

남북한 통합과 통일인프라 확장방안

협동연구 학술회의(2005. 9. 14) 발표논문집

*Korea
Institute for
National
Unification*

kinu

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 대전대학교, 북한대학원대학교, 이화여자대학교

남북한 통합과 통일인프라 확장방안

인 쇄 2005년 11월

발 행 2005년 11월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2566 (팩시밀리) 901-2544

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2005

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

국립중앙도서관 출판사도서목록(CIP)

남북한 통합과 통일인프라 확장방안 / 통일연구원 [편].

— 서울 : 통일연구원, 2005

p. : cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 05-08-01)

참고문헌수록

ISBN 89-8479-298-5

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2005002319

남북한 통합과 통일인프라
확장방안 ▶▶▶

본 서는 『경제·인문사회연구회 2005년도 협동연구사업』의 일환으로 경제·인문사회연구회 소관 1개 국책연구기관과 3개 외부단체가 협동으로 수행한 연구과제 중 하나입니다.

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

행사 일정

09:00~09:30 등 록

09:30~10:00 개회식

개회사: 박 영 규(통일연구원 원장)

축 사: 최 송 화(경제·인문사회연구회 이사장)

10:00~12:00 제1회의 남북한 통합을 위한 통일인프라와 국민합의

사 회: 전 인 영(서울대학교 교수)

발 표: 「남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책
거버넌스 구축방안」

김 국 신(통일연구원 동북아연구실장)

「통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시
스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의」

박 중 철(통일연구원 남북관계연구실장)

토 론: 장 의 관(통일교육원 교수)

윤 영 철(연세대학교 교수)

12:00~13:30 오 찬

13:30~15:30 제2회의 분야별 통일인프라 확장방안 I

사 회: 이준우(한국법제연구원 기획운영실장)

발 표: 「남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충
방안: 개성공업지구를 중심으로」
이 철 수(이화여자대학교 교수)
「남북한 경제통합의 인프라 확장방안」
양 문 수(북한대학원대학교 교수)

토 론: 이 근 관(서울대학교 교수)
고 일 동(한국개발연구원 선임연구위원)

15:30~16:00 휴 식

16:00~18:00 제3회의 분야별 통일인프라 확장방안 II

사 회: 김 영 춘(협동연구과제 총괄책임자)

발 표: 「신편러다임 통일교육 구현방안」
박 광 기(대전대학교 교수)
「북한이탈주민의 사회적응 프로그램 개발」
이 금 순(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

토 론: 오 기 성(경인교육대학교 교수)
윤 인 진(고려대학교 교수)

개 회 사

박 영 규
(통일연구원 원장)

존경하는 최송화 경제·인문사회연구회 이사장님,
금번 학술회의에서 사회와 발표 및 토론을 맡아주실 전문가 여러분,
분,

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

잘 아시는 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 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문입니다.

참석자 여러분,

최근 남북관계는 새로운 도약의 국면을 맞이하고 있습니다.

지난 8월 북측 대표단의 현충원 참배, 사상 첫 국회방문, 이산가족의 첫 화상상봉 등 발전적인 교류가 지속되고 있으며, 현재 평양에서는 16차 장관급회담이 개최되고 있습니다.

북한핵문제도 아직은 해결해야 할 문제들이 남아있지만 바로 어제 베이징에서 시작된 2단계 4차 6자회담에서 해결의 실마리가 풀릴 것으로 기대되고 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 통일인프라를 구축하여, 이를 각 부문에 적용하고, 나아가 남북한 통일과정으로의 순조로운 이행을 준비하는 작업이 필요하다고 하겠습니다.

통일인프라에 대한 논의야말로 국민들의 적극적인 참여와 협력을 토대로 대북정책의 추진력을 한층 강화하고 남북관계의 안정적인 발전을 도모하기 위해 반드시 요구되는 작업입니다.

이러한 인식 하에 통일연구원은 경제·인문사회연구회의 지원을 받아 2003년부터 3개년 계획으로 『국내적 통일인프라 구축 방안』이라는 협동연구사업을 추진하고 있습니다.

1차년도인 2003년에는 “통일인프라 실태 조사”에 대한 분석을, 그리고 2차년도에는 “국내적 통일인프라 구축 및 개선방안”에 역점을 두고 연구하였습니다.

금년에는 “남북한 통합을 위한 통일정책 거버넌스 구축”, “법·제도, 경제, 교육, 북한이탈주민 등의 정책대안”에 관하여, 남북한을 포괄하는 방향으로 통일인프라 확장방안을 제시하는 데 중점을 두고 연구를 추진하였습니다.

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

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

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

대단히 감사합니다.

축 사

최 송 화
(경제·인문사회연구회 이사장)

존경하는 통일연구원장님,

그리고 오늘 학술회의에 참석해 주신 발표자와 토론자를 비롯한 참석자 여러분.

먼저 이렇게 많은 분들이 참석한 가운데 2005년도 협동연구 학술 회의가 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

더욱이 금년 회의는 2003년부터 시작한 협동연구사업을 마무리 짓는 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,

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

8월에는 북한대표단이 현충원을 참배하고 국회를 방문하는 등 전향적인 교류를 지속하고 있으며, 4차 6자회담이 속개되어 북한 핵폐기에 대한 절차를 논의하고 있습니다.

그러나 한편으로는 남북관계가 진전하는 과정에서 국내적으로 많은 부적응과 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 어렵

게 하였을 뿐만 아니라, 우리의 통일대비 능력에 대한 우려를 낳기도 하였습니다.

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

정부의 이러한 정책목표를 달성하기 위해서는 우리 내부적으로 대북정책의 추진력을 감소시키고 통일대비 능력을 약화시키는 부정적 요인들에 대한 적극적인 해소책이 필연적으로 요구됩니다.

통일연구원은 이러한 중차대한 과제를 다루기 위해 경제·인문사회연구회의 지원 아래 2003년부터 3개년 계획으로 “국내적 통일인프라 구축 방안” 이라는 협동연구를 총괄하여 수행하고 있습니다.

오늘 이 자리는 “2003년의 통일인프라 실태 분석”과 “2004년도의 통일인프라 개선방안”을 토대로, 통합을 준비하는 과정에서 남북한을 포괄하는 통일인프라 확장방안에 대한 연구를 최종 점검하기 위해 마련되었습니다.

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

특히 통일연구원에서 총괄하는 협동연구가 종합적이고 학제적인 차원에서 체계적으로 수행되었다는 점은 여타의 연구기관에게 귀감이 될 만한 커다란 성과라 아니 할 수 없습니다.

앞으로도 통일연구원의 이러한 노고를 바탕으로 남북한 통일 및 사회통합의 순조로운 추진을 위한 “남북한 통합과 통일인프라 확장 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.

목 차

제1회의 남북한 통합을 위한 통일인프라와 국민합의

남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	1
---	---

김국신(통일연구원 동북아연구실장)

통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의	85
---	----

박종철(통일연구원 남북관계연구실장)

토 론	181
-----------	-----

제2회의 분야별 통일인프라 확장방안 I

남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안: 개성공업지구를 중심으로	189
--	-----

이철수(이화여자대학교 교수)

남북한 경제통합의 인프라 확장방안	267
--------------------------	-----

양문수(북한대학원대학교 교수)

토 론	343
-----------	-----

제3회의 분야별 통일인프라 확장방안 II

신패러다임 통일교육 구현방안	353
-----------------------	-----

박광기(대전대학교 교수)

북한이탈주민의 사회적응 프로그램 개발	471
----------------------------	-----

이금순(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

토 론	545
-----------	-----

남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안

김 국 신*

(통일연구원 동북아연구실장)

* 이 연구는 공동연구입니다.

공동연구자는 여인곤, 손기웅, 송정호, 서창록, 김두진, 김갑식 입니다.

I. 서론

1. 연구목적

1998년 역사상 최초로 여·야 정권교체를 통하여 출범한 김대중 정부는 당시 국가파산 상태에 이른 IMF 경제위기를 극복하기 위해 국정 전반에 걸친 개혁을 추진하였다. 미국·영국 등에서 활용한 신공공관리정책을 준거모형으로 채택하여 국가의 최소화, 탈규제화, 민영화 등을 목표로 한 행정개혁을 단행하고, 기업·금융·노동 등 경제부문에 구조조정을 실시하여 세계시장에서의 한국 기업의 경쟁력 강화를 모색하였다. 중앙집권적인 국가기구와 관료주의에 누적되어온 비효율성이 국가경쟁력을 약화시켜 IMF 위기를 겪게 되었다고 평가한 김대중 정부는 개혁지향적인 국정운영에 기업과 시민사회의 동반자 역할을 강조하였다. 『국민의 정부』는 정부의 효율성과 민주화를 중시하는 방향으로 국정개혁을 추진하는 한편, 햇볕정책이라는 이름으로 대북포용정책을 제시하고 남북관계의 근본적인 변화를 추구하였다. 대북포용정책의 근간을 이루는 정경분리원칙은 군사·안보문제와 경제협력문제를 분리하여 각기 독자적인 논리에 따라 추진하며, 민간차원과 정부차원을 분리하여 가능한 부분부터 교류·협력을 확대한다는 것을 의미하였다. 국민의 정부가 정경분리원칙에 따라 정부로 일원화되어 있던 대북 접촉 창구를 다원화하자 기업과 시민단체들이 자율적으로 대북사업을 추진하게 되었다.

2003년 새로 출범한 노무현 정부는 햇볕정책의 근간을 승계하여 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축을 목표로 한 평화변영정책을 제시하고 있다. 또한 정부혁신 방안을 보다 체계화시킨 로드맵을 제시하고 이를 지속적으로 추진하며 국정운영에 국민의 적극적인 참여를 강조하고 있다. 『참여정부』가 12대 국정과제의 하나로서 제시하고 있는 ‘정치개혁’은 국민참여정치, 국민통합정치, 투명한 청정정치, 수평적 협력정치, 디지털정치 등의 5대 목표를 달성하기 위한 것이

다. 이 중 수평적 협력정치는 청와대를 정점으로 하는 수직적, 위계적 국정운영에서 국회, 정당 그리고 시민사회 등이 대통령과 수평적 관계에서 국정운영에 함께 참여하고 협력하는 협력정치(협치: 協治) 관계 정립을 의미한다.¹ 즉, 효율적이고 건전한 거버넌스(governance) 구축을 목표로 하여 정치개혁을 추진한다는 것이다.

탈냉전기를 전후하여 세계화·정보화·민주화로 인해 국민국가의 기능이 약화된 반면, 세계경제의 상호의존이 심화되고 국제 NGO 및 시민단체들의 활동이 강화되자 미국을 비롯한 유럽 선진국들은 국가-사회관계의 변화에 대한 새로운 인식틀로서 거버넌스 이론을 도입하고 이에 준거하여 국가시스템을 재정비해 오고 있다. 거버넌스 이론은 국가경쟁력 향상을 위한 정부혁신을 강조하며 국가-사회관계가 기존의 관료중심의 위계적 통치방식으로부터 벗어나 보다 수평적으로 연계되어 협력하여야 국정운영이 효율적으로 추진될 수 있다고 주장한다. 사실 IMF 위기 이후 우리 정부도 거버넌스 인식체계에 준거하여 국정개혁을 추진하며 통일정책 추진체계도 새롭게 정비하였다. 정경분리원칙에 입각한 대북포용정책은 정부-기업-시민사회가 국정운영에 함께 참여하고 협력하는 거버넌스 틀이 통일정책 부문에서도 아직은 초기형태이지만 작동되고 있음을 보여주고 있다.

국정개혁을 위한 정부혁신과 북한의 개혁·개방을 위해 추진하고 있는 대북포용정책 사이에는 직접적인 논리적 연계가 있는 것은 아니다. 대북포용정책은 정부혁신과 무관하게 추진될 수 있으며, 정부혁신의 성과가 대북포용정책에 직접적으로 반영되는 것은 아니다. 그러나 2010년 이후를 바라보며 장기간에 걸쳐 추진될 남북한의 점진적 통합과정은 두 정책이 통일역량 강화의 양대 기본축이 되고 있음을 예고하고 있다. IMF 경제위기는 정부혁신을 통해 국가경쟁력을 강화하지 못하면 북한경제 재건을 위한 대북 지원은 물론 남한의 생존 자체도 위

¹ 청와대, 12대 국정과제, www.president.go.kr/cwd/kr/government/agenda_04.php?m=4, 2005-09-03.

협박게 된다는 것을 보여주고 있다. 또한 대북정책을 둘러싸고 전개되고 있는 진보세력과 보수세력 사이의 남남갈등은 향후 시민사회의 자율적인 협력 역량이 더욱 증진되지 못한다면 남북한 접촉이 확대됨에 따라 남한 내부의 정치·사회적 갈등이 증폭되어 결국 평화적인 남북한 통합에 장애요인으로 작용하게 될 것이라는 우려를 낳고 있다. 현재 대북포용정책은 북한의 대남 적대의식을 약화시키고 개혁·개방으로 유도하는 데 일정한 성과를 거두고 있는데, 남한이 주도하고 있는 평화통일정책의 성패는 결국 남한 자체의 통일역량이 좌우하게 될 것이다. 즉, 붕괴의 위기에 처한 북한경제를 재건시킬 수 있는 남한의 경제적 부담능력, 이질화된 북한주민들을 포용하고 선도할 수 있는 시민사회의 포용력 그리고 남북한이 단일 정부로 통일되는 시점에서 막대한 통일비용 부담과 사회적 혼란을 극복하고 선진민주주의 통일한국을 이끌 수 있는 정부의 체제유지 역량 등이 평화통일 달성의 최종적인 시험대가 되는 것이다.

현재 학계에서는 거버넌스 이론을 이용하여 정부혁신, 행정개혁, 시민운동, 환경정책 등의 문제를 분석하려는 시도가 활발히 진행되고 있다.² 그러나 아직까지 거버넌스 이론은 주로 국내 공공정책 결정과정 및 시민사회의 NGO 활동을 연구하는 데 적용되고 있다. 거버넌스 체계를 이용하여 통일정책 추진과정을 분석한 연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 거버넌스 이론은 다원주의 정치체제가 정착되고 후기 산업 사회에 접어든 선진국들의 국정운영 경험을 배경으로 발전되어 온 이론이다. 따라서 아직도 많은 불확실성을 내포하고 있는 남북관계에 적용하기에는 너무 앞서가고 있다는 비판을 면하기 어려운 상황이다. 그

² 우리나라에서도 거버넌스에 대한 연구를 활발히 진행하고 있지만, 다차원성을 지니고 있고 이론적 체계도 완전히 갖추어지지 않은 외국 이론을 수용하는데 어려움을 겪고 있다. 거버넌스 자체를 어떻게 번역하는 것이 좋은지에 대한 일치된 견해도 제시하지 못하고 있다. governance는 국가경영, 국정관리, 협치, 공치, 통치구조 등 다양한 용어로 번역되어 사용되고 있으나 대부분 학자들은 이러한 용어들이 governance개념을 포괄하는 데 한계가 있음을 확인하고 결국 거버넌스라는 개념을 그대로 사용하고 있다.

러나 통일정책은 10~20년 이후 변화될 국내의 환경을 고려하여 추진되어야 한다. 이와 같이 통일정책이 근본적으로 미래지향적인 성격을 지니고 있다는 점을 고려한다면 거버넌스 이론을 원용한 통일정책 분석은 기존의 통일정책 추진체계의 문제점들을 새로운 시각에서 재평가해볼 수 있는 기회를 제공하고, 21세기 세계화·정보화·민주화가 더욱 심화된 시대적 상황을 배경으로 추진될 남북한 통합과정의 문제점들을 해결하기 위한 정부-기업-시민사회의 협력 방안을 제시하는 데 기여하게 될 것이다.

2. 거버넌스의 개념 및 유형

1970년대 말 사회복지정책의 한계를 인식하게 된 서구 선진국들은 경제·사회문제에 대한 국가의 개입을 축소하고 시장의 자율적 조정기능을 복원하는 방향으로 행정개혁을 추진하였다.³ 당시 공공개혁 추진 과정에서 기업가적 정부, 최소국가, 신공공관리 등의 용어들이 유행하면서 시장경제와 시민사회의 책임과 역할을 증대해야 한다는 주장이 확산되었다. 그리고 1980년대에 들어 통치를 의미하는 정부(government)라는 용어 대신 국가경영이라는 의미를 담고 있는 거버넌스(governance)라는 새로운 용어를 사용함으로써 국정운영에 대한 인식의 전환을 모색하였다.⁴ 즉 정부의 개념을 거버넌스로 대체함으로써 계층적 관료주의에 바탕을 둔 전통적 행정에서 벗어나 정부와 기업, 시민사회의 다양한 이해당사자들이 공동 협력하면서 국가경영을 보다 효율적으로 할 수 있는 방법을 모색하게 된 것이다. 1990년대 이후 탈냉전·세계화·정보화의 영향으로 국민국가의 권위와 역할이 더욱 약화되자 정부-시장-시민사회 관계가 수평적으로 이루어지는 상호조정체계로서의 거버넌

³ 총무처 직무분석기획단 편저, 『신정부혁신론: OECD국가를 중심으로』(서울: 동명사, 1997) 참조.

⁴ 서창록 외, “거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고,” 김석준 외 공저 『거버넌스의 정치학』(서울: 법문사, 2002), pp. 3~34 참조.

스 인식 틀을 본격적으로 등장시켰다.

정부는 “공식적 권위에 의해 뒷받침되는 활동”인 반면, 거버넌스는 “공유된 목표에 의해 뒷받침되는 활동”으로서, 정부조직 뿐만 아니라 “비공식 및 비정부적인 기구들”도 해당되는 포괄적 용어로 사용되고 있다.⁵ 『글로벌 거버넌스 위원회』(Commission on Global Governance)는 거버넌스 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. “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 권력 행사를 하는 공식적인 제도와 레짐(regimes)뿐 아니라 일반인과 제도들이 동의하는 혹은 자신들의 이해관계로 간주하는 비공식적인 관행들도 포함된다.”⁶

거버넌스는 참여하는 행위주체들의 수준과 활동 범위에 따라 다양하게 분류되고 있다. 먼저 공간적 지역수준에 따라 거버넌스는 세계화 물결과 함께 국가간 협력과 문제해결을 지향하는 글로벌 거버넌스(global governance), 인접국가간 지역 공동체를 중심으로 또는 그러한 지정학적 한계를 초월하여 현안문제들을 해결하고자 하는 리저널 거버넌스(regional governance), 개별국가 내부에서 새로운 국정운영 방안을 찾기 위한 내셔널 거버넌스(national governance), 지역공동체에서 시민참여와 지역발전을 모색하는 로컬거버넌스(local governance) 등으로 유형화 된다. 그리고 정치이슈, 경제이슈, 안보이슈 등 정책내용과 관련된 국정운영은 공공정책 거버넌스라는 명칭을 사용하고 있으며, cyberspace라는 가상공간을 통해 형성되는 운영체계는 사이버 거버넌스(cyber governance)로 분류되고 있다.

⁵ B. Guy Peters 저, 고숙희 외 공역, 『미래의 국정관리』(서울: 법문사, 1998), p. 9 참조.

⁶ Commission on Global Governance, Our Global Neighbor (1995), www.cggg.ch, p. 2.

다차원적 개념인 거버넌스는 실제 다양한 유형으로 작동하고 있다. 김석준 교수는 거버넌스에 대한 접근시각을 국가중심적 거버넌스, 시장중심적 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스 세 가지로 분류하고 있다.⁷ 그는 거버넌스의 행위주체인 국가-시장-시민사회가 각각의 고유의 논리에 따라 작동하며 개별적인 정책영역과 이슈에 따라 활동 강도를 달리하고 있음을 보여주고 있다.

국가중심적 거버넌스 이론은 기본적으로 국가가 시장과 시민사회를 주도적으로 관리하는 입장에 선다. 신자유주의 성향의 정부는 신공공관리론(new public management)에 입각한 개혁을 추진하며 기업가적 정부의 통치행태를 정착시키려고 한다. 신공공관리의 주요 초점은 시장유인, 분권화, 팀워크, 수평조직, 고객지향적 행정, 혁신 능력 등에 두고 있다. 그리고 민영화, 인력감축, 재정지출의 억제, 책임집행기관의 도입, 규제완화 등을 개혁수단으로 사용하고 있다. 신공공관리이론은 정부가 공공활동에 있어 직접 모든 것을 하는 ‘노젓기’식 전통적 관리 방식을 지양하고 정책 방향을 결정하는 ‘방향잡기’(steering)의 주체가 되어야 한다고 강조하고 있다.⁸ 신공공관리론에 입각한 정부혁신 방안들은 거버넌스가 지향해가는 정부의 역할변화 방향을 대체적으로 잘 지적해 주고 있다. 그러나 정부의 ‘방향잡기’를 거버넌스와 동일한 개념으로 사용하고 있는 신공공관리론은 시민사회의 참여와 같은 민주주의 정신을 상대적으로 등한시하고 있다는 비판을 받고 있다. 신공공관리론에서 사용하는 ‘고객지향적인 행정’과 같은 용어들은 시민을 정책결정의 주체로서 간주하지 않고 서비스 공급의 대상으로 간주하고 있기 때문이다.

시장중심적 거버넌스는 가격을 매개로 한 자원 배분, 경쟁 원리, 고객주의 등을 원칙으로 하는 시장주의를 지향한다.⁹ 국가중심적 거버넌

⁷ 김석준, “제1장 거버넌스의 개념과 이론 유형,” 김석준 외 공저, 『거버넌스의 이해』(서울: 대영문화사, 2002), p. 17.

⁸ 정원식, 『공공행정과 정치』(서울: 형설출판사, 2003), p. 305 참조.

⁹ 김석준, “제1장 거버넌스의 개념과 이론 유형,” p. 42.

스도 시장경제의 논리에 따른 정부행정의 합리성을 추구하고 있지만, 시장주의는 공공 서비스의 생산에서 정부의 결정보다는 가격을 매개로 움직이는 시장의 원리를 더욱 중시한다는 점에서 차이가 있다. 시장논리를 사회 전체의 지도원리로 강조하고 있는 시장중심적 거버넌스는 정부에 대해 국영기업의 민영화 및 기업에 대한 탈규제를 요구한다. 경제·사회영역에 대한 국가간섭의 최소화를 요구하는 시장중심적 거버넌스는 국가가 담당해 왔던 사회복지 활동을 사적 이익을 추구하는 기업이나 민간단체에 이양함으로써 공공영역이 쇠퇴되는 부작용을 초래할 가능성이 있다. 탈냉전 이후 급속히 확산된 경제의 세계화에 비판적인 시민단체들은 시장의 자유 확대는 자본의 자유를 의미할 뿐, 개인과 공동체의 자유를 의미하는 것은 아니라고 비판하고 있다.¹⁰

시민사회 중심적 거버넌스는 정당과 국회를 통해 다양한 이익을 통합·조정하는 기존의 대의민주주의 체제가 더 이상 정치·사회적 문제들을 효과적으로 해결하지 못하고 있다는 인식에서 출발한다.¹¹ 시민사회 중심적 거버넌스는 사회의 자율적 자기결정과 자율적 관리를 중요시하며, 참여주의와 공동체주의를 기본원리로 제시하고 있다. 공동체주의를 지향하는 시민사회 중심적 거버넌스의 궁극적 이상향은 정부가 없는 거버넌스이다. 그러나 이는 단기적으로 실현 불가능하다는 인식 하에 정부의 정책과정에 시민들의 참여를 강조하고 있다.

1980년대 말에 등장한 거버넌스 개념은 초기에는 국가경영의 효율성과 관련된 행정개혁의 의미를 크게 강조하였지만, 최근에 와서는 사회를 가장 효과적으로 관리하는 방법을 더욱 중시하게 되었다.¹² 즉, 거버넌스 개념에서 행정적 의미의 신공공관리 측면보다 시민들의 참여를 확대하여 직접민주주의를 구현한다는 정치적 의미를 내포하고 있는 네트워크 측면이 더 큰 비중을 차지하게 된 것이다. 신공공관리

¹⁰ 정원식, 『공공정책과 행정』, p. 303 참조.

¹¹ 김석준, “제1장 거버넌스의 개념과 이론 유형,” p. 30 참조.

¹² 주성수, 『글로벌거버넌스와 NGO』(서울: 아르케), p. 79.

론은 경쟁을 통한 국정운영의 효율성을 강조하고 있는 반면, 네트워크 이론은 다양한 이해당사자들이 공식적, 비공식적으로 연계되어 공동의 목적을 위해 상호 협력하는 측면을 부각시키고 있다. 공공정책 네트워크 이론은 중앙 대 지방정부, 정부와 기업 간의 관계, 그리고 정부와 시민사회 간의 관계의 3개 영역에서 네트워크가 형성되고 활성화되는 과정을 주로 설명하고 있다.

새로운 정책과정 거버넌스 이론들은 대의민주주의체제에 대한 강한 불신을 표출하며 정부의 정책결정과정에 NGO들을 중심으로 한 시민사회의 직접적인 참여를 강조하고 있다. OECD는 정책과정에서 국민을 파트너로 인식해야 한다고 주장하며, 정책과정에 시민들이 참여하는 것을 ‘바람직한’(good) 거버넌스를 위한 핵심적 요소라고 지적하고 있다.¹³ 정책과정을 설계, 집행, 평가의 3단계로 구분하고 있는 OECD는 정부가 시민에게 정보(information)를 제공하는 것을 시민참여의 기본 전제로 제시하고 있으며, 정책이슈에 대해 시민과 ‘협의’(consultation)하고, 의제설정 및 정책대안 제시 등 정책결정과정에 시민들이 정부 관료와 동등한 위상으로 ‘적극 참여’(active participation)할 것을 강조하고 있다.¹⁴

3. 통일정책 거버넌스 분석틀

우리 정부가 추진하고 있는 통일정책은 남북한 분단상태를 극복하고 평화통일을 지향하는 정책이다. 단기적으로 북한과 접촉을 확대하여 남북관계를 안정적으로 관리하는 것을 의미하며, 중장기적으로는 한반도 평화체제를 정착시키고 남북연합체제를 형성하는 것을 목표로 한다. 통일정책은 궁극적으로 단일정부 수립이라는 목표를 향하여 추진되고 있으며 그 공간적 추진 범위는 국제·지역·국내·지방 등 다수준

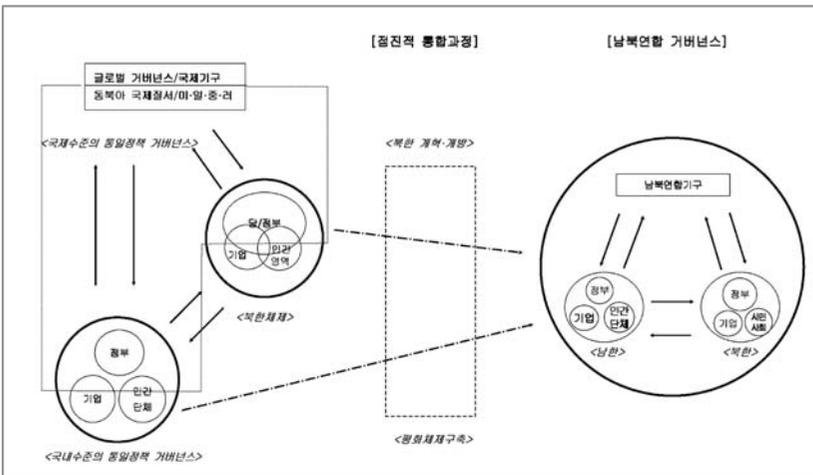
¹³ OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation* (Paris: OECD, 2001).

¹⁴ *Ibid.*, p. 23.

에 걸쳐 있다. 따라서 통일정책 거버넌스는 남북한이 접촉을 확대하며 평화적 통일을 달성하는 시점까지 한반도 통일문제에 관련된 다양한 국내의 이해당사자들이 수평적으로 연계되어 공동 협력을 모색하는 상호조정체제로 정의할 수 있다. 그러나 북한을 주요 이해당사자로 포함하고 있는 통일정책 거버넌스는 남한이라는 주권국가의 배타적인 능력범위 안에 있는 문제들을 해결하기 위해 결성된 국내 공공정책 거버넌스와는 본질적으로 성격을 달리하고 있다.¹⁵

다차원적인 문제를 다루고 있는 통일정책 거버넌스의 분석틀은 <도표 1>에서 보여주는 바와 같이 크게 4개 부분으로 구성되어 있다.

<도표 1> 통일정책 거버넌스 분석틀



¹⁵ 국내 공공정책 거버넌스의 경우 정책의 수혜자가 정책결정과정에 참여하고 있기 때문에 정책결과에 대한 평가가 비교적 단순하다. 즉, 효율성과 민주성이 적절한 균형을 이루게 되면 좋은 거버넌스로 평가할 수 있는 것이다. 하지만 통일정책 거버넌스의 경우 북한이라는 행위자가 동반자이며 적대적인 양면성을 띠고 있기 때문에 통일정책 거버넌스의 효과를 평가하는 문제는 단순하지가 않다. 통일정책 거버넌스에 대한 평가는 국내수준의 이해당사자들의 효율성과 민주성에 대한 평가와 더불어 이들의 행위가 북한 내부에 미치는 효과를 고려하여 최종적인 평가를 내려야 할 것이다.

통일문제가 국제화되어 있는 현실을 감안하여 먼저 글로벌 거버넌스와 통일문제의 관계를 논의한다. 글로벌 거버넌스에서는 전 지구적 차원에서 활동하고 있는 유엔, IAEA 등 국제기구와 인도적 지원·군축·인권·개발 등의 이슈와 관련된 국제 NGO의 역할을 논의한다. 이와 더불어 동북아시아 차원의 국제정치의 주요 행위자인 미국·중국·일본·러시아의 역할을 검토한다. 이들 국제적 행위주체들이 남북한에 미치는 영향 및 네트워크 형성 문제가 분석의 초점이 된다. 아울러 한반도 문제의 안정적 관리를 위해 다자안보협력체제 구축 가능성을 논의한다.

남북관계 차원에 관련된 통일정책 거버넌스에서는 국가중심적인 시각에서 정부의 주도적인 역할 분석에 우선순위를 둔다. 국정운영의 최고지도자의 통일정책 비전 및 중앙행정부의 통일정책 추진체계를 검토한다. 그리고 정부의 대북정책에 대한 의회·정당의 반응을 분석한다. 또한 통일정책의 투명성·효율성·책임성 제고를 위한 중앙정부의 혁신정책 실태를 분석한다. 아울러 중앙정부와 지방자치단체의 협력행태 및 정부 중심으로 형성된 시민사회와의 네트워크 구조를 검토한다.

정부-기업 파트너십에서는 남북경협을 추진하는 과정에서 다양한 기업들이 정부와 협력하는 연계망을 형성해가는 구도를 분석한다. 또한 기업들이 주도적으로 남북경제 교류·협력을 추진하는 실태를 분석한다. 그리고 아울러 남북경협을 추진하는 기업들 간의 상호연계 및 경쟁관계를 분석한다. 남북경협과정에서 북한측 상대방과 파트너십을 형성하는 문제 및 남북경협이 자율적인 시장원리에 의해 작동할 수 있는가 하는 문제들을 논의한다.

시민사회의 통일정책 참여에서는 다양한 민간단체들이 통일정책의 결정·집행과정에 어느 정도 참여하고 있는지 분석한다. 그리고 민간단체들이 사회·문화분야에서 독자적으로 대북활동을 전개하는 과정에서 정부와 연계 및 협력관계를 분석한다. 다양한 민간단체들은 통일정책에 대해 각기 다른 기대치를 갖고 있는바, 통일정책을 둘러싸고 정부와 갈등을 빚고 있는 민간단체들의 활동도 별도로 검토한다. 아울러 민간

단체들 간의 자발적인 상호 협조체제에 관해서도 논의한다.

남북연합 거버넌스는 통일정책 거버넌스가 추구하는 이상적인 바람직한 거버넌스 모형으로서 제시되고 있다. 남북연합 거버넌스에서 남북한이 평화체제를 제도화하여 상호 협력할 수 있는 형태를 모색한다. 북한이 개혁·개방을 실시하며 남한의 행위주체들과 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력할 수 있는 가능한 형태를 논의한다. 남북연합 거버넌스는 남북한 개별정부가 남북연합기구를 통하여 협력하며 경제·사회·문화 각 분야별 정책공동체를 형성해가는 과정을 논의하게 될 것이다.

II. 글로벌 거버넌스와 통일정책

1990년대 초 동구사회주의권 및 소련의 붕괴로 동서진영간의 냉전 체제는 와해되었다. 현재 국제질서는 세계 유일 초강대국인 미국을 축으로 러시아·중국·일본·유럽 강대국들이 각기 지역적 영향력을 행사하는 단일-다극체제의 양상을 보이고 있다. 그러나 강대국들은 자국의 이익을 우선시하여 협력과 견제를 반복하고 있고, 지역차원에서는 분쟁이 지속되어 세계 평화와 안정을 위협하고 있다. 21세기 군사·안보 차원의 세계질서가 최종적으로 어떠한 형태로 정착될지는 여전히 불확실한 상황이다. 한편, 경제적 차원의 국제관계는 1996년 세계무역기구(WTO) 출범 이후 상호 의존성이 더욱 심화되며 국가경제는 급속히 세계화되고 있다. 경제적 세계화와 더불어 정보통신기술의 혁명적 발전은 국제 NGO 및 세계시민운동을 활성화시키고 있다.

국제정치영역에서 거버넌스란 아젠다에 따라 다양한 이해당사자들과 정부가 공동으로 의사를 결정하는 메커니즘을 의미한다. 이러한 메커니즘은 국가는 물론 ‘비공식적인 규제기제’¹⁶까지도 포함한다. 탈냉

¹⁶ *Graham Evans and Jeffrey Newnham(eds.), The Penguin Dictionary of*

전기에 들어 글로벌 시민사회와 국제사회의 구성원들 사이의 상호의존성의 증대는 복잡하고 다양화된 국제 문제를 해결하는데 있어 다양한 행위자들의 인정과 행위자들 간의 수평적 관계를 설정하게 했고 이러한 상황을 분석하고 문제를 해결하는데 있어 글로벌 거버넌스는 하나의 매커니즘이 된다.

미·일·중·러 4대 강국으로 싸여 있는 한반도는 분단의 과정에서부터 국제적인 문제로 대두되었다. 통일은 우리 민족의 내부 문제이지만, 동시에 통일이 가져올 동북아시아의 변화는 통일된 한반도를 둘러싼 국제적인 이합집산을 요구하게 될 것이다. 남북한이 각기 맺어온 국제관계에서의 변화도 일정부분 불가피할 것이며, UN에서의 지금과 같은 분리가입도 변화하게 될 것이다. 결국 통일문제가 국제적인 성격을 갖는다는 것은 분명하다. 그러므로 한반도 통일의 실현을 위한 정책은 국제 패러다임의 이해와 분석 하에서 수립되어야 하며 글로벌 거버넌스는 바로 그 패러다임이 되는 것은 당연하다.

1. 북한 대량살상무기 문제 해결을 위한 국제협력

탈냉전기에 접어들어 협력과 견제 속에 유동성을 보이던 동북아 정세는 1990년대 중반 이후 미국·일본 대 중국·러시아를 축으로 하는 느슨한 대립구도를 형성하게 되었다. 동북아 지역에서는 냉전의 유산인 남북한 및 중국·대만의 분단 문제가 해결되지 않고 있고, 각국간 영토 분쟁과 군비경쟁은 잠재적 갈등요인으로 상존하고 있다. 한반도 주변4국은 한반도에서 동북아지역의 안정과 평화를 위협하는 상황이 발생하지 않아야 한다는 공감대를 형성하고 있다. 이들은 모두 한국의 유연한 대북포용정책을 지지하고, 북한에 대해서는 핵투명성과 개혁·개방을 요구하고 있다.

1990년대 초 북한의 핵개발 의혹이 제기되자 한국은 미국·일본과 공

international Relations (New York: Penguin Books, 1998), p. 209.

조체제를 유지하며 중국·러시아의 도움을 받아 북한의 핵개발 포기를 유도하였다. 세계 유일 초강대국인 미국은 핵확산 문제를 탈냉전기 미국 주도의 세계질서 유지에 가장 큰 위협으로 간주하고 있다. 미국과 안보동맹을 강화하고 있는 일본은 미국의 핵비확산정책을 적극 지지하고 있다. 국내 경제발전을 21세기 국가전략의 최우선 순위에 두고 있는 중국과 러시아는 북한의 핵개발로 인한 한반도 불안정을 원하지 않고 있다. 주변4국의 압력 하에 핵개발을 포기한 북한은 미국과 1994년 10월 핵문제 해결을 위한 북·미기본합의문(제네바 합의)를 체결하였다. 그 후 미국·일본·EU 등 국제사회는 한반도에너지개발기구(KEDO)를 통하여 북한의 경수로 건설을 지원하였다. 한편, 국제원자력기구(IAEA)는 제네바 합의에 따라 북한의 핵동결 상태를 감시하였다.

2002년 10월 제2차 핵위기가 발생한 이후 남북한과 미·일·중·러가 참여한 6자회담을 통하여 북핵의 핵폐기를 요구하고 있다. 6자회담은 2003년 8월 첫 회의가 열린 이래 2004년 6월까지 3차례의 회담이 열렸다. 6자회담에서 미국은 북한의 완전한 핵폐기를 요구하였고, 북한은 군사용 핵개발을 동결하지만 평화적 목적의 핵개발은 지속한다는 입장을 표명하였다. 3차회담 이후 공백이 장기화되자 우리 정부는 정동영 대통령 특사를 파견하여 김정일 국방위원장에게 회담 참가를 촉구하였다. 그리고 대통령 주재의 국가안전보장회의는 7월 12일 ‘중대제안’에 관한 논의를 하고 이를 공식 발표하였다. 그 핵심내용은 6자회담에서 북한이 핵폐기에 합의하면 현재 중단상태인 경수로 건설공사를 종료하는 대신 우리 정부가 송전선로 건설에 즉각 착수해서 3년 내에 북핵 폐기와 함께 독자적으로 200만Kw의 전력을 북한에 직접 송전방식으로 제공한다는 것이다.

2005년 7월 26일부터 8월 7일까지 북경에서 개최된 제4차 6자회담에서 우리 정부는 대화의 촉진자로서 적극적이고 주도적인 노력을 지속하였다. 그러나 핵폐기의 범위와 핵에너지의 평화적 이용 문제에 대한 북·미간 이견으로 8월 7일 3주간 휴회한다는 의장성명을 발표하였고

9월 13일에 재개하기로 합의한 상태에 있다. 향후 6자회담을 통하여 핵폐기와 체제안전보장에 관한 완전한 합의가 도출되면 북한은 핵확산금지조약(NPT)에 복귀하고 6자회담은 동북아시아의 다자간안보협력대화로 발전될 것이다. 그 후 남북관계가 개선되어 평화체제를 정착 시키게 되면 북한은 미사일기술통제체제(MTCR), 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지조약(BWC) 등에 가입하게 될 것이다.

2. 국제사회의 대북 인도적 지원

1995년 북한이 식량위기를 겪은 이후 유엔인도지원국(UNDHA), 유엔식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔아동기금(UNICEF), 국제적십자사연맹(IFRC) 등 국제기구들은 북한에 대한 원조를 시작하였다. 국제기구와 국제 NGO들은 대북 인도적 지원이 장기화되면서, 초기의 단순한 긴급구호성 식량지원에서 농업·산림복구, 축산지원, 보건·의료지원 등 개발구호로 전환하고 있다.

유엔개발계획(UNDP)은 1996년부터 매년 미화 200만 달러를 농업구호와 복구계획 프로그램방식으로 수해 피해 농경지 복구, 제방 건설, 수로와 하천개발 사업에 사용하여 왔다. 유엔개발계획은 고비용이 소요되는 식량지원을 지속가능한 농업생산성 복구사업으로 대체하고자 목표하고 있다. 국제농업개발기금(IFAD)은 차관지원 방식으로 북한을 지원하여 왔다. 이는 농산물과 가축복원사업으로 비료, 종자와 농약 공급, 양잠업 지원을 비롯한 협동농장의 개별가구에 대한 용자를 통하여 가축사육을 지원하고 여성 세대주에 대한 특별지원을 포함하고 있다.

유엔기구 이외에도 많은 국제 NGO들이 대북 지원을 실시하였다. 북한 당국의 공식 지원요청을 받은 최초의 비정부기구인 국경없는 의사회(Médecins Sans Frontières, MSF)는 1995년 10~12월 약 3개월 동안 북한 수해지역에 구호단을 파견하여 의료구호활동을 실시하였다. 그러나 소속 의료진이 북한 당국의 통제로 주민에 대한 적절한 지원이 불가능하다며 1998년 10월 1일 북한에서 철수하였다. 옥스팜(Oxfam)

은 1997년 8월 북한을 방문하여 현장조사를 실시하고 북한 당국에게 3개 지역에 대한 식수, 위생, 공중보건, 영양 등에 관한 포괄적인 구호 계획을 제시하였다. 옥스팜은 위생개선사업 자체가 북한 보건개선에 기여하는 정도에 대한 평가를 하는데 어려움이 있고, 모금이 종료되면서 1999년 12월 사업을 중단하고 북한에서 철수하였다.¹⁷ 그 외에도 세계 개신교 교회와 구호관련 교회단체들의 연합체인 ACT, 스위스 ADRA, 아일랜드 기반의 비정부기구 Concern Worldwide 등이 대북지원을 실시하였다.

우리 정부는 1995년부터 북한에 직접적으로 인도적 지원을 하고 있을 뿐만 아니라, 유엔과 그 산하기구를 통해서도 분유·옥수수·밀가루·의약품 등을 간접적으로 지원하고 있다. 1995년부터 2004년까지 정부 차원의 대북지원 7억 3,594만 달러 중 유엔과 그 산하기구를 통한 간접 지원이 1억 2,923만 달러에 달한다. 참여정부에서는 2003년 WFP를 통해 1,619만 달러 상당의 옥수수 10만 톤 지원, WHO를 통해 66만 달러 상당의 말라리아 치료제 제공, UNICEF를 통해 50만 달러의 취약계층 지원이 이루어졌다. 2004년에는 WFP를 통해 2,400만 달러 상당의 옥수수 10만 톤 지원, WHO를 통해 62만 달러 상당의 말라리아 치료제 제공, UNICEF에 100만 달러의 어린이 영양식·의약품 지원 등이 이루어졌다.¹⁸

3. 국제사회와 북한 경제협력

북한이 참여한 동북아 지역의 협력사업으로 현재 UNDP가 주관하는 두만강 지역개발 사업이 있다. 두만강 지역개발이 국제적으로 관심을 끌기 시작한 것은 1991년 몽골에서 개최된 동북아 개발관련 회의에서 한국, 북한, 중국, 러시아, 몽골 5개국이 참여하는 이 사업을 UNDP

¹⁷ 이금순, 『대북 인도적 지원 개선 방안』(서울: 통일연구원, 2000), pp. 46, 70.

¹⁸ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 163.

의 동북아 지역사업 중 최우선 협력사업으로 추진하기로 합의한 이후 부터이다.¹⁹ 두만강개발계획(TRADP: Tumen River Area Development Program)은 두만강 유역의 물류 교통 중심지로서의 전략적 위치와 보완적인 생산요소 구조를 활용하여 교통, 관광, 제조 및 가공업의 중심지로 개발하려는 장기적인 목표에서 출발하였다. 점경 3국의 이해 대립으로 난항을 겪다가 1995년 이후 실현 가능한 대안 모색으로 중장기적 차원에서 역내 교역 및 투자환경 개선을 도모하고, 정부간 회의 및 세미나 개최, 연구와 조사 등을 통해 회원국간 관련사업을 협의 조정하고 관련제도를 개선하는 사업을 추진함으로써 관심이 높아지고 있다. 현재 주요 사업의 추진 실적이 저조로 UNDP의 재정지원이 축소되어 전반적으로 사업이 위축되고 있으나 도로·철도 등의 인프라 구축건설 사업에 대한 중국과 러시아의 관심이 사업에 힘을 싣고 있다.

동북아 철도망 통합 구상은 1940년대 일본이 수립한 동북아 순환철도망 구축계획이 최초이다. 이어 1990년대 들어 역내 경제협력이 급속하게 증가하면서 동북아 통합철도망 구축이 필요성이 제기되었고 현재 동북아에서 7개의 국제철도망이 운영되고 있다.²⁰ 동북아 철도협력사업과 관련하여 가장 활발하게 움직이고 있는 국제기구는 UN의 아시아태평양경제사회이사회(ESCAP)이다. ESCAP는 역내철도에 관한 정부간 협정을 추진하고 있으며²¹ 한반도를 거쳐 유럽까지 철도를 이용해 컨테이너를 수송하는 사업을 추진하고 있다.²² 2004년 6월 15일

¹⁹ 두만강유역개발사업은 1990년 7월 ‘하와이 동서문화센터’와 ‘중국길림성과 학기술위원회 아태연구소’가 장춘에서 공동으로 개최한 “제1차 동북아경제기술발전학술회의”에서 동북아 지역 개발방안의 일환으로 처음으로 공식 제기되었다.

²⁰ TKR(한반도 횡단철도), TSR(시베리아 횡단철도), TCR(중국횡단철도), TMGR(몽골횡단철도), TMR(만주횡단철도)

²¹ 2004년 11월 27개국이 참가한 가운데 협정 안 초안이 작성되었으며 2006년 3차 교통장관회의에서 서명할 예정인데, 이 회의에 북한도 철도청과 외무성 관계자가 참석하였다.

²² 이 사업은 2003년 11월 몽골 울란바토르에서 중국이 천진까지 시범운송을 실시한 이후 중국 연운강에서 카자흐스탄 알미티(2004. 6), 러시아 모스토치니에서 폴란드 마르세위체(2004. 7) 구간의 시범운송을 성공적으로

ESCAP 관계자는 북한을 방문하여 이 사업에의 북측의 참여의사를 확인하였다.

에너지 협력과 관련하여 추진되고 있는 사업은 에너지 자원을 공동으로 개발 이용하는 사업과 에너지 협력체를 구성하는 사업으로 구분할 수 있다. 이를 위한 노력으로 2003년 4월에는 블라디보스톡에서 한국, 북한, 러시아, 몽골의 정부대표가 모여 ‘동북아 에너지 협력을 위한 고위당국자 회의(Meeting of Senior Officials for Energy Cooperation in North East Asia)’를 갖고 블라디보스톡 합의문(The Bladivostok Statement)을 도출하였다.²³ 이와 같은 에너지 협력은 북한의 에너지난을 해소하는 문제와 직결되어 있으므로 역내 에너지 협력사업에 북한의 참여를 유도함으로써 북한과 주변국의 관계개선에 기여하고 북한의 변화를 촉진시키는 대안이 될 수 있다. 현재 구체적으로 거론되고 있는 사업으로는 천연가스 파이프라인의 북한 경유, 러시아 에너지 개발사업에 북한 참여, 동북아 전력계통 연계사업의 북한 경유 등이 있다.

4. 북한인권문제와 국제사회

유엔은 인권소위에서 1997년에 이어 1998년에도 대북 인권결의문을 채택하였고, 2003년 총회에서의 유엔 결의안 통과이후 2005년 현재까지 북한 인권문제를 심각하게 다루고 있다. 2003년 5월과 9월에 유엔 식량권 특별보고관이 북한 방문 허용을 요청하였으며, 2002년 10월 의사표현의 자유를 위한 권리증진 특별보고관, 2002년 7월 종교적 관용 특별보고관 등의 방북 요청이 있었으나, 북한당국은 회답하지 않았다.

EU는 1995년 5월부터 전반적으로 제3세계 국가들과 양자간 교역이나 협력협정을 체결할 때 인권에 관한 조항들을 포함시켜 왔다. 2000

추진하였다.

²³ 블라디보스톡 공동발표문의 주요 합의사항은 동북아 에너지 협력 실무협의회 회의를 정기적으로 개최하며, 부속기구로서 전력망 연계, 화석연료 교역 및 에너지 정책 분야에 대한 실무그룹 설치를 통하여 에너지 협력을 증진시키기로 한 것이다.

년 11월 20일 EU는 대북 행동지침(EU Lines of Action Towards North Korea)을 채택하여, EU와 회원국들이 대북 관계 개선 시 특별히 고려해야 할 사항들에 합의하였다. 즉 인권상황의 개선, 특히 유엔 인권협약의 준수, 북한일반주민들의 외부지원에 대한 접근, NGO들이 만족할 만한 조건 하에서 활동할 수 있는 가능성을 고려해야 하며, 대북정책은 북한의 입장에 대한 평가에 기초해야 한다는 것이다.

미국은 국무부 인권보고서와 국제종교자유위원회(USCIRF)²⁴ 국제종교자유보고서를 통해 각국의 인권침해사항을 평가하면서, 미국의 외교정책 집행에 중요한 자료로 활용하여 왔다. 미국의 대표적인 여성로비단체인 ‘미국을 걱정하는 여성(CWA)’은 북한의 고위공직자 및 과학자들의 탈북을 지원하는 Safe Harbor 프로젝트회의를 개최하였다. 2003년 6월 26일 허드슨 연구소와 디펜스포럼, 미국을 걱정하는 여성들 등 13개 종교·인권단체들은 북한의 인권 및 민주주의의 향상을 목표로 북한자유연합(NKFC)을 결성하였다. 북한인권문제에 관심을 갖고 있는 미국의 의회 및 비정부기구들은 연대하여 2003년 7월 16일 북한인권회의를 개최했고,²⁵ 북한인권 관련 법안을 마련하고자 노력하여 왔다. 2002년부터 추진된 북한인권 관련 법안은 2003년 상·하원에서 북한자유화법안(North Korean Freedom Act)으로 가시화되었으며, 2004년에는 북한인권법안(North Korean Human Rights Act)이 제정, 통과되었다.

북한인권문제의 개선을 위한 UN, EU, 미국의 노력은 근본적으로, 인권인식의 차이에서 비롯되는 문제와 정부적 차원의 실질적 정책으로의 실행 시 비용에서 한계점이 있다. 인권인식의 차이는 문화적, 정치적 특수성을 기반으로 서구 기준의 인권 레짐에 동조할 수 없다는

²⁴ 미국 국제종교자유위원회는 1998년 제정된 국제종교자유법에 따라 설립된 독립적인 미 정부기구로 2000년 이후 해마다 미 국무부를 통해 연례 보고서를 발간하고 있다.

²⁵ NED, DFF, US Committee on Human Rights in N.K가 공동으로 개최한 학술회의는 “Gulag, Famine, and Refugees: The Urgent Human Rights Crisis in North Korea”를 주제로 하였다.

것인데, 지식기반 이론의 설명과 같이 레짐의 형성이 상향식으로 인권 규범에 대한 지역적 합의에 의해 이루어질 때 그 구속력을 가질 수 있게 된다. 즉, 동아시아라는 지역적 특수성을 충분히 고려하면서 강대국의 이익과 권력을 배제한 형태의 인권레짐이 형성된다면 권위적인 북한 정권이라고 할지라도 인권에 대해 동아시아적 기준이 형성된 상태에서는 더 이상 인권 탄압을 정당화할 명목이 없어지게 된다. 이러한 차원에서 지역인권 레짐형성은 궁극적이며 효율적인 방안이 될 수 있다. 그러나 동북아 지역의 각 주권국가들의 인권 상황의 상이함, 역내 긴장 관계로 인하여 북한 인권문제 해결에 있어 구체적인 지역적 협력 노력은 이루어지지 않고 있는 실정이다.

5. 국제수준의 통일정책 네트워크

통일정책을 접근별로 분류하면, Track I, II, III로 분류할 수 있다. Track I 접근은 정부간의 협력을 의미하고, Track II는 학계나 준공무원들을 통한 비공식적 외교, 마지막으로 Track III 접근은 비정부기구들의 외교적 노력을 의미한다.

Track I 접근의 경우, 양자회담이나, 6자회담을 위한 노력, 동아시아 지역 내 ASEAN, ASEAN+3, ARF, APEC에서의 북한 핵 및 대량살상 무기 논의 등이 이미 이루어지고 있지만, 비용과 지속성에 있어 국내정치와의 연관으로 그 실효성을 평가하기 어렵다. 특히 인권문제에 있어 이 접근은 각 국가들 간의 주권문제와 공통 인권레짐 형성의 문제에 있어 자유롭지 않기 때문에 실질적인 논의에 있어 정부 간 차원의 논의에 많은 문제점이 지적된다.

Track II 접근은 전통적인 정부 대표나 외교관에 의한 것이 아니라 학계나 준공무원 등에 의한 정책토론과 연구를 통한 비공식적 외교이다. 한반도 통일문제에 있어 기업의 접근역시 이 차원에서 다루어질 수 있다. 경제 및 인권영역에 있어 이 접근은 상당한 효과를 거두고 있다. 일례로 동아시아 지역적 차원에서 아태안보협력이사회(CSCAP)는

아시아태평양 지역에 환경문제, 경제불균형, 인권문제 등에 관련하여 소위 포괄적 안보에 대한 개념을 제시했으며, 또 동아시아비전그룹(EAVG)은 1999년 2년 프로젝트로 형성되어 각국에서 2명씩 대표를 선정하여 지역협력에 대한 비전 보고서를 작성하여 2001년 ASEAN+3의 정상회담에 제출한 바 있다. 이 보고서는 경제, 정치, 안보영역뿐만 아니라 환경, 사회, 문화, 교육 영역에 이르기까지 광범위한 지역협력에 대한 내용을 포함하고 있다. 결과적으로, 이러한 노력은 동아시아 지역의 통합의 청사진을 제시하였으며 특히 인권문제에 있어 북한인권을 구체적으로 거론함으로써 동아시아 지역의 인권레짐 형성과 북한인권문제의 연결고리를 형성하였다. 한편, 경제영역에 있어 북한지역의 개방 및 현대의 관광사업 진출은 통일의 밑거름이 될 것이 분명하다. 그러나 이 접근은 다양한 영역을 복합적으로 다룰 수 있다는 점에서 긍정적이나, 청사진 제시 외 구체적 실행에 있어서는 현실성이 저하된다.

NGO들 중심의 Track III 접근 방식은 소위 아래로부터의 풀뿌리 관심을 끌어 낼 수 있는 접근으로서 타 국제기구 국가들과도 공동작업의 유연성과 문제해결에 있어 효율적 접근이 용이하다. 이 접근은 이미 북한인권 문제 영역에 있어 그 실효성이 드러났으며, 통일문제의 가장 큰 걸림돌인 이념과 체제의 상이를 근본적으로 해결할 수 있는 대안으로 작용할 수 있다. 한반도 통일정책은 이러한 각각의 접근의 장단점을 직시하고 다양한 주체들 간의 네트워크의 활용과 비용과 효율에 있어 현실적 계산을 바탕으로 한 통합적 접근방법이 되어야 한다.

Ⅲ. 통일정책 비전과 정부혁신

1. 대북포용정책과 평화변영정책

김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사에서 북한의 무력도발 불허용, 흡수통일 배제, 화해와 협력 적극 추진 등의 대북정책 3원칙을 천명하였다.²⁶ 안보를 튼튼히 하는 가운데 화해·협력을 추진하여 남북관계를 개선시킨다는 목표를 설정한 김 대통령은 대북포용정책을 ‘햇볕정책’이라고 칭하였다. 햇볕정책은 봉쇄나 압력보다 대북 지원과 교류·협력을 적극적으로 확대하여 북한의 개혁·개방을 유도하는 것을 상징적으로 표현한 것으로서 분리(separability)원칙에 입각하여 대북정책을 추진한다는 논리적 특징을 내포하고 있다. 분리원칙이란 정치영역과 경제영역, 민간차원과 정부차원의 교류·협력, 대북정책의 단기적 목표와 장기적 목표를 각기 분리하여 가능한 부분부터 추진함으로써 대북접촉을 극대화한다는 것이다.²⁷

대북포용정책의 실질적인 수단은 정경분리원칙에 입각한 교류·협력 활성화정책이다. 정경분리정책은 남한에 흡수통일되는 것을 두려워하여 남북대화를 기피하는 북한측에 당국간 대화를 강요하기보다는 민간차원의 접촉 확대를 통해 북한이 당국간 대화에 나올 수밖에 없는 주변여건을 조성해나가는 우회전략이다. 이러한 의미를 지니고 있는 정경분리정책은 남북 협상과정에서 정치·군사적 사안과 교류·협력을 연계시키지 않고, 대북 경제활동에 대한 정부의 규제를 완화하여, 민간이 창의력을 발휘하여 남북 교류·협력을 자율적으로 추진하는 것으로 정의될 수 있다.²⁸ 정경분리정책에 따라 기업은 정치적 상황논리에 제

²⁶ 통일부, 『국민의 정부 대북정책 해설자료』, 1998년 4월 참조.

²⁷ 대북포용정책의 이론적 기반에 관해서는 양성철 의원이 자세히 설명하고 있다. Sung Chul Yang, “Kim Dae-jung Government’s Policy toward North Korea: Theoretical Underpinning and Policy Directions,” Korea and World Affairs, Vol. 23, No. 2, Summer, 1999, pp. 177~189.

²⁸ 『중앙일보』, 1998년 6월 29일.

약반지 않고 경제논리에 입각하여 자율적으로 남북경협을 추진하며, 사회·종교단체들은 인도적 차원의 대북지원을 실시하며 각기 특성에 따라 학술·종교·스포츠·예술 등 각 분야에서 대북 접촉을 확대하게 된다. 남북관계에서 정경분리정책은 정부·기업·시민사회가 각기 대북사업을 자율적으로 전개하게 함으로써 통일정책 거버넌스가 실질적으로 작용하게 되는 기반이 되고 있다.

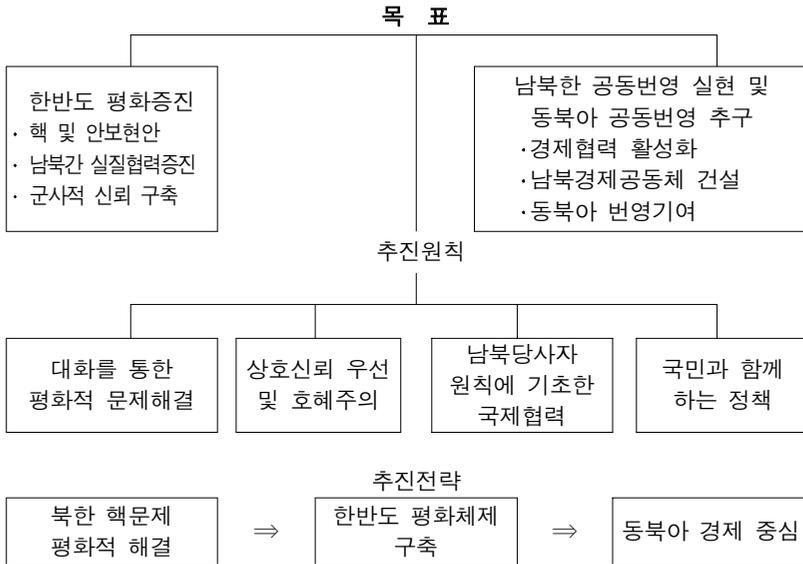
2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 대북포용정책을 계승·발전시킨 평화변영정책을 선언하였다.²⁹ 평화변영정책은 “한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상”³⁰으로서 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 기본구상이다. 평화변영정책의 4가지 추진원칙은 ① 대화를 통한 문제 해결, ② 상호신뢰 우선과 호혜주의, ③ 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, ④ 국민과 함께하는 정책이다.

참여정부는 평화변영정책의 달성목표를 ‘한반도 평화증진’과 ‘남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’로 설정하고 단기적으로 북한 핵문제를 평화적으로 해결하며, 중기적으로 한반도 평화체제를 구축하고, 중장기적으로 동북아 시대를 주도하는 것을 추진전략으로 채택하고 있다.

²⁹ 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』(2003), pp. 2~3.

³⁰ 위의 책, p. 2.

<도표 2> 평화변영정책의 체계



출처: 통일부, 『통일백서 2005』, p. 24.

단기 과제인 북한 핵문제 해결과 관련, 대량살상무기 해결을 위해 북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결할 시 해결단계에 맞추어 대규모 대북 경제협력을 단행하고, 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 일체의 행위에 반대하며, 군사뿐만 아니라 경제도 고려하는 포괄안보의 지향을 정책기조로 삼고 있다. 특히 북한 핵문제 해결을 위해 ① 북한의 핵불용, ② 대화를 통한 평화적 해결, ③ 대한민국의 적극적 역할을 3원칙으로 제시하고 있다.³¹

중기 과제인 한반도 평화체제 구축은 지난 50년간 한반도 질서를 규정해온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 이러한 평화체제가 구축되면, 한반도 평화와 남북의 공동번영이 가능하게 되고 나아가 동북아 경제중심국가의 토대가 마련될 것이다.

³¹ 위의 책, pp. 24~25.

2. 정부혁신과 통일정책 결정체계

정부혁신이란 국가경쟁력을 높이고 국민들에 대한 서비스를 증진시키기 위하여 과거에는 행하지 않았던 새로운 행정관행(조직문화, 제도, 업무 프로세스, 조직구조, 관리기법 등)을 정부 조직에 도입하여 행정의 효율성과 생산성을 본질적으로 변화시키는 총체적 활동을 의미한다. 노무현 대통령이 취임한 이후 우리 정부는 과거 실패사례를 교훈 삼아 정부혁신을 새로운 방법으로 추진하고 있다. 먼저 정부혁신지방분권위원회를 설립하여 개혁방향에 대한 체계적인 로드맵을 제시하고 있다. 그리고 성급한 조직 개편 및 무리한 구조 조정을 시도하지 않는 반면, 혁신 주체세력을 정부 부처 내에서 조직화시켜 지속적인 개혁을 추진하고 있다.

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

<도표 3> 참여의 정부 행정개혁 목표

대응 방향		
■ 탄력적 행정 시스템구축	→	효율적인 행정
■ 고품질 행정서비스 제공	→	봉사하는 행정
■ 공개행정 확산	→	투명한 행정
■ 국민참여 확대	→	함께하는 행정
■ 국민 신뢰 회복	→	깨끗한 행정

자료: 『정부혁신지방분권위원회, 정부혁신을 위한 행정개혁과제 추진 매뉴얼』 (2005).

깨끗한 행정을 구축하기 위하여 참여의 정부는 먼저 돈 안 쓰는 선거풍토를 마련하여 고비용 정치 및 선거문화를 혁신적으로 개선하였다. 그리고 국정원, 검찰, 경찰, 국세청 등 권력기관의 특권·특혜를 철폐하여 권력형 비리를 제거하였다. 또한 행정관료들의 부패를 척결하여 참여정부의 연평균 부패공직자 기소현황은 468건으로 문민정부(753건) 대비 37.8%, 국민의 정부(777건) 대비 39.8%가 감소했다. 연평균 공직자 징계인원도 2242명으로 문민정부(3407명) 대비 34.2%, 국민의 정부(2688명) 대비 16.6% 감소했다.

깨끗한 행정을 통하여 국민의 신뢰를 회복한 참여의 정부는 분권화를 통하여 행정의 투명성과 효율성 증진을 모색하였다. 대통령 1인에 대한 과도한 권력집중이 행정의 효율성 및 투명성에 장애가 된다고 판단한 노무현 대통령은 여당총재 지위, 공천권, 당직임명권 등을 포기하고 당정분리 원칙을 천명하였다. 그리고 2004년 8월 10일 국무회의에서 일상적 국정운영은 총리가 총괄해 나가고 대통령은 장기적 국가전략과제 또는 주요 혁신과제를 추진하는 데 집중하겠다고 밝힘으로써 분권형 국정운영 시스템을 구축하였다.³² 아울러 부총리와 책임 장관에게 일상적인 국정운영의 권한을 대폭 위임하였다. 이에 따라 이해찬 국무총리가 일상적 국정운영을 총괄하게 됐고 이현재 경제부총리, 안병영 교육부총리, 오명 과학기술부총리, 정동영 통일부 장관, 김근태 보건복지부장관 등 5명이 분야별로 업무를 관장하는 책임 장관으로 지명됐다.

과거 정권하에서는 대통령 비서실이 정책조정을 주도하였으나, 분권형 국정운영 시스템이 정착됨에 따라 국무총리가 주재하는 국정현안정책조정회의가 신설되어 통상적 국정업무와 부처간 정책조정협의체를 수행하고 있다. 그러나 현재 내각은 책임총리제와 분야별 팀장제 형태로 운영되고 있기 때문에 통일·외교안보 분야는 통일관계장관회의³³ 의장직을 맡고 있으며 이와 동시에 국가안전보장회의(NSC)³⁴ 상

³² 청와대 대변인 브리핑, 2004년 8월 10일.

임위원장을 겸하고 있는 정동영 통일부 장관이 실질적으로 총괄하게 되었다.

통일·외교·안보팀 관련 부처들은 대북정책 및 외교·안보정책을 결정하는 과정에서 상당한 인식 차이를 노출시키고 있는 것으로 분석되고 있다. 특히 대북 경제지원 규모를 둘러싸고 통일부, 외교통상부, 국방부의 시각차 뚜렷이 나타나고 있다. 통일부는 지원규모 증가를 원하고 있고, 외교통상부는 현 수준의 유지를 원하는 반면, 국방부는 지원규모 축소를 원하고 있는 것으로 밝혀지고 있다.³⁵ 이러한 부처간 정책 차이를 조정하기 위한 국정현안정책조정회의 및 국가안전보장회의의 역할에 관해서도 부처별 이견을 보이고 있다. 통일부는 이들의 역할을 긍정적으로 평가하고 있는 반면, 외교통상부는 대체로 부정적인 반응을 보이고 있다.³⁶ 이러한 조사 결과는 비록 조정 또는 합의는 이루어졌지만 그 조정결과가 반드시 합리적인 경우가 아닐 수도 있음을 시사하고 있다.

³³ 통일관계장관회의는 통일부, 재정경제부, 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 산업자원부, 기획예산처 장관과 심의안건과 관계되는 해당부처의 장관 또는 처장이 참석하여 통일정책의 추진과 관련하여 각 부처간의 조정을 요하는 사항 등을 처리하고 있다.

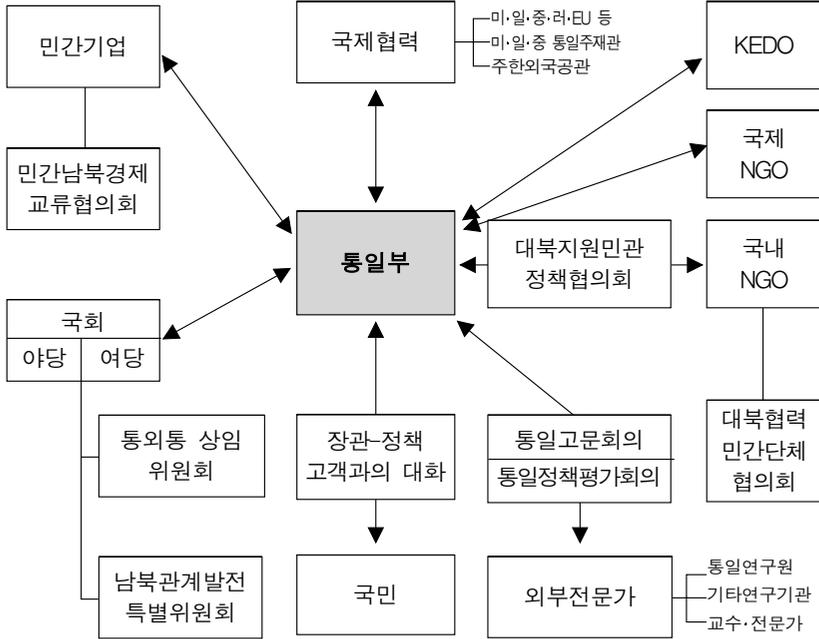
³⁴ 국가안전보장회의는 국가안전보장에 관련되는 정책수립에 관하여 대통령 자문기관이면서 국무회의에 앞서 안건을 심의할 수 있는 심의기관의 역할을 담당 한다. 국가안전보장회의의 상임위원회는 대통령과 국무총리, 통일부 장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국가정보원장과 NSC 사무처장으로 구성되며, 이밖에 대통령비서실의 외교보좌와 국방보좌(이상 차관급)도 참석이 가능하다.

³⁵ 임중석 의원, “대북경제지원과 평화협정에 관한 여론조사 결과,”

<www.jsstory.net/board/list.html?no=22352&num=&page=1&flag>.

³⁶ 외교통상부와 통일부의 국가안전보장회의에 대한 견해가 크게 다르게 나타나고 있다. 통일부의 경우 전체 응답자의 77.8%가 긍정적으로 답변하고 3.7%만이 부정적으로 답변한데 비해 외교통상부의 경우 전체 응답자의 28.5%가 부정적으로 답변하고 21.4%가 긍정적으로 답변, 부정적 답변이 더 높게 나타남으로써 통일부와 대조를 이루고 있다. 이 조사는 15개 중앙행정부처 소속 5급 이상 공무원 640명을 대상으로 우편, 전화 및 면담조사 방식을 통하여 이루어졌으며 회수율은 82%(525명)로 나타났다. 박재희, 『중앙행정부처의 갈등관리 방안』(서울: 한국행정연구원, 2004. 12) pp. 58~66 참조.

<도표 4> 통일부의 정책네트워크



통일부는 향후 업무혁신을 위해 2004년 2월 정부 부처 중 가장 먼저 혁신로드맵을 제시하였다. 혁신로드맵에서는 향후 3년 내 변화하고자 하는 바람직한 통일부의 미래상으로 ‘국민과 함께 민족의 밝은 미래를 설계하는 통일부’ 라는 혁신비전을 제시하였다.

통일부는 국민들의 정책 참여를 활성화하기 위해 전자공청회를 개최하고 있다. 2000년 9월부터 기존의 PC통신 전자공청회를 인터넷 전자공청회로 대체하였으며, 2004년 말까지 인터넷 전자공청회를 총 14 차례 개최하였다. 전자공청회는 통일부 홈페이지에서 매년 3~4회 개최되며 네티즌은 활발한 토론과 진지한 의견을 제시하고 있다. 또한, 공청회의 원활한 진행에 기여한 네티즌을 우수토론자로 선정하여 금강산 여행권이나 문화상품권을 시상하고 있다.³⁷

국민들에게 북한 정보자료 개방을 확대하고 있는 통일부는 2004년 도에는 정치·외교·경제·사회·대남 등 전 분야에 걸쳐 700여건의 내부 보고서를 적시에 작성·공급하여 대북 정책결정의 기초 자료로 활용케 하였다. 아울러 정책수립과 집행과정에 국민들의 다양한 의견을 조사·수렴하고, 정부와 국민 간에 상호 소통할 수 있는 방안을 마련해 나감으로써 국민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 확대해 왔다. 각종 위원회와 자문기구 등을 통해 민간 전문가의 참여기회를 넓히고 「열린 통일포럼」, 「장관-정책고객과의 대화」 등 쌍방향 커뮤니케이션의 장을 마련하여 정책 수요자인 국민의 의견을 반영한 정책추진에 힘썼다. 통일부 장관은 개성공단 15개 입주기업대표, 민화협 등 사회·문화분야 교류단체 대표자, 민주통일협의회 의장단 등 남북관계에 직접 관여하는 정책고객과의 대화를 통해 현장의 목소리를 청취, 정책입안과정에 적극 반영함으로써 정책 투명성과 만족도 및 품질을 제고하고 있다.

이산가족 화상상봉은 정보화를 통한 효율성과 국민의 만족도를 높인 새로운 사례이다. 남북은 2005년 6·17 정동영 통일부장관과 김정일 국방위원장 간의 최초 합의 이후 제15차 남북장관급회담에서 8·15를 계기로 화상상봉을 시범적으로 한다는 데 합의하였다. 남북은 실무접촉과 문서협의를 통해 7월 19일 「남북 이산가족 시범화상상봉에 관한 합의서」를 교환하고, 8월 15일 남북이 각각 20가족씩, 총 40가족의 화상상봉을 시범적으로 실시하였다. 이는 정보화시대의 정보통신기술을 활용하여 기존의 대면상봉이 갖고 있는 시간적, 공간적 제약을 극복하였다는 점과 1945년 8월 남북간 전화선이 단절된 지 60년 만에 문산-개성간 통신망을 재연결시켰다는 점에서 의의가 크다고 할 수 있다.³⁷ 또한 2004년 한 해 동안 통일부는 고객중심의 정책·민원서비스를 추진하여 통일업무 서비스의 질을 크게 제고하였다. 통일업무에 있어 “탈관료주의”를 혁신목표의 하나로 제시한 결과, 직원들의 업무자세가 점차 고

³⁷ 통일부, 『통일백서 2005』, p. 208 참조.

³⁸ “이산가족 화상상봉 합의서 보도해설자료” <www.unikorea.go.kr> (2005년 7월 20일) 참조.

객중심으로 바뀌어 정책품질도 크게 향상되고, 정책과정에 민간전문가 및 정책고객의 참여도 활성화되고 있다. 민원제도를 개선하여 ‘찾아가는 민원 서비스’, ‘적극적 서비스마인드’ 등을 강조하고 현장성을 높임으로써, 통일업무 민원행정 서비스를 실질적으로 개선하였다. 또한 교류협력시스템(2차) 구축, 협력기금제도 개선 등 14개 민원제도 개선과제를 성공적으로 추진함으로써 대국민 서비스를 크게 제고하였다.

3. 지방자치단체의 남북 협력사업

지방자치단체들의 남북교류협력사업은 법적으로는 통일부의 승인 사항이나 실제로는 행정자치부에서 승인업무를 담당하고 있다. 『남북교류협력에 관한 법률』에 의하면 (교류)협력사업을 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 통일부 장관의 승인을 얻어야 한다(제16조). 또한 제16조 규정에 의하여 (교류)협력사업의 승인을 얻은 자(이하 협력사업자라고 표기)가 협력사업을 시행하고자 할 때에는 매 사업마다 통일부 장관의 승인을 얻어야 한다(제17조). 그리고 통일부 장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 협력사업자에게 협력사업의 시행내용을 보고하게 할 수 있다(제18조). 따라서 현행 법률에 의하면 지방자치단체 남북교류협력사업의 승인 주무부서는 통일부이다.

그러나 통일부는 지방자치단체의 남북교류협력사업에 한해서 사업 승인에 관한 업무를 행정자치부에게 위임하였기 때문에 실제 업무는 행정자치부가 수행하고 있다. 통일부가 사업승인 업무를 행정자치부에 위임한 것은 지방자치단체의 조정 업무를 담당하고 있는 행정자치부에게 그 권한을 위임하여 업무를 신속하고 효과적으로 추진하기 위한 목적이다. 또한 6·15 공동선언 발표 이후 늘어나고 있는 지방자치단체의 남북교류에 관한 업무의 전문성을 제고하여 그 심사를 공평하게 하겠다는 의도이다.

참여의 정부는 2003년 7월 지방분권을 추진하기 위한 로드맵을 발표하고, 2004년 1월 지방분권특별법을 제정하였다. 정부혁신지방분권위

원회는 로드맵 일정에 따라 7대 분야 47개 분권과제에 대한 추진방안을 마련하였다. 참여의 정부는 2004년 말까지 47개 과제 중 13개를 추진 완료하였고, 자치경찰제 도입방안 마련, 자치조직권 강화, 교육자치제도 개선 등의 분야에서 원래 계획의 절반정도를 달성한 것으로 평가되고 있다.³⁹

2005년 4월 현재까지 지방자치단체들에 의해 추진된 남북교류협력 사업은 총 24개 단체, 48개 사업에 이른다. 이 중 10개 사업은 심사기준을 충족하지 못해 협력사업 승인을 득하지 못했다. 승인을 득한 38개 사업 중에서도 실제 성사된 것은 16개에 지나지 않는다. 5개 사업이 현재 진행 중인 것을 감안하면, 승인을 받았으나 무산된 사업만 해도 17개 사업에 이른다. 성사된 사업 중에는 경제 분야가 6건으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그 다음은 인도적 지원(4건), 체육(3건), 학술(2건), 문화(1건) 분야 순이다.

³⁹ 하혜수, “참여정부의 지방분권 추진성과 평가: 집권 2년을 중심으로,” 『한국행정연구』 제14권 제2호(2005여름), pp. 131~158 참조.

<도표 5> 지방자치단체들의 주요 대북 교류협력사업 현황

(2005년 4월 현재)

지방자치단체	주요 사업	현황
서울특별시	서울·평양 축구대회	추진중
부산광역시	제81회 전국체육대회 금강산 성화 채화 2002년 부산아시아게임 북한 선수단 참여 부산 국제영화제, 북한영화 상영(내고향 등 7편) 체육·문화 등 교류 및 도시간 자매결연사업 협의	성사 성사 성사 추진중
대구광역시 인천광역시	2003년 대구하계 유니버시아드대회 북한 참가 6·15 공동선언 4주년 기념 우리민족대회(2004. 6. 14~16) 2008년 개성직할시와 ‘펜타포트 인천전’ 공동개최 2014년 아시안게임 인천·평양 공동유치	성사 성사 추진중 추진중
광주광역시	2000년 광주 김치축제 북한 김치 반입	성사
울산광역시	배 150톤 인도적 차원의 선적	성사
경기도	2002년 경운기 200대 등 농기계 지원 2004년 북측 민화협과 농기계, 치과장비 등 지원	성사 추진중
강원도	‘금강·설악권’ 솔잎혹파리 공동방제사업 연어치어 방류 및 부화장 건설 비닐 27,000롤, 자전거 1,000대 지원 연어부화장 운영 북한원도 농민강습소 개·보수 자재 지원	성사 성사 성사 추진중 추진중
전라북도	황해남도 신천시와 농업기술협력사업 추진	추진중
전라남도	전남 남북교류협의회에서 북한농업지원 사업	추진중
제주도	1998년 이후 감귤, 당근 등 83억 상당 농산물 지원 제주도민 방북 3회 766명 제주평화축전, 북한선수 및 관계자 200여명 참가	추진중 성사 성사
강원도 철원군	경운기 100대 지원 남북 철원군 농업교류 추진	성사 추진중
충북 제천시	2004년 북고성군 삼일포지역 과수원(1만평) 조성 사업	성사
전남 목포시	신의주시에 밀가루 600톤 지원	성사

출처: 김영운, “지방자치단체의 대북 교류협력: 현황과 과제,” 『통일정책연구』, 제14권 1호(2005), p. 31.

4. 통일정책 추진 성과

국민의 정부는 대북포용정책을 실시하여 남북관계 개선에 많은 성

과를 거두었다. 2000년 6월 13~15일 평양에서 분단 이후 최초로 남북한 정상회담을 개최한 후 남북관계는 적대적 공존에서 협력적 공존으로 전환할 수 있는 기반을 마련하였다. 김대중 정부 5년 동안 9차례의 남북장관급회담 및 각종 경제회담을 개최하여 금강산 육로관광, 경의선 및 동해선 철도 연결, 개성공단 착공 등 남북의 여러 현안을 전향적으로 해결했다. 그리고 1차례의 남북국방장관 회담도 개최하고, 남북 군사실무회담을 통하여 경의선 철도·도로 연결과 관련된 군사적 보장 합의를 타결하는 등 한반도의 군사적 긴장완화에 기여하였다. 또한 아울러 이산가족 교류가 활발히 전개되어 정상회담 전 15년간의 이산가족 교류와 비교할 때 상봉 12배, 생사확인 24배의 증가율을 보였다.

대북포용정책을 추진한 국민의 정부의 남북협상은 남북대화의 정례화, 남북교류협력의 본격 추진, 남북간 인도적 문제해결 노력, 평화와 화해 분위기 조성이라는 면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 소수 인사에 의한 대북 및 통일정책 독점, 정상회담 개최를 위한 북한 측과의 비밀거래, 김정일 국방위원장 답방 등 남북간 합의사항들에 대한 북한의 불이행, 2002년 10월 제2차 북핵 위기 노정 등으로 대북포용정책의 성과가 평가 절하되었다.

참여정부는 제2차 북핵위기로 인해 국제적 긴장이 고조되는 가운데 출범하였지만 미국과 일본, 중국과 러시아 등 주변국과의 적극적인 외교를 통해 북핵 문제의 안정적 관리에 성공하였다. 북핵문제 해결방안을 둘러싸고 한·미간에 많은 갈등을 겪었지만 3차 6자회담에서부터 미국측이 우리 정부가 제시한 평화적 해결방안을 수용함으로써 한·미간의 이견도 많이 해소되었다.

2005년 8월말 현재 평화변영정책의 성과를 중간평가하면 다음과 같다. 남북대화의 제도화, 정례화로 정부차원의 접촉과 협상이 대폭 증대하고 있다. 남북장관급회담, 남북군사분야 회담, 인도분야 회담, 체육분야 회담 등 대부분의 분야에서 참여정부 2년 반 동안의 남북대화 횟수가 국민의 정부 5년 동안의 남북대화 횟수와 비슷한 수준이다. 특히

6·15 5주년 통일대축전의 평양 개최와 정동영 대통령 특사의 김정일 국방위원장 면담, 제15차 남북장관급회담의 서울 개최, 제10차 경추위 회의의 서울 개최, 제4차 6자회담의 베이징 개최, 8·15 남북공동행사 등의 성과를 도출하였다.

경제분야 회담은 약 1.5배에 달하고 있다. 이는 북한이 경제난 때문에 남북대화에서 식량과 비료 등을 지원받을 수 있는 경제분야 회담을 중시하고 있고 금강산관광사업, 개성공단개발 사업, 경의선·동해선 철도·도로 연결사업 등 3대 경협사업이 활성화되고 있기 때문인 것으로 분석된다. 특히 북한측과 서해교전이라는 위기를 겪으면서도 개성공단 시범운영, 남북교류 확대, 대북 송전 제안 등을 통해 남북관계를 한 단계 성숙시킨 것은 커다란 성과로 평가된다. 그러나 북핵문제가 완전히 해결되기까지는 아직도 상당 기간이 소요될 것으로 예측되고 있다. 그리고 북핵문제의 부정적인 영향으로 인해 참여의 정부가 12대 국정과제의 하나로 제시하고 있는 한반도 평화정착이라는 목표 달성도 지체되고 있다.

통일정책 부문의 정부혁신도 효율성, 투명성과 국민참여가 확대됨으로서 많은 성과를 거두고 있다. 참여정부는 통일정책을 수행하는데 정보화를 적극 활용하고 있다. 통일부는 통일정책 정보화를 위해 홈페이지(www.unikorea.go.kr)를 적극적으로 활용하고 있다. 통일부 홈페이지는 통일정책, 남북관계 등에 관한 다양한 정보를 제공하고 있다. 정보화와 관련 특히 주목할 만한 일은 남북 정보통신분야 협력을 통해 이산가족문제 해결에 기여한 점이다.

참여정부는 평화변영정책에 대한 국민적 합의를 토대로 법과 제도에 따라 투명하게 대북 및 통일정책을 수행하고 있다. 정책결정 및 집행과정, 대북접촉 과정의 투명성과 국민참여를 강화하여 정책에 대한 신뢰도를 제고하고 있다. 북핵문제가 완전히 해결되지 않은 상황에서 대북지원 및 한·미관계를 둘러싼 우리 사회 내부의 견해 차이는 여전히 잠재적 갈등요인으로 남아 있다. 정부의 통일방안에 대한 국민적

합의 도출 및 국제적 협력을 강화하기 위해서는 보다 신축성 있는 대북정책 및 유연한 외교 활동을 전개해야 할 필요성이 제기되고 있다.

IV. 남북경협과 정부-기업 파트너십

1. 남북한 정부차원의 경제회담

정부 차원의 남북 경제회담의 시작은 1984년이다. 1980년대 중반 남북회담이 재개되면서 1984년 10월 12일 신병현 부총리 겸 경제기획원 장관은 북한의 최영림 부총리에게 서한을 보내 차관급을 수석대표로 하는 남북경제회담을 열어 남북한간의 물자교역과 경제협력을 협의하고자 제안했다. 이어 1984년 10월 16일 북한이 김환 정무원 부총리 명의의 서한을 통해 남측의 경제회담 개최제의를 호응해옴으로써, 분단 40년 만에 처음으로 남북한간 경제회담이 열리게 되었다. 경제회담은 1984년 11월 15일부터 1985년 11월 20일까지 5차례에 걸쳐 판문점 중립국 감독위원회의실에서 개최되어 남북간의 물자교역과 경제협력문제에 대해 논의했다. 그러나 5차 회담에서 남한과 북한은 의견 접근을 보지 못한 채 제6차 회담을 1986년 1월 22일 개최하기로 결정하고 회담을 종료하였다. 이후 남한이 팀스피리트 '86군사훈련계획을 발표하자 북한은 제6차 회담을 불과 이틀 앞둔 1월 20일 팀스피리트훈련 중지를 요구하며 남북대화의 연기를 일방적으로 통보했다. 이로써 남북 경제회담은 중단되고 말았다.

2000년 6·15 남북정상회담에 이은 남북간 화해와 협력은 남북 경제회담을 재개시켰다. 2000년 9월 제2차 남북장관급회담과 북한 김용순 특사방문 시 합의에 따라 경제관련 제도적 장치 마련 문제와 대북식량 차관 제공 문제를 협의하기 위해 남북경제협력실무접촉이 2차례 열려 투자보장, 이종과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 4대 경험합 의서를 타결하였다. 이후 제3차 남북장관급회담 및 제4차 남북장관급

회담에서 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위하여 남북경제협력 추진위원회를 구성·운영하기로 합의하고 첫 회의를 2000년 12월 26일 경에 평양에서 갖기로 결정한 데 따라 개최되었다. 2005년 8월 말 현재 총 10차례의 남북경제협력추진위원회 회의와 그 외 남북경제협력제도 실무협의회, 남북원산지확인실무협의회, 남북청산결제실무협의회, 남북해운협력실무접촉, 남북임진강수해방지실무협의회 등 회의를 통해 남과 북은 9개 합의서에 서명하였고 2005년 8월 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 본문을 교환함으로써 효력을 발생하도록 규정하였다.

<도표 6> 9개 경협 합의서

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2002. 12. 6) ② 개성공업지구 통신에 관한 합의서(2002. 12. 8) ③ 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002. 12. 8) ④ 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002. 12. 8) ⑤ 남북상사 중재위원회 구성·운영에 관한 합의서(2003. 10. 12) ⑥ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004. 1. 29) ⑦ 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2004. 4. 13) ⑧ 남북해운합의서(2004. 5. 28) ⑨ 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서(2004. 5. 28) |
|--|

9개 합의서의 발효로 개성공단과 금강산의 출입·체류, 남북간 상사 분쟁 해결, 차량과 열차 통행, 개성공단의 통관·통신·검역 등이 제도적 틀 속에서 진행될 것으로 기대되고 이후 남북간에는 남북상사중재위원회, 해사 당국간 협의기구, 도로운영공동위원회, 철도운영공동위원회, 출입·체류공동위원회 등 공동기구를 구성·운영하고 각 공동기구는 남북간 상설 연락통로를 유지하게 될 것인바, 남북경협의 제도화 수준이 높아지고 예측가능한 대북투자 확대에 기여할 수 있기 때문에 남북경협의 여건이 향상될 것으로 전망된다. 또한 2005년 7월 제10차 경제협력추진위원회 회의에서는 쌍방이 가지고 있는 경제요소를 결합, 새

로운 방식의 경제협력사업을 추진하기로 하고, 그 하나로 남한은 2006년부터 의복류·신발·비누 등을 생산하는 데 필요한 원자재를 북한에 제공하고 북한은 아연·마그네사이트 등 지하자원 개발에 대한 투자를 남한에 보장하고 생산물을 제공하기로 합의하였다.

2. 정부와 기업 협력 구도

정부는 기업의 남북경협을 지원하기 위해 제도적 장치를 마련해 주고 있다. 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 지침’을 제정하였고 1990년 8월 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 및 ‘남북협력기금법’을 제정하였으며 1994년 11월 ‘남북경제협력 활성화 조치’를 마련하였고 2003년 8월 남북간 4대경협합의서를 발효하였다. 그러나 남북경협의 특성상, 기업은 더 많은 정책적 지원을 요구하고 있고 정부는 시장원리, 형평성, 정치권 및 시민사회의 반발 등을 고려하고 있다.

정부와 현대는 금강산관광을 통해 북한을 개혁과 개방으로 유도하고자 하는 목적에서는 협조관계를 유지하고 있다. 정부는 금강산관광 사업을 통해 남북간 경제교류협력을 활성화시켜 민족공동체 회복에 기여하고 나아가 금강산관광특구 개발을 통해 동해 발전축이라는 성장거점을 마련하고 통일인프라 구축으로 민족경제의 균형발전에 이바지한다는 전략적인 관점에서 서 있다. 한편 현대아산은 금강산관광사업으로 대북사업에 대한 선점권을 확보하고 특구개발 등을 통해 남북관계를 안정화시키고 금강산 지구내 사업권을 독점함으로써 투자수익을 극대화한다는 목표를 가지고 있다.

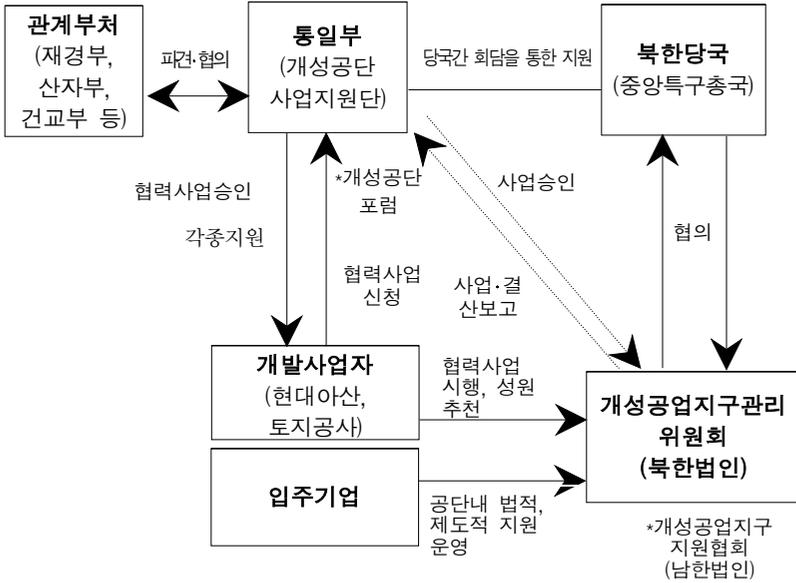
정부와 기업이 상호 조율과정을 통해 구체적인 정책집행에 있어 상호협력관계를 유지하나 세부적인 부분에 대해서는 부분적인 갈등도 존재한다.⁴⁰ 그럼에도 불구하고 향후 금강산발전방향에 대해서는 정부와 현대아산의 견해는 대체로 비슷하다. 현대는 특구종합개발계획을

⁴⁰ 이에 대한 자세한 설명은 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 92~96 참조.

조기에 마련, 활발한 투자유치 등을 통해 금강산특구 개발을 가속화하여 수익성 제고에 노력해야 할 것이며, 정부는 동해선 육로 통행을 위한 군사보장합의서 체결 등 육로관광 활성화를 위한 물적·제도적 환경을 조성하여 금강산관광사업이 안정적으로 발전되어 나갈 수 있도록 지원할 예정이다.

개성공단 사업은 1999년 10월 현대아산과 북측이 경제특구 공단사업에 원칙적 합의를 함으로써 시작되었다. 이는 통일정책의 주요 사업인 개성공단 사업이 정부의 의제설정이나 대안형성보다는 기업이 주도적으로 이 사업을 이끌어냈다는 데 의미가 크다. 북측과의 초기 합의에 근거하여 현대아산이 북측으로부터 취득한 개성공단 2,000만평에 대한 사업권은 현재 1단계 100만평에 국한하여 토지공사와 공동사업 파트너와 사업을 추진하고 있다. 개발업자인 현대아산은 남측인 통일부, 개성공단의 전체적 관리·운영을 맡게 될 개성공단관리위원회, 1단계 100만평에 한정하여 사업파트너인 정부투자기관인 한국토지공사와 이해관계를 가지고 있는 것이 현실이다. 현대아산 측으로서는 처음에는 정부만을 협의 창구로 하여 사업을 진행하다가 한국토지공사가 도중에 개입함으로써 정부와 한국토지공사 모두와 수시로 협의 해오고 있다. 상기와 같은 정부와 현대아산, 한국토지공사 및 북한과의 정책적 연대 또는 협의 실태를 도식화 하면 다음과 같다.

<도표 7> 대북 경협 네트워크 현황



3. 기업과 북한 관계

기업중심의 통일정책 네트워크가 제대로 작동하기 위해서는 정부와 기업 간의 협력구도뿐만 아니라 기업-북한 관계가 원만하게 진행되어야 한다. 일반 공공정책과는 달리 통일정책, 특히 남북경협에서 북한과 기업은 주요 이해당사자들이다. 정부가 남북경협에 대해 기획과 조정을 할지언정 그 집행은 기업이 담당할 수밖에 없으며 기업의 상대파트너는 북한이 되기 때문이다. 기업이 정부와 호의적인 관계를 맺더라도 북한과의 관계가 부정적이면 기업은 통일정책 네트워크에 적극적으로 결합할 수 없다.

금강산관광사업을 실시하는 주체는 현대와 북측 아태이기 때문에 이 사업에서 기업과 북한과의 관계는 단연 중요하다. 금강산 관련, 대부분의 사업을 이 두 주체가 협의로 의제설정, 대안형성, 정책결정, 정

책집행 등의 과정을 담당하고 남한 정부와 북한 정부는 이를 지원하고 가이드라인을 제시하고 있는 실정이다. 북한은 금강산관광지구법을 발표하여 금강산관광 사업에 대한 적극적인 자세를 보였고 그 후속 조치로 현대-아태간 합의한 개발, 기업창설, 관리기관 설립, 세관, 출입, 외화, 광고, 노동, 부동산, 회계 규정 가운데 이미 회계 규정을 제외한 9개 하위규정을 발표한 바 있다.

개성공단사업의 경우도 우리 기업의 개성공단 내 기업활동을 보장하기 위해 북한은 개성공업지구법 11개 하위규정을 제정하였다. 즉, 개성공업지구 개발규정(2003. 4. 24), 개성공업지구 기업창설·운영규정(2003. 4. 24), 개성공업지구 세금규정(2003. 9. 18), 개성공업지구 노동규정(2003. 9. 18), 개성공업지구 관리기관 설립운영규정(2003. 12. 11), 개성공업지구 출입·체류·거주 규정(2003. 12. 11), 개성공업지구 세관규정(2003. 12. 11), 외화관리규정(2004. 2. 25), 광고규정(2004. 2. 25), 개성공업지구 부동산규정(2004. 7. 29), 개성공업지구 보험규정(2004. 9. 21) 등을 제정한 것이다.

4. 기업과 기업 관계

남북경협은 초기와 달리, 즉 대기업의 독점성이 약해지는 개성공단이나 남북 IT협력에서는 기업과 기업 간의 관계도 중요하다. 기업간 공정한 경쟁이 이루어지지 않고 이에 대해 시장의 비판이 거셀 경우 남북경협은 그 효율성이 극도로 저하된다. 남북경협 특성상 초기에는 특정 기업이 독점할 수밖에 없는 경우도 있으나 이 사업이 확대·발전할수록 형평성 논란이 휘말릴 수 있다. 그 일례로 2005년 8월 3일 ‘시민사회아카데미 남북포럼’은 “한국관광공사가 남북협력기금에서 900억 원을 대출받아 금강산 온천장과 문예장을 인수하고 온정각의 지분 46%를 매입하여 현대에 임대하였는데, 이것은 대북관광 관련 투자희망자에게 균등한 기회를 박탈한 것이다”고 비판한 바 있다.

이러한 논란은 현대가 추진하고 있는 개성관광과 백두산관광 사업

이 본격화되면 더욱 증폭될 태세이다. 현재는 현대아산이 개성 시범관광을 실시하고 있고 향후 백두산관광도 북측과 협의하고 있는데 이 과정에서 국민의 세금으로 기반시설과 관광인프라 구축을 위한 투자가 진행된다면 당연히 관심 기업들은 관광사업 기회 참여를 요구할 것이고 이는 현대아산과의 충돌이 불가피할 것이다.

또한 개성공단의 경우 근로자에 대한 선택권을 북한이 일방적으로 가지고 있고 이에 대한 우리 기업의 대응이 만만치 않는 상황에서 우리 기업의 북한 근로자에 대한 우호적 환경이 조성되고 있지 않다. 즉, 북한 근로자에 대한 정보가 전무한 상황에서 이에 대해 개별기업이 전적으로 부담해야 하는데 중소기업의 실정에 비추어볼 때 과도한 주문이다. 이에 대한 해결책을 관련 기업들의 모임 또는 북한과의 긴밀한 협조체계에서 찾을 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

그리고 기업-기업 관계에서 놓치지 말아야 할 점은 남북경협이 국내 산업을 대체하는 경우 국내 사업자의 반발이 만만치 않다는 사실이다. 특히 금강산관광경비 지원금 확대의 경우, 교사, 학생, NGO들은 찬성하나 설악산 국립공원 내 관광숙박업 종사자들은 협의체를 조직해 이에 반대하는 입장이다. 그리고 예전에 정부가 현대의 요청으로 금강산에 외국인 전용 카지노를 허가해 주었으나 현대가 내국인 입장 요구가 관철되지 않아 이를 거부하였다. 그런데 이 과정에서 강원랜드가 적극 반대했다고 한다. 이런 점에서 대체되는 산업에 대해 지원책이 마련되어야 기업이 통일정책 네트워크에 결합하는데 무리가 발생하지 않을 것이다.

5. 기업중심의 통일정책 네트워크 평가

기업중심의 남북경협은 북한의 개혁개방을 유도하고 한반도 평화변영을 도모하는 우리의 통일정책에 부합하고 있다. 개성공단은 남북 경제협력의 거점으로 북한의 개혁개방과정에서 남한의 역할과 비중이 큰 지역이다. 따라서 북한의 4개 개방지역(개성, 금강산, 신의주, 나선)

중 개성은 지리적 근접성 및 남한 전용공단으로 가장 경쟁력 있는 특구가 될 가능성이 있다. 특히 개성공단의 투자환경 개선은 북한 국내적 경제개혁(노동시장 등)의 압력요인으로 작용할 것이다. 또한 개성공단은 경의선 철도·도로 연결을 계기로 인력 및 물자의 중요 물류통로로 기능하고 남북접촉 및 투자상담의 편이성으로 교류확대의 계기를 마련할 것이다. 이러한 점은 북한의 개혁개방을 확대하는 요인으로 작용할 것이며 새로운 발전공간과 성장동력을 제공함으로써 한반도 평화번영의 기틀을 마련할 것이다.⁴¹

금강산관광사업 역시 남북대화의 첫 물꼬를 튼 사업으로 남북간 인적 교류 활성화를 통해 남북간 신뢰구축과 긴장완화 및 나아가 민족공동체 형성에 기여하고 있다. 비무장 철책을 열고 뚫린 남북연결도로를 따라 대규모의 인적 교류를 가능케 함으로써 군사적 긴장을 완화시키는 등 한반도 평화분위기 증진에 도움을 주고 있다. 특히 1999년 6월 연평해전과 2002년 6월 서해교전 당시에도 금강산관광은 지속되었고, 2005년 1월 ‘파이오니아나야호’와 2005년 3월 ‘에니세이호’의 북한지역 표류시에도 남한 경비정이 북한 수역에 진입하여 구난작업을 벌이는 등 남북간 군사적 신뢰관계 형성을 가능케 하였다. 아울러 우리 국민들이 북한지역을 방문함으로써 북한에 대한 인식을 제고하는 기회를 제공, 특히 중고등학생 금강산체험학습을 통해 ‘막연하고 피상적으로 느꼈던 남북분단의 현실을 생생하게 느끼고 통일문제에 대해 구체적으로 생각하는 계기’를 제공하는 등 통일의식 제고에도 기여하고 있다.⁴² 또한 이산가족 행사 등 남북공동행사 개최와 남북한 주민들이 함께 근무하는 공동작업 등을 통해 금강산지역이 민족화해와 협력의 장소, 민족공동체 회복의 장으로 역할을 담당하고 있다.

다음으로, 남북경협을 위한 기업적 효율성이 부족하나마 개선되고 있다.

⁴¹ 민주평화통일자문회의, 『개성공단사업 추진대책』(2004-2), p. 10.

⁴² 금강산체험학습(2004. 12. 3~2005. 2. 27, 학생·교사 19,322명 실시) 설문조사 결과 학생의 73.7%가 대북인식 및 통일관이 긍정적 방향으로 변화했고, 74.5%가 기존교육보다 교육효과가 낫다고 응답했다.

남북경협 초기에는 정부의 정책적 의지와 기업총수의 개인적 야망이 결합되어 추진되어 시장원리는 큰 고려사항이 아니었다. 따라서 남북경협의 재산성 악화에 따른 기업내 갈등도 노정되었다. 본격화 단계에 들어와서는 남북경협에 시장원리를 가미하고 후발주자(중소기업)는 시장원리를 중요시하기 시작했다. 그리고 현재에는 시장원리에 기반한 남북경협을 시도하고 있으나 아직까지 미흡한 상태이다.

개성공단의 경우 한국 중소기업의 발전계기로 호혜적 협력거점을 구축할 수 있다. 1990년대 중후반 이후 한국 중소기업은 국내적으로 임금 경쟁력의 상실과 해외시장에서의 중국산 저가상품의 범람으로 국제적으로도 경쟁력을 상실하였다. 그런데 평통 통일전문가 설문조사(2004. 5. 19~22, 133명)에서 남북경협의 성공적 모델로서의 개성공단 가능성에 대해 “높다”가 75.9%로 나타난 것은 눈여겨 볼 대목이다. 개성공단은 같은 언어, 같은 문화를 공유하고 있기 때문에 북한의 계획경제가 갖는 불확실한 투자환경을 상쇄할 수 있는 이점이 있다.

금강산관광은 새로운 전환점을 맞고 있다. 2003년 육로관광 실시 이후 관광상품이 다양화되었고 특히 2005년 1~8월간 관광객이 총 237,674명으로 작년 동기간 대비 52% 증가하는 등 안정적으로 성장하고 있는 추세이다. 금년 8월 말 기준 109만 명에 이르는 관광객이 다녀갔고, 금강산호텔에 이어 김정숙휴양소, 옥류관, 제2온정각 등 관광시설이 지속 확충되는 등 안정적인 성장기반을 마련하고 있다. 앞으로 금강산특구 개발이 가속화되어 고성~통천~원산을 잇는 동해 관광 및 경공업단지가 개발되면 동해 성장축으로 작용하는 등 민족경제의 균형발전에도 크게 기여할 것이고 이는 우리 기업의 재산성 향상으로 이어질 것이다. 그러나 아직까지 남북경협은 사업파트너인 북한의 불확실한 태도, 정치군사적 문제의 영향, 북한의 과도한 요구, 북한지역 인프라 부족 등 개선되어야 할 부분들이 적지 않다.

V. 시민사회의 통일정책 참여

1. 시민참여의 의미와 유형

시민들의 통일정책참여는 선거 등 대의민주주의의 근간이 되는 다른 유형의 ‘관례적’ 참여가 지속적으로 쇠퇴하는 가운데에서도 NGO들의 대북지원 활동, 시위 등 ‘비관례적’ 참여를 중심으로 최근 몇 년 동안 지속적으로 성장하는 모습을 보여 왔다. 특히 정보통신기술(Information and Communication Technology: ICT)의 대중적 보급과 참여정부의 ‘국민참여’ 활성화 정책에 힘입은 가운데 기존 NGO의 활동을 뛰어넘어 NGN(non-governmental networks)의 특성을 보이는 새로운 시민참여 형태가 크게 확산되어 왔다. 그리고 이러한 모습은 촛불시위에서 알 수 있듯이 사안별로 온라인(on-line)의 참여를 오프라인(off line)으로까지 연계시켜 전개되는 특징을 보여주고 있다.

통일정책에 있어 시민참여는 시민들이 통일방안을 염두에 둔 정부의 공식적인 통일정책 결정과정에 자신의 견해를 통합하려고 영향력을 행사하기 위하여 벌이는 활동 전반이라고 말할 수 있다. 여기에서 정책결정과정에 보다 더 초점을 맞춘 정의⁴³에 따르면, 통일문제에 관해 정부, 시민, 통일관련 이해당사자와 이익집단, 기업들 사이의 원활한 커뮤니케이션을 위한 목적으로 조직된 ‘교환의 포럼’이라고 할 수 있고, 적극적인 ‘자치역량’에 보다 더 초점을 맞춘 정의⁴⁴에 따르면, 시민들이 자신들에게 영향을 미치는 통일 관련 제도, 프로그램, 환경에 관한 정책결정과정에 개인들이 참여하는 과정이라고 할 수 있다.

사회참여의 유형은 크게 ① 시민사회단체(회원가입, 회비납부, 봉사

⁴³ O. Renn, T. Webler & P. Weidemann, *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse* (Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1995), p. 2.

⁴⁴ R. C. Rich et al., “Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environment Hazards,” *American Journal of Community Psychology*, No. 23 (1995), p. 659.

활동 등)의 참여 활동, ㉠ 정기적이거나 비정기적인 기부와 자원봉사 활동, ㉡ 사이버 공동체 참여 활동 등으로 구분지어 볼 수 있다.

첫번째 유형의 참여 활동은 ‘참여정부’ 출범 이후 시민들이 통일부민 시민사회단체에 적극적인 관심과 호응을 보냄으로써 크게 증가하였고, 그 활동 영역 또한 점차 전문화·다양화되어 가고 있다. 현재 통일부 허가 비영리법인만 보아도 2004년 12월 말 현재 총 140개이며, 2003년도와 2004년도에 각각 10개, 27개의 신규단체가 허가되어 점차 확장 추세에 놓여 있다.⁴⁵

두번째 유형의 참여 활동 또한 지속·확대 일로에 있다. 사회자본의 원동력으로서 기부와 자원봉사 활동은 대북지원 분야에서 두드러지게 나타나고 있다. 특히 2004년 4월 22일 발생한 용천재해에 대해서는 시민들의 관심이 매우 높아 단기간에 휴대폰 결제, ARS, 계좌이체 등을 통한 지원액이 283억원(2,358만 달러)에 달함으로써 우리 사회의 사회 참여에 대한 특징을 단적으로 보여주었다.

<도표 8> 대북지원 현황

(단위: 만 달러)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	계	
한 국	정부	23,200	305	2,677	1,100	2,895	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	73,594
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	42,477
국 제	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	217,792	
총 계	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	333,863	

* 자료: 통일부, 『통일백서 2005』, p. 160.

사회참여의 세번째 유형으로서 사이버 공동체 참여 활동은 새로운 참여 형식으로서의 특징을 보이며 최근 몇 년 사이 급격하게 증가하였다. 이러한 사이버 공동체 참여는 ICT 혁명 이후에 크게 부각되는 시민

⁴⁵ 통일부, 『통일백서 2005』(서울: 통일부, 2005), p. 201.

참여 유형이다. 특히 한국 시민사회에서 청년층 네티즌을 중심으로 확대되는 ‘새로운 시민참여운동’의 폭발적 신장은 세계적인 주목을 받는 특이한 동향이라고 할 수 있다. 온라인 상의 각종 동호회, 카페, 공동체 등의 사이버 공동체 활동을 통한 네트워킹(networking)은 각종 통일 이슈와 관련한 문제에 있어서도 마찬가지로 기존 NGO를 통한 시민참여를 뛰어넘은 NGN를 바탕으로 한 ‘신 사회참여’를 이끌고 있다.

2. 통일 NGO의 활동과 거버넌스 역할

한국 사회에서 NGO들의 활동이 활발하게 증대하기 시작한 것은 1980년대 후반 이후라고 볼 수 있다. 이 이전까지도 NGO들은 일반적으로 전문적인 단체라기보다는 반정부 성향의 재야로서 존재하였다. 이후 NGO들은 김영삼 정부 시절 지속적으로 증가하다가, 김대중 정부 시절 들어 통일정책 관련 전문분야 NGO들이 크게 생성·분화하면서 성장하였다.

이렇게 활동하고 있는 단체 중 2004년 말 현재 통일부가 허가한 통일관련 비영리법인들은 총 140개이며, 2004년도에만 총 27개의 신규단체가 허가되었다.⁴⁶ 이들은 활동목적에 따라 크게 연구단체, 교류·협력단체, 인도지원단체, 교육단체, 일반적 성격을 지닌 단체로 나누어 볼 수 있다. 여기에는 진보-보수를 망라하여 1998년에 설립된 『민족화해협력범국민협의회』(민화협)와 같이 성격상 논란의 여지가 있는 단체나 활동 여부가 의심스런 단체도 포함되어 있다. 그러나 통일문제를 다루는 NGO들에는 이 외에도 아직 법인화되지 않았거나 실질적인 정책 역할을 담당하면서도 등록하지 않고 활동하는 단체도 있다.

구체적으로 민간단체들은 1995년 이후 2004년 말까지 총 5,109억원 상당을 지원하여 인도적 차원의 지원 총액 13,012억원 상당의 37%에

⁴⁶ 2005년 6월 30일 현재 통일부 관할로 행정자치부에 등록된 비영리 민간단체는 총 57개이다. 행정자치부, “비영리민간단체 등록현황(2005. 6. 30)” <www.mogaha.go.kr/warp/webapp/board/notice/view?id=432043>.

달하고 있다.⁴⁷ 지원사업의 내용도 단순 구호물자의 지원에서 농업개발·보건·의료 취약계층 지원 등 분야의 다양한 협력사업으로 발전되었다.

민간단체가 보건의료 분야에서 추진하는 주요 지원사업은 결핵퇴치, 어린이심장병센터 설치·안과병원 건립 등 병원 현대화, 수액제·정제 생산설비 설치 등 제약공장 복구 지원, 의료기자재 및 항생제·구충제·영양제 등 의약품 지원 등이다. 농업개발 분야에서는 감자·옥수수 종자개량, 젓소·염소·닭 등 축산개발, 농기계수리공장 건설 및 농기계·농자재 지원, 채소온실 및 양묘장 설치운영 지원 등이 추진되고 있다.

사회문화교류는 “보다 많은 접촉과 교류협력 추진”이라는 정책 기조 하에 민간단체를 중심으로 각계 각층에서 다양하게 추진되었다. 사회문화협력사업은 2005년 4월말 현재까지 77개 단체가 협력사업자 승인을 받았다. 2004년에는 문화, 예술, 학술, 체육분야에서 16건의 사업이 협력사업으로 승인을 받았고, 2005년에 들어서 4월말까지 16건이 추가되었다.⁴⁸ 사회문화협력 사업을 추진하는 민간단체들의 노력에 의해 2005년에도 다양한 분야(남북축구발전 공동협력사업, 조용필 평양공연, 북측 무용수 출연 광고 촬영 사업, 개성 야외촬영장 설치 등)에서 남북공동행사가 추진되고 있다.

북한은 1998년 민족화해협의회(북측 민화협)를 결성하고 남북 정당·사회단체 연석회의를 제안하였다. 이에 남한에서는 김대중 정부 출범과 함께 진보·보수·중도 세력을 총망라한 초당파적인 통일운동 상설 협의체로서 민화협을 발족시켰다. 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북 양측 민화협은 대규모 남북공동행사를 추진하며 남북간 상호 이해 및 통일의지를 함양시키고 있다. 특히, 남측 민화협은 7대 종단으로 구성된 온겨레손잡기운동본부, 재야의 전통적 통일운동세력의 결집체인 통일연대와 함께 ‘민족공동행사 추진본부’를 구성하고 북측의 민화협을

⁴⁷ 통일부, 『통일백서 2005』(서울: 통일부, 2005), p. 164 참조.

⁴⁸ 통일부 교류협력국, 『월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 제166호 (2005. 4. 1~4. 30), p. 83 참조.

중심으로 다양한 남북공동행사를 추진해 왔다.⁴⁹ 이러한 남북공동행사는 넓은 의미에서 ‘정치적 성격의 민족화해운동’으로 규정할 수 있다.⁵⁰

북한인권문제는 북한 정치범 수용소 및 북한 주민들의 전반적인 인권 상황, 중국 등 제3국에 있는 탈북자, 남북 인사, 북한 억류 국군포로, 남북한 이산가족 문제 등을 포함하는 복합적 문제이다. 남한 정부는 남북화해정책을 추구하면서 인도적 차원의 대북 식량지원을 실시함으로써 북한 주민의 기본적 생존권 보호에 기여하고 있다.⁵¹ 보다 직접적으로는 남북대화를 통한 남북이산가족 상봉을 추진함으로써 이산가족들의 아픔을 덜어 주고 있다. 그러나 이 이외의 북한 인권문제에 대해서는 남북대화에 미치는 부정적인 영향을 우려하여 미온적인 입장을 취하고 있다.

남북 화해무드의 확산에도 불구하고 북한주민들의 인권이 개선되지 않고 있는 상황에서 북한인권 NGO들은 북한인권문제를 국내외에 공론화시킴으로써 정부의 대북정책을 감시·견제하는 기능을 수행하고 있다.

북한인권시민연합은 ‘북한인권’이라는 월간 뉴스레터와 ‘생명과 인권’이라는 계간지를 3개국어(한글·영어·일본어)로 발행하여 국내외에 북한인권 실태를 알리고 있다. 또한 인권침해 사례에 대한 정보를 수집하여 이를 유엔 인권고등판무관실(UNHCHR)과 국제사면위원회(Amnesty International) 등에 알리는 ‘편지쓰기 운동’ 캠페인을 전개하고 있다. 아울러 매년 북한인권·난민문제에 관한 국제회의를 개최하고 있으며, 일반시민과 대학생을 대상으로 북한인권난민문제 아카데미

⁴⁹ 이승환(민화협), “남북정상회담 이후 민간단체의 대북지원 현황과 과제,” 『북한연구』, 제6권 (2003), p. 4 참조.

⁵⁰ 이용선(우리민족서로돕기운동 사무총장)은 민간부문의 대북 교류의 성격과 범주를 ‘정치적(광의의 의미) 성격의 민족화해운동’, ‘인도적 지원의 교류와 협력’, ‘언론·학술·문화예술·체육 등 일반사회문화교류’ 3가지로 분류하고 있다. 이용선, “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” 『민족화해』, 2003년 5·6월호, p. 33 참조.

⁵¹ 통일부, 『통일백서 2004』(서울: 통일부, 2004), pp. 261~262 참조.

를 개설하고 있다.⁵²

북한민주화네트워크도 월간지 KEYS를 발행하며, 이 중 중요한 기사를 영어와 일본어로 번역한 계간지 KEYS를 해외에 배포하고 있다. 또한 북한인권포럼을 개설하여 민주주의, 인권, 통일에 관한 시민교육을 실시하고 있다. 북한민주화네트워크는 국내 NGO와 국제기구 및 국제인권단체와 연대를 구축하기 위한 활동을 전개하고 있다.⁵³

이들 단체들은 다양한 분야에서 통일정책 거버넌스에 참여하고 있다. NGO들 본연의 목적을 수행하면서 뒤에서 살펴볼 통일정책의 의제 설정 단계부터 정책집행 및 평가 등에 영향력을 행사하고 있다. 여기서는 이들의 정책 거버넌스 역할을 중심으로 살펴보겠다.

우선 우리의 NGO들은 제도권 밖에서의 도전과 저항을 점차 벗어나 통일정책 거버넌스의 파트너 역할을 하고 있다. 즉 통일정책에 대한 문제제기부터 의제설정과 대안형성 나아가 정책결정과 정책집행 등 통일정책과정 전반에 걸쳐 일정한 기능을 수행하고 있다. 구체적으로 첫째, NGO들은 통일정책 시민참여의 채널로서 역할을 한다. 통일문제에 대한 시민들의 관심을 모으고 이들의 참여를 유도하는 기능을 한다. NGO들은 통일정책 결정과정에서 배제된 시민들의 참여를 확대시키고 이들의 이해와 관심사를 통일정책에 반영하고자 한다. 예컨대 NGO들은 2004년 용천재해사건이 발생하였을 때, 시민들의 관심을 제고시키고 인터넷뱅킹, 휴대전화 결제 등 다양한 기부방법을 통해 시민참여를 이끌면서 정부의 대북지원정책 전반에 대한 재검토를 유도하였다.

둘째, NGO들은 통일정책의 결정과 집행에 관한 투명성과 정보유용성을 제고하면서 거버넌스에 기여하는 역할을 수행한다. NGO들은 통일문제와 관련한 입법, 프로그램과 정책 집행 등에 필요한 정보 발굴, 출판 및 보급의 활동을 하며, 통일정책의 추진에 대한 압력을 행사한다. 예컨대 효율적인 대북지원을 위해 「좋은벗들」이 중국 내 북한이탈

⁵² 북한인권시민연합에 관한 자세한 정보는 www.nkhumanrights.or.kr 참조.

⁵³ 북한민주화네트워크는 www.nknet.org 참조.

주민들을 대상으로 북한주민들의 실태에 관한 정보를 개발하여 이를 대내외에 알림으로써 한국정부뿐만 아니라 국제사회의 정책이나 프로그램에 많은 영향력을 행사한 사례를 소개할 수 있다.

셋째, NGO들은 공공서비스와 재정지출의 질과 효과성을 높여주는 데 기여하며, ‘바람직한 거버넌스’(good governance)를 지향하는 역할을 수행한다. 정책형성과정부부터 참여하여 재정과 집행에 이르는 정책과정 전반에서 정부기관과의 정책파트너로 활동하며, 정부의 성과를 높여주면서 동시에 시민의 욕구충족에 기여한다. 예컨대 NGO들과 복지기관들이 ‘새터민’의 정착과 관련한 정책과정에 깊이 개입하여 공공서비스와 재정지출을 하는 것이 대표적이다. 또 통일교육 관련 NGO들이 사회통일교육 프로그램에 참여하여 공공서비스의 대행하는 사례도 이러한 사례에 속할 것이다.

넷째, 사회정의, 시민권리 및 법의 지배 차원에서도 ‘바람직한 거버넌스’ 구축에 기여하는 역할을 수행한다. 북한인권문제에 관한 기존의 정부정책에 대한 압력 행사뿐 아니라 이와 관련한 국내외의 법안 제정을 주요 활동목표로 하는 「북한인권시민연합」이나 새터민들의 정착을 위한 민원서비스나 법률지원을 하고 있는 NGO, 복지관, 종교단체 등 제3섹터 영역의 기관들을 사례로 제시할 수 있다.

다섯째, NGO들은 정부의 책무성⁵⁴과 투명성⁵⁵을 제고시키고 그림

⁵⁴ 책무성(accountability)은 “공직자들이 자신들의 권력과 의무에 대한 재량권을 이해당사자들에게 답변하며 자신들에게 부과되는 비판 혹은 요구사항들에 순응해서 행동하며, 또 실패, 무능 혹은 기만에 대한 (일부) 책임을 수용하는 것이다.” UNDP, “Governance for Sustainable Human Development: Glossary of Key Terms.” <magnet.undp.org>.

⁵⁵ 투명성(transparency)은 적절한 정보 제공을 바탕으로, 한편으로는 정치인들과 고위 공직자들이 누가 정책결정에 투입을 제공했거나 영향을 미쳤는지에 대한 지식을 포함해서 정책결정에서 이용되는 과정에 대한 명확성을 의미하며, 다른 한편으로는 정책결정 이전에 있었던 문제 정의와 대안의 고려과정에 대한 지식의 소유 여부를 의미하며 이는 이해당사자와 일반시민 사이에 정책 토의를 권장한다. OECD, “Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality,” <www.oecd.org/puma>.

으로써 통일정책의 효과성과 효율성을 증대시키는 데 기여한다. NGO들의 일차적인 역할은 정부가 책임 있는 활동을 하며, 또 그 활동이 투명하도록 감시하는 데 있다.⁵⁶ 책무성이 확보되기 위해서는 정보의 공개와 정책결정과 집행의 투명성 유지가 책무성의 전제조건이 된다. NGO들의 활동으로 통일정책과 관련한 정보 공개도 점차 확대되고 있는 추세이다. NGO의 활동은 정보공개제도에 기반하며 시민들의 알 권리를 보장하고 국정에 참여토록 함으로써 시민들의 권리와 이익을 보호하고 참된 민주주의를 실현하기 위한 것이다. 통일부는 홈페이지에서 「정보공개」를 「국민참여마당」과 함께 주요 사이트로 운영하고 있으며, 정책고객뿐만 아니라 일반 시민들에 대한 정보 제공 및 공개도 점차 확대되어 가는 추세에 있다. ‘비공개대상정보’의 종류와 ‘사전공표대상정보’의 공개의 범위, 부서, 주기, 시기, 방법 등과 아울러 장차관 업무추진비 집행내역 등 정보공개자료 등이 공개되고 있다. 뿐만 아니라 「특수자료취급지침」이 개정됨으로써 북한 자료의 이용 절차가 대폭 간소화되는 등 북한 정보자료에 대한 공개도 확대되고 있다.

여섯째, NGO들의 역할로서 정책과정에 대한 기여를 들 수 있다. 일반적으로 NGO들은 정부의 정책파트너로서 입법 자문, 정책 혁신, 효율성 제고 등으로 정책형성에 기여한다고 볼 수 있다.⁵⁷ 이는 NGO들이 갖고 있는 자원, 즉 전문지식과 여론동원능력 그리고 실행능력 등을 통해 행사된다.⁵⁸ 우선 ‘의제설정’(agenda setting)⁵⁹과 입법자문을 살

⁵⁶ 오커넬(O’Connell)은 시민사회와 NGO의 일차적인 주요 기능은 정부가 정직하고 책임 있는 역할을 하도록 감시하는 데 있다고 강조한다. O’Connell, *People Power: Service, Advocacy, Empowerment* (New York: Foundation Center, 1994).

⁵⁷ J. Kimball, “NGOs Make An Important Contribution to Policy Development,” *Public Management Forum* 3/3 (OECD, 1997), pp. 1~3. <www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

⁵⁸ A. Simmons, “Learning to Live with NGOs,” *Foreign Policy*, No. 112 (1998), p. 83.

⁵⁹ 의제설정이란 사회의 주요 관심사가 되는 특정 정책문제(policy problem)가 이슈(issue)로 발전하면서 공식적인 정책과정에 들어가는 여론의 조성 혹은 공론화 과정을 말한다.

펴볼 수 있다. NGO들은 정부의 정책결정자들로 하여금 시민사회가 요구하는 이슈를 공식적인 의제로 설정하도록 하는 역할을 한다. 그간 다양한 스펙트럼을 가진 NGO들은 대북지원이나 북한인권 개선, 대량 탈북자 입국 문제뿐만 아니라 국가보안법 개폐, 이라크 파병, 주한미군 이전 문제 등 다양한 통일문제들을 이슈화하기 위하여 끊임없이 요구와 압력을 행사하여 왔다.

또한 NGO들은 각자가 활동하는 영역에서 확보한 전문성을 바탕으로 정책의제 각각에 대한 전문지식을 제공해 주고, 특정 정책문제에 대한 이해로부터 조사, 연구 및 대안 개발 전반에 관한 실질적인 입법자문을 제공하기도 한다. 입법제안뿐 아니라 입법을 위한 토론회, 청문회 등 공식화된 정책개발 및 토의과정에서 중요한 참여자로서의 역할을 수행한다. 미국에서 통과된 북한인권 관련 법안의 채택에 있어 우리 NGO들의 역할이나 통일부의 대북정책에 영향력을 미치고 있는 대북지원 NGO들의 주도적 활동 등이 대표적인 사례이다. 앞으로 통일정책에 기반한 NGO들의 입법자문 활동은 대북 개발협력이 본격적으로 진행되면 계속 증가할 것으로 예상된다. 최근 세계은행의 무수한 개발 프로젝트에 NGO들이 프로젝트 기획단계부터 참여해서 전문지식을 제공하고 조언하는 일이 점차 늘어나고 있고, 세계은행⁶⁰은 이런 장점 때문에 NGO를 개발정책의 중요한 파트너로 인정하고 있기 때문이다.

둘째, NGO들은 창의적인 정책의 도입을 제안하는 역할을 하며 그럼으로써 정책의 효율성을 제고한다. 정부는 다양하게 전문화된 영역에서 새로운 창의적인 정책개발의 역량을 발휘할 수 없는 한계에 이르게 되었고, 시민들은 정부가 적은 돈으로 많은 일을 하기를 바라는 상황에서 NGO들의 역할에 주목하게 되었다. 이러한 점은 통일 NGO들이 활발하게 활동하고 영역, 즉 대북지원, 북한인권, 새터민지원 분야 등에서 확인할 수 있다.

셋째, NGO들은 사회적 갈등의 조정과 협력 창출의 역할을 한다.

⁶⁰ World Bank, "Consultation with Civil Society Organizations," <www.worldbank.org>.

NGO들의 이러한 역할은 통일정책을 둘러싸고 사회 내부의 갈등으로 표현되는 ‘남남갈등’을 두고도 기능할 수 있을 것으로 보인다. 이는 ‘정책 거버넌스’의 첫째 관문이 타협과 협상을 전제하는가 하는 기준에 달려 있기 때문이다. 물론 이라크 파병에서와 같이 통일문제에 중대한 영향을 미치는 정책과정이 NGO와 시민들과의 충분한 토의와 합의를 수반하지 않거나, 일부 보수단체들처럼 정부의 통일정책을 무조건적으로 부인하며 극단적으로 대처하는 경우에는 ‘정책 네트워크’의 틀이 흐트러지고 만다.

또한 NGO들은 정부정책에 대해 비판하고 반대만 하는 것이 아니라 정당성을 부여하는 역할을 한다. 국민의 정부와 참여정부의 통일정책을 지지하는 많은 NGO들은 공론화와 대중적 지지 동원을 통해 정부의 실행계획들이 집행과정에서 실효성을 증대시키는 데 기여하고 있다. 우리 정부뿐만 아니라 많은 정부들이 정책과정에 NGO 대표들을 주요 이해당사자로 참여시키는 이유 중 하나가 공공정책에 대한 정당성 확보라고 볼 수 있다.

3. 시민사회의 통일정책 참여 현황

최근 시민들의 통일정책 참여는 참여정부 출범 이후 여러 가지 제도적 시책 마련으로 온라인과 오프라인 모두에서 발전하는 모습을 보이고 있다. 대체로 그 양태는 OECD의 참여 수준에 관한 가이드라인에 의하면, 소극적 수준인 ‘정보 공개’ 단계에서 점차로 ‘시민 협의’ 단계로 발전해 가는 모습을 보이고 있다.⁶¹ 이와 같이 시민들의 의사를 수렴하

⁶¹ ‘정보 제공’은 정부가 시민들이 이용하도록 정보를 생산하고 제공하는 일방적인 관계를 말한다. 정보 제공 권리를 설정한 법과 제도는 정부의 투명성과 책임성 제고를 위한 기본적인 사항이다. ‘시민 협의’는 시민들이 정부에 환류(feedback)를 제공하는 쌍방적 관계를 말한다. 민주국가들은 정기적인 선거 이외에도 이와 같은 형태로 정책에 대한 시민들의 요구와 지지를 투입(input)으로 실행한다. ‘적극 참여’는 시민들이 정책결정의 과정과 내용을 규정하는 일에 적극적으로 참여하며 정부와 파트너십을 갖는 관계를 말한다. 시민들이 정부의 파트너가 되는 것이다. 시민들이 정

고 정책에 참여시키기 위해 다양한 제도를 도입·시행하고 있다는 점은 상호협력적인 정부-시민 관계의 형성을 위해서 바람직하다고 할 수 있다. 여기에서는 OECD가 시민의 정책참여 확대 방법에 따라 통일부가 시행하고 있는 정책·도구를 살펴보면 다음과 같다.

<도표 9> 통일정책에 대한 시민참여의 법·정책·제도·실행도구

정보 제공		시민 협의	적극 참여
- 인터넷 웹사이트	- 자유토론방	- 열린통일포럼	- 대북지원민관정책협의회
- 검색 코너	- 질의모음	- 정책고객과의 대화	- 심의·의결위원회
- 질의·응답	- 사이버 정책제안	- 통일정책모니터링	- 민관 TF
- 입법예고	- 법률안 의견 제출	- (온라인)여론조사	- 자원봉사자
- 정책설명회	- 정책토론방	- 통일고문회의	- 민관합동 정책집행
- 정책고객관리(PCRM)	- 전문가 DB	- 통일정책평가회의	- 민관 참여협정
- 정책결정과정 공개	- 인터넷 의견 수렴	- 정책자문위원회	
- 메일링 서비스	- 시민감사청구	- 통일교육심의위원회	
- 행정정보공개	- 민원신고센터	- 통일교육협의회	
- 북한정보자료 공개	- 제보·신고	- 개성공단포럼	
- 홍보책자 발간	- 서비스만족도조사	- 남북공동행사	
- 인터넷신문 운용	- 고객평가	- (전자)공청회	
- 백서·연보 발간	- 사이버정책평가	- 사이버 공모전	
- 평가결과 공개		- 간담회	
		- 정책토론회	
		- 전문가커뮤니티	
		- 제도개선협의회	

시민들의 통일정책참여는 대부분 정보 접근, 시민 협의 수준에 머무르고 있는 반면, 「대북지원민관정책협의회」(민관협)는 ‘적극 참여’의 유형으로 분류할 수 있는 사례이다. 즉 시민들이 정책과정에 적극 참여하여 그 결과와 내용에 영향력을 행사할 수 있는 사례로 볼 수 있다. 민관협은 대북지원이 10년째로 접어드는 상황에서 용천재해 지원을 계기로 대북지원 방식의 전환 필요성을 인식하여 2004년 9월 1일 발족

부 관료들과 동등한 위상을 갖고 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색하는 것이 특징이다.

시킨 기구이다. 이는 민간과 정부간 포괄적 지원전략을 모색하는 정책 과정의 틀로서 민관의 역할분담과 협력을 통해 상호 보유한 지원자원을 통합적으로 활용하여 지원효과를 극대화시키기 위해 설립되었다.

이러한 민관협의 태동 과정을 살펴보면, 시민들의 정책참여가 어떻게 활성화되고 자치역량이 어떻게 갖추어지는가를 알 수 있다. 1990년대 중반 극심한 식량난으로 대북지원의 계기가 마련되면서 시작된 대북지원 시민사회단체들의 활동은 단순히 남북한 사이의 교류 확대만을 가져왔던 것이 아니라 시민사회가 남북한 관계에 개입할 수 있도록 공간을 확보해줌으로써 통일정책에 있어 시민참여를 증대시키는 데 크게 기여하였다.

그러나 NGO들은 과당 경쟁과 그로 인한 중복 지원, ‘퍼주기 논란’ 등으로 대북지원 분위기가 급속히 냉각하자 대북지원을 효과적으로 수행하기 위하여 「대북협력민간단체협의회」(북민협)을 구성하였다. 이즈음 국민의 정부는 남북주민들 간의 접촉을 증대시키고 민간단체의 활발한 참여 속에 대북지원을 추진하는 것이 바람직하다는 판단 아래, 1998~1999년 4차례에 걸쳐 단계적으로 민간차원 대북지원 활성화 조치를 발표하였다.⁶²

이러한 상황 하에 2004년 4월 북한에서 발생한 용천재해는 민관정책협의회를 결성하게 되는 결정적인 계기로 작용하였다. NGO들은 정부와는 별도로 「용천돕기추진본부」를 결성해 신속하게 대처하는 등 구체적인 조직적인 활동을 벌였으나, 동시에 지원과정에서 여러 가지 문제점을 노정시켰다. 이러한 과정에서 정부가 직접 대북지원에 나서면서 NGO들과 협력하게 되었고, 이러한 경험이 민관정책협의회를 결성하는 데 결정적인 역할을 하였다.

2004년 9월 1일 ‘대북지원 민관정책협의회’를 공식 발족시켰다. 민관협의 두 동력은 정부 차원의 남북교류협력추진협의회와 민간 차원의 북민협이다. 정부 차원의 남북교류협력추진협의회는 통일부 장관을 위

⁶² 통일부, 『통일백서 2000』, p. 113.

원장으로 하고 차관 및 차관급 공무원 15인 이내로 구성되어 있다. 민관정책협의회는 대북협력민간단체협의회(북민협) 회장과 통일부 차관이 공동의장직을 맡게 되었으며, 남북나눔운동·남북어린이어깨동무 등 민간단체 대표 8명과 통일부·보건복지부·농림부 등 관련부처 공무원 6명이 각각 위원으로 선정되었다. 이는 남북교류·협력에 관한 정책 협의·조정 및 기본원칙 수립을 비롯한 사업 전반에 관한 결정 권한을 가지고 있다.

민관협의 결성은 시민들이 보다 적극적인 방식으로 정책과정에 참여하게 되었음을 의미할 뿐만 아니라, 정부와 시민사회가 개별적·긴급 구호적 차원을 벗어나 중장기적인 성격의 프로젝트성 사업을 공동으로 구상하여 ‘개발 지원’을 실행하고 정책 효과를 극대화할 수 있게 해주었다는 점에서 그 의의가 매우 크다. 민관정책협의회 위원들은 2005년 초에 대북지원종합계획을 발표하고, 6.15 공동선언 5주년에 즈음하여 ‘대북지원 10주년 백서’도 발행하기로 합의하였다.

5. 통일정책 시민참여의 한계와 과제

우선 최근 우리 시민사회의 활성화와 이에 기초한 ‘정책 가버넌스’의 도래로 민주주의의 질적 향상을 기대할 수 있지만, 정부의 조정과 키잡이 역할이 약화되면서 국정 난맥상이 나타날 수도 있다는 점에서 밝은 전망만을 기대할 수는 없다는 점을 지적할 수 있다. 즉 참여민주주의 과잉이 자칫 ‘정치위기’를 초래할 수도 있다는 점을 비판할 수 있다. 이에 대한 우려는 통일 NGO들이 크게 활성화되어 보수단체들과 반목하면서 나타난 갈등이 국정 난맥상에 그대로 투영되는 모습에서 찾을 수 있다. 따라서 기존의 대의민주주의가 잘 작용할 수 있도록 자극해서 통일정책의 투명성과 책무성을 제고하도록 하는 진보-보수 NGO들의 ‘보충적인’ 역할의 한계는 구체적으로 무엇인지에 대해 검토해 보아야 한다.

또한 NGO들의 대표성 문제가 지적될 수 있다. 일부 통일 NGO들은

정부보다 일부 이슈에 대한 시민의 집단 의지를 더 잘 대표하고 있고, 또 시민들을 더 잘 동원하고 대응할 수 있도록 조직화되어 있다. 그럼에도 불구하고 NGO들이 모든 시민을 대표하는 것은 아니다.⁶³ 또 NGO들이 대표성을 갖는 데 필요한 책무성, 민주주의, 교육과 투명성 등의 기준을 자동적으로 충족하고 있는 것도 아니다. “민주정부는 모든 시민의 이해관계를 균형 있게 다루어야 하는데, NGO들에게 경청하면 일부의 견해를 잘 이해할 수 있지만, 대의민주주의 측면에서는 이런 견해는 시민의 욕구에 대한 정부의 이해를 보충해주기(complement)보다는 대체시킨다(replace)”⁶⁴는 비판이 있다는 점을 고려해야 한다.

이러한 참여민주주의의 한계에 점검 속에서 NGO들의 정책참여 과정을 짚어보면 다음과 같다. 우선 정책파트너로서 조건 구비를 검토하여야 한다. NGO들이 통일정책에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족될 필요가 있다. 첫째, 통일 NGO들은 법적으로 혹은 사회적으로 존재 가치를 인정받아야 한다. 둘째, NGO들은 자신들의 전문영역에서 통일문제에 대한 기본적인 현황과 문제점 파악뿐 아니라 그에 대한 합리적인 대안을 제시할 수 있는 전문적인 지식과 정보를 갖추어야 한다. 셋째, NGO들은 통일정책에 대한 형식적 자문역할보다는 정책결정의 주요 참여자로서 통일부와 국회에 대한 접근의 기회를 확대하여야 한다. 넷째, NGO들은 스스로의 활동을 통해 지적 설득력, 정치적 영향력 혹은 재정적 역량을 달성하여야 한다.

같은 맥락에서 NGO들의 책무성과 투명성의 문제를 지적할 수 있다. 정부와 기업에 대한 책무성과 투명성이 강력하게 요구되는 만큼 NGO 자체도 책무성과 투명성이 갖추어져야 한다. 통일정책이 다루고 있는 많은 문제들은 다른 정부들이 다루는 정책과는 다른 특징을 내포하고 있어 그 자체 실패요소를 많이 담지하고 있을 수밖에 없다. 만약 NGO들이 반대하는 (예컨대 ‘붕괴론’이나 ‘변화론’에 기초한) 특정 통일정책

⁶³ 하지만 공익추구적인 NGO를 사익추구적인 이익집단을 구분하지 않고 비판하는 것은 지나친 해석이다.

⁶⁴ OECD, *Government of the Future* (Paris: OECD, 2000), pp. 33~34.

이 폐해보다는 혜택을 더 많이 가져온다는 것이 미래에 확인된다면 NGO들은 어떤 책임을 감당할 수 있는지 심각하게 검토해보는 것도 필요하다. 그런 면에서 NGO들은 보다 전문성을 가지고 대안을 제시하면서 변화를 주도하는 세력으로서의 책무성을 구비해야만 한다. 재정적 차원에서 뿐만 아니라 NGO들의 활동에 직접적 수혜를 받는, 그리고 NGO들의 활동에 영향을 받는 모든 시민들에 대한 책무성을 갖추어야 하며, 아울러 내부구조상 민주성과 대표성도 확보하여야만 한다. ‘맹목적인 반대의 정치’ 시대는 저물었기 때문에 ‘예상되는 정책결과’를 두고 단순히 로비활동을 벌이기보다는 정책대화 과정을 중시하는 데 목표를 둔 ‘협약’ 전략을 가지고 변화를 시도해야 할 것이다.

세 번째는 NGO들의 재정자립과 상업화의 문제이다. NGO들의 활동에 있어 가장 심각한 과제로 떠오른 것은 재정자립의 과제라고 할 수 있다. 이는 대다수 통일 NGO들도 공통으로 겪고 있는 문제이다. NGO들의 활동이 시민들의 참여와 기부에 의존하는 한계가 있기 때문에 정부에 의존하거나 수익사업에 매달리게 되고, 이것은 스스로의 정체성과 자율성에 심각한 문제를 일으킬 수 있다. 통일 NGO들이 대북지원 문제들을 두고 서로 경쟁하여 통일성을 확보하지 못하거나 남북협력 기금 등의 배분을 둘러싸고 공정성의 이의를 제기하는 모습은 위에서 지적한 NGO들의 정책 활동과 서비스에 영향을 받는 남북한주민 모두에 대한 책무성과 동시에 단체나 활동가들의 실적주의, 세력화와 관련한 상업화의 문제와 직결된 것으로 볼 수도 있다.⁶⁵

⁶⁵ 그러나 이에 대해서는 “자선적(philanthropic) 자원부족, 특정성, 국지성(parochialism), 아마추어리즘” 때문에 실패할 수밖에 없는 NGO 섹터의 문제점을 해결하기 위해서는 정부의 지원과 개입이 필요하다는 ‘자원섹터 실패(voluntary sector failure)론’과, NGO들의 공공정책 수행과 서비스 제공도 중요하지만 NGO들의 기본적 기여는 독립성을 바탕으로 한 혁신과 비판에 있다는 ‘정부용역 경계론’이 대립하고 있어 현실과 이상의 문제가 되고 있다. 또한 정부용역 수행에 따라 정부에 대한 잠정적 도전자들이 흡수되고 시민과 NGO들이 탈정치화되어 정치적 시민에서 서비스를 소화하고 전달하는 ‘고객’이나 ‘자원봉사자’로 바뀐다고 비판하는 ‘사적 민주주의(private democracy)론’에 대해서도 귀를 기울일 필요가 있다. 이러한 문제점은 앞으로 통일시대의 진척에 따라 대북 인도적 지원이 대

그 다음으로, ‘권익주창’(advocacy)과 정치화의 문제를 살펴볼 수 있다. NGO들은 정부정책에 대한 지지와 압력을 행사하며 정치활동을 하기 때문에 정부정책을 지지하거나 반대하는 과정에서 유권자인 일반 시민에게 적지 않은 영향을 미친다. 특히 분단국가인 우리 정치체제에서는, 앞서 살펴보았듯이 통일문제가 선거 결과에 미치는 영향력이 지대하기 때문에 논란의 여지가 크다. 문제는 ‘권익주창’으로도 분류되는 통일정책에 대한 지지와 압력의 정치화를 규제하는것이 시민의 기본적 권리, 즉 ‘의사와 표현의 자유’와 배치한다는 점이다. 남북 화해·협력에 적극적인 후보를 지지하거나 남북 화해·협력에 무관심한 후보를 반대하는 활동은 대부분 헌법과 국제법상으로 정당하기 때문에 우리의 실정에 맞는 제약조건이 필요하다.

다음으로 통일시대가 다가옴에 따라 ‘시민참여 불평등’과 ‘다수공익의 배제’ 문제도 검토해 볼 필요가 있다. 통일 NGO들이 지지하는 후보에 대한 캠페인 참여, 회의와 집회 참여, 사회자본의 원동력이 되는 기부와 봉사활동에 대한 참여가 부의 편중과 소득불평등으로 인해 다수인 저소득층 중심보다는 중상류층을 중심으로 주도된다면, 통일시대 시민사회 자체가 이 같은 현상을 지속시키는 기능을 할 수 있다. 더욱이 통일문제에 대한 무관심층이 증대되고 있는 상황에서 이는 남북한 사회통합의 장애물로 작용할 수도 있다는 점에 대비해야 한다.

또한 이와 관련하여 시민참여의 불평등이 공익보다는 일부 참여층의 개별적 이해를 반영하여 정책을 왜곡하고 민주적 대표성을 침해하는 문제를 검토해야 한다. 일부 통일 NGO들이 자신들에게 혜택이 되는 의제에만 관심을 갖고 있을 때, 집단이기주의로 비난받을 수 있다. 현재 우리의 지역사회 일부에서 새터민 정착문제가 점차 님비(NIMBY) 현상으로서 부각되는 현상에 대한 지적들이 그 사례로서 제시될 수 있다. 앞으로 우리 시민사회는 남북한 교류·협력이 확대되고 통합 정도가 심화되어감에 따라 남북공동체의 공공선과 일반시민의

북 개발협력으로 크게 확대되면서 지속적으로 제기될 것이다.

보편적 이해에 기초한 상호호혜적인 프로그램에 대한 ‘거버넌스’ 체제를 어떻게 구축할 것인지를 구체적으로 검토해야 한다.

Ⅵ. 통일정책 거버넌스 효율화 방안

1. 기본방향

남북한 통합이 순조롭게 진행되고 통일한국이 선진민주국가로서 안정을 유지하기 위해서는 장기간에 걸친 남북관계 개선은 세계화·정보화·민주화에 따른 국제사회의 보편적인 변화에 보조를 맞추어 진행되어야 한다. 즉, 글로벌 스탠더드에 맞춰 행정개혁을 단행하고 정책과정에서 시민참여를 확대해야 한다. 아울러 글로벌 거버넌스를 형성하고 있는 국제사회와의 협력을 증진시켜야 한다. 또한 북핵문제 해결을 위해 남북한과 미·일·중·러 주변4국이 참여하고 있는 6자회담을 점진적으로 동북아 다자안보협력체제로 발전시켜야 한다.

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

통일정책 거버넌스 체계가 원활히 작동되면 남북 교류·협력 과정에서 국가의 역할은 상대적으로 축소될 것이다. 그러나 남북한 군사·안보분야의 협상 및 한반도 평화체제 구축문제는 역시 정부가 주도적인 역할을 할 수 밖에 없다. 통일정책 거버넌스 체제에서도 국가의 역할은 여전히 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 정부는 통일정책이 초당적 지지를 받으며 지속적으로 추진될 수 있도록 정부혁신을 지속적으로 추진하여 통일정책의 투명성·효율성·책임성을 더욱 증진시켜야 한다.

정부혁신은 국가경쟁력 강화의 기반이 될 뿐 아니라 남북한 통합에 따른 국론분열 가능성을 예방하는 기반이 된다.

통일정책 거버넌스는 남한의 정부-기업-시민단체들이 각기 북한측 상대와 파트너십을 형성하고 네트워크를 구축하여 공동 협력하는 상태를 지향해야 한다. 남북한 정부는 평화체제를 구축하고 군사·경제·인권 등을 종합적으로 고려한 포괄적 안보개념에 입각하여 협력안보를 추구해야 한다. 기업은 남북 경협을 확대하여 남북한 경제공동체를 건설하여야 한다. 그리고 시민단체들은 북한 주민들과 네트워크를 형성하여 남북한 사회·문화공동체를 구축할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 남북한의 정부-기업-민간단체가 각기 통합된 네트워크를 구축하고 협력하게 되면 남북관계는 사실상 남북연합체제로 진입하게 된다. 이와 같이 남한 내부의 정부-기업-시민사회의 자발적인 역량을 민주적 절차에 의해 총체적으로 통합해 가는 통일정책 거버넌스는 궁극적으로 북한지역으로 네트워크를 확장해 감으로서 남북한의 정부-기업-민간단체를 모두 포함한 다층적인 남북연합 거버넌스로 확대·발전되어 가게 되는 것이다.

2. 세부 추진방안

가. 국제체제 수준의 통일정책 효율화 방안

한반도의 통일정책은 현실 국제정치의 냉철한 인식과 변화된 흐름을 분석한 다양한 주체와 이들의 네트워크 활용 시 구체적이고 효율적이 된다.

Track I 접근의 경우, 양자회담이나, 6자회담을 위한 노력, 동아시아 지역 내, ASEAN, ASEAN+3, ARF, APEC 에서의 북한 핵 및 대량살상무기 논의 등은 이미 이루어지고 있지만, 비용과 지속성에 있어 국내 정치와의 연관으로 그 실효성을 평가하기 어렵다. 특히 인권문제에 있어 이 접근은 각 국가들 간의 주권문제와 공통 인권레짐 형성의 문제

에 있어 자유롭지 않기 때문에 실질적인 논의에 있어 정부간 차원의 논의에 많은 문제점이 지적된다.

Track II 접근은 전통적인 정부 대표나 외교관에 의한 것이 아니라 학계나 준공무원 등에 의한 정책토론과 연구를 통한 비공식적 외교이다. 한반도 통일문제에 있어 기업의 접근 역시 이 차원에서 다루어질 수 있다. 경제 및 인권영역에 있어 이 접근은 상당한 효과를 거두고 있다. 일례로 동아시아 지역적 차원에서 아태안보협력이사회(CSCAP: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific)는 아시아 태평양 지역에 환경문제, 경제불균형, 인권문제 등에 관련하여 소위 포괄적 안보(comprehensive security)에 대한 개념을 제시했으며, 또 동아시아비전그룹(EAVG: East Asia Vision Group)은 1999년 2년 프로젝트로 형성되어 각국에서 2명씩(비정부 대표) 대표를 선정하여 지역협력에 대한 비전 보고서(vision report)를 작성하여 2001년 ASEAN+3의 정상회담에 제출한 바 있다. 이 보고서는 경제, 정치, 안보영역뿐만 아니라 환경, 사회, 문화, 교육 영역에 이르기까지 광범위한 지역협력에 대한 내용을 포함하고 있다. 결과적으로, 이러한 노력은 동아시아 지역의 통합의 청사진을 제시하였으며 특히 인권문제에 있어 북한 인권을 구체적으로 거론함으로써 동아시아 지역의 인권레짐 형성과 북한인권 문제의 연결고리를 형성하였다. 한편, 경제영역에 있어 북한지역의 개방 및 현대의 관광사업 진출은 통일의 밑거름이 될 것이 분명하다. 그러나 이 접근은 다양한 영역을 복합적으로 다룰 수 있다는 점에서 긍정적이나, 청사진 제시 외 구체적 실행에 있어서는 현실성이 저하된다.

마지막으로 NGOs 중심의 Track III 접근 방식은 소위 아래로부터의 풀뿌리 관심을 끌어 낼 수 있는 접근으로써 타 국제기구 국가들과도 공동작업의 유연성과 문제해결에 있어 효율적 접근이 용이하다. 이 접근은 이미 북한인권문제 영역에 있어 그 실효성이 드러났으며, 통일문제의 가장 큰 걸림돌인 이념과 체제의 상이를 근본적으로 해결할 수 있는 대안으로 작용할 수 있다.

나. 정부의 통일정책 추진체계 효율화 방안

통일정책 거버넌스의 핵심은 개방성과 포용성에 있다. 통일의 주요 이해당사자를 정부뿐 아니라 다양한 이해당사자들과 제도들로 포용한다는 것이다. 이는 정부뿐 아니라 기업, NGO, 언론 등 이해당사자들이 통일에 관련된 정책의 형성, 결정, 집행에 직접적으로 관여함을 의미한다. 시간이 흐름에 따라 통일정책에 대한 영향력이 중앙정부에 독점되어 있는 것이 아니라 사회의 다양한 세력들 간에 광범위하게 분산되어 가고 있다. 이것이 통일정책 거버넌스의 특징이다.

정부측 인사들은 통일정책이 국민들의 공감대 형성을 바탕으로 추진되어야 한다는 점에서 통일정책 거버넌스를 일단 긍정적으로 파악하고 있다. 또한 정부의 정책결정을 시작으로 한 집행 및 평가과정에 기업, NGO, 언론 등이 참여하는 것은 민주국가에서 지극히 자연스러운 현상으로 정책결정의 투명성과 민주성 확보에 도움이 되며, 그리고 정책결정의 내용이 어느 한 쪽으로 치우치지 않게 해주는 등대 역할을 할 수 있다는 입장이다. 하지만 통일정책 부문에서 급격히 참여를 확대하기 어려운 점을 지적하고 있다.

첫째, 통일정책을 담당하고 있는 정부의 애로사항으로 가장 많이 제기된 것이 이해당사자들의 집단이기주의이다. 이해당사자들이 통일정책에 결합하는 것에는 동의를 하지만 이들이 그 과정에서 자기 소속집단만의 이해에 매몰되고 이것을 관철하기 위해 정부에 압력을 넣거나 아니면 국가기밀을 공개 또는 근거 없는 비판을 행사할 수 있다는 것이다. 전체적인 측면에서 종합적이고 균형적인 관점을 견지해야 하는 공공정책임에도 불구하고 참여주체 소속기관의 입장만을 대변하는 경우가 없지 않다는 것이다. 특히 학계 인사들에 대한 비판도 있었다. 학계 인사들은 실제 정책으로 구체화하기 어려운 추상적이고 방향적인 의견 제시만을 하는데 정책입안자 입장에서는 실제적인 도움이 되지 않는다는 것이다.⁶⁶

둘째, 이윤추구를 우선시하는 기업의 부정적인 역할에 대한 우려가

있다. 정부의 기업의 역할에 대한 입장은 기업이 통일정책의 수혜자이자 선도자로서 긍정적인 역할을 수행하고 있다는 것이다. 즉, 남북교류 협력의 성과를 바탕으로 북측 시장을 직접 개척하고 자본주의의 이론을 전파하는 통일정책의 선구자이자, 북한이란 새로운 시장에 대한 수혜자로서의 이중적 기능을 하고 있다는 것이다. 그리고 지금은 통일정책이 정치군사적인 부문을 풀기 위한 과제가 핵심적인 사안이 됨에 따라 기업의 역할이 아직은 약하지만 북한에 대한 대규모의 경제지원과 교류협력이 추진되는 시기에는 지금과는 비교할 수 없을 정도로 역할과 중요성이 커질 것으로 전망하고 있다. 하지만 사적 이익을 지나치게 추구하여 북측으로 하여금 잘못된 자본주의 학습을 하게 하는 등 통일정책의 방해자로서의 부정적 영향도 지적하고 있다. 가령, 북측물자 반입대금 미지급을 보더라도 무조건 합의해 놓고 추후 이행하지 않아 북측이 남측당국과 기업을 불신하게 만들었다는 것이다. 그리고 이러한 행태는 기업이 기본적으로 남북관계 발전보다는 이윤 추구에 우선순위를 두고 있기 때문이라는 것이다.

셋째, 통일 NGO의 책무성·전문성에 대한 우려를 표명하고 있다. 정부는 NGO에 대해 국민여론 형성, 남북 간의 다양한 교류협력, 인도적 대북지원 등을 통해 남북관계를 발전시키고 국민적 공감대를 형성하는 데 적지 않은 역할을 하고 있다고 바라본다. 다만, 전문성 및 책임성 등 부족으로 정부정책과 맞지 않는 이벤트성 사업을 벌였거나 어떤 사업이 가져올 결과보다는 참여 그 자체에 의미를 부여함으로써 정부의 입장을 당혹하게 한 경우도 있었다고 지적한다.

넷째, 정부의 입장에 가장 민감하고 중요한 행위자 중 하나가 언론이다. 정부측 인사들은 언론이 기업, NGO 등 여타 행위자보다 통일문제에 대한 관심이 높고 정보 소스가 다양하며 언론매체의 보수와 혁신 등 보도성향에 의해서 동일한 사안을 다르게 해석하는 것으로 인해 정책결정과 집행에 다양한 영향을 미치고 있다는 점을 인정한다. 하지

⁶⁶ 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』, pp. 104~105.

만 특정 이익이나 이념에 따라 그리고 언론사의 편집기조에 따라 정부의 통일정책의 왜곡 및 무조건적인 비난 경향에 대해서는 불만을 드러내고 있다.⁶⁷

다섯째, 정보 공개에 대한 제약조건들이다. 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 비공개대상정보 1항에 해당되어 비공개로 하고 있다. 그러나 위의 조항이 애매하듯이 정보공개 범위에 대해 논란이 일고 있는 것은 당연하다. 통일부의 비공개 대상정보에 해당되는 감사, 인사, 기획 등은 통일문제의 특성상 보안을 극도로 요하기 때문에 그렇다 치더라도 정책분야의 비공개는 재고할 필요가 있다. 또한 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. 산업사회에서는 젊은층이 소외되었다면 지금은 오히려 노년층이 소외되고 있는 것이다. 참여정부 들어와서 여타 갈등보다 세대갈등이 뚜렷해지고 격렬해지는 상황을 고려하면 정보격차에 의해 세대간 남남갈등이 더욱 심각해질 수 있다.⁶⁸

여섯째, 지방자치단체들의 대북 교류협력사업에서 노정되고 있는 문제점들이다. 현재 사업의 추진체계에 따르면 지방자치단체가 사업의 추진승인을 받기 위해서는 여러 단계의 승인결정 과정을 거쳐야 하며, 승인결정 단계에서 여러 차례 행정자치부와 통일부를 방문해 그 사업의 성격과 목적을 설명해야 한다. 또한 사업의 특성에 따라 지방자치단체는 통일부와 행정자치부를 제외한 다른 부서의 협조의견을 수용

⁶⁷ 위의 책, pp. 108~109.

⁶⁸ 위의 책, p. 134.

하여 이러한 의견을 첨부해야 하는 경우가 있다. 따라서 동일 업무에 대한 통일부와 행정자치부 두 부서의 역할 분담은 업무추진의 전문화와 효율화를 위해 긍정적으로 작용하기보다는 오히려 승인 과정이 복잡해지고 그 책임소재가 불명확해지는 부작용이 발생할 우려가 제기되고 있다. 특히 현행 사업 추진체계에 따르면 심사과정이 복잡하고 이중 심사의 문제점도 제기되고 있다. 한편, 남북교류협력사업에 대한 지방자치단체의 의욕과 관심과는 달리 정부의 지원체제는 극히 미비한 편이다. 현재 행정자치부에서 담당하는 업무의 핵심은 지방자치단체의 사업계획서를 심사하여 그 승인여부를 결정하는 것으로 지방자치단체를 지원하고 어려움을 해결해 주는 업무라고는 볼 수 없다. 통일부 또한 행정자치부에게 상당한 업무를 위임한 상태에서 현재 특별한 업무를 담당하고 있다고는 볼 수 없다. 결론적으로 정부는 현재 사업이 성공적·효과적으로 추진될 수 있도록 지원해주기보다는 오히려 사업을 규제하고 제한하는 기능만을 담당할 뿐이다. 이 외에 정부는 사업을 추진하는 지방자치단체에 대한 남북협력기금의 지원계획을 아직까지 세우지 않고 있다. 마지막으로, 지방자치단체의 남북교류협력사업에 대한 북한의 소극적인 태도와는 반대로 남한의 일부 지방자치단체들 간에는 사업의 성사를 위한 치열한 경쟁을 벌이기도 한다.

이러한 문제점을 극복하고 정부 중심의 통일정책 네트워크를 효율화하기 위해서는 다음과 같은 방안들이 고려·추진되어야 할 것이다.

첫째, 통일정책 네트워크에 대한 정부측 우려를 해소해야 한다. 정부측 인사들은 국민들의 공감대 형성을 바탕으로 하는 통일정책 추진, 정책의 집행 및 평가과정에 기업·NGO·언론 등의 참여를 통한 정책결정의 투명성과 민주성 확보 등의 면에서 통일정책 거버넌스를 일단 긍정적으로 파악하고 있다. 앞서 살펴본 이해당사자들의 참여로 인한 부정적 현상을 극복하고 통일정책이 국민들의 이해와 참여를 바탕으로 투명하게 추진되기 위해서는 공식적인 책임부서인 통일부가 실질적으로 주도하고 통일부가 이해당사자들의 이해와 요구를 수용하는 동시에

국가정보원의 안보와 관련한 정보들을 공유하면서 정책결정 직전 사전에 국가안전보장회의(NSC)와의 협의를 통해서 최종 정책결정을 하는 형태로 변화되어야 하며, 북측과의 관계에서도 통일부가 중장기적인 통일정책을 마련하여 북측의 바람직한 변화를 유도해야 한다.⁶⁹

둘째, 이해당사자들의 부정적 역할에 대한 정부 측의 인식도 해소되어야 한다. 정부측 인사들은 기업, NGO, 언론 등 이해당사자들이 북한 시장 개척과 자본주의 이론 전파, 국민여론 형성과 남북간의 다양한 교류협력 및 인도적 대북지원, 다양한 정보 제공 등의 긍정적 역할을 수행하고 있다는 점을 인정하고 있다. 반면 정부측은 과도한 사적 이윤 추구하고 북한에 왜곡된 자본주의 전파, 일회성 이벤트 사업, 정부 통일정책의 왜곡 및 무조건적인 비난 등 사적 행위자들의 부정적 영향도 지적하고 있다. 통일정책에서 사적 행위자들의 부정적 역할에 대한 이와 같은 정부측의 인식이 해소되지 않는다면 통일정책 거버넌스의 발전을 기대할 수 없다. 한반도 평화체제 구축 시까지, 개성공단 사업의 경우에는 정부의 대기업, 대북한 조정능력의 확대가 필요하며, 금강산 관광사업도 정부 대북정책의 일환으로 추진되고 있는 만큼 통일정책을 주도하는 통일부와 북한이 전체적인 방향을 설정해주고 실질적인 사업은 현대아산 등 사업자가 추진할 수 있도록 관계가 설정되어야 한다. 그러면서 동시에 일반 시민과 NGO들의 대북 경제교류협력에 관한 정책참여를 유도하는 것이 바람직하다.

셋째, 정부 통일정책 관련 정보의 비공개, 정보격차 등 정보화의 제약조건들이 해결되어야 한다. 우선 시대의 변화에 맞춰 통일부 비공개 대상정보의 세부기준을 재조정할 필요가 있다. 예로 현재 비공개로 되어 있는 중장기 통일정책과 한반도 평화체제 구축 및 대책 등을 부분 공개할 수도 있을 것이다. 또한 정보격차 해소를 위해 정부는 농어촌 민, 노년층이 정보화를 활용할 수 있도록 최대한 지원을 하는 동시에 오프라인에 대한 배려도 함께 해야 할 것이다.

⁶⁹ 위의 책, p. 113.

넷째, 지방자치단체들의 대북 교류 및 협력의 확대는 남북관계가 중앙정부 위주의 획일화되고 경직화된 관계에서 보다 다양하고 유연한 관계로 진전된다는 것을 의미하며, 다원화된 교류채널을 통하여 북한과 실질적인 교류협력을 강화하는 데 기여할 것이다. 그러나 현재 지방자치단체들의 대북 교류협력사업에서는 승인과 심사 과정의 복잡성, 정부의 미비한 지원체계, 지방자치단체간의 과도한 경쟁 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 『남북교류협력에 관한 법률』을 개정하여 지방자치단체 남북교류협력사업의 경우 사업 승인을 통일부 장관에서 행정자치부장관에게 이관하거나, 그렇지 않고 동법을 유지하고자 하는 경우에는 사업의 실제 업무도 통일부에서 담당하는 것을 고려해야 할 것이다. 또한 정부는 성사 가능성이 높은 사업을 추진하는 지방자치단체에 대한 남북협력기금의 지원계획을 수립할 필요가 있고, 사업이 지방자치단체 간의 과도한 경쟁 없이 성공적·효과적으로 추진될 수 있도록 관련 정보와 자료를 공개하며, 종합적인 사업추진 방향을 제시하는 자문기구를 설치하는 방안도 고려해야 할 것이다.

다. 정부와 기업간 협력강화 방안

금강산관광사업은 남북 3대경협 사업의 하나로 남북당국간 합의와 협조를 바탕으로 추진되고 있지만 그 배타적 집행을 현대아산이 담당하고 있기 때문에 각종 특혜시비 및 독점문제 등 부작용이 발생하고 있다. 아울러 현대아산은 부두, 도로 건설 등 대규모 초기 투자로 기업 경영에 무리가 생겼고 이로 말미암아 관광사업의 위기가 도래, 정부가 부담을 떠안는 등 국민부담이 가중된 측면이 있다.

따라서 개성·백두산 관광, 평양공단 건설 등 남북경협을 확대할 경우에는 정부와 기업간 적정한 역할분담을 통해 이를 효율적으로 추진할 필요가 있다. 남북 당국은 남북협력사업의 시장형성 및 제도적 보장에 대해 협력을 해야 하며, 남북 또는 남남 기업간 협력사업시 공동

진출을 통해 초기부담을 완화하는 방안도 강구해야 한다.

또한 남북경협이 일정한 궤도에 들어섰기 때문에 그 제도화에 보다 힘을 써야 한다. 가령, 금강산관광의 경우 현대아산, 더욱이 일 개인의 배타적 독점권과 북한체제의 폐쇄성으로 인해 사업 자체의 운명이 좌우될 수 있다는 사실은 북한-기업 간 관계의 부정적인 측면이다. 최근 북한은 금강산관광객을 현재의 40% 수준인 600명선으로 줄이겠다는 통보를 했다. 현대아산은 2005년 9월 1일부터 금강산관광운영을 2박 3일을 기준으로 일일 관광객 수를 600명선으로 제한한다고 밝혔다. 또한 당일 관광과 1박 2일 관광 역시 북한의 요청으로 없애기로 했다. 이는 북한이 김윤규 부회장이 비리 혐의로 대표이사직에서 물러난 것과 관련 이 같은 결정을 내린 것으로 알려지고 있다. 이러한 부분은 향후 남북경협에서 시정되어야 할 부분이다.

그리고 남북경협이 본격화 국면에 들어선 지금, 남북경협 전담공사 설립을 검토해야 한다. 대만의 해기회(海峽交流基金會)나 서독의 상공신탁공사(Treuhandelstelle für Industrie und Handel) 기능을 할 수 있는 반관반민의 경협전담공사를 신설하는 방안이다. 이 경협전담공사와 경협기획단의 관계는, 경추위에 참여하는 관계부처 및 경협기획단은 남북관계와 경협정책 조율, 제도적 장치 마련, 공적 협력사업의 우선순위 등을 정책적으로 결정하는 반면, 경협공사는 공적 협력사업이나 공적 성격을 갖는 민간사업을 전담 추진하면 된다. 그리고 그 과정은 초기에는 공사협의체로 운영하고 주요 경제단체의 참여를 유도하여 중장기적으로 경협공사를 제도화하는 방안이 타당할 것이다. 장기적으로는 경협기금의 운영주체로 확대 발전할 수 있을 것이다.⁷⁰

⁷⁰ 민주평화통일자문회의, 『개성공단사업 추진대책』(2004. 2), p. 26.

라. 시민사회의 참여 확대 방안

NGO들이 통일정책과정에 참여해서 영향력을 행사하기 위한 몇 가지 조건들이 필요하다. 우선, NGO들은 ‘비판적’인 차원을 넘어서 창의적인 대안을 제시하며 ‘정책 거버넌스’에 접근해야 한다. 비판과 도전의 수준이 정부와의 타협이나 협상의 여지가 없을 정도로 지나치게 되면 ‘정책 거버넌스’ 참여의 첫번째 관문을 통과하지 못한다. 이 점은 이념적 갈등 수위가 높은 통일문제를 다루는 데 있어서 특히 중요하다. 둘째, 비판적 혹은 대안적 사회자본이 수용될 수 있는 기회가 제공되어야 한다.⁷¹ 또한 NGO들의 비판이나 대안이 ‘정책 거버넌스’에 수용되기 위해서는 ‘통일정책 네트워크’가 개방적이어서 정당, 기업 등 다른 이해당사자와 같은 입장에서 기회가 제공되어야 한다. 셋째, 여론의 지지가 필요하다. 특히 통일문제가 갖는 제반 성격상 정책 거버넌스에 참여한다고 해서 NGO의 정책 영향력이 자동적으로 행사되는 것은 아니기 때문에 NGO들의 운동역량이 발휘되고 여론의 지속적인 지지가 확보되어야 한다.

정치적 기회구조와 관련해서는 정부가 NGO들을 실질적인 정책파트너로 인정하느냐 하는 문제가 크게 중요하다. 통일부는 무엇보다도 통일정책이 국민적 합의기반을 통해 추진될 때 책무성과 투명성을 바탕으로 일관성을 확보할 수 있다는 점을 고려하여 NGO들의 존재를 인정하고, NGO들의 역할이 정책에 기여한다는 인식을 가져야 할 것이다. 통일정책과정에 대한 시민들의 주변적 위상을 전환시키고 시민들을 통일정책의 적극적인 생산자로 되게 하기 위해서는 가장 먼저 정부나 시민들 모두 통일정책에 관한 관료제적 가부장제(bureaucratic paternalism)나 기술관료제적 인식의 틀에서 벗어나 민주주의의 하향적 관점(bottom-up perspective)에서 시민들을 정부의 동반자로 여기

⁷¹ 이를 정치적 기회구조(political opportunity structure)라고 하는데, 정부 등 권력에 대한 접근 가능성이 열려 있으면, NGO들의 조직력과 운동역량이 부족해도 정부에 효과적으로 영향력을 행사할 수 있다. 정치적 기회는 정치체제의 개방성과 정치세력과의 관계에서 발생한다.

는 문화를 확대시켜야 한다. 그리고 이러한 인식을 토대로 통일부의 역량이 부족하거나 통일부가 하는 것보다 NGO들이 더 잘할 수 있는 업무, 예를 들면 새터민 정착, 대북지원, 북한인권 등과 관련한 업무들을 종합적으로 파악해서 NGO들과 시민사회에 이양할 수 있는 것은 이양하는 ‘민영화’도 필요하다.

여기에서 한 가지 유의해야 할 사항은 정부의 적절한 역할이다. 정부가 관련 업무를 민영화하고 정부용역을 발주하면서 NGO들에 대한 책무성과 투명성을 강화한다는 이유로 개입해서 NGO들의 자율적인 활동을 방해하거나 지나치게 규제함으로써 오히려 시민들로부터 정부 정통성의 훼손을 초래할 수 있다는 점을 분명히 경계해야만 한다. 가장 바람직한 것은 NGO들 스스로가 자체 감사를 강화하고 관련 기관의 평가와 언론의 감시를 통해 정부로부터의 지나친 간섭과 규제를 미연에 예방할 수 있는 자치능력을 강화하는 것이다. 따라서 앞으로 통일시대의 확대에 대비하여 NGO 관련법을 정비하고 동시에 NGO들 스스로가 자체 감사를 강화하는 것이 필요하다.

또한 통일정책의 기획 단계부터 NGO들과 시민사회 대표를 정책의 이해당사자로 참여시켜 정부와 같이 권리와 의무를 분담하는 보다 실질적인 파트너십을 추구할 필요가 있다. 그럼으로써 의제설정의 개방성과 대표성, 정책결정의 책무성과 투명성을 제고시키며 이에 따라 정책집행에서 효과성과 효율성의 제고를 추구할 수 있다.

이를 위해서는 통일정책의 의제가 설정되기 이전부터 시민들이 통일정책 설계에 참여할 수 있도록 정보 접근이 보장되어야 한다. 통일정책 추진의 기초가 될 수 있는 북한에 대한 정보가 만족할 만큼 공개되고 있는가, 통일정책에 관한 투명성의 지표가 될 수 있는 정책결정과정에 대한 정보가 제대로 공개되고 있는가 하는 점 등이 검토되어야 한다. 전자와 관련해서는 정보 제공이 통일문제의 성격상 보안의 필요성에도 불구하고 보다 편리하고 내실 있게 이루어져야 한다. 기관별 정보공개심의회의 민간위원 구성이 불충분하여 정책정보에 대한 접근

도가 떨어지고 있다는 행정자치부의 판단을 고려할 필요가 있다.⁷²

그리고 후자와 관련해서는 통일정책이 결정과 집행에 대한 정부정책의 투명성이 확보되기 위해서는 단순한 행정정보 공개를 넘어 OECD가 내세우는 다섯 가지 측면, 즉 ㉠ 정책결정에 대한 광범위한 공개, ㉡ 정책결정에 대한 분명한 설명, ㉢ 정책결정에 투입을 제공한 사람의 인적 사항 공개, ㉣ 투입의 내용에 대한 공개, ㉤ 정책결정 이전의 문제정의 및 대안고려에 관한 공개 등을 고려하여 목표를 설정하는 것도 고려될 만하다.

또한 인터넷을 통한 일방향적인 의사소통의 단점을 극복하기 위해서는 통일부 웹사이트 등을 통해 제시되는 통일문제에 관한 시민들의 다양한 의견을 여과(filtering)하고 집적(aggregating)할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 다양한 시민들의 의견이 분류·검토되어 정책 이슈화될 필요가 있다. 단순히 시민들의 의견을 듣고 말겠다는 형식적인 태도는 정책과정에 자신들의 견해를 반영하고자 하는 시민들에 대한 적절한 대응방식이 아니다.

한편 ‘협약’과 관련해서는 통일부가 이미 세부 정책의 골격을 완성한 후 ‘통과의례’ 상 NGO 대표들이나 전문가 등을 활용한 각종 제도를 운영하려고 한다는 비판을 경청할 필요가 있다. 즉 정책결정자들이 때로는 극단적인 이념적 갈등을 노정하는 통일문제를 다루면서 비난을 피하기 위하여 형식상 시민의견을 수렴하여 정책을 결정한 것처럼 꾸미기 위하여 단순히 협의 제도를 활용하고 있다는 지적은 새겨서 수용해야 한다. 이러한 우려를 불식시키고 시민참여가 보다 활성화되기 위해서는 협의 제도에 대한 보완이 요청된다. 이러한 제도적 보완을 토대로 통일정책에 정부와 시민, 전문가의 유기적이고 ‘심의적인’(deliberative) 토론이 뒷받침된다면 통일정책의 질이 향상될 뿐만 아니라 정책의 투명성과 책무성이 제고되고 시민들의 통일정책에 대

⁷² 행정자치부 행정개혁본부, 『국정에의 국민참여 확대를 위한 Policy Process 참여모델 시범적용 계획』(2004. 4).

한 수용력이 증대되어 정부에 대한 신뢰도가 향상될 수 있다.

끝으로 통일부가 통일정책과정 초기단계부터 전문가, 시민단체 등을 참여시켜 의제설정, 정책제안 제시 및 정책대화를 모색하는 ‘통일정책 신 거버넌스’ 체계를 구성·운영하는 것을 제안해 보고자 한다. 통일정책의 효율적, 체계적 추진과 통일정책에 대한 국민적 공감대 형성을 위해 통일정책에 대한 다양한 이해관계를 사전에 검토·조정하고 국민의 눈높이에 맞는 정책을 개발함으로써 정책실패를 예방하고 품질도 개선할 필요가 있기 때문이다. 또한 새로운 국내외적 통일환경의 변화에 맞춰 신속하고 정확한 분야별 대책 추진을 지원하여 통일정책에 대한 국민의 신뢰를 높여나가야 하기 때문이다.

이를 위해서 「대북지원민관정책협의회」의 모델을 원용하여 통일정책분야 전반에 걸쳐 시민사회가 폭넓게 참여하는 ‘바람직한’ 통일정책 거버넌스 체제 구축을 모색해 볼 필요가 있다. 이는 OECD가 권유하는 시민참여 확대 모형과도 부합하고, 참여정부의 평화번영정책의 추진원칙을 현실화하는 제도적 모색이 될 수도 있다.

우선 정부가 시민, NGO들과 신뢰와 유대, 네트워크를 요소로 하는 사회자본에 기반한 상호 협정을 체결하고, 이에 기초하여 민관협의 모델을 통일부의 조직체계에 준하여 확산시키되 중요 사안별로 확대 적용하는 방향을 모색할 수 있다. 구체적으로 정부와 시민, NGO들이 통일정책 전반을 논의하는 「민관통일정책협의회(가칭)」를 상위에 두고, 그 산하에 통일정책, 경제협력, 사회문화협력, 인도적 사안, 통일교육, 북한이탈주민 정착, 국제협력 등의 분야별 분과위원회를 설치하는 것을 생각해 볼 수 있다.

마. 통일 NGO의 활동에 대한 정부의 지원 확대

향후 민간차원의 대북지원을 더욱 활성화시키기 위해 정부가 해결해야 할 주요 과제들은 다음과 같다.

첫째, 통일 NGO들의 활동에 장애가 되는 불합리한 법과 제도를 정

비해야 한다. 우선 남북교류협력법을 개정하여 정부로부터 승인을 받은 대북지원단체들의 북한주민접촉 및 방북절차를 허가제에서 신고제로 전환하고 이들의 수시방북제도를 허용하여야 한다.

둘째, 정부는 사회문화 교류협력을 확대하기 위해 민간단체와 공동으로 ‘사회문화 교류협력 추진위원회’의 구성 등을 추진할 필요가 있다.⁷³ 사회·문화 교류협력은 남북한 통일문화를 형성해 가는 과정에서 중요한 의미를 갖는 교류·협력 사업이므로 정부는 보다 적극적으로 지원하는 정책을 추진해야 한다.

셋째, 대북지원 NGO들의 활동이 전문성을 갖추고 구체적인 개발사업을 확대하기 위해서는 영세한 NGO들의 재정적 능력이 강화되어야 한다. 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 적용할 것을 요구하고 있다. 또한 보건의료, 취약계층, 농업개발에 한정하고 있는 규정을 개정하여 다른 분야도 남북협력기금의 지원을 받을 수 있도록 해 줄 것을 바라고 있다.⁷⁴

넷째, 정부는 농업복구, 보건의료 분야에서 활동하는 NGO들에 대해서 대응지원(Matching Grants) 방식으로 남북협력기금을 지원하고 있다. 그러나 매칭펀드 방식은 단기 프로젝트 지원에 적합한 방식이고 이러한 방식으로 지원된 기금은 사실상 ‘나눠먹기 식’의 배분에 불과하여 정말 규모 있고 의미 있는 사업에는 도움이 되지 못한다고 지적되고 있다.⁷⁵ 따라서 북민협에 소속된 민간단체들은 남북협력기금의

⁷³ 이승환, “남북정상회담 이후 민간단체의 대북지원 현황과 과제,” 『북한연구』 제6권 (2003), p. 9 참조.

⁷⁴ 최대석, “인도적 대북지원에 있어서 국내 NGO들의 역할과 과제,” 통일연구원, 『남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할』 (서울: 통일연구원, 2004), p. 63 참조.

⁷⁵ 이종무, “남북 협력관계 발전을 위한 17대 국회의 과제,” 『17대 국회에서의 남북협력 법제도 정비 방안』 (민족화해협력범국민협의회·우리겨레하

인도적 지원사업비 중 정부 지출금 총액의 20%를 대북지원 민간단체를 통해 집행해 줄 것을 공식적으로 요구하고 있다.⁷⁶

다섯째, 대북지원 과정에서 민간단체들의 역할과 비중이 높아지고 있는 바, 현행 법률에 의해 모두 정부측 인사로만 구성되어 있는 ‘남북 교류협력추진위원회’에 민간단체의 대표들이 일정 수 이상 포함되도록 개정할 필요가 있다. 현재 남북교류협력추진협의회는 통일부장관을 위원장으로 하여 각 부처 차관으로 구성되어 있고, 실무위원회는 통일부 차관을 위원장으로 하여 각 부처 국장급 공무원으로 구성하여 민간의 참여가 전무하다. 그러나 북민협은 남북교류협력추진협의회 산하에 경제, 농업, 보건의료, 아동, 여성 등 각 분야에서의 중장기적인 남북개발 협력을 위한 종합계획의 마련과 조정을 위한 민관 공동의 실무위원회 설치를 요구하고 있다.⁷⁷

마지막으로, 정부는 대북 인도적 지원을 추진하는 과정에서 북한주민들의 인권실태 및 탈북자 지위 개선을 위한 정책도 병행하여 통일정책을 둘러싼 남한사회 내부의 갈등을 해소하도록 노력해야 한다. 대북 인도적 지원은 지속적으로 실시하되, 대북지원의 투명성을 제고함으로써 북한주민에게 실질적인 도움이 되도록 노력해야 한다. 그리고 중국 정부에 대해서는 탈북자들의 대북 강제송환정책을 중단하고, 이들에게 국제법상의 난민지위를 부여할 것을 촉구해야 한다. 북핵 위기가 재발된 이후 보안법 폐기 논란을 둘러싸고 증폭되고 있는 남남갈등

나되기운동본부·우리민족서로돕기운동 주최 정책토론회 발표논문, 2004. 6. 22) p. 16 참조.

⁷⁶ 남북교류협력기금의 경상지출은 교류협력, 인도적 지원, 경수로 등 3개 항목이 주요 구성부분으로 되어 있다. 그 중 인도적 지원 지출은 2003년 1,531억원이었다. 남북교류협력기금의 인도적 지원 지출금의 20%를 대북지원 민간단체를 통해 집행할 경우, 민간단체들은 2003년 기준으로 약 300억원의 정부 보조금을 받을 수 있게 된다. 2003년 민간단체들은 실제로 75.3억원 상당의 남북협력기금을 지원받았다. 대북협력민간단체협의회, 『남북 교류협력 활성화를 위한 정책 건의서』(2004. 3) <www.nkchanne1.org> 참조.

⁷⁷ 대북협력민간단체협의회, 『남북교류협력활성화를 위한 정책 건의서』 참조.

현상은 정부의 대북정책이 보다 넓은 국민적 공감대에 바탕을 두고 추진되지 못하면 민간단체의 통일운동도 대립적인 방향으로 분열될 수 있다는 사실을 보여주고 있다.

■ 토론: 남북연합 거버넌스

1. 남북연합 거버넌스의 의미

남북연합의 의미는 1994년 김영삼 대통령이『한민족 공동체 건설을 위한 3 단계 통일 방안』에서 제시되었고 통일국가 단계 이전의 단계로서 제시되었다. 즉 민족공동체 통일 방안은 <화해, 협력단계>, <남북연합단계>, <통일단계>의 중간단계로 제시된 것이다. 이 단계에서 남북한 관계를 통일정책 거버넌스를 지향하는 단계적 측면에서 살펴 볼 때, 남북연합의 의미가 무엇인지를 규명하는 것은 매우 중요한 것이다.

남북연합의 성격은 마치 유럽통합의 사례의 경우처럼 통합수준이 계속 심화 내지 강화되는 방향으로 진행될 것이라는 점이다. 즉 남북연합은 일종의 국가연합의 성격을 지니고 출발하지만, 정태적인 국가연합의 개념 규정에 한정되지 않고, EU의 경우처럼 부분적으로 연방적인 성격을 내포하고 있는 반면에, 궁극적으로 단일국가로 지향하고 있다는 점이다. 남북연합을 통일 수준에서 국가연합과 연방국가 또는 국가 연합과 통일된 단일 국가 사이에 위치하는 것으로 간주하고 국가연합과 차별화하는 것을 특징으로 하고 있다. 이런 의미에서 남북연합은 “남북연합정체(polity)” 라고 할 때 더욱 적실성을 드러내는 용어로 볼 수 있을 것이다. 정체가 내포하는 의미는 전통적인 국가 단위 보다 확장된 초국가적 구성과 과정으로 다양한 공적, 사적 행위자의 참여를 동반한다.

남북한연합의 정체는 다층적인 거버넌스로 나타나게 마련이다. 개별 남북한의 국가의 지배적 영향력이 초국가적 <남북한 연합기구>로 전이되고, 국내정치의 초국가화를 통해 초국적 거버넌스가 남북한의 시장, 경제 및 사회운용으로 확장되는 것으로 간주한다. 이러한 거버넌스는 공동체의 제도적, 법적 기제가 초국적 차원에서 책임과 권한을 명기해야 하고, 개별 남북한 국가와 여타 남북한정체 밖의 행위자들에게 차별적인 권한 배분을 통해 성립한다. 이러한 맥락에서 남북한정체의

다층적 (multi-level) 거버넌스의 개념으로 접근해 볼 수 있을 것이다.

2. 남북연합 기구의 성격

다층적 거버넌스는 국가와 사회, 국내와 국제적 질서로 양분하는 전통적인 국가중심주의적 시각에서 벗어나고자 한다. 다층적 거버넌스는 국가중심적 시각을 배제하면서도, 동시에 연방주의 속성과 구별되는 통치체제이기 때문에 남북연합기구에서 주권 개념을 새롭게 정의할 수 있다.

보젤과 리세의 견해에 의하면, 주권을 공식적 주권(formal sovereignty)과 실질적 주권(material sovereignty)으로 구별하여 설명하고 있다.⁷⁸ 공식적 주권은 전통적인 절대 주권으로 이미 다수준의 정책과정을 통해 남북연합기구와 남북한이 분화 혹은 공유하는 것이다. 반면에 실질적 주권은 자율적인 국가능력의 정도를 의미하며 남북한 국가 뿐 아니라 남북연합기구도 완전한 자율적 주권을 행사하지 못하는 것이다. 그것은 정책레짐에 따라 행위자의 권한이 분산되기 때문이다.

⁷⁸ Tanja A. Bozel and Thomas Risse, "who is afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-level Governance System," University of North Carolina at Chapel Hill, European Union Center, Conference Paper(2002), pp. 1~17.

<도표> 남북연합기구(다층적 거버넌스)의 성격

속성/구분		연방주의	남북연합 (다층적 거버넌스)
유사성	법적 권위	초국가와 국민국가(구성국가)로 양분, 상위법 우선의 원칙	
	법원	직접 부과 원칙	
	입법제정	기본적으로 다수결의 원칙 (소수의 대표성 인정)	
	대의제 민주주의	직접 선거를 통한 의회구성 구성국가의 의회와 공존	남북연합기구(초국가적) 의회 및 구성국가 의회 병존
차별성	실질적 주권의 구조화	권력변동에 따른 위계적 분할	구성국가(남북)간 정치적 합의에 따른 위계적/수평적 분할 및 공유
	권력분할의 효과	구성국가와 초국가간 제로섬 게임	국가와 초국가간 제로섬 게임 및 포지티브 게임 병존
	국가의 주권영역	* 연방의 권력집중 정도에 따라 조세/재정 권한 소재는 유동적 * 모든 정책레짐에서 정치, 사회적 자주권 보유	* 특정 조세와 재정지출 권한 남북연합기구에서 보유 * 합의를 바탕으로 특정 정책레짐에서 정치, 사회적 자주권을 구성국가와 초국가기구로 별도로 이양
	보충성의 원칙 적용	적용되지 않음	정책레짐의 상당부분에서 적용할 수 있음

앞의 <표>에서 보는 바와 같이, 다층적 거버넌스는 제도적 조건에서 연방주의와 유사성이 많다. 그러나 누가 어떠한 권한을 가지고 언제 공식적 주권을 구조화할 것인가 하는 실질적 주권의 개념을 적용시킬 경우에 양 통치체제는 상당한 차별성을 드러내고 있다. 이는 주권의 분할과 위임 맥락에서 다원적 주권(polycentric sovereignty)의 개념으로 설명할 수 있다.

첫째, 다층적 거버넌스에서 국가들은 일종의 다원적 혹은 상호의존적 주권(inter-dependence sovereignty)을 공유하는데, 이는 유럽의 문제 해결을위한 국가간 정치적 합의에 근거한 것이다. <국내수준의 통일정책 거버넌스>와 <국제수준의 통일정책거버넌스>의 연계라는 측면에서 볼 때, 경제의 글로벌화와 국제수준의 국가간 정치적 상호작용

에 의해 일국의 정책레짐은 국경 밖의 여타 행위자와 상호의존성을 가지게 된다.

더욱이 공동체가 긍정적 통합단계에 들어서게 되면 회원국 고유의 사회적, 정치적 쟁점은 부분적으로 남북연합기구에서 다루어진다. 이런 상황에서 다층적 거버넌스에서 위계적으로(hierarchical) 남북연합 수준으로, 수직적으로는(vertically) 사적 행위자로 주권을 일부 양도하게 된다. 유럽의 사례는 남북연합기구의 형성에도 유사하게 적용시킬 수 있을 것이다. 예를 들면, 경제화폐동맹과 같은 것을 통해, 동일한 화폐 사용을 시도해 보거나, 단일 시장에 준하는 남북시장특구라는 소범주에서 남북단일시장이라는 대범주로 진전될 수 있을 것이다.

구체적으로 유럽의 경우에서 보면 경제적 자치는 통합된 시장(유럽의 경우는 단일시장 single market)으로 이관된다. 이에 따라 경제화폐동맹(EMU), 운송, 에너지, 환경, 소비자 보호 등을 포함하여 단일시장의 규제조치에 속하게 된다. 반면에 안보는 서유럽동맹(WEU, Western European Union)과 북대서양 조약기구(NATO)를 위시한 국가간 레짐과 공동안보정책을 통한 정부간 조정으로, 그리고 유로라는 단일화폐와 관련된 통화주권은 유럽중앙은행이라는 독자적인 초국가 정책레짐으로 이관된다. 한편 일부 특정 정책은 구성국(남북한 국가/혹은 정부) 및 공동체(남북연합기구)가 공유한다.

둘째, 그럼에도 불구하고 다층적 거버넌스에서는 구성국(남북한)이 조약 체결 및 수정권 그리고 조세권을 배타독점적으로 행사하게 된다. 그러나 국가의 주권은 기능적 목적에 의해 수직, 수평적 차원에서 협력적으로 공유한 것이지, 공동체 권력을 위해 초국가기구(남북연합기구)로 일방적으로 양도한 것은 아니다.

셋째, 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)의 적용 여부이다. 보충성의 특징은 공동체(남북연합기구)와 구성국가(남북한정부 및 하위 정치단위)간의 권력배분 기제이다. 보충성의 원칙은 유럽연합의 사례에서 적용되는 것으로 그 내용은 공동체(남북연합)가 수행할 수 있는

권한의 범위와 효력은 구성국가 정부 보다 더 효과적으로 행할 수 있는 경우로 한한다는 원칙이다.⁷⁹

3. 남북연합 거버넌스의 정책적 과제

남북연합상태에서 경제공동체, 사회·문화공동체, 안보공동체를 형성하여 남북연합 거버넌스 상태가 단일정부로 통합될 수 있는 기반을 갖추어야 한다.

남북경제공동체의 형성은 남북교류·협력의 확대·발전단계, 남북경제협력의 안정적 발전에 대한 제도적 상황의 조성을 내용으로 하고 있다. 이 내용은 경제통합의 단계별 전개과정에서 그대로 찾아볼 수 있다. 즉 경제통합의 단계로서는 경제교류 → 경제협력 → 공동시장의 형성(초기단계) → 합작사업의 가동 및 제3국에서의 경협(활성화 단계) → 합작사업의 확대 및 공동개발(본격적 경협단계) → 자유무역지대의 창설 → 관세동맹의 결성 → 공동시장의 형성 → 화폐동맹의 결성 등이 진행될 수 있을 것이다.

남북한경제공동체의 형성에서 중요한 관건의 하나는 북한의 사회주의경제체제가 과연 시장경제체제로 - 부분적이든 전면적이든 간에 - 전환할 수 있을 것인가의 문제와도 밀접히 연관이 되어 있다. 이에 따라 시장경제의 전형이라고 할 수 있는 가격체계 형성, 준자본주의적 시장

⁷⁹ 마스트리히트 조약에서 보충성의 원칙을 다음과 같이 명기하고 있다. '공동체 목적을 달성기 위한 제 조치에 있어 회원국이 이를 적절히 수행할 수 없는 경우에 한해 공동체는 보충성 원칙에 의해 권한을 행사한다. 그러므로 공동체가 수행할 수 있는 권한의 범위와 효력은 회원국 정부보다 더 효과적으로 행할 수 있는 경우로 한다'라고 명기하고 있다. 보충성의 원칙은 종교, 사상적으로 오랜 역사를 가지고 있었으며 1991년 정부간 회담(Intergovernmental Conference)이다. 당시 단일유럽의정서 체결이후 공동체의 규제정책이 확대되면서 회원국들은 국내사회정책의 근간이 유럽공동체의 초국가주의에 침해당할 것을 우려하였다. 이 조항은 특히 영국의 주장이 받아들여지면서 채택된 것이다. 즉 공동체의 정책목적이 회원국 수준에서 효과적으로 달성할 수 없을 때에만 유럽공동체가 개입한다는 개념을 주장한 결과로 성립된 원칙이다.

형성, 경쟁제도, 민간경제의 자율성 보장, 그리고 남한의 기업들이 투자를 하게 될 때 자율성 보장, 자본주의 시장경제를 위한 인프라 구축 등 제도적 내지 사회간접자본의 투자가 전제되어야 할 것이다. 그리고 자본주의적 인간형에 대한 점진적 인식과 사회화도 요구될 것이다.

분단체제상에서 나타난 이질화의 영향은 제도적인 차원의 통합만으로 해소되지는 않는다. 그것은 사회구성원들 간에 장기간 상이한 삶의 양식에 처해 있었기 때문에 단기적인 재사회화 (re-socialization) 로는 해소되기 어려운 신념체계와 행동체계를 가지고 있게 마련이다. 남북의 사회문화적 통합과정은 정치, 경제적 차원의 제도적 통합과 동일한 삶의 양식을 바탕으로 한 의식 및 행동체계가 확립될 수 있는 노력이 필요한 장기적인 과정이다.

“6자회담”이라는 다자적 협의기구의 형성 자체는 한반도의 안보거버넌스의 형성을 오히려 촉진시키는 계기가 되었다고 본다면, 훨씬 더 한반도의 안보거버넌스 형성에 긍정적인 기능을 하는 모멘트가 될 것이다.

통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안: 제도혁신과 가치합의

박 중 철*

(통일연구원 남북관계연구실장)

* 이 연구는 공동연구입니다.

공동연구자는 서재진, 이교덕, 최수영, 김병로, 김학성, 김호기 입니다.

I. 서론

1. 문제제기

통일문제는 국민적 여론의 지지를 바탕으로 해서 추진되어야 한다. 이는 통일문제를 추진하는 과정에서 정책방향에 대한 국민적 지지가 필요할 뿐만 아니라 통일이 수반하는 사회적 혼란, 경제적 비용, 정치적 부담 등을 해결하기 위해서는 국민적 공감대가 형성되어야 하기 때문이다. 통일은 기본적으로 한국사회의 질적 변화를 수반하는 것이기 때문에 한국사회의 변화방향과 통일 미래상에 대한 국민적 합의가 전제되어야 한다. 요컨대 통일은 정부의 정책적 방향제시 뿐만 아니라 이를 지지하고 변화에 동참하는 국민적 참여를 필요로 한다. 그동안 통일문제에 대해 다양한 견해가 있었으며, 이는 우리사회의 정치·사회적 갈등양상과도 직·간접적 관련을 맺고 있다. 통일문제에 대한 갈등양상은 남남갈등으로 표현되기도 한다.

특히 참여정부 출범 이후 통일문제와 관련한 남남갈등이 심화되어 국민적 합의를 바탕으로 한 대북정책을 추진하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 어느 사회에서나 갈등은 존재하기 마련이며, 계층간, 인종간, 세대간에 여러 갈등이 없을 수는 없다. 남한에서도 산업화의 진전과 더불어 계층갈등, 노사갈등, 지역갈등이 계속적으로 발생되었다. 이념갈등을 놓고 보더라도 과거에 전혀 없었던 것이 아니다. 해방 직후 정권수립을 앞두고 좌우익 대립이 치열했고 1970년대와 1980년대에도 이념전쟁은 끊이지 않았다. 사회주의와 경쟁적 체제로 성립된 남한은 정권수립과 함께 끊임없이 이념갈등을 안고 있었다. 이러한 갈등은 사회 내 다른 갈등적 요인들과 결합되어 매우 투쟁적으로 표출되곤 하였다.

그러나 통일문제를 두고 벌어지는 현재의 갈등은 과거와는 다른 양상으로 나타나고 있다. 과거에는 보수정권에 대항하여 진보세력이 도전하는 형태였으나, 현재의 이념갈등은 진보정부에 대해 보수세력이 공격하는 양상으로 전개되고 있는 것이다. 과거 군사정권 시절 민주화

투쟁에 참여했던 진보성향의 정치세력이 역사상 최초로 집권에 성공함으로써 전격적인 권력교체가 이루어졌다. 특히 2000년 남북정상회담 이후 남북의 이념대립이 와해되기 시작함으로써 반공을 국시로 삼고 체제의 정당성을 유지해 오던 구질서는 심각한 도전을 받게 되었다. 이러한 상황에서 정권을 상실한 구집권 세력은 노무현 신정부를 진보 좌파 세력으로 규정하고 대북정책에 대해서도 강도 높은 비판을 제기하고 있는 것이다.

이처럼 이념갈등이 지속되면서 오늘날 한국사회는 과도한 정치사회적 비용을 치르며 국가발전에 막대한 손실을 겪고 있다. 국가간의 경쟁이 치열한 탈냉전 시대에 경제발전과 국민복지를 위해 전력투구해야 할 정치권과 국민이 이념대결로 치닫고 있는 것은 참으로 안타까운 일이다. 보수-진보 세력간에 다를 수 있는 북한에 대한 상이한 시각과 미국에 대한 평가의 차이를 포용하지 못하고, “내편-네편”으로 편을 가르고 대립을 격화시킴으로써 사회 내적으로 많은 정치적, 사회적 비용을 지불하고 있다. 정치권의 이념대립은 언론과 학계, 시민단체에까지 확산되어 한국사회의 모든 개개인이 극단적인 좌우이념 갈등에 내몰리고 있는 상황이다.

이처럼 치열한 대립과 대결이 벌어지고 있는 상황에서 작금의 사회적 갈등을 해소할 수 있는 방법을 제시한다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 어떠한 합리적인 대안을 제시한다 하더라도 진보와 보수로 나뉘어 극단적으로 대립하는 두 입장을 만족시킬 수 없을 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리는 대립하는 입장을 포용, 절충하는 균형 있는 대북정책 추진을 포기할 수는 없다. 오히려 이러한 정치·사회적 갈등을 사회통합의 에너지로 활용하는 지혜와 노력이 더욱 필요한 때이다.

갈등을 해소하기 위해서는 통일문제에 대한 갈등이 어떤 것들인지 먼저 정확히 진단하는 작업이 선행되어야 한다. 현재 가장 심각한 이견을 보이고 있는 통일문제 이슈들은 퍼주기 논쟁과 분배투명성, 속도 조절, 북한변화 시각 등으로 요약된다.⁸¹ 여론조사를 통해서 볼 때, 무

조건적인 대북지원에 대해 28.7%가 찬성하고 있고, 상호주의에 입각하여 대북지원을 해야 한다는 사람들이 63.4%를 차지하며, 전략적 상호주의를 주장하기도 한다. 일방적 시혜성 지원은 잘못이라는 견해와 북한동포 지원은 도덕적으로 마땅하며 평화유지비용이라는 시각으로 맞서 있다.

그러나 이러한 논쟁의 배경에는 기본적으로 몇 가지 근본적인 문제가 존재한다.

첫째, 북한을 어떻게 이해하며 분단과 통일문제를 어떻게 바라보느냐 하는 차이가 존재한다. 참여정부의 대북정책을 비판하는 대부분의 사람들은 논쟁이 되고 있는 이슈 자체보다는 북한을 대하는 정부의 태도를 문제 삼는다. 즉 우리정부는 북한에 많은 지원을 하면서도 마땅히 해야 할 말을 못하며 북한의 요구에 항상 끌려 다니고 있다고 비판한다. 미국의 부시 대통령을 비난하거나 미군철수를 주장하는 의견들도 따지고 보면 북한을 동포로 보며 도와주어야 하느냐, 아니면 적으로 보고 타도의 대상으로 삼아야 하느냐 라는 대북정책에 대해 미국이 어떤 태도를 취하느냐 하는 문제와 불가분의 관계에 있다.

때문에 북한을 어떻게 보며 북한체제를 어떻게 다루어야 하는가를 두고 보수-진보 세력간에 견해가 다르다. 보수세력은 부시 미국 대통령의 입장을 전적으로 지지하며 북한의 김정일 정권을 축출시켜야 한다고 주장하면서, 이를 위해 군사공격까지는 아니더라도 북한을 경제적으로 압박하여 핵무기 개발을 포기하도록 해야 한다고 요구한다. 동시에 북한을 '악의 축'으로 규정하며, 대화와 타협보다는 힘으로 굴복시켜야 할 대상으로 인식한다. 그러나 진보세력 쪽에서는 북한을 압박했을 경우 한반도의 긴장이 고조되어 남한의 경제가 타격을 받고 남북이 혼란스러워질 것을 우려하여, 북한과 화해·협력을 유지하자는 입장을 취한다.

⁸¹ 김병로, “남남갈등 해소를 위한 정부의 대북정책 방향,” 『통일정책연구』 제12권 2호(2003년), pp. 113~118.

통일문제에 대한 의견대립의 양상을 보면 진보세력은 남북간의 화해와 평화, 협력을 강조하고 있고, 보수세력은 북한의 인권개선과 민주화가 선행되어야 한다고 주장하고 있다. 1988년 ‘7·7선언’ 이후 정부차원에서 공산주의 국가와의 수교와 경제협력을 추진하는 과정에서 북한과의 교류협력을 제도화하였으며, 문민정부와 국민의 정부로 이어지면서 남북간의 화해와 협력의 필요성이 강조되었다. 특히 2000년 6월 남북정상회담 이후 남북관계는 급진전되어 평화·화해·협력의 기조는 그 어느 때보다 강조되었다. 오랜 분단으로 대립과 갈등을 지속해온 남북간에 가장 시급히 필요한 것은 정치적 화해이며 경제협력이고 평화체제를 구축하는 것이라고 믿기 때문이다. 이런 맥락에서 평화와 화해협력은 진보세력이 대북지원을 통해 북한과의 관계를 개선하고 통일을 추진하려는 담론으로 활용되고 있다.

반면, 인권과 민주화는 그것이 담고 있는 선한 의도와는 별개로 결과적으로 북한과의 관계개선이나 대북지원을 반대하는 담론으로 활용되고 있다. 남북관계를 개선하기 위해 아무리 많은 지원을 해주어도 그것을 군사적으로 전용하고 악용하는 정권이 있는 한, 관계개선은 불가능하다는 것이다. 억압적 수용소 운영을 통해 조직적이고도 심각한 인권유린을 자행하고 있는 북한정권은 대북지원의 대상이 아니라 민주화와 인권상황 개선의 대상이라고 주장한다. 이런 점에서 북한인권과 민주화는 북한과의 관계개선을 시도하는 현정부의 대북정책을 비판하기 위한 전략적 수단으로 동원되고 있다.

둘째, 통일문제를 둘러싼 갈등은 단지 이슈와 담론의 차이에서 발생하는 것은 아니며, 최근 한국사회가 직면하고 있는 정치사회적 갈등의 보다 넓은 맥락에 뿌리를 두고 있다. 통일문제 갈등의 주요 원인으로 지역대립구도, 미국정책의 보수화, 세대갈등, 언론의 틀 짓기 등을 지적할 수 있다.⁸²

통일문제에 대한 국민적 갈등은 국내의 지역갈등 구조와 맞물려 있

⁸² 김병로, 위의 논문, pp. 118~123.

다는 점에서 복잡한 양상을 띤다. 정부의 대북포용정책에 대해 호남은 ‘적극 지지’가 65%인데 반해 영남은 28%에 불과하며, 정상회담에 대해서도 ‘성과가 없었다’는 응답이 호남은 7%인 반면 영남은 14%에 달한 데서도 지역갈등구조와 통일의식이 중첩되어 있음을 알 수 있다.⁸³ 현재 벌어지고 있는 남남갈등은 국내의 지역갈등 구조와 중첩되어 표출되고 있음을 알 수 있다.

또한 부시 행정부의 대북 강경정책과 9·11사태 이후 전개되는 국제적 반테러전쟁의 분위기는 남한의 이념갈등을 촉발시킨 점을 부인할 수 없다. 9·11테러 이후 미국은 북한을 ‘악의 축’의 하나로 지목하고 테러국가에 대한 선제공격 불사를 선언함으로써 우리 국민들 사이에 전쟁에 대한 불안의식을 증폭시켰다. 이런 측면에서 압박정책으로 급선환한 부시 행정부의 대북정책 변화는 한국내 통일문제에 대한 사회적 갈등을 촉진시킨 요인으로 작용했다.

그리고 이념갈등이 확대된 배경에는 이념적 성향이 뚜렷한 젊은층의 등장을 지적할 수 있다. 젊은층은 현정부의 이념적 노선과 노무현 대통령의 진보적 성향에 절대적인 지지를 표시한 반면, 이회창 후보의 보수적 입장을 외면했다.⁸⁴ 특히 주한미군, 국가보안법 등과 같이 냉전시대 반공이데올로기를 구성하는 주요 이슈에서 20대 젊은층이 진보적인 성향을 강하게 표출함으로써 이념대립이 심화된 것이다.⁸⁵

마지막으로 남남갈등이 증폭된 데는 언론의 역할이 컸다. 많은 국민들은 조선일보와 한겨레신문의 논조가 이러한 틀 짓기의 대표적인 선두주자라고 이해하고 있다. 실제로 조선일보는 경제협력보다는 군사안보문제를 더 비중 있게 다루며 햇볕정책을 반대하는 전문가를 상대적

⁸³ “통일 열기도 못 넘는 지역장벽,” 『시사저널』 2000년 8월 24일; 김근식, “남북 정상회담과 한국 민주주의의 공고화,” 『정상회담의 성과와 향후 과제』, p. 25에서 재인용.

⁸⁴ 강원택, “2002년 대선을 통해 나타난 세대간 불신,” 『한국사회의 불신구조와 해소방안』(바른사회를 위한 시민회의의 31차 심포지엄, 2003.6.2, 한국프레스센터), p. 5.

⁸⁵ 강원택, 위의 논문, pp. 6~7.

으로 많이 활용하고 사설에서도 햇볕정책을 반대하는 논조를 취하였다. 반대로 한겨레신문은 남북간 경제협력을 비중 있게 다루고 햇볕정책을 지지하는 전문가를 상대적으로 많이 활용하며 햇볕정책에 우호적인 사설을 게재하였다.⁸⁶ 이러한 차이는 조선, 중앙, 동아 등 보수언론과 한겨레, 경향, 대한매일, 한국 등 진보언론에서 유사하게 발견되며, 햇볕정책에 대한 보수언론의 적대성은 남북정상회담 이후 더욱 극렬해진 것으로 나타났다.⁸⁷

통일문제에 대한 국민적 합의를 형성하려면 이러한 변수들을 고려한 정책을 펴나가야 한다. 통일문제에 대한 지역적 편차와 세대간 이해 차이, 대미관계와 반미감정, 언론의 편향성을 어떻게 극복할 것인가 하는 것이 국민적 합의를 이루는 중요한 과제가 될 것이다.

이러한 점들을 고려하여 사회적 합의형성에 이론적 근거를 바탕으로 통일문제에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있는 구체적인 방안을 제시해 보고자 한다.

우선 남남갈등의 정확한 원인에 대한 규명이 필요하다. 남남갈등을 빚고 있는 주요 이슈가 무엇인지, 그리고 그러한 갈등을 야기하는 원인이 성별, 지역, 계층 등 인구학적 배경변수에 의한 것이지, 아니면 우리 사회의 이념적·정치적 갈등과 밀접한 연관관계를 맺고 있는 사회적 갈등이 표출된 것인지에 대한 명확한 분석이 필요하다.

그리고 국민적 합의형성을 위해 어떤 이론적 틀에 입각해야 하는지가 중요한 문제이다. 국민적 합의형성을 위해 다원적 이익표출과 합의 구조를 마련하는 것이 중요한가, 아니면 합의형성을 위한 제도적 틀과 함께 합의의 구체적 내용과 가치정향에 대해서도 기본방향을 제시하

⁸⁶ 박홍원, “언론과 김대중정부의 대북정책: 조선일보와 한겨레신문의 내용 분석,” *The Korean Peninsula after the Summit: Two Years of Developments and Future Prospects*(경남대학교, 조지타운대학교, 한국언론재단 공동주최 국제회의, 2002.5), pp. 13~21.

⁸⁷ 박선원, “남남갈등과 언론: 대북정책 보도에서 언론의 역할,” 『대북인식과 대북정책 재론: 남북화해와 남남화해를 위하여』(경남대북한대학원, 경실련통일협회, 한국NGO학회 공동주최 학술대회, 2002.11).

는 것이 필요한가 하는 것도 관심사항이다.

또한 국민합의형성을 위해 국민 전체를 대상으로 한 합의형성방안과 주요 섹터별(정치권, 언론, 시민단체) 합의조성방안을 어떻게 연결시켜야 할지가 중요한 사항이다.

2. 이론적 틀과 연구방법

가. 사회적 합의를 위한 제도적 틀과 가치합의

모든 사회는 갈등과 통합이라는 양면성을 갖고 있다. 어떤 사회나 조직에서든 갈등은 보편적으로 존재한다. 갈등이란 일반적으로 “제한된 자원을 여러 사람이 차지하기 위해 투쟁하는 상태”를 가리키는데, 일반적으로 조직과 집단이 상호관계에서 의견, 이해 등의 차이로 인해 충돌하게 되면 이러한 갈등상태에 직면한다. 갈등으로 인한 불화는 사회의 효율성을 떨어뜨릴 뿐 아니라 개인에게는 심리적인 타격을 가하여 개인생활에까지 영향을 미친다.

이러한 갈등이 표면화되면 사회가 혼란에 빠질 수도 있다. 갈등이 발생하면 갈등의 당사자들은 조직과 집단 내의 작은 문제에만 집착하여 더 큰 목표를 잃어버리게 된다. 갈등은 조직이나 개인의 창의성, 진취성을 질식시키며, 조직의 안정과 조화, 통일성을 깨뜨릴 수 있다. 또한 갈등해결에 노력하는 동안은 성과나 목표달성에 매진할 수 없으므로 개인이나 조직에 부정적 결과를 준다. 따라서 지나친 갈등은 사회의 근본적인 저해요인으로 작용하게 되어 체제자체를 무력화시킬 수도 있다.

그러나 사회 내의 갈등이 언제나 부정적인 것만은 아니다. 갈등은 구성원들로 하여금 조직이나 개인의 문제점에 대해 관계자들의 관심을 갖게 하는 계기가 되어 변화와 발전을 가져오는 계기가 되기도 한다. 갈등이 합리적으로 해결되면 쇄신이나 변동 및 재통합의 계기가 될 수 있고, 구성원들의 다양한 심리적 요구를 충족시킴으로써 더욱 생

동하는 사회로 변화될 수 있다. 보편적으로 존재하는 갈등을 완전히 없애는 것은 불가능하다. 따라서 갈등의 존재를 지나치게 부정적인 시각에서만 볼 것이 아니라 갈등의 원인을 찾아 관용의 정신을 가지고 대화와 타협 등 민주적이고 평화적인 방법으로 해결함으로써 변화의 계기로 삼는 자세도 필요하다.

사회는 이처럼 다양한 조직과 집단으로 이루어져 있어 조직과 집단들 간의 이해와 갈등을 어떻게 조정하느냐 하는 중요한 문제에 직면한다. 사회가 발전할수록 역할과 기능이 분화하며, 이 분화된 역할과 기능을 보다 결합적·단결적인 상태로 진전되는 과정을 통합이라고 부른다. 사회적 행위이론이나 체계이론의 입장에서 보면 사회체계 또는 하위체계 사이에서 발생하는 사회분화는 다른 역할과 기능을 갖는 새로운 체계로 통합되어 가는 과정의 하나로 간주된다. 탈콧 파슨스(T. Parsons)는 통합이 잘 되어 있는 사회는 복수의 사람들 사이에 공통의 목표가 존재하며, 그 목적을 달성하기 위한 각자의 역할이 분담되어 있고, 역할의 수행이 당연한 권리이자 의무임을 서로 인정하고 있으며, 분담하고 있는 역할은 어떤 식으로든 그 사람에게 욕구충족을 가져다 준다고 보고 있다.

정치활동은 사회의 이와 같은 다양한 요구와 갈등을 조정하고 통합함으로써 사회체계를 유지하는데 기여한다. 정치체계는 특히 사회 구성원들을 국민의식 혹은 국가의식을 가진 공동체로 만들어가기 위한 노력을 기울인다. 정부와 국가는 사회적, 역사적 경험과 전통을 언어로 상징화하여 집단정체성과 일체감을 만들어 내며 통합의 구심점을 형성한다. 역사와 전통, 문화는 국민들에게 독특한 감정을 갖게 하며 공동체형성의 큰 자산이 된다.

그러나 동시에 사회 내의 계층간, 지역간, 세대간 이해가 다르고 가치와 규범도 다르게 형성되어 있어서 갈등과 분열의 요소를 갖고 있다. 문제는 사회의 여러 집단과 조직의 갈등을 어떻게 조정하며 공통된 공동체 의식과 감정으로 포용해 나가느냐 하는 것이다. 법이나 강제력에

의해 국가 혹은 사회라는 하나의 울타리 안에 산다 하더라도 그 내부에서 실질적으로 같은 구성원이라는 일체감을 느끼지 못한다면 그것은 진정한 공동체는 아닐 것이다. 이 통합의 구심력과 분열의 원심력을 구조적 조정과 문화적 적응을 통해 어떻게 흡수함으로써 공동체를 형성할 수 있는가 하는 것이 국민적 합의를 형성하느냐, 못하느냐의 관건이다.

사회학자 뒤켁(Durkheim)은 사회성원들 간의 관계가 강한 유사성과 집합의식으로 특징 지워진 사회를 ‘기계적 연대’(mechanical solidarity)에 기초한 사회, 개인들 간의 높은 이질성과 상호의존적 관계로 특징 지워진 사회를 ‘유기적 연대’(organic solidarity)에 기초한 사회로 구분한다. 뒤켁의 이러한 사회통합원리를 원용해 보면, 갈등해결의 메카니즘은 크게 두 방향으로 모색해 볼 수 있다.

첫째, 사회적 합의형성을 위한 한 가지 방향은 의견을 달리하는 집단들 간에 유기적이고 기능적인 참여체제를 구축함으로써 협력을 도모하는 방법이다. 현대사회에 존재하는 분화된 기능집단들이 각각의 필요를 채우기 위해 서로 다른 집단과 연합하고 협력함으로써 통합적이고 안정된 사회를 유지할 수 있을 것이다. 과거와는 달리 현대사회에서는 통합이념이나 단일 이데올로기를 앞세워 일체감을 창출하는 것만이 공동체를 유지하는 것은 아니다. 또 이질적인 것이 반드시 공동체의 발전을 저해하거나 갈등을 유발하는 것은 아니며, 뒤켁(E. Durkheim)의 분석처럼 현대사회에서는 오히려 이질적 기능들이 상호 보완적으로 유기적 연대(organic solidarity)를 창출함으로써 공동체가 유지된다. 또한 에치오니(A. Etzioni)는 “공동체는 공유된 상징과 가치, 감정뿐만 아니라 공리적 유대와 강압적 유대에 의해서 결속되고 있다”고 말한다. 이런 점에서 여러 집단들간의 현실적 필요성을 바탕으로 상호의존하는 규범과 제도적 틀을 만들어가는 것은 사회통합을 이루는 방법이다.

그동안 국민적 합의형성을 위한 제도적 방안은 정부의 정책결정 투

명성 제고, 정책홍보, 통일교육 등 정부중심의 접근법이였다. 그러나 국민들의 참여가 다양화·활성화되고 있으며, 특히 인터넷 등을 통한 쌍방향의 참여가 확대되고 정책결정과정도 중층화 되고 있는 현실을 감안할 때, 효과적이고 적실성 있는 이론적 틀이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 정부, 언론, 시민단체가 상호작용하는 거버넌스 개념에 입각한 새로운 접근법이 필요하다. 거버넌스 이론은 국가, 기업, 시민사회간 상호관계를 중심으로 하고 있는 것이다. 거버넌스 이론을 통일문제를 둘러싼 이념갈등에 원용하여 갈등해소를 위한 거버넌스 혁신방안을 제시하고자 한다. 특히 통일문제와 관련된 갈등의 주요 섹터인 정치권, 언론, 시민단체의 합의 형성을 위한 거버넌스 혁신방안이 필요하다.

둘째, 사회적 합의 형성을 위한 다른 한 가지 방법은 국민들을 공동체 구성원으로 단결하도록 하는 통합상징이나 통합이념을 제시함으로써 통합을 유도해 나가는 방법이다. 사회 내에 존재하는 여러 갈등을 해소하면서 국민적 합의를 형성하기 위해서는 사회를 통합론적으로 보는 관점을 활용하는 것이 유용할 것이다. 사회의 구성원들을 하나로 묶어주는 것은 집합의식(collective consciousness)으로 사회성원들이 공유하고 있는 신념과 가치관이다. 사회는 이러한 신념과 가치의 토대 위에 세워진 사회규범이 잘 지켜질 때 안정된다는 것은 두말할 나위가 없다. 따라서 모든 사회가 갖고 있는 공통의 상징과 의식을 제시함으로써 구성원들 간의 결속을 도모할 수 있을 것이다. 통일문제와 관련된 갈등을 해결하기 위해서는 갈등의 주체들이 통일에 대한 새로운 비전과 정책방향에 대해서 최소한의 공감대를 마련함으로써 가능하다.

이상과 같이 사회적 합의형성을 위한 제도적 메커니즘의 형성과 가치관의 합의라는 두 가지 측면을 중심으로 통일문제와 관련된 국민합의를 위한 종합적 시스템 구축방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 제도형성과 가치합의라는 이론적 틀에 입각하여 사례연구와 여론조사를 실시하고자 한다. 아울러 이러한 이론적 틀에 입각하여 합의형성을 위

한 기본방향과 분야별 세부방안을 제시하고자 한다.

나. 국민 및 전문가 인식조사와 사례연구

합의의 사전적 정의는 “서로 뜻이 맞아 의사가 합치되는 일”이다.⁸⁸ 따라서 원칙적으로 합의는 개인간이나 가족, 친구간과 같은 사회적 행동주체의 한 단위 이상으로 구성되는 관계에서는 존재할 수 있다. 하지만 여기서 다루고자 하는 것은 사회라는 공동체내의 합의이므로, 합의를 “특정문제에 관해 사회내에서 전반적으로 견해가 같은 상태”로 정의할 수 있다.⁸⁹ 즉 합의는 의견일치의 정도를 언급할 때 사용하는 용어이다.

그러나 “전반적으로 견해가 같다”고 하지만 ‘전반적’이라는 용어가 어느 정도의 의견일치를 뜻하는지 모호하다. 즉 의견일치의 정도가 특정의 비율을 넘을 때 ‘합의’가 존재하고 넘지 않을 때 합의가 존재하지 않는다고 확정하기 어렵다는 것이다. 어떤 문제에 대해 여론의 분포가, 이를테면, 거의 5:5로 나뉘어져 있으면 그 문제에 대한 합의가 존재하지 않는다고 분명히 말할 수 있다. 그러나 6:4나 7:3, 8:2로 나뉘어져 있는 경우는 합의가 존재한다고 말할 수 있는지 불분명하다.

또한 합의의 반대어는 ‘불합의’(dissensus)이고, 이는 물론 합의가 존재하지 않음을 지칭한다. 하지만 합의가 존재하지 않는다는 것은 많은 사람들이 어느 한 쪽으로 찬반을 결정하지 못하고 입장결정을 유보한 경우에도 성립한다. 사실 이 경우의 ‘불합의’는 문제가 되지 않는다. 이것이 사회적 갈등을 불러오거나 심화시킬 가능성은 거의 없기 때문이다. 이 점을 감안하면 ‘불합의’의 요체는 다수의 견해에 대해 반대하는 소수가 얼마나 존재하느냐에 달려 있다고 할 수 있고⁹⁰ 나아가 그 소

⁸⁸ 신기철·신용철 편저, 『새우리말 큰사전』(서울: 삼성출판사, 1992), p. 3653.

⁸⁹ F. William Howton, “Consensus,” in *Encyclopedia Americana*(Danbury, Connecticut: Grolier Incorporated, 1995), p. 617.

⁹⁰ *Ibid.*

수가 사회적으로 어떤 존재인가 하는 점이다. 곧 어떤 문제에 대해 합의가 존재하느냐 아니냐 하는 것은 찬반 어느 쪽으로든 특정비율 이상의 의견이 한 곳으로 쏠려있느냐에 의해서 결정되는 것이 아니라 어느 한 쪽으로 결집되어 있는 의견에 대해 반대의견을 제시하는 중요한 소수가 존재하느냐의 여부로 판단할 필요가 있다.

합의의 존재 여부를 결정하는 중요한 소수는 다양한 계층, 지역, 직업에 속하면서 정책결정제도나 정책내용, 정책의 결과로 발생하는 가치의 사회 전체적 배분에 꾸준히 관심을 가지고 있는 사람들을 말한다.⁹¹ 그들은 이 세 가지 측면과 관련된 결정에 제도적으로 직접 참여할 수도 있고 개인적 의견을 개진하여 결정에 영향을 줄 수도 있다.

이러한 사람들이 이른바 전문가이다. 그들은 정책결정에서 제도적으로 결정을 내릴 수 있는 권한을 가지고 있거나 여론과 결정에 영향을 줄 자격을 가진 사람들이다. 특정 문제에 대한 그들의 동의나 반대는 정책결정제도의 운용에서, 계층이나 집단간의 관계에서 조화나 갈등을 증가시킬 수 있다. 따라서 통일과 관련된 어떤 문제에 대한 전문가간 합의의 존재 여부는 사회내 갈등의 존재 양태에서 매우 중요하다.

이러한 점을 감안하여 통일문제와 관련된 갈등의 양상과 원인을 진단하기 위해서 국민여론조사와 전문가집단에 대한 인식조사를 비교분석하였다. 전 국민을 대상으로 1,000의 표본을 추출하여 여론조사를 실시하였다. 또한 정치권(101명), 언론계(86명), 시민단체(113명) 총 300명의 전문가에 대한 조사를 실시하였다.

또한 사례연구로서 서독의 국민적 합의형성 과정을 분석하고자 한다. 서독에서 통일문제와 관련된 국민적 합의형성을 이룩한 과정을 분석하고 그 시사점을 도출하고자 한다. 특히 서독에서 갈등을 빚었던 주요 이슈와 그러한 갈등이 정치권, 언론, 교육계에서 해소되는 과정을 검토하고자 한다. 그리고 서독의 시사점을 제도적 측면과 가치합의 측

⁹¹ Edward Shils, "The Concept of Consensus," in D. S. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. III. (New York: Macmillan and the Free Press, 1968), p. 264.

면에서 알아보고자 한다.

다. 연구내용

이러한 이론적 접근법과 방법론에 입각하여 다음과 같은 사항들을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

첫째, 통일문제와 관련된 갈등의 양상과 원인을 규명하고자 한다. 일반국민과 정치권, 언론, 시민단체의 주요 지도층을 중심으로 이들의 갈등양상 및 원인의 특징을 규명하고자 한다.

둘째, 서독의 국민적 합의형성에 과정을 분석하고자 한다. 특히 서독의 국민적 합의형성 과정을 이 연구의 이론적 틀인 제도적 틀과 가치합의의 두 가지 측면에서 고찰하고자 한다.

셋째, 국민적 합의형성의 종합적 시스템구축을 위한 기본방향을 제도적 측면과 가치합의 측면에서 제시하고자 한다.

넷째, 정치권, 언론, 시민단체의 각 분야별로 합의형성을 위한 제도적 측면과 가치합의 측면의 구체적 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 통일문제 관련 갈등의 양상 및 원인: 국민 및 전문가집단 조사결과 비교분석

1. 제도적 측면

정치체계론을 원용하면 공공정책이 수립되고 집행되어 사회에 반향을 불러오는 과정은 투입(input), 전환(conversion), 산출(output), 환류(feedback)의 4가지 과정으로 설명될 수 있다.

투입과정은 특정 분야에서의 국민의 요구와 그것에 대한 지지로 구성된다. 국민의 요구는 정치체계내의 전환과정을 작동하게 하나 전환과정을 작동시키기 위해서는 요구만 있어서는 안되며, 그 요구에 대한

일정한 지지가 있어야만 한다. 요구와 지지가 정치체계로 흘러 들어가 산출로 바뀌는 과정을 전환과정 혹은 정책결정과정이라고 하는데, 이 과정은 정치체계의 구조나 일정한 규칙에 따라 행해진다. 전환과정을 거쳐 정치체계가 산출해 내는 것이 구체적 결정과 정책이며, 이는 정치체계와 그것이 놓여있는 환경에 영향을 미치게 된다. 정치체계의 산출에 의해 야기되는 환경에서의 변화를 정책이나 결정의 결과라고 하고, 이러한 결과는 투입과정에 다시 영향을 미침으로써 정치체계에 환류된다.⁹²

어떤 공공정책이든 그것이 정당성과 효율성을 지니려면 국민의 광범위한 지지를 얻어야 하는데, 지지를 얻기 위해서는 정책이 이 4가지 단계가 정상적으로 기능한 산물이어야 한다.

따라서 정부가 평화변영정책에서 국민으로부터 폭넓은 지지를 얻기 위해서는 투입과정에서 국민의 요구를 파악하고 국민의 적극적인 참여하에 정책을 수립·집행해야 하며, 정책결정과정이 비정상적 요인에 의해 왜곡되지 않고 투명하여 국민의 신뢰를 얻을 수 있어야 하며, 결정된 정책이 국민에 효과적으로 전달·침투되어 정책에 대한 긍정적 여론이 조성되어야 한다.

정책에 대한 국민적 지지는 정책의 민주성과 체계성에 달려있다. 민주성은 정책결정 과정에서의 여론수렴과 국민참여 등을 통해, 체계성은 정책결정의 투명화 등을 통해 확보될 수 있다.

이러한 점을 감안할 때 통일관련 국민적 합의를 위한 방안은 다음의 몇 가지를 상정할 수 있다.

가. 국민여론의 반영

정책결정의 투입과정에서 일차적 문제는 국민참여의 확대이다. 참다운 민주국가는 참여사회를 지향한다. '참여'란 국민이 정부의 정책수

⁹² David Easton, *A System Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965).

립과정에 직·간접적으로 관여하는 자발적 행동을 말하는데, 이는 다수 결원칙, 평등, 국민주권 등과 더불어 민주정부의 필수요소로서 국민주권의 실현수단이다.

참여정부 출범 이래 각종 국가정책 수립에서 국민이 참여할 수 있는 기회를 보장하고 확대하는 제도를 강화했다. 참여정부 국정목표의 하나가 ‘국민과 함께하는 민주주의’인데, 이는 과거에 정치권과 정부가 국민 위에 군림하여 국민을 각종 정치과정, 정책과정에서 배제해 왔으나 이제는 자발적이고 창의적인 국민이 국정과정에 적극 참여할 수 있도록 의식과 제도를 바꾸어야 한다는 생각에서였다. 따라서 모든 정부 부처에서 정책에 대한 여론을 꾸준히 수렴하고 있고 국민들로부터 정책을 제안 받고 있으며 국민들과의 간담회나 지역좌담회 등을 활성화하고 있다.

그럼에도 불구하고 여론조사에 의하면 약 60%의 국민들이 정부의 통일정책에 자신들의 의견이 반영되지 않고 있다고 생각하고 있다. <표 II-1>에서 보는 바와 같이 “귀하는 국민의 의견이 정부의 통일정책에 어느 정도 반영되고 있다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 “매우 많이 반영된다”라는 대답이 6.1%, “대체로 반영된다”가 33.2%, “별로 반영되지 않는다”가 47.4%, “전혀 반영되지 않는다”는 대답이 13.3%였다. 반영된다는 대답이 39.3%, 반영되지 않는다는 대답이 60.7%인 것이다.

<표 II-1> 국민 의견의 통일정책 반영정도: 일반국민

		사례수	매우 많이 반영 된다	대체로 반영 된다	별로 반영 되지 않는다	전혀 반영 되지 않는다	총 합		4점 평균	유의도
							반영 된다	반영 되지 않는다		
전체		1000	6.1	33.2	47.4	13.3	39.3	60.7	2.32	
성별	남성	490	8	34.1	43.5	14.5	42	58	2.36	$X^2=9.823$ $p=0.02$
	여성	510	4.3	32.4	51.2	12.2	36.7	63.3	2.29	
연령	20대	216	2.8	33.8	50.5	13	36.6	63.4	2.26	$X^2=25.963$ $p=0.011$
	30대	218	4.1	30.3	52.3	13.3	34.4	65.6	2.25	
	40대	235	5.1	31.1	49.4	14.5	36.2	63.8	2.27	
	50대	165	7.9	35.2	43.6	13.3	43	57	2.38	
	60대 이상	166	12.7	37.3	38	12	50	50	2.51	
학력	고졸 이하	518	7.5	37.5	43.1	12	45	55	2.41	$X^2=15.925$ $p=0.068$
	전문대학	90	4.4	26.7	54.4	14.4	31.1	68.9	2.21	
	4년제 대학	358	4.7	29.3	51.4	14.5	34.1	65.9	2.24	
	대학원 이상	34	2.9	26.5	52.9	17.6	29.4	70.6	2.15	
직업	전문직	73	2.7	31.5	54.8	11	34.2	65.8	2.26	$X^2=48.717$ $p=0.002$
	공무원 및 사회단체	20	10	50	30	10	60	40	2.6	
	기업체/은행/금융업	82	2.4	30.5	48.8	18.3	32.9	67.1	2.17	
	판매/서비스직	125	4	28.8	52	15.2	32.8	67.2	2.22	
	생산직	48	8.3	33.3	52.1	6.3	41.7	58.3	2.44	
	농어민	59	13.6	39	32.2	15.3	52.5	47.5	2.51	
	학생	132	3.8	31.8	51.5	12.9	35.6	64.4	2.27	
	주부	300	4	34.7	50.7	10.7	38.7	61.3	2.32	
무직/기타	161	13	32.9	36.6	17.4	46	54	2.42		
도시 규모	서울/광역시	485	4.1	34.4	48.5	13	38.6	61.4	2.3	$X^2=12.680$ $p=0.048$
	중소도시	413	6.8	32	47.9	13.3	38.7	61.3	2.32	
	읍면	102	12.7	32.4	40.2	14.7	45.1	54.9	2.43	
지역	서울	221	4.1	32.1	51.1	12.7	36.2	63.8	2.28	$X^2=27.018$ $p=0.079$
	부산/울산/경남	158	6.3	33.5	43.7	16.5	39.9	60.1	2.3	
	대구/경북	115	5.2	36.5	43.5	14.8	41.7	58.3	2.32	
	인천/경기	253	5.9	27.3	55.7	11.1	33.2	66.8	2.28	
	광주/전라	114	10.5	43	35.1	11.4	53.5	46.5	2.53	
	대전/충청	102	4.9	34.3	47.1	13.7	39.2	60.8	2.3	
강원	37	10.8	35.1	35.1	18.9	45.9	54.1	2.38		
본인 소득	120만원 미만	593	6.1	34.6	47.7	11.6	40.6	59.4	2.35	$X^2=12.148$ $p=0.205$
	120~199만원	105	3.8	36.2	49.5	10.5	40	60	2.33	
	200만원 이상	211	5.7	28.4	47.4	18.5	34.1	65.9	2.21	
	없음	91	9.9	31.9	42.9	15.4	41.8	58.2	2.36	

가구 소득	200만원 미만	317	7.9	37.2	43.2	11.7	45.1	54.9	2.41	$X^2=34.004$ $p=0$
	200~299만원	281	8.5	32	49.8	9.6	40.6	59.4	2.4	
	300~399만원	270	2.2	35.6	47.8	14.4	37.8	62.2	2.26	
	400만원 이상	132	4.5	21.2	51.5	22.7	25.8	74.2	2.08	
고향	서울	164	6.1	24.4	53.7	15.9	30.5	69.5	2.21	$X^2=30.073$ $p=0.091$
	경기/인천	89	4.5	31.5	52.8	11.2	36	64	2.29	
	강원	50	6	40	40	14	46	54	2.38	
	대전/충청	158	4.4	34.2	51.3	10.1	38.6	61.4	2.33	
	광주/전라	205	8.3	39	42.9	9.8	47.3	52.7	2.46	
	대구/경북	144	6.3	27.8	46.5	19.4	34	66	2.21	
	부산/울산/경남	171	5.3	36.3	46.2	12.3	41.5	58.5	2.35	
해외/이북/기타	19	10.5	42.1	21.1	26.3	52.6	47.4	2.37		
복합 친척 유무	있다	66	7.6	22.7	51.5	18.2	30.3	69.7	2.2	
	없다	934	6	33.9	47.1	13	39.9	60.1	2.33	

이러한 대답은 전문가를 대상으로 한 조사결과와 거의 동일하다. <표 II-2>는 통일정책에서의 국민 의견 반영이라는 문제에 대해 일반 국민들과 전문가가 거의 유사하게 인식하고 있음을 보여주고 있다.

<표 II-2> 국민 의견의 통일정책 반영정도: 전문가

	사례 수	매우 많이 반영 된다	대체로 반영 된다	별로 반영 되지 않는다	전혀 반영 되지 않는다	총 합		4점 평균 (R)	유의도	
						반영 된다	반영되지 않는다			
전체	300	1.3	37.3	53.7	7.7	38.7	61.3	2.32	$X^2=11.350$ $p=0.078$	
구분	정치인	101	2	31.7	58.4	7.9	33.7	66.3		2.28
	언론인	86	0	50	46.5	3.5	50	50		2.47
	시민단체	113	1.8	32.7	54.9	10.6	34.5	65.5		2.26

이 문제에 대한 대답을 배경변수별로 보면 일반국민은 연령이 높을 수록, 공무원 및 사회단체 종사자가 국민의 의견이 정책에 반영된다고 인식하는 경향이 있다. 특히 직업별로 보면 공무원 및 사회단체 종사자가 통일정책에서 국민의 의견이 반영된다고 대답한 사람이 60%, 반영되지 않는다고 대답한 사람이 40%로서 여러 직업군 가운데 유일하

게 국민의 의견 반영을 인정했다. 이는 젊은 세대에 비해 상대적으로 높은 사회적 영향력과 지위를 가지고 있는 50, 60대가 실제 생활에서 체험하는 자신의 영향력에 대한 긍정적 인식이 투영된 때문인 것으로 보이며 공무원의 자신의 직장이 처리하는 일을 긍정적으로 평가하려는 일반적인 경향 때문에, 그리고 사회단체 종사자는 참여정부에서 크게 늘어난 사회단체의 영향력을 인정한 때문인 것으로 해석된다.

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

일반국민이 정책수립과 집행과정에 직접 참여하기란 현실적으로 쉽지 않다. 이 점에서 현실적으로 참여는 정부가 국민의 집합적 의사를 수집할 때 자신의 의사를 적극적으로 표현하여 그것이 정책에 반영되도록 하는 행위라고 할 수 있다. 즉 참여는 정책과정에 대한 여론의 투입 행위라고 할 수 있다.

정책결정자의 입장에서 보면 여론수렴은 참여의 목적을 충족시키는 동시에 참여를 진작하는 활동이다. 따라서 정부가 국민참여를 확대하기 위해서는 통일문제와 관련한 국민들의 다양한 욕구를 구체적으로 파악할 수 있는 여론조사를 정기적으로 실시하거나 공청회를 개최하여 이 결과를 정책에 반영하는 것이 바람직하다. 이는 국민이 주인인 민주사회의 정책은 적극적으로 국민의 여론을 수렴·반영한 것일 때 정당성을 가지고, 그래서 정책추진의 효율성도 높아진다는 점에서 당연

한 것이기도 하다.

나. 통일정책에 대한 집단별 영향력

통일정책에 대한 국민의 참여가 효과적이고 생산적이 되기 위해서는 민간통일운동의 활성화가 바람직하다. 문민정부까지 사회단체의 통일운동은 지극히 제약되어 왔다. 그 이유는 통일논의가 다원화되고 통일운동이 무분별하게 전개될 경우 국론이 분열될 가능성이 크고 그렇게 되면 정부가 국민적 합의에 기초한 통일정책을 지속적으로 추진해 나갈 수 없을 뿐 아니라 북한이 민간차원의 통일논의 및 운동을 통일전선전술 차원에서 이용할 우려가 없지 않다는 것이었다. 그래서 일관성 있는 통일정책을 추진하고 남북관계의 실질적인 개선을 위해서는 민간부문의 자의적인 통일논의와 운동을 억제할 필요가 있다고 생각해 이른바 ‘창구 일원화’를 고수해 왔다.

물론 통일논의 및 운동이 무분별하게 전개될 경우 부작용은 분명히 있다. 그러나 민간통일운동의 활성화는 통일정책의 수립과 집행에 국민이 직접 참여하고 영향을 줄 수 있는 유일한 통로이다. 따라서 국민의 정부에서는 정부가 민간통일운동을 선도하고 안내하는 역할은 하되 가급적 민간의 자율에 맡기는 ‘창구 다원화’ 정책을 시행했다. 그 결과 남북한간 민간교류가 활발해지고 민간의 역량과 경험도 많이 축적되었지만 ‘남남갈등’이 사회적 문제로 등장했다. ‘남남갈등’은 민간통일운동에서 문민정부까지 목소리가 크지 않았던 우리 사회내 진보집단들의 참여가 폭발적으로 늘어난 데 한 가지 원인이 있다.

하지만 <표 II-3>에서 보듯이 민간통일운동을 주도하는 시민단체의 영향력은 크지 않다고 국민들은 인식하고 있다. “귀하는 우리나라의 통일정책 추진과정에서 가장 영향력이 큰 집단이 어느 집단이라고 생각하십니까?”라는 질문을 하고 대답의 선택지로서 6개를 준 결과, 일반국민이라고 대답한 사람이 24.7%로서 가장 많았고 시민단체라고 대답한 사람이 8.2%로서 가장 적었다.

<표 II-3> 통일정책에서 영향력이 큰 집단: 일반국민

		사례 수	언론	일반 국민	정치인	대통령과 청와대	시민단체	정부부처	유의도
전체		1000	19.7	24.7	21.8	14.8	8.2	10.8	
성별	남성	490	20.2	28.8	18	15.9	8.8	8.4	X ² =19.551 p=0.002
	여성	510	19.2	20.8	25.5	13.7	7.6	13.1	
연령	20대	216	19.9	24.1	27.3	14.4	7.4	6.9	X ² =54.673 p=0
	30대	218	17.4	20.6	27.5	14.2	5.5	14.7	
	40대	235	19.6	17.4	19.6	18.7	10.2	14.5	
	50대	165	26.1	30.3	17.6	12.7	7.9	5.5	
	60대 이상	166	16.3	35.5	14.5	12.7	10.2	10.8	
학력	고졸 이하	518	18.7	27.6	20.7	12.9	9.3	10.8	X ² =15.213 p=0.436
	전문대학	90	17.8	18.9	24.4	18.9	7.8	12.2	
	4년제 대학	358	20.9	22.6	23.7	16.2	6.7	9.8	
	대학원 이상	34	26.5	17.6	11.8	17.6	8.8	17.6	
직업	전문직	73	15.1	17.8	26	12.3	9.6	19.2	X ² =52.882 p=0.083
	공무원 및 사회단체	20	30	20	35	15	0	0	
	기업체/은행/금융업	82	12.2	28	18.3	20.7	7.3	13.4	
	판매/서비스직	125	24.8	24	20.8	12.8	8.8	8.8	
	생산직	48	20.8	27.1	12.5	14.6	14.6	10.4	
	농어민	59	30.5	25.4	18.6	11.9	5.1	8.5	
	학생	132	20.5	25.8	25.8	14.4	8.3	5.3	
	주부	300	19	20.7	22.7	16	7	14.7	
도시 규모	무직/기타	161	16.8	32.9	19.9	13.7	9.9	6.8	X ² =9.536 p=0.482
	서울/광역시	485	18.4	24.3	22.3	16.7	8	10.3	
	중소도시	413	20.1	25.4	19.9	14.3	8.7	11.6	
지역	읍면	102	24.5	23.5	27.5	7.8	6.9	9.8	X ² =30.498 p=0.44
	서울	221	17.2	23.1	20.8	17.6	8.6	12.7	
	부산/울산/경남	158	21.5	24.1	17.7	17.7	8.2	10.8	
	대구/경북	115	24.3	26.1	28.7	9.6	5.2	6.1	
	인천/경기	253	17.8	23.7	19.8	17	9.1	12.6	
	광주/전라	114	23.7	28.1	21.9	7.9	9.6	8.8	
	대전/충청	102	18.6	26.5	21.6	13.7	7.8	11.8	
강원	37	16.2	24.3	37.8	10.8	5.4	5.4		
본인 소득	120만원 미만	593	19.7	23.4	23.3	13.8	8.9	10.8	X ² =10.059 p=0.816
	120~199만원	105	17.1	25.7	24.8	11.4	8.6	12.4	
	200만원 이상	211	20.4	26.5	17.1	18	7.1	10.9	
	없음	91	20.9	27.5	19.8	17.6	5.5	8.8	
가구	200만원 미만	317	20.5	26.2	20.8	10.1	10.7	11.7	X ² =31.766

소득	200~299만원	281	23.5	24.9	21.7	17.4	5.7	6.8	p=0.007
	300~399만원	270	17.4	24.8	24.8	14.8	7.4	10.7	
	400만원 이상	132	14.4	20.5	18.2	20.5	9.1	17.4	
고향	서울	164	18.3	22.6	23.8	15.2	7.3	12.8	X ² =33.447 p=0.543
	경기/인천	89	21.3	20.2	20.2	19.1	9	10.1	
	강원	50	24	28	30	4	6	8	
	대전/충청	158	16.5	27.2	19.6	15.2	7.6	13.9	
	광주/전라	205	22.4	24.4	22.9	12.2	10.2	7.8	
	대구/경북	144	19.4	21.5	22.2	18.8	6.9	11.1	
	부산/울산/경남	171	20.5	25.1	19.9	14.6	8.8	11.1	
해외/이북/기타	19	5.3	57.9	10.5	15.8	5.3	5.3		
복합 친척 유무	있다	66	12.1	30.3	18.2	18.2	6.1	15.2	X ² =5.562 p=0.351
	없다	934	20.2	24.3	22.1	14.6	8.4	10.5	

이러한 결과는 전문가 조사에서도 마찬가지이다. <표 II-4>에서 보는 바와 같이 정치권과 언론, 시민단체의 전문가 300명을 대상으로 한 조사에서 통일정책 추진과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 집단으로서 시민단체를 지적한 사람은 5.3%에 불과했다.

<표 II-4> 통일정책에서 영향력이 큰 집단: 전문가

	사례수	언론	일반국민	정치인	대통령과 청와대	시민 단체	정부 부처	유의도	
전체	300	12.7	14	13	45	5.3	10		
구분	정치인	101	9.9	14.9	17.8	44.6	4	8.9	X ² =21.488 p=0.018
	언론인	86	11.6	10.5	15.1	53.5	0	9.3	
	시민 단체	113	15.9	15.9	7.1	38.9	10.6	11.5	

일반국민이나 전문가들 모두 통일정책 추진에서 시민단체의 영향력이 크지 않다고 생각하는 것은 비록 국민의 정부 이래 민간통일운동이 활성화되고 통일운동에 대한 시민단체의 참여가 크게 신장되었다 하더라도 통일정책 추진에서 좀 더 국민의 참여가 보장되고 확대될 수 있도록 민간통일운동이 활성화되어야 함을 시사한다.

다. 국민합의 형성을 위한 우선순위

통일관련 정책이 국민의 지지를 얻기 위해서는 국민으로부터 신뢰를 확보해야 하고 국민들로부터 신뢰를 얻기 위해서는 정책추진에서 투명성이 있어야 한다. “귀하는 통일문제에 대한 국민적 합의를 위해서 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까”라는 질문에 대해 <표 II-5>에서 보듯이 일반국민이 가장 많이 지적한 것은 “정부의 정책 투명성 향상”이다.

<표 II-5> 국민적 합의를 위한 우선순위: 일반국민

		사례수	정부의 정책 투명성 향상	통일 교육 확대	여야 정치의 대북 합의	언론의 통일 지향적 보도	시민 단체의 역할 확대	기타	유의도
전체		1000	34.2	11	28	7.5	14.9	4.4	
성별	남성	490	32.7	10.4	31.4	7.3	14.3	3.9	$\chi^2=5.881$ $p=0.318$
	여성	510	35.7	11.6	24.7	7.6	15.5	4.9	
연령	20대	216	32.9	15.7	19	6.9	23.1	2.3	$\chi^2=61.013$ $p=0$
	30대	218	40.4	11.9	23.4	6.9	12.4	5	
	40대	235	36.6	10.6	28.5	7.2	12.3	4.7	
	50대	165	32.7	8.5	27.9	11.5	14.5	4.8	
	60대 이상	166	25.9	6.6	45.2	5.4	11.4	5.4	
학력	고졸 이하	518	30.5	9.7	31.9	7.1	15.1	5.8	$\chi^2=26.168$ $p=0.036$
	전문대학	90	38.9	12.2	18.9	10	17.8	2.2	
	4년제 대학	358	38.3	12.6	24.9	6.4	14.8	3.1	
	대학원 이상	34	35.3	11.8	26.5	17.6	5.9	2.9	
직업	전문직	73	43.8	11	26	8.2	6.8	4.1	$\chi^2=70.477$ $p=0.002$
	공무원 및 사회단체	20	45	10	30	5	10	0	
	기업체/은행/금융업	82	29.3	18.3	26.8	7.3	15.9	2.4	
	판매/서비스직	125	30.4	5.6	39.2	9.6	14.4	0.8	
	생산직	48	25	16.7	29.2	8.3	14.6	6.3	
	농어민	59	32.2	6.8	27.1	3.4	22	8.5	
	학생	132	33.3	16.7	14.4	8.3	25	2.3	
	주부	300	36.7	10.3	26	7.7	12.7	6.7	
무직/기타	161	33.5	8.1	35.4	6.2	12.4	4.3		

도시 규모	서울/광역시	485	34.6	9.9	31.3	7.8	13	3.3	$\chi^2=12.252$ $p=0.269$
	중소도시	413	33.7	12.3	25.2	6.5	17.2	5.1	
	읍면	102	34.3	10.8	23.5	9.8	14.7	6.9	
지역	서울	221	36.2	9.5	32.6	7.2	10.4	4.1	$\chi^2=34.442$ $p=0.264$
	부산/울산/경남	158	31	12	23.4	9.5	20.9	3.2	
	대구/경북	115	40.9	7.8	24.3	7.8	12.2	7	
	인천/경기	253	29.6	11.9	31.6	7.5	14.6	4.7	
	광주/전라	114	33.3	10.5	23.7	8.8	20.2	3.5	
	대전/충청	102	34.3	12.7	26.5	3.9	16.7	5.9	
본인 소득	강원	37	48.6	16.2	24.3	5.4	5.4	0	$\chi^2=19.492$ $p=0.192$
	120만원 미만	593	32	11.5	27.8	6.7	16.7	5.2	
	120~199만원	105	37.1	6.7	33.3	7.6	10.5	4.8	
	200만원 이상	211	34.6	11.8	28.9	10.4	11.4	2.8	
가구 소득	없음	91	44	11	20.9	5.5	16.5	2.2	$\chi^2=22.700$ $p=0.091$
	200만원 미만	317	31.2	10.7	32.2	4.1	15.8	6	
	200~299만원	281	37.4	11.7	24.2	9.6	13.9	3.2	
	300~399만원	270	31.1	10.7	30	10	14.1	4.1	
고향	400만원 이상	132	40.9	10.6	22	6.1	16.7	3.8	$\chi^2=45.168$ $p=0.117$
	서울	164	35.4	13.4	25.6	10.4	9.8	5.5	
	경기/인천	89	31.5	10.1	37.1	4.5	12.4	4.5	
	강원	50	44	16	22	8	10	0	
	대전/충청	158	36.1	12.7	29.1	3.8	14.6	3.8	
	광주/전라	205	34.1	9.3	24.4	10.2	18	3.9	
	대구/경북	144	35.4	6.9	26.4	5.6	20.1	5.6	
	부산/울산/경남	171	31.6	11.7	28.7	8.8	15.2	4.1	
해외/이북/기타	19	10.5	10.5	57.9	0	10.5	10.5		
복합 친척유무	있다	66	31.8	9.1	33.3	4.5	13.6	7.6	$\chi^2=3.587$ $p=0.61$
	없다	934	34.4	11.1	27.6	7.7	15	4.2	

정책 투명성에 대한 요구는 전문가들도 동일하다. 전문가들 모두 ‘정부의 정책 투명성 향상’, ‘통일교육 확대’, ‘여·야 정치인의 대북정책 합의’, ‘언론의 통일 지향적 보도’, ‘시민단체의 역할 확대’ 가운데 ‘정책 투명성 향상’을 1순위로 꼽았다. <표 II-6>에서 볼 수 있는 바와 같이 정치권의 전문가들이 59.4%로 가장 많이 지적했고, 시민단체의 전문가들이 가장 적은 33.6%로 전문가들 사이에 다소의 편차는 있지만 정책 투명성이 가장 중요하다고 생각하는 점에서는 차이가 없다.

<표 II-6> 국민적 합의를 위한 우선순위: 전문가

		사례수	정부의 정책 투명성 향상	통일 교육 확대	여야 정 치인의 대북정책 합의	언론의 통일 지향적 보도	시민단체 의 역할 확대	기타	유의도
전체		300	48	16.3	17.7	10.7	6	1.3	
구분	정치인	101	59.4	8.9	17.8	6.9	5.9	1	X ² =29.567 p=0.001
	언론인	86	53.5	12.8	20.9	9.3	1.2	2.3	
	시민 단체	113	33.6	25.7	15	15	9.7	0.9	

라. 전문가집단의 거버넌스 평가와 갈등 정도 인식

(1) 전문가집단의 통일정책 거버넌스 평가

특히 전문가집단이 통일정책과 관련하여 어느 정도 영향력을 미치고 있는지를 알아보았다. 통일정책과정은 통일문제와 관련된 사항이 주요 쟁점으로 등장하는 과정과 대안모색, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 측면을 모두 포괄한다. 통일정책에 관련된 5가지 사항은 정부와 시민단체간의 정책형성의 틀에 관한 거버넌스 이론의 핵심사항이다.⁹³ 통일정책과정과 관련된 이러한 5가지 분야에 대해 정치인, 언론인, 시민단체의 영향력을 물어 보았다.

⁹³ 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 35~41.

우선 통일정책의 의제설정은 북한 및 통일과 관련된 여러 사항 중에서 사회적 관심을 불러일으키고 정책적 대응이 필요한 사항이 대두되는 과정에 대한 것이다. 통일문제와 관련된 사항이 정책의제로 설정되는 데에는 문제의 성격, 문제의 심각성, 문제의 파급효과, 여론의 반응 등이 영향을 미친다. 또한 의제설정은 정치사회적 상황을 반영하기도 한다. 동일한 문제라고 하더라도 시점과 정치사회적 상황에 따라 관심도와 파장이 달라지기 때문에 의제설정이 영향을 받게 된다.

의제설정에 대한 영향력 행사에 대해서 언론인(85.7%)이 가장 높은 비율로 긍정적으로 응답하였으며, 그 다음 정치인(68.7%), 시민단체(66.4%)가 영향력을 미친다고 응답하였다. 통일문제와 관련된 사항이 정책적 관심 대상이 되는 데 가장 많은 역할을 하는 것이 언론이라는 점을 확인할 수 있다.

<표 II-7> 전문가집단의 통일정책 거버넌스: 의제설정

	사례수	많은 영향을 미친다	다소 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 못한다	전혀 영향을 미치지 못한다	잘모르겠다	종합		4점 평균 (R)	유의도
							영향을 미친다	영향을 미치지 못한다		
전체										
구분	정치인	101	23.8	43.6	24.8	5.9	2	68.7	31.3	2.91
	언론인	86	31.4	52.3	12.8	1.2	2.3	85.7	14.3	3.21
	시민단체	113	9.7	56.6	31	2.7		66.4	33.6	2.73

$\chi^2=26.409$
 $p=0.001$

대안제시는 문제해결의 방향을 결정짓는 역할을 한다. 특히 민주사회에서는 정부뿐만 아니라 다양한 이익집단과 시민단체들이 나름대로 다각적인 대안을 제시한다. 대안제시를 둘러싼 관련 집단간의 의견조정은 관련 집단들의 실질적인 영향력과 위상에 영향을 미친다. 대안제시를 위해서는 각 대안의 목표, 효과, 손익대차대조표, 실행가능성 등을 기준으로 제시해야 한다.

대안제시에 대한 전문가집단의 영향력을 묻는 질문에 대해서 시민

단체(60.2%)가 가장 높게 응답했으며, 정치인(56.4%), 언론인(41.7%) 순으로 응답하였다. 시민단체가 각종 사안에 대해서 대안을 제시하고 있는 점이 응답에도 반영되었다. 특히 통일문제에 대해서 각종 시민단체들이 다양한 견해를 표명하고 대안모색을 위해 적극적으로 활동하고 있음을 알 수 있다. 언론은 의제설정에서는 영향력이 높은 것으로 나타났으나 실효성 있는 대안제시에는 영향력이 낮게 나타난 것도 언론의 역할에 비추어 볼 때 흥미로운 점이다.

<표 II-8> 전문가집단의 통일정책 거버넌스: 대안제시

	사례수	많은 영향을 미친다	다소 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 못한다	전혀 영향을 미치지 못한다	잘모르겠다	종합		4점 평균 (R)	유의도	
							영향을 미친다	영향을 미치지 못한다			
전체											
구분	정치인	101	13.9	42.6	35.6	7.9		56.4	43.6	2.62	X ² =20.937 p=0.007
	언론인	86	4.7	36	44.2	12.8	2.3	41.7	58.3	2.4	
	시민단체	113	6.2	54	36.3	3.5		60.2	39.8	2.63	

그 다음 항목은 정책결정에 대한 것이다. 의제설정과 대안제시과정에는 정부뿐만 아니라 언론과 다양한 시민단체들이 영향력을 미칠 수 있지만 정책결정은 정부의 고유권한이라고 할 수 있다. 그러나 정책결정과정이 공개화, 투명화 되고 시민사회의 참여가 확대되는 점을 감안하면 정책결정과정에도 정부 이외의 행위자가 영향력을 행사하는 정도가 증가하고 있다. 특히 거버넌스의 개념에서 볼 때 국가기관 이외의 이해당사자들이 공청회, 청문회, 이메일 등을 통해서 정책결정에 참여하는 과정이 증가하고 있다.

정책결정에 대한 영향력 행사정도에 대해서는 정치인(66.3%)이 가장 높게 응답하였으며, 언론인(65.5%)이 이와 비슷한 수준이었으며, 시민단체(37.8%)의 응답비율은 이보다 상당히 낮았다. 정책결정과정에서 정치인의 영향력이 큰 것은 예상했던 바이지만, 언론도 생각보다 영

향력을 미친다는 것을 알 수 있다. 그리고 시민단체의 경우 대안제시의 영향력에 비해서 정책결정의 영향력이 약한 것도 이해된다.

<표 II-9> 전문가집단의 통일정책 거버넌스: 정책결정

	사례수	많은 영향을 미친다	다소 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 못한다	전혀 영향을 미치지 못한다	잘모르겠다	종합		4점 평균 (R)	유의도
							영향을 미친다	영향을 미치지 못한다		
전체										
구분	정치인	101	21.8	44.6	26.7	6.9		66.3	33.7	2.81
	언론인	86	8.1	55.8	32.6	1.2	2.3	65.5	34.5	2.78
	시민단체	113	2.7	34.5	50.4	10.6	1.8	37.8	62.2	2.35

$X^2=41.537$
 $p=0$

정책집행은 행정부의 권한이다. 정책집행에는 조직, 인력, 예산 등이 감안된다. 정책집행이 행정적, 기술적 문제에 대한 것이지만 거버넌스가 확대되는 현실을 감안할 때, 정책집행과정에서도 관련 집단의 이해와 협력을 구하는 것이 중요한 문제로 대두되었다.

정책집행에 대한 전문가집단의 영향력에 대해서는 의외로 언론(50%)의 비율이 높았으며, 정치인(44.6%)이 이보다 약간 낮았으며, 시민단체(25%)의 영향력은 제한적이었다. 정책집행과정의 영향력에 대해서 언론이 비중이 정치인에 비해서 약간 높게 나타난 것은 언론이 정책집행과정을 모니터링 하는 것에서 기인한다고 할 수 있다.

<표 II-10> 전문가집단의 통일정책 거버넌스: 정책집행

	사례수	많은 영향을 미친다	다소 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 못한다	전혀 영향을 미치지 못한다	잘모르겠다	종합		4점 평균 (R)	유의도
							영향을 미친다	영향을 미치지 못한다		
전체										
구분	정치인	101	11.9	32.7	38.6	16.8		44.6	55.4	2.4
	언론인	86	15.1	33.7	43	5.8	2.3	50	50	2.65
	시민단체	113	0.9	23.9	56.6	17.7	0.9	25	75	2.11

$X^2=27.672$
 $p=0.001$

정책과정과 관련된 마지막 단계는 정책평가이다. 정책평가는 정책의 성패에 대한 판단뿐만 아니라 이후 새로운 방향 제시, 거버넌스에 대한 평가 등을 포함하기 때문에 관련 행위자들이 모두 참여하는 과정이다.

정책평가는 정책집행의 결과에 대한 평가뿐만 아니라 의제설정, 대안제시, 정책결정, 정책집행의 모든 과정에 대한 평가를 망라한다. 정책평가에서 가장 중요한 것은 평가기준을 어떻게 설정하느냐 하는 것이다. 정책평가의 기준으로 목표 달성의 수행력, 시행착오, 파급효과 최소화, 협력망구축 등을 상정할 수 있다.

정책평가에 대한 영향력에 대해서는 예상했던 대로 언론(81%)의 비율이 압도적으로 높게 나타났다. 그리고 시민단체(57.7%)는 정치인(50.5%)보다 높게 응답하였다.

<표 II-11>전문가집단의 통일정책 거버넌스: 정책평가

	사례수	많은 영향을 미친다	다소 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 못한다	전혀 영향을 미치지 못한다	잘모르겠다	종합		4점 평균 (R)	유의도
							영향을 미친다	영향을 미치지 못한다		
전체										
구분	정치인	101	12.9	36.6	36.6	11.9	2	50.5	49.5	X ² =25.084 p=0.002
	언론인	86	25.6	53.5	12.8	5.8	2.3	81	19	
	시민단체	113	9.7	46.9	34.5	7.1	1.8	57.7	42.3	

이상을 종합하면, 정책과정에 관련된 5단계의 거버넌스와 관련하여 정치인, 언론인, 시민단체의 특성이 응답에 나타났다. 정치인은 정책결정에서 상대적으로 영향력이 크게 나타났으나 정책평가에는 상대적으로 관심이 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 언론은 의제설정과 정책평가에서 압도적으로 영향력이 크다. 시민단체는 대안제시에서 상대적으로 적극적인 역할을 하고 있으며, 정책평가에서도 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

(2) 통일문제 관련 갈등이 심각한 분야

통일문제는 남북한간 문제이기 이전에 남한과 북한의 체제문제와 관련되어 있다. 통일은 분단체제의 변화를 의미하기 때문에 분단체제하에서 형성된 남북한 체제의 질적 변화를 수반하게 된다. 따라서 통일방법, 통일절차, 남북관계의 속도, 대북정책의 수단 등을 둘러싼 갈등은 남한과 북한간의 문제일 뿐만 아니라 남한체제내의 다양한 정치사회세력간의 문제이기도 한다. 통일문제와 관련된 쟁점에 관해서 남한사회내의 다양한 세력간의 남남갈등이 두드러지는 것도 이러한 이유 때문이다.

통일문제를 둘러싼 남남갈등은 일반국민들간 갈등과 전문가집단간 갈등이 차이를 보인다. 특히 전문가집단에 통일문제의 갈등이 어느 집단에서 심각하다고 인식하느냐에 대해 물어 보았다. 흥미로운 점은 정치인(64.4%), 시민단체(60.2%), 언론인(59.3%)의 과반수이상인 모두 정치권에서 갈등이 가장 심하다고 인식하고 있는 점이다. 정치권 다음으로 일반국민의 갈등이 심각하다고 응답한 비율은 정치인(16.8%), 언론인(20.9%), 시민단체(14.2%)로 높았다. 이렇게 볼 때, 통일문제와 관련된 남남갈등이 다른 전문가집단보다 정치권에서 가장 심각하게 존재하고 있다는 점을 알 수 있다. 이것은 언론계나 시민단체에 비해서 정치권이 이념갈등과 대북정책에 관한 정책차이가 가장 큰 것을 반영한다고 할 수 있다. 정치권의 갈등이 일반국민들의 갈등보다 3~4배에 이른다는 것은 정치권이 일반국민들의 입장 차이를 완화시킨다기보다 오히려 확대생산하고 있다는 것을 의미한다.

<표 II-12> 통일문제와 관련한 갈등이 심각한 분야

		사례수	일반국민	정치권	언론계	시민단체	유의도
전체							
구분	정치인	101	16.8	64.4	6.9	11.9	X ² =6.801 p=0.34
	언론인	86	20.9	59.3	14	5.8	
	시민단체	113	14.2	60.2	15	10.6	

(3) 대북정책의 투명성 제약 요인

정책추진의 투명성을 제고하는 1차적 책임을 지닌 곳은 정부이다. 정부가 정책추진의 투명성을 확보하려면 우선 합리적인 절차를 거쳐야 하는데, 여기에는 비공식 기구 및 인물의 대북접촉과 정책관여가 지양되어야 한다. 민주화 이후에도 계속된 우리 정치의 문제점은 정책결정의 불투명성이었다. 정책이 누구에 의해, 어디에서 결정되는지가 분명하지 않았다. 주요 정책이 공식적인 결정구조와 상관없이 최고 통치권자의 친·인척이나 측근에 의해 결정되는 일이 많았다. 과거에는 대북정책도 즉흥적으로 결정되거나 비공식적인 기구 및 인물이 밀실에서 정책을 결정함으로써 정책의 신뢰도를 추락시키고 비효율성을 초래한 적이 있었다. 대북정책은 항상 보안성을 이유로 비공식적인 정책결정 메커니즘이 작동할 가능성이 있는데, 이를 불식해야 한다.

또한 정책 결정이 극소수 인사에게 편중되는 현상도 없어야 한다. 물론 오랫동안 적대관계를 유지해 온 북한과의 협상은 때로는 정책의 전환과 국내적 파장을 야기할 수 있는 중대성 때문에 최고위 정치지도자의 강력한 지도력과 정치적 결단을 요구한다. 때문에 최고 정치지도자와 측근인 소수 몇 사람에게 의해 비밀리에 정책이 추진되고 진행되는 경우가 있다. 이러한 현상이 나타나는 것은 관료기구와 국회, 여론 등의 영향을 배제해 정책결정을 신속히 하기 위한 때문이지만 소수 몇 사람에게 의한 정책결정은 오류에 빠질 위험성이 크다. 사안에 따라 막후 중개자가 필요할 때도 있고 보안을 유지해야 할 부분이 없을 수 없으나 대통령의 신임을 바탕으로 특정 소수가 정책결정 과정을 거의 독점하는 개인화는 정책의 합리성에 악영향을 줄 수 있다.

그리고 정책의 정치적 이용이 없어야 한다. 최초의 남북정상회담으로 대북정책에 대한 국민의 지지와 환호가 절정에 올랐던 무렵에 실시한 『중앙일보』의 여론조사에서조차 국민의 77.4%가 대북정책이 국내 정치의 수단으로 이용되고 있다는 생각을 갖고 있음을 밝혔다.⁹⁴

⁹⁴ 『중앙일보』, 2000년 8월 14일.

2000년 4월 총선이 실시되기 몇 일전에 남북한이 정상회담을 갖기로 한 합의서가 발표되었다. 야당과 일부 국민들은 총선 이후에 발표해도 좋을 사안을 발표한 것은 이를 선거에 이용하겠다는 저의를 드러낸 것이라고 격렬히 비난했다. 자세한 내막은 알 수 없으나 오해의 소지를 남기는 것 자체가 대북정책에 대한 국민의 불신을 초래해 정책의 신뢰성을 떨어뜨린다는 것을 명심하여야 한다. 아무리 좋은 정책이라도 그것이 정치적으로 이용된다고 국민이 생각하면 실망하고 지지할 수가 없게 된다. 이 점에서 대북정책을 정부의 업적으로 적극 홍보하는 것에는 주의가 요망된다. 많은 국민들이 대북정책의 정치적 이용을 의심하고 있는 상황에서 자칫 잘못하면 홍보가 국내정치적 지지 기반으로 활용하려는 의도로 이해되어 정쟁의 빌미를 제공할 수 있다.

전문가들은 정책의 투명성을 향상시키기 위해 요구되는 이러한 여러 사항들 가운데 <표 II-13>에서 보듯이 ‘대북정책의 정치적 이용’이 투명성을 제약하는 가장 큰 요소라고 인식하고 있다.

<표 II-13> 대북정책의 투명성 제약요인: 전문가 조사

	사례수	비공식 기구 및 인물의 대북정책 주도	소수 인사의 정책 주도	대북 정책의 정치적 이용	특정 정부 부처의 정책 주도	기타	유의도	
전체	300	13.3	25.0	50.5	6.0	5.3		
구분	정치인	101	16.8	24.8	49.5	5	4	X ² =14.299 p=0.074
	언론인	86	15.1	24.4	48.8	2.3	9.3	
	시민단체	113	8	25.7	53.1	10.6	2.7	

2. 가치합의 측면

가. 북한에 대한 인식과 북한 변화 평가

(1) 북한에 대한 인식

북한에 대한 국민들의 일반적인 인식과 관련하여 “귀하는 북한이 우

리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까”라는 질문을 하였다.

이 질문에 대해 북한을 「협력대상」으로 인식한 응답자가 전체의 41.8%로 가장 많았으며 그 다음은 「지원대상」으로 23.1%를 차지하였다. 따라서 전체 응답자의 2/3 정도(64.9%)는 북한을 협력 또는 지원의 대상이라 여기는 등 긍정적인 인식을 보여주고 있다. 북한에 대한 부정적 인식인 「경계대상」은 20.9%, 「적대대상」은 10.2%로 나타났다. 한편 북한을 비교적 중립적으로 바라보는 「경쟁대상」이라고 인식하고 있는 응답자는 4%에 불과해 더 이상 북한이 우리의 경쟁대상이 아님은 분명히 알 수 있다.

북한에 대한 인식은 성별, 연령, 학력 등 배경변수에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보여주고 있다. 남자보다는 여자가 북한을 다소나마 긍정적인 대상으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 여자의 경우 66.5%가 북한을 긍정적으로 인식하고 있는데 반해 남자의 경우에는 63.3%가 긍정적으로 인식하고 있다.

연령별로 북한에 대한 긍정적 인식은 30대의 경우 72%로 가장 높았으며, 그 다음이 40대(67.5%)와 20대(67.1%)로 나타났다. 50대와 60대 이상의 경우 북한에 대한 긍정적 인식은 각각 61.2%, 53.6%로 나타나 30대부터는 나이가 많을수록 북한에 대한 긍정적 인식이 약해지고 있음을 보여주고 있다. 학력의 경우 북한에 대한 긍정적 인식은 고졸 이하 58.9%, 전문대학 64.4%, 4년제 대학 72.4%, 대학원 이상 79.4%로 나타나 학력과 북한에 대한 인식사이에는 뚜렷한 경향성이 있음을 알 수 있다. 즉 학력이 높을수록 북한을 더욱 긍정적으로 인식하고 있다.

<표 II-14> 북한에 대한 인식

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

전문가는 일반국민보다 더욱 북한에 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 북한이 「협력대상」이라는 응답이 67%로 가장 많았으며, 그 다음은 「지원대상」이라는 응답으로 19.7%를 차지하였다. 따라서 전문가 중 86.7%가 북한을 협력 및 지원대상이라고 긍정적으로 응답하였다. 북한이 「경계대상」 및 「적대대상」이라는 응답비율은 각각 10.3%, 2.7%로 나타나 부정적인 인식은 13%에 불과하였다. 「경쟁대상」이라는 응답은 0.3%로 거의 고려의 대상이 아님을 알 수 있다.

(2) 북한의 변화 평가

어느 사회라 할지라도 변하지 않는 사회는 없을 것이지만 다른 국가와는 달리 북한의 변화는 외부로 드러나지 않는다는 특징이 있다. 이런 북한의 변화에 대해 국민들이 어떻게 느끼고 있는지 알아보기 위해 “귀하는 최근 2~3년 동안 개혁·개방과 관련하여 북한이 어느 정도 변하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문을 하였다.

이 질문에 대해 「많이 변하고 있다」와 「약간 변하고 있다」는 응답이 각각 18.9%, 49.5%였고, 반면 「별로 변하지 않고 있다」와 「거의 변하지 않고 있다」는 응답은 각각 22.2%, 9.4%였다. 따라서 북한의 변화 정도에 대해 변하고 있다는 응답자(68.4%)가 변하지 않고 있다는 응답자(31.6%)보다 두 배 이상 높게 나타났다.

배경변수별로 보면 성별, 직업, 본인소득, 고향 등에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 북한이 변하고 있다는 응답은 남성(70.6%)이 여성(66.3%)보다 다소 높게 나타났다. 직업에서는 전문직(80%)과 판매·서비스직(80.8%)에 종사하는 사람들이 북한이 가장 많이 변하고 있는 것으로 인식하고 있다. 본인소득과 관련해서는 소득(120만원 이하 66.4%, 120~199만원 72.4%, 200만원 이상 73%)이 높을 수록(본인소득이 없는 경우 제외) 북한의 변화 정도를 높게 인식하고 있는 것으로 보인다. 고향이 경기·인천(74%) 및 광주·전라(75.6%)인 사람들이 북한의 변화 정도를 가장 높게 인식하고 있는 반면 해외·이

북·기타(57.9%)인 경우가 가장 낮게 평가하였다.

<표 II-15> 최근 2~3년 동안 북한의 개혁·개방 평가

	사례수	많이 변하고 있다	약간 변하고 있다	별로 변하지 않고 있다	거의 변하지 않고 있다	종합		4점 평균(R)
						변하고 있다	변하지 않고 있다	
일반국민	1000	18.9	49.5	22.2	9.4	68.4	31.6	2.78
전문가	300	38.0	49.3	9.3	3.3	87.3	12.7	3.22

전문가는 일반국민보다 더욱 북한이 변하고 있다고 응답하였다. 전문가의 경우 북한이 변하고 있다는 응답은 87.3%, 변하지 않고 있다는 응답은 12.7%였다. 구체적으로 「많이 변하고 있다」 38%, 「약간 변하고 있다」 49.3%, 「별로 변하지 않고 있다」 9.3%, 「거의 변하지 않고 있다」 3.3%를 차지하였다.

조사결과 북한의 변화 정도에 대해 전문가 사이에서 통계적으로 유의미한 뚜렷한 차이가 발견되었다. 변하고 있다는 응답은 언론인(94.2%)이 가장 많았고, 그 다음은 시민단체(89.4%)였으며 정치인(79.2%)이 가장 적었다. 시민단체의 경우 「많이 변하고 있다」(48.7%)가 「약간 변하고 있다」(40.7%)는 응답비율보다 높았다. 그러나 정치인과 언론인의 경우에는 「약간 변하고 있다」는 응답이 「많이 변하고 있다」는 응답보다 월등히 높게 나타났다.

나. 대북정책 평가

(1) 평화변영정책에 대한 견해

정부의 대북정책에 대한 국민들의 견해를 알아보기 위해 “귀하는 현 정부의 평화변영정책에 대해서 어떻게 생각하십니까”라는 질문을 하였다. 응답자의 73%는 찬성한다고 한 반면 27%만이 반대한다고 하였다. 따라서 국민들 다수는 현 정부의 평화변영정책을 지지하는 것으로

나타났다. 찬성의 경우 「매우 찬성한다」가 17.4%, 「대체로 찬성한다」는 55.6%였다. 반대의 경우 「대체로 반대한다」는 18.8%, 「매우 반대한다」는 8.2%였다.

배경변수별로는 연령, 지역, 고향에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 20대와 30대에서 찬성의 비율이 각각 75.9%, 78%로 나타나 다른 연령층에 비해 상대적으로 높았다. 60대 이상의 찬성비율은 66.3%로 가장 낮게 나타났다. 지역에 있어서는 광주·전라가 88.6%로 찬성비율이 가장 높았고, 반면 서울(67.4%)과 대구·경북(67%)이 가장 낮았다. 고향의 경우에도 광주·전라가 고향인 응답자의 찬성비율이 85.9%로 가장 높았다. 반면에 고향이 해외·이북·기타 지역인 경우 찬성비율이 57.9%로 가장 낮게 나왔다.

<표 II-16> 평화번영정책 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)
						찬성한다	반대한다	
일반국민	1000	17.4	55.6	18.8	8.2	73.0	27.0	2.82
전문가	300	17.0	67.3	14.0	1.7	84.3	15.7	3.00

현 정부의 평화번영정책에 대한 전문가의 인식은 「찬성한다」 84.3%, 「반대한다」 15.7%로 나타났다. 구체적으로 찬성하는 경우 「매우 찬성한다」는 17.0%, 「대체로 찬성한다」는 67.3%였다. 반대하는 경우 「대체로 반대한다」가 14.3%, 「매우 반대한다」는 15.7%로 나타났다. 전문가들(정치인, 언론인, 시민단체) 사이에서 통계적인 유의한 차이는 발견되지 않았다.

조사결과를 통해 현 정부의 평화번영정책에 대한 지지는 일반국민보다 전문가 집단에서 더욱 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이런 차이는 「대체로 찬성한다」는 견해가 전문가 집단에서 높게 나타나고 있기 때문이다.

(2) 대북지원 및 경험에 대한 견해

“귀하는 대북정책의 다음 사항들에 대해 어떻게 생각하십니까”라는 질문을 통해 대북정책(대북지원정책, 금강산관광사업, 개성공단사업, 남북경협사업)에 대한 일반국민들과 전문가의 견해를 알아보았다.

일반국민들의 경우 대북지원정책에 대해 「찬성한다」는 응답이 72.3%, 「반대한다」는 응답이 27.7%를 차지하였다. 찬성의 경우 「매우 찬성한다」가 22%, 「대체로 찬성한다」가 50.3%를 차지하였고, 반대의 경우에는 「대체로 반대한다」 19.3%, 「매우 반대한다」가 8.4%로 나타났다.

배경변수별로는 성별, 연령, 학력, 지역, 고향에서 유의미한 차이를 발견할 수 있었다. 남성(77.6%)이 여성(67.3%)보다 찬성한다는 비율이 높았다. 연령층에서는 찬성한다는 비율이 20대(79.6%)에서 가장 높았고, 50대(63%)에서 가장 낮았다. 학력이 높을수록 찬성비율(고졸 이하 68.3%, 전문대학 70%, 4년제 대학 77.9%, 대학원 이상 79.4%)이 높게 나타났다. 지역에서는 찬성비율이 광주·전라(87.7%)가 가장 높았고, 대전·충청(63.7%)과 강원(64.9%)로 가장 낮았다. 고향이 광주·전라(84.9%)인 경우 찬성비율이 가장 높았으나, 대전·충청(65.8%)과 대구·경북(66%)에서 가장 낮았다.

<표 II-17> 대북지원정책 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)
						찬성한다	반대한다	
일반국민	1000	22.0	50.3	19.3	8.4	72.3	27.7	2.86
전문가	300	32.7	51.7	13.7	2.0	84.3	15.7	3.15

전문가의 응답비율은 「매우 찬성한다」 32.7%, 「대체로 찬성한다」 51.7%, 「대체로 반대한다」 13.7%, 「매우 반대한다」 2.0%였다. 즉 전문

가의 경우 대북지원정책에 대해 찬성한다는 응답이 84.3%로 나타나 일반국민보다 높았다. 특히 「매우 찬성한다」는 비율이 높게 나타났다. 전문가 집단사이에서 유의미한 차이가 나타나고 있다. 찬성한다는 응답비율은 시민단체(89.4%), 언론인(88.4%), 정치인(75.2%) 순으로 높게 나타나 대북지원정책에 대한 찬성은 정치인에서 상대적으로 낮았다.

금강산관광사업에 대해서는 대북지원정책보다도 찬성비율이 더욱 높게 나타나 찬성한다는 견해가 83.9%를 차지하였다. 구체적인 응답비율은 「매우 찬성한다」 33.9%, 「대체로 찬성한다」 50%, 「대체로 반대한다」 11.8%, 「매우 반대한다」 16.1%였다.

배경변수에 있어서는 성별, 연령, 직업, 가구소득, 북한친척 유무에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있었다. 남성(81.4%)보다는 여성(86.3%)의 찬성비율이 높았고, 나이가 많을수록 찬성비율(20대 90.3%, 30대 89.9%, 40대 87.7%, 50대 78.2%, 60대 이상 68.1%)은 낮게 나타났다. 전문직(90.4%), 공무원·사회단체(90%), 학생(90.9%)의 찬성비율이 가장 높았고, 무직·기타(76.4%)의 경우가 가장 낮았다. 가구소득에 있어서는 특별한 경향성은 보이지 않았으나 200만원 미만(77.9%)의 최하위 소득계층의 찬성비율이 가장 낮았다. 북한친척 유무에 따라서는 친척이 있는 경우(69.7%)보다 없는 경우(84.9%)의 찬성비율이 높아서 의외의 결과를 보여주고 있다.

<표 II-18> 금강산관광사업 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)
						찬성한다	반대한다	
일반국민	1000	33.9	50.0	11.8	4.3	83.9	16.1	3.14
전문가	300	47.7	42.3	7.3	2.7	90.0	10.0	3.35

전문가의 경우 금강산관광사업에 대한 찬성한다는 견해는 90% 「매우 찬성한다」 47.7%, 「대체로 찬성한다」 42.3%로 나타나 일반국민들

의 찬성비율보다 높았다. 특히 찬성한다는 경우에도 「매우 찬성한다」는 응답이 「대체로 찬성한다」는 응답보다 많았다. 전문가 사이에서의 통계적인 유의미한 차이는 나타나지 않았다.

개성공단사업에 대해서도 찬성한다는 견해는 86.2%(「매우 찬성한다」 37.3%, 「대체로 찬성한다」 48.9%)인 반면 반대한다는 견해는 13.8%(「대체로 반대한다」 10.7%, 「매우 반대한다」 3.1%)로 나타나 매우 높은 찬성비율을 보여주고 있다.

배경변수별로는 연령, 학력, 직업, 본인소득, 가구소득, 고향에 따라 유의미한 차이를 나타내고 있다. 나이가 적을수록, 학력이 높을수록 찬성비율이 높게 나타났다. 나이에 따른 찬성비율은 20대 89.8%, 30대 89.9%, 40대 89.4%, 50대 83%, 60대 이상 75.4%로 낮아지는 반면, 학력에 따른 찬성비율은 고졸 이하 83.4%, 전문대학 85.6%, 4년제 대학 89.4%, 대학원 이상 97.1%로 높아졌다. 직업의 경우 전문직(93.2%), 공무원·사회단체(95%), 학생(92.4%)에서 찬성비율이 가장 높았다. 본인소득에 있어서는 200만원 이상(88.6%) 최상위 계층의 찬성비율이 가장 높았다. 가구소득에서는 200만원 미만(80.8%)의 최하위 소득계층의 찬성비율이 가장 낮게 나타났다. 고향이 광주·전라(90.2%)인 응답자와 부산·울산·경남(91.2%)인 응답자의 찬성비율이 가장 높게 나타난 것은 다소 의외의 결과이다.

<표 II-19> 개성공단사업 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)
						찬성한다	반대한다	
일반국민	1000	37.3	48.9	10.7	3.1	86.2	13.8	3.20
전문가	300	59.3	35.7	4.0	1.0	95.0	5.0	3.53

개성공단사업에 대한 전문가의 찬성비율은 95%로 나타나 개성공단 사업에 대해 전문가들 대부분은 전폭적인 지지를 보내고 있는 것으로

보인다. 이 경우 찬성한다는 응답 중 「매우 찬성한다」가 59.3%로 「대체로 찬성한다」 35.7%보다도 매우 큰 차이로 높았다. 반대한다는 응답은 5%(「대체로 반대한다」 4%, 「매우 반대한다」 1%)에 불과하였다.

대북정책 중 남북경협사업에 대한 국민들의 찬성비율도 매우 높게 나타났다. 응답자의 84.8%(「매우 찬성한다」 36.4%, 「대체로 찬성한다」 48.4%)가 찬성한다고 응답하였다. 반면 반대한다는 응답자는 15.2%로 「대체로 반대한다」 12.3%, 「매우 반대한다」가 2.9%였다.

통계적으로 유의미한 차이는 성별, 연령, 학력, 직업, 본인소득, 가구소득, 고향 등 거의 모든 배경변수에서 나타나고 있다. 찬성한다는 비율은 남성(86.5%)이 여성(83.1%)보다 높았다. 연령에 따라서는 30대(89.4%)의 찬성비율이 가장 높았고, 60대 이상(76.5%)의 찬성비율이 가장 낮았다. 학력이 높을수록 찬성비율(고졸 이하 81.7%, 전문대학 86.7%, 4년제 대학 88%, 대학원 이상 94.1%)이 높게 나타났다. 공무원·사회단체(95%), 전문직(91.8%), 학생(88.6%) 등의 직업군에서 찬성비율이 상대적으로 높았다. 본인소득이 높을수록 찬성비율(「없음」 81.3%, 「120만원 미만」 83.6%, 「120~199만원」 87.6%, 「200만원 이상」 88.2%)이 높아지는 경향을 보여주고 있다. 가구소득에 있어서는 중간소득계층(「200~299만원」 86.5%, 「300~399만원」 87.4%)이 최하위(「200만원 미만」 81.4%) 및 최상위(「400만원 이상」 84.1%) 소득계층보다 찬성비율이 높았다. 고향이 광주·전라인 응답자의 찬성비율은 90.2%로 가장 높았고, 그 다음은 강원(88%)과 부산·울산·경남(87.7%)이 차지하였다.

<표 II-20> 남북경협사업 평가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균(R)
						찬성한다	반대한다	
일반국민	1000	36.4	48.4	12.3	2.9	84.8	15.2	3.18
전문가	300	53.7	41.0	5.0	0.3	94.7	5.3	3.48

일반적인 남북경협사업에 대해서도 전문가는 개성공단사업과 마찬가지로 전폭적인 지지를 보이고 있다. 찬성한다는 응답은 94.7%(「매우 찬성한다」 53.7%, 「대체로 찬성한다」 41%)인 반면, 반대한다는 응답은 5.3%(「대체로 반대한다」 5%, 「매우 반대한다」 0.3%)에 불과하였다. 남북경협사업에 대해 찬성한다는 응답비율은 전문가 집단이 일반 국민보다 9.9% 포인트 높았다.

다. 북핵문제에 대한 인식

(1) 북핵문제의 평화적 해결원칙에 대한 견해

“귀하는 정부의 북핵문제의 평화적 해결원칙이 북핵문제 해결에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까”라는 질문을 통해 북핵문제의 평화적 해결원칙의 유용성에 대한 국민들의 견해를 알아보았다. 도움이 된다는 응답이 60.2%(「매우 도움이 된다」 13.4%, 「대체로 도움이 된다」 46.8%)로 도움이 되지 않는다는 응답 39.8%(「별로 도움이 되지 않는다」 34.8%, 「전혀 도움이 되지 않는다」 5%)보다 높게 나타났다.

배경변수에 있어서는 성별과 본인소득에서만 유의미한 차이를 발견할 수 있었다. 도움이 된다는 응답은 남성(64.3%)이 여성(56.3%)보다 높았다. 본인소득(소득 없음 제외)에서는 소득이 높아질수록 도움이 된다는 응답비율(「120만원 미만」 56.3%, 「120~199만원」 64.8%, 「200만원 이상」 69.2%)이 많았다.

<표 II-21> 북핵문제 해결에 대한 평화적 해결원칙의 유용성

	사례수	매우 도움이 된다	대체로 도움이 된다	별로 도움이 되지 않는다	전혀 도움이 되지 않는다	종합		4점 평균(R)
						도움이 된다	도움이 되지 않는다	
일반국민	1000	13.4	46.8	34.8	5.0	60.2	39.8	2.69
전문가	300	28.7	55.0	15.0	1.3	83.7	16.3	3.11

전문가의 경우 도움이 된다는 응답비율이 83.7%로 나타나 일반국민들의 도움이 된다는 응답비율보다 높았다. 도움이 된다는 응답 중 「매우 도움이 된다」는 28.7%, 「대체로 도움이 된다」는 55.0%였다. 반면에 도움이 되지 않는다는 응답에서는 「별로 도움이 되지 않는다」가 15.0%였고, 「전혀 도움이 되지 않는다」는 응답은 1.3%에 불과하였다. 일반국민들에 비해 전문가 집단이 정부의 북핵문제의 평화적 해결원칙에 더욱 공감하고 있음을 알 수 있다.

(2) 북핵문제 해결을 위한 한미공조에 대한 입장

우리국민들의 대다수인 81.9%는 북핵문제 해결을 위하여 한미공조가 중요하다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 집단별로 약간의 편차는 있다. <표 II-22>에서 드러나듯이 연령과 직업이 집단내 유의미한 편차를 드러내주는 변수인데 가장 큰 편차를 보이는 변수는 직업별 집단이다. 공무원 및 군인 집단은 95%가 한미공조가 중요하다고 응답한 반면, 기업체 종사자와 생산직 직군이 각각 73.2%와 75%로서 낮게 나타났다. 연령대별로는 나이가 많을수록 한미공조가 중요하다고 응답하였는데 60대 이상은 90.4%로서 국민전체의 평균보다 10% 포인트나 높게 나타났다. 그런데 30대의 연령대는 73.9%만이 한미공조가 중요하다고 응답하여 한미공조의 중요성을 가장 낮게 응답하였다.

이 두개의 변수를 종합한다면 기업체종사자와 생산직의 집단이 한미공조를 낮게 평가하였다기 보다는 기업체에 종사하는 사람들 중에서 30대의 젊은 층이 한미공조를 낮게 평가한 것으로 볼 수 있다. 즉, 연령의 유의도 $p=0$ 에서 드러나듯이 한미공조를 보는 시각에서 연령이 가장 중요한 변수가 되고 있음을 알 수 있다.

우리나라에서 한미공조를 바라보는 시각이 남남갈등의 중요한 요소가 되고 있는데 한미공조의 시각차를 평가하기하는 가장 중요한 변수는 연령으로서 30대의 집단인 것으로 평가할 수 있다.

<표 II-22> 북핵문제 해결을 위해 한미공조의 중요성에 대한 인식:
일반국민

		사례수	매우 중요 하다	대체로 중요하다	별로 중요하지 않다	매우 중요하지 않다	종합		4점 평균	유의도
							중요 하다	중요 하지 않다		
	전체	1000	41.1	40.8	14.8	3.3	81.9	18.1	3.2	
성 별	남성	490	48.2	35.1	13.5	3.3	83.3	16.7	3.28	$\chi^2=20.461$ $p=0$
	여성	510	34.3	46.3	16.1	3.3	80.6	19.4	3.12	
연 령	20대	216	33.3	47.2	17.1	2.3	80.6	19.4	3.12	$\chi^2=63.120$ $p=0$
	30대	218	32.6	41.3	20.6	5.5	73.9	26.1	3.01	
	40대	235	35.7	43.4	15.7	5.1	79.1	20.9	3.1	
	50대	165	49.1	40.6	9.7	0.6	89.7	10.3	3.38	
	60대 이상	166	62	28.3	7.8	1.8	90.4	9.6	3.51	
직 업	전문직	73	38.4	43.8	13.7	4.1	82.2	17.8	3.16	$\chi^2=43.589$ $p=0.009$
	공무원 및 사회단체	20	50	45	0	5	95	5	3.4	
	기업체/은행 /금융업	82	32.9	40.2	24.4	2.4	73.2	26.8	3.04	
	판매/서비스직	125	43.2	41.6	12.8	2.4	84.8	15.2	3.26	
	생산직	48	41.7	33.3	20.8	4.2	75	25	3.13	
	농어민	59	45.8	39	11.9	3.4	84.7	15.3	3.27	
	학생	132	31.1	48.5	18.2	2.3	79.5	20.5	3.08	
	주부	300	38.3	44	15.3	2.3	82.3	17.7	3.18	
	무직/기타	161	55.3	29.2	9.3	6.2	84.5	15.5	3.34	

전문가 집단은 일반국민들보다는 한미공조의 중요성을 약간 더 높게 평가하는 것으로 나타났다. <표 II-23>에서 나타난 대로 전문가집단은 전체의 85.7%가 핵문제해결을 위하여 한미공조가 주요하다고 응답하였다. 집단별로 다소간의 차이가 있는 것으로 나타났다. 핵문제해결을 위하여 한미공조가 중요하다고 생각하느냐는 질문에 대하여 정치인 집단의 92.1%, 언론인의 91.9%가 중요하다고 응답한 반면, 시민단체의 75.2%만이 중요하다고 응답하였다. 시민단체 내에도 여러 가지 성향이 있지만 시민단체가 정치인집단보다는 한미공조에 대하여 덜 중요한 것으로 응답하였다.

<표 II-23> 북핵문제 해결을 위해 한미공조의 중요성에 대한 인식:
전문가

	사례수	매우 중요 하다	대체로 중요 하다	별로 중요하지 않다	전혀 중요 하지않다	종합		4점 평균 (R)	유의도	
						중요 하다	중요 하지 않다			
전체	300	37.3	48.3	10.3	4	85.7	14.3	3.19		
구 분	정치인	101	45.5	46.5	5.9	2	92.1	7.9	3.36	X ² =22.167 p=0.001
	언론인	86	33.7	58.1	8.1	0	91.9	8.1	3.26	
	시민단체	113	32.7	42.5	15.9	8.8	75.2	24.8	2.99	

(3) 핵문제 악화시 금강산관광에 대한 입장

핵문제가 악화될 경우 금강산관광을 확대해야 할 것인지 아니면 축소하거나 중단해야 할 것인지에 대한 의견에 있어서 우리국민은 거의 반반으로 의견이 엇갈리는 것을 볼 수 있다. <표 II-24>에서 보듯이 규모를 확대하거나 현상 유지해야 한다고 응답한 경우는 51.9%인 반면, 규모를 축소하거나 전면중단해야 한다고 응답한 경우는 48.1%이다. 금강산관광사업의 경우에 가장 큰 편차를 보이는 변수는 고향변수로서 강원도 고향출신의 62%가 핵문제가 악화될 경우에도 금강산관광사업은 확대하거나 현상 유지하여야 한다고 응답하였다. 강원도는 금강산관광사업의 시행지역이기 때문에 경제적 실리를 보고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다.

금강산관광사업의 경우에도 한미공조의 경우와 마찬가지로 연령대가 유의미한 변수로 작용하고 있음을 볼 수 있다. 연령대별로 30대가 57.8%가 가장 진보적으로 응답하였으며 연령이 많아질수록 보수적으로 응답하여 60대 이상의 경우 36.1%만이 금강산관광사업에 우호적으로 응답하였다. 여성의 경우가 남성보다 약간 보수적으로 응답하였다.

학력도 유의미한 변수로 작용하고 있다. 4년제 대학 졸업자가 56.2%가 금강산관광사업에 우호적으로 응답하였고 학력이 낮을수록 비우호적으로 응답하였다. 그런데 이것은 연령변수와 종합해볼 때 학력의 차

이러기보다는 4년제 대학졸업자는 현재의 젊은 학생들이기 때문인 것으로 볼 수 있다. 직업변수에서 학생의 58.4%가 금강산관광사업에 우호적으로 응답한 것을 보면 알 수 있다.

전문가집단은 일반국민들에 비하여 대북문제에 있어서 훨씬 진보적인 것으로 나타났다. 핵문제가 악화될 경우 금강산관광사업의 규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답한 경우가 일반국민의 경우는 55.9%인 반면, 전문가집단 전체의 77.3%에 달한다. 그 중에서도 언론인은 83.8%가 핵문제가 악화될 경우에도 금강산관광사업의 규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답하였다.<표 II-25>

<표 II-24> 핵문제 악화시 금강산관광사업에 대한 인식: 일반국민

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도
전체		1000	9.4	42.5	21.5	26.6	
성별	남성	490	12.2	43.7	18.4	25.7	$X^2=13.252$ $p=0.004$
	여성	510	6.7	41.4	24.5	27.5	
연령	20대	216	12.5	44.4	24.1	19	$X^2=62.516$ $p=0$
	30대	218	9.6	48.2	23.9	18.3	
	40대	235	9.4	46	23.8	20.9	
	50대	165	9.1	39.4	16.4	35.2	
	60대 이상	166	5.4	30.7	16.9	47	
학력	고졸 이하	518	9.7	39.6	18.1	32.6	$X^2=33.902$ $p=0$
	전문대학	90	8.9	40	32.2	18.9	
	4년제 대학	358	8.4	47.8	24.6	19.3	
	대학원 이상	34	17.6	38.2	11.8	32.4	
직업	전문직	73	9.6	49.3	23.3	17.8	$X^2=36.533$ $p=0.049$
	공무원 및 사회단체	20	5	40	35	20	
	기업체/은행/금융업	82	8.5	48.8	20.7	22	
	판매/서비스직	125	11.2	48.8	18.4	21.6	
	생산직	48	12.5	43.8	18.8	25	
	농어민	59	8.5	42.4	22	27.1	
	학생	132	11.4	47	25.8	15.9	
	주부	300	6.7	38.3	22.7	32.3	
무직/기타	161	11.8	35.4	16.8	36		

본인소득	120만원 미만	593	8.6	38.4	22.3	30.7	$X^2=19.228$ $p=0.023$
	120~199만원	105	8.6	49.5	18.1	23.8	
	200만원 이상	211	11.4	49.8	19.4	19.4	
	없음	91	11	44	25.3	19.8	
가구소득	200만원 미만	317	11.4	34.7	20.2	33.8	$X^2=22.083$ $p=0.009$
	200~299만원	281	8.2	46.6	19.6	25.6	
	300~399만원	270	8.1	44.1	25.2	22.6	
	400만원 이상	132	9.8	49.2	21.2	19.7	
고향	서울	164	5.5	49.4	21.3	23.8	$X^2=35.409$ $p=0.025$
	경기/인천	89	5.6	37.1	22.5	34.8	
	강원	50	12	50	16	22	
	대전/충청	158	10.1	43.7	19.6	26.6	
	광주/전라	205	11.7	44.9	22.9	20.5	
	대구/경북	144	6.3	44.4	21.5	27.8	
	부산/울산/경남	171	14.6	32.7	22.8	29.8	
해외/이북/기타	19	0	26.3	21.1	52.6		
북한친척 유무	있다	66	9.1	25.8	25.8	39.4	$X^2=9.612$ $p=0.022$
	없다	934	9.4	43.7	21.2	25.7	

<표 II-25> 핵문제 악화시 금강산관광사업에 대한 인식: 전문가

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도
전체		300	21.3	56	13	9.7	$X^2=12.093$ $p=0.06$
구분	정치인	101	16.8	54.5	15.8	12.9	
	언론인	86	29.1	54.7	14	2.3	
	시민단체	113	19.5	58.4	9.7	12.4	

(4) 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 입장

핵문제가 악화될 경우 개성공단사업을 확대해야 할 것인지 아니면 축소해야 할 것인지에 대한 질문에서 응답자의 의견은 확대하거나 현상 유지해야 한다고 응답하는 쪽이 약간 많으나 대체로 의견이 반으로 나뉘어지고 있다. <표 II-26>에서 나타난 바와 같이 응답자의 55.9%가 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답한 반면, 44.1%는 축소하

거나 중단해야 한다고 응답하였다. 이 문제에서도 연령집단이 가장 유의미한 변수로서 작용하고 있는데 30대의 연령층의 63.8%가 핵문제가 악화될 경우 개성공단사업의 규모를 확대하거나 현상 유지해야 한다고 응답하였다.

전문가집단의 경우는 전체의 80.3%가 핵문제가 악화될 경우 개성공단의 사업규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답함으로써 일반국민과 큰 차이를 나타내고 있다. 그 중에서도 언론인의 86%가 그렇게 응답하고 있는 것으로 나타났다. <표 II-27>

<표 II-26> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식: 일반국민

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단 해야 한다	유의도
전체		1000	11	44.9	20.2	23.9	
성별	남성	490	14.5	45.7	17.3	22.4	$X^2=15.497$ $p=0.001$
	여성	510	7.6	44.1	22.9	25.3	
연령	20대	216	12.5	43.5	25.9	18.1	$X^2=57.764$ $p=0$
	30대	218	12.4	51.4	20.2	16.1	
	40대	235	10.2	48.9	22.1	18.7	
	50대	165	12.7	41.2	15.8	30.3	
	60대 이상	166	6.6	36.1	14.5	42.8	
학력	고졸 이하	518	11	43.1	17.2	28.8	$X^2=23.539$ $p=0.005$
	전문대학	90	12.2	42.2	25.6	20	
	4년제 대학	358	10.1	48.6	24	17.3	
	대학원 이상	34	17.6	41.2	11.8	29.4	
북한친척 유무	있다	66	9.1	25.8	28.8	36.4	$X^2=13.174$ $p=0.004$
	없다	934	11.1	46.3	19.6	23	

<표 II-27> 핵문제 악화시 개성공단사업에 대한 인식: 전문가

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단 해야 한다	유의도
전체		300	28	52.3	11.3	8.3	X ² =14.018 p=0.029
구분	정치인	101	17.8	58.4	12.9	10.9	
	언론인	86	40.7	45.3	10.5	3.5	
	시민단체	113	27.4	52.2	10.6	9.7	

(5) 핵문제 악화시 대북지원에 대한 입장

핵문제가 악화될 경우 대북지원의 규모를 확대해야 할 것인지 아니면 축소해야 할 것인지에 대한 질문에서 응답자의 응답은 축소를 하는 쪽이 약간 많기는 하지만 의견이 반반으로 나누어지고 있음을 알 수 있다. <표 II-28>에서 보듯이 이 질문에서 연령과 학력만이 집단내에서 유의미한 차이를 보이는데 연령의 경우가 매우 일관적으로 중요한 변수로 작용하고 있음을 알 수 있다. 나이가 많을수록 대북지원에 부정적이며 나이가 적을수록 대북지원에 우호적인 입장을 보인다. 특히 30대의 연령층의 51.1%가 대북지원을 확대해야 하는 쪽으로 응답하였고 60대 이상은 33.7%만이 우호적인 입장으로 응답하였다.

전문가집단의 경우는 전체의 58.7%가 대북지원의 규모를 확대하거나 그대로 지속해야 한다고 응답하여 여전히 일반국민의 경우 45.7%보다 더 진보적인 입장으로 응답하였다.<표 II-29>

요약하건대 대북지원 및 대북사업에서 전문가집단은 일반국민보다 훨씬 더 진보적인 입장을 보이고 있는 것으로 평가할 수 있다.

<표 II-28> 핵문제 악화시 대북지원에 대한 입장: 일반국민

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도
전체		1000	6.5	39.2	27.5	26.8	
연령	20대	216	9.3	40.7	30.1	19.9	X ² =54.543 p=0
	30대	218	5.5	46.3	29.8	18.3	
	40대	235	7.2	38.7	30.2	23.8	
	50대	165	7.9	35.8	24.2	32.1	
	60대 이상	166	1.8	31.9	20.5	45.8	
학력	고졸 이하	518	6	38.4	24.7	30.9	X ² =19.201 p=0.024
	전문대학	90	6.7	35.6	36.7	21.1	
	4년제 대학	358	6.4	41.6	30.2	21.8	
	대학원 이상	34	14.7	35.3	17.6	32.4	
북한천척 유무	있다	66	6.1	22.7	36.4	34.8	X ² =8.639 p=0.034
	없다	934	6.5	40.4	26.9	26.2	

<표 II-29> 핵문제 악화시 대북지원에 대한 입장: 전문가

		사례수	규모를 확대해야 한다	그대로 지속해야 한다	규모를 축소해야 한다	전면 중단해야 한다	유의도
전체		300	17.7	41	27	14.3	
구분	정치인	101	9.9	29.7	38.6	21.8	X ² =29.533 p=0
	언론인	86	15.1	54.7	20.9	9.3	
	시민 단체	113	26.5	40.7	21.2	11.5	

라. 통일의 당위성에 대한 인식

통일이 반드시 달성해야 할 민족적 과업이라는 주장에 대한 의견을 묻는 질문에서 응답자의 대다수인 83.9%가 찬성한다고 응답하였다. 당위론적 의견에 대하여 대부분이 긍정적으로 응답하였다. 그러나 집단 간에 변이가 없는 것은 아니다. <표 II-30>에서 보듯이 성별과 연령

이 유의도 p=0로서 집단내에서 유의미한 차이를 보이는 변수인데 흥미 있는 것은 남성보다는 여성이 반대하는 입장이 높았다. 남성의 90.2%가 통일은 민족적 과업이라는 주장에 찬성한 반면 여성은 77.8%만 찬성한다고 응답하였다. 약 12%의 차이가 난다.

연령변수의 경우 나이가 많을수록 통일은 민족적 과업이라는 주장에 찬성하는 경향이 높게 나타났다. 앞의 다른 문항에서 30대가 줄곧 진보적인 성향을 드러내었는데 이 문항의 경우에는 그렇지 않았다. 통일에 대하여 보다 유보적인 자세를 보이고 있는데 이것은 앞의 문항에서의 응답 성향과 상충되는 것은 아니다.

전문가집단은 전체의 96%가 통일이 반드시 달성해야 될 민족적 과업이라는 질문에 대하여 찬성한다고 응답하였다. 일반국민의 경우보다도 12%가 많은 것을 알 수 있다.<표Ⅱ-31>

<표 Ⅱ-30> 통일이 민족적 과업이라는 인식에 대한 평가: 일반국민

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균	유의도	
						찬성한다	반대한다			
전체	1000	49.2	34.7	12.8	3.3	83.9	16.1	3.3		
성별	남성	490	59	31.2	6.9	2.9	90.2	9.8	3.46	$\chi^2=48.379$ $p=0$
	여성	510	39.8	38	18.4	3.7	77.8	22.2	3.14	
연령	20대	216	44	34.3	18.1	3.7	78.2	21.8	3.19	$\chi^2=36.080$ $p=0$
	30대	218	43.6	39.4	11.9	5	83	17	3.22	
	40대	235	44.7	38.3	14.5	2.6	83	17	3.25	
	50대	165	52.1	34.5	10.9	2.4	86.7	13.3	3.36	
	60대 이상	166	66.9	24.1	6.6	2.4	91	9	3.55	

<표 II-31> 통일이 민족적 과업이라는 인식에 대한 평가: 전문가

	사례수	매우 찬성한다	대체로 찬성한다	대체로 반대한다	매우 반대한다	종합		4점 평균 (R)	유의도	
						찬성한다	반대한다			
전체	300	63.7	32.3	3	1	96	4	3.59		
구분	정치인	101	61.4	35.6	3	0	97	3	3.58	X ² =13.050 p=0.042
	언론인	86	53.5	39.5	5.8	1.2	93	7	3.45	
	시민단체	113	73.5	23.9	0.9	1.8	97.3	2.7	3.69	

마. 통일비용에 대한 인식

<표 II-32>는 통일비용 충당을 위해서 세금징수가 필요할 경우 납부 세金的 몇%의 세금인상을 부담할 수 있는지에 대한 질문에 대한 조사결과이다. 납부세금의 5%미만을 부담할 수 있다고 응답한 사람이 응답자의 58.7%이며, 10%까지 응답할 수 있다고 응답한 사람은 전체의 86.3%에 달한다. 그러나 현재 납부 세金的 20%이상을 부담할 수 있다고 응답한 경우는 6.8%에 불과하다. 이 질문에서 집단내에서 $p < 0.05$ 수준의 유의도에서 유의미한 차이를 보이는 변수는 성별, 연령 ($p < 0.08$ 수준), 학력, 직업, 본인소득, 고향, 북한친인척 유무이다.

남성보다 여성이 세금부담에 소극적이며, 연령층에서는 30대가 가장 소극적이고, 학력에서는 학력이 낮을수록 소극적이며, 직업집단에서는 주부가 가장 소극적인 태도를 보였다. 소득면에서는 소득이 낮을수록 소극적인 태도를 보이고, 고향변수에서는 서울출신이, 북한에 친척이 없는 경우가 더 소극적인 태도를 보였다.

유의도가 낮아서 신뢰하기 어렵지만 통일비용의 충당에 대해서는 전문가집단은 일반국민보다는 다소 소극적으로 응답하였다. 납부세금의 5%미만을 충당할 수 있다고 응답한 사람이 34%에 불과하며, 10%까지 부담할 수 있다고 응답한 사람은 전체의 77.3%로서 일반국민보다 낮은 수치이다.<표 II-33>

<표 II-32> 통일비용 세금 충당에 대한 인식: 일반국민

		사례수	5% 미만	5~10%	11~15%	16~19%	20% 이상	기타	유의도
전체		1000	58.7	27.6	2.8	1.4	6.8	2.7	
성별	남성	490	47.6	33.5	3.7	2.2	10.4	2.7	$\chi^2=58.257$ $p=0$
	여성	510	69.4	22	2	0.6	3.3	2.7	
연령	20대	216	56.5	34.3	4.2	0.9	2.8	1.4	$\chi^2=29.310$ $p=0.082$
	30대	218	63.3	24.8	0.9	1.4	6.9	2.8	
	40대	235	56.6	29.4	4.3	1.7	5.5	2.6	
	50대	165	59.4	24.8	1.8	1.2	9.7	3	
	60대 이상	166	57.8	22.9	2.4	1.8	10.8	4.2	
학력	고졸 이하	518	63.7	23.9	1.9	1	6.6	2.9	$\chi^2=34.958$ $p=0.002$
	전문대학	90	61.1	26.7	5.6	1.1	3.3	2.2	
	4년제 대학	358	53.9	30.2	3.4	2.2	7.8	2.5	
	대학원 이상	34	26.5	58.8	2.9	0	8.8	2.9	
직업	전문직	73	52.1	34.2	5.5	0	5.5	2.7	$\chi^2=86.576$ $p=0$
	공무원 및 사회단체	20	55	35	0	5	5	0	
	기업체/은행/금융업	82	47.6	36.6	0	3.7	9.8	2.4	
	판매/서비스직	125	55.2	28.8	4.8	2.4	5.6	3.2	
	생산직	48	52.1	31.3	4.2	0	8.3	4.2	
	농어민	59	50.8	27.1	1.7	5.1	13.6	1.7	
	학생	132	49.2	40.2	5.3	0	3.8	1.5	
	주부	300	71.3	19.3	2	0	4	3.3	
무직/기타	161	59.6	22.4	1.2	2.5	11.8	2.5		
본인 소득	120만원 미만	593	63.7	23.6	2.7	0.8	6.2	2.9	$\chi^2=44.166$ $p=0$
	120~199만원	105	59	24.8	2.9	1.9	6.7	4.8	
	200만원 이상	211	42.7	38.4	4.3	3.3	9.5	1.9	
	없음	91	62.6	31.9	0	0	4.4	1.1	
가구 소득	200만원 미만	317	65	21.5	1.9	1.6	7.6	2.5	$\chi^2=28.208$ $p=0.02$
	200~299만원	281	61.2	25.6	2.1	1.1	8.2	1.8	
	300~399만원	270	51.1	35.6	3	1.5	5.6	3.3	
	400만원 이상	132	53.8	30.3	6.1	1.5	4.5	3.8	
고향	서울	164	64	24.4	1.8	2.4	4.3	3	$\chi^2=60.091$

	경기/인천	89	62.9	23.6	2.2	0	9	2.2	p=0.005
	강원	50	48	38	2	0	8	4	
	대전/충청	158	53.8	27.2	4.4	3.2	7.6	3.8	
	광주/전라	205	55.1	27.3	3.9	1	10.2	2.4	
	대구/경북	144	62.5	29.2	1.4	0.7	3.5	2.8	
	부산/울산/경남	171	62.6	29.8	2.9	0	3.5	1.2	
	해외/이북기타	19	36.8	21.1	0	10.5	26.3	5.3	
북한 친척 유무	있다	66	45.5	30.3	0	3	13.6	7.6	X ² =16.698 p=0.005
	없다	934	59.6	27.4	3	1.3	6.3	2.4	

<표 II-33> 통일비용 세금 충당에 대한 인식: 전문가

		사례수	5% 미만	5~10%	11~15%	16~19%	20% 이상	기타	유의도
전체		300	34	43.3	9.3	3	8.7	1.7	
구분	정치인	101	31.7	42.6	11.9	4	8.9	1	X ² =8.363 p=0.593
	언론인	86	38.4	45.3	8.1	3.5	3.5	1.2	
	시민단체	113	32.7	42.5	8	1.8	12.4	2.7	

3. 심층 분석

가. 남남갈등에 영향을 미치는 주요 사회적·정치적 갈등

대북정책, 남북관계, 통일문제에 대한 우리 국민의 인식은 다른 사회 역사적 문제와 따로 떨어져서 존재하는 것은 아닐 것이다. 통일문제가 우리 사회의 다른 갈등과 관련이 있을 수도 있다. 그런 의미에서 이 보고서는 한국사회의 주요 정치적 갈등의 축이 되고 있는 몇 가지 사안들을 살펴보고 이들과 통일문제 및 남남갈등과 어떤 관련이 있는지를 심층분석하고자 한다.

우선 우리 사회에서 가장 큰 쟁점의 하나인 국가보안법에 대한 국민의 인식을 살펴보고자 한다. <표 II-34>에서 나타난 바와 같이 국가

보안법 폐지에 대한 입장에서 응답자의 47.4%가 찬성한다고 응답한 반면, 51.6%가 반대한다고 응답하여 국민의 의견이 거의 반반으로 나누어지고 있다. 첨예한 의견의 엇갈림 현상을 볼 수 있다. 이 문항에서 연령, 학력, 직업, 출신고향의 변수에서 하위집단간에 큰 편차를 보이고 있다. 연령에서 30대집단은 전체의 62.3%가 국가보안법 폐지를 찬성한다고 응답하였으며, 60대 이상은 27.7%만이 찬성한다고 응답하여 두배 이상의 차이를 보인다. 학력면에서는 학력의 수준이 높을수록 국가보안법 폐지에 대한 찬성율이 높게 나타났다. 고졸학력의 42.1%가 국가보안법 폐지에 찬성한 반면, 대학원 이상의 경우는 58.8%가 찬성한 것으로 나타났다. 지역별로도 편차가 크게 나타나고 있는데 광주/전라 지역 거주자의 63.2%가 국가보안법 폐지를 찬성하는데 비하여 강원도 거주자의 29.7%만이 찬성한다고 응답하여 2배 이상의 차이를 보이고 있다.

또한 출신고향의 측면에서도 광주/전라지역 출신자의 63.4%가 보안법폐지를 찬성하는데 비하여 대구/경북 출신자의 32.6%만이 찬성하고 있어 2배정도의 차이를 보인다.

한국의 반미정서에 대하여 어떻게 생각하느냐는 질문에 대하여 응답자의 절반이 지지한다는 입장을 보이고 있다. 우리국민의 반미정서가 매우 높은 수준임을 알 수 있다. <표 II-35>에서 보는 바와 같이 전체 응답자의 50.3%가 지지한다고 응답한 반면 49.7%가 반대한다고 응답하였다. 하위집단별로 차이가 있는데 성별, 연령, 학력, 직업 변수, 출신고향에 있어서 유의미한 차이가 있다. 가장 큰 편차를 보이는 변수가 연령으로서 30대 연령집단의 68.8%가 한국의 반미정서를 지지한다고 응답한 반면, 60대 이상 연령층의 30.7%가 지지한다고 응답함으로써 두배 이상의 차이가 난다. 그다음으로 큰 편차를 보이는 변수가 직업별 차이로서 학생의 62.9%가 반미정서를 지지한다고 응답한 반면 공무원 및 군인은 40%가 반미정서를 지지한다고 응답하였다. 남성보다는 여성이 반미정서에 대한 지지도가 약간 높게 나타났다. 출신고향

별로는 부산, 울산, 경남과 광주, 전라도 출신이 타 지역에 비하여 반미 정서에 지지도가 높은 것으로 응답하였다.

<표 II-34> 국가보안법 폐지에 대한 평가

	사례수	매우 찬성 한다	대체로 찬성 한다	대체로 반대 한다	매우 반대 한다	잘 모름	종합			4점 평균	유의도	
							찬성 한다	반대 한다	잘 모름			
전체	1000	20.6	26.8	26.7	24.9	1	47.4	51.6	1	2.44		
성별	남성	490	23.3	24.5	24.3	27.1	0.8	47.8	51.4	0.8	2.44	$\chi^2=9.589$ $p=0.048$
	여성	510	18	29	29	22.7	1.2	47.1	51.8	1.2	2.43	
연령	20대	216	18.1	36.6	28.2	16.2	0.9	54.6	44.4	0.9	2.57	$\chi^2=108.422$ $p=0$
	30대	218	29.4	33.5	20.2	16.1	0.9	62.8	36.2	0.9	2.77	
	40대	235	23.4	23.8	29.8	21.7	1.3	47.2	51.5	1.3	2.5	
	50대	165	15.8	21.8	34.5	26.7	1.2	37.6	61.2	1.2	2.27	
	60대 이상	166	13.3	14.5	21.1	50.6	0.6	27.7	71.7	0.6	1.9	
학력	고졸 이하	518	18	24.1	29.2	28	0.8	42.1	57.1	0.8	2.32	$\chi^2=24.814$ $p=0.016$
	전문대학	90	17.8	30	28.9	21.1	2.2	47.8	50	2.2	2.45	
	4년제 대학	358	23.5	30.4	24	20.9	1.1	53.9	45	1.1	2.57	
	대학원 이상	34	38.2	20.6	11.8	29.4	0	58.8	41.2	0	2.68	
직업	전문직	73	24.7	28.8	28.8	17.8	0	53.4	46.6	0	2.6	$\chi^2=53.583$ $p=0.01$
	공무원 및 사회단체	20	15	35	20	25	5	50	45	5	2.42	
	기업체/은행/ 금융업	82	23.2	30.5	29.3	17.1	0	53.7	46.3	0	2.6	
	판매/서비스직	125	22.4	28	28.8	18.4	2.4	50.4	47.2	2.4	2.56	
	생산직	48	29.2	18.8	31.3	20.8	0	47.9	52.1	0	2.56	
	농어민	59	20.3	23.7	23.7	32.2	0	44.1	55.9	0	2.32	
	학생	132	18.2	39.4	25	16.7	0.8	57.6	41.7	0.8	2.6	
	주부	300	17	24	29.3	28.3	1.3	41	57.7	1.3	2.3	
무직/기타	161	23	20.5	19.9	36	0.6	43.5	55.9	0.6	2.31		
본인 소득	120만원 미만	593	18.7	26.3	27	26.8	1.2	45	53.8	1.2	2.37	$\chi^2=22.053$ $p=0.037$
	120~199만원	105	20	33.3	30.5	16.2	0	53.3	46.7	0	2.57	
	200만원 이상	211	28.9	23.7	22.3	23.7	1.4	52.6	46	1.4	2.59	
	없음	91	14.3	29.7	30.8	25.3	0	44	56	0	2.33	

가구 소득	200만원 미만	317	17.4	22.7	28.1	30.9	0.9	40.1	59	0.9	2.27	$\chi^2=21.030$ $p=0.05$
	200~299만원	281	22.1	32.7	26.3	17.4	1.4	54.8	43.8	1.4	2.6	
	300~399만원	270	21.9	27	24.8	25.6	0.7	48.9	50.4	0.7	2.46	
	400만원 이상	132	22.7	23.5	28	25	0.8	46.2	53	0.8	2.44	
고향	서울	164	18.3	29.9	20.7	29.9	1.2	48.2	50.6	1.2	2.37	$\chi^2=69.814$ $p=0$
	경기/인천	89	19.1	23.6	32.6	22.5	2.2	42.7	55.1	2.2	2.4	
	강원	50	22	14	44	20	0	36	64	0	2.38	
	대전/충청	158	17.1	27.8	28.5	25.9	0.6	44.9	54.4	0.6	2.36	
	광주/전라	205	32.7	30.7	22.4	13.2	1	63.4	35.6	1	2.84	
	대구/경북	144	11.1	21.5	33.3	33.3	0.7	32.6	66.7	0.7	2.1	
	부산/울산/경남	171	21.1	27.5	24	26.3	1.2	48.5	50.3	1.2	2.44	
해외/이북기타	19	10.5	31.6	10.5	47.4	0	42.1	57.9	0	2.05		

<표 II-35> 반미정서에 대한 평가

	사례수	매우 지지 한다	대체로 지 지 한다	대체로 반대 한다	매우 반대 한다	종합		4점 평균	유의도	
						지지 한다	반대 한다			
전체	1000	13.3	37	30.2	19.5	50.3	49.7	2.44		
성별	남성	490	11.8	33.9	28.8	25.5	45.7	54.3	2.32	$\chi^2=22.522$ $p=0$
	여성	510	14.7	40	31.6	13.7	54.7	45.3	2.56	
연령	20대	216	19.4	41.2	27.8	11.6	60.6	39.4	2.69	$\chi^2=138.74$ $p=0$
	30대	218	22.9	45.9	24.3	6.9	68.8	31.2	2.85	
	40대	235	9.4	39.1	32.3	19.1	48.5	51.5	2.39	
	50대	165	4.2	30.3	41.8	23.6	34.5	65.5	2.15	
	60대 이상	166	7.2	23.5	26.5	42.8	30.7	69.3	1.95	
학력	고졸 이하	518	9.8	35.3	31.3	23.6	45.2	54.8	2.31	$\chi^2=21.504$ $p=0.011$
	전문대학	90	18.9	40	26.7	14.4	58.9	41.1	2.63	
	4년제 대학	358	16.5	38.5	30.2	14.8	55	45	2.57	
	대학원 이상	34	17.6	38.2	23.5	20.6	55.9	44.1	2.53	
직업	전문직	73	13.7	42.5	26	17.8	56.2	43.8	2.52	$\chi^2=62.273$ $p=0$
	공무원 및 사회단체	20	5	35	50	10	40	60	2.35	

	기업체/은행/금융업	82	15.9	41.5	29.3	13.4	57.3	42.7	2.6	
	판매/서비스직	125	12	41.6	24.8	21.6	53.6	46.4	2.44	
	생산직	48	16.7	14.6	47.9	20.8	31.3	68.8	2.27	
	농어민	59	8.5	30.5	33.9	27.1	39	61	2.2	
	학생	132	18.2	44.7	25.8	11.4	62.9	37.1	2.7	
	주부	300	12.7	38.7	33.3	15.3	51.3	48.7	2.49	
	무직/기타	161	11.8	28.6	25.5	34.2	40.4	59.6	2.18	
지역	서울	221	10.4	31.2	31.7	26.7	41.6	58.4	2.25	$\chi^2=28.683$ $p=0.052$
	부산/울산/경남	158	16.5	33.5	30.4	19.6	50	50	2.47	
	대구/경북	115	13	46.1	24.3	16.5	59.1	40.9	2.56	
	인천/경기	253	15	38.3	32.8	13.8	53.4	46.6	2.55	
	광주/전라	114	14.9	44.7	25.4	14.9	59.6	40.4	2.6	
	대전/충청	102	9.8	34.3	32.4	23.5	44.1	55.9	2.3	
	강원	37	10.8	32.4	29.7	27	43.2	56.8	2.27	
고향	서울	164	12.2	34.8	29.3	23.8	47	53	2.35	$\chi^2=30.739$ $p=0.078$
	경기/인천	89	12.4	39.3	29.2	19.1	51.7	48.3	2.45	
	강원	50	16	38	32	14	54	46	2.56	
	대전/충청	158	11.4	35.4	33.5	19.6	46.8	53.2	2.39	
	광주/전라	205	14.1	41.5	28.8	15.6	55.6	44.4	2.54	
	대구/경북	144	10.4	34.7	35.4	19.4	45.1	54.9	2.36	
	부산/울산/경남	171	18.7	38	25.1	18.1	56.7	43.3	2.57	
	해외/이북/기타	19	0	15.8	31.6	52.6	15.8	84.2	1.63	

이념적 성향에 대한 주관적 평가를 묻는 질문에서 응답자의 27.7%가 진보라고 응답하고, 36.2%가 중도라고 응답하였으며, 36.1%가 보수라고 응답하였다. 국민전체가 대략 3등분되고 있음을 알 수 있다. 예상한대로 60대 이상 연령집단의 44%가 보수라고 응답하여 가장 높은 비율을 보이고 있으나, 직업집단에서 공무원과 군인의 40%가 자신이 진보라고 응답하여 이해하기 어려운 통계결과가 나왔다. 이는 우리사회

의 일반적 관념과는 차이가 있는데 이를 의식하여 스스로를 진보라고 응답한 사람이 많기 때문인 것으로 볼 수 있다.<표 II-36>

<표 II-36> 이념적 성향에 대한 주관적 평가

		사례수	매우 진보	중도 진보	중도	중도 보수	매우 보수	종합			5점 평균	유의도
								진보	중도	보수		
전체		1000	6.8	20.9	36.2	29.8	6.3	27.7	36.2	36.1	2.92	
연령	20대	216	6.5	26.4	38.9	25.5	2.8	32.9	38.9	28.2	3.08	$\chi^2=49.669$ $p=0$
	30대	218	8.3	25.2	35.3	27.5	3.7	33.5	35.3	31.2	3.07	
	40대	235	5.5	20	37.4	32.8	4.3	25.5	37.4	37	2.9	
	50대	165	6.1	15.8	34.5	35.8	7.9	21.8	34.5	43.6	2.76	
	60대 이상	166	7.8	14.5	33.7	28.3	15.7	22.3	33.7	44	2.7	
학력	고졸 이하	518	7.5	17.8	37.5	29	8.3	25.3	37.5	37.3	2.87	$\chi^2=21.489$ $p=0.044$
	전문대학	90	3.3	17.8	35.6	36.7	6.7	21.1	35.6	43.3	2.74	
	4년제 대학	358	6.7	26.3	33.8	29.3	3.9	33	33.8	33.2	3.03	
	대학원 이상	34	5.9	20.6	44.1	29.4	0	26.5	44.1	29.4	3.03	
직업	전문직	73	4.1	27.4	30.1	32.9	5.5	31.5	30.1	38.4	2.92	$\chi^2=56.420$ $p=0.005$
	공무원 및 사회단체	20	15	25	35	15	10	40	35	25	3.2	
	기업체/은행/ 금융업	82	12.2	23.2	29.3	26.8	8.5	35.4	29.3	35.4	3.04	
	판매/서비스직	125	3.2	17.6	38.4	36	4.8	20.8	38.4	40.8	2.78	
	생산직	48	10.4	14.6	37.5	29.2	8.3	25	37.5	37.5	2.9	
	농어민	59	3.4	15.3	42.4	22	16.9	18.6	42.4	39	2.66	
	학생	132	6.1	28.8	36.4	27.3	1.5	34.8	36.4	28.8	3.11	
	주부	300	5	20.3	38	32.3	4.3	25.3	38	36.7	2.89	
	무직/기타	161	11.2	17.4	34.8	27.3	9.3	28.6	34.8	36.6	2.94	

<표 II-37>는 박정희대통령의 업적에 대한 평가를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 전체 응답자의 86.1%가 긍정적으로 평가를 하였고 13.9%만이 부정적으로 평가하였다. 여성보다는 남성이 긍정적으로 평가하였고, 나이가 많을수록 박정희대통령을 긍정적으로 평가하였으나

모든 문항에서 진보적으로 응답한 30대 연령집단의 80.3%가 박정희대통령의 업적을 긍정적으로 평가하였다. 국민전체의 평균보다는 약간 낮은 수치이나 여전히 매우 높은 비율이다.

직업집단별로는 생산직의 93.5%가 긍정적으로 평가한 반면 전문직의 71.2%만이 긍정적으로 평가하였다.

거주지역별로는 대구/경북지역의 응답자의 93%가 긍정적으로 평가하였고 광주/전라지역의 응답자의 69.3%만이 긍정적으로 평가하여 광주/전라지역 거주자가 박정희대통령의 업적에 대하여 가장 소극적인 평가를 하는 집단으로 분류될 수 있다.

거주지역별로는 대구/경북 출신자들의 응답자의 97.2%가 박정희대통령의 업적을 긍정적으로 평가하여 가장 긍정적인 평가를 하는 집단으로 분류될 수 있다.

<표 II-37> 박정희대통령의 업적에 대한 평가

	사례수	매우 긍정적으로 평가한다	대체로 긍정적으로 평가한다	대체로 부정적으로 평가한다	매우 부정적으로 평가한다	종합		4점 평균	유의도	
						긍정적 평가	부정적 평가			
전체	1000	38.3	47.8	10.3	3.6	86.1	13.9	3.21		
성별	남성	490	42.7	43.9	10	3.5	86.5	13.5	3.26	$\chi^2=7.976$ $p=0.047$
	여성	510	34.1	51.6	10.6	3.7	85.7	14.3	3.16	
연령	20대	216	23.6	56.9	14.4	5.1	80.6	19.4	2.99	$\chi^2=87.475$ $p=0$
	30대	218	28.9	51.4	13.3	6.4	80.3	19.7	3.03	
	40대	235	38.3	51.1	8.9	1.7	89.4	10.6	3.26	
	50대	165	43.6	44.8	9.1	2.4	88.5	11.5	3.3	
	60대 이상	166	64.5	29.5	4.2	1.8	94	6	3.57	
학력	고졸 이하	518	45.9	43.8	8.1	2.1	89.8	10.2	3.34	$\chi^2=54.525$ $p=0$
	전문대학	90	37.8	55.6	5.6	1.1	93.3	6.7	3.3	
	4년제 대학	358	29.3	52	12.8	5.9	81.3	18.7	3.05	
	대학원 이상	34	17.6	44.1	29.4	8.8	61.8	38.2	2.71	
직업	전문직	73	20.5	50.7	26	2.7	71.2	28.8	2.89	$\chi^2=89.435$ $p=0$

	공무원 및 사회단체	20	40	45	15	0	85	15	3.25	
	기업체/은행/금융업	82	26.8	59.8	6.1	7.3	86.6	13.4	3.06	
	판매/서비스직	125	45.6	38.4	11.2	4.8	84	16	3.25	
	생산직	48	50	43.8	6.3	0	93.8	6.3	3.44	
	농어민	59	52.5	35.6	11.9	0	88.1	11.9	3.41	
	학생	132	22	56.8	15.2	6.1	78.8	21.2	2.95	
	주부	300	38.3	52.3	7.7	1.7	90.7	9.3	3.27	
	무직/기타	161	50.9	37.9	5.6	5.6	88.8	11.2	3.34	
지역	서울	221	37.1	46.6	10	6.3	83.7	16.3	3.14	$\chi^2=49.521$ $p=0$
	부산/울산/경남	158	41.8	50	7.6	0.6	91.8	8.2	3.33	
	대구/경북	115	47	46.1	6.1	0.9	93	7	3.39	
	인천/경기	253	39.5	47.8	9.1	3.6	87.4	12.6	3.23	
	광주/전라	114	26.3	43	22.8	7.9	69.3	30.7	2.88	
	대전/충청	102	34.3	54.9	9.8	1	89.2	10.8	3.23	
	강원	37	43.2	45.9	8.1	2.7	89.2	10.8	3.3	
가구 소득	200만원 미만	317	49.8	37.9	9.5	2.8	87.7	12.3	3.35	$\chi^2=37.185$ $p=0$
	200~299만원	281	28.1	56.6	11.7	3.6	84.7	15.3	3.09	
	300~399만원	270	36.7	48.9	8.9	5.6	85.6	14.4	3.17	
	400만원 이상	132	35.6	50.8	12.1	1.5	86.4	13.6	3.2	
고향	서울	164	32.3	50.6	12.2	4.9	82.9	17.1	3.1	$\chi^2=86.166$ $p=0$
	경기/인천	89	41.6	40.4	11.2	6.7	82	18	3.17	
	강원	50	42	52	6	0	94	6	3.36	
	대전/충청	158	42.4	48.1	7.6	1.9	90.5	9.5	3.31	
	광주/전라	205	23.4	48.3	19.5	8.8	71.7	28.3	2.86	
	대구/경북	144	52.8	44.4	2.8	0	97.2	2.8	3.5	
	부산/울산/경남	171	42.7	49.1	7.6	0.6	91.8	8.2	3.34	
해외/이북기타	19	42.1	52.6	5.3	0	94.7	5.3	3.37		

<표 II-38>는 1970년대 산업화 주도 세력에 대한 평가를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 전체응답자의 88.4%가 긍정적으로 평가하였고, 11.6%만이 부정적으로 평가하였다. 여성보다는 남성이 높게 평가하였

고, 연령별로는 나이가 많을수록 긍정적으로 평가하였는데 60대 이상의 집단의 94%가 긍정적으로 평가한데 비하여 20대는 84.9%가 긍정적으로 평가하였다. 직업별로는 생산직 종사자가 가장 높게 평가한 반면, 학생이 가장 낮게 평가하였다. 출신지별로 대구/경북지역의 92.4%가 긍정적으로 평가한데 반하여 광주/전라지역 출신자의 84.9%가 긍정적으로 평가하였다.

<표 II-38> 산업주도세력에 대한 평가

	사례수	매우 긍정적으로 평가한다	대체로 긍정적으로 평가한다	대체로 부정적으로 평가한다	매우 부정적으로 평가한다	종합		4점 평균	유의도	
		평가 한다	평가 한다	평가 한다	평가 한다	긍정적 평가	부정적 평가			
전체	1000	38.5	49.9	10	1.6	88.4	11.6	3.25		
성별	남성	490	44.5	46.5	7.8	1.2	91	9	3.34	X ² =16.828 p=0.001
	여성	510	32.7	53.1	12.2	2	85.9	14.1	3.17	
연령	20대	216	22.7	60.6	14.8	1.9	83.3	16.7	3.04	X ² =80.415 p=0
	30대	218	28.4	56.4	13.3	1.8	84.9	15.1	3.11	
	40대	235	42.6	47.2	7.2	3	89.8	10.2	3.29	
	50대	165	44.2	47.9	7.9	0	92.1	7.9	3.36	
	60대 이상	166	60.8	33.1	5.4	0.6	94	6	3.54	
직업	전문직	73	24.7	61.6	12.3	1.4	86.3	13.7	3.1	X ² =47.863 p=0.003
	공무원 및 사회 단체	20	40	50	10	0	90	10	3.3	
	기업체/은행/ 금융업	82	40.2	48.8	8.5	2.4	89	11	3.27	
	판매/서비스직	125	47.2	47.2	4.8	0.8	94.4	5.6	3.41	
	생산직	48	50	45.8	4.2	0	95.8	4.2	3.46	
	농어민	59	47.5	40.7	11.9	0	88.1	11.9	3.36	
	학생	132	21.2	59.8	16.7	2.3	81.1	18.9	3	
	주부	300	37	50	11.3	1.7	87	13	3.22	
	무직/기타	161	47.2	43.5	6.8	2.5	90.7	9.3	3.35	
본인 소득	120만원 미만	593	37.1	50.3	11.1	1.5	87.4	12.6	3.23	X ² =15.898 p=0.069
	120~199만원	105	33.3	59	7.6	0	92.4	7.6	3.26	
	200만원 이상	211	46	45	7.6	1.4	91	9	3.36	
	없음	91	36.3	48.4	11	4.4	84.6	15.4	3.16	
고향	서울	164	32.3	56.1	9.8	1.8	88.4	11.6	3.19	X ² =39.036 p=0.01
	경기/인천	89	36	48.3	13.5	2.2	84.3	15.7	3.18	
	강원	50	40	48	12	0	88	12	3.28	

대전/충청	158	42.4	46.8	10.8	0	89.2	10.8	3.32
광주/전라	205	26.8	58	11.7	3.4	84.9	15.1	3.08
대구/경북	144	45.8	46.5	6.3	1.4	92.4	7.6	3.37
부산/울산/경남	171	48	42.7	8.8	0.6	90.6	9.4	3.38
해외/이북/기타	19	52.6	36.8	5.3	5.3	89.5	10.5	3.37

<표 II-39>은 우리나라 민주화 세력에 대한 평가를 묻는 질문에 대한 응답결과이다. 전체응답자의 68.8%가 긍정적으로 평가한데 반하여 31.2%가 부정적으로 평가하였다. 산업화세력에 대하여 긍정적으로 평가한 사람이 전체의 88.4%인 것에 비하면 민주화세력에 대한 긍정적인 평가는 20% 나 낮게 나타난 것을 볼 수 있다.

민주화세력에 대한 하위집단별 평가를 보면 남성보다는 여성이 약간 높게 평가하였고, 연령면에서 20대의 76.6%가 긍정적으로 평가하였는데 반하여 60대 이상 집단의 56%만이 긍정적으로 평가하였다.

학력면에서 학력이 높을수록 긍정적으로 평가하였으며, 직업면에서 전문직 종사자의 79.4%가 긍정적으로 평가하여 전체국민의 68.8%보다 10% 이상 높게 평가하였다.

고향출신지별로는 광주/전라의 73.7%가 긍정적으로 평가한 반면, 경기/인천지역 출신자의 60.7%가 긍정적으로 평가하였다.

<표 II-39> 민주화세력에 대한 평가

	사태수	매우 긍정적으로 평가한다	대체로 긍정적으로 평가한다	대체로 부정적으로 평가한다	매우 부정적으로 평가한다	종합		4점 평균	유의도
						긍정적 평가	부정적 평가		
전체	1000	25.5	43.3	22.7	8.5	68.8	31.2	2.86	
성별	남성	490	29.8	38.4	21.4	10.4	68.2	31.8	X ² =17.152 p=0.001
	여성	510	21.4	48	23.9	6.7	69.4	30.6	
연령	20대	216	23.1	53.2	17.6	6	76.4	23.6	X ² =40.641 p=0
	30대	218	26.6	48.6	20.2	4.6	75.2	24.8	
	40대	235	29.8	41.7	20.4	8.1	71.5	28.5	
	50대	165	23.6	35.8	29.7	10.9	59.4	40.6	
	60대 이상	166	22.9	33.1	28.9	15.1	56	44	

학력	고졸 이하	518	22.2	39.6	27.6	10.6	61.8	38.2	2.73	$\chi^2=33.295$ $p=0$
	전문대학	90	18.9	51.1	18.9	11.1	70	30	2.78	
	4년제 대학	358	31.3	46.4	17.3	5	77.7	22.3	3.04	
	대학원 이상	34	32.4	47.1	14.7	5.9	79.4	20.6	3.06	
직업	전문직	73	27.4	49.3	19.2	4.1	76.7	23.3	3	$\chi^2=51.363$ $p=0.001$
	공무원 및 사회단체	20	30	40	25	5	70	30	2.95	
	기업체/은행/ 금융업	82	24.4	46.3	15.9	13.4	70.7	29.3	2.82	
	판매/서비스직	125	36	35.2	21.6	7.2	71.2	28.8	3	
	생산직	48	20.8	33.3	33.3	12.5	54.2	45.8	2.63	
	농어민	59	23.7	28.8	33.9	13.6	52.5	47.5	2.63	
	학생	132	27.3	50.8	18.9	3	78	22	3.02	
	주부	300	21.7	48	24.3	6	69.7	30.3	2.85	
본인 소득	무직/기타	161	24.2	39.1	21.1	15.5	63.4	36.6	2.72	$\chi^2=18.590$ $p=0.029$
	120만원 미만	593	23.1	45.2	23.3	8.4	68.3	31.7	2.83	
	120~199만원	105	25.7	43.8	27.6	2.9	69.5	30.5	2.92	
	200만원 이상	211	33.6	36	19.4	10.9	69.7	30.3	2.92	
고향	없음	91	22	47.3	20.9	9.9	69.2	30.8	2.81	$\chi^2=41.145$ $p=0.005$
	서울	164	23.8	49.4	17.1	9.8	73.2	26.8	2.87	
	경기/인천	89	22.5	38.2	23.6	15.7	60.7	39.3	2.67	
	강원	50	20	56	22	2	76	24	2.94	
	대전/충청	158	26.6	36.7	28.5	8.2	63.3	36.7	2.82	
	광주/전라	205	33.7	40	21	5.4	73.7	26.3	3.02	
	대구/경북	144	18.8	50	22.2	9	68.8	31.3	2.78	
	부산/울산/경남	171	27.5	41.5	23.4	7.6	69	31	2.89	
해외/이북/기타	19	5.3	36.8	36.8	21.1	42.1	57.9	2.26		

나. 남남갈등과 사회적·정치적 갈등과의 상관관계

그동안 우리 사회 내부의 갈등, 곧 남남갈등은 대체로 대북정책과 관련하여 부각되어 왔다는 점을 고려하여 이번에는 남남갈등에 영향을 미치는 요인에 대해서 분석해 보고자 한다. 이를 위해 로지스틱 회귀 분석⁹⁵을 실시하였다. 현재 추진 중인 정부의 대북정책에 대한 평가

⁹⁵ 일반적인 회귀분석이 데이터가 연속형 (continuous)인 것, 즉 화폐나 투표율과 같이 연속적인 속성을 갖는 데이터를 종속변수로 사용하는 경우에 사용된다면, 로지스틱 회귀분석은 종속변수가 이항형 (discrete), 즉 찬성

를 종속변인으로 두고 다섯 가지의 독립변인을 고려하였다. 독립변인으로는 ① 국가보안법 폐지에 대한 입장, ② 반미성향에 대한 평가, ③ 응답자 개인의 이념성향, ④ 박정희 대통령의 업적에 대한 평가, 그리고 ⑤ 민주화 세력에 대한 평가 등이다.

국가보안법 폐지와 반미 성향에 대한 태도는 과거 냉전 시대의 반공 이데올로기와 긴밀한 관련을 갖고 있는 변인들이며 북한에 대한 태도를 반영하는 중요한 지표들이다. 이념성향은 2002년 대선 이후 부상한 우리 사회의 이념적 갈등을 반영하기 위한 것으로 개인의 이념성향이 대북 정책에 대해 미치는 영향을 파악하기 위해 포함하였다. 한편 박정희 대통령의 평가는 단순히 그의 지도력에 대한 평가를 넘어서 그 시대와 산업화 세력에 대한 평가를 포함한다고 보아야 한다. 실제로 여론조사 결과 1970년대 산업화 세력에 대한 평가와 박정희 대통령의 업적에 대한 평가의 두 항목간의 상관관계는 0.47 ($p < 0.01$)로 매우 높게 나타나, 이 두 가지 항목에 대한 평가가 서로 긴밀히 연결되어 있다는 사실을 알 수 있다. 그리고 마지막으로 민주화 세력에 대한 평가의 변인을 포함했는데 이는 386세대로 대표되는 세대간 갈등의 요인을 함께 고려하기 위한 것이었다. 박정희 시대와 민주화 세대의 평가는 모두 세대간 시각 차이를 반영하기 위한 것이다. 이에 대한 분석 결과는 <표 II-40>에 정리되어 있다.

이나 반대나, 노무현이나 박근혜나 등과 같은 변수를 종속변수로 삼는 경우에 사용되는 회귀분석 방식이다. 본 보고서는 대북정책에 대한 찬반을 종속변수로 사용했기 때문에 로지스틱 회귀분석을 적용할 수 있다.

<표 II-40> 남남 갈등의 특성 분석을 위한 로지스틱 회귀분석⁹⁶

	B	S.E.	Wald	Exp(B)
상수	-3.52 ¹	0.47		
보안법폐지	0.53 ¹	0.08	39.69	1.70
반미정서	0.20 ²	0.09	5.34	1.22
이념성향	0.16 ²	0.08	4.20	1.18
박정희 평가	-0.27 ²	0.12	5.30	0.76
민주화 세력 평가	0.23 ¹	0.08	7.49	1.26
-2Loglikelihood = 1033.7 Percentage Correct = 74.3 Cox & Snell R square = 0.12 Chi square=124.6 (p<0.01)				

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

* 종속변인: 현 정부의 대북 정책 찬성 0, 반대 1

독립변인: 보안법 폐지: 1 (찬성) ↔ 4 (반대)

반미정서: 1 (찬성) ↔ 4 (반대)

이념성향: 1 (진보) ↔ 5 (보수)

박정희 시대 평가: 1 (긍정) ↔ 4 (부정)

민주화 세력 평가: 1 (긍정) ↔ 4 (부정)

로지스틱 회귀 모델에서 고려한 다섯 가지 변인이 모두 통계적으로 의미 있는 것으로 나타났다. 이 결과를 요약하면, 국가보안법 폐지 반대 입장이 강할수록, 민주화세력에 대한 평가가 부정적일수록 그리고 반미정서에 대한 거부감이 강할수록 현 정부의 대북정책에 대한 반대 입장이 강하게 나타났다. 그리고 보수적인 이념성향을 가질수록 현

⁹⁶ 이표에서 B는 '회귀계수', 「다른 변인을 통제하는 경우 해당 독립변수 한 단위 변화가 종속변수에 미치는 효과」이다. S.E. (Standard Error) (추정된 회귀계수의) '표준오차', Wald - '왈드 검정통계량'으로 그 값이 클수록 해당 변인이 종속변인에 영향을 미치게 될 가능성이 크다고 보면 된다. 그 값이 클수록 통계적으로 보다 분명하게 영향을 미치고 있다는 것이다. 이 모델에서는 국가보안법에 대한 태도가 가장 분명한 영향을 미치는 요인으로 나타나고 있다. Exp(B) - 회귀계수 값이 자연로그 값이기 때문에 자연로그를 제거한 값이 Exp(B)로 나타난다. 따라서 B값이 마이너스인 경우 Exp(B)는 1보다 작은 값으로 나타나게 된다. 표를 읽을 때 중요한 값은 B값이다. Wald는 통계적인 유의미를 확인해 주는 검정통계량이므로 사실은 p값과 같은 유의도를 나타내는 것으로 보면 된다. 이 조사에서는 모두 95% 유의 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났기 때문에 Wald와 무관하게 B값에 주목하면 된다.

정부의 대북정책에 대한 평가에 부정적이었다. 한편 흥미롭게도 박정희 대통령의 업적에 대한 평가가 긍정적일수록 현 정부에 대한 평가가 부정적이었으며, 민주화 세대에 대한 평가 역시 부정적일수록 현 정부의 대북정책에 대한 시각이 부정적인 것으로 나타났다.

결국 여기서 알 수 있듯이 대북정책에 대한 평가는 국내 정치적 사안에 대한 시각과 매우 긴밀한 관계를 갖고 있다. 그것은 국가보안법 폐지의 문제나 대미관계라고 하는 냉전 시대의 반공이데올로기와 관련된 측면뿐만 아니라 박정희 시대나 민주화 세력에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있다. 즉 대북정책에 대한 평가가 반드시 통일이나 북한을 어떻게 바라보느냐 하는 주제에만 국한된 것이 아니라는 점을 강하게 시사해 준다. <표 II-40>에서 제시된 결과는 이처럼 대북문제가 한국 사회의 이념적 갈등의 주요한 원천이 되고 있으며, 그러한 이념적 갈등은 서구에서처럼 단지 경제적 가치나 계급적 이해관계를 반영하는 것이 아니라 역사적으로 형성되어 온 우리 사회의 세대간 경험과 과거 시대의 평가와도 긴밀한 관계가 있음을 잘 보여준다.

우리 사회의 역사적인 경험과 관련하여 본다면, <표 II-40>에서 살펴본 다섯 가지 변인 가운데 이념성향을 제외한 네 요인은 모두 과거 권위주의 시대에 대한 평가와 관련이 있다는 분석도 가능하다. 즉 박정희의 업적 평가, 국가보안법, 대미관계는 모두 박정희 통치 시대를 특징짓는 요인들이며 이에 대한 저항 세력이 민주화 세력이었기 때문이다. 그런 점에서 본다면 현재 나타나고 있는 대북문제를 둘러싼 남남갈등은 과거 산업화 시대 혹은 권위주의 시대에 대한 상이한 시각과 평가의 차이를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그런 점에서 앞에서 살펴봐왔듯이 대부분의 북한 및 남북관계 관련 문항에서 가장 진보적인 색깔을 드러내는 집단이 30대 연령집단이었다는 것은 이것과 관련이 있다.

결국 현재의 대북문제를 둘러싼 우리사회의 남남갈등은 현재의 대북

정책 자체에 대한 갈등이라기보다는 과거의 갈등의 응어리가 현재의 문제에서 감정적으로 표출되고 있는 측면이 있는 것으로 볼 수 있다.

이처럼 심층분석 결과 발견된 남남갈등의 원인이 과거문제에 있다는 것을 발견한 이상 남남갈등을 치유하는 방법은 과거의 감정을 넘어서 미래에서 새로운 비전을 찾는 국익을 극대화하는 방향에서 대안을 모색할 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

Ⅲ. 국민적 합의형성 방향

1. 제도혁신방안: 거버넌스 혁신 중심

가. 거버넌스 개념과 합의형성

탈냉전, 세계화, 정보화, 민주화란 시대적 메가트렌드(megatrend) 속에서 국내외 정치·경제질서 전반의 재조정이라는 의미를 담아내기 위해 원용되는 대표적인 개념 중의 하나가 거버넌스이다.

광의의 거버넌스란 개인, 공적, 사적 조직이 공통의 사안을 관리하는 방식의 총체(mode of governing)를 의미한다. 즉, 집단적 행위를 지도, 규율하는 과정과 제도를 통칭하며 따라서 ‘유형화’된 사회, 정치적 상호작용을 의미하는 것이다. 협의의 거버넌스란 권위(authority)에 근거한 구속(restraint)의 체계로서 타 행위자의 순응을 얻어내는 권위적 관계를 의미하며 여기서 권위의 집중과 분산에 따라 위계(hierarchy)형 거버넌스와 시장(market)형 거버넌스로 나눌 수 있다.

이상과 같은 일반적인 관리양식(mode of governing)이라는 뜻의 보통명사로서의 거버넌스를 넘어서는 의미로서 거버넌스를 사용하기도 한다. 이는 일종의 고유명사적 현상으로서 기존의 관리양식을 넘어서 탈집중적, 분산적, 수평적, 협력적 관리양식의 출현을 담아내는 언어이다. ‘협치(協治)’라고 번역되어 질 때의 의미가 바로 이를 지칭하며 여

기에서는 이런 제3의 의미를 사용한다.

거버넌스의 개념은 국가 중심의 통치 능력은 약화되고 통치 요구는 높아지는 상황에서 기존의 국민국가 중심의 통치체계의 대안적 인식의 틀로 자리잡기 시작하였다. 거버넌스의 개념은 20세기 말 등장한 세계화, 정보화, 민주화, 탈냉전이란 외적 환경 변화에 대한 국가의 적응을 의미하며, 다른 한편으로는 사회체계의 협조적 조정과 그 과정에서 국가의 역할에 대한 새로운 개념적, 이론적 표현으로 볼 수 있다.

거버넌스의 특징으로는 첫째, 위계와 시장을 넘는 혼합통치(heterarchy)로서 네트워크의 특징을 갖는다. 이는 다대다(多大多)의 확산된 사회적인 상호작용 형태이다. 정책네트워크(policy network)의 틀 안에서 거버넌스가 작동되며, 이는 공·사, 행위자·집단간의 수평적이고 협력적인 상호작용을 의미한다.

둘째, 행위주체간의 상호의존적인 관계를 갖는다. 조직간의 자발적 네트워크로서 조직간의 상호의존성으로 특징지어진다. 네트워크를 구성하는 행위 주체들 간에는 공유된 목적에 대해 타협하고 자원을 상호 교환하는 것이 중심이 되는 지속적인 상호 관계가 존재한다. 이러한 상호 교류는 네트워크에 연루되어 있는 행위 주체들이 동의한 게임의 규칙에 의해 통제되고 신뢰에 근거하여 이루어진다. 네트워크는 국가로부터 높은 수준의 자율성을 확보하게 된다. 즉, 국가는 오직 여러 행위자 중 하나일 뿐이다.

셋째, 정치사회적 관점에서의 거버넌스의 특징을 갖는다. 거버넌스는 정부의 조정자적 역할로의 전환이 강조되는 개념으로, 분권화, 지역간 경쟁과 협조 등 중앙 및 지방 차원의 정치에 있어 다양한 사회 조직들 간의 수평적 네트워크 형성과 이를 통한 협조와 조정을 통한 정책 결정에 중앙정부 및 지방정부가 어떠한 기여를 할 수 있을 것인지에 대한 논의가 중심을 이루게 된다. 이론적 맥락에서 거버넌스는 국가와 사회의 엄격한 분리를 비판하고(state-in-society, embeddedness) 양자간의 사회적 결합(social tie)을 발견하는 입장에서 제기되었으며, 개

인, 사회의 밀접한 수평적 네트워크를 분석하는 사회적 자본론(social capital), 그리고 국가와 시민사회 사이의 회색지대에 착안하여 양자간의 중간조직(intermediate associations)의 역할을 부각하는 결사체 민주주의/거버넌스(associative democracy/governance) 등의 논의를 거쳐 개념적 정교화 과정을 밟아 왔다.

시민사회단체와 사기업 행위자의 참여 등 보다 참여적인 형태의 거버넌스를 만들어 내는 것이 정부의 힘이 실제로 약화된다는 것을 의미하지는 않는다. 그보다는 국가와 사회가 거버넌스를 창조하는 과정에서 함께 유대관계를 갖는다는 것을 의미하며, 국가는 실제로 사회와의 상호작용을 통해 강화될 수도 있다. 국가는 정책에 대한 기왕의 통제 능력을 포기해야 할지도 모르는 반면 국가는 반대편에 설 수도 있는 사회의 이해관계를 실질적으로 흡수함으로써 집행단계에서 실질적인 통제력을 얻을 수 있다. 궁극적으로는 국가의 한계를 보다 잘 이해하고, 이러한 상황에서 보다 효율적으로 작동하는 정부를 만들어내는 것이 요구되고 있다. 국가의 역할은 특정한 프로젝트의 수행을 위해 다양한 행위자를 모아 네트워크를 구성하는 촉매 혹은 관문(gateway)이 되는 일 즉, 프로젝트 네트워크를 구성하고 관리하는 일이다.

바람직한 거버넌스 구축을 위해서 다음과 같은 점들이 기본적으로 고려되어야 한다.

첫째, 정책네트워크를 통해 예방적 갈등관리시스템을 구축해야 한다. 정책 입안 및 집행에 앞서, 시민사회의 요구와 지지를 중심으로 한 정책반영으로 방향 전환이 필요하다. 지금까지 갈등문제는 사후적인 대처를 중심으로 전개되어왔기 때문에 많은 시간과 노력 등 사회적 비용을 치루어야 했다. 현대사회에서 많은 문제들은 복잡하고 사회적 가치를 둘러싼 첨예한 갈등양상인 경우가 많다. 따라서 사후적 대처가 아닌, 충돌하는 가치관 및 정책방향 간의 사전 조율이 필요하다. 정부-민간전문가-시민단체 간의 정책네트워크를 통해, 시민단체의 창의적 정책개발과 의제형성을 반영할 논의구조가 마련되어야 한다.

정책 가이드라인 제시, 갈등영향평가제도 도입 등을 통하여 기존 정부의 일방적이고 독단적인 정책 기획 및 추진에 대한 견제가 필요하다. 이를 통해 시민사회가 납득할 수 있는 정책추진의 일정한 기준이 마련되고, 이에 일관성 있는 정책추진 방향을 제시함으로써 이를 설득시키려는 노력이 가능하다.

둘째, 시민참여의 사회적 합의형성 제도를 마련해야 한다. 바람직한 갈등해결과정은 사회가 더 나은 문제해결 역량을 만들어가는 과정이어야 한다. 따라서 갈등해결 또는 합의형성 자체보다 어떻게 갈등을 해결하고 어떻게 합의를 형성할 것인가가 더 중요한 과제라 할 수 있다. 시민참여의 제도화는 단순한 갈등해소의 차원이 아니라, 아래로부터의 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 지속적인 논의과정을 마련함으로써 새로운 가치, 주체, 상호작용이 정책과정에 포함되도록 하는 기반이 된다.

이를 위해서는 이해당사자(stakeholder)의 폭넓고 개방적인 참여가 보장되어야 하고, 참가자들이 실질적 권한과 책임을 공유하는 것이 필요하다. 공개적·민주적 운영과 지속적이고 활발한 논의구조를 통해 상호간의 신뢰를 구축하고 합의에 기반한 사회운영의 기반을 마련해야 한다.

찬반구도 아닌 혁신적 타협안 제시가 필요하다. 찬반 입장에 따른 위원 선정이나 찬반동수의 위원회 구성, 그리고 하나의 안에 대한 찬반 입장의 개진과 확인 작업이 아니라, 구체적이고 현실적인 대안에 대한 토론을 통해 서로 간에 활발한 상호작용 과정이 일어나고 이를 기반으로 대안적 타협이 가능하다. 시민합의회의, 시나리오워크숍, 공론조사, 시민배심원 등 시민참여적 합의형성의 절차와 기법을 다양하게 활용하여, 민주적 공론 형성과 사회적 합의를 창출해야 한다.

셋째, 갈등조정을 위한 제도적 기구의 실질적 역할을 부여해야 한다. 첨예한 갈등 사안의 경우 다수의 이해당사자가 관련된 복잡한 갈등을 해결하기 위해서는 권한 있는 조정자의 역할이 매우 중요하다. 특히

국정과제위원회의 역할 및 권한을 강화함으로써, 시민사회와 정부, 그리고 정부 내 다양한 입장과 이해관계의 통합·조정 기능을 수행한다.

갈등당사자간 대립적인 입장을 중재하고 합의할 수 있는 합리적인 조정시스템을 개발하고 이를 위한 법·제도적 장치를 마련하여야 한다. 갈등유형 및 성격에 맞는 ‘문제해결프로세스’를 구축해야 한다. 복잡한 갈등사안의 효과적 해결을 위해서는 전문가로 하여금 정교한 문제해결프로세스를 설계하고 이에 따라 생산적인 방향으로 논의를 진행하도록 운영과정을 이끌어야 한다. 정책평가시스템을 통해 기존 정책기획 및 추진방식에 대한 전면적 재검토 작업을 진행해야 한다.

통일문제의 주요 행위자들이 대북정책에 적극 참여하여 협력하는 기구를 구성하는 방법이라고 볼 수 있다. 경제문제에서 ‘노사정위원회’의 역할과 같이 통일문제에 관한 사회적 합의 내지 협약체제를 구성하는 것도 필요하다. 사회적 협약체제를 만들기 위해서는 이해당사자와 제3자가 함께 참여해야 하는데, 통일문제에 관해서는 제3자를 찾기가 쉽지 않다. 갈등이 매우 치열할 때에는 제3자의 개입이 효과를 발휘하는 경우가 많다. 이런 점에서 통일문제에 관한 기존의 민간협약체를 활용하거나 제3자의 역할을 담당할 중도여론 그룹의 출범이 필요하다.

넷째, 신뢰 구축 방안이 마련되어야 한다. 상호신뢰가 전제되지 않는다면 갈등해결을 위한 어떤 노력도 의미 없는 일이 될 것이다. 그러나 그동안의 역사적 경험을 통해 정부에 대한 시민단체의 불신 또는 시민단체에 대한 정부의 불신이 누적되어 온 상황이다. 따라서 우선 정보의 전면적 공개와 공유가 필요하다. 정부 차원의 계획과 논의 과정이 누구에게나 공개되고 정확한 정보가 제공됨으로써 객관적 판단과 투명한 의사결정에 대한 기대가 가능하다.

사회적 규칙 준수와 합법적인 틀을 마련하고, 법과 원칙에 의한 갈등대응 방향을 제시함으로써 공정한 운영에 대한 기대를 높일 수 있다.

정책의 일관성과 예측가능성을 제고시킴으로써, 정부에 대한 신뢰와 정당성을 제고시킬 수 있다. 정책평가 및 검증시스템에 민간전문가

및 시민사회의 참여를 보장하고 이를 통해 정책과정의 투명성과 공정성을 증진시켜야 한다.

다섯째, 시민사회 내부의 통합성이 제고되어야 한다. ① 시민사회 주체들의 성찰성과 자기관리능력을 제고시켜야 한다. 사회적 합의 과정에서 행위주체들 간의 상호교류를 통해 시민사회 역시 문제에 대한 성찰의 기회를 갖게 된다. 시민사회 내 다양한 행위주체들은 자신의 견해와 입장을 단지 관철시키기 위해 노력하는 것이 아니라, 자신의 가치와 도덕성을 제고하고 구체성을 향상시킬 수 있는 기회를 갖는 계기가 될 것이다. ② 시민단체의 대표성과 공공성을 강화해야 한다. 이를 위해 시민적 공공성을 관철시킬 수 있는 정치적 협상 및 조정역량을 증진시키는 것이 필요하다. 시민단체는 그동안 중점을 두었던 영향력의 정치에서 정책참여로의 태도 전환을 통해 정부와의 생산적 파트너십을 구축하는 것이 필요하다. 이에 따라 시민단체의 정책능력도 제고되어야 한다.

권한과 책임을 공유하려는 자세 속에서 공공 이익을 견주어보는 양보와 타협 방안을 제시해야 한다. 공존의 가치를 뿌리내리는 문화적 프로그램과 설득과 타협을 통해 갈등을 해결해나가는 사회문화적 환경의 조성이 필요하다. 또한 시민단체의 갈등조정에 관한 시민교육 프로그램이 지원되어야 하며, 초·중·고교에서의 사회갈등과 민주주의 관련 교과 내용을 강화해야 한다.

나. 제도혁신의 구체화 방안

(1) 통일교육의 체계와 내용의 개편

통일부 통일교육원의 기능과 활동을 강화하여 더 많은 국민들이 남북관계와 통일에 관한 교육을 받을 수 있도록 함으로써 국민적 여론을 수렴해 나가야 한다. 또한 통일교육 기관간 교류협력 체제 및 지원을 강화하여 통일교육협의회, 통일교육문화원 등 여러 민간 통일교육 단체와 교류를 활성화함으로써 국민적 공감대를 넓혀가야 한다.

실제적이고 다양한 통일교육 실시한다. 국민통합을 위해서는 통일교육의 내용보다 방법론이 중요한 경우가 종종 있다. 많은 국민들이 한꺼번에 참여할 수 있는 영화와 같은 영상매체를 활용하며, 거부감 없이 참여할 수 있는 참신한 방법을 강구한다. 예컨대, 3·1절과 8·15 등 민족절기에 진보와 보수가 함께 참여할 수 있는 ‘통일축제 한마당’을 마련하여 즐길 수 있도록 한다. 또한 청소년과 젊은층의 참여를 유도할 수 있는 방법을 모색한다.

통일문제에 관한 국민적 합의를 형성하는 데서 통일교육은 매우 중요하다. 지금까지 많은 국민들을 대상으로 다양한 통일교육이 실시되었으나, 일반국민과 학생들은 “통일이 왜 필요한가”에 대한 가장 기초적인 동기도 부여받지 못하고 있는 상태에 있다. 북한에 관한 많은 지식을 전달하고 통일에 관한 여러 강의를 진행하고 있음에도 불구하고 통일의 필요성에 대한 확신이 없다는 것이 큰 문제다. 통일에 수반되는 경제적 비용과 사회적 갈등에 관한 내용들이 통일준비를 돕기보다는 오히려 통일에 대한 부정적 의식을 강화시킨 측면도 있다.

그리고 통일교육의 내용과 체계를 국민들이 공감할 수 있도록 전면적으로 재구성할 필요가 있다. 국민들에게 원대한 통일비전을 품을 수 있도록 “왜 통일이 필요한가?”에 대한 설득력 있는 논리개발이 시급하다. 통일은 왜 필요한가에 대한 고차원적(합의가능한) 설득논리를 개발한다면, 국민적 공감대를 형성하는데 큰 도움이 될 것이다. 희망과 꿈을 심어주는 통일교육이 이루어져야 하며, 대북정책과 관련하여 인권과 화해의 두 원칙이 균형 있게 지켜져야 하고, 실용주의 대북정책을 설득력 있게 설명함으로써 동의를 이끌어내야 한다.

이제는 통일의 필요성을 당위론적으로 접근하는데서 벗어나 실용주의적 접근을 해야 한다. 학교통일교육과 일반통일교육에서 통일교육의 내용과 방법에 어떤 문제점이 없는지 살펴보고, 통일의 필요성과 통일정책이 현실주의, 실용주의 등의 관점에서 새롭게 접근되어야 한다. 나아가 사회의 여러 계층과 집단 등 대상에 맞는 합리적인 통일교육의

내용을 갖추어야 한다.

(2) 민족화해협력범국민협의회(민화협)의 역할 확대

통일문제에 대한 국민적 합의를 도출하고 민간통일운동을 활성화하기 위해 1998년 출범한 민족화해협력범국민협의회(민화협)의 역할을 강화하는 방안을 강구한다. 민화협은 현재 민간차원에서 200여 개의 정당, 종교, 시민사회단체가 참여하여 통일운동의 상설협의체로 간주되고 있다. 통일에 대한 국민적 합의도출을 위해 통일문제에 관한 가장 폭넓은 사회단체와 기관들이 참여하고 있는 민화협을 통일문제 여론수렴의 통합적 기구로 활용하는 방안을 모색한다.

(3) 국민대토론회 개최

TV를 통해 통일관련 국민대토론회를 개최한다. 토론에서는 지나치게 극단적인 입장을 갖고 있는 사람들을 피하고 진보-보수가 공감할 수 있는 공통점 찾기에 주력하도록 한다. 토론문화가 정착되어 있지 않아서 토론을 통한 여론형성이 매우 어려울 것으로 예상된다. 따라서 국민대토론회를 개최하기 위해서는 단순한 패널토의만 진행하는 것이 아니라, 공신력 있는 여론기관이 함께 참여하여 즉석에서 실시한 전국 여론조사를 발표함으로써 국민여론의 흐름을 짐작할 수 있도록 하는 방안을 강구해야 한다. 2002년 12월 대선 당시 노무현, 정몽준 후보의 토론회와 여론조사 방식을 참고할 수 있을 것이다.

(4) 영역간 단절 해소

최근 대학과 관공서를 둘러싸고 있던 담을 헐고 외부에서 자유롭게 드나들 수 있는 공간으로 만드는 사업이 유행하고 있다. 아파트 단지에서도 지역과 지역을 갈리놓았던 담을 헐고 화단이나 수목으로 바꾸어 이웃과 담을 허는 상징적 작업을 진행하고 있다. 이와 같은 사회적 분위기에 맞추어 진보와 보수, 지역과 지역, 계층간, 세대간의 막힌 담

을 허는 의미 있는 행사들을 추진하는 것도 좋은 방법이다.

2. 가치합의방안: 통일의 비전과 새로운 접근방향

가. 통합상징과 통합이념의 활용

통일문제와 관련하여 논쟁되고 있는 이슈들을 하나 하나 해명하고 설득하는 방법으로는 통일의 필요성에 대한 여론을 이끌어 내거나 국민통합을 이루기 어렵다. 각 이슈들에 대해 일일이 반증하려는 방식으로는 공감대를 형성하기 힘들다. 대북정책에 대한 평가가 단순히 이념적인 경향과 관련되어 있는 것이 아니라, 역대 정권에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있기 때문이다. 따라서 기존의 당위론적 설명과는 다른 쪽에서부터 통일논의를 끌어가는 착상이 필요하다. 통일논의에 관한 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 보다 높은 차원의 논의로 전환시켜야 할 필요가 있다.

이를 위해서는 통일을 평화의 상징으로 부각시키는 작업이 필요하다. 통일문제가 정치중심으로 흐르고 있는 현실 속에서 통일담론은 국내 정치적 갈등에 영향을 받을 수밖에 없다. 통일이라는 복잡한 정치적, 경제적, 사회적 문제를 적대적 세력간의 공존과 평화라는 단순하면서도 높은 차원의 담론으로 바꾸어 가는 것이 통일논의의 합의를 도출하는 효과적인 방법이다. 통일문제를 평화담론으로 바꾸기 위한 구체적인 방법으로는 비무장지대(DMZ)에 '평화센터'를 건립하여 비무장지대를 화해와 평화의 상징적 장소로 알리는 것이다. 통일은 곧 평화라는 이미지로 연결될 수 있도록 관련 프로젝트를 추진함으로써 뒷받침해야 할 것이다.

현재 한국사회는 통일문제와 관련하여 '남북간 화해와 평화'와 '북한 인권개선과 민주화'라는 두 담론이 치열하게 다투고 있다. 화해·평화, 인권·민주화 가운데 어느 것이 더 우선적이어야 하느냐에 대한 의견이 나뉘어져 있다. 이처럼 갈라진 의견을 어떻게 조화시킬 수 있겠는가?

이론적으로는 평화·인권을 동시에 강조해야 하겠지만, 여기에서도 평화의 우선성을 견지하는 것이 국민합의를 도출하는데 도움이 될 것이다. 인권개선과 민주화를 실현한 한국정부는 북한에 이를 직접적으로 요구하는 것보다, 더 높은 차원에서 남북간의 화해·평화 관계를 만들어가기 위해 노력하는 것이 미래지향적 통일논의로 이끄는 지름길이 될 것이다. 남북이 분단체제로 60년 동안 대결과 반목을 일삼았던 과거를 반성하고, 남북의 화해와 평화의 정신을 기조로 삼아야 한다. 남북이 인적 왕래와 경제교류, 인도주의 지원 등의 활동을 통해 화해와 평화를 만들어 가는 작업을 늦추지 말아야 한다. 이러한 화해·평화정신에 입각하여 북한의 인권상황 개선과 민주화를 추진하는 것이 통일논의의 도덕성을 확보하는 길이다.

또한 국민여론을 통합할 수 있는 역사적 인물을 활용하는 작업도 필요하다. 최근 TV드라마를 통해 ‘이순신’에 대한 많은 관심이 쏟아졌다. 정치적 음모와 비난을 무릅쓰고 대의를 위해 목숨을 버리는 위인들의 삶을 통해 국민의식은 하나로 통합될 수 있다. 정치적 갈등을 권모술수나 음모를 통해 해결한 통치자보다는 ‘이순신’과 같은 애국적 인물을 흥미롭게 재조명함으로써 국민적 갈등이 화해와 협력, 단합으로 승화되도록 노력해야 한다. 백범 김구와 조만식 선생을 비롯하여 나라와 민족을 위해 희생적 삶을 살았던 인물들을 국민통합의 상징으로 내세울 수 있을 것이다.

한편, 국민적 합의에 기초한 통일논의가 이루어지려면 2002년 월드컵축구에서 보여주었던 국민적 ‘하나됨’의 사회적 경험이 필요하다. 사회학자들이 평가하듯이 2002년 월드컵축구대회 기간 중에 느꼈던 국민적 하나됨의 감정은 8·15광복이후, 즉 근대국가 형성 이후 처음이 아닌가 싶다. “대~한민국”이라는 구호는 월드컵 4강신화의 기쁨과 감격을 자극하며 국민적 단결과 단합을 만들어 낸다. 이러한 국민적 경험을 통합자원으로 활용하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 남북간 스포츠경기 때 동원되는 “통~일조국” 구호라든지, “꿈★은 이루어진다”라는

슬로건을 활용하여 “통일의 꿈★은 이루어진다”와 같은 표어나 상징을 활용하여 국민적 단합을 촉진할 수 있을 것이다.

나. 통일비전 제시

분단 60년이라는 오랜 시간이 지남으로써 많은 국민들이 분단체제에 익숙해졌고 통일을 원하는 사람들이 점점 줄고 있다. 특히 젊은 세대로 내려갈수록 통일의지는 약한 것으로 나타난다. 이번 여론조사에서도 통일을 민족적 과업이라는 주장에 대해 20대의 21.8%가 반대하였으며, 통일이 남한에 이익이 된다는 의견이 53.7%인 반면, 도움이 안 된다는 의견도 46.3%로 나타났다. 이는 통일을 부정적으로 보거나 부담스럽게 여기는 국민들이 많아지고 있음을 의미한다.

처음엔 분단상황이 부자연스러웠고 통일을 당연시하였지만, 남북분단이 두 세대가 지나는 과정에서 분단상황에 적응하게 되고 분단체제를 당연한 것으로 받아들이게 되었다. 많은 한국국민들은 분단상황을 불편하게 느끼지 않을 뿐만 아니라 분단극복, 즉 통일을 하지 않아도 현재상태로 잘 살아갈 수 있다고 생각하기에 이르렀다. 북한이 경제적으로 못살기 때문에 통일을 하면 오히려 남한이 경제적 부담을 가지게 되어 불리하다고 생각하는 사람들이 많아졌다. 이는 분단체제에 함몰되어 분단극복과 통일에 대한 희망을 잃어버린 비참한 결과가 아닐 수 없다.

통일문제에 관한 국민여론이 분열되어 있는 원인 가운데 하나는 통일에 대한 희망의 상실에서 오는 것이 아닌가 생각된다. 통일을 왜 해야하는가에 대한 통일의 필요성을 공감하는 의식이 점점 희박해져 가는 이 시대에 대북정책에 대한 국민적 여론을 한 곳으로 모으기 위해서는 통일한국의 미래에 대한 희망과 통일비전을 제시해야 한다. 국민들이 ‘통일비전’을 공감하고 이 비전을 중심으로 통일에 대한 동력을 잃지 않도록 독려해야 한다.

통일비전을 제시할 때에는 분단체제의 경제적, 사회적, 정치적, 심리

적 피해를 분단비용으로 부각시키며, 21세기 국가발전을 도모하기 위해서는 탈분단이 불가피함을 역설한다. 특히 분단비용을 줄이기 위해 지정학적 관점의 통일비전을 제시함으로써 일반인들의 관심을 끌어들인다. 남북한이 지리적으로 연결되고 대륙으로 통하는 열린공간이 되어야만 한국이 발전할 수 있고, 동북아 경제의 중심이 될 수 있기 때문이다.

통일비전은 한국이 분단으로부터 겪고 있는 피해를 깊이 있게 자각함으로써 생겨난다. 분단의 피해를 자각하면 자각할수록 이 분단을 극복하려는 의지를 통일비전으로 품을 수 있게 된다. 한반도의 분단은 지리적 분단(1945년), 정치경제의 체제분단(1948년), 그리고 전쟁을 통한 사회심리적 분단(1950~53년)의 3중적 분단으로 고착되었으며, 분단체제는 실로 엄청난 피해를 주고 있다. 이러한 분단비용을 생각하며 지리적, 정치경제적, 사회심리적 분단을 극복하기 위한 높은 통일비전을 품어야 한다.

통일비전은 첫째, 공간적으로 열리는 개방시대의 비전이다. 분단이 60년 동안 지속됨으로써 남한은 너무나 많은 것을 잃어버렸다. 분단은 지리적으로 남한을 고립된 섬으로 만들었다. 분단의 가장 일차적인 피해는 남한의 지리적 삶의 공간이 폐쇄되어 있다는 점이다. 삼면이 바다요, 한 면은 철조망으로 둘러 쌓여있어, 세계에서 가장 폐쇄된 나라가 되었다. 지구상에서 남한처럼 지리적으로 폐쇄된 나라는 없을 것이다. 사람의 의식과 가치관은 지정학적 요인에 지대한 영향을 받는다. 우리 국민들은 너무 오랫동안 지리적으로 밀폐된 공간에 놓여 있다보니 대륙진출의 꿈을 상실하고 있다. 서울에서 평양을 지나, 중국으로, 몽골로, 모스크바로, 파리로, 제네바로, 로마로, 차를 타고 지나갈 수 있다는 지리적 개방시대의 비전을 상실하고 있다. 통일의 비전은 가장 먼저 대륙으로 통하는 열린 공간을 만듦으로써 실현된다. 대륙으로 통하는 길을 따라 중국과 동남아, 유럽을 자유롭게 드나드는 열린 공간 시대의 도래를 꿈꾸어야 한다. 통일에 대해 부정적으로 생각하는 국민들에게도

공간적으로 열리는 통일시대에 대한 비전을 품도록 해야 한다.

지리적 개방시대에 대비한 철도·도로 연결사업과 중국·러시아와 통행협정 체결을 통일비전으로 구체화해야 한다. 동해안과 서해안에 신의주와 나진·선봉으로 통하는 전용고속도로와 철도를 건설하여 중국과 러시아로 진출하는 통로를 확보해야 한다. 북한지역을 통과하여 연변과 연해주를 자유롭게 왕래할 수 있다면 연길과 블라디보스톡은 우리에게 아주 가까운 도시들이 된다. 북한지역을 자유롭게 통과할 수만 있다면 남한은, 그리고 우리민족은 세계로 진출하여 재도약할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다. 대륙으로 통하는 공간적 열림의 시대, 이것이 우리가 꿈꾸는 첫 번째 통일비전이다.

둘째, 통일비전은 경제적으로 변영하는 미래지향적 비전이다. 분단 상황을 극복하지 않고서는 남한경제를 발전시키는데 한계가 있다. 남한경제는 북한변수에 좌지우지되는 취약한 구조를 갖고 있다. 서해사건처럼 해상에서의 무력충돌과 휴전선 비무장지대에서 총격전 같은 사건이 발생하면 남한경제는 직격탄을 맞게 된다. 남한경제를 발전시키기 위해서는 북한변수에 의해 종속된 이러한 불안한 분단구조를 바꾸어야 한다. 이런 점에서 북한과의 경제협력은 이제 북한을 돕기 위한 인도주의 차원이나 지원정책이라는 시각에서가 아닌 남한의 생존 전략 차원에서 보다 적극적이고 진취적으로 추진해야 한다.

뿐만 아니라, 남북한의 경제침체는 과도하게 소모하고 있는 군비증강에 기인한다. 남북한은 모두 현재 경제침체를 겪고 있는데, 여러 원인이 있겠지만 근본적인 원인 가운데 하나는 과도한 분단비용 때문이다. 휴전선에 200만의 군병력과 천문화적인 화력을 투입하는 상황에서 남북의 경제가 제대로 발전하기를 기대하는 것은 어리석은 일이다. 하루속히 과다하게 투입되고 있는 군비를 축소하여 경제건설 투자로 전환해야 한다. 북한과 군축협상을 벌여 엄청나게 소모되고 있는 군비를 조금이라도 경제건설에 투자한다면 도로건설 등은 문제없을 것이다. 젊은이들은 총을 드는 대신, 학업과 직장생활에 전념할 수 있도록 해야

한다. 남북이 경제협력과 군비축소 및 경제투자로의 전환을 통해 공동으로 번영하는 통일비전을 품도록 해야 한다.

셋째, 불신과 대결을 청산하고 신뢰와 사랑이 넘치는 사회관계를 회복하는 비전을 제시해야 한다. 남북은 이제 서로를 전혀 신뢰하지 않는다. 적대적, 대결적 관계가 지속되면서 미움과 증오, 불신이 남북한 사회에 내재화, 내면화되어 있다. 이러한 불신은 남북한 사회 곳곳에 독버섯처럼 퍼져 있다. 남북이 통일된다고 하더라도 이러한 불안과 불신은 오랫동안 후유증으로 남게 될 것이다.

우리는 지금 지독한 남남갈등의 수렁에서 이러한 혼란을 이미 겪고 있다. 이것은 분단의 가장 큰 비극이다. F. 후쿠야마는 신뢰(trust)는 사회적 자본(social capital)으로 21세기 국가발전을 주도한다고 하였다.⁹⁷ 그런데 남북한은 지금 사회적 자본이 파산상태에 이르렀다. 하루속히 우리는 분단과 대립을 탈피하여 화해와 평화공존의 관계를 만들어으로써 안정과 신뢰를 회복해야 한다. 안정되고 신뢰 넘치는 사회를 만들기 위해 현재의 분단상태는 바뀌어야 한다. 불신과 대결로 인해 고통 받는 사람들이 치유되고 기쁨을 누리는 통일비전을 갖도록 해야 한다. 전쟁으로 인해 발생한 사상자와 이산가족, 분단체제에서 생겨난 납북자와 탈북자, 그리고 분단체제 내에서 희생된 사람들이 모두 치유받고 하나되는 공동체 회복의 꿈을 꾸어야 한다.

남북이 통일이 되면 통일한국은 세계 10위권의 경제대국이 되며, 군사비를 경제투자로 전환할 경우 성장잠재력은 무한하다. 물론 통일비용과 사회갈등으로 경제침체의 가능성도 없지 않지만, 통일의 미래를 보다 적극적으로 맞이하는 자세가 필요하다. 통일이 세계강국으로 발돋움할 수 있는 절호의 기회가 된다는 사실을 강조하며 꿈과 비전을 주어야 한다. 통일비전 제시를 통해 국민여론을 통합으로 이끌어 가는 이러한 미래지향적 통일논의가 우리 사회에 더욱 확대되어야 한다.

⁹⁷ 프랜시스 후쿠야마 지음, 구승희 옮김, 『트러스트(Trust): 사회도덕과 번영의 창조』(서울: 한국경제신문사, 1996).

다. 포용정책에 대한 합의

앞의 여론조사에서 살펴보았듯이 현재 대북정책과 관련한 국민적 갈등은 국내 정치갈등과 밀접하게 연결되어 있음을 알 수 있다. 대북 지원, 국가보안법 폐지, 대미관계 등이 박정희 시대나 민주화 세력에 대한 평가와 높은 상관관계가 있음을 볼 때, 대북정책에 대한 평가는 반드시 통일·북한에 대한 견해 차이에만 국한되는 것이 아니라 역사적으로 형성되어 온 과거 시대의 평가와 역대 정권에 대한 태도와도 긴밀한 관계가 있음을 보여준다. 현 정부가 추진하는 평화변영정책은 김대중 정부의 대북포용정책을 계승한 것으로 대북지원과 화해, 평화공존을 목표로 한 현재의 대북정책은 김대중 정부가 독점적으로 추진한 정책이라는 국민적 인식이 강하다. 그 결과 대북포용정책의 본질적 의미와는 상관없이 김대중 정부와 노무현 정부에 대한 정치적 태도에 따라 대북정책에 대한 평가가 나누어진다.

대북정책에 대한 국민적 합의를 만들어가기 위해서는 대북포용정책에 대한 국민적 동의구조를 창출하는 것이 무엇보다 중요하다. 대북포용정책은 김대중 정부가 독자적으로 추진한 정책이 아니라, 1970년대부터 지속적으로 추진해 온 대한민국의 정책이라는 점을 서로 합의해야 한다. 대북정책에 대한 특별한 명칭은 없었지만 1970년대부터 북한과 남북대화를 시작하였고 이산가족 상봉사업을 진지하게 추진하였다. 1980년 5공화국에서는 ‘민족화합 민주통일방안’을 제안하였고, 노태우 정부에서는 ‘한민족공동체통일방안’(1989년)을, 그리고 김영삼 정부에서는 ‘민족공동체통일방안’으로 정리되어 김대중정부와 노무현정부로 이어져 내려왔다. 대북포용정책은 특히 노태우 정부의 북방정책으로 탄력을 받은 일관된 정책으로 민족공동변영의 여지를 넓혀가기 위해 정권이 바뀌더라도 지속되어야 한다는 공감대가 형성되어 있다.

특히 노태우 정부는 1988년 7월 ‘7·7선언’을 통해 대북정책을 획기적으로 개선하였다. 냉전시기에 적성국가로 분류했던 중국과 소련 등 공산주의 국가들과 외교관계를 개선할 뿐만 아니라 북한과도 교류협력

을 도모하겠다는 전향적인 정책을 천명한 것이다. 이른바 ‘북방정책’으로 알려진 노태우 정부의 대북포용정책은 세계적 냉전이 아직 끝나지 않은 시점에서 탈냉전을 이끌어낸 파격적인 조치였다. 이러한 대북포용정책은 단순한 선언으로 그치지 않고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 『남북교류협력에 관한 기본지침』(1989.6)을 제정함으로써 기존의 ‘국가보안법’의 규제를 뛰어넘는 교류협력 시대를 이끌어 내었다. 뿐만 아니라, 남북간간에 진행된 고위급회담과 『남북기본합의서』의 타결(1991.12), 한·소수교(1990.9)와 한·중수교(1992.8) 등 북방정책과 대북포용정책을 심도 있게 추진하였다. 이런 맥락에서 볼 때, 북한과 화해협력 및 평화를 도모하자는 대북포용정책은 김대중 정부와 노무현 정부만의 점유물이 아니라, 노태우 정부 때부터 전면적으로 추진해 온 대한민국 정부의 일관된 대북정책임을 분명하게 알려야 한다.

대북포용정책의 근원을 더 멀리 추적하여 올라간다면 박정희 정부에까지 갈 수도 있다. 1971년 최초의 적십자회담이 개최되었을 당시 박정희 대통령은 “바늘구멍만한 틈만 있으면 거기를 통해 무조건 퍼부어라”고 지시했다고 한다. 전반적으로 반공정책을 표방했음에도 불구하고 남북적십자회담과 남북조절위원회 등의 정치적 타협을 통해 한반도의 평화공존을 위해 역대정부가 노력했던 사실들을 적시하며, 대북포용정책은 한국정부의 일관된 정책임을 강조함으로써 국민적 공감대를 이끌어 내어야 한다. 대북포용정책은 1970년대부터 추진되어 온 대북정책이며, 노태우정부의 북방정책으로 탄력을 받은 일관된 대한민국 정부의 정책으로, 민족공동번영의 여지를 넓혀가기 위해 정권이 바뀌더라도 지속되어야 한다는 공감대를 형성해야 한다.

현 정부는 대북정책을 ‘평화번영정책’으로 설정하고 그 요체를 “주변국가와 협력하여 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 이를 토대로 남북의 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하고 북미·북일 관계 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하며, 나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제

중심국가 건설의 토대를 마련하려는 것”이라고 설명한다.⁹⁸ 평화변영정책의 목표와 내용은 국민 모두가 동의할 수 있는 바람직한 것들이다. 진보세력이건 보수세력이건 화해협력 혹은 포용이라는 큰 틀에서 대북정책을 추진해야 한다는 점에 대해서는 어느 정도 합의하고 있다.

이런 점에서 대북정책에 대한 지엽적인 의견은 다르다 하더라도 화해와 평화를 지향하는 대북포용정책은 정권을 막론하고 변함없이 추진되어 왔으며 앞으로도 추진될 것이라는 데 합의해야 한다. 대북포용정책은 차기정권을 어느 당이 장악하느냐에 상관없이 꾸준히 지속되어야 하는 대북정책으로 인정되어야 한다. 김대중정부와 노무현정부의 업적을 과시하기 위해 대북포용정책을 두 정부의 전유물처럼 과도하게 홍보하는 일을 자제하고 대북포용정책의 역사성에 입각하여 국민적 동의를 만들어 나가야 한다. 대북포용정책에 대한 최소한의 공감대를 형성하는 것은 현재의 남남갈등을 해결하는 중요한 첫 걸음이다.

라. 문화적 통일에 대한 강조

통일문제에 대한 국민적 공감대를 형성하려면 통일에 대한 문화적 접근이 필요하다. 남북관계에서나 국내 문제에서도 사회적으로 갈등이 첨예하지 않은 비정치적 분야의 이슈들을 통해 단결을 도모하는 것은 효과적인 방법이다. 북한을 제외한 세계의 모든 한민족, 즉 조선족과 고려인, 재일동포와 재미동포는 이제 남한의 문화와 가치를 대부분 이해하고 받아들이는 추세이다. 한국의 문화가 중국의 조선족과 러시아 연해주와 고려인들에게 널리 전파되어 있으며, 북한의 일부지역에도 알려져 있다. 남한의 경제력을 바탕으로 급속히 발전한 한국문화는 오래 전에 이미 재미교포 사회를 ‘흡수’했으며, 중국의 조선족 사회와 러시아의 고려인 사회에도 깊숙이 스며들고 있다. 한국의 문화가 동북아 한민족 사이에 공통적으로 향유되고 있으며, 문화적 통일은 상당히 진

⁹⁸ 통일부, 『평화변영정책 해설자료』, <http://www.unikorea.go.kr>, 업무현황 “통일정책” 부분.

전되었다고 볼 수 있다. 한류열풍이 이제 일본에도 상륙했다고 하니, 세계의 모든 한인들의 민족의식은 현대적인 남한의 문화로 동질화되어 가고 있다고 볼 수 있다.

지난 2005년 8월 광복 60주년 기념행사로 개최된 남북의 남녀축구대표팀 경기는 국민들에게 흥미를 유발함과 동시에 통일에 대한 관심을 높이는 좋은 계기가 되었다. 스포츠 교류는 남북간에 이념갈등이 가장 적고 동류의식을 높일 수 있는 협력분야이며 많은 사람들이 동시에 참여할 수 있는 대중적 분야로 국민적 관심을 불러일으킬 수 있는 좋은 영역이다. 남북한은 일찍이 1990년 10월 ‘남북통일축구대회’ 이후 축구와 탁구 분야에서 남북협력을 이루었고, 부산 아시아경기대회(2002.9.29~10.14)와 대구 유니버시아드대회(2003.8)에 북한의 선수단과 응원단이 참가하여 남북간 화해와 협력의 상징적 계기를 마련했다.

또한 문화예술 분야에서 남북교류는 높은 국민적 관심을 불러일으켰다. 평양에서 열린 평화친선음악회(1999.12), KBS 교향악단 공연(2002.9)을 비롯하여 MBC 평양 특별공연(2002.9), KBS 평양노래자랑(2003.8), 류경정주영체육관 개관기념 공연(2003.10)을 통해 국민적 인기를 얻고 있는 설운도, 조영남 등의 가수와 핑클, 윤도현, 베이비복스, 신화 등 신세대 가수들의 평양공연을 통해 통일과 북한에 대한 국민적 관심을 고조시켰다. 물론 북한의 예술단과 교예단이 서울을 방문하여 펼친 공연(2000.5,6,8)을 통해서도 많은 사람들이 관심을 갖게 되었다. 2005년 8월 23일 광복 60주년 기념행사로서 북한당국이 가수 조용필을 초청하여 평양의 류경정주영체육관에서 펼친 문화공연은 남북관계 뿐만 아니라 우리 사회 내부의 통일에 관한 공감대 형성에도 큰 기여를 하였다.

이러한 맥락에서 문화적 통일의 측면을 강조하고 통일문제의 문화적 접근을 통해 국민적 갈등을 해소하고 통합을 모색하도록 한다. 정부의 대북정책도 ‘한류열풍’을 북한과의 문화적 교류로 연결시켜 실제적인 통일을 도모하고 국민적 관심을 높여 나가야 할 것이다. 북한도

국경지대에서의 핸드폰 사용 증가와 위성TV 시청 등으로 한국문화에 영향을 받고 있다. 중국연변이나 러시아연해주에 나와 있는 북한주민들은 이미 한국의 문화에 대해 상당히 알고 있다. 특히 탈북자들을 통해 북한내부에 전달되는 중국소식과 남한사회의 상황들은 북한사회에 직접적인 영향을 미치고 있다. 남한사회에 들어와 정착하고 있는 탈북자들의 소식도 북한 내에 빠르게 전파되고 있다. 이러한 새로운 문화적 변화의 흐름을 정확히 읽고 북한의 변화와 통일의 미래를 대비하도록 하는 것은 대북정책의 정치성을 벗어나 국민적 관심을 높이는 가장 중요한 요소라고 생각된다.

이런 점에서 이제는 문화적 통일에 대한 인식을 새롭게 해 나가야 하며, 문화적 통일이라는 관점에서 통일문제를 접근하는 자세가 요구된다. 이제 북한의 통일전선 전략이 두려워 방어적인 자세를 취할 것이 아니라, 한국문화에 대한 자신감을 가지고 북한과 교류·협력할 수 있음을 강조해야 한다. 이를 위해 정상회담 이후 활발하게 진행되어 온 예술공연과 스포츠 등 문화적 통일이벤트를 통해 국민적 단합을 증진시켜야 할 것이다. 온 국민들에게 인기를 끌고 있는 축구경기와 서커스, 대중음악 공연 등을 북한과 공동개최함으로써 한국 국민들의 문화적 통일에 대한 의식을 고취한다면, 통일문제에 대한 공감대가 훨씬 확대될 것이다.

마. 실용성에 기초한 대북정책

통일문제에 관한 다양한 이해집단들간의 기능적 연대를 도모하기 위해서는 모든 참여자들이 실제적으로 이익을 얻을 수 있는 통일논의가 필요하다. 진보와 보수 세력이 통일문제와 관련하여 최소한의 동의를 표시할 수 있는 부분은 통일이 가져올 실용적 이익들이다. 따라서 대북정책을 두고 이념적으로 나누어져있는 국민들의 관심을 하나로 모으기 위해서는 당위론적인 통일논의를 지양하고 국민생활과 연관지어 통일문제를 접근하는 실용주의 대북정책을 강조해 나가야 한다. 북

한을 긍정적으로 평가하든 부정적으로 평가하든, 남한의 발전과 번영을 위해 경제사회의 공간을 대륙으로 연결하기 위해 북한과 협력해야 한다는 점을 설득하고, 이를 실용주의 대북정책으로 제시한다.

통일문제에 대한 공감대란 결국 통일에 대한 의견이며 통일의 필요성에 대한 견해를 의미한다. 개인주의와 물질주의 가치가 지배하고 있는 오늘날 한국의 현실에서 개인이 통일을 통해 어떤 이익을 얻을 수 있는지, 통일의 실용성을 명확하게 이해할 수 있도록 설명해 주어야 한다. 예컨대, 통일이 되면 자동차와 기차로 중국과 동남아, 유럽 여행을 편리하게 할 수 있으며, 군축이 실시되어 젊은이들이 군대를 가지 않아도 된다는 등의 실제적 이익을 제시함으로써 통일문제에 대한 공감대를 형성해 나간다.

대북포용정책에 대한 합의가 이루어지고 당위론적 관점에서 실용주의 관점으로 접근법이 바뀌면, 그 다음으로는 구체적으로 어떤 대북사안에 집중해야 하는가 하는 문제가 남는다. 국민들의 지지를 받아 대북정책을 추진하려면 대북정책의 중심 고리를 설정하고 그 축을 중심으로 하여 전반적인 정책을 조정해 나가야 한다. 진보와 보수의 여론을 만족시킬 수 있는 현 시기의 대북사안은 경제협력과 이산가족 문제, 그리고 대륙진출을 위한 중국, 러시아와의 외교협상이라고 볼 수 있다. 경제협력과 이산가족, 대중·대러 외교에 대해 실용주의 접근을 가속화할 필요가 있다.

(1) 경제협력과 이산가족

진보와 보수, 현실주의와 이상주의로 대립하고 있는 남남갈등을 만족시키는 대북정책은 경제협력과 이산가족 문제이다. 경제협력은 최근 한국의 경제상황이 어려워지고 노사갈등이 심각해지면서 더욱 설득력을 얻고 있다. 남한의 경제가 어려워질수록 남한의 중소기업인들은 어려워진 우리경제를 살리기 위한 유일한 대안은 ‘북한’이라고 입을 모은다. 국내기업들이 한동안 동남아나 중국으로 진출했는데 별로 성공하

지 못했다는 것이다. 이런 상황에서 동남아나 중국보다 노동력과 비용 면에서 유리한 북한으로 진출하기를 원한다고 주장한다. 개성공단에 많은 중소기업인들이 참여하며 기대를 걸고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이라고 한다.

남북간 경제협력은 산업간 보완발전이라는 각도에서 보다 타당성 있는 근거를 제시해야 한다. 남한이 북한에 무조건적으로 지원만 하는 것이 아니라 산업구조상 보완적 교류를 통해 공동이익을 창출하고자 한다는 사실을 강조할 필요가 있다. 남북한의 경제협력은 신발, 의류 등 남한의 사향산업을 북한에 이전시키고 자동차, 전자산업의 시장을 북한지역에 확장하여 남북한이 공동으로 경제적 이익을 도모하는 것이다. 단기적 손실처럼 보이는 경우에도 궁극적으로 통일비용을 절감하는 효과를 가져오기 때문에 장기적으로 이익이 된다. 따라서 남북한이 경제적으로 상호 보완적으로 발전할 수 있는 부분의 교류와 협력을 추진해야 한다.

또한 국민들을 설득할 수 있는 가장 유력한 방법은 막대하게 출혈되고 있는 현재의 군비를 경제투자로 전환할 경우 발생할 사회적, 경제적 편익에 대해 구체적으로 연구해야 한다. 남한경제가 어렵다는 이유로 대북지원과 경제협력을 부정적으로 보는 경향이 있기 때문이다. 남한의 경제형편이 어려운데 북한에 투자할 여유가 없다는 비판이다. 그러나 남한의 경제가 활성화되지 못하고, 특히 북한의 경제가 침체된 주요한 원인은 분단구조를 유지하기 위해 과도한 군사비를 지출하고 있는데 기인한다. 치열한 군비경쟁으로 과도하게 지출하고 있는 군사비를 줄여 경제건설에 대한 투자로 전환한다면 남북경제협력 재정을 마련하는 것은 그리 어려운 일이 아님을 강조해야 한다.

남북한이 국방비지출을 축소하면 투자를 증가시키게 되어 자본의 증가를 가져오며 병력규모의 축소는 노동력의 증가를 가져와 궁극적으로 생산요소 투입의 증대를 통한 생산증가 효과를 가져온다. 남북한이 40만 명의 병력을 유지할 경우, 즉 남한이 인구비례로 가정하여 27만 명의 병력을 유지할 경우, 국방비지출과 보유병력의 축소만을 통해 연간

평균 4~5조원 정도의 재정을 확보할 수 있게 된다.⁹⁹ 남북한 총군사비 연간 230억 달러 가운데 남한만 보더라도 40억 달러 이상의 재원을 절감하여 경제건설에 전환할 수 있다. 200만의 병력을 30~40만으로 축소할 경우 서울과 신의주 고속도로를 연간 5개 건설할 수 있다는 추계도 있다.¹⁰⁰ 근대화 초기인 1960년-1970년대에는 군대가 교육, 직업훈련 기능을 수행함으로써 근대화에 기여하였으나, 현재 남북한의 군대는 비효율성이 커지고 있어 효율화를 도모하기 위한 축소가 필요하다. 군축과 경제투자로의 전환은 남북한의 경제가 침체되고 있는 현 상황에서 국가발전을 위한 유력한 대안이기 때문이다.¹⁰¹

한편, 이산가족 상봉사업은 실용주의 대북정책이 집중적으로 추진해야 할 영역이다. 이산가족에 대한 문제는 보수여론에서 가장 중시하는 대북사안이다. 우리사회의 보수여론을 주도하는 세력인 ‘이북5도민회’는 이산가족 문제를 최우선적으로 해결해야 한다고 주장하고 있다. 따라서 정부가 보수여론을 흡수하는 효과적인 방법은 바로 이산가족 상봉사업을 보다 적극적으로 추진하는 것이다. 이산가족은 햇볕정책의 입장에서 보아도 북한을 변화시킬 수 있는 가장 유력한 부분이다.¹⁰² 이산가족은 북한 내에서 차별받는 집단으로 이들에 대한 재정지원을 통해 사회적 지위를 향상시킴으로써 북한사회를 변화시킬 수 있기 때문이다. 실용주의 대북정책의 과제로서 이산가족 문제를 해결하기 위해 ‘퍼주기’를 하는 것도 실효성 있는 전략이다.

⁹⁹ 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익,” 『분단비용과 통일비용』(통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 발표논문집, 1997. 6. 5), p. 99.

¹⁰⁰ 『연합뉴스』, 2000년 5월 24일.

¹⁰¹ 사실 국방비 지출과 병력규모의 축소로 발생하는 편익은 통일이 가져올 유형, 무형의 편익의 일부분에 불과하다. 이러한 군비축소와 병력감축이 물가, 성장률, 국제수지, 이자율 등 남한과 북한의 경제전반에 미칠 영향을 고려한다면 군비 및 병력감축이 가져올 효과는 대단히 클 것이다. 통일된 남북한의 인구(노동력)는 세계 12위, 경제 20위가 되며, 군사비(병력 세계5위, 군사비 13위)를 경제력에 활용할 경우 세계 8위권의 경제강국으로 성장할 수 있다.

¹⁰² 김병로, “Changing International Environment and Reunion of Separated Families in Korea,” *Korea and World Affairs*, Vol. 21, No. 2(Summer 1997), pp. 183~198.

민족통일을 국시로 내걸고 60년 동안 체제를 유지해 온 대한민국 정부가 인권의 초보적인 이산가족들의 방문이나 만남조차 이루어낼 수 없다면 거대한 통일은 결코 기대할 수 없다. 그토록 오랜 세월동안 사무치도록 그리운 부모형제를 만나지 못하게 버려두었다는 사실은 어떤 이념과 논리로도 정당화될 수 없다. 범법자들에게도 가족들의 면회를 허용하는 것이 인권을 생각하는 현대사회이다. 남한정부는 남북으로 흩어진 모든 가족들, 월남자, 월북자, 탈북자, 납북자, 국군포로 등의 이산가족에 대해 생사여부 확인 작업을 실시하는데 적극적인 재정지원을 실시해야 한다. 이산가족들의 만남과 상호방문을 위해 대대적인 재정지원을 제공함으로써 이산가족문제를 폭넓게 해결할 수 있는 정책을 추진해야 한다.

(2) 대륙진출을 위한 대중국, 대러시아 외교

현 정부가 꿈꾸고 있는 동북아 경제중심의 미래는 이러한 지리적 공간의 개방을 통해 실현될 것이 확실하다. 근래에 침체되고 있는 국가 경제를 활성화하기 위해서 가장 중요한 것은 지리적 폐쇄성을 극복해야 한다는 점이다. 이를 위해 구체적으로 서울에서 신의주까지 이어지는 서해안 고속도로를 건설하고, 원산과 청진을 통해 연해주로 나가는 동해안 고속도로를 착공해야 한다. 이 사업을 현실화하려면 북한, 중국, 러시아와 통행협정을 체결해야 한다. 대륙진출을 위한 북한과의 협상과 대북 경제협력을 바탕으로 중국과 러시아 연해주로 진출하기 위한 외교협상을 추진해야 한다. 이르쿠츠크 가스사업의 경우에는 북한과의 협력이 불투명하여 북한을 우회하여 서해 해저터널을 통과하기로 합의되었다. 이러한 사업방식은 남한의 대륙진출을 위한 좋은 사례 이기는 하지만, 북한지역을 통과하지 못한 아쉬움이 있다. 가급적이면 북한지역을 통과할 수 있는 사업을 추진함으로써 북한과 중국, 러시아 등 주변국들이 함께 참여할 수 있는 관계망을 형성해 나가야 한다. 대륙진출의 SOC가 구축되고 외교 관계망이 형성되면 일본의 해저터널

사업도 촉진하여 한반도가 동북아 경제중심 국가로 성장하는 기반을 갖추게 될 것이다.

주변국들의 참여를 확대하는 것은 치열하게 갈등하는 미국과의 관계설정에도 도움이 된다. 친미와 반미 사이에서 의견대립이 치열한 상황에서 미국의 영향력을 자연스럽게 줄여나가기 위해서는 대북문제 해결방식에 있어서 점진적으로 주변국의 참여를 확대시키는 것이 바람직하다. 현재의 갈등은 친미와 반미로 극단화되는데, 친중, 친러, 친일 등의 의견이 많아지면 친미와 반미의 대립은 자연스럽게 약화될 것이다. 이러한 갈등의 스펙트럼이 커질수록 이 갈등을 민주적 방식으로 조정하고 균형을 유지하면 역동성 있는 사회로 발전할 것이다.

대북정책의 원칙과 추진방향을 당위론적 개념으로부터 탈피하여 남한국민들의 생활과 직접적인 관련이 있는 실용주의로 설정하고, 이를 발전시켜 나가야 한다. 실용주의 대북정책으로 진보-보수의 극단적 견해들을 배제시켜 나간다. 실용주의 대북정책은 동북아 경제 중심으로 발돋움하는데 필요한 북한과의 교류협력을 골간으로 하며, 통일비전에 대한 희망을 갖도록 한다. 실용주의 대북정책의 내용은 경제협력과 이산가족(여러 종류의 이산가족) 해결이라는 당면한 문제를 최우선 과제로 내세우고, 대륙진출을 위한 대북, 대중, 대러 통상외교정책을 포함한다.

바. 보편적 갈등구도로의 전환

한국사회 내에서 ‘퍼주기’, ‘분배투명성’, ‘북한인식’ 등에 관한 의견의 차이가 존재한다는 사실을 인정하는 것이 중요하다. 최근 국내의 경제사정이 악화되면서 보수여론의 주장은 상당한 공감대를 얻고 있는 듯 보인다. 우리 국민들은 “남한의 경제도 어려운데 대북지원과 투자가 말이 되느냐”는 비판의 여론이 적지 않으며, 남북관계의 진전속도가 너무 빠르다고 생각하고 있는 사람들도 많다. 지난 60년간 남북간에 쌓여 있는 불신이나 우리 경제의 어려운 상황을 감안하면 현실주의 시

각에서 이러한 주장을 펼치는 것은 당연한 이치이다. 정부는 이러한 현실주의 입장을 민족주의 혹은 당위론적 주장을 가지고 배타시해서는 안 될 것이다.

이러한 현실에 입각해 볼 때, 서로간에 의견의 차이가 있고 또 있을 수밖에 없다는 사실을 받아들이는 것이 중요하다. 의견을 차이를 인정한다는 것은 서로 다른 상대방의 의견과 가치관을 바꾸려고 하지 않고, 공통의 목표를 위해 있는 그대로 받아들이는 것이다. 갈등은 투쟁과 분열을 야기하여 사회를 파괴하기도 하지만 때로는 궁극적인 사회의 안정과 통합에 기여하기도 한다는 점에서 이러한 갈등을 긍정적으로 바라볼 필요가 있다.

우리 사회의 이념갈등은 해방공간과 비교하면 그리 파괴적인 것은 아니어서 긍정적인 측면도 있다. 좌우갈등 혹은 보혁갈등으로 표현되는 현재의 남남갈등은 해방직후 남한사회 내에서 나타난 대립, 반목과는 양상이 다르다. 해방 전후기에 이념적으로 대립된 상황과 비교하면 그다지 치명적이지 않다. 해방공간에서의 이념대립은 좌익과 우익이 각자 원하는 이념과 체제를 가진 국가를 건설하기 위해 반목하고 대립하며 적대시했던 전면전과 같은 것이었다면 현재의 갈등은 북한에 대한 접근방법에 대한 차이가 충돌한 국지전과 같은 정도에 지나지 않는다. 문제는 이러한 국지전을 상업언론이 전면전으로 부풀림으로써 대립상황으로 몰아가고 있는 측면이 강하다.¹⁰³

대북정책을 둘러싼 우리 사회의 갈등현상에 대해서 무조건 소모적인 것으로 바라보기보다는 민주 사회의 다양성을 나타내주는 증표로 해석해 볼 수도 있다.¹⁰⁴ 우리 사회에서도 이제 대북정책이 총선이나 대선에서 유권자들의 선호를 결정하는 가장 중요한 기준정책이 되고 있다는 점에서 보면 정당정치의 매우 긍정적인 측면이다. 과거처럼 지

¹⁰³ 김공열, “남남갈등의 원인, 배경, 그리고 본질: 난국 아닌 합의 가능한 갈등,” 『통일한국』(2003. 10), p. 11.

¹⁰⁴ 최용섭, “한국의 정당과 사회 제집단의 북한·통일관: 남남갈등을 중심으로,” 『한국동북아논총』 제20권(2001), pp. 65~85.

역주의라는 일차적 유대관계에 입각하여 자신의 정치적 선호를 결정하는데서 벗어나 특정정책을 기준으로 유권자들이 자신의 선호를 결정하게 되었다는 사실은 한국의 정당정치가 이전과는 전혀 다른 양상으로 발전해 나갈 수 있음을 시사한다. 대북정책을 두고 많은 논란을 벌이고 갈등하는 상황은 특정정책을 중심으로 정치참여가 이루어진다는 점에서 진일보한 정치현상이라고 평가해야 할 것이다.

통일문제에 대한 갈등이 지역별, 세대별, 계층별로 현격한 차이를 나타내고 있다는 사실을 부각시킴으로써, 소모적인 통일논쟁을 보편적 갈등구도로 전환시켜 나가는 것이 바람직하다. 치열한 이념갈등이 있는 것처럼 보이는 이슈들에 대해 지역, 세대, 계층 요인으로 분석하면 이념갈등은 보편적 현상의 하나에 불과할 수 있다. 이러한 세밀한 분석을 통해 이념주장이 심각하다는 근거를 약화시킬 수 있다. 대북지원 을 하는 것이 옳은가 그른가, 또는 분배의 투명성을 확보해야 한다, 아니다 등의 논쟁을 피하고, 이러한 대립적 견해가 한국사회의 다른 갈등 양상과 중첩되어 나타남을 이해시켜야 할 것이다.

또한 통일문제 갈등을 일으키는 지역대립구도, 미국정책의 보수화, 세대갈등, 언론의 틀짓기 등에 대한 견해를 평가하여, 이러한 갈등요인을 끄집어냄으로써 문제해결의 방향을 가늠해볼 수 있게 한다. 이러한 작업을 통해 갈등의 원인이 어디에 있는지 파악하고 그것을 국민들에게 알릴 수 있는 기회가 될 것이다. 또 정부, 정치권, 언론, 국민 의식, 북한 등에 대한 책임 소재를 따져보는 것도 도움이 될 것이다.

갈등의 원인을 다각적으로 분석하여 사람들로 하여금 문제의 본질을 이해시킴으로써 갈등 약화시켜 나가야 한다. 얼핏 보기에는 국가보안법 폐지나 대미관계에 대한 문제에서 견해가 달리 나타나기 때문에 이념갈등이 큰 것처럼 비춰지지만, 박정희 시대나 민주화 세력에 대한 평가와 같은 국내 정치적 요소의 영향을 받고 있음을 위의 여론조사 결과에서 보았다. 대북지원정책의 경우, 전체적으로 찬성 72.3%, 반대 27.7%였지만, 출신지역에 따라, 광주/전라 84.9%의 찬성을 보인 반면,

부산/울산/경남지역은 69.0%, 대구/경북지역은 66.0%, 대전/충청은 65.8%만이 찬성하여 지역간 편차를 보인다. 국가보안법에 대한 입장도 광주/전라 출신은 63.4%가 폐지찬성인데 반해, 대구/경북, 강원은 각각 32.6%, 36.0%만이 찬성했다. 박정희 대통령의 업적에 대해서도 광주/전라지역 출신은 상대적으로 낮게 평가했다.

이런 점에서 보면, 통일문제에 대한 의견차이는 본질적인 이념적 차이에서 오는 것이 아니라 지역갈등의 부산물에 불과하다. 따라서 한국 사회의 정치적 쟁점인 지역갈등이라는 보편적 갈등구도로 전환시킴으로써 이념갈등의 소지를 줄일 수 있다.

사. 안보문제에 대한 신뢰

국민여론이 분열되는 주요 원인 가운데 하나로 안보의식에 대한 문제를 들 수 있다. 대체로 보수세력은 진보세력을 비판하는 담론으로 안보의식 해이를 지적하곤 한다. 그러나 문제는 안보의식 자체에 있는 것이 아니라 상대방에 대한 불신에 있다. 다시 말해, 진보세력의 안보의식이 해이하다는 것은 보수세력이 진보세력을 그렇게 보고 있다는 말일뿐이다. 이러한 안보관에 대한 문제점은 안보의식 해이가 아니라 상호간의 불신에 있다. 국민들은 대부분 자기 아닌 다른 사람들의 안보의식이 투철하지 않다고 보고 있으나, 실제 자기 자신은 어느 누구보다 안보의식이 약하다고 생각하지 않는다. 모든 사람들이 자기 자신은 철저한 안보관을 갖고 있으나 다른 사람들은 안보의식이 약하다고 생각하는 것이 문제이다. 남한국민들의 안보관은 안보의식이 해이한데 문제가 있는 것이 아니라 서로를 불신하는데 있다.

참여정부의 대북정책은 북한의 도발을 용납하지 않는다는 안보관에 기초하고 있다는 사실이 분명히 강조되어야 한다. 북한이 전시 대응체제를 구축해 왔기 때문에 전쟁이 발생했을 경우 최소 생계를 유지하며 체제를 방어할 능력을 갖추고 있으나, 전쟁을 그렇게 쉽게 할 수 있는 것은 아니라는 점을 강조해야 한다. 중국과 러시아의 군사적 지원이

필요하다는 점과 고도의 정보력을 갖춘 한·미연합 방위태세는 전쟁을 억제할 수 있는 능력이 충분히 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 어느 정권도 북한의 도발을 용납하거나 전쟁대비에 무기력하지 않을 것이라는 신뢰에 기초한 안보관을 보수와 진보가 서로 인정하고 더 이상 이 문제로 상대방을 헐뜯지 말아야 한다.

안보관과 관련하여 북한이 변하고 있느냐의 문제는 중요하다. 북한이 변하고 있느냐에 대한 대답은 어떤 각도에서 보느냐에 따라 보는 내용이 달라질 수 있다. 무엇이 변하고 무엇이 변하지 않았는가를 냉철하게 따져 보아야 한다. 변하지 않았다는 주장은 ‘북한지도부’의 태도를 문제 삼는 것이고, 변했다는 주장은 ‘국민들의 의식’에 초점을 맞추고 있는 것이다. 변하지 않았다고 주장하는 사람들은 북한의 고집스런 태도가 변하지 않았음을 지적한다. 우리는 동유럽의 공산정권이 끝까지 항전하다 궤멸되는 장면을 목격하였다. 북한의 정권도 스스로 변하기를 기대할 수 없을 것이다. 정권의 정체성이 변하기를 기대하는 것은 어리석은 일이다. 북한 지도부의 태도는 크게 달라질 것이 없다. 그러나 국민들의 의식은 분명히 달라졌음을 받아들여야 한다.

토론

사회: 전인영(서울대학교 교수)

발표: 「남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안」

김국신(통일연구원 동북아연구실장)

「통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안:

제도혁신과 가치합의」

박종철(통일연구원 남북관계연구실장)

토론: 장의관(통일교육원 교수), 윤영철(연세대학교 교수)

장의관(통일교육원 교수)

21세기 현대국가는 정책환경의 급격한 변화에 직면하고 있다. 초국가 단위체 및 하부국가 단위체가 수적으로 양산되었을 뿐만 아니라 그 영향력이 증대하고 있다. 국경이라는 보호장벽의 약화로 국내정책과 외교정책의 경계가 모호해지고 이들 간의 상호연계성이 증대하면서 국제 NGO 등 비국가주체의 정책투입(input) 형태가 다변화하고 있다.

또한 사회영역이 다양화되면서 각 영역의 전문성이 강화되고, 이에 따라 사회 모든 영역을 포괄하는 국가 통제역량의 한계성이 대두하고 있다. '지식 및 정보의 국가독점시대'가 쇠퇴하고 정보의 보편화와 분산화로 특징지어지는 지식정보화 시대가 진전되고 있다. 비국가 행위자의 지식 및 정보 역량이 점증적으로 증대하면서 '국가와 사회가 지식을 공유하는 시대'로 이행되고 있으며, 이에 따라 국가 주도의 위계적 통치와 정책결정방식에 대한 지지 논리가 약화되고 있다.

그리고 참여민주주의적 가치가 강조·확산되면서 일반시민의 정책참여 확대요구가 시대적 추세로 정착되고 있다. 정책적 책임성과 민주성을 고양시키는 거버넌스식 정책수행의 도덕적 토대가 제공되고 있다.

이에 따라 현대국가들은 정책환경의 변화에 대응하여 거버넌스 형태의 정책결정방식의 도입 및 강화를 시도하고 있다. 즉 정책적 효율성의 저하에 대응하여 국가주도의 통치를 배제하고 국가-시장-시민사회 간 수평적 협치 방식을 수용하고, 정책적 참여 확대를 위해 정치 투입기능과 환류(feedback) 기능의 강화 등 노력을 제고하고 있다.

한국의 경우에도 다양한 정책영역에서 정부-시장-시민사회 간의 협치 구도가 확대되어가고 있다. 가장 대표적인 국가 주도식 정책영역이라 할 수 있는 '통일정책분야'도 예외의 대상이 아니다. 다양한 국내외 기업 및 NGO들이 대북사업에 참여하면서 정부 대북정책에 대한 이들의 영향력이 동반하여 증대되고 있다.

그럼에도 통일정책분야에서 거버넌스적 시각을 적용한 연구 사례는

현재 제한적이다. 이 연구는 현재 추진 중인 통일부 사업들을 위주로 통일정책분야의 거버넌스적 성격을 분석한 시험적 시도로 의미 있는 연구라 할 수 있다.

그러나 이 연구는 시민사회 및 기업의 역할이 점증적으로 확대되는 추세임을 확인하는 분석수준에 머물고 있다는 점을 한계점으로 지적할 수 있다. 우선 국가 및 비국가행위자들 간의 효율적 분권 구도가 어떻게 이루어져야 하며, 협치 네트워크의 미비점이 무엇인지 등에 대한 분석이 미진하다. 그리고 한국적 토양에서 적절한 정책결정 거버넌스의 방식이 무엇이며, 현재 거버넌스가 일정부분 이루어지고 있다면 그 수준과 양태는 어떠한지에 대한 분석의 부재하다. 나아가서 통일정책 거버넌스의 예외적 특징은 어떠한 것인지, 그리고 어떠한 거버넌스 형태가 통일정책 추진을 위해 가장 효율적인지에 대한 논의 등이 불충분하다.

한편 거버넌스의 장점만큼이나 단점에 대한 충분한 이해를 토대로 향후 통일정책 거버넌스가 추진될 필요가 있다. 협치의 정책결정 메커니즘은 통일논의의 활성화, 일반국민들에 대한 통일정보의 원활한 공급, 정부정책에 대한 견제기능 및 통일정책의 투명성 제고, 전문성을 토대로 한 정부정책의 자문, 국민의 정책적 공감대 조성 등의 긍정적인 역할을 수행한다. 반면 협치 행위자들의 이기적 동기 집착, 편협한 대표성, 자원부족, 전문성 부족, 정보부족, 무책임성 등으로 협치의 정책결정 메커니즘이 도리어 사회적 역기능을 초래할 가능성도 존재한다. 그러한 면에서 적절한 행위자 수, 역량미달 행위자 배제를 위한 한계(threshold)의 설정, 행위자간의 형평성 있는 경쟁체제 확보 등 거버넌스의 원활한 작동을 위한 환경의 구성이 필요하고 이를 위한 국가의 역할이 중요하다고 볼 수 있다.

윤영철(연세대학교 교수)

이 연구는 통일문제와 관련하여 한국 사회에 존재하고 있는 여러 형태의 갈등과 분열의 양상과 원인을 파악함으로써 정책수립의 기초 자료로 활용하고자 하는 매우 의미 있는 작업이라고 할 수 있다. 일반국민과 전문가집단에 대한 설문조사를 실시하여 얻는 양적 데이터를 분석하여 갈등에 영향을 미치는 요인들의 작용을 경험적으로 파악할 수 있는 장점을 지닌 연구로서 최근 통일문제에 관한 여론의 방향과 함께 이 문제에 인식과 전망을 정리해 주는 귀중한 작업이다. 특히 연구결과에서 보듯이 매우 흥미로운 발견이 있으며, 이 결과를 근거로 해서 제시한 정책적 대안도 타당하고 그 방향도 제대로 설정되어 있다. 다만 연구 설계를 구체적으로 밝히지 않아 표본추출 방법을 알 수 없어 연구결과를 얼마나 일반화할 수 있는지 확인할 수는 없지만, 국내여론의 동향을 세대별, 출신지역별, 계층별로 비교 분석할 수 있는 자료를 제공해 준다.

토론자는 크게 보아서 이 조사 결과는 세 가지 정도 중대한 시사점을 던져주고 있다고 보는데, 이 부분을 보다 심층적으로 해석하여 정책으로 반영해야 할 필요성이 있다.

첫째, 일반국민과 전문가집단 사이에 통일문제에 대한 뚜렷한 인식 차이가 존재한다는 점이다. 대체적으로 전문가집단은 일반국민에 비해 북한에 대한 인식, 대북 지원 및 경제교류, 관광사업, 북핵문제 등의 현안을 더욱 보수적인 시각에서 보고 있다. 이런 결과는 두 가지 차원에서 해석될 수 있다. 우선 북한에 관한 정보 접근권을 일반국민에 비해 더욱 많이 가지고 있는 전문가집단은 북한의 실상과 남북교류의 현황에 관해 더욱 자세하게 알고 있으므로 피상적인 정보만을 접하는 일반국민보다는 덜 보수적인 의견을 지닌다.

이와 유사하지만 약간 다른 해석은 일반국민은 통일문제에 관한 정보를 주로 언론을 통해 얻게 되는데, 이른바 보수언론과 진보언론이 북

한 문제를 바라보는 시각이 너무나 상이하고 상충되는 부분이 많은 탓으로 혼돈을 겪고 있으며, 따라서 기존에 형성되었던 보수적인 생각을 쉽게 벗어버리지 못한다. 통일문제에 대한 인식 면에서 전문가집단과 일반국민 사이의 차이가 난다는 것은 아직도 일반국민이 북한관련 정보의 접근에 어려움을 겪고 있음을 시사해 준다. 따라서 북한 혹은 통일정책에 관한 정보공개를 더욱 확대하고, 언론은 북한에 대해 정확한 실태를 파악할 수 있는 정보를 제공하고, 북한관련 문제를 공정하게 보도해야 할 것이다. 부정확하게 보도하거나 특정 부분을 부각시키거나 편파적으로 보도하더라도 일반국민들은 대안적 정보매체에 접근할 수 있는 기회를 가지고 있음을 명심해야 한다. 일례로 방송이 북한의 인권실상에 관한 보도에 매우 인색하더라도, 국민들은 인터넷을 통해 다양한 정보를 접할 수 있다.

한국의 언론종사자들은 북한 문제를 다룰 때 ‘통일지향적’ 혹은 ‘남북화해 및 교류에 기여하는’ 방식으로 보도해야 한다는 일종의 가이드라인을 채택하고 있다. 그러나 이런 보도관행이 오히려 북한의 실상을 정확하고 객관적으로 볼 수 없게 만든다면, 국민들의 언론에 대한 신뢰 자체가 떨어져 맹목적 반공을 내세웠던 시대에 형성되었던 기존의 태도를 쉽게 바꾸지 않을 것이다.

전문가집단 가운데 특히 시민단체의 인식이 일반국민의 인식과 가장 큰 차이를 보이고 있는데, 이 결과도 심층적인 해석을 요구하는 부분이다. 시민단체와 일반국민 사이의 간극이 시민단체의 대표성 부족 때문인지, 혹은 시민단체가 일반국민의 정서를 고려하지 않은 채 남북 교류 및 대북정책 수립에 과도하게 참여했기 때문인지를 따져보아야 할 것이다. 어느 경우이든 시민을 대표해야 하는 시민단체가 통일문제를 보는 인식에서 일반국민과 차이를 보이는 것은 극복해야 할 현상이라고 하겠다.

둘째, 통일문제를 바라보는 인식을 세대별로 비교한 결과 30대가 가장 진보적인 것으로 드러났는데, 주목할 만한 발견은 20대가 30대보다

상대적으로 보수적 경향을 보인다는 것이다. 이런 현상은 통일문제에 관한 가치합의 정책에 중대한 변수가 아닐 수 없다. 최근 20대가 보수화 경향을 보인다는 다른 조사결과 및 관찰과도 일치하는 것이어서 각별한 주의가 요구되는 결과이다. 연구자도 이 발견에 주목하고 세대별 사회적 경험의 차이 때문인 것으로 분석했다. 이런 분석은 타당하다고 본다. 그런데 문제는 이런 추이를 놓고 어떤 전망을 내릴 것인가 하는 점이다. 젊은 세대의 보수화는 계속 진행되고 50, 60대는 지속적으로 보수적 입장을 유지한다면 가장 진보적인 것으로 나타난 30대의 목소리는 줄어들 가능성이 없지 않다. 특히 보수 정파의 집권을 가정했을 때 통일정책의 기초가 다시 보수 쪽으로 선회할 수 있는 여론의 토양이 마련되어 가고 있다는 해석도 가능하다. 따라서 청소년의 통일에 관한 무관심을 치유할 수 있는 적극적인 통일교육정책이 필요하다.

셋째, 통일문제에 관한 남남갈등은 지역주의, 그리고 과거의 정치적 체험 등과 관련하여 중첩적으로 연관되어 있으므로 이런 중첩적 갈등을 해소하지 않은 채 가치합의를 도출해 내기 어렵다는 결과는 매우 중요한 정책적 함의를 지닌다. 이런 갈등을 일거에 해결하기는 어렵다, 다만 언론은 이러한 중첩적 갈등을 정면으로 다루어 국민들이 이 문제를 놓고 숙의할 수 있는 공론의 장을 적극적으로 제공해야 한다. 특정 정파의 선전메시지를 전달하기보다는 다양한 시각을 접할 수 있는 기사나 프로그램을 양산하는 것이 바람직하다. 논쟁적 사안을 상대방의 입장에서 바라볼 수 있는 감정이입능력은 커뮤니케이션을 통해 배양되며, 이러한 능력 없이는 타협이나 양보가 있을 수 없고 합의도출도 어렵다. 어느 정도 수준에서의 충돌과 대립은 사회적 합의를 이끌어내기 위한 불가피한 과정이다. 그러므로 합의를 결과물로 볼 것이 아니라 하나의 과정으로 보고, 사회 내의 갈등을 완화시켜 일정한 수준으로 관리할 수 있도록 하는 정책을 모색해야 할 것이다.

끝으로, 이런 설문조사를 지속적으로 실시하여 변화 상황을 추적해 보아야 한다고 생각한다. 후속 설문조사의 문항을 작성할 때에는 특정

방향으로의 응답을 유도할 수 있는 질문은 수정되어야 할 것이다. 예를 들어, “현 정부의 평화번영정책에 대해 어떻게 생각하십니까?” 혹은 “정부의 북핵문제의 평화적 해결이 북핵문제 해결에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?” 등의 질문에서 ‘평화’라는 단어가 지니고 있는 당위성이 응답방향에 영향을 미칠 수도 있다는 생각이 든다.

남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안: 개성공업지구를 중심으로

이 철 수*

(이화여자대학교 교수)

* 이 연구는 공동연구입니다.
공동연구자는 윤대규, 박정훈, 유욱, 엄성택, 정종섭 입니다.

I. 연구의 목적 및 방법론 - 법제통합을 위한 로드맵 정비의 필요성

통일은 본질이 남북한간에 있어 국민들간의 의지와 정책의 문제이지만 결국에는 법적인 처리의 과정을 관통하지 않을 수 없으므로 통일에 대한 법적인 인식은 중요하다. 통일작업이 처음부터 마무리될 때까지 법적인 작업을 거치지 않는 것이 없다. 서로 대화의 단계에서도 그와 관련된 법적인 문제가 정비되어야 하고, 상호 교류의 단계에서도 법적인 틀이 마련되어야 교류행위가 가능하다. 또 통일을 마무리하는 단계에서도 결국 법적 통합의 절차를 거쳐야 통일된 하나의 국가질서가 형성될 수 있다.

따라서 법제통합 논의는 경제통합·정치통합·사회통합 논의와 내적 연관성을 가질 수밖에 없고, 통일을 위한 법제정비의 방법과 내용은 인접 사회과학의 관련 논의성과와 정합적으로 검토되고 분석되어야 한다.

이런 점에서 통일연구원이 시행하고 있는 협동연구는 때늦은 감이 있지만 매우 긴급하다고 할 수 있다. 본 연구가 제3차년도 사업의 일환으로, 제1차년도의 통일인프라 실태연구와 2차년도의 통일인프라 개선방안 연구를 토대로 행하는 연구이니 만큼, 보다 구체적이고 종합적인 처방이 요구된다. 따라서 특정 법률쟁점 또는 법제도와 관련한 미시적 분석보다는 점진적이고 장기적인 통일과정에 대비해 우리가 무엇을 어떻게 접근할 것인가를 고민하고 해법을 모색하고자 하는 전략적 관점이 요구된다.

지금까지 그러하여 왔듯 앞으로도 통일로 향하는 과정에서 대내외적으로 수많은 우여곡절을 경험할 것이기 때문에 본 연구에서 제시하고자 하는 법제통합방안은 부득불 가설적 성격을 지닐 수밖에 없다. 그러나 우리가 추구하는 화해협력·남북연합·통일국가의 3단계 통일방안을 포기하지 않고 전략적 관점에서 법제통합을 이루기 위해서는, 미

래의 청사진이 필요하다.

1. 논의를 위한 몇 가지 사실의 확인

가. 기존 국내논의의 전체적 흐름과 문제상황

남한의 통일 관련 법령들을 개관하면 다음과 같다. 먼저 헌법과 국가보안법은 북한 관련 문제에 판례로써 지금까지 지속적인 영향을 끼치고 있으며, 남한의 경제력이 어느 정도 안정궤도에 오른 1980년대부터 7·7특별선언 등 정치적 합의를 바탕으로 1990년대에 들어서 주로 경제협력 지원을 위한 법령들이 제정되기 시작하였다. 1990년 남북교류협력법 및 남북협력기금법, 1992년 4개 남북경협합의서가 발효되었고, 1997년 탈북자 지원을 위한 북한이탈주민법, 1999년 통일교육지원법이 제정되었으며, 2000년 6월 15일 남북공동선언 이후로는 교류가 더욱 활성화되어 각종 합의서와 시행령 및 세부 지침 등이 만들어지고 있다.

그러나 이러한 남한의 통일법제는 급변하는 환경에 대처하기에는 턱없이 미비한 실정인데, 그 근본적인 원인은 정부가 아직 통일에 대한 뚜렷한 청사진을 그리지 못했으므로 방법론에 있어서도 장기적, 전략적 계획이 없기 때문이다. 따라서 현재 통일법제의 체계 및 운용에 대해 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 현존하는 법령들이 계획 없이 상황에 따라 임기응변식으로 제정되었으므로 실제 적용에 있어서의 비효율성 및 법적 안정성 결여 문제가 있다. 둘째, 기존 법령들 간 체계가 정해지지 않아 우선순위 충돌 문제가 발생하며, 법제정비가 필요한 상태임에도 불구하고 아직 입법 불비 상태로 방치된 영역들도 있다. 셋째, 통일 관련 법제들을 통합하여 관장하는 주무 기관이 없으므로 법무부, 통일부 등 현 주체들간의 소통은 원활하지 못하고 문제해결이 더딘 상태이다.

이러한 상황 하에서 현재까지 국내에서 진행되어 온 통일법제 논의

의 주요 연구내용을 법령별로 정리하면 다음과 같다. ① 헌법상 영토 조항(제 3조)과 평화통일조항(제 4조)의 해석 문제 ② 국가보안법의 합헌성 논란과 개폐론 ③ 남북기본합의서, 4개 경협합의서, 6·15 공동선언 등의 법적 성격 규명과 후속조치 문제 ④ 남북교류협력법, 남북협력기금법의 운용 실태 문제 ⑤ 가칭 “남북관계발전기본법”의 제정 필요성 ⑥ 이산가족, 남북간 준국제사법 등 입법불비 분야의 문제이다.

기존 논의들은 대부분 비슷한 접근방식을 취하고 있는데 상술한 법령들의 문제점을 지적한 후 조문 개정안을 제시하는 방식이었다. 또한 논의의 비중은 주로 헌법의 영토조항 해석문제나 국가보안법 개폐여부에 관한 학설 소개가 대부분을 차지하고 있었다. 이러한 연구내용 및 접근방식은 실제 통일 과정에서 발생할 법적 문제들에 실질적인 해결방안을 제공하기에는 부족하다. 그 이유로는 첫째, 헌법이나 국가보안법은 정치적 결단의 성격이 강하므로 남북 교류에 광범위한 직접적 영향을 끼치기보다는 사법부의 판결이 있을 후에야 개별적, 사후적 영향을 미치게 된다는 점을 들 수 있고, 둘째로 법제도 구축은 법조문만을 변경해서 이루어지는 것이 아니라 그 법을 집행할 수 있는 제도의 구축과 이를 실현하기 위한 인적 자원이 뒷받침될 때 비로소 실현될 수 있는 것이기 때문이다.

나. 북한법제의 발전과 변화의 징후들

북한법의 변화흐름을 살펴보면, 북한법제는 각 시기마다의 입법지침이 존재하였고, 그것을 충실하게 법제에 반영하고 있다고 말할 수 있는데, 다음과 같이 다섯 시기로 구분해 볼 수 있다.¹⁰⁶

첫째, 대략 북한정권 수립 초기부터 1960년대까지로서, 법이 인민대중의 의사와 이익을 반영한 것이라는 ‘인민민주주의 법이론’에 입각한

¹⁰⁶ 이하의 법발전의 시기구분 가운데 마지막 다섯 번째의 시기를 제외한 시기의 구분은 장명봉, “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비동향,” 국민대 법학논총 제9호 (1997년 11월)를 참조한 것이다.

북한법제형성시기이고, 이 시기에는 맑스-레닌주의를 법의 기초 이념으로 삼고 있었다. 그리고 1948년에 제정된 북한 헌법은 스탈린헌법의 ‘민주적인 특성’을 계승하였음을 밝히고 있다.¹⁰⁷

둘째, 소위 사회주의 승리를 위한 법제 정비기인 ‘사회주의 법이론’의 시기로, 이 시기에는 주체사상의 형성·정립에 따라 법에서도 맑스-레닌주의와 함께 주체사상을 수용하게 된다. 이러한 흐름을 대표하는 것이 1972년 헌법으로서, 거기에서는 “공화국은 맑스-레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”(1972년 헌법 제4조)고 하였다. 이와 함께 1974년 형법, 1976년 형사소송법, 1976년 민사소송법 등의 제반 법률이 주체사상을 그 이념으로 내세우게 된다. 이 시기부터 북한에서의 법은 권력구조의 재편성을 통한 ‘수령의 유일지배체제’의 확립을 위한 토대로서 작용하게 되며, 여타 사회주의국가의 법제와는 다른 차별성을 강조하게 된다.¹⁰⁸

셋째, 주체사상을 맑스-레닌주의의 창조적 적용이라고 하면서 그것을 최고의 지배이데올로기로 승격시킴에 따라 주체사상의 독창성 논리를 법이론에 적용시키는 ‘주체의 법이론’시기이다. 우선 조선로동당 규약 전문은 제6차 당대회(1980년 10월 13일)에서 “조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”라고 개정되어 주체사상을 당의 유일한 지도이념으로 설정하고 있다.¹⁰⁹ 그리고 1992년 헌법은 북한이 “사람중심의 세계관이며 인민대중의 자주성을 실현하

¹⁰⁷ 북한헌법공포 제4주년 기념식에서 당시 법무상 이용의 연설, 미해외방송 정보국 참고노트 16, 177 (1952년 9월); 강구진, “북괴법에 대한 소련 및 중공의 영향,” 『국토통일』, (국토통일원, 1975년 11월), p. 28; 법제처 (1991), 『북한법제개요』, p. 5에서 재인용.

¹⁰⁸ 김일성이 최고인민회의 제5기 1차회의에서 행한 “우리나라 사회주의제도를 더욱 강화하자”라는 연설에 이러한 내용이 포함되어 있다; 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 해설』, (평양: 인민과학사, 1973), 1973년; 신광휴 (1992), “사회주의국가의 법이론과 북한의 헌법이론,” 한국의 국어대학교 논문집 제25집, p. 25에서 재인용.

¹⁰⁹ 장명봉, “대내외적 환경변화와 북한의 법제정비동향,” p. 88.

기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다”(제3조)고 하여 맑스-레닌주의를 배제하였다.

넷째, 법의 이념상 또는 이론상의 변화는 없으나 동구 사회주의권의 몰락과 함께 중국의 사회주의 시장경제체제로의 이행 그리고 북한경제의 침체와 같은 대내외적 요인에 따라 개방의 필요성을 느끼게 되면서 외국자본의 유치를 위하여 법제를 정비하게 되는 시기로서, 1990년대 이후의 대외개방관련 법제정비시기를 의미한다. 이때는 형법이나 형사소송법, 민사소송법 등의 개정을 통하여 주체사상에 대한 표현을 삭제함으로써 법의 이데올로기적 성격을 최대한 배제함과 함께 대외개방의 법적 근거를 마련하는 한편, 대외개방을 위한 일련의 외국인투자관련법을 정비하였다.

다섯째, 본격적인 대외경제개방정책이 이루어진 시점의 법제정비시기로서 1998년 헌법의 개정을 기준으로 한 ‘김정일시대’의 입법시기라고 할 수 있다. 이때에는 ‘원가’, ‘가격’, ‘수익성’과 같은 개념이 헌법 안으로 들어가게 되는 한편, 헌법에서 ‘특수경제지대’에 대한 국가적 원조활동에 대한 근거를 마련하였다. 또한 형법, 형사소송법, 재판소구성법, 토지법, 토지임대법, 세관법 등의 행정 및 형사관계법제와 민법, 민사소송법, 사회주의상업법 등 민·상사관계법제와 같은 국내 적용관계법제가 개정되었고, 신의주특별행정구기본법, 금강산관광지구법, 개성공업지구법과 같은 경제특구법제가 신설되었고, 저작권법, 컴퓨터소프트웨어보호법, 소프트웨어산업법과 같은 지적재산과 관련된 법제가 최근 제정되었다는 것을 2004년 8월에 발간된 북한의 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』을 통해 확인할 수 있다.

그런데 1990년대 이후의 법제 변화는 하나의 현상을 나타내주고 있다. 그것은 단단하게 폐쇄되어 있던 북한의 법제가 점차 개방되고 있다는 것이다. 법제도 내에서 중국이 ‘사회주의 시장경제’라는 일정한 수렴된 형태의 사회주의경제정책을 채택하면서 나타났던 입법의 변화와 같이, 헌법에서 새로운 경제체제의 모델을 흡수하기 위한 자발적 노

력과 특정 지역에 국한된 특별법제의 제정을 필두로 하여 그로 인하여 북한내법이 조금씩 바뀌어가는 양상을 나타내고 있다. 아울러 그러한 국내법의 변화를 기화로 하여 특별경제지구의 확산을 또한 기대하고 있는 모습이다.

특히 2004년 하반기 개성공업지구 시범단지 입주가 시작되면서 남북간의 경제협력은 새로운 단계에 돌입하고 있고, 법제와 관련하여서도 남한이 북측의 법제환경 조성을 지원하여 주어야 하는 획기적인 국면을 맞이하고 있다. 개성공업지구의 향후 성패에 따라 이 국면에 대한 평가가 달라질 수 있기는 하겠지만 그리고 개성이라는 지역에 국한된 국면이기는 하지만, 이러한 북한입법태도의 변화는 북한의 남한과의 경제협력사업에 대한 의지를 나타내는 것이다. 그러므로 개성을 둘러싼 변화의 모습들을 자세히 살펴보는 것은 곧 북한 사회 전체의 변화의 모습을 예견하는 의미를 가질 수도 있다.

한편 북한은 2004년 8월 현재 시행중인 법률을 수록한 『조선민주주의인민공화국 법전(대중용)』을 발간하였는데, 북한이 스스로 법전을 발간함으로써 시행중인 법률을 공개한다는 것은 그 자체로 큰 의미를 지니는 것이다. 지금까지의 북한의 법제 연구가 어떤 면에서는 베일에 가려진 북한의 법조문과 그 내용을 확인함으로써 북한 사회의 변화 모습을 유추하는 형태로 진행되었었다는 점을 환기하여 보면, 법전의 발간은 북한연구자들의 입장에서 하나의 전환점이 될 수도 있는 것이다.

북한이 ‘대중용’임을 명기한 법전을 발간한 목적은 일반 주민들에게 법에 대한 관심을 환기시켜 사회·경제질서를 유지·확립함으로써 사회의 규범적 통제를 위한 토대를 마련하고자 하는 것으로 보인다. 그리고 여기에서 새롭게 제·개정된 것으로 확인된 법률이 모두 38개인데, 그 가운데 경제관련 분야가 25개로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 바, 이는 북한이 7·1조치를 전후하여 경제분야의 관련법 재정비를 위해 노력하고 있다는 것을 의미하는 것으로 보인다. 또한 여기에서는 「상속법」이 제정되고, 「사회주의상업법」이 개정되었음을 확인할 수 있

고, 이를 통해 재산권의 범위를 부분적으로 확대하고 상거래 활동의 자유를 위한 규정을 명시하고 있는데, 이것은 개인의 생산의욕을 고취하고 경제개혁에 따른 변화를 반영하기 위한 것으로 보인다.¹¹⁰

다. 사회주의 시장경제의 법률체계의 기본구조

(1) 비국영부문 확대, 기업의 자율권 확대, 경제특구 설치 등 현 단계의 다양한 경제개혁 조치를 보면 1970년대 말~1980년대 초의 중국·베트남 개혁·개방 초기 「부분 개혁체제」¹¹¹ 와 유사하다고 볼 수 있다.¹¹² 북한의 현 단계에 대한 진단은 논자마다 다소 상이할 수 있지만 시장경제 영역을 확대하고 고전적인 사회주의 모델을 탈피하려는 변화의 흐름을 되돌리기에는 어려울 것이다. 정세현 전 통일부장관이 진단한 바대로, 북한은 상징적 변화(symbolic change)에서 중대한 변화(significant change)를 거쳐 근본적 변화(fundamental change)로 이행해 가고 있다고¹¹³ 평가할 수 있기 때문이다.

작금의 부분개혁 또는 중대한 변화가 향후 어느 정도 범위에서 어떠한 속도로 진전될 지는 정확히 예측하기는 힘들 것이다. 그러나 그간의 과정을 볼 때 중국식의 사회주의 시장경제 모델과 방법론을 차용할 가능성이 높다.

¹¹⁰ 이상의 북한 법전 발간에 대한 의미는 통일부 홈페이지의 북한 분석 관련자료 가운데 2005년 1월 31일 등재된 “북한 법전(대중용) 발간” 분석 자료를 인용한 것이다.

¹¹¹ 「부분 개혁체제」는 중국·베트남의 개혁·개방 단계의 과도기 단계로서, (고전적 사회주의체제 → 부분 개혁체제 → 사회주의 상품경제 → 現 사회주의 시장경제) 계획 위주·시장 보완, 수익성 중시, 자율성 확대 등의 특징을 보이는 단계이다. 통일부, 『최근 북한 동향 총괄』, 2005년 8월 15일.

¹¹² 통일부, 위의 책.

¹¹³ 정세현, 『남북관계개선과 북한의 변화: 현황과 대처방향』(통일학연구원 개원기념 학술대회, 이화여자대학교 통일학연구원, 2005. 6. 10) p. 9.

(2) 중국의 사회주의 시장경제모델은 시장경제의 자연적 속성¹¹⁴과 사회적 속성을 구별하고 자본주의적 시장경제와의 차별성은 후자의 사회적 속성에서 찾을 수 있다는 것이다. 즉 시장경제의 사회적 속성은 사회제도와와의 연관성 속에서 이해되어야 하고 따라서 사회주의 시장경제는 인민의 물질적·문화적 수요를 만족시키고 향상시킬 것을 지향하고 국유경제가 시장경제 중에서 중요한 역할을 한다는 것을 의미한다.¹¹⁵ 요컨대 사회주의 시장경제는 자본제적 시장 기능을 인정하면서도 국가의 거시적 통제 시장질서가 형성될 것을 예정한다고 할 수 있다. 따라서 “시장경제는 법제경제이다”라고 표현될 만큼 법률제도 또는 법률체계의 발전은 사회주의 시장경제의 내재적 요구이고 건전한 법제의 정비는 사회주의 시장경제를 확립하는 데 필수불가결한 수단으로¹¹⁶ 이해되고 있다.

이러한 사정을 반영하여 白和金은 향후의 법체계의 기본구조를 시장경제와의 연관성 속에서 설계하고 있다. 그는 법을 ①시장 주체를 규율하는 법률, ②시장 행위를 규율하는 법률, ③시장 질서를 규율하는 법률, ④거시적 조절을 규율하는 법률, ⑤노동과 사회보장을 규율하는 법률, ⑥대외개방 및 섭외 경제를 규율하는 법률로 유형화한다.¹¹⁷ 우리나라 법률과 거칠게 대비하여 보면, ①, ②는 민법과 상법, ③은 경제법, ④는 주로 예산·물가·세제 등과 관련되는 행정법 영역에 해당한다고 볼 수 있다.¹¹⁸

¹¹⁴ 중국의 문헌에 따르면 (董洪日, 『社會主義市場經濟概論』, (山東大學出版社, 2003년 5월) pp. 30~42; 李同明編著, 『中國特色社會主義經濟的理論與實踐』, (中國人民大學出版社, 1994. 3), pp. 28~32 참조)시장의 자연속성으로 개방성, 자주성, 평등성, 등가유상성을 들고 있는데 그 내용은 자본주의 사회에서의 시장의 속성과 다를 바 없다.

¹¹⁵ 王維燈·李連中, 『社會主義市場經濟教程』(北京大學出版社, 1997. 3), pp. 58~61.

¹¹⁶ 全國幹部培訓教材編審指導委員會組織編寫, 『社會主義市場經濟概論』(人民出版社, 2002. 2), p. 324.

¹¹⁷ 白和金, 『社會主義市場經濟體制若干重要問題研究』(中國計劃出版社, 2002. 12), p. 45 이하 참조.

¹¹⁸ 『중국 사회주의 시장경제 법제개혁에 관한 연구』(한국법제연구원, 2004.

(3) 북한은 현재 “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있는 경제관리방법을 시행”하고자 하는 이른바 실리사회주의 노선을 취하고 있는 것으로 평가된다.¹¹⁹ 이는 아직도 북한의 개방관련 법제가 북한 대내외 정책의 종속변수에 머물러 있다는 것을 의미한다. 그러나 북한의 시장경제가 확산되면 시장화 요구가 역으로 정부관리부분을 개혁하고 정부 직능과 법률제도를 전환시킬 것이라는 추측이 가능하다. 이는 1970년대 후반 등소평의 흑묘백묘론으로 표상되는 시장사회주의가 현재의 사회주의 시장경제로 발전한 중국의 경험을 통해 읽어낼 수 있을 것이다.

2. 본 연구의 방법-로드맵 설정의 필요성

앞에서 살펴본 바와 같이 이제까지 남북통합 관련 법제연구들은 남북교류협력지원을 위한 남측 법제정비와 북한법 특히 최근의 경제개방과 관련한 입법의 분석에 초점이 맞추어져 왔다. 그리고 독일통일이나 베트남 등의 체제전환국의 경험을 원용하여 남북통일 이후의 법제통합 문제를 주로 다루어 왔다.

이는 임가공 중심의 교류 정도에 불과한 현실적인 여건상 불가피한 측면도 없지 않겠지만, 논의의 주제가 남북 어느 일방 법제의 연구 및 정비에 국한되고 논의수준도 총론적이었다는 지적을 받을 만하다. 또한 독일통일 등 다른 나라 사례 연구는 향후 통일단계에서는 유의미할 수 있으나, 통일로 가는 과도기에 있는 우리 현실에 바로 적용하기는 어려워 이러한 분석을 기초로 한 남북 법제통합 논의는 추상적인 수준에 머무르고 있다.

요컨대 남측과 북측의 법제가 각기 분리된 채로 단편적으로 검토되어 통일에 대비하기 위한 미래적 관점이 투영될 여지가 없었고, 먼 훗

11), pp. 18~21.

¹¹⁹ 『7·1 경제관리개선조치의 평가와 전망』(한국진보운동연구소, 2004. 7).

날을 대비한 독일 이야기로 인해 우리가 처한 현실을 외면하고 만 결과 되었다.

무엇보다도 이제까지의 남북통합 관련 법제연구들은 ‘법제통합 로드맵’이라는 거시적이고 전략적인 관점을 결하여 법제통합을 위한 인적·조직적 인프라에 대한 논의를 빠뜨리고 있다. 법제 통합의 과정이 이미 진행되고 있다는 사실에 동의한다면, 우선 법제통합을 위한 인적·조직적인프라 현황 진단 및 현시점에서 우리 정부의 법제 통합 방안(전략)에 대한 평가를 서둘러야 할 것이다. 현시점에서 법제통합의 과제를 누가 담당하고 있는지, 법제통합을 위한 준비가 제대로 되고 있는지, 법제통합과제 추진에 주된 장애요인은 무엇인지 등의 현실적 여건에 대한 정확한 진단이 선행되지 않고서는, 우리의 미래를 설계할 수 없기 때문이다.

아울러 정부의 통일정책방안, 경제적 통합방안 등과의 정합적 연계 속에서 거시적이고 장기적인 법제통합의 청사진을 그려내어야 할 것이다. 이 경우 3단계 통일방안을 부정하지 않는다면 단계적 접근은 불가피하다. 이러한 점을 고려하여 통일대비 법질서에 관한 기존의 연구는 대체로 남북한의 교류협력과 신뢰회복을 촉진하기 위한 법제정비의 단계, 남북연합의 안정적 공존을 위한 법제정비의 단계 및 1국가 1체제의 통일 이후의 법제정비의 단계로 구분하는 것이 일반적인 것 같다.

그러나 법제통합과정이 통일전략을 기계적으로 반영하는 것이 아니고 경우에 따라서는 통일과정에 영향을 미칠 수 있다는 사실에 동의한다면, 위의 삼단계 접근방식에 얼마일 필요는 없을 것이다. 중국의 예에서 보듯 심천을 통한 시장원리의 확산과 이를 수용한 실험적 법개혁이 중국 전체의 변화를 촉진할 수도 있다. 법제통합과제를 누가, 어떻게, 어떤 방법으로 추진할 것인가라는 실천적 관점에서 이 문제를 접하게 되면, 현재 우리가 예상할 수 있는 시나리오에 맞게 판을 짜는 것이 보다 현실적이다. 결국 ‘시장’이 ‘체제’를 변화시킬 것이라는 명제에 이의를 달지 않는다면, 시장을 열게 하고 그 결과 변화된 체제를 정비하

는 것이 법제통합의 기본 전략이 되어야 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 사회주의 체제에서 가지는 시장의 사회적 속성을 감안하면 시장 관련법의 영역은 매우 넓다. 부분개혁체제인 북한의 현 상태를 감안하면, 시장경제로 진행하기 위해 법개혁이 필요하거나 국가의 시장정책과 밀접한 관련이 있는 범영역이 여기에 해당될 것이다.¹²⁰ 남한이 주도하든, 북한과의 협력을 통하든 법제통합의 일차적 대상은 바로 이러한 시장관련법이 되어야 할 것이다. 시기적으로는 현재의 협력단계에서 연합단계로의 이행을 준비하기 위한 과정 또는 장래의 점진적 연합 과정이 될 것이다. 보다 장기적 안목에서 연합단계 또는 통일단계를 대비하여 체제 통합과 관련된 공법적 논의도 필요함은 물론이다. 그러나 이와 별도로 현재의 과도기적 상황을 법제통합의 계기로 활용하는 지혜가 보다 시급하다. 일례로 제외국의 예에서 보듯 소유권에 관한 법제가 통합적으로 작동되지 않더라도 시장주체들 간에 점유·사용·처분의 법적 현상들이 발생하게 되는 바, 오히려 이러한 법현상들을 합리적이고도 시의적절하게 규율하고 그 과정에서 남북간의 법인식을 좁혀나가려는 실천적 노력이 법제통합의 출발점이 되어야 할 것이다. 더구나 기이하게도 우리의 북한법 논의는 먼훗날의 체제연합 또는 통일 단계부터 시작되었고 관련연구가 일정부분 진척되어 왔다는 사정을 감안하여 본 연구에서는 시장관련법의 통합에 특별한 관심을 두고자 한다.

본 연구의 목적이 거시적이고 전략적 관점에서 법제통합의 로드맵을 설정하는 데에 있기 때문에, 연혁적 공리체계를 구축하기 보다는 법제통합을 이루어 내기 위한 실천전략을 모색하여야 할 것이다. 이 경우 개성공업지구의 경험과 국제금융기구의 지원 사례는 매우 유의미한 시사점을 제공할 것이다.

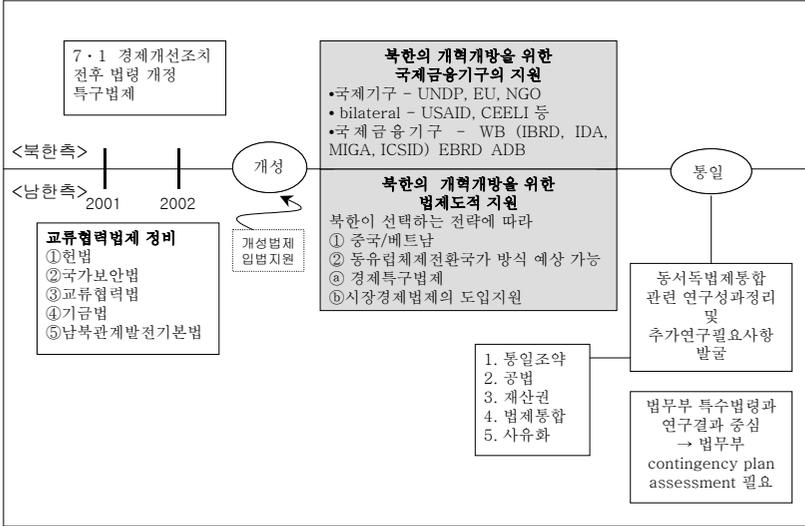
¹²⁰ 구체적으로 계약법, 재산권법, 회사법, 토지법, 파산, 청산법, 금융관련법, 세법, 예산법, 회계법, 외국인투자법, 기술이전관련법, 지적재산권법, 수출입법, 법원조직법, 집행제도법, 관련 형사법제도, 공정거래법, 구매관련법, 반부패법, 사회보장법, 환경법, 통계법 등을 들 수 있다.

주지하다시피 개성은 남의 자본과 북의 노동력이 결합하는 공간으로서 남북 통합의 일대실험장이며 향후 남북한 통합의 시금석이다. 개성공업지구가 성공하기 위해서는 물리적 인프라의 구축과 함께 충실한 법제도적 인프라의 구축이 요구되는 바, 현재 개성법제가 처한 현실을 냉철히 분석하여 개선방안을 검토하는 것은 남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안을 모색함에 있어 가장 중요하고 시급한 과제가 될 것이다.

법제통합을 앞당기기 위해서는 무엇보다도 북한의 자체 개혁을 유도하는 것이 가장 효과적이다. 이러한 개혁 조치를 북한 스스로 필요에 따라 취할 수도 있으나, 그동안의 국제적 경험에 비추어 보면 국제금융기구들의 역할이 매우 중요했음을 알 수 있다. 국제금융기구는 체제전환 시 소요되는 자본조달의 중요한 원천이 될 뿐만 아니라 그동안 오랫동안 국제금융기구가 축적해 온 노하우를 제공할 수 있기 때문이다. 국제금융기구의 지원을 받기 위해 우리 정부가 취할 수 있는 방안을 강구하고 국제금융기구의 기술지원 노하우를 벤치마킹하여 시장경제법률에 관한 자문이나 교육·훈련 서비스를 북측에 제공하는 방법도 필요하다.

본 연구에서 구상하고 있는 법제통합의 전체적인 흐름도는 다음과 같다. 이러한 과정에서 어느 기구나, 어떤 영역을 대상으로, 어떠한 방법으로 법제통합과제를 수행하는 것이 바람직할 것인지를 검토해보고자 한다. 이하 발표문에서는 개성법제 인프라 구축의 현황과 과제를 보다 자세히 검토해보고 체제전환국의 법제개혁을 유도하기 위해 국제금융기구가 행하는 각종 지원책을 소개한 후, 현재의 부분체제개혁 단계에 적합한 법제통합방안을 모색해 보기로 한다.

〈그림 1〉 남북통합을 위한 법·제도인프라확충을 위한 로드맵



II. 개성법제 인프라 구축 현황, 의미와 과제

1. 남북통합의 실험공간으로서의 개성

남북통합을 법제도적인 차원에서 준비하는 데 있어서 개성은 대단히 중요한 의미를 갖는다. 그 이유는 개성이 남북분단 이래 최초의 남북통합의 공간이기 때문이다. 그간 남북간 경제교류는 대부분 남측이 원자재를 제공하면 북측이 가공하여 물품을 제공하는 단순한 임가공 방식에 불과했고, 금강산관광지구의 경우 남한 관광객들이 많이 찾고는 있으나, 이는 관광객으로서의 단기방문에 그쳐 이러한 경우를 남북의 본격적인 통합의 장이라고 보기는 어렵다. 반면 개성공업지구는 현재 28,000평의 시범단지에서 4개 공장이 가동 중이고, 9개 기업의 공장이 건축 중이며, 100만평 1단계 부지조성작업이 진행되고 있는바(2005년

6월말 현재 조성률 74.8%), 남측 인원 460명, 북측 인원 3,100여명이 함께 생산활동을 영위하고 있고¹²¹ 조만간 수 만 명이 생산활동을 영위하여 나가게 될 본격적인 남북통합의 공간이다. 또한 최근(2005년 8월 26일)에는 개성시범관광이 이루어지게 됨으로써, 금강산에 이어 새로운 관광지로 남한과의 연결점이 이루어지게 될 전망이다.

개성은 법·제도적인 측면에서 남과 북 모두에 남북통합의 실험공간으로서의 성격을 갖는다. 북한의 입장에서 보면, 그간 유지하여 온 사회주의 법제와는 전혀 성격을 달리하는 새로운 법제를 경험한다는 점에서, 남한의 입장에서는 기존 교류협력법제 전반과 남북통합에 대비한 법제 구축의 준비상황을 점검하는 기회가 된다는 점에서 남북 모두에 실험의 공간이 되는 것이다. 나아가 개성의 시도가 성공할 경우 중국 심천경제특구의 경우처럼 북한이 타지역에 개성과 같은 방식의 개발을 시도하거나 개성법제를 전국적으로 확대 적용할 가능성도 있으므로 이러한 점에서도 개성의 실험은 중요한 의미를 갖는다.

따라서 지금까지의 개성에 관한 법·제도적 경과와 현황을 살펴보고 문제점과 개선책을 찾아보는 것은 개성의 실험을 성공적으로 만들기 위하여 필수적임은 물론 남북통합에 대비한 법제 준비를 함에 있어서도 필요한 부분이라고 하겠다.

2. 개성공업지구의 법·제도

가. 개성공업지구의 법제 현황

북한은 2002년 11월 13일 경제특구인 ‘개성공업지구’를 지정하고, 같은 달 20일 「개성공업지구법」을 제정하였으며 아래에서 보는 것처럼 개성공업지구 개발규정을 비롯 11개의 하위규정을 공포하였다.

① 개성공업지구법(2002년 11월 20일)

¹²¹ 통일부, “개성공단사업 현황과 과제(2005. 7. 11) <www.unikorea.go.kr>.

- ② 개성공업지구 개발규정(2003년 4월 24일)
- ③ 개성공업지구 기업창설운영규정(2003년 4월 24일)
- ④ 개성공업지구 세금규정(2003년 9월 18일)
- ⑤ 개성공업지구 노동규정(2003년 9월 18일)
- ⑥ 개성공업지구 관리기관설립운영규정(2003년 12월 11일)
- ⑦ 개성공업지구 출입, 체류, 거주규정(2003년 12월 11일)
- ⑧ 개성공업지구 세관규정(2003년 12월 11일)
- ⑨ 개성공업지구 외화관리규정(2004년 2월 25일)
- ⑩ 개성공업지구 광고규정(2004년 2월 25일)
- ⑪ 개성공업지구 부동산규정(2004년 7월 29일)
- ⑫ 개성공업지구 보험규정(2004년 9월 21일)

위 하위규정 외에도 개성공업지구에 적용되는 법규로는 아래와 같은 개성공업지구 관련 남북간 합의서가 있다.

- ① 개성공업지구 통신에 관한 합의서(2002년 12년 8일)
- ② 개성공업지구 통관에 관한 합의서(2002년 12년 8일)
- ③ 개성공업지구 검역에 관한 합의서(2002년 12년 8일)
- ④ 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서(2004년 1월 29일)

또한 남북관계에 일반적으로 적용되는 아래 합의서들도 개성공업지구에 적용된다.

- ① 남북 사이의 투자보장에 관한 합의서(2002년 12월 16일)
- ② 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지합의서(2002년 12월 16일)
- ③ 남북 사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서(2002년 12월 16일)
- ④ 남북 사이의 청산결제에 관한 합의서(2002년 12월 16일)

- ⑤ 남북 사이에 거래되는 물품의 원산지확인절차에 관한 합의서(2003년 7월 31일)
- ⑥ 남북상사중재위원회 구성운영에 관한 합의서(2003년 10월 12일)
- ⑦ 남북 사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서(2002년 12월 6일)
- ⑧ 남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서(2004년 4월 13일)
- ⑨ 동서해지구 남북관리구역임시도로통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서(2003년 1월 27일)¹²²

3. 개성공업지구법제의 성격과 의미

가. 개성공업지구법제는 최초의 진정한 경제특구법제이다

사회주의 국가가 체제변화를 위하여 시도하는 방법은 크게 러시아, 폴란드 등 동유럽 국가들이 1990년대 이후 취한 자본주의로의 급진적인 체제전환이 있고, 중국이나 베트남이 사회주의의 근간을 유지하면서 경제특구를 도입하는 등의 방법으로 진행하고 있는 점진적 개혁 두 가지가 있다. 1980년대 초반 가장 먼저 경제특구를 설치함으로써 개혁 개방을 시도한 중국이 경제특구의 성공을 기반으로 비약적인 경제성장을 하고 있음은 주지의 사실이며 베트남 역시 그와 같은 길을 걸어가고 있다.¹²³

사회주의 사회에서 경제특구는 전혀 새로운 제도를 도입하여 실험하는 실험실 역할을 하게 된다. 중국 심천의 경우를 보면 중국에서 최초로 토지이용권의 양도가 허용되고, 노동계약제도 및 주식회사제도가 도입되는 등 과거 사회주의 사회에 없었던 새로운 제도가 도입되어 실

¹²² 위 합의서 중 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 및 개성공단 관련 3개 합의서 등 9개가 발효되지 않았으나, 2005년 7월 12일, 남북경제협력추진위원회 제10차 회의에서 8월 초까지 발효 시키기로 합의됨. 통일부, 『남북경제협력추진위원회 제10차 회의 결과 해설자료』, 통일부 홈페이지.

¹²³ 조명철 외, 『북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』, 대외경제정책연구원, 2003년중 pp. 88, 154 참조.

협되었다(이하에서 상세히 검토함). 이와 같은 새로운 제도의 실질을 보면 자본주의 선진국에서 발전된 것 그대로 이거나 또는 그 실질을 사회주의 사회의 특수성에 맞게 일부 수정한 것인바, 이러한 제도를 경제특구가 채택하는 이유는 외부자본과 기술을 유치하고 국내자본을 육성하기 위한 것임은 물론이다. 이와 같이 자본주의 사회에서 발전된 제도를 사회주의 사회가 일시에 전면적으로 도입하는 것은 어려우므로 일단 경제특구라는 제한된 공간에서 일정기간 실험을 거친 후 전국적으로 확대적용하여 온 것이 중국의 예이다. 기존 제도와 차별적인 제도가 도입되려면 상응하는 법률제도가 마련되어야 하는바, 중국 중앙은 심천에 1992년 헌법과 법률의 기본원칙에 반하지 않는 한 법률의 효력을 갖는 법을 입법할 수 있는 독자적인 수권입법권을 부여함으로써 독자적인 법질서를 구축할 수 있도록 하였다. 중국 중앙이 이와 같은 입법권의 특례를 심천경제특구에 인정한 이유는 외부자본과 기술의 유치를 위한 새로운 법제 인프라 조성이 그만큼 절실하였기 때문이었다.¹²⁴ 이처럼 심천의 경험은 경제특구의 성공조건 중 하나가 새로운 제도 도입을 위한 차별적인 법제 인프라 구축임을 알려 준다.

북한의 경우 이제까지 시도된 경제특구로 1993년 설치된 라진선봉자유무역지대가 있다. 주목을 요하는 것은 중국의 심천과 같이 자유경제무역지대법(2002년 라선경제무역지대법으로 변경)이라는 특별법을 입법하고 자유경제무역지대 외국인출입규정(1993년 제정), 자유경제무역지대 건물양도 및 저장규정(1995년 제정) 등 20여개의 하위규정을 입법하여 기존 법질서와 차별적인 법제 인프라 구축을 시도하였다는 것이다.¹²⁵ 그러나 안타깝게도 이와 같은 노력에도 불구하고 라선의 실험은 실패하였는바, 그 이유는 여러 가지가 있겠으나¹²⁶ 법제 인프라의 측면에서 보

¹²⁴ 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報』(1985~2004), p. 27

¹²⁵ 북한법연구회, 『북한법명집(2005)』에는 25개의 라선경제무역지대법 시행규정이 소개되어 있다.

¹²⁶ 라진선봉의 실패원인에 대하여는 홍익표, 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』(대외경제정책연구원), pp. 58~64 참조.

면 외부자본을 유인할 수 있을 만한 내용을 갖추지 못하였기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말하여 독자적인 법제 인프라구축의 외관은 갖추었으나, 실질은 그다지 차별적이지 못하여 입주기업들에 친화적인 법제 인프라 구축에 실패한 것이다. 그 단적인 예가 주식회사의 창설이 허용되지 아니하고, 임금의 직접지불이 허용되지 않으며 해고를 하려면 북한당국의 동의를 받아야 하는 등 입주기업에 친화적인 법제도가 마련되지 아니한 것으로,¹²⁷ 이는 독자적인 법제인프라 구축의 핵심이 입주기업에 친화적인 법제구축이라는 점을 충분히 이해하지 못하였거나 또는 받아들이지 않았기 때문이라고 할 수 있다. 요컨대 라선의 법제 인프라는 외관상 별도입법의 형식을 취하였음에도 불구하고 진정한 의미의 경제특구법이라고 보기 어렵다.

반면, 개성공업지구법은 북한 최초의 진정한 경제특구법이라고 할 수 있다. 우선 개성공업지구법은 형식적인 면에서 기존 법질서와는 차별적인 것임을 명시하고 있다. 즉, 개성공업지구법 제9조는 “공업지구에서 경제활동은 이 법과 그 시행을 위한 규정에 따라 한다. 법규로 정하지 않은 사항은 중앙공업지도기관과 공업지구 관리기관이 협의하여 처리한다.”고 규정함으로써 개성공업지구의 경우 경제활동에 관하여 일반적인 북한법의 적용을 차단하고 개성공업지구법과 하위규정이라는 독자적이고 차별적인 법제가 적용됨을 명시하고 있는 것이다. 특히 법규로 정하지 않은 사항을 ‘공화국의 법과 규정에 따른다’고 하지 아니하고 ‘지도기관과 관리기관이 협의하여 처리한다’고 규정한 것은 주목을 요한다. 과거 경제무역지대법(1993년 1월 31일 제정)이 “자유경제무역지대 안에서 모든 경제활동은 이 지대와 관련한 공화국의 법과 규정에 따른다. 자유경제무역지대와 관련한 법과 규정에 규제되어 있지 않은 사항은 공화국의 해당 법과 규정에 준한다”고 규정한 것이나 중국 심천 등 경제특구 설치의 근거가 된 광둥성 경제특구조례(1980년 제정) 제2조가 “특구내의 기업과 개인은 중국의 법률, 법령 및 관계규정을 준수하여야 한다. 본 조례에 특례규정이 있는 경우 본

¹²⁷ 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도 해설』(로앤비), pp. 173~174.

조례의 규정에 따라 집행한다.”고 규정한 것과 다르다.¹²⁸ 요컨대 위 규정은 경제활동에 관하여 일반적인 북한법이 개성공업지구에 적용되는 것을 차단하고 독자적인 법제 인프라를 구축할 것을 명시하고 있는 것이다.

나아가 실질적인 면에서도 개성공업지구법은 경제특구법으로서의 특성을 가지고 있다. 즉, 과거 라진경제무역지대법이 입주기업에 친화적인 법제구축을 하지 못한 것과 달리 개성공업지구법은 주식회사의 설립을 북한에서 최초로 허용하고(기업창설·운영규정 제17조), 일정요건 하의 해고(로동규정 제14조), 토지이용권 및 건물의 양도, 임대 및 저당(부동산규정 제3장) 및 개발업자에 의한 행정기관의 구성(개성공업지구법 제24조, 관리기관설립·운영규정 제2조) 등을 규정하여 과거 북한에서 볼 수 없었던 입주기업에 친화적이고 어떻게 보면 중국 심천 등 경제특구의 경우보다 더 나아간 입장을 취하고 있는바, 입주기업에 친화적인 차별적인 법제라는 면에서 경제특구법의 성격을 가지는 것이다.

나. 개성공업지구법제는 남북이 공동으로 형성하는 법제이다

개성공업지구법 및 11개 하위규정은 북측이 일방적으로 만든 것이라기보다는 남측 개발업자가 초안을 만들거나 또는 남측 개발업자의 의견을 상당히 반영하여 만들어진 것으로 북한 법이기는 하지만 남북이 공동의 작업으로 만든 것이라고 하더라도 과언이 아니다.¹²⁹ 당초 개발업자인 현대아산은 “개성특구법”이라는 명칭으로 법초안을 만들어 북한에 제시하였고 이를 기초로 북한, 현대아산 및 남한정부간에 논의가

¹²⁸ 한편, 비슷한 시기에 입법된 신의주특별행정구법 기본법은 그 부칙 제2조에서 신의주특별행정구는 “국적, 국장, 국기, 국가, 수도, 령해, 령공, 국가안전에 관한 법규 밖의 다른 법규를 적용하지 않는다”고 규정하고, 라선경제무역지대법 제6조도 “라선경제무역지대 안에서 대외경제무역활동은 이 법과 지대관련법규에 따라 한다.”고 규정하고 있다.

¹²⁹ 현대가 제안한 초안 중 일부는 법원행정처, 남북교류와 관련한 법적 문제점(3) 중 정봉렬 한국산업은행 조사부장의 지정토론편(pp. 77~86)에 소개되어 있다. 다만 보험규정과 출입체류규정은 예외로 북측이 일방적으로 작성하거나 남측의 의견을 거의 반영하지 아니하고 공포하였다.

진행되어 현재의 개성공업지구법이 입법되었는바, 그 과정에서 과거 라진선봉의 경험, 금강산관광지구의 경험 및 중국 경제특구의 선례 등을 참고하여 입주기업에 보다 친화적인 법제인프라의 틀이 준비되었다.

이와 같이 남과 북이 북한의 특정지역의 법제인프라 구축작업을 공동으로 진행한 것은 사상 초유의 일로서 역사적인 의미가 크다고 할 수 있다. 비록 남과 북이 공동의 입법작업을 합의하고 그것을 담당하는 기구를 구성하는 등 공식적으로 작업을 진행한 것은 아니지만, 실질적으로 남측의 관여 가운데 입법이 이루어진 점은 향후 남북법제 통합의 과정에서 중요한 이정표가 된다고 하겠다.

개성법제의 이와 같은 특수성은 향후 남북통합에 대비한 법제 구축작업을 준비함에 있어서 남한 교류협력법제 정비와 남북공동에 적용되는 법제 준비작업 뿐 아니라 북측의 법제를 남북이 공동으로 준비하고 이를 남측이 지원하는 일도 중요한 과제로 포함하여야 한다는 점을 보여주는 것이다. 특히 6자회담이 성공하여 핵문제가 해결될 경우 최근 우리 정부가 한 중대제안을 비롯하여 북한경제개발을 위한 남한과 국제사회의 참여가 본격화될 것으로 예상되는바, 북한경제개발을 본격화하려면 외부 자본의 투자가 필요하고 외부자본의 투자를 위하여서는 북한내부 법제 인프라 구축이 선행되어야 하는바, 이를 염두에 둔 전략적 관점에서의 북한 법제인프라 구축 지원작업을 위한 준비가 필요한 것이다.

이와 같이 남한의 관여 가운데 입법이 이루어졌다는 점에서 개성공업지구법은 신의주특별행정구법이나 라선경제무역지대법과는 성격을 달리 한다. 신의주특별행정구법은 홍콩, 마카오법을 기본틀로 만들어진 것으로 홍콩, 마카오 및 중국법률가들이 상당한 역할을 하였고,¹³⁰ 라선경제무역지대법은 남한의 관여 없이 북한이 독자적으로 입법하였

¹³⁰ 關山, 『김정일과 양빈』, (두우성) p. 21에 따르면 신의주특별행정구법의 초안은 동련파(修連發) 료오닝법학원부원장, 쉼웨이젠(駱偉健) 마카오법학원 교수, 양다용(楊大勇) 중국 변호사, 추이양(崔揚) 중국 변호사, 리잉저우(黎瀛洲) 홍콩 변호사 홍콩기본법, 마카오기본법 등 입법에 참여한 경험이 있는 홍콩, 마카오, 중국의 법률가들이 작성하였다.

다. 또 개성은 중국의 경우와도 다르다. 중국 심천 등 경제특구의 경우 홍콩, 대만 등의 선례를 참고하고 홍콩 법률가들의 조력을 받기는 하였으나, 외부의 도움은 어디까지나 도움의 차원을 벗어나지 않았던 것으로 보인다. 이와 관련하여 중국 심천의 경우 경제특구로 지정된 이후 독자적인 입법권한을 수여받은 1992년까지 12년간 법제 인프라가 제대로 갖추어지지 않았고 그 때문에 독자적인 입법권을 받기 위하여 노력하였으며, 독자적인 입법권을 얻은 이후에 비로소 법제인프라 구축 작업을 본격적으로 진행할 수 있었는데, 이러한 과정에서 수 많은 시행착오를 겪고 많은 학습의 비용과 시간이 들었던 것으로 보인다. 그에 비하여 개성의 경우 남북이 공동으로 법제 인프라를 구축함으로써 남한의 풍부한 법제 인프라 구축 경험과 노하우를 쉽게 활용할 수 있으므로 시행착오를 줄이고 학습의 시간 및 비용을 절감하는 것이 가능하여 중국 심천에서 법제인프라 구축에 20년이 소요되었다면 개성에서는 그 시간을 크게 단축하는 것이 가능할 것으로 기대되는 것이다.

그러나 다른 한편, 중국 심천 등 경제특구의 경우 스스로 학습하고, 시행착오를 거치느라 많은 시간이 걸리기는 했으나, 그 과정은 동시에 내적인 역량의 축적과정이어서 이러한 역량이 일정 수준으로 축적된 이후에는 가속도를 내서 법제 인프라 구축작업을 신속히 수행할 수 있었던 것으로 보이는데, 개성 법제인프라 구축작업에 있어서도 북한의 법제인프라 구축역량을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 남측의 일방적인 주도로 북측이 제대로 이해하지도 못한 채 수동적으로 수용할 경우 북측의 법제인프라 구축역량 제고에 하등 도움이 되지 않고 또 이를 타지역에 확산시켜나가는 데에도 전혀 도움이 되지 않을 것이다. 따라서 남북이 법제를 공동으로 만들어 나가는 과정은 반드시 북측의 법제 인프라 구축역량 축적에 도움이 되는 교육, 입법 노하우의 전달 등이 수반되어야 하며, 이러한 부분 역시 남북 통합에 대비한 법제 인프라 준비를 함에 있어서 간과하여서는 아니 되는 중요한 부분인 것이다. 이와 관련하여 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥

은행(EBRD) 등 국제금융기구의 주요 기술적 지원(Technical Assistance) 프로그램으로 지원대상국에 제공되는 입법지원 프로그램이 단순한 입법작업에 그치지 아니하고 법집행기구의 구성, 담당인원에 대한 교육 등의 프로그램도 포함하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.¹³¹

다. 개성공업지구관리위원회가 실질적 입법권을 가진다

앞서 본 것처럼 개성공업지구에 관하여는 개성공업지구법과 11개 하위규정이 북한 최고인민회의에서 입법되었고(현재 회계규정 초안 입법작업이 준비되고 있음) 관련 남북간 합의서가 있다. 개성공업지구에 이제까지 입법된 규정은 건물에 비유하자면 기초골조 정도에 불과하여 개성공업지구에 법제 인프라를 갖추려면 향후 많은 세부 하위입법이 필요하다. 중국 심천 경제특구의 경우 1992년 심천시가 중앙정부로부터 입법권을 부여받은 이래 2004년 12월까지 152개의 법규 제정, 101회의 법규수정, 법규폐지 15건, 규장¹³² 제정 165건, 규장수정 65회, 규장폐지 46건 등 많은 입법작업이 진행되었는바,¹³³ 이러한 예에 비추어 향후 개성공업지구에도 수백 개의 하위입법이 필요할 것으로 보인다. 개성공업지구법은 일종의 자치법규에 해당하는 「시행세칙」과 「사업준칙」에 의하여 입법의 공백을 보완할 것을 예정하고 있으나, 시행세칙에 대하여 지도기관의 임무 중 하나로 열거하고, 사업준칙에 대하여 관리기관의 임무 중 하나로 규정할 뿐 그 성격, 입법절차, 입법의 대상 및 상호간의 효력관계 등에 관하여 아무런 규정도 하고 있지 않다(동법 제22조, 제25조). 다만, 개성공업지구법상 “공업지구에 대한

¹³¹ World Bank, Legal and Judicial Reform Strategic Directions (2002년 7월). pp. 40~41, World Bank 홈페이지. European Bank, Law in Transition, Ten Years of Legal Transition 중 David Bernstein, Process drives success: Key lessons from a decade of legal reform 제7면. EBRD 홈페이지 참조.

¹³² 우리 법체계상 행정규칙에 해당 한다.

¹³³ 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報(1985~2004)』, p. 27.

관리는 지도기관의 지도 밑에 공업지구 관리기관이 한다”고 되어 있고(제21조), 지도기관의 임무에 “공업지구 개발사업에 대한 지도”가 포함 되어 있어(제22조 제2호), 지도기관이 관리기관보다 상위기관에 해당하므로 시행세칙이 사업준칙 보다 상위의 규범이라는 정도의 해석이 가능할 뿐이다. 개성의 세부입법을 시행세칙 형식으로 할 것인지 혹은 사업준칙으로 할 것인지도 법상 명확하지 않으나, 현재 개성의 행정업무를 담당하는 개성공업지구 관리위원회가 사업준칙의 형태로 거의 모든 세부입법을 담당하고 있다. 이는 입주기업이 거의 남한기업인 점, 단기간내에 입주기업에 친화적인 법제 인프라를 구축하여야 하는 점 등을 고려할 때 현 시점에서 불가피할 뿐 아니라 바람직한 것이다(물론 앞서 본 것처럼 향후에는 북한의 법제인프라구축역량을 제고할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다).

문제는 이상 살펴 본 정도의 규정으로 개성법제 입법의 권한이 충분히 보장되는가 하는 점이다. 이와 관련하여 1992년 중국 심천시가 중국 중앙으로부터 받은 수권입법권을 살펴볼 필요가 있다. ‘수권입법권’은 헌법을 위반하여서는 아니 되나 법률과 행정법규의 기본원칙의 범위내에서는 개개의 법률, 행정법규와 다른 법규의 제정을 할 수 있는 입법권한이다.¹³⁴ 이러한 수권입법권과 비교하여 개성공업지구의 지도기관이나 관리위원회가 입법하는 시행세칙과 사업준칙은 북한법체계상 법률의 효력을 부여받지 못하였으므로 입법권 보장의 정도가 미흡하다고 볼 수 있다. 그러나, 앞서 본 것처럼 심천의 경우와 달리 개성공업지구 내 경제활동에 대하여는 개성공업지구법과 하위규정이 적용되고 일반적인 북한법률이 적용되지 아니하므로 그 실질은 법률의 효력에 크게 다를 것이 없다고 보더라도 무리가 아닐 것이다. 다만, 향후 북한이 시행세칙이나 사업준칙에 우선하는 규정(개발규정, 로동규정과 같은)을 추가로 입법하거나 사업준칙과 배치되는 시행세칙을 입법 또는 관리위원회를 배제한 채 일방적으로 시행세칙을 입법하는 경우 등이 있을 수

¹³⁴ 張建國, 周成新 篇, 『深圳經濟特區市場經濟立法的理論與實踐』 pp. 6~9.

있으므로 이 점에서는 입법권 보장이 미흡하다고 할 수 있다.

한편, 관리위원회가 행정권을 가지면서 실질적인 입법권을 가진다는 것은 심천 등 경제특구에 비하여도 대단히 차별적인 점이다. 즉, 관리위원회의 설립은 개발업자가 하고(관리기관설립·운영규정 제2조), 개발업자가 추천하는 성원으로 구성하도록 되어 있으며(공업지구법 제24조), 그 조직에 관하여 아무런 제한이 없어서 개발업자에게 구성과 조직의 자율성이 보장된다.¹³⁵ 관리위원회는 공업지구내 기업의 승인 및 등록, 건설허가 및 준공검사, 토지이용권·건물·차량의 등록, 납측인원 및 수송수단의 출입증명서 발급, 공업지구의 환경보호 및 소방대책 등 개성공업지구내의 제반행정업무(세무와 치안업무 제외)를 수행하게 되므로 개성공업지구내 행정기관의 성격을 갖는바,¹³⁶ 행정기관의 구성과 운영을 민간개발업자로 백지위임하고 그 위에 입법권까지 인정한다는 것은 중국 심천 등 경제특구는 물론 최근 입법된 우리 기업도시개발특별법 등과 비교하여 보더라도 유례를 찾기 어려운 차별적인 입법으로서 개성공업지구에 대한 북한의 의지와 절박함을 엿볼 수 있게 하는 것이라 하겠다.

4. 중국 심천 경제특구 경험과 시사점

북한의 경제개혁개방 관련 입법을 보면 중국의 영향을 상당히 받고 있는 것으로 보인다. 앞서 본 것처럼 신의주특별행정구법의 입법이 중국과 홍콩, 마카오의 일국양제 법제의 기본틀에 따라 이루어진 점이나 개성공업지구, 금강산관광지구, 신의주특별행정구, 라선경제무역지대 등 경제특구별로 당해 특구에만 적용되는 법과 시행규정을 입법하는 방식을 취하고 있는 점, 개성공업지구의 토지이용권 제도 등이 대표적인 것들이다. 북한의 입장에서 보면 남한 입법을 그대로 따르기 어렵고, 그렇다고 사회주의를 포기한 러시아나 동부유럽국가들의 법제를

¹³⁵ 법무법인 태평양, 『개성공업지구 법규 및 제도』 p. 15.

¹³⁶ 법무법인 태평양, 위의 책, p. 17.

도입하기도 어려운 상황에서 그래도 사회주의 국가의 틀을 유지하면서 점진적인 경제발전을 이루어가고 있는 중국을 일정 정도 인정하지 않을 수 없기 때문인 것으로 추측된다.¹³⁷

중국의 경우 1980년대에 심천 등 4곳에 경제특구를 설치한 이래 현재까지 약 25년이 경과하였는바, 그간 심천 등 경제특구는 각종 정책과 법제도의 실험실 역할을 하였다. 아래에서 보는 것처럼 토지 관련법, 회사법, 노동법 등 주요한 입법이 대부분 심천 등 경제특구에서 먼저 도입되어 실험과정을 거친 다음 전국적인 법제로 입법되는 경로를 밟아 왔다. 따라서 중국의 법제 특히 경제특구의 법제가 어떠한 과정을 거쳐서 입법되고 변화되어 왔는가, 특히 어떤 시행착오를 겪어왔는가를 살펴보는 것은 개성법제를 준비하고 또 발전시켜나가는 데에 중요한 의미를 갖는다. 주목을 요하는 것은 사회주의 사회가 어떻게 외부의 투자를 유인하기 위한 법제를 갖추어 왔느냐 하는 것으로 개성공업지구의 경우 남한 기업을 주된 대상으로 하는 것이므로 남한 기업에 친화적인 남한 법제에 유사한 법제를 만드는 것이 이상적이겠으나, 사회주의의 특수성을 고려하지 않을 수 없어 상당한 변형이 불가피한바, 이러한 수정작업을 함에 있어 중국특구의 경험은 중요한 참고가 되는 것이다. 중국은 이러한 작업을 20여년에 걸쳐 하여 왔으므로 예컨대 토지사용권 관련 법제와 그 효과를 분석하여 보는 것은 향후 개성 토지 법제의 입법방향을 정하는 데에 중요한 시사점을 제공하여 줄 것으로 기대되는 것이다.

한편, 이와 같은 중국 경제특구법제의 연구는 개성법제의 입법과정에서 복측을 설득하는 데에도 효과가 있을 것으로 기대된다. 복측에서 개성공업지구를 하는 데 주저하였던 가장 큰 이유는 남측의 영향력 때문이고 현재에도 이를 가장 경계하고 있는바, 남한법을 그대로 도입할

¹³⁷ 최근 북한 박봉주 총리는 중국방문시 중국 개혁개방의 성공적인 제도경험과 노하우 전수와 시장경제 도입 이후 인플레이션 대처방안, 재정금융제도 운영에 필요한 전문가 파견 등을 요청한 것으로 알려졌다. 『한겨레 21』 2005년 4월 19일, p. 23.

것을 기대하기는 어렵다. 따라서 중국특구 법제에 대한 연구성과를 근거로 중국특구 법제에서 제도를 도입하는 과정에서 있는 어려움과 제도 도입의 효과 등을 충분히 설명하면 북한측의 이해를 돕는 데 도움이 될 것이다.

가. 심천경제특구 개요

심천의 기능은 아래 네 가지로 설명되고 있다.¹³⁸

- ① 창구: 자금, 기술, 선진적 경영관리 및 인재의 창구
- ② 실험장: 고용, 부동산제도, 증권시장 등 국제관례를 실행하기 위한 실험장¹³⁹
- ③ 확산: 자금, 기술, 관리 등 심천의 영향력은 전국으로 확산, 특구에서 성장한 인재들이 타지역으로 진출하여 창업
- ④ 연결: 홍콩의 반환연결, 경제적 번영 유지¹⁴⁰

나. 주요 입법과정

심천경제특구의 경우에도 초기 10년간은 1990년대 이후에 비하여

¹³⁸ 후자오량, 차이나 프로젝트, p. 407.

¹³⁹ 한중사회과학연구회, 『현대중국』(이채) p. 127.

¹⁴⁰ 심천특구의 초기 계획 면적은 60km²로 단계적으로 개발하여 현재 327km²를 개발, 향후 700km²까지 개발 계획이 있다고 하며(시 전체면적은 2,020km²), 인구는 초기 3만명에서 557만명(유동인구 포함시 1,100만명)으로 증가함. 2004년 성장률 17.3%, 1인당 GDP 3,442달러, 수출 778억 달러로 중국내 경제성장률 12년 연속 1위임. 외자유치 규모는 400억 달러(65개국 22,050개 기업)임. 기업 분포는 외국투자기업 75%, 국영기업 5%, 개인기업 20%로서 주요 생산품은 컴퓨터 부품, 제약, 가구, 시계, 의류 등이며, 전자공업이 공업생산의 90% 차지. 심천은 중국의 개혁개방 선도지역이며, 홍콩 인접의 유리한 지역적 이점을 활용하여 20년간 비약적으로 발전. 심천에 기업투자가 본격화된 시기는 1990년대부터이며, 1980년대 초에는 주로 홍콩의 중소기업이 임가공형식으로 투자. 홍콩의 제도와 질서, 국제적 도시모형을 모방하여 계획도시로 개발. 공업생산액은 초기 1억위안(약 1200만 달러)에서 현재 6,500억위안(약 800억 달러)으로 광주·홍콩과 함께 주강삼각지를 형성, 중국내 최대 공업단지로 발전함.

상대적으로 투자와 성장이 미약하였다고 하는바, 향후 개성법제 입법의 로드맵 작성과 관련하여, (1) 주된 입법의 순서와 단계구분, (2) 입법의 주체와 입법과정에서의 주된 문제점: 홍콩법과 홍콩법률가의 역할, (3) 주된 입법이 있기 이전의 특구 운영의 실태와 문제점 등을 중심으로 심천시의 법제 인프라 구축의 경과를 간략하게 살펴본다.

(1) 입법의 단계 구분

심천시의 입법은 크게 세 단계로 구분된다. 제1단계는 1979년 1월부터 1992년 6월까지로 심천시가 1992년 7월 1일 중국 전국인민대표대회 상무위원회가 수권입법권을 부여하기 이전의 단계이고, 제2단계는 1992년 7월 수권입법권을 부여받은 이후부터 2000년 7월 중국입법법 실시이전이며, 제3단계는 2000년 7월 중국입법법 실시 이후로 이 단계에서 심천시는 경제특구의 수권입법권과 함께 시입법권을 행사하게 되었다.¹⁴¹

(가) 제1단계

1981년 11월 26일 전국인민대표대회 상무위원회에서 “광둥성, 복건성 인민대표대회 및 그 상무위원회에 그 소속 경제특구의 각종 단행경제법규를 제정할 권한의 수여에 관한 결의”에 의하여 광둥성에 수권입법권을 부여하였으나, 광둥성 차원에서 심천과 광둥성내 경제특구를 위하여 입법한 법안은 1992년 심천시가 수권입법권을 받기까지 불과 20여건에 불과하여 심천의 급속한 경제발전에 따른 입법수요에 현저히 못 미치는 것이었으며 심천의 실정을 제대로 반영하지 못한 것이었다고 한다.¹⁴² 이 시기에 비록 심천시에 입법권이 없고, 정부법제기구도 없었으나, 법규의 기초작업을 진행하여 광둥성경제특구조례의 기초가 된 「심천경제특구조례」와 토지관리에 관한 「심천경제특구토지잠행규정」(1981.8), 기업제도에 관한 「심천경제특구 외상투자조례」, 노동에

¹⁴¹ 深圳市人民政府, 《法制辦公室年報》(1985~2004), p. 29.

¹⁴² 張建國, 周成新 篇, 《深圳經濟特區市場經濟立法的理論與實踐》, pp. 4~5.

관한 『광동성경제특구기업노동임금관리잠행규정』(1981.11) 등의 초안을 단독 또는 공동으로 작성하여 경제특구의 기본틀을 갖추었다. 이 시기는 경제특구의 초기이고 새로운 경제체제가 아직 형성되지 않은 상태였기 때문에 적극적으로 홍콩, 대만 등 외부시장경제의 경험을 받아들여 개혁개방에 필수적이고 기본적인 경제체도의 틀을 구축하는데 주안점이 있었다. 주로 지리적 인접성으로 홍콩법과 홍콩법률가들과의 접촉이 용이하였기 때문에 홍콩 변호사, 대학교수를 법률고문으로 위촉하고, 홍콩법에 대한 학습을 위하여 홍콩 소재 로펌에 공무원을 파견하는 등의 방법으로 홍콩법을 수용하였다. 198년 광동성에서 입법된 『심천경제특구상품부동산관리규정』이나 초기의 회사법 관련 입법들은 심천시가 홍콩입법을 참고로 기초한 것이었다. 심천시에는 법제국이 1985년 12월 설치되어 위와 같은 초기 법제에 관한 업무를 담당하였다.

한편, 이 단계에서 광동성의 입법이 불과 20여건에 불과하여 심천의 급속한 경제발전에 따른 입법수요에 현저히 못 미치고 심천의 실정을 제대로 반영하지 못함에 따라 입법의 수요를 대체하여 간 것이 소위 규범성 문건인데, 이는 정부 각 부문이 필요에 따라 공문 형식으로 시행하는 것이었다. 그러나 이러한 규범성 문건은 정부 각 부문이 시행하고, 법률과 모순되는 경우도 있으며 공포되지 않는 경우도 있는 등 명확성과 투명성을 갖추지 못하여 많은 혼란을 불러 일으켜 이후 사전 심사제도 등 통제절차가 마련되면서 그 수가 현저하게 감소하였다.¹⁴³

(나) 제2단계

제1단계에서 경제특구의 기본적인 법제가 마련되기는 하였으나, 심천의 급속한 경제발전에 따른 입법수요에 현저히 못 미치고 심천의 실정을 제대로 반영하지 못함에 따라 중국 전국인민대표대회 상무위원회가 1992년 7월 1일자로 “심천시 인민대표대회 및 그 상무위원회와 심천시 인

¹⁴³ 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報』(1985~2004), p. 20.

민정부에 각각 법규와 규장을 제정하여 심천경제특구에서 시행할 권한의 수여에 관한 결정”을 통과시켜 심천시에 수권입법권을 부여하였는바, 이후 심천 경제특구는 2004년 12월까지 152개의 법규 제정, 101회의 법규 수정, 법규폐지 15건, 규장 제정 165건, 규장수정 65회, 규장폐지 46건 등 많은 입법을 하여 심천경제특구 발전의 기초가 된 법제 인프라 구축을 성공적으로 수행하여 왔다.¹⁴⁴ 특히 심천시는 전국 최초의 정부법제기구로서 1993년 심천시 법제연구소를 설립하여 심천시 법제 입법을 전문적으로 연구하도록 하였다. 1992년 심천시가 수권입법권을 부여받은 이후 법제인프라 구축이 체계적으로 이루어짐에 따라 법적 안정성이 제고되고 이는 심천경제특구의 1990년대 이후 급속한 발전의 기초가 되었다.

(2) 주요 입법의 입법경과

(가) 토지관련법¹⁴⁵

심천경제특구 성립 이후에도 1984년경까지 토지는 행정적으로 분배되는 대상이었을 뿐 토지사용자는 사용권을 양도할 수 있는 권리를 갖지 못하였고 이와 같은 토지의 행정적인 배분에 따라 토지이용의 효율이 저하되었으며 이는 도시기반시설 건설을 위한 재원의 부족으로 귀결되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 중국이 선택한 토지관리제도 개혁의 방향은 토지소유권의 국가독점은 유지하되 토지사용권만을 사유화, 상품화하여 시장가격으로 유통시킨다는 것이었다.

심천에서는 아래와 같이 토지관리제도가 진화하였고, 이를 기초로 중국정부는 헌법을 개정하고 토지 관련법을 입법하였다.

① 1982년 1월 1일 심천경제특구토지관리조례」 공포. 토지의 무상사

¹⁴⁴ 深圳市人民政府, 위의 책, p. 27.

¹⁴⁵ 박인성, 『중국 선전경제특구의 토지관리개혁에 관한 연구』 국토연구원, 2000-8, pp. 18~22.

용이 종료되었음을 명시하고 토지사용기간 및 사용비의 징수기준을 규정

- ② 1984년 12월 25일 심천경제특구 토지사용비 조절 및 우대, 감면 조치」
- ③ 1987년 9월 9일 중국 최초로 토지사용권 유상양도
- ④ 1988년 1월 3일 「심천경제특구 토지관리 임시조례」 공포. 토지사용권 양도, 상속, 증여, 저당이 가능함 명시
- ⑤ 1988년 4월 12일 헌법 개정 「토지사용권은 법률에 의해 양도할 수 있다」고 명시
- ⑥ 1988년 12월 중국 토지관리법 공포
- ⑦ 1989년 양도소득세에 해당하는 토지증치세 징수. 부동산 가치평가소 설립
- ⑧ 1991년 중국 국무원 「국유재산 평가관리지침」 공포
- ⑨ 1993년 심천의 토지증치세 징수경험에 기초하여 「중국 토지증치세 잠정조례」 공포
- ⑩ 1994년 7월 중국 「도시부동산관리법」 공포. 부동산가격의 평가제도와 평가인원의 자격인증제도 시행 규정
- ⑪ 1995년 10월 1일 중국 담보법 실시

(나) 노동법¹⁴⁶

개혁개방 이전의 중국은 노동력을 국가가 행정적, 통일적으로 관리할당하였는바, 이러한 국가의 완전고용정책은 특정한 자리에 필요 이상으로 많은 인원이 배치되는 과잉고용의 문제점을 야기했으며, 과잉고용은 노동력이 불완전하게 활용되는 불완전고용문제를 낳게 되었다. 개인의 입장에서는 역량을 무시한 정책이고 기업의 입장에서도 원하는 노동력을 적절한 위치에 배치하지 못함으로써 비효율성이 나타나

¹⁴⁶ 문무기, 『중국 노동법제분석을 통한 북한노동법제 변화전망』(한국노동연구원) pp. 40~48.

게 되었는데, 이러한 폐해를 제거하기 위하여 중국은 ‘3결합’을 실시하여 개인이 스스로 노력하여 직업을 구하고 기업은 근로자를 자유롭게 채용하며, 국가는 직업소개를 실시함으로써 3자가 협력하여 취업을 촉진하는 정책을 취하게 되었으며 이러한 정책은 심천의 외자기업에 우선적으로 시행되었다.

- ① 1979년 중외합자경영기업법에서 근로계약제도의 시행 규정
 - ② 1980년 중외합자경영기업노동관리규정에서 근로계약제도의 시행 규정
 - ③ 1980년 광둥성경제특구조례에서 근로계약제도의 시행 규정
 - ④ 1982년 2월 중국 노동인사부 「적극적으로 근로계약제를 시행하기 위한 통지」에 의하여 전민소유제 기업에서도 근로계약제 시행
 - ⑤ 1986년 7월 국무원 「국영기업이 근로계약제를 실행하기 위한 잠정규정」 공포
 - ⑥ 1989년 9월 「사영기업노동관리잠정규정」 공포하여 근로계약의 체결 의무화
 - ⑦ 1992년 「전원근로계약제 시행의 확대에 관한 통지」 공포
 - ⑧ 1994년 7월 5일 중국 노동법 제정(1995년 1월 1일 시행)
- 한편, 심천에서는 사회노동보험 및 봉급제 개혁이 실험됨. 즉, 「심천시 사회노동보험 임시규정」 공포 시행, 계약노동자에 대한 사회노동보험 실시, 기업봉급제도 개혁(1983), 기관, 사업단위의 봉급제도 개혁(1984년) 등.

(다) 회사법

심천시는 경제특구 초기에 회사제도를 도입하였는데, 도입의 경과를 살펴보면 다음과 같다.¹⁴⁷

¹⁴⁷ 深圳市人民政府, 『法制辦公室年報』(1985~2004), p. 13.

1985년	광둥성 인민대표대회상임위원회를 통해 중국에서 처음으로 회사조례가 통과
1986년	심천에서 주식회사제도의 실험이 시작
1988년	전국인민대표대회에서 심천경제특구에 입법권을 수여할 것이 논의됨. 이에 따라 심천은 즉시 경제특구공사조례의 입법초안작업을 시작
1992년 7월 1일	심천에 특구입법권이 수여
1993년 4월	“심천경제특구주식회사조례” 및 “심천경제특구유한책임공사조례”가 심천시인민대표회의의 심의를 통과하여 반포·시행

한편, 중국 중앙정부 차원에서 진행된 회사법의 진화과정은 아래와 같다.

- ① 1979년 중외합자경영기업법
- ② 1983년 중앙정부 차원 회사법 기초소위 구성
- ③ 1986년 외자기업법
- ④ 1988년 중외합작경영기업법
- ⑤ 1990년 심천, 상해 주식거래소 개장
- ⑥ 1992년 상해시주식회사임시규정
- ⑦ 1993년 12월 회사법 공포, 회사법은 유한책임회사와 주식회사에 대하여 규정

이처럼 초기에는 외자기업에 관한 법제 입법에서 시작하여 심천에서의 주식회사 제도 실험과 10여년의 검토 끝에 1993년 회사법의 입법이 이루어졌는바, 중국회사법은 심천주식회사조례를 모범으로 삼았다고 한다.¹⁴⁸ 이러한 중국 회사법의 진화과정은 북한 회사법에도 시사점을 준다. 북한의 경우 주요 회사관련 입법은 아래와 같다.

- ① 1984년 합병법

¹⁴⁸ 김종길, “중국의 주식회사법률제도, 법실천의 제문제,” (김인섭 변호사 화합기법논문집), p. 611.

- ② 1992년 합작법, 외국인투자법, 외국인기업법
- ③ 1993년 라선경제무역지대법
- ④ 2000년 합영법 시행규정, 합작법 시행규정, 외국인기업법 시행규정

개성공업지구에서는 주식과 사채의 발행과 양도를 허용함으로써(기업창설, 운영규정 제5조, 제17조), 북한 최초로 주식회사의 설립을 허용하였다. 향후 중국이 그러했던 것처럼 북한 역시 국유기업 개혁을 포함하여 기업법제 정비에 나서지 않을 수 없을 것인바, 심천의 경우처럼 개성에서 실험된 주식회사 법제가 중요한 역할을 하게 될 가능성이 있다.

(라) 통행과 신변안전보장

홍콩과 심천간의 출입은 1980년대 초반에 2시간 소요되고 1일 통관 8,000명 수준이었던 것이 현재 5개소의 출입경사무소에 평일 30만 명이 출입하며 여권검사 및 차량통과가 초단위로 이루어지고 차량의 경우 24시간 통행이 가능하다. 그 결과 실제 출입경 심사에 소요되는 시간이 약 30분에 불과할 정도로 자유로운 통행이 이루어지고 있다. 개성에서 원활한 기업활동이 이루어지려면 자유로운 통행과 물자의 반입반출이 이루어져야 하는바, 이와 같은 심천의 통행관련 제도의 진화 과정은 개성에 중요한 시사점을 제공하고 있다.

(마) 행정기관 운영¹⁴⁹

1981년부터 1992년까지 사이에 5차에 걸쳐 심천경제특구 운영조직의 개혁이 이루어졌고, 그 결과 경제적 의사결정의 분권화, 행정의 효율성제고, 기업활동의 자율성 보장 등 시장경제체제에 부합하는 운영관리체제로 변경할 수 있었다고 한다. 또한 심천시는 경제특구에서 법률제도를 확립하고 민주적인 방법으로 감독함으로써 행정의 투명성을

¹⁴⁹ 이영선 외, 『대북투자, 어디에 어떻게?』(해남), pp. 156~168.

보장하였다고 한다.

(3) 심천의 경험이 주는 교훈

(가) 전략적, 체계적 접근의 필요성

심천의 경우 1979년부터 1992년 수권입법권을 받기 이전까지의 단계는 법제인프라를 체계적으로 구축하였다고 보기 어려운 시행착오와 학습의 시기였다고 할 수 있다. 선례가 없는 상황에서 새로운 법제를 학습하고 기본적인 틀을 수용하는 데에 10여년이라는 많은 시간이 소요된 것이다. 개성의 경우 앞서 본 것처럼 라선과 심천의 선례를 기초로 하여 남한의 풍부한 법제 인프라의 경험과 노하우를 체계적으로 활용할 수 있다면 법제 인프라 구축에 소요되는 시간을 많이 단축할 수 있을 것이다. 따라서 라선과 심천의 선례를 면밀히 분석하여 개성 법제 인프라 구축의 전략으로 활용할 필요가 있다.

(나) 중장기 전략의 수립

사회주의 사회가 자본주의적인 법제를 받아들여 적응하고 운영하여 가는 데에 많은 시간이 소요된다는 것을 심천의 예는 알려 준다. 개성의 법제 인프라 구축작업도 거의 모든 영역을 포괄하는 독자적인 법질서를 창출하는 작업이므로 단기간 내에 끝낼 수 있는 일이 아니다. 긴 안목으로 심천의 예를 기초로 입법의 로드맵을 정하고 경증에 따른 우선순위를 명확히 하여 중장기 입법전략을 수립할 필요가 있다.

(다) 담당조직의 정비

심천시가 1985년 법제국을 설치하고 1993년 법제연구소를 설치하여 법제 인프라 구축을 전문적이고 체계적으로 진행한 것은 참고할 필요가 있다. 앞서 본 것처럼 개성법제 인프라 구축이 체계적으로 이루어 지려면 통일부 내에 전문가팀을 구성하고 이들로 하여금 중심역할을 하도록 할 필요가 있다.

(라) 북한의 법제인프라 구축역량 제고방안 강구 필요

개성법제 입법과정은 앞서 본 것처럼 이미 남북의 공동작업으로 진행되고 있다고 할 수 있다. 향후에는 남북 개성법제 실무협의회 등을 구성하여 직접 만나 의견을 교환하는 방식으로 진행되어야 효과를 극대화할 수 있을 것이다. 보다 많은 북측인사들이 막연한 의구심이나 경계심을 극복하고 외부자본의 유치를 통하여 경제성장을 하려면 개성법제와 같은 법제정비가 중요하다는 인식을 가질 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다.

5. 현재 상황의 진단 및 개선방안

개성이 다른 경제특구와 차이가 있는 중요한 의미는, 개성이 남북 최초로 생산활동을 공동으로 하여 가는 공간이라는 점이다. 이것은 법적 관점에서도 중요한 의미를 가지는데, 즉 평양 등에서의 임가공방식의 교역이나 금강산관광지구의 관광에 관하여는 주로 출입, 반출 등의 문제를 중심으로 제한된 범위의 법률문제가 발생하나, 개성의 경우는 남북이 공동으로 운영하는 공간이기 때문에 우리 사회에서 발생하는 민사, 형사, 회사, 노동, 행정, 환경 등 모든 법률문제가 발생할 것이 예상된다. 따라서 다음과 같은 문제점을 전반적으로 인식하면서 그에 대한 개선방안을 찾는 것이 중요할 것으로 생각된다.

가. 법제인프라 구축에 대한 인식의 결여

우선 지적되어야 할 것은 법제 인프라 구축의 중요성에 대하여 인식이 부족하다는 점이다. 전기, 통신, 용수, 도로, 철도 등 물리적인 인프라가 갖추어지더라도 법제 인프라가 갖추어지지 아니할 경우 투자의 안전성이 보장되지 않으므로 외부자본의 투자를 유치하기 어렵다는 것은 자명하다. 그럼에도 개발업자나 우리 정부가 개성의 법제인프라 구축을 위하여 체계적인 준비를 한 흔적은 거의 찾아보기 어렵다. 우

리 정부와 개발업자는 앞서 본 법, 11개 규정 및 관련 합의서 이외 법제인프라 구축을 위하여 몇 개나 되는 세부입법을 어떤 순서에 따라 언제까지 입법할 것인지에 관한 법제인프라 구축 로드맵을 준비한 적도 없고 이를 위한 예산을 책정한 바도 없는데, 이는 법제인프라의 중요성에 대한 인식의 결여 때문이라고 하겠다.

나. 법제인프라 담당 전문조직의 부재

개성이 남북통합의 실험공간이고 그 법제 역시 남북통합에 대비한 법제구축 작성에서 중요한 의미를 갖는다는 점은 앞서 본 바와 같은데도, 이러한 중요성을 인식하지 못한 근본적인 이유는 우리 정부의 개성 담당주무부서인 통일부에 법제 담당 전문가가 전혀 없다는 데에서 찾을 수 있다. 개성공업지구 사업의 진행은 주무부서인 통일부의 주도하에 진행되고 있는데, 통일부의 조직표에는 법제 담당 전문부서가 없음은 물론 법률전문가가 전혀 없다. 따라서 법률문제는 통일부가 인식하지 못하는 한 없는 것이고 통일부가 인식할 때에 비로소 문제가 되는 것이다.

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

통일부와 법무부 사이에 유기적인 업무분담과 협조체계가 구축되지 않고 있기 때문이다. 통일부에는 법률전문성이 부족하고 법무부에는 현장성이 부족하여 현장의 법률문제에 대한 충분한 준비가 이루어지지 못하고 있는 것이다.

이와 같은 상황에서 통일부내에 법률전문가가 전혀 없다 보니 법제 인프라 구축의 필요성과 중요성에 대한 인식이 거의 없었고 그 결과 법제인프라 구축작업을 누가 어떤 계획 하에 수행하여야 하는지에 대하여 거의 아무런 준비가 없었던 것이다. 이러한 문제는 개성공업지구 관리위원회에 변호사 1인이 근무하고 또 외부전문가들로 구성된 개성 법률자문회의가 구성되어 일정한 자문기능을 수행함으로써 어느 정도 보완되기는 하였으나, 여전히 근본적으로 해결되었다고 보기는 어렵다. 충실한 법제 입법이 이루어지려면 전문가의 적극적인 참여가 있어야 하고 그러려면 재정적인 뒷받침이 필수적이지만, 그러한 준비가 제대로 이루어지지 않고 있는 것이 현실이기 때문이다. 또한 과연 외부 전문가들의 자문 혹은 외부용역 정도로 이 문제가 해결할 수 있는 성질의 문제인지에 대하여도 좀 더 깊이 있는 검토가 필요하다. 북한 사회에 전혀 새로운 법제 인프라를 구축하는 것은 방대할 뿐 아니라 고도의 전문성을 요하는 작업인 만큼 그 지원작업에는 체계적인 중장기 계획(로드맵)의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용, 적절한 외부용역의 활용 등 중심에서 체계적인 준비를 할 전문가 그룹이 필요하다. 따라서 궁극적으로 이 문제는 통일부 내에 개성공업지구 법제인프라 구축 지원을 위한 전문가팀을 구성하고 이들이 지속적으로 법제인프라 구축작업을 주도하도록 함으로써 해결하여야 할 문제라고 본다.

좀더 장기적인 관점에서 보면, 10년 혹은 20년 이상의 장기적인 관점에서 남북통합을 준비하여야 하는 정부의 주무부서인 통일부에 법률전문가가 한 사람도 없고 남북통합에 대비한 법제준비를 위한 예산도 거의 책정된 바 없다는 것은 참으로 이해하기 어려운 일이며 이는 단적으로 법제의 측면에서 남북통합이 준비되고 있지 않다는 것을 보

여주는 것이다. 남북통합의 시대를 법제도적으로 준비함에 있어서 근간이 되어야 할 것은 통일부 내에 법률전문가들로 구성된 준비조직을 만들고 이들로 하여금 전문적이고 종합적인 연구는 물론 체계적인 로드맵의 설정, 각 영역별 외부전문가 풀의 구성과 활용, 적절한 외부용역의 활용 등 통일법제 준비의 중심축 역할을 하도록 하여야 할 것이다. 이렇게 되면 현장성과 전문성을 결합한 통일법제 전문가가 양성되어 통일법제 준비작업의 중심 역할을 할 수 있을 것이다.

다. 법제인프라 구축작업에 대한 재정적인 지원

예산과 관련한 문제도 중요하다고 할 수 있다. 물론 입법과 관련한 예산의 문제는 개성공업지구 법제인프라에만 국한되는 문제는 아니지만, 앞서 본 것처럼 개성이 성공하려면 도로, 전기, 통신 등 물리적 인프라 외에 법제인프라의 구축이 필수적임에도 그 법제인프라 구축지원을 위한 예산배정이 거의 없다는 것은 심각한 문제이다. 이와 관련하여 현재 개성공업지구 1단계 기반시설 건설과 관련하여 남북협력기금에 의하여 무상지원이 이루어지고 있는바,¹⁵⁰ 이는 남북협력기금법 제8조 제5호가 정한 “기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원”에 해당하는 것으로 인정받아 남북협력기금법 시행령 제8조 제2호 및 남북협력기금운용관리규정 제9장에 따라 남북교류협력추진협의회의 의결을 받아 이루어진 것이다. 개성 법제인프라 구축은 앞서 본 것처럼 물리적 인프라 구축과 마찬가지로 민족공동체 회복을 위한 필수적인 전제이므로 그에 소요되는 재원 역시 남북협력기금의 지원대상이라고 보아야 할 것이나, 현재 이에 대하여는 선례가 없고 법제인프라 구축에 대한 인식 부족 등의 이유 때문에 실무

¹⁵⁰ 통일부, 개성공단 사업추진(2004. 9. 30)에 따르면, 정부가 1단계 100만평 내부기반시설 건설을 위하여 국내공단에 준하여 1,095억원을 무상지원하고 있다.

부서에서는 부정적인 의견을 가지고 있는 것으로 보이는데, 남북협력 기금법령을 개정하여 개성의 법제 인프라 구축을 위한 지원사업에도 기금이 사용될 수 있도록 명시적으로 규정할 필요가 있다.

나아가 개성공업지구 기반시설 건설을 무상으로 지원하고 북측에 전력 200만kw 제공을 내용으로 하는 중대제안이 공표되는 등 이제 남북교류협력이 단순한 물자지원방식을 벗어나 북한경제의 개발지원으로 중점이 옮겨지고 있으므로 이러한 부분에 대한 지원요건을 보다 명확하게 규정하는 내용으로 남북협력기금법을 개정하는 방안이 검토되어야 할 것이다.¹⁵¹

라. 정부의 관여방식과 역할에 관한 정리의 문제

개성공업지구의 개발과 관련하여 검토되어야 할 중요한 사항은 남한 정부의 역할과 관여방식이다. 개성공업지구의 경우 개발업자인 현대아산이 먼저 북측과 합의를 하여 사업을 시작하고 뒤이어 남한 정부가 관여를 하게 되면서 공기업인 토지공사가 개발사업 중 일부를 현대아산과 공동으로 담당하게 되었는데, 개발업자 상호간의 관계에 대하여는 나름대로 합의서가 체결되었으나, 남한정부의 역할에 대하여는 법이나 합의서에 의하여 명시적으로 정리된 바 없다. 과거 인도적 지원 또는 단편적인 남북교류에서 남한 정부의 역할은 안보를 중시하는 소극적인 규제자(남북교류협력에 관한 법률에 의한 협력사업자 승인 등의 권한 행사에 의한)에 중점이 있었다고 할 수 있다. 그러나, 개성공업지구의 개발과 관련하여서는 그러한 역할의 범위를 넘어서서 재정적인 지원자이자(기반시설 무상지원 및 투자기업의 손실보전 등) 개발사업의 실질적인 주체가 되기에 이르렀다. 즉, 개성공업지구법에 의하면 관리기관은 개발업자가 구성하도록 되어 있으나, 관리기관 구성이 정부의 상당한 영향 하에 이루어졌고, 개발지원을 위하여 통일부에 개

¹⁵¹ 제성호 외, 『통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안』(서울: 통일연구원, 2004) p. 158.

성사업지원단이 구성되어 개발사업의 전반을 지원하고 있으며 토지이용권 분양, 총개발계획 등 개발사업 전반에 정부가 깊이 관여하고 있는 것이다. 문제는 정부가 어디까지 관여하여야 하고, 어느 정도까지 권한을 행사하여야 하며, 어느 정도의 자금지원을 어떤 방식으로 하여야 하는지에 대하여 정리가 되지 않아 개발업자와의 관계에서 지속적으로 마찰과 혼선이 발생할 우려가 있다는 점이다. 따라서 개성공업지구에서 민간개발업자와 정부간의 역할과 권한에 관하여 바람직한 모델을 정립할 수 있도록 추가적인 검토가 필요하며 이러한 검토의 기초 위에서 향후 북한경제개발과 관련한 민간기업과 정부의 역할분담이 이루어져야 할 것이다. 이 부분 역시 최종 보고서 작성시에 보완하고자 한다.

마. 남북 사법공조의 필요성

개성공단 사업을 계기로 개성공업지구 등록법인과 남측 법인 간에 민사상 분쟁이 발생할 가능성이 큰바, 예컨대 개성등록법인의 남측 투자자간 다툼으로 회사법상 분쟁이 발생하거나 또는 개성공업지구내의 부동산에 관하여 남한 투자자간 분쟁이 발생하는 경우 등을 생각할 수 있다. 이러한 경우 분쟁해결은 분쟁당사자간에 합의가 있는 경우에는 남북상사중재 또는 합의된 법원에 의하여, 합의가 없는 경우에는 남한 민사소송법 및 회사법 등에 의하여 관할이 인정되는 경우에는 남한 법원에 의하여, 남한 법원에 관할이 인정되지 않는 경우에는 북한 법원에 의하게 된다.

그런데 현재 남한 법원에서 얻은 확정판결을 북한에서 집행하는 것은 어려운 것으로 보인다. 즉, 개성공업지구는 북한의 사법권이 적용되는 공간인데, 북한과 남한 간에 판결의 집행에 관한 어떠한 합의나 법적 장치가 존재하지 아니하고, 북한의 대외민사관계법 제59조는 “다른 나라 해당기관의 판결은 그것을 서로 인정할 데 대한 국가적 합의가 있는 경우에만 인정한다.”고 규정하고 있으므로 남한 판결을 북한에서 집행하는 것은 불가능한 것이다. 따라서 남한에서 얻은 확정판결을 기초

로 하여 개성공업지구내 재산에 대하여 강제집행 하는 것은 허용되지 아니한다. 이처럼 남한 법원의 판결을 북한에서 집행할 수 없다면 개성공업지구에 대한 재산은 담보가치를 인정받지 못하게 될 것이고 그렇게 되면 개성 소재 자산을 담보로 한 본격적인 투자유치는 곤란하게 될 것인바, 이러한 점은 개성공업지구의 발전에 큰 장애가 될 것이다.

궁극적으로 이 문제는 남북 민사사법공조를 통하여 남한 판결을 북측에서 승인하고 집행하도록 할 필요가 있다. 동서독간¹⁵²에는 수십년, 중국대만¹⁵³간에도 약 20년 가까운 사법공조의 경험이 있는바, 이들 선례는 상호 합의 또는 조약에 의한 것이 아니라 내부 입법 또는 해석을 통한 것이었다. 이는 나름대로의 역사적, 연혁적인 이유가 있었기 때문에 남북이 굳이 이러한 예를 따라야 할 이유는 없을 것으로 보인다. 남북간에는 이미 4대 투자보장합의서를 비롯하여 수많은 합의서가 체결되고 있고, 특히 상사중재에 관한 합의서가 체결되는 마당에 굳이 민사사법공조에 관하여 합의서 체결 이외의 다른 방식을 취할 필요나 이유는 없다고 생각되므로 조속히 민사사법공조에 관한 합의서를 체결할 필요가 있다. 한편, 위와 같은 사법공조가 이루어진다 하더라도 북한 법원이 집행과정에서 제대로 역할을 못한다면 문제가 될 것인바, 현재로서는 북한 법원이 그러한 역할을 해줄 것으로 기대하기는 어렵다. 이 문제는 결국 남북 사법부간 교류를 통하여 사법시스템 전반에 대한 개선이 이루어지도록 하여야 해결될 수 있는 것이다. 그 밖에도 개성공업지구를 통하여 항시적이고 전면적인 교류가 이루어지게 되면 남측법원에서 재판하는 경우에도 개성공업지구 내에 증거조사, 송달을 하여야 하는 경우가 발생할 것이므로 이러한 경우에 대비하는 의미에서도 사법공조를 위한 합의서를 체결할 필요가 있다.

¹⁵² 동서독간 사법공조의 상세에 대하여는 이주현, 『동서독간의 민사분쟁 해결방식, 남북교류와 관련한 법적 문제점(3)』 pp. 34, 40.

¹⁵³ 중국대만간 사법공조의 상세에 대하여는 아래 자료 참조; 법무부, 『중국과 대만의 통일 및 교류협력법제』, pp. 201~216; 문준조, 『중국과 대만의 인적교류법제』, pp. 65~69; 이은정, 『중국과 대만의 교류협력실태 및 법적 분쟁의 해결』, 『남북교류와 관련한 법적 문제점(2)』, pp. 134~138.

6. 규범충돌에 대비한 남북교류협력법제 등의 정비

남북한의 특수관계상 법률충돌은 불가피하다. 다만 분단국가라고 해도 서로를 국가로 인정하고 서로의 체제와 법률을 인정하는 상황이라면, 나라와 나라의 관계로 법률 문제를 풀면 되기 때문에 법률의 충돌이 있을 수 없다. 즉 민사분야에서는 국제사법을 적용하면 되고, 형사분야에서는 국제적으로 인정되고 있는 속지주의, 속인주의, 보호주의의 원칙에 따르면 되고, 행정 분야에서는 외국간의 관계처럼 풀어나가면 그만이다. 그러나, 남북관계처럼 분단을 잠정적, 사실적 상태로만 인정하고, 규범적으로 상대 체제를 부정하는 상황에서는 법률의 충돌이 불가피하다.¹⁵⁴

이 문제를 풀 실마리는 이미 마련되어 있다고 할 수 있다. 우선 남북 사이에 체결된 합의를 살펴볼 필요가 있다. 1992년 2월 19일 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 『남북기본합의서』)」에서는 남과 북의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 표현하면서, “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중할 뿐만 아니라, 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대하여 간섭하지 아니한다”고 하였다. 그 밖의 다른 합의서에서도 상대방의 법률이 각각의 지역에 적용된다는 것을 인정하고 있다. 따라서 영토조항과 평화조항에 대한 해석상의 이견이 존재하더라도 지금까지 남북한간의 합의가 일정부분 진전되어 왔다는 점, 남북한의 협력을 촉진하고 장기적 관점에서 법제를 통합해야 하는 당위적 요청이 존재한다는 점 등의 사정을 종합적으로 고려하여 규범충돌을 해소할 필요가 있다.

이미 개성공업지구에 진출한 남측 기업간, 또는 남측 기업과 북측 주민 간에 발생한 법률문제가 발생하고 있고 이 경우 어떤 법률을 적용할 것인지를 실무상 판단하여야 한다. 앞으로 경제교류 외에도 문화

¹⁵⁴ 법률충돌의 제 국면에 관해서는 “개성공업지구의 법 적용 문제에 관한 연구” 및 “남북교류협력에 관한 법률” 일부개정안 보고 법무법인 지평 참조.

교류, 학술교류 등 다방면으로 확대되는 등 남북의 교류·협력이 그 폭과 깊이를 더해갈수록 각종 법률문제도 많아지고 복잡해질 것이다. 따라서 개성공업지구의 법률의 적용과 충돌 문제를 모범적으로 잘 해결하는 것은 매우 중요한 의미가 있다. 특히 남북 교류와 관련하여 법률 적용에 대한 예측가능성이 생기면, 안정적인 대북투자 및 남북교류의 제도적 기초가 마련될 것으로 판단된다.

이를 위해 기존의 남북교류협력법제에 규범충돌을 해소할 법률조항을 삽입한다거나 이와 별도로 특별 입법을 제정 하는 등 보다 과감한 입법적 대응이 필요하다. 대만의 양안관계법처럼 우선 남한에서 규범충돌에 대비한 특별법을 제정하는 일도 필요할 뿐만 아니라 남북한의 대화와 협조를 통해 공동의 규범을 형성하는 일을 서둘러야 할 것이다. 이는 남북한의 법제통합을 실질적으로 경험하는 과정이기도 하다.

Ⅲ. 북한의 법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 기술

1. 서론

가. 북한사회와 법

북한 사회의 변화를 측정할 수 있는 자료가 많이 있지만 외부 세계의 입장에서 볼 때 변화에 대한 가장 강력한 표현은 북한의 법제도 분야의 변화이다. 법이란 국가 권력의 명시적 표현이기 때문이다. 따라서 법의 성격상 법제도에 일어나는 변화는 일시적이거나 추측성이 아닌, 보다 상시적이고 포괄적인, 나아가서는 더 근본적인 변화를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

법제도의 변화는 권력자에 의한 의도적이든 아니든 간에, 지금까지의 부분적이고 단편적인, 점진적인 변화에 바탕 한 것이든, 아니면 현상적인 변화와는 전혀 다른 방향으로의 것이든 불문하고, 새로운 법이 정하는 방향

으로의 변화는 국가의 의지 표명에 해당하는 법자체가 스스로 응변해 주고 있기 때문에 가장 중요한 신뢰성 있는 의미를 갖게 된다.

비록 북한이 일인독재사회라 최고 권력자의 의사가 법보다 중요하다고들 흔히 이야기 하지만 법이 가지고 있는 일반적 속성에 비추어 볼 때 법은 여전히 중요한 의미를 지닌다. 사실상 대부분의 경우 최고 권력자의 행위는 법에 반하는 행위라기보다 법을 실현하는 행위이거나 이를 보완하는 경우가 대부분이다.

더구나 북한이 대외적인 개방정책을 강화한다면 그만큼 더 법의 중요성은 높아질 수밖에 없다. 외부 사회가 북한을 평가하는 가장 일차적이고 중요한 자료는 바로 법일 수밖에 없기 때문이다.

나. 북한의 체제전환과 법

북한 사회의 변화에 따라 법의 변화는, 비록 시차가 있기는 하지만, 불가피하다. 특히 북한이 그동안의 중앙집권적 계획경제제도로부터 시장경제제도로 전환되어 간다면 계획경제제도를 바탕으로 한 기존의 법제도 전반에 대한 광범위한 변화가 불가피하게 된다. 법제도의 변화가 수반되지 않는 시장경제제도의 시행은 단순한 현실과 법제도와 괴리라는 차원을 넘어 국가 권력 자체를 무력화시키기 때문에 지속될 수가 없는 것이다. 오히려 이러한 계획경제로부터 시장경제로의 체제 전환적 성격을 갖는 광범위한 변화가 수반되는 사회에서는 국가 권력이 이러한 변화를 주도적으로 장악하지 않을 경우 혼란은 건잡을 수 없게 된다. 따라서 국가는 수동적으로 떠밀려 가기 보다는, 비록 속도 조절은 있겠지만, 변화에 더욱 능동적으로 반응하지 않을 수 없게 된다. 특히 북한과 같이 명실상부한 최고 권력자가 있는 독재사회에서는 더욱 그러하다. 자칫하면 권력유지에 위협이 될 수도 있기 때문이다.

이러한 변화를 수용하는 범위는 최고 권력자의 권력유지에 위협이 되지 않는 범위에 한하게 된다. 그러나 시장경제로의 변화라는 체제 전환적 변화는 과거의 동일한 체제하에서 이루어지는 점진적인 사회

진화적 변화와는 비교할 수 없는 근본적인 변화를 의미한다. 이러한 근원적인 변화는 그동안 국가 권력이 배급제 등을 통하여 주민의 일거수일투족을 통제하던 시스템의 종료를 의미하기 때문에 국가 권력에 의한 주민통제력 저하 또는 상실을 불가피하게 한다. 이는 곧 그만큼 최고 권력자의 권력 상실을 의미하는 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고 지금 이 시점에서는, 사회주의가 계속되고 있음을 보여주기 위한 여러 가지 구차한 레토릭이 동원되기는 하지만, 시장제도 이외에는 대안이 없다는 것이 세대를 이어온 북한 특유의 일인독재가가 갖는 딜레마이다.

다. 국제금융기구의 역할

법제도 개혁은 북한이 시장경제로 전환하기 위해서는 불가피한 조치이다. 물론 이러한 개혁 조치를 북한 스스로 필요에 따라 취할 수도 있으나, 그동안의 국제적 경험에 비추어 보면 국제금융기구들의 역할이 매우 중요했음을 알 수 있다. 국제금융기구는 체제전환 시 소요되는 자본조달의 중요한 원천이 될 뿐만 아니라 그동안 오랫동안 국제금융기구가 축적해 온 노하우를 제공할 수 있기 때문이다. 특히 국제금융기구의 개입 여부와 평가가 추후 북한 경제에 대한 국제적 평가에 결정적인 역할을 하게 된다. 국제금융기구의 활동과 평가 여하에 해외 자본의 도입여부와 정도가 크게 의존하게 되는 것이다. 국내적 자본이 거의 전무한 북한으로서는 외부 세계로부터의 자본조달이 거의 유일한 방법이다. 결국 북한의 입장에서는 국제금융기구의 도움이 절실하기 때문에 이들과 밀접한 협력 하에 개혁을 진행할 수밖에 없게 된다. 북한이 핵문제 해결과 더불어 국제금융기구의 지원을 요청하고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

라. 기술지원의 필요성

국제금융기구가 수혜국에 지원하는 방식은 여러 가지가 있다. 일반

금융기관에서와 같은 대부의 형식, 장기 저리의 차관, 무상 원조 등 다양한 방식이 있다. 또한 그러한 금융지원의 목적도 다양하다. 예를 들면 공장이나 상하수도 시설 등을 건설하기 위한 프로젝트 수행을 위하여 용자를 해준다거나, 교육제도 개선과 같은 특정한 프로그램을 수행하기 위한 용자 등이 전형적인 예이다. 또는 수혜국의 빈곤한 재정 자체를 지원하기 위한 프로그램도 있다.

수혜국의 경제개발이나 빈곤퇴치는 위와 같은 가시적인 프로젝트나 프로그램의 수행만으로 이루어질 정도로 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 이러한 공장이나 시설 또는 재정을 운영할 수 있는 능력이 갖추어져 있지 않다면 무용지물에 불과하게 된다. 또한 이러한 프로젝트나 프로그램의 수행을 위한 여러 제도적 기반이 갖추어져 있지 않으면 예상하는 성과를 거둘 수 없게 된다.

따라서 국제금융기구는 자신이 달성하고자 하는 수혜국의 경제개발을 촉진하기 위하여, 예를 들면, 필요한 다양한 분야의 자문이나 현장 실습, 또는 인력양성 등 여러 가지 부대적 요건이나 환경을 갖추기 위하여 다양한 지원을 하게 된다. 이러한 지원을 통틀어 ‘기술지원(technical assistance)’ 이라고 한다.¹⁵⁵ 오히려 국제금융기구의 초기 개입 단계에는 대규모의 금융지원 이전에 기술지원 형태의 개입이 먼저 이루어지는 것이 보통이다.

마. 법제도 개혁을 위한 기술지원

국제금융기구의 설립 목적에 비추어 볼 때 원래 법제도 개혁분야는 경제개발과 무관한 것으로 국제금융기구의 업무범위 밖에 있는 것으로 생각되어 왔다. 국제금융기구는 그 현장에 명시되어 있는 바와 같이 수혜국의 국내정치문제에는 개입할 수 없게 되어 있다. 법제도란

¹⁵⁵ 이러한 점에서 technical assistance loan을 institution/capacity building loan이라고도 부른다. Ibrahim F. I. Shihata, *Contemporary Reform: Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank* (Kluwer Law International, The Hague, 1997), p. 17 참조.

국가기관의 의지의 표현으로 가장 정치성이 강한 분야의 하나이기 때문에 자연히 법제도 개혁에 직접 개입하는 것은 업무범위 밖으로 여겨졌다.

그러나 그동안의 국제금융기구의 개발경험은 한 국가의 경제개발은 그 국가의 법제도와 불가분의 관계에 있다는 것을 새삼 확인해 주었다. 관련 분야에 대한 법제도 개혁이 수반되지 않는 경제개발은 그 성과를 기대할 수가 없음은 자명하였다. 따라서 여전히 경제개발과 직접적인 관련이 없거나 거리가 먼, 예를 들면 통치구조나 선거법, 형사관계법 등에는 관계할 수 없겠지만, 경제개발과 직접 또는 간접적으로 관련이 있는 경제관련 분야나 외국인 투자관계에 관한 분야에는 국제금융기구도 관심을 갖지 않을 수 없었다. 따라서 이제 국제금융기구의 활동 범위를 규정하고 있는 헌장의 관련 조문에 대한 해석을 통하여 이러한 법분야에 대한 제도개선이나 개혁도 국제금융기구의 업무범위에 속한다고 보고 있는 것이다. 나아가서 사실상 수혜국의 법제도 개혁은 국제금융기구의 기술지원 분야의 가장 중요한 분야의 하나가 되어가고 있다고 하여도 과언이 아닐 정도로 계속 확대되고 있다.¹⁵⁶

여기서 살펴보고자 하는 것도 바로 이러한 법제도 개혁을 위한 국제금융기구의 기술지원에 관한 것이다. 법제도 개혁을 비롯한 여러 형태의 기술지원이 국제금융기구에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. UNDP, EU 등과 같은 국제기구나 국제적인 NGO 에 의하여 수행될 수도 있다. 또는 다자적인 국제기구가 아니라 수혜국과 지원국의 양자간의 합의에 의하여 이루어질 수도 있다. 그러나 여기서는 앞서 강조한 바와 같이 국제금융기구가 갖는 역할의 중요성에 비추어 국제금융기구의 기술지원을 중심으로 논의할 것이며, 그것도 특히 세계은행(The World Bank)의 경험을 바탕으로 진행할 것이다. 세계은행은 현존하는 어느 국제금융기구보다도 오랜 역사와 다양한 경험을 가지고

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 13~15 참조. 지금은 심지어는 형사분야에 속한다고 할 수 있는 부정부패 퇴치를 위한 프로그램도 지원할 정도로 법적 분야의 지원 범위를 확대해 나가고 있다.

있을 뿐만 아니라 지금도 가장 적극적이고 광범위한 개발지원기관이
기 때문이다. 특히 향후 북한의 개발에서도 중요한 역할을 할 것으로
예상되기 때문이기도 하다.

2. 법제도 개혁을 위한 기술지원의 유형

세계은행의 법제도 개혁을 위한 기술지원(technical assistance for
legal and judicial reform), 또는 법적 기술지원(legal technical
assistance)은 크게 두가지로 나눌 수 있다. 직접 법제도의 개선이나
개혁 자체를 목적으로 하여 이루어지는 기술지원과, 다른 프로젝트나
프로그램을 수행하기 위한 조건이나 수단으로, 말하자면 간접적으로
법제도 개선이나 개혁을 지원하는 기술지원으로 나누어 볼 수 있다.
전자는 ‘투자 자금지원(Investment Lending)’의 형식이며, 후자는 ‘구
구조조정 정책 자금지원(Structural Adjustment Policy Lending)’의 형식
으로 이루어진다. 지원의 명칭이 융자(loans)든 차관(credits)이든 어떤
형식으로 이루어지든지 모두 빌려주는 것이며(lending) 또한 양허성
(concessional)인 점은 동일하나 지원의 목적, 형식, 기간 등에 차이가
있다.¹⁵⁷ 그러나 가장 근본적인 차이는 ‘직접’ 법제도 개혁을 목적으로
하는 기술지원이냐 아니면 ‘간접적’으로 법제도 개혁을 수행하게 되는
기술지원이냐 하는 것으로 구분되는 것이다.¹⁵⁸ 말하자면 ‘투자 자금지
원’은 법제도 개혁 자체가 지원의 목적으로 되어 그 지원금으로 법제도
개혁을 수행하게 된다. 이에 반하여 ‘구조조정정책 자금지원’의 경우에
는 특정 경제분야의 지원을 할 때 그의 효율적인 성과를 위해 관련 법

¹⁵⁷ Loans과 credits의 구별은 지원 주체에 따른 것이다. 즉 IBRD가 제공
하는 금융지원은 loan, IDA가 제공하는 금융지원은 credit라고 부른다.
자연히 IBRD와 IDA의 설립목적에 따라 지원의 용도와 수혜조건이 달
라지는 것은 당연하게 된다.

¹⁵⁸ *The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons*
(1995), pp. 2~7 ; *Initiatives in Legal and Judicial Reform* (2004),
Legal Vice Presidency, The World Bank, pp. 6~7.

제도 분야의 개혁이 필요한 경우가 많다. 이때 그러한 분야의 지원을 위한 선행조건으로 법제도 개혁이 필요할 때 이를 지원하는 것이다. 따라서 ‘투자 자금지원’의 형식으로 이루어질 때는 직접 입법을 하거나 수정하는 데 참여하지만, ‘구조조정정책 자금지원’ 형식으로 이루어 질 때는 원래의 지원 프로그램의 목적을 달성하는데 필요한 이행조건으로 수혜국이 제시한 법제도 개혁을 수행할 수 있도록 정보를 제공하거나 자문하는 등의 지원을 하게 된다. 그러나 이러한 지원형식도 최근 변하고 있다. 특히 시장친화적 환경을 수립한다거나 공적 분야의 개선을 위하여 ‘구조조정정책 자금지원’ 형식의 지원이 이루어지고 있음에도 불구하고 법제도 개혁이나 반부패 제도를 마련하기 위하여 ‘직접’ 지원하는 경우도 있다.¹⁵⁹ 또한 이러한 두 가지처럼 빌려주는 것이 아니라 무상으로 지원(grant)하는 경우도 있다. 상세한 내용은 이하에서 살펴볼 것이다.

법적 기술지원의 내용을 살펴보면 대부분의 경우 크게 다음의 세가지 형식으로 이루어지고 있다. 첫째, 자문(advisory service)의 형식이다. 경제관련 분야의 법에 대한 입법 등을 비롯한 다양한 자문이 이루어지고 있다. 둘째, 훈련과 교육(training and educational service)의 형식이다. 새로운 법제도를 수행하기 위한 관련 공무원의 훈련, 외국의 법제도나 국제규범에 대한 교육, 나아가서는 공감대 확대를 위한 일반 국민에 대한 교육도 포함될 수 있을 것이다. 셋째, 수용능력제고 및 제도구축 서비스(capacity/ institution building service)이다. 수혜국 정부는 입법활동이나 관련 분야의 활동을 효과적으로 수행하기 위하여 관련제도를 개선하고 관련분야의 데이터 베이스를 구축하거나 또는 그러한 정보를 관련 당사자나 일반 국민에게 전달하는 등 법제도에 대한 수용능력 제고를 위한 여러 활동과 법제도 구축 지원 등이 포함된다.

¹⁵⁹ *Program Document, Programmatic Adjustment Loan, Bulgaria* (the World Bank, 2003); *Second Programmatic Structural Adjustment Loan for Latvia* (the World Bank, 2001) 참조

가. ‘투자 자금지원’ 형식의 기술지원

투자 자금지원 형식의 융자나 차관(loans and credits under the investment lending)은 다양한 목적을 수행하기 위하여 이루어진다. 일반적으로 흔히 볼 수 있는 특정한 목적을 위한 시설이나 프로그램을 수행하기 위한 자금지원이 바로 이러한 유형에 속한다. 따라서 이를 “프로젝트 자금지원(project lending)”이라고 부를 수 있다. 이때 특정한 목적에 바로 제도개혁이나 수용능력 강화(institution/capacity building) 또는 법제도 개혁을 위한 기술지원이 포함될 수도 있는 것이다. 특정 프로젝트나 프로그램의 일부로 법제도 개혁을 위한 기술지원이 포함되는 경우가 많지만 때로는 법제도 개혁만을 위한 자금지원이 독립적으로 이루어지는 경우도 있다. 뒤에서 설명하는 구조조정 자금지원의 경우에는 이행조건(conditionality)이 선행되어야 하는데 반하여, 이때는 금융지원 자체가 법제도 개혁을 위한 것임으로 사전적인 조건이 될 수 없고 사후에 그러한 계획을 실천하는 방식이 될 수밖에 없다.¹⁶⁰

이러한 형식의 지원은 다양한 명칭으로 세분화되고 있으나 법적 기술지원 가운데 대표적인 것은 (1) 특정투자 자금지원(Specific Investment Loan/Credit, SIL/C), (2) 프리스탠딩 기술지원 자금지원(Freestanding Technical Assistance Loans, FTA), (3) 수용능력제고 및 제도구축 자금지원(Capacity/Institution Building), (4) 학습 및 혁신 자금지원(Learning and Innovation Loan, LIL), (5) 적응 프로그램 자금지원(Adaptable Program Loan, APL) 등이다. 어떤 경우에는 몇 가지 성격을 동시에 지니기도 한다. 아래에서는 주요한 유형을 살펴본다.

(1) 특정 투자 자금지원

‘특정 투자 자금지원’이라는 것은 일반적으로 특정한 분야나 프로젝트, 예를 들면, 농업, 보건, 교육, 환경, 에너지, 과학기술, 산업, 무역,

¹⁶⁰ *The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons* (the World Bank, Legal Department, 1995), p. 5.

사법제도 등의 특정 부문을 위해서 자금을 지원하는 것이다. 이때 법제도 개혁을 위한 기술지원 자금도 이러한 ‘특정 투자 자금지원’의 일부분을 구성하는 경우가 있다. 말하자면 자금을 제공하는 세계은행이 이러한 자금의 일정부분은 관련분야의 법적 기술지원을 위하여 사용해야 한다고 명시적으로 할당하고 있는 것이다.

예를 들면, 농업 분야의 개발을 위한 자금을 지원하는 경우 관련 분야인 토지소유권이나 이용에 관한 법적 정비가 없이는 목적하는 바의 농업 분야의 개발이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다. 따라서 이때 토지등기제도를 비롯한 관련 분야의 필요한 입법을 포함한 여러 법적 제도 정비를 위한 자금을 함께 지원하여 효율적인 농업 개발을 모도하고자 하는 것이다.¹⁶¹

이러한 분야에 속하는 예를 몇 가지 소개하면, 러시아의 조세행정 근대화 프로젝트(Second Tax Administration Modernization Project for Russian Federation for US \$100 million), 우크라이나의 농촌토지 소유권 개발 프로젝트(Rural Land Titling and Cadastre Development Project for Ukraine in amount of US \$ 193.15 million), 키르기즈의 토지 및 부동산 등록 프로젝트(Land and Real Estate Registration Project for Kyrgyz Republic in amount of US \$ 9.42 million), 중국의 통신 프로젝트(Telecommunications Project to China in amount of US \$ 250 million), 러시아의 사유화 지원 프로젝트(Privatization Implementation Assistance Project for Russia in the amount of US \$ 90 million), 조지아의 운송재건 프로젝트(Transport Rehabilitation Project to Georgia in the amount of US \$ 12 million), 베트남의 전력 개발 프로젝트(Power Development Project to Vietnam in amount of US \$ 180 million), 러시아의 관세개발 프로젝트(Customs Development Project for Russia in amount of US \$ 140 million) 등이 있다.

¹⁶¹ *National Land Administration (Supplemental) Project for Bolivia* (the World Bank, approved in 2001) 참조.

때로는 특정 부문이 법제도 분야 자체일 수도 있다. 이때는 투자 용 자금 전체가 전적으로 법제도 개혁을 위한 자금으로 사용되어야 함은 물론이다. 이러한 유형에 속하는 몇 가지 예를 소개하면, 알바니아의 법제도개혁 프로젝트(Legal and Judicial Reform Project for Albania for the amount of US \$ 9.5 million), 아르메니아의 사법개혁 프로젝트(Judicial Reform Project for Armenia for the amount of US \$ 11.4 million), 페루의 사법개혁 프로젝트(Judicial Reform Project for Peru for the amount of US \$ 22.5 million), 스리랑카의 법제도개혁 프로젝트(Legal and Judicial Reform Project for Sri Lanka for the amount of US \$ 18.2 million) 등이 있다.

(2) 프리스탠딩 기술지원 자금지원

이 유형의 기술지원은 성공적인 시장경제 제도로의 개혁을 위하여 필요한 제도를 구축하고 강화하기 위하여 특별히 마련된 것이다. 농업이나 에너지 등과 같은 특정 분야(sectors)가 아니라 특정한 제도(institutions), 즉 시장경제제도를 확립하기 위한 것이다. 이러한 경우 자연스럽게 법제도 분야의 개혁이 다수 포함되게 된다. 때로는 전적으로 법제도 개혁 자체를 위한 목적으로 지원이 이루어지기도 한다.

시장경제도로의 개혁의 일환으로 이루어지는 지원 가운데 법적 기술지원이 포함되어 있는 대표적인 예를 보면, 루마니아의 제2차 사경제영역 제도구축 용자(Second Private Sector Institution Building Loan for Romania in the amount of US \$ 25 million), 러시아의 지방예산 기술지원 프로젝트(Regional Fiscal Technical Assistance Project for Russia in the amount of US \$ 30 million), 러시아의 사유화 지원 프로젝트(Privatization Implementation Assistance Project for Russia in the amount of US \$ 90 million), 러시아의 자본시장개발 프로젝트(Capital Market Development Project for Russia in the amount of US \$ 89 million), 중국의 재정분야 기술지원 프로젝트(Financial

Sector Technical Assistance Project to China in the amount of US \$ 60 million), 알바니아의 재정분야 제도구축 기술지원 프로젝트 (Financial Sector Institution Building Technical Assistance to Albania in the amount of US \$ 6.5 million), 아르메니아의 제2차 구조 조정 기술지원 차관(Second Structural Adjustment Technical Assistance Credit to Armenia in the amount of SDR 3.6 million) 등이 있다.

이 유형으로 전적으로 법제도 개혁 자체를 목적으로 이루어진 기술 지원 대표적인 사례가 중국과 러시아에 대한 지원이다.

중국의 경제법개혁 프로젝트(Economic Law Reform for People's Republic of China for US \$ 10 million credit)는 이 유형의 최초의 법적 기술지원이었다. 1994년에 승인되어 2005년에 완료되는 이 프로젝트는 중국에 대한 최초의 포괄적인(comprehensive) 법적 기술지원이기도 하다. 이 프로젝트는 세 가지 주요 부분, 즉 입법부분(legislative component), 훈련부분(training component), 제도강화부분(institutional strengthening component)으로 구성되어 있는데, 중국의 여러 국가기관이 이른바 '사회적 시장경제제도(social market economic system)'의 성공적 수립을 통하여 세계화하고 있는 국제경제 추세에 잘 부응해 나갈 수 있도록 지원하는 것이다. 이 프로젝트에 의하여 세계은행은 중국 정부를 도와 경제관련 법규를 입안하고, 법학자나 법운용자, 사법관리 등에게 새로운 법체계의 이론과 실재를 훈련하며, 경제개혁의 성공을 위한 건전한 법체계 구축을 위한 경제법의 제정과 집행을 담당하는 핵심제도의 역량을 강화해 나갈 수 있도록 지원해 오고 있다. 경제관련 법규정비만 보더라도 오늘날 시장경제제도를 위한 기본법이라고 할 수 있는 계약법, 재산법, 파산법, 지적 재산권법 등을 비롯하여 신탁법, 시장법, 조합법, 기업법, 세법, 반독점법, 변호사법, 국채법, 대외무역법, 외환법 등 광범위한 분야를 포함한다. 이러한 방대한 작업을 위해 세계은행이 다양한 방법으로 지원하여 중국이 안정적인 시장경제를 확립할 수 있도록 지원하는 것이다.¹⁶²

이러한 유형의 지원 가운데 가장 규모가 크고 유명한 것은 러시아에 대한 지원 프로젝트이다. 1996년에 승인된 5,800만불 규모의 러시아 법개혁 프로젝트(Legal Reform Project for Russia in the amount of US \$ 58 million)는 1992년 이래 본격적인 시장경제 체도로의 전환이 이루어지면서 법제도 전반은 대규모의 개혁을 필요로 함에 따라 이를 지원하기 위한 것이었다. 가격 자유화, 무역 자유화, 사유화, 사금융제도의 허용 등은 사유재산권의 보호, 계약자유 보장 및 이행을 위한 제도적 장치 등 이른바 계획경제체제에서 시장경제체제로의 체제전환이 이루어지면서 전반적인 광범위한 법제도 개혁을 불가피하게 하였다. 건전한 법제도의 확립과 사법부의 독립이 없이는 시장경제체제를 효과적으로 운용할 수 없기 때문에 사법제도 개혁도 중요한 부분이 될 수밖에 없다.¹⁶³

이 프로젝트에 의한 러시아에 대한 법적 기술지원은 크게 네 부분으로 이루어진다. 첫째, 입법부분(legal drafting component)이다. 많은 입법이 새로이 필요하게 됨으로써 입법절차를 개선하고, 나아가서는 중요 경제관련법 분야인 부동산법, 세법, 파산법 등의 입안을 직접 지원하기도 하였다. 둘째, 법정보부분(legal information component)이다. 새로운 법의 변화에 대하여 관련 공무원이나 법전문가는 물론 일반 국민들에게도 알리는 것이 중요하였다. 이제 일반 국민들도 자신의 권리를 스스로 행사하고 보호해야 하기 때문에 더욱 그러한 것이다. 셋째, 법교육 캠페인부분(legal education and public education campaign component)이다. 법과대학의 교육과정을 새롭게 만들고 원거리 교육을 제공하며, 언론인이나 나아가서는 일반 시민에게도 새로운 법에 대한 교육을 제공하는 것이다. 넷째, 사법개혁과 대체적 분쟁 해결방안 부분(judicial reform and alternative dispute resolution component)이다. 사법관리들에 대한 훈련, 사례연구 및 해결방안 교육,

¹⁶² *Implementation Completion Report*, Economic Law Reform Project, People's Republic of China (the World Bank, 2005), p. 13.

¹⁶³ *Technical Annex to the Memorandum of the President of Russian Federation*, Legal Reform Project (the World Bank, 1996) 참조.

사법행정교육, 중재인교육 등 다양한 부분이 포함된다.

(3) 학습 및 혁신 자금지원

이것은 비교적 새로운 유형의 투자 자금지원의 방식의 하나로, 대규모의 개발지원을 시작하기 전에 수혜국 정부의 수용능력을 시험하고 제고하기 위한 소규모의 지역적 차원의 단기적인, 말하자면 파이롯트 프로젝트의 하나로 시행되는 기술지원의 일종이다.¹⁶⁴ 이 유형은 신속하게 개입해야 할(rapid intervention) 필요가 있음에도 세계은행이나 당사국이 폭넓은 전반적인 개혁 프로그램을 마련할 수 있는 시간적 여유가 없는 경우에 자주 사용될 수 있다. 이를 통하여 세계은행은 수혜국이 앞으로 보다 근원적인 개혁을 할 준비가 되어 있는가를 테스트할 수 있고, 또 수혜국의 경제구조나 사정을 보다 더 잘 이해할 수 있게 된다.¹⁶⁵

이 유형으로 법적 기술지원이 이루어질 때도 대부분 독립적 기술지원 프로젝트나 특정 분야 프로젝트의 방식으로 진행된다. 최근의 예를 보면, 몽고의 법제도개혁 프로젝트(Legal and Judicial Reform Project to Mongolia in the amount of US \$ 5 million), 크로아티아의 법원 및 파산 행정 프로젝트(Court and Bankruptcy Administration Project to Croatia in the amount of US \$ 5 million), 스리랑카의 토지소유권 및 관련 서비스 프로젝트(Land Titling and Related Services Project to Sri Lanka in the amount of US \$ 5 million), 예멘의 법제도 발전 프로젝트(Legal and Judicial Development Project to Yemen in the amount of US \$ 2.5 million), 브라질의 연금제도개혁 기술지원 프로젝트(State Pension System Reform Technical Assistance Project to Brazil in the amount of US \$ 5 million) 등이 있다.¹⁶⁶

¹⁶⁴ *Initiative in Legal and Judicial Reform*, Legal Vice Presidency (The World Bank 2004), p. 7.

¹⁶⁵ *Project Appraisal Document*, Court and Bankruptcy Administration Project to Croatia, the World Bank(2001), p. 9.

¹⁶⁶ *Initiatives in Legal and Judicial Reform*, Legal Vice Presidency (The

나. 구조조정 정책 자금지원

위에서 본 ‘투자 자금지원’이 장기적인 자본투자나 제도적인 발전, 또는 분야별 수용능력을 강화하기 위한 제도임에 반하여, 여기서 말하는 ‘구조조정 정책 자금지원(Structural Adjustment Policy Lending)’은 특정 프로젝트나 프로그램을 지원하기 위한 것이 아니라 어느 국가가 수지 불균형이나 재정상의 문제로 금융적인 어려움에 봉착해 있을 때 정책적 판단 하에 신속하게 지원하는 금융(quick-disbursed policy-based financing)을 말한다.

원래 이러한 형식의 지원이 처음 실시되던 1980년에는 지속가능한 성장을 촉진하기 위한 정책개혁 또는 제도적 개혁을 수행하고 있는 국가가 직면한 단기적인 금융수요를 신속하게 지원(quick-disbursing assistance)하기 위하여 만들어졌다. 그러나 1980년대의 이러한 단기적 안정화 내지는 정책 왜곡 개선 또는 방지라는 애초의 방향이, 90년대에 들어서는 빈곤감축, 제도구축, 사회구조적 개혁 실현 등과 같은 보다 장기적인 전망에 입각한 개발로 전환되어 왔다. 지금은 그 초점이 오히려 공적 영역이나 금융 등의 운영에 관한 제도개혁을 위한 국가주도(country-driven)의 개발전략으로 이전해 오고 있다.

세계은행의 개발지원 역사를 통해 볼 때 1980년대 이후에는 이 구조조정 정책 자금지원의 형태로 이루어지는 용자나 차관이 사실상 가장 흔한 지원 방식이다. 동시에 이러한 형태의 지원에 수반되는 엄격한, 때로는 비현실적이기도 한, ‘이행조건(conditionality)’ 때문에 수혜국들로부터 많은 비난을 받아오고 있는 것도 사실이다. 이러한 이행조건의 불이행은 프로젝트의 자금지원의 지연이나 나아가서는 프로젝트 자체가 철회되게 하기도 한다.¹⁶⁷ 이때 이행조건에 법제도 개혁이나

World Bank 2004), p. 7.

¹⁶⁷ 이러한 이행조건이 1990년대 중반까지는 주로 수혜국이 일정한 행위를 한다는 미래의 약속 형식이었으나 그 후에는 이행조건의 수립에 수혜국의 입장이 많이 반영되고 이에 맞추어 그러한 조건을 먼저 이행하지 않으면 다음의 지원이 이루어지지 않는 방식으로 변화되고 있다. 특히 후

새로운 입법 등이 포함되는 경우 결국 법적 기술지원에 해당한다. 법제도 개혁이 자금지원을 받기 위한 선행조건이 되기 때문에 수혜국은 그만큼 개혁의 실현을 위해 노력해야 한다. 반면에 수혜국의 사정이 충분히 반영되어 있지 않다면 그만큼 불만의 여지도 높아지고, 따라서 이행조건인 개혁의 실현 가능성도 그만큼 낮아 질 수 있다.

최근의 경향은 이러한 정책적 자금지원을 투자 자금지원과 연계하여 진행하는 것이다. 정책 자금지원으로는 농업이나 사경제 영역, 법제도, 재정 분야 등과 같은 경제의 핵심분야에 관한 기본적인 법적 제도적 틀을 마련하는 기본 정책 환경을 조성하고, 투자 자금지원으로는 그러한 틀 위에서 구체적인 정책 목표를 실현할 수 있도록 지원하는 것이다.¹⁶⁸ 예를 들면 투자 자금지원은, 선행하는 정책 자금지원에 의해 수립된 기본적인 입법의 바탕 하에서, 이를 실현하기 위한 구체적인 실체적 절차적 규정을 만든다거나 새로운 기본입법과 다른 기존의 법을 개정 또는 폐지하는 사업에 활용할 수 있을 것이다. 두 가지 자금지원 방식을 연계하여 운영함으로써 보다 효과적으로 목적을 달성할 수 있게 될 것임은 물론이다.

이러한 구조조정 정책 자금지원의 형태에 속하는 것들을 세분화해보면, (1) 구조조정 자금지원(Structural Adjustment Loan/Credit, SAL/C), (2) 분야별 조정 자금지원(Sector Adjustment Loan/Credit, SECAL/SECAC), (3) 프로그램적 구조조정 자금지원(Programmatic Structural Adjustment Loan/Credit, PSAL/C), (4) 특별 구조조정 자금지원(Special Structural Adjustment Loan, SSAL) (5) 반국가적 조정 자금지원(Subnational Adjustment Loan, SNAL), (6) 빈곤감축 지원차관(Poverty Reduction Support Credit, PRSC) 등이 있다. 그러나 지

술하는 ‘프로그램적 구조조정 자금지원’ 형식의 도입이 그러하다. *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*, Operations Policy and Country Services (the World Bank, 2001), p. 11.

¹⁶⁸ *Program Document*, Development Policy Loan to Ukraine (the World Bank, 2005, p. 16) *Project Performance Assessment Report*, Structural Adjustment Credit to Albania (the World Bank, 2004), pp. 16~17.

난 1980년부터 2000년까지의 통계를 보면 (1)과 (2)의 구조조정 자금지원과 분야별 조정 자금지원 두 가지 유형이 전체 조정 자금지원의 88%를 차지하고 있을 정도로 압도적으로 많다. 중요한 개별 유형은 아래서 살펴보기로 한다.

세계은행은 지난 2004년 이러한 다양한 조정 관련 자금지원 형태 가운데 ‘빈곤감축 지원 차관’을 제외한 다른 모든 것을 하나의 새로운 명칭 하에 통합하였다. 그것이 바로 ‘개발 정책 자금지원(Development Policy Loan/Credit, DPL/C)’이다. 따라서 ‘빈곤감축 지원 차관’을 제외한 과거의 모든 조정 자금지원(adjustment lending)은 이제 개발 정책 자금지원(development policy lending)이라는 이름으로 단순화되었다.¹⁶⁹

(1) 구조조정 자금지원

대체로 수차례에 나누어 지원되는 이 구조조정 용자는 중장기적 관점에서 경제성장, 자원의 효율적 이용, 수지의 균형을 촉진하기 위한 개혁을 지원하는 제도이다.¹⁷⁰ 이것은 후술하는 분야별 조정 용자에 비하여 범위가 넓고 여러 분야에 걸쳐 있는 경우가 많은 것으로, 따라서 체제전환경제(transition economies)나 신생시장경제(emerging markets)를 지원하기 위하여 자주 활용된다. 이때 이행조건 가운데 법제도 개혁은 중요한 부분을 차지하게 된다. 경제개발을 위해서는 법제도의 역할이 중요하다는 사실이 경험적으로 입증되면서 법적 분야의 이행조건은 더욱 중요성을 더 얻어 가고 있다. 따라서 법과 관련된 이행조건은 더욱 구체적이고 더욱 빈번하게 활용된다.¹⁷¹ 예를 들면, 투자 촉진을

¹⁶⁹ *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy* (the World Bank), p. 39.

¹⁷⁰ *Adjustment Lending Retrospective; Final Report (2001)*, Operation Policy and Country Services(OPCS), the World Bank, pp. 7~12.

¹⁷¹ *The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons*, The World Bank Legal Department (the World Bank, 1995), pp. 1~2; See also *The World Bank and Private Sector Development*, Shiata, The World Bank in a Changing World (1992).

위한 법제도 정비, 노사관계의 합리화를 위한 법제도 정비, 상행위 활성화를 위한 법제도 정비, 공정 경쟁을 위한 법제도 정비 등이 자금지원을 받기 위한 이행조건으로 제시되기도 한다.¹⁷² 특히 체제전환국가에 제시되는 법적 분야의 이행조건은 광범위하게 된다. 아르메니아에 대한 구조조정 자금지원 제공시 제시된 법적 분야의 이행조건을 보면, 비즈니스 환경개선을 위한 법제도 구축, 사유화를 위한 법제도 구축, 기업 구조조정과 청산을 위한 법제도 구축, 부동산, 토지 사유화 및 시장 구축을 위한 법제도, 사회간접자본 규제제도, 재정 및 자본시장 제도구축, WTO 가입준비, 사회부조와 보험제도구축, 노동시장의 효율성 제고를 위한 제도구축 등 경제 전반에 걸친 것이다.¹⁷³

(2) 분야별 조정 자금지원

이것은 특정 분야에 대한 정책 변경이나 제도 개혁을 위하여 지원되는 것으로, 이때는 관련 기관도 수혜국의 특정 부서에 국한되는 경우가 많다. 이때는 자연스럽게 이행조건도 더욱 특화될 수밖에 없을 것이다. 예를 들면 재정분야 조정 용자를 하면서 재정 관련법 개혁을 이행조건으로 한다거나, 특정 산업 분야 조정 용자를 하면서 관련 분야의 법제 정비를 이행조건으로 하는 것 등이다.

그러나 이 유형의 지원은 1990년 이래 계속 줄어들고 있다. 왜냐 하면 체제전환 국가들의 경우에는 보다 포괄적인, 여러 분야에 걸친 개혁을 필요로 하는 경우가 더욱 증대하고 있기 때문이다.

¹⁷² 이 구조조정 자금지원 형식 하에서 이루어진 법적 이행조건의 종류에 관한 Benin과 Uganda의 예(1991)는 *The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons*, Annex 1, pp. 37, 81 참조.

¹⁷³ 최근에 이루어진 Armenia에 대한 예가 대표적이다. *Implementation Completion Report*, Fourth Structural Adjustment Credit (the World Bank, 2003), Fifth Structural Adjustment Credit (the World Bank, 2003); *Implementation Completion Report*, Second Structural Adjustment Technical Assistance Credit, Armenia (the World Bank, 2003); *Project Information Document*, Judicial Reform Project for Armenia (the World Bank, 2000) 참조.

이 유형의 지원에 속하는 몇 가지 예를 보면, 방글라데시에 대한 재정분야 조정 차관 (Financial Sector Adjustment Credit to Bangladesh, 1990), 방글라데시에 대한 제2차 산업 분야 조정 차관(Second Industrial Sector Adjustment Credit to Bangladesh, 1992), 스리랑카에 대한 공기업 조정 차관(Public Manufacturing Enterprises Adjustment Credit to Sri Lanka, 1990) 등이 있다.¹⁷⁴

(3) 프로그램적 구조 조정 자금지원

1998년에 처음 도입된 이 유형의 자금지원제도는 수혜국의 정책개혁과 제도구축을 위한 중기적인(medium-term) 개발 프로그램을 지원하는 다년도 지원 프로그램(multi-year framework of phased support)이다. 즉 3년 내지 5년에 걸쳐 이루어지는 일련의 단계적 조정 자금지원이다. 이때 앞 단계의 계획이 수행되지 않으면 다음 단계를 수행하기 위한 자금이 지원되지 않는다. 과거의 이행경력이 좋은 국가나 체제전환 국가에 자주 사용되는 방식이다. 구조조정 지원의 경우에도 가능하며, 분야도 특정 분야에 한하지 않고 여러 분야에 걸쳐 진행되기도 한다.¹⁷⁵

이러한 지원의 경우 법제도 개혁이 이행조건으로 되어 있는 경우 수혜국은 이러한 단계별 조건을 이행하지 않으면 다음 단계의 지원을 받을 수 없게 된다. 말하자면 이행조건이 사후의 약속이 아니라 사전이행이 된다. 세계은행은 조건으로 되어 있는 법제도 개혁을 위한 기술지원도 아울러 하게 될 것이다.

이 형식의 자금지원을 통하여 이루어진 법적 기술지원의 예를 보면, 불가리아에 대한 프로그램적 조정 융자(Programmatic Adjustment Loan to Bulgaria, 2003),¹⁷⁶ 아르메니아에 대한 제4차 구조조정 차관

¹⁷⁴ *The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons*, Annex, pp. 35, 36, 77 참조.

¹⁷⁵ 1999년에 처음으로 작동한 이 지원 형식은 2000년부터 2003년 사이에 세계은행의 전체 915개의 지원 가운데 5% 정도에 지나지 않으나 그후 점점 더 증대되고 있다. *Programmatic Adjustment Lending Retrospective*, OPCS (the World Bank, 2003), p. 3 of Executive Summary.

(Fourth Structural Adjustment Credit to Armenia),¹⁷⁷ 우크라이나에 대한 제1차 및 제2차 프로그램적 조정 융자(First and Second Programmatic Adjustment Loan) 등이 있다.¹⁷⁸

(4) 빈곤감축 지원 차관

이 유형은, 앞의 프로그램적 구조조정 차관의 형식으로 제출되나, 저소득국가(IDA 이용가능국가)의 ‘빈곤감축전략(poverty reduction strategies)’과 이에 관련된 사회적 구조적 개혁을 지원하기 위한 것이다. 이 차관은 수혜국의 ‘빈곤감축전략 보고서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)’에 근거하여 이루어지는데, 이 보고서는 세계은행이 아닌 수혜국 자신이 만든다. 세계은행은 보고서에 제시된 전략과 여러 이행조건의 적실성을 평가하여 지원 여부를 결정하게 된다. 이 보고서는 수혜국이 직접 만들기 때문에 자금 제공자인 세계은행이 제시하는 이행조건(conditionality)과 구별하여 ‘선행행위(Up Front Actions 또는 Prior Actions)’라고 불러진다. 이 형식의 지원은 대부분 몇 차례로 나누어 지원을 하는데 이때 선행행위의 이행이 이루어지지 않으면 다음 단계의 지원이 이루어지지 않는다.¹⁷⁹

이 유형의 경우에는 계획서를 수혜국이 직접 만들기 때문에 그만큼 수혜국의 입장이 많이 반영되고 이행조건의 실현 가능성도 높아진다. 수혜국에 대한 주도권(ownership) 부여로 인해 과거 이행조건을 둘러

¹⁷⁶ *Implementation Completion Report, Programmatic Adjustment Loan, Bulgaria* (the World Bank, June 2004), Table 2: Completed Actions and Outputs, pp. 8~12.

¹⁷⁷ *Implementation Completion Report, Fourth Structural Adjustment Credit, Republic of Armenia* (the World Bank, 2003), Annex 1 참조.

¹⁷⁸ “Loan and Program Summary,” *Program Document, Proposed Second Programmatic Adjustment Loan (PAL II)* (the World Bank, 2003). See also *Implementation Completion Report, Programmatic Adjustment Loan (PAL I)* (the World Bank, 2003), p 2.

¹⁷⁹ *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*, OPCS (the World Bank, 2001), pp. 11~12.

싼 수혜국과 세계은행 간의 불협화음은 그만큼 줄어들었다고 볼 수 있다.

법·제도 개혁이 선행행위로 이행조건이 되어 있는 경우 그러한 법제도 개혁에 대한 책임은 바로 그 개혁을 입안한 수혜국에 있게 된다. 따라서 세계은행의 역할은 다소 제한적인 형태를 띠 수밖에 없다. 예를 들면, 자문이나 감독적 기능 같은 것이 될 것이다. 개혁의 수행 중에 세계은행은 수혜국이 성공적으로 조건을 이행할 수 있도록 수혜국의 요청에 따라 다양한 협조를 하여 다음 단계의 자금지원을 받을 수 있도록 기술지원을 하게 된다.

최근에는 앞서의 프로그램적 개발정책 자금지원과 더불어 이 형식의 지원이 체제전환국가에 자주 제공되고 있다. 이 형식의 지원으로 제일 먼저 이루어진 것이 2001년에 세계은행 이사회에서 승인된 우간다와 베트남에 대한 지원이다. 2002년에는 알바니아에 대한 지원이 제시되기도 하였다. 가장 성공적인 예로 지적되고 있는 베트남의 경우를 살펴 본다.

베트남의 사례를 보면 여기서 보는 빈곤감축 지원이나 앞서의 프로그램적 조정 지원과 같은 정책 지원(policy lending)이 일반적인 프로젝트 지원(project lending), 즉 투자 자금지원(investment lending)과 함께 하여 훌륭한 시너지 효과를 내고 있음을 알 수 있다. 즉 단기적인 차원으로 대규모의 종합적인 정책금융지원이 장기성의 소규모로 특정분야를 겨냥한 프로젝트 지원, 즉 투자 지원 형태와 결합하여 진행되는 것이다. 다시 말해 빈곤감축지원차관은 근본적인 정책개혁을 위하여 제공되고, 투자 차관은 그것을 실현하기 위한 구체적인 프로젝트로 여러 분야의 개별적인 프로그램들을 지원하는 것이다. 이는 수혜국이 직접 실현하고자 하는 개혁프로그램을 더욱 효율적으로 수행할 수 있게 해 준다.¹⁸⁰

베트남은 지금까지 네 차례의 빈곤감축지원차관을 받았다. 즉 2001년 제1차의 2억5천 만불(First Poverty Reduction Support Credit of

¹⁸⁰ *Program Document, Fourth Poverty Reduction Support Operation to Vietnam in the amount of US \$100 million (the World Bank, 2005), p. 34.*

250 Million USD for the Socialist Republic of Vietnam), 2003년, 2004년 제2, 3차의 1억 불(Second and Third Poverty Reduction Support Credit of US \$100 million for each for Socialist Republic of Vietnam), 2005년의 제4차 1억 불(Fourth Poverty Reduction Support Credit of US \$100 million to Vietnam)을 받았거나 받을 예정이다. 제4차 지원이 성공적으로 끝나면 제5차의 지원도 받을 수 있을 것이다. 이와 같이 지원이 계속될 수 있는 것은 제시한 개혁프로그램을 성공적으로 수행했기 때문임은 물론이다.

베트남이 이러한 지원을 통하여 달성하고자 하는 궁극적인 목적은 물론 경제개발과 빈곤퇴치이다. 이를 위하여 제시된 보다 구체인 방안은, 사적영역의 활성화를 위한 환경 조성, 국영기업체 개혁, 건전한 금융시스템 구축, 노동집약적 수출을 통한 국제경제로의 통합, 공공재 정치출구조개선 등이었다. 이러한 목적을 실현하기 위하여 베트남은 수많은 법을 새로이 제정하거나 기존의 법을 수정해야 했다. 여러 과정을 거쳐야 하는 입법자체에도 시간이 요구되고 하나의 법제도가 정착하는 데는 더욱 장기적인 시간이 요구된다. 따라서 세계은행은 베트남 정부가 자신이 수립한 과정을 계획대로 수행해 가는지를 감독하고 그 결과에 따라 계속 지원을 하는 것이다. 시간의 경과에 따라 진행되는 내용은 점점 더 구체화되고 심화되는 것이다. 아마 제5차 지원이 이어진다면 이는, 예를 들면 WTO에서 요구하는 요건들을 갖추어 가는 단계가 될 것이다.¹⁸¹

다. 무상 지원

앞서 본 두 가지의 개발정책 지원이나 투자 지원은 융자(loans)나 차관(credits)의 형식으로 빌려주는 것인데(lending) 반하여, 여기서 말하는 무상지원(grant funding)은 상황이 필요 없는 그저 주는(non-lending) 형식의 지원이다. 이러한 무상의 지원은 법·제도 개혁을 위하여 회원국은 물

¹⁸¹ Ibid. 참조.

론 비회원국에게도 제공될 수 있다.¹⁸² 이 형식의 지원은 지원 신청 당시에 특별히 규정되어 있지 않는 한 수혜국이 독자적으로 집행한다. 세계은행의 역할은 자체적인 금융운용지침(Procurement and Financial Management Guidelines)에 따라 프로그램을 집행하는 최소한의 수탁자로서의 감독책임만 진다.¹⁸³ 그러나 이 무상지원 프로그램의 구조는 프로그램의 목적에 따라 다른 유상 금융지원의 방식, 예를 들면 선행조건 이행을 요하는 프로그램적 자금지원이나 일반적인 투자 자금지원 방식을 따른다.

무상지원의 유형을 보면, 기술협력합의(Technical Cooperation Agreement, TCA), 제도개발기금(Institution Development Facility, IDF), 개발공여기금(Development Grant Facility, DGF), 신탁기금공여(Trust Fund Grant, TFG) 등이 있다.

(1) 기술협력합의

여기에 속하는 대표적인 예는, 구소련 말기 당시의 개혁을 지원하기 위하여 1991년 세계은행은 ‘기술협력합의’의 이름으로 당시 비회원국 이던 소련에 3,000만 불 규모의 무상지원을 한 것이다. 이때의 합의 내용에는 법적 기술지원도 포함되어 있었다. 구소련이 붕괴된 후에도 새로이 출현한 독립국가들인 러시아, 카자흐스탄, 키르기즈, 벨라루스 등에 계속 지원되었다. 이때의 법적 기술지원은 이러한 독립국가들이 시장경제체제로 잘 전환할 수 있도록 필요한 입법을 하는 데 주로 집중되었다. 예를 들면 은행법, 외국인투자법, 사유화법 등이다.

¹⁸² *The World Bank and Legal Technical Assistance: Initial Lessons*, Legal Department (The World Bank, 1995), p. 5.

¹⁸³ *Eligibility Criteria*, Development Grant Facility(DGF) (The World Bank); *Guidelines and Operating Procedures for Application, Approval, and Execution of Grant*, Japan Social Development Fund(JSDF) (The World Bank, last updated 2004) 참조.

(2) 제도개발기금

이 유형은 지리적 위치에 관계없이 모든 회원국을 대상으로 무상의 기술지원(technical assistance grants)을 제공하기 위하여 1992년에 처음 도입되었다. 법·제도 개혁을 위해 제공된 경우만 해도 2004년까지 60건 이상 되었다.¹⁸⁴ 몇 가지 예를 보면, 아르헨티나의 사법제도 개선을 위한 지원, 이집트의 반독점 및 반덤핑 입법 준비를 위한 지원, 알바니아의 문화재 보호 입법을 위한 지원, 인디아의 부가가치세작업을 위한 지원, 라트비아의 사적 영역 발전 입법을 위한 지원, 우즈베키스탄의 반독점 및 경쟁 제도 개선을 위한 지원 등이 있다.

(3) 개발공여기금

이것은 앞서 본 제도개발기금과 세계은행의 행정 예산으로부터 직접 지원되는 전후복구기금(Post Conflict Fund, PCF)을 포함하여 세계은행의 모든 무상지원 프로그램을 그 전반적인 전략이나 할당, 또는 운영에 걸쳐 통합하기 위하여 1997년에 만들어졌다. 이 형식의 기금을 지원받기 위해서는 기존의 방식을 통해서는 지원을 받을 수 없는 경우라야 한다. 또한 이것이 특정한 한 국가를 대상으로 하는 경우에는 개별국가지원전략(Country Assistance Strategy)과 일치하는 방향으로 수용능력(capacity building)을 제고하는 것이어야 하고, 세계은행의 다른 조직이나 다른 자금 공여국으로 부터도 지원을 받지 못하게 된다.¹⁸⁵ 이 방식의 지원을 받을 때도 이행해야 할 선행행위가 완료되지 않으면 자금제공이 되지 않는다는 점에서는 앞서 본 프로그램적 자금 지원과 유사하다.

여기에 해당하는 최근의 예는 동티모르가 2002년 IBRD의 회원국이

¹⁸⁴ *Initiatives in Legal and Judicial Reform 2004*, Legal Vice Presidency (the World Bank, 2004), p. 8.

¹⁸⁵ *Eligibility Criteria*, Development Grant Facility(DGF) (the World Bank) 참조.

되고난 뒤 전환기 지원 프로그램을 위해 받은 500만 불의 개발공여기금(Post Conflict Grant in amount of US \$ 5 million to East Timor for Transition Support Program)이다.¹⁸⁶ 동티모르에 대한 지원 가운데 법적 기술지원과 관련된 부분은 개방적인 민주정부와 사적 영역에 우호적인 환경을 마련하기 위한 법적 제도적 틀을 창설하는 것이다.

(4) 신탁기금공여

이 신탁기금공여는 말 그대로 기금 공여자로부터 신탁을 받아 세계은행이 관리하는 기금이기 때문에 세계은행 자체의 계정으로부터도 분리되어 따로 관리된다. 이것은 특별한 개발 필요성(high priority development needs), 즉 기술지원이나 자문, 채무구제, 전후 복구 전환, 공동 재정지원 등을 지원하기 위해서 수탁된 기금의 관리자(administrator)로서 기금 공여자를 대신하여 특정한 프로젝트나 활동을 수행하게 된다. 대부분 세계은행의 조직을 통하여 정상적으로 지원이 되지 않는 경우에 활용되는 방식이다.¹⁸⁷

세계은행이 관리하는 가장 중요한 신탁기금공여 프로그램의 세 가지 예는, 세계환경기금(Global Environmental Facility, GEF), 일본 사회개발 기금(Japan Social Development Fund, JSDF), 빈곤 감축전략 신탁기금(Poverty Reduction Strategy Trust Fund, PRSTF) 이다. 이 세 가지 중에 법적 기술지원은 주로 첫 번째의 세계환경기금 프로그램을 통하여 제공되었다. 그러나 2001년 이래는 법·제도 개혁에 대한 시민의 참여도 지원하는 일본 사회개발 기금 프로그램에 의해서도 다수 지원되고 있다.¹⁸⁸ 예를 들면 스리랑카와 요르단의 빈곤 여성과 어린

¹⁸⁶ *Program Appraisal Document, Post Conflict Grant, Transition Support Program, East Timor*(the World Bank, 2002) 참조.

¹⁸⁷ *Guidelines and Operating Procedures for Application, Approval, and Execution of Grant, Japan Social Development Fund (JSDF)* (the World Bank, last updated in 2004) 참조.

¹⁸⁸ <http://www.worldbank.org/rmc/jsdf/index.htm> 참조.

이에 대한 법률구조 서비스, 에콰도르의 사회적 약자나 원주민을 위한 대체적 분쟁해결방식을 제공하는 NGO에 대한 지원이 있다.¹⁸⁹

이 지원방식의 가장 큰 특징의 하나는 비회원국에도 지원할 수 있다는 점이다. 특정한 비회원국에 대하여 긴박한 개발자원 필요성이 있고, 또한 자금 공여국이 별도의 신탁계정을 만들어 지원하기를 원할 때는 특별재정(Special Financing)이라는 이름으로 지원할 수가 있다. 이러한 방식으로 West Bank & Gaza 지구와 Kosovo에 대한 법적 기술지원이 이루어졌다.

신탁기금공여 방식에 의한 지원의 예를 보면, 코소보의 제3차 경제 지원공여(Third Economic Assistance Grant to Kosovo in the amount of US \$ 5 million, Special Financing), 중국의 재생에너지 지원 프로그램(Renewable Energy Scale-up Program for China in amount of US \$ 40 million, GEF), 크로아티아의 카르스트 에코시스템 보호 프로젝트(Karst Ecosystem Conservation Project for Croatia in the amount of US\$ 5.07 million, GEF), 크로아티아의 재생에너지 자원 프로젝트(Renewable Energy Resources Project to Croatia in the amount of US\$ 5.5 million, GEF), West Bank와 Gaza 지구의 NGO 신탁기금 프로젝트(NGO Trust Fund for West Bank & Gaza Project in the amount of US \$ 10 million, Special Financing), 코소보의 사적 영역 개발 기술지원 활동(PSD TA Operation for Kosovo in the amount of UD \$ 3 million, Special Financing), West Bank와 Gaza 지구의 토지행정 프로젝트(GZ-Land Administration Project for West Bank & Gaza in the amount of US \$ 3 million, Special Financing) 등이 있다.¹⁹⁰

¹⁸⁹ *Initiatives in Legal and Judicial Reform 2004*, Legal Vice Presidency (the World Bank, 2004), p. 8.

¹⁹⁰ *Program Document*, Proposed Fourth Economic Assistant Grant for Kosovo (the World Bank, 2003); *Project Appraisal Document*, Proposed Private Sector Development Technical Assistance(PSD TA) Grant to Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and

3. 북한의 법제도 개혁에 주는 함의

이상의 국제금융기구의 법·제도 개혁 기술지원이 북한에 주는 함의는 여러 가지가 있다. 물론 그동안의 지원을 보면 주로 사적 영역을 어떻게 확대할 것인가 하는 것이 방향의 초점이었다. 사적 영역의 확대가 없이는 경제성장이 불가능하다고 보기 때문이다. 그러나 구체적인 지원은 지원을 받는 수혜국의 사정과 이에 대한 국제적인 평가에 따라 다양한 변수가 고려될 것이고 이에 따라 지원의 방식과 규모가 결정될 것이다. 물론 북한의 특수성을 고려한 법 개혁 지원이 이루어질 때 그 이행의 효과가 극대화 될 수 있을 것이나 반면에 국제사회의 요구에 대한 수용의 범위가 낮을수록 그만큼 지원의 범위도 낮아질 것이다. 여기서는 북한 사회가 갖는 특수성을 고려하면서 국제금융기구가 북한의 법제도 개혁을 위한 기술지원을 할 때 야기될 수 있는 문제점들을 살펴본다.

가. 북한에 대한 지원가능성

우리의 가장 큰 관심사는 북한이 과연 국제금융기구로부터 언제 어떠한 지원을 받을 수 있는가이다. 특히 지금 북한은 세계은행의 회원국이 아니기 때문에 통상적인 방법으로 제공되는 지원을 받을 수는 없을 것으로 보인다. 북한이 만약 국제금융기구로부터 지원을 받는다면 가장 먼저 기대할 수 있는 것은 기술지원분야이다. 법·제도 개혁을 위한 기술지원도 당연히 포함된다.

북한에 대한 국제금융기구의 지원은 무엇보다도 정책적인 고려에서 이루어 질 가능성이 높다. 북한문제가 갖는 국제적인 특수한 성격 때

Montenegro) (the World Bank, 2001); *Project Appraisal Document*, Proposed Learning and Innovation Lending (Grant) to West Bank and Gaza for Land Administration Project (the World Bank, 2005); *Supplemental Trust Fund Grant Document*, Proposed Supplemental Trust Fund Grant to West Bank and Gaza, Second Emergency Service Support Project (the World Bank, 2003) 참조.

문이다. 북한 문제는 북한 자체 또는 한반도만의 문제가 아니라 동북아 나아가서는 세계적인 문제이다. 따라서 지원 시기나 방식, 규모 등은 극히 유동적이다. 당면하고 있는 핵문제의 해결과 직결되어 있는 고도의 국제적인 정치적 사안이기 때문에 얼마든지 지금과는 다른 새로운 방식에 의한 지원도 가능할 것으로 보인다.

그러나 지금까지 앞서 본 논의를 바탕으로 본다면 북한이 회원국이 되기 전이라도 받을 수 있는 지원은 무상지원, 그 가운데에서도 신탁기금 방식이다. 이것은 비회원국에게도 지원하는 프로그램이기 때문이다. 북한의 경우는 핵문제 해결의 진전에 따라 국제사회의 정치적 고려에 의해 이 방식에 의한 지원이 일차적으로 가장 실현가능성이 높은 방안이다. 법개혁 분야의 기술지원을 위한 신탁기금의 설치 등을 통해서 회원국으로 가입하기 전에 지원이 가능할 것이다. 또한 구소련이 회원국이 되기 전에 받았던 무상지원의 다른 방식인 ‘기술협력합의’도 가능할 것으로 보인다.

회원국이 되고 난 후에는 여러 가지 방식이 가능할 것이나 초기에는 정책적 고려에서 주어지는 구조조정 정책 자금지원의 형식 가운데 방안이 이용될 가능성이 높다. 특히 빈곤감축 지원 차관 방식이 고려될 것이다. 북한의 입장에서도 빈곤감축 지원 차관과 같은 유형의 이용을 선호할 것이다. 왜냐하면 이것은 수혜국 스스로 제안서를 만들기 때문이다. 그러나 빈곤감축 전략 보고서가 승인을 받기 위해서는 사전에 국제금융기구와 더불어 충분한 논의가 되어야 함은 물론이다. 투자 자금지원 방식 가운데도 초기에는 ‘학습 및 혁신 자금지원’ 방식이 북한의 태도와 능력을 테스트하고 북한의 실정을 파악하기 위하여 소규모의 파이롯트 프로젝트로 진행될 수도 있다. 그 뒤 대규모로는 시장경제제도의 구축을 위한 프리 스탠딩 기술지원 방식으로 이루어질 수도 있을 것이다.

나. 법제도의 성격상 정치와의 연관성

법제도가 갖는 고유한 성격상 법제도 개혁은 수혜국의 국내정치와 직접 관련을 가질 수밖에 없다. 물론 분야에 따라 다소 다를 수 있으나 특히 북한과 같이 체제유지가 지상과제인 나라에서는 더욱 민감할 수밖에 없다. 따라서 그만큼 많은 저항이 예상된다. 체제유지에 부정적인 영향이 최소화하는 방향으로 개혁이 수행될 것으로 보인다. 정치권력 자체에 변화가 있을 때 법제도 개혁은 직접적인 영향을 받게 될 것이다. 국제금융기구의 지원 시 북한이 가지고 있는 특수한 정치적 상황과 국제금융기구가 가지고 있는 그동안의 경험과 이론을 어떻게 절충할 수 있는가 하는 것이 어려운 난관이 될 것이다.

다. 수혜국의 주도권(ownership) 문제

따라서 법제도 개혁에는 수혜국의 실천의지가 무엇보다도 중요하다. 수혜국이 어느 정도 주도권을 가지고 개혁을 수행할 수 있느냐는 여러 가지 변수가 작용할 것이지만 북한 사회의 특수한 성격을 고려할 때 주도권을 강하게 주장할 것으로 보인다. 그동안 이행조건을 둘러싼 여러 논란, 이행조건인 이행여부 등을 고려하여 수혜국의 주도권을 점차 강화해 가는 것이 최근의 추세이다. 북한이 법·제도 개혁의 주도권을 행사하기 위해서는 이를 행사할 수 있는 여건 마련을 위하여 사전 준비를 철저히 해야 할 것이다. 특히 법·제도 개혁이 갖는 장기적 성격과 정책의 일관성을 고려할 때 최고 권력자들의 개혁에 대한 확실한 의지가 무엇보다도 중요하다. 북한의 경우는 당분간 정치권력의 교체를 전제할 필요가 없는 강력한 일인독재 국가이기 때문에 지금으로서는 정치권력 교체로 인한 혼란을 예상할 필요는 없을 것으로 보인다. 이러한 점에서 본다면 일관성 있고 안정적인 개혁을 수행하는 데 유리한 입장에 있다고도 볼 수 있다. 그러나 반면에 이러한 개혁이 독재권력을 약화하는 방향일 가능성이 높기 때문에 지배층의 소극적인 수행이 예상될 수 있다.

라. 법개혁의 범위와 우선순위결정

북한은 국내 정치, 경제 등 전반적인 상황을 고려하여 법개혁의 범위와 순서를 전략적으로 결정해야 할 것이다. 예를 들면, 지금 진행되고 있는 국내의 상행위 활성화를 위한 방안을 심화하고 건전한 상거래 질서를 확립해야 할 것이다. 높은 인플레이션 방지, 세금제도 개혁을 통한 국가재정 확보 등 거시경제 안정화를 위한 법적 장치도 마련되어야 한다. 또한 국내 자본이 거의 전무한 북한의 입장에서는 해외 자본 유치에 위한 법제도 개혁에 우선순위를 두어야 할 것이다. 농업부문을 비롯한 개혁, 토지의 효율적 이용 방안, 국영기업체의 민영화 등도 시급한 과제가 될 것이다. 이러한 새로운 법제도를 실현할 수 있는 사법제도와 관련 형사법제도도 재정비되어야 할 것이다. 그렇다고 하여 인류의 보편적 가치인 인권관련 법제도와 같이 경제와 직접적으로 관련이 없는 분야도 전혀 무시할 수는 없을 것이다. 그러나 이 모든 개혁도 이를 직접 수행하는 인력의 양상이 없이는 불가능할 것이다.

마. 개혁수행기구의 설치문제

북한의 법제도 개혁은 점진적이긴 하지만 체제전환 모델로 광범위한 변화를 수반할 수밖에 없다. 비록 체제의 안전을 위하여 속도조절을 한다고 하더라도 계획경제에서 시장경제로의 전환을 의미하기 때문에 그 변화는 근원적이고 복합적인 것이다. 따라서 이러한 변화를 기획 조정할 수 있는 중심기관을 두는 것이 효과적일 것이다. 새로운 기관을 신설하던지 기존의 기관 가운데 하나에게 그 역할을 맡길 수도 있을 것이다.

바. 참여범위와 효과

법제도 개혁의 효과를 극대화하기 위하여 관련기관과 이해관계자, 나아가 일반시민도 참여할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다. 최근 북한의 대중

용 법전 편찬도 이러한 관점에서 볼 때 고무적인 현상이다. 시장경제제도는 사회의 구성원 각자가 자기책임 하에서 행위를 수행한다는 전제에 입각하고 있다. 따라서 새로운 제도에 대한 국민적 이해도가 높을수록 그 제도의 효용은 크게 될 것이다. 특히 개혁으로 인해 손해를 보는 집단들을 어떻게 설득하느냐가 중요할 것이다.

사. 장기적 성격

법제도의 개혁은 성격상 장기적인 성격을 지니고 있다. 단순히 입법만으로 종결되는 것이 아니다. 새로운 법은 기존의 법과 연관성을 가질 뿐만 아니라 일단 법으로 성립하여 효력을 발생하게 되면 그 이행으로 지속되기 때문에 장기적인 관점에서 개혁을 수행하여야 한다. 일시적인 목적을 위한 법제도 개혁은 오히려 국가에 대한 국민적, 국제적 신뢰를 잃게 될 것이다. 장기적 성격을 고려한 정책 수행을 위해서 가장 중요한 것이 정치권의 안정이다. 공산당 일당독재를 하고 있는 중국이나 베트남이 동구나 구소련 국가들에 비하여 비교적 안정적인 전환을 하고 있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 정치권력의 변화는 이해관계의 변화를 의미하고 따라서 정책의 변화를 가져올 가능성이 많기 때문이다. 이러한 점에서 본다면 북한의 정치적 안정은 장기성을 요하는 법개혁에 유리한 점이 될 것이다. 그러나 중국이나 베트남과 달리 김정일 개인에 의존하는 일인독재체제이기 때문에 김정일 개인의 신상에 대한 변화가 치명적인 정치적 불안정을 초래할 위험성이 있다.

아. 한국변수의 고려

북한이 다른 체제전환국가와 다른 중요한 차이의 하나는 분단국으로 형제국인 한국이 존재한다는 점이다. 언어를 비롯하여 상당한 부분을 서로 공유하고 있는 한국은 북한의 법제도 개혁에 크게 기여할 수 있을 것이다. 이미 개성공업단지의 관련법 제정 과정에서 나타난 남북의 협력 경험은 북한 법제도 개혁에 관한 남북의 협력 가능성을 예고

해 주고 있다. 한국의 과거 개발 경험의 상당 부분이 북한의 개발 과정에 원용될 가능성이 높으며, 그만큼 한국의 법·제도가 북한에 의해 참조될 가능성도 높아진다. 북한이 많은 관심을 갖고 있는 남한의 성공적인 개발독재의 경험과 한 민족으로서 높은 문화적 공통성을 공유하고 있다는 점을 고려한다면 남북의 협력은 북한의 개발에 결정적인 역할을 할 수 있을 것이다. 남북경협을 확대를 비롯하여 남북은 상호 신뢰증진에 더욱 매진해야 할 것이다.

4. 소결론

북한이 국제금융기구의 지원을 받기 위해서 가장 선행되어야 할 것은 회원국으로 가입하는 것이다. 그러나 지금 상태로는 미국에 의해 북한이 테러 지원국 리스트에 올라 있기 때문에 미국이 반대하는 경우 가입이 어렵게 되어 있다. 핵문제 해결을 통해 북미간에 일괄타결하려는 이러한 문제를 포함한 북한의 개발을 저해하는 여러 현안을 동시에 해결하려는 것이 북한의 의도이다.

북한은 국제금융기구의 지원을 위해서는 근본적이고 시급한 현안인 핵문제 해결에 전력을 기울여야 하겠지만 국제금융기구의 지원은 그에 따르는 여러 가지 절차나 내부적으로 갖추어야 할 것이 많기 때문에 이에 대한 준비를 철저히 하여야 한다. 본 논문에서 소개된 다양한 유형의 지원의 특징과 문제점들을 파악하고 그동안 다른 나라에 이루어져 왔던 사례들에 대한 엄밀한 분석도 있어야 할 것이다. 핵문제 해결이 당장 지원을 가져오는 것은 아니며 이러한 지원을 위한 절차가 이제는 진행될 수 있다는 것을 의미하기 때문이다. 물론 정책적인 고려에서 특별한 지원도 가능할 것으로 보나 어떠한 목적을 위하여 어떠한 방식으로 집행할 것인가 하는 등은 결국 당사자인 북한 스스로 할 문제이기 때문이다.

국제금융기구의 지원에 의한 법·제도 분야의 개혁은 대중용 법전 출간을 비롯한 최근 북한에서 진행되고 있는 법분야의 여러 변화를 감안

하면 북한으로서도 중요한 분야로 보고 있는 것 같다. 특히 대외적 신뢰의 획득과 대내적인 개혁의 안정성과 예측가능성 측면에서 보면 법·제도가 가장 중요한 분야의 하나임에 틀림없기 때문이다.

IV. 결 론

사회주의 경제체제에서 시장경제체제로 전환하는 경우 가장 주목을 받고 있는 것이 바람직한 거버넌스(good governance) 문제이다. 새로운 전환을 위한 다양하고 복합적인 정책을 효과적이고 공정하게 수립하고 집행하는 총체적인 능력을 거버넌스라고 부른다면, 이때 거버넌스의 핵심적인 분야중 하나가 법적 인프라 구축과 운영이다. 바람직한 거버넌스는 공행정의 책임성, 투명성과 더불어 법의 지배가 확립되고 부정부패가 통제 될 때만 가능하기 때문이다.

법의 지배가 확립된다는 것은 개인의 활동이 보장되고 계약을 비롯한 법적 행위의 집행이 보장되어 법적 안정성과 예측가능성이 확보되어야 함을 의미한다. 자연히 법을 집행하는 사법기관의 효율성과 공정성이 중요해진다.

사회주의 법체제에 기반하고 있는 북한이 시장경제체제로 이행할 때 자연히 상행위의 주체는 개인이나 기업 중심으로 이동할 수밖에 없고, 이는 자연히 법의 지배의 확대를 불가피하게 한다. 국가중심의 사회주의 법체제가 개인의 자유로운 활동을 보장하고 공정하게 집행하는 법의 지배로의 이행이 없이는 시장경제체제가 확립될 수 없기 때문이다. 국가의 역할은 축소되어 가고 보다 개방적이고 자유로운 사적 경제 영역이 확대되어 가야 하는 것이다. 말하자면 사적 영역의 확대가 없이는 경제성장이 불가능하다. 따라서 이러한 방향으로의 전환을 위한 법제도 개혁이 중요한 국가적 과제가 된다. 건전하고 효율적인 법적인프라를 구축하지 않고서는 시장제도의 성공을 기대할 수 없다.

법적인프라의 구축 내지 법제도 개혁의 내용은 법률을 체계적으로 정비하는 것에 국한되지 않는다. 법규를 안정적이고 효율적으로 집행할 수 있는 제도(특히 사법제도)가 마련되지 않으면 법에 대한 신뢰가 떨어질 수밖에 없고 법제개혁을 통한 긍정적 파급효과를 기대할 수 없다. 이를 위해 관련분야의 전문가를 양성하는 것은 필수적이다. 법률의 권력적 속성을 감안한다면 건전한 법률전문가가 양성되어 있지 않으면 새로운 형태의 부정부패가 심화될 것이기 때문이다. 아울러 새로운 변화들은 수규자에게 공유되어야 한다. 현재의 실리사회주의 노선에서 사회주의 시장경제로 진입한다는 것은 수규자의 시장선호적 욕구가 입법정책에 반영되는 단계에 접어든다는 것을 의미하기 때문에, 개방법제의 점진적 진화가 담보되고 가속화되기 위해서는 수규자의 법치 의식은 매우 중요한 의미를 지닌다.

국제금융기구가 체제전환국에 지원하는 방식을 보면 이러한 요소들을 종합적으로 고려하고 있음을 확인할 수 있다. 우리의 법제통합 논의는 곧 북한의 법제 개혁을 의미하는 바, 위의 제 요인들을 어떻게 성취할 것인가는 로드맵의 아젠다에 당연히 포함되어야 한다.

먼 훗날의 통일 논의의 필요성을 과소평가할 수는 없을 것이다. 그러나 모두에서 언급한 바대로 우리의 문제의식은 현재 북한이 부분개혁체제에 있다는 사정을 고려하여 법제통합의 우선적 영역을 시장관련법, 즉 시장경제로의 개혁에 필요하거나 국가의 시정정책 등과 밀접한 관련이 있는 법영역에 두고 있다. 대체로 현재 개성공업지구에서 행해지는 법률행위를 규율하는 법률들을 상정하면 될 것이다. 남북한의 특수한 지위를 감안하면 법률충돌을 해소하기 위해 특별한 배려가 필요하다. 이미 준거법을 둘러싼 법률문제가 발생하고 있기 때문에 남북한 신뢰를 유지·강화하기 위해 시급히 서둘러야 할 것이다.

개성이 심천과 같이 시장경제의 창구 및 법제 개혁의 실험·전진지기로서의 역할을 수행하기 위해서는 남한의 적극적 자세가 필요하다. 북한의 경우 중국과 같이 시장개방을 위한 의지가 확고하지도 않고 자체 개

력을 유도할 만한 경제적·재정적 여건이 성숙되어 있지 않기 때문이다. 개성공업관리위원회가 행정적으로는 북한의 기구이지만 실질적인 운영에 우리의 전문 인력이 활용되고 있고 법형성에 상당한 영향을 미치고 있는 바, 개성법제의 정비를 위하여 중장기 전략을 수립하여 전략적이고 체계적으로 접근하여야 할 뿐만 아니라 이를 위한 담당조직을 정비하고 확충하는 작업은 매우 시급하다. 그럼에도 불구하고, 본보고서에 지적하고 있는 바와 같이, 법제인프라 담당 전문조직의 부재, 법제 인프라 구축 작업에 대한 재정적인 지원의 미흡, 법률충돌에 대비한 법제의 불충분, 정부의 관여방식과 역할에 대한 인식 결여, 남북 사법공조의 결여 등 여러 문제점이 노정되고 있다. 이러한 문제점을 해소하는 것은 법제통합의 첫 단계로서 가장 시급한 과제라 하지 않을 수 없다.

법제 개혁의 전문성과 통합성 및 장기성을 고려해 보면, 보다 본격적이고 체계적인 연구와 지속적인 논의가 요구될 뿐만 아니라 이를 위한 물질·인적인프라의 구축이 필요하다. 현재 정부 부처 또는 연구원 등에서 통일에 대비해 나름대로의 준비를 하고 있지만-그 수준과 범위는 태부족이라는 점은 별론으로 하더라도- 그 성과들이 공유되지 않아 시너지 효과를 기대하기가 힘들다. 더구나 법제개혁은 사회의 모든 영역의 변화를 수용하는 점진적 과정이기 때문에, 장기적 관점에서 통합적이고 전략적인 접근을 행할 필요가 있다. 이를 위해 연구기능과 정책수립기능을 종합적으로 수행할 수 있는 중추적 연구기관이 필요하다. 이를 통해 내부의 조직과 외부의 네트워크를 구축하고, 모든 연구역량과 실무역량을 조직화할 필요가 있다.

남북한 경제통합의 인프라 확장방안

양 문 수*

(북한대학원대학교 교수)

* 이 연구는 공동연구입니다.
공동연구자는 박규호, 이진범, 이일영, 임강택 입니다.

I. 서론

1. 연구목적

이 연구는 경제적 측면에 초점을 맞추어 남북한 통합을 위한 국내의 적 기반 조성 및 통일 역량 강화를 도모하고자 하는 노력의 일환이다. 기존에 남한 내 구축된 경제분야 인프라를 남북한 통합과정 및 통합 이후에 남북한을 포괄하는 방향에서 확장할 수 있는 기본적인 정책방향 및 구체적인 정책대안을 제시하고자 한다. 이를 통해 남북한 통합과정 및 통합 이후에 직면할 수 있는 혼란과 부담을 최소화하는 한편 통합이 순조롭게 또한 효율적으로 진행될 수 있는 방안을 마련하고자 하는 것이 이 연구의 목적이다.

2. 연구방향

본 연구는 통일연구원이 시행하고 있는 협동연구 3개년 사업의 일환으로 1차년도의 통일인프라 실태연구, 2차년도의 통일인프라 구축 및 개선방안 연구를 토대로 경제적 측면에서의 통일인프라 확장방안에 대한 연구이다. 1, 2, 3차년도의 사업결과를 종합하여 통일인프라 개념을 재정리하고 국내적 통일인프라 구축을 남북한의 통합과 연계하여 연구를 진행하는 한편 남북한의 경제통합을 위한 통일인프라 확장방안에 주력할 것이다.

이 연구에서는 2차년도와 마찬가지로 경제 분야의 통일 인프라를 인적, 제도적, 물리적, 재정·금융적 측면 등 4가지 측면으로 구분하여 분석, 고찰하는 것을 연구의 기본 축으로 설정한다. 동시에 이 연구에서는 통일인프라의 확장을 남한, 북한, 남북한관계, 국제사회의 4가지 차원에서 고찰할 것이다. 따라서 이 연구는 기본적으로 4×4의 매트릭스가 기본 개념 틀이 될 것이다. 물론 개별 16개 범주 간에 경계가 다소 모호하거나 또한 중복의 가능성도 있고 더욱이 실제로는 내용이 별로

없는 범주도 있을 수 있다.

그렇다고 해도 이 연구의 구성을 보다 체계화하고 논리전개의 명료성을 높이는 데 도움이 될 개념 틀이라 할 수 있다. 아울러 이 연구에서는 2차년도와 마찬가지로 3차년도에도 남북한 통합은 점진적이고 단계적으로 이루어진다고 가정한다.

3. 기본 관점

이 연구에서 남북한 경제통합을 파악하는 기본 관점을 간단히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 남한은 북한의 개혁·개방, 나아가 체제전환을 유도하고 지원해야 한다. 둘째, 남북한의 경제력 격차의 해소에 노력해야 한다. 이는 북한경제의 회복을 요구한다. 셋째, 북한의 경제적 및 정치적 주권 상실에 대한 우려감을 완화·해소시켜 주어야 한다. 이는 기본적으로 정치적 영역에 속하는 문제이다. 남한당국은 북한당국에 대해 정치적 신뢰를 축적하는 것이 무엇보다 중요하다.

남북경제통합의 방향성 설정과 관련하여 빼놓을 수 없는 것이 남북 경제통합과 동북아 경제협력의 동시 추진이다. 이는 학계에서 많은 공감대가 형성되어 있다. 사실 유럽연합의 사례를 보더라도 경제통합은 관련 국가들뿐만 아니라 지역적으로 인접한 지역의 경제협력을 동시에 추진하는 것이 효율적이다.

제도적 통합과 기능적 통합의 조화도 주요한 방향성이다. 제도적 통합은 경제통합에 참가하는 각 경제주체들의 합의에 의해 통합의 조건과 형태 등을 결정하고 이를 공식적인 제도의 형태를 통해 실행하는 방식의 경제통합을 말한다. 기능적 통합은 법적·제도적 장치는 마련되어 있지 않거나 부족하더라도 관련 지역 내에서 개별 국가간 산업의 연계성이 높아 산업의 전후방 연관효과가 크게 나타나고 특정 부문에서 국가간 상호보완관계가 형성되어 경제적으로 강하게 결속되어 있는 형태의 통합을 지칭한다.¹⁹²

그런데 남북 경제공동체의 형성에는 제도적 통합과 기능적 통합의 조화가 필수적이다. 공식적인 제도만 설치한다고 해서 경제의 실질적인 연계가 이루어진다는 보장은 결코 없다. 동시에 기능적 차원에서 경제공동체가 형성된다고 해서 이것이 자동적으로 제도적 차원의 경제공동체를 가져오는 것도 아니다. 따라서 제도적 통합과 기능적 통합을 상호보완적으로 추진할 필요가 있다.

4. 경제통합의 단계 구분

통합의 단계를 어떻게 설정할 것인가. 큰 방향성으로는 정치적 통합의 대표적인 단계론인 민족공동체 통일방안과 경제적 통합의 대표적인 단계론을 기반으로 해서 약간의 수정보완을 거친 후 양자를 다소 절충적으로 결합하는 방식이 될 것이다.

앞에서도 언급했듯이 한국의 역대 정부가 발전시켜 온 한국의 통일방안은 민족공동체 통일방안이다. 이는 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나아가 한다는 기조 위에서 통일과정을 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가완성단계로 설정하고 있다.

화해협력단계는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고 상호 신뢰 속에 남북화해를 제도적으로 정착시켜 가면서 정치, 경제, 사회 등 각 분야에서 실질적인 교류협력을 통해 공존을 추구해 가는 단계이다. 이 경우 교류·협력의 제도화 등 남북관계의 대폭 진전과 한반도 평화 정착을 목표로 설정한다.

남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계이다. 즉 화해협력 단계에서 형성된 남북상호간의 신뢰를 바탕으로 1민족, 2국가, 2체제, 2독립정부, 1연합을 지향한다. 남북한이 잠정적인 연합을 구성해 평화

¹⁹² 이 보고서에는 기능적 통합의 문제를 물리적 인프라(산업 및 SOC), 재정금융적 인프라라는 측면에서 다룬다. 물론 재정금융적 인프라는 제도적 인프라와 기능적 인프라를 동시에 포함하고 있다.

를 제도화하고 민족공동생활권을 형성하면서 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어 나가는 과도적 체제이다. 동시에 남북간에 이념적·정치적 교류 협력, 체계적 군축 및 군비통제도 실시한다.

통일국가 완성단계는 남북한 두 체제를 통합하여 정치공동체를 실현, 1민족 1국가로서의 통일을 완성시키는 단계이다.

경제적 통합에서는 발라사의 5단계 경제통합론이 대표적이다. 그에 따르면 경제공동체는 국민경제 상호간에 차별이 존재하지 않는 상태로 파악될 수 있다. 여기서 차별이란 대체로 생산물 및 생산요소의 자유로운 이동을 막는 여러 가지 인위적인 장벽을 가리킨다. 따라서 이러한 갖가지 차별이 제거된 정도에 따라 경제공동체의 단계를 구분할 수 있다.

1단계는 자유무역지대(Free Trade Area)이다. 이는 통합에 참가한 각 가맹국 상호간에 상품이동에 대한 제한조치를 철폐함으로써 역내 자유무역(상품의 자유이동)을 보장하지만 역외 비가맹국에 대해서는 각국이 독자적인 관세정책 및 무역제한조치를 취하는 형태를 취하고 있다.

2단계는 관세동맹(Customs Union)이다. 역외 공동관세를 부과하는 형태로 가맹국 상호간에는 상품의 역내 자유이동이 보장되나 역외 비가맹국에 대해서는 공통의 관세정책을 취하는 것이다.

3단계는 공동시장(Common Market)이다. 가맹국 상호간에는 재화뿐 아니라 노동·자본과 같은 생산요소의 역내 자유이동이 보장되며 역외 비가맹국에 대해서는 공통의 수입관세를 부과한다.

4단계는 화폐 및 경제동맹(Monetary & Economic Union)이다. 역내 상품 및 생산요소의 자유이동과 역외 공동 관세정책 이외에도 각 가맹국간 경제정책의 조정과 협력이 이루어져 공동 경제정책이 수행되는 상태이다.

5단계는 완전한 통합(Complete Union)이다. 가맹국 상호간에 초국가적 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 각 가맹국의 모든 사회 경제

정책을 조정·통합·관리하는 형태를 취한다.

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

이 글에서는 남북한 경제관계의 3단계 발전론으로 남북협력/남북연합/남북통합의 단계를 설정하고자 한다. 한국정부의 3단계 통일론을 기반으로 하고 발라사의 5단계 경제통합론을 부분적으로 수용하는 것이다. 따라서 연합은 발라사의 1~3단계, 즉 자유무역시대, 관세동맹, 공동시장에 해당되고¹⁹³, 통합은 발라사의 4, 5단계, 즉 화폐 및 경제동맹, 완전한 통합에 해당된다. 여기서 연합과 통합의 결정적인 차이는 경제적 측면에서 놓고 보면 각자가 별개의 독자적인 재정·금융정책을 전개하느냐 아니면 통합된 단일의 재정·금융정책을 전개하느냐 하는 것이다. 한편 각 단계는 하나의 과정(process)인 동시에 하나의 상태(state)를 가리킨다는 점에 유의할 필요가 있다.

그런데 상기의 단계구분은 어디까지나 개념적 차원의 것이다. 현실세계에서 특히 연합과 통합의 구분이 모호할 가능성이 있다. 혹은 일단 경제협력기에서 경제연합기로 넘어가기만 하면 연합의 시기는 매우 빨리 끝나고 곧바로 통합의 단계로 건너뛰어갈 가능성도 배제할 수 없다.

다만 이 보고서의 의도는 남북한경제통합이라는 일련의 과정 속에

¹⁹³ 다만 노동시장의 경우, 완전한 시장으로서의 성립은 통합단계에서나 가능할 것으로 보인다. 즉 남북한공동시장은 주로 상품과 자본의 공동시장이 될 것이며 노동의 공동시장은 부분적인 것에 그칠 것으로 보인다. 즉 남북한 소득격차가 매우 큰 상황에서 북한당국이 노동력의 자유로운 이동을 허용할 가능성이 그다지 크지 않기 때문이다. 함택영(2000), “남북한 통합과정 모델 비교분석,” 『한국과 국제정치』 제16권 제1호에서도 유사한 견해를 피력하고 있다.

서 직면할 수 있는 혼란과 부담을 최소화하는 한편 통합이 순조롭게 또한 효율적으로 진행될 수 있는 방안을 마련하는 데 있다. 즉 통합과 관련된 제 과정, 제 단계에 발생할 수 있는 상황을 미리 예측하고 이에 대비해야 할 것이 무엇이나 하는 것을 짚어보는 데 있다. 따라서 현실성의 측면에서 다소 취약성이 있더라도 개념적인 단계구분이 불가피함을 밝혀두는 바이다.

II. 인적 인프라

1. 인적 인프라의 구성

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

독일의 경우 행정체제를 통합하는 과정에서 구동독지역의 인력 중에서 전력에 문제가 있거나 자질이 부족한 사람을 해고하였으며, 이에 따라 발생한 추가적인 소요인력의 수요를 단기적으로는 서독지역의 현직 공무원이나 퇴직 공무원들을 활용하였으며, 장기적으로는 일정한 기간을 두고 지역 자체에서 조달하는 방식을 병행하였다.

따라서 우리의 경우, 경제통합이 진행되면서 이와 관련하여 필요한 인력의 수요가 긴급하게 제기될 경우, 당장에 시급한 인력을 다른 지역에서 조달하는 문제와 함께 필요한 인력을 단기간에 양성하는 방안에 대한 대책이 마련될 필요가 있다고 하겠다. 이와 함께 기존 인력에 대한 재교육프로그램 및 직업교육 등이 적절하게 제공될 필요가 있다.

경제통합 과정에서 제기될 인적 인프라에 대한 수요는 사전적으로 대비해야 하는 것과 구체적인 정책이나 과제를 수립하고 실현시키기 위해 필요한 것으로 구분할 수 있다. 이를 시기적인 관점에서 살펴보면, 남북경제의 교류와 협력이 활발하게 추진되는 시기가 미래의 수요를 대비하여 필요한 인력을 양성하고 준비해야 하는 수요가 발생한다고 할 수 있으며, 경제통합이 본격적으로 추진되는 상황에서는 미래의 일꾼을 준비시키는 수요와 함께 구체적인 정책 및 사업을 기획, 수립하고 현장에서 실무를 담당할 인력에 대한 수요가 요구될 것이다.

그러나 경제통합이 진행되면서 발생할 수요의 구체적인 형태는 경제통합이 어떠한 방식과 형태로 이루어지느냐에 따라 달라질 것이다. 특히 한반도를 둘러싼 국내외 정치·경제적 상황과 남북관계, 그리고 북한체제의 성격 등에 따라 다르게 나타날 것이다.

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

2. 교육부문 인적 인프라 확충방안

가. 추진 방향

교육부문 인적 인프라를 확충하는 데 있어 추구해야 할 목표로는 교육부문에 경제통합 기반 조성, 시장경제체제의 확산, 모든 경제주체들의 주도적 참여 유도 등을 들 수 있다.

첫째, 교육부문 인적 인프라 확충 작업은 경제통합을 위한 교육부문의 기반을 조성하는 데 일차적인 관심을 기울여야 할 것이다. 경제통합이 추진되는 과정에서 나타나게 될 많은 변화들을 미리 예측하고 주

도적으로 추진할 전문가들을 양성하는 문제에서부터 일상생활에서 나타날 변화의 의미를 이해하고 효과적으로 적응할 수 있도록 방향을 제시해주는 역할까지 교육부문에서 감당해야 할 부분이다. 이러한 작업들을 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있는 인적 풀을 준비시키는 작업은 단순히 자격증을 가진 교육인력의 숫자를 늘리는 차원이 아니라 모든 사람들의 생각과 태도를 바꿀 수 있는 전문성과 신념을 갖춘 교육인력을 양성하는 차원에서 접근해야 한다. 교육인력의 양성에는 기존 인력에 대한 재교육을 포함한다.

둘째, 교육부문의 역할은 사회공통의 이념을 제시하고 그 이념의 확산을 도모하는 것이라고 할 수 있다. 우리가 추구할 남북경제의 통합은 경제 작동체제로서 시장경제체제를 남북 경제가 받아들인다는 것을 전제로 추진될 것이다. 이는 역사적으로 증명된 시장경제체제가 지니는 경쟁력과 북한의 시장경제체제로의 변화 노력을 고려할 때, 우리의 경제체제를 일방적으로 강요하는 것을 뛰어 넘는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 경제통합을 위한 교육의 최종 목표는 모든 경제 주체들이 시장에서 자신들의 역할을 정확하게 이해하고 시장에서의 경제활동에 적극적으로 참여하도록 유도하는 것이라고 할 수 있다. 이는 남북간의 경제통합이 경제활동을 하는 경제주체들의 사고와 태도가 공유되는 데서 출발한다고 할 수 있기 때문이다. 각 경제주체들이 자신들의 역할을 이해하고 적극적으로 참여할 때, 경제통합의 속도와 효과가 극대화될 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 우수한 재원을 확보하고 체계적인 교육프로그램을 통해서 교육부문의 인적자원을 확충하는 작업이 추진되어야 하며, 기존의 교육인력을 포함하여 지속적으로 재교육을 실시함으로써 충분한 역량을 갖출 수 있도록 한다.

다섯째, 교육분야 전문인력의 자질을 향상시키고, 남북 전문가간의 이해의 폭을 확대하기 위해서는 상호 접촉을 늘리고 공동작업을 추진

할 필요가 있다. 구체적인 사업으로는 북한 교육에 대한 지원사업 추진, 상호 교육현장의 참관 및 공동행사 개최, 연구성과의 교류와 공동 연구 추진 등의 사업을 고려할 수 있다.

여섯째, 경제협력의 수준이 진전될 경우 다양한 형태의 수요가 발생하게 될 것이며, 민간부문의 역할에 대한 수요가 점차적으로 확대될 것으로 예상된다. 따라서 장기적인 관점에서 민간부문의 역량을 강화시킬 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해서는 경제협력단계에서부터 민간부문과 정부부문이 의견을 교환하고 협력해 나갈 수 있는 협의체 구성이 필요하다고 할 수 있다. 이와 함께 정부는 전체적인 방향을 제시하고 구체적인 사업을 추진하는 데 있어서는 민간부문의 참여를 적극적으로 유도해 낼 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 단계별 확충 방안

(1) 남북경제 협력단계

(가) 교육전문가 양성프로그램 개설

교육부문 인적 인프라의 실태에서 나타나는 가장 아쉬운 점은 통일 과정에서 활용할 ‘교육전문가’를 양성하는 장기적인 프로그램이 없다는 점이다. 다만, 몇몇 대학에서 북한학과를 운영하고 있는 정도이다. 북한학과에서 교육을 받은 인력들과 중·고등학교에서 북한관련 교육을 담당하고 있는 교사들을 대상으로 ‘교육전문가 양성프로그램’을 운영하는 방안을 마련할 필요가 있다. 특히, 북한학과를 졸업하는 학생들을 통일을 준비하고 경제적으로 통합이 진행되는 과정에서 교육분야의 인력으로 활용하기 위해서는 이들이 재학시절에 교직과목을 이수하도록 유도할 필요가 있다.

(나) 교대와 사범대 교육과정 개선

통일·북한 교육전문가 양성프로그램을 개설하기 이전에도 교육대학과 사범대학의 개설과목에 북한과 통일관련 과목을 확대하여 북한과

통일 관련한 교사들의 이해의 폭을 넓히고 전문지식을 얻을 수 있는 기회를 제공하도록 할 필요가 있다. 특히 사회학과 등 북한교육과 관련된 분야에 북한 및 통일 관련 과목을 필수과목에 포함시키는 방안이 강구되어야 한다.

(다) 인센티브 제공 방안 마련

통일·북한 관련 교육전문가를 양성하기 위해서는 이들에 대해서 적절한 인센티브가 제공되어야 한다. 최근 대학원과정에 북한학을 개설하는 사례가 증가하고는 있으나 교육전문가로 양성하는 과정은 관심을 끌지 못하고 있는 실정이다. 이 과정에 우수한 재원을 유치하기 위한 유인책이 마련될 필요가 있는 것이다. 특히 앞에서 언급한 교육전문가 양성프로그램을 활성화시키고, 대학생들의 관심을 이끌어 내기 위해서는 양성프로그램에 참여한 이들이 자신의 능력을 지속적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 충분한 인센티브를 제공하는 방안이 마련되어야 한다.

(라) 교육용 부자재 개발

현 단계에서 교육전문가를 양성하는 과제를 풀기 위해서는 관련 교육을 실시하는 데 필요한 교육 부자재의 양적·질적 향상을 도모할 필요가 있다. 북한·통일 관련 교육전문가를 양성하는 프로그램을 개설하기 위해서는 다양한 과목이 개설되고 이를 효과적으로 전달되도록 해야 하는데 아직까지는 강사의 전문성에 의존하고 있는 상황이어서 어려움이 노출되고 있다. 정부의 재정 지원을 통한 다양한 형태의 교육 부자재의 개발과 지속적인 개선 노력이 요구된다고 하겠다.

(2) 남북경제 연합단계

(가) 교대와 사범대 교육과정 개편

교대에서는 북한에 대한 이해를 넓히고 통일문제에 대한 관심을 증

대시키기 위한 노력이 강화되어야 할 것이다. 특히 북한과 통일문제에 대한 보다 전문적인 지식을 습득할 수 있도록 관련 과목을 충분하게 개설하도록 한다. 사범대에서는 북한·통일문제를 다루는 전문학과를 개설하도록 유도해야 한다. 사회과목이나 국민윤리과목의 일부분으로 다루기에는 그 중요성이 커질 것이기 때문에 그 비중을 맞추어 조정할 필요가 있는 것이다.

(나) 북한의 시장경제 교육프로그램 개발사업 지원

북한 내에서 시장경제전문가를 양성하는 교육프로그램에 대한 수요가 급증할 것으로 예상된다. 특히 국제금융 및 국제경제와 같이 국제시장에서 경쟁하는 데 필요한 전문지식을 가진 전문가의 양성에 관심이 집중될 것으로 판단된다. 그러나 북한이 자체적으로 관련 인력을 양성하는 데는 한계가 있을 것으로 판단되는바, 다양한 방법으로 지원할 필요가 있다. 인적 교류를 통한 직접적인 지원사업과 함께 북한 스스로 자체적인 교육 능력을 배양하도록 지원하는 사업에 초점을 맞추어야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 시장경제를 교육하는 프로그램을 북한사정에 맞추어 개발해서 지원할 필요가 있다.

(다) 남북 교육전문가 교류·협력사업 추진

이 단계에서는 남북 교육전문가간에 교류와 협력의 가능성이 확대될 것으로 예상된다. 특히 북한 자체의 교육인력 양성 체계를 구축하도록 지원하는 사업이 중요한 과제로 대두될 것으로 보인다. 이러한 사업에서 일반적인 경제분야에 대해서는 북한의 교육인력들이 담당할 수 있도록 프로그램 개발 및 교재 제공 등의 방법을 통해서 지원할 필요가 있다. 반면에 보다 전문성을 요하는 분야에 대해서는 우리의 전문가들이 직접 교육프로그램에 참여하는 방안을 강구할 필요가 있다. 교육 장소는 남, 북한 어디든지 가능할 것으로 판단된다.

남북 교육전문가들간의 교류와 협력을 추진하면서 해외의 전문가들

의 경험이 필요할 것으로 판단된다. 따라서 교육프로그램 및 교재 개발 과정에 외국의 전문가들을 적절하게 활용하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 남북경제 통합단계

(가) 북한의 교육전문가 재교육

북한에서 시장경제에 대해서 강의하는 인력에 대해 재교육을 실시하는 문제가 가장 중요한 작업 중의 하나로 부상할 것이다. 이를 위한 프로그램을 개발하고, 적절한 인력을 지원하는 문제가 남쪽 전문가들의 과제로 부상할 것으로 보인다. 프로그램을 개발하는 문제는 그 이전의 단계에서부터 관심을 가지고 추진해야 할 것이며, 정기적으로 프로그램을 보완, 발전시키는 작업이 진행될 필요가 있을 것으로 보인다. 또한 이러한 작업을 추진하면서 외국의 전문가들을 적절하게 활용할 필요가 있다.

(나) 경제분야 전문 교육인력의 파견

북측의 교육전문가들을 재교육시키는 것과 별도로 북한의 관료들이나 경제전문가들을 대상으로 시장경제에 대한 교육을 시킬 필요가 제기될 것이며, 상당부분 남측에서 파견된 인원이 이를 담당하게 될 가능성이 있다. 특히 경제통합과정이 급격한 형태로 진행될 경우, 대부분 남측의 전문 교육인력이 북측의 관료나 전문가들을 상대로 시장경제에 대한 교육을 담당하게 될 것으로 예상된다. 문제는 이러한 인력들이 단기간에 준비되지 않을 것이라는 점이고, 따라서 장기적이고 종합적인 계획하에서 이러한 대책이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

(다) 외국의 전문기관과의 협력체계 구축

외국 전문가들의 경험을 전수받고 적절한 지원과 협력을 제공받기 위해서는 핵심적인 몇 개의 기관과 업무협약을 체결하고 체계적으로 도움을 받는 방안을 강구할 필요가 있다.

3. 행정부문 인적 인프라 확충방안

가. 추진 방향

첫째, 경제협력 추진 역량 제고이다. 행정부문의 전문인력을 양성하는 일차적인 목적은 현 단계에서 진행되고 있거나 논의되고 있는 남북 간의 경제협력사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 남과 북의 행정 역량을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 현 단계에서는 지금 추진되고 있는 경제협력사업의 성공적인 추진을 통하여 경제통합의 실현을 촉진할 것이며, 또한 그 과정을 매끄럽게 해줄 것이기 때문이다.

둘째, 경제통합 과정의 관리 능력 배양이다. 행정부문의 전문인력을 확충해야 하는 가장 중요한 이유는 경제통합과정에서 발생할 행정인력에 대한 추가적인 수요에 대비하자는 것이다. 경제통합이 진행될 경우, 행정인력들의 주요 임무는 경제통합과정을 안정적으로 관리하는 것이라고 할 수 있다. 경제통합과정에서 나타날 사회적 혼란과 갈등의 표출 가능성을 최소화할 수 있도록 관리해 나가는 능력을 배양하는 작업이 경제통합의 성패를 좌우할 수도 있기 때문이다.

셋째, 북한지역의 자치능력 조기 확보이다. 행정부문의 인적 인프라를 확충하는 중요한 목표 중의 하나가 북한지역의 자치능력을 조기에 배양하도록 지원하는 것이 되어야 할 것이다. 경제통합의 과정은 남측에는 부담으로 북측에는 기대감과 열등감을 동시에 자극하는 쪽으로 작용할 가능성이 크다. 이러한 문제를 최소화할 수 있는 방안은 구체적인 시간표를 가지고 조기에 북한지역의 자치능력이 마련될 수 있도록 지원해 주는 것이라고 하겠다.

넷째, 경제협력사업과 경제통합의 연계이다. 지금 추진되고 있는 경제협력사업에 종사하고 있는 행정인력들을 정부 차원에서 체계적으로 관리하여 경제통합단계에서 적절하게 활용할 필요가 있다. 지금 정부에서 북한과의 경제협력사업을 담당하고 있는 행정인력들은 임명을 받을 때 통일부를 제외하고는 업무에 대한 전문성이 거의 고려되지 않

고 있는 실정이다. 이에 따라 이들은 공무원의 순환보직 원칙이 일반적으로 적용되고 있을 뿐만 아니라 이 업무들이 대체적으로 성과를 내기 어려워 기피하는 경향이 있기 때문에 좋은 인력들이 지속적으로 근무를 하지 않는 상황이라고 할 수 있다.

나. 단계별 확충 방안

(1) 남북경제 협력단계

(가) 북한과의 경제협력 관련 업무 담당자들의 전문성 제고 및 협력체계 구축 방안 마련

대북경제협력사업이 여러 경제부처에서 동시에 추진될 것으로 예상되는데, 현행 공무원에 대한 인사 관행에 비추어 관련 업무에 종사하는 공무원들의 전문성은 상황의 변화를 충분히 따라잡기 힘들 것으로 판단된다. 따라서 남북 경제협력 관련 부서의 전문성을 강화할 수 있도록 인사 관행을 바꾸어야 할 것이며, 새로 해당 업무를 담당하게 된 공무원들을 대상으로 북한문제와 통일문제에 대한 기본적인 오리엔테이션을 포함하여 업무에 필요한 기초적인 정보와 지식을 체계적으로 제공할 수 있는 단기 교육프로그램이 마련되어야 한다.

이와 함께 현 단계에서는 대북경제협력사업을 종합적이고 체계적으로 추진하는 것이 중요하기 때문에 해당 부서의 공무원들간의 긴밀한 협조체계가 구축될 필요가 있다. 정례적으로 관련 공무원들이 모여 주요 이슈를 논의하고 사안에 대한 인식을 공유하려는 노력이 요청되기 때문이다. 이러한 모임을 통일부나 NSC가 주관하여 진행할 필요가 있다.

(나) 북한의 경제분야 관리들에 대한 시장경제 교육프로그램 지원

북한의 변화 노력이 지속되고 있다는 점에 비추어, 북한관리들의 시장경제에 대한 교육 수요는 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이에 따라 현재 추진되고 있는 외국기관의 지원을 통한 시장경제 교육으로 관련 수요를 충분하게 소화하기 힘들 것으로 판단된다. 우리의 적

극적인 관심과 지원이 필요한 것이다.

물론, 북측 공무원을 교육하는 프로그램을 우리가 직접 제공하는 것이 바람직할 것이나 당장은 어려운 점이 많을 것으로 예상되는바, 간접적인 지원을 통해서 교육프로그램이 제공되도록 하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 것으로 보인다. 누가 하느냐가 중요한 것이 아니라 무엇을 하느냐가 더 중요하기 때문이다. 이를 위해 외국의 관련 기관과 적절한 협력관계를 구축하는 방안을 모색해야 할 것이다.

(다) 남북의 경제협력 관련 담당자들의 교류프로그램 추진

남과 북의 행정인력을 대상으로 교육을 실시하는 작업 못지않게 중요한 것은 현장 확인과 북측 업무 상대와의 의견 교환을 통해서 실태와 현실을 정확하게 파악하는 것이며, 자신이 하는 업무의 중요성을 확인하는 일이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 남북한의 관련 업무 담당자들간의 교류와 접촉은 매우 중요한 사업이라고 할 수 있다.

현재는 북측과의 협상이 필요한 경우에 관계자들이 특정 장소에서 만나 이야기를 나누는 정도에 불과한데, 진행되고 있는 업무의 협조와 함께 새로운 사업에 대한 논의를 위해서 남북의 관련 공무원들이 직접 만나 협의할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

(라) 지방자치단체 담당자들의 역량 제고

남북간의 경제협력이 확대되고 경제통합으로 발전하게 되면 지방자치단체들의 역할은 보다 커질 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 지방자치단체들의 경제협력 관련 역량을 체계적으로 개선시켜 나가는 노력이 요구된다고 하겠다. 이를 위해 우선적으로 관련 부서의 신설을 유도하고 담당자들에 대한 교육프로그램을 제공할 필요가 있다.

남북간의 경제협력이 확대되고 경제통합으로 발전하게 되면 지방자치단체들의 역할은 보다 커질 수밖에 없다는 점을 고려할 때, 지방자치단체들의 경제협력 관련 역량을 체계적으로 개선시켜 나가는 노력이

요구된다고 하겠다. 이를 위해 우선적으로 관련 부서의 신설을 유도하고 담당자들에 대한 교육프로그램을 제공할 필요가 있다.

(2) 남북경제 연합단계

(가) 북한 관련 업무 담당자들을 대상으로 하는 전문가과정 개설

남북간의 경제협력이 증가하면 다양한 종류의 사업이 추진될 것이며 이에 따라 경제협 관련 업무를 담당하기 위해서는 상당 수준의 전문성이 요구될 것이다. 그러나 현재 이를 담당할 제도적 장치나 관련 규정이 마련되어 있지 않고 있다. 정부가 주관하고 전문 교육기관이나 전문 연구기관이 위탁을 받아서 공무원들을 대상으로 남북경제 전문과정을 제공하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이 과정은 6개월 또는 1년 정도의 기간으로 진행되는 것이 바람직할 것이며, 체계적으로 추진하기 위해서 별도의 전문교육기관을 신설하는 방안도 고려할 필요가 있다.

(나) 북한의 경제관료들을 대상으로 하는 전문가 양성과정 개설 지원

이 단계에서는 북측지역에도 자체적으로 관료들을 대상으로 시장경제에 대해서 전문적인 지식을 교육할 수 있는 기관을 설립할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 물론 남측을 비롯하여 외국 기관의 인적 협조와 재정적인 지원은 필요할 것이다. 또한 이 단계에서는 남북관계가 상당한 수준으로 발전해 있을 것으로 예상되기 때문에 남측 전문인력이 북측의 행정인력을 대상으로 직접 교육할 수도 있을 것이다.

(다) 남북 경제협력 관련 업무 담당자들간의 교환 근무 추진

남북 공히 경제통합을 추진하는 행정인력들의 업무 능력을 향상시키는 작업의 일환으로 관련 공무원들의 교환근무를 추진할 필요가 있다. 물론 초기에는 문제점이 가장 적은 아주 제한적인 분야에서부터 출발할 필요가 있으며, 점차 분야를 넓혀 가는 방식으로 이 사업을 확

대해 나가는 전략이 필요할 것으로 판단된다.

초기에는 환경부문과 같이 기술적인 내용이 주를 이루면서 민감한 사안이 적은 분야를 중심으로 추진하여 점차 건설부문, 농업부문과 에너지부문처럼 협력이 긴밀하게 추진되고 있는 분야로 확대해 나가는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

(라) 경제통합과정을 총괄적으로 관리할 행정인력 양성

이 단계에서 중요한 사업은 경제통합 과정을 체계적으로 총괄, 관리할 핵심 행정인력을 양성하는 작업이라고 할 수 있다. 관련 정책을 수립 및 관리하는 분야를 포함해서 북측의 통합과정을 지원할 파견 인력을 미리 준비시키는 문제도 고려되어야 할 것이다.

(3) 남북경제 통합단계

(가) 북측지역의 경제관료 재교육프로그램 제공

남북간의 경제협력이 지속적으로 발전하는 과정에서 남북간의 경제체제 상의 차이가 축소되고 경제수준에서도 격차가 축소될 것으로 기대된다. 따라서 이러한 차이가 거의 해소된 이후에 경제통합이 이루어질 경우, 그 과정에서 대부분의 문제가 극복되었을 것이기 때문에 특별한 대책이 필요하지 않을 것이다.

문제는 예상보다 급격한 속도로 경제통합이 추진되는 상황이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서는 남북의 행정인력들이 서로 제대로 준비되어 있지 못할 것이기 때문이다. 이러한 문제는 남측보다는 북측에서 더욱 심각하게 제기될 것이다. 따라서 이 지역의 경제관료들에 대한 재교육프로그램이 필요할 것으로 예상된다.

(나) 북한의 경제통합과정을 지원할 행정인력 파견

본격적으로 경제통합이 추진되면 남북의 경제관료들간의 교차 파견 사업이 본격적으로 추진될 수 있을 것으로 보인다. 여기에 경제통합이

급격하게 이루어질 경우에는 남측의 북측지역에 대한 파견 수요가 더욱 확대될 가능성이 크다고 하겠다.

이와 관련하여 강조되어야 할 점은 최대한 빠른 시일 내에 해당지역의 인력으로 자치능력을 확보할 수 있도록 함으로써 북측지역의 개발과 발전을 스스로 주도해 나갈 수 있도록 행정적인 여건을 제공하는 것이라고 할 수 있다.

4. 전문분야 인적 인프라 확충방안

가. 추진 방향

첫째, 경제통합 실현 촉진이다. 남북간의 경제통합은 정부차원에서 추진되는 행정적·제도적 통합작업을 기초로 민간부문의 경제영역이 단일화된다는 것을 의미한다. 사실 경제통합과정에서 정부의 역할은 제한적이며, 경제통합이 진전될수록 각 분야에서 민간부문의 역할은 확대되어 가게 된다. 따라서 경제분야의 전문인력 역량이 중요하다고 하겠다. 민간부문의 추진 역량이 미흡할 경우, 경제통합의 과정이 효과적으로 추진되기 힘들 것이며, 그보다 앞서 경제통합단계로의 발전도 어려울 것으로 예상된다. 결국, 경제분야 민간부문의 역량을 배양하는 작업은 경제협력단계에서 경제연합단계로, 그리고 경제통합을 완성하는 전 과정에서 핵심적인 역할을 수행할 것이라는 점에서 핵심적인 추진동력이라는 인식하에서 관리되어야 할 것이다.

둘째, 북한의 변화 노력 지원이다. 남북경제의 통합을 실현하는 데 있어 당면한 과제는 북한경제의 성장과 변화라고 할 수 있다. 경제수준의 격차를 최대한 줄여나가고, 경제제도의 차이를 해소해 나가는 과정이 경제통합의 핵심 과제라고 할 때, 현재의 단계에서는 북한경제에 시장경제적 요소가 보다 광범위하게 도입·확산되고 북한경제가 자체의 역량으로 발전해 나갈 수 있도록 직·간접적으로 지원하는 작업이 가장 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 민간부문의 추진역량 강화이다. 경제통합의 단계가 발전해 감에 따라서 민간부문의 역할이 증대될 것이라는 점은 분명하다. 현 단계에서도 북핵문제가 해결의 실마리를 찾게 되면, 국제사회의 북한지역 개발을 위한 협력문제가 주요 이슈로 부상할 것으로 예상되는데, 북한에 대한 개발협력이 본격적으로 추진될 경우, 정부차원의 추진 역량은 제한되어 있기 때문에 민간부문의 참여와 역할이 요청될 것으로 예상된다. 문제는 이러한 상황이 발생했을 때, 관련 사업을 추진할 국내의 역량이 매우 미흡하다는 점이다.

물론, 북한에 대한 개발협력이 본격화될 경우에는 국제기구나 국제 NGO의 협력은 불가피할 것이고 반드시 필요하다고 할 수 있다. 그러나 우리가 주도적으로 추진할 수 있는 역량이 없을 경우, 우리의 이해관계보다는 다른 특정 국가의 이해관계가 반영될 수도 있다는 점을 우려하지 않을 수 없는 것이다.

장기적으로 고려해야 할 사항으로는 경제통합이 본격화될 경우에 북한 내 민간부문을 활성화시키는 작업을 적극적으로 지원할 필요가 있다는 점이다. 가능한 빠른 속도로 북한지역 내에 자체적인 민간 역량이 확보될 때 경제통합과정은 보다 탄력을 받게 될 것이고 갈등의 여지를 줄여 나갈 수 있기 때문이다.

넷째, 남북 경제전문가 교류·협력사업 확대이다. 경제전문가들의 역할은 상대지역에 대한 이해를 바탕으로 했을 때 적절하게 발휘되고 지속적으로 발전할 수 있다. 따라서 정부차원에서는 경제협력단계에서부터 남북 경제전문가들의 교류가 활발하게 추진될 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 현재의 단계에서는 방문 및 참관과 같은 단순한 형태의 교류사업과 교재 및 교육 부자재 지원사업 등이 주류를 이룰 수밖에 없을 것으로 보이며, 점차 인적 교류와 의견 교류 등을 통해서 공감대를 넓히는 작업을 추진하고, 장기적으로는 남북한이 공유할 수 있는 경제 가치와 경제통합의 방법상의 문제와 같이 민감한 사안에 대한 의견교환이나 공동연구도 가능할 것으로 예상된다.

다섯째, 국제기구와 협력체계 구축이다. 민간부문의 경제전문가를 양성하는 작업은 우리 자체의 힘만으로는 한계가 있다. 북한과 같은 저개발지역에 대한 개발협력사업을 민간차원은 물론이고 정부차원에서도 체계적으로 추진한 경험이 부족하기 때문이다. 국제기구와 국제 NGO에서는 다양한 형태의 개발협력사업에 참여한 경험을 바탕으로 필요한 노하우를 가지고 있는바, 이들 기관과의 협력은 매우 필요하다고 할 수 있다.

국제기구와의 협력이 중요한 더 큰 이유는 민간부문의 경제전문가들이 감당해야 하는 사업의 영역과 규모가 급증할 경우 재정적인 지원을 기대할 수 있다는 점을 들 수 있으며, 북한의 경제전문가에 대한 교육을 실시하는 사업을 추진하는 데 필요한 도움을 받을 수 있기 때문이다. 현 단계에서는 북한 측이 우리 측 경제전문가로부터 시장경제와 관련한 교육을 직접 받는 데 거부감을 느끼고 있다. 따라서 외견상으로는 국제기구나 국제단체가 주도하는 형태를 유지하면서도 실질적으로는 우리가 주도하는 융통성이 요구된다. 물론 남북관계의 상황이 발전해 감에 따라서 남북의 경제전문가들이 직접 교류하는 부분을 점차적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

나. 단계별 확충 방안

(1) 남북경제 협력단계

(가) 민간부문의 남북경제협력부문 전문인력 양성 방안 마련

국내에서 민간부문의 경제협력 전문인력은 현재 대체로 두 가지 경로를 통해서 양성되고 있다. 하나는 민간 대북교류 및 지원단체들이 경제교류·협력사업을 추진하는 과정에서 시행착오를 거치면서 관련 전문가로 훈련되는 경우로 현재로서는 남북경제협력과 관련하여 가장 많은 경험과 노하우를 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 이 그룹의 한계는 특정분야의 소규모사업에 국한되어 있어 다른 분야에 대해서는 지식이 제한되어 있다는 점으로 지적된다. 또 다른 그룹은 교육기관을

통해서 제공되는 단기프로그램을 이수하거나 북한학과를 졸업한 경우로 깊이 있는 지식이나 현장 경험이 부족하다는 단점이 있다.

민간부문의 남북경협이 최근 몇 년간 정체상태에 처해있는 상황에서 정부가 주도하는 대규모 사업을 중심으로 경제협력이 추진되고 있어 경제협력의 전문인력에 대한 수요가 증가하지 않고 있다. 이러한 사실이 최근 몇 년 동안 이 분야의 전문인력을 양성하는 문제가 관심을 끌지 못하고 있는 중요 요인 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 국내 민간분야의 경제전문가들의 현황은 수적인 측면과 질적인 측면에서 부족함이 많다고 할 수 있다. 특히 북핵이 타결되어 북한지역에 대한 개발협력이 큰 폭으로 증가할 경우 이를 현장에서 추진해 나갈 전문인력은 숫자에서나 추진 역량에 있어서 미흡한 점이 많다고 할 수 있다.

그동안 이 분야의 전문인력 양성은 비정부부문에 의해서 자발적으로 이루어져왔다고 할 수 있으며 그런 이유로 인해서 미래의 잠재적인 수요에 충분하게 대비하지 못하는 측면이 강하다고 할 수 있다. 정부차원의 제도적·재정적 지원을 통해서 체계적으로 전문인력을 양성하는 방안이 마련될 필요가 있다.

(나) 북한의 경제분야 전문인력 양성을 위한 지원 체계 구축

이 단계에서 북한의 경제전문가 양성작업을 민간부문과 정부부문으로 구분하기는 어렵다고 할 수 있다. 따라서 정부부문의 경제전문가들을 대상으로 시장경제에 대한 교육과 관련 전문지식을 제공하는 작업이 우선적으로 고려되어야 할 것으로 보인다. 다만, 공장이나 기업소에 근무하는 지배인, 교육기관이나 연구기관에 종사하고 있는 경제분야의 인력에 대한 북한당국 차원의 관심이 적다는 점을 고려하여 이들을 대상으로 하는 시장교육프로그램의 개발 및 제공사업을 체계적으로 추진할 필요는 있다.

이를 위한 구체적인 실천방안으로 우리가 직접적으로 접촉하는 것

은 아직 한계가 있기 때문에 국제적인 기구·단체와 공동으로 추진하는 형식을 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 평양에 주재하고 있는 국제 NGO나 기업인들을 활용할 수 있을 것이다. 최근 평양에 주재하고 있는 유럽기업인들 모임은 관련 부처의 공무원을 포함해서 협력업체의 책임자급들을 대상으로 시장경제에 대한 교육프로그램을 정기적으로 운용하여 좋은 반응을 얻고 있다는 사실에서 시사점을 얻을 수 있다.

(다) 민간부문의 경제협력 추진 역량 강화

민간부문의 경제협력 역량이 강화되면 자연스럽게 그 분야에 종사하는 전문가들의 역량도 커질 것으로 판단된다. 이런 점에서 우리의 민간사업자들이 다양한 분야의 협력사업을 추진할 수 있도록 제도적으로 지원함으로써 다양한 경험 축적을 통해서 역량을 강화할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 특히 최근에 거론되고 있는 농업분야의 협력 이외에도 광산개발 및 수산부문의 민간협력도 추진할 필요가 있다. 정부로서는 민간부문의 참여를 유도한다는 차원에서 북측과의 협의를 통해서 당국차원에서의 지원방안을 강구하여야 할 것이다.

이와 함께 NGO들이 대북사업의 영역을 확대해 나감으로써 경제통합과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있는 역량을 배양하도록 지원하는 작업도 체계적으로 추진되어야 한다. 북한과의 경제협력이 지원협력에서 개발협력으로 전환되는 추세에 있기 때문에 NGO의 역할이 상대적으로 위축될 가능성이 있지만, 장기적인 관점에서 NGO의 역할은 매우 중요하기 때문에 이들의 역량이 지속적으로 발전할 수 있도록 정책적으로 배려할 필요가 있는 것이다.

(2) 남북경제 연합단계

(가) 민간부문의 경제협력 전문가 양성을 위한 전문교육기관 설립 유도

경제연합단계에 이르면 북한과의 경제협력사업이 세부적이고 전문

적인 분야로 확대될 것으로 예상된다. 이러한 상황에서는 일반적인 수준의 북한경제 및 경제협력에 관한 지식은 사업을 추진하는 데 별다른 도움을 주지 못할 것이다. 특히 경제통합으로의 발전과정을 민간부문에서 뒷받침해줄 전문인력의 필요성이 증대될 것으로 보인다. 이러한 사업을 정부가 주관한다는 것은 어느 정도 한계가 있을 수 있다는 점에서 민간부문을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 이러한 수요를 충당할 수 있도록 민간부문에서 관련 경제전문가를 양성하는 전문적인 교육기관이 설립되도록 유도하고, 제도적으로나 재정적으로 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

북한학과에 경제분야의 전문가과정을 설치하도록 유도하는 방안과 함께, 별도의 전문 교육기관을 설립하도록 여건을 조성해 주는 방안이 병행해서 검토될 필요가 있다. 이러한 민간부문 전문교육기관은 경제통합이 진행될 경우 북측 지역에서 경제전문가를 양성하거나 재교육시키는 작업을 지원해주는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

(나) 남북간 경제전문가의 교류 확대

경제협력단계가 발전함에 따라서 남과 북의 경제전문가들간의 교류도 확대되어 갈 것으로 예상된다. 경제전문가들의 교류사업은 남북간의 경제체제의 격차를 해소하고 경제통합을 촉진시켜나가는 데 매우 중요한 역할을 수행할 것으로 기대된다. 또한 이들 경제전문가의 교류사업 역시 점진적으로 확대될 수 있을 것으로 보이는데, 처음에는 단순 방문과 시찰로부터 점차 시장경제의 운용 및 경제협력 방안 등과 관련한 공동의 관심사에 대해서 논의가 진행되어 나갈 것이다. 경제전문가의 교류사업은 남북의 경제협력이 '경제연합단계'의 수준에 도달하게 되면 전문가들간의 공동연구의 수준까지 발전할 수 있을 것으로 보인다.

이와 함께 이 단계에서는 북한 내에서 자연스럽게 결성될 경제부문의 NGO 단체를 적극적으로 지원할 필요가 있다. 이러한 사업은 북한 내부에서 특히 민간부문에서 경제통합과정을 뒷받침할 수 있는 역량

을 배양한다는 의미가 있다고 하겠다. 이를 위해서 다양한 형태의 북한측 비정부 경제·사회단체 즉, 전문경영인들의 모임, 시민단체, 경제학자들의 모임 등이 활성화될 수 있도록 재정적으로 지원하는 방안을 강구할 필요가 있다.

(다) 북한경제개발사업에 대한 민간부분의 참여 확대

연합단계에서는 북한지역에 대한 SOC 확충사업 등을 포함하여 대규모 협력사업이 추진될 것으로 예상되는데, 정부가 재정적인 측면에서 주도적으로 추진하는 사업에서 민간부분이 중요한 역할을 수행할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 특히 북한지역을 대상으로 하는 대규모 개발사업에 민관 컨소시엄의 형태로 참여하는 방안을 적극적으로 검토하는 것이다.

이와 함께 취약계층과 취약지역에 대한 개발협력이나 지원사업은 정부에서 일괄적으로 추진하기 어려울 것으로 예상되는 바, 이 부문에서 비정부기구의 역할을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 북한지역에 대한 대규모 개발사업이 추진되면 정부차원에서는 소외지역과 취약계층에 대한 지원사업이 정책 추진의 관심 밖으로 밀려날 가능성이 커진다. 이에 따른 공백을 채워 주는 작업은 그동안 이 분야에 대한 사업을 추진해 온 NGO가 담당해야 할 것이며, 이와 같은 NGO의 역할은 정책적인 측면에서 지속적으로 강조될 필요가 있다.

(3) 남북경제 통합단계

(가) 북측의 경제전문가 전문성 강화 프로그램 운용

경제통합이 급격한 형태로 이루어질 경우, 북측지역의 경제분야 전문인력들이 새로운 환경에서 경쟁력을 가질 수 있을 만큼 준비되지 않을 가능성이 크다고 할 수 있다. 따라서 이들을 대상으로 전문성을 강화시켜 주는 교육프로그램이 제공될 필요가 있다. 특히 조세, 금융, 노무관리, 경영 등과 같이 취약한 부문을 중심으로 프로그램이 운용되어

야 할 것이다.

이러한 교육과정은 정부와 민간부문의 협력을 통해서 공동으로 프로그램을 개발하고, 이후 정부는 재정적으로 지원하면서 프로그램 운영은 민간교육기관에서 위탁하는 형식으로 추진될 필요가 있다. 즉, 민간과 정부부문간에 적절한 협력과 역할 분담을 통해서 추진되는 것이 바람직하다는 것이다.

(나) 중소기업과 자영업자들을 대상으로 하는 경영기법 교육프로그램 제공

경제통합과정이 순조롭게 진행되고 조기에 정착되기 위해서는 북한 지역 내에서 향토 경제가 빠른 시일 내에 자생력이 확보되도록 해야 한다. 이를 위한 지원책의 일환으로 중소기업을 운영하는 경영인과 소규모 자영업자들을 대상으로 각종 교육과 지식을 제공하는 단기 교육 프로그램을 제공할 필요가 있다. 주요 도시지역에 경영인 교육·지원센터를 설립하여 필요한 교육프로그램을 제공하고, 이와 함께 이들의 업무와 관련하여 제기되는 의문사항에 해답을 제시하고 자문에 응하는 것이다.

이러한 교육·지원센터는 남측의 정부가 재정적으로 지원하여 설립하고 운영비용의 일부를 부담하되, 민간부문에서 운영할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보이며, 이 기구의 운영에 있어서도 남측과 북측 인력이 함께 참여하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

(다) 북한의 경제통합과정을 지원할 전문적인 조직 설립

경제통합이 급격하게 이루어질 경우, 북측지역의 경제통합과정을 관리할 기구의 설립은 불가피할 것으로 보인다. 예를 들면, 독일의 신탁관리청과 같이 경제통합 과정에서 제기되는 급격한 체제전환 문제를 전담할 조직이 필요하다는 것이다. 이 조직은 특히 기업의 민영화나 재산의 사유화를 추진하는 과정에서 발생할 과도기적인 상황을 관

리하는 작업을 담당하게 될 것이다. 이 조직은 특정한 임무를 부여받고 한시적으로 운영되어야 하며, 주어진 임무가 완료되면 해체되어야 할 것이다.

또한 이러한 조직을 운영하게 되는 경우, 관련 업무를 담당할 경제전문가를 필요로 할 것이나, 북측지역의 경제전문가는 그 숫자나 역량의 측면에서 충분하지 못할 것으로 예상되며, 따라서 그만큼 외부의 지원이 필요하게 될 것으로 보인다. 결국 남측의 전문인력이 이러한 작업을 수행하기 위해서 북측지역으로 파견되는 것이 불가피할 것이다.

Ⅲ. 제도 인프라

1. 무역·투자 관련 제도 인프라

가. 남북경제 협력단계: 남북한 특구 연합

(1) 개념 및 기본 방향

현 단계에서 북한은 전국토를 전면적으로 개방하는 데에는 정치적, 경제적으로 많은 부담을 안을 수밖에 없다. 경제 전체의 개방화 및 규제 완화가 현실적으로 어려울 때, 특정 지역부터 이를 실시하여 그 성과를 차츰 타지역으로 확대시키고자 하는 목적 아래 경제특구를 중심으로 개방과 개혁을 실시하는 경우가 많다.

전 세계적으로 수백 개에 달하는 경제특구의 유형 및 특성은 설치 목적, 설치 국가의 경제 상황 및 설치 지역의 입지 조건 등에 따라 크게 다르다. 남북한의 경우에도 입지에 따라 특구는 매우 다양한 유형으로 발전할 수 있다. 단 개성특구의 경우 중국의 경제특구 발전 경로를 참고할 필요가 있다. 개성은 생산중심형 경제특구로 발전시키면서 무역중심형 특구인 인천과 연계하면서 서울 주변의 첨단 기술력을 보유하고 있는 산업 단지(IT, BT분야 등의 특화된 산업 단지)와 클러스터를

이루도록 하는 것이다.

개성 특구의 경우 인천, 서울과 연계하여 발전하여야 하는데, 여기에서는 선전(深圳)과 홍콩의 관계를 참고할 필요가 있다.

(2) 북한에 필요한 제도 인프라

협력단계에서 북한 내에서는 무역 확대와 외자 도입을 위한 제도적 인프라가 마련되어야 한다. 우선 중앙에서 하달하는 지령성 무역계획과 지도성 무역계획을 축소해야 하며, 지방과 기업의 무역과 외자도입에 관한 자주권을 확대해야 한다. 전면적인 개방을 시행하는 것이 현실적으로 어렵다면 특정 지역을 수출기지로 삼는 지역경사정책을 채택할 수밖에 없다.

북한의 경우 개성, 금강산, 나진-선봉, 신의주 등 특구 설치에 대한 의지는 공표되었다고 할 수 있다. 중국의 경우 외자 도입을 위한 법적·제도적 인프라를 마련한 후 특구를 지정했으나, 북한의 경우 특구 지정 방침이 먼저 제시된 셈이다. 따라서 중국에서 외국인투자를 유치하기 위해 마련했던 관련 법제와 유사한 형태의 법률적 인프라를 갖출 필요가 있다.

한국 자본과 외국 자본을 차별하는 제도화는 사실상 불가능하므로, 외국인에 대한 포괄적이고 일반적인 형태의 제도를 마련할 수밖에 없다. 관련 제도는 외자도입의 폭을 확대하고 외국인투자의 안정성을 보장하기 위해서는 투자지분을 확고하게 보호하는 것을 기본 목적으로 한다.

(3) 남한에 필요한 제도 인프라

김영윤 외(2002)¹⁹⁴에 의하면, 남북한 당국간에 경협 채널로 가동되는 ‘남북경제협력추진위원회’와는 별도로 남북한 경제협력과 관련된

¹⁹⁴ 김영윤 외, 『남북경제공동체 형성을 위한 대북투자방안 연구』(통일연구원, 2002)

실무적 문제를 해결하기 위한 비영리 재단법인 형태의 민간단체를 설립할 필요가 있다고 한다. 이러한 주장에서 참고하고 있는 제도적 모델은 통일 이전 서독의 상공신탁관리소(商工信託管理所: Treuhandstelle für Industrie und Handel), 중국-대만의 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)-해협교류기금회(海峽交流基金會) 등이다. 독일의 경우 동독 국가기관과의 직접교류를 피한다는 서독정부의 방침에 따라 동독과 접촉하는 민간조직이 필요했다. 대만 정부는 자신들이 원칙으로 삼아 온 삼불(不接觸, 不談判, 不協商) 정책을 유지하는 가운데 대륙과 교류하기 위하여 정부 주도로 비영리 재단법인 형태를 설립했다.

남한에서도 북한 당국과의 직접 교섭보다는 민간 차원의 교섭이 유리한 부분이 많다. 남북한 간에 장기적으로 해결해야 할 정치·군사적 현안이 많이 남아 있고, 남북한 내에 당국간 협상을 방해하는 세력이 많이 있기 때문에 민간 차원에서 시장원리에 의해 논의를 진행하는 것이 무역 및 투자 확대에 유리한 경우가 있을 수 있다. 이에 따라 동 조직은 대북사업에 필요한 정보 제공 및 상담, 대북사업을 기획, 기업 간의 과다경쟁 및 중복투자 조정, 대북사업에 필요한 자금알선, 남북한간의 이해관계 조정, 경험사업 과정에서 발생하는 문제(클레임처리, 분쟁처리, 청산결제 등) 해결을 지원하는 민간 기구를 조직한다. 이러한 민간 기구는 특히 프로젝트 사업에 주력한다. 현재 한국은 동북아 비즈니스 허브 육성을 추진 중에 있는데, 이를 대북한 무역·투자과 연계시키는 프로젝트가 필요하다. 새로이 조직되는 민간기구는 이러한 사업을 중점적으로 추진하도록 한다.

현재의 남북교류협력법은 남북한간의 교류·협력을 내국간 교류인 것으로 파악하고 있으나 그 절차는 매우 복잡하다. 남북한 사이의 평화체제가 확립되지 않은 상황에서 남북한간 무역·투자 절차는 남북한 정부가 관리할 수밖에 없다. 다만 북한에서 경제특구를 지정하고 관련하여 외자 도입을 촉진하고 법제를 마련할 경우, 남한에서도 북한 특구지역과의 무역·투자에 있어서는 여타 국가에 대한 무역·투자

절차와 비슷한 정도로 절차를 간소화하는 방향으로 특별법을 제정하거나 남북교류협력법에 관련된 규정을 추가할 필요가 있다. 효율성과 법적 안정성의 측면에서는 별도의 특별법을 두기보다는 남북교류협력법을 보완하고 이를 남북간 협정으로 뒷받침하는 것이 필요하다.

(4) 남북한간에 필요한 제도 인프라

북한의 경제특구는 남한과의 연계 속에서 발전하도록 하고 이를 동아시아 경제통합의 기반이 될 수 있도록 준비한다. 장기적으로 보면 동아시아 지역에서는 유럽연합, 북미경제공동체에 대응하는 경제공동체를 형성하는 움직임이 가시화될 것이다. 한반도 경제특구 연합은 이에 대비한 준비과정이다. 첫 번째 단계에서 가장 유력한 특구연합은 개성-서울-인천 사이에서 이루어질 수 있다.

개성이 활성화되면 서울의 도시공간도 재구성될 수 있다. 한강을 중심으로 서울을 다시 구획하고 재조직하여 첨단기술의 연구개발, 금융과 서비스를 중심으로 한 동북아 허브 도시로 발전할 수 있는 기반을 구축한다. 인천은 동북아의 허브공항이 된 인천공항과 송도를 중심으로 한 경제자유구역을 발전시켜 경제특구연합의 물류 중심으로 삼는다. 개성에는 새로운 생산기지를 집중적으로 발전시켜 경제특구연합의 제조업 중심이 되게 한다. 처음에는 도시들간에 활발한 교류로부터 시작하되 개성-서울-인천 사이에 메갈로폴리스가 형성되도록 한다.

이와 관련하여 필요한 제도적 인프라는 2004년 1월 1일 중국이 홍콩과 체결한 CEPA(Close Economic Partnership Agreement)의 사례를 참고할 필요가 있다. 중국-홍콩 CEPA 체결은 중국이 여타국과의 FTA 체결에 앞서 홍콩기업에게 대중 비즈니스의 선점 기회를 제공하는 것을 의미하는바, 홍콩기업은 대중수출품(상품·서비스)의 가격 경쟁력 향상, 무역·투자 장벽 해소 등을 통해 대중사업의 수익성을 획기적으로 제고하게 되었다. 한편 중국은 CEPA의 특혜원산지규정에 따라 대홍콩 무관세수출품목 대부분이 홍콩산으로 적용되는 특혜를 얻

게 되어 홍콩 기반 제조업체의 중국내 생산제품의 고가수출을 보장받게 되었다. 나아가 중국이 특히 취약한 서비스 산업(금융, 영화·음반, 전시산업 등)의 대홍콩 조기개방을 통해 서비스산업의 경쟁력을 강화하고 동시에 동일 민족인 홍콩기업에 우선적인 개방혜택을 안겨주고자 한 것이다. 홍콩이 연구개발, 상품기획 등 고부가가치 분야에 특화하면서 이와 연계된 생산활동을 더욱 더 중국으로 이전시킴에 따라 단기적으로는 무역창출 효과가, 장기적으로는 투자창출 효과가 발생하게 될 것이다.¹⁹⁵

남한과 개성특구 사이에도 중국-홍콩간에 체결된 CEPA와 유사한 협정을 체결하는 것을 추진할 수 있다. 만일 남북간 상호신뢰 구축을 바탕으로 이와 유사한 협정을 체결할 수 있다면 남한은 대북지원을 제도적으로 보장하는 한편 남북한 상호 의존도를 획기적으로 증대시킬 수 있을 것이다. 북한의 특구와 남한 인접 지역의 결합도를 높이기 위해 한국에서도 특구를 지정하고 특구간에 보다 심화된 관계를 맺도록 보장하는 방안도 개발할 수 있다.¹⁹⁶

(5) 국제사회에 필요한 제도 인프라

동북아 경제통합의 장기 목표는 ‘한중일+ASEAN’으로 구성되는 동아시아 FTA (EAFTA)로 윤곽이 그려지고 있다. 그러나 현 단계에서는 중국, 일본 등 동북아 강대국간 경쟁의식으로 한중일 FTA 체결이 답보상태에 있다. 한편 동아시아로 범위를 넓히면 ASEAN이 완충지대 역할을 하고 있다. 이러한 정황을 감안할 때 동북아 3국의 FTA 보

¹⁹⁵ 김양희, “동북아경제공동체 형성을 위한 시론,” (한반도평화포럼, 2004. 10. 21)

¹⁹⁶ 통상 경제통합과정에서 농업부문이 장애가 되는 경우가 많다. 남북 공동 농업정책의 기반을 마련한다는 차원에서 남북농업협력을 진전시킬 필요가 있다. 남북한 공동농업경영은 물론 남한의 관련 기구들이 북한에 농산물 저장 및 운송 거점을 마련하는 프로젝트를 추진한다. 아울러 민간차원에서 이를 위한 자원조달 방안으로서 프로젝트 파이낸싱이 가능하도록 환경을 마련한다.

다는 동북아 각국과 ASEAN과의 FTA가 먼저 체결될 가능성이 높다. 한중일 FTA의 체결은 북한, 미국과도 관련이 있으므로 길고 어려운 과정이 될 것이다. 우선은 북한의 경제특구에 국제적 차원의 자금 유입이 원활하게 이루어지는 환경을 조성하는 것이 중요하다.

나. 남북경제 연합단계: 남북한 FTA

(1) 개념

북한의 경제특구를 중심으로 외국과의 무역과 투자를 확대하고 개방의 경험을 축적하면 북한과 남한 사이에 자유무역협정(free trade agreement: FTA)을 체결하는 방식으로 상품시장의 통합을 시도한다.

FTA가 결성되면 무역균절효과, 무역창출·전환효과 등이 나타난다. 무역균절효과는 역내 국가간에 관세가 철폐되지만 역외국가에 대해서는 각각 다른 관세율을 적용하기 때문에 역외 제품이 역내 저관세국을 통해 역내 고관세국으로 수입되는 현상을 의미한다. 저관세국 생산자는 자국 제품을 모두 고관세품으로 동맹국에 수출하고 자국내에 필요한 제품은 저관세제도를 이용하여 역외에서 수입할 수도 있다. 한편 역내 동맹국 사이에는 관세 철폐로 새로운 무역이 생겨나는 무역창출효과가 발생하고, 역내외 관세 차별로 인해 역외에서 수입되던 제품이 역내에서 수입되게 되는 무역전환효과가 나타난다.¹⁹⁷

무역균절효과를 줄이고 무역창출·전환효과를 늘리려면 동맹국 간에 공동의 보호조치를 취하는 무역협정으로 진전하면 된다. 이렇게 동맹국 상호간에는 무역을 자유화하고 제3국에 대해서는 공통관세를 부과하는 무역협정을 통상 관세동맹(customs union)이라고 한다. 또 동맹국 간의 자유무역, 공동의 무역장벽뿐만 아니라 생산요소의 자유이동을 보장하는 것을 공동시장(common market)이라 한다. 그러나 EEC 조약에서 관세동맹에 공동통상정책 및 사회정책이 포함되고, 최

¹⁹⁷ 손병해, 『경제통합의 이해』(서울: 법문사, 2002), pp. 88~97 참조.

근에는 FTA에 공동시장 요소까지 포함되는 ‘포괄적 FTA(comprehensive FTA)’를 체결하는 추세가 정착되면서, FTA, 관세협정, 공동시장을 엄격히 구분하는 것은 사실상 무의미해지고 있다.

따라서 남북한 간에 결정되는 FTA는 사실상 관세동맹, 공동시장 단계까지 포괄하며, 남북한의 경제단위간의 차별을 제거하기 위한 하나의 과정(a process)인 동시에 남북한 경제 상호간에 여러 차별이 존재하지 않는 하나의 상태(a state)로 상정할 수 있다.

(2) 기본 방향

남북한 FTA는 남북한 경제통합을 실질적 내용을 확보해가는 교두보 역할을 한다. 그리고 남북한 FTA의 체결은 어느 한 순간에 이루어지는 것이 아니라 중장기적으로 추진되는 과정으로, 경제적 측면과 비경제적 측면에서 단계적으로 협력과제를 추진해야 한다.

남북한 FTA는 수평적 시장통합보다는 수직적 시장통합에 가깝고 전반적으로 북한의 산업경쟁력이 취약하다. 다만 자본이나 기술보다는 농업이나 비숙련 노동력이 집중 투입되는 일부 농업, 경공업의 경우에는 남한의 경쟁력이 취약하다. 양측에 모두 취약하고 민감한 분야를 비대칭적으로 안고 있으며 이를 상호주의에 입각해 시장통합을 이루는 것이 향후 남북한 경제통합의 모델을 만들어 가는 과정의 일환이다. 남북한은 시장경제의 경험은 물론 경제제도의 투명성, 민주화의 정도, 시민사회의 성숙도 면에서 많은 차이를 가지고 있기 때문에 남북한 FTA는 단순한 통상협상의 결과로 이루어질 수는 없다. 이런 점에서 한일 FTA는 다양한 협력과제를 포함하는 ‘포괄적 FTA (Comprehensive FTA)’를 지향하지 않을 수 없다. 이는 곧 국제사회와 통합을 지향하는 남북한이 관계를 맺는 모델이 남북한 FTA에서 생성되는 것을 의미한다.

일반적으로 FTA에서 핵심이 되는 과제는 무역과 관련된 것이다. 우선 비관세장벽을 개선하는 것으로, 기술표준의 조화, 상호인증제의 확대, 유통구조 개선, 정부조달 문제 등이 포함된다. 그리고 전반적인 경

제정책과 통상제도를 조화시키는 과제로는 위기관리 및 개발정책의 조화, 통상정책 공조, 무역구제제도 개선, 통관절차 간소화 등이 있다. 경제협력 관련된 과제로는 상호무역 확대, 산업구조조정 공조, 에너지·환경협력, 인터넷·정보통신협력 등이 있다. 국가마다 중시하는 과제도 다양하다. 농업부문은 미국, 중국, 아세안 등이 중요하게 다루어 왔고, 투자부문(FDI)은 일본, 미국이 중시했다. 서비스부문(유통, 건설 등)은 싱가포르, 일본, 미국이, 비관세장벽은 일본, 중국이, 규범부문은 미국, 중국(반덤핑), 일본(경쟁정책) 등이 역점을 둔 과제이다. 남북한 간에는 특히 인력이동, 정부조달, 비관세장벽 등 과제에 일반적인 FTA와는 다른 특별한 예외조치가 불가피할 것으로 보인다. 북한경제의 특성상 시장통합과 북한의 산업구조조정 압력 사이의 관계를 보다 감안해야 하고, 동북아 및 동아시아 경제통합과의 연계성을 확보하는 것에도 유의해야 한다.

(3) 북한에 필요한 제도 인프라

남북한 간에 FTA가 성립하기 위해서는 북한 내에서 무역기업의 자주권과 책임성이 획기적으로 신장되어야 한다. 아울러 보다 포괄적인 대외경제 관련법이 정비되어야 한다. 민사법 원칙에 입각한 대외경제 계약법이 마련되어야 하는데, 이는 대외무역법 형태로 제정될 수 있다. 합작기업과 독자기업에 관한 법규와 세칙도 국제법적 기준에 맞게 정비되어야 한다. 합작기업은 합의계약서에 의해 운영하며 출자비율과는 무관하게 채무에 연대책임을 지는 기업형태인데, 이는 점차 폐지하는 것이 좋다. 외자기업에 대한 기업소득세법도 국제관습에 맞게 국내기업과 차별이 없도록 해야 하고, 유통제도 번거롭지 않도록 정비해야 한다. 지식재산권을 보호하는 입법이 이루어져야 하고 관련된 국제조약에 가입하도록 한다.

FTA에 따른 통합효과는 아무래도 북한 쪽에 비대칭적인 충격을 가할 가능성이 많다. 통합에 따른 경제적 충격과 사회 갈등은 통합에 장

애가 되기 때문에 제도적 차원에서 대책을 마련할 필요가 있다. 미국 정부는 무역자유화 과정에서 발생하는 국내 산업의 피해를 최소화하고 원활한 구조조정을 피하기 위해 ‘무역조정지원(Trade Adjustment Assistance, TAA)’ 제도를 운영하고 있다. 멕시코는 NAFTA 타결에 따른 농가피해 보상을 위해 PROCAMPO라는 한시적 제도를 도입했으며 이와 유사하게 대만은 수입피해구제제도를 운영하고 있다. 북한의 경우 시장제도의 경험이 일천하고 시장원리가 적용되는 범위도 제한적이므로 포괄적인 지원 법제를 마련하는 것은 쉽지 않다. 따라서 특정한 피해 부문에 대한 보상 및 구조조정 지원제도를 먼저 마련하고, 점차 보상보다는 피해기업이나 개인의 구조조정 지원에 중점을 두는 포괄적인 법제로 이행하는 것이 현실적이다.

(4) 남한에 필요한 제도 인프라

북한이 산업 피해에 대한 보상 및 구조조정 지원을 위한 법·제도를 마련하더라도, 문제는 이를 운영할 재원이 충분한가 하는 것이다. 실질적으로 작동할 수 있는 남북한 FTA를 결성하기 위해서는 FTA가 남북한간의 소득격차 및 기술격차를 급속히 확대시키지 않도록 할 필요가 있고 여기에는 남한이 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다.¹⁹⁸ 이와 관련하여 유럽의 ‘구조기금(Structural Funds)’과 같은 남북한 공동 구조조정 메커니즘을 마련하고 남한은 이에 필요한 구조기금을 주도적으로 조성하도록 한다.

남북한구조기금(가칭)은 남북한간 경제·사회적 격차를 줄이기 위해 상대적 낙후지역·국가 및 사회계층을 재정지원 혹은 보상하기 위해 조성하는 기금이다. 이 기금은 북한 낙후 지역의 고용증대와 직업재훈련을 재정적으로 지원하기 위한 것으로, 사회기금, 지역개발기금, 농업개

¹⁹⁸ 불균형 문제에 대한 고려 없이 FTA를 추진하면 낙후국과 부유국간의 빈부 격차는 더욱 벌어진다. 그렇게 되면 낙후국에서는 더 이상 FTA를 위해 협력할 유인이 없어지게 된다. 결국 통합이라는 게임의 패자가 될 것이라 판단되면 공동체에서 탈퇴하려는 유인을 갖게 된다.

발기금, 환경보장기금, 에너지·교통개발기금 등을 구상할 수 있다. 부의 크기대로 비용을 부담하고 가난의 크기대로 혜택을 받게 하는 이러한 제도적 장치를 통해 남북한간 경제·사회적 격차 확대를 관리함으로써 통합의 마지막 단계인 경제동맹의 단계에 이르는 기반을 조성한다.

(5) 국제사회에 필요한 제도 인프라

남북한 FTA가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 국제사회의 이해와 지원이 필수적이다. 만약 남북한 FTA가 동북아 FTA 논의와 연계될 수 있다면, 남북한 통합은 국제사회의 폭넓은 지지를 얻을 수 있을 것이다. 물론 동북아 FTA는 중국과 일본의 경쟁, 미국의 의구심, 북한에 대한 신뢰 문제 등 어려운 과제가 산적해 있다. 따라서 협력을 위한 제도적 인프라를 마련하는 것이 우선이라고 할 수 있다.

동북아에 협력과 공동번영의 정신을 고양하기 위해서는 이를 위한 공동기금을 마련하고 이의 일부를 북한을 신뢰할 수 있는 국제사회의 일원이 될 수 있도록 하는 사업에 지원하도록 한다. 이러한 제도적 장치를 마련하는 데에는 다음과 같은 점을 고려한다. 첫째 공동기금은 역내 빈곤국에 대해 의존성과 도덕적 해이를 조장하는 것이 아니라 경제개발에 대한 자립의지를 촉발시키는 건설적인 프로그램에 사용해야 한다. 이를 위해서는 각국 정부의 개발정책을 우선시하며 공동기금은 이를 보완하는 형태로 사용되어야 한다. 둘째, 동북아의 지역격차는 국가간 격차와 국가내 지역격차가 병존하는 이중구조로 되어 있다. 따라서 북한에 대해서는 국가 전체에 대한 지원이 필요하고, 동북3성이나 러시아의 극동 시베리아 등 상대적 낙후지역에 대해서도 지원할 수 있도록 한다. 두만강 유역 개발계획같이 여러 국가의 낙후지역을 결합한 사업을 지원하는 것도 가능하도록 한다.

다. 남북경제 통합 단계: 남북한 경제동맹과 통화통합

경제동맹(economic union)은 가맹국간에 상품 및 생산요소의 자유

이동, 공동관세의 설치에 더하여 경제정책의 조정과 조화, 나아가 정책 통합을 실현하는 형태의 경제통합을 의미한다. 현재 EU가 이러한 경제동맹 단계에 접근하고 있다고 할 수 있다. 정책통합의 영역으로는 공동농업정책, 공동환경정책, 공동노동정책 등을 들 수 있다. 경제통합의 마지막 단계는 환율 불안에 따라 시장통합이 장애에 부딪치는 것을 막기 위해 가맹국 사이의 환율을 고정하거나 단일통화를 도입하는 것이다. 즉 통화동맹(monetary union)은 가맹국 통화 간에 환율변동 폭을 철폐하여 역내 통화의 평가를 절대적으로 고정하고 역내 통화의 완전한 교환성을 확보하기 위한 통화협력 조직이다. 통화동맹은 경제통합의 마지막 단계로 이것이 결성되면 완전한 경제통합(complete economic integration)이 이루어지게 된다.

남북한 FTA가 안정적으로 운영되는 단계에 이르면 남북한 사이에 효율적인 자원배분, 경제 안정화, 통합이익의 재분배, 공동체의 대외관계 조정을 수행해야 한다. 이를 위해 남북한 정부 차원에서 대표성을 위임한 경제공동체를 구성하며 이의 권능을 보장하는 국내법을 각각 제정해야 한다.

남북한 FTA의 진전은 생산 특화와 생산요소의 이동을 촉진하고 통합 당사국의 경제 변동 폭을 확대할 수 있다. 또 경제의 상호의존성이 증가함으로써 일국의 경제정책 변경이 상대방에 미치는 영향이 확대된다. 따라서 남북한간에는 각각의 경제안정과 조화로운 발전을 도모하기 위해 주요 거시정책 및 통화정책에서의 정책 조화 또는 공동정책이 시행되고 관련된 법·제도가 정비되어야 한다. 한편 일반적으로 무역 증대는 생산 특화와 소득 재분배를 가져오기 때문에 적절한 재분배 정책이 이루어지지 않으면 전체적으로 후생이 증대되었다고 할 수 없다. 따라서 남북한의 시장 통합과 무역 확대에 따른 재분배 효과를 교정하기 위한 공동정책이 마련되어야 한다. 아울러 제3국에 대한 무역·투자정책, 경제협력정책 등도 남북한 간에 조화되도록 해야 한다.

마지막 단계에서는 시장 통합과 관련된 공동정책에서 나아가 남북

한 통화동맹을 결성한다. 이 부분에 대해서는 후술한다.

2. 생산 관련 제도

가. 남북경제 협력단계

협력 단계에서 북한은 적극적으로 외자를 유치하고 무역을 확대하여 새로운 축적시스템을 만들어야 한다. 이 과정에서 개성 등 경제특구는 새로운 개발자금을 확보하는 주요한 통로가 될 수 있다. 특구에 유치한 외자기업에 자유로운 기업 활동을 보장하고, 이에 경쟁할 수 있도록 기존 기업의 분권화와 인센티브 개혁을 추진한다. 한국의 경우 합작기업 설립에 따르는 위험을 분산해주기 위한 재정·금융적 지원체계를 마련해야 한다. 또 북한에 진출하는 기업의 요소비용을 낮춰주기 위해 에너지 공급, 도로 확보 등 인프라 구축을 지원해야 한다. 아울러 남북간에 공히 적용될 수 있는 경제조직모형을 모색하기 위해 제3섹터의 협동형 경제와 사회복지조직의 발전을 도모한다.

한편 기업과 농장에 생산 유인을 제공하는 방향으로 가격정책을 실시하고 유통의 독점을 제한하는 규제조치를 시행하여 다양한 유통주체를 형성하는 데에는 상당한 정도의 재정이 소요된다. 만약 이러한 재정자금을 조달할 수 없을 경우 구소련식의 전면적인 가격자유화와 급속한 조직 개편 방식으로 접근할 수밖에 없다. 그렇게 되면 북한의 생산구조는 국제시장가격 조건에 맞추어 전면적으로 구조조정에 들어가게 된다. 이 경우 환율 조정과 인플레이션, 생산 위축을 감수해야 하고, 식량 및 소비재 수입을 위한 외환 부담은 더욱 증가하게 된다.

여기에는 대외협력을 통한 재정 확보가 중요한 전제조건이 된다. 또 북한 내부에서 새로운 기술체계를 채용하는 데에는 많은 비용이 소요되므로 외부와의 기술교류를 통해 적정기술체계를 발견하여야 한다. 이 때 북한의 경제개혁이 본격적으로 기동하기 위해서는 외부로부터의 충격 또는 지원이 중요한 역할을 하게 된다.

나. 남북경제 연합단계

연합단계에는 사적 소유권을 창출하는 소유권 개혁에 들어감으로써 남북한 간 소유제 조화를 위한 노력을 기울여야 한다. 다만 일거에 사유화를 시도할 필요는 없고 단계적으로 추진하면서 공공성을 일부 유지하는 것이 좋다. 아래로부터 새로운 기업이 발생하도록 하고 이들에 대해 사적 소유권을 보장하는 한편, 경쟁력 없는 국유기업은 위로부터 빠르게 구조조정하고 민영화하는 전략이 동시에 추진되어야 한다.¹⁹⁹

그리고 기업소유권을 어떤 형태로 분산시킬 것인가 하는 데 대한 원칙도 마련되어야 한다. 지나치게 소유가 분산되면 기업경영에 대한 감독이 곤란하다. 그러나 기업에 관계된 이해당사자에게 주식을 분산시키는 것은 안정적인 조직 전환을 위해 필요하고 바람직한 일이다. 따라서 일정 비율을 이해당사자에게 분산하되 외부 투자자에게 지분 보유를 허용하고 최대 투자자가 경영권을 확보할 수 있는 정도의 소유 집중이 허용되면 큰 문제는 없을 것이다.²⁰⁰

사유화의 진전과 함께 민간기업이 운영될 수 있는 지배구조를 규정할 법 제도가 마련되어야 한다. 즉 기업의 유지 강화, 기업 활동 육성과 합리화, 거래의 안전 보호를 기본 원리로 하는 기업법, 즉 상법이 제정되어야 한다. 그러나 북한의 경우 기존의 경제조직 관련 법들이 존재하고 있는데, 이를 일거에 남한의 상법과 유사한 체계로 변경하면 법적 안정성에 엄청난 혼란을 초래하게 된다. 따라서 법적 일관성이 다소 훼손되더라도 총칙, 상행위, 회사, 보험, 해상, 어음·수표법을 포함한 독립법전으로 상법을 제정하기 보다는 실질적으로 필요한 회사법, 해상법, 기업파산법, 국유기업법, 증권법, 어음법, 보험법 등을 나누어 입

¹⁹⁹ 사적 소유권을 도입하는 전략과 관련해서 코르나이(Kornai)는 유기적 개발 전략(the strategy of organic development)과 사유화 가속화 전략(the strategy of accelerated privatization)을 구분하고 있다. 북한의 경우 이 두 가지 전략이 혼합되어 동시에 전개될 것이다.

²⁰⁰ 고일동, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법』(서울: 한국개발연구원, 1997).

법하거나 보완하는 방식으로 접근하는 것이 유리하다.

이 중에서도 핵심이 되는 것은 단연코 회사법이다. 회사는 상행위 기타 영리를 목적으로 하는 사단법인으로, 회사법의 단체법적 성질과 거래법적 성질, 영리적 성질과 공공적 성질을 동시에 보유하고 있다. 남한에서의 상법상 회사는 네 가지 종류로 규정되어 있다. 즉 무한책임사원으로 구성된 합명회사, 무한책임사원과 유한책임사원으로 구성된 합자회사, 유한책임사원으로 구성된 유한회사, 주주의 출자로 이루어진 자본단체인 주식회사 등이다. 합명회사와 합자회사는 회사의 형성에 주로 존재했고 현재는 드물게 나타나고 있다. 그러나 법제 통합을 고려하고 예외적인 경우에도 대처할 수 있다는 점에서 남한과 같이 네 가지 종류로 규정하는 것이 좋다고 판단된다.²⁰¹

남한은 북한과 사회보장제도 조화를 위한 조치를 시행한다. 먼저 북한 주민을 남한 국민이 아닌 외국인으로 간주하는 조치를 취하고 남북한 이주민의 사회보장 권리에 관한 협정을 체결한다. 이와 같은 협정은 노동력의 이주가 빈번한 국가 간에 필요한 것으로, 세계노동기구(ILO)가 제시한 이주민에 대한 사회보장 적용의 4대 원칙, 즉 동일법 적용의 원칙, 적용법 결정의 원칙, 획득 권리의 유지 원칙, 획득과정 중의 권리유지 원칙을 포함하도록 한다. 그리고 협력 단계에 도입한 실업보험제도의 경우 남한의 고용보험제도와 비용을 분담하는 재정적 보조관계를 마련하도록 한다. 비용을 분담하는 방식은 미국의 사례를 참고할 수 있다. 남북한은 각각의 법률에 따라 실업보험세를 징수하여 남북한간 협정에 의해 마련된 공동기금에 납부하는데, 일부는 공동사용 계좌에 들어가고, 일부는 남북한으로 구분되어 있는 계좌에 예치한 후 실업급여 지급에 따라 인출할 수 있게 한다.

²⁰¹ 중국의 경우에는 회사법 제2조에 “본 법은 중국경계 내에서 설립된 유한책임회사와 주식유한회사에 대해 본법에 의거하여 회사(公司)라고 한다”고 규정하고 있다.

다. 남북경제 통합단계

통합 단계에 이르면 북한은 경쟁적 기업체제를 마련하여야 한다. 남한도 경제통합에 모델이 될 수 있는 새로운 기업모델을 구축하여 확산해야 하며, 남북한 공동체 사회복지재정 마련을 주도해야 한다. 이 단계에서는 북한 농업도 국제시장의 규칙을 수용하는 경쟁적 농업체제를 확립하고, 남한과 비슷한 수준의 농촌환경보호 및 농촌복지 체제를 수립한다. 남북한간에 농산물시장을 완전히 통합하고 남북한 농촌·국토계획을 통합적으로 수립하고 운영한다.

통합 단계에서는 자유로운 인구 이동이 이루어지는 것을 지향하되, 이는 북한의 임금수준이 초기에 설정된 최저임금을 크게 상회하고 임금보조가 더 이상 필요하지 않게 된 시점이 되어서야 이루어질 수 있다. 실업보험은 물론 모든 사회보험제도, 공적부조제도, 사회복지서비스제도의 재정적 의존관계가 남북한간에 수립되어야 한다. 최종적으로는 사회보장법 통합을 지향한다. 즉 남북한에 동일한 사회보장제도를 적용하여 지역간 무차별성 원칙을 확립하는 것을 준비한다. 그러나 당분간은 수혜대상, 보험료 납부체계, 보험료 지급형태를 분리하여 운영함으로써, 재정 안정성을 도모하고 남한으로의 이주 압력을 완화하는 기능을 수행하도록 한다.

IV. 물리적 인프라

1. 산업협력의 방향성

가. 기본 방향성

우선, 기본적인 기준은 통일 혹은 통합경제 형성에 소요되는 통일비용을 최소화할 수 있어야 하고, 동시에 남북한 산업협력을 통한 북한경제의 안정화와 장기적으로 통일한국경제의 내실화 수준을 제고할 수

있는 것이어야 한다.

이때, 남북한의 경제가 통합된 이후에도 북한의 제조업이 경쟁력을 유지할 수 있고 북한 노동력의 고용상태가 유지되기 위해서는 남북간의 생산성 격차가 충분히 근접해야 하는데, 남한 기업의 북한에 대한 직접투자는 남한 기술을 북한에 자연스럽게 이전함으로써 생산성 격차를 줄이고 북한 노동력에 대한 안정적인 고용효과를 창출할 수 있는 가장 효과적인 남북경협 방법²⁰²이라 할 수 있다. 그렇지만, 경제적인 유인만으로는 적정투자가 어려운 측면을 고려할 때, 민간기업의 대북 투자만으로는 충분하지 않고, 국가적인 차원에서의 대북투자가 필요하고 정부차원이 투자에 민간투자가 매칭 펀드방식으로 활용되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이는 경제통합과 그 내실화를 목표로 한 산업정책의 필요성을 제기한다.

민간기업의 투자에 대해서는 남북한 산업협력의 기본 방향에 적합한 특정 분야에 대해서는 세제 및 금융 등 국가적인 지원이 필요하고, 이럴 때 효과적인 민간투자가 이루어질 수 있다. 나아가 북한 산업발전의 기초 요소에 대한 국가적인 투자가 정부 주도로 이루어져야 안정적인 산업발전이 이루어질 수 있다. 안정적인 인력 공급을 위해 기존 교육기관의 효율화 및 신규 교육기관의 설립, 특정 산업발전에 필수적인 기술력 형성과 확산을 위한 국책연구기관의 설립 등을 들 수 있다.

이제 이러한 국가적 차원의 산업협력이 추구해야 할 기본적인 방향에 대해 아래와 같이 제시할 수 있다.

첫째, 비교우위를 활용한 점진적인 산업발전방안이 강구되어야 한다. 북한경제의 현재적인 생산설비 등이 노후화되어 효과적인 활용이 어렵다고 하더라도, 북한이 가진 인적자원과 자연자원을 활용하여 비교우위를 누릴 수 있는 방안이 기본적으로 설정되어야 한다.

둘째, 동시에 현재적인 조건에서 직접적으로 혹은 자생적으로 산업

²⁰² 이영선 외, 『대북투자 어디에 어떻게 - 대북투자의 입지 및 업종선정과 관리전략』(도서출판 해남, 2003).

형성이 어렵다고 하더라도, 장기적으로 남북한 산업구조를 보완하여, 통합된 경제의 경쟁력과 잠재력을 제고할 수 있는 성장산업을 국가적인 차원에서 의식적으로 육성해야 한다. 실상 이러한 산업의 효과적인 육성은 통일경제 형성에서 단순히 북한지역에 대한 혜택 주기에서 머무르는 것이 아니라, 투자에 따른 국가적인 차원의 성과 증대를 기초로 대규모 재정투자의 정당성을 확보하는 기제로 활용가능하다.

셋째, 현재 산업의 추세적인 특성을 고려해야 한다. 그 중 가장 중요한 것은 동북아 산업협력과 그 추세이고 또한 국제적인 기술변화와 경쟁이다. 동북아지역은 세계경제에서 가장 역동성이 높은 지역 중 하나로 기술프런티어로서의 경쟁이 가장 치열한 지역임과 동시에 협력을 통한 상호이익 증진의 여지가 남아 있는 곳이다. 따라서 기술적 추세와 산업적인 추세를 동시에 고려해야 한다.

동북아에서의 주요 경제열강, 남한, 중국, 일본 등과 그들 간의 수급구조와 경쟁구조에 대한 적극적인 고려가 수반되면서 산업협력 방향이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 사실상, 민간과 정부 공동의 연구조사사업이 산업협력방향 설정 이전에 이루어져야 함은 물론이다. 이는 남북한 산업협력의 방향이 남한지역이나 북한지역만의 수요에 대한 고려에서 멈추어서는 안 된다는 것을 시사한다.

요컨대, 남북한 산업협력은 국가적인 차원에서 정책적으로 고려되어야 하고 산업발전 및 형성에서 점진적인 방식과 획기적인 방식이 모두 활용되어야 하며, 동북아 차원에서의 수급구조 및 무역흐름에 대한 적극적인 고려를 포괄해야 한다.

나. 북한에서의 산업형성의 기본 틀

북한의 현재적 조건을 고려할 때, 기존 기업과 산업에 대한 활용보다는 전면적인 건설이 더 현실적이다. 여기에서는 산업형성 및 전반적인 발전을 고려하기 위해 M. Porter의 산업분석을 활용한다.

M. Porter에 따르면, 특정산업이 경쟁력을 창출하고 유지하는 데 영

향을 미치는 국가적 요인으로는 요소조건(factor conditions), 수요조건(demand conditions), 관련 및 지원 산업(related and supporting industries), 기업의 전략, 구조 및 경쟁양상(firm strategy, structure and rivalry)이 있으며, 그 외 간접적 변수로는 정부(government)와 기회(chance)를 규정하고 이들 요소를 총체적으로 고려하여, 국가의 경쟁우위를 ‘다이아몬드 모델’로 설명하였다.

이들 모델에서 중요한 것은 이것이 체계적으로 작용한다는 것이다. 즉, 각 요소는 상호작용을 통하여 산업의 경쟁력에 전체적으로 영향을 미치게 된다. 그러나 각각의 결정요인들을 하나의 체제로 통합하는 것은 산업의 지리적 집중과 국내 경쟁이고, 국내 경쟁은 ‘다이아몬드’의 각 구성요소가 가진 질을 높이며, 지리적 집중은 각 요소간의 상호관계를 강화하는 데 기여하기 때문에 특히 중요하다고 보았다. 그러므로 산업의 경쟁력은 다양한 산업에 걸쳐 광범위하게 나타나는 것이 아니라, 군집현상을 띠면서 지리적으로 집중하는 특징이 있다. 국제적으로 성공한 산업에서 기업의 지리적인 집적은 국제경쟁력을 결정하는 개별적 결정요소의 영향과 결정요소간의 상호강화가 지리적 근접성에 의해 고양되기 때문이다. 특히 생산성이 높은 산업을 축으로 한 전후방 부문이나 관련 산업의 다각화 과정을 통한 산업군집의 형성은 국가의 발전단계 중에서 가장 생산성이 높은 혁신주도 단계의 두드러진 특징으로 강조하고 있다.

이러한 Porter의 틀을 활용하는 경우에, 산업형성과 그 산업의 지속적인 발전을 위해서는 크게 수요측면(demand aspect)과 해당 산업과 기업의 전반적인 공급능력(supply capability)으로 재구성할 수 있다. 여기서 공급능력은 Porter가 제시한 요소조건(factor conditions), 관련 및 지원 산업(related and supporting industries), 기업의 전략, 구조 및 경쟁양상(firm strategy, structure and rivalry)을 포괄한다.

이러한 틀 하에서 아래와 같은 대략적인 표를 구성할 수 있다. 이때 산업형성의 기본 방향은 우선 북한수요를 충족시키거나 북한수요를

대상으로 한 산업을 발전시키고, 그 이후에 남한수요와 국제수요로 확장하는 것이 바람직하다.

또한 각 산업의 공급능력을 고려할 때, 상당한 수준의 기술력이나 관련 인프라가 요구되는 산업은 즉각 형성시키고 지속적으로 발전시키기 어렵다는 사정이 있으므로, 관련설비와 시장마인드 형성으로 충분한 1차 사업이나 로테크산업(low-tech industry)이나 개인서비스 및 공공서비스산업을 먼저 형성하고 발전시키는 것이 필요하며, 이를 기반으로 중위수준의 기술력을 필요로 하는 미디엄-테크산업(medium-tech industry)과 산업서비스 및 지식서비스산업을 발전시키는 것이 필요하다.

<표 IV-1> 산업형성과 발전의 기본틀

		북한수요	남한수요	국제수요
1차산업	광업		○	○
	농림업	○	○	
2차산업	하이테크산업			
	미디엄테크산업		○	○
	로테크산업	○	○	
3차산업	개인서비스	○	○	○
	공공서비스	○		
	지식서비스	○	○	
	산업서비스	○		

주: ○은 북한의 실태를 고려할 때, 수요가 형성될 가능성이 있는 산업임.

2. 단계별 산업협력

가. 경제협력단계

위의 틀에 기초해 판단해 볼 때, 협력단계에서는 북한 내 긴급한 수요를 충족시키거나 이 긴급한 수요로 구성되는 시장을 대상으로 한 산업과 생산요소를 기준으로 한 비교우위를 가진 산업이 그 대상이 되는 것이

바람직하다. 긴급한 수요로는 생필품의 대상이 되는 제품과 기초적인 개인서비스가 그 대상이 될 수 있고 비교우위 차원에서는 광업 등과 한국어가 가능한 저렴한 노동력이 중요한 산업이 그 대상이 된다. 나아가 관광 등 국내외 수요를 대상으로 한 개인서비스도 활용가능하다.

이 시기에는 북한 내 경제특구 등을 통한 산업협력의 가능성 타진과 지반 확대, 그리고 북한 지역에서의 서비스산업 형성 가능성 타진 및 형성방안 실행이 추구될 수 있다.

한편, 기존 연구에서 주요 고려 대상이 되는 산업이 제조업이다.²⁰³ 제조업은 경제전체의 활력을 형성하고 확장하는 데 가장 기본이 되는 산업이다. 문제는 북한의 기존 제조업을 활용하기에는 설비 및 기술노하우가 너무 낙후되어 있고 자생적으로 회복되기 어렵다는 점이다. 이러한 상황을 고려한 상태에서 비교우위를 활용한 점진적 산업발전방안과 획기적 산업발전방안이 설정되어야 한다. 그렇지만 경제협력단계에서는 점진적인 산업발전방안이 보다 현실적이다.

이에 따라, 산업 내 무역(intra-industry trade)을 확대할 필요가 있다. 산업 내 무역은 통상 디자인 및 마케팅과 생산을 분리하는 등 가치체인(value-chain)의 각 단계를 분리하고 무역으로 연결한다는 구상이다. 현재 진행되는 섬유 산업 등의 위탁가공이 산업 내 무역의 확대로 본격적으로 설정되어야 할 필요가 있다. 이 경우 북한을 경공업 수출 산업 기지화하는 방안이 고려될 수 있다. 이석기(2004)²⁰⁴는 섬유산업 수출산업화를 제안한 바 있다. 특히 남한산업에서 주로 가격경쟁력에 의존하는 산업은 북한을 산업 내 무역의 파트너로 적극적으로 활용할 필요가 있다.

이러한 점진적 산업발전방안의 실행은 북한당국의 기존 정책적 관

²⁰³ 기존 연구에서는 남북한 산업협력을 주로 남한기업의 대북투자방향 및 유망업종에 집중하여 연구를 진행하고, 지리적 차원에서의 방안을 제시하고 있다. 이영선 외, 『대북투자 어디에 어떻게 - 대북투자의 입지 및 업종선정과 관리전략』(도서출판해남, 2003)과 전국경제인연합회(2001), 『통일한국을 향한 남북한 산업지도』가 대표적이다.

²⁰⁴ 이석기, 『전환기 맞고 있는 남북경협』(산업연구원, 2004).

심을 가진 산업과 정책적 관심을 유도할 수 있는 산업을 대상으로 하는 것이 현실적이다. 동시에 그 구체적인 방식은 특구의 실질적 확대와 남한의 경공업 중소기업의 진출 확대가 될 수 있다.

이상준 외(2004)²⁰⁵는 북한이 현실적으로 처한 투자재원의 부족, 주력산업의 부재, 대외협력의 미비 등을 고려하여 북한당국이 우선적으로 육성할 것으로 예상하는 노동집약적 경공업, IT산업, 광공업을 산업구조 재편의 핵심부문에 파악할 수 있다고 주장한다. 이러한 논의는 경제협력단계의 산업협력의 그 구체적인 대상산업을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 이는 이 글의 관점에서 보면, 북한의 현재의 긴급한 수요와 관련된다고 할 수 있다.

이러한 협력이 실제로 자리 잡기 위해서는 경제협력단계에서 이미 수출시장의 안정적인 확보에 신경 써야 한다. 판로가 안정적으로 확보될 때 산업협력의 동력이 유지되면서 확대될 수 있기 때문이다. 이때 남한의 내수시장과 더불어 국제적인 수출시장이 그 대상시장으로 설정되고 이들 시장을 대상으로 한 남북한 단일 브랜드 개발이 필요하다. 단일 브랜드의 브랜드파워를 제고하는 과정을 통해 실질적인 산업협력의 수준이 제고될 수 있다.

마지막으로, 북한 내 서비스산업의 가능성을 타진하고 서비스산업 육성을 추진해야 한다. 즉, 비교우위를 활용하는 방식을 위해 북한 지역에서 서비스산업 육성이 고려될 수 있다. 이때는 북한 내의 수요만으로 고려를 해서는 안 된다. 형성된 서비스업은 동북아 경제를 대상으로 하는 것이어야 한다. 북한경제가 가진 인적자원과 자연자원을 충분히 활용한 서비스산업의 형성과 발전은 상대적으로 제조업의 형성보다 수월할 수 있다. 동시에 이들 서비스업의 확산은 북한경제에서 시장경제를 효과적으로 확산시킬 수 있는 효율적인 기제로도 활용될 수 있다. 이를 위해서는 정부서비스 위주로 구성된 서비스업이 민간

²⁰⁵ 이상준 외, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구 - 구 동독과 폴란드의 사례를 토대로』(국토연구원, 2004).

위주로 재편될 수 있도록 하는 제반 조정이 필요하고, 이 지점에 남한 정부와 남한 민간기업의 역할이 필요하다.

서비스산업으로는 백두산, 금강산, 묘향산 등 지리적 자연 관광자원을 활용한 관광업이 확대될 필요가 있으며, 동북아에서 중요한 지정학적 요인을 활용하여, 동북3성, 러시아 및 일본을 겨냥한 물류산업을 형성할 필요가 있다. 이 경우에는 국가 주도 등의 교통 및 물류시설 등의 사회간접자본에 대한 대대적인 투자가 요구된다. 또한 동양의 특성을 활용한 기존 공연예술 등을 활용하여 콘텐츠 생산을 활용한 콘텐츠 산업의 본격적인 구축과 확장이 고려될 수 있다.

나. 경제연합단계

경제연합단계에서는 농림업 등 1차 산업이 안정적으로 북한수요를 충족시켜야 하고 산업에 기본이 되는 물류 등 산업서비스업이 기본적으로 자리 잡아야 하는 시기이다. 이를 기초로 낮은 기술수준이라고 하더라도, 저위기술의 산업에서는 독자성이 확보되어야 하며, 장기적으로 중위기술수준의 산업이 육성되거나, 동일 산업에서도 중위기술수준의 역할을 담당하여 남한경제와의 산업 내 무역을 진전시켜야 한다.

동시에 이 단계에서 고려되어야 할 점은 경제연합단계에서는 산업 통합의 구조의 동력을 형성하는 단계라는 점이다. 이런 차원에서 이 시기에는 남북한 산업 내 무역을 통한 북한의 경공업 수출산업화의 안정화, 신산업의 가능성 타진과 산업간 분업구조 가능성 타진 및 기반 확대, 그리고 서비스산업 확대방안이 고려될 수 있다.

협력단계에서 시도되었던 경공업 수출산업화가 안정화되어야 하고, 이를 위해서 남북한 산업내 무역의 성장기반이 안정적으로 구축되어야 한다. 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 북한 내 산업간 연관성과 보완성이 확대되고 강화되어야 한다. 이상준(2004)은 경제통합의 확대단계에서의 산업간 보완성에 대해 정리하고 있는데, 이 글에서의 경제연합단계의 산업협력에 중요한 시사점을 준다.

이들의 논의는 아래와 같다. 경제통합의 확대단계에서는 경공업부문의 고부가가치화를 적극적으로 추진하면서, 중화학부문의 국유기업을 민영화하여 경공업부문과의 상호보완성이 강화되는 방향으로 산업재편이 추진되어야 한다.

나아가 이 단계에서는 동북아를 고려한 산업발전방안이 요구된다. 특히, 가깝게는 중국의 동북3성의 개발을 염두에 두어야 하고, 나아가 한·중·일의 경제협력의 추세를 고려해야 한다. 특히 해외직접투자의 유치를 통한 산업발전에는 이러한 고려가 필수적이다.

지난 20년간의 중국 경제발전에서 소외되었던 동북3성의 개발은 인접한 북한에게는 지역경제협력의 기회로 작용할 수도 있지만, 외자 유치나 산업구조 재편과정에서 장애요인으로 등장할 가능성이 높다. 따라서 산업구조재편을 고려한 사전적인 대비가 필요하다.

향후 북한지역을 둘러싼 동북아 근방에는 실상 해외투자가 집중될 가능성이 크다. 동북아를 고려한 해외투자 유치를 효과적으로 실행하기 위해서는 특히 북한에 대한 수요의 내용을 점검할 필요가 있다. 아래는 현재까지의 대북 수요의 내용이다.

한편 연합단계에서 획기적인 산업발전방안은 북한경제의 자립적이고 안정적인 성장동력 산업의 구축이라는 관점보다는 남북한 산업의 보완성이란 관점에서 설계되는 것이 바람직하다. 이 관점에서 북한 산업의 내적인 기반이 정비된 이후에 통합적인 산업개편이 필요하다.

시장이 존재하지 않거나 막 생성되는 단계에서 산업정책, 산업구조 조정정책 등 정부의 적극적인 개입을 통해 남북한경제의 협력적 산업관계를 구축해야 한다. 북한 역시도 시장이 존재하지 않거나 막 생성되는 단계에 있고 기존 생산설비 및 기술노하우를 충분히 활용하기 어려운 상태라면, 남한 정부의 주도하에 남북한 경제의 산업협력이 추구되어야 한다. 나아가 동북아 지역의 기술적·산업적 추세를 고려하여 북한 독자적인 신기술 개발과 그에 기초한 신산업 형성을 고려할 수 있다.

다. 경제통합단계

경제통합단계에서는 남북한 수요뿐 아니라 국제수요를 대상으로 한 산업의 진화와 형성이 필요하다. 서비스산업에서 국제수요를 직접적으로 대상으로 해야 하며, 중위기술수준의 제조업에서는 국제시장에서의 경쟁을 염두에 두어야 한다. 남한경제의 주요 산업이 이미 글로벌 경쟁에 놓이기 때문에 이는 불가피하다. 글로벌 경쟁에 놓인다는 것은 기술개발을 비롯한 혁신이 본격적으로 필요하다는 것을 의미하고, 이 과정에서 북한의 장점 중 하나인 고급 공학인력이 충분히 활용될 수 있는 기제가 만들어지고, 동시에 이들 인력이 세계시장을 지향하는 방향으로 전환할 수 있도록 재교육하는 메커니즘이 요구된다. 그 수준에 따라 하이테크-산업(high-tech industry)의 가능성이 추구될 수도 있다.

단계차원에서는 통합단계에서 단일 산업구조 형성이 추구된다. 기존 단계에서의 산업협력을 기초로, 북한이 지역적으로 독자적인 동력을 가진 산업과 남한과의 밀접한 연계를 갖는 산업으로 구분되고 각각의 독자적인 발전양식을 보유하여야 한다.

이때, 북한이 가진 최대의 장점인 고급 공학인력이 충분히 활용되어야 한다. 남한경제는 1990년대 중반을 거치면서 이공계 연구진의 부족 현상이 나타나기 시작했고 고령화와 동시에 향후 이 문제는 더욱 악화되어 산업 및 기술경쟁력 증진에 장애요소로 기능할 가능성이 크다. 북한의 공학인력은 이러한 문제를 완화하는 방식으로 활용되어야 한다. 언어적인 문제 때문에 남한이 고급 공학인력을 효과적으로 확보하는 것은 북한지역을 대상으로 이루어지는 것이 가장 효율적이다.

3. 사회간접자본 협력²⁰⁶

사회간접자본의 최대의 활용은 산업계 수요와 개인수요라고 할 때,

²⁰⁶ 이 글에서는 지면의 제약상 사회간접분야에서의 협력은 매우 간단히 언급하는 선에서 그치기로 한다.

사회간접자본의 건설은 일차적으로 산업계 수요를 충족시키는 것이어야 하고, 이후 개인수요 등 사회경제적 수요로 확장되는 것이 바람직하다. 그렇다면 일차적으로 산업발전방향과 연계되어 사회간접자본은 건설되어야 한다.

물류·인프라체계의 연계 수준은 남북경제협력의 효율성을 증대하고 단일경제권 형성을 위한 물리적 통합측면을 고려하는 것이다. 물자수송을 위한 운송·교통망 연계와 함께, 북한의 사회간접시설 복구를 통한 남북간 산업인프라 연계체제를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 각 단계를 거쳐 가면서 물류운송의 확대와 정보통신 인프라의 통합이 점진적으로 증대될 것이다. 따라서 물류·인프라체계의 연계는 단절된 육상 교통망 연결, 북한 항만 및 기타 운송시설 보완, 교통·물류시스템의 표준화, 통신인프라 현대화 및 통신망 연결 협력사업 등으로 연결되어 추진될 것으로 전망된다.

물리적 기반(인프라, 에너지, 수자원)의 단계적 강화를 위해서는 교역, 통행과 관련한 기초적 교통인프라(연결교통로) 및 통신인프라가 단계적으로 확충될 필요가 있다. 교통·통신인프라의 단계적 구축 측면에서 단계적으로 남북간 연결교통망을 확충하고 교류거점지역의 배후 교통망 및 통신망 현대화를 추진할 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 동서독간의 육로수송체계 구축을 위해 서독정부가 통행비 및 조세 지원, 교통로 건설 및 유지·보수 등을 지원하였던 것을 참고할 필요가 있다. 그리고 교통연결 및 교류거점 지역내 생산시설 가동에 필요한 최소한의 석탄 및 석유를 지원하는 것도 필요할 것이다.

중장기적으로는 시베리아횡단철도(TSR), 중국횡단철도(TCR) 등과의 연계를 고려하여 경의선, 경원선의 시설 확충을 추진하며, 주요 공항 및 항만시설 확충도 추진할 필요가 있을 것이다. 안정적인 에너지원의 확보측면에서 장기적으로는 생산시설의 재정비(비효율적 중화학공업 시설 정비), 연료원의 교체(석탄→석유, 천연가스) 등을 감안하여 새로운 에너지 공급체계를 구축하는 사업이 추진될 필요가 있을 것이다.

요컨대, 사회간접자본의 건설과 남북한간 사회간접자본의 협력은 산업발전방향을 고려해서 점차적으로 진행되어야 한다. 경제협력단계에서는 전술한 산업협력과 연관지어 주로 경제특구를 중심으로 한 산업수요를 충족시켜야 하며, 연합단계에서는 산업거점 도시를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 수요를 적극적으로 고려해야 한다. 마지막으로 통합단계에서는 직간접적인 요구를 모두 포괄한 사회경제적인 인프라로서의 사회간접자본에 대한 수요를 충족시키는 것으로 나가야 한다. 동시에 동북아 허브로서의 수요를 고려할 필요가 있다.

경제협력단계에서는 당장 수요가 집중되는 핵심적인 사회간접자본의 점검 및 개선을 우선적인 목표로 삼고, 동시에 북한 내 사회간접자본에 대한 수요 점검 및 중장기적인 priority 설정이 필요하다. 즉, 병목이 발생하는 지점이나 교류거점지역에 대한 집중적인 개량·보수 및 추가 건설이 필요하다. 이런 관점에서 볼 때 이 단계에서 남북간 교역흐름이 집중하는 곳은 경제특구와 금강산 등 관광서비스가 이루어지는 곳이다.

또한 이 시기에는 남북한 교통·통신망·전력망 연결 시도하고 그 경험을 공유하는 것이 필요하다. 이는 향후 남북한간 인프라 협력의 기초로서 확산시킬 대상으로 기능할 수 있다.

경제연합단계에서는 우선 북한 내 사회간접자본의 전반적인 점검 및 개선을 시도해야 한다. 이때 북한 내 사회간접자본간 연계를 고려하여 개선을 추진하는 것이 필요하다. 동시에 동북아를 겨냥한 핵심적인 사회간접자본의 건설이 필요하다. 즉, 동북아 물류흐름을 감안한 사회간접자본에 대한 수요 점검 및 priority 설정이 요구된다. 또한 남북한 교통/통신/전력망 연결이 본격적으로 체계적인 형태로 구상되면서 집행되어야 하는 시기이기도 하다.

이 단계에서는 남북한간의 물류·인프라 연계가 기본적으로 완성되어, 일부 특정지역을 제외한 대부분의 북한지역에서 물류·통신 인프라 구축사업에 대한 남한 기업의 참여가 가능해 질 것이다. 이 단계에는

북한산업의 회복과 남북경협의 촉진을 위해 사회간접시설 복구를 통한 남북간 물류·인프라 연계체제의 효율성 향상이 주요 현안이 될 것이다. 또한 북한의 운송 인프라의 개선과 통신 인프라 현대화 및 남북한통신망 연결사업이 본격적으로 추진될 것이다.

이 시기에는 특히 동북아 물류흐름이 집중되는 주요 산업거점을 중심으로 한 사회간접자본의 건설과 협력이 필요하다. 즉 광역 교통기반 시설이 확충되어야 하고, 거점도시의 중심적 인프라에 대한 건설과 지원이 이루어져야 한다. 나아가 남북 거점도시간 교통·통신·전력망 연결을 계기로 남북한 인프라 연결의 본격화가 이루어져야 한다.

경제통합단계에서는 남북한을 아우르는 전국적인 단일 교통·통신망을 겨냥한 전반적인 사회간접자본의 점검 및 건설이 필요하다. 이때는 남북한 전국을 감안한 상태에서 남북한 사회간접자본에 대한 수요를 점검하고 사회간접자본 간 연계가 고려되어야 한다. 동시에 동북아를 겨냥한 사회간접자본 전반의 점검 및 건설이 이루어져야 한다. 이때는 동북아지역경제와 남북한 단일 산업구조 및 물류구조를 동시에 고려한 사회간접자본간 연계가 적극적으로 고려되어야 한다.

V. 재정금융적 인프라

1. 남북한 경제통합 소요 자원조달²⁰⁷

통일에 필요한 자금은 막대한 규모라고 할 수 있다. 통일에 필요한 자금의 조달에 있어서 남한을 통한 자금의 조달이 중요한 역할을 할 것임을 짐작할 수 있다.

통일비용의 조달에 있어서 남한의 역할은 공적부문(public sector)을 통한 자금조달과 민간부문(private sector)을 통한 자금조달로 구분하

²⁰⁷ 이 부분은 지면의 제약상 매우 간단히 언급하는 선에서 그치기로 한다.

여 생각할 수 있다.

우선 남한의 재정적 지원과 관련하여 살펴 볼 때, 남한의 재정적 지원은 현재 남북협력기금을 확대·발전시키는 방법과 점차로 일반예산을 확대하는 방법을 고려할 수 있다. 그리고 기금을 신설하거나 통합하여 협력사업에 사용하는 방법, 국공채를 발행하여 통일사업에 이용하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다.

국제적 차원에서의 재원조달의 방안으로 고려할 수 있는 것은 기존의 IMF, World Bank, ADB 등 국제기구를 이용하는 방안, 새로운 국제기구를 창설하는 방안 등을 고려할 수 있다. 국제금융기구로부터 자금을 유치하는 것은 민간자금 유입의 물꼬를 트는 역할을 하기 때문에 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 기존의 국제기구를 이용하여 북한에 대한 자금지원을 획득하는 데 있어서 북한이 현재 국제금융기구에 가입되어 있지 않은 점 등 여러 가지 어려운 점이 존재하고 있다. 향후 북한이 국제기구에 가입할 수 있도록 적극 지원하는 것이 중요한 사업이 될 것이고 가입이후에도 IMF, World Bank, ADB 등으로부터의 양허성 자금이나 기술적 자금을 활용할 수 있도록 적극 추진해야할 것이다.

이러한 기존의 국제금융기구를 통한 북한 지원 방식의 논의와는 별도로 새로운 역내 국제금융기구의 설립을 통해 북한을 지원하는 방안을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 논의는 동북아개발은행(NEADB: North East Asia Development Bank)의 설립을 중심으로 진행되었다.

동북아개발은행은 이 지역의 개발필요성 및 잠재적 개발수요 등을 고려할 때 사회간접자본의 건설 등을 위해 설립의 필요성이 제기되었다. 즉 막대한 자금소요에 비하여 현 상태에서 가능한 선진국의 원조, 국제금융기관의 지원, 민간투자 및 상업 금융 등을 모두 동원하더라도 수요를 충족시킬 수 없기 때문에 새로운 지역개발은행을 설립하는 것을 모색하자는 것에서 논의가 시작되었다고 할 수 있다.

동북아개발은행의 설립이 한반도 통일에 있어서 의미를 갖는 이유

는 북한의 현 경제상황을 고려할 때 본격적인 남북교류시 남한이 북한 개발의 상당부분을 책임질 수밖에 없게 될 가능성이 높은 실정이므로 동북아개발은행의 설립은 한국의 경제적 부담을 완화시킬 수 있다는 데 있다. 또한 궁극적인 동북아 경제통합을 위해서는 다국간 협력사업이 필수적이며, 이러한 협력사업을 추진함으로써 역내 국가들의 경제 정보 수집 및 분석, 지역국가간 상호 이해 증진과 협력 증진이라는 부수효과를 기대할 수 있다.

그리고 동북아개발은행이 설립된다면 동북아국가들의 경제협력체 구성에도 기여할 것이며, 역내외에서 동북아, 특히 한국, 중국, 일본의 국제적 위상을 제고할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 아직까지 동북아지역이 경제적 중요성에도 불구하고 아직 경제협력체를 구성하지 못하고 있는 이유 중 하나가 동북아 국가들의 정치적 장벽과 국제적 협력에 익숙지 못한 경험부족인 점을 고려하면, 동북아개발은행의 설립을 통하여 경제협력체의 발전을 촉진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

2. 재정·금융제도의 통합과 통화통합

가. 재정제도의 통합

(1) 북한 재정제도 개혁방안

우선 경제협력 단계에서는 북한재정의 건전화와 함께 재정과 금융의 분리가 이루어질 필요가 있다. 북한 재정의 건전화는 시장경제로의 이행이 원만하게 이루어지는 데 있어서 매우 중요한 과제로서 남북의 경제통합과정에서 매우 중요한 조건이라고 할 것이다. 재정의 건전화는 시장화 초기에 발견되는 과잉통화에 의한 인플레이션 압력을 사전적으로 제어함으로써 안정적인 이행에 기여하게 된다. 그동안 북한의 경우 통제된 가격으로 인하여 실질적인 재정불균형과 공급애로의 문제가 억압된 형태의 인플레이션(repressed inflation)으로 표출되어 왔다.

시장화가 진전될 경우 대부분의 체제전환국에서는 인플레이션이 발

생하였고 이것은 거시경제의 불안정을 야기하여 실물경제에 부정적인 영향을 주었다. 즉 대부분의 체제전환국들은 재정수입 기반이 잠식됨에도 불구하고 체제전환 과정에서 나타나는 불가피한 대규모 실업 등으로 인한 사회적 불안정을 방지하기 위해서는 사회보장 지출이 불가피하므로 재정적자가 발생하게 된다. 따라서 북한이 시장화를 확대하고 남북경제의 통합도가 높아지기 이전에 북한에 안정적인 재정건전성을 유지하도록 하여 남북경제통합에서 남측의 경제적 부담을 줄일 수 있도록 할 필요가 있다.

경제연합 단계에서는 재정의 역할을 명확하게 정립하면서 체제전환 및 시장경제의 활성화를 촉진하고 경제의 효율성을 제고하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 둘째, 재정안정을 통해 경제의 거시경제적 안정화를 달성하는 것이다. 셋째, 적절한 공공서비스가 공급되어 경제성장이 가능하도록 재정지출의 개선이 필요하다. 이 시기에는 북한에 시장경제요소의 도입이 확대되고 남북간 교역이 활성화되면서 정부교류뿐 아니라 민간교류도 확대될 것으로 기대된다. 실질적인 남북경제의 통합을 앞두고 북한 재정제도를 개혁하는 것은 북한 경제의 시장화를 촉진하고 실물부문의 활성화를 유도하여 통일에 따르는 비용을 줄이고 경제통합을 원활하게 유도할 수 있을 것이다.

경제연합기 북한 재정제도가 지향해야 할 방향을 재정지출과 재정수입 측면에서 살펴보자. 이 시기에는 북한에서도 시장경제가 확산되기 시작하고 체제전환이 어느 정도 진행될 것으로 기대하므로 재정지출 측면에서는 경직적인 성향을 보이기 쉬운 사회보장 관련 예산을 적절한 수준으로 조절하여 재정적자를 방지할 필요가 있다. 한편 엄격한 재정지출 체제를 유지한다고 하여도 교육, 사회간접자본 투자, 공공서비스 및 공공질서 등 장기적인 성장에 영향을 미치는 요인에 대한 투자가 적절히 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 중국 등 체제전환국의 경우 해외자본이 자본조달에서 중요한 역할을 했다는 점을 고려할 때 북한의 개발에서도 외자유치가 중요한 역할을 할 것이기 때문

에 사회간접자본 건설을 위한 재정에서의 투자는 유인효과(crowding-in effect)를 가져올 것이다.

재정수입과 관련해서는 우선적으로 조세행정의 개선과 세수의 안정적인 확보가 중요하다. 즉 세율수준을 높게 설정한다 하더라도 조세행정이 이를 뒷받침하지 못함으로 인해 실제로 징수되는 조세수입은 제한적일 가능성이 높다. 북한의 경우에도 체제전환이 본격적으로 진행된다면 조세수입을 확보하는 것이 중요한 과제가 될 것이다. 국유기업 또는 공공재산 매각의 수입이 그리 클 것으로 기대하기는 어렵다. 즉 빠른 속도로 민영화를 추진하는 경우에는 매각되는 공공재산에 대해서 충분한 가격을 받을 수 없고 민영화의 속도가 늦은 경우에는 누적 매각수입액은 그보다 크겠지만 매년 창출되는 민영화 수입은 제한적일 것이다.

(2) 남한의 재정제도 개혁

한반도 경제통합을 위하여 남한의 재정부문에서 개선할 점을 살펴보면 남북한 재정통합에 앞서서는 남한부문에서 통일에 대비한 재정규모를 확대하는 것이 우선적으로 이루어져야 한다. 현재 우리나라에서의 통일관련 예산은 일반예산과 남북협력기금을 통해 지출되는데 2003년 현재 8,368억 원이 지출되어 1999년 이후 연평균 증가율이 18.6%에 이른다. 대부분의 증가는 남북협력기금을 통해서 증가된 것인데 통일관련 전체 재정지출의 90% 이상이 남북협력기금을 통해서 이루어진다.

<표 V-1> 통일 분야 재정투자 추이

(단위: 억 원, %)

구 분	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	연평균 증가율
통일분야 (계)	4,236	6,918	10,509	13,527	8,368	18.6
▪ 예산	492	362	630	532	654	7.4
▪ 기금	3,744	6,556	9,879	12,995	7,714	19.8

2004년 10월에 발표된 중기재정계획에 따르면 2008년에는 약 1조 원이 통일관련 예산으로 책정되어 있으며 2004년에서 2008년 5년간 연간 7.6% 증액하는 것으로 계획되어 있다. 중기재정계획이란 장기적인 정부재정의 효율화와 건전성을 위하여 작성되는 것으로서, 우리나라에서는 그동안 비공식적으로 작성되거나 외부에 공표되지 않는 내부참고자료로 작성되었는데 참여정부 들어서 공개적으로 토론을 거쳐 작성되고 국회에 제출되게 된 것이다. 동 계획에 따르면 중장기 통일관련 재정계획은 남북 교류협력을 통해 화해협력 관계를 정착시키고 경제·사회·문화 공동체 구축을 위한 기반조성을 재정지출의 목표로 설정하고 있다.

<표 V-2> 통일 부문 중기재정계획

(단위: 억 원, %)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균 증가율
계	7,721	11,837	15,859	12,350	10,364	7.6
일반회계 (남북협력기금출연)	654 (1,714)	574 (5,000)	485 (5,000)	494 (5,500)	547 (6,000)	(△4.4)
남북협력기금	7,067	11,263	15,374	11,856	9,817	(8.6)
▪ 교류협력기반조성	1,519	1,781	1,654	1,787	1,867	
▪ 인도적지원사업	1,600	1,865	1,880	1,930	1,984	
▪ 이산가족교류지원	347	203	41	41	41	

이러한 통일분야에 대한 장기계획의 수립과 규모확대 의도는 바람직한 것이라고 생각되지만 향후 적극적인 통일정책을 위해서는 보다 확대 지향적인 통일예산의 확충이 필요하다고 하겠다. 이번에 발표된 중기재정계획에 따르면 향후 경제사업비의 비중은 축소하고 교육, 복지, 국방, 지방재정 분야는 확대하는 방향으로 지출구조를 변경할 계획인데, 통일 예산도 증가율이 높은 부문이라고 할 수 있지만 적극적으로 통일을 준비하는 예산으로는 부족하다고 할 수 있다. 특히 6자회담의 성공적 성과로 북한핵문제가 원만하게 해결될 경우 남북교류가 크게 증가할 가능성이 높고, 이에 따른 북한 지원 및 교류에 대한 자금 수요가 대폭적으로 증가할 것에 대비할 필요가 있다. 특히 남북관계의 예상하기 어려운 자금 수요에 대응하기 위한 기금의 적립이 필요하다. 그리고 앞에서 살펴본 바와 같이 남북협력기금의 재원조달 원천을 다양화하는 것과 기금사업을 일반예산사업으로 전환시키는 것도 고려할 사항이다.

나. 금융제도의 통합

(1) 북한 금융제도의 개혁

북한의 현실을 고려할 때 금융부문의 통합은 남북경제교류가 확대되는 데 있어서 장애 요인으로 작용할 수 있다. 우선 원활한 교류가 이루어지기 위해서 자금의 흐름이 뒷받침되어야 하며, 남북한의 경제적 통합을 위해서는 경제력 격차를 해소할 수 있도록 북한 실물경제가 발전해야 되며 여기에는 금융의 적극적인 역할이 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 북한이 현재의 사회주의적 금융제도에서 시장경제에서의 금융제도를 수용하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 금융개혁이 이루어지는 것이 필요하다고 판단된다. 첫째, 금융시스템 수립을 위해 이원적 은행제도(two-tier banking system)로의 전환이 우선적으로 필요하며 은행의 사유화나 외국은행과의 합작을 통해 은행의 효율성을 높일 필요가 있다. 둘째, 중앙은행의 기능을 수립하는 것이 필요한데

중앙은행이 은행의 은행이 되어서 간접적으로 경제에 개입하도록 하고 거시적인 안정성에 기능의 초점을 맞추도록 하여야 한다. 셋째, 상업은행들의 건전성에 대한 감독을 통해 금융안정성(financial safety)을 제고하여 금융위기를 방지해야 한다. 넷째, 자금공급의 원활화를 위한 특수은행의 설립 등 시장실패의 보정이 필요하다. 다섯째, 주식시장 등 자본시장을 설립할 필요는 있으나 급속한 성장에 대한 주의가 필요하며 원활한 증권시장 운영을 위한 제반 여건을 조성하는데 주력하여야 한다.

남북경제연합기까지 이러한 북한 금융개혁에서 가시적인 성과를 보여야 이후 금융 및 통화통합이 원만하게 이루어질 것으로 기대된다. 이 중에서도 우선 남북경제협력기에는 남북한간 결제제도의 정립²⁰⁸은 물론, 경제특구를 중심으로 남한의 은행들의 북한 진출을 촉진하는 것이 필요하다. 그리고 북한 내부적으로는 현재의 재정과 금융 기능의 분리를 점차적으로 확대하여 은행의 역할을 강화할 필요가 있다. 그리고 개성공단사업의 활성화로 북한에 진출하는 국내기업들이 증가할 것이므로 이를 지원할 수 있는 국내은행의 진출뿐만 아니라 남북합작은행의 설립도 시도되어야 할 것이다. 마지막으로 강조될 것은 북한 금융인력의 양성에 대한 남한의 지원강화이다. 북한은 수십년간의 폐쇄적인 정책의 운영으로 인하여 국제수준의 지식과 경험이 있는 금융인력이 전무한 실정이라고 할 수 있다. 대부분 체제전환국의 경험에서 보듯이 구 사회주의 국가의 금융인력의 부재는 원만한 체제이전에 있어서 큰 제약요인이었다고 할 수 있다. 최근 보도에 따르면 북한에서도 경영대학원이 운영²⁰⁹되고 있다고는 하지만 본격적인 금융인력을

²⁰⁸ 2000년 12월 남북장관급회담에서 남북한 결제방식으로 청산결제제도 도입을 합의한 이후 실무협회가 진행되었으며, 2004년 당국간 및 은행간(남한 한국수출입은행, 북한 조선무역은행) 접촉을 통하여 청산결제대상, 결제기간, 결제통화, 대금지급절차 등에 대해 합의하였다.

²⁰⁹ 북한 최초의 사립 경영학교이고 스위스 정부산하 개발기업청(DCA)이 지원한 '평양 비즈니스 스쿨'이 최근 첫 졸업생을 배출했다고 알려졌다. 『Financial Times』, 2005년 8월 19일.

양성하기 위해서는 남한의 대폭적인 지원이 필요하다고 할 수 있다.²¹⁰ 남한의 연수요원을 북한에 파견하는 것, 북한의 연수대상자를 남한에 초청하는 것, 홍콩·중국 등 제3의 지역에서 북한의 금융인력에 연수 기회를 제공하는 것 등을 고려할 수 있을 것이다.

한편 위에서 언급한 나머지 금융개혁의 과제들은 남북연합기에는 대부분 실현될 필요가 있다. 이에 대해서는 은행부문과 그 외의 부문으로 나누어 살펴보자.

(2) 은행제도 통합방안

남한과 북한의 경제통합시기에는 은행제도 및 자본시장의 제도적 수렴이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 남한정부는 남북협력기에 북한에 대한 금융교육을 지원하고 은행들의 합작사 설립, 지점 설치 등을 통해 금융교류를 확대할 필요가 있다.

한편 남북연합기 북한의 은행제도가 이원적 제도로 이행하기 위해서는 북한기업의 부실채권문제가 해결되어야 한다. 특히 시장경제로 도입 초기에 상업은행제도가 도입되더라도 기업소 및 공장의 상환능력을 파악할 수 있는 능력이 결여되어 있는 가운데, 기업은 시장경제 도입에 의한 공급처 확보의 어려움, 경쟁 확대에 따른 차별화의 어려움, 원자재 확보에서의 경쟁 등으로 인하여 생존의 어려움이 가중될 수 있으며 파산에서 자유로울 수 없기 때문에 은행대출에 대한 의존이 증가할 수 있다. 은행은 이러한 경우 기업파산으로 인한 손실전가의 우려로 단기적으로 기업을 연명시키고자 하는 유인이 증가하게 되고 부실채권이 누적될 확률이 높다. 특히 이행기 경제의 어려움이 사회적 혼란으로 이어지고 체제안정에 부정적인 영향까지 줄 우려가 있을 때 은행은 기업파산을 가져올 수 있는 타이트한 대출정책은 행사하기 어렵게 되고

²¹⁰ 독일 통일에 있어서 서독금융기관이 인력을 동독에 파견하여 동독 금융인력을 재교육시킨 점이 동독금융의 구조개혁에 큰 기여를 하였다. 1991~1993년간 서독은행원은 평균 8일간 연수를 받은 데 반하여 동독지역 은행원은 24.9일간 연수를 받았다.

부실채권은 누적되게 된다. 이행기에 이와 같은 부실채권 누적은 과거로부터의 부실채권이 잔존하고 있을 경우 더욱 문제가 될 것으로 판단된다. 더욱이 북한이 경제관리개선조치 이후 기업의 유동자금을 자체 자금이나 은행대출로 충당하게 하고, 재정에서 지원하던 건설자금의 범위도 축소하는 것은 그만큼 기업이 은행에 대한 의존도를 높일 것으로 전망되고 낮은 공장가동률 등을 고려할 때 북한에서의 기업대출 부실화의 규모는 시간이 경과함에 따라 확대될 가능성이 있다.

구사회주의 국가들의 경우에도 이러한 부실채권의 문제가 어김없이 나타났으며 그 규모도 상당하였다. 이러한 체제이행국의 부실채권의 사례를 고려할 때 경제연합기 북한의 부실채권 정리는 완전통합 이전이라도 북한 경제의 자체적인 성장을 위해서 뿐만이 아니라 경제통합 과정에서 통일비용을 감축시킬 수 있는 중요한 과제라고 할 수 있다. 더욱이 남한의 경우 외환위기 이후 짧은 기간 내에 은행과 기업의 부실을 정리하여 부실채권에 대한 노하우가 상당히 축적되어 있기 때문에 북한에서의 부실채권처리에 협력할 수 있다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 남북연합기에 북한의 부실채권정리를 위하여 남한이 협력할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

대부분의 체제이행국가들의 경우 부실채권의 규모가 막대하고 그 처리과정이 복잡하기 때문에 전담기구를 설치하였는데 북한에서도 이와 같은 부실채권 전담기구를 설치할 필요가 있다. 북한이 시장경제로 이행하는 경우 기업소유형태가 다양화되겠지만 여전히 국가기업이 중요한 역할을 차지할 것이다. 중국의 경우와 같이 이러한 대규모의 국가기업은 은행대출의 큰 부분을 차지할 것이고 연성예산제약의 지속으로 부실대출이 발생할 가능성이 높다. 이러한 부실대출을 누적 이후 해결하는 것 보다는 조기에 처리하는 것이 효율적이므로 조기에 부실채권 전담기구를 설치하는 것이 바람직하다. 이러한 기구는 보통 자산관리회사(AMC: Asset Management Company) 또는 부채/자산거래회사(Debt and Asset Trading Company)로서 국가를 대신하여 국영기

업의 부실채무와 유희자산을 재조정하고 이를 통해 건전한 금융시스템을 형성하는 것을 목표로 한다. 이 기관은 국영기업의 자산을 인수하거나 부채를 조정하거나 매각에 브로커로 개입하는 역할, 컨설팅을 제공하는 역할 등을 수행하게 될 것이다. 잠정적으로 이 회사의 명칭을 DPRKAMCO(Democratic People's Republic of Korea Asset Management Company)라고 하기로 하자.

(3) 비은행부문 통합방안

북한의 개혁개방이 지속되고 남북한 연합기에 금융교류가 증대되고 하더라도 북한에서 자본시장의 역할이 초기에 클 것이라고 기대하기 어렵다. 이는 자본주의의 역사가 오래더라도 금융부문에서 자본시장의 역할에 크게 의존하는 경제가 많지 않다는 점을 통해서도 확인할 수 있다.

체제전환국가에서도 자본시장이 금융의 중요한 역할을 이행 초기부터 수행하기는 어려울 것이라고 생각할 수 있다. 다만 시장경제로의 이행에 대한 상징적인 표현, 국영기업의 구조조정 및 기업 소유형태의 다변화에 대한 수단 등 자금조달에 부수적인 역할을 수행하는 데에 있어서는 일정 역할을 수행할 수 있다.

현재 북한금융의 현실을 고려할 때 남북경제협력기에 북한에서 자본시장제도를 대규모로 도입하는 것은 쉽지 않다고 판단된다. 다만 남북경제연합기에 부실채권의 정리가 원활하게 수행되기 위해서는 어느 정도 자본시장이 구축되어야 한다는 점을 감안할 때 남북경제협력기에 북한이 자본시장제도를 도입할 수 있도록 기술적인 지원과 제도적인 지원을 할 필요가 있다. 이를 위해서는 북한의 적극적인 도입의지는 물론 가장 중요한 것이라고 할 수 있지만 우리나라의 증권유관기관(증권선물거래소, 증권예탁결제원, 증권전산 등) 및 연구기관들이 중심이 되어 북한에서 도입 가능한 자본시장의 청사진을 제시하고 북한당국에 대한 기술적인 지원을 시도할 필요가 있다. 동북아에서 일본 다음으로

큰 규모를 보이고 있는 채권시장, 개발도상국의 제2시장으로서 모범사례로 평가받았던 코스닥시장의 운영경험, 체제전환국 베트남 증권거래소에 대한 기술적인 지원을 하였던 증권거래소의 경험 등을 살려서 북한에 적합한 증권시장 설립방향을 제시한다면 이후의 남북경제통합과정에서 남북한 증권시장 통합에 큰 도움이 될 것으로 기대된다.

다. 통화통합

남북한의 통화통합은 남북한간의 경제통합의 최종적인 단계라고도 할 만큼 통합에 있어서 상징적인 의미를 갖는다고 할 수 있다. 즉 통화통합은 그만큼 남북한간의 경제적인 장벽이 거의 대부분 제거되고 단일 경제권이 형성되는 것을 의미한다. 한편 통화통합이 정치적인 통합과는 단계적으로는 분리되어서 생각될 수 있다고 판단되는데, 유럽의 경우에 있어서도 전분야에 걸친 통합을 지향점으로 한다고 하여도 현재 정치적인 통합에는 상당히 시간이 걸릴 것으로 전망²¹¹이 되고 있으며 그럼에도 불구하고 EMU는 성공적으로 출범하여 운영되고 있다. 반면 독일의 경우에는 통화통합이 정치적인 통합을 앞당긴 것으로 평가되는데 남북한의 통화통합은 경제적 통합을 더욱 가속화함으로써 정치적인 통합을 유도하는 데 기여할 것이라고 볼 수 있다.

남북한간의 통화통합에 있어서 고려할 사항은 통합이 언제, 어떻게 이루어지는 것이 가장 바람직한 것인가에 관한 것이다. 우선 통화통합을 속도에 따라서 점진적 모형과 급진적 모형으로 구분할 수 있다. 점진적 모형은 단계에 따라 순차적으로 화폐통합을 진행시키는 것으로 EU 통화통합이 이에 해당된다고 볼 수 있고 급진적 모형은 전 범위에 걸쳐 급진적인 통합을 진행시키는 것으로서 동서독 화폐통합이 이에 해당된다. 또한 통화통합의 방식에 따라서 제3의 화폐가 단일화폐로 창출되도록 참가국들이 참여하는 경우와 한 화폐가 다른 화폐를 완전

²¹¹ 프랑스와 네덜란드에서의 유럽헌법에 대한 국민투표 부결은 유럽 정치적 통합의 어려움을 상징적으로 보여준다고 할 수 있다.

흡수하는 방식으로 구분할 수 있다. 따라서 남북한 간의 통화통합에 있어서는 북한 붕괴와 같은 돌발적인 상황일 때는 독일과 같이 급진적이고 (서독 화폐로의) 흡수형 통화통합을 고려할 수 있겠지만, 남북교류가 증진되고 북한의 시장경제를 유도하여 남북경제연합단계를 거쳐 통합에 이르는 과정에서는 점진적 통합형태를 취하면서 통합통화는 경제력이 큰 남한의 화폐를 제3의 화폐로 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

한편 조기에 통화를 통합하는 경우에는 남북한의 통화의 교환비율을 결정하는 것이 중요한 문제이다. 점진적으로 통화를 통합하는 경우는 북한경제의 점진적인 시장경제화를 고려하는 것이므로 대외무역의 확대 및 가격자유화 등을 통해 북한화폐의 환율이 국제적으로 평가받게 되고 이를 통해 남북한간 환율이 안정화되고 결국 단일한 화폐를 사용하게 되는 상황을 상정할 수 있다. 이때 점진적인 시장개혁을 통해 북한화폐의 실질가치가 알려지고 환율간의 비교를 통해 남북한 통화통합시 교환비율이 도출되는 과정을 거친다고 할 수 있다. 반면 급진적인 통일에서는 남북간 교역도 크지 않고 북한의 시장화도 큰 진전이 없어 통화에 대한 객관적 가치추정이 쉽지 않기 때문에 여러 가지 요소들을 고려하여 교환비율을 결정하게 된다. 즉 복수환율제의 시행, 외환시장의 부재, 지정가격제 등 계획경제의 요소가 그대로 있기 때문에 북한화폐의 가치산정은 어렵다고 할 수 있다. 따라서 통화통합시에 북한화폐를 과소평가하거나 과대평가할 수 있으며 이러한 가치결정에서는 정치적인 요소가 개입될 가능성이 크다. 이때 두지역간의 생산성 격차를 무시하고 정치적 고려로 북한화폐를 과대평가할 경우 북한 임금의 급상승, 기업 경쟁력 약화, 북한 기업 도산 증가, 사회보장비 증가, 재정적자 확대 등 경제적 어려움 가중 등이 경제에 지속적인 악영향을 미칠 수 있다.

남북간에 통화통합이 급진적인 통화통합이 아니고 점진적인 방식에 의하여 이행된다고 할 때 사회주의와 자본주의라는 다른 체제간에 통

화통합이기 때문에 환율문제에 특히 주의를 기울일 필요가 있다. 따라서 남북경제협력기에는 우선 환율제도를 정비하고 남북경제협력을 강화하여 북한의 가격개혁과 무역확대를 추진하는 것이 필요하다. 또한 북한이 외자를 도입할 수 있도록 북한의 국제금융기구 진출을 지원하는 등 제도적 협력을 강화해 나갈 필요가 있다. 남북교류협력을 강화하기 위해서는 남북한간 결제제도를 공고화하고 교역이 확대되는 추이를 살피면서 현재의 청산결제방식을 외환결제방식으로 전환되도록 유도하는 것이 필요하다.

북한도 WTO체제의 기본적인 개방기조를 유지한다는 것을 적극적으로 공포하도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다. 그리고 북한은 남북경제협력 단계를 통해 단일환율제도를 정착하고 환율의 실세화를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 고정환율제도를 채택하되 실질가치가 반영될 수 있도록 운영할 필요가 있다. 한편 이 시기 남한정부는 북한의 불안한 유동성문제를 지원할 수 있는 실질적인 방안을 마련하고 북한정부와 협력을 강화할 필요가 있다.

남북연합기에는 거시경제안정화, 가격자유화, 대외개방을 지속적으로 추진하고 남북한 중앙은행간 공식적인 협력기구를 창출하여 통화통합의 추진을 제도화할 필요가 있다. 남북한의 중앙은행간 공식적인 통합추진 기구를 설치하는 것은 통화통합의 제도적인 상징성뿐만 아니라 통화통합을 위한 다양하고 복잡한 실무작업을 추진하기 위한 것이라고 할 수 있다. 유럽의 경우 유럽중앙은행(ECB)의 전신인 EMI (European Monetary Institute)를 1994년 설립하여 통화동맹의 핵심적인 역할을 수행하게 한 것과 같이 한국에서도 (가칭) KMI(Korean Monetary Institute)를 설립하여 통화통합의 작업을 수행하게 할 필요가 있다. KMI는 남북 중앙은행과 정부인사로 구성되도록 하고 상호간의 유동성 지원문제, 남한과 북한 화폐의 고정환율제도 시행 문제, 남북한 고정환율제도 시행에서의 환율수준 결정 등을 심의하고 결정하는 역할을 하도록 하여 명실상부한 통화통합 추진기구로 만들 필요가 있다.

VI. 요약과 결론: 주요 정책 제안

앞에서 논의한 4개 분야의 인프라 확장방안을 요약하면 다음의 4개의 표로 정리할 수 있다.

<표 VI-1> 인적 인프라 확장방안

주체	분야	남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
남한 내부	교육	0 통일·북한교육전문가 - 교사 양성과정 개선 - 교육용 부자재 공급	0 통일·북한교육전문가 - '북한교육'체계 개편 - 분야별 전문가 양성	0 교육통합과정 기획, 관리
	행정	0 북한 업무 담당자의 전문성 제고	0 북한 업무 담당자의 전문성 강화	0 행정통합과정 기획, 관리
	전문	0 교류·협력사업 전문가 체계적 양성 - 정부/민간 차원	0 북한경제의 변화 과정을 직간접적으로 지원 - 정부/민간 차원	0 경제통합과정 전반을 기획, 관리 - 사유화작업 지원
북한 내부	교육	0 시장경제에 대한 교육 - 시장경제의 원리	0 시장경제 전문가양성교육 - 국제무역과 금융 초점	0 교육통합과정 관리
	행정	0 경제운영체계 변화과정의 안정적 관리 - 경제개혁정책 기획, 집행	0 시장경제로의 체제전환 작업 추진 - 국제기구와의 협력 사업	0 행정통합과정 관리
	전문	0 전문경제·경영인 육성 - 기업의 관리책임자 대상 - 회계 및 노사관리 - 국제무역과 국제금융	0 종합적인 전문경영인 양성체계 구축 - 국제시장경제에 적응 0 비정부 기구·단체 육성	0 경제통합과정 관리 - 시장경제체제로의 전환 작업 추진
남북 관계	교육	0 교류·협력프로그램 확대 - 인문사회과학분야나 기초과학분야	0 전면적인 교류·협력 프로그램 추진	0 북의 교육통합과정을 관리하고 지원할 인력 파견
	행정	0 개성공업지구를 통한 정부간 협력 확대 - 통관, 통행, 통신 등	0 전면적인 협력사업 추진 - 교통, 통신 등 분야에서 제도통합 및 표준화 사업 추진	0 북의 행정통합과정을 관리하고 지원할 인력 파견
	전문	0 민간사업자들의 사업기회 확대와 NGO의 교류 증진	0 한지역 개발 협력사업 추진 - 남북이 주도하고 국제 사회가 참여하는 방식	0 북의 경제통합과정 전반을 관리하고 지원 할 인력 파견
국제	교육	0 대북지원사업 및 중·소 규모의 개발협력사업 추진	0 북한의 변화과정 지원 - 교육·연수프로그램	0 남북 경제통합과정 지원

사회	행정	- 국제기구와의 인적 네트워크 구축	제공 0 대규모 대북경제 개발 협력사업 추진	- 자문 제공
	전문	- 인력 양성을 위한 협력 체제 구축	- 국제기구와 주요 국가 공동으로	- 교육·훈련프로그램 제공

<표 VI-2> 제도적 인프라 확장방안

		남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
무역 - 투자	남한내부	특구 발전 경제협력 전문기구 교류협력법 정비	남북한구조기금 조성	경제공동체 관련법 각종 공동정책
	북한내부	현행제도 발전 특구 확대 외국투자기업법	대외무역법 무역조정지원제도	경제공동체 관련법 각종 공동정책
	남북관계	경제특구 연합 CEPA	남북한 FTA 관세동맹-공동시장	화폐-경제동맹
	국제관계	동아시아 FTA 협상	동아시아 구조기금 동아시아 정상회의	동아시아 FTA
기업	남한내부	기업구조조정 지원	구조조정 기금	.
	북한내부	분권화-인센티브개혁 지배구조 개선 사영기업 도입 기업조세제도 수립	기업소유권 개혁 회사법 제정 파산제도 도입 국유기업 회사화	.
	남북관계	기술교류, 인적교류	공동구조조정기금	기업관련법 통합
	국제관계	.	.	.
농업	남한내부	투자 지원 체계	구조조정 지원	.
	북한내부	농산물가격 인상 유통조직 기업화 농장 분권화 농지사용권 유통화	농지소유권제도 도입 생산인프라지원체제 유통기업 발전 국내외 가격차 축소	.
	남북관계	기술교류, 인적교류	공동농업정책	농업관련법 통합
	국제관계	.	.	.
노동	남한내부	협력적 노사관계	통합을 위한 노동모델	.
	북한내부	임금 차별화	노동계약제 전면화	.

		노동계약제 도입	임금가이드라인 노동이동 허가제	
	남북관계	인력개발 지원 남북 노동기준 협의	공동구조조정기금	노동력 이동 확대 노동관련법 통합
	국제관계	국제 노동기준 연구	국제 노동기준 도입	.
토지	남한내부	토지공개념 연구	통합국토계획 토지공개념 부분 도입	.
	북한내부	사용권 유통화 외국기업의 사용권 토지관리법	토지관리 및 국토계획 소유권 확립(등기) 관련 금융제도	.
	남북관계	공동토지개발	남북한간 토지거래 허가제	토지관련법 통합
	국제관계	.	.	.
사회 보장	남한내부	상호주의 모델 확대	이주민 규정 북한사회보장지원기금	.
	북한내부	실업보험제도 도입	사회보험제도 확대 공적부조제도 도입	.
	남북관계	전문가 교류 커뮤니티 개발 지원	실업보험재정의존관계	재정의존관계 확대 사회보장법 통합
	국제관계	.	.	.

<표 VI-3> 물리적 인프라 확장방안

		남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
산업 협력	남한내부	경공업중소기업진출	통합산업구조계획	산업형성 및 재배치 (환경친화에너지, 물류, 관광, 컨텐츠, 섬유산업 등 중소경공업, 중공업 남북한 재배치, 기초소재산업)
	북한내부	특구의 실질적 확대 서비스산업 기능성타진	산업내무역안정화 신산업가능성타진 및 부분적 추진	
	남북관계	산업내무역확대	산업간 분업구조 형성	
	국제관계	남북한 단일브랜드 확산	해외직접투자 유치 동북아산업구조조정	
사회 간접 자본 협력	남한내부	경제특구의 핵심SOC 점검 및 건설지원	주요거점도시의 SOC 전반 점검 및 건설 지원	단일 교통/통신망 겨냥 SOC 전반 점검 및 건설 동북아겨냥 SOC 전반 점검 및 건설 사회경제적 의미를 가진 인프라 고려
	북한내부	경제특구의 핵심SOC 점검 및 건설	주요거점도시의 SOC 전반 점검 및 건설 동북아 겨냥 핵심SOC 건설	
	남북관계	교통/통신망연결시도	교통/통신망 연결 본격화	
	국제관계	.	동북아겨냥 핵심SOC 건설 지원	

<표 VI-4> 재정금융인프라 확장방안

		남북경제협력	남북경제연합	남북경제통합
재정 제도 통합	남한내부	기존 지원시스템 유지, 규모확충	대북지원 시스템 개편	재정제도 통합, 신재정제도 도입
	북한내부	재정적자 완화방안, 금융재정 분리방안	체제전환기 시스템으로 전환	재정제도 통합, 신재정제도 도입
	남북관계	교류 확대, 인도적 지원	경제협력 거점 확립, 산업협력, 자유무역지대	남북 공동시장, 화폐통합
	국제관계	국제 채무 해결방안	안정화기금	국제채발행
금융 제도 통합	남한내부	특구 진출 확대, 금융교류, 금융교육지원	금융기관 북한 진출확대	은행 및 자본시장제도 확대
	북한내부	금융과 재정분리방안	이원금융제도, 부실처리기구(DPRKAMCO)	은행 및 자본시장제도 완비
	남북관계	.	금융기관, 교류	금융제도 통합
	국제관계	국제기구가입 지원	해외기관 북한진입, 개발금융기관 설립	.
통화 통합	남한내부	장기통합방안 수립	금융지원, 중앙은행 기술적 지원	공통통화 도입
	북한내부	가격개혁, 인플레이션 완화방안, 단일환율 정착	가격개혁, 외환시장 효율화	공통통화 도입
	남북관계	교류 확대, 결제제도확립	정책조정 및 협조, 중앙은행간 협력기구 설치(KMI)	경제정책 통합, 제도 통합
	국제관계	국제 채무 해결방안	금융지원	.

각 부문별 과제를 다시 한번 정리하면 다음과 같다.

우선 인적부문에서 경제통합과정을 잘 관리해 나가고, 급격한 형태의 경제통합에 대비하기 위해서는 국가차원의 체계적인 인재 양성시스템을 구축할 필요가 있으며, 그 분야는 크게 3개 부문으로 나눌 수 있을 것이다. 첫째, 남한의 교육 전문인력 부문과 경제 전문인력 부문이다. 교육 전문인력과 민간부문의 경제협력 전문가를 양성하는 과제가 여기에 포함될 수 있다. 둘째, 남한의 행정부문 인력이다. 중앙정부와 자치단체에서 북한·통일 관련 업무에 종사하는 인력들을 대상으로 미래의 경제통합 관리요원으로 양성하는 것이다. 이를 위한 전문적인 교육과정을 개설해서 체계적인 교육프로그램을 제공하는 것이 과제이다. 셋째, 북측 전문인력이다. 북측에서 제기되는 인재 양성 수요에 대해 우리측의 역할을 고민할 필요성이 제기되고 있다. 북측은 직간접적

으로 외부의 지원을 요청하고 있으며, 거기에는 남측의 역할도 포함되어 있다. 따라서 북측의 전문인력 양성 작업을 효율적이고 체계적으로 지원할 수 있는 방안 마련이 필요하다.

이 글에서 강조하고 싶은 것은 세 번째이다. 남한이 북한의 시장경제 전문 인력 양성을 지원한다는 것은 여러 가지 의미를 갖는다. 특히 남북한 경제통합의 선결요건의 하나가 북한의 개혁·개방 확대라는 점을 고려할 필요가 있다. 사람의 변화 없이 제도의 변화를 기대하기 어렵다는 것이다. 이와 관련, 첫째, 다자협력의 틀을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 남북관계의 불가측성에서 오는 불안정성을 최소화하기 위해서 ‘다국적 민간 NGO’의 특성을 유지하는 것이 당분간 유리하기 때문이다. 둘째, 민관의 적절한 역할분담 방안이 모색되어야 한다. 활동의 주체는 민간부분이 담당하도록 함으로써 민간부분의 협력 역량을 강화시킬 수 있는 기회를 제공하고, 정부는 재정적·제도적 지원체계의 구축과 지원성과에 대한 평가와 개선방향에 대한 자문 등에 주력하는 것이다. 셋째, 단계적·점진적인 접근방식을 고수해야 한다. 남북관계, 북핵 해결 추이 등에 따라 가능한 방법이 변화할 것인바, 협력방안은 단계적으로 발전시켜나갈 필요가 있다.

다음으로 제도적 인프라에서는 남북간의 무역·투자와 관련된 제도의 중요성을 강조하고자 한다. 물론 제도란 매우 광범위한 영역을 포괄하는 것이다. 이 보고서에서는 남북간의 무역·투자와 관련된 제도와 함께 북한의 생산 관련 제도에 초점을 맞추었다. 전자는 남북한 경제통합과 직접적인 관계를, 후자는 북한의 개혁 및 체제전환 촉진을 매개로 남북한 경제통합과 연관성을 가진다.

우선 북한의 경제특구는 남한과의 연계 속에서 발전하도록 하고 이를 동아시아 경제통합의 기반이 될 수 있도록 준비한다. 장기적으로 보면 동아시아 지역에서는 유럽연합, 북미경제공동체에 대응하는 경제공동체를 형성하는 움직임이 가시화될 것이다. 한반도 경제특구 연합은 이에 대비한 준비과정이다. 첫 번째 단계에서 가장 유력한 특구연

합은 개성-서울-인천 사이에서 이루어질 수 있다. 이와 관련하여 필요한 제도적 인프라는, 2004년 1월 1일 중국이 홍콩과 체결한 CEPA (Close Economic Partnership Agreement)의 사례를 참고할 필요가 있다. 즉 남한과 개성특구 사이에도 중국-홍콩간에 체결된 CEPA와 유사한 협정을 체결하는 것을 추진할 수 있다.

북한의 경제특구를 중심으로 외국과의 무역과 투자를 확대하고 개방의 경험을 축적하면 북한과 남한 사이에 FTA를 결성하는 방법으로 상품시장의 통합을 시도한다. 남북한 FTA는 남북한 경제통합을 실질적 내용을 확보해가는 교두보 역할을 한다. 그런데 최근의 추세에 비추어 볼 때 남북한 간에 결성되는 FTA는 사실상 관세동맹, 공동시장 단계까지 포괄하며, 남북한의 경제단위간의 차별을 제거하기 위한 하나의 과정(a process)인 동시에 남북한 경제 상호간에 여러 차별이 존재하지 않는 하나의 상태(a state)로 상정할 수 있다. 다만 FTA가 남북한간의 소득격차 및 기술격차를 급속히 확대시키지 않도록 할 필요가 있고 여기에는 남한이 보다 적극적인 역할을 수행해야 한다.

물리적 인프라 중에서 남북한 산업협력은 국가적인 차원에서 정책적으로 고려되어야 하고 산업발전 및 형성에서 점진적인 방식과 획기적인 방식이 모두 활용되어야 하며, 동북아 차원에서의 수급구조 및 무역흐름에 대한 적극적인 고려를 포괄해야 한다.

경제협력단계에서는 북한 내 긴급한 수요를 충족시키거나 이 긴급한 수요로 구성되는 시장을 대상으로 한 산업과 생산요소를 기준으로 한 비교우위를 가진 산업이 그 대상이 되는 것이 바람직하다. 이 시기에는 북한 내 경제특구 등을 통한 산업협력의 가능성 타진과 기반 확대, 그리고 북한 지역에서의 서비스산업 형성 가능성 타진 및 형성방안 실행이 추구될 수 있다. 경제연합단계에서는 산업통합의 구조의 동력을 형성하는 단계이다. 이런 차원에서 이 시기에는 남북한 산업 내 무역을 통한 북한의 경공업 수출산업화의 안정화, 신산업의 가능성 타진과 산업간 분업구조 가능성 타진 및 기반 확대, 그리고 서비스산업 확

대방안이 고려될 수 있다. 경제통합단계에서는 남북한 수요뿐 아니라 국제수요를 대상으로 한 산업의 진화와 형성이 필요하다. 또한 남북한 단일 산업구조 형성이 추구된다. 기존 단계에서의 산업협력을 기초로, 북한이 지역적으로 독자적인 동력을 가진 산업과 남한과의 밀접한 연계를 갖는 산업으로 구분되고 각각의 독자적인 발전양식을 보유하여야 한다.

사회간접자본의 건설과 남북한간 사회간접자본의 협력은 산업발전 방향을 고려해서 점차적으로 진행되어야 한다. 경제협력단계에서는 전술한 산업협력과 연관지어, 주로 경제특구를 중심으로 한 산업수요를 충족시켜야 하며, 연합단계에서는 산업거점 도시를 중심으로 한 사회간접자본에 대한 수요를 적극적으로 고려해야 한다. 마지막으로 통합단계에서는 직간접적인 요구를 모두 포괄한 사회경제적인 인프라로서의 사회간접자본에 대한 수요를 충족시키는 것으로 나가야 한다. 동시에 동북아 허브로서의 수요를 고려할 필요가 있다.

그리고 통일비용의 조달에 있어서 남한의 역할은 공적부문(public sector)을 통한 자금조달과 민간부문(private sector)을 통한 자금조달로 구분하여 생각할 수 있다. 남한의 재정적 지원은 현재 남북협력기금을 확대·발전시키는 방법과 점차로 일반예산을 확대하는 방법을 고려할 수 있다. 그리고 기금을 신설하거나 통합하여 협력사업에 사용하는 방법, 국공채를 발행하여 통일사업에 이용하는 방법 등을 고려해 볼 수 있다.

국제적 차원에서의 재원조달의 방안으로 고려할 수 있는 것은 기존의 IMF, World Bank, ADB 등 국제기구를 이용하는 방안, 새로운 국제기구를 창설하는 방안 등을 고려할 수 있다. 국제금융기구로부터 자금을 유치하는 것은 민간자금 유입의 물꼬를 트는 역할을 하기 때문에 매우 중요하다고 할 수 있다.

북한의 현실을 고려할 때 금융부문의 통합은 남북경제교류가 확대되는 데 있어서 장애 요인으로 작용할 수 있다. 남북경제연합기까지

재정과 금융 기능의 분리, 이원적 은행제도의 도입 등 금융개혁에서 가시적인 성과를 보여야 이후 금융 및 통화통합이 원만하게 이루어질 것으로 기대된다. 남한과 북한의 경제통합시기에는 은행제도 및 자본시장의 제도적 수렴이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 남한정부는 남북 협력기에 북한에 대한 금융교육을 지원하고 은행들의 합작사 설립, 지점 설치 등을 통해 금융교류를 확대할 필요가 있다. 경제연합기 북한의 부실채권 정리는 완전통합 이전이라도 북한 경제의 자체적인 성장을 위해서 뿐만이 아니라 경제통합과정에서 통일비용을 감축시킬 수 있는 중요한 과제라고 할 수 있다.

통화통합이 급진적인 통화통합이 아니고 점진적인 방식에 의하여 이행된다고 할 때 사회주의와 자본주의라는 다른 체제간에 통화통합이기 때문에 환율문제에 특히 주의를 기울일 필요가 있다. 따라서 남북경제협력 단계에서는 우선 환율제도를 정비하고 남북경제협력을 강화하여 북한의 가격개혁과 무역확대를 추진하는 것이 필요하다. 남북 연합기에는 거시경제안정화, 가격자유화, 대외개방을 지속적으로 추진하고 남북한 중앙은행간 공식적인 협력기구를 창출하여 통화통합의 추진을 제도화할 필요가 있다.

그런데 이 보고서에서 고찰하고 있는 4가지 경제분야 통일 인프라는 밀접한 연관성을 지닌다. 하드웨어와 소프트웨어는 사물의 기본적인 구성요소이다. 그리고 대개 하드웨어 하면 물리적인 것, 소프트웨어 하면 법·제도를 떠올린다. 통합에 국한시켜 보면 물리적인 것은 기능적 통합이고, 제도는 말 그대로 제도적 통합이다. 여기서 물리적 인프라와 제도적 인프라의 연관성이 도출된다. 그런데 자본주의 경제는 화폐화된 경제이다. 물리적인 것의 움직임은 반드시 화폐의 움직임에 의해 뒷받침되어야 한다. 실제로 현실세계에서 재정금융적인 인프라가 전제되지 않고는 물리적 인프라는 성립하기 힘들다. 소요재원의 뒷받침이 없는 사업은 실현 가능성을 담보 받지 않는다. 하지만 역시 가장 기본적인 것은 인적 인프라이다. 주체의 문제가 전제되지 않고서는 아무

것도 실현할 수 없다.

즉 인적 인프라가 가장 높은 우선순위를 부여받는다. 그 다음이 재정금융적 인프라이다. 흔히들 어떠한 일을 함에 있어서 최우선적으로 필요한 것은 사람과 돈, 즉 인력과 예산이다. 그리고 이 두 가지의 전제 하에 제도적 인프라, 물리적 인프라가 성립한다.

따라서 남북경제통합의 인프라 확장을 위해서는 무엇보다도 인적 인프라를 우선적으로 정비해야 한다.

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

현실적으로는 인적 인프라에서 한 걸음 더 나아가 남북경제교류협력 추진체계에 대한 정비가 우선적으로 추진되어야 한다. 즉 남북경제협력·남북경제연합·남북경제통합의 단계별 진행을 염두에 둔 전반적인 추진체계에 대한 검토가 시급하다. 최근 제 10차 경추위, 현대의 백두산 관광 사업권 획득 이후 정부와 민간(기업, NGO)의 역할 분담 방식, 정부 내 역할 분담 방식, 경협 전담 반민반관 공사의 설립 문제 등에 대한 심도 있는 검토의 필요성이 더욱 높아졌다.

토론

사회 : 이준우(한국법제연구원 기획운영실장)

발표 : 「남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안:

개성공업지구를 중심으로」

이철수(이화여자대학교 교수)

「남북한 경제통합의 인프라 확장방안」

양문수(북한대학원대학교 교수)

토론: 이근관(서울대학교 교수), 고일동(한국개발연구원 선임연구위원)

이근관(서울대학교 교수)

남북한 관계의 법적 이해는 매우 어려운 과제이다. 17세기 독일의 법학자였던 푸펜도르프(Pufendorf)가 당시 신성로마제국의 국가형태에 관하여 심층적인 연구를 행한 후 내린 결론이 “괴물과 같다”(simile monstro)는 것이었는데, 남북한 관계 역시 통상적인 법이론만 가지고는 설명하기 어려운 부분이 대단히 많은 것이 사실이다. 이 보고서는 이처럼 어려운 문제에 대한 실천적인 해결방안을 심층적으로 모색하고 있다.

이 보고서에서 가장 눈길을 끄는 부분은 연구의 목적 및 방법론 부분에서 강조하는 있는 법제 통합을 위한 로드맵 준비의 필요성 부분이다. 이 보고서의 저자들은 기존 연구의 문제점으로서 현존 법령들이 계획 없이 상황에 따라 임기응변적으로 제정되고 있고, 기존 법령들 간의 체계가 정해지지 않아 우선순위 충돌 문제가 발생하고 있으며, 통일 관련 법제를 통합하여 관장하는 주무기관이 없다는 점을 지적하고 있다. 이 보고서는 이러한 비판을 기초로 하여 장기적·체계적·통합적 관점에서 법제 통합의 로드맵을 제시하고 있다는 점에서 기존 연구와 차별성을 확보하고 있다.

이 밖에도 거론할 이 보고서의 장점은 많지만, 시간 관계상 생략하고 몇 가지 지적을 하고자 한다. 먼저 본 연구에서 전제되어야 할 법개념의 문제이다. 이 보고서 곳곳에서 “법이 가지는 일반적 속성”(p. 190)이 북한에도 그대로 통용되는 것으로 보고 있으며, 그리하여 “외부 사회가 북한을 평가하는 가장 일차적이고 중요한 자료는 바로 법일 수밖에 없다”고 전제하고 있다. 이러한 견해와 관련하여 다소 우려스러운 점은 이와 같은 법이해가 우리 사회의 법관념을 그대로 북한에 투사한 것은 아닌가 하는 것이다. 혹시 법적 측면에서의 변화를 통하여 북한 사회 전반의 변혁을 유도할 수 있다고 본다면 이는 지나치게 낙관적일 것이다. 북한 체제의 변화와 관련하여 중국 모델을 자주 언급하는데, 한 가지 분명히 해둘 점은 중국의 경우 1978년 개혁개방정책을 시작하면서 제일 먼저 공산

당 규약의 개정을 통하여 개인승배금지를 명문화하였다. 북한의 경우에도 단지 법제도의 변화를 통한 밑으로부터의(bottom-up) 개혁만이 아닌, 정치지도층의 확고한 정치적 결단에 기초한 위로부터의(top-down) 개혁도 시도되어야 하는 것이다. 이렇게 본다면 북한의 경우에도 새로운 정당성을 창출해 내는 패러다임의 변화 및 이러한 변화의 대외적 표명의 필요성이 부각된다고 봐야 할 것이다.

둘째, 국제기구의 기술지원과 관련하여 한 가지 언급하고자 한다. 북한이 국제금융기구로부터 지원을 받기 위해서는 무엇보다 핵문제의 해결이 중요하겠지만, 그와 더불어 생각해 봐야 할 문제가 북한의 대외채무이다. 주지하다시피 북한은 1970년대 서방 금융기관으로부터 상당액의 외채를 끌어들었지만 제대로 변제하지 못하고 말았다. 1990년대 중반 북한 붕괴임박설이 널리 유포되면서 북한외채에 대한 채권 값이 급등한 적이 있었는데, 이는 통일 시 남한이 북한의 외채를 인수할 것이라는 기대 때문이었다. 북한이 국제금융기구와의 연계를 재구축하고자 할 경우 북한이 아직까지 변제하지 않고 있는 외채 문제가 부상될 것으로 예상되는 만큼, 이 문제에 대한 대비책을 강구할 필요가 있을 것이다.

셋째, 현재 남측에서는 북한과의 경험 등과 관련하여 “법적 근거 없이는 아무 일도 할 수 없다”, “법적 제도가 제대로 정비되지 않아 일을 진행할 수 없다”는 사고가 팽배해 있으며 이에 따라 남북경협의 법적 기초 정비 또는 법제도화에 대한 요구가 강한 실정이다. 이와 관련하여 한 가지 지적할 점은, 남북 관계의 과도한 법제도화(over-judicialization)가 야기할 수 있는 문제점에 대한 성찰이 필요하다는 것이다. 먼저 장구한 세월 동안 이질적인 체제하에서 생활해 온 북한의 입장에서 볼 때, 남측의 필요 때문에 급작스럽게 너무나 많은 (자본주의적) 법정보를 소화해야 하는 관계로 그들의 인식체계에 과부하가 걸릴 수 있을 것이다. 중국의 예를 보더라도 외국인투자의 중국 내 유치와 관련하여 장기간에 걸쳐 점진적인 정책을 전개하였고, 이러한 점

진적인 정책을 통하여 나름대로 정보를 확보하고 자신감을 획득한 후에야 상세하고 구체적인 입법을 행하였다.

최근의 저작물(『남북경협실패 사례연구』)에서도 지적되고 있듯이 “북한이 남한의 경우와 같이 남북한 간의 인적·물적 교류를 촉진하기 위해 명시된 법률을 두고 있지 않다. 또한 외국인 입장에서 남한 기업이 고려되고 있는지도 불분명하다. 오히려 북한이 남한과의 거래를 법률적으로 제도화하지 않고 그들의 목적에 맞게 인위적으로 통제·관리를 하고 있는 측면이 강하다”(pp. 135~136). 남북 경협과 관련하여 남측에서는 과도한 법제도화를 하는 반면, 북측에서는 과소한 법제도화를 함으로써 야기되는 남북한 간의 비대칭성은 결코 바람직하지 못할 것이다.

고일동(한국개발연구원 선임연구위원)

본 논문은 통일연구원이 3년에 걸쳐 대표적인 공동과제로 추진하고 있는 「통일인프라 구축방안」의 한 부문으로서, 지난 2년간 연구결과를 바탕으로 전체 프로젝트를 정리·마무리하는 완결편이라고 할 수 있으며, 그만큼 연구의 비중도 높으며, 또한 정책적·학문적 의미도 매우 높은 보고서로 평가된다.

또한 이제까지의 남북관계나 통일관련 경제문제가 주로 정치경제학적인 접근방법에 의존한 결과 경제학적인 이론의 적용범위가 극히 제한되어 있었으나, 본 논문에서는 가능한 범위까지 경제학의 정착된 이론을 적용하기 위해 다각적인 노력을 기울이고 있는데, 이 점은 매우 가치 있는 시도라고 할 수 있다.

뿐만 아니라, 정치적 통일이시나리오라고 할 수 있는 「민족공동체 통일방안」과 경제분야의 대표적인 통합과정이라고 할 수 있는 발라사(B. Balassa)의 접근방법을 결합하고자 한 노력은 이제까지 각 분야별로 편린화되어 있는 남북한 통합방안을 전체적으로 결합함으로써 각 부문 간의 정

합성과 정책적인 일관성을 도출하기 위한 노력으로 해석된다.

그 밖에도 기능주의적인 접근을 통한 체제의 동질화가 바로 통일을 의미하지는 않으며, 결국 통일은 체제와 제도의 통합이라는 추가적인 과정을 밟을 때 완성될 수 있다는 점을 지적함으로써, 통일에 대한 정책적인 접근방법을 명확히 하고 있다.

그러나 경제통합과 정치통합을 결합하고자 하는 노력은 본 논문의 가장 돋보이는 점으로 평가되나, 이들 양 부분의 통합은 각각 지향하는 바가 다르며, 통합의 동인도 서로 다르기 때문에 양자 간의 결합에 있어서 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 발라사 모델의 경제통합은 적어도 정치체제의 차이가 경제통합의 걸림돌이 되지 않는다는 점을 전제하고 있다. 즉 국가간 경제관계는 소위 항구적인 정상교역관계(PNTR: permanent normal trade relations)가 성립된 이후 단계에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 미국이 중국에 대해 PNTR의 지위를 부여한 시기가 중국의 WTO 가입 직전이었으며, 동일한 이유로, 남북한 간에도 북한의 충분한 시장화 및 대외개방화가 이루어진 이후에 이러한 관계의 정착이 가능할 것이다.

둘째, 최근 세계적인 FTA의 확산에도 불구하고 Balassa의 경제통합방식을 적용할 수 있는 유일한 경우는 EU로 생각되며, 동서독의 경우 FTA에서 공동시장의 단계(1~3단계)까지는 생략한 채, 1990년 7월 1일 제4단계에 해당하는 GEMSU(경제 및 통화통합)가 이루어지고 불과 3개월 후에는 제5단계인 완전통합에 돌입하게 된 과정을 참고할 필요가 있다.

셋째, 민족공동체통일방안은 화해협력단계나 남북연합단계까지는 어느 정도 구체성을 띄고 있으나, 남북연합단계 이후의 과정에 대해서는 충분한 설명이 없기 때문에 그 후의 정치적 상황에 대한 구체화는 대단히 어려운 작업이다. 그러나 Balassa의 경제통합모델의 전제가 경제체제나 제도상의 동질성을 전제로 한다는 사실을 고려할 때, 아마 경제통합의 초기단계인 FTA는 남북연합이나 그 후 단계로 생각할 수 있

을 것이다.

한편 현재 내국간 거래의 원칙하에 WTO 미가입국인 북한의 상품에 대해서 관세면제 조치를 취하고 있기 때문에 WTO 회원국의 입장에서는 이와 동일한 대우를 요구할 수 있으며, 남북한간 FTA의 체결이 이를 피할 수 있는 방법 중의 하나이다. WTO 미가입국과의 FTA 체결을 직접적으로 제한하는 규정은 없는 것으로 파악되기 때문에 남북한 간의 FTA가 국제규범을 완전히 벗어나는 것은 아니다.

그러나 FTA는 국가간 체결될 수 있는 규범으로서, 북한과의 FTA는 북한에 대해 주권국가로서의 법적 지위를 부여하는 결과가 되기 때문에 위헌의 소지를 안고 있다. 이 경우, 현재 한-싱가포르 간의 FTA나 EFTA와의 FTA 체결 시 개성공단 제품에 대해 한국의 원산지로 인정해 주는 조항과 위배될 가능성이 있다. 즉, 북한과의 FTA 체결은 내국간 거래의 지위 포기를 의미할 수 있다.

그 밖에 북한과의 FTA는 국제적으로 복잡한 정치적 문제를 야기할 위험이 있으며, 특히 북·미간 혹은 북·일간 관계가 정상화되더라도 이들 국가와 한국간 원산지 문제로 통상마찰을 야기할 가능성이 높다.

다음으로 본 보고서의 교육부문의 인적 인프라 확충과 관련하여, 북한 전문가의 양성 필요성은 충분히 인정이 되나, 북한이 정상국가화될 경우에도 이러한 전문가의 양성이 계속 필요할 것인지에 대해서는 의문을 제기할 수 있다.

북한이 소위 글로벌 스탠다드(global standard)를 수용하고 교역이나 투자 등에 있어서 국제적 규범을 수용할 경우, 현재 남북한간 경제관계에 필요한 북한의 특수지식은 그만큼 수요가 줄어들 것으로 전망되며, 특히 남북한간 FTA가 체결될 정도로 북한의 개혁·개방이 진전된 상황 하에서는 북한 전문가의 수요는 크지 않을 것으로 예상된다.

다른 한편 북한에 새로운 산업형성 방향성 제시를 위해서 포터(M. Porter)의 다이아몬드 모델(Diamond model)을 사용하고 있는데, 이 모델은 국가의 경쟁력 평가의 지표로 흔히 사용되며, 경제개발의 방향성

제시를 위해 사용된 사례는 흔하지 않은 것으로 생각된다.

거시경제의 안정성, 법적·제도적 장치 등과 함께 기술수준은 한 기업의 경쟁력을 결정하는 거시적 토대이며, 이러한 기업경쟁력의 집적이 국가경쟁력을 결정한다는 논리에서 출발한 동 모델은 기업의(혹은 이러한 기업들이 소재하는 국가의) 경쟁력을 사후적으로 평가하는 기준으로 사용될 수 있지만, 이를 경제발전의 방향성 정립에 적용하기에는 기술적으로 무리가 따를 수도 있다고 생각된다. 예를 들면, 한국은 전자산업이 발전한 결과 하이테크(high-tech) 산업의 비중이 높아진 것이지, 하이테크 산업의 비중을 높이는 것을 정책의 목표로 삼아서 전자산업을 육성하는 것은 아니다.

또한 남북한의 재정제도 개혁과 관련하여, 만약 북한기업들의 부실채권이 문제가 된다는 것은 적어도 북한기업이 정상적인 회계원칙과 엄격한 의미의 독립채산제도를 실시한다는 것을 전제로 한다. 따라서 다소 과장된 표현인지 모르지만 만약 북한기업의 부실채권 문제가 제기되는 상황이라고 할 때, 기업의 경영환경은 현재의 북한상황보다 크게 진전된 상태인 것으로 생각된다. 체제전환 국가의 경우 기업의 부실채권이 문제가 된 것은 이들 국가들 중 선발국들에 국한된 문제였다는 점을 고려할 필요가 있으며, 가장 문제가 심각했던 구동독의 경우 동구권에서 경제적으로 가장 앞선 국가였다.

통화통합에서는 기본적으로 EU의 모델을 가정하고 있는데, 남북한의 경우 EU와 같이 참여국가의 수가 많지 않을 뿐만 아니라 북한의 경제규모가 남한의 1/30(실제로는 이보다 더욱 적은 비중을 차지)에 불과하기 때문에 북한경제를 의식하여 제3의 통화를 도입하는 방안은 적절하지 않은 것으로 생각된다. 다만 현재 남한 원화의 액면금액(denomination)의 단위가 너무 낮기 때문에 이를 재평가(renominate)하는 방안은 고려될 수 있을 것이다. 이를 새로운 통화의 도입으로 볼 필요는 없을 것이다.

본 연구는 무역·투자와 관련하여, 남북한간 경제협력의 실무적 문제

를 다루는 조직으로서 비영리재단법인 형태의 민간단체 설립을 주장하고 있다. 그런데 양안간의 관계에 있어서 정부간 접촉이 불가능하기 때문에 민간조직(반관반민이나 공식적으로는 민간조직)이 이를 담당하게 된 것이며, 동서독의 경우에도 서독이 동독을 국가로 인정하지 않았기 때문에 Treuhandstelle를 조직하였으며, 이는 어디까지나 서독의 조직이었으며, 동독은 민간조직이 아니고 정부조직인 무역부의 전권대리가 그 상대방(counterpart)이었다.

남북한 간의 경우, 이미 장관급회담이나 경추위와 같은 정부간 접촉 창구가 있는데도 불구하고 민간기구를 조직할 필요가 있는지 검토할 필요가 있으며, 민간부문이 존재하지 않는 북한이 아태평화위원회나 민경련과 같은 외곽단체를 내세울 경우, 북한이 불리하면 언제든지 조직을 해체하고 새로운 조직을 내세울 위험이 있다. 다만, 북한의 시장화가 충분히 진전되어 민간부문이 형성되고 또 그 비중이 높은 경우에는 민간기구를 통한 협의가 의미를 가질 것이나, 만약 북한의 시장화가 이 정도로까지 진전될 경우, 이러한 특수목적의 민간조직이 아예 필요 없을 가능성이 높다.

신패러다임 통일교육 구현방안

박 광 기*

(대전대학교 교수)

* 이 연구는 공동연구입니다.

공동연구자는 고성호, 김경미, 김용재, 설규주, 오세혁, 원준호, 차조일
입니다.

I. 신패러다임 통일교육연구의 필요성과 연구방향

1. 현행 신패러다임 통일교육의 문제점에 따른 새로운 연구의 필요성

국민의 정부가 추진한 남북 화해협력정책은 남북간 교류협력의 발전을 위한 제도적 기초를 놓았고 평화위협을 제거하는 잠정적인 성과를 거두었고 참여정부는 화해협력정책의 연장선상에서 한반도의 평화증진과 남북의 공동번영을 통해 평화통일의 기반을 마련하는 평화번영정책을 진행하고 있다. 이와 상응하여 우리는 새로운 패러다임을 갖는 통일교육이 그 어느 때보다 절실히 필요하다. 이러한 일련의 통일정책의 추진과 더불어 통일교육에 대한 필요성이 제기되면서 1999년에는 통일교육지원법이 제정, 발효되었고 2001년에는 통일교육지원법시행령이 공포되어 시행되고 있다. 또한 2003년 12월 범국민적 통일교육을 위한 역량을 강화하기 위해 수립된 통일교육기본계획(2004~2006)은 통일교육 인프라 정비 및 확대, 민간통일교육의 역량 강화 및 활성화, 통일교육의 정보화 확대 등을 추진하고 있다. 아울러 통일교육에 관한 연구도 활성화되어 2003년 이후 통일교육의 실태가 조사되고, 통일교육의 신패러다임이 개발되는 등 교육적 차원에서 통일인프라를 구축하고 확장하는 일련의 노력이 진행되고 있다.

그런데 현행 신패러다임 통일교육은 통일지향교육과 통일대비교육의 비중이라는 측면에서, 또 민주시민교육 내지 정치교육, 평화교육과 상관관계라는 측면에서 여전히 그 개념이 불명확한 채로 남아 있다. 그러다보니 신패러다임 통일교육이 기존 유사통일교육 패러다임(반공안보교육과 통일안보교육)과 구체적인 내용에 있어서 어떻게 차별화될 수 있는지 의문을 낳고 있다.

신패러다임 통일교육이 갖는 문제점은 첫째, 제도적·법적 측면에서 나타난 신패러다임 통일교육의 문제점, 둘째, 학교통일교육에서 나타

난 문제점, 셋째, 사회통일교육에서 나타난 문제점, 마지막으로 통일교육 네트워크상에서 나타난 문제점으로 나눌 수 있다.

법적 측면에서 나타난 신패러다임 통일교육의 문제점을 보면, 첫째, 현행통일교육 관련 법규의 후진성을 지적할 수 있다. 이는 시시각각 변화하는 대내외적 정치상황과 남북 간 상황에 맞게 적절하게 대응하지 못하고 있음을 말한다. 둘째, 기타 관련법규가 미비하다. 셋째, 북한에 대한 정보공개와 관련된 법규가 미비하다. 신패러다임 통일교육에 관한 법적 근거의 미비는 통일교육 지원의 비체계성으로 이어진다. 제도적 측면에서 나타난 신패러다임 통일교육의 지원의 비체계성의 측면에서 보면, 첫째 정부 주도에 의한 통일교육지원체계의 한계이다. 둘째, 중앙정부중심 통일교육의 비효율성이다. 지방분권화시대에 통일교육은 여전히 통일교육원, 공무원연수원, 교원연수원을 중심으로 중앙정부 내지 중앙기관 중심의 방식으로 운영되고 있다. 셋째, 통일교육지원을 위한 제도적 뒷받침의 불충분성이다.

현행 학교통일교육에서 나타난 문제점은 첫째, 학교 통일교육체계의 문제이다. 교과 교육과정 운영에 있어 신패러다임에 기초한 통일교육이 체계적으로 이루어지고 있지 못하다. 또한 교과외 활동 역시 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 둘째, 학교통일교육 목표의 문제이다. 단위학교 통일교육의 목표가 갖는 관성이다. 예컨대, 신패러다임에 기반을 둔 통일교육 논의가 최근까지 지속적으로 진행되어 왔음에도 불구하고 현재 학교 현장에서는 과거 냉전 시대의 통일교육 패러다임이 잔존하고 있다는 사실이다. 또한 목표설정의 추상성을 지적한다. 이러한 추상성은 통일교육에 대한 모호성으로 나타난다. 셋째, 학교통일교육 내용의 문제이다. 아직까지도 반공 교육적 관점이 남아있는 교과교육내용이 있으며, 아울러 이러한 관점이 남아있는 교과외 교육활동이 이루어지고 있다는 점이다. 아울러 학생들의 흥미와 관심에 적합한 내용이 부족하다는 점이다. 넷째, 학교통일교육 방법의 문제이다. 학교통일교육 실시방법의 다양성이 부족하며, 주로 단기성 실적 위주의 방법

이 시행되고 있으며, 수동적인 학습자관에 따른 학생 참여가 매우 부족하다는 점이다.

따라서 신패러다임 통일교육에 따른 새로운 교육내용과 새로운 방법론(교수법)의 정립이 필요하다. 이는 첫째, 대내외 통일 환경의 변화에 북한 실상에 관한 객관적 이해를 토대로 점진적인 평화통일을 이룩하려는 통일정책의 흐름에 대한 이해와 판단능력을 배양하고자 함이다. 오늘날 국제정세는 정치적 이념대립이 사라지고 민주화와 시장경제의 탈 지역화 현상이 가속화 되고 있으며, 지구공동체 의식과 함께 정보의 상호공유와 상호의존의 공감대가 확산되어가고 있다. 그리고 동북아 안보환경의 변화 과정에서, 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 장기적으로 동북아의 다자간 안보협력체제로 발전시켜야 한다는 논의가 발생하고 있다. 이는 분단 55년 만에 역사적인 남북정상회담이 열리면서 한반도에 평화와 화해의 무드가 조성됨을 의미한다. 그러므로 민간차원의 사회문화교류는 민간단체를 중심으로 각계각층에서 다양하게 진행되면서 남북화해분위기 조성 및 대북 이해도 제고에 기여할 수 있고, 아울러 청소년층의 통일무관심 현상을 해소함으로써 국내적 통일역량을 강화시킬 수 있는 교육을 실시하기 위해서는 새로운 통일지향 교육 패러다임의 정립이 요구된다. 통일교육은 민주시민의 가치관과 태도를 양성하는 교육이어야 하고 통일에 필요한 민족공동체의식과 건전한 평화관 및 안보관을 형성하는 교육이어야 하는 것이다.

2. 신패러다임 통일교육 구현을 위한 새로운 연구방향

이러한 시대적 변화에 따른 새로운 교육환경에 적합한 다양한 교수기법과 강의 자료를 바탕으로 학생들과 시민들의 관심과 참여를 유도해 낼 수 있는 신패러다임 통일교육 구현 방안을 제시하고자 한다. 통일교육이 국민적 지지와 공감대가 형성될 수 있도록 통일관련 학교교육을 체계적이고 종합적으로 실시할 수 있는 시스템을 구축하며, 통일교육을 신패러다임에 맞춰 실시할 수 있도록 교과개정의 개편방안, 재량활동시간의

활용방안, 과목별 주요 교육내용과 교사용 지침서 작성, 강의전개안 등을 구체화 하려고 한다. 특히 기존의 통일교육의 대상을 초·중·고·대학을 중심으로 살펴보았다면 본 연구는 유치원 교육의 중요성을 인식하고 유치원생들의 통일교육에 대한 시도를 하려한다. 신패러다임 통일교육이 학교현장과 사회통일교육에서 실천되는 데 따르는 문제점을 도출하고 이를 해소해나가는 방안을 검토함과 동시에 구체적인 강의 지침서, 가이드라인 등을 개발함으로써 신패러다임 통일교육을 정착시키고 활성화하고자 한다. 따라서 통일교육의 보편적 목적을 달성하기 위해서는 그러한 차이를 고려하여 통일교육을 차별화함과 동시에 종합하는 안목이 요구된다. 본 연구는 신패러다임 통일교육을 구현하기 위한 새로운 연구 방향 제시와 학습(Erziehung)의 개념과 교육(Bildung)의 개념에 따른 통일교육의 다양성을 제시하고, 신패러다임 통일교육에 따른 교육내용, 교수법 등의 개발을 위한 새로운 연구방향으로 제시한다.

본 연구의 구체적인 연구방법론은 다음과 같다.

본 연구의 연구방법은 기본적으로 문헌과 인터넷의 자료조사의 방법을 중심으로 통일교육의 신패러다임의 문제점과 과제, 제7차 교육과정의 교과별 통일교육의 실태, 사회통일교육 통계자료 수집 및 분석을 통한 실태조사, 통일교육지원법에 의해 통일교육을 실시해야 하는 사회교육기관의 영역별 운영 실태와 네트워크 현황을 파악, 분석하고자 하였다. 다음으로는 통일교육에 대한 객관적이고 합리적인 이해를 도모하기 위하여 각 분야의 전문가들의 폭넓은 자문을 받았다. 이를 위하여 첫째, 통일교육 참여자의 의견 수렴을 위한 설문조사를 진행하였다. 설문조사 대상은 통일관련 전문가들(민주평통자문위원, 통일·북한관련 NGO 활동가, 통일교육 전문요원, 초·중·고 교사, 교수 등)을 중심으로 1000명을 조사하였다. 자료 분석을 위해, 회수된 자료는 책임 담당연구원이 수합하여 SPSS를 활용하여 교차분석, 빈도분석, 상관관계 분석하였다. 둘째, 통일이후 독일 학교교육 및 정치교육 사례를 조사하였다. 이 조사의

목적은 통일 독일의 학교교육 및 사회교육과 이와 관련된 법제와 네트워크 실태를 조사하고 독일의 학교교육 및 정치교육이 통일이후 사회통합에 미치는 영향을 파악함으로써 한반도 통일이후 남북 사회통합을 위한 통일교육 방안을 구상하기 위함이었다. 조사 내용은 첫째, 구서독에서의 학교교육 및 정치교육의 실태조사와 함께 통일이후 구동독에서의 학교교육 및 정치교육 실태를 보다 중점적으로 조사하였고 둘째, 통일전후 학교교육 및 정치교육과 관련된 법제가 어떻게 변화 개정되었는지를 조사하였으며 셋째, 통일전후 학교교육 및 정치교육 네트워크의 변화, 특히 구동독에서의 네트워크 형성과정을 조사하였다. 조사 방법은 자료, 문서, 교재 등의 수집과 교육 및 정책 담당 실무자 등과의 인터뷰 및 좌담회를 실시하였다.

II. 법적·제도적 측면에서 나타난 신패러다임 통일교육의 문제점과 해결 방안

1. 현행 신패러다임 통일교육의 문제점

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

가. 법적 측면에서 나타난 신패러다임 통일교육의 문제점

신패러다임 통일교육은 법적 관점에서 볼 때 몇 가지 문제점을 낳고

있는데, 우선 통일교육의 기본법이라고 할 수 있는 통일교육지원법부터 이른바 골격법안으로서 통일교육에 관한 제반사항을 충분히 규정하고 있지 못할 뿐 아니라 남북관계를 비롯하여 변화된 사회현실을 적절하게 반영하지 못하는 등 많은 문제점을 보여준다.

(1) 현행 통일교육 관련법규의 후진성

2000년 6월의 역사적인 남북 정상회담은 지난 시기의 남북관계 발전과는 달리 그 지속성이라는 점에서 남북 사이의 새로운 화해협력시대, 통일의 시대를 예고하고 있다. 이는 정상회담을 준비하는 과정에서 남북한 모두 보여준 정책의 변화와 이산가족의 상봉을 포함한 정상회담 이후 일련의 후속조치에서 확인할 수 있다. 이에 따라 남북한은 그 관계발전 정도에 상응하는 법적, 제도적 장치를 마련할 필요가 있다 할 것인데, 통일교육 역시 이러한 변화를 감안하여 이루어져야 한다는 것은 두말할 필요가 없을 것이다. 그러나 1999년 1월 5일 국회의결을 거쳐 8월 6일 그 시행령과 함께 시행된 통일교육지원법(법률5752호)은 급변하는 통일 환경의 변화를 적절하게 반영하지 못하고 있었다.

그리하여 통일교육지원법은 통일교육체계를 정비하고 통일교육의 범국민적 확산 기반을 강화함으로써 통일교육을 활성화하기 위하여 2005. 1. 27. 법률 7355호로서 일부개정이 이루어졌다. 그러나 통일교육 지원법은 국회심의과정에서 개정안의 상당부분이 삭제 내지 수정되었다. 그로 인하여 실제로 개정 통일교육지원법은 제6조의 2에서 통일교육을 위한 공공시설의 이용에 관한 근거조항을, 또 제6조의 3에서 지역 통일교육센터의 지정·운영에 관한 근거조항을 신설한 것으로 제외하면 크게 달라진 부분이 없다. 이 점은 2005. 6. 23. 대통령령 18873호로 개정된 통일교육지원법시행령도 다를 바 없다. 그에 따라 개정법령 역시 당초의 통일교육지원법 및 동법 시행령과 마찬가지로 통일교육을 활성화시킬 수 있는 법적 기초로서는 여전히 부족하다는 비판을 면치 못하고 있다.

우선 통일교육지원법의 목적 내지 기본원칙을 살펴보면, 입법목적, 개념정의, 통일교육의 기본원칙에 있어서 신폐러다임 통일교육의 취지를 충분히 반영하지 못하며, 통일교육의 내용에 대한 실질적인 지침을 제공하지 못하고 있다. 무엇보다도 통일교육지원법이 통일교육을 규율할 수 있는 기본법으로서의 역할을 다하기 위해서는 다른 법률이나 정책의 변화 등에 영향을 받지 않도록 자체적인 완결성을 갖고 있지 못하다.

통일교육지원법은 총 11조와 부칙으로 구성되어 있는 이른바 골격법안에 불과하다. 그 내용은 대부분 추상적인 일반조항으로 구성되어 있다. 통일교육지원법 시행령 역시 주로 관련기구의 구성 및 운영을 규율하는 데에 치중하고 있을 뿐 통일교육을 위해 필요한 구체적인 절차와 방식을 구체적으로 규정하고 있지는 않다. 그 뿐 아니라, 통일교육지원법 및 동법 시행령은 통일교육지원의 절차와 방식을 구체적으로 규정하지 아니하여 현재까지도 통일교육에 필요한 충분한 법적 근거가 미비한 상태로 남아 있다. 또한 통일교육지원법은 정부의 구체적인 책임과 의무, 특히 통일교육에 대한 재정적 지원방안에 대한 근거규정을 두지 않고 있으며 부처 간의 협조 및 지원에 관한 법률적 근거도 결여되어 있다.

통일교육에 대한 실무적인 논의를 위하여 설치된 실무위원회 역시 통일부차관이 위원장이 되는 등 고위직 정부관료 중심으로 구성됨에 따라 통일교육전문가들에 의한 구체적이고 실제적인 논의를 위한 실무기구로 기능하지 못하고 있으며 통일교육심의위원회의 활동을 뒷받침하지 못한다. 통일교육심의위원회에 들 수 있는 비상임 전문위원들이 실무위원회와 어떠한 기능적 관련성을 갖는지가 불분명하다.

(2) 기타 관련법규의 미비

현재 국가보안법의 개폐논의가 잠정적으로 중단되어 있는 상황이지만, 국가보안법의 일부 규정들도 시급하게 개정 내지 폐지되어야 할 것이다. 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항은 신폐러다임 통일교육에서

제시되고 있는 교육방법과 교육내용과 상치되어, 경우에 따라서는 통일교육 행위 그 자체가 찬양·고무죄에 해당되거나 통일교육 교재가 이적표현물에 해당된다고 판단할 개연성이 충분히 있다. 물론 국가보안법의 개폐 논의를 통하여 자의적인 법적용의 사례가 현저하게 감소된 것은 사실이다. 하지만, 여전히 수사당국의 자의에 따라 처벌 여부가 결정될 수 있는 모호성이 노정되고 있다. 한편 유기적인 사회통일교육을 위하여 선행되어야 할 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률, 평생교육법을 비롯한 관련법령과의 연계성에 대한 법적 검토 및 근거가 미흡하다. 통일교육지원법에 따른 통일교육과 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률에서 다루는 북한이탈주민에 대한 통일교육과의 상관성에 대한 분석이 미흡하다.

(3) 북한에 대한 정보공개와 관련된 법규의 미비

신패러다임 통일교육의 전제가 되는 북한에 대한 정보공개와 관련된 법적 문제들에 대한 제반규정이 미흡하다. 국가정보원을 비롯한 정부기관에서 독점해온 북한에 대한 각종 정보는 여전히 선별적으로 공개되고 있어서 신패러다임 통일교육이 지향하는 지식정보시대의 열린 통일교육에 역행하고 있다.

최신의 북한관련정보는 여전히 안보에 긴박한 위협이 없는 사안에 대해서도 일부 통일교육전문가들에게만 극히 제한적으로 제공되고 있어 통일교육내용에 즉각적으로 반영되지 않고 있다. 그로 인하여 일선에서 시의적절한 통일교육을 실시하기 위하여 필수적인 최신자료의 입수에 많은 어려움이 있다.

나. 제도적 측면에서 나타난 신패러다임 통일교육 지원의 비체계성

신패러다임 통일교육에 관한 법적 근거의 미비는 통일교육 지원의 비체계성으로 이어진다. 통일교육지원법이 기본법으로서 완결성을 갖추면 현실적으로 어느 정도 집행의 자의성을 배제하고 일관성을 확보

할 수 있다. 하지만, 통일교육지원법 및 관계법령의 불완전성으로 인하여 신패러다임 통일교육은 교육체계, 교육방법, 교육내용에 있어서 체계성을 갖추지 못한 채 운영되고 있다.

(1) 정부주도에 의한 통일교육지원체계의 한계

1999년 8월에 통일교육심의위원회와 실무위원회가 설치되었고, 통일교육심의위원회는 정부가 매년 그 다음해의 통일교육기본계획을 수립하기에 앞서 이를 심의하고 의견을 개진해왔다. 그러나 통일교육의 최고심의기구인 통일교육심의위원회가 당연직 공무원과 통일부장관이 임명하는 위원으로 구성됨에 따라 정부주도로 운영이 될 가능성이 높고 지금까지의 운영실태도 그러한 것으로 보인다. 이 점은 실무위원회는 크게 다르지 않다. 뿐만 아니라 제1기 통일교육심의위원회는 1999년 10월 6일과 12월 6일 단 두 차례의 회의를 거쳐 2000년 통일교육기본계획과 2000년 통일교육기본지침서 등에 대하여 심의를 완료하였다. 그로 인하여 현장중심의 통일교육이 아니라 탁상공론식의 통일교육이 유지될 개연성이 높다.

한편 정부는 매년 통일교육기본계획을 수립하는 것과는 별도로 2001년 12월에는 중기적 차원에서 통일교육의 비전을 제시하고 통일교육자원을 효율적으로 활용하기 위하여 통일교육 3개년 계획을 수립하고 있다. 그로 인하여 통일교육기본계획은 통일교육 3개년 계획의 연도별 시행계획의 성격을 띠게 되었다. 사실 통일교육기본계획을 매년 수립하는 과정에서 유사한 계획이 반복된다는 점, 또 통일교육이 실적지향적으로 흐를 가능성이 높아진다는 점을 생각하면 아예 통일교육기본계획을 3년 마다 수립하는 것이 효율적일 것이다. 나아가 정부주도에 의한 통일교육지원은 결국 예산의 범위 내에서 실적지향적으로 이루어질 수밖에 없어 내실있는 교육을 기대하기 어렵고 실질적인 교육효과가 극히 미미하다는 점을 부인하기 어려울 것이다.

(2) 중앙정부중심 통일교육의 비효율성

지방분권화시대에 통일교육은 여전히 통일교육원, 공무원연수원, 교원연수원을 중심으로 중앙정부 내지 중앙기관 중심의 방식으로 운영되고 있다. 게다가, 통일교육의 중추기구를 지향하는 통일교육원과 기타 관련기구들의 업무분장이 불분명하다. 공무원교육원과 교원연수원이 독자적인 통일교육을 시킬 필요와 역량이 있는지 의심스럽고 그 효과에 대해서도 의문이 있는 만큼 오히려 내실있는 교육을 위하여 위탁교육 등 다각도의 방안을 연구할 필요가 있을 것이다.

나아가 지방분권화시대에 중앙정부중심의 통일교육은 교육내용이 획일적일 뿐 아니라 교육의 효과라는 측면에서도 극히 비효율적이다. 다만, 통일교육원은 2000년 사이버 통일교육센터를 개설한데 이어 2004년 부산과 광주에 통일교육원이 운영을 지원하는 지역통일센터를 개소함으로써 지방분권적인 통일교육을 위한 첫걸음을 시작하였다. 지역통일센터가 지역 통일교육협의회를 중심으로 결성되었고 통일교육원의 지역지부는 아닐지라도 지역 통일교육센터가 지방 통일교육의 발전을 위한 교두보 역할을 할 것으로 기대된다.

(3) 통일교육지원을 위한 제도적 뒷받침의 불충분성

통일교육은 학교통일교육과 사회통일교육을 양축으로 하여 참으로 다양한 기관에서 다양한 방식으로 이루어져왔다. 그로 인하여 통일교육은 단순한 이념적 스펙트럼의 차이를 넘어서 잘못된 정보를 주입하고 확산시키는 역기능을 발휘하기도 하였다. 그러한 관점에서 통일교육을 지원하기 위한 예산이 충분히 뒷받침되고 있지 못하며, 통일교육을 위한 절대적인 시간이 부족한 편이다. 통일교육 지원 예산 및 수강 등에 관한 규정들은 모두 정부 및 통일부장관의 재량사항으로 되어 있다. 통일부 발간의 통일교육기본계획에 의하면, 통일교육의 중요성과 규모에 비하여 통일부 및 중앙행정기관의 예산규모가 현재까지도 상당히 부족한 것으로 판단되고 있다.

2. 현행 신패러다임 통일교육에 나타난 문제점의 해결방안

무엇보다도 신패러다임 통일교육이 이른바 통일교육확산 패러다임으로서 그 내용에 있어서, 또 그 방식에 있어서 기존의 반공안보교육 중심의 통일교육과 차별화된다는 점을 명확히 할 필요가 있을 것이다. 나아가, 이를 반영하여 통일교육지원법 및 동법시행령을 개정하고 통일교육기본계획의 목표 및 추진방향에 적극 반영할 필요가 있다.

아울러 신패러다임 통일교육이 단순히 통일지향교육에 그치는 것이 아니라 통일이후 사회통합에 필요한 시민교육의 일환이라는 측면도 갖고 있다는 점을 주지시켜야 할 것이다. 이 점 역시 통일교육지원법 및 동법시행령을 개정하고 통일교육기본계획의 목표 및 추진방향에 적극 반영할 필요가 있다. 다만, 현재 한국 NGO학회와 국무총리 자문 시민사회발전위원회를 중심으로 입법이 논의 중인 시민교육법 - 시민교육위원회법(안) - 과 관련하여 통일교육지원법의 영역과 한계를 명확하게 밝힘으로써 유사법률이 중복되지 않도록 유의할 필요가 있을 것이다.

가. 신패러다임 통일교육에 부합하는 관련법규의 정비

(1) 신패러다임 통일교육에 부합하는 통일교육지원법의 개정

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

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

요가 있고 이에 대한 법률적 근거를 둘 필요가 있다.

이상의 논의를 종합할 때 통일교육지원법의 개정에 있어서는 다음과 같은 착안점에 대한 고려와 논의가 필요할 것으로 판단된다. 우선 법령명을 통일교육지원법이 아닌 ‘통일교육법’ 또는 ‘통일교육기본법’으로 변경할 필요가 있다. 또 현재 장·절 구분 없이 11개 조문과 부칙으로 되어 있는 현행법을 제1장 총칙, 제2장 통일교육심의위원회, 제3장 통일교육기본계획, 제4장 국가·지방자치단체 등의 역할로 구분하여 전면 개정하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 구체적으로는 신패러다임 통일교육에 합당한 입법목적 및 통일교육기본방향을 재정립하고 통일교육지원체계에서 필요한 각종 용어를 체계적 정리할 필요가 있다. 그리고 통일교육원을 통일교육센터로 확대개편하고 그 산하에 지역 통일교육센터를 개설함으로써 신패러다임 통일교육의 활성화를 위한 네트워크를 구축할 필요가 있다. 끝으로 신패러다임 통일교육이 지향하는 새로운 방법과 내용의 통일교육을 진흥하기 위하여 통일부장관이 자유민주주의적 기본질서를 침해하는 통일교육을 실시하는 자를 고발할 수 있도록 한 규정을 삭제할 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 자유민주주의적 기본질서의 침해라는 내용은 대단히 추상적인 문구로서 자의적 해석이 가능한 만큼 오히려 다양한 내용과 형식의 통일교육을 저해하고 위축시킬 수도 있기 때문이다. 특히 통일부장관에게 수사기관 등에 고발하여야 할 적극적인 의무까지 부과한 것은 통일교육의 진흥에 대단히 부정적인 영향을 끼칠 수도 있다.

(2) 관련법령의 개정

북한이탈주민에 대한 재교육을 위하여 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률에 근거규정을 만들고, 평생교육법을 비롯한 관련법령에서도 사회통일교육이 가능하도록 하는 근거규정을 삽입할 필요가 있다.

(3) 북한에 대한 정보공개와 관련된 법적 문제의 재검토

신패러다임 통일교육의 대전제가 되는 북한에 대한 정보공개와 관련된 법적 문제들에 대한 검토와 아울러 근거규정을 마련할 필요가 있다.

나. 신패러다임 통일교육에 부합하는 제도적 보완 방안

통일교육지원법이 기본법으로서 완결성을 갖추면 현실적으로 집행의 자의성을 배제하고 통일교육의 일관성을 확보할 수 있다. 그러나 현실적으로 통일교육은 다양한 방식으로 이루어질 뿐 아니라 그 내용도 주변 환경의 변화에 따라 달라질 수 있으므로 집행의 유연성을 확보할 필요도 있다.

(1) 통일교육에 있어서 민간부문의 참여 확대

통일부장관은 각계의 통일교육전문가들을 통일교육의 최고심의기구인 통일교육심의위원회의 위원으로 임명함으로써 정부 뿐만 아니라 민간부문의 참여를 확대하고 나아가 통일교육지원법의 개정을 통하여 통일교육심의위원회를 범국민적인 통일교육기구로 운영하도록 하여야 할 것이다.

한편 정부는 매년 통일교육기본계획을 수립하는 것과는 별도로 통일교육 3개년 계획을 수립하고 있다는 점을 감안하여 통일교육의 일관성을 위하여 통일교육심의위원회 일반 위원들의 임기도 그에 맞추어 3년으로 연장할 필요가 있을 것이다.

(2) 지방분권화시대에 부합하는 지역통일교육의 강화

지방분권화시대에 걸맞게 통일교육도 중앙과 지방의 유기적인 연계 하에서 이루어질 수 있도록 부산과 광주에 설치된 지역통일교육센터를 통일교육원 산하로 이관하여 통일적인 네트워크를 구성함으로써 통일교육의 계획수립, 통일교육관련 시설의 운영 및 지원에 있어서 지역주민들의 의견을 적극적으로 반영할 수 있는 기회를 제공하여 통일

교육의 민주성을 제공할 필요가 있으며, 기타 광역시 및 도에도 지역통일교육센터를 추가로 설립하여 지역주민들이 편리하게 통일교육을 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

아울러 지역주민들에게 통일교육 프로그램과 통일교육에 관한 정보 및 자료와 통일교육의 기회를 제공하고, 통일학교 등 통일강좌를 운영하고 청소년 분단현장 체험연수 등 청소년 통일교육 프로그램을 진행하는 등 지역사회에 통일교육 뿐 아니라 지역학교의 통일교육도 적극적으로 지원하도록 유도할 필요가 있을 것이다.

(3) 통일교육의 체계적 지원을 위한 제도적 보완

무엇보다도 통일교육의 한 축을 구성하고 있는 통일교육협의체인 통일교육협의회와 통일교육전문위원협의회에 대하여 충분한 예산을 배정하는 등 체계적인 지원이 필요하다. 아울러 지금까지 구색맞추기 식으로 이루어진 통일교육에 대하여 그 필요성을 홍보하고 충분한 시간을 확보해줌으로써 내실있는 통일교육을 도모해야 한다는 것도 두 말할 필요가 없을 것이다.

장기적으로는 통일교육 체계의 전면적 재편도 검토해 볼 필요가 있다. 현재 통일교육원은 통일교육 전문가 뿐 아니라 모든 계층의 통일교육을 위한 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 특히 공무원의 통일교육 수요를 전적으로 책임지고 있으며, 시·도 교육청의 교류와 협의 하에 각 급 학교와 교육연수원의 통일교육을 지도·지원하고 있다. 통일교육원의 조직개편을 통하여 연구기능을 완전히 분리하여 통일연구원으로 이관하고 순수한 의미의 교육기관으로 재편함으로써 학교통일교육과 사회통일교육을 통일적으로 수행하는 명실상부한 통일교육네트워크의 중심축의 기능을 할 수 있는 통일교육센터로 자리매김 하는 것이 필요하다. 그리고 지역에는 지역 통일교육센터를 설립하여 통일교육센터와의 긴밀한 연계 하에 운영하도록 함으로써 체계적이면서도 자치적인 통일교육이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

3. 소결론

2000년 남북 정상회담은 남북관계의 새로운 전기를 마련한 역사적인 전환점으로서 그 이후 큰 변화를 보여 왔다. 하지만 이는 민족의 공동번영과 평화공존을 위한 긴 여정의 시작에 불과하다. 지난 반세기 동안 누적되어 온 냉전시대의 퇴적층은 한 순간의 만남으로 쉽게 해체되지 않는 단단하고도 복잡한 지층구조를 형성하고 있다. 그리고 이러한 지층구조의 근원적인 해체를 위해서는 남북 간 대화와 타협, 그리고 설득과 이해도 필요하지만 남과 북 각각 내부적으로 계층 간 및 집단 간 복잡하게 얽혀 있는 여러 가지 고리를 하나하나 풀어가는 노력도 게을리해서는 안 될 것이다. 흔히 개혁·개방으로 지칭되는 북한의 변화도 필수불가결한 것이지만, 우리들 자신도 냉전적 사고를 탈피해야 하고 또 구시대의 남북관계를 바탕으로 형성되어 온 각종 잔재와 이권들을 청산·포기해 나가는 노력도 당연한 시대의 요구라 하겠다. 바로 이 시대의 요구에 부응하고자 하는 것이 신패러다임 통일교육의 목표가 되어야 할 것이고, 이러한 관점에서 신패러다임 통일교육의 문제점에 대한 법적, 제도적 해결방안이 모색되어야 할 것이다.

Ⅲ. 신패러다임 통일교육에 기초한 학교통일교육의 구현 방안

신패러다임 통일교육을 학교현장에 정착시키기 위해서는 먼저 현재의 학교통일교육이 어떠한 모습으로 진행되고 있는지 정확히 파악할 필요가 있다. 본 연구에서는 통일교육 연구학교로 지정된 학교들과 기타 일반학교들의 통일교육계획서(혹은 보고서)와 사례를 중심으로 학교통일교육의 현황에 대해 살펴보고자 한다. 그 과정에서 현장 교사들과 실시한 면담 결과도 일부 제시하게 될 것이다. 또한, 학교 수업에서

여전히 중요한 비중을 차지하고 있는 현행 교과서의 내용에 대해서도 검토해 볼 것이다. 이를 토대로 현재 학교현장에서 실시되고 있는 통일교육의 실태를 분석하고 그 문제점과 개선 방안에 대해 논의해 보고자 한다.

1. 학교통일교육의 현황

설문조사만을 중심으로 한 기존 연구²¹³는 보다 구체적인 통일교육의 풍부한 의미와 맥락을 충분히 파악하는 데 어려움이 있는 것도 사실이다. 이에 본 연구에서는 먼저 통일교육 연구학교로 지정된 학교들과 일반학교들의 통일교육 내용과 통일교육계획서를 중심으로 학교통일교육의 실제 사례를 살펴보고자 한다. 이러한 사례검토를 통해 단위 학교라는 학교공동체 내에서 통일교육이 어떠한 모습으로 나타나고 있는지 보다 구체적으로 확인할 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 통해 학교통일교육의 현재 수준과 위치를 파악하고 그 문제점을 발견해 내는 것은 실패러다임 통일교육을 학교 현장에 적극적으로 구현하기 위한 출발점이 될 수 있다.

가. 통일교육 연구학교와 일반학교의 통일교육 사례

(1) 연구학교의 통일교육 실천사례

(가) 초등학교

경기도의 S 초등학교는 2003년 3월부터 2005년 2월까지 2년에 걸쳐 교육인적자원부 지정 통일교육 연구학교이다. 경기도 S 초등학교는 특별히 탈북학생들의 적응과 화합이라는 특화된 목표를 가지고 통일교

²¹³ 윤용삼 외, 『즐거운 초등학교 통일교육』(서울: 통일교육원, 2003); 김동규 외, 『남북한관의 의식조사와 통일교육 개선방안』(서울: 집문당, 2001); 박찬석 외, 『통일교육론』(서울: 백의, 2000); 문용린 외, 『남북통일 대비 교육 준비에 관한 교육전문가 의견조사 연구보고서』(1995) 등이 여기에 해당한다.

육을 실시하였다. 실제로 탈북학생들을 받아서 학급을 편성하고 남한 학생들과 자연스럽게 어울릴 수 있는 기회를 마련해 주었다. 이를 통해 서로 다른 문화권에서 살아온 남한 학생들과 탈북학생들의 상호이해와 신뢰를 높이는 데 주안점을 두고 있었다. 이러한 목표를 위해 S 초등학교에서는 적응을 위한 환경 조성, 통합교육과정 운영, 다양한 교과외 교육활동 등을 활용하였다.

(나) 중학교

충청북도의 G 중학교는 2003년 3월부터 2005년 2월까지 2년에 걸쳐 충청북도 교육청 지정 통일교육 연구학교로서 대체로 북한에 대한 올바른 이해에 초점을 맞추어 북한바로알기 통일교육을 전개하였다. 이 학교 역시 북한 및 통일교육과 관련한 분위기와 환경을 조성한 후, 교과교육은 물론이고 재량활동과 특별활동 등을 통한 교과외 교육도 다양하게 활용하였음을 알 수 있다.

(다) 고등학교

경상남도의 J 고등학교는 2002년 3월부터 2004년 2월까지 2년에 걸쳐 경상남도 교육청 지정 통일교육 연구학교로서, 북한 문화에 대한 올바른 이해와 체험을 통해 같은 민족으로서의 동질성을 높이는 데 목표를 두고 있다. 고등학교라는 특성상 통일연구반과 같은 클럽활동, 학교 축제와 같은 행사 등 학생들의 능동적 참여가 상대적으로 많이 강조되는 활동들이 많이 활용되었음을 확인할 수 있다.

(2) 일반학교의 통일교육계획서

(가) 초등학교

경기도 H 초등학교의 통일교육계획서에서는 전체적으로 비교과 활동을 통한 통일교육 내용과 방법이 많이 나타났고 북한이나 통일과 관

련한 각종 대회 실시도 계획하고 있었다. 한편, 계획서에는 ‘통일안보’나 ‘안보’, ‘불온’ 등의 용어들이 포함되어 있었다. 이것은 통일교육 중에서 ‘안보’의 측면에 대해서도 적지 않은 비중을 두고 있기 때문인 것으로 보인다.

(나) 중학교

서울 Y 중학교는 통일교육을 위해 사회과, 도덕과를 중심으로 한 교과교육과 기타 다양한 교과외 활동과 연수를 계획하고 있었다. 한편, 계획한 내용과 실천된 사항에서는 다소 차이도 나타났는데, 이 학교의 도덕과 P 교사와의 면담을 통해 통일대비교육 중 하나로 6월에 실시한 글짓기, 포스터, 나의 주장 발표대회의 명칭이 ‘민족공동체 의식 함양을 위한’에서 ‘건전한 안보관 확립을 위한’으로 바뀌었음을 확인하였다. 또한, 국립묘지 참배나 자매부대 방문행사 등은 학생회 간부 중심으로 이루어지고 있었고 통일과 관련한 클럽활동은 학교 사정상 조직되지 못했다는 점도 알 수 있었다.

(다) 고등학교

서울 M 여자고등학교는 북한이해 교육, 민족공동체 교육, 안보교육, 민주시민교육 등을 통일교육의 하위 영역으로 설정하고 역시 다양한 교과외 활동 등을 계획하고 있었다. 그러나 이 학교의 사회과 K 교사는 실제로는 1학기 동안 어떤 내용들이 실시되었는지 잘 알 수 없다고 이야기하였다. ‘계획서 상의’ 통일교육과 ‘실천 차원’의 통일교육, 그리고 실시 주체로서 ‘학교 차원’의 통일교육과 ‘교사나 학생 차원의’ 통일교육 사이에 일정한 거리가 있음을 확인할 수 있는 부분이다.

지금까지 통일교육 연구학교와 일반학교의 통일교육 실천 사례 및 통일교육계획 부분을 살펴보았다. 대체적으로 ‘계획’상으로는 연구학교와 일반학교의 차이가 아주 크지는 않은 것으로 보인다. 그러나 ‘실행’에 있어서는 양자의 차이가 날 수밖에 없는데 이와 관련하여 인천

H 초등학교의 4학년 담임 P 교사는 교육청의 특별한 지시나 실적 요구가 없는 한 통일교육은 계획대로 실시되지 않는 편이라고 했다. 이것이 연구학교와 일반학교의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 차이점을 한 가지 더 지적한다면, 연구학교는 새로운 패러다임의 통일교육을 선도하고 시범을 보인다는 차원에서 일반학교에서는 하기 어려운 특화된 시도를 할 수가 있는데, 이것은 때로는 신선하고 파격적인 내용과 방법으로 나타날 수 있다. 그에 비해 일반학교에서는 패러다임의 변화나 학교의 성격에 맞는 특화된 통일교육보다는, 대체로 무난하게 실시해온 기존의 통일교육 방법을 많이 활용하고 있거나 때로는 통일교육에 대한 뚜렷한 철학이나 패러다임은 드러나지 않는다는 것이다.

이러한 사실은 단위학교 차원의 여건과 환경이 통일교육에 커다란 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 그러나 모든 학교를 통일교육 연구학교로 만들 수는 없으므로 연구학교에서 성공적으로 시행된 실천 사례들을 일반학교로 전이하고 확산할 수 있는 방법을 모색하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

나. 통일교육 관련 교과교육과 교과외 교육

앞서 살펴본 통일교육 연구학교의 사례에서 알 수 있듯이 일반적으로 학교현장에서 이루어지는 교육활동은 크게 교과수업시간을 중심으로 진행되는 교과교육활동과 교과수업 이외의 시간을 활용하는 교과외 교육활동으로 구분된다. 그러므로 하나의 학교 단위에서 이루어지는 통일교육의 체계 또한 교과교육활동과 관련된 것인지 아니면 교과외 교육활동과 관련된 것인지 구분가능하다. 이에 따라 본 연구에서는 교과교육을 통한 통일교육과 교과외 교육을 통한 통일교육활동으로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 교과 교육

일선 학교의 교과교육활동 속에서 실시되고 있는 통일교육의 실태

를 알아보기 위해 먼저 교과서에 나타난 통일교육 관련 내용들을 분석하였다. 분석대상은 기본적으로 현재 시행되고 있는 제7차 교육과정의 국민공통 기본교육과정으로 정하였다. 본 연구에서는 교과들이 분화되어 제시되는 초등학교 3학년부터 고등학교 1학년까지의 교육과정으로 분석대상을 한정하였다. 분석대상으로 삼은 교과는 국어과, 도덕과, 사회과이다. 실제로 1995년 서울대학교 사범대학 통일교육연구위원회가 전국의 교육전문가 870명을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 이 세 교과가 통일교육과 가장 밀접한 관련을 가지는 교과로 인식되고 있음을 알 수 있다.²¹⁴

(가) 도덕과와 통일교육

도덕과 교과과정에서는 직접적으로 통일교육을 목표로 하는 단원들이 다른 교과에 비해 월등하게 많이 나타나고 있다. 이는 통일교육을 강조하는 도덕과의 특성에 기인한 것으로 보인다. 또한 간접적으로 통일교육을 다루는 단원들 또한 8학년 수준에서 국가와 민족 등의 내용과 연결되어 제시되고 있다.

1) 직접적인 통일교육 단원

가) 초등학교

초등학교 3학년부터 6학년까지는 매 학년의 중단원 수준에서 통일교육 관련 내용이 직접 제시되고 있다.

나) 중학교

중학교에서는 초등학교에 비해 통일교육과 직접 관련되는 내용이 큰 폭으로 줄어든다.

²¹⁴ 보다 구체적으로는 교육전문가 중 34.2%가 윤리과를, 28.3%가 사회과를, 24.3%가 역사과를, 그리고 13.2%가 국어과를 통일교육의 중심교과목으로 인식하고 있었다. 반면 이외의 기타 교과가 통일교육의 중심교과목이라고 하는 응답은 1% 미만에 그쳤다. 문용린 외, 『남북통일 대비 교육 준비에 관한 교육전문가 의견조사 연구보고서』(1995), p. 41.

다) 고등학교

10학년(고등학교 1학년)에서는 통일교육이 도덕과의 핵심주제가 된다. 다음과 같이 대단원 수준에서 통일교육이 제시되고 있으며 전체적으로도 1학기 동안의 학습 분량에 해당한다. 통일교육에 대한 가장 체계적인 교육과정이 제시되어 있는 곳으로 볼 수 있는 단원이다.

2) 간접적으로 통일교육 관련 내용을 다루고 있는 단원

직접적으로 통일교육을 목표로 하는 단원은 아니지만 8학년(중학교 2학년) 도덕에서는 국가와 민족에 대한 내용으로 대단원을 구성하고 있다. 이 중 상당 부분을 통일교육 내용으로 연결 지을 수 있다.

(나) 사회과와 통일교육

사회과 교육과정에서도 통일과 관련된 내용들이 일부 나타난다. 도덕과에 비해서는 적은 분량이지만 직접적으로 통일교육을 목표로 만들어진 단원들이 제시되어 있다. 또한 직접적으로 통일교육을 목표로 한 것은 아니지만 통일교육 관련 내용을 부분적으로 다루고 있는 단원들도 곳곳에서 찾아볼 수 있다.

1) 직접적으로 통일교육을 목표로 하는 단원

직접적으로 통일교육을 목표로 하는 단원은 초등학교와 중학교에서 각기 한차례 정도 중단원 수준으로 제시되고 있다.

가) 초등학교

초등학교에서는 다음과 같이 6학년의 마지막 단원에서 통일문제를 ‘민족의 미래’와 관련시켜 제시하고 있다.

나) 중학교

중학교 3학년(9학년)에서 초등학교와 마찬가지로 민족의 미래와 관련지어 통일문제가 제시되고 있다. 해당 중단원의 2/3 정도가 통일과 관련한 내용으로 구성되어 있다.

2) 간접적으로 통일교육 관련 내용을 다루고 있는 단원

사회과는 통일교육을 직접 목표로 하지는 않더라도 시간과 공간과 인간을 주요 학습 요소로 삼고 있는 교과라는 성격상, 교육 내용 속에서 통일과 관련된 소재를 다루는 경우가 많다. 사회과의 주요 내용들이 한국 사회에 관련된 것들이고, 한국 사회의 가장 큰 특징 중 하나가 바로 분단이며, 분단이나 통일과 관련한 사회적, 시사적 쟁점들이 끊임 없이 생겨나고 있기 때문이다.

(다) 국어과와 통일교육

국어과에서는 직접적으로 통일교육을 목표로 하는 단원은 찾아보기 어렵다. 통일교육과 북한에 대한 내용 자체가 극히 드문 편이다. 실제로 중단원 이상의 규모에서 통일교육에 대한 내용을 다룬 것은 중학교 3학년 ‘생활국어’의 6단원 ‘남북한 언어 차이’ 뿐이었다.

이처럼 국어과에서는 통일교육 자체를 목적으로 한 직접적인 단원은 거의 없지만, 읽기영역에서 다루어지고 있는 문학작품들 중 상당수가 분단과 관련된 내용을 다루고 있어 간접적으로 통일교육과 관련성을 가지고 있었다.

(2) 교과의 교육

통일교육은 학교가 수행해야 하는 중요한 교육목표의 하나로 설정되어 있다. 이에 따라 학교 현장에서는 보다 효과적인 통일교육을 위해 교과 교육 이외에도 다양한 형태의 통일교육을 시행하고 있다. 대부분의 학교에서는 특별활동이나 재량활동을 통해 단위학교 차원의 통일교육을 실시하고 있다.

(가) 특별활동을 통한 통일교육

특별활동은 기본적으로 집단활동의 성격을 지니고 있으나, 집단에 속한 개인의 개성·자율성·창의성도 아울러 고양하려는 교과 이외의

모든 교육적 노력을 포함한다. 이러한 특별활동을 통일교육에 활용할 수 있는 방안에 대하여 다음과 같은 사례들을 제시하고 있다.

1) 계발활동

학교현장에서는 교과활동 이외에도 통일교육을 목표로 하는 다양한 형태의 클럽이나 동아리를 만들어 통일교육을 시행하고 있다. 예를 들어 통일연구반(동아리), 통일정보검색반(동아리) 등을 만들어서 1주일에 1시간, 혹은 2주일에 2시간, 혹은 1달에 4시간을 배정한 클럽활동시간을 활용하여 통일교육을 시행하는 것이다. 이와 같이 계발활동을 통해 통일교육을 하는 경우는 대체로 학교 내의 통일교육 담당 교사가 해당 클럽을 전담하여 지도하면서 자연스럽게 이루어진다. 물론 교과활동에 비해 대상 학생들의 범위가 제한될 수밖에 없지만, 학생들의 직접적인 선택과 참여에 의해 통일교육이 진행된다는 점에서는 의미가 있다.

2) 행사활동

학교현장에서는 각종 행사를 통해서도 통일교육을 실시하고 있다. 예를 들어 통일과 관련하여 ‘민족공동체의식 함양을 위한 글짓기와 포스터’ 등을 공모하거나 ‘나의 주장 발표대회’ 등을 정기적으로 개최한다. 이러한 학교행사에는 모든 학생들이 참여하거나 적어도 참여의 기회가 개방되어 있으며, 일반적으로 그 결과물에 대해 시상을 하고 있기 때문에 상대적으로 동기 부여를 더 많이 할 수 있는 측면이 있다. 그러나 통일과 관련한 많은 행사들이 단위학교 차원에서 자율적으로 이루어지기보다는, 중앙 행정부처나 교육청 차원에서 내려오는 ‘공문’에 의해 실시되는 경우가 적지 않다. 이러한 상황에서는 행사를 통한 통일교육이 하나의 ‘업무’로서 수동적으로 실시되는 가운데 그 본래의 의미가 퇴색되고 형식만 남게 될 수 있다.

3) 계기교육

계기교육이란 교육과정에 없는 내용을 어떤 사건 등을 계기로 별도의 수업을 실시하는 것이다. 계기교육은 학년 및 교과협의회 등을 통해 교수·학습지도안을 작성한 뒤 학교장의 승인을 받아 진행된다. 통일과 관련한 계기교육은 보통 호국보훈의 달인 동시에 남북정상회담이 열렸던 6월에 집중적으로 이루어진다.

형식적으로는 남북정상회담과 6·25가 균형을 이루고 있는 듯하다. 그러나 최근 북핵문제로 인해 남북관계가 비교적 원만하지 못하다는 점 때문에 남북정상회담 계기교육보다는 전통적으로 강조되어 왔던 6·25 전쟁 계기교육에 무게중심이 쏠리고 있는 형국이다.

4) 현장 체험학습

현장 체험학습은 어떤 테마를 가지고 교실에서 배운 학습 내용에 대해 다양한 방법으로 접근함으로써 탐구력, 창의력을 키워 미래 사회에 적응하는 인간을 육성하는 데 그 목적이 있다. 통일과 관련한 현장 체험학습은 ‘청소년 통일수련회’, ‘통일관련 사적지 견학’ 등과 같이 다양한 형태로 진행될 수 있다. 독립기념관, 전쟁기념관, 통일안보 관광단지, 통일전망대, 호국사적지, 국립묘지 등이 통일교육과 관련하여 자주 찾고 있는 대표적인 견학장소이다. 현장 체험학습은 특정장소를 직접 찾아가서 그 현장이 담고 있는 정서와 의미를 배우고 올 수 있다는 점에서 매우 효과적인 통일교육의 방법이 될 수 있다. 그러나 실제로는 한 장소를 여러 학교에서 동시에 방문하다보니 학생들의 수가 너무 많아지게 되고, 그 때문에 제대로 장소의 의미를 음미할 수 있는 여유가 부족하다는 점은 문제이다. 학생들이 전시물에 오랫동안 눈을 맞추지 못하고 그냥 줄을 따라 다음 장소로 이동하는 풍경을 많이 찾아볼 수 있다.

(나) 재량활동을 통한 통일교육

재량활동은 크게 교과 재량활동과 창의적 재량활동으로 구분된다. 교과 재량활동은 국민공통 기본교과의 심화·보충학습과 선택과목 학습을 위한 것이며, 창의적 재량활동은 학교의 독특한 교육적 필요 혹은 학생의 요구 등에 따른 범교과 학습과 자기 주도적 학습을 위한 것이다.

이와 같은 창의적 재량활동 시간을 이용하여 통일교육을 할 수 있다. 창의적 재량활동은 전교생은 아니지만 학년 전체를 대상으로 할 수 있어 범위가 넓고 1년 동안 꾸준히 진행될 수 있다는 장점이 있다. 교사는 지역의 특수성, 학교·학생·학부모의 여건, 학습자의 특성을 고려하여 단위학교에 적합한 통일교육과정을 개발하여 창의적으로 재량활동 교육내용을 구성할 수 있으며, 교육부나 시도교육청에서 개발된 프로그램이나 수업자료를 활용하기도 한다.

그러나 창의적 재량활동이 오로지 통일교육만을 위해 배정된 시간은 아니라는 점을 인지할 필요가 있다. 창의적 재량활동 시간에는 성교육, 보건교육, 인권교육, 진로교육, 인성교육, 여가교육 등 기타 다양한 영역들이 들어올 수 있기 때문에 학교에 따라서는 이 시간에 통일교육이 전혀 실시되지 않을 수 있는 것이다.

2. 학교통일교육의 문제점

지금까지 학교통일교육의 현황을 통일교육 연구학교와 일반학교, 교과교육과 교과외 교육, 교사 연수 등으로 나누어 살펴보았다. 연구학교와 일반학교의 통일교육 계획 자체가 크게 다르지는 않은 것으로 보인다. 다만 그 계획이 실제로 옮겨지는가에 있어서는 일반학교의 경우 그 빈도와 정도가 훨씬 덜하였다. 또한 단위학교 차원에서는 대체로 교과교육을 중심으로 한 통일교육보다는 행사나 체험학습, 또는 각종 대회 등 교과외 교육을 통한 통일교육이 상대적으로 많았고 교과교육을 통한 통일교육은 교사 개인 차원의 문제로 남겨져 있었다. 이러한

분석을 통해 현재 학교통일에서 나타나고 있는 문제점을 통일교육의 체계, 목표, 내용, 방법, 평가, 교사 연수의 측면에서 좀 더 구체적으로 논의해 보고자 한다.

가. 학교통일교육 체계의 문제

통일교육은 학교급에 관계없이 또한 교과 영역에 관계없이 인정되는 학교의 일반적인 교육목표이다. 이러한 교육목표를 달성하기 위해 학교는 교과교육 및 다양한 형태의 교과외 교육활동을 사용할 수 있다. 통일교육이라는 목표가 달성되기 위해서는 이러한 교육활동들이 효율적으로 조직되고 유기적으로 연계되어야 한다.

그러나 현재의 학교통일교육에서는 이러한 교육활동들이 체계적으로 조직되고 있지 못한 상태에 있다. 통일교육을 위한 교육활동들이 체계적으로 조직되지 못한 상태에서 통일의 필요성이나 당위성만을 주장하는 것은 통일교육의 의미를 축소시키고 학교통일교육의 효율성을 크게 떨어뜨릴 수밖에 없다.

(1) 교과교육과 학교통일교육 체계의 문제

교과 교육과정 운영에 있어 실패러다임에 기초한 통일교육이 체계적으로 이루어지고 있지 못하다. 물론 실패러다임에 기반을 둔 통일교육이 제시된 것은 제7차 교육과정 개발 이후의 일이긴 하지만 이후의 교과서 제작 및 검정 및 부분 개정 과정에서 체계적인 검토가 이루어지지 않은 것이다.

이러한 이유에서 제7차 교육과정은 통일교육을 독립된 교과형태가 아니라 도덕과를 중심으로 하여 사회과, 국어과 등의 관련교과에 통일 관련 내용들이 배치되어 있다. 그러나 이러한 교육과정의 구성은 전체적으로 통일교육이라는 큰 틀 속에서 체계적으로 제시된 것이 아니라 각 교과 내부의 편의에 따라 분절적으로 나열되고 있을 뿐이다. 그 결과 학교통일교육에서는 통일교육관련 교과 간에 통일교육 내용들이

교과의 계열적 구성 측면에서 밀도 있게 유기적으로 결합되지 못하고 있다.

이와 함께 교과 내에서도 학교급이나 학년에 따라 통일교육내용들이 체계적으로 조직되고 있지 못하다. 예를 들어 통일교육을 주요 내용 중 하나로 삼고 있는 도덕과의 경우 초등학교에서는 3학년부터 6학년까지 학년마다 1개의 중단원이 통일교육을 위해 배정되어 있다. 그러나 중학교에서는 3개 학년 중 1개 학년에서만 중단원 1개가 제시되고 있어 큰 차이를 보인다. 반면 고등학교에서는 한 학기 동안 4개의 중단원에서 집중적으로 통일 문제를 다루게 된다.

(2) 교과의 교육과 학교통일교육 체계의 문제

교과의 활동 역시 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 교과외 교육은 국가수준의 교육과정에 기초하여 진행되는 교과교육과는 달리 목표나 내용이 너무나 다양한 모습으로 나타난다. 그 결과 다양한 통일교육 활동들이 체계적으로 조직되지 못하는 문제점이 발생한다.

예를 들어 특별활동과 관련해서는 학교마다 연간 통일교육계획을 세워 실천하고는 있지만 체계적인 프로그램의 형태로 제시되지 못하고 일회성 행사나 계기교육의 형태로 이루어지고 있어 효과가 떨어지고 있다. 또한 창의적 재량활동 프로그램은 여러 관계기관에 의해 개발·보급되고 있음에도 불구하고 실제 학교현장에서는 효과적으로 활용되고 있지 못하다. 인권, 청소년, 여성, 진로, 보건 등 너무 많은 주제들이 재량활동에 들어 있기 때문에 어떤 의미에서는 주제의 ‘공급 과잉’ 상태가 되어 오히려 깊이 있는 학습이 제대로 실시되지 못하는 것이다.

나아가 통일교육을 위한 교과외 활동들은 학교급간 혹은 학년 간에 체계적으로 조직되고 있지 못하다. 국가에서 교육과정을 구성하는 교과와는 달리 교과외 활동들은 학교에서 자율적으로 결정하기 때문에 초등학교와 중학교, 고등학교사이에 중복되는 활동들이 나타나는 경우

가 많다. 또한 대부분의 학교교육계획이 1년 단위로 구성되어 있음을 고려할 때 초등학교에서는 최대 6년, 중등학교에서는 최대 3년 동안 동일한 통일교육계획이 반복되고 있다.

학생들의 입장에서는 초등학교에서 했던 교과외 활동을 중고등학교에서 반복하게 되고 심한 경우 12년 동안 매년 같은 시기 같은 내용으로 동일한 교육활동을 반복적으로 경험하게 된다. 이와 같은 유사한 교과외 교육활동의 반복은 통일교육의 효율성을 떨어뜨리고 있다.

나. 학교통일교육 목표의 문제

(1) 단위학교 통일교육 목표의 관성

학교통일교육에 대한 분석을 통해 알 수 있듯이 통일교육은 학교교육의 여러 가지 목표 중 하나로 계획되어 있다. 그런데 그러한 계획의 실천 여부를 논하기 이전에, 일단 통일교육을 효과적으로 실시하기 위해서는 통일교육의 목표와 방향이 분명하고 확고하게 설정되어 있어야 한다. 이것은 곧 통일교육의 패러다임 문제이기도 하다. 대체로 통일교육의 방향은 국가 수준에서 결정되고 단위 학교에 반영되는 방식을 취하고 있다. 1945년 분단이후 ‘국가 수준’에서 통일은 중요한 학교교육 목표의 하나로 제시되어 왔는데, ‘학교현장의 교육목표’로서 통일은 시대적 상황과 통일정책의 변천에 따라 점차 변화하고 있다. 즉, 국가 수준에서 통일 정책의 변화에 따라 교육과정과 통일교육의 주안점도 바뀌고 있음을 알 수 있다. 이러한 변화를 거쳐, 현재는 2000년의 남북정상회담과 그 이후의 활발한 남북교류 현실을 반영한 신패러다임 통일교육을 시도하고 있다. 신패러다임 통일교육에서는 기존의 반공이나 안보 위주의 통일교육과는 달리, 통일을 지향하고 통일에 대비하는 차원에서 북한 이해, 동질성 회복, 화해와 협력 등을 보다 강조하고 있다. 이것은 전혀 낯선 것이 아니라, 큰 틀에서 보면 대체로 제6차 교육과정 고시 이후의 통일교육의 관점과 맥이 닿아 있다.

그러나 이러한 신패러다임에 기반을 둔 통일교육 논의가 최근까지

지속적으로 진행되어 왔음에도 불구하고 현재 학교 현장에서는 과거 냉전 시대의 통일교육 패러다임도 잔존하고 있음을 부인할 수 없다. 이것은 많은 교사들이 기존의 반공교육체제하에서 학교교육을 받았고 그에 따라 이른바 ‘통일교육’을 직접 실시해 왔다는 점, 또한 학교라는 공간이 ‘반공’이나 ‘안보’ 등의 문제에 있어서 다소 전통적이고 보수적인 입장을 취해 왔다는 점 등과 관계 깊은 것으로 보인다.

정부의 통일정책이라고 하는 것은 남북관계의 진전 정도에 따라 그때그때 크게 바뀌기도 하고 거기에 맞추어 학교통일교육의 목표도 변화하지만, 학교 현장은 그에 비해 훨씬 더 ‘관성’이 많이 작용하는 것으로 보인다. 이 때문에 국가 수준에서 제시되는 통일교육의 목표와 각급 학교에서 설정한 ‘실제’ 목표 사이에는 미묘한 차이가 나타날 수 있는 것이다. 그 결과 현재 단위학교의 통일교육에서는 기존의 반공교육적 시각과 신패러다임 통일교육이 혼재되어 나타나기도 하고 때로는 그러한 입장들 사이에서 갈등을 보이기도 한다. 이러한 갈등과 혼란은 학교통일교육에 참여하는 학습자들에게만 해당되는 사항이 아니라, 교사들에게서도 나타나고 있다.

이러한 문제점은 단위학교 수준의 통일교육의 목표 자체가 매우 혼란스럽게 설정되어 있음을 보여준다.²¹⁵ 국가 수준에서 제시하는 통일교육 일반의 목표 체계는 논리성과 우선순위 등에 따라 정립되어 있더라도, 단위학교 수준에서는 그것이 충분히 반영되어 있지 않고 그에 따라 부실하고 모순적인 목표 체계가 학교 통일교육을 적절히 이끌어 주지 못한 채 교사 개인의 가치관이나 경험에 의해 좌우되는 문제점을 나타내고 있는 것이다.

²¹⁵ 통일교육에 대한 현장 교육전문가들의 의견조사에서 현행 학교통일교육 부진의 원인으로 가장 많이 나온 답변은 ‘통일교육에 대한 합의된 방향이 없어서’ (27.0%)였다. 문용린 외, 『남북통일대비교육 준비에 관한 교육전문가들의 의견조사 연구보고서』(1995).

(2) 학교통일교육 목표 설정의 추상성

다음은 서울 Y 중학교의 학교교육계획서에 제시된 학교통일교육 목표이다.

- 1) 통일 시대를 주도할 학생들에게 민주 시민 의식과 민족 공동체 의식을 바탕으로 한 통일 의식을 함양시킨다.
- 2) 남북한 실상과 통일 환경에 관한 객관적인 이해를 증진시킨다.
- 3) 남북한 평화 공존과 화해 협력의 필요성을 인식시킨다.
- 4) 건전한 안보 의식과 통일 실현 의지를 함양시킨다.

통일부(2005)의 『통일교육지침』에 따르면 통일교육 일반목표와 학교통일교육의 목표는 다음과 같다.

통일교육 목표 (일반)	학교 통일교육 목표
가. 통일환경과 남북한 실상에 관한 객관적 이해와 판단능력 배양	가. 통일문제에 대한 관심 제고
나. 통일의 필요성 인식과 통일외지 확립	나. 통일 환경과 남북한 실상에 관한 객관적이고 신뢰성 있는 정보 제공
다. 민족공동체 형성을 위한 남북 간 이질성 극복	다. 통일·북한 관련 지식체계 구성 및 올바른 인식태도 형성
라. 남북관계의 이중성 및 안보와 통일의 균형적 인식	라. 화해협력과 상호 존중의 자세 확립
마. 통일국가에 대한 가치관 정립	마. 자유민주주의에 대한 확신 및 민주시민의 함양
바. 통일과정에 대한 이해와 실질적인 통일 준비	바. 민족공동체 의식 함양

위의 표에서는, 통일교육 목표 일반과 학교 통일교육 목표 사이의 차별성이나 논리적 계통성이 뚜렷하게 부각되지는 않는다. 다른 한편으로 보면, 학교 통일교육 목표가 통일교육 목표 일반에서 파생되어 ‘학교 공동체’라는 성격에 맞게 특화되어 있다고 보기 어려운 측면이 있다. 예를 들어, 일반 목표의 ‘라’ 항인 ‘남북관계의 이중성 및 안보와 통일의 균형적 인식’ 부분은 학교 통일교육 목표에서는 특별히 표현되

어 있지 않다. 그런데 그러한 정신은 Y 중학교의 통일교육 목표에서는 (4)항에 반영되어 있으나, 그 진술 수준은 매우 원론적이고 추상적인 성격을 띠고 있다. 이러한 사실은 단위 학교에서 통일교육을 실시하는 교사들 사이에 충분한 합의와 공감대를 형성하는 데 있어서 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다.

결국 학교통일교육 목표가 다분히 추상적인 성격을 띠므로 인해, 중요한 문제에 대한 치밀한 논의 없이 궁극적으로는 ‘어쨌든 통일은 해야 한다’와 같은 식으로 통일에 대한 당위성만이 주로 강조되는 결과를 낳을 수 있다. 이것은 통일로 나아가는 과정에서 우리가 논리적으로, 경험적으로 정리해야 할 수많은 쟁점들에 대한 명확한 관계설정을 제대로 하지 못한 채, 다시 말하면, 혼란과 갈등을 그저 봉합한 채 ‘통일’이라는 결과만을 추구하도록 하는 상황으로 이어질 수 있기 때문에 문제가 된다. 물론 통일은 민족사적 의미에서, 인도적 측면에서, 국가경쟁력 측면에서, 안보적 측면에서 모두 당위성을 갖는 것은 사실이다. 그러나 그러한 규범적 측면만이 선언적으로 강조될 때, 정작 교사와 학생들이 풀고자 하는 문제들에 대한 해답을 주지 못하고 통일과 학생 사이의 거리, 통일과 교사 사이의 거리를 좁히지 못하게 하는 요인이 되기도 하는 것이다.

다. 학교통일교육 내용의 문제

(1) 반공 교육적 관점이 남아있는 교과교육 내용

현재 사용되고 있는 교과서 중에서 통일교육과의 관련성이 특히 높은 도덕과, 사회과, 국어과는 기본적으로 신패러다임 통일교육에 기초하여 서술되어 있다. 그러나 이와 같은 신패러다임 통일교육이 교과교육의 모든 부분에 걸쳐 일관성 있게 나타나고 있는 것은 아니다. 아직도 신패러다임 통일교육의 관점이 전적으로 수용되지 못한 채 과거의 반공교육적인 시각이 그대로 유지되는 경우가 많다. 그러한 사례들을 분단과정, 북한에 대한 이해, 통일의 방향 등을 중심으로 나누어 살펴

보면 대체로 다음과 같다.

첫째, 현재 학교 현장에서 사용되고 있는 교과서에는 ‘분단과정’에 대한 반공 교육적 시각을 담고 있는 경우가 있다. 우리나라가 분단되는 과정에서 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한 것이 사실이다. 그런데 기존의 반공 교육적 시각에서는 분단현실이 전적으로 소련의 세계전략과 이에 의해 조종된 북한 정권에 의해 만들어진 것처럼 묘사해 온 측면이 있다.

둘째, 현재 학교현장에서 사용되고 있는 교과서에는 ‘북한 사회’의 모습에 대한 반공 교육적 시각이 담겨 있는 경우가 있다. 분단이후 남 북한 사회는 점차 이질성이 강화되는 방향으로 각기 사회의 변화를 맞이했다. 남한과 다른 모습을 가진 북한을 어떠한 시각에서 이해해야 하는가의 문제는 우리의 주요 관심사이자 쟁점이다. 기존의 반공 교육적 시각에서는 우리 사회의 입장에서 판단한 북한의 이질성을 ‘좋지 않은 것’ 내지는 ‘불편함’으로 설정하고, 궁극적으로 나아가 통일을 통해 이러한 이질성을 극복할 것을 주장하였다. 현재 사용되고 있는 고등학교 도덕 교과서에서도 우리와는 이질적인 북한 사회의 모습을 매우 부정적으로 서술하고 있는 반공 교육적 시각이 일부 존재하고 있다.

셋째, 현재 학교현장에서 사용되고 있는 교과서에는 ‘통일의 방향과 방안’에 대해 반공 교육적 시각을 포함하고 있는 경우가 있다. 통일을 위해 어떠한 노력을 해야 하는가의 문제는 통일교육에 있어서 가장 치열한 논쟁을 불러일으킬 수 있는 쟁점이다. 예를 들어, 계속해서 우리 사회의 이슈가 되고 있는 북한 핵문제의 해결방안, 국가보안법 개·폐 논쟁 등은 바로 통일을 위해 어떠한 노력을 해야 하는가의 문제와 직결된다. 이러한 주제들에 대해 기존의 반공 교육적 관점에서는 북한의 위협을 강조하면서 통일을 위해 군사력 강화 등의 필요성을 주장한다.

물론 이와 같은 교과서의 서술 내용이 전적으로 잘못되었다거나 사실에 근거하지 않은 것은 아니다. 다만, 북한의 역사와 현재에 대해 대체로 부정적인 가치판단에 입각한 서술 내용이 학생들의 북한관에 큰

영향을 줄 수가 있다는 점에서 주의가 필요하다는 점을 지적하고자 하는 것이다. 부정적 가치판단이 짙게 배어있는 표현들로 인해 학생들이 북한 집권층과 북한 주민들, 그리고 북한의 과거와 현재를 동일시하여 마치 북한 주민들 모두가 호전적이고 선동적이며 공산주의에 매몰되어 있는 것으로 고정관념을 갖게 되면, 새로운 패러다임의 통일교육은 추동력을 잃을 수밖에 없다.

(2) 반공 교육적 관점이 남아있는 교과외 교육활동

신패러다임에 기초한 통일교육은 교과외 교육에서 특히 혼란스러운 상황에 처해있다. 시대적 맥락에 따라 교육과정이 개정되고 그에 맞추어 교과서가 새로 집필되는 교과교육 분야와는 달리 교과외 교육은 기존의 관행이 유지되는 경우가 많기 때문이다. 즉, 교과교육에서는 신패러다임 통일교육이라는 정부의 방침이 상대적으로 일관성 있게 적용될 수 있는 가능성이 있지만, 교과외 교육에서는 이러한 패러다임상의 변화가 뒤늦게 반영되고 있는 편이다. 그 중에서도, ‘현충일’ 및 ‘6·25 전쟁’에 대한 계기교육에 있어서 이러한 문제점이 자주 나타난다. 현충일과 6·25전쟁에 대한 계기교육에서 주로 6·25전쟁 중에 희생된 순국선열에 대한 추모활동들이 기존의 반공 안보교육의 틀 속에서 진행된다 보니 신패러다임에 기초한 통일교육과 충돌이 발생하는 것이다. 사실 전쟁과 희생, 추모, 대비 등에 관한 이야기나 행사를 이끌어 가면서 그 전쟁의 당사자와의 화해 및 평화를 동시에 이야기한다는 것이 쉬운 일은 아니다. 결국 평소에 교과서나 통일수업을 통해서 화해와 협력을 강조하다가도 6·25만 되면 다시 대결 분위기로 돌아가는 악순환과 혼란이 생길 수 있는 문제점이 있다.

또한, 현장 체험학습도 이와 비슷한 문제를 안고 있다. 현장 체험학습의 대상이 되는 각종 안보관광지는 남북한의 관계가 화해와 협력의 시대에 접어들기 전에 만들어진 곳들이다. 안보관광지의 주요 전시자료들은 기존의 반공교육의 시각에서 개발된 것임을 알 수 있다. 이러

한 자원들이 새로운 패러다임에 따라 보완되지 않은 상태에서 그래도 학생들의 경험 속으로 들어올 경우, 역시 통일교육의 효과를 반감시킬 수 있는 것이다.

한편, 학생들에게 배부되는 통일교육 훈화자료에도 구패러다임적 시각은 여전히 남아 있다. 예컨대 탈북자 청소년들이 겪는 문제점을 말하는데 있어, 그들의 학교 부적응이나 진로에 대한 고민은 비단 탈북자 청소년만의 문제가 아니라 남한의 청소년들도 적지 않게 겪고 있는 문제이다. 이러한 점들은 학교에서 기존의 자료를 매년 그대로 활용하기 때문에 생기는 문제이기도 하다.

(3) 학생들의 흥미와 관심에 적합한 내용 부족

학생들은 통일교육 내용에 대해 그리 흥미를 느끼지 못하고 있는 형편이다. 인천광역시에 거주하는 초등학교 6학년 140명을 대상으로 한 설문조사에서 학교 통일교육에 대해 흥미롭다고 응답한 학생은 7.9%에 불과했다. 이에 비해 흥미롭지 않다고 응답한 학생은 72.8%에 달하였다. 학교통일교육이 흥미롭지 않다고 응답한 학생들은 그 이유로 선생님의 설명 위주 수업(59.8%), 어려운 내용(33.3%), 알고 싶지 않음(6.9%) 등을 꼽았다.²¹⁶ 같은 조사에서 학생들은 통일교육에서 가장 궁금해 하는 내용으로 북한의 생활상(70.0%)을 꼽았다. 남북한의 통일정책(4.3%), 통일 이후의 생활(17.1%), 통일에 대비하여 할 일(8.6%) 등에 비해 압도적으로 많은 수치이다. 이것은 곧 현재의 교과서 내용이 학생들의 관심과 흥미에 부응하기에는 부족함이 있는 부분이 적지 않다는 사실을 보여준다.

물론 학생들의 선호만을 반영하여 교육과정을 구성할 수는 없다. 내용 선정과 조직은 통일 및 북한과 관련한 범위와 계열을 모두 고려해야 하기 때문이다. 다만, 새로운 패러다임 속에서 추구하는 학교통일교육의 효과를 보다 높이기 위해서는, 그와 같은 학생들의 관심에서 자연

²¹⁶ 윤웅상 외, 『즐거운 초등학교 통일교육』(서울: 통일교육원, 2003), p. 13.

스럽게 출발하는 노력은 필요할 것으로 보인다. 교과서 구성 단계에서, 또는 각 교과수업을 지원하기 위한 자료 형태로서, 각 급 학교 학생들의 눈높이와 관심에 맞게 재구성된 통일교육 내용이 제시될 필요가 있다. 이것은 도덕, 사회, 국어 등 흔히 통일교육과 관련성이 높다고 일컬어지는 과목은 물론이고, 수리과학이나 예체능 등의 과목에도 마찬가지로 적용될 수 있다.

라. 학교통일교육 방법의 문제

(1) 실시방법의 다양성 부족

학교교육계획서를 통해 분석한 결과로 보면, 학교 차원에서는 각 교과에서의 통일교육 방법에 대해 특별한 지침을 제시하고 있지는 않다. 다른 한편으로 보면, 이것은 교사 개인의 재량에 맡기는 것으로 볼 수 있다. 그러나 그러한 ‘재량권’이 곧 수업방법의 ‘다양성’으로 반드시 이어지는 것은 아니다. 그보다는 통일교육 관련 단원을 ‘실시할 것이냐, 넘어갈 것이냐’ 혹은 ‘비중 있게 다룰 것이냐, 간단히 다룰 것이냐’ 등을 결정하는 재량으로 나타나기도 한다는 점을 교사들과의 면담을 통해서 확인하였다.

이러한 문제점은 교과외 통일교육에 있어서도 비슷하게 나타난다. 일반학교들의 경우, 오히려 교과외 통일교육의 방법이 더 획일화되어 있다고도 볼 수 있다. 단위학교들의 많은 업무 부담과 바쁜 일정 때문에 학교교육계획서의 통일교육 관련 부분이 매우 비슷하게 나타났는데, 적어도 계획서 상으로는 학교들 간에 커다란 차이를 발견하기 어려웠다. 또한, 각 학교 내에서도 해마다 혹은 몇 년 주기마다 특별히 달라지는 내용을 찾아보기 힘들었다. 같은 통일관련 행사를 하면서도 행사의 명칭만 조금 바뀐다거나, 담당자가 바뀌는 정도의 변화가 있을 뿐 그 방법이나 시기 등은 거의 고정되어 있었다. 새로운 패러다임의 통일교육이 학교 현장에서 효과를 거두기 위해서는 학교와 학생, 지역사회의 독자적인 특수성 등을 감안하여 유연하게 적용되어야 하는데 현

재로서는 오히려 ‘다른 학교’ 또는 ‘작년 기준’ 등에 맞추다 보니 시간적, 공간적 변화와 차이에도 불구하고 다양한 방법이 실시되지 못하고 있는 것이다.

(2) 단기성 실적 위주의 방법 시행

통일교육은 우리나라의 특수한 상황을 고려해 볼 때, 그 정당성과 필요성이 매우 높은 교육영역이다. 그러나 학교 현장의 실무자의 입장에서 통일교육은 그 자체로 중요한 하나의 교육영역이라기보다는 학교의 사업 중 하나로서 교육청에 실적보고를 해야 하는 부담스러운 영역으로 간주되는 측면도 있다. 교육청에서 요구하는 단기적이고 확실한 실적에 부응하기 위해서 교과외 교육활동은 구체적인 결과물이 있는 것을 위주로 하여 실시할 수밖에 없는 현실임을 지적하였다. 이 때문에 통일과 관련한 깊이 있는 조사나 토론 등을 학교 차원에서 또는 교사 개인 차원에서 활발하게 실시하기 어렵고 결국은 ‘사진’으로 남길 수 있거나 상위 교육청에 제출할 수 있는 결과물이 산출되는 글짓기나 포스터 등에 의존하게 된다는 것이다.

상위 교육기관이 학교통일교육을 지원하기보다는 단기적인 실적을 요구하는 풍토 속에서 교사들은 통일교육에 대해 보다 고민하고 연구할 수 있는 기회를 충분히 갖지 못하고 있다. 이는 곧 실패러다임 통일교육에 적합하게 활용될 수 있는 다양한 교수학습방법을 위축시키는 결과를 낳게 된다. 상위 교육기관에서는 일선학교로 하여금 통일교육을 ‘어쨌든’ 실시하도록 하기 위해서 그러한 강제성을 띠는 것이겠지만, 그것이 통일교육의 ‘실시’ 자체에는 도움이 될지 몰라도 반드시 ‘새로운 패러다임의’ 통일교육 실시까지 담보할 수 없다는 점이 문제이다.

(3) 수동적인 학습자관에 따른 학생 참여의 부족

추병완 등(2002)은 통일교육에 있어서의 비현실적인 학습자관을 지적한다. 즉, 교사를 비롯한 기성세대는 북한이나 통일문제와 관련하여

학생들을 ‘빈 그릇’으로 상정하고 그것을 채워 주는 것이 곧 통일교육이라고 생각한다는 것이다. 이 때문에 학생들은 통일에 대한 문제의식과 고민을 스스로 해보지 못한 채 학교의 방침에 따라 움직이고 필요하면 제작물을 만들어낸다는 것이다.²¹⁷

이처럼 학생들을 수동적인 존재로 이해하는 것은 특히 ‘통일교육’이라고 하는 주제의 무거움과 관계가 깊은 것으로 보인다. 물론 오랫동안 남북대결 시대를 점차 해소하고 화해와 협력의 시대로 나아가는 과정에서, 아직 가치관이 정립되지 못한 학생들이 이념적인 편향이나 오해를 가질 수 있다는 점에 대해 기성세대들은 충분히 우려를 가질 만하다. 그 때문에 통일문제에 관한 한, 기성세대가 확실한 정답과 경계를 정해 놓은 채 그 테두리 안에서만 내용을 전달하고 활동을 실시하다 보니 교사의 재량이 늘어날 여지도 많지 않았고 학생들의 능동적인 참여도 자극하기 어려운 부분이 적지 않았다고 할 수 있다.

실제로 모든 학교에서 통일교육을 계획으로 세워놓고 있지만, 각 학교의 교육계획서를 살펴보면 그리 차별화된 내용을 발견하기 어려웠다. 물론 각 급 학교들이 통일교육원, 교육부, 교육청 등의 통일교육지침이나 기본계획 등을 참고하기 때문인 탓도 있겠으나 기본적으로 통일교육의 성격상 매우 조심스럽게 접근하는 측면이 많기 때문이라고도 할 수 있다. 이러한 현실이 교사들로 하여금 안전하게 교사 중심, 학교 중심의 수업이나 교육활동을 이끌어 가는 방식을 선택하도록 했던 것으로 보인다. 새로운 패러다임의 보다 적극적인 구현을 위해서는, 교사나 학교가 통일에 대해 ‘완성된 틀’을 학생들에게 전달하고 제시하는 방식에서 벗어나 학생들에게 더욱 많은 참여와 구성의 기회를 주는 노력이 필요하다.

²¹⁷ 추병완 외, 『통일교육』(서울: 하우, 2002), p. 5.

마. 학교통일교육 평가의 문제

일반적으로 학교교육에 있어 평가는 학생의 학업 성취 결과를 점검하기 위하여 시험문제를 출제하고, 성적을 관리하며, 성적결과에 대해 모종의 판정을 하는 것으로 이해되어 왔다. 그러나 이러한 인식의 학교교육과정에서 일어나는 교육적 평가의 극히 일부분만을 이야기하는 것이다.

실제로 학교현장에서 이루어지는 평가는 단순히 학업성취도 측정을 위한 시험에 한정되지 않고 학교에서 이루어지는 전반적인 교육적 활동에 대한 전반적인 평가를 의미한다. 따라서 학교교육에 있어 평가는 교과영역에 한정되어 이루어지는 것도 아니며 시험지를 통한 지필평가의 방식으로만 이루어지는 것도 아니다. 현재 학교통일교육에서는 이와 같은 교육평가의 의미가 제대로 살려지지 못하고 있으며 이에 따라 다음과 같은 문제점이 파악된다.

(1) 평가 영역의 문제

학교통일교육의 평가에서 첫 번째 나타나는 문제점은 평가의 영역에 대한 것이다. 평가는 대상이 되는 교육적 활동에 따라 교과교육에 대한 평가와 교과외 교육에 대한 평가로 구분할 수 있다. 그런데 현재 학교통일교육에 있어 평가가 이루어지는 영역은 교과영역이 대부분이다. 교과외 영역에서는 행사에 대한 시상 이외에 다른 형태의 평가는 이루어지지 않고 있다.

교과교육에 대한 평가는 도덕, 사회, 국어 등과 같은 구체적인 교과목의 교수-학습과정에서 이루어지는 교육적 활동에 대한 평가를 의미한다. 대부분의 교과목들은 학교현장에서 중간고사, 기말고사 등의 명목으로 평가가 이루어지고 있으며 이러한 평가결과는 객관화되고 수치화되어 진학자료로 활용된다. 현재 학교에서 통일교육과 관련한 평가가 이루어지는 교과목은 교육과정상 통일교육 관련 단원이 제시되어 있는 도덕, 사회, 국어과 등이다.

이와 달리 교과외 교육에 대한 평가는 각종 행사나 창의적 재량활동 시간에 행해지는 교육적 활동에 대한 평가이다. 그러나 대부분의 교과외 교육 활동에 대해서는 평가가 이루어지고 있지 않다. 통일관련 행사활동에 참가하는 몇몇 소수의 학생들에게 주어지는 시상이 거의 유일한 평가라고 할 수 있다. 이처럼 교과외 교육에서 평가가 이루어지고 있지 않기 때문에 교과외 교육에서 이루어지는 통일교육은 원래 의도했던 교육적 효과가 달성되었는지에 대해 확인할 수 없는 실정이다.

(2) 평가 주체의 문제

학교통일교육의 평가에서 두 번째 나타나는 문제점은 평가의 주체에 대한 것이다. 학교통일교육에 대한 평가가 이루어지는 교과교육영역에서 평가의 주체는 교사이다. 그러나 실패러다임에 기초한 통일교육이 제대로 이루어졌는지 알아보기 위해서는 교사 주도의 평가만으로는 부족하다.

학교 교육에서는 지필평가나 수행평가 등을 통해 다양한 평가방법을 사용하고 있다. 지필 평가에서는 단순히 객관식 지필고사 뿐만 아니라 서술형 및 각종 주관식 평가를 통해 학업성취도를 측정하고 있다. 수행평가에서도 개인별 집단별로 다양한 유형 평가를 통해 성취도를 측정하고 있다. 그러나 이러한 평가는 대부분 객관적인 성적 부여를 위한 평가이기 때문에 평가자는 교사가 된다. 지필평가의 경우 주관식은 교사가 직접 채점하며 객관식이나 단답형 평가의 경우 교사가 사전에 정해진 정답이나 채점기준을 적용하게 된다.

그런데 실제 실패러다임 통일교육에서 학생들이 성취해야 할 목표의 대부분은 객관적으로 측정 가능한 것이기 보다는 주관적인 차원의 가치관에 대한 것이다. 즉 실패러다임 통일교육을 통해 형성된 통일에 대한 새로운 가치관을 교사가 객관적으로 수치화시켜 평가하는 것은 적절한 평가로 보기 어렵다.

3. 실패러다임 통일교육 개념에 따른 학교통일교육의 개선 방안

통일은 체제나 이념을 단일화함으로써 기계적으로 이루어지는 것이 아니다. 남과 북이 그동안 자신의 체제와 이념을 절대화하던 관행에서 벗어나는 데서 시작될 수 있다. 이에 따라 통일교육은 ‘통일’ 자체를 가르치는 교육에서, 즉 통일에 ‘대한’ 교육에서 평화와 공존의 능력을 키우는 교육으로, 즉 통일을 ‘위한’ 교육으로 전환되어야 한다. 여기에는 북한사회에 대한 올바른 이해와 통일에 대한 합리적인 인식, 평화적인 방법으로 통일을 실현하고자 하는 의지와 태도 등이 포함된다. 이러한 방향을 반영할 수 있는 학교통일교육의 개선 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

가. 학교통일교육 체계의 개선

학교 현장에서 실패러다임 통일교육을 효과적으로 수행하기 위해서는 통일교육을 위한 여러 노력들이 체계적으로 계획되고 조직되어야 한다. 실패러다임 통일교육이 효과적으로 수행될 수 있도록 학교통일교육 체계를 재조직하는 작업은 단순히 교과교육의 영역에만 한정되지 않고 교과외 교육의 영역까지 포함해야 한다.

(1) 통일교육을 위한 교과교육의 재조직

교과교육은 학교교육에 있어 핵심적인 지위를 차지하고 있다. 학교에서 이루어지는 기본적인 교육활동인 수업이 대부분 교과차원에서 진행되기 때문이다. 특히 교과교육은 전문성을 갖춘 교과 담당 교사에 의해 국가수준의 교육과정과 국정 혹은 검정 교과서를 바탕으로 교육활동이 지속적이고 체계적으로 이루어지기 때문에 교육적 효과가 매우 높다. 따라서 학교 통일교육이 효과적으로 이루어지기 위해서는 교과교육차원에서의 재조직이 필요하다.

(가) 교과교육과 교육과정: 교육과정 수정의 필요성

신패러다임 통일교육의 효과적인 실천 또한 교과교육과정에 의존하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 현재의 교과 교육과정은 신패러다임 통일교육을 체계적으로 반영하고 있지 않다. 무엇보다도 통일교육을 위한 핵심교과로 여겨지고 있는 도덕과의 교육과정이 신패러다임 통일교육을 체계적으로 반영하지 못하고 있으며 기타 관련 교과에서도 통일교육을 수행해야 한다는 선언만 하고 있을 뿐 이를 실천하기 위한 구체적인 방안을 제시하지 못하고 있다.

현장 교사에 대한 연수, 교육부 차원의 각종 수정 보완자료, 교육부나 교육청 차원에서 제작된 수업자료 등을 통해 교과교육과정의 문제를 어느 정도 보완할 수는 있겠지만 이는 근본적인 해결책은 되지 못한다. 설계도가 잘못되어 있는 상태에서 건축자재나 인력을 교체한다고 해서 근본적인 문제점이 고쳐질 수는 없기 때문이다.

따라서 교육과정이 가지고 있는 문제점을 가장 효과적으로 개선할 수 있는 유일한 방법은 교과교육과정 자체를 개정하는 것이다. 즉, 교과차원에서 효과적인 학교통일교육을 수행하기 위해서는 교육과정의 재조직이 필요하다.

교과교육과정의 재조직과 관련하여 제기되는 첫 번째 문제점은 교육과정 개정 자체의 어려움이다. 7차 교육과정은 지난 1997년 고시되어 현재 시행되고 있기 때문에 통일교육 문제만을 위해 전체 교과교육과정을 개정하자고 주장하는 것은 무리일 수 있다.

그러나 각계각층에서 여러 가지 이유로 교육과정의 수정에 대한 요구가 제기되고 있고 교육부에서도 교육과정 수정의 필요성을 인식하면서 현재 7차 교육과정의 수정을 위한 논의가 진행 중이다. 이와 같은 사회적 상황은 체계적인 통일교육을 위해 교육과정을 개정할 수 있는 적절한 기회이다.

교과교육과정의 재조직과 관련하여 제기되는 두 번째 문제점은 교육과정에 신패러다임 통일교육을 반영하는 과정의 어려움이다. 교과과

정의 수정은 통일교육이라는 목표뿐만 아니라 각종 사회적 요구, 기타 교육적 요구들이 혼재하면서 복잡한 논쟁의 장이 될 수 있다. 즉, 교과 교육과정 수정을 위한 논의과정에서 각 교과가 능동적으로 신패러다임 통일교육을 실천하기 위한 교육과정 재조직에 적극 협조한다면 좋겠지만 이전의 교육과정 개정과정에서 알 수 있듯이 너무나 많은 이해 관계 및 주장들이 난무하는 상황에서 통일교육이 우선적으로 고려되기는 어려울 수 있다.

그러나 통일교육은 다른 사회적 교육적 요구와 달리 그 토대가 분명하다. 통일교육은 지난 1999년 제정된 통일교육지원법 및 그 시행령에서 법적인 토대를 찾을 수 있다. 1999년 제정되었기 때문에 7차 교육과정에는 반영될 수 없었지만 이제 새롭게 진행되는 교육과정 수정 논의에는 통일교육지원법 및 그 시행령이 본격적으로 영향력을 행사할 수 있다. 즉 통일교육은 교육인적자원부 장관의 ‘고시’ 차원보다 현저하게 높은 상위법인 법률에 토대하여 요구되는 것이기 때문에 각 교과차원의 요구들보다 우선적으로 교육과정에 반영될 수 있다.

(나) 교과교육의 체계적 구성방안

교과 교육과정의 개정을 통해 효과적인 학교통일을 실천하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 노력이 병행되어야 한다.

첫째, 교과교육에서 체계적인 통일교육이 이루어지기 위해서는 신패러다임 통일교육을 체계적으로 반영하고 있는 통일교육교과가 필요하다.

둘째, 교과교육에서 체계적인 통일교육이 이루어지기 위해서는 통일교육과 관련된 일반교과들에서 신패러다임 통일교육을 효과적으로 실시할 수 있도록 관련 교과목들 간에 협의와 조정이 필요하다.

1) 통일교육을 위한 핵심 교과의 체계적 조직

체계적인 통일교육을 위해서는 모든 학생들이 교과교육을 통해 신

패러다임 통일교육을 경험해야 한다. 실제 학교현장에서는 교과교육이 외에도 특별활동, 재량활동 등에서는 다양한 형태의 통일교육이 이루어지지만 가장 효과적이고 체계적인 통일교육은 교과교육차원에서 기대할 수 있다. 교과교육이 특별활동, 재량활동 등에 비해 목표나 내용 선정의 조직, 교수학습, 평가 등에 있어 체계적인 구조를 가지고 있기 때문이다.

이러한 이유에서 통일교육을 위한 핵심교과가 국민공통기본교육과정속에서 제시되어야 한다. 물론 기존의 교육과정 개정 논의들에서는 도덕과가 통일교육의 핵심교과로 자처하고 있지만 이전의 분석을 통해 살펴본 바와 같이 현재 도덕과의 교육과정은 체계적인 통일교육교과의 모습으로 보기는 어렵다. 이러한 상황에서 신패러다임 통일교육을 위한 핵심 통일교육교과는 기존의 교과를 재구성하여 만들어질 수도 있으며 기본의 교과와는 관계없이 새롭게 만들어질 수도 있다.

신패러다임 통일교육을 체계적으로 수행할 수 있는 통일교육교과를 만들기 위한 방법으로는 다음과 같은 3가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

가) 도덕과를 통일교육 핵심교과로 재조직하는 방안

첫 번째 방안은 기존의 교육과정에서 통일교육교과임을 자칭해 왔던 도덕과를 다시금 통일교육 핵심교과로 재조직하는 방안이다. 도덕과는 전통적으로 통일교육을 위한 핵심교과임을 자처해왔다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 도덕과는 스스로가 통일교육을 위한 핵심교과라고 주장하지만 도덕과에서 통일교육은 여러 개의 하위 목표 중 하나에 불과하다. 또한 교육내용에 있어 통일교육은 극히 제한적인 영역을 차지하고 있을 뿐이고 그나마도 10학년(고등학교 1학년) 2단원을 제외하고는 체계적으로 조직되어 있지도 못하다. 특히 중학교 교육과정의 경우 통일교육 관련단원이 중단원 1개에 불과하여 도덕과를 통일교육을 위한 핵심교과로 보기 어려운 상황이다.

이러한 도덕과를 통일교육을 위한 핵심교과로 재조직하기 위해서는

다음과 같은 변화가 필요하다.

첫째, 도덕교과에서 통일교육에 담당하는 시간이 보다 더 증대되어야 한다. 현재와 같은 단위배정으로는 도덕과를 통일교육교과로 보기는 어렵다. 특히 중학교 같은 경우 도덕과 보다는 사회과에서 통일교육과 관련한 내용이 더 많은 경우가 있다.

따라서 도덕과가 통일교육교과로서 제 기능을 하기 위해서는 교육내용의 더 많은 부분을 통일교육에 담당해야 한다. 통일교육을 위해 담당하는 시간이 전체 수업시간의 1/3 정도는 되어야 도덕과가 통일교육을 위한 핵심교과로서 제 기능을 할 수 있을 것이다.

둘째, 도덕교과에서는 학교급에 따라 통일교육의 교육과정을 재조직해야 한다. 현재 도덕과 통일교육과정은 고등학교 1학년에서는 대단원 차원에서 체계적으로 조직되어 있지만 중학교의 경우 통일교육 관련된 중단원이 1개에 불과할 정도로 편차가 심하다. 물론 고등학교 1학년 때 체계적인 통일교육을 하기 위해 의도적으로 만든 교육과정이라는 점을 감안하더라도 통일교육을 위한 중요한 시기인 중학교 3년 동안 통일교육을 거의 다루지 않는 것을 볼 때 도덕과를 통일교육을 위한 핵심교과로 인정하기에는 어려움이 있다. 따라서 도덕과가 통일교육교과로서 제 기능을 하기 위해서는 도덕과의 교육과정에서 통일교육관련 내용이 학교급(초중고)에 따라 균형 있게 배분되어야 한다.

이러한 변화에의 요구를 반영하여 보다 체계적이고 효과적인 통일교육이 이루어질 수 있도록 도덕과 교육과정을 다음과 같은 두 가지 형태로 재조직할 수 있다. 단 아래에서 제시하는 도덕과 교육과정은 조직형태에 대한 예시이며 단위별 내용은 2005년도 학교통일교육지침서를 참고한 것이다. 참고로 통일교육 내용에 대한 논의는 ‘다. 학교 통일교육의 개선방안’에서 다루어진다.

먼저 <재조직방안 1>은 현재 도덕과의 기본적인 내용조직원리인 환경확대법을 초중고에 체계적으로 적용하는 방안이다. 현재 도덕과 교육과정은 다음과 같은 환경확대법(expanding environments approach)

을 바탕으로 하고 있다.

개인 생활→ 가정·이웃·학교생활→ 사회생활→ 국가 민족 생활

환경확대법상으로 통일교육은 ‘국가 민족생활 영역’에 해당하여 교육과정의 마지막 영역으로 다루어진다. 이러한 환경확대법을 각 학교급에 적용하면 초등학교와 중학교의 마지막 학년을 그리고 고등학교는 국민공통기본교육과정인 10학년의 마지막 단원을 신패러다임 통일교육을 위해 배정해야 한다.

다음으로 <재조직방안 2>는 나선형 교육과정의 구성 원리를 도덕과의 초중고 통일교육과정에 적용하는 것이다. 나선형교육과정이란 계속성과 계열성의 원리에 의해 질적·양적으로 점진적인 심화 확대를 강조하는 방안이다. 이 방안을 적용하게 되면 도덕과의 통일교육 내용체계는 초 중 고 3번에 걸쳐 심화 반복되어야 한다. <재조직 방안 2>에 따르면 통일교육의 내용체계는 마감교과의 성격을 유지하면서 다음과 같이 동일하게 3차례에 걸쳐 심화되어 가면서 반복될 수 있다.

나) 도덕과와 사회과를 핵심교과로 재조직하는 방안

현실의 학교교육에 있어 통일교육은 도덕과의 전유물이 아니다. 실제로 학교 현장에서는 도덕과 이외에도 사회과가 통일교육을 위해 많은 역할을 하고 있다. 또한 통일교육은 사회과 내부에서도 시민교육내용 중요 영역으로서 중요하게 인정되어 왔으며 학교통일교육지침서에서도 사회과의 중요성을 인식하고 사회과가 통일교육을 위해 어떠한 노력을 해야 할지에 대해 제시한 바 있다. 이러한 제시된 맥락에서 통일교육을 위해 이전부터 중요한 역할을 수행해왔던 사회과의 위상을 인정하고 사회과를 도덕과와 함께 통일교육 핵심교과로 삼는 것도 고려해볼 수 있다.

물론 도덕과를 통일교육교과로 하여 통일교육을 수행하는 것이 보다 체계적이겠지만 현실적으로 도덕과가 통일교육 이외에도 여러 가지 목표들을 가지고 있음을 고려해 볼 때 도덕과와 사회과가 통일교육에 있어 서로의 역할을 분담하는 것이 보다 효과적일 수도 있다. 통일교육을 위해 두 교과에서 각기 다루어야 할 내용영역을 검토하기 위해서는 먼저 각 교과의 특징을 살펴보는 것이 필요하다.

먼저 사회과는 교과의 특성상 다음과 같이 사회문제이해를 위한 체계적이고 (학문적)인 시각을 제공하고 있기 때문에 통일의 역사적 배경, 한반도 분단의 정치적 상황, 국제정치적 측면에서 한반도 통일이 가지는 의의 등과 같은 내용이 사회과에서 다루어질 수 있다. 또한 사회과는 북한을 체계적으로 이해하는데도 유용한 교과이다. 역사, 지리, 일반사회의 영역을 통합적으로 아우르는 사회과의 특징이 북한 사회의 역사와 환경 그리고 각종 사회상을 체계적으로 이해하는데 균형 잡힌 시각을 제공해 줄 수 있기 때문이다. 나아가 통일 환경의 이해와 관련하여 사회과에서는 사회변동에 대해 체계적인 시각을 제공해 준다. 단순히 다른 나라의 대한반도 통일정책의 변화뿐만 아니라 탈냉전의 시대가 가지는 세계사적 의의, 정치 경제적 의의 등에 대해 체계적인 접근이 가능하며 향후 통일 시대의 장기적인 비전도 제시할 수 있다. 이러한 맥락에서 사회과의 특징을 고려하여 사회과에서 다룰 수 있는 통일교육 내용을 추출하고 조직하는 것이 가능하다. 참고로 통일교육 내용에 대한 논의는 ‘다. 학교 통일교육의 개선방안’에서 다루어진다.

사회과와는 달리 전통적으로 통일교육을 위한 핵심교과로 인정받아 온 도덕과의 특징을 고려해 볼 때 도덕과에서는 남북통일을 위해 어떠한 노력을 하고 있는지 그리고 앞으로 어떠한 노력이 필요한지에 초점을 맞추어 접근할 수 있다. 도덕과와 사회과 모두를 통일교육을 위한 핵심교과로 재조직하기 위해서는 내용선정 뿐만 아니라 내용조직에 있어서도 두 교과의 특징을 고려해야 한다. 기본적으로 도덕과는 환경 확대법에 의해 조직되기 때문에 각 학교급의 마지막 학기에 통일교육

관련 내용을 배정하고 환경확대법으로부터 자유로운 사회과에서는 마지막 학년의 1학기에 배정하는 내용조직을 고려해 볼 수 있다. 이와 같이 두 교과들의 특징을 고려하여 사회과와 도덕과의 통일교육관련 교육과정을 다음과 같은 두 가지 형태로 재조직할 수 있다.

먼저 <재조직 방안 1>은 1학기에 사회과 수업을 통해 통일문제를 이해하고 2학기에는 도덕과 수업을 통해 통일을 위해 어떠한 노력을 해야 하는지 생각해 보는 것이다. 다음으로 <재조직 방안 2>는 1학기 사회과, 2학기 도덕과 체계는 그대로 유지하면서 나선형교육과정 구성 원리를 적용시킨 것이다. <재조직 방안 2>에서는 다음과 같이 동일한 통일교육 내용체계를 3개 학년에서 3차례에 걸쳐 심화하여 반복 학습하게 된다.

다) 통일교육을 위한 교과를 새롭게 신설하는 방안

교육적 효과를 생각해 볼 때 가장 효과적인 방법은 신패러다임 통일교육을 위해 독립된 교과를 신설하는 것이다. 새로운 교과를 신설하게 되면 도덕과나 사회과와는 관련이 없지만 의미 있는 통일교육 내용들이 교과내용에 포함될 수 있다. 이러한 이유에서 통일교육만을 목적으로 하는 독립된 교과는 학교현장에서 신패러다임 통일교육이 효과적으로 실현될 수 있도록 하는 지름길이다. 그러나 새로운 교과를 신설하는 것은 매우 어려운 작업이다. 특히 새롭게 신설되는 통일교육교과가 통합적 성격을 띠어야 한다는 점을 고려하면 그 어려움은 더해진다. 전통적인 교과영역이나 독립된 학문영역에 기초하여 신설되는 교과는 기존의 교과체계나 학문체계를 활용하여 교육과정을 만들 수 있지만 통합적인 성격을 띤 통일교육과정은 기존의 교육과정을 재활용하기 어렵기 때문이다.

이에 본 연구에서는 통합적인 통일교육교과의 구체적인 모습을 제시하기 보다는 통합교육과정에 대한 이론제시를 통해 향후 개발되는 통일교육교과의 밑그림을 그려보고자 한다.

기본적으로 통합교과는 통합적으로 조직하고자하는 교육내용이 무엇이냐에 따라 입장 차이가 나타난다. 교육내용에 따라 통합교육과정의 이론은 교과중심교육과정, 경험중심교육과정, 학문중심교육과정 등으로 구분될 수 있고, 각각의 교육과정이론들에 기초하여 다음과 같이 여러 유형의 통합교과 모형이 제시될 수 있다.

<교육과정유형에 따른 통합교육과정모형>

	교과중심 통합교과		학문중심 통합교과		경험중심 통합교과	
교육과정유형	교과중심교육과정		학문중심교육과정		경험중심교육과정	
교육내용	교과		학문		경험	
통합교육과정모형	상관형	광역형	다학문적	학제적	중핵형	활동중심
내용조직범위	통일 관련 교과 (도덕과, 사회과, 국어과, 예체능과 등)		통일교육 관련 학문 (정치학, 국제관계학, 사회학, 역사학 등)		통일교육 관련 교과 및 학문	

2) 통일교육을 위한 관련 교과의 체계적 조직

통일교육을 위한 핵심교과가 신설되더라도 이것만으로 학교통일교육이 완성되었다고 보기는 어렵다. 통일교육은 한두 개의 교과영역에서 다루어지고 말기에는 너무나 중요한 영역이기 때문이다. 이에 따라 보다 효과적인 통일교육을 위해서는 도덕과나 사회과 이외의 일반교과차원에서 이루어지는 통일교육에 대한 관심이 필요하다.

학교현장에서 실패리다임 통일교육을 효과적으로 실천하기 위해서는 관련 교과들 내에서 통일교육 관련내용이 체계적으로 조직될 수 있도록 노력해야 한다. 보다 구체적으로 다음과 같은 개선방안이 필요하다.

첫째, 통일교육 관련 교과 내에서 통일교육이 차지하는 위상이 강화되어야 한다. 교과차원에서 통일교육이 에너지 교육이나 안전 교육 등과 같은 위상으로 인식되어서는 안 된다. 각 교과는 통일교육이 가지는 중요성을 인식하고 교과 내에서 통일교육을 효과적으로 실천할 수

있는 방안에 대해 고민해야 한다.

둘째, 교과차원에서 이루어지는 통일교육을 체계적으로 재조직하기 위해서는 교과간 협의가 강화되어야 한다. 각 교과에서 이루어지는 통일교육의 내용과 방향에 대한 체계적인 관리를 하기 위해서는 통일교육 관련 교과들이 모두 참여하는 협의체의 구성이 필요하다. 그리고 각 교과에서 다루어져야 할 통일교육의 범위와 계열에 대한 협의체의 협의 내용이 교과교육과정에 반영될 수 있도록 해야 한다.

(2) 통일관련 교과외 교육의 재조직

학교의 교육적 실천은 보통 두 가지의 기준을 따르게 된다. 첫째, 법령에 의거 교육부 장관이 고시한 ‘국가수준 교육과정’이고, 둘째, 중앙 또는 지방의 교육행정기관이 수시로 생산해내는 이른바 ‘교육시책, 중점사업, 개혁방안’ 등과 같은 행정시책 또는 행정지시이다. 교육과정은 일정기간 효력을 유지하는 법적 구속력을 지닌 고시 문서로 제시되지 만 행정시책 등은 공문서, 회의, 전화, 전송 등의 수단을 통해서 수시로 학교에 시달된다.

이에 따라 교과외 교육과정의 구체적인 실천계획은 교육과정보다는 행정시책에 따르게 되고 시달된 행정시책이 구체적이지 않을 경우는 학교 내에서 자율적으로 결정하게 된다. 교과외 교육과정은 교과의 교육과정과는 달리 구체적인 운영방향이나 교육내용이 지역교육청이나 단위학교에 의해 자율적으로 결정된다. 따라서 교과외 교육 차원에서 이루어지는 통일교육을 체계적으로 재조직하기 위해서는 단위학교에서 수립하는 학교교육계획을 체계적으로 재조직하면 된다. 물론 학교 교육계획을 재조직하기 위해서는 교육과정 개정까지 할 필요가 없으며, 시도교육청 차원에서 행정지침을 시달하거나 단위학교에 대해 인적 물적 지원을 하는 것만으로도 충분하다.

통일교육을 위한 교과외 활동의 재구성 방안은 특별활동영역과 재량활동 영역으로 구분할 수 있다.

(가) 특별활동 관련 교육과정의 체계화

특별활동영역에서 이루어지는 통일교육은 주로 계기교육, 행사활동, 체험활동 등을 통해 이루어진다. 이들 각각의 영역에 대한 체계적인 통일교육방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 계기교육

현재 단위학교에서 이루어지고 있는 계기교육 방법은 유인물을 만드는 교사의 통일관이나 혼화를 하는 교장선생님의 통일관이 계기교육 내용에 반영되어 체계적인 통일교육을 저해하는 경우가 발생할 수 있기 때문에 효과적인 통일교육으로 보기 어렵다. 또한 유인물을 만드는 교사나 교장선생님들이 학생들이 현재 통일교육에 대해 무엇을 어떻게 배우고 있는지에 대해 고려하는 경우가 드물기 때문에 교육적 효과 또한 미미할 수밖에 없다.

이러한 문제점을 극복하고 신패러다임에 기초한 효과적인 통일교육을 실천하기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 필요하다.

첫째, 책임 있는 교육기관에서 신패러다임에 기초한 계기교육자료를 만들어 배부해야 한다. 통일에 대한 사회적 합의가 담겨져 있는 표준적인 계기교육자료가 효과적인 통일교육을 위해 필요하다.

둘째, 계기교육자료를 개발함에 있어 학교급과 학년을 고려해야 한다. 즉 교과교육과정을 감안하여 학생들이 배우고 있는 통일교육내용과 적절히 조화된 계기교육자료를 배부해야 한다.

셋째, 계기교육자료들은 다양한 형태로 제시되어야 한다. 가정통신문 등과 같은 유인물 형태의 계기교육자료들은 현재와 같은 멀티미디어 사회에서 학생들에게 교육적 감흥을 불러오기 어렵기 때문이다.

넷째, 계기교육방법이 다양하게 변화해야 한다. 계기교육의 활성화를 위해서는 교육자료 배부, 시청각 자료 상영 등의 일방적인 교육활동이 아니라 학생들이 참여할 수 있는 계기교육 프로그램의 개발이 필요하다. 또한 실제 학생들이 참여할 수 있도록 HR 시간이나 아침자습시

간 등을 이용하여 내실 있게 진행되어야 한다.

2) 행사활동

현재 단위학교에서 이루어지고 있는 행사활동이 통일교육에 있어 실효성을 가지기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 요구된다.

첫째, 통일교육 관련 행사활동의 목표가 명확하게 제시되어야 한다. 신패러다임 통일교육에 기초한 행사들과 반공을 주장하는 단체들에 의해 주최되는 반공 웅변대회, 글짓기 포스터 대회 등이 혼재하는 상황에서 학교통일교육 행사가 원래의 의미를 살리기 위해서는 행사의 성격과 목표가 분명하게 제시되어야 한다. 즉, 신패러다임에 기초한 통일교육 행사임이 분명하게 밝혀져야 한다. 실제로 이러한 측면에 대한 고려 없이 행사가 진행되었기 때문에 행사의 성격이 갑자기 변화하는 경우도 있다. 따라서 통일교육 관련행사의 성격을 분명히 하여 홍보하고 행사를 진행하는 것이 통일교육의 효과적인 실천을 위해 필요하다.

둘째, 행사활동을 통한 통일교육이 실효성을 가지기 위해서는 소수의 학생들만 참여하는 행사에서 벗어나야한다. 통일안보를 위한 나의 주장발표대회, 포스터대회, 글짓기 대회 등은 수상을 목적으로 하는 소수의 학생들이 참가하는 이벤트에 그칠 뿐 진정한 의미에서 모든 학생들이 참여하는 학교전체의 행사가 되기 어렵다. 따라서 효과적인 통일교육을 위해서는 나의 주장발표대회, 포스터대회, 글짓기 대회 등 소수의 학생들이 많은 시간과 노력을 들여 참여할 수 있는 행사가 아니라 일반학생들의 참여를 유도할 수 있는 프로그램을 갖춘 행사가 필요하다. 또한 다양한 프로그램을 갖춘 ‘통일의 날’ 등과 같이 모든 학생들이 참여할 수 있는 행사도 고려해 볼 수 있다.

3) 체험활동

현재 학교현장에서 이루어지고 있는 통일교육관련 체험활동이 체계적으로 재구성되기 위해 다음과 같은 개선방안을 제시할 수 있다.

첫째, 학생들의 견학 대상이 되는 통일관련 전시관이나 교육시설의 전시 내용이나 교육프로그램이 통일교육에 대한 실패러다임을 체계적으로 반영하고 있는지에 대해 검토해야 한다. 상당수의 전시관이나 교육시설들이 실패러다임이 제안되기 이전에 만들어져 통일교육에 대한 실패러다임을 제대로 반영하고 있지 않을 수 있기 때문이다.

둘째, 시도교육청 단위로 지역별 특수성을 고려한 체험활동 프로그램을 개발해야 한다. 단순히 전시관이나 교육시설을 방문하는 것만으로는 체험활동이 짜임새 있게 구성되기 어렵다. 전시관이나 교육시설은 주로 1시간 내외의 프로그램을 가지고 있기 때문이다. 따라서 시도교육청 단위에서 자기 지역 내의 통일관련 시설이나 사적지 등을 연계하여 통일교육 체험 프로그램을 개발하는 것이 필요하다.

셋째, 학생들의 수련활동도 실패러다임 통일교육의 장이 될 수 있다. 초등과 중등학교 수련활동은 다양한 주제로 구성될 수 있기 때문이다. 단순한 심신 수련의 차원을 넘어 실패러다임에 기초한 통일교육이 청소년들에게 훌륭한 수련 활동의 주제가 될 수 있다. 실제로 학교에서의 교과교육차원에서는 담아내기 힘든 통일교육 활동들을 수련활동을 통해 효과적으로 진행할 수 있다.

(나) 재량활동을 통한 통일교육

재량활동을 통한 통일교육 중 교과 재량활동은 교과영역과 관련하여 수행되기 때문에 제외하고 창의적 재량 영역을 중심으로 체계적인 재구성이 가능하다. 창의적 재량 영역에서 효과적인 통일교육이 이루어지기 위해서는 다음과 같은 방안이 요구된다.

첫째, 창의적 재량시간에서 일정부분이 통일교육을 위해 배정되어야 한다. 단위 학교들이 자율적으로 창의적 재량활동에 대한 교육계획을 세우는 과정에서 일정시간을 통일교육을 위해 배정하도록 교육청 차원에서 지침을 정하는 것이다. 이러한 교육청의 지침에 따라 단위학교에서는 학교통일계획을 세울 수 있다.

둘째, 창의적 재량시간에 사용할 수 있는 mini-course를 제작하여 보급하는 것이다. mini-course는 1주-4주 정도의 짧은 기간 동안 통일과 관련된 특정주제에 대해 학생들이 접할 수 있도록 제작되어야 한다.

특히 mini-course는 다음과 같이 교과교육과정에서는 다룰 수 없는 시사적이고 논쟁적인 주제들을 중심으로 구성될 수 있다.

나. 학교통일교육 목표의 개선

(1) 학교통일교육 목표의 일관성 유지 및 명료화

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

첫째, 문화교육 측면의 통일교육은 남북한의 생활과 문화를 있는 그대로 보고 이해하고 존중하는 것을 강조한다. 이것은 큰 틀에서 보면, 다문화주의(multiculturalism)와도 맥이 닿아 있다. 다문화주의의 규범적 의미는 ‘서로 다른 문화들에 의한 인정과 정의로운 공존’을 포함하고 있다. 인종이나 종교의 차이에 의한 것은 아니지만, 남북한도 현재 이념과 사상의 차이로 인한 분단에서 비롯된 문화적 이질감을 많이 겪고 있다. 통일교육은 그러한 남북 간 차이의 실태, 근본적인 원인, 해소 방안 등에 관하여 이성적인 접근을 취할 수 있도록 해야 한다. 이때 남북한의 일상적이고 구체적인 생활 문화를 소재로 삼아 출발할 수 있을 것이다. 물론 문화교육이 맹목적인 상대주의로 귀결되어서는 안 된다. 따라서 궁극적으로는 민주주의에 위배되는 문화에 대해서는 비판하고 수정할 수 있는 자세가 전제되어야 함은 당연하다.

둘째, 평화교육 측면의 통일교육은 단지 전쟁을 하지 않는 상태와 기간을 유지하고 연장하는 데 머물지 않고 보다 적극적인 의미에서 폭력의 근원을 제거하기 위한 노력을 기울이는 것을 의미한다. 이것은 곧 군축 논의와도 관련지을 수 있다. 군축은 평화와 통일을 위한 신뢰를 쌓는 것이고 그것은 말뿐이 아닌 실천의 문제를 다루고 있기 때문에 중요하다. 남북한 사이의 통일과 평화에 대한 논의에 비추어 볼 때, 핵개발, 신무기 추가 구입 등의 문제는 매우 모순적인 행위가 아닐 수 없다. 통일교육은 반전(反戰), 군축, 평화의 성격을 가짐으로써 실질적으로 한반도의 평화 분위기 조성에 기여할 수 있다. 이러한 측면의 통일교육은 곧 민족공동체 의식의 함양으로 귀결되어야 한다.

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

여기서 순서를 문화교육, 평화교육, 안보교육 순으로 제시한 것은 결코 안보교육의 중요성이 다른 것보다 작기 때문은 아니다. 다만, 통일교육의 실시과정에 있어서 안보를 먼저 강하게 제시할 경우 북한문화 이해나 평화협력으로 나아가는 데 있어서 심리적인 경계선을 설정해 버릴 수 있기 때문이다. 상대방의 존재에 대한 인정과 차이에 대한 이해와 공감, 그리고 화해와 협력을 먼저 이야기한 후에, ‘그럼에도 불구하고’ 만일의 가능성과 통일 이후에 대비하여 안보를 소중히 해야 함을 강조하는 순서를 취하는 것이 적절할 것으로 보인다. 중요도가 아니라 이와 같은 절차상의 순서는 학교 현장에서 통일교육의 주안점을 정립하는 데 있어서의 혼란을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 목표의 구체화

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

앞서 논의한 문화교육, 평화교육, 안보교육의 세 측면을 통일교육의 주요 목표로 설정하고 그 각각의 목표 영역에 대해 지식·이해면, 기능·활동면, 가치·태도면으로 세분하여 목표를 제시하였다. 각각의 목표 진술은 보다 일반적인 의미에서의 민주시민의 자질함양이나 갈등대처 능력 등에 비해 보다 분명하게 ‘통일’ 관련 내용임을 드러내고 있고 일부 목표 진술 속에서는 ‘학생’으로서의 특수성과 ‘학교’라는 공간을 배경으로 하고 있음을 보여주고 있다. 이것은 물론 하나의 사례일 뿐이지만, 예를 들면 이와 같은 방식으로 각 급 학교의 통일교육의 목표가 지금보다 더 구체화되고 세분화되어야 할 필요가 있다. 그에 따라 내용상의 주안점(문화, 평화, 안보)과 행동영역의 측면(지식, 기능, 태도)이 골고루 다루어지는 학교통일교육의 모습을 기대해 볼 수 있을 것이다.

다. 학교통일교육 내용의 개선

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

(1) 내용구성 관점의 변화 1: 남북 간 화해, 협력, 통일의 ‘좋은’ 강조

그동안 통일은 ‘옳음’의 관점에서 많이 논의되어 왔다. 다시 말해서 통일은 우리 민족이 마땅히 이루어야 할 당위적인 과제로 여겨졌던 것이다. 이러한 관점에 따라 그동안의 통일교육도 다분히 통일의 ‘당위성’을 강조했던 것이 사실이다. 실제로 한국전쟁을 경험했거나 그 이후의 극심한 남북대결의 시대를 주로 살아온 기성세대들은 여전히 북한을 극복의 상대로, 북한과의 대결을 ‘옳음’으로, 통일을 당위의 문제로만 여기는 경우가 적지 않다. 그런데 그러한 기성세대의 특성이나 통일의 본질적 속성에 비해 금강산 관광, 남북정상회담, 부산아시아경기대회, 대구유니버시아드대회, 이산가족상봉, 남북통일축구 등을 가까이에서 접한 세대들은 통일을 당위의 문제보다는 이해관계의 문제, 필요의 차원에서 바라보는 의식이 강하다. 이것은 ‘옳음’의 관점과는 구별되는 ‘좋은’의 관점이다.

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

통일의 유익함을 강조하는 것은 왜 화해하고 협력해야 하는지, 궁극적으로는 왜 통일을 해야 하는지 그 이유를 제공해 준다. 막연하게, 그리고 추상적인 수준에서 통일은 ‘당연히 해야 하는 것’으로만 가르치게 되면, 통일의 당위성에 대한 인지적인 분석과 정서적인 공감을 끌어내기 어렵다. 남북한 사이에 화해 무드가 조성되고 통일로 한걸음씩 나아갈 때 우리 사회에, 그리고 우리의 국제적 위상에 어떤 긍정적 변화

가 생길 수 있는지를 구체적으로 제시할 때 통일에 대한 동기화는 더욱 강해질 수 있을 것이다.

(2) 내용구성 관점의 변화 2: 학생들의 관심과 생활세계 강조

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

물론 ‘통일’이라고 하는 문제가 우리의 헌법에서도 언급되고 있는 매우 숭고한 가치임에는 틀림없다. 그러나 그렇다고 해서 ‘통일교육’마저 지나치게 엄숙하게 접근하는 것은 오히려 바람직하지 않을 수 있다. 오히려 통일교육이라고 하는 것을 다소 상대화하여 볼 필요가 있다. 다시 말해서, 통일교육을 그 자체로 너무 무겁게 다루기보다는 ‘차이 및 갈등해소와 공존’을 지향하는 관점을 강조하는 가운데 자연스럽게 이루어지도록 하자는 것이다. 이 방식에서는 기존의 도덕이나 사회교과에서처럼 북한문제, 통일문제를 직접 다루는 것이 아니라 현재 학생들이 피부로 경험하는 우리 사회의 다양한 갈등 양상 속의 하나로서 남북갈등, 이념갈등을 논의하는 과정에서 통일문제를 끌어낼 수 있다. 이것은 보다 간접적이고 우회적인 방식으로, 그리고 보다 커다란 틀 속에서, 그리고 학생들의 일상적인 경험적 맥락과 관련지어 통일문제를 바라보는 방식이다.

우리가 직면하고 있는 다양한 갈등 양상은, 물론 갈등 당사자들이 가진 힘의 차이에서도 비롯되지만, 보다 근본적으로는 ‘서로 다름’ 그

자체에서 온다고 할 수 있다. 즉, 상대방과 나 사이에 존재하는 ‘다름’을 ‘틀림’으로 간주할 때, 다시 말해서 ‘나와 다르면 틀린 것이다’라고 해석할 때 차별과 갈등이 생기게 되는 것이다. 그러므로 그러한 갈등의 근본적인 해결은 바로 그 ‘차이’를 있는 그대로 인정하고 관용할 수 있는 태도에서부터 출발한다.

통일문제도 사실은 남북 간의 오랜 갈등과 긴장, 남북 간의 차이와 대립, 남북 내부의 이념갈등, 한반도 주변의 복잡한 이해관계와 갈등이 복잡하게 얽혀 있는 문제이다. 따라서 단순히 ‘북한을 알자’, ‘통일을 하자’고 외치기보다는 우리 사회 내부, 외부에 존재하는 여러 가지 차이와 갈등의 모습들을 인정하고 해결하고자 연습하는 과정의 하나로서 통일교육이 이루어져야 한다는 것이다. 결국 학생들의 일상적 관심사와 생활세계에 좀 더 가까운 통일교육을 시도하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

(3) 내용요소의 재구성

학교 통일교육의 개선을 위해서는 통일교육내용에 대한 재조직이 필요하다. 이 과정에서 통일의 당위성만을 강조할 것이 아니라, 학생에게 의미와 흥미를 부여할 수 있는 내용이 강조되어야 한다. 학생들에게 통일은 멀고 먼, 추상적인 이상향으로 느껴지기 쉽다. 즉, 자기와는 상관이 없다고 생각할 수 있는 것이다. 이러한 생각은 필연적으로 통일교육에 대한 흥미와 효과를 떨어뜨릴 수밖에 없다.

내용적인 측면에서 학생들의 흥미를 높이기 위해서는 북한 주민의 문화와 생활과 같은 일상적이고 쉬운 문제부터 접근하는 것이 바람직하다. 이에 따라 통일교육은 이념 중심의 기초에서 일상적인 생활세계를 강조할 필요가 있다. 물론 궁극적으로 이념과 체제의 통합이 이루어져야 하겠지만, 그에 앞서 충분히 정서적 공감대를 고취할 수 있는 생활과 문화적 측면에서의 이해와 교류가 강조되어야 하는 것이다. 이를 통해 학생들이 일상생활 속에서 북한과 통일 문제에 접근할 수 있

을 것으로 기대된다. 이러한 접근을 넘어 우리 안팎의 갈등을 해소하고 평화를 정착시키며 통일에 대한 의지를 기르는 데 기여할 수 있는 내용, 그리고 민주주의라는 틀 속에서 통일을 지향하고 한반도의 안보를 지켜 내는 데 기여할 수 있는 내용요소로 나아가야 한다.

라. 학교통일교육 방법의 개선: 방법의 다원화 및 다양화

(1) 통일교육 방법의 ‘다원화’

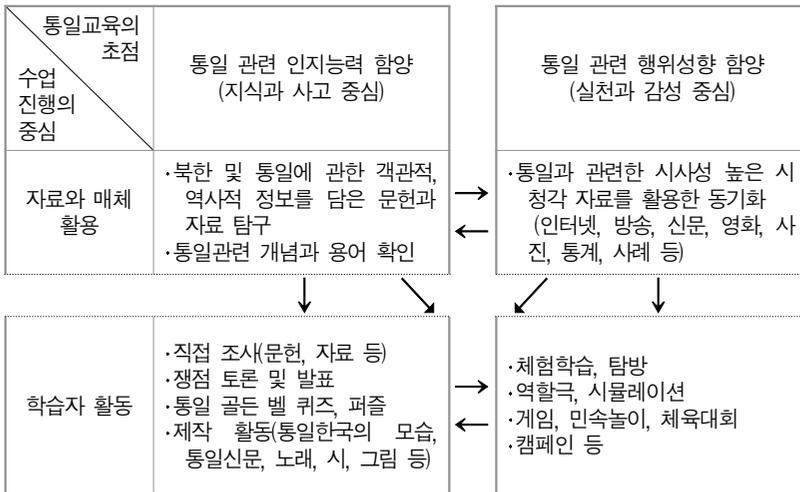
새로운 패러다임의 학교통일교육은 현행 교육과정을 최대한 활용하는 방향으로 실시되어야 한다. 물론 그것이 ‘계획’의 차원에서 머물지 않고 ‘실천’과 ‘반성’, ‘평가’의 수준으로 확산되어야 함은 당연하다. 통일 자체의 필요성, 시대적 요구, 학교와 학생의 다양한 관심 등을 충분히 반영하기 위해서는 예를 들어, 도덕과·사회과라는 교과교육, 계기교육과 같은 특별활동 등의 방법에 치우쳐서는 그 목적을 달성하기 어렵다. 연구학교가 아닌 일반학교에서도 통일교육에 접근하는 데 있어서 가능한 모든 방법들에 대한 고민을 할 필요가 있다. 이러한 고민이 실천적 노력으로 보다 많이 이어지기 위해서는, 연구학교의 실천 사례가 보고서 형태로만 보관되도록 할 것이 아니라, 일반학교에도 널리 공유될 수 있도록 해야 할 것이다.

그런데 이러한 통일교육의 여러 가지 차원들이 충분히 실현되기 위해서는 단위학교나 교사 개인의 자발적인 노력뿐 아니라, 교육당국의 지원이 당연히 뒷받침되어야 한다. 특정 시기에 특정한 통일교육 결과물을 내도록 압박을 가하거나, 과거의 관점에 부합하지 않는 새로운 내용이나 방식의 통일교육을 실시하는 것에 대한 간섭은 줄일 필요가 있다. 예를 들어, 초등학교의 경우 2년 또는 3년 마다 각각 10주씩 재량활동으로 통일교육을 실시하도록 하는 지침을 상위교육기관에서 만들어서 각 학교에 전달하는 것은 가능하지만, 그것의 결과물에 대한 지나친 요구와 평가는 오히려 새로운 패러다임의 통일교육을 실시하는 데 걸림돌이 될 수 있는 것이다.

(2) 통일교육 방법의 ‘다양화’

통일교육의 행동영역 목표를 크게 통일에 관한 인지능력 함양과 통일에 관한 행위성향 함양으로 보고, 수업이나 활동에 있어서 자료와 매체가 중심이 되느냐 학습자의 활동이 중심이 되느냐에 따라 다음과 같은 학습방법 표를 하나의 예로 제안하고자 한다.

아래 표에 예시되어 있는 통일교육의 여러 가지 방법들을 느슨하게 유형화해 보았는데 이것은 엄밀한 구분은 아니다. 화살표로 표현되어 있듯이 학습자의 수준 및 수업의 목표와 내용의 맥락에 따라 교육적 효과를 배가하기 위해 그 경계는 얼마든지 넘나들 수 있으며 서로 조화하고 창출하는 것도 가능하다. 따라서 통일교육이 추구하는 목표에 도달하기 위하여 자료의 활용과 학습자의 활동이 단계적으로 또는 동시에 이루어질 수도 있고 인지 능력과 행위 성향이라는 목표가 동시에 고려될 수 있으며 또 동시에 추구되어야 함은 당연하다고 할 것이다. 다만, 여기서 예로 든 것과 같은 다양한 방법들이 통일교육에 맥락에 따라 융통성 있게, 그리고 어느 한쪽을 강조하여 활용될 수 있어야 한다는 점을 제안하는 것이다.



마. 학교통일교육 평가의 개선

신패러다임 통일교육이 효과적으로 실현되기 위해서는 다음과 같은 통일교육에 대한 평가의 개선이 필요하다.

첫째, 통일교육에 대한 평가 영역이 교과교육 뿐만 아니라 교과외 교육 영역으로 가지 확대되어야 한다. 현재 교과외 영역에서 진행되는 다양한 학교통일교육이 효과적으로 이루어지기 위해서는 교육활동에 대한 평가가 함께 이루어져야 한다.

평가라는 교육적 활동이 첨부될 때 교과외 교육활동은 보다 체계적이고 효과적으로 수행될 수 있다. 물론 교과외 교육활동에 대한 평가는 소수의 참여자에 대한 평가가 아니라 교과외 교육을 통해 통일교육을 접한 모든 학생을 대상으로 이루어져야 한다.

교과외 교육활동에 대한 평가가 이루어지기 위해서는 단위학교차원에서 통일계획을 수립함에 있어 구체적인 평가실시계획이 포함되어야 한다.

둘째, 성적산출을 위한 다양한 형태의 평가 이외에도 통일에 대한 학생들의 변화를 학생들 스스로가 느낄 수 있도록 학습자의 자기평가를 강화해야 한다. 물론 성적에 반영하기 위한 객관적인 측정은 교사의 주도에 의해 이루어진다고 하더라도 학생이 통일교육과정에서 변화한 자신을 모습을 스스로 파악하는 것이 필요하다. 그런데 이러한 내용은 교사가 평가하기 어려운 영역이기 때문에 학습자가 스스로 평가할 수밖에 없다.

이러한 이유에서 통일교육에 대한 평가를 위해서는 일종의 자기평가(self-evaluation)가 필요한 것이다. 원래 자기평가란 학습영역에 대하여 자기 스스로 학습 과정이나 학습 결과에 대해 학습자 스스로 평가하도록 하는 것이다. 통일교육에서의 자기 평가는 자신의 변화에 대한 체크리스트 작성이나 통일일기 쓰기 등의 방식을 통해 이루어질 수 있으며 성적에 반영되기 보다는 학습자가 자신의 학습활동을 반추하는데 사용될 수 있다.

4. 소결론

정부의 다각적인 노력에도 불구하고 학교현장에서 신패러다임 통일 교육은 교과교육에서 뿐만 아니라 교과외 교육의 영역에서도 제대로 구현되고 있지 못하다. 이러한 현실의 문제점을 인식하고 나아가 이러한 문제점을 극복하기 위해 여러 가지 교육적 노력이 요구된다.

기본적으로 신패러다임 통일교육이 학교현장에서 실천되기 위해서는 정부의 지원이나 여러 형태의 법적 제도적 장치가 필요하다. 이와 함께 가장 시급한 것이 신패러다임 통일교육을 구체화시키는 작업이다.

본 연구에서는 통일교육을 위한 정부의 지원이나 여러 형태의 법적 제도적 장치에 대한 논의와 더불어 구체적인 개선방안의 제시를 통해 신패러다임 통일교육을 보다 구체적인 모습으로 제시하였다. 신패러다임 통일교육의 체계, 목표, 내용, 방법, 평가 등에 대한 전반적인 검토를 통해 막연하게 새로운 통일교육의 방향으로만 인식되던 신패러다임 통일교육에 대해 학교 현장의 교사들이 보다 구체적인 실체로서 인식할 수 있도록 한 것이다.

물론 본 연구에서 신패러다임에 기초한 학교통일교육을 완성한 것은 아니다. 그러나 신패러다임 통일교육은 학교현장에서의 실천을 통해 만들어질 수밖에 없음을 고려할 때 본 연구는 교사들의 창의적인 통일교육을 뒷받침하는 토대로서의 의의를 가진다.

Ⅳ. 신패러다임 통일교육에 기초한 사회통일교육의 발전방안

1. 신패러다임 사회통일교육

가. 사회통일교육

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

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

나. 사회통일교육의 신패러다임

고정식 외(2004)의 선행연구는 2000년 남북정상회담을 계기도 대두된 통일교육의 패러다임을 “통일지향 교육패러다임”으로 표현하며 사회통일교육과 관련하여 다음과 같은 네 가지 차원에서 변화의 필요성과 당위성을 제시한 바 있다.²¹⁸

²¹⁸ 고정식 외, 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안』(서울: 통일교육원, 2004), p. 198.

- 교육의 원칙: 대치와 단절의 시대에 머물러 있는 냉전적 가치들을 지양하고, 공존·화해·평화와 같은 상호접근을 도와주는 교육
- 교육의 내용: 정치체제나 이념교육을 지양하고 북한주민의 생활상, 사회구조와 가치관 등 생활문화의 교육
- 교육의 주체: 정부와 민간이 협조하고 역할을 분담하는 교육
- 교육의 내용과 방법: 각 교육기관과 민간단체의 독자적인 특성에 따라 내용과 방법을 자율적으로 운영하는 교육

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

다. 사회통일교육의 특수성과 과제

(1) 체계상의 특수성과 과제

학교통일교육체계가 기존의 학교교육체계를 활용할 수 있는 것과는 달리 사회통일교육은 새로운 체계를 지속적으로 (재)구성해야 하는 과제가 있다. 더욱이 사회통일교육체계에서는 정부주도와 시민단체주도가 균형을 이뤄 협력할 수 있는 체계를 구성하여야 한다.

우리나라의 사회교육은 독재와 개발의 시대를 거치는 동안 정부주도형으로 수행되었고, 본질적으로 체제유지와 반공을 추구한 이데올로기 교육이었다. 즉 우리나라에서는 선진민주국가에서와 같은 민주시민교육은 부재했었고 또 그를 위한 민주시민교육체계가 성립되거나 발달될 수 없었던 것이다. 그렇지만 민주화가 확산 심화되는 과정에서 민주시민교육과 그 체계의 필요성이 강하게 제기되었다. 그리고 이러

한 요구는 민주적 통일교육의 필요성이 제기되면서 본격화되었다. 이러한 과정에서 사회통일교육의 체계를 구성하는 것은 곧 민주시민교육체계를 구성하는 것을 의미한다. 따라서 사회통일교육은 정부와 시민단체가 협의·협력하는 사회통일교육체계를 조직하여 제도화하는 일이 중요하다.

이를 위해 한편에서는 민간 시민단체의 통일교육을 지원하는 정부의 관리가 현재보다 체계적으로 정비되어야 하고, 다른 한편에서 시민단체간의 협의체계 역시 보다 많은 단체들이 참여하고 상호교류와 협력을 증진할 수 있도록 재구성하여야 한다.

(2) 내용상의 특수성과 과제

통일교육은 민주시민교육과 통일교육을 함께 추구하고 추진한다. 통일교육의 내용은 통일교육의 목적에 따라 자유민주주의적 시민의식을 함양하는 내용과 민족공동체적 통일의식을 함양하는 내용을 담보해야 한다. 또한 통일교육은 개인적 및 파당적 목적으로 이용되어서는 안 된다. 그러나 정부의 통일교육지침은 사회통일교육의 관점에서 다음과 같은 점에서 문제가 있다.

우선 지적되어야 하는 것은 학교통일교육과 사회통일교육 간의 차이에서 오는 특수성을 감안하지 않은 점이다. 특히 사회통일교육의 경우, 그 중에서도 민간 시민단체가 수행하는 통일교육에서는 통일교육지침이 자의적으로 해석되어 시행될 수 있는 가능성이 있다. 민간사회단체는 서로 상이한 가치와 이념 및 방향성을 추구하기 때문에 통일문제에서도 다양한 이견을 표방하고 있다.

이러한 점을 고려할 때 정부의 통일교육지침은 그 의도와는 반대로 형식적 틀로만 머무를 수 있고 심지어는 정부 또는 정권의 통일정책을 하달하는 식으로 간주되어 거부될 수도 있는 것이다. 따라서 특히 사회통일교육의 내용체계는 기본적 교육내용을 제시함과 함께 단체별 자율적 교육내용을 허용하여 양자를 조합하는 안목이 요구된다. 그리

고 단체별 교육내용의 차이는 정부와 민간단체간의 수직적 협의체와 단체들 간의 수평적 협의체에서 상호협의를 통해 관리되어야 한다.

다음으로 자유민주주의적 시민의 가치관과 태도를 양성하는 것과 통일우호적인 민족공동체 의식과 건전한 평화관 및 안보관을 양성하는 것 자체가 사실상 조화시키기 어려운 문제이기도 하다. 우리의 통일교육은 우선 독재 시대에 상처받은 자유민주주의적 시민의식을 복원해야한다. 그러나 이것이 냉전시대에 만연했던 통일 적대적 의식에 버금가는, 자유민주주의적 이념과 질서의 우월주의에 입각한 통일 냉소적 의식으로 전개되어서는 안 된다. 반대로 통일의 당위적 근거인 민족공동체 의식만 강조하여 자유민주주의적 시민의식을 양보하는 것 역시 바람직하지 않다. 이러한 통일교육의 양 차원을 내용적으로 잘 조화시키지 못할 경우 통일교육은 민주시민교육과 민족공동체교육을 분리시켜 이중적 윤리관을 조장시킬 수 있고 양자 간의 대립과 반목을 가시화시킬 수도 있다. 따라서 사회통일교육의 내용을 지침으로 작성하는데 있어서 자유민주주의 시민의식과 통일 지향적 민족공동체 의식의 균형과 조화를 유지하여야 한다.

(3) 방법상의 특수성과 과제

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

2. 사회통일교육 체계의 실태

가. 통일교육원 중심의 통일교육 체계

통일교육원은 공무원의 통일교육 수요를 전적으로 책임지고 있다. 그리고 통일교육원의 교육과정체계는 크게 사회통일교육, 학교통일교육, 남북 교류협력, 공직자통일교육으로 구성되어 있다. 통일교육원의 교육과정별 비율을 볼 때 남북교류협력과정이 54.5%, 학교통일교육과정이 23.7%(원격교육과정 5.6% 포함), 공직자통일교육과정이 9.8%, 사회통일교육과정이 9.5%, 특별과정이 2.5%를 점하고 있음을 알 수 있다. 이는 통일교육원의 통일교육이 주로 남북교류를 매개로 해서 수행되고 있는 문제를 확연히 보여주고 있어 개선방안이 요구된다. 즉 통일교육원의 통일교육 기본원칙은 남북교류협력에 대한 교육에만 편중되어서는 안 되고 이와 함께 타 교육과정의 규모를 확대할 필요가 있는 것이다.

통일교육원의 교육체계에서 주목되는 변화가 있는데, 그것은 2004년 부산과 광주에 통일교육원이 운영을 지원하는 지역통일교육센터를 개소했다는 것이다. 지역통일교육센터는 지역주민들에게 통일교육 프로그램과 통일교육에 관한 정보 및 자료와 통일교육의 기회를 제공하고, 통일학교 등 통일강좌를 운영하고, 청소년 분단현장 체험연수 등 청소년 통일교육 프로그램을 진행하며, 지방과 대학 통일문화축제 등 지역사회 통일문화 형성을 위한 각종 프로그램을 운영하고 있다. 지역통일센터는 지역 통일교육협의회를 중심으로 결성되었고, 통일교육원의 지역지부는 아니다. 하지만, 단체명이 통일교육센터인 것은 논외로 하고, 지역 통일교육센터는 지방 통일교육의 발전을 위한 교두보 역할을 할 것으로 기대되는 만큼 이에 부합하는 조직적 체계의 구축이 필요하다.

나. 통일교육협의회(통교협) 중심의 통일교육 체계

정부의 통일교육법 제10조문에서 확인할 수 있는 것은 협의회를 결

성할 수 있는 주체 및 요건에 특별한 제한규정을 두지 않고 있다. 즉, 효율적인 통일교육을 위해 협의·협력이 필요하다면 통일교육을 실시하는 자는 협의회를 결성할 수 있어서, 사실 학교통일교육과 사회통일교육의 구분 없이, 그리고 공공통일교육기관이든 민간통일교육단체든 협의회를 구성할 수 있는 것이다. 또한 이 규정은 협의회의 구성관계에 있어서도 다양한 가능성을 열어 놓고 있다.

통일부가 인가한 통일교육 관련 협의회로는 2000년의 통교협과 2003년 12월에 결성된 통일교육전문위원협의회가 있다. 통일교육전문위원협의회는 중앙 및 16개 시도협의회로 조직되어 있고 총 671명의 전문위원이 지역사회의 주민, 민방위대원, 예비군, 청소년, 기업체 임직원 등 다양한 대상을 상대로 연평균 250만 명에 대하여 통일교육을 실시하고 있다(통일백서 2004). 또한 통일부는 2005년 5월 민족통일부산광역시협의회와 통일교육전문위원광주광역시협의회를 지역통일교육센터 운영 단체로 지정하였고, 같은 해 6월에는 그것들을 중심으로 지역통일교육센터를 개소하였다. 요컨대 지역통일교육센터는 통일교육원과 지역통일(교육)협의회간의 공동운영체제인 것이다. 이러한 상태 하에서도 통일교육지원법이 규정하는 협의회는, ‘통일백서’에서의 언급에서 확인할 수 있듯이, 민간 시민단체간의 협의회로(만) 간주되고 있고 또 2000년 12월에 결성된 통교협이 유일한 협의회로 취급되고 있다. 이는 통일교육협의회에 관련된 법적 근거를 재규정하고 협의회의 조직적 관계를 협의회간 및 협의회와 통일교육원 등 정부기관간에서, 즉 수평적 및 수직적 관계에서 체계적으로 재구성해야 할 필요성과 과제를 부각시키고 있다.

통교협은 비정부 내지 비영리 시민단체들로 결성된 그 자체 비영리 시민단체인 통일교육 협의체이다. 2005년 1월 설립 5주년을 맞은 통교협은 제3기 임원진을 구성하였는데, 종래 임기 2년을 5인의 공동의장이 윤번으로 5개월씩 분담 운영하는 체제를 지양하고 상임공동의장 1인이 2년을 책임 운영하는 지도체제로 전환하였다. 그와 함께 현 상임

공동의장은, 후에 우리가 다시 자세히 검토하게 될, 통교협 발전을 위한 8대 계획을 제시하고 추진 중이다.

통교협의 회원으로는 2005년 5월 현재 (사) 경실련 통일협회, 한국자유총연맹 등을 포함하여 85개 단체가 가입되어 있다. 회원단체 수는 유동적인데, 이는 비활동 단체에 대한 정리 작업의 결과이다. 회원단체 수와 관련하여 지적되어야 하는 것은, 참여연대 등의 단체가 가입하지 않은 것에서 알 수 있듯이, 넓게 보아 통일관련 교육을 수행하는 모든 단체가 통교협에 가입하고 있지는 않다는 것이다.

통교협의 예산현황을 볼 때 2005년 총 예산은 4억 5천만 원인데, 이 중 4억이 국고보조금이고 나머지가 자체예산이다. 그리고 총 예산 중 2억 원 정도가 회원단체로 지원될 계획이다(내부자료). 단체에 대한 지원에 있어서는 통일교육의 신청, 심의위원회 심사, 집행, 실적보고 등의 절차가 있으나 보다 체계적이고 객관적인 평가체계가 요구된다. 차후 개선방안에서 구체적으로 제시하겠지만, 평가체계를 개선할 필요성은 통교협에만 국한된 문제는 아니다. 통교협의 국고보조금 대리지출과 관련하여 문제로 인지되는 것은 이로 인해 통교협이 통일부 및 통일교육원과 시민단체로부터 관변단체로 취급되고 있다는 것이다.

통교협의 조직구조에는 정책개발, 시민, 여성, 청소년, 지역분과위원회가 있어서 각 분과위원회별로 회원단체들이 참가하여 활동하고 있다. 그 외에 통교협 자체 내에 설치된 통일교육연구소가 통일교육 프로그램을 가동하고 있다.

통교협과 통일교육원 및 통일부 산하 교육관련 위원회(통일교육심의위원회, 통일교육실무위원회, 통일교육전문위원협의회)간에는 공식적인 관계가 설정되어 있지 않다. 우선 통교협과 통일교육원의 관계에는 세 가지의 교류방식이 있다. 우선 인력간의 관계로서 통일교육원 교수가 통교협의 인사로 활동하고 있다. 둘째, 통일교육심의위원회와도 관계되어 있지만, 통일교육원의 교육지침이 통교협의 교육에도 준용되고 있다는 교육지침상의 교류이다. 셋째, 교육교류가 있는데, 이미

앞에서도 언급된 통교협 의 위탁교육이 이에 해당한다. 그러나 여기서도 통교협의 회원단체인 한국자유총연맹의 경우 통일교육원에 독자적인 위탁교육을 의뢰하고 있음도 체계상의 문제로 점검되어야 한다. 통교협과 통일교육원간에는 지역통일교육센터와 같은 관계는 구성되어 있지 않다. 다음으로 통교협과 통일부 교육관련 위원회간에 있어서도 공식적인 관계는 부재한 상태이고, 다만 통교협 상임공동의장이 통일교육심의위원으로 활동하고 있다.

3. 사회통일교육 내용의 실태 및 개선방안

가. 통일교육원의 사회통일교육 내용

통일교육은 자유민주주의를 추구하는 민주시민교육과 민족공동체 의식의 함양을 통해 통일에 기여하는 교육이어야 한다. 그러나 현재까지의 통일교육은 주로 후자의 주제 영역에 역점을 두고 진행되어 왔다. 이는 2005년도 통일교육지침서가 제시한 통일교육의 내용체계에서 확인할 수 있는데, 통일문제의 이해, 북한이해, 통일환경의 이해, 남북관계의 발전과 교류협력증대, 통일정책과 통일미래상, 통일준비라는 통일과 북한에 관계된 주제 영역이 대부분이고, 민주시민교육은 통일준비 영역의 한 주제로서만 취급되고 있다.

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

통일교육 전문 인력과 청소년을 대상으로 하고 있다는 점도 문제로 지적되고 있다.

나. 통교협외 사회통일교육 내용

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

다. 개선방안: 민주시민교육의 강화를 중심으로

통일교육은 원칙적으로 민족공동체의식과 건전한 안보관을 추구하는 통일교육과 자유민주주의를 지향하는 민주시민교육을 내용적으로 결합하여야 한다. 그리고 민주시민교육을 통일교육에 포함하는 것은 통일교육의 실용적 성과를 위해서도 필요하다. 사회통일교육의 실패러다임은 정치체제나 이념에 대한 교육을 지양하고 북한주민의 생활상, 사회구조와 가치관 등 탈정치적 생활문화 교육을 권장하고 있다. 그렇지만 사회통일교육의 실패러다임에는 민주시민의 자질과 능력을 함양하는데 기여하는 교육내용도 포함되어야 한다.

(1) 민주시민교육 강화의 필요성

통일교육지원법이 자유민주주의적 시민의식과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양하는데 기여하는 제반 교육을 통일교육으로 규정하고 있는 점을 면밀히 숙고할 때 통일교육의 중심을 두 개의 바탕 중 어느 한 쪽으로 기울어지지 않게 하는 것이 중요하다. 그러나 앞의 서술에서 확인

하였듯이 현재 통일교육의 내용은 통일교육에만 집중되어 있고, 민주 시민교육의 내용은 통일준비라는 주제영역의 한 부분에서 미흡한 수준으로 취급되고 있다. 따라서 민주시민교육을 강화함으로써 통일교육의 양측의 균형을 확보할 필요가 있다.

통일교육이 민주시민교육을 강화하여야 하는 필요성으로는 구체적으로 다음과 같은 두 가지를 제시할 수 있다.

첫째, 통일교육은 민주시민교육을 통해 양적 확대 및 질적 발전을 기대할 수 있다. 우리의 통일교육에는 부분적으로 마치 통일교육이 잘만 이루어지면 민주시민교육도 자동적으로 잘 이뤄질 것이라는 사고가 잠재되어 있다고 본다. 이는 반공적 통일교육이 자동적으로 자유민주주의의 의식을 강화할 것으로 기대했던 과거의 사고와 일맥상통하고 있는 것이다. 한편, 통일교육에서 민주시민교육이 방치된 이유에는 자유민주주의적 시민의식의 강화가 자칫 통일을 위한 민족공동체의식의 약화를 초래하지 않을까 하는 우려도 한 몫을 하고 있다고 본다. 또 다른 한편에서, 우리의 통일교육의 발달이 미진한 이유 중의 하나는 우리의 민주시민의식의 발달이 미진했던 점에서 찾을 수 있다. 즉, 예컨대 공동체 문제에 대한 참여와 건설적 비판과 같은 민주시민의식이 잘 발달되어 있다면 이것은 곧 통일교육의 발달을 위한 토대로 작용하는 것이다. 민주시민교육이 통일교육에서 주변적인 문제로 취급된 이유가 어쨌든 간에 이제 민주시민교육을 강화하는 것이 통일교육을 진일보시키는 기능을 할 것이라는 데에는 이견의 여지가 없다. 더욱이 통일에 대한 필요성 및 긍정적 효과와 북한에 대한 객관적 이해에 역점을 둔 기존의 통일교육이 국민의 무관심과 냉소에 직면한 현재의 상황에서 민주시민교육의 강화는 통일교육의 내실을 도모하는데 적지 않은 기여를 할 것이다.

둘째, 민주시민교육은 통일교육의 궁극적으로 지향하는 통일을 준비하는 차원에서 강화되어야 한다. 여기에는 물론 난제가 있다. 즉, 통일을 준비하는 민주시민의식을 자유민주주의라는 체제이념에 근거해

서 교육해야 하는가 아니면 체제이념을 양보하고 민주적 생활원리와 방식에 근거해서 교육해야 하는가를 선택해야 하는 것이다. 체제이념만을 강조하는 민주주의 교육이 문제가 되는 것과 마찬가지로 자유민주주의의 우수성을 방기하는 민주주의 교육 역시 문제로 된다. 따라서 통일교육이 병행하여야 하는 민주시민교육은 자유민주주의의 우수성을 확고히 하는 교육과 함께 생활원리와 방식으로서의 민주주의의 의미와 기능을 교육하는 방식으로 전개되어야 한다. 하지만 자유민주주의의 우수성에 대한 교육은 통일과 북한에 대한 비우호적 태도를 양산하거나 갈등을 유발하는 방식으로 전개되어서는 안 되고, 만약 그럴 경우 그러한 갈등을 해결하기 위해서 생활원리와 방식으로서의 민주주의에 대한 교육을 강화할 수밖에 없게 된다.

(2) 민주시민교육을 생활 속의 통일교육으로 전개하는 방안: 갈등해결을 지향하는 평화교육

갈등해결을 지향하는 평화교육은 사회통일교육의 특수성을 고려할 때 더욱 절실한 과제로 부각된다. 사회통일교육은 이른바 “남남갈등”, 즉 통일과 북한에 관련된 갈등이 남한사회의 기존 이념적, 지역적, 계층적 갈등과 결합되어 나타난 복합적 갈등에 직면하여 이견의 조율과 갈등의 해결에 기여해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 과제를 수행함에 있어서 사회통일교육은 반드시 통일 관련 주제를 직접적으로 취급할 필요는 없다. 그보다 갈등해결을 지향하는 평화교육을 교육의 중심내용으로 설정하여 생활 속의 통일교육을 시행하는 것이 효과적일 것이다. 즉, 생활 속에서 나타나는 미시적 갈등을 민주적 대화와 토의를 통해 평화적으로 해결하는 원리와 방식을 교육시킴으로써 궁극적으로 거시적 갈등의 해결을 위한 접근법으로 활용하게 하는 것이다. 이와 같은 갈등해결을 지향하는 평화교육은 교육의 내용과 교육의 방법을 동시에 결합하는 방식으로서, 통일교육에 기여하는 대표적인 민주시민교육으로 시행할 필요가 있다.

4. 사회통일교육 방법의 실태 및 개선방안

가. 통일교육원의 사회통일교육 방법

통일부는 관계 중앙행정기관의 협의와 통일교육심의위원회의 심의를 거쳐 2005년도 통일교육기본계획을 수립하였다. 그러나 통일부가 제시하고 권고하는 교육방법은 한편에서 교육내용의 전달과 교육목표의 달성을 위한 수단으로 간주되고 있고, 다른 한편에서 교육방식의 다양화를 대변하는 기능으로 파악되어 있다. 하지만 통일교육원이 이미 2001년에 발간한 『통일교육 학습법과 그 실제』에는 통일교육에 관한 전문적인 교수법들이 체계적이고 구체적으로 제시되어 있다. 그것들은 북한 관광 가상체험 모형, 역할놀이 모형, 브레인스토밍 및 윗놀이 활용 모형, 문화 이미지 활용 모형 등 총 17개의 모형을 망라하고 있어 그 다양성이 돋보이고, 모형을 예시하는 데 있어서도 모형의 개요, 모형의 소개, 모형의 원용, 교수-학습과정을 제시함으로써 교육에 그대로 활용하거나 응용할 수 있도록 배려하고 있다. 그러나 그 모형들은 주로 청소년 학생들을 대상으로 설정하고 있어 사회통일교육 대상의 특성을 고려하기 위해서는 별도의 가공을 가해야 한다.

사실 통일교육원이 수행하는 사회통일교육 과정은 통일교육 전문위원, 향군 안보강사, 민방위 소양강사, 정훈장교, 통일단체 지도자, 통일교육단체 지도자, 종교단체 지도자, 여성단체 지도자, 노동단체 지도자, 북한이탈주민 자원봉사자를 대상으로 하고 있어서 교육대상이 다양함에도 불구하고 주로 통일 관련 전문가와 사회 지도층에 대한 교육에 집중되어 있고 일반인에게는 교육의 기회를 제공하지 못하고 있다. 통일교육원이 일반인에게 제공하는 통일교육은 남북교류 협력과정에서 방북예정자를 대상으로 하는 것이 대부분을 이루고 있는데, 1일 교육으로 제공되는 정도에 불과하다. 사이버교육의 경우에 있어서도 다양한 교육방식이 제공되고 있으나 일반인만을 위해 특화된 교육, 더욱이 일반인을 성별, 연령별, 직업별 등 계층별로 분류하여 특성에 맞게 제

공되는 교육은 부재한 실정이다.

따라서 통일교육원은 일반인에 대한 교육의 기회를 제공하는 방안을 마련할 필요가 절실한데, 특히 그것은 사이버교육에서보다 집체교육에서 시행되어야 할 것이다. 왜냐하면 사이버 교육의 경우 대화를 통한 교육이나 상기한 교수법을 활용하는 교육이 온전히 시행될 수 없기 때문이다. 그리고 일반인을 대상으로 하는 집체교육은 대상을 계층별로 분류하여 수요자 중심의 교육을 제공하여야 한다.

나. 통교협 의 사회통일교육 방법

통교협 소속 단체의 통일교육은 주로 집체교육의 형태로 이뤄지고 있다. 그리고 통일교육단체는 자체적으로 다양한 교육방식을 구사하고 있다. 그러나 그 교육방식은, 평화를 만드는 여성회가 개발하여 제공하는 교육방법을 제외하고, 전문적 교수법에 근거해서 기획된 것이라기보다 강연, 견학, 체험, 여행, 유희성 교육 등 대중적 교육방식을 구사하고 있다. 또한 통교협의 통일교육이 보여주는 문제는 근본적으로 사회통일교육을 시행하여야 할 민간 시민단체가 몇몇 정책세미나와 아카데미 프로그램을 제외하고는 대부분 청소년을 상대로 교육을 제공하고 있다는 데에 있다. 따라서 통교협의 교육방법 역시 아래에서 제시할 전문적 교수법에 근거해서 개선되어야 할 필요가 있다.

다. 개선방안: 목표그룹(Zielgruppe) 전략의 도입을 중심으로

(1) 교수법(Didaktik)에 대한 재인식

이미 앞서서도 언급한 바와 같이, 통일교육지침서가 “통일교육의 지도 방법”이라는 이름하에 제안하는 교육방법은 교육의 목표 및 내용체계와 유기적으로 결합된 지도방법의 중요성을 역설하고 있지만, 근본적으로는 지도방법을 교육의 효과성을 제고하는 수단으로만 간주하고 있다.²¹⁹

²¹⁹ 통일부, 『2005년도 통일교육지침서(일반용)』(통일부, 2004), p. 8.

일반적으로 교수법은 두 가지 방식으로 이해된다. 즉, 교수법에는 협의의 이해방식과 광의의 이해방식이 있다. 먼저 협의의 이해는 교육방법을 교육과정의 한 부분으로만 이해한다. 이 경우 방법은 교육내용의 실행을 통해 교육목표를 달성하는 도구나 수단으로 그 가치가 제한된다. 그러나 여기서 목표와 내용은 주요한 것이고, 방법은 부차적인 것으로 파악하는 것은 방법이 지닌 의미와 가치를 충분히 고려하는 것이 아니다. 듀이(J. Dewey)의 교육철학이 잘 지적하듯이, 무엇(내용)은 어떻게(방법)를 통해서만 성취되는 것이다. 또한 방법 자체가 교육의 대상, 즉 교육의 내용이 되는 것을 간과해서는 안 된다. 예컨대 자기학습 방법에 의한 교육을 구사할 때 자기학습은 곧 교육의 내용적 대상이기도 한 것이다. 따라서 교육에 있어서 방법의 문제는 결코 교육의 수단이나 도구 또는 부차적 절차로 이해되어서는 안 된다.²²⁰

다음으로 “전문적 교수법”으로 명명되는, 교수법에 대한 광의의 이해는 방법의 문제를 교육과정 전체 속에서 보다 유기적으로 파악한다. 그것은 교육을 기획하는 단계에서부터 네 가지 물음, 즉 무엇(내용)을 무엇을 위해(목표) 왜(근거) 어떻게(방법) 교육할 것인가를 유기적으로 조망한다.²²¹ 이 경우 교육의 전 과정이 곧 교수법의 범위와 대상이 되고, 협의의 이해에서는 수단이나 도구 또는 부차적인 것으로 간주되는, 한 단계에서 작용하는 방법의 문제가 전체적인 관점에서 조망된다. 이러한 교수법에서는 교육을 기획함에 있어 먼저 교육의 목표와 내용을 정하고 난후 다음으로 방법을 고려하는 것이 아니라 방법의 문제가 이미 처음부터 함께 고려된다. 따라서 방법의 문제를 협의로 이해하는 것은 공급자 중심의 교육이고, 이에 비해 방법의 문제를 광의로 이해하는 것은 수요자 중심의 교육을 지향하는 것이다. 또한 전자의 경우 학습자를 단지 교육의 대상으로 간주하고, 이에 비해 후자의 경우 학습자를 교육의 동반자로 간주하기를 지향한다.

²²⁰ Detjen, J., *Die wissenschaftliche Politikdidaktik als Leitdisziplin der politischen Bildung*, p. 71.

²²¹ *Ibid.*, p. 68.

(2) 목표그룹 전략의 개요와 필요성 및 기대효과

전문적 교수법, 즉 방법의 문제를 전 교육과정에서 유기적 및 전체적으로 고려하는 접근법이 주는 가장 중요한 의미는 그것을 통해 수요자 중심의 교육을 기획하고 실천할 수 있다는 데 있다. 수요자 중심의 통일교육은 신패러다임 통일교육이 구현해야 할 중심적 가치이기도 하다. 『2005년도 통일교육지침서(일반용)』은 특별히 “학습자의 특성에 따른 ‘맞춤형’ 교육”을 주문하며 수요자 중심의 교육 방법을 강조하고 있다. 그것의 요지는 교육 대상자의 “특성에 적합한 교육자료와 표준 교재를 개발”하여 교육하는 것이다.²²² 그렇다면 수요자 중심의 통일교육은 구체적으로 어떻게 실행될 수 있는가?

주지하다시피 수요자 중심의 교육이론은 경영학의 마케팅 전략에서 유래한 것이다. 마케팅 전략의 핵심은 공급자 중심의 생산 및 판매의 기획을 수요자 중심으로 전환시키고, 수요자를 이른바 목표그룹(Zielgruppe)으로 분류하여 설정하며, 목표그룹의 욕구·선호 등 특성에 맞는 상품을 제공함으로써 지속적인 수요자를 확보·유지함은 물론 새로운 수요자를 개발하고 궁극적으로 수익성의 제고를 도모하는 데 있다. 이러한 마케팅 전략은 교육이론에서도 적용될 수 있다. 교육을 교육시장에서 경쟁적으로 생산·소비되는 상품으로 설정하는 교육적 마케팅 전략의 철학적 문제 — 대표적으로 교육의 공공성 상실 — 를 논외로 하고 볼 때, 교육적 마케팅 전략은 교육의 중심을 교육주체와 그의 의도로부터 수요자의 필요로 전환시키고, 수요자를 목표그룹으로 분류하여 특성화시키며, 수요자를 확보·유지·개발하는데 기여하는 안목을 제공한다. 요컨대 교육적 마케팅 전략은 교육의 기획 단계에서 교육의 목표와 내용을 먼저 정하는 대신 목표그룹을 예정하고 그의 확대를 염두에 두며 목표그룹과 함께 그의 욕구·선호·관심 등을 먼저 파악한다.²²³

²²² 통일부, 『2005년도 통일교육지침서(일반용)』(통일부, 2004), p. 9.

²²³ Beer, W., *Politische Bildung Kommunizieren: Marketing fuer ausserschulische*

교육적 마케팅 전략은 사적 교육시장에서 더 유용하지만 반드시 그것을 전제로 해서 적용해야 하는 것은 아니다. 교육적 마케팅 전략은 수익성을 직접적으로 추구하지 않는, 통일교육과 같은 공적 성격의 교육에서도 교육목표의 효과적 달성을 위해 필요한 것이다. 필자는 마케팅 전략을 통일교육에 적용해야 할 필요성을 제시함에 있어서 마케팅 전략이 추구하는 수익성의 관점을 약화시키고 또한 교육적 마케팅 전략기획에서 목표그룹의 설정이 가지는 중요성을 강조하기 위해 그것을 목표그룹 전략으로 명명할 필요가 있다고 본다.

통일교육에서 목표그룹 전략이 필요한 근거 내지 그 기대효과는 — 물론 마케팅 전략 자체의 필요성 및 그것이 약속하는 기대효과와 교육적 마케팅 전략의 필요성 및 기대효과는 차별적으로 이해되어야 한다 — 크게 다음의 두 가지로 제시할 수 있다.

첫째, 목표그룹 전략은 반복되는 말이지만, 수요자 중심의 교육을 위해 필요하고 수요자의 양적 확대와 질적 만족의 제고를 기대할 수 있다. 그리고 그것들은 목표그룹 전략을 통해 가능하다. 즉, 목표그룹 전략은 수요자를 성별, 연령별, 직업별 등으로 분류하여 목표그룹으로 설정함으로써 전체적으로 수요자 층을 확대하고, 목표그룹의 특성과 수요에 맞는 교육을 통해 그룹별 교육의 동질성을 확보함과 동시에 교육의 전문성을 제고하는 것이다. 이미 지적되었듯이 우리의 통일교육은, 통일교육원 중심의 교육이든 통교협 중심의 교육이든, 특정한 목표그룹에만 국한되어 시행되고 있는 실정이기 때문에 목표그룹을 다양화하는 것이 시급하다. 더욱이 그것은 목표그룹이 주어져 있는 학교통일교육 체계에서보다 목표그룹의 다양화가 필요한 사회통일교육 체계에서 절실히 요구되는 것이기도 하다. 이 때 목표그룹 전략은 학교통일교육의 효과를 병행하는 차원에서 두 개 이상의 목표그룹을 결합하는 목표그룹을 설정할 수도 있다. 예컨대 6.25전쟁을 경험한 세대와 청소년을 결합하는 목표그룹이나 아이와 부모가 함께 하는 가족단위 목표그룹을 구성하여 통일에 관한 세대 간 차이를

Bildung, p. 620을 참조.

극복하는 교육의 기회를 제공하는 방안을 구사할 수 있는 것이다.

둘째, 목표그룹 전략은 교육주체의 교육능력 향상을 보장한다. 즉, 교육주체는 수요자 중심의 교육을 시행함으로써 수요자의 목표그룹에 적합한 교육의 목표, 내용, 방법을 보다 체계적으로 준비해야 하고, 그에 필요한 학습을 보다 충실하게 해야 하므로 교육주체의 교수법 발전을 자극하고 촉진하는 것이다.

(3) 목표그룹 전략의 운용절차

교육기획의 우수성은 결코 공급자 중심의 접근법을 통해서 보장되지 않는다. 공급자 중심의 교육기획은 편리함을 줄 수 있지만, 수요자를 대상화하는 오류를 범할 수밖에 없고, 그러한 점에 있어서 수요자를 지속적으로 확보·유지하거나 새로운 수요자를 개발하는데 실패할 수밖에 없으며, 수요자의 관심을 제고하는 데도 한계를 나타냄으로써 전체적으로 교육의 성과를 저하시키게 된다. 위에서 서술한 전문적 교수법의 안목과 결합된 목표그룹 전략은 이러한 문제점을 극복하는데 기여하여야 하는데, 그에 따른 기획 및 운용 절차는 다음과 같이 7단계로 나눠 제시될 수 있다.²²⁴

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

²²⁴ *Ibid.*, p. 620에 서술된 설명을 참조하여 자체적으로 작성하였음.

제점을 개선

- ⑦ 발전적 적용: 목표그룹 내에서의 교육을 발전적으로 적용함으로써 지속적인 교육프로그램을 제공함과 아울러 학습자를 확대

교수법 개발의 세 번째 단계에서 개발되어야 하는 좁은 의미의 방법은 물론 재차 다양한 교육도구 및 매체(영상, 오디오, 사진, 컴퓨터 등)를 활용함으로써 다양하게 구사할 수 있고 또한 다양한 교육방식(대화, 현장학습 등)을 채택함으로써 더욱 다양하게 학습자의 특성을 고려할 수 있다.

V. 신페러다임 통일교육의 활성화를 위한 네트워크 구축 방안

1. 현행 통일교육 네트워크의 실태와 문제점

가. 현행 통일교육 네트워크의 실태

통일교육을 효과적으로 추진하기 위해서는 ‘통일교육과 관련된 기관들 사이에 통일교육을 위한 프로그램, 강사, 자료 등의 공유가 가능하도록 정부와 민간기관 사이의 유기적인 연계와 협력 체제를 구축’하는 것, 즉 통일교육네트워크의 구축이 필수적이다. 현행 통일교육을 위한 기본적인 추진체계 내지는 네트워크는 1999년 8월에 발효된 <통일교육지원법>에 따라 운영되고 있는데, 통일부가 전반적인 통일교육정책을 수립·조정·종합하는 기능을 가지면서 통일교육의 주관부서, 즉 통일교육 네트워크의 중심축이 되고 있다. 그리고 초·중등학교 통일교육 정책의 수립·조정·종합은 교육인적자원부와의 협조 하에서 이루어지도록 짜여 있다.

현행 통일교육 네트워크는 통일부를 중심으로 수평적 및 수직적으

로 조직되어 있는데, 일반적으로 수평적 네트워크는 협조망 내지는 실시체제로, 수직적 네트워크는 지침망 내지는 지침체제로 불린다.²²⁵ 수평적 네트워크는 주로 행정부처, 즉 통일부, 교육인적자원부, 법무부 등 사이에 형성되어 있으며, 수평적 네트워크의 주요기관으로는 통일부, 교육인적자원부, 민주평화통일자문회의 및 통일교육심의위원회와 통일교육실무위원회를 들 수 있다. 다른 한편, 수직적 네트워크는 통일부의 통일교육심의위원회에 의해 확정된 ‘통일교육기본계획’ 및 ‘통일교육기본지침서’ 등에 따라 학교통일교육과 사회통일교육에서 실시하는 내용을 확정하고 반영하는 연결망으로 여기의 주요기관으로는 통일교육원과 통일교육협의회 및 기타 공공교육기관 및 각급학교와 교육연수원이 있다. 이러한 정부의 공적 네트워크와는 구분되는 통일교육 관련 민간단체는 일반적으로 정부와 수평적인 네트워크를 구성하는 것으로 분류된다.

우선 통일교육 네트워크의 중심을 형성하는 통일부의 통일교육심의위원회와 통일교육실무위원회의 구성과 기능을 살펴보면, 통일부장관을 위원장으로 관계부처 차관급 공무원 및 국회의장 추천인사, 민간전문가들로 구성되는 통일교육심의위원회는 통일교육기본계획에 포함되는 여러 가지 사항을 심의하고 통일부장관에게 권고하는 기능을 수행한다.

통일교육실무위원회는 통일부차관을 위원장으로 관계부처 실·국장급 공무원 및 민간전문가 등 15인으로 구성되며, 통일교육심의위원회가 심의·결정한 통일교육기본계획과 통일지침 등 주요 정책을 실무적으로 검토하여 통일교육심의위원회에 상정하거나, 통일교육심의위원회로부터 위임받은 기타 주요 통일교육정책을 심의하는 기능을 가진다. 통일교육심의위원회를 중심으로 하는 통일교육체계는 아래의 표와 같다.

²²⁵ 한만길 외, 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』(통일연구원, 2003), pp. 60~61 참조.

현행 통일교육 네트워크의 실태를 살펴보기 위해 먼저 네트워크를 구성하고 있는 기관들의 구성과 기능 및 특성을 살펴보도록 한다. 이러한 기관들은 담당하고 있는 임무의 성격에 따라 크게 전문교육기관, 학교교육기관, 사회교육기관의 세 가지로 분류된다.

(1) 전문교육기관

통일교육에 관한 전문가와 교육자를 양성하기 위한 전문교육기관으로서 통일부 산하의 통일교육원과 통일교육전문위원협의회가 있다.

(가) 통일교육원

통일교육원은 ‘국민들로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양’한다는 목표 하에 통일에 대한 사회적 지지기반을 확산하기 위한 교육과 홍보를 실시하고 있으며, 교육대상은 주로 정부 기관·공공기관·사회단체·교육기관의 간부 및 요원이다.

통일교육원의 조직을 보면, 교수부와 개발지원부로 나뉘어져 있는데, 교수부에는 교육총괄과, 사이버교육과, 지원관리과가 개발지원부에는 교육지원과와 연구개발과가 있다. 교육총괄과의 주요 임무는 통일교육기본계획 및 연간계획을 수립하고 통일교육전문인력 등에 대한 통일교육계획을 수립하고 통일교육이수자를 관리하는 것이다. 사이버교육과는 사이버통일교육자료를 개발하고 사이버통일교육 커뮤니티 활동을 지원한다. 지원관리과에서는 통일교육관련 시설을 운영하고 지원하는 일을 하고 있다. 교육지원과의 주요 임무는 각급 학교 및 사회교육기관의 통일교육을 지원하고, 국내외 통일교육 실시기관과의 연계망을 구성하고 운영하며 통일교육협의회를 지원한다. 따라서 통일교육 네트워크와 관련된 업무를 수행하고 있다. 연구개발과에서는 각급 학교와 사회교육기관의 통일교육교재와 자료를 개발·보급하며, 통일교육프로그램과 교육기법을 개발하여 보급한다.

(나) 통일교육전문위원협의회

통일교육전문위원협의회는 통일문제에 관해 전문지식을 갖춘 지역 사회 지도층 인사를 통일교육전문위원으로 위촉하고, 전문위원들의 협의체를 구성하여 이들을 통일교육전문가로 양성하려는 목적을 가지고 설치·운영되는 협의체이다. 이들은 지역에서 민방위교육, 직장교육, 예비군교육을 비롯한 여러 세미나와 강연회 등을 통해 통일교육 활동을 한다. 2004년 12월 말 기준 749명의 전문위원이 활동하고 있으며, 중앙 및 16개 시·도 협의회로 구성되어 있다. 통일교육전문위원협의회는 내용상으로는 사회통일교육기관으로 분류될 수 있다.

(2) 학교교육기관

학교통일교육과 관련하여 초·중·고등학교 통일교육의 효과적인 지원을 위해 ‘통일교육장학협의회’와 대학통일문제연구소들 사이의 학문적 교류와 협조를 위해 ‘대학통일문제연구소협의회’가 설립되어 있다. 이들 협의회의 목적은 학교통일교육담당 주체들이 학교통일교육을 위해 필요로 하는 여러 가지 요구들을 지원한다.

통일교육장학협의회는 효과적인 학교통일교육 실시체계를 구축하려는 목적으로 교육인적자원부와 협조하여 2001년부터 16개 시·도 교육청 통일교육담당 장학사 32명으로 구성·운영되고 있다. 2004년도에 동 장학협의회를 전국의 시·군·구 교육청 소속 장학사들로 확대하여, 인원을 총 400명으로 늘렸다.

다른 한편, 정부는 대학통일교육의 활성화를 위해 그동안 대학통일문제연구소협의회를 통한 단일지원방식에서 ‘전국대학북한학과협의회’ 등 통일문제와 관련된 전국의 5개 단체(대학)로 지원방식을 다양화하고 있다.

(3) 사회교육기관

(가) 통일교육협의회

사회통일교육과 관련된 주요 기관으로는 통일교육지원법 제10조에 근거하여 2000년 설치·운영되고 있는 ‘통일교육협의회’가 있다. 통일교육협의회는 통일교육을 실시하는 단체들 간의 협의·조정 기타 상호간의 협력증진을 통해 보다 광범위하고 효율적인 통일교육을 실시하기 위해서, 특히 통일교육에 대한 국민적 수요에 부응하고자 설립되었다.

통일교육협의회는 통일교육을 실시하는 비영리민간단체간의 협의기구라는 성격을 띤다. 통일교육협의회는 산하에 5개 분과위원회(여성분과위원회, 지역분과위원회, 청소년분과위원회, 시민분과위원회, 정책개발분과위원회)와 사무국, 통일교육연구소를 두고 있다.

각 분과위원회의 기능과 사업을 살펴보면, 여성분과위원회는 통일교육을 통해 여성통일지도력을 형성하려는 목적을 가지고 여성통일학교와 여성통일워크숍을 운영하고 있다. 지역분과위원회는 지역통일교육의 활성화를 위해 여건이 가능한 지방 도시별로 통일강연을 실시하고 이를 통해 남북문제에 대한 올바른 여론을 형성하려는 목적 하에 지역통일교육단체 간담회와 통일골든벨 등의 사업을 실시하고 있다. 청소년분과위원회는 청소년 대상 사회통일교육에 대한 깊이 있는 연구를 진행하여 지역별, 대상별 차별화된 통일교육 프로그램을 개발하려는 목적 하에 청소년 통일교육담당자 심화교육에 역점을 두고 있다. 마지막으로 시민분과위원회는 사회통일교육의 현황과 문제점, 대책을 심도 있게 분석하고 대안을 모색하며, 성향이 다른 단체들이 합동으로 통일교육 사업을 전개함으로써 남남대화 활성화 등 교육의 시너지 효과를 극대화하려는 목적을 가지고 사회통일교육 활성화 및 화해와 평화정착을 위한 시민토론회 및 워크숍을 개최하고 있다. 정책개발분과위원회는 통일교육 정책개발을 위한 워크숍을 통해 통일교육협의회와의 방향을 모색하고, 연대사업 평가활동의 정형성 및 활성화 방안을 마련하는데 주요 역점을 두고 있다.

한편 통일교육연구소는 통일교육과 관련하여 각종 교육이론 및 프로그램을 개발하여 보급하는 역할을 담당하고 있다. 특히, 단체의 성격에 따라 다양하게 진행되고 있는 통일교육의 다양한 스펙트럼 속에서 보다 합리적이고 현실적인 통일교육이 될 수 있도록 실사구시적인 통일교육의 상을 정립하려는 목표를 세우고 있다.

(나) 지역통일교육센터

통일 관련 프로그램, 시설 및 정보 등이 부족한 지역주민들을 위한 사회통일교육의 일환으로 2004년에 처음으로 부산광역시와 광주광역시에 ‘지역통일교육센터’가 설치되어 운영되고 있다. 이것은 2004년 말 ‘통일교육지원법’의 개정을 통해 추진근거를 마련한 것으로서 향후 지역사회 통일교육을 보다 활성화하는데 기여할 것으로 기대된다.

(4) 통일연구원

통일연구원은 통일교육을 목적으로 세워진 기관은 아니지만, 국민들에게 바람직한 통일관을 정착시키고 통일논의의 확산과 체계적, 전문적 종합연구기관이라는 점에서 통일교육 네트워크를 다루는 데에 있어 반드시 다루어져야 할 기관이다.

1998년 12월 통일연구원에 사무국을 설치하면서 출범한 통일문제연구협의회는 주요 연구기관, 대학통일연구소 등과 권역별 공동학술회의 및 워크숍을 개최하고 있으며, 북한 통일관련 정책보고서를 개발하고, 정보자료·소식지 발간 등의 사업을 추진해나가고 있다.

이러한 통일교육을 담당하고 있는 기관들 및 단체 간의 네트워크는 현재로서는 긴밀한 관계를 유지하고 있지 않은 것으로 평가되고 있다. 우선 통일교육 네트워크의 핵심에 위치하고 있는 통일교육심의위원회와 다른 통일교육기관들은 실질적으로 긴밀한 협조와 조정을 하지 못하고 있는 상태이다. 이는 현재 통일교육실무위원회가 상설기구가 아니라 필요에 따라 일 년에 수회 정도만 개최되고 있어 통일심의위원회

와 실무위원회의 각종 정책결정 내용이 각 부처와 통일교육기관에서 어떻게 시행되고 있는가에 대한 지휘·감독 역할을 기대할 수 없다는 데에서도 기인한다.²²⁶

또한 통일교육심의위원회를 중심으로 하는 통일교육체계의 전문교육기관과 사회교육기관, 학교교육기관들 사이에도 수평적인 협력관계가 형성되어 있지 않다. 이것은 국민들에게 담당기관에 따른 통일교육에서의 다양성을 제공할 수도 있지만, 다른 한편으로 국가 전체적인 큰 틀에서 통일교육의 기본 원칙과 노선에 대한 일관성을 유지할 수 없게 하기도 한다.

다른 한편, 한국자유총연맹, 경실련 통일협회 등 다수의 민간단체가 가입되어 있는 통일교육협의회는 통일교육협의회 주요 준치이유인 통일교육 관련 사업의 회원 단체간 연계·조정 및 정보·자료의 공유를 위한 연대 사업과제가 절대적으로 부족하다고 평가되고 있다.²²⁷ 이것은 회원단체간의 네트워킹이 잘 형성되지 않았음을 의미한다. 통일교육협의회는 다양한 이념적 스펙트럼을 가진 회원단체들간의 독립적이면서도 상호 협력적인 관계 구축을 통해서 다양한 사과의 통일교육 관련 정보와 자료의 공유를 도모하도록 협의회 내의 구조를 네트워킹 하는 것이 필요하다고 보여 진다.

나. 현행 통일교육 네트워크의 문제점

우리나라의 현행 통일교육 네트워크의 실태에 대한 분석을 통해 나타나는 문제점은 크게 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 정부가 주도하는 경향이 짙으며, 상대적으로 민·관간의 유기적 연결구조가 미흡하다. 통일교육 네트워크 정부 주도적인 성격이 강할 수밖에 없었던 것은 무엇보다도 지금까지의 통일교육 자체가 오랜 기간 북한과 적대적인 관계로 대치하는 상황 속에서 기본적으로 정부

²²⁶ 위의 책, p. 64.

²²⁷ 위의 책, p. 67.

에 의해 주도되어 왔다는 데에 있다. 민간단체를 중심으로 하는 통일 교육 역시 정부의 관변적 성격을 띠는 경우가 대부분이었다. 이러한 정부주도적인 통일교육을 어느 정도 완화시키려는 노력은 2000년에 통일교육협회의 설립을 통해서 나타났다고 할 수 있으며, 상대적으로 그 역사가 짧기 때문에 민·관간의 유기적 연결구조는 매우 미흡한 상태로서 통일교육에 있어 협력적 관계보다는 많은 경우 서로 독자적인 길을 추구하는 것으로 보인다.

정부 주도의 통일교육이라는 것은 통일교육이 집권세력의 가치관이 나 이념에 크게 좌우될 수 있음을 의미한다. 통일교육의 조직체계를 보면, 통일교육의 최고심의기구인 통일교육심의위원회가 당연직 공무원과 통일부장관이 임명하는 위원으로 구성되고 있으며, 통일전문교육 기관인 통일교육원은 통일부에 소속되어 있다. 이는 통일교육이 초당적이고 독자적인 자율성을 가지고 통일교육 관련 기관에 의해 이루어 지기 매우 어렵다는 것을 의미한다. 이러한 상황 속에서 시대의 변화와 흐름을 적절히 반영하는 통일교육을 기대하기는 힘들 것이다.

둘째, 통일교육을 담당하는 기관과 단체들은 다수 존재함에도 불구하고, 통일교육을 실시하는 각 기관 및 단체들 간의 상호 교류와 협력이 활발히 이루어지고 있지 않다. 이미 앞 장에서 언급한 바와 같이, 통일교육원과 통일교육협회 및 통일부 산하 교육관련 위원회 간에는 공식적인 관계가 설정되어 있지 않다. 상호 교류와 협력의 부재로 인해 활동의 중복이 나타나고 국가 전체 차원에서의 비효율성이 나타난다. 동시에 각 통일교육관련 기관과 단체는 새로운 시대 흐름에 맞추어 자신들의 업무와 교육내용 등을 계속 혁신해나가기 보다는 자신들의 기존의 방식을 유지해나가는 경향이 있다. 따라서 지식정보시대의 수요자 중심의 통일교육을 제대로 제공하지 못하고 있다.

2. 신패러다임 통일교육 네트워크 구축 필요성

신패러다임의 통일교육은 협의의 통일교육이 아니라 자유민주주의

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

이것은 두 가지 방향으로 통일교육 네트워크가 구축되어야 함을 의미한다. 우선, 통일교육은 더 이상 정부의 주도하에서 일방적으로 이루어지는 것이 아니라 정부와 민간단체간의 파트너십을 통한 통일교육이 가능한 유기적인 협력에 기반한 통일교육 네트워크가 구축되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 통일교육이 민주시민교육의 일부가 됨으로써 통일교육의 내용이 다양성을 담보할 수 있게 하는 방향으로 네트워크가 이루어져야 한다. 민주주의는 다원주의에 기초하고, 획일성을 거부하기 때문에 민주시민교육 속에서 통일교육은 지금까지의 편협성이나 독단성을 버리게 될 것이다. 이러한 민주시민교육을 지향하는 통일교육 네트워크는 통일 이후에 시민정치교육을 위한 네트워크로서 기능할 수 있을 것이다.

3. 신패러다임 통일교육 실현을 위한 통일교육 네트워크 구축 방안

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

신패러다임 통일교육 실현을 위한 통일교육 네트워크의 구축과 관련하여서는 현재의 제도적 조직체계와는 완전히 다른 다음과 같은 새로운 네트워크를 구상해 볼 수 있다. 기존의 조직들은 민주시민교육과

통일교육을 분리시켜서 조직되어 있기 때문에 이 둘을 아우를 수 있는 총괄적인 기구를 형성하고 그에 상응하여 기존 기관들의 역할과 기능을 재조정하는 것이 바람직하게 생각된다.

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

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

를 통해서 이루어진다.

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

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

해당 지역시민단체가 다른 지역시민단체나 중앙의 시민단체와 활발한 교류를 할 수 있도록 지원하는 것이다.

이러한 방안은 시민정치교육본부와 이에 참여하는 주요 기관과 단체(통일교육원과 통일교육협의회 및 통일연구원, 기타 민주시민교육과 관련된 주요 기관과 단체) 그리고 이들 기관과 단체들 사이에 한편으로는 상호간의 협의와 유기적인 협력, 다른 한편으로는 각각의 독립성과 자율성을 전제하고 있으며, 동시에 이러한 전제를 지속적으로 유지해나가야 한다.

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

4. 사례연구: 독일의 정치교육 네트워크 현황

가. 제도적 측면

(1) 제도적 기관들

독일에서 시민정치교육을 위해 정부가 운영하는 제도적 기구로서 연방차원에는 내무부 산하의 ‘연방정치교육본부’가 있으며, 주차원에서는 연방정치교육본부에 상응하는 ‘주정치교육본부’가 있다. 그리고 지방자치단체 차원에서는 ‘시민대학’(Volkshochschule)이 시민정치교육을 개설하고 있다. 그밖에 정부기관이 아니면서 그 규모와 활동에서 커다란 영향력을 가지고 있는 독일의 독특한 시민정치교육기구로서 정당과 밀접한 관계를 가지고 있는 정치재단(Stiftungen)이 있다.

(가) 연방정치교육본부(Bundeszentrale für politische Bildung)

독일은 제2차 세계대전이 끝나고 분단이 된 후, 시민정치교육에 심혈을 기울이기 위해 정부기구로서 연방 및 주 정치교육본부(Bundes- und Landeszentrale für politische Bildung)를 설립하고, 이를 통해 학교 및 사회단체들에게 시민정치교육을 위한 다양한 지원을 함으로써 꾸준히 시민정치교육을 시행해오고 있다.

연방정치교육본부는 연방 내무부 산하기관으로 1952년에 네 가지 과제 수행을 목표로 발족되었다. 네 가지 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 독일을 국가적 파국으로 몰아넣었던 파시즘의 지배를 또 다시 되풀이하지 않기 위해서, 즉 국가사회주의적 이념에 대항하기 위해서 민주주의와 민주주의적 정치문화를 정착시키는 것이 시급했다. 이는 일관되고 체계적인 시민정치교육을 통해서 가능하다고 판단되었으며, 이러한 과업을 위해 연방정치교육본부가 설립되었다.

둘째, 첫 번째 목표와 밀접히 연관되는 것으로서, 새로운 체제, 즉 민주주의와 진정한 시장경제에 대한 이념을 단지 소수의 엘리트만이 아니라 모든 국민들에게 인식시키고 뿌리내리도록 하는 것이었다. 이것은 민주주의적 정치문화를 사회에 정착시키려는 목적으로, 이 역시 전체 국민에 대한 지속적인 시민정치교육과 이를 총괄적으로 계획하고 추진하는 기관을 필요로 한다.

셋째, 연방정치교육본부가 설립될 당시 이미 자유주의진영과 공산주의진영 간의 동서갈등이 분명하게 나타나게 되었고, 특히 분단국가로서 공산주의를 지향하는 동독과 대치상태에 있는 서독의 입장에서 공산주의에 대항하여 국민들을 교육하는 것이 필요하게 되었다.

마지막으로, 1950년 프랑스 외무장관이었던 슈만이 프랑스와 독일의 석탄과 철강 산업을 통합시키기 위한 유럽석탄철강공동체를 출범시키고, 1952년 프랑스, 독일, 이태리, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크 등 6개 국가로 구성된 유럽석탄철강공동체의 형성에서 나타나고 있듯이, 이미 연방정치교육본부의 설립 당시에 관심을 모았던 유럽통합에 대한

사고를 국민들 속에 널리 퍼뜨리는 것이었다.

이러한 네 가지 과제 중에서 1991년 통일과 함께 세 번째 과제의 성격이 국내적으로는 새로 연방에 편입된 구 동독주들 그리고 국제적으로는 동유럽 및 중부유럽 국가들에서의 민주시민교육에 대한 관심으로 변하게 되었다. 특히, 구동독지역의 주민들에게 민주주의 교육을 실시함으로써 이 지역 주민들이 민주주의 정치체제와 시장경제체제에 적응하는 데에 주요 역점을 두게 되었다. 또한, 통일과 함께 공산주의가 지배했었던 국가 지역(러시아, 폴란드, 체코 등)에서 독일로 이주해 오는 이민자들과 극우주의자들에 대한 시민정치교육도 중요한 문제로 다루게 되었다. 사실상 연방정치교육본부의 시민정치교육은 위의 네 가지 과업을 기본으로 삼으면서 정치적 및 사회적 시대 변화와 함께 정치교육의 구체적인 중심 테마를 적절히 변화시켜왔다. 예를 들어, 1950년대에는 독일연방공화국의 건설과 기능이 핵심 주제였다면, 1960년대 초반에는 독일 역사에 대한 회고, 특히 전체주의체제에 대한 계몽사업이 주된 사업으로 추진되었다.²²⁸ 1960년대 후반에는 소위 68세대를 중심으로 하는 학생운동을 통해 사회적 변혁이 주요 관심사로 등장했으며, 1970년대에는 당시 주요 사회적 관심사였던 경제문제와 동방정책, 테러리즘이 주요 사업이 되었고 더불어 정치교육 교육과정과 교수방법의 개발이 핵심 테마로 다루어졌고, 1980년대에는 신사회운동의 발전과 함께 환경문제, 평화·안보정책 그리고 사회운동이 주요 주제가 되었다.²²⁹ 그리고 1990년대에는 통일과 함께 등장한 동서독 경제 및 사회통합, 극우주의가 핵심 테마가 되었다.

연방정치교육본부의 활동을 살펴보면, 크게 세 가지로 나누어진다.

첫째, 시민정치교육과 관련된 서적 및 자료의 발간이다. 서적 발간은 저자들을 섭외하여 직접 출판을 하거나 또는 기존의 서적 중에서 시민정치교육에 중요하다고 판단되는 서적의 라이선스를 사들여서 저렴한

²²⁸ 김창환 외, 『독일의 학교 및 사회통일교육 프로그램 개발 및 운영 실태 분석』(통일부, 2002), p. 100.

²²⁹ 위의 책.

가격에 교부하는 두 가지 형태로 이루어진다. 연방정치교육본부에서 발간되는 도서 중에서 특히 중요한 것은 정치교육 시리즈 간행물들이다. 이 간행물들은 일반 대중들을 대상으로 하고 있으며, 정치 일반에 관한 것뿐만 아니라 정치 현안에 대한 폭 넓은 기초지식과 새로운 정보를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.²³⁰ 몇 년 전만 해도 이들 간행물들은 크기가 모두 같고 표지도 흰색으로 통일되어 있었으나, 이러한 관행이 다양성을 무시한다는 판단 하에 지금은 다양한 크기로 출판되고 있으며, 가능하면 그림을 많이 넣는 방향으로 변화되고 있다. 그 밖에 CD 등 다양한 정치교육 보조 자료와 주간신문 『국회』(Das Parlament), 이것의 부록인 『정치와 현대』(Aus Politik und Zeitgeschichte), 『정치교육정보』(Information zur politischen Bildung), 『정치잡지』(Die politische Zeitschrift), 『수업주제』(Thema im Unterricht), 『확대경』(Zeitlupe) 등 다양한 정기간행물을 발간하고 있다.²³¹ 이러한 전체 간행물들을 모든 시민과 단체, 학교, 기관들은 연방정치교육본부에 신청하여 받아볼 수 있다.

둘째, 온라인상의 활동으로서 채팅방을 운영하고 있으며, 정치교육과 관련된 다양한 정보를 온라인(홈페이지: <http://www.bpb.de>)을 통해 제공하고 있다.

셋째, 주요 활동은 정치교육을 실시하고 있는 여러 다양한 단체들의 프로젝트와 학술활동(학술회의, 국제회의, 전문가회의 등)을 지원하는 것이다. 독일에는 현재 약 340개 정도의 정치교육관련 자원단체들(Freie Träger)이 있는 것으로 추측되고 있으며, 이들 자원단체들은 일반적으로 정당, 노조, 교회 등과 관련을 맺고 있으며, 다양한 이념적 스펙트럼을 가지고 있다. 이들에 대한 지원은 단체별로 이루어지는 것이 아니라 프로젝트별로 이루어지는데, 그럼에도 불구하고 지원은 프로젝트를 제출한 단체에 대한 평가를 중요시 하고 있다.

²³⁰ 위의 책, p. 106.

²³¹ 각 정기간행물들의 구체적인 성격에 대해서는 위의 책 참조. pp. 104~107.

지원 단체에 대한 평가는 대략 다음의 네 가지 사항에 기초해서 이루어진다. 첫째, 이 단체가 일회성이 아니라 지속적으로 정치교육을 해 오고 있는가, 둘째, 적절한 공간과 인력이 확보되어 있는가, 셋째, 양질의 정치교육을 제공하고 있는가, 넷째, 단체의 규약이나 정관 등을 갖추고 있는가 등에 대한 평가에 따라 지원여부가 결정된다. 이들 자원 단체에 대한 지원은 일 년 단위로 행해지는데, 특히 흥미로운 것은 연방정치교육본부가 이러한 재정지원을 매개로 여러 정치적 내지는 이념적 노선을 가진 단체들의 활동이 균형을 이루도록 함으로써 가능하면 시민들이 다양한 사고와 이념의 시민정치교육을 접할 수 있도록 시도한다는 점이다. 물론 여기에도 예외는 있는데, 신나치주의 등 극우단체나 종교적 극단주의를 표방하는 단체에 대한 지원은 하지 않는다.

연방정치교육본부는 조직상 연방 내무부에 소속되어 있기 때문에 연방 내무부를 통해 연방예산에 책정되지만, 사실상 내무부와 독립적으로 예산을 집행·운용한다. 이러한 예산의 독립성은 바로 정부기관으로부터의 독립성을 의미하기 때문에 매우 중요하다. 이것은 정부가 시민정치교육을 주도할 경우에 나타날 수도 있는 내용상의 획일성과 정부에 대한 종속성 내지는 이데올로기적 편향성으로부터 자유로이 연방정치교육본부가 중립적이고 초당적으로 업무를 수행하는 것을 가능하게 하는 제도적 장치가 되고 있다. 또한, 여야 연방하원의원들로 구성된 감독위원회를 통해 연방정치교육본부의 활동을 감독하게 함으로써 어떤 정당이 정권을 잡더라도 자유민주주의와 법치주의, 시장경제라는 기본 가치를 벗어날 수 있는 특정 이념이나 정파적 사고를 강요할 수 없도록 했다.

연방정치교육본부는 크게 원장과 집행부, 9명의 분야별 전문가로 구성된 학술고문단과 22인의 여야 연방하원의원으로 구성된 감독위원회로 구성되어 있다. 집행부는 매년 예산안, 사업계획 및 활동보고서를 감독위원회에 보고하며, 사업 계획 및 추진과정에서 학계의 전문가로 구성된 학술고문단의 지원을 받는다.

(나) 주정치교육본부(Landeszentrale für politische Bildung)

주정치교육본부는 독일의 16개 주(Land)에 설치되어 있는 주 차원의 정치교육본부로서, 기본적으로 자유민주주의적 기본질서의 사상과 이념을 전파하고 시민의 정치참여를 장려하려는 목적 하에서 정치교육 및 담당단체에 재정적·물질적 지원을 하며, 출판물과 멀티미디어 매체 등 교육 자료를 제작·보급한다는 점에서는 연방정치교육본부와 동일하다. 그러나 자체적 또는 다른 기관과의 협력 하에 각 주정치교육본부가 위치하고 있는 해당 주의 역사와 특성에 부합하는 시민정치교육프로그램을 제공하고 있다.

주정치교육본부의 조직과 운영은 연방정치교육본부와 유사하나, 주 수상실 소속으로 예산·인사·업무 등은 주정부에 의해 결정되며, 주의 회의 감독을 받는다. 즉, 주정치교육본부의 예산은 연방정치교육본부와는 관계없이 주 별로 별도로 편성되어 있고, 따라서 예산규모도 주마다 차이가 있다.

통일 직후 독일의 시민정치교육의 핵심 현안은 구 동독지역의 주민들에게 민주주의적인 가치관과 정치문화를 이식하는 것이었다. 이를 통해 구 동독주민들이 새로운 사회체제에 잘 적응하게 됨에 따라 동서독주민 간의 내적 통합을 보다 빨리 달성될 것이고, 동시에 통일 독일에 민주주의 체제를 확고히 할 수 있다고 보았다. 이러한 기대 아래 본(Bonn)의 연방정치교육본부는 베를린에 지부를 설치하고, 구 동독지역의 각 주에 주정치교육본부를 설치했다.

그러나 구 동독지역의 신설된 주정치교육본부는 이를 운용할 수 있는 인프라(인적, 운영 노하우 등)가 매우 부족하다는 문제에 부딪혔다. 이러한 문제를 극복하고 주정치교육본부가 잘 활성화될 수 있도록 이들 구 동독지역의 각 주정치교육본부를 구 서독지역의 특정 주정치교육본부와 자매결연을 맺도록 하고, 주정치교육본부의 운영과 사업에 대한 많은 정보와 도움을 구 서독지역의 주정치교육본부로부터 제공받도록 했다. 흥미로운 것은 어느 구 서독지역의 주정치교육본부와 자

매결연을 체결했는가에 따라 구 동독지역의 주정치교육본부의 운영과 활동은 큰 차이를 보이고 있다는 점이다. 예를 들어, 현재 구 동독지역 중에서 작센(Sachsen)주는 가장 크고 훌륭하게 운용되는 주정치교육 본부를 가지고 있는 것으로 평가되고 있는데, 이는 서독에서 시민정치 교육을 위한 제도와 운용이 가장 잘되어 있다고 평가되는 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주의 주교육정치본부가 파트너라는 사실에 크게 기인한다. 이러한 자매결연체제는 통일이후 북한에서의 시민정치교육의 운용과 관련해서 도입을 고려해 볼 만하다. 그러나 작센주와 바덴-뷔르템베르크주의 사례가 보여주듯이, 이를 위해서는 우선적으로 통일 이전에 우리의 시민정치교육체제가 제도적으로 또 내용적으로 잘 정비 및 체계화되어 있어야만 한다는 점이 강조되어야 한다.

(다) 시민대학(Volkshochschule)

사회시민정치교육은 이미 정규교육을 이수한 기성세대를 대상으로 한다는 점에서 성인들의 재교육 내지는 평생교육을 담당하고 있는, 일종의 평생교육체제를 위한 기관인 시민대학에서도 중요한 강좌로 취급되고 있다. 정확히 말해서, 시민대학은 민주시민교육을 위한 기관은 아니며, 어학, 취미, 컴퓨터, 청소년 직업훈련 등 여러 가지 다양한 교양강좌가 제공되고 있다.

시민대학은 중소 단위의 행정구역마다 설치되어 있는데, 현재 전국에 2400개 이상 존재한다. 여기에서 개설되는 민주시민교육강좌는 주로 지역, 국가, 세계에서 발생하고 있는 다양하고 구체적인 시사적 문제들로서, 시민들이 여러 가지 정치적 판단과 정세를 이해하는데 길잡이 역할을 하고 있다.

(라) 정당의 정치재단

이러한 정부기구 이외에 독일에 독특한 정치교육기구로서 정당의 정치재단들이 있다. 현재 독일에는 여섯 개의 정책재단이 있다. 사회민

주당(SPD)과 긴밀한 관계를 맺고 있는 프리드리히 에버트 재단(Friedrich Ebert Stiftung), 기독교민주연합(CDU)과 긴밀한 관계를 맺고 있는 콘라드 아데나우어 재단(Konrad Adenauer Stiftung), 녹색당(Die Grüne)과 긴밀한 관계를 맺고 있는 하인리히 뵐 재단(Heinrich Böll Stiftung), 자유민주당(FDP)과 긴밀한 관계를 맺고 있는 프리드리히 나우만 재단(Friedrich Naumann Stiftung), 기독교사회연합(CSU)과 긴밀한 관계를 맺고 있는 한스 자이델 재단(Hans Seidel Stiftung), 민주사회당(PDS)과 긴밀한 관계를 맺고 있는 로자 룩셈부르크 재단(Rosa Luxemburg Stiftung) 등이다.

이들 재단들은 정부의 재정지원을 받는 기관들로서, 엄밀히 말하면 각 정당에 소속된 부속적인 기구가 아니고 공공성을 매우 강하게 띠고 있다. 따라서 이들의 정치교육 목적은 정당의 소속 당원에 대한 당원교육이 아니라 일반 시민정치교육이다. 그럼에도 불구하고 기본적으로 자신과 긴밀한 관계를 갖고 있는 정당의 이념을 사회적으로 구현하고자 한다는 점에서 이들은 정치교육과 관련하여 소속정당의 이념적 색채를 벗어버리지 못하고 있다. 그러나 자유민주주의적 기본질서를 공고히 한다는 기본 목표 하에서 정치교육의 기본체제나 개념, 방향, 내용구성 등에 정치재단 간에 커다란 차이를 보이고 있지 않다.

(2) 제도적 네트워크

독일의 정치교육 네트워크의 특징은 다양한 정치교육담당기관과 단체들이 상호 유기적으로 연결되어 협력하면서도 동시에 각각의 독립성과 자율성을 가지고 있다는 것으로 요약될 수 있다. 즉, 각자의 역할에 충실하면서도 필요에 따라 공동으로 시민교육 프로그램을 기획하고 개최하면서 정보를 공유하고, 긴밀한 협조관계를 강화한다. 예를 들어, 연방정부가 운영하는 연방정치교육본부와 정당들에 의해 운영되는 정당재단들은 완전히 분리된 독립적인 정치교육기관들이지만, 필요시 이들은 서로 협력·지원한다. 특히 해외의 시민정치교육을 지원하는데

있어서, 해외에 지부를 가지고 있지 않은 연방정치교육본부는 해외에 지부를 가지고 있는 정당재단들과 협력함으로써 해외정치교육활동을 지원한다. 물론 이 때 연방정치교육본부는 특정 정당재단에 편중되지 않도록 노력한다.

연방정치교육본부와 주정치교육본부의 관계는 얼핏 주정치교육본부가 전체 정치교육을 총괄하고 있는 연방정치교육본부의 지부처럼 보이나, 이들은 기본적으로 상호 독립성을 유지하면서 독립·협력·지원의 원칙을 고수하고 있다. 앞에서 이야기한 것처럼, 무엇보다도 연방정치교육본부와 각 주정치교육본부의 예산·인사·업무를 결정하는 소관 기관이 서로 다르기 때문에, 각 주정치교육본부는 연방정치교육본부로부터 그리고 다른 주정치교육본부로부터 실질적인 독립성을 유지하면서 각 주에 합당한 정치교육을 자율적으로 실시할 수 있다. 그럼에도 불구하고 유사한 기능과 역할을 가지고 있다는 점에서 상호 긴밀한 협력관계를 가질 수밖에 없다.

물론 연방정치교육본부와 주정치교육본부 사이에 경쟁과 갈등을 있기도 하지만, 일 년에 두 번에 걸친 연방정치교육본부와 모든 주정치교육본부의 정기적인 지도부 회합을 통해서 이러한 문제들을 풀어나가면서 국가 정치교육의 주요 사업을 공동으로 결정한다. 또한 지도부만이 아니라, 연방정치교육본부와 주정치교육본부의 각 기능분과들(행사학술회의부, 인쇄/출판부, 멀티매체/IT부, 외부단체지원부 등)도 분과별로 매년 회합을 가지면서 서로 간에 유기적이고 협력적인 관계를 유지하고 있다.

다른 한편, 연방정치교육본부 및 주정치교육본부와 정치교육관련 자원단체들 사이의 관계를 보면, 이들 정치교육본부는 자원단체들의 프로젝트에 대해 재정과 간행물, 다양한 정치교육자료를 지원할 뿐 이들의 사업에 대해 간섭이나 통제를 하지 않는다.

독일의 사례를 통해 얻을 수 있는 중요한 시사점을 간단히 요약하자면 다음과 같다.

첫째, 시민정치교육이 집권당의 정치적 성향에 좌우되지 않기 위해서는 중심적인 주요 정치교육기관의 예산과 업무에서의 자율성과 독립성이 보장되어야 하며, 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다는 점이다. 이미 언급한 것처럼, 연방정치교육본부와 주정치교육본부는 서로 상이한 소속 상부기관과 예산 소관기관을 가지고 있으며, 이로 인해 주정치교육본부는 연방정치교육본부에 종속되지 않고 자율적으로 정치교육사업을 추진할 수 있다. 또한 연방정치교육본부의 경우, 여야 연방하원들로 구성된 감독위원회의 감독을 받음으로써 집권 정당의 영향을 받지 않도록 제도적 장치가 마련되어 있다.

둘째, 통일교육은 정치교육의 커다란 틀 속에서 한 분야로서 실시되는 것이 통일교육을 실시하는 기관들과 단체들의 유기적인 협력체계를 가능하게 하는 네트워크를 조직할 수 있음을 보여준다. 통일 이전 서독에서의 통일교육은 우리와는 달리 민주시민교육의 한 부분으로 취급되었을 뿐 관변적 성격의 적극적인 통일교육은 없었다. 비록 통일이 어떻게 이루어져야 하는가 하는 통일방식에 대해서는 이념과 노선에 따라 상이한 견해가 제시되었지만, 통일교육이 민주시민교육이라는 커다란 틀에서 이루어짐에 따라 우리와는 달리 통일방식에 대한 정부 기관과 민간단체, 또 민간단체들 사이의 첨예한 대립과 갈등은 빚어지지 않았다. 다른 말로 하면, 통일방식을 둘러싸고 대립될 수 있는 이념적 갈등을 국민 모두가 기본적으로 합의하는 자유민주주의와 법치국가의 유지와 발전이라는 커다란 틀 속에서 상당 부분 녹여낼 수 있었다. 그렇기 때문에 연방정치교육본부를 위시한 정치교육기관들은 정부로부터 독립성과 자율성을 가지면서 보다 통일에 대한 폭넓은 이념적 스펙트럼을 제시하는 민간단체들을 지원하고 네트워크화 하며, 정치교육본부와 민간단체 간의 유기적인 협력을 가능하게 했다.

셋째, 통일 이후에 동서독 주민들의 내적 통일을 위해 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 연방정치교육본부와 주정치교육본부의 경우, 통일 이전과 이후를 비교해 볼 때, 커다란 제도적인 개편이나 사업의 변

경은 없었다. 또한 구 동독지역에 신설된 주정치교육본부의 경우, 구 서독지역의 주정치교육본부와 유사하게 조직되었으며 유사한 운영과 사업을 추진하고 있다. 이는 앞의 두 번째 시사점과 같은 맥락에서 이야기될 수 있는데, 통일 이전 서독에서 실시된 통일관련 교육이 편협한 관점이나 특정 이념에 근거해서 통일을 앞세우는 교육이 아니라 민주 시민교육이라는 상대적으로 보편적인 원칙에 입각하여 다양한 정치교육 및 통일교육 내용과 프로그램을 가지고 정치교육기관들을 제도화하고 체계적으로 네트워킹 했던 것에 크게 기인하는 것으로 판단된다. 이런 점에 비추어 볼 때, 향후 우리나라의 통일교육은 장기적인 관점에서 통일 이후의 남북한 주민간의 평화로운 공존과 상호 통합에 기여할 수 있는 방향으로 실시되어야 하며, 이를 위한 제도적 기반과 통일교육 기관 간의 체계적인 네트워킹을 통일 이전에 갖추는 것이 필요하다.

나. 법적 측면

독일 통일은 서독이 동독을 통합한 흡수통일의 형태를 취했기 때문에, 통일 이후 기존의 구 서독법과 제도가 거의 그대로 구 동독지역에 이식되었다. 따라서 시민정치교육의 대상이 확대되었을 뿐 커다란 법적 변화는 거의 없다. 또한 이러한 상황에 대해 구 동독지역 시민의 저항도 거의 없었다.

Ⅶ. 독일 신 연방주에서의 정치교육과 학교교육 - 작센 주와 브란덴부르크 주를 중심으로

1. 연구의 취지와 목적 및 방법

독일의 통일이 공식적으로 성취된 후 15년이 지나가고 있다. 역사 일반의 본질적 특수성으로 인한 일반화의 한계에도 불구하고, 독일의 통일은 분단 극복이라는 과제에 여전히 직면하고 있는 우리에게 통일의 가능성과 희망을 불러 일으켰는가하면 시간이 지남에 따라 독일 통일의 난제들을 발견하게 되면서 우리의 통일에 대해 회의 내지 유보하는 태도가 등장해 점점 강해지고 있다. 미래의 사건에 대한 과학적 예견성의 한계에도 불구하고, 독일 통일은 또한 우리에게 통일을 대비 내지는 준비해야 하는 필요성을 의식적 또는 무의식적으로 심어주게 되었지만, 통일은 여전히 예측불가능성과 불확실성 속에서 우리에게 다가올 것이다.

독일통일이 대변하는 가장 중요한 특징이라 할 수 있는 평화통일과 흡수통일에 직면해서, 평화통일이 다르게 생각해 볼 수 없는 일반적 철칙으로 수용되는 것은 의심의 여지없이 정당한 일이지만, 흡수통일 문제는 우리의 통일정책이 양면성을 띠도록 강요하고 있다. 즉, 우리의 통일정책의 기초는, 화해협력정책과 평화공존정책이 확인시켜주듯이, 원칙적으로 흡수통일을 배제하면서도 동시에 그의 가능성까지도 배제할 수 없는 양면성이 있는 것이다. 이러한 양면성은 우리가 통일을 계획 내지 관리의 대상으로 포착하면서부터 생기기 시작한 것이다.

통일정책의 양면성은 통일교육의 양면성과 결부되어 있다. 즉, 통일교육 역시 평화통일을 위한 교육을 지향하고 원칙적으로 흡수통일을 필요성을 교육적으로 정당화하지는 않지만 마찬가지로 그의 가능성에 준비하는 교육을 소홀히 할 수는 없다. 따라서 통일교육의 인프라를 구축하는 기획에서 이를 통일을 준비하는 교육 인프라, 즉 남측의 통일

교육 인프라를 남과 북 전체를 포괄하는 것으로 확대하는 안목을 개발 발전시키는 것은 필요하고 의미가 있다.

통일이후의 통일교육은 통일의 조건이 형성되어 있음을 전제로 해서 궁극적으로 남북의 사회통합에 기여하는 목적을 지닌다. 이 목적 자체의 필요성과 정당성에는 이의가 없겠지만, 통일의 조건은 통일교육 자체에 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다. 즉, 통일교육의 방향성, 체계, 내용, 방법은 통일의 조건이 어떻게 구성되는가에 따라 변화할 수 밖에 없는 것이다. 통일이후의 통일교육은 두 가지 통일의 조건을 놓고 각각의 대안을 구상하는 것이 바람직하다. 하나의 조건은 독일과 같이 흡수합병의 불가피성이 배태하는 통일의 조건이고, 다른 하나는, 우리가 추구하는 바와 같이, 사실상의 통일 상태인 남북연합을 통해 형성되는 통일의 조건이다. 통일의 조건이 사실 어떻게 전개될지는 미지수지만, 통일이후의 통일교육을 구상하는 것은 통일교육 자체의 역량을 강화하는 데도 기여하는 바가 클 것이다.

이러한 취지에서 본 연구진은 통일된 독일의 신연방주(구동독주)에서 교육이 사회통합을 위해 어떠한 기여를 했는가를 조사하는 기획을 하게 되었다. 본 조사의 목적은 신연방주에서의 사회교육과 학교교육 중 사회과 교육이 어떻게 체계를 갖추게 되었고, 주요 교육내용은 무엇이었으며, 또 어떠한 교육방법을 구사했는가를 살펴봄으로써 우리의 통일교육 인프라 확대에 기여하는 것이다. 이를 위해 본 연구진은 5개의 신연방주 중에서도 작센(Sachsen)과 브란덴부르크(Brandenburg)를 선택하여 사례조사를 하였다. 사례조사는 양 주의 정치교육센터(Landeszentrale fuer politische Bildung)을 방문하여 담당자와 대면 인터뷰를 진행하였고 관련된 자료들을 입수하여 분석하는 방식으로 진행하였다. 본 연구진은 이를 통해 양 주에서 정치교육센터가 어떻게 그리고 어떠한 조직구조로 설립되었고, 무슨 목적을 지향해 오고 있으며, 수행하는 주요 프로그램은 무엇인가를 중점적으로 파악하려고 했고 추가적으로 구동독의 학교교육체제 개혁에서 특히 사회교육과의

개편이 어떻게 진행되었고 또 이를 담당할 전문교원은 어떻게 확보될 수 있었는가를 알아보는 데에도 관심을 두었다.

2. 작센 주에서의 정치교육과 학교교육

가. 정치교육센터

(1) 설립과 목적

작센 정치교육센터가 드레스덴에서 공식적으로 업무를 개시한 것은 1991년 7월 1일인데, 그를 위한 초석은 작센의 파트너 주(Land)인 서독 바덴-뷔템베르크(Baden-Wuerttemberg)의 정치교육센터에 의해 놓여졌다. BW 정치교육센터는 이미 1990년 초 “작센 사무소”를 열고 교육행사들을 시행하는데, 이를 담당했던 (직원 중) 2인의 직원이 후에 작센 정치교육센터의 인력으로 전환된다. 1992년 작센 정치교육센터의 인력은 8인으로 증가하는데, 그 중 절반은 구동독 출신들로 구성된다. 그리고 2005년 현재 총 24명의 직원이 작센 정치교육센터에서 근무하고 있다.

이와 같이 작센 정치교육센터의 설립이 BW의 정치교육센터의 지원과 지도를 받게 되면서 작센의 정치교육은 BW의 정치교육센터로부터 많은 영향을 받는다. 그러나 비록 BW 정치교육센터의 경험과 노하우가 작센 정치교육센터의 과업설정에 영향을 미치기는 했지만, 과업의 중점은 작센정치교육센터에서 자체적으로 구상되었다.

작센 정치교육센터는 초기에 작센 주정부의 직속관청(Staatskanzlei) 산하에 있었는데, 1995년 초에 문교부 소속으로 이전한다. 이와 때를 같이 해서 센터의 조직 역시 3개의 과를 갖춘 전문적인 구조로 재편된다(Rellecke, 2003: pp. 225~226).

독일의 연방 및 주의 정치교육센터가 추구하는 목적은 시민들이 민주주의적 규범과 제도에 비판적으로 동화하는 교양과 능력을 자발적으로 양성하는 것을 돕는, 요컨대 민주시민의 양성을 담당하는 것이다. 또 정치교육센터는 시민들에게 사회생활에 필요한 다양한 지식과 정

보를 제공하는 데도 부차적인 목적을 둔다. 그런데 사회주의를 경험했던 신 연방주들에 있어서 정치교육은 무엇보다 사회주의적 교육이 남긴 부산물과 대결해야 하는 어려움을 안고 있다.

작센 정치교육센터의 주요 목적 역시 작센 인을 민주시민으로 교양화하는 데 있고, 이를 위해 센터는 ① 정치 교양을 위한 지식을 매개하고, ② 비판능력과 의사형성을 촉진 지원하며, ③ 정치적 참여를 동기화하는 목표를 추진하고 있다(Rellecke, 2003: pp. 224~225). 그런데 이러한 목표 설정에는, 본 센터의 출판 및 공론 담당자가 역설하는 바와 같이, 신 연방주라는 특수성으로부터 유래하는 3가지 배제원칙이 내재하고 있다. 그것들은 첫째, 지시하는 교육이 되어서는 안 되고(nicht indoktrinieren), 둘째, 강압적인 교육이 되어서도 안 되며(nicht ueberwaeltigen), 셋째, 편파적인 교육이 되어서는 안 된다(nicht einseitig sein)는 것이다. 이를 통해 작센 정치교육센터는 정치교육의 초당파적 원칙을 견지하면서 타율적 양육이 아니라 자율적 교양(도야)에서 정치교육의 근본적 가치를 추구한다. 이와 같은 배제원칙은 정치교육이 일반적으로 견지해야 할 철칙이기도 하다. 그러나 작센의 경우 그것은 특별히 과거 사회주의적 정치교육이 시행했던 방법을 배제하려는 강력한 의지가 함의되어 있는 것이다.

(2) 조직구조

이미 앞에서 언급한 바와 같이 작센 정치교육센터는 주정부 문교부(Kultusministerium)의 산하에 있다. 그러나 이것은 조직적 관계에서의 위계 일뿐 센터는 정치교육의 업무를 수행함에 있어 절대적인 독립성을 보장받고 있다. 즉, 센터는 행정적으로 주의 문교부에 소속되어 있지만 정치교육의 내용을 규정하거나 사업의 순위를 정하는데 있어 일체의 간섭을 받지 않는다. 정치교육의 정치적 중립성을 유지하기 위한 장치로서 별도의 독립적 감독기구가 있는데, 이것은 연 4회의 회의를 통해 정치교육의 내용적 균형을 감독하는 기능을 수행한다. 감독기구

는 21인으로 구성되어 있는데, 그 중 11인은 주 의회의원이고 10인은 교육 관련 전문가들이다.

작센 정치교육센터에서는 인력관계상 지도부와 행정부서가 통합되어 있고, 사업별로 편성된 3과가 조직적 근간을 이루고 있다. 과에는 행사를 담당하는 2개의 과와 출판 및 공론업무를 전담하는 과로 나뉘어져 있는데, 행사를 담당하는 과는 다시 교육대상그룹별로 3개의 전문부서(사회운동단체/남녀평등 담당, 청소년 담당, 공직 담당)로 나뉘고 교육주제별로 3개의 전문부서(지역학/시대사 담당, 경제/환경 담당, 유럽/국제 담당)로 짜여진 과로 양분되어 있다. 그리고 출판 및 공론업무를 담당하는 과에는 도서관 운영과 구 동독사를 정리하는 업무도 할당되어 있다(Rellecke, 2003: p. 226).

(3) 주요 과업 및 프로그램

작센 정치교육센터의 주요 과업 및 프로그램은 크게 출판사업과 행사개최사업으로 나뉘어져 있다. 먼저, 출판사업은 구입해 배부하는 출판물과 자체 출판물로 나뉘지는데, 구입 배부에서 가장 많은 비중을 차지하는 것은 독일 관련 주제와 개별적 정치분야 관련 주제이고, 자체 출판은 주로 작센 관련 주제에 집중되어 있다.

작센 정치교육센터가 개최하는 프로그램은 목표대상별 및 주제별로 분화되어 있다. 우선 그것은 여성, 청소년, 교원 등 목표대상별로 분화되어서 기획되고 실행된다. 또한 프로그램은 지역학과 시대사, 유럽 및 국제적 문제, 경제 생태 환경을 주제화한다. 프로그램의 진행방법 역시 다양하게 활용되고 있는데, 프로그램의 성격에 따라 세미나, 포럼, 연수여행 등이 활용되고 있다. 그리고 프로그램은 고정된 장소가 아니라 다양한 장소에서 개최됨으로써 시민친화성을 제고한다.

개최되는 모든 행사가 센터가 단독으로 주체하는 것은 아니다. 센터는 교회, 노조, 재단, 시민단체 등 이른바 자유로운, 외부 사회교육 수행단체(freie Traeger)가 준비하는 행사를 지원하여 센터의 행사로 주

관한다. 그러나 여기서의 지원은 물질적 지원이 아니라 방침을 제공하는 정도의 지원에 머무른다. 외부 사회교육 수행단체는 센터가 아니라 주 정부로부터 지원금을 받기 때문에 센터와는 재정적으로 무관하다. 즉, 외부 사회교육 수행단체는 지원금은 주 정부로부터 받고 행사는 센터와 협력하여 진행하는 것이다. 그리고 외부 수행단체가 비록 지원금을 주 정부로부터 받기는 하지만, 그것은 행사내용에 대한 주 정부의 간섭을 용인하는 대가는 아니다.

작센 정치교육센터가 초기에 지역사를 매개로 한 프로그램에 역점을 두었다. 이것은 시민들의 사회주의적 정치교육에 대한 적대감을 고려하여 정치적 주제를 직접적으로 취급하는 것을 피하려는 의도와 지역사를 배제했던 중앙집권적 동독사 취급에 맞서 지역사를 복원하고 이를 통해 시민들의 정체성 확보에 도움을 주려는 의도로부터 자연스럽게 나타났다.

나. 학교교육

(1) 교과개편

작센의 학교교육체제는 통일 후 파트너 주(Land)인 BW의 학제를 모델로 해서 개편되었는데, Hauptschule와 Realschule를 포괄하는 중등학교(Mittelschule)와 김나지움이 중등교육 학제의 두 축을 이룬다.

통일 후 교육제도의 개혁에서 학제 개편보다 더 중요한 의미를 지녔던 것은 교과와 개편이었다. 학제 개편은 사실상 교과개편 만큼의 큰 변화를 보이지 않았다. 사회교과와 개편을 볼 때 구 동독의 이른바 “국민교과(Staatsbuergerkunde)”가 민주주의적 장치교육을 핵심으로 하는 “공동체교과(Gemeinschaftskunde)”로 개편되었다. 공동체교과는 정치교육을 담당하는, 교과명과 이름이 같은 공동체론, 법론, 경제론이라는 3개의 과목으로 구성되어 있다. 공동체론과 법론은 중등학교와 김나지움 모두에서 가르치는데 비해 경제론은 김나지움에서만 교육한다.

중등학교에서의 공동체론의 중점은 자유 민주적 공동체의 원리, 정

치체제의 법적 및 민주주의적 원리와 연방주의적 국가구조 속에서의 정치체제의 정치적 및 사회적 기능에 관한 지식을 습득하는데 있다. 법론의 경우 연방 기본법과 작센 주 헌법의 근본적 가치가 중요하게 다뤄진다. 그리고 김나지움의 경우 중급반에서는 공동체론, 법론, 경제론이 모두 독자적인 과목으로 교육되고 고급반에서는 사회과학적 과제영역에서 훈련과목으로 특수하게 취급된다(Buerger/Kunde/Tramm, 2003: pp. 231~233).

(2) 교원교육

통일 후 교육개혁에서 가장 큰 난제는 교원을 확보하는 일이었다. 특히 공동체교과의 경우 공민교과를 담당했던 구 동독의 교원을 배제해야만 했기 때문에 교육능력을 갖춘 교원을 거의 찾을 수 없었다. 따라서 본 교과의 교육은 처음에 비전문적 교원이 맡을 수밖에 없는 실정이었다. 이 문제를 해소하기 위해 주 문교부는 1991년부터 BW 주정부의 학문예술부, 기타 대학교와 연방 및 작센 정치교육센터와 협력하여 교원 연속교육(Fortbildung)과 향상교육(Weiterbildung)을 위한 프로그램을 제공했다.

교원 향상교육은 비전공 교원에 의한 수업을 줄이는데 목표를 두고 진행했고, 지속적인 교원 향상교육의 결과로 2001년까지 524명의 공동체교과 교원을 확보할 수 있었으며, 1998/99년 학기 이후 김나지움의 고급반에서는 더 이상의 비전공 교원의 수업이 진행되지 않았다.

3. 브란덴부르크 주에서의 정치교육과 학교교육

가. 정치교육센터

(1) 설립과 목적

작센 정치교육센터의 설립에서와 같이 브란덴부르크 정치교육센터의 설립도 서독의 파트너 주(Land)의 도움을 받았는데, 브란덴부르크

의 경우 노트라인 웨스트팔렌(NRW)의 정치교육센터로부터 인력적 및 물질적 지원을 받았고, 노하우를 전수받았다. NRW의 지원과 지도의 결과 1992년 가을 브란덴부르크 정치교육센터는 조직적 및 인력적 구조를 갖추고 설립하기에 이른다.

브란덴부르크 정치교육센터가 지향하는 목적 역시 민주시민의 교양을 함양하고 사회생활에 필요한 지식과 정보를 제공하는데 두고 있다. 그것은 민주주의적 제도와 법치국가적 구조의 운용에 전제가 될 지식을 매개하는 일, 정치적 무관심 해소를 위한 노력과 함께 책임지는 정치적 행동을 양성하는 일, 그리고 다원주의적 논쟁문화와 민주주의적 결정과정에서의 참여를 양성하는 일로 구체화된다(Kuenzel/Weyrauch, 2003: p. 98). 독재에서 민주주의로의 이행과정에서 나타난, 그리고 브란덴부르크가 보유한 특수성은 정치교육센터의 설립과 과업방향에도 긍정적 영향을 미쳤다. 브란덴부르크 정치교육센터의 특수성은 다음의 4가지 사안에서 이해할 수 있다.

첫째, 구 동독 출신의 시민운동가(Dr. H.-J. Misselwitz)가 센터 설립을 위임받음으로써 서독의 기본법이 표방하는 민주주의 질서원리와 함께 구 동독의 시민운동정신을 센터의 토대로 결합해 낼 수 있었다. 그리하여 브란덴부르크 정치교육센터는 서독 정치교육센터의 단순한 복사판이 아니라 독자성을 확보할 수 있었던 것이다.

둘째, 브란덴부르크의 초기 주정부가 사민당, 녹색연합, 자민당의 연정(Ampelkoalition)으로 구성됨으로써 센터가 정치적 초정당성, 중립성을 견지하는데 유리한 조건을 제공받았다.

셋째, 브란덴부르크는 광대한 면적(29,5000km²)은, 특히 주 수도인 포츠담으로부터 멀리 떨어진 지역의 교육수요를 충족하기 어렵게 했다. 그리하여 센터는 교육기능을 담당하는 외부 사회교육 수행주체(freie Traeger)와의 네트워크를 구성하고 이들의 프로젝트를 지원하는 일을 센터의 중점사업으로 발전시키게 되었다.

넷째, 센터는 예술 및 문화를 정치교육의 내용 및 방법으로 활용함

으로써 이를 센터의 특징적 프로필로 발전시켰다.

(2) 조직구조

브란덴부르크의 정치교육센터도 작센의 그것처럼 초기에는 주정부 직속관청(Staatskanzlei)에 소속되어 있었지만, 그 기간이 상대적으로 길어서 2000년에 이르러서야 주정부의 교육 청소년 체육부 산하로 이전한다. 거기서 센터는 장관과 부지사의 안내를 받기는 하지만 원칙적으로 독립성을 견지한다.

센터에 근무하는 직원은 상대적으로 적은 편으로 12명에 불과하고(2003), 조직구조는 5개의 업무분야(정치매체, 전시, 출판, 신(新)매체, 그리고 외부 사회교육 수행단체에 대한 지원 및 교육을 담당하는 분야)로 구성되어 있다.

브란덴부르크 정치교육센터의 경우 자문위원회가 잘 조직되어 있다. 자문위원회는 1994년 주 의회의 위원회로 출발하였지만 2001년 주의회 밖으로 나와 현재의 자문위원회로 재편되었다. 자문위원회는 정치교육의 초정파적 독립성이 견지되도록 하는 기능과 더불어 정치교육의 기획과 실행에도 조언을 하는 기능을 수행한다. 자문위원회는 3인의 주 의회의원, 교육에 관련된 1인의 학자와 1인의 지방정부 정치인, 그리고 주지사도 자문위원을 맡고 있다(Kuenzel/Weyrauch, 2003: pp. 99~100).

(3) 주요 과업과 프로그램

브란덴부르크 정치교육센터의 프로그램은 작센의 그것과 비교해서 목표대상별 분화보다 지역별 분화를 중시하는 경향을 보인다. 그것은 광대한 면적의 교육적 수요에 대응하기 위한 것으로 사료된다. 그러나 브란덴부르크의 프로그램 역시 작센의 경우만큼 주제별로 다양화되어 있는 것을 확인할 수 있다. 다양한 프로그램 주제 중에서 정치교육 자체를 주제화한 행사는 13건에 지나지 않아 비중이 적고 그 대신 과격

주의/ 폭력/ 외부인 적대성, 정치와 사회/ 세계관, 역사를 주제화한 행사가 많은 비중을 차지하고 있다.

브란덴부르크 정치교육센터의 과업에서 볼 수 있는 중요한 특징은 센터가 자체 사업보다 외부 사회교육 수행주체(freie Traeger)와의 협력과 지원사업에 보다 중점을 두고 있다는 것이다. 수행주체에 대한 지원액이 센터 자체의 예산지출액보다 현저하게 많다. 표는 2000년부터 2002년까지 센터의 예산이 점점 감소되었음을 보여주는데, 이러한 상황에서도 센터는 2002년의 경우 자체 예산지출액을 줄이고 수행주체 지원액을 가능한 한 삭감하지 않도록 하면서까지 단체지원에 배려를 아끼지 않았다. 브란덴부르크 정치교육센터의 외부 사회교육 수행주체와의 지원과 협력은 단체지원에 관한 제도적 규범을 발전시키게 했다. 센터는 사회교육 수행단체의 지도자들에게 훈련세미나를 제공하고 있는데, 이는 센터의 교육시장을 유지하는데 기여하는 것으로 평가되고 있다. 사회교육 수행단체에 대한 센터의 지원과 협력이 제도화되어 있음은 특히 단체지원을 위한 지침을 마련한 사실에서 확인할 수 있다. 지침은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 현재의 사회적, 경제적, 문화적 문제에 대한 이해와 지식을 매개함
- 시대사적 주제, 특히 국가사회주의와 동독 사회주의 역사에 대한 비판적 논의를 촉진 지원함
- 반민주주의적 및 과격주의적 행태에 반대하는 계몽을 촉진 지원함
- 문화적 및 인종적 소수에 대한 선입관을 제거하고 문화 간 대화를 촉진 지원함
- 국제적 관계의 전개와 평화보호 문제, 그리고 유럽의식의 강화를 위한 이해와 지식을 매개함

또한 센터는 수행단체를 지원함에 있어 구체적으로 단체가 설정한

행사 목적, 행사의 내용적 균형성, 그리고 행사의 방법적 다양성을 선별기준을 위한 지표로 삼고 있다(Kuenzel/Weyrauch, 2003: pp. 102~105).

나. 학교교육

(1) 교과개편

브란덴부르크 학교교육의 개혁과정에서 구 동독시대에 획일적으로 명명되었던 “공민교과”는 새로운 교과의 내용과 교육적 성격을 그대로 표현하는 차원에서 “정치교육” 교과로 개명되었다. 학교 정치교육은 민주주의적 정치교육을 목적으로 추구하고 있는데, 여기서 민주주의적이라 함은 학생들이 비판적으로 사고하고 독자적으로 판단하는 능력을 함양하게 하는 것뿐만 아니라, 민주주의적 배움을 교육의 원칙으로 삼는다는 것을 의미한다. 이를 위해 주정부의 교육 청소년 체육부는 학교 교원들이 무비판적인 전달에 안주하지 말고 과감한 비판과 논쟁을 유도함과 동시에 다른 생각을 하는 사람들에 대한 관용과 합의능력을 양성할 것을 특별히 주문했다.

또한 교육 청소년 체육부는 학교 정치교육의 주요 내용을 두 차원에서 안내했는데, 그것들은 한편으로 하나의 공동의 세계를 위한 평화와 생태적 및 사회적 책임을 교육하는 것이고, 다른 한편으로 사회, 직업 생활, 사적인 영역에서 정체성을 형성하고 자기실현을 할 수 있는 능력을 함양하는 것이다(Rohmer-Staenner/Huschka, 2003: pp. 106~107).

(2) 교원양성

작센에서와 마찬가지로 브란덴부르크의 정치교육교과 개편에서도 무엇보다 수업을 담당할 전문교원을 확보하는 난제에 봉착했다. 여기서의 정치교육도 초기에는 비전문교원인력에 전적으로 의존했다. 당시 정치교육교과를 수업할 수 있는 전문교원 수요는 1,500명에 달했는데, 1991년부터 베를린과 포츠담 대학교에서 가동된 교원향상교육 프로그램

램과 1994/95년부터 1999/2000년까지 주정부가 주관하여 실행한 교원 향상교육 프로그램의 결과 1,000명의 정치교육 전문교원을 확보할 수 있었다. 이로써 교원 수요는 어느 정도 충족될 수 있었는데, 여기에는 학생들의 수가 감소한 것도 일조를 했다(Rohmer-Staenner/Huschka, 2003: pp. 107~109).

4. 소결론: 한국에 주는 시사점

본 조사는 다음과 같은 몇 가지 점에서 우리의 통일이전 및 통일이후의 통일교육에 시사하는 바가 적지 않다.

첫째, 양 주에서의 정치교육센터가 설립되고 설정된 목적에 따라 과업을 수행할 수 있었던 것은 적어도 초기단계에서 각 주의 구 서독 파트너 주의 지원과 지도가 큰 역할을 했다는 점이 시사하는 바가 크다. 이는 오랫동안 축적된, 구 서독주의 정치교육센터의 체계적, 내용적, 방법적(교수법적) 역량이 구 동독주로 전수되면서 가능했던 것이다. 구 동독주에서의 정치교육을 개편하는 과정에서 직접적인 영향을 미친 것은 주 정치교육센터였고, 연방 정치교육센터는 간접적으로만 관여했다. 이로부터 우리는 우선 독일의 정치교육센터와 유사한 기능을 수행하는 통일교육원의 역량을 강화하기 위해 보다 많은 노력을 기울여야 하는 과제를 도출할 수 있다. 아울러 시도 차원에서의 지방자치단체의 북한과의 파트너관계를 보다 적극적으로 권장하고 지원하는 것이 필요하다는 점을 강조한다.

둘째, 양 주의 정치교육이 비록 파트너 주의 영향을 받기는 했어도 그것은 결코 서독의 정치교육 모델을 그대로 복사하는 방식으로 진행되지 않았고 또 그렇게 될 수도 없었다. 이는 부분적으로 독일의 연방주의적 질서로부터 나온 결과이지만, 구 동독에서의 정치교육이 수요자들의 역사적 경험과 현재적 조건을 고려하고 또 그들이 필요로 하는 교육 내용적 수요에 대응하는 방식이 낳은 결과라는 점이 보다 중요한 차원이다. 이를 통해 구 동독에서의 정치교육은 과거 사회주의가 실시

한 것과는 근본적으로 구별되는 교육철학을 실천에 옮길 수 있었고, 이는 정치교육의 성과에도 긍정적 영향을 남긴 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 정치교육센터든 외부 사회교육 수행주체든, 정치교육을 수행함에 있어 가능한 한 최대의 독립성을 보장받고 있다는 점도 매우 중요하다. 센터는 주 정부의 조직적 산하기관으로서 재정적으로 주 예산에 의존적이지만 정치교육의 내용을 규정하고 프로그램을 실행함에 있어서는 완전한 독립성을 보장받는다. 이러한 독립성은 센터의 정치교육이 정치적 중립성을 유지하는 근거이다. 또 다른 차원의 독립성은 센터와 외부 사회교육 수행주체와의 관계에서 찾아볼 수 있다. 외부 수행단체에 대한 지원방식은 주별로 차이를 보이고 있지만, 센터는 수행단체와의 관계에서 교육내용이 정치교육 목적에 일치하는가 또는 정치적 중립성이 견지되는가 등 최소한의 정도에서 방침을 제공하기는 하더라도 프로그램의 실행에 있어서 최대한의 독립성을 할애하고 있다.

넷째, 정치교육센터의 외부 사회교육 수행주체와의 네트워크 운영에서 배울 점이 많다. 이는 정치교육을 위한 민관협력관계의 성공적 사례로 분석할 수 있다. 협력의 농도는 주별로 다르다. 작센의 경우 그것은 비교적 보다 자유롭게 운영되고 있는데 비해, 브란덴부르크의 경우는 지원 지침이 운영될 정도로 제도화되어 있다. 협력의 농도를 제외하고 볼 때, 그러한 파트너십은 정치교육의 효과를 최대화할 수 있는 효율적인 방법 일뿐만 아니라 그 자체가 매우 교육적 의미를 지닌다. 정치교육에 있어서 국가적 기관의 기능과 위상은 매우 중요하지만 이것이 외부 단체의 정치교육시장 진입을 차단해서는 안 된다. 이러한 맥락에서 볼 때 우리의 통일교육도 민간 통일교육 수행단체와의 지원 및 지도를 병행하는 협력관계를 보다 발전시켜야 할 필요가 있다.

다섯째, 신연방주에서도 확인할 수 있는, 독일 정치교육센터가 제공하는 풍부한 프로그램과 구사하는 다양한 교수법도 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리의 통일교육은 아직도 목표대상별로 체계적으로 분류되어 있지 못하고, 주제별로 풍부하게 세분화되어 있지 못하며, 교수

법에서도 궁핍한 실정에 있다. 이에 대해서는 본 연구의 다른 주제에서 논의하기로 한다.

끝으로, 독일 신연방주 학교교육 개혁은 정치교육의 그것보다 더 큰 변화를 보였고 풀기 어려운 난제를 제공했다는 점에 주의를 기울여야 한다. 특히 사회과 개편은 구 동독의 사회주의적 사회과를 청산해야만 했기 때문에, 그 교과명은 주마다 다르지만, 새로운 교육내용을 새로운 교수법으로 교육할 전문교원을 확보해야만 했다. 이 과정에서도 각 주는 독자적인 교원 연속 및 향상교육 프로그램을 기획하여 운영하기도 했지만 주 정부간 및 주 정부와 각종 교육기관 간의 협력관계가 매우 큰 역할을 했음을 주시할 필요가 있다.

북한이탈주민의 사회적응 프로그램 개발

이 금 순*

(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

* 이 연구는 공동연구입니다.
공동연구자는 김규륜, 김영윤, 윤여상, 안혜영 입니다.

I. 서론

북한이탈주민의 사회정착지원이 우리사회의 주요과제로 제기되면서, 이들의 사회적응을 지원하기 위한 법적·제도적 틀이 지속적으로 보완되어 왔다. 정부는 오랜 기간 상이한 체제에서 생활하다가, 우리사회에 편입된 북한이탈주민들이 조기에 정착할 수 있도록 특별한 지원 정책을 추진하여 왔다. 이는 단순히 사회복지차원에서 이들에게 최소한의 삶을 유지할 수 있도록 지원하는 것이 아니라, 초기 정착과정에서 예상되는 어려움을 최소화하고 자립·자활할 수 있도록 유도하는데 정책목표를 두고 있다.

북한이탈주민들이 정착지원시설인 하나원에서의 사회적응교육도 우리사회에 대한 이해를 바탕으로 자신들의 직업 및 진로를 결정하는데 필요한 정보를 제공하는데 목표를 두고 있다. 통일연구원 2003년 북한이탈주민의 사회적응실태조사에 따르면, 대부분은 초기정착과정에서 상당한 어려움을 겪게 되며, 이를 극복하고 정착기반을 마련하기까지는 상당한 시간이 소요되는 것으로 나타나고 있다. 북한이탈주민들이 우리사회에 정착하는 과정에서 겪는 어려움은 경제적 어려움, 취업, 사회적 편견, 건강, 학업문제 등으로 다양하게 나타나고 있다. 이러한 일반적인 어려움과 함께, 북한이탈주민들의 정착욕구는 계층별·세대별·성별로 다르게 나타나는 것으로 알려지고 있다. 즉 북한이탈주민들이 우리사회에 정착하는 과정에서 가장 중요하게 여기는 사안이 집단에 따라 조금씩 다르게 나타나고 있다. 따라서 북한이탈주민들이 사회적응과정에서 겪는 일반적인 어려움을 덜어주기 위한 지원프로그램 뿐만 아니라, 청소년, 여성, 노인 등이 갖고 있는 특정 집단별 수요에 적합한 특화된 프로그램을 운영할 필요가 있다. 이와 같이 북한이탈주민의 초기적응과정을 지속적으로 추적하고 모니터링하여 적응과정상의 욕구를 감안한 지속적 관리체계가 무엇보다도 중요하다.

기존의 연구는 주로 총론적 차원에서 북한이탈주민의 적응문제에

접근하여 왔으며 구체적 사회적응프로그램의 개발에 대한 연구는 아직 초기 단계에 있다. 직업능력 개발 및 지역단위 사회적응지원 프로그램에 대한 연구가 시도되고 있으나, 실제 프로그램의 진행내용에 대한 구체적인 소개와 평가는 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 특히 세부집단별로 적응상 어려움을 덜어주기 위한 특성화된 적응프로그램 개발은 매우 미흡한 현실이다. 또한 실제 적용가능한 적응프로그램의 개발을 위해서는 연구자와 현장실무자들과의 협력이 매우 중요하나, 이러한 연구는 제대로 이루어지지 못하여왔다.

본 연구는 북한이탈주민의 사회적응과 관련한 3차년도 연구로서, 1차년도의 북한이탈주민 적응실태조사와 2차년도의 북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안 연구를 토대로 하여 실제 현장에서 적용가능한 사회적응프로그램을 개발하기 위한 것이다. 북한이탈주민의 정착지원시설인 하나원에서의 사회적응교육은 본 연구에서 다루어지지 않을 것이며, 거주지 정착단계에서의 사회적응 프로그램을 중심으로 연구를 진행할 것이다. 그럼에도 불구하고 하나원의 사회적응교육 프로그램의 내용과 결과가 정착지에서의 사회적응 프로그램과 연계될 수 있도록 하는 구체적인 방안은 본 연구에서 다루어 질 것이다. 하나원 교육생들의 입·퇴소 설문조사의 결과를 반영하고 정착지에서 추가조사를 실시하여 적응과정상 소요변화를 적응프로그램의 운용에 활용할 것이다.

북한이탈주민을 위한 사회적응 프로그램의 실효성을 제고하기 위해, 현행 지역단위의 사회적응 지원전달체계 구조를 재점검하고 이를 보완하기 위한 방안을 제시하고자 한다. 1차년도와 2차년도의 연구에서 북한이탈주민 세부집단별(일반성인, 청소년, 노인, 여성) 적응상 어려움이 다소 다르게 나타나고 있다는 점에서, 이를 감안한 특별 사회적응교육 프로그램 개발의 필요성이 제시된 바 있다. 즉 북한이탈주민의 생애주기별 공통 적응목표 성취에 필요한 세부 영역별 지원을 위한 방안이 마련되어야 한다는 점이다. 또한 각 개인에 따라 적응과정이 상이하게 나타날 수 있다는 점에서, 초기입국과정상 어려움을 개인별로

장기추적하면서 실제 적응방안을 제시하는 것이 바람직하다.

본 연구는 1차년도와 2차년도의 연구 결과를 토대로, 사회적응 프로그램이 가장 요구되는 분야를 개인별 사례관리, 가족단위 적응지원, 청소년 적응지원, 취업(자활)지원으로 설정하였다. 따라서 이러한 분야를 중심으로 기존의 사회적응 프로그램의 내용과 효과를 평가하게 된다. 즉 민간단체들이 실시하고 있는 적응프로그램들을 목표 및 실행과정상 어려움, 평가 등으로 구분하여 정리하고자 한다.

사회적응 프로그램의 개발을 위의 네 가지 분야를 중심으로 개발하고, 실제 현장에서 시범적으로 집행하고 결과를 제시하게 될 것이다. 이를 위해 기존 북한이탈주민 지역협의회 체제를 최대한 활용하고, 지역단위 자활후견기관 등 관련조직을 연계시키고자 노력할 것이다. 연구의 실효성을 제고하기 위해 지역단위 프로그램 실행 경험이 있는 지역사회복지관 및 민간단체 등과 협력을 통해 본 연구를 진행하였다.

집단별 프로그램의 실효성을 제고하기 위하여, 연구자들이 일차적으로 집단별 적응상 어려움을 반영한 프로그램의 목표를 설정하고, 현행 프로그램 평가를 토대로 협력대상 프로그램 집행자를 선정하고자 하였다. 프로그램의 개발, 집행, 평가단계에서 연구자와 지역단위 프로그램 운영자가 공동으로 참여하였다. 전반적인 프로그램의 기획 및 집행, 평가는 연구자의 입장에서 재정리하고, 구체적인 결과물들을 보고서이외의 다양한 자료집(매뉴얼, 영상자료)형태로 제공하고자 한다. 이러한 과정에서 독일 등의 이주자 정착지원 매뉴얼 등을 참고로 표준화된 분야별 지원지침을 작성하게 될 것이다.

북한이탈주민의 사회적응 프로그램 개발을 통해 지역정착단계에서 시행될 수 있는 실제적인 정책자료로 활용될 수 있을 것이다. 이와 같은 지역단위 집행프로그램의 실행을 통해 민간단체들의 역량제고에도 기여할 수 있을 것으로 평가된다.

Ⅱ. 사안별 사회적응 프로그램의 현황 및 평가

1. 사회적응 프로그램 실시기관 현황

북한이탈주민의 사회적응을 지원하기 위한 프로그램은 정부의 사회 정착지원시설인 하나원단계에서 부터 이루어지고 있다. 하나원은 입국 초기 3개월 동안 이들의 사회적응을 위해 필요한 최소한의 교육프로그램을 운영하고 있으며, 공모절차를 통해 민간단체들의 참여를 부분적으로 활용하고 있다. 하나원은 심리안정 및 정서순화, 한국사회의 이해 및 이질감해소, 현장학습, 직업 및 진로탐색, 정착지원제도의 이해 등 교육과정을 운영하고 있다. 본 연구는 정착지에서의 사회적응교육을 중심으로 진행하기 때문에, 하나원 교육프로그램의 주요내용 및 방식은 다루지 않을 것이다.

북한이탈주민을 위한 사회적응 프로그램은 북한이탈주민지원민간단체협의회 소속단체들을 중심으로 이루어지고 있다. 현재 60여개의 단체들이 참여하고 있으며, 정착지원, 지역복지, 아동/청소년, 해외분과 등 4개 분과로 구성되어 있다. 북한이탈주민후원회는 북한이탈주민에 대한 취업박람회, 심리상담 등 자체사업을 진행하면서 민간차원의 북한이탈주민사업을 체계적으로 지원하기 위해 민간단체의 사업을 지원하여 왔다. 아래의 표에서와 같이 경제적 자립, 여성, 청소년, 특성화사업이라는 범주 하에 민간사업에 대한 재정지원을 실시하여 왔다.

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

<표 II-1> 민간단체의 북한이탈주민 정착지원사업 현황

주 제	단 체 명	사 업 명	소 재 지
경제 자립	부산종합 사회복지관	새터민 취업적응을 위한 프로그램 ‘새날열기’	부산 동구
	상리종합 사회복지관	멘토링 기법을 활용한 새터민의 취업지원 프로그램	부산 영도구
	새롭고하나된 조국을위한모임	새터민 취업프로그램	서울 종로구
	물운대종합 사회복지관	새터민의 취업을 통한 지역사회 정착지원 프로그램	부산 사하구
탈북 여성	좋은씨앗 (구그루터기)	여성새터민 사회·문화 적응 및 체험프로그램	서울 송파구
	하나로교육 복지연구원	북한이탈여성 동료 상담교육	서울 서대문구
	서울 YWCA	탈북여성 직업체험 프로그램	서울 중구
	대구종합 사회복지관	탈북여성 정서지지 및 취업적응 프로그램	대구 동구
	평화종합 사회복지관	탈북여성 사회적응 및 자립지원 프로그램	서울 노원구
탈북 청소년	열린사회 시민연합	새터민 아동청소년 멘토 자원봉사자 프로그램	서울 강서구
	남북문화 통합교육원	아동 놀이치료 및 상담교육을 위한 한누리학교’ 운영 탈북아동 방과후 공부방 운영 가족상담 프로그램	서울 양천구
	북한인권 시민연합	방학중 학업증진 프로그램 ‘한겨레계절학교’	서울 종로구
	가양7종합사회 복지관	탈북청소년 학습쉼터운영	서울시 강서구
	공릉종합 사회복지관	탈북청소년 학습쉼터운영	서울시 노원구
	한빛종합 사회복지관	탈북청소년 학습쉼터운영	서울시 양천구

	지구촌고등학교	무연고탈북청소년생활공동체운영	부산시 연제구
	하늘꿈학교	무연고탈북청소년생활공동체운영	충남 천안시
	한꿈학교	무연고탈북청소년생활공동체운영	경기 남양주시
	다리공동체	무연고탈북청소년생활공동체운영	경기 안산시
	마자렐로센터	무연고탈북청소년생활공동체운영	서울시 영등포구
	목산침례교회	무연고탈북청소년생활공동체운영	서울시 양천구
특성화 사업	목산침례교회	하나원 교육생 효친사상, 봉사활동 프로그램	서울 양천구
	북한인권 정보센터	인권피해자에 대한 외상후 스트레스 장애 극복 지원 서비스	서울 종로구
	한국자유총연맹	새터민의 남한사회 적응을 위한 '사랑나눔' 과 '북한문화체험마당'	서울 중구
	방화6종합 사회복지관	새터민의 남한사회 적응력 향상을 위한 통합 지원 프로그램	서울 강서구
	태화기독교 사회복지관	주말농장활동을 통한 남북한 가족만들기	서울 강남구
	물운대종합 사회복지관	북한이탈주민의 초기정착시 지역사회적응 및 사회관계망 형성을 위한 네트워크 구축 사업 '그루터기'	부산 사하구
	자원봉사능력 개발원	대구거주 북한이탈주민을 위한 지역사회 정착지원 사업	대구 서구
	좋은벗들	남북한 주민'좋은 이웃되기'	서울 서초구

출처: 북한이탈주민후원회 민간지원사업현황(2003년-2005년)참고 재정리

<표 II-2> 북한이탈주민지원민간단체협의회 지역분과명단

1	가양7 종합 사회복지관	T)02-2668-8600 F)02-2668-8596	서울 강서구 가양3동 1486
2	공릉종합 사회복지관	T)02-948-0520-2 F)02-948-0523	서울 노원구 공릉3동 708
3	평화종합 사회복지관	T)02-949-0123 F)02-949-0125	서울 노원구 중계3동 514-3
4	태화기독교 사회복지관	T)02-2040-1662 F)02-445-3177	서울 강남구 수서동 741
5	한빛종합 사회복지관	T)02-2690-8762 F)02-2694-1335	서울 양천구 신월4동 540-1
6	방화6종합 사회복지관	T)02-2666-6181 F)02-2666-6184	서울시 강서구 방화3동 816번지 도시개발아파트6단지내
7	마들 사회복지관	T)02-971-8387 F)02-986-4970	서울시 노원구 중계3동 515-3번지중계주공1단지내
8	부산종합 사회복지관	T)051-465-0990 F)051-463-7354	부산시 동구 수정4동 1169-3
9	물운대종합 사회복지관	T)051-264-9033 F)051-264-9032	부산시 사하구 다대1동 1548-12
10	상리종합 사회복지관	T)051-404-5061 017-585-3051	부산시 영도구 동삼3동 1123번지
11	대구북한이주 민지원센터	T)053-356-0464~5	대구시 서구 비산1동 1095-2 2층
12	대구종합 사회복지관	T)053-964-3335 F)053-964-3343	대구시 동구 서호동 89-1
13	울산화정종합 사회복지관	T)052-236-3139 F)052-236-3022	울산 동구 화정동 862-2
14	인천삼산종합 사회복지관	T)032-529-8607 F)032-525-4097	인천 부평구 삼산동 157
15	중탑종합 사회복지관	T)031-706-0167 F)031-706-4558	경기도 성남시 분당구 야탑동 165 목련마을1단지내
16	한솔종합 사회복지관	T)031-716-4215 F)031-717-1994	경기도 성남시 분당구 정자동 101번지
17	명륜종합 사회복지관	T)033-762-8131 010-7305-5869	원주시 명륜2동 705 명륜2차A내
18	법동종합 사회복지관	042-633-1141	대전광역시 대덕구 법2동 188번지

2. 사안별 주요프로그램의 현황

가. 사례관리

사례관리는 사회복지에서 가장 기본적이고 전통적인 서비스 방식이다. 북한이탈주민을 새로운 사회에 적응하는 과정에서 다양한 어려움에 처하게 되는 사회복지의 수혜대상자로 간주하고 이들에게 체계적인 지원을 제공하기 위한 것이다. 즉 북한이탈주민들의 남한사회 정착과정에서 경험하게 되는 많은 어려움과 복합적이고 다중적인 북한이탈주민의 욕구를 정확히 파악·검토하여, 각 개인의 상황에 적절한 사회복지서비스를 연결 및 중재할 수 있도록 하기 위한 것이다.

북한이탈주민은 사회정착시설에서의 사회적응교육을 이수한 이후 거주지를 배정받게 되며, 지역정착과정에서 생활전반에 대한 정보와 지원을 필요로 하게 된다. 북한이탈주민들의 사회정착을 지원하는 제도로는 신변보호담당관, 거주지보호담당관, 취업보호담당관이 지정되어 있으며, 민간자원봉사자인 정착도우미제가 마련되어 있다.

남북 간 체제우위에 대한 경쟁이 의미를 잃어가면서, 북한이탈주민들의 정치적 활용 가능성이 감소하였다. 이로 인해 이들에 대한 신변보호의 기능이 축소되었고, 북한이탈주민의 증가와 함께 개별보호에서 집단보호제도로 전환되었다. 이로 인해 북한이탈주민들이 정착과정에서 부딪치게 되는 다양한 어려움에 대한 개별적인 상담과 안내가 체계적으로 이루어지지 못하는 경우가 많다. 또한 이들이 초기정착과정에서 경험하는 문제점들은 무엇보다도 정착기반 확보가 전제되어야 한다는 점에서 총체적인 접근이 이루어져야 한다. 이러한 점에서 사회복지차원의 사례관리가 매우 유용한 초기정착서비스로 규정되어 왔다.

이러한 관점에서 북한이탈주민들이 거주하는 지역에 소재하고 있는 종합사회복지관들은 이들 대상자에 대한 사례관리를 실시하여 왔다. 이러한 상황에서 대인서비스를 중심으로 대상자들의 문제에 대한 체계적인 사례관리 시스템을 가지고 있는 지역사회복지관에서의 북한이

탈주민들에 대한 접근의 필요성과 중요성이 강조되어 왔다. 지역사회 복지기관들은 해당지역으로 전입하는 북한이탈주민에 대한 환영행사 및 개별방문을 통해 소요조사를 실시하고, 매월 면담을 통해 소요변화를 추적조사하는 방식으로 사례관리를 진행하여 왔다. 일반적으로 사회복지대상자로서 개별수혜대상자에 대해 접근하는 사례관리 방식을 원용하고 있으며, 북한이탈주민들의 탈북과정에 대한 정보들을 주요한 자료로 활용하고 있다. 대부분의 경우 초기 정착 6개월에서 1년 기간에 있는 북한이탈주민에 대한 사례관리를 일반화하고 있으나, 개별 사례관리를 지속적으로 추진할 수 있는 인력이 부족한 경우들이 대부분이기 때문에, 의도하던 방식대로의 충분한 개별사례관리가 이루어지지 못하고 있는 것으로 평가된다.

사례관리의 기본틀을 활용하여 개별기록들을 관리하고자 하는 노력이 이루어지고 있다. 이는 주로 북한이탈주민지원단체협의회의 지역복지분과를 중심으로 추진되어 왔다. 지역사회복지관들은 초기정착을 지원하기 위해 지역사회정착안내(지역소개 및 안내)프로그램을 실시하고 있으며, 이러한 기회를 사례관리와 연계하고 있는 것으로 보인다. 지역사회복지관들의 사례관리의 주요목표는 전혀 다른 이념과 사회·문화적 상황 속에서 생활해온 북한이탈주민이 남한사회 안에서 적응하기 위해서는 이들과 지속적인 관계성을 유지하면서 이들이 지니고 있는 복합적인 문제를 이해하고, 이를 덜어주기 위해 지역사회에 소재한 다양한 자원과 연계를 하기 위한 것이다. 한 예로 성남중탑사회복지관은 ‘한민족한울타리’프로그램²³³을 통해 지역의 다양한 물질·인적 자원을 동원하고 정착초기단계에 있는 북한이탈주민들에게 지역의 정보제공 및 사회적응훈련을 통한 초기 사회적응능력 향상, 사례관리에 의한 각종 상담과 자원봉사자와의 결연을 통한 정서적·경제적 지원, 진로상담 및 취업알선으로 경제적 자립기반 구축, 지역사회

²³³ <<http://www.kwf-top.or.kr/welfare/welfare03.asp?part=2>> (검색일 2005. 9. 6).

연계망 구축을 통한 지역사회 내 통합을 목표로 하였다.

부산물운대사회복지관은 초기정착과정의 심리적 불안을 해소하기 위한 심리적응 프로그램(상담 및 간담회), 남한사회 이해를 위한 남한사회 이해교육(강연회, 문화체험, 극장, 공연장관람, 스포츠관람), 사회생활을 위한 생활안내교육 등 북한이탈주민 정착가이드 프로그램을 실시하여 왔다.²³⁴

나. 가족

가족단위 입국이 증가하면서 전체 입국자중 여성과 노인의 비율이 급증하게 되었다. 초기 단신입국자들이 적응상 어려움으로 '외로움'을 지적하고 있었기 때문에, 이와 비교하여 가족단위 입국자들의 경우에는 이러한 심리적인 어려움은 덜할 것이라는 점에서 적응상 유리한 환경을 갖고 있다고 단정하는 경향을 보여 왔다. 그러나 실제 가족단위의 입국자들에게서도 초기 적응과정에서 다양한 어려움이 발생하는 것으로 관찰되었다. 이는 북한에서의 가족관계 및 탈북과정에서의 경험 등으로 인해 초기 정착과정에서 가족구성원간의 역할설정에 대한 혼란이 발생하는 경향을 보이기 때문이다. 즉 우리사회에서의 부부, 부모와 자녀간의 역할 및 관계가 북한사회와 다르다는 점에서 새로운 환경에 적응하는 과정에서 적응속도 및 인식의 차이로 인해 새로운 갈등이 야기되는 것으로 알려지고 있다. 소수의 경우이기는 하지만, 적응과정에서 어려움으로 인해 가정이 해체되는 경우도 발생하고 있다. 대가족이 입국하는 경우에는 노년기 부모들의 문제에 특별한 관심을 가질 필요가 있는 것으로 지적되고 있다.

이와 같이 가족단위의 정착과정에서 예상되는 문제점들을 최소화하기 위한 적응지원프로그램의 필요성이 제기되면서, 민간단체들의 프로그램 개발과 운영이 꾸준히 이루어져 왔다. 이러한 가족단위 지원프로

²³⁴ <<http://www.molun.org/admin/board/giganboard/upload/2003>> (검색일 2005. 9. 6).

그럼은 주요목표에 따라 가족갈등 치유 프로그램, 가족안정성 강화를 위한 여성교육, 남한가족과의 결연사업 및 가족모임을 통한 가족구성원의 관계 습득 및 가족단위 지지자 확보 지원 등으로 구분해 볼 수 있다.

(1) 갈등 치유 프로그램

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

(2) 남한가족과의 결연사업

북한이탈주민들에게 가족단위로 지역주민가족들과의 결연을 통해 우리사회를 이해하고, 가족 단위의 적응능력을 배양하기 위한 가족결연사업은 공릉사회복지관, 태화사회복지관,²³⁵ 한빛복지관 등 상당수의 사회복지관들이 관심을 갖고 참여하고 있다.

가족결연사업은 가족단위의 접촉 및 정보제공, 가족캠프, 문화체험 및 주말농장, 생일잔치, 추석명절나누기, 개별가족교류사업, 송년가족모임 등의 프로그램을 통한 개별 및 집단상담 방식을 포함하고 있다. 특히 우리역사에 대한 이해의 부족을 해소하기 위한 문화체험과 송년행사 및 다양한 집단활동 프로그램에 북한이탈주민들이 가족단위로 참여하면서 사회·문화적 이질감을 감소시키는데 있어 효과성이 매우 높은 것으로 평가된다.

²³⁵ <http://www.taiwha.or.kr/>

(3) 여성 역량강화 프로그램

여성 역량강화 프로그램은 가족에서 중요한 역할을 담당하고 있는 여성을 대상으로 이들의 자아존중감을 향상시키고 역량을 강화함으로써, 가족구성원의 관계향상을 가져오기 위한 것이다. 이는 가족의 안정성을 강화하면, 가족 구성원 개개인의 사회적응 능력을 보다 향상시킬 수 있다는 인식에서 출발하고 있다.

북한출신 여성들은 우리사회에 정착하는 과정에서 자신들이 북한에서 당연한 것으로 받아 들여왔던 가부장적인 가족관계 및 역할, 즉 가장중심의 가족관계에 대해 혼돈과 갈등을 경험하게 되는 것으로 알려지고 있다. 즉 우리사회의 남녀관계의 모습과 사고방식들에 여전히 가부장적인 요소가 남아있기는 하지만, 북한출신 여성들에게는 상당히 충격적인 모습으로 보여지게 되는 것으로 보인다. 이로 인해 자신들의 배우자가 새로운 변화에 적응하려는 모습을 보이지 않을 경우 심각한 부부갈등의 요인이 되는 것이다. 일반적으로 여성은 남성에 비해 새로운 문화에 빠르게 적응하고 경제적으로도 생활기반을 마련하기 위한 일자리 찾기가 용이한 것으로 알려지고 있다.

북한이탈주민여성은 가족 내에서 어머니로서, 아내로서 가족관계의 중개자 역할을 담당할 뿐만 아니라, 가족의 경제적인 원조 역할도 담당하면서 가족원이 남한사회에 적응하는데 전반적인 여건을 조성해주는 중요한 역할을 담당하게 된다. 따라서 북한이탈주민여성의 역량강화(empowerment)를 통해 가족 구성원들간의 관계향상을 위한 계기를 마련하여 가족 안정성 강화하기 위한 프로그램으로 노원구 공릉사회복지관은 <북한이탈주민가족의 가족안정성 강화를 위한 여성교육 프로그램>을 운영하여 왔다. 하나로교육복지연구원은 북한이탈여성들의 사회적응상 어려움을 동료상담방식을 통해 덜어주기 위한 프로그램을 진행하여 왔다. 방화6복지관과 평화를 만드는 여성회는 남북한 여성들 간의 모임을 통해 북한이탈여성들의 적응력 향상을 지원하고자 시도하였다.²³⁶

다. 청소년

북한이탈청소년들은 초기 사회적응과정에서 일반청소년들의 정체성 혼란 등을 극복해야 하는 어려움과 함께 새로운 사회적응이라는 이중의 어려움을 겪게 된다. 무엇보다도 북한이탈청소년들은 학업능력 부진으로 인해 국내입국이후 본인들의 연령에 준하여 취학하기에는 어려움이 있다. 대부분의 북한이탈청소년들은 남북한의 교육내용의 차이뿐만 아니라 식량난으로 인해 북한 내 학교교육을 정상적으로 받지 못하였기 때문이다. 또한 북한이탈청소년들이 중국에서 체류하는 기간 동안 학업공백으로 인한 학력저하는 불가피한 것으로 평가된다. 북한이탈청소년을 대상으로 한 사회적응 프로그램은 주로 부진한 학습능력 향상을 목표로 하는 것이 주를 이루고 있다. 이와 함께 남한 또래집단과의 동화력을 향상시키기 위한 프로그램들이 운영되어 왔다.

북한이탈청소년이 집단적으로 거주하고 있는 지역의 사회복지관을 중심으로 이들 학생들의 학업능력을 돕기 위해 학습쉼터를 개설하고 있다. 공릉종합사회복지관은 무지개학교를 운영하고 있으며, 한빛종합사회복지관도 학습쉼터 하누리교실을 개설하여 양천구지역 북한이탈청소년의 학업지도 및 문화체험 프로그램을 추진하고 있다. 남북문화통합교육원은 양천구에서 방과후 공부방인 한누리학교를 운영하고 있다. 이는 단순히 부족한 학습을 지도하는 공부방 역할뿐만 아니라, 또래 아이들과 어울릴 수 있는 놀이터, 마음의 상처를 치유하기 위한 상담교실로 기능하고 있다. 북한인권시민연합은 대학생 자원봉사자로 하여금 개별학습지도를 하도록 하는 한편, 한겨레계절학교를 방학동안 개설하여 학습지도 및 상담 등을 병행하고 있다.

²³⁶ 송경근, “2003년 정착지원분과 활동의 회고와 전망,” 북한이탈주민간단체협의회, 『북한이탈주민지원 분야별 회고와 전망』 pp. 67~70.

라. 자활 (취업)

북한이탈주민의 사회정착기반을 마련하기 위해서는 안정적인 취업이 무엇보다도 중요하다. 이러한 관점에서 북한이탈주민들의 주요 관심사인 취업을 지원하기 위한 프로그램이 다양하게 이루어지고 있다.

(1) 민간단체의 취업지원 프로그램 현황

단체명	사업명	소재지	연도
부산종합사회복지관	북한이탈주민의 '새날열기'	부산 동구	2003
북한이탈주민후원회	지역사회 정착가이드 프로그램개발	서울 종로구	
부산종합사회복지관	정착지원 및 경제자립 교육	부산 동구	2004
부산종합사회복지관	북한이탈주민 취업적응을 위한 프로그램 '새날열기'	부산 동구	2005
상리종합사회복지관	멘토링 기법을 활용한 북한이탈주민의 취업지원 프로그램	부산 영도구	
새롭고하나된조국을 위한모임	북한이탈주민 취업프로그램	서울 종로구	
물운대종합사회복지관	북한이탈주민의 취업을 통한 지역 사회 정착지원 프로그램	부산 사하구	

(2) 자활후견기관 북한이탈주민 프로그램

단체명	사업명	소재지	연도
송파자활후견기관	천연 물들임 사업단	서울시 송파구	2005
수원우만자활후견기관	청소사업단	수원시 우만동	
동해자활후견기관	간병사업단	동해시	

(3) 직업탐색활동 및 취업알선

북한이탈주민들은 사회정착 초기 단계에서 각 직업분야에 대한 정보 및 이해부족과 관련 기술 및 지식 부족으로 인해 취업활동에서의 자신감을 갖지 못하게 되는 경우가 많다. 따라서 정착초기의 취업관련 어려움을 덜어주기 위해서는 각 개인의 능력과 희망을 고려하여 적합

한 분야에 대한 취업체험 방식의 취업지원프로그램이 운영되는 것이 필요하다.

단 체 명	사 업 명	소재지	연도
중소기업청	중소기업 체험학습	전국	2005
공릉사회복지관	자활육성사업	서울 노원구	
공릉사회복지관	진로 가이드 프로그램	서울 노원구	
	취업관련 용어 및 언어교육프로그램		
강서사회복지관	북한이탈주민 자립을 위한 one-stop 『취업 지원센터』	서울 강서구	
공릉사회복지관	탈북여성을 위한 직업탐색 프로그램	서울노원구	

3. 해외사례

가. 서독의 동독이주민에 대한 사회동화 지원

동독이주민의 서독 사회에의 동화를 위해 서독 정부는 현지주민과 동독이주민이 파트너라는 관계를 설정하고 그들 스스로 체제에 자연스럽게 적응해 나갈 수 있는 방안 마련에 치중했다. 예를 들어 시민대학(Volkshochschule) 프로그램에 이탈주민들이 현지 주민과 만나 서로 대화할 수 있도록 했다. 즉 시민대학 수강자들을 대상으로 저녁 시간에 초등학교나 고등학교 강의실을 이용, 현지 주민들도 참석한 가운데 대화의 광장(Stammtisch)을 열어 이주동기 및 상황, 독일 현지생활 등에 대해 토론할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 했다. 여기에서는 먼저 주제발표를 한 후 서로 질문을 하거나 일정 주제에 대한 영화나 비디오를 함께 보고 토론할 수 있도록 했다. 또한 시민대학에 참가하는 현지 주민들과 동독이주민들이 같이 야외로 소풍을 가거나, 연방의회, 박물관 등을 방문하면서 자연스럽게 대화할 수 있도록 했다. 그 밖에도 이탈주민들이 체육 동호인 단체(Sportsverein)에 가입하여 활동할 수 있게 함으로써 공동체 의식을 함양하고 접촉을 통해 자기 발전과

성취욕을 복돋울 수 있도록 했다.

연방 및 주정치교육센터(Bundes- und Landeszentrale für politische Bildung)와 동화대책 담당 단체들은 동독이주민들로부터 참가신청을 받아 주말 세미나 같은 것을 마련했다. 세미나의 주제는 일반적으로 시민사회의 기능과 역할, 학교와 교육, 직장생활, 법률과 경제문제, 보건, 교회와 종교, 휴가와 여가선용을 비롯하여 교육과 문화 등 다양했다. 그러나 정치교육과 관련해서는 사회주의 이데올로기를 버리고 새로운 자유민주주의 사상을 주입시키기 위한, 다시 말해 소위 사상 전환 교육은 실시하지 않았다. 이는 이데올로기가 중요하지 않았기 때문이 아니라, 동독이주민들이 민주시민으로서 모든 것을 자체적으로 판단·결정하고 직접 해결할 수 있게 하는데 역점을 두었기 때문이었다. 특히 동독 출신 이주민들에 대해서는 서독의 메스미디어와 동서독간 친지방문, 전화, 우편교류 등을 통해 서독 체제와 사회에 대해 이미 상당한 정도로 알고 있었기 때문에 정치사상교육이 불필요하다고 판단한 측면도 있었다. 그렇지만 연방주의 정치·행정기구 및 그 기능 등에 대해서는 학습이 필요할 것으로 판단, 정치교육에 참가할 수 있도록 했다.

동독이주민을 위한 사회동화 프로그램은 정부에 의해 직접 마련·실시되지 않고, 민간단체가 독자적으로 자문, 세미나 및 기타 동화프로그램을 마련·운영하되, 국가는 이들 단체를 재정적으로 지원하는 방법을 취했다. 동화프로그램을 운용한 민간단체로는 카리타스(Karitas Vand), 신교교회(Diakonisches Werk), 근로자 복지단체, 신교 교회청, 독일 카톨릭 난민협의회 및 아커만협회(Ackermann-Gemeinde) 등이 있었다.

나. 취업대책 및 직업교육훈련

통일전 동독 이주민에 대한 취업대책과 직업교육훈련은 서독의 일반 주민에 대한 대책과 정책의 범주에 포함시켜 이루어졌다. 따라서 이 문제와 관련 특별히 언급할 점이 없는 편이다. 다만, 동독 이탈주민

의 대상에 벗어난 통일전 동서독간의 교류협력이 교육분야에서 이루어질 수 있도록 하는 1972년 동서독 기본조약이 체결된 바 있다. 이에 근거하여 1986년 5월 문화협정(Kulturabkommen)이 체결되었는데, 본 협정의 목적은 동서독 상호간 문화·사회적 인식과 상호 이해를 높이고 이를 토대로 협력 활동을 할 수 있도록 하는 것이었다. 문화협정 제2조에서 동서독은 중·고등학교의 교육, 직업교육, 성인교육 및 전문대학 교육, 대학 교육을 포함한 학문과 교육 분야에서 협력을 추진하는 계획을 밝히고 있다.

이하에서는 구동독 이주민에 대한 구서독 정부 차원의 지원을 간단히 고찰하고자 한다.

(1) 교육지원

서독 정부는 이주민의 학교교육, 직업훈련교육을 위해 이들이 일반 학교 및 직업학교의 교육과정을 이수할 수 있도록 함은 물론, 각종 연수교육, 직업전환교육, 언어, 직업관련 세미나, 대학입학준비 세미나 등에 참가할 수 있도록 지원했다. 교육관련 지원금에는 교육비 외 생계비, 기타비용, 보험비용 등이 있었으며, 지원금 신청은 서독 도착 즉시부터 24개월 이내에 할 수 있도록 했다. 지원기간은 원칙적으로 36개월, 예외적인 경우에 한해 48개월까지 연장해 주었다. 한편, 연방교육훈련 촉진법에 의해서는 통상 30세 미만 이주민에 대해서는 대학교육비를 지급했으며, 학자들에 대해서도 학자로서의 경력에 도움이 될 수 있는 프로그램을 계획·추진했다.

(2) 각종 자격시험과 증명서의 인정

이탈주민이 취득한 각종 자격에 대해서 주정부는 서독의 자격시험과 내용면에서 동등하다는 전제하에 인정했다. 동등성 여부는 관계 인정기관이 결정했다. 이와 같은 기존 교육내용에 대한 인정은 이탈주민으로 하여금 노동시장에서 균등한 취업기회를 가질 수 있게 하며, 실업

수당 및 실업보조금 수령액뿐만 아니라 연금산정기간 결정에도 도움을 주었다. 물론 학력 및 경력이 동서독간의 변화된 노동력 수요나 기술력 차이로 그대로 인정되기에는 제한적이었기 때문에 이주민의 실제 직업정착에는 어려움을 발생시키기도 했다.

다. 실업자 차원의 직업교육훈련

동독에서의 이주민이 실업상태에 있을 경우, 이들은 신규(청소년) 실업자가 아닌 장기실업자²³⁷로 구분된다. 따라서 직업교육훈련도 신규 실업자와는 다른 형태로 이루어진다. 장기실업을 구제하기 위해 구서독 정부가 사용하는 방법은 자격획득과 능력의 확대를 위한 직업교육훈련을 제공하는 것이다. 장기실업자군에 속해있는 사람들은 대부분 저학력이거나 가정적, 사회적으로 작고, 큰 문제들을 안고 있는 취약계층이다. 직업훈련을 이수하지 못했거나 했어도 오랫동안 활용하지 않아 이미 능력이 상실된 상태가 많다. 구동독 이주민의 경우 대부분 이에 해당된다. 따라서 훈련에 근로가 동반된 특별한 방식의 직업교육훈련이 필요하다.

구서독 정부는 1년 이상 실업상태에 있는 사람들에게는 취업의 기회를 넓혀주기 위해 장기실업대책 지원금을 지급하는 동시에 다음과 같은 유형의 직업교육훈련을 실시했다.²³⁸

첫째, 직업교육훈련과 함께 일을 병행할 수 있도록 하는 것이다. 이는 일방적인 사회부조금의 지급 대신 일할 자리를 만들어 주고 일을 통해 임금형식의 지원을 받을 수 있도록 하는 것이 근본 취지다. 먼저 훈련기관(근로훈련기관)에서 운영하는 직업훈련을 사회법과 독일연방 사회보장법에 의해 지원하고 부족한 재정을 주정부로부터 보충받는 형식이다. 예를 들어 목조, 병원, 농경지건축분야에 실업자를 투입해

²³⁷ 여기에는 이주민, 외국인, 주부, 저학력자, 재활대상자 등 여러 이유로 사회 경제활동에 있어 취약점을 갖고 있는 계층이 주를 이루고 있다.

²³⁸ 홍선이, 『독일의 직업훈련 -출장보고서-』(한국직업능력개발원, 1999), p. 86 이하 참조.

단순한 작업부터 시작하고 계획된 훈련과정을 이수하도록 하는 것이다. 이를 통해 훈련생들에게 해당 직종의 기술과 지식을 습득하게 하고 습득된 지식을 통해 개인의 자질을 향상시켜 보다 높은 단계로의 훈련에 진입할 수 있도록 하는 것이다. 여기에는 일이 배제된 근로훈련기관에 의해 순수한 훈련이 10~20%의 비율로 실시한다. 근로훈련기관의 훈련 목표는 전문지식의 전달과 함께, 오랜 실업기간으로 인해 상실된 의욕의 회복과 열등감에서의 탈피를 도와 정신적 안정감을 갖게 하는 데 두고 있다. 훈련기간 종료 후 이수자에게는 훈련내용과 훈련기간이 기록된 수료증을 배부한다.

둘째, 사업체에서의 일과 훈련을 병행할 수 있도록 하는 것이다. 여기에는 두 가지 형태가 있다. 먼저 실업자가 사업체 현장에 투입되어 일과 함께 직업훈련을 받는 방법이 있고, 그 다음으로 훈련과 일의 병행이 공공취로사업과 같이 당국이나 기관에서 시행하는 사업에 활용되는 경우를 들 수 있다. 이 두 가지 경우 근로훈련기관과 사업체측 전문인력의 상호협조관계에서 일과 동시에 훈련이 이루어지며, 보조근무 또는 능력이 인정되면 그에 상응하는 일을 하게 된다.

셋째, 인턴십과 같은 형태로 훈련과 일을 병행하되, 훈련 종료 후 사업체 취업을 보장하는 형태다. 훈련생은 실습생, 계약직 또는 파견근로자 형태로 훈련을 받으며, 이에 대한 재정적 지원은 사회법, 정부 또는 유럽공동체 프로그램의 연방사회보장법에 의해 충당되었다. 이 과정에서 가장 중요한 과제는 훈련생에게 예정된 직무에 대한 사전준비와 그에 대한 관심을 높이는 일이다. 여기에는 장차 일하게 될 곳에서 동료들과 함께 작업을 하는 시간도 포함되어 있다. 그 밖에도 향후 맡을 업무 이외에도 사회적, 인성적, 방법적 능력을 학습할 수 있는 기회를 제공하기도 한다.

한편, 이상의 장기실업자에 대한 대책과 달리 구서독 정부는 실업자에 대해 소질개발촉진프로그램을 실시하였다. 이는 보다 장기적인 실업대책의 하나로 실업발생의 예방차원에서 자신의 적성과 소질에 맞

는 직종을 직업탐색기간 또는 직업생활 초반에 발견하고 능력을 개발해 자발적인 실업률을 감소시키는 목적에서 추진되었다. 이 프로그램의 시행을 위해 연방교육연구부는 년 최고 3,000마르크까지 지원하나, 지원 대상 연령은 25세까지로 제한했다.

라. 독일 귀향자에 대한 정착 프로그램²³⁹

독일 귀향자들은 앞서 언급한 바와 같이 독일국적을 가진 사람들로써 구소련 지역을 포함한 동유럽 지역에 흩어져 살다가 독일로 귀환한 사람들을 가리킨다. 독일에는 아직도 이와 같은 사람들이 독일 국적을 찾아 귀환하고 있다. 그들은 법적으로 독일인이지만 오랜 동안 타지에 살았기 때문에 독일어 능력을 갖추지 못한 경우가 대부분이다. 이하에서는 이와 같은 사람들을 위해 독일 정부가 마련하고 있는 사회통합 프로그램의 내용을 소개하고자 한다.

(1) 사회통합 프로그램의 개요

정착프로그램은 프로그램 참가자당 45분 수업으로 630시간의 교육을 이수하는 것으로 되어 있다. 이 중 600시간은 언어교습, 30시간은 오리엔테이션으로 구성되어 있다. 언어교습은 기초과정 300시간, 중급과정 300시간으로 되어 있다. 언어과정 이수자는 충분한 독일어 구사 능력이 없는 사람이나, 오리엔테이션 과정은 독일어 능력이 검증되는 사람에 한해서 참가할 수 있도록 되어 있다.

언어교습과정에는 다음과 같은 요인을 고려하여 이수할 수 있도록 하고 있다.

- 교육정도 및 경험
- 동기
- 연령

²³⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, "Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs"(Jan. 2005).

- 타 외국어 구사능력
- 성별
- 이민경험
- 독일로의 이주 목적(가족결합, 망명, 도피, 취업 등)
- 생활정도(거처, 가족수 등)
- 문자습득 정도

학습정도에 따라 언어교습 과정을 차별화하여 운영하기도 한다. 개인별 능력에 따른 학습과정을 이수할 수 있도록 하기 위해 언어과정이 시작되기 전 전문가의 상담을 받도록 하되, 그것이 불가능한 경우에는 모든 언어과정 이수자들이 단기간의 공통학습과정을 이수케 하여, 그 과정이 진행되는 동안 자신에게 맞는 과정에 들어갈 수 있도록 하고 있다.

본 언어과정이 진행되는 과정에서는 사회통합을 위한 오리엔테이션 성격의 내용이 가미되고 있다. 참가자의 언어능력에 따라 언어과정은 기초반 또는 중급반으로 편성된다. 이 경우에는 각각 100 단위 수업 시간이 할애된다. 그러나 고급반으로 편성된 경우에는 학습시간에 구애 없이 언어과정 이수 테스트를 받을 수 있다. 또한 언어학습 과정에서 학습 진도에 따라 상급 과정에 편입할 수 있는 장치를 마련해 놓고 있으며, 취업이 이루어질 경우에는 언어과정의 일부만을 이수할 수 있도록 배려하고 있다.

반편성 시험은 괴테 인스티튜트가 개발한 양식을 사용하고 있다. 2005년 이후부터는 특별한 반편성이 이루어질 수 있도록 했다. 여기에는 어린아이와 부모가 동시에 수업을 받을 수 있게 하거나, 여성들만으로 특별반을 편성하거나 27세 이하 청소년을 대상으로 반을 편성하는 것을 들 수 있다. 또한 동일한 직업분야에서 종사한 사람들을 위주로 수업을 받을 수 있도록 하는 것이다. 그 밖에 문맹자에게는 특별반을 구성하여 수업을 받을 수 있도록 하고 있기도 하다.

(2) 사회통합 프로그램의 목표

독일 정부가 언어학습과 사회오리엔테이션을 통해 도달하고자 하는 바는 귀향민들이 그와 같은 교육을 통해 독일사회에 적응할 수 있도록 하는 것이다. 즉, 그들이 독일 사회가 기본적으로 지향하고 있는 가치관, 법질서, 과거 역사적 경험, 문화 등에 대한 논의에 참여할 수 있도록 하는 것이다. 그들이 사회생활을 하는 데 있어 불편을 덜어주고 주위 환경에 긍정적으로 적응할 수 있도록 하는 것이다.

이를 위해 다음과 같은 점에 관심을 기울이고 있다. 즉 첫째, 귀향자들이 신뢰성있는 개인으로 교육과정에 참여할 수 있는 교수법과 학습방안을 개발·적용하며 둘째, 학습과정에서 일어나는 모든 일에 참가자들 스스로가 동반자로 행동할 수 있도록 하며 셋째, 학습자들의 욕구가 학습과정에 반영될 수 있도록 하는 동시에, 그들이 지향하는 생활에 영향을 미칠 수 있도록 하며 넷째, 스스로 책임있는 사회인이 될 수 있도록 하는 한편 다섯째, 개별적 학습이 이루어지고 자발적 직업생활을 영위할 수 있도록 하는 것이다.

(3) 사회통합 오리엔테이션 프로그램

오리엔테이션 과정은 30단위 학습시간으로 구성되어 있으며, 언어과정에 합격한 사람을 대상으로 하되, 언어에 대한 충분한 능력을 소지한 사람에 대해서는 이에 상응하는 증명이 가능할 경우, 언어시험 합격과 무관하게 참여할 수 있도록 하고 있다.

본 과정의 목표는 기본적으로 다음과 같은 사안을 인식하게 하는 것이다.

첫째, 독일 국가라는 주체에 대한 인식이다. 귀향자들은 독일과는 상이한 그 이전 살았던 국가에 대한 인식을 안고 독일에 오게 된다. 따라서 그들에게 독일 국가라는 주체, 즉 연방주의, 사회적 국가성, 정당제도 등에 대한 새로운 인식이 필요하다. 이와 같은 국가 주체에 대한 인식을 가질 수 있도록 하는 것이 본 과정의 주 목표다. 이를 통해 귀향

자들이 접하게 되는 각종 제도적 장치, 예를 들어 외국인청, 행정관서 등에 익숙해 질 수 있으며, 독일이라는 국가에서 살아갈 수 있는 판단력을 제고할 수 있다.

둘째, 독일 국가에 대한 긍정적 가치관을 발전시키는 일이다. 독일 사회, 정치체제, 법질서에 대한 기본적인 지식을 전달함으로써 독일이라는 국가에 대한 긍정적인 가치관을 형성하고 귀향자 스스로의 정체성을 함양할 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 독일 시민으로서의 권리와 의무에 대한 지식을 전달하는 것이다. 귀향자들이 누릴 수 있는 권리에 대해 올바른 지식을 가지고 있는 것은 사회통합에 절대적인 영향을 행사한다. 한편 독일 주민으로서 저야 할 의무에 대해서도 마찬가지다.

넷째, 독일 사회의 주민으로서 스스로 생활할 수 있는 능력 함양하는 데 도움을 주는 것이다. 물론 오리엔테이션 과정이 모든 지식을 전달할 수 없다. 따라서 스스로의 힘으로 필요한 지식을 구할 수 있도록 하는 것은 대단히 중요하다.

다섯째, 독일의 문화와 융합할 수 있게 하는 능력을 함양하는 것이다. 즉, 귀향자들이 견지해 온 문화적 배경이 독일의 문화와 동떨어져 존재하지 않고 문화적 융합을 이룰 수 있도록 하는 것이다.

오리엔테이션 과정은 다음과 같은 내용으로 구성되어 있다.

기초과목으로는 먼저 법질서라는 과목으로 독일연방공화국의 조직, 민주주의, 정치사회, 선거권, 주정부와 지방자치단체, 법치국가, 사회적 국가질서, 기본권, 주민의 의무 등이 있으며, 역사 과목으로는 독일연방공화국의 성립과 발전이 있으며, 문화분야에서는 독일인물, 시대상, 종교생활 등이 있다.

상급과정에서는 유럽과 사회적 시장경제, 유럽통합, 독일통일, 독일이주민의 역사, 문화와 종교적 다양성, 사적인 생활과 직업 등이 있다.

오리엔테이션 과정은 기본적으로 성인교육의 방법을 동원하여 이루어진다. 성인교육은 언어학습 과정을 통해 이루어지고 있다. 본 프로그램

램은 또한 강의 위주의 시간과는 별도로 토론과 주제에 대한 반응을 기초로 이루어지는 것이 대부분을 차지한다. 물론 본 프로그램의 많은 부분이 고도의 추상적인 범위를 차지하고 있기는 하나, 수업시간은 가능한 한 실제생활과 밀접한 방향과 사례를 중심으로 진행하고 있다. 또한 참가자의 이해를 돕고 수업의 활력을 불어넣기 위해 영상매체, 음향매체를 동원하거나 컴퓨터를 통한 학습에 주력하고 있다. 그 외에도 참가자들 사이의 역할 분담을 통해 다양한 경험을 얻을 수 있도록 노력하고 있다.

(4) 최종시험

사회통합 프로그램에 참가한 사람들은 모두 최종시험에 응해야 한다. 이를 통해 언어능력에 대한 증명서를 발급받는다. 물론 언어시험은 언어학습과정의 이수없이도 치를 수 있다. 그러나 오리엔테이션 과정에 대한 시험은 반드시 그 과정 이수자만이 치를 수 있도록 하고 있다.

최종시험은 두 영역으로 구성되어 있다. 언어시험과 오리엔테이션 과정에 대한 합격이다. 언어시험과 오리엔테이션 과정에 대한 시험은 모두 필기시험과 구두시험으로 구성된다.

시험은 정부가 공인한 단체에 의해 치러진다. 언어과정은 독해, 회화, 문법, 청취, 작문 등으로 구성되며, 특히 구두시험에는 특별주제에 대한 의사발표, 과제에 대한 공동해결 능력 등을 보게 된다. 오리엔테이션 과정에 대한 시험은 독일의 법질서, 역사와 문화 등의 분야에 걸쳐 시험을 보게 된다. 시험에 합격했을 경우에는 독일어능력증명서와 오리엔테이션 과정의 합격 증명서를 발급받는다.

전체 시험에 합격하지 못했거나 일부 과목에 불합격했을 경우에는 본인 스스로의 경비로 전체 과정을 반복하거나 일부 과목을 재수강할 수 있다.

Ⅲ. 사회적응 프로그램 개발의 기본 방향

1. 사회적응 프로그램 개발의 기본 원칙

가. 사회적응 프로그램의 개념

프로그램(program)은 일상적 용어이지만 다양한 의미로 사용되고 있다. 일반적으로 프로그램은 계획적이고 과학적인 방법으로 추구하는 목표에 도달하기 위한 활동 계획으로 정의할 수 있다. 이것은 프로그램 적용 대상자의 활동을 안내하고 촉진시킬 수 있는 사전의 활동 계획표 즉 앞으로 진행시킬 활동을 순서대로 나열하는 활동 계획표의 구성에 초점을 맞추는 것이다. 프로그램은 일반적으로 다섯 가지의 구성요소를 갖고 있다. 첫째, 프로그램은 하나의 활동이다. 둘째, 프로그램은 일정한 순서와 계속성을 갖는 것이다. 셋째, 프로그램은 한 개 이상의 아이템이나 사건으로 구성된다. 넷째, 프로그램의 모든 아이템과 사건들은 일정한 목표를 갖는다. 다섯째, 프로그램의 진행과정에서 나타나는 사건들은 서로 상호 관련되어 있다.²⁴⁰ 이러한 프로그램의 개념은 체제(system), 기획(planning), 계획(plan), 문서(document), 수행(performance)이나 활동(activity)의 다섯 가지 형태를 갖는다.²⁴¹ 즉 프로그램은 일정한 목표달성을 위해서 환경과 대상을 분석하고 자원을 동원하여 실행가능한 실천계획과 실행조건을 형성하는 것이라 할 수 있다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램 개발은 북한이탈주민의 남한사회적응을 원활하게 할 수 있는 합리적 지원 시스템과 구체적인 실행계획을 설계하고 제시하는 것을 의미한다. 따라서 사회적응 프로그램의 주된 적용대상은 북한이탈주민이며, 프로그램의 목표는 북한이탈주민의

²⁴⁰ 김진화·정지웅, 『사회교육 프로그램개발의 이론과 실제』(서울: 교육과학사, 1998), p. 36.

²⁴¹ H. B. Long, *New Perspectives on the Education of Adults in the United States* (New York: Nichols Publishing Company), 1987, p. 185.

남한사회 적응이다. 또한 프로그램의 개발과 실행주체는 남한사회 구성원으로서 특히 정부와 연구기관, 민간단체들이다. 또한 사회적응 프로그램 개발은 프로그램 개발의 일반적 단계에 의하여 프로그램의 대상과 목표 설정, 문제분석, 욕구사정, 전략선택 및 목표수준 조절, 프로그램 설계, 관리정보 시스템 구축, 예산수립 및 확보, 프로그램 실행, 프로그램 평가, 평가결과 피드백 시스템 구축의 순서로 진행된다.

나. 사회적응 프로그램의 특징

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

첫째, 개방형 프로그램이다. 개방형 프로그램은 사업의 운영주체와 시설, 사업 대상자가 폐쇄된 형태가 아닌 개방된 상태에서 프로그램이 운영되는 것을 의미한다. 즉 프로그램의 운영은 정부 담당기관만이 아니라 관련 민간단체가 함께 담당하며, 프로그램 사용 시설 역시 정부와 민간의 시설을 효율적으로 함께 사용하게 된다. 또한 북한이탈주민은 폐쇄된 전용시설에서 합숙 교육을 받는 것이 아니라 지역사회에서 남한주민들과 자유롭게 생활하면서 희망에 따라 사회적응 교육을 받게 된다.

둘째, 혼합적 프로그램이다. 이 연구에서 제시하는 사회적응 프로그램은 북한이탈주민의 적응을 포괄적으로 다루는 종합적 대책의 성격과 함께 전문적 영역에 대한 적응 프로그램의 성격을 함께 갖고 있다. 따라서 사회적응 프로그램은 북한이탈주민의 사회적응을 촉진하는 통합적인 종합 정책 하에서 세부적인 하위 프로그램을 갖는 혼합형 프

그램이며, 동시에 진행될 수 있는 병렬적 프로그램이다. 그러므로 본 연구에서 제시하는 프로그램은 프로그램 실행기관의 목적에 합당한 실행체계를 수립하고, 프로그램을 편성하며, 적용 대상자가 체계적이고 단계적으로 교육받는 진행과정을 제시하는 것이다. 따라서 이 연구에서 제시하는 프로그램은 전체적으로는 종합적 성격을 갖고 있으나, 특정 대상과 영역을 한정하여 제시하는 전문화된 프로그램의 성격을 함께 갖고 있다.

셋째, 사회교육 프로그램이다. 이 연구에서 제시하는 프로그램은 북한이탈주민이 남한사회에 적응할 수 있도록 도와주는데 그 목적이 있다. 현재 한국 지역사회는 이질적 체제에서 사회화를 경험한 북한이탈주민들이 남한사회에 적응할 수 있도록 체계화된 교육을 수행하기 위한 프로그램의 개발과 교육이 필요하다. 그러므로 본 사회적응 프로그램은 사회교육 프로그램의 성격을 지닌다. 사회교육 프로그램은 사회교육기관의 목적에 합당한 교육체계를 수립하고 종합적인 프로그램을 편성하며, 학습자가 체계적이고 단계적으로 학습할 수 있는 교육이수 과정을 의미한다.

넷째, 활동 중심의 지역사회 수준 프로그램이다. 북한이탈주민 사회적응 프로그램은 이들이 정착지역에서 일상생활을 하는 과정에 갈등 없이 살아갈 수 있도록 현실적 문제해결 능력을 신장시켜줄 수 있는 활동 프로그램의 성격과 정착지역의 상황을 고려한 지역사회 수준 프로그램의 성격을 함께 보여준다.

따라서 이 연구에서 제시하는 프로그램은 정부와 민간, 그리고 북한이탈주민을 함께 포함하고 있으며, 개별 프로그램들은 상호 연결되어 있고, 소요비용과 활동시간표 작성 등 세부적인 실시계획까지 일부 포함하고 있다. 또한 개별 프로그램은 프로그램의 목적, 실태와 문제점, 그리고 개선책과 고려사항으로 구성되어 있다. 그러나 개별 프로그램의 성격의 차이에 따라 프로그램의 세부적인 구체성은 차이가 있다. 이 연구는 연구팀과 민간단체의 실무 프로그램 진행팀과의 협동작업

으로 진행되었기 때문에 개별 프로그램의 실행은 물론이고 진행팀과 연구팀의 상호 평가 단계까지 포함하고 있다.

다. 사회적응 프로그램의 기본방향

북한이탈주민 지원 정책은 한국사회의 이들에 대한 성격규정과 규모, 그리고 남북관계의 발전 단계에 의하여 변화를 겪어 왔다. 그러나 북한이탈주민 정책의 근본 취지에 대한 이해의 부족과 일관된 정책 집행의 미비로 그 결과는 만족스럽지 못한 상태라 볼 수 있다. 따라서 북한이탈주민 지원의 목표 설정과 구체적 계획 수립 그리고 집행을 위한 근본적 방향 설정에 대한 검토가 필요하다. 그럼으로 여기에서는 통일 대비와 자유민주주의 정치체제, 그리고 정책적 측면을 고려하여 북한이탈주민 사회적응 프로그램 개발의 기본방향으로 인권존중, 국민적 공감대 형성, 통일대비 위한 사회통합 능력제고, 프로그램의 다양성 제고를 제시하고자 한다. 이러한 기본방향은 북한이탈주민 프로그램 개발을 위한 목표설정과 욕구사정, 전략선택과 프로그램 설계뿐만 아니라 프로그램의 집행과 평가, 그리고 피드백 단계까지 전체 과정에 반영될 것이다.

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

첫째, 민관 및 중앙과 지방 협동의 원칙이다. 2002년 입국자 규모가 년 1,000명을 넘어 선 이후 정부는 북한이탈주민 지원정책 체계에 대한 재평가와 분석을 통하여 중앙과 지방정부의 역할조정과 정부와 민간의 합리적인 역할분담을 위한 새로운 체계를 구축하고자 하였다. 그 결과 중앙정부의 집행기능을 대폭 지방정부에 이양하고 민간의 참여를 제도적으로 보장하는 형태의 개선안을 마련하고 법제도적 정비 작업을 추진하고 있다. 2005년 이후 일부 시행되고 있는 개선책은 중앙

지방정부협동형 모델을 근간으로 하고 있다. 그러나 향후 입국자 규모가 지속적으로 증가되고 전체 규모가 대규모화 되어 전국적 분포도를 보일 경우 중앙정부는 총괄적인 기획과 예산지원, 정책평가와 감독업무를 맡고 전반적인 정책집행과 북한이탈주민 교육과 사후관리는 지방정부가 담당하는 형태로 전환될 가능성이 높다. 특히 이와 같이 지방정부주도형으로 전환될 경우 민간의 참여기회를 확대하고 훈련 기회를 제공하게 될 것이기 때문에 장기적으로는 민간주도형 또는 지방정부와 민간협동형 모델로 전환되는 디딤돌 역할을 할 것으로 예상된다. 그러나 현행 북한이탈주민 지원정책은 중앙정부주도 지방정부보조형 모델이기 때문에 지방정부의 역할은 매우 제한적이며, 특히 기초자치단체의 역할은 대부분 행정사무의 지원에 그치고 있다.

최근 북한이탈주민의 국내적응에 대한 민간단체의 참여가 확대추세에 있으나, 이를 제도화의 수준으로 제고시키기 위해서는 이를 뒷받침할 행정적, 재정적 기반을 구축하는 것이 필요하다. 북한이탈주민의 적응을 돕는 민간사업의 경우에도 경제성보다는 남북 이질화의 극복과 사회통합이라는 공공적 의미를 강하게 지니고 있기 때문에, 이를 감안하는 재정기반의 마련이 필요하다. 이를 위해 중앙 및 지역정부차원의 지원체계와 아울러 사회복지공동모금 등 각종 관련기금을 활용하는 방안의 모색이 필요하다. 또한 지방자치단체 차원에서도 민간차원의 관련 사업기금의 조성을 통해 보다 유연한 방식으로 사용하는 방안도 모색될 수 있을 것이다. 따라서 이 연구에서 제시하는 프로그램은 프로그램 개발과 설계 과정에 현재 사회적응 프로그램을 실행하고 있는 민간단체 전문인력이 참여하고 있는 것에서 알 수 있듯이 민간의 참여를 제도적으로 보장하고 있으며, 이들과 전문연구자들의 협동작업을 통해서 중앙정부와 지방정부, 그리고 민간단체의 협동을 전제로 프로그램이 설계되고 제시될 것이다.

둘째, 실행가능성 제고의 원칙이다. 북한이탈주민 사회적응 프로그램의 효과성 확보를 위해서는 프로그램이 실제적으로 집행될 수 있어

야 한다. 이를 위해서는 프로그램 진행과정에서 북한이탈주민의 인권이 보장되도록 해야 하며, 프로그램 집행을 위한 자원동원이 합리적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 남한주민들과의 형평성을 고려하여 정책적 거부감을 해소해야 한다.

북한이탈주민 지원 프로그램의 근간은 인권과 인도주의적 원칙에 입각해야 하며, 이것이 가장 근본적인 원칙이 되어야 한다. 인도주의 원칙은 인류의 공존과 번영을 위한 박애주의 사상으로 북한을 탈출하여 남한으로 유입된 북한이탈주민들에게 일차적으로 적용되어야 한다. 북한이탈주민에 대한 인권과 인도주의는 이들에 대한 기본권 보장으로부터 출발해야 할 것이다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램의 설계와 집행을 위해서는 많은 재원과 인력, 그리고 노력이 요구된다. 그러므로 사회적응 프로그램의 효율적 집행을 위해서는 민관협동의 수준과 담당부서의 선정, 그리고 실제적인 시행기관 및 단체 선정과정에서 효율성과 합리성 그리고 비용의 경제성도 함께 고려되어야 한다. 정책은 사업의 수립과 집행에 소요되는 재원의 조달이 불가능할 경우 무용지물이 될 것이다. 그러므로 추구하는 목적을 실현하기 위해서는 그 재원에 대한 규모와 조달방법이 실현 가능한 것이어야 한다. 현재로서는 북한이탈주민에 대해 소요되는 비용은 남한 주민들이 부담할 수 밖에 없다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램이 실제로 실행되기 위해서는 국민적 공감대가 형성되고 정부지원을 받는 다른 계층과의 형평성도 고려되어야 한다. 국가의 정책 수립과 시행은 국민적 합의에 바탕을 두어야 효과적인 결과를 기대할 수 있다. 따라서 북한이탈주민 사회적응 프로그램의 방향과 수준에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어야 바람직한 결과를 가져올 수 있다. 국민적 공감대가 형성되지 않은 상태에서 정부의 일방적이고 정치적인 결정에 의하여 정책이 시행될 경우 남한주민들의 반발과 시행착오로 인해 북한이탈주민의 적응은 오히려 역효과를 가져올 수도 있다. 특히 지역단위에서 시행되는 사회적

응 프로그램은 지역주민들의 참여와 협조를 전제로 하기 때문에 지역 사회의 공감을 얻을 수 있는 프로그램의 설계와 진행이 요구된다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램은 국가의 관련 사회보장제도와 밀접한 관련이 있다. 특히 국가유공자와 장애인, 저소득층 그리고 사할린 영주 귀국자와 같은 해외교포 귀국자 등 국가의 지원을 받는 계층과의 형평성에 대한 논란이 있을 수 있다. 이러한 논란은 사회적응 프로그램에 대한 사회적 저항을 고조시킬 가능성이 있기 때문에 프로그램 설계시 충분한 검토가 요구된다. 북한이탈주민의 적정 보호수준은 계속하여 논란의 대상이 되고 있으나, 일반적으로 국내 저소득층과의 형평성을 고려하여 결정하여야 한다는 주장이 설득력 있게 제기되고 있다. 특히 지역단위에서 대부분의 사업이 시행되기 때문에 지역내 저소득 계층과의 형평성에 대한 세심한 검토가 요구된다.

셋째, 실용성과 전문성 제고의 원칙을 제시하고자 한다. 북한이탈주민 사회적응 프로그램은 정부와 연구자, 그리고 관련 전문인력의 공동작업으로 설계되고, 민간단체들에 의하여 주로 집행될 것이다. 따라서 사회적응 프로그램은 실용적 내용으로 구성되어야 하며, 설계와 집행 과정에 전문성을 제고할 수 있는 제도적 장치가 요구된다. 실용성과 전문성 제고는 결국 프로그램의 내용과 집행기관, 설계 및 진행과 평가를 위한 전문인력 확보, 그리고 프로그램 진행을 위한 주변 환경의 확보 등이 선결적으로 검토되어야 한다. 따라서 사회적응 프로그램은 북한이탈주민들의 욕구분석, 기존 사회적응 프로그램의 검토, 주변환경 분석을 통하여 대상자의 욕구를 충족시키고 주변환경에도 긍정적 결과를 산출하도록 기획되었다. 이를 위하여 남한주민들에 대한 교육도 함께 실시될 필요가 있다. 북한이탈주민 사업은 지역사회에서 남북한 주민들이 함께 공생의 문화를 창조하는 과정이기 때문에 통일 이후 민족통합의 선경험을 제공하게 된다. 따라서 북한이탈주민 사업은 지역 주민들간의 통합의 자리를 제공하고 향후 민족공동체 형성을 위한 풀뿌리 자치의 경험을 축적하게 될 것이다.

북한이탈주민이 갖고 있는 가치관과 행동양식 중에는 남한주민들이 공유하여 개선할 필요가 있는 것도 포함되어 있다. 우리가 추구하는 통일사회는 다원적 가치가 존중되는 민주주의 사회가 되어야 하므로 남북한의 문화적 이질성이 인정되고 또한 공존되지 않는다면 결국 하나의 사회를 구성하는 것은 어려울 것이다.²⁴² 통일 이후 북한 주민들이 남한사회와 문화에 일방적으로 수용되길 바란다면 이는 그 효과성 뿐만 아니라 다원주의 사회를 지향한다는 측면에서도 바람직하지 않다. 이러한 측면에서 북한이탈주민 적응 프로그램은 다양성이 요구된다.

2. 사회적응 프로그램 개발의 고려사항

가. 사회적응 프로그램의 전제

북한이탈주민 지원의 근본적인 목적은 이들이 남한의 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에서 신속히 적응하여 정착하도록 하는 것이다. 그러므로 본 연구에서는 적응 프로그램을 설계하는데 고려해야 할 사항으로 남한사회의 환경, 지원방법, 대상별 특성화를 중심으로 살펴보고, 실행조건에 대하여 알아보고자 한다.

(1) 주변 환경 요인

북한이탈주민의 남한 사회에 대한 적응은 일정한 시간과 관계기관의 지속적인 지원 그리고 남한 주민들의 태도와 같은 환경 요인들 뿐만 아니라 북한이탈주민 자신들의 적응하려는 의지가 중요하게 작용한다. 즉 북한이탈주민의 적응·정착을 위해서는 정부의 지원정책과 남한 주민들의 우호적 태도 그리고 북한이탈주민의 적극적인 사고와 의지가 결합되어야 한다. 북한이탈주민의 적응과정을 살펴보면 북한이탈주민들의 적응수준은 동일하게 나타나지 않는다. 적응을 분리나 문화해

²⁴² 송자·이영선, “서장: 통일사회로 가는 길의 모색,” 『통일사회로 가는 길』 (서울: 오름, 1996), pp. 18~19.

체의 형태로 인식할 경우 적응과정에서의 갈등은 심각해 질 것이며, 동화나 통합의 형태로 인식할 경우 갈등의 수준은 낮아지게 될 것이다. 또한 남한사회의 환경이 그들의 적응에 큰 영향을 미칠 것이다. 이주민의 적응과 관련된 기존 연구에 의하면 가장 중요한 것은 이주민들을 받아들이는 사회의 정치적, 사회적 태도라고 한다.²⁴³ 그러므로 그들을 수용하는 사회가 다원주의를 지향하는 경우 적응이 용이할 것이다. 그러므로 북한이탈주민들이 남한사회에 적응하기 위해서는 남한사회의 적극적 지원과 북한이탈주민 자신의 의지가 필요하다고 할 수 있다.

(2) 지원내용과 방법

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

북한이탈주민에 대한 일방적인 지원이 반드시 적응을 제고시킨다고 볼 수는 없다. 일방적인 지원은 오히려 적응에 장애가 될 수 있다. 일반적으로 수혜자는 원조자와는 다른 동기에 의해 영향을 받게 된다.²⁴⁴

²⁴³ P. Regina and J. Brook, "Relationship of Migrant Status to Mental Health," *The International Journal of Social Psychiatry* Vol. 40, No. 3. (1994), p. 180; Carolyn L. Williams & J. W. Berry, "Primary Prevention of Acculturative Stress," *American Psychologist* Vol. 46. No. 6 (1991), p. 633.

원조자는 자신의 기여도와 그 효과에 대해 강조하는 경향이 있는 반면에 수혜자는 자신이 받았던 수혜의 양을 최소화하려는 경향이 있다. 이는 수혜자라는 의미에는 약자와 열등한 자라는 부정적 의미가 포함되어 있기 때문이다. 그러므로 수혜자는 이타적 관계를 상호교환의 차원에서 설명하려는 경향이 강하다. 이와 같이 자존심이 특히 강한 수혜자에게 원조를 받는 것에 대한 부정적인 의미를 강조하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 수혜자가 타인으로부터의 원조를 자기에 대한 지지로 받아들일 경우 긍정적인 반응과 효과를 기대할 수 있다. 따라서 자존심이 강한 사람들에게는 되 값을 기회를 전혀 주지 않는 일방적인 도움보다는 서로 주고받는 교환성이 요구되는 관계가 효과적일 것이다.

(3) 대상별 특성 고려

북한이탈주민 적응 프로그램을 효과적으로 실행하기 위해서는 대상별 욕구의 내용과 수준을 분석하고 그들의 특성을 고려하여 차별적인 접근과 운영이 필요하다. 따라서 개별 프로그램의 구체적 실행을 위해서는 성별, 연령별, 학력별, 희망사항, 직업별로 대상을 분류하여 특성에 맞는 지원수준과 지원체계를 갖추어야 할 것이다. 특히 동질적인 특성과 목적의식을 가진 일정 규모 이상의 북한이탈주민들로 편성할 필요가 있으며, 북한이탈주민의 직업훈련은 북한에서의 직업이나 전공을 고려하여 세분하는 것이 요구된다. 그러나 북한이탈주민 적응 프로그램의 특성화는 욕구분석의 애로, 입국 규모, 시설, 인력, 비용 등 현실적 조건 때문에 어려움이 있다. 따라서 대량탈북 사태가 발생하기 이전 단계에서는 성, 연령, 학력과 직업에 따라 특성화하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다. 이러한 기준은 북한이탈주민 적응의 효과성을 제고하고, 적응과정에서 나타날 수 있는 부작용 해소와 북한이탈주민간의 형평성을 고려하는 차원에서 논의될 수 있다.

²⁴⁴ J. D. Fisher, A. Nadler and S. Whitcher-Alagna, "Recipient Reactions to Aid," *Psychological Bulletin* 91(1982), pp. 27~54.

북한이탈주민의 적응 프로그램 실행을 위한 세대별 분류는 취학전 세대, 취학세대, 경제활동세대, 비경제활동세대로 하는 것이 필요하며, 여기에 비경제활동인구(주부)가 추가되어야 할 것이다. 이는 북한에서의 사회화 정도와 남한의 사회구조, 그리고 현실적인 사회집단들의 분류에 따른 것이다. 또한 가족단위 입국이 증가함에 따라 가족단위로 사회적응 교육을 실시하는 것이 효과적일 수 있다. 서독 바이에른 주는 이주민들을 가족단위로 언어, 학교 그리고 직업교육을 총괄적으로 실시하는 특별프로그램을 실시하였다. 이러한 가족단위의 적응 프로그램은 이주 초기 이주민 가족의 심리적 안정에 상당한 기여를 하게 되어 이에 대한 호응도가 매우 높게 나타났다.²⁴⁵ 특히 가족주의 성향이 강한 북한이탈주민의 경우에도 가족단위 적응 교육은 효과적일 것으로 보인다. 이것은 자조적이고 집합적인 적응양식의 한 형태라 볼 수 있다.

나. 사회적응 프로그램의 실행 유형

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

(1) 정부주도형

정부주도형은 지방정부의 역할 정도에 따라 중앙정부 주도형과 지

²⁴⁵ 이정우·김형수, 『탈북 이주자 사회정착지원 개선방안』(서울: 한국보건사회연구원, 1996), p. 82.

방정부 주도형으로 나눌 수 있다. 또한 독립된 전담기관의 존재 여부에 따라 분류할 수도 있을 것이다. 현재까지의 북한이탈주민에 대한 지원은 정부주도형이다. 정부주도형은 정부가 기획과 집행 그리고 비용을 전액 담당하는 형태로서 민간은 매우 제한적인 범위에서만 참여한다. 이것은 정부의 정책의지가 왜곡되지 않은 채 신속하게 진행되는 장점을 갖고 있다. 그러나 지나친 정부주도의 적응 프로그램 수행은 상당한 문제점을 안고 있다. 실제로 관계기관의 요원들에 의해 실시되어 왔던 기존의 사회적응교육은 비효율적이었던 것으로 평가받고 있다.²⁴⁶ 따라서 정부주도형 모델은 비용부담과 전문인력의 부족, 남한주민들과의 접촉기회 차단 등으로 일체감 형성이 지연되어, 결국 지역 사회의 구성원으로서 적응하는 데 많은 시간이 소요될 수 밖에 없다는 단점을 갖고 있다.

(2) 민간주도형

북한이탈주민에 대한 프로그램 실행 유형으로서 국가의 정치적, 경제적, 사회적 상황에 따라 정부가 아닌 민간이 주도적으로 참여하는 민간주도형 모델을 상정해 볼 수 있다. 민간주도형은 정부의 공식적인 개입이 어려운 상황에서 주로 나타나는 형태로서 각종 민간단체들이 주도적인 역할을 담당한다.

민간주도형은 국가의 정치적 부담, 재정부담, 전문인력 부족, 시설부족 등의 문제를 해결할 수 있는 장점을 갖고 있다. 그러나 정부 정책의지의 반영이 곤란하고 프로그램에 참여하는 각 단체들의 고유한 목적이 우선적으로 개입될 우려가 있다. 이로 인해 통일적인 집행의 어려움이 있고, 전체적인 조정과 관리의 측면에서 문제가 발생할 수 있다. 더구나 종교단체들의 경쟁적인 참여는 종교적 목적을 의식한 주최측의 무리한 요구들로 인해 마찰을 유발할 우려가 있다. 또한 북한이탈

²⁴⁶ 이금순·송정호, “북한이탈주민의 사회적응교육방안,” 『통일연구논총』, 제 6권 1호, (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 80.

주민 상호간의 지원수준에 격차가 발생하게 됨으로써 갈등 유발의 원인이 되고 이는 부적응으로 연결될 수도 있다. 그러므로 민간의 참여 범위는 면밀한 검토를 통해 결정되어야 할 것이다. 특히 북한이탈주민의 문제는 정부유관 부처의 협력과 통일대비 차원이라는 정치적 의미도 함축된 것으로서 민간의 주도는 현실적인 어려움이 있다고 하겠다.

(3) 민관협동형

민관협동형은 정부주도형과 민간주도형의 혼합형으로서 두 유형의 단점들을 보완할 수 있는 형태이다. 북한이탈주민의 원활한 적응을 위해서는 정부와 민간단체와의 협조체제가 필요하다. 민간단체의 참여는 심리적 안정 확보, 인력지원, 재정지원, 시설지원 그리고 북한이탈주민들에 대한 남한주민들의 이해 증진이라는 다양한 이익을 얻을 수 있다. 특히 북한이탈주민과 남한주민 상호간의 접촉증대를 통해 사회적 거리감을 해소하고 적응력을 제고시키기 위해서는 민간단체의 역할이 중요하다.

민관협동형은 민간과 정부의 협동 수준에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 이것은 북한이탈주민과 관련해서 정부는 전체적인 기획과 비용을 담당하며, 실질적인 북한이탈주민 적응을 위한 프로그램의 실행은 민간단체가 주로 담당하는 형태라 할 수 있다. 이 유형은 북한이탈주민의 참여의지, 심리적 안정, 실질적 지원효과 그리고 국민들의 호응도, 경제성 등의 측면에서 많은 장점을 갖고 있어 북한이탈주민 지원정책에 적용 가능한 모델로 판단된다. 특히 북한이탈주민 지원에 민간단체가 참여하게 되면 이는 곧 북한이탈주민에 대한 국민적 거부감을 해소할 수 있고 더구나 정부주도로 인한 북한이탈주민들의 심리적 거부감도 해소할 수 있을 것이다.

민관협동형은 정부와 민간의 협동과 역할 분담의 정도에 따라 정부주도 민간보조형과 민간주도 정부보조형으로 구분할 수 있다.²⁴⁷ 그러

²⁴⁷ 김동배, “탈북자들의 지원을 위한 민간차원의 대책,” 이영선·전우택 편,

나 그 구체적 역할분담의 내용은 정부의 재정상태, 시설확보, 전문인력 확보 그리고 민간단체의 현황과 민간의 참여의지 그리고 국민정서 등에 따라 결정되어야 한다. 현재 정부의 방침은 기획의 영역은 정부가 담당하고, 지원의 영역은 민간이 맡아 상호 역할을 분담하는 형태로 추진될 예정이다.

현재까지 남한정부는 정부주도형 모델에 따라 북한이탈주민 지원정책을 시행하였으나, 많은 문제점이 제기되었다. 따라서 향후의 정책적 기조는 민관협동형 모델을 제시하고 있기 때문에 앞으로 북한이탈주민 적응 프로그램은 민관협동형에 의해 실시될 전망이다. 즉 향후 기획의 영역은 정부가 담당하고 지원의 영역은 민간이 담당하는 상호 역할 분담하는 방향이 될 것으로 보인다. 이와 함께 정부와 민간의 유기적 협조체제 구축을 정책의 기본 구조로 설정하였다. 정부는 민간 단체의 참여를 제도적으로 보장하고 있으나, 민간단체의 활동을 조직화하고 활성화시키는 주된 역할을 법정단체인 『북한이탈주민후원회』에 부여하고 있다. 따라서 남한의 북한이탈주민 지원정책은 정부주도의 민관협동형 모델이라 할 수 있다.

이처럼 전체적인 기획과 프로그램의 조정은 정부가 담당하지만 민간은 비용분담, 시설제공, 전문인력 제공 등을 통해 북한이탈주민의 초기수용 단계에서 사회통합 단계까지 전 과정에 적극적인 참여가 보장되는 형태이어야 한다. 따라서 핵심적 사항인 전체적인 기획과 프로그램의 조정역할을 정부가 담당한다는 측면에서 ‘정부주도 민간보조형 모델’이 북한이탈주민 지원정책에 필요하다고 본다. 북한이탈주민 관련문제는 그 특성상 정부를 배제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 그러므로 정부와 민간이 각각의 영역에 따라 협동하는 민관협동형 모델을 채택하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 본 연구에서는 민관협동형을 따르고자 하며, 더욱 구체적으로는 각 프로그램의 단계에 따라 초기

『탈북자의 삶』(서울: 오름, 1996), pp. 84~86. 북한이탈주민 지원 모델과 관련하여 정부주도형을 최선으로 밝혔으며, 차선으로 반관반민의 형태를 주장하였다.

체제 적응단계에서는 정부주도 민간보조형, 정착지 진출 이후는 민간 주도 정부보조형으로 구성되는 것이 합리적일 것이다. 또한 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 수준에 대한 검토를 통하여 사회적응 프로그램의 실제적인 집행과 지원은 지방정부의 역할이 강조되도록 할 필요가 있다.

IV. 사안별 사회적응 프로그램의 개발

1. 사례관리

가. 프로그램의 목적 및 목표

(1) 목적

사례관리는 북한이탈주민들의 남한사회 정착과정에서 경험하게 되는 많은 어려움과 복잡적이고 다중적인 북한이탈주민의 욕구를 정확히 파악·검토하여, 이에 맞는 사회복지서비스를 연결 및 증재할 수 있도록 체계적이고 계획적인 개입을 통하여 궁극적으로 북한이탈주민의 사회적응 및 정착의 수준을 향상시키는데 그 목적이 있다.

(2) 목표

- 1) 복합적인 문제를 가진 대상자들의 문제를 유형화하여 한다.
- 2) 대상자의 유형화된 문제에 대한 해결방법을 찾고 해결을 위한 서비스를 제공한다.
- 3) 일정기간의 집약된 서비스 제공을 통하여 문제해결을 도모하고, 그 과정 속에서 대상자들의 문제해결 능력을 증진시켜 사회적응 수준을 향상시킨다.

나. 프로그램의 내용

(1) 사례관리 대상자 선정 기준

- 복합적인 문제를 가진 세대
 - : 경제적, 사회적, 심리적 문제
 - : 학업문제, 자녀교육문제, 건강(질병)의 문제, 진로문제, 심리적 불안정의 문제
 - : 가정폭력, 성폭력, 학교부적응, 사회부적응, 직장 부적응의 문제
- 초기전입세대 : 초기 전입하여 여러 차원의 지지기반이 약한 세대
- 가족원수가 많은 세대 : 경제적으로 어렵고 원활한 가족기능수행이 어려운 세대
- 단독세대로 지원이 필요한 세대
 - : 가족원들로부터 지지를 받을 수 없는 세대로, 사회적 지지기반이 필요한 세대

(2) 사례관리 과정

(가) 접수(사례개발)

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-심리적·생리적·사회적 상태 파악	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 1단계 《대상자 파악》 <ul style="list-style-type: none"> : 지역전입 전수명단을 거주지보호(구청) 담당관에게 요청 : 신병인수시 신변보호담당관에게 case 의뢰 협조요청 ▶ 2단계 《잠재적 대상자 접촉&대상 발굴》 <ul style="list-style-type: none"> : 신규대상(전입환영행사 “welcome-union”초대) : 기존대상(가족행사, 사회적응pg 실시) 	<ul style="list-style-type: none"> -전수명단 -신병인수서류 (정보파악)

(나) 초기면접

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-신상정보 파악	<ul style="list-style-type: none"> ▶ intake 세부사항 : 탈북 원인 및 과정 : 재북시 & 남한입국 전 생활상태 (재북 학력/유경험 직업분야/경유국가) : 가족 현황 파악 (재북/재중/기입국 가족원) : 현재의 심리·정서적, 신체적 건강상태 파악 : 현재의 사회적 관계망 : 향후 취업 & 교육육구 파악 (진로계획) 	-intake 기록서

(다) 사정(assessment)

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-클라이언트 욕구 파악 -클라이언트 문제 규정 -공식적·비공식적 자원체계	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주요 욕구 : ①취업&진로문제, ②자녀(본인) 교육문제, ③의료적 문제(신체적, 정신적), ④경제적 문제, ⑤취미여가생활 문제 ▶ 문제규정 : 사회적응 및 심리상황의 문제규정 필요 ▶ 공식적 자원체계 : 취업훈련기관(직업훈련교육 안내) : 방문 의료진료&지역 의료기관 (정신보건센터 포함) : 방과후 학습센터(지역복지관/학교) & 개별학습지도자(대학생 연계) : 사회교육pg 지원기관(지역복지관, 여성발전센터포함) ▶ 비공식적 자원체계 : 탈북동기(하나원 및 재중시 동거자) : 타 지원단체(교회 등)파악 	-assessment sheet

(라) 사례회의

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-사례선정 및 사정 -서비스내용 결정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사례대상 사정결과 공유 ▶ 대상자의 서비스 욕구의 강도 파악 & 사례관리자의 진단결과 공유 ▶ 1차적 개입내용 결정 (주요육구 분야에 대한 선별적 적용) 	-사례회의록

(마) 계획 수립 & 계약

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-장·단기 목표 설정 -자원계획 수립 -서비스계획 수립 -동의서 및 계약서 작성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 단계별 목표설정 <ul style="list-style-type: none"> - 장기목표: 사회적응 및 정착 - 단기목표: 생활안정, 건강관리, 기술취득 & 취업 지원, 학업연장 및 진학 등 ▶ 활용가능한 지역자원 발굴&관리 <ul style="list-style-type: none"> - 인적자원 모집 & 연계(종교단체/대학생 중심) - 직업훈련기관 & 교육기관 네트워크 구축 - 의료기관 & 학교(초/중/고/대학교) 네트워크 구축 - 다양한 정보습득 방법안내 (벼룩시장, 관련분야 홈페이지, 정보지 등) ▶ 서비스계획 <ul style="list-style-type: none"> : 달성가능한 목표 중심으로 우선순위별 세부 개입계획 수립 (일·주·월단위 계획 & 평가병행-사례회의시 반영) ▶ 서면으로 서비스 제공 제반사항에 대해 동의하도록 유도 <ul style="list-style-type: none"> : 모든 약속에 불분명한 태도를 보이거나 문제 발생시 부인하는 경우 많음 	-사례개입계획서 -월사례관리계획 /평가표 -동의서 -계약서

(바) 개입

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-직접개입 및 조정 (상담 및 pg 진행) -간접개입 및 조정 (자원연계/정보제공) -옹호활동	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 직접개입 방법 <ul style="list-style-type: none"> : 정기적 상담(전화 및 가정방문) 필요 : 지속적 관리 필요 / 단기간 서비스 중요 (개입의 신뢰도 부분) : 위기개입 ▶ 간접개입 방법 <ul style="list-style-type: none"> : 관계기관담당자 meeting(신변보호담당관 / 연계자원 관계자-취업처) : 자원봉사자 간담회 	-상담기록서 -progress sheet

(사) 점검(monitoring)

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-계획이행 및 서비스 제공자 점검 -목표성취 정도 -욕구변화 사항등 파악	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 주요점검 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 계획에 따른 목표달성 중간 check - 욕구변화 및 추가욕구에 따른 대안마련 (방향성 재설정) - CT와 wer간의 의사소통 정확도 확인 - 서비스제공자의 소진관리 (CT의 기질적 특성 및 환경적 차이) : 사고판단의 수준과 내용이 상이함 : CT와의 갈등 및 서비스 혼선 : 취업상황, 가족성원, 연락처등 수시변동 (→ 계획이행의 장애요인) 	-상담기록서 -progress sheet

(아) 평가(evaluation)

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-임파워먼트 -CT의 변화/만족도 -서비스 효과성	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 목적달성 정도 확인 <ul style="list-style-type: none"> : 미달성 목표에 대한 원인 규명 필요. (점검단계에서 잘 검토되지 못하면 목표 미달성이 많음) ▶ CT에게 목표달성에 대한 지지와 격려 	-사례개입과정 평가서

(자) 종결

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-계약종료 및 목표달성 -서비스거부 -타지역으로 진출(이주)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 단기적 목표달성에 따른 종결 <ul style="list-style-type: none"> : 이후 기본적인 관계성 유지 ▶ 타지역으로 진출 (기안보고→관내보관 / 후원회 보고) 	-사례관리 대상자 연명부 -전출자 기안

(차) 사후관리

단계별 과업	북한이탈주민 사례관리 주요내용	관련서류&양식
-대상자의 안정적 생활지원	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 탈북사업에 대한 정기적인 안내 ▶ 탈북자 전체 행사 참여 권유 (사회적응 pg/캠프/송년행사) ▶ 소식지 우편발송 	<ul style="list-style-type: none"> -행사기안 -행사안내자료

(3) 사례관리를 위한 서비스 내용

북한이탈주민이 초기면접과 사정을 통해 서비스의 목표 및 계획이 수립이 되면, 서비스 이용 등에 관한 계약을 하게 되고 아래와 같은 서비스를 제공받고 이용하게 된다.

북한이탈주민의 사례관리의 최종적인 목적은 남한사회적응이라 할 수 있는데 초기 전입하여 일상생활전반에 필요한 지원과 더불어서 남한사회에서의 적응을 위한 제반사항들에 대한 계획과 개입을 통하여 개인의 잠재력을 개발하고, 내재되어 있는 장애물들을 제거할 수 있도록 지속적인 원조과정이 사례관리라 할 수 있다. 아래의 내용들은 이러한 사회적응과정에서 요구되는 제반서비스들이라 할 수 있고 이러한 서비스 내용들을 근간으로 하여 북한이탈주민 지원 사업을 실시하는 지역사회복지관에서는 구조화된 사업과 더불어 사례관리를 실시하고 있다.

표출된 문제	서비스 내용
개인·가족상담	<ul style="list-style-type: none"> · 전문자원봉사자 및 사회복지사에 의한 상담 · 탈북 과정 속에서의 심리적인 상처 및 문제 상담 · 다양한 영역에서의 전문가 연계 상담
남한사회적응 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 교육 프로그램 개설(국어 및 외래어교육·한문, 영어) · 개인 욕구별 사회적응프로그램 실시 · 지역주민들과 어우러질 수 있는 연합행사
정보안내	<ul style="list-style-type: none"> · 복지관의 소식지 배포 · 북한이탈주민들의 정보안내서 발행 · 북한이탈주민들을 위한 정기 소식지 발행

자녀교육문제 및 본인 교육문제	<ul style="list-style-type: none"> · 복지관내 사회교육 프로그램 무료 이용 · 개별학습지도자 배치 · 학습능력 및 성격유형검사를 통한 정서적인 지원 · 학교생활적응에 관한 지원(교사상담 등) · 학력인정과 진학을 위한 검정고시 준비 지원 & 재외국민특별전형에 대학입시 준비 지원
의료적 문제 (질병, 건강관리)	<ul style="list-style-type: none"> · 복지관 연계기관에서의 무료진료 · 병원내 의료사회사업가 연결을 통한 병원비 감면 · 간호사 방문 의료서비스 / 이동목욕서비스
취업 및 진로 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 취업 및 진로관련 상담과 구직활동 지원 · 취업담당사회복지사 연계 부업, 취업알선 · 취업희망자들의 유형별 기본소양교육 · 취업기관 관리(직장생활적응지도, 고용주 면담)
경제적 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 결연 후원자 연결(장학금, 생활용품지원, 질병치료비 등) · 초기전입자생활필수품(가구, 생활소모품, 화장품, 의료, 식료품 등) · 교육프로그램 무료이용
취미·여가생활문제	<ul style="list-style-type: none"> · 복지관 및 노원구내의 취미여가프로그램 실시기관 안내 (사회복지관 및 사회체육기관, 자원봉사센터 등)

다. 프로그램의 평가방법

(1) 평가의 방법

: 사례회의를 통하여 평가를 실시함.

(담당사회복지사의 의견과 더불어 동료사회복지사 및 supervisor와의 회의과정에서 제시된 사항에 의거)

(2) 평가의 기준

: 대상자별 계약내용 수행여부(서비스 이용 및 자가 수행활동 수행 여부)

: 대상자의 문제해결정도

: 궁극적으로 대상자별 목표달성 여부

(3) 평가 결과의 적용

아래의 3개중 1개의 관리 대상으로 선정한다.

- : 서비스 종결(사례관리 종결)
- : 대상자 재선정
- : 대상자 사후관리

라. 프로그램의 수행인력

(1) 수행인력의 역할구분

역할구분	경력(년)	신청사업 담당 역할	할당시간 (단위: 주)	자격증 (신청관련)
supervisor	10년 이상의 경력 사회복지학 석사	- 사례관리 회의 주관 - 사례에 대한 최종 supervision - 담당실무자 supervision - 운영위원회 관리지원	주5시간	사회 복지사 1급
담당실무자	3년~5년 이상	- 사례담당 - 가정방문, 전화상담, 서비스발굴 및 연결 - 사례의 기록 및 유지 관리 - 자원동원 및 평가	주20시간	사회 복지사 1급

(2) 적정 사례수에 따른 직원 현황

대상자 상황 구분	담당 사례 적정수 (1명의 사회복지사)	적정 직원수
- 복합적인 문제를 가진 세대 - 초기전입세대 - 건강상태가 어려운 세대 - 단독세대로 지원이 필요한 세대	15CASE	- 북한이탈주민밀집지역(초기 전입세대가 많은 지역)의 경우 사회복지사는 최소 3명 이상이 필요
- 전입 2~3년된 세대 - 문제해결이 어느 정도 된 세대 - 자립능력이 있으나, 관리가 필요한 세대	30CASE	- 기타지역의 경우 1명 이상의 사회복지사가 배치되어야 적절한 사례관리가 가능함.

마. 프로그램의 예산

항목구분		산출내역
인건비	사회복지사	사회복지사 및 수행인력의 호봉수에 따른 인건비 산출
사업비	가정방문경비(교통비)	가정방문에 필요한 교통비를 회당으로 계산하여 산출
	사례경조사비	가정방문시 필요한 물품 구입 및 관리 대상자의 경조사지원을 위한 경비
	연계기관방문경비	대상자에게 자원제공을 위하여 지역사회내 각계 기관들과의 연계를 위하여 기관방문시 소요되는 예산
	우편발송비	사례관리 대상자들에 정기적으로 발송되는 우편물 비용
	사례회의비	정기적인 사례회의에 소요되는 직접 경비
운영비	사무용품구입비	대상자 사례파일 작성 등에 소요되는 경비

2. 가족(결연사업)

가. 프로그램개요

(1) 프로그램 목적

북한이탈주민들에게 지역주민들과의 결연을 통해 다양한 정보를 습득할 수 있는 기회를 제공하고, 다양한 문화체험 기회를 제공하여 사회문화적 이질감을 극복하고 지역사회 구성원으로 적응능력을 배양한다.

(2) 프로그램 목표

목표 1. 북한이탈주민에게 다양한 정보제공을 통해 자기보호능력을 강화시킨다.

하위목표 1. 남한사회 이해를 돕기 위한 지역사회안내지 자체제작

하위목표 2. 고용안정센터 및 기타 취·부업 관련기관과의 연계를 통한 취·부업 알선

하위목표 3. 새터민의 정보화능력향상을 위한 정보화교실 참여

목표 2. 집단지도 프로그램을 통해 북한이탈주민의 사회문화적 이질감을 감소시킨다.

하위목표 1. 개별상담 및 집단상담 실시

하위목표 2. 남한문화 이해를 위한 문화탐방 분기별 1회 실시

하위목표 3. 남한 및 북한이탈주민간의 이질감 해소를 위한 가족캠프 연 1회 실시

하위목표 4. 결연가정이 함께 하는 송년행사 연1회 실시

목표 3. 상호방문, 전화상담 확인 프로그램을 통해 북한이탈주민의 지역사회적응력을 향상시킨다.

하위목표 1. 지역주민과 북한이탈주민과의 결연가정을 분기별 6가정씩 결연

하위목표 2. 결연가정 교육 분기 1회 실시

하위목표 3. 생활 및 정보공유를 위한 상호가정방문 월1회 실시

하위목표 4. 전화통화 주 1회 이상 하기

나. 프로그램 내용

(1) 프로그램 대상

집단구분	서비스대상자 산출근거	단위수(명)
클라이언트 수	본인 신청 및 본관에서 결연가정 대상으로 선정한 주민	24세대 남한가정 12세대 북한가정 12세대

(2) 프로그램 시작일자 : 2005년 1월 1일~2005년 12월 31일

(3) 프로그램별 실시 현황

세 부 사 업 명	프로그램 기간	대상	실시현황(실적)
결연가정조직	2005.1~8월 현재	새터민 및 지역주민	15가정
결연가정교육	2005.1~8월 현재	새터민 및 지역주민	3회/30명
상호가정방문 (가정방문 및 전화상담)	2005.1~8월 현재	결연가정	월 1~2회
가 족 캠프	7월 22일~24일	새터민및 지역주민	39가정 67명
사 례 관 리	2005.1~8월 현재	결연가정 15정	15가정 42명

다. 프로그램 예시(결연가정과 캠프)

(1) 목적

북한이탈주민의 남한사회문화의 이해 및 남한가정과의 만남을 통해 대인관계형성능력을 향상시키고 지역사회에 조기 정착할 수 있도록 기반을 형성하기 위함이다.

(2) 주제 : 가족과함께 하나되기 - 네번째

(3) 장소 : 충남 태안 (어은돌 해수욕장)

- 대실: 2실, 소실: 1실, 쪽방: 1실. 거실까지 숙소로 활용가능

(4) 참여인원 총 88명

(북한가정 25세대 39명, 남한가정, 11세대 28명, 총 36가정 67명, 봉사자 및 직원 21명)

(가) 참여대상자 연령분포

	6세이하	7~12	13~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60세 이상	계
남한가정	4	12	0	0	4	5	3	0	28
북한가정	2	10	6	0	5	11	4	1	39
계	6	22	6	0	9	16	7	1	67

(나) 등록인원과 실제참여인원에 대한 비교

분 류	인 원	비 고
최 초 모 집 인 원	80명	
모집인원 중 실제참여자	67명	(13명은 새터민 3명, 남한주민 10명) 84%
미 예 상 인 원	3명	
남 북 한 비 율	42% 대 58%	
아 동	28명	12세 이하
청 소 년	6명	13~19까지
성 인	33명	
남 / 여 비 율	67명	37(55%)명 대 30(45%)명

(5) 새터민 캠프 관련 프로그램 실시 전 욕구조사 결과

(가) 프로그램욕구조사 참여세대 : 새터민 24세대 중 12세대

(나) 욕구조사방법 : 전화상담 및 방문상담

(다) 조사결과

성명	내 용	프로그램실시여부
김00	·가족간의 함께 여유를 나눌 수 있는 자유시간이 많았으면 한다.	·경험이 없어 힘들
최00	·장소가 바닷가이니만큼 수영이나 기타 갯벌체험 프로그램이 있었으면 한다.	·경험이 없어 힘들
신00	·자기소개/상대방에 대한 좋은 점 얘기하기 같은 이야기 형식의 프로그램 진행 ·경쟁심유발프로그램 지양, 상품지양(줄러면 다주었으면 함) ·자유롭게 얘기하고 자유롭게 노래부르고 자유롭게 춤출 수 있는 시간이 있었으면 한다.	·경험이 없어 힘들
박00	·자유시간이 많았으면 한다. ·모듬활동 등 가족들이 함께하는 시간들이 많았으면 한다.	·경험이 없어 힘들
김00	·자기소개나 원하는 것 밝히는 것 등의 토론 형식의 프로그램은 원치 않는다.(집단 활동이나 조직활동 등의 내용은 원치 않음)	
김00	·자신을 소개나 원하는 하는 것 싫어한다. ·가족끼리(모듬별) 활동 및 가족이 함께하는 레크레이션이 있었으면 한다.	·기회가 주어진다면 한번 해볼 의향은 있다.
김00	·첫경험이라 기대가 된다.	
최00	·첫경험이라 기대가 된다. ·자신의 전직을 살려 봉사를 하고 싶다.(한의사)	·건강강좌가능
허00	·복지관 프로그램에 따르겠다.	
김00	·복지관 프로그램에 따르겠다.	
한00	·복지관 프로그램에 따르겠다.	·가수이니만큼 노래는 부를 수 있다.
김00	·가족끼리 즐길 수 있는 프로그램 있다.	

(6) 가족캠프 전체일정

요일 시간	22일(첫째날)	23일(둘째날)	24일(셋째날)
07:00		기상/세면	기상/세면
08:00	물품정리 인원점검	아침식사	아침식사
09:00		아침산책	물놀이/자유시간
10:00	입소식	집단활동 I 모둠별 게임	
11:00	도입프로그램		휴식
	이동 점심식사	점심식사	
12:00		자유시간	퇴소식 (사진촬영)
13:00		준비운동 물놀이	집으로...
14:00	도착및 방배정		
15:00	물놀이		
16:00	이동및샤워	이동 및 샤워	휴식
17:00	휴식		
18:00	저녁식사	저녁식사	또래별모임 II 아동 청소년 성인
19:00	또래별모임 I 아동 청소년 성인	또래별모임 II 아동 청소년 성인	
20:00			
21:00	취침준비	자유시간	취침준비
22:00	잠자리	취침준비	
23:00		잠자리	

(7) 캠프진행에 따른 세부프로그램

(가) 도입프로그램(전체프로그램)

제 목	도입프로그램	담당자	
장 소	3층강당	소요시간	1시간 22일-10:20~11:20
목 표	가족과 하나되기 위한 도입으로 서로의 생각이 다름을 알고 서로의 생각을 존중하고 협력할 수 있도록 한다.		
준비물	전지 각 모듈별 1장씩, 크레파스 각 모듈별 두개정도		
진행과정	<p>● 도입 다함께 노래부르기(서로의 어색한 분위기를 없애기 위해서 같이 노래부를 수 있는 노래를 부른다. - 숫자송, 당근송, 남자는배 여자는 항구, 남행열차 등 - 준비물 노래가사 PPT</p> <p>● 전개 1. 인사나누기(같은 모듈원이 된 사람들이랑 소개하는 시간을 갖는다.) 1) 자신의 이름 말하기 2) 내성격을 한마디로 말한다면, 3) 이런 사람이 되고 싶다. - 준비물 : 인사나누기 순서 PPT 2. 공동화그리기 서로 말을 하지 않은 채 공동으로 전지에 서로가 순서대로 이어서 그림을 그리도록 한다. - 준비물: 전지(각 모듈별 1장) 크레파스(각 모듈별 2개씩), 잔잔한 음악 3. 이야기나누기(그림을 그리면서 자신들은 무슨생각을 그리면서 그림을 그렸는지 나눠 보도록 한다. 서로 생각한 것도 달라도 또 서로의 그림을 이어가고자 마음을 다했던 사람들도 있었을 것이다. 이런 사람들의 이야기를 들으면서 서로의 생각이 다르고 보는 시각도 다르지만 함께 한 작품을 만들어 낼 수 있었음을 생각해 보도록 한다. - 준비물 : 잔잔한 음악</p> <p>● 결론 4. 미니메세지(우리는 서로 다른 생각, 환경, 생김새, 가치관을 가지고 살아갑니다. 그리고 바라보는 관점도 너무 다릅니다. 그러나 이런 다름을 서로 인정할 때 우리는 하나의 작품을 완성할 수 있습니다. 이번 캠프 동안에 서로 달라서 불편한 점 서로 이해하기 어려워서 불편한 점들이 있을 것입니다. 그러나 이런 모든 것들이 서로 다름을 인정하면서 어떻게 하나의 작품을 만들 수 있을까 고민하면서 아름다운 캠프를 만들어 가시기를 바랍니다.</p>		
마 무 리	- 박수로 마무리하고 다시한번 캠프시 주의사항 및 숙지사항 전달		

(나) 또래별 프로그램(아동)

제 목	집단프로그램 -가족액자만들기-		담 당 자	
장 소	숙소	소요시간	2시간 30분	22일-19:00~21:30
목 표	가족과의 사진 또는 그림을 활용하여 액자를 만들고 이에 대한 이야기를 나누고, 전시함으로써 캠프일정동안 가족에 대해 다시 한번 생각해본다.			
준비물	두꺼운 종이, 본드, 폴라로이드사진기, 필름, 장식재료			
진행과정	<ul style="list-style-type: none"> ● 물품준비 및 안내 <ul style="list-style-type: none"> - 미리 사진 크기에 맞추어 액자들을 준비한다. - 아동들이 액자를 꾸밀 수 있도록 최소한의 장식 재료를 준비한다. ● 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 인사나누기(같은 모둠원이 된 사람들이랑 소개하는 시간을 갖는다.) 자신의 이름과 학년, 나이 등 자신을 소개한다. - 얼음장깨기 간단한 레크로 서로 어색한 분위기를 해소한다. ● 전개 <ul style="list-style-type: none"> - 액자만들기 <ul style="list-style-type: none"> · 아이들에게 액자들과 필요한 준비물들을 나누어준다. · 미리 찍어놓은 사진을 아동들에게 나누어주어 액자들 안에 붙일 수 있도록 한다. · 주변의 조개나 조약돌 등으로 액자의 테두리를 꾸밀 수 있도록 한다. ● 결말 <ul style="list-style-type: none"> - 가족이야기 하기 <ul style="list-style-type: none"> · 아동들이 소그룹을 만들어 돌아가면서 구성원들에게 자신의 가족에 대해서 이야기한다. · 서로의 가족이야기를 들으면서 아동들의 서로에 대한 이해를 돕는다. 			
마 무 리	<ul style="list-style-type: none"> · 박수로 마무리하고 다시한번 캠프시 주의사항 및 숙지사항 전달 · 취침 			

(다) 또래별 프로그램(청소년)

제 목	MBTI 검사	담 당 자		
장 소	솔모루 팬션	소요시간	2시간 30분	22일-19:00~21:30
목 표	청소년들의 사회적응과 대인관계 증진을 위하여 나와 다른 사람들의 서로 다른 성격유형을 알아볼 수 있도록 한다.			
준비물	MBTI 검사지 10개(24,000원), 결과 자료 책자, 다과			
진행과정	<p>● 도입 아이스 브레이크(서로의 어색한 분위기를 없애기 위해서 서로의 장점 칭찬하기) - 외모, 성격 등.</p> <p>● 전개 1. MBTI 소개 1) MBTI 설명 MBTI는 나는 남과 다르며, 남 또한 나와 다르게 존재한다는 것을 알아가는 과정이다. 내향성-외향성, 감각-직관, 사고-감정, 판단-인식 중 본인이 생각하는 자신의 비슷한 성격을 짐작해 본다. 2) 검사(검사지 소개 및 검사하기) 3) 다과 및 게임 검사를 마치고 다과와 함께 간단한 게임 진행 4) 검사 결과 및 토의, 느낌 나누기 결과와 결과내용을 담은 책자 배부한다. 자신이 짐작해 본 성격과 검사 결과를 비교해 본다. 나와 다른 친구들의 성격들을 듣고 자신의 느낌 나눈다.</p>			
마 무 리	- 서로에 대한 다름을 다시 한 번 이해한다.			

(라) 또래별 프로그램(성인)

제 목	집단활동	담 당 자		
장 소	솔모루 팬션	소요시간	2시간 30분	22일-19:00~21:30
목 표	새터민과 남한주민이 함께 생각을 나누고 서로 다름을 이해하는 작업을 통해 생각의 차이를 좁히고 남북한 주민의 화합을 이룰 수 있도록 한다.			
준비물	스케치북, 두꺼운도화지, 네임펜(10개), 사진, 음료수(6pt), 종이컵			
진행과정	<p>● 도입</p> <p>북한말 스피드퀴즈 (분위기 띄우기)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 방법: 새터민들이 북한말을 설명하고 남한사람들이 설명한 단어를 맞춘다. - 남한사람들이 북한말 퀴즈를 통해 북한에서 쓰는 말을 새롭게 알게 되고, 같은 의미의 말이지만 남북한의 다른 언어의 차이를 인식하면서 서로를 아는 시간을 갖는다. <p>● 전개</p> <p>1) 취업안내 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> - 남한사회의 직업과 취업에 대한 전반적인 내용을 설명하고 남북한 주민이 함께 의견을 공유할 수 있는 시간을 갖도록 한다. <p>2) 사진말 만들기</p> <p>방법: 7장의 사진을 나누어주고 사진에 대한 이미지에 대해 각자 자신의 생각을 이야기한 후 사진들을 일정하게 나열하여 이야기를 만들어 보도록 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 각자 다른 생각을 가지고 있지만 생각의 차이를 좁혀 서로 다름을 이해하고 하나의 완성품을 만들어 낼 수 있도록 한다. 			
마 무 리	취침준비를 하고, 둘째 날 일정에 대해 간단한 안내를 한다.			

3. 청소년(학습쉼터)

가. 사업목적 및 목표

(1) 목 적

지역내 북한이탈청소년들에 대한 통합적인 사회서비스 개입을 통해 남한사회에 대한 적응력을 향상시키며, 북한이탈청소년들이 겪는 학교 부적응 현상을 감소시키고 다양한 문화체험을 통해 남한사회에 대한 이질감을 감소시켜 궁극적으로 이들이 건강한 지역사회구성원으로서의 역할을 수행할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

(2) 목 표

- 목표 1 : 북한이탈청소년들의 남한사회적응력 향상을 위한 학습지도 및 특기적성교육 서비스를 지원한다.
 - 세부목표 ① 정기적인 심리검사를 실시하여 심리적 변화를 관찰하여 전문적인 상담계획과 서비스를 제공한다.
 - 세부목표 ② 북한이탈청소년들과 심리치료사와 지속적인 개별상담을 통해 남한사회적응에 어려움으로 인한 부적응 및 스트레스를 감소시킨다.
 - 세부목표 ③ 자원봉사자의 지속적인 학습지도로 학습능력을 향상시킨다.
 - 세부목표 ④ 기능교육을 위한 프로그램을 강화하여 잠재된 개인의 능력을 개발시켜 여가선용학습으로 활용한다.

- 목표 2 : 남한사회 체험활동의 기회를 통해 문화적, 사회적 이질감을 경감시킨다.
 - 세부목표 ① 연극, 음악회, 문화탐방 등의 기회를 제공하여 가족내 화목을 도모한다.
 - 세부목표 ② 다양한 특기적성프로그램에 참여하여 남한청소년들

의 취미, 특기생활을 접할 수 있는 기회를 제공하여 문화적 이질감 해소와 잠재된 능력을 개발하도록 한다.

- 목표 3 : 북한이탈청소년들과 남한청소년들간의 통합교육과 집단 프로그램을 통해 서로간의 이질감을 해소하고 사회통합과 전인적 발달을 유도한다.

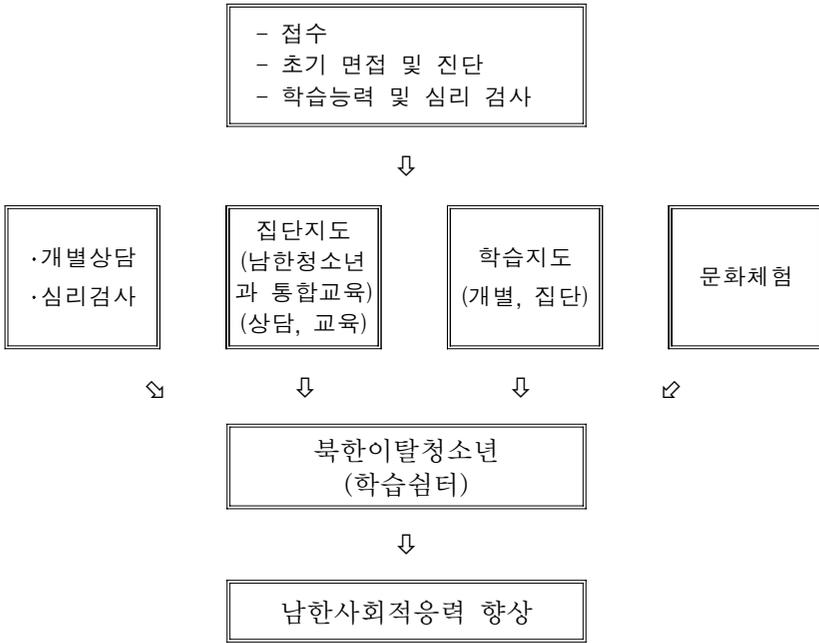
나. 프로그램 내용

- 대상자 : 강서구 지역 내 북한이탈청소년
- 강서구 가양3동 북한이탈청소년 현황

연령분포	남자	여자	비고
1세 - 10세	15명	14명	
11세 - 18세	15명	13명	
19세 - 25세	22명	19명	
총 계	52명	46명	18세미만 청소년 인원수 (57명)

※ 2005년도 가양3동 자료

- 실시장소 : 복지관 학습실험터(강의실), 가정, 타 외부교육기관, 문화시설
- 접근 및 실시방법



다. 일정별 세부추진계획

사업명	일정	목 표	사업진행내용	
사업준비단계	대상자 선정 및 홍보	1월/2월	-프로그램 참여 대상에 대한사정 -프로그램에 대한 홍보를 통해 통합의 중요성을 홍보함	-프로그램 참여대상을 선정하여 사정한다. -참여대상 가정 및 참여 학교에 프로그램 홍보를 통해 프로그램의 중요성을 인식시킨다.
개별 사례 관리	심리검사 및 심리치료	3월 ~ 12월	-북한이탈아동의 심리상태 사정 -심리검사 : 25명×2회 = 50명 -심리치료 : 5명×10회 = 50명	-대상에 대한 심리검사를 실시하여 현재 상태를 파악하고 그에 따른 전문적 서비스를 제공함.
	개별상담	3월 ~ 12월	-개별상담 및 가족상담을 통해 심리적 안정감을 가질수 있도록 한다 -25명 × 24회 = 600회	-개별상담을 실시하고 필요할 경우 집단상담 및 가족상담을 통해 대상 및 가족의 갈등요소 및 부적응적 요소를 해소시킨다.
학습지도 및 특기 적성 교육	학습진단 검사	3월	-학습방법진단검사 및 지능검사 실시 25명×2회 = 50회(지능검사1회, 학습방법진단검사1회)	-지능검사 및 학습방법진단검사를 실시하여 현재 학습방법의 문제점을 파악한다.
	학습클리닉	3월	-학습클리닉을 통해 올바른 학습	-학습클리닉을 통해 학습에 대한

	~ 4월	방법제시 10회×25명 =250명	흥미를 가질 수 있도록 하고 올바른 학습 습관을 기를 수 있도록 한다.	
학습지도	1월 ~ 12월	-개별화한 학습지도로 학습능력 향상(전과목 교실) 실인원 25명 -영어, 수학교실 실인원 25명	-개별지도 월~금 14:00-20:00 -영어교실 : 화, 목 -수학교실 : 월, 수, 금	
대학탐방 (항공대)	5월	-항공대학교를 방문하여 학습에 흥미를 가지게함	-대학생활을 선 체험함으로써 학습 동기를 유발할 수 있게 한다.	
특기적성 교육	1월 ~ 12월	-동아리조직을 통한 다양한 특기 적성개발 교육 실인원 25명	-북한이탈아동들의 잠재된 능력 개발과 다양한 특기적성교육을 통해 개개인의 장점을 살린다.	
남한 사회 체험 활동	1월 ~ 12월	-다양한 주제를 가지고 문화 행사 실시를 함 -총 4회 실시	-남북한청소년들과 함께하는 문화 체험행사를 실시함 -가족과 함께하는 남한사회 체험 실시	
집단 활동 프로그램	사회성 개발	4월	-또래 남한아이들과의 대인관계 증진 -6회 실시	-공동체의식의 중요성과 사회질서를 배운다.
	심성개발	5월	-올바른 자아가치관 확립을 돕는다. -6회 실시	-개인의 자아존중감을 향상 할 수 있도록 프로그램을 진행 한다.
	남한사회 이해하기	4월 9월	-남한사회에 대한 이해를 높일 수 있는 프로그램실시 -총2회실시 (경제교육, 정신교육)	-민주주의를 이해할 수 있는 정치, 경제, 정신교육을 실시 한다.
평가 회	중간평가	6월	-프로그램에 대한 전반적인 만족도 조사	-평가보고서 작성
	종결평가	12월	-프로그램의 효율성 및 효과성 측정	-다과시간을 마련하여 소감을 나누고 활동내용을 돌아본다.

라. 프로그램 평가방법

(1) 양적 방법

① 프로그램 참여 인원수

실 인원 25명, 연 인원 2,500명을 목표인원으로 설정한다.

② 프로그램 실시 횟수

프로그램 시행 일정에 따라 프로그램을 실행한다.

③ 학습 성적 향상정도 측정(중간, 기말고사 성적을 측정함)

(2) 질적 방법

① 프로그램 일지 분석

매회 프로그램 실시 후 일지를 작성하여 평가한다.

② 심리검사를 통한 사전·사후검사를 실시한다.

③ 학습능력검사 (지능검사 포함) 및 학습클리닉을 통한 질적 분석을 실시함

④ 개별 만족도 조사

종결 시 구성원의 소감내용 작성 및 기록·평가를 통해 목표달성이 어떻게 이루어지고 있는지 분석, 소감문의 내용은 모임에서 느낀 점 및 소감, 프로그램별 활동에서 느낀 점 및 소감, 평가 및 제언의 내용으로 구성한다.

4. 자활/취업

자활사업은 기초생활보장제도 수급자중 근로능력이 있음에도 실직 상태에 있는 수급자를 대상으로 근로활동에 필요한 각종 서비스와 훈련, 능력에 맞는 각종 일자리를 제공하여 빈곤탈출을 돕는 사업을 지칭한다. 또한 자활사업은 차상위 빈곤계층 중 장기실업상태에 있거나 심각한 고용불안 상태에 있어 훈련이나 일자리 제공이 필요한 사람을 지원하는 사업을 지칭한다.

자활사업의 특징은 정책목표로서 탈 빈곤과 탈 소외를 지향하여 단순히 빈곤계층에게 생계비를 보조하는 소극적인 빈곤대책이 아니라 첫째, 이미 빈곤화된 계층은 빈곤에서 벗어나도록(탈빈곤정책)하고, 둘째, 빈곤의 위협에 처한 사람은 빈곤에 빠지지 않도록(빈곤 예방 혹은 탈 소외 정책) 지원하는 적극적인 빈곤대책이다.

자활사업의 추진체계는 그동안 단절적으로 제공되던 노동·복지 서비스를 빈곤계층의 욕구에 따라 상호 연계시켜 제공함으로써, 그들의 탈빈곤효과를 극대화시킬 수 있는 통합적 추진체계를 구축하는데 주

력한다.

정착초기 1년이 경과하면, 국민기초생활보장 수급을 받기 위해서는 조건부과를 준수해야 한다. 따라서 기존의 생활보호대상자에 대한 조건부과 프로그램을 충분히 감안하여 북한이탈주민들에 대해 자활지원 프로그램을 적극적으로 홍보하는 것이 필요하다. 기초생활보호대상자의 자활지원사업으로 이루어지고 있는 기존프로그램으로는 첫째, 기초능력 제고력을 위한 적응훈련이 있다. 적응훈련은 자활의지 배양과 근로의욕 고취를 위한 근로의욕증진프로그램, 컴퓨터 기초, 자동차 운전능력 등 취업기초능력 갖추기 프로그램, 올바른 직업선택을 위한 직업지도프로그램으로 구성된다. 둘째, 자활대상자의 특성에 적합한 자활 직업훈련을 위해 취업 및 창업이 용이한 분야를 중심으로 훈련 및 기능 습득을 지원한다. 기초생활보장 일반수급자의 초기 상담 및 수강횟수는 4회로 제한되어있으며, 우선직종 훈련시 수당(월 20만원)지급 및 출석률에 의한 지급제한 등을 통해 직업훈련의 내실화를 위해 관리를 강화하고 있다. 셋째, 자활대상자로 하여금 생산현장을 직접 방문하게 하여, 본인의 일자리 발굴 및 여타 자활대상자의 취업지원(연간 3단계로 제한), 자활대상자의 취업유도로 중소기업 인력난 해소를 위한 자활 취업 촉진사업이 있다. 취업알선 및 구직활동 지원을 위해 최초 4주에는 취업대상자의 특성에 맞는 구직활동을 지원하고, 5-6주 기간에는 직업 지정알선, 7~8주에는 동행면접을 통해 근로능력이 있는 수급자의 취업을 촉진한다. 이와 함께 다양한 고용지원프로그램, 예를들어 고용보험법상 각종 고용촉진 장려금, 청소년 직장체험 프로그램, 사회적 일자리 창출사업, 장애인·여성에 대한 취업·창업 서비스 등을 자활대상자의 여건에 따라 적절하게 지원하고 있다. 자활과 관련하여 송파자활후견기관의 솜씨자랑(천연물드림사업)을 사례로 보면 다음과 같다.

가. 사업의 목적

조건부수급자 및 자활특례자 등 사업참여자 개개인의 근로의지와

육구, 능력에 따라 맞춤형형태의 일자리를 제공함으로써 경제적 안정을 도모하고 시장진출 및 사회적 일자리 창출을 통해 향후 자활공동체로 발전할 수 있는 토대를 마련한다.

- (1) 소양교육과 전문기술교육을 실시하여 근로의욕 고취 및 자활의지를 함양한다.
- (2) 지속적인 일자리 제공으로 경제적 안정을 도모한다.
- (3) 시장발굴 및 유료판매를 통해 고수익을 발생시켜 자활공동체 설립의 기틀을 마련한다.
- (4) 민주적인 조합운영방식의 사업단운영으로 소속감을 향상시킨다.
- (5) 전문적인 사례관리를 실시하여 정서적, 사회적 자립을 도모한다.

나. 사업의 목표

- (1) 다양한 공예 기능의 습득으로 개인별 자활의 토대를 마련한다.
- (2) 시장에서 경쟁력 확보를 위해 아이디어 상품 개발을 강화한다.
- (3) 경제적 자립을 위한 수익성 강화를 위해 개인별, 그룹별 전문가의 특별 지도강습
- (4) 제품홍보 및 다양한 판로 개척(매장, 인터넷, 베품시장...)
- (5) 공동체 창업을 위하여 서로 간에 신뢰할 수 있는 관계 형성을 위해 팀워크 개발을 위한 워크샵, 협동조합교육 및 다양한 정서적, 문화적 프로그램을 운영한다.

다. 개념과 필요성

<개념>

참여자들이 자신감과 지역사회에 유익한 일을 한다는 사명감과 보람을 느낄 수 있도록 전문기술교육은 물론 근로의욕 고취 및 회원간 협동정신을 함양시킬 수 있는 기초 소양교육, 기술교육, 사례관리 등 관리 업무와 더불어 자연에서 존재하는 동·식물 및 광물을 염료로 이용하는 천연염료는 환경친화, 인체유익, 아름다운 색 등의 장점이 있

어, 천연염색으로 제품만들어 사용할 경우 향균, 방충, 방습, 방부, 소취, 항알레르기 등 인체친화적인 기능으로 많은 사람들의 사랑을 받고 있다.

또한, 환경오염방지에 노력하는 환경 친화적 사업으로 자연의 신비와 아름다움을 생활 속에서 실현함으로써 참여자들 뿐 아니라 이를 사용하는 사람들의 삶을 더욱 풍요롭고 건강하게 할 수 있다.

<필요성>

첫째, 조건부수급자의 경우 파견사업이나 용역사업에 참여하기 어려운 건강상태인 경우가 많아 개인별 상태에 따른 약한 노동으로 근로능력을 유지, 향상시킬 수 있는 사업이 필요하며 수공예(천연염료를 사용한 다양한 제품만들기) 사업은 건강이 취약한 조건부 수급자도 성실함과 끈기만 있으면 근로능력을 유지하고 향상시킬 수 있는 효과적인 사업이다.

둘째, 조건부 수급자들의 80%이상이 모자가정으로 구성되어 있어 여성이 쉽게 접할 수 있는 사업이 필요하다.

셋째, 소자본으로 창업을 위한 자활 자립을 할 수 있다.

넷째, 참여자가 직접 전문적인 제작 기술을 익히는 것과 함께 시장조사, 재료의 구입, 제품의 개발, 제작, 판매에 직접 참여함으로써 다양한 경험을 통해 자신감을 획득하고 적은 자본으로도 창업을 하여 자립할 수 있는 사업이다

다섯째, 요즘은 천연염색에 관심이 확대되면서 다양한 천연염색이 시도되고 있어 조만간 패션 소재 부분에서 천연 염색의 비중은 점차로 확대 될 것으로 전망된다.

라. 운영방법과 과정

(1) 사업의 개요

① 사 업 명 : 업그레이드형 자활근로사업 ‘천연물드림’

- ② 참여인원 : 총 7명
- ③ 사업참여대상 및 자격 : 수급자 및 차상위 중 근로의욕이 높은 자를 대상으로 개인별 상담 및 면접을 통하여 선정한다.
- ④ 작업장소재지 : 서울 송파구 잠실본동 206-5번지 지하
- ⑤ 근무시간 : 주5일 근무제(일일 8시간)

(2) 세부사업 및 교육일정

서울 송파자활후견기관에서 수행하고자 하는 업그레이트형 자활근로사업은 자활의욕 및 자존감 고취를 위하여 생산적 사회복지의 적극적인 노동시장정책의 하나로 지역사회의 저소득 주민 및 기초생활수급자를 대상으로 사회복지서비스와 고용서비스를 연계하여 자활·자립을 지원하는 사업이다.

(가) 세부사업

구분	시기	내용
준비기	3~4월	<ul style="list-style-type: none"> * 사업계획 및 방향에 대한 공유 * 홍보 모집 * 자활교육 * 유사 업종에 대한 기관방문 * 기술교육을 위한 시장 조사
추진기	3~12월	<ul style="list-style-type: none"> * 소양 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 자활근로의 이해 - 근로의식 고취 - 성공에 대한 동기 부여 - 자존감 향상 * 팀웍 강화 * 강사 섭외 * 기술교육(이론 및 실기) <ul style="list-style-type: none"> ※ 천연염색으로 만들 수 있는 다양한 수공예 (천연염색, 퀼트, 홈패션, 구슬공예, 종이공예, 십자수...) * 공동체 훈련 <ul style="list-style-type: none"> - 회원간 상호이해의 기회증진 - 사업단별 팀웍강화

		<ul style="list-style-type: none"> - 대화법 훈련 * 심리사회지원사업 <ul style="list-style-type: none"> - 상담사업 - 사례관리를 통한 one-stop service 제공 - 개별상담을 통한 정서적인 지지강화 - 직업상담을 통한 진로개척 및 개발 * 가정기능 강화지원 사업 <ul style="list-style-type: none"> - 회원의 자녀를 위한 방과후 보육 사업 무료 참여지원 - 회원의 자녀를 위한 동아리 프로그램 참여지원 - 학업지도 자원봉사자 결연 - 후원금(품) 제공 - 결연사업
--	--	--

(나) 교육훈련일정

구분	기간	내용
초기교육	3월	<ul style="list-style-type: none"> * 공예사업단의 운영원칙 * 비전에 대한 논의와 공유 * 사업 참여조건에 대한 공유와 계약 * 안정된 팀웍을 위한 인간관계 훈련 * 개인의 상황과 자활에 대한 욕구에 대해 공유 및 나눔
기술교육	상시	<ul style="list-style-type: none"> * 자활에 대한 이론적 배경 이해 * 신규참여자에 대한 내부 교육 시스템에 의한 기능교육 실시 * 아이템을 다양화하기 위하여 수공예 협회와 문화센터의 공예 강좌 등 상시 수강을 통한 위탁교육 실시 * 자격증 취득을 위한 보수교육 실시
소양교육 (공동체 훈련)	월1회 정기적 교육 및 기획교육	<ul style="list-style-type: none"> * 공동체 의식향상과 팀웍 개발을 위하여 정기적으로 의사소통 훈련, 회의진행 훈련, 살아온 이야기 공유 등 기본 인성함양을 위한 교육 실시 * 실질적인 매장 창업형 공동체 운영의 사례 알아보기 위한 소규모 매장을 탐방하기 00자활 및 00자활 * 협동조합 교육 실시 공동체창업을 위한 타 사업단 및 서울 지부와 연합하여 시행 주민운동정보 교육원 등에 의뢰하여 위탁 실시

(다) 수익성 확보 방안(전망)

구분	기간	내 용
기획판매	상시	* 구청 등 공공기관 판매 섭외 * 각종 거리축제, 대학축제, 알뜰시장 등에 대해 기획 판매함.
쇼핑몰 판매	개발	* 인터넷 쇼핑몰 구축해 온라인을 통해 안정적으로 판매함.
매장구축	개발	* 소규모 공방형태의 매장을 구축하여 판매 및 교습함.
강사활동	상시	* 지역의 초중고 방과후 특별활동 강사 및 주민자치센터 강사로 활동할 수 있도록 섭외하고 홍보함. * 아파트 단지 주부들을 대상으로 홍보하여 4-5인 정도 소규모 그룹 교습이 가능하도록 함.

마. 평가

구 분	계량적 평가	질 적 평 가
평가지표	- 천연물드림 - 월 2회 연 1,491명	- 진행과정평가 - 목표평가 1) 소양교육과 전문기술교육을 실시하여 근로의욕 고취 및 자활의지를 함양한다. 2) 지속적인 일자리 제공으로 경제적 안정을 도모한다. 3) 시장발굴 및 유료판매를 통해 고수익을 발생시켜 자활공동체 설립의 기틀을 마련한다. 4) 민주적인 조합운영방식의 사업단운영으로 소속감을 향상시킨다. 5) 전문적인 사례관리를 실시하여 정서적, 사회적 자립을 도모한다. 6) 특정지역을 선정 무료 배포하여 환경 청결하게 한다.
평가도구	사업실시횟수 및 인원	- 사업진행과정의 효과성·효율성 - 대상자들의 만족도
평가방법	- 프로그램일지 - 목표량 대비 실적 달성률	- 과정기록서(결과 보고서) - 만족도 조사 설문지

V. 향후과제 및 결론

본 연구에서는 북한이탈주민에 대한 사회적응 프로그램의 개발을 지역사회복지관을 중심으로 접근하였다. 이는 복지관이 위치한 임대아파트 지역이기 때문에 지역적 접근성이 높고, 자체 기관에서 제공할 수 있는 다양한 전문서비스를 즉각적·효과적으로 지원할 수 있기 때문이다. 기본적으로 개별 대상자에 대한 지속적인 접촉을 통해 정착과정을 관찰하고, 복합적인 문제 및 욕구를 가진 개별 사례에 대한 통합적인 접근이 필요하다. 또한 북한이탈주민의 주요관심 분야인 <취업/교육>에 중점을 두고 관련 서비스를 집중지원하면서 기타 보완되어야 하는 서비스 <정서지원/가족·대인관계성> 지원을 실시하는 것이 필요하다.

북한이탈주민 사회적응 프로그램의 효율성을 제고하기 위해서는 각 개별사례에 대한 “전문적 소요파악 및 적합한 자원연계”가 수반되어야 한다. 특히 북한이탈주민 세대의 경우 욕구수렴과정에서 재북·재중가족 및 남한입국 전의 생활상 등을 충분히 다루면서, 이러한 부분이 남한사회정착에 미칠 수 있는 영향을 고려하여 개입계획을 세울 수 있어야 하고, 지역 내 자원발굴 및 관리능력, 보호담당관 등의 지역자원 네트워크 구축 등의 업무를 수행하기 위해서는 전문성과 경험이 축적된 전문인력이 충원되어야 한다. 또한 프로그램 진행과정에서 북한이탈주민의 생활상이나 여러 고민들을 가장 현실적으로 이해하고, 북한이탈주민들에게 저항 없이 친근한 관계를 형성할 수 있을 것으로 기대되는 기정착 북한이탈주민들의 참여를 적극적으로 고려하여야 한다. 다만 프로그램의 진행과정에서 각 사례에 대한 개인정보를 공개하지 않도록 하고, 프로그램 집행자의 업무영역을 명확하게 설정하는 것도 필요하다.

북한이탈주민들에 대한 정착지원을 보다 효율적으로 실시하기 위해서는 북한이탈주민 정착관련 실무자간에 정기적인 협력체계가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지역 내 거주 북한이탈주민들의 정착실태,

즉 정착과정에서의 소요산정(Needs Assessment)이 체계적으로 이루어져야 한다. 가장 기본적으로 북한이탈주민이 정착지로 이주하여 왔을 초기에, 이들을 지역주민으로 환영하면서 이들의 정착기대와 실태를 파악하기 위한 거주지 안내서비스가 이루어져야 할 것이다. 초기 거주 지역 가이드 역할은 현재 대한적십자봉사단 등을 중심으로 한 정착도우미들이 맡도록 되어 있다. 그러나 개인별 사례관리자로서 역할은 지역 사회복지관의 담당사회복지사를 통해서 이루어지는 것이 바람직하다. 정착지 배정 이후 북한이탈주민들이 스스로 사회복지관을 방문하여 도움을 요청하는 경우가 많지 않다는 점에서, 사회복지사가 정착도우미와 함께 가정방문을 통해 지역정보 자료와 지역 내 복지서비스에 대해서 안내하는 것이 필요하다. 그리고 특별한 관심이 필요한 세대(노인 단독세대, 모자가정, 자녀교육, 부부문제, 세대갈등 어려움을 겪고 있는 가족세대 등)인지에 대한 가족 개인 및 가족단위의 욕구를 확인하는 것이 필요하다. 이를 토대로 지역 내 적당한 기관에 의뢰하여 인적, 물적 자원을 연계하도록 한다.

북한이탈주민들의 욕구내용과 수준을 파악하고 이를 기록화 하여, 지역 내 관련실무자간에 사례관리 서비스의 조정이 필요한 경우 사례회의를 정기적으로 실시하는 것이 필요하다. 이를 통해 목표와 계획을 수립하고, 실제 서비스의 실행과정에서 적절성여부를 지속적으로 점검하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 관련 실무자들간의 평가회의를 정기적으로 실시하도록 하여야 할 것이다.

또한 지역단위로 신변보호담당관, 거주지보호담당관, 취업보호담당관들이 분기별로 간담회를 실시하도록 하는 것이 개별대상자에 대한 적절한 지원을 위해서 필수적이다. 이러한 간담회는 토론회의 형식으로 진행하여 실질적이고 구체적인 사안에 대한 논의가 이루어지도록 하여야 한다. 이러한 정기적 토론회 참석대상은 통일부 실무자, 구청주민자치과(거주지 보호담당관), 노동부 고용안정센터(취업보호담당관), 경찰서 보안과(신변보호담당관), 관내 복지관(사회복지사) 등이

포함되어야 한다.

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

또한 지역단위 문화행사에 북한이탈주민들이 적극적으로 참여하여, 일반지역주민들과 대화할 수 있는 기회를 마련하는 것도 바람직하다. 다만 이러한 행사들을 기획하면서, 예상되는 문제점에 대한 대안을 적절히 마련하고, 보다 자연스러운 만남이 되도록 하여야 할 것이다. 북한이탈청소년들의 학교적응을 돕기 위해 지역학생 및 교사들에 대한 북한이탈청소년들에 대한 이해교육을 실시하는 것이 필요하다.

북한이탈주민의 지역사회정착을 위해서는 이들이 정착지에서 생활하면서 부딪치게 되는 다양한 어려움을 실질적으로 덜어주기 위한 사회적 지지체계가 구성되어야 한다. 이러한 지지자들은 보호담당관 등 업무상 연계된 실무자들보다는 이웃에 살고 있는 지역주민들로 구성되는 것이 효율적이다. 또한 개별 대상에 대한 정착지원은 각 개별 자원봉사자들이 단독으로 실시하는 것보다, 각기 영역별로 활동하고 있는 인력들이 참여하는 체계로 이루어지는 것이 바람직하다. 이러한 점에서 북한이탈주민들의 정착지원문제에 관심을 갖고, 실제 지원에 참여할 역할을 갖춘 자원봉사자들의 인력풀을 확보하는 것이 필요하다.²⁴⁸

자원봉사자를 모집하는 방법은 지방자치단체내 관련 사회단체 및

²⁴⁸ 홍순혜·박윤숙, 『북한이탈주민 지역사회 정착지원 프로그램 개발』(서울 여자대학교 북한이탈주민 지역사회정착연구팀, 2004. 1), p. 56.

직능단체들에게 협조공람형식으로 요청하는 것이 있을 수 있다. 또한 각 지역별 기초자치단체 홈페이지를 통해 참여자들을 모집하는 방식과 전국단위 자원봉사조직의 지방자치단체지부 인력들이 북한이탈주민문제에 대해 관심을 갖도록 유도하는 방법도 동시에 취하는 것이 필요하다.

북한이탈주민 대상 자원봉사자의 교육은 일반 사회복지사업 등의 봉사자 교육과 차별성을 갖는다. 따라서 지방자치단체 차원에서 북한이탈주민 정착지원관련 활동을 희망하는 자원봉사자에 대한 체계적인 교육을 실시하는 것이 필요하다. 각 세부영역별 활동사안들이 조금씩 차이가 있을 수 있으나, 먼저 북한이탈주민의 사회적응 전반에 대한 소개교육을 실시하는 것이 바람직하다.

즉 북한이탈주민들의 탈북의 배경 및 이들의 적응실태, 적응상 어려움에 대한 북한이탈주민들의 체험담, 통일부 등 관련부처 실무자의 북한이탈주민 정착지원 정착소개, 북한주민들의 가치관 및 문화, 북한이탈주민 보호담당관의 실무체험 등으로 교육을 실시하는 것이 필요하다. 또한 자원봉사자 교육에는 일반적인 자원봉사활동에서 지켜야 할 기본원칙 등에 대한 전반적인 소개가 병행되어야 한다.

자원봉사자의 교육은 현재 통일교육원에서 연 1회 규모로 실시하고 있으며, 이러한 프로그램을 원용하여 통일교육원에 의뢰하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있다. 그러나 지역단위 자원봉사자의 실질적인 교육을 위해서는 지방자치단체차원에서 자원봉사자에 대한 일반교육을 주기적으로 실시하는 것이 필요하다. 또한 자원봉사 사전교육뿐만 아니라, 정기적인 보완교육이 이루어진다면 보다 실효성이 있는 교육이 될 수 있을 것이다. 이를 통해 자원봉사자들의 전문적인 역량을 제고할 수 있을 것이다.

지방자치단체 차원에서 자원봉사자교육과 전문실무자교육을 정기적으로 실시하고, 북한이탈주민들의 규모가 일정수준을 넘는 기초자치단체별로 실무자, 보호담당관, 자원봉사자들이 정기적으로 간담회를

실시하도록 하여야 할 것이다.

북한이탈주민의 정착지원을 돕는 자원봉사자들은 실제 지원과정에서 매우 포괄적인 상담자의 역할을 요구받게 될 가능성이 많다. 예를 들어 북한이탈청소년의 학습지도를 돕는 대학생들의 경우에도 가족단위 적응과정에서 발생하는 다양한 문제점, 예를 들어 가족갈등과 같이 포괄적인 상담이 필요한 경우들을 접하게 된다. 또한 개별적인 상황이나 욕구가 자원봉사자 개인이 감당하기에는 현실적으로 역부족인 경우가 발생할 수 있다. 또한 지나치게 긴밀한 인간관계를 기대하고 있는 경우에는 자원봉사자나 북한이탈주민 모두 심리적인 부담과 상처를 입게 될 수 있다. 따라서 이와 같은 상황들을 예방하기 위해 자원봉사자들의 활동을 지속적으로 관리해줄 수 있는 중간관리자가 필요하다. 이제까지 대부분의 대안학교들은 자원봉사 교사제로 운영되어 왔으며, 이들은 하나원이나 중국에서 탈북자관련 자원활동 경험을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고, 북한이탈청소년들의 행태가 중국이나 하나원 등 보호기간과는 매우 다르게 변화하기 때문에 지도에 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 또한 생활관리의 역할이 증대되면서, 북한이탈청소년과 교사간의 인간적 갈등과 실망이 누적되게 되는 것으로 보인다. 따라서 북한이탈청소년에 대한 상담뿐만 아니라, 이들을 지도하는 전문교사나 자원봉사자들의 어려움을 파악하고 이를 시정해 주기 위한 중간역할자가 필요하다. 이는 북한이탈청소년에만 해당되는 사안은 아니라는 점에서 북한이탈주민을 대상으로 한 자원봉사자들의 활동을 중간에서 지속적으로 파악하고, 어려움을 해결해 줄 수 있는 중간관리체계가 지역단위에서 마련되어야 한다.

토론

사회: 김영춘(협동연구과제 총괄책임자)

발표: 「신패러다임 통일교육 구현방안」

박광기(대전대학교 교수)

「북한이탈주민의 사회적응 프로그램 개발」

이금순(통일연구원 북한인권연구센터 소장)

토론: 오기성(경인교육대학교 교수), 윤인진(고려대학교 교수)

오기성(경인교육대학교 교수)

“신패러다임 통일교육 구현방안”이라는 이 연구는 전년도 연구와 차별성을 가져야 한다. 즉 ‘평화통일교육확산’패러다임을 어떻게 구체적으로 실천할 것인지와 관련한 실질적인 내용을 다루어야 한다. 그동안 많은 수정과 보완이 이루어졌으나, 아직도 미흡하다고 판단된다. 주로 종전에 논의해 온 통일교육의 개선 방향 제시와 큰 차별성을 찾기 어려운 실정이다. 당위적 논의보다는 구현 방안이니만큼 보다 구체적, 실천적, 정책적 내용이 제시되어야 한다. 예컨대 통일교육지원법에 대한 개정 논의, 각종 용어의 정리와 관련하여 문제제기 수준에서 끝나는 경우가 있다. 현재 사용되고 있는 고등학교 도덕 교과서에서도 우리와는 이질적인 북한 사회의 모습을 매우 부정적으로 서술하고 있는 반공 교육적 시각이 일부 존재하고 있다는 지적은 매우 타당하다고 본다. 그런데 그 대안은 제시하지 않고 있다. 도덕과를 통일교육을 위한 핵심 교과로서 역할을 할 수 있도록 하는 차원에서 방향은 제시되어 있으나 구체적으로 어떤 내용을 보완해야 하는지에 대한 논의는 없다. 비체계적이란 어떤 것인지에 대한 논의 없이 선언적 명제를 제시하고 있는 것이다. 체험활동을 통한 통일교육 활성화를 위해 시도교육청 단위로 지역별 특수성을 고려한 체험활동 프로그램을 개발해야 한다는 등 프로그램 사례를 대안적 차원에서 제시하지 않고 방향을 제시하는 경향이 많다.

1장 1절의 경우 “신패러다임 통일교육의 문제점에 따른 새로운 연구의 필요성”이라는 제목하에 논지를 전개하고 있다. 그런데 내용을 보면, 신패러다임 통일교육의 문제점이 아니라 신패러다임에 맞지 않는 통일교육 관련 제반 사항을 다루고 있다. 장 제목 또한 “신패러다임 통일교육 연구의 필요성과 연구 방향”으로 되어있다. 정확한 의미는 신패러다임을 교육현장에 효율적으로 구현하기 위한 방안에 대한 연구의 필요성 및 이에 기초한 방향 제시가 적당하다고 생각된다.

신패러다임에 대한 직접적 논의 없이 문제점, 해결방안, 구현 방안 등을 제시함으로써 연구의 토대를 제시하지 않고 평가 및 해결방안을 논의하고 있다. 전년도 연구는 적극적 통일관의 함양이라는 목적과 내용적 측면에서는 적극적 통일의지 배양, 건전한 안보의식에 바탕을 둔 평화관, 민족공동체 의식에 의거한 객관적·균형적 북한관, 그리고 자유민주주의 신념에 의거한 이념관의 형성을 지향하는 것으로 규정하고 있다. 방법상으로는 공급자의 의도와 수요자의 관심간 조화, 강의식 교육과 참여교육간 균형, 집합교육과 on-line 교육의 병행을 제시하였다. 통일교육의 확산과 관련해서는 민관 역할분담에 의한 파트너십의 형성을 통해 통일교육의 방향을 개선하고 통일교육 강사의 질을 높여 나가야 하며, 통일교육센터 혹은 통일교육대학원 등 통일교육을 전담할 독립기관을 설치함으로써 통일교육의 위상 제고 및 활성화를 도모해 나가야 한다고 제안하였다. 평화통일교육확산 패러다임에서 제시된 주요 내용과 그 실천방안에 대해서는 학교통일교육, 사회통일교육, 그리고 통일교육 인프라로 나누어 제시하였다. 이러한 신패러다임의 중요 논지가 제시된 후 이를 구현하기 위한 방안을 구체적으로 논의하는 것이 바람직하다고 보여진다. 현재는 아무런 논의가 없다가 사회통일교육을 다루는 장에서 신패러다임 내용이 제시되고 있다.

본문에서는 “현행 신패러다임 통일교육이 통일지향교육과 통일대비교육의 비중이라는 측면에서, 또 민주시민교육 내지 정치교육, 평화교육과 상관관계라는 측면에서 여전히 그 개념이 불명확한 채로 남아 있다”고 지적하고 있다. 그러나 이 연구에서도 각 개념들이 어떤 위상과 관계를 갖는지에 대한 명확한 설명없이 사용하는 경향이 있다. 예컨대 통일지향교육, 통일대비교육, 민주시민교육, 정치교육, 평화교육, 문화교육 등이 개념에 대한 명확한 정의, 관계, 위상 등에 대한 정립이 되지 않은 상태에서 사용하고 있다. 그 대표적인 사례가 ‘민주시민교육을 생활 속의 통일교육으로 전개하는 방안: 갈등해결을 지향하는 평화교육’이라는 소제목이다.

통일교육의 체계적 지원을 위한 제도적 보완과 관련하여 무엇보다도 통일교육의 한 축을 구성하고 있는 통일교육협의체인 통일교육협의회와 통일교육전문위원협의회에 대하여 충분한 예산을 배정하는 등 체계적인 지원이 필요하다는 견해를 제시하고 있다. 통일교육전문위원협의회에 대한 논의가 재검토되어야 한다.

“통일교육지원법은 정부의 구체적인 책임과 의무, 특히 통일교육에 대한 재정적 지원방안에 대한 근거규정”이 없다는 지적은 타당하다. 그러나 입법을 진행하는 과정과 통과와 전제는 재정적 지원이 없다는 것이었다. 따라서 이 문제를 어떻게 해결해야 하는지에 대한 실질적인 구체적인 대안이 제시되어야 한다고 본다.

통일교육의 중추기구를 지향하는 통일교육원과 기타 관련기구들의 업무분장이 불분명하는 지적과 관련하여, 공무원교육원과 교원연수원이 독자적인 통일교육을 시킬 필요와 역량이 있는지 의심스럽고 그 효과에 대해서도 의문이 있는 만큼 오히려 내실 있는 교육을 위하여 위탁교육 등 다각도의 방안을 연구할 필요가 있다는 주장은 주의를 요한다. 공무원교육원이나 교원연수원의 경우 통일연수는 많은 연수 과정 중 하나일 뿐이며, 통일교육 역량은 많이 성숙되고 있다. 공무원교육원은 일정한 과정에서 정부시책 과목으로 한과목정도를 선정하여 운영하고 있는만큼 통일교육원과 기타 관련기구들과의 업무분장이 되지 않는다는 주장은 과도한 해석이라고 본다.

학교 및 사회통일교육에서 2000년 이후 문제가 되는 것은 통일환경 및 남북관계의 변화에 따른 우리사회 구성원, 집단간의 북한 및 통일문제에 대한 첨예한 의견 대립, 이데올로기적 갈등이다. 이러한 문제를 해소해 줄 수 있는 것은 국민적 합의에 기초한 통일교육에 대한 교육지침이라고 볼 수 있다. 이에 대한 논의도 매우 중요한데, 이 연구에서는 직접적으로 다루고 있지 않고 있다고 판단된다.

학교 통일교육의 실태 분석에서 시범학교, 연구학교, 일반학교를 보고 있는바, 그곳에서 이루어지는 통일교육 실태를 먼저 제시하고 이에

대한 분석이 이루어지는 것이 바람직하다.

학교 통일교육 내용에서 주목해야 할 점은 통일에 대한 희망이 없다는 점이다. 교과를 통해 통일문제를 배웠을 때 통일의식이 제고되어야 하지만 오히려 역효과가 나는 경우가 많고, 이에 대한 구체적인 분석이 이루어져야 한다.

도덕과 통일교육 내용의 문제점에 대한 지적에서, 초등학교에서는 3학년부터 6학년까지 학년마다 1개의 중단원이 통일교육을 위해 배정되어 있으나 중학교에서는 3개 학년 중 1개 학년에서만 중단원 1개가 제시되고 있어 큰 차이를 보이며, 반면 고등학교에서는 한 학기 동안 4개의 중단원에서 집중적으로 통일 문제를 다루게 된다고 보고 있다. 이는 나선형원리에 따라 구성된 것이다.

통일교육을 위한 독립 교과의 문제는 7차 교육과정의 취지와 맞지 않을 뿐만 아니라 다른 내용의 교육도 같은 입장이다. 통합적인 통일교육교과의 구체적인 모습을 제시하기 보다는 통합교육과정에 대한 이론제시를 통해 향후 개발되는 통일교육교과의 밑그림을 제시하고 있는바, 교과를 새롭게 신설하는 방안과 일관성의 문제, 실효성의 문제가 있다고 본다. 또한 문화교육, 평화교육, 안보교육의 세 측면을 통일교육의 주요 목표로 설정하고 있는 바, 안보교육에 대한 기술이 평화교육의 범주와 혼재되어 있다.

방법적 측면에서는 사회과에서 주로 활용하는 방법, 특히 판단능력 함양에 집중되어 있다. 교과에서 활용할 수 있는 방법인지, 다른 활동에서 사용할 수 있는 방법인지 구분없이 나열하고 있다. 정의적 측면이나 애듀테인먼트에 대한 고려가 미흡하다.

사회통일교육 방법과 관련하여 통일교육원이 이미 2001년에 발간한 『통일교육 학습법과 그 실제』에는 통일교육에 관한 전문적인 교수법들이 체계적이고 구체적으로 제시되어 있다는 지적이 있다. 제목이 통일교육 교수법과 그 실제이며, 교사용 자료이다. 사회통일교육 교수법은 이미 개발되어 있다(1999년도 사회통일교육지침서라는 제목으로 발간).

윤인진(고려대학교 교수)

본 연구는 1차년도와 2차년도의 북한이탈주민(새터민) 실태조사와 2차년도와 3차년도의 분야별 지원체계 개선방안 연구를 토대로 실제 현장에서 적용 가능한 사회적응 프로그램을 개발하기 위한 것이다. 그런데 실제 연구에서 그런 목표를 달성했는가의 질문에 대해 연구자들은 스스로 검토하고 부족한 면이 있으면 보완해야 한다.

각 장들간의 연계성과 통일성을 높일 필요가 있다. 예를들어 해외 사례 연구로 조사한 독일의 동독주민의 사회적응 프로그램이 북한이탈주민들의 사회적응 프로그램 개발에 어떤 시사점과 함의를 주는지 언급해야 한다. 또한 적응 프로그램 개발 기본방향에서 제시한 원칙, 방향, 가이드라인들이 구체적으로 어떻게 적용되고 있는지 살펴야한다.

연구분야를 사례관리, 가족지원, 청소년 지원, 취업(자활)으로 설정한 근거가 무엇인지 불분명하고, 북한이탈주민들이 당면한 문제의 심각성, 지원프로그램의 파급효과를 고려할 때 위에 선정한 주제들이 모두 높은 우선순위를 부여할 수 있는지 의문이다. 자활사업은 북한이탈주민들의 취업활동 중 상대적으로 비중과 파급효과가 적는데 자활을 적응 프로그램으로 선정한 정당성이 떨어진다. 직업훈련, 창업, 근로의식교육 등 다른 보다 중요한 프로그램들을 다루지 않은 것은 본 연구의 의의 또는 중요성을 떨어뜨릴 수 있다. 만약 이 시점에서 새로운 연구를 할 수 없으면 선행연구에서 논의되었던 내용들을 정리하고 자활 프로그램의 필요성을 언급하는 것이 바람직하다.

사례관리가 사회적응 프로그램 개발에 필요하다는 이유와 정당성이 본문에서 설득력있게 제시되어 있지 않다. 이 장을 맡은 연구자의 글쓰기 스타일과 관련이 있어 보이며, 단지 표로만 사례관리의 내용을 제시할 것이 아니라 본문에서 표 안에 들어있는 내용을 풀어쓰는 것이 필요하다.

아울러 사례관리의 구체적인 방법, 표준화된 형식과 가이드라인을

제시해야 한다. 이번 연구에서 개발한 사례관리의 표준화된 양식, 주의 사항, 절차들의 내용들을 다른 지역의 사회복지사와 복지기관들이 시행착오없이 사용할 수 있도록 메뉴얼 양식으로 제공하는 것이 필요하다. 그리고 거주지를 옮기거나 사례관리 기간이 끝나 더 이상 사례관리를 하지 못할 경우 그 동안 수집한 정보와 분석을 다른 복지기관이나 채용기관 등이 공유하는 방법도 고려할 필요가 있다. 개인의 사생활을 보호하면서도 애써 수집한 자료와 정보가 사장되지 않고 다른 기관이 중복해서 정보수집을 하거나 해당 북한이탈주민에 대해 아무런 사전지식없이 서비스를 제공하는 일이 발생하지 않도록 사후 정보관리도 필요하다. 그러한 일을 할 수 있는 안전하고 구체적인 방법들이 개발되어야 한다.

사례관리, 가족지원, 청소년 지원 프로그램들을 실행하고 나서 발생한 취약점들을 조사하고 개선할 수 있는 현실적인 방안을 제시할 필요가 있다.

탈북 청소년 교육을 오랫동안 실시해온 민간단체(예를들어 북한인권 시민연합의 한겨레 계절학교, 가정방문지도 등)에 대한 심층적인 조사를 통해 현장감 있는 실태분석과 개선방안을 제시하는 것이 필요하다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2003-01	북한의 인권부문 외교의 전개방향	최의철	저	6,000원
2003-02	북한이탈주민의 지역사회 정착	이우영	저	5,000원
2003-03	『조선녀성』 분석	임순희	저	6,000원
2003-04	북한의 개인승배 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	통일에측모형 연구	박영호	외 공저	8,000원
2003-17	동북아 안보·경제 협력체제 형성방안	박종철	외 공저	10,000원
2003-18	국제적 통일역량 강화방안	황병덕	외 공저	10,000원
2003-19	북한 재산권의 비공식 이행	임강택	외 공저	5,000원
2003-20	북한 노동력 활용방안	최수영	저	3,500원
2003-21	대북 인도적 지원의 영향력 분석	이금순	저	5,500원
2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철	외 공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕	외 공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중	외 공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택	외 공저	6,000원

2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원

북한인권백서

북한인권백서 2003	서재진 외	공저	9,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2003</i>	서재진 외	공저	10,000원
북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원

연례정세보고서

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

학술회의총서

2003-01	신정부 국정과제 추진방향	5,000원
2003-02	한반도 평화변영과 국제협력	5,500원
2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원

2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력	9,000원
2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원

논 총

통일정책연구, 제12권 1호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제12권 2호 (2003)	10,000원
통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 1 (2003)	9,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 12, No. 2 (2003)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원

영문초록

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

협동연구총서

2003-01	국내적 통일인프라 실태		10,000원
2003-02	통일정책 추진체계 실태연구	허문영 외	공저 10,000원
2003-03	남북관계의 진전과 국내적 영향	최진욱 외	공저 10,000원
2003-04	법·제도분야 통일인프라 실태 연구	제성호 외	공저 10,000원
2003-05	통일교육의 실태조사 및 성과분석	한만길 외	공저 10,000원
2003-06	국내적 통일인프라 구축을 위한 실태조사 : 경제분야	이상만 외	공저 10,000원
2003-07	북한이탈주민 적응실태 연구	이금순 외	공저 10,000원
2003-08	종합결과보고서: 국내적 통일인프라 실태조사	박영규 외	공저 9,000원
2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저 7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저 10,000원

2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국·동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최철욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종실 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(1) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(1)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01 중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석 신상진

2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이헌경, 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 공동사설 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 유엔인권위원회회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(I) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(II) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병곤
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병곤
2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사설」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 「핵무기 보유」 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱

2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영

KINU 정책연구시리즈

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

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문지널, 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 보내 주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

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

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

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

