

통일인프라 구축 및 개선 방안

협동연구 학술회의 (2004. 9. 10) 발표논문집

Korea
Institute for
National
Unification

kinu

통일연구원

통일인프라 구축 및 개선 방안 ▶▶▶

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

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

행사 일정

09:00~09:30 등 록

09:30~10:00 개회식

개회사: 박 영 규 (통일연구원 원장)

격려사: 최 송 화 (인문사회연구회 이사장)

축 사: 이 봉 조 (통일부 차관)

10:00~12:00 제1회의 국내적 통일인프라와 국민합의

사 회: 김 영 춘 (협동연구과제 총괄책임자)

발 표: 『**통일 거버넌스**』 효율화 방안』

여 인 곤 (통일연구원 국제관계연구실장)

『**남북관계 개선의 국내적 수용력 확대 방안**』

박 중 철 (통일연구원 통일정책연구실장)

토 론: 김 학 성 (충남대학교 교수)

홍 양 호 (통일부 남북회담사무국 상근회담대표)

12:00~13:30 오 찬

13:30~15:30 제2회의 분야별 통일인프라 개선 방안 I

사 회: 이 영 선 (연세대학교 교수)

발 표: 「남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치:
4대 남북경협합의서를 중심으로」

제 성 호 (서울국제법연구원 상임연구위원)

「경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안」

양 문 수 (경남대학교 극동문제연구소 연구위원)

토 론: 박 훈 일 (경희대학교 교수)

권 영 경 (통일교육원 교수)

15:30~16:00 휴 식

16:00~18:00 제3회의 분야별 통일인프라 개선 방안 II

사 회: 서 재 진 (통일연구원 선임연구위원)

발 표: 「통일지향 교육 패러다임 정립과 추진 방안」

고 성 호 (통일교육원 교수)

「북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안」

이 금 순 (통일연구원 북한인권연구센터 소장)

토 론: 차 우 규 (한국교육과정평가원 연구위원)

이 기 영 (부산대학교 교수)

개 회 사

박 영 규
(통일연구원 원장)

존경하는 최송화 인문사회연구회 이사장님, 바쁘신 가운데도 축사를 해주실 이봉조 통일부 차관님,

금번 학술회의에서 사회와 발표 및 토론을 맡아주실 전문가 여러분,

그리고 이 자리를 빛내 주시기 위해 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 먼저 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

잘 아시고 계시는 바와 같이 참여정부는 한반도 평화증진과 남북공동번영이라는 목표를 달성하여 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 포괄적인 중장기 국가발전전략 아래 평화번영정책을 추진하고 있습니다.

정부는 이러한 정책목표를 달성하기 위하여 국민적 합의를 토대로 한 “국민과 함께하는 정책”이라는 추진 원칙을 내세우고 있습니다. 아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결과와 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문입니다.

최근 남북관계는 조문 문제, 대량 탈북자의 국내이송 문제, 미 하원의 북한인권법 통과 문제 등이 잇달아 발생하면서 일시적 소강국면을 보이고 있지만, 참여정부 출범 이래 분야별로 정례화·제도화 단계에 진입하는 등 적지 않은 성과를 나타내고 있습니다.

그러나 우리 내부의 통일에 대한 준비는 진전되고 있는 남북 교류·협력관계에 부합할 정도로 제반 영역에 걸쳐 균형 있게 완비되어 있다고 볼 수는 없습니다.

따라서 통일을 지향하는 남북관계의 발전을 위해서는 무엇보다 우리 내부의 통일인프라 구축 및 개선 작업이 필요하다고 하겠습니다.

국내적 통일인프라 구축과 개선이야말로 국민들의 적극적인 참여와 협력을 토대로 대북정책의 추진력을 강화하고 남북관계의 안정적인 발전을 도모하기 위해 요구되는 작업입니다.

이러한 인식 하에 통일연구원은 인문사회연구회의 지원을 받아 작년 부터 3개년 계획으로 「국내적 통일인프라 구축 방안」이라는 협동연구 사업을 총괄하고 있습니다.

금년에는 1차년도인 작년의 “통일인프라 실태 조사”에 대한 분석을 바탕으로 “국민합의의 효율화 및 확대”, “법·제도, 경제, 교육, 북한이 탈주민 등의 분야”에 관한 구체적인 통일인프라 구축 및 개선 방안을 제시하는 데 중점을 두고 연구를 추진하였습니다.

오늘 학술회의는 한 해 동안의 연구를 마무리하고 정책적 효율성과 적실성을 제고하기 위해 각계 전문가의 고견을 듣고자 마련되었습니다.

통일연구원의 금번 과제가 풍성한 결실을 맺을 수 있도록, 생산적인 토론과 깊이 있는 대화가 많이 전개되기를 기대하며 개회의 인사에 가름하고자 합니다.

다시 한 번, 금번 학술회의를 빛내 주시기 위해 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

대단히 감사합니다.

격려사

최송화

(인문사회연구회 이사장)

존경하는 박영규 통일연구원장님, 이봉조 통일부 차관님,
그리고 오늘 학술회의에 참석해 주신 발표자와 토론자를 비롯한 참
석자 여러분.

먼저 이렇게 많은 분들이 참석한 가운데 2004년도 협동연구 학술회
의가 개최하게 된 데 대해 축하의 말씀을 드리고자 합니다.

주지하다시피 1998년 “국민의 정부” 출범 이래 지속적인 대북 화
해·협력정책 추진 결과, 2000년 6월에 남북정상회담이 개최되어 「6·
15 남북공동선언」이 채택되는 등 남북관계는 의미 있는 진전을 이루어
왔습니다.

그러나 한편으로는 남북관계가 진전하는 과정에서 국내적으로 많은
부작용과 지체 현상들이 나타났고, 남북관계 발전에 대한 국내적 준비
부족에 대한 성찰의 목소리가 높아졌던 것도 사실입니다.

이러한 현상들은 때로는 대북정책을 둘러싼 갈등과 대립을 유발시켜
범국민적인 참여와 지지를 바탕으로 한 통일정책 추진을 어렵게 하였을
뿐만 아니라, 우리의 통일대비 능력에 대한 우려를 낳기도 하였습니다.

앞서 박영규 원장님께서 말씀해 주셨습니다만, 참여정부는 “한반도
평화 증진”과 “남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구”라는 목
표 하에 평화번영정책을 추진하고 있습니다.

정부의 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 우리 내부적으로 대북
정책의 추진력을 감소시키고 통일대비 능력을 약화시키는 부정적 요인
들에 대한 적극적인 해소책이 필연적으로 요구됩니다.

통일연구원은 이러한 중대차한 과제를 다루기 위해 인문사회연구회의
지원 아래 지난해부터 3개년 계획으로 “국내적 통일인프라 구축 방안”
이라는 협동연구를 총괄하여 수행하고 있습니다.

오늘 이 자리는 지난해 실태 분석을 토대로 국내적 통일인프라의 구
축 및 개선에 대한 방안을 모색하는 2차년도 연구에 대한 최종 점검을

위해 마련되었습니다.

오늘 학술회의가 성사되기까지 노고를 아끼지 않으신 여러분들께 진심으로 치하와 격려의 말씀을 드립니다.

박영규 원장님께서서는 새로운 리더십으로서, 오늘 또다시 남북관계의 안정적 발전과 통일과정으로의 순조로운 이행을 위해 적실성 있는 연구물들을 내놓으셨습니다.

특히 통일연구원에서 총괄하는 협동연구가 종합적이고 학제적인 차원으로 체계적으로 수행될 수 있도록 한 점은 여타의 연구기관에게 귀감이 될 만한 커다란 성과라 아니 할 수 없습니다.

또한 김영춘 통일연구원 협동연구 총괄팀장을 비롯한 직원 여러분들께서는 금번 협동연구과제가 차질 없이 마무리될 수 있도록 노고를 아끼지 않으셨습니다.

앞으로도 여러분들이 이러한 노고를 바탕으로 남북한 통일 및 사회통합의 순조로운 추진을 위한 “국내적 통일인프라 구축 방안”마련에 큰 성과를 이룰 것이라고 믿어 의심치 않습니다.

이 학술회의가 매우 성공적이고 뜻 깊은 회의가 될 것이라는 것을 확신하면서 여러분 모두에게 다시 한 번 격려와 축하의 말씀을 전합니다.

감사합니다.

축 사

이 봉 조
(통일부차관)

존경하는 박영규 원장님, 인문사회연구회 최송화 이사장님, 그리고
오늘 학술회의 주제 발표와 토론을 위해 참석하신 여러분, 반갑습니다.

먼저 오늘 많은 분들이 참석하신 가운데 협동연구 학술회의가 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

더욱이 금년 회의는 작년부터 시작한 협동연구사업의 중간점검 성격을 갖는다는 점에서 특별한 의미가 있는 자리라고 생각합니다.

연구영역이 세분화됨에 따라 학제연구의 중요성이 더욱 증가하고 있는 시점에서 협동연구사업이 갖는 의미는 새삼 언급할 필요가 없다고 봅니다.

이러한 협동연구는 연구기관간 협력을 통해 전문성을 제고하는 매우 유용한 방식이며, 향후 남북간 공동연구 사업을 추진하는 데 있어서도 훌륭한 모델이 될 수 있을 것입니다.

오늘 활발한 토론과 의견 개진을 통해 더욱 풍성한 연구성과가 나오게 되기를 기대합니다.

참석자 여러분,

잘 아시는 바와 같이 최근 남북 당국간 대화는 2개월 남짓 중단되고 있는 상황입니다.

남북관계가 한단계 더 도약을 해 나가야 할 시점에 당국간 대화가 일시 중단된 점에 대해 매우 안타깝게 생각합니다.

그러나 그러한 가운데에도 남북경협과 민간 교류는 꾸준히 진행되고

있으며 남북 화해협력의 모멘텀은 유지되고 있는 상황입니다.

정부는 엇그제 개성공단 시범단지 입주기업에 대해 협력사업 승인을 하였습니다. 앞으로 개성공단에 물자와 장비가 들어가고 실제 공장이 건설, 운영될 수 있는 기반이 마련되었다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있겠습니다.

그 밖에 철도도로 연결사업, 금강산 관광사업, 식량차관 제공 등도 남북대화의 지체에 영향을 받음이 없이 착실히 진행되고 있습니다.

내일부터 고구려 고분이 세계문화유적에 등재된 것을 기념하는 남북 공동행사가 금강산에서 있게 됩니다. 이렇듯 민간 차원의 교류도 끊김이 없이 이어지고 있습니다.

이처럼 현재의 남북대화 소강국면은 과거와 달리 남북관계 전반의 단절이나 퇴보로 나타나지 않고 있다는 점에 주목할 필요가 있다고 봅니다.

정부로서는 이러한 상황을 잘 관리해 나가면서 대화 재개를 위한 노력을 계속해 나가도록 하겠습니다.

참석자 여러분,

지난 5~6년 동안 우리의 대북정책은 냉전 상황의 돌파구를 마련하고, 남북관계의 개선을 추동해 나가는 데 온 힘을 모았습니다. 남북 양자관계의 소통에 무게를 둘 수밖에 없었습니다.

그러다보니 전환기적 상황에서 우리 내부 여건이 실제 대북정책 추

진을 뒷받침하지 못하는 갭(Gap)이 발생할 수밖에 없었고, 때때로 국내적인 부적응 현상을 경험하기도 하였습니다.

따라서 참여정부에서는 명실상부한 남북 화해협력시대, 평화번영의 시대에 부응하는 우리 내부의 역량을 강화하는 노력이 무엇보다 절실하다고 보고 있습니다.

이제 대북정책의 성패는 남북관계의 발전뿐 아니라, 이를 뒷받침할 수 있는 인프라를 여하히 구축하느냐의 문제로 귀결된다고 할 수 있을 것입니다.

이에 따라 정부는 “국민과 함께하는 정책”을 대북정책 추진의 중요한 목표의 하나로 설정하고 국민적 참여의 확대를 위해 지속적으로 노력하고 있습니다.

또한 국회보고 등을 통해 초당적 협력을 이끌어 내고, 남북관계 상황 변화를 반영한 안정적이고 투명한 대북정책의 추진을 위해 관련 법과 제도의 정비에도 만전을 기해 나가고 있습니다.

특히 용천 대북지원 등에서 확인된 성숙한 국민의식을 바탕으로 대북지원과 경제협력 확대에 따른 국민적 공감대를 넓히는 방안도 적극 강구해 나가고 있습니다.

다만, 이러한 일들은 정부차원에서 노력하는 것만으로는 한계가 있을 수밖에 없습니다.

특히 국내적 통일 환경을 형성하기 위한 물적·제도적·심리적 토대를 구축해 나가는 문제에 있어서는 더욱 그러합니다.

민관이 서로 합심하고 유기적으로 협력하여 건설적이고 합리적인 방안을 모색해 나가는 과정이 매우 중요합니다.

따라서 인문사회연구회와 통일연구원이 공동 주관하는 이번 협동연구 사업은 매우 유용하고 시의 적절하다고 봅니다.

남북관계의 지속적인 발전과 통일과정의 순조로운 이행을 위한 정책 형성에 많은 도움이 될 것으로 기대합니다.

특히 오늘 발표되고 논의되는 내용을 바탕으로 협동연구가 가일층 성숙되기를 기대합니다.

다시 한 번 이번 학술회의의 개최를 축하드리면서, 참석하신 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

목 차

제1회의 국내적 통일인프라와 국민합의

‘통일 거버넌스’ 효율화 방안

여인곤 (통일연구원 국제관계연구실장) 1

남북관계 개선의 국내적 수용력 확대 방안

박종철 (통일연구원 통일정책연구실장) 79

토 론 145

제2회의 분야별 통일인프라 개선 방안 I

남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치: 4대 남북경협합의서를 중심으로

제성호 (서울국제법연구원 상임연구위원) 153

경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안

양문수 (경남대학교 극동문제연구소 연구위원) 213

토 론 267

제3회의 분야별 통일인프라와 개선 방안 II

통일지향 교육 패러다임 정립과 추진 방안

고성호 (통일교육원 교수) 275

북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안

이금순 (통일연구원 북한인권연구센터 소장) 321

토 론 379

‘통일 거버넌스’ 효율화 방안

여 인 곤*

(통일연구원 국제관계연구실장)

* 이 연구는 공동연구입니다.

공동연구자는 김국신, 김근식, 전성훈, 정영태, 최춘흠 입니다.

I. 서론

1980년대 말과 1990년대 초 동구사회주의권의 변혁과 독일통일 및 소련 붕괴는 세계적 차원에서 미국과 소련을 중심으로 동서진영간의 이념과 권력정치적 대립을 하던 냉전시대를 종식시켰다. 냉전시대 국제질서의 한 축을 담당하였던 소련의 붕괴로 안보 면에서는 미국이 세계 유일 초강대국의 지위를 유지하는 가운데 중국, 러시아, 유럽 국가들이 이를 견제하고 있고 경제면에서는 탈냉전, 세계화, 정보화, 지역주의 등의 영향으로 세계경제의 상호의존성 심화와 지역화라는 이중적 특성이 나타나고 있다.

세계적 차원에서 이러한 탈냉전은 동북아 안보질서에도 영향을 미쳐 한·미·일 남방 3각체제 대 중·소·북한 북방 3각체제 간의 대립구도를 붕괴시켰다. 동북아 역내국가간 이념의 중요성이 쇠퇴하고 경제적 상호의존이 긴밀히 되고 있으나 안보 면에서는 세계적 차원에서와 같이 상호 협력과 견제의 이중성이 나타나고 있다. 2001년 9·11 테러사태 이후 세계안보·군사전략을 변화시키고 있는 미국은 역내 중무장 지상군을 감축하고 경무장의 신속기동군으로 대체시키는 한편, 일본을 아·태지역의 군사허브로 삼고 미·일 동맹을 미·영 동맹 수준으로 격상시키려 하고 있다. 10년 만에 경제침체를 회복하고 있는 일본은 미국과의 긴밀한 안보관계를 바탕으로 군사대국화를 추구하면서 국제적 역할 확대를 위해 유엔안보리 상임이사국 진출을 적극 모색하고 있다.

연 8~9%의 급속한 경제성장을 해온 중국은 2020년까지 ‘전면적 소강(小康)사회’ 건설이라는 목표를 설정하고 2003년 10월 최초의 유인우주선을 성공적으로 발사하였으며 군사현대화에 박차를 가하고 있다. 특히 중국은 ‘화평굴기(和平崛起)’를 내세우면서 2008년 베이징 올림픽을 계기로 국가의 국제적 위상을 한 단계 더 높이기 위해 노력하고 있다. 장기간 경제혼란에 빠져 있던 러시아는 2000년 1월 집권시 ‘강한 러시아’ 건설을 표방한 푸틴 대통령의 강력한 리더십과 러시아 제일의 수출품인 원유 국제가격의 지속적인 고가 유지로 정치적 안정 속에서 경제를 발전시키고 있다. 러시

이는 이를 바탕으로 소련 붕괴직후 상실했던 동북아 역내에 대한 영향력을 회복하고 있다. 또한 최근에는 일본의 역사교과서 왜곡과 중국의 고구려 역사왜곡, 독도와 센카쿠 열도 문제 등을 둘러싸고 한·중·일 3국간에 갈등과 대립이 자주 노정되고 있다.

한편 상기와 같은 세계적 차원의 탈냉전과 동북아 안보질서의 변화로 1991년에 남북한이 「한반도 비핵화 공동선언」과 「남북기본합의서」 등을 채택함으로써 화해의 단계로 진입하는 듯 하였으나 북한의 핵개발로 1993~94년 제1차 북핵위기를 맞게 되었다. 이러한 북핵위기는 1994년 10월 미·북간 채택된 「제네바 기본합의문」으로 일시적으로 해결되었고, 1998년 2월 집권한 김대중 대통령의 대북 포용정책 성과로 2000년 6·15 남북 정상회담이 남북분단 이후 최초로 개최되었으며 남북한간 인적, 물적 교류가 증가 추세에 있다. 이에 따라서 국내적으로는 대북 및 통일정책을 수행하는 데 있어서 정부 이외에 여러 다른 행위자들이 참여하고 있다. 특히 대북 경험과 인도적 지원의 면에서 민간기업과 비정부기구(NGO)들의 역할이 두드러지게 나타나고 있다. 또한 정보기술(IT) 산업의 획기적인 발전과 국민들의 컴퓨터 사용 일상화로 정부 및 민간 차원에서 정보화가 매우 활성화되고 있다. 2003년 2월 집권한 노무현 대통령의 참여정부도 ‘전자정부’를 표방하고 각 정부부처에 정보화 담당관을 두는 한편, 정부의 대북 및 통일정책에 대한 여론수렴, 정책 수립과 조정 등에 ‘on-line’에 의한 국민들의 적극적인 참여 분위기를 조성하고 있다.

최근 미·중·일·러 주변 4국의 한반도정책에도 큰 변화가 나타나고 있다. 2001년 1월 미국에서 부시 대통령이 이끄는 공화당 행정부가 출범하고 2002년 10월 제2차 북핵위기가 발발한 이후 한·미 간에는 북한의 군사적 위협에 대한 인식차가 있다. 또한 대북정책에서 한국은 정경분리 원칙을 고수하고 있는 반면, 미국은 강경정책을 계속 구사하고 있다. 또한 미국은 9·11 테러사태 이후 세계안보전략 변화로 주한 미군의 역할을 대북 역지에서 동북아 지역군의 역할로 재조정하고 휴전선 주둔 미군을 한강 이남으로 재배치하는 작업을 수행하고 있다. 중국은 북핵 6자회담의 적극적

인 중재로 한반도에 대한 영향력을 확대하고 있고, 러시아는 6자회담 참여로 한반도문제에 대한 동등한 발언권을 확보했으며 실용주의에 입각하여 남북간에 균형된 외교정책을 수행하고 있다.

본 연구는 상기와 같이 9·11 테러사태 이후 역동적으로 변화하고 있는 동북아 역학구조와 남북관계 및 한국내 정세 변화 등 대내외적 환경 변화를 고려하면서 정보화 시대 우리나라의 통일정책 추진체계를 1990년대 초 이후 등장한 ‘거버넌스(governance)’ 개념을 적용하여 분석하려는 데 목적이 있다. 이는 2003년 수행된 「통일정책 추진체계 실태연구」의 계속 사업으로 이루어지는 것이다. 「통일정책 추진체계 실태연구」는 김영삼 대통령의 문민정부와 김대중 대통령의 국민의 정부에 분석의 초점이 맞추어졌으나, 본 연구는 노무현 대통령의 참여정부 하에 추진 중인 대북 및 통일정책을 중심으로 분석되었다.

이러한 연구목적을 위해 제Ⅱ장에서는 거버넌스 개념을 원용하여 ‘통일 거버넌스’라는 새로운 개념을 정의하고 참여정부하의 통일정책 추진체계를 고찰하였다. 제Ⅲ장에서는 정부, 국회 및 정당, 민간기업, NGO, 국제사회 등 ‘통일 거버넌스’ 행위주체들의 대북 및 통일정책 추진 실태를 분석하고 정보화 활용 상태를 고찰하였다. 상기와 같은 분석과 고찰을 바탕으로 제Ⅳ장은 참여정부하의 ‘통일 거버넌스’를 평가하고 있으며, 마지막 제Ⅴ장은 ‘통일 거버넌스’ 효율화 방안을 기본방향과 세부 추진 방안으로 구분해 제시하고 있다.

Ⅱ. ‘통일 거버넌스’와 통일정책 추진체계

1. 거버넌스의 개념과 ‘통일 거버넌스’

1970년대 들어 복지국가로 대표되는 국가주의의 한계가 노정되었다. 왜냐하면 첫째, 경제운영에 있어서 시장의 논리보다는 정치적 논리가 우선함

으로써 경제적 효율성이 저하되었고, 둘째, 포드주의적 대량생산양식과 노조에 의해 장악된 경직된 노동시장은 시장의 유연화를 가로막았기 때문이었다. 1980년대 들어 영미지역을 중심으로 소위 신자유주의적 개혁이 본격화되었다. 이는 시장을 억압하고 있던 국가의 영향력을 축소시킴으로써 개인의 자유와 경제적 행위자의 활동무대로서 시장의 자율을 회복시키자는 것이었다.² 영국 보수당의 대처(Thatcher) 수상은 복지국가를 축소하기 위해 정부가 담당하던 많은 일을 비정부 기구들로 이관하였다.

이러한 신자유주의적 사고의 등장은 국내적 변화와 국제적 변화를 동시에 유발하였다. 국내적 차원에서는 단일하고 합리적 행위자로서의 국가의 능력이 부정되었다. 국가가 사회적 영향력으로부터 자신을 격리시키고 공공선을 제고할 수 있는 정책을 독립적으로 결정하고 수행할 수 있다는 가설이 부정되었다. 국제적 차원에서는 국가가 종국적으로는 자본의 압력에 굴복 당할 수밖에 없으며 또 자본의 효율적 이동을 위해서라도 국가가 후퇴해야 한다는 가설이 등장한 것이다.³

거버넌스 이론의 등장은 이러한 국가중심이론의 쇠퇴를 반영한 이론적 조류로 인식될 수 있다. 특히 1990년대 초부터 탈냉전, 세계화, 정보화, 지방화로 이어지는 일련의 변화는 기존의 위계적 통치방식으로부터 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌스 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다. 한국에서는 1998년 한양대 행정대학원에 「제3섹터연구소」가 설립되었으며, 2001년 8월 이화여대 김석준 교수를 중심으로 정치학계에 「거버넌스 연구회」가 조직되었다.

거버넌스란 “키를 조정한다”(steer)와 “항해한다”(pilot)는 의미를 갖고 있는 그리스어 ‘kybenan’와 ‘kybernetes’에서 비롯된 것이다. 1399년 영국의 왕 헨리 4세가 자신의 왕위찬탈을 합리화하기 위해 최초로 사용된 용어로, 현대에서는 1976년 영국의 윌슨(Wilson) 수상이 「영국의 거버넌스」(Governance of Britain)를 저술하기도 했지만 이것이 현대적 의미의 거

² 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 법문사, 2002), p. 3.

³ 위의 책, pp. 3~4.

버넌스를 대표하는 것은 아니다. 현대적 의미의 거버넌스 용어는 1989년 세계은행이 아프리카 지역에서의 개발실패 문제를 ‘거버넌스의 위기’로 지적한 보고서를 통해서 최초로 등장하였다.⁴

이와 같이 현대적 의미의 거버넌스라는 용어는 최근에 등장하였기 때문에 거버넌스의 개념을 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다. 따라서 본고에서는 아래와 같은 「글로벌 거버넌스 위원회」의 개념정의를 원용하고자 한다.

“거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 공공 목적을 달성하기 위해 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해질 수도 있다. 거버넌스에는 순응을 집행하는 권력행사를 하는 공식적인 제도와 레짐(regimes)뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”⁵

거버넌스는 국가와 사회관계를 수직적이고 위계적인 형태로 유지하는 것보다는 양자를 수평적인 파트너관계 또는 네트워크관계로 운영하는 것이 보다 효율적이라는 점을 역설하는 것이다. 또한 공공문제의 해결에 있어서 종래와 같이 국가라고 하는 제도적 장치에 전적으로 의존하기 보다는 다양한 민간조직과 중간 매개적 조직들 간의 연결망에 의거한 협의적 정책결정과 수행을 의미하는 것이다. 상기의 내용을 도식화하면 <표 1>과 같다.

⁴ 주성수, 『공공정책 거버넌스』 (서울: 한양대학교 출판부, 2003), pp. 8, 72.

⁵ Commission on Global Governance, Our Global Neighbor (1995), <http://www.cgg.ch>, p. 2.

<표 1> 국가 거버넌스의 분산

	영리섹터	공공섹터	제3섹터
초국가적 차원	초국적기업	UN·WTO 등 ↙ ↑ ↘	Amnesty 등
국가적 차원	국내기업	← 20세기 모델(국가, 정부) →	국내 NGO
지방적 차원	지방기업	↙ ↓ ↘ 지자체	풀뿌리 조직

먼저 가로축을 영리섹터·공공섹터·제3섹터(비영리 및 비공공 섹터), 세로축을 초국가적, 국가적, 지방적 차원으로 구분할 수 있다. 그 가운데 중앙에 위치한 것이 20세기 모델로 중앙정부 모델인데 이것이 거버넌스의 분산으로 그림에서 보는바와 같이 8방향으로부터 도전을 받아 권력의 이동이 발생한다. 국내기업 방향은 민영화, 신자유주의 등의 개념이며, 우측의 국내 NGO 방향은 시민사회영향의 확대이며, 지방차원에는 지방분권화, 중앙정부의 권한이 탈규제화 되는 것이며 또 한쪽으로는 풀뿌리 조직으로 나가는 것이다. 초국가적 차원은 모두 세계화로 볼 수 있는데 공공섹터의 유엔 등과 같은 행위주체는 상당한 구속력을 가지며, 제3섹터에서는 국제인권 개념으로 볼 수 있다. <표 1>은 20세기 중앙정부의 권력이 각각의 행위주체들에게 어떻게 분산되는가를 보여주고 있는데 이것이 바로 거버넌스의 개념이다.⁶

상기와 같은 개념의 거버넌스는 통치(government), 관리(management), 파트너십(partnership), 네트워크(network)의 특성을 갖는다. 첫째, 거버넌스는 우선 ‘통치’와 직접적으로 관련된 개념으로 살펴볼 수 있다. “새로운 통치 과정과 관련되는 정부의 의미 변화 혹은 기존의 질서정연한 규율의 변화된 조건 혹은 사회가 통치되는 새로운 방식”을 거버넌스로 볼 수

⁶ 주성수, “글로벌 거버넌스와 민간단체 활동” (초청세미나 결과보고, 2004. 5. 13).

있다. 특히 ‘통치’는 일종의 제도이며, 거버넌스는 하나의 과정으로 양자를 구분하는 것이 전문가들의 일반적인 시각이다. 둘째, 거버넌스를 “사람에 의한 사회의 관리”로 볼 수 있다. 거버넌스는 ‘정책 네트워크’에 주요 이해 당사자들이 수평적으로 참여하도록 하고 이들 사이의 상호의존에 의해 공동의 목표가 달성될 수 있도록 조정하는 기술을 중시한다. 셋째, 파트너십은 거버넌스의 중요한 작용원리가 되고 있다. 왜냐하면 정부가 독점적인 권위를 행사하던 시기와는 달리 거버넌스 시대에는 정부가 기업, 시민사회 단체 등의 비정부 대표들을 정책파트너로 삼아 국정을 운영하며, 국가와 사회발전을 모색하는 전략을 수립해야만 하는 시대적 요청을 받고 있기 때문이다. 넷째, 거버넌스는 또한 행위자들의 자율적인 자치적 네트워크에 관한 것이다. ‘거버넌스 네트워크’는 정부정책에 대한 영향뿐만 아니라 정부의 업무를 떠맡는 일까지도 포함한다. ‘거버넌스 네트워크’에서 정책 이해당사자들 사이의 기본적인 관계는 ‘상호의존’이다. 정부는 이해당사자들 중의 하나로 간주되기 때문에 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 ‘거버넌스 네트워크’에서는 불가능한 일로 간주된다.⁷

거버넌스 개념이 다양한 만큼 거버넌스의 유형 또한 다양하게 제시되고 있다. 먼저 구조와 과정으로 크게 구분해서 각각에서의 다양한 유형들이 구분될 수 있다. 또 정치, 경제, 행정 차원별로 구분될 수 있으며, 거버넌스의 채널 혹은 실행 주체에 따라, 지리적 공간에 따라, 그리고 정책분야에 따라 다양한 거버넌스 유형이 제시될 수 있다.⁸

본고에서는 정책분야에 따른 다양한 거버넌스의 하나로 ‘통일 거버넌스’를 제시하고자 한다. 그리고 전술한 바와 같은 거버넌스의 개념과 특성을 고려하여 ‘통일 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한다.

“통일 거버넌스는 공공 및 사적 개인들과 제도들이 통일이라는 공공 목적을 달성하기 위해 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고, 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의

⁷ 주성수, “공공정책 거버넌스”, pp. 73~82 참조.

⁸ 거버넌스의 다양한 유형에 대해서는 위의 책, pp. 9~11 참조.

집합이며, 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정이다.”

거버넌스의 이해당사자 또는 행위주체는 공식적 행위주체(행정부, 입법부, 사법부), 관례적 행위주체(정당, 이익집단, 언론, 기업, 연구기관), 새로운 행위주체(NGO, 국제기관, 일반시민)로 구분할 수 있다. 그러나 북한이 핵개발을 하고 있다는 점과 아직 본격적인 개혁·개방 정책을 추진하지 않고 있다는 점 등 때문에 ‘통일 거버넌스’에서 이러한 행위주체들이 모두 역할을 하고 있지는 못한 실정이다. 따라서 본고에서는 행정부, 입법부, 정당, 기업, NGO, 국제사회 등을 현 상황에서 ‘통일 거버넌스’의 중요한 행위주체들로 간주하고자 한다. 이러한 ‘통일 거버넌스’는 김대중 대통령이 1998년 2월 집권이후 대북 포용정책, 즉 햇볕정책을 수행하면서 명실상부하게 시작되었다고 할 수 있다.

2. 참여정부하의 통일정책 추진체계

대한민국 헌법은 전문에서 ‘우리 대한국민은…조국의…평화적 통일의 사명’이 있음을 밝히고 있다. 이에 따라서 우리의 역대 정부와 국민들은 평화적 통일을 달성하기 위해 노력해 왔다. 1998년 2월 김대중 대통령의 국민의 정부 출범 이전까지는 국가와 정부, 즉 공공섹터 중심으로 통일 및 대북정책이 추진되어 왔다. 그러나 국민의 정부 출범 이후부터는 통일 및 대북정책의 이해당사자들이 현대아산 등 기업의 영리섹터와 NGO 등 제3섹터로 확대되기 시작하였다. 2003년 2월 출범한 노무현 대통령 참여정부에서 통일 및 대북정책의 행위주체들을 섹터별로 고찰하면 다음과 같다.

가. 공공섹터

(1) 청와대

청와대 내에서 통일 및 대북정책의 주요 정책결정자 및 정책결정 행위자는 대통령과 「국가안전보장회의」(NSC), 국가안보보좌관, 외교보좌관, 국

방보좌관, 경제보좌관 등이다.

대통령은 우리 나라 통일정책과 대북정책의 최고결정자이다. 우리 나라 헌법 제66조 ③항은 국가원수인 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”고 규정하고 있다. NSC는 통일정책과 대북정책 면에서 대통령을 가장 측근에서 자문하고 있는 기관이다. 우리 나라 헌법은 “국가 안전보장에 관련되는 대외정책·군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 국가안전보장회의를 둔다”(제91조 ①항)고 규정하고 있다. 국민의 정부는 탈냉전 시대 안보 환경의 변화에 대응하면서 안보와 화해·협력의 균형된 대북정책을 추진하기 위해 NSC를 상설화하였다. 그러나 NSC 상임위원회가 운영되었지만 정책시스템보다는 소수의 핵심인물들에 의해 주요 대북정책이 기획·수행됨으로써 국민적 합의 도출에 취약성을 노출하였다. 또한 사무처는 총 10명에 불과한 지극히 작은 조직으로 NSC 상임위원회를 지원하는 기능을 담당하였다.⁹

이와 같은 배경에서 평화변영정책을 추진하고 있는 참여정부는 탈냉전 시대의 안보환경의 변화에 대응하는 포괄적 국가안보전략의 수립가능 강화, 통일·외교·국방분야 등의 정책 조정·통합 기능의 강화, 국가정보의 종합화 및 공유체계의 확립, 국가위기관리시스템의 확립 등을 위하여 2003년 3월 기존의 NSC를 확대·개편하였다. 상임위원회는 안보회의의 위임에 의해 국가안전보장에 관련되는 대외정책, 대북정책, 군사정책 및 국내정책에 관한 사항을 협의하는 기능을 한다. 위원은 통일부장관, 외교부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 사무처장으로 구성된다. 위원장 인선은 안보회의 의장인 대통령이 상임위원회 위원 중에서 임명하도록 되어 있다. 참여정부 초기에는 국가안보보좌관 겸 사무처장이 상임위원장직을 맡았으나 2004년 8월 이후 통일부장관이 상임위원장직을 수행하고 있다.

청와대에서 NSC 이외에 통일정책 및 대북정책의 면에서 대통령의 자문

⁹ 허문영 외, 『통일정책 추진체계 실태연구』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 173~176.

역할을 하고 있는 인사들이 대통령 국가안보보좌관, 외교보좌관, 국방보좌관, 경제보좌관이다. 이 중에서 대통령 외교보좌관과 국방보좌관은 NSC 상임위원회에 배석할 수 있다.

(2) 통일부

우리 정부의 대북 및 통일정책을 전담하는 부서는 통일부이다. 1960년 4·19 혁명 이후 정당, 사회단체 등을 중심으로 각계에서는 통일논의가 활발하게 전개되었고 이 과정에서 국민들의 여론을 수렴하고 통일문제를 장기적으로 연구 추진하기 위한 정부기구 설치의 필요성이 제기되었다. 이 결과 1969년 3·1절 제50주년 기념일을 맞이하여 마침내 국토통일원이 창설되었다. 통일부의 창설은 국민들 사이에 일기 시작한 통일열망을 배경으로 제기된 다양한 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 체계적이고 종합적인 통일정책을 수립하고 추진할 수 있는 제도적인 틀을 처음 마련하였다는 데에 큰 의미가 있다. 또한 분단 이후 정부차원에서 통일에 대한 실질적인 준비를 시작하게 되었다.¹⁰ 국토통일원은 1990년 통일원으로 개칭되고 장관이 부총리급으로 상향 조정되었다. 또한 1998년 2월 정부조직법의 개정으로 통일부로 명칭이 변경되었다.

통일부에서는 장·차관, 통일정책실, 정보분석국, 교류협력국, 인도지원국, 경수조사사업지원기획단, 남북회담사무국 등이 대북 및 통일정책과 관련하여 주요 기능을 수행하고 있다. 특히 정동영 통일부장관은 2004년 8월 노무현 대통령의 분권형 내각운영 방침에 따라서 내각외교안보팀장 및 NSC 상임위원장직을 겸임하고 있다. 또한 통일부 장·차관, 통일정책실 내의 국제협력담당관, 정보분석국 내의 분석총괄과 등은 우리 정부의 주변국 정책과 밀접한 관련이 있다.

주변 4국 주재 한국대사관의 대부분 공관원들은 업무과중으로 주재국의 한반도 관련 연구소나 전문가들과 자주 접촉을 하지 못했고 저명한 연구소나 대학이 주최하는 한반도문제 관련 세미나 등에 참석하여 중요한 자료들

¹⁰ <http://www.unikorea.go.kr/kr/about/about_info.php>.

을 얻지 못했다. 이에 따라서 우리 정부는 ①주변국에서 북한관련 정보와 자료 수집, ②한반도 통일문제에 대한 주변국의 이해 및 지지 유도, ③국제적 차원에서 한반도 문제 관련 대응능력의 제고 등을 목적으로 1996년 8월부터 미국, 중국, 일본의 한국대사관에 통일주재관을 파견하고 있다. 임기가 3년으로 통일부에서 파견되는 통일주재관들은 현재 우리 정부가 대북정책과 통일정책을 수립·집행·홍보하는 데 있어서 뿐만 아니라 주변국들과 유기적인 협력관계를 유지·발전시키는 데 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 한반도문제에 적지 않은 영향을 미치고 있는 러시아에 아직까지 통일주재관이 파견되지 않고 있는 것은 큰 문제점으로 지적되고 있다.

(3) 외교통상부

외통부에서는 장·차관과 차관보 및 외교정책실(국제연합과, 군축원자력과, 인권사회과, 정책총괄과, 안보정책과, 특수정책과), 아시아태평양국의 동북아 1과와 동북아 2과, 북미국, 구주국의 러시아·CIS과 및 미·중·일·러 주재 한국대사관 등이 대북정책 및 대주변국 정책과 관련하여 주요한 기능을 수행하고 있다.

주변 4국에 주재하고 있는 한국대사관은 우리 정부가 대북정책과 통일정책을 효과적으로 수행하기 위하여 주변 4국들과 유기적 협력관계를 유지하는 데 있어서 첨병의 역할을 하고 있는 기관이다. 주변 4국 주재 한국대사관의 공관원들이 접촉하는 주요 대상은 주재국 정부기관, 의회, 언론기관, 학계인사, 연구기관, 비정부 민간단체 등이다.

(4) 국방부

국방부는 국방에 관련된 사무를 관장하는 중앙행정기관이다. 국방부에서 대북 및 통일정책과 대주변국 정책 관련 업무를 맡고 있는 주요 인사와 부서는 장·차관, 차관보, 합참, 정책실, 주변국 주재 한국대사관의 육·해·공군 무관 등이다. 이 중에서 신설된 정책실내 정책기획관과 국제협력관

은 대북 및 통일정책과 관련 핵심적인 역할을 하고 있다. 정책기획관은 국방정책의 수립·종합·조정 및 개발, 국가안보 현안에 관한 국방관련 사항의 검토·협조, 국방백서의 발간뿐만 아니라 국방분야 대북 기본정책의 수립, 군비통제 계획 및 정책의 수립·시행의 업무를 수행하고 있다. 또한 과거의 군비통제관은 국제협력관으로 변경되어 대외군사정책의 수립·조정 및 종합, 군사에 관한 조약 및 협정의 체결·수정에 관한 협의, 한·미 안보협의회의 및 한·미 정책검토위원회의 운영, 국제군축 및 국제군비통제 활동 관련 업무를 맡고 있다.¹¹

국방부는 2000년 6·15 남북정상회담 이후 북한과의 군사적 상호 신뢰 구축과 평화의 문제에서 점차 중요한 역할을 수행하고 있다.

(5) 재정경제부

남북한은 6·15 「남북공동선언」을 통해 “남북간의 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키기로” 합의하였다. 특히 우리 정부는 철도·도로연결, 개성공단 건설, 금강산 관광 활성화 등 3대 경협사업의 원활한 추진을 통해 화해·협력의 기초를 유지하는 한편, 경협관련 각종 제도 마련 등을 포함한 합의된 사항들을 성실히 이행함으로써 남북경협의 안정적인 추진기반을 강화하고 내외의 신뢰를 확보하는 데 중점을 두고 있다.¹² 이에 따라서 남북한 간에는 현재 남북경제협력추진위원회, 남북경제협력제도실무협의회, 남북원산지확인실무협의회, 남북청산결제실무협의, 남북철도·도로연결 실무협의회, 남북해운협력 실무접촉, 남북임진강수해방지 실무협의회 문서협의 등의 다양한 경제분야 회담이 개최되고 있다.

이러한 배경에서 우리 정부가 대북 및 통일정책을 추진하는 데 있어서 재정부의 역할이 점차 확대되고 있는 추세를 보이고 있다. 재정부에서는 부총리를 겸임하고 있는 장관, 차관, 차관보, 경제협력국의 지역협력과가 중심적인 역할을 수행하고 있다. 남북한간 경협이 다양화, 세분화, 전문화됨

¹¹ <<http://www.mnd.go.kr>> 참조.

¹² 통일부, 『통일백서 2004』, p. 75.

에 따라서 재경부는 타 부처와의 협력을 통해 남북경제회담에 임하고 있다.

(6) 국가정보원

우리 정부가 대북 및 통일정책을 추진하는 데 있어서 대외적으로 드러내지 않고 주요한 역할을 수행하는 기관이 국가정보원이다. 『정부조직법』 제2장(대통령), 제16조(국가정보원)는 ①국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄수사에 관한 사무를 담당하기 위하여 대통령 소속하에 국가정보원을 둔다. ②국가정보원의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정하고 있다. 따라서 국가정보원은 북한 및 국제관련 정세를 심도있게 분석하여 국정의 최고책임자인 대통령에게 보고하는 것을 주요 임무의 하나로 하는 주요한 국가기관이라고 할 수 있다.

국정원에서는 원장과 해외분야를 담당하고 있는 1차장, 북한분야를 담당하는 3차장 및 그 산하의 관련 부서들이 대북정책과 주변국 정책에 중요한 역할을 수행하고 있다.

(7) 국회와 정당

국회는 국민이 선출한 의원을 구성요소로 하는 합의체로서 입법·재정·기타 중요한 일반 국정에 결정적으로 참여하는 권능을 부여받은 기관이다. 따라서 국회는 정부의 대북 및 통일정책 추진에 필요한 법률안을 스스로 제출하여 입법하거나 정부가 제출한 법률안을 입법하고 관련 예산안을 심의·확정한다. 또한 국회는 정부의 대북 및 통일정책 수행과 관련하여 국무위원을 출석시켜 대정부 질의를 하고 정부의 정책수행 결과에 대해 국정감사 및 국정조사를 한다. 이러한 역할을 하는 국회는 선거를 통해 구성되고 선거에는 정당들이 참여한다. 이렇게 볼 때 국회와 정당도 대북 및 통일정책을 수행하는 데 있어서 중요한 행위자들이라고 할 수 있다.

국회에는 본회의에 부의(附議)하기에 앞서 그 소관에 속하는 의안·청원 등을 심사하기 위하여 17개 상임위원회가 설치되어 있다. 이 중에서 대북 및 통일정책과 관련된 업무를 중점적으로 수행하는 위원회가 통일외교

통상위원회이다. 통일외교통상위원회는 국회법 제36조 및 제37조 제1항 제5호의 규정에 의하여 통일부, 외교통상부 및 민주평화통일자문회의사무처에 속하는 법률안, 예산안·결산과 청원 등의 심사와 기타 법률에서 정하는 직무(국정감사 및 조사 등)를 행한다. 통일외교통상위원회 이외에 대북 및 통일정책 관련 업무를 부분적으로 수행하는 위원회는 국방부 소관 사항 및 국가안전보장회의의 사무에 관한 사항을 심의하는 국방위원회, 국가정보원과 정보 및 보안 업무부처의 소관정보 예산안과 결산심사에 관한 사항을 심의하는 정보위원회라고 할 수 있다.

한편 정당은 정치권력의 획득을 목표로 정견을 같이하는 사람들이 공통된 정책을 입각하여 일반적 이익을 증진시키고자 결합한 정치결사를 말한다. 2004년 8월 현재 우리나라의 중앙선거관리위원회에는 열린우리당, 한나라당, 민주노동당, 새천년민주당, 자유민주연합 등 14개 정당이 정식 등록되어 있다. 우리 나라 주요 정당들의 대북 및 통일정책 관련 강령이나 정강 및 2004년 4월 15일 실시된 17대 총선에서의 공약내용은 <표 2>와 같다.

김대중 대통령이 집권하던 시기인 2000년 4월 13일 실시된 16대 총선에서 집권당인 민주당이 115석, 제1 야당인 한나라당이 133석, 제2 야당인 자민련이 17석 등을 차지하여 여소야대의 국회가 형성되었다. 한편 17대 총선은 유권자가 지지하는 지역구 후보뿐만 아니라 정당에도 투표하는 1인 2표제로 노무현 대통령의 집권 기간 중인 2004년 4월 15일 실시되었다. 투표결과 여당인 열린우리당이 과반수를 넘는 152석, 제1 야당인 한나라당이 121석 등을 획득하여 그 동안 야대여소이었던 국회가 여대야소의 국회로 반전되었다. 민주노동당이 10석을 차지하여 제3당으로 부상한 반면, 민주당과 자민련은 소수정당으로 전락하였다. 17대 국회의 이와 같은 변화는 한나라당과 민주당의 노무현 대통령 탄핵에 대한 국민들의 반감, 한국사회의 민주화에 따라서 자유주의적 사고를 가진 신세대들의 유권자로의 편입 등 때문인 것으로 분석된다. 17대 의원들의 이념적 성향은 진보 44.5%, 보수 20.1%인 것으로 조사되었다.¹³

¹³ 『중앙일보』, 2004년 8월 31일.

〈표 2〉 주요 정당들의 대북 및 통일정책 관련 강령/
정강과 17대 총선공약 내용

	열린우리당	한나라당	민주노동당	새천년민주당	자유민주연합
창당일	2003. 11	1997. 11	2000. 1	2000. 1	1995. 3
이념적 성향	진보	중도보수	진보	중도진보	보수
당강령/ 정강	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 실질 협력의 증진과 군사적 신뢰 구축 실현 - 한반도 평화화와 남북 공동 번영 추구 - 자주적 방위역량의 확보와 적극적인 자외교 경제·통상외교 	<ul style="list-style-type: none"> - 호혜적 상호주의, 북핵 문제에 단호히 대처 - 남북합작 경제협력 모델 구축 - 국익 우선의 실용주의 외교, 한·미 동맹 중시 및 주변국들과의 다자간 안전보장체제 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가연합이나 연방제 방식의 통일, 동북아 협력안 - 보체제 구축, 국가보안법 등 냉전제도 청산, 남북한과 미국 3자간 평화협정 체결, - 주한 미군의 감군 및 완전 철수, 군사블록 참여 반대 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국과의 굳건한 동맹관계, 중·일·러와 안보협력 - 남북화해·협력, 평화공존, 확립 	<ul style="list-style-type: none"> - 자유민주체제를 토대로 한 평화통일 - 평화와 번영을 위한 능동적 외교
17대 총선공약	<p>‘평화와 번영의 한반도’</p> <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적 안보체제 구축·다자안보협력기구 추진, - 균형적 실용주의 외교·6자회담을 통한 북핵 문제의 평화적 해결·동북아 경제공동체 설립 - 한반도 평화체제 구축·남북경협·정상회담 정례화 	<ul style="list-style-type: none"> - 무조건적 북한의 핵무기 폐기 - 한·미 동맹 강화 - 북한 인권 문제 적극 대응, 남북 평화통일 시 건설 	<p>‘자주화, 반전평화, 한반도 평화실현’</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2012년까지 주한미군의 단계적 철수, - 이라크 파병부대 귀환, 신무기 도입 중단 - 남북한·미국 평화협정 체결, 남북개발은행 설립 	<ul style="list-style-type: none"> - 아·태지역의 한류(韓流)문화권·한상(韓商) 통상권 개발과 활성화 - 남북화해·협력 정책 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘선 안보, 후 통일’의 대북 정책, 북핵문제와 대북 지원정책의 연계, 남북경협의 활성화, 북한의 인권개선과 대북 지원 연계, - 한·미 안보협력체제, 동북아 다자안보협력체제 구축

<표 3> 16~17대 총선에서 각 정당의 의석수

정당	16대 총선(2000. 4. 13)						17대 총선(2004. 4. 15)						
	한나라당	민주당	자민련	민국당	신한국당	무소속	열린우리당	한나라당	민노당	민주당	자민련	국민통합 21	무소속
지역구 의석수	112	96	12	1	1	5	129	100	2	5	4	1	2
정당 비례 의석수	21	19	5	1			23	21	8	4	0	0	0
계	133	115	17	2	1	5	152	121	10	9	4	1	2

출처: 중앙선거관리위원회

나. 영리섹터: 민간기업

상기에서 언급된 공공섹터 이외에 오늘날 대북 및 통일정책에서 중요한 역할을 담당하고 있는 것이 영리섹터, 즉 북한과 교역을 하거나 경제협력 사업을 하고 있는 국내기업들이다.

남북교역은 상업적 거래와 위탁가공 및 비거래로 구성된다. 위탁가공교역은 남한에서 원·부자재의 전부 또는 일부를 북한에 반출하여 가공한 후 국내에 가공제품을 재반입하고 북측 거래상대방에게 일정액의 가공임을 지급하는 교역 형태이다. 그리고 비거래는 경수로 사업, 금강산 관광사업, 협력사업, KEDO 중유 제공, 대북 지원 등을 말한다. 1989년 남북교역이 시작된 초기에는 2,000만 달러에도 미치지 못하였던 교역규모가 2002년 6억 달러, 2003년 7억 달러에 이르게 됨으로써 1989년과 비교할 경우 교역규모는 38배 증가하였다. 이에 따라 2002년부터 남한이 중국에 이어 북한의 제2 교역상대로 부상하게 되었다. 상업적 거래와 위탁가공의 거래성교역만을 볼 때 2003년도 교역은 4억 867만 달러(남한의 반입 2억 8,908만 달러, 반출 1억 1,959만 달러)로서 남한이 1억 6,949만 달러의 적자를 보았다(<표 4> 참조).

<표 4> 남북거래성교역 현황

(단위: 천달러)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
남한의 반입	222,315	182,400	193,069	92,158	121,482	150,517	173,476	270,189	289,080
남한의 반출	53,441	55,384	60,020	51,531	67,553	89,202	62,837	72,770	119,590
합계	275,756	237,784	253,089	143,689	89,035	239,719	236,313	342,959	408,670
교역 수지	-168,874	-127,016	-133,049	-40,627	-53,929	-61,315	-110,639	-197,419	-169,490

출처: 통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2003~2004』(2003), p. 86 참조.

이러한 남북교역은 초기에 해외증개상을 통해 간접교역 형태로 진행되어 오다 1990년대 중반부터 한약재, 농산물, 위탁가공교역의 일부 품목을 중심으로 직접교역의 비율이 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 아직까지 통행·통신 제약에 따른 거래위험을 줄이기 위해 증개교역을 하는 경우가 많다. 2003년까지 481개 기업이 농림수산물, 섬유제품, 화학제품 등 588개 품목에서 남북교역에 참여하였다(<표 5> 참조).¹⁴

<표 5> 연도별 교역업체 및 품목변화 추이

연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
개(업체)	16	56	77	121	136	236	319	356	419	516	536	506	432	481
개(품목)	26	57	92	103	158	244	258	365	449	488	578	549	572	588

출처: <http://www.unikorea.go.kr/kr/unipds/unistatistics>

남북경제협력사업은 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 경제협력사업자 승인을 받은 이래 2003년 말까지 56건의 경제협력사업자 승인과 27건의 경제협력사업 승인이 이루어졌다. 1998년 이후 21

¹⁴ 통일부, 『통일백서 2004』, pp. 168~177.

건의 경제협력사업 승인이 있었으며 연도별 남북경제협력사업자와 협력사업 승인 현황은 <표 6>과 같다.

<표 6> 연도별 협력사업(자) 승인 현황

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	계
협력사업자	1			6	4	16	13	2	1	6	3	4	56건
협력사업				1		5	9	1	2	5	2	2	27건

출처: <http://www.unikorea.go.kr/data>.

다. 제3섹터: 국내 민간단체(NGO)

현재 NGO에 대한 개념이 국가마다 다양하지만 한국에서는 ‘공공성을 위해 자발적으로 결성한 시민단체’를 말한다. 한국 사회 내에는 정치, 경제, 사회, 문화 면에서 다양한 이슈들을 포괄적으로 다루는 NGO들이 있다. 이러한 NGO들이 현재 대북 인도적 지원과 남북간 사회문화 교류 및 북한 인권문제에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

북한이 대규모 홍수피해를 입은 1995년부터 2003년 말까지 대북 인도적 지원은 1조 28억원에 달하고, 이 중 NGO를 중심으로 하는 민간차원의 대북 지원이 34.4%인 3,448억 원이다. 국내 민간단체로부터 기탁받은 물품은 1997년 5월까지의 국제적십자연맹을 통해, 그 이후에는 대한적십자사를 통해 북한에 전달되었다. 김대중 대통령이 집권한 이후인 1999년부터는 대북지원 활성화 조치에 따라서 대북지원사업자로 지정된 민간단체도 독자창구로서 지원활동이 가능하게 되었다. 민간단체 독자창구는 1999년 10개 단체로 시작한 이래 꾸준히 증가하여 2003년 말 현재 「유진벨」, 「우리민족서로돕기운동」, 「굿네이버스」 등 31개 단체가 활발한 지원활동을 전개하고 있다. 대북지원의 내용도 초기의 식량 위주의 일회성 지원에서 농업개발·보건의료·취약계층 지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 발전하였으며, 지원품목도 농자재·농기구·전문의약품·의료기기 등으로 다양화되었다.

<표 7> 민간차원 대북지원 내역

기간	95.11 ~97. 5	97.6 ~97.7	97.8 ~97.10	98. 3	98.4 ~98.6	98.9 ~98.12	1999	2000	2001	2002	2003	계
규모 (억원)	39.7	75.7	81	2.8	130.9	141.6	223.6	421	844	641	847	3,448
주요 내역	식량, 담요, 라면, 양말	식량, 비료, 라면	식량, 식용유, 영양제	비료	식량, 식용유, 한우, 비료, 소금	식량, 소, 식용유, 설탕, 의약품	식량, 비료, 씨감자, 식용유, 라면	식량, 비료, 한우, 의약품, 농기계	식량, 비닐, 내의, 의약품, 농기계	동내의, 라면, 분유, 의약품, 비료	동내의, 모목, 한우, 종이, 의약품, 농기계	

출처: 통일부, 『통일백서 2004』, pp. 246~247 참조.

국내 NGO들은 또한 북한과 사회문화 분야에서의 교류협력 확대에도 크게 기여하고 있다. 남북관계의 교착으로 교류협력이 1991~97년 말까지 3건에 불과하였으나, 국민의 정부 출범이후 대북 포용정책 기조아래 사회문화교류는 양적으로 뿐만 아니라 내용면에서도 크게 진전되었다. 1998~2003년 기간 중 협력사업은 39건으로 증가하였고(<표 8> 참조), 내용면에서도 문화예술, 체육, 방송, 학술, 종교 등 다양한 분야로 확대되고 있으며, 여성·청년 등 다양한 계층으로 폭이 넓어지고 있다.¹⁵

<표 8> 연도별 사회문화협력사업(자) 승인 현황

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	계
협력사업자	2						1	7	7	9	4	6	15	51건
협력사업	2						1	5	5	4	6	6	13	42건

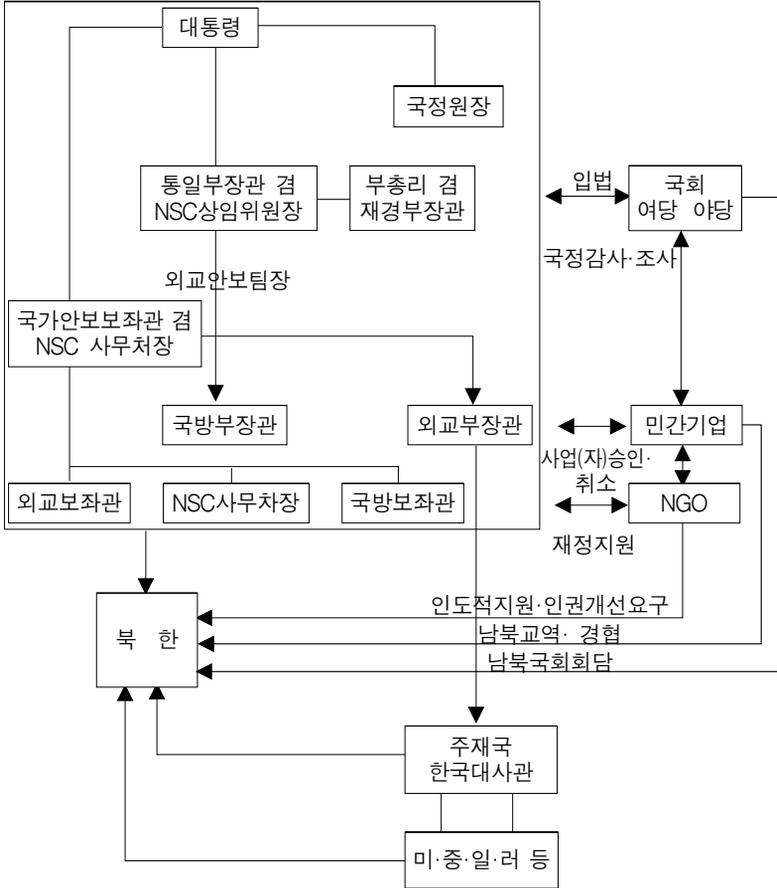
출처: <http://www.unikorea.go.kr/data>.

한편 북한 주민들의 인권상황은 매우 열악한 것으로 파악되고 있다. 따라서 국제적 차원에서 유엔인권위원회 등 국제인권기구와 개별국가 및 NGO 등에 의해 북한 인권문제가 활발히 제기되고 있을 뿐만 아니라, 국내의 인권 NGO인 「북한인권시민연합」, 「북한의 민주주의와 인권 실현을 위

¹⁵ 통일부, 『통일백서 2003』, pp. 206~209.

한 네트워크」(약칭 「북한민주화네트워크」) 및 「북한인권개선본부」 등의 단체도 북한 인권에 대한 문제 제기와 그 개선을 위한 활동을 활발히 추진하고 있다.

<그림 1> 참여정부의 대북·통일정책 추진체계



Ⅲ. 거버넌스 행위주체들의 통일정책 추진실태

1. 정부의 통일정책

가. 평화변영정책의 개관

(1) 평화변영정책의 정의와 배경

역대 행정부가 통일문제에 초점을 맞춘 통일정책을 표방한 것과 달리 참여정부의 통일정책은 통일문제뿐만 아니라 외교와 안보정책 전반을 포괄하는 광범위한 의미의 ‘평화변영정책’을 표방하고 있다. 평화변영정책의 기본 목표와 취지는 노무현 대통령의 다음 취임사 구절에 잘 나타나 있다.¹⁶

진정한 동북아 시대를 열자면 먼저 한반도에 평화가 제도적으로 정착되어야 합니다. 한반도가 지구상의 마지막 냉전지대로 남은 것은 20세기의 불행한 유산입니다. 그런 한반도가 21세기에는 세계를 향해 평화를 발신하는 평화지대로 바뀌어야 합니다. 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 동북아의 평화로운 관문으로 새롭게 태어나야 합니다. 부산에서 파리행 기차표를 사서 평양, 신의주, 중국, 몽골, 러시아를 거쳐 유럽의 한복판에 도착하는 날을 앞당겨야 합니다.

평화변영정책은 한반도 평화증진과 남북공동번영이라는 목표를 달성해서 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전 전략이자 노무현 대통령의 전략적 구상이다.¹⁷ 평화변영정책은 갈등과 대립으로 점철되어 온 한반도를 동북아 평화와 번영의 중심으로 만들어 나감으로써 이 지역의 안정과 번영에도 기여한다는 역사인식에 기초하고 있다. 구체적으로, 북핵문제를 비롯한 한반도의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 일차적인 목표를 두면서 중장기적으로는 항구적인 평화체제를 구축하면서 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의

¹⁶ 『노무현 대통령 취임사』, 2003년 2월 25일.

¹⁷ 『참여정부의 평화변영정책』 (서울: 통일부, 2003. 3.), p. 1.

평화변영을 위한 협력체 창설을 주도하겠다는 구상을 갖고 있다.¹⁸

평화변영정책의 탄생에는 다음과 같은 몇 가지 요인이 그 배경이 되었다.¹⁹ 첫째, 한국전쟁 이후의 국가재건 노력에 힘입어 성취한 경제발전과 경제적 역량확대에 부응하는 정치적 민주화, 기술발전에 따른 정보화 등을 바탕으로 변화된 국내외의 여건, 즉 과거에 비교할 수 없을 정도로 높아진 한국의 국가적 위상과 우리 국민들의 자신감이 중요한 배경이다. 높아진 국가위상과 국민적 자신감은 남북한의 평화체제 구축과 평화변영의 동북아 시대를 열어가는 데 있어서 우리가 주도적인 역할을 할 수 있는 공간을 확대함으로써 평화변영정책의 추진을 가능하게 만든 것이다.

둘째, 2000년 남북정상회담과 6·15 공동선언으로 대표되는 김대중 정부의 햇볕정책이 이룩해 놓은 성과를 바탕으로 남북관계를 한 차원 더 높게 발전시킬 수 있는 여건이 성숙되었다는 사실이다. 남북정상회담 이후 남북간의 화해협력 노력이 가속화되어 왔고, 이에 따라 한반도를 중심으로 한 동북아 경제발전의 가능성과 잠재성에 대한 국제사회의 관심이 지속적으로 확대되어 온 것이 중요한 외적 여건이 되었다는 것이다. 북한 역시 경제특구를 확대하는 노력과 7·1 경제관리개선조치를 취하는 등 나름대로 실용주의적인 변화를 모색함으로써 평화변영정책을 매개로 한 남북경제의 공동발전과 변영을 모색할 수 있는 남북한 차원의 여건도 마련된 것으로 본다.

셋째, 북핵문제에서 잘 알 수 있듯이, 한반도 문제가 점점 더 국제화되어 가는 추세라는 인식에 바탕을 두고서, 이런 추세에 적절히 대응하기 위해서는 대북정책 역시 적어도 동북아 차원을 고려하는 국제화의 행보를 해야 한다는 정책적 필요성이 또 하나의 배경이 되었다. 서독의 동방정책이 동독과의 쌍무적 관계보다는 유럽차원의 안정적 냉전 상황 관리라는 국제적 협력을 중요시했다는 사실도 중요한 고려요인이었다.

넷째, 오늘날 안보와 경제 양측 면에서 다자주의와 다자협력이 강화되는

¹⁸ 『통일백서 2004』, p. 24.

¹⁹ 위의 책, pp. 25~27.

추세에 있다는 사실이다. 특히 동북아에서는 경제분야의 다자협력이 이미 크게 활성화되어 있는 반면, 안보분야의 다국적 협조도 점차 그 노력을 확대해 나가고 있는 상황이다. 따라서 이러한 다자주의적 흐름에 적절하게 대처해야 할 필요성도 평화변영정책 탄생의 중요한 배경이었다.

이상의 네 가지 요인이 평화변영정책의 탄생 배경을 포괄적이고 원론적인 구도에서 논한 것이라면, 다음과 같은 두 가지 요소는 보다 구체적이고 실천적인 차원에서 평화변영정책이 탄생한 배경이라고 볼 수 있다.²⁰

첫째, 북핵문제가 한반도에 내재되어 있는 갈등과 분쟁의 가능성을 재확인하게 만든 계기가 된 만큼, 한반도를 평화와 번영의 지역으로 거듭나게 하기 위한 보다 구체적인 전략적 구상이 필요했기 때문이다. 즉 한반도에서 평화를 발전시킬 수 있는 기본적인 경로와 추진원칙 그리고 한국이 동북아시아의 주도자로 나설 수 있는 현실적인 전략을 제시할 필요성이 제기된 것이다.

둘째, 기존의 햇볕정책, 즉 대북 화해협력정책을 내용적인 면에서나 형식적인 면에서 보완, 발전시킬 수 있는 대안이 필요했기 때문이다. 특히 햇볕정책이 안보를 소홀히 했다는 비판을 의식해서, 안보적 측면(평화)과 경제적 측면(번영)의 균형적인 면을 강조함으로써 대내외적으로 지지기반의 폭넓은 확보가 가능한 대북정책 구상을 만들어야 한다는 의지의 표현인 것이다.

(2) 평화변영정책의 목표와 원칙

평화변영정책의 목표는 안보증진과 경제번영이라는 두 축으로 이뤄졌다고 요약할 수 있다. 안보증진의 대상은 일차적으로 한반도에 초점이 맞춰져 있다. 즉 북핵문제를 비롯한 주요 안보현안을 해결한 바탕위에서 남북한간의 실질적인 협력에 발맞추어 군사적 신뢰를 구축하고 군축을 추진함으로써 현재의 정전체제를 평화체제로 전환시키겠다는 것이다. 안보증진의 우선대상이 한반도이긴 하지만 동북아의 경제적 공동번영을 추진하는

²⁰ 『참여정부의 평화변영정책』, p. 2.

과정에서 안보대화의 국제화, 다자화에 부응하는 동북아 차원의 안보증진에도 관심을 기울일 것으로 전망된다. 한반도에서 확고한 평화가 정착되면 한반도가 지니고 있는 무한한 성장 잠재력을 구현할 수 있는 기틀을 마련하게 될 것이고, 이는 평화변영정책의 두번째 목표인 동북아 경제중심으로 나아가는 토대가 될 것으로 파악하고 있다.²¹

평화변영정책의 두번째 목표인 경제변영은 남북한간의 공동변영을 추구하면서 그와 동시에 동북아의 공동변영을 위한 야심적인 정책방안들을 주도해 나가는 것이다. 한반도라는 틀에만 안주하지 않고 보다 시야를 넓게 가져서 적어도 동북아 차원에서 공동변영을 지향해 나가야 한다는 것이다. 이는 한반도가 역사적, 지정학적으로 볼 때, 정치, 경제 등 모든 면에서 대륙과 해양을 연결하는 교량역할을 할 수 있으며, 아시아와 세계의 ‘중추국가’(Hub State)로서 도약할 수 있는 무한한 가능성을 갖고 있다는 인식에 기초하고 있다.²² 즉 평화변영정책은 남북 모두의 이익을 창출하고 확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나가면서 중장기적으로 남북경제공동체를 건설하고, 이를 통해서 동북아 이웃국가들의 변영에도 기여하고자 하는 것이다.²³

평화변영정책의 추진원칙은 노무현 대통령의 다음 취임사 구절에 잘 나타나 있다. “저는 한반도 평화증진과 공동변영을 목표로 하는 ‘평화변영정책’을 몇 가지 원칙을 가지고 추진해 나가겠습니다. 첫째, 모든 현안은 대화를 통해 풀도록 하겠습니다. 둘째, 상호신뢰를 우선하고 호혜주의를 실천해 나가겠습니다. 셋째, 남북 당사자원칙에 기초해 원활한 국제협력을 추구하겠습니다. 넷째, 대내외적 투명성을 높이고 국민 참여를 확대하며 초당적 협력을 얻겠습니다. 국민과 함께하는 ‘평화변영정책’이 되도록 하겠습니다.”²⁴

²¹ 『통일백서 2004』, pp. 27~28.

²² 『참여정부의 평화변영정책』, p. 4.

²³ 『통일백서 2004』, p. 28.

²⁴ 『노무현 대통령 취임사』.

(3) 평화변영정책의 추진전략과 특징

평화변영정책의 추진전략은 세 가지로서 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 한반도에 평화체제를 구축하며 동북아 경제의 중심 국가를 건설한다는 것이다. 이 가운데 북핵문제의 평화적 해결은 참여정부가 가장 우선순위를 두고 실천하는 전략이라는 점에서 나머지 두 추진전략을 실천하기 위한 선결요건의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 또한 평화변영정책은 다음과 같은 4가지의 특징과 의의를 갖고 있다: ①통일, 외교, 안보를 포괄함, ②정책의 투명성을 강조함, ③햇볕정책의 보완 차원에서 군비통제를 중시함, ④햇볕정책의 계승 차원에서 평화체제 구축을 지향함.

나. 참여정부의 남북대화

참여정부에서 남북간의 대화와 접촉은 북핵문제 해결을 위한 6자회담, 장관급회담, 장성급회담 및 경제관련 실무회담 등 다양한 경로를 통해 진행되었다. 이 가운데 참여정부가 가장 심혈을 기울였던 회담은 역시 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 틀 안에서 벌어진 다자간 및 남북한 양자간의 회담과 접촉이었을 것이다.

(1) 북핵문제 해결을 위한 6자회담

6자회담은 2003년 4월의 베이징 3자회담을 모태로 해서 같은 해 8월 첫 회의가 열린 이래 2004년 6월까지 세 차례의 전체회담이 열렸다. 지금까지 6자회담은 다음과 같은 몇 가지 의미 있는 성과를 도출해내었다.

첫째, 공동발표문 초안도 만들지 못한 채 의장이 구두로 협의내용을 요약해 발표했던 1차 회담 때와 달리, 제2차 회담에서는 의장성명이라는 다소 진전된 회담 마무리 형식을 채택함으로써, 참가국들이 6자회담에 상당한 비중을 두고 진지한 자세로 회담에 임하고 있다는 사실을 입증했다. 또한 6자회담이 긍정적인 결과를 생산해 낼 수 있다는 가능성도 보여주었다.

둘째, 제2차 회담에서부터 차기 회담의 개최시기와 장소에 합의하기 시작한 것도 회담의 연속성 유지 차원에서 결실로 꼽을 수 있다. 의장성명에

서 차기 회담의 시기와 장소를 명시함으로써 제1차 회담이후 6개월 이상을 소비했던 사태를 반복하지 않을 수 있게 되었고, 유사한 약속이 3차 회담에서도 합의되었다.

셋째, 본회담을 준비하고 연결고리 역할을 하게 될 실무그룹이 3차 회담 준비과정에서부터 가동을 했다. 6차회담의 실무그룹은 아세안지역포럼(ARF)의 ‘회기간 회의’(Inter-Sessional Support Group Meeting)와 같이 전문가들이 차기 본회담에서 논의할 안건을 구체적으로 정리하고 대강의 토의방향을 정해서 본회담에 보고하는 기능을 할 수 있을 것이다.

이런 성과를 바탕으로 이제 북핵문제가 총론차원의 논의에서 각론차원의 세부적이고 실무적인 차원으로 전환되었고, 조만간 커다란 성과가 있을 것이라고 보는 견해가 있는 것이 사실이다. 그러나 다음과 같은 몇 가지 이유에서 6차회담의 전망은 매우 불투명하다.

첫째, 지금까지의 회담에서 고농축우라늄(HEU) 프로그램의 존재여부, 핵 폐기의 단계와 기간, 북한에게 평화적 핵 이용 권한을 부여할지의 문제 등 근본적이고 핵심적인 현안들에 대해서 이견만 노출되었을 뿐 구체적인 협의를 진행시키지 못했다.

둘째, 회담 참가국의 수가 많으면 많을수록 합의를 이루기가 어려워진다. 북한과 미국이 제네바 기본합의를 만드는데 17개월 이상이 소요되었음을 상기할 필요가 있다.

셋째, 6차회담에서 추구하는 목표가 10년 전 제네바 기본합의 때보다 훨씬 광범위하고 어렵다는 점도 문제이다. 10년 전에는 북한의 핵 활동을 동결시키는 것이 초점이었지만, 이번에는 동결 이외에 핵무기 해체와 관련 시설의 완전 폐쇄 그리고 새로이 발견된 HEU 프로그램도 다뤄야 한다. 6차회담의 의제가 훨씬 많고 개별 의제의 중량감도 높아졌기 때문에 회담 진행 차원에서만 보더라도 많은 시간이 걸릴 수밖에 없다.

넷째, 북한이 수용해야 하는 검증의 수위가 매우 높아졌다. 제네바 기본 합의에서는 과거 핵 의혹은 남겨둔 채 주요 핵시설을 동결하고 이를 확인하는 사찰만 받으면 되었지만 이번에는 북한의 핵 의혹을 뿌리 채 뽑는 광

범위하고 최종적인 사찰이 필요하다. 북한과 같은 불량국가에게 더 이상 속을 수 없다는 결의가 매우 강하기 때문에 국제사회는 북한에 대해 가급적 고강도의 사찰을 실시하려 할 것이다. 물론 사찰의 수위가 높아질수록 폐쇄체제인 북한이 받아들이기 어렵기 때문에 협상의 타결 가능성은 그만큼 낮아지게 된다.

마지막으로, 시간이 지날수록 북한의 핵 능력이 축적되면서 위기상황으로 치닫게 된다는 점이다. 북한은 이미 8,000여개의 폐연료봉에 대한 재처리를 완료했다고 공언하고 있고, 5MWe 원자로를 재가동하고 있는 상태이다. 따라서 어느 정도 시간이 지나도 협상에 성과가 없으면 더 이상 북한의 핵 능력 축적을 그대로 방치할 수 없다는 강경론이 대두되면서 협상을 포기해야 한다는 압력이 거세어질 가능성이 높다.

이와 같은 점들을 고려할 때, 앞으로 6자회담이 계속 진행된다 하더라도 조만간 손에 잡히는 가시적인 성과를 거두기는 쉽지 않을 것이다.

(2) 기타 남북대화

김대중 정부의 햇볕정책에 바탕을 둔 대북 화해협력 기조를 유지하고 있는 참여정부에서의 남북대화도 상당히 활발하게 진행되었다. 2000년 남북한 정상회담이 개최된 후 이뤄진 남북간의 공식적인 회담은 2000년에 27회, 2001년 8회, 2002년 33회, 2003년 38회, 2004년 6월 초까지 17회 등 모두 123회에 달했다. 이 과정에서 장관급회담을 정점으로 남북경제협력 추진위원회와 각종 경제 실무회담이 진행되었고, 이산가족 문제 등 인도적 문제 해결을 위한 적십자회담과 이산가족면회도 지속되었다. 아테네 올림픽에 공동입장 하는 등 체육분야의 공동 협력 문제를 논의하는 체육회담도 이뤄졌다.

경제분야에서 중요한 성과는 2003년 8월 20일 남북간의 4대 경협합의서가 발효되었다는 것과 개성공단 사업이 본격적으로 추진되기 시작했다는 점이다. 4대 경협합의서는 투자보장 합의서, 이종과세방지 합의서, 상사분쟁 해결절차 합의서 및 청산결제 합의서를 말한다. 4대 경협합의서는 남북

간에 적용될 경제협력분야 최초의 제도적 장치일 뿐만 아니라 남북경협을 더욱 진전시킬 수 있는 발판을 마련했다는 평가를 받고 있다.

투자보장 합의를 통해서 남한 기업이 북한에 투자하는 데서 올 수 있는 여러 가지 위험을 제거함으로써 대북 투자를 보다 활성화하는 효과를 기대할 수 있고, 이중과세방지 합의서에 따라 남북한 기업의 조세부담을 경감시키고 수익을 증대할 수 있을 것이라는 평가가 있다. 상사분재 해결 절차 합의서는 남북한 기업간에 발생할 수 있는 각종 분쟁을 신속하고 원만하게 처리할 것으로, 청산결제 합의서는 제3국을 경유하는 대금결제에 따른 번거로움과 부대비용을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

2000년 8월 남북간에 합의되었던 개성공단 건설사업은 2003년 6월 참여 정부 하에서 착공식을 거행했고, 입주를 신청한 134개 기업 가운데 15개 업체가 선정되었다. 개성공단 건설사업을 차질 없이 추진한다는 것은 참여 정부의 중요한 대북 정책목표의 하나이다. 금강산 관광사업도 초기의 기대와 달리 여러 가지 어려움을 겪었지만, 2003년 2월 육로관광을 개시함으로써 사업의 재도약과 활성화의 계기를 마련하려고 힘쓰고 있다.

특히 2004년 6월 초에는 남북경제협력추진위원회 제9차 회의가 개최되어 남북간의 경제협력사업 전반에 대한 이행상황과 미비점을 점검하고 향후 남북경협사업의 토대가 될 수 있는 몇 가지 중요한 합의를 도출해 내었다. 먼저 개성공단과 관련해서, 양측은 6월 말까지 부지조성을 완공하고 관리기관을 구성하며 하반기에 기업의 입주 및 제품 생산이라는 시간표에 따라 전력과 통신 공급 등 공단의 기반을 구축하기로 재확인했다. 이에 따라, 2004년 9월까지 1만5천kW의 전기가 배전방식으로 공급되며 통신은 문산, 개성 전신전화국, 개성공단 통신센터 사이에 전송로를 연결해 운용하기로 했다.

둘째, 2004년 10월부터 경의선과 동해선 도로를 개통하기로 합의함에 따라 차량으로 편리하게 북한을 방문할 수 있게 될 것으로 보이며, 자가용을 타고 금강산을 관광할 수 있는 날도 곧 맞이할 수 있다는 전망도 나오고 있다. 다만 도로를 개통하기 위해서는 군사분계선을 넘어야 한다는 점에서

남북 군당국간에 군사적 보장방안에 대한 논의가 추가로 필요하고, 차량 주행시의 안전보장과 사고 발생시의 협력 등도 별도로 합의해야 한다. 철도의 경우 2004년 10월 시험운행을 실시하고 2005년 말에는 남북간에 연결된 구간에서 본격적인 운행이 이뤄질 수 있을 것으로 보인다. 그러나 동해선의 경우, 남측구간의 노반공사가 18.5%에 그치고 있어 완전개통에는 다소 시일이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 그 동안 제3국을 경유해 남북간 경제협력을 추진해오던 사업자들에게 편의를 제공하기 위해서 빠른 시일 내에 경협협회사무소를 설치·운영한다는 데도 원칙적으로 합의했다.

이밖에도 3·1절 민족대회, 평양 실내체육관 개관 행사, 8·15 남북공동행사, 평양 노래자랑 등 다채로운 행사가 벌어졌다. 남북교류협력의 규모가 증가하자 2003년 2월부터 도라산 역에 임시출입사무소를 설치, 같은 해 11월부터 정식으로 업무를 시작했다. 한편 남북한은 2004년 6월 5일 남북해운합의서 및 부속합의서에 서명했다. 두 합의서에 따라, 북한은 남포, 해주, 고성, 원산, 흥남, 청진, 나진 등 7개 항구를, 남한은 인천, 군산, 여수, 부산, 울산, 포항 및 속초 항구를 상대방 선박에 개방하고 이에 필요한 항로를 개설하기로 했다.

평화번영정책의 중요한 화두는 안보를 소홀히 했다고 비판받는 햇볕정책의 오류를 범하지 않는 것이다. 이런 점에서 볼 때, 2004년 남북간에 장성급회담이 진행되어 초보적인 군사적 신뢰구축에 합의했다는 것은 그 자체로 의의를 갖는 것으로 평가할 수 있다. 장성급회담은 2004년 2월 개최된 제13차 남북장관급회담에서 한반도의 군사적 긴장완화를 위한 쌍방 군사당국자회담을 조속히 개최한다는 데 합의함으로써 그 계기가 마련되었고, 5월에 열린 제14차 남북장관급회담에서도 장성급회담 개최 원칙이 재확인되었다.

이를 토대로, 2004년 5월 26일 북측의 금강산초대소에서 제1차 남북 장성급군사회담이 열렸고, 6월 3일에는 남측의 설악산에서 제2차 회담이 개최되었다. 제2차 장성급회담에서는 남북 경비합정간에 공용주파수를 설정

해서 운영하고, 경비함간에 시각신호를 제정해서 활용하며, NLL 해상에서 중국어선의 불법어로 행위를 단속하는 데 관련된 정보를 교환하기로 했다. 또한 군사분계선 일대에서 일체의 선전행위를 중지하기로 했다. 6월 10일 개성에서 열린 장성급회담 실무접촉에서는 군사분계선에서 일체의 선전방송을 중단하고 이에 관련된 각종 시각적 게시물을 철거할 것과 종교시설을 상대측에서 볼 수 없게 가리기로 합의했으며, 불법조업을 하는 선박에 대한 정보를 서해지구 통신선로를 통해 매일 교환기로 하는 등 구체적인 이행사항을 담은 부속합의서를 채택했다. 장성급회담의 이와 같은 합의는 남북간에 군사적 긴장완화가 급속하게 진행될 수 있다는 희망을 만들어냈고, 이런 맥락에서, 이해찬 총리후보는 6월 25일 총리인준 청문회에서 “장성급 회담을 더 자주 하고 충분히 대화 하다보면 민족이 함께 할 수 있는 군축의 방향까지 논의할 수 있는 가능성도 있다”고 전망하기도 했다.

한편 7월 14일 북한 경비정이 14분간 NLL을 침범, 우리측 함정이 경고 사격을 해서 격퇴시키는 과정에서 해군 작전사령관이 북한함정의 위장 송신 사실을 보고하지 않은 사실이 밝혀졌다. 이 사건을 처리하는 과정에서 국방부 장관이 사임하고 합동참모본부 정보본부장이 자진 전역했으며 장성 2명과 영관급 장교 3명이 경고를 받았다. 특히 북한은 NLL을 침범하고도 중국어선이라고 우리측에 거짓으로 통보하는 등 치밀하고 계획적인 면을 보였다.²⁵ 북한은 2004년 들어서만 7월까지 모두 16차례나 NLL을 위반했고, 2003년에는 23차례나 침범했다. 평균 2주일에 한번 꼴로 NLL을 침범하고 있는 것이다. 7월 14일의 침범으로 남한 내에서 큰 문제가 일어나고 있는 데도 불구하고 7월 21일 소형 경비정과 어선이 또 다시 NLL을 침범했다.

우리 국방부는 이번 NLL 침범과 관련한 보고누락 사건이 발생한 배경으로 일선 지휘관의 남북장성급회담 합의정신에 대한 이해부족과 예상될 수 있는 상황에 대한 대비 부족 등을 지적했다.²⁶ 장성급회담 합의 이후

²⁵ 『중앙일보』, 2004년 7월 20일.

²⁶ 『연합뉴스』, 2004년 7월 25일

북측이 중국어선 단속을 빌미로 NLL을 월선, 경고사격을 유도하는 상황이 예상됐음에도 합의정신에 대한 인식과 훈련 부족으로 유사시 대응이 미숙했다는 판단을 하고 있는 것이다. 이에 따라 국방부는 지휘관들에 대해 장성급회담의 합의정신을 다시 상기시키고 북한 합정의 도발에 대한 상황별 대응, 상황전파 및 보고체계 점검 등 종합 모의훈련을 실시할 계획인 것으로 알려졌다.

그러나 이번 사태는 북한과 군사문제를 합의·이행한다는 것이 상당한 위협을 수반하는 일이라는 교훈을 우리에게 주기도 했다. 북한이 장성급회담에서 합의한 합정간 의사통신 수단을 이용해서 거짓 통보한 것은 남한 해군을 교란하면서 NLL을 침범하기 위해서 남북간의 합의사항을 악용한 것이기 때문이다. 이번 사태는 과연 북한이 남북군사회담에 진실하게 임하고 있는가를 묻게 만드는 계기가 되기도 했다. DMZ 근처의 선전수단을 철거하기로 한 합의도 남한은 제2단계 철거작업까지 마쳤지만 북한은 제1단계 철거작업도 끝내지 않고 관련 협의에도 응하지 않아서 국방부는 제3단계 작업을 시작하지 못하고 있다고 밝혔다.²⁷

한편, 2004년 7월을 고비로 남북관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 사건이 발생하고 있다. 첫째, 김일성 사망 10주기를 추모하기 위한 남한 방북단의 평양방문을 정부가 허가하지 않음으로써 북한 당국이 크게 자극받은 것으로 보인다. 둘째, 2004년 7월 하순 북한을 탈출, 중국을 경유해서 그 동안 동남아의 제3국에 머물던 탈북자 468명이 한꺼번에 대거 남한으로 입국했고, 북한은 이에 대해 남한의 납치극이라고 강렬하게 비난했다. 셋째, 미국 하원이 7월 21일 「2004 북한인권 법안」을 통과시킨 것이다.

북한 인권법안은 북한 주민들의 인권보호를 목적으로 북한주민들에 대한 인도주의적 지원과 탈북자들의 인권보호 방안을 구체적으로 규정했는데, 법안의 구체적인 목적은 다음과 같다: ①북한내 기본적인 인권의 보호와 존중, ②탈북자들의 어려움에 대한 지속적인 인도주의적 해결 촉진,

²⁷ 『동아일보』, 2004년 7월 22일.

③북한내 인도주의적 지원 제공의 투명성과 접근성, 감시도 향상, ④북한 안팎으로의 자유로운 정보 흐름 촉진, ⑤민주적인 정부체제 하에서 한반도의 평화적 통일을 위한 진전을 가속화 하는 것 등.

2. 국회 및 정당의 역할

가. 참여정부 1기²⁸ 국회의 특성과 여야간 정책공조

(1) 국회의 특성

참여정부의 정책추진을 둘러싸고 있는 정치적 지형은 16대 총선을 통해 형성된 다당제에 기초하여 여소야대의 정당체계에 기반을 두고 있었다. 새천년민주당은 정권재창출에 성공하였지만 원내 소수당에 불과하였고, 야권은 자민련이 교섭단체의 지위를 갖는 정당요건을 갖추지 못한 군소정당으로 전락된 채 거대야당인 한나라당에 의해 대표되고 있었다. 따라서 참여정부가 국정을 원활하게 추진하기 위해서는 야당의 협조가 절대적으로 필요한 실정이었다.

<표 9> 제16대 국회 후반기 각당의 의석분포 현황(2003.6.14 현재)

총원	재적의원	민주당	한나라당	자민련	기 타 (소수정당 및 무소속)
273	263	112	132	14	5

그러나 참여정부의 정책결정에 영향을 미치는 정당들의 이념적 성향은 이전의 다른 어느 시기보다도 간격이 넓게 존재하는 것으로 나타났다. 이념적 간격이 넓다고 하는 것은 그만큼 대화와 타협의 여지가 좁다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 참여정부는 이전의 역대정부와는 달리 취약

²⁸ 참여정부 1기는 노무현 대통령이 취임한 2003년 2월 25일부터 17대 총선이 실시된 2004년 4월 15일까지의 시기이다.

한 정치적 기반을 타개하기 위하여 인위적인 정계개편은 시도하지 않는다는 입장을 견지하였다. 따라서 참여정부가 국정운영을 원활하게 추진하기 위해서는 정부와 여당이 야당을 설득하여 협력을 확보한다는 전략을 통해 해결한다는 입장을 선택하였다. 그러나 참여정부는 오랫동안 국정운영의 시스템으로 도입하여 왔던 당정협조체제를 통한 정책추진방식을 지양한다는 방침 하에 당정분리를 강조하면서 정부와 집권당이 각기 자율적으로 국정운영에 참여한다는 원칙을 적용하여 왔다. 집권세력이 분점정부와 소수정당에 의존하고 있으면서도 양자를 분리하여 운영하겠다는 입장은 정책추진력의 저하를 초래할 수밖에 없었다.

참여정부의 집권은 집권세력 내부의 국정운영시스템의 변화뿐만 아니라 한국정치의 전체적인 지형을 새로운 형태로 바꾸려는 환경을 조성해 주었다. 새로운 정치권력의 주체로 부상한 노무현 대통령은 현재의 지역정당구도에 의존하고 있는 정당체제가 한국정치 및 국가발전을 저해하는 근본원인으로 간주하였다. 따라서 지역정당체제의 타파를 정치개혁의 핵심적 요체로 강조하고 있었다. 이 같은 국정책임자의 정당관은 참여정부시대의 정당체제의 불안정을 초래하면서 정책정당으로서의 역할을 경시하는 분위기를 형성해 주었다.

특히 책임정치를 구현하는 집권당의 분열사태는 참여정부의 정책운영능력의 저하를 초래하여 정국운영의 주도권마저 상실하면서 정국혼란을 야기하는 상황이 연출되는 문제점을 낳고 있었다. 이와 같이 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하면서 정국을 주도하는 집권세력의 기반약화는 정책추진력의 저하뿐만 아니라 정국불안정의 원인으로 작용할 가능성이 전망되어 왔다.

(2) 여야간 정책공조

참여정부 1기의 정당간 관계의 특성은 집권당의 분열과 이에 따른 여야 정책공조의 혼선으로 설명될 수 있다. 집권당인 새천년민주당(이하 민주당)은 원내에서 소수당에 불과하였을 뿐만 아니라 당정분리로 인하여 집권

당으로서의 권위와 역할이 크게 제한된 상황에 처하게 되었다. 당정분리로 인하여 대통령과 민주당이 독자적으로 움직였기 때문에 정당간 정책협력을 위한 구심점도 찾지 못하였다. 오히려 민주당은 집권당으로서의 위상확립보다는 소멸단계를 걷게 되었다는 것이다. 다시 말하면 민주당은 여당으로서의 역할보다는 국민의 정부를 계승한 소수당으로서의 명맥을 유지하였다고 할 수 있다. 국회 내 정당간 정책협력 관련, 몇몇 주요 사안별로 분석해 보면 다음과 같다.

(가) 북한 핵문제

북핵문제에 대하여 여야 정당간의 인식 차가 컸음에도 불구하고 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위하여 국회차원의 공동노력을 추진하려는 분위기가 성숙되어갔다. 북핵문제와 관련하여 국제적 차원의 협력을 위한 국회대표단을 구성하고 이를 통하여 의원외교를 전개한다든가 국회 내에 당파를 초월한 정책협의기구 설치 합의도출²⁹등 일련의 여야 협력을 위한 국회차원의 노력이 진행되어나갔다. 또한 민주당과 한나라당은 북핵문제를 해결하기 위하여 남북국회회담을 공식 제의하기도 하였다.³⁰ 한나라당의 하승봉 최고위원은 안보위기 타개를 위하여 국회차원에서 한반도 평화를 위한 특별위원회의 구성을 여당 측에게 제의하였으며, 이에 따라 여야 총무들은 국회 내에 북핵 관련 초당적 기구를 설치하여 북핵문제를 포함하여 남북문제와 안보현안 등에 대해 초당적으로 협력해 나갈 수 있는 방안을 구체적으로 논의하였다.³¹ 특히 여야 의원들은 국회 내에 설치된 협의기구의 ‘북핵 관련 대정부 권고사항’을 통하여 정부에 공동의견을 전달하였다.³² 여기에서 여야 의원의 공히 핵문제 관련 정부의 대북, 대미자세에 대한 우려를 전달한 것은 의미하는 바가 크다. 이 협의기구를 통하여 여야 의원들은 대통령과 통일부 장관이 미·북간의 중재적 역할을 자임하고 나서

²⁹ 『연합뉴스』, 2003년 3월 26일.

³⁰ 『연합뉴스』, 2003년 4월 4일.

³¹ 『연합뉴스』, 2003년 6월 12일.

³² 『연합뉴스』, 2003년 3월 28일.

는 것은 우리의 대북·대미 영향력을 오히려 최소화시킬 수 있다는 우려를 제기하고 나선 것이다. 이러한 입장은 북핵문제 대처 관련 한나라당의 공식입장과 궤를 같이하는 것이었다. 한나라당은 북핵문제에 대해 정부가 처음부터 당사자가 아니라 미·북간의 문제라는 제3자적 입장을 취하였다. 한나라당은 노무현 대통령도 미·북간의 중재를 서겠다고 말했다면서 우리가 배제된 것은 이같이 북핵문제에 대한 정부의 기본입장이 잘못된 데 따른 자업자득이므로 기본입장에서부터 재정립되어야 한다는 입장을 보였던 것이다.

이와 같은 여야 정책협력 사실에 대하여 당시 국회의장이었던 박관용 의원(한나라당)은 “북핵문제를 지혜롭게 수습하고 전 국민이 동의할 수 있는 방안을 마련하기 위해 입법부에서 권고안을 마련한 것으로 현정사상 처음”³³이라고 말함으로써 국회 내의 정당간 정책협력 노력의 중요성을 강조하고 나섰다. 그럼에도 불구하고 여야간 정책협력은 북핵문제에 대한 정부 여당과 야당간의 뚜렷한 인식차로 인하여 원론적 차원의 협력수준을 넘지 못하였다. 노무현 당선자는 대통령 취임에 앞서 “국가적 운명이 걸린 대외 문제나 통일안보정책 등에 대해서는 사전조율을 하면서 초당적 협력을 구하겠”다고 약속하였지만 다수당인 한나라당과 정부 간의 인식 차는 너무나 컸다. 참여정부는 북핵위기에 대하여 비교적 낙관적인 시각을 지니고 있었던 데 비하여 다수당인 한나라당은 제2차 북핵위기를 심각한 문제로 인식하고 정부당국의 신중한 대응을 요구하였다. 한나라당은 “북한이 끝내 핵을 포기하지 않는다면 정부는 핵개발에 직간접 이용될 수 있는 모든 자원의 협력과 지원을 중단해야 하며, 노무현 정부도 불투명하고 모호한 입장이나 관념적 태도는 버려야 한다”³⁴고 주장하였다. 또한 한나라당의 북핵특별위원회는 노무현 대통령 정부가 민족공조론적인 해결방안에 치중하기보다 핵문제를 국제문제로 인식하고 다자주의적인 대응이 필요함을 역설하였다. 따라서 참여정부 1기 기간 동안 북핵문제 관련 국회 내의 정책

³³ 『연합뉴스』, 2003년 4월 4일.

³⁴ 『연합뉴스』, 2003년 2월 6일.

협력은 다수당의 위상을 견지해온 한나라당과 정부여당간의 인식차로 인하여 상당히 제한될 수밖에 없는 상황이 지속되었다고 할 수 있다.

(나) 대북 경협문제

대북 경협문제 관련 여야 정당의 인식과 접근에 있어서 뚜렷한 차이점을 노정하였다. 집권 여당의 경우 ‘국민의 정부’ 때와 마찬가지로 핵과 경협을 분리하여 북한과의 교류협력을 지속적으로 추진한다는 입장을 견지하였다. 그러나 노무현 대통령이 한·미 정상회담에서 남북교류와 협력을 북한 핵문제의 전개상황을 보아가며 추진해 나갈 것”이라고 밝힌 것은 사실상 ‘북핵문제 해결과 교류협력 연계’ 방침을 시사한 것으로 해석되기도 하였다.³⁵ 당시까지 정부가 정경분리 원칙을 바탕으로 북핵문제 해결과 남북경협의 병행추진 원칙을 지켜왔기 때문에 노무현 대통령의 공동성명 발언은 이런 원칙의 변화로 해석되기도 하였다. 그러나 노무현 대통령의 이러한 발언은 남북교류협력사업을 대북제재의 수단으로 사용한다고 하더라도 전면 중단 등의 극단적인 방법보다는 ‘북한 핵문제의 전개상황’에 따라 단계적인 조치를 취해 나가는 일종의 완화된 핵-경협분리정책을 의미한 것으로 이해된다. 정부가 2002년 10월 북한의 핵개발 시인으로 촉발된 북핵 파문 이후 “남북경협은 새로운 사업을 벌이지 않고 기존 합의를 현실화시키는 선에서 추진한다”는 입장을 취해 온 것 또한 이러한 완화된 핵-경협분리정책의 연장선상에서 이해될 수 있을 것이다.

이에 비해서 한나라당은 대북 경협 관련 핵-경협연계정책을 고수해 온 것으로 평가된다. 한나라당은 햇볕정책은 ‘선 교류협력, 후 평화정착’, ‘선 공, 후 득’의 전제하에 일방적으로 퍼주기식 교류협력만을 추진해 온 결과, 북한의 서해 무력도발, 군사력 증강, 핵개발 등을 초래하고 한반도의 전쟁 위험성을 고조시켰다고 비난하였다. 특히 대북 저자세와 눈치보기, 퍼주기식 경협, 안보문제 무시, 밀실정책 결정 등은 많은 문제점을 야기하였다고 하면서 국민적 합의에 기초하지 않은 햇볕정책은 재검토될 필요성이 있

³⁵ 『조선일보』, 2003년 5월 16일.

며 이를 그대로 이어받은 노무현 대통령의 평화변영정책도 바뀌어져야 한다고 주장하였다.³⁶ 한나라당은 북한이 핵무기 보유를 시인하고 2003년 4월 3자회담을 통해 한국을 배제한 상황에서 참여정부가 북한에 대해 비료 지원을 약속하고 남북회담에 응하는 자세에 대해 강력하게 비판하는 모습을 보였다.

한나라당은 대북경협 관련 다음과 같은 세 가지 원칙이 중요하다는 사실을 천명하였다. 첫째, 정경분리 원칙의 견지다. 이는 김대중 정부 때부터 스스로 내걸었던 기본원칙이라고 전제하면서 금강산 관광사업이 부진하여 남북협력기금에서 지원이 되었던 것은 잘못된 선택으로 시정되어야 한다고 지적한 것을 볼 때 한나라당이 말하는 ‘정경분리’란 곧 정부가 대북 사업 민간기업을 지원하지 않는 ‘관·경분리’를 의미하고 있다. 둘째, 투명성의 원칙이다. 남북협력기금의 사용은 반드시 투명하여야 하며 검증되어야 한다는 것이다. 이 원칙이 무너진 결과 대북 비밀송금 문제가 발생하였고 국론분열 및 남북교류에 대한 국민적 지지를 잃게 되었다고 주장하였다. 세 번째, 현물지급의 원칙이다. 금강산 관광비용의 현금지급은 북한주민의 복지가 아니라 바로 북한 핵무기 개발지원으로 이어졌다는 역사적 경험에 유의하여 현물로 남북경협이 이루어지도록 하여야 한다고 주장한다.³⁷

그런데 한나라당 역시 북한을 변화시키고 남북한의 긴장완화를 가져오는 대화·화해협력정책은 사실상 햇볕정책의 전유물이 아니라 전통적인 대북정책의 일환이므로 당연히 지속·확대되어야 한다고 밝힘으로써 대북경협에 대한 기본적인 인식은 정부 여당과 큰 차이를 보이고 있지 않다는 사실을 알 수 있다. 이에 더하여 지난 2000년도 말 국민의 정부에서 추진된 장관급회담을 통해 서명한 경협관련 4개 합의서에 대하여 여야의 협력을 토대로 국회비준이 통과된 것은 대북경협 관련 국회 내의 여야협력 가능성을 시사한 좋은 예로 지적된다.

³⁶ 한나라당 내부자료 참조.

³⁷ 한나라당 내부자료 참조.

나. 참여정부 2기³⁸ 국회의 특성과 여야간 정책공조

(1) 국회의 특성

2004년 4·15 총선에서 1988년 13대 국회 이후 처음으로 ‘여대야소’ 국회 구도가 형성됐다. 역대 정권은 선거후 인위적으로 여소야대 국회탈피 노력을 기울이다가 야당의 반발로 심각한 정국파행을 초래한 바 있다 이번 총선의 경우 야당에서 여당으로 국회주도 세력이 교체됨으로써 권력이 한쪽으로 집중되는 양상이 도출되었다. 우리의 정치구조는 1987년 이후 다당제가 자리잡으면서 입법권력과 행정권력이 이원화되는 소위 ‘분점정부’ 형태가 이어져 왔다. 여당은 인위적 정계개편으로 다수의석을 확보한 적은 여러 차례 있었지만 총선결과가 여대야소 국회를 낳은 것은 처음이다. 이에 따라 입법권과 행정권을 동시에 장악하게 된 통합정부가 출범하게 되었다.

또 다른 특징으로 지적될 수 있는 것이 보수와 진보의 세력교체 현상이다. 즉 진보세력이 크게 약진한 데 비해 보수세력은 상대적으로 퇴조되는 양상을 보였다는 것이다. 본격적인 진보정당인 민주노동당이 최초로 원내 진출에 성공한 반면, ‘보수정당’을 표방해온 자민련이 참패와 더불어 거의 명맥을 잃게 되었다는 점이다. 진보세력은 전통적 정치이념으로 볼 때, 정체성이 비교적 분명하나 보수세력의 이념적 스펙트럼은 분명하지 않다. 보수를 지향해 온 한나라당의 의원들 중 상당수가 개혁에 무게 중심을 두고 있으며, 열린우리당 의원 중에도 상당한 이념적 이질성을 드러내고 있는 형국이다. 각 당의 이러한 이념적 분화는 기존의 획일적인 정책추구를 어렵게 할 것이다. 대신 정당별로 일체성을 보이면서 상호 대결양상을 보여 오던 이전의 국회와는 달리 사안별, 개별 정책에 따라 정당간 정책협력이 증대될 수 있는 가능성이 커졌다는 점이 주목된다.

³⁸ 참여정부 2기는 17대 총선이 실시된 2004년 4월 15일 이후 시기이다.

(2) 여야간 정책공조

참여정부 2기 들어서 여대야소 하에서 대북정책 관련 여야협력 활동은 역대 어느 국회 때 보다 활발하게 추진되고 있다. 이러한 현상은 17대 국회를 구성하고 있는 의원들의 이념성향의 변화에 크게 기인하고 있는 것으로 보인다. 최근 『중앙일보』가 시행한 여론조사 결과에 의하면 17대 의원들은 소속정당별로 이념성향의 차이를 보였으며 이는 개별정책에서도 그대로 드러났다.³⁹ 그러나 이전의 국회 때와는 달리 야당인 한나라당 의원들의 보수색은 다소 열린 반면, 여당인 열린우리당의 진보색깔도 다소 열린 것으로 나타났다. 한나라당의 경우, 보수색깔이 완화된 것은 지난 17대 총선을 거치면서 민정계 세력이 약화한 데다 개혁을 주장하는 의원이 늘어났기 때문으로 분석되고 있다. 우리당의 경우 전반적으로 진보적 색채를 가진 젊은 의원들이 선출되었으나 부분적으로 전문관료 출신 또는 일반 전문가들이 영입되었기 때문에 이들이 우리당의 진보색깔을 다소 완화시킨 측면을 간과할 수 없다. 결국 여야의원들의 이러한 이념스펙트럼의 접근은 국회내의 대북정책 관련 협력을 가능하게 하는 데 있어서 긍정적 요인으로 작용하고 있다. 국회 내 여야 정책공조 상황을 안보부문과 교류협력 부문으로 크게 나누어 분석하면 다음과 같다.

(가) 안보부문

안보부분에 있어서 여야간 인식차가 크기 때문에 이와 관련한 여야간 정책협력은 비교적 어려운 것으로 평가되고 있다. 여야 정당의원들은 정부가 2004년 10월 발간될 『국방백서』에서 북한을 ‘주적’으로 지칭한 표현을 삭제하기로 방침을 정한 것을 놓고 찬반 논란을 벌인 데서 여야 정치권의 안보문제 인식차를 극명하게 읽을 수 있다. 열린우리당 의원들 중 다수는 ‘주적개념 유지는 시대착오적’이라며 주적 표현 삭제에 찬성한 가운데 일부 의원들은 절충론을 폈으나, 한나라당 일부 소장파 의원들을 제외한 다수

³⁹ 『중앙일보』, 2004년 8월 31일.

의원들이 “정부가 안보의식의 혼란을 부추긴다”⁴⁰고 반대하는 입장을 보인 것으로 알려지고 있다. 사실상 여야 의원들의 안보문제에 대한 인식의 차이는 곧 북한에 대한 ‘주적’ 인식의 차이에서 연유한다고 볼 수 있다. 여당 의원 중 ‘주적’ 표현에 대한 절충론을 제기한 의원들을 제외하고는 대부분 북한을 ‘주적’으로 인식하고 있지 않은 것처럼 보인다. 북한이 ‘주적’으로 인식되지 않을 경우 북한에 대한 ‘주적’ 인식개념에서 출발한 안보개념과는 전혀 ‘코드’가 맞지 않은 것이 되며 이는 곧 안보관련 문제 해결에 있어서 여야협력의 난맥상을 반영하는 것이 된다.

한나라당은 정부, 여당이 대북안보문제에 대해서 안일한 대처를 하고 있는 것으로 성토하는 자세를 유지하고 있다. 5월 20일 주한미군 감축논의 본격화 움직임과 관련해서 한나라당은 “한반도 안보엔 아무런 문제가 없다”는 입장을 보인 여당에 대해서 “정부 여당의 안보문제가 너무 안일하다”며 공세를 편 것이 대표적인 예이다. 박근혜 대표는 “주한미군의 이라크 차출과 그와 관련한 한·미 동맹문제가 국민에게 가장 큰 걱정으로 자리잡고 있다”며 “시대에 따라 이런 저런 변화가 있겠지만 모든 것이 한·미간의 건전한 동맹관계와 신뢰속에서 충분한 협의와 논의를 통해 이뤄져야 한다”고 한·미 동맹을 강조함으로써 우리의 안보문제에 지대한 관심을 표명했다. 한나라당 전여옥 대변인은 “노무현 대통령이 이미 2003년 8월부터 ‘자주국방’을 언급했던 만큼 국민을 안심시킬 수 있는 대책을 내놓아야 한다”면서 “무엇보다도 현정부에 미국과 대화통로가 없다는 게 심각한 문제”라고 주장함으로써 한·미 동맹과 안보문제를 직결시켰다. 이에 비해 집권 여당은 의원의 73%가 “미국 중심의 외교안보정책에서 탈피해 다변화를 꾀하거나 기존관계를 전면 재검토해야 한다”⁴¹는 입장에 찬성함으로써 우리의 안보유지를 위한 한·미 동맹의 필요성에 대한 인식이 퇴색되고 있음을 발견할 수 있다.

한편 안보문제에 대한 인식의 차이점은 국가보안법 개폐문제에 대해서

⁴⁰ 『조선일보』, 2004년 7월 15일.

⁴¹ 『중앙일보』, 2004년 8월 31일.

침예하게 드러나고 있지만 여야 협력의 타협 가능성이 일부 감지되고 있기도 하다. 집권 여당의 경우 48명의 의원이 국가보안법을 전면 폐지해야 한다고 주장하고 있는 반면, 한나라당의 의원 중 2명만이 전면폐지에 찬성하고 나섬으로써 극명한 차이점을 노정하고 있다. 그러나 국가보안법 일부개정에 찬성하는 여야 의원들의 숫자는 비슷한 양상을 보이고 있다. 여당의원 54명, 야당의원 69명이 국가보안법을 일부 개정하여야 한다는 입장을 피력하였다.⁴² 이렇게 볼 때, 향후 국가보안법 문제는 일부개정을 중심으로 여야 협력이 이루어질 가능성이 높다.

(나) 대북 교류협력 부문

교류협력 부문에 대한 국회 내 정당 간 협력은 상당히 활력을 띠기 시작했으며, 오히려 협력을 넘어서 정당 간 경쟁체제에 돌입했다는 평가가 더 정확할 것이다. 이러한 변화는 17대 국회가 구성되면서 한나라당의 적극적인 대북태도 변신노력에서 찾아 볼 수 있다. 우선 한나라당 박근혜 대표는 2004년 4월 8일 외신클럽초청 토론회에서 “그 동안 한나라당의 대북정책은 다소 경직됐다는 비판을 받아왔으나, 앞으로는 대결이 아니라 한반도 경영과 경영공동체로서의 발전이라는 기초아래 보다 유연하고 미래 지향적인 대북정책을 정립해 나가겠다”고 하면서 “대북정책은 어느 한 정권의 전유물이 되거나 당리당락에 좌우돼서는 안되며, 정치와 분리되는 초당적 협의를 통해 장기적이고 안정적으로 추진돼야 한다”며 “이를 위해 17대 국회 개원시 여·야 정이 함께 참여하고 협력하는 초당적 대북기구 설치를 추진하겠다”⁴³고 밝힌 바 있다.

또한 한나라당이 4월 27일 17대 국회가 개원되면 북한을 어떤 경우도 외국으로 보지 않고 ‘통치행위’로 간주돼온 정부의 대북활동에 대한 법적 근거를 제공하며 대북활동의 투명성을 높이는 것을 골자로 하는 남북관계 발전기본법안 제정을 추진키로 한 것은 대북교류협력 측면에 있어서 여야

⁴² 『중앙일보』, 2004년 8월 31일.

⁴³ 『조선일보』, 2004년 4월 8일.

간의 대표적인 협력사례로 꼽힐 수 있다.⁴⁴ 그 동안 한나라당은 “남북관계는 법보다 정치적 역학관계로 풀리는 여건을 감안할 때 법제정은 시기상조”라는 입장을 보이며 당초 열린 우리당 소속의원들의 주도로 추진됐던 이 법안에 대해서 반대하는 입장을 견지해 왔던 것이다. 한나라당이 남북관계발전기본법안 제정을 추진하게 됨으로써 헌법이나 국가보안법상 반국가·이적단체로 규정됐으면서도 통일과 교류협력의 대상이었던 북한의 실체를 인정하는 의미와 함께 정부 주도로 추진되는 대북활동의 법적 근거를 제공하게 되어 향후 남북한의 교류협력 활동을 확대·발전시키는 데 동참하는 결과를 가져왔다.

제2차 남북정상회담 개최에 대해서도 한나라당은 전향적인 입장을 보이면서 정부여당을 적극 지원할 것을 시사하였다. 이와 관련 박근혜 한나라당 대표는 6월 17일 서울에서 『마이니치』(每日)신문과 가진 회견에서 노무현 대통령과 김정일 북한 국방위원장간의 남북정상회담이 이뤄지도록 초당파적으로 지원하겠으며, 정상회담 준비과정에서 노무현 정권으로부터 요청이 있으면 특사자격으로 북한을 방문할 용의가 있다고 밝힌 바 있다. 2차 남북정상회담 개최와 관련해서 박근혜 대표의 ‘역할론’ 문제는 민주당 장성민 전의원이 6월 15일 북한측의 리종혁 아·태평화위원장 등이 참석한 6·15 4주년 심포지엄에서 북측 고위 인사로부터 박대표가 적절한 역할을 해주기를 희망한다는 간접 메시지를 들었다는 사실을 전한 데서 제기된 것으로 알려지고 있다. 그 이전에도 박근혜 대표는 “북핵문제는 여야를 떠나 반드시 해결해야 하는 문제”라며 “북핵 해결과정에 도움이 된다면 정부특사 형식이라도 방북할 것”⁴⁵이라고 피력함으로써 사안에 따라 정부·여당과의 적극적인 협력의사를 분명히 밝힌 바 있다.

또한 여야의원 34명은 남한사람이 통일부 장관의 사전승인을 받지 않고도 북한 인터넷 사이트에 접속할 수 있도록 하는 내용의 교류협력법 개정안을 국회에 제출하였다.⁴⁶ 특히 6월 10일 여야 의원 27명은 「남북교류협

⁴⁴ 『조선일보』, 2004년 4월 27일.

⁴⁵ 『조선일보』, 2004년 4월 30일.

력 국회의원 연구모임』을 창립하였으며 이는 향후 남북간 교류협력 확대 방안을 연구하고 민간차원의 교류협력을 지원하기 위해 초당적으로 결성된 단체로 알려져 있다. 실제로 동 모임에서는 향후 남북관계발전기본법 등 남북교류와 관련된 법령의 제·개정 및 남북교류 활성화를 위한 법·제도적 지원, 북핵문제, 6자회담, 남북경협 활성화, 경의선 철도연결, 대북지원 등과 같은 주요 현안에 대한 연구, 민화협 및 북한 아태평화위, 북한의 민족경제협력 연합회(민경련) 등과 다각적인 교류협력 추진, 초당적 남북국회회담 추진 지원 등을 추진할 계획인 것으로 전해지고 있다.⁴⁷ 한편, 여야 의원 20여명은 6월 30일 육로로 북한을 방문, 남측업체가 입주하게 될 개성공단 시범단지 준공기념식에 참석하여 향후 남북한의 교류협력의 가능성을 타진하기도 하였다.⁴⁸

3. 민간기업의 활동

참여정부 하에서 남한의 민간기업들은 상업적 매매거래나 위탁가공, 즉 거래성교역을 통해 북한과 인적, 물적 교류를 활발히 하고 있다. 현대아산이 추진하고 있는 금강산 관광사업이 일시적 어려움을 극복하고 활성화되고 있다. 대북 경제협력사업과 관련해서는 2003년 4건의 경제협력사업자 승인과 2건의 협력사업 승인이 있었고, 2004년 1~7월 중 4건의 경제협력사업자 승인과 4건의 협력사업 승인이 이루어졌다. 그러나 목적의 사업이라는 이유로 기존사업의 1건이 승인취소 되었다.

2002년 10월 발발된 제2차 북핵위기에도 불구하고 참여정부가 출범한 2003년 우리 나라 기업들의 대북 교역은 2002년에 비해 증가하였고 2004년에도 증가추세에 있다. <표 10>에서 보는 바와 같이 남북거래성교역은 2002년 3억 4,296만 달러에서 2003년 4억 867만 달러로 19.2% 증가했으며 2004년 상반기만 3억 2,554만 달러에 달하고 있다. 남북거래성교역에서

⁴⁶ 『조선일보』, 2004년 7월 4일.

⁴⁷ 『조선일보』, 2004년 6월 10일.

⁴⁸ 『조선일보』, 2004년 6월 30일.

특징적인 점은 2002년과 2003년에는 상업적 거래와 위탁가공의 비중이 대략 1대 1이었으나 2004년 상반기에는 약 4대 1로 상업적 거래가 차지하는 비중이 커지고 있다는 것이다. 이러한 남한기업의 대북한 상업성 거래의 증가는 남한이 일본과 중국을 제치고 남북교역 사상 처음으로 2003년 북한의 최대 수출시장이 되는데 기여하였다. 이러한 남북교역에는 2002년 432업체가 572 품목에서 거래한 반면, 2003년에는 481업체가 586 품목에서 거래하였다.⁴⁹ 남북거래성교역에는 반입과 반출 모두 농수산물과 섬유류 및 화학공업제품이 압도적인 비중을 차지하고 있다.

<표 10> 남북거래성교역 현황

(단위: 천달러)

	2002년			2003년			2004년 상반기		
	반입	반출	계	반입	반출	계	반입	반출	계
상업적 거래	167,400	4,382	171,782	177,441	46,220	223,661	78,502	183,766	262,267
위탁 가공	102,789	68,388	171,177	111,639	73,370	185,009	37,710	25,565	63,276
총계	270,189	72,770	342,959	289,080	119,590	408,670	116,212	209,331	325,543

출처: 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제 156호(2004. 6.1~6.30); 통일부, 『통일백서 2004』, p. 170.

현대아산이 추진하여 1998년 11월 관광선을 첫 출항시킨 금강산 관광사업은 자금난, 북한측의 관광활성화 조치이행 지연으로 관광객이 월 1,000명까지 감소하는 등 중단위기에 직면하였다. 이에 따라서 국민의 정부는 2001년 6월 금강산 관광사업에 참여한 한국관광공사에 남북협력기금 900억원을 대출하는 한편, 2002년 1월에는 금강산 관광사업 지원방침을 발표하고 학생, 교사, 이산가족, 국가유공자, 장애인, 통일교육강사 등의 관광경비 일부를 남북협력기금에서 지원하였다. 이러한 조치로 관광객이 증가하였으나 국회가 북핵문제에 진전이 있을 때에 경비지원을 검토한다는 조건

⁴⁹ <<http://www.unikorea.go.kr/kr/unipds/unistatistics>>.

하에 예산을 삭감하면서 경비지원이 2003년 1월부터 중단되었다. 이후 금강산 관광사업은 관광객 감소, 사업자의 자금난, 4~6월 사스(SARS)로 인한 북한측의 일시적 관광 중단, 8월 정몽헌 회장의 사망 등으로 어려움을 겪었다. 그럼에도 불구하고 2003년에는 육로관광의 개시와 특구개발에 필요한 제도적 장치가 마련되었다. 금강산 육로관광은 2월 5~6일 사전답사와 2월 14~16일 시범관광에 이어 일반인 대상 육로관광이 3차례 실시되어 2003년 말까지 총 34,432명에 달했다.⁵⁰ 금강산 관광사업은 2004년 2/4분기부터 관광객이 월 15,000명을 상회, 자금수지(수입-지출)기준 자금 과부족이 없는 상태이다. 따라서 육로관광 정례화 및 당일관광 등 신규상품 개발, 숙박시설 확충 등에 맞춰 단계적으로 수익성 제고가 이루어질 것으로 전망된다.

이러한 금강산 관광사업은 남북관광교류 활성화에 새로운 계기를 마련하는 한편, 남북간의 군사적 긴장완화와 협력 증진에도 기여해 오고 있다. 그러나 육로관광·특구개발 본격화 시에도 북한측이 당초 합의한 9억 4,200만 달러의 대가지급을 요구할 경우 수익성 확보가 어려운 문제점을 가지고 있다. 또한 「금강산여관」 개장으로 숙박난은 완화될 전망이나, 단체 숙박시설 위주로 일반인 대상 고급 숙박시설이 부족한 상태이다. 휴게소, 식당, 매점 등 관광 편의시설 혼잡도 더욱 증가하고 있어 이에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

한편 2003년 4건의 경제협력사업자 승인과 2건의 협력사업 승인이 있었고, 2004년 1~7월 중 4건의 경제협력사업자 승인과 4건의 협력사업 승인이 이루어졌다. 2003년에는 첫째, 3월 현대아산(주)이 개성 관광사업 협력사업자로 승인되었는데, 이는 현대아산이 1월 18일 북측 조선아시아태평양평화위원회와 경의선 철도·도로를 통한 개성 육로관광 실시에 대해 원칙적인 합의가 이루어진 데 바탕을 두고 있다. 우리 정부는 현대아산이 금강산 관광사업 추진실적이 있는 데다 개성관광이 경의선을 통한 남북왕래 증대는 물론, 북한 관광지역 확대 등의 기대효과가 있는 점을 감안해 협력사

⁵⁰ 통일부, 『통일백서 2004』, pp. 161~163.

업자로 승인하였다. 둘째, (주)평화항공여행사가 8월 평양 관광사업의 협력사업자로 승인되었고 이 사업도 승인되었다. (주)평화항공여행사는 7월 14일 금강산관광총회사와 평양 관광사업 계약서를 체결했으며, 조선아시아태평양평화위원회 명의의 확인서를 발급받은 바 있다. 이 협력사업에 의하면 관광객은 한국 국민과 해외동포 2천여 명이고 관광지역은 평양, 남포, 묘향산, 정주, 백두산 중에서 선택할 수 있도록 하였다. 이 평양 관광은 당초 12월까지로 예정되었으나, 10월 말까지 9차례 실시를 통해 1,019명이 관광한 후 북한측 사정으로 중단되었다. 평양 관광은 남북의 항공기가 상업적 차원에서 교대로 서울과 평양간 직항로를 통해 관광객을 수송하는 선례를 남겼다. 셋째, 대한광업진흥공사가 9월 북한 정춘 흑연광산 개발사업자로 승인되었고 이 사업도 10월 승인되었다. 광업진흥공사는 북한 삼천리총회사와 50대 50의 비율로 510만 달러를 황해남도 연안군 정춘리 일대 흑연광산 개발에 투자하여 향후 20년간 연간 3,000톤씩의 흑연을 채광하고, 연간 채광량 중 1,800톤을 투자비 몫으로 받아 국내시장에 판매하려는 계획을 가지고 있다. 넷째, (주)G-한신과 (주)경평인터내셔널은 10월 남북식품가공업 협력사업자로 승인되었다. 이 두 회사는 북한의 광명성총회사와 합영방식으로 평양 락랑구역에 식품가공공장을 설립하여 김치와 된장, 상항버섯음료 등을 생산할 계획이다. 생산된 제품은 그 상당량이 남한으로 반입돼 시중 백화점 등에서 판매될 예정이다.⁵¹

2004년 1~7월 중에는 첫째, (주)안동대마방직이 2월 북한내 대마재배 및 삼베제품 생산을 위해 250만 달러를 투자하는 사업자 승인을 받았고, 전술한 (주)G-한신과 (주)경평인터내셔널은 3월 식품가공업 사업승인을 얻었다. (주)서진인터크루은 6월 핸드백 등 피혁제품 생산을 위해 800만 달러를 투자하는 사업자 승인과 7월 사업승인을 받았다. 또한 한국환경자원공사가 110억원을 투자하여 폐비닐 재생처리 공장을 건립·운영하는 사업자 승인을 7월 받았고, (주)KT도 같은 달 12만 3,000 달러를 투자하여 정보통신분야 공동연구를 하는 사업자 승인과 사업승인을 받았다.⁵² 그리

⁵¹ 통일연구원, 『통일환경 및 남북한관계 전망: 2003~2004』 (2003), pp. 90~91.

나 인터넷게임 소프트웨어 개발업체로서 2001년 12월 경제협력사업자 및 사업 승인을 받았던 (주)혼넷은 사행성 도박사이트 개발은 목적외 사업이라는 이유로 2004년 1월 19일 승인이 취소되었다.

4. 민간단체(NGO)의 활동

참여의 정부 출범 이후 정부는 민간통일운동단체들의 다양한 활동을 지원해 오고 있다. 2003년 12월 말 현재 통일부 허가 비영리법인 통일운동단체는 총 113개로서, 활동 목적에 따라 통일활동 전반(42개 단체), 연구(28개 단체), 교류·협력(17개 단체), 인도지원(25개 단체), 교육(1개 단체)으로 구분된다. 2003년도에는 총 10회의 신규단체가 허가 되었다. 이와 같은 민간단체들의 대북지원 및 남북 교류협력 사업이 활성화됨에 따라 2003년 북한방문 인원은 전년도에 비해 123.3% 증가하였다.

가. 인도적 차원의 대북지원

통일 NGO의 주된 활동은 대북 지원활동이다. 2003년 「우리민족서로돕기운동본부」, 「한민족복지재단」, 「유진벨재단」, 「이웃사랑회」, 「월드비전」, 「남북어린이어깨동무」 등과 같은 민간단체들이 대북지원 창구로 활동하고 있다. 우리민족서로돕기운동본부와 굿네이버스는 최대 규모의 적십자병원에 대한 대규모 지원, 한민족복지재단은 평양의대병원 및 중앙연구소에 대한 교류 활성화, 남북어린이어깨동무는 어린이영양증진센터 개원, 최근 발족한 국제보건의료발전재단은 룡천병원 건립을 추진하고 있다.

민간차원의 대북 인도적 지원 실태를 정부 차원의 대북지원과 대비하여 살펴보면 다음과 같다. 민간 차원의 대북 인도적 지원은 1995년 이후 꾸준히 증가하여 2003년 7,061만 달러(847억원)에 달했다. 2003년 정부차원 지원액은 8,701만 달러(1,041억원)로서 민간차원의 대북지원 활동은 정부차원의 활동과 거의 대등한 수준을 보이고 있다.

⁵² <<http://www.unikorea.go.kr/data>>.

2003년 민간단체에서 41건 156명이 대북 지원 협의를 위해 북측 관계자와 접촉하였다. 민간의 대북지원을 지원창구별로 살펴보면 개별단체 독자 창구가 6,477만 달러(91.7%), 한적창구가 584만 달러(8.3%)를 지원, 지원 분야는 일반구호 4,537만 달러(64%), 보건의료 1,818만 달러(26%), 농업 복구 706만 달러(10%) 등으로 구성되었다. 한편, 정부는 「인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정」에 근거하여 2003년도에도 북측과 협력사업을 추진하고 있는 국내 민간 대북지원단체에 대해 62억 300만 원의 남북협력기금을 지원하였다.

한편, 국제사회는 유엔기구를 통한 통합지원, 개별국 직접지원, 국제 NGOs를 통한 지원 등의 방식으로 총 2억 9,009만 달러를 북한에 지원하였다. UN은 2004년 대북지원의 목표액을 2003년도의 2억 2,937만 달러에서 다소 감소된 2억 2,122만 달러로 설정하였다. 국제사회는 인도적 차원의 지원은 지속한다는 입장이지만, 인도적 긴급구호와 함께 병행되어야 할 개발지원은 북한 핵문제에 의해 잠정적으로 중단한 상태이다.

나. 사회문화 교류·협력 활동

남북사회문화협력사업은 2003년 12월 말 현재까지 46개 단체가 협력사업자 승인을 받았다. 2003년에는 문화, 예술, 학술, 체육분야에서 13건(북한 조선향토대백과 편찬, 남북공동가요제작, 북한사찰 단청봉사 및 관련부대행사, 전국노래자랑 평양편 공동제작 등)의 사업이 협력사업으로 승인을 받았다. 사회문화협력 사업을 추진하는 민간단체들의 노력에 의해 2003년에도 다양한 분야에서 폭넓은 민간단체간 남북공동행사 개최가 이루어졌다.

문화분야의 경우 KBS의 평양노래자랑(8·15)과, 설운도·이선희·조영남·베이비복스·신화 등이 출연한 류경정주영체육관 개관기념 공연(10.6~7)에 이르기까지 공연예술 중 대중가요분야 공연이 활발하게 진행되었다.

방송분야의 경우 KBS는 ‘남북·해외학자 평양통일회의’, ‘평양노래자랑’, ‘남북 경험현장-평양, 남포 그리고 개성’ 등 3건의 프로그램 제작을 추

진했다. SBS는 류경정주영체육관 개관기념 ‘통일음악회’와 ‘통일농구경기’ 중계를 성사시켰다. 남북·해외학자 ‘평양통일회의’는 학술회의를 최초로 녹화·중계한 것이었으며, KBS의 ‘평양노래자랑’은 높은 시청률을 기록했다. 또한 분단이후 최초인 ‘남북방송인 토론회’(10.15~19, 평양)가 개최되어 남북 방송교류에 대해 구체적으로 논의했다.

학술분야의 경우 ‘6차 남북한 해외동포학자 통일회의’(3.26)가 평양에서 열려, 지속성을 유지했으며, 중국 연길 연변대학예술학원에서 열린 국제학술대회 해방전 조선민족 대중가요 연구(10.6~7)는 대중가요에 대한 첫 남북학술교류라는 의미를 지녔다. 또한 남한의 국립국어연구원, 북한의 사회과학원이 참여한 ‘민족어의 통일적 발전과 방언 조사 연구에 관한 학술 모임’(11.6~9)이 북경에서 성사되어, 민족 방언에 대한 연구결과의 발표 및 민족어 관련 공동사업에 대한 협의가 진행되었다.

체육분야에서는 상징성이 큰 대형 남북교류협력 이벤트들이 다수 성사되었다. 아오모리 동계아시안경기대회의 개막식(2.1)에서 남북선수단 동시입장이 이루어졌다. 국제대회에서 한반도기를 들고 남북선수단이 동시입장을 한 것은 2000년 시드니 올림픽, 2002년 부산 하계아시안게임에 이어 3번째였다. 8월에는 대구 하계유니버시아드대회(8.21~31)에 대규모 북한선수단과 응원단이 참가했다. 부산 아시안게임에 이어 북한은 197명의 선수단과 응원단으로 대학생 200명과 취주악단 12명 등 총 320여명을 참가시켰다. 평양에서 류경정주영체육관개관 기념행사(10.6)가 열렸고, 남한에서 8백명 이상의 참관단이 30대의 버스편으로 육로를 통해 평양을 왕복했으며, 방북 참관단은 3박4일간의 다양한 일정을 소화했다. 개관행사에는 6일 오후 체육관 현장에서 거행되었고 당일 저녁 남북합동공연이 열렸으며 7일에는 남북 통일농구대회가 치러졌다. 북한은 제주도에서 열린 ‘민족평화통일체육문화축전’(10.23~27)에도 김영일 민족화해협력협의회회장을 참가단장으로 하고, 방문일 체육지도위원회 부위원장을 체육단장으로 하여 190명의 참가단을 파견했다. 이외에 7월 체코 프라하에서 열린 IOC총회에서 북한은 유치전이 치열한 상황에서 동계올림픽 개최지로 평창을 지

지한다는 의사를 공개적으로 표명, 국제스포츠외교에서도 남북공조가 이루어졌다.

민화협은 해마다 「6·15 남북공동선언 실천을 위한 민족공동행사」나 「8·15 기념 민족통일 대축전」을 개최하는 것을 통해 정부 간 협상이 결렬된 시점에 교류를 이어주는 가교역할을 하였을 뿐 아니라, 진보와 보수세력이 함께 북을 만나고, 북에 대한 입장조율을 공동으로 모색하였던 것도 큰 성과라 할 수 있다. 2003년 상징성이 높은 민족행사로는 ‘3·1절 민족공동행사(3.1~2, 서울)’, ‘8·15 남북공동행사(8.14~17, 평양)’, ‘개천절 남북공동행사(8.14~17, 평양)’, ‘민족통일평화체육문화축전’(10.23~27, 제주) 등을 꼽을 수 있다. 특히 8·15남북공동행사, 개천절 남북공동행사가 2002년에 이어 2003년에도 성사됨으로써 교류행사가 일회성·이벤트성에 그치지 않고 지속화·정례화되었다는 평가를 받고 있다. 정부는 2003년 통일관련 국제평화대회, 8·15 민족통일행사, 청소년 통일한마당, 통일문제 토론회, 지역순환연찬회 등을 개최한 민화협의 활동과 관련하여 총 4억 5천만 원의 보조금을 지원하였다.

다. 북한인권 NGO 활동

2003년에는 국내외 북한인권 NGO들의 활동이 더욱 활성화되었다. 이러한 가운데 북한정치범수용소 출신자들을 주축으로 탈북자를 포함한 북한인권 개선 및 북한 민주화를 촉구하기 위해 2003년 6월 3일 북한민주화운동본부가 창립되었다. 이들은 김정일 정권에 의해 정치적인 이유로 행방 불명된 모든 사람들의 구체적인 자료를 조사해 기록하는 사업을 추진하고 있다.

탈북난민보호운동본부는 2003년 2월 18일 탈북난민 강제복송 저지 국제결의대회 개최하고 가두시위를 전개하였다. 이들은 4월 18일 정부의 유엔인권위원회 대북 결의안 표결불참에 대한 항의성명서를 발표하였다.⁵³

⁵³ 2003년 4월 16일 제59차 유엔인권위원회에서 북한인권 결의가 채택되었다.

그리고 5월 3일 ‘북핵저지와 북한인권실현을 위한 시민학생결의대회’를 개최하였다. 한편, 남북자가족협의회는 2003년 6월 초에는 남북자가족단체 및 피랍탈북인권연대와 함께 방미하여 북한인권 문제에 대한 국제적 여론 조성에 힘을 기울였다. 남북자가족모임은 2003년 12월에 국가인권위원회에서 단식농성을 하면서 남북자가족들의 특별법 제정을 촉구하였다. 한편, 북한민주화네트워크는 8월 14일 북한인권 개선을 위해 활동하는 시민단체들과 공동으로 ‘북한인권 개선을 염원하는 Concert’를 개최하였다. 그리고 북한 민주화와 인권현실을 알려내는 월간지 키(KEYS)를 계속 발간하여 국내외 언론, 전문가, 시민단체 등에 지속적으로 발송하여 북한인권 및 민주화 문제를 부각시키며 북한 인권개선에 대한 정부의 적극적인 역할을 촉구하였다.

라. 참여정부 NGO 활동의 특징

노무현 대통령 정부는 대북 인도적 사업을 시행함에 있어서 국민적 공감대 형성을 위해 다각적인 노력을 전개하고 있다. 아울러 국제사회와의 유기적 협조관계를 유지하기 위해서 유엔인도지원국, WFP 등 국제기구와 미국, 유럽연합 등 개별국가의 대북지원 동향을 지속적으로 파악하고 있다. 정부 대표는 2003년 5월에는 WFP 대북지원국가 회의에 참가하여 분배의 투명성 제고를 위한 국제사회와의 협조관계를 구축하였다.

정부는 농업복구, 보건의료 등 다양한 분야에 대한 NGO 지원의 활성화를 위해 소위 매칭 펀드 방식으로 남북협력기금을 지원하고 있다. 이에 따라 2000년 7개 단체의 7개 사업에 33.8억 원, 2001년 12개 단체의 15개 사업에 38.4억 원, 2002년 14개 단체의 18개 사업에 54.5억 원, 2003년 16개 단체 75.3억 원 등 4년간에 걸쳐 총 202억 원 상당의 남북협력기금을 지원하였다.⁵⁴ 그러나 2003년 16개 NGO의 16개 사업에 매칭 펀드 형식으로 지원된 75.3억 원은 ‘나눠먹기 식’의 배분에 불과하여 정말 규모있고 의

⁵⁴ 통일부, 『통일백서 2004』, p. 244.

미있는 사업에는 도움이 되지 못했다.

북한 핵문제에도 불구하고 인도적 차원의 대북지원 및 사회문화분야의 교류협력을 확대하고 있는 노무현 대통령 정부의 전향적이고 진보적인 대북정책은 보수적인 민간단체 및 북한인권 NGO들의 통일운동을 자극하였다. 이들은 북한정권의 실체에 대한 본질적인 문제의식을 제기하며 반김정일, 반핵 운동을 전개하였다. 보수적 민간단체들의 통일운동이 진보적인 민간단체들의 대북지원 활동과 병행하여 전개됨으로써 민간단체의 통일운동은 혼란스러운 양상을 보였다. 정부의 대북정책이 보다 넓은 국민적 공감대에 바탕을 두고 추진되지 못하면 민간단체의 통일운동도 대립적인 방향으로 분열될 수 있다는 사실을 보여주고 있다.

5. 국제사회와의 협력

노무현 대통령의 참여정부는 출범과 동시에 참여정부의 대외정책 기조를 한반도 평화와 번영을 실현하는 데 있다고 표방하였다. 참여정부는 한반도 평화와 번영이 실현되기 위해서는 통일정책뿐만 아니라 대북 정책도 국제사회와의 협력을 최대한 도모함으로써 가능하다는 입장을 피력하였다. 참여정부는 통일정책, 특히 대북 정책은 한반도 비핵화, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 경제개혁과 대외 개방 유도라는 3개 목표를 구현해 나갈 것임을 밝혔다. 구체적으로 참여정부는 통일정책 방향에 대해서는 남북한 통일은 자주적이며 민주적인 절차를 통해 실현되어야 하며 한반도에서 시장경제체제가 확립되어야 한다는 입장을 표방하였다. 통일정책은 좁은 의미에서 대북 정책을 의미할 수 있는 바, 참여정부의 대북 정책 추진과정 특히 북핵문제와 한국의 대북 경제협력 추진과정에서 국제사회와의 협력 실태를 주변 4국을 중심으로 분석하고자 한다.

가. 대미 협력 부문

참여정부는 북핵문제 해결과정에서의 전략 방향과 세부적인 해결방식에 대해 미국과 입장 차이를 극복하지 못해 한·미 양국간에 확고한 일치감을 과시하지 못하였다. 한국이 북핵문제 해결과 한반도 안정이라는 서로 다른 정책목표를 동시에 추진한 데 대해, 미국은 대화와 압박을 병행하여 북핵문제 해결이라는 입장만을 고수하였기 때문이다.

한국은 미국의 입장이 일방적으로 관철될 경우 미국의 대북 군사적 위협이 증대됨으로써 한반도에서 군사적 긴장이 고조될 뿐만 아니라, 이로 인해 남북관계가 크게 훼손될 것을 우려하였다. 참여정부가 미국의 일방적인 대북 강경 정책을 지지하지 않음과 미국이 한국의 입장을 존중하지 않음으로써 한·미간에 갈등이 증폭되기 시작한 것이다. 미국은 한국이 자국과의 동맹관계를 공고히 하기보다는 북핵문제의 평화적 해결만을 더욱 주장하고 있다고 보고 북핵문제 관련 한국의 중재자 역할을 원치 않게 되었다. 이러한 이유로 미국은 한국보다 중국이 북핵문제 해결 중재자 역할을 수행할 것을 제안하였던 것이다. 향후 미국이 한국의 중재자 역할을 요청할 가능성은 극히 낮을 것으로 예상된다.

부시 미행정부의 북핵문제가 해결되기 전까지는 어떠한 대북 경협 사업도 허용할 수 없다는 입장으로 인해 참여정부는 대북 경협 사업 확대에 있어 미국의 지지나 협력을 실질적으로 얻어내지 못하고 있다. 한국의 대북 경협 활동에 대해 미국은 기본적으로 민간자본의 대북 경협이나 교류에 대해서는 반대의사를 표방한 적이 없으나, 참여정부의 대규모 대북 경협 지원에 대해서는 냉담해 하고 있다. 특히 한국정부가 개성공단 구축을 위해 대북 경협을 확대한 데 대해 미국은 공단 내에 386이상의 컴퓨터 지원을 반대하였을 뿐만 아니라, 공단이외의 지역에 전기를 공급하는 것에도 반대하고 있다. 다시 말하면, 미국은 참여정부가 미국과 충분한 사전 협의 없이 일방적으로 대북 경협을 확대하려는 데 대해 한·미 공조에 대한 참여정부의 성실성에 의혹마저 보내고 있는 실정이다.

나. 대중 협력 부문

참여정부의 대중 외교의 전반적인 성과는 무엇보다 주변국에 대한 외교 중에서 가장 잘 추진된 점이다. 구체적으로 한국의 대중 외교성과를 열거하면, 첫째, 참여정부는 북핵문제 해결 과정에서 중국의 고위층과의 대화를 상시적으로 구축하는 데 많은 성과가 있었다. 양국의 지도자가 한반도의 안정과 평화유지가 한·중 양국의 국익에 가장 부합할 뿐만 아니라, 양국간 경제협력을 더욱 확대할 수 있는 근본이 된다는 점을 공통으로 인식한 것은 큰 성과이다. 둘째, 참여정부는 북핵문제로 인한 중국과 북한과의 갈등이 있음에도 불구하고 북한과 평화적이고도 점진적인 방식으로 협상에 임하여야 한다는 공동의 전략을 구축하는 데 성과가 있었다. 셋째, 참여정부가 중국과의 전면적 협력관계를 우선 구축함으로써 중·북 관계 발전이나 소원에도 불구하고 양국 관계가 전반적으로 발전해 나갈 것임을 표방한 점이다. 이는 나아가 장기적으로는 한·중 양국이 전략적 협력관계를 구축할 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 큰 성과라 할 수 있다. 넷째, 미·북 양국간에 극적인 타결은 없었으나, 중국이 6자회담에서 중재자 역할을 충분히 수행할 수 있도록 참여정부가 지원함으로써 중국의 입장에 대해 사전에 중국 측으로부터 득지할 수 있었던 점이다.

그러나 한국의 대중 외교 추진과정에서 아쉬운 점과 문제점도 노출되었다. 구체적으로 언급하면, 첫째, 중국이 4자회담 당시 한국의 중재자 역할을 강조한 사례에 비춰 볼 때, 김대중 정부나 참여정부 출범이후에 한국의 중재자 역할을 강력히 촉구하지 않은 점이다. 중국이 4자회담 당시와는 달리 북핵문제 해결과정에서 자국의 이익을 극대화하겠다는 입장에서였다. 둘째, 북한은 2004년 11월 미국의 대선기간을 적극 활용한다는 입장에서 중국이 중재하고 있는 6자회담에 참여하면서 중국의 경제지원을 확보해 나가면서도 핵무기 개발 의혹을 유지하고 있는 점이다. 이에 대해 중국은 북한의 핵동결을 위한 압력을 행사하기보다는 6자회담 참여를 위한 대북 압력만을 구사함으로써 북한의 핵개발 의혹이 남아 있는 것이다. 참여정부는 대중 외교에 있어 무엇보다 북한의 핵 폐기와 핵사찰이 없이는 북한의

핵 의혹을 불식시킬 수 없으며 이로 인해 미국의 대북 군사제재를 피할 수 없다는 점을 강조할 필요가 있었다. 셋째, 중국의 권유에도 불구하고 북한은 남한과의 대화와 협상을 주로 경제협력 구축에만 치중하고 정치 및 군사안보 문제는 미국과 상대함으로써 한·중 안보협력의 한계를 표출시켜 온 점이다. 왜 북한이 한국과의 군사 안보 문제를 논하기를 기피하였는가? 북한은 중국의 경제지원이 지속되었다는 점과 중·북 관계가 소원할 때에도 한국의 대북 경제지원이 확대된 점을 활용하였기 때문이다. 한국정부의 대북 물자 지원은 북핵문제의 돌파구를 찾기 위해서도 당분간 중국의 대북 물자지원보다 규모가 커서는 안 될 것으로 판단된다. 넷째, 중국이 한반도 비핵화를 지지하고 북한의 대량살상무기 개발 반대를 표명하는 것만으로는 부족하였다는 점이다. 한국은 북한의 핵개발 포기를 위한 한·미·일 대북 경제제재에 중국이 동참할 것을 요구하지 않은 점이다. 미국과 일본의 촉구에도 불구하고 중국은 한·미·일의 대북 경제제재 입장에 동참하지도 않았으며 경제지원을 지속하였다. 북한이 핵개발을 포기하지 않는 한, 미국주도의 대북 경제제재는 지속될 가능성이 크다. 다섯째, 중국은 남북한 군사적 신뢰구축과 안보협력에 대해 기본적으로 지지하고 있으나, 한국 또는 미국과 이 문제 해결을 위해 협력하는 데는 관망하는 입장을 취하여 온 점이다. 중국은 북핵문제로 북한과 갈등이 있음에도 불구하고 1961년에 북한과 맺은 우호조약을 공식적으로 폐기하거나 새로운 조약으로 대체하겠다는 입장을 조금도 밝힌 적이 없는 점이다.

대북 경협 문제와 관련, 참여정부는 북한을 개혁과 개방으로 유도하면 할수록 한반도 평화와 안정을 공고히 할 수 있다는 판단아래 중국의 대북 지원을 적극 지지하였다. 중국 역시 한국의 입장이 자국의 안보 및 경제발전 이익에 부합된다는 판단에서 참여정부의 대북 경협 방안을 지지하고 대북 경협이 더욱 확대될 필요가 있음을 강조하였다. 그럼에도 불구하고 중국은 북한의 6자회담 참여를 반복하자 이에 대한 보복으로 양빈의 탈세사건을 빌미로 북한의 신의주 행정특구 추진을 좌절시켜 중국의 대북 경제적 압력을 행사하였다. 당시 북한은 중국이 어느 경우에도 지지할 것이라는

잘못된 판단으로 신의주 특구설치를 강행한 것이었다. 만약 북한이 사전에 한국과 중국에 대해 신의주 설치에 대한 협의를 진지하게 논의하였다면 결과는 달라질 수도 있었다.

다. 대일 협력 부문

2002년 10월 북한의 고농축 우라늄 핵개발 계획이 가시화되기 전까지만 해도 일본은 기본적으로 남북관계 개선이 한반도의 안정과 평화를 유지한다는 차원에서 김대중 정부의 대북 포용정책을 지지하였으며 나아가 참여정부의 평화번영 정책 역시 남북관계 증진을 도모하고 있다는 판단에서 이를 지지하여 왔다. 한국 역시 북한의 개혁과 개방을 유도하기 위해서는 일·북 관계 개선과 외교관계 수립이 중요하다는 입장에서 일본의 일·북 관계 개선 노력을 지지하여 왔다.

그러나 일본은 일·북 관계 개선과 이에 따른 양국간 국교정상화 노력만으로는 북한이 핵개발 포기를 선언하지 않을 것으로 판단하고 있다. 이 점이 참여정부의 판단과 달라 북핵문제 해결 방안에 대해 이견이 지속될 가능성이 있다. 그리고 한국이 미국과 이견을 보이고 있을 때 일본은 미국의 입장을 거의 전적으로 지지함으로써 미·일 동맹이 더욱 결속되는 결과를 초래한 점이다.

참여정부는 한국의 대북 경협확대 노력에 대한 일본의 지지나 물자지원을 획득하지 못하였다. 일본은 북핵문제가 해결되기 전까지는 대북 경협을 추진하지 않는다는 미국의 입장에 맞춰 대북 경협을 적극 추진하지 않았으며 일본의 대북 교역도 감소하였다.

라. 대러 협력 부문

김대중 정부 시절에는 북한에 대한 러시아의 영향력이 작다는 이유로 러시아와의 관계 발전에 크게 주력하지 않았다. 이에 반해 참여정부는 러시아가 6자회담의 일원으로서 북한 핵문제의 평화적 해결을 고수하고 있다는 점을 중시하여 러시아의 입장을 지지하고 러시아의 건설적인 역할을 축

구하였다. 참여정부는 출범초기부터 러시아의 건설적인 역할을 촉구하면서 러시아와의 관계를 획기적으로 확대해 나가지 못하였다. 그 단적인 예가 2003년 한 해 동안 한국은 러시아와 정상회담을 가지지 못하였다. 그러는 사이에 북한은 러시아를 중시하여 왔다. 북한은 2003년 7월 말 6자회담 수용의사를 중국에 통보하기에 앞서 러시아에 먼저 알려주었다.

러시아는 참여정부의 대북 경제지원을 지지하였을 뿐만 아니라, 러시아 가스전에 대한 한·러 양국의 개발에 북한이 수혜를 볼 수 있도록 하는 한국정부의 방안을 수용하기도 하였다. 아울러 러시아는 북핵문제 해결이후를 상정한 대북 에너지 지원, 철도 건설, 그리고 남북한과 러시아의 공동 협력방안 등을 한국측에 제시하여 왔다. 이처럼 러시아가 중국보다 더욱 구체적인 대북 사업안을 제시한 것은 참여정부의 대러 외교의 성과라 할 수 있다. 왜냐하면, 러시아는 북한에 대해 북핵문제가 해결되어야만 자국의 경제이익을 한국의 지원 하에 확보해 나갈 수 있다고 판단하여 북한에게 북핵문제 해결을 더욱 더 촉구하여 왔기 때문이다.

6. 정보화의 활용

가. 통일정책과 정보화

참여정부는 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상으로 평화번영정책을 제시하였고, 특히 노무현 대통령은 16대 대통령취임사에서 대북정책의 “대내외적 투명성을 높이고 국민참여를 확대하며 초당적 협력을 얻겠다”는 점을 강조하였다. 이러한 맥락에서 ‘국민과 함께 하는 정책’이 평화번영정책의 추진원칙으로 정립되었다. 국민과 함께 하는 통일정책이 탈냉전의 다원화된 사회로 나아가는 유력한 방안이 될 뿐만 아니라 국민적 통일역량을 집결하는 훌륭한 수단임에 틀림없다. 이는 과거 정부의 일방주의 방식에서 탈피하여 정부와 국민 간 쌍방향 의사소통으로 통일정책을 형성, 추진하여 국민적 합의를 강화해야 하는 시대적 요청과도 맥을 같이하고 있다. 그런데 여기에서 관건은 통일정책을 추진함에 있어 정보화를 열

마나 잘 활용하는가의 문제이다.

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

이러한 취지에서 통일부는 2004년 3월 6일 「정보화 수준 제고를 통한 통일부 혁신역량 강화 워크숍」을 전 직원의 참여 속에 개최하였는데, 이 자리에서 통일부 장관은 “정보화를 통한 고객관리를 통해 국민과 함께 하는 통일정책이 되어야 한다”고 역설한 바 있다. 즉, ‘고객의 시대’인 정보화 시대에 맞게끔 통일정책도 고객(국민) 관계가 성공의 열쇠이고 통일정책 분야 역시 전문가 못지 않은 식견과 영향력을 발휘하는 새로운 계층인 프로슈머(prosumer)가 인터넷을 비롯한 다양한 매체를 통해 등장하고 있으므로 통일정책이 과거 경직되고 일방적인 방식에서 벗어나 국민과 프로슈머들에 초점을 맞춰 유연하고 통합된 쌍방향 방식으로 추진되어야 한다는 것이다.⁵⁵

나. 정보화 활용실태

통일정책을 직접적으로 다루는 부서는 통일부이고 이를 지원하는 기관으로 통일교육원과 북한자료센터가 있다. 물론 이들 기관 이외에도 통일정책, 남북관계를 전문적으로 다루는 곳으로 국가정보원, 민주평화통일자문회의, 통일연구원 등이 있다. 여기에서는 이들 기관을 중심으로 참여정부의 통일정책 정보화 활용 실태를 살펴보겠다.

⁵⁵ 김홍기, 『BPR/ISP를 통한 통일부 혁신역량 강화방안: 디지털시대와 우리의 대응방안 중심』 (2004.3.6), p. 11.

(1) 통일부

통일부는 통일정책의 정보화를 위해 홈페이지를 적극적으로 활용하고 있다. 통일부 홈페이지는 통일정책, 남북관계 등에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다. 통일소식에서는 대북정책 초점, 공지사항, 보도자료, 최신자료 등이, 참여마당에서는 자유토론평, 전자공청회, 열린통일포럼, 정책제안 등이, 북한이해에서는 북한관련 분석자료, 북한 심층이해, 알기쉬운 북한, 북한법령 등이, 자료실에서는 통일부 발간물, 법령자료, 남북합의자료, 남북관계일지, 통일통계 등이, 남북관계동향에서는 일일남북관계동향, 일일북한방송, 주간북한방송, 월간교류협력동향 등이 제공되고 있다. 이 외에도 통일부 홈페이지에서는 사이버 설문조사, 통일부 뉴스브리핑이 실시되고 있다.

먼저 통일정책에 관한 정보제공의 측면에서 보면, 통일부는 ‘정보공개마당’을 개설하여 ‘정보공개제도’⁵⁶를 실시하고 있다. 통일부 행정정보공개지침(2003.11 개정)에 따르면, 기획관리실장을 정보공개책임관으로 지정하여 통일부내 정보공개 관련 업무를 총괄·조정하도록 하되, 정보공개 관련 사무는 ‘총무과’에서 관장한다. 통일부 행정정보공개는 ‘사전 공표제’를 채택하고 있는데, 정보공개책임관은 주요정책 조정에 관한 정보(국정과제, 자체중점과제 등), 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 업무추진비 집행내역, 각종 평가결과·통계자료 등의 정보, 그 밖에 각 부서장이 공개하기로 결정한 정보 등을 정례적으로 공개한다. 공개되는 정보의 거의 대부분이 인터넷을 통해 일반에 전달된다. 또한 통일부는 비공개대상정보를 부분공개와 비공개로 나누어 지정하고 있는데, 감사, 인사, 기획 분야 등은 비공개로 하고 있고 정보, 교류, 인도 분야 등은 부분공개로 하고 있다. 여기서 눈여겨보아야 할 부분이 통일정책에 대한 정보공개이다. 통일정책 중 통일

⁵⁶ 정보공개제도는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령의 규정에 의하여 의무적으로 보유하고 있는 정보를 공표하는 형태로 제공하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 제도이다.

정책분과자문회의운영, 통일방안관련사항, 체제전환국가별사례연구, 통일고문회의 등은 부분공개로 하고 있지만, NSC 운영, 남북관계 상황 평가 및 대책, 대북정책 전략 개발 추진, 중장기 통일정책, 한반도 평화체제 구축 및 대책, 통일정책 평가회의, 관련 국가와의 통일정책협의 등은 비공개로 하고 있다.

또한 통일부는 참여정부 출범 이후 2003년부터 서울과 지방에서 ‘열린 통일포럼’을 개최하고 있다. 본 포럼은 통일부 장관과 관계 실·국장이 국민에게 직접 대북정책 추진현황을 보고하고 남북관계 현안에 대한 질의응답으로 진행된다. 작년에는 18차례가 진행되었고 금년에도 이미 6차례가 열렸다. 이 결과물은 홈페이지에 탑재되고 있는데 이는 정보제공의 측면에서 많은 역할을 하고 있다.

통일부는 홈페이지를 활용하여 다양한 의견을 수집하고 있다. 먼저, 통일부는 매시기 주요 사안에 대한 사이버 여론조사를 실시하고 있다. 2002년 12부터 현재까지 9차례 진행되었는데, 홈페이지 개편 설문조사 2회, 인터넷 실명제 실시 관련 설문조사 1회를 제외하면 통일정책과 관련한 사이버 여론조사는 6차례였다. 이는 평화변영정책 관련, 금강산 관광사업 관련, 북한 핵문제 해결 관련, 제14차 남북장관급회담 관련, 전자공청회 주제 관련, 남북관계 진전 관련 등이었다.

또한 통일부는 통일정책 참여 기회를 확대하고 정책추진에 대한 국민적 합의기반 마련을 위해 통일정책 모니터링을 실시하고 있다. 통일정책 모니터링단은 홈페이지에 가입 의사를 밝히면 자동적으로 가입되는데, 이를 통해 통일정책을 지속적으로 관찰·평가하고 다양한 의견과 정책 아이디어를 제시하는 역할을 담당한다.

그리고 통일부는 통일 및 남북관계와 관련한 국민들의 다양한 제안을 받고 있다. 성실하고 창의성 있는 우수제안에 대하여서는 자체 심사를 통해 분기별로 시상하고 이를 정책에 적극 반영한다. 제안내용은 통일정책, 교류협력, 인도지원, 통일교육, 남북회담 등 통일 및 대북정책 전반에 관한 내용이다. 현재까지 우수제안으로 30개를 선정하였는데, 주요 제안을 살펴

보면 국민통일기금 조성방안, 남북한의 평화체제 구축방안, 중소기업 남북 경협을 추진 방안, 초등학교 교육현장에서 실현할 수 있는 통일교육 수업 모형, 대북 농업프로그램, DMZ의 개발과 평화적 이용모델 등이다.

여론수집과 관련하여 마지막으로 통일부는 전자공청회를 개최하고 있다. 전자공청회는 전문가들이 제안하는 주제에 대해 다양한 의견을 게재하고 토론하는 방식으로 진행되고 있는데, 2000년 9월에 처음 실시되어 현재 까지 12회가 진행되었다.

통일부는 통일 및 북한관련 분야의 전문도서관인 북한자료센터를 운영하고 있는데, 일반국민은 물론 국내외의 북한 및 통일문제 연구자에게 북한관련 정보자료를 제공하고 있다. 북한자료센터 홈페이지(unibook.unikorea.go.kr)에는 크게 북한·통일정보와 북한관련 DB가 게재되어 있다. 북한·통일정보에서는 통일·남북관계, 북한 일반현황, 북한정치·행정, 북한경제, 북한과학·기술, 북한외교, 북한군사, 북한사회, 북한문화, 북한문학, 북한예술, 북한교육, 북한체육·보건, 기타 등이, 북한관련 DB에서는 북한개요, 북한인물, 북한용어, 통일·북한관련 법, 주간 북한동향, 통일문답 등이 제공되고 있다. 특히 북한자료센터는 북한실상에 대한 이해를 증진시키기 위하여 북한영화 상영 및 북한실상 설명회를 정기 또는 수시로 개최하고 있고, 1999년 10월 22일부터 국민들의 북한실상에 대한 이해를 돕고 민족동질성 회복을 위하여 북한 TV시청실을 설치, 운영하고 있다.

또한 통일부는 통일교육원을 중심으로 사이버통일교육센터를 운영하여 온라인 통일강좌를 개설하고 있다. 온라인 통일강좌는 열린강좌와 정규과정으로 나뉘는데, 열린강좌는 수강을 원하는 사람은 별다른 절차없이 원하는 과목을 수강할 수 있고 정규과정은 연간 통일교육계획에 의거하여 온라인 통일교육대상자로 지정된 사람을 위한 강좌인데, 2004년에는 원격통일교육 직무연수(원격연수: 27시간, 집합연수: 1일), 온-오프 연계 통일교육 직무연수(원격연수: 15시간, 집합연수: 3일)가 운영된다.

열린강좌의 교육내용을 보면, 2004년에는 북한 대중문화를 활용한 북한 사회 이해 수업의 실제(3강), 북한의 지역구조와 남북한 공간통합(2강), 북

한 문화재 보호실태(1강), 일상생활에서 본 북한의 성평등 실태(3강), 북한의 교육과 문화예술(3강), 인터넷을 활용한 통일교육수업 실제(7강), 정부의 대북정책(3강), 북한 정치체제의 현황과 전망(2강) 등이다.

정규과정 중 2004년 1기 중등학교 교사 과정 교육내용은 통일 어떻게 볼 것인가(2강), 교과를 통한 통일교육 수업(4강), 남북 교류협력 현황과 과제(2강), 북한 사회문화의 이해(2강), 북한 어떻게 볼 것인가(3강), 북한의 교육제도와 교육내용(2강), 학교통일교육기법 개론(3강) 등이고, 2004년 제1기 원격교육반의 교육내용은 통일 어떻게 볼 것인가(2강), 교과를 통한 통일교육 수업(4강), 국제환경변화와 최근 한반도 정세(3강), 남북교류협력 현황과 과제(2강), 독일통일의 교훈(2강), 북한 문화재 보호실태(1강), 북한 사회문화의 이해(2강), 북한 어떻게 볼 것인가(3강), 북한의 교육제도와 교육내용(2강), 정부의 대북정책(3강), 학교통일교육기법 개론(3강) 등이다.

사이버통일교육센터에서는 바람직한 통일교육 공동체 형성 및 정보공유를 위한 사이버통일교육 커뮤니티를 개설하여, 통일전문위원들, 각 학교교사들 및 통일교육에 관련된 커뮤니티를 형성하고자 하는 모든 국민들에게 공개하고 있다.

<표 11> 통일부의 전자공청회 현황

순번	일시	대주제	세부주제	발제자
1	2000.9	남과 북, 제로섬? 플러스섬?	남북관계 현주소 어디쯤	권영경
			남북상생시대, 같이 잘사는 아이디어	김영윤
			남과 북, 삼행시 코너	.
2	2000.12	남북관계, 생각해봅시다	남북관계 개선, 우리경제에 도움인가? 부담인가?	김석향
			2001년 남과 북, 무엇을 해야 할까요?	제성호
3	2001.2	국민과 함께 하는 대북정책	대북정책 3년, 무엇이 달라졌나?	김석향
			북한의 최근 변화와 향후 갈 길은?	방영철
4	2001.6	21세기 남북이 더불어 사는 길	남북관계를 개선시키는 가장 큰 힘은?	김석향
			남과 북, 우리가 남인가요?	김순희
5	2001.10	새천년 남과 북	남북관계 개선, 무엇이 우선일까요?	권영경
			북한 청소년생활, 알아봅시다	김순희
6	2002.2	한반도 주인의 생각잔치	대북정책 4년, 무엇이 달라졌나요?	김영윤
			왕건, 공예, 견훤의 통일이야기	김용재
7	2002.9	남과 북이 함께하는 미래	최근 북한의 변화, 어떻게 생각하나요?	김석향
			남북스포츠포교류가 보다 활성화되려면?	이우영
8	2002.12	국민의 정부 대북정책을 마무리하며	국민의 정부 대북정책, 성과와 과제	김동수
			북한 핵문제, 생각해 봅시다	전성훈
9	2003.3	국민과 함께 하는 참여정부의 대북정책	한반도 평화증진을 위한 과제는?	박선원
			평화와 번영의 동북아 시대를 열어 가기 위해서는?	권영경
10	2003.6	북한 핵문제와 남북관계	북한 핵문제와 남북교류협력 추진방향	김연철
			북한 핵문제 해결을 위한 국제적 협력 방안	김용재
11	2003.11	참여정부의 대북정책 추진 평가	참여정부의 대북정책, 어떻게 생각하 십니까?	류길재
			통일을 위해서 내가 할 수 있는 일은?	김석향
12	2004.5	함께해요, 통일 한마당!	우리의 청소년, 과연 통일에 무관심한 가?	차우규
			통일이 되면 우리의 삶은 어떻게 달라 지나?	김용재

(2) 기타 기관

통일연구원 홈페이지는 자체 연구결과에 대한 자료·정보를 신속하게 제공하고 있고 아울러 북한·통일문제 관련 자료의 웹아카이브 DB, 북한·통일 전문용어 시소러스 DB, 전문가 인명 DB, 북한원전의 DB 사업 등을 보강함으로써 많은 정보를 공유하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 국내외최신정보에서는 통일·북한관련뉴스, 학계동정(발표자료), 국내연구자료, 국외연구자료 등이, 열린마당에서는 쟁점과 여론, KINU포럼 등이, KINU NEWS에서는 정세분석, 연구진학술활동, 발간물정보 등이, 학술정보서비스에서는 소장자료검색, 발간물정보검색, XML원문검색, CD-NET, 아카이브, 시소러스검색, 신문기사검색, 통일·북한전문가 등이 제공되고 있다. 통일연구원 자료는 일반국민들도 대상으로 하고 있지만 특히 관련 전문가들의 정보획득에 유용하다.

국가정보원도 북한관련 정보를 국민들에게 제공하고 있다. 국가정보원 홈페이지는 크게 북한정보와 자료실을 운영하고 있는데, 북한정보에서는 북한뉴스, 일일소식, 주간소식, 월간소식, 주간인물동정, 주요인물, 북한상식, 북한둘러보기, 문화유산, 속담, 분야별 정보(정치, 사회, 법령, 경제, 외교, 대남, 군사, 과학기술), 북한용어사전 등이, 자료실에서는 남북관계자료, 남북관계사, 월별주요일지, 남북회담현황, 남북교류협력, 북한자료, 북한도서, 북한간행물 등이 제공되고 있다. 국가정보원 기구 특성상 타 기관에 비해 정보제공이 인색하다.

대통령 헌법상 자문기관인 민주평화통일자문회의도 통일정책에 대한 많은 의견을 수렴하고 건의하는 데 정보화를 활용하고 있다. 민주평통 홈페이지에는 통일정책에 대한 자문을 모으고 있고 그 동안 건의된 자문자료를 연도별로 제공하고 있다. 특히 자료실을 운영하여 사무처발간물, 자문건의자료, 여론조사자료, 세미나발표문, 영상자료 등에 관한 정보를 제시하고 있다.

대한무역투자진흥공사 홈페이지는 해외무역 정보만 아니라 북한경제에 관한 정보도 제공하고 있다. 오늘의 북한경제뉴스, KOTRA 북한경제속보,

심층기획조사, 북한알기, 북한기업정보, 북한상품정보, 북한경협정보, 자료방, 북한실 안내, NK CLUB 등이 탑재되어 있다. 특히 대한무역투자진흥공사의 북한경제정보는 북한이 2002년 7·1경제관리개선조치 등 개혁·개방에 적극적으로 나서고 있는 상황이므로 이와 관련한 최신 정보를 접할 수 있는 장점이 있다.

IV. 참여정부하의 ‘통일 거버넌스’ 평가

상기와 같은 거버넌스 행위주체들의 통일정책 추진실태를 고려할 때, 참여정부하의 ‘통일 거버넌스’는 첫째, 아직까지 초보적 수준에 머물고 있다는 점, 둘째, 행위주체들의 역할에 한계가 노정되고 있다는 점, 셋째, 정보화가 적극 활용되고 있다는 점, 넷째, 국제사회와의 정책공조가 부족하다는 점 등으로 평가할 수 있다.

1. 초보적 수준의 ‘통일 거버넌스’

거버넌스는 정부가 독점적인 권위를 행사하던 시기와는 달리 공공정책을 공동생산하고 공동집행하는 ‘정책 네트워크(policy network)’에 주요 이해당사자들이 수평적으로 참여하도록 하고 이들 사이의 상호의존에 의해 공동의 목표가 달성될 수 있도록 조정하는 기술을 중시한다. 거버넌스는 또한 행위자들의 자율적인 네트워크에 관한 것으로 정부정책에 대한 영향뿐만 아니라 정부의 업무를 떠맡는 일까지도 포함한다. 정부는 이해당사자들 중의 하나로 간주되기 때문에 정부가 주도적으로 정책을 형성하고 결정하는 일은 불가능한 일로 간주된다. 그리고 본 논문의 제Ⅲ장 1절에서는 거버넌스에 대한 「글로벌 거버넌스 위원회」의 개념정의를 인용하여 ‘통일 거버넌스’의 개념을 다음과 같이 정의한 바 있다.

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

이와 같은 거버넌스의 특징과 ‘통일 거버넌스’의 개념을 고려할 때, 참여정부하의 ‘통일 거버넌스’는 초보적인 수준에 머물고 있다고 평가할 수 있다. 1998년 2월 김대중 대통령이 집권하여 대북 포용정책, 즉 햇볕정책을

추진하면서 정부 이외에 민간기업들과 NGO 등이 대북 및 통일정책의 행위주체들로 등장하면서 ‘통일 거버넌스’가 작동하기 시작했다고 본다면 그 이후 불과 6년여 밖에 시간이 경과하지 않았기 때문에 그러한 평가는 당연한 일인지 모른다.

대북 및 통일정책과 관련하여 국민의 정부 출범이후에는 정부 이외의 행위주체들이 많이 참여해 왔고 참여정부하에서도 이러한 현상은 지속되고 있다. 국회는 통일지향 및 분단관리, 이산가족 교류, 대북 지원 및 탈북자 관련 법제를 포함하는 인도적 사안, 통일교육 지원, 남북교류협력, 남북협력기금 등에 관한 법안을 제안하고 심의하며 의결하는 기능과 역할을 위해서 통일부 및 유관부처와의 네트워크를 형성하고 있다. 민간기업들이 정부로부터 1992~2003년 기간 중 협력사업자 승인을 얻은 56건 중 29건과 협력사업 승인을 얻은 27건 중 21건이 1998년 이후에 이루어졌다. 2004년 1~7월 중에도 4건의 협력사업자 승인과 4건의 협력사업 승인이 정부에 의해 이루어졌다. 2003년 말 현재 비영리 통일운동 관련 NGO는 113개로 대북 인도적 지원, 남북교류협력 및 북한의 인권개선 촉구 등의 통일활동에 관여하고 있다. 정부는 NGO들의 대북 지원 활성화를 위해 매칭펀드 방식으로 2000~2003년 기간 중 약 202억 원의 남북협력기금을 지원하였다.

그러나 정부 이외 행위주체들의 이와 같은 대북 및 통일정책 관련 활동과 정부에 대한 영향 및 정책적 연대에도 불구하고 네트워크를 형성하는 다양한 집단들에 의한 공공정책의 공동생산과 공동집행을 의미하는 ‘정책 네트워크’는 아직까지 효율적으로 이루지고 있지 않다. 왜냐하면 대북 및 통일정책의 상당부분을 아직까지 정부가 주도하고 있고 ‘정책 네트워크’의 명확한 주체가 없으며 북한의 핵개발과 제한적 개방정책으로 유엔, 세계은행, 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB) 등이 ‘통일 거버넌스’의 초국가적 행위주체로서의 역할을 하지 못하고 있기 때문인 것으로 분석된다.

2. 행위주체들의 역할 한계

국회와 정당, 민간기업, NGO 등 정부 이외 ‘통일 거버넌스’ 행위주체들의 대북 및 통일정책 관련 역할과 활동에는 한계성이 있음이 나타나고 있다.

국회 및 정당의 경우, 참여정부 1기 동안에 노무현 대통령은 대외문제나 통일안보문제의 사전조율과 초당적 협력을 약속했고, 국회차원에서는 북핵문제 해결을 위한 여야간 공동노력으로 ‘북핵 관련 대정부 권고사항’이 정부에 전달되기도 하였다. 그러나 노무현 대통령 집권 직후 당정분리로 인한 집권당의 분열, 야대여소의 국회 상황, 북핵문제에 대한 여야간 인식 차이 등으로 안보문제에서 정부와 국회, 정부와 야당관계는 원론적 차원의 협력수준에 그쳤다. 대북 경제문제에서도 여당은 핵과 경제의 분리, 야당은 핵과 경제의 연계를 주장하였다. 여대야소가 형성된 참여정부 2기의 국회에서도 「국방백서」에서의 ‘주적’ 표현여부, 국가보안법, 대미 관계 등 안보문제에 대한 여야간 인식차가 커 정책공조에 어려움이 나타나고 있다. 그나마 여야가 남북관계발전기본법의 제정과 제2차 남북정상회담의 개최를 적극 추진하는 등 대북 교류협력 부문에서 정책적 연대를 하고 있는 것은 매우 다행스러운 일이라 할 수 있다.

민간기업들의 대북 경제협력과 관련, 2004년 8월 말까지 정부의 승인을 받은 민간기업들의 대북 경제협력사업 중 1/3이 중단된 것으로 확인되고 있다. 이 과정에서 우리 기업이 북한에 투자한 560만 달러(약 65억 원)는 회수 불가능하다는 지적이 제기되었다. 9월 1일 통일부가 국회 통일·외교통상위원회 소속 한 의원에게 제출한 ‘대북 경제협력사업 추진실적 및 현황’에 따르면 현대 금강산 관광개발사업과 경수로사업을 제외한 민간분야 24개 사업 중 8개가 일시 혹은 영구 중단된 상태에 있다. 이와 같이 민간 경제협력사업이 어려움을 겪고 있는 원인으로는 북한측의 인프라 부족과 사업자 방북에 대한 비협조적 자세, 국내 기업들의 자금력 및 대북 협상력 부족, 그리고 정부의 협력사업 승인 남발 등이 지적되고 있다. 앞으로 개성공단 사업이 차질없이 진행되면 성공적인 투자모델이 정립될 수 있을 것이다.⁵⁷

또한 대부분의 통일 NGO들은 영세한 재정능력 때문에 활동이 전문적

이지 못하고 구체적인 개발사업을 확대하지 못하고 있다. 정부는 NGO의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 민간단체들에 대한 재정지원을 확대하는 방안을 적극 모색해야 한다. 국내 NGO들은 지원금액의 대폭 확대와 함께 사업규모의 50% 이내로 제한하고 있는 현행 지원비율을 실적과 사업의 내용 등에 따라 차등 적용하며, 보건의료, 취약계층, 농업개발에 한정하고 있는 지원분야도 확대해 줄 것을 바라고 있다. 민간단체들을 통한 남북한 교류·협력이 내실화되기 위해서는 북한의 식량·의료·농업·인권 실태에 대한 정확한 이해가 필요하다. 통일 NGO들이 이러한 분야에서 보다 정확한 정보를 갖추기 위해서 우리 정부는 북한 당국에 이들이 북한지역에 상주하여 대북 지원물품의 분배과정에 대한 모니터링을 자유롭게 할 수 있도록 허용할 것을 요구해야 한다. 그리고 지난 10년간 어려운 환경하에서 대북지원을 실행하는 과정에서 많은 시행착오를 겪었음에도 불구하고 아직 대부분의 NGO 사업들은 실무자의 경험과 판단에 전적으로 의존하는 관행을 보이고 있다. 따라서 NGO 차원의 대북지원에 관한 총체적인 지침(manual) 마련이 필요하다. 또한 지난 10년간 NGO들의 대북지원 성과와 경험을 담은 공동의 백서를 발간함으로써 지원의 경험과 문제점을 행위주체들이 함께 공유하는 자세도 필요하다.

3. 정보화의 적극 활용

대북 및 통일정책 관련 정보화의 실태를 정보제공, 여론수렴, 기술적 측면에서 평가하고 그 제약조건을 고찰하면 다음과 같다.

정보제공 측면에서, 통일부의 통일정책, 남북관계 관련 자료 및 정보 제공은 양과 질적인 측면에서 대체로 높은 수준이다. 남북관계 동향을 보더라도, 매일의 동향을 보여주고 북한방송도 일일마다, 주간마다 요약해서 제공한다. 그리고 남북교류협력 동향은 월단위로 업데이트하고 있다. 극도의 보안을 요하는 문제가 아니라면 통일관련 자료나 정보는 통일부 홈페이지

⁵⁷ “민간기업 대북 경험 3분의 1이 멈춰섰다.” 『중앙일보』, 2004년 9월 2일.

지에서 거의 다 접할 수 있다. 통일부는 e-mail을 적극 활용하여 ‘찾아가는 서비스’를 실시하고 있다. 특정 현안에 대한 통일부 입장을 이메일을 통해 신속히 국민들에게 제공하여 국민들의 많은 궁금증을 해소해 주고 정부의 입장을 홍보하는 역할까지 하고 있다.

그러나 통일부는 남북관계 현안에 대한 정보를 상세히 그리고 신속하게 제공하고 있으나 남북관계, 통일정책의 기초라 할 수 있는 북한에 대한 정보에 대해서는 그리 만족스러운 상황이 아니다. 북한에 대한 정보는 예전에 비하면 많이 개방되어 있고 자료접근도 상대적으로 용이하나 아직까지 많은 제약이 있는 것이 사실이다. KOTRA는 북한경제정보를, 국가정보원은 북한의 심층적 이해를 담당하는 식으로 기관별 특화전략이 필요하다. 그러나 국가정보원, 통일교육원, 외교통상부 등의 정보제공은 그냥 보여주는 식으로 진행되고 있다. 또한 이러한 문제점의 연장선상에서 나타나고 있는 것은 각 기관의 통일정책, 남북관계 정보제공이 하나의 종합적인 체계 하에서 움직이지 않고 있다는 점이다.

여론수렴 측면에서, 현재 통일부는 통일정책 관련 여론수렴을 일반주민 대상, (준)전문가 대상 등 양 방향으로 실시하고 있다. 일반주민 대상 여론수렴은 매 시기 주요 사안에 대해 사이버 여론조사를 실시하고 있으며 국민참여마당에 자유토론방과 정책제안방을 마련하여 회원가입 절차 없이 자유로운 의견을 수렴하고 있다. 반면, 전문가 못지 않은 식견과 영향력을 발휘하는 프로슈머(준전문가)와 전문가를 대상으로 가입절차를 통해 승인된 회원만 접속가능한 통일정책모니터링단을 운영하고 있다. 그러나 정책제안, 정책수렴, 통일정책 수립에 기여 등의 일련의 여론수렴 사이클이 네티즌에 공개되고 있지 않는 것 같다. 네티즌은 자신이 제안한 정책이 얼마나 정부정책으로 받아들여지고 있고 혹시 받아들여지지 않았다면 그 이유가 무엇인지를 알고 싶어 할 것이다. 또한 전자공청회, 사이버 여론조사, 통일정책 모니터링의 실시 주기를 보다 단축해야 할 것이다. 사이버 여론조사만 하더라도 2년 동안 6차례밖에 진행되지 않았다.

기술적 측면에서, 통일부는 시각장애인 마당과 모바일 서비스를 실시하

고 있다. 시각장애인을 위해 ‘소리는 98’ 프로그램을 통해 시각장애인용 홈페이지를 운영하고 있으며 통일부의 각종 새 소식을 종합하여 무선 인터넷 사용자들에게 제공하는 모바일 서비스를 제공하고 있다. 이러한 점들은 정보화를 적극 활용하는 좋은 예라 생각된다. 통일부 홈페이지의 정보제공과 의견수렴을 위한 사이트는 기술적인 측면에서 높은 평가를 받고 있다. 자료실의 자료들도 HWP·PDF 첨부파일로 다운로드 받기에 용이하게 되어 있다. 다시 말하면 통일부 홈페이지는 메인화면에서 바로 확인이 가능하며 전반적으로 자료접근이 쉽고 분야별 관심사별로 정보확인이 가능하다.

한편 정보화의 제약조건과 관련, 통일부는 인터넷을 통해 정보공개제도를 실시하고 있는데, “국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 비공개대상 정보 1항에 해당되어 비공개로 하고 있다. 특히 중장기 통일정책과 한반도 평화체제 구축 및 대책 등을 비공개로 하고 있는데 현재의 상황에서는 부분공개로 바꾸어도 큰 문제가 없을 수도 있다. 시대의 변화에 맞춰 통일부 비공개 대상정보의 세부기준을 재조정할 필요가 있다. 인터넷 시대는 우리에게 새로운 가능성을 제공했지만 또한 역으로 새로운 불평등을 심화시키고 있다. 이른바 정보격차(digital divide)의 문제이다. 교육수준이나 직업 등 계층간의 문제는 말할 것도 없고 중앙과 지방 등 지역간 그리고 청소년과 중장년 등 세대간 정보격차는 산업사회의 빈부격차만큼 심각한 문제를 야기하고 있다. 정부는 농어촌민, 노년층이 정보화를 활용할 수 있도록 최대한 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

4. 국제사회와의 정책공조 부족

참여정부는 한·미·일 3국 공조체제, 중·러와의 협력관계, 남북대화라는 3개 축을 기초로 하여 대북 및 통일정책을 추진하고 있다. 이 중에서 후자 둘은 별 문제가 없으나 3국 공조체제, 특히 한·미관계는 북한에 대한 인식차이와 한국민의 반미감정 증가, 북핵문제에 대한 미국의 강경정책,

주한미군의 재배치와 이라크로의 차출 등의 문제로 매우 약화된 상태에 있다. 미국은 냉전종식 이후 세계 유일의 초강국이고 경제력, 군사력, 첨단기술 보유력 등을 고려할 때 향후 수십년 간 이러한 지위를 계속 유지할 것으로 전망된다. 현안인 북핵문제 해결도 3차에 걸친 6자회담에서 드러났듯이 미국이 얼마나 양보하는가에 달려 있다.

따라서 한국은 장기적인 관점, 즉 통일이후를 상정한 관점에서 미국과의 동맹관계를 미래지향적으로 공고히 할 필요가 있다. 북핵문제 해결뿐만 아니라, 남북한 군사적 신뢰구축과 한반도 평화체제 구축, 그리고 북한지역의 경제건설을 위해서도 미국과 일본으로부터의 안보 및 경제 지원이 절실하기 때문이다. 중국은 한반도 평화통일을 지지할 수 있지만 통일이후 북한건설을 위한 재원을 한국에 지원할 수 있는 국가는 되지 못할 것이다. 또한 참여정부는 대주변국 외교 중에서 2000년 이후 3차에 걸쳐 정상회담을 갖는 등 북한과의 관계를 강화하고 있는 러시아와 북핵관련 협의를 더욱 강화할 필요가 있다. 노무현 대통령이 집권직후 미·중·일과는 정상회담을 개최하였으나 러시아를 제외한 것은 러시아측의 불만을 야기했을 가능성이 크다. 늦으나마 2004년 9월에 한·러 정상회담이 모스크바에서 개최되는 것은 다행한 일이다.

V. ‘통일 거버넌스’ 효율화 방안

현재 북핵문제가 크게 부각되고 있지만, 2003년도의 경우 남북장관급회담 등 38회의 남북대화가 있었고 합의서 20건, 공동보도문 10건을 만들어 내 평균 79% 안팎의 높은 산술적 회담성과를 내지 효율성을 보였다. 2004년 8월 현재까지에도 18회 이상 남북회담이 개최되어 크고 작은 합의와 진전된 남북관계가 유지되고 있다. 향후 북핵문제가 평화적으로 해결되는 경우, 남북관계는 현재보다 더욱 다양화, 세분화, 전문화될 가능성이 크다. 이러한 상황이 전개된다면 대북 및 통일정책과 관련하여 공공섹터와 영리섹

터 및 제3섹터에서 현재보다 더욱 많은 행위주체들이 참여하게 될 것이고 현재 초보적 수준에 머물고 있는 ‘통일 거버넌스’도 활발히 작동하게 될 것으로 예상된다. 이와 같은 점들을 고려하면서 본 장에서는 중장기적인 차원에서 ‘통일 거버넌스’의 효율화 방안을 기본방향과 세부 추진 방안으로 나누어 제시하고자 한다.

1. 기본방향

첫째, 정부와 민간의 역할을 효율적으로 정립하고 동시병행 발전을 도모해야 한다. 정부는 남북교류협력의 기본 틀 및 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해 당국간 회담으로 협상을 주도하고 각종 합의를 산출해야 한다. 특히 4대 경협합의서, 개성공단 통신·통관·검역 합의서, 개성·금강산 지구 출입체류 합의서 등 8개 분야에 대한 국회 동의 절차가 필요하다. 또한 당정 협의, 정부·국회 협조창구 등의 정례화 또는 상설 기구화도 검토해야 할 것이다. 지자체 등의 활발한 대북사업 추진은 정책적 연대 상승효과에도 도움이 될 것이다. 민간은 정부의 정책방향과 보조를 맞추면서도 자율성과 시장경제의 질서에 따라 보다 많은 대북 접촉과 교류 협력을 위해 노력해야 할 것이다. 이를 위해 정부, 민간경제단체 및 기업간 대북 정보 공유 및 상설협의 등을 위한 협조체제를 강화해야 한다.

둘째, ‘정책 네트워크’의 주체 설정이다. 거버넌스 개념을 실천적 차원에서 접근할 때, 그 핵심은 공동정책을 공동생산하고 공동집행하는 ‘정책 네트워크’이다. 이 경우 행위주체들의 자율적 참여를 유도하고 각 주체들을 보다 효율적으로 연결할 수 있는 ‘정책 네트워크’의 주체가 필요하다. 일정 기간 동안은 정부가 대북 및 통일정책을 주도하는 것이 불가피하겠지만 중장기적으로 ‘통일 거버넌스’에서 정부가 주체가 되는 것은 자율성의 의미를 훼손하기 때문에 적절하지 못하다. 또한 대북 지원 관련 민간단체는 능력한계 및 상호경쟁 때문에 현실적이지 못하다. 통일연구원이나 민족화해협력범국민협의회(민화협) 같이 그동안 각 행위주체들을 아우르는 작업을 해왔던 기관이나 국제화된 수준의 새로운 통일포럼 등을 ‘정책 네트워크’

의 주체로 설정하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, ‘남북관계발전 5개년 계획’을 수립·시행하는 방안을 검토할 필요가 있다. 과거 ‘경제개발 5개년 계획’의 사례와 같이 우리 정부는 북핵문제 해결, 북한 및 한반도의 평화적 관리, 동북아 경제중심 지향 등을 위한 중장기 전략 및 실행계획을 마련해야 할 것이다. 이 계획의 입안과 추진과정에는 충분한 국회 내 토론, 대북 경험관련 민간기업과 NGO의 참여 확대 등 국민적 합의절차를 최우선시하고 국제사회와의 정책공조를 긴밀히 함으로써 국제적 지지를 확보해야 한다.

2. 세부 추진 방안

‘정책 네트워크’ 구축을 위한 수단과 방법에 있어서는 정보화의 활용이라는 맥락에서 정부 유관기관, 민간단체간의 네트워크 구축 및 정보·자료 공유체제 실태에 대한 현장조사와 함께 네트워크 구축을 위한 다양한 정보시스템의 도입이 필요하다. 그러나 이는 현실적으로 막대한 예산 투입과 인력 확보가 반드시 수반되어야 한다는 점을 인식해야 한다.

또한 통일관련 정책들의 포털서비스(portal service)가 제공될 필요가 있다. 그러나 정부와 민간단체의 ‘정책 네트워크’, 국제기구와 정부의 ‘정책 네트워크’ 등이 온라인(on-line)만으로 가능할지의 의문이 제기된다. 따라서 온라인의 한계를 오프라인(off-line)으로 보완할 필요가 있다. 오프라인은 온라인상으로 전달되기 어려운 기술, 인적 유대, 생생한 정보공유 등을 가능하게 할 뿐만 아니라, 사이버 커뮤니케이션(cyber-communication)으로 실현되기 어려운 토론을 통한 문제해결을 가능하게 한다. 이와 관련하여 지방·중앙·국제차원의 공공기관 및 민간단체들의 구성원에게 모두 열린 회의를 정기적으로 개최하는 방법을 강구할 필요가 있다. 이는 세계 환경회의와 같은 글로벌 거버넌스의 사례에서 보듯이 행동계획에 대한 합의와 같은 실질성을 추구할 수 있을 뿐만 아니라, 매우 큰 상징성도 갖는다. 또한 그 결과는 사이버 상에 공개됨으로써 모든 행위주체들의 관심을 집중시킬 수 있을 것이다.

통일 NGO들의 활동에 장애가 되는 불합리한 법과 제도를 정비해야 한다. 우선 남북교류협력법을 개정하여 정부로부터 승인을 받은 대북 지원단체들의 북한주민 접촉 및 방북절차를 허가제에서 신고제로 전환하고 이들의 수시방북제도를 허용하여야 한다. 또한 대북지원 과정에서 민간단체들의 역할과 비중이 높아지고 있는바, 현행 법률에 의해 모두 정부측 인사로만 구성되어 있는 「남북교류협력추진위원회」를 민간단체의 대표들이 일정수 이상 포함되도록 개정하여 중·장기적 대북 개발협력 사업을 위한 민관공동의 실무위원회를 구성해야 한다.

마지막으로 국제사회와의 정책공조를 위해서는 남북한관계에 대한 국내외적 성격을 통찰력 있게 규정하고 합리적인 시안별 논리를 정립하며 대안들을 적극 개발하여 주변 4국 등을 설득해야 한다. 직접적인 당면과제로서는 우리 정부의 ‘남북관계 개선과 북핵문제 해결 병행’ 정책을 포함한 남북관계 전반에 대해 미국과 정책방향을 조율하는 것이 필요하다. 이와 함께 우리 정부는 북핵문제의 중장기적 해결구도인 6자회담의 관련 당사국들뿐만 아니라 회원국이 15개국에서 25개국으로 확대된 유럽연합(EU)까지 포함하는 남북관계 및 대외관계의 로드맵을 마련해야 할 것이다.

남북관계 개선의 국내적 수용력 확대 방안: 정치권 · 언론의 갈등과 해소 방안 중심*

박 종 철

(통일연구원 통일정책연구실장)

* 이 논문은 2004년 협동연구과제인 『남북관계 개선의 국내적 수용력 확대 방안: 분야별 갈등과 해소 방안』 가운데 “정치권의 갈등과 해소 방안”(손기웅), “언론의 갈등과 해소 방안”(윤영철), “통일문제 관련 수용력 확대 방안”(서재진)의 연구를 중심으로 재작성된 것임.

I. 서론

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

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

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

특히 통일정책의 형성 및 집행의 주요 섹터라고 할 수 있는 정치권과 언론을 중심으로 해당 분야에서 통일문제를 둘러싼 이념적 갈등과 견해차이를 분석하고자 한다. 그리고 섹터별 갈등양상을 해소할 수 있는 종합적 방안을 제시하고자 한다.

II. 정치권의 통일문제 관련 갈등양상

1. 통일문제 관련 정치권내 갈등내용의 변천

북한·통일문제를 둘러싼 정치세력간 갈등은 시민사회의 갈등보다 심하지는 않지만 상당히 강한 정도로 표현되고 있다. 이는 획일화된 권위주의 체제하에서 볼 수 없었던 사회의 다양성을 보여주는 것으로 이해된다. 그

동안 우리 사회에는 ‘민족통일’이라는 절대절명의 과제 앞에서는 초당적 국론합의를 통한 대처 필요성 논리가 지배했었다. 그러나 1980년대 말부터 90년대 초 남북관계와 통일문제를 둘러싼 정치적 이념대립구도에는 큰 변화가 발생했다. 과거 반독재는 통일과 융합되어 시민사회가 국가에 대항하는 강력한 이념적 명분이었으나, 절차적 민주주의의 확보와 아울러 민주주의의 공고화 단계에 접어들면서 반독재와 통일의 양 요소는 분리되었다. 반독재와 분리된 통일의 이데올로기적 동원력은 현저히 약화되었다.

김영삼 정부의 등장과 함께 대북·통일노선에 있어 기존의 냉전적 논쟁 구도의 해체와 아울러 강경론과 온건론이라는 새로운 대결·갈등구도가 형성되었다. 주요 대립적 입장은 대북압박·붕괴론과 포용·변화유도론으로 구분할 수 있다.¹ 문민정부의 등장으로 기존의 냉전적 관계에서 남북 정상회담의 추진이라는 관계의 급격한 변전 가능성에 대한 보수집단의 우려가 조문파동을 계기로 폭발적으로 분출되었다. 잠복되어있던 정상회담에 대한 부정적 관점이 북한 지도부 불인정의 문제로 표출되었다. 이후 인공기 계양 사건을 통해 보수정당은 북한에 대한 쌀 지원을 비롯한 제반 인도적 수준에서의 대북지원을 북한변화를 확인하는 한에서만 가능하도록 한다거나 철저한 상호주의 원칙에 따른 교류·협력만을 인정하는 내용으로 답론구도를 주도하여 정부의 탈냉전적 온건정책으로의 변전을 반대하였다. 뿐만 아니라 인도적 쌀 지원이 결국 남침역량을 강화하는 균량미로 전용될 가능성을 시사함으로써 냉전적 강경입장을 다시 한 번 강하게 복원시키려 하였다.

¹ 이에 대해 상세하게는 이원섭, 『새로운 모색, 남북관계의 이상과 현실』 (서울: 한겨레신문사, 1997), pp. 67~68 참조. 강경론과 온건론의 대결구도는 1994년 8월부터 1997년 말에 이르는 동안 ‘북한 붕괴론’이 국내외 북한연구자들의 주요 논쟁대상이며 동시에 지배적 견해였던 것에서도 확인할 수 있다. 현실사회주의권의 체제전환, 북한의 대외적 고립 가속화, 이에 따른 경제난과 김일성의 사망 등 일련의 위기징후가 중첩되면서 조기 붕괴 예측 흐름이 지배적으로 되어갔다. 그러나 1997~98년 공식적 권력승계가 이루어지고 위기요인들이 부분적으로 완화되면서 ‘붕괴’가 아니라 ‘변화’여부의 전망·예측 연구가 주조를 이루었다. 이정희, “통일관련 사회단체의 이념적 차별성 연구: 남북관계와 대북정책의 인식을 중심으로,” 『국제정치논총』, 제42집 4호(2002), p. 131.

김대중 정부에서도 강경론과 온건론간 대결·갈등구도는 지속되었다. 강경론과 온건론은 김대중 정부의 일관된 평화·긴장완화 기조의 지속으로 보수와 진보라는 좀더 선명한 갈등구도로 고착되었다. 보수 대 진보 갈등은 김대중 정권이 기존 정부와 다른 지역적 권력기반에 근거하게 된 것과 맞물려 지역갈등까지 중첩되어 대북·통일정책을 둘러싸고 더욱 복잡해진 중층적 갈등구도가 형성되었다.²

김대중 정부에서 보였던 정당간 대립갈등 현상은 정책 자체의 당파성에 기인하는 것일 뿐만 아니라, 지역적 갈등과 균열이라는 지지층 분열에 따라 정당의 전략적 손익계산서가 달랐던 조건에서 더욱 확대되어갔다. 대북정책이 국내 정쟁의 소재로서 각 당에게 충분히 활용 가능한 자원으로서의 의미를 가졌던 것이다. 그 결과 김대중 정부에서 여야 정당의 대북·통일정책을 둘러싼 대립·갈등은 남북관계의 주요사건이 발생할 때마다 국내 정치적 주도권 장악을 위해 활용되었다. 그 대결은 특히 4·13 총선을 사흘 앞둔 시점에서 남북정상회담 가능성이 언급된 것을 계기로 매우 격화되었다. 6·15 정상회담의 역사적 의미에도 불구하고 내치에서 안정을 확보하지 못한 정부·여당이 정국주도권을 유지하기 위하여 남북관계를 의도적으로 과속하고 있다는 혐의를 강하게 받았고, 반대세력의 형성을 조장한 측면도 부인하기 어렵다.³

대북·통일정책에서의 탈냉전적 정치세력의 담론주도 내지 통일정책 구

² 이념적 갈등에 지역갈등이 중첩된 결과, 광주와 호남지역 주민들의 90.0%가 김대중 정부의 대북정책을 ‘적극’ 지지하는 반면, 부산·경남지역 주민은 약 77.4%가 ‘소극적’으로 지지하는 정도로 정책지지율의 차이가 극심히 드러났다. 한국언론재단, 『남북화해시대의 국민적인 과제와 언론의 역할』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2000). ‘남남갈등’을 여야갈등, 이념갈등, 지역갈등이 중첩되어 나타난 것으로 보고 여당, 진보(또는 개혁), 호남의 삼각동맹과 야당, 보수, 영남의 삼각동맹이 서로 대치하는 국면으로 파악하는 입장에 대해서는 우성대, “대북정책에 대한 국민적 합의 형성 방안,” 민주평화통일자문위원회, 『남북정상회담 1주년 기념 대토론회: 평화협력과 국민대화합 실현을 위한 과제와 방안』 (2001.5.30).

³ 박형중 외, 『대북포용정책과 국내정치여건 조성 방안』, pp. 73~74; 6·15 정상회담 두 달 뒤의 여론조사에 따르면 국민의 71.4%가 대북정책이 국내정치의 수단으로 이용되고 있다고 생각하고 있는 정도였다. 『중앙일보』, 2000년 8월 14일.

상의 실현 노력과 이를 저지하려는 보수정치세력 간의 갈등은 김대중 정부에 들어와 더욱 확대·증폭되었고 한층 더 노골화되었다. 이러한 갈등의 확대·증폭의 배경은 한편으로 김대중 정부의 기반이 기존의 정치세력과 다르다는 점과 그에 따른 보수정치세력의 대북·통일정책에 대한 강한 견제이며, 다른 한편 대북관계의 전향적 개선을 위한 정치적 실천이 대중적으로 커다란 영향을 미쳐 매우 높은 정치적 파고를 불러일으켰기 때문이다.

노무현 정부는 기본적으로 햇볕정책의 성과를 계승하고 발전시킨다는 의욕에서 동북아경제중심국 안을 구상하였다. 초기에 북한핵 위기와 한·미관계의 위기라는 ‘이중의 위기’ 속에서 북·미간 중재자 역할을 하려했으나 예상만큼의 성과를 거두지 못하고 있다. 북핵문제와 남북관계 분리론도 한·미관계의 문제를 1차적 기준으로 하고, 결국 ‘남북교류와 협력을 핵문제 전개와 연계’하는 입장으로 변경하였다. 그럼에도 불구하고 북한과의 대화와 인도적 수준에서의 지원을 유지하고 있다. 초기에 밝힌 대로 대북관계를 국내정치에 활용하지 않겠다는 원칙을 그나마 고수하고 있어 특별히 커다란 갈등계기를 제공하지 않은 상태라 할 수 있다. 대구U대회 직전의 인공기 훼손사건에 대한 유감 표명으로 갈등이 표출된 바 있다.

2. 통일문제의 주요 이슈별 정치권의 갈등 양상

가. 조문파동

1994년 7월 12일 국회 상임위에서 일부 야당의원들이 정부측에 남북관계의 진전을 위해 김일성 주석 사망에 대한 조문단을 북한에 파견할 용의가 없느냐고 질문하여 이른바 조문파동이 시작되었다.⁴ 민주당 일부의원들

⁴ ‘조문파동’의 당사자 이부영 의원은 ‘조문외교’ 발언의 배경을 다음과 같이 언급하고 있다: “그날 외통위에서 북한의 김용순이 정상회담 연기를 통보해왔다는 장관 보고가 있었고, 이것은 김정일 체제가 되더라도 정상회담을 계속하겠다는 화해의 신호로 받아들여졌다. 이쪽에서도 호혜적 조치가 필요하다고 보고 ‘조문외교’ 검토 용의를 물어본 것이다.” 이부영 의원에 따르면 “처음 상임위에서 발언했을 때는 민주당 의원들도 별로 반론이 없었고, 통일원 장관도 답변에 앞서 ‘이 의원이 대단히 조심스럽게 제기했다’는 말을 덧붙일 정도로 그리 문제되는

의 조심스런 문제제기에서 비롯된 파문은 북한의 조문환영 성명, 박보희씨의 입북과 맞물려 상승작용을 일으켰다.⁵ 여기에서 발언 당사자인 이부영 의원 등이 정부·여당의 비난을 ‘신매카시즘’으로 공격하면서 소신을 거듭 밝힌 데다 당 차원에서 이들을 간접 옹호하고 나서 파동은 정치권의 대북관을 둘러싼 수구 대 개혁 대결로 표출되었다.

7월 14일 임시국회 본회의에서는 이들 민주당 의원들의 조문단 파견발언 진의와 배경 등을 놓고 또 한 차례 여·야간에 원색적인 공방이 벌어졌다. 민자당의원들은 “김일성은 6·25전쟁을 일으킨 전쟁 주범이고 아웅산 사건, KAL기 폭파민행을 저지른 테러리스트”(김영광·김두섭)라고 규정하고, “김일성이 누구인데 조의표명, 조문단 파견을 운운할 수 있느냐”, “여기가 평양인지 서울인지 어지러울 정도”라면서 일부 야당원의 조의표명 발언을 비난하였다. 또한 15일에는 발언 당사자 중 한 사람인 이부영 의원을 가리켜 “국가최고기밀을 다루는 정보위에 김일성 조문을 주장하는 사람이 참여해서는 안된다”면서 정보위에서 제외시킬 것을 요구하였고, “민주당내 어떤 의원은 보수정당의 틀 속에 숨어 있는 색깔있는 사람들은 차라리 나가 주었으면 좋겠다고 얘기하는 것으로 파악됐다”고 간접화법으로 이부영 의원을 ‘색깔있는 사람’으로 표현하는 등, 개인에 대한 극단적인 이념공세 형태를 띠었다. 민자당의 일부 의원들은 “지금의 혼란상은 수십년간 축적되고 여러 형태로 위장돼 증식돼온 친북 내지 그 동조세력의 움직임 때문에 비롯된 것이며, 민족정통성이 어디에 있는지도 모르고 우리의 정통성을 무시하는 사상성의 문제”라고 주장하면서, 남북정상회담 등 남북 대화에 있어서 보다 냉정하고 신중한 접근을 해줄 것을 요구했다. 이들은 또 정부가 김일성의 역사적 책임 등 과거사의 문제에 대해 보다 명확한 언급이 있었어야 한다고 지적하면서 “특히 남북정상회담은 원점에서 다시

내용이 아니었다. 그러나 이후 민자당 등 한쪽에서 진의를 왜곡하면서 증폭됐다”고 한다. 『한겨레』, 1994년 7월 19일.

⁵ 공식적으로는 시민운동기구나 재야단체 두어 군데서 조의표명이 필요하다는 성명을 내놓았고, 정부는 “조문사절단 파견은 적절하지 않으며, 북한도 이를 원치 않는 것으로 안다”는 입장을 보였다.

협상해야 한다”는 주장도 하였다.⁶

조문파동에서 특이한 점은 민자당 일부 의원들과 상당수 언론매체들이 기다렸다는 듯이 일제히 이부영·임채정·장영달 의원을 ‘조문 의원’이라고 몰아세우면서 격렬한 비난을 퍼부어댄 사실이다. 이러한 정황에 대해 야당의 한 인사는 “조문논쟁의 첫번째 생산자가 민자당의 노재봉·안무혁·김영광 의원 등”으로 문민정부의 대북정책 자체에 대한 불만을 갖고 있는 집단이라 언급하였다.⁷ 문민정부가 들어서면서 남북화해의 대세에 밀려 그동안 속앓이를 해왔던 보수·수구 정치인 집단에서 누적되어온 앙금을 풀 계기로 조문파동이 악용되었다고 보는 것이다. 이런 관점에서 볼 때 조문파동은 통일정책이나 대북관계와 관련하여 여야를 초월해 제도정치권 내에서 수구 대 개혁세력의 대결양상을 보인 사건으로 이해해야 할 것이다.⁸

조문파동으로의 비화나 색깔논쟁의 확산은 민자당의 참패로 끝난 ‘8·2 보선’⁹까지의 과정과 연관시켜 파악돼야 그 전모가 분명해진다. 특히 ‘한총

⁶ 『조선일보』, 1994년 7월 16일.

⁷ 『국민일보』, 1994년 7월 16일. 이부영 의원은 조문‘발언’이 조문‘파동’으로 전개된 배경을 좀더 구체적으로 다음과 같이 정리하고 있다: “50년간의 분단체제 아래서 냉전적 기득권에 안주해 여러 특권을 누렸던 세력들이 탈냉전시대에 들어서면서 이것이 흔들리자 이를 놓치지 않기 위해 공격적 자세를 보이는 것 같다. 이들은 여권에 있으면서 김영삼 정부의 남북관계 개선 시도나 정상회담 추진에 극도의 거부감을 갖고 있다. 그런 세력들은 자기들이 주도하는 통일, 심지어는 무력을 통한 흡수통일까지 불사한다는 생각을 갖고 있을 것이다.” 특히 자신이 “재야 출신이란 이유 때문에 군사정권 시절 우리를 탄압했던 세력들이 뒤에서 공작을 하고 있다고 본다”며, “본회의에서 발언한 민자당 의원 가운데 두 명이 안기부 출신이라는 사실”을 지적하기까지 하였다. 『한겨레』, 1994년 7월 19일.

⁸ “일부 야당위원의 ‘조문발언’을 기다리더라도 한듯 이들에게 물매를 퍼붓다시피 하고 있는 몇몇 의원들의 행보가 정작 어디를 겨냥한 것인지에 관심이 쏠리고 있다. 문민정부 출범이후 지금까지 5공과 6공을 거쳐 기득권을 유지해온 일부 보수성향의 정치인들은 공직자 숙정, 재산공개 등 이른바 개혁의 파도를 맞아 매우 위축돼 있었다. 특히 사상적 측면에서도 남북화해란 시대적 대세에 밀려 속앓이를 해온 것이 사실이다.··· 한마디로 말해 이들의 표면적인 타깃은 문제 발언을 한 야당의원들이지만 실제로는 남북정상회담의 주체인 김영삼 정부의 대북정책을 겨냥하고 있다는 것이다.” 『국민일보』, 1994년 7월 16일.

⁹ 8·2 보선 결과는 민자당의 참패, 민주당의 대약진, 박철언씨의 정치적 복권으

련의 배후는 북한'이라는 박홍 서강대 총장의 발언에 대한 정치권의 상반된 반응, 즉 민자당이 박 총장 발언에 전폭적인 공감을 표시하면서 정부에 단호한 조치를 촉구한 반면, 민주당은 박 총장 발언 자체의 신빙성에 문제를 제기하는 동시에 한총련 수사와 시위 진압방식, 현대중공업 노사분규 강경대처 등 일련의 강경기류에 경계심을 표시하였던 점¹⁰을 동시에 고려해야 한다.

조문파동에서 드러난 여·야간 갈등적 담론의 주된 내용은 첫째, 김일성과 북한 집권세력·정치지도집단의 성격 규정, 둘째, 당시 사회·이념적 혼란의 원인으로 지적된, 민족정통성에 배치되는 친북 내지 그 동조집단(주장)의 사회적 확산 문제, 셋째, 남북정상회담을 '6·25의 주범'이고 '아웅산 사건과 KAL기 폭파만행을 저지른 테러리스트 정치집단'과의 회담으로 규정함으로써 그 정당성을 근본적으로 회의하는 태도, 넷째, 문민정부의 대북정책 자체에 불만을 표출하면서 '무력을 통한 흡수통일'의 가능성을 배제하지 않는 통일론 등으로 연결되어졌다.

조문파동은 문민정부 출현이 얼마 지나지 않은 상황에서 여전히 지배적이었던 냉전적 사회담론의 시대로부터 탈냉전시대로의 진입과정에서 발생한 남남갈등으로 이해해야 할 것이다. 따라서 조문파동에서 드러난 갈등에는 보수와 진보의 갈등이라기보다, 냉전적 대북관에서 탈냉전적 대북·통일관으로의 전환기에 '재야'세력이 '민주화'의 정당성에 기반해 사회 지도 집단에 진입하여 통일·사회담론을 형성시켜가는 것에 대한 보수·수구집단의 반감이 작용하고 있었다. 특히 탈냉전적 사고를 가진 개혁집단의 평화주의적 관점을 무력화하려는 집단과의 갈등으로 이해될 수 있다.

로 정리될 수 있다. 8·2 보선은 비록 세 지역의 보궐선거라고는 하지만 국회의원 선거였고, 정부·여당이 선거에서 조문파동을 집중적으로 부각시켰으며, 주사파에 대한 공격 등을 통해 '신공안 논리'(『한겨레』, 1994년 8월 4일)가 작동한 가운데 치루어졌다.

¹⁰ 『조선일보』, 1994년 7월 22일.

나. 인공기 사건

1995년 6월 25일 대북 쌀 제공 2천톤 선적 ‘씨 아팩스 호’가 동해항에서 출항하여 6월 26일 북한 청진항에 다녀왔는데, 하역작업 기간 동안 북측의 요구로 태극기를 내리고 인공기를 게양했던 사건이 발생하였다.¹¹ 이러한 사건이 밝혀지자 나옹배 통일원장관은 30일 북한이 씨 아팩스 호에 인공기 게양을 강요한 것은 북측의 해명대로 단순한 실수가 아니라 고의적으로 북경 합의사항을 깬 것이라면서 “북한당국이 공식 사과하고 유사사태의 재발방지를 약속할 때까지 대북 쌀 제공을 중단할 것”이라고 발표했다. 또한 “정부가 29일 밤 돌진호 등 추가 쌀 수송선 3척에 대해 회항토록 조치했다”고 밝히고 “북한이 인공기 게양을 강요하고 이를 거부하는 우리 선원들의 신변안전을 위협한 일은 당초 합의사항을 위반한 중대한 일로 조선삼천리총회사의 약속만으로는 재발 방지를 보장받을 수 없다는 것이 정부의 판단”이라고 밝혔다.¹²

한편 7월 10일에는 쌀 수송선 ‘삼선비너스’ 호가 억류된 사건이 발생 일주일 후에야 발표되면서 정부의 줄속 대북정책의 문제가 여당으로부터 뿐만 아니라 여당으로부터도 집중 질타되었다. 여야는 이런 사건이 발생했는데도 정부가 1주일이나 사건을 은폐하면서 마치 북한의 눈치를 보듯 해온 것은 너무 어처구니없는 굴욕적인 대북자세라고 비난하였다.

인공기 게양사건 및 선원억류사건은 1995년 6월 27일 실시된 지방자치 선거를 겨냥해 정치적 의도를 가지고 ‘한건주의’로 급속하게 줄속으로 추진된 대북 쌀지원의 귀결로서, 대북 쌀지원이 민족사에 기록될 만한 획기적인 사건이었음에도 불구하고 그 역사적 의미를 퇴색시켰을 뿐만 아니라, 오히려 남북간 불신, 남남갈등만 깊어지게 만들었다.

인공기 게양 사건에 대한 여야 정당들의 논평은 거의 비슷한 색조를 띠

¹¹ 정부는 씨 아팩스 호가 26일 오후 4시 경 청진항에서 4마일 떨어진 묘박지에 도착한 뒤 이 배에 탑승한 북한 측 도선사의 요구로 태극기를 내리고 인공기를 게양했다고 밝혔다.

¹² 『동아일보』, 1995년 7월 1일.

면서도 약간의 차이를 보였다. 민자당은 북한에 쌀을 제공하기 위한 선박에 대해 북한이 입항할 때 인공기 게양을 강요한 것은 북경회담의 약속을 정면으로 위반하는 것이기 때문에, 북한이 남북간 약속을 충실히 이행한다는 확실한 보장이 있을 때까지 쌀 공급을 중지해야 한다고 주장하였다. 나아가 쌀 제공 과정의 비밀·저자세·졸속 협상을 집중적으로 문제 삼았다. 특히 원산지 표시도 없이 쌀을 제공하기로 한 것이나 “아무 조건없이 민짜 포대에 쌀을 실어 보내” 군량미 전용 가능성을 봉쇄하지 못한 점 등 협상 능력에 대해서도 강한 불만(박명환·김사성)을 나타내었으며, 특히 씨 아펙스 호의 인공기 게양사건에 대해서는 ‘분노와 경악’이라는 용어를 구사하면서 보수층의 충격을 대변하기도 했다.¹³ 자민련은 쌀 지원 중단 정부방침을 지지하고 사태재발 방지대책을 촉구하면서 대북문제에 정권유지 차원의 정략적 이용의도가 개입되어서는 안 된다고 경고하였다.¹⁴

한편 민주당의 입장은 이들과 약간의 차이를 보였다. 민주당은 “대북 쌀 지원을 하면서 최소한 원산지 표시라도 하여 우리 남녘의 동포가 보낸 것이라는 사실쯤은 북쪽 동포들이 알아야” 한다고 했고, 쌀 수송선에 인공기가 게양된 것은 “정부의 외교적 미숙함일 뿐 아니라 쌀 문제를 지방선거에 이용하기 위해서 서둘렀기 때문”(이기택)이라고 비판하였다.¹⁵ 새정치국민회의는 “정부의 대북정책이 초고자세에서 초저자세를 오갔기 때문에 발생한 사건”이라며 정부 대북정책의 난맥상을 추궁하면서 근본적 대책을 촉구하였다.¹⁶

¹³ 『한겨레』, 1995년 7월 11일.

¹⁴ 대표적인 보수단체의 하나인 자유민주민족회의(공동대표의장: 이철승)는 “인공기를 달게 한 것은 주사파 학생들이 중앙청에서 태극기를 내리고 인공기를 달아도 제지할 수 없다는 얘기와 같다”면서 ‘굴욕적인 대북관계’에서 벗어나, “경수로회담이나 쌀 북송 문제를 즉시 중단하고 국회와 국민과 더불어 재검토해야 한다”고 주장하는가 하면, 상이군경회, 전몰군경유족회, 전몰군경미망인회, 제일학도의용군동지회 등은 “치욕적인 사실에 분노와 전율을 금치 못한다”면서, “정부 당국자와 씨 아펙스 호 선장은 마땅히 준엄한 국민의 심판을 받아야”하며, “정부는 북측의 정중한 사과와 함께 재발하지 않겠다는 쌍방각서가 교환되지 않는 한 쌀 제공을 재개해선 안 된다”고 주장했다. 『세계일보』, 1995년 7월 1일.

¹⁵ 『한겨레』, 1995년 7월 7일.

민자당·자민련과 민주당·국민회의 간 이러한 입장의 차이는 대북 수혜지원문제를 둘러싼 문제에서도 복잡하게 얽혀 있었다. 정부는 일본 고베 지진 때 150만 달러를 지원한 전례 등을 들어 북한의 직접 지원요청이 없더라도 200만 달러 정도를 국제기구를 통해 지원하는 게 바람직하다는 입장이었다. 이에 대해 민자당의원들은 남한측의 수해도 심하고 북한이 쌀 지원에 대해 감사표시를 하지 않고 있어 국민감정이 좋지 않다면서 북한의 지원요청이 있을 때까지는 정부차원의 대북지원을 하지 말아야 한다는 입장을 가졌던 반면, 야당의원들은 북한이 극심한 수해로 곤경에 처해 있기 때문에 인도적 차원에서 대북 지원을 해야 한다며 정부 입장에 동조하였다.¹⁷

그러나 10월 들어 정부는 대북 쌀 지원에 대한 따가운 여론을 의식하여 “무상원조는 더 이상 없다”는 강경입장으로 선회하였다. 김영삼 대통령은 10월 25일 미국 유엔협회 연설에서 ‘시장경제 원칙에 따른 남북거래’ 입장을 밝혔다. 한마디로 북한에 대해 당분간 무상원조를 하지 않을 것임을 분명히 한 것이다. 청와대의 한 관계자는 “북한에 쌀을 무상으로 지원했으나 북한은 호의를 호의로 받아들이지 않았다”며 “여론의 지지가 없는 한 더 이상 국민들이 낸 세금으로 대북 무상지원을 하지는 않을 것”이라고 말했다.¹⁸ 김 대통령의 이런 대북 강경책의 밑바탕에는 경제사정이 어려운 북한이 결국은 남쪽의 의도대로 끌려올 것이라는 낙관론이 깔려 있었다.

대북 쌀 지원과정을 검토해보면 김영삼 정부의 대북정책이 뚜렷한 원칙이나 장기전략 없이 그때그때 여론의 풍향에 따라 표류하고 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다. 정부의 대북정책은 총선표를 의식해 갈팡질팡하고 있었고, 지방선거에서 남북관계를 이용하려 했던 기대가 물거품이 되자 이번에는 오히려 정반대쪽을 향해 치닫게 되었다. 대북 쌀 수송선의 인공기계양 사건은 보수층의 분노와 경악을 자아내기에 충분했다.

¹⁶ 『세계일보』, 1995년 7월 1일.

¹⁷ 『동아일보』, 1995년 9월 22일.

¹⁸ 『한겨레』, 1995년 10월 26일.

인도주의 목적의 지원도 북한의 태도 여하에 따라 달라져야 한다는 민자당의 철저한 상호주의 원칙은 인도적 대북지원을 옹호한 야당(민주당과 국민회의)의 입장과 구별되었다. 민자당의 강경노선은 이후 ‘시장경제 원칙에 따른 남북거래’라는 정부·여당 입장, 즉 상호주의 원칙에 따른 교류·협력으로 고착되었으며 김영삼 정부의 대북정책의 한계를 드러내었다.

다. 서해교전

1999년 6월 15일 북한 경비정 7척과 어뢰정 3척이 오전 9시 25분께 서해 연평도 서방 10km 지점에서 북방한계선을 침범한 뒤 남쪽 5km 지점에서 우리 고속정들이 저지하자 먼저 기관총 공격을 가해 남북 함정간에 교전이 발생하였다. 5분간에 걸친 교전과정에서 북한 어뢰정 1척이 완전 침몰하고, 반침몰한 경비정 1척을 포함해 경비정 5척이 대파된 채 모두 곧바로 퇴각했다. 우리 쪽에서도 고속정 4척과 초계함 1척 등 함정 5척이 기관실 등에 기관포를 맞는 피해를 입었으며, 허육 대위 등 해군 7명이 부상당하였다.

서해교전은 김대중 정부가 1998년 후반부터 99년 초 북한의 금창리 핵 의혹 시설 및 미사일 문제로 한반도를 둘러싼 긴장이 고조되던 속에서 남북간 위기초래 상황의 근본원인을 제거하기 위하여 ‘한반도 냉전구조 해체를 위한 장기-포괄적 접근’ 구상을 천명하고, 이후 ‘대화와 협상’을 통한 ‘평화적’ 해결 원칙을 관철시켜 가던 상황에서 발생한 사건으로 햇볕정책의 실효성을 둘러싼 실질적인 첫 공방이 이루어지는 계기가 되었다. 서해교전은 또한 그 며칠 전에 실시되었던 6·3재선 이후 여야가 정국의 주도권 장악을 위해 일종의 기세 싸움을 하던 상황에서 발생하였다. 그런 만큼 정부·여당과 야당 간 서해교전을 둘러싼 담론갈등은 햇볕정책에 대한 공방으로 발전되었다.

김대중 대통령은 사건당일 개최된 고축통(吳作棟) 싱가포르 총리와의 정상회담에서 “북한을 흡수통일할 의도가 없다”고 거듭 강조하고, 학술단체 대표자와의 오찬에서도 대북정책의 수정 가능성을 일축했다. 청와대의

한 관계자는 “원래 한반도 상황이 불안정하기 때문에 그 해법으로 마련된 것이 포용정책”이라면서, 한반도는 평화와 안정을 확보하기 위해 기본적으로 안보를 굳건히 하면서도, 화해와 교류를 추진해야 하는 이중적 상황에 놓여 있다고 포용정책의 당위성을 설명했다.¹⁹ 김대중 대통령은 다음날 개최된 각 당 당수와의 회동에서도 다음과 같이 대북 포용정책의 실현을 위한 초당적 안보협력을 주문했다:

“대북 포용정책은 확고한 안보를 전제로 이뤄지는 것이다. 대북 포용정책의 근본취지는 한반도에서 다시 전쟁이 일어나지 않도록 하는 것이다. 그 다음에 남과 북이 평화롭게 화해 협력하면서 공동의 번영을 추구해야 한다. 우리의 대북정책은 일방적인 것이 아니다. 햇볕은 우리만 보내는 것이 아니고 북한도 우리에게 햇볕을 보내라는 것이 우리의 입장이다. 햇볕정책 추진과정에서 부정적인 면과 긍정적인 면이 있다. 금강산 관광 8만 명, 북한방문 3,300명 등 변화의 움직임을 긍정적으로 평가해야 한다. 햇볕정책은 강력한 안보태세를 필요로 하는 것이고 그 기반 위에서 이뤄지는 것이다. 야당 총재도 안보면에서는 적극 지원해줘야 한다.”²⁰

이에 대해 한나라당 이회창 총재는 햇볕정책의 사실상 폐기를 요구하는 등 대북정책에서 완고한 반대견해를 표출했다. “대북 포용정책의 기초는 좋으나 상호주의를 포기했기 때문에 북한의 변화를 촉구하는 효력이 상실됐다”며 “햇볕정책은 마땅히 재고해야 한다”고 말했다. 이 총재는 우선 “북한에 군사적으로 강력히 대응하고 북한으로부터 (무력도발) 재발방지 약속을 받아낼 때까지 금강산관광과 비료지원을 포함한 대북 협력조치를 중단해야 한다”고 주장했다.²¹ 즉 서해교전 사태는 북한의 고의적 도발이고 안보에 대한 위협이며 재발 가능성이 큰 일로 상호주의를 포기한 햇볕정책은 더 이상 안 된다고 주장하였다. 같은 맥락에서 한나라당은 “비료지원과 금강산관광은 물론, 금강산 개발비용의 대북송금도 중단해야 하며,

¹⁹ 『동아일보』, 1999년 6월 16일.

²⁰ 『한겨레』, 1999년 6월 17일.

²¹ 『동아일보』, 1999년 6월 17일.

무엇보다 국가안보가 모든 정책에 우선해야 한다”,²² “북한의 계속되는 도발은 상호주의를 거의 포기한 유화 일변도의 햇볕정책 때문”이라며 햇볕정책의 전면 재검토를 주장했다.²³

한편 국민회의측은 “포용정책은 현재 상황에서 불가피한 선택”이라며 “봉쇄와 고립화를 통한 북한 붕괴작전은 무력충돌의 위험성을 증대시켜 오히려 경제재도약에 장애가 될 것”이라던가,²⁴ “서해교전 때 우리 국민이 냉철함을 유지할 수 있었던 것은 금강산 관광 등으로 국민의 대북인식이 바뀌었기 때문”이라고 말하면서 “대북포용정책 이외에 현실적 대안이 없는 만큼 정부도 신축적 포용정책이 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것”이라고 주장하였다.²⁵

상황이 불안정한 한반도에서 전쟁 재발을 방지하기 위한 해법으로 마련된 것이 포용정책이라는 정부·여당의 입장에 반하여, 포용정책의 근본 취지의 긍정성에도 불구하고 상호주의를 포기했기 때문에 북한의 변화촉구 효력이 상실된 햇볕정책은 재고되어야 한다는 것이 야당의 입장이었다.

라. 남북정상회담과 6·15 공동선언

남북정상회담과 6·15 공동선언의 정치적 파장은 재론의 여지가 없을 정도로 커다란 사건이었다. 그런 만큼 정상회담의 공과를 둘러싼 여야간 공방 또한 열띤 전개되었고, 야당 내에서도 정치인들의 정치적 성향에 따라 상이한 입장이 표현되기도 하였다.²⁶ 한나라당 의원들은 남북정상회

²² 『조선일보』, 1999년 6월 16일.

²³ 『한겨레』, 1999년 6월 19일.

²⁴ 『동아일보』, 1999년 6월 18일.

²⁵ 『한겨레』, 1999년 6월 24일.

²⁶ 대표적으로 이부영 한나라당 부총재가 남북관계 등에 대한 당의 ‘보수 경향’을 비판하고 나섰던 것을 지적할 수 있다. 그는 8월 10일 기자들과 만나, “거대한 시대적 조류인 남북 교류와 화해에 대해 방관자적 자세를 취하는 것은 바람직하지 않으며, 적극적인 대응과 참여가 필요하다”고 지적한 뒤, “이회창 총재에게 남북관계에 전향적인 태도를 보일 것을 요청했다”고 밝혔다. 그는 남북문제와 내정을 분리해서 대응해야 한다고 지적했다. 이산가족 상봉이나 경협은 적극 지원하고, 대신 야당의 정체성은 김대중 정부의 실정을 비판하는 데서

담의 문제점이 평화공존 단계를 생략하고 통일문제로 건너편 것이라고 지적했으나, 민주당 이해찬 의원은 “통일론의 공통분모를 발견한 것이 정상회담의 가장 큰 소득”이라고 말해 현격한 시각차를 드러냈다.

한나라당은 공동선언 내용에 ‘상호주의’가 철저히 배제됐으며, 국민에게 기대감만 높여 자칫 안보의식의 결여를 불러올 수 있다며 정상회담의 성과를 평가절하하려 했고, 이러한 입장은 7월에 열린 국회 대정부 질문에서 첨예하게 드러났다. 한나라당은 “연방제 통일, 주한미군, 주적개념 혼란으로 국민들은 가슴 뿐 아니라 머리까지 뜨거워졌다”며, “전쟁은 없다는 식의 통일지상주의가 이념교육에 혼선을 가져오고 있다”(김기춘), “정부의 홍보로 ‘봉건독재 평양공화국의 수령’ 김정일이 ‘평화와 통일의 지도자’로 변신했다”(조용규), “통일부 장관이 김정일 홍보부 장관이 된 것 같다”(박승국)는 등의 주장을 표출하였다.

남북정상회담 취재를 위해 동행하려던 조선일보 기자의 입북 거부 사태와 야당 총재에 대한 북한의 ‘반통일분자’ 비방방송에 대해서는 “북한이 남한의 언론과 야당 길들이기를 시작한 것”이고 “정부가 얼마나 굴욕적 저 자세를 취했는지 보여주는 단적인 예”라는 비판도 나왔다.²⁷ 한나라당은 “정상회담이 통일에 대한 기대와 함께 국론을 심각히 분열시킨 측면도 있다”면서 “우리 사회가 통일논쟁으로 갈라진다면 해방 후 좌우대립과 같은 혼란이 가능하다”고 주장하였다(조용규). 한나라당의 입장은 이러한 상황에서 ‘평화공존이니 사회협력이니 비방중지니 하는 북한의 약속’은 믿을 수 없다는 것이었다.²⁸ 한나라당은 6·15 공동선언과 햇볕정책에 따른 대북정책을 국론분열 및 사회혼란 조장의 근본원인으로 부각시키고자 하였다.

6·15 공동선언 이후 한나라당의 대북·통일정책은 이회창 총재가 9월 5일 연세대에서 행했던 초청강연에서 엿볼 수 있다.²⁹ 이 총재는 “남북정

찾아야 한다고 주장했다. 『한겨레』, 2000년 8월 11일.

²⁷ “평양에 다녀온 정부 대표들이 앞다퉀 김정일 위원장을 미화하고, 비전향 장기수들이 TV에 출연해 북한을 찬양해 국민이 방향 감각을 상실했다”고 주장(현승일)하기도 했다. 『조선일보』, 2000년 7월 13일.

²⁸ 『조선일보』, 2000년 7월 13일.

상회담에도 불구하고 한반도의 가장 시급한 문제인 남북간 군사적 긴장완화와 평화정착 문제는 아직 논의조차 되지 않고 있다”면서 “이러한 침예한 군사적 대결구도를 해소하지 않고 남북간 화해와 평화를 말하는 것은 구두선에 지나지 않는다”고 지적하였다. 그리고 “교류·협력이 긴장완화의 효과를 수반하는 것도 사실이지만 군사적 조치는 그 자체로 큰 의미가 있다”고 하여, 무엇보다도 군사적 긴장완화라는 실질적 조치부터 취해져야 함을 시사하였다. 다음으로 안보문제를 ‘필수불가결한’ 요소로 보아, ‘확고한 억제력이야말로 남북관계 개선의 밑받침’으로, ‘대북 억지력의 핵심’이랄 수 있는 ‘주한미군 문제부터 불쑥 부각’시키는 것은 ‘선부터 생각’이라고 주장하였다.³⁰ 남북경협이나 각 분야의 교류·협력과 관련해서는 “분명한 목표 의식을 가지고 추진하는 것이 중요하며, 장기적인 전략이 있어야” 한다고 하여, “북한의 개방·개혁을 유도하는 방향으로 추진”되는 한에서만 지원해야 한다는 입장이었으며, “일방적인 시혜관계가 아니라 호혜적 상호이익의 관계로 발전”시켜야 하며, 그 핵심은 남북한 주민의 자유왕래 실현이라고 주장하였다. 통일방안과 관련해서는 “통일은 소망이나 기대만으로 이루어지는 것은 아니며, 상이한 체제와 제도를 연방이나 연합의 이름으로 짜집기한다고 통일이 되는 것도 아니다”라고 주장하여, 6·15 공동선언에서 ‘낮은 단계의 연방제’와 ‘연합제’의 공통성이 강조된 것에 반대하였다.

이에 반해 민주당의 시각은 “정상회담 이후 자유민주주의 가치가 훼손되고 있다는 위기감이 퍼지고 있고 안보의식이 급격히 해이해지고 있다는 것은 의도적인 과장”(임채정)이라고 반박하였다. 당시 민주당의 대북관이나 남남갈등에 대한 인식은 김원길 의원이 잘 보여주었다:

“북한은 속도는 느리지만 국제사회 변화의 흐름을 분명히 타고 있다.
냉전적 사고에 시각을 고정시켜 왔던 우리 국민들은 남북 정상회담

²⁹ 이 강연은 “정상회담 이후 남북관계의 평가와 과제”라는 제목으로 발표되었다.

³⁰ 특강자료에 포함시키지는 않았지만, 경의선 복원과 개성-문산 4차선 도로 건설에 대해서는 북한의 군사적 활용(남침) 가능성에 대한 우려를 떨치지 않았다. 또 “북한이 왜 미사일 보유를 고집하겠느냐”며 “우리는 될수록 적극적으로 보려 한다”고 말하여 보수적 대북관을 드러내었다. 『한겨레』, 2000년 9월 6일.

이 충격적으로 성사되니 사고를 정리할 시간이 없었다. 당장 할 일은 새로운 대북관계에 대한 국민적인 합의를 만들어가는 것이다. 통일에 대한 인식과 시각이 합치되지 않으면 궁극적으로 통일로 가는 길에 장애물이 될 수 있다. '남남갈등'이 정상적 의사표출로 나오는 것은 다원주의 사회에서 당연하다. 다만 정략이 개입돼선 안 된다. 야당은 과거의 시각에서 북한을 보고 있는 것 같고 여당은 야당의 인식차이를 극복해 주기보다는 '안타깝다'는 수준에 머물러 있다.”³¹

마. 2001년 8·15 평양 민족통일대축전

대북한관을 둘러싼 남남갈등의 폭발력은 2001년 8월 평양에서 개최되었던 민족통일대축전에 참가하였던 남쪽 대표단이 서울로 돌아온 8월 21일 김포공항에서 단적으로 표출되었다. 공항엔 “조국통일, 통일대축전 정당하다”, “김정일의 하수인들 북으로 돌아가라”는 대립적인 구호들이 메아리쳤다. 대학생들과 참전용사들은 먹살잡이와 몸싸움으로 맞부딪쳤다. 이들이 귀국한 이후에는 남쪽 대표단의 일부 인사들이 벌인 방북 때의 언행을 비판하는 이념공세가 이어졌다.

한나라당은 남측 대표단의 일부 인사가 ‘조국통일 3대헌장 기념탑’ 행사에 참석한 것과 관련하여 대북정책을 ‘원점에서 재검토’하고 국가정보원장과 통일부장관을 비롯한 대북정책 주도세력을 즉각 교체하라고 촉구하였다. 8·15 민족통일대축전 참가자들의 ‘반국가행위’가 가져온 심각한 국론분열은 결코 그냥 지나칠 수 없는 정도로 심각한바, “어설픈 햇볕정책에 국민 자존심은 중화상을 입었고 친북 세력들은 제 세상을 만난 듯 출판

³¹ 『한국일보』, 2000년 7월 15일. 이한동 국무총리는 ‘남남갈등’ 관련 대정부 질문에 대해, “일시적 혼란은 불가피한 현상”이라며 “그러나 국민들이 자유민주주의에 대한 확고한 신념을 갖고 있다고 믿으며, 정부는 상황 변화에 대하여 국민이 균형된 대북인식을 갖도록 적절히 교육하겠다”고 답했다. 『조선일보』, 2000년 7월 13일. 김부겸(한나라당) 의원은 “이념, 세대, 계층, 지역간에 깊은 갈등의 골을 간직하고 있는 우리 사회가 오랜 냉전 시대의 사고와 관행을 하루아침에 바꾸기는 어렵다고 본다. 민족문제라고 하더라도 금방 국론통일을 이루기는 매우 힘들 것”이라고 보면서, 남한 사회 내 이견과 갈등을 설득·조정해 나가려는 대통령과 정부 여당의 ‘당당하고 폭넓은 자세’를 주문하기도 했다. 『한국일보』, 2000년 7월 15일.

별이고 있다”며 정부에게 반국가 행위 방북 인사들에 대한 구체적 조치와 입장 표명을 요구하였다.³²

한나라당은 평양에서의 돌출 행동들을 ‘굉란극’으로, 일부 방북인사들을 ‘반 대한민국 인사들’로 규정하고, 이들의 방북을 허가해 준 정부의 책임을 집중 거론했다.³³ 즉 “조국통일 3대헌장은 결국 대남 투항 권고장이나 마찬가지”라며 ‘6·15정상회담에서 낮은 단계 연방제에 합의해준 것’이 바로 이러한 행동의 원인이며, 이 때문에 국가보안법 위반자까지 방북을 허용한 것이라고 비판했다.³⁴ 또한 ‘확연히 문제 있는’ 사람들의 방북을 허용한 것에서부터 “이번 ‘평양 굉란극’은 이미 통일부의 방북 승인 단계에서부터 예고된 것”이라며 “통일부가 북한의 대남선전부 소속 산하 기관 같이 행동했다”고 비난했다. 이런 사태가 발생한 것은 “대북정책에서 북한 눈치 살피기가 습관이 된 ‘무(無)국적 정권’이 부른 필연적 결과”라며,³⁵ 이들 방북자에 대한 엄벌을 요구했다.³⁶ 한나라당은 당시 상황을 “굉복 직후 좌우익 대립 상황을 보는 것 같다”고 비유하면서, 햇볕정책을 원점에서 재검토하고 남한의 국체에 대해 대통령이 명확한 견해를 밝혀야 한다고 요구하였다.³⁷

한나라당 이회창 총재는 8월 23일 기자간담회에서 “일부 방북단의 행태를 보면서 우리 사회의 혼란과 내분이 위험 수위를 넘었다고 우려한다. 더

³² 『동아일보』, 2001년 8월 18일.

³³ “8·15 평양축전에 참석한 사람들이 북한의 연방제 통일방안을 상징하는 기념탑 앞에서 벌어진 행사에 참석한 것은 이들이 북한이 추진하는 통일을 열망하고 있음을 행동으로 보여준 것”이라며 “정부는 이런 가능성에 대해 사전에 파악하고 있었음에도 묵인 내지 방조했다”며(『조선일보』, 2001년 8월 18일) 정부의 책임을 물었다. 김인구, “멋대로 놀아난 친북단체들. 북측의 핏, 속은 척한 정부 — 평양 8·15행사 전말,” 『한국논단』, 10(2001) 참조.

³⁴ 『조선일보』, 2001년 8월 20일.

³⁵ 이에 대해 민주당은 “정부의 방북승인 조건을 위반한 돌출 행동과 만경대 방명록 서명 내용 등에 대해 당국이 철저히 진상을 조사해 국민이 납득할 조치를 취해야 한다”고 촉구하면서도, “일부 인사의 돌출 행동을 빌미로 한나라당이 당국을 비난하고 남북 민간교류 자체를 불온시키는 색깔공세를 퍼선 안 될 것”(『동아일보』, 2001년 8월 22일)이라고 주장하여 색깔공세로부터 차단하려 하였다.

³⁶ 『동아일보』, 2001년 8월 22일.

³⁷ 『동아일보』, 2001년 8월 23일.

방치할 경우 대한민국의 기초가 흔들릴 수 있다는 위기감을 느낀다. 이는 무엇보다 현 정부의 모호한 대북관과 독선적인 햇볕정책 때문이다. 이번 사태는 정상회담에도 불구하고 북한이 본질적으로 변한 것이 없다는 점을 보여준다. 애당초 가서는 안 될 행사에 대규모 방북단 참가를 정부가 경솔하게 허용함으로써 발생했다. 이런 무리한 결정을 한 이유가 김정일 위원장의 답방 불씨를 살려보기 위한 것이라면, 성사된다고 해도 남북관계 개선에 도움도 되지 않으며 국민이 지지하지도 않는다는 것을 이 정부는 알아야 한다”고 지적하였다.³⁸

이러한 비판에 대해 김대중 대통령은 대북정책 추진 방향과 관련해 크게 세 가지 방향을 제시하였다.³⁹ 첫째, 햇볕정책의 계속 추진 입장을 밝혔다. 김 대통령은 “반세기 이상 냉전구도 속에서 분단의 아픔을 겪고 있는 우리 민족에게 햇볕정책은 최선의 대안이며 국제사회도 이를 지지하고 있다”면서 “이를 꾸준히 실천하는 노력을 해야 한다”고 강조했다. 둘째, 인책론이 제기되고 있는 임동원 통일부장관에게 ‘햇볕정책의 일관된 추진’과 ‘부작용 없는 남북교류 대책’을 당부하여 통일팀의 수장으로서 그를 재신임하였다.⁴⁰ 셋째, ‘극단적·냉전적 사고를 가진 사람’들과 대조되는 ‘환상적 통일론자’들을 비판했다. 이들 “소수의 돌출행동과 위법행위가 국민들을 걱정

³⁸ 『조선일보』, 2001년 8월 24일.

³⁹ 『조선일보』, 2001년 8월 25일.

⁴⁰ 9월 3일 야당은 임동원 통일부 장관 해임 건의안을 국회본회의에서 가결시킴으로써 햇볕정책의 ‘진도사’를 중도하차시켰다. 임동원 장관의 해임안과 관련해서는 한나라당 소속 김원웅, 김용갑 두 의원의 입장을 비교하면 분명해진다. 국회 통일외교통상위에서 한나라당 김원웅 의원은 임 장관 해임 건의안과 관련, “평양 축전 방북단 사태에 대한 국민의 비판은 겸허히 받아들여야 하지만 임 장관의 해임안에 대해선 향후 남북관계의 진전과 결부해서 신중하게 처리해야 한다”고 말해 당 지도부의 방침과는 전혀 다른 목소리를 냈다. 김 의원은 “임 장관이 중도 퇴진하면 그동안 쌓아올린 남북관계에 결정적인 후퇴가 불가피할 것”이라며 “남북한 기본 틀을 훼손할 우려가 있는 좌우 양극단의 파괴주의는 경계해야 하며 민족적 과제가 정권 경쟁 구도의 희생물이 되어선 안 된다”고 말했다. 『동아일보』, 2001년 8월 28일. 반면 김용갑 의원은 “임 장관은 바른 통일을 가로막고 있는 통일의 걸림돌이며, 오히려 북한의 한반도 적화야욕을 거들어주고 있는 반국가적 행위의 장본인”으로, “임 장관의 즉각 사퇴는 물론, 정책 실패에 대한 사법적 책임까지 물어야 한다”고 주장했다. 『조선일보』, 2001년 8월 28일.

하게 만들었을 뿐 아니라 통일에 대한 국민적 열망에 찬물을 끼얹고 남북 관계에 부정적 영향을 주고 있다”면서 의법처리를 강조했다.

바. 인공기소각 사건과 대구유니버시아드대회

국내 보수단체들이 2003년 8월 15일 ‘8·15 국민대회’에서 북한 인공기와 김정일 위원장 초상화를 불태운 것을 문제 삼아 북한은 대구유니버시아드대회(이하 U대회) 불참을 시사했다. 그러나 정부의 ‘유감’ 표명으로 북한의 참가 속에 U대회가 진행되던 중, 8월 24일 반북 시민단체와 북한 취재기자 간 물리적 충돌 사태가 발생하였고, 이의 책임문제를 놓고 여·야는 다시 논란을 벌였다.

8월 15일 북한 인공기와 김정일 위원장 초상화를 불태운 것이 문제로 되면서 노무현 대통령은 “앞으로는 이런 일이 일어나지 않았으면 좋겠다”며 “성조기를 모욕하는 일이 있을 때마다 유감을 표명해왔듯이 정부에서 유감을 표명하고 대구 유니버시아드 대회가 원만히 이뤄지도록 통일부가 적절한 조치를 취해달라”며 정부의 공식 유감표명을 지시하였고, 민주당의 문석호 대변인은 논평을 통해 “8·15 기념행사에서 일부 시민들의 인공기 및 김정일 북한 국방위원장 초상화 훼손으로 남북교류협력에 교착상태에 빠졌었다”며 “이번 유감 표명이 북한의 대구유니버시아드대회 참가, 4대 남북경협 합의서 교환 등 교류활성화로 이어지길 희망한다”고 밝혔다.⁴¹ 정세현 통일부장관은 8월 19일 오후 김령성 남북 장관급회담 북측단장에게 전화통지문을 보내 “귀측이 거론한 (인공기 모독 등) 문제가 발생한 데

⁴¹ 시민·사회단체인 자유민주연대, 해병전우회 등은 “노 정권의 좌파편향 성향이 드러난 것”이라며, “우리의 행동(인공기 등을 불태운 것 등)은 원칙없는 대북지원 등으로 사회혼란과 경제위기를 가져오고 있는 노 정권에 경각심을 일깨워주기 위한 행동이었다”며 정부의 ‘유감’ 표명에 대해 이념공세를 폈다. 이에 앞서 북한은 18일 조국평화통일위원회의 대변인 성명에 이어 평양방송을 통해 남측 보수단체의 인공기 훼손행위와 관련해, 남측 당국의 사과와 재발방지를 재차 촉구했다. 평양방송은 “남측 당국이 미국에 대해서는 사죄하고서도 동족인 우리에게 미안하다는 말 한마디도 못하겠다고 하고 있다”며 “마땅히 공식적으로 사죄해야한다”고 주장했다. 『문화일보』, 2003년 8월 19일.

대해 유의한다”면서 “그러나 귀족의 (U대회) 참가가 지연되고 있는 것은 민족의 화해와 남북관계 발전에 바람직스럽지 못한 결과를 초래할 것이 우려된다”고 말했다.⁴²

한나라당은 최병렬 대표가 참석한 ‘건국 55주년 반핵·반김 8·15국민대회’ 행사에서 인공기 훼손행위가 발생한 점을 의식하여, 인공기 훼손행위는 최 대표가 행사장을 떠난 후에 벌어졌다면 선을 분명히 그었다. 그러나 다른 한편 정부·여당의 ‘유감’ 표명에 대해 “인공기 훼손은 미국 성조기를 불태운 작태에 분개한 시민들의 발로”라고 보수단체의 행위를 옹호했다. 또 한 의원은 “성조기가 불탄 것에 대한 유감 표명은 미국이 우리 우방이고 한·미 동맹관계를 고려할 때 당연한 일이다”면서 “하지만 북한의 경우에는 많은 국민이 핵개발 등과 관련해 북한을 비판하고 여전히 적으로 생각하고 있는 만큼 대통령이 할 말은 아니다”(김용갑)라고 주장하였다.

이에 반하여 8월 25일 청와대와 정부는 대구에서 벌어진 보수단체와 북측 기자단의 충돌 사태는 정부 차원에서 입장을 밝힐 일은 아니라고 거리를 두었다. 문희상 대통령비서실장은 이 충돌사건을 보수단체의 인공기 훼손사건과 차별화하였고, 통일부의 한 당국자는 “북측은 남한이 ‘대통령 비판’도 자유롭게 할 수 있는 다원화된 사회라는 것을 이해해야 한다”고 지적하였다. 정부는 인공기 훼손사건과 U대회 사건을 계기로 남남간·남북간 대결이 대중적 수준으로 발전되어 가는 것과 관련하여, 이러한 갈등충돌 양상이 지속되면 대북정책을 펴나가는 데 상당한 장애가 생길 것에 우려를 표명하기도 하였다. 민주당도 보수단체의 반복 시위를 비판하면서도 이번 사건이 대북 문제에 대한 남남갈등을 더욱 심화시키지 않을까 우려하였다.

⁴² 『경향신문』, 2003년 8월 19일.

Ⅲ. 언론의 통일문제 관련 갈등양상

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

최근 들어 언론의 북한관련 보도가 변화하는 조짐을 보이는 근본적인 이유는 언론을 둘러싸고 있는 정치, 사회적 환경이 변했기 때문이다. 밖으로는 전세계적인 탈냉전 기류가 한반도에도 확산되어 남북화해의 분위기가 무르익어 가고 있었으며, 안으로는 민주화가 진행된 결과 반공·보수세력이 상대적으로 약화되고 북한과의 화해를 강조하는 진보적 세력이 부상하였던 것이다. 이미 1980년대 말부터 민주화운동과 함께 통일운동이 진행되는 과정에서 언론은 과거의 맹목적인 반공, 반북이념에서 조금씩 이탈하기 시작하였으며, 1997년 정권교체 이후 등장한 김대중정부가 대북포용정책 혹은 햇볕정책을 본격적으로 시행하여 북한을 대화와 협력의 파트너로 인정하는 분위기가 확산되고 금강산 관광이 실시되면서 북한에 대한 적대적 보도가 현저하게 줄어들었다. 김대중정부의 햇볕정책을 그대로 이어받은 노무현정부는 북한과의 교류를 더욱 증진시키고 있다. 그 결과 북한을 주적으로 보는 적대적 북한관에 대한 지지도가 상당한 정도로 떨어졌다.

그러나 북한에 대한 보도성향의 변화가 그 동안 순탄하고 일관성있게 진행된 것은 아니었다. 원칙적으로는 통일에 대한 사회적 합의가 존재하나, 통일의 방식이나 통일 이후의 사회체제에 대해서는 사회적 합의가 부족하기 때문에 북한보도는 이런 근본적인 문제에 대해 모호성을 띠는 경향을

보였다. 또한 문화, 예술, 체육 등의 교류에 대한 보도에서는 민족주의적 동질성과 공감대가 쉽게 발견되지만, 정치, 군사, 안보 등에 대한 보도에서는 의견이 엇갈리는 양상을 보여 왔다. 특히, 남북간의 긴장을 고조시키는 사건이나 사안이 발생한 시기에는 오히려 반공이념으로 회귀하는 기사들이 신문지면에 자주 등장했으며, 남북간의 교류가 순조롭게 진행되는 국면에서도 신문사의 이념적 성격에 따라 북한에 대한 묘사나 평가가 엇갈리는 경우를 쉽지 않게 발견할 수 있었다. 한편으로는 북한을 아직도 주적으로 인식하고 있는 반면, 다른 한편으로는 북한을 협력 파트너로서 그 실체를 인정하고 존중해 주어야 하는 상황이 전개된 것이다. 이런 상황은 정부의 대북정책은 물론, 언론의 대북보도 정책까지도 혼돈에 빠지게 하였다고 하겠다.

1. 북한관련 보도 패러다임의 변화 사례

가. 1996년 북한 잠수함 침투사건

잠수함을 이용하여 동해안으로 침투한 북한군의 성격을 규명하는 방식에서 신문들간의 차이가 발견되었다. 조선일보, 동아일보 그리고 서울신문은 거의 동일한 시각을 유지하였는데 사건초기부터 이들을 ‘무장공비’로 규정하고 북한당국을 강력한 어조로 비난하였으며 잠수함 침투를 미리 감지하지 못한 남한측 군 당국에게도 비판을 가하였다. 서울신문은 북한을 가장 강도높게 비난하였는데, 북한을 ‘빈곤의 독재공화국’, ‘잔혹하고 무모하며 죄의식도 없이 극악의 죄를 짓는 집단’ 등의 원색적인 표현을 사용하였다.

하지만 한겨레의 논조는 이들 신문들과는 다른 면모를 보였다. 우선 ‘이례적’, ‘사건 전모가 아직 드러나지 않은’, ‘이해하기 힘든 측면’을 가진 사건으로 보았으며, 첫 사설에서도 ‘무장간첩 침투’라는 군 당국 발표를 인용하여 사건을 정의하는 신중하고 조심스러운 자세를 견지하였다. 특히 북한의 대남 적화통일 정책의 일환으로 과거 냉전상황의 침투사건과 다를 바 없다

고 가정하고 있는 조선일보 등과는 달리, 한겨레신문은 잠수함 침투를 “군사목적의 특수 정찰활동을 하다가 예기치 못한 기관고장이나 좌초로 인해 준비 없는 상태에서 전원이 상륙한 것일 가능성이 제일 높다”고 서술하면서 침투가 주요시설 파괴나 인명살상을 목적으로 한 것이 아니라는 점을 지적하고 있다.⁴³

정부의 대북 정책에 대해서도 신문들은 명확한 차이를 보였다. 김영삼 대통령은 6월 24일 일본 주요 언론사 정치부장단과의 회견에서 대북 정책을 재검토하겠다는 의지를 밝혔는데, 국내 신문들은 일제히 이를 사실의 소재로 삼았다. 동아일보는 잠수함 침투관련 첫번째 사설에서 “감상적인 통일논리에 휩쓸리지 말고 현실적인 안보논리를 먼저 생각해야 한다”고 주장함으로써 유화 지향적인 대북 정책에 제동을 걸어야 한다는 입장을 표명했다.⁴⁴

조선일보의 논지는 더욱 명확했다. 1990년대에 들어와 도입된 북한 ‘연착륙론’이 사회기강을 해치고 군에도 안보불감증을 확산하는 원인이 되고 있다는 전제아래 ‘민족동질성 회복’과 ‘통일우선주의’를 내세운 대북 정책의 ‘시행착오’를 수정한 ‘현실주의적’ 정책도입을 주장하였다.⁴⁵ 서울신문은 이 사건이 감상적인 통일론자나 환상적인 남북교류주의자에게 현실을 직시하고 북한을 응징하는 강경한 대북 정책으로 전환하는 계기가 되어야 한다는 주장을 펼쳤다.⁴⁶

조선일보와 서울신문은 사설을 통해 재야 및 야당일부의 대화 및 교류중심의 대북정책을 비판하였으며, 국내 진보세력에게 친북한 노선의 위험성을 경고하는 메시지를 전달하였다. 조선일보는 “우리 내부의 체제 교란적 친북 행위에는 가치없는 철퇴를 구사해야 한다”는 표현을 할 정도로 진보세력의 대북 유화책을 비난하고 나섰으며,⁴⁷ 재야 및 종교계 인사들이 북

⁴³ 『한겨레』, 1996년 9월 22일.

⁴⁴ 『동아일보』, 1996년 9월 19일.

⁴⁵ 『조선일보』, 1996년 9월 26일.

⁴⁶ 『서울신문』, 1996년 9월 22일.

⁴⁷ 『조선일보』, 1996년 9월 26일.

한의 도발에 과잉반응하지 말고 북한 돕기를 계속해야 한다는 내용의 시국 성명을 발표한 데 대해서도 비판적 논조를 보였다. 하지만, 이와 반대로 한겨레는 이러한 시국성명을 지지하는 한편, 정부 대북정책의 강경 회귀는 재검토되어야 한다는 입장을 밝히고 있다.

한겨레의 대북정책에 대한 입장은 조선, 서울 동아와는 뚜렷한 차이를 보였다. 9월 26일자 사설에서 한겨레는 정부가 이 사건으로 말미암아 “지나치게 감정에 치우쳐 강경일변도로 치닫는 것은 정말로 신중히 생각해야 할 문제이다”라고 진술하면서 한반도 내에서의 긴장고조가 그 동안의 남북교류 성과를 허무는 부정적인 결과를 초래한다고 보면서 강경정책으로 선화하는 김 대통령에게 ‘이성적 판단’을 주문했다.

나. 1999년 서해교전 사건

1999년 6월 15일 발생했던 남북간의 서해상에서의 무력충돌을 계기로 하여 신문들은 김대중 정부의 햇볕정책을 평가하는 사설을 실었다. 조선일보의 가장 강경한 어조로 햇볕정책을 비판하고 나섰는데, 북한의 해상침범은 북한정권이 남한 정부의 “햇볕구도 안으로 절대 들어오지 않겠다는 것을 행동으로 천명해 보인 것”이라고 보았다.⁴⁸ 서해교전은 한 마디로 햇볕정책이 실효성을 거두지 못하고 있음을 드러낸 단적인 사례라는 설명이다.

1996년 잠수함 침투사건 이후 김영삼 정부가 대북 강경노선을 선언한 것과 달리, 1999년 서해교전 직후 김대중 정부는 북한이 계속적으로 개혁·개방으로 나올 수 있도록 유도할 것을 다짐함으로써 북한 포용정책을 포기하지 않을 것임을 천명했다. 조선일보는 김대중 대통령의 이러한 낙관적인 대북정책에 강한 반대의사를 표명했다. 비슷한 맥락에서 조선일보는 북에 억류되었던 금강산 관광객이 5일 만에 풀려난 것이 포용정책의 성과라는 통일부 장관의 발언에 대해서도 강한 거부감을 표시하였다. 조선일보의 입장에서 보면 북한의 본질적 변화징후가 전혀 없는데도 남한 정부가 포용정

⁴⁸ 『조선일보』, 1999년 6월 16일.

책으로 인한 북한의 변화를 근거없이 확산하고 있는 것이 문제라는 것이다.

한겨레는 남측 보수세력의 강경대응 주장은 무모하고 무책임한 것이므로 정부는 보수여론의 눈치를 살피지 말고 대화와 교류를 바탕으로 한 포용정책을 일관성있게 유지해야 한다고 권고하고 있다.⁴⁹ 따라서 한겨레는 햇볕정책을 포기하고 북한에 대한 비료지원도 중단하라는 야당총재의 주장은 상황을 더욱 악화시키는 적절치 못한 발언이라고 반박하면서⁵⁰ 김대중 정부는 일부 ‘수구세력’의 근시안적이고 감정적인 대응에 의연히 대처해 나가며 안보를 전제로 한 포용정책을 계속 밀고 나갈 것을 주문하고 있다.⁵¹

서해교전 사건을 계기로 조선일보와 한겨레신문은 정부의 포용정책에 대해 서로 대립적 시각을 표출했으며, 조선일보는 한나라당을 한겨레는 정부를 각각 지지하고 있음을 명백히 드러냈다. 1996년 잠수함 침투사건 당시 조선이 정부의 강경선화 결정을 환영한 반면 한겨레가 이를 비판했던 상황과 비교해 볼 때, 조선과 한겨레의 역할이 정반대로 바뀌었음을 보여준다고 하겠다. 조선은 정부지지에서 야당지지로, 한겨레는 야당지지에서 정부지지로 바뀌어 역할을 교체하는 모습을 보여주었지만, 실질적으로 두 신문의 대북정책에 대한 논조내용은 정권변화 이후에도 변화없이 줄곧 일관성을 유지한 것으로 드러났다.

동아일보는 조선일보와 마찬가지로 햇볕정책의 적실성에 관해 의문을 제기하면서 김대중 정부에게 북측에 대해 단호하게 대처할 것을 주문하였다.⁵² 그러나 동아일보는 정부와 야당을 공히 비판하는 양비론적인 논조를 보였다는 점에서 정부비판 일변도였던 조선일보와는 약간의 차이를 보이고 있다고 하겠다. 동아일보는 정부의 대북정책 혼선과 혼란에 대해 책임을 추궁하는 한편 야당의 ‘신북풍론’ 제기는 대북정책 비판과는 거리가 먼 ‘유언비어성’ 정치공세에 불과하다는 입장을 피력하고 있다.⁵³

⁴⁹ 『한겨레』, 1999년 6월 16일.

⁵⁰ 『한겨레』, 1999년 6월 17일.

⁵¹ 『한겨레』, 1999년 6월 23일.

⁵² 『동아일보』, 1999년 6월 17일.

중앙일보는 정부의 햇볕정책에 대해 제한적 비판을 가하는 것으로 나타났다. 1999년 6월 17일자 사설에서 중앙일보는 햇볕정책의 역기능을 조목 조목 나열하면서도 “안보와 화해라는 대북정책의 두 기둥은 원칙적으로 흔들려서는 안 된다”는 입장을 표명하였다. 햇볕정책을 기조로 하되 북한의 대응에 따라 ‘일조량’을 조절하는 유연한 대북정책을 정부에 주문하는 것으로 보아 정부의 대북 포용정책에 대한 지지도는 조선일보는 물론 동아일보보다 더 높은 것으로 볼 수 있다. 동아일보와 마찬가지로 중앙일보도 여·야에 대해서 주로 양비론적 입장을 취하는 중도노선을 표방하였다. 그러나 중앙일보는 금강산 관광객 억류사건에 대해서는 정부당국이나 현대가 북한에 대해 보다 강경한 자세로 임하여 사과를 받아내야 한다고 주장하면서 금강산 관광재개 문제도 너무 조급하게 접근해서는 안 된다는 신중론을 제시하고 있다.⁵⁴

1996년과 1999년 신문사설을 비교분석해 본 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 조선일보와 한겨레는 논조를 가장 명확하고 일관성 있게 제시하였음을 알 수 있다. 1996년이나 1999년에 조선일보는 강경보수진영의 목소리를, 한겨레는 진보진영의 입장을 전하는 사실을 게재함으로써 이념적 스펙트럼의 양극단에 자리잡고 있었다.

둘째, 1998년의 정권교체는 조선과 한겨레를 제외한 여러 신문들에 영향을 미친 것으로 드러났는데, 가장 결정적인 영향은 대한매일신문에서 발견할 수 있었다. 사실분석을 통해 대한매일은 강경한 반북이념의 대결노선에서 화해와 교류에 입각한 포용정책으로 급선회한 것으로 드러났기 때문이다.

셋째, 동아와 중앙의 보도시각도 미묘한 변화를 보인 것으로 나타났다. 두 신문 모두 1996년의 경우와 비교해 볼 때, 1999년에는 보수성향을 약간씩 강화시킨 것을 알 수 있었다. 하지만 동아와 중앙은 조선과는 달리 정부의 포용정책을 옹호하는 사설도 게재한 것으로 보아 사안별로 양비론적 보

⁵³ 『동아일보』, 1999년 6월 19일.

⁵⁴ 『중앙일보』, 1999년 8월 2일.

도관행을 채택했음을 입증해 주고 있다. 동아와 중앙이 햇볕정책과 강경대응책의 역기능을 동시에 지적하는 입장을 취하는 사실을 실은 것은 1998년 여야가 교체되는 정치적 상황에 적응하려는 노력과, 남북관계 자체가 혼돈스럽게 전개되는 가운데 보수와 진보사이의 중간노선을 걷는 것이 독자확보에 유리하리라는 전략적 판단이 반영된 결과로 볼 수도 있을 것이다.

1996년에는 강경보수의 입장을 대변한 조선과 서울이 한 축을 이루고 진보적 이념을 표방한 한겨레가 반대편 축에 위치한 상황에서, 동아일보는 대체로 조선일보의 보수노선과 큰 차이를 보이지 않았으며 중앙은 동아보다는 중도쪽으로 약간 경사되었다고 볼 수 있다. 하지만 99년에는 대한매일(서울)이 보수이념과 결별하고 조선일보와는 이념적으로 정반대편에 서 있는 한겨레와 한 축을 이루었으며, 동아와 중앙은 96년에 비해 보수 쪽으로 더욱 이동하는 변화를 보였다고 하겠다.⁵⁵

다. 6·15공동선언 전후 북한관련 보도

(1) 보수 상업지의 포용정책 인정: 적대적 체제비판에서 상호체제 인정으로
동해안 잠수함 침투사건이나 서해교전 사건 보도에서 조선, 중앙, 동아

⁵⁵ 사실분석에서 언급한 신문들간의 입장차이는 이들이 정부의 대북정책에 대해 지지 혹은 비판의 평가를 내리는 사실을 전체 관련사실 가운데 어느 정도 비율로 게재했는지를 살펴보면 더욱 명확하게 나타난다. 윤영철, “권력이동과 신문의 대북정책 보도: 신문과 정당의 병행관계를 중심으로,” 『언론과 사회』, 27호(2000), pp. 48~81.

<표 1> 신문 사실에 드러난 정부 대북정책에 대한 평가

	구분	조선	동아	중앙	서울/대한매일	한겨레
1996년 강경정책 선화	지지	7 (28.0)	5 (25.0)	2 (13.3)	10 (27.0)	0
	비판	0	0	1 (6.6)	0	9 (45.0)
	사실 전체	25 (100)	20 (100)	15 (100)	37 (100)	20 (100)
1999년 포용정책 유지	지지	0	2 (12.5)	3 (16.6)	4 (40.0)	11 (73.3)
	비판	10 (76.9)	11 (68.8)	7 (38.9)	0	0
	사실 전체	13 (100)	16 (100)	18 (100)	10 (100)	15 (100)

등은 정부의 햇볕정책과 포용정책에 대해 의구심과 회의를 품으면서 상호주의를 철저히 지켜내지 못하는 정부의 접근방식에 대해 비판적인 시각을 보여 냉전적인 사고의 틀에서 벗어나지 않고 있음을 알 수 있다.

그러나 정확히 1년 후인 2000년 6월에 조선일보는 남북정상회담을 계기로 하여 무르익은 남북화해 분위기를 인정하였으며 포용정책의 긍정적 성과를 인정하는 변화를 보였다. 결국 조선, 중앙, 동아는 6·15정상회담을 긍정적으로 평가함으로써 논조변화를 드러내는 한편, 성급한 낙관론을 경계하고 신중론을 강조하는 경향을 보였다.

6·15 정상회담이후 나타난 또 다른 차원의 변화는 쟁점적인 남북관계 보도에서 적대감이나 부정적 인식을 초래하는 감정적 언어사용을 자제하는 경향이 뚜렷해졌다는 점이다. 조선일보의 감정이입적인 보도는 서해교전과 금강산 관광객을 억류한 사안을 다룬 조선일보의 사설에 잘 드러나 있는데, 여기서는 북한의 행위를 ‘구제불능’, ‘시대착오적’, ‘한 편의 코미디’ 혹은 ‘소가 웃을 일’ 등의 원색적인 표현을 사용하였다. 그러나 남북정상회담이 진행되면서 조선일보는 북한에 대한 감정적 대응보다는 합리적 혹은 실리적 대응이 더욱 필요하다고 강조하였다. 조선일보는 남북정상회담을 계기로 하여 북한의 체제를 인정하고 공존과 평화를 모색하면서 정상회담의 의의를 긍정적으로 평가하는 모습을 보이며 남쪽의 체제수호를 기본적인 전제로 삼고 있었다. 조선일보의 이러한 입장은 2000년 6월 17일 김대중 칼럼에 분명하게 드러나 있는 것으로 보인다.

정상회담을 전후하여 신문은 북한체제의 합법성을 인정하는 용어사용의 빈도를 늘렸다. 김정일보다는 김정일 위원장을 사용하였으며, 북한에게 ‘당국’이라는 명칭을 부여하여 정당성을 지닌 정치체제임을 묵인하는 자세를 보였다고 하겠다. 김정일 위원장의 활동에 대해서 남한 언론은 ‘파격’과 ‘쇼크’ 등 차별화가 가능한 용어를 사용하였지만 기본적으로는 부정적인 이미지도는 중립적인 이미지를 더욱 강하게 부각하였다. 정상회담 직후의 보도에서 조선일보는 “담대하게 행동하는 모습 … 자연스럽게 농담하는 등 여유로운 분위기 …” 라고 표현하면서 상황을 사실적이고 객관적으로 표

현하려는 노력을 기울였다.

그러나 조선일보 등의 보수적 상업지들이 포용정책을 인정하였다고 해서 반복주의 정책을 포기한 것으로 볼 수는 없을 것이다. 북한에 대한 적대감을 누그러뜨렸지만 남쪽의 체제가 우월하다는 기본전제를 바꾼 것은 아니며, 소모적인 이념적 논쟁과 갈등보다는 평화공존과 교류를 통해 실리를 챙기는 것이 보다 바람직하다는 입장을 표명한 것이라고 볼 수 있다. 또한 김정일 위원장에 관한 보도에서도 조선, 동아, 중앙일보는 남한사회의 혼란과 안보의식 결여가 야기될 것을 우려하여 경계론을 펼쳤으며 김정일 위원장의 언행을 다분히 의도적인 홍보전략의 일환으로 간주하는 등 냉소적인 보도태도를 유지하였다.⁵⁶

반면에 한겨레는 보수언론들이 화해와 교류의 필요성을 인정하면서도 경계론과 안보태세 확립을 강조하는 논조를 보이는 것에 대해서 문제를 제기하였다.⁵⁷ 한겨레는 김정일 위원장에 대해서도 가장 긍정적인 보도성향을 유지하였는데, 특히 6월 14일자 기사에서는 김 위원장에게 “유교적 소양을 갖춘 보통 한국인”의 인상을 받았다는 반응을 실었으며, 6월 22일자에서는 “유머와 웃음으로써 스스로 마음을 열어 보였다”고 표현함으로써 친근하고 인간적인 이미지를 부여하였다.

(2) 쟁점에 대한 다시각적 보도

남북정상회담을 계기로 해서 보수적 상업지들에서 북한이나 북한 대표들에 대한 감정적 적대의식을 나타내는 논조는 현저하게 줄어들었다. 또한

⁵⁶ 중앙일보는 2000년 6월 14일자 사설에서 “우리는 김정일 쇼크가 북한에 대한 과대평가나 성급한 동경같은 또 다른 편견을 불러 우리의 정체성을 혼란으로 이어가는 상황을 경계해야 한다”고 쓰고 있다. 조선일보 6월 17일자 종합면에는 “TV에 나오는 김위원장은 의젓하고 솔직한 것처럼 보이지만 그를 완전히 믿어서는 안된다”라는 분석기사를 게재하면서 경계론을 펼쳤다.

⁵⁷ 한겨레는 2000년 6월 17일자 사설에서 보수적 신문의 북한경계론을 문제삼으면서 “근거없는 억측과 비방에 앞장서 온 일부 언론들의 민족 분열적 보도 행태도 이 기회에 철저한 반성과 함께 화합과 상호이해를 넓히는 쪽으로 바뀌어야 한다”고 밝히고 있다.

남측의 신문들은 남북의 화해, 교류, 공존, 포용 등 대북 기본 원칙에는 어느 정도 합의를 보고 있었으나, 체제이념의 정당성과 상호주의에 관련된 쟁점에 관해서는 다양한 견해를 보였다.

정상회담 이후, 주요 신문의 쟁점으로 떠오른 사안으로는 ‘국가보안법 개정문제’, ‘남북경협문제’ 그리고 ‘비전향장기수 송환문제’ 등이 있었다. 국가보안법 개정에 관해서 조선일보는 북한의 노동당 규약과 궤를 같이해야 하는 문제임을 분명히 하면서 “노동당규약이 남한 적화혁명을 위한 강령이라면, 국가보안법은 적화혁명을 막기 위한 수단이라는 점에서 짝을 이루고 있으므로 보안법에 대해 일방적이거나 실효성없는 문제접근 방식은 자제하는 것이 옳다”는 입장을 정리했다.⁵⁸ 동아일보는 조선일보만큼의 강도는 아니더라도 국가보안법 개정은 심각한 국론분열을 야기할 수 있으므로 아직 시기상조라는 신중론을 펼쳤으며,⁵⁹ 중앙일보는 보안법 개정의 필요성을 역설하면서 노동당규약과 국가보안법 개폐문제를 남북간의 정식의 제로 상정하여 논의하자고 제안하였다.⁶⁰ 그렇지만 한겨레는 국가보안법은 북한 노동당규약과 관계없이 시급히 개정 또는 폐지해야 하며 이를 미루는 것은 ‘반역사적’, ‘반개혁적’ 태도라고 밝혔다.⁶¹ 남북경협에 관해서도 조선, 중앙, 동아가 경협의 전제조건으로 정부의 대북 지원정책의 투명성과 참여기업의 자발성 그리고 북한측의 경직성을 문제삼으면서 국내의 어려운 경제사정을 감안할 것을 주문하였다, 반면에 한겨레는 경협의 긍정적 효과를 강조하면서 일관성 있게 진행될 필요성을 역설하였다.

(3) 비전향 장기수 문제의 보도: 이념의 양극화

비전향 장기수 문제는 대북 포용 정책과 관련하여 가장 많은 이념적 논란을 일으켰던 사안 가운데 하나이다. 김대중 정부가 사상 전향제도를 폐지하고, 각종 특사를 통해 이들을 모두 석방한 것에 대해 이념적 공방이

⁵⁸ 『조선일보』, 2000년 6월 23일.

⁵⁹ 『동아일보』, 2001년 1월 17일.

⁶⁰ 『동아일보』, 2000년 6월 24일.

⁶¹ 『한겨레』, 2000년 12월 26일.

뒤따랐다. 정부와 진보적 사회운동단체는 비전향 장기수 문제를 인도적 차원에서 해결하자고 주장한 반면, 보수적인 야당 측에서는 이를 체제 및 이념 문제로 바라보고 있었기 때문이다.

비전향 장기수에 관한 논란은 남북 정상회담의 합의에 따라 2000년 9월 2일 북한으로 가기를 희망하는 비전향 장기수 63명이 북한으로 보내지면서 시작되었다. 이러한 상황에 대해 한나라당 이회창 총재가 “자기 국민을 돌보지 않는 정부는 정부의 자격이 없다”며 “비전향 장기수를 북한으로 보내는 마당에 국군 포로와 납북자를 해결하지 못한다면 앞으로 누가 나라를 위해 목숨을 바치겠느냐”고 강하게 비판하는가 하면,⁶² 납북자 가족 모임 회원 10여명이 “월북자 가족도 만나는데 납북자 가족은 왜 만나지 못하느냐”며 항의 시위를 벌이기도 했다. 정부가 이른바 ‘상호주의’ 원칙을 버리고, 북한의 요구만을 수용하고 있다는 비판이 제기된 것이다. “어떤 이유로든 그들을 송환해서는 안 된다”고 주장하는 시각⁶³과 “사상이나 신념이 무엇이든 그들은 분단의 고통을 몸으로 겪은 희생자들로서, 인간적으로 비극적 삶을 살았다”는 동정적인 시각⁶⁴이 충돌하면서 이념적 대립구도를 형성하는 쟁점으로 떠올랐다.⁶⁵

그렇다면 일반 보도기사는 신문별로 어떠한 차이를 보였을까? 다음은 남북정상회담이후 비전향 장기수에 관한 기사가 가장 많이 실렸던 기간

⁶² 『중앙일보』, 2000년 7월 12일.

⁶³ 『조선일보』, 2000년 4월 21일.

⁶⁴ 『한겨레』, 2000년 9월 21일.

⁶⁵ 남북정상회담 이후 비전향장기수와 관련한 이념적 논쟁은 “국제법적으로 북한에 국군 포로가 없다”는 박재규 통일부 장관의 발언에 의해 촉발되었다. 조선일보는 사설에서 “장관의 발언이 국군 포로에 대한 북한의 입장을 수용하는 듯한 인상을 주며 “포로가 북한 여자와 결혼해서 자식까지 낳아 살고 있으면 포로가 아니라 그의 주장은 궤변에 가깝다”며 강하게 비판하였다. 『조선일보』, 2000년 6월 22일. 반면에 중앙일보 역시 “북에 국군 포로는 없다?”는 사설에서 “안 그래도 남북 공동선언에 국군 포로, 납북자 문제가 명시되지 않아 불안해하는 남한 내 친지들의 가슴에 또 한번 못을 박는 경솔한 언사”라고 평가했다. 『중앙일보』, 2000년 6월 22일. 이에 반해 한겨레는 이 문제만을 따로 다룬 사설을 제시하지 않았다. 다만 관련된 사설에서 “지금 시점에 이 문제(납북자 및 국군 포로 문제)를 비전향 장기수 문제와 연계하지 않았다고 목소리를 높이는 것은 문제 해결에 도움이 되지 않는다”고 밝혔다. 『한겨레』, 2000년 8월 21일.

(2000년 6월 14일~2000년 9월 16일)의 신문별 보도성향 차이를 간접적으로 보여주는 도표들이다.⁶⁶

<표 2> 비전향 장기수 관련 기사 제목의 직접 인용

괄호 안은 퍼센트(%)

정 보 원	조선일보	동아일보	중앙일보	한겨레	계
남한 정부, 여당	11(28.2)	5(18.5)	3(16.7)	3(15.0)	22(21.2)
북한	5(12.8)	2(7.4)	4(22.2)	2(10.0)	13(12.5)
한나라당	7(18.0)	5(18.5)	3(16.7)	2(10.0)	17(16.4)
납북자 가족	5(12.8)	6(22.2)	2(11.1)	·	13(12.5)
국군 포로 출신자	·	1(3.7)	1(5.6)	·	2(1.9)
보수 인사 및 단체	1(2.6)	4(14.8)	·	·	5(4.8)
이산가족, 실향민	3(7.7)	·	2(11.1)	·	5(4.8)
비전향 장기수, 가족	4(10.3)	2(7.4)	·	10(50.0)	16(15.4)
시민, 노동 사회단체	·	1(3.7)	·	1(5.0)	2(1.9)
외국 언론사	1(2.6)	·	1(5.6)	·	2(1.9)
기타	1(2.6)	1(3.7)	2(11.1)	1(5.0)	5(4.8)
모호	1(2.6)	·	·	1(5.0)	2(1.9)
계	39(100)	27(100)	18(100)	20(100)	104(100)

위의 표는 관련기사의 제목에서 직접인용(인용부호를 사용한 인용)이 나타난 사례를 신분별, 취재원별로 분석한 결과를 보여준다. 신문은 기사 제목에서 특정 취재원이 말한 내용을 직접 인용함으로써 객관보도 스타일을 유지하지만 실질적으로는 그 취재원의 입장이나 시각을 반영하는 경우가 많다. 즉, 한나라당이나 납북자 가족, 국군포로 출신자, 보수 인사 및 단체 등과 같이 비전향 장기수 문제에 대하여 비판적인 입장을 견지하는 취재원들을 이용하느냐, 아니면 반대로 비전향 장기수 문제에 대하여 정부의 정책에 적극 찬성하는 비전향 장기수나 그의 가족들을 취재원으로 이용하

⁶⁶ 아래의 두 도표는 정호준, 『남북 정상회담을 전후로 한 주요신문의 남북문제 보도 양상 변화』 (연세대학교 신문방송학과 석사학위논문, 2001)에서 인용하였음.

느냐에 따라서 그 신문이 비전향 장기수 문제에 대하여 취하는 이념적 스펙트럼을 파악할 수가 있다. 따라서 위에서 보듯이, 한나라당 취재원을 가장 자주 기사제목에 인용하는 신문은 조선일보이며, 비전향 장기수나 그 가족을 직접 인용하는 횟수가 가장 많은 신문은 한겨레(50%)로 나타났다. 조선, 중앙, 동아는 납북자 가족을 직접 인용한 적이 있으나, 한겨레는 납북자 가족은 물론 이산가족이나 실향민까지도 전혀 인용하지 않은 것으로 드러났다. 인용부호를 단 제목을 게재함에서 있어서 인용의 출처(취재원)를 선택적으로 선정함으로써 신문의 논조를 형성한다고 볼 때 조선과 한겨레는 극명한 차이를 보여준다고 하겠다.

정상회담발표 이전(1999년 8월 1일~2000년 4월 10일)과 이후의 보도 기사 제목에 나타난 직접인용의 출처를 정상회담 이전과 이후로 구분하여 비교해 본 결과는 다음과 같다.

<표 3> 장기수 관련 비판적 정보원 직접 인용 비율 변화(기사 제목)

괄호 안은 퍼센트(%)

	조선일보	동아일보	중앙일보	한겨레
정상회담 이전 시기	8.3	13.3	15.4	13.7
정상회담 이후 시기	33.4	59.2	33.4	10.0
증감량	+25.1	+45.9	+18	-3.7

※ 비판적 정보원: 한나라당, 납북자 가족, 국군 포로 출신자, 보수 인사 및 단체

위에서 보듯이 조선일보는 정상회담 이후 장기수문제에 대해 비판적인 취재원이 25.1%나 증가하였으며 동아일보는 가장 큰 폭인 45.9%나 증가한 것으로 나타났다. 반면에 한겨레의 경우는 비판적 취재원의 사용이 오히려 3.7%나 감소하였다. 이로써 장기수 문제를 둘러싼 신문들간의 견해 차이는 줄어들기보다는 더욱 극명해지는 경향을 보였음을 알 수 있다.

라. 남북정상회담 이후 북한관련 보도 경향

남북정상회담 이후 남측 신문의 보도 패러다임은 변화의 과정을 겪고 있다고 하겠다. 냉전시대의 편견과 적대감이 내재된 반공주의 보도패러다임이 약화되고 민족적 동질성 회복과 민족공동이익을 도모하는 화해와 포용의 패러다임이 확산되고 있다고 하겠다. 2000년 6월의 남북정상회담은 후자의 보도 패러다임이 힘을 얻을 수 있는 계기로 작용했다. 그러나 북한 보도패러다임의 변화는 순탄하고 예측적으로 진행되는 것이 아니다. 남북관계에 직접적인 영향을 미치는 여러 사건들 - 동해안 잠수함침입, 서해교전, 정상회담, 이산가족상봉 - 이 어떻게 진행되는가 또한 개별 언론사가 어떠한 보도이념을 수용하는가에 따라 매우 복잡한 양상으로 나타난다.

화해와 포용의 보도패러다임은 기존의 냉전 보도패러다임과 긴장관계를 유지하거나 혹은 충돌과정을 거치면서 그 세력을 조금씩 확대해 나가고 있다고 하겠다. 하지만 우리가 면밀하게 살펴보아야 할 부분은 과거에 냉전 논리와 맹목적 적대의식에 기초하여 북한을 보도했던 보수적 신문들도 새로운 상황을 맞이하여 북한보도 패러다임을 새롭게 정비하고 있다는 점이다. 북한에 대한 불신, 비방, 적대주의를 현저하게 약화시키는 한편 자유주의 혹은 자본주의의 기본 원칙을 앞세우면서 남한사회가 현 체제를 수호해야 한다는 당위성을 강조하는 보도이념을 내놓고 있다.

남북정상회담 이후 남한의 모든 신문이 북한에 대한 맹목적이고 감정적이며 공격적인 적대감에서 벗어나 화해와 교류를 통한 공존시대로 나아가야 한다는 당위적 목표에 공감하고 있다는 것은 주지의 사실이다. 특히 정상회담이후 보수적 상업지들이 포용정책의 성과를 인정하면서부터 북한에 대한 보도에서 감정적 적대감을 완화시키는 방향으로 보도시각을 변화시켰다고 하겠다. 이런 변화의 결과로 북한에 대한 중립적 시각의 보도가 크게 늘어나고 있다.⁶⁷

그러나 남한의 보수적 상업지가 정상회담 이후에 보인 보도시각의 변화

⁶⁷ 주창윤, “북한관련 보도의 반성과 새로운 패러다임의 모색,” 『남북화해시대 통일을 위한 방송의 역할』, 2000년 8월, 한국언론정보학회.

는 이중적임을 알 수 있다. 화해와 교류를 통해 상호주의가 실천되고 실질적이고 가시적인 이득을 얻을 수 있는 경우 - 이산가족상봉과 남북경협 - 에는 북한에 대해 비적대적인 태도를 보이지만, 기존의 체제나 이념(자본주의와 반공이념)에 어긋나거나 이에 도전하는 언행에 대해서는 적대적인 입장을 누그러뜨리지 않고 공세적인 태도를 취하고 있다고 하겠다. 이는 결국 언론의 체제 및 이념 수호기능(guard dog function)이 강화되는 것으로 볼 수 있다. 보수적 신문들이 이렇듯 새롭게 - 수정한 자유주의체제 수호 - 에 초점을 맞춘 보도패러다임은 맹목적, 감정적 반공주의에 입각한 과거의 냉전패러다임과는 다르다고 하겠다. 보수적 신문들은 과거의 반복 패러다임을 수정하여 체제수호 패러다임을 내놓고 있는 것이며, 이런 시도는 대다수의 국민들이 우리 사회가 자유주의, 자본주의 체제를 지속적으로 수호해야 한다는 점에 대해 이의를 제기하지 않을 것을 고려한 것으로 보인다.

북한보도 패러다임 변화의 또 다른 특징은 남한 언론의 북한에 관한 보도시각의 다양성이 증가함에 따라 이념적 지평이 점차 확대되어 가고 있다는 것이다. 북한에 대한 보도이념은 1980년대 후반부터 변화의 조짐을 보이기 시작하였다. 1988년 이전에는 정부의 강경한 반공, 반복 정책을 일방적으로 따르는 가운데 이념적으로 매우 편향적인 자세로 남북관계나 통일 문제를 보도했으며, 정부가 허용하는 이념적 노선에서 벗어나는 재야나 학생운동권의 시각은 배제되거나 철저하게 주변화되었다. 그러나 1988년 이후 사회와 언론의 개방화, 민주화가 진행되면서 신문의 북한보도에도 변화의 바람이 일기 시작했다. 언론자유 확대가 남북관계에 대한 보도에도 파급효과를 미치면서 강경하고 맹목적인 반공주의에서 벗어나는 보도시각이 등장하였던 것이다. 그 동안 취재과정에서 제외되었던 야당, 재야 및 운동권인사들도 통일관련 보도의 합법적인 취재원으로 등장하기 시작했으며, 특히 진보적 이념을 표방한 한겨레신문의 창간은 북한에 대한 보도시각이 다양해지는 계기를 마련하였다.

1990년대에 들어서면서 냉전적 대결보다는 화해와 교류를 수용하는 대

북 정책이 등장하면서 남북관계에 관한 논의는 더욱 활기를 띠게 되었으며 신문들간의 대북 정책에 대한 보도시각 차이는 더욱 명확해지는 경향을 보였다.⁶⁸ 비슷한 맥락에서 김재홍⁶⁹은 신문의 햇볕정책에 대한 반응을 비교, 분석한 결과 논조의 이념적 스펙트럼이 확장되었음을 밝히고 있는데, 그는 우리 나라 일간지들의 햇볕정책에 대한 입장을 ‘비판’, ‘중간비판’, ‘중간지지’, ‘지지’의 4가지 유형으로 분류한 바 있다.⁷⁰

신문들간의 입장차이가 명확해짐에 따라 북한보도의 다양성은 신문내에서의 의견 다양성보다는 신문들간의 의견 다양성이 부각되었다. 동일 신문에서는 다양성을 거의 찾아보기 힘들 만큼 신문의 이념적 정향성이 뚜렷해지고 있다는 것이다. 특히 이런 현상은 집권여당과 야당의 이념적 대립과 연계되어 ‘정당과 신문간의 병행관계’(party-press parallelism)로 발전하고 있다고 하겠다. 이를테면 북한보도에서 한나라당은 조선일보와 이념적 시각을 공유하고, 정부나 집권여당(민주당)은 한겨레의 보도이념과 궤를 같이하는 경향을 점차 뚜렷하게 보인다는 것이다. 이런 현상은 정상회담 이후에도 비전향장기수 문제와 관련된 정당간의 첨예한 이념적 대립이 신문들간의 이념적 갈등으로 확산되고 있음에서도 알 수 있다.

신문들이 제각기 나름대로의 이념적 색깔을 드러내는 현상은 의견의 다양성을 강조하는 자유주의가 잘 작동하고 있음을 반증하는 것이기도 하다. 하지만 이렇듯 이념적 다양성을 허용하는 남한사회와, 이념적으로 매우 동질적인 북한사회와의 교류는 우리에게 중대한 쟁점과 현실적인 과제를 안겨준다.

⁶⁸ 윤영철, “언론의 현실재구성에 관한 연구: 신문의 남북관계 보도분석,” 『신문학보』, 26호(1991), pp. 251~286; 윤영철, “언론환경의 변화와 보도의 다양성; 반공(반북)이데올로기 지형의 변화와 그 한계,” 『한국언론학보』, 28호(1992), pp. 267~308.

⁶⁹ 김재홍, “김대중정부의 통일안보정책과 언론의 논조,” 『언론의 역할과 남북한 관계의 새로운 패러다임 모색』, 한국언론재단, 한국국제정치학회 공동주최, 1999년 8월.

⁷⁰ 김재홍(1999)은 대북 포용정책을 전향적으로 지지하는 신문으로 한겨레, 대한매일, 한국일보를, 중간지지 성향의 신문으로 중앙일보와 문화일보를, 중간비판 성향의 신문으로 동아일보와 경향신문을, 그리고 보수적 비판 성향의 신문으로 조선일보, 세계일보, 국민일보를 들고 있다. 이러한 분류는 본 연구의 분석결과와 대체로 일치하는 것으로 보인다.

2. 북한보도와 자유주의 보도규범

가. 남북공존시대의 북한보도 규범

공존과 화해, 포용, 민족적 동질성 회복을 강조하는 북한보도 패러다임이 확산되고 있는 이유는 그러한 패러다임이 민족의 정서를 반영하고 남북 양측의 공통이익을 위해 기여한다는 점에서 정당성을 지니고 있기 때문이다. 하지만 우리는 위에서 언급한 화해와 공존의 보도규범뿐 아니라 보도의 자유, 보도의 다양성, 보도의 객관성 등을 강조하는 자유주의 보도규범을 정당한 것으로 여기고 있다. 문제는 화해와 공존을 강조하는 보도규범과 우리가 지금까지 이상적으로 여겨왔던 자유주의 보도규범이 현실세계에서 충돌하고 있다는 것이다. 남북한간의 언론교류가 더욱 확대되고 있는 현실을 고려해 볼 때 우리는 이 두 규범들간의 충돌로 인해 발생하는 문제를 더 이상 덮어둘 수 없게 될 것이다. 발제자는 이런 문제를 세 가지 쟁점 영역으로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 북한당국의 남한언론에 대한 통제전략에 대해서 어떻게 반응해야 하는가 하는 문제를 제기할 수 있다. 정상회담 이후에 나타난 북한당국의 남한언론 통제방식은 차별적 배제와 차별적 포섭이라고 할 수 있다. 남한언론이 북한을 호의적으로 보도해 주기를 바라는 북한당국은 남한언론을 통제할 수 있는 가장 일차적인 수단으로 북한 현지정보나 취재대상에 대한 접근권 허용여부라는 카드를 활용하고 있다. 이미 북한은 언론사 사장단 혹은 언론인의 방북초청이나 입북허가과정에서 특정 신문사를 제외함으로써, 혹은 특정언론사에게 교류관련 행사를 허가하거나 취재활동의 편의를 제공함으로써 차별적 배제 및 차별적 포섭에 입각한 언론통제를 실시하고 있다고 하겠다.

자유주의 언론관을 수용하고 있는 입장에서 북한이 사용하고 있는 이런 유형의 언론통제에 대해서 우리는 어떤 태도를 취해야 할 것인가? 자유주의 언론규범에 충실하다면 물론 항의하고 비판해야 할 것이다. 그렇지만 북한당국에 항의하거나 북한을 부정적으로 묘사하는 보도는 그에 따른 대

가를 지불하는 경우가 많으므로 당사자가 아닌 언론사(인)는 이런 문제의 언급을 회피할 수도 있다. 북한취재기자는 북한당국의 취재원에게 자유롭고 개방적인 보도를 요구할 것인지, 아니면 취재편의를 제공받기 위해서 취재원의 통제정책이 허용하는 범위내에서만 보도하는 것에 만족해야 할 것인가 하는 문제에 직면해 있다고 하겠다.

둘째, 사실에 기초하고 사실을 철저히 확인하는 객관보도관행에 충실해야 한다는 취재 및 보도규범을 따르다 보면 공존과 화해분위기를 훼손할 수 있는 북한정보를 입수하게 될 경우도 있을 것이다. 국민의 알권리를 충족시켜야 한다는 규범과 공존, 화해분위기를 유지할 필요성이 충돌할 경우 언론인으로서 취해야 할 자세가 무엇인지를 고민해 보아야 할 것이다. 주창윤⁷¹도 이런 맥락에서 ‘저널리즘의 실천윤리’를 지키는 보도와 ‘민족이념지향성’ 보도로 구분하고 신문의 남북문제 보도는 사안에 따라 두 기준을 다른 수준으로 적용하고 있음을 밝히고 있다.

일례로 북한을 방문한 남측 기자가 북한주민들의 인권억압 실태를 관찰할 기회를 얻었다고 했을 때 이를 기사화할 것인가를 놓고 고민하는 상황이 벌어질 수도 있는 것이다. 즉, 화해분위기를 고려하여 자기검열을 실행하는 것이 바람직한 태도인지, 아니면 있는 실상 그대로를 보도하는 것이 옳은 일인지를 따져보아야 한다는 것이다. 이럴 경우 개별 언론사나 언론인 개인의 자유롭고 자율적인 판단이 존중되어야 할 것이지만 뉴스가치가 높은 정보임에도 불구하고 취재원과의 우호적 관계를 지속하기 위해 자기검열을 작동하는 것은 저널리즘의 원칙에 위배되는 것이다.

셋째, 정상회담 이후에도 남한의 신문들은 북한문제의 보도에서 시각의 다양성을 보여주고 있으며, 그들간의 시각 차이는 양극화가 심화되는 방향으로 전개되고 있다. 이는 우리 사회에 존재하는 정치세력들간의 이념적 노선 차이를 반영하는 것이기도 하다. 위에서 살펴보았듯이, 비전향장기수 처리문제와 국가보안법 개폐문제 등에 관해서 조선, 중앙, 동아가 한 축을

⁷¹ 주창윤, “북한관련 보도의 반성과 새로운 패러다임의 모색,” 『남북화해시대 통일을 위한 방송의 역할』, 2000년 8월, 한국언론정보학회.

이루고 한겨레 등이 정반대의 시각을 보이면서 다른 한 축을 지탱하고 있다. 시각의 다양성이 언론보도를 통해 드러나는 것은 언론의 자유가 신장되었음을 의미하는 것이며, 따라서 현재 우리 나라에서는 자유주의 언론관이 제대로 작동하고 있음을 보여주는 근거라고 하겠다. 다양한 시각의 북한관 혹은 통일관이 존재하는 한 언론은 다양한 관점에서 북한문제를 다룰 것이며, 언론이 정부의 북한정책을 감시하고 비판하는 것은 자유주의의 원칙에도 부합되는 것이다.

그러나 통일정책에 관한 국론통일이나 의견수렴이 조속히 이루어지도록 하고 북한과의 협력과 교류를 지속해야 하는 입장에 놓인 당국은 보도시각의 다양성(북한에 비판적인 보도시각)을 그다지 긍정적이지 않은 현상으로 파악하는 경우가 있다. 이는 보도의 다양성 증가와 원만한 교류협력이라는 두 목표가 내적 모순을 겪고 있음을 보여준다. 우리 사회에 아직 반공주의를 주장하는 보수세력이 존재하는 한 남북관계 보도에서도 시각의 다양성이 허용되어야 한다는 주장과, 새로운 환경에 맞도록 화해, 포용정책에 입각한 보도이념이 제공되어야 한다는 주장이 팽팽하게 맞설 수 있다고 본다. 비슷한 맥락에서 남한신문의 북한보도에 대한 평가도 평가자의 이념적 위치에 따라 엇갈리고 있는 것을 어렵지 않게 발견할 수 있다.⁷²

이미 언론보도에 드러난 반공주의는 더 이상 ‘합의영역’에 머물러 있지 않으며 이제는 ‘논쟁영역’으로 들어오게 되었다고 본다.⁷³ 이와 마찬가지로 일탈영역으로 분류되었던 좌파적 사상도 논쟁의 영역으로 들어오는 경향을 보이고 있다. 일단 뉴스의 소재가 논쟁영역으로 규정된다면 시각의 다양성을 수반하기 마련이며 이것은 공정보도의 전제조건이기도 하다. 이렇게 볼 때, 북한보도와 관련하여 남한 언론의 이념적 시각 허용범위가 확장되고 있다는 사실은 그다지 걱정할 일이 되지 않는다. 남한 사회 내에 존재

⁷² 장호순(2000)은 정상회담 이후 신문의 북한문제 보도에 대해 학자나 언론인들이 엇갈리는 평가를 내리고 있음을 여러 사례를 들어 자세히 소개하고 있다.

⁷³ 할린(Hallin, 1986)은 월남전의 보도경향을 연구를 통해 보도소재를 합의영역, 논쟁영역, 일탈영역으로 분류하고 시대적 상황의 변화에 따라 동일사건이라도 영역간의 이동이 가능함을 암시하고 있다.

하는 다양한 시각을 공표함으로써 다각적으로 사고해 본 성숙한 국민들은 남북관계에 대해 나름대로의 합리적 의견을 정립하고 궁극적으로 건강한 여론을 형성할 수 있기 때문이다.

이상에서 살펴본 북한 보도 규범과 관련된 혼돈과 모순은 대립적 이데올로기의 충돌과정에서 겪게 되는 현상이라고 하겠다. 그리고 이런 혼돈과 모순은 남한의 언론에만 국한되는 것은 아니라고 본다. 오래 전에 개방의 길로 접어든 중국 언론이 개방초기 시장제도에 적응하지 못해 심각한 혼돈과 모순에 빠졌다는 사실을 고려해 볼 때 북한 언론이 겪게 될 혼돈은 더욱 충격적일 수 있다. 체제나 이념의 차이는 감정적 호소나 강요 혹은 은폐에 의해서 해소될 수 있는 것이 아니므로 남한 내의 차이와 남북간의 차이를 알고 이에 관해 자유롭게 논의할 수 있는 매체공간이 늘어나는 것이 바람직하다고 본다.

나. 북한당국의 남한 언론통제 정책

북한은 기본적으로 공산주의 언론모델을 수용하고 있으며, 이를 주체사상에 적용하여 독자적인 사회주의 언론모델을 구축해 냈다. 따라서 북한언론은 북한 노동당의 엄격한 통제아래서 사회주의체제를 유지, 완성하기 위한 선전, 선동, 조직의 기능을 수행하고 있다. 한마디로 말해서 남한의 자유주의 및 자본주의 원칙과는 융화하기 어려운 나름대로의 언론철학을 지켜왔다.

남북정상회담 이후 남북한간의 교류가 증가하고 있지만 북한당국은 여전히 언론의 선전, 선동기능을 강조하고 있으므로 남한 언론을 통해 북한 사회를 효과적으로 선전하는 활동을 모색하게 되었다. 그런 가운데 북한당국은 북한에 입국하는 남한의 언론인과 취재진을 통제할 수 있는 전략과 전술을 정립시켜 놓았다고 하겠다. 북한 당국의 남한 언론에 대한 통제 정책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남한측 언론인에 대한 입국허가는 ‘누가 북한사회에 접근할 수 있는가’를 규정하는 통제조치라고 하겠다. 남북한간의 언론교류는 대부분 남

북한간의 중대한 행사를 취재하기 위한 것인데, 북한에서 열리는 행사를 취재하기 위해서 남한의 언론인들은 입국허가 신청의 수순을 밟아야 한다. 북한은 가능하면 방북하는 취재진의 규모를 축소시키려는 경향을 보이고 있으며, 따라서 방북기자단의 허가에 엄격한 기준을 적용한다. 북한에 적대적인 보도를 하는 남한 언론매체 소속의 언론인에 대한 방북을 거부하거나 풀기자단에서 제외시키려는 경우도 있다. 실제로 남북정상회담 당시 조선일보 기자의 방북허가가 문제된 적이 있었다. 개별 언론사가 북한을 방문하려면 우선 북한당국의 초청장을 받아야 한다. 이 경우에도 북한에 적대적인 언론사 소속 언론인들은 초청장을 받는 과정에서 어려움을 겪을 수 있다.⁷⁴

둘째, 일단 북한에 들어간 후에도 남한의 기자들은 취재활동 제한을 감수해야 한다. 사전에 예정된 지역과 인사 그리고 주제만을 대상으로 취재할 수 있도록 허용하고 있으며 많은 경우에 사전에 정해진 계획조차도 지켜지지 않는 수가 있다. 남북정상회담 준비를 위해 북한당국과 협의한 적이 있는 남측의 관계자는 북측이 “북한에 부정적인 내용을 취재, 송고해서는 안되며, 허가받은 장소외에 접근할 수 없으며, 김정일 위원장의 사진이 들어있는 필름을 훼손해서는 안되고, 안내원의 안내없이 주민들과 접촉할 수 없다”는 원칙을 준수할 것을 요구했다.⁷⁵

셋째, 개별적으로 북한을 방문한 남측의 언론인에 대해 북한 당국의 검열을 실시하는 것으로 알려져 있다. 특히 방북 경험이 있는 언론인들은 북한 당국이 사진과 비디오자료는 빠지지 않고 반드시 검열한다고 밝히고 있다. 1998년 리틀엔젤스의 평양공연을 취재하기 위해 북한을 방문했던 세계일보의 한 기자는 “안내원이라고 불리우는 담당자들이 북한에서 찍은 사

⁷⁴ 개별 방북 취재의 경우 북한 당국에서 금품 및 대가를 요구하는 경우도 있다. 개별 방북경험이 있는 기자에게 방북허가 조건으로 금품요구를 받은 적이 있는가 하는 질문에 그 기자는 “거액의 현금 및 현물 대가를 지불했다”고 응답했다(천시영, 2002).

⁷⁵ 천시영, 「북한의 외국 언론 통제유형과 방식」(연세대학교 언론홍보대학원 석사학위 논문, 2002).

진과 필름을 모두 검열했고, 자신들의 마음에 들지 않는 부분을 찢기도 했다”고 술회하고 있다.⁷⁶

이처럼 북한방문 언론인들의 취재활동은 북한 당국의 선전정책의 틀 안에서 면밀히 통제되고 있다. 북한당국의 통제와 검열을 거친 보도내용은 따라서 북한체제를 선전하거나 적어도 북한체제에 위협을 줄 만한 사안은 아니다. 그런데 문제는 남측의 언론인들이 수용하고 있는 뉴스가치의 기준은 북한의 선전정책과 동일하지 않다는 것이다. 일례로, 남한의 독자나 시청자들이 알고 싶어 하는 북한의 인권실상은 북한당국이 감추고 싶어하는 사안이다. 운이 좋아서 북한의 인권실상을 알릴 수 있는 정보를 얻었고, 검열을 무사히 피할 수 있었다고 하더라도 남측의 언론인들은 이런 보도에 신중을 기하게 된다. 북한당국에 비협조적인 언론인으로 분류되어 차후에 북한입국 허가과정에서 불이익을 당할 수 있다는 우려를 떨치지 못할 것이기 때문이다.

물론 남측 언론인들의 북한방문 횟수가 늘어남에 따라 북한당국자들이 조금씩이나마 취재자유를 확대 허용하는 상황을 예상할 수도 있다. 특히 북한 언론인들과 남한 언론인들간의 상호교류를 통해 신뢰감을 쌓을 수 있게 된다면 남측 언론인에 대한 통제정책이 완화될 수도 있을 것이다. 또한 북한 당국은 남한의 언론매체가 지니고 있는 이념적 특성에 따라 차별적인 통제정책을 적용한다고 볼 수 있다. 조선일보나 동아일보처럼 북한에 적대적인 신문 소속의 언론인들과 한겨레신문이나 말지와 같은 진보적 성향의 매체 출신 언론인들을 차별적으로 대우한다는 것이다. 전자에게는 감시와 통제의 강도를 높이고, 후자에게는 취재와 관련하여 혜택과 편의를 제공한다. 이런 차별적 통제정책이 각각의 언론매체에 어떤 영향을 미치는가에 대해서는 아직 연구자료가 충분하지 않으나, 북한에 자주 입국해야 하는 북한 전문기자라면 북한당국이 제공하는 취재편의는 쉽게 무시할 수 없는 혜택이라고 하겠다.

⁷⁶ 한국언론연구원, 『남북한 언론교류: 현황과 활성화방안』 (서울: 한국언론연구원, 1999), p. 158.

앞에서 지적한 바와 같이, 북한을 방문한 남한의 언론인들은 북한의 언론정책이 언론의 자유와 사실보도를 위축시키는 선전, 선동 정책에 기초하고 있다고 하겠다. 따라서 남한의 언론인들은 북한방문 보도에서는 북한의 선전, 선동정책을 따르는 한편, 남한에서는 비교적 자유롭게 뉴스가치를 판단하는 행태를 보일 수 있다. 서로 대립적인 두 개의 언론규범 사이에서 상황논리를 좇아가는 모습을 보일 때 북한보도는 일관성을 잃게 되어 독자나 시청자들을 혼돈에 빠뜨릴 우려가 있다.

IV. 통일문제 관련 수용력 확대 방안

1. 새로운 통일 패러다임

가. 경제논리 중심의 새로운 통일정책 패러다임

기존의 통일 방안은 남북한은 하나의 민족이기 때문에 통일해야 된다는 민족주의적·정서적 측면이 많다. 이를 비판하는 집단은 같은 민족이라도 이념이 다르고 북한이 남한을 적화통일하고자 하고 있는데 화해 협력이 가능하지 않다는 것이다. 그래서 민족주의적 통일 개념은 국론을 양분시키고 있으며 남남갈등을 야기하고 있다. 통일해야 한다는 주장이나 이를 반대하는 주장이나 모두 근시안적이기 때문이다.

대안적인 통일의 패러다임이 필요하다. 세계질서는 이미 냉전시대를 종식하고 경제논리 중심으로 이행하였기 때문에 이에 상응하는 남북관계의 정립이 필요하다. 21세기 새로운 국제질서하에서 경제논리 중심의 남북관계를 재정립하여야 한다. 통일문제를 통일만의 문제로 보지 말고 우리 민족의 생존전략의 차원에서 보아야 한다. 통일에서 생존의 돌파구를 찾고 경제발전의 돌파구를 찾아야 한다.

통일은 이제 북한이 같은 민족이기 때문에 싫든 좋든 통일하여야 한다는 논리가 아니라 남한이 잘살기 위해서는 통일이 돌파구라는 개념이 설정되

어야 한다. 남한이 살기 위해서는 북한을 활용하는 방향의 대북정책이 모색되어야 한다. 그것은 곧 북한과 경제적으로 상호 이익이 되는 관계를 발전시켜 나가는 방향의 정책이어야 한다.

최근 북한이 경제발전에 관심을 갖고 있고, 남한경제에의 의존성이 증가하고 있다. 이 추세를 활용하여 남북이 경제적으로 공존공영하는 방안을 추진해야 한다.

경제논리 중심의 통일패러다임의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘동북아 시대’가 우리의 새로운 국가발전 전략인데 이에 상응하는 통일정책의 패러다임이 필요하다. 수출주도 산업화전략이 여전히 우리의 핵심 경제발전 전략이기 때문에 우리 경제의 지속적인 발전을 위해서 필수적인 것의 하나가 에너지 자원의 확보와 수출시장 개척이다. 그런 점에서 연해주와 시베리아지역은 새로운 전략적 지역이다. 연해주는 풍부한 천연자원을 바탕으로 구매력이 큰 나라이다. 일본의 중고 자동차, 중국의 농산물, 유럽의 고급소비재들이 이미 시장을 장악하고 있다. 한국은 아직 중고 버스를 수출하는 정도에 불과하다. 동북아 지역에서 새로운 땅으로 부각되고 있는 연해주와 시베리아로 진출하기 위해서는 북한을 통하지 않고는 별 실효성이 없다.

둘째, 대륙의 섬으로 남아 있는 남한은 대륙으로 이어져야 한다. 남한은 분단으로 북한과 차단되어 있기 때문에 동북아에서 섬이다. 일본과 크게 다를 것이 없다. 북한을 통과해서 연해주, 러시아, 중국에 통할 수 있다. 섬에서 탈피하여야 한국의 경제가 한 단계 고도화될 수 있다. TKR-TSR 연결이 우리 경제의 활로에 필수적이다. 러시아의 천연가스와 러시아의 석유 수입을 위해서도 남북한의 소통은 필수적이다. 연해주는 또한 동북아 수송체계와 에너지 공급체계에서 중요한 통과지 및 결절지이다.⁷⁷

북한을 포용하여 개방시키고 우리가 동북아로 가는 다리가 되게 하여야 한다. 이념논쟁, 이념갈등, 체제경쟁으로 우리가 반도의 섬으로 남아 있게

⁷⁷ 김원배, 박영철, 김경석, 이성수 외, 『러시아 연해주에서의 자원·인프라 개발을 위한 한·러 협력방안』(국토연구원, 국토연 2003-6), p. 151.

해서는 안 된다. 우리가 섬인 줄도 모르고 일본을 섬나라라고 비아냥거리는 경향이 있다.

셋째, 북한의 저임노동력을 활용할 수 있는 남북관계가 필요하다. 5년 이후 한국 경제의 경쟁력에 대한 대안이 지금부터라도 준비되어야 한다. 5년 이후 한국경제의 돌파구를 어디서 찾느냐가 당면한 전략적 과제이다. 북한의 저임 인력을 활용하여 새로운 돌파구를 마련할 필요가 있다. 최근 중국에 진출한 일본 기업이 다시 일본으로 돌아오고 있다고 한다. 중국에 진출한 우리 기업이 북한으로 진출할 수 있어야 한다. 북한을 열어서 경제 협력의 새로운 시장으로 개척해야 할 것이다.

넷째, 북한의 구매력을 창조하여 우리의 상품을 수출하여야 한다. 현재 북한은 구매력이 없다. 우리가 북한을 포용하여 개혁·개방시키면 5년 이내에 우리의 상품시장으로 개발할 수 있다. 단순히 상품시장뿐 아니라 경제협력의 파트너로도 발전시킬 수 있다.

이러한 몇 가지 전략을 목표로 하는 대북정책이 새로운 통일의 패러다임으로 정립되어야 할 것이다.

나. 통일을 해야 하는 이유 중심의 통일정책

남북한을 통일해야 하는 이유로 남북한이 같은 민족이기 때문에 통일되어야 한다는 민족감상주의적 논리가 지배적이었다. 이러한 논리는 설득력이 약하다. 오히려 남남갈등을 조장하고 있다.

「통일교육지침서」에 나타난 기존의 ‘통일의 의미’는 다음과 같이 주장되었다.

- 통일은 우리 민족 구성원 전체가 하나의 공동체를 이루어 조화롭게 살아가는 상태를 말한다.
- 정치·경제·문화·사회 등 모든 면에서의 발전된 통합을 의미한다 (지리적 통합 이상의 의미를 지닌다는 것이다).
- 통일은 지속적인 발전과정이다.
- 통일은 남북이 평화정착 노력을 통해 이루어가는 점진적·단계적인

과정이다.

또한 「통일교육지침서」에 나타난 ‘통일의 당위성’은 다음과 같이 주장되었다.

- 분단으로 굴절된 한민족의 역사적 정통성 회복
- 이산가족의 고통해소 및 민족경제의 발전
- 단일 민족공동체로서의 국제적 위상과 영향력 제고
- 한반도의 전쟁위협 해소 및 동북아 지역의 평화에 기여

통일의 의미와 통일의 당위성이 모두 민족주의적 정서를 중심으로 구성된 것을 볼 수 있다. 민족주의적 정서를 중심으로 구성된 통일의 의미와 통일의 당위성은 우리 국민을 하나로 통합하여 뭉치지 못하고 국론을 양분시키는 결과를 가져왔다는 문제를 안고 있다.

우리 국민을 통일의 의미와 통일의 당위성을 중심으로 하나로 통합할 수 있는 방안은 경제논리로 통일을 재개념화하는 것이다.

이제는 통일을 해야 하는 이유를 통일정책의 중심 개념으로 부각시킬 필요가 있다. 통일정책과 통일방안에는 통일을 해야 하는 목적과 이유가 분명하지 않다. 통일을 단순히 북한을 붕괴시켜 남한에 복속시키는 것으로 이해한다든지, 같은 민족이기 때문에 통일을 해야 한다는 등의 이미지가 더 크다.

통일정책과 통일방안에 통일을 해야 하는 이유와 통일의 목적이 경제논리 중심으로 더욱 분명하고 간결하게 부각되어야 한다.

다. 통일교육 프로그램의 개선

새로운 패러다임의 통일정책을 추진하기 위해서는 통일교육 프로그램을 개선할 필요가 있다. 지금까지는 주로 북한 바로알기 중심으로 통일교육이 이루어져왔다. 통일교육원에서 발간하는 통일교육용 교재는 크게 「통일문제 이해」와 「북한 이해」이다. 북한에 대한 이해가 통일교육의 절반을 차지

한다고 볼 수 있다.

북한의 실태에 대한 교육은 자칫 반공교육이나 북한에 대한 혐오감을 불러일으키는 역효과를 낳는 경향이 많다. 경제적으로 낙후되어 있고 정치사회적으로 왜곡되어 있는 북한과 통일을 하면 우리에게 이익보다는 혼란과 손해가 더 많을 것이라는 인식을 하게 되는 부작용이 없지 않다. 통일교육이 오히려 통일반대 교육의 결과를 가져오는 경향이 있을 수 있다.

통일교육은 이제 왜 통일을 해야 하며, 통일을 했을 경우 어떤 이익이 있으며, 통일을 하지 못하고 분단이 지속될 경우 우리가 지불해야 될 분단의 비용이 무엇인지를 중심으로 재구성되는 것이 바람직하다.

이제는 북한 바로 알기 교육에서 통일을 해야 하는 이유를 중심으로 통일교육을 재편할 필요가 있다. 통일을 해야 하는 이유를 중심으로 통일교육을 하게 되면 국민들이 통일지향적인 태도로 정치지향을 바꾸게 된다. 당파적 이해관계를 중심으로 하는 소모적 국론분열이 해소될 수 있다.

남북관계가 경제논리로 발전되었을 경우의 이익을 교육하기 위하여 다음과 같은 내용을 주요 통일교육의 내용으로 포함하는 것이 바람직하다.

- 경제적 이익
- 외교분야에 미치는 이익
- 국가안보에 미치는 이익
- 북한 변화에 미치는 영향 등

2. 정치권의 수용력 확대 방안

지금까지의 논의에서 확인할 수 있는 것을 몇 가지로 정리하여 정치세력 간 북한·통일문제 관련 수용력 확대 방안을 모색해보면 다음과 같다.

첫째, 여·야 간에 북한·통일문제와 관련하여 정확한 의제설정 (agenda setting)을 위해 노력하는 동시에 의제를 확장시켜야 한다. 현재까지 정당간 주요 쟁점 요인은 북한을 어떻게 규정할 것인가, 북한 적화통일 의도, 그리고 대북 포용정책의 실효성 문제와 상호주의 및 북한의 변화에 관한 해석 등이다.⁷⁸ 앞으로 핵심의제를 중심으로 한 정부정책의 애매

한 입장이 정확하게 정리될 필요가 있다. 또한 쟁점 요인에 대한 여·야간 정확한 의제설정 노력이 필요하다. 동시에 의제 확장이 필요하다.

둘째, 여·야간에 객관적이고 사실적인 정보를 제공해야 한다. 정치집단·세력간 강경론 대 온건론 혹은 보수 대 진보 갈등의 관건적인 요인의 하나로 지적할 수 있는 것은 대북 포용정책의 실효성이나 북한체제의 변화에 대한 해석의 문제와 관련된다는 사실이다. 한편으로 북한체제의 변화를 인정하지 않고 적화침략 의도를 전제하는 강경론이나 보수적인 정치세력과, 다른 한편 변화유도 가능성과 상호신뢰기반 확충을 위한 온건론 사이의 대립·갈등은 완고하다. 우리 사회에서 대북·통일 담론갈등과 비교하여 서독에서 독일정책이 참여한 국내정치의 쟁점으로 등장하지 않았던 사실을 주목할 필요가 있다.⁷⁹

⁷⁸ 새천년민주당(이후 일부 ‘열린우리당’으로 분화), 한나라당, 자유민주연합 등의 대북·통일정책을 비교하면 일반적 수준에서는 큰 차이를 발견하기 어렵지만, 강조점이나 우선적 과제의 설정에서 차이를 보인다. 먼저 한나라당의 강령에는 “우리는 화해와 협력을 통해 민족의 동질성 회복과 공영, 공동발전을 적극 추진하며 평화적 통일을 이룩하며”라고 명시되어 있고, 자민련의 경우에는 “우리는 민족에 대한 존엄과 사랑을 견지하는 가운데 자유민주체제를 토대로 한 평화통일을 차분히 추구한다”고 명시하고 있다. 즉 두 당의 경우 평화적 통일달성이 기본적 과제로 설정되어 있다. 이와 비교해 정부와 함께 대북정책을 추진하고 있는 새천년민주당이나 열린우리당은 국제정세와 남북관계의 급변에 대응하여 남북한 화해·협력 촉진과 당면 한반도 냉전 해소를 바탕으로 한반도 평화체제를 구축하고 평화공존·통일을 추진하는 것으로 하여, 남북한 화해·협력 촉진과 한반도 냉전 상황 해소에 우선적 과제가 부여되어 있다. 즉 한나라당과 자민련의 경우 자유민주 체제를 토대로 한 ‘평화적 통일달성’을 목적으로 하며, 민족동질성 회복 등을 그 과정에서 구체적으로 실행가능한 당면과제로 정하고 있는 반면, 새천년민주당은 ‘한반도 평화체제 구축’을 우선적 과제로 하며, 이를 위한 1차적 목표를 냉전 해소로 정하고 있다.

⁷⁹ 브란트 서독 수상이 신동방정책을 시작할 때 서독의 경우에도 국론은 완전히 양분되었다. 보수당은 브란트 정부의 화해정책을 소련의 힘에 대한 굴복이고, 독일 민족통일에의 길을 차단하는 정책이라고 반발하였다. 서독은 이 문제로 모든 계층이 논쟁에 휩싸여 보수·혁신의 대립은 정권의 사활을 걸고 치열하게 전개되었다. 당시 양분된 치열한 논쟁에는 언론도 가담하고, 시민·종교단체도 가담하여 우리나라 갈등상황 이상이였다. 백경남, 『독일의 길, 한국의 길』(서울: 한울, 1999), pp. 430~431. 그러나 데탕트 물결 앞에서 냉전의 논리는 퇴조하고 있었고, 국내적으로도 브란트 정권 이후 독일민주주의는 국민들 개개인의 신념체제로 확실히 자리잡게 되었으며, 순기능을 지속하여 여야간 정권교체도 긴 파장으로 실현

셋째, 대북·통일정책의 정치적 이용을 철저히 배제해야 한다. 정치세력 간 갈등에서 특징적인 점은 대북관계를 국내정치의 안정이 확보되지 않는 상황 극복을 위하여 전략적으로 활용하는 경우, 정부의 대북정책 추진은 반대 정치세력의 저항을 그에 상응하는 만큼 불리일으키거나, 국민적 냉소를 초래할 가능성이 많다는 사실이다. 정책수립·추진의 투명성 및 합리성과 함께 대북·통일정책의 정치적 이용이 철저히 배제되어야 한다.

넷째, 여·야가 정책대결을 펼치고 정치인들이 정책적 비전 제시에 노력하는 정치문화를 창출해야 한다. 정당의 대국민 정치교육적 노력이나 정책대결보다는 말꼬리를 물고 늘어지는 식의 정쟁이나 국민정서에 호소하는 정치적 수사가 많이 발달되어 있다. 이러한 현상은 여당과 야당 모두에게 공통된 것으로 이의 극복을 위해서는 여론주도층이나 대중매체가 정치인들에게 정책적 비전 창출 능력을 묻는 정치문화 창출 노력이 필요하다는 것을 시사한다. 정치문화의 형성은 정치인이라는 생산자 측에서만 아니라 그 수요자 측에서의 변화요구 사이의 교호작용으로 발전되어진다. 즉 수요자 측에서의 정치문화 변화를 촉발시켜내는 것도 중요한데, 특히 수요성향이나 기호를 선도하는 대중매체의 중요성은 재론을 요하지 않는다.

다섯째, 정책경쟁의 제도적 틀을 마련해야 한다. 정당간 정책경쟁을 체계화하는 제도적 장치가 모색될 필요가 있다. 이와 관련하여 2004년 5월 31일 ‘남북관계발전특별위원회’ 설치에 대한 열린우리당과 한나라당의 합의를 주목할 수 있다.⁸⁰ 남북관계발전위원회를 관련 사안에 관한 대화와

되었으며, 외교의 지속성도 유지되었다. 1982년 10월 기민/기사련(CDU/CSU)과 자민련(FDP)의 연립정권에서도 사민당(SPD)의 신동방정책과 독일정책은 계승되었다. 이에 대해서는 송태수, “독일의 분단과 통일,” 유럽정치연구회 편, 『유럽정치』(서울: 백산서당, 2004); “독일통일에서 의회와 정당의 역할,” 『한반도 평화과정과 국회의 역할』(2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문, 2004.6.24) 참조. 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』은 독일정책이 국내정치 쟁점으로 크게 부각되지 않은 이유를 구조적 여건에서 찾고 있는 바, 첫째, 한국의 대통령제에 대비한 의원내각제 민주주의의 성격, 둘째, 서독의 동독에 대한 규범적 우세 견지, 셋째, 미국과의 원만한 관계 유지 등을 지적하고 있다. pp. 238~239. 물론 이러한 지적이 부분적으로 타당성은 있으나 제도적 차이라는 시사점은 우리에게 제한적 의미를 가질 수밖에 없다.

⁸⁰ 이에 대해서는 김용현, “한국의 대북정책과 국회의 역할,” 『한반도 평화과정과 국

협력의 무대로 수시로 운영할 경우 북한·통일문제 관련 갈등의 해소창구로 활용할 수 있다. 위원회가 설치될 경우 여·야는 당내에서 비중이 있는 인사를 중심으로 위원회를 구성하여 당 지도부가 위원회의 활동 및 권고를 간과할 수 없도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 여·야는 이를 법제화하고 정부는 특별예산의 지원을 적극 고려하여 위원회 활동을 활성화할 뿐만 아니라 이를 통해 내실화를 도모해야 한다.

한편 위원회는 보수 및 진보진영의 대북정책 전문가들로 국회 내에 남북관계발전위원회의 자문위원을 구성하고 수시로 전문가회의를 개최하여 정책자문을 받거나 이들이 참여하는 공청회를 개최하여 여론수렴을 도모하도록 한다. 전문가들은 특정 사안을 둘러싼 정책별 입장과 관련하여 정당간 및 시민단체들 사이에 존재하는 다양한 스펙트럼을 소개하고, 국회 남북관계발전특별위원회는 양 극단의 입장 채택을 배제하도록 한다.

여섯째, 국회 스스로 갈등 극복을 위해 노력해야 한다. 국회가 정당간 국내정치적 경쟁의 장으로 제도화되어 있는 헌법기관이라 했을 때, 이러한 기능에 대한 국민적 요청이 아주 강하다는 것을 정치인 및 정치세력들이 인식해야 한다. 국회가 변화할 때, 국회에 대한 시민의 신뢰는 다시 형성·성장될 수 있을 것이다. 결국 정당 및 국회가 북한·통일관련 수용력의 확대를 위해 스스로 노력해야 한다.

3. 언론의 수용력 확대 방안

가. 이념적 대립과 혼돈을 극복하기 언론의 역할

남북정상회담이 열린 이후 남북한 간의 남북한간의 교류 및 협력에는 뚜렷한 진전이 있었으며, 그 과정에서 남한 언론매체가 북한을 보도나 프로그램 제작을 위한 소재로 삼는 경향이 늘어났다. 그러나 아직도 북한 문제

회의 역할』(2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문, 2004.6.24); 구갑우, “북한 핵문제와 초당적 협력의 정치,” 『한반도평화과정과 국회의 역할』(2004년 한국정치학회 하계학술회의 발표문, 2004.6.24) 참조.

를 바라보는 시각은 크게 보아서 양분되어 있다.

보수언론은 비정치적 분야에서 민족동질성을 회복해야 한다는 주장을 정면으로 배격하지는 않지만, 교류확대가 자유주의 체제의 근간을 위협할지 모른다는 우려와 함께 정치, 군사, 안보 분야에서는 국가이익을 철저히 고려해야 한다는 논지를 펼치고 있다. 따라서 북핵문제나 NLL을 둘러싼 남북간의 분쟁, 국가보안법 폐지 논쟁 그리고 송두율교수 사건처럼 정치, 군사적 사건의 경우 남한의 보수적 정치세력과 언론매체들은 국가안보의 논리로 재무장하는 경향을 보인다.

반면에 진보세력과 이를 대변하는 언론매체들은 국가안보를 앞세우는 주장을 ‘냉전회귀’로 간주하고 통일로 나가기 위해서는 무엇보다도 민족화해가 중요하다고 보고 있다. 이들은 자유민주주의의 수호보다는 민족주의의 부흥에 초점을 맞추면서 북한에 대한 비판에는 매우 조심스러운 입장을 보이고 있다. 보수언론이 우파적 입장을 고수하고 있다면, 진보언론은 이념의 축을 조금 더 ‘좌’측으로 이동시키려는 의도를 보이고 있다.

이처럼 남한 언론이 북한 문제를 대립적인 시각에서 바라보고 있기 때문에 국민들은 혼돈에 빠질 우려가 있다. 결국 독자나 시청자들은 자신의 가치관에 기대어 이 혼돈스러운 이념적 논쟁을 지켜보고 있다고 하겠다. 남북한간은 물론 남한 내에서도 통일 이후의 사회체제에 대한 사회적 합의가 형성되지 않고 있는 한, 이념적 혼돈은 쉽사리 사라지지 않을 것이다.

통일과 같은 국가의 중대사를 놓고 벌어지는 이념적 논쟁을 피할 길은 없다. 그러나 지금 언론을 통해 벌어지고 있는 이념논쟁이 과연 합리적이고 생산적인지, 즉 논쟁참여자들이 정해진 규칙을 잘 따르고 논쟁의 목적에 대해 합의하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 객관적인 사실에 근거한 합리적 토론이 아니라 소문과 추측을 이용하여 권력투쟁을 위한 수단으로 북한 문제를 이용하고 있다면 이는 매우 우려스러운 상황이라고 하겠다. 혼란과 혼돈이 필요이상으로 오래 지속되거나 관리가 가능하지 않은 상황으로까지 치달게 된다면 막대한 사회적 비용을 지불해야 하기 때문이다. 따라서 이 시대는 언론매체의 사회통합 기능을 절실히 요구하고 있

다. 그렇다면 북한문제와 관련하여 언론의 사회통합기능을 강화할 수 있는 방안은 무엇인가?

첫째, 언론매체의 신뢰회복이다. 보수언론은 보수세력, 진보언론은 진보세력을 옹호하고 상대측을 공격하는 갈등국면에서는 언론 매체들이 전체 국민들로부터 신뢰받기 어렵다. 특정 매체의 이념적 성향에 공감하는 수용자들만이 그 매체를 신뢰하며 적대적 매체를 불신하게 된다. 언론매체들이 신뢰를 회복하기 위해서는 특정 세력을 일관성 있게 옹호하는 정파적 보도를 지양하고 객관적이고 공정한 보도태도를 정립해야 한다.

둘째, 다양한 의견의 수렴이 필요하다. 특정한 이념적 성향을 표방하는 인쇄매체나 인터넷사이트들의 수가 증가할수록 매체들 간의 다양성은 증가한다. 그러나 여러 매체를 동시에 이용하는 수용자들의 수는 매우 한정되어 있으므로, 다양한 이념적 시각들을 함께 담아내는 영향력 있는 매체의 역할이 필요하다. 즉, 내적(매체 내에서의) 다양성을 확보하고 있는 매체가 다양한 이념적 목소리를 동시에 담아낸다면 그 매체를 접한 수용자들은 폭넓은 시각에 노출될 수 있다. 지상파 공영방송이 바로 내적 다양성을 증진시키는 역할을 수행해야 할 것이다. 공영방송은 보수적이고 우파적인 내용과, 진보적이고 좌파적인 프로그램을 균형있게 제작함으로써 시청자들이 ‘일정수준에서의 이념적 다양성’을 당연한 것으로 받아들이도록 해야 한다.

셋째, 언론이 갈등의 소지를 없앨 수는 없지만, 갈등을 관리 가능한 수준으로 조절하는 데 기여할 수 있다. 언론매체가 갈등을 격화시키거나 증폭시키기보다는 쟁점과 현안을 도출하여 이에 관해 합리적인 토론을 벌일 수 있는 지면이나 프로그램을 제공함으로써 공익을 전제하는 논쟁으로 이끌어 가야 한다. 갈등을 감정싸움이나 집회를 통한 세 대결로 전락시키기보다는 공론장에서의 토론으로 승화시켜야 한다.

넷째, 통합지향적, 화해지향적 언론을 추구한다는 명목아래 언론의 자유가 침해되는 상황이 발행해서는 안 된다. 북한이 개방정책을 추구한다고 하더라도 체제유지를 위해 강력한 통제정책을 사용할 것인데, 이런 상황이

북한보도의 자유를 지나치게 제한하는 국면으로 이어지지 않도록 노력해야 한다. 또한 남한의 정부나 시민단체들도 통일정책논의를 개방하고 과거 독재정권이 그랬던 것처럼 언론의 자유를 침해하는 우를 범해서는 안 될 것이다. 민족화해를 위해 언론이 기여해야 하지만 국민들이 국가의 목표를 잃거나 혼돈하게 해서는 안 될 것이다.

마지막으로 언론의 견제 및 비판기능이다. 정치 및 경제 세력은 남북관계를 이용하여 국가전체의 복리보다는 정파적 이해나 기업적 이익만을 좇을 우려가 있다. 언론은 이런 세력을 견제하고 비판함으로써 통일논의가 정치적 목적으로 악용되지 않도록 해야 할 것이다. 통일가능성을 지나치게 비관적으로 바라보아서도 안 되겠지만, 성급한 자세나 무비판적인 태도로 통일문제에 접근하거나 통일을 염원하는 국민정서를 정파적 이해를 위해 이용해서는 곤란하다. 언론의 활발한 권력 감시활동이 이러한 통일논의의 역기능을 치유할 수 있을 것이다.

통일과정에서 언론이 떠맡아야 할 사명은 막중하다. 남한의 언론은 북한과의 이념적 차이에서 오는 긴장을 슬기롭게 극복해야 할 뿐 아니라 이념적 혼돈에 빠질 우려가 있는 남한 내의 사회통합을 위해서도 기여해야 한다. 그러기 위해서는 당분간 이중적 전략이 필요하다. 비정치적 분야에서는 민족적 동질성을 회복하는 보도나 프로그램의 비중을 늘리는 한편, 정치적으로 예민한 분야에서는 남한사회의 여론을 반영하여 공론장을 활성화시키면서 신중하게 접근해야 할 것이다.

나. 남북한 민족화합을 위한 언론정책

남북한간의 교류가 활발해지고 있는 현 상황에서 적대주의나 대결주의 관점을 그대로 유지할 수는 없을 것이다. 냉전시대를 거치면서 적대정치(enemy politics)의 전술에 매달렸던 남북한은 상대방을 ‘악’으로 규정하는 이분법적 사고를 확산시켰지만, 이제는 냉전시대의 이분법적 선전술을 지양하고 새로운 지향의 언론규범을 정립하여 남북관계의 발전과 통일로 이르는 길을 진지하게 모색해야 할 때이다.

이런 맥락에서 남한의 언론관련 단체 - 한국기자협회, 전국언론노동조합연맹, 한국프로듀서협회 - 들은 이미 1995년에 북한관련 보도를 위한 제작 지침을 마련했다. “평화통일과 남북화해, 협력을 위한 보도, 제작 준칙”이란 제목을 단 이 문건의 전문에는 “지금까지의 우리 언론은 남북관계 및 통일 문제 보도, 제작에서 화해와 신뢰분위기 조성에 기여하기 보다는 불신과 대결의식을 조장함으로써 반통일적 언론이라는 오명을 씻지 못했다”고 밝히고 통일언론으로 거듭나기 위한 세부적 규범을 다음과 같이 제시하고 있다.

1. 우리는 대한민국(약칭: 한국)과 조선민주주의 인민공화국(약칭:조선)으로 나누어진 남과 북의 현실을 인정하며, 상호존중과 평화통일을 준비하는 차원에서 상대방의 국명과 호칭을 있는 그대로 사용함을 원칙으로 한다.
2. 우리는 냉전시대에 형성된 선입견과 편견에서 벗어나 객관적으로 보도, 제작함으로써 남북사이의 공감대를 넓혀나간다.
3. 우리는 남북관계 보도, 제작에서 언론의 자유를 근본적으로 가로막는 법적, 제도적 장애를 타파한다.
4. 우리는 남과 북의 우수한 민족문화 유산을 공유하고 민족의 공동번영을 추구할 수 있는 기사 및 프로그램의 개발에 힘쓴다.
5. 우리는 통일문제에 관한 사회각계의 다양한 의견을 공정하게 반영하여 민주적인 여론형성에 기여한다.

냉전시대의 관행에서 탈피하여 민족 동질성 회복, 민족화합과 화해, 공존공영, 통일이 촉진되도록 보도하고 프로그램을 제작한다는 지침은 남북한간의 긴장완화와 관계발전에 기여할 수 있는 실천요강이다. 또한 북한에 대한 관급 보도자료의 무절제한 인용과 이질적인 북한 문화와 생활양식을 희화화하지 않는다는 지침도 적절한 것으로 보인다.

그러나 언론 매체들이 남북한 문제를 보도하는 과정에서 스스로 제정한

보도, 제작 준칙을 제대로 준수하지 못하고 있다는 지적이 있다.⁸¹ 이런 지적은 준칙이 제시한 요강이 추상적이고 모호하게 표현되었기 때문일 뿐 아니라, 준칙을 적용하는 보도영역에 따라 그 성과가 달리 나타나기 때문이다. 다시 말해서, 이 보도, 제작 준칙을 문화, 예술, 체육, 관광 등의 교류와 관련된 사안에 대해서는 비교적 명확하게 적용할 수 있을지 모르지만, 정치나 안보 등 국가이익과 체제유지와 직결된 사안에 적용했을 때에는 혼란과 혼선이 따를 수 있다고 하겠다. 단순히 호칭과 명칭의 문제가 아니라 남북간의 ‘체제의 차이’에 근거한 이념 및 가치 대립을 야기하는 국가적 사안에 대해서는 어쩔 수 없이 양자택일해야 하는 상황에 처하게 된다는 것이다. 자유주의 혹은 자본주의 체제의 기본 원칙을 지킬 것인지, 아니면 민족화합과 통일분위기 조성을 위해 그런 기본 원칙의 적용을 유보할 것인지를 놓고 고민해야 하는 상황이 도래했을 때, 남한의 언론이 어떤 목소리를 내야할지가 관건이라고 하겠다. 북한측의 NLL 침범의 사례에서 보듯이, 북한과의 군사적 충돌이나 고조된 긴장상태까지 ‘민족화합의 해석틀’로 보도해야 하는지를 심각하게 고민해 보아야 할 것이다.

통일의 조건, 방식, 통일 이후의 정치사회체제에 대한 사회적 합의가 부족한 상태에서 남한의 언론매체들은 각 매체의 이념적 성향에 따라 다양한 견해를 쏟아내고 있다. 따라서 쟁점 사안에 대해서 대립적인 의견을 지니고 있는 매체들 간의, 세대간의, 계층간의, 정파들 간의, 사회단체들 간의 갈등과 반목이 사라지지 않고 있다. 그러면서 민족화합과 통일이러는 대명제에 대해서는 암묵적으로 그 역사적 정당성을 수용하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 보다 개방적이고 자유주의적인 남한의 언론이 남북관계의 보도에서 선택해야 할 현명한 정책대안이 무엇인지를 다음과 같이 살펴보고자 한다.

⁸¹ 『연합뉴스』, 2003년 8월 22일.

(1) 사실 검증의 책임과 사실보도 규범의 강화

북한관련 보도는 취재현장과 취재원에 대한 접근이 제한되어 있으므로 사실 수집뿐 아니라 수집한 사실에 대한 확인도 쉽지 않았다. 비록 최근에 들어 북한방문이 가능해졌으며 북한관련 취재원도 개방되는 추세를 보이고 있으나, 여전히 취재의 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다. 그런데 열악한 취재환경이라고 해서 오보나 추측 보도가 용인되는 풍토는 사라져야 한다. 추측성 외신보도를 제대로 확인하지 않고 그대로 인용보도하거나, 탈북자나 망명자의 진술을 검증과정도 거치지 않고 보도하는 것이 문제다. 자칫 잘못하면 취재원의 언론플레이에 놀아날 수 있으며, 그렇게 될 경우 거짓 혹은 왜곡보도의 우를 범하게 된다.

남북문제는 국내 정쟁의 핵심 아젠다이므로, 확인되지 않은 사실에 입각해서 보도했을 경우 소모적인 정쟁에 빠질 위험도 있다. 또한 북한의 핵개발 문제는 한반도 주변 강대국의 이해에 직결된 사안이므로 외신의 인용에도 신중을 기함으로써 주변 강대국 정부의 입장을 본의 아니게 옹호하는 실수를 범하지 말아야 할 것이다.

(2) 동서독 통일 언론모델의 한계: 새로운 모델의 개발 필요성

남한의 정부나 언론계 혹은 언론학계는 통일언론의 모델을 분단을 극복하여 통일과업을 이룩한 역사적 사례인 동서독 통일의 케이스에서 찾고자 많은 노력을 기울였다. 그 동안 동서독 사례에서 교훈을 얻고자 하는 맥락에서 많은 연구물과 세미나가 진행되었다. 물론 귀감으로 삼을 만한 정책을 발견할 수 있겠지만, 동서독과 남북한이 처한 역사적, 정치적, 사회적 상황은 동일하지 않다. 그러므로 한반도에 적합한 통일언론 정책이 필요하다.

문제는 자본주의 체제로 흡수·통합된 동서독 사례를 북한 측이 달갑게 생각하지 않는다는 점이다. 오히려 북한 측은 중국과 주권이양 이전의 홍콩, 혹은 중국과 대만관계를 남북관계 언론교류의 모델로 삼고 있다고 볼 수 있다. 중국공산당에 비교적 우호적인 언론매체나 언론인들을 선별적으로 포섭하는 중국의 정책을 북한당국이 답습하고 있음을 보여주는 증거를

어렵지 않게 발견할 수 있다. ‘중국식 사회주의 시장개방’을 따르기로 결정한 북한이 중국의 양안관계를 모델로 삼는다는 것은 북한 측으로서는 당연한 선택일 것이다. 그러므로 남측은 북한이 동서독 모델을 그대로 수용할 것이라는 전제아래 언론정책을 수립했을 경우 실효성이 있는 성과를 거두기 어렵게 된다. 그러므로 북한 측의 언론교류에 대한 인식과 정책내용을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

(3) 북한 전문기자의 양성

북한 전문기자의 양성은 두 가지 차원에서 추진되어야 할 것이다. 우선 북한전문기가 북한에 관한 취재를 담당하도록 해야 한다. 북한의 정치, 경제, 사회체제를 두루 잘 이해하고 있거나 북한관련 특정분야에 심오한 전문지식 습득한 전문기자를 육성해야 한다. 즉 특화된 지식(specialized knowledge)의 축적이 필요하다. 북한문제에 관한 전문지식을 습득할 수 있도록 연수 프로그램이나 재교육 프로그램을 개발하여 언론인들의 전문성을 심화시켜야 할 것이다.

또 다른 차원은 취재의 전문성과 관련된다. 북한의 언론정책 뿐 아니라 취재환경을 잘 숙지하고 있으며, 북한방문 취재경험이 풍부하여 취재원 개발과 기사 발굴 및 작성에서도 탁월한 능력을 보이는 기자를 양성해야 한다. 남북한간의 언론인 교류가 아직 제한적인 수준에서만 이루어지고 있으며 특파원교류가 없어서 북한 전문기자를 체계적으로 배출하기는 어려운 실정이다. 그러나 북한 문제를 전문으로 취재하는 기자들을 육성하고 이들을 방북취재단에 지속적으로 포함시킴으로써 전문성을 제고할 수 있을 것이다. 다만 우려스러운 부분은 자주 북한을 방문하는 남한 언론인들이 북한당국의 선전 전략의 일환으로 포섭될 가능성도 배제할 수 없다는 것이다. 취재원으로부터의 독립은 북한취재에서 더욱 절실하게 요구되는 저널리즘 덕목이라고 하겠다.

(4) 민족동질성 회복을 위한 보도규범 확립

남북한간의 이질성을 최소화하는 방향의 보도규범을 확립해야 한다. 분단이 50여 년 계속되어 오면서 남한과 북한은 이질적인 언어, 문화, 생활양식을 발전시켜왔다. 언론매체가 이러한 이질감을 해소하기 위해 민족동질성을 확인하고, 그 동질성을 바탕으로 공감대를 형성할 수 있는 보도태도를 갖추어야 할 것이다. 따라서 남북간 언어, 문화, 생활의 차이와 이질감을 남한의 잣대로 평가하거나 코미디의 소재로 사용하는 것을 지양해야 한다. 스포츠분야는 민족동질성을 확인하기에 가장 적합한 보도영역이다. 남북한 스포츠교류나 국제대회에서의 동시입장, 그리고 남북한 단일팀 구성 노력 등에 대해서도 적극적으로 보도해야 할 것이다.

또한 위성방송을 활용하여 남북한은 물론 구소련 지역과 중국에 산재해 있는 한민족의 동질성을 구현하기 위한 방송전략을 마련하고, 이를 통해 ‘한민족 문화벨트’를 구축해야 한다.⁸² 세계화시대 방송시장은 언어 및 문화를 중심으로 형성된 권역별(regional) 시장으로 분화되는 경향을 보이고 있으므로 남북한뿐 아니라 전 세계에 진출해 있는 ‘한국어 사용 시청자들’을 하나의 시장으로 묶어 주는 방향으로 나가야 할 것이다.

(5) 통일정책논의 활성화를 위한 다시각적 뉴스정책

통일이나 민족화합이란 대 전제에는 국민모두가 동의하지만 구체적인 통일 방안이나 통일이후의 정치체제나 정치이념에 관해서는 아직도 논란이 계속되고 있다. 자유민주주의 틀 안에서 통일이 진행되어야 한다는 보수적 입장과 통일을 위해서는 체제나 이념의 장벽을 뛰어넘고 좌파적 시각까지 수용할 수 있어야 한다는 진보적 입장이 서로 대결하고 있는 상황이다. 후자는 전자를 ‘기득권 지키기에 급급한’ 개혁대상으로 내몰고 있으며, 전자는 후자를 체제위협세력으로 규정하고 있는 것이다. 이미 살펴본 대로 언론매체도 어느 편에 서느냐에 따라 동일 사건을 대립적인 시각에서 바라

⁸² 이정춘, “위성방송과 한민족 통합,” 『방송연구』 겨울호(2001), 방송위원회.

보고 있다. 이념적 대립은 2003년 가을 ‘송두율교수 보도’에서 극치를 보였다. 한편으로는 송두율씨를 ‘거물급 간첩’ 혹은 ‘북한 노동당 정치국 후보위원’으로 보고 사법처리를 주장하는 일부 보수신문과 한나라당, 그리고 다른 한편으로는 그를 ‘해외민주인사’로 규정하고 그의 입국을 옹호하는 언론매체와 여권이 팽팽하게 맞서고 있었다. 이런 이념적 대립은 감정싸움으로 번져서 결국 선악을 구획하는 편가르기만 난무할 뿐 진실규명작업은 실효를 거두지 못하고 있다. 그렇다면 매체의 이념적 성향에 따라 남북한 문제에 정반대의 입장을 보이는 상황이 과연 통일논의 활성화에 얼마나 도움을 주고 있는지를 따져볼 필요가 있다.

다양한 견해를 밝히는 언론매체를 접하는 시민들은 다양한 시각을 수용함으로써 공론장이 활성화될 것이란 예측이 가능하다. 그러나 현실은 그렇지 않다는 것이 문제다. 대부분의 경우 자신의 이념적 취향에 맞는 매체를 선택적으로 수용한다. 예를 들어, 조선일보 애독자가 한겨레신문이나 오마이뉴스를 병독지로 선택하는 경우는 극히 드물다. 보수신문의 독자들은 KBS나 MBC의 공정성을 의심하고 있으므로 이들 방송의 뉴스를 외면하고 있다는 지적도 있다. 이와 반대로 진보성향의 독자나 시청자들은 조선일보나 동아일보를 읽지 않는다. 그 결과 사람들은 기존에 자신이 지니고 있는 이념적 성향을 더욱 강화하게 되어 남북문제에 대한 기존의 신념을 더욱 확고하게 만든다. 이념적으로 대립하는 집단들이 양극화(polarization) 현상에 빠져버린다는 것이다. 양측이 서로 대화하고 타협하기보다는 상대방을 타도하거나 거세하려는 이념적 전쟁을 벌이고 있는 것이다.

양극화를 극복하여야 이념적 대립이 완화된다고 볼 때, 양측의 의견을 공정하게 전달하는 언론매체의 역할이 시급히 요청된다고 하겠다. 보다 많은 사람들이 우연한 기회에 자신과 다른 의견을 담고 있는 정보에 자주 노출되어 자신의 의견을 성찰해 볼 수 있는 기회를 갖고 또한 건설적인 토론에 참여할 수 있도록 해야 한다. 가장 영향력이 크고 신뢰도에서도 타 매체를 능가하는 지상파 방송이 남북한 문제와 관련하여 다양한 시각의 뉴스나 프로그램을 방송해야 한다는 주장의 근거도 여기에 있다. 동일한 사안이라

도 다시각적으로 처리하는 프로그램의 제작이 필요하다. 한편, 북한 주민에 대한 문화적, 사회적, 심리적 거리감을 줄이는 언론정책과 더불어, 남한 내의 대립적 집단간의 정치적, 이념적 거리감을 줄이는 언론정책이 시급하다. 다시 말해서 남북갈등과 함께 남남갈등도 치유할 수 있는 언론정책을 수립해야 한다. 이를 위해서 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 통일의 과정에서 어차피 겪어야 하는 통일 이후 체제의 정체성 논의를 더 이상 회피하지 말고 공론장에서 활발히 토론하도록 하는 보도 및 프로그램 제작 가이드라인이 필요하다. 인쇄매체나 인터넷매체는 속성상 특정한 이념적 관점을 옹호하거나 변론하더라도 크게 문제되지 않지만, 공영성 증진을 요구받고 있는 지상파 방송은 사회에 존재하는 다양한 목소리를 반영해야 할 것이다.

둘째, 이념적으로 다양한 시각을 갖춘 언론인들을 채용해야 한다. 특정한 이념으로 편향되어 있는 언론인들만이 동일언론사에서 활동한다면 집단사고(group thinking)의 함정에 빠지기 쉬우므로 이를 극복하기 위해서는 계층, 출신지역, 성별 등에서 다양한 배경을 가진 언론인들의 진출이 필요하다.

셋째, 북한 보도를 북한의 정부나 당국자의 활동에만 한정시키는 차원에서 벗어나, 북한주민의 실상은 물론 인권문제나 민주주의 문제를 적극적으로 다룰 수 있어야 한다. ‘내정간섭’이라는 반발을 의식하고 남북관계의 원만한 진전을 위해서 남측의 언론들이 언제까지나 이러한 예민한 문제를 축소하거나 회피할 수는 없다. 특히 진보성향의 매체들이 북한의 인권문제를 제기한다는 데 인색하지 않거나 북한의 민주주의에 대해 적극적으로 관심을 기울인다면 남한 사회에서의 진보(좌파)세력은 북한당국과는 뚜렷이 구별되는 정치적 이데올로기를 수용하고 있다는 믿음을 사회 전체에 확산시킬 수 있을 것이다.

넷째, 남한에서의 이념적 대립은 계층 혹은 계급간의 빈부격차의 심화에서 비롯되고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 남한 사회의 모순이 크면 클수록 통일정책에 관한 합의의 실마리를 찾기가 더욱 어려워진다. 기득권 세력을

‘반통일 세력’으로 규정하는 사회적 약자들의 정서는 이런 상황을 반영하고 있다. 경제력 집중의 완화, 즉 사회복지의 증진이 남한 사회의 이념적 갈등을 관리 가능한 수준으로 낮출 수 있을 것이다. 언론매체들도 이념적 대립의 완화를 위해 복지문제를 강조하는 보도정책을 수용할 필요가 있다.

(6) 남북한 방송교류의 확대

남북한 방송교류를 확대해 나가야 한다. 신문의 경우 북한소식을 위해 지면을 할애하고 있지만, 보도소재가 아직 선별적일 뿐 아니라 배포의 차원에서 아직 분단의 벽을 넘지 못하고 있는 실정이다. 또한 매체효과차원에서 신문보다 방송이 크며 방송은 정서적 소구에 적합하므로 방송교류의 증진을 통해 남북한간의 정서적 화합을 도모하는 것이 더욱 효과적이라고 하겠다. 남한과 북한은 서로 다른 정치이념, 언론철학 및 제도를 수용하고 있으므로 방송교류가 영향을 미치는 분야는 주로 비정치적 혹은 비이념적인 영역이겠지만, 교류확대를 위해 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. 남북한간의 방송교류 증진은 다음과 같은 차원을 고려해서 정책을 수립하고 실천해야 할 것이다.

① 방송교류의 원칙을 정립해야 한다.

실효성 있는 방송교류를 위해 양측이 합의하는 원칙이나 가이드라인을 만들어내야 한다. 방송교류의 주체(창구), 방송교류 및 개방의 영역, 방송교류의 기술적 문제 등에서 서로 수용할 수 있는 원칙을 도출하는 것이 필요하다.⁸³ 국내방송사들과 관련 정부기관들은 전문가들의 협조를 얻어 구체적인 방송교류정책을 수립해야 한다.

② 방송프로그램의 개방을 확대해야 한다.

상대측 주민을 대상으로 한 방송프로그램을 제작하고 이런 유형의 프로

⁸³ 강대인, “남북방송교류정책의 연원과 추진방향,” 『방송연구』, 2001년 겨울호, 방송위원회.

그럼 편성을 단계적으로 늘려나가기야 한다. 남북한 방송인들이 공동으로 참여하는 프로그램을 제작하여 양측에 방영한다면 교류의 실효성을 제고할 수 있을 것이다. 점진적으로 방송개방의 폭을 넓혀서 궁극적으로는 상호방송 수신을 허용하는 단계로 나가야 할 것이다. 북한이 아직도 방송개방에 소극적이므로 남측만이 북측 프로그램을 방영하는 일방적 교류로 흐를 우려가 있겠지만, 꾸준히 북한측에 방송개방을 요청하고 설득함으로써 북한도 남측의 방송프로그램을 방영할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 북한주민들의 인터넷 사용이 제한받고 있기는 하지만, 장기적인 안목을 지니고 인터넷을 통한 방송교류방안도 검토해 보아야 할 것이다.

③ 남북한 방송인들 간의 인적 교류가 활성화 되어야 한다.

방송프로그램을 제작하는 방송인들이 교류할 수 있는 기회를 확대함으로써 방송기술상의 문제나 공동제작과정에서의 어려움을 해소할 수 있는 터전을 마련해야 한다. 남북한간의 방송방식의 차이, 북한의 제작설비 부족 등을 감안하여 북한지역에 공동방송센터를 구축하는 일을 검토해 볼 필요가 있다.

뉴스취재의 일선에 있는 남북한 기자들 간의 인적 교류도 필요하다. 비록 아직 보도규범이 달라 뉴스를 보는 관점에서는 차이가 존재하지만, 기자들이 교류를 통해 남북한간의 화해와 협력이 지니고 있는 중요성을 강조하는 가치관을 공유할 수 있도록 노력해야 한다. 또한 서울과 평양간의 특파원 교환을 통해 양측 언론인들이 안정적으로 상대측 취재원을 확보할 수 있는 터전을 마련해 주어야 할 것이다.

④ 남북한 문제에 관한 토론 프로그램과 시청자 참여프로그램을 활성화 시켜야 한다.

남북관계에 대해 다양한 의견이 존재하는 만큼 토론 프로그램 제작진은 다양한 시각을 가진 출연자를 초청하고 합법적인 범위 내에서 북한의 관계자도 출연대상에 포함시키는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

(7) 상업주의보도 경향의 경계

갈등은 뉴스가치를 지니고 있기 때문에 남북한간 혹은 남남간의 남북관계에 대한 갈등은 뉴스소재로 등장하기 마련이다. 그런데 독자확보경쟁과 시청률 경쟁에 매달려 있는 남한의 언론매체들은 이런 갈등을 필요이상으로 부풀려 선정주의적 시각으로 보도하는 경향을 보일 때가 있다. 눈요기 거리를 강조하는 흥미위주의 상업주의를 지양하고, 갈등의 원인과 과정 그리고 그 파급효과를 냉철히 따져서 진실을 전달하도록 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

V. 맺음말

남북화해·협력이 진전되면서 각 분야에서 인적 교류가 증가하고 협력 사업을 통해서 지속적인 접촉을 하는 경우가 증가하고 있다. 남북교류·협력의 증가는 남북관계를 적대적 대립관계에서 협력적 공존관계로 변화시키고 있다. 남북관계의 변화는 필연적으로 남북한 체제 내부의 문제와 관련되어 있다. 그 동안 남북한은 분단체제하에서 냉전적 체제통제 매커니즘을 유지해 왔다. 남북관계의 진전과 공존관계는 남북한의 냉전적 대립체제를 변화시키는 결과를 가져오고 있다. 남북관계 진전으로 인한 진통은 한국사회에서 이념과 체제를 둘러싼 남남갈등이라는 현상을 빚어내고 있다. 한국사회의 발전과 통일여건을 조성하기 위해서는 남남갈등으로 야기된 집단과 세력간 갈등과 대립양상이 제도화된 틀 내에서 소화되어야 한다. 다른 한편, 남북한의 화해·협력과 평화공존을 수용할 수 있는 대내적 여건이 형성되어 있지 않으면 지속적인 남북관계의 발전과 통일을 지향하는 과정은 어려움에 봉착하지 않을 수 없다.

통일문제를 둘러싼 남남갈등은 무정형화된 일반적인 여론 상태로 존재하지 않는다. 통일문제를 둘러싼 여론은 정치권과 언론을 통해 재해석되고 증폭되거나 축소되며, 그 해결방안이 논의된다. 통일문제를 둘러싼 여론형

성과 해결책을 모색하는 과정에서 여론을 주도하고 정책을 형성하는 정치권과 여론의 입장이 매우 중요한 이유가 여기에 있다.

이러한 점들을 고려하여 이 논문은 통일문제를 둘러싼 정치권과 언론의 갈등양상을 객관적으로 점검하고 이에 대한 대응방안을 제시함으로써 남북관계 진전을 수용할 수 있는 대내적 기반을 확대하는 데 기여하고자 하였다.

통일문제에 대한 정치권 및 여론의 갈등을 해소하고 공감대를 넓히기 위해서는 우선 한국사회의 다원주의와 공개적 경쟁성을 보장하는 테두리 내에서 다양한 입장과 견해들이 논의되어야 한다. 한국사회의 장점은 다양한 의견이 공존하는 가운데 자연스럽게 공감대를 형성하고 최소한의 합의점을 도출하는 것이다. 이러한 공적 경쟁과 합의도출이 허용되는 규범과 절차를 만들기 위해서 정치권과 언론이 다같이 노력해야 한다. 그리고 정치권과 언론은 남북한의 대립과 적대관계를 청산하고 민족화합과 공존을 지향하는 방향에서 이슈의 논의영역과 공감대의 영역을 확장해야 한다. 이러한 과정을 통해서 북한의 변화를 수용하고 이를 용인할 수 있는 한국사회의 수용력이 증대할 수 있을 것이다.

토 론

사회: 김영춘(통일연구원 협동연구 총괄책임자)

발표: 「 '통일 거버넌스' 효율화 방안」

여인곤(통일연구원 국제관계연구실장)

「남북관계 개선의 국내적 수용력 확대 방안」

정치권 · 언론의 갈등과 해소 방안 중심」

박종철(통일연구원 통일정책연구실장)

토론: 김학성(충남대학교 교수), 홍양호(남북회담사무국 대표)

김학성(충남대)

거버넌스 개념은 포스터 모더니즘적 상황을 설명하려고 행정학 분야에서 처음 도입하여 국제정치로 번져가고 있는 개념이다. 남남갈등이 상당히 부각되고 있는 현 시점에서 거버넌스 개념을 가지고 통일문제에 접근하는 것은 상당한 의미가 있다고 생각된다.

먼저 논문의 구성과 논리전개에서 지적해보면, 4장과 5장이 중점이 되는 것 같다. 앞부분에서 거버넌스 개념은 잘 정리되어 있다. 그런데 통일 거버넌스 개념이 왜 중요하고 필요한지, 그 당위성을 잘 주장해야 할 필요성이 있다고 생각한다. 다시 말해 통일 문제를 거버넌스 개념으로 연구하면 통일이 어떻게 실현되고 활용되며 우리에게 어떤 효율성을 줄 수 있는지가 서술되어야 한다.

제2장에서 4개 기관에 대해 언급하고 있는데 여기서는 기관 역할의 기능만 언급하고 있다. 거버넌스 개념을 염두에 두고 어떻게 어떠한 수준에서 이들 기관의 역할이 형성되고 있는지를 분석해주어야 한다. 통일관련 정부기관과 관련 단체의 그 동안 실적만 나열되었다. 따라서 통일 거버넌스의 개념에 따른 지표를 만들어 이들 기관의 실적이 거버넌스 개념 적용 시 어떤 결과와 효과를 내었는지 나타내주어야 한다. 네트워크의 구심점으로 언급한 통일연구원이 구체적으로 어떻게 통일에 적절한 기관인지, 어떻게 통일관련 기관을 네트워크하며 엮어나갈지에 대한 아이디어 차원이라도 안이 제시되어야 한다고 본다.

통일 거버넌스는 하나의 현상이며 범위가 상당히 넓다. 따라서 통일 거버넌스를 생각할 때 네트워크 수준과 관련하여 어느 정도의 수준이 현실적으로 적절한지에 대해 생각해보아야 한다. 왜냐하면 한반도의 특수상황을 고려해볼 때 3개 부분의 섹터가 대칭적 파트너십을 가지기 보다는 비대칭적 파트너십으로 네트워크 되어야 하는 것이 현실적이기 때문이다. 그렇다면 비대칭적 영향력을 시계열적으로 분석해줄 필요가 있다.

또한 본문 p.22의 그림에서 연구의 서술은 제도 중심으로 설명하고 있는데 그림에서는 기관들을 기관장 중심으로 설명하고 있다. 만약 부처와 제도로 설명하는데 통일부의 역할을 통일부 장관의 역할로만 구체화·한정화 시킬 수 있는지를 생각해 보아야 한다. 예컨대 개성공단과 관련하여 남북한 문제를 설명하자면 건교부까지 관련되는데 기관장의 역할로만 그림을 분석하다보면 이와 같은 복합적인 구조는 설명하기 어렵다. 또한 p.22 그림에서는 국제사회의 관련성을 정부와 4개국 간의 관계만으로 그려 놓았는데 왜 국제관계에서는 국가 섹터로만 설명하고 있는지 알고 싶다. 오히려 국제문제 상으로 통일문제를 보는 데 있어 국가 간에 네트워크에는 한계가 있으므로 다른 섹터들이 더 들어가서 보완되어야 한다고 본다.

마지막으로 제4장에서는 정치 네트워크를 설명할 때, 정부섹터에서 다른 섹터에 대한 지원을 강조하고 있다. 섹터간 비대칭성 때문에 지원은 필요하지만 오히려 거버넌스의 개념을 바탕으로 한다면 정부가 다른 섹터의 자발성을 어떻게 세워줄 수 있는지에 대해 연구하는 서술적 관점이 필요하다고 본다.

홍양호(통일부)

통일 인프라에 대한 개념이 학계에 도입된 것은 매우 중요하다. 통일 인프라 역량을 잘 구축하면서 남북관계를 진척시키는 것은 중요한 의미를 갖는다고 생각한다.

어떤 사회든 어떤 정치문제든 갈등은 반드시 표출되고, 또 표출되는 것이 좋다는 견해에 대해 생각해볼 필요가 있다. 권위주의가 종결된 김영삼 정부 이후 통일문제와 관련한 갈등이 사회에 많이 표출되고 있다. 그러나 노출된 갈등을 그대로 두거나 증폭되도록 내버려 두면 국론 분열이 일어나서 사회통합이 어렵게 되고 이것은 남북한관계에도 바람직하지 않은 영향을 미친다. 따라서 적절수준의 갈등은 좋으나 국론분

열이 일어날 때까지 증폭시키면 문제가 되므로 갈등의 최소화를 위해 사회전체가 노력해야 한다고 본다.

정치권의 갈등이 해소될 수 없는 이유를 살펴보면 정당별로 이념적, 지역적으로 상이한 면을 가지고 있고 이를 정쟁의 도구로 활용하려는 모습도 보이기 때문에 갈등 충돌은 불가피하다. 또 언론은 정치권과 연계되어 있고 언론사별로 이념적 위치가 있으며 상업적 이해관계에 따라 다를 수밖에 없다고 말할 수 있다. 정치권과 언론의 갈등은 있을 수밖에 없지만 여기서도 지나치게 증폭되지 않도록 해야 한다고 한다. 동서독과 남북 예멘도 통일시 정치권과 언론에서 통일과 관련한 정책대립이 상당 수준으로 존재했다. 따라서 우리의 경우도 갈등상황은 당연한 것으로 다만 건전하게 발전시키고 해결하도록 노력해야 한다고 생각한다.

대체로 연구자의 발표문에서는 직접적 해소방안을 언급하고 있으나, 본 토론자는 간접적 해소방안을 제시하겠다. 정치권과 언론의 갈등해소 차원에서 해결하는 것이 아니라 사회 전반적 갈등이 해소되는 큰 틀에서 정치권과 언론의 갈등 해결을 포함시켜 보는 것이다.

첫째, 우리의 토론문화가 성숙되어야 한다. 찬반이 아닌 여러 대안을 제시하는 성숙한 토론문화로 문제의 해결방법을 찾아야 한다.

둘째, 정책 커뮤니티를 많이 만들어야 한다고 본다. 정책커뮤니티는 정부나 시민단체가 아닌 통일연구원과 같은 객관적 주체가 나서서 관련 전문가들의 모임을 만들어 의견을 제시하는 것이다. 트랙1과 정책커뮤니티인 트랙2를 함께 사용해야 하는데, 특히 트랙2에서 국책연구기관, 민간연구기관, 국회의 남북관계모임, 남북관련학계, 통일부처의 대표들이 100~200명 모여서 문제점을 해결하는 방안을 강구해야 한다. 주체는 통일연구원이나 민화협과 같이 통일분야에 일정한 역량이 있는 객관적 기관이 맡아야 한다고 생각한다.

셋째, 정부의 노력이 더욱 필요하다고 생각한다. 정부 책임자들이 정치 및 언론인들을 많이 만나 국회나 언론기관에 정책을 설명하고 여론을 수렴하는 데 보다 적극적으로 나서야 한다. 그러나 장·차관의 경

우, 현재도 바쁜 스케줄을 갖고 있어 이러한 역할을 소화하는 데 한계가 있으므로 정책보좌관제를 활용하거나 정무차관보를 신설하는 것도 고려할 필요가 있다고 본다.

넷째, 북한의 변화도 필요하다고 생각한다. 남북기본합의서에는 상대방의 체제를 존중하고 내정간섭을 하지 않기로 되어 있는데, 국내갈등의 원인이 되는 것들 중에는 북한의 내정간섭 요인도 있다. 따라서 이 문제와 관련하여 북한이 합의문을 보다 성실하게 이행해야 한다고 생각한다.

실제적인 측면에서 살펴보면, 첫째, 전문가들이 보다 많아져야 하며 언론이나 국회에 전문가들이 많이 포진되어야 한다. 우리 사회는 여전히 제너럴리스트를 많이 양산하고 있다. 언론 내에서는 북한전문기자들이, 국회 내에는 통일외교통상위원들과 보좌관들이 관련분야 전문가들로 구성되어야 한다고 생각한다. 특히 국회 내에는 통일전문가를 양성하는 연구소가 생겨야 한다고 본다.

둘째, 정치권과 언론의 통일관련 워크숍들이 연례적 행사, 이벤트성 행사로 그치는 것이 아니라, 비공개적 워크숍 방식으로 개최하여 보다 내실있는 행사로 거듭날 수 있어야 한다.

셋째, 언론과 정치권에서 북한문제와 관련하여 공동의 가이드라인을 마련해야 한다. 현재 남북관계발전특별위원회가 국회에 구성되어 있으나 통일외교통상위원회 때문에 남북관계발전특별위원회 활동이 형식화되는 면이 있다.

넷째, 대안을 제시하는 토론문화로 바뀌어야 한다. 방송의 토론방식이 이분법적으로 찬성과 반대로 단순화 시키고 있는데 이런 형식은 갈등을 증폭시킬 뿐이다.

다섯째, 박종철 박사께서 정책 패러다임을 바꾸자는 논리에서 정치중심에서 경제중심으로, 북한실태보다는 통일이후를 다루는 식으로 바뀌어나가자고 언급하였는데 통일문제는 민족감정, 통일감정이 계속 깔려야 한다고 본다. 경제중심과 통일이후로 정책 패러다임을 가지고 간다면

(역으로 경제적 이해관계가 없다면) 통일 안 해도 된다는 논리가 생기고 이로 인해 통일의 당위성이 상실될 수도 있다. 또한 통일이후를 강조하면 정책적 수단으로만 이용될 수 있는 가능성이 생기므로 북한실태 연구 그 자체도 계속 연구되어야 한다.

남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치

- 4대 남북경협합의서를 중심으로 -

제 성 호*

(서울국제법연구원 상임연구위원)

* 이 연구는 공동연구입니다.

공동연구자는 이근관, 김영윤, 제강호, 안영섭, 지봉도, 배성인, 김창근 입니다.

I. 서론

2000년 12월 4대 남북경협합의서의 채택은 남북경제관계에 새로운 획을 긋는 중요한 사건이었다. 양적·질적 수준의 진전을 꾸준히 보여 온 남북경제관계를 단발성·시범성의 남북경협에서 벗어나 ‘제도화의 단계’로 진입하게 만드는 계기가 됐기 때문이었다. 이로써 남북경협에 종사하는 기업들에게도 실질적인 혜택들이 돌아갈 수 있게 되었다.

하나의 작은 흥분이었던 4대 남북경협합의서의 채택에도 불구하고 기대만큼 그간 남북경협이 확대되고 활성화되었는지는 의문이다. 합의서들이 일반적이고 추상적인 범규로 구성되어 있어 대부분 후속조치들을 예정하고 있었는데, 그런 조치들이 제때에 취해지지 않았던 데서 그 주된 이유를 찾을 수 있을 것 같다. 하지만 이 또한 남북경제관계가 거쳐 가야 할 통과 의례인 것처럼 보인다. 남북한간의 불신이 경제분야라고 해서 쉽게 해소되는 것은 아니기 때문이다.

그럼에도 불구하고 4대 남북경협합의서의 채택으로 남북경협이 안정성을 갖게 된 점은 부인하기 어렵다. 이런 시각에서 볼 때 지금 우리가 할 일은 4대 남북경협합의서들에 내재하는 문제점들을 파악하고, 적절한 후속 조치를 취하는 것이라고 하겠다. 물론 합의서의 성격상 그 자체만으로 이행될 수 없는 것들도 있다. 이런 합의서들에 대해서는 하루 빨리 제도적 보완장치를 추가적으로 마련해야 한다.

이와 같은 시각에서 본고에서는 4대 남북경협합의서에 대하여 우리 정부가 취해야 할 후속조치들을 검토하려고 한다. 이를 위해 먼저 남북경협 합의서 채택의 현황과 법·제도적 의의와 경제적 의미를 살펴보고, 남북경협합의서의 주요내용을 고찰하기로 한다. 이어 남북경협 발전을 위해 앞으로 우리 정부가 취해야 할 법·제도적 후속조치를 강구해 보기로 한다.

II. 남북경협합의서 채택의 현황과 법·제도적 의의

1. 6·15 공동선언 이후 남북경협합의서 채택 현황

2000년 6월 15일 분단 반세기만에 최초로 열린 평양 남북정상회담은 남북관계를 한 단계 진전(upgrade)시키는 데 있어 중요한 전기가 되었다. 무엇보다 제1차 남북정상회담의 결과 채택된 5개 항의 6·15 남북공동선언이 남북화해·협력의 기본 틀을 마련했다는 점에서 그러하다.

6·15 남북공동선언의 제4항에서는 경제·사회·문화·체육·보건·환경 등 다방면의 교류협력을 명시하고 있다. 이 조항에 근거하여 지금 동선언의 이행·실천을 위한 노력이 다각도로 진행되고 있다. 경의선철도 연결, 개성공단 건설사업, 금강산 관광사업(해상 및 육로관광 포함) 등 남북경협의 확대 및 활성화는 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 이와 같은 남북경협을 법적·제도적으로 뒷받침하기 위해 지금까지 여러 가지 남북경협합의서들이 채택되었다. 특히 2000년 12월 평양에서 열린 제4차 남북장관급회담에서 채택된 4대 남북경제협력합의서는 민족경제공동체 형성을 위한 제도화·규범화의 기틀(framework)로 작용하고 있다.

그 이후에도 남북한간에 다양한 형태의 남북경협을 촉진·지원하기 위한 합의문건들이 채택되고 있다. 남북경협합의서는 중요한 것은 남북장관급회담에서 채택되고 있고, 비교적 중요도가 떨어지는 것은 남북경제협력추진위원회(경추위)나 남북경협실무접촉 등 남북 경제당국간 또는 남북경협 관련 실무자(국장급 이상)들간에 채택되고 있다.

남북경협 관련 합의문건의 명칭은 합의서, 잠정합의서, 합의문, 공동보도문 등으로 다양하게 나타나고 있지만, 그 명칭과 형식에 관계없이 모두 6·15 남북공동선언의 이행, 그 중에서 남북경협의 활성화 차원에서 생산된 것들이라고 하겠다. 여기서는 그러한 합의문건을 명칭과 일시만 적시하기로 한다.

<경제교류협력분야, 남북 경제당국 실무자간>(2004.9.10 현재)

- 제1차 남북경제협력 실무접촉 공동보도문(2000.9.26)
- 남북사이의 투자보장에 관한 합의서(2000.12.16)
- 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서(2000.12.16)
- 남북사이의 청산결제에 관한 합의서(2000.12.16)
- 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서(2000.12.16)
- 남북경제협력추진위원회 제1차 회의 합의문(2001.1.30)
- 남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서(2001.2.3)
- 남북경제협력추진위원회 제2차 회의 합의문(2002.8.30)
- 남북간 식량차관 제공에 관한 합의서(2002.8.30)
 - 부록: 식량 인도·인수 절차(2002.8.30)
- 남북철도 및 도로연결실무협의회 제1차 회의 합의서(2002.9.17)
- 남북 철도 및 도로 연결공사 자재·장비 제공에 관한 합의서(2002.9.17)
- 개성공단건설실무협의회 제1차 회의 합의서(2002.11.2)
- 남북임진강수해방지실무협의회 제2차 회의 공동보도문(2002.11.2)
- 남북경제협력추진위원회 제3차 회의 합의문(2002.11.9)
- 남북해운합의서 채택을 위한 실무접촉 공동보도문(2002.11.20)
- 제2차 남북철도·도로연결 실무접촉 합의서(2002.11.20)
- 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2002.12.6)
- 제1차 남북개성공단건설실무접촉 공동보도문(2002.12.8)
- 개성공업지구 통선에 관한 합의서(2002.12.8)
- 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002.12.8)
- 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002.12.8)
- 제3차 남북철도·도로연결 실무접촉 공동보도문(2002.12.17)
- 제2차 남북해운협력실무접촉 합의서(2002.12.28)
- 남북철도·도로연결 실무협의회 제2차 회의 합의서(2003.1.25)
- 남북경제협력추진위원회 제4차 회의 공동보도문(2003.2.14)
- 남북경제협력추진위원회 제5차 회의 합의문(2003.2.14)

제5차 남북철도·도로연결 실무접촉 합의서(2003.6.9)

- 부록 1: 남북철도연결 행사를 위한 합의서
- 부록 2: 남북철도·도로연결 장비 기술지원을 위한 합의서
- 부록 3: 1차분 자재·장비 품목 및 수량 조정

남북철도·도로연결실무협의회 제3차 회의 합의서(2003.7.4)

남북경제협력제도실무협의회 제2차 회의 합의서(2003.7.31)

남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서
(2003.7.31)

남북철도·도로연결 제6차 실무접촉 합의서(2003.8.22)

남북경제협력추진위원회 제6차 회의 합의문(2003.8.28)

남북경제협력제도실무협의회 제3차 회의 공동보도문(2003.10.12)

남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003.10.12)

제7차 남북철도·도로연결실무접촉 합의서(2003.10.28)

남북경제협력추진위원회 제7차 회의 합의문(2003.11.8)

- 부록: 남북 철도·도로연결 공사구간 현장방문 절차와 방법

제8차 남북철도·도로연결실무접촉 합의서(2003.12.5)

- 부록 1: 신호·통신·전력계통 합의사항
- 부록 2: 전체분 자재·장비 품목 및 수량 조정

남북청산결제실무협의 제1차 회의 공동보도문(2003.12.20)

남북경제협력제도실무협의회 제4차 회의 공동보도문(2003.12.20)

남북원산지확인실무협의회 제1차 회의 공동보도문(2003.12.20)

개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서
(2004.1.29)

제2차 남북청산결제실무협의 공동보도문(2004.1.29)

남북경제협력추진위원회 제8차 회의 합의문(2004.3.5)

남북사이의 열차 운행에 관한 기본합의서(2004.4.13)

- 부록 1: 군사분계선을 통과할 수 있는 철도직원 직명표

남북해운합의서(2004.5.28)

남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서(2004.5.28)

- 부록 제1호 양식, 부록 제2호 양식, 부록 제3호 양식
- 별표 1: 해상항로대

개성공단건설실무협의회 제2차 회의 공동보도문(2004.6.25)

* 남북장관급회담 공동보도문들도 남북경협에 관한 사항을 다수 포함하고 있으나, 여기서는 이들을 제외시켰음.

위에서 보는 바와 같이 2006년 6월 남북정상회담 이후 남북한간에 채택된 남북경협 관련 합의문건은 모두 47건이다.¹ 이 중 합의서(기본합의서, 부속합의서 포함)라는 명칭을 사용한 것은 28건이고, 합의문이란 표현을 사용한 것은 7건이며, 공동보도문은 12건이다.

2. 4대 남북경협합의서의 채택 경과

남북공동선언의 제4항에서 남북한은 ‘경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전’시키기로 합의하였다고 선언하였다. 남과 북은 경제교류협력에 관한 제도적 장치를 마련하기 위해 두 차례의 남북경제협력 실무접촉을 가졌다. 제1차 실무접촉은 2000년 9월 서울에서, 제2차 실무접촉은 동년 11월 평양에서 성사되었다. 2000년 11월 11일 쌍방은 ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’, ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’, ‘남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서’ 및 ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’라는 4대 남북경협합의서를 채택하고 가서명(假署名)하였다.

그 후 2000년 12월 16일 평양에서 거행된 제4차 남북장관급회담에서 양측 수석대표는 위 4개 합의서에 정식 서명하였다. 하지만 4대 남북경협합의서에 법적 효력을 부여하기 위한 조치는 순탄치 않았다. 남북한간은 물론 우리 국내 부처간에 있어서도 미묘한 입장차로 인해 4대 남북경협합의

¹ 남북장관급회담 공동보도문과 남북국방장관회담 공동보도문은 직간접으로 관련이 있기는 하지만 여기서는 합의의 건수 계산에서 제외하였으며, 또한 합의문건의 부록도 제외하였다.

서에 대한 법적 효력부여 절차 진행이 지연되었다. 그러다가 우리 정부는 이들 합의서를 조약에 준하여 처리하기로 최종방침을 확정하고 북한측을 설득하기 시작했다. 우여곡절 끝에 2003년 6월 30일 4대 남북경협합의서가 국회의 비준동의(남북경협합의서 체결동의안의 본회의 통과)를 얻었고, 8월 20일 판문점에서 문본교환의 절차를 거쳐 정식으로 발효하게 되었다. 북한도 2003년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회에서 4대 남북경협합의서 채택을 ‘통과’(비준 또는 ‘승인’)시키는 법적 절차를 마친 것으로 알려지고 있다.²

3. 4대 남북경협합의서의 법적·경제적 의미

가. ‘조약방식’에 의한 4대 남북경협합의서 처리

4대 남북경협합의서에 대한 국내적 처리 과정에서 특히 주목되는 것은, 우리 정부가 합의서들에 ‘법적 효력을 부여’하기 위해 ‘조약방식’(또는 ‘조약에 준하여’)으로 처리했다는 점이다. 이 점은 1992년에 체결된 남북기본합의서의 경우와 비교할 때 더욱 두드러진다. 주지하는 바와 같이 기본합의서 체결 당시 남한 정부는 합의서에 대한 국회 동의절차를 거치지 않았다. 헌법재판소도 남북기본합의서가 ‘일종의 공동성명 또는 신사협정’에 해당한다고 봄으로써 그 법적 효력을 인정치 않았었다. 그러나 4대 남북경협합의서에 대한 정부의 조치는 이러한 기존입장에서 이탈하는 것이었다.

이에 따라 자연히 4대 남북경협합의서는 헌법 제6조 1항의 조약에 해당 하는가, 조약에 해당한다면 그 체결에는 헌법규정에 따른 국회 동의를 얻어야 하는가, 남북한간의 조약체결은 헌법 제3조의 영토조항에 저촉되는가 하는 법적(헌법상) 문제들이 발생하게 되었다. 결국 정부는 다각적인 검토 끝에 전술한 바와 같이 4대 남북경협합의서를 ‘조약방식’(헌법 제6조 제1항에 명시된 조약의 1 유형인 ‘특수조약’)으로 처리한다는 방침을 정했는데,³ 이는 법적 측면에서 보면 획기적인 결정이었다고 볼 수 있다. 적어도

² 통일부, 『업무현황 보고』, 2003년도 국정감사 보고자료 (2003.10.7), p. 49.

경협분야에 관한 한 남북관계를 규범적·제도적 차원으로 인식하기 시작했음을 의미하기 때문이다.⁴

나. 국내법적으로 구속력을 부여해야 할 남북합의서의 인정·수용

여기서는 4대 남북경협합의서의 주요 조문 제목들을 적시하기로 한다.⁵ 그 이유는 합의서의 조문 제목만 보더라도 당해 합의서들에 대하여 남북한 당국이 각기 국내법적으로 법적 효력을 부여(필요하다면 법적·제도적 후속조치를 실시)해야 할 필요성과 당위성을 인정할 수 있다고 판단되기 때문이다.

첫째, 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」에서는 ① 투자자산 및 투자자의 정의(제1조), ② 투자의 허가 및 보호(제2조), ③ 투자의 대우(제3조), ④ 수용 및 보상(제4조), ⑤ 송금의 보장(제5조), ⑥ 투자자 대 당국간의 분쟁해결절차(제7조), ⑦ 보다 유리한 규칙 또는 대우의 적용(제8조), ⑧ 정보의 교환(제10조) 등을 규정하고 있다.

둘째, 「남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서」에서는 ① 세금의 종류와 이중과세 방지의 적용대상(제2조 및 제3조), ② 거주자 및 고정사업자의 판정(제4조 및 제5조), ③ 사업소득(제5조, 제7조 및 제8조), ④ 배당금, 이자 및 로열티 등 투자소득(제10조~제12조), ⑤ 직종별 용역제공대가(제14조, 제15조, 제17조), ⑥ 이중과세방지방법(제22조), ⑦ 차별금지(제23조), ⑧ 합의절차(제24조), ⑨ 정보교환(제25조) 등을 규정하고 있다.

³ 이를 위해서는 그 전제로서 먼저 남북관계의 법적 성격 및 북한의 조약체결 능력 인정 여부가 선결적으로 규명되어야 한다. 이와 관련, 정부는 북한을 국제법상 국가로 승인하지는 않으나 분단국을 구성하는 정치적 실체로 인정하는 한편, 북한의 조약체결능력을 인정한다는 입장을 취한 것으로 보인다.

⁴ 제성호, “남북합의서에 대한 국내법적 효력부여문제 -국제법상 조약의 개념과 우리 헌법과의 관련성을 고려하여-”, 『법조』, 제53권 4호 (통권 제571호) (2004.4), pp. 79~85 참조.

⁵ <http://www.unikorea.go.kr/cgi-kr/body.cgi?14A14/A14408.htm>. 통일부 통일정책실, “투자보장 등 4대 합의서 관련 해설자료”, 『통일속보』, 제2000-9호 (2000.11.14), pp. 1~15 참조.

셋째, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」에서는 ① 청산결제의 대상 및 한도(제1조 및 제2조), ② 은행선정과 청산계정 개설(제3조), ③ 신용한도(제4조), ④ 결제통화(제5조), ⑤ 청산기간(제6조), ⑥ 결제절차와 방법(제7조), ⑦ 일반결제(제8조), ⑧ 해석·적용상의 문제해결(제9조) 등을 규정하고 있다.

넷째, 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」에서는 ① 상사분쟁 해결 원칙(제1조), ② 중재위원회 구성 및 기능(제2조 및 제3조), ③ 중재위원회의 의사결정방식(제4조), ④ 중재인의 자격과 명부의 적성 및 교환(제5조 및 제6조), ⑤ 중재의 대상 내지 중재위원회의 분쟁사건 관할(제8조), ⑥ 중재신청 등 중재절차(제9조 및 제10조), ⑦ 중재판정부의 구성방법(제10조), ⑧ 중재장소의 결정(제11조), ⑨ 중재판정의 준거법(제12조), ⑩ 중재판정의 방법(제13조), ⑪ 중재판정의 효력 및 집행(제14조) 등을 규정하고 있다.⁶

위에서 제시한 투자보장·이중과세방지·상사분쟁 해결절차·청산결제 등 4대 남북경협합의서는 모두 국제법상(분단국 내부간의 관계를 규율하는) 조약으로서의 내용(실질)과 형식을 갖추고 있다. 또한 상기 4대 남북경협합의서들은 입법사항, 즉 국민의 권리·의무와 직접 관련되는 사항을 포함하고 있다. 따라서 이들 합의서에 대해서는 국내적으로 법률적인 효력을 부여할 필요가 있다.

그렇지 않을 경우, 예컨대 이중과세방지에 관한 남북합의서가 국내법적 효력을 갖지 못할 경우, 북한에 진출한 우리 기업들이 현실적으로 이중과세방지의 혜택을 받지 못하게 된다. 즉 합의서를 체결하나, 하지 않으나 똑같은 결과가 되는 것이다. 따라서 반드시 4대 남북경협합의서에 대하여는 국내법적 효력부여가 요구된다. 여기서 위 합의서들을 ‘정치적 신사협정’(Political

⁶ 「남북사이의 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서」에 관한 약간의 법적 검토에 관해서는 제성호, “남북교류협력에 따른 법적 문제 해결방안 -법제개선 및 분쟁해결을 중심으로-”, 『남북한 화해·협력 촉진방안』, 협동연구 국내학술회의(2000.12.26) 발표논문집, 인문사회연구회 협동연구 총서 2000-02 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 283~293 참조.

Gentlemen's Agreement)으로 체결해서는 안되고, 반드시 조약방식(조약의 일종인 '특수조약')으로 체결해야 하는 당위성이 도출되게 된다.

다. 남북경협합의서의 경제(제도)적 측면

4대 남북경협합의서 채택은 6·15 남북공동선언의 제4항에 명시된 바와 같이 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전”시켜 나가기로 한 합의를 이행하기 위한 구체적 조치라고 할 수 있다. 물론 이러한 조치는 남북한 당국간 협의를 통해 양자간에 공동으로 적용될 남북경협 분야의 제도적 장치를 최초로 마련했다는 점에서 중대한 의미를 갖는다. 그 동안 경제협력원칙에 대한 남북간 합의는 있었으나, 구체적인 경제활동을 남북 공동으로 규율하는 제도의 도입 및 발효조치는 없었다. 4대 남북경협합의서는 기존의 고정관념과 남북경협 틀을 깬 최초의 사례라는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠다.

또한 4대 남북경협합의서는 민간차원의 남북경협이 지속적으로 전개되고 있는 상황에서 이를 뒷받침하고 동력을 부여할 제도적 장치를 생산했다는 의미가 있다. 그럼으로써 남북경협이 한 차원 더 높은 단계로 발전할 수 있는 계기가 마련됐다고 볼 수 있다.

더불어 남과 북의 경제제도가 서로 다른 현실에서 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려한 제도적 장치가 마련됨으로써 안정적 남북경협 추진체계가 구축됐다는 점을 지적할 수 있다. 즉 민족내부거래라는 남북경협의 특수성을 고려함과 동시에 국제관행을 충분히 수용함으로써 향후 남북한 간에 체결될 각종 합의서 및 발효방식에 있어 모범이 될 수 있을 것으로 기대된다.

두말할 것도 없이 4대 남북경협합의서의 최대 수혜자들은 대북사업을 추진하는 기업들이다. 남북한 당국은 남북경협합의서의 채택·발효를 통해 이중과세 방지, 직결제 및 대금회수 부담 경감, 대북 투자자산에 대한 담보 인정, 손실보전 제도 도입 등을 통해 향후 우리 기업에 직접적인 도움을 제공할 수 있게 된 것이다.

Ⅲ. 남북경협합의서의 주요내용

1. 4대 남북경협합의서의 주요내용

가. 남북투자보장합의서

(1) 투자보장합의서 채택의 의의

남북투자보장합의서는 통상 국가간에 체결되는 투자보장협정과 거의 유사한 내용을 규정하고 있다.⁷ 이 같은 합의서의 채택으로 대북투자의 불확실성을 제거하여 안정적인 투자기반이 마련되었다고 할 수 있다. 즉 북한은 현재 세계무역기구(WTO)나 국제금융공사(IFC), 국제투자보증기구(MIGA), 국제분쟁해결센터(ICSID) 등 투자촉진과 투자보증, 분쟁중재를 위한 국제기구나 협정에 가입하고 있지 않은데, 남북투자보장합의서가 발효됨으로써 우리측 투자에 있어서 투자원본과 이익의 보호, 과실송금의 보장, 국유화 및 수용에 대한 보상, 분쟁해결 등에 있어서 북한의 국내법에만 의존하는 일방적인 약속의 차원을 벗어났다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다.

(2) 주요내용

남북투자보장합의서에서는 남과 북이 각자의 법령에 따라 상대방 투자자에 의한 투자를 허가하고, 상대방투자자의 투자자산을 보호하되, 그 투자자 및 투자자산에 대하여는 최혜국대우를 부여하고 있다. 투자 및 기업

⁷ 일반적으로 투자보장협정의 체결목적은 계약당사국간의 투자보장을 통하여 비상업적 위험으로부터 투자자를 보호하는 법적 장치를 마련하려는 데 있다. 여기서 비상업적 위험은 투자자의 자산에 대한 투자유치국 정부의 수용 또는 국유화, 투자유치국내의 무력충돌 등으로 인한 투자의 손실, 해외송금에 대한 제한 또는 통화의 불태환 결정 등을 의미한다. 이러한 투자보장협정은 일반적으로 투자국 및 투자자의 의무에 대하여는 규정하지 아니하고 투자유치국의 의무에 대하여만 규정하고 있다. 이상훈, “남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰,” 『법제』, 통권 제552호(2003.12), p. 68.

활동을 목적으로 하는 인원들의 출입, 체류, 이동 등과 관련한 문제는 호의적으로 처리하도록 하였다. 상대방 투자자가 행한 투자에 대한 수용의 경우에는 적법 절차에 따라 정당한 보상을 하도록 하고 있다. 남과 북의 일방과 그 상대방 투자자간에 발생하는 분쟁은 우선 협의에 의해 해결하도록 하고, 협의에 의하여 해결되지 않을 경우에는 남북상사중재위원회에서 이를 해결하도록 하였다.

(가) 투자자산 및 투자자의 정의

투자자산은 상대의 지역에 투자한 모든 종류의 자산으로 규정하고 합의서가 적용되는 투자의 범위를 포괄적으로 정의하여 투자한 모든 자산에 대한 보호가 가능하도록 하고 있다(제1조).

(나) 투자의 허가 및 보호

남과 북은 각각의 법령에 따라 투자를 허가하고, 투자자산을 보호하여 특히 쌍방간 투자의 활성화를 위해 필수적인 출입 및 체류와 관련한 문제에 관하여 호의적으로 처리하도록 규정하였다(제2조). 이로써 우리 기업의 대북투자 시 투자자산에 대한 보호가 강화되게 되었다. 특히 국가간에 체결되는 일반적인 투자보장협정에는 없는 투자관련 인력의 출입 및 체류에 호의적 처리를 명시한 것은 특기할 만한 내용이라 하겠다.

(다) 투자의 보호

타방 투자자, 투자자산, 수익금, 기업 활동과 관련하여 최혜국대우를 보장 하도록 하고 있다(제3조). 이는 북한에서 활동 중인 우리 기업이 북한기업과 경쟁하기보다는 주로 외국기업과 경쟁할 것으로 예상되므로 외국기업과 차별대우를 받는 일이 없도록 한 것이다.

주지하는 바와 같이 북한은 모든 기업이 국영이며, 수익을 대부분 국가에 납부하고 기업운영자금을 다시 국가가 기업에 지급하는 계획경제체제를 채택·운영하고 있다. 이런 점을 감안해 내국민대우와 관련하여 투자보

장의 핵심인 수용 및 보상에 있어서 차별적인 수용금지, 비차별적인 보상을 명시하고 있다.

(라) 수용 및 보상

상대측 투자에 대하여 공공목적 외 수용 또는 국유화를 원칙적으로 금지하고, 수용 시에는 적법하게 내국인과 무차별하게, 또한 국제시장가치로의 보상을 규정(제4조)하여 투자자의 불안감을 감소시켰다.

(마) 송금의 보장

투자와 관련된 모든 자금에 대해서 자유로운 송금을 보장(제5조)하도록 하여 우리기업이 투자자금 및 수익금 송금을 자유롭게 하였다.

(바) 투자자 대 당국간의 분쟁해결절차

남과 북 일방의 투자자와 타방 당국간의 분쟁이 발생하는 경우 분쟁은 가능한 한 당사자간의 협의와 교섭에 의한 해결을 하도록 규정하였다. 즉 협의를 1차적인 분쟁해결방식으로 예정하고 있는 것이다. 다만 당사자간의 합의에 의해 해결되지 않을 경우에는 일방의 요청에 따라 남북 공동의 중재기구에 의한 해결을 하도록 하고 있다(제7조). 특히 남측 또는 북측이 합의를 이행하지 않아 투자기업이 손해를 입었을 경우에는 남북상사중재위원회에 제소할 수 있도록 하여 남북당국이 합의서에 대한 성실한 이행을 촉진·담보하도록 하였다.

(사) 보다 유리한 규칙 또는 대우의 적용

일방의 법률과 규정, 또는 계약에 따라 타방의 투자자에게 부여하는 대우가 본 합의서에 의하여 부여되는 대우보다 유리할 경우에는 보다 유리한 대우가 부여되도록 하고 있다(제8조). 이는 남측 기업이 북한당국과의 계약에 의해 투자할 경우 그 계약도 북한당국에 의해 당연히 준수되어야 함을 의미한다.

(아) 정보의 교환

투자관련 법령 및 기타 정보의 상호제공을 규정하고 있다(제10조).

나. 남북청산결제합의서

(1) 합의서 채택의 의의

현재 남북한 은행간 환결제계약이 체결되어 있지 않기 때문에 남북교역에 따른 대금결제는 주로 제3국에 개설되어 있는 거래은행을 통해 이루어지고 있다. 이에 따라 환전 및 송금에 추가비용이 들고 결제에도 오랜 시일이 소요되고 있다.

이러한 상황에서 남북한간에 청산결제합의서가 타결됨으로써 남측 기업이 제3국 은행을 거치지 않고 남북의 청산결제은행을 통해 직접 결제할 수 있게 되었다. 이로써 대금결제에 따른 금전적·시간적 비용이 크게 줄어들게 되었다. 또한 물자반출기업은 청산결제은행을 통해 대금을 즉시 회수할 수 있어 대금회수가 안정적으로 보장되게 되었는데, 양측 기업의 거래에 따른 (대금 불회수) 위험이 크게 낮아지고 남북교역이 활성화될 것으로 예상된다.

다만 청산결제제도는 은행의 고유업무와 관련되는 전문적·기술적 사항이 많으므로 남북한 당국간의 청산결제에 관한 합의서에는 기본적인 사항만 정하고, 청산계정의 운영에 관하여 필요한 세부적인 사항은 통상적인 관례에 따라 쌍방이 지정하는 청산결제은행간에 정하도록 하였다. 따라서 앞으로 남북한의 중앙은행간에 청산결제 이행을 위한 구체적인 약정을 체결해야 할 것이다.⁸

⁸ 제성호, 『남북경제교류의 법적 문제』, 아산재단 연구총서 제137집 (서울: 집문당, 2003), p. 263.

(2) 주요내용

남북청산결제합의서는 전문과 10개의 조문으로 구성되어 있다. 전문은 남북거래를 ‘민족내부거래’라고 선언하여, 국제적 규범과는 별도로 체계로 남북거래를 취급할 것을 선언하였다.

(가) 청산결제의 대상

청산결제는 남과 북이 합의하여 정하는 거래상품의 대금과 이에 동반하는 용역거래대금에 대해 적용하도록 하였다(제1조). 이처럼 청산결제의 대상으로 ‘거래상품의 대금과 이에 동반되는 용역거래대금’을 명시한 것은 대사관 비용 등 일부 비무역 거래가 포함된 사회주의국가간의 청산결제는 물론, 친척들에 대한 송금이나 배상금도 포함한 동서독의 사례와도 차이가 있는 것이다. 남북교역에서 비거래성 교역은 성격상 당연히 청산결제의 대상에서 제외된 것으로 보인다. 위탁가공교역이 포함될지 여부도 미정이었으나 제외될 가능성이 높은 것으로 예견되어 왔다.⁹ 후술하는 바와 같이 ‘2004년도 청산결제거래합의서’에서는 이 점을 명기하고 있다.

(나) 거래상품과 한도

남북한은 청산결제방식으로 거래할 상품과 그 한도를 합의하여 정하며, 한도는 필요시 변경하는 것이 가능하다. 그리고 청산결제의 대상상품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 한한다(제2조).

(다) 청산결제은행

남북한은 청산결제은행을 각각 선정하고 이 은행에 상대측 은행의 이름으로 청산계정을 개설하도록 하고 있다(제3조). 이 규정에 의거해 남북한은 청산결제은행을 선정 후 상호 통보하게 되어 있는데, 이미 남측은 청

⁹ 류승호, “남북한간 청산결제제도 도입의 효과,” 『수은해외경제』, 2003년 11월호, p. 47.

산결제은행으로 한국수출입은행을, 그리고 북측은 조선무역은행을 결정한 바 있다.¹⁰

(라) 신용한도

청산계정의 신용한도는 남북 쌍방이 별도 합의에 따라 설정·운영하기로 하였다(제4조). 신용한도 설정은 정액방식과 교역액과 연동하는 정률방식이 있으며, 동서독의 경우처럼 전년도 교역액을 감안하여 양측이 합의하여 정액으로 정하는 방식이 가장 합리적인 것으로 보인다.

(마) 결제통화

청산결제통화는 미 달러화를 원칙으로 하되, 필요시 합의하여 다른 화폐로도 정할 수 있도록 규정하였다(제5조). 이와 관련, 북한이 2002년 12월부터 기준 외화로 유로화를 사용하고 있어, 앞으로 청산결제통화의 변경을 요청할 가능성도 배제할 수 없다.

(바) 결제절차와 방법

구체적인 결제절차와 방법은 남과 북의 청산결제은행간에 합의하여 정하도록 하였다(제7조). 이 같은 규정은 청산결제는 금융관련 전문적·기술적인 사항이 많아, 조약성격을 지닌 합의서에 구체적으로 열거하는 것이 부적합하므로 청산결제은행에 위임한 것으로 풀이할 수 있다.

(사) 일반결제의 대상 및 방법

청산결제방식 이외의 대금결제와 자본의 이동은 국제관례에 따라 남과

¹⁰ 남북한은 2003년 7월 29일부터 31일까지 개성에서 제2차 남북경협제도실무협의회를 개최하여 우리측은 한국수출입은행을, 북측은 조선무역은행을 각기 청산결제은행으로 지정하기로 결정하고, 별도 합의가 있을 때까지 청산결제은행이 일반결제업무도 담당한다는 데 합의하였다. 통일부, “제2차 남북경협제도실무협의회 결과해설자료,” 2003.7.31 참조.

북이 각기 지정하는 은행을 통해 ‘일반결제방식’으로 결제한다(제8조). 이처럼 청산결제방식 이외에 일반결제도 가능토록 하는 한편, 이를 담당할 은행도 각각 지정하여 상호 통보하도록 한 것은 결제의 융통성과 다양성을 인정함으로써 남북교역의 활성화를 도모하기 위한 것으로 해석된다. 다만 일반결제와 관련해서 남북한이 별도로 합의할 때까지는 청산결제은행이 담당하도록 이미 합의한 바 있다.¹¹

다. 남북상사분쟁해결절차합의서

(1) 합의서 채택의 의의

남북경협 추진과정에서 투자자의 주된 관심은 분쟁 발생시 어느 법률이 적용되며 어디에서 어떻게 해결하느냐의 문제라고 할 수 있다. 오늘날 국제무역이나 투자에서 발생하는 분쟁은 소송보다는 상사중재에 의하는 것이 국제적 추세이다. 이러한 추세에 맞게 남북한 당국도 본격적인 경제협력 확대에 대비하여 상사중재제도의 기본적인 틀에 합의하게 된 것이다.

(2) 주요내용

(가) 적용범위

‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’(이하 남북상사분쟁해결 합의서라 한다) 제1조에서는 남북간의 경제교류·협력 과정에서 발생하는 상사분쟁은 당사자의 협의의 방법으로 해결하되, 협의에 의해 해결되지 않는 경우에는 중재의 방법으로 해결하는 것을 원칙으로 한다고 규정하고 있다. 이는 당사자의 자율적 의사에 의해 상사분쟁을 해결함을 원칙으로 선언한 것이라 하겠다.

동 합의서 제3조 제1호·제2호 및 제8조 제1호·제2호는 상사중재가 적용되는 범위를 구체화하고 있다. 그에 따르면 ① ‘중재에 의해 해결할 것을 합의한 분쟁사건’과 ② ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’(이하 투자보

¹¹ 통일부, “제2차 남북경협제도실무협의회 해설자료,” 2003.8.1.

장합의서라 한다)에 의하여 부여된 권리의 침해와 관련하여 일방의 투자자와 타방의 당국사이에 발생한 분쟁사건 중 상사중재가 적용되는 사건'이다. 이는 남과 북의 사인(私人)간의 분쟁뿐만 아니라 남북 당국의 어느 일방과 투자자인 사인간의 분쟁도 중재의 대상으로 규정한 것이라 하겠다. 특히 남북 당국이 일방 당사자가 되는 분쟁을 중재의 대상으로 삼은 것은 양허 계약(讓許契約) 위반, 현지 당국의 수용 및 국유화조치, 투자계약의 해석이나 계약 이행 등과 관련하여 분쟁이 발생할 수 있기 때문이다.

(나) 중재위원회의 구성·기능

남북상사분쟁해결합의서 제2조는 남과 북이 각각 위원장 1인과 위원 4인으로 하여 총 10명으로 구성되는 남북상사중재위원회(이하 중재위원회라 한다)를 설치토록 하고,¹² 동 위원회가 상설적 중재기구로 설치·운영되도록 하고 있다(후술 참조).

동 합의서 제3조는 중재위원회의 기능으로 첫째, 남과 북의 당사자간 또는 일방의 당사자와 상대방 당국간에 발생하는 상사분쟁의 '중재'나 '조정', 둘째 남북투자보장합의서 제7조 제1항에 규정된 분쟁으로서 당사자가 중재위원회에 제기한 분쟁의 중재나 조정을 담당하는 것으로 규정하고 있다. 이는 상품교역 외에 투자에서 발생할 수 있는 분쟁의 경우도 중재위원회를 통해 해결하도록 함으로써 남북간의 투자를 촉진하기 위함으로 풀이된다.

(다) 중재인 명부의 작성 및 중재판정부의 구성

남북상사분쟁해결합의서 제5조 제1호는 중재위원회로 하여금 분쟁발생에 대비하여 중재인(30인)의 명부를 작성·교환하도록 하고 있다. 제1호는 중재절차의 편의를 도모한다는 장점은 있지만, 당사자의 중재인 선정권을 제한한다는 비판이 있다. 동조 제2호는 중재인 변동 시 중재위원장의 상대방에 대한 통지의무를, 제3호는 중재위원장이거나 위원도 중재인으로 선정될

¹² 이와 동일한 내용은 2003년 10월에 채택된 '남북상사중재위원회의 구성·운영에 관한 합의서' 제2조 제1항에도 명시되어 있다.

수 있음을 규정하고 있다.

남북상사분쟁해결합의서 제7조는 중재인이 신의성실의 원칙에 따라 직무를 수행하도록 규정하고 있다. 이어 합의서 제10조 제1항에서는 중재판정부의 구성인원을 3인으로 규정하고 있고, 동조 제2항에서는 중재인의 선정에 관해 합의를 이루지 못할 경우 남북 중재인 명부에서 각 1인의 중재인을 선정하여 선정된 2인이 협의에 의해 중재인 명부에서 의장중재인 1인을 선정하도록 하고 있다.

그리고 동조 제3항에서는 중재신청 접수일로부터 50일 이내에 중재인을 선정하지 못하는 경우에는 일방 당사자의 요청에 따라 일방의 중재위원회 위원장이, 의장중재인을 선정하지 못하는 경우에는 쌍방의 중재위원회 위원장이 협의하여 이를 선정하도록 하고 있다. 제4항에서는 쌍방의 중재위원회 위원장이 의장중재인을 선정하지 못하는 경우에는 일방의 중재위원회 위원장이 국제투자분쟁해결센터(International Center for the Settlement of Investment Disputes: ICSID)에 선정을 의뢰할 수 있도록 되어 있다.

중재판정부의 구성에 관한 제10조 제3항의 의미는 매우 크다. 중재판정부의 구성에 있어서 자국의 개인 내지 기업의 이익을 우선할 수밖에 없는 현실을 고려할 때 쌍방의 합의가 용이하지 않은 상황에서 최종적으로 국제분쟁해결센터의 의뢰를 강제하는 것은 중재판정부의 구성을 위해 필요하고도 불가피한 조치라 하겠다. 이 점에 남북한이 동의한 것은 경제활동에 있어서 북한의 변화 내지 개방·개혁에 대한 적극적 자세를 시현하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

(라) 중재절차의 진행

남북상사분쟁해결합의서 제9조는 중재신청서의 제출, 접수된 중재신청의 상대방에 대한 통지기일(중재신청 접수를 받은 날로부터 10일), 피신청인에 대한 통지기일(중재신청 제기통지를 받은 날로부터 10일)을 규정하고 있다.

동 합의서 제11조는 중재장소의 결정에 대해 우선 협의에 의하도록 하
되, 중재판정부 구성 후 10일 이내에 중재장소를 결정하지 못할 경우에는
중재판정부가 이를 정하도록 하고 있다.

(마) 중재판정의 준거법·방법·기간

남북상사분쟁해결합의서 제12조에서는 중재판정부는 합의한 법령에 따
라 중재판정을 하고, 당사자가 합의한 법령이 없는 경우에는 남 또는 북의
관계법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역 거래관습에 따라 중재판정을 하도
록 규정하고 있다. 하지만 당사자가 합의한 법령이 없는 경우 ① 분쟁의
예측가능성 확보, ② 분쟁해결의 신속성, ③ 현실적으로 준거법에 대한 합
의가 쉽지 않은 상황을 고려하여 준거법 및 그 적용순위를 보다 구체적으
로 명시하는 것이 필요하다고 생각된다.

남북상사분쟁해결합의서 제13조에서는 중재판정은 중재인 과반수의 찬
성에 의함을, 제14조에서는 중재판정은 접수일로부터 6월 이내에 내리도
록 하되 필요한 경우 협의에 의해 3개월까지 연장할 수 있음을 규정하고
있다. 이어 제15조에서는 중재판정의 비공개를 규정하고 있다.

(바) 중재판정의 승인 및 집행

남북상사분쟁해결합의서 제16조는 분쟁당사자는 중재판정에 따른 의무
를 이행하며, 중재판정에 따른 의무를 이행하지 아니하거나 불성실하게 이
행하는 경우 상대방 당사자는 관할 지역의 재판기관에 그 집행을 신청할
수 있도록 하며, 남과 북은 특별한 사정이 없는 한 중재판정이 구속력이
있는 것으로 승인하고 해당지역의 확정판결과 동일하게 집행하도록 규정
하고 있다. 또 특별한 사정에 관한 것은 중재위원회가 정하도록 하고 있다.

(사) 조정절차

남북상사분쟁해결합의서 제17조에서는 중재신청이 접수된 후 당사자 쌍
방으로부터 조정요청이 있는 경우에는 중재절차를 중지하고 조정절차를

개시하도록 하고 있고, 조정인은 당사자의 합의에 의해 1인 또는 3인으로 선정하도록 하고 있다. 조정절차와 방법은 조정인이 정하도록 하고 있다. 그러나 조정인의 선정에서도 홀수의 조정인이 당사자의 합의에 의해 선정될 수 있을지 의문이다.

(아) 남북상사중재위원회의 구성·운영¹³

A. 중재위원회의 법적 지위

남북상사분쟁해결합의서에 의거해 채택된 ‘남북상사중재위원회의 구성·운영에 관한 합의서’(이하 ‘남북중재위원회 운영합의서’라 한다) 제1조 제1항에서는 위원회는 상사분쟁해결기구로서 남과 북에서 독자적인 법인으로서의 능력을 가진다고 규정하고 있으며, 동조 제2항에서는 위원회의 소송제기능력(당사자능력)을 규정하고 있다.

국내법상 공법인은 법률의 규정에 의해, 사법인(私法人) 중 비영리법인은 주무관청의 허가로, 영리법인은 법률의 규정요건 구비로 각각 설립되게 되어 있다. 그에 비해 중재위원회는 남북간 합의서의 규정에 의해 당연히 법인으로 설립되도록 하고 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

국내법상 법인의 경우 주된 사무소의 관할 법원에 설립등기를 하도록 되어 있다. 이와 관련해서 중재위원회의 등기여부가 문제로 될 수 있다. ‘중재위원회 운영합의서’ 제1조 제1항과 제2항을 살펴보면, 합의서 규정에 의한 법인의 설립은 무리가 없는 듯 하나, 등기 여부와 관련해서는 중재위원회의 조직이나 내용을 공시하지 않을 경우 거래안전을 해칠 우려가 있으므로 반드시 등기하도록 해야 할 것이다.

B. 중재위원회의 구성

‘남북중재위원회 운영합의서’ 제2조에서는 위원회의 구성에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

¹³ 김명기, “남북상사중재위원회 구성·운영 합의서 해설,” 대한상사중재원 홈페이지 게재자료 (2004). <http://www.kcab.or.kr/M6/Upload/myung.pdf> 참조.

- ① 중재위원회는 남과 북 각각 1인의 위원장과 4인의 위원으로 구성된다.
- ② 법률 및 국제무역투자실무, 기타 필요한 전문지식이 있는 자 중에서 위원장, 위원을 지명한다.
- ③ 쌍방 위원장은 위원회를 공동으로 대표한다.
- ④ 위원에 결원에 생길 경우 후임자를 선정하고 상대방에게 즉시 통보한다.
- ⑤ 위원장과 위원의 임기는 4년으로 하며 연속하여 재임할 수 있다.
- ⑥ 임기가 만료하여도 후임자가 정해질 때까지 직무를 계속 수행한다.
- ⑦ 위원장은 보좌인원을 둘 수 있다.
- ⑧ 위원장은 서기 1명을 각기 지정한다.

그리고 ‘중재위원회 운영합의서’ 제14조 제4항에 따르면, ‘중재위원회 운영합의서’ 발효 후 6개월 내에 우리측 중재위원회를 구성하도록 예정되어 있다.

C. 남북중재위원회의 기능과 결정의 효력

‘남북중재위원회 운영합의서’ 제3조는 ① 중재기관의 기능, ② 사건의 처리과정에서 제기되는 문제의 협의·결정의 기능, ③ 중재인의 확정 등록의 기능, ④ 상사문제의 효율적 해결을 위한 대책의 수립·집행의 기능을 명시하고 있다. 이어 합의서 제4조는 남과 북의 재판기관은 위원회의 결정에 대하여 다시 심사할 수 없음을 규정하고 있다.

D. 중재인 명부의 교환과 중재판정에 대한 취소

먼저 ‘중재위원회 운영합의서’ 제7조에서는 중재인 명부 교환에 관하여, 첫째, 중재위원회는 각각 중재인 명부를 작성하여,¹⁴ 설명서를 첨부해 상대방에게 통지하며, 둘째, 중재위원회의 일방은 중재인의 자격에 관해 보

¹⁴ 이 때 남북 양측은 ‘법률 및 국제무역투자실무에 정통한 자’ 중에서 관계기관과 협의하여 중재인을 선정하게 된다.

충설명을 요청할 수 있도록 하고 있다.

다음 ‘남북중재위원회 운영합의서’ 제8조에서는 중재판정의 취소에 관해 다음과 같이 명시하고 있다.

- ① 당사자는 중재판정의 취소를 3개월 이내에 제기할 수 있으며,
- ② 중재판정의 취소 시 당사자의 신청에 의해 다시 중재가 진행될 수 있고,
- ③ 중재판정 취소신청 심의 시 3개월 이내에 합의가 이루어지지 않는 경우 그 신청은 기각된 것으로 한다.

라. 남북이중과세방지합의서

(1) 남북이중과세방지합의서의 필요성

남북한은 세법체계가 다르기 때문에 남북경협 결과 발생한 동일한 소득에 대해 남북한 당국이 이중과세할 가능성이 있다. 이중과세의 원인이 되는 과세관할권의 경합은 크게 보아 세 가지 경우에 발생한다. 첫째, 거주자 관할권의 경합이다. 이는 남북 양측이 내국법인과 외국법인을 구분하는 기준이 다르기 때문에 생기는 과세권의 경합이다. 둘째, 원천소득 관할권의 경합이다. 셋째, 거주자 관할권과 원천소득 관할권의 경합이다.

이러한 이중과세의 문제는 과세 자체의 문제뿐 아니라 그로 인해 대북투자를 위축시킬 소지가 있어 남북한간에 이중과세방지합의서 체결이 필요하게 되는 것이다.¹⁵

¹⁵ 제성호, “남북 경제공동체 형성을 위한 법적 환경,” 연세대학교 통일연구원, 『남북한 경제공동체 형성을 위한 현실환경과 방향』, 제6차 정기학술회의 (2000) p. 23.; 김동균, 『남북경협의 법적·제도적 장치에 관한 연구』, 경희대학교 국제법무대학원 석사학위논문 (2002), p. 69.

(2) 주요내용

(가) 거주자 및 고정사업장의 판정기준

‘남북사이의 이중과세방지에 관한 합의서’(이하 남북이중과세방지합의서) 제4조에서는 개인의 경우 항시적으로 생활하는 ‘주거’를 기준으로, 법인의 경우 ‘실질적 관리장소’가 있는 곳을 기준으로 거주자를 판단하도록 하고 있다.

이중과세방지합의서 제5조에서는 고정사업장을 판정할 때, 6개월 이상 진행되는 건축·설계·감리의 경우와 대리인의 경우는 원칙적으로 고정사업장으로 보고, 보조적·예비적 활동 장소와 위탁판매인일 경우에는 고정사업장으로 보지 않는다.

OECD 모델조세조약은 12개월 이상, UN 모델조세조약은 6개월 이상 지속되면 고정사업장으로 보고 있는데, 이중과세방지합의서는 UN 모델을 채택하고 있다.¹⁶

(나) 사업소득과 수송소득

남북이중과세방지합의서 제7조는 기업의 이윤이 발생한 곳에서 세금을 부과하도록 규정하고 있다. 그러나 기업이 상대방 지역에 지점, 사무소 등 고정된 사업장소를 가지고 있지 않는 한, 원칙적으로 상대방 지역에서 그 기업의 사업소득을 과세하지 않도록 하고 있다. 또한 사회간접자본(SOC) 건설 등을 위한 건축공사장 등 건설사업장의 경우, 6개월 미만의 단기간 동안 사업활동이 수행되면 사업장 소재지에서는 비과세 하는 것으로 규정하고 있다(제5조 제1항).

남북이중과세방지합의서 제8조는 남북간 수송수단을 이용한 사업소득(운수소득)에 대하여는 소득발생지와 거주지에서 각각 과세하되, 소득발생지에서는 세액의 50%를 감면토록 규정하고 있다.

¹⁶ 서헌제, 『국제경제법 -국제통상·통화규범-』, 제2판 (서울: 을곡출판사, 1998), pp. 695~707 참조.

(다) 투자소득

남북이중과세방지합의서 제10조 내지 제12조는 일방에서 발생하여 상대방의 거주자에게 지불되는 이자, 배당 및 로얄티 등 투자소득에 대하여는 상대방에서 부과하는 것을 원칙으로 하되, 소득발생지에서도 10% 이하의 낮은 세율로 과세하도록 하고 있다. 이와 관련해서 만일 이중과세방지합의서가 체결되지 않았더라면 북측은 20%, 남측은 27.5%의 세율로 과세하도록 되어 있었다.¹⁷ 한편 이중과세방지합의서 제11조 제7항에서는 상대방의 정부 및 중앙은행이 수취하는 이자에 대하여는 그 공공적 성격을 감안하여 소득발생지에서 면세토록 규정하고 있다.

(라) 직종별 용역제공 대가

남북이중과세방지합의서 제14조에서는 변호사, 회계사 등이 전문적인 인적 용역을 제공하고 얻는 소득에 대해 용역수행지에 사무소 등 고정된 사업시설을 두지 않거나 고정된 사업시설이 있다 하더라도 연중 183일 미만 단기체류 시에는 용역수행지에서 비과세 하도록 규정하고 있다. 상대방 지역의 지점 등에 파견된 근로자에 대해 연중 183일 미만 단기체류 시에는 용역수행지에서 비과세 하도록 규정하고 있다. ‘이중과세방지합의서’ 제17조에서는 연예인 및 체육인의 경우 용역수행지에서 과세하지 않도록 하고 있다.

(마) 이중과세방지방법

남북이중과세방지합의서 제22조 제1항에서는 이중과세방지를 위해 소득면제방식을 채택함을 규정하고 있다. 다만 이자·배당·로얄티 등 수동적 소득에 대해서는 국제적 관례에 따라 세액공제방식을 적용하도록 규정하고 있다.¹⁸ 한편 합의서 제22조 제2항에서는 상대방에서 감면이나 면제

¹⁷ 김동균, 『남북경협법의 법적·제도적 장치에 관한 연구』, p. 71.

¹⁸ 세액공제방식과 소득면제방식을 비교하면 다음과 같다. 예컨대 ‘갑’(甲)이라는 남한법인이 북한에서 사업을 영위하는 경우 남·북한의 법인세율을 각각 10%와

를 받았을 경우, 전부 납부한 것으로 인정한다고 규정하고 있다.

(바) 차별금지: 내국민대우

남북이중과세방지합의서 제23조 제1항과 제2항에서는 상대방의 거주자(또는 기업)에게 자기 지역의 거주자(또는 기업)보다 불리한 세금을 부과하지 않는 내국민대우를 규정하고 있다.

(사) 이의신청

남북이중과세방지합의서 제24조 제1항과 제2항은 개인 또는 법인은 합의서와 어긋나게 세금을 부과하거나 부과할 것으로 예견되는 경우 거주한 지역의 권한 있는 당국에 해당 사실을 알게 된 때로부터 3년 안에 의견을 제기할 수 있고, 의견을 제기받은 권한 있는 당국은 제기된 문제를 자체적으로 해결할 수 없을 경우 상대방의 권한 있는 당국과 합의하여 해결한다고 규정하고 있다. 여기서 ‘권한 있는 당국’이란 남측에서는 재정경제부 장관 또는 그의 권한을 위임받은 자를, 북측에서는 재정성 또는 그의 전권대표를 의미한다(제1조 제7항).

마. 4대 남북경협합의서 채택의 기대효과

남북경협은 무엇보다 남북관계를 개선하고 상호간의 신뢰 구축을 위한 가장 유효한 수단인 동시에, 통일로 가는 대장정에서 가장 중요한 실천전략이다. 다시 말하면 남북경협의 활성화는 인적·물적 교류의 확대를 가져오고, 이를 기초로 남북간에 신뢰를 구축하고 상호 이익을 추구함으로써 민족전체의 공동번영과 발전에 기여하며, 남북협력관계를 발전시키는 최

20%라고 가정하면, 세액공제방식의 경우 ‘갑’기업이 납부할 세액은 북한에서 10% 납부하고 남한에서는 북한에서 납부한 10%를 공제한 후 10%의 세액을 부담하게 된다. 반면 소득면제방식의 경우 북한에서 10%세금을 부담하게 되면 남한에서는 소득 그자체가 발생하지 않는 것으로 보고 세액을 부담하지 않게 되어 결과적으로 세금부담이 줄어들게 된다.

우선의 과제인 것이다. 또한 남북경협이 활성화는 ‘민족경제공동체’의 형성을 촉진하게 될 것이며, 정치적 통일에 앞서 경제부문에서의 통합의 길을 열어나가는 첩경이 된다.¹⁹

남북경협이 남북관계 개선을 선도해 나가려면 당연히 제도화되어야 한다. 일과성의 남북경협이나 불확실한 남북경협은 안정성과 지속성을 갖기 어렵기 때문이다. 합의서에 의한 제도화는 남북경협의 규범화를 촉진함은 물론, 투명성과 거래의 안전을 제고하는 역할을 한다. 4대 남북경협합의서 채택은 바로 이러한 시각에서 보아야 한다.

4대 남북경협합의서 채택으로 기대되는 파급효과는 대체로 다음과 같다.

첫째, 남북투자보장합의서는 합의서 명칭대로 투자보장 및 안정성을 제고하는 효과를 거양하게 되었다. 종래에는 대북 투자자산에 대한 보호장치가 없었기 때문에 수용 위험 및 송금제한 위험에 노출되어 있었다. 그러나 이 합의서 발효 후에는 투자자산의 보호, 수용 금지 및 수용시 국제시장가 치로의 보상, 투자자금 및 수익금의 자유송금 등 보장되게 되었다. 따라서 앞으로 우리 기업이 북한에 투자하는데 따른 불확실성이 줄어들게 되므로 대북투자 활성화에 크게 기여할 것으로 기대된다.

부수적으로는 일방적 계약파기 위험 방지, 임직원의 방북편의, 기술자의 방북지도 등으로 인해 보다 자유로운 경영활동이 가능해지고 전반적인 교류협력의 활성화에 크게 이바지하게 될 것이다. 아울러 남북투자보장합의서 발효에 따라 남북협력기금 대출시 우리 기업의 대북 투자자산을 담보로 인정하는 조치가 뒤따름으로써 대북투자를 촉진하는 효과를 가져올 것으로 예상된다.

둘째, 청산결제에 관한 합의서는 남북간의 직결제를 가능하게 한다는 점에 의의가 있다. 남북간 거래에 수반하는 대금결제가 남북 양측이 지정한 은행간의 청산계정 또는 환거래계약을 통해 이루어지게 됨에 따라 제3국

¹⁹ 장명봉, “남북경협의 법제도적 해결과제와 개선 방안,” 남북경협살리기국민운동본부, 『남북경협 활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』, 제2차 남북경협포럼 발표논문집 (2004.4.9), p. 5.

은행을 경유한 대금결제 시의 번거로움과 환전 및 송금 비용을 절약할 수 있게 되었다.

특히 경화부족을 겪고 있는 북한으로 하여금 구매와 지급을 가능하게 함으로써 남북간의 원활한 거래를 가능케 할 것이다.²⁰ 우리 기업으로서도 대금결제 안정적 보장(반출 즉시 대금을 회수함으로써 상환의 확실성 보장)을 기대할 수 있는 장점이 있다. 부수적으로 청산결제는 남북한 교역의 지속적 확대에 기여하고, 대북투자를 촉진하는 촉매역할을 수행할 수도 있다.

더불어 청산결제방식에 의하지 않는 남북경협 대금결제에 대해서는 국제관례에 따른 일반결제방식으로 하기로 함에 따라 남북한간에 직접적인 환결제, 송금 등의 대금결제방식이 도입되게 될 것이다.²¹ 그 결과 앞으로 금융부문에 있어서도 남북한간의 본격적인 교류협력이 이루어질 것으로 기대된다.

셋째, 상사분쟁해결절차합의서는 남북간 상사분쟁의 효율적 해결에 이바지할 수 있다. 그 동안 우리기업들은 납기 지연, 품질불량 등 북측의 계약 불이행 사태 발생시 중재기관을 이용하지 못함에 따라 대부분 손실을 감수하는 처지에 있었다. 하지만 이제 합의서의 발효 후에는 중재기관을 통해 상사분쟁의 신속하고도 효율적인 해결을 모색할 수 있게 되었다.

또한 남북교역의 안정화·예측성을 제고함으로써 직교역을 유도할 수 있게 되었다. 특히 북측 및 남한기업이 계약 불이행시 해결과정과 그에 따른 손실에 대하여 사전인지·이해가 가능하게 되어 계약 불이행 사례의 예방에 도움을 얻을 수 있게 된 것이다.

부수적으로는 남북협력기금에 의한 손실보조제도²²를 도입할 수 있는

²⁰ 청산결제의 경우 대금결제용 외화를 사전에 준비할 필요가 없으므로 경화가 부족한 북한에게는 필요물품의 적기 확보에 도움을 주게 된다.

²¹ 환결제의 경우 국제간 대금결제관행에 준하여 대금결제가 이루어지므로 납품 기업의 대북 결제처리 부담이 경감되고, 다양한 결제방식으로 계약이 가능해져 편의성이 제고되는 장점이 있다.

²² 손실보조제도는 당사자간 귀책사유가 없는 비상위험 및 북측 기업의 신용위험으로 인한 손실을 보조해 주는 일종의 대북 보험제도를 말한다. 그 동안 귀책사유 판정을 위한 사고조사 경로가 확보되지 않아 도입되지 못했었다. 그러다가 정부는

여건이 마련되는 성과를 거두었다. 대북 교역 및 투자와 관련해서 계약 불이행에 대한 양측간의 귀책사유에 대한 조사 및 판정이 가능해졌기 때문이다.

넷째, 이중과세방지 합의서는 남북간에 이중과세방지 제도가 도입됨으로써 양측 투자기업의 조세부담이 경감되고 남북한 투자수익이 증대되어 남북경협을 실질적으로 지원하게 되는 효과를 발생시킨다. 종래 우리 기업이 북한에 진출(합영, 합작, 단독투자)하여 얻은 소득에 대하여는 쌍방의 법률에 따라 중복과세(북 14%, 남 28%)가 이루어졌었다. 그러나 이제 합의서 발효 후에는 북한에서 납부한 세금에 대해서는 남한에서 면세(북한 기업소득세율 14%만 납부)되는 법적 효과가 나타남으로써 북한진출 기업들에게 실질적인 혜택을 가져다 주게 되었다.

2. 기타 남북경협 관련 합의서의 주요내용

가. 주요 합의서 내용

남북한은 남북경제협력추진위원회 제3차 회의 합의에 따라 2002년 12월 6일부터 8일까지 금강산에서 개성공단건설실무접촉을 개최하였다. 그 결과 개성공단 건설을 위한 기본적인 법제 인프라로서 통신·통관·검역에 관한 3개의 합의서를 채택하였다. 그 주요내용은 다음과 같다.

<개성공업지구 통신에 관한 합의서>

- 우편 및 전기통신교류는 국가간의 교류가 아닌 민족내부간의 교류로 간주하고, 제3국을 경유하지 않고 직접 교환하며, 내용에 대하여 비밀

2004년 5월 14일 남북협력기금법시행규칙을 개정하여 (5억원 이상의 남북교역과 20억원 이상의 남북경협 과정에서 손실이 발생한 경우) 5억원을 상한으로 약정금액 내에서 사업자의 귀책사유가 없는 손실액의 50%를 보전하는 내용을 골자로 하는 남북협력기금 손실보전제도를 실시하기 시작했다. 정부는 실무적으로 일단이 제도를 반출입 등 교역분야에서부터 실시하기로 했다고 한다. “내일부터 남북경협 손실보전제도 시행,” 『연합뉴스 속보』, 2004년 5월 13일자.

보장

- 북측은 우편물이 안전하고 신속하게 전달되도록 보장하며, 세부절차는 남과 북이 협의하여 확정
- 우편 및 전기통신에 대한 상대방의 관련법 및 국제협약·국제관행을 존중하며, 관련 법령의 제정 또는 개정시 상호 제공

<개성공업지구 통관에 관한 합의서>

- 공업지구 개발사업 착공 전까지 열차·차량운행사무소와 공업지구를 연결하는 도로 및 철도의 출입통로를 지정
- 공업지구 통관업무를 전담하는 세관과 시설·장비를 공업지구내에 설치
- 차량을 지정된 기관(남측:세관, 북측:공업지구관리기관)에 등록하게 하고 통행차량증명서를 발급
- 물자와 우편물은 공업지구세관, 출입 인원의 휴대품은 열차·차량운행사무소 검사
- 반출입시 사전에 공업지구 세관에 신고서류를 제출, 출입관세 및 수수료 면제
- 공업지구 반출입물자는 컨테이너 운송을 원칙
- 쌍방은 통관과 관련하여 제정 또는 수정, 보충하는 법규를 제공

<개성공업지구 검역에 관한 합의서>

- 개발사업 시작전까지 접경 열차·차량운행사무소와 공업지구를 연결하는 도로와 철도의 출입통로를 지정
- 검역대상 물자·검역기준 및 검역방법은 공업지구 개발사업 시작 전까지 양측 당국이 협의하여 확정
- 북측은 검역소를 공업지구 내에 설치
- 검역절차를 신속히 수행하여 물류처리에 지장이 없도록 하고 개발사업자의 직원을 파견하여 검역업무 공동 수행 가능
- 검역대상물자 반출입하고자 하는 자는 공업지구검역소에 검역대상 물

자를 입고시키고 검역신청

- 쌍방은 검역과 관련하여 제정 또는 개정되는 법령을 상호 제공

또한 남북한은 제2-4차 경협제도실무협의회에서의 논의를 바탕으로 쟁점사항에 대한 집중적인 논의를 한 끝에 2004년 1월 29일 ‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’를 채택하고 가서명하였다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- 개성·금강산지구에 출입하는 인원은 남측의 권한있는 당국이 발급한 해당 증명서와 지구관리기관이 발급한 해당 증명서를 소지하고 통행 차량 등을 이용하여 출입하며, 북측은 해당 증명서를 소지한 인원에게 대하여 특별한 이유가 없는 한 출입을 보장
- 지구에 8일 이상 체류하는 사람은 도착일로부터 48시간 내에 체류등록을 해야 하고, 90일을 초과하는 장기체류나 1년 이상 거주 시 별도의 등록절차 필요
- 북측은 남측 인원의 신체·주거·개인 재산의 불가침을 보장하며, 법질서 위반자에 대해서는 조사·통보 후 경고, 범칙금 부과 또는 추방 등 조치를 취하고, 남측은 송환된 인원을 조사·처리 후 결과를 통보하며, 피해보상에 협력
- 출입·체류와 관련한 문제는 이 합의서가 우선적으로 적용되고, 남과 북은 관련 문제들의 협의·해결을 위해 공동위원회를 구성·운영

이 밖에 남북한은 2003년 7월 29일부터 31일까지 개성에서 열린 제2차 남북경협제도실무협의회에서 ‘남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서’를 채택하였다. 이 합의서는 원산지 증명서 발급과 증명서의 진위 점검에 관한 절차 등을 명시하고 있다.²³

²³ 원산지 증명서 발급기관으로 남측의 세관과 상공회의소, 북측은 조선민족경제협력연합회(민경련)가 지정되었다. ‘남북사이에 거래되는 물품의 원산지 확인절차에 관한 합의서’제2조 제1항.

또 2004년 6월 3일부터 5일까지 평양에서 열린 남북경제협력추진위원회 제9차 회의 중 남북장관급회담 수석대표가 서명한 남북해운합의서 및 부속합의서를 상호 교환함으로써 남북해운합의서 및 부속합의서의 정식 서명절차를 완료하기도 했다. 남북해운합의서는 남북간 해상항로를 민족 내부항로로 규정하고, 남북한 각각 7개 항구간 항로를 개설하며, 항만 내에서 자기측 선박과 동등한 대우를 상대측 선박에 부여하고, 해양사고 시 상호 협력한다는 것을 주요 골자로 하고 있다.

나. 기대효과

개성공업지구 통신·통관·검역에 관한 3개 합의서의 채택은 남측 지역에서 개성공단으로의 인원 및 물자의 이동을 신속하게 처리할 수 있는 제도적 장치를 마련했다는 데 의미가 있다. 물론 이러한 합의서는 공단 건설을 촉진하는 가장 기본적인 인프라에 해당된다. 그러기에 가장 먼저 남북 당국간 협상의 주제로 제기되기도 했다. 통신·통관·검역 합의서 채택은 개성공단 건설을 위해 필요한 법제도 분야에서의 가시적인 지원조치로서 좀더 거시적으로 보면 4대 남북경협합의서 채택 이후 지지부진했던 남북경협 ‘제도화’를 돌이킬 수 없는 대세로 정착시키는 데 기여했다고 볼 수 있다.

‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’는 남북한 당국 차원에서 최초로 통행과 신변안전에 관한 합의서를 체결했다는 데 그 의미가 있다.²⁴ 우선 합의서 채택으로 우리측은 신체, 주거, 재산의 불가침권 보장, 범위반자에 대한 강제송환원칙 인정, 조사 중 기본적 권리 보장 등이 관철되어 우리 주민이 북측 지역에서 일방적으로 조사·처벌받지 않도록 하는 제도적 장치를 확보하게 되었다. 또한 북한측에 대하여 방문증명서를 소지한 우리측 인원의 출입을 보장하도록 요구함으로써 우리 기업

²⁴ 그간 KEDO(국제기구)와 북한간, 그리고 남북 사업자간에 통행 및 신변안전에 관한 합의서가 체결된 사례는 있었으나, 남북한 당국간에 통행 및 신변안전 보장에 관한 합의서가 채택된 적은 없었다.

인들이 필요시 북측지역을 출입하여 경제활동을 원활히 수행할 수 있는 토대를 마련하게 되었다. 동 합의서 타결로 개성공단 건설을 비롯한 남북간 합의사항이 차질 없이 추진되어 남북관계 발전에 기여할 것이며, 남북간 물자·인원의 왕래 증가와 남북간 협력 지대가 형성됨으로 인해 군사적 긴장완화에도 기여할 것으로 기대된다.

‘원산지 확인절차 합의서’는 남북한이 경협사업을 발전시키고, 남북교역의 건전한 거래질서를 확립하는 데 이바지할 것으로 보인다. 남·북한 물품과 제3국산을 구분할 수 있게 됨에 따라 북한과의 거래질서 확립 및 북한산 위장 반입물품의 통제가 가능하게 됐기 때문이다. 부수적으로 북한측에게는 북한산 제품 반출 기회의 확대를, 남측 소비자에게는 중국산 제품이 북한산으로 둔갑하여 피해를 입는 사례를 방지하는 효과를 거두게 되었다. 한편 남북해운합의서가 발효되면 지금까지 제3국적선에 의존하던 남북 교역물자를 남북의 국적선이 직접 운송할 수 있게 되는 등 보다 안전하고 효율적인 해상운송 제도가 마련되게 될 것이다.

<표 1> 4대 남북경협합의서의 주요내용과 기대효과

분야	주요내용	기대효과
투자 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 투자자와 투자자산의 최혜국 대우 및 수익금의 자유 송금 보장 - 공공 목적 이외의 투자 자산 수용과 국유화의 원칙적 금지 · 공공 목적으로 수용시, 국제가격으로 보상 	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 투자의 불안감과 불확실성 해소 - 투자 관련 분쟁의 사전 예방 및 해결 장치 마련으로 대규모 투자와 교류 협력 활성화 기대 · 투자 관련 정보의 상호 교환
이중과세 방지	<ul style="list-style-type: none"> - 소득면제방식의 채택 · 이 방식은 어느 한 쪽에서 세금을 납부했으면 다른 쪽에서는 아예 세금을 면제 	<ul style="list-style-type: none"> - 대북 진출 기업의 소득세 경감 효과 · 남한(28%)의 절반 수준인 14% 납부 · 상대 지역에 사무소 등 고정 사업장이 없으면 비과세
청산결제	<ul style="list-style-type: none"> - 교역 건별로 매번 결제하는 것이 아니라, 일정 기간 동안의 기업간 거래 대금(누적 차액)을 청산결제 은행을 통해 결제 - 청산결제 거래의 상품과 한도, 청산계정의 신용 한도 등에 대해서는 계속 협의 	<ul style="list-style-type: none"> - 대금 회수의 보장으로 결제 위험 축소 - 환전과 송금 절차의 간소화로 비용과 시간 절감 효과, 환율 변동 위험 축소 - 일단은 농산물, 광물의 우선 적용 예상 - 남북한 화폐 통합을 촉진
상사분쟁 해결	<ul style="list-style-type: none"> - 납기 지연 및 제품 불량 등 상대방의 합의 불이행으로 인한 손해 발생시 제소 - 남북한 당사자 해결 원칙의 우선 규정 · 협의로 미해결시에는 남북상사 중재위원회의 중재로 해결. 구체적 방법은 추후 협의 	<ul style="list-style-type: none"> - 엄격하고 공정한 규정 적용으로 분쟁 처리 절차의 투명성 제고 · 개성공단 진출을 앞둔 기업들에게 남북경협의 불안정감을 크게 완화

출처: 홍순직, “4대 경협 합의서의 내용과 효과,” 현대경제연구원, 2003.8.

전반적으로 상기 남북경협합의서들도 남북경협 활성화, 특히 개성공단 건설사업의 성공적인 추진을 비롯해서, 남북관계 전반에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히 해운합의서 타결은 남북교역의 활성화는 물론 남북한 해운항만분야 협력의 기반이 마련될 것으로 기대되고 있다.

IV. 남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치

1. 남북경협합의서 발효에 따른 추가적인 법적 효력부여

남북간 합의서 중 국민의 권리·의무와 관련되는 입법사항을 포함하는 합의서에 대해 국내법적 효력을 부여하기 위해서는 국회 동의를 필요하다(헌법 제6조 및 제60조).²⁵ 1992년 2월 남북기본합의서 체결 이후 남북한은 군사·경제 등 각 분야에 걸쳐 합의서를 체결하였으나, 국내법으로 효력을 부여하는 절차를 거치지 않았다. 즉 우리 정부는 각종의 남북합의서들을 ‘정치적 신사협정’으로 간주하였고, 대법원과 헌법재판소도 같은 입장을 취하였다.

하지만 2000년 12월 체결된 4대 남북경협합의서의 경우는 달랐다. 이들 합의서를 정치적 신사협정으로 체결할 경우 남북경제관계의 규범화·제도화를 이룩할 수 없었고, 북한에 진출한 남한기업들에게 실질적인 법적 권리 및 이익을 부여할 수가 없었다. 그리하여 4대 남북경협합의서에 대한 국내법적 효력부여가 불가피하게 되었다.

이에 우리 정부는 북한과 협의를 통해 4개 합의서들에 대하여 조약성을

²⁵ 우리 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 갖는다”고 규정하고, 제60조 제1항은 “국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다”라고 규정하고 있다.

인정, 2003년 6월 국회 동의를 받는 절차를 거치게 되었다.²⁶ 여기서 유의할 것은 4대 남북경협합의서에 대해 조약성을 인정하더라도 주권국가간에 체결되는 일반적 국제관계에서의 조약과는 다르며, 통일을 지향하는 민족 내부의 특수관계에 있는 남북한 사이에만 적용되는 소위 ‘특수한 조약’으로 보아야 한다는 것이다.

한편 4대 남북경협합의서 채택 이후에도 남북한간에 채택된 합의서 가운데는 조약방식으로 체결하여 국내법적 효력을 부여할 필요가 있는 합의서들이 발견되고 있다. 차량운행합의서('02.12.6 채택), 개성공단 통관합의서('02.12.8 채택), 검역합의서('02.12.8 채택), 남북상사중재위원회 구성·운영합의서('03.10.12 채택), 개성·금강산 출입·체류합의서('04.1.29 채택) 등이 그 대표적인 예들이다. 정부도 이 점을 인식하고, 이미 정부 내에서 관련 발효절차를 진행하고 있다. 즉 정부는 개성공단 통관합의서 등 5개 합의서에 대해 법제처 심사 완료(2004.7.15), 차관회의 개최(7.22), 국무회의 의결(7.27), 대통령 재가(8.3), 국회 송부(8.5) 등의 조치를 취한 바 있다. 앞으로 조속한 시일 안에 이상의 남북합의서(그리고 이미 체결되었거나 앞으로 체결될 남북합의서 중 국내법적 효력부여가 필요한 합의서도 마찬가지이다²⁷)에 대해 국내법적으로 효력을 갖도록 하는 발효절차를 거치도록 해야 할 것이다.

²⁶ 4대 남북경협합의서의 경우 통일부와 외교통상부가 공동발의하여 국회동의 절차를 거쳤다. 그것은 (특수)조약으로 체결하는 남북합의서 체결의 주무부서가 2003년 6월 당시까지 아직 ‘입법적으로’ 정해지지 않았기 때문이다. 그 때문에 남북합의서 체결에 관여하는 통일부와 (국제)조약 체결의 주무부서인 외교통상부가 공동으로 발의하여 4대 남북경협합의서에 대한 체결 동의안을 국회에 제출했었던 것이다.

²⁷ 법제처 심의를 마친 개성공단 통신합의서, 해운합의서 및 해운부속합의서 등 3건의 합의서와 함께 2004년 7월 30일 완전 합의된 열차운행합의서도 추가적으로 현재 정부 내에서 발효절차를 추진 중이며, 9월초 국회에 송부될 예정이다.

2. 남북투자보장합의서에 대한 후속조치

남북투자보장합의서는 남북한 당국간에 문본교환에 따른 발효절차가 완료됨에 따라 별도의 추가조치 없이 즉각 시행에 들어갔다. 하지만 투자보장에 관한 합의서 체결에도 불구하고 대북투자의 경우 여전히 정치적 위험성이 크다. 북한은 수용이나 국유화와 관련해서, 이른바 ‘위장 또는 잠식적인 국유화’(disguised or creeping nationalization)를 단행할 가능성이 없지 않기 때문이다.²⁸ 따라서 앞으로 몰수에 해당될 정도의 증과세와 주식의 강제매각 등 위장적인 수단에 의해 사실상 수용과 국유화에 상응한 효과를 얻을 수 있는 각종 조치²⁹도 수용 또는 국유화에 포함되도록 투자보장합의서를 개정·보완할 필요가 있다. 그럼으로써 북한의 자의적인 행위를 최대한 억제토록 해야 할 것이다. 아울러 투자가 발생한 시점부터 일정한 기간 내에는 수용 또는 국유화를 단행할 수 없도록 함으로써 투자의 안정성을 보장하는 방안도 고려함이 바람직하다.

이 밖에도 외국인 직원의 고용보장, 각종 상업활동의 보장, 사전투자의 보호, 협정효력 지속(일종의 경과규정으로서 합의서의 효력 종료 전에 행하여진 투자에 대해서는 계속해서 협정이 적용된다는 것)에 관한 조항들을 남북투자보장합의서에 추가하는 것이 소망스럽다.³⁰ 투자분쟁 해결과 관련해서도 제3자적 개입의 가능성과 ICSID협약의 원용가능성을 제고할 필요가 있다.

²⁸ ‘잠식적인 국유화’라고 함은 외국투자자에게 차별적인 규제조치를 취함으로써 경영의 실질적인 악화를 초래하거나 궁극적으로 투자가축이 사업을 포기하도록 만드는 경우를 가리킨다. Earl Snyder, “Protection of Private Foreign Investment: Examination and Appraisal,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 10 (1961), p. 472.

²⁹ Martin Domke, “Foreign Nationalization: Some Aspects of Contemporary International Law,” *Selected Readings on Protection by Law of Private Foreign Investments* (New York: Matthew Bender & Co., 1973), p. 310.

³⁰ 제성호, 『대북투자 보호 및 분쟁해결방안 연구』, 연구보고서 93-09 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 97~136; 문준조, “남북간 투자보장방안,” 통일원, 『경제교류·협력분야 94년도 전문가위촉과제 종합』, 회담대책개발 기초자료, 통회 94-12-60 (서울: 통일원 남북회담사무국, 1994), pp. 21~44 참조.

한편 북한의 외자유치관련 법령은 구체성이나 투명도가 떨어지기 때문에 우리 기업들의 대북투자 관련 계약체결을 위한 안내역할을 적극적으로 수행해야 한다. 특히 정부는 남북간 모델 합작투자계약을 작성해 기업들이 이 모델계약의 기본 틀 하에서 구체적 타당성을 확보하는 방향으로 대북투자를 추진토록 함이 타당하다고 하겠다. 이와 관련, 분쟁해결조항이나 합의서상의 의무이행이 면제되는 불가항력(force majeure) 조항은 각별히 중요성을 갖는다. 아울러 대북투자에 따른 다양한 형태의 남북간 분쟁의 발생에 대비하여 가칭 ‘남북간투자분쟁해결지침’을 마련해 운용하는 것도 적극 고려할 필요가 있다고 할 것이다.

이 밖에 남북투자보장합의서 발효에 따라 「남북협력기금운용관리규정」 제5장에서 규정하고 있는 비상업적 위험에 대한 손실보조제도(전술한 바와 같이 정부는 지난 5월 남북협력기금법시행규칙 개정을 통해 손실보조제도를 처음 도입하였다) 시행의 여건이 성숙되었는바, 북한측과의 협의를 통해 비상업적 손실에 대한 조사방법 등을 확정된 후 관련 세부규정 및 약관을 마련해야 할 것이다. 더불어 남북협력기금 대출시 대북 투자자산을 담보로 인정하는 방향으로 관련 규정을 개정하는 한편, 추가적으로 북한측과 투자 관련 법령과 세금관계 법령 등에 관한 정보교환을 추진할 필요가 있다.

3. 남북청산결제합의서에 대한 후속조치

2000년 12월에 채택된 남북청산결제합의서는 원칙적이고 기본적인 사항만 정하였기 때문에 추후합의가 필요하였다. 실제로 청산결제합의서에서는 후속합의에 맡긴 내용들이 너무 많았기 때문이다.

위에서 살펴본 바와 같이 청산결제합의서에서 남북한은 거래상품과 한도는 남북한이 원산지인 상품에 대해서만 적용한다고 일반적으로 규정하였는데, 그 구체적인 내용은 별도로 합의하기로 하였다. 이에 2004년 4월 20~22일 제3차 남북청산결제 실무협약에서 ‘남북사이의 청산결제 거래를 위한 2004년도 합의서’를 채택, 假署名하였다(2004년 8월 31일 현재 아직 정식서명이 이루어지고 있지 않다). 동 합의서의 주요내용은 다음과 같다.

- ① 청산결제거래는 기업들간에 계약의 방식으로 진행
 - 당국이 정한 쌍방 경제단체가 청산결제에 의한 거래를 희망하는 기업들을 상호 통지
- ② 청산결제한도: 미화 3천만 달러 범위내³¹
- ③ 신용한도: 청산결제한도의 15%, 이자율: 연 1%³²
- ④ 청산결제 대상품목: 남북을 원산지로 하는 물품(위탁가공 교역은 제외)
- ⑤ 2004년도 청산결제 대상품목을 문서교환방식 등을 통해 빠른 시일내에 협의·확정하고 이 합의서의 부록 1, 2로 첨부
- ⑥ 청산결제 은행간 지급지시를 위한 통신수단으로 세계은행간금융통신망(SWIFT)을 이용, 이 밖에 은행업무수행을 위해 전화, 팩스 등 이용
- ⑦ 2004년도 청산계정 차액잔고를 다음해 3월 31일까지 계약방식에 의한 물자반출 또는 미 달러화 중 상환측이 선택하는 방식으로 청산하며,³³ 2004년 4/4분기 내에 “남북 사이의 청산결제 이행을 위한 2005년도 합의서”를 체결

상기 합의서의 채택으로 남북간 청산결제의 실현을 위한 제도적 장치가 보다 구체화되게 되었다. 하지만 아직도 남북간에 해결해야 할 과제, 좀더 심층적으로 고려해야 할 사항, 후속합의가 요구되는 부분이 남아 있다.

위에서 지적한 바와 같이 청산결제 대상품목은 남북을 원산지로 하는 물품(위탁가공 교역은 제외)으로 하되, 추후 문서교환 방식으로 협의·확정하기로 하였다. 이와 관련해서 청산결제 대상품목의 결정방식은 특정상품

³¹ 이와 관련해서 정부는 남북간 교역규모 등을 고려하고 시행착오를 줄이기 위해 시행초기에는 가능한 최소규모로 운용하기 위해 청산결제한도를 미화 3천만 달러 범위 내로 합의한 것으로 설명하고 있다.

³² 이와 관련, 정부는 계획경제체제의 북한과 시장경제체제인 우리 입장을 동시에 고려하여 적절한 수준의 신용한도 15%, 이자율 1%로 합의하였다. 이자율 1%는 현재 식량 및 자재·장비 차관 이자율과 동일한 수준이다. “남북청산결제 거래합의서 타결: 기업간 계약방식-한도 3천만불,” 『연합뉴스』, 2004년 4월 22일.

³³ 이는 남과 북의 외환시정 및 청산결제 제도의 취지 등을 고려하여 미결제 연말차액 청산방법에 관하여는 상환측이 물품과 현금 중 선택할 수 있도록 합의하였음을 의미한다.

만 대상으로 하는 positive 방식과 특정상품을 제외하는 negative 방식을 고려할 수 있다. 생각컨대 처음에는 전자의 방식을 취하다가 나중에는 후자로 이전하게 될 가능성이 높다. 매년 채택될 남북간 후속합의에서는 이 중 어느 한 방식을 채택하여 명시하도록 해야 한다.

다음 거래한도의 설정방식은 수량한도방식, 금액한도방식, 병행방식 등이 있다. 현재는 남북한간에 금액한도방식으로 합의되어 있다. 그러나 앞으로 청산결제가 활성화될 경우 상기 여러 방식을 혼합적으로 운용하는 방향으로 나가는 것이 바람직하다(여기에 단계 개념을 도입할 수도 있을 것이다). 다만 거래가격은 현실적으로 국제시장가격을 고려하여 개별 계약당 사자가 합의하여 결정할 수밖에 없을 것이다.³⁴

청산결제는 청산결제 은행간의 상호 확인 및 결제시스템의 구축, SWIFT 등 정산망 연결, 환거래계약 등에 필요한 상호 협력체제의 구축을 전제로 한다.³⁵ 청산결제합의서 제7조에서는 구체적인 결제절차와 방법을 남과 북의 청산결제은행간에 합의를 통해 정하도록 하고 있으나, 아직까지 그러한 합의가 도출되지 못하고 있다. 이 때문에 실질적으로 남과 북의 청산결제는 아직 실시되고 있지 않다. 따라서 빠른 시일 안에 남과 북의 청산결제은행간에 협의를 통해 ① 청산결제대상, ② 청산결제기간, ③ 비용부담, ④ 반입자 지급거절, ⑤ 이자계산 방법 등 청산결제 절차와 방법에 대한 최종합의를 이끌어 내 정식서명을 추진해야 할 것이다.^{36,37}

³⁴ 류승호, “남북한간 청산결제제도 도입의 효과,” p. 48.

³⁵ 위의 글, p. 52.

³⁶ 이와 관련, 제3차 남북청산결제 실무협의(2004.4.20-4.22)에서 남과 북의 청산결제은행들은 청산결제대상, 청산결제기간, 비용부담 등에 대해 의견을 접근시켰으나, 반입자 지급거절, 이자계산 방법 등에서는 계속 협의해 나가기로 하였다. 통일부, “제3차 남북청산결제협의실무협의의 보도해설자료,” (통일부 남북회담사무국 홈페이지, 남북회담사료/남북합의서 해설자료), 2004.4.22 참조. 이후 남북의 청산결제은행간의 실무접촉에서 이자계산, 청산결제 업무정리, 청산절차, 발효 방법 등 청산결제 업무 전반에 대해 합의(청산결제에 관한 합의서에 가서명)한 것으로 알려지고 있으나, 아직 그 내용이 정확히 알려져 있지 않다. “수출입銀, 조선무역銀과 남북청산결제 합의: 내달 남북 당국, 양측 은행 본 서명 이후 발효,” 『연합뉴스』, 2004년 6월 27일.

³⁷ 남과 북의 청산결제은행간에 체결될 청산결제 관련 합의서의 내용으로 다음과 같

은 것을 상징할 수 있다.

첫째, ‘거래방식’이다. 이와 관련, 청산거래가 북측 민족경제연합회와 남측 개별 기업간에 이루어질 수 있도록 북한측 청구지정을 수용한다. 시장경제주의에 대한 북한의 이해 증진을 위해 우선 북한 당국자와 남측 개별 기업간의 거래가 실현될 수 있도록 하되, 향후 남북한 기업이 당사자로 거래할 수 있도록 유도하기 위함이다. 이는 북한에 있어 청산거래는 국가간 협정을 바탕으로 그 규모와 신용한도가 관리되는 무역형태라는 점을 감안한 조치라고 할 것이다.

둘째, ‘신용한도 및 이자율’에 관하여는 신용결제한도는 초기 남북이 시범적으로 합의한 정액방식을 적용하되, 반출입 규모 및 실적 등을 고려, 청산결제 총액의 20%를 적용한다. 신용금액에 대한 이자는 초기 청산결제제도의 원활한 운용을 위해 무이자 내지 1-2% 정도의 저율로 하되, 상업적 측면이라는 점을 감안하고, 반출입 불균형 발생을 억제하는 차원에서 국제금리에 상응하는 이자율 적용이 합리적일 것으로 판단된다.

셋째, ‘청산결제한도 초과시의 결제’이다. 이와 관련해서 남북한이 합의한 신용결제한도를 초과할 경우, 청산결제 거래는 중지하도록 함이 타당하다. 그러나 남북교역의 활성화를 위해 해당품목의 일반결제 교역은 계속될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이는 청산결제의 목적이 거래상의 편의성과 안전성을 도모하는 데 기본적인 목적이 있음을 감안한 조치라 하겠다.

넷째, ‘당해년도 잔고청산’에 관한 것이다. 대월잔액에 대한 결제방법은 기본적으로 현금(달러)로 하되, 북한 당국의 외환사정을 감안하여 현물로도 청산할 수 있도록 함이 타당하다. 현물 결제의 경우에는 남한기업에서 해당 반입상품을 지정하여 북한에 통보·반출할 수 있도록 하되, 그 대금을 청산계정에 불입하면 될 것이다.

다섯째, 청산거래품목의 선정이다. 위탁가공교역을 제외한 물품 중 거래금액이 큰 물품을 중심으로 청산거래품목을 지정하는 것이 바람직하다. 품목이 많을수록, 거래금액이 커질수록 청산결제 한도와 이와 연계된 신용한도가 빨리 소진될 가능성이 있기 때문이다. 이와 관련, 남북한간의 거래는 이중상품의 거래가 대부분을 차지하는 바, 반출입 과정에서 청산결제 한도가 축소되는 양상이 발생하기 어렵다는 점을 고려해야 한다.

이 밖에 남북의 청산결제는은행간에 합의서 체결을 추진할 때 반드시 고려할 사항이 있다. 지정물품의 정확성을 기하기 위한 HS-코드의 공유와 이에 대한 북한의 인식제고를 모색해야 한다. 남북한간에 청산결제품목의 조정, 한도조정, 청산결제 은행간의 상호 확인 및 결제, SWIFT 연결 등에 요구되는 협력체제를 구축할 필요가 있다. IMF 8조(IMF 국가간 자유로운 외환 이동의 저해 문제) 저축문제는 남북한간의 청산결제가 내국간 거래임을 명확히 하는 동시에, WTO로부터 남북교역의 내국간 거래성을 승인받을 수 있도록 외교적 노력을 강화하는 방향에서 대처해 나가야 할 것이다. 아울러 북한의 외화난으로 잔고청산이 이루어지지 않을 경우, 장기 차액이 발생할 가능성이 큰 바, 해당 금액을 차관으로 전환하는 방법도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 청산결제 내용 세부 합의 도출 과정에서 북측을 우리 입장으로 끌어들이 수 있도록 청산결제방식에 있어 기업간 거래가 독립채산제에 의한 기업운영의 실질적 관건인 동시에 북한경제에 실질적인 이익이 될 것임을 설명, 북한측

한편 앞으로 남북한간에 청산결제가 성공적으로 정착될 수 있도록 기존 남북거래 관행과의 조화를 기하는 데 각별한 노력을 기울여야 한다. 청산결제 도입 논의가 개시되었던 1990년대 초반에는 남북교역이 미미하여 이 제도 도입에 문제가 없었다. 그러나 지금은 상당한 규모의 교역이 이루어지고 있고, 나름대로 거래관행도 정착되어 있다. 그러므로 새롭게 도입되는 청산결제가 기존 거래관행과 조화를 이룰 수 있는 방안을 모색하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해서는 관련 업계의 의결 수렴과 조정시스템의 구축이 필요하다.

또한 청산결제방식이 무역창출 효과에 초점을 맞추도록 해야 한다. 기존 거래에 충격을 주지 않고 청산결제를 통해 교역을 확대하기 위해서는 기존 거래에 대한 무리한 대체보다는 신규 수요 창출에 주력해야 한다. 자원개발 등과 같이 현재 교역규모는 적으나, 향후 교역확대가 가능한 잠재적 분야의 새로운 수요를 창출할 필요가 있다.

이 밖에 특수한 형태의 국가관리무역인 청산결제는 자유무역체제를 근간으로 하는 현재의 국제경제발전 추세에 부적합한 측면이 있다. 국제통화기금(IMF)협정 제8조는 상품과 용역거래에 따른 외화지급에 있어 정부 간섭을 금지하고 있어, 청산결제는 IMF협정과 충돌될 가능성을 지니고 있다. 남북한이 현재 남북교역을 국제규범의 적용을 받지 않는 민족내부거래로 간주하고 있으나, 장기적으로는 국제규범의 특 속에서 남북교역의 특수성을 모색할 필요가 있다, 따라서 남북교역이 안정 국면에 들어서게 되면, 청산결제의 비중을 줄이고 점차 일반결제방식을 도입, 확대하도록 해야 한다.³⁸

의 효응을 이끌어내야 한다.

³⁸ 류승호, “남북한간 청산결제제도 도입의 효과,” p. 54.

4. 남북상사분쟁해결절차합의서에 대한 후속조치

남북상사분쟁해결절차합의서 발효에 따른 가장 시급한 후속조치는 남북상사중재위원회를 구성한 후 관련 내부규정을 제정하는 일이다. 그리고 중재인 명부를 교환해야 한다. 중·장기적으로는 북한의 국제중재협약 가입을 유도하는 것도 적극 추진해야 한다. 이하에서는 앞으로 추진해야 할 후속조치를 몇 가지로 나누어 살펴보기로 한다.

가. 남북상사중재위원회의 구성

우선 ‘남북상사중재위원회의 구성·운영에 관한 합의서’ 제2조 제1항에서 우리측 중재위원회 위원장과 위원은 관계기관과 협의하여 선정하도록 되어 있다. 관계기관간의 협의절차에는 통일부, 법무부, 국가정보원, 국가안전보장회의사무처 등이 관여할 것으로 보인다. 아울러 필요한 수의 보좌인원과 서기 1명을 지정해야 하는데, 조만간 우리 정부는 합의서 제2조의 후속조치 차원에서 이에 대한 절차를 개시해야 할 것이다.

다음 합의서 제14조 제4항에 따라 우리 정부는 이 규정의 후속조치로서 당장 남측 중재위원회를 구성토록 해야 한다. 이와 관련해서 우리측 중재위원회 성원을 정부대표만으로 구성할 것인지 아니면 정부대표 외에 상사중재분야의 민간 전문가를 포함시킬 것인지 여부를 결정해야 한다. 이는 현단계에서 남북경협 활성화와 관련해서 우리 정부가 당면한 매우 중요한 법률적 및 정책적 문제라고 할 것이다.

한편 상기 제2조 제3항의 공동대표 규정은 쌍방 위원장의 합의를 전제로 한 것이다. 만일 합의가 이루어지지 않을 경우 중재위원회의 기능이 중지될 수도 있다. 따라서 앞으로 이 경우에 대비한 규정의 보완이 요구된다고 하겠다.

나. 중재위원회의 운영절차와 회의장소

‘남북중재위원회 운영합의서’ 제5조는 중재위원회의 운영에 관해 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 중재위원회는 위원장이 필요하다고 인정하여 합의하거나 중재재판부 또는 조정인의 요 청에 의해 소집된다.
- ② 위원회의 소집은 예정일 15일 전에 위원들에게 통지하여야 한다.
- ③ 위원회의 의사정족수는 위원장을 포함한 3명 이상의 위원이다.
- ④ 위원회는 쌍방 위원장이 공동으로 운영한다.
- ⑤ 회의는 비공개로 한다.
- ⑥ 회의 내용은 쌍방의 합의로 정한다.
- ⑦ 회의는 쌍방 위원장의 합의로 서면으로 할 수 있다.
- ⑧ 회의에는 합의에 따라 중재인이나 조정인 또는 전문가를 참가시킬 수 있다.
- ⑨ 회의의 운영에 관해 필요한 사항은 쌍방의 합의에 의한다.

중재위원회 운영에 관한 규정 역시 남북 쌍방간의 합의에 의함을 명시하고 있다. 따라서 이에 대한 후속조치 차원에서 우리 정부는 북한측과 중재위원회 회의 운영을 위하여 필요한 사항의 합의를 도출해야 한다.

하지만 남과 북 간에 합의가 이루어지지 못할 경우는 어떻게 되는가? 남북한간의 모든 사안이 다 원만하게 합의로 풀려나갈 수는 없을 것이기 때문이다. 이런 상황을 예정하지 않은 것은 중재위원회의 실제 운영 시 문제점으로 나타날 수 있다. 특히 위원회의 개최는 합의로 정하고, 실제 본안에 관한 판정은 중재인 과반수의 판정으로 하고 있어(상사분쟁해결합의서 제13조) 두 규정이 조화를 이루지 못하는 문제점을 노정하고 있다.

다음 ‘남북중재위원회 운영합의서’ 제6조는 회의장소에 관해 쌍방위원장이 합의하여 정한다고 규정하고 있다. 그러나 이 역시 합의가 도출되지 못한 경우를 예상하고 있지 않다. 합의가 이루어지지 못할 때에는 예컨대 판문점에서 회의를 한다는 등의 규정이 보완되어야 할 것이다.

다. 중재판정 취소 시 새로운 중재절차의 진행 가능여부

전술한 바와 같이 ‘남북중재위원회 운영합의서’ 제8조에서는 중재판정 취소심의 시 합의제를 규정하고 있으며, 합의도출에 실패했을 때 기각된 것으로 본다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 비추어 이미 성립된 중재판정이 ‘합의’에 의해 취소 가능할지 의문이 생긴다. 중재판정 취소신청 심의 과정에서 남북 쌍방(즉 원래의 중재판정에 찬성하는 측과 반대하는 측) 간에 쉽게 합의가 이루어지기가 어려울 것이기 때문이다. 이 같은 결과가 현실화될 경우 이는 다시 제8조 제2항(새로운 중재절차의 진행)의 실효성에도 중대한 의문을 제기할 공산이 크다. 그러므로 중재판정 취소심의를 현실적으로 가능케 하려면, 국제중재기구에 의뢰하는 것으로 규정하는 것이 더욱 타당할 것으로 판단된다.

라. 중재위원회의 활동보장과 중재사무처리기관의 지정

‘남북중재위원회 운영합의서’ 제9조에서는 ① 위원회의 활동보장, ② 위원장·위원·관계자의 신변보장, ③ 위원회와 그 재산의 소송면제, ④ 위원장·위원·관계자의 소송면제, ⑤ 당사자·대리인·증인·감정인의 출석을 보장하고 있다.

이어 ‘남북중재위원회 운영합의서’ 제10조에서는 ① 중재사무처리기관의 지정, ② 중재사무처리기관의 기능, ③ 중재사무처리기관의 문서보관서에 대한 불가침을 규정하고 있다. 여기서 중재사무처리기관은 중재인 명부와 중재인 자격 설명서, 중재판정문 원본 등 각종 서류를 보존·비치하는 기관을 말한다. 이 규정에 따른 후속조치로서 우리 정부는 가능한 한 빠른 시일 안에 중재사무처리기관을 ‘지정’하는 법적 조치를 취해야 한다. 우리측 중재위원회가 구성된 후 이 중재위원회에서 (아마도 유관부처와의 긴밀한 협의 하에) 해당한 ‘지정’업무를 수행하게 될 것이다. 이 분야의 전문적 지식과 오랜 기간에 걸쳐 풍부한 상사중재 경험을 갖고 있는 대한상사중재원이 십중팔구 우리측 ‘중재사무처리기관’으로 지정될 것으로 예상된다.

마. 중재규정 작성

남북상사분쟁해결합의서 제3조는 남북상사중재위원회에서 남북간 합의로 ‘중재규정’을 제정토록 규정하고 있다. 따라서 앞으로 유엔국제거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) 중재규칙, 국제투자분쟁해결본부(International Center for the Settlement of Investment Disputes: ICSID) 규칙, 대한상사중재원 중재규정 등을 참고로 남북한 특수관계를 반영한 중재규정(안)을 준비하는 것이 필요하다.³⁹ 이와 관련, ‘중재위원회 운영합의서’ 제14조 제4항은 합의서 발효 후 6개월 내에 중재규정 초안을 교환하도록 명시하고 있다.

5. 남북이중과세방지합의서에 대한 후속조치

남북이중과세방지합의서는 전체적으로 UN 모델조세조약의 방식을 따르고 있다. 합의서의 전반적인 내용을 살펴보면, 북한지역에 투자하는 남한기업의 조세부담을 경감시켜 대북투자를 촉진시킬 수 있도록 하고 있다. 여기서 문제발생 시 이를 해결하는 수단인 이의신청과 관련하여 합의에 따르도록 하고 있으나, 우선 합의의 가능여부가 의심스럽다. 또한 합의에 이르지 못했을 경우를 예정하고 있지 않아 이에 대한 고려가 필요할 것으로 생각된다.

한편 남북이중과세방지합의서 이행을 위한 필수적인 후속조치라고 할 수는 없지만, 관련조치로서 생각할 문제는 민족내부거래와 부가가치세 부과에 관한 것을 들 수 있다. 주지하는 바와 같이 남북교류협력법시행령은 부가가치세와 관련하여 북한으로 반출되는 물품과 북한에 제공되는 용역

³⁹ 이에 대한 시안 작성에 있어서는 다년간의 국제상사중재 경험과 같은 고도의 전문성 외에도 남북한 특수관계, 남북간 상사분쟁의 유형 및 특징, 남북간 분쟁해결 시 중재의 활용 가능성 및 기여도 등이 종합적으로 고려되어야 할 것이다. 남북상사규정의 구체적인 시안에 관해서는 장승화, “남북 상사중재규정의 주요쟁점 및 제정방향,” 법무부, 『남북 경험과정에서 예상되는 상사분쟁 해결의 바람직한 방향』, 제23차 남북법령연구 특별분과위원회 학술회의 자료 (2004. 6.28.), pp. 7~66 참조.

을 각각 수출품목, 국외제공 용역으로 보고(시행령 제51조 제3항), 부가가치세법상 영세율(零稅率)을 적용하고 있다. 한편 “북한으로부터 반입되는 물품 또는 북한으로부터 제공받는 용역은 각각 재화 또는 용역의 공급으로 보아 부가가치세법을 준용한다”고 규정하고, “이 경우 물품에 대하여는 세관장이 관세징수의 예에 의하여 부가가치세를 징수하며 용역에 대하여는 부가가치세법 제34조의 규정을 준용한다.”고 규정하고 있어(시행령 제51조 제1항), 부가가치세를 부과하는 이 조항이 북한으로부터의 반입 거래를 국외거래로 보는 것인지 국내거래로 보는 것인지가 명확하지 않다. 그러나 시행령 제53조에 제1항 제2문에 “북한에 물품을 반출하거나 용역을 제공하는 것은 수출 또는 외화획득사업으로 보며, 북한으로부터 물품이 반입되는 것은 수입으로 보지 아니한다.”고 규정한 것에 비추어 반출과 반입을 다른 나라와의 수출입과 다르게 취급하고 있는 것이 분명하다.

하지만 반출은 수출로 보되, 반입은 수입으로 보지 않는다는 남북교류협력법의 규정은 모순된 것으로 보인다. 반출이 수출이라면 반입도 수입으로 보아야 할 것이며, 역으로 반입을 수입으로 보지 않는다면 반출도 수출로 취급하지 말아야 할 것이기 때문이다. 즉 후자의 입장에 서는 경우에는 반출입을 완전한 내부거래로 보게 되고, 이에 따라 반출, 즉 북한에 제공되는 상품이나 용역에 대하여 부가가치세를 부과하여야 할 것이다. 이렇게 되면 북한에서 상품이나 용역의 제공을 받은 (최종 소비자가 아닌) 북한의 사업자로서는 매입세액을 공제받을 수 없게 되고, 또한 북한에 제공하는 상품이나 용역의 가격이 상승하게 되는 문제점이 발생하기 때문에 남북교류협력법시행령은 반출의 경우에는 수출로 취급하여 영세율을 적용하는 것으로 풀이된다. 그러나 이는 남북간의 경제교류를 ‘민족내부거래’로 보는 추세와 역행하는 것이라 할 것이다. 따라서 남북교류협력법에 남북경제교류를 ‘민족내부거래’로 본다는 선언적 규정을 두고, 부가가치세 등 각종 조세와 관련된 문제는 국세기본법 등 관련 세법을 통해 해결하도록 하는 것이 타당하다고 하겠다. 그리고 당해 조세법에서 남북간의 거래를 특별히 취급하는 예외조항을 두도록 함이 바람직하다고 할 것이다.

이와 관련, 부가가치세의 경우 구서독의 경우처럼 북한에 수출하는 물품이나 용역에 대하여 상당한 폭의 감경세율을 적용하는 것이 남북간의 거래를 ‘민족내부거래’로 인정받기 위한 하나의 토대가 될 수 있을 것이다. 한편 관세에 대해 남북교류협력법은 제26조 제2항 단서에서 “물품의 반입에 있어서는 관세법에 의한 과세규정 및 다른 법률에 의한 수입부과금에 관한 규정은 이를 준용하지 아니한다”고 명시하고, 동법 시행령 역시 “물품의 반입·반출에 따른 관세의 부과·징수·감면 및 환급 등에 관한 규정은 이를 준용하지 아니한다”(시행령 제50조 제3항 제1호 단서)고 규정하고 있다. 즉 동법은 부가가치세에 관한 규정과 달리 원산지가 북한인 반입물품의 거래에 대하여는 이를 내국거래로 보아 관세 및 기타 수입부과금을 부과하지 않도록 하고 있는 것이다.

6. 「개성·금강산지구 출입·체류합의서」의 주요내용과 후속조치

가. 공동위원회 구성

「개성·금강산지구 출입·체류합의서」 제12조에 따라 남북한은 출입 및 체류와 관련하여 발생하는 문제의 협의·해결기구로서 남북 단일의 ‘공동위원회’를 구성키로 하였다. 다만 이 합의서에서는 ‘공동위원회’ 구성 시기를 특정하고 있지 않다.

그러나 ‘남북중재위원회 운영합의서’에 비추어 발효 후 6개월 내에 구성 합의 상당하다고 할 것이다. 앞으로 정부는 이른 시일 안에 공동위원회 구성·운영에 필요한 운영규정(안)을 작성하고, 우리측 위원을 선정해야 한다. 더불어 합의서 이행과 관련된 정보교환 및 협력 방안을 마련해야 한다.

나. 북측 조사절차에 대한 인권보장방안 마련

「개성·금강산지구 출입·체류합의서」에 따라 북측은 우리측 인원이 범죄 또는 기타 불법행위를 범한 경우 조사절차를 개시할 수 있다. 이 경우 우리 정부는 우리 국민에 대해 가능한 모든 방법의 인권보장을 위해 노력

해야 한다. 여기서는 합의서에 의거하여 우리가 강구할 수 있는 방안을 제시하기로 한다.

첫째, 인신·주거·재산의 불가침권 보장방안을 마련해야 한다. 북측에 대해 사실상 조사권을 부여하되, 조사기간 등 적법절차가 보장되도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

둘째, 접견권, 변호인 조력권 문제가 제기되는바, 정부는 북측 지역에서 우리측 인원이 피의자로 조사를 받는 경우 접견권, 변호인 조력권 등을 실효적으로 보장하는 절차 규정의 마련이 필요하다고 하겠다.

셋째, 범죄사실 통보, 범칙금 부과 이의절차 등을 마련해야 한다. 즉 북측으로부터 범죄사실에 대해 구체적으로 통보받는 절차 및 범칙금 부과 시 이의를 제기할 수 있는 절차를 북측과 협의해서 가능한 이른 시일 안에 마련해야 한다.

다. 추방 시 신병인수 및 처리방안 마련

다음으로 북측이 우리측 인원을 추방할 경우 그에 따른 신병 인수 및 처리방안을 마련해야 한다.

첫째, 신병안전보장 규정에 따라 남측으로 추방된 우리측 인원에 대한 구체적인 신병인수 및 수사관서 지정 등 세부적인 절차규정을 마련해야 한다.

둘째, 추방된 인원에 대해 조사, 처리 후 북측에 통보하는 구체적인 절차와 재발방지에 필요한 대책 수립 등에 대한 세부규정을 강구해야 한다.

셋째, 우리측 인원이 북측 지역에서 불법행위를 한 경우에 북측에 대해 피해를 보상하는 방법 및 구체적인 남북 협력방안 등을 준비해야 한다.

이와 관련해서 북한과 KEDO간의 합의에 따라 추진되고 있는 대북 경수로사업의 관련 선례를 참고하여, ① 북측과 별도 협의가 필요한 사항과 ② 국내의 내부절차만으로도 대처 가능한(이 경우 남북간에만 적용되는 특별한 절차 마련이 필요한지 아니면 기존의 국내절차를 준용해도 충분한지 여부를 검토할 필요성이 제기될 수 있다) 사항을 나누어 사안별로 신속히 준비하고 대처해 나가야 할 것이다.

7. 개성공단의 성공적 건설을 위한 당면 실천과제

가. 전략물자의 반출 허용

현재 남북한간에 있어서 가시적인 진전을 보이고 있는 남북경협은 비무장지대에 인접한 개성지역에서의 공단 건설사업이다. 이 사업의 성공적 추진은 민족경제공동체 형성에 도움이 될 뿐만 아니라, 남북간 긴장완화 및 신뢰구축에 이바지할 것이다. 그런 점에서 작금 우리 정부가 가장 주력해야 할 남북경협은 개성공단 건설사업이라 해도 과언은 아닐 것이다.

그런데 개성공단 건설사업의 내실 있는 추진을 위해서는 586 컴퓨터 등 개성공단 지역에 고도의 컴퓨터 기술 및 관련 물자·자료의 반출이 불가피하다. 하지만 현재 ‘바세나르체제’(Wassenaar Arrangement) 등 국제규범이 작동하고 있어 그러한 기술 및 자료가 북한에 반출될 경우 전략물자로서 국제적 규제를 받게 된다.⁴⁰ 또 개성에서 생산된 상품의 원산지문제로 국제시장에 당해 물품의 수출 시 경제제재 내지 불이익이 발생할 가능성이 있다. 아울러 전략물자 수출입 관련 국내통제제도 역시 북한반출에 있어 장애요인으로 작용할 수 있다. 이 같은 문제들에 대한 충분한 법적 대비가 필요하다.

바세나르체제에 의하면 수출통제목록은 「상용 군수품목록」(Munition List)과 「이중용도 품목 및 기술목록」(List of Dual-use Goods and Technologies)으로 대별된다. 컴퓨터는 이중용도 물자의 대표적인 예이다. 「이중용도 품목 및 기술목록」은 제품의 기능에 따라 ① 신소재, ② 소재가공, ③ 전자, ④ 컴퓨터, ⑤ 통신장비, ⑥ 레이저·센서, ⑦ 항법장치, ⑧ 해양기술, ⑨ 추진장치 등 9가지 범주로 분류되고 있다. 그리고 이 9가지 품목도 각각 민감도에 따라 기본품목(Basic List), 민감품목

⁴⁰ 전략물자란 무기 또는 무기 제조 및 개발에 이용 가능한 민수용물품(이중용도물품)으로서 위험한 국가 또는 단체에게 이전될 경우, 국제평화와 안전에 위해를 가할 수 있다. 그렇기 때문에 자유로운 무역거래가 제한되는 물품을 말한다. 무기류와 그 관련 제품만을 의미하는 방산물자는 전략물자의 일부에 불과하며 첨단설비, 재료, 화학제품 등 광범위하다.

(Sensitive List), 초민감품목(Very Sensitive List)으로 나누어진다. 바세나르체제 하에서 「이중용도 품목 및 기술목록」의 수출은 원칙적으로 각국의 재량(수출허가 또는 불허여부를 각국이 독자적으로 결정)에 맡겨지나, 회원국간의 정보교환을 통한 상호 협조 하에 수출규제를 하도록 하고 있다. 특히 북한, 이란, 이라크, 리비아 등 테러지원국들에 대해서는 회원국들이 엄격한 수출규제를 하도록 합의를 하고 있다. 이 때문에 남한의 대북 컴퓨터 반출은 바세나르 통제체제에 의해 제한을 받지 않을 수 없다.⁴¹

한편 우리의 전략물자 수출입통제제도는 1987년 9월에 체결된 「한-미 전략물자 및 기술자료 확보에 관한 양해각서」의 국내적 실시를 위해 1992년 대외무역법시행령과 대외무역관리규정에 근거규정이 마련됨으로써 처음으로 도입됐다. 1992년 12월에 개정된 대외무역법에 신설된 제24조의 3은 전략물자의 수출입통제를 보다 명확히 하기 위한 상위법으로서의 의미를 갖는다.⁴²

2003년 9월 29일에 개정된 대외무역법은 적성국가에 전략물자로 사용할 수 있는 물품의 범위를 1,2종으로 구분하고, 전략물자 해당여부는 수출 전 신청발아 판정할 수 있는 사전판정신청제도를 도입했다.

전략물자수출통제에 대비하여 우리 정부는 국제법적 규범 틀(바세나르 협정)을 면밀하게 점검하는 한편, 미국의 수출관리법 역외적용(域外適用) 등 사실상 강압적인 통제일변도의 수출통제제도의 국내적(남북간) 시행 등 남북경협에 미칠 부정적 영향을 최소화하기 위해 외교적 노력을 한층 더 강화해야 할 것이다.⁴³ 남북경협과 WTO협정상의 최혜국대우(MFN) 규

⁴¹ 제성호, 『남북경제교류의 법적 문제』, pp. 201~210 참조.

⁴² 수출통제제도와 관련 있는 국내법의 기초(연원)에는 대외무역법, 원자력법, 기술개발촉진법, 방위산업특별조치법, 남북교류협력법 등 14개 법령이 있다.

⁴³ 현재 미국은 상무부를 중심으로 15개 개성공단 입주예정 업체가 제출한 1,140여개 품목심사를 진행 중이며, 이 중 600여개를 1차 심사대상으로 하고 있다. 반기문 외교통상부 장관에 의하면, 미국이 개성공단으로의 반출품목을 검토한 결과 대부분의 물자가 미국의 수출통제규정(Export Administration Regulations: EAR)과 무관하다는 결론에 도달했다고 한다. 이러한 상황을 조성할 수 있었던 것은 한·미 외교부의 고위 실무자간에 여러 차례 의견교환이 있었고, 특히 우리 정부의 외교적 설득이 주요한 것으로 풀이된다. 이와 관련, 그간 우리 정부는 "개

정 등과의 저축문제 역시 사전에 충분히 점검하여 적절한 대응책을 마련해야 한다. 동시에 전략물자의 반출을 통한 남북경협 활성화 촉진 차원에서 대외무역법, 남북교류협력법 등 국내법상 취약한 수출통제제도를 보완하여 우리 기업을 보호해야 한다. 수출통제제도는 기업들이 이행하기 용이한 방향에서 정비하여 합리적이고도 구체적인 기준을 마련함으로써 대북 전략물자(특히 이중용도품목) 반출기업의 부담을 최소화하도록 해야 한다.⁴⁴

나. 자금유통을 위한 담보의 제공

북한의 경제특구나 개성공단에 입주하는 업체들이 공장을 세우고 원자재구입, 제품판매 등과 관련하여 자금유통이 필요한 경우 어떠한 담보를 제공할 수 있는가가 문제로 제기될 수 있다. 우리 국내법상 개성공단 진출기업과 관련해서 어떤 채권 금융기관도 마땅한 담보를 취득할 수 없기 때문에 신용대출이 아닌 한 사실상 금융지원이 곤란하다. 그 이유는 북한(개성공단)의 현지 공장이 단지 공장부지를 일정기간 임차하였을 뿐이므로 직접 공장 저당권을 설정할 수 없고, 토지사용권을 담보로 취득하더라도 이를 환가처분할 방도가 없기 때문이다. 따라서 이와 관련하여 국내법상 담보제출의 요건을 완화하는 것이 요망된다. 사정은 북한의 경우도 마찬가지다. 정부는 우리 기업들이 영업상 필요한 운영자금을 용이하게 조달할 수

성공단이 남북화해·협력과 한반도 안정에 기여하는 바가 크다,” “반출설비의 최종 사용자가 남측 기업이고, 해당 품목에 대한 모니터링 시스템을 통한 지속적인 감시·통제가 가능하다”는 점을 강조했다고 전해진다. 『서울신문』, 2004년 9월 1일 참조.

⁴⁴ 조영조, “개성공단 성공을 위한 법제도적 지원과 과제,” 『시민과 변호사』, 2004년 2월호, p. 54. 이장희 교수는 이와 관련해서 3가지를 강조한다. 그것들은 첫째, 전략물자수출입공역의 내용을 상세화하고 통제물품리스트의 한글 및 영어본을 작성함으로써 오역, 이용자의 오해소지를 제거하는 한편, 수출허가절차도 알기 쉽게 세분화할 것, 둘째, 전략물자수출관리정보시스템을 구축하고, 전자문서로 판정, 허가 등의 기록 축적 및 정보공유가 가능한 시스템을 개발할 것, 셋째, 자율준수체제의 개발을 모색할 것(미국, 일본 등 선진국의 수출통제 핵심은 기업들의 적극적인 참여와 자발적 협조에 있음)이다. 이장희, “남북경협 활성화와 국제규범 검토 및 정책방안,” 남북경협살리기국민운동본부, 『남북경협 활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』, 남북경협포럼 발표 논문집 (2004.4.9.), pp. 52~57, 61~62 참조.

있도록 북한당국에게 제도 개선을 요청해야 할 것이다.

한편 자금유통을 위한 담보제공 및 그 활성화는 중·장기적으로 북한의 개방정책 확대를 유도하여 북한 내 투자여건을 개선하고 민간기업의 대북 교역과 투자가 활발히 이루어지도록 한다는 점에서 남북경협 활성화에 도움이 될 것이다. 아울러 자금유통을 위한 국제적 담보 인정을 위해 북한과 긴밀한 협상을 하는 것도 적극 고려해야 한다.⁴⁵

이 밖에도 개성공단의 성공적 추진 및 남북경협 활성화를 위해서는 분양가 인하 지원, 세제 지원, 안정적 노사관계 지원, 일정 규모 이하의 남북경협 신고제, 저당권 공시제도, 손실보조제도 시행 등이 필요하다고 한다.⁴⁶

8. 남북통신·통행합의서 체결 준비

가칭 ‘남북사이의통신·통행합의서’(일명 ‘남북통신·통행협정’)의 체결은 남북간 인적·물적 교류협력의 전제요건, 특히 남북경제교류협력을 활성화하기 위한 필수조건이다. 남북간 자유로운 통신 및 통행이 보장되지 않는 인적·물적 교류 및 경제교류협력은 의미가 반감될 수밖에 없기 때문이다. 1991년 12월에 채택된 남북기본합의서는 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하기 위하여 남북간의 육로·해로·항공로의 건설, 자유로운 우편 교환과 왕래 및 전기통신을 위한 시설운영에 대하여 원칙적인 합의를 보았으나(남북기본합의서 제17조 내지 제20조, 남북교류협력 부속합의서

⁴⁵ 위의 글, pp. 60~61 참조. 이에 관한 보다 자세한 내용은 박희일, “개성공업지구 내 담보활용방안,” 법원행정처, 『남북교류와 관련한 법적 문제점(3) -특수사법제도연구위원회 제10·11·12차 회의 결과보고-』, 통일사법정책자료 2004-1 (서울: 법원행정처, 2004), pp. 49~72 및 동 발표문에 대한 토론문을 참조.

⁴⁶ 조영조, “개성공단 성공을 위한 법제도적 지원과 과제,” pp. 52~55 참조. 위의 여러 지원방안 중에서 손실보조제도는 이미 시행에 들어갔다. 즉 정부는 2004년 5월 14일 남북협력기금법시행규칙을 개정하여 (5억원 이상의 남북교역과 20억원 이상의 남북경협 과정에서 손실이 발생한 경우) 5억원을 상한으로 약정금액 내에서 사업자의 귀책사유가 없는 손실액의 50%를 보전하는 내용을 골자로 하는 남북협력기금 손실보전제도를 실시하기 시작했다. 정부는 실무적으로 일단 이 제도를 반출입 등 교역분야에서부터 실시하기로 했다고 한다. “내일부터 남북경협 손실보전제도 시행,” 『연합뉴스 속보』, 2004년 5월 13일.

제3조, 4조 및 10조), 아직까지 구체적인 방법이나 세부절차에 대해서는 합의가 없는 실정이다.⁴⁷ 다만 남북경협과 관련 있는 합의서로서 ‘개성공업지구 통신에 관한 합의서’(2002.12.8), ‘개성공업지구 통관에 관한 합의서’와 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간의 ‘통행의정서’(1996.7.11) 및 ‘통신의정서’(1996.7.11) 등이 체결된 바 있다.

남북한 주민의 모든 통신·통행에 대해 포괄적으로 적용되는 ‘남북사이의통신및통행합의서’의 체결은 인적·물적 교류협력과 남북경협을 발전시키는 제도적 장치로 기능할 것이다. 그런 점에서 남과 북에 흩어져 있는 민족구성원들간의 자유로운 통신과 통행은 민족공동체를 구현하는 길로서 사실상의 남북통일을 확보하는 것이라 할 수 있으며, 인권보호 및 민족복리 증진과 함께 남북당국이 함께 지향해야 할 공동목표가 되어야 할 것이다. ‘남북통신·통행협정’ 체결방식에는 교류협력사업별(예컨대 학술교류협력, 체육교류협력 등)로 규정하는 방안, 남북주민의 모든 통신·통행에 대해 포괄적으로 규정하는 방안이 있다.⁴⁸

9. 남북간 인터넷접촉 승인제 폐지요구에 대한 대응

4대 남북경협합의서에 대한 후속조치라고 할 수는 없으나, 남북경협 활성화 혹은 인적·물적 교류 확대와 관련해서 현단계에서 논란이 되고 있는 대표적인 사안이 있다. 인터넷상의 남북한 주민간 접촉에 대한 통일부 장관의 사전승인제를 유지할 것인가 하는 문제가 바로 그것이다. 최근 여·야 정당, 남북교류 추진자, 정부 실무자들간에 뜨거운 논의와 신중한 검토가 행해지고 있는 것 또한 사실이다.

⁴⁷ 남북주민의 통신 및 통행에 대한 세부절차는, 사회·문화분야의 교류협력시에는 남북사회문화교류협력 공동위원회가, 경제분야의 교류협력시에는 남북경제교류협력 공동위원회가, 이산가족의 왕래 및 방문시에는 쌍방의 적십자사가 정한 합의에 따른다. 남북교류협력분야 부속합의서 제3조, 제4조, 제10조 및 제18조 참조.

⁴⁸ 최승환, “남북한 통신·통행협정의 체결과제와 정책방안,” 남북경협살리기국민운동본부, 『남북경협 활성화를 위한 법적 과제와 정책방안』, 남북경협포럼 발표 논문집 (2004.4.9.), pp. 36~39 참조.

이와 관련, 금년 초 북한은 내부 인트라넷을 통해 주민들에게 국제인터넷 서비스를 제공할 계획임을 밝혔다.⁴⁹ 이에 남한 정부도 북한 인터넷에 대한 준비상황과 북한 주민의 인터넷 접근 가능성을 지켜보면서, 남북 인터넷 접촉을 추진할 뜻이 있음을 표명하였다.⁵⁰

인터넷 접촉의 사전승인제 폐지론자는 인터넷 교류가 그 성격상 국적이거나 국경 장벽이 없으며, 인터넷 교류를 통해 북한의 개방과 남북 이질감을 해소할 수 있다는 점을 들고 있다. 이들은 정치·군사 목적이 아닌 경우, 북한 인터넷 사이트 가입, 이용, 채팅, 이메일을 수단으로 하는 인터넷 접촉의 경우 사전승인제의 폐지를 주장하고 있는 실정이다.

이 문제와 관련하여 남북교류협력법을 개정하려 할 경우 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

첫째, 형평성문제이다. 인터넷 사전접촉 승인제를 폐지할 경우, 동일한 다른 접촉방법(예: 편지, 전화, 팩스 등)과 형평상의 문제가 발생한다. 이메일을 이용한 편지교환이나 인터넷을 통한 전화통화와 팩스교환은 사전 승인대상이 되지 않지만, 반면 편지지를 이용한 편지 교환이나 일반 전화 및 팩스교환 등은 문제가 된다.

둘째, 북한측에 의한 인터넷의 악용 소지이다. 인터넷상에서 이루어지는 북한과의 대화는 남한의 일반주민과 전문 사이트 담당자 사이의 대화로 북한의 선전·선동에 노출될 가능성이 크다. 북한은 남한 이용자가 게시판에 글을 올릴 경우, 24시간 이내 꼬박꼬박 글을 주어 계속적인 참여를 유도하고 있고, 주체사상이나 학습자료까지도 제공하고 있다. 이런 사실에 비추어 북한의 전문가들이 남한의 일반 주민과의 온라인상의 대화를 통해 민족공조에 대한 잘못된 인식을 널리 전파하는 한편, 반미감정으로 연결·이용할 가능성이 충분히 있다.

셋째, 인터넷 상거래의 측면이다. 개인적 상거래가 통일부 장관의 허가 대상이 되는지 불분명하다. 북한 서적을 개인적으로 인터넷상으로 결제·

⁴⁹ 明報, 2004년 2월 15일.; 도쿄신문, 2004년 2월 15일.

⁵⁰ 2004년 2월 17일 국회의 대정부 질문 시 고건 총리 답변.

반입(제3국 경유 결제·반입)하는 경우, 대부분 사전 신고없이 처리될 가능성이 크다. 반면 인터넷 상거래 과정에서 사고가 발생할 경우 사실상 대처가 불가능하다. 일반 거래에 비해 사업주체의 실체, 물품의 품질, 거래의 사 진위 등을 확인하기 어려우며, 사고발생시 이용자들의 피해로 전가될 공산이 크다는 문제가 있다. 게다가 북측으로부터 남한의 수요를 충족시킬 만큼 경쟁력 있는 상품 제공이 어려우며, 내수 부족으로 남한 상품의 반입에도 한계가 있다.

넷째, 사전승인제 폐지의 실효성문제이다. 사전승인제 폐지론자는 인터넷 교류협력을 통해 ① 경제적 이득 발생, ② 대북 거래 비용의 최소화, ③ 북한에 시장경제 및 민주화의 물결 전파, ④ 대북정책의 투명성 확보, ⑤ 남북관계 유지 및 개선 가능성을 기대할 수 있다고 주장한다. 그러나 거래비용의 감소 외에는 나머지 기대효과는 단기적으로 불투명하다고 할 것이다. 인터넷 사전 승인제 폐지에 따른 남북교류협력상의 긍정적인 기대는 북측의 호응을 전제로 가능한 것인데, 아직까지 북한 사회가 충분히 개방적이지 못하다.

이상의 여러 가지 측면을 고려할 때 인터넷 접촉의 사전 승인제 폐지 논란에 대해서는 다음과 같은 기본방향에서 대처하는 것이 바람직하다.

인터넷 접촉의 사전 승인제는 그 자체의 비현실적 측면을 고려할 때, 개편·수정이 바람직하나, 현재로서는 비현실적인 면을 고쳐 나가는 것이 최선이라고 생각된다. 인터넷 접촉 사전승인제 폐지로 얻을 수 있는 기대가 현재로서는 불확실하기 때문이다. 인터넷 접촉 사전승인제의 폐지는 남북 교류협력이 전면적이고 다원적 차원에서 동시에 추진될 수 있는 시점이 됐을 때 긍정적으로 고려함이 타당하다고 할 것이다. 좀더 구체적으로 말하면 북한 핵문제의 해결이 가시화되고, 북한 자체 인터넷이 외부망(www)과 전면 연결되어 교류협력의 주체가 실질적인 당사자(주민)이 되는 시점을 우선적으로 생각해 볼 수 있을 것이다. 더불어 우리측에서 가능한 모든 수단을 동원해 북한주민들에게 국제인터넷 서비스를 제공토록 하는 한편, 북한당국이 이를 허용하는지 여부와 그 추이를 지켜볼 필요도 있

다고 하겠다.

문제는 인터넷 접촉의 사전 승인제가 폐지되기 전까지 우리 정부가 이 문제에 여하히 대처할 것인가 하는 점이다. 한 마디로 말하면 현행 인터넷 접촉의 사전 승인제 간소화 방안을 마련하고, 이를 국민들에게 널리 주지 시킴으로써 최대한 북한주민접촉 관련 법규의 이행준수를 확보하는 것이라 하겠다. 현단계에서 상정가능한 인터넷 접촉 승인절차 간소화 방안의 예로는 서식 간소화, 관계부처 협의기간의 단축 또는 생략, 사전승인이 필요한 인터넷 사이트를 제외한 사이트의 개방 등을 들 수 있다. 한편 중·장기적으로 인터넷 사전승인제를 폐지할 경우에는 ① 전화, 편지, 팩스 등과의 형평성 문제를 감안해서 남북교류협력법 개정을 추진(전면 신고제 도입 또는 법적 규제 해제)하되, ② 정치·군사적인 목적이나, 도박 등 불건전한 목적의 인터넷 교류에 대해서는 금지하는 세부규정을 마련하는 동시에, ③ 전자 상거래를 위한 결제시스템을 보완하는 조치를 강구해야 할 것이다.

10. 기타

위에서 지적한 사항 외에도 정부가 고려해야 할 사항은 너무나도 많다. 지면의 제약상 여기서 일일이 모두 다 열거할 수는 없다. 가장 중요한 후속 조치의 하나로 남북경협실무협의회 회의를 통해 ‘원산지 확인절차에 관한 합의서’에 규정된 원산지 확인 실무협의회 구성·운영문제를 논의하고 동 기구의 출범을 추진해야 한다.

또한 남북한간에 산업표준 및 지적 재산권 문제를 협의하고 그에 관한 기본적인 합의를 도출해야 한다. 개성·금강산지구 개발 및 철도·도로 연결과 관련 있는 제도적 장치도 계속 확충해 나가야 한다. 남북 사업자간 협의를 통해 합의된 개성·금강산지구 하위규정도 조속히 공포되도록 유도하는 일도 게을리해서는 안될 것이다.

V. 결론

4대 남북경협합의서 채택·발효는 남북경제협력 활성화와 남북경제공동체 형성이란 민족적 과제가 대화와 협력을 통해 얼마든지 슬기롭게 해결할 수 있다는 가능성을 보여준 것으로 평가된다. 4대 남북경협 합의서의 성실한 이행·준수는 남북경협의 활성화는 물론이고 여타의 남북간 합의 사항의 단계적 실천을 앞당기는 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

하지만 4대 남북경협합의서 내에 미흡한 점들이 적지 않게 존재하고 있음이 눈에 띈다. 그러므로 합의서 내용이 불분명한 것들은 더욱 명료하게 하는 조치를 취하거나 이행과정에서 돌출적인 악재로 등장할 수 있는 것들을 제거하는 방향에서 합의서의 실효성을 높이도록 해야 한다. 아울러 기존 합의서를 보다 구체적으로 실천할 수 있는 후속 내지 관련조치(후속 합의서의 체결 포함)이 필요하다.

가령 4대 남북경협합의서 중 상사분쟁과 관련한 ‘상사분쟁해결합의서’와 ‘중재위원회 운영합의서’는 중국적으로 분쟁의 원활한 해결을 목적으로 하고 있는데, 그러기 위해서는 분쟁처리 결과를 도출해 내는 방법과 절차가 명확해야 한다. 위의 두 합의서에서는 중국적으로 분쟁 당사자간의 ‘합의’에 의한 결론 도출을 규정하고 있어 일면 합리적이라 보여지지만, 좀더 깊이 생각해 보면 상당한 문제를 안고 있는 규정이라고 하겠다. 현실적으로 상사분쟁에 대한 중재 자체가 자국기업의 이익을 우선시 할 수밖에 없고, 특히 남과 북이라는 특수한 관계로 인하여 합의가 아닌 충돌 내지 대립의 결론에 도달하는 경우가 대부분일 것이기 때문이다. 이러한 점을 고려하여 ‘합의에 이르지 못할 경우’에 적용할 수 있는 현실적인 대안이 반드시 필요하다고 하겠다.

또한 세금의 부과와 관련해서 ‘이중과세방지합의서’는 세금의 부과대상이나 세금 부과방식에 있어 남한기업의 대북투자를 촉진할 수 있는 내용들을 담고 있기는 하나, 이 역시 실제로 문제가 발생했을 경우에 적용되는 이의신청에 대하여는 막연히 남북 당국간의 합의에 따른다고만 하고 있다.

즉 합의가 이루어지지 않을 경우 그에 대한 구제방법이 없는 실정이다.

전반적으로 살펴볼 때 4대 남북경협합의서들은 대부분 그 내용에 큰 문제가 없다고 볼 수 있다. 다만 실제운영에 있어서는 생각지 못한 법적 흠결이나 제도적 미비 등이 노정될 수 있다. 특히 가장 중요한 결론의 단계에 이르러서는 ‘합의’라는 실효성 없는 방법을 규정하고 있어 이 부분에 대한 보다 분명하고 구체적인 보완책이 필요할 것으로 생각된다.

이 밖에도 위에서 지적한 바와 같이 개성공단의 성공적 건설을 위해서는 바세나르체제 등 국제규범과의 조화를 기하는 한편, 공단 내 공장건설 과정에서 소요되는 자금의 융통을 위한 담보 제공의 문제도 제기될 것이다. 또 개성공업지구 및 금강산지구에의 출입·왕래에 관한 협정이 체결된 이후 남북경협의 활성화를 위해서는 보다 포괄적인 남북통신·통행합의서의 체결이 필요하다는 목소리가 높아지고 있다. 앞으로 남북한 당국이 이와 같은 요구를 적극 수용하여 협정 체결을 위한 준비에 소홀함이 없도록 해야 할 것이다.

경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안

양 문 수*

(경남대 극동문제연구소 연구위원)

* 이 연구는 공동연구입니다.

공동연구자는 김갑식, 임강택, 신지호, 최기춘, 조영기, 이영훈, 오승렬 입니다.

I. 서론

1. 연구목적

이 연구는 통일을 위한 국내외적 기반 조성의 차원에서 경제적 측면에 연구의 초점을 맞춘다. 경제 분야의 통일인프라 구축 및 개선 방안을 제시함으로써 우리의 대북 및 통일대비 정책에 활용함과 동시에 통일역량 강화를 도모하는 것이 연구의 목적이다.

2. 개념규정 및 연구의 범위 설정

통일인프라라는 통일을 이루기 위한 기반, 기간시설, 기초 조건, 하부구조 등으로 파악할 수 있다. 즉 통일과정에서 나타나는 제반 장애와 혼란을 최소화하고 통일의 과정을 단축시키고 안정화시키기 위해 필요한 기반, 기초 조건 등이라 할 수 있다. 이러한 통일인프라는 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가의 모든 영역에 걸쳐 있는 것인데 이 연구에서는 경제 분야에 초점을 맞추기로 한다. 물론 순수한 경제 분야에만 국한하는 것이 아니라 정치, 사회, 문화 분야에서도 경제와 직간접적으로 연관성이 높은 부문까지 포함시켜 다소 포괄적으로 접근하고자 한다.¹

한편 이 연구에서는 경제 분야 통일인프라를 다음의 4가지 범주로 나누어 논의를 진행하고자 한다. 인적 인프라, 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정·금융적 인프라가 그것이다.

인적 인프라는 주체의 문제이다. 법적·제도적 통합에 합의하고 일정정도 그 통합과정이 진행된다고 해도 그것의 효율적인 진행과 완성을 위해서는 주체가 새로운 법적·제도적 통합에 적응해야 하고 게다가 새로운 주체도 형성시켜야 한다. 인적 인프라는 크게 보아 남한의 전문가 및 일반 주민, 북한의 전문가 및 일반주민의 네 범주로 구성된다. 그리고 전문가의 경

¹ 후술하겠지만 이는 특히 인적인프라 분야에서 두드러진다.

우, 남·북한 및 통일에 대한 전문성의 확보가, 일반 주민의 경우 합리적인 대남·대북관, 통일관의 정립 및 시장경제에 대한 이해 등이 주요 변수가 된다.

제도적 인프라는 법, 규칙, 관행 등과 밀접한 관계가 있는 범주이다. 제도에 대해서는 매우 다양한 개념화, 정의가 가능하나 가장 포괄적으로 보면 ‘정치와 경제 각 부문에서 개인들 사이의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행’이라고 할 수 있다. 이 때 제도는 단기적인 변화보다는 중장기적 변화를 거치며, 사회구성원들에게 행위의 준칙으로서 작용한다. 따라서 경제 분야의 통일인프라 가운데 제도적 인프라는 ‘남과 북의 균형발전과 이를 기반으로 이르면 한반도 경제권 형성, 나아가 남북의 경제통합을 위해 필요한 각종 규칙과 목표를 설정할 수 있는 자원 내지 사회적 자본’이라고 정의할 수 있다.

물리적 인프라는 매우 포괄적인 개념이다. 다만 경제 분야와 관련해서는 특히 교통·운수, 통신, 전력 등과 같은 사회간접자본이 중요한 요소로 된다. 여기에는 각종 산업 및 산업시설도 포함된다. 물리적 인프라는 경제주체의 경제활동을 지원할 뿐만 아니라 국민의 생활편의를 증대시키는 역할도 담당하고 있다.

재정·금융적 인프라는 실물부문의 경제협력 및 경제통합을 재정 및 금융의 측면에서 지원하는 것이다. 대표적인 것이 각종 교류협력, 나아가 경제통합을 위한 재원을 마련하는 것이다. 여기서는 남북한이 각각 국내적으로 추진하는 것도 중요하지만 국제적 차원에서 접근하는 것도 그에 못지않게 중요하다. 동시에 단순한 재원조달에 그치지 않고 경제통합 관련 비용을 최소화할 수 있는 방향에서의 각종 재정금융지원책 마련에 논의를 집중해야 한다.

아울러 이 연구에서는 점진적인 통일의 경우만 상정한다. 남북관계 개선에 따른 점진적이고 평화적인 통일을 전제하고 논의를 진전시키는 것이다. 물론 독일과 같은 급진적이고 갑작스런 통일의 가능성을 배제할 수는 없으나 이 연구에서는 논외로 한다.

3. 연구방법

이 연구는 경제 분야 통일인프라의 2차년도 사업이라는 기본 임무에 충실하고자 한다. 즉 1차년도는 통일인프라 실태조사, 2차년도는 통일인프라 구축 및 개선 방안이라는 기본 틀은 유지하고자 한다.

이 연구는 1차년도의 실태조사 결과를 발전적으로 계승할 것이다. 다만 1차년도에서의 경제 분야 통일인프라 개념 및 구성 요소 규정과 2차년도의 그것이 다소 상이한 면이 있다. 대표적인 것이 인적 인프라이다. 즉 인적 인프라는 1차년도에는 거의 다루지 않았으나 2차년도에는 매우 중요한 구성요소로 설정되어 있다. 제도적 인프라, 물리적 인프라, 재정·금융적 인프라에서도 1차년도에 다루지 않은 부분이 다소 있다. 따라서 이런 부분에 대해서는 2차년도에서도 실태조사 관련 연구가 불가피하다. 그렇다고 하더라도 실태조사 관련 부분, 특히 1차년도 사업결과와 중복 가능성이 있는 부분은 논리전개상 불가피한 부분을 제외하고는 최소화할 방침이다.

이 연구는 기존연구와의 차별성 확보를 위해 연구내용의 면에서 다음과 같은 방향성하에 연구를 진행시키고자 한다. 즉 연구내용의 측면에서는 국내적 통일인프라 구축이라는 주제에 대해 포괄성, 체계성, 일관성을 담보하고자 한다.

무엇보다도 시야를 넓혀 국제적 협력 관계까지 포함하여 국내적 인프라를 구축, 개선하고자 한다. 국제적 협력 관계도 국제경제기구로부터의 금융지원, 동북아 국가와의 지역 공동개발뿐만 아니라 북한의 국제 시장, 기술, 자본 확보 방안, 위기관리 차원의 국제협력까지 포함할 계획이다. 국내의 통일인프라도 제도뿐만 아니라 산업 및 지역 차원까지 종합적으로 고려해 구축, 개선 방안을 모색하고자 한다. 인적 인프라는 전문가뿐만 아니라 일반주민들, 정부 차원뿐만 아니라 민간 차원, 특히 의식, 즉 멘탈리티 인프라까지 포괄하고자 한다.

한편 이 연구의 성공적 추진 및 성과의 활용을 위해서는 인적, 제도적, 물리적, 재정·금융적 인프라의 포괄적인 통일인프라 체계의 종합적 연계성 및 정책적 조화 확보가 핵심적 사안이다. 본론의 4개부에서는 각각의

인프라에 대해 고찰한 뒤 마지막 결론 부분에서는 포괄적인 통일인프라 체계의 종합적 연계성 및 정책적 조화 확보, 특히 정책의 우선순위 설정에 대해 검토하기로 한다.

II. 인적 인프라

1. 문제제기

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

여기에서는 남북한의 인적 인프라 구축실태를 남한 정부 차원, 남한 민간 차원, 남북교류과정에서의 자연발생적 양성, 북한 정부 차원 등 여러 차원에서 살펴보고 이를 또한 교육전담인력과 전문인력 등으로 나누어 분석한다. 그리고 소결에서는 구축실태를 바탕으로 정책대안을 제시하고자 한다.

2. 남북한의 전문인력: 양성체계 및 성과

가. 남한 정부 차원의 양성

통일을 대비하여 남한 정부차원에서 인적 인프라의 구축을 준비하고 있는 곳은 단연 통일부와 그 산하 기관인 통일교육원이다. 통일부는 400여명에 달하는 북한 및 통일분야 전문 인력을 보유하고 있으며 통일교육원은 전문 인력보다는 각 단체 및 일반국민의 통일교육을 전담할 교육전담인력을 양성하고 있다.

(1) 통일교육원의 교육전담인력 양성

통일대비 인적 인프라 구축의 기본은 통일교육이다. 현재 정부 차원의 통일교육은 통일교육원이 전담하고 있는 실정이다. 통일교육원은 통일교육 과정으로 사회통일 교육과정, 학교통일 교육과정, 남북교류협력과정, 공직자통일 교육과정, 특별과정 등 5가지 과정을 개설하고 있고, 2004년에는 13,700명에 대해 통일교육을 실시할 예정이다. 그런데 북한방문 예정자 5,600명을 제외하면 8,100명 정도이다. 가장 많은 프로그램이 개설되어 있고 대상자도 많은 과정이 학교통일교육과정이다. 유치원 교사에서부터 대학 교수까지를 포함하고 있고 학부모 교육도 여기에 해당된다.

각 과정의 교육기간은 대체적으로 3일 내외인데, 장기 프로그램의 경우(중등학교 교사, 중견관리직 공무원, 중견실무직 공무원 등)에는 2주간이고 북한방문 예정자, 학부모 등은 하루만 교육을 받는다. 각 과정의 교과편성은 대상단체의 특성에 맞게 운영되고 있고 기본 과목으로 '국제질서 변화와 통일환경', '평화변영정책과 남북관계 현안', '최근 북한 실상과 변화 전망' 등이 개설되어 있다.

이러한 통일교육에 의해 각계각층 지도자, 교사, 공무원, 일반주민 등이 통일관련 지식을 상당부분 습득하고 있고 1년에 만 여명이 넘는 교육생을 대상으로 5개 과정 38개 프로그램 개설 등 특화된 교육내용을 운영하고 있다. 이처럼 통일교육은 그 내용이나 체계 면에서 상당한 발전을 하였고 통일대비 인프라 구축에 많은 기여를 하고 있다.

(2) 통일부의 전문인력 양성

통일부 정원은 현재 장관에서부터 여성 사무보조 인력에 이르기까지 약 440명으로 되어 있다. 이 밖에 해외연수, 경수로기획단 파견 등 교육·파견, 고용휴직, 해외주재관 등 40여 명의 정원 외 인력을 합하면 통일부의 전체 인원은 대략 480명에 달한다. 통일부 인원은 큰 이동 없이 유지되고 있다. 공무원 사회에서 5, 6, 7급은 부처간 이동이 어느 정도 존재한다. 하지만 4급 이상은 부처간 이동이 별로 없다. 있다고 하더라도 예외적으로

발생하는 것이다.

통일 관련 인력의 체계적 양성이라고 보기는 힘들지만 어쨌든 통일부라는 조직을 유지한다는 것 자체가 400여 명에 달하는 북한 및 통일 전문 인력을 유지하고 전문성을 축적한다는 의미가 있다. 하지만 문제는 2000년 남북정상회담 이후 남북관계가 상당히 진전되면서 통일부 인력들은 종전에 경험하지 못했던 새로운 업무에 계속 부딪치게 되었다는 것이다. 더욱이 기존의 통일부 인력으로 감당하지 못하는 업무가 계속 발생하게 되었고 이러한 추세는 앞으로도 지속, 심화될 수밖에 없는 실정이다. 물론 현재는 이러한 업무들을 타 부처, 특히 경제관련 타 부처들이 담당하게 되었지만 아직까지 통일부와 비통일부의 역할 분담이 체계적으로 이루어지고 있다고 보기는 힘들다. 미래에는 더욱 그러할 것이다. 국가 전체로서도 고민이 겠으나 통일부 스스로도 자신의 전문 영역을 어떻게 재규정해야 할지 큰 고민이 아닐 수 없다. 하지만 현재로서는, 눈앞에 떨어지는 일 처리에 급급해서인지 그러한 근본적인 고민을 얼마나 진지하게 하고 있는지 외부 관찰자에게는 별로 감지되지 않는다.

나. 남한 민간 차원의 양성

최근 NGO 단체, 대학, 사이버 공간 등에서 통일교육 및 통일관련 행사가 다양한 형태로, 다양한 대상으로 빈번하게 진행되고 있다. 이 과정에서 통일분야 전문 인력들의 성장은 당연하다 하겠다.

(1) NGO·연구소 차원의 양성

NGO 단체들의 통일관련 활동은 세미나, 심포지움, 강연회, 간담회, 국민대상 교육 등 다양한 형태로 진행되고 있으며 이들 활동 중 대표적인 것이 경실련 통일협회의 민족화해아카데미, 민화협의 통일교육네트워크, 좋은벗들의 통일강좌, 경남대 극동문제연구소의 민족공동체지도자과정과 남북경협아카데미 등이다. 그런데 경남대 극동문제연구소의 민족공동체지도자과정은 6개월 과정으로 심도 깊은 교육에 의해 ‘전문인력’ 양성이라고 할

수 있으나 나머지 과정은 전문인력 양성이라기보다는 2-3개월의 일회성 성격을 띠고 있다. 따라서 NGO·연구소의 모든 활동을 전문인력 양성이라고 보기에 한계가 있다.

<표 1> 대학·대학원 예비전문인력 양성현황

대학	학부 현황			석/박사 현황			개설 시기
	04년 입학	04년 졸업	졸업 누계	04년 입학	04년 졸업	졸업 누계	
동국대 북한학과	40	40	248	석사 13 박사 8	석사 4 박사 1	석사 17 박사 1	1994년
경남대 북한대학원				석사 50 박사 10	석사 9	석사 57	1998년
고려대 북한학과	30	20	59	석사 5 박사 3	석사 4	석사 6	1997년
선문대 북한학과	48	9	31				1998년
명지대 북한학과	27	20	150	석사 2		석사 6	1995년
관동대 북한학과	40	20	88				1996년
서강대 공공대 북한통일학과				석사 4	석사 5	석사 76	1990년
이화여대 북한학협동과정				석사 3 박사 3	석사 5	석사 26	1998년
연세대 통일학협동과정				석사 4			2003년

(2) 대학

민간차원에서의 예비전문인력 양성은 대학과 대학원에서도 이루어지고 있다. 대학의 북한학과는 1994년 동국대가 가장 먼저 북한학과를 설치한 이래 명지대, 관동대, 고려대, 선문대 등에서 북한학과가 설치·운영되고 있다. 또한 일반대학원으로는 1998년 북한학과를 개설한 동국대가, 특수대학원으로는 서강대 공공정책대학원, 숭실대 통일정책대학원, 경기대 통일안보정보대학원, 가톨릭대 국제대학원 등이, 전문대학원으로 경남대 북한대학원이, 대학원 협동과정으로는 연세대와 이화여대 등이 대표적이다.

(3) 사이버공간을 이용한 교육

인터넷을 비롯한 정보화의 급속한 확산으로 통일교육 및 통일분야 인력 양성도 사이버 공간을 적극 활용하고 있다. 사이버 공간을 이용한 통일교육은 경남대 극동문제연구소 등 보다 심층적인 교육이 진행되는 경우와, 기타 언론단체와 사회단체에서 북한에 대한 기본정보 제공을 목적으로 하는 경우 등 크게 두 가지로 나누어진다.

다. 남북교류과정에서의 자연발생적 양성

(1) 정부내 교류인력: 경제부처를 중심으로

현재 개별 부처 및 부서 내에서 남북경협 전문가는 체계적으로 양성되고 있다고 보기 힘들다. 어차피 공무원이라는 것은 교육원에서의 특별 교육 프로그램만을 통해 양성되기는 어렵다. 현장에서 일을 통해 양성되는 것이 필수적이다. 예컨대 남북경협 전문가 혹은 경제분야 북한 전문가라고 한다면 남북경협의 현장에서, 더욱이 북한사람들과 직접 부딪치면서 전문성을 쌓아가는 것이 불가결하다는 것이다.

그렇다면 현재 경제부처 내에서의 남북경협 전문가는 체계적으로 양성되고 있다기보다는 거의 자연발생적으로 양성되고 있다고 보는 것이 보다 적절할 것이다. 아니 굳이 따진다면 양성이라고 보기도 힘들다. 즉 남북정상회담 이후 남북당국간의 경협이 시작되고 특히 경협 관련 남북회담이 줄을 이으면서 각 부처 내에서 경협을 담당하는 인원이 늘어나고 이들을 통해 전문성이 축적되고 있다.

그런데 극히 일부를 제외하고는 현재 남북경협 관련 업무를 담당하고 있는 사람들은 종전에 남북경협 관련 업무를 맡았던 경험이 있는 사람들이 아니다. 물론 정부 차원의 남북경협이 활기를 띠기 시작한 것이 2000년 남북정상회담 이후이고 보면, 즉 경제부처들이 남북경협에 참여하기 시작한 역사가 짧으니 만큼 이는 당연한 것일 수 있다.

<표 2> 주요 경제 부처의 남북경협 관련 업무

부처	담당 부서	업무 내용
재정 경제부	경제협력국 지역협력과	- 남북경제교류·협력에 관한 장단기정책의 개발 및 정책조정 - 남북경제교류·협력공동위원회와 관련된 업무의 종합·조정 - 북한경제동향 및 제도에 관한 대책수립 - 남북경협과 관련된 국제기구와의 협력에 관한 정책의 조정 - 두만강개발계획과 관련된 정책의 종합·조정 - 기타 남북경협 및 해외투자에 관한 사항
산업 자원부	무역투자실 무역정책과	- 남북경협에 관한 산업자원부의 제반 정책 종합·조정
	무역투자실 수출입과	- 원산지제도에 관한 정책의 수립 및 시행
	무역투자실 전략물자 관리과	- 전략물자 반출 관련 업무 총괄
	지역투자입지담당관실	- 개성공단 등 남북협력을 위한 산업단지의 관리 및 지원
	자원정책실 자원개발과	- 남북자원협력 관련 업무
건설 교통부	국토정책국 국토정책과	- 접경지역 종합계획 등 남북관계 업무
	국토정책국 입지계획과	- 개성공단 조성에 관한 사항
	철도정책국 철도정책과	- 한반도철도와 대륙철도 연결사업에 관한 사항
	철도정책국 일반철도과	- 남북철도 연결사업에 관한 사항
농림부	농업정책국 농업정책과	- 북한농업의 현황 파악, 협력 및 투자사업, 통일대비 관련사항 기획업무 - 대북지원 업무 총괄
	국제농업국 농업협상과	- 북한과의 농산물 교역에 관한 사항
	식량생산국 식량정책과	- 식량에 관한 남북교역 및 해외원조에 관한 사항
	식량생산국 농업기술지원과	- 대북농기계 지원에 관한 사항
정보 통신부	정보통신협력국 협력기획과	- 남북한간 정보통신에 관한 교류 및 협력에 관한 사항
과학 기술부	과학기술협력국 동북아 기술협력과	- 북한과의 과학기술협력정책 개발 및 협력사업 추진

하지만 주목해야 할 사실은 현재 남북경협 관련 업무를 담당하고 있는 사람들이 앞으로도 계속해서 남북경협 관련 업무를 수행하게 된다는 보장이 전혀 없다는 사실이다. 아니 실제로는 남북경협 관련 업무를 2~3년 정도 담당하게 되면 그 이후에는 다른 업무, 즉 남북경협과는 전혀 상관없는 업무를 맡게 되는 것이 당연시되고 있다. 개별 부처 및 부서에 따라 사정은 다르겠지만 통상적으로 2년 정도 되면 업무가 바뀌고 있으며 3년이 되면 자리를 바꿔주어야 한다는 공감대가 형성되어 있다.

실제로 각 경제 부처 내 남북경협 담당자들은 자주 교체되고 있다. 이에 대해 각 부처들은 업무의 인수인계만 확실히 한다면 문제될 것이 없다는 입장이다. 사람이 바뀌더라도 일하는 데는 별다른 지장이 없고 업무의 연속성은 충분히 확보된다는 것이다. 더욱이 과거에는 문서로만 인수인계가 이루어져 다소 문제가 있었으나 최근에는 정보화의 진전으로 업무의 데이터베이스화가 상당 정도 이루어져 인수인계의 용이성과 안정성이 확보되었다고 한다.

(2) 교류 관련 민간사회단체

남북간 교류협력이 강화되면서 수많은 민간사회단체에서 북한 지원 및 교류협력을 담당하는 전문인력이 양성되고 있다. 대표적인 단체가 민화협, 우리민족서로돕기운동본부, 좋은벗들, 국제옥수수재단, 남북어린이어깨동무 등이다. 이들 단체에서는 단체별로 전문인력을 20명 정도 보유하고 있다.

라. 북한 전문인력의 양성 형태와 실적

한반도 통합이 남한 중심으로 이루어졌을 때, 북한의 고위급 인사에 대한 해임은 불가피할 것이다. 그러나 이에 대한 북한 지도층의 불만과 같은 후유증을 충분히 예상할 수 있는바, 북한지역의 고급인력에 대한 처리방안, 즉 해고 대상자, 휴직 대상자, 재임용 대상자, 재임용된 대상자에 대한 교육 및 훈련 등에 대한 엄격한 기준을 마련해야 할 것이다.² 하지만 통일과정에 있는 지금 시점에서 보다 중요한 것은 북한 고급인력의 해고보다는

이들을 어떻게 재교육시키고 새로운 인력을 양성할 것인가이다. 여기서는 북한 전문인력 양성 형태와 실적을 북한당국의 자체적 노력, 국제기구와 서방국가를 통한 양성 등으로 나누어 살펴보겠다.

(1) 북한당국의 자체적 노력

북한당국은 1990년대 들어 자본주의국가와의 거래가 불가피하며 이들 국가와의 경쟁에서 살아남기 위해서는 자본주의 시장경제의 원리를 터득하고 이들 국가와 거래를 추진할 수 있는 전문 인력의 양성이 중요하다고 인식하고 이를 추진해 왔다. 이를 북한당국은 자체적인 시장경제학습 프로그램을 운영하며 대외무역 및 경험관련 전문가를 양성하는 노력을 계속하고 있다. 1990년대 중반부터는 각 대학에 대외경제 무역학과를 설치하고 외국학자를 초빙하여 시장경제에 대한 강의를 요청하는가 하면, 1997년에는 김일성종합대학에 ‘자본주의 경제 강좌’를 개설하였으며 1998년에는 나진기업학교, 나진정보센터 등 무역전문가 양성기관을 설립한 바 있다. 또한 2000년부터는 무역성 산하에 ‘자본주의제도연구원’을 설립, 자본주의 시장경제에 대한 정보 수집과 연구 활동을 추진해오고 있다.³

(2) 국제기구와 서방국가를 통한 양성

국제기구의 대북지원활동이 ‘긴급구호형’ 사업에서 ‘개발형’ 사업으로 성격 전환을 할 수밖에 없는 상황에서 북한의 전문가를 양성시킬 프로그램의 필요성은 절대적이다. 북한의 자본주의 시장경제에 대한 학습은 지속적으로 증가해왔다. 1997년 UNDP 등 국제기구의 지원으로 경제관료 27명이 중국과 헝가리를 방문한 이래, 1998년 91명, 1999년 109명, 2000년 168명, 2001년 511명으로 증가해, 2001년까지 900여 명에 달하는 관료와 학자들이 서방에 파견되어 자본주의 경제와 첨단기술에 대한 학습을 실시하였다. 특히 연수 내용이 국제경제학, 보험, 금융·국제거래·회계·통계 등 시장

² 진원보, “통일한국의 행정체제 구축에 관한 연구,” pp. 146~148.

³ “북한 경제개혁의 지속적 추진을 위한 남북한과 국제사회의 역할,” p. 9.

경제 및 무역실무가 중심이 되고 있으며 에너지·농축산업·의료 등 산업 부문의 선진기술 연수에도 관심이 지대하였다.

<표 3> 북한의 최근 해외연수 활동(2002년 이후)

연수국가 (기관)	실시기간	내 용	비 고
미국 워싱턴 D.C	02.1.18-27	국회관계자 및 경제관련 전문가 면담, 자본주의 사회 시찰	아시아재단의 지원으로 김책공대교수 6명
중국, 태국, 인도, 인도네시아	02-03 1-6개월 과정	보건서비스의 역량 강화를 위한 최근의 기술 추세	WHO의 지원하에 건분 야 관계자 120명 대상
스위스의 CASIN	02.3	경제학 일반과 원조조정 (coordination)에 대한 교육	UNDP와 공동으로 외교 관들을 대상으로 추진
캄보디아, 런던	02.중반	약품관리(캄보디아), 모유 먹이기 프로그램(런던)	UNICEF가 후원, 보건전 문가 각각 2명 대상
호주 시드니의 RIAP대학	02.7 1개월 과정	선진통계기법과 조사방법론	AusAid의 지원, 북한 통 계국 직원 4명 대상
중국, 베트남	02.9월초	EPI(Expanded Program on Immunization) 서비스의 조직체계	UNICEF의 지원으로 북 한 보건성의 국가면역프 로그램의 간부 4명 대상
북한의 평성	03.1.22-23	재난대비요원 훈련프로그램	IFRC가 후원, 재난대비 요원 24명 대상
필리핀 적십자사	02.12.14-22	통합된 재난대비계획	IFRC가 후원, 북한 적십 자협회 3명 대상
베트남의 호치민	03.4.22-24	응급치료 분야 교육	IFRC가 후원, 평북, 자강 도에서 17명 참석
오스트리아 의 비엔나, 독일의 에어랑엔	02년	병원기자재 공급업체인 오스트리아의 Odelga사에서 교육 제공	OPEC 기금 3.7만달러 지 원, 2명의 병원기술자 대 상으로 교육
벨기에, 이태리, 스웨덴, 영국	02.3.4-15	EU경제시찰, EU와의 협력방안 논의	EU의 초청, 무역상 리광 근을 단장으로한 12명 대 표단

자료: The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA)의 북한관련 문헌부분; Korea News, 2003. 9. 27.

3. 소결: 정책대안

우리는 지금까지 한반도 통합과정을 이끌고 나갈 인적 인프라 구축실태를 남한 정부 차원, 남한 민간 차원, 남북교류과정에서의 자연발생적 양성, 북한 정부 차원 등 네 가지 차원에서 각각 (예비)전문인력, 교육전담인력, 일반국민 등을 대상으로 알아보았다. 통일대비 인적 인프라 구축실태는 당연히 전문인력 양성을 중심으로 살펴봐야 하겠지만 그 양성 정도가 그리 많지 않고 예비전문인력 양성, 교육전담인력 양성, 일반국민 교육 등과 서로 긴밀히 연관되어 있으므로 같이 다루었다.

전문인력 양성의 대표적인 경우가 남한 정부 차원의 통일부 인력이다. 통일부는 전문인력을 체계적으로 양성했다고 보기는 힘들지만 400여 명의 북한 및 통일 관련 전문인력을 보유하고 있다. 그리고 남북간 교류협력이 증가하면서 자연발생적으로 전문인력이 양성되고 있다. 즉 재경부, 산자부, 건교부, 농림부, 정통부, 과기부 등 각 부처 내에서 경험을 담당하는 인원이 늘어나고 이들을 통해 전문성이 축적되고 있다. 그러나 아직까지는 통일부와 비통일부 사이에 역할분담이 체계적으로 이루어지고 있지 않으며 전문인력 양성의 문제도 그러하다.

남북간 교류협력이 강화되면서 민간 차원에서 북한 지원 및 교류협력을 담당하는 전문인력이 자연발생적으로 양성되고 있다. 대표적인 경우가 민회협 30여 명, 우리민족서로돕기운동본부 20여 명, 좋은벗들 20여 명, 국제옥수수재단 20여 명, 남북어린이어깨동무 15명 내외 등이다. 그리고 전적으로 전문 인력이라고 할 수 없지만, 즉 준(準)전문인력을 양성하고 있는 곳이 지금까지 400여 명을 배출한 경남대 극동문제연구소 민족공동체지도자과정이다.

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

1994년 이후 각 대학에서 북한학과, 북한대학원이 개설되어 예비전문인력을 양성하고 있다. 대표적인 대학이 동국대 북한학과, 경남대 북한대학원, 고려대 북한학과, 선문대 북한학과, 명지대 북한학과, 관동대 북한학과,

서강대 공공대학원, 이화여대 북한학협동과정, 연세대 통일학협동과정 등이다. 최근 10년간 북한학 관련 학사가 600명 정도, 석사가 200명 정도 배출되어 수적인 측면에서는 적지 않는 성과를 내고 있지만 졸업 이후 이들을 활용도는 높지 않은 편이다.

일반국민을 교육시킬 교육전담인력도 양성되고 있다. 통일교육원에서 사회통일 교육과정, 학교통일 교육과정, 공직자통일 교육과정, 특별과정 등 4개 과정에서 매년 8,000명 정도를 교육시키고 있으며 경남대 극동문제연구소 사이버 통일교육을 통해 초중등교원들을 교육시키고 있다. 그리고 일반국민 대상으로는 경실련, 민화협, 좋은벗들 등 NGO단체에서 자기 단체의 성격에 맞는 통일 관련 프로그램을 개설하여 수시로 교육시키고 있다.

이처럼 통일관련 인적 인프라는 지난 10년 동안 많이 구축되어 왔다. 그러나 지금의 실태에 대해 만족하다고 평가하는 사람은 그리 많지 않을 것이다. 향후 질적인 측면, 양적인 측면 모두에서 보다 발전된 모습을 보여줘야 하겠다. 다음에서 인적 인프라 구축을 위한 정책제안을 통일교육 프로그램 재조정, 정부 내 체계적 양성 노력, 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성 등을 중심으로 제시하겠다.

첫째, 현재의 통일교육 프로그램을 보다 실질적이고 효과적인 방향으로 재조정해야 한다. 통일대비 인적 인프라 구축에 있어 향후 통일과정, 통일 이후에 북한주민들을 교육시킬 교육전담요원의 양성이 기본적인이라 할 수 있는데, 현재의 교육전담인력 양성 프로그램에는 이 부분에 대한 고민이 부족하다. 북한주민 교육은 북한 당국 자체적으로도 해야 하겠지만 현재의 북한 역량으로는 역부족이고 남한의 지원이 절대적으로 필요하다. 이를 위해 북한주민 교육전담요원 양성프로그램의 설치가 요청된다. 북한 주민 일반, 북한 엘리트 등 각계각층의 성향과 능력에 맞게 강의할 수 있는 교육전담요원의 양성에 정부는 비상한 관심을 가지고 지금의 통일교육원 교수진의 외연을 객원교수, 자문교수, 전문가 등으로 확대 운영하여 통일과정에서 막대한 수요가 예상되는 북한주민대상 교육전담요원을 길러내야 한다.

또한 현재 통일교육원에서 실시하고 있는 통일교육은 주로 사회의 지도

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

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

둘째, 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것이 그리 쉬운 일은 아니지만 주어진 환경 속에서도 체계적으로 양성해야 한다. 물론 정부 차원에서 인적 인프라를 구축하는 것은 한계가 있다. 우선, 비통일부 정부부처에서 통일관련 인력을 체계적으로 양성하는 것이 과연 얼마만한 의미가 있겠느냐는 것이다. 어차피 각 부처는 자신의 고유의 역할이 존재한다. 각 부처는 각 부서별로 전문성이 이미 존재한다. 그러한 곳에 통일인력이라는 별도의 전문성을 부여하는 것이 어떤 의미가 있겠는지, 또 현실적으로 가능하겠는지 보다 면밀한 검토가 필요하다 하겠다. 극단적으로는 이러한 주장도 가능하다. 즉 비통일부 정부부처 입장에서는 통일인프라 구축이 그렇

게 어려운 일이 아닐 수 있다는 것이다. 각 부처가 자신의 전문분야를 가지고 있으면서 북한에 대한 이해가 어느 정도 기본적인 수준을 넘으면 된다는 것이다. 여타 부처 직원들에게 통일부 수준의 전문성, 북한에 대한 이해의 정도를 요구하는 것을 무리일 뿐 아니라 현실적으로도 불가능하다는 이야기이다. 지금과 같이 각 부처의 부서마다 고유의 업무를 가지고 있으면서 남북 및 통일 관련 업무를 부수적으로 수행하고, 부처의 특정 부서가 조정하는 형태로는 어떠한 수요에도 대응가능하다는 것이다.

다음으로, 비통일부 정부부처에서 통일관련 인력을 체계적으로 양성하는 것은 현실적으로 여러 가지 어려움이 있다. 무엇보다도 인원 및 조직을 늘리는데 한계가 있다. 즉 통일관련 인력의 체계적 양성은 공무원 사회에서의 인원 및 조직 확대를 필연적으로 요구한다. 왜냐 하면 통일 인력 양성은 기존에 다른 업무를 보던 사람의 업무 전환, 보직 변경으로 직결되는데 이는 곧 기존 여타업무를 누군가는 다른 사람이 맡아주어야 한다는 전제하에서 가능하다. 그러면 다른 사람의 업무량이 늘어나거나 신규인력이 충원되어야 한다. 그런데 최근 한국 행정부에서 인원 및 조직 확대는 하늘의 별따기라고 해도 과언이 아니다. 올해 재정경제부와 산업자원부가 취한 행동은 바로 이러한 고충을 여실히 대변하고 있다. 재정경제부는 지역협력과라는 남북경협 전담부서를 출범시키기 위해 기존 부서 하나를 폐지할 수밖에 없었다. 국고국 내 담배인삼 관련 과를 하나 없애는 조건으로 지역협력과 신설에 대한 승인을 얻었다. 산업자원부는 최근 개성공단 시범단지 입주 등을 앞두고 전략물자 반출문제가 초미의 관심사로 부각되면서 8월 25일 전략물자정보센터라는 조직을 신설했다. 그런데 산업자원부 내부에 두지 못하고 무역협회 산하에 두었다. 그리고 이 센터의 예산은 산업자원부가 지원하기로 했다.

하지만 그렇다고 해서 보다 중장기적인 통일의 인적 인프라 양성의 필요성을 결코 부정할 수는 없다. 특히 현재 이루어지고 있는 것은 굳이 따지면 통일인력이라기보다는 남북경협인력이라고 할 수 있다. 남과 북의 경제교류가 심화되고 특히 경제통합이 가시권에 들어오면 보다 전문성이 있는 인

력에 대한 수요가 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 그러나 개별 경제부처가 자신에게 주어지는 업무의 수행을 위해 기존의 인력과 조직만으로 대응하는 현재의 시스템 하에서는 이러한 수요에 대응할 수 있는 인력을, 미래를 내다보고 자체적으로 양성하기 어렵다. 현재의 경제부처들은 그러한 능력도 없거니와 그렇게 할 필요성조차 느끼지 않고 있는 실정이다.

그렇다고 해서 통일부가 각 부처들을 대상으로 이러한 인력을 양성하기도 용이하지 않다. 물론 각 부처들로부터 일정 인원을 차출해 이른바 통일 대비인력으로 양성할 수도 있다. 하지만 단순 교육 내지 연수 프로그램만으로 이들을 양성한다면 이는 성과를 거두지 못할 것이다. 더욱이 통일부가 교육 이후 자기 부처로 돌아간 이들을 사후 관리하는 데는 분명한 한계가 있다. 따라서 어떠한 형태로든 통일인력을 양성하고자 한다면 이는 개별 부처 차원을 넘어서는 별도의 조직, 예컨대 대통령 직속의 별도 조직의 업무로 규정하여 가능한 수준에서 체계적으로 양성하고자 하는 노력을 해야 할 것이다.

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

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

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

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

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

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

Ⅲ. 제도적 인프라

1. 문제제기

남북경협은 지난 1989년부터 잦은 부침을 겪으면서도 꾸준히 진행되어 왔다. 또한 지난 2000년 남북정상회담을 계기로 좀더 실질적이고 구체적인 법·제도적 장치들이 하나 둘씩 마련되어 왔다. 이제까지의 남북한 당국 간의 경협 활성화를 위한 노력이 제도적 인프라 구축에 초점을 맞췄다면 이제는 이것을 제도화하여 제도의 외연을 확장하고 내적인 공고화를 도모해야할 시점에 와 있다.

여기서는 경제관련 제도적 인프라 문제를 남북경협의 발전단계에 맞추어 분석, 연구하는 방식을 취하고자 한다. 즉, 현 단계에서 한반도경제권 형성에 이르기까지의 과정에서 요구되는 제도적 인프라와 전면적인 경제 통합이 이루어지는 단계에서 요구되는 제도적 인프라로 나누어 고찰하고자 한다.

2. 통일추진 과정에 있어서의 제도정비

가. 현 단계 남북경협과 관련 제도: 개성공단 사업을 중심으로

현행 개성공단 관련 남북경협사업 법령은 다음과 같다.

〈표 4〉 개성공단 관련 현행 남북경제협력사업 법령

구분	내용
법령	남북교류협력에 관한 법률 및 시행령, 시행규칙 경제협력사업 처리에 관한 규정 등
합의서	남북기본합의서 ('91.12) 및 부속합의서 등 남북당국간 투자보장, 이중과세 방지 등 4대합의서 ('03.8.20 발효) 개성공업지구 통행·통신·통관·검역 합의서 ('02.12.8 및 '04.1.29합의)
기타	우리나라와 외국 간에 체결한 각종 협약; 바세나르, MTCR 등

그러나 현재 남북관계를 규정하는 국내법은 1990년 제정된 「남북교류협력법(이하 이장에서는 ‘법’이라 함)」이 그간 남북교류협력의 법적 뒷받침이 되어 왔다. 하지만 현행 남북교류협력에 관한 법령은 교류협력의 초기 상황과는 달리 다양하고 광범위하게 발생되고 있는 교류협력의 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다.

법 제정 후 초기단계에서는 큰 어려움 없이 운영되었지만 약 15년이 지난 지금, 남북을 오가는 사람은 한해 10만 명에 육박하고 있으며 남북간 교역액은 약 7억 달러를 넘어 서고 있다. 이에 따라 그간 제정 당시인 13대 국회부터 15대 국회까지 한 차례도 제출되지 않았던 개정안이 16대 국회에 들어 무려 5건이나 제출되었다. 이 법은 그간의 전문가들이 지적했듯이 준용 및 위임규정의 과다, 법규 체계의 불일치, 국가보안법과의 저촉문제 등에 있어 논란의 소지를 내포하고 있는 점은 차치하더라도 시범단지 입주기업에게 적용될 경우 다소의 문제점을 안고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안과 대안은 다음과 같다. 첫째, 교류협력법 등 현행 법령 정비 및 보완이다. 당장 눈앞에 닥친 개성공단 시범단지 관련 현안사항인 간편하고 신속한 출입절차 등의 확보는 현행 국회동의 과정을 거치지 않고 시행이 가능한 ‘특례 제정’이나, 관련 ‘규칙’ 등의 개정 작업을 통해 시급히 반영되어야 될 것이다. 또한 중·장기적으로는 남북교류협력 관련 법령이 남북교류 초창기에 제정된 법인만큼 현재의 시대적 상황에 맞게 전면적 보완이 필요하다. 그리고 남북 경제협력에 관한 사항의

반영을 위해 가칭 ‘남북경제협력에 관한 법률’을 제정하여야 할 것이고 이 산가족 찾기 등 남북간 비 경제교류 내용에 대해서는 ‘남북 교류협력에 관한 기본법’을 제정하여 점차 증대될 관광이나 문화적 교류 등의 수요에 대비해야 될 것이다.

둘째, 남북당국간 합의서의 보완이다. MDL 출입 등과 관련한 남북간 합의서 체결 등과 관련한 제한사항은 현재 개성공단 시범단지 입주기업이 당장에 부딪힐 가장 큰 현안사항인 바 우선 현행 유엔사-북한간 및 유엔사-한국간에 기 체결한 합의서⁴를 운영함에 있어 시간을 최대한 단축 운영해야 할 것이다. 뿐만 아니라 개성공업지구 통행·통신·통관·검역합의서 내용 중에서 당국간에 별도 합의해서 정하기로 한 내용 특히, 통행합의서 중 신변안전 보장을 위한 보다 더 세부적인 합의가 시급히 필요하다.

셋째, 국제협약 관련 사항이다. 전술한 국가수출통제 관련 국제협약에 대해서는 개성공단 내 반입 물자가 북측에 지원하는 것이 아니고, 남측의 현지 법인이 고유의 기업 활동을 목적으로 반입하고, 그 처리 또는 사용내역이 명백히 입증되고, 또 북측에서는 탈취하지 않는다는 제도적인 보장을 할 경우 이에 대해서는 예외가 필요하다. 또한 원산지증명에 관한 합의서에 따라 개성공단에서의 생산품의 판매시장은 현재와 같이 남한 내수시장이 주가 될 것이지만, 장기적으로는 북한의 내수시장 및 해외수출시장을 공략하여야 할 것이다.

넷째, 현행 개성공업지구 관련 법규의 보완이다. 현행 개성공업지구 관련 법규는 정부 및 남북 사업당사자를 중심으로 관련 작업을 진행 중인 것으로 알고 있다. 현행 미 공포상태인 ‘개성공업지구 부동산규정’에 대해 조속히 공포되도록 하고, 또 기 공포된 개성공업지구법 및 관련 하위규정의 보다 안정적인 이행을 보장하기 위해 전술한 바와 같이 남북 측 사업당사자가 기 공포된 개성공단 관련 법규 중에서 중요내용에 대해 “기본계약” 체결이 필요하다. 북한이 개성공단 관련 법규를 이행하겠지만 기 공포 내

⁴ 동·서해 임시도로 통행을 위한 비무장지대 및 MDL 통과절차에 대한 한국과 유엔군사령부간의 합의서 (2003.5.27)

용을 임의로 개정하는 것을 방지하기 위해서는 필요한 제도이다.⁵

나. 한반도경제권 형성을 위한 제도정비

이상과 같이 개성공단 개발사업에 따른 남북경협 의 제도적 인프라의 구축과 보완은 좀더 거시적인 측면에서 볼 때 한반도경제권 형성의 기초를 제공하는 것이 될 것이다. 즉, 남북관계에서 남북경협이 갖는 비중과 의미는 가장 1차적인 이해당사자로서 기업인들의 투자의욕의 고취와 이윤창출의 계기를 마련함으로써 남북한 모두의 경제적 균형발전을 도모하는 것이다. 이와 더불어 남북경협이 제도화됨으로써 상정해 볼 수 있는 것은 좀더 먼 장래에 남북한이 통일을 추진해나가는 과정에 있어서의 중간단계로 한반도경제권의 형성이다. 이러한 한반도경제권의 형성조건을 정리하면 다음과 같다.

- ① 조건 1 : WMD 문제해결에 기초한 한반도 평화체제 구축
- ② 조건 2 : 남북한 경제의 상호의존도 제고
- ③ 조건 3 : 남북한 연계비교우위의 실현

다. 한반도경제권 형성을 위한 제도적 과제

한반도경제권의 형성은 남북경협 의 제도화가 공고화된 상태에서 가능한 것이다. 그러한 의미에서 한반도경제권이 형성 가능하다는 것은 남북경협 의 제도적 인프라가 충분히 갖춰진 상태를 의미하는 것인 동시에 세계화와 통일을 위한 또 하나의 제도적 인프라를 구축하는 것을 의미하는 것이기도 하다. 한반도경제권이 형성되기 위해서는 한반도 평화체제구축이라는 정치적 안정과 남북한 경제의 상호의존성의 확대 및 연계비교우위의 심화라는 조건들이 구체화되어야 한다. 따라서 한반도경제권 형성을 위한 제도적

⁵ 북한측에서는 '02.12월에 제정된 개성공업지구법중 그간에 불합리한 사항을 입주 기업 등에 유리하게 개정한 것 이었지만 우리측에 사전협의나 통보절차 없이 '03.4월에 임의로 개정한 후 상당기간이 경과된 후에 통보한 사례가 있었음.

과제는 국내외 정치·경제적 환경을 어떻게 구축하고 구조화해야 하는지에 관한 문제이다. 여기서는 남북관계의 미래지향적인 관계로의 재설정, 동북아 질서의 안정과 주변국과의 정책공조, 경험 관련 법적·제도적 인프라 확충 및 보완 등을 과제로 제기한다.

그런데 이러한 부분들을 좀더 세분해 본다면 정부와 민간의 일정한 역할 분담을 통해 접근해 볼 수 있다. 또한 정부와 민간에게 요구되는 역할은 단기적 과제와 중장기적 과제로 분별해 볼 수 있다.

(1) 정부의 역할

남북경협을 활성화하는데 있어 무엇보다도 우선시 되는 정부의 역할은 남북경협이 나아가야 할 방향과 목표 등 이른바 로드맵을 갖추고 이를 민간기업들에게 제시하는 것이다. 특히 남북경협이 궁극적으로 지향해야 할 방향성에 있어 ‘민족의 공존과 공영, 그리고 한반도경제권 형성’이라는 구체성과 당위성을 확보함으로써 북한과 경제협력을 하는 국내 기업들의 자부심과 책임감을 고취시킬 필요가 있다. 또한 정부는 남북경협의 비경제적 결정요인이 될 수 있는 주변국과의 정책공조와 남북관계를 동반적 관계로 강화시키는 노력을 동시에 기울여야 할 것이다. 그리고 정부는 법적인 안전장치와 사회간접자본 확충 등과 같은 남북경협의 제도화를 통해 사업의 안정성과 수익성 확보, 그리고 기업들이 사업 판로의 개척을 위한 환경을 조성하는데 역점을 뒀야 할 것이다.

(2) 민간의 역할

민간기업의 역할은 무엇보다도 경제성과 수익성을 창출하는 동시에 북한을 장기적 사업 파트너로 육성해 상호신뢰를 구축하는 데 있다. 그리고 민간기업의 경우 정부가 마련한 각종 제도적 인프라를 실제 대북사업에 활용하는 입장에서 대북사업을 진행하는 과정에서의 문제점과 제도적 보완 및 개선에 적극 관심을 갖고 정부와 긴밀한 네트워크를 구축할 필요가 있다.

(3) 단기적 과제와 중장기적 과제

우선 단기적 과제는 이른바 남북경협을 위한 '4대 합의서'라고 하는 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등을 좀더 구체화하여 제대로 작동될 수 있도록 남북당국간의 적극적인 노력이 요청된다. 다음으로 남북간 철도 및 도로연결 등도 조속히 해결해야할 부분 중에 하나이다.

한편 중장기적 과제는 이러한 단기적 과제의 완수와 지속적인 보완을 바탕으로 하여 이뤄져야 할 부분들이다. 남북관계가 하루아침에 급변하여 개선된다는 것은 현실적으로 불가능하다. 반대로 남북관계가 개선되었다고 해서 급작스럽게 냉각될 수 있는 여지는 소멸되는 것은 아니다. 바로 그렇기 때문에 남북관계의 지속적인 관리와 개선은 남북한이 평화체제를 구축하는 단계까지 꾸준히 노력해야 할 부분이다. 그리고 지금의 특구 중심의 남북경협을 장기적인 측면에서 개선해야 할 것이고 그중에서 개별 특구별로 적용되는 제도적 인프라들을 통합하고 총체적으로 관리할 수 있는 새로운 틀로서의 변화가 요청된다. 이러한 것들이 가능해졌을 때 한반도경제권은 보다 가시화될 수 있을 것이다.

3. 남북한 경제통합 관련 제도

가. 남북한 경제통합 문제에 대한 검토의 필요성

『6·15 남북공동선언』 이후 남북 사이의 경제관계가 양적 수준에서는 비약적으로 발전하고 있음에도 불구하고 질적 수준의 강화로 이어지지는 못하고 있는 듯하다. 남북 경제교류·협력의 확대가 경제관계의 질적 강화로 연결되지 못하고 있는 근본 원인은 양측 모두 남북 경제관계가 도달해야 할 궁극적인 목표에 대한 구체적인 모습과 목표달성을 위해 필요한 단계별 핵심과제를 설정하지 못한 채 주로 당면의 사안별 양적 교류 확대에만 집중해 온 데 있을 것이다. 남북경제교류의 양적 확대가 누적적인 효과를 발생시키고 남북경제관계 발전의 질적 선순환을 만들어 가는 데 기여하기 위해서는 우선 정책수립과 실행의 책임주체인 정부차원에서 남북한의

장기적인 경제통합에 대한 분명한 관점과 방향을 정립하고 이의 실현을 위한 체계적이고 일관된 단계별 과제를 설정할 필요가 있다.

『6·15 남북공동선언』은 2000년 이래 남북경제관계 발전방향의 핵심적 내용을 담고 있고 이 선언이 경제적 영역에서 궁극적으로 지향하는 바는 “민족경제의 균형적 발전”(4항)을 통한 민족경제공동체 구축에 있다. 민족경제공동체 실현의 궁극적 도달점은 남북한 경제의 체제적 통합일 것이다. 남북한은 자본주의와 사회주의라는 이질적 경제체제를 가지고 있으므로 성공적으로 통합에 이르기까지 많은 어려움이 예상된다. 그러나 장기적인 공동번영의 목표와 방향이 명확하게 설정되어지고 이의 실현을 보장해 줄 단계별 과제가 체계적으로 준비되어 추진된다면 남북한의 경제관계가 양적 확대와 함께 질적 심화의 과정을 지속할 수 있고 궁극적으로는 민족경제공동체 실현의 도달점인 남북의 경제통합에 이를 수도 있을 것이다.

나. 남북한 경제통합의 특수성: 체제전환적 경제통합

경제적 측면에서는 체제의 이질성과 경제력·경제규모의 격차 문제 그리고 경제외적 측면에서는 정치체제를 중심으로 하는 국가주권의 문제 등으로 고전적 경제통합이론을 남북한 간의 경제통합에 적용하는 것은 불가능하다.

그러나 이러한 한계가 있음에도 불구하고 남북통합에 대한 다음의 몇 가지 조건들이 전제된다면 남북한 경제통합과정의 단계별 과제를 설정하는데 여전히 중요한 의미를 가질 수 있다.

첫째, 남북통합은 단계적이고 점진적 과정을 통해 추진한다는 것과 둘째, 남북한의 호혜적 경제발전을 위해 양측 모두 민족경제공동체라는 남북한 경제통합체의 구성을 지향하고 있다는 것 그리고 셋째, 북한은 변형된 방식으로라도 시장경제체제의 수용을 확대해 가고 있고 향후 더욱 확대해 나갈 것 등이 그것이다.

이러한 조건이 현실화될 때 고전적 경제통합이론이 남북한 간의 경제통합에 적용되는 것이 불가능한 세 가지 이유는 어느 정도 해소될 수 있다.

체제의 이질성은 통합과정이 진행됨과 동시에 순차적으로 해소될 것이고, 이 과정은 경제통합의 목표이자 조건인 남북 사이의 경제력·경제규모의 격차 역시 점차적으로 해소해 나갈 수 있게 되면서, 결국 이와 같은 경제적 영역에서의 통합성과가 확인되면 북한은 정치적, 체제적 안전을 위해서도 경제통합과정 즉 남북경제관계의 동질화 과정을 비가역적인 것으로 판단하게 되고 궁극적으로는 최소한 남북경제통합의 진전을 저해하지 않는 수준으로 정치체제가 변화할 것이라고 기대할 수 있게 된다.

그렇다면 위에서 제시한 남북경제통합의 전제들은 충족될 수 있을까. 첫째와 둘째 전제조건인 단계적이고 점진적인 남북통합의 추진과 민족경제 공동체라는 남북한 경제통합체 구성에의 지향은 이미 2000년의 6·15 남북공동선언을 통해 확인된 바 있다. 우리는 이미 통일의 과정을 화해·협력 단계, 남북연합 단계, 통일국가 완성 단계로 설정하면서 급진적인 통일 유형을 고려 대상에서 제외하고 점진적·단계적 통일유형을 공식적으로 채택하고 있고 북한도 이점에서는 일치된 통일방안을 가지고 있는데, 이 점은 6·15 남북공동선언 제2항을 통해서 상호 확인되었다. 둘째, 남북한 쌍방 모두는 2000년 6·15 남북공동선언 제4항을 통해 “민족 경제의 균형적 발전”을 위한 민족경제공동체 구축을 지향하고 있음을 확인하였다.

그렇다면 셋째 전제조건인 북한의 시장경제체제 수용은 충족될 수 있을까. 이 문제에 대한 해답의 실마리는 최근 북한의 헌법개정이나 2002년 7·1경제관리개선조치를 통해 짐작해 볼 수 있다. 즉 북한은 소유체제와 가격결정체제를 중심으로 획기적인 변화를 시도해 가고 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 변화를 중심으로 시장경제체제를 점차적으로 수용해 가고 있음도 알 수 있다. 따라서 경제통합이론이 이질적 경제체제를 지닌 남북한의 통합에 적용되기 위해 필요했던 세 가지 전제조건들은 충족되기 시작했고 또한 지속되지 않을 이유를 지금으로서는 찾을 수 없는 것 같다.

따라서 남북한경제의 통합은 북한경제의 체제전환과 남북경제통합이 동시에 진행되는 과정으로 파악할 수 있다. 이런 의미에서 남북한의 경제통합은 ‘체제전환적 경제통합’이라고 할 수 있을 것이다. 남북경제관계가 기

존의 경제체제를 그대로 유지한 채 양적으로 확대하는 데 그치지 않고 상호관계의 질적인 깊이를 더해 간다면 이미 가시화되기 시작한 북한의 체제 전환은 더욱 확대될 것이며, 북한의 체제전환이 진전될수록 남북경제통합 과정은 더욱 가속화되는 상호 이중적 인과관계를 가지는 통합과정이 될 것이기 때문이다.

다. 남북한의 체제전환적 경제통합을 위한 몇 가지 일반적인 과제

남북경제통합은 점진적으로 진행되는 과정일 수밖에 없고 이 과정은 남북 양측의 경제적 호혜성을 증대시켜 궁극적으로는 남북한 경제의 균형적 발전, 선순환을 보장하게 될 남북경제공동체를 형성하는 과정일 것이다. 나아가 통일한국이 동북아 경제중심 국가의 지위를 확보하기 위한 준비과정이기도 할 것이다. 이질적 경제체제를 가진 남북한이 발전적 통합을 이루기 위해서 필요한 몇 가지 과제를 제시해 본다. 다음과 같다.

첫째, 남북한 정부는 현재의 양적인 확대에 집중되고 있는 남북경제관계를 질적인 심화과정으로 전환시키기 위해서는 남북경제관계의 목표실현을 위한 구체적인 계획을 수립하고 공유해야 한다. 즉 남북한 정부는 남북경제공동체 형성의 궁극적 목표인 남북경제통합에 대한 방향과 성격을 공유하고 통합에 대한 중장기적 계획을 수립해야 하며 통합단계별 세부적 이행 과제를 설정해야 한다. 공유된 장기적 목표 아래 단계별 과제가 설정되어 남북경제교류의 공동의 틀로 작용하게 될 때, 현 단계 남북경제교류의 확대는 귀결점을 찾게 되고, 법, 제도, 정책의 차원에서 남북간 질적 수렴이 진전될 수 있다. 더불어 남북경제통합 과정을 장기적으로 계획하고 추진할 인적, 제도적 주체의 구성도 시급한 과제이다.

둘째, 유럽통합의 사례를 면밀히 검토할 필요가 있다. 남북경제통합이 점진적인 “체제전환적 경제통합”이라고 할 때, 경제통합은 목표이고 체제 전환은 이 목표에 대한 수단의 의미를 갖는다. 유럽의 통합과정은 적어도 현재까지는 회원국의 경제이익을 상호 호혜적으로 극대화하기 위해 진행된 경제통합으로서의 성격을 갖고 있고 이 점에서 볼 때 다른 어떤 지역보

다 통합수준이 가장 진전된 사례이다. 특히, 남북경제통합에 대한 급진론자들은 물론 점진론자들조차 남북경제통합의 장애요인으로 남북간 경제체제의 이질성과 경제력 격차 문제를 들고 있는데, 유럽연합의 경우 최근 15개 기존회원국에서 추가된 10개국을 주로 아직 체제전환의 과정에 있고 서구와 경제력 격차가 큰 중·동구 국가들로서 유럽연합의 동구확대과정은 우리에게 시사해 주는 바가 적지 않을 것이다.

셋째, 남북경제통합과 동시에 진행될 경제적 “체제전환”이라는 과제는 북한뿐만 아니라 남한에도 부분적으로 해당되는 것이므로 남한도 이 문제에 대한 적극적인 고민이 필요하다. 남북경제통합이 남한에 의한 북한의 일방적 흡수통합이 아니라면 남한의 경제체제도 기존의 문제점을 개선하여 통일한국의 경제를 지속가능하고 안정적으로 발전시킬 수 있는 보다 성숙된 경제체제로 바뀌어 가야할 과제를 안고 있다. 이 과제는 질적으로 보다 높은 수준을 가진 통합경제체제를 형성해 가기 위해서도 필요하지만 특히 경제통합과정에 대한 통합 상대국인 북한의 동의를 끌어낼 수 있는 명분으로서도 필요하다.

4. 소결

현재의 남북경협이 제도화는 완결된 것은 아니지만 진행형으로서 점차 그 제도화의 수준이 심화될 수 있는 조건을 갖추고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 남북경협의 활성화는 단순히 법제도의 정비와 남북한 당국의 의지만으로 이루어질 수는 없는 것이다. 즉, 남북한 당국의 의지는 남북경협과 관련한 각종 사회간접자본을 구축하고 이와 함께 정치적인 안정을 이룰 때 그 결실을 거둘 수 있다. 그리고 경협을 담당하는 실질적인 주체인 남북한 경협당사자들은 상호간에 경제적 사업파트너로서의 신뢰와 이를 통한 수익성 창출의 구조를 만들어가는 노력을 기울여야 한다.

다시 말해 양측의 정부와 기업간의 유기적인 네트워크의 구축이야말로 진정한 제도적 인프라의 핵심이다. 수도꼭지로부터 흘러나오고 있는 물은 어떤 용기 속에 들어 있는 물과도 화학적으로 동일한 것이다. 그러나 일단

그 물이 어떤 용기 안에 들어가게 되면, 그것은 상이한 방식으로 ‘활용’될 수 있다. 다시 말해서 그것은 시냇물로 전환될 수도 있으며, 엔진에 동력을 공급하는데 사용될 수도 있는 것이다.⁶ 남북한 정부-민간의 관계가 긴밀하게 연계되어 기업을 경협을 통해 수익을 얻고, 정부는 국가발전과 더 나아가서는 상호신뢰의 구축을 다질 수 있는 계기를 마련할 수 있는 것이다. 바로 이러한 부분들이 남북경협 활성화와 한반도경제권 형성 및 경제통합의 단계로 끌어올리는데 있어서 요구되는 필요조건들인 것이다.

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

IV. 물리적 인프라

1. 문제제기

남북한은 분단이후 서로 다른 경제체제하에서 경제발전정책을 시행하여 왔다. 즉 남한은 개방적 대외지향 발전전략을 추진하였고, 북한은 폐쇄적 자립경제 발전전략을 추진함으로써 남북한간에는 중공업과 경공업, 서비스부문 등의 산업구조, 무역구조와 외국자본의 역할 등에 상당한 차이가 있다. 이와 같은 발전전략의 차이는 경제적 인식과 행동에 영향을 미쳐 국민총생산액의 차이, 노동생산성의 차이, 사회간접자본구축의 차이 등과 같은 경제적 격차가 나타났다.

남한과 북한의 사회간접자본에 대한 인식은 상이하다. 남한은 사회간접자본이 직접 생산활동을 수행하지는 않으나 산업경쟁력과 국민복지수준을 좌우하는 국가의 기간산업으로 인식하고 있다. 반면 북한은 사회간접자본

⁶ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War - a Theoretical Analysis*, 김광린 역, 『인간·국가·전쟁: 국제정치이론의 분석』(서울: 소나무, 1988), pp. 120~121.

을 자본주의 국가 또는 그의 지방정권기관이 사회공동의 이익을 위한다는 미명 밑에 독점 자본가를 위해 투자된 자본으로 간주함으로써 매우 부정적 인식을 가지고 있다. 그러나 북한도 사회간접자본에 대한 부정적 인식과는 달리 사회간접자본의 경제적 역할과 중요성을 인정하고 이의 적극적 육성을 강조하고 있다.

여기서는 물적 인프라가 교통·운수, 통신, 전력 등과 같은 사회간접자본과 산업입지를 포함하고 있기 때문에 이것들을 중심으로 물적 인프라 구축실태와 과제를 살펴본다.

2. 남북한 물적 인프라의 현황과 과제

가. 남북한의 교통운수

남한의 교통운수정책의 기본목표는 해양과 대륙이 만나는 지리적 강점을 전략적으로 활용하여 환황해 경제권, 환동해경제권, 환태평양경제권과 연계한 발전을 도모하고 국내적으로는 지방을 적극적으로 육성하여 국토의 균형성과 국가경쟁력을 동시에 제고하는 것이다. 반면 북한은 ‘주체화, 과학화, 현대화된 교통운수를 건설하고 발전’시키는 것으로 ‘수송을 생산에 확고히 앞세우는 것’을 기본으로 하며, 철도수송이 주축으로 도로수송과 해상수송은 보조적 역할을 담당하고 있다.

우선 남북한 철도현황에 대해 살펴보면 남한의 철도망은 경부선, 호남선 등 64개 노선이 북한은 경의선, 원라선 등 약 70여 개의 노선을 구성하고 있다. 남한의 철도시설현황을 살펴보면 경부선과 수도권 전철을 제외하고는 대부분 단선·디젤구간으로서 2002년 현재 복선화율은 32.1%, 전철화율은 21.3%에 불과하다. 이로 말미암아 경부선, 전라선, 영동선, 중앙선 등이 이미 한계용량에 도달하였으며, 2019년경에는 모든 노선이 한계용량에 도달할 전망이다. 반면 북한철도의 전철화율은 80%이상이나 노선의 95%가 단선이며, 철도관련시설은 노후화되어 있다. 그리고 남북한은 철도단절구간의 복원과 중국, 러시아의 철도와 연결하는 과제를 안고 있다.

다음 남북한의 도로운수의 현황과 과제에 대해 살펴보면 현대적 의미의 도로건설은 남한은 1960년대의 경제개발과 함께 본격적으로 시작되었고, 북한은 1964년 6월 개최된 내무성 및 도시경영성의 일군협의회에서 도로 정비 및 관리사업에 대한 지침을 근거로 시작되었으나, 철도가 주 수송수단이었기 때문에 도로건설실적은 매우 미미한 수준에 그치고 있다. 남한은 도로가 수송 분담에서 절대적 위치에 있음에도 불구하고 도로포장율은 2001년 76.7%에 불과하며, 고속도로 및 국도 등 간선도로의 60%가 2차로로 구성되어 교통사고가 발생되어 물류비의 손실을 초래하고 있다. 반면 북한의 도로는 평양을 중심으로 도로망이 구성되어 있으며, 노폭 3.5m 이상의 도로는 전체도로의 30%의 수준에 머물고 있고, 도로포장율은 8% 수준에 불과한 실정이다.

<표 5> 남북철도·도로 연결 합의내용

구 분	합 의 내 용
시설구조	- 경의선·동해선 철도 : 단선 - 경의선도로 : 4차선, -동해선도로 : 2차선
철도·도로접속지점	- 향후 공동측량을 거쳐 실무협의회에서 협의, 결정
철도 분계역	- 남북이 비무장지대 밖의 자기측 구간에 각각 설치
자재 및 장비지원	- 북측구간 철도·도로 연결공사에 필요한 자재와 장비를 공정에 맞추어 적기에 차관방식으로 제공
실무협의회	- 철도·도로 연결실무협의회를 수시로 개최

자료: 통일부, 『주간북한동향 609호』, 2002. 9.

남북한은 단절된 도로를 연결하기 위하기로 합의하고 2000년 9월 철도·도로 연결공사 착공식 후 2003년 경의선과 동해선의 철도와 도로를 연결하였으나, 완전한 개통에는 시간이 소요될 것으로 판단된다. 그리고 남한은 철도·도로를 이용한 원활한 인적·물적 왕래를 위해 CIQ(customs, Immigration, Quarantine)를 동해선은 통일전망대 부근에 설치하였고, 경의선은 도라산 역에 2003년 11월 남북출입사무소를 개소하였다. 남북간

철도·도로가 실질적 의미에서 완전한 연결이 이루어진다면, 남북간 교역에 있어서 장애요인이었던 물류비를 절감하는 것은 물론, 향후 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등과 연계를 통해 한반도가 동북아의 새로운 물류축으로 부상하는데 기여할 것으로 전망된다. 특히 남북한간 철도망의 연결은 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR), 만주횡단철도(TMR), 몽골횡단철도(TMGR)로의 연계수송도 가능해지기 때문에 남북한이 얻을 수 있는 경제적 효과는 매우 높다.

나. 남북한의 항만

남한은 항만을 세계 최고수준으로 개발하여 동북아의 관문으로 육성하기 위한 ‘동북아 물류중심화 전략’을 국가계획으로 채택하여 추진하고 있는데, 이는 세계적 항만과의 경쟁에서 비교우위를 확보하는데 초점이 맞추어져 있다. 반면 북한의 항만정책은 철도운수의 보조적 역할에 머물고 있다.

남한은 현재 28개의 무역항과 23개의 연안항이 있으며, 105개의 국가어항이 있으며, 남한항만의 하역능력은 2002년 4억8650만톤, 선박보유 톤수는 1530G/T이다. 북한은 8개의 무역항과 지방항을 비롯하여 5개의 원양수산지기와 30여개의 어항이 있으며, 북한항만의 하역시설능력은 2000년 현재 3,540만 톤으로 남한의 10% 수준에도 미치지 못하고 있으며, 수출입물동량이 많지 않고 연안운송도 발달되지 않은 실정이다. 북한항만은 갖고 있는 하역장비의 노후화와 전력난, 이에 따른 하역효율성의 저하 등을 감안하면 실제 하역능력은 2,283만톤 정도에 불과하다.

한편 북한의 해상운송이 낙후된 이유는 동·서해안이 분리되어 있어 연안해운에 의한 유기적 운송이 불가능하며, 대내지향적 경제정책으로 무역규모가 작고, 그나마 주 교역대상국이 중국과 러시아 등과는 육상운송이 가능하기 때문이다. 현재 남한은 북한의 제3위의 교역상대국가로서 남북한간에는 부산-나진, 인천-남포간 컨테이너 항로와 금강산관광항로, KEDO 자재운반항로와 부정기항로가 개설되어 있다. 그러나 북한항만은 입항료 등 시설이용료가 비싸 물류비가 많이 들며, 한국선적은 투입할 수 없는 등

여러 가지 제약요인이 있다.

남북한의 항만협력은 통일에 대비한 국가기간 교통망체계 구축이라는 대전제 하에서 남북한간의 사회·경제적 격차 해소 및 국토의 균형성장, 한반도 항만수송체계와 동북아 복합일관 화물수송체계 구축 및 북한지역의 낙후된 항만시설 재정비와 항만물류서비스의 합리화를 도모하여 통일 한국의 국제경쟁력을 제고할 수 있도록 단계적으로 추진되어야 한다. 단기적으로는 북한항만의 기능회복과 항만시설의 개선에 초점을 두어 남북경협을 지원할 수 있도록 한다. 장기적으로는 이어서 남북경협이 성숙기에 접어들면 남북한간 해운항만 간 교류협력을 강화하여 북한항만개발에 본격 착수하도록 한다.

<표 6> 년도별 남북한간 선박운행회수 및 물량
 물량단위: 천톤

구 분		'94 7-12	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003
남한 → 북한	횟수	27	99	101	113	260	731	916	766	798	877
	물량	6.8	281.2	147.8	361.3	396.1	780.6	547.3	402.3	899.2	841.2
북한 → 남한	횟수	70	208	221	244	342	983	1,157	920	1,029	1,145
	물량	131.1	345.8	187.6	249.8	162.2	203.0	155.9	239.3	156.6	207.2
계	횟수	97	307	322	357	602	1,714	2,073	1,686	1,827	2,022
	물량	137.9	627.0	335.5	611.0	558.3	983.6	703.2	641.5	1,055.9	1,048.4

자료: 통일부, 「월간교류협력동향」, 각월호

다. 남북한의 통신인프라

남한은 지식정보사회의 전면화, 안전하고 건강한 지식정보사회건설, IT 신성장 동력창출, 통신시장 경쟁축진과 서비스 고도화에 정책방향을 두고 있다. 반면 북한은 통신이 국민들에게 통신의 편의를 제공한다는 측면보다 '지휘통신'과 '산업통신'으로서의 기능을 강조하는 공적행정수요충족에 목적을 두고 있다. 북한의 통신망은 행정구역, 산업별 연관성, 국가안보, 지리적 여건 등을 고려한 설비관리원칙에 따라 행정망, 산업망, 군사망으로 구분하여 구축하고 있다. 1997년 북한의 시내전화시설은 약 110만 회선으로

인구 100명당 시설수가 4.8회선 정도이며, 시내전화시설은 남한의 1/18 수준, 100명당 시설수로 비교하면 남한의 1/9 수준에 불과한 실정이다.

남북한 간의 통신망은 2003년 말 남북한간의 합의에 의해 업무연락 및 회담지원용으로 이용하기 위해 직접 연결된 33회선과 제3국을 경유하여 간접 연결된 31회선 등 총 64회선이 연결되어 있다. 남북한간 통신협력은 경험의 진척정도에 따라서 직접통신망 연결을 연결하고, 장기적으로는 남북한 상호간 체계적 통신망의 구축으로 북한주민이 보편적 서비스의 제공 받을 수 있도록 하는 것이다.

<표 7> 남북한간 통신망 연결현황

구분	용도	구간	회선수	연결시기
직접연결	남북적십자간 직통전화	서울~평양	2	1971. 9. 22
	남북조절위원회	남북조절위원장간	1	1972. 7. 4
	남북회담지원용	서울~평양	18	1972. 8. 26
	남북경제회담용	서울~평양	1	1984.12. 21
	판문점공동경비구역내 남북직통전화	남북적십자회담연락사무소간	2	1971. 9. 22
		남북연락사무소간	2	1992. 5. 18
	남북한 관제통신망	대구~평양관제소(판문점경유)	2	1997.11. 19
		대구~평양관제소(위성통신)	1	1998. 2. 17
	남북군당국간직통전화 (철도·도로연결공사용)	경의선 철도·도로 연결공사 상황실간	2	2002. 9. 24
동해선 철도·도로 연결공사 상황실간		2	2003.12. 5	
소 계			33	
간접연결	KEDO 경수로 사업용	한국~일본KDDI~인텔셋~평양~신포	8	1997. 8. 4
			2	2000. 7. 26
			6	2001. 5. 23
	금강산관광지원용	한국~일본IDC~인텔셋~평양~개성	6	1998.11. 17
			2	1999. 5. 18
		2	2003. 9. 19	
	평양실내종합체육관 시설관리용	한국~일본IDC~인텔셋~평양	3	2000.11. 21
개성 현대중기관리사무소용	한국~일본IDC~인텔셋~평양~개성	2	2003.12. 15	
소 계			31	
합 계			64	

자료: 통일부, 『통일백서 2004』, p. 183.

라. 남북한의 전력산업

남한의 발전설비 용량은 5,380만kW, 북한은 777만kW로 남한이 북한의 약 7배 수준이다. 그리고 발전량은 남한이 3,065억kWh, 북한은 190억 kWh로 남한이 북한보다 16배 이상을 발전하고 있다. 남북한의 발전소 가동률은 남한은 50% 내외의 가동률을 유지하고 있으나, 북한은 홍수, 가뭄 등 거듭되는 자연재해, 석탄난 등으로 인해 발전소의 가동률은 1990년대 초반 30%대에서 1990년대 중반이후부터는 20%대로 하락하였다. 한편 북한이 심각한 전력난을 겪고 있는 원인은 공급측면에서 화력발전의 경우는 석탄생산량의 감소와 탄질의 저하 때문이며, 수력발전의 경우는 수자원의 한계와 기존발전설비들의 노후화로 발전능력이 떨어지고 있기 때문이다. 그리고 수요면에서는 석유공급 감소로 인한 전력의존의 심화, 송배전시설 노후 및 에너지 관리기술 낙후로 인한 전력손실의 증대 등이 전력사정을 더욱 악화시키고 있다.

남북한의 전력협력은 단기적으로는 북한의 전력난 해소에, 중·장기적으로는 발전설비의 확충을 통한 남북한전력체계의 단일화에 중점을 두고 추진되어야 한다.

3. 남북한 산업구조의 현황과 재편방안

가. 남북한의 산업구조

남한경제는 본격적 경제개발이 진행된 이후 1990년대 중반까지 고도성장을 구가하여 전통적 농업경제구조가 선진국 형 산업구조로 바뀌었다. 현재 남한경제가 안고 있는 구조상의 문제는 구조적 양극화와 성장잠재력의 하락, 후발개도국의 추격 등의 문제가 있다. 반면 북한경제는 중공업우선 정책의 경제발전의 전략에 따라 기계, 금속공업 등의 공업부문의 비중이 높고, 농업도 자력갱생의 원칙에 따라 항시 20%이상의 수준을 유지하고 있다. 북한경제는 1950년대와 60년대의 성장기, 1970년대의 경제정체기, 1980년대의 침체기를 거친 뒤 1990년대 들어서는 매년 마이너스의 경제성

장을 기록하면서 경제위기에 직면하였으나 외부세계의 지원으로 정(+)의 성장률을 달성하고 있다. 즉 남한은 제조업쇠퇴와 산업공동화, 동북아지역에서 산업구조의 변화와 이에 따른 경제선진화의 추진 등과 같은 구조적 전환기에 있다. 한편 북한은 1990년대의 경제위기를 경험한 뒤 경제의 개혁과 개방이 불가피하다는 것을 인식하게 되면서 2002년 7월 경제관리개선조치를 단행하였다.

<표 8> 남북한 산업의 상호의존성의 형태

구 분	상호보완적 산업	상호경쟁적 산업
화학물 및 관련제품	- 유기 화학물 - 의약품 및 약제제품 - 정유 및 향유, 화장품 - 플라스틱(원료형태)	- 무기화학물 - 비료
재료별 제조제품	- 가죽, 가죽제품, 손질모피 - 고무제품 - 코르크 및 나무제품 - 섬유사, 직물, 직물제품 등 - 종이, 판지 및 펄프 - 비금속광물 - 철 및 강	- 비철금속
기계 및 운수장비	- 원동기기 및 설비 - 특수산업용기계 - 산업용 일반기계 및 장비 - 사무용기계 및 자동자료처리장치 - 기타의 전기기계장치 및 부속품 - 도로주행차량	- 금속공작용기계 - 통신, 녹음, 재생기기 - 기타 수송장비
기타 제조제품	- 핸드백	- 조립식 건축물 - 의복제품 및 의복부속품 - 신발 - 기타 잡제품
계	18	10

나. 남북한의 산업구조 재편방향

이와 같은 남북한의 사회경제적 변화는 경제활동에 영향을 미칠 수밖에 없고 산업구조에도 영향을 미친다. 남북한의 28개의 산업에 대하여 수출비교우위를 측정하고, 이 값을 이용하여 남북한의 상관관계를 확인한 결과 상호보완관계에 있는 산업은 유기화합물 등 18개 산업이며, 이들 산업은 산업의 발달정도에 따라 조립산업과 부품산업, 또는 원청산업과 하청산업으로 육성하도록 구조조정을 하여야 한다. 그리고 상호 경쟁적 산업은 무기화합물 등 10개 산업이며, 이들 산업은 산업의 비교우위, 자원획득의 용이성, 노동수급 등을 감안하여 산업특화를 할 수 있도록 정책적 판단이 고려되어야 한다.

4. 소결

사회간접자본구축은 생산활동의 증가로 인해 새로운 인프라 개발수요에 대응하는 것과 산업구조의 변화에 따른 인프라수요에 대비하는 것으로 대별되어야 한다. 생산활동의 증가는 사람과 물자에 대한 이동성의 증가로 이어지고 현재 철도중심의 수송체계는 도로중심의 수송체제로 변화할 것이며, 이러한 변화는 도로신설과 도로망의 확충이 주요과제가 될 것이다. 그리고 자력갱생의 경제구조 때문에 개발이 미진했던 항만과 공항 등 국제물류관련 교통시설에 대한 개발수요도 증대가 예상되며, 이들에 대한 시설 확충이 필수적이다. 또한 경제활동의 증대는 국내외의 통신수요의 증가가 예견되며 통신망의 확충도 필요하다. 아울러 에너지 특히 전력사용이 증가할 것으로 예상되며 에너지공급을 확충하기 위한 인프라의 개발이 주요 과제로 제기될 것이다.

한편 북한의 개혁·개방은 현재 중공업중심의 산업구조가 경공업 및 서비스업 등 다양한 산업구조로 변화해갈 경우 에너지공급구조의 변화를 초래할 것이다. 즉 석탄의 비중은 감소하고 석유 및 천연가스의 비중은 증대될 것으로 예상된다. 이처럼 에너지 공급구조의 변화는 에너지공급을 위한

시설투자-석유와 천연가스를 이용한 화력발전소의 건설, 석유 및 천연가스의 수입, 저장, 운송, 유통시설건설-의 증가를 가져올 것이다.

끝으로 북한산업입지개발 방향은 기존의 산업단지를 활용하면서 동시에 경제적 효율성도 함께 고려되어야 한다. 왜냐하면 북한의 산업입지선정은 경제적 효율성은 무시되고 정치·군사적 요인에 의해서 결정된 경우가 허다하였기 때문이다. 그리고 산업입지의 선정과 개발과정에서 수반되는 통일준비 과정 및 통일이후의 비용을 최소화 하는 방향에서 추진되어야 한다. 산업단지를 개발하는 방법은 공동산업단지를 개발하거나 아니면 북한이 지정한 경제특구에 남한기업이 진출하는 경우이다. 한편 물적 인프라를 구축하기 위해 필요한 자금은 개발방법에 따라서 비용이 차이가 날 수 있다. 물적 인프라의 구축을 위한 자금은 국제기구, 국제금융기구, 공적개발 원조를 통한 수혜성자금과 민간의 직접투자를 통한 호혜성 자금이 있다. 이러한 자금을 조달하기 위해서는 북한은 경제회생을 위한 국제협력을 이끌어내기 위해서는 핵 의혹을 해결하고, 대외관계 특히 미국과 일본과의 관계를 개선하기 위한 개혁과 개방에 박차를 가하여야 할 것이다.

V. 재정·금융적 인프라

1. 문제제기

본 연구는 현 단계 재정·금융 인프라 구축의 필요성과 그 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 이와 관련된 기존의 연구는 통일비용 연구, 특히 통일비용의 재원조달 차원에서 논의되어 왔다. 하지만 현 시점에서의 재정·금융 인프라 구축은 북한 및 남북경협의 최근 변화와 관련하여 논의되어야 할 것이다. 이러한 접근방법의 변화는 통일의 전망이 북한 붕괴에 따른 흡수통일에서 화해협력에 기반 한 점진적 통일로 전환됨에 따라, 통일비용이 '상수'가 아닌 '변수'로 바뀌었기 때문이다. 즉 북한경제 회생과 남북경협의

진척도 등에 의해 통일비용의 규모가 달라지는데 기인한다. 이런 관점에서 볼 때, 현 시점에서 요구되는 것은 주어진 상황에서의 비용 산출과 그에 따른 재원조달에 대한 연구가 아니라 향후 통일비용을 줄일 수 있는 북한 경제체제의 전환과 남북경협 방법 등에 대한 연구이다. 이런 연장선상에서 재정·금융 인프라 구축을 논의해야 하며, 그러한 논의의 출발을 최근 북한경제 및 남북경협의 변화에서 구하고자 한다.

2. 통일비용 추정 및 조달방안

가. 통일비용 추정

통일의 편익이 장기간에 걸쳐 나타나고 또한 비경제적 편익이 큰 비중을 차지하여 계량화가 어렵기 때문에, 본 연구에서의 통일비용은 편익의 실현에 앞서 통일과 동시에 한국이 가지는 부담이라는 측면에서의 통일비용으로 한정하기로 한다.

통일비용의 추계방법은 현실적 목적에 비추어 포괄적 통일비용의 개념보다는 통일의 편익이나 계량화하기 어려운 역사적, 사회적, 제도적 비용을 제외한 직접적이고 경제적인 비용을 중심으로 통일비용을 추정하고 있는 바, 대체로 다음의 두 가지 방법에 의해 추정이 이루어지고 있다.

첫째, 항목별 누계방법으로 통일에 수반되는 직접적 경제적 비용의 항목을 열거하고 각 항목에서 소요되는 비용을 추계해 이들을 합산한다. 통일비용의 구성항목은 독일의 통일비용 추계 선례를 따라 구성된다. 둘째, 경제모델에 의한 추정으로, 북한의 경제 혹은 소득수준이 남한의 일정 비율에 해당하는 수준에 이를 때까지 소요되는 투자소요액을 ①투자-성장간의 관계를 중심으로 한 케인지안 모델의 설정을 통해 추정하는 방법, ②CGE (Computable General Equilibrium)모델을 이용하여 투자소요액을 추정으로 나누어 볼 수 있다.

추계된 통일비용의 크기는 연구자에 따라 큰 편차를 보이고 있으며 대체로 통일 이후 10년간에 걸쳐 적게는 2,000억 달러에서 최고 1조 8,600억

달러에 이르고 있어 9배가 넘는 차이를 보이고 있다. 비용 규모의 이러한 차이는 통일비용을 정의하는 방식의 차이와 통일시기의 차이 그리고 통일비용을 투자지원액으로 보는 경우 소득격차 해소의 수준의 차이 등 가정의 차이에 기인하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 통일비용 추정은 다음의 문제점을 가지고 있는데, 첫째, 과다추정의 요인은 통일비용에 민간투자를 포함하기 때문이고, 둘째, 통일비용을 추정한 모든 연구자들이 분석의 토대로 삼고 있는 북한의 국민소득 추정치가 사실상 과대평가되었을 가능성이 크다는 점이다.

나. 통일비용의 조달방안

정부의 재정으로 부담되는 통일비용만을 통일비용이라 정의한다면, 위기관리비용과 경제사업비 중 사회간접자본의 투자비용만을 포함하는 통일비용에 대한 정부의 재원조달방안이 문제가 된다. 정부의 재원조달방안의 방법은 대체로 다음의 5 가지 방안이 제시되고 있다: ①남한의 조세부담률 증가 ②국공채발행 ③국제시장에서 채권발행 ④외국자본의 유치 ⑤북한 지역 국영기업의 민영화에 따른 수입. 그런데 북한지역 국영기업의 민영화에 따른 수입은 통일기반 조성단계의 조달방안이 아니므로, 여기서는 ①국내 재정 및 금융부문의 조달과 ②외국자본 유치로 축약한다.

3. 남한의 대북 재정·금융 지원방안

가. 남한의 재정금융 협력

남한정부의 대북지원은 ‘통일환경조성비용’이라고 할 수 있는 남북협력기금을 통해 이루어지고 있다. 남한의 대북지원은 국제사회의 대북지원 중에서 가장 큰 비중을 차지할 정도로 확대되어 왔으며, 이러한 남한의 대북지원이 북한경제에 미치는 영향을 보면 다음과 같다.

첫째, 남한은 북한에 거래성 교역과 금강산관광을 통해 2000년 1.97억 달러, 2001년 1.48억 달러, 2002년 2.19억 달러, 2003년 1.83억 달러를 공급

해왔다. 향후 금강산관광이 다시 활기를 되찾을 경우 물자교역 이상의 외환수입원으로 기능하면서 북한의 외환수입을 증가시키게 될 것이다.

둘째, 대북지원 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 식량지원 관련 통계를 보면, 남한은 1999~2003년 기간 동안 식량차관 4,070억원, 비료무상지원 3,714억원으로 합계 7,784억원을 지원했다. 이는 연평균 1,556.8억원으로 남한주민 1인당 부담액은 연평균 3,288원 수준이다. 이러한 대북지원이 2000년 이후 대북 전체 비료지원의 약 1/2, 식량지원의 약 1/3을 차지하면서 북한주민들의 식량배급을 2001년 도시주민 1인당 197g/일에서 2003년 319g/일로 2년간 62% 향상시키는 데 큰 기여를 하고 있다.

셋째, 남한이 총공사비의 70%를 감당하고 있는 경수로사업이 2003년 12월 이후 작업중단 상태에 있으나 1,000MWe급의 경수로 2기가 완성되어 가동될 경우(80% 가동율을 가정할 경우), 이는 약 140억kwh의 전력을 공급하게 된다. 이는 2003년도 북한 전력생산량의 196억kwh의 약 71.4%에 해당하는 물량으로서 북한 전력문제를 해소하는 데 크게 기여할 것으로 전망된다. 한편 완공을 눈앞에 두고 있는 남북 철도 및 도로 연결의 경제적·사회적 파급효과도 매우 크리라 예상된다. 남북간 교역에서의 물류비 절감뿐만 아니라, 개성공단 개발과 금강산관광 활성화 및 설악산과의 연계 관광을 촉진시킬 것으로 전망된다. 더 나아가 향후 시베리아 및 중국횡단 철도 등과 연계를 통해 한반도가 동북아의 새로운 물류 축으로 부상하는데 기여할 것으로 전망된다.

한편 남한정부의 금융부문 협력을 보면, 최근 이중과세 방지, 투자보장 합의서 체결, 청산결제 도입 등 실물부문의 남북경협 추진에 따른 금융부문 협력에 대한 제도적 장치를 마련하는 데 주력하고 있다. 더욱이 향후 개성공단 개발을 계기로 남북한 간에 물자교류, 특히 자본을 동반한 협력 사업이 크게 증대될 것인 바, 이의 안정적 확대추진을 위해 합리적인 재정 및 금융부문의 인프라 구축방안이 제시되어야 할 것이다.

나. 북한의 개혁과제

최근까지의 북한의 재정 및 금융부문의 현황 및 이 분야의 남북협력 현황을 종합해볼 때, 향후 북한의 경제회생 및 발전을 위해 요구되는 것은 금융부문의 개혁으로 집약될 수 있다. 그 이유를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 인플레이션의 해소이다. 북한은 7·1조치 이후 심각한 인플레이션을 겪고 있다. 현 단계 북한의 인플레이션의 원인은 주로 공급부족과 화폐증발에 기인한다. 물론 이들 중 공급부족이 가장 큰 원인이 된다. 북한에서 주된 화폐유통시스템은 “은행 ⇒ 기업소 ⇒ 개인 ⇒ 상업기관 ⇒ 은행”이 된다. 그런데 이러한 유통시스템이 제대로 작동하기 위해서는 화폐를 흡수할만한 충분한 상품이 공급되어야 한다. 그러나 공급이 부족한 상황에서는 초과수요가 발생하고 이는 인플레이션압력으로 누적된다. 특히 북한은 1990년대 이후 경제난이 심화되면서 계획경제의 축소와 시장경제의 확대를 낳게 되었다. 그 결과 화폐유통시스템은 국가의 상업기관 대신 농민시장으로 흘러들어가게 되면서 은행으로 환류되지 않고 있다. 그 결과 화폐는 민간부문에서 누적되고 있으며, 더욱이 7·1조치 이후 화폐공급량이 급격히 늘면서 심각한 인플레이션 압력에 놓여있다. 이를 해소하기 위해서는 공급확대가 근본적인 처방이 되겠으나, 이는 단기간 내에 기대할 수 없는 상황이므로 금융기능을 통해 해결하는 것이 필요하다.

둘째, 재정난의 해소이다. 북한은 경제위기 이후 재정부족으로 어려움을 겪고 있다. 물론 기본적인 원인은 생산량 감소에 따른 세수감소에 있다. 실제 북한의 가동률이 1990년대 이래 20~30% 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 세수 확보를 위하여 화폐 증발, 세금인상, 국내부채, 해외부채 등의 방안을 강구할 수 있으나 세금인상이나 해외부채의 활용은 현실적으로 불가능하고 화폐증발은 인플레이션을 야기하므로 국내부채를 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 북한은 예산적자를 타개하기 위해 2003년 이래적으로 ‘인민생활공채’를 발행하였다. 그러나 인플레이션 상황에서 주민들의 자발적 구매나 기업소를 대상으로 한 강제구매를 기대할 수는 없는 상황이다. 따라서 북한의 재정부족 문제를 해결하기 위해서는 금융개혁을

통한 사저긴용기능의 도입이 시급하다.

셋째, 자본동원 문제의 해결이다. 현재 북한은 “빈곤의 함정”에 빠져 있다. 그러나 이러한 문제를 해결할 외부자본은 거의 없다. 반면 북한은 민간부문에 상당한 자본이 유통되고 있음에도 불구하고 이러한 내부자본을 활용할 수 있는 금융메커니즘을 갖추지 못하고 있어서 자본이 부족한 상황이다. 북한 내부의 자본이 경제회복을 위해 충분한 자본을 공급하지 못한다 할지라도 내부자본을 통한 생산증가는 외부로의 자본누수를 발생하지 않으므로 누적적인 경제성장효과를 발생시킨다. 이러한 이유에서 국내자본을 활용할 수 있는 내부저축 기능의 극대화과 이를 활용하기 위한 금융분야 개혁은 시급한 과제라 하겠다.

넷째, 기업관리의 효율성 제고이다. 북한은 7·1조치에서 기업의 경제관리의 효율성을 증가시키기 위해 독립채산제 강화와 인센티브제를 강화하는 방안들을 제시하고 있다. 그러나 사회주의 국가들의 기업이 가지는 근본적인 한계는 기업의 운영자나 재정을 공급하는 자가 모두 국가라는 점이다. 그 결과 기업이 경영에 실패해도 국가가 다시 재정을 공급하므로 효율성을 개선하도록 기업에 대한 압력을 행사하는 기능이 제한적이다. 또한 효율성이 부족한 기업이나 경영자를 퇴출시키고 생산성이 높은 기업에게 더 많은 보상을 제공하는 기능이 없다. 이러한 이유로 북한이 경제위기를 극복하고 투자에 대한 효율성을 높이기 위해서는 기업에 대한 선별기능과 경영효율성을 통제하는 기능을 활용할 수 있도록 조속한 금융개혁이 요구되는 실정이다.

4. 외자유치 및 국제금융 지원 방안

가. 북미관계 개선 단계에서의 국제기구의 지원: 기술적 지원

남북한 당국 및 민간차원의 안정적 경협통로가 유지되고, 북한 핵문제의 해결 과정에서 미국의 대북경제제재 조치가 점진적으로 해제되며, 북한이 경제체제의 합리적인 구조조정 단계에 진입하게 되면 국제금융기구의 자

금제공 및 관리 하에 기술지원(technical assistance)을 추진할 수 있도록 국제협력 체제를 구축하고, 북한이 제반 요건을 충족시킬 수 있도록 협력·지원하도록 한다.

대북 기술지원의 구체적 내용으로는 북한의 국제금융기구 가입을 위한 조건 충족 및 북한경제의 개혁·개방 여건 조성을 위한 다음과 같은 사업을 포함하도록 한다: ①경제관련 조사·분석사업 및 개혁프로그램 관련 자문, ②새로운 경제체제에 적응하기 위한 경제인력 교육프로그램 제공, ③경제개발 프로젝트 개발·시행을 위한 학술연구 및 교환프로그램 지원, ④거시경제·통화·재정부문의 정책입안 및 관리능력 향상을 위한 지원, ⑤금융관련 법규 제정 및 국제금융기구 제도관련 정보제공 및 자문, ⑥국제시장 참여를 위한 마케팅 및 무역 제도 교육 및 인력 훈련 프로그램 제공.

나. 국제금융기구 가입 지원

북한이 국제통화기금에 가입하게 되면 북한의 모든 거시 및 미시 경제통계를 IMF에 제공해야 하며, 세계은행에도 정기적으로 북한의 사회보장제도·교육·건강 등 사회지표를 제공해야 함은 물론, 외채통계도 국제기준에 맞게 제출해야 한다. 국제금융기구에 북한이 가입한다 하더라도 본격적인 자금지원을 받기 위해서는 IMF·세계은행과 합의하여 거시경제 전반을 포함한 구조조정 프로그램을 실시해야 하며, 이와 같은 가입조건을 준수하겠다는 의사를 이들 국제금융기구에 공식적으로 전달해야 할 의무가 있다.

그런데 북한의 IMF와 세계은행 가입은 경제체제의 변화와 구조조정 프로그램의 시행 등 현재의 북한으로서 수용하기 어려운 요건을 충족시켜야 가능할 것으로 판단되는 바, 정부는 우선적으로 북한의 아시아개발은행(ADB) 가입에 중점을 두고 지원하는 것이 바람직하다. 이를 위해 정부는 미국과 일본에 대해 북한의 변화를 촉진하기 위한 가장 유효한 수단중의 하나가 국제금융기구 가입 지원임을 설득시키고, 북한이 ADB의 양허성 자금 수혜국이 될 수 있도록 회원국과의 협의과정에서 주도적 역할을 모색하도록 한다. 또 북한의 ADB 가입이후에는 IMF와 세계은행에 가입 요건

충족을 위한 북한 경제통계 작성 및 경제구조 조정 프로그램 시행 등과 관련 남북협력 체제를 구축하고 관련 회원국에 대해 북한의 특수한 상황을 인식하고, '선 가입 후 요건 충족'의 접근방식을 인정해 주도록 외교적 노력을 기울인다.

다. 국제금융기구의 양허성 자금 활용

북한이 본격적인 경제개혁·개방을 추진하는 경우, 한국은 대북투자 환경조성 및 남북관계 개선을 위한 정부차원의 대북투자 및 경험지원 효율성을 극대화함으로써 국내외 민간자본의 참여를 최대한 유도하고, 다양한 재원조달 방안을 강구함으로써 국민경제의 부담을 최소화 하는 것이 바람직하다. 이 경우 한국경제의 제한된 여력을 감안할 때, 국제금융기구와의 협력 체제를 구축하는 것이 우리경제의 부담을 줄이는 방안이 될 것이다. 국제금융기구와 관련하여 북한은 1997년 2월 아시아개발은행 가입을 정식으로 신청했으며, 1997년 9월에는 IMF 조사단이, 1998년 2월에는 세계은행 대표가 북한을 방문하였고, UN개발계획(UNDP)과 북한관리의 교육훈련 문제를 협의하는 등 국제금융기구와의 협조에 전향적인 태도를 보이고 있으나, 자체적 노력에 의한 국제금융기구로부터의 재원조달은 기대하기 어려운 상황이다.

또한 남한기업을 포함한 국제민간부문의 대북 직접투자가 필요한데 세계은행·IMF·아시아개발은행 등 국제금융기구의 이니셔티브는 국제민간자본의 북한유입을 위한 선행 필수조건이므로 이들 국제기구에 대한 북한의 접근 및 가입을 지원하도록 한다. 북한이 국제금융기구에 가입하는 경우, 북한이 일정한 요건을 갖춘 회원국으로서 일반자금 지원 보다 금리조건과 상환기간이 유리한 양허성(concessional) 자금 지원을 받을 수 있도록 국제금융기구 및 주요 관련국에 대한 외교적 노력을 경주함과 동시에 북한이 양허성 자금 지원 대상국의 조건을 갖추 수 있도록 지원·협력해야 할 것이다.

라. 국제금융기구를 통한 북한외채 탕감추진

국제금융기구와의 협력 체제를 구축하고 기존의 제도를 활용함으로써 북한경제의 외채부담 경감 및 외자유치 장애요인 제거를 통해 북한경제의 개혁·개방 과정에서 외자유치 촉진과 남한경제의 부담 감소를 도모해야할 필요성이 있다. 북한의 총 외채규모는 약 130억 달러 수준으로 평가되며, 이는 GDP의 80%, 연간 수출입총액의 800%를 상회하는 수준인 바, 북한 경제 상황으로 미루어 보아 자체적 상환능력이 없으며, 이는 북한경제 개발에 필수적인 외자유치 및 차관도입에 결정적인 장애요인으로 작용하고 있다. 정부는 중(重)채무국에 대한 국제금융기구의 외채탕감 제도와 양허성 자금을 활용하여 북한의 외채 부담을 덜고, 북한경제 재건을 위한 재원 조달을 원활하게 할 수 있는 환경을 조성하는 것이 바람직하다.

5. 소 결

지금까지의 남한의 대북지원의 가시적인 효과는 무엇보다 북한의 식량 생산 및 주민들의 굶주림을 해결하는 데 투입되고 있는데 이는 북한주민들의 대남 적대감완화와 상호의존도 제고를 통해 한반도의 긴장완화에 기여해오고 있다. 또한 중장기적으로 북한핵문제로 인해 중단된 상태이지만 경수로가 완공된다면, 북한 전력공급의 약 70% 정도를 감당하게 됨으로써 전력난에 허덕이는 북한경제의 회복과 발전에 결정적인 역할을 하리라 기대된다.

하지만 대북지원에 관련된 정부의 남북협력기금 지출은 매년 30% 이상씩 증가하였고, 2003년도 1.87조원으로서 2003년도 국방비 방위비 18.3조원의 10% 정도를 차지할 정도로 증가하고 있는 상황이다. 향후 개성공단을 비롯한 남북경협이 활성화되고 북한핵문제가 해결되면서 경수로가 정상적으로 건설된다면 남북협력기금의 지출은 더욱 확대될 것으로 전망된다.

그럼에도 불구하고 2004년도 남북협력기금의 지출계획은 축소되었다. 그 이유는 2003년 12월 1일 경수로사업의 일시중단 발효에 따라 경수로사

업에 투입되는 관련 국채발행이 줄었으며, 국회에서 정부출연금을 삭감했기 때문이다. 이러한 기금수입의 감소는 북한핵문제가 주된 요인으로 작용하고 있는데, 이처럼 남북협력기금의 규모는 주변 환경과 대북정책, 그리고 국민정서 등에 따라 큰 영향을 받아왔다.

이러한 상황에서 중요한 과제는 첫째, 현 시점에서 대북지원의 의미와 성과에 대한 구체적인 분석이 필요하다. 대북지원이 현재 어느 정도 북한 경제에 영향을 미치고 있으며 그것의 한계는 무엇인가를 분석하는 것은, 향후 대북정책의 방향을 조정하는 데 매우 중요한 과정이기도 하다. 이를 토대로 대북지원의 타당성 여부가 재검토될 수 있으며, 적정수준의 남북협력기금이 추정될 수 있다.

둘째, 북한경제의 현 상황과 남북경협이 북한경제에 대한 효과를 보다 구체적으로 분석해야 하겠지만, “단기적으로” 과거의 통일비용연구에서처럼 막대한 자본을 한꺼번에 투자하는 방안은 비현실적일 수 있다. 그것은 지금까지의 대북지원의 규모와 효과를 비교해보았을 때, - 향후에도 북한의 붕괴를 가정하지 않고 점진적 개선을 도모한다면 - 기존의 남북협력기금을 잘 활용한다면 충분한 효과를 거둘 수 있다고 판단되기 때문이다. 오히려 요구되는 것은 북한경제회생을 위해 필요한 부문을 선별하고 이에 대한 투자프로그램을 마련하는 것이다. 이런 관점에서 일차적으로 요구되는 것은 식량과 전력지원이며, 이를 통해 북한 스스로가 회생할 수 있도록 경제개혁을 지원하는 데 주력해야 한다. 물론 여타 부문의 지원이 요구되겠지만 그것은 북한의 개혁개방의 진전도와 조응하여 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 향후 북한의 경제개혁을 통해 효율적인 생산체제가 어느 정도 구축된다면, “장기적으로” 보다 많은 자본이 요구될 것이다. 이에 대한 재정 지원은 중장기적으로 통일세의 신설, 국공채발행, 남북경협에서 수익을 얻는 사업자로부터의 통일기금 출연 등을 통해 마련되어야 할 것이다. 통일세의 신설은 조세부담률의 증가를 낳는데, 현 단계 다른 국가들의 조세부담률과 남한 내부의 경제사정, 그리고 향후 국방비의 감소 등을 감안하면,

GNP의 3~4% 정도를 이를 위한 재원으로 사용할 수 있는 것으로 예상할 수 있다. 다음으로 국제발행을 통한 재원조달 방안은, 기존 국제발행을 통한 경수로계정의 조달 경험을 토대로 현실적인 재원조달 방안을 마련할 수 있다.

넷째, 북한의 금융개혁을 지원하는 방안으로 북한의 금융부문 전문가 양성 프로그램의 개발 및 교육, 남한 금융기관의 북한 진출 등을 고려해야 한다. 북한의 금융개혁은 중국의 경우처럼 가장 어려운 개혁과정일 수 있다. 중국은 국유기업의 개혁이 지체되면서 이와 연계된 금융개혁 또한 지체되고 있는 상황이다. 하지만 북한의 경우는 중국과 달리 대규모 외자유치를 일정 기간 동안 기대할 수 없는 상황이라면, 남한의 적극적인 지원이 필요하다.

한편 통일에 대비한 재정·금융적 인프라 구축 방안으로서 빼놓을 수 없는 것이 북한에 우호적인 국제환경 조성과 구체적이며 단계적인 지원 방안의 마련이다. 북한경제의 취약한 구조로 미루어 볼 때, 당분간 이윤동기에 의한 국제민간 자본의 대북 진출은 어려울 것으로 판단된다. 따라서 민간자본의 북한진출과 북한의 국제사회 진출을 위한 당면과제는 국제금융기관의 활용일 것으로 사료된다. 일단 북한 핵문제 해결과정에서는 국제금융기관과의 협력을 통한 대북 기술적 지원이 바람직하다. 기술적 지원에는 북한경제의 효율적인 개혁개방을 위한 통계 및 각종 지표 파악 및 작성 등의 기술적 내용과 북한 인력에 대한 시장경제 교육 등 인적자원 육성 방안이 포함되며, 이를 위한 재정적 부담은 남한경제가 충분히 감당할 수 있는 규모일 것으로 판단된다.

핵문제가 해결의 실마리를 찾고 북한의 개혁개방 의지가 분명해 지는 시점에서는 북한의 국제금융기구 가입 지원이 필요하다. 북한이 국제금융기구의 각종 지원 프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 회원국의 자격이 필요하기 때문이다. 그러나 북한이 국제금융기구 회원국으로서 각종 지원프로그램의 수혜자가 되기 위해서는 오랜 시간이 소요되므로, 국제금융기구 가입 지원과 동시에 비회원국으로서 수혜 가능한 기술적 지원 및 양허성 자

금 활용을 적극 추진할 필요가 있다. 또한 북한이 국제금융기구의 회원국이 된 이후에도 본격적인 국제금융기구의 활용을 위해서는 매우 치밀한 사전 준비가 필요하므로 이에 대한 대비차원의 지원도 요긴하다.

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

VI. 결 론

경제 분야 통일인프라 구축 및 개선 방안을 각 부문별로, 그리고 단기와 중장기로 나누어 그 골자만 정리하면 <표 9>와 같다. 다만 여기서 단기관향후 1년 정도의 기간을 가리킨다. 중장기는 향후 그 이상의 기간을 가리킨다. 경우에 따라서는 10년, 20년까지의 기간도 함축하고 있다.

그런데 이 보고서에서 고찰하고 있는 4가지 경제분야 통일인프라는 밀접한 연관성을 지닌다. 하드웨어와 소프트웨어는 사물의 기본적인 구성요소이다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제도를 떠올린다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 연관성이 도출된다. 그런데 자본주의 경제는 화폐화 된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 실제로 현실세계에서 재정 금융적인 인프라가 전제되지 않고는 물리적 인프라는 성립하기 힘들다. 하

지만 가장 기본적인 것은 인적 인프라이다. 주체의 문제가 전제되지 않고서는 아무 것도 실현할 수 없다.

이러한 극히 초보적인 연관성을 도식화하면 <그림 1>과 같다. 즉 인적 인프라가 가장 높은 우선순위를 부여받는다. 그 다음이 재정·금융적 인프라이다. 이 두 가지의 전제 하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다.

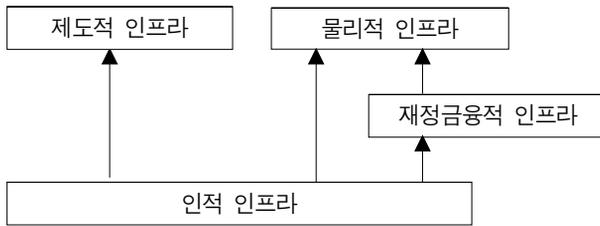
<표 9> 경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안

구 분	단 기	중 장 기
인적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> - 통일교육 프로그램 개선 - 정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비·주관 기관 지정 및 책임 소재 명확화 - 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성 	<ul style="list-style-type: none"> - 통일교육 기관 확충 - 정부 차원의 통일대비인력 양성 추진 조직 신설 및 확대 - 민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 확대, 발전
제도적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> - 남북교류협력 관련 제도의 정비, 보완 - 남북교류협력법 등 남한의 현행 법령의 개선 - 남북간 4대 합의서의 구체화 및 보완 - 개성공단 관련 법규의 보완 	<ul style="list-style-type: none"> - 점진적인 남북경제통합 관련 제도의 구축 - 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장 등을 목표로 한 제도 구축 - 생산요소 및 생산제품의 자유로운 이동 보장을 위한 제도 마련 - 남북간 제도의 단일화: 무역, 산업기술, 물류, 금융, 노동, 조세 및 재정
물리적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> - 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 개시 - 산업 및 금융 차원의 남북협력 개시 - 북한의 SOC 개발 개시 	<ul style="list-style-type: none"> - 남북간 수송, 통신, 에너지망 연결 확대 - 북한의 SOC 확충 - 산업 및 금융 차원의 남북협력 확대 - 남북한 산업구조 조정 및 산업재 배치
재정 금융적 인프라	<ul style="list-style-type: none"> - 남북협력기금의 적정규모 산출 - 남북협력기금 운용의 효율성 제고 및 기금 조성기반의 확충 - 국제금융기구의 대북 기술적 지원 관련 협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한의 금융개혁 지원 - 남한에서의 통일세의 신설, 통일 국공채 발행, 통일기금 조성 - 북한의 국제금융기구 가입 지원

따라서 경제분야 통일인프라의 구축 및 개선을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다. 앞에서 인적 인프라 구축 및 개선을 위한 단계적 과제로 ①통일교육 프로그램 개선, ②정부 차원의 통일대

비인력⁷ 양성 체계 정비, ③민간 차원의 통일교육 및 전문인력 양성기구 협의체 구성을 제시했지만 이 보고서에서 강조하고 싶은 것은 ②정부 차원의 통일대비인력 양성 체계 정비이다.

<그림 1> 경제분야 통일인프라 4개 부문의 연관성



주: 극히 단순화시킨 것임에 유의

왜 그러한가? 곰곰이 따져보면 남한 사회는 현재 통일준비라는 측면에서 다소 혼란에 빠져 있다. 통일의 개념, 통일의 방식 측면에서 그러한테 이는 특히 남한 정부가 여실히 보여주고 있다.

1990년대 초 사회주의권의 붕괴를 계기로 통일에 대한 관심이 높아졌다. 그런데 당시 통일은 곧 급진적인 통일, 흡수통일로 인식되었다. 그러나 북한의 내구력은 기대 이상이었고 더욱이 김대중 정부 시절에 화해협력정책이 추진되면서 흡수통일 논의는 자취를 감추었다. 통일의 방식도 급진적인 것보다는 점진적인 것에 대한 논의가 보다 더 힘을 얻었다.

그러면서 통일 대비 노력은 길을 잃고 말았다. 일부는 잠수했다. 특히 통일에 대한 인적 차원의 대비 노력은 현저히 약화되었다. 통일 인력 양성은 체계적이라기보다는 산발적으로, 때로는 자연발생적으로 이루어지는 차원에 머물렀다.

이제 다소 비현실적이지만, 만일 어느 날 갑자기 통일이 이루어진다고 가정하자. 그런데 통일과정에 대응할 정책 수립 및 집행 인력이 턱없이 모

⁷ 여기서 말하는 통일대비인력은 매우 포괄적인 개념이다. 앞서서도 밝혔듯이 현재의 통일관련 인력은, 특히 경제분야의 그것은 통일대비인력이라기보다는 남북교류협력 인력에 가깝다.

자란다고 하자. 그래서 통일과정에 엄청난 혼란이 발생한다고 하자. 과연 누가 이 사태에 책임을 질 것인가. 통일부인가, NSC인가, 국정원인가, 청와대인가?

현재의 정부조직 체계상 포괄적으로 통일대비 인력 양성의 책임을 지고 있는 곳은 어디인가. 그다지 명확하지 않다. 남북교류 협력과 관련해 단기적으로 제기되는 각종 현안에 대해서는 상대적이기는 하나, 책임소재가 명확한 편이다. 하지만 중장기적 과제라 할 수 있는 통일대비인력 양성은 그렇지 못하다.

통일부가 과연 그러한 책임을 지고 있는 곳이라고 단정적으로 말할 수 있을까? 통일부는 그에 상응하는 책임과 함께 권한을 부여받고 있는가? 일반 인력도 그러하겠지만 경제분야의 인력과 관련해서는 No라고 할 수밖에 없다. 기본적으로 통일부가 인적 경제분야 통일인프라를 구축하는 데는 명백한 한계가 있다. 그렇다고 해서 각 개별 경제부처가 스스로 그러한 인프라를 구축하는 것은 더욱 한계가 있다.

그래서 통일부를 포함한 개별 부처 이상의 차원에서 책임을 지고 추진할 수밖에 없다. 기본 주체는 대통령 직속 혹은 총리 직속의 별도 조직이 될 수밖에 없다. 여기서도 별도 조직을 만드는 것이 부담스러울 수 있다. 그러하다면 기존의 어느 조직이든 관련 조직에 통일대비 인력 양성의 책임을 부여하는 방안이 검토될 수 있다. 그렇게 해서 그 조직이 기존의 통일부, 경제부처 등이 나뉘대도 쌓아 놓은, 그러나 여기저기 흩어져 있는 통일인프라를 취합, 조정하면서 정비, 보완하는 것이 급선무일 것이다.

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

토 론

사회: 이영선(연세대학교 교수)

발표: '남북경협 발전을 위한 법·제도적 후속조치:

4대 남북경협합의서를 중심으로」

제성호(서울국제법연구원 상임연구위원)

「경제분야 통일인프라 구축 및 개선 방안」

양문수(경남대학교 극동문제연구소 연구위원)

토론: 박환일(경희대학교 교수), 권영경(통일교육원 교수)

박원일(경희대)

4대 경협합의서를 중심으로 발표한 제 교수의 발표는 국가조직, 국가보안법 문제가 현안이 되고 있는 이 때에 남북관계발전기본법을 다루고 있어 주목할 만하다. 4대 경협합의서의 실시에 있어서는 어떠한 후속조치가 필요한가가 중요하며 발생이익에 대해서 이중과세를 회피하는 문제, 청산결제와 일반결제 과정에서 야기되는 분쟁에 대해서도 생각할 필요가 있다.

현재 남북경협을 가로막고 있는 것은 WMD(대량살상무기), 북한의 핵문제라고 생각하며, 북한 핵문제가 해결이 되면 남북경협도 급진전될 수 있다. 또한 개성공단에 진출한 남한기업의 수지타산과 같은 경제적 사정도 중요한 요인이 될 것이다. 그 동안 경협합의서 같은 남북간의 합의들이 남북관계의 돌파구가 되고, 안정화 요소로 작용하여 제도화 단계에 진입하였다고 생각한다. 법·제도의 후속조치를 단계적으로 마련할 필요가 있다. 북한 핵문제가 해결되기 전·후의 상황이 판이하게 다를 것으로 생각하는데, 북핵문제가 극적으로 타결될 것을 전제한 시나리오 경영이 필요할 듯하다.

남북경협을 촉진할 수 있는 다른 요인의 접근도 필요하다. 대북투자가 왕성히 이루어지려면 자금유입이 원활히 이루어져야 한다. 북한이 개발모델로서 중국식을 참고할 수 있고 우리 나라 개발연대의 경제개발 방식도 참고할 만한데, 법제 면에서는 어떻게 접근하는 것이 좋은지 생각해야 한다. 북한에 학습기회를 제공한다면, 개방·개혁뿐만 아니라 체제전환에 있어서 법제적인 면에서 우리가 어떠한 아이디어를 제시할 수 있는지 여쭙고 싶다. 개성공단, 금강산관광지구처럼 남한기업이 주도하는 자유경제무역지대가 있지만, 북한이 대외수출을 많이 할 수 있도록 종합상사시스템도 참고할 수 있도록 한다면, 전자상거래 모델에도 협조할 의지가 있다고 생각한다.

끝으로, 남한 법·제도 개선을 모색할 수 있다. 남북한이 FTA의 당

사자로서 중국, 일본과 어떻게 협상할 것인가 뿐만 아니라 경제공동체로 발전시킬 수 있을 것인가의 문제이다. 교역이 생겼을 때 비교 우위가 있는 산업과 교역물품, 서비스를 조정할 필요가 있다. 또한 개성공단에 진출한 기업에 대해서도 기업동산이나 매출채권을 이용한 담보제도 개발이 필요하다고 생각한다. 남한기업이 북한지역에 투자할 때 전략물자가 일부 포함된다. 우리는 미국이 전략물자를 통제하고 있기 때문에 북한 측이 임의로 이용할 수 없게 하겠다고 약속한 것으로 알고 있다. 북한에 반출된 고가의 동산, 장비가 모니터링 될 수 있다는 것은 전자등기등록의 가능성을 내포한다. 전자등기등록이 가능하다면 담보권 설정이라든가 물건변동이 갖춰져 있기 때문에 기술적으로도 주목을 받고 있다. 유비쿼터스와 같은 전자태그를 이용하면 기술적으로 해결이 가능하다.

권영경(통일교육원)

통일인프라 구축과정이 중요한 이유는 남북 경제력이 벌어지고 있는 상황에서 통일을 거부하는 남한 청소년들의 인식이 걱정되는 상황이다. 정부에서 많은 아이디어를 요구하는 분야이다. 정부의 통일인프라 구축에 대한 고민이 적었다고 보여진다. 지난 15년간 남북경제과제를 보면 의존도가 어느 정도 확장되어 가는 관계에 있다. 상호의존성이 질적으로 결합단계를 향해 나아가고 있다. 가장 중요한 부분인 경제통합 경로에 대한 시나리오 전제가 없이 연구된 것으로 보여진다.

제3장 제도적 인프라 부분을 빼놓고는 현 단계에 필요한 개선방안 내지 당위론적인 내용만을 제시하였다는 생각이 든다. 논문에서는 아이디어를 제시해 주어야 하며, 단계별로 전략적 차원에서 인프라를 구축해 나가야 할 것이다.

지금 난항을 겪고 있는 것은 북한의 과거 사회주의권과의 청산결재 방식의 관념에 의해 남한이 사소한 것까지 책임지고 다 해주어야 된다

는 차원으로 접근하는 것이다. 앞으로 어떻게 합의가 될지 모르겠지만, 교류협력이 양적으로 증대해가는 단계에서는 어떤 방식으로든 전환이 되어야 한다.

경제통합에서 단일시장을 시나리오로 상정해 놓고 볼 때, 남북경제관계의 결합도가 높아진다면 단일화폐에 의한 단일결제방식으로 바뀌어야 한다.

우리가 인프라라고 했을 때는 주관적 조건과 객관적 조건이 있다. 주관적 조건에서 경제주체라는 것은 중요한 부분이며, 이에 대해 연구한 부분에 주목할 만하다. 현재 우리의 경제인프라가 어느 정도 축적이 되고 있고, 문제는 무엇인지에 대해 초점을 맞추어야 한다. 나아가 북한 경제인력 양성부분에 대한 구체적 방안이 제시되어야 한다.

지금 개성공업시범단지에 북쪽 인력 2,500명 정도가 고용될 것이다. 인력들에 대한 기술교육부터 시작되어야 하는데, 경제상호의존관계가 확장되어가면서 이런 부분들이 확장되어야 할 것이다. 북쪽에 자본주의 시장경제를 운용할 수 있는 전문인력 프로그램들이 가동되어야 한다. 그러나 독자적인 통일교육 및 전문인력 양성기구협의체를 대통령 산하 기구에 만들자는 제안은 없었으면 한다. 전문인력을 양성하는 전문프로그램은 정부차원에서는 전무하다. 기존 민간부문에서 이루어지는 것을 정부와 네트워크하는 것이 더 현실적이다.

한편, 제 박사의 연구를 토대로 많은 아이디어가 제시될 수 있다고 생각한다. 제도적 수요에 기본을 두면서도 어떤 식으로 적절하게 공급을 해 주어야 하는지를 생각해야 한다. 질문은 남북교류협력에 대한 기본법을 제안하고 계신데, 기존의 남북교류협력법과의 관계를 어떻게 보고 제안한 것인지에 대한 것이다.

우리는 북한을 지역경제공동체와 연계시키는 노력을 해야 한다. 경제통합은 남북경제공동체를 만들자고 하는 것인데, 세계화 추세 속에서 북한을 지역경제공동체와 어떻게 연계시킬 수 있는지에 대한 대안이 나와야 한다. 물적 인프라 부문도 논의되어야 한다. 철도부문처럼 동아시아

아와 경제공동체를 만들어 나간다고 했을 때, 어떤 방식으로 추구해 나가야 할지에 대한 논의가 이루어져야 한다. 북한의 낙후된 철도 등 현실적인 안들이 제시되어야 한다. 재정금융 인프라 부분도 논의되어야 한다. 자원문제에서 우리가 무엇을 할 것인가에 대한 문제만 제시하고 있는데, 우리의 목표가 한민족 경제공동체라고 한다면 북한이 스스로 조달해야 할 부분도 있고, 국제사회의 역할도 있다. 현재 북한이 개도국 입장에서 사용할 수 있는 국제금융자본은 많다고 본다.

현재 이질적인 경제권이 연계성을 넘어서 상호의존도가 심화되어 가는 단계에 왔으나 남북한이 미시적이고 기술적인 문제에 부딪히고 있다. 앞으로 경제부분 인프라에 대한 수요가 폭발할 것이며, 수요에 대해 어떤 식으로 공급해 나갈 것인가 하는 전략적 접근이 필요하다.

이영선(연세대)

통일을 이끌어 가는 데 있어서 정부의 역할이 주도적이어야 하는데, 어떤 조직으로 거버넌스 해나가야 할지, 폭넓은 행정체제, 행정인프라는 어떻게 구상이 되어야 할지 생각해야 한다.

제성호(서울국제법연구원)

FTA 문제라든가 동북아 경제공동체를 구상하는 데 있어 북한을 참여하도록 유도하는 것이 필요하다. 세계화에 편입이 되면서 민주경제공동체를 발전시키는 노력이 필요하다. 그러기 위해서는 북한의 의지가 있어야 하고, 국제적인 기준을 충족시켜야 한다. 각종 경제지표 등을 외부사회에 공개하고, 신뢰성 투명성을 충분히 확보, 철저히 실행해야 한다. 옷돈이나 뒷돈거래, 정보 교환, 비관세 장벽, 경제관련 규제 등이 충족되어야 한다.

남과 북이 FTA 체결하는 것이 면제될 수 있다. 북한이 남측에서 오

는 상품에 대해서 면제되는가를 보면 법규는 존재한다. 실제로 그 부분이 이행이 되고 있는지 조사해야 한다. 금융상의 지원제도, 기업동산 매출채권에 대한 담보제도의 활용방안은 좋은 생각이다.

바세나르체제와 관련하여 우리가 미국의 의사를 무시하고 갈 경우 남북경제관계는 발전할 수 있지만, 우리의 대미수출은 당장 통제가 되고 피해가 올 것이므로 한·미간에 긴밀한 협의가 필요하다. 한·미간의 공동 로드맵이 필요하며, 단계적인 로드맵을 만들어 대응해 나가야 한다.

법적인 순차와 관련하여 우리 주도하에 남북경제관계를 이끌어 나가야 하고, 북한의 유능한 경제인력을 교육시키고 협의도 하며, 우리의 경제개발 경험을 교류해야 한다. 북한에 대해 법적인 접근이 필요하다.

남북교류협력법과 국가보안법은 입법의 목적이 다르고 규율의 대상도 다르다. 현재는 이것이 서로 상충되지 않는다고 보고 있다.

양문수(경남대)

단·중장기를 시간적으로 구분하면, 단기부분은 남북교류협력단계에 해당되고, 중장기적으로는 초보적인 통합에서부터 통합이 심화되는 단계로 묶어 볼 수 있다.

인적 인프라가 ‘어느 정도 축적되었고, 문제는 무엇인가’에 대해서 절반정도는 대답하려고 노력하였다.

정부부분과 관련해서 경제부분의 통일인프라와 관련된 부분을 수치적으로 따져 본다면, 순수 경제부처에서 통일관련 인프라는 100명도 안 된다. 민간부분에서는 전문인력이라고 할 수 있는 인력은 100~200명 정도이다. 경제 전문인력들을 어떠한 형태로든지 순환(rotation)시켜주어야 한다.

현재 남북경제협력단계에서는 어떻게 할 것인가? 통일이라든지 경험이라 했을 때 그것만 존재하는 것은 아니다. 정책의 주체가 대한민국이

라고 한다면, 통일관련 정책, 남북경협관련 정책은 정부가 펼 수 있는 정책의 하나이며, 남북경협정책은 비용(cost)을 수반한다.

남북교류관계가 일종의 이해관계로 될 측면이 크다. 이런 부분들을 누가 조정할 것인가? 통일부와 비통일부를 아우르는 조직에 책임을 주었으면 좋겠다. 위원회 같은 곳에서 장기적인 과제를 맡아 정리해 주는 것이 필요하다고 본다.

통일지향 교육 패러다임 정립과 추진 방안

고 성 호*

(통일교육원 교수)

I. 서론

- 소련의 붕괴와 국제적 냉전체제의 해체 등 세기적 전환기를 거치면서 우리의 통일환경은 급격히 변해왔다. 일례로, 1990년을 전후해 소련이 붕괴되고 동유럽 국가들이 체제전환을 단행하면서 우리는 소련 및 중국과 수교를 하는 등 국제적 지위가 획기적으로 향상된 반면 ‘사회주의 형제국’을 상실한 북한은 정치적·경제적 곤경에 직면하였다. 이런 상황에서 북한의 변화는 선택의 문제가 아니라 필연의 문제로 다가왔다.
- 통일환경의 급격한 변화는 한편으로는 우리에게 우호적 통일환경을 가져온 것이 사실이다. 세기적 전환기에도 변화를 거부해오던 북한은 1991년 나선경제무역지구를 설정, 개방을 시도하기 시작하여, 1998년에는 금강산 관광을 허용하였고, 2002년에는 금강산관광지구, 신의주행정특구, 개성공업지구를 순차적으로 지정하는 등 부분적이거나 개방을 적극 시도해오고 있다. 또한 1998년 소유권, 수익성, 원가 등 자본주의 개념을 개정헌법에 반영하면서, 개혁조치의 법적 기반을 마련하였고, 2002년에는 경제관리개선조치를 통해 부분적이거나 배급제를 폐지하고 기업경영의 자율성을 제고하였으며, 2003년에는 시장을 공식적으로 인정하는 등 개혁적 조치도 내놓고 있다.

이런 북한의 변화는 남북간 교류협력의 증대에도 긍정적 영향을 끼쳤다. 2003년 착공된 개성공단은 남한 기업의 입주를 목전에 두고 있으며, 투자 보호, 이중과세 방지, 상사분쟁중재, 그리고 청산결제 등 4개부분의 경협합의서도 발효되었다. 남북간 철도·도로의 연결도 목전에 두고 있다. 이런 제도적 장치가 마련되면서, 1987년 시작된 남북간 교역은 2003년에 이르면 7억2천만 달러에 달한다. 사회문화적 교류도 활성화되고 있다. 이벤트성 행사라는 비판을 받고 있기는 하지만 이산가족도 8차례의 상봉행사를

통해 상봉 8,051명, 생사확인 18,939명, 서신교환 679명이 이루어졌다. 물론 이런 교류협력이 남북간 관계 개선의 측면에서 미흡한 점이 있지만, 과거에 비하면 괄목할 만한 성취라고 할 수 있다.

- 국제적으로 그리고 남북간 관계 차원에서 급격히 변하고 있는 통일 환경은 다른 한편으로 볼 때 우리 내부의 통일역량 결집에 부정적 결과물을 가져오고 있음을 부인하기 힘들 것이다. 이른바 ‘퍼주기’ 논쟁을 일례로 들 수 있다. 한편에서는 북한에 대한 지원을 늘려나가야 한다고 보는 반면, 다른 한편에서는 대북지원이 무용하며 오히려 북한의 입지만 강화해줄 뿐이라는 주장을 한다. 북한의 변화와 관련해서도, 일부에서는 북한에서 부분적이거나 변화가 시작되었으며 이런 부분적 변화가 누적되고 확산되면 결국 근본적 변화가 필연적이라고 주장한다. 반면 일부에서는 북한의 변화를 부정하며, 표면적으로 보이는 변화는 생존전략의 차원이기 때문에 사회가 안정되면 과거로 회귀할 것이라는 전망을 하면서 남한과의 군사적 긴장 유지 및 대남적 화전략은 결코 포기할 수 없는 영역이라고 주장한다. 이러한 상반된 주장은 한미관계를 보는 관점에도 반영되어 있다. 일부에서는 주한미군이 철수되어야 하며 ‘외세와의 공조’를 포기하고 ‘민족공조’를 실현시킴으로써 자주적으로 통일을 해야 한다고 주장하는 반면, 다른 일부에서는 북한은 신뢰할 수 없을 뿐 아니라 강력한 군사력을 보유하고 있기 때문에 주한미군은 여전히 기능적이며 미국과의 공조는 유지·강화되어야 한다고 주장한다.

이와 같이 통일환경의 급격한 변화는 한편으로는 우호적 상황을 조성해 주고 있는 반면, 다른 한편으로는 이른바 ‘남남갈등’을 유발하면서 우리의 통일역량을 약화시키고 있다고 할 수 있다. 건전한 토론의 장을 벗어난 남남갈등은 그 자체로 소모적일 뿐 아니라, 일관된 통일정책을 추진하는 데 걸림돌로 작용할 것으로 여겨진다. 결국 통일문제에 대한 국민적 합의를

도출하고 이를 바탕으로 일관된 통일정책을 추진하기 위해서는 통일문제에 대한 인식의 공감대가 형성되어야 하다. 이를 위해 통일환경의 변화에 부합하는 통일교육 패러다임을 정립하고 구현할 필요성이 대두된다.¹

○ 물론 통일문제에 대한 다양한 견해의 제시 및 토론은 유익한 논쟁이 될 수 있다. 사실 그 동안 성장한 시민사회의 역동성, 사회의 규모와 다양성의 증가, 그리고 참여욕구의 증진 등은 통일문제에서도 예외가 아니다. 문제는 최소한도의 합의된 통일관이 존재하지 않음으로써 건설적 토론이나 참여가 이루어지기보다는 서로 갈등을 빚는 것이다. 시민참여라고 하여 무분별한 참여를 의미하는 것은 아니며, 통일문제에 관한 한 더욱 그렇다. 통일문제에 참여하는 시민은 최소한도의 기초 지식을 갖추어야 하며 이를 바탕으로 토론하고 행동할 수 있는 초보적 지식을 갖추기 위해서는 통일교육이 필요하다. 이런 맥락에서 건전한 안보관, 객관적 북한관, 그리고 생산적인 시민의식을 바탕으로 바람직한 통일관을 형성할 필요가 있으며, 이 연구에서는 통일지향교육 패러다임을 정립하고 실천할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

○ 여기서 통일지향교육이라 함은 크게 두 개의 의미를 내포하고 있다. 첫째는 평화적 통일을 달성하는 데 필요한 가치와 자질을 함양하고 실천할 수 있는 능력을 배양하는 교육적 노력이다. 일부에서 제기하고 있는 평화교육이나 민주시민교육 혹은 평화공존 교육은 그 자체로서 통일교육이 될 수는 없다. 다만 그 내용과 방법이 통일과 관련되어 있을 수는 있다. 통일지향교육의 두번째 의미는 시간적 한계를 의미하는바 통일이 이루어질 때까지의 교육이다. 따라서 통일이후를 대비하는 교육은 이 연구의 범위를 벗어난다. 이런 점을 염두에 두고,

¹ 박영규·김수암, 『종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사』, 통일연구원 협동연구총서 03-08 참조.

통일지향교육과 통일대비교육을 개념적으로 구분할 필요성이 없는 경우 통일교육과 통일지향교육은 상호교환적으로 사용되고 있음을 밝혀둔다.

- 이 연구의 핵심 목적은 신패러다임을 정립하고 그 실천방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해, 기존 유사통일교육 패러다임(반공안보교육과 통일안보교육)을 검토하고 1990년대 초반 이후 진행된 통일교육 패러다임을 검토한다. 또한 해외에서 진행되고 있는 민주시민교육 등 정치교육을 통일교육과 관련하여 검토한다. 이에 바탕을 두고 새로운 패러다임을 제시하고 이의 실천방안을 다각도로 모색해보게 될 것이다.

모든 학문이 그렇듯이, 통일관련 패러다임도 그 성격이 누적적이라는 점에서, 이 연구에 제시된 내용도 독창적이라고만은 할 수 없다. 이미 통일관련 새로운 패러다임에 대한 논의가 꾸준히 진행되어 왔으며, 이 연구도 그 연장선에 있다고 할 수 있다. 한 가지 지적할 점이 있다면, 이 연구에서 제시하는 패러다임은 반공안보교육 및 통일안보교육과 비교되었다는 점에서 그리고 통일교육시기 제시된 통일교육의 패러다임 논의를 검토·종합했다는 점에서 ‘신’패러다임이라고 할 수 있다.

II. 기존 통일지향 교육 패러다임 검토

통일지향교육 패러다임은 한반도가 분단된 1945년부터 지금까지 시대별로 크게 3단계를 거치며 발달해왔다. 제1단계는 분단에서 1980년대 중반까지의 반공안보교육기, 제2단계는 1980년대 중반에서 1990년대 초반까지의 통일안보교육기, 그리고 제3단계는 1990년대 초 이후의 통일교육기라고 할 수 있다. 이들 각 단계의 통일지향교육 패러다임은 국내외적 통일

환경과 남북간 역학관계, 그리고 국민의식의 변화에 기초하여 그 성격과 내용을 달리해왔다.

1. 통일교육 패러다임의 변화

가. 반공안보교육 패러다임(1945~1987): 냉전, 관주도형

한반도가 남북으로 분단되고 첨예한 이데올로기 논쟁과 6·25를 경험하면서, 국가의 안전보장과 통일을 달성하기 위한 국민의식 결집의 필요성이 절박하게 제기되었고, 이에 부응하기 위한 방안의 하나로 국민들을 대상으로 통일교육을 실시하기 시작하였는바, 1980년대 중반까지는 반공안보를 핵심 내용으로 하였다.

제1차 교육과정기(1954~1963)에 도덕교육의 일환으로 반공안보교육을 추진하면서 통일교육이 제도화되기 시작하였으며, 제2차 교육과정(1963~1973)에서 ‘도의교육과’와 ‘반공교육’을 병합하여 ‘반공·도덕’이라는 독립 과목을 설치하면서 통일지향교육이 하나의 독립된 주제로 부상하기 시작했다.²

통일교육이 보다 체계화되기 시작한 것은 「국토통일원」이 정부 부서의 하나로 설치(1969)되고 그 산하에 「통일연수소」(현 통일교육원)를 발족시키면서라고 할 수 있다. 당시 국토통일원은 “통일열망을 배경으로 제기된 다양한 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 체계적이고 종합적인 통일정책을 수립·추진할 수 있는 제도적 틀”로서 설치되었으나, 점차 교육홍보 기능이 강화되면서, 이를 전담할 통일연수소를 발족시켰다.³ 당시 정부는 평화통일3대원칙에 대한 이해증진, 통일안보관 정립, 그리고 반공교육을 통한 국민들의 사상무장에 교육 목표를 두면서, 「통일안보교육의 집중강화계획」

² 황병덕, 『통일교육 개선 방안 연구』, 통일연구원 연구보고서 97-15, 1997; 이우영 외 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』, 민족통일연구원·한국교육개발원, KDI 주관 97년 국가정책개발사업 연구보고서.

³ 통일부, 『통일부 30년사: 평화·화해·협력의 발자취, 1969-1999』 (서울: 통일부), p. 381.

(1976)과 「국민정신교육 강화방안의 시행계획」(1976) 등 종합적인 통일교육을 실시하였다.

반공안보 교육 중심의 통일교육은 목표와 내용이 조금씩 변하기는 하였지만, 1980년대 중반까지 지속되었다. 1970년대 후반에는 대한민국의 민족사적 정통성, 반공정신과 국가 안보의식 고취, 이념적 우월성 등 통일주도 세력의 기반 구축에 통일교육의 일차적 목표를 두었으며, 1980년대 초반에는 통일정책 홍보, 평화통일에 대한 공감대 형성, 북한의 적화통일전략에 대한 이해, 체제 우월성에 대한 신념과 대북 자신감 등을 교육 목표로 설정하였다.

정부 수립 이후 1980년대 중반까지 지속된 반공안보 교육은 다음과 같은 특징을 보여주고 있다. 먼저 교육 목표 및 내용 면에서 볼 때, 이데올로기 중심의 교육을 중심으로 하였으며, 통일보다는 반공안보에 역점을 두었다. 북한에 대해서도 객관적 인식보다 체제의 허구성과 호전성을 부각시킴으로써, 대결의식과 대북 적개심을 키우는 맹목적 비판에 치중하였다. 통일의 당위성에 대한 교육적 관심은 시대별로 약간씩 차이를 보이고 있다. 구체적으로, 이승만 정부에서는 국권과 실지회복이라는 차원에서 접근하는 ‘맹목적 통일관’을 주입시키는 것이 주된 관심이 된 반면, 박정희 정부에서는 ‘선건설 후통일’ 전략에 따라 통일보다는 수세적 반공안보에 관한 내용이 주된 관심사로 부상하였다. 전두환 정부에서는 대북 자신감에 기반하여 북한 실상에 대한 소개가 보다 구체적으로 이루어지기 시작하였으며, 대한민국 주도의 통일정책에 대한 정당성 확보에 주력하는 등 보다 공세적 입장을 취하였다. 그러함에도 불구하고, 통일교육의 주된 관심은 여전히 반공안보를 기반으로 하는 한계를 보여주었다. 이런 면에서 볼 때, 진정한 의미에서의 통일교육이라기보다는 반공안보교육이라고 할 수 있다.

나. 통일안보교육 패러다임(1987~1991)

1980년대 후반 소련이 개혁개방 정책을 추진하고 국제적 냉전이 완화되는 등 국제정세가 급격히 변하였다. 또한 북한도 누적된 체제 모순이 드러나

면서 경제성장이 둔화되고 남북간 경제력 차이가 뚜렷이 드러나게 되었다. 이런 통일환경의 변화는 국민들에게 체제에 대한 자신감을 불어넣어 주었고, 이에 따라 기존의 반공 이데올로기 교육이 효과적인 통일교육이 될 수 없다는 공감대가 형성되었다. 이에 따라 반공일변도의 통일교육이 지양되고, 통일과 화해를 강조하면서 체제 안전에 대한 관심 증대를 병행하는 통일안보교육으로 방향을 전환하게 되었다.⁴ 보다 구체적으로, 통일안보교육은 기존의 반공일변도의 교육이 지양된 반면, 자유·민주·평화 통일관의 범국민적 확산, 자유사회 이념과 우리 체제의 우월성에 대한 신념고취, 국론통합과 통일주도 역량의 세력화, 남북대화의 진전에 따라 이에 대처할 수 있는 국민의 정신자세 확립, 우리 통일정책에 대한 국민적 합의기반 확충 등을 주요 교육목표로 설정하였다.

학교에서의 통일교육도 제5차교육과정(1987~1991)을 수립하면서, 반공생활 영역의 내용에 공산체제 및 현실에 대한 합리적 비판과 자유민주주의 체제의 우월성, 민주시민정신 고취 등의 내용을 보강하였다.⁵ 이는 학생들로 하여금 통일에 대한 열망과 긍정적 태도를 형성하도록 하는 한편, 우리의 생존을 위협하는 요소에 대한 경계심을 갖추도록 하자는 것이었으며, 결국 한편으로는 안보의 대상이며 다른 한편으로는 통일의 대상이라는 균형적 북한관을 배양하는 데 어느 정도 이바지했을 것으로 보인다.

통일안보교육 시기는 ‘북한 바로알기’ 운동이 활발히 전개되었던 시기이기도 하다. ‘북한 바로알기 운동’은 통일논의의 다양화를 가져오는 데 기여하기는 하였지만, 정규교육이라기보다는 일부 진보적 지식인과 학생들 사이에서 사회운동적 차원에서 전개되었으며, 일부 편향된 시각을 배제하지 못함으로써 그 한계가 노출되었다.

통일·안보교육은 과거의 일방적 반공·안보 교육의 문제를 극복하는

⁴ 통일교육원, 『통일교육원 30년사: 통일교육의 발자취, 1972~2002』 (서울: 통일교육원, 2002), p. 27.

⁵ 황병덕, 『통일교육 개선 방안 연구』, 이우영 등 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』, 민족통일연구원·한국교육개발원, KDI 주관 97년 국가정책개발사업 연구보고서.

데 기여했다는 점에서 진일보한 교육이며, 진정한 의미에서의 통일교육단계로 넘어가는 과도기적 교육이라고 볼 수 있다. 그러나 대학의 필수교양 과목이었던 「국민윤리」 교과목이 폐지되고, 고등학교의 「윤리」 과목도 시간이 축소되는 등 학교통일교육의 제도적 기반이 약화되었다.⁶ 또한 통일 교육이 수세적 입장에서 통일문제를 다루었다는 점, 그리고 여전히 정부 독점의 교육이었다는 점에서 한계가 있었다.

다. 통일교육 패러다임

1990년대에는 통일환경이 급격하게 변화하였다. 1991년 소련이 붕괴되고, 동유럽 국가들의 체제전환이 도미노 현상처럼 퍼져나가면서 국제적 차원의 냉전질서는 해체되었으며, 전후 분단되었던 독일이 통일을 성취하였다. 한반도 상황도 비록 휴전체제에 종식을 가져오지는 못했으나, ‘지각변동’을 겪게 되었다. 남한은 냉전질서 하에서 적대적 관계를 가져오던 중국과 1991년, 소련과 1992년 각각 수교를 맺었으며, 1992년에는 북한과 더불어 UN에 가입하였다. 반면 북한은 그 동안 누적된 체제 모순과 사회주의권의 해체로 말미암아 ‘총체적 위기’에 봉착하였으며, 체제 안전에 부심하지 않을 수 없게 되었으며, 결과적으로 남북간 체제의 우열과 관련된 논의는 더 이상 필요 없게 되었다. 남북한 당국자도 「남북기본합의서」를 체결하는 등 냉전의 문제를 극복하기 위해 노력했다. 이제 통일문제는 구호 차원의 문제라기보다는 실현의 문제로 다가왔으며, 여기에 그 동안 성장한 시민사회의 역량은 통일논의의 다양화를 가져왔다.

정부는 제6차교육과정(1992~) 개정을 통해 소극적 분단극복의 차원을 넘어 적극적으로 통일을 모색함과 더불어 통일 이후 민족공동체의 삶에도 대비해야 한다는 시각에 토대를 두고, 통일과 화해, 북한에 대한 객관적 이해 등을 지향하는 교육으로 대체되었다.⁷ 사회통일교육에 있어서도 1992

⁶ 황병덕, 『통일교육 개선 방안 연구』, p. 44.

⁷ 황병덕, 『통일교육 개선 방안 연구』, pp. 44~45; 이우영 외 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』, p. 12

년 통일교육원에서 「통일교육 기본방향」을 개발하여, 통일논의의 기본전제, 분단현실의 이해, 통일여건 인식, 통일정책, 그리고 통일준비 등 5개의 중심 영역으로 구분 강의하였다. 1999년부터는 「통일교육 기본지침서」를 발간하여, 통일의 필요성, 북한 사회의 변화 이해, 한반도 냉전구조 해체 노력, 대북포용정책과 남북관계 등을 그 중점 내용으로 가르치도록 지도하고 있다.

통일교육 시기는 이제까지 수세적·방어적 차원에서 이루어지던 교육이 보다 공세적·적극적 차원으로 전환된 특징을 가지고 있다. 청소년층의 낮은 통일문제 관심도를 극복하기 위해 통일의 당위성에 대한 내용이 강조되었다. 북한에 대한 이해도 체제적·제도적 접근 못지않게 주민의 생활과 가치관, 북한의 역사인식 등 사회문화적 접근을 가미하였으며, 이해방법도 반공·안보보다는 ‘객관적 이해’에 초점을 맞추었다.

이러한 공통점에도 불구하고, 시대별로 상이한 내용을 강의하였다. 김영삼 정부에서는 북한의 붕괴 및 급격한 통일에 대비한 ‘통일대비교육’에 초점을 맞추었다. 체제통합, 과거청산방안 등 통일이 가져올 문제점에 대한 대응력을 강화하는 데 주안점을 두었으며, 교육의 대상도 일반 국민보다는 교사와 공무원 등 전문직·행정직을 주요 대상으로 하였다. 반면 김대중 정부에서는 ‘흡수통일 배제’ 원칙에 의거, 통일대비 교육보다는 평화·화해·협력 등 남북간 관계 개선의 필요성 등 남북공존을 중심으로 교육을 실시하였다. 북한과 남북관계의 변화 등 객관적 사실에 기초한 내용이 중점적으로 강의되었고, 남북간 관계 개선의 변화를 반영한 ‘방북교육’의 등장도 하나의 특징으로 나타났다. 그러나 남북공존을 지나치게 강조함으로써, 안보 및 통일의 당위성과 관련된 내용이 현저히 약화되었다는 비판을 받기도 한다.

라. 통일교육의 다양화

1980년대 말까지의 통일교육은 사실상 관독점 체제를 유지했다고 볼 수 있다. 교육의 내용을 정부에서 일방적으로 규정하였는가 하면, 교육 자체도 정부만이 할 수 있었다. 공산주의나 북한에 대한 자료도 이른바 ‘불온문서’라 하여 금지시되었다. 결국 지식 및 자료의 정부 독점 그리고 자유로운 통일논의에 대한 탄압은 통일문제에 대한 민간의 참여를 제한하는 결과를 가져왔고, 통일교육도 획일성을 벗어날 수 없었다.

그러나 1990년을 전후한 세기적 변혁과 남북간 국력의 차이 등 통일환경이 후호적으로 조성되면서, 관독점 체제의 통일교육이 점차 약화되고 민간의 관심 및 참여가 증대되었으며, 통일교육에 대한 논의 그리고 통일교육 주체와 내용 등에 있어서 다양화가 이루어지기 시작했다.

- 권혁범의 탈분단교육론 (2000): 권혁범은 통일교육이라는 개념 자체가 통일의 당위성을 포함하지 않을 수 없기 때문에, 통일교육은 특정이데올로기를 강요하는 편향적 교육이라는 입장에서 통일교육대신 ‘탈분단교육’을 실시해야 한다고 주장한다. 탈분단교육이란 분단구조 속에서 생성·발전되어온 의식과 정서를 성찰적으로 돌아볼 수 있는 교육으로, 북한을 보는 시각의 근본적 전환을 전제로 한다. 이는 지금까지의 통일교육은 남북간의 차이를 ‘차별적’으로 보면서 우열의 관계로 전치시키는 오류를 범해왔기 때문이라는 것이다. 이런 맥락에서 권혁범은 북한의 사회문화적 특수성을 인정하고, ‘차이 속의 공존’을 지향하는 교육을 제안한다.
- 오기성의 민족화해교육론 (2001): 오기성은 통일교육을 체제통합을 위한 ‘민족통합교육’과 사회통합을 위한 ‘민족화해교육’으로 구분하여 설명하고 있다.⁸ 민족통합교육이란 정치적·제도적 통합이 이루

⁸ 오기성, “학교 통일교육의 실패러다임 연구,” 『국민윤리연구』 46 (2001).

어진 후 남북간 이질적 측면을 완화하고 동질성을 제고하는 교육이다. 민족화해교육이란 남북한간의 적대감과 대결의식을 해소하고 평화정착을 통해 인적·물적 교류가 자유로이 이루어지는 ‘사실상의 통일’을 이루기 위한 제반 교육을 의미하며, 화해협력 시대의 학교 통일교육은 민족화해교육에 중점을 두어야 한다고 주장한다.

오기성은 민족화해교육이 지향해야 할 가치로는 인간의 존엄성, 평등, 다양성, 평화, 복지 등 인류 보편적 가치와 민족화해, 분단 질서가 가져온 부정적 요소 척결, 민족번영 등을 민족적 가치로 제시하고 있다. 민족화해교육의 내용으로는 평화, 북한 이해, 민족공동체 의식 함양, 민주시민성 함양을 제시하고 있다. 대북관과 관련해서는 “북한주민들의 신발을 신고 그들의 안경을 쓰고 북한의 사회·문화를 보아야 한다”는 내재적 접근방법을 통해 북한을 객관적으로 이해한 후 보편적 및 민족적 가치기준에 의한 윤리적 판단을 할 수 있도록 해야 한다고 주장한다.

- 유영옥의 상징통일 교육론 (2002): 유영옥은 사회의 구성원은 상징체계를 공유함으로써 구성원으로서의 일체감과 동질성을 확보할 수 있다면서, 통일교육은 ‘한민족’으로서의 상징 통일에 초점을 맞춰야 한다고 주장한다.⁹ 그의 주장에 의하면, 통치의 편의를 위해 서로 다른 상징체계를 추구함으로써 남북통일에 장애가 되고 있기 때문에, 남북한 주민들이 공통의 언어와 관념을 공유하면서 행위나 사건 그리고 인물 등에 대해 동일하게 해석하고 비슷한 의미를 부여하는 교육을 함으로써 남북한 주민간 동질화 작업을 해야 한다는 것이다.
- 한만길의 평화공존을 위한 통일교육 모델 (2001): 한만길은 통일교육이 통일보다는 평화공존에 초점을 맞춰야 하며, 교육의 내용도 체제적·이념적 내용보다 사회문화적 내용에 초점을 맞춰야 한다고 주장

⁹ 유영옥, 『남북교육론』 (서울: 학문사, 2002).

한다.¹⁰ 한만길의 평화공존모델은 1990년대 이후 새로운 통일교육의 방향을 종합적으로 체계화했을 뿐 아니라 최근의 논의에도 커다란 함의를 갖고 있다는 점에서 좀더 구체적으로 검토해볼 필요가 있다.

- 다음의 표는 기존의 접근방법을 ‘체제우위 접근’이라고 칭하면서, 자신이 제시하는 평화공존 모델의 접근 방향을 요약·비교한 것이다.

	체제우위의 접근방향	평화공존의 접근방향
기본방향	안보·통일지향: 안보와 체제우위 확인	화해·협력 지향: 평화공존과 협력추구
통일지향	정치·제도적 통합	사회문화적 통합
교육목표	안보·체제우위·통일지향	상호이해·협력·공동체 지향
교육주체	정부주도	정부·민간협력체제
교육내용	- 체제·이념중심 - 남한의 비교우위 강조 - 통일을 준비하는 자세	- 생활문화 이해 - 남북한의 객관적 비교 - 통일을 준비하는 자세
교육방법	- 일방적 전달 - 제한된 정보 자료 - 수동적 참여	- 개방적 토론 - 다양한 정보자료 - 능동적 참여

2. 통일교육 추진체계

통일문제는 적어도 현 시점에서 볼 때 안보와 연관된 민감한 주제로서, 국민적 합의 및 일체감을 바탕으로 추진될 필요가 있다. 이를 위해서는 국민들이 통일문제에 대한 객관적 정보를 가져야 할 뿐 아니라, 국민이 주체적으로 참여해야 한다는 점에서 통일교육은 국민과 더불어 할 필요성이 제기된다. 특히 역동적 시민사회의 출현은 국민의 참여요구를 높여주었고, 통일교육에서도 국민의 참여가 권장되어야 한다. 이렇게 볼 때, 통일교육

¹⁰ 한만길, 『통일교육의 이론과 실천: 평화와 통일을 위한 교육』 (서울: 교육과학사, 2001).

은 국민을 대상으로 하는 교육인 동시에 국민이 참여하는 교육이라고 할 수 있다. 그러나 분단 이후 대부분의 기간동안 통일교육이 국가 독점 체제 하에 놓임으로써, 아직까지 민간의 활동이 큰 효과를 보지 못하고 있는 것도 사실이며, 따라서 통일교육 추진체계를 정비할 필요성이 제기된다.

현행 「통일교육지원법」(지침체계)에 의하면, 통일부장관은 관계부처의 장과 협의하여 통일교육의 기본 방향 및 주요 내용, 통일교육 실시와 관련하여 각 부처 및 기관·단체의 협조에 관한 사항, 통일교육요원 및 통일대비용원의 양성·지원에 관한 사항, 통일교육실태의 조사·평가 및 시정에 관한 사항을 포함하는 통일교육기본계획을 수립해야 한다고 명시함으로써, 통일교육의 주관 부서를 정부(통일부)로 규정하고 있다.

통일교육지원법에 따라 현재 운영되고 있는 통일교육추진체계를 요약하면 다음과 같다.



자료: 통일부, 「통일교육기본계획, 2004~2006」, p. 10.

통일교육법이 통일부를 통일교육의 주관부서로 규정하고 있다고 하여 통일교육에서 민간의 참여를 배제하는 것은 아니다. 첫째, 통일부 장관이 수립한 통일교육기본계획은 통일교육심의위원회의 심의를 거쳐하는데, 정치적 중립성을 제고하기 위하여 심의위원 중 6인은 국회의장의 추천을 받도록 하였고 민간의 참여를 보장하기 위해 동법 시행령에 공무원이 아닌 ‘학식과 경험이 풍부한자’를 임용하도록 강제하였다. 둘째, 통일교육은 정부가 실시할 수도 있지만, 사회단체도 실시할 수 있도록 하였으며, 통일교육 실시시간 협의·조정 등 상호간의 협력증진을 위해 통일교육협의회를

설립할 수 있도록 하였다. 이렇게 볼 때, 통일교육에 대한 지침체계 작성과 현장 통일교육 실시 등 통일교육 전반에 관한 국민적 참여가 가능하도록 하였다. 이런 규정은 과거 관독점 교육적 전통에서 볼 때, 민간의 참여를 법적으로 보장하는 진전된 장치라고 할 수 있다.

통일교육의 실시체계에 대한 논의는 민관파트너십의 형성에 초점을 맞추고 있지만, 정부의 역할을 어떻게 규정할 것인지에 대해서는 비판적 견해가 제시되고 있다.

- 이장희(2002): 이장희는 통일교육지원법을 ‘지침체계’와 ‘실시체계’로 구분하여 문제점을 제시하고 있다.¹¹ 그는 지침체계와 관련하여 ‘자유민주적 기본질서’라는 개념이 모호하기 때문에, 보다 구체적으로 자유, 평등, 복지, 정의 등 인간의 존엄과 가치를 보다 구체적으로 명시할 필요가 있다고 주장한다. 실시체계와 관련해서는 통일교육기관 간의 협조체제의 강화와 국가의 재정적 지원의 확대를 주장한다. 현행 법상 사회교육기관의 협의체인 통일교육협의회 기능이 협소할 뿐 아니라 재정적 지원이 부족하기 때문에, 통일교육협의회의 역할을 확대해야 한다고 주장한다. 즉, 통일교육회의가 전문강사의 양성, 통일교육 실태조사 및 평가 등 역할을 높여야 하며, 이를 위해서는 국가의 재정지원을 의무화해야 한다는 것이다. 정부와 민간간 역할 분담과 관련해서는, 정부기관인 통일교육원과 민간협의체인 통일교육협의회간 관계 정립의 필요성을 제시하고 있다.
- 김용철(2002)의 경우는 한걸음 더 나아가 통일교육에서 정부의 역할을 재정적 지원으로 국한해야 한다고 주장한다.¹² 그의 주장에 의하면, 정부는 통일교육을 활성화하여야 할 임무가 있지만, 정부주도의

¹¹ 이장희, “이데올로기 문제와 통일교육 관련 법·제도 개선 방안,” 『통일교육의 다원화와 제도개선 방안』 (서울: 오름, 2002), pp. 115~140.

¹² 김용철, “통일문제에 대한 무관심/기피 현상과 법·제도 개선 방안,” 『통일교육의 다원화와 제도개선 방안』 (서울: 오름, 2002), pp. 141~177.

통일교육은 통일교육의 다원화와 활성화에 역행하기 때문에 정부는 통일교육의 실시자가 되어서는 안 된다는 것이다. 또한 정부의 재정적 지원을 의무화함으로써 통일교육의 ‘든든한 후견인’ 역할을 해야 하지만, 통일교육단체에 대한 재정적 지원 여부의 결정권을 민간기구에 넘겨야 한다고 한다. 결국 김용철의 주장은 정부의 역할을 재정적 지원으로 한정하고 정부 보조금의 사용과 관련된 결정을 포함한 통일교육의 실시를 민간단체의 역할로 규정함으로써, 정부의 역할을 대폭 축소해야 한다는 주장으로 압축될 수 있다.

3. 기존 통일교육 패러다임 평가

통일교육은 반공안보교육으로부터 시작하여 통일안보교육을 거쳐 1990년대부터 통일교육을 실시하고 있다. 사실 분단 이후 대부분의 기간 동안 통일교육은 관 주도로 실시되었으며, 민간의 참여는 최근의 현상이다. 관 주도형 통일교육은 정부가 자료를 독점하고 통일교육의 목표와 내용을 규정함에 있어서도 정부가 배타적인 권리를 행사함으로써, 일반 국민이 통일교육에 대해 행사할 수 있는 영향은 거의 없었다. 통일이 국민적 공감대를 형성함으로써 효과적으로 추진될 수 있다면, 통일교육 또한 민간의 참여가 보장되어야 한다. 이런 점에서 볼 때, 통일환경의 변화와 시민의식의 성숙 등 국내외적 여건을 고려한 새로운 통일교육 패러다임의 정립이 필요하다.

그러나 앞서 보았듯이, 통일교육의 유지 문제에서부터 시작하여 정부와 민간간 역할분담에 이르기까지 다양한 논의가 이루어짐으로써, 새로운 환경에 부합하는 통일교육 패러다임의 정립을 어렵게 하는 것도 사실이다.

가. 통일교육 유지와 대체의 문제

통일교육에서 ‘통일’의 문제를 어떻게 볼 것인가 하는 점은 통일교육 패러다임 정립에서 가장 초보적인 문제이다. 일부에서는 통일교육이 탈분단 교육이나 평화교육으로 대체되어야 한다는 주장도 한다. 통일교육 대체론

은 통일 문제를 어떻게 볼 것인가와 관련되어 있으며, 보다 심도있는 토론을 요하는 문제이다. 일반적으로 대체론자의 주장은 현 단계에서 통일이긴요한 것이 아니라 분단의 폐해를 극복하고 평화공존을 지향해야 한다는 점에서 착안한 것이다.

그러나 분단국가에서 가장 큰 국가적 관심사는 통일일 수밖에 없으며, 통일은 일정한 국민적 공감대를 형성해야 효과적으로 추진될 수 있다는 점에서 통일교육은 유지되어야 한다고 할 수 있다. 분단의 폐해에 대한 관심은 역으로 통일에 대한 관심의 표방이며, 평화공존은 통일로 가는 과정상의 문제라는 점에서 분단문화를 씻어내고 평화에 대한 신념과 가치관 그리고 태도를 다루는 교육은 필요하다. 그러나 인권교육이나 평화교육, 심지어는 앞으로 논의하게 될 민주시민교육도 그 자체로서 통일교육은 아니다. 이는 마치 경제교육의 필요성을 주장하면서 경제교육이 통일교육을 대체해야 한다는 주장과 큰 차이가 없다.

나. 통일교육의 목표

통일교육의 목표를 어디에 둘 것이냐 하는 점도 심도있는 토의를 필요로 하는 주제이다. 통일교육이 평화공존을 지향한다면 그 목표는 객관적인 북한관과 이에 기초한 민족화해교육 혹은 민족공동체 의식의 함양에 둘 수 있다. 북한에 대한 교육은 예단된 이데올로기 주입을 통해 부정적 측면을 부각시키거나 과장해서는 안 된다는 주장은 적절하다. 그렇다고 의도적으로 긍정적인 측면을 부각시킬 필요도 없다. 수강생으로 하여금 객관적 사실에 기초해 스스로 판단할 수 있는 능력을 배양하는 것이 중요하며, 이에 기초하여 차별과 편견을 극복할 수 있는 능력을 함양하는 평화공존 지향교육의 목표가 될 수 있다.

그러나 분단현실을 고려하여 통일교육이 유지된다면, 통일지향교육의 궁극적 목표는 바람직한 통일관을 함양시키는 데 두어야 한다. 통일의 상대인 북한에 대한 객관적 인식과 민족적 일체감을 조성하는 것은 물론, 남북대치상태에서의 건전한 안보관도 함양할 필요가 있다. 물론 안보관을 함

양한다 하여 맹목적 적대감을 조성할 필요는 없다. 건전한 안보관은 자유와 인권 그리고 복지 등 인류보편적 가치를 지키고 그 동안 우리가 이룩한 성취에 대한 자긍심에 기초함으로써 보다 미래지향적이며 진취적인 자세를 갖추으로써 형성될 수 있다. 그리고 통일은 평화적으로 성취해 나가야 한다는 의식의 증진 그리고 이를 성취해나가는 데 필요한 민주시민의로서의 자질과 태도를 함양하는 것은 바람직한 통일관 형성의 토대가 될 수 있다.

다. 통일교육의 내용

통일교육의 내용과 관련해서는 주로 통일관과 북한관에 관한 내용이 주요 주제로 논의되고 있다. 일부에서는 기존의 통일교육은 이데올로기 중심의 교육이며 체제유지용 이데올로기라는 비판을 하기도 한다. 사실 반공 안보교육이 통일문제를 정권안보용으로 활용했다는 점을 부인하기는 힘들다.

그러나 정치교육은 국민으로 하여금 사회 환경에 부합되는 지식과 신념 그리고 태도를 교육한다는 점에서 성격상 이데올로기 교육이라고 할 수 있다. 정치교육으로서의 통일교육도 이데올로기를 배제할 수 없다. 다만 이데올로기는 일방적 주입식 교육이 아니라 현상을 비판적으로 이해하고 스스로 판단할 수 있는 능력을 배양할 수 있도록 교육되어야 하며, 인류보편적 가치와 객관적 사실에 기초한 이데올로기를 교육할 필요성은 제기된다. 특히 통일과 관련해서는 통일문제의 성격을 이해하고 통일의 당위성에 대한 공감대를 확산하고, 평화적으로 통일을 달성할 수 있다는 신념을 고취할 필요가 있다.

통일교육에서 객관적 사실에 기초한 북한관을 함양해야 한다는 주장은 적절한 비판으로 보인다. 그러나 정치적·제도적 차원의 북한관을 편향적이라고 한다면, 사회문화적 차원에 초점을 맞추는 교육 또한 편향적 북한관을 키우게 된다고 할 수 있다.¹³ 사회문화적 사실(facts)을 이해한다고

¹³ 이에 대한 보다 심층적인 논의는 정상돈(2002) 참조. 정상돈은 사회문화적 접근법 또한 역편향의 문제를 안고 있다면서 체제적·제도적 접근과 사회문화적 접근이 '병행'되어야 한다고 주장한다.

해서 북한에 대해 이해하고 있다고 할 수 없다. 이해는 외적 현상은 물론 그 현상이 어떻게 그렇게 되었는지를 포함하며, 사회구성원의 생활과 가치(물론 개인차가 있기는 하지만)는 정치적·체제적 구조와 분리해서 이해할 수 없으며, 특히 통제체제인 북한의 경우 그렇다. 이는 북한주민이 정치적·체제적 이해 없이 남한 주민의 생활과 가치를 이해할 수 없는 것과 마찬가지로이다.¹⁴ 그렇다면, 균형적 북한관은 북한 사회의 구조와 생활간 관계를 인관적으로 병행·이해할 수 있어야 할 것이다.

라. 통일교육의 추진체계

통일교육 추진과 관련하여, 민관 파트너십의 형성·강화에 대해서는 상당한 정도로 의견이 집약된 것으로 보이고 있지만, 구체적으로 민간과 정부간 역할 분담을 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 상이한 견해가 제시되고 있다. 일각에서는 정부가 직접 통일교육을 실시해서는 안 되며, 재정지원 역할만 담당해야 한다는 주장도 있다.

그러나 남북간 관계와 통일교육의 경험을 고려해볼 때 정부의 통일교육 배제론은 보다 심층적 토론을 요한다. 남북간에는 사회문화적 교류가 활성화되면서 서로 접점을 찾아가고 있기는 하지만, 여전히 정치군사적으로 대치상황에 있다. 통일교육이 국가 안보문제로부터 자유로울 수 없는 상황이라면 통일교육의 실시를 전적으로 민간에 맡기는 것도 아직은 시기상조로 보인다. 그리고 사회교육기관의 경우 통일교육의 경험이 일천하며, 전임인력이 사실상 부재하다는 점을 감안해볼 때 현 상황에서 정부를 통일교육 실시에 배제하기 힘든 것도 사실이다.

물론 정부 재정지원의 확대를 통해 이런 문제는 상당부분 해소될 여지도 있다. 특히 통일교육이 경제적 이윤동기와는 거리가 멀다는 점을 감안해볼

¹⁴ 인식론적으로 볼 때, 이해(understanding)는 기술(description), 설명(explanation), 그리고 예측(prediction)을 포괄하는 개념이며, 인식론적 논쟁은 주로 인과관계에 대한 설명과 관련되어 있다. 이와 관련해서는 Earl Babbie, 『사회조사방법론』, 고성호 외 역, (서울: 그린, 2003); Russell Keat and John Urry, *Social Theory as Science* (New York: Routledge & Kegan Paul, 1982) 참조.

때 민간에 대한 지원의 필요성은 인정된다. 그러나 민간단체가 정부의 보조를 받으면서도 보조금 집행에서부터 통일교육 실시 전반에 대해 독립성을 유지할 수 있을지도 불분명한 상황이다. 정부와는 독자적으로 통일교육을 실시하고자 하면, 원칙적으로 독자적 자립기반을 확보해 나가는 것이 필요하다.

정부기구인 통일교육원과 민간협의기구간 관계를 보다 명확히 할 필요가 있다는 주장은 설득력이 있다. 통일교육원은 한편으로는 통일부의 한 부서로서 통일교육을 활성화하고 민간단체를 지도감독해야 할 책임을 안고 있는 반면, 통일교육 실시자로서 민간단체와 협의·협력해야 하는 과제를 안고 있다. 결론적으로, 통일교육에 대한 민간의 참여 그리고 정부의 지원 확대는 통일교육의 다원화와 활성화를 위해 바람직하다고 할 수 있다. 다만 과도기적 상황을 고려하여 그리고 현재의 통일교육 실태를 감안하여 정부의 역할을 인정하면서 점차 민간의 참여를 높여나가는 방법을 모색할 필요가 있다.

Ⅲ. 외국의 정치교육 사례¹⁵

1. 민주시민교육: 미국을 중심으로

가. 민주시민교육의 역사

민주시민교육은 그리스-로마시대로 거슬러 올라갈 수 있지만, 근대적 의미의 시민권 개념과 민주시민교육은 18세기 ‘혁명의 시대’를 거치면서 나타나기 시작했다. 단순히 말하면, 전통적 시민권은 시민적 덕목을 갖춘

¹⁵ 여기서는 외국 정치교육의 사례를 역사적 배경과 목적/목표/내용 등 ‘소프트 웨어’ 중심으로 다룬다. 외국 정치교육의 ‘하드웨어’에 해당하는 추진체계에 관해서는 한만길 외, 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 172~226.

소수의 엘리트에 기반을 두고 있었다면, 새로운 시민권은 민주적 권리와 국민국가에 대한 충성심을 갖춘 대중에 기반을 두는 특징을 보이기 시작했다. 리센버그가 명명한 ‘제2의 시민’ 개념은 ‘국가건설’의 문제 즉, 시민으로서 적절히 기능하는 데 필수적인 시민적 소속감의 문제에서 시작되었고 이는 신뢰(trust)에 근거한 합의의 문제를 가지고 있었다.¹⁶ 과거 폴리스에서나 볼 수 있었던 상호 이해는 사라졌으며, ‘사회적 자본(social capital)’ 즉, 시민들이 다른 사람들이 그리고 정부가 선행을 할 것이라는 믿고 그리고 정부도 비슷한 믿음을 가질 것이라고 믿는 일단의 신뢰가 필요하게 되었다. 이렇게 볼 때, 제2의 시민은 국가건설과 사회적 자본이 교육적 쟁점으로 부상하였다. 이런 교육적 관심은 보통선거(suffrage)의 보편화로 유권자의 무지를 극복할 수 있는 방안으로 옮겨졌고, 특히 제3세계 신생 독립국의 경우 절대적으로 중요한 과제로 등장하였다.

미국의 경우, 1916년은 시민교육의 전환점이라고 할 수 있다.¹⁷ 이 해에 각급 학교에서 정부 강의에 대한 보고서가 미국정치학회(APSA)에 의해 출판되었고, 전국교육학회(NEA)에서는 「중등교육에서의 사회과목」이, 그리고 존 듀이의 「민주주의와 교육」이 출판되었다. 특히 NEA 보고서에서는 시민교육을 전수하는 다학문 분야로서 ‘사회과’(social studies)라는 용어를 채택하였다. 사회과의 목적은 선량한 시민을 양성하는 것이었다. 그리고 교수 방법은 학문을 위한 것이 아니라 개인들이 각각의 시민이 직면하고 있는 시사쟁점을 이해하는 데 도움을 주어야 한다는 것이다. 이와 같이 교육 목표의 변화는 학생들에게 사실과 자료(facts and data)를 제공하는 전통적 방편에 의문을 제기하고, 문제해결 능력을 키워주도록 사실과 자료를 제기하여야 한다는 것이다. 이런 보고서의 내용은 듀이의 교육철학 과도 부합되는 것이었는데, 듀이는 민주주의, 공동체, 의사소통, 책임, 그리고 진보라는 핵심개념을 사용하여 “민주주의는 가정에서 시작되어야 하며,

¹⁶ Riesenberg, Peter, *Citizenship in the Western Tradition: Plato to Rousseau*. (Chapel Hill, NC: Univ. of North Carolina Press, 1992)

¹⁷ Derek Heater, *A History of Education for Citizenship* (New York: RoutledgeFalmer, 2004).

그 가정은 공동체”라고 설파하였다. 또한 민주주의는 사고할 수 있는 능력을 요구하며, 학교는 이런 능력을 배양하고 사회적 명분을 이해하도록 해야 한다는 것이다. 결국 1917년부터 일부 주에서 국가에 대한 일방적 애국심과 충성심 교육에서 벗어나 문제해결을 위한 능력 배양의 교육을 실시해야 한다는 법이 통과되었고, 10년 후가 되면 모든 주가 학교에서 민주시민 교육을 해야 한다는 법을 채택하였다.

그러나 미국에서도 민주시민교육이 순탄히 진행된 것은 아니었다. 여전히 전통적 교육 목표를 선호하는 세력이 있었을 뿐 아니라, 특히 1960년대와 1970년대 미국 사회의 급격한 변화로 인해 민주시민교육의 정체성이 혼돈에 쌓이게 되었다. 베트남전 참전에 대한 논쟁과 워터게이트 사건이 터지면서 정부에 대한 반감이 극도에 달했다. 이런 환경 속에서 사회과 교육은 민주시민교육보다는 당시 문제가 되고 있었던 마약, 성, 그리 사회적 병리에 초점을 맞추었다. 각각의 편리한 내용을 편리한 방식으로 교육함으로써 시민교육의 일관성이 붕괴되었다.

이런 혼돈의 상황에서 학자와 교육자들은 민주시민교육을 활성화하기 위해 노력하였는데, 크게 3개의 어려움에 직면하였다. 즉, 교사, 학부모, 그리고 학교 당국으로 하여금 민주시민교육이 중요하다는 점을 설득하는 것, 전국적으로 일관된 교육 내용의 모델을 재창조하는 것, 그리고 민주시민교육의 부활에 도움이 되는 새로운 교육 자료를 생산하는 것이 큰 문제였다. 이 중에서 가장 유용했던 것은 학자들이 교과서를 개편하는 작업이었다. 미국의 교사들은 단편적인 자료보다 교과서에 의존하는 경향이 훨씬 높았기 때문이다.

이런 과정을 거친 미국 민주시민교육은 1990년대 이르면 중요한 발달을 목도하게 된다. 민주시민교육센터의 설립, 민주시민교육 추진을 위한 전국적 캠페인, 그리고 민주시민교육 모델로서의 CIVITAS의 설계가 여기에 포함된다.

나. 민주시민교육의 목적/목표/내용

시민교육의 부흥을 목표로 한 커리큘럼 틀인 CIVITAS에 의하면, 민주 시민교육의 궁극적 목적은 학생으로 하여금 민주주의의 이상을 실현하는 데 필요한 시민적 가치를 실현하기 위한 시민적 지식과 참여기술을 갖추는 데 있으며, 이는 시민적 덕성(civic virtue)이라는 개념으로 나타낼 수 있다.¹⁸ 시민적 덕성은 크게 시민적 자질(dispositions)과 헌신(commitment)으로 구분할 수 있다. 시민적 자질이란 민주주의 체제의 건강한 작동과 공동선에 도움이 되는 시민으로서의 태도와 습관이며, 시민적 헌신이란 민주주의의 근본적 가치와 원리에 대한 자발적·합리적 약속이다. 시민적 덕성은 용기와 정직 등 사적 생활과 관련된 덕성과는 다르다. 시민적 덕성은 정치과정과 공동선을 효과적으로 증진시키도록 하는 것이며, 개인의 권리 보호를 포함하여 미국 정치체제의 근본적 이상을 실현하는 데 도움이 되는 자질이며 헌신이다. 민주시민교육에서 다루는 주요 시민적 자질로는 시민성(civility)으로서의 타인에 대한 존중과 시민적 담화, 자기 자신과 자신의 행동에 대한 책무 수용, 외부의 권위 없이 미국 입헌 정부의 유지에 필수적인 극기와 규칙에 대한 순종, 개인적 이익에 앞서 공동선을 취하려는 시민적 정신과 의지, 개방 정신(건강한 회의론과 사회적·정치적 현실의 모호성 인정 포함), 타협 의지(가치와 원리는 종종 상충된다는 점을 이해), 다양성의 관용, 공공의 목표를 추구함에 있어서 인내와 참을성, 타인에 대한 애정, 타인과 공동체에 대한 아량, 공화국과 공화국의 가치 및 원칙에 대한 충성을 들 수 있다.

시민적 헌신은 근본 원리와 근본 가치로 나눌 수 있다. 시민교육을 받은 학생은 근본적 가치와 원리에 대해 자유로운 그리고 합리적인 헌신을 해야 한다. 민주시민교육에서 강조하는 입헌 정부의 근본 원리로는 법의 지배, 권력 분립, 견제와 균형, 다수의 지배 하에서 소수자의 권리 존중, 종교와 국가의 분리 등을 들 수 있다. 그리고 근본적 가치로는 공공선(공동선)과

¹⁸ <http://www.civied.org/civitasexec.html>.

개인의 권리(생명, 자유, 행복의 추구, 정의, 평등, 다양성, 진실, 애국심 등)을 주요 내용으로 한다.

요약컨대, 민주시민교육이 정치과정에 시민의 참여를 높이는 데 주요 목적이 있지만, 단순히 시민참여율을 높이는 것이 아니라 유능하고 책임 있는 참여를 배양하는 데 궁극적 목적이 있다. 다시 말해, 시민참여가 바람직하다고 하여 시민들이 옹호하는 모든 행동이나 정책을 무조건적으로 고무하는 것은 아니다. 입헌 민주주의 자체가 자유, 평등, 정의, 그리고 공동선 등 근본적인 가치의 증진을 도모하는 것이기 때문에 시민도 이러한 가치에 부합되는 정부정책을 추구해야 할 의무가 있기 때문이다. 따라서 시민교육이 시민들이 아무렇게나 자신의 의지를 행사하는 것에 대해 백지수표를 제공하는 것이 아니라, 자신들 행위의 결과를 예견하고 근본적인 민주주의적 가치 측면에서 정당화할 수 있는 범위에서 책임있는 결정과 행동을 하도록 훈련한다.

2. 평화교육: 영국을 중심으로

가. 평화교육의 역사적 배경

전쟁과 평화는 시대와 사회를 떠나 주요 관심사로 존재해왔지만, 17세기 체코의 교육자인 코메니우스가 ‘교육을 통한 평화’에 대한 관심을 최초로 표명하였다.¹⁹ 이후 19세기 말에 유럽에 ‘국제주의(internationalism)’ 개념이 도입되고, 평화협회가 공식화되면서 평화에 대한 태도를 교육시키는 프로그램을 개발해왔다. 이런 노력은 1930년대 중반 영국의 세실 로버트(Cecil Robert) 경이 국제평화운동(IPC)를 출범시키면서 행동지향적 운동으로서의 평화교육이 공고화되었다. 그 평화교육의 목표는 단기적으로는 갈등에 대한 그리고 장기적으로는 갈등에 내재되어 있는 원인에 대한 여론을

¹⁹ Robert Aspeslagh and Robin J. Burns, “Approaching Peace Through Education: Background, Concepts and Theoretical Issues,” in Robin J. Burns and Robert Aspeslagh, *Three Decades of Peace Education Around the World: An Anthology* (New York: Garland Publishing, 1996).

변화시키기 위한 것이었다. 그러나 1930년대 파시즘의 등장으로 평화교육은 쇠퇴하였으며, 오늘날 세계 각국에서 실시되고 있는 평화교육은 2차대전 이후 평화에 대한 재개된 관심(특히 핵문제)에 기반을 두고 있다.

2차대전 이후 평화교육은 크게 2개의 축으로 진행되고 있다. 하나는 국제주의(internationalism)에 초점을 맞추는 평화교육으로서, 국제주의 평화교육은 사회적 문화적 생활의 전 분야를 포괄하여 갈등(잠재적 갈등을 포함하여)을 해결함으로써 평화를 달성할 수 있다는 입장에서 진행되고 있다. 다른 하나의 평화교육은 평화달성의 결정적 방안으로 군축(disarmament)을 중요시하며, 군축을 통한 전쟁 방지(전쟁의 파괴력 감소를 포함하여)를 달성할 수 있다고 본다. 물론 국제주의 평화교육과 군축 평화교육은 우선순위에 따라 범주적으로 분류하는 것일 뿐, 국제적 이해를 증진시킴으로써 갈등을 해소하고 군축을 할 수 있는 여건이 조성된다는 점에서는 의견을 공유하고 있다.

전후 평화교육을 위한 국제적 차원의 노력은 UNESCO의 결성을 통해서 조직화되었다고 볼 수 있는데, 이와 관련하여 UNESCO는 1974년 「국제적 이해, 협력과 평화, 그리고 인권과 근본적 자유에 대한 교육 관련 권고」를 채택했다. 여기서 국제적 이해, 협력, 그리고 평화는 민족과 국가간 우호적 관계의 원칙 그리고 인권과 근본적 가치에 대한 존중을 의미한다.

평화교육은 평화협정체결 100주년을 기념하여 네덜란드의 헤이그에서 열린 Hague Appeal for Peace Conference에서 Hague Appeal이 채택되고 세계평화교육운동(The Global Campaign for Peace Education)을 발족시키면서 또 한번의 도약기를 맞고 있다. 「세계평화교육운동」(The Global Campaign for Peace Education)을 위한 헤이그 호소문(Hague Appeal)은 2개의 목적을 가지고 있다(IPB, 2004). 첫째, 모든 교육영역에 평화교육의 도입이 필요하다는 대중적 공감대를 조성하고 정치적 지지를 구축하는 것이다. 둘째는 평화교육을 위해 교사에 대한 교육을 증진시키는 것이다.

- 영국의 경우, 20세기 초 로버트경이 국제평화운동을 추진하면서 근대 평화교육의 기초를 놓았으며, 오늘날 영국에서는 평화교육이 일상적으로 광범위하게 실시되고 있다.
- 영국의 평화교육은 학교 안에서의 평화교육은 전담교사가 없을 뿐더러 독립된 교과목도 아니다. 오히려 민주시민교육이 독립된 교과를 형성하고 있으며, 평화 관련 내용은 상당수가 민주시민교과에 포함되어 있다. 이와 같이 표면적으로 볼 때, 영국의 평화교육은 역사적 장구성에도 불구하고 부실하게 운영되고 있다고도 할 수 있다. 그러나 영국의 평화교육은 학교교육과 일상생활 전반에 걸쳐 진행되고 있다는 점에서 국민 속에 뿌리를 내린 것으로 평가할 수도 있다. 학교를 예로 들면, 평화와 관련된 내용들이 전 교과목에 걸쳐 광범위하게 이루어진다는 점이다.²⁰ 좀더 구체적으로, 영어과목의 읽기와 쓰기 부분에서 과거와 현재의 평화 관련 내용을 읽고 미래의 평화적 모습을 표현하도록 한다. 과학 과목에서도 과학의 윤리적·사회적 책임을 이해시킨다.

나. 평화교육의 목적/목표/내용

IPB는 평화교육의 목표에 대해 언급하면서 “인류는 대량과괴무기의 지속적 개발, 국가와 민족집단간 갈등, 인종차별의 확산, 세계화된 경제에서 부자와 빈자간 차이의 심화, 대규모 인권위반, 그리고 환경의 악화 등 유례 없는 도전을 맞이하고 있다. … 이런 복합적이고 상호연관된 문제를 해결하려면 다음 세대는 근본적으로 상이한 교육을 받아야 한다. 학생들은 평화를 창조하고 유지할 수 있는 기술을 필요로 한다”고 지적하고 있다. 평화교육의 목표를 좀더 구체화 하면 다음과 같이 요약할 수 있다.

²⁰ 한만길·길은배·강영혜·김학성·오해섭·최영표, 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』 통일연구원 협동연구총서 03-05, 2003.

- 학습자로 하여금 갈등의 기반을 인식하도록 하며 일상생활에서 갈등을 해소할 수 있는 방법을 인식시켜준다.
- 학습자로 하여금 모든 차원의 상호작용에서 평화와 인간의 존엄을 증진시킬 수 있는 기술을 갖춘 시민으로 준비시켜준다.
- 교실을 정의로운 세계질서의 소우주(microcosm)로 활용함으로써 긍정적 상호의존, 사회정의, 그리고 의사결정과정에서의 참여의 지구적 가치를 배우고 연습할 수 있도록 한다.

평화교육은 기본적으로 평화와 정의(peace and justice)에 대한 사고방식을 변화시키고 교육을 증진시키는 참여과정이다. 그러나 평화와 정의의 문제는 시대에 따라 접근방식이 따르고, 따라서 어떤 접근방식을 채택하느냐에 따라 평화교육의 내용이 달라질 수 있다(아래 <표> 참조).

평화 도구의 출현						
	19세기	1919	1945	1950~1989	1990~	
소극적 평화	- 외교 - 힘의 균형	국제연맹 조약 - 집단안보 - 평화적 해결 - 군축/무기통제	UN 헌장 - 집단안보 - 평화적 해결 - 군축/무기통제	UN 실행 - 집단안보 - 평화지키기 - 평화적 해결 - 군축/무기통제	UN 실행 - 집단안보 - 평화지키기 - 평화적 해결 - 군축/무기통제 - 인도적 개입 - 예방적 외교	NGOs/시민운동 Track II 외교 - 전환? - 방어적 방어
적극적 평화			- 기능주의 - 자기결정 - 인권	- 기능주의 - 자기결정 - 인권 - 경제발달 - 경제적 형평 - 의사소통의 형평 - 생태학적 균형 - 공동선을 위한 통치	- 기능주의 - 자기결정 - 인권 - 경제발달 - 형평 - 의사소통의 형평 - 생태학적 균형 - 공동선을 위한 통치	비폭력 시민방어 주체 여권주의 시각 평화교육
C. F. Alger, "What Should Be the Foundations of Peace Education?" in Y. Iram, <i>Education of Minorities and Peace Education in Pluralistic Societies</i> (London: Praeger, 1996), p. 47.						

전통적으로 평화교육은 소극적 평화(negative peace) 즉, 대규모의 물리적 폭력이 부재한 상태에 대한 교육에서 적극적 평화(positive peace) 즉, 사회적 갈등을 야기할 수 있는 구조적 메커니즘에 대한 교육으로 그 내용이 옮겨지고 있다. 이와 같은 전환은 물리적 폭력의 원인이 제반 사회적 차원의 갈등이기 때문에, 이 원인을 제거하지 않고는 안정적 평화를 유지하기 힘들다는 요한 갈통의 평화교육이 큰 영향을 행사한 것으로 알려지고 있다.

평화교육은 전쟁의 원인과 전쟁을 방지하려는 국제조직의 노력은 물론 구조적 폭력, 문화적 폭력, 개인적 폭력, 인종차별주의 그리고 환경파괴 등 유관 쟁점을 다룬다. 보다 구체적으로, 평화교육의 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 모든 차원에서 진행되는 상호작용의 건설, 유지, 회복
- 개인적 차원에서 국제적 차원에 이르기까지 갈등을 다루기 위한 긍정적 접근법 개발
- 물질적으로 그리고 감성적으로 안전한 환경 창출
- 착취와 전쟁으로부터 유지가능한 환경의 유지 및 보호

3. 독일의 정치교육

가. 역사적 배경

독일은 영국이나 미국 등 서유럽 국가와 비교해서 민주주의적 전통이 짧은 국가이다. 역사적으로 민주주의에 대한 의식이 크지도 못했고 시민권 획득을 위한 노력이 있었다 해도 시민권 획득과는 연결되지 못했다. 1919년 바이마르 공화국이 수립되면서 민주주의가 제도화되기는 하였지만, 이는 어디까지나 제1차세계대전 패전의 결과로 이식된 제도였을 뿐이다. 결국 바이마르 공화국의 민주주의는 ‘민주주의자 없는 민주주의’(Schile,

1998)였고, 결국 나치즘의 등장으로 14년간 존속하는 데 그쳤다.

독일이 본격적인 정치교육(민주시민교육)을 실시하게 된 것은 제2차 세계대전 이후라고 할 수 있다. 종전이 임박한 1945년에 개최된 포츠담 회의에서 연합국 정상들은 나치즘과 군국주의 문화를 청산하고 국가사회주의의 재등장을 막기 위한 하나의 방편으로서 ‘재교육’을 실시하기로 합의를 보았으며, 전후 독일에서 민주시민교육이 실시되기 시작했다. 결국 독일의 정치교육(Staatsbürgerkunde)은 민주시민교육(Staatsbürgerliche)이 모태라고 할 수 있다.

독일의 정치교육은 초기에는 정치적 논쟁이나 활동보다는 공동체와 사회적 협력의 중요성을 강조하였으며, 반공의식을 심어주는 데 주력했다.²¹ 그러나 1960년대에 이르면, 수동적이고 기계적인 내용에서 벗어나 반공보다는 국가적 일체감을 심어주는 등 보다 적극적으로 전환되기 시작했다. 1980년대에 이르면 정치교육의 목표를 비판의식과 독립적 의견을 형성할 수 있는 능력 그리고 정치참여 능력을 키워주는 것으로 적극적으로 변모하였다.

물론 독일의 정치교육도 무조건적으로 수용된 것은 아니었다. 학교에서의 정치교육 주제는 학생, 타과목 교사, 그리고 학부모들의 흥미를 끌지 못하고 외면당하기도 했다. 한편으로는 정치에 대한 전반적 염증 때문이기도 했지만, 정치교육이 역사, 지리, 사회과학, 사회 교육은 물론 정치학과 경제학 등 여러 교과에 분산됨으로써 체계적으로 통일교육의 내용을 이해하는데도 힘들었기 때문이다. 그러는 한편 정치교육의 내용이 타 교과에 분산됨으로써, 교사간 고도의 협력을 구할 수 있다는 장점도 배제하기 힘들다.

나. 정치교육의 목적/목표/내용

- 독일의 정치교육은 정치 문제에 대해 스스로 판단을 내리고 정치참여 능력과 자질을 육성하려는 목적으로 실시되고 있다(황병덕, 1997:

²¹ Derek Heater, *A History of Education for Citizenship* (London: RoutledgeFalmer, 2004), p. 181.

5) 다시 말해, 독일 시민이 민주주의 체제에 대한 인식을 공고히 하는 한편, 정치과정에 참여할 수 있는 지식과 능력을 함양하고, 사회적 가치 및 제도를 비판적으로 이해할 수 있는 능력을 함양하는 것이 독일 정치교육의 일차적 목적이다. 특히 독일의 경우 민주주의가 국민의 투쟁을 통해 획득된 것이 아니라, 전후 연합국으로부터 받은 ‘선물’로서 ‘폴뿌리’ 민주주의가 미약한 상황이다. 따라서 정치교육을 통해 민주시민으로서의 책임과 의무를 다할 수 있는 교육을 실시함으로써, 민주주의 제도를 공고히 하고 국민의 참여를 고조시키려는 의도에서 실시되고 있다.

독일 국민들 사이에서 정치교육의 목적에 대해서는 상당한 합의를 이루고 있는 것으로 보인다. 그러나 이런 목적에 부합하기 위해 그리고 설정된 목표에 도달하기 위해서는 어떤 내용의 교육을 실시해야 할지에 대해서는 지속적인 논쟁을 겪어 왔으며, 아직도 그 논쟁은 지속되고 있다. Meinardus(1998: 25)는 이런 논쟁을 ‘합의모델’과 ‘갈등모델’로 범주화하여 설명하고 있다. 합의모델이란 교육 대상들 즉, 독일국민들에게 이미 합의된 민주주의의 이점과 장점에 대해 교육해야 하며, 이와 관련하여 국민적 합의와 충성심을 도출해야 한다는 주장을 한다. 반면 갈등모델에서는 민주국가에서의 정치교육이란 항상 비판을 유도해야 하며 잘못된 상황을 지적하고 이에 대한 정치적 대안을 제시할 수 있어야 한다는 입장을 견지한다. 결국 정치교육의 내용에 대한 논란은 민주주의 제도에 대한 합의와 동의 및 수용을 목적으로 할 것인지, 아니면 현 상황을 비판적으로 그리고 그럼으로써 사회갈등을 표출시키도록 할 것인지에 대한 논란에 뿌리를 두고 있다.

사실 정치교육이 한편으로 민주주의 제도에 대한 합의와 충성성이 공유되어야 하며, 다른 한편으로는 다양한 견해가 민주적 절차를 통해 용해되어야 한다는 점에서 이 두개의 모델은 상호 보완적이라고도 볼 수 있다. 즉, 민주주의에 대한 신념을 내면화하고 제도와 절차에 대한 지식이 필요

한 반면 견해와 태도가 다른 상대방을 이해하면서 공존해가는 과정이 민주주의라고 할 때, 정치교육은 이 둘을 조화할 수 있을 때 소기의 목적을 달성할 수 있다 하겠다.

독일의 정치교육은 크게 계몽기능, 참여기능, 그리고 민주화 기능으로 축약할 수 있다(황병덕, 1997: 13~17).

- 계몽: 독일시민은 정치교육을 통해 정치·경제·사회 전반에 걸쳐 민주주의적 제도와 관행이 운영되는 과정을 인식하는 것만이 아니라, 대립과 갈등은 물론 문제의 소재를 분석할 수 있는 능력을 배양한다.
- 참여: 독일 시민은 정치교육을 통해 비합리적이고 비인간적인 것을 밝혀내고 정치적 참여와 결심을 통해 정치적 실천능력을 배양한다. 따라서 사회구조에 단순히 적응하는 수동적·소극적 시민이 아니라 갈등 상황 하에서 문제의 핵심을 판단하고 이해할 수 있는 능력을 배양함으로써 정치과정에 대한 효과적 참여를 도모한다.
- 민주화: 독일 정치교육은 나치주의를 극복하고 민주화를 촉진하기 위한 목적에서 정치교육을 시작하였으며, 민주주의적 시민을 양성하고 자유민주주의의 원칙에 따라 국민 개개인의 자유로운 자기실현을 촉진하기 위해서 실시된다.

결국 독일 정치교육의 지향점은 독일의 민주화에 있었으며, 초기 명칭에서도 드러나듯이 독일의 정치교육은 본질적으로 민주시민교육이라고 할 수 있으며 여기에 독일적 특수성을 다루고 있다고 볼 수 있다.

독일의 정치교육과 관련하여 우리의 흥미를 끄는 부분은 통일관련 교육이다. 서독은 양독간 전쟁의 경험이 없었으며, NATO 체제에 의해 안보가 확고히 이루어졌으며, 또한 연합군 점령지로서 통일의 자결권이 미약했다는 점에서 우리와는 차이가 있다. 그러함에도 불구하고 평화적으로 통일을 달성하는 데 기여했다는 점에서 우리에게 교훈적 사례를 제공해줄 수 있기

때문이다.

서독 역시 전후 분단국으로 명시적이든 묵시적이든 통일에 관심을 갖지 않을 수 없었으며, ‘독일문제’라는 명칭의 통일교육을 실시해왔다. 서독의 통일교육은 통일방안에 따라 즉각적인 통일보다는 통일을 위한 환경 조성 과 자유로운 체제선택에 초점을 맞추어 왔다(황병덕, 1999: 22~23). 좀더 구체적으로, 동독에 대해서는 ‘접근을 통한 (동독의) 변화’를 추구하고, 국제적으로는 유럽의 안정과 지지를 바탕으로 양독간 관계 개선을 도모하며, 국내적으로는 독일민족으로 하여금 체제비교를 통해 통일독일의 체제를 자유롭게 선택할 수 있도록 교육되었다.

4. 외국 정치교육이 통일교육에 대해 갖는 함의

외국의 정치교육은 다양한 환경 속에서 다양한 목표를 가지고 다양한 방법으로 실시되고 있다. 정치교육은 그 국가가 처해 있는 구조적 조건을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 초보적으로 말하면, 미국이나 영국 등 이미 통일이 되어 있는 국가의 경우 통일교육은 관심의 대상이 될 수 없으며, 독일의 사례에서 보듯 분단된 국가의 경우 (명칭이냐 어떻든) 통일교육에 관심을 갖지 않을 수 없다. 따라서 외국에서 실시되고 있는 정치교육을 우리의 통일교육과 접목시키기 위해서는 그들의 처해 있는 상황과 우리의 통일환경을 면밀히 비교검토한 후에나 가능할 것이다. 이런 점을 고려하면 서, 통일교육의 증진을 위하여 외국 정치교육 사례에서 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- ① 통일교육에는 자유민주주의에 대한 신념과 절차적 과정을 중요시하는 내용이 포함되어야 한다. 자유·인권·복지 등 인류의 보편적 가치를 무시하고 통일만 하면 된다는 통일지상주의는 경계되어야 한다. ‘다수의 지배’를 기본 원칙으로 하면서도, 다양성을 인정하고 소수자의 권리도 보호되는 가운데 통일논의가 진행되어야 한다. 또한 자유민주주의의 기본 정신이 시민의 참여라는 점을 고려할 때, 통일과

정과 통일한국의 미래에 대한 논의 과정에 국민이 참여할 수 있도록 고무되어야 한다. 다만 시민참여는 무분별한 것이 아니라, 통일관련 문제에 대해 기초적 지식을 갖춘 가운데 자유민주적 질서를 존중할 수 있는 방향의 교육이 되어야 한다.

- ② 통일은 평화적 방법으로 이룰 수 있다는 의지 그리고 평화적 방법으로 이루어야 한다는 신념을 고취시켜야 한다. 평화의 문제는 부분적으로 안보의 문제이면서 또한 우리 삶의 일부를 구성한다. 안보에 대한 경각심도 중요할 뿐 아니라, 남북한이 합의하여 군비를 축소하고 평화체제를 가져올 수 있는 분위기 조성에 관심을 가져야 한다. 또한 평화의 문제가 일상생활의 문제라면, 평화에 대한 접근도 가족, 친구, 지역사회, 학교 및 직장 등 공동체에서 일어나는(일어날 수 있는) 갈등을 해소할 수 있는 방식으로 진행되어야 한다.
- ③ 통일은 상대가 있으며 평화적 통일은 상대와 합의를 통해서 이루어진다면, 급격한 통일을 추구하기보다는 남북간 관계 개선을 통해 상호이해를 증진시키는 교육이어야 한다. 내적으로 자유민주적 절차에 따라 통일문제를 이해하고 비판할 수 있는 능력을 향상시킴으로써 스스로 판단하고 행동할 수 있는 지식과 태도를 함양해야 한다. 또한 통일교육은 ‘민족공조’의 필요성을 인정하는 한편, 한반도에 이해를 갖고 있는 주변국과 우호를 증진시키고 협조체제를 강화할 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 세계화와 정보화 등 사회의 변화를 이해할 수 있도록 통일교육은 역사적·국제적 관점에서 다룰 필요도 있다.
- ④ 통일문제는 개인의 일상사와 직결된 문제라기보다는 국가적 문제이며 따라서 일반 국민들로부터 자발적 관심을 이끌어내는 것은 사실상 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 통일교육의 필요성에 대한 공감대를 형성할 필요가 있다. 통일문제에 대한 관심을 유도

하고 거부감을 해소하는 것이 통일교육의 역할이라면, 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 자료와 소재를 개발·배포함으로써 통일문제의 일상화를 추구할 필요가 있다.

- ⑤ 선진국의 정치교육은 전 사회에 확산되어 있으며, 국민들은 의식적·무의식적으로 정치과정에 대한 기본지식과 태도를 교육받는다. 또한 각 교육단체들은 유기적인 네트워크를 형성하여 정보를 공유하는 등 협조체제를 구축하였다. 우리 통일교육도 선진국의 정치교육 사례를 기반으로 통일교육을 전 사회적으로 확산시키려는 노력을 경주할 필요가 있다. 특히 국가와 민간협조체제를 구축하고, 정보통신 기술을 적극 활용함으로써 통일교육의 대상을 넓혀나가고 교육의 질도 향상시켜나감으로써 통일교육의 일상화를 도모할 필요가 있다.

IV. 평화통일교육 확산 패러다임

여기에 제시하는 평화통일교육 확산 패러다임은 크게 3개의 모델 즉, 평화교육모델, 통일교육모델, 그리고 접근성 확산 모델로 구성되어 있다. 여기서 말하는 패러다임이라는 개념은 고도의 인식체계를 의미하는 T. Kuhn의 정의에는 부합되지 않지만, 기존의 관행을 따라 패러다임이라고 명칭을 사용하고 있을 뿐, 사실상 모델의 한 형태로 제시하고 있음을 지적하고자 한다. 그리고 여기서의 패러다임 전환은 1990년대 이전까지의 반공안보교육 및 통일안보교육과 대비되는 차원에서 의미를 갖는다. 따라서 최근 다양하게 제시되고 있는 패러다임과는 유사성을 공유하고 있으며, 사실상 여기서 제시하는 평화통일교육 확산 패러다임의 구성은 기존 연구결과를 상당부분 반영하고 있다.

첫째는 평화교육모델로서 평화적 통일을 지향하는 패러다임이다. 평화적 통일은 한민족의 합의에 의해 결정된다는 점에서, 통일교육은 남북간에

평화적으로 대화하고 갈등을 해결할 수 있는 방식으로 진행되어야 함을 의미한다. 전통적으로 평화는 힘의 우위 혹은 균형에 의해 지켜진다. 그러나 소극적 안보관을 초월하여 남북간 구조적 갈등요인을 파악하고 해결할 수 있는 능력을 길러야 하며, 이를 위해서는 일상생활에서의 소통과 타협을 중요시하는 민주시민으로서의 가치와 태도를 함양한다.

둘째는 통일교육모델로서, 통일은 해야 하고 할 수 있다는 의지를 함양하는 것은 통일교육의 주요 목표 가운데 하나이다. 그러나 통일은 상대가 있는 것이며 더욱이 남북간 합의를 바탕으로 통일이 이루어져야 한다면, 당장의 통일보다는 통일로 가는 과정에 대한 이해를 함양하는 것도 통일교육의 주요 목표가 된다. 남북간 공존, 남북간 화해·협력, 그리고 민족공동체 의식을 중요시 한다.

셋째는 접근성 확산 모델로서, 통일문제는 사회 전반에 전달되어야 한다. 정부와 민간 등 통일교육 전문가들은 교육의 대상을 넓히고 보다 체계적인 교육이 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 접근성 확산은 교육대상자에 대한 접근은 물론 교육대상자들로부터의 접근성도 포함된다는 점에서, 하나의 feedback 과정을 포함한다.

1. 통일교육의 목적 및 목표

통일지향교육의 목적은 최종적으로 국민으로 하여금 올바른 통일관을 배양하도록 함으로써 남북통일의 성취에 이바지하는 데 있다. 올바른 통일관이란 통일문제에 대한 이해를 기초로 통일의 당위성을 인식하고 통일의 지를 함양하는 데서부터 시작하여, 통일문제에 대하여 참여할 수 있는 능력과 자세를 포함한다. 통일문제에 대한 객관적 이해는 올바른 통일관 형성의 기초이다. 이런 맥락에서 교육생은 분단과 우리의 삶, 통일의 역사적 의미, 국제사회의 동향, 북한의 실태와 변화, 그리고 남북간 관계 등에 대한 기초적 지식을 갖추어야 한다.

통일교육의 목적이 국민의 참여를 조장하는 것이지만, 참여는 무분별한 것이 아니다. 자신이 내린 결정과 행동이 우리 사회와 통일문제에 끼치는

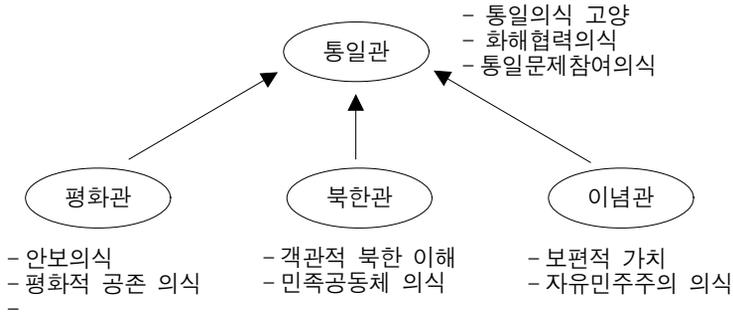
영향에 대해 책임질 줄 아는 시민의식을 기반으로 해야 한다. 지나친 이기주의에 기초해서 반통일적 자세를 갖는 것도 바람직하지 않지만, 어떤 방식으로라도 그리고 어떤 체제로라도 통일만 하면 그만이라는 통일지상주의에서도 벗어나야 한다. 반대 견해에 대해서도 상호토론을 통해 합의에 도달한다는 자세를 견지하는 가운데 소수 견해도 존중되어야 한다.

통일교육은 ‘평화적’ 통일의식을 함양하는 데 목적을 두어야 한다. 안보에 대한 경각심을 갖는 한편 과도기적 상황임을 인식시키고 민족공동체 의식을 함양함으로써 공존공영의 기반을 닦을 수 있는 분위기 조성에도 노력해야 한다. 이를 위해서는 주변국은 물론 북한과도 선린관계를 유지하고 (잠재적) 갈등을 해소할 수 있는 방안을 비판적으로 이해할 수 있도록 노력해야 한다. 북한에 대한 교육은 예단된 이데올로기를 주입하여 북한의 부정적 측면을 부각시키거나 과장해서도 안 되지만, 의도적으로 긍정적인 측면을 부인할 필요도 없다. 객관적 사실에 바탕을 둔 균형의식이 필요하다.

결국 통일교육의 목적은 통일의 당위성과 의지를 함양하는 가운데, 통일의 대상인 북한에 대한 객관적 이해, 남북간 화해협력을 통한 민족공동체 형성, 세계문명사적 차원에서 통일의 의의와 국제환경, 그리고 자유민주주의에 대한 이해와 안보의식을 함양하는 등 올바른 안보관, 북한관, 그리고 이념관을 확립하는 데 그 목표를 둘 수 있다.

2. 통일교육 내용: 기본 방향

통일교육이 국민으로 하여금 올바른 통일관을 배양하도록 함으로써 평화적 통일을 성취하는 데 공헌하기 위한 교육이라면, 통일교육 또한 그러한 방향에서 진행되어야 한다. 특히 통일교육지침법에 명시되어 있듯이, “자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도의 함양”하는 내용은 통일교육의 주요 내용이 될 수 있다. 이런 점을 고려하면서, 여기에서는 통일교육의 주요 내용을 평화관, 북한관, 이념관으로 구분하여 그 방향을 제시하고자 한다.



① 북한관: 통일교육은 북한에 대해 객관적이면서도 균형된 지식을 배양하고 민족공동체 의식의 형성을 지향해야 한다.

- 객관적 이해 증진: 정치교육은 본질적으로 이데올로기 교육이라고 할 수 있지만 북한에 대한 교육은 구체적 사실에 바탕을 두고 객관적으로 이해할 수 있도록 교육되어야 한다. ‘옳고 그름’이나 ‘바람직 하거나 바람직하지 않음’을 교육하는 것은 예단교육의 병폐이다. 가치중립적 이해가 선행되어야 하며, 옳고 그름의 문제는 교육생이 스스로 판단할 수 있도록 해야 한다.
- 균형된 이해 증진: 북한에 대한 교육은 특정 분야에 대해 강조함으로써 편향적 지식을 가져와서는 안된다. 기존의 정치적·체제적 측면은 물론 사회문화적 측면도 병행할 수 있어야 하며, 북한의 지도부와 일반 주민간 가치와 삶의 방식을 분리하여 이해할 수 있어야 한다. 또한 통일의 대상으로서의 북한과 안보의 대상으로서의 북한에 대한 이해도 치우침이 없이 균형을 유지할 수 있어야 한다.
- 민족공동체의식 함양: 북한에 대한 교육은 궁극적으로 북한주민과 더불어 살아가는 방식에 대한 교육이다. 통일의 대상이면서 동시에 통일을 함께 이루어가야 한다는 점에서 한민족으로서의 정체성을 갖추도록 하는 한편, 분단 현실에서도 교류협력을 통해 상호이해와 이익을 충족시킬 수 있는 민족공동체 의식이 함양되어야 한다.

② 평화관: 통일교육은 평화적 통일을 지향하며, 이를 위해 건전한 안보 의식과 평화공존의식, 그리고 외국과의 선린우호관계를 증진시키는 방향으로 실시하여야 한다.

- 안보의식의 고양: 국가의 일차적 역할은 외부의 침략으로부터 국가의 정체성과 자율성이 침해되지 않도록 보장하는 데 있다. 한반도는 남북이 군사적으로 첨예하게 대처하고 있을 뿐 아니라, 미국·일본·러시아·중국 등 세계 군사 강국의 이해가 첨예하게 대립되어 있는 지역이다. 평화달성의 일차적 조건이 국민의식의 결집이라는 점에서 통일교육은 안보의식을 고양하는 방향으로 진행되어야 한다.

- 평화공존의식의 고양: 통일교육이 안보관을 함양한다고 해서 북한의 군사력과 전쟁 가능성을 실제 이상으로 과장하거나 전쟁에 대한 공포를 조장해서는 안된다. 북한도 우리와 통일을 함께 이루어나가야 할 상대라면, 남북간 현존하고 있는 혹은 잠재되어 있는 갈등을 상호 협의 해결할 수 있는 갈등해결 방법을 훈련하는 교육이 되어야 한다.

- 국제의식의 고양: 세계화와 정보화 등 전지구적 변화로 인해 폐쇄적 민족주의로는 생존할 수 없는 환경이 조성되고 있다. 통일교육은 배타적 ‘민족공조’를 조장하기보다는 국제사회와의 이해와 협력을 강조하는 방향으로 이루어져야 한다. 특정 국가와의 맹목적 공조를 지나치게 부각시킬 필요도 없지만, 집단운동 차원에서 백안시하는 방향이어서도 안된다.

③ 이념관: 통일교육은 인류의 보편적 가치를 지향하면서 자유민주주의에 대한 신념을 고취하고, 민주시민의식에 기초한 통일을 지향해야 한다.

- 보편적 가치의 증진: 통일교육은 자유, 인권, 복지, 평등 등 인류의 보편적 가치를 지향하며 또한 이러한 보편적 가치에 기초하여 통

일을 이루어야 한다는 교육이 되어야 한다. 자유와 동시에 그에 따르는 책임의식, 남한은 물론 북한의 인권도 소중히 여기는 의식, 그리고 통일은 사회구성원 모두가 더불어 살아가는 사회를 건설하는 과정이라는 점도 통일교육의 주요 내용이 될 수 있다.

- 자유민주주의 신념 고취: 통일교육에 반영되어야 할 이념은 국민적 합의라고 할 수 있는 자유민주주의에 대한 신념을 고취하여야 한다. 자유민주주의에 대한 신념 고취는 북한을 흡수통일하려는 의도가 있는 것이며 정부의 ‘흡수통일 배제’ 원칙에도 상충된다는 지적이 있을 수 있지만, 흡수통일 배제 원칙은 북한의 붕괴를 통한 통일을 의도적으로 추구하지 않는 의미일 뿐, 자유민주주의 체제를 근간으로 하는 통일까지 배제하는 것은 아니다.
- 민주시민의식: 통일교육은 통일과정에 국민의 자발적 참여를 고무하는 교육이어야 한다. 그러나 그 참여에는 책임이 수반되며, 설득과 타협, 다양성에 대한 존중, 소수가 보호되는 가운데서 다수의 견해 존중 등 민주시민의식이 바탕을 이루어야 한다. 통일교육은 파당적 이익이나 개인적 이익을 실현하기 위한 수단이 아니라 국민의 보편적 이익에 기초한 통일의식을 키워나가야 한다.

④ 통일관: 통일교육의 궁극적 목적은 건전하고도 건설적인 통일관을 함양하는 데 있다. 바람직한 북한관과 평화관 그리고 이념관은 바람직한 통일관의 기초가 된다. 그러나 통일문제에 대한 관심은 통일의 당위성을 인식하고 통일을 이룰 수 있다는 확고한 신념에 기초했을 때 배증될 것이다.

- 통일의 당위성: 통일교육은 통일의 당위성에 대한 공감대 형성을 이룰 수 있는 방향으로 진행되어야 한다. 여기에는 분단의 폐해를 극복하는 소극적 당위성에서부터 민족국가 건설의 완성과 통일한국의 위상 등 적극적인 내용이 포함될 수 있다. 남북간 교류협력의 증대 및 평화공존의 필요성은 과도기적 단계를 고려하여 다룰 수

있지만, 통일 자체에 대한 관심을 희석시켜서는 안 된다.

- 통일에 대한 신념의 고취: 불가능한 일에 대해 관심을 갖도록 유도하는 것은 상당히 어려운 작업이다. 통일교육은 통일을 할 수 있다 그리고 통일을 위해 노력을 하겠다는 신념을 고취시켜야 한다. 통일 의지는 평화통일에 대한 의지이며, 무조건적인 통일지상주의를 의미하는 것은 아니다.
- 통일운동 참여의식: 통일교육은 단순히 지식을 전수하는 교육이 아니라, 통일을 위한 참여를 고무하는 방향으로 실시되어야 한다. 국군에 대한 위문품 보내기, 북한이탈주민과 더불어 살기, 인도적 차원의 대북지원 활동이 여기에 포함될 수 있다. 그러나 통일운동 참여는 자유민주주의의 근간을 훼손해서는 안 되며, 건전한 시민 의식에 기초해야 한다.

3. 통일교육 방법: 통일교육의 확산

아무리 훌륭한 내용의 강의안도 적절한 방법으로 교육대상에게 전달되지 않으면 그만큼 효용성이 떨어지게 된다. 다시 말해, 통일교육은 교육자(사람, 기관, 자료 등)가 교육생에게 접근하여 교육을 실시할 수 있어야 하며 교육생 역시 교육자에게 접근할 수 있어야 한다.

- ① 공급자 중심과 수요자 중심: 통일교육의 궁극적 수혜자는 국가이지만 일차적 수혜자는 교육대상인 일반 국민이라고 할 수 있다. 따라서 통일교육은 수요자 중심으로 이루어져야 한다. 수요자 중심이란 수요자의 관심을 반영하고 수요자의 지적 수준을 고려한 이른바 ‘눈높이’ 교육을 의미한다. 따라서 통일교육은 교육대상자의 성, 연령, 직업, 학력 수준 등 각 계층별로 실시되어야 한다. 통일교육은 정치교육이며 정치적 목적을 가지고 진행되는 것이기 때문에 공급자의 의도가 무시되어서는 안 된다. 따라서 수요자 중심이란 방법상의 문제일 뿐 각 주제별 내용과 결론 등 핵심내용은 공급자가 중심이 될 수밖에 없다. 결

국 통일교육은 공급자의 의도를 수요자가 알기 쉽게 전달하는 것이 핵심이다.

- ② 강의식 교육과 참여교육: 통일교육은 전달자의 강의와 수요자의 참여가 상호작용함으로써 수요자의 이해도를 높일 수 있다. 전달자 중심의 일방적 교육은 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 수강자의 교육 동기화를 유발하기 힘들기 때문이다. 다른 교육도 마찬가지이지만, 통일교육은 수요자가 스스로 참여하고자 하는 욕구와 의지가 있을 때 그 효과가 높아질 수 있다는 전제에서 볼 때, 수강자의 참여도를 높일 수 있는 방식의 교육이 되어야 한다. 참여 방법으로는 토론, 세미나 질의응답, 견장견학 등이 있을 수 있다. 기본지식은 강의를 통해 전달하는 것이 바람직하지만, 일단 교육생이 기본 지식을 갖추고 있다면 참여가 더 효과적일 수 있다. 따라서 토론, 세미나, 시청각 자료의 활용, 현장견학의 기회를 확대할 필요가 있다.

물론 현재의 통일교육도 판문점 견학 등 현장체험의 기회가 부여된 것은 사실이다. 그러나 남북간 관계의 발전과 맞춰 화해협력의 현장이라고 할 수 있는 도라산 및 CIQ, 북한의 개방지역인 금강산과 개성공업단지, 북한의 심장부인 평양 등 다양한 곳을 체험할 수 있는 기회를 가질 수 있어야 한다.

- ③ 집합교육(off-line)과 on-line 교육: 통일교육의 외연을 확산함으로써 통일교육의 대상과 기회를 높이기 위해서는 인터넷 등 정보통신 기술의 발전을 활용할 필요가 있다. 전통적인 집합교육은 강사와 수강자간 직접접촉을 통해 친근성을 높임으로써 교육의 효과를 도모할 수 있다는 장점이 있는 반면, 교육대상이 한정될 수밖에 없는 단점을 갖고 있기도 한다. 이런 맥락에서 기초지식과 심층적 지식은 집합교육을 통해 전달되는 것이 바람직하다.

통일교육의 확산이라는 측면에서 볼 때, 방송과 인터넷 등 정보통신 기술을 활용한 교육을 병행해야 한다. 방송과 인터넷 교육은 전통적 집합교육의 공간적·시간적 제약을 극복할 수 있다는 공통적인 장점이 있다. 방송은 현재의 기술수준으로는 일방적 전달에 그칠 우려도 있지만, 불특정 다수에게 동시에 접근할 수 있는 매력을 가지고 있다. 인터넷의 경우, 노력 여하에 따라서는 보거나(see) 게임을 할 수 있는(play) 다양하고 풍부한 자료를 제공함으로써 주체적 참여도를 높일 수 있다. 특히 인터넷 교육은 청소년들의 흥미와 호기심을 자극하고, 새로운 정보를 수시로 제공할 수 있기 때문에 학습동기를 적극 유발할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

온라인교육은 청소년들이 주요 대상일 수 있겠지만, 보수교육 등 교육생의 사후관리 차원에서 보다 효과적으로 활용할 수 있다. 또한 해외동포 등 특수집단에 대한 교육도 on-line을 통해 실시함으로써 통일교육의 저변확대를 도모할 수 있다는 이점이 있다.

4. 통일교육체계

통일교육을 활성화하는 책임은 정부와 민간이 공동으로 지고 있으며, 따라서 통일교육은 민관파트너십을 형성·강화하여 실시하여야 한다.

① 정부의 역할: 정부는 통일교육에 대한 최종 책임을 갖으며, 통일교육의 실시는 원칙적으로 학교 혹은 사회교육단체의 역할이다. 다만 과도기적 상황과 정부의 통일교육 경험 축적을 고려할 때, 정부도 특정 대상에 대한 교육을 실시할 수 있다.

- 통일교육 기본 지침 작성 및 통일교육기관 지도·조정
- 공무원, 통일교육 강사, 사회지도층 인사 등 파급효과가 높은 교육 대상자 교육
- 교육자료 개발·보급
- 통일교육 실시자(개인, 단체)에 대한 인정(recognition)·포상
- 사회교육기관에 대한 재정적 지원

- ② 학교의 역할: 학생에 대한 교육은 일차적으로 학교의 영역에 속한다. 각급 학교는 유치원과정부터 대학에 이르기까지 통일교육을 실시한다.
- 통일교육 기본 지침에 의거, 통일교육 실시
 - 교사의 통일교육 참가
 - 통일교육지침 작성에 참여
- ③ 민간단체의 역할: 학교를 졸업한 성인에 대한 교육은 통일교육을 실시하는 사회교육단체의 역할이다. 각종 사회단체는 단체의 성격과 구성원의 특징을 고려하여 통일교육을 실시한다.
- 통일교육 기본지침에 의거, 통일교육 실시
 - 강사의 통일교육 참여
 - 통일교육 지침 작성에 참여
- ④ 통일교육센터/통일교육대학원 설립: 민관협조체제는 사안별로 이루어질 수도 있지만, 독립기구를 설립하여 상시적 협조체제를 구축하는 것이 바람직하다. 이런 맥락에서 민관이 공동으로 참여하는 통일교육센터의 설립 혹은 현재 통일부 소속기관인 통일교육원의 위상 재정립을 추구해볼 수 있다. 통일교육센터는 정부의 재정적 지원 및 감독을 받지만 그 활동에서 독립성을 보장받아야 한다. 정부, 학교 교사, 사회통일교육 강사가 대표를 파견하여 상시적으로 협의하며, 통일교육 지침 작성, 통일교육 평가, 통일교육 교재 및 자료 발간, 통일교육 강사 양성 등 기존 통일부와 통일교육원 그리고 통일교육협의회 역할을 종합적으로 수행할 수 있다. 특히 통일교육 연구 및 강사양성을 전담하는 통일교육대학원을 부설하는 것도 검토해볼 필요가 있다.

V. 소 결

소련의 붕괴와 국제적 냉전체제의 해체 등 세기적 전환기를 거치면서 통일환경은 급격히 변해왔다. 통일환경의 격변은 한편으로는 긍정적 통일여건을 조성한 것이 사실이지만, 우리 내부의 통일역량 결집에 부정적 결과를 가져오고 있기도 하다. 청소년들을 중심으로 통일 무관심이 확산되어 있으며 통일기피현상까지 보여주고 있다. 그리고 이른바 ‘피주기’ 논쟁, 북한의 변화에 대한 논쟁, 한미관계에 대한 논쟁 등이 첨예하게 진행되고 있으며, 건전한 토론의 장을 벗어난 ‘남남갈등’은 일관된 통일정책을 추진하는 데 걸림돌로 작용하고 있다. 이런 맥락에서 이 장에서는 통일환경의 변화에 부합하는 통일교육패러다임을 제시하였다.

여기에 제시된 ‘평화통일교육 확산패러다임’은 평화교육 모델, 통일교육 모델, 그리고 접근성 확산 모델로 구성되는 특징을 가지고 있다. 즉, 평화적 통일을 지향하는 모델이며, 통일의지를 함양하는 모델이고, 통일교육을 각계각층에 파급시키는 모델이다. 이런 점을 고려하면서, 평화통일교육 확산 패러다임의 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 통일교육의 목적/목표: 통일교육의 목적은 통일의 당위성을 인식하고 통일의지를 함양하는 등 적극적 통일관을 형성하는데 있으며, 이를 위하여 북한에 대한 객관적 이해, 자유민주주의에 대한 신념과 건전한 안보의식의 고취 등 올바른 안보관, 북한관, 그리고 이념관을 확립하는 데 있다.
- 통일교육의 내용(기본 방향)
 - 통일관: 통일의 당위성 인식, 통일에 대한 신념 고취, 통일운동 참여 조장
 - 북한관: 북한에 대한 객관적 이해, 균형있는 이해, 민족공동체 의식

함양

- 평화관: 안보의식의 고양, 평화공존의식의 고양, 국제의식의 고양
- 이념관: 보편적 가치의 중요성 이해, 자유민주주의 신념 고취, 민주 시민의식 고양

○ 통일교육의 확산

- 수요자의 관심과 지적 능력에 부합하는 교육
- 강의식 교육과 참여교육의 병행으로 기초지식의 전달 및 교육 동기 유발
- 집합교육(off-line)과 on-line 교육의 병행으로 기본지식의 심층화 및 접근성 확대

○ 통일교육체계

- 민관파트너십의 형성·강화
- 통일교육센터 및 통일교육대학원 설립 등 독립기관 설치

이 장에 제시된 평화통일교육확산 패러다임은 인식론적 차원에서 제시되었으며, 결과적으로 종합적이며 탐색적 차원에서 제시되었다. 보다 구체적인 통일교육의 목표와 방향 그리고 확산체계는 각각 학교통일교육 및 사회통일교육 그리고 통일지향교육 인프라 구축방안에서 제시될 것이다.

북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안

이 금 순*

(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

* 이 연구는 공동연구입니다.

공동연구자는 최의철, 임순희, 김수암, 이석, 윤여상, 안혜영 입니다.

I. 서론

1990년대 이후 북한의 식량난이 악화되자 많은 북한주민들이 생존을 위해 북한을 탈출하여 왔다. 이러한 탈북사태는 시간이 경과하면서 더욱 미묘하고 복잡한 양상을 보여 왔다. 최근 동남아체류 북한이탈주민의 집단입국으로 인해 이들의 보호 및 정착지원이 우리 사회의 주요한 과제로 제기되기 시작하였다.

현재 중국 등지에 체류하고 있는 북한이탈주민은 상당한 규모에 이르는 것으로 추산되고 있으며, 이들은 북한으로의 귀환보다는 보다 나은 삶을 찾아 국내입국을 시도하고 있다. 이제까지 국내 입국한 북한이탈주민의 수는 1990년대 중반이후 지속적으로 증가하여 1999년 148명, 2000년 312명, 2001년 583명, 2002년 1,139명으로 매년 거의 2배로 증가하였고, 2003년에는 증가세가 둔화되어 1,281명이 국내로 입국하였다. 2004년에도 동남아체류 집단입국자 468명을 포함, 7월 말 현재 1,357명이 입국하여 총입국자의 수가 5,767명이며 사망 및 이민 등을 제외한 국내거주 북한이탈주민은 5,492명이다.¹

북한이탈주민의 입국규모 증가와 함께 가족단위의 탈북현상이 두드러지면서 탈북연령이 어린이에서부터 노인에 이르기까지 다양화되었다. 2003년 입국자의 경우 10세 미만 46명(4%), 10대 161명(12.6%), 20대 345명(26.9%), 30대 447명(34.9%), 50대 57명(4%), 60대 이상 65명(5%)으로 나타났다. 따라서 이들의 사회적응 지원체계도 개별집단의 특성에 맞게 다각도로 모색되어야 한다.

1990년대 중반이후 국내입국 북한이탈주민 중 여성의 비율이 지속적으로 증가하여, 2002년부터 여성이 남성보다 높은 비율을 차지하게 되었다. 2003년도의 경우 여성이 813명으로 전체 입국자(1,281명)의 63.4%를 차지

¹ 통일부 사회문화교류국, “북한이탈주민 지원 총괄현황,” 2004년 7월 31일.

하였다. 비공식적인 채널을 통해 자력으로 입국하는 비율이 증가하면서 젊은 여성들의 입국과 관련 새로운 정책과제들이 제기되고 있다. 이들 중 상당수가 제3국 체류기간 중 현지 남성들과 동거를 하여 왔기 때문에, 이들의 입국으로 인해 상대남성이나 자녀들의 추가입국시도 등 가족문제 등이 발생하고 있다.

이와 같이 북한이탈주민의 규모와 성격이 변화됨에 따라, 북한이탈주민의 보호 및 정착지원 문제를 체계적으로 재검토할 필요성이 제기되어 왔다. 1차년도 설문조사 및 심층면접의 결과, 현행 정부의 지원정책의 보완이 시급히 이루어져야 할 것으로 평가되었다. 북한이탈주민 지원정책이 개인의 자립의지를 제고시키기 위해서는 정착금 및 국민기초생활보장 특례조항으로 지급되는 재정지원에 대한 정책조정이 필요하다는 의견에 따라 정부는 지난 7월 정착지원제도 개선안을 발표하였다. 제도상으로는 거주지 배정이 후 보호담당관(신변, 거주지, 취업)들에 의한 지원이 이루어지도록 되어 있으나, 제대로 작동하지 못하고 있는 것이 현실이다.

본 연구는 북한이탈주민들의 적응실태를 다각도로 조명하여 적응과정에서 나타나는 부적응의 요인들을 체계적으로 분석한 1차년도의 연구결과를 토대로, 사회적응 단계별, 지원분야별, 세부집단별로 적절한 지원체계를 구체화하고자 한다. 이를 위해 현행 북한이탈주민의 정착지원체계를 세부사안별로 점검하여 개선 방안을 제시할 것이다. 또한 세부집단별(청소년, 노인, 여성 등) 적응 실태 및 특성을 반영하여 지원체계를 보다 집단별로 세분화·구체화할 수 있는 대안을 제시할 것이다. 그러나 본 학술회의 발표 논문은 전반적인 지원체계 개선 방안이 집중하고자, 세부집단별 지원체계에 대한 내용은 다루지 않고 있다. 지원정책의 대상인 북한이탈주민들뿐만 아니라 관련기관의 실무자, 전문연구자들의 의견을 검토하여 지원체계의 효율성을 재점검함으로써, 보다 효율적인 사회지원체계를 구축하고자 하였다.

II. 북한이탈주민 지원체계 현황 및 평가

1. 단계별 지원체계

우리 정부는 북한이탈주민에 대한 행정적 지원 단계를 크게 3단계로 규정하고 있다. 즉 초기입국 단계, 시설보호 단계, 거주지 보호 및 사후지원 단계로 나누고 있다. 정부는 관계법규에 따라 각 단계별 정부 부처간 업무 범위와 책임과 권한을 확정하였다.

먼저 초기 입국단계에서는 보호대상자의 보호신청(재외공관 등)→통보(통일부)→임시보호조치 및 사실관계 조사(통일부, 국정원)→보호결정(통일부, 국정원)의 순서로 진행된다. 시설보호 단계는 대성공사와 하나원 생활기간을 의미하며 대성공사에서는 이들의 신분과 탈북 동기 등을 조사 한 후 하나원으로 이동한다. 하나원은 심리상담 등 생활지도, 사회적응교육, 기초 직업훈련, 사회편입 및 생활안정 지원을 위한 기초 작업을 담당한다. 구체적으로는 취직 및 주민등록증 발급, 정착지원금(정착금·보로금 등) 지급, 주택알선, 의료·생활보호대상자 편입을 위한 기초자료 제공, 학력·자격인정의 기초자료 제공 등이다. 거주지보호 및 사후지원 단계는 2년의 신분보호, 지방자치단체별 애로사항 해소, 편입학 지원 및 교육보호 실시, 정착실태 파악과 생계곤란 등 지원, 후원회 및 민간단체 결연 등을 통한 지원 사업 등을 행한다.

거주지 보호단계에서 북한이탈주민들은 자신들이 희망할 경우 직업훈련과 학교교육을 받을 수 있다. 이들의 직업훈련은 거주지 인근 민간 및 국공립 시설을 활용하여 실시되고 있으며, 남한 일반주민들과 동일한 프로그램에 의하여 실시되며, 그 비용은 국가에서 지원하고 있다. 또한 북한이탈주민 자신의 희망과 학업능력, 연령을 고려하여 초등학교부터 대학교정까지 교육비를 지원하며, 특히 대학 진학시 특례입학을 규정하고 있다. 이와 같은 직업훈련과 정규 교육 프로그램은 북한이탈주민의 사회정착을 지원하는 중요한 역할을 하고 있다.

<표 1> 북한이탈주민 정착 단계 지원현황

보호단계	시설보호	거주지 편입	거주지보호(5년)	사후지원
지원목표	우리사회 기본적인 이해 및 사회 적응 능력 제고	초기 생활안정지원	자립·자활 지원	부적응 방지 및 재사회화 지원
주요 지원내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신문·조사를 통한 보호결정 ○ 사회적응 교육 (2개월) ○ 심리상담·진로 지도 ○ 생활관리·지도 * 각종 자원봉사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정착금 등 재정적 지원 ○ 주택알선 ○ 자매결연 지원 ○ 학력인정 및 편·입학지원 ○ 자격·경력인정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별생계보조금 지원 ○ 직업훈련 지원 ○ 교육지원(공납금, 학자금) ○ 의료보호(전원) ○ 생활보호 ○ 생업지원 * 거주지신변보호 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 변동사항 파악 ○ 애로사항 해소 지원 ○ 후원회 및 민간 단체 등을 통한 지원(상담·창업·결연 등) * 자매결연, 장학지원, 상담지원
지원주체	통일부(하나원) 국방부(대성공사) 자원봉사단체 등	통일부 후원회 및 민간 단체	통일부, 거주지 보호담당관, 노동부, 경찰, 지역단체 등	거주지보호담당관, 북한이탈주민후원회, 민간단체협의회 등

가. 정착지원시설(하나원)내 지원체계

1990년대 이후 북한이탈주민이 증가하면서 이들의 안정적인 사회 적응을 지원하기 위하여 종합적이고 체계적인 사회적응 교육의 필요성이 제기되었다. 따라서 정부는 1997년 7월 14일 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하여 정착지원시설의 법적 근거를 마련하였으며, 1997년 12월 30일 수용인원 100명 규모의 시설 건립에 착공하여 1999년 7월 8일 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)를 개소하였다. 그 후 북한이탈주민 입국자의 급격한 증가로 2000년 7월 하나원 증축공사를 시행하여 2003년 준공하였으며, 2002년 9월 30일 성남의 민간시설을 임차하여 여성 전용 분원을 운영하고 있다.

북한이탈주민 정착지원 시설의 법적 설립근거는 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제10조(정착지원시설의 설치)이며, 통일부 장관은 보호대상자에 대한 보호 및 정착지원을 위하여 정착지원시설을 설치·운영한다고 명시되어 있다.

위의 법률 시행령은 “보호대상자가 국민으로서 기본소양을 함양할 수

있도록 정치·경제·사회·문화 등 각 분야의 교과과정을 마련한다.”고 명시함으로써 정착지원시설에서의 사회적응교육의 주요 목표를 국민으로서의 기본소양 함양으로 규정하였다. 또한 위의 법규는 정착지원시설²의 주요 기능으로 거주지 진출시까지 신변보호, 신원 및 북한이탈동기의 확인, 건강검진 실시, 본적·가족관계·경력 등 필요 사항을 기재한 등록대장 관리 및 보존, 보호대상자의 정착을 위한 사회적응 교육 실시, 보호대상자의 심리안정, 애로사항 해소 기타 자립능력을 제고하기 위하여 정착 지원시설 내에 심리·법률·직업·고충분야 상담실 등 운영, 정착지원시설 내 직업 훈련 등을 명시하고 있다.

하나원은 기관의 주요 기능을 첫째, 보호대상자의 사회적응교육 및 직업훈련, 둘째, 보호대상자의 생활관리 및 지도, 셋째, 보호대상자의 법적지위 확보 및 거주지 편입의 지원, 넷째, 보호대상자의 보호·관리로 밝히고 있다.³ 하나원은 이러한 기능수행을 위하여 교육훈련과(사회적응교육, 직업훈련, 자원봉사자 관리·지원, 지원기관·단체 협조), 생활지도과(북한이탈주민 취적·주민등록 및 거주지 편입 지원, 진로·취업·진학 지도, 생활지도·상담, 건강·의료관리, 정착실태 조사·분석), 관리후생과(후생지원 사무, 서무·경리, 청사관리, 경비·방호 등)를 두고 있다. 그러나 북한이탈주민 사회정착지원을 위한 업무와 기능은 하나원과 통일부 사회문화교류국 정착지원과로 이원화되어 운용되고 있다. 사회문화교류국 정착지원과의 업무는 북한이탈주민 관련 정책 종합, 정착지원금, 직업훈련, 주거·취업알선, 생활·의료보호, 교육지원, 북한이탈주민대책협의회 운용으로 명시되어 있어 상당 부분이 하나원과 중복되고 있으며, 특히 관련 정책 수립과 종합 조정 기능은 사회문화교류국이 담당하고 있다. 이와 같은 업무 분담은 각 기능을 중심으로 편성한 것이지만 정책개발과 적응교육, 그리고 사후관리가 분리됨으로서 효율성에 문제가 야기될 수 있으며, 상호보완 대책이 요

² 정착지원시설은 통일부장관이 설치 운영하지만, 국가정보원장이 보호하기로 결정한 자를 위해서는 국가정보원장이 별도의 정착지원시설을 설치 운영할 수 있다.

³ [http://www.unikorea.go.kr/\(2004.7.3](http://www.unikorea.go.kr/(2004.7.3) 검색).

구된다.

현재 북한이탈주민 정착지원 업무는 통일부 정착지원과, 하나원, 북한이탈주민후원회, 그리고 각 지방자치단체로 분담되어 있으나, 하나원은 보호기능, 사회적응교육 뿐만 아니라 취직, 주택배정과 같은 초기 정착지원과 수료자에 대한 모니터링 등 사후관리도 일부 담당하고 있다. 이러한 업무는 하나원의 기능과 본질적인 성격규정의 문제로 나타난다. 하나원을 북한이탈주민 사회적응 교육시설로 규정할 경우 직업훈련 시설을 확충하여 전문적이며 종합적인 교육센터로 유지해야 할 것이며, 정책개발과 사회적응교육, 정책지원 서비스, 그리고 사후관리를 포함하는 전반적인 기능을 부여할 경우 종합적인 정착지원 센터로서 확대 개편 할 필요가 있다.

통일부에서 북한이탈주민 정착지원시설을 담당하는 것은 통일대비 자료 축적 및 남북사회통합을 위한 종합계획 수립에 의미를 부여하는 측면이 강하지만 현재 5년 여간의 하나원 운영에서 담당자의 개인적 경험 축적 이외에 종합적인 자료 축적과 심층분석, 그리고 연구기능의 수행은 미흡한 실정이다.

정착지원 시설의 운영과 기능을 평가하기 위해서는 효과성, 효율성, 형평성, 대응성의 행정이념에 주목할 필요가 있다. 먼저 정착지원시설의 효과성은 대체적으로 긍정적으로 평가받고 있다. 특히 하나원의 사회적응교육에 대한 교육생의 평가는 60~80% 이상이 만족한다와 필요하다는 응답을 보이고 있다⁴. 그러나 정착지원시설과 지원정책에 대한 만족도, 그리고 북한이탈주민의 만족도에 대한 평가는 북한이탈주민과 자원봉사자, 하나원과 통일부 정착지원과 근무자, 그리고 보호담당자간에 일정한 차이가 나

⁴ 1993년 이후 입국자 전체를 대상으로 2003년 실시된 조사결과를 살펴보면, 하나원 교육이 생활에 도움이 되었다는 응답은 63%(매우 긍정적 31.9%, 다소 긍정적 31.1%)로써 부정적 응답자 9.8%보다 매우 높게 나타난다. 그러나 보통이라는 응답도 27.2%를 차지하고 있어 효율성의 제고 필요성도 제기되고 있다. 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』(서울: 통일연구원, 2003), pp. 27~28; 하나원이 개원 5주년을 맞이하여 수료생을 대상으로 조사한 결과 하나원 생활이 남한생활에 도움이 되었다는 응답은 78.2%(많은 도움57.5%, 약간도움 20.7%)로써 그렇지 않다는 응답 4.1%보다 월등히 높게 나타난다.

타나고 있다. 이러한 결과는 정착지원시설의 효과성은 정책 대상자 뿐만 아니라 정책 기획자와 집행자, 그리고 이해관계자들의 의견을 종합적으로 평가해야 함을 의미하는 것이다.

현재 정착지원시설의 평가에서 가장 크게 제기되는 것은 효율성이다. 정착지원시설의 효율성에 대한 평가는 각 영역별 예산액과 집행액, 담당인력의 업무분담과 업무수행능력, 전문인력의 전문성 수준, 분원과 본원의 시설 건립 및 유지비용, 전임강사 확보 비율과 강의담당 비율, 교육 프로그램 설계와 집行的 평가, 시설경비 비용, 그리고 각 교육 프로그램별 효과성 등을 종합적으로 반영하여야 한다. 그러나 현재의 평가는 이와 같은 객관적 자료의 부족으로 피상적인 결과를 제시할 수밖에 없는 한계를 안고 있다. 현재 정착지원시설의 운영은 분원과 본원의 2원화된 운영으로 인력 배치와 활용에 문제를 갖고 있으며, 분원 임대비용의 과다지출, 전문인력 확충 미비와 신분불안, 외부 전문인력과 자원인력의 접근 장애, 직업교육 시설 미비, 남녀 분리교육 어려움, 보수교육 프로그램 미비, 정착지원과와 하나원의 업무 역할분담 애로 등으로 효율성은 낮은 것으로 평가할 수 있다.

북한이탈주민 정착지원 시설의 운영과 유지 수준은 형평성 문제를 야기하게 된다. 북한이탈주민 정착지원 수준은 국가유공자, 기초생계보호대상자, 귀환 납북자, 사할린귀국자 등과의 형평성 문제가 제기되고 있다. 북한이탈주민 정착지원 시설과 지원 서비스 수준이 확대될 경우 유사 정책대상자들의 반발을 초래하여 남남갈등을 초래할 수 있을 것이다.

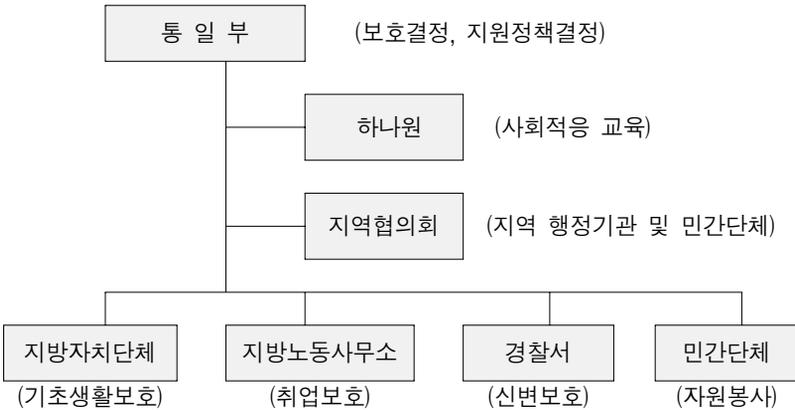
현재 북한이탈주민 정착지원시설은 상황변화에 적절히 대응할 수 있는지의 문제를 안고 있다. 2000년 전후 국내 입국 북한이탈주민은 규모의 증대와 함께 가족단위 입국, 여성 증가, 청소년 증가, 그리고 입국 배경 변화 등의 획기적인 전환을 맞고 있으나, 정착지원시설의 수용능력과 프로그램 특성화, 전문인력 확보 등의 정책적 대응은 미진한 상황이다. 또한 현재 정착지원시설 운영 방식은 입국자의 급격한 증가 시 효율적으로 대응하기 어려운 측면이 있다. 입국자의 급격한 증가에 대응하기 위해서는 타 중앙부처와 지방자치단체, 그리고 민간단체와의 연계망을 확보하는 것이 필요하다.

나. 지역단위 정착지원체계

북한이탈주민 정착지원체계는 보호신청에서부터 거주지보호까지 정부 주도로 이루어지고 있다. 거주지 보호 및 사후지원 단계는 지역사회 정착 단계에서 지역단위로 실시되는 것이다.

북한이탈주민은 하나원 교육수료 후 배정된 거주지 지역으로 이주하게 되고 초기 이주시 주거지원 및 정착금 지급(통일부), 국민기초생활보장 및 의료지원(지방자치단체), 직업훈련 및 취업보호(지방노동사무소 고용안정센터), 신변보호(경찰서) 등이 이루어지고 있다. 북한이탈주민에 대한 지역 정착체계는 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 북한이탈주민에 대한 지역정착 지원체계



정부는 1997년 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제정 이후 이들의 자립 지원을 강화하기 위한 조치들을 시행하였다. 주요 내용은 취업보호제 실시, 노령연금의 특례 인정 제도, 생업지원제도 도입, 북한이탈주민후원회 활성화 등이다. 민간차원에서도 각종 후원·결연단체를 네트워크화하는 「북한이탈주민지원 민간단체협의회」를 창립하였으며, 민간단체의 전문화가 추진되고 있는 상황이다.

<표 2> 거주지 정착지원의 주요 내용

구 분	주 요 내 용
거주지보호	<ul style="list-style-type: none"> - 교육지원: 북한 학력인정, 편·입학지원, 학비 면제 - 의료지원: 소득과 재산수준에 따라 의료보호 대상자 지정, 의료비 면제 - 생계보호: 생계관련자는 「국민기초생활보장법」 특례로 수급권자 편입주선 - 거주지보호담당관의 임무 <ul style="list-style-type: none"> · 거주지보호업무의 총괄조정: 생활보호, 의료보호, 교육지원, 주택알선·교환 · 생활실태조사 및 거주지보호대장 관리 · 거주지보호대장 변동사항 보고(매분기 익월 10일) · 각종 신청서 접수대장 사본 송부(매분기 익월 10일) · 교육대상자 증명서 및 학력확인서 대장 사본 송부(매년 3월 10일) · 거주지보호담당관회의 및 연수 참석 · 북한이탈주민지원협의회 운영
취업보호	<ul style="list-style-type: none"> - 공·사 직업훈련기관을 통한 직업훈련, 직업훈련수당 지급 - 취업보호제 실시: 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1 (70만원 범위내)을 2년간 지원 - 취업보호담당자 임무 <ul style="list-style-type: none"> · 취업보호 대상 사업체 알선 · 고용지원금의 접수·신청 · 북한이탈주민 고용실태조사 · 북한이탈주민의 취업보호대장 작성·관리 · 취업보호가 종료된 북한이탈주민의 취업알선
신변보호	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민 신변안전 보호 및 사회정착 지원
북한이탈주민 후원회	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민의 심리안정과 사회적응에 필요한 정착지원을 통해 북한이탈주민의 안정된 생활 보장 - 주요 사업 <ul style="list-style-type: none"> · 북한이탈주민 생활안정 지원사업 · 북한이탈주민 사회적응 및 취업주선 지원사업 · 해외체류 북한이탈주민 지원사업 · 북한이탈주민지원을 위한 홍보 및 모금활동 · 북한이탈주민 적응실태 파악 및 관련자료 유지 · 모금조성을 위한 사업(수익사업 포함) · 기타 후원회의 목적수행에 필요한 사업 · 북한이탈주민 지원 민간단체협의회 운영
북한이탈주민 지원 지역협의회	<ul style="list-style-type: none"> - 지역차원에서 북한이탈주민이 거주지에서 필요한 지원을 받을 수 있도록 북한이탈주민이 밀집 거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원단체로 구성(전국 11개 협의회 운영중) - 주요사업 <ul style="list-style-type: none"> · 지역실정에 적합한 특화된 사회적응정착프로그램 운영 · 지역사회 안내 및 적응지원 · 대상별 직업훈련 알선과 취업확대 · 전문사회복지관의 사례관리 등

출처; 김선화, “미국 난민정착지원시스템의 북한이탈주민 적응을 위한 제안,” 『2003년도 북한이탈주민지원사업의 회고와 전망』, 북한이탈주민지원 민간단체협의회 동계심포지움, 2003.12.16~17, p. 39 재인용.

거주지보호 및 사후지원 단계는 지역단위에서 실시되는 것으로 신변보호, 지방자치단체별 애로사항 해소, 편입학 지원 및 교육보호 실시, 정착실태 파악과 생계곤란 지원, 후원회 및 민간단체 결연 등을 통한 지원 사업을 행한다.

통일부는 1999년 5월 지방자치단체 관련 기관의 유기적 지원체계 구축과 민간단체 참여 활성화를 위하여 『북한이탈주민 거주지 보호지침』 제14호에 “북한이탈주민 지역협의회” 설치근거를 마련하였다.

그 결과 북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 지방자치단체의 신변, 취업, 거주지 보호담당관과 사회복지관, 종교·시민단체 등 민간단체가 참여하는 『북한이탈주민지원지역협의회』를 구성하였다. 북한이탈주민지원지역협의회는 2001년부터 조직되어 2004년 6월 현재 서울 6개 지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파, 중랑)과 지방 7개 지역(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 성남, 부천)에서 운영되고 있다.

북한이탈주민지원지역협의회는 사회로 편입되는 북한이탈주민에 대한 효과적 지원과 원활한 적응을 위해서 지역실정에 적합한 특화된 사회적응 프로그램 운용, 지역사회와의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업 확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등을 실시하고 있다. 이러한 지역협의회의 역할은 입국자들의 지속적인 증가 추세와 지방 거주 북한이탈주민의 증가 상황을 고려하면 대단히 중요한 것이다.

그러나 지역단위에서의 북한이탈주민 정착지원 체계는 제도적으로 완비되고 있으나, 북한이탈주민지원지역협의회 운영을 담당하는 거주지보호담당관의 역할부족과 지역 시민사회의 역량부족으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다. 따라서 지방 거주 북한이탈주민의 수도권 재이주가 심화되고 있는 상황이다. 따라서 북한이탈주민의 지역정착을 위해서는 정부와 민간의 적극적 의지와 함께 지방자치단체에 대한 재정지원과 전담인력 확보 등의 제도적 지원 장치가 마련되어야 할 것이다.

특히 하나원 개소 이전 시기 민간의 참여는 단지 거주지보호 단계에서 부분적으로 이루어졌으나, 최근에는 거주지에서의 다양한 연계활동만이

아니라 사회적으로 교육기관인 하나원에서 폭넓은 민간의 지원 및 봉사활동이 이루어지고 있다. 민간의 지원 및 봉사활동은 북한이탈주민들의 사회 정착 이후에도 지속적으로 이루어지고 있다. 그러므로 북한이탈주민의 지역정착을 위해서는 민간의 지원활동을 제고시키는 것이 요구된다.

과거 신변보호담당관은 북한이탈주민의 사회정착 과정에서 모든 것을 해결하는 해결사로서의 역할을 수행하였으나, 최근 북한이탈주민의 증가로 담당하는 북한이탈주민이 많아지고 있어 과거보다는 그 역할이 대폭 축소되고 있다. 북한이탈주민의 수적 증가와 보호기간이 과거 2년에서 현재 6개월로 줄어들고, 1:1 보호에서 1:5 이상으로 담당하는 숫자가 늘어나고 있어 북한이탈주민의 요청이 있을 경우에만 대응하고 있다.

신변보호담당관의 업무가 전문화되어 있지 않고 다른 일상 업무와 함께 처리하고 있고 별다른 인센티브도 없어 이를 기피하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 또한 신변보호담당관의 역할과 업무가 담당관 개인의 변수에 따라 변화가 많아 업무에 대한 평가도 극단적으로 나타나고 있다. 전반적으로 과거보다 긍정적인 평가는 낮아지고 있다. 하나원 조사의 심층면접에서 신변보호담당관에 대한 부정적인 평가가 과거보다 상당히 높게 나타나고 있는 것이 2003년 통일원연구조사와 다른 점이다.

거주지보호담당관의 역할과 기능은 보호담당관 중 가장 광범위하고 중요하다. 통일부도 원칙적으로 이들에게 업무와 예산을 대폭 인계한다는 원칙을 세우고 있으나 이것이 실행되지 않고 있다. 따라서 업무는 극히 제한되어 있고(지역에 따라 차이가 많겠지만 일년에 1~2번의 단합대회 정도), 동에 주재하는 사회복지사에게 주요 업무를 위임하는 사례가 많다.

하나원 조사에서 취업을 위한 고용안정센터를 방문한 경험은 71.4%로 나타나고 있어 취업에 대한 관심은 많으나 취업에 필요한 기술습득 빈약, 취업기회 제한, 사회적 차별 등 복합적인 요인으로 취업자체가 힘든 상황에서 취업보호담당관의 기능과 업무는 극히 제한적이다. 심층면접에서 거주지보호담당관이나 취업보호담당관에 대한 신뢰도가 신변보호담당관에 비해 낮게 나타나고 있는 것은 북한이탈주민이 이들과의 접촉 기회가 극히

적고(예: 얼굴도 모른다는 지적), 신변보호담당관 선에서 모든 일을 해결하려는 과거의 사례에 의존하는 경향이 있다는 것을 말해주고 있다.

보호담당관제가 제대로 기능하도록 하기 위해서는 아래와 같은 사항들을 개선하는 것이 필요하다.

첫째, 보호담당관제의 기능과 역할에 대해서 충분히 교육·홍보하여 북한 이탈주민들이 이들의 장단점을 구별하여 효과적으로 활용하도록 유도한다.

둘째, 신변보호담당관의 경우에는 임명과정에서부터 담당관에 대한 적성 및 성격 등을 평가기준으로 고려하고, 신변보호업무에 대한 전문화와 인센티브 제공 등 업무 수행에 대한 기초적인 여건을 조성해 주는 것이 선결과제가 되고 있다. 또한 신변보호담당관들은 지역사회의 다른 담당관과 민간자원단체들과의 업무협력체제 구축에 노력해야 할 것이다. 또한 정부가 신설을 고려하고 있는 정착도움이는 신변보호담당관과 밀접한 협조관계를 가지고 업무를 수행하도록 추진해야 할 것이다.

거주지보호담당관제와 관련, 주무부처인 통일부는 이들의 업무수행에 필요한 예산과 인원에 대한 권한을 실질적으로 위임하고, 거주지보호담당관은 지역사회에서의 적극적인 관심과 지원을 동원하는 노력을 수행할 필요가 있다.

취업보호담당관은 북한이탈주민의 문제점을 이해하고 정부의 북한이탈주민에 대한 지원정책이 취업에 집중하도록 담당 기관을 설득하는 적극적인 역할을 전개할 필요가 있다.

셋째, 보호담당관들에 대한 인센티브를 제공하고, 이들의 평가가 지원정책에 반영되도록 하는 것이 중요하다. 마지막으로 정부의 지원정책에 대한 정확한 정보를 제공하는 통합기구(one-stop service)를 설립·운영하는 것이 필요하다.

2. 지원분야별 지원체계 검토

가. 경제적 지원체계

(1) 현황

현행 북한이탈주민에 대한 경제적 지원체계는 그 형태에 따라 크게 세 가지로 분류된다. 하나는 북한이탈주민을 고유대상으로 하는 정부의 경제적 지원체계이며, 다른 하나는 북한이탈주민을 고유대상으로 하고 있지는 않지만 북한이탈주민들이 편입하여 지원을 받을 수 있는 우리사회의 사회 복지체계이고, 나머지 하나는 민간단체에 의한 북한이탈주민 지원체계라고 할 수 있다.

먼저 북한이탈주민을 고유대상으로 하는 정부의 지원체계를 살펴보자. 정부는 1997년 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률’(1999년 개정)을 제정하여 북한이탈주민의 생활보호와 취업알선을 위한 각종 지원활동을 벌이고 있다. 우선 북한이탈주민의 생활보호를 위해서는 북한이탈주민 세대 모두를 대상으로 일정액의 정착금을 지급하고 있다. 2004년 5월 현재 북한이탈주민 정착금은 근로기준법상의 월최저임금액의 200배 범위 내에서 정착기본금과 주거지원금, 그리고 가산금 등의 형태로 지급되고 있다. 정착기본금과 주거지원금은 월최저임금액의 160배 상당액 범위 안에서 세대구성원의 수에 따라 차등 지급되고 있으며(표 3 참조), 가산금은 월최저임금액의 40배 상당액 범위 안에서 보호대상자 본인 및 세대구성원의 연령, 건강상태, 근로능력 등을 고려하여 지급되고 있다.

또한 정부는 북한이탈주민들의 사회적응을 돕기 위해 이들의 취업을 보호·장려하는 각종 지원정책을 펴고 있다. 우선 정부는 북한이탈주민 본인이 원할 경우 공공 또는 민간훈련기관에서 적절한 직업교육을 받을 수 있도록 알선하고 있으며, 여기에 소요되는 훈련비용 전액을 부담하고 있다. 또한 직업훈련 기간 중의 생활보호를 위해 북한이탈주민 본인에게 일정액의 훈련수당을 지급하고 있다. 더욱이 정부는 북한이탈주민이 취업을 할 경우 이를 보호하기 위해 북한이탈주민을 고용한 사업주에게 매월 일정액

의 고용지원금(임금의 2분의 1 범위 내에서 취업 후 1년까지는 월 최고 50만원, 1년부터 2년까지는 월 최고 70만원)을 지급하고 있으며, 생활능력이 없다고 인정되는 북한이탈주민들의 생계대책을 위해서는 국가, 지방자치단체, 기타 공공단체가 주관하는 공공시설 내의 편의사업(매점 등)에 대한 사업 우선권을 부여하는 등 혜택을 주고 있다.

<표 3> 2004년 기본금 및 주거지원금 현황

(단위: 원)

가족수	기본금1)	주거지원금	합계
1인	50배 (28,363,000)	13평 (7,540,000)	35,903,000
2인	67배 (38,006,420)	13평 (7,540,000)	45,546,420
3인	82배 (46,515,320)	15평 (8,950,000)	55,105,320
4인	97배 (55,024,220)	17평 (9,640,000)	64,664,220
5인	112배 (63,533,120)	19평 (10,690,000)	74,223,120
6인	112배 (63,533,120)	21평 (11,740,000)	75,273,120
7인	112배 (63,533,120)	23평 (12,790,000)	76,323,120
8인	112배 (63,533,120)	25평 (13,840,000)	77,373,120

1) 월 최저임금 567,260원의 배수로 결정.

출처: 통일부, “정착금 제도 개선(안),” 2004년 5월.

<표 4> 국민기초생활보장 및 의료보호 수급권 제공을 위한 최저 소득 인정액
(단위: 만원)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인 이상
국민기초 생활보장	60	83	105	119	135	추가 가구원 1인당 15만원씩 증가
의료보호	73	100	126	143	162	추가 가구원 1인당 18만원씩 증가

그 밖에도 정부는 북한이탈주민이 국가의 이익을 위하여 제공한 정보, 장비 등의 가치에 따라 보로금(상한선 2억 5천만원)을 지급하거나, 이들의 지방거주를 촉진하기 위해 지방거주장려금(서울 인근도시 및 직할시는 주

거지원금의 40%, 나머지 지역은 주거지원금의 70%)을 지급하는 등 북한 이탈주민 생계보호 및 취업알선 목적 이외의 다양한 북한이탈주민 지원책을 실시하고 있기도 하다.

한편 북한이탈주민들은 이러한 정부의 직접적 자금지원 이외에도 현재 우리사회가 취약계층을 보호하기 위해 만들어 놓은 각종 사회복지체계에 편입함으로써 다양한 부가적 자금지원 혜택을 누릴 수 있다. 우선 북한이탈주민은 거주지 전입 이후 5년 이내의 범위에서 소득이 특정 기준에 미달할 경우 국민기초생활보장법에 의한 생계비 지원의 대상이 된다. 또한 동일한 논거에서 생활이 어려운 북한이탈주민은 의료급여법이 정하는 기준에 따라 진찰, 치료(특수진료 제외) 등의 의료혜택을 무료로 받을 수 있는 의료수급권자가 된다(표 4 참조). 더욱이 북한이탈주민들의 자녀가 교육기관에 편·입학할 경우 이들은 자동적으로 교육보호대상자로 분류되어 정부의 교육자금 지원을 받게 된다. 실제로 국·공립학교에 편·입학하는 북한이탈주민 자녀들의 경우 입학금과 기성회비, 수업료 전액이 면제되며, 사립학교의 경우에는 이들의 입학금과 기성회비, 수업료의 50%가 면제되고, 나머지 50%는 해당학교가 통일부에 국고보조금 교부를 신청할 경우 정부가 이를 대납하는 형식으로 교육비를 면제해 주고 있다.

마지막으로 북한이탈주민들은 이러한 정부의 재정자금에 의한 지원 이외에도 각종 북한이탈주민 지원 민간단체, 종교단체, 구호단체 등에서 제공하는 기부금, 지원금, (강연, 설문조사 등을 위한) 활동자금 등을 공여 받을 수 있는 기회를 보유하고 있다.

(2) 평가

위와 같은 경제적 지원체제로 인해 최근 수년간 우리사회가 북한이탈주민들에게 제공하는 각종 지원금의 규모가 크게 늘어나는 추세에 있다. 실제로 1996~2002년간 정부가 재정을 통해 직접 북한이탈주민들에게 제공한 지원금의 규모는 총 487억원에 육박할 정도로 크게 증가한 상태이다 <표 5> 참조. 그런데 이러한 정부 지원금의 대부분은 북한이탈주민들의 생활보

호를 위해 지출된 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 이 기간 중 북한이탈주민 기본정착금 용도로 지출된 자금의 규모는 총 330억원에 달해, 전체 지원자금의 62%를 차지하고 있다. 또한 북한이탈주민 주거지원금 역시 전체 지원자금의 23%에 해당하는 112억원이 지출된 것으로 나타나고 있다.

<표 5> 북한이탈주민 재정지원 현황, 1996~2002
(단위: 명, 백만원)

연도	기본 정착금		보로금		주거 지원		사립대 공납금 학자금		직업 훈련 수당		고용 지원금	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
'96	50	417	11	802	50	401	55	106				
							51	7				
'97.7.13 이전	33	227	5	115	33	131	54	58				
							27	1				
'97.7.14 이후	66	418	15	880	66	455	61	59		19		
							7	0.3				
'98	61	416	8	250	61	414	72	142	50	32		
							23	2				
'99	87	1,749	11	394	87	639	70	138	91	110		
							28	2				
'00	223	3,972	12	229	223	1,091	81	170	96	138	105	273
							27	2				
'01	549	9,435	11	284	549	3,241	97	192	217	149	251	999
							21	2				
'02	1,029	13,438	14	75	1,029	5,460	102	233	494	430	350	1,127
							21	2				
합계	2,098	30,075	87	3,030	2,098	11,183	797	1,121	948	879	706	2,400

* '93.12.17~'97.7까지 보건복지부, '97.7.14이후 통일부에서 담당

* 정착금에는 중증장애자 지원금 포함

<표 6> 국민기초생활보장금 수령 북한이탈주민 비중
(2003년 통일연구원 설문조사)

총응답자	해당응답자	퍼센트
708	676	95.5

* 해당응답자는 국민기초생활보장금을 '현재 받고 있거나 이제까지 받은 적이 있는 사람'을 나타냄.

한편 북한이탈주민들은 위와 같은 정부의 직접적 자금지원 이외에도 우리사회의 기존 복지체계에 편입함으로써 상당 규모의 추가적 자금지원을 받고 있는 것으로 나타났다. 실제로 2003년 현재 95%에 달하는 북한이탈주민들이 국민기초생활보장법에 따른 생계비 지원을 받고 있거나 받은 적이 있는 것으로 나타났으며, 이와 유사한 규모의 북한이탈주민들이 의료급여법이 정한 무료 의료혜택을 누리고 있고, 재정을 통한 북한이탈주민 자녀들에 대한 교육자금 지원 역시 1996~2002년간 11억원에 달할 정도로 빠르게 증가하고 있다.

북한이탈주민들에 대한 민간부문의 경제지원과 관련해서는 현재 구체적인 집계(aggregate) 데이터가 존재하지 않기 때문에 그 정확한 규모를 예측하기가 힘들다. 그러나 대다수의 북한이탈주민 지원인력들이 관찰하고 있듯이 이들에 대한 민간부문의 지원규모 역시 그렇게 무시할 수 있는 수준만은 아닌 것으로 알려져 있다.

이와 같이 현재 우리사회에는 매우 체계적인 북한이탈주민 지원체계가 갖추어져 있으며, 이로 인해 우리사회가 북한이탈주민들에게 제공하는 각종 지원자금의 규모 역시 매우 빠른 속도로 늘어나고 있다. 그런데 우리와 유사한 경험을 했던 다른 여러 나라의 사례들을 검토해 보면, 우리사회가 가지고 있는 북한이탈주민 지원체계에 몇 가지 뚜렷한 특징이 있다는 사실을 발견하게 된다.

무엇보다 먼저 우리의 지원체계는 북한이탈주민들의 생활보호에 크게 치중하고 있다는 사실이다. 이미 언급했듯이, 1996~2002년간 정부가 재정을 통해 북한이탈주민들에게 지원한 자금의 85%가 이들의 생활보호를 위해 지출되었다. 반면 이들의 취업·교육과 같은 사회적응을 위해 지출된 자금의 규모는 전체의 5% 정도에 머물렀다. 또한 북한이탈주민이 기존의 사회복지체계에 편입해 받게 되는 혜택 또한 생계비 지급이나 무료 의료서비스 같은 생활보호 차원의 성격이 매우 강한 것들이다. 이에 반해 우리와 비슷한 경험을 한 다른 여러 나라의 경우에는 이주민들에 대한 생활보호와 함께, 아니 그보다 더욱, 이들의 사회적응에 많은 관심이 기울여졌다. 실제

로 1980년대 이후 많은 동독이주민을 받아들였던 독일이나 상당수의 해외 유대인 이주를 받아들였던 이스라엘의 경우 정부정책의 초점은, 집단 거주 시설 등에서의 단기간에 걸친 이주민 초기 생활보호가 끝나면, 거의 모두가 이들의 취업·창업·교육과 같은 사회적응에 맞추어져 있었다.

둘째, 우리의 지원체계는 재정을 통한 정부의 직접적 무상자금 지원에 크게 의존하고 있다. 북한이탈주민들을 대상으로 대규모의 정착금과 주거지원금 등을 정부가 무상으로 지원해 주고 있다는 사실이 이를 잘 말해 준다. 그러나 우리와 비슷한 경험을 한 다른 여러 나라의 경우에는 정부가 재정을 통해 이주민들에게 무상 자금을 지원하는 일에 대해 매우 소극적이었다. 실제로 독일의 경우 동독이주민에 대한 서독정부의 무상 자금 지원규모는 연방정부가 1인당 200마르크(10만원 상당), 주정부가 1인당 15~30 마르크로 극히 제한적이었다. 이들은 이주민에 대한 추가적 자금지원이 필요할 경우, 이를 은행융자와 같은 간접적 지원방식에 의존했지 결코 재정에 의한 직접적 무상지원 방식으로 처리하지 않았다. 이스라엘의 경우에도 사정은 매우 비슷해서, 이스라엘 정부가 해외 이주 유대인들에게 직접 지급한 무상자금의 규모는 소액의 용돈 정도에 불과했다.

셋째, 우리의 지원체계는 북한이탈주민의 생활 거의 모든 부분에 걸쳐 전방위 지원을 수행하고 있다. 북한이탈주민들의 정착자금지원이나 주거수단 제공에서부터 의료, 취업, 교육, 미능력자의 생업지원 대책에 이르기까지 삶의 모든 부분과 관련하여 지원이 이루어지고 있는 의미이다. 물론 선진국의 경우 이주자들이 기존의 사회보장제도에 편입되게 되면 이와 유사한 전방위 지원을 받는 것이 가능할지도 모른다. 그러나 우리의 경우 기존의 사회보장제도가 매우 취약한 상태라는 점에서 상대적으로 북한이탈주민들에 대한 지원체계가 매우 강고한 것처럼 비추어진다는 특징이 있다.

(3) 현행 경제적 지원체계의 성과와 문제점

현행 북한이탈주민 지원체계는 우리사회에서 북한이탈주민들이 살아가면서 부딪히는 거의 모든 삶의 분야에 걸쳐 일정한 경제적 혜택을 제공해

주고 있다. 따라서 현 체계는 그 특성상 북한이탈주민들의 한국에서의 삶의 만족도에 긍정적인 영향을 미칠 수밖에 없다고 판단된다. 그러나 바로 동일한 이유에서 현 체계는 북한이탈주민들의 근로의욕 저하와 같은 여러 문제점을 양산하고 있다는 비판에 직면해 있다.

현행 지원체계가 북한이탈주민들의 한국생활에서의 만족도라는 측면에서 상당히 긍정적인 역할을 수행하고 있는 사실은 여러 가지 방법으로 보일 수 있다. 그러나 여기에서는 북한이탈주민들 스스로가 현행 지원체계에 대해 어떤 태도를 보이고 있는지를 간단히 소개함으로써 현 체계의 성과를 우회적으로 평가해 보도록 한다.

<표 7> 정부 재정지원에 대한 북한이탈주민 만족도 및 효율성 평가
(2003년 통일연구원 설문조사)

[A] 만족도

	빈도	퍼센트
만족	460	60
보통	210	27
불만족	100	13
계	770	100

[B] 효율성 평가: 사회적응에 가장 도움이 된 요소

	빈도	퍼센트
한국정부의 지원	272	40
본인의 노력	183	27
친지, 동료, 가족	89	13
학교, 종교단체, 민간단체	74	11
기타	59	9
계	677	100

<표 8> 한국생활에 대한 북한이탈주민들의 전반적인 만족도
(2003 통일연구원 설문조사)

	빈도	퍼센트
만족	469	60
보통	254	33
불만족	52	7
계	775	100

통일연구원 설문조사(2003)에 따르면, 대부분의 북한이탈주민들은 현재 정부의 지원 수준과 지원 형태에 대해 매우 만족하는 것으로 나타나고 있다. 동 설문에 응답한 770명의 북한이탈주민 가운데 60%(460명)가 정부의 지원에 대해 만족하고 있다고 답한 것이다. 이에 반해, 정부의 지원에 만족하지 않는다고 답한 응답자는 100명(13%)에 불과하였다. 이는 현행 북한이탈주민 지원체계가 정부정책에 대한 북한이탈주민들의 만족감을 높이고, 이에 따라 정책에 대한 신뢰도 역시 향상시키고 있다는 사실을 시사한다.

또한 북한이탈주민들은 자신들이 한국사회에 적응하는 데 있어 정부의 지원이 가장 커다란 역할을 하고 있다고 말한다. ‘한국사회에 적응하는데 가장 도움을 주었던 요인 한가지만을 꼽아 보라’는 질문에 대해 40%에 달하는 북한이탈주민들이 ‘한국정부의 지원’이라고 답한 것이다. 같은 질문에 대해 ‘본인의 노력’이라고 답한 북한이탈주민들이 전체의 27%에 불과했다는 점을 상기하면, 이들이 우리사회에 적응하는 과정에서 정부의 지원이 어느 정도 역할을 하고 있는지를 쉽게 짐작할 수 있을 것이다. 이는 경제적 지원을 통해 북한이탈주민들의 생활안정과 사회적응을 돕는다는 현행 지원체계의 목표가 적어도 북한이탈주민들의 의식 속에서는 분명한 성과를 거두고 있다는 사실을 말해준다.

한 가지 흥미로운 사실은 대부분의 북한이탈주민들이 현재 자신의 경제적 형편이 풍족하지 않다고 대답하면서도, 한국에서의 삶 자체에 대해서는 대체로 만족한다고 답변한다는 점이다. 실제로 위의 설문조사에 응답한 북한이탈주민의 60%가 한국에서의 삶에 만족한다고 답한 반면, 이에 불만족

한다고 답한 비율은 7%에 불과했다. 이러한 수치는 현행 지원체제로 인해 북한이탈주민들 누구나, 비록 풍족하지는 않지만, 최소한도의 경제적 생활을 영위할 수 있도록 보장되어 있지 않은 상황이라면 나타나기 힘든 것이다. 현행 지원체계가 북한이탈주민들의 한국에서의 삶의 만족도를 보장해주는 최소한의 방패막이가 되고 있다는 뜻이다.

그러나 현행 북한이탈주민 지원체제는 이상과 같은 긍정적인 성과에도 불구하고 여러 문제점을 노출하고 있다는 비판에 직면해 있다. 현행 지원체계와 관련하여 이제까지 제기되었거나 또는 앞으로 제기될 가능성이 있는 문제점들은 대략 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있을 것이다.

(가) 북한이탈주민의 자활의지(근로의욕) 저해

현행 체계와 관련하여 가장 큰 논란거리가 되고 있는 것은 바로 북한이탈주민들의 근로의욕 저하 가능성이다. 현행 체계처럼 정부가 모든 북한이탈주민들에게 일정한 경제적 생활을 영위할 수 있도록 제도적으로 보장해 줄 경우 이들의 근로의욕 저하 → 실업 확대 → 한국사회에서의 적응 실패라는 악순환이 벌어질 수밖에 없다는 비판이 존재하는 것이다.

물론 현재 이러한 논란이 엄밀한 학술적 논의의 대상이 될 만큼 충분한 근거를 가지고 제출되어 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 그간 북한이탈주민 지원체계를 운영해 온 상당수의 지원 인력들은 이러한 북한이탈주민들의 근로의욕 부재현상을 빈번하게 지적하여 왔다. 더욱이 1998년 이후 북한이탈주민들의 직업실태를 알아보기 위해 실시된 설문조사들은 모두가 단 하나의 예외도 없이 ‘북한이탈주민들 사이에서 비정상적으로 높은 실업률이 관찰 된다’는 조사결과를 내놓고 있다 (<표 9> 참조). 물론 실업률이 높다고 해서 북한이탈주민들의 근로의욕이 낮다고 단정할 수는 없을 것이다. 이들의 실업률에는 근로의욕 이외에도 기능부족, 언어문제, 관습차이 등 여타의 요인들이 더욱 커다란 작용을 했을 수 있기 때문이다. 그러나 현재 40%에 가까운 북한이탈주민들이 아무런 직업을 갖고 있지 않음에도 불구하고 현행 지원체계 아래에서 일정 정도 이상의 경제적 생활을 영위하

고 있다는 점에서, ‘현행 지원체계로 인한 북한이탈주민들의 근로의욕 저하’ 주장을 쉽게 부정할 수만도 없을 것이다.

<표 9> 북한이탈주민들의 실업률 현황
(2003년 통일연구원 설문조사)

총응답	무직응답	퍼센트
653	255	39.1

* 20~59세까지의 응답자만을 대상으로 산출.

(나) 지원자금의 용도의 유용 및 북한이탈주민 추가 입국 유인효과

현행 체계의 또 다른 문제점은 북한이탈주민들에 의한 정부 지원자금의 입국 브로커 비용의 충당이나 해외 송금 등과 같이 용도 외 유용가능성과 이로 인한 북한이탈주민들의 추가적 입국유인효과가 존재할 수도 있다는 점이다.

실제로 그간 국내에 입국한 북한이탈주민들 상당수가 입국 후 정부로부터 받은 정착금을 자신들의 입국 브로커 비용을 지불하는 데 사용해 왔다는 사실은 이미 널리 알려져 있다. 더욱이 통일연구원 설문조사(2003)에 따르면, 현재 국내에 거주하는 북한이탈주민들의 약 91%가 자신들의 정착금 등 소득을 해외에 있는 가족을 데려오는 데 사용하거나 이들에게 송금할 의향이 있는 것으로 나타났다. 현재와 같은 지원체계가 유지되는 한, 정부의 지원자금이 북한이탈주민들의 한국 정착이라는 본래의 용도 이외로 유용될 가능성이 상존하고 있다는 뜻이다. 또한 이러한 유용이 일상화된다면, 이는 해외에 있는 북한이탈주민 가족 및 그 주변 인물들에 대한 추가적 한국입국을 유발함으로써 정부의 북한이탈주민 정책에도 커다란 부담요인이 될 것이라는 의미이기도 하다.

<표 10> 북한이탈주민과 생활보호대상자의 보호 내용별 비교

보호분야	내용	생활보호 대상자			북한이탈 주민
		시설보호	거택보호	자활보호	
생계보호	주거지원	○	×	×	○
	생계비지원	○	○	×	?1)
	정착금	×	×	×	○
자활보호	직업훈련	×	×	○	○
	취업알선	×	×	○	○
	생업자금융자	×	×	○	?2)
의료보호	의료보호	○	○	○	○
교육보호	학비지원	○	○	○	○

1) 북한이탈주민 지원 법률에 의한 생계비 지원은 없으나, 북한이탈주민이 정착금 등을 소진한 후 생활보호대상자로서 신청을 할 경우 수급 가능.

2) 생업자금융자는 없으나, 정상적인 직장생활이 불가능한 북한이탈주민들을 대상으로 한 국가/공공기관의 편의사업 운영권 부여 등 생업지원 대책은 존재.

출처: 국회통일외교통상위, “북한이탈주민 현황과 대책방향,” 1998년 10월.

<표 11> 입국 북한이탈주민 규모와 그 추정치, 1996~2007

	'96	'97	'98	'99	'2000	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
실제치	56	85	71	148	312	583	1141	1285				
예측치	43	70	116	191	316	520	858	1413	2330	3840	6330	10434

(다) 역차별 논란 가능성

현행 체계의 세 번째 문제점은 이른바 역차별 논란이 불거질 가능성이 있다는 점이다. <표 10>에 나타나 있듯이, 현행 북한이탈주민 지원체계는 우리사회의 기존 저소득층을 대상으로 하는 사회복지체계 보다 더욱 강력한 지원내용을 담고 있다. 이는 곧 우리사회의 저소득층을 중심으로 현행 북한이탈주민 지원체계의 공정성에 대해 의문이 제기될 가능성이 상존하고 있다는 사실을 의미한다.

물론 이러한 논란은 현실화 된 것이 아니며, 또 그 논란이 현실화 되더라도

도, 소위 미국식의 우선적 처우이론(affirmative action theory) 등을 원용해 현행 북한이탈주민 지원체계의 정당화를 시도하는 것이 불가능한 것만은 아니다. 그러나 북한이탈주민의 입국 규모가 계속 증가하고, 이에 따라 우리사회의 복지체계를 둘러싸고 기존의 저소득층과 북한이탈주민 그룹 사이의 경쟁이 격화된다면, 향후 현행 지원체계에 대한 역차별 논란이 현실화됨으로써 정부뿐 아니라 북한이탈주민 지원을 수행하고 있는 관련단체 모두에게 커다란 짐이 될 가능성이 있다는 데 문제의 심각성이 있다.

(라) 재정부담의 급증 가능성

현행 체계의 또 다른 문제점은 이를 유지하기 위한 정부의 재정부담이 앞으로 크게 늘어날 수밖에 없을 것이라는 점이다. 앞의 <표 10>에 나타나 있듯이, 최근 수년간 정부가 재정을 통해 북한이탈주민들에게 지원하는 자금의 규모는 매우 빠른 속도로 늘어나고 있다. 문제는 향후 몇 년간 북한이탈주민들의 입국 속도가 지금보다 훨씬 빨라져, 현행 지원체계를 유지할 경우 이들에 대한 재정부담이 현재의 몇 (십)배 수준으로 늘어날 가능성이 크다는 데 있다.

이와 관련하여 <표 11>은 현재와 같은 북한이탈주민 입국 증가추세가 지속된다면, 2007년의 경우 연간 북한이탈주민 입국규모가 10,000명을 넘어서 2003년의 8배가 넘을 것이라는 사실을 보여주고 있다. 동 예측치는 1996~2003년간의 연간 북한이탈주민 입국규모를 시간에 대해 회귀분석하여 그 추세 방정식을 도출한 후, 이를 토대로 2004~2007년의 입국자 규모를 추정한 것이다. 물론 이러한 입국자 규모 추정이 정확하다고 단정할 수는 없다. 북한이탈주민 입국규모에 가장 큰 영향을 미치는 정부의 정책이 향후 어떤 방식으로 전개될 지에 대해서는 앞의 추세방정식이 아무런 정보도 제공해 주고 있지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이러한 추정을 통해, 현재와 같은 북한이탈주민의 입국 증가추세가 지속된다면, 향후 수년간 현재와 같은 북한이탈주민 지원체계를 유지하기 위한 정부의 재정부담은 지금보다 수(십)배 규모로 늘어날지도 모른다는 사실이 분명해 졌

을 것으로 믿는다.

(마) 지원체계 운영상의 문제점

마지막으로 현행 체계의 운영과 관련된 여러 가지 기술적인 문제점들 또한 지적되고 있다. 예를 들어, 정착금 지원이 세대별로 이루어짐에 따라 북한이탈주민들이 세대 확정시 유리한 조건으로 정착금을 받기 위해 허위진술을 하는가 하면, 주거지원금의 경우 지역에 따른 수준차가 고려되지 않아 지역마다 지원금의 과소 문제가 발생하는 등 각종 부작용이 발생하고 있는 것이다. 물론 이러한 기술적인 문제들은 앞서 지적된 문제들과 같이 현행 북한이탈주민 지원체계의 근간을 뒤흔드는 것들은 아니다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제들 역시 현행 체계가 유지되는 한, 또한 새로운 지원 체계로의 변화를 추진하는 과정에서도, 반드시 짚고 넘어가야 할 중요한 문제임에는 틀림없을 것이다.

(4) 현행 지원체계 문제점에 대한 두 가지 기본 가설의 검증

위에서 살펴본 것처럼, 현행 북한이탈주민 지원체계가 여러 가지 근본적 문제점에 직면해 있다는 비판에 직면해 있다. 그러나 이러한 비판에 기초해 현행 체계의 변화를 꾀하는 일에는 신중을 기해야만 할 것이다. 현행 체계의 변화는 북한이탈주민들에 대한 우리사회의 경제적 지원수준을 변화시킴으로써 이들의 한국에서의 삶의 만족도에 커다란 영향을 미칠 뿐만 아니라, 자칫 잘못하면 현행 체계가 이룩해 놓은 이들의 생활보호체계 자체가 무너질 위험이 있기 때문이다. 따라서 앞서 지적한 문제점들을 토대로 현행 북한이탈주민 지원체계의 변화를 도모하기 위해서는, 무엇보다도 먼저 이러한 문제점들이 과연 얼마나 올바른 현실적 근거에 기초해 제기된 것인가를 확인할 필요가 있다. 이런 이유에서 현행 지원체계와 관련해 제기된 여러 문제점들 가운데 가장 기본적인 것 두 가지를 골라 이의 현실 적합성 여부에 대한 가설검정을 수행한다.

4-1) 가설 검정 1: 현행 지원체계가 북한이탈주민의 자활의지(근로의욕)를 저하시키고 있는가?

현행 지원체계가 북한이탈주민들의 근로의욕을 저하시키고 있는가를 현실적으로 검증하기란 쉬운 일이 아니다. 검증의 대상이 되는 근로의욕이라는 변수가 객관적으로 관찰 가능한 변수가 아니기 때문이다. 따라서 여기에서는 위의 가설을 현실적으로 검증 가능한 두 가지의 부분 가설로 분해한 후, 이들 부분 가설들의 현실 적합성 여부를 검증하도록 한다.

(가) 검증가설 및 검증모형

현행 지원체계가 북한이탈주민들의 근로의욕을 저해하고 있다는 가설이 제기되는 가장 커다란 이유는, 현 체제 아래에서는 북한이탈주민들이 직업을 보유하든 보유하지 아니하든, 직업을 보유하는 경우라도 정규 직업을 갖든 시간제 아르바이트와 같은 비정규직을 갖든 그들의 기대소득에는 별다른 차이가 없을 것이라는 인식 때문이다. 예를 들어, 현행 지원체계에서는 직업을 갖고 있지 않는 북한이탈주민이라 하더라도 국민기초생활보장 특례에 따라 매월 생계비를 지급 받을 수 있고, (무료) 의료혜택을 누릴 수 있으며, 민간 또는 공공 직업훈련기관에 등록할 경우 일정액의 직업훈련수당 또한 받을 수 있다. 여기에 더해 종교기관이나 민간지원기관으로부터의 경제적 지원 또한 기대할 수 있다. 당연한 말이지만, 이러한 우리사회의 경제적 지원은 북한이탈주민이 정규적인 직업을 갖는 경우에는 더 이상 제공되지 않는다. 문제는 북한이탈주민들이 정규적인 직업을 갖을 때 예상되는 실질 기대소득이 매우 작아서, 직업을 보유하지 않았을 때 우리사회로부터 얻을 수 있는 경제적 지원액과 별반 차이가 없을 가능성이 있다는 점이다. 만일 이러한 가능성이 매우 높다면, 북한이탈주민들은 정규적인 직업을 갖으려 노력하는 대신, 직업을 아예 갖지 않거나, 직업을 갖더라도 시간제 아르바이트와 같은 비정규직을 선호함으로써 여전히 우리사회로부터의 경제적 지원을 포기하지 않으려 할 것이다. 현행 지원체계가 북한이탈주민들의 근로의욕을 저해하고 있다는 가설은 바로 이러한 북한이탈주민

들의 무직 또는 비정규직 선호 가능성을 지적하는 가설이다. 따라서 이 가설의 현실 적합성 여부를 검증한다는 것은 사실상 다음과 같은 두 가지 검증가설의 현실 적합성 여부를 검증한다는 것과 동일하다.

[검증가설 1-1]: 북한이탈주민들의 기대소득은 직업의 보유 유무에 따라 영향을 받지 않는다.

[검증가설 1-2]: 북한이탈주민들의 기대소득은 직업의 보유 형태(정규직/비정규직)에 따라 영향을 받지 않는다.

위의 검증가설 1-1과 1-2를 검증하기 위해 다음과 같은 두 가지 선형 회귀모형을 상정한다.

$$I = a + b_1 X_1 + b_2 X_2 + \sum c_i Y_i \quad (2-1)$$

$$I' = a' + b_1' X_1 + b_2' X_2 + \sum c_i' Y_i \quad (2-2)$$

[I: 객관적 소득, I': 주관적으로 느끼는 소득(평가), X₁: 직업의 보유 유무, X₂: 직업형태(정규직 또는 비정규직), Y_i: 기타 요인들, b₁, b₁', C_i: 계수(coefficients), a, a': 상수항]

식 (2-1)과 (2-2)를 추정한 결과 b₁과 b₁'의 값이 '0(zero)'이라는 통계적 가설이 기각되었다고 가정해 보자. 이는 북한이탈주민들의 객관적 소득이 그들의 직업보유 유무에 따라 통계적으로 유의미한(significant) 차이를 보일 뿐만 아니라, 그들이 느끼는 주관적 소득 역시 그들의 직업보유 유무에 따라 유의미한 차이를 보인다는 사실을 의미한다. 이처럼 북한이탈주민들의 객관적·주관적 소득 모두가 직업의 보유 유무에 따라 유의미한 차이를 보이는 상황에서, '북한이탈주민들은 직업을 보유하든 하지 않든 동일한 소득을 얻을 것으로 기대한다'고 주장할 수는 없을 것이다. 이는 앞의 검증가설 1-1을 '참(true)'이라고 받아들일 수는 없다는 의미이다. 반대로 식 (2-1)과 (2-2)를 추정한 결과 b₁과 b₁'의 값이 '0'이라는 통계적 가설이

기각되지 않았다고 가정해 보자. 이는 북한이탈주민들의 객관적·주관적 소득이 그들의 직업보유 유무에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다는 사실을 의미한다. 이처럼 북한이탈주민들의 객관적·주관적 소득 모두가 직업의 보유 유무에 따라 유의미한 차이를 보이지 않는 상황에서, ‘북한이탈주민들은 직업을 보유하는 경우 자신들의 소득이 달라질 것으로 기대한다’고 주장할 수는 없을 것이다. 따라서 이 경우 앞의 검증가설 1-1을 ‘참(true)’이라고 받아들여도 별다른 무리는 없을 것이다. 이와 동일한 추론과정을 적용하면, 앞의 검증가설 1-2의 현실 적합성 여부가 식(2-1)과 (2-2)의 b_2 와 b_2' 의 추정 결과에 의해 크게 달라질 것이라는 사실을 이해하는 것은 그렇게 어렵지 않을 것이다.

그런데 현실로 시현된 북한이탈주민들의 소득이나 소득평가는 그들의 직업보유 유무/형태뿐만 아니라 성이나 교육 수준과 같은 여타의 인구사회학적 변수들의 영향을 받았을 가능성이 크다. 따라서 소득에 대한 직업 변수들만의 순수한 영향을 알아보기 위해서는 이들 여타 변수를 통제해야만 하는 필요성이 있고, 이런 이유에서 앞의 식(2-1)과 (2-2)에는 직업 변수들과 함께 기타 변수들의 항목 또한 삽입된 것이다.

(나) 검증변수 및 이용 데이터

식(2-1)과 (2-2)를 추정하기 위한 데이터로는 통일연구원 설문조사(2003) 자료가 이용된다. 동 조사는 국내에 거주하는 북한이탈주민들의 생활과 관련된 가장 최근의 설문조사 가운데 하나일 뿐만 아니라, 이제까지 실시된 유사 설문조사 가운데 표본의 크기가 가장 크고(총 응답자 780명), 설문 문항이 가장 방대한 조사이기도 하다. 우리는 동조사 자료 가운데 실질적인 노동능력을 보유하고 있다고 판단되는 20~59세까지의 성인 응답자의 자료만을 추출하여 분석에 이용한다.

우선 북한이탈주민들의 객관적 소득이라는 변수를 위해서는 그들의 월 평균 소득에 대한 응답자료를 이용한다. 동 자료는 북한이탈주민들의 월평균소득을 ‘① 50만원 미만’에서 50만원 단위로 상승시켜 ‘⑤ 200만원 이상’

의 항목까지 측정하고 있다. 북한이탈주민들이 느끼는 주관적 소득(평가)이라는 변수를 위해서는 ‘현재의 소득이 생활하는 데 충분한 편인가’를 묻는 설문항목의 응답자료를 이용한다. 동 자료 역시 북한이탈주민들의 소득에 대한 주관적 평가를 ‘① 매우 모자란다’에서 점진적으로 상승시켜 ‘⑤ 매우 충분하다’까지 5단계로 측정하고 있다.

한편 북한이탈주민들의 직업관련 변수를 위해서는 직업의 보유 형태를 묻는 설문항목에 대한 응답자료를 이용한다. 먼저 동 자료를 토대로 북한이탈주민들을 ① 무직자, ② 비정규직 보유자, ③ 정규직 보유자로 세분한 후, 직업의 보유 유무와 형태를 정규직 보유자를 기준으로 가변수(dummy variable) 처리한다. 즉 정규직 보유자를 기준으로 무직자의 경우에는 ‘직업보유유무’라는 변수를 만들고, 비정규직 보유자의 경우에는 ‘직업형태’라는 변수를 만들어, 무직자의 경우에 ‘직업보유유무’에는 1값을 기타의 경우에는 0값을 부여하며, 비정규직 보유자의 경우에는 ‘직업형태’에 1값을 기타의 경우에는 0값을 부여하도록 한다.

마지막으로 북한이탈주민의 소득에 영향을 미칠 수 있는 여타의 인구사회학적 요인들을 감안하기 위해 다음과 같은 변수들을 삽입한다. 우선 응답자의 성을 가변수 처리하여 여성의 경우 1값을, 남성의 경우에는 0값을 각각 부여한다. 응답자의 연령 역시 삽입한다. 본래 통일연구원 설문조사(2003)에서는 응답자의 연령을 ‘(1)10세 미만’에서 10세씩 상승시켜 ‘(7) 60세 이상’까지 측정하고 있으나, 여기에서는 동 자료를 ‘(1)20-29세’에서 10세씩 상승시켜 ‘(4) 50-59세’까지로 재배열하여 이용한다. 또한 북한이탈주민들의 교육수준을 감안하기 위해 북한이탈주민들이 북한에서 어느 정도의 교육을 받았는가를 묻는 설문항목에 대한 응답자료를 이용한다. 동 자료는 북한이탈주민들의 교육수준을 ‘(1) 무학’에서부터 점진적으로 상승시켜 ‘(5) 대학교 이상’까지 측정하고 있다. 그리고 북한이탈주민들의 한국에서의 문화적 차이에 대한 적응정도를 고려하기 위해, 이에 대한 대체변수로 이들의 한국에서의 체류기간을 변수에 삽입한다. 동 변수에 관해서는 북한이탈주민 각자가 한국에서의 체류기간을 직접 적어낸 것을 개월 수로 환산하여

이용한다. 마지막으로 북한이탈주민들의 종교 보유유무를 가변수 처리하여, 종교를 보유했을 경우 1값을, 그렇지 않을 경우 0값을 각각 부여해 이용한다. 이는 각 종교단체에 참여하는 북한이탈주민들이 그 종교 단체들로부터 유의미한 경제적 지원을 받고 있을 가능성을 염두에 둔 것이다.

(다) 검증결과

<표 12>는 이상의 변수들을 토대로 식(2-1)과 (2-2)를 추정한 결과를 보여준다. 물론 여기에서 우리가 관심을 갖는 것은 직업 변수들이 북한이탈주민들의 소득에 어떤 영향을 미치는가 하는 점이다. 그러나 그전에 먼저 기타의 인구사회학적 요인들의 소득에 대한 영향력 정도를 간단히 살펴보는 것도 흥미로울 것이다.

앞서 우리가 제시한 여러 인구사회학적 요인들 가운데 탈북자들의 연령이나 북한에서의 교육수준 그리고 한국에서의 종교의 보유유무 등은 모두 그들의 소득에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한국사회가 근로자들에게 요구하는 재능과 기술이 북한과는 전혀 다르다는 점에서, 탈북자들의 북한에서의 교육이나 경험(연령)이 한국에서의 상응하는 소득으로 연결되지 못한다는 사실은 어떻게 보면 매우 당연한 것처럼 보인다. 또한 이들의 종교보유 유무 역시 소득에 별다른 영향을 미치지 못한다는 사실은 각 종교단체들의 탈북자 지원규모가 예상 보다 크지 않을 수도 있다는 사실을 시사한다. 그런데 이러한 변수들과는 달리 탈북자들의 성과 한국에서의 체류기간은 이들의 객관적 소득에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 여성 탈북자들의 경우 남성 보다 더욱 낮은 소득에 시달리는 경향이 있으며, 한국에서의 체류기간이 오래된 탈북자일수록 소득 또한 늘어나는 경향이 있다는 사실이 발견된 것이다. 한국사회의 거의 모든 사회적 계층에서 남녀간 소득격차가 빈번하게 관찰된다는 점에서, 탈북자들 내부의 성에 의한 소득격차 역시 그렇게 놀랄만한 일은 아닐 것이다. 또한 탈북자들의 한국에서의 체류기간이 늘어날수록 이들의 한국사회 적응력 또한 상승할 것이라는 점을 상기하면, 탈북자들의 체류기간이 이들의 소득에 영

<표 12> 북한이탈주민 소득에 대한 다중 선형 회귀분석 결과

		종속변수	
		객관적 소득	주관적 소득(평가)
인구학적 변수	성 (여성=1)	-0.228 (0.119) *	0.037 (0.137)
	연령	0.025 (0.63)	0.065 (0.72)
사회,교육적 변수	(북한에서의) 교육수준	0.058 (0.73)	-0.007 (0.86)
	(한국에서의) 체류기간	0.009 (0.003) ***	-0.008 (0.003) ***
	종교유무 (있음=1)	-0.159 (0.12)	-0.31 (0.138)
직업변수 (정규 직업 보유자 기준)	무직	-0.434 (0.3) ***	-0.599 (0.172) ***
	비정규직	-0.219 (0.116) *	-0.2 (0.172)
상수항		2.027 (0.3) ***	3.018 (0.349) ***
F-통계량		8.18 ***	3.53 (p=0.00) ***
R2		0.195	0.094

주) 1. () 안은 표준편차

2. ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$, *: $p < 0.1$

향을 미친다는 사실 역시 그렇게 이해하기 힘든 일은 아닐 것이다. 그런데 한가지 흥미로운 사실은 성과 체류기간이라는 두 가지 변수가 탈북자들이 느끼는 주관적 소득(평가)에 미치는 영향은 이와 정반대라는 점이다. 실제로 한국에서의 체류기간이 오래된 탈북자들일수록 자신들의 소득이 생활하는 데 더욱 부족하다고 판단하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 또한 객관적 소득이 낮은 여성 탈북자라고 해서 자신들의 소득을 더욱 부정적으로 평가하는 경향이 있는 것은 아닌 것으로 나타났다 (성은 탈북자들이 느끼는 주관적 소득에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다). 우리는 여기에서 왜 이런 현상이 관찰되는가에 대해 본격적으로 토론할 의도는 없다. 다만, 향후 탈북자들의 소득결정요인 전반에 걸쳐 체계적인 연구가 시도될 경우 여기에서 관찰된 성과 체류기간의 이러한 영향이 하나의 흥미로운 참고자료가 될 수도 있다는 사실만은 지적하지 않을 수 없다.

그럼 이제 ‘현행 탈북자 지원체계의 근로의욕 저해 가설’과 관련하여 탈북자들의 직업 보유 유무/형태 등이 그들의 소득에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보자. 우선 탈북자들의 직업보유 유무와 형태는 그들의 객관적 소득에 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 즉, 정규직을 보유한 탈북자를 기준으로 할 때 직업을 보유하지 않은 탈북자들의 소득이 더욱 작은 경향이 있음이 입증되었으며, 이러한 경향은 비정규직을 보유한 탈북자의 경우에도 그대로 적용되는 것으로 나타난 것이다. 따라서, 비록 현행 탈북자 지원체계 아래에서 정부가 탈북자 모두에게 일정 정도의 소득을 보장해 주고는 있지만, 이로 인해 무직/비정규직/정규직 보유 탈북자들 사이의 객관적 소득의 격차까지 없어지는 것은 아니라고 판단할 수 있다.

이러한 경향은 탈북자들이 느끼는 주관적 소득(평가)의 경우에도 일정 부분 그대로 나타났다. 정규직을 보유한 탈북자를 기준으로 할 때 직업을 보유하지 않은 탈북자들이 자신들의 소득규모를 더욱 부정적으로 평가하는 경향이 있음이 통계적으로 입증된 것이다. 그런데 한가지 주목해야만 하는 사실은 정규직을 보유한 탈북자들과 비정규직을 보유한 탈북자들 사이에서는 이러한 주관적 소득 평가에 대한 차이가 관찰되지 않았다는 사실이다. 실제로 정규직을 기준으로 할 때 비정규직은 탈북자들의 주관적 소득(평가)에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 요컨대, 비록 객관적 소득이라는 측면에서는 정규직과 비정규직 사이에서 유의미한 차이가 나타났지만, 주관적 소득(평가)이라는 측면에서는 이러한 유의미한 차이가 나타나지 않았다는 것이다.

(라) 검증결과의 해석

그렇다면 이상의 검증결과를 ‘현행 북한이탈주민 지원체계의 근로의욕 저해 가설’과 관련하여 어떻게 해석할 수 있을까?

우선 북한이탈주민들의 객관적 소득은 직업의 보유유무에 따라 유의미한 차이를 보이고 있으며, 이들이 느끼는 주관적 소득(평가) 역시 직업의 보유

유무에 따라 유의미한 차이를 보이는 것으로 판명되었다. 기술적으로 말하면, 앞의 식(2-1)과 (2-2)의 b_1 과 b_1 의 값이 '0'이라는 통계적 가설이 기각된 것이다. 이는 앞의 검증가설 1-1이 '참'이 아니라는 사실을 의미한다.

그런데 검증가설 1-2와 관련해서는 상황이 약간 복잡하다. 북한이탈주민들의 객관적 소득은 직업의 형태(정규직/비정규직)에 따라 유의미한 차이를 보이고 있는 것으로 판명되었으나, 이들이 주관적으로 느끼는 소득(평가)은 직업의 형태에 따라 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났기 때문이다. 다시 말해, 앞의 식(2-1)의 b_2 의 값이 '0'이라는 통계적 가설은 기각되었으나, 식(2-2)의 b_2 의 값이 '0'이라는 통계적 가설은 기각되지 않았다. 이러한 결과는 여러 가지 방법으로 해석할 수 있을 것이다. 그런데 그 가운데 한가지 방법은, ① 북한이탈주민들의 객관적 소득은 정규직과 비정규직 사이에 차이가 존재하지만, ② 현실적으로 그 차이가 매우 적어서, ③ 북한이탈주민들은 비정규직에서 정규직으로 전환한다고 하더라도 자신들의 생활형편이 크게 나아지지 않을 것으로 판단한다고 해석하는 것이다. 만일 이러한 해석에 동의한다면, 검증가설 1-2는 '참'이라고 볼 수 있다. 여기에서 문제가 되는 것은 북한이탈주민들의 객관적 소득이 아니라 그들이 이와 관련해 형성하는 기대(소득)이기 때문이다.

우리는 앞에서 '현행 북한이탈주민 지원체계의 근로의욕 저해가설'을 두 가지의 부분 가설로 분해한 후 이들의 현실 적합성 여부를 검증하였다. 이제 그 검증결과를 토대로 다음과 같은 결론을 내리는 일이 가능할 것으로 판단된다. 첫째, 현행 지원체계 아래에서도 북한이탈주민들은 직업을 보유하지 않는 경우보다 보유할 경우에 자신들의 기대소득이 더욱 높다고 판단하는 경향이 있다. 따라서 현행 지원체제로 인해 북한이탈주민들이 직업 자체를 보유하려 들지 않는다고 주장한다면, 이는 적어도 현재 우리가 가지고 있는 데이터의 수준으로는 지지하기가 매우 힘든 주장이 될 것이다. 둘째, 그러나 북한이탈주민들은 직업의 형태와 관련해서는 정규직을 갖는가 또는 비정규직을 갖는가와 상관없이 자신들의 기대소득이 별반 달라지지 않을 것이라고 판단하는 경향이 있다. 따라서 현행 지원체제로 인해 북

한이탈주민들이 정규직을 보유하려는 노력을 게을리 하고 있다고 주장한다면, 이는 현재 우리가 가지고 있는 데이터로도 충분히 지지할 수 있는 주장이 될 것이다.

4-2) 가설검증 2: 현행 지원체제는 향후 역차별 논란을 불러 올 가능성이 있는가?

현행 북한이탈주민 지원체제가 향후 역차별 논란을 불러 일으킬 것인가와 관련해서는 북한이탈주민들에 대한 우리사회 저소득층의 태도가 매우 중요한 변수라고 판단된다. 주로 이들이 우리사회의 복지체제와 관련하여 북한이탈주민들과 경쟁관계에 있다는 점에서, 향후 북한이탈주민 지원체제에 대한 역차별 논란은 이들이나 이들의 대표자들의 견해에 크게 영향을 받을 것이 분명하기 때문이다. 따라서 여기에서는 ‘현행 북한이탈주민 지원체제의 역차별 논란 가능성’ 가설의 현실 적합성 여부를 북한이탈주민들에 대한 우리사회 저소득층의 태도를 중심으로 검토하도록 한다.

<표 13> 소득 계층별 북한이탈주민에 대한 평가
(2003년 통일연구원 국민통일여론조사)

[A] 북한이탈주민에 대한 전반적 감정(%)

	긍정적	잘 모름	부정적
소득 100만원 미만	58	23	19
소득 100만원 이상	57	24	19

[B] 북한이탈주민의 사회적응에 대한 평가(%)

	긍정적	보통	부정적
소득 100만원 미만	30	30	39
소득 100만원 이상	33	42	25

(가) 검증가설과 검증모형

북한이탈주민에 대한 우리사회 저소득층의 태도와 관련하여 2003년 통일연구원이 실시한 국민통일여론조사 결과는 매우 흥미로운 사실을 시사하고 있다. 북한이탈주민들에 대해 느끼는 전반적인 정서와 관련해서는 우리사회의 저소득층이라고 할 수 있는 월소득 100만원 미만의 사회계층이 그 밖의 사회계층과 뚜렷한 차이점을 보여주지 않았는데 반해, 북한이탈주민들의 한국사회 적응 문제와 관련해서는 이들 저소득층의 평가가 타소득층에 비해 두드러지게 부정적인 것으로 나타난 것이다. 그렇다면 이러한 차이가 정말 유의미한 것인가? 만일 그렇다면 ‘현행 지원체계의 역차별 논란 가능성’은 향후 실질적인 논쟁거리로 전환될 개연성이 매우 높다. 이미 지적한 것처럼, 현행 지원체계 아래에서는 북한이탈주민들이 상대적으로 더욱 유리한 지원을 받고 있을 뿐만 아니라, 현재 북한이탈주민들의 입국 규모 역시 매년 크게 늘어나는 추세에 있다는 점에서, 우리사회 저소득층의 부정적 북한이탈주민 인식이 빠른 속도로 고착화될 가능성이 높기 때문이다. 이러한 이유에서 우리는 ‘현행 북한이탈주민 지원체계의 역차별 논란 가능성’ 가설을 검증하기 위한 한가지 우회적인 방법으로 다음과 같은 검증가설을 제출한다.

[검증가설 2]: 월소득 100만원 미만의 저소득층일수록 북한이탈주민들의 한국사회 정착에 대해 부정적 평가를 내리는 경향이 있다.

이러한 가설을 검증하기 위해, 우리는 북한이탈주민들의 한국사회 적응에 대해 중립적인 평가를 내리는 입장을 기준으로 이에 대해 긍정적인 평가를 내리는 입장과 부정적인 평가를 내리는 입장을 구분하고, 이런 입장 차이에 과연 ‘저소득층 vs. 비저소득층’과 같은 변수가 어떤 영향을 미쳤는지를 검토한다. 이를 위해 여기에서는 다음과 같은 (다항) 로짓 회귀모형을 제출한 후, 이를 최대우도(ML) 추정법에 기초한 로지스틱 회귀분석방법을

이용해 검증하도록 한다.

$$\log\left(\frac{\pi_n}{\pi_N}\right) = a + b_1 X_1 + \sum c_i Y_i \quad (3-1)$$

$$\log\left(\frac{\pi_p}{\pi_N}\right) = a' + b'_1 X_1 + \sum c'_i Y_i \quad (3-2)$$

[단, $\log\left(\frac{\pi_n}{\pi_N}\right)$: 북한이탈주민에 대해 (중립적 평가를 기준으로 할 때) 부정적 평가를 내릴 확률(승산비: log-odds)
 $\log\left(\frac{\pi_p}{\pi_N}\right)$: 북한이탈주민에 대해 (중립적 평가를 기준으로 할 때) 긍정적 평가를 내릴 확률(승산비: log-odds)
 X_i : 월소득 100만원 미만 여부, Y_i : 기타 요인들, b_i, b'_i, c_i, c'_i : 계수(coefficients),
 a, a' : 상수]

만일 검증가설 2가 ‘참’이라면, 식 (3-1)의 b_1 이 ‘0’이라는 통계적 가설은 기각될 것이 틀림없다. 검증가설 2를 ‘참’으로 받아들이기가 힘든 것이다. 그런데 북한이탈주민들의 한국사회에서의 적응을 평가하는 입장의 차이에는 비단 ‘저소득층 vs. 비저소득층’이라는 변수 뿐만 아니라 교육이나 연령 같은 여타의 인구사회학적 변수들 또한 영향을 미칠 가능성이 있다. 따라서 소득집단에 따른 순수한 차이를 알아보기 위해서는 이들 여타 변수들을 통제해야만 할 필요가 있고, 이에 따라 앞의 식(3-1)과 (3-2)에는 소득집단 변수와 함께 기타 변수들의 항목 또한 삽입되어 있다.

(나) 검증변수 및 데이터 그리고 검증결과

식 (3-1)과 (3-2)를 추정하기 위한 데이터로는 2003년 통일연구원이 실시한 국민통일여론조사 자료를 이용한다. 동 조사는 전국의 성인남녀 1000명을 대상으로 통일과 관련된 55개의 문항을 설문 조사하였으며, 이들 설문 문항 가운데에는 ‘북한이탈주민의 한국사회에서의 정착을 어떻게 평가하는가’를 문의하는 항목이 포함되어 있다. 우리는 동 문항의 응답 자료를 긍정적(매우 긍정적+긍정적), 중립적(보통), 부정적(매우 부정적+부정적)으로 재분류하여 분석에 이용한다. 응답자의 소득집단과 관련해서는 월 소

득 100만원 미만의 응답자에게는 1값을 그렇지 않은 응답자에게는 0값을 각각 부여, 가변수 처리함으로써 분석에 원용한다.

<표 14> 우리 국민들의 북한이탈주민 적응도 평가에 대한 다항 로지스틱 회귀분석 결과

	종속변수	
	긍정적/중립적	부정적/중립적
성 (여성=1)	-0.044 (0.149)	0.101(0.16)
연령	0.001 (0.06)	0.023 (0.006)
학력수준	-0.013 (0.64)	0.025 (0.68)
북한에의 친척 유무(있음=1)	0.033 (0.296)	-0.049 (0.303)
소득 (100만원 이하=0, 여타=1)	0.223 (0.262)	0.498 (0.257) *
상수항	-0.24 (0.734)	-1.544 (0.781) **
-2 Log Likelihood	1395.2 84	
Pseudo-R2 (Cox & Snell)	0.28	

주) 1. () 안은 표준편차
 2. ***: $p < 0.01$, **: $p < 0.05$, *: $p < 0.1$

한편, 식 (3-1)과 (3-2)에 삽입되어 있는 기타 인구사회학적 변수로는 성과 연령, 학력수준, 북한에의 친척존재 유무 등 네 가지 변수를 고려한다. 이들 변수 가운데 성(여성=1, 남성=0)과 북한에서의 친척존재 유무(있다=1, 없다=0)는 각각 가변수 처리하여 분석에 원용하며, 여타의 변수들은 원자료에서 분류하고 있는 방식을 수정 없이 사용한다. 원자료에는 연령의 경우 최저 15세에서 최고 69세까지의 실제 연령이 나타나 있으며, 학력의 경우에는 ‘① 초등학교졸업’에서부터 순차적으로 상승하여 ‘⑥ 대학원 이상’까지 6단계로 데이터가 분류되어 있다.

<표 14>는 이상의 데이터를 토대로 식(3-1)과 (3-2)를 추정한 결과를 보여준다. 먼저 우리가 고려한 여타의 인구사회학적 변수들 모두는 북한이탈주민 평가를 둘러싼 우리 국민들의 입장 차이에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 판명되었다. 반면 소득집단 변수는 이에 대해 영향을

미치는 것으로 나타났다. 우선 월소득 100만원 미만의 소득계층이라는 변수는 북한이탈주민들의 한국적응을 긍정적으로 평가할 확률에는 아무런 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 그러나 동 변수는 북한이탈주민들의 한국적응을 부정적으로 평가할 확률에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 월소득 100만원 미만의 소득계층에 속한 국민들의 경우 그렇지 않은 국민들의 경우 보다 북한이탈주민들의 한국사회 적응을 부정적으로 평가할 확률이 1.7배나 높은 것으로 확인된 것이다 ($b=0.4908$, $\text{Exp}(b)=1.65$). 이는 월소득 100만원 미만이라는 소득집단 변수가 북한이탈주민들에 대한 평가에 부정적인 방향으로 작용하고 있음을 말하는 것이다.

(다) 검증결과의 해석

이상의 결과를 놓고 볼 때, 앞의 검증가설 2가 ‘참’이라는 결론을 내려도 별다른 무리가 없을 것으로 판단된다. 이는 우리사회의 복지체계를 둘러싸고 북한이탈주민과 경쟁관계에 있는 저소득층 집단이 북한이탈주민에 대해 타 계층 보다 더욱 부정적인 평가를 내리고 있다는 사실을 의미한다. 현행 북한이탈주민 지원체계가 이들 저소득층이 누리는 것보다 더욱 많은 혜택을 북한이탈주민들에게 제공하고 있다는 사회적 인식이 확산되고, 또한 앞으로 북한이탈주민의 입국 규모가 계속 늘어날 것으로 가정한다면, 향후 이들 저소득층을 중심으로 북한이탈주민 지원체계의 공정성에 문제를 제기할 개연성이 그만큼 높다는 의미이기도 하다.

나. 비경제적 지원체계 개선

현재 정부의 비경제적 지원체계는 크게 정착시설교육기관인 하나원 단계와 사회진출후 지원체계로 구성되어 있다. 먼저 하나원 내에서는 다양한 적응교육을 실시하고 있다. 특히 비경제적 차원의 지원체계로 전문심리상담사와 진로상담사를 채용하여 사회적응을 지원하고 있으나 인력이 부족할 뿐만 아니라 비정규직으로 채용되어 근무하고 있는 수준이다.

하나원을 수료하고 사회에 진출하면 정부 차원에서 신변보호담당관, 거

주지보호담당관, 취업보호담당관 등 분야별 담당관제를 두고 사회적응을 지원하고 있다. 각 분야별로 담당관이 지정되어 있으나 그동안 신변보호담당관이 신변보호 뿐만 아니라 일상생활과 관련한 세밀한 부분까지 역할을 수행하여 왔다. 이들 신변보호담당관은 본연의 업무 이외에 추가로 북한이탈주민의 초기정착을 지원하고 있을 뿐만 아니라 국내 입국 북한이탈주민이 급증하면서 신변보호담당관이 너무 많은 북한이탈주민을 담당하면서 초기정착지원의 효율성이 더욱 저하되는 현상이 발생하고 있다.

취업은 경제적으로 안정적인 생활기반을 제공한다는 점에서 북한이탈주민의 남한사회적응의 핵심적인 요건이라고 할 수 있다. 현재 취업을 용이하게 하기 위해 경제적인 측면과 비경제적인 측면의 2가지 차원에서 지원체계가 운영되고 있다. 경제적인 측면에서의 지원체계는 앞에서 언급하였듯이 직업훈련 비용 부담, 훈련수당 지급, 고용지원금, 그리고 현재 개정 예정인 장려금제도 등을 들 수 있다. 그런데 이러한 경제적인 측면에서의 지원 못지 않게 이질적인 사회·경제체제에서 생활한 북한이탈주민들의 취업을 지원할 수 있는 비경제차원에서의 지원체계 구축 또한 중요하다. 현재 북한이탈주민들의 직업훈련, 취업을 지원하기 위해 취업보호담당관제를 운영하고 있다. 통일부 사회문화교류국에서 제공하는 ‘북한이탈주민 정착지원 안내’에 따르면 현재 전국적으로 46여 곳의 취업보호담당관을 지정하여 운영하고 있다. 그런데 지난 해 통일연구원에서 북한이탈주민을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 취업하였다고 응답한 북한이탈주민의 경우 자신 53.4%, 개인적으로 친분이 있는 사람을 통해 14.8%, 신변보호담당관 9.8%, 취업보호담당관 7.5% 등의 비율로 취업계기에 대해 응답하고 있다. 역설적으로 신변보호담당관보다 본연의 역할을 하지 못하는 등 제도의 효율성이 현저하게 낮게 나타나고 있다.

현재 정부에서는 북한이탈주민들이 국내 각급 학교에서 교육을 받을 수 있도록 경제적으로 지원하고 있다. 이러한 진학을 위한 경제적 지원 못지 않게 상이한 체제와 탈북과정에서의 심리적 요인 등을 극복하고 남한의 교육체제에 적응할 수 있도록 비경제적 차원에서 지원할 수 있는 체계의 구

축이 시급하다. 그런데 학제의 차이, 교육내용의 차이, 무연고 청소년 등의 요인들은 청소년 북한이탈주민들이 남한의 제도권 교육에 적응하는 데 심각한 부정적 요인으로 작용하고 있다. 일부 민간단체에서 영세한 규모로 대안학교를 운영하고 있으나 이러한 부정적 요인을 극복하고 자신의 능력과 수준에 맞는 진로를 선택할 수 있도록 진학지도를 할 수 있는 체계가 결여되어 있다.

현재 담당관 제도 이외에 정부 차원에서 북한이탈주민의 남한사회적응을 지원할 수 있는 또 하나의 비경제적 지원체계로는 북한이탈주민후원회를 들 수 있다. 북한이탈주민 지원법률상 북한이탈주민의 남한사회 정착을 효율적으로 지원하기 위하여 「북한이탈주민후원회」를 둘 수 있도록 명시적으로 규정하고 있다. 법 제30조(북한이탈주민후원회)에 의하면 후원회는 ‘북한이탈주민의 생활안정 및 사회적응 지원사업’, ‘북한이탈주민의 취업 지원사업’, ‘기타 통일부장관이 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 필요하다고 인정하여 후원회에 위탁하는 사업’을 수행하는 역할을 수행하도록 규정하고 있다.

이러한 법 규정에 따라 현재 북한이탈주민후원회가 조직되어 있는데, 총무부, 대외협력부, 종합생활상담센터로 조직이 편제되어 있다. 구체적으로 총무부에서는 북한이탈주민 프로그램 지원 기획·진행, 대외협력부에서는 협력단체 관리, 기금·홍보 활동, 종합생활상담센터에서는 취업프로그램, 심리·건강 상담 프로그램, 자매결연 및 생활상담의 역할을 수행하도록 되어 있다.

특히 고충처리, 심리상담 등 비경제적 차원에서 북한이탈주민의 남한사회적응을 체계적으로 지원하기 위하여 1999년 5월 18일 종합생활상담센터를 개소하였다. 종합생활상담센터는 북한이탈주민의 각종 애로사항 상담 및 처리, 분야별 관련 단체 및 전문기관과의 적극 연대, 상담에 의한 북한이탈주민 현황 파악을 통해 지원방향 수립을 주요 기능으로 하고 있다.

종합생활상담센터는 개소 이래 2002년 5월까지 총 1,000여건에 달하는 상담을 접수하여 상담에 응하여 왔다. 이러한 상담사례를 분석하여 보면

취업 및 창업관련 상담이 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 점차 교육, 가족, 법률문제, 자매결연 요청 등 일상생활안정에 관련한 상담이 증가하고 있다.

먼저 취업 및 창업 관련 상담으로서 개소 이래 경제관련 상담은 전체상담에서 40%정도를 차지하고 있다. 그런데 상대적으로 북한이탈주민의 취업 및 창업상담은 그 비율이 감소하는 추세를 보이고 있는 반면, 남한기업인들의 구인상담의 비율이 점차 높아지는 현상이 발생하고 있다. 즉, 구인상담은 북한이탈주민 자신의 애로사항에 대한 상담이라기보다는 북한이탈주민을 채용하려는 남한기업인의 상담형태라고 할 수 있다. 이와 같이 구인상담이 증가하고 있는 것은 중소기업의 구인난, 북한이탈주민에 대한 인식의 확대 현상과 더불어 '취업보호제'와 같은 정부의 북한이탈주민을 위한 간접취업지원제도가 주된 요인으로 작용하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

상담내용을 분석하여 보면 구직, 취업지원제, 직업훈련, 창업을 위한 대출 등이 주류를 이루고 있다. 그리고 취업한 북한이탈주민의 경우에는 급여 및 진급 문제, 업무능력과 대인관계의 고충에 대한 상담이 대부분을 차지하고 있다. 상담과정에서 구직을 요청할 경우 1차적으로 상담센터로 접수된 구인건과 연결하여 해결을 모색하지만 북한이탈주민이 기대하는 직업과 구인을 원하는 기업간 요구수준이 맞지 않는 것이 많은 비중을 차지하고 있다는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 구인을 원하는 기업의 대부분은 이른바 3D직종인 반면, 직장을 구하는 북한이탈주민의 기대수준은 상대적으로 높아 구직의 기대조건과 맞지 않기 때문에 실질적으로 취업으로 연결되는 사례는 많지 않은 것으로 나타나고 있다. 구직 북한이탈주민과 구인기업과 1차적인 직접적인 연계가 성사되지 않을 경우 2차적으로 각 거주지별 고용안정센터의 취업보호담당관과 연계하는 역할을 수행하고 있다. 이외에도 관련제도에 대해 안내하고 이용방법을 설명하거나 창업 및 직장내 문제 등으로 전문기관이나 관련 사업장의 도움이 필요할 시 공문협조 등을 통해 연결하여 주는 역할을 수행하고 있다.

다음으로 일상생활에 대한 상담역할을 수행하고 있다. 종합생활상담센터가 개소된 이래 일상생활과 관련된 상담은 매년 증가 추세를 보이고 있다. 그 결과 최근에는 취업 및 창업 상담과 비슷한 비율을 나타내고 있다. 이러한 현상은 취업이나 창업을 하고자 해도 생활안정 및 정서적 불안감을 해소하지 못한다면 지속성을 얻기 힘들고 지속적인 가족입국사례 증가로 가족 내 문제가 대두되고 있기 때문인 것으로 판단된다. 일상생활과 관련된 상담내용을 분석하여 보면 자매결연 희망, 교육관련 지도, 가족 내 문제, 심리·정서적 불안, 법률적 문제, 건강상의 이유 등 일상생활의 안정을 위한 상담이 40%정도를 차지하며 증가추세를 보이고 있다. 일상생활 상담 중 장학과 진로에 대한 교육관련 상담이 가장 많은 비중을 차지하고 있고 자매결연, 법률상담 순의 비중으로 나타나고 있다.

이외에도 주택, 교육, 의료, 기초생활 등 생활안정 지원제도에 대하여 문의하는 상담도 들어오고 있다. 또한 최근 가족입국사례의 증가로 가족 내 문제, 즉 부부갈등 및 자녀문제에 대한 상담비중이 증가하고 있다. 또한 고충상담의 사례로 단순하게 경제적 지원을 요청해오는 경우도 있는데, 특히 고령자나 사기사건 등으로 경제적 기반을 잃고 후원 및 지원을 요청하는 사례도 있다. 그리고 남한의 친척을 찾거나 장례방법을 문의하는 상담도 접수되고 있다.

이외에도 북한이탈주민후원회가 사무국의 역할을 수행하는 북한이탈주민 지원민간단체협의회가 결성되어 북한이탈주민의 지역사회 정착을 지원하고 있다. 동 협의회는 정착지원, 지역복지, 아동·청소년, 해외분과위원회를 구성하여 운영하고 있다. 현재까지 동 협의회는 현재 참가 민간단체의 활동방향, 상호 정보 공유, 북한이탈주민 정착 관련 심포지움 개최, 자원봉사자 교육 등의 활동을 전개하고 있다. 그러나 참가단체가 전문성을 발휘하되, 체계적으로 연계된 지원의 시너지 효과를 거둘 수 있을 정도로 활발한 역할을 수행하고 있지는 못한 상황이다.

다음으로 지역사회 정착과정에서 비경제적 차원에서 북한이탈주민을 지원할 수 있는 체계로는 북한이탈주민 지원 지역협의회가 구성되어 운영되

고 있다. 통일부는 1999년 5월 지방자치단체 관련 기관의 유기적 지원체계 구축과 민간단체 참여 활성화를 위하여 「북한이탈주민 거주지 보호지침」 제14호에 “북한이탈주민 지역협의회” 설치근거를 마련하였다. 그 결과 북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 지방자치단체의 신변, 취업, 거주지 보호담당관과 사회복지관, 종교·시민단체 등 민간단체가 참여하는 「북한이탈주민지원지역협의회」를 구성하였다. 북한이탈주민지원지역협의회는 2001년부터 조직되어 2004년 6월 현재 서울 6개 지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파, 중랑)과 지방 7개 지역(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 성남, 부천)에서 운영되고 있다.

북한이탈주민지원지역협의회는 사회로 편입되는 북한이탈주민에 대한 효과적 지원과 원활한 적응을 위해서 지역실정에 적합한 특화된 사회적응 프로그램 운용, 지역사회 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등을 실시하고 있다. 이러한 지역협의회의 역할은 입국자들의 지속적인 증가 추세와 지방 거주 북한이탈주민의 증가 상황을 고려하면 대단히 중요하다.

정부와 민간차원의 종합적인 비경제적 지원시스템과 더불어 현재 분야별 지원시스템이 운영되고 있다. 먼저 사회복지사들이 북한이탈주민의 지역사회 정착을 지원하고 있으나 본연의 임무가 과도하여 북한이탈주민에 대한 지원에 소홀할 수밖에 없다. 뿐만 아니라 북한이탈주민의 특성에 대한 이해가 부족하여 북한이탈주민의 특성에 맞는 지원이 제대로 이루어지고 있지 못하다.

다음으로 직능단체가 전문분야의 상담시스템을 운영하고 있다. 대표적인 사례로 법률지원을 위한 체계로서 북한이탈주민 지원 변호사단이 구성되어 운영되고 있다. 현재 북한이탈주민의 남한 법체계의 적응을 지원하기 위해 대한변호사협회에서 「북한이탈주민 지원 변호사단」을 구성하여 운영하고 있다. 북한이탈주민법률지원 변호사단은 14개 지방변호사회에 각 지부를 두고 있다. 변호사단은 크게 2가지 기능을 수행하고 있다.

먼저, 북한이탈주민에 대한 법률 지원역할을 수행하고 있다. 북한이탈주

민이 전화, 내방 등의 방법으로 변호사협회 본부나 지부, 혹은 북한이탈주민후원회에 법률지원을 요청하면 변호사단에서 법률지원변호사를 지정하게 된다. 담당변호사는 법률상담(민사, 형사, 행정, 가사 등 일반생활에서 일어나는 모든 법률상담)과 법률구조(소송대리 등)를 실시하게 된다. 변호사단을 통한 법률상담 중 법률구조가 필요한 경우 대한변호사협회의 법률구조사업회를 통하여 민사의 경우 최소한의 실비만으로 구조활동을 시행하고, 형사의 경우 무료로 구조활동을 실시하고 있다.

둘째, 북한이탈주민 관련 기관에 대한 법률교육을 실시하고 있다. 북한이탈주민 관련기관에서 북한이탈주민에 대한 법률교육이 필요한 경우 대한변호사협회 또는 각 지방변호사회에 전화, 내방 등의 방법으로 신청하면 북한이탈주민 법률지원변호사단 소속 변호사가 법률교육을 실시하고 있다.

Ⅲ. 북한이탈주민 지원체계 개선 방안

1. 기본방향

현재 정부가 실행하고 있는 북한이탈주민들에 대한 정부의 재정지원 정책을 효율성을 제고하는 방향으로 재조정하는 것이 바람직하다고 생각된다. 재조정 방향은 정부의 재정 지원을 북한이탈주민의 취업에 집중하고, 장년층과 노약자들은 기존의 사회안전망에 흡수시키는 것이 바람직 할 것이다.

정부의 재정지원을 취업에 집중시키는 이유는 북한이탈주민들이 사회정착과정에서 가장 많이 지적하고 있는 경제적 어려움, 외로움 등을 치유하고 남한 사회에 대한 동화과정을 촉진시켜 주는 가장 효과적인 방법이 안정된 직장을 보장해주고, 이를 통해서 사회안전망에 편입시키는 것이 바람직하기 때문이다.

첫째, 조기정착을 유도하는 것이 바람직하다. 정부의 재정 및 현금 지원

기간은 미국과 독일 등이 1년으로 산정하고 있으나 우리의 경우에 북한이탈주민들은 2년이 필요하다고 지적하고 있는 것으로 나타나고 있다. 사회적응과 통합에 최장 2년을 계산하여 북한이탈주민들에 대한 다양한 재정 지원 및 무상현금지원을 취업분야를 제외하고 현재의 5년에서 2년으로 그리고 점진적으로 1년으로 단축하는 등 조기정착을 유도한다.

둘째, 취업에 대한 재정지원을 강화한다. 정착금은 생활안전비용, 취업지원비용 및 주거비용으로 대별한다. 생활비용에는 초기 정착단계에서의 생활비지원을 의미하고 이것은 현재의 월최저임금 기준 방식에서 점진적으로 월최저생계비로 산정하여 정착금의 규모를 줄여나간다. 1년 이후에는 안정된 직업을 가진다는 가정 하에 초기 1년에는 월최저임금 기준방식으로 분할 지원한다. 2년차에도 지원이 필요한 경우에는 월최저생활비 지원으로 전환하고 기준액은 월최저임금 및 월최저생활비의 50배 이내로 제한하는 것을 제안한다. 지원방법은 세대별, 개인별 지원을 병행하고 지원 내용은 현금과 대부제도를 활용한다. 궁극적으로 정착금을 초기생활안정비용(30%)과 취업지원비용(70%)으로 대별하고, 취업관련 모든 비용(정착장려금인 직업훈련, 자격취득 및 취업보호지원비 등)을 취업지원비용으로 통합 관리한다. 정착금의 잔여 예산을 취업지원비용으로 전환하고 필요한 경우에 이 예산을 증가시킨다. 이에 따라 정부와 민간의 협력 하에 북한이탈주민의 세대별로 1인에 대해서 의무고용제를 실시하고, 북한이탈주민을 고용하는 기업이나 단체들에 대한 정부의 지원을 현재의 2년에서 5년으로 연장 지원하여 취업이 확실히 정착되도록 한다. 이에 필요한 지원은 취업지원비용에서 충당한다. 기타 유망기업창설과 장사 등은 은행대출을 장려한다.

셋째, 주거비용의 은행 대출 비율을 점진적으로 증대시킨다. 주거비용은 현재의 틀을 유지하나 취업이 안정되어감에 따라 점진적으로 은행 대출 비율을 늘린다.

넷째, 노인층은 기존의 사회안전망으로 흡수하는 것을 원칙으로 한다. 세대별로 의무고용제 등 취업이 정착되고 이에 따른 사회보장혜택이 가족에 적용되는 경우에 특별한 경우를 제외하고는 정착가산금의 적용을 제한

시키고, 궁극적으로 폐지한다. 50대 중반 이후의 남녀는 재택근무 알선 등 부업 및 기초생활보호비지급 등 사회안전망으로의 흡수를 전제로 한다. 물론 특수 기술직에 대한 취업과 이에 대한 인센티브 제공을 고려한다.

2. 세부분야별 개선 방안

가. 단계별 지원체계 개선

북한이탈주민 정착지원 시설에 대한 평가는 긍정적인 효과성에도 불구하고 효율성과 대응성, 형평성에서 개선이 요구되고 있다. 현재 정착지원 시설 운영방식은 고비용 구조이며, 북한이탈주민의 특성변화와 입국 규모 변화에 유연하게 대응하는 것이 어렵다는 문제점을 안고 있다. 그러나 북한이탈주민 정착지원시설은 남북관계, 통일대비 등을 고려해야하는 특수 시설로서 효율성과 효과성 뿐만 아니라 고도의 정치적 선택이 개입되는 특수 정책 대상이다. 따라서 정착지원시설은 이와 같은 구조적 요인과 외부 환경적 요인이 합리적으로 반영되는 차원에서 개선책이 제시되어야 할 것이다. 현재 제시될 수 있는 북한이탈주민 정착지원시설 운영 모델은 크게 세 가지로 나누어볼 수 있다.

첫째, 정책 개발과 조정, 사후 관리, 적응 교육, 행정 지원서비스를 포함하는 종합 센터 방식이다. 이것은 현재 통일부 정착지원과와 북한이탈주민후원회가 일부 담당하고 있는 정책개발과 조정, 사후관리, 그리고 각종 행정 지원서비스를 현재의 하나원에 통합하거나 위의 부서를 통폐합한 새로운 기구를 신설하는 방안을 의미한다. 이러한 방안은 업무의 효율성과 전문성을 제고시킬 수 있으나, 기구통합의 어려움이 예상되며, 지방조직과 하부조직을 갖지 못한 통일부의 입장에서 업무조정에 한계가 노출될 수 있다.

둘째, 현재와 같이 정책개발과 조정, 사후관리, 적응 교육, 행정적 지원을 개별적, 또는 중복적으로 운영하는 방안이다. 이러한 방안은 정교한 역할분담과 기능 조정으로 일정한 성과를 확보할 수 있으나 현재 제기되고 있는 대응성과 효율성 제고에는 한계를 보일 것이다.

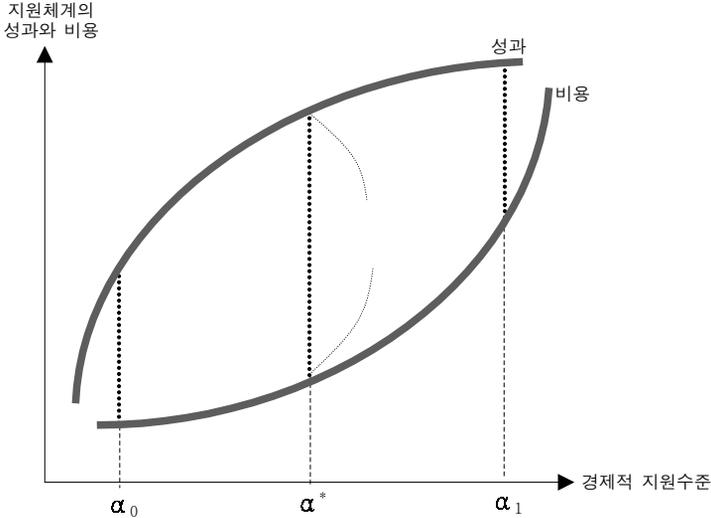
셋째, 정착지원시설을 민간 또는 지방자치단체에 위탁 운영하는 방안이다. 민간과 지방자치단체에 위탁할 경우 대응성과 효율성을 제고시킬 것으로 기대할 수 있으나, 북한이탈주민 업무의 특수한 성격상 완전 위탁은 어려우며, 또한 민간단체의 지원 역량을 제고시키는 것이 선행되어야 한다. 그러나 향후 입국자의 규모 증가와 대응성 강화를 위해서는 독일식의 방안이 우선적으로 검토될 수 있을 것이다.

이와 같은 방안 중 현실가능성 높은 제안을 선택하기 위해서는 사전 검토가 요망되는 부분이 있다. 즉 정착지원 시설에 전문 직업훈련시설 포함 여부, 청소년 대안학교 포함 여부, 지방자치단체 역할분담 수준과 민간과의 역할분담 수준, 통일부의 정부부처간 업무 조정 역할 수행능력 등이다. 그러나 북한이탈주민 정착지원시설의 목표와 기능 선정의 최대 변수는 북한이탈주민 입국 규모와 입국자 특성, 그리고 정부의 정치적 선택의 문제이다.

북한이탈주민 정착지원시설의 효과성, 효율성, 대응성은 규모의 경제가 가장 크게 적용되기 때문에 입국자의 예상 규모가 가장 큰 영향을 미치게 된다. 또한 형평성과 대응성은 한국정부가 인식하는 남북관계 발전 속도와 통일관, 북한관을 반영하는 것이기 때문에 정치적 선택이 크게 작용하게 된다. 결국 북한이탈주민의 증가세가 지속될 경우 민간과 지방자치단체의 참여와 역할분담 수준을 높이는 방안이 중장기적으로 검토되어야 할 것이며, 연 3,000~5,000명 입국자까지는 현재의 지원 시스템을 신축적으로 운영하는 것이 합리적일 것이다. 그러나 현재의 지원 시스템을 유지하기 위해서는 효율성과 효과성을 제고할 수 있도록 업무와 기능의 재조정이 선행되어야 할 것이다

나. 경제적 지원체계

<그림 2> 탈북자 경제지원체계의 성과와 비용



<그림 2>는 현행 탈북자 지원체계의 성과와 비용을 ‘현체계가 탈북자에게 제공하는 경제적 지원수준’의 함수로 표현하고 있다. 동 그림에서 가장 이상적인 북한이탈주민 지원체계는 그에 따른 순성과 즉 “성과-비용”을 최대화하는 α^* 의 경제적 지원을 제공하는 것으로 표현되어 있다.

그러나 현행 체계는 α^* 가 아니라 $\alpha_1 (> \alpha^*)$ 의 지원을 제공하고 있는 것이 분명하다. 가장 결정적 증거는 정부 자체가 현재의 지원 수준을 가급적 하향하려는 의도를 보유하고 있다는 사실이다. 따라서 원칙적으로 현행 체계에 대한 개선 방안은 새롭게 α^* 의 경제적 지원을 제공하는 체계로 나아가기 위한 방편이 되어야 할 것이다.

그런데 문제는 현재 우리가 위의 그림에서 성과와 비용 함수의 구체적 꼴(shape)을 모른다는 것이다. 따라서 자칫 잘못하면 α^* 를 찾기 위한 개선 방안이 오히려 α_0 로 귀결됨으로써 북한이탈주민 지원체계의 순성과를 더 떨어뜨릴 가능성도 있다. 따라서 현체계에 대한 개선 방안은 장기와 단

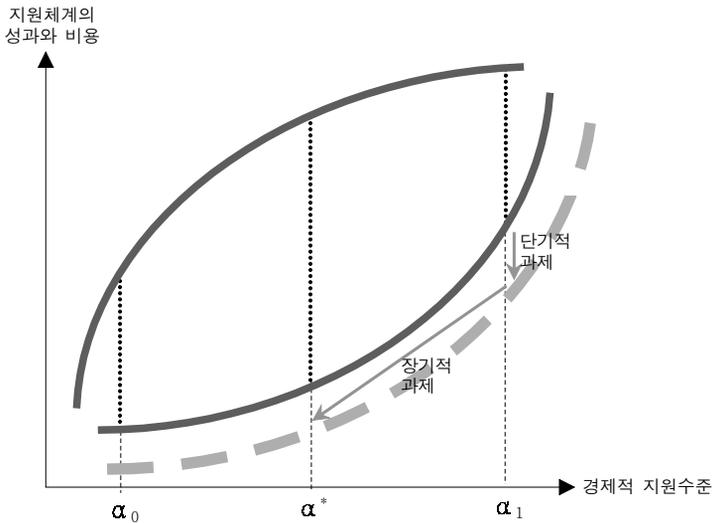
기로 구분되어야 한다.

장기적인 연구과제로 위의 그림에서 성과와 비용 함수의 구체적인 꼴을 확인하는 집중적 연구를 통해 α^* 를 제공하는 체계를 찾는 작업을 벌여야 할 것이다. 단기적으로는 기존의 북한이탈주민에 대한 경제적 지원 수준 α_1 을 그대로 유지한 채 현체계의 비용을 줄여, 결과적으로 현체계의 순성과를 극대화하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

이러한 의미에서 2004년 7월 정부가 발표한 정착지원개선안은 상당히 합리적으로 보인다. 보다 구체적으로 이와 같은 단기적 개선 방안으로는 다음과 같은 것들이 고려 될 수 있을 것이다.

첫째, 정부의 직접적 지원은 줄이고 대신 간접적 지원을 증가하는 것이 바람직하다. 예를 들어 이제까지 정부가 100원을 직접 주었다면, 이제는 50원만 직접 주고, 나머지 50원은 북한이탈주민들이 은행에서 돈을 빌릴 때 이자비용 또는 그 빌린 돈의 일부에 대한 지불보증 등의 비용으로 사용하는 방안이 있다.

<그림 3> 정착지원체계의 성과와 비용으로 본 과제



둘째, 정부지원자금의 직업 merit 시스템을 도입하는 것이 필요하다. 기존 주거 지원자금 등은 북한이탈주민의 가족 수 등에 따라 일률 지급하였다. 그러나 정부가 지급하는 주거지원자금의 일정부분 만을 가족 수 등에 따라 일률 지급하고, 나머지는 북한이탈주민 세대주가 “정기적인 소득을 갖고 있음”을 증명할 경우에만 누진적으로 지급하는 방안이 있을 수 있다.

셋째, 정부지원자금의 지급 일정(schedule)을 재정비하는 것이 필요하다. 현재 정부 지급의 초기에는 많게, 나중에는 적게 지급되는 경향을 보인다. 그러나 초기의 자금 지급은 ①소득의 유용, ②근로의욕 저하, ③시장경제에서의 미적응 상태에서의 자금지출의 실수 등 여러 문제점이 있다. 따라서 정부자금 지급 schedule을 가능한 시기에 따라 균등하게 또는 뒤로 갈수록 많이 지급하는 방식으로 변화하는 것이 필요하다.

넷째, 고용지원 체제를 확대하고, 동시에 민간을 통한 우회적 자금 지급을 확대하는 것이 바람직하다. 즉 정부가 자금을 지원하여, 민간기업 또는 사회단체를, 북한이탈주민들만을(또는 주로) 고용하는 기업을 만드는 것을 도와주거나, 이들만의 독자적 경제공간을 만드는 것을 지원하는 것이 효율적이다.

다섯째, 북한이탈주민에 대한 사전교육과 홍보가 필요하다. 국내입국 북한이탈주민들뿐만 아니라 무엇보다도 해외에서 우리나라 입국을 추진 중인 북한이탈주민들에게 “한국에서는 일을 하지 않으면 살 수 없다”는 사실을 깨우쳐 주어야 하는 것이 가장 시급하다.

다. 비경제적 지원체계

비경제적 측면에서 지원의 효율성을 제고하기 위해 우선 정착시설인 하나원에서의 적응을 위한 제도적 개선의 조치가 필요할 것이다. 우선 분야별 전문성을 겸비한 직원의 충원 및 재교육이 필요하다. 심리, 진로 지도 등 일부 분야별 전문성을 갖춘 직원이 있기는 하지만 보다 세분화하여 전문가를 양성하고 그에 맞는 대우를 함으로써 안정적인 기반위에 심리, 고충, 진로 등의 분야에서 남한사회 적응을 지원하는 체계를 구축해야 한다.

특히 최근 입국하는 북한이탈주민들의 성별, 연령별 분포의 변화양상을 고려하여 전담 담임제도를 활용하여 적응 과정을 총체적으로 관리할 수 있는 제도를 운영하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

다음으로 비경제적 지원체계의 경우 우선 정착시설교육인 하나원과 사회진출 이후의 지원체계를 연계하여 관리하는 시스템이 결여되어 있다. 현재 사회진출 이후 비경제적 측면에서의 지원체계가 취약한 상황이므로 앞으로 사회진출 후의 지원체계를 새롭게 정립해 나갈 때 양자를 연계하는 방향으로 비경제적 지원체계가 수립되어야 할 것이다. 하나원 교육과 사회진출 후 지원체계를 연계하여 지원의 효율성을 제고하기 위해 현재 구성·운영되고 있는 북한이탈주민대책협의회회의 조직을 개편하고 역할을 실질적으로 활성화할 필요가 있다. 이러한 총괄적인 연계시스템의 기본방향은 북한이탈대책협의회회의가 수립하되 사회진출후 실질적인 지원역할과 관련하여 전국적인 단위의 연계는 북한이탈주민 지원 민간단체협의회가, 지역차원의 연계는 북한이탈주민 지원 지역협의회가 중심이 되어 수행하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

특히 비경제적 차원에서의 정착지원이 효과를 거두기 위해서는 관련 단체 종사자들의 전문성 제고가 필수적이다. 지역단위 민간단체, 직능단체, 자원봉사자 등이 자신의 분야에서 전문성을 갖추고 있다고 하더라도 북한이탈주민의 특수성을 고려한 지원체계를 갖추도록 해야 한다. 이러한 북한이탈주민 지원의 특수성에 대한 체계적인 교육은 북한이탈주민 후원회가 주관하되, 실제 교육은 통일교육원이 담당하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

이러한 기본방향 하에 북한이탈주민들이 지역사회에 정착하는 과정에서 정착지원 제도 안내, 각종 고충상담, 진학 상담, 의료상담, 법률 상담, 취업 상담 등을 총괄적으로 관리하는 체제로 북한이탈주민후원회를 실질적으로 활성화하는 방안을 강구해야 할 것이다. 먼저 전국단위 단체와 지역단위 단체의 역할을 유기적으로 조정하는 역할을 북한이탈주민후원회가 담당해야 할 것이다. 특히 종합생활상담센터를 확대·개편하여 중앙차원과 지역

차원을 연계하는 상담관리 기능을 수행하도록 해야 한다.

지금까지 북한이탈주민후원회의 종합생활상담센터에서 상담한 경험에 의하면 상담대상자들의 특수성으로 인해 일반적인 의미의 상담과 많은 차이가 있어 상담처리에도 어려움을 겪고 있다는 점이다. 따라서 상담대상자의 특수성을 이해하고 접근할 수 있도록 분야별 상담전문가를 양성해야 한다. 이를 위해 상담자에 대해 남한주민에 대한 상담을 위한 전문성 이외에 북한이탈주민의 특수성에 대한 교육기회를 부여할 필요가 있다. 한 방안으로 통일교육원을 활용하거나 하나원의 기능을 확대하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 중앙정부차원에서 북한이탈주민의 적응을 지원하기 위해 종합생활상담센터를 확대·개편하고 지역협의회에 상담센터의 기능을 신설하는 것도 필요할 것이다. 이러한 중앙차원의 상담센터와 북한이탈주민들이 실제로 거주하는 지역단위의 상담센터가 상호 유기적으로 보완될 수 있는 연계시스템을 갖추어야 할 것이다. 이를 위해 주기적으로 중앙과 지역에 종사하는 상담담당자들의 합동 워크숍을 개최하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

지금 정부 차원에서 신변보호담당관이 담당하고 있는 신변보호와 초기 정착 지원역할을 분리하여 지원하는 방안을 검토하고 있다. 즉, 국내입국 북한이탈주민의 성향변화에 따라 신변보호업무도 개선하되, 초기정착지원 역할을 분리하여 전문성을 제고하는 방안을 모색하고 있다. 이는 민간인 정착도우미제도를 도입해 신변보호와 정착도우미의 역할을 분리하겠다는 방안이라고 할 수 있다. 이들 정착도우미들은 거주지 편입시 신병 인수부터 초기 6개월간 정착을 위한 제반 안내, 편의 제공 등의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

이들 정착도우미는 하나원에서의 교육시스템을 정확하게 인지하고 실제로 이들이 사회진출 초기 정착하는 과정에서 방향성을 제시하는 중요한 역할을 수행하게 될 것이다. 먼저 하나원에서의 심리, 적응상황에 대한 기록표를 작성하고 기록표를 연계하여 하나원과 지역사회정착이 연계될 수 있도록 조치해야 한다. 그리고 심리, 건강, 진로문제 등 초기정착단계에서의

전반적인 문제를 분석하여 대응할 수 있는 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다. 이러한 문제점은 본인이 해결하는 동시에 각종 단체 및 분야별 문제에 대한 상담 전문가와 연계 역할을 수행해야 한다. 정착도우미와 관련하여 전국적인 조직을 가진 민간단체가 주도하되, 전문적인 상담 및 정착지원에 대한 교육을 실시할 수 있어야 할 것이다.

‘북한이탈주민 정착지원 안내’에 따르면 직업훈련은 정부에서 일방적으로 실시하는 것이 아니고 본인이 스스로 훈련계획을 세워서 훈련상담을 통하여 확정한다고 되어 있다. 직업선택의 자유라는 헌법상의 권리를 존중하되, 북한 내 학력, 경력 등과 남한 내 인력구조 등을 종합적으로 고려하여 전문적으로 상담하는 제도를 운영할 필요가 있다. 현재 하나원에 진로를 상담하는 직원이 있으나 보다 전문성을 제고하기 위하여 하나의 센터로 확대 개편하는 것도 고려할 필요가 있다. 그리고 취업보호담당관은 현재 부가적인 업무로 인식하고 업무를 수행하고 있는 바, 북한이탈주민의 규모를 고려하여 전담관을 둘 지방자치단체를 선정하여 운영할 필요가 있다. 아울러 각 고용센터의 취업보호담당관의 경우 보다 체계적인 교육을 통하여 전문성을 제고할 필요가 있다. 북한의 취업구조 등 북한의 현실에 대한 이해가 전제되어야 할 것이다. 전담 취업보호담당관은 북한이탈주민이 직업 훈련을 받을 경우 직업훈련기관 관계자 면담 등을 통하여 훈련기간 내내 관리할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다. 아울러 자격증 취득, 직업훈련 이수 후 취업상담을 의무적으로 실시하도록 해야 할 것이다. 그리고 취업 이후에도 정기적으로 상담하는 제도를 갖추어나갈 필요가 있을 것이다. 특히 북한이탈주민의 경우 취업 및 창업은 심리적 안정과 직결되고 있기 때문에 전문적인 심리상담, 고충상담과 연계하여 접근할 수 있는 체계의 정립이 필요하다고 할 수 있다.

다음으로 진학지도를 체계적으로 담당할 조직과 체계를 갖추어나가야 할 것이다. 앞서 북한이탈주민후원회의 종합생활상담센터의 일상생활 상담 중 장학 및 진로지도가 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 점에서 우선 취업보호담당관이 진학지도를 체계적으로 실시할 수 있는 체계를 만들 수

있을 것이다. 그리고 보다 장기적으로 지역단위의 교육청에서 진로상담을 할 수 있는 방안도 모색할 수 있을 것이다. 특히 진학지도는 북한 내 학력의 문제, 학제의 차이, 교육내용의 차이로 인한 정규교육제도로의 편입능력 여부, 무연고 청소년 및 무학력자의 교육 문제 등 다양한 요인을 고려하여 진학상담을 전문적으로 수행할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다. 그리고 현재의 제도상으로 학력수준에 맞지 않는 고학력 선호현상이 나타나고 있고 이로 인해 중도에 학업을 포기하거나 휴학하는 등 부적응 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 청소년의 역량에 맞는 진학이 이루어질 수 있도록 적극적으로 계도하는 방향으로 상담이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해 지역단위의 소규모 대안학교의 설립을 유도하고 재정적으로 지원하되 진학지도를 전문적으로 수행할 수 있도록 하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

우선 지역사회에서 안정적으로 정착하기 위해서는 북한이탈주민들이 각종 지원제도와 관련 기관 등에 대하여 지식을 습득할 수 있도록 하나원에서 교육을 실시해야 할 것이다. 그러나 이러한 교육에도 불구하고 실제 지역사회에 정착하는 과정에서 많은 애로사항을 겪고 있는 바, 지방자치단체에 전담 직원을 배치하여 상세한 지원안내 및 각종 기관에 대한 상담을 실시하는 역할을 부여할 필요가 있다. 주택, 교육, 의료, 기초생활, 자매결연, 법률 등 각종 소개 매뉴얼을 만들어 활용하는 것도 필요할 것이다. 특히 가족단위의 증가에 따른 가족문제에 대한 상담요구가 증가하고 있는 바, 문화적 차이에 따른 특수성을 고려한 상담이 이루어질 수 있도록 기존의 가족상담 관련 기관을 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

지역단위에서의 북한이탈주민 정착지원 체계로 북한이탈주민 지원 지역협의회가 결성되어 운영되고 있으나, 북한이탈주민 지원 지역협의회 운영을 담당하는 거주지보호담당관의 역할부족과 지역 시민사회의 역량부족으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다. 이로 인해 지방 거주 북한이탈주민의 수도권 재이주가 심화되고 있는 상황이다. 따라서 북한이탈주민의 지역정착을 위해서는 정부와 민간의 적극적 의지와 함께 지방자치단체에 대

한 재정지원과 전담인력 확보 등의 제도적 지원 장치가 마련되어야 할 것이다. 다시 말해 북한이탈주민 지원을 대폭 지방과 지역민간단체에 위임하겠다는 정부의 정책구상이 실현되기 위해서는 지역협의회가 실질적으로 기능할 수 있도록 재정적 지원과 인력의 양성 및 체계적인 관리시스템의 구축이 필요하다. 아울러 북한이탈주민들이 필요로 하는 법률 상담, 의료 상담, 가정상담 등 직능별 단체의 참가를 보다 확대하는 방향으로 개편하되, 기존의 분야별 지원체계와 연계망을 강화해야 할 것이다.

북한이탈주민과 지역사회 정착을 위한 일상생활에 대한 상담을 실시할 경우 자매결연에 대한 요구가 높게 나타나고 있다. 다시 말해 북한이탈주민들이 지역사회에 정착하기 위해서는 지역사회의 각종 네트워크망에 연계될 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 지역네트워크 편입을 통한 정착지원의 역할은 지역협의회가 수행하는 체계를 갖추어 가야 할 것이다.

법률을 지원하기 위한 변호사단처럼 전국 단위의 조직을 갖춘 직능단체들이 북한이탈주민의 고충에 대해 전문 분야별 지원시스템을 갖추도록 유도해야 한다. 의사협회, 약사협회의 의료, 건강상담 시스템의 구축이 시급하다. 심리상담은 지방대학 연구소 등을 활용할 수 있을 것이다. 특히 사회복지에 대한 체계적 지원이 시급하다는 점에서 북한이탈주민의 지원만을 전담하는 전담사회복지사의 양성이 필요하다. 이러한 분야별 직능단체의 지원이 시너지 효과를 창출하기 위해서는 직능단체 지원단간 협의체를 구성하고 지원의 연계, 상호 정보 교환 등이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

토 론

사회: 서재진(통일연구원 선임연구위원)

발표: 「통일지향 교육 패러다임 정립과 추진 방안」

고성호(통일교육원 교수)

「북한이탈주민 분야별 지원체계 개선 방안」

이금순(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

토론: 차우규(한국교육과정평가원 연구위원)

이기영(부산대학교 교수)

차우규(한국교육과정평가원)

연구 방향에 대해 왜 이 시점에서 ‘통일지향교육 패러다임’을 정립하고 그 추진방안을 이야기해야 하는가 의문이다. 과거부터 정부가 중심이 되어 통일대비교육, 즉 제도적 통일 이후 사람의 통합을 통한 남북한 실질적 통합을 이끌어내는 교육이 중요하다고 강조해왔고 그 노력이 간헐적으로 추진되어 왔기 때문이다. ‘통일지향교육’ 과 ‘통일대비교육’이 반드시 나누어서 접근해야 할 성격의 것인가라는 근본적인 문제제기를 하고 싶다.

통일무관심의 문제나 통일기피현상이 나타나고 있는 우리 사회의 통일교육의 문제점과 남남갈등이 발생하는 현실에 대해 지적하고 있는데, 그렇다면 왜 그런 현상이 일어났는지 원인을 분석하고 그 문제를 해결할 수 있는 체계적이고 과학적인 방법론을 밝혀야 한다고 생각한다. 이를 위해서는 상당한 기초연구가 필요하나 통일교육에 있어서 현상분석은 아쉬움이 남는다.

통일교육의 지도 방법에 관한 지침을 마련하는 것은 굉장히 중요한 작업이며, 학교, 사회교육기관 등에서 활용해야 할 통일교육에 대한 지침을 만들기 위해서는 근거가 되는 실증 데이터들이 충분히 갖추어져야 한다. 현상에 대한 원인진단과 그에 대한 과학적인 처방이 깊이 있게 이루어져야 할 것이다. 결국 통일교육은 제도적 통일을 이끌어내는 과정에서 나타날 수 있는 여러 가지 문제, 그리고 제도적 통일 이후에 나타날 수 있는 후유증, 통일비용 문제 등을 최소화시키면서 남북한의 실질적 통합을 이끌어 내는 원동력이다.

북한이탈주민이 한국사회에 잘 적응하지 못하는 사례가 매우 많은데, 지금의 통일교육 단계에서 가장 필요한 부분은 이들이 우리 사회에 잘 적응할 수 있도록 교육적 체계와 소프트웨어를 개발하고, 전문가를 양성시키는 것이라고 본다. 내부적으로 보면 학생들과 국민들로 하여금 공동체 의식을 통해서 나와 다른 사람들을 이해하고 포용하고 더불어

살 수 있는 능력을 교육을 통해 만들어 나가야겠다. 갈등구조가 많이 발생하였을 때, 평화적이고 민주적인 합리적 의사소통을 통해 갈등을 해결해 나갈 수 있는 능력을 키워나가야 할 것이다. 공동체주의 교육, 다문화이해 교육, 민주시민교육, 평화·갈등해결 교육, 배려윤리 교육 등이 하나의 기초로서 통일교육의 중요한 부분으로 자리매김해 나가야 할 것이다.

교사와 학생들이 통일을 기피하는 가장 큰 원인 중에 하나가 통일비용 문제인 것으로 나타난다. 이들의 통일비용에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 방안을 찾아내는 것이 시급하다. 공리주의적 접근만을 가지고 나왔을 때, 이것이 과연 우리 민족의 바람직한 발전에 도움이 될 것인가? 물질적인 이해관계에 의해서 민족문제를 판단하는 얄팍한 님비(NIMBY) 전문가를 키우는 것은 바람직하지 않다고 생각한다. 보다 공동체주의적인 입장에서 민족문제를 바라보는 자세를 교육시켜야 할 것이다.

일부 보완할 부분에 대해서는, 국제의식 고양과 관련하여 언급한 부분에서 요즘 동북공정 문제가 상당히 핫이슈가 되고 있다. 이러한 작업은 중국이 한반도의 제도적 통일과 이로 인한 영토분쟁, 소수민족의 독립운동을 우려한 조치로서 오래 전부터 이루어져 온 것으로 알고 있다. 주변국이 우리의 통일을 지원하고 협력할 수 있도록 만들어 나갈 방안을 마련해야 하며, 우리 교육현장에서 토론을 통해 만들어내야 한다고 생각한다. 우리 학교 현장은 이념적으로 상당히 양극화 되어 있다. 좀더 객관적으로 다양한 스펙트럼을 충분히 이해하고, 그 속에서 상황을 정확하게 파악·인식하여 바람직한 국제의식, 즉 통일을 이루어내는 데에 필요한 국제적인 감각이 무엇인지 제대로 교육을 시켜야 한다.

이데올로기 비판 교육의 문제점에 대해 말하고자 한다. 탈냉전 이후 탈이데올로기를 부르짖고, 교육현장에서 이념에 대한 언급은 구시대적인 것으로 간주되었다. 정부주도하에 어떤 특정한 이념을 강제적으로 주입시키는 교육이 바람직하지 않다는 것은 누구나 공감하지만, 다양한 이념을 소개하고 그 이데올로기가 주장하는 내용이나 체제, 그 이데올

로기가 나타나게 된 사회적 배경, 역사적 뿌리, 그것이 우리 삶에 어떠한 영향을 미치고 있는가 하는 부분들을 학생들에게 객관적으로 교육시키고 응용시킬 수 있는 교육이 이루어져야 한다. 그런 과정에서 자연스럽게 합리적인 의사소통이 이루어질 수 있고, 특정 이념에 매몰되어 남을 비판하고 자기 주장만 내세우는 편협한 입장에서 벗어날 수 있다고 생각한다.

북한 1차 자료의 공개 및 활용 문제에 대해서는 연구자와 교육자가 수시로 활용할 수 있도록 제약을 푸는 방법을 고려해야 한다. 북한 기초자료를 교육자들에게 개방하지 않는 한 통일지향 교육 패러다임을 새롭게 정립하지는 구호는 무색해질 뿐이다.

통일교육은 공공성이 상당히 강한 문제임에도 불구하고, 언젠가부터 통일교육문제를 사적인 시장논리에 의해서 인식하고 평가하는 경향이 짙어지고 있다. 선언적인 차원에 그치지 않고 실질적으로 진전할 수 있도록 예산책정이 이루어져야 하며, 통일과 관련해서 관심있는 많은 사람들이 네트워크를 구성하여 시스템을 갖춰 나가는 방안이 마련되어야 한다. 또한 통일교육의 질관리 시스템의 도입이 필요하다고 본다. 통일 분야는 공공성이 강하기 때문에 국가차원에서 이에 대한 확실한 방향과 비전을 갖추어 시스템의 질적 관리를 맡아야 할 것이다. 아울러 다양한 민간단체들의 활동에 대해서는 적극적으로 지원하고, 그들이 네트워크를 형성하여 연계·발전해나갈 수 있도록 지원하는 두 가지 전략이 함께 나타나야 한다고 생각한다.

최근, 교육과정에 대한 개정논의가 구체적으로 이루어지고 있다. 통일부에서는 그 동안 범교과를 통한 통일교육을 하자는 주장을 줄곧 내세워왔다. 그러나 실제 학교 현장에서 범교과적 통일교육이 제대로 이루어지지 못해왔다. 범교과라 함은 모든 교과에서 통일교육이 이루어진다는 뜻이지만, 실상은 어느 교과 하나도 책임지고 통일교육을 담당하고 있지 않다는 것을 의미한다. 따라서 총론적으로는 도덕교과를 통일교육을 위한 핵심교과로 내세우고, 통일교육의 활성화 방안에 대한 진

지한 고민과 노력이 절실히 요구된다.

이기영(부산대학교)

개선방안의 방향성, 세부적인 방안들에 대해서 개인적으로 동의를 많이 하고 있지만 여러 가지 미래의 방향성, 내용 등에 대한 제한이 굉장히 많다. 탈북자 정착지원 문제라고 하는 것은 인구학적으로도 다양한 배경을 가지고 있고, 이들이 경험하는 문제 측면도 매우 다양하다. 따라서 단기적으로 효과적 지원방안을 마련하는 것은 매우 어렵다고 생각한다.

‘분야별 지원체계 개선방안’이라고 해서 분야별, 단계별로 나누어 개선방안에 대한 제안들을 잘 해주신 것으로 보인다. 그런데 한편으로는 분야 사이에서의 통합성, 단계 사이에서의 연결성, 지원주체들 사이에서의 연결성 등이 조직되는 부분이 보다 중요하다고 생각한다.

분야 사이의 통합성이라 함은 탈북자들의 경제 적응 분야, 교육 분야, 사회적응 분야 등 이러한 적응·육구 분야별 내용이 통합되는 방안으로 나아가야 한다. 구체적으로 들어가자면, 탈북자 취업안내 프로그램, 직업훈련 프로그램, 취업보호제를 통해 이루어지는 내용, 실직·실업·생계급여 등의 지원프로그램들 내에서 연계성과 통합이 제대로 이루어져야 비경제적인 폐단, 비효율성 문제가 극복될 수 있다고 생각한다.

단계 사이의 연결성이라고 하는 것은 초기 적응시설인 하나원, 통일부의 초기 정착지원 프로그램, 거주지 보호단계, 사후관리 등 이러한 단계 사이의 연계가 이루어져야 함을 의미한다. 전반적으로 단계 사이의 정보의 흐름, 연결성이 있어야 한다.

지원주체도 마찬가지이다. 통일부, 북한이탈주민후원회, 지역협의회, 민간기관 등 지원주체들 사이의 연계를 어떻게 이루어나갈 것인가에 대한 구체적인 방안이 모색되어야 할 것이다. 얼마 전 400여명의 탈북자 들어왔고, 올 연말까지는 대략 2,000명이 넘는 탈북자들이 들어올 것

이라는 예상을 하면서, 주무부처인 통일부 및 여타 민간차원의 실무자 선에서도 효과적인 프로그램 운영에 대한 압박감을 느끼고 있다.

장기적인 계획과 단기적인 계획, 두 가지 사이에서 고민을 해보야 할 것이다. 정부교육시스템을 민간으로 넘겨야 한다는 장기적인 고민에 대해 진지하게 접근해야 한다. 탈북자들의 취업욕구에 대한 파악 및 진로 지도에 필요한 인력들을 더 배치해야 하는 것이 사실인데, 이들을 공무원으로 고용하느냐, 아니면 아예 민간차원으로 돌리느냐 하는 고민이 발생하고 있다. 이러한 단기적인 차원에서 이루어질 수 있는 구체적인 내용들은 하나원이라는 사회적응시설을 더 이상 정부가 관장하지 않고 민간으로 넘겨야 한다는 장기적인 고민을 선결하지 않고서는 해결될 수 없다. 그렇지만 탈북자 문제, 입국상황, 예산문제 등에 대한 불확실한 변수가 많이 존재하기 때문에 장기적인 계획에 접근하기가 어려운 것이 사실이다.

탈북자 지원문제에 대한 공공의 의견을 수용해야 하는 폭이 점차 넓어질 것으로 예상된다. 대중들도 이 문제에 대해 민감하게 관심을 갖고 있기 때문에 지금까지 여론수렴이나 대중의견을 거치지 않은 정부일변도의 정책기조 방식은 앞으로 많은 비판을 받게 될 것이다. 탈북자 교육문제에 대한 민간-정부간 역할문제에 대한 고민이 반드시 이루어져야 할 것이다.

또한 지원체계의 비경제성·비효과성이라는 부분과 맞물려 있는 탈북자들의 의존성에 대해서는 좀 더 너그러운 정책을 기조로 할 것인지, 아니면 노동시장 진입을 촉진하고 권장하는 지원시스템으로 나아갈 것인지 등에 대한 입장을 정리해야 한다. 효율성의 문제 반면에 타격받을 수 있는 탈북자 개인 인권, 존엄성 문제에 대한 접근 등 지금까지 신경 쓰지 못한 부분에 대한 고민도 필요하다.

정부가 많은 예산을 투입해서 다양한 프로그램으로 지원하고 있음에도 불구하고 효과가 나타나지 않는 이유로 다음의 몇 가지 의견을 제시하고자 한다. 첫째, 지금까지 정부는 탈북자 정착에 관한 프로그램을

정부주도로 관장하고 유지하겠다는 입장을 고수하고 있다. 이는 탈북자의 숫자가 아직까지는 많지 않고 서울 수도권이나 광역시 정도로 분포가 밀집되어 있으며, 탈북자 지원의 역사가 8~9년 정도에 불과해서 장기적 부작용이 가시적으로 확인되지 않았기 때문이라고 생각한다. 둘째, 정부는 획일적이고 단기적인 차원에서 일을 끝내려는 경향을 갖고 있다. 셋째, 탈북자 성향이 현재 제도상황의 요건들에 맞물려 있다. 넷째, 정부는 민간부문을 활용하겠다는 것은 하지만, 아직 제도화·체계화 되어 있지 않기 때문에 효율적으로 민간 자원을 정리·활용하는 노하우·기획력이 부족하다.

정착시설(하나원), 프로그램, 효과성, 효율성 등에 대한 평가가 중요한 관건인데, 이러한 부분의 평가는 실질적으로 당사자 혹은 서비스 제공자를 대상으로 한 만족도 조사에 의지할 수밖에 없었다. 하지만 탈북자들의 답변은 신빙성이 높지 못한 것이 사실이다. 앞으로는 이 부분에 대한 평가가 인식적 차원에서 머물러서는 안 될 것이며 다른 구체적 도구들을 객관적 차원에서 찾아야 한다.

본문 p.326의 표, p.330의 지역정착지원체계에 대한 그림 내용이 좀 더 정확한 표현으로 재정리되어야 할 것으로 생각한다. 정착단계별 지원활동이나 지원현황에 대한 내용 등에서 용어의 정확한 표현이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 거주지 보호 5년간의 주요 지원 내용 속에는 취업 알선이나 취업 보호제 등이 다른 것에 포함되었다고 인정이 되었는지에 대한 구체적 언급이 나와 있지 않다. 거주지 편입단계에서 지원주체가 통일부 후원회라고 되어 있는데, 후원회는 사후지원의 지원주체를 보면 북한이탈주민후원회라고 나와 있다. 경찰이라는 표현은 정확히 신변보호담당으로 바꾸어야 한다. 그리고 p.330의 지역정착지원체계에 대한 그림 내용에서는 ‘통일부’는 보호결정·지원정책 결정, ‘하나원’은 사회적응 교육을 담당한다는 기능 분석이 이루어져 있는 반면, ‘지역협의회’에 대해서는 기능 분석이 아닌 기관구성에 대한 언급이 이루어져 있다. 또한 전체 그림 속에서 북한이탈주민후원회가 빠져 있는

데 북한이탈주민후원회, 지역협의회 이 두 가지가 현재 북한이탈주민 지원시스템의 허약체질을 담고 있는 약점일 수 있기 때문에 이에 대한 심각한 고려가 있어야 할 것이라고 생각한다.

가설검증 부분에서는 전반적인 지원시스템에 대한 분석이나 설명이 잘 이루어졌다. 남한내 소외계층이 북한이탈주민을 어떻게 생각하는지, 한국사회내 탈북자로 인한 사회적 갈등이 벌어질 수 있는지 등에 대한 실증적 검증 시도가 매우 훌륭하다.

취업의지에 대한 가설검증결과가 흥미로운데, 분석 결과를 보면 탈북자들이 자활의지는 갖고 있지만 임시직을 선호한다는 것을 알 수 있다. 이 부분은 ‘임시적 의존성’, ‘생존적 의존성’으로 분석할 수 있다. 자기들이 취할 수 있는 혜택이 유지될 때까지는 비정규직이라는 방편을 통해 수혜를 받겠다는 차원이다.

정착시기별로 구분하여 가설을 검증하는 것이 필요하다. 처음 들어온 경우 노동시장에 대한 감각이 높지 않을 것이고, 2~3년 정도 된 경우 직업훈련·교육보호·취업보호 등이 집중적으로 제공되는 시기이기 때문에 단계별로 나누는 것이 바람직하다고 생각한다.

변수들은 좀더 구체화되어야 할 것이다. 소득 100만 원 이하의 사람들을 대상으로 한 경우, 실제로 탈북자들과 직접적인 정부프로그램·지원에 경쟁적인 관계에 위치한 사람들을 대상으로 질문을 한다면 보다 효과적인 답변을 기대할 수 있을 것이다. 예를 들어, 현재 기초생활보호제도 수급자들을 대상으로 질문한다면 단순히 소득이 100만 원 이하에 있는 사람들에 비해서는 훨씬 더 구체적이고 민감하게 이 문제에 대해 반응할 것이다. 대상자들의 탈북자 문제에 대한 지식의 정도에 따라서도 형평성의 결과가 달라질 수 있었다고 생각된다.

고성호(통일교육원)

외국의 정치교육사례에 대한 연구가 필요하다는 지적에 대해 미국

민주시민교육의 역사적 전개과정을 살펴보면, 1960~70년대 들어서 민주시민교육이 주춤했다는 것을 알 수 있다. 월남전 파병, 워터게이트 사건 발생 등으로 인해 정치적 불신이 높아진 시기였는데, 이 때에 다시금 교육을 활성화시킬 수 있었던 방안은 학부모 설득, 일관된 민주시민교육, 교육자료 제공 등이었다. 미국도 그 당시에는 교사들이 교과서에 의존하여 강의를 했기 때문에 통일된 교과서를 제공하는 것이 가장 중요했다는 것을 확인할 수 있다. 최소한의 가이드라인이 제시된 통일된 교과서를 제공함으로써 활성화시킬 수 있을 것이라고 생각한다.

이금순(통일연구원)

분야별 지원체계가 통합적 목적을 가지고 추진되는 것이 필요하다고 지적하셨는데, 북한이탈주민 정착지원의 목표를 시기별로 어떻게 규정할 것인지 고민해보아야 할 것이다. 정부차원에서 늘 강조하던 통일과정과 통일이후의 사회통합에서, 북한이탈주민에 대한 지원이 통일을 대비한 시험대라는 점을 너무 강조하다보니 이들에 대해 특별한 지원이 이루어지는 것이고, 이러한 특별한 지원이 실제로 정착하는 데에 장애요인이 되었다고 생각한다. 이에 대한 재검토가 필요하다. 근래에는 탈북자들이 정치적 신념에 의해 귀순하는 것이 아니기 때문에, 이제는 이주민 차원에서 접근해야 한다고 생각한다.

현행지원체계가 자활의지를 저하시키고 있는지 검증하는 부분에서 정착시기별로 구분하여 검증할 필요가 있다고 지적해주셨는데 반영하도록 하겠다. 주민들간 역차별에 대한 논란의 가능성에 대해서 사회복지 수급자 여부와 탈북자 지원에 대한 올바른 이해를 하고 있는지 등의 항목을 염두에 두어 향후 국민여론조사에서는 설문항목으로 선정되어야 한다고 본다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2002-01	통일한국의 비핵정책: 통일과정에서 통일이후를 바라보며	전성훈	저	8,000원
2002-02	남북 환경·에너지협력 활성화 전략 연구	손기웅	저	8,500원
2002-03	미국의 MD체제 추진 실태와 국제사회의 반응	이현경	외	9,000원
2002-04	북한의 맑스-레닌주의와 주체사상의 비교연구	서재진	저	8,500원
2002-05	북한사회의 상징체계 연구	이우영	저	5,500원
2002-06	북한인권과 유엔인권레짐	최의철	저	6,000원
2002-07	김정일 정권의 외교 전략	박영규	저	4,000원
2002-08	북한의 대남 정책 특징	전현준	저	4,000원
2002-09	김정일 현지지도의 특성	이교덕	저	4,000원
2002-10	김정일총서	박형중	외	10,000원
2002-11	“불량국가” 대응 전략	박형중	저	4,500원
2002-12	파키스탄-인도-북의 核政策	정영태	저	4,500원
2002-13	북한 종교정책의 변화와 종교실태	김병로	저	6,000원
2002-14	9.11테러사태 이후 미국의 대북정책과 북미관계 전망	최진욱	저	4,000원
2002-15	북한의 국가위험도 측정모델 개발연구	김규륜	저	3,000원
2002-16	남북한 관계의 제도적 발전 : 이론과 실제	김학성	저	5,500원
2002-17	북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응	홍관희	저	5,000원
2002-18	북한 협동농장 개편방향에 관한 연구	김영윤	저	7,000원
2002-19	북한경제의 변화 “이론과 정책”	오승렬	저	4,500원
2002-20	북한 농업의 개발전략과 남북한 농업협력	최수영	저	4,500원
2002-21	남북협력 증진을 위한 군사적 조치의 이행방안	박종철	저	4,000원
2002-22	북한핵문제와 남북관계의 진로	김학성	외	8,500원
2002-23	남북한 및 미국의 3자 관계와 평화공존	박영호	저	5,000원
2002-24	북한의 핵개발계획 인정과 우리의 정책방향	허문영	저	4,500원
2002-25	화해협력정책과 남북한 미래상 연구	조민	저	4,500원
2002-26	남북한 사회문화공동체 형성 방안 연구	조한범	저	3,500원
2002-27	새로운 남북협력모델의 모색	임강택	저	5,000원
2002-29	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (이론적 모델)	박영호	저	4,500원
2002-30	통일시나리오와 통일과정상의 정책추진방안 (점진적 시나리오)	조한범	외	6,000원
2002-32	미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략	이현경	저	6,000원
2002-33	일본의 대한반도 정책: 변화와 추이	김영춘	저	4,500원
2002-34	21세기 한국의 발전구상과 대북전략	배정호	저	5,000원

2002-35	韓半島 平和體制 構築과 中國	최춘흠	저	3,500원
2002-36	통일독일의 적극적 외교정책과 한반도	여인곤	저	7,000원
2002-37	미국의 동아시아 전략과 한반도	김국신	저	4,000원
2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,500원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인숭배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구	서재진	저	6,500원
2003-05	21세기 미,중,일,러의 한반도정책과 한국의 대응방안	여인곤 외	공저	8,500원
2003-06	부시 행정부의 군사안보전략	이헌경	저	5,000원
2003-07	일본의 군사안보전략과 한반도	김영춘	저	4,000원
2003-08	중국의 한반도 안보전략과 한국의 안보정책 방향	최춘흠	저	3,500원
2003-09	한반도 평화정착 추진전략	박영호 외	공저	8,500원
2003-10	핵문제 전개 및 내부 정치변동의 향배와 북한 변화	박형중	저	7,000원
2003-11	미국의 대이라크전쟁 이후 북·미관계 전망	최진욱	저	5,000원
2003-12	북한의 후계자론	이교덕	저	4,500원
2003-13	김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용	박영규	저	5,500원
2003-14	북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로	전현준	저	4,000원
2003-15	핵 문제 해결 과정에서 남북관계 및 북한 경제지원 시나리오	박형중 외	공저	10,000원
2003-16	통일예측모형 연구	박영호 외	공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철 외	공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕 외	공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택 외	공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원

북한인권백서

북한인권백서 2002	서재진·최의철·김병로 외	공저	8,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2002</i>	서재진·최의철·이우영 외	공저	9,500원
북한인권백서 2003	서재진·최의철·이우영 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진·최의철·이우영 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순·최의철·이우영 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순·최의철·서재진 외	공저	10,000원

연례정세보고서

2002 통일환경 및 남북한 관계: 2002~2003	6,000원
2003 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2003~2004	6,000원

학술회의총서

2002-01 한반도 평화정착의 현황과 전망	4,500원
2002-02 북한 체제의 현주소	7,000원
2002-03 남북관계 발전과 한반도 평화정착	6,500원
2002-04 북한의 변화와 남북관계	5,500원
2002-05 한반도 평화정착과 국제협력	6,500원
2003-01 신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02 한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01 김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02 한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03 한반도 및 동북아의 평화와 변영	8,000원
2004-04 남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05 한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06 북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원

논 총

통일정책연구, 제11권 1호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제11권 2호 (2002)	10,000원
통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 1 (2002)	8,500원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 11, No. 2 (2002)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원

영문초록

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

협동연구총서

2002-01	남북한 '실질적통합'의 개념과 추진과제			7,500원
2002-02	남북한 실질적 통합을 위한 교류·협력 제도화 방안			10,000원
2002-03	남북경제공동체 형성을 위한 대북투자 방안	김영운 외	공저	9,000원
2002-04	남북연합기 북한 지역에 시장제도 정착 방안	박형중 외	공저	6,000원
2002-05	남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안	배정호 외	공저	6,000원
2002-06	남북연합 하에서의 남북정치공동체 형성 방안	박영호 외	공저	6,000원
2002-07	남북한 실질적 통합과정에서 주한미군의 위상과 역할	허문영 외	공저	5,500원
2002-08	남북한 통합을 위한 종교교류·협력의 제도화 방안	김병로 외	공저	7,500원
2002-09	남북한 직업교육훈련체제 통합 및 운영방안 연구	강일규 외	공저	8,500원
2002-10	남북한 실질적 통합단계에서의 행정통합의 과제	양현모 외	공저	7,000원
2002-11	남북한 실질적 통합단계의 교육통합 방안 연구	윤종혁 외	공저	6,000원
2002-12	남북한 법통합 및 재산권문제 해결방안 연구	조은석 외	공저	10,000원
2002-13	남북한의 실질적 통합을 위한 청소년 교류·협력 제도화방안 연구	길은배 외	공저	9,000원
2002-14	남북한의 실질적 통합을 위한 여성정책방안	김제인 외	공저	10,000원
2002-15	실질적 통합대비 남북한 농업기술 교류협력 공동 추진 계획	신동완 외	공저	10,000원
2002-16	실질적 통합 단계에서의 남북 문화예술 분야의 통합방안	김동규 외	공저	8,000원
2002-17	2002년 협동연구 요약집			10,000원
2003-01	국내적 통일인프라 실태			10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저	10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저	10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저	10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저	10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사: 경제분야	이상만 외	공저	10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저	10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저	9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안			10,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원

통일정세분석		
2002-01	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 이현경
2002-02	북한 최고인민회의 제10기 제5차회의 결과분석	최진욱, 임강택
2002-03	미국의 북한인권문제 관련 동향분석	서재진, 김수암
2002-04	한반도 현안에 대한 중국과 미국의 입장	최춘흙
2002-05	북한의 7·1 '경제관리개선' 조치가 주민생활 변화에 미칠 영향	서재진
2002-06	후진타오시대 중국의 대내외정책 전망	신상진
2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망 -10기 전인대 1차회의 결과분석-	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호
2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사실 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향	북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망	조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 「민족공조」론 강조의 배경과 의도	박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석	최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망	전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석	여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I): 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II)	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

1. 정기회원의 구분

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

2. 회원가입 및 재가입

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

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입할수 있습니다.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

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

