

Special Issues

A Study on Improving Efficiency of Humanitarian Aid to North Korea
..... *Kim Jonggab*

**A Study on the Effectivity of the Humanitarian Assistance to North Korea:
Measurement and policy directions** *Lee, Keumsoon*

**Prospects and Strategies for Development Assistance for North Korea:
The Linkage between Technical Assistance and PRSPs**
..... *Lim Eulchul · Choi Changyong*

**Ten Years of Humanitarian Aid to North Korea:
A Paradigm Shift from “Humanitarian” to “Developmental” Aid**
..... *Cho Hanbum*

**A Study on the Applicable Law for the Settlement of Legal Disputes in
Inter-Korean Personnel and Economic Exchange and Cooperation**
..... *Chi Bongdo*

General Issues

**Study on the Command Structure of the North Korean Army
in war and peace times** *Ko Jaehong*

**Course, Result and Significance of the Geneva-Korea Conference (1954):
Can it be a model for the present Korean conference of six powers?**
..... *Kwon Ojoong*

**A study on value conflicts between South and North Korean and
a model of value education in the Unified Korea** *Kim Gukhyun*

The Substance of North Korea's National Cooperation *Park Syngsik*

**Exchange and Cooperation in the Publishing Field between East
and West Germany and their Implications** *Son Giwoong*

**Research on Development Model of Employment Policy for
Self-supporting Settlement of Newly-arrived North Korean Refugees**
..... *Ahn HyeYoung*

**North Korea's Workplace Culture: Spectrum of Compliance and
Resistance** *Cho Jeongah*

**Legal Theories of Solution to Expropriated Properties of Communist
Germany and Hungary** *Pyo Myounghwan*

대북지원의 효율성 제고방안

김 종 갑*

- | | |
|----------------------|----------------------|
| I. 서 론 | IV. 대북지원의 지향점 및 개선방안 |
| II. 대북지원의 과정 및 현황 | V. 결 어 |
| III. 대북지원의 필요성과 근거논리 | |

Abstract

A Study on Improving Efficiency of Humanitarian Aid to North Korea

The support for North Korea on the humanitarian level, which became serious since 1995, has been expanding from the aspects of scale and contents. However, granting the meaning of the support for North Korea must be realized from the new level since 'donor's fatigue' and the issue on effectiveness of the support are generated in the process of the support for North Korea extending over a long period and conversion of its character to the support for development. The 'specific support' for North Korea will restore the economy of North Korea and bring about the expansion of self-recovering power in the short term, and become the cornerstone for establishment of

the peace system and unification based on such in the long term. In order to pledge efficiency of the support for North Korea as security and maintain independence in the future, the support for North Korea should aim as follows. First, establishment of a selective and flexible support strategy is necessary while aiming for humanitarianism. Secondly, internal power in the North Korean society should be expanded through the support for North Korea. Thirdly, establishment of the organic mutual-assistance structure between principal support bodies in order to enhance efficiency and assure continuity of the support is required.

Key Words: humanitarian aid to North Korea, donor's fatigue, specific support

* 국회도서관 입법정보연구원

I. 서론

1990년대 중반 본격화된 대북지원이 어언 10년을 맞이하게 되었다. 그동안 대북 지원은 그 범위와 규모에 있어서 괄목할만한 성장을 보여 왔다. 특히 국민의 정부 시기에는 햇볕정책의 기초 아래 활발하게 추진되었으며, 현 참여정부에 들어와서는 지원의 양적확대와 더불어, 단순구호성 지원에서 개발지원으로의 정착방안이 모색되고 있다. 이처럼 대북지원은 지속적인 성장세를 보이면서 지난날 ‘퍼주기 논란’으로 우리사회를 뜨겁게 달구었던 갈등의 양상은 상당부분 희석되었으나, 아직도 우리 사회일각에서는 대북지원의 효용성에 대한 근원적 의문을 제기하는 것이 사실이다. 이는 장기간의 지원사업과 지원규모의 증가에도 불구하고 만성적인 경제난에서 벗어나지 못하고 있는 북한의 현실에 대한 ‘지원피로현상’(donor’s fatigue), 그리고 북한의 변화가능성에 대한 부정적 인식이 잔존하기 때문이라고 볼 수 있다.

따라서 본 논문에서는 대북지원의 필요성과 근거논리를 두 가지 관점에서 고찰하고자 한다. 하나는 인도주의적 당위성보다는 체제이론(system theory)상의 ‘선택지지’(specific support)를 강화한다는 기능론적 측면이고, 다른 하나는 대북지원에 대한 인식론적 측면에서의 접근이다. 대북지원이 북한경제의 자생력신장과 이를 토대로 한 남북관계개선, 민족동질성회복 그리고 평화체제구축으로의 연계 속에서 어떠한 의미를 갖는가를 살펴보는 것은 대북지원의 지속적 추진을 위한 국민적 공감대와 정당성을 확보하는 길이 될 것이다. 이는 대북지원이 성과와 결과물로만 평가받는 조건적 성격에서 벗어나 독자적인 위상으로 자리매김할 수 있는 방안이기도 하다. 이러한 접근방법을 바탕으로 대북지원이 향후 평화통일실현에 견인차 역할을 담당하기 위해서 추구해야 할 바람직한 지향점을 모색해보고, 특히 개발지원으로의 정착과정에서 지원의 효율성을 담보할 수 있는 유기적 공조체제구축을 위한 모델을 제시하고자 한다.

II. 대북지원의 과정 및 현황

1980년대 말부터 북한의 경제적 위기상황은 표면화되기 시작하였다. 위기의 원인 및 배경으로는 북한체제의 외부적(exogen) 요인과 내부적(endogen) 요인으로 나눌 수 있으며, 이들 요인은 상호 복합적으로 작용하여 위기상황을 가중시켰다고 할 수

있다. 우선 외부적으로 소련과 동구 사회주의권의 붕괴는 북한체제를 국제사회에서 고립시켰을 뿐만 아니라 시장의 상실로 그동안 식량과 에너지의 원조에 의존하였던 북한경제에 심각한 타격을 주었다. 내부적으로도 1990년대 들어와 지속적으로 찾아 온 홍수와 가뭄 등의 자연재해는 식량난을 가속화시키는 환경적 요인으로 작용하였다.¹ 그러나 무엇보다 북한경제난의 근본적인 원인은 물자의 생산 및 소비, 수요와 공급이 중앙당국에 의해 인위적으로 결정되는 사회주의계획경제의 비효율성과 구조적 모순에 기인한다고 볼 수 있다.

대북지원이 첫 물꼬를 튼 계기는 1995년 홍수피해로 북한당국이 국제기구를 통해 지원을 요청하면서부터이다. 당시 김영삼 정부는 쌀 15만 톤을 지원하는 등 정부차원의 직접지원이 추진되었으나, 잇따른 남북간 정치적 사건²으로 순조롭게 진행되지 못하였다. 민간차원의 대북지원도 종교계를 필두로 시작되어 시민단체운동으로 확산되었으나, 정부의 대한적십자로의 대북지원창구일원화조치(1995)와 모금활동 및 지원사업의 제한으로 활성화되지 못하였다. 이에 따라 국내 민간단체들은 국제 NGO를 통한 지원전개 등 우회적인 방법을 동원하기도 하였다.³ 국내 민간단체와 사회각계에서의 지속적인 대북지원 창구다양화와 제한해제요구에 정부는 1997년 들어 부분적으로 민간차원의 대북지원을 확대하기도 하였으나, 그 해 말 IMF사태와 같은 국내경제의 침체상황은 대북지원을 어렵게 한 요인으로 작용하였다. 이처럼 김영삼 정부시기의 대북지원은 정부규제와 민감한 정치경제적 상황변동에 전반적으로 위축된 양상을 보였다.

하지만 1998년 2월 국민의 정부가 출범하면서 대북지원은 새로운 전기를 맞이하게 되었다. 대북지원사업은 기본적으로 국민의 정부가 표방한 대북정책기조인 햇볕 정책에 부합하는 것이므로 이전에 비해 보다 적극적으로 추진되었다. 1998년 3월 18일 대북지원활성화조치에 이어 1999년 2월 10일에는 민간단체들이 그동안 지속적으로 요구했던 대북지원 창구다원화가 실현됨으로써 지원활동에 참여하는 민간단체의 수가 지속적으로 증가하는 계기가 되었다.⁴ 민간단체의 대북지원은 규모의 확대뿐만 아니라 농업개발, 보건의료, 산림복구, 환경보전 등의 분야로 지원분야도 다

¹ 1990년대 이후 북한의 식량부족분은 매년 150만 톤~200만 톤 정도로 집계되고 있다. 북한경제총람편찬위, 『2005 북한경제정보총람』(서울: 북한경제총람편찬위, 2005) p. 52.

² 1996년에는 ‘강릉무장공비 침투사건’, ‘후진선충격전’, ‘서해안침투’ 등의 사건이 있었다. 김종갑, “햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복방안,” 『통일정책연구』(제12권 2호 (2003), p. 45.

³ 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』(서울: 통일연구원, 2003), pp. 46~47.

⁴ 1999년 10개 단체에서 2003년 말 현재 31개에 이를 정도로 증가하였다.

양화되었다.⁵ 특히 이 시기에는 기존의 긴급구호 차원의 단순지원과는 별도로 개발 협력지원이 정부정책의 일환으로 추진되기 시작하였다.⁶ 개발지원은 종래의 식량구호중심의 일회성 물품제공이 아닌 영농구조개선과 같은 중장기적인 개발을 지원함으로써 지원의 효율성을 제고하여 북한이 당면한 경제난을 근본적으로 개선하기 위한 것이었다.

<표 1> 연도별 대북지원과 지원분야현황 (2005. 10. 31 현재)

단위: 만 불 (%)

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	계
일반 구호	23,225 (100)	455 (98)	4,329 (91)	2,891 (90)	565 (12)	1,434 (12)	6,067 (44)	4,174 (44)	6,157 (44)	10,538 (41)	3,255 (16)	63,090 (46)
농업 복구	-	5 (1)	205 (4)	254 (7)	3,941 (84)	8,562 (75)	5,476 (40)	7,351 (54)	7,673 (42)	9,450 (37)	16,086 (76)	59,003 (43)
보건 의료	-	-	189 (4)	40 (1)	182 (3)	1,380 (12)	1,996 (14)	1,967 (14)	1,933 (14)	5,632 (22)	1,759 (8)	15,078 (11)
계	23,225 (100)	460 (100)	4,723 (100)	3,185 (100)	4,688 (100)	11,376 (100)	13,539 (100)	13,492 (100)	15,763 (100)	25,620 (100)	21,100 (100)	137,171 (100)

출처: 통일부, “인도적 대북지원통계” <<http://www.unikorea.go.kr/kr/KPS/KPS0202R.jsp>>
(검색일: 2005. 10. 11).

정부의 대북지원정책에 전환점을 마련한 계기가 된 것은 2000년 6월의 역사적인 남북정상회담이다. 남북정상회담이 성사되면서 남북간 우호적 환경이 조성되자 대북 지원은 비약적인 증가를 보이기 시작하였다. 2000년에 들어와서 정부는 전년도에 이어 비로 30만 톤을 지원하였으며, 이후 매년 20~30만 톤을 지속적으로 지원하였다. 2003년에는 국제보건기구(WHO)를 통한 말라리아 방역사업을 펼쳐 지난 2001년과 2002년에 이어 30만 명분에 해당하는 약품과 기자재를 지원하였으며 유엔아동기금(UNICEF)을 통해 어린이 영양식, 의약품 등을 지원하기도 하였다. 또한 세계식량 계획(WFP)을 통한 식량지원사업에도 동참하여 옥수수 10만 톤을 지원하였다. 2004년 민간차원의 대북지원은 전년도 대비 2배에 달하는 1억 4,108만 달러로 집계되었

⁵ 민간단체의 다양한 사업분야로는 월드비전의 씨감자사업과 수격재배사업, 국제옥수수재단의 북한옥수수심기사업, 우리민족서로돕기운동의 젓염소사업, 굿네이버스의 낙농개발사업, 한민족복지재단과 유진벨재단의 보건의료 지원사업 등을 들 수 있다.

⁶ 이금순, 『대북 인도적 지원의 추진배경 및 과정: 개발구호를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2000), p. 18.

으며, 이는 민간대북지원이 최초로 시작되었던 1995년과 비교할 때 500배 이상 늘어난 액수이다(<표 2> 참조). 이렇듯 국민의 정부시기 이후의 대북지원은 정부의 대북정책기조와 연계되면서 추진력을 갖게 되었다.

<표 2> 연도별 지원주체별 대북지원현황 (2005. 9. 30 현재)

단위: 만 불 (%)

구분	1995. 6	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	계	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	15,105	88,699
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	5,995	225,870
	계(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,763	25,620	21,100	137,171
국제사회(B)	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	- *	217,792	
총계(A+B)	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	21,100	354,963	
A/A+B (%)	80.7	4.5	15.2	9.5	11.6	38.5	27.5	34.0	53.0	61.0	100	39.0	

* 정부와 민간의 대북지원에서 차관형식의 지원은 제외됨. 2004년 8월 이후 북한이 UN 통합지원철차(CAP)에 따른 지원을 거부함에 따라 국제사회의 구체적인 실적은 파악이 곤란함.

출처: 통일부, “인도적 대북지원통계” <<http://www.unikorea.go.kr/kr/KPS/KPS0202R.jsp>>
(검색일: 2005. 10. 11).

한편 유엔기구에 의한 대북지원은 1995년 북한 수해피해복구를 위한 긴급구호지원을 필두로 1996년 2차 수해복구지원에서는 단순한 식량지원뿐만 아니라 근본적인 농업구조개선에 주력하기 시작하였다. 유엔아동기금(UNICEF)도 개발지원의 중요성을 인식하고 장기적인 보건사업과 의료인 교육훈련실시 등 포괄적인 장기지원사업을 지원하여 왔다. 또한 세계농업기구(FAO)나 유엔개발계획(UNDP)도 북한의 식량자급률을 구조적으로 개선하기 위해 이모작사업과 같은 식량증산을 모색하였으며, UNDP의 경우 1996년부터 매년 200만 달러를 농업구호 및 복구계획프로그램방식으로 수해로 인한 농경지복구, 제반건설, 수로 및 하천개발사업에 제공하여 왔다. 1998년에는 UNDP 주도로 ‘농업복구 및 환경보호’(AREF) 4개년계획이 공표되었는데, 이는 이모작, 작목다양화, 농·임업, 지력회복, 지역판매망 구축, 비료원조, 비료공장복구를 통한 비료제공 등의 농업생산력 증대를 위한 구조적 지원사업을 포함하는 것이었다.

유엔과 같은 정부간기구와 함께 국제민간기구(NGO)들도 대북지원사업에 중요한 역할을 하였다. 북한 내에서 활동하였던 국제민간단체 중 가장 광범위한 활동을 펼친 단체는 국제적십자연맹(IFRC)으로서 1995년 이후 북한의 수해복구지원사업을 실시하면서 보건부문과 재난대비 역량구축지원사업을 추진하였다. IFRC는 단순한 식량구호지원에만 국한하지 않고 의료보건사업, 재난대비 역량구축지원에 주력하였으며, 북한적십자의 역량지원에도 힘썼다. IFRC이외에도 1997년 5월 개설된 식량원조중개단은 유엔기구인 세계식량계획(WFP)과 NGO의 혼합체 성격을 띤 단체로서 북한 내 구호 및 지원활동을 전개하였다.

이외에도 개별국가들의 대북지원도 북한의 식량난극복에 상당한 도움을 제공하였다. 개별국가의 대북지원은 북한위기상황이 알려진 1995년 이후 지속적인 증가추세였으나, 북한과의 외교적 문제들이 발생하면서 주요공여국인 미국, 일본 등이 지원금액을 축소함에 따라 2000년과 2002년에는 감소하였다. 특히 개별국가들 중 가장 큰 비중을 차지한 미국은 부시행정부 출범 이후 지원규모를 대폭 축소하였고, 일본 역시 주요 대북지원국이었으나 2001년 일본인납치문제가 불거진 이후 대북지원을 중단한 바 있다.

III. 대북지원의 필요성과 근거논리

지난 10년의 대북지원과정을 보면 전체적으로 양적 규모에 있어서 괄목할만한 성장을 보였다. 특히 2000년 남북정상회담으로 남북간 화해분위기가 조성되고 대북지원도 적극적으로 추진되었으나, 잇따른 북한의 ‘서해교전사태’, ‘핵개발시인’ 등과 같은 위기상황들은 대북지원의 실효성에 대한 의문을 제기하게 만들었다. 2003년 초에도 ‘현대불법송금사건’으로 대북지원을 둘러싼 부정적인 인식이 표면화되는 등 향후 대북지원의 지속성을 확보하기 위해서는 국민적 공감대와 대북지원의 타당성에 대한 새로운 차원에서의 인식제고가 절실히 요구된다 하겠다. 본 장에서는 대북지원의 필요성과 근거논리를 두 가지 관점에서 논의하려고 하며, 하나는 체제이론(system theory)에서 말하는 선택지지(specific support)를 강화하는 기능론적 측면이고, 다른 하나는 대북지원에 대한 인식론적 차원에서의 접근이다.

1. 대북지원을 통한 선택지지의 강화

이스턴(D. Easton)의 체제이론(system theory)에 따르면 정치체제의 안정과 유지를 위해서 요구되는 체제구성원들의 지지는 선택지지(specific support)와 확산지지(diffuse support)로 구분된다. 선택지지는 체제의 능력(ability) 및 효율성(efficiency)에 관련되는 것으로, 체제구성원들의 다양한 기대와 욕구를 체제가 어느 정도 충족시켜줄 수 있느냐에 달려있다. 따라서 선택지지는 체제행위의 결과에 대한 반작용이며, 구성원들의 요구(demands)와 체제의 산출(output)과의 비교에 근거하여 표출되는 것으로 체제에 대한 구성원들의 만족도를 측정하는 기준이라고 할 수 있다. 이러한 선택지지로 표출되는 체제능력을 이루는 요소로는 경제적 생산능력, 과학기술, 엘리트역량, 동원 가능한 수단 및 기제, 외부적 상황 등 단기적 효과를 도출할 수 있는 것들이다.⁷

선택지지와는 달리 확산지지는 체제의 특정능력에 대한 반응으로 해석되지 않는다. 선택지지가 행위의 주체에 관련되는 것이라면, 확산지지는 행위의 대상에 관련되며, 통상 세 가지 특성인 원칙성, 지속성, 친밀성을 갖는다. 또한 선택지지가 정치체제의 결과물 사이에 직접적인 연관관계를 설정할 수 있는 반면, 확산지지는 특정 결과물에 종속되지 않는다. 따라서 선택지지가 단기적으로 구현될 수 있는 속성을 가진 반면, 확산지지는 전통, 권위, 상징과 같은 추상적·본질적 요소에 의해 이루어진다고 볼 수 있다.

정치체제에서 확산지지의 요소들이 더 이상 지지로서의 역할을 하지 못하거나 쇠퇴하게 되면 선택지지가 체제안정에 대한적 역할을 할 수 있다. 즉, 선택지지를 통해 체제구성원들의 경제적 요구를 충족시킴으로써 확산지지의 쇠퇴를 상쇄할 수 있게 된다. 또한 이 같은 선택지지가 장기화되면 확산지지로 변화될 수 있다.⁸

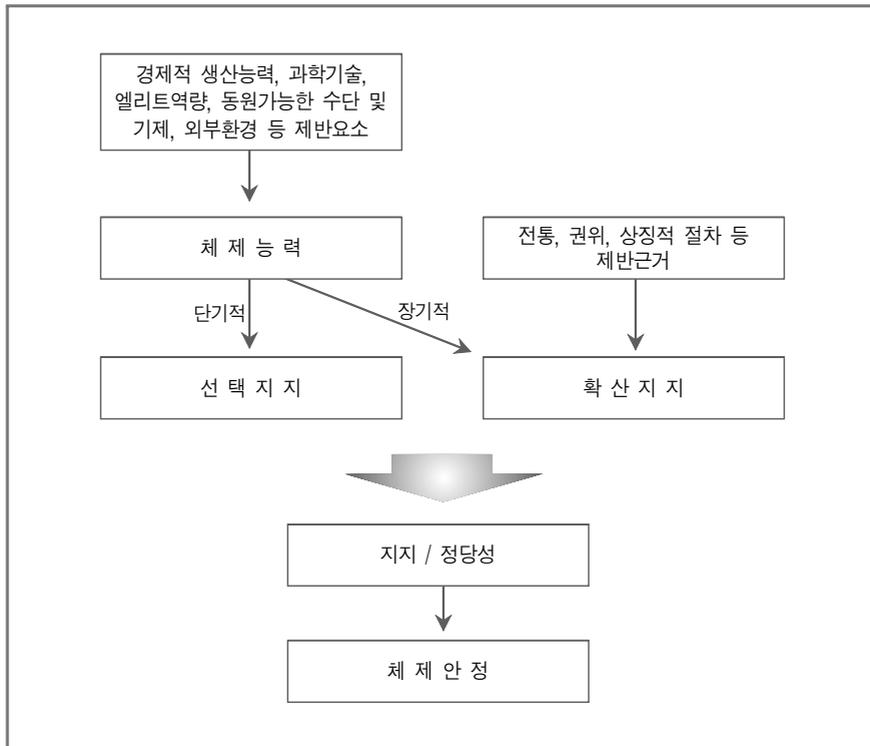
북한과 같이 주체사상 및 개인우상화와 같은 확산지지의 요소들이 점차 취약해져 확산지지의 침윤이 나타나고, 경제난 특히 식량난이 국가통제력 약화와 직접적인 체

⁷ 체제능력의 가장 일반적인 요소는 경제적 측면에서의 능력을 의미한다. "Funktionsfähigkeit könnte im ersten Falle etwa durch ein Bündel ökonomischer Faktoren beschrieben werden ...," Prisching, Manfred, *Krisen: eine soziologische Untersuchung* (Wien · Köln · Graz: Böhlau, 1986), p. 477. 그리고 정치체제의 경제적 능력은 체제에 대한 구성원의 신뢰를 심화시켜 체제안정과 체제정당성확보를 가능하게 한다. Lipset, Seymour M. *Political Man. The Social Bases of Politics* (Baltimore, Md.: Johns Hopkins Univ. Press, 1981), pp. 64~66.

⁸ Easton, David, *A System Analysis of Political Life* (Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1979), p. 273.

제위기로 대두되고 있는 상황에서는 경제지원을 통한 체제능력의 제고, 즉 선택지지의 강화는 체제안정의 핵심적인 요인이 된다.⁹

<그림 1> 선택지지와 확산지지



출처: Prisching, Manfred, *Krisen, eine soziologische Untersuchung*, p. 476.

2. 민족통합의 ‘방법론’으로서의 대북지원

대북지원은 북한을 대화의 장으로 유도하고 정치적 문제로 야기되는 남북간 긴장과 위기감 확산방지, 그리고 한반도상황의 안정적 관리에 기여하는 실용적 측면이 있다. 하지만 대북지원이 가지는 무엇보다 가장 큰 의의는 민족간 이질감극복과 동질성회복이다. 2000년 남북정상회담과 6·15공동선언을 계기로 대북지원의 규모는

⁹ 이태욱은 북한의 경제난 극복을 체제안정의 직접적 조건으로 규정하고 있다. 이태욱, 『북한경제 이대로 유지될 수 있을까?』(서울: 대한발전전략연구원, 2005), pp. 122, 158.

비약적으로 증가하였고 남북간교류협력도 어느 때보다 활발해졌다. 하지만 연이은 북한의 간헐적인 무력도발이나 긴장국면은 대북지원에 대한 부정적인 인식을 확산시켰으며 그것은 남남갈등의 양상으로 나타났다. 그리고 남남갈등으로 표출된 보수와 혁신의 대립 속에서 보수 세력은 인도주의의 명분으로 이루어지는 일방적인 시혜성 대북지원이 북한의 군사력유지와 확충에 전용되어 결국 북한을 변화시키기 보다는 오히려 북한체제를 강화시키고 한반도안보상황을 악화시켰다고 주장한다.¹⁰ 하지만 그들의 주장대로 당장 북한의 태도변화나 가시적인 성과들으로써 대북지원의 효율성을 평가할 수 없다. 대북지원은 언제 가시적인 성과를 가져오느냐의 문제가 아니며, 주고받기식의 계산적인 거래도 아니다. 대북지원이 군수물자로 전용되어 북한정권의 생존을 유지시킬 뿐이라는 무용론의 차원에서 다루어질 문제는 더더욱 아니다.

대북지원의 정당성(legitimacy)과 역사적인 의의는 민족통합의 ‘방법론’이라는 관점에서 찾아야 한다. 대북지원을 민족통합의 구체적인 방법의 문제로 인식할 때, 단기적이며 가시적인 북한의 변화나 나아가 통일의 구체적인 형태는 부차적인 의미에 지나지 않게 된다. 통일이 내부폭동(implosion)에 의한 자체붕괴든, 남북간 조약에 의한 통합이든, 아니면 외부침공에 의한 정권교체(regime change)든 어떤 형태를 띠든 실질적인 의미의 통일(de facto unification)은 궁극적으로 민족동질성확보와 신뢰회복을 통해서 가능하다. 따라서 가장 시급하게 대두되는 과제는 남북간 단절로 인한 상호괴리감을 극복하고 신뢰를 회복하는 일이며 그러한 역할은 바로 대북지원이 담당해야 한다. 그러므로 대북지원이 지속적으로 추진되어야 하는 이유는 단순히 북한에 대한 물질적 원조의 제공이라는 사실에 있는 것이 아니라 지원을 통한 지속적인 만남과 인적교류를 기초로 화합과 신뢰, 통합의 가치를 정착시키는 데 있다.

¹⁰ 미국의 부시행정부내 신보수주의자들은 북한이 직면한 경제난과 체제위기가 북한을 존립불능 상태로 만들어 자체붕괴가 이루어질 것으로 본다. 그러므로 김대중 정부의 햇볕정책이나 클린턴 행정부의 ‘개입정책(engagement policy)’이 곧 붕괴될 북한정권을 연명시켜 오히려 한반도 긴장상황의 종식에 장애로 작용했다는 것이다. 미국 허드슨연구소의 마이클 호로위츠(M. Horowitz)는 이러한 신보수적 대북관을 표방하는 대표적인 인물로서 경제원조와 같은 북한정권에 대한 적극적 개입정책의 ‘무용성(Ineffectiveness)’을 주장한다. 하지만 북한으로 하여금 경제적 돌파구를 마련해주고 남북간 상호 공유점을 확대하며 접근력을 강화한다는 점에서 대북지원은 현실적으로 중요한 의미를 가진다. 김종갑, “햇볕정책의 정치적 의미와 남남갈등의 극복 방안,” p. 47.

IV. 대북지원의 지향점 및 개선방안

지난 10년간의 대북지원이 보여준 성과는 무엇보다 북한의 거시경제상의 지표로 알 수 있다. <표 3>에서 보듯이 북한경제는 1999년을 정점으로 플러스 성장세를 보이기 시작했으며, 이와 함께 지원초기의 심각한 경제난도 다소 완화되는 단계로 접어들었다. 하지만 대북지원이 이룬 성과는 무엇보다도 북한 스스로 자체적인 개혁·개방 노력을 보여주고 있다는 점이다. 비록 북한의 개혁·개방이 체제수호를 전제로 한 제한적인 성격을 띠고 있다고 해도 이는 대북지원이 이루어낸 중요한 성과로 볼 수 있다. 하지만 대북지원사업이 장기화되면서 지원피로현상이 나타나고 대북지원의 효율성이 간헐적으로 사회적 이슈화되는 것은 향후 대북지원의 지속적인 추진에 커다란 장애로 작용하고 있다. 또한 대북지원이 과거의 단순구호중심의 물자지원에서 벗어나 개발지원으로의 전환이 모색되는 과정에서 지원의 효율성을 보장하기 위해서는 체계적이며 구체적인 전략이 요구된다 하겠다.

<표 3> 남북한 국민소득 비교추이

구분	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
명목GNI												
북한(A)	231	211	205	212	223	214	177	126	158	168	157	170
남한(B)	2,523	3,143	3,452	4,017	4,881	5,183	4,740	3,121	4,007	4,592	4,261	4,770
(B)/(A)	10.9	15.0	16.9	19.0	21.9	24.1	26.8	24.8	25.5	27.3	27.1	28.0
1인당GNI												
북한(A)	1,142	1,013	969	992	1,034	989	811	573	714	757	706*	762
남한(B)	5,886	7,183	7,811	8,998	10,823	11,385	10,316	5,744	8,595	9,770	9,000	10,013
(B)/(A)	5.2	7.1	8.1	9.1	10.5	11.5	12.7	11.8	12.0	12.9	12.7	13.1
경제성장률**												
북한	-3.7	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2
남한	9.0	5.4	5.5	8.3	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.9	9.3	3.0	6.3

* 북한의 2001년도 1인당 GNI가 2000년도에 비해 낮게 나타난 것은 남한의 기준환율이 2001년도에 전년도 대비 상승했기 때문임(2000년도 기준환율=1,130.61, 2001년도 기준환율=1,290.83). 참고로 북한원화로 계산된 1인당 GNI는 2000년=85.6만 원, 2001년=91.2만 원임.

** 경제성장률은 1995년 기준가격으로 계산된 실질 GDP성장률임.

출처: 통계청, 『남북한경제사회상비교』□각년도.

이러한 문제의식에서 출발하여 향후 대북지원이 성공적으로 정착하기 위한 방안으로 다음의 세 가지를 제기하고자 한다.

첫째, 민간차원의 대북지원은 인도주의를 지향하되 선별적이며 탄력적으로 접근하여야 한다. 인도적 대북지원사업이 펼쳐진 지난 10년간의 지원규모의 변화를 보면 김영삼 정부시기에는 경직된 남북관계로 인해 대북지원이 위축되었으나, 김대중 정부 이후 포용과 화해협력이 대북정책기조로 천명되고 남북관계가 급진전되면서 대북지원은 비약적으로 증가하였음을 알 수 있다. 이처럼 대북지원은 그 성격상 정치적 변화와 상황에 종속되어왔다. 이는 대북지원의 지속성을 담보하기 어려운 구조적 한계를 노정하는 것이다. 대북지원은 인도주의라는 가치와 목표를 지향하여야 하기 때문에 원칙적으로는 정치적 상황변화와 관계없이 독립적으로 추진되어야 하지만 현실적으로는 정치적 상황변화에 주변정세에 민감하게 영향을 받는 것이다. 따라서 정치상황이나 정세변화 속에서 대북지원의 지속성을 보장하기 위해서는 지원방법과 절차에 있어서 보다 유연하게 접근할 필요가 있다. 즉, 인도주의적 가치를 지향하되 ‘선별적이고 탄력적인 지원전략’으로 대북지원을 추진하여야 한다. 이를테면 핵문제가 정치적 현안으로 대두될 때는 식량, 보건, 의료, 식수, 위생, 교육분야 등 비정치적인 순수한 인도적 지원사업에 국한하는 선별적 지원에 중점을 두고, 에너지지원, 사회간접자본(SOC)건설 등의 민감한 부문은 핵문제 타결과정과 연계하여 지원하는 방법이 있을 수 있다.¹¹ 이처럼 대북지원은 그 특성상 정치적 의도와 상황변화에 배치될 가능성이 항상 존재하여 정부의 대북협상력을 약화시키고 장애가 될 수 있다는 가능성을 고려해야 한다. 따라서 대북지원이 북한경제의 자생력회복과 안정화를 달성하고 장기적인 전망에서는 통일역량을 신장시키고 민족화합과 동질성회복에 기여하기 위해서는 정부정책과 정치적 변화상황의 전개와 유리된 채 독자적인 행보를 보이기보다는 대북지원의 구조적 한계를 인식하고 자원의 분배, 조정에 있어서 탄력적인 전략추진이 요구된다 하겠다.

둘째, 대북지원을 북한사회의 내적동력을 확대하는 계기로 삼아야 한다. 북한은 그동안 사회주의 계획경제의 모순과 문제점으로 인한 생산력 저하와 심각한 경제난을 겪어왔다. 무엇보다 식량난은 탈북자의 증가로까지 이어져 체제안정을 위협하는 가장 큰 요인으로 등장하였다. 이러한 위기상황을 극복하기 위해 북한은 다양한 개혁조치들을 추진한 바 있다. 이미 북한은 1991년 나진·선봉지구를 시작으로 2002

¹¹ 배성인, “대북 인도적 지원과 북한의 변화,” 『북한 및 통일관련 신진연구논문집』(서울: 통일부, 2004), p. 11.

년에 신의주, 개성, 금강산, 개성에 이르는 다양한 지역을 경제특구로 지정하여 대외 개방을 시도하였고, 특히 2002년의 7·1경제관리개선조치¹²는 가격체계를 현실화하고 시장경제원리를 도입하여 생산성향상을 모색하였으나, 결국 사회주의체제의 근본적인 개혁이 수반되지 않은 피상적이며 부분적 수정에 그쳐 실효성을 보이지는 못하였다. 하지만 중요한 것은 그러한 일련의 개혁조치들이 제도적 효과의 달성여부를 떠나 북한사회의 변화노력을 웅변한다는 점이다. 또한 그러한 변화는 외부적으로 강요된 것이 아니라 북한 스스로 변화의 필요성을 인식하고 실질적인 변화를 추진하고 있다는 사실을 말해준다. 모름지기 진정한 변화와 개혁은 외부의 자극이나 충격보다 내부의 자체적인 모멘텀으로 이루어진다고 볼 때, 반세기 이상 나름대로 견고한 사회주의 체제를 유지해온 북한사회를 변화시키기 위해서는 북한 내부로부터 변화의 동력을 확대시키는 것이 가장 효과적인 것이다. 대북지원은 바로 그러한 변화의 내적동력을 확대하는 수단으로써 기능할 수 있다. 대북지원은 남한 주민들의 북한방문 기회와 수요를 증대시키고 북한주민들과의 접촉의 폭을 넓혀줌으로써 대북인식의 변화를 유도하게 된다. 그동안 폐쇄적인 북한사회에서는 주민통제를 강화하고 외부 정보의 유입과 확산을 차단하는 것이 가능하였으나, 대북지원을 계기로 남북간 접촉과 교류가 활발해지면서 외부의 변화와 현실정보에 대한 접근과 획득이 용이해지게 된 것이다.¹³ 최근 북한사회가 보여주는 자본주의 풍조와 개방적 가치관의 확산, 그리고 다양한 사회단체의 결성¹⁴ 등은 이러한 북한사회 내부의 변화가 심화되고 있음을 의미한다. 물론 이러한 변화들이 아직은 맹아적인 단계로서 북한체제변화의 직접적 역량으로 등장하기는 어려우나 폐쇄적이고 획일화된 북한사회에서 변화의 동력이 성장할 수 있는 가능성을 보이는 것이다.

마지막으로는 개발지원의 효과적인 정착방안의 마련이 요구된다. 최근 대북지원은 개별적, 긴급구호적 성격의 쌀, 옥수수, 비료지원사업에서 탈피하여 체계적인 사회개발을 통한 지원을 의미하는 개발지원으로의 성격전환이 이루어지고 있다. 이는 북한의 식량난을 비롯한 전반적인 경제난이 단순한 물자부족보다는 ‘구조적 비효율성’(structural inefficiency)에 기인하는 것으로, 북한 스스로도 자생력을 가지는 체

¹² 7·1경제관리개선조치의 주요내용은 첫째, 상품가격 및 임금인상, 둘째, 환율현실화 및 관세조정, 셋째, 기업의 경영자율권확대, 넷째 식량·생필품 등의 배급제 단계적 폐지, 개인경작지 확대 등이다. 차중환·노명수·정인기, 『북한의 현실과 변화』(파주: 나산출판사, 2005), p. 97.

¹³ 위의 책, p. 295.

¹⁴ 최근 북한사회에서 나타나는 변화의 양상은 자본주의 풍조의 유입, 개방적 가치관의 확산, 다양한 사회단체 및 협회의 결성 등으로 요약된다. 이수석, “최근 북한의 대내정책과 북한사회의 변화,” 『북한조사연구』 제6권 제2호 (2002. 12), pp. 219~221.

제를 갖추기 위해서는 결국 단순지원이 아닌 농업구조개선이나 기술전수 및 인프라 구축과 같은 장기적인 개발전략이 마련되어야 한다는 현실적인 판단에서 출발한 것이다. 개발지원은 북한의 경제회복 뿐만 아니라 남남갈등으로까지 비화된 ‘퍼주기논란’¹⁵도 불식시키고 지원물자의 군수전용의혹을 감소시키는 효과도 있다. 현재 개발지원으로 추진되는 사업영역은 대부분 농업분야와 보건의료사업에 집중되어 있는데, 농업분야에서의 개발지원으로는 쌀, 비료 등의 단순지원에서 한걸음 더 나아가 자체적으로 식량을 증진시킬 수 있는 농업복구, 농법개선, 종자개량 등 기술지원을 통한 농업생산력 복구사업을 의미하며, 보건의료분야에서는 의약품지원보다는 제약공장 지원, 진단·의료 장비의 현대화 등 병원현대화사업 등을 의미한다.¹⁶ 개발지원으로 전환되면서 대북지원의 사업영역도 다양화되었다. 초기의 식량위주의 단발성 지원에서 벗어나 농업복구, 보건의료, 취약계층지원 등 지속적이고 전문적인 지원으로 확충되고 있다. 개발지원부문은 정부보다 민간차원에서 더욱 활발하게 추진되고 있는데, 주요지원사업은 농업, 수자원, 육아원, 병원 등이라 할 수 있다. 민간단체 중 가장 활발한 지원사업을 펼치고 있는 굿네이버스의 경우, 2000년에 들어와서 축산개발을 통한 어린이 영양식 공급과 육아원 지원사업을 펼친 바 있다. 또한 보건의료분야에서는 결핵퇴치, 어린이심장병센터설치, 안과병원건립 등 병원현대화, 수액정제 생산설비 설치, 의료자재 및 향생제, 구충제, 영양제 등의 의약품지원 등 다양하게 이루어지고 있다.

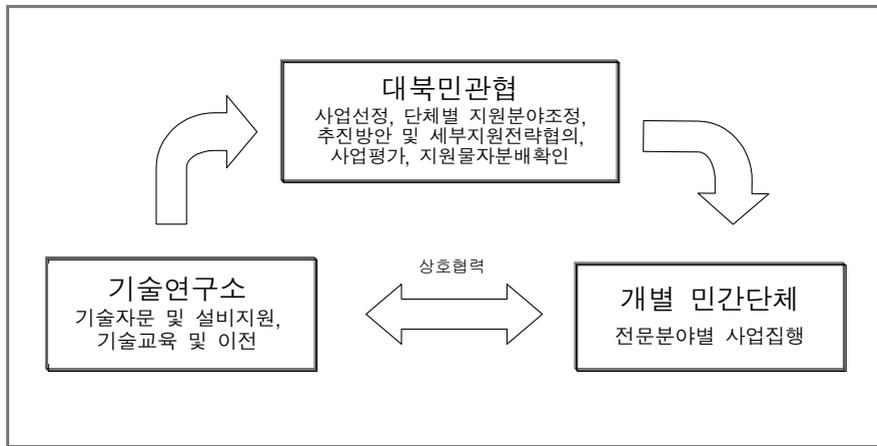
그러나 현재의 대북지원체계는 사업선정에서 집행에 이르기까지 혼재된 양상으로 민간단체들이 독자적으로 사업을 펼쳐왔기 때문에 전문성의 측면에서는 취약성을 보이고 있다. 또한 지원단체가 증가하고 1999년 창구다원화조치 이후 민간단체의 개별접촉이 가능해짐으로써 과당경쟁과 중복지원의 문제점도 나타나고 있다. 이에 민간단체들의 분산지원을 막고 대북지원의 효율적 추진을 위한 협의체의 필요성이 부각되어왔고 2004년 9월에는 개별 민간단체들의 협의체인 대북협력민간단체협의회

¹⁵ 대북퍼주기논란에 대해서는 김근식, “대북퍼주기논란과 남남갈등: 현황과 과제,” 『통일문제연구』□ 제14권 제1호 통권37호 (2002. 5).

¹⁶ 한국천주교회가 지난 2005년 9월에 평양에 설립한 세계최대규모의 씨감자무균종자배양시설은 이러한 개발구호의 차원에서 추진된 시설지원사업이라는 점에서 큰 의미를 지닌다. 『평화신문』□ 2005년 10월 16일; 남한의 대표적인 민간단체중의 하나인 ‘우리민족서로돕기운동’은 그간의 긴급구호 형태에서 벗어나 북한 경제를 근본적으로 복구 할 수 있는 농업 복구, 보건의료 체계 개선 등 개발지원으로의 전환에 앞장서고 있다. 또한 지원 품목 역시 식량, 비료, 농약, 의약품, 의료장비, 안경, 학용품, 교과서, 용지, 미역, 김, 계란 등 다양한 품목으로 확대되어 가고 있다. 2002년도에는 평양시 사동구역, 2003년 평안남도 대동군, 2004년 황해남도 신천군에 각각 농기계수리공장을 건설하였다.

(이하 북민협)가 결성되었다. 그러나 북민협 소속단체간 실질적인 협력관계가 구축되지 않아¹⁷ 개별단체들의 독자적인 현지수요조사로 지원물품의 종합적인 수요공급의 파악이 어려울뿐만 아니라 단체간 지원선점이나 실적확보를 위해 중국현지조달이 용이한 지원물품을 경쟁적으로 공급하는 상황까지 발생하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 문제점들을 극복하기 위해서 향후 개발지원은 전문성(professionality), 지속성(sustenance), 효율성(efficiency)의 세 가지 측면을 제고하는 차원에서 개별 조직들간의 체계적인 협력과 공동작업이 가능한 유기적 공조체제가 구축되어야 할 것이며 <그림 2>와 같은 모델이 제시될 수 있다.

<그림 2> 효율적인 대북지원체계



<그림 2>에서 보듯이 정부기관과 민간단체의 협의기구인 북민협으로 구성된 대북지원민관정책협의회(이하 대북민관협)는 지원사업의 타당성 및 적합성검토, 사업추진단체선정에서부터 세부지원계획수립, 사후평가(ad hoc evaluation) 등에 이르기까지 전반적인 의결 및 조정기능을 담당하여야 한다.¹⁸ 사업선정에는 지원이 우선적으로 요구되는 부문을 중심으로 편제하고, 단체선정에서는 해당분야에서 경험과 정보를 축적한 단체가 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 또한 지원분야와 지역별로

¹⁷ 서유상, “대북지원 ‘첫 민관 합동사업’ 어떻게 돼가나: 민(民)은 의미있는 논쟁중, 관(官)은 지원 예산 늘려야,” 『민족 21』 통권49호 (2005. 4), p. 61.

¹⁸ 고성준, “민간단체의 대북지원과 교류협력 확대 연계방안: <남북협력제주도민운동본부>의 사례분석을 중심으로,” 『동아시아연구논총』 제13집 (2002. 12), p. 71.

단계적 실천계획을 포괄하는 장기종합계획을 수립하여야 한다. 그리고 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발, 목표설정과 사업시행결과를 지표에 의해 비교·평가하고 그 결과와 실적을 토대로 확대추진여부를 결정하는 ‘환류시스템’(feedback system)이 적용되어야 할 것이다. 또한 사업의 집행은 민간단체가 주축이 되어 수행하되 기술연구소의 지원을 받는 체계가 확립되어야 할 것이다. 이는 개발지원이 심화되면서 분야별 기술과 장비 및 설비지원과 같은 기술부문의 역할이 증대되므로 기술지원이 필수불가결하기 때문이다. 아울러 기술연구소의 기술지원에는 북한의 전문가 양성을 위한 기술교육 및 기술이전사업도 포함되어야 할 것이다.

V. 결 어

1980년대 후반 이후 북한의 만성적인 경제난은 소련해체와 동구공산권의 붕괴로 외부지원이 단절되면서 더욱 심화되었고 1990년대 들어와서는 잇따른 자연재해와 핵문제로 인해 탈북자가 증가하고 국제사회에서도 고립되는 등 북한은 국내외적으로 총체적인 위기상황에 직면하게 되었다. 이러한 위기고조상황에서 대북지원은 이른 바 ‘선택지지’(specific support)를 강화시켜 경제난이 초래한 북한의 체제위기를 완화시키는데 의미심장한 기여를 하였다고 평가할 수 있다. 이처럼 대북지원은 인도주의에 기초한 경제적 지원의 차원을 넘어 북한체제안정을 이루며 이를 기반으로 개혁·개방으로 유도하고 궁극적으로는 남북평화체제구축에 기여한다는 미래지향적 가치로 조명될 수 있다.

향후 대북지원이 지속적으로 추진되고 효율적인 개발지원으로 정착되기 위해서는 첫째, 사업부문선정과 추진전략을 입안함에 있어서 정부의 대북정책과 남북관계 및 주변정세를 총체적으로 고려하는 탄력적인 운용방식을 선택하여야 할 것이며, 둘째, 대북지원사업을 단기적이며 가시적인 효과로 평가하기보다는 지원의 의미가 민족동질성회복과 통합의 실질적인 방법론으로서 북한사회의 변화를 위한 내적동력을 신장시키는 데 있다는 사실을 인식해야 할 것이다. 마지막으로 개발지원으로의 성격 전환이 시도되는 상황에서 이를 효과적으로 정착시키기 위해서는 대북민관협, 기술연구소, 민간단체의 유기적 공조체계가 구축되어야 한다.

대북 인도적 지원의 실효성 연구: 평가지표와 과제

이 금 순*

- | | |
|----------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 대북지원의 실효성 제고 방안 |
| II. 지원주체별 대북지원의 추진과정 | V. 결론 및 향후과제 |
| III. 대북 지원의 실효성 평가 | |

Abstract

A Study on the Effectivity of the Humanitarian Assistance to North Korea: Measurement and policy directions

Since 1995, the international relief community has actively engaged in humanitarian assistance to North Korea. The international community has continued its efforts to assist North Korea from the various perspectives like humanitarian, nationalistic, and religious one. Therefore, there have been different goals and modalities of assistance to North Korea. As a practical matter, it is very difficult to precisely estimate the impact of international assistance on North Korean society because, to date, North Korea has not allowed reliable socio-economic data on the use of humanitarian aid to be collected. Therefore, a systematic study on the impact of international assistance on North Korean society has not yet been tried.

Compared with other complex emergencies, North Korea has surprisingly maintained a stable government to manage the international aid during its humanitarian crisis. Recently, the North Korean government strongly requested the international community to change the mode of assistance to North Korea from emergency reliefs to development works. In this paper, I would like to measure and analyze the effectivity of emergency relief and development overtures in North Korea made by intergovernmental agencies and non-governmental organizations. Based on the analysis of effectiveness, policy directions for the development aid to North Korea would be suggested.

Key Words: Effectivity, Humanitarian Assistance to North Korea, ODA, Development Aid

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서 론

1995년 8월 수해로 북한이 국제사회에 인도적 지원을 요청한 이래, 지난 10여 년 동안 국제사회의 대북 인도적 지원이 추진되어 왔다. 다른 인도적 위기상황 지역과는 달리 북한은 나름대로의 사회통제 능력을 갖추고 국제사회의 지원을 관리해 온 것으로 평가된다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA)을 중심으로 유엔기구 및 국제비정부기구들의 대북지원사업에 대한 공동호소(Consolidated Inter-Agency Appeal), 공동인도적행동계획(Consolidated Humanitarian Action Plan) 및 조정이 이루어져 왔다. 대북지원이 장기화되면서, 지원환경에도 상당한 변화를 가져오게 되었다. 대북지원 초기에는 북한 식량난에 대한 정보부족 및 정치적 논란으로 인해 유엔 및 서방의 NGO들이 주요한 대북지원주체로 기능하여 왔다. 시간이 경과하면서 한국정부의 대북지원 활성화조치가 확대되었고 국내민간단체들의 사업도 단순구호에서 협력사업 형태로 발전됨에 따라 지원의 주요주체가 한국정부와 민간단체로 이동하게 되었다. 대북지원에 참여한 주체들은 인도적 위기상황으로 고통을 받는 북한주민의 어려움을 덜어주기 위한 인도주의 실현을 기초로 활동하여 왔다. 그러나 실제 지원과정에서 지원의 목표와 추진과정은 상당한 차이를 보여 왔다.

일반적으로 사업에 대한 평가는 효율성(Efficiency)에 대한 논의를 중심으로 이루어져 왔으나, 대북지원의 경우에는 단순한 효율성 차원의 접근은 한계를 안고 있다. 즉 주어진 한정된 예산 범위 내에서의 최적의 효과를 도출하기 위한 경제적 차원의 효율성 개념을 대북지원사업에 적용해야 하는 것에 대해서 상당한 논란의 여지가 있다. 이는 효율성이 낮은 사업의 경우 사업방식의 변경, 축소 혹은 중단을 검토해야 하는지에 대한 논의와 연계되어 있기 때문이다. 따라서 대북 인도적 사업에 대한 평가는 효율성보다는 지원주체가 설정한 목표를 얼마나 충족하고 있는가 하는 지원의 실효성(Effectiveness)을 중심으로 접근하는 것이 필요하다.

본 논문은 지난 10여 년간 대북 인도적 지원에 참여해 온 주체들이 지원을 추진하는 과정에서 어떠한 목표를 설정하고, 이를 위해 어떠한 지원방식을 취하여 왔는지를 검토해 보고자 한다. 즉 대북 인도적 지원의 실효성을 평가하기 위한 기준들은 무엇이었으며, 각 주체 간에는 어떠한 공통점과 차이점을 보이고 있는지를 다루고자 한다. 이를 통해 대북지원사업의 실효성을 평가하기 위한 기준틀을 제시해 보고, 지원효과를 제고하기 위한 각 지원주체들의 고민과 과제를 검토해 볼 것이다.

이러한 검토는 우리 정부와 민간단체들이 대북지원의 주요한 역할을 담당하게 된

시점에서, 대북지원의 방향을 새롭게 제시하기 위해서 매우 의미 있는 작업이다. 즉 대북지원이 인도적 지원에서 본격적인 개발지원사업으로 전환되기 위해 필요한 환경들을 검토할 필요가 있다. 이를 통해서 대북지원이 북한사회의 역량을 제고할 수 있는 방향으로 발전되기 위한 각 주체들의 역할 및 상호협력 방안을 제시해 보고자 한다.

II. 지원주체별 대북지원의 추진과정

1. 대북지원의 목표

지난 10여 년간 지속되어 온 국제사회의 대북지원은 크게 세 가지 차원에서 논의 되어 왔다.¹ 즉 북한주민의 식량난으로 인한 고통을 덜어주기 위한 인도적 차원의 지원, 한반도 분단의 상처를 치유하기 위한 민족적 차원의 지원, 북한주민의 심리적 차원의 고통을 치유하기 위한 지원 등으로 평가될 수 있다.

첫째, 가장 근본적인 목표로 설정된 것은 인도주의의 실현으로 볼 수 있다. 인도주의는 정치나 이념·인종·종교 등을 떠나 위협에 처해 있는 사람들의 고통을 덜어주고 그들의 복리증진을 위해 노력하는 행위이며, 인도적 지원은 인도주의의 실현을 목표로 정치적 중립성·형평성·독립성을 기반으로 조건 없이 이루어지는 무상지원으로 규정할 수 있다. 그러나 국제관계에서 지원은 외교정책의 주요 도구로서 기능해 왔고, 인도적 지원의 중요한 원칙인 정치적 중립성의 유지는 끊임없이 도전받아 왔다.²

이러한 현실적 한계는 대북지원과정에서도 나타나게 되었다. 다른 위기상황지역과는 달리 북한당국의 경우 국제사회의 대북지원을 관리하면서 정치적 영향력을 지속하여 왔다. 또한 개별국가들은 각 국의 대북정책 틀 안에서 국제기구 및 양자관계를 통해 대북 지원에 참여해 왔다. 중국은 한반도에서의 급변사태 예방 및 안정유지, 북한에 대한 정치적·경제적 영향력 확대 등을 목표로 대북지원을 추진하여 왔으며, 구체적인 지원규모나 내역도 정확히 공개하지 않아 왔다. 일본은 대규모의 식량지원을 추진하여 왔으나, 일본인 납치자 문제를 계기로 지원을 전격 중단하게 되었다. 미국의 경우에는 세계식량계획의 식량지원을 주도하여 왔으나, 북핵문제, 북한인권문제에 대한 우려와 함께, 분배 투명성에 대한 문제를 근거로 지원규모를 축소하여 왔다.

¹ Steven Linton, 카리타스 대북지원 특별 소위원회 서울회의, 2005년 10월 31일.

² 이금순, 『국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례』(서울: 통일연구원, 1997), p. 4.

둘째, 대북지원은 한반도의 분단으로 인한 역사적 상처를 치유하기 위한 목표를 갖고 있다는 점이다. 이는 북한사회가 분단으로 인한 사회 심리적 차원의 외상(trauma)을 경험하여 왔다. 이러한 접근은 주로 한국 민간단체와 정부차원에서 이루어져 왔다. 유엔인도지원조정국은 대북지원 초기부터 북한이 주장하는 안보상의 위협에 대한 공감을 표시하면서 분단 상황으로 인한 지원환경의 특수성을 인정하였다. 그러나 실제 지원과정에서 분단시기 군사적 대치상황에서 북한이 남한 및 서방세계에 대해 갖고 있는 적대감과 안보위협을 제대로 이해하지는 못하였다.

실제 남북한에게 있어 상대는 단일 민족국가를 이루는 데 ‘협력자’이면서 동시에 ‘주요 안보위협’이었던 것이다. 이와 같이 분단기간 상호대립과정에서 누적된 상호불신과 적대의식으로 인해 북한의 인도적 위기상황에 대한 평가와 대응방안에 대해 첨예한 논란이 발생하게 되었다. 이로 인해 정부는 대북지원을 정치적 차원에서 고도의 정책적 판단이 요구되는 사안으로 인식할 수밖에 없었고, 민간의 대북지원도 정부가 허용하는 범주 내에서 이루어지도록 제한하게 되었다. 우리 사회일각에서는 대북 인도적 지원운동을 ‘이적행위’, ‘무책임한 행위’, ‘철없는 행동’으로 규정하기도 하였다. 이런 상황에서 민간단체들은 대북 인도적 지원운동을 추진하기 위해서는 대북 지원운동의 의미를 새롭게 규정하고자 하였다. 즉 대북지원활동을 주도하는 단체들은 대북 지원의 의미를 단순히 인도주의 차원에서만 머무르지 않고, 민족화해를 통한 한반도의 평화 및 통일운동차원에서 규정하고자 하였다.³

우리정부와 민간단체들은 분단 50년간 상대방을 불신해 온 남과 북이 도움을 주고받는 과정에서 지난날의 대립과 증오를 청산하고 민족화해와 신뢰의 길로 들어설 수 있다고 보았다.⁴ 또한 한반도에서 평화를 정착시키기 위해서는 남북의 화해와 평화공존을 이루기 위한 유리한 환경을 조성하여야 하며, 나아가 한반도의 군사적 긴장을 완화시킴으로써 동북아시아의 평화 증진에 기여할 수 있을 것으로 규정하였다. 우리정부는 한반도의 냉전구조를 해체하고 분단을 극복하여 단일민족 국가로 통합하는 과정은 남북 간의 합의에 의해야 하며, 북한의 ‘급작스런 붕괴’나 ‘흡수통일’은

³ 대북지원이 갖는 의미에 대해 우리민족서로돕기불교운동본부는 ①인도주의 실천운동, ②남북화해 실천운동, ③민족자존심 회복운동, ④진정한 평화운동, ⑤한국경제 회생운동, ⑥통일운동으로 정리하고 있다. 『민족돕기와 통일』(서울: 우리민족서로돕기불교운동본부, 1998), pp. 573~577. 또한 우리민족서로돕기운동은 ①민족운동, ②통일운동, ③평화운동, ④인도주의운동으로 정리하고 있다. 『우리민족서로돕기운동 창립 2주년 활동자료집』(서울: 우리민족서로돕기운동, 1998), pp. 76~77.

⁴ 대북 인도적 지원에 대한 참여를 통해 남한 주민 또한 북한에 대한 적대감과 위협으로 인한 공포를 치유하는 과정을 거치고 있다고 볼 수 있다.

바람직하지 않다는 입장을 표명하여 왔다. 따라서 대북 지원은 남북 간 신뢰구축을 통해 평화로운 통일을 이루는 통일의 기반조성 차원에서 이해될 수 있다.

셋째, 대북 지원은 식량난 등으로 인해 북한주민들이 겪은 심리적 공황감과 충격을 치유하기 위한 지원이어야 한다는 점이다. 이는 대북지원에 적극적으로 참여한 종교단체들의 목표로 상정되어 왔다. 그러나 이러한 심리적 차원의 목적을 위한 대북지원 필요성에 대해서는 크게 부각되지는 않아 왔다. 이는 현실적으로 종교적 차원의 지원 목표가 가시화될 경우 지원의 수혜자인 북한당국을 자극할 수 있다는 우려 때문이다. 또한 장기적으로 각 개별종교 차원에서 지원을 통해 북한주민에 대해 진정한 종교의 의미를 전달할 수 있을 것이며, 향후 북한 내 종교기반을 형성할 수 있을 것이라는 기대가 깔려 있기도 하다.⁵

이러한 종교적 차원의 목적을 넘어서, 대북지원은 북한주민들이 식량난 등 위기상황을 겪는 과정에서 개인의 존엄을 위협받게 된 현실에 대한 대안이 모색되어야 할 필요성을 반영하고 있다. 북한주민의 대다수는 끊임없이 자신과 가족의 생명이 위협받는 상황에서, 생존을 위한 모든 수단을 강구하게 되었다. 이로 인해 인간의 기본적인 존엄을 지켜내지 못하는 극단적인 상황에 처하게 된 것이다. 즉 식량난으로 인한 아사를 목격하면서도, 자신의 생존기반이 불안하기 때문에 이들에게 어떠한 도움도 주지 못하는 경우가 빈번했던 것으로 평가된다. 따라서 대북지원을 통해 북한주민들의 최소한의 생존을 보장함으로써, 북한주민들이 개인의 존엄을 지켜낼 수 있는 환경조성에 기여할 수 있을 것이다. 이제까지 대북지원에 대한 논의에서 이러한 심리적 공황감이나 개인존엄 위협을 덜기 위한 차원의 지원목표에 대해서는 공개적인 논의가 이루어지지 못하여왔다.

2. 대북지원의 추진체계

가. 유엔기구 및 국제비정부기구(NGO)

1991년 초 세계식량계획(WFP)은 북한당국의 요청에 따라 식량농업기구(FAO)

⁵ 스티브 린튼은 이를 영적 치유(spiritual healing)로 접근하고 있다. 지원의 수혜자들이 지원주체의 지원의도에 대해 의구심을 갖고 있다는 점에서, 종교인들의 지원참여를 보다 적극적으로 알릴 필요가 있었다는 것이다. 즉 북한주민들이 갖고 있던 종교관으로 인해, 적대감을 갖고 있는 종교인들이 지원에 참여하는 의도에 대해 자연스럽게 수용할 수 있도록 할 필요가 있다는 점이다. 카리타스, 대북지원 특별소위원회, 2005년 10월 31일.

요원을 포함한 4명의 전문요원을 파견하여 식량지원에 대한 소요조사(Needs assessment)를 실시하였다. 당시 북한이 남측의 유엔가입에 대응하기 위해 유엔에 가입하기를 하였으나, 유엔기구 및 국제사회에 대한 신뢰보다는 두려움이 더 많았다는 점에서 당시 북한당국이 식량난의 가능성을 인식하고 있었던 것으로 보인다. 그러나 실사결과 식량지원이 필요하다는 어떠한 소요도 발견되지 않았다. 이는 북한당국이 조사팀에게 조사 접근여건 및 정보를 제공하지 못했기 때문이었던 것으로 보인다.⁶

1995년 8월 수해가 발생하자 북한의 유엔대표부는 유엔인도지원국(UNDHA)에 긴급 구호 요청을 하였고, 세계보건기구(WHO)에 의료진 파견과 유엔아동기금(UNICEF)에 응급구호를 요청했다.⁷ 유엔인도지원국은 북한의 요청을 접수하고, 8월 29일부터 9월 9일까지 유엔재해평가 및 긴급조정팀(UNDAC)을 수해지역에 파견하게 되었다. 이를 통해 평양주재 유엔개발계획(UNDP)의 도움을 받아 WFP, UNICEF, FAO 식량전문 관계자가 공동으로 참여하여 북한의 식량난과 배급상황 조사를 처음 공식실사하게 되었다. 유엔인도지원국은 공동조사결과를 바탕으로 1995년 9월 12일 대북 지원관련 유엔기구 공동명의로 인도적인 대북지원을 위한 모금을 국제사회에 호소하였으며, 이를 계기로 국제기구의 북한에 대한 인도적 지원사업이 시작되었다. 이후 유엔인도지원국(당시 UNDHA)은 2004년까지 10차에 걸쳐 기구간 공동지원호소(UN Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK)를 발표하고, 유엔기구들의 대북지원사업을 조정하여 왔다. FAO와 WFP는 공동으로 매년 2차(추수후인 6월, 11월)에 걸쳐 식량 및 작황평가팀(food and crop assessment team)을 파견하여 투입요구량을 산정하였으며, 이는 매년 대북 인도적 지원사업 설정의 기초가 되어 왔다. 유엔인도지원조정국(UNOCHA)의 기구간 합동호소절차(Consolidated Appeals Process)를 통해 민주적 과정을 거쳐 공동 인도지원 활동계획을 작성하여 왔다. 즉, 모든 유엔기구, 비정부기구 대표, 북한에 주재하는 기부국 대표들이 실무단(Working Group)을 편성하여 활동계획을 마련하였다. 식량작황조사 및 영양실태조사 등 북한의 인도적 상황에 대한 평가를 기초로 하여 연도별 지원계획을 설정하고, 이에 대한 개별국가 및 국제사회의 지원을 호소하게 된다. 공통적인 인도지원 활동계획은 식량 안보(식량지원, 농업복구), 보건(긴급한 공중보건 수요), 식수공급 및 위생, 역량형성, 교육, 조정분야로 이루어지며, 이러한 과정에서 존중되어야 하는 인도적 지원원칙⁸

⁶ Andrew S. Natsios, *The Great North Korean Famine* (U.S. Institute of Peace Press, 2001), p. 166.

⁷ 『동아일보』 □ 1995년 8월 30일.

⁸ 인도주의 원칙(humanitarian principles)은 대북지원 참여단체에 대한 가이드라인으로 24개 단

도 수립하였다. 연도별 대북지원 호소에는 북한의 상황에 대한 개요 및 지원 목표, 각 분야별 상황에 대한 평가, 세부분야별 지원목표 및 지원전략, 평가지표가 포함되어 있다.⁹ 또한 이러한 과정에서 북한당국에게도 인도주의 원칙(자유로운 접근, 분배 모니터링 등)을 지속적으로 요구하여 왔다. Oxfam, MSF, MDM, CARE 등 일부 NGO의 경우에는 북한당국과의 인도주의 사업방향에 대한 의견차이로 대북지원을 중단하기도 하였다. 또한 이러한 대북 지원이 장기화되면서, 인도적 지원에 대한 기부자의 피로현상(donor fatigue)이 나타나게 되었다.

2004년 8월 북한당국이 2005년부터 UNOCHA를 통한 공동지원호소절차를 수용하지 않을 것이라고 밝힘으로써¹⁰, 유엔기구 및 국제NGO들의 지원 틀이 다소 수정되게 되었다.¹¹ 즉 대북지원을 위한 공동지원호소절차는 더 이상 작동하지 않게 되었으나, 유엔인도지원조정국의 평양주재는 지속되었고 소식지 발간을 통한 정보공유

체가 동의하였으며, ①소요산정(needs assessment)에 따라 전반적인 인도적 위기상황에 대한 파악이 이루어져야한다; ②인도적 지원이 가장 도움을 필요로 하는 취약계층에 전달되도록 보장되어야 한다; ③위기상황에 대한 평가, 모니터링 및 분석을 위한 접근이 허용되어야 한다; 접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어진다; ④접근이 허용되는 지역에만 지원이 이루어진다; ⑤주민들의 인도적 요구를 보호하여야 한다; ⑥지역단위의 역량 형성을 지원한다; ⑦지원계획의 수립 및 집행단계에 수혜자의 참여가 보장되어야 한다; ⑧국제 실무요원의 충분한 역량 강화를 모색한다; ⑨국제인도주의기구들의 보건 및 신변안전 요구를 수용하여야 한다. <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/OCHA-64D6M2?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005. 10. 30).

⁹ 2004년 북한 CAP는 2003년 11월(p. 172), 개정판이 2004년 5월(p. 43)에 발간되었다. 주요 내용은 ①요약, ②2003년도 개괄: 인도적 상황의 변화, 재정상황개괄, 검증보고 및 검증사항매트릭스, 사업 교훈, ③전반적 인도 상황 개괄 및 분석상의 지침, ④2004년도 인도적 상황전망: 최선, 최악, 가장 개선성 높은 것의 3가지 시나리오, ⑤2004년도 전략 목표, ⑥역할과 책임: CAP와 CHAP에 참가하는 기관들의 역할과 책임 서술, ⑦여타 행위자와의 상호보완성, ⑧분야별 정책 대응: 물과 환경위생, 보건 및 영양, 식량원조, 농업, 교육, ⑨전략적 검증: 검증 체계와 실태 서술, ⑩프로젝트 우선순위 설정 기준, ⑪조정: 인도적 위기 원조에서 기관간의 조정문제 서술, ⑫각 프로젝트 별 사업 개요, ⑬각 분야별(물과 환경위생, 보건 및 영양, 식량원조, 농업, 교육)로 해당 분야 유엔 기관의 사업 및 모금 내용 서술로 구성되어 있다. 박형중, “북한의 인도적 상황에 대한 평가와 종합계획에의 적용,” 『북한의 인도적 상황에 대한 공동평가와 전략적 접근』(우리민족서도돕기 운동 평화나눔센터 창립 1주년 기념 정책토론회, 2004년 12월 7일) <<http://www.nkchannel.org>> (검색일: 2005. 10. 1).

¹⁰ 북한의 큰물피해대책위원회 정윤희 대외처장은 국제지원단체에게 북한 당국이 유엔의 2005년 대북 지원 합동호소를 지지하지 않는 이유를 장기간의 인도적지원에 따른 지원방식 전환 필요성, 안보상 감시 및 현장접근 등 국제기구 수용 어려움, 주민의 정서를 고려하여 감시 단순화 필요성을 들고 있다. 이와 함께 국제기구에게 감시와 현장접근 절차를 단순화하고 이에 따라 직원을 줄이도록 요청하였다. 그렇지만 북한 당국은 감시와 현장 접근 절차를 단순화할 경우 양자간 지원이나 국제기구의 지원을 수용할 의사가 있다고 밝혔으며 지역의 능력을 확충하기 위한 기술지원이나 개발 지원도 환영한다고 밝혔다. <<http://www.reliefweb.int>> UNOCHA, *DPR Korea OCHA Situation Bulletin August · September 2004, September 30, 2004*.

¹¹ 권태진, 『국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략』(농촌경제연구원, 2004. 10).

지원도 지속적으로 이루어져 왔다. 그러나 2005년 9월 다시 북한당국이 유엔인도지원조정국과 북한 내 상주하고 있는 11개의 국제NGO들에 대해 연말까지 철수할 것을 촉구하였다. 또한 북한은 국제사회에 대해 인도적 지원을 중단하고, 개발지원(development-oriented aid)으로 전환해 줄 것을 요구하고 있다. 이와 같은 북한의 접근에 대해 UNOCHA는 현재 추진되고 있는 유엔기구 및 국제NGO들의 대북사업들의 상당비율이 개발지원의 성격을 지니고 있다는 점을 강조하면서, 평양상주를 지속하기 위한 북한과의 협상을 추진하여 왔다.

<표 2> 국제기구의 대북지원 현황 (1995. 9~2004. 7)

연 도	목표액	지원액	비 고	지원/목표(%)
1차 (1995. 9~1996. 6)	2,032	927	미국 222.5, 일본 50	46
2차 (1996. 7~1997. 3)	4,364	3,470	미국 717, 일본 600, 한국 339, EU 860	80
3차 (1997. 4~1997. 12)	1억 8,439	1억 5,781	미국 4,537, 한국 2,653, EU 2,752, 일본 2,700	84
4차 (1998. 1~1998. 12)	3억 8,324	2억 1,587	미국 17,185, EU 1,380, 한국 1,100, 캐나다 395, 노르웨이 239, 이집트 280, 호주 132, 체코 2	56
5차 (1999. 1~1999. 12)	2억 9,208	1억 8,980	미국 16,070, EU 798, 스웨덴 383, 캐나다 340, 호주 227, 덴마크 194, 핀란드 72	51.5
6차 (2000. 1~2000. 12)	3억 1,375	1억 5,310	일본 3,522, 미국 2,922, 한국 1,807, 호주 628, EU 478	48.8
7차 (2001. 1~2001. 12)	3억 8,633	2억 4,796	일본 10,370, 미국 8,999, 한국 1,579, 독일 291, 호주 288	64.58
8차 (2002. 1~2002. 12)	2억 4,683	3억 1,932	미국 6,346, 한국 1,623, EU 458, 호주 339	129.4
9차 (2003. 1~2003. 12)	2억 2,529	1억 3,310		58
10차 (2004. 1~2004. 12)	2억 892	2억 879		72.6

출처: <http://www.reliefweb.int/fts/reports/pdf/OCHA_1_620.pdf>.

나. 개별국가

개별국가들은 유엔기구 및 NGO를 통해 인도적 지원을 추진하여 왔다. 대북지원에서 가장 중요한 역할을 차지한 국가는 미국, 일본, 중국, 유럽연합, 캐나다 등으로 요약된다. 이들 개별국가들은 대북정책 기조 하에서 대북지원을 추진하여 왔으며, 실제 지원추진은 개별국가들의 공적개발원조(ODA)를 담당하는 해외원조기구를 통해 이루어져왔다. 개별국가들의 대외원조정책의 근본기조는 미국 국제개발청(USAID)의 지원목표에서도 나타나듯이, 인도적 차원의 구호 제공, 인구증가율 안정, 민주주의 증진, 환경보호, 광범위한 기반을 둔 경제성장 등을 포함하고 있다. 즉 정치적 자유뿐만 아니라 경제적 자유 향상을 통해 자유주의 시장경제질서를 확대하고자 하는 목적이 해외원조의 공통적인 목표로 설정되어 있다.¹² 이들 국가들은 유엔기구중 가장 큰 비중을 차지해 온 WFP를 통한 지원의 상당부분을 부담하게 된다. 이외에도 UNICEF, WHO 등 유엔기구들의 대북지원사업에도 참여하여 왔다. 개별국가들의 대북지원은 NGO, 특히 자국의 NGO를 통해 집행되어 왔다. 즉 개별국가들의 지원사업의 집행자로서 NGO들은 주요한 역할을 하여 왔다. 또한 개별국가들은 북한과의 양자 간 직접지원을 통해 대북 영향력을 증대하기도 하였다. 예를 들어 중국의 경우에는 당국차원의 지원뿐만 아니라 북·중 간 국경무역의 규모가 정확히 추산되지 않으나, 북한의 생존에 중요한 기여를 하여 온 것으로 평가된다. 유럽연합의 경우에는 유럽연합인도지원조정국(ECHO)을 통해 대북지원사업을 총괄적으로 추진하며, 실제 사업의 집행자로서 유럽연합의 NGO들이 참여하였다. 이와 동시에 스웨덴, 스위스 등 유럽연합 회원국들은 개별국가의 대외원조기관을 통해 독자적인 지원프로그램을 실시하여 왔다. 이와 같이 개별국가들은 대북정책 틀 안에서 지원을 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다.

다. 한국NGO

전체 대북지원에서 규모가 지속적으로 확대되고 있는 국내민간단체들의 대북지원 활동은 정부의 정책기조에 따라 변화되어 왔다. 지원초기에는 정부가 모든 민간차원의 지원을 대한적십자사로 일원화할 것을 요구하였으나, 국제적 조직을 갖춘 일부단체들은 해외지부나 국제기구를 통해 대북사업을 추진하기도 하였다. 이와 같이 대한적십자사 창구 일원화 및 모금 및 지원품목 제한 등 정부의 제한조치로 인해 국내민

¹² <<http://www.usaid.gov/policy>> (검색일: 2005. 10. 30).

간단체들은 대북지원에 대한 국민적 참여 필요성을 설득하면서 모금사업위주로 사업을 진행하여 왔다. 일부 민간단체들은 중국 국경에서 긴급구호물자들을 북한에 운송하기도 하였다. <표 2>에서와 같이 정부의 대북지원활성화조치에 따라 대북지원 사업의 규모와 추진체계도 변화되어 왔다.

<표 2> 민간대북지원 활성화 조치

일 자	주 요 내 용
1995. 9. 14	· 대한적십자사 창구 단일화 방침 발표 - 쌀 지원, 개별기업체·언론사 참여, 대북직접지원, 불특정 다수 대상 모금 제한
1997. 3. 31	· 대북지원 참여범위 및 품목 확대허용 조치 - 기업체의 경제단체를 통한 지원 및 쌀(외국산) 허용
1998. 3. 18	· 민간차원 대북지원 활성화 조치 - 대북지원 협의 및 모니터링 목적의 방북 허용 - 협력사업방식의 대북지원 허용 - 언론사/개별기업체의 협찬·후원 및 이벤트성 행사 허용
1998. 4. 25	· ARS 방식을 이용한 대북지원 모금(사안별) 허용
1998. 9. 18	· 대한적십자사를 통한 민간단체 개별지원 허용 - 민간단체가 대북협의·물품구입·수송·모니터링 직접 수행 - 대한적십자사는 포장(적십자 표시) 및 대북통보 담당
1999. 2. 10	· 민간차원 대북지원 창구다원화 조치 - 민간단체 명의 독자적인 대북직접지원 허용
1999.10. 27	· 민간의 인도적 대북지원사업에 대한 남북협력기금 지원
2005.	· 민관정책협약에 따른 대북합동사업 지원

1998년 3월 정부가 민간단체들의 사업협의 및 모니터링 목적의 방북을 허용하게 되었다. 또한 협력사업 방식의 시범적인 대북지원을 허용하여 소규모로 시범적 실시 후 단계적으로 확대한다는 취지하에, 국수·아동용식품 공장 등 생필품 분야, 농산물 계약재배·합영농장 등을 우선 허용한다는 방침을 발표하였다. 이어 1999년 10월 인도적 차원의 대북지원사업 처리에 관한 규정을 통해, 민간의 대북지원에 대해 남북협력기금 지원을 통한 적극적인 조치를 취하기로 결정하였다. 따라서 국내 민간단체들은 독자창구를 개설하고 정부의 남북협력기금을 지원받기 위해 사업계획서, 사업결과보고서, 분배투명성확인서, 방북보고서 등을 작성하게 되었다. 국내 민간단

체들이 점차 단순 물품지원을 넘어서 북한과의 협력사업방식의 지원을 추진하게 되었고, 일부단체는 제약공장, 병원현대화 등 대규모 프로젝트사업을 추진하게 되었다.

그러나 국내 민간단체들의 사업추진 방식은 북한에 대한 체계적인 소요조사를 기반으로 정해지는 것은 아니며, 주로 북한사업 파트너의 요청에 따라 북한당국이 정책적으로 중요시하는 사업들을 담당하는 형식으로 이루어져 왔다. 또한 내부적으로도 엄격한 사업심사 및 평가과정에 치중하지 못하는 것이 현실적인 상황이었다.¹³ 대북사업에 관여하고 있는 민간단체들은 사업의 구체적 내용 및 평가를 공개할 경우 북한을 자극할 수 있다는 현실적 우려를 안고 있다. 따라서 북한과의 사업추진과정에서 북한의 사업 파트너가 요구하는 사안에 대한 지원이 우선시 될 수밖에 없었다. 또한 남북관계에 돌발 상황이 발생하게 되면, 당국 간 관계 경색뿐만 아니라 민간단체들의 방북도 제한 혹은 중단되게 되었다.

국내민간단체들은 남북관계의 확대에 기여하고, 소규모 실험사업을 통해 정부차원의 대규모지원의 효율성을 점검한다는 목표를 두어 왔다. 실제 대북지원 국내민간단체들은 후원자를 포함한 대규모 방북을 진행하면서, 개별 사업현장 방문을 실시하여 왔다. 그러나 대부분의 단체들의 경우 지원추진과정에서 철저한 검증을 요구하지는 못하여 온 것으로 평가된다. 국내민간단체들은 기본적으로 북한 사업파트너의 입장을 최대한 배려함으로써, 진행사업을 지속적으로 추진하고 확대하는 데 주요한 관심을 기울일 수밖에 없었다. 이는 현실적으로 특정 국내민간단체가 북한에 대해 철저한 인도주의 원칙을 요구할 경우, 지원사업의 중단까지를 감안하여야 하며, 사업의 중단보다는 지속을 통해 인도적 사업의 추진이 절실하다고 인식하였기 때문으로 보인다.

라. 한국정부

정부의 대북지원은 남북관계를 확대시켜 가는 데 주요한 기제로 작용하여 왔다. 1995년 북한의 수해발생 이전부터 남북 당국 사이의 합의로 1995년 6월부터 10월까지 총 28차에 걸쳐서 쌀 15만 톤을 북한에 무상 지원하였다. 지원초기에는 북한의 식량난에 대한 국내정치적 논란으로 인해 국제기구를 통한 지원을 실시하였다. 우리 정부는 북한 수해에 대해 ‘선 남북대화, 후 식량지원’ 방침을 설정하였고, 유엔기구가 발표하는 북한의 수해피해 및 식량 수급실태 보고서에 대한 신빙성¹⁴ 및 분배투명성

¹³ 다른 사례에서도 제3세계 및 현지 비정부기구들은 유엔기구와 달리 절차보다는 지원규모의 확대를 중요시하여 왔다.

문제 등을 제기하였다. 당시 북한은 대미 관계개선을 적극 추구하면서 남한을 철저히 배제하려는 전략으로 일관하였다. 1996년에는 북한의 ‘관문점 무장병력 진입사건’과 ‘강릉 잠수함 침투사건’으로 인해 대북지원에 대한 부정적 인식이 재확산되게 되었다. 1997년 5월 남북적십자회담을 통해 적십자사간 직접지원이 합의되기는 하였으나, 정부차원의 지원은 국제기구를 통해 이루어졌다.

1998년 국민의 정부가 출범한 이후 정부는 북경 남북당국대표회담(1998. 4. 11~18)을 개최하여 직접지원을 논의하였으나, 이산가족문제와 비료지원간 상호주의 문제로 인해 결렬되었다. 1999년 6월 ‘정부 차원의 대규모 지원’도 이산가족문제를 다루기 위한 ‘남북차관급당국회담’에 대한 합의에 의해 이뤄졌다. 이후 정부는 정상회담, 장관급회담, 군사회담, 남북경제협력추진위원회, 각종 실무접촉 등 당국 간 대화를 지속적으로 추진하기 위한 대규모지원(식량차관, 무상비료)을 실시하게 되었다. 따라서 정부차원의 직접지원은 사전에 미리 설정된 규모로 이루어지지 않고, 남북관계 진전상황에 따라 긴급하게 이루어질 수밖에 없었다. 즉 대북 직접지원은 이산가족 상봉 및 면회소설치 등 남북 간 인도주의사안 해결을 위한 방안으로 활용되었다. 정부는 직접지원시 인도단을 북한에 파견하고 현장 모니터링을 실시하였으나, WFP의 절차에 부합되지 못하는 것으로 평가되었다. 즉 우리정부의 대규모 직접지원 방식이 국제사회의 인도주의 원칙을 구현하는 데 심각한 장애가 되어 왔다는 비난이 제기되었다.¹⁵

또한 정부는 2000년부터 국내민간단체들의 대북지원 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 남북협력기금을 지원하여 왔으며, 이들 사업의 선정과정에서 농업, 보건 의료, 취약계층, 환경 등 우선사업 분야와 지역단위 접근노력, 남북관계에 대한 기여 가능성을 중요시하고 있다. 동시에 UNICEF, WHO, WFP 등을 통해서도 지속적으로 대북지원을 추진하여 왔다.

¹⁴ 『경향신문』 □1996년 1월 1일; 『세계일보』 □1996년 5월 27일.

¹⁵ Marcus Noland and Stephen Haggard, *Hunger and Human Rights: The Politics of Famine in North Korea*, US Committee for Human Rights in North Korea, 2005. 9.

<표 4> 우리정부와 민간단체의 대북지원 실적

기간	정 부 차 원	민 간 차 원
1995	23,200만 불 (1,850억 원) 쌀 15만 톤 직접 지원	25만 불 (1.9억 원) 담요 8천 매 국적 경유
1996	305만 불 (24억 원) CSB, 분유, 기상자재 UN기구 경유	155만 불 (12.4억 원) 밀가루, 분유, 식용유 국적 경유
1997	2,667만 불 (240억 원) CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등 UN기구 경유	2,056만 불 (182.1억 원) 옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북직접사 경유
1998	1,100만 불 (154억 원) 옥수수 3만 톤, 밀가루 1만 톤 UN기구 경유	2,085만 불 (275.3억 원) 밀가루, 옥수수, 식용유, 비료, 한우, 젓소, 비닐, 분유, 설탕 등 남북직접사 경유
1999	2,825만 불 (339억 원) 비료 11.5만톤 직접 지원	1,863만 불 (223.6억 원) 밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만 톤 등 한적/독자창구(2.10~)
2000	7,863만불 (944억 원) 비료 30만톤 직접 지원	3,513만 불 (421억 원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적/독자창구
2001	7,045만불 (913억 원) 내의 150만 벌, 옥수수 10만 톤, 비료 20만 톤, 말라리아 방역지원 직접지원/WFP/WHO경유	6,494만 불 (844억 원) 옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적/독자창구
2002	8,375만 불 (1,075억 원) 옥수수 10만 톤(WFP) 1,739만 불, 235억 비료 30만 톤, 6,577만 불, 832억 말라리아치료제(WHO) 59만 불, 8억	5,117만 불 (641억 원) 농기계, 의류, 의료장비, 씨감자 등 한적/독자창구
2003	8,702만 불 (1,041억 원) 말라리아 방제 약품, 장비/ UNICEF 취약계층 지원 비료 30만 톤, 옥수수 10만 톤(WFP)	7,061만 불 (847억 원) 동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등 한적/독자창구
2004	11,512만 불 (1,323억 원) 의약품, 긴급구호세트, 비료 30만 톤 말라리아 방제 약품, 장비 옥수수 10만 톤(WFP)	14,108만 불 (1,661억 원) 농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등 한적/독자창구
2005. 9	15,005만 불 (1,501억 원) 말라리아 방제 약품, 장비, 조류인플루엔 자 방역 지원 비료 35만 톤, 수해응급구호세트	5,416만 불 (555억 원) 밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등 한적/독자창구

* 2005년 비료지원금액은 추정치임.

출처: 통일부 사회문화교류국

Ⅲ. 대북 지원의 실효성 평가

1. 주요 쟁점

지난 10여 년간 대북지원 추진과정에서 지원의 실효성에 대한 논란이 지속되어 왔다. 이는 자유로운 접근과 분배 투명성에 대한 문제제기와도 밀접하게 연계되어 있다. 특히 지원초기에는 북한식량난에 대한 응급구호차원의 인도적 지원이 이루어졌다는 점에서, 과연 지원이 취약계층의 인도적 위기상황을 덜기 위해 효과적인 방식으로 이루어졌는가에 대한 검토가 중요시 되었다. 따라서 지원의 효과를 인도적 상황의 개선여부를 중심으로 분석하였다. 이후 북한의 역량형성, 남북관계의 개선 등 이차적인 지원목표들이 고려되게 되었다. 앞에서 논술한 바와 같이, 지원주체에 따라 대북지원에 대해 다양한 의미를 부여하고 있기 때문에 지원추진과정에서 우선적인 관심도 다르게 나타나게 되었다.

지난 10여 년간 대북 인도적 지원의 실효성에 대해 정확한 분석을 내리기는 쉽지 않다. 왜냐하면 국제사회의 대북 인도적 지원이 구체적으로 어떠한 방식으로 사용되어졌는지에 대한 북한내부의 신뢰할만한 자료와 북한주민들의 실태에 대한 주요 통계치 등이 매우 제한되어 있기 때문이다. 국제사회의 인도적 지원이 북한사회에 미친 영향에 대한 연구는 현실적인 한계로 매우 미흡한 실정이다.

이제까지 대북 인도적 차원의 실효성을 평가하기 위해서는 지원주체들의 지원목표 및 방향이 어느 정도 실현되고 있는가를 중심으로 검토해 보아야 할 것이다. UNOCHA를 중심으로 대북 인도적 지원에 참여하는 국제기구들은 공동으로 추구할 전략적 목표를 설정하고 이를 구현하기 위해 노력하여 왔다. 공동목표로는 첫째, 주민들의 기본적인 수요 및 권리, 자립을 위한 노력을 충족시킨다. 둘째, 궁극적으로 경제회복으로 연계될 향후 개발 기반 및 역량 형성을 강화한다. 셋째, 가정이 지역사회 의 가장 기본적인 단위임을 인식하고, 지역, 기관 및 가정이 취약성을 극복할 수 있도록 역량을 구축하도록 한다.¹⁶ 이와 같이 유엔통합지원에 참여하는 유엔기구 및 국제비정부기구들은 북한에 지속되는 인도적 위기상황에 대한 구호물자 지원과 동시에 북한의 대응능력을 배양시키기 위한 개발구호사업을 중요시 하여 왔다. 개별국가차원에서는 대북 영향력 확대가 가장 주요한 변수로 작용하였다.

¹⁶ <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/SKAR-5ZCJFZ?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005. 10. 20).

2. 평가지표

가. 인도적 수요 충족

(1) 평가지표

인도적 지원의 주요 목표가 위기상황에 처한 사람들의 고통을 완화시키고자 한다는 점에서, 가장 우선적인 평가지표는 과연 인도적 위기상황에 대한 수요를 어느 정도 충족시켰느냐는 점일 것이다. 이를 위해서는 기본적으로 위기상황의 정도를 나타내는 지표가 마련되어야 할 것이며, 각 지표에 대한 계량화가 필요하다.¹⁷

또한 지원의 실효성을 분석하기 위해서는, 비교의 기준이 될 인도적 지원을 받게 된 시점의 소요조사(Needs Assessment)와 함께 시계별로 지속적인 평가가 이루어져야 한다. 그러나 현실적으로 인도적 위기상황 자체가 안고 있는 근본적인 한계로 인해 여러 가지 어려움이 파생된다. 신속한 긴급구호의 필요성으로 인해 전반적인 위기상황에 대한 객관적이고 체계적인 평가가 이루어지지 못하는 경향이 많다. 특히 분쟁상황인 경우에는 구호 및 실사요원의 신변위협 등으로 인한 현장에 대한 접근(access) 자체가 제약을 받게 된다. 또한 인도적 위기상황 지역 내의 정치적 역학관계로 인하여 현황에 대한 객관적인 파악을 위한 여건을 방해하는 경우가 빈번하게 발생하였다.

그렇다면 실제 어떠한 지표들이 인도적 위기상황의 완화를 보여줄 수 있을 것인지에 대한 논의가 필요하다. 가장 보편적인 것이 식량난이라고 볼 수 있을 것이다. 식량난의 정도를 측정하기 위해서는 단순히 식량의 절대량이 부족하다는 사실과 함께 구매능력부족으로 인한 특정계층의 식량에 대한 실질적 접근성이 곤란하다는 것이 부각되어야 한다.

인도적 위기상황을 평가하는 일반적인 지표는 영아사망률, 사망률, 유병율 등이 될 수 있으며, 개인의 영양상태를 파악하기 위해 신장, 나이, 체중, 상박둘레 등을 측정하여 쉽게 영양상태를 측정할 수 있다. 이와 병행하여 빈혈여부를 측정하기 위한 혈액검사들도 이루어진다. 일반적으로 취약계층으로 여겨지는 어린이와 여성들에 대해 관심이 집중되기도 한다.

국제구호기구들은 구호 및 이행체제를 모니터링하고 평가하기 위한 표준안(Stan-

¹⁷ 이금순, 『대북 인도적 지원의 영향력 분석』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 32.

andardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions, SMART)을 마련하였다.¹⁸ SMART에 따르면, 사망률(mortality rate)과 영양상태(nutritional status)가 위기상황의 심각도를 보여주는 가장 중요하고 기본적인 공중보건지수라고 규정되고 있다.¹⁹ 인도적 차원의 구호가 수혜주민들의 수요를 충족시키고 있는가를 측정하고, 특정지역에 대한 지원의 전반적인 영향을 평가하기 위한 것이다.

미분류 사망률(Crude Mortality Rate)과 5세 미만 어린이의 영양상태조사는 전체 인구의 영양상태를 알 수 있는 주요한 지표이다. 지표의 측정도 용이하고 신뢰할 만한 방법으로 이루어져야 하며, 시기별 변화에 따라 인도적 지원의 규모를 정해야 하는 것이 관례이다. 어린이 영양상태조사는 어린이의 나이에 따른 체중과 신장을 위주로 측정하여, 영양부진상태를 급성영양장애(wasting)와 만성영양장애(stunting) 등으로 구분하며, 부종(edema)도 어린이의 영양상태를 측정하는 한 방법으로 활용된다. 사망률은 영양상태조사와 비교할 때, 현실적으로 측정상 어려움이 더욱 심각한 작업이다. 사망률은 단독적으로 인도적 지원의 프로그램 실행계획을 위한 자료로 활용되는 데는 상당한 한계가 있다. 사망률은 영양실태조사, 사건 및 프로그램 내용 추적, 묘지 수 조사, 종교기관의 기록, 어머니 대 자녀의 비율, 인구학적 통계 등의 기타 자료들과 함께 측정되고 논의되어야 한다. 지역에 대한 지속적인 감시나 추적이 이루어지지 못한다면, 대안으로는 설문조사방식이 채택된다. 부종과 같은 경우에는 매우 단기간에 유발될 수 있다는 점에서 설문조사의 방식에서는 놓치기 쉬운 부분이며, 급성영양장애와 관계없이 발생할 수 있다. 부종은 인간에게 필요한 미네랄 등 항산화요소가 결핍된 낮은 품질의 섭생에 기인하며, 체력소모는 음식섭취량의 절대부족과 편중성에 기인한다.

영양상태조사도 식량안보(food security) 관점에서 분석하는 것이 바람직하다. 일반적으로 생존방식에 대한 세대별 경제접근법(Household Economy Approach-Livelihood method)이 식량안보를 파악할 수 있는 주요한 방안이다. 즉 이는 홍작이나 가격변화와 같은 사건들이 사람들의 식량구입 능력에 어떻게 영향을 미치는가를 양적으로 예견하기 위한 방법이다. 따라서 누가, 얼마나 심각하게, 그리고 언제

¹⁸ USAID, "Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions(SMART): An Inter-Agency Initiative Improving the Monitoring," *Reporting and Evaluation of Humanitarian Assistance* (August 9, 2002).

¹⁹ 세계보건기구의 기준에 따르면, 급성영양장애(wasting)의 비율이 5% 미만인 경우는 용인할 만한 수준이며, 5~9%인 경우는 영양상태가 불량한 경우, 10~14%는 심각한 수준이며, 15%를 넘으면 위험한 수준으로 규정된다. 사망률의 경우에는 1/10000/1일을 넘는 경우는 매우 심각한 수준이다. *Ibid*, p. 3.

영향을 받게 되는지를 평가할 수 있으며, 기타의 방법들은 이러한 내용의 정보를 제공해 주지 못한다.

(2) 평가

1995년 북한에 수해가 발생하자 식량 등 긴급구호물자 제공이 대북지원의 주류를 이루었다. 효율적인 긴급구호를 위해서는 무엇보다도 신속하고 객관적인 소요산정이 전제되어야 한다. 국제사회의 대북지원에 있어서 가장 근본적인 어려움은 북한의 위기상황에 대한 정확한 평가가 이루어지지 못하여 왔다는 점이다.²⁰ 이제까지 대부분 기구들은 북한의 위기상황을 평가하기 위해 북한의 식량수급상태(곡물수요량, 곡물생산량, 곡물수입 및 지원량, 부족량) 파악을 중시하여 왔다. 유엔은 FAO와 WFP를 통해 매년 2차(추수후인 6월, 11월)에 걸쳐 식량 및 작황평가팀(food and crop assessment team)을 북한에 파견하여 투입요구량을 산정하여 왔다. 그러나 북한의 경우 인구수 및 배급기준에 대한 신뢰성있는 통계가 제시되지 못하였으며, 북한의 농업체제상 곡물생산량도 제대로 파악되지 못하였다. 또한 식량난이 가중됨에 따라 수확기 이전 곡물비축 및 유출량이 늘었고, 농민들이 개인적으로 비밀리에 경작하는 산간 띠기밭의 수확량은 추산되지 못하여 왔다. 북한 내 위기상황을 평가하기 위해서는 단순한 식량수급상황뿐만 아니라 북한 내 분배구조·주민들의 경제난 대응 방식 등을 검토하여 취약계층에 대한 정확한 파악(Vulnerability Analysis Mapping)이 이루어져야 하나, 북한당국의 제약으로 시도되지도 못하였다.²¹

북한의 식량난이 전국적인 현상이었기 때문에 지원을 필요로 하는 취약계층도 기타 위기지역에 비해 월등하게 많은 것으로 나타난다.²² 북한당국이 위기상황에 대한 자료를 공개하지 않고 취약지역에 대한 자유로운 접근을 허용하지 않았기 때문에 소요산정이 제대로 이루어지지 못하여 온 것이 사실이다. 다만 어린이, 임산부 여성, 노인, 환자 등의 구분으로 지원이 이루어졌다. 북한은 안보상의 위협을 이유로 사회

²⁰ 북한은 분쟁상황이 아님에도 불구하고, 당국의 엄격한 사회통제로 신뢰할 만한 자료를 수집할 수 없기 때문이다. <<http://www.reliefwebint/emergenc/korea/source/unicef/pressrel/190997.html>>.

²¹ 세계식량계획은 1994년부터 대상주민들의 식량안보에 대한 취약성과 이들의 재난대응능력을 분석하여, 지도상으로 제시하는 방법(VAM)을 지역사무소에 제공하고 있다. 현재는 말라위, 잠비아, 에티오피아, 탄자니아, 세네갈지역에서 실행현장팀을 운영하고 있다. 세계식량계획의 VAM팀은 식량농업기구의 국제정보조기정보체계(GIEWS), 미국세계개발청지원의 기근조기정보체계(FEWS), 영국아동구제기구와도 협력한다. 자세한 사항은 <<http://www.wfp.it/vam/mapguide.htm>>.

²² 지원을 필요로 하는 취약계층이 8,044,000명으로 가장 대규모의 위기상황으로 규정되었다. ODI, *Giving Voice to Silent Emergencies*, April 3, 2002 <<http://www.reliefweb.int/w/rw.../>>.

통계자료를 공개하지 않았고, 국제사회들의 자체적인 조사를 막아왔다. 북한어린이의 영양실태조사가 1997년에 부분적으로 이루어졌고, WFP는 유럽연합(ECHO), UNICEF, 북한보건성과 공동으로 1998년 7세미만 어린이 영양상태조사를 실시하였고 일부지역에 한정된 조사이기는 하지만 북한 어린이들의 영양실태를 보여주는 자료로서 이후 국제사회의 지원에 중요한 자료로 활용되었다. 다만 2000년도 북한보건당국이 단독으로 어린이 영양실태조사를 실시한 바 있으며, 2002년과 2004년에도 UNICEF·WFP 등 국제기구와 북한당국이 영양실태조사를 실시하였다. 또한 2004년 북한은 유엔인구기금의 지원을 받아 수행한 재생산보고서를 발간하였다.

지난 10여 년의 지원이 북한의 위기상황을 완화하는데 어떠한 역할을 하여 왔느냐에 대한 평가는 대체로 1998년을 정점으로 북한의 식량난이 완화되어 왔다는 것이다. 또한 북한의 1998년부터 2004년까지의 영양실태조사에서 나타난 바와 같이 어린이 유병율에서도 상당한 개선이 이루어진 것으로 나타나고 있다. 그러나 북한주민의 인도적 위기상황은 지역별, 사회계층별로 큰 편차를 보이고 있다.

<표 4> 북한어린이 영양장애 유병률 비교

(단위: %)

	1998년	2000년	2002년	2004년
급성영양장애(Wasting) 체중 대 신장 <-2SD	15.6	10.4	8.12	7.5
만성영양장애(Stunting) 신장 대 연령 <-2SD	62.3	45.2	39.22	35.9
저체중(Underweight) 체중 대 연령 <-2SD	60.6	27.9	21.15	23.3

출처: 이금순·임순희, “2004년 북한영양실태결과 보고서 분석,” 통일연구원 통일정세분석 2005-09, p. 6.

유엔인도지원조정국의 공동지원호소계획에서 제시된 바와 같이 유엔기구와 국제 NGO들은 식량안보, 보건의료, 식수 및 위생, 교육 훈련 등 세부분야별 구체적인 지표들을 설정하고 이에 대한 평가를 실시하여 왔다. 예를 들어 지원프로젝트의 목표(goal)를 신속한 진단과 치료에 따른 말라리아 및 결핵 퇴치로 설정한 경우, 이에 대한 진전사항을 측정하기 위한 지표(indicators to measure progress)로는 고위험지역 인구 천 명당 말라리아 감소 비율, 보고된 말라리아 발병 사례(남/녀별), 고위험

지역에 배달된 화학적으로 방역처리된 모기장, 창문 및 문의 가리개 수, 말라리아와 결핵관련 훈련을 받은 의료인의 수 등으로 설정하고,²³ 이를 구체적으로 측정하여 보고하여 왔다. 많은 분야에 있어 설정된 지원목표에 대해 상당한 진전이 있는 것으로 평가되고 있으나, 과연 이러한 지원이 북한의 인도적 수요를 충족시킬 수 있는 규모인지에 대한 분석은 현실적으로 매우 어렵다. 왜냐하면 북한의 인도적 수요에 대한 정확하고 객관적인 측정자체가 어려우며, 국제사회의 지원이 감소되거나 중단 될 경우 인도적 위기상황은 매우 유동적일 수밖에 없기 때문이다.

나. 역량형성

(1) 평가지표

현실적으로 인도적 위기상황을 극복할 수 있는 내부적 역량을 형성하지 않고는, 지원이 위기상황으로 인한 고통을 일시적으로 막아줄 뿐 별다른 해결을 가져오지 못한다. 이러한 차원에서 지원초기부터 지역단위 역량강화를 염두에 두고 장기적인 지원계획을 수립하고 실행하는 것이 필요하다.

대부분의 경우 지원지역의 체제 불안과 정치적 의도로 인해 지원이 중앙당국 차원에서 효율적으로 활용되지 못하였다. 따라서 지역단위의 역량을 강화하는 지원프로그램을 통해, 응급구호에서 개발지원으로 전환하는 것이 필요하다.

지원을 통해 수혜국의 지역단위 역량을 형성시키고 강화하고자 하는 목표가 어느 정도 달성되었는지에 대한 평가 역시 계량화가 필요하나 실제로 매우 어려운 작업이다. 가장 중요한 점은 인적·물적 기반이 얼마나 형성되어 있는지에 대한 검토일 것이다. 일반적으로 역량강화를 위한 지원의 방식은 물적 지원에 그치지 않고, 기술적 지원의 방식으로 이루어진다. 예를 들어 전문인력들을 위한 해외연수 및 교육 프로그램들이 인력들의 역량강화를 위한 것으로 볼 수 있다. 전문지식과 경험이 자체적으로 변화와 발전을 시도할 수 있는 매우 중요한 자원이다.

지역단위의 역량(capacity)은 기본적으로 위기상황을 극복할 수 있는 능력이라는 점에서 제도적인 측면에서도 평가될 수 있다. 개발지원도 수혜국의 제도적 변화를 통해 경제성장을 가져오도록 한다는 맥락에서 이루어져 왔다. 지원을 통한 구조적 변화로는 개발지원의 경우 흔히 지원국이 수혜국의 구조적 변화를 염두에 두고 이루

²³ UNOCHA, Consolidated Inter-Agency Appeal for DPRK, 2004 <[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_DPRK/\\$FILE/MYR_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/MYR_2004_DPRK/$FILE/MYR_2004_DPRK_SCREEN.PDF?OpenElement)> (검색일: 2005. 10. 20).

어진다. 예를 들어 정치적 민주화나 시장경제의 활성화가 가장 중요한 목표로 상정된다. 구사회주의권에 대한 서방의 지원에서 나타난 바와 같이, 경제구조의 사유화 및 사적부문의 활성화 등이 지원의 목표 및 조건으로 부각되었다. 이러한 제도 및 구조적 변화를 조건으로 한 개발지원들이 과연 어떠한 결과를 가져왔는지에 대한 평가를 보면, 대부분의 경우 이러한 연계는 별다른 의미를 가지지 못한 것으로 보인다. 왜냐하면 수혜국 정부가 지원의 조건을 수행할 의지가 확고하고 지원의 환경이 제도적 변화를 가져올 만큼 성숙한 경우가 아니면, 전제조건들이 정치적으로 활용되기 때문이다.

따라서 개발지원이 경제성장에 얼마나 기여하는가에 대한 평가는 비교적 객관적으로 이루어질 수 있으나, 구조적 변화를 평가하는 것은 간단한 작업이 아니다. 경제개혁 및 개방 등의 경제구조의 변화뿐만 아니라, 지원이 수혜국의 사회구조에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 연구도 매우 의미 있는 일이다. 예를 들어 지원이 수혜국의 정치, 경제, 사회적으로 미친 영향을 평가하는 것이 필요하다. 물론 지원의 영향력을 정치, 경제, 사회적으로 명료하게 분리하여 평가하는 것이 현실적으로 어려울 수 있으며, 각 분야가 서로 연계되어 상호작용을 하기도 한다.

지원의 정치적 영향력은 흔히 수혜국의 정치권력이 지원을 어떻게 인식하고 활용하였는가를 통해 알 수 있으며, 지원이 이러한 정치권력의 판도에 영향을 미쳤는가를 살펴보는 것이 필요하다. 또한 분쟁지역의 인도적 위기상황의 경우에는 인도적 지원이 분쟁상황에 어떠한 영향을 주었는가, 즉 분쟁의 해결, 지속, 강화를 가져왔는지에 대한 평가가 필요하다. 근본적으로는 분쟁의 원인을 해결하는 데 얼마나 기여했는지에 대한 분석도 필요하나, 실제적으로는 별다른 주목을 받지 못하는 것이 일반적인 경향이다.

지원의 경제적 영향력을 살펴보기 위해서는 수혜국의 경제제도에 대한 변화를 분석하는 것이 바람직하다. 지원이 수혜국 경제제도의 가시적 변화를 가져왔는지도 중요한 사안이지만, 주민들의 경제활동에 미친 영향을 파악하는 것도 의미 있는 접근이다. 예를 들어 주민들이 위기상황에 대처하면서 나름대로의 대처능력(coping mechanism)을 확보하게 되는데, 지원이 이러한 과정에 어떠한 영향을 주었는지에 대한 평가가 필요하다.

지원이 수혜국의 사회적 변화를 초래했는지에 대한 분석은, 지원을 통해 수혜국 주민들의 의식에 어떠한 영향을 주었는지를 중심으로 접근될 수 있을 것이다. 또한 수혜국의 사회질서에 미친 영향력도 감안되어야 할 것이다. 국제사회의 지원에서 주요 목표로 상정되고 있는 것이, 수혜국 사회구조에서 여성들의 역할을 제고시켜 가

족을 보호하고 역량을 강화하고자 하는 점이다.²⁴ 따라서 지원이 수혜국의 가족구조에 긍정적인 역할을 할 수 있는 방식으로 이루어졌는지에 대한 평가도 매우 중요한 의미를 갖는다.

(2) 평가

북한사회의 역량형성을 위한 지원은 개발구호적 성격을 가지고 추진되어 왔다. 즉 지원이 장기화되면서 식량지원 등 응급구호성 지원의 지속에 대한 부담으로 협력사업방식의 개발지원이 시도되고 있으나, 본격적인 개발지원 단계로는 발전하지 못하고 있는 실정이다. 이는 기본적으로 대북 지원사업이 안고 있는 근본적인 한계를 반영하고 있다.²⁵

WFP가 추진하고 있는 식량안보사업으로서 취로사업(FFW)은 초기에는 북한당국이 꺼려하기도 하였으나, 만성 식량부족지역에 대한 식량공급 기회를 제공하는 동시에 수로, 도로, 사회 및 경제 하부구조의 재건 필요에 기여함에 따라 수용하게 되었다. 그러나 취로사업은 중앙배급제를 보완하는 개발지원차원에서 이루어져야 하나, 실질적으로 북한의 중앙배급제로서 기능하여 왔다. 2002년 경제개선조치와 함께 기업소 노동자에 대한 배급이 중단되었으며, 2005년 9월 배급제가 다시 부활한 것으로 알려지고 있다. 배급제 부활이 감자 등 식량증산 및 정치적 목적에 의한 일시적 현상이라는 평가가 지배적이나, 지속여부는 아직 속단하기 어려운 실정이다. 2002년 이후 식량 등 생필품의 가격폭등으로 인해 일부에서는 매집현상이 나타났으며, 식량 구매력이 없는 취약계층들의 상황은 더욱 악화되고 있는 것으로 평가된다.

북한의 개발지원은 1998년 유엔개발계획(UNDP)을 중심으로 소개되었으며, 이는 북한에 나름대로 개발프로젝트를 용인할 만한 수준으로 진행할 수 있다는 환경이 조성되었다는 평가를 전제로 하였다. 즉 효율화, 투명화, 지방분권화, 참여증가 등의 징

²⁴ F. M. Zeitlin · R. Megawangi · E. M. Kramer · N. D. Colletta · E. D. Babatunde · D. Garman, *Strengthening the Family: Implications for International Development* (New York: UN University Press, 1995).

²⁵ 북한의 위기상황은 동구권이나 아프리카 지역의 기근상황과는 다르며, 오히려 공산주의국가의 기근사태(6백만~8백만 명이 희생된 1931~1932년 스탈린 하의 소련과 3천만 명이 사망한 1958~1962년 모택동 하의 중국)와 많은 유사점이 있다. 즉 이러한 기근사태들의 특징으로는 철저한 공포정치를 통한 기근의 참상 은폐, 서방국가의 정치적 이해경쟁, 급속한 협동농장화와 대규모 산업화의 실패, 사회에 대한 당의 철저한 통제와 엘리트계층과 군에 대한 특별 우대정책, 개인 우상화 등을 찾아볼 수 있다. Sue Lautze, "The Famine in North Korea: Humanitarian Responses in Communist Nations" <<http://www.reliefweb.int/>>.

후가 명백하며, 농촌지역에서는 내부결속을 유지하는 가운데 나름대로의 대처구조를 개발하였다는 것이다. 또한 위기상황이 기타 분야에 대한 타격을 더 크게 주게 되자, 상대적으로 농업분야의 전략적 중요성이 커지고 있으며, 북한당국이 국제지원을 신속하고 형평성 있게 효율적으로 이용한다고 평가하였다.

그러나 국제사회의 대북지원이 북한의 근본적인 역량 형성을 위한 지원이 되기에 는 역부족일 수밖에 없었던 것으로 평가된다. 국제사회는 북한에 대한 본격적인 개발지원의 여건이 성숙하지 못한 것으로 평가하여 왔다. 또한 북한의 현재 경제난은 거시경제적 요인(무역, 외환, 산업복구)과 연계되어 있으며, 이로 인해 특정지역에 국한된 것이 아니며 전 국가적인 문제라는 점이다. 즉 통상적으로 NGO 및 기타 지원기구는 2~3년이상 생산투입품을 지원할 수 없는 것이 현실이다. 이와 같은 지원은 일종의 개발지원사업으로 응급식량지원보다 효율적인 것으로 정당화되기도 하나, 실제적으로 거시적 문제가 해결될 때까지 문제를 유보시키는 기능만을 담당할 뿐이다. 즉 이제까지 국제사회는 북한당국을 대신하여 생산투입물을 제공하여 왔으나, 북한의 해외의존도를 심화시키는 결과를 낳게 되었다. 농업의 경우 장비 현대화와 공급이 제한적인 상황에서 농장의 자립도를 증진시킬 수 있도록 투입물을 사용할 수 있는 방안모색이 필요하며, 다모작과 산지경작으로 수확량을 증산하고자 하는 것은 장기적으로 지력과 환경면에서 오히려 부담을 증가 시킨다. 또한 국제사회가 운송수단 및 연료의 부족, 철도부족으로 투입물의 효율적 정시 분배 및 이용에 한계가 있는 현재의 북한상황에 대안을 제시할 수는 없다는 점이다. 또한 북한당국은 국가정책상 우선순위로 설정된 특정물자, 기술 및 훈련지원을 위해 다수의 원조기구에 접근하여 중복된 지원을 요구해 왔던 것으로 알려지고 있다.

국제기구의 요원들이 지적하는 바와 같이 북한당국이 자신들이 처한 위기상황은 기상이변에 기인하여 일시적인 것이라고 주장하여 왔기 때문에 장기적인 위기극복 역량을 형성하기 위한 논의가 제대로 이루어지지 못하였다. 북한은 기본적으로 공업 국가이며, 식량안보를 위해서는 필요식량을 수입할 수 있도록 비교우위를 이용할 수 있는 대규모 산업투자가 필요하다는 것이 공통적인 평가이다.

또한 본격적인 개발지원을 진행하기 어려운 다른 요인은 기부국들이 북한사회 개발을 위한 대규모 투자 이전에 개혁의 명확한 증거를 원하고 있다는 점이다. 지원국들도 대규모 자본 및 기술투자에 관해서는 어린이와 여성 등 취약계층에 대한 응급 지원에 대해서와는 달리 지원대상국의 뚜렷한 정책 개혁에 대한 확신 없이 자국민들을 설득시키기 곤란한 것이 사실이다. 이는 국가의 자존심과도 관련된 사안으로, 정치적인 부담을 안게 되기 때문이다. 이러한 점에서 북한은 역량형성을 위한 사업은

아직 그 실효성을 평가하기에는 매우 미미한 수준으로 이루어지고 있다고 평가된다.

다. 주체별 평가비교

대북지원추진과정에서 지원 주체간의 견해차는 대북지원사업 추진방식의 효율성·공평성의 평가에서 나타났다. 지원초기에는 유엔차원의 대북지원을 주도한 WFP는 북한의 중앙배급제를 매우 효율적인 것으로 평가하고, 북한당국의 태도도 매우 협조적이라고 발표하였다. 북한의 경우 다른 인도적 위기지역과는 달리 비교적 안정적 체제를 유지하면서, 인도요원들의 신변상 위협이 없고 기존의 배급경로를 통해 지원이 이루어질 수 있다는 점에서는 다른 지역과 차별되는 것으로 평가되었다. 그러나 국제사회의 인도적 지원이 북한의 기본체제를 뒷받침하는 중앙배급체제를 통해 이루어져야 하는가에 대해서는 논란이 지속되어 왔다. 일부단체들은 북한당국이 특수계층(군인, 당간부 등)에 대한 우선배급을 실시하는 것으로 판단하고 있으나, 대북지원물자가 대규모로 전용되었다는 결정적인 증거를 제시하지 못하고 있다. 또한 북한의 실정상 군이 지원물자의 운송에 동원될 수 있기 때문에 지원물자의 군사전용을 단순하게 규정짓기도 어려운 측면이 있다.

지원이 장기화되면서 북한당국의 철저한 관리 하에 운용되는 중앙배급제를 통한 지원방식의 한계가 지적되기 시작하였다. WFP는 취약계층에 대한 지원방식 강화 및 식량안보를 제고하기 위한 취로사업에 대한 식량지원(Food for Work)을 지속적으로 확대하고자 하였다. 또한 접근이 허용되지 않는 지역에 대한 식량지원은 실시하지 않겠다는 원칙을 견지하게 되었다.

북한당국의 접근제약을 극복해야 할 필요성에 대해서는 국제사회와 우리정부와 민간 모두 공감하고 있으나, 이를 극복해 나가기 위한 방안모색과 시기에 있어서는 다소 차이를 보이고 있다. 우리정부와 민간단체의 경우 북한의 자존심을 존중하면서, 단계적으로 문제를 해결하겠다는 입장을 보여 왔다. 반면, 미국 등 국제사회는 접근이 허용되지 않는 지역에 대한 지원은 불가능하며, 인도주의 원칙은 엄격하게 지켜져야 한다는 입장을 강화하여 왔다.

우리정부와 민간의 대북지원은 단순한 인도적 차원의 지원을 넘어서 남북한의 화해 및 협력을 통해 통일의 기반을 마련하고자 하는 점에서 국제기구 및 단체들과 차별성을 보여 왔다. 사회주의권 붕괴 이후 북한은 국제적 고립을 탈피하고 경제난을 극복하기 위해서는 자본주의 국제질서에 편입되어야 한다는 현실적인 필요를 인식하게 된 것으로 보인다. 그러나 체제유지와 대내 결속을 위해 자본주의 및 제국주의

의의 종주국이라는 미국에 대한 비방은 매우 강경하게 나타나고 있다. 반면 6·15공동선언 이후 남측에 대해서는 특정집단과 개인비판은 지속하고 있으나, 전반적인 체제비판은 중단하여 왔다.²⁶

국제기구의 지원에 직접 관계되는 중앙관리자들은 지원의 필요성을 절박하게 인식하면서도 기본적인 외국인에 대한 경계심과 이들과의 관계형성으로 인한 향후 문제연루 가능성으로 인해 매우 조심스러운 자세를 보여 왔다. 대북 인도적 지원이 장기화되면서, 정기적인 토론회의 및 정보공유를 통해 국제사회의 북한에 대한 보다 면밀한 분석과 평가가 이루어질 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 북한 중앙당국의 관료들은 국제 인도요원들의 활동에 대해 부담을 느끼는 한편 국제사회의 지원을 지속적으로 이끌어 내야 하는 현실적인 필요로 인해 현장방문에 동행하고 요구사항에 협조하여 왔다. 이와 같이 북한관료들과 국제기구요원들 간의 이중적인 관계 설정으로 인해 양측 모두 매우 심각한 피로현상을 경험하게 되었던 것으로 평가된다.

국제기구의 인도요원들은 초기부터 열악한 근무환경으로 인해 단기근무 이후 이동하는 추세를 보여 왔다. 반면 북한의 중앙관료들은 인도적 지원사업 및 대남교류 등에 지속적으로 관여되어 있기 때문에, 과도한 업무부하로 인한 피로와 함께 장기적인 지원에도 불구하고 국제사회의 지원에 지속적으로 의존할 수밖에 없는 현실로 인해 상당한 부담을 안게 된 것으로 평가된다. 특히 상당수의 국제기구 현장요원들이 아프리카, 인도, 남미 등 제3세계 출신이라는 점에서 이들의 행동 및 태도에 대해 매우 민감한 태도를 보였던 것으로 보인다. 동구사회주의권의 사례에서 나타난 바와 같이 북한도 자신들이 한때 상당한 수준의 발전을 이룩한 사회주의 국가라는 자존심을 갖고 있다. 더욱이 국제사회의 지원에 관여하고 있는 중앙관료들이 대부분 북한 사회내의 엘리트라는 자부심을 갖고 있는 계층이라는 점에서, 자신들보다 열등하다고 여겨지는 제3세계 국가출신들의 활동을 보좌해야 한다는 현실에 좌절하기도 하였던 것으로 평가된다.

이에 따라 북측 중앙관료들은 인도적 원칙보다는 동포애를 우선시하는 남측에 대해 상대적으로 호감을 느낄 수밖에 없었던 것으로 보인다. 이는 물론 남북간의 체제대결이 존속하는 상황에서 남측과의 관계 설정에 나름대로의 원칙을 수립하고 있으나, 남측의 적극적인 교류협력 제안을 지원물자 확보, 경제적 실리추구 및 대남정책 등 다목적으로 활용할 수 있기 때문이다. 한 예로 북한은 민간차원의 공동행사 개최

²⁶ 서재진 외, “7·1 경제관리개선조치 이후 북한주민의 의식구조변화 실태,” 2003 통일부 용역과제 (서울: 통일연구원, 2003).

뿐만 아니라 국내민간지원단체의 후원자들을 대규모로 초청하기도 하였다.²⁷ 이와 같이 현실적으로 우리정부와 민간단체가 증대된 지원규모에도 불구하고, 지원의 목표설정이나 방식에서도 엄격한 원칙을 적용하지 않아 왔다. 이로 인해 북한의 우리 정부와 민간단체의 지원에 대한 의존도가 심화되어 왔다.

북한은 국제사회의 북한인권상황에 대한 지속적인 문제제기의 의도, 비정부기구의 사업방식, 개발지원의 의미 등 주요한 의제에 대해 올바르게 인식하지 못하고 있다. ‘비정부’라는 개념자체는 북한에게는 생소한 것으로 모든 기구는 국가의 허가를 받아야 한다고 인식하고 있는 것으로 보인다.²⁸ 또한 북한은 비정부기구의 다양한 지원재원을 제대로 인식하지 못하고 있는 것으로 보인다. 국내 민간단체들의 대북 인도적 지원사업에 남북협력기금이 지원됨에 따라, 민간단체의 배후에 정부가 관여한다고 규정할 가능성도 있다. 북한은 국내 민간단체들에 대해서는 ‘민족공조’라는 차원에서 북한에 대해 조건 없는 지원을 해야 한다고 인식하고 있으며, 상당부분 국내 민간단체들도 유사한 맥락에서 엄격한 인도주의 원칙을 고수하지 못하고 있는 것으로 평가된다. 또한 개발지원의 의미도 ‘아무런 전제조건이 없이 주워지는 대규모 지원’으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 대북지원의 실효성을 제고하기 위해서는 북한당국이 국제사회의 지원체계를 제대로 이해하고, 이를 활용하기 위해 스스로 여건을 조성할 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV. 대북지원의 실효성 제고 방안

1. 기본 방향

북한이 유엔인도지원조정국의 합동지원호소들을 거부함에 따라 국제사회의 공동 지원계획이 마련되지 않게 되었으며, 지원규모면에서도 우리 정부와 민간의 역할이 매우 크게 나타나고 있다. 따라서 향후 대북지원을 효율적으로 이끌어 가기 위해서는 기본적으로 아래의 사항들이 존중되어야 한다.

²⁷ 일부단체 후원자들의 대규모 방북 초청은 아리랑축전 등 부담 없이 외화를 획득하기 위한 복합적인 북한의 이해가 작용하였다.

²⁸ Scott Snyder, “Lessons of the NGO Experience in North Korea,” L. Gordon Flake · Scott Snyder eds., *Paved with Good Intentions: The NGO Experience in North Korea* (Westport: Praeger, 2003), pp. 111~122.

첫째, 우리정부와 민간차원에서 대북지원의 중장기적 정책방향과 목표를 설정하고, 이를 국제사회와 함께 공유하여야 한다. 북한에 대한 포괄적인 지원계획을 수립하는 과정에서 유엔 및 국제기구의 원칙들을 참고하여야 할 것이다. 북한에 대한 지원이 장기화되면서 국제사회뿐만 아니라 북한당국도 개발지원으로의 전환필요성에 공감하고 있다는 점에서 북한개발지원을 위한 계획수립이 필요하다. 유엔의 경우에는 아래의 표에서와 같이 특정국가의 상황과 필요에 대한 해당국가 당국과 국제기구의 국가공동평가(CCA)가 이루어지고, 이를 토대로 5년 단위의 유엔개발지원원칙(UNDAF)이 작성된다. 국가공동평가는 특정국의 빈곤의 정도와 지역, 극복 능력, 취약계층 등을 포함한 개발상황을 분석하고, 주요 발전과제를 선정하게 된다. 이러한 과정에서 새천년개발목표들²⁹과 함께, 국제회의, 정상회담,³⁰ 국제협약,³¹ 유엔체계의 인권 수단들에 제시된 정책방향, 목표, 정책 대상들 등은 중요한 기준으로 존중되어야 한다. 북한의 상황에서 우선적으로 다루어져야 할 사안들을 결정하고, 이를 위한 구체적인 실행계획들을 작성하여야 한다.

둘째, 대북지원에서 일반적인 공적개발원조(ODA)의 원칙들이 적용되어야 할 것이다.³² 이를 통해 북한당국이 국제사회의 개발지원에 대해 올바르게 인식할 수 있도록 하여야 할 것이다. 개발지원은 단순한 긴급구호품제공 형식으로 이루어지는 응급구호와는 달리 사회개발을 목표로 이루어지는 자원을 의미한다.³³ 사회개발(social development)의 개념은 단순한 경제성장(economic growth)뿐만 아니라, 환경적

²⁹ 목표 1: 극단적 빈곤과 기아의 제거, 목표 2: 초등교육의 보편화, 목표 3: 성평등의 성취 및 여성 능력개발, 목표 4: 어린이 사망률 저하, 목표 5: 산모 건강증진, 목표 6: 에이즈, 말라리아 및 여타 질병 퇴치, 목표 7: 환경의 지속가능성 보장, 목표 8: 개발을 위한 지구적 협력, 박형중, “북한의 인도적 상황에 대한 평가와 종합계획에의 적용,” p. 5.

³⁰ 특히 북한이 참가하였던 국제회의와 정상회담에는 다음과 같은 것이 있다. ①모든 사람에게 교육을 제공하기 위한 국제회의(Jomtien, 1989), ②어린이를 위한 세계정상회담(New York, 1990), ③환경과 발전에 관한 유엔 회의(Rio de Janeiro, 1992), ④인권에 관한 국제회의(Vienna, 1993), ⑤인구와 발전에 관한 국제회의(Cairo, 1994), ⑥사회발전을 위한 세계정상회담(Copenhagen, 1995), ⑦여성에 관한 세계회의(Beijing, 1996), ⑧인간의 정주를 위한 2차 유엔회의(Istanbul), ⑨세계식량 정상회담(Rome), ⑩무역과 발전에 관한 9차 유엔회의(Medrand), 위의 글, p. 5.

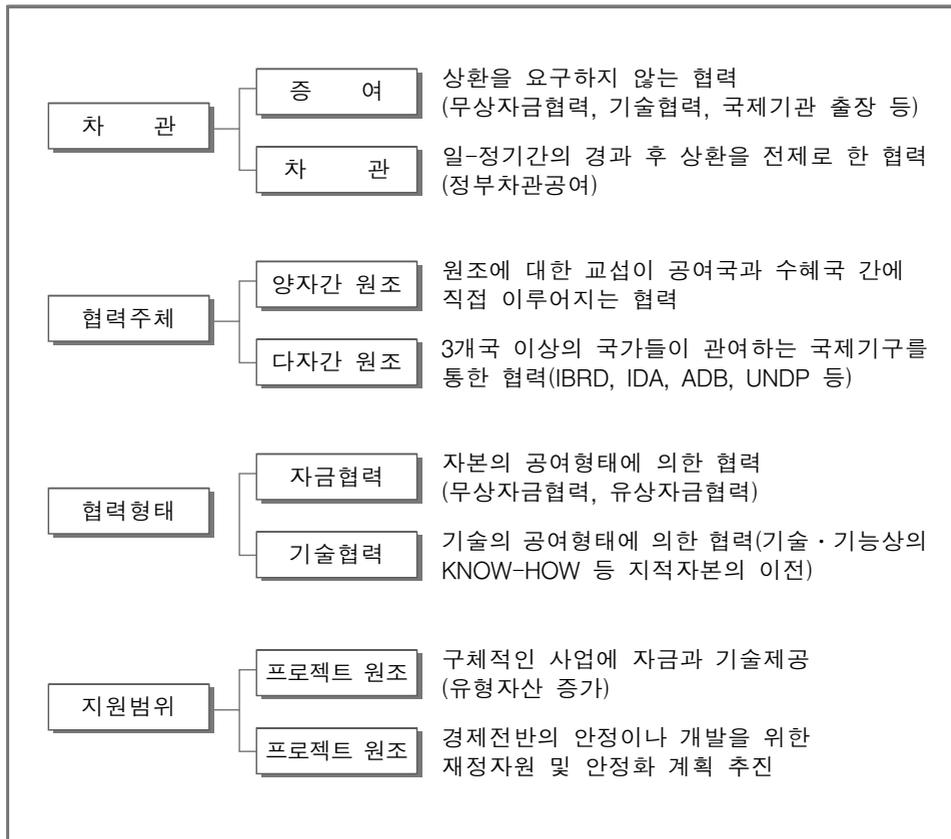
³¹ 북한정부가 승인한 국제협약에는 다음과 같은 것이 있음. ①경제, 사회, 문화 권에 대한 국제협약, ②시민 및 정치 권에 대한 국제협약, ③여성에 대한 모든 차별 철폐 협약, ④어린이의 권리에 대한 협약, ⑤생물 종의 다원성, ⑥기후변화, 위의 글, p. 6.

³² 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” 『북한 개발지원의 과제와 추진 전략』(우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단 공동 주최 정책토론회), pp. 30~42.

³³ 이금순, 『대북 인도적 지원 개선방안: 개발구호를 중심으로』(서울: 통일연구원, 2000), p. 52.

관심(environmental concern)과 사회적 관심(social concern)을 포함하는 매우 포괄적인 개념이다. 따라서 개발지원의 영역은 식수공급, 가족계획, 문맹퇴치, 빈곤퇴치 등을 포함하며, 빈곤층 스스로 개발의 우선순위를 결정할 수 있는 자조 능력을 배양하고, 이들의 권익옹호와 관리력 및 지도능력을 제고하기 위한 것이어야 한다.³⁴

<표 5> ODA의 유형별 분류



출처: 권을, “국제개발협력의 흐름과 북한지원체제의 개선과제,” 『북한 개발지원의 과제와 추진 전략』(우리민중서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단 공동 주최 정책토론회), p. 87.

³⁴ 1950년대와 1960년대에는 빈곤지역에 대한 대규모 자본이전의 방식으로 개발지원이 추진되었으나, 자유로운 시장경제 체제나 사회개혁이 이루어지지 못한 경우 오히려 소외계층의 문제를 악화시키는 결과를 낳게 되었다. 이러한 측면에서 1970년대에는 개발지원이 빈곤층에 대한 직접지원의 방식으로 이루어지게 되었으며, 1970년대 말부터 수혜국의 제도적 개혁을 위한 구조조정 대출의 방식으로 발전되게 되었다. 위의 글.

셋째, 북한당국이 주도적으로 국제사회에 대해 ‘중장기차원의 국가개발계획’을 제시하여야 할 것이다. 국가개발계획에는 개발목표, 개발전략, 우선순위별 사업추진 및 예산계획이 포함되어야 하며, 이를 토대로 각 분야별 개발계획이 수립되어야 한다. 북한 중장기개발계획은 국민소득, 물가, 국제수지, 실업률, 환율, 통화증가율, 이자율 등 거시경제지표를 포함한 북한의 현 상황에 대한 객관적이고 체계적인 평가를 기초로 해야 한다.³⁵ 전반적인 국가개발의 주체는 북한이 되어야 하나, 국제사회가 제시하는 개발지원이 제대로 기능할 수 있는 지원의 여건을 마련하기 위해 국제사회가 협력하여야 한다. 각 개발지원의 추진과정에 대한 평가지표 수립 및 통계확보가 필요하나, 실제 통계를 확보하는 것이 정치적 목적과 현실적 어려움을 구실로 유보될 가능성이 있다는 점에 유의하여야 한다.

2. 대북지원 계획 수립

대북지원을 본격적인 개발지원으로 전환시키기 위해서는 국제사회의 개발지원여건이 전제되어야 한다. 즉 북한 핵문제의 해결을 통해 북한이 국제사회의 책임 있는 일원으로서 인정되어야 한다. 이를 전제로 북한 개발지원계획의 수립을 위한 방안이 논의될 수 있을 것이다.

단기적으로는 우리정부와 민간단체들을 중심으로 대북지원 종합계획을 수립하는 것이 필요하다. 본격적인 개발지원계획의 수립을 준비하면서, 2006년의 대북지원이 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 하기 위한 것이어야 한다. 민관정책협의회의 2005년 종합계획수립이 무산된 배경으로 종합계획의 필요성, 내용에 대한 인식 및 전문성 부족을 들 수 있다.³⁶

우리정부와 민간단체의 대북지원 규모를 감안할 때, 체계적인 지원계획을 설정하지 않고 지원을 지속하는 것은 매우 비효율적인 것이다. 또한 정부가 농업협력위원회, 수산협력위원회 등 분야별 남북협력위원회의 운용과 ‘남북협력공사’의 설립을 염두에 두고 있다는 점에서 종합계획이 시급히 마련되어야 할 것이다. 현재 정부가 구상하고 있는 대북지원계획에 이제까지 대북지원에 참여해 온 민간단체들의 경험과 평가도 포함되어야 할 것이다. 또한 북한의 분야별 상황을 정확히 분석하기 위해서

³⁵ 이종무, “북한 개발지원 분야와 우선순위 선정: 선행과제와 추진방법,” p. 37.

³⁶ 이종무, 「대북 인도지원 시스템의 발전방안연구」(경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2005. 6), pp. 48~50.

도 국제사회와 민간단체들의 평가를 참고하여야 할 것이다.³⁷ 이러한 점에서 우리 정부와 민간단체가 민관정책협의회 틀을 활용하여 대북지원 종합계획 수립의 틀을 재정비하여야 한다. 즉 정부차원의 지원과 민간단체들의 전체지원이 체계적인 종합계획의 틀 안에서 추진되도록 하기 위해서는 대북지원의 기본방향, 사안별 상황 및 우선순위 설정, 추진상황 점검 및 평가를 위한 평가지표 등에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

중장기적인 대북지원계획은 본격적인 개발지원의 관점에서 수립되어야 한다. 따라서 북한의 분야별 정책을 담당하는 실무부서와의 공동평가를 통해 각 사안별 현황을 객관적으로 평가하고, 북한당국의 정책적 우선순위에 기초하여 장기적인 개발계획을 작성하여야 한다. 여기에는 유엔기구, 국제금융기구, 국내외 NGO, 개별국가의 해외원조기관 등 다양한 지원주체들의 역할이 포함되어야 한다. 또한 이러한 중장기 개발지원과정을 총괄 조정하고 협의할 수 있는 다자적인 제도들도 적극적으로 마련될 필요가 있다.³⁸

3. 협력체계 강화방안

대북지원의 효율성을 제고하기 위해서는 지원에 참여하는 지원주체들간의 협력이 보다 강화되어야 한다. 물론 각 지원주체들의 역할과 목표는 다소 상이하게 설정될 수 있으나, 기본적인 지원의 원칙들은 합의되고 존중되어야 한다. 이를 통해 북한의 참여를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

북한의 개발지원 환경을 조성하기 위한 경제 인프라 및 서비스는 북핵문제 해결과 연계하여 한국정부를 포함한 관련국이 담당하게 될 것이다. 즉 에너지 지원, 교통 및 물류, 통신, 금융 및 재정서비스 등 사회간접자본에 대한 대규모 투자는 개별국가들의 정치적 관계 개선들을 통해 이루어지게 될 것이다. 반면 UN기구나 국내외 NGO들의 개발지원은 사회 인프라 및 서비스에 집중되어야 할 것이다. 여기에는 교육, 보건, 인구정책 및 재생산, 용수공급 및 위생, 정부와 시민사회, 기타(고용, 주택

³⁷ UNICEF, Master plan of operations: Country programme of cooperation 2004~2006, February 11, 2004 <<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/ACOS-64C2VJ?OpenDocument&rc=3&enid=ACOS-635NSY>> (검색일: 2005. 10. 29).

³⁸ Hazel Smith, "Building a Sustainable Human Rights Regime in the DPRK through South North Cooperation," *Human Rights Issues in North Korea: Agenda for a Comprehensive Approach* (Sejong Institute, International Working Conference), December 1~2, 2005.

등)사회 서비스가 포함된다. 국제기구와 비정부기구들은 북한당국이 국제적인 개발 지원 사업선정과 추진방식을 존중하도록 지속적으로 요구하여야 한다. 특히 개발의 주요 기반 및 추진체로서 지역단위 주민들과 북한관료들의 역량을 강화하기 위한 방안을 지속적으로 모색하여야 한다.

지원의 장기화로 인해 개발지원으로의 전환 요구와 함께, 대북 인도적 지원에 대한 관심이 저하될 수 있으나, 북한의 현실은 본격적인 개발지원과정에서도 외부의 인도적 지원이 지속되어야 할 것으로 평가된다. 일반 개도국의 개발과정에서도 나타난 바와 같이 시장경제의 확대 및 경제성장이 주민들의 상황을 고르게 개선시키지는 않는다. 오히려 경제제도 개선 및 변화과정에서 빈부격차 심화 등으로 인한 취약계층의 인도적 지원수요는 보다 커질 수 있다. 이러한 차원에서 인도적 수요에 탄력적이고 효율적으로 대응할 수 있는 구조를 가진 NGO들이 개발과정에서 누락되는 계층에 대한 지원을 지속적으로 추진하여야 할 것이다. 또한 경제 및 사회개발의 주체로서 여성의 역할을 감안하여, 여성들의 소득증대 및 교육사업에 대해 각별한 관심을 기울여야 할 것이다.

이와 같이 서로 다른 역할을 맡게 될 지원주체들의 협력을 위해서는 정례적인 정보교류의 채널을 구축하는 것이 필요하다. 다양한 단계의 개발협력회의를 가동하는 것도 한 방안이 될 것이다. 또한 지원에 참여하는 각 주체들이 개별활동 계획 및 추진상황에 대한 결과보고서를 동일한 양식으로 작성함으로써 공유하는 것도 필요하다. 이러한 지원 참여주체들간의 협력 강화를 위해서는 유엔인도지원조정국을 대체할 수 있는 다자적 대북 개발지원 협력기관이 필요한 것으로 보인다.

V. 결론 및 향후과제

지난 10년간의 대북지원 추진과정에서 유엔인도지원조정국은 지원의 주요 조정자로 기능하여 왔으며, 유엔 및 국제기구, 국내외 비정부기구, 우리 정부 및 개별국가들이 대북지원에 지속적으로 참여하여 왔다. 2005년 북한당국이 대북 인도적 지원을 개발지원으로 전환해 줄 것을 요구하면서 국제사회의 공동지원방식을 거부함에 따라 이제 대북지원은 새로운 국면을 맞게 되었다. 또한 2003년 이래 세 차례에 걸쳐 채택된 유엔인권위원회의 대북인권결의안과 2005년 유엔총회의 대북인권결의안에 명시된 바와 같이, 국제사회는 대북 지원과정에서의 자유로운 접근허용 및 인도주의

원칙 강화를 요구하고 있다. 이는 대북지원이 장기적으로 추진되었음에도 불구하고, 취약계층들의 인도적 상황에 대한 대응이 효과적으로 이루어지지 못하였다는 평가를 반영하고 있다.

따라서 향후 대북지원이 주민들의 실질적인 생존권 보장 및 경제적 권리증진의 효과를 가져 와야 한다는 전제에 대한 검증이 이루어져야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 단순한 인도적 위기상황의 완화에 대한 평가지표뿐만 아니라, 대북지원이 실제 북한에서의 자유롭고 투명한 경제활동에 얼마나 기여하고 있는가에 대한 측정이 이루어질 필요가 있다.

지원의 주체들이 설정한 지원목표에 대해서 명확한 평가지표를 설정하는 것은 간단한 작업이 아니다. 특히 인도주의 실현과는 달리, 민족 간의 화해 및 통일기반 조성과 심리적 공황감 완화, 인간존중 실현이라는 목표들을 계량적인 지표로 측정하는 것은 매우 어렵다. 화해협력과 통일기반 조성은 남북간 대화·접촉횟수 및 내용, 합의서 채택횟수 및 내용 등으로 점검할 수도 있을 것이다. 그러나 심리적 차원의 치유라는 지원목표를 측정하기 위한 계량적 지표 개발이 실질적으로 매우 어렵다는 점에서, 질적 접근방식의 주체별 평가는 다르게 나타날 수 있을 것이다.

국제사회와 우리사회는 대북지원의 추진목표 및 추진방식에 대해 상당한 차이를 보여 왔으며, 이를 둘러싼 갈등이 향후 대북지원에 있어서 상당한 장애가 될 수 있을 것으로 평가된다. 따라서 우리정부와 민간단체들이 상정하고 있는 지원의 목표를 체계적으로 정리하고 이를 보완하기 위한 논리를 개발하는 한편, 이를 국제사회와 공유하기 위한 노력이 필요하다. 이와 함께 우리사회도 국제사회가 견지하고자하는 인도주의 원칙을 최대한 존중하고자 노력하고 있다는 것을 구체적으로 보여주어야 할 것이다. 향후 대북지원이 본격적인 개발지원으로 전환될 필요가 있다는 점에서, 우리정부와 민간단체는 개발지원으로의 전환을 위해 전제되어야 하는 북한당국의 환경조성노력들을 보다 적극적으로 촉구하여야 할 것이다.

북한 개발지원 방향과 전략: 기술지원과 PRSP의 연계

임을출* · 최창용**

- | | |
|-------------------------|-----------------|
| I. 서론 | III. 정책적 함의와 과제 |
| II. 기술지원의 구성, 성과 및 한계 | V. 결론 |
| III. 기술지원과 PRSP의 상승적 연계 | |

Abstract

Prospects and Strategies for Development Assistance for North Korea: the linkage between technical assistance and PRSPs

The introduction of the Poverty Reduction Strategy Papers(PRSPs) for low-income countries adopted by the World Bank and the IMF necessitates the identification of practical and strategic initiatives that can be adopted to establish North Korea's economic development plan. The objective is to develop a plan characterized by ownership of the country, with the sustainable support from these international development agencies as well as South Korea in an effort to develop an economically viable and unified Korea in the future.

The assessment of the effectiveness of aids to the North Korean economy as well as in South Korea had been rarely performed despite the decade-long history of humanitarian assistance from the donor communities. How

far development has been achieved in an overall context and the effectiveness of technical assistance as a strategy, therefore, is not effectively determined.

Given this situation, the authors propose to examine the potential roles of technical assistance in preparing a comprehensive North Korean economic development plan that addresses the objectives of the Poverty Reduction Strategy. In exploring this study, two preconditions or factors that influence the maximum utilization of both financial and technical assistances, and the effective implementation of the national development plan, namely: timeliness in aid provision and effectiveness in resource mobilization by establishing a trust fund, will be studied.

Key Words: Development Assistance, Technical Assistance, PRSPs, Capacity-Building, International Financial Institutions.

* 경남대 극동문제연구소 연구위원

** 세계은행 컨설턴트

I. 서 론

본 논문은 국제금융기구 등이 제공해온 기술지원과 「빈곤감소전략보고서」(Poverty Reduction Strategy Paper, 이하 PRSP)에 대한 경험적, 이론적 사례분석을 통해 향후 북한에 대한 개발지원의 구체적인 방향과 전략 및 실천방안을 제시하는 데 목적이 있다.¹

지난 10년(1995~2005) 동안 이뤄진 정부와 민간차원의 인도적 대북지원은 북한의 복합적 위기상황을 완화하는 데 크게 기여했다. 식량난으로 인한 북한 주민들의 희생과 고통을 완화시켜주었고, 자립생존의 토대를 마련하는 데도 큰 도움을 주었다.² 그러나 식량지원을 중심으로 한 소비성 지원의 역사가 10년을 넘기면서 국내 및 국제사회의 피로감이 만연해지고, 긴급구호 방식이나 효과에 대한 한계에 직면하면서 북한이 스스로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있는 개발지원 방식으로의 근본적인 전환이 모색되어야 한다는 공감대가 폭넓게 형성되고 있다. 더구나 북한 당국도 인도적 상황의 개선뿐만 아니라 개발분야에서도 지원과 협력을 요청하고 있다. 남한 정부의 지속적인 식량과 비료 지원에 힘입어 식량사정이 호전된 것도 개발지원으로의 방향전환을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다.³ 이에 따라 국내에서도 북한 개발지원의 과제와 추진전략에 대한 논의가 시작되고 있다.⁴

개발지원으로의 전환은 북한 경제의 구조적 변화를 통한 자생력 제고를 기할 수 있을 뿐 아니라, 남한에게도 여러 측면에서 긍정적 영향을 미칠 것으로 보인다. 먼저 평화적 관점에서는 개발지원과 이와 직간접적으로 연계된 남북경협 활성화를 통한 상호이익 증대로 한반도 평화유지에 기여할 수 있다. 개발지원의 성과는 남북한 경제력 격차의 완화로 이어지고, 중장기적으로 북한 내부의 물적, 인적 역량이 강화될

¹ 본 논문의 내용은 필자들이 속한 기관의 입장이 아닌 필자들의 개인의 견해임.

² 최대석, “인도지원에서 개발협력으로의 발전을 위한 과제,” 「대북 인도지원의 과거·현재·미래」(우리민족서로돕기운동 창립9주년 기념토론회, 2005. 7. 21), p. 8.

³ 『조선신보』, 2005년 10월 27일. 보도는 북한 당국이 2005년 10월부터 평양을 비롯한 전역에서 식량공급을 정상화하고 있다고 밝히고 있다. 북한 수매양정청의 김성철 처장은 이 신문과의 인터뷰에서 10월 1일부터 주민들에 대한 식량공급이 정상화됐다고 밝혔다. 정상화의 개념이 명확하지는 않으나 북한내 식량사정이 현저히 호전되고 있음은 분명해 보인다. 유엔식량농업기구(FAO)는 올해 북한내 곡물생산량은 지난해보다 약 40만 톤 가량 증가한 390만 톤에 달하고, 이는 1995년 이래 최대 수준이라고 최근 북한내 농사철 강우량과 위성사진 분석 등을 근거로 예측한 바 있다. 『연합뉴스』, 2005년 10월 27일.

⁴ 가장 최근에는 경남대 북한대학원·한국수출입은행 공동주최로 「북한개발과 국제협력」(2005. 7. 6~7), 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터·한국국제협력단이 공동 주최로 「북한 개발지원의 과제와 추진전략」(2005. 10. 25)을 주제로 정책토론회가 열린 바 있다.

경우 향후 통일비용이 축소되는 효과를 기대할 수 있다.

아직까지는 개발지원으로 전환하기 위한 방향이나 전략 그리고 구체적인 지원방안 등에 대한 논의가 초보적 단계에 머물고 있기는 하나, 인도적 지원활동을 오랫동안 해온 NGO들과 개발 기구들은 긴급구호와 달리 중장기적인 개발지원 사업의 일차적 성공여부는 투자재원 및 전문성 확보에 달려있다고 지적한다.⁵

따라서 본 논문은 개발지원 영역에서 풍부한 전문성과 지원 수단을 보유하고 있는 국제금융기구의 저개발국 기술지원 사례분석을 중심으로 개발지원의 방향과 구체적인 실천 방안에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 기술지원이 최대 효과를 거둘 수 있는 수혜국의 제반 환경, 개입 시기, 동원자원 등에 대한 경험적 자료를 분석하면서, 이를 통해 본격적인 북한 개발지원을 시작할 때 전략적으로 고려해야 할 사항들을 미리 파악할 수 있을 것이다.

그간 국내에서도 북한 개발지원 전환 과정에서의 실천 방안의 하나로서 국제금융기구의 기술지원 제공 필요성을 지적한 연구는 일부 이뤄졌다.⁶ 그러나 이들 논의들은 기술지원의 정확한 개념, 구체적인 내용 파악 및 실천과 활용 방안 등에 대한 각론적 연구 수준까지는 발전하지 못했다. 더구나 기술지원과 자문을 활용한 포괄적 북한 경제개발전략 작성의 중요성에 주목하여 기술지원이 갖는 함의나 파급효과 등을 다룬 연구는 거의 이뤄지지 않았다.⁷

개발지원(development assistance)은 일반적으로 선진국에서 저소득국가로 자원과 기술이 이전(transfer)되는 개념으로 정의되고 있다.⁸ 이런 맥락에서 기술지원(technical assistance)은 개발지원의 핵심 수단으로 자리잡고 있다. 본 논문에서는

⁵ 최대석, “인도지원에서 개발협력으로의 발전을 위한 과제,” p. 12.

⁶ 대표적인 논문으로 경남대 북한대학원대학교·한국수출입은행, 「북한개발과 국제협력에 관한 국제심포지움」(2005. 7. 6~7); 이종운, “북한에 대한 국제기구의 경제지원현황과 향후 과제,” 『세계경제』(2003. 6); 임강택, “동북아 국제협력과 북한의 경제발전,” 『북한경제의 변화와 국제협력』(통일연구원 2005년 개원기념 학술회의, 2005. 4. 7); 윤대규, “북한개발지원의 당위성과 추진방향: 사회경제분야를 중심으로,” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』(우리민족서로돕기 평화나눔센터 한국국제협력단 공동 주최 정책토론회, 2005. 10. 25) 등이 있다.

⁷ 기술지원 논의에 대한 국내적 빈곤함에 비해 외국 원조기구들은 몇 년 전부터 기술지원의 중요성을 강조하고 일부 실천해온 바 있다. 가령 유럽연합(EU)에서 펴낸 국가(북한)전략보고서는 상대적으로 구체적인 집행 계획까지 담고 있어 주목할 만하다. 이 전략보고서는 향후 4년(2001~2004) 동안 북한에 제공할 기술지원과 실제 성과 측정지표까지 제시하고 있다는 점에서 진일보한 접근방식을 보여주고 있다. *The EC-Democratic People's Republic of Korea (DPRK): Country Strategy Paper 2001-2004*.

⁸ 유사한 개념인 ‘개발협력(development cooperation)’은 선진국에서 저소득국가로는 물론 저소득국가간, 개발도상국간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념이다.

우선 기술지원의 주요 내용과 특징 그리고 효과를 다룬다. 첫째, 기술지원은 세계은행(World Bank)과 국제통화기금(IMF) 등 국제금융기구의 다양한 원조 활동 중 직접적 금융지원(financial assistance)에 비해 지원국과 수혜국 양자의 정치적, 경제적 부담이 덜해 가령 북한 핵문제 해결 과정에서 제공될 수 있는 여지가 있다. 둘째, 현재 저개발국과 중채무빈곤국(Highly Indebted and Poor Countries, HIPC)에서 작성하고 있는 PRSP에 대한 사례분석을 통해 북한에 대한 개발지원의 방향을 제시하고자 한다. 기술지원은 북한 스스로 실천가능한 PRSP를 구성하는 데 결정적 도움을 준다. 셋째, 전략보고서 작성과정에서 가장 현실적인 장애 혹은 과제로 부상하고 있는 거시경제에 대한 객관적 분석과 경제개발 전략 마련을 위한 당사국의 역량 문제를 살펴본다. 이런 검토과정을 거친 뒤 내부적 한계를 극복하고 최적의 개발 전략보고서를 작성할 수 있도록 설립된 PRSP Trust Fund(PRSP TF)의 활용을 제안한다. 이를 통해 우리는 기술지원과 PRSP TF의 조성과 활용이 개발지원의 효과성을 어떻게 높이고 향후 북한의 포괄적인 경제개발전략보고서 작성시 구체적으로 어떻게 기여할 수 있는지에 대한 실천적 대안을 발견할 수 있다.

핵문제와 인권문제 등 현안들이 단시간내 해결되기가 쉽지 않고, 이에 따라 미국이나 국제사회의 북한에 대한 시각이 여전히 부정적이라는 점을 감안하면 국제금융기구의 북한 접근이 쉽지 않을 것이라는 주장도 설득력이 있다. 하지만 국제금융기구에서 현재 진행 중인 다양한 프로그램과 프로젝트들, 특히 금융지원보다 상대적으로 실현 가능성이 높은 기술지원에 대한 연구와 이를 활용한 북한 스스로의 개발 역량강화(capacity building)에 대한 논의는 현 시점에서 반드시 선행되어야 할 필수 연구 과제이며 이는 가까운 장래에 실천적 의미를 가질 수밖에 없는 작업이 될 것이다.

II. 기술지원의 구성, 성과 및 한계

1. 기술지원의 개념과 주요 내용

기술지원(Technical Assistance: TA)에 대한 정의는 해당 기구와 연구자에 따라 약간씩 차이가 있다. 그러나 기술지원의 주요 목적이 ‘선진 지식과 아이디어의 전수’라는 점에서 유사하다. 프로젝트원조(Project Assistance)의 경우에는 개별 프로젝트의 선택과 개발을 위한 전문성 제공이 해당되며, 프로그램원조(Program Assistance)의 경우에는 보다 광범위한 경제개발정책의 기획, 수행, 평가와 이를 수

행하는 기관의 역량 강화를 위한 지원 등이 해당된다.⁹ 또한 기술지원은 국제금융기구 등 다자간 기구가 제공하는 것과 개별 국가간 이뤄지는 양자간 기술지원으로 구분된다.

국제금융기구 특히 세계은행의 주요 활동은 크게 차관(Lending)과 비차관(Non-Lending) 활동으로 나뉘지는데,¹⁰ 본 논문의 핵심 주제인 기술지원은 비차관 영역의 대표적 활동이다. 기술지원으로 분류되기 위해서는 다음 세 가지 항목을 충족시켜야 한다. 첫째, 우선 대상국의 개혁과 제도 강화를 돕고자 하는 의도가 있어야 한다. 둘째, 차관 프로젝트나 경제·사회 부문 프로젝트의 일부가 아닌 독자성을 가진 활동이어야 한다. 셋째, 세계은행 조직 내에서 서비스 제공의 책임소재가 분명해야 한다. 기술지원은 이와 함께 다음과 같은 다섯 가지 구체적인 결과물을 가져와야 한다.¹¹

- 제도개발계획: 수혜국이 주도권을 갖고 작성하는 종합적인 전략과 제도 강화에 대한 청사진 마련을 자문하는 것으로 자원 배분, 주요 현안 선정, 목표 설정 및 구체적인 집행에 대한 일련의 활동과 계획.
- “How-to” 가이드라인: 정책과 프로그램의 형성과 집행에 대한 자문활동으로 여기에는 특정 프로젝트나 프로그램의 목적과 활동 내용 등을 담은 노트(Technical Note)의 작성, 실행 지침서, 성공사례(best practice) 매뉴얼과 운용 지침서 등이 포함.
- 모델/조사분석: 수혜국이 주도하는 분석, 예측, 시뮬레이션을 위한 데이터 수집과

⁹ 프로젝트 베이스 원조와 프로그램 베이스 원조에 대한 차이점 및 함의는 Paul Mosley and Marion J. Eechhout, “From Project Aid to Programme Assistance,” *Foreign Aid and Development* (Routledge, NY: Taylor & Francis Group, 2000), pp. 131~153.

¹⁰ 차관제공은 다시 투자차관(Investment Lending)과 개발정책차관(Development Policy Lending)으로 분류할 수 있다. 전자는 수혜국의 빈곤 감소와 지속적인 경제성장을 위해 주로 물리적, 사회적 인프라건설 등을 포함한 포괄적 경제개발을 지원하기 위한 금융지원으로서 2000년부터 2005년까지 세계은행 차관의 약 65%를 차지하고 있다. 초기에는 주로 물리적인 인프라 건설을 위한 지원이 주를 이루었으나 최근에는 민간부문 활성화를 위한 제도적 장치 마련, 사회개발, 공공정책개발 등의 제도적 인프라 건설에도 투자되고 있으며, 비교적 장기간(5~10년)이 소요되는 활동을 주요 영역으로 한다. 후자는 기존의 조정차관(Adjustment Lending)을 대체하는 차관으로 각국 정부와 시민·사회 단체, 학계와 민간의 자문을 거쳐 2004년 새로 도입된 개념이다. 지원이 필요한 나라의 특정부문 혹은 경제전반의 구조개혁을 위해 신속히 지원되는 금융지원으로 지속적이고 균등한 발전을 위한 환경 조성에 필요한 정책개발, 제도개선을 위해 지원되는 것이다. 보통 1~3년 정도 소요되는 단기정책금융 지원이며 세계은행 전체 차관의 20~25%를 차지하고 있다.

¹¹ <www.worldbank.org> (검색일: 2005. 10. 1); TA Definition, Outputs, Objectives, and Results: Questions and Answers.

분석에 대한 자문 활동.

- 수혜국의 각종 문헌 검토: 수혜국이 보유한 각종 정보와 문헌들, 예컨대 입법 자료, 각종 규제, PRSP 관련 정보 등에 대한 검토와 자문 활동.
- 지식공유포럼: 세계은행이 조직하고 수혜국이 관리하는 다양한 회합의 조직, 예컨대 국가간 정보와 “best-practice”에 대한 사례 분석 공유, 개혁 사례, 특정 이슈에 대한 컨센서스 형성의 과정 등에 대한 정보 교류 등이 포함.

국제통화기금(IMF)에서 제공하는 기술지원은 그 목적과 내용이 세계은행과 다소 차이가 있다. IMF의 경우 1960년대 들어서 본격적으로 기술지원을 제공하기 시작했다. 초기에는 신생 독립국이 주요 지원 대상이었다. 이들 나라의 중앙은행 등을 비롯한 거시경제관리, 재정 관련 부처의 창설에 필요한 자문을 제공했다. 이후 재정 정책의 구체적인 내용 등과 관련한 기술지원으로 그 범위가 확대되어 오다가 1990년대 들어서 소연방의 붕괴, 그에 따른 체제전환국의 증가에 따라 기술지원 수요도 증가하게 되는데, 당시의 주요 지원분야는 체제전환국의 구조개혁과 내부 역량 강화였다. 이에 따라 재정 및 통계 부문의 기술지원을 위한 지출 역시 크게 늘게 되고, 수혜국의 요청에 따른 단기자문에서 시작해 이후로는 보다 폭넓은 현안들, 예컨대 연간 재정지출계획을 비롯한 제도적 역량강화 등으로 확대된다.

따라서 IMF에서 제공하는 기술지원은 세계은행과 같이 경제개발과 직접 관련된 부문에 지원을 집중하기보다는 회원국의 거시경제정책과 재정관리의 효율성을 증진할 수 있는 정책개선과 집행을 돕도록 하는 것이 주목적인 것이다. IMF는 이를 위해 크게 두 가지 큰 영역을 정해 활동하고 있다. 첫째는 회원국으로 하여금 지속적인 성장과 빈곤 감소를 지향하는 재정정책의 형성과 집행을 위한 인적, 제도적 역량 강화를 지원하는 것이고, 둘째는 회원국으로 하여금 적절한 거시경제 및 구조 개혁을 위한 프로그램을 만들 수 있도록 자문하는 활동으로 나눌 수 있다.¹²

IMF는 이런 두 가지 기본방향 아래 크게 다섯 가지 목표를 갖고 활동하고 있다. 첫째, 저개발국가 및 신흥시장경제 국가의 위기가 주변국으로 확대되는 것을 방지하고, 둘째, 저소득국가의 지속적인 부채 축소와 빈곤감소 프로그램을 집행하며, 셋째, IMF의 자원을 활용하지 않는 국가(주로 중위소득국가와 체제전환국 중)를 위한 안정적인 거시경제 및 재정정책을 유지하고, 넷째, 내부역량강화를 위한 교육 및 지역

¹² Independent Evaluation Office, International Monetary Fund, *Evaluation of the Technical Assistance* (January 31, 2005), pp. 7~9.

통합을 위한 노력을 증진하고, 다섯째, 분쟁 후 국가(post-conflict states)를 위한 경제 및 재정 관련 기본적인 제도를 복구하는 것이다.¹³

IMF에서 기술지원을 제공하는 방식은 매우 다양한데 짧게는 수개월에서 길게는 수년 간 진행되기도 한다. 예를 들면 대상국의 거시경제 진단을 위한 보고서 작성을 자문하거나, 세미나, 워크숍 등을 통한 교육·훈련 프로그램 제공, 본부로부터 수혜국 관리들을 위한 온라인 교육 등을 들 수 있다. 최근에는 싱가포르를 비롯한 여섯 군데의 지역훈련센터를 이용한 기술지원 활동도 활발히 이뤄지고 있다.

IMF의 기술지원은 회원국의 권리이자 혜택이라고 명시하고 있으나, 대부분의 기술지원은 1인당 소득이 1,000달러 미만인 국가에 집중되어 있으며 개별적인 기술지원의 내용은 물론 기술지원의 우선 순위를 찾아 자원의 선택과 집중도 매우 중요한 이슈로 등장한다. 최근에는 수혜국으로 하여금 거시경제와 관련된 문제가 발생하기 이전에 자국의 수요(needs)와 우선순위를 사전에 파악하도록 권장하면서 수혜국이 정책 디자인, 우선순위 선정, 서비스 전달 등에서 보다 적극적인 자세를 취할 것을 권고하고 있다.¹⁴

경제협력개발기구(OECD)는 ‘기술협력(Technical Cooperation)’을 ‘지원국이 개발도상국을 위해 제공하는 지식, 기술적 노하우, 생산역량의 향상, 예컨대 기존 자원의 보다 효율적인 사용과 인적 지식 자본의 향상을 위한 모든 활동’으로 정의한다. 여기서 주목할 대목은 최근 들어 유럽의 여러 지원국과 관련 기관들, 유엔개발계획(UNDP) 등에서는 ‘기술지원’이라는 용어보다는 점차 ‘기술협력’이라는 용어를 보편적으로 사용하기 시작했다는 점이다. 이런 변화는 UNDP에서 발간한 베트남의 기술 지원에 대한 평가보고서 제목에서부터 발견할 수 있다. 1996년에는 ‘베트남에 대한 UNDP의 기술지원에 대한 평가보고서’였으나 2000년에는 거의 동일한 분야에 대한 평가가 ‘기술협력에 대한 평가’로 전환되었다.¹⁵ 이는 점차 수혜국과 지원국의 관계를 보다 동등하게 접근하려는 노력의 일환으로 보여진다. 기존의 일방적인 ‘전수(transferring)’ 개념에서 쌍방향적인 ‘지식공유(knowledge sharing)’로 기술지원의 개념과 방향이 이전하고 있음을 보여 준다.¹⁶

¹³ IMF, *Policy Statement on IMF Technical Assistance* (2001).

¹⁴ IMF, *Evaluation of the Technical Assistance*, p. 43.

¹⁵ 베트남에 대한 기술지원 보고서의 대표적인 것으로는 *Technical Assistance in Viet Nam: Trends and Implications*, UNDP (1996)과 "Review of Technical Cooperation in Viet Nam (1994~2000)", UNDP (2000)을 참조.

¹⁶ 개발도상국간 “기술협력”에 대한 최근 논의는 High-Level Committee on the Review of Technical Cooperation among Developing Countries, *Review of Progress in the*

세계무역기구(WTO)는 기술지원과 관련한 기존 활동에 대해 몇 가지 문제점을 지적한다. 예를 들어 서비스의 질보다는 양에 치중하는 현상, 장기적인 역량강화 프로그램 제공의 미흡, 수혜국의 주인의식(ownerships) 확보의 실패, 수혜국의 요구 파악에 소홀했다는 점 등이다. 이런 내부 비판에 따라 최근에는 개선된 기술지원 전달 방식에 대해 많은 관심을 기울이면서 ‘기술지원 및 역량강화(Technical Assistance and Capacity Building, TACB)’ 프로그램을 도하라운드(Doha Round)¹⁷의 핵심으로 간주하고 저개발국에 대한 기술지원을 위한 재정적 지원과 관심이 고조되고 있다.¹⁸

특히 2005년 ‘기술지원 및 교육계획(Technical Assistance and Training Plans)’에 대한 제안서를 작성하고, 또 수혜국으로 하여금 기술지원에 대한 수요조사를 스스로 실행하도록 함으로써 이를 바탕으로 자신들이 필요로 하는 지원을 명시하고 우선 순위를 만들 것을 요구하고 있다. 수혜국의 오너십과 정기적인 역량강화 프로그램은 파트너십을 더욱 강조하면서 진행되고, 현안에 대한 신속성도 더 확보하도록 하고 있다. WTO 기술지원은 저소득 국가에 대한 무역 관련 정책 및 국제기준에 대한 교육지원, 경제성장과 개발역량 확대, 저소득 국가의 무역정책이 전반적인 개발 전략과 빈곤감소 노력에 부합하도록 관련 정책을 자문하는 데 초점을 둔다.

다자간 기구의 기술지원 외에 양자간 진행되는 기술지원은 미국과 일본, EU 등이 가장 활발하게 제공하고 있다. 미국의 경우 재무성 해외담당 차관보 아래 기술지원국(Office of Technical Assistance)을 두고 대외 기술지원 활동을 총괄하도록 하고 있다. 특히 1990년부터 1992년까지 중앙 및 동유럽 국가와 구 소련 연방국들의 체제전환을 위한 기술지원을 집중적으로 실시하였고, 해당국의 세금정책 및 세무행정, 정부부채의 발행 및 관리, 금융기관 관련 정책 및 규제, 재정정책 및 관리, 금융 관련 범죄의 예방, 발견 및 처벌 등이 당시 기술지원의 주요 내용이었다.

EU의 체제전환국에 대한 지원 활동 중 주목할 만한 것은 체제전환국가들의 통계 정보 시스템, 특히 거시경제 관련 통계시스템 개선을 우선 과제로 선정하여 시장 경제와 여타 선진 유럽 국가들의 기준과 규범에 부합하도록 기술지원을 제공한 점이다. 통계 분야의 기술지원은 단지 기술적인 문제에 한정되는 것이 아니라 국제화된

Implementation of the Buenos Aires Plan of Action and the New Directions Strategy for Technical Cooperation Among Developing Countries, United Nations (2003).

¹⁷ 2001년 11월 14일 카타르 도하 각료회의에서 합의된 세계무역기구(WTO) 제4차 다자간 무역 협상.

¹⁸ DOHA Round Briefing Series, International Institutions for Sustainable Development (December, 2004).

제도와 시스템의 공유를 위해 필요한 제도 형성의 일환으로 다음 두 가지 지침 아래 시행되었다. 즉 통계에 대한 UN의 기본원칙 준수와 기술지원 완료 후에도 수혜국이 자신들의 자원과 지식으로 개선된 시스템을 계속 운용할 수 있는 지속성을 가질 수 있는 방안에 대한 지원이 이뤄진 것이다.¹⁹ EU가 우선적으로 기술지원을 집중한 분야는 거시경제 통계, 농업 통계, 해외무역 통계 등이었으며 점진적으로 경제·사회 모든 분야로 확대시켜 나갔다.

일본도 기술지원을 가장 활발하게 제공하는 국가 중 하나다. 일례로 일본은행(Bank of Japan)의 경우 1960년대 이후 기술지원을 제공하기 시작했으며, 미국, 유럽과 마찬가지로 1990년대에는 체제전환국을 위한 기술지원까지 영역을 넓혀 나갔다. 이후 체제전환국의 요구가 감소하고 대신 아시아 국가간 경제의존이 심화됨에 따라 이들 국가의 중앙은행간 정보교환 및 협력 등으로 내용이 변화되어 왔다. 초기에는 주로 중앙은행의 업무와 관련된 것이었으나 최근에는 아시아 및 글로벌 시장 경제의 역동적 변화에 부응하기 위한 현안이나 금융정책 그리고 정보기술 교환 등에도 주력하고 있다.²⁰

이처럼 기술이전의 개념이나 내용은 제공 기관이나 다자-양자관계, 주변 여건의 변화와 수혜국의 요구 등에 따라 다양하고, 시간이 흐르면서 변화되어 왔다.

2. 기술지원의 효과 문제

2차 세계대전으로 폐허가 된 유럽의 부흥을 위해 제공된 마샬플랜의 성공적 추진은 국제금융기구 및 주요 지원국들로 하여금 다른 저개발국가에도 이와 유사한 프로그램이 적용될 경우 소기의 성과를 거둘 수 있으리라는 믿음을 주었다. 그러나 이러한 기대와 달리 마샬플랜을 모델로 한 아프리카, 아시아, 남미 등의 저개발국에 대한 대규모 지원정책은 마샬플랜의 성과와 비교해 볼 때 그 효과가 매우 제한적이었다.

이러한 원조효과(aid effectiveness)의 차이에 대한 근본적 원인을 찾기 위해 시도된 다양한 평가 보고서들은 하나의 공통된 결론에 이르게 된다. 이는 수혜국이 적절한 제도적, 인적 인프라를 갖추고 있지 못한 상태에서 이루어지는 금융지원 및 개

¹⁹ Heikki Salmi, "Priority Setting in the Technical Assistance of European Union in Transition Countries," Contribute Paper Meetings, No. 116, *Technical Co-operation to Help Countries to Meet National and International Requirements* (Helsinki: Statistics Finland, 1999).

²⁰ <www.boj.or.jp/en/about/00/un0005.htm> (검색일: 2005. 9. 21).

발 프로젝트들은 그 효과에 있어 한계를 가질 수밖에 없다는 점이었다.²¹ 유럽은 전쟁으로 비록 폐허가 되긴 했으나, 시장경제에 적합한 기술, 제도, 전통은 존재했고, 이런 제도적, 인적 인프라가 외부로부터 주어진 물리적 지원과 다시 결합함으로써 외부의 원조를 최대한 효율적으로 사용할 수 있는 토대가 될 수 있었던 것이다. 반면 이러한 제도적 기반과 인적 자원을 갖추지 못한 여타 수혜국들은 외부로부터의 원조를 국내경제 성장의 동인으로 활용할 수 있는 내부역량이 제한적일 수밖에 없었고, 이러한 차이가 결국 원조효과의 차이로 연결되었던 것이다. 따라서 물적 지원의 효과를 최대화하기 위해서는 수혜국의 역량강화, 즉 사람의 지식과 기술 수준의 향상, 그리고 안정적인 제도의 정비가 우선되어야 한다는 점이 우선적 과제로 등장하게 된다. 여기에 바로 기술지원의 목적이 있다고 할 수 있다.

그 뒤 여러 기술지원 프로그램들은 시간이 지남에 따라 더욱 근본적인 문제들, 예컨대 인적, 제도적 역량 강화와 제도개선 등은 물론 궁극적으로 해당 국가 전체의 사회·정치적 개발 역량을 끌어올리는 목표를 설정하기에 이른다. 이런 점에서 본 논문에서 다루는 ‘기술지원’은 경제학적 개념의 생산성 혹은 효율성 향상 등을 위한 ‘기술적 지원(technological assistance)’과 구별되는 개념이다.

이런 배경 아래에서 국제금융기구의 기술지원에 대한 연구도 보다 체계적으로 이뤄지기 시작했으며 그 중 하나가 세계은행과 IMF 이사회가 공동으로 지원하여 진행된 양허성 차관 전반에 대한 평가보고서라 할 수 있다. 1986년 “Does Aid Work?”라는 단행본으로 출간된 이 보고서는 해외원조가 수혜국의 거시경제에 미치는 영향에서부터 빈곤감소 및 경제, 사회, 정치 등 각 분야에 미친 영향에 대한 종합적 평가 내용을 담고 있다. 이 가운데 기술지원에 대해서도 한 장(chapter)을 독립적으로 배분해 국제금융기구의 기술지원에 대한 효과, 그에 대한 평가와 방법론, 그리고 분야별 영향에 대한 종합적인 분석을 시도함으로써 향후 국제금융기구의 기술지원 활동에 대한 지침서가 되기도 했다.²² 그렇다면 기술지원의 효과를 극대화하기 위한 조건은 무엇일까?

²¹ Zhen Kun Wang, “Integrating Transition Economies into the Global Economy,” *Finance and Development* (September 1996), pp. 21~27; Channing Arndt, “Technical Co-operation,” *Foreign Aid and Development* (Routledge, NY: Taylor & Francis Group, 2000), pp. 154~155.

²² Robert Cassen and Associates, *Does Aid Work?* (Oxford: Clarendon Press, 1986), pp. 181~210.

3. 기술지원의 성공 조건

기술지원의 성공 조건은 “누가, 무엇을, 왜” 라는 질문과 연결된다. “누가”는 제공과 수혜의 주체, “무엇”은 기술지원의 콘텐츠. “왜”는 기술지원을 통해 달성하고자 하는 목표를 의미한다. 다시 말해 기술지원을 제공하는 지원국은 지원 주체로서 적절한 역량과 경험, 수혜국에 대한 적절한 정보를 가지고 있는가, 수혜국은 이러한 기술지원의 효과를 최대화 할 수 있는 수용능력이 있는가, 그리고 수혜국의 정치적, 경제적, 사회적 상황을 반영한 기술지원의 콘텐츠는 적절하며, 목표는 현실적으로 설정되었는가 등이 기술지원 성공의 우선적 고려 사항이다. 특히 기술지원이 단기적 교육훈련 및 자문활동에서 그치지 않고 수혜국을 위한 중장기적인 정치, 경제 관련 제도의 변화를 촉진하고, 이를 바탕으로 한 지속적 경제성장으로 연결될 수 있도록 지원 초기부터 종합적 시각을 갖고 포괄적으로 접근하는 것은 매우 중요한 출발이 된다.

기술지원은 두 가지 측면이 동시에 고려되면서 시행되어야 한다. 첫째는 현장의 기술역량 확대를 위한 교육훈련 등이며, 둘째는 보다 근본적인 제도구축과 개발전략 작성 등에 대한 자문활동이다.²³ 초기 피교육자는 교육훈련을 통해 역량을 강화하고, 시간이 지남에 따라 이들 현지 피교육자들이 교육 담당자로서 자국내 인력 양성을 담당하도록 하는 선순환 구조를 구축하는 것이 중요하다. 또한 1990년대 이후 공적 개발원조(ODA)도 많은 경우 사적 소유권의 인정, 낮은 부패 지수, 무역 개방, 거시경제 안정 등과 같은 건전한 경제환경과 구조개혁을 시도하는 나라들에 우선 지원되는 경향을 보이고 있기 때문에 이러한 환경 조성을 위해 어떻게 기술지원을 활용할 수 있는지도 중요한 고려사항이다.²⁴ <표 1>은 수혜국의 정책 건전성과 ODA 지원액의 추이를 보여준다. 정책이 건전치 못한(bad policy) 나라의 경우 ODA 1인당 원조액이 1990년 1인당 44.1달러에서 1997~1998년 16.4달러로 크게 감소되었음을 발견할 수 있다.

²³ *Ibid.*, p. 202.; Lauren Cooper, “Twining of Institutions,” *Finance & Development* (June 1985), pp. 40~48.

²⁴ David Dollar, “Some Thoughts on the Effectiveness of Aid, Non-Aid Development Finance and Technical Assistance,” *Journal of International Development*, Vol. 13, No. 7, (October 2001), pp. 1040~1041. 정책 건전도에 대한 측정은 세계은행에서 개발한 Country Policy and Institutional Assessment (CPIA). CPIA는 거시경제 정책, 구조적 이슈들, 공공 부문 관리 및 거버넌스, 사회 통합 등에 대한 20여개의 구성요소를 바탕으로 평가된다.

<표 1> 정책 건전성과 ODA 및 IDA 일인당 원조액

	ODA (\$)		IDA (\$)	
	1990	1997-98	1990	1997-98
Good policy	38.8	28.0	4.7	6.5
Bad policy	44.1	16.4	2.0	2.3

자료: David Dollar, "Some Thoughts on the Effectiveness of Aid, Non-Aid Development Finance and Technical Assistance," *Journal of International Development*, Vol. 13, No. 7 (2001), p. 1042.

수혜국의 '수용능력'에 대한 고려도 중요하다. 여러 경험적 연구들은 수혜국의 수용 능력에 따라 기술지원의 효과가 차이가 난다는 점을 밝히고 있는데, 큰 무리 없이 신속하게 새로운 기술이나 제도를 수용해서 전파하는 나라가 있는가 하면, 초기에는 별 무리가 없이 수용을 했더라도 이를 전파하고 관리하는 데 어려움을 겪는 나라도 있기 때문이다.²⁵ 이는 기술지원이 제공되는 시기와 비교적 장기간이 소요되는 제도 변화 간의 간극, 중간 관리급의 재교육 문제, 수용된 기술이나 제도를 지속적으로 개선시켜 나갈 수 있는 예산을 비롯한 물리적 뒷받침 등이 기술지원의 콘텐츠 못 지 않게 중요하게 고려되어야 한다는 것을 보여주는 예라고 할 수 있다.

기술지원을 제공하는 지원기구의 접근 방식이나 노력도 중요하다. 수혜국이 우선적으로 필요로 하는 부문에 대한 이해와 학습보다는 지원기구 자신의 이해에 따라 지원 분야를 선정하거나, 수혜국의 제도나 조직문화 등에 대한 이해 부족이 기술지원의 효과성을 떨어뜨리는 주요 요인 중 하나로 지적되기 때문이다. 따라서 수혜국의 주도권과 참여를 강조하는 기술지원, 이를 통해 수혜국이 가장 우선적으로 필요로 하는 적절한 부문의 선정(priority setting)이 매우 중요한 것이다. 물론, 상호 합의에 따른 평가척도의 개발, 지속적인 모니터링과 성과 측정, 이를 통한 경험과 교훈의 전파, 다음 프로그램들을 위한 대안 제시 등이 따라야 함은 물론이다.²⁶

4. 기술지원의 성과 및 한계

기술지원의 효과성에 대한 평가는 국제금융기구는 물론 거의 모든 관련 기구와

²⁵ Robert Cassen, *Does Aid Work?*, pp. 191~192.

²⁶ IMF, *Evaluation of the Technical Assistance*, pp. 83~86.

기관들의 주요한 연구 대상이 되고 있다. 지원과 수혜의 주체, 그리고 내용에 따라 효과성에 차이가 난다는 지적에도 불구하고, 기술지원 그 자체의 중요성과 역할에 대해서는 폭넓은 공감대를 형성하고 있다. 문제는 언제, 어떤 상황에서 기술지원이 가장 효과적인가 하는 점이다. 수혜국의 사회정치적, 경제적 환경이 상이하기 때문에 모든 상황에 적용할 수 있는 통일된 지원 방식, 적절한 시기와 맥락을 초월한 기술지원이란 현실적으로 존재하지 않고 또한 효과성에 있어서도 부정적일 수밖에 없기 때문이다.²⁷

다양한 경험적 연구들은 기술지원이 가장 효과적인 경우는 수혜국이 의미 있는 개혁 프로그램을 추진하거나 집행하고 있으면서 내부역량의 부족에 따라 기술지원을 원하는 경우라고 밝히고 있다. 지식과 기술의 전수는 그것이 채택되어 활용될 수 있는 환경이 조성될 때 의미가 있으며, 수혜국 내부의 기술지원의 필요성에 대한 자발적인 인식, 그에 더한 지속적인 변화에 대한 욕구가 없다면 외부의 기술지원은 그 효과를 기대할 수 없기 때문이다. 베트남과 중국의 경우 경제개혁 과정에서 기술지원이 필요한 적절한 부문의 선정과 협력을 통해 세무행정과 통계에서부터, 거시경제 부문, 재정관리에 이르기까지 기술지원을 적절히 활용함으로써 비용과 시행착오를 크게 줄일 수 있었던 것으로 평가된다. 이러한 성과는 단기적 변화에 금융지원보다 더욱 신속히 대응할 수 있다는 기술지원의 특성에 기인하기도 한다.

기술지원으로 나타나는 편익은 한계효용체감의 법칙이 작용하기도 하는데, 이는 기술지원으로 인한 효과가 최대인 상태가 있음을 의미한다. 비록 일반화하기에는 무리가 있을 수 있으나 “분쟁 이후 취약 국가에 대한 기술지원” 보고서에 따르면, 지원액에서는 초기 GDP의 약 4% 정도의 기술지원이 필요하며, 개혁 초기 다른 형태의 원조에 대해 뚜렷한 보완 효과를 보이는 것으로 나타난다.²⁸ 또한 기술지원은 지속적인 개혁을 추진할 수 있도록 함으로써 개혁이 좌초할 수 있는 위험을 감소시키는 기능을 하고, 이는 초기 전환 시기 다른 어떤 형태의 원조보다 기술지원을 현명하게 활용해야 함을 시사한다. 이 연구에 따르면 초기 4년간의 기술지원이 경제 안정 및 성장에 이후의 기술지원보다 훨씬 의미있는 상관관계를 보이는 것으로 나타나는데,

²⁷ S. Jones, et. al., *A Vision for the Future of Technical Assistance in the International Development System* (Oxford: Oxford Policy Management, 2003); S Browne and M Hilderbrand, *Developing Capacity through Technical Cooperation*, UNDP (2002).

²⁸ Lisa Chauvet and Paul Collier, *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Center for the Study of African Economics, Department of Economics (Oxford university, January, 2004).

4년을 다시 2년의 기간으로 나눌 경우 초기 2년이 이후 2년보다 의미 있는 효과가 발생하는 것으로 분석되었다. 초기 전환 기간이 지나면(대략 8년 정도), 기술지원의 효과는 점차 줄어들고 이후로는 개혁이 좌초되지 않도록 할 수는 있겠지만, 개혁과 좌초 사이에서 뚜렷한 효과없이 진행될 수도 있다고 지적한다.

따라서 개혁 필요성을 크게 인식하고 있는 초기에 기술지원이 집중적으로 이뤄져야 하며, 이는 기술지원이 집중되는 시기를 최대한 이용해 내부의 인적, 제도적 역량을 강화시키는 기회로 활용하여야 함을 의미한다. 특히 체제전환이나 개혁초기 제도 개혁이 보다 효과적이고 불가역적(irreversible)이 되도록 기술지원 활동을 강화하면서, 수혜국에게 자체 역량 강화와 참여를 증진시키는 프로그램도 동시에 개발해야 한다. 다음은 개혁 단계별 기술지원 투입 변화와 효과를 정리한 것이다.²⁹

- 개혁의 진전이 있기 전: 기술지원을 피하고 다른 형태의 원조를 제공, 특히 취학 전 아동 교육, 개혁을 위한 조건 형성을 위한 원조.
- 초기 개혁 지원: 국가정책 및 제도평가(CPIA)의 향상이 이루어지면 지원국은 신속히 지원 규모를 상당한 정도로 늘리고, 기술지원의 제공, GDP의 4% 수준. 이 시기 다른 형태의 지원은 반생산적일 수 있음.
- 개혁 정점 시기: 개혁이 진행되는 5~8년차 시기, 기술지원은 다시 감소하고 다른 형태의 대규모 지원 확대, 대략 GDP의 15~20% 배정.
- 지속적인 전환: 만약 개혁이 지속되는 단계에 접어들면 해외 원조는 '빈곤 감소'와 관련된 전통적 프로젝트로 전환.
- 개혁 좌초: 만약 초기의 개혁이 완전히 좌초된다면 지원국은 개선이 전혀 없는 상태의 최초 단계로 복귀.
- 개혁 혼돈 상황: 만약 초기 개혁이 혼돈에 빠질 경우(지속적인 전환점도 아니고 초기의 위치로 가지도 않는 혼란 단계), 기술지원은 점진적으로 줄이고, 다른 형태의 원조는 급속히 감축할 것.

기술지원은 그 효과가 비교적 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 짧은 기간 동안 이루어진 기술지원에 대해서는 평가가 쉽지 않고, 지원에 대한 효과 역시 그것이 긍정적이든 부정적이든 다양한 변수들이 중첩되어 나타나는 경향이 높기 때문에 기술지원으로 인한 효과만을 평가하기가 쉽지 않다. 또한 동일한 기술지원 프로그램이라 하

²⁹ Ibid., pp. 15~16.

더라도 각각의 수혜국이 처한 주객관적 환경에 따라 그 효과가 상이할 수밖에 없다. 이는 수혜국과 지원 제공자 간의 지속적인 상호 피드백(feedback)이 매우 중요한 이유가 되며, 진행 단계별 적절한 목표 설정과 정기적인 평가가 중요한 까닭이다.³⁰

특히 정부부문에 대한 기술지원은 다른 형태의 조직에 대한 기술지원과는 그 내용은 물론 효과성 측정에 있어서 전혀 다른 지표나 기준을 마련해야 하는 과제가 있다. 이는 특히 단일 부문이 아닌 국가전체의 개발전략에 대한 자문과 기술지원일 경우 보다 심각하게 고려되어야 할 사항이다.

III. 기술지원과 PRSP의 상승적 연계

이 장에서는 지금까지 살펴 본 기술지원이 국가개발전략 수립에 어떻게 기여할 수 있는지에 대해 중점적으로 검토한다. 우선 국가개발전략의 작성과 그 의미에 대해 살펴본 뒤 2000년 이후 세계은행과 IMF에서 수혜국과 함께 공동으로 작성하고 있는 ‘PRSP’³¹를 사례로 기술지원의 중요성을 다시 강조한다. 또 개발지원 수단인 하나로서 기술지원은 PRSP와의 상승적 연계(synergistic linkage)를 통해 그 효과를 배가시킬 수 있음도 보여준다.

1. 국가개발계획과 이론적 논의들

현대적 의미의 국가개발계획³²이 정착한 시기는 1960년대인데, 주요 차관 제공국,

³⁰ Henrik Hansen and Finn Tarp, “Aid Effectiveness Disputed,” *Foreign Aid and Development*, pp. 104~128; Channing Arndt, “Technical Co-operation,” *Foreign Aid and Development*, pp. 154~177.

³¹ 중채무 및 빈곤국가(HIPC) Initiative에 따른 부채탕감과 IMF와 세계은행의 원조 근거가 되는 수혜 당사국이 주도하고 준비하는 보고서. 이 보고서는 당사국의 경제 성장을 촉진하는 거시경제와 구조적, 사회적 정책과 프로그램, 빈곤 감소에 대한 목표, 정책, 조치 등을 담고 있도록 요구한다.

³² 개발은 영어 ‘development’란 단어에 준하는 우리말이다. 그런데 영어 development는 ‘개발’만이 아니라 ‘발전’이란 의미를 함께 가지고 있다. 하지만 엄밀히 말하면 우리말에서의 개발과 발전은 많은 차이가 있다. 국어사전에서 개발은 “토지, 삼림, 천연자원 등을 개척하여 유용하게 하거나 기술, 경제, 산업 등을 발전시키며, 주로 물리적인 것이나 사람의 일반적 능력이 대상이 된다”고 규정하고 있다. 반면 발전은 “세력이 크게 넓어지는 것, 한층 높게 성한 단계로 옮겨가는 것, 제도나 기구 등이 낮은 상태에서 높은 상태가 되는 것을 말한다”고 규정하고 있다. 이 논문에서 개발은 발전의 의미도 함께 내포하고 있다.

특히 미국이 중심이 되어 원조 수혜국들로 하여금 원조를 받기 위한 기본조건의 하나로 포괄적인 경제개발계획을 작성하도록 한 것이 이후 국제금융기구로 확대되면서 국가개발전략에 대한 논의는 본격화되었다.³³ 국제금융기구들로서는 수혜국이 자신들이 제공하는 자본과 지원 활동을 흡수할 수 있는 역량이 있는지에 대한 평가가 필요로 하게 되었고, 이런 맥락에서 수혜국의 국가발전계획의 작성과 내용에 깊이 관여하는 근거를 만들게 된다.

1950년대와 60년대에 걸쳐 등장한 계획이론, 즉 ‘planning theory’에 대한 이론적 논의는 크게 두 가지 흐름으로 전개되었다. 개발전략 그 자체의 필요성은 인정하면서 계획의 내용, 구성, 집행 등에 대한 분석적·실천적 논의에 초점을 두는 진영이 한 축을 형성했다면,³⁴ 이와는 달리 보다 규범적 논의들, 예컨대 발전과정에서 ‘계획’은 바람직한 정책행위의 한 요소인가, 서구의 모델을 추종하는 개발모델은 과연 저개발국에도 적합할 것인가, 또는 이른바 합리적 선택모델에서 당연시하는 일련의 정책형성과정 즉, 문제 정의, 대안 제시, 최적 대안 선정, 그리고 효과에 대한 예측 등과 이를 가능케 하는 것으로 주장되는 인간의 ‘합리성’ 등에 대한 철학적 논의가 다른 축을 형성하면서 진행되었다.³⁵ 근대화이론, 신맑스주의, 세계체제론 등은 planning theory와 연구 대상, 접근 방식에 있어서 차이는 있으나 모두가 경제개발과 저개발국 발전모델에 대한 이론적 분석틀을 제공했다는 점에서 연구 주제를 공유하는 부분이 적지 않다.³⁶ 이들 각각에 대한 이론적 비판은 이 논문의 범위를 벗어나므로 다음 기회를 빌어 본격적으로 다루기로 하고, 국가발전계획의 기능과 필요성에 대해 간략히 언급하기로 한다. 이는 다음에서 소개될 PRSP의 배경과 중요성을 설명하는 이론적 근거가 된다.

브라이언트와 화이트(Bryant and White)는 국가개발에서 계획은 일종의 ‘패러독스’라고 말한다. 계획이 더 필요할 상황에 처할수록 자원은 더 부족하기 마련이며 이

³³ Bryant and White, *Managing Development in the Third World* (Boulder, CO: Westview Press, 1982), pp. 230~231.

³⁴ Milton J. Esman, “The Maturing of Development Administration,” *Public Administration and Development*, Vol. 8, No. 2 (1988), pp. 125~134.

³⁵ Phillip Allmendinger, “Toward a Post-Positivist Typology of Planning Theory,” *Planning Theory*, Vol. 1, No. 1 (2002), pp. 77~99; Bish Sanyal, “Globalization, Ethical Compromist and Planning Theory,” *Planning Theory*, Vol. 1, No. 2 (2002), pp. 116~123.

³⁶ Alvin Y. So, *Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World-System Theories* (Newbury Park: Sage Publication, 1990), pp. 17~18, 33~37, 91~98, 104~109; Gilbert Rist, *The History of Development: From Western Origins to Global Faith* (London and New York: Zed books, Ltd, 1997).

러한 현실은 계획작성을 더욱 어렵게 한다고 주장한다. 특히 최고 의사결정자들은 당장에 직면한 위기와 현안에 보다 많은 시간과 자원을 투자하는 경향이 있기 때문에 비록 미래의 바람직한 결과가 예상된다 할지라도 장기적이고 종합적 발전계획에 시간과 자원을 투자하기가 쉽지 않으며, 이는 특히 빈곤국가들에서 흔히 나타나는 현상이라고 지적한다.³⁷ 그럼에도 불구하고 계획이론은 개발이론과 함께 한때 저개발 국가들에서는 높은 희망과 기대를 갖게 하는 논리를 제공했다. 저개발국가에서 작성된 5개년 계획 등이 대표적인데, 워터슨(Albert Waterson)은 이를 “국가개발계획은 국가(國歌)나 국기(國旗)와 함께 주권과 근대화의 상징”으로 여겨진다고 주장하기도 했다.³⁸ 그러나 이러한 국가개발계획은 대부분의 나라에서 실패로 돌아갔으며 이에 대해 많은 연구자들은 계획작성자들이 “계획이란 자원의 배분에 관한 것”이라는 협소한 시각을 가진 나머지 보다 근본적인 제도의 변화를 이끌어 내지는 못했기 때문이라고 분석했다.³⁹

프리드만(John Friedman)은 “계획이 목표에 대한 효율적 달성 수단만을 고려하는 것이 아니라 한 사회가 미래를 개척해 가는 하나의 과정”이라고 정의하면서, 계획의 역할과 기능을 두 가지 즉, 자원을 이용하고자 하는 경쟁자들에 대해 한정된 자원을 어떻게 배분할 것인가(allocative planning)와 사회적 시스템에 대한 일련의 구조적 변화를 이끄는 계획(innovative planning)으로 나누기도 했다.⁴⁰

개발계획의 작성과정과 내용에 대한 주요 연구들로는, 계획 과정에서 실무 기획자와 정치적 의사 결정자 사이의 갈등, 즉 단기적인 결과와 장기적 전망에 대한 시각 차이에 대한 연구가 있고,⁴¹ 100여개 나라의 개발계획에 대한 분석결과를 토대로 대부분 개발계획의 실패는 재정적 요인 외에도 집행역량의 부족에 기인했다고 주장하는 실증적 연구,⁴² 케이든과 윌다스키(Caden and Wildasky)에 의해 시도된 10여개 나라의 개발 계획과 예산에 대한 연구를 들 수 있다.⁴³

³⁷ Coralie Bryant and Louise G. White, “Planning,” *Managing Development in the Third World*, Chapter 11.

³⁸ Albert Waterson, *Development Planning* (Baltimore, MD: Johns Hopkins Press 1965), pp. 28~36.

³⁹ Robert Seidman, “Development Planning and Legal Order in Black Anglophonic Africa,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 14 (Summer 1975), p. 5.

⁴⁰ John Friedman, *Retracking America, A theory of Transactive Planning* (New York: Doubleday, 1973), p. 49.

⁴¹ Bryant and White, *Managing Developing in the Third World*, pp. 233~234.

⁴² Waterson, *Development Planning*, pp. 235~289.

⁴³ Naomi Caden and Aaron Wildasky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New

2. PRSP 등장 배경 및 전개

1950~60년대 개발계획은 빈곤 감소, 경제 성장, 혹은 민주주의의 문제까지 서구적인 모델의 적용이 어느 곳에서나 보편적으로 가능하며, 이는 암묵적으로 그들의 발전 모델이야말로 가장 ‘바람직한’ 이행 경로를 보여준다고 가정했다.⁴⁴ 그러나 현실적으로 제기되는 지역 고유의 정치·경제적 환경, 문화적 차이, 사고방식과 행동양식의 차이는 이러한 서구 모델의 단선적 적용에 대한 비판을 불러 일으켰고, 국제금융기구들 역시 이러한 비판에서 자유로울 수 없었다. 수혜국 정책결정자들은 서구식 모델의 일방적 적용이 자국의 독립적인 경제발전에 대한 책임성(accountability)을 약화시키는 결과를 낳고, 이는 다시 원조활동이 기대하는 빈곤 감소의 효과성을 떨어뜨린다는 비판을 국제원조기구에 가했다.

따라서 기존의 원조활동들이 프로젝트 중심의 단일사업에 대한 투자와 개별 부문(subsector)에 집중되었다면 새로운 개발전략은 빈곤감소에 이르는 ‘과정(process)’과 ‘역량강화(capacity building)’를 강조하면서 개발전략이 단순히 희망사항(wish-list)을 나열한 것이 아니라, 실현 가능한 목표의 구체적 설정, 이를 실천에 옮길 수 있게 하는 자원의 확보와 적절한 지출활동, 그리고 집행 능력 강화 등을 강조해야 된다는 데 공감대를 형성하기 시작했다.⁴⁵ 특히 빈곤 감소와 지속적인 경제 성장을 위해서는 공공부문의 거버넌스에 대한 개혁이 불가피하다는 데 주목하여 빈곤 감소를 위한 제도 수립과 개선을 위한 연구가 활기를 띠게 된다.⁴⁶

또한 원조 및 예산의 집행과 관련해서도 단순한 자원의 지출이라는 개념에서 나아가 정책형성, 기획과 예산 등을 포괄하는 개념으로서 공공지출관리(Public Expenditure Management)의 중요성이 강조되기 시작한다.⁴⁷ 이러한 접근법은 모두 수혜국과 지

York: John Wiley & Sons, 1974). 이들은 자신들의 연구에서 종합계획은 오히려 손실(damage)을 초래할 뿐이므로, 종합계획보다는 예산통제를 통한 정책 실천이 바람직하다고 주장한다.

⁴⁴ Albin Y. So, *Social Changes and Development*, pp. 17~37.

⁴⁵ Alan Whites, ed., *Masters of Their Own Development: PRSPs and the Prospects for the Poor* (Washington D.C.: World Vision, 2002), pp. 8~45.

⁴⁶ Deborah Brautigam, “Good Governance and Aid Intensity: Statistical Analysis,” *Aid Dependence and Governance, EGD Study* (Stockholm: Almquist & Wiksell International, 2000), pp. 16~20, pp. 38~42.

⁴⁷ A. Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington D.C.: World Bank, 1998); World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, (Washington D.C.: World Bank, 1998); F. Fozzard, M. Holms, J. Klugman, and K. Withers, “Public Spending for Poverty Reduction,” Chapter 1, 6 in *PRSP Sourcebook*,

원국(기구)이 단기 처방이 아닌 보다 중장기적인 빈곤감소정책에 합의하고 이를 위해 전략적 우선 순위 선정, 안정적인 재정 운영, 그리고 효율적인 서비스 제공 등을 강조한다. 이를 위해 원조기구와 수혜국 양자 혹은 다자간에 빈곤 감소를 위한 정책 대화(policy dialogue)를 활성화해야 한다는 주장이 설득력을 얻기 시작했고, 이것이 이후 PRSP가 강조하는 두 가지 큰 원칙, 즉 수혜국의 주도권(country-ownership)과 참여과정(participatory process) 확대의 배경이 된다.

기존의 개발계획과 원조효과에 대한 거센 비판도 새로운 지원방식을 요구하는 명분이 되었다. 1990년 들어 세계은행과 IMF를 비롯한 국제금융기구와 개발기구들은 경제성장과 빈곤, 다시 말해 경제성장에서 소외된 빈곤층에 보다 적극적인 관심을 돌리기 시작했고, 이는 수혜국의 빈곤감소 원조와 관련하여 다음 세 가지 방향으로의 전환을 초래한다. 첫째, 수혜국의 주도권을 강화할 것, 둘째, 개별 프로젝트에 대한 지원에서 프로그램 지원으로 전환할 것, 셋째, 지원국(기구)의 행동양식의 변화를 촉진할 것 등이 그것이다. 이러한 변화는 이전 거시재정정책에 주력했던 IMF의 활동에도 변화를 주면서 IMF가 빈곤 감소에 보다 적극적으로 개입하는 계기가 된다.

원조 제공자 간의 협력(donor coordination) 측면에서도 새로운 접근 방식이 모색되었다. 우선 경제성장 과정에서 빈곤층의 경제적 취약성과 사회적 보호의 필요성에 대한 인식이 높아짐에 따라 정부, 시민사회, 민간 부문을 포함한 개발에 관여하는 서로 다른 행위자들의 보완 관계에 대한 공감대를 형성하게 되었고, 개발정책의 질과 책임성을 향상시키는 수단으로서 공동협력과 참여의 중요성이 강조된다. 문제분석에 서부터 정책형성 과정에 이르기까지 일방통행식 접근이 아니라, 수혜자 집단이 함께 참여한다면 정보제공의 폭과 질이 향상될 것이며, 나아가서는 프로그램과 기획의 수준도 높아질 것이고 궁극적으로 이러한 참여의 증대는 원조기구로 하여금 원조 효과의 개선, 수혜당사국의 입장에서는 빈곤 감소와 경제 개발을 위한 정책결정자의 책임성과 그에 따른 정책 성과를 증대시킬 것이라는 논리이다.⁴⁸

이러한 경제개발계획에 대한 인식의 변화는 PRSP라는 구체적인 마스터플랜의 등장으로 가시화된다. PRSP는 첫째, 상당한 지원과 정책변화에도 불구하고 지난 20세기 해외원조에 크게 의존했던 저소득국가와 중부채국가에서 빈곤 감소효과는 미미

Vol. 1 (Washington D.C.: World Bank, 2000).

⁴⁸ PRSP 도입 등을 위한 시민운동의 역할은 대표적인 예가 <Jubilee 2000> 등의 활동을 통해 부채탕감 및 빈곤 감소를 위한 재원공급을 요구하고, 유럽 등에서 우선적으로 이러한 요구를 수용하는 국제적 환경의 조성, Cologne G-8에서 HIPC 2 뿐만 아니라 빈곤감소에 대한 조치와 연결시킬 것임을 선언하도록 압박한 것 등을 들 수 있다.

했다는 반성, 둘째, 원조 효과 측면에서 해당 수혜국 스스로 빈곤 감소의 중요성에 대한 인식 증대, 셋째, 차관제공에 따른 기존 이행조건(conditionality)들이 가진 한계에 대한 인식, 넷째, 새롭게 도입한 부채 경감정책에 대한 정당성을 찾을 필요성 등에 대한 구체적 대안으로 제시되었던 것이다.

3. PRSP의 주요 특징

PRSP는 중채무 및 빈곤국가(Highly Indebted and Poor Countries, HIPC)들에 대한 부채경감의 조건으로 부채경감에 따른 자원을 어떻게 빈곤감소에 활용할 것인지에 대해 수혜국이 세계은행과 IMF의 자문을 받아 빈곤 감소를 위한 정책 프로그램작성의 필요성이 제기되면서 처음 등장했다.⁴⁹ PRSP가 채택된 초기 ‘중간 PRSP(Interim PRSP, I-PRSP)’의 작성은 고강도 고채무 빈곤국가 지원책(Enhanced Highly Indebted Poor Countries Facility; HIPC2)에 따른 상당한 정도의 부채를 경감받을 수 있는 후속 단계의 전제가 되었다.

1999년 말 이들 양 기구 이사회의 의결을 거쳐 2000년부터 채택된 PRSP 요구안은 기존 국가개발 전략과 몇 가지 점에서 차이를 보여준다. 첫째, 원조자와 수혜자의 상호참여 방식에 의할 것, 둘째, 해당 국가가 주도권을 가질 것, 셋째, 빈곤을 감소할 수 있는 구체적인 정책프레임과 어젠더를 제시할 것 등이다. 이에 따라 PRSP는 이전에 세계은행과 IMF가 주도권을 갖고 공동으로 작성했던 수혜국의 정책 및 개혁 제안 등을 담은 ‘정책권고안(Policy Framework Paper)’을 대체하게 되었고, 수혜국의 입장에서는 세계은행과 IMF의 지원을 받기 위해서는 반드시 PRSP를 작성하여 제출할 의무가 생기게 되었다. 이 전략보고서는 부채 경감에 따른 자원이 빈곤 감소를 위해 어떻게 쓰일 것인가에 대한 대안을 담고 있어야 하며, 작성 뒤 양 기구 이사회의 승인을 거치도록 되어 있다.

PRSP 작성은 IMF에 의한 조정차관(adjustment lending)과 세계은행의 양허성 차관을 확보하는 데 필요한 보고서가 되었으며, PRSP의 실행을 위해 IMF는 Poverty

⁴⁹ 중부채국가의 외채 경감에 대한 경과와 영향 등에 대한 연구로는 Nancy Birdsall, John Williamson, and Brian Deese, “The HIPC Initiative: Background and Critique,” Ch. 2, *Delivering on Debt Relief: From IMF Gold to a New Aid Architecture* (Washington D.C.: Center for Global Development, 2002), pp. 13~40.; M.A. Thomas, “Getting Debt Relief Right,” *Foreign Affairs*, Vol. 80, No. 5 (Sep/Oct 2001), pp. 36~45; OXFAM International, *Debt Relief: Still Failing the Poor* (April 2001).

Reduction and Growth Facility(PRGF)를, 세계은행(IBRD/IDA)은 Poverty Reduction Support Credit(PRSC)⁵⁰을 새로 도입했다. 이는 단지 차관이나 신용 정책의 새로운 도입이라는 차원을 넘어서 이들 기구가 지향하려고 하는 보다 장기적인 정책변화를 보여주는 상징적인 조치로 주목받게 된다.

PRSP 도입은 저소득국가의 거버넌스 개선뿐 아니라 원조기구 자신들의 지원 체계 및 구조를 개선토록 하는 효과도 기대할 수 있었다. 즉 프로젝트 중심으로 이루어졌던 원조에 따른 수혜 당사국의 역량 강화 및 제도 강화를 위한 노력이 부족하다는 비판을 극복하는 데 기여하게 된 것이다. 1999년 세계은행 총재였던 올펜슨(James Wolfenson)에 의해 처음 제기된 ‘포괄적 개발틀(Comprehensive Development Framework; CDF)’은 2000년 체크 프라하에서 열린 세계은행 국제 회의에서 올펜슨이 직접 CDF의 경과보고를 함으로써 이후 빈곤감소개발전략의 새로운 비전을 제시한다. CDF는 포괄적이면서, 결과 중심적인 개발계획, 그리고 수혜국이 주도권을 쥐고 작성해야 한다는 기본원칙 아래 확산되어 갔으며, PRSP는 CDF의 구체적인 실천수단으로 등장한다.

스티글리츠(Joseph Stiglitz) 당시 부총재 역시 PRSP의 이론적, 실천적 논거를 구체적으로 제공하는데 그 핵심이 바로 수혜국이 주도하고, 각 이해 당사자(수혜국, 지원국(기구), 그리고 시민사회)의 참여가 보장되는 개발전략의 작성이었다. 스티글리츠는 포괄적 개발전략의 필요성에서 한 걸음 더 나아가 기존의 국제금융기구에서 당연히 되었던 이른바 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’에 대한 비판을 바탕으로, 경제개발은 단지 ‘기술적’인 문제가 아니라, 개인과 사회의 보다 근본적인 변화를 요구하는 것이며 그러한 변화는 개인과 사회 스스로가 주도권을 쥐고 실천해야 한다는 새로운 개발패러다임을 주장했다.⁵¹

이런 논리의 실천적 출발점으로서 PRSP는 최종결과물인 개발전략보고서 완성은 물론 PRSP 작성과정에서도 상호학습효과를 극대화하도록 했는데, 수혜국 입장에서는 빈곤감소를 위한 다양한 계층의 적극적인 참여와 주도권을 보장받을 수 있고, 지원국의 입장에서는 원조와 차관의 사용처에 대한 청사진을 제시받음으로써, 양자가

⁵⁰ PRSC: IDA 해당국의 빈곤 감소를 촉진하기 위한 정책과 제도개혁을 지원하기 위한 신용지원 프로그램으로서, 바로 아래 소개 될 CDF의 기본 원칙과 국제적인 개발 목표에 부합하도록 지원한다. 빈곤감소전략을 위한 세계은행의 전반적인 프로그램들을 지원하면서 해당국의 재정지원에 중요한 역할을 하고 있다.

⁵¹ 스티글리츠의 ‘새로운 개발 패러다임’에 대한 논의는 Joseph E. Stiglitz, “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes,” 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 19, 1998.

모두 빈곤감소를 위한 정책에 자원과 에너지를 집중할 수 있게 됐다.

4. PRSP 작성 성공사례: 베트남

PRSP는 2000년 도입 이후 45개 국가가 작성했고, 2005년 현재 11개국에서 작성 중이다. PRSP는 각 국가의 기술적, 제도적, 정치적 특성에 따라 작성과정에서는 물론 집행과 효과 측면에서 차이를 보이고 있다. 그러나 PRSP 작성과정에서 다음 세 가지 공통된 효과가 나타난 것으로 평가된다. 첫째, 해당 정부부처와 기관들 내에서 빈곤감소에 대한 공감대가 보다 폭넓게 확산되고, 주요 정책의 목표를 빈곤감소와 연결시키게 된 점, 둘째, 빈곤감소와 관련한 논의에 있어서 이전에 경험하지 못했던 해당 국가내 시민사회의 참여가 활성화된 점, 셋째, 국제지원기구들과 해당 국가간에 원조와 기술지원 등에 대한 협력과 조화의 증대 등이 이뤄진 점 등이다.⁵² 빈곤감소 효과가 수사에 머물지 않고 구체적인 행동을 통해 현실화되고 있는 것이다.

PRSP를 가장 성공적으로 작성하고 실행에 옮긴 국가로는 베트남을 들 수 있다. 「포괄적 빈곤 감소 및 성장전략」(The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy, CPRGS)이라고 명명한 보고서⁵³를 통해 베트남은 기존의 국가 개발전략을 장기적인 비전과 함께 마련할 수 있었으며, 국제기구와의 협력관계도 보다 생산적으로 활용할 수 있는 계기를 마련할 수 있었다.⁵⁴

2001년 3월 총리에 의해 승인된 중간 PRSP(I-PRSP)를 바탕으로 2001년 6월 최

⁵² Ruth Driscoll & Alison Evans, *Second Generation Poverty Reduction Strategies, PRSP Monitoring and Synthesis Project* (London: ODI, 2004), pp. 3~8.

⁵³ 최종 보고서는 크게 여섯 부문으로 나뉘어 작성되었다. 첫째 경제현황 및 최근 빈곤 상황, 성과와 과제, 둘째 2005년에서 2010년까지 사회·경제개발 및 빈곤감소를 위한 목표와 임무, 셋째 신속하고 지속적인 성장과 빈곤감소를 위한 환경조성, 넷째 성장과 빈곤감소를 위한 대규모 기반시설 구축, 다섯째 빈곤감소와 지속적 성장에 필요한 부문 개발을 위한 주요 정책과 조치들, 여섯째 성장과 빈곤감소를 위한 자원의 동원 등이다.

⁵⁴ 베트남은 2001년 12월 중앙은행 총재와 기획투자부 장관이 제안하는 형식을 빌어 세계은행에서 제공하는 PRSC(Poverty Reduction Support Credit)와 IMF에서 제공하는 PRGF(Poverty Reduction and Growth Facility) 활용, 그리고 CPRGS 작성 등을 실행하기 위한 조정위원회를 정부조직법에 근거하여 총리의 명의로 구성했다. 조정위원회의 장은 부총리가 맡고, 중앙은행 부총재, 기획투자부 차관 등을 비롯한, 재정, 무역, 노동, 사회, 외교, 법무, 농업 및 지역개발, 산업, 보건, 과학 기술 및 환경 등 정부 내 거의 전 부처의 차관이 주요 멤버로 참여했다. 각 단계별 사회·경제 개발목표에 대한 토론과 정책개발은 물론, 개발전략과 프로그램의 집행 과정에서 제기되는 문제와 그 해결책을 찾기 위한 세계은행과 IMF 등과의 협력관계 구축 등을 주요 임무로 삼았고, CPRGS 작성의 주요 진행 과정은 총리에게 정기적으로 보고되었다.

중 보고서 작성에 들어갔으며, 기획투자부가 책임을 지고 관련 부처와 기관의 협력 관계를 조정했다. 이 과정에서 해외지원기구, 정부 부처 그리고 NGO들 간의 조정과 협의를 위한 「빈곤감소실무그룹」(Poverty Working Group)이 결성되었고, 이를 통해 상호 의견 조정과 자문을 받았다.

보고서는 2001년에서 2005년까지 총 450억 달러에 달하는 개발자금이 소요될 것으로 예측하였으며, 이는 1996~2000년에 동원된 개발비용의 1.5배에 달하는 것으로 이 가운데 55.5%는 국가부문에, 26.2%는 민간부문에 투자할 것이라고 밝히고 있다. 우선 투자부문의 선정과 관련해서는 기반시설 구축, 특히 농업부문의 기반시설 건설을 우선시하고, 보건 증진, 경제성장에 필요한 경쟁력 확보를 위한 생산적 부문의 개발 등에도 중점을 두었다. 또한 경제성장이 빈곤감소라는 측면에서는 전반적으로 긍정적 영향을 주었으나, 이 과정에서 부의 편중 현상이 발생했다는 평가를 바탕으로 이를 시정하는 사회프로그램의 개발도 주요 의제로 상정했다.⁵⁵

보고서에서는 또 빈곤감소를 위해서는 정부와 사회 전체의 노력이 중요하지만 보다 중요하고 결정적인 것은 빈곤층 스스로 빈곤에서 탈피하기 위한 역량의 강화라고 강조하고 있다. 이를 위해 국가는 빈곤층에 물질적인 지원을 직접 제공하기보다는 빈곤층을 위한 학습의 기회를 제공하고, 각자의 상황에 맞는 경제활동과 신규 비즈니스 참여와 운영을 위한 지원을 확대하기로 했다.⁵⁶

베트남 사례에서 발견할 수 있는 것처럼 PRSP는 기존 경제개발전략을 발전시켜서 성장을 촉진하고 빈곤층에 대한 사회안전망 구축, 여성정책, 적극적 노동정책 형성 등을 함께 마련하도록 하였으며, 이는 해당 국가가 PRSP 작성과정을 통해 부처간 정책 대화의 활성화, 국가기본전략에 대한 정책 결정자들 간의 토론과 합의 유도, 이를 바탕으로 한 종합적이고, 지속적이며, 장기적으로는 국가 전체의 균형발전을 위한 청사진을 갖도록 하는 목적도 수행하고 있음을 잘 보여 준다.

⁵⁵ 보고서는 베트남의 향후 경제성장 전망으로 2010년에는 2000년 현재 수준의 GDP를 두 배로 높이고 국내 저축률도 GDP의 30% 이상으로 끌어 올리며, 산업구조는 점차 농업 부문을 축소(2005년 20~21% → 2010년 16~17%)하는 대신 서비스업과 산업부문을 각각 40~41%, 42~43% 수준으로 끌어올린다는 목표를 세웠다. 2010년까지는 빈곤층에 대한 기본 시설들 예컨대 소규모 관개 사업, 학교, 도로, 보건, 전기, 식수, 시장, 우편 시설 등을 확대 제공하여 2005년까지는 80%, 2010년까지는 100% 보급이 되도록 목표를 설정하였다. 직업 창출과 관련해서도 연간 140만에서 150만 개의 일자리를 새로 창출하고 여성의 참여 비율도 2005년에는 40%, 2010년에는 50%에 이르도록 계획하였다.

⁵⁶ 그 외 각 부문별 목표와 단기 집행 계획은 CPRGS의 Appendix.

IV. 정책적 함의와 과제

지금까지 살펴본 세계은행과 IMF를 비롯한 국제금융기구 등이 제공하는 기술지원의 성격과 내용, 그에 따른 효과, 그리고 이러한 기술지원을 활용한 국가개발계획 틀로서의 PRSP 작성의 전략적 의미 등에 대한 분석은 긴급구호에서 개발지원으로 전환을 모색하고 있는 남북한 모두에게 적지 않은 시사점을 던져준다. 또 기술지원이 최대 효과를 거둘 수 있는 북한의 제반 환경, 개입 시기, 동원자원 등에 대한 경험적 자료를 분석하면서, 이를 통해 본격적인 북한 개발지원을 시작할 때 전략적으로 사전에 고려해야 할 사항들을 파악할 수 있을 것이다.

이런 논의를 통해 우리는 북한에 대한 기술지원과 이와 연계한 PRSP의 작성 필요성을 어렵지 않게 인식하게 된다. 북한의 국제금융기구 회원 가입과는 별개로 PRSP에서 강조하는 빈곤감소에 대한 정책결정자들의 의지 확인과 내부 논의과정의 활성화는 북한이 현재 당면한 거시경제 및 생산구조의 문제점을 스스로 인식하도록 하는 계기로 작용할 것이다. 또한 북한은 물론 한국 입장에서도 남북경제공동체 형성이라는 중장기적 비전을 구체화하는 맥락에서 PRSP에 관심을 가져야 할 것으로 보인다.

지금 한국 정부는 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 진전에 따라 ‘포괄적·구체적 대북경제협방안’을 본격적으로 추진한 준비를 하고 있다. 이 계획에는 에너지, 교통(물류), 통신 등 사회간접자본(SOC)을 비롯해 관광, 공유하천 공동이용, 제조업, 농림수산업, 경험제도 및 지적 인프라, 국제사회진입 지원 등이 포함돼 있다. 정부는 첫 단계로 이른바 ‘7대 신동력사업’을 추진하고 있는 것으로 알려진다.⁵⁷ 정부는 대북 에너지 지원 비용 등을 비롯해 향후 이른바 ‘통일축진비용’으로 “적어도 (매년) 2~5조 원 정도는 감당해야 할 것”이라고 밝히고 있다.⁵⁸

그러나 우리는 이미 앞에서 수혜국이 적절한 제도적, 인적 인프라를 갖추지 못한 상황에서 이뤄지는 물적 지원은 제한적 효과밖에 거둘 수 없음을 확인했다. 남북경협에 있어서도 물적 지원의 효과를 극대화하기 위해서는 대상국인 북한의 역량 강화, 즉 사람의 지식과 기술수준의 향상, 그리고 안정적 제도 정비가 함께 진행되어야 한다는 시사점을 찾을 수 있다. 이른바 북한의 원조 흡수능력(absorptive capacity)

⁵⁷ 7대 신동력사업에는 에너지, 철도현대화, 백두산관광, 남포항 현대화, 북한 산림녹화, 남북공동영농단지개발, 남북 공유하천 공동이용 등이 포함돼 있다.

⁵⁸ 정동영 장관의 통일부에 대한 국회 통일외교통상위원회 국감 발언. 『연합뉴스』, 2005년 10월 10일.

강화를 위한 기술지원이 뒤따라야 하는 것이다.

그렇다면 북한은 이런 기술지원을 스스로 원하고 있는가? 사실 북한은 부분적으로 국제기구들과 함께 기술지원이라고 규정할 수 있는 협력사업들을 진행하고 있다. 예를 들면 유엔 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP)는 북한 당국의 공식 요청을 받아들여 환경, 수자원, 교통, 통계, 에너지 등 5개 분야에서 기술지원을 제공하고 있다.⁵⁹ 이밖에도 국내외에서 북한의 기술관료와 전문가, 학자 등을 위한 교육 훈련이 제한적이거나 제공되고 있으며, 북한 당국도 선진 지식과 기술을 수용하기 위한 노력을 기울이고 있는 것으로 평가된다. 지식과 기술의 전수는 수혜국 내부의 기술 필요성에 대한 자발적인 인식과 지속적인 변화에 대한 욕구가 있어야 효과를 기대할 수 있다는 점에서 최근 북한의 인식 변화는 주목할 만하다. 하지만 앞서 살펴보았듯이, 기술지원은 개혁 초기에 집중적으로 이루어져야 효과가 배가될 수 있다는 점을 감안하면 북한의 노력은 아직은 크게 미흡하다고 평가할 수 있을 것이다.

북한은 이러한 단기적 교육훈련 참가 외에도 포괄적인 개발전략의 작성을 적극 준비해 가야 한다. 이 개발전략을 만들어 가는 과정에서 습득한 학습효과와 내부역량의 강화는 단기적 효과가 아닌 장기간에 걸쳐 축적되는 국가 자산으로 지속적인 경제발전에 필수적인 요소이기 때문이다. 그러나 개발전략 작성 등에 있어서 외부 원조는 내재된 잠재력과 비교우위를 극대화시키는 촉매제이지 그 자체가 목적이 되어서는 안되며, 원조에 의존하는 경제는 자립경제에 오히려 장애가 된다는 점을 인식해야 한다. 개발전략 작성 역시 그 자체가 최종 목표가 될 수는 없으며, 경제개발과 지속적 성장을 위한 최선의 방안을 찾아가는 진화과정의 일부로 인식되어야 한다. 북한은 개발지원 등 외부 원조를 포괄적인 국가개발전략을 작성하는 과정에서 내부적으로 직면한 문제점을 보다 객관적으로 찾아내며, 외부세계와 공유할 수 있는 부분을 확대해 가는 기회로 활용해야 한다.

또 개발전략을 만들어 가는 과정에서 필연적으로 요구되는 개발지원국가와의 ‘정책대화’의 활성화는 외부 세계에 긍정적인 ‘전시효과’를 줄 수 있으며, 이러한 상호이해의 확대는 이후 경제개발에 필수적인 민간 직접투자를 유치할 수 있는 바탕이 된다. 따라서 북한은 남한 등과의 정책대화에 적극 응해야 한다. 그러나 역시 앞에서 지적했듯이 가장 중요한 것은 북한 최고 당국자의 의지와 노력이 수반되어야 한다는 점이다. 이는 곧 외부지원을 자국에게 적합한 상태로 변환시킬 수 있는 역량과 최고 지도층의 의지, 그리고 이를 뒷받침하는 정책 담당자들 내부의 컨센서스가 동시에

⁵⁹ 김학수 ESCAP 사무총장의 인터뷰. 『자유아시아방송』, 2005년 8월 23일.

이뤄져야 함을 뜻한다.

북한은 이제 기술지원 등을 비롯한 해외원조를 경제자립에 어떻게 활용할 수 있는가, 이를 위한 인적, 제도적 수준을 어떻게 끌어올릴 수 있는가를 고민해야 한다. 개발지원국들은 한 나라의 사회경제적인 발전을 위해서는 구성원의 행동 양식의 변화가 수반되어야 하고, 제도는 이러한 변화를 효과적으로 촉진한다는 데 인식을 함께 하면서, 수혜국의 제도 형성이 지속적 발전에 미치는 영향에 주목한다. 효과적인 제도가 뒷받침되지 않으면 당사국이 직면하고 있는 사회경제적 비효율성을 극복하는 모멘텀을 유지할 수 없기 때문이다.

개발계획은 단지 ‘계획’에 국한되는 것이 아니라, 실제 계획과 집행을 위해 필요한 행정인력의 역량 강화, 각종 경제통계에 대한 이해와 수집 그리고 분석 능력, 재정 수입과 지출에 대한 전망을 할 수 있는 능력, 제도적 인프라, 나아가서는 국내정치적 지지 확보를 필요로 하는 작업이다. 이는 초기 세계은행과 IMF⁶⁰가 공동으로 작성한 PRSP 중간 보고서의 주요 결론 중 하나, 즉 취약한 국가역량이 PRSP 작성과 집행을 최대 장애라는 지적과 부합한다.⁶¹

PRSP 제출은 세계은행과 IMF로부터 부채 경감 및 양허성 차관을 제공받기 위한 전제조건이 됨에 따라 저개발국가들은 PRSP 작성을 재원확보를 위한 선결 과제로 인식하고 있다. 북한도 향후 수년 안에 핵 협상이 타결될 것이라는 가정 아래 대규모 금융지원을 받기 위한 사전 작업으로서 PRSP 작성을 대비해야 한다.⁶² 세계은행을 비롯한 국제개발기구의 전문가들은 북한 핵문제 타결 과정에서 대규모 원조가 수반될 것으로 가정해 북한이 경제개혁을 보다 적극적으로 추진하면서, 동시에 경제재

⁶⁰ 2000년 UN Millennium Summit에서 결의한 Millennium Declaration과 Millennium Development Goals (MDGs)에 따라 국제금융기구를 비롯한 UN의 모든 기구들은 빈곤감소(2015년까지 하루 1달러 이하 생활 인구를 절반으로 감축) 등 8개 목표를 중점 달성하기로 결정했다. 이에 따라 세계은행은 물론 이전까지 재정 안정화, 거시 경제 개혁 등에 주력하던 IMF도 2000년 이후부터는 빈곤감소, 교육, 여성, 아동, 의료 등 여타 개발 기구에서 중점을 두었던 부문으로 활동 영역을 확대했다. 따라서 PRSP 작성과 집행에서 거시 경제 부문은 물론 빈곤 감소와 경제 개발의 영역에서도 IMF의 역할이 함께 강조되기 시작하고 있다.

⁶¹ World Bank and IMF, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs* (Washington D.C.: World Bank and IMF, 2002); World Bank and IMF, “Poverty Reduction Strategy Papers,” World Bank and IMF, *Detailed Analysis of Progress in Implementation* (Washington D.C.: World Bank and IMF, 2003); Ruth Driscoll & Alison Evans, *Second Generation Poverty Reduction Strategies, PRSP Monitoring & Synthesis Project* (London: ODI, 2004).

⁶² 세계은행과 IMF의 금융지원을 필요로 하는 모든 나라가 PRSP를 작성해야 하는 것은 아니지만 북한과 같은 중채무빈곤국가는 이들 양 기구로부터 부채 경감 및 금융지원을 받기 위한 전제조건으로 PRSP의 작성이 요구될 것으로 추정된다.

건전락을 이행할 만반의 준비를 갖춰야 한다고 강조하고 있다. 또한 대규모 원조의 효과성은 북한의 수용능력에 달려있다고 어김없이 지적하고 있다.⁶³

그러나 문제는 북한이 이러한 종합적이고, 포괄적인 경제개발계획을 스스로 작성하기 위한 전문관료나 정책결정자들의 역량이 충분치 않다는 한계가 있고, 현실적으로 이런 성격의 문제는 단기간내 해결하기 힘든 과제라는 점이다. 국제사회는 일찍이 북한과 같은 저개발의 이런 현실적 문제를 도와주기 위해 2001년 일본과 네덜란드가 주축이 되어 PRSP Trust Fund(PRSPTF)를 조성한 적이 있다. 두 나라가 1,000만 달러씩을 기부해 조성된 이 펀드는 PRSP의 작성과 집행을 지원하기 위해 서만 사용될 수 있으며, 다음 세 가지 활동을 위해 중점적으로 지원된다. 첫째, 저소득국가의 PRSP 작성과 집행을 성공적으로 유도할 수 있는 활동, 둘째, 국가역량의 지속적 확대를 돕는 활동, 셋째, PRSP 작성과 관련된 국내외 관련 참가자와 파트너의 활동 지원 등이 그것이다.

이 세 가지 기본 활동을 세분화시킨 내역을 보면 활동은 수혜국의 역량 강화와 이를 위한 ‘기술지원’에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다.⁶⁴ 우선 PRSP 작성을 위한 참여 과정의 제도화, 빈곤의 원인 진단 및 재정 지출 시스템의 강화, 공공 부문 역할의 강화, 정책과 프로그램에 소요되는 비용 측정 능력, 빈곤 및 사회 영향 평가, 성장 동력 분석, PRSP에 대한 모니터링과 평가, 그리고 PRSP 관련 문서의 번역 및 배포 등을 들 수 있다.⁶⁵

⁶³ 요하네스 린(Johannes Linn), 전 세계은행 부총재(2005년 7월 6일 면담), 앤더스 아슬룬드(Andus Aslund), 카네기 연구소 유라시아 프로그램실장(2005년 7월 20일 면담).

⁶⁴ PRSPTF의 주요 지원국 및 지원액은 World Bank, *Progress Report on the Poverty Reduction Strategies Trust Fund: November 2001-February 2003*, PRMPR & TFO (World Bank, March 2003), pp. 6~11.

⁶⁵ 물론 이러한 활동 외에도 PRSP 작성과 집행에 관련된 활동이면 펀드를 지원할 수 있도록 허용하고 있다. PRSP Fund 신청자격은 비교적 느슨한 편인데, 지방 정부를 포함한 정부 조직, 의회, 시민 사회 단체, 교육 및 연구 기관, 민간 부문의 기관들을 모두 포괄하고 있다. 신청국은 펀드 신청시 PRSP 작성에 대한 일정표를 첨부하여야 하며 진행 과정은 펀드를 관리하는 세계은행 책임자에게 정기적인 보고서 형태로 알려줘야 한다.

기본적으로 세계은행 그룹 중 하나인 국제개발협회(IDA) 지원 범주에 속하는 국가 즉 1인당 국민소득이 2005년 현재 965달러 이하인 나라는 기금 신청 자격이 주어지며, 펀드의 관리는 세계은행의 차관 및 신용 관련 정책과 기준에 부합하는 범위에서 수혜국 정부 혹은 수혜 기관에 의해 이루어진다. 신청서 검토와 1차 승인을 위해 조정위원회(Steering Committee)가 발족하게 되는데 조정위원회의 구성은 수혜국과 지원국 대표, 세계은행 해당 국가 책임자, UN상주 조정관, 필요시 NGO 대표도 참여할 수 있다. 신청에서 조정위원회의 승인과 합의까지에는 통상 14~23주가 소요되나 상황에 따라 신속성을 띤다.

조정위원회는 제안서의 내용, 투입 및 산출에 대한 검토를 하게 되며, 신청서 검토에는 보통 5일 정도가 소요되는데, 승인 결정은 조정위원회 참석자들의 합의에 의한다. 기준에 세계은행의

이는 결국 북한도 기술지원과 국가개발계획의 수립을 위한 PRSP Trust Fund를 확보하는 것이 본격적인 국제 협력을 확보하기 위한 우선 과제임을 보여준다. 가장 실용적인 대안으로 기존의 PRSP Trust Fund를 응용한 한국 단독 혹은 주변국인 일본 등과 함께 펀드를 조성하고, 제3의 기관에 관리를 맡기는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

V. 결 론

본 논문은 긴급구호단계에서 개발지원으로 전환하는 과정에서 일반적으로 요구되는 포괄적 국가개발전략과 빈곤감소전략을 마련하기 위한 구체적인 실천방안의 하나로서 국가개발계획의 수립이 갖는 다양한 전략적 의미와 이를 추진하는 데 필요한 국제사회의 기술지원에 대한 유용성을 경험적, 이론적으로 증명했다. 그리고 당장이 두 가지를 이행하기 위한 현실적 대안으로서 트러스트 펀드 조성의 필요성도 제기했다.

또 이런 논의과정에서 대규모 남북경제협력이 본격화되는 시점에서 물적 지원뿐 아니라, 기술지원의 병행 추진이 궁극적으로 저비용 고효율의 원조효과를 낼 수 있다는 시사점을 얻을 수 있었다. 물론 현실적으로 북한이 남쪽으로부터 기술지원을 어느 정도로 수용할 수 있을지는 아직 미지수다. 하지만 지금부터 정부는 기술지원이 병행되지 않는 물적 지원은 한계가 있다는 점을 북한에 명확히 전달하고, 기술지원을 적극적으로 수용할 것을 설득할 필요가 있다. 당장 개성공단은 다양한 기술지원을 실험하고, 가시적인 효과를 경험할 수 있는 장으로 만들어야 한다.

북한경제 재건을 도모하고 궁극적으로 남북경제공동체를 형성하는 과정에서는 남북한 양자 협력은 물론 국제적 다자협력이 뒷받침되어야 보다 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 기술지원과 북한개발계획 작성시 풍부한 노하우와 물적, 인적 수단을 보유하고 있는 국제금융기구 등과의 긴밀한 협력이 필요하다. 이들은 과거 동유럽 국가들의 체제전환과 중국 및 베트남의 개혁·개방 촉진에 큰 영향을

프로젝트를 수행한 경험이 없는 경우에는 세계은행 담당 재무 전문가 등이 세계은행의 정책 및 기준에 부합하도록 자문을 할 수 있다. 펀드 집행 중간에 펀드 증액 요청은 기본적으로 불가능한 것은 아니나 사례에 따라(case-by-case) 심사 후 결정하고, 2년을 기본 단위로 하되 1년 연장이 가능하여 3년까지 지원이 이루어진다. 프로젝트 지원 종료 후 최종 보고서 제출까지는 4개월간의 유예 기간을 부여한다.

미친 바 있다. 국제금융기구의 직간접 개입은 북한의 경제적 신뢰도 제고, 민간기업의 프로젝트 및 사업 참여, 해외직접투자를 유인하는 데 긍정적 영향을 미친다는 점도 고려해야 한다. 다만 국제사회의 대북개발지원은 우리의 남북한 경제공동체 형성과 촉진이라는 전략적 목표를 달성하는 데 기여하도록 견인할 필요가 있다.

또한 남북한의 입장에서 포괄적 북한개발전략은 당장의 북한 경제개발만이 아닌 미래의 남북경제공동체 형성을 염두에 두고 청사진을 그려나가야 할 것이다. 개발계획은 희망목록(wish-list)가 아니라 실현 가능한 목표를 설정하고, 우선 순위를 정하며, 이를 위한 자원 조달 등에 대한 포괄적인 계획이어야 소기의 성과를 거둘 수 있다. 본 논문에서 강조한 개발지원 방안의 하나로서의 기술지원은 결국 이러한 포괄적 계획자성을 위해 북한의 자체 역량을 보완하는 구실을 할 것이다. 이 때 중요한 것은 수혜국인 북한이 주도권을 쥐고 스스로의 문제점을 발견하고, 이를 해결하기 위해서 한국은 물론 다양한 행위자들의 참여를 보장함으로써 보다 큰 효과를 거둘 수 있을 것이다.

대북지원 10년의 성과와 과제: 대북개발지원을 위한 제언

조 한 범*

- | | |
|------------------------------|-----------------------------|
| I. 머리말 | IV. 대북지원의 발전방향: 개발지원체제로의 전환 |
| II. 대북정책의 패러다임 전환과 대북지원의 특수성 | V. 대북개발지원 거버넌스의 구축 |
| III. 대북지원의 현황과 평가 | VI. 대북지원 합의구조의 형성 |
| | VII. 맺음말 |

Abstract

Ten Years of Humanitarian Aid to North Korea: A Paradigm Shift from “Humanitarian” to “Developmental” Aid

This paper is divided into two parts. Part I analyzes the history of previous ten years of humanitarian aid by South Korea to North Korea. First, humanitarian aid to North Korea has increased in order to improve the famine situation. Second, in spite of overall growth in aid amount, it has not been sufficient to solve the North Korean crisis.

Part II attempts to suggest more feasible alternatives to ameliorate the North Korean situation. It is necessary to adopt a more structural and systematic measures to solve the

North Korean crisis because it has originated from the North Korean system itself. The current paper, therefore, calls for a need to paradigm shift in providing aid to North Korea. More specifically, it argues that the paradigm shift from humanitarian to developmental aid is to improve North Korean crisis and propose alternative policy measures. Developmental aid to North Korea will play a key role in enhancing a North Korean capacity to recover from the long-running difficulties.

Key Words: Paradigm Shift, Humanitarian Aid, Developmental Aid, Governance, National Harmony

* 통일연구원 선임연구위원

I. 머리말

남한사회를 포함한 국제사회의 대북지원은 냉전적 대립관계에서는 가능하지 않았다. 그러나 세계적 냉전체제의 해체라는 세계사적 변화와 사회주의체제의 구조적 모순 및 이에 따른 심각한 경제난은 북한을 '기아'라는 한계상황에 직면하게 만들었고, 폐쇄적인 북한도 남한과 국제사회에 지원을 요청해야 하는 상황에 놓이게 되었다. 1995년 북한이 국제기구에 식량지원을 요청한 이후 대북지원은 지속적으로 확대되어 왔다. 지난 10여 년간 지속된 대북지원은 북한주민에 대한 긴급구호와 아울러 일상생활과 밀접한 관련을 맺어왔다고 할 수 있을 것이다. 특히 개선되기 어려운 북한의 경제상황과 남한의 포용적 대북정책의 구시는 남한의 대북지원을 지속시켜 구조화된 경향을 만들어 냈다.

10여 년간 지속되어온 대북지원은 한계와 일부 비판적 의견에도 불구하고 북한내 인도주의적 위기의 완화와 남북관계 개선에 있어 일정한 긍정적 결과를 도출했다고 할 수 있을 것이다. 특히 대북지원의 10년을 통해 남북문제는 남북한 사회에서 일상의 일부로 자리잡았다는 점에서 남북한간의 사회적·정치적 거리감의 완화라는 보이지 않는 결과를 도출했다고도 할 수 있다. 그러나 동시에 대북지원은 다양한 문제점과 논쟁의 중심에서 자유롭지 못했다. 보혁갈등과 퍼주기논쟁, 그리고 북한내 열악한 인권상황 등은 대북지원에 대한 압박요인으로 작용해왔다.

대북지원은 북핵위기의 심화과정에서 국제사회의 지원감소 등 변화를 겪어 왔으나, 북핵위기의 평화적 해결가능성이 커지면서 대북지원은 새로운 전환의 계기를 맞고 있다. 북핵위기의 해소는 남한과 국제사회의 상응조치를 전제로 한 것이며, 이는 결국 북한에 대한 대규모의 지원을 의미하기 때문이다. 그러나 이미 북핵위기의 심화 이전부터 대북지원의 성격변화에 대한 요구들이 나타나고 있었다고 할 수 있다. 긴급구호 성격의 지원이 10여 년 이상 지속된다는 사실자체는 인도주의문제에 대한 북한의 자생적인 회복능력의 제고에 대한 지원이 이루어지지 않았다는 것과 다르지 않기 때문이다. 이는 결과적으로 긴급구호와 아울러 북한에 대한 개발지원이 필요함을 의미하는 것이기도 한다.

이와 같은 점에서 10년 간의 대북지원의 성과를 평가하고 이를 기초로 보다 발전적 대북지원의 방향성을 도출하는 것은 북한내의 인도적 상황의 개선과 아울러 남북관계 발전, 그리고 한반도의 평화정착에 긍정적 의의를 지닌다 할 수 있을 것이다.

본 논문은 인도적 지원을 중심으로 지난 10년 간 남한사회의 대북지원 성과를 분석하고 이를 토대로 향후 발전적 대북지원을 위한 방향성의 제시를 목적으로 하고 있다. 이를 위해 특히 대북개발지원체제로의 방향전환에 대한 논의들이 중점적으로 다루어지게 될 것이다.

II. 대북정책의 패러다임 전환과 대북지원의 특수성

인도적 지원은 기본적으로 ‘인도적 상황의 개선’ 자체가 목적이라는 점에서 정치·□ 외교적 사안과 연계되지 않는 원칙을 견지한다. 따라서 인도적 지원은 원칙적으로 지원대상국의 정치적 환경이나 조건과 연계되지 않는다. 대북지원 역시 이와 같은 기본적인 맥락에서 예외될 수 없다. 그러나 일반적인 국제사회의 대북지원과 남한의 대북지원은 일정한 차이점을 내포하고 있다. 대북지원은 인류애적 가치의 구현이라는 보편성과 아울러 한민족 사이의 지원이라는 특수관계를 동시에 지니고 있기 때문이다.

분단상황이라는 복합적 요인은 대북지원에 있어서도 중요한 영향을 미치는 변수라고 할 수 있다. 예를 들어 한반도 이외 지역에서 지원이 필요한 상황이 발생한다고 하더라도 이는 한반도 및 남한사회에 직접적·□각적 영향을 미치지 않는다. 그러나 같은 민족으로서 분단상황에 놓여있는 북한에서의 인도적 지원 상황의 발생은 곧바로 남한사회의 각 영역에 영향을 미치는 변수로 작용한다. 따라서 대북지원은 다른 인도적 지원과 달리 분단상황과 남북관계의 변화, 그리고 통일이라는 복합적 맥락 속에서 이해될 수밖에 없다. 이는 대북지원의 특수성을 의미하는 것이며, 대북지원은 대북정책의 수립과 집행에 영향을 미치는 중요 변수로 작용해 왔다.

남북분단사에 있어서 대북지원은 1990년대 중반까지도 별다른 의미를 지니지 못했으며, 이는 냉전적 대립이라는 근본적 한계가 장기간 남북관계 전반에 영향을 미쳤기 때문이었다. 냉전체제하에서 남북관계는 배타적 대립구조를 형성했으며, 남북한간의 교류·□력은 사실상 거의 의미를 지니지 못했다. 남북한간의 교류·□력제 의들도 대부분 실현가능성 보다는 정치적인 차원에서 다루어 졌다. 그러나 세계적 차원의 냉전체제의 해체와 남북체제경쟁이 무의미해진 상황의 도래는 남북관계 성격 변화의 지형을 만들어 냈다. 새로운 환경의 도래에 따라 대북정책도 ‘냉전적 대립’에서 ‘대북포용’으로 패러다임의 전환이 이루어졌으며, 남북한간의 화해와 협력을 명시적 목표로 하는 대북포용정책구사로 남북한간의 교류·□력의 활성화와 대북지

원의 본격화가 가능해 지게 되었다.

6·15 남북정상회담은 장기간 지속되어온 냉전적 남북 대결구조의 화해·협력구도로의 전환과 대북정책의 패러다임 전환을 의미하는 상징적 계기였다. 6·15 남북정상회담 이후 「국민의 정부」와 「참여정부」는 대북포용정책과 평화번영정책을 통해 화해와 협력의 확대를 지속적으로 추구해오고 있다. 대북지원은 대북정책의 패러다임 전환 및 이에 따른 남북관계 개선과정과도 밀접한 관계를 맺어 왔다.

「국민의 정부」의 대북포용정책은 남북대립에서 화해·협력정책으로의 전환을 의미하는 것으로서 대북포용정책의 목표는 분단상태를 평화적으로 관리하여 장기적으로 평화통일을 지향하는 것이었다. 이는 현실적으로 불가능한 당장의 법적·제도적 통일의 추구보다는 한반도 평화의 기반을 마련하고 교류·협력의 활성화를 통해 사실상의 통일상황을 실현시키는 것을 의미한다. 대북포용정책은 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 일방적 흡수통일 불추구, 셋째, 남북간 화해·협력의 적극추진을 대북정책의 3원칙으로 내세웠다.¹ 대북지원을 포함하는 남북한 교류·협력사업의 활성화는 대북포용정책을 실질적으로 구현하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가졌다.

2003년 2월 출범한 참여정부는 대북포용정책을 계승·발전시켜 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 평화번영정책을 마련, 이를 견지해왔다.² 평화번영정책은 대북포용정책에서 나아가 한반도의 평화를 토대로 남북 공동의 번영을 추구함으로써 평화통일기반을 구축하고 동북아 경제중심을 이룩하려는 장기적인 국가발전 구상이라고 할 수 있다. 평화번영 정책의 목표는 ‘한반도의 평화증진’과 ‘한반도 및 동북아의 공동번영 추구’이며, 이를 추진하기 위한 원칙으로 ‘대화를 통한 문제 해결’, ‘상호신뢰 우선과 호혜주의’, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’, 그리고 ‘국민과 함께 하는 정책’을 제시하고 있다.³ 평화번영정책은 「국민의 정부」의 대북포용정책 추진과정에서 제기된 문제점을 보완하고, 대북 및 통일정책을 국가발전전략 속에서 추구하고 있다는 점에서 진일보하고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다. 따라서 이와 같은 정책적 맥락에서 대북지원은 남북관계 개선의 촉진요인으로 해석되어 왔다

¹ 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 2005), p. 15.

² 평화번영정책은 “기존정책의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화·발전은 담은 한단계 진전된 정책”의 필요성에서 출발한 것으로 “기존의 대북화해·협력정책(포용정책, 햇볕정책)을 내용적으로나 형식적으로나 보완·발전시킨 대안”으로 제시되고 있다. 통일부, 『평화번영정책해설자료』 (서울: 통일부, 2004), p. 5.

³ 통일부, 『평화번영정책해설자료』 (서울: 통일부, 2004), pp. 6~10.

고 할 수 있을 것이다.

대북정책의 패러다임 전환은 ‘남북간 화해·협력의 적극 추진’이라는 방법론적 변화를 의미하며, 이는 상호 불신과 적대감을 해소하고, 민족의 동질성을 회복해 나가기 위해서는 남북간에 보다 많은 대화와 접촉, 그리고 협력이 이루어져야 한다는 점에 주목하는 것이다. 특히 가능한 분야에서부터의 교류·협력 활성화는 상호이익과 민족의 복리를 도모할 수 있음은 물론, 남북간에 호혜적인 관계를 형성할 수 있다는 것이다. 이와 같은 변화는 무엇보다도 대북지원의 확대에 있어서 긍정적 환경의 도래를 의미하는 것이라 할 수 있다. 대북지원은 북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원을 벗어나 민족 전체의 공동 발전과 번영이라는 대승적 차원의 남북협력의 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 대북지원은 북한내 인도주의 사안의 해소 및 남북관계의 실질적 개선, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건조성에 기여한다는 점에서 남북한간의 신뢰 구축과 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

대북지원은 대북정책의 패러다임 전환과정에서 상당한 추진력을 받아왔다. 특히 대북지원이 남북관계 개선이라는 국가적인 목적 달성에 기여한다는 점에서 민간의 대북지원 추진주체들과 국가간의 갈등관계는 설정되지 않았으며, 이는 과거 냉전체제와 근본적으로 다른 상황적 변화를 의미하는 것이었다. 그러나 대북정책 및 남북관계의 패러다임 전환과정에서 대북지원을 위한 긍정적 환경만 조성되었다고는 할 수 없으며, 다양한 외적요인들이 대북지원에 영향을 미쳤다. 우선 대북지원을 둘러싼 보혁간의 논쟁구도가 국가와 시민사회가 아니라 냉전적 유제에서 벗어나지 못한 시민사회내의 대립관계를 통해 나타나나는 양상을 보였다. 대북지원에 대한 지지진영과 비판진영간의 갈등관계가 형성되었으며, 이는 보혁구도 속에서 배타적 대립구도로 재생산되는 경향을 보였다. 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계 개선과정에서 긍정적 결과의 도출과 아울러 비판적인 여론도 동시에 나타났다. 이는 다시 정당정치에서 증폭·궤현되는 순환구조를 형성함으로써 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 결과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 대북지원은 이 과정에서 보혁이 충돌하는 주요 소재로 다루어져 왔다.

또한 대북지원은 ‘대북정책과의 친화력’이라는 부담으로부터도 자유롭지 못했다. 남한사회의 대북지원은 인도주의적 목적과 아울러 대치상황에서의 분단 민족내부의 교류·협력이라는 점에서 한반도 평화증진과 북한의 변화라는 외적인 목적으로부터 자유롭지 못하다는 이중적 특성을 지녔다. 예를 들어 인도적 차원의 대북지원도 ‘북한이 얼마나 변했느냐’라는 대북정책의 효율성이라는 외적인 척도에 의해 재단되는 경향이 있었다는 점을 지적할 수 있을 것이다.

대북정책의 패러다임 전환과정에서 대북지원의 새로운 전기가 마련되었다고 평가될 수 있다. 그러나 동시에 대북지원은 남북관계의 제약에서 자유롭지 못하다는 점에서 일반적 인도주의지원과 다른 특수성을 견지하고 있다는 점이 지적될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 대북지원의 현황과 평가

사회주의경제체제의 만성적 위기구조에서 자유롭지 못하던 북한은 1995년 자연재해로 식량사정이 극도로 악화되면서 국제기구에 처음으로 식량지원을 요청하였으며, 이에 따라 남한의 민간과 정부의 인도적 대북지원도 본격화되기 시작했다.

정부차원의 지원은 WFP와 UNICEF 등 국제기구의 대북지원 참여 및 적십자사를 통한 간접지원과 남북한 정부간 직접지원의 형태로 추진되어 왔다. 직접지원의 경우 1995년 쌀 15만 톤 지원을 시작으로 2000년과 2002년에는 차관 공여방식을 통해 식량을 지원했다. 1999년 북한의 식량증산을 위해 15만 5천 톤의 비료를 지원한 이후 비료지원을 해왔으며, 2000년과 2001년 각각 20만 톤, 2002년 이후에는 매년 30만 톤의 비료를 북한에 지원해왔다.⁴ 또한 정부는 2000년부터 민간단체의 대북지원에 대해 남북협력기금을 지원, 2000년 7개 단체에 33.8억 원, 2004년 23개 단체에 88.7억 원 등 5년간 290억 원을 지원했다.⁵

민간차원의 경우 초기에는 대한적십자사가 국제적십자사를 통해 간접적 방식으로 대북지원을 실시했으나, 1997년 남북적십자사간 합의 이후, 직접지원방식을 채택해왔다.⁶ 이후 1999년 대북지원창구 다원화 조치가 실시됨에 따라 민간단체의 독자적인 대북지원이 가능해져, 2004년 말 33개 민간단체가 대북지원창구로 활동하였다. 1995년부터 2004년까지 민간의 대북지원은 5,109억 원이며, 국제적십자사를 통해 40억 원(0.8%), 대한적십자사를 통해 1,499억 원(29.3%), 독자창구를 통해 3,570억

⁴ 『통일백서 2005』 (통일부, 2005), pp. 161 ~ 162.

⁵ 위의 책, p. 164.

⁶ 1995년의 경우 민간의 대북지원 허용조치가 발표되어 민간단체의 대북지원 참여가 가능해졌으나, 대한적십자사를 단일창구로 하도록 되어있었다. 대한적십자사가 국내 민간단체 등으로부터 기탁 받은 물품을 국제적십자자연맹을 통해 전달하는 간접채널 방식이 민간단체의 대북지원의 본격화를 의미하는 것은 아니었다. 이 같은 상황에서 1996년 범종단 사회단체인 「**우리민족서로돕기운동본부**」 발족되는 등 종교단체들을 중심으로 북한수재민돕기운동이 전개되어 민간차원의 대북지원 활동이 활성화되는 계기가 마련되었다.

원(69.9%)을 지원했다. 대북지원은 초기 식량지원위주의 일회성지원에서 점차 지속성을 띤 지원으로 변화해왔으며, 내용상으로도 농업개발, 보건, 의료, 취약계층지원 등 전문화된 영역으로 발전하는 추이를 보이고 있다.⁷

<표 1> 대북지원현황⁸

(단위: 만 달러)

구분	'95.6-	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	누계	
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	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
	계	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,763	25,620	116,071
국제사회	5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	217,792	
총계	28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	333,863	

대북지원의 양적 확대추이 속에서 모니터링 제도 등 분배의 투명성 확보를 위한 제도들이 도입되었다. 아울러 정부와 민간은 협력관계의 강화 필요성을 인식, 2004년 9월부터 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)⁹의 상임운영단체와 통일부, 농림부, 보건복지부 등 관계부처로 구성된 ‘대북지원민관정책협의회’를 발족·운영해 오고 있다.

10년을 맞은 대북지원은 양적·질적 차원에서 공히 상당한 발전과 역량을 축적해왔다. 대북지원 10년의 평가에 있어서 가장 특징적인 점은 북한내의 인도적 상황의 개선에 실질적 기여를 했다는 점이다. 북한내의 인도적 상황의 발생은 자연재해라는 단순요인이 아닌 구조적 위기에서 출발한다는 점에서 대북지원은 지속성을 요구한다. 남한사회는 대북지원의 특성에 부응할 수 있는 유일한 ‘특수관계’에 있으며, 북한에 실질적 도움을 주는 지원활동을 지속적으로 전개해 왔다고 할 수 있다.

대북지원의 내용도 초기의 단순, 긴급구호의 차원에서 점차 다변화하는 경향을 나

⁷ 『통일백서 2005』, p. 164.

⁸ 위의 책, p. 160.

⁹ 대북인도적인 지원사업을 추진하는 단체들이 정보 및 효율적 사업추진을 위해 1999년 4월 ‘대북지원민간단체모임’을 구성, 월드비전, 한국이웃사랑회, 한민족복지재단이 간사단체의 역할을 하며 모임을 지속했으며, 이것이 보다 체계화된 형태로 발전하여 ‘대북지원민간단체협의회’가 2001년 2월 14일 창립되었다. 북민협은 대북지원에 있어서의 협의체를 지향해 왔으며, 특히 2004년 ‘용천역 폭발사건’에서 신속한 대북지원사업을 전개, 협의체로서 새로운 가능성을 보여주었다.

타내 양적발전과 아울러 질적 발전도 이루어지고 있다. 특히 민간차원의 대북지원이 농업지원 및 보건의료 분야 등 점차 전문적인 분야로 대북지원이 특화되는 경향을 보이고 있다. 따라서 전체 대북지원에서 일반구호가 차지하는 비중이 점차 감소하는 대신 농업복구 분야와 보건의료 분야의 비중은 점차 확대되는 추이를 나타내고 있다.¹⁰

북한의 대남의존도도 점차 심화되어 온 것으로 평가될 수 있다. 2004년 하반기 이후 교착상태에 빠졌던 남북대화가 북측의 요구에 의해 재개된 요인 중의 하나는 북한이 절실히 필요로 하는 ‘비료’ 때문이었다고 할 수 있다. 이와 같은 점은 국제사회의 대북지원이 2001년을 기점으로 감소추세로 접어들었음에도, 남한의 대북지원은 지속적 증가추이를 이어온 점에서도 확인될 수 있을 것이다. 특히 남북관계의 경색 국면, 또는 외교·군사적 돌발사건의 발생에도 불구하고 남한의 대북지원은 증가추이를 이어왔다.¹¹ 2004년 하반기 남북관계가 급속하게 경색되었음에도 불구하고 민간과 정부의 대북지원은 모두 전년도에 비해 증가했다.

전체 대북지원의 증가추이 속에서 외부로부터 북한에 유입되는 식량의 총량에서 남한이 차지하는 비중은 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다. 남북정상회담이 성사된 2000년 북한이 도입한 총 식량중 남한의 비중이 처음으로 50%에 달한 이후 2001년을 제외하고 남한은 북한에 대한 최대 식량공급국의 위상을 유지하고 있다.

<표 2> 연도별 최대 식량 공급 국가 및 전체도입량에서의 비중¹²

(단위: %)

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
국가 비중	일본 39	중국 52	중국 53	미국 45	미국 56	한국 50	일본 36	한국 50	한국 63	한국 59

* 전체도입량: 수입분과 지원분의 합계

¹⁰ 통일부, 『대북지원업무편람』 (통일부, 2003), p.15; 통일부, 『통일백서 2005』, p. 167.

¹¹ 1990년대 후반 이후 북한은 남북교류·협력에 있어서 실리추구적 입장을 견지해오고 있으며, 따라서 남북교류·협력은 과거와 달리 외교안보적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다. 금강산 관광사업은 1999년 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 남북정상회담으로 증가추이를 보인 사회문화 분야의 방북은 2001년 부시정부의 대북강경책과 남북관계 진전 속도의 둔화에도 불구하고 감소하지 않았으며, 2002년에도 같은 추이를 이어갔다. 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』 (통일연구원, 2002), p. 52.

¹² 대북지원이 본격적으로 시작된 1997년 이후 연도별 대북 최대 식량공급 국가는 1995년은 일본(37만 톤), 1996년과 1997년은 중국(54.7만 톤, 86.7만 톤), 1998년과 1999년은 50만 톤과 60만 톤을 공급한 미국, 2000년은 60만 톤(곡물차관 50만 톤+WFP 무상 10만 톤)을 제공한 한국, 2001년은 일본(32만 톤)과 미국(29만 톤), 2002년, 2003년, 2004년은 50만 톤(곡물차관 40만 톤+WFP 10만 톤)을 제공한 한국이다. 박형중, “통계로 본 북한 경제 지원 수급 현황과 그 정치경제학적 의미” (미발표원고, 2005).

대북지원은 남북한간의 ‘거리감’을 상당부분 줄여주었다는 점에서 남북한사회 양자 모두에 영향을 주었다고 할 수 있다. 대규모의 지원이 상시적으로 이루어지는 상황에서 북한은 더 이상 남한사회의 대북지원을 주민들에게 감출 수 없게 되었으며, 결과적으로 북한주민들은 남한의 대북지원 및 남한의 생활상을 직·접적으로 접하게 되었다. 북한의 식량판매소에서 공공연히 남한이 지원한 쌀이 판매되고¹³ 장마당에서도 남한이 지원한 쌀자루속의 쌀이 유통되고 있는 현실¹⁴이 이를 증명하고 있다. 남한사회 역시 대북지원을 자연스러운 현상으로 받아들이고 있다. ‘용천재해’때 나타난 것처럼 북한의 재해는 남한사회의 재해와 다르지 않은 사안으로 받아들여지고 있다. 대북지원은 남북한 주민에게 서로의 존재를 인식시켜주는 계기이자, 특히 남한사회에서 남북교류와 통일 문제에 연령과 계층의 경계를 벗어나 일반시민들이 자연스럽게 참여할 수 있는 계기였다는 의의를 지니고 있다.¹⁵

10여 년 간의 전개과정을 통해 양적·질적 발전을 이루어온 남한사회의 대북지원은 동시에 여러 가지 문제들을 낳았으며, 개선의 필요성에 직면하고 있다.

우선 ‘퍼주기’논쟁으로 대변되는 국민적 합의구조의 형성문제는 대북지원에 있어서 가장 민감한 문제로 등장했다. 북한의 가시적 변화가 감지되지 않는 상황에서 대북지원에 대한 비판여론은 지속적으로 제기되어 왔으며, 대북지원을 지지하는 여론과 팽팽한 긴장관계를 형성해왔다. 이와 같은 구조는 대북지원정책 추진기반의 불안정성을 의미하는 바, 적극적 해소책의 마련이 필요했다고 할 수 있다. 그러나 대북지원의 필요성에 대한 홍보와 비판이라는 일방적 주장의 공방 속에서 대북지원에 대한 ‘최소주의적 합의구조 형성’에 성공했다고 할 수 없을 것이다.

대북지원의 양적확대과정에서 ‘지원자 편의주의’와 ‘과당경쟁’ 등의 문제도 나타났다.¹⁶ 인도적 지원의 경우 지원을 받는 쪽의 수요요인은 중요한 의의를 지니나, 대북지원의 경우 이 같은 원칙이 견지되지 않는 경우들이 종종 발생했다. 이는 남북특수관계와 지원자 자체의 내부적 요인이 지원의 실효성이라는 실질적 차원보다 중시되

¹³ 『조선일보』, 2003년 8월 11일.

¹⁴ 『조선일보』, 2003년 9월 29일.

¹⁵ 이기범, “인도적지원, 교류·협력을 통한 남북관계의 발전적 전망,” 『2004 평화나눔센터 자료집』 (우리민족서로돕기운동본부 평화나눔센터, 2004), p. 152.

¹⁶ “정부지원의 경우에는 지원시기가 현장의 시급성보다는 정치적인 판단에 따라 결정되는 경우가 대부분이었으며, 민간의 경우 지원 품목이 초기의 구호성 식량지원(옥수수·밀가루)에서 점차 잉여농산물 지원(굴·과과·떡·국란)으로 바뀌고 있다. 이러한 점은 현실적인 불가피성을 이해한다고 해도 절대적인 식량부족을 겪고 있는 북한 현실을 감안할 때 결코 바람직한 현상은 아니라고 할 수 있다.” 김형석, “민간대북지원의 현황과 과제,” 한민족세미나 2004 자료 (한민족복지재단, 2005).

는 경향때문인 것으로 지적될 수 있을 것이다. 대북지원에 참여하는 민간단체의 수가 증가하는 추세에 따라 부분적으로 경쟁체제가 형성되고 있으며, 특히 상당수 민간단체가 영세성에서 벗어나지 못하는 상황에서 대북지원 민간단체에 대한 남북협력기금 지원 등은 부분적으로 중복지원 및 과당경쟁 등 부정적 측면을 야기하고 있다.

북한이 만성적 위기구조를 탈피했다고 할 수는 없으나, 긴급구호의 상황에서 다소 벗어나게 되고, 남북협력사업의 확대 및 정부차원의 협력으로 대규모 지원을 확보할 수 있게 됨에 따라 북한은 대북지원에 대해 새로운 관점에서 접근하는 경향을 보이고 있다. 북한은 오래전부터 대북지원을 포함한 남북교류·협력 전반에 대해서 실리 추구적 입장을 견지해왔다. 따라서 소규모 지원에 대해 북한이 과거처럼 ‘절실한 필요성’을 느끼지 않는 상황이 전개될 수 있으며, 북한측의 입장에서 불편한 ‘소액·다품종’의 민간지원보다는 ‘대규모’의 보다 편리한 정부차원의 지원을 선호할 가능성이 높아지고 있는 것이다.

10여 년 동안 식량 등 긴급구호에서 근본적으로 벗어나지 못하고 있는 대북지원의 성격변화의 필요성은 가장 중요하게 지적되어야 할 문제라고 할 수 있다. 북한의 자생적 문제예방 능력의 향상이 없다면 북한은 향후에도 지속적인 긴급구호의 대상에서 벗어나지 못할 것이기 때문이다. 대북지원의 내용이 ‘물고기’에서 ‘물고기 잡는 방법’으로 전환되어야 하는 시점인 것이다.

IV. 대북지원의 발전방향: 개발지원체제로의 전환

대북지원의 발전적 방향성 모색을 위해서 우선 대북지원 개념의 재정립이 필요하다. 지금까지의 구호성 대북지원은 기아상황의 도래와 같은 인도적 문제의 근본적 해소책이 될 수 없는 바, 문제발생에 대한 예방능력 강화를 위한 개발지원으로의 전환이 필요한 것이다. 1995년 이후 남북관계 및 북한내 상황은 상당부분 변화해 왔으며, 한반도를 둘러싼 국제적 환경 역시 변화의 과정을 겪어 왔다. 이와 같은 상황변화는 대북지원에 직간접적으로 영향을 미치는 요인으로 작용해왔으며, 특히 남북관계와 북한내의 상황변화는 긴급구호 등 일반구호라는 초기적 성격의 근본적 변화를 야기하고 있다. 용천역 사고와 같은 예기치 않은 사고의 경우 등 긴급구호의 필요성은 상존하고 있으나, 대북지원의 필요성은 상당부분 북한의 구조화된 경제문제에

서 비롯되는 만큼 예측가능하다는 점이다. 따라서 10년 이상 지속되어온 대북지원의 개념은 긴급구호성격에서 보다 근본적인 해법의 마련을 위한 개발지원으로 전환되어야 할 필요가 있다.

북한내 인도주의적 위기상황이 종식된 것이라고 볼 수 없는 만큼 긴급구호의 필요성이 상존하고는 있지만, 최근 개발지원체제로 전환의 필요성들이 지적되어 왔다. 특히 국제 NGO들은 일찍부터 대북개발지원의 필요성을 인식해왔다. 2001년 6월 서울에서 열린 ‘대북협력국제NGO회의’에서 북한에 체류하고 있는 국제 NGO 대표들이 대북지원이 식량 등 긴급원조에서 인적자원과 산업기반 시설 확보에 대한 자원개발 원조로 전환해야 한다는 주장을 제기한바 있다.¹⁷ 이와 같은 국제 NGO들의 지적은 2005년 5월 베이징에서 개최된 제4회 ‘대북협력국제NGO회의’에서도 제기되었다. 국내외 대북지원 NGO 대표와 유엔 산하기구 평양주재 대표들이 참석한 동 회의에서 참석자들은 “북한의 지속적인 식량난과 심각한 보건의로 분야의 현실을 감안할 때 인도적인 대북지원은 여전히 필요하지만 궁극적으로는 인도적 지원에서 개발협력으로 나아가야 한다”는 점을 강조했다.¹⁸

일부 NGO의 경우 필요성의 지적과 아울러 이미 부분적으로 대북개발지원형태의 지원을 시범적으로 실시해왔다. 예를 들어 보건의로 분야의 경우 NGO들이 수년전부터 의약품 지원과 함께 제약설비 지원과 제약공장 설립, 병원 현대화 사업 등을 시도하고 있다. 이는 북한내 ‘생산능력’ 제고 라는 점에서 과거와 다른 의미를 지니고 있다. 의약품지원의 경우 초기에는 주로 완제의약품의 대북지원 형태였으나, 최근 평양에 제약설비 설치와 의약품 원료 지원을 통해 현지생산·¹⁹배 단계까지 발전해가고 있다. 의료기기, 장비 지원의 경우도 최근 장비 보관, 수리센터 건립 등으로 발전해 나가고 있다.¹⁹

개발지원으로의 전환은 남북한 당국차원에서도 제기되고 있다. 북한은 최근 세계 식량기구(WFP)에 대해 식량지원방식을 ‘긴급구호방식’에서 ‘개발복구방식’으로 변

¹⁷ 15개국, 160여명의 대표의 참석하에 2001년 6월 17일 개막된 ‘대북협력국제NGO회의’는 남북정상회담 이후 대북정책 상황 변화 보고, 대북 협력을 위한 NGO의 역할 모색 등을 주제로 논의의 장을 마련했으며, ‘자원개발 원조’, ‘국제·²⁰내 NGO의 대북 협력’, ‘국내 NGO의 국제기준에 맞는 행동지침 마련’에 대한 합의문을 채택했다. 『조선일보』□2001년 6월 20일.

¹⁸ 2005년 5월 열린 회의에서는 국내 25개 대북지원 NGO 대표 48명과 유엔 산하기구 및 국제 NGO 평양주재 대표 등 해외 참가자 54명이 참석, 대북지원 상황에 관한 의견을 교환하고 앞으로의 지원방향을 모색했다. 『²¹뉴스』□2005년 5월 31일.

¹⁹ 백재중, “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전방안,” 『대북지원10년의 성과와 과제』 (우리 민족서로돕기운동본부 정책토론회 자료집, 2005. 6. 22), p. 44.

경해 달라고 요청한 것으로 알려지고 있다.²⁰ 북한요구의 배경은 식량문제의 완만한 개선상황을 바탕으로 10년 이상 지속되고 있는 긴급구호에서 벗어나 근본적인 북한 농업체질 개선을 위한 안정적이고 장기적 지원체제를 확보하려는 의도로 볼 수 있다.²¹ 북한은 남한에 대해서도 비료와 식량 등의 지원과 아울러 농업 분야의 개발지원을 요구하고 있으며, 남한 당국도 이를 수용하고 있다.²² 뿐만 아니라 북한이 경공업 분야에 대한 지원을 요청하면서 대가로 광물자원의 거래를 제시하는 등 산업 전반에 있어서 개발지원체제를 확보하려는 의지를 나타내고 있다.

대북지원의 성격변화에 대해서는 남한의 정치권과 정부차원에서 그동안 제기되어 온 문제이다. 가칭 ‘북한판 마셜플랜’²³은 참여정부 출범과 동시에 제기된바²⁴ 있으며, 이는 2005년 6월 정동영 통일부장관과 김정일 위원장 면담시 ‘중대 제안’ 형태로 북한에 보다 구체적으로 제시되었다. 당시의 ‘중대 제안’의 핵심 내용은 “대규모 에너지 및 식량 지원과 경제특구 개발 등을 통해 북한 경제를 회생시키는 일종의 북한판 마셜플랜”이며,²⁵ 이 제안에 대해 김 위원장도 긍정적인 반응을 보였던 것으로 알려졌다. 북핵포기에 대한 상응조치는 사실상 북한경제 재건을 의미한다는 점에서

²⁰ 『연합뉴스』, 2005년 9월 9일.

²¹ 10년 이상 긴급구호가 지속되면서 남한을 제외한 국제사회의 대북지원은 점차 감소하는 추세를 나타내고 있다. 예를 들어 1995년부터 북한에 식량지원을 시작한 WFP의 경우 2001년 93만6천994톤을 정점으로 2002년 41만1천754만 톤, 2003년 29만3천408톤, 2004년 29만4천464톤, 2005년 9월 현재 17만568톤으로 감소추세를 나타내고 있다. 이는 긴급구호의 장기지속과 아울러 북핵위기의 심화 및 북한내 인권상황 악화에 대한 국제사회의 관심 제고 등의 원인에 기인한 것으로 풀이된다.

²² 2005년 통일부가 통일농수산사업단을 통해 북한 고성군의 삼일포 협동농장 등 11개 협동농장에 20억원의 남북협력기금을 지원한 것은 향후 협동농장 단위의 남북농업협력사업의 활성화 시도로 평가될 수 있다. 나아가 남북은 2005년 8월 19일 개성에서 열린 제1차 남북농업협력위원회에서 남북공동 시범농장 운영 등 7개항에 합의했다.

²³ 마셜플랜은 본래 2차 세계대전 이후 유럽경제재건을 위해 당시 미국의 조지 마셜 국무부 장관이 제창했던 유럽부흥계획으로, 북한판 마셜플랜의 핵심은 북핵의 평화적 해결을 전제로 북한 경제의 근본적 회생은 대북지원의 성격변화에 있다.

²⁴ 2003년 1월 24일 당시 민주당 정동영의원은 노무현 대통령당선자의 특사자격으로 행한 다보스포럼 기조연설을 통해 북한 핵개발 계획포기를 대전제로 ‘한반도 경제공동체’ 형성을 지향하는 ‘북한판 마셜플랜’의 추진과 이 계획에 대한 국제사회의 참여를 모색하겠다는 점을 밝혔다. 그러나 당시의 언급은 북핵문제의 안보적 관점에서의 접근을 넘어 동북아와 지구촌 전체의 경제적 이익을 증진시킬 수 있는 방안을 모색한 것으로, 노 당선자의 비전인 ‘동북아 경제중심’개념의 강조에 보다 큰 비중을 둔 것이었다. 따라서 대북지원의 성격전환과 북한개발이라는 관점보다는 북핵문제의 평화적 해결을 통한 한국의 동북아 경제중심지화가 외국 기업과 투자자들의 이해증진에 도움이 된다는 논지였다고 할 수 있다.

²⁵ 당시 정 장관은 북한 경제개발을 위한 전제조건인 에너지문제의 해결방안으로 북한의 체내바 합의 파기와 핵 개발공식화로 야기된 중단된 대북 중유지원 재개, 한반도 에너지개발기구(KEDO)의 신포 경수로건설 재개, 전력지원 등을 제안했던 것으로 알려졌다. 『중앙일보』, 2005년 6월 28일.

당국차원에서 대북개발지원 논의, 즉 북한판 마셜플랜은 보다 구체적이고 실효성 있는 형태로 추진될 가능성이 있다고 할 것이다.

10년 이상 긴급구호성격의 지원이 지속되어왔다는 것은 그 자체로 정상적이라 할 수 없다. 긴급구호 방식의 지원은 단기적으로 진행되는 것이 통상적 방식이며, 북한과 같은 경우는 예외적인 경우라 할 수 있다. 특정한 단계가 지나면 지원은 자체의 문제해결 능력 고양으로 성격이 변화되어야 하기 때문이다. 대표적으로 북한 식량문제 해소의 핵심 분야라 할 수 있는 농업 분야의 경우 긴급구호 성격의 인도적 지원 만으로는 근본적 한계에서 벗어날 수 없다. 식량문제의 근본적 해결은 농업생산성의 증대를 통해 가능하며, 이는 농자재의 원활한 조달과 아울러 생산·관리·유통·소비업생산기반과 관련된 종합적 대책과 연계되는 문제이다. 이와 같은 문제의 해결은 긴급구호의 차원에서 해결될 수 없다. 따라서 대북지원의 방향성은 북한의 자력으로 식량문제 및 기타 인도적 상황의 개선을 추구할 수 있도록 변화하는 것이 필요하며, 보다 계획적인 틀 속에서 중장기적 수요를 충족시키는 방향으로 전환되는 것이 필요하다. 대북지원 10년을 계기로 ‘긴급구호형’의 지원성격이 ‘개발지원형’으로 변화할 필요가 있으며, 대북지원의 목표가 긴급구호상황의 재발방지를 위한 시스템차원의 능력향상으로 변화되어야 할 것이다.

그러나 이와 같은 전환이 이루어지기 위해서는 이에 상응하는 상황적 조건들이 마련되어야 한다. 북핵위기의 평화적 해결 프로세스의 진행이라는 전제하에 북한은 국제사회로부터 협력을 받을 수 있는 ‘보통국가’²⁶로서의 조건들을 마련해야 한다. 실효성이 있는 개발지원체제의 구축을 위해서는 국제금융기구로부터의 협조가 필요하나 북한은 아직 이와 같은 자격을 획득할 요건을 갖추지 못하고 있다. 이와 같은 점에서 민간과 정부차원의 다중적 채널을 통해 국제사회의 요구를 북한에 전달하고 적극적으로 설득하는 노력의 병행이 필요하다 할 것이다.

²⁶ 보통국가로서의 조건은 북한내 인권상황의 개선과 아울러 가시적 시장화조치들을 포함한다.

V. 대북개발지원 거버넌스²⁷의 구축

한반도문제는 다양한 주체와 이해관계, 국내외적인 영향들이 중첩되는 복잡성을 지니고 있으며, 대북지원 분야 역시 이와 같은 중첩적 복잡성으로부터 자유롭지 못하다. 한반도문제의 복잡성은 다음과 같이 세 가지로 정리해 볼 수 있다.²⁸

첫째, 한반도문제에 관여하는 주체들은 전통적 행위자인 국가차원을 넘어 비국가 행위자들이 매우 다양해졌으며, 남북한과 주변국들이 통제할 수 없는 상황이 되었다고 할 수 있다. 한반도문제와 관련한 많은 행위자들은 국가차원의 통제를 이미 넘어서고 있는 것이다.

둘째, 한반도문제는 남북한 국가 사이에서 뿐만 아니라 남한의 민간기업 및 시민 단체들과 북한의 국가 사이에서의 상호작용으로 나타나기도 한다. 이들은 한반도 경계를 넘어서서 중국, 러시아 등 주변국 영토로까지 확장되어 나타나고 있다.

셋째, 한반도문제의 이슈들은 다양할 뿐만 아니라 상호연관성을 지니고 있다. 이슈들은 한반도의 안보문제 뿐만 아니라 경제협력과 인적교류를 포함하며, 긴장을 증대시키거나 완화시키는 밀접한 상호작용을 벌이고 있다.

한반도문제는 국가뿐만 아니라 비국가 관계로 구성되어 있으며, 안보 이슈로부터 인도주의적 이슈까지, 국내에서 국제차원에 이르는 다양한 요소로 이루어져 있다. 좁은 의미로는 남북한관계와 넓은 의미로는 한반도문제를 다루는데 다양한 행위주체와 이슈들이 중층적으로 그리고 복합적으로 연관되어 있다.

이와 같은 특성은 한반도 문제의 해결에 있어서 다양한 주체와 영역간의 조화로운 협력관계의 형성과 협력적 추진체계의 필요성으로 연계된다. 거버넌스(governance)

²⁷ 국제관계의 복합적 현상을 연구하는데 있어서 중요한 개념으로 등장한 거버넌스 개념은 한반도 문제의 복잡성을 반영한 적절한 대안이 될 수 있을 것이며, 대북개발지원에 있어서 유용한 협력적 틀의 형성을 가능하게 할 수 있을 것이다. 거버넌스는 통치(government)와는 구별되며, 따라서 명령기제라기 보다는 조정 및 통제의 함목적적 행위들을 말한다. 이런 점에서 거버넌스는 강제 기제를 갖춘 공식적 통치행위와는 구분되는 행위 시스템을 말한다고 하겠다. 또한 거버넌스는 공표된 의무와 책임을 지닌 위계적 통치행위와는 구별되는 규칙과 조정의 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 통치에 비해 거버넌스는 응집력, 결집력, 위계질서 등에 있어서 이완된 형태를 의미한다고 볼 수 있다. James N. Rosenau, "Governance, Order and Change in World Politics," James N. Rosenau and Ernest-Otto Czmpiel eds., *Governance without Government: Order and Changes in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 4.

²⁸ 조한범·김성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 7~8

의 개념은 이와 같은 한반도 문제의 중층적 복잡성을 해소하는 방법론적 의의를 지닐 수 있을 것이다.²⁹ 북핵문제는 남북한과 동북아의 주변국에 영향을 미치는 사안이자, 지구촌 전체의 공동 관심사로 다루어져 왔으며, 정부와 국제기구 등 전통적 행위주체는 물론 초국가기업, 국내외 NGO 등 새로운 행위주체가 관여하는 국경을 초월한 문제 영역이기 때문이다. 따라서 북한 이슈의 해결을 위해서는 각 행위주체와 영역들이 협력적 관계를 포함하는 접근방법인 거버넌스 차원의 패러다임이 요구된다 할 것이다.

대북개발지원에 있어서도 거버넌스의 관점의 적용이 필요하다. 대북개발지원 거버넌스는 국가와 NGO, 기업, 그리고 국제기구와 국내기구간의 효율적 협력체계의 구축을 전제로 한다. 따라서 대북개발지원 거버넌스는 각 주체와 영역과 국내외적인 차원을 포괄한다. 대북개발지원 거버넌스는 국내외 차원을 망라한 주체와 영역을 달리는 다양한 이해 당사자들이 북한 개발이슈라는 공동의 주제에 대해 공통적 관리·조정통제·협력 행사를 위한 방법의 집합을 나타내는 것이다. 대북개발지원체제로의 전환은 거버넌스 관점에서의 협력관계를 전제로 하며, 이는 ‘대북개발지원 글로벌 거버넌스’ 개념으로 요약될 수 있을 것이다.

북핵문제가 해소될 경우 북한 개발이슈가 국제사회에서 본격화 될 가능성이 크다. 대북개발지원과 관련하여 다양한 국제적 행위자들이 존재한다. 미국, 중국, 일본, 러시아 등 관련국과 EU 등 국가차원, UNDP 등 UN의 각 기구, IMF, World Bank 등 국제금융기구, 국제 NGO 등은 북한개발지원에 참여할 수 있는 행위주체들이라 할 수 있다. 우선 북·미 국교정상화에 일본의 공적개발원조(ODA)와 세계은행 그룹 등 국제개발금융기구와 유엔의 개발전문기구로부터의 공적 자금과 기술의 지원이 대규모 추진될 가능성이 있다.

²⁹ 거버넌스 개념은 다음과 같은 점에서 한반도문제의 복잡성을 해소하는데 도움을 줄 수 있다. 첫째, 거버넌스는 분명한 경계를 지니지 않고 있으며 부분들 사이의 구분이 명확하지도 않으며 특정한 인과관계(cause-and-effect) 체인을 가지고 있지 않다. 반면 일반적으로 수궁할만한 목표와 목적을 포함하는 다양한 형태와 차원의 행위들을 말한다. 거버넌스는 복합적인 한반도문제의 비결정성(indeterminacy)과 불확실성(uncertainty)의 속성을 조망해줄 수 있는 개념이라고 하겠다. 둘째, 거버넌스는 위계질서에 의해 배열되지 않은 권위의 다양한 형태를 나타낸다. 조직적 순위와 명시된 권위와 책임을 요구하는 통치와는 달리, 거버넌스는 통치와는 다른 권위를 지니고 있다. 셋째, 거버넌스는 하나의 이슈가 아니고 권위적 규칙의 포괄적 체계라고 할 수 있다. 이 같은 속성으로 인해 거버넌스는 레짐의 이슈 중심적 설명과 차별성을 보인다. 안보, 경제협력, 인권 등의 이슈는 실제 세계와 밀접하게 연관되어 있으며, 따라서 이들 사이의 경계는 구분하기에 매우 힘들게 되어 있다. 권위 주체와 영역이 매우 다양하기 때문에 세계적 이슈들 특히 한반도문제를 이해하는데 있어서도 전체론적 관점에서 볼 필요가 있다. 조한범·박성철 외, 『비정부기구(NGO)를 통한 남북한 교류·협력 증진방안 연구』, pp. 12~13.

북핵문제의 평화적 해결을 전제로 국제적인 대북개발지원체제 형성을 예측하고, 중장기적 차원에서 이에 대한 대비체제를 갖추는 것이 필요하다. 글로벌거버넌스의 관점에서 대북개발지원을 다루는 이론과 실천차원의 대비체제의 구축이 필요하다. 국내의 경우 글로벌거버넌스의 개념은 대부분 이론적 접근에 그치고 있으며, 구체적인 정책에 대한 적용 사례는 일부의 공공정책에 국한되어 있는 실정이다. 국제협력 방식을 통한 대북개발지원에 대한 연구와 정책대안도 주로 경제적 관점에서 다루어지고 있으며, 글로벌거버넌스의 관점에서 다루어지고 있다고 보기는 어렵다. 이 같은 점에서 통일문제에 대한 글로벌 차원의 거버넌스 패러다임 적용은 시도되지 못하고 있는바, 대북개발지원의 관점에서 글로벌거버넌스 개념의 연구와 아울러 정책적 대응책을 마련하는 것이 필요하다. 개발문제에 대한 기존의 경제학적 시각과 개발도상국 중심의 시각에서 탈피하여 다양한 행위자의 정책과정에 주목하는 글로벌거버넌스 개념의 정립이 필요하다. 이를 토대로 구체성과 현실성을 견지한 거버넌스 구축방안을 도출, 대북개발지원에의 참여를 희망하는 글로벌차원의 다양한 행위자들의 협력관계를 전인해 낼 필요가 있다.

대북개발지원 글로벌거버넌스의 구축은 국제사회의 다양한 행위주체가 참여하는 다자간 협력방식으로 구체화될 가능성이 크다. 대북개발지원을 위한 다자간 협력방식은 특정프로그램을 위주로 한 국제협력방식과 협의체를 중심으로 다양한 사업을 모색하는 방식으로 구분될 수 있을 것이다. 공동프로그램방식의 경우 ‘북한 중소 도시농업 지원 프로그램’ 또는 ‘북한 모자보건 증진 프로그램’ 등을 모델로 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 국제협력체를 형성하는 방식은 북핵문제의 평화적 해결 이후의 국제사회의 상응조치를 가정했을 때 가능성이 높은 방식이라 할 수 있을 것이다. 쿠바에서 시도되었던 협력회의 방식을 모델로 ‘북한개발협력회의’를 구성하는 방식과³⁰ ‘잠정북한개발지원그룹’(INKDAG: International North Korea Development Assistance Group)³¹ 등의 제안에서 시사점들이 도출될 수 있을 것이다.

국내적 차원에서 대북개발지원 거버넌스 구축은 정부와 민간간의 효율적인 상호

³⁰ 유럽 NGO와 쿠바는 1991년, 1993년에 쿠바협력회의를 개최하였으며, 1993년 회의에서 쿠바가 제안한 300개의 프로젝트 중 60개가 해외 NGO의 자금 원조를 받게 됨으로써 쿠바는 스페인, 벨기에, 이탈리아, 프랑스 등 8개국과 정식으로 협력체제를 구축할 수 있었다. 이종무, “대북 개발지원에 대한 논의 현황과 주요 쟁점,” 『대북개발지원의 쟁점과 정부·NGO의 역할 및 협력방안』 (서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2005), p. 20

³¹ ‘잠정북한개발지원그룹’(INKDAG)을 구성하자는 제안은 북한경제재건을 위한 자금조달을 위한 국제협력방안이라는 점에서 금융분야에 한정된 것이라 할 수 있다. 장형수·김영곤, 『국제협력체 설립을 통한 북한 개발지원방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2000), pp. 53~82.

보완관계의 설정을 필요로 한다. 정부와 민간의 역할분담을 통해 대북지원 및 남북 교류·협력사업 전반의 효율성을 증대시킬 필요가 있다. 민간지원의 경우 민간분야가 자율적인 교류·협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 할 것이나, 사안의 특성상 정부의 역할이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하다. 특히 남북교류·협력 전반의 효율성 확대를 위해 정부와 민간간의 협력관계의 심화가 필요한바,³² 대북지원 분야에 있어서도 정부와 NGO간의 협조체제가 구축되어야 할 것이다.³³ 이와 같은 점에서 대북지원단체들이 결성한 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의 참여를 통해 정부와 민간이 2004년 9월 발족한 ‘대북지원민관정책협의회’(민관협)³⁴의 실질적·발전적 운영이 요구된다. 대북지원민관정책협의회는 그 동안의 의미있는 성과를 도출하였음에도 불구하고 집행기구가 아닌 단순한 협의체의 성격의 한계를 지니고 있는바, 집행기구화와 아울러 법적 지위를 갖는 방안을 모색할 필요가 있다.³⁵

민관협력적 관점에서 민간단체의 물적 기초를 강화하는 것이 필요하다. 남한의 민간단체들은 서구에 비해 물적 기초가 취약하며, 상당수가 영세성에서 벗어나지 못하고 있다. 이는 짧은 시민사회의 역사와 기부문화의 결핍 등 다양한 요인에 근거한 것인 만큼 단기간에 해소되기 어려운 구조를 가지고 있다. 따라서 민간단체 자체의 노력과 아울러 효율적 방식을 통해 정부차원의 지원이 확대될 필요가 있다. 정부차원의 민간단체 지원에 대해서는 논란의 소지가 있으나, 서구의 경우에도 공적개발원조 등의 분야에서 다양한 형태의 협력관계가 일반화된 만큼 민간단체의 자생력강화를 전제로 대안을 모색할 필요가 있다.³⁶ 남북협력기금의 활용 확대와 아울러, 기존

³² 조민, 『통합과정에서 민간단체의 역할』, pp. 20~24; 이장희, “민족화해·협력범국민협의회’ 결성을 통해본 해방 후 민간통일운동과 정부의 통일정책,” 『통일경제』 통권 제45호 9월호 (서울: 현대경제사회연구원, 1998), p. 34.

³³ 그동안 ‘남북교류·협력추진협의회’에 민간참여 등 남북협력사업에 대한 시민사회의 정책적 참여의 필요성은 지속적으로 제기되어온 문제였다. 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 63.

³⁴ 남북교류·협력의 확대에 따라 정부와 민간은 각각 별도의 조정기구를 발전시켜왔다. 정부는 1990년 ‘남북교류·협력추진위원회’를 구성·운영해왔으며, 민간의 경우 ‘대북지원민간단체모임’을 모태로 1999년 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)를 발족·운영해왔다. 2004년 정부와 민간의 양기구의 통합조정기구인 민관정책협의회가 구성되어 지금까지 운영되어왔다.

³⁵ 최대석·김종무, “북한 개발지원에서의 민관협력 방안,” 『북한 개발지원의 과제와 추진전략』 (우리민족 서로돕기운동 평화나눔센터/한국 국제협력단 공동주체 정책토론회 자료집, 2005. 10. 25), pp. 12~13.

³⁶ 선진국의 개발NGO에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 이를 응용하여 대북 교류·협력사업을 추진하는 NGO에 대한 지원방식을 다각화해야 할 필요가 있다. 정부차원의 교류·협력사업이 어려운 경우 NGO를 대리인 자격으로 하는 위임방식(Sub-contracts)은 NGO의 대북지원

에 조성된 각종 기금들을 남북 사회문화 교류·협력에 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 민간차원의 통일기금을 조성하고 이를 보다 유연하게 활용하는 방안도 모색될 수 있을 것이다.

거버넌스 개념의 적용은 대북지원 민간단체들간에도 적용될 필요가 있다. 대북지원 민간단체들의 양적 확대가 급속하게 진행되고 있는 현실적 상황은 과당경쟁·복지원 등 다양한 문제점들을 야기해 낼 수 있다는 점에서 사업의 효율적 추진 및 부작용 방지 등을 위해 민간단체사이의 협력구도가 확대될 필요가 있다. 특히 민간단체의 경험과 노하우, 북한측과의 연결망 등은 대북인도적 지원에 있어서 중요한 자산으로 관리·활용되어야 할 필요성이 있다. 이와 같은 점에서 민간내부차원인 ‘대북협력민간단체협의회’(북민협)의 발전적 운영이 필요하며, 이를 통해 권위있는 민간협의체로서의 위상을 강화하여 대북지원단체의 자기관리능력을 확대해야 할 것이다.

VI. 대북지원 합의구조의 형성

남북한의 인적 교류뿐만 아니라 남북관계 개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책 추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 따라서 대북정책추진기반의 강화는 남북관계 개선과정에 있어 중요한 의미를 지닌다. 현재와 같은 민족문제 정쟁화의 재생산 구조는 해소될 필요가 있으며, 생산적인 합의구조의 형성이 필요하다. 정당정치의 특성상 일방적인 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제에 대한 최소주의적 합의를 통해 정쟁화의 소지를 줄이는 과정이 필요하다.

대북지원에 있어서도 남북정상회담 이후 남한사회에 제기되어온 새로운 문제 즉, ‘국민적 합의구조 형성’이라는 적극적 문제의식을 견지할 필요가 있다. 남북관계 개선의 전반적 과정은 남한내의 대북정책추진에 대한 합의정도에 따라 상당한 영향을 받는다. 대북정책추진기반의 강화는 남북관계 개선과정에 있어 핵심적이며, 근본적 의미를 지닌다. 냉전문화가 해소되지 않은 상태에서 진전되는 남북관계 개선과 아울러 비판적인 여론도 동시에 나타나고 있으며, 이는 다시 정당정치에서 증폭, 재현되는 순환구조가 나타나고 있다. 남북관계는 정쟁의 소지로 이용되는 경향을 보여 왔으며, 결

및 교류·협력사업에 응용될 수 있을 것이다. 남북 교류·협력에 관심을 가지고 있는 NGO의 규모와 활동에 있어서 편차가 크고, 정부의 일방적 지원의 경우 NGO의 의존성을 심화시킬 수 있다는 점에서, 재정협력방식(Co-financing)도 효과적일 수 있다. 조한범, 『NGO를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구』 (서울: 통일연구원, 1998), p. 54.

과적으로 대북정책의 추진력을 약화시켜 왔다. 대북지원도 민족문제 정쟁화라는 소모적 재생산 구조 속에서 끊임없이 제기되는 ‘피주기’논쟁에서 자유롭지 못했다.

북핵문제의 해결이후 대북개발지원이 본격화될 경우 천문학적 비용이 소요될 가능성이 있는 만큼, 대북지원에 대한 사회적 합의는 과거와 비교할 수 없는 중요성을 지니게 될 것이다. 이미 북한에 약속한 200만kW 전력지원만 하더라도 상당한 규모에 달하며, 구체적으로 추진될 경우에 대비하여 대북지원에 비판적인 여론을 설득할 수 있는 적극적 대책이 마련되어야 할 것이다. 따라서 정부차원에서는 대북지원에 대한 개방적 정책수립체계의 구축과 아울러 대 국민설득을 통한 국민적 합의기반 형성에 보다 적극적 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 대북개발지원으로의 방향전환시 정책 추진과정의 공론화를 지향, 정책의 투명성을 강화해야 할 것이다. 여론수렴 기능을 제도적으로 강화하고 대 국민설득 체계를 활성화해야 할 것이다. 여론을 주도하는 언론 및 전문가 집단에 대한 설득과 시민사회의 요구를 수렴하는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

대북개발지원의 당위성을 확산시키기 위해서 ‘평화비용’³⁷의 관점을 적용하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 북한내의 통제되지 않은 급변사태와 인도적 상황의 악화를 막는 한편 대북지원이 단순한 지출이 아닌 한반도 평화상태의 유지와 북한의 정상국가화로 인해 반대급부인 편익이 수반되는 비용이라는 인식을 공유할 필요가 있다는 것이다. 이와 같은 평화비용에 대한 사회적 합의와 공감대 형성은 대북개발지원의 안정적 추진을 위한 기반으로서의 의의를 지니게 될 것이다.

정치영역의 경우도 정당간 협의를 통해 ‘대북정책의 국내정치 불이용’ 및 ‘민족차원의 정책추진 원칙’을 대 국민선언 형식으로 천명하고, 이를 국회 및 정치권 차원에서 구체화하는 노력이 필요하다. 특히 대 국민선언을 실천하기 위한 구체적이고 실무적인 기구들을 설치, 운영하여 대북정책에 대한 국민적 합의를 이끌어내는 것이 필요하다. 따라서 대북개발지원을 위한 정책의 수립에 있어서 여야간의 협의를 제도화하고, 이에 대한 국회차원의 지지를 확보하는 것은 장기지속적 대북개발지원을 가능케 하는 기반이 될 수 있을 것이다. 특히 상시적·중앙적 차원의 대북정책 협의기구를 설

³⁷ 평화비용은 통일 이전 한반도 평화 유지와 정착을 위해 지불하거나 지불되어야 하는 비용을 총칭하며, 평화비용의 범주에는 한반도 전쟁 위기 억지 및 해소, 안보 불안 해소를 위해 직·간접적으로 지불하는 모든 형태의 비용이 포함될 수 있다. 따라서 남북경협 및 대북지원에 소요되는 비용도 평화비용의 범주에 포함되며, 단순지출이 아닌 평화상태의 달성에 따른 편익이 보장되는 생산적 개념이라는 것이다. 통일연구원, 『평화비용의 의미와 실익』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 1~8

치하여 대북지원에 대한 여야간 정책적 협력구도를 정착, 활용함으로써 대북정책의 부담을 분산시키는 한편 대북정책에 대한 정당간 신뢰성을 확보해야 할 것이다.

시민사회의 특성상 대북·통일문제에 대한 일사불란한 합의가 가능한 것은 아니지만, 민족문제의 정쟁화의 소지를 줄이는 최소한의 합의를 제도화하는 방안이 모색될 필요가 있다. 시민사회내에서 통일문제에 대해 영향력을 지니고 있는 대북지원 민간단체 역시 냉전문화라는 분단의 유제 해소 및 통일·대북정책에 대한 국민적 합의구조 형성, 그리고 나아가 정상적 시민문화의 형성에 적극적인 필요가 있다.³⁸ 대북지원에 대한 일방적 비판과 이에 대한 공격적 반응, 그리고 보혁진영간의 배타적 대립구도의 형성보다는 시민사회내의 의사소통구조를 개선시키는 자체적인 노력이 필요하다고 할 수 있을 것이다.³⁹ 대북지원을 둘러싼 논쟁구도의 본질적 문제는 지원에 대한 이견보다는 이견을 공론화하고 합의점을 찾아가는 장의 마련이 시민사회내에 존재하지 않는다는 점이며, 시민사회 스스로 이를 마련하는 노력이 부족했기 때문이다.

대북지원 합의구조의 형성은 국민참여시스템의 구축을 통해서 강화될 수 있을 것이다. 향후 대북지원은 양과 질에 있어서 과거와 차원이 다른 규모로 진행될 가능성을 지니고 있는 바, 대국민 홍보를 넘어 보다 적극적 차원에서 국민참여의 확대를 모색할 필요가 있다. 정책의 결정과 집행과정에서 대표성이 있는 민간단체와의 협력구도를 강화하고, 국민제안 등 일반시민들의 직접참여가 가능한 ‘열린 공간’을 활성화할 필요가 있다. 객관적 조사를 통해 대북지원에 대한 국민적 반응을 상시적으로 분석하여 정책에 반영하는 조치들도 강화될 필요가 있다.

³⁸ 조한범, 『남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반 구축방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 64~73.

³⁹ 앤서니 기든스가 제시하는 ‘대화민주주의’(Dialogic Democracies)는 대북지원을 포함하는 민족문제 전체에 관한 사회적 합의의 ‘과정’적 중요성에 있어 의미있는 시사점들을 제공한다. 대화민주주의는 동의의 획득이 목적이라기보다는 대화자체를 통해서 공적신뢰와 공존의 가능성 마련에 주목한다는 점에서 통일논의를 둘러싼 한국사회의 분열과 갈등의 치유에 의미있는 시사점을 주고 있다. 서로 대화와 타협의 가능성을 봉쇄한 채 이념적 대립의 강도를 증폭시키고 있는 현 한국사회의 정치, 사회적 지형에 있어서 대화의 창구를 열어가는 노력 자체가, 보혁 양진영 스스로의 극단화를 방지하고 사회적 합의가 가능한 지형을 만들어 낼 수 있다는 것이다. 앤서니 기든스 저, 한상진·김찬욱 역, 『제3의 길』 (서울: 생각의 나무, 2001).

VII. 맺음말

대북지원 10년을 경과하면서 남한은 대북지원에 있어서 양적·질적 차원에서 모두 중요한 의미를 지니게 되었다. 탈냉전과 남북관계의 변화, 그리고 북한의 경제위기라는 상황이 복합적으로 작용하여 남한사회의 대북지원은 국제사회의 대북지원이 감소하는 추이 속에서도 지속적으로 확대되는 경향을 보여 왔다. 이와 같은 상황변화의 숨겨진 의미는 북한의 대남의존도 심화라고 할 수 있다. 북한에 있어서 남한의 지원은 더 이상 상징적 의미가 아닌 실질적 중요성을 지니고 있으며, ‘대북지원’은 이제 남북한 모두에 생소한 단어가 아니라 일상적 단어로 자리잡고 있다. 특히 용천역 사고에서 보여지듯이 남한사회내의 사안과 다를 바 없는 지원체계 및 국민적 공감대 형성이 이를 증명하고 있다.

대북지원은 보다 체계적인 계획과 효율적 추진구도 속에서 이루어져야 할 필요가 있다. 대북지원은 이제 패러다임 전환이라는 근본적 문제의식에 직면해 있으며, 새로운 발전적 방향을 요구받고 있다. 그 동안의 성과에 대한 성찰적 평가를 기초로 대북지원에 대한 발전적 방안의 모색이 필요한 것이다. 가장 중요한 것은 남한의 성숙된 시민사회의 요구의 충족과 아울러 북한내의 예방시스템 강화 등 개발지원체제로의 전환을 위한 질적으로 고양된 목표의 설정과 추진체계가 갖추어져야 한다는 점이다.

대북지원에 대한 새로운 방향성의 설정은 무엇보다도 국민적 합의를 토대로 해야 하며, 소요되는 비용은 분단의 평화적 관리비용이자 아울러 생산적 통일비용이라는 인식의 형성을 위해 적극적인 노력이 필요한 시점이다. 아울러 국제사회가 요구하는 규범의 준수의 중요성을 북한에게 인식시키는 노력도 대북개발지원에 있어서 중요하게 다루어져야 할 대목이며, 이를 위해 남한사회의 NGO와 정부차원의 다각적 노력도 병행되어야 할 것이다.

남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 적용법에 관한 연구

지 봉 도*

I. 서론	법적 분쟁해결에의 법적용상의 문제점
II. 남북한 법적 관계의 구분	V. 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는
III. 남북간 인적·물적 교류의 법적 성격	법적 분쟁해결에의 법적용 해결방안
IV. 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는	VI. 결론

Abstract

A Study on the Applicable Law for the Settlement of Legal Disputes in Inter-Korean Personnel and Economic Exchange and Cooperation

If *dominium* and *imperium* over the Korean peninsula belonged to both South and North Korea, the law of either South or North Korea would apply to the inter-Korean personnel and economic exchange and cooperation. However, since South and North Korea have the *imperium* over their respective sides exclusively, South Korean law is applied to South while North Korean law is applied to North. Consequently, if a legal dispute arose, it is unclear which of the two sides' laws would apply. For example, in the legal relationship between private individuals in inter-Korean

trade, it is uncertain whether to apply South Korea's or North Korea's private international law, or whether the provisions of 'The Four Economic Corporation Agreement' would apply in the case of private contract between the two Koreas. Therefore, whatever the nature of the inter-Korean personnel and economic exchange and cooperation, it is important to establish a law - "South and North Korea's Quasi-International Private Law"- agreed by both South and North Korea to be applied in case of a dispute..

Key Words: exchange, cooperation, *dominium*, *imperium*, dispute, Four Economic Corporation Agreement, private contract, Quasi-International Private Law

* 통일부 전문직

I. 서 론

1. 문제의 제기

오늘날 대부분의 국가들은 사법관계를 구성하고 있는 요소, 즉 당사자의 국적, 주소, 목적물의 소재지, 행위지 등이 타국과 관련이 있는 사건을 해결하기 위해서 그 사건에 적용해야 하는 법을 자국의 법으로 해야 할지 또는 타국의 법으로 해야 할지를 지정해 주는 별도의 법을 마련하고 있다. 이와 관련하여 남한은 물론 북한도 사법관계를 구성하고 있는 요소가 타국과 관련이 있는 사건을 해결하기 위해 그에 적용할 법이 어떤 국가의 법이어야 한다고 지정하는 별도 법률로 각기 ‘국제사법’과 ‘대외민사관계법’을 가지고 있다.

이러한 일반적인 관점에서 볼 때, 장차 남과 북은 상호간 인적·물적 교류가 활발히 진행되는 과정에서 발생하는 법적 분쟁의 해결을 위해 남한 또는 북한의 법 중 과연 어느 쪽의 법을 적용해야 할지를 결정해야 하는 경우가 발생할 것이다.

가령 예를 들어, 개성공단 또는 금강산에 투자하고 있는 남한의 기업이 북한 당사자의 계약불이행으로 인한 손해가 발생하여 그 해결을 위해 남한 또는 북한의 법원에 소를 제기한 경우 또는 탈북해 남한에 입국한 여자가 북한에 거주하고 있는 남편을 상대로 남한의 법원에 이혼소송을 제기한 경우¹ 그리고 남한의 남자와 북한의 여자가 남한 또는 북한에서 혼인을 할 경우, 남한에 살고 있던 이산가족이 사망하여 자신의 재산을 북한의 가족에게 상속한 경우 등에서 남한 또는 북한의 법원은 이 같은 법적 분쟁의 해결과 취적 및 상속문제를 해결하기 위해 남한의 법을 적용해야 할 것인지 북한의 법을 적용해야 할 것인지를 결정해야 할 것이다.

그러나 여기서 남북한의 법적 관계가 국가와 국가와의 관계가 아닌 특수한 관계에서 남한 또는 북한의 법원이 국가와 국가간에 적용되는 각기의 국제사법 또는 대외민사관계법을 민족내부거래 또는 기타 민사적 법률관계에 과연 적용할 수 있는가 하는 법리상의 모순이 나타나게 된다. 또한 설사 남한의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 적용한다면 결국 이는 상대방의 법체계를 인정하는 것이 되어 남북간

¹ 이와 유사한 법리적 문제에 관한 실제 사례로 탈북하여 남한에 거주하는 여성이 북한에 거주하는 남편을 상대로 이혼을 청구한 사건(2004년 2월 4일)에서 서울가정법원은 “원고와 피고는 이혼한다”라는 판결을 하였으나, 재판부는 종합적인 판단으로 “현재 탈북자나 이산가족의 가족법 관계와 관련하여 여러 가지 법률적 문제가 발생하고 있어 그에 대한 입법적 대비가 필요하다”고 지적한 바 있다.

물적·인적 교류에 따른 법령간의 충돌과 모순이 발생하게 된다는 문제점도 제기된다. 그 외에도 이와는 별개로 민족내부거래에서 발생하는 상사분쟁의 해결은 ‘협의’ 또는 ‘중재’로 해결한다는 원칙을 마련한 ‘남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서’로 장차 활발히 진행되게 될 남북간 물적 교류에서의 문제를 완전히 해결할 수 있는가 라는 의문이 제기된다.

2. 기존의 연구 및 연구방법, 범위

본 연구는 장차 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁의 해결을 위해 적용해야 할 법을 어떻게 정해야 하는가에 대한 법논리 구성의 필요성에 착안하여, 우선 가장 먼저 고려되어야 할 것으로 첫째, 남북한의 법적 관계가 통상관계인지 기본관계인지를 규명하기 위한 남북한 법적 관계의 구분, 둘째, 남북간 인적·물적 교류의 법적 성격, 셋째, 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 법적용상의 문제점, 넷째, 이의 해결을 위한 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 법적용 해결방안의 순으로 논하고자 한다.

이에 관련한 기존의 연구는 북한의 대외민사관계법에 대한 연구와 남북간 민사법률문제 처리를 위한 방향에 대해 독일의 사례를 들어 언급하는 기초적인 수준에 머물고 있으며, 따라서 본 연구는 연구의 심층도를 높이기 위해 남북한에 적용 가능한 남북한 법제를 해석, 분석하여 향후 남북간 인적·물적 교류에서 발생할 수 있는 법적 분쟁사건의 해결에 대한 국제법 이론과 국제사법 이론을 법해석학적 방법과 이론적 분석방법을 병행, 적용하여 그 문제점과 해결방안에 대한 법리를 구성하였다.

II. 남북한 법적 관계의 구분

1. 국제법상 통상관계와 기본관계의 구분

가. 통상관계의 의미

통상관계란 국제법 주체간의 경제적·사회적·문화적 관계, 특히 유리한 상사교섭에 의해 당사자간의 우호와 결속을 강화하기 위한 목적으로 주로 통상조약 또는 우호통상항해조약의 체결로 이루어지는 관계를 말한다.² 통상조약은 국가와 국가간

에 체결되는 것이 보통이지만 국가와 미승인국가간에도 체결되는 것이 일반적이다.³ 따라서 통상관계는 반드시 국가와 국가간에만 성립되는 것이 아니다.

국제법의 원칙에 의하면 국가는 그의 영역 내에 체류하는 외국인과 외국회사의 법적 지위를 규율할 수 있는 권리를 향유하지만, 이러한 접수국의 권리에 대한 최소한의 한계를 명백히 하기 위한 목적으로 관계당사국간에는 통상조약을 체결한다.⁴ 따라서 통상조약을 체결하여 당사국이 통상관계에 있는 경우, 이를 통해 당사국 내에 있는 타방 당사국의 국민과 회사의 법적 지위는 명백해 지게 된다.

통상조약의 제도적 취지는 국제경제활동을 규제하는 가장 기본적인 법규 형태를 마련하고, 국제사회의 발달에 따른 빈번한 국제교류에 부응하여 일국의 사인 또는 기업이 타국의 영역에서 무역이나 투자에 관한 사업활동을 할 수 있도록 기본적 조건을 상세하게 규정하는 데 있다. 특히 이 제도는 기업이 상대국의 국내법상으로도 법인으로 활동할 수 있도록 하는 이른바 외국법인의 인·허가를 보장하기 위한 것이다.

일반적으로 통상조약의 내용은 ‘국민’에 관해 입국·여행·거주·직업·신체적 보호·사업활동·재산권·제소권·법인 등의 상호 인정, ‘상품’에 관해 수출입·통관·과세 등, ‘자본’에 관해 재산의 몰수·금융인수 등 여러 가지를 포함한다.⁵

나. 기본관계의 의의

국제법상 기본관계란 국가와 국가간에 수립되는 외교관계를 의미하며, 외교관계란 주권국가간의 영구적인 접촉의 형태를 말한다. 일반적으로 외교관계의 수립은 주권국가간 상호합의를 통해 이루어지며, 그러한 합의의 한 방법으로 주로 조약을 체결한다.⁶ 또한 외교관계의 수립으로 조약당사자간에는 국가승인 내지 정부승인의 결과를 가져오지만, 그와 반대로 국가승인 내지 정부승인으로도 외교관계는 수립되기도 한다.⁷

따라서 외교관계는 국가와 국가간의 관계를 말하며, 국가와 국제조직간 또는 국제

² D. Blumenwitz, “Treaties of Friendship, Commerce and Navigation,” in Rudolf Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 7, 1984, p. 485.

³ A. McNair, “The Stimson Doctrine of Non-Recognition,” *British Yearbook of International Law*, Vol. 14, 1933, p. 72.

⁴ D. Blumenwitz, “Treaties of Friendship, Commerce and Navigation,” p. 485.

⁵ 이병조·이중범, 『국제법신강』(서울: 일조각, 2003), p. 661.

⁶ 김명기, 『국제법원론』(서울: 박영사, 1996), p. 785.

⁷ H. Blomeyer-Bartenstein, “Diplomatic Relations, Establishment and Severance,” in Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 9, 1986, p. 100.

조직과 국제조직간의 관계인 준외교관계와 구분된다. 그리고 또한 국가와 국가간의 통상관계와도 구분되며, 따라서 외교관계와 통상관계는 항상 일치하는 것이 아니다.

2. 남북한 통상관계와 기본관계의 구분

가. 남북한의 통상관계

남한과 북한 간에는 상호 국가로 승인하는 기본관계조약은 체결되지 않았지만, 상호간의 경제교류협력을 위해 2000년 12월 16일 민족내부거래에서 발생하는 법률관계를 규율하는 4개 경협합의서⁸를 체결한 바 있다. 이 4대 경협합의서는 모두 전문에 “남북공동선언에 따라 진행되는 경제교류협력이 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부의 거래임을 확인”한다고 하고 있어 경협합의서가 국가와 국가간에 체결되는 조약이 아님을 밝히고 있다. 그러나 국제법상 조약의 체결능력은 국가는 물론 교전단체, 국제조직 등 국제법 주체는 모두 조약을 체결할 능력이 있는 것으로 인정되고 있어,⁹ 남한과 북한 간에 체결된 4대 경협합의서가 국가간에 체결된 조약은 아니라 할지라도 그것이 전부 국제법상 조약이 아니라는 의미는 아닌 것이다.

아울러 4대 경협합의서의 국내적 효력문제를 놓고 볼 때, 남한의 헌법 제6조 1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동일한 효력을 가진다”라고 규정하고 있어 북한과 체결한 4대 경협합의서가 국내법과 동일한 효력을 가질 수 있는 충분한 조건을 가지고 있다. 우리 헌법상 ①헌법절차에 따라 체결·공포된 조약은 이를 국내법으로 변형하는 국내법상 입법 조치 없이 당연히 국내법과 동일한 효력을 가지며, ②그러한 조약이 국회의 동의를 얻어서 체결·공포된 경우는 국내법상 법률과 동일한 효력이 있으며, 국회의 동의를 얻지 아니하고 체결된 경우는 국내법상 명령·규칙과 동일한 효력이 있다는 것이 지배적인 견해이다.¹⁰ 여기서 헌법 제60조 1항은 국회의 동의를 얻어 체결해야 하는 조약을 ① 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, ② 중요국제조직에 관한 조약, ③ 우호통

⁸ 남북간 체결된 통상조약은 i) 남북사이의 투자보장에 관한 합의서, ii) 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서, iii) 남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서, iv) 남북사이의 청산결제에 관한 합의서이다.

⁹ 김명기, 『국제법원론』, pp. 849~851.

¹⁰ 김철수, 『신고헌법학신론』 (서울: 박영사, 1988), p. 158; 문홍주, 『한국헌법』 (서울: 해암사, 1987), p.148; 권영성, 『헌법학원론』 (서울: 법문사, 1987), p. 187.

상향해조약, ④ 주권제약에 관한 조약, ⑤ 강화조약, ⑥ 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약, ⑦ 입법사항에 관한 조약 등으로 열거하고 있다.

남북간 체결된 4대 경협합의서는 남북간에 경제교류협력을 촉진하기 위해 투자보장, 청산결제, 이종과세 방지 및 상사고섭 등을 통해 당사자간의 우호 결속을 강화하기 위한 목적으로 체결되었으며, 또한 남한과 북한 모두 국제법상 조약체결능력을 가지고 있어,¹¹ 조약의 효력발생에 대해 4대 경협합의서 모두 남북한 각기 발효에 필요한 내부절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생하는 것으로 합의하고 있으므로 이는 남북간에 사람, 상품, 자본 등 거래 및 투자에 관한 사업활동을 할 수 있도록 기본적 조건을 상세하게 규정한 통상조약에 해당한다고 할 수 있다.¹²

나. 남북한의 기본관계

(1) 일반국제법상의 관계

국제법상 국가승인의 효과는 승인한 국가와 승인받은 국가와의 관계에서만 발생하는 상대적인 것이다.¹³ 따라서 대한민국은 대한민국을 국가로 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나 대한민국을 승인하지 않은 국가와의 관계에서 국가가 아닌 것이며, 북한도 북한을 국가로 승인한 국가와의 관계에서는 국가이나 북한을 국가로 승인하지 않은 국가와의 관계에서는 국가가 아닌 것이다.

1945년 대한제국은 일본으로부터 분리된 이후 남북으로 분단되어 1948년 각기의 정부를 수립하였고, 분단된 상태에서 남과 북은 전쟁을 한 후 1953년 한국정전협정의 체결로 남북간 적대행위는 일시적으로 정지되어 있다. 따라서 현재의 남북간 법적 상태는 평화상태가 아닌 전쟁상태인 것이며, 한국정전협정이 체결된 이후 전쟁을 종료하는 평화조약이 체결되지 않는 한, 국제법상 남한의 입장에서는 남한은 국가이나 북한은 교전단체이며, 북한의 입장에서는 북한은 국가이나 남한은 교전단체에 불

¹¹ 이에 대한 자세한 내용은 이하 남북한의 국제법의 주체성을 설명하는 ‘남북한의 기본관계’를 통해 설명한다.

¹² 이 합의서는 효력발생에 대해 모두 남북한 각기 발효에 필요한 내부절차를 거쳐 그 문본을 교환한 날로부터 효력을 발생하는 것으로 합의하고 있으며, 이에 따라 남한은 2003년 6월 30일 국회의 본회의 가결과 2003년 8월 20일 발효통지문을 남북이 상호 교환함으로써 현재는 국내법과 동일한 효력을 발생하고 있다.

¹³ I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3rd ed. (Oxford: Clarendon, 1979), p. 91; G. Schwarzenberger, *Manual of International Law*, 6th ed. (Milton: Professional Books, 1976), pp. 57~58.

과한 것이 된다.¹⁴

결국 남북한간의 관계에서 볼 때, 남한은 북한을 국가로 승인한 바 없으며 이는 남북공동성명, 남북기본합의서, 남북공동선언의 채택 이전은 물론 이후에도 동일하고, 북한 역시 남한을 국가로 승인한 바 없으므로 북한의 입장에서 볼 때 남한은 국가가 아닌 것이다.

(2) 유엔헌장상의 관계

1948년 12월 12일 유엔은 남한정부가 한반도에서 유일한 합법정부임을 승인하는 결의를 채택하였다. 따라서 당시 유엔은 남한만을 한반도 전역을 영토로 하는 국가로 본 것이며, 북한은 국가가 아닌 것으로 본 것이었다. 그러나 1991년 9월 17일 남한과 북한 모두 유엔에 가입한 이후 남한과 북한은 모두 유엔과의 관계에서 유엔으로부터 국가로 승인받은 것이 된다.¹⁵ 그러나 남북이 유엔에 가입했다고 해서 남한과 북한 상호간의 관계에서 서로 상대방을 국가로 승인한 것으로 되는 것은 아니며,¹⁶ 상호 상대방을 국가로 승인하지 않는 한, 남한과 북한과의 관계에서 상호는 아직 국가가 아닌 것이다.

결국 유엔과의 관계에서 볼 때, 남한과 북한이 유엔에 가입함으로써 남한과 북한 모두 국가이나, 남·북한 간의 관계에서는 유엔에 가입했음에도 불구하고 남한의 입장에서는 남한만이 국가이고 북한은 교전단체에 불과한 것이며, 북한의 입장에서는 북한만이 국가이고 남한은 교전단체가 되는 것이다.

(3) 남북기본합의서상의 관계

남한과 북한은 1992년 2월 9일 ‘남북기본합의서’를 채택하였다.

합의서 전문에는 “쌍방 사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 규정하고 있으면서, 제1조에서는 “서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”라고 규정하고 있다.

전문에서 나라와 나라사이의 관계가 아니라는 의미는 남한도 북한도 모두 국가가 아니라는 의미가 아니라 남한의 입장에서는 남은 국가이나 북은 국가가 아니며, 북

¹⁴ 이에 대한 자세한 내용은 지봉도, 「한국평화조약 체결에 관한 연구」(명지대학교 박사학위논문, 1994).

¹⁵ 유엔헌장 제4조 ①항은 유엔에 가입하기 위한 자격을 평화애호국이라고 규정하고 있다.

¹⁶ 김명기, 『분단한국의 평화보장론』(서울: 법지사, 1988), pp. 96~97.

한의 입장에서는 북은 국가이나 남은 국가가 아니라는 의미인 것이다.¹⁷ 따라서 남북기본합의서상 남한과 북한과의 관계는 국가와 국가간의 관계가 아니며, 그렇다고 국가와 국제조직 간의 관계도 아닌 것이다. 또한 상대방의 체제를 인정·존중한다는 의미는 남한과 북한의 정부가 상호를 법률상의 정부로 승인한 것이 아니라, 1국 2체제의 특수관계로 인정한 것에 불과한 것이다.

결국 남한과 북한과는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 관계수립을 조약이라는 형태로 확인했을 뿐이며, 그렇다고 해서 이것이 국가와 국제조직 간에 이루어지는 준외교관계를 수립한 것도 아니다.

(4) 남북공동선언상의 관계

남한과 북한은 2000년 6월 15일 '남북공동선언'을 채택하였다.

남북공동선언 전문과 1항·2항에서 남한과 북한은 남북분단관계를 발전시키고, 나라의 통일문제를 주인인 우리 민족끼리 자주적으로 해결해 나가며, 상호의 통일방안이 공통성이 있음을 확인하고 있다. 또한 제4항에서는 남과 북이 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나간다고 합의하였다.

따라서 남한과 북한과의 관계를 국가간의 관계인 기본관계로 인정한 것이 아니고, 분단상태에서의 일국가 통일을 위해 경제교류협력의 활성화를 통한 신뢰회복을 확인한 관계일 뿐이다.

요컨대, 남북간 4대 경협합의서의 체결·발효로 남북간에는 통상관계는 수립되었으나, 아직 상호 국가로 승인하는 어떠한 선언 내지 합의서, 조약 등이 체결되지 않았으므로 남북간 기본관계는 아직 수립되어 있지 않은 것이다.

Ⅲ. 남북간 인적·물적 교류의 법적 성격

1. 조약과 계약의 구분

국제법상 국제법주체간의 합의를 조약이라고 하며, 일방이 국제법주체이고 타방

¹⁷ 김명기, 『남북기본합의서요론』(서울: 법지사, 1992), pp. 121~122.

은 국내법주체인 경우의 합의를 준조약이라고 한다.¹⁸ 또한 계약은 국내법상의 주체인 사인간의 합의를 말한다. 여기서 국제법 주체란 국제법상의 법인격자인 국가·국제조직·교전단체를 말하며, 국내법주체는 국내법상 법인격자인 사경제주체로서의 국가·공공단체를 포함한 공법인·회사 등의 사법인과 자연인을 말한다. 따라서 국가는 국제법상의 법인격자로서 조약을 체결하는 주체인 것이 일반적이나, 경우에 따라 국가는 국내법상의 법인격자로서 공권력의 주체가 아닌 사경제주체로서 조약을 체결할 수도 있다. 이 경우 그 조약은 준조약이라고 하며, 이 준조약은 국내법상 계약과 같이 취급된다.¹⁹

요컨대, 조약이란 국제법상 법인격자인 국가·국제조직·교전단체간의 합의를 말하며, 계약은 국내법상의 법인격자인 자연인·사법인은 물론 사경제주체로서의 국가 내지 공공단체간의 합의인 것이다. 또한 준조약은 조약의 주체인 일방과 계약의 주체인 타방간의 합의를 말하며, 이는 계약인 것이다.

2. 남북간 인적·물적 교류의 법적 성격

가. 계약성

남한과 북한 당사자간에 체결되는 합의의 법적 성격은 남한과 북한의 당사자가 모두 국제법상의 법인격자인 경우는 조약이고, 그것이 모두 국내법상의 법인격자인 사인인 경우는 계약이며, 그것이 일방이 국제법상 법인격자이고 타방은 국내법상의 법인격자인 사인인 경우는 준조약인 것이다.

남한과 북한 당국이 주체가 되어 체결한 4대경협합의서는 경제교류협력을 활성화하고 촉진하기 위한 합의이므로 이는 국제법상 통상조약에 해당하나, 남북간 거래당사자간의 계약이 투자계약이든 매매계약이든 임대차계약이든 그 계약의 당사자는 남한측은 사인인 회사 또는 공법인이고, 북한측은 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이 일반적일 것이므로 그의 법적 성격은 계약인 것이 일반적일 것이다.

¹⁸ Georges van Hedke, "Contracts between States and Foreign Private Law Persons," in Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 9, 1986, pp. 54~58.
¹⁹ *Ibid.*, p. 54; A. Fatouros, "International Law and the Internationalized contracts," *American Journal of International Law*, Vol. 74, 1980, pp. 134~141; F. A. Mann, "The Proper Law of Contracts concluded by International Persons," *British Yearbook of International Law*, Vol. 35, 1959, pp. 34~57.

또한 이른바 국영투자 내지 국영무역의 경우라 할지라도 남한은 국가이나 북한은 국가가 아닌 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이며, 반대로 북한은 국가이나 남한은 공법인 내지 개인인 것이므로 이 경우의 합의는 조약이 아니라 준조약으로 계약인 것이다.

요컨대, 남북간 경제교류협력 과정상 발생하는 민족내부거래가 투자계약 또는 매매계약, 임대차계약이든 이는 조약이 아니라 계약·준조약 등에 해당하며 이는 모두 계약인 것이다.

나. 섭외적 사법관계성

섭외적 사법관계란 사법관계를 구성하고 있는 요소가 타국에 관련이 있는 사법관계, 즉 외국적 요소를 가진 사법관계를 말한다. 여기서 사법관계의 구성요소란 당사자의 국적, 주소, 목적물의 소재지, 행위지 등을 말하며, 이 같은 요소가 전부 내국과 관련이 있는 것이 아니라 그 중 일부가 타국과 관련이 있는 법률관계를 섭외적 사법관계라고 한다. 예를 들어, A국의 국적을 가진 갑이라는 사람이 B국의 국적을 가진 을과 부동산임대차계약을 체결하는 경우 갑과 을간의 사법관계, 또는 A국의 국적을 가진 여자가 B국의 국적을 가진 남자를 상대로 A국의 법원에 이혼청구를 제기한 경우 그 여자와 남자간의 사법관계를 섭외적 사법관계라고 한다.

남북한간에 이루어지는 투자계약, 거래계약 또는 신분적·재산적 계약 등의 사법관계는 모두 남한에만 관련이 있는 것이 아니고 그렇다고 전부가 북한에만 관련이 있는 것이 아니므로 이를 남한 또는 북한의 통일된 내국적 사법관계로 간주하기에는 법리상 어려움이 있고, 또 그렇다고 이를 국가간의 외국적 사법관계로 볼 수도 없는 것이다.²⁰ 그러나 오늘날 대다수의 국가들이 미승인국의 법령효력을 일체 부인하는 것이 아니라 민사법분야의 섭외적 사법관계에서 미승인국의 법령의 효력을 인정하고 있는 경향을 보이고 있고,²¹ 남북한은 분단국으로서 비국제적 특수관계에 있기는

²⁰ 남북한 각기 헌법이나 관련 법률상으로 보면 한반도 전체에 대하여 각기의 영유권과 주권을 주장하여 상대방의 법제를 부인하고 있기 때문에 남북한의 사법관계의 구성요소는 어느 경우에도 내국적 사법관계에 불과한 것이 되며, 외국적 사법관계로는 볼 수 없는 것이다. 그러나 실제상으로는 그 사법관계를 구성하는 요소가 남한과 북한에 관련이 있는 것이므로 이를 전적으로 내국적 사법관계로만 볼 수는 없는 것이다.

²¹ Yoshiro Hayata, "The Rex Patriae of China and Koreans," *The Japan Annual of International Law*, Vol. 9, 1965, p. 57; R. Jennings & A. Watts(eds.), *Oppenheim's International Law*, Vol. I, 9th ed. (London: Longman, 1993), pp. 201~203; 山本草二, 『新版 國際法』 第2刷 (東京: 有斐閣, 1994), pp. 74~75.

하지만 상호간에 있어서 상대방을 일종의 미승인국으로 볼 여지가 있다는 점에서 볼 때, 남한과 북한간에 발생하는 민족간 내부거래는 주로 계약인 것으로 그에 규율되는 법률관계는 사법관계인 것이며, 그 사법관계를 구성하는 요소가 남한 또는 북한에서만 이루어지는 것이 아니라 남한 또는 북한과 관련이 있는 법률관계이므로 이는 섭외적 사법관계의 성격을 띠고 있다고 보아야 한다.

IV. 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 법 적용상의 문제점

1. 적용원칙

전술한 바와 같이 외국적 요소를 가진 사법관계에서 당사자 쌍방이 국내법의 주체인 경우이든 이 중 당사자 일방이 국제법의 주체인 경우든 그 합의는 국내법상 계약인 것이며, 이 계약에서 발생하는 분쟁은 섭외적 사법관계의 성질로 인하여 그에 적용되는 법은 각국의 국내법인 것이다. 이 경우 각국은 국내적으로 섭외적 사법관계에 적용되는 법 즉, 준거법을 지정하는 법을 가지고 있으며 이를 섭외사법 또는 국제사법이라고 한다.²² 따라서 당사자 일방이 어느 국가의 법원에 소송을 제기하느냐에 따라 그 분쟁해결에 적용되는 법은 달라지게 되며, 만일 당사자 일방이 자국의 법원에 소송을 제기한 경우의 적용법은 자국의 국제사법의 규정으로 정해지게 된다.

2. 문제점

가. 국제사법과 대외민사관계법 적용의 한계

(1) 적용원칙

남한과 북한은 각기 내부적으로 섭외적 사법관계에 적용되는 법으로 국제사법과 대외민사관계법을 가지고 있다. 이를 보면 남한의 국제사법 제1조에서 “이 법은 외

²² 사법의 저촉문제를 해결하는 것이 국제사법인 것이 분명하나, 법률의 저촉은 공법분야에서도 발생한다. 하지만 섭외적 사법관계에 적용될 사법을 지정하는 법인 국제사법의 본질상 공법의 저촉은 국제사법의 범위에서 제외된다. 김명기, 『국제사법원론』(서울: 법지사, 2002), pp. 72~73.

국적 요소가 있는 법률관계에 관하여 국제재판관할권에 관한 원칙과 준거법을 정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, 북한의 대외민사관계법 제2조는 “이 법은 우리나라 법인, 공민과 다른 나라 법인, 공민 사이의 재산가족관계에 적용할 준거법을 정하며 민사분쟁에 대한 해결절차를 규제한다”고 규정하고 있다.

요컨대, 남한의 국제사법의 목적은 외국적 요소가 있는 법률관계에 준거법을 정하기 위한다고 하여 민·상사법률관계 모두를 포함하는 것으로 규정하고 있는 반면, 북한의 대외민사관계법은 외국적 요소가 있는 재산가족관계에 적용할 준거법을 정해 민사분쟁에 한하는 것으로 규정하고 있다.

(2) 적용한계

남북간 인적교류확대와 함께 부수적으로 발생할 수 있는 문제 중의 하나가 남북간의 법제 차이에서 오는 신분·재산상의 문제이며, 그에 규율되는 법률관계는 사법관계인 것이다. 그러나 그 사법관계를 구성하는 요소가 남한 또는 북한에만 관련이 있는 것이 아니라 남한 또는 북한과 관련이 있는 이른바涉外적 사법관계의 성격을 갖는다.

그러나 이 같은 법률관계에 대해 남북한간의 사법관계의 안정성 확보를 위해 남한의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 준용하려면 먼저 국내적으로 남북관계에 관한 새로운 헌법해석이 필요하고 관련법령 등의 정비 내지 새로운 입법이 요구되는 것은 물론 이의 집행을 위해서는 북한과의 별도의 합의가 요구된다.

하지만 이에 앞서 그 동안 남한은 남북교류협력을 촉진하기 위하여 남한지역과 북한지역에 적용되는 특별법으로 남북교류협력에 관한 법률을 제정하면서, 남북교류협력을 목적으로 하는 행위에 관해서는 다른 법률에 우선하여 이를 적용한다고 하여 외국과의 관계에 적용되는 국제사법의 적용을 원천적으로 배제하고 있다. 그러나 이 남북교류협력법은 내용면에서 남북간의 왕래와 접촉 그리고 교역, 협력사업 등에 관련한 허가와 절차를 규율하는 절차법에 머물고 있을 뿐, 실제로 분쟁이 발생한 경우 이를 해결하기 위한 권리·의무에 관한 사항을 규율하는 실체법으로서의 성격은 전혀 가지고 있지 않다.

반면 민사관계의 기본법으로 작용되고 있는 북한 민법 제10조는 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국 영역 안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다”는 절대적 규정을 두고 있고, 민족간 민사법률관계의 구성요소 일부가 북한에 관련이 있는 경우 대외민사관계법 제5조에 따

르면 북한 법률제도의 기본원칙을 견지하도록 하면서, 제13조에서는 그렇지 않는 경우 북한의 법을 적용한다고 하여 법적용원칙에 있어서 강한 속지주의의 성격을 내포하고 있기 때문에 대등한 관계에서의 남북경제·사회문화 교류·협력이 활성화되기 위해서는 남북은 무엇보다도 먼저 이를 완화하는 새로운 법을 마련해야 할 것이다.

이 같은 국제사법의 적용한계를 나타낸 대표적인 실례가 2004년 2월 4일 북한을 탈출하여 남한에 정착하게 된 탈북자가 북한에 있는 남편을 상대로 법원에 이혼소송을 제기한 경우이다. 문제는 현행 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제19조에 따라 탈북자가 남한에 입국한 경우 남한의 호적취득 과정에서 통일부장관과 가정법원장의 승인을 받아 혼인사실을 표시하므로 남한의 현행법상 법률상 혼인 중에 있는 사람과 다시 결혼을 하게 되면 이중결혼이 되어 현행법상 저촉된다는 점이다. 따라서 그 사람이 남한에서 다시 결혼을 하기 위해서는 먼저 이혼소송을 하여야 하는 경우가 발생하게 되고 소송을 접수한 법원 측은 북한에 있는 당사자에게 이혼청구사실을 알리지도 못하고 출석도 없는 상태에서 법적 절차를 통해 재판을 진행하게 되는 경우가 발생한 것이다.²³

이 경우 법리상의 쟁점은 북한에서의 혼인의 효력이 남한에서도 법적 효력을 갖는가 하는 것과 이혼재판을 통하여 혼인관계의 해소 효력이 북한에도 미치는가라는 점이다.

이 점에 대해 서울가정법원은 북한의 가족법에 따라 혼인의 효력이 인정된 것을 남한에서 인정해야 하느냐의 문제에 대해 헌법 제3조에 비추어 북한주민도 대한민국 국민이므로 북한주민의 혼인과 가족생활도 국가가 이를 보장해야 하며, ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제1조²⁴, 제4조²⁵, 제12조, 제19조²⁶를 들어 북한에서의 혼인의 효력을 유효한 것으로 보았다.

²³ 이 문제를 현행 ‘부재선고등에관한특별조치법’에 따라 해결할 수도 있으나, 동법 제4조에 의하면 혼인에 관해 부재선고를 받은 자는 실종선고를 받은 것으로 간주하고 있으며, 이에 대해 민법 제28조는 5년간의 실종선고 기간이 만료한 경우에 사망한 것으로 간주하고 있어 혼인의 당사자는 5년간의 실종선고기간이 지나야 다시 결혼할 수 있다고 해석된다.

²⁴ 제1조는 “이 법은 군사분계선이북지역(이하 “북한”이라고 한다)에서 벗어나 대한민국의 보호를 받고자 하는 북한주민이 정치·경제·사회·문화 등 모든 생활영역에 있어서 신속히 적응·정착하는데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

²⁵ 제4조 1항은 “대한민국은 보호대상자에 대하여 인도주의에 입각하여 특별한 보호를 행한다”고 규정하고 있다.

²⁶ 제19조는 “통일부장관은 보호대상자로서 군사분계선이남(이하 “남한”이라고 한다)에 본적을 가지지 아니한 자에 대하여 본인의 의사에 따라 본적을 정하고 서울가정법원에 취적허가신청서를 제출한다”고 규정하고 있다.

또한 이혼재판을 통하여 혼인관계를 해소하는 것이 가능한 가에 대하여 법원은 북한에 있는 것으로 추정되는 피고에 대하여 공식적인 방법을 통한 소송서류의 송달이 물리적으로 곤란하다는 점을 들어 향후 추완항소를 통하여 구제받을 수 있다는 전제로 소송절차를 진행한다고 하였다. 다만, 재판부는 종합적인 판단으로 현재 탈북자나 이산가족의 가족법관계와 관련하여 여러 가지 법률적 문제가 발생하고 있어 그에 대한 입법적 대비가 필요하다고 지적한 바 있다.²⁷

따라서 북한에서의 혼인이 유효한 가에 대한 점을 법리상 해석으로만 본다면 법원은 대한민국 헌법상 북한은 반국가단체여서 북한체제에서의 혼인의 성립은 무효라고 판단해야 했다고 본다. 하지만 이렇게 될 경우 반사적으로 탈북자들이 남한호적을 취득하는 과정에서 통일부장관과 가정법원장의 승인을 얻어 호적부에 배우자를 표시하는 현행 법제가 무의미해지는 결과가 나타나기도 한다. 또한 법원의 입장대로 북한의 주민도 남한의 주민이고 국가가 이를 보호해야 한다고 하는 것은 북한에서의 혼인의 성립을 규정하고 있는 북한의 민법 제2조의 “국가는 결혼을 법적으로 보호한다”라고 하는 규정을 그대로 인정하는 결과가 되어 법리상의 모순이 나타나게 된다. 따라서 인적교류의 확대와 통일을 대비한 관련입법이 요구되는 것이다.

나. ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’상 준거법 지정의 한계

(1) 적용원칙

2003년 체결한 남북 4대 경협합의서에서는 6·15 남북공동선언에 따라 진행되는 남북간의 경제교류협력의 성격을 나라와 나라 사이가 아닌 민족내부거래임을 확인하고 있으며, 이 중 민족내부거래를 바탕으로 한 경제교류·협력과정에서 발생하는 상사분쟁을 공정하고 신속하게 해결하기 위해 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’를 채택하여 발효하고 있다.

이 합의서에서는 남북경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 해결은 당사자간의 협의의 방법으로 해결할 것을 원칙으로 하면서, 협의의 방법으로 해결되지 않는 분쟁은 중재로 해결한다고 하고 있다. 따라서 남과 북은 이의 해결을 위한 남북상사중재위원회를 구성하고 그 기능 중 중재기능으로 ① 남과 북의 당사자 사이에 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 중재, 조정기능, ② 일방의 당사자와 상대방의 당국 사이에 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁의 중재, 조정기능, ③ 상

²⁷ 사건판례에 대한 정확한 번호는 당사자의 개인적 신변을 위해 생략하기로 한다.

대방의 투자자와 일방 사이에 발생하는 투자분쟁의 중재, 조정기능 등을 담당하도록 합의하고 있다.

따라서 ‘남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서’ 제12조는 중재판정의 준거법을 “중재판정부는 당사자들이 합의한 법령에 따라 중재판정을 한다. 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래 관습에 따라 중재판정을 한다”고 규정하고 있다. 따라서 중재판정의 준거법을 ① 당사자가 합의한 법령, ② 당사자가 합의한 법령이 없는 경우 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습법을 지정하고 있다.

(2) 적용한계

여기서 문제는 중재판정의 준거법으로 정한 ‘당사자가 합의한 법령’이란 남북거래 당사자가 거래를 위해 체결한 계약서를 지칭하는 것이 아니라, 당사자 간에 분쟁이 발생한 경우 이를 남한법에 따르느냐 또는 북한법에 따르느냐를 합의한 것을 의미하는 것으로 해석되기 때문에 분쟁해결의 법적 안정성을 확보할 수 없다는 점이다. 또한 이러한 합의법령이 없는 경우 남과 북의 관련법령이란 남한의 국제사법을 말하는 것인지 북한의 대외민사관계법을 말하는 것인지 분명하지가 않다는 점이다.

V. 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁해결에의 법 적용 해결방안

1. ‘남북준국제사법’(가칭)의 체결

가. 체결 필요성

일반적으로 준국제사법이란 어떤 생활관계가 불통일국법의 여러 법역의 법에 관계를 가지고 있는 경우에 있어서 어느 법역의 법 즉, 어느 지방의 법을 적용할 것인가를 결정하는 법을 말한다.²⁸ 예컨대, 연방국가에서처럼 지방에 따라 내용이 서로 다른 법을 가지고 있는 나라에서 국제사법에 근거하여 어느 지방의 법을 준거법으로 할 것인가를 정하는 이론이다. 원칙적으로 준국제사법에 있어서는 별도의 법을 제정

²⁸ 김명기, 『국제사법원론』, p. 88.

하지 않고 국제사법의 경우와 동일한 원칙에 의해서 문제를 해결하는 것이다.²⁹

여기서 남북간 민족내부거래에서 발생하는 상사법률관계라든가 혹은 남북간 인적 교류가 해를 거듭할 수록 그 폭이 확대되어 장차 민사법률관계로 발전하게 될 경우 여기에서 발생하는 법적 분쟁이 소송으로 발전하게 되면 그 준거법을 무엇으로 할 것인가라는 문제가 발생하게 된다. 이 경우 준국제사법의 이론상으로 우리의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 민족내부거래관계에 준용하는 것을 생각해 볼 수 있으나, 이 때 문제가 되는 것은 법적용의 전제가 되는 국가와 국가간에 적용되는 국제사법 또는 대외민사관계법을 국가와 국가가 아닌 민족내부거래에 적용할 수 있는가 하는 것이다.³⁰ 만일 민족내부교류에서 준국제사법이론을 들어 남한의 국제사법을 적용한다거나 북한의 대외민사관계법을 적용한다 하더라도 이 경우는 상대방의 법체계를 인정하는 것이 될 뿐만 아니라 자본주의 법원칙·형식과 사회주의 법원칙·형식이 각기 다르므로 새로운 법적 문제가 다시 발생하게 된다.

따라서 민족내부거래 시 발생하는 법률분쟁에 대해서 남북한은 각기의 국제사법 또는 대외민사관계법을 적용법으로 할 것이 아니라 현재의 각자의 사법을 그대로 인정하면서 남북이 합의로 사안에 따라 이 지역에 적용될 남한의 법 또는 북한의 법을 결정하는 법으로 남북 사이에 적용할 가칭 ‘남북준국제사법’(또는 ‘남북법적용법’)의 제정을 고려해 볼 수 있다.

남북이 합의하여 새롭게 체결되는 이 ‘남북준국제사법’은 민족내부교류에서 발생하는 사법관계의 분쟁을 해결하기 위해 현재의 남북의 내국사법을 그대로 인정하는 가운데 이를 준거법으로 지정하는 법이라 할 수 있다. 이 같은 ‘남북준국제사법’의 제정은 다양한 교류협력의 법률관계는 물론, 북한 민법 제10조의 “조선민주주의인민공화국 민법은 국제조약이나 협정으로 달리 정하지 않는 이상 공화국영역 안에서 이루어진 모든 민사법률관계에 적용한다”고 명시한 절대적 규정을 다소 완화할 수 있다. 뿐만 아니라 북한에는 상법이 없는 가운데서 남북 거래당사자간에 발생하는 상

²⁹ 과거 동서독은 이를 ‘역간법적용법’이라는 논리를 구성, 특별히 명문의 법으로 제정하지 않고 국제사법의 원리를 준용하여 양측지역에도 그들의 법을 직접 적용하다가, 동독은 1975.12.5 별도의 국제사법인 ‘법적용법’을 제정, 적용하면서 서독과의 정치적·법적 유대를 단절하고 서독과는 다른 국가라는 점을 강조하였다. 그리고 서독은 1990.1.1부터 ‘국제사법의 새로운 규율을 위한 법률’을 제정하여 민법, 민사소송법, 민법시행령이 공통적으로 적용된다고 하였다. 제성호, “북한의 「대외민사관계법」과 남북한간 민사법률문제 처리방향,” 『통일정책연구』 제10권 2호 (2001), pp. 248~249; 오수근, “남북한 교류에 따른 준국제사법 문제해결을 위한 이론적 연구,” 통일원, 『북한·통일연구논문집(IV)』, 국통조 90-12-93, 1990, pp. 70~72.

³⁰ 장문철, “북한의 국제사법,” 『통상법률』 제36호, 2000, pp. 191~192.

사관계의 법률분쟁을 원활히 해결하여 남북간 사법관계의 안정성을 확보할 수 있다. 이런 점에 비추어 보더라도 ‘남북준국제사법’의 제정이 요구되는 것이다. 이 밖에도 향후 남북간 사회·문화교류 등 인적 교류가 지금보다 더욱 활성화될 경우 남북한 주민들 간에는 신분상 또는 재산상의 복잡한 민사법률관계가 형성되어 이것이 장차 법적 소송으로 발전될 가능성이 높으며,³¹ 이의 해결을 위해 적용할 준거법을 남한의 법으로 할 것인지 또는 북한의 법으로 할 것인지에 대한 법적 절차나 방법이 전혀 마련되어 있지 않아 남북간 합의에 의한 새로운 법제정이 요구된다.

나. 체결 목적

(1) 남북한 사법관계에 대한 분쟁해결의 법적 안정성 확보

북한의 대외민사관계법 제5조와 제13조는 법률관계의 법적용원칙에 있어서 북한의 법률체도를 우선적으로 적용한다고 하는 것을 기본원칙으로 견지하고 있어 강한 속주주의의 성격을 내포하고 있기 때문에 이를 완화하는 새로운 법의 마련이 요구된다.

따라서 ‘남북준국제사법’의 제정목적은 민족간 내부거래는 물론 주민들 사이에서 발생할 수 있는 민사법률관계가 그것이 일반적인 매매계약이든 토지임대차계약이든 신분계약이든 분쟁이 발생한 경우 이의 해결을 위한 준거법을 지정해 주는 적용법을 마련함으로써 남북간 교류협력에서의 법적 안정성을 확보한다는 새로운 남북간 합의에 그 목적을 두어야 한다.

(2) 민족교류에 대한 법적 공조

지금까지의 남북간 경제교류협력의 성격을 민족내부거래로 확인하고 있는 상황에 비추어 보면, 그것이 투자계약이든 매매계약이든 임대차계약이든 그 계약의 당사자는 남한 측에서는 사인인 회사 또는 공법인이고, 북한 측에서는 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이 일반적일 것이므로³² 그의 법적 성격은 계약으로 보는

³¹ 남북한간의 인적 교류확대에 대비하여 남북한 주민간 친족·상속 등 분야의 실체법적인 법률관 계조정에 관한 일반규정을 두고, 이에 관한 별도의 특별법을 제정하는 방안을 적극 고려한다는 입장에서이다. 제성호, 『법·제도분야 통일인프라 실태연구』(서울: 통일연구원, 2003), p. 266.

³² 북한민법상 계약은 i) 계획에 기초하는 계약과 ii) 계획에 기초하지 않는 계약으로 구분되며, 계획에 기초하는 계약은 인민경제계획을 실행하기 위한 목적의 계약으로서 그 주체는 기관, 기업소, 단체로 하고 있고(제90조), 계획에 기초하지 않는 계약은 그러한 인민경제계획이 국민들에게 잘 미치도록 하기 위한 목적의 계약으로서 그 주체에는 국민들까지 포함하고 있다(제135조). 따라서 민족내부거래의 특성상 이는 계획에 기초하는 계약에 해당한다고 볼 수 있어 그

것이 일반적이다.

또한 이른바 국영투자 내지 국영무역의 경우라 할지라도 남한은 국가이나 북한은 국가가 아닌 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이며, 반대로 북한은 국가이나 남한은 공법인 내지 개인인 것이므로 이 경우의 합의는 조약이 아니라 준조약인 계약이다.

따라서 남북한 간에 이루어지는 투자계약, 거래계약 또는 신분적·재산적 계약 등의 사법관계는 모두 남한에만 관련이 있는 것이 아니고 그렇다고 전부가 북한에만 관련이 있는 것이 아니다. 하지만 이를 일국의 통일된 내국적 사법관계로 간주하기에는 법리상 어려움이 있고, 또 그렇다고 이를 국가간의 외국적 사법관계로 볼 수도 없다.³³

이렇듯 외국적 요소를 가진 사법관계에서 당사자 쌍방이 국내법의 주체인 경우이든 이 중 당사자 일방이 국제법의 주체인든 그 합의는 국내법상 계약인 것이며, 이 계약에서 발생하는 분쟁은 섭외적 사법관계의 성질로 인하여 그에 적용되게 되는 법은 각기의 국내법인 것이고, 그 국내법은 섭외적 사법관계에 적용될 내국사법 또는 외국사법을 지정하는 법을 말하며, 동시에 내국사법 또는 외국사법의 적용범위를 결정하는 법을 말한다.³⁴ 따라서 분쟁이 발생할 경우 당사자 일방이 어느 국가의 법원에 소송을 제기하느냐에 따라 그 분쟁해결에 적용되는 법은 달라지게 되며, 만일 당사자 일방이 자국의 법원에 소송을 제기한 경우의 적용법은 자국의 국제사법의 규정으로 정해지게 된다.

결국 남북간에 적용되는 새로운 준국제사법의 성격은 남북관계발전의 기본명제로서 작용할 민족내부거래는 물론 주민들간의 법률관계의 발생에 대한 보다 명확한 개념 및 법적 성질을 규명하고 적용할 수 있는 특별법인 것이다. 이는 민족내부거래나 주민들간의 법률관계의 발생에 대해 현재의 남한의 국제사법이나 북한의 대외민사관계법을 그대로 적용하는 것은 상대방의 법체계를 인정하지 않고 일방의 법만을 적용하는 경우가 되어 대등한 관계에서의 경제교류협력이 이루어 질 수 없다는 취지에서 현재의 각자의 내국사법을 그대로 두고 남북이 합의로 사안에 따라 이 지역에 적

주체는 공법인 또는 공공기관인 것이 일반적이다.

³³ 남북한 각기 헌법이나 관련 법률상으로 보면 한반도 전체에 대하여 각기의 영권과 주권을 주장하여 상대방의 법제를 부인하고 있기 때문에 남북한의 사법관계의 구성요소는 어느 경우에도 내국적 사법관계에 불과한 것이 되며, 외국적 사법관계로는 볼 수 없는 것이다. 그러나 실재상으로는 그 사법관계를 구성하는 요소가 남한과 북한에 관련이 있는 것이므로 이를 전적으로 내국적 사법관계로만 볼 수는 없는 것이다.

³⁴ 김명기, 『국제사법원론』, pp. 3~4.

용될 남한의 법 또는 북한의 법을 결정하는 법으로 가칭 남북 사이에 적용할 ‘준국제사법’(또는 ‘법적용법’)을 제정하는 것이다.

2. ‘남북준국제사법’(가칭)의 체결 법리

분단국 내부간의 법률분쟁에 관해서는 이를 해결하는 관련 국제법규가 존재하지 않는 상황에서 이론상으로는 우리의 국제사법 내지 북한의 대외민사관계법의 준용론을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이는 어떠한 근거에서 국가와 국가간의 준거법을 정하는 국제사법을 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 분단국으로서의 잠정적 특수관계에 있는 남북한 사이에 준용할 수 있는가 하는 본질적인 문제로 봉착되게 된다. 그렇지 않고 이 같은 문제의 해결을 위해 남북간 민사사법공조에 관한 합의서를 체결하여 해결하는 방법도 있을 수 있겠으나 이는 현 단계에서 너무나 미래지향적이어서 기대하기란 어려움이 있고, 이 보다 더 어려운 문제로 남북이 현재와 같이 상호 국가성을 부인하면서 상대지역에 대해서도 자기의 법률이 유효할 수 있으므로 민사사법공조의 문제 해결은 더욱 어렵게 하는 것이기 때문에 남북 사이에 발생하는 문제의 해결을 위한 잠정적인 법적용의 이론과 법제정이 요구되는 것이다.

따라서 지방에 따라 내용이 서로 다른 법을 적용하는 나라에서 국제사법과 유사하게 한 국가 내에서 어느 지방의 법을 준거법으로 할 것인가를 정하는 이른바 지방간 법적용법(역간 법적용법) 이론을 적용하여 남북간 새로운 법을 제정하는 것이다. 이 법의 원리는 현행 남과 북의 섭외적 사법관계를 다루는 각자의 법을 직접 적용하거나 또는 이를 준용해서 적용하는 것이 아니라 남북 주민 사이에 발생한 사법관계의 법률문제에 대한 적용법을 한 국가 내에서 지방에 따라 다른 법률을 적용하는 역간 법적용법의 원리 또는 준국제사법의 원리를 발전시켜 독립된 실체적 성격의 특별법으로 제정하는 것이다.³⁵

³⁵ 참고로 서독의 경우는 별도의 법으로 제정하지 않고 이 같은 이론을 적용하여 동서독 주민간에 발생한 민사법률문제에 대한 준거법을 정하였으며, 그 근거는 동독은 전체 독일의 일부이고 외국이 아니므로 동독지역에 적용되는 법률은 독일이라는 한 국가 내에서 지방에 따라 다른 법률을 적용하는 경우에 해당한다고 보았다. 제성호, “북한의 대외민사관계법과 남북한간 민사법률 문제 처리방향,” p. 249.

3. ‘남북준국제사법’(가칭)의 체결 내용

가. 적용대상 및 범위

(1) 적용대상

‘남북준국제사법’은 남북간의 사법적 법률관계에서 발생하는 문제를 해결하기 위한 준거법을 지정하는 법이므로 그 적용대상은 남북간 경제교류·협력과정에서의 협력당사자와 나아가 남북간 주민들일 것이다. 따라서 남북 사이의 상사분쟁의 해결 절차를 다루고 있는 상사분쟁합의서에서의 적용대상인 남북 당사자 사이 또는 일방의 당사자와 상대방의 당국 사이에서 발생하는 상사분쟁의 중재가 소송으로 발전되는 것은 물론 남북 주민간에 발생하는 민사법률문제 까지도 그 적용대상으로 포함하는 것이다.

이는 우리의 국제사법과 유사한 규정으로 현행 북한의 대외민사관계법을 보면 그 적용대상을 북한 법인 및 공민과 외국의 법인 및 공민 사이의 재산 및 가족관계에 적용한다고 하고 있어 남북간 준국제사법의 적용대상을 남북간의 법인 및 주민 사이의 민사법률문제로 하는 데에는 무리가 없을 것이다.

(2) 적용범위

남북간에 발생하는 사법적 법률관계에서 발생하는 문제의 처리를 위해 제정되는 ‘남북준국제사법’의 적용범위는 남북간 경제교류·협력과정에서 발생하는 분쟁에만 한정할 것이 아니라 장기적 차원의 사회·문화교류·협력의 인적교류·협력과정에서 발생하는 민사법률문제까지 확대하는 것이다. 따라서 남북간의 법인 및 주민들간의 물권관계, 채권관계, 해상거래관계 및 친족관계에까지 적용범위를 확대하는 것이 바람직하다.

나. 효력범위

일반적으로 서로의 법을 달리 하는 나라들과 관련을 갖는 사법관계를 해결하기 위해 언급되는 법적 해결방법은 ① 서로의 법을 하나로 통일하는 방법, ② 특별한 섭외적 사법관계에 적용되는 별도의 사법을 제정하는 방법, 그리고 ③ 사건에 적용된 준거법과 관할권을 정하는 법을 만드는 방법 등이다. 여기서 첫 번째의 방법은 완전한 법적 통일체가 형성되었을 경우 기대해 볼 수 있는 것이고, 두 번째의 방법

은 사법관계 중 특정분야에서 고려될 수 있는 방법이며, 세 번째의 방법은 사법일반에 관한 문제를 해결하기 위한 방법이다. 특히 이 세 번째의 방법은 재판관할권의 결정, 준거법의 선택, 외국판결의 승인 및 집행 등에 관한 영역에 집중되어 있다.

현실의 남북관계에서 볼 때, 남한은 헌법 및 국가보안법 등에 의해서 북한의 체제를 부인하고 있으므로 북한의 재판권 역시 부인하고 있으며, 북한 역시 남한의 국가로서의 체제 자체를 부인하고 있으므로 형식적으로는 남한의 재판권을 부인하고 있어 남한의 법원의 판결 효력을 인정하고 있지 않다. 그러나 이 문제는 남북교류협력이 증대되면서 상사분쟁해결절차에 관한 합의를 채택하고 있는 현시점에서 볼 때, 중재재판의 관할결정, 준거법의 선택, 그리고 판정의 승인 및 집행에 대해서 남북은 당사자의 관할 지역의 재판기관에 이행의 신청과 중재판정의 구속력을 재판기관의 확정판결과 동일하게 집행하도록 하고 있어 일반 국제사법의 이론을 그대로 따르고 있다는 점에서 효력범위에 대한 기대가 모아지고 있다.

‘남북준국제사법’은 제정목적에서도 밝힌 바 있듯이, 남북한 사법관계에 대한 분쟁 해결의 법적 안정성 확보, 남북간 사법관계의 성격 규명, 역간법적용법 이론의 발전이라는 점에 초점이 맞추어져 있으므로 남북간 준국제사법의 효력범위 역시 일반 국제사법의 이론에서와 같이 재판관할권의 결정, 준거법의 선택, 남북판결의 승인 및 집행에 그 효력범위가 모아져야 한다.

다. 주요내용

(1) 목적 및 일반원칙

‘남북준국제사법’의 제정목적은 먼저 남북간 민사관계에서 발생하는 법률관계를 민족내부의 사법적 법률관계로 설정하고 남북간 사법적 법률관계에서 발생하는 당사자의 이익을 보호하며, 법적 관할권과 준거법을 지정하는데 그 목적을 두어야 한다.

이 법의 제정목적은 민족내부의 사법적 법률관계로 설정한다고 하는 것은 남북간 교류협력의 장애가 되는 남북간의 법적 제약을 미연에 방지하여 남과 북의 법령체계의 존재를 확인하는 것에 있다고 할 수 있으며, 남과 북의 법률관계가 외국간의 법률관계가 아닐 뿐만 아니라 일방적인 국내적 법률관계가 아님을 명시하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 남북한 인적·물적 교류협력에서 발생할 수 있는 분쟁을 법적으로 해결하겠다는 의지를 밝히는 것이 필요하며, 특히 섭외적 사법관계에서 나타나는 준거법의 지정과 관할을 정하는 것을 필요로 한다는 점이 강조되어야 한다.

현행 남한의 국제사법과 북한의 대외민사관계법의 목적을 보면 남한은 외국적 요

소가 있는 법률관계에 관하여 국제재판관할에 관한 원칙과 준거법을 정한다고 하고 있고, 북한은 대외민사관계에 있어서 당사자의 권익보호 및 대외경제협력과 교류를 공고히 발전시키기 위한 것이라고 하고 있다. 또한 기본원칙에 있어서는 남한은 대한민국의 강행규정이 법률관계에 적용되어야 하는 경우에만 대한민국의 법을 적용한다고 하고 있으나, 북한은 북한의 법률제도의 기본원칙을 견지한다고 하고 있어 강한 속지주의 원칙을 나타내고 있다.

나아가 남한의 국제사법은 준거법으로 지정한 외국법이 공서양속에 반하는 경우 이를 적용하지 않는다고 하고 있으나, 북한은 북한의 법률제도의 기본원칙에 반하는 경우에 이를 적용하지 않는다고 하고 있어 준거법 지정에 반하는 이유를 명백히 하고 있지 않는 포괄적인 의미를 담고 있다.

따라서 제정되는 ‘남북준국제사법’에서는 법률의 특성상 목적범위를 민족내부의 사법적 법률관계로 한정하고, 이에 관한 법적 관할권과 준거법을 지정함에 두고 아울러 민족교류와 협력정신을 바탕으로 하는 이상 준거법 지정의 기본원칙을 민족내부교류협력에 반하는 경우에 한해서 지정된 준거법의 적용을 예외로 하는 것으로 할 필요가 있다.

(2) 당사자

남한의 국제사법의 당사자는 법인 및 단체 그리고 자연인으로 하고 있고, 북한의 대외민사관계법은 대외민사관계의 당사자를 법인·공민으로 하고 있다. 그러나 북한민법에 의하면 법률행위의 당사자를 계획에 의한 계약의 당사자와 계획에 의하지 않는 계약의 당사자로 이분화하고 있어 지금의 남북간 경제교류·협력과정에서의 민족내부거래의 법률관계의 북측 당사자는 계획경제에 의한 계약의 당사자로서 기관, 기업소, 단체에 한정되어 있다.

따라서 ‘남북준국제사법’에서의 당사자를 지금의 민족내부거래에서의 법률관계의 당사자로 한정할 경우 자연인은 배제될 수 있다. 따라서 지금의 민족내부거래에 한정하여 당사자를 정할 것이 아니라 인적·물적 교류협력의 활성화를 예상하여 그 당사자를 법인은 물론 기업소, 단체를 포함한 자연인을 모두 포함하여야 한다. 이는 ‘남북준국제사법’의 제정목적이 민족간 내부거래는 물론 주민들 사이에서 발생할 수 있는 민사법률관계가 그것이 일반적인 매매계약이든 토지임대차계약이든 신분계약이든 분쟁이 발생한 경우 이의 해결을 위한 준거법을 지정해 주는 적용법을 제정하는 것이니 만큼 북한의 계획경제에 의하지 않는 계약의 당사자인 공민도 이에 포함

되어야 함이 당연하다.

(3) 재산관계

(가) 물권관계

북한의 대외민사관계법은 물권관계의 준거법은 목적물의 소재지법을 적용하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 즉 점유권, 소유권 등 재산과 관련한 권리에 대하여는 재산이 있는 나라의 법을 적용한다고 하고 있다. 이처럼 원칙적으로 재산의 소재지법을 물권관계의 준거법으로 지정하고 있는 규정은 우리 국제사법이 동산 및 부동산에 관한 물권 또는 등기하여야 하는 권리는 그 목적물의 소재지법에 의한다고 한 규정과 매우 유사하다. 따라서 ‘남북준국제사법’에서도 물권관계의 준거법은 이에 따르도록 하는 것이 바람직하다.

(나) 채권관계

북한의 대외민사관계법에 의하면 계약의 준거법은 원칙적으로 당사자의 자치에 따라 자유로이 정하도록 하되 당사자간의 합의가 없는 경우는 행위지법 즉, 계약체결지법에 따르도록 하고 있어, 이는 우리의 국제사법과 유사하다고 할 수 있다. 또한 서로 다른 나라의 당사자들이 전보 또는 서신 등을 통해 체결한 계약의 준거법은 발신지를 행위지로 보고 있어, 이점 또한 우리의 법과 유사하다. 그리고 계약의 방식에 관해서도 행위지법에 따르도록 하고 있어 이 또한 우리의 법과 유사하다. 따라서 ‘남북준국제사법’에서도 채권관계의 준거법은 이에 따르도록 하는 것이 바람직하다.

(다) 지적재산권관계

북한의 대외민사관계법에서는 지적재산의 권리에 관한 준거법은 원칙적으로 북한법을 적용하도록 하고 있어 강한 속지주의 원칙에 따르고 있다. 이는 지적재산권의 보호에 대해서는 권리 자체보다는 침해문제를 중요시하고 있어 그 원칙을 침해지법에 따르도록 하고 있는 국제사회의 원칙이나 우리의 국제사법과는 시각이 다소 다르다.

따라서 ‘남북준국제사법’에서는 이러한 국제적 추세에 맞게 저작권 보호에 유리한 침해지법을 따르도록 하는 것이 바람직하다.

(4) 가족관계

남북분단과 전쟁을 겪은 우리로서는 남북간의 가족관계란 대단히 복잡하고 중요한 문제 중의 하나이다. 특히 남북이산가족의 재결합시 혼인과 이혼의 준거법 결정은 매우 중요한 문제로 등장할 수 있는 것이며, 실제로 남북간 인적교류확대와 함께 부수적으로 발생할 수 있는 문제 중 그 대표적인 예가 북한을 탈출하여 남한에 정착하게 된 탈북자가 북한에 있는 남편을 상대로 법원에 이혼소송을 제기한 경우이다.³⁶

따라서 이산부부의 중혼문제라든가 탈북자 부부의 이혼문제는 본래의 혼인의 유효성을 부인하고 후혼의 효력을 인정하는 것을 원칙으로 하는 것이 현실상 타당하다고 본다. 결국 바람직한 방향은 가족관계에 관한 준거법의 지정원칙인 당사자의 본국법을 적용하는 것을 원칙으로 하되, 단계적으로 주소지법 및 밀접한 관련이 있는 나라의 법을 적용하도록 하는 방향으로 발전되어야 한다.

북한의 대외민사관계법에 따르면 혼인의 성립요건, 효력, 이혼 등에 관해서는 각 당사자의 본국법에 따르도록 하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 이 중 특히 혼인의 효력에 대해서 본국법, 상거소지법, 가장 밀접한 관련이 있는 곳의 법으로 하고 있다는 점에서 매우 긍정적이라 할 수 있다.

그러나 이 문제는 여기서 본국법이란 국적을 기준으로 정하여지는 법이므로 남한과 북한의 본국법이라고 할 것이 아니라 이는 지역에 따라 법을 달리하는 동일 국가의 국적으로 보고 당사자와 밀접한 관련이 있는 지역법으로 정할 필요가 있다.

결과적으로 혼인의 성립요건, 효력, 이혼 등의 법률관계에 적용되는 준거법을 본국법이라 하지 않고 이를 지역법으로 하고, 단계적으로 이 지역법이 동일하지 않을 경우 부부가 같이 거주하는 상거소지법, 그리고 부부의 거주지가 다른 경우는 부부와 가장 밀접한 곳의 법으로 하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 혼인의 방식에 대해서는 우리와 북한이 다소 일치하는 것으로 보아 이를 혼인거행지법에 의한다고 하는 것이 타당하다고 본다.

³⁶ 이 문제를 현행 '부재선고 등에 관한 특별조치법'에 따라 해결할 수도 있으나 동법 제4조에 의하면 혼인에 관해 부재선고를 받은 자는 실종선고를 받은 것으로 간주하고 있으며, 이에 대해 민법 제28조는 5년간의 실종선고 기간이 만료한 경우에 사망한 것으로 간주하고 있어 혼인의 당사자는 5년간의 실종선고기간이 지나야 다시 결혼할 수 있다고 해석된다.

(5) 분쟁해결

(가) 재판관할

우리의 국제사법은 당사자 또는 분쟁이 된 사안이 대한민국과 실질적 관련이 있는 경우 재판관할권을 갖는다고 규정하여 재판관할권에 대해 포괄적으로 규정하고 있다. 북한의 대외민사관계법은 우리처럼 이를 포괄적으로 규정하지 않고 이를 세분화하여 재산관계, 가족관계, 비송사건의 관할로 구분하고 있다.

재산관계에 대해서는 당사자들이 합의로 정하도록 하는 합의관할을 원칙으로 인정하면서 부분적인 경우에 해당할 때에는 북한이 관할권을 갖는다고 하고 있다. 또한 가족관계에 대해서는 예외 없이 북한이 관할권을 갖는다고 하고 있다. 그리고 비송사건의 관할에 대해서는 이를 4개의 요건을 들어 재판 또는 중재를 거부하거나 중지한다고 하고 있다.

따라서 ‘남북준국제사법’에서의 재판관할에 대해서는 민족내부거래와 주민들간의 분쟁이 된 사안에 관하여 당사자의 합의에 의한 재판관할권과 법원은 실효적 판단을 할 수 있는 사항에 대해서만 관할권을 갖는다고 인정해야 한다. 이는 일반적으로 국제적 재판관할은 서면에 의한 합의에 의해 정해진다는 경향을 그대로 따른다는 목적이외에도 남북간 특수상황에서 일방적 내지 복종적 관할을 인정하는 것은 남북관계 발전에 크게 도움이 되지 않는다는 취지와 상사분쟁해결절차에 관한 합의서에서 중재재판의 관할결정에 대해서 당사자의 서면합의에 의해 이를 정한다는 취지를 살려 분쟁의 사항에 대해 당사자들의 의사를 존중하는 한편 법원은 분쟁사항에 대한 법적 실효성을 확보할 수 있는 사항에 대해서만 관할권을 가지는 것으로 할 필요성이 있다고 본다.

(나) 판결의 승인 및 집행

우리의 국제사법은 외국판결의 승인 및 집행에 대하여 직접적인 규정을 두고 있지 않고, 이를 민사소송법에 규정하여 외국판결의 성립이나 내용에 대해 이를 다시 검토하지 않고 그대로 승인하는 규정을 두어 이를 해결하고 있다. 이에 대해 북한은 대외민사관계법으로 이를 직접적으로 규정하고 있으며, 원칙적으로 국가간의 합의가 있는 경우에만 승인할 수 있으며, 그 집행에 대해서도 이에 준해서 적용한다고 하고 있다.

따라서 ‘남북준국제사법’에서는 남한과 북한의 법원이 내린 판결의 승인과 집행에 대해서는 상사분쟁해결절차에 관한 합의서에서의 판정의 승인 및 집행이 남북 당사자의 관할 지역의 재판기관에 집행의 신청과 중재판정의 구속력이 있는 것으로 인정

하여 재판기관의 확정판결과 동일하게 집행하도록 하고 있다는 취지를 그대로 존중하여 이행 관할지역의 재판기관에 이행의 신청 및 승인 집행을 인정하도록 해야 할 것이다.

VI. 결 론

남북간 4대 경협합의서의 체결·발효로 남북간에는 통상관계는 수립되었으나, 상호 국가로 승인하는 어떠한 선언 내지 합의서, 조약 등이 체결되어 있지 않으므로 남북간 기본관계는 아직 수립되어 있지 않다. 이 같은 상황 하에서 남북간 거래당사자간의 계약이 투자계약이든 매매계약이든 임대차계약이든 그 계약의 당사자는 남한측은 사인인 회사 또는 공법인이고, 북한측은 사경제주체로서의 공법인 또는 공공기관인 것이 대부분일 것이므로 그의 법적 성격은 계약인 것이 일반적일 것이다. 또한 남북한간에 이루어지는 투자계약, 거래계약 또는 신분적·재산적 계약 등의 사법관계는 모두 남한에만 관련이 있는 것이 아니고 그렇다고 전부가 북한에만 관련이 있는 것이 아니므로 그에 규율되는 법률관계는涉外적 사법관계의 성격을 띠고 있다고 보아야 한다.

현재 남북이 국가와 국가가 아닌 특수한 관계 하에서 남북 거래당사자간 인적·물적 교류에서 법적 분쟁이 발생한 경우 이의 해결을 위해涉外적 사법관계에 적용되는 법으로 남한의 국제사법 또는 북한의 대외민사관계법을 사인간의 거래에 적용할 수 있는가 하는 것이다. 만일 민족내부교류에 준국제사법이론을 들어 남한의 국제사법을 적용한다거나 북한의 대외민사관계법을 적용한다면 이는 결국 상대방의 법체계를 인정하는 것이 될 뿐만 아니라 자본주의 법원칙·형식과 사회주의 법원칙·형식이 각기 다르므로 새로운 법적 문제가 다시 발생하게 된다.

또한 2003년 체결한 남북 4대 경협합의서는 경제교류·협력과정에서 발생하는 상사분쟁을 공정하고 신속하게 해결하기 위해 남북이 채택한 ‘남북사이의상사분쟁해결절차에관한합의서’를 남북간 물적 교류에 적용할 경우, 여기의 중재판정의 준거법으로 정한 ‘당사자가 합의한 법령’은 남북거래당사자가 거래를 위해 체결한 계약서를 지칭하는 것이 아니라, 당사자간에 분쟁이 발생한 경우 이를 남한법에 따르느냐 또는 북한법에 따르느냐를 합의한 것을 의미하는 것으로 해석되기 때문에 분쟁해결의 법적 안정성을 확보할 수 없다는 문제가 발생한다. 나아가 이러한 합의법령이 없는

경우 동 합의서에는 ‘남과 북의 관련법령’을 지정하고 있으나 이것이 남한의 국제사법을 말하는 것인지 북한의 대외민사관계법을 말하는 것인지 분명하지가 않다는 문제점을 가지고 있다.

따라서 민족내부거래시 발생하는 법률분쟁에 대해서 남북은 상호 합의로 사안에 따라 이 지역에 적용될 남한의 법 또는 북한의 법을 결정하는 법으로 가칭 ‘남북준국제사법’을 새롭게 체결할 필요성이 있음을 제시해 본다.

남북이 합의하여 새롭게 체결되는 이 ‘남북준국제사법’은 민족내부교류에서 발생하는 사법관계의 분쟁을 해결하기 위해 현재의 남북 각기의 내국사법을 그대로 인정하는 가운데 이를 준거법으로 정하는 법이라 할 수 있다.

이를 계기로 점차 국내적으로는 통일과 관련한 법제의 정비가 시급히 요구된다는 점을 더불어 제시해 본다.

성문법주의를 채택하고 있는 우리나라에서는 성문법의 효력순위를 헌법을 최상위의 법으로 하여 그 다음이 법률, 명령·규칙, 자치법규 등으로 정해 놓고 있다. 여기서 특히 법률은 권리·의무의 성질, 종류, 내용은 물론 권리·의무의 발생, 소멸 등의 실제적인 사항을 규율하는 실체법과 권리·의무의 실제적인 사항을 구체적으로 실현하는 절차를 규정한 절차법으로 구분된다.

통일과 관련된 현행법령을 분류하면 헌법을 정점으로 하여 실체법으로서 국가보안법, 절차법으로서 남북교류협력법, 그리고 북한이탈주민법, 통일교육지원법, 남북협력기금법 및 4대경협합의서 등이 있다. 이 외에도 남북공동성명, 남북기본합의서, 남북공동선언이 있으나 이는 정치적 선언 또는 신사협정에 머물고 있다. 또 남북공동선언 이후 남북간에는 여러 가지 합의서를 채택하고 있으나, 이 합의서가 효력을 발생하기 위해서 필요한 국내적 변형절차 즉, 국회의 비준동의를 거치지 않아 이는 국내법상 명령·규칙과 동일한 효력이 인정될 뿐 법률로서는 존재하고 있지 않다.

설사 남북간 여러 합의서가 명령·규칙과 같은 효력을 갖는다 할지라도 명령을 발령하는 기관에 따라 그것이 대통령령인지, 총리령인지, 부령인지의 구분이 현재 모호하다. 뿐만 아니라 그 내용에 따라 법률의 내용을 시행하기 위해 필요한 사항을 정하는 집행명령인지 법률에서 일정한 범위를 정하여 위임한 사항에 관하여 세칙을 규정하는 위임명령인지의 구분도 현재로서는 확실치가 않다.

따라서 현재의 대북교류법령과 향후 제정되게 될 후속법령, 남북간 세부합의서 등 통일관련 법령을 체계적으로 구분하여 이의 효력순위를 정하기 위해서는 먼저 남북간의 기본관계와 통상관계와 관련된 법률의 최상위 규범의 마련이 절실히 요구되는 것이다.

이렇게 볼 때, 헌법을 기초로 하여 남북이 1992년 이미 합의한 남북기본합의서를 통일관련 법령의 기본법으로 정하고, 그에 대한 세부적 법률이 정비 또는 제정될 때만이 그에 따르는 시행령과 시행규칙은 물론 관련 특별법을 사항별로 정리할 수 있다. 또한 기존의 체결된 수많은 남북간 합의서가 법률로 존재하는지 아니면 명령·규칙으로 존재하는지 그리고 당해 명령·규칙이 집행명령·규칙인지 위임명령·규칙인지의 구분을 명확히 할 수 있기도 하다.

요컨대, 남북간 인적·물적 교류에서 발생하는 법적 분쟁의 적용법을 마련하기 위해 남북간 합의에 의한 ‘남북준국제사법’의 체결을 통해 남북간 사법 공조라는 새로운 목표달성과 함께 내부적으로는 통일관련 법령의 효력순위 결정이라는 법령체계의 정리를 통해 법제의 혼선을 방지하여 장차 남북교류의 활성화와 발전시대에 상응하는 법제 인프라 구축의 필요성을 강조해 본다.

북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구

고재홍*

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| I. 문제 제기 | IV. 북한군의 비상시 군사 지휘체계 |
| II. 북한군 최고사령부 최고사령관의 신설과 의미 | V. 북한군의 평시 군사 지휘체계 |
| III. 북한의 비상시·평시 구분 | VI. 결 론 |

Abstract

Study on the Command Structure of the North Korean Army in war and peace times

The purpose of this article is to explore military's command structure of the North Korean Army in war and peace times. North Korea's Supreme People's Assembly established the Supreme Headquarters of the North Korean Army and appointed Kim, Il-Sung as the Supreme Commander of the North Korean Army on July 4, 1950. On December 24 1991, Kim Chong-il was appointed as new Supreme Commander of the North Korean Army.

The Supreme Commander of the North Korean Army has responsibilities and authorities in war and peace times.

In peacetime, the Chairman of the National Defense Commission has the powers

to command and control all military forces of North Korea. Therefore, the commander takes a role to support the Workers' Party Central Military Committee and Chairman of the National Defense Commission. He is also a representative of the North Korean Army.

In wartime, the Supreme Commander has the powers to command all military forces of North Korea, and takes charge of all military operations. The Party and the Chairman of the National Defense Commission take roles to guarantee Supreme Commander's right of command. The Commander has a right to appoint marshals by himself and to declare a state of warfare.

Key Words: wartime, peacetime, Supreme Commander of the North Korean Army, Party Central Military Committee, Chairman of the National Defence Commission.

* 국제문제조사연구소 연구위원

I. 문제 제기

북한 김일성의 사망 이후 김정일은 북한군 최고사령관의 직함으로서 비공개 ‘전투 동원태세’ 명령이나 노동적위대 및 붉은청년근위대 입대 대상자를 새로 입대시킬데 대한 명령(1994. 11.2), 청류다리 1단계와 금릉 2동굴 공사를 기간내 완공할데 대한 명령(1994.11.9) 등을 하달하였다. 이렇듯 김일성 사망이라는 비상시기에 김정일은 최고사령관의 이름으로 북한 통치를 시작하였고 이는 북한군 최고사령관이 비상시에 매우 중요한 책임과 권한을 가지고 있음을 의미하는 것이었다. 이후에도 김정일은 공개 혹은 비공개로 최고사령관의 비상사태 관련 작전명령 뿐만 아니라 “인민군대가 책임지고 농사를 지을데에 대한 명령”(1997.4), 북한군 하계·동계 군사훈련 실시 명령, 북한군 원수급 및 장령급 승진 단독 명령, 군민관계 훼손 금지 명령 등 최고사령관 명령을 수시로 발동함으로써 북한이 당중앙위가 아니라 마치 북한군 최고사령관에 의해 통치되는 듯한 인상을 주었다.

그럼에도 불구하고 북한군 최고사령관이 언제, 어떻게 등장했는지, 그 권한과 지휘체계가 어떠한 것인지에 대해 공개화된 명문 규정을 찾아 볼 수 없을 뿐만 아니라 알려진 것도 거의 없는 실정이다. 다만 북한군 최고사령관은 한국전쟁이 본격화되는 1950년 7월 4일 신설되어 1972년 북한 헌법 93조에 “전반적 무력의 최고사령관”이 명기되었고 2004년 4월 7일 당중앙군사위원회 김정일 위원장 명의의 지시 문건인 “전시사업세칙”에서는 “전시상태 선포와 해제 명령권”이 명백히 최고사령관에 귀속되어 있음이 밝혀졌을 뿐이다. 그리고 이는 북한군 최고사령관에 대한 제반 규정이 단지 공개되지 않고 비밀스럽게 감추어져 있다는 것을 의미하는 것이었다.

다행히도 북한군 최고사령관과 관련, 약 180여 회에 달하는 김정일 최고사령관의 명령과 한국전쟁 시기 약 1000여 회에 달하는 김일성 최고사령관의 명령 사례가 존재한다. 특히 한국전쟁 초기 김일성이 최고사령관에 임명된 이후 당중앙위 정치위원회와 군사위원회에 의해 수행되어 온 북한군의 전쟁 지휘체계는 김일성 최고사령관 중심으로 전환되었다. 전시 김일성 최고사령관은 대내·외적으로 북한을 실질적으로 대표하는 최고 통치자로서 군사작전과 관련해서 북한내 일체 무력에 대해 ‘단일 지도’ 형식의 초법적인 지휘통솔권을 행사하였다. 따라서 전시 북한군의 군사 지휘체계는 ‘최고사령관 중심의 단일 지휘체계’를 의미한다고 할 수 있다. 이런 의미에서 오늘날 베일에 싸인 북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계도 역시 북한군의 전시 최고사령관의 군사 지휘체계를 규명함으로써 시작될 수 있을 것으로 본다.¹

특히 북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계를 연구하기 위한 방법론과 관련, 현재

의 상태에서 북한의 공간물을 비롯한 문헌 조사와 단편적인 정보 보고, 탈북자들의 증언을 통한 짜맞추기식 연구방법 이외에 별다른 연구 방법이 정형화되기 어렵다고 여겨진다. 설사 북한군에 대한 연구 모형이나 방법론이 있다고 하더라도 그 모형이나 방법론을 지탱해 줄 경험적 증거나 사실을 제대로 수집할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 따라서 본 고에서는 북한군사 연구의 한계를 인지하는 가운데 역사적 관점에서 한국전쟁 시기 북한군의 지휘체계를 정리하고 이를 바탕으로 김정일 최고사령관 및 국방위원장에 의한 비상시·평시 군사 지휘체계를 규명해 보고자 한다.

이를 위해 우선 전시에 창설된 북한군 최고사령부 최고사령관의 등장과 배경, 의미를 살펴보고 다음으로 북한의 비상시기를 전시·준전시·김정일 유고시 등 3가지 상황으로 분류한 다음 전시의 북한군 지휘체계를 중심으로 준전시 및 김정일 유고시 북한군의 군사 지휘체계를 규명해 보고자 한다. 그리고 이 3가지 비상시기를 제외한 시기를 평시로 구분하여 그 지휘체계를 살펴보고자 한다.

II. 북한군 최고사령부 최고사령관의 신설과 의미

1. 북한군 최고사령부 최고사령관의 신설

북한군의 남침 이후 미국의 참전이 확실시되자 북한은 때늦게 1950년 7월 1일 모든 역량을 총동원하는 ‘전시동원령’을 선포, 전쟁이 본격화되기에 이른다. 이에 소련 군사고문단 및 북한 지도부는 전쟁 승리에 대한 낙관적 인식을 접고, 전쟁의 장기화에 대비해 북한군의 전쟁 지휘체계를 대폭 개편할 필요성을 느꼈던 것으로 보인다.

1950년 7월 4일 북한 최고인민회의 상임위원회는 전시상태에 대처하기 위해 “전반적 무력을 통일적으로 장악 지휘하는 기구로서 조선인민군 최고사령부”를 조직할 데 대한 ‘정령’²을 선포하여 ‘조선인민군 최고사령부’ 창설의 법적 조치를 취하게 된

¹ 북한군의 비상시·평시 지휘체계와 관련한 단편적 자료들은 대략 ① 북한의 『김일성 전집』, 『조선중앙년감』 등 공식 문헌속에 등장하는 최고사령관·국방위원장의 군 관련 공식 발표 ② 한국전쟁 시기 북한지역 노획문서와 최근 공개된 한국전쟁기 소련군사고문단의 북한군 관련 보고서 ③ 북한 보도매체나 한국 언론을 통해 공개된 최고사령관과 국방위원장 관련 보도 ④ 북한의 선군정치와 관련한 북한 학자들의 책자, 탈북자의 증언, 당중앙군사위원회가 비준한 ‘전시사업계획’ 문건 등에 분산되어 있다.

² ‘政令’은 1948년 북한헌법상 최고인민회의 휴회중 최고주권기관인 최고인민회의 상임위원회가 발령하는 법문건의 한 형식으로 북한의 전 지역에서 의무적으로 시행된다. 특히 ‘정령’은 오직 최고인민회의 또는 최고인민회의상임위원회에 의해서만 폐지 또는 변경할 수 있도록 되어 있다.

다.³ 그리고 같은 날 북한군 ‘최고사령관’도 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’을 통해 당시 김일성 내각 수상을 최고사령관에 임명⁴함으로써 북한군 최고사령부 최고사령관이라는 조직과 직책이 처음으로 공식화되었다.

북한군 전쟁 지휘체계의 중요한 변화라 할 수 있는 최고사령부 창설이나 최고사령관의 임명과 관련해서는 우선 소련의 영향력이 작용했던 것으로 보인다. 1950년 7월 3일 슈티코프 주북 소련대사와 바실리에프 소련군사고문단장은 김일성에게 북한군 최고사령관에 취임할 것, 전선사령부를 창설하고 2개 집단군(군단) 지휘부를 편성할 것, 최용건 민족보위상은 후방에 남아 후방 동원과 조직을 담당할 것 등 북한군 전쟁 지휘체계의 개편에 대해 조언하였고 이는 그대로 받아들여졌다는 것이다.⁵

더욱이 북한군 최고사령부와 최고사령관이 최고인민회의 상임위의 ‘정령’을 통해 창설되고 임명된 듯 보이나 이는 형식적인 것에 불과한 것이었으며 실제적으로는 당 중앙위 정치위원회에서 이미 내부적으로 결정된 사안이었다. 당시 당중앙위 정치위원회는 북한의 당·정·군에 대한 주요 정책 결정의 원천이었으며 모든 국가 기관 주요 간부들의 비준 임면권을 가지고 있는 최고 권력으로서 북한군 최고사령관을 비롯, 최고사령부 부사령관, 전선사령관, 총정치국장, 총참모장 등 주요 군사·정치간부들을 임명하였다.⁶ 당시 당중앙위 위원장, 당중앙위원회 정치위원회 위원, 군사위원회 위원장인 김일성은 북한군 최고사령관에 임명됨으로써 후일 “나라의 전반적 무장력과 군사 활동을 유일적으로 지휘통솔하여 전쟁 전행정에서 주도권”을 장악하게 되었다고 평가받았다.⁷

이와 같이 남침 이전에는 북한군 최고사령관은 결코 존재하지 않았던 명백히 전시 산물중의 하나로서 전시에 북한군 최고사령관이 신설된 배경에는 북한군 창설 시

사회과학원 편, 『정치용어사전』(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 455.

³ “조선인민군 최고사령부 창설,” 『로동신문』 2003년 7월 5일; www.kcna.co.jp/index-x.html (2005.1)

⁴ “정령” 萩原 遼 편, 『북조선의 극비문서』 4권 (동경: 夏の書房, 1996), p. 5.

⁵ 에프게니 바자노프, 나탈리아 바자노바, 김광린 역, 『소련의 자료로 본 한국전쟁의 전말』(서울: 열림, 1998), pp. 79~81.

⁶ “간부배치 및 이동에 대한 규정-노동당 중앙본부(1949),” 군사편찬위원회 편, 『북한관계사료집-조선노동당자료 1』(서울: 군사편찬위원회, 1982), pp. 555~560; 실제로 1952년 7월 6일 조선노동당중앙위 정치위원회는 북한군 전선사령관에 김광협을 임명하고 전선사령관이었던 김용을 민족보위성 부상으로 중조연합사령부 부사령관으로 최용건 북한군 부사령관 겸 민족보위상으로 대신하는 결정을 내렸다. 이종석, “한국전쟁 중 중·조연합사령부의 성립과 그 영향,” 국방부 군사편찬연구소 편, 『軍史』 44호 (2001. 12) p. 61.

⁷ “조선인민군 최고사령부 창설,” 『로동신문』 2003년 7월 5일.

기부터 그 소재와 형태가 명확치 못했던 북한군에 대한 지휘통솔권과 관련이 있는 것으로 보인다. 북한군의 지휘통솔권과 관련해서는 1948년 북한 헌법 55조 11항에 단지 “조선인민군 편성에 관한 지도, 조선인민군 고급 장관의 임면” 권한을 내각에 부여한 것이 명문화의 전부였다. 따라서 6·25 남침을 전후한 시기 북한군 지휘통솔권은 명문상 어느 특정 개인에게 귀속되어 있는 것이 아니라 ‘집단지도’ 형태로 당중앙위 정치위원회라는 회의체가 장악하고 있었던 것으로 보인다.⁸ 그렇다면 북한지도부가 북한군 최고사령관을 신설한 이유는 전쟁의 확전에 대비하여 기존 북한군의 지휘체계를 대폭 개편할 필요성이 제기된데 따른 조치로 해석할 수 있다. 첫째, 긴박하게 움직이는 전시 상황에 맞게 당중앙위의 ‘집체적 지도’로 부터 일정 정도 벗어나 신속한 판단과 결정을 내릴 수 있는 ‘단일 지도’ 형식의 최고사령관의 창설이 요구된데 따른 것이라 할 수 있으며 둘째, 남침 이후 10여 일 동안 군사작전 및 군수지원간 구분 없이 통일적으로 전쟁을 수행한 ‘군사위원회’⁹의 부담을 완화시키기 위해 일체 무력에 대해 최고 지휘권을 부여하는 조직을 새로 만들어 역할 분담을 시킬 필요성이 있었다고 할 수 있다. 다시 말해 전쟁승리를 위해 “전반적 무력을 통일적으로 장악지휘”하는 전시 비상기구로서 최고사령관 개인에게 초법적인 지휘통솔권을 부여하여 유일적으로 행사토록 했다는 데 북한군 최고사령관 창설의 이유가 있다고 하겠다.

2. 북한군 최고사령부 최고사령관의 의미

가. 북한군 최고사령부¹⁰

1950년 7월 4일 북한 최고인민회의 상임위원회의 ‘정령’을 통해 창설된 북한군 최고사령부는 북한군 위계 조직상 각급 부대에 조직된 사령부 중 최정점에 위치한 사

⁸ 김일성, “당면한 군사정치적 과업에 대하여-당중앙위원회 정치위원회에서 한 결론(1950.7.23),” 『김일성전집』 2권 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 156~160.

⁹ “(공화국) 군사위원회”는 1950년 6월 26일 최고인민회의 상임위원회 ‘정령’을 통해 김일성을 위원장으로 신설된 ‘국가 및 군사 최고기관’으로서 국내의 일체 주권을 집중시키고 “전선과 후방의 모든 사업을 통일적으로 장악지도”하며 산하에 내각의 성을 비롯, 기타 중앙기관들과 각 도·시 지방군정부들이 소속된 통일적인 최고전쟁수행기구라고 할 수 있다. 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』 2권 (평양: 과학백과사전출판사, 1981), pp. 98~99.

¹⁰ 북한군 최고사령부는 전·평시에 존재하나 평시의 경우 독립된 부처로 존재하지 않고 총참모부 작전국 제2처가 최고사령관의 명령을 집행하는 실무를 담당함으로써 일명 ‘최고사령부처’로 불린다. 그러나 전시의 경우에는 최고사령관을 비롯, 총정치국장, 총참모장, 인민무력부장, 해군사령관, 공군사령관, 작전국장, 통신국장 등 11명으로 구성되어 최고사령관의 전쟁지휘권을 보좌한다.

령부로서 의미를 가진다. 예컨대 대대의 경우, 대대 사령부는 대대 예하 일체 무력과 기능 부서들의 최고사령부이며 사단 사령부의 경우, 사단 예하 연대-대대-중대-소대에 이르는 일체 무력과 사단 본부 예하 연대-대대-중대 본부내 모든 기능 부서들의 최고사령부라고 할 수 있다.

그러나 북한군 최고사령부가 여타 북한군내 각급 사령부와 근본적으로 차이를 갖는 것은 6·25 남침 이전에는 결코 존재하지 않았던, 그래서 6·25 남침 이후 전쟁 승리라는 목적을 위해 한시적으로 창설된 ‘전시 특수기관’이라는 점에 있다. 이를 증명하듯이 한국전쟁 시기 정규군인 ‘인민군’ 뿐만 아니라 내무성 소속 경비대와 철도 경비대, 내무서원, 당원, 민청원 등 일체 무력이 최고사령부 산하로 편제되고 기존 군 조직상 군사지휘관의 명령을 보좌·집행하는 군사 부서들도 모두 최고사령부로 흡수되어 재편성되었다. 다시 말해 전쟁 승리를 위해 북한의 모든 인적·물적 자원이 하나의 거대한 최고사령부를 중심으로 통합된다고 할 수 있다. 이러한 전시 최고사령부는 정전 이후 총참모부로 흡수되었다가¹¹ 1975년 10월에 재창설되어 상설 기구화되었다고 한다.¹²

최고사령부와 관련 의미있는 것은 현실적으로 최고사령부를 실제적으로 움직이는 것은 최고사령부 산하 일체 무력을 지휘통솔하는 권한을 가진 최고사령관이라는 사실이다. 북한 군의 작동은 형식적이거나 당처럼 ‘집단지도체’ 형식의 ‘결정’에 의한 것이 아니라 군사지휘관 개인의 ‘명령’이라는 ‘단일지도’ 형식에 의해 작동되기 때문에¹³ 최고사령부나 인민무력부 등은 당 조직과는 달리 자체의 결정 권한이나 명령 권한을 가지고 있지 않다. 단지 해당 부서의 군사지휘관의 명령집행이나 전황 등에 대한 ‘보도’만을 발표할 수 있을 뿐이었다. 엄밀한 의미에서 군대를 지휘통솔하는 명령 권한은 북한군 최고사령관과 각급 부대 군사지휘관이 가지고 있는 권한으로 최고사령부나 어떤 부서에 귀속된 권한이 아닌 것이다. 이런 의미에서 북한군 각급 부대 사령관과 사령부는 현실적으로 동일한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

그렇다면 북한군 최고사령부는 “최고사령관이 직무를 보는 곳”으로¹⁴ 최고사령부 산하 일체 무력과 조직에 대해 지휘통솔권을 행사하는 ‘최고사령관의 명령 집행기구’

¹¹ 최광석 편, 『북한용어대백과』 (서울: 국민방첩연구소편, 1975), p. 656.

¹² “부록-북한군사일지” 이민룡, 『김정일체제의 북한군대 해부』 (서울: 황금알, 2004), p. 333.

¹³ 북한에서 ‘결정’이라 함은 대내외적으로 제기되는 중요한 문제에 대해 회의체를 통해 토의 결정되어 발표되는 법문건을 의미하며 ‘명령’이라 함은 매 시기 개별적으로 제기되는 중요한 문제들을 긴급히 해결하기 위해 회의를 거치지 않고 명령권자의 명의로 결정·공포하는 법문건을 의미한다. 사회과학원 편, 『정치용어사전』 (p. 137).

¹⁴ 과학원 언어문학연구소 편, 『조선말사전』 (평양: 과학원출판사, 1960), p. 3497.

라고 정의할 수 있을 것이다.

나. 북한군 최고사령관

북한군 최고사령관의 지위 및 권한과 관련 명문화된 규정이 아직 밝혀지지 않고 있다. 다만 지난 2004년 4월 7일 당중앙군사위원회 김정일 국방위원장 명의의 ‘절대 비밀’ 지시 문건인 “전시사업세칙”에서 북한의 ‘전시상태 선포와 해제 명령권’이 명백히 최고사령관에 귀속되어 있음이 밝혀졌다.¹⁵ 이는 최고사령부나 최고사령관에 대한 명문 규정이 존재하지 않는 것이 아니라 단지 감추어져 있었다는 것을 의미한다고 하겠다.

우선 북한군 최고사령관은 “군을 지휘통솔하는” 군사지휘관의 개념과 밀접히 관련되어 있다. 예컨대 북한군 ‘사단’의 경우 사단장이, ‘연대’의 경우, 연대장이 그리고 ‘대대’의 경우 대대장이 해당 부대의 최고 군사지휘관이라고 할 수 있으며, 군사 지휘체계에서는 북한군 사단장이 예하 연대장들의 최고 군사지휘관이며 연대장은 예하 대대장들의 최고 군사지휘관이라고 할 수 있다. 따라서 북한군 최고사령관은 북한군 군사지휘관들 중 최고 수위의 군사지휘관을 의미한다. 다만 북한군 최고사령관이 기존의 북한군 군사지휘관들과 차이를 갖는 것은 평시에는 존재하지 않았던 ‘전시의 특수 직책’이라는 점에 있다. 그런 차이에서 전시 북한군 최고사령관은 해당 부대별 군사지휘관들과는 달리 북한의 정규군 뿐만 아니라 준군사 조직인 내무성 소속 ‘경비대’와 철도경비대, 내무서원, 당원, 인민유격대, 민청원 등 북한 내 모든 무력기관 및 무력 전체의 최고사령관으로서 일체 무력에 대해 지휘통솔권을 행사하였다.

이와 같은 최고사령관의 의미는 1950년 7월 4일 최고인민회의 상임위 ‘정령’과 1972년 헌법 93조에서 “전반적 무력의 최고사령관”이라는 개념으로 공식화되었다. 북한에서 ‘전반적 무력’의 범위는 정규 무력과 민간 무력 전체를 포함하는 것이었다.¹⁶ 따라서 최고사령관은 단순히 북한 ‘인민군’에 한정된 의미의 군사지휘관이 아니라 북한 내 일체 무력에 대한 최고 군사지휘관이라는 것을 의미한다.

그러나 최고사령관의 의미와 관련해 보다 중요한 것은 “전반적 무력의 최고사령

¹⁵ “전시사업세칙,” 『경향신문』 2005년 1월 5일.

¹⁶ 오늘날 북한의 ‘전반적 무력’의 범위는 북한 ‘인민군’ 뿐 아니라 인민보안성 소속의 인민경비대, 국방위원회 직속의 국가보위부, 당중앙위 소속의 호위사령부, 평양지구방어사령부, 당비서국 민방위부 소속의 로농적위대, 당비서국 군사부 소속의 붉은 청년근위대를 통틀어 일컫는다. 정보사령부 편, 『북한편람 II』(서울: 정보사령부, 2000), pp. 600~619.

관”이라고 해서 전·평시 구분 없이 “전반적 무력에 대한 지휘통솔” 권한을 행사할 수 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 김일성은 부대 지휘와 관련해 평시의 경우 해당 부대 당위원회의 집체적 지도에 의해 통솔되나 전시의 경우에는 불가피하게 당 위원회가 아닌 군사지휘관의 개인적 판단에 따른 단독 ‘명령’에 의해 군대가 통솔된다고 강조한 바 있었다.¹⁷ 이와 같이 북한군 부대 지휘와 관련한 군사지휘관의 군사적 권한¹⁸이 전·평시에 따라 구분된다는 것은 군사지휘관으로서 최고사령관의 의미도 전·평시로 구분된다는 것을 시사한다. 단적인 예로 한국전쟁 후 1960년에 출간된 『조선말사전』¹⁹ 정의된 최고사령관은 “한나라의 전체 무력을 총지휘하고 통솔하는 직무 혹은 그 직위에 있는 자”였다. 그러나 1972년 최고사령관이 상설화된 이후 출간된 『조선말대사전』²⁰에서는 과거의 정의 이외에 새로운 정의가 추가되었다. 그것은 최고사령관이 “조선인민군을 총책임지고 령도하시는 분”이라는 것이다.¹⁹

이는 최고사령관 직책이 1970년대 이래 상설 기능화되면서 전·평시에 따라 2가지 의미로 구분되었다고 할 수 있다. 따라서 북한군 최고사령관은 북한군 최고 수위의 군사지휘관으로서 전시의 경우 “한나라의 전체 무력을 총지휘하고 통솔하는 자”이며, 평시 “조선인민군을 총책임지고 령도하는 자”로 정의할 수 있다.

Ⅲ. 북한의 비상시·평시 구분

북한군 최고사령관의 의미가 전·평시로 구분된다면 최고사령관의 권한 행사나 지휘체계도 시기별로 달라질 수 있다고 가정해 볼 수 있다. 그런 의미에서 비상시 최고사령관의 지휘체계를 파악하기 위해 북한의 비상시와 평시를 구분할 필요가 있을 것이다.

북한에서 비상시로 규정될 수 있는 상황은 다음 2가지 경우를 상정할 수 있다. 하

¹⁷ 김일성, “사회주의 경제건설의 높은 단계의 요구에 맞게 수송사업을 빨리 발전시킬데 대하여 - 당중앙위 5기 18차 전원회의에서 한 결론(1979. 6. 15),” 『김일성저작집 34』(평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 235.

¹⁸ 북한군 군사지휘관은 창군 초기 ‘군사단일제’에 의해 형식적으로는 해당 부대의 모든 사업에 대한 총책임자였으나 실제로는 부대지휘와 군사작전과 관련된 한정된 권한만을 갖고 있었으며 부대 규율, 정치사상 상태, 비상사태에 대해서는 전적으로 해당 부대 정치부(副)지휘관의 몫이었다. 특히 한국전쟁 시기 군사지휘관의 권한은 정치군관과의 관계에서 부침이 심하였다. 고재홍, “6·25전쟁기 북한군 총정치국의 위상과 역할연구,” 국방부 군사편찬연구소편, 『군사』 133호 (2004.12), pp. 143~180.

¹⁹ 사회과학원 언어연구소 편, 『조선말대사전』(평양: 사회과학원출판사, 1992), p. 648.

나는 한국전쟁과 같은 전시를 포함해 비상시를 규정하는 최고사령관의 비상사태 관련 작전명령이 발동되는 시기이며 또 다른 하나는 비상사태를 규정하는 최고사령관 자신이 유고된 경우의 시기라고 할 수 있다.

그리고 역으로 평시란 상기의 2가지 비상시기를 제외한 시기라고 할 수 있을 것이다. 다만 북한의 평시와 관련, 엄밀히 말해 ‘교전의 일시적 중지’를 의미하는 현 정전협정 하에서 대내·외적 위기가 없는 ‘평시’ 상태를 가정하는 것은 무리가 있을 수 있다고 본다. 특히 전시 비상기구인 최고사령관이 상설 기능하고 있는 북한은 오히려 항시 ‘준전시’ 상태에 놓여 있다는 것이 보다 정확할 것이다. 그러나 본 고에서는 편의상 비상시에 해당하는 ‘교전 상태’ 및 ‘이에 준하는 위기상황’과 구분되는 의미에서 ‘평시’ 상태를 사용하고자 한다.

우선 북한에서 비상시기는 전시를 포함해 국가 안보에 위협이 되는 사안이 발생될 시 그 위협의 정도에 따라 최고사령관이 비상사태 관련 작전명령을 발동함으로써 성립된다. 이 경우 최고사령관 명령은 공개 혹은 비공개 방식으로 발표되며 공개시는 주로 『로동신문』이나 『조선인민군』신문을 통해 행해지고 비공개적으로는 지난 1994년 7월 김일성 사망 이후와 1997년 4월경 내부적으로 행해진 것으로 볼 수 있다.

북한의 비상시기는 다음 5단계로 구분된다.²⁰ 1단계: 전시상태 명령, 2단계: 준전시상태 명령, 3단계: 전투동원태세 명령, 4단계: 전투동원준비태세 명령, 5단계: 전투경계태세 명령이다. 특히 3단계 이상부터는 당·정·군 모든 기관의 업무가 최고사령관 중심의 비상 지원체제로 전환하는 가운데 모든 무력부서의 외출, 휴가 등이 전면 금지되고 전연군단, 후방부대 및 인민경비 부대들도 내무반을 지상에서 갱도로 이동하여 즉각 완전한 전투 준비 태세에 돌입한다. 특히 준전시 상태 명령시에는 대응 군사훈련 등이 실시된다.

이렇게 북한에서 비상시기에 대한 체계적 구분이 정비된 것은 지난 1980년대 이후부터로 추정된다. 그 이전인 1964년 베트남 통킹만 사태의 경우나 한국의 6·3사태 그리고 1976년 8·18 판문점 도끼만행사건의 경우 비상사태 선포 주체나 명령 형태상 뚜렷한 구분없이 단지 북한군에 한정해 ‘전투준비강화령’이나 ‘전투태세령’ 등이 하달되곤 하였다.²¹ 그러다 1983년 버마 아웅산 폭탄테러 사건시 내려진 최고사령관의 ‘준전시 상태’ 명령 이후 체계화된 것으로 추정된다.

이러한 북한군 최고사령관의 비상사태 관련 명령은 단순히 당의 결정을 집행한

²⁰ 정보사령부 편, 『북한편람 II』, p. 605.

²¹ “북한 연표,” www.nk.chosun.com (2005. 8).

것이라기 보다는 최고사령관의 독자적 판단에 따른 것으로 그 기간이 한정되어 있다는 특징을 갖고 있다. 그리고 일단 최고사령관의 명령이 발동되면 최고사령관은 북한내 “일체 무력에 대한 지휘통솔권”을 행사하고 북한의 당, 국가기관, 무력기관, 사회단체의 업무는 최고사령관을 지원하는 비상 체제로 전환하게 된다.

한편 예외적인 비상시기로서 김정일이 유고되는 상황이 존재할 수 있다. 이 경우는 비상사태를 규정하는 최고사령관 뿐아니라 당 총비서, 국방위원장 등 ‘단일지도’ 형태의 통치권력이 상실되는 비상시기에 해당될 것이다.

그러나 상기의 예외적 경우를 제외하고 오늘날 북한의 비상시기라는 것은 국가안보에 위협이 되는 사안 발생시 위협의 정도에 따라 일정 기간 최고사령관이 선포하고 최고사령관의 비상시 권한을 행사하는 ‘최고사령관 통치’ 시기라고 할 수 있을 것이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 ① 1950년 6월 25일부터 1953년 8월 13일 전 시 상태의 해제를 선언하기까지의 시기²² ② 이후 한반도의 군사적 위기나 한미의 틱스퍼릿(T/S) 군사훈련에 대한 북한군 최고사령관의 비상사태 관련 작전명령이 하달된 시기로 구분된다. 예컨대 1976년 8·18 판문점 도끼살인사건이나 한미의 틱스퍼릿 군사훈련에 대응해 최고사령관의 전투동원태세 명령이 발동된 시기, 1993년 3월 8일부터 3월 24일까지 준전시 상태 선포시기, 1994년 7월 8일 김일성 사망 이후 시기 그리고 1997년 3~4월을 전후한 비상사태 관련 작전명령 발동 시기라고 할 수 있다.

그렇다면 북한의 평시는 최고사령관의 비상사태 관련 작전명령 발동 시기와 최고사령관 유고를 제외한 시기로서 ① 1953년 8월 13일 북한최고인민회의의 전시상태 해제 선포로부터 1972년 최고사령관이 상설기구화되는 시기까지 ② 1972년 이후 오늘에 이르기까지 최고사령관 명령으로 규정된 비상상태 선포 시기를 제외한 시기로 분류 할 수 있을 것이다. 더 가깝게 김일성 사망후인 1994년 7월 이후의 시기로 한정해 볼 경우, 북한 평시란 다른 아닌 “일체 무력을 지휘통솔” 하도록 헌법(102조)에 규정된 “국방위원장의 통치 시기”라 할 수 있을 것이다.

²² 1950년 6월 27일 선포된 북한의 전시상태는 1953년 8월 13일 “전시상태에 관한 ‘정령’의 효력 상실”을 최고인민회의의 ‘정령’으로 채택함으로써 공식 해제되었다.

IV. 북한군의 비상시 군사 지휘체계

1. 비상시(I): 전시

비상시(I)은 한국전쟁 초기 최고사령관 중심의 북한군 지휘체계를 의미한다. 한국전쟁 당시 북한은 전쟁수행의 효율성을 위해서 당중앙위 정치위원회(대외·대민 분야 및 전쟁전략)·최고사령부(작전 및 지휘 분야)·군사위원회(군민관계 및 군수 지원 분야) 3자간에 각기 역할을 분담하는 전쟁지도체계를 형성했다고 할 수 있다. 다만 엄밀하게 말한다면 전쟁승리를 위해 “일체 무력의 지휘통솔” 권한을 행사하는 최고사령관의 군사작전 및 지휘 역할을 당과 군사위원회가 지원하는 ‘최고사령관 중심의 지휘 체계’라고 말할 수 있다.²³

1950년 7월 4일 북한군 최고사령부가 창설된 그 날 최고사령부 예하에 ‘전선사령부’와 ‘군집단지휘부’ 조직이 신설되었다.²⁴ 이렇게 북한군 최고사령부가 직접 전선을 장악하지 않고 최고사령부 예하에 ‘전선사령부’를 구성한 것은 전쟁의 확대로 ‘전선과 후방’이 자연스럽게 분리 확대되어 각 전선(전선, 내선, 후방)의 군사 활동에 대한 최고사령부의 지휘·통제 부담을 완화시킬 필요성에 따른 조치라고 할 수 있다.

이로써 기존 민족보위성을 중심으로 한 평시 북한군의 조직 및 지휘체계²⁵는 전시 최고사령부 체제로의 변화가 불가피하게 되었으며 그 변화의 핵심은 북한내 일체 무력에 대해 지휘통솔권을 갖는 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’로의 개편이 요구되었다고 할 수 있다.

우선 기존 민족보위성 총참모장 강건이 최고사령부 전선사령부 참모장으로 이동하면서 민족보위성 총참모부 소속의 주요 작전참모 기구와 총참모부 예하 전투부대들도 최고사령부 최고사령관 산하의 전선사령부 참모부로 흡수되었으며²⁶ 그 외 민족보위성은 후방 총국을 비롯, 총참모부 군의국 등 군수지원 부서들과 소수의 예비전투 부대들과 함께 그대로 후방에 남아 후방 동원과 지원 역할을 담당하였다. 1950년 9월 16일에는 서해안(지구)방어사령부가 창설²⁷ 되고 사령관에 민족보위상이 임

²³ 고재홍, “한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계 연구,” 경남대북한대학원 편, 『현대북한연구』□ 8권 2호 (2005), pp. 7~38.

²⁴ “조선인민군 최고사령부 창설,” 『로동신문』□2003년 7월 5일.

²⁵ 남침이전 즉 평시 북한군 민족보위성의 군사 지휘체계는 당중앙위 정치위원회→ 내각 위임→ 민족보위상 최용건→ 총참모장 강건→ 각 군종·병종 사령관→ 예하 연합부대(사단/여단)장→ 부대(연대)장→ 구분대(대대)장→ 중대장으로 이어졌다.

²⁶ 북한년감발행위원회 편, 『북한총람 45-68』□p. 524.

명됨으로써 평시 북한군을 명목상 지휘했던 민족보위상은 전시 최고사령부 부사령관으로서 후방 동원과 서해안방어 역할까지 담당하게 되었다고 할 수 있다.

따라서 북한군 전시 최고사령부 체제는 전선을 담당하는 전선사령부와 후방의 동원과 지원을 담당하는 민족보위성 그리고 모든 군사관련 부서들이 최고사령부로 흡수되고 북한군 정규 및 준군사부대인 내무성 산하 경비부대, 내무서원 그리고 당원, 민청원 등 일체 무력이 최고사령관의 지휘권으로 일원화된 형태였다고 할 수 있다. 그렇다면 전시 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’란 전쟁 승리를 위해 당과 군사위원회가 최고사령관의 단일 지휘권을 보장·지원하는 체제로 변화되었다는 것을 의미한다. 우선 전시 ‘군사위원회’는 내각의 각 군수 관련 부서와 민족보위성의 지원 부서 등을 통솔하여 최고사령관의 단일 지휘권 행사에 대한 군수지원 보장을 담당하는 역할을 수행하였으며,²⁸ 당중앙위는 전쟁 승리를 위하여 최고사령관과 군사위원회의 ‘군사작전’ 능력과 ‘군수지원’ 능력을 극대화시킬 수 있도록 전시 민간 사업인 교육, 보건, 건축, 예술 등의 분야를 전담하였다.²⁹

1950년 12월 3일 중·조연합사령부가 정식으로 구성되기 이전까지 북한군 최고사령부의 조직³⁰과 최고사령관의 지휘체계를 그림화하면 <그림 1>과 같다.³¹

²⁷ 서해안(지구)방어사령부는 북한군의 주력이 남하에 함에 따라 측후방의 해안선이 신장되자 이에 미군의 측후방에 대한 상륙작전 가능성에 대비하기 위해 창설되었다. 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』 26권, pp. 24~26.

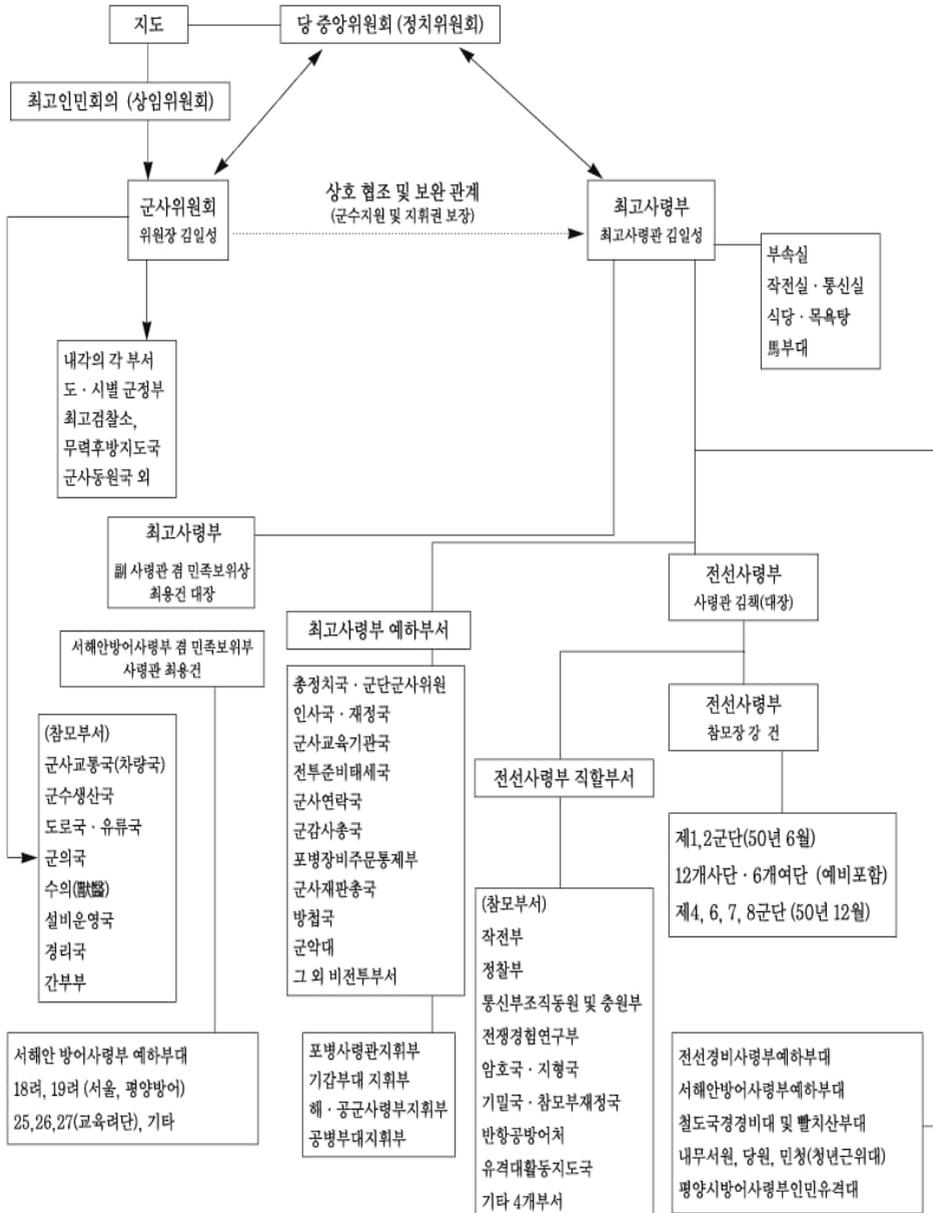
²⁸ 가령, 북한군 파발총과 탄약을 생산했던 “평창리 기계공장”은 군사위원회 관할이었다.

²⁹ 전시 당중앙위 정치위원회의 대민 사업 관련 결정문들은 사회과학원 역사연구소 편, 『조선전사』 26권, 제27권, 제28권을 참조.

³⁰ 최고사령부 지휘소는 보통 최고사령관의 집무실과 회의실을 비롯하여 작전실, 통신실, 사격장, 식당, 목욕탕, 馬부대 등을 구비하고 있었다. 과학백과사전출판사 편, 『백과전서』 1권 (평양: 과학백과사전출판사, 1982), pp. 294~295.

³¹ 다음 참고 자료들을 종합하여 작성하였다. 국방부 군사편찬연구소 편역, 『소련군사고문단장 라주바예프의 6·25 전쟁 보고서』 2권 pp. 210~223, 3권 pp. 208~216; 『김일성전집』 2-16권; 북한년감간행위원회 편, 『북한총람 45-68』 pp. 525~545; 육본 정보참모부 편, 『북괴 6·25남침분석』 pp. 352~356.

<그림 1> 비상시(Ⅰ) 전시 북한군 조직 및 지휘체계



2. 비상시(Ⅱ): 준전시 및 전투동원태세 시기

비상시(Ⅱ) 북한 군사 체제의 전반적인 모습은 군수지원을 담당하는 국방위원회와 군사작전을 담당하는 최고사령관과의 역할 분담 체제로서 북한군의 지휘체계는 엄밀히 말한다면 당과 국방위원회가 비상시 “일체 무력을 지휘통솔”하는 최고사령관의 군사작전 및 지휘 역할을 지원·보장하는 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’로 전환한다고 할 수 있다.

우선 “전시상태의 선포와 해제” 권한을 가진 최고사령관은 일반적으로 5단계로 구분되어 있는 비상사태 관련 작전명령을 발동함으로써 북한의 비상시기를 규정한다. 일단 최고사령관의 비상사태 관련 ‘전투동원태세’ 명령 이상이 하달되면 북한의 당, 국가기관, 무력기관, 사회단체의 업무는 최고사령관을 중심으로 하는 비상 지원체제로 전환하고 북한 정규군을 포함해 일체 무력이 최고사령관의 지휘체계에 들어온다. 실례로 김정일 최고사령관이 1993년 3월 8일 전국, 전민, 전국에 ‘준전시 상태’를 선포하자,³² 당중앙위 뿐만아니라 정무원 총리 강성산은 1993년 3월 12일 최고사령관의 명령에 대한 전폭적 지지와 지원을 다짐하는 담화를 발표하여 최고사령관의 명령을 뒷받침하였다.³³

특히 한국전쟁 시기 당중앙위·(공화국)군사위원회·최고사령관의 전쟁지도체계를 근거로 해서 볼 때,³⁴ 비상시의 경우 인민무력부³⁵ 산하로 편제되어 있는 북한군 총정치국, 총참모부 예하 부서, 후방총국 예하부서, 보위사령부, 군사재판국, 군사검찰국 모두는 최고사령부를 중심으로 하는 비상체제로 일원화되어질 것으로 보인다. 그리고 내용적으로 최고사령부와 국방위원회가 군사작전과 군수지원을 담당으로 분리되는 역할 분담이 이루어질 것으로 예상해 볼 수 있다. 예컨대, 전시에 대비하여 각 전선 별(동부·중부·서부 및 후방·동서해안) 사령부가 구성될 것이며 총 48개국과 독립 부서로 편제된 총참모부 부서³⁶ 중 총참모부 직속의 작전국, 전투훈련국,

³² “조선인민군 최고사령관 명령 1993년 3월 8일 제0034호, 전국, 전민, 전국에 준전시상태를 선포함에 대하여,” 『조선중앙년간 1994』, p. 50.

³³ 『연합뉴스』, 1993년 3월 13일.

³⁴ 고재홍, “한국전쟁 초기 북한군의 전쟁지도체계 연구,” pp. 7~38.

³⁵ 인민무력부는 전신인 민족보위성 시절에도 전체 무력을 관장하는 권한을 갖고 있지 않았으며 오늘날에도 종합계획국, 군수계획국 재정국, 대외기술총국, 대외사업국, 군사행정, 군사외교, 군사사법 등을 담당하는 부서라고 할 수 있다. 특히 내각 산하에 보내는 공문서 등에는 인민무력부 명칭을 사용하지만 군 내부적으로 총참모부 명칭을 사용한다.

³⁶ 최주환, “조선인민군 총참모부 조직체계와 작전국의 임무와 역할,” 『북한조사연구』, 6권 1호

정찰국, 포병사령부, 통신국, 전자전국, 땅크국 등 군사작전 부서는 최고사령부 관할 하에 그리고 제2경제위원회와 인민무력부, 인민무력부 직속의 군수 지원 부서들인 종합계획국, 군수계획국, 대렬보충국, 군사건설국, 병기국, 장비국 등은 국방위원회가 관할하는 식이 될 것으로 보인다. 그리고 일체 무력인 병력과 군사기재는 최고사령관의 관할하에 들어온다. 이러한 이유로 비상시 최고사령관의 군사작전 지휘체계는 인민무력부를 거치지 않고 바로 총참모장 혹은 각 군종·병종 군단과 사단이 직속되어 있는 작전국장으로 이어진다.³⁷

따라서 비상시 북한군 지휘체계는 국방위원장이 최고사령관을 지원하는 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’라고 할 수 있다. 그리고 최고사령관 중심의 지휘체계의 핵심은 평시 국방위원장의 권한이었던 북한내 일체 무력에 대한 지휘통솔 권한이 최고사령관에게 귀속된다는 점에 있다. 그래서 최고사령관은 비상시 국가 보위를 위해 ‘단일 지도’ 형식의 ‘명령’을 통해 자신의 의지를 실현하는 초법적·초당적인 독재권을 행사할 수 있다.³⁸ 설사 국방위원장이나 당중앙군사위원회조차도 헌법 105조나 당규약 5조 7항에 의해 그 권한 행사가 제약을 받는 반면에 최고사령관의 경우는 그 권한 행사와 관련 공개된 제한 규정이 보이지 않는다. 다만 최고사령관이 당중앙위에서 선출된 당 기구의 하나라는 점에서³⁹ 당내 비밀 내부 규정에 의해 제한받을 가능성이 있으나 현재로서는 확인되지 않고 있다.

따라서 최고사령관의 권한 제한은 오직 최고사령관 자신의 독자적 판단에 따른 것으로 보인다. 더구나 최고사령관 명령은 북한군에 있어서 당의 명령보다도 우선한다. 일례로 1970년대 초 김정일은 북한군 고위 간부에게 김일성이 사용하던 승용차를 선물한 적이 있었다. 그 과정에서 김정일은 “그 차를 정 못타겠다면 저도 할 수 없이 강권을 행사할 수 밖에 없습니다. 그 차를 리용하라는 것은 당의 명령입니다.

(서울: 통일정책연구소, 2002), pp. 30~68.

³⁷ 민간 무력인 로농적위대의 경우도 비상시 로농적위대의 지휘자는 최고사령관이 되며 로농적위대를 담당하고 있는 당 민방위부장인 차수 김익현이 로농적위대 참모장이 되어 최고사령관이 바로 참모장에 명령을 하달하는 체제가 된다. 정유진, “북한의 전평시 동원체계 연구,” 『북한조사연구』 권 1호(서울: 통일정책연구소, 1998), pp. 35~62.

³⁸ 황장엽은 “당과 국가 기관이라도 최고사령관의 명령이라면 무조건 복종해야 한다”고 주장하였다. 황장엽, 『어둠의 편이 된 햇볕은 어둠을 밝힐 수 없다』(서울: 월간조선사, 2001), pp. 88~89.

³⁹ 공식적으로 당총비서를 비롯하여 최고사령관, 총정치국장 등은 당회의에서 선출되는 당기구이며 국가주석이나 국방위원장, 내각 총리 등은 최고인민회의에서 선거되는 국가기구라고 할 수 있다. 북한군 최고사령관과 관련, 1950년 7월 4일 최고인민회의 상임위원회에서 임명된 이래 형식상 국가기구였다고 할 수 있으나 1991년 12월 24일 당중앙위 제6기 19차 전원회의에서 김정일이 최고사령관에 추대되었으므로 실질적인 당기구로서의 성격을 공식화했다고 할 수 있다.

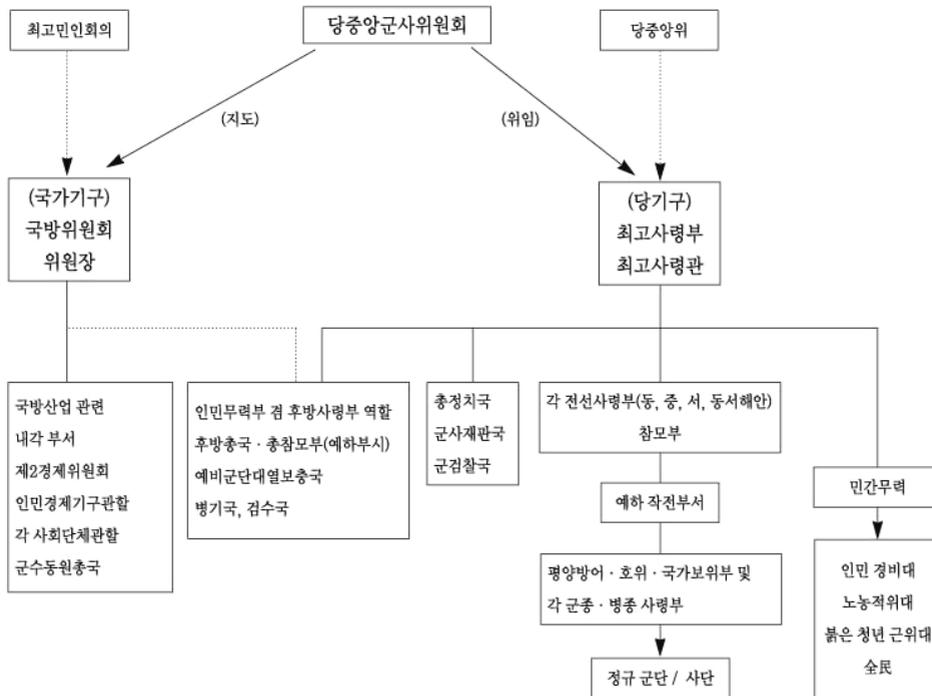
그 명령을 받아들이지 못하겠다면 수령님께 보고드려 최고사령관 명령으로 내려먹이겠습니다”⁴⁰ 라고 말했다. 이는 최고사령관의 명령이 북한 군에게 있어 당의 명령보다도 거절할 수 없는 절대적이라는 것을 시사해 주고 있는 것이다. 그런 이유로 북한에서 비상시 최고사령관의 명령 사례를 통해 본 최고사령관의 지휘 권한은 상상할 수조차 없는 절대적인 것이라 할 수 있다.

비상시기 최고사령관은 평시 국방위원장의 권한과 현재 헌법에 규정된 국방위원회 권한 대부분을 행사할 수 있는 것으로 보인다.⁴¹ 우선, 중요 군사 기관 신설과 폐지와 같은 평시 국방위원회의 권한은 비상시에 최고사령관이 행사하고 중요 군사 간부의 임명과 군사칭호 수여에 대해서도 최고사령관은 부사단장급 이상의 군사간부를 직접 임명할 수 있으며 군사칭호도 원수급까지 단독으로 수여할 수 있다. 그 외 나라의 전시상태를 선포·해제하고 대외적으로 국가를 대표한다. 특히 비상시에 국방위원장의 권한인 국방 경제건설과 관련한 ‘일체 무력’의 지휘통솔 사안에 대해서도 최고사령관의 명령이 가능하다. 그와 관련 지난 김일성 사망이후 김정일 최고사령관은 “청류다리 1단계와 금릉동굴 2단계 공사의 기간내 완공할데 대한 명령”(051호)을 하달한 바 있었다. 이 명령을 제외하고 오늘에 이르기까지 북한군이 투입된 경제건설 사업, 금강산발전소 건설이나 토지정리 사업 등은 빠짐없이 국방위원장의 명령으로 발동되고 있다. 이는 비상시기에 최고사령관은 어떤 사안에 상관없이 최고사령관 명령을 발동할 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

⁴⁰ 계명성, “제68화 노투사의 흐느낌,” 『위대한 혁명이 이야기 100편』 □평양: 평양출판사, 2004); www.uriminzokkiri.com (2004. 9) 이외에도 김일성은 1982년 11월 북한군에도 부족한 차량운전수들을 국가산업기관에 돌리기 위해 군인운전수에 대한 강제제대 명령을 하달한 사례가 있었는데 이때 김일성은 최고사령관의 명령이기 때문에 북한군이 어쩔수 없이 수용했음을 인정하기도 하였다.

⁴¹ 전·평시 최고사령관과 국방위원장의 권한에 대한 자세한 설명은 고재홍, “김정일 최고사령관의 권한과 역할에 관한 연구,” 『정책연구』 □B권 3호(2005 가을호), pp. 237~286.

<그림 2> 비상시(II) 북한군 군사 지휘체계



3. 비상시(III): 최고사령관 유고 시기

비상시의 경우에 고려해야 할 예외 상황은 비상시를 규정하는 최고사령관이 유고 될 경우라 할 수 있다. 최고사령관으로서 김정일의 유고는 향후 100만 북한군을 누가 어떻게 통제할 것인가의 문제와 관련해 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

현재 최고사령관인 김정일이 유고될 경우 김정일이 가지고 있는 당 총비서, 당중앙위 정치국 상무위원회 위원, 당 중앙군사위 위원장, 국방위원장도 함께 껴서 되기 때문에 이 경우 역시 국가적 비상시기에 해당될 것으로 판단된다. 그리고 이것은 김일성 사망 이후 김정일이 선호해왔던 ‘단일지도’형식의 통치가 소멸된다는 것을 의미한다. 그래서 당 총비서, 최고사령관, 국방위원장의 권한인 북한내 일체 무력에 대한 지휘통솔권은 최고사령부 부사령관 격인⁴² 인민무력부장이나 국방위원회 제1 부위원장인 조명록이 대행하여 행사하기 보다는 당규약 제27조에 규정된 대로 당중

양군사위원회가 ‘집단지도’ 형식으로 행사하게 될 것으로 예상된다. 사실상 당중앙군사위원회는 김정일 시대 당기구 중 당비서국과 함께 거의 유일하게 작동해 온 것이라고 할 수 있다. 지난 전국 요새화 구축과 관련한 당중앙군사위원회의 명령(1996.7), 수차례 북한군 원수급 군사칭호 수여 명령들은 차지하고 최근 공개된 당중앙군사위원회의 명령(00015호) “무기, 탄약들에 대한 장악과 통제사업을 더욱 개선강화할데 대하여(2004. 3. 10)”와 당중앙군사위원회 지시문(002호) “전시사업체적을 내움에 대하여(2004. 4. 7)”의 발행 번호인 00015호와 002호를 볼 때 최근들어 최소 2개월에 한번 정도 정기회의의 또는 임시회의를 개최하여 북한의 주요 국방 관련 문제를 결정해 왔다고 추정할 수 있다.

따라서 비상사태를 선포할 최고사령관이 유고된 상태에서 북한의 비상사태는 당중앙군사위원회가 개최되어 비상사태 관련 ‘결정’을 내릴 것으로 보인다. 그 다음 헌법 103조 5항에 규정된 대로 국방위원회가 비상사태 선포와 관련한 결정 권한을 통해 이를 집행하게 될 것으로 보인다.⁴³

김정일의 유고로 일단 북한이 비상사태에 돌입할 경우, 지난 10여 년 동안 개최되지 않았던 당중앙위나 당중앙위 정치국을 개최하여 그 동안 김정일 만이 향유했던 ‘단일지도’ 형식의 통치 권력인 당 총비서나 당중앙위 정치국 상무위 위원, 당 중앙군사위 위원장, 최고사령관을 새로 선거한다거나 최고인민회의를 개최하여 국방위원장을 새로 선출한다는 것이 매우 어려울 것으로 예상된다. 따라서 북한에서 안정적으로 당중앙위가 개최되고 당 총비서가 새로이 선출될 수 있기까지의 과도기간에 당 내부적으로 ‘집단지도’ 형식의 당중앙군사위원회가 정책결정의 중심이 되고 실무적으로 당비서국 전문 부서들의 지원을 받아 북한을 비상 통치해 나갈 것으로 보인다. 그리고 국방위원회가 이를 집행하는 기관이 될 것이다.

대외적으로는 헌법상 국방위원장 유고시 대비 차원에서 존재하는 국방위원회 제1부위원장인 조명록이 국방위원장직을 대행하게 될 것이다. 다만, 국방위원장을 대행

⁴² 한국전쟁시 최고사령부 부사령관은 민족보위상(현 인민무력부장)이 겸직하였다. 현재는 인민무력부장이 ‘최고사령관 제1대리인’의 명칭을 사용한 것으로 보아 비상시의 경우에만 인민무력부장이 최고사령부 부사령관이 되는 것으로 추정된다. “오진우 북한 인민무력부장 명의 편지 (1986. 6. 9),” 통일원 편, 『한반도 평화체제문제 관련 주요 문건집』(서울: 통일원, 1996. 6), p. 104.

⁴³ 지난 1990년대 많은 고위 탈북자들은 최고사령관 유고시 ‘집단지도’ 형식의 과두지배체제로서 당 중앙군사위가 주축이 되어 당중앙위 정치국과 국방위원회, 국가보위부 등이 연합정권을 형성해 잠정적 최고 비상기구로서 작동하고 ‘단일지도’ 형식으로 당조직부 제1부부장인 장성택이 당조직부장직을 대리하면서 권력을 장악해 나갈 것으로 전망하였다.

하더라도 조명록이 기존 국방위원장의 “일체 무력의 지휘통솔” 권한을 행사할 것으로 보기 어렵다. 왜냐하면 헌법상 규정되어 있는 김정일 국방위원장의 “일체 무력의 지휘통솔” 권한은 엄밀히 말한다면 당중앙군사위원회 위원장의 지도나 위임으로 행사되는 것이기 때문이다. 따라서 조명록은 단지 국방위원장을 대리하면서 집단지도 형식으로 국방위원회를 주도해 나갈 것으로 보인다. 그러나 조명록의 건강을 고려한다면 일정 기간 북한군은 국방위원회보다는 당중앙군사위원회가 북한군의 통제를 주도해 나가게 될 것이다.

그래서 최고사령관 유고시 일정기간 북한군은 김정일-북한군이라는 단일지도에서 벗어나 당중앙군사위원회와 국방위원회의 집체적 지도하에 놓이게 될 것이다. 다만 이 과정에서 김일성 사후 약 10여 년 동안 최고사령관이라는 ‘단일지도’ 형식의 통치에 익숙해진 북한군이 다시 당의 집체적 지도에 조화롭게 적응할지는 미지수라고 하겠다. 이 경우 국방위원회 위원들이 상당수 당중앙군사위원회 위원을 겸하기 때문에 국방위원회와 당중앙군사위원회와의 갈등가능성보다는 전통적으로 당중앙위 통치시스템을 주장하는 비군인 중심의 당중앙위 관료들과 군부 중심의 당중앙군사위원회 간의 알력 가능성이 보다 크게 부각될 가능성을 배제할 수 없다고 생각한다.

V. 북한군의 평시 군사 지휘체계

평시 북한의 군사체제는 김정일 국방위원장의 명령과 결정 그리고 최고사령관의 명령을 비교해 볼 때, 최고사령관이 지휘·작전 역할을, 국방위원장이 국방건설·군수 지원 역할을 담당하는 ‘비상시 대비’ 역할 분담 체제라고 할 수 있을 것이다. 보다 엄밀히 말한다면 비상시 대비 “일체 무력을 지휘통솔”하는 국방위원장의 국방건설과 군수지원 역할을 최고사령관이 지원하는 ‘국방위원장 중심의 지휘체계’라고 할 수 있다.

국방위원장은 현행 헌법 112조에 규정된대로 “일체 무력을 지휘통솔”하도록 규정되어 있다. 그리고 이는 국방위원장의 ‘평시’ 권한이라고 할 수 있다.⁴⁴ 동시에 헌법 제11조에는 국방위원장도 최고인민회의에서 선거되는 국가기구로서 “조선노동당의

⁴⁴ 지난 1991년 12월 24일부터 1992년 4월 9일 북한 헌법이 개정되는 3개월 남짓 동안 북한에는 주석과 최고사령관이라는 일체 무력에 대한 지휘통솔권자가 복수로 존재하는 기현상이 발생했다. 그러나 이는 북한의 일체 무력의 지휘통솔권 행사의 주체가 비상시와 평시에 따라 구분된다는 것으로 해석할 수 있다.

영도 밑에 모든 활동을 진행”하게 되어 있다. 그래서 국방위원회는 당중앙군사위원회와 당 규약 제25조 규정에 의거, 당중앙군사위원회의 집행기관이 되며 당중앙군사위원회의 지도 혹은 위임 하에서 활동한다고 할 수 있다. 실례로 지난 1996년 7월 당중앙군사위원회가 ‘전국 요새화’ 작업과 관련한 결정을 하달한 바 있으며 이후 국방위원회는 1999년 1월과 4월 후방의 주민대피호 건설 등 요새화 건설 촉구에 대한 국방위원회 명령을 하달하였다.⁴⁵ 또한 2004년 4월 7일 당중앙군사위원회 명의의 비밀 지시문건인 “전시사업세칙”에서는 “전시상태때 정치, 군사, 경제, 외교 등 나라의 모든 사업은 국방위원회에 집중시킨다”고 명시⁴⁶함으로써 이를 확인하였다.

따라서 국방위원장은 평시 당중앙군사위원회의 지도와 위임하에 인민무력부를 산하에 두고 북한 정규군 뿐만아니라 인민보안성의 인민경비대, 그리고 당소속의 민간 무력인 로농적위대나 붉은 청년근위대 등에 대해 지휘통솔권을 행사한다고 할 수 있다. 예컨대 북한에서 대규모 북한군 부대 이동이 있을 경우, 인민무력부장의 권한으로는 할 수가 없다. 당중앙군사위원회와 국방위원장, 최고사령관만이 할 수 있다.⁴⁷ 더욱이 평시의 경우, 북한군 이외에 인민경비대나 로농적위대 등 민간 무력과 관련된 사항은 당중앙군사위원회와 국방위원장만이 행할 수 있다. 단, 이 경우 국방위원장의 “일체 무력에 대한 지휘통솔”권은 엄밀한 의미에서 보면 국가 기관으로서 당중앙군사위원회의 지도나 권한 위임에 의한 국방위원장의 권한 행사라고 볼 수 있다.

지금까지 언론에 공개된 국방위원장의 명령 사례를 보면 1995년 11월 금강산발전소 1단계 공사를 1996년 초까지 완공할 데 대한 명령, 1998년 7월 강원도 토지정리 사업 명령, 1998년 10월 인민무력부를 인민무력성으로 개칭 명령과 2000년 환원 명령, 1999년 1월 주민대피호 건설 등 후방의 요새화 건설 관련 명령, 2002년 3월 군복무 미실시자 군사복무 명령과 7월의 평양시 보수사업 명령 등이 있다. 이들 국방위원장의 일체 무력에 대한 지휘통솔권 행사의 특징은 북한 정규군이나 민간 무력에 대한 작전·지휘에 중점을 두기 보다는 주로 경제·군사·사회 분야의 국방 건설 동원에 활용되고 있다는 것을 알 수 있다.

반면 최고사령관은 당중앙위에서 선출된 당기구로서 최고인민회의에서 선거되는

⁴⁵ “김일성방송대학강의,” 『평양방송』 2002년 3월 17일; www.aindf.dyndns.org (2004.9).

⁴⁶ 『경향신문』 2005년 1월 5일.

⁴⁷ 1972년 이전 헌법에서 일체 무력에 대한 지휘통솔권한자가 공개적으로 규정되지 않았을 시기에 김일성은 대규모 부대이동은 당중앙군사위원회와 최고사령관만이 할 수 있다고 못 박았다. 김일성, “현정세와 인민군대앞에 나서는 몇가지 정치군사과업에 대하여,” 『김일성저작집 24』 (1983), p. 284.

국가기구로서 국방위원장이나 국방위원회와는 근본적으로 성격이 다른 상호 분리된 기구라고 할 수 있다. 그래서 그 권한 행사와 절차도 다를 수 밖에 없다. 이것을 극명하게 보여주는 것이 국방위원장과 최고사령관의 북한군 인사권 행사 사례에서 찾아 볼 수 있다.⁴⁸ 국방위원회는 헌법에 군사 간부의 임면 권한을 명시하고 있다. 그러나 북한의 모든 국가 기관의 주요 간부의 임면권은 사실상 당의 비준을 얻어야 하는 당의 고유 권한이라고 할 수 있다. 따라서 국방위원회의 군사 간부 임면의 경우 어디까지나 당의 비준을 얻어야 하는 것이었다. 그런 이유로 국방위원회는 원수급 군사칭호 수여 결정시 항상 당과 공동결정 형식으로 발표되었다.

그러나 최고사령관은 항상 북한군의 장령급 승진 인사를 단독 명령으로 단행해 왔다. 이 최고사령관 명령이 당의 비준을 얻은 것인지, 아닌지는 현재 확실하지 않다. 다만 한국전쟁기 최고사령관은 유일하게 당의 위임에 의하여 직접 부사단장급 이상(총좌급)의 군사 간부를 임명할 수 있는 권한을 갖고 있었다.⁴⁹ 필자의 개인적 견해로는 이것이 오늘날 평시에도 장령급 군사 간부를 직접 임명할 수 있는 최고사령관 권한으로 유효하다고 본다. 그리고 이것이 비상시 당으로 부터 일정정도 벗어나 단독으로 명령을 내릴 수 있는 특수 기관으로서 최고사령관을 신설한 이유라고 생각한다.

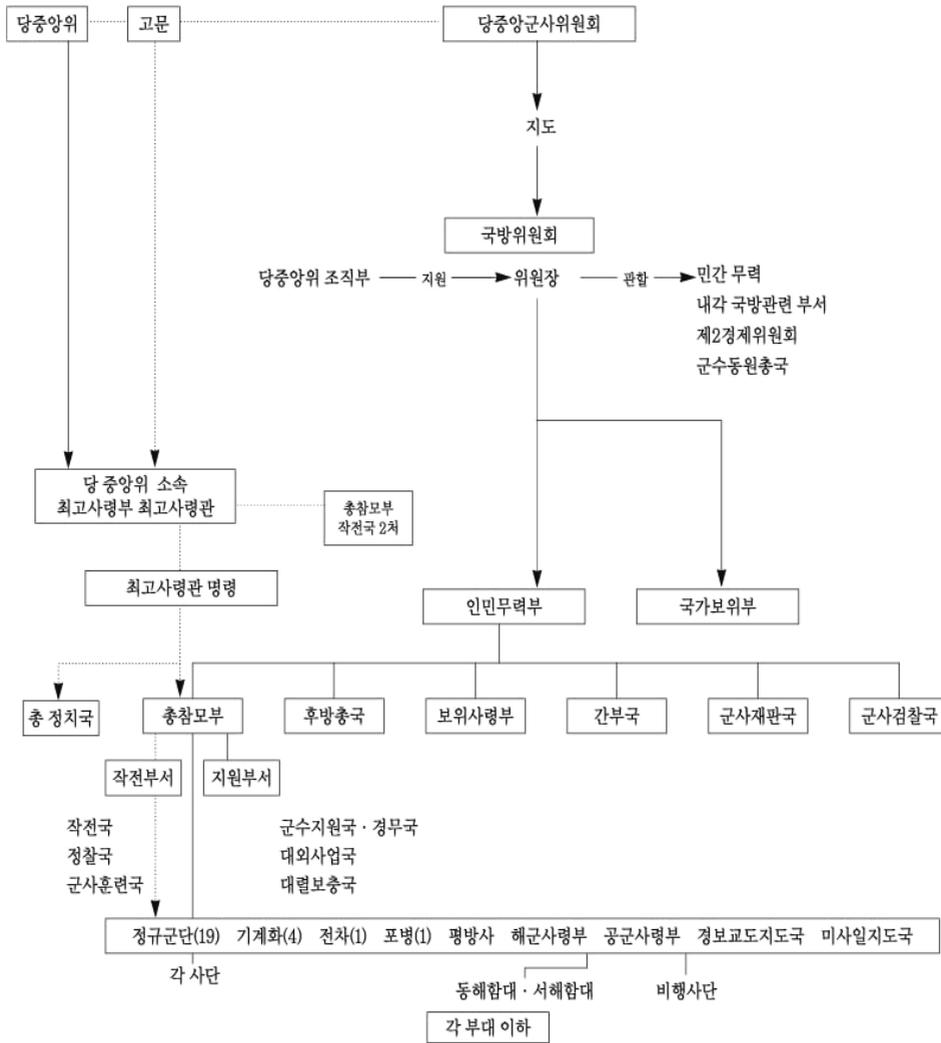
김일성은 당과 최고사령관과의 관계에 대해 최고사령관을 이양한 다음날 자신은 당중앙군사위원회 위원장으로 남아 김정일 최고사령관의 고문 역할을 담당할 것이라고 언급한 바 있었다.⁵⁰ 다시 말해 최고사령관은 당중앙군사위원회의 지도를 받아야 하는 국방위원회와는 달리 단지 조언을 구함으로써 최종적으로 최고사령관 자신이 판단하는 위치에 있다고 가정할 수 있다. 실제로 최고사령관의 비상사태 관련 작전 명령 하달시 전후 사정을 살펴보면 이는 당중앙위원회의 결정을 집행한 것이 아니라 최고사령관의 독자적인 판단에 의한 것으로 판단된다.

⁴⁸ “장성급 승진인사” www.nk.chosun.com/glossory/ (2005.8)

⁴⁹ 김일성, “군사위원회 10차회의 결론(1950.7.17),” 『김일성전집 12』 ㉑, 149.

⁵⁰ 김일성, “인민군대 중대정치지도원들의 임무에 대하여(1991. 12. 25),” 『김일성저작집』 ㉑3권, p. 261.

<그림 3> 평시 북한군 군사 지휘체계



VI. 결 론

한국전쟁 시기 북한은 당중앙위 정치위원회가 대외·대민 분야 및 전쟁전략을, 최고사령관이 군사작전 및 지휘 분야를, 군사위원회가 군민관계 및 군수지원 분야를 담당하는 3자간 역할 분담의 전쟁지도체계를 형성했었다. 다만 엄밀히 말해 전쟁 승리를 위하여 최고사령관의 작전 및 지휘 역할을, 당과 군사위원회가 지원·보장하는 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’라고 할 수 있다. 이러한 전시 북한군 최고사령관 지휘체계는 오늘날 김정일 최고사령관의 지휘체계를 규명할 수 있는 훌륭한 자료를 제공하고 있다.

전시에 태어난 북한군 최고사령관은 시간을 거치면서 평시에도 전시를 대비해 존속할 필요성을 이유로 그 역할이 보다 확대되었다. 그런 이유로 북한군 최고사령관은 전시의 경우에는 “한나라의 전체 무력을 총지휘하고 통솔”하며 평시에는 “조선인민군을 총책임지고 령도”하는 전·평시 2가지 의미를 갖게 되었다.

‘전시대비 기구’ 성격의 최고사령관의 역할이 보다 중요하게 되는 시기는 오늘날 북한에서 전시를 포함, 비상사태가 발생하는 시기라 할 수 있다. 북한의 비상시기는 최고사령관이 스스로 위기라고 판단하여 비상사태 관련 작전명령을 발동하는 경우와 최고사령관이 유고될 경우라고 가정할 수 있을 것이다. 그리고 그 역인 평시는 상기의 두가지 경우를 제외한 시기라고 할 수 있다.

우선 평시 북한군의 지휘체계는 북한군 최고사령관이 작전 및 지휘 역할을, 국방위원장이 국방건설 및 군수 지원 역할을 담당하는 ‘비상시 대비’ 역할 분담 체제라고 할 수 있다. 보다 엄밀히 말한다면 비상시 대비 “일체 무력을 지휘통솔”하는 국방위원장의 국방 건설과 군수 지원 역할을 최고사령관이 지원하는 ‘국방위원장 중심의 지휘체계’라고 할 수 있다. 이러한 역할관계의 비중은 비상시에 뒤바뀌어 진다.

비상시의 경우에는 당과 국방위원회가 “일체 무력을 지휘통솔”하는 최고사령관의 군사작전 및 지휘 역할을 지원하는 ‘최고사령관 중심의 지휘체계’로 전환한다고 할 수 있다. 예컨대 최고사령관의 비상사태 관련 작전명령이 선포되면 북한의 모든 기관과 업무는 최고사령관 지원체제로 전환되며 북한의 일체 무력에 대한 지휘통솔권이 국방위원장에서 최고사령관에게로 귀속된다. 그래서 비상시 최고사령관은 일체 무력에 대해 ‘단일지도’ 형식의 초당적·초법적 지휘권을 행사하게 된다.

특히 평시 인민무력부 산하에 편제되어 있던 총참모부의 군사 부서들 중 작전 및 지휘와 관련된 작전국, 전투훈련국, 정찰국, 통신국, 땅크국 등은 최고사령관 관할하

에, 인민무력부 직속 부서와 후방총국, 군사동원국, 총참모부의 군수계획국, 대렬보충국, 장비국 등은 군수지원을 책임지는 국방위원장이 각각 관할할 것으로 예상된다. 이런 이유로 비상시 최고사령관은 인민무력부를 거치지 않고 바로 총참모장 혹은 각 군종·병종 군단과 사단이 직속되어 있는 작전국장에게 곧바로 명령을 발동할 수 있다.

한편 최고사령관인 김정일이 유고되는 비상시기에는 당중앙군사위원회가 정책 결정의 중심이 되고 국방위원회가 집행하는 형태로 북한군을 잠정 통치할 것으로 예상된다.

이러한 북한군의 비상시·평시 군사 지휘체계 연구는 김일성 사망 이후 북한군 군사지휘관의 지위 및 역할 증대와 관련해 많은 시사점을 제공해 주고 있다. 예컨대, 1980년대 부터 존재했지만 1996년 들어 대대적으로 추진된 ‘오중흡 7연대칭호 쟁취운동’의 부대 판정에 정치위원들의 입김이 현저히 약화되었으며 리수복, 김광철, 길영조, 안정애, 리수길 등 ‘영웅 따라배우기’의 영웅들은 정치일꾼이 아니라 군사 영웅들이며, 1121고지 전투 미화 등은 북한 군대에서 과거 병사들의 휴가조차 보낼 권한이 없었던 군사지휘관들의 명예를 높이는 결과를 가져왔다. 이러한 ‘운동’의 성격은 확실히 과거 북한 군대내 정치군관들이 주도했던 모범중대 쟁취운동, 붉은기중대 쟁취운동, 금성친위 칭호 쟁취운동들과는 확연히 구분되는 것이었다.

분명히 지난 10년 동안 김정일 최고사령관 통치체제가 효율적으로 기능해 왔다는 사실은 필연적으로 북한군 군사지휘관의 지위와 역할이 증대해 왔으며 또한 지위와 역할을 높이도록 요구하고 있다는 점일 것이다. 이것은 향후 국제적으로 김정일 정권에 대한 위협이 현실화되거나 혹은 김정일 정권이 내부적으로 심각한 위협에 직면할 경우 북한군 군사지휘관들은 김정일 최고사령관을 끝까지 보위하는 최후의 보루로 남을 수밖에 없음을 의미한다 하겠다.

제네바 한국평화회담(1954)의 진행, 결과 그리고 의미: 한반도 6자회담의 원형?

권 오 중*

- | | |
|------------------------------------|--|
| I. 서론 | V. 회담의 정체와 자유진영의 공동
입장수립을 위한 미국의 노력 |
| II. 회담개최의 장애요인 | VI. 남한의 14개 조항과 회담의 파국 |
| III. 남·북한의 공식적인 원칙과
동·서진영의 이견대립 | VII. 결론 |
| IV. 남한과 미국의 갈등 | |

Abstract

Course, Result and Significance of the Geneva-Korea Conference (1954): Can it be a model for the present Korean conference of six powers?

The Geneva-Korea Conference (1954) was the first international conference trying to resolve Korean issues concerning the Armistice Agreement. There were two possibilities: formation of a unified Korean Government by means of free election in Korean peninsula or resumption of the war. Not only the communists but also the Western powers, which had never intended a war in East Asia, wanted to settle the Korean situation through negotiations between North and South Korean parties. Therefore, establishing an agreement for formation of the unified Korean government was the sole aim at the conference. However, the conference did not lead to the unification, but to status quo in Korea because formation of the unified

government meant that one of the parties must give up its own dominance. For the present Korean conference of six countries of power, the role of the two super powers (USA and PR China) is important because the unique situation in Korea remains unchanged. The nuclear plant of North Korea is threatening the two countries of power which have been responsible for maintaining the current condition in East Asia. Thus, peaceful settlement by virtue of eliminating nuclear weapon in the Korean peninsula must be the common goal of the USA and the PR China. If only the issue of nuclear weapon is resolved by these two countries, the unification of Korea may be impossible.

Key Words: The Geneva-Korea Conference, Armistice agreement, Status quo, the conference of six powers, peaceful settlement

* 서울산업대학교 강사

I. 서 론

제 2차 세계대전의 종전과 그 이후 이념의 대립에서 비롯된 냉전시대를 거치면서, 냉전이라는 국제정치적인 환경에 구속된 한국의 분단은 동유럽의 공산진영이 몰락한 이후 현재까지도 극복되지 못하고 있다. 또한 이념의 대결구도가 사라진 현재에도 남·북한을 둘러싼 군사적인 긴장관계는 동아시아뿐만 아니라 세계의 평화를 위협하는 심각한 요소로서, 전 세계의 관심의 대상이다. 냉전구도, 즉 이념적인 세계분할을 야기했던 ‘포츠담체제’¹의 종식이 독일의 통일을 가능하게 했다면, 한국문제를 구속하는 냉전구도는 포츠담체제와는 상이한 것임을 알 수 있다. 다시 말해, 한국의 일차적인 분단도 역시 포츠담회담에서 비롯된 것이기는 하지만,² ‘포츠담체제’의 종식이 한국분단의 ‘현상(Status quo)’을 변화시키지 못했고, 이는 동아시아의 ‘현상’³이 ‘포츠담체제’가 아닌 다른 조건에 구속되어 있음을 의미한다는 것이다.

중국대륙이 공산화되기 이전까지 한국문제는 국제무대에서 관심의 대상이 되지 못했다. 제 2차 세계대전 중의 전시회담에서부터 미국과 소련이 38도선을 경계로 분할점령하기까지의 과정에서도 한국문제는 한국주민의 의사와는 무관하게 강대국들의 이해관계 속에서 등한시 되고, 심각한 고려 없이 처리되었다.⁴ 하지만 중국이 공

¹ 1990년대 후반까지 유럽과 미국의 학계에서는 포츠담회담이 알타회담의 합의사항을 인준하는 절차로 평가절하하는 경향이 유지되어왔고, 알타회담을 2차대전 후의 세계질서 재편의 출발점으로 인식하여왔다. 그러나 미국의 역사학자인 Marc Trachtenberg는 1999년에 발표된 저서 *A Constructed Peace, The Making of the European Settlement 1945~1963* (Princeton, 1999)에서 도리어 포츠담회담이 2차대전 후 동·서진영구도의 출발점이라는 주장을 하였다. 왜냐하면 알타회담에서는 연합국의 공동의 적인 독일과 일본을 제거하는 것이 급선무였고, 연합국들 내부의 이념적인 문제는 당시에 구체적으로 협의될 수 없었기 때문에 독일을 분할한다는 것에 대한 합의를 장기적인 정치적 분단으로 이미 종전 전에 계획되었었다는 추측은 맞지 않다는 것이다. 도리어 미국은 포츠담회담 중에 전후 질서 재편에 있어서 소련과의 협조가능성이 희박하다는 것을 확인하게 되었으며 표면상으로는 계속적인 협조시도를 하면서도 다른 한편으로는 공산주의와의 세계분할의 구상을 내부적으로 검토하기에 이르렀다는 것이다. Trachtenberg는 이같은 사실의 증거로서 Forrestal 일기에 나타난 1945년 7월 28일 포츠담에서 Truman의 언급내용을 들었다. “we shall have a Slave Europe for a long time to come. I don’t think it is so bad.” Walter Millis, ed., *The Forrestal Diaries*, New York, 1951, p. 78.

² 한국의 일차적인 분단(분할점령)은 포츠담회의에서 비롯되었다. 1945년 7월 24일에 승전 3개국인 소련의 대 일본전 참전을 전제로 동아시아에서의 작전구역을 설정하였는데, 여기서 미국과 소련의 지상군 작전권은 한반도에서 북위 38도선으로 합의되었다. *The United States Chiefs of Staff to the Soviet Chiefs of Staff, July 24, 1945*, in: *Foreign Relations of United States(FRUS)*, 1945, Vol. 2 (The Conference of Berlin), pp. 1327~1328.

³ 한국전쟁과 한국의 2차분단(휴전)으로 인하여 비롯된 동아시아에서의 현상은 미국과 소련의 대립구도에서 미국과 중국의 대립구도로 바뀐 자유·공산진영의 세력균형과 영향권의 분할을 의미한다.

산화 된 이후에 동아시아의 세력균형에 심각한 위기가 초래되었다. 중국의 공산화(1949년)는 동아시아에서의 미국의 영향력약화를 가져왔고, 특히 일본의 안전을 보장할 수 없게 되었다. 또한 동아시아에서 미국과 공산진영간의 세력균형이 불안정해지자, 양측은 ‘현상’의 재조정에 대한 새로운 합의가 필요했다. 당시 공산진영과 자유진영간의 대립은 유럽에서 뿐만 아니라 그리스, 터키, 이란 등 여러 분쟁지역에서 일촉즉발의 위기로 발전하고 있었고, 공산주의의 ‘팽창정책’과 자유진영의 ‘봉쇄정책’을 두고, 서로가 상대방의 진의를 파악하기 위한 탐색전이 진행되고 있었다. 그리고 한국은 이러한 양측 진영의 의도와 한계를 서로에게 확인시켜줄 수 있는 최적의 대상이었다.⁵

이렇듯 ‘한국전쟁’⁶은 큰 구도에서는 공산진영과 자유진영 그리고 작은 구도에서는 동아시아에서 미국과 공산진영의 대립의 무대가 되었고, ‘세력균형’과 ‘현상’의 재조정을 위한 도구가 되었다. 전자의 경우 공산진영과 자유진영 모두가 대규모 군사적 대립의 위협성을 인식하는 계기가 되었고, 후자의 경우에는 동아시아에서의

⁴ 한국문제가 유일하게 구체적으로 다뤄진 전시회담은 1943년 12월 1일의 카이로회담(처칠, 루즈벨트, 장개석)이었다. 이 회담에서는 루즈벨트가 전후에 미국이 세계무대에서 헤게모니를 잡기 위한 방편으로 ‘해방지역에서의 신탁통치’안을 구체적으로 제시하였고, 한국도 ‘신탁통치’의 대상으로 분류되었다. 그러나 ‘신탁통치’의 기간을 구체적으로 정하지 않고, “언제가 될지 모르는 불확실한 장래(in due course)”에 독립을 시키겠다고 합의하였다. 이것은 처칠이 주장한 것으로서, 1902년 당시에 일본과 동맹을 체결한 영국은 일본의 한국합병을 승인하였고, 종전 후 동아시아에서의 일본에게 빼앗긴 식민지 반환문제 및 일본과의 향후 관계를 고려하여 한국을 독립시킨다는 것에 대한 그 어떠한 합의도 거부하였다. 그래서 루즈벨트가 처음에 제안한 문구 “at the earliest possible moment” 와 영국의 거부로 인해 다시 제안한 “at the proper moment” 대신에 처칠이 직접 제안한 “in due course”로 결정되었던 것이다. Cairo Lagation Records, First Text of the Communiqué; in: FRUS, The Conference of Cairo and Teheran 1943, Washington D.C., 1961, pp. 448~449, pp. 399~404. Sherwood, Robert E., Roosevelt und Hopkins, Hamburg, 1948, p. 629.

⁵ 서방의 학계에서는 ‘한국전쟁’을 ‘대리전’ 혹은 ‘시험적인 전쟁’으로 그 성격을 규정하고 있다. Mai, Gunther, *Westliche Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, Der Koreakrieg und die deutsche Wiederbewaffnung 1950*, Boppard am Rhein, 1977, p. 4.

⁶ 이 전쟁은 제 3국에서 일반적으로 ‘한국전쟁’이라 불려지고, 한국의 학계에서도 아무런 이의 없이 이를 수용하고 있다. 하지만 ‘한국전쟁’이라는 용어의 사용은 원칙적으로 제 3자의 입장에서 가능하다. 이는 전쟁이 일어난 국가를 지칭하여 ‘베트남전쟁’, ‘이라크전쟁’이라고 하는 것에서 알 수 있듯이 제 3국의 관점에서 그 전쟁의 특징을 규정할 때 흔히 그 지역명을 사용하는 것이다. 하지만 전쟁 당사국의 입장에서는 자신의 입장에서 그 이유나 동기 또는 특색을 가지고 전쟁의 개념을 정의하고, 이에 따라 그 명칭을 사용해야 한다. 우리가 ‘한국전쟁’이라는 표현을 수용하는 것과 같이 베트남이나 이라크에서 ‘베트남전쟁’, ‘이라크전쟁’이라는 표현을 그대로 수용하고 있는지 생각해 보아야 할 문제이다. 그리고 도리어 ‘미국내전’이라고 표현되어야 할 1775년에서 1783년까지의 미국내전에 대해 미국인들의 시각에서 표현된 ‘남북전쟁’을 수용하여 사용하는 것과 비교해 보아야 할 문제이다. 하지만 본 논문에서는 한국에서 일반적으로 통용되고 있는 ‘한국전쟁’이라는 표현을 사용하기로 한다.

새로운 냉전구도를 야기시키는 결과를 초래하였다. 즉, 한국의 2차적인 분단에 해당하는 ‘휴전체제’(미국과 중국의 대립구도)라는 새로운 ‘현상’은 한국문제를 일찌감치 ‘포츠담체제’(미국과 소련의 대립구도)에서 분리시키고, 휴전조약을 통한 새로운 ‘휴전체제’에 구속시켰고 이는 현재까지 지속되고 있다. 이것은 ‘포츠담체제’와는 근본적인 차이가 있는데, 그것은 이념적, 군사적 대립의 주체가 다르다는 것에 있다. 즉, ‘휴전체제’는 동아시아에서 미국과 중국이 세력균형의 주체가 되었고, 여타 지역과 달리 자유진영(미국)의 파트너로 소련대신 중국이 등장했음을 의미했고, 이것은 현재까지 유효하다. 휴전조약의 옵션이었던 1954년의 ‘제네바회담’은 바로 이러한 부분을 가장 명확히 입증하고 있으며, 또한 한국의 2차적인 분단을 더욱 고착화시키는 계기가 되었다. 이후 다자간의 회담을 통한 한국문제해결은 불가능해졌고, 현실적으로 회담의 필요성도 없었다. 하지만 북한의 핵문제가 수면위로 떠오르면서 다자간의 회담을 통한 북핵문제의 해결이 요구되는 상황이 되자, ‘한반도 6자회담’이라는 형식으로 거의 50년 만에 다시 한국문제가 대립적인 양 진영이 모두 참여하는 국제회담으로 성립되었다. 하지만 50여년 전의 ‘제네바회담’과 현재의 ‘6자회담’에서 한국문제를 둘러싼 주변국들이 추구하는 목적을 이해하는 것이 한국문제(통일)에서 가장 중요한 핵심이다.

한국의 분단이라는 ‘현상’이 한국의 내부적인 문제에서 야기된 것인지, 아니면 주변 강대국들 간의 ‘세력균형’이라는 이해관계에서 비롯된 것인지에 대한 정확한 이해 없이는, 과거 ‘제네바회담’에서와 마찬가지로 현재의 ‘6자회담’에서도 한국문제의 해법을 찾을 수가 없다.

본 연구는 한국문제를 다룬 최초의 다자간 회담인 1954년도 ‘제네바회담’을 미국 국무성의 사료(FRUS)를 토대로 소개하면서, 한국문제를 둘러싼 공산·자유진영 간의, 또한 자유진영 내부의 대립과 갈등, 그리고 그 대립과 갈등의 배경과 목적이 무엇이었는가를 분석하고, 결국 한국문제가 동아시아에서의 ‘휴전체제’라는 ‘현상’을 변경(한국문제의 평화적 해결)하기 위한 회담이었는가? 아니면 ‘현상’(분단)을 유지하려는 회담이었는가? 에 대한 정의를 내리고 있다. 그리고 결론에서는 여기서 얻어진 한국문제에 대한 주변국들의 이해관계를 현재의 ‘6자회담’에 연계하여 한국문제의 본질과 더불어 동아시아의 평화와 한반도통일 문제의 관계에 대해 이해하고자 한다.

II. 회담개최의 배경과 장애요인

1953년 7월 27일에 체결된 휴전조약은 전투행위의 일시적인 중단, 실질적으로는 전쟁의 종결을 이루어 냈다. 휴전은 이미 UN 주재 소련대사 말리크(Jacob A. Malik)가 1951년 6월 23일에 제안한 이래 2년여 만에 이루어진 결실이었다. 최초의 휴전제의를 서방진영과 일본과의 평화조약(1951년 9월 8일 체결)을 저지시키려는 의도에서 비롯되었고, 미국으로부터 거부되었다. 하지만 전쟁의 소강상태 지속은 미국의 국내여론을 악화시켰고, 전쟁의 종결을 공약한 아이젠하워의 대통령 취임(1953년 1월)과 스탈린 사망(1953년 3월)은 공산측과 자유진영간의 협상 분위기를 자연스럽게 만들어냈고, 또한 대미 강경자세를 견지했던 전쟁의 당사국 중국도 더 이상의 전쟁지속이 무의미함을 받아들여 휴전협상이 시작되었다. 휴전협상은 전쟁의 당사국인 남한과 북한 그리고 UN과 중국이 참여하였고, 공식적으로 중립이었던 소련은 관여할 수 없었다. 휴전은 양측이 동의한 몇 가지 조건을 가지고 성립될 수 있었는데, 이 중에서 분단이라는 한국의 ‘현상’과 직접 관련 된 것이 중립국감시위원의 구성⁷과 한국문제에 대한 평화회담개최(4항)⁸이었다. 한편 휴전이 한국문제를 해결할 수 없고, 또 해결해서도 안 된다고 생각한 이승만은 무력에 의한 통일을 고집하며 휴전조약에 남한의 동의를 거부하였다.⁹ UN(미국)과 공산진영(중국과 북한)간의 휴전조약이 체결된 이후에도 이승만은 북한에 대한 군사적인 도발을 계속적으로 위협하면서 휴전조약에 의거하여 조약발효 3개월 후인 1953년 10월 28일 (늦어도 1954년 1월 25일)까지 평화회담이 열리지 못한다면 전쟁을 재개해야 한다고 주장하였다.¹⁰ 하지만 미국, 중국 그리고 북한간의 평화회담개최를 위한 준비협상은 판문점에서 1953년 8월 7일에 시작되었고, 동시에 제 7차 UN 총회(1953년 8월 17~27일)에서도 중점적으로 논의되었다. 우선 회담 참가국들을 정하는 문제에서부터 정면으로 대립되었다. 미국은 자유·공산진영이 서로 적국의 입장으로 회담을 해야 한다는 “across-the-table”이라는 입장을, 반면 소련은 모두가 같은 입장에서 한국문제를 처리하자는

⁷ 중립국감시위원단(NNSC; Neutral Nations Supervisory Commission)은 자유진영이 추천한 스위스와 스웨덴 그리고 공산진영이 추천한 폴란드와 체코 등 4개국의 장교들로 구성되었다.

⁸ 휴전조약에서 양 진영은 한국의 평화정착을 위하여 조약의 발효 후 3개월 이내에 양 진영의 대표들이 한반도에서의 외국군 철수와 한국문제의 평화적인 해결을 위한 최고위급 회담을 열기로 합의하였다.

⁹ *Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA/AA)*, Abteilung 3, Bestand 11, Bd. 790, Aufzeichnung Krekeler, Washington, 27. Juli 1953.

¹⁰ *Der Spiegel*, 14. Oktober 1953, Nr. 42.

“round-table”이라는 입장을 가지고 있었다. 미국은 전쟁에 직접적으로 참여한 국가들만 인정한다는 것이었고, 이는 한국전 참전 UN 16개국과 UN의 규칙을 위반한 적국들(북한과 중국)과 회담의 양 진영을 형성해야 한다는 것이다. 이는 곧 UN과 UN의 규칙을 위반한 범죄집단과의 대결적인 협상이어야 함을 강조한 것이다. 이에 반해 소련은 전쟁에 직접적으로 참가한 국가들뿐만 아니라 소련을 포함한 중립국가들(인도, 버마, 폴란드, 체코, 멕시코 등)의 참여도 필요하다는 것이었다.¹¹ 소련이 언급한 중립국들의 대부분은 미국과 특히 남한의 입장에서는 절대 받아들일 수 없는 국가들이었다. 특히 인도는 남한에게 적대적이었기 때문에 공산진영에 유리하게 행동할 것이 분명했기 때문이었다. 또한 미국은 초기에 소련의 참여도 부정적으로 여겼지만, 소련의 참여 없이는 회담을 진행하기 불가능하다는 영국과 영연방국가들의 반발에 직면하여 소련의 참여만을 인정할 수밖에 없었다.¹² 결국 UN 총회는 미국이 제출한 참가국들(UN 16개국과 북한, 중국, 소련)안을 1953년 8월 28일에 통과시켰다.¹³

한·미 양국이 “across-the-table”이라는 회담의 성격에 대해서는 이해가 일치했지만,¹⁴ 회담이 성사되기에는 자유진영국가들의 입장을 일치시키는 문제에서 중요한 몇 가지 장애요인이 있었다. 이것은 휴전조약의 합의사항을 이행하는 문제였는데, 첫째, 남·북한의 무장해제, 두 번째 포로교환이었다. 이 두 가지 사안은 휴전조약에 명시되어 있었지만, 전자는 한-미 안보조약(1953년 8월 8일)으로, 후자는 남한정부의 일방적인 반공포로석방(1954년 1월 22일)으로 인하여 휴전조약의 합의사항은 이미 무의미해져 버렸고, 평화회담을 위한 판문점에서의 협상은 1954년 상반기에 이르러 회담자체가 무산될 위기에 봉착하게 되었다.¹⁵ 하지만 제네바 한국평화회담의 개최는 휴전조약의 이행으로서가 아니라 국제평화정착의 필요성에 인식을 공유한 미국, 소련, 프랑스, 영국이 참여한 베를린 외상회담(1954년 1월 25일~2월 18일)에서 결정되었다. 처음부터 한국문제를 위한 평화회담에 반대했던 남한정부는 이러한 결정에 강하게 반발하였고, 특히 전쟁에 참여하지 않았던 소련의 회담 참여와 중국을

¹¹ *Ibid.*

¹² Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for United Nations Affairs (Sandifer) to the Secretary of State, August 18, 1953, in: *FRUS*, 1952~1954, Vol. XV, Part 2, Washington, 1984, p. 1498.

¹³ *United Nations General Assembly (UNGA)*, Official Records General Committee, 7th Session, GA-Resolution 711 C (VII), August, 28, 1953.

¹⁴ Memorandum of a Conversation, March 22, 1954, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 47 f.

¹⁵ *Archiv der Gegenwart (AdG)*, 1953, pp. 4095, 4310, 4338.

회담의 주체(sponsoring power)의 하나로 인정하는 것을 받아들이지 않았다.¹⁶ 이것은 회담의 성사여부를 떠나서 미국과 남한의 협력관계를 위협하는 요소로 갑자기 부각되었다. 미국과 남한은 회담 개최의 필요성에 대해서 확연한 입장차이를 보였다. 미국의 입장에서는 회담의 결과보다는 회담을 무조건 성사시키는 것에 목적이 있었고, 남한정부는 공산주의자들과의 협상을 통해서 평화적으로 한국문제를 해결한다는 것에 회의적이기 때문이었다. 다시 말해 미국과 남한이 생각하는 한국문제의 해결(한반도문제의 처리)이라는 것은 근본적으로 차이가 있었다. 미국은 동아시아의 평화정착, 즉 당시의 현상을 유지하며 세력균형을 이루려는 것이었고, 남한은 표면상으로 무력 또는 흡수통일을 염두에 두었기 때문이었다.¹⁷ 그래서 남한정부는 한국평화회담에 참가하지 않으려 했고,¹⁸ 남한의 외무장관 변영태는 회담 참여의 전제로 ① 제네바 회담이 인도차이나 문제와 함께 일괄 처리되지 않고, 한국문제에 국한할 것, ② 회담은 “across-the-table”의 원칙이어야 할 것, 그리고 ③ 회담개최 3개월 이내에 한국문제해결에 관한 합의를 도출하지 못할 경우 회담을 결렬시킬 것 등 남한정부의 3가지 조건을 제시했다.¹⁹ 이외에도 남한은 미국과 ‘외국군 철수’와 ‘자유선거’ 문제에서 이견을 표출하였다. 미국은 한국문제 해결에 대한 방안으로 ① 1955년 3월 31일까지 한반도에 주둔한 모든 외국군의 철수, ② 국제적인 감시 하에서의 전 한국 총선거(1955년 5월 1일), ③ 통일한국정부구성 전까지 두 개의 정부 존속, ④ 제네바평화회담에 참여한 국가들의 통일에 대한 보증, ⑤ 강대국들의 동의에 의거한 재통일, ⑥ 재통일된 한국정부에 대한 국제사회의 인정 이라는 6단계의 계획을 수립했었다. 그러나 남한정부는 이러한 미국의 구상이 전혀 현실적이지 못하다고 여겼고, 대신 북한에서의 중국군 철수라는 조건을 최우선으로 내세웠다. 그리고 자유선거도 - 남한 내의 유엔군 주둔/철수문제에 대한 언급 없이 - 북한에서 중국군이 철수해야 가능하다는 입장을 취했다.²⁰ 남한과의 이견을 해소하고 남한의 회담 참여를 유도하기 위하여 미국 국무장관 덜레스(Dulles)는 변영태에 수차례 서신을 보냈고, 남한정부를 적극적으로 설득하였다. 우선 소련과 중국의 참여문제인데, 소련이

¹⁶ *The Korean Republic (KR)*, Seoul, February 20, 1954 그리고 *FRUS*, 1953~1954, Vol. XVI (The Geneva Conference), p. 24.

¹⁷ *FRUS*, *Ibid.*, p. 25.

¹⁸ Briggs to the Department of State, March 1, 1954, Nr. 843, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 25~26.

¹⁹ Pyun to Dulles, March 5, 1954, Nr. 861, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 29~31.

²⁰ Briggs to the Department of State, Seoul, March 6m 1954, Nr. 864, in: *FRUS*, *Ibid.*, pp. 33~34.

실제로는 공산 측의 일원이지만, 형식적으로는 전쟁과는 무관한 “중립적”인 입장으로 참여가 불가피하다는 것과, 한반도평화문제에 대한 근본적인 협상의 주체는 전쟁에서 “적국”인 중국이라는 점 그리고 인도차이나 문제와도 별개로 협상할 것을 분명히 했다.²¹ 또한 미국 대통령 아이젠하워(Eisenhower)도 이승만에게 서신을 보내, 군사력으로 남한이 단독으로 한국의 통일을 이룰 수 없음을 인식시키려고 하였고, 한반도에서의 군사적인 행동의 재개를 단호히 반대하면서 남한의 안보를 위해 군사적인 원조를 할 것임을 확인했다.²² 남한의 안보에 미국의 보증에도 불구하고 남한 정부는 계속해서 불만을 표출했다. 이것은 남한정부의 강한 반공의식뿐만 아니라 공산주의와의 대결구도를 유도하여 반공정부로서 남한 내에서 정치적 입지를 강화하고자 했던 정치적인 계산 때문이기도 했다. 남한정부는 또한 중국군의 철수를 집요하게 요구했는데, 이것이 결국 회담의 성사를 결정하는 것에 결정적인 걸림돌이었다.²³ 미국은 원칙적으로 남·북한 총선거 이후의 외국군대 철수를 계획했었고, 남한정부의 선 외국군(중국군) 철수, 후 총선거 요구 때문에 어렵게 합의한 제네바 한국평화회담 개최가 무산되지 않을까 염려하였다. 하지만 전쟁에 참전한 당사자인 중국군대의 철수는 곧 미군도 동시에 철수해야 함을 뜻하고, 중국과 직접협상을 원했던 미국으로서는 남한정부의 비현실적인 요구에 난처해했다. 대신 남한정부가 요구한 “two-side” 회담, 즉 소련을 중립적 입장이 아닌 공산측의 일원(a sponsor of the Communist side)으로 간주하는 것에는 동의하였다. 이는 델레스가 주미 한국대사 양유찬에게 직접 확인해 주었다.²⁴ 또한 남한정부는 회담 참여를 빌미로 또 다른 요구, 즉 북한군 수준으로 남한군대의 전력향상에 대한 지원을 요구했다.²⁵ 이에 반해 미국은 회담을 성사시키기 위해 소련 참여와 더불어 공산진영을 자극할 만한 수준의 행동을 자제하려했고, 또한 회담에서 자유진영국가들의 의견을 일치시켜서 공산진영과 협상에 나서야 한다는 부담이 있었기에 남한정부의 요구를 모두 수용하기는 어려웠다.²⁶ 그리고 회담성사와 남한정부의 참여라는 두 가지 목적을 달성하기 위하여 미국은 새로운 계획을 제안했는데, “Alternative A”로 지칭되었던 이 계획에서는

²¹ Dulles to Pyun, March 17, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 41~42.

²² Eisenhower to Rhee, March 20, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 44~45.

²³ Dulles to Briggs, March 24, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 54 그리고 Briggs to the Department of State, March 26, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 59 f.

²⁴ Memorandum of Conversation by Noel Hemmendinger of the Office of Northeast Asian Affairs, April 5, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 69.

²⁵ Briggs to the Department of State, April 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 74.

²⁶ Dulles to Briggs April 7, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 75 f.

① ‘한국의 통일과 복구를 위한 UN위원회(UNCURK²⁷)’가 한국문제 해결의 주체가 되고, ② 총선거 전에 외국군대 철수, ③ 총선거를 위한 기구 설립, ④ 총선거는 남한국회에 대표를 보내지 않은 지역(북한)에서만 실시... 등의 내용을 담고 있었다. 특히 ④항의 내용은 남한정부가 시종일관 주장했던 것이었고, 또한 ①항에서 주관기구를 UN으로 정한 것도 공산진영이 거부할 것이 분명한 것이었다.²⁸ 이것은 UN총회 결의들(1947, 1948, 1950, 1951, 1953년)에 의거하여 - 북한을 하나의 국가로 인정하지 않았기 때문에 - 원칙상 북한을 남한에 흡수통일 한다는 것으로서, 미국은 회담의 성사에만 염두를 두고, 회담의 성과는 포기한 것을 의미하는 것이었다. 하지만 남한정부의 입장에 동조하는 듯한 미국의 태도에 대해 회담에 참가할 자유진영국가들, 특히 영국과 영연방국가들은 강력하게 반발했다. 이들은 미국과 프랑스에 비해 아시아에서의 이해관계가 더 많았고, 이를 계속 이어가기 위해서 중국과의 원만한 관계를 유지하고 싶어 했다.²⁹ 하지만 독일문제에서와 같이 ‘전 한국 총선거’를 주장했던 영국의 입장은 미국으로부터 외면당했고,³⁰ 미국은 제네바회담을 앞두고 한국문제와 관련해서 4가지 기본입장을 정리해서 이를 UN-16개국 예비회담에서 참가국들에게 전달했다: ① 공산주의자들이 한국의 통일에 더 적극적이라는 구실을 줄 가능성을 봉쇄, ② 한국의 통일과 관련해서는 남한정부의 입장에 대한 전폭적인 지지, ③ 남한의 국가적 정통성과 자주성을 확보하기 위한 필요성, ④ 독일의 통일문제와 연계불가.³¹ 유엔의 결정에 근거한 북한지역만의 선거는 공산진영에서는 절대로 허용할 수 없는 것이었고, 또한 미국의 기본입장과 연결해서 볼 때, 미국은 한반도의 현상유지를 목표로 했다는 것이 분명했다. 이로써 미국과 남한의 이견은 대부분 해소된 듯 보였다. 변영태는 1954년 4월 18일에 주한 미국대사 브릭스(Briggs)에게

²⁷ United Nations for the Unification and Rehabilitation of Korea.

²⁸ 북한지역만의 총선거를 통해 모두 303명의 국회의원 중 북한지역 몫으로 비어있는 100명을 선출해서 통일정부를 구성한다는 것임. Draft initial Proposal for Reunification of Korea (Alternative A), Christopher Van Hollen, April 9, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 83 f.; 또한 이러한 계획은 당시 독일문제에서 전 독일 자유선거를 요구했던 것과 비교해 볼 때 소극적이고 방어적이지만, 지역현실에 부합하는 미국의 현실적인 입장을 반영했다.

²⁹ 영국은 공산화된 중국을 외교적으로 인정한 최초의 서방국가였다.

³⁰ Memorandum by the Coordinator for the Geneva Conference (Johnson) to the Acting Secretary of State, Washington, April 12, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 93 f.; Dulles to the Acting Secretary of State, London, April 13, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 95~96: Position Paper Prepared for the Korean Phase of the Geneva Conference, Washington, April 14, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 97 ff.

³¹ Position Paper Prepared for the Korean Phase of the Geneva Conference, Washington, April 14, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 97 ff.

남한의 회담 참가의사를 직접 전달했고, 4월 19일에 미국 국무성에 공식적으로 통보하였다. 남한정부는 아울러 회담의 결렬을 전제로 미국과의 더욱 긴밀한 협조관계구축에 대한 희망을 피력했다.³²

남한의 회담 참여는 한반도문제의 해결을 위한 것은 아니었다. 남한정부는 공산진영이 수용할 수 없는 조건들(북한지역만의 총선, 총선 전 중국군 철수 등...)을 고집하며 회담을 결렬시키려 했다. 남한은 회담의 참여를 수락하면서, 미국의 한반도정책을 확인하고, 더욱 강력한 한·미동맹을 구축하려했고, 미국도 남한의 참여로 회담이 성사되어 동아시아 평화를 위한 노력에 대한 명분을 얻는 것에 더 큰 목적을 가지고 있었기에, 미국과 남한의 이해는 큰 구도에서 일치했다.³³ 하지만 미국은 회담의 조기 결렬로 인한 명분상실을 우려하여 공식적으로는 남한의 입장에 동의하지는 않았고, 내부적으로도 영국과 영연방국가들을 의식하여, 두 가지 계획(Alternative A와 C³⁴)을 두고 고민하고 있었다. 그리고 회담이 개최될 때까지 영국과 남한 사이에서는 “Alternative A”와 “C”사이에서 의견 일치가 이루어지지 않았다. 하지만 이 두 가지 모두 공산진영의 입장(1. 한반도 내의 모든 외국군 철수, 2. 통일된 임시정부 구성, 3. 그 어떤 외부의 간섭이 없는 전 한국 총선거)과는 차이가 컸다.³⁵ 이런 상황에서 미국이 하나의 대안으로 1954년 4월 16일 16개국 예비회담에서 제안했던 것이 “Alternative B”였다. 이것은 남한과 북한지역에서 각기 분리해서 선거를 치른다는 것을 골자로 해서 다시 전 한국선거의 가능성을 제시한 것이었고, 외국군의 철수는 가장 마지막 단계로 정하였다.³⁶ 미국으로서는 최선의 방안일 수 있었지만, 이것은 영국과 남한으로부터 거부당했고, 공산진영도 수용할 수 없는 것이었다. 결국 ‘자유선거’의 범위문제와 ‘외국군 철수’의 시점에 대해서 자유진영 내부에서도 의견(Opening statement)의 일치를 이루지 못하고 제네바한국평화회담은 개최가 되었다.

³² Briggs to the Department of State, Seoul, April 18, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 111 f. 그리고 Pyun to the Department of State, Seoul, April 19, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 113 f.

³³ Dulles to Rhee, Washington, April 19, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 115.

³⁴ Alternative C와 A의 차이점 중 가장 중요한 것은 남·북한 총선거 후 외국군의 철수였다. Position Paper for the Korean Phase of the Geneva Conference (Alternative C), in: *FRUS, Ibid.*, p. 63.

³⁵ Memorandum by the Technical Secretary, United States Delegation at the Geneva, Van Hollen, Geneva, April 24, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 131 ff.

³⁶ Korean Phase, Draft initial Proposal for Reunification of Korea (Alternative B), Christopher Vn Hollen, April 9, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 105 ff.

Ⅲ. 남·북한의 공식적인 원칙과 동·서진영의 이견대립

제네바한국평화회담은 자유진영 국가들 간의 내부적인 기본입장이 정리되지 않은 상황에서 예정대로 1954년 4월 26일에 개최되었다. 회담은 개막초기부터 남한과 북한의 상반된 내용의 입장표명을 통하여 난항이 예고되었다. 남한대표 변영태는 중국군의 선 철수와 북한지역에서의 자유선거를 강력히 주장했고,³⁷ 북한대표 남일은 전 한국총선거와 총선 전 모든 외국군 철수, 전 한국 총선거를 위한 남한과 북한의 위원회 구성 등을 요구했다.³⁸ 서로 상반된 변영태와 남일의 요구에서 새로운 것은 없었고, 과거 미·소 공동위원회(1946~47)이래 지속된 자신들의 입장을 반복한 것에 불과했다. 남한의 요구도 물론 타협의 실마리를 찾지 못하게 하는 원인이 되었지만, 북한이 요구한 남한과 북한의 공동위원회 구성은 미·소공동위원회가 이미 “민주적인 정당과 사회단체”의 개념차이로 인하여 결렬된 전례로 볼 때 역시 실현가능성이 없던 요구였다.³⁹ 이렇듯 남한과 북한이 서로 첨예하게 대립각을 세우면서, 회담은 이 회담에서 한국문제해결노력에 대한 명분을 얻고자 했던 미국의 기대와는 다른 양상으로 전개되었다. 그래서 미국은 회담의 분위기를 전환시키고, 좀 더 가시적인 결과를 얻기 위해 이른바 “2+5”라는 제한된 회담을 제의했다.⁴⁰ 이는 남한과 북한 그리고 미국, 영국, 프랑스, 중국, 소련의 회담으로서 강대국의 압력으로, 즉 미국, 중국, 소련이 합의하여 모두가 원하는 한반도의 평화, 남한과 북한의 요구를 무력화시키고 영국과 영연방국가들의 입장도 배제시키겠다는 의도였다. 하지만 이러한 미국의 일방적인 제안에 대해 주은래는 4월 28일 회의에서 한국문제와 관련한 중국의 국제법적인 권리를 강조하며, 미국의 한국-아시아문제 개입을 강력하게 비난했다. 이는 물론 대만문제도 의식한 행동이었지만⁴¹ 다른 한편으로 중국은 소련이 공산진영

³⁷ Second Plenary Session on Korea, April 27, 3:05 p.m., Dulles to Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, p. 148 f.

³⁸ The United States Delegation to Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 149~150.

³⁹ O-Joong Kwon, *Politik für die geteilte Nation, Bundesrepublik Deutschland und Südkorea im historischen Vergleich 1945~1963*, Darstellung auf der Grundlage unveröffentlichter deutscher Akten, Diss. Uni. Marburg, Münster, 2003, p. 59. 공산진영은 민주주의의 개념차이로 인하여 양 진영의 합의가 불가능하다는 것을 파악하고, 미·소공동위(1946~47), 독일문제에서의 ‘스탈린 공화’(1952) 그리고 제네바 한국회담(1954)에서도 ‘민주적인 정당과 사회단체’를 통한 공동위원회구성을 제안하며 명분을 얻으려 했다. 권오중, “소련의 중립화 독일통일 제안 - 서독과 서방측 정부들의 태도와 진위 논쟁 -”, 『서양사론 81호』, 2004, 6, pp. 223~224.

⁴⁰ Luncheon Meeting of Dulles, Eden and Bidault, Geneva, April 28, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 152.

을 대표하여 미국과 거래하는 것을 원치 않았고, 자신이 회담을 주도하려 했기 때문이었다. 또한 주은래는 전쟁포로문제를 집중적으로 거론하면서 회담의 진행을 더욱 어렵게 하였다.⁴² 그는 한국문제에 대한 협상에서의 어려움을 서방진영 국가들에게 - 특히 미국과 남한에게 - 전가하면서 북한의 입장을 지지하였다. 즉, 한국의 통일은 그 어떠한 외부의 간섭 없는 전 한국 총선거를 통해서만 이루어 질 수 있다는 것이었다.⁴³ 만약 휴전협정에만 의거한다면 중국의 주장이 옳을 수도 있지만, 중국과 북한은 미국과 남한의 사정은 전혀 고려하지 않고 오직 휴전협정의 이행만을 고집하며 협상의 진행을 어렵게 했다. 이것은 중국과 북한도 한국문제의 해결과 회담의 합의를 위해 진지하게 노력하지 않았다는 것을 반증한 것이었다. 주은래와 남일의 입장 표명이 있는 후 열린 자유진영 16개국 회의(1954년 4월 29일)에서 델레스는 총선의 지역적 범위보다 UN감독 하의 총선을 이룬다는 것이 최우선 과제라는 점을 강조하며, 자유진영의 입장을 통일하기 위해 9개국의 “운영위원회”(Working Committee)⁴⁴의 구성을 제안했다. 영국과 영연방국가들은 독일문제에서와 마찬가지로 세계의 언론이 동의할 수 있는 자유진영의 “기본입장”(basic position)을 결정해야 한다고 주장하면서 미국의 제안에 동의했다.⁴⁵ 하지만 미국과 영국(영연방국가들)의 정치적인 입장은 차이가 있었다. 동아시아에서 세력균형의 한 축으로서 헤게모니를 장악하려는 미국과는 달리 중국과의 우호관계 구축을 통해 아시아에서 영국의 영향력을 유지하려고 했던 영국은 한편으로 중국의 입장을 존중하려 했다. 이들은 표면적으로 미국의 입장을 지지하는 듯 했지만, 실제로 이런 이해관계를 대변한 것은 영연방국가들이었다. 이는 호주의 외무장관 케세이(Richard G. Casey)는 1954년 4월 29일 4차회담에서 갑자기 전 한국총선거를 주장하면서 UNCURK의 역할을 강조한 것을 통해 알 수 있다.⁴⁶ 이렇듯 영국과 영연방국가들의 이중적인 외교정책은 이 회담에서 확인되고 있으며, 특히 그들의 의견이 서유럽국가들(벨기에 등...)의 호응을 얻으면서 자유진영 내부의 의견일치를 어렵게 하였다.⁴⁷ 즉, 영국(영연방국가들)과 서유럽국가

⁴¹ The United States Delegation to the Department of State, Geneva, April 28, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 154.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, pp. 154~155.

⁴⁴ 9개국은 남한, 미국, 영국, 호주, 콜롬비아, 프랑스, 필리핀, 태국, 터키.

⁴⁵ The United States Delegation to the Department of State, Geneva, April 29, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 155 f.

⁴⁶ The United States Delegation to the Department of State, Fourth Plenary Session on Korea, Geneva, April 29, 1954, *FRUS, Ibid.*, pp. 157~158.

들은 중국과의 대립각을 세우려는 미국과 남한의 전략에 적극 동조하지 않았다. 특히 협상자체를 결렬시키려는 듯한 남한의 일방적인 입장을 매우 부정적으로 여겼다.⁴⁸ 미국은 어차피 공산진영과의 합의가 불가능하다는 판단 하에 명분을 얻기 위해 어떤 식으로라도 자유진영의 공통된 “기본입장”을 세우려고 했지만, 영국과 영연방국가들 및 서유럽 국가들은 남한의 강경한 입장과는 분명한 선을 그었기 때문에, 미국과 영국이 추구했던 자유진영의 “기본입장” 수립은 난항이 거듭되었다. 공산진영과의 근본적인 입장차이를 해결하기 이전에 자유진영 내부에서부터 의견이 일치되지 못했던 것이다.⁴⁹ 자유진영 내부의 분위기가 갑자기 ‘전 한국총선거’로 분위기가 반전되자 이승만은 매우 격분했다.⁵⁰ 남·북한 총선거를 거부한 이승만의 의도는 처음부터 남한의 공산화를 염려하거나 흡수통일을 계산한 것은 아니었다. 그는 당시 한반도의 현상을 변경시킬 수 없다는 가정 하에 분단의 현상을 유지하려고 그 어떠한 한국문제 해결방안도 수용하려 하지 않았다. 그리고 남한대표단은 미국이 “Alternative A”를 지지한다는 전제 하에 1954년 5월 1일로 예정된 전체회담에 참여를 수락하였다. 딜레스는 곧바로 16개국 회의를 소집하여 UN 감시 하의 선거와 외국군대의 철수 등을 골자로 한 자유진영의 “기본입장”을 임시로 제안하였고, 이들도 마지못해 동의하였다.⁵¹

하지만 1954년 5월 1일에 열린 공산진영과의 2+5 회담에서 남일과 주은래는 딜레스가 제안한 자유진영의 “기본입장”을 거부하면서 공산진영의 종래입장(전 한국총선거, 6개월 이내에 외국군 완전 철수, 전 한국위원회의 구성)을 고수했다. 공산진영의 거부는 사실상 예측되었던 것이었지만, 공산진영은 이번에 “한국문제는 한국인들 스스로 해결해야 한다”라는 그들의 “기본입장”을 강조하면서, UN 감독 하의 총선거를 반대했다. 그 이유는 UN이 전쟁에 참가한 당사자이기 때문에 중립성이 없다는 것이었다. 소련의 외무장관 몰로토프(Molotov)도 총선 전 외국군철수를 주장하였는데, 이는 당연히 UN군을 염두에 둔 발언이었다.⁵² 한국문제에서 ‘UN의 역할’은

⁴⁷ MacArthur-Spaak Meeting, Geneva, April 30, 1954, Memorandum of Conversation by the Counselor(MacArthur), in: *FRUS, Ibid.*, pp. 163~164.

⁴⁸ Dulles-Eden Meeting, Dulles to the Department of State, Geneva, April 30, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 165~166.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 167~168.

⁵⁰ Briggs to the United States Department, April 30, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 169.

⁵¹ Third Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, the United States Delegation to the Department of State, Geneva May 1, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 173~174.

⁵² Restricted Session of the Seven Power on Korea, Geneva, May 1, 1954, The United

이로써 자유진영과 공산진영 사이에 새로운 이슈로 부상했다. 한국전을 도발한 주체가 누구인가? 하는 문제로 확대되면서, 'UN의 역할'에 대해 서로 상이한 개념정의는 한국문제에서 가장 심각한 문제가 되었다. 이와 아울러 남일이 제안한 남-북한 공동 위원회도 자유진영으로부터 거부 되었는데, 그 원인은 남일이 남한과 북한의 인구비율(2400만: 500만)을 무시한 채 위원회 구성을 1: 1로 구성하자는 것 때문이었다. 이렇듯 2+5회담은 양 진영간의 참여한 입장차이만 확인한 회담이 되고 말았다.⁵³ 협상이 난항을 거듭하고 해결책을 찾지 못한 것에는 양 진영 모두에게 책임이 있었다. 어느 한 쪽의 주장에 동의하면 그 결과는 주장한 쪽에게 유리하게 나타날 것이기 때문에 양 진영은 모두 자신들의 주장을 고수 할 수 밖에 없었는데, 이러한 상황에서 양보는 곧 정치적, 이념적인 패배로 이어질 수 있고, 또 이것이 당시 세계 도처에서 진행되었던 양 진영간의 대립에도 절대적인 영향을 줄 수 있기 때문에, 한국문제는 한반도에 국한된 문제가 아닌 양 진영의 사활이 걸린 문제였다. 그리고 이러한 점이 한국문제 해결을 점점 복잡하고 어렵게 만들었다.

IV. 남한과 미국의 갈등

2+5회담에서 확인된 바, 양 진영의 의견 차이를 좁히지 못하게 된 상황에서 미국은 최종적인 “기본입장”을 수립하려 총력을 기울이게 되었다. 이것은 미국이 이미 예상했던 바대로 공산진영과의 합의가 불가능하다는 전제에서 공산진영이 수용할 수 없으면서도 자유진영의 동의를 받을 수 있는 새로운 “기본입장”을 수립하여 회담의 결렬 시에 명분을 얻고 공산진영을 궁지에 몰기 위한 전략이었다. 미국이 급조한 새로운 계획은 이른바 “7단계 계획”이었는데, 이것은 “Alternative B”⁵⁴를 변형한 것이었다. 딜레스가 급조한 “7단계 계획”은: ① (UN의)감독과 관찰에 대한 책임, ② 한국에서의 자유선거, ③ 한국에서의 통일정부 구성, ④ 외국군 철수, ⑤ 통일한국의 안전에 대한 국제사회 차원의 대책마련, ⑥ 한국의 복원, ⑦ 한국문제 해결의

States Delegation to the Department of State, May 2, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 174 ff. 몰로토프는 UN총회에서도 한국문제에서 UN이 전쟁당사자이기 때문에 한국의 총선거를 감독할 권한이 없다는 주장을 했다: United Nations General Assembly(UNGA) 5th Session, Annexes, Document A/D.1/565.

⁵³ The United States Delegation to the Department of State, Geneva May 2, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 177.

⁵⁴ 이미 앞에서도 언급했듯이 “Alternative B”는 남한은 물론 자유진영국가들도 반대했던 것이었다.

종결이었다. 이 계획에서는 공산진영이 요구했던 “전 한국 총선거”를 수용하면서 총선거와 외국인 철수문제에서 UN의 역할을 고수했기 때문에 사실 새로운 것이 아니었다. “Alternative B”와 비교해 볼 때 몇 가지 부분(3~7항)에서 변화를 주었지만, 이것으로 공산진영과의 합의를 목적했다고는 판단 할 수 없다. 오히려 미국이 이를 통하여 명분만 얻은 채 회담을 결렬시키고, 회담결렬의 책임을 회피하려 했던 것일 수 있다. 또한 공산주의와의 이념적인 대결에서 승리하지 못하더라도 최소한 패배하지는 않겠다는 것이 미국의 목적이었기에, 한국문제 역시 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 미국의 목적은 결국 한국문제에서 공산진영을 굴복시킬 수 없다면, 차선책으로 한반도의 분단이라는 현상을 통해 미국과 중국의 세력균형을 유지하려는 것이었다. 즉, 미국이 정당한 명분을 갖는 ‘세력균형’과 ‘현상유지’- 경우에 따라 UN을 이용하여 - 는 모든 이념대립의 분쟁지역에서 미국의 전형적인 전략이었다. 그래서 회담에서 자유진영의 “기본입장”을 통일시키는 것이 어찌면 미국에게 더 큰 목적이었을 것이다. “7단계 계획”도 사실 미국의 이러한 전략에서 크게 벗어나지 않았다. 그래서 미국은 남한, 자유진영국가들, 그리고 공산진영도 모두 수용할 수 없는 제안, 하지만 중립적인 제안을 통해서 회담을 결렬시키고, 한편 미국의 한국문제해결 의지에 대한 정당성을 얻고자 했다.⁵⁵ 미국의 전략은 1954년 5월 3일 개최된 16개국 회의에서 최종적으로 결정되었다. 변영태는 남한정부의 기본원칙을 강조하면서도, 미국이 “기본입장”을 수립한다는 전략에는 원칙적으로 동의했지만, 그 수립과정에서 남한의 의견이 무시되자 미국의 “7단계 계획”을 강력히 반대했다.⁵⁶ 그리고 남한의 이러한 독자행동은 자유진영 내부의 협조를 깨뜨릴 위기를 초래하기 시작했다.⁵⁷ 미국은 이러한 상황을 우려하면서 남한과 영연방국가들 사이에서 매우 어려운 입장에 처해졌고, 미국에게는 모든 자유진영 국가들이 만족할 수 있는 대안을 만들어 내야만 했다. 하지만 같은 날 오후에 속개된 전체회담에서 변영태는 다시금 남한정부의 입장을 반복했고, 통일을 위한 북한의 제안을 단호히 거부했다. 그는 중국도 소련의 위성국이고, 북한은 “위성국의 위성국”(a satellite’s satellite)이기 때문에

⁵⁵ Memorandum of Conversation, by the Technical Secretary of the United States Delegation (Van Hollen), Geneva May 3, 1954, - Participants: Dulles, Smith, Robertson, Johnson, Phleger and Young, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 182~183.

⁵⁶ Fourth Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva May 3, 1954, The United States Delegation to the Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 184~185.

⁵⁷ Memorandum of Conversation, by the Adviser to the United States Delegation (Calhoun), Geneva, May 3, 1954, - Participants: 변영태, 임병직, Johnson, Robertson, Young, Calhoun, in: *FRUS, Ibid.*, p. 186.

북한이 제안한 UN을 배제한 통일정부는 소비에트의 위성정부를 구성하기 위한 것이라고 규정했다. 변영태는 또한 미국에 대한 불만도 표출했는데, 미국이 아시아 문제에서 너무나 방어적이고, 한국문제(분단)를 해결하고자 하는 의지가 없다고 비난했다.⁵⁸ 하지만 한국문제 해결(한반도 분단문제의 처리)이라는 문제에서 미국과 남한의 시각차이는 분명했다는 점을 인식해야 한다. 남한의 입장에서 한국문제의 해결은 두 가지 가능성만이 존재했다. 한 가지는 무력에 의한 통일(북진통일) 그리고 또 한 가지는 중국, 북한과의 대립각을 세운 한반도 분단현상의 고착이었기에 회담 자체를 무의미하게 여겼다. 미국은 무력에 의한 통일은 반대했지만, 한반도의 분단을 매개로 한 동아시아의 세력균형과 현상유지를 목표로 했기에, 한국의 분단현상유지는 미국이 추구했던 실제의 목표였다. 하지만 남한이 회담을 파국으로 몰고 가는 것에는 반대했고, 회담을 통해 공산주의와의 대결에서 정당성을 확보하는 것이 중요했다. 즉, 사실상 한반도에서의 분단현상유지를 원했던 미국과 남한의 이해는 일치했지만, 그 방법에 대해서는 많은 차이가 있었던 것이다. 하지만 공산진영도 마찬가지로 전략을 구사했는데, 그것은 바로 UN의 역할에 대해 트집을 잡는 것이었다. 북한의 남일은 미국과 UN을 동시에 비난하면서 UN총회의 모든 결정은 “불법적”이라고 주장하였다. 이는 전쟁 당사자인 UN은 중립적일 수 없고, 공산진영의 적으로서 인정할 수 밖에 없다는 것이었고, UN의 역할을 강조한 미국이 제안한 “7단계 계획”을 거부하는 것이었다.⁵⁹ 또한 주은래는 이미 석방된 반공포로들의 문제를 다시금 부각시키며 미국과 남한의 약점을 공략했다.⁶⁰ 하지만 남일과 주은래의 이러한 발언과 행동은 공산진영도 마찬가지로 한국문제의 진정한 해결(통일)에는 관심이 없고, 당시의 현상(분단)을 유지하려고 했다는 것을 반증하고 있다.

한편 미국은 이승만과 남한정부를 설득하고 “7단계 계획”에 대한 동의를 얻기 위해 노력했다. 브릭스와 딘(Arthur Dean)은 1954년 5월 4일 이승만과 만난 자리에서 미국의 최종적인 입장을 전달했다. 이 자리에서 미국은 UN을 통한 한국문제처리를 남한정부에게 보장했지만, 이승만은 공산진영이 미국의 제안을 수용하지 않을 것이 분명하며, 수용한다 해도 공산진영은 자유진영이 수용할 수 없는 또 다른 제안을 들고 나올 것임을 확신하면서, 대화자체의 무의미함을 다시 지적하였다.⁶¹ 미국도 이러

⁵⁸ Sixth Plenary Session on Korea, Geneva May 3, The United States Delegation to the Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, p. 187 ff.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 189.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 191.

⁶¹ Briggs to the Department of State, Seoul, May 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 200.

한 이승만의 생각에 동의했다. 이는 제네바의 미국대표단이 주한 미국대사관에 보낸 전보의 내용 - “우리도 남일과 몰로토프 그리고 주은래의 명백한 태도로 볼 때 [우리의 제안을] 수용할 것이라고 생각하지 않는다. 하지만 필요한 것은 만약에 회담이 결렬됐을 경우 미국과 남한의 조건은 16개국뿐만 아니라 자유세계의 여론으로부터 완전한 지지를 얻는 것이다.”⁶² - 이 증명하고 있다. 이것은 곧 미국의 의도를 정확하게 나타낸 것으로서, 미국도 한국문제의 긍정적인 해결(통일)에 의미를 두기 보다는 명분을 확보하는 것에 더 치중했다는 것을 밝혀주고 있는 것이다. 하지만 미국에게는 명분을 확보하기 위해서 반드시 남한의 동의, 협조가 필수적이었기 때문에 미국은 공산진영과의 협상보다는 남한을 설득하는 것에 더 많은 노력을 기울였다. 미국이 “Alternative B”에서 변형된 “7단계 계획”에 남한이 동의하도록 설득한 것은, 어차피 공산진영과의 합의 가능성이 없는 것이고, 영연방국가들이나 남한 모두에게 명분을 주기 위한 것이었다. 그럼에도 불구하고 남한은 미국의 제안을 시종일관 거부했다. 이승만은 그 어떠한 경우에도 “남·북한 총선거”와 “선거 후 중국군 철수”라는 두 가지 조건을 수용하지 못했기 때문이다.⁶³ 또한 이승만은 공산주의자들을 신뢰할 수 없는 상황에서 미국의 계획자체가 비현실적이라고 여겼고, 그 구성에서 전적으로 만족할 수 없는 UNCURK가 ‘전 한국 총선거’를 관리한다는 것도 불만이 있었다. 이승만은 혹시라도 공산진영이 미국의 제안을 수용해서 “전 한국 총선거”를 전제로 한 “7단계 계획”이 성사될 경우를 불안해했기에, 한국문제에서 UN(UNCURK)을 배제시키고자 했던 것이다. 그리고 예상되는 모든 최악의 상황에 대비하여 이승만은 제네바에 있었던 변영태에게 새로운 지시를 내렸고, 그것은 ‘전 한국 총선거’는 단지 ‘국민투표’를 통해 국민의 동의가 있을 경우에만 가능하다는 것이었다.⁶⁴ 그리고 변영태는 이승만의 지시대로 남한의 입장을 제네바의 미국대표부에게 전달했고, 이 입장은 이승만의 지시 없이는 변경할 수 없음을 설명하였다.⁶⁵ 또한 1954년 5월 5일 브릭스와 의 만남에서 이승만은 그 어떠한 중국과 소련의 간섭도 거부하였고, 이것은 미국의 제안을 최종적으로 거부한 것이었다. 물론 이승만도 자신의 요구를 공산진영이 수용하지 않을 것이라는 것을 알았을 것이다. 그의 정치적인 계산은 바로 이 점을 이용한 것이었다. 이승만은 한반도문제에서 중국과 소련을 배제하거나 북진

⁶² Smith to the Embassy in Korea, Geneva, May 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 201.

⁶³ Dean-Briggs-Rhee Meeting, Seoul, May 5, 1954, Briggs to the United States Delegation, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 202~203.

⁶⁴ Smith to the Embassy in Korea, Geneva, May 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 201~202.

⁶⁵ Robertson-Pyun Meeting, Geneva, May 4, 1954.

통일이라는 현실적으로 불가능한 양자택일의 선택을 고집함으로써, 미국과 공산진영 간의 관계를 더욱 악화시키려 했다. 그리고 미국과 자유진영국가들이 한반도에서의 무력통일을 용납하지 않는 상황에서 이러한 양자택일의 방안은 실제로 한반도의 분단을 고착화시키는 것을 의미하였다. 그것은 반공을 표방한 남한정부에게 이념적인 대립구도와 그로 인한 분단은 국내 정치적으로도 이용가치가 충분했기 때문이었다. 즉, 강력한 반공, 공산주의와의 대화거부는 이승만정부의 권력기반구축에 더 이상 없는 좋은 도구였다. 이것은 한국전쟁을 기점으로 첨예화된 냉전의 분위기 유지가 더 이상 유리하지만은 않다고 판단한 미국의 입장과는 상반된 전략이었다. 즉, 남한이 미국의 계획을 거부한 것은 미국의 계획이 어떻든 간에 그것이 문제가 아니었다. 미국과 남한이 한반도의 분단현상을 유지하려는 목표가 큰 구도에서 일치했지만, 그 실행전략에서는 일치하지 못했던 것이다. 그리고 남한의 일방적인 태도는 공산진영과의 대결에서 자유진영을 대표하고자 했던 미국의 입장을 무시한 것으로서, 미국도 남한의 두 가지 요구 중 어느 하나도 수용해 줄 수는 없었기에 회담진행 과정에서 미국과 한국은 더 이상의 공조가 어려워졌다.

V. 회담의 정체와 자유진영의 공동입장수립을 위한 미국의 노력

남한의 일방적인 태도로 말미암아 자유진영의 “기본입장”수립이 어려워짐에도 불구하고, 미국은 이승만의 설득을 위해 계속 노력했다.⁶⁶ 그러나 자유진영 내부의 입장정리가 어려워지면서 회담은 소강상태로 접어들었다. 자유진영 내부의 의견 충돌의 중심에는 남한이 있었고, 이러한 회담의 정체는 영국과 영연방국가들 그리고 이제까지 독자적인 의견을 피력하지 않았던 프랑스를 자극했다. 공산진영의 반복된 입장표명과 남한의 독자적인 행보는 회담을 장기화시켰고, 회담에 참가한 자유진영 국가들을 지치게 했다. 이러한 상황에서 이들 국가들은 미국의 계획에 적극 동조하여 공산진영에 대항하는 공동의 입장을 수립하고 끝이 없는 공박이 반복되는 이 회담을 종결시키려 하였다. 우선 영국과 영연방국가들은 전 한국총선거의 실시를 전제로 “7단계 계획”(Alternative B)에 동의하였다.⁶⁷ 이들도 한국문제의 해결(통일) 대신에

⁶⁶ Dulles to the United States Delegation, Geneva May 5, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 207 ff.

⁶⁷ Briggs to the United States Delegation, Seoul, May 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 212.

한반도분단의 기정사실화를 받아들였기 때문이었다. 그리고 이튼은 몰로토프와의 만남에서 소련이 한국문제로 인한 서방국가들과의 마찰을 피하고자 했고, 한반도의 현상유지가 유일한 대안이라는 소련의 입장을 확인했다. 이제 남한을 제외한 회담참가국 모두는 한국의 현상유지에 공식적으로 동의하게 되었다. 강경자세로 일관하며 남-북한 총선거와 중국군 철수 두 문제에 매달렸던 남한대표부는 회담에서 점점 고립되었다.⁶⁸ 미국은 밴 플리트 장군을 서울에 파견하여 이승만을 설득하기 위한 마지막 노력을 시도했다. 하지만 밴 플리트가 외국군 철수후의 선거라면 중국군과 UN군이 동시에 철수할 경우에만 가능하다고 설명했음에도, 이승만은 중국군 철수전의 총선거실시를 역시 거부하였다.⁶⁹ 당시에 이승만은 그의 요구나 미국의 계획 모두 실행될 수 없다고 판단했고, 남한정부가 미국의 계획에 동의하는 조건으로, 미국정부로 하여금 한국군의 완전한 무장지원(complete build-up)을 유도하려 했다. 이로 미루어 남한정부의 ‘중공군의 선 철수, 후 총선’이라는 요구는 남한정부의 전략적 행동이었다는 것을 알 수 있다.⁷⁰ 이승만은 전 국민의 2/3의 찬성이 필요한 헌법의 개정을 하지 않고, 1954년 5월 20일에 예정된 총선을 예정대로 강행한다는 의사를 미국대사에게 전달하면서, 남한의 재무장과 아시아의 반공국가들이 공산진영에 대항하는 방어선을 구축해야 한다고 주장하였다. 자유진영에서 고립되어가던 남한은 미국의 대규모 군사적 지원이 필요했던 것이다.⁷¹ 하지만 미국은 한국문제가 국제사회에서 미국의 지도력을 시험하는 본보기가 될 것이고, 또 남한을 지역적인 동맹체제(훗날의 SEATO)⁷²에 편입시킨다면, 휴전협정을 위반한 미국은 더 이상의 명분을 얻기 어렵기 때문에, 미국이 당시에 추구하던 전 세계적 집단적 방위체제 구축의 일원에서 제외시킬 수 밖에 없었다. 그리고 남한의 불만은 근본적으로 이러한 미국의 태도에 있었던 것이다.⁷³ 남한의 불만과 전략을 인지한 미국대표단은 1954년 5월 7일 변영태에게 남한의 요구를 어느 정도 수용한 또 다른 변형된 계획을 제안했다. 이것은 외국군 철수조항을 “외국군철수는 이 합의발효 후 60일 후에 시작하고, 모든 외국군

⁶⁸ Editorial Note. Smith to the Embassy in Korea, May 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 210.

⁶⁹ Deans-Briggs-Rhee Meeting, Seoul, May 7, 1954, Briggs to the Department of State, in: *FRUS, Ibid.*, p. 213 ff.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 216~217.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² South East Asia Treaty Organization: 1954년 당시에 남동아시아조약기구의 창설 작업이 이루어지고 있었다.

⁷³ 권오중, “1950년대 미국 주도 하의 집단적 동맹체제 구축 - 동아시아와 대한민국의 안보상황을 중심으로 -,” 관산 김위현교수정년기념논문집, 명지사론 14/15 합집, 2004. 2, p. 373 ff.

은 통일한국정부가 구성되서 전 한국을 효과적으로 통제할 수 있음을 UNCURK가 인정한 후 3개월 이내에 이루어진다”라는 식으로 변형한 것이었다. 이는 남한이 걱정하는 부분인 외국군 철수 후의 불안감을 의식한 것이었다. 하지만 이것 역시 남한 정부는 받아들이지 않았다. 남한정부의 ‘선 외국군(중국군)철수 후 총선’라는 기본적인 입장과 부합하지 않았기 때문이다. 미국으로서도 한국의 독단적인 요구에 더 이상 양보하기 힘들어져 갔다. 사실 미국의 “7단계 계획”은 그 계획 자체로서 의미가 있었던 것은 아니었고, 앞으로 전개될 한국문제의 협상에서 정치적 이니셔티브를 잡기 위한 것이었지만, 남한은 미국의 의도대로 미국에 협조하지 않았고,⁷⁴ 남한에 대한 미국의 설득작업은 제네바와 서울에서 동시에 집중적으로 그리고 지루하게 지속되었다.

VI. 남한의 14개 조항과 회담의 파국

남한의 독단적인 요구가 계속되면서 제네바에 있던 자유진영 대표단들 사이에서 남한에 대한 우호적인 분위기가 점차 줄어들었고, 남한대표단은 점점 고립되기 시작했다. 그들은 미국과 자유진영국가들이 남한과 과연 합의점을 도출 할 수 있을까? 하는 의문을 표출하기 시작했다. 남한대표부는 이러한 상황에서 매우 불안감을 느꼈고, 1954년 5월 16일에 독자적인 “14개조항”을 제안하기에 이르렀다: ① UN 감시하의 자유선거, ② 북한지역에서만 자유선거, ③ 양 진영이 이것들에 대한 합의문 채택 후 6개월 이내에 선거 실시, ④ 선거의 전후 기간동안 UN관리들의 자유선거 관리 ⑨ 선거 후 통일된 입법부는 서울에 설치, ... ⑫ 중국공산군은 선거당일에서부터 1개월 전에 완전 철수, ⑬ UN군도 한국에서 완전 철수해야 하지만, 통일된 정부가 전국적으로 효과적인 통제가 달성 되고, 이를 UN이 인정하기 전에는 완전철수 안됨, ⑭ 통일되고, 자주적이고, 민주적인 한국의 완성과 독립을 UN이 보증⁷⁵ 등의 내용을 골자로 한 남한의 제안은 공산진영과 그 전제조건이 다르고 (제 1항), 영국과 영연방국가들의 주장과도 상반된 (제 2항) 내용으로서 UN의 역할을 강조하면서, 북

⁷⁴ Dulles To the United States Delegation, Geneva May 7, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 224~225.

⁷⁵ Text of ROK 14 point draft proposal for establishment United Independent Democratic Korea: The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 17, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 278~279.

한지역을 일방적으로 흡수하겠다는 당시로서는 비현실적인 주장을 담고 있었다. 그리고 이것은 이승만의 지시에 의한 것이 아니라, 변영태와 남한의 대표단이 위기의 식에서 급조한 것이었다.⁷⁶ 미국은 미국의 계획과 많은 차이점이 있는 남한의 새로운 제안에 대해 처음에 큰 관심을 표시하지 않았고, 이승만의 주장을 그대로 표명한 남한의 일방적인 제스처로 치부하였다.⁷⁷ 그러나 미국은 1954년 5월 18일에 갑자기 태도를 바꿔서 남한대표부의 “14개조항”을 수용할 수 있음을 밝히며 문제가 되었던 조항 ①과 ②의 수정과 ⑩~⑬항의 완전삭제를 요구했다. 미국의 태도변화는 남한과의 협조가 절실했던 미국의 당시 입장에 기인한다.⁷⁸

미국이 남한의 제안에 동조하는 듯 보이자 남한대표부는 1954년 5월 13일 전체회의에서 ‘전 한국 총선거’를 주장했던⁷⁹ 이튼과 영국을 비난하기 시작했다. 남한대표부는 남한의 입장을 더욱 공고히 하기 위하여 미국과 영국의 틈을 벌려 놓으려 했던 것이다. 한편 이승만은 1958년 5월 18일 브릭스와 딘에게, 만약 브릭스가 자신과 북한과의 전쟁재개의 경우에 미국의 지원을 약속하는 “비밀협정”을 체결해 준다면 미국의 요구를 모두 수용할 것이라고 하면서,⁸⁰ 미국은 제네바에서 자유진영의 공동합의보다 남한과의 모종의 협조를 하는 것이 더 나은 선택이라고 강조하였다. 또한 영국은 (경우에 따라 프랑스도) 최후에 가서는 미국의 입장을 절대로 지지하지 않을 것이라고 주장했다.⁸¹ 하지만 워싱턴에 머물고 있던 딜레스는 한반도에서의 군사적 행동의 재개를 단호히 거절하였고,⁸² 이러한 미국의 의지는 브릭스를 통해서 이승만에게 전달되었다. 브릭스는 당시 미국이 동아시아의 평화유지를 원했고, 브릭스는 이승만이 만약에 연합군측과의 모든 협상가능성을 방해하고, 무력으로 통일을 이루려 한다면 한국의 통일은 절대로 이룰 수 없을 것이라고 경고했다.⁸³ 미국은 정치적

⁷⁶ The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 17, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 278.

⁷⁷ Briggs to the United States Delegation, Seoul, May 16, 1954, in: *FRUS Ibid.*, pp. 274~275; The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 17, 1954, in: *ibid.* pp. 277~278; The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva, May 18, 1954, in: *Ibid.* p. 279.

⁷⁸ *Ibid.* p. 280.

⁷⁹ Tenth Plenary Session on Korea, Geneva, May 13, 1954, Smith to the Department of State, Geneva May 13, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 264.

⁸⁰ Briggs to the United States Delegation, Seoul, May 18, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 281.

⁸¹ *Ibid.*, p. 283.

⁸² Dulles to the Embassy in Korea, Washington, May 19, 1954, in: *FRUS Ibid.*, pp. 289~290.

⁸³ Briggs to the Department of State, Seoul, May 19, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 292~293.

인 결정이 이승만의 일방적인 요구에 의해 좌우되는 것에 불쾌해 했지만, 남한정부의 극단적인 행동을 자제시키기 위해서, 그리고 한국문제에 대한 미국의 ‘책임’ 때문에 남한에 대한 군사·경제원조를 보증할 수밖에 없었다. 남한에 대한 미국의 ‘책임’이 여기서 다시 강조된 것은 미국의 한국정책에서 중요한 전환점이었다. 그것은 ‘휴전’이라는 동아시아의 ‘현상’에 대한 ‘책임’을 의미하는 것으로서, 동아시아의 ‘현상’을 만든 세력균형의 주체로서 남한에 대한 미국의 ‘책임’은 당시의 ‘현상’을 유지하는 것, 곧 한국문제해결(통일)을 포기할 수도 있다는 것을 의미하는 것이었다.⁸⁴ 결국 동아시아에서 자유진영(미국)과 공산진영(중국)의 세력분할과 균형이 이뤄진 당시의 ‘현상’을 유지하기 위한 최선의 방법인 공산진영과의 합의결렬을 위해서⁸⁵ 제 1항과 2항이 수정된 남한의 제안은 최선의 방안이 될 수 있었고, 1954년 5월 20일 미국대표단은 남한의 14개 조항을 “*현 시점에서 남한으로부터 얻을 수 있는 최상의 것*”이라며 16개국 회의에서 지지를 약속했다.⁸⁶ 그러나 미국의 이러한 태도변화는 이미 너무 늦은 것이었다. 왜냐하면 남한에서의 총선거가 예정대로 1954년 5월 20일에 실시되었기 때문이었다. 남한에서의 총선거행은 “14개 조항”을 주제로 하는 향후의 협상가능성을 스스로 좌절시켰고, 제네바의 남한대표단과 이승만이 자신들의 제안을 진정으로 제안한 것이 아니라는 사실을 입증하는 것이었다. 그리고 다른 한편으로 이제까지의 협상시도를 모두 무산시키는 결과를 초래했다. 이는 비단 공산진영과의 협상뿐만 아니라 지금까지 남한의 태도변화를 기다렸던 자유진영국가들과의 합의도 무산시켰던 것이다. 이런 상황에서 열린 제 6차 16개국 회의(5월 21일)에서 16개국들은 남한대표단과의 합의점을 찾기 위해 노력했고, 토론은 문제가 되었던 제 2항에 집중되었다. 16개국은 제 2항, 12항, 13항을 제외하고는 남한의 모든 요구를 수용하였고, 앞의 3개항은 수정과 삭제를 요구했다. 하지만 변영태는 명확한 답변을 회피하고 소극적인 모습을 보였다. 16개국은 논란이 되었던 부분에 대한 합의점을 찾을 수 없었고, 어쩔 수 없이 남한의 제안을 전체회담에 상정하기로 했다.⁸⁷ 같은 날 브릭스와 딘은 이승만에게 미국과 자유진영국가들이 외국군 철수의 조항에서 모든 외국군

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Dulles to the Embassy in the Republic of China, Washington, May 20, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 298.

⁸⁶ The United States Delegation to the Embassy in Korea, Geneva May 20, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 299.

⁸⁷ Sixth Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva, May 21, 1954, The United States Delegation to the Department of State, Geneva, May 21, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 304 f.

의 철수를 전제로 한 상태에서 남한의 제안에 일단 동의하기로 했다는 것을 통고했다.⁸⁸ 미국은 마지막까지 자유진영국가들 간에 최소한의 합의라도 이루기를 원했지만, 이승만의 완고한 태도에 더 이상의 설득을 포기하고 말았다.⁸⁹ 결국 미국은 남한이 제안한 “14개 조항”중 제 12, 13항을 제외한 나머지 조항을 어쩔 수 없이 수용할 수밖에 없었다. 1954년 5월 21일에 있었던 이승만과 브릭스, 딘의 만남은 결국 미국과 남한의 의견이 결코 일치될 수 없음을 최종 확인한 사건이었다.

이어서 열린 제 11차 전체회담(1954년 5월 22일)에서 공산진영은 한국문제에서 시종일관 UN의 자격에 시비를 걸었고, 공산진영의 적의 입장인 UN이 선거를 관리하고 감시하는 역할을 계속 거부하면서 갑자기 한국의 총선에서 UN이 아닌 NNSC의 선거 감시를 요구했고, 이에 반해 자유진영은 변영태의 제안을 공식적으로 제안했다. 역시 양 진영의 대립은 팽팽했고, 서로간의 이견은 전혀 좁혀지지 못했다.⁹⁰ 그리고 이 회의에서 “전 한국 총선거”인지, “북한지역에서만 선거”인지 또는 “전 외국군 철수”인지, “중국군의 조기철수”인지의 문제는 부차적인 문제로 전락했다. 공산진영의 입장에서 절대로 수용할 수 없기도 하지만, 자유진영도 절대로 양보할 수 없는 UN의 선거관리와 감시문제에 매달리면서, 회담의 합의를 더욱 불가능하게 몰고 갔는데, 이는 공산진영도 자유진영과의 합의에 관심이 없었음을 극명하게 보여주는 것이었다. 결국 남한의 “14개 조항”의 내용이나, 이것의 내용에 대한 자유진영 내의 갈등은 중요한 문제가 아니었던 것이다. 양 진영간의 회담에서의 합의가 불가능해지자 미국대표단은 공산진영과의 협상을 더 이상 계속한다는 것이 무의미하다고 판단했고, 회담을 결렬시키기 위한 방법을 찾기 시작했다.⁹¹ 그리고 공산진영 또한 같은 판단을 했던 것 같다. 같은 날 몰로토프는 미국대표단의 스미스에게 두 개 한국의 “공존”(living together)을 언급했던 것이다.⁹² 여기서 언급된 “공존”의 의미는 당시 한반도의 ‘현상’을 유지하자는 것으로서, 미국과 남한의 궁극적인 목적과 정확하게 부합하였고, 휴전조약에 근거한 한반도의 통일논의는 다시 회담이전의 원점인 상황으로 되돌려지는 것을 의미했다. 미국정부 또한 회담의 조기 종결을 계획하

⁸⁸ Dean-Briggs-Rhee Meeting, Seoul, May 21, 1954, Briggs to the Department of State, Seoul, May 21, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 307.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 307~308.

⁹⁰ Eleventh Plenary Session on Korea, Geneva, May 22, 1954, The United States Delegation to the Department of State, May 22, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 310 ff.

⁹¹ The United States Delegation to the Department of State, Geneva, May 22, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 314~315.

⁹² Editorial Note, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 315~316.

는 미국대표단의 의견에 동의하면서, 자유진영이 세계여론 앞에 유리한 위치를 차지해야 함을 강조했다.⁹³ 미국의 입장에서는 공산진영이 UN의 권위를 거부함을 통해서 회담이 결렬되는 것으로 몰고 가는 것이 최선의 방법이었다. 그래야만 회담결렬의 책임을 공산진영에 전가할 수 있기 때문이었다. 한편 미국이 회담결렬을 위한 최선의 방법을 찾는 동안에도 이승만은 미국에 남한의 군사력 증강에 대한 지원을 거듭 촉구하는 이기적인 행동으로 미국을 난처하게 만들었다. 미국이 자유진영국가들의 단합된 의견으로 공산진영과의 대립에서 선전적으로 유리한 위치를 확보하려고 노력했던 반면 이승만은 이렇듯 자유진영국가들의 단합을 방해하고 있었던 것이다. 상황이 이렇게 되자 프랑스와 영국(영연방국가들)은 미국의 전략과는 반대로 한국문제에서 UN의 역할에 의미를 두지 않는다는 식의 의견을 갑자기 피력하고 나섰다. 즉, 프랑스 외무장관 비돌(Bidault)과⁹⁴ 이튼은 한국에서의 총선은 UN의 감독이 아니라 그냥 국제적인 감독으로 충분하다고 주장했던 것이다. 즉 “자유선거”와 “UN 역할”은 분리해서 생각해야 한다는 것이었다. 왜냐하면 “자유선거”만이 한국문제를 해결할 수 있는 유일한 방법이기 때문이라는 것이었다.⁹⁵ 특히 영국의 태도에 관해서는, 공산진영과의 협상에서 주도적인 역할을 행사하겠다는 영국의 정치적인 야심을 다시금 나타내는 것이었고, 이것은 영국, 영연방 블록과 미국사이의 근본적인 문제였다.⁹⁶ 상황이 이렇게 되자 미국은 회담을 더욱 서둘러 결렬시키려 했고, 이것은 이승만도 바랬던 바였다.⁹⁷ 회담의 조기결렬을 남한과 합의한 미국은 미국의 결정에 따르도록 영연방블록국가들을 압박했고, 한국문제의 당사자인 남한과 미국이 회담의 결렬을 결정할 이상, 미국의 강경한 태도와 자유진영 내에서의 단합과 이익을 계산한 영국도 결국 미국의 전략에 동의할 수밖에 없었다. 이렇게 해서 1954년 6월 10일 회담조기결렬에 대한 자유진영국가들의 합의가 최종 이루어졌다. 하지만 1954년 6월 11일의 제 14차 전체회의에서 공산진영은 회담을 더 이어가려는 시도를 했다. 그들은 또 새로운 문제, 즉 NNSC의 구성에서 체코와 폴란드 대표들이 추방당한 문제

⁹³ The Acting Secretary of State (Murphy) to the United States Delegation, Washington, May 31, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 326~327.

⁹⁴ Smith-Bidault Meeting, Geneva June 2, 1954, The United States Delegation to the Department of State, Geneva, June 2, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 337.

⁹⁵ Seventh Meeting of the Heads of the 16 Allied Delegations, Geneva June 4, 1954, The United States Delegation to the Department of State, Geneva June 4, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 343.

⁹⁶ Smith to the Department of State, Geneva, June 6, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 355; Dulles to the United States Delegation, Washington, June 7, 1954, in: *Ibid.*, pp. 356~357.

⁹⁷ Briggs to the Department of State, Seoul, June 10, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, p. 359.

를 가지고 시비를 계속했다. 공산진영도 역시 한국문제해결에 대한 합의에는 관심이 없었지만, 때면 새로운 이슈를 가지고 자유진영의 약점을 공격하는 방법으로 장기전을 원했던 것이다. 공산진영의 단합된 공세와 의미 없는 논쟁들이 전개된 후, 미국은 16개 자유진영국가들의 공동선언문을 작성했고, 이 공동선언문은 1954년 6월 15일 제 15차 전체회의에서 일방적으로 발표되었다.⁹⁸ 그리고 이것으로서 51일간 진행된 ‘제네바한국평화회담’은 아무런 성과 없이 결렬되고 말았다.

VII. 결 론

한국전쟁은 ‘휴전체제’라는 새로운 한국의 분단현상(2차 분단)을 만들어 냈으며, 현재까지 유지되고 있다. 1953년 7월의 휴전조약은 이러한 한반도 분단현상의 새로운 시작이었고, ‘제네바 한국평화회담’(1954년 4~6월)은 이를 고착화시키는 역할을 했다. 이 회담은 휴전조약에서 양 진영이 합의한 것이기는 했지만, 사실 전쟁이라는 방법을 통해서도 해결하지 못한 한국문제(통일)를 다자간협상에서 평화적으로 해결 하자는 것은 논리적으로 이해될 수 있는 문제가 아니었다. 그렇다면 도대체 어떤 이유와 목적에서 평화회담이 필요한 것이었는가? 만약 일부에서 주장하듯, 한국전쟁이 민족적 통일전쟁으로 국한시킨다면 이런 회담 자체가 필요하지 않았을 것이다. 다자간의 회담은 참여국가들의 이해관계와 필요에 의해서 성립될 수밖에 없다. 한국문제에 이해관계를 가지고 있던 국가들의 의도를 파악하는 것은 곧 이 회담의 이유와 목적, 성격을 규정하는 방법이다.

우선 미국과 소련의 입장은 한국전쟁 이후 양 진영간 더 이상의 대규모 군사적 충돌이 초래하는 위험성을 인식하고, 자유-공산진영 간의 ‘세력균형’과 ‘현상유지’를 기정사실화 하려는 태도를 나타내기 시작했고, 중국은 아시아문제에서 미국과 경쟁하는 세력균형의 한 축으로서의 역할을 국제사회에 인식시키려 했으며, 영국과 영연방 국가들은 아시아문제에서의 전통적 이해관계를 복원시키기 위해 중국과의 우호관계를 구축하려고 하였고, 또한 공산진영과의 대화와 협상에서 대립각을 세우는 미국을 대신해서 자유진영의 대변인 역할을 자임하며 국제사회에서의 위상을 유지하려고

⁹⁸ 16개국 공동성명서는 전적으로 한국문제에서 UN의 역할을 집중적으로 강조했고 (이것은 회담 결렬의 책임을 공산진영에 전가하는 결정적인 열쇠였다), 만약에 공산진영이 UN의 권위를 인정 못한다면 협상자체가 무의미 하다는 내용을 담고 있었다. Declaration by the Sixteen, Geneva, June 15, 1954, in: *FRUS, Ibid.*, pp. 385~386.

했다. 결국 분단의 당사자인 남한과 북한뿐만 아니라 나머지 참가국들도 한국문제의 긍정적인 해결(합의에 의한 평화적인 통일)보다는 자국의 이익과 명분을 위해 회담 개최를 원했다. 그리고 한국전쟁이 한국인들의 내전이 아니라 자유·공산진영의 대리전으로서 세계대전의 성격을 가지고 있는 상황에서 이들도 분명 한국전쟁의 당사자였기 때문에 회담개최를 반대했던 남한의 의지와는 상관없이 회담은 반드시 성사되어야 했다. 회담의 공식적인 목적이 한국문제를 해결하는 것이었지만, 당시의 상황으로 볼 때 한국문제의 해결에는 두 가지 가능성만이 존재했다. 첫째는 이승만이 주장했듯이, 전쟁재개를 통한 해결(통일), 그리고 두 번째는 분단현상의 유지였다. 하지만 전쟁재개는 양 진영 모두 거부했기 때문에 결국 남은 가능성은 분단현상을 고착화시키는 것뿐이었고, 제네바한국회담은 이것을 목적으로 개최된 것임을 알 수 있다. 그래서 양 진영은 서로의 정당한 명분을 만들어내야 했다. 하지만 일치된 의견과 조건을 제시하는 공산진영에 반해 자유진영에서는 공동의 입장조차 수립하지 못했다. 남한의 독단적인 태도와 영국(영연방국가들)의 이기적인 계산이 문제였다. 사실 미국은 이들 사이에서 여러 가지 가능성(Alternative A, B, C)을 제시했는데, 그 내용을 보면 미국의 진정한 의도가 무엇이었는지 의구심을 갖게 한다. 즉, 미국이 제시한 가능성은 서로 상반된 내용이 포함되어 있었는데, 이것은 남한과 영국의 입장을 반영했기 때문이었다. 결국 미국은 자신들의 독자적인 의견이 없었다는 것을 반증하는 것이다. 미국은 단지 자유진영국가들의 공동기본입장을 수립하는 것에만 관심이 있었던 것이다. 사실 남한도 한반도의 현상유지를 내심 희망했지만, 표면적으로 강경한 입장을 고수하고, 미국의 군사·경제적인 지원을 최대한 이끌어 내려는 전략을 구사하면서, 회담의 결렬을 유도하려 했다. 아무런 성과 없는 회담의 결렬은 자유진영국가들의 목적에 위배되는 것이었고, 회담은 정체상태에 이르게 되었다. 반면 공산진영은 일치된 행동으로 자유진영을 공박했는데, 그들의 진정한 목적도 합의가 아닌 결렬에 있었다는 것은, 그들이 자유진영 내에서 논란이 되었던 총선의 지역적인 문제나 외국군 철수문제가 아닌 한국문제에서 UN의 역할에 대한 시비에 매달렸던 것이 증명하고 있다. 왜냐하면 UN의 역할에 대해서는 남한과 영국을 포함한 자유진영 모든 국가가 의견의 일치를 했던 조건이기 때문이다.

또한 이 회담에서 새로이 부각된 사실은 공산진영의 대표가 소련이 아닌 중국이었다는 것이다. 중국은 한국전쟁에 참가한 전쟁 당사국이고, 휴전조약에 서명하여 한반도의 ‘휴전체제’라는 ‘현상’을 만든 주체였기 때문에, 미국은 중국을 공산진영의 대표로 인정했고, 자유진영과 공산진영의 협상은 실제로 미국과 중국(북한)의 협상이었다. 회담이 결렬되고 50여년 가까이 한국문제는 국제사회에서 다자간 협상이 불

가능한 문제로 전락한 것도, 사실은 한국문제에서 중국이 갖는 국제법적인 책임과 권한 때문이었다.

현재 ‘한반도 6자회담’이라는 형식으로 한국문제는 다시 다자간 회담의 의제로 부상하고 있다. 그 이유는 북한의 핵문제 때문이다. 북한의 핵문제는 동아시아의 세력 균형에 균열을 일으킬 수 있는 중요한 사안이고, 북한에 대한 기득권을 가지고 있는 중국에게도 달갑지 않은 문제이다. 1954년 제네바회담에서와 마찬가지로, 현재의 ‘휴전체제’를 만들고, 세력균형의 축을 이루면서, 이익을 얻는 주체는 바로 미국과 중국이다. 그리고 북한의 핵문제는 이들의 이익을 위협하는 가장 위협한 변수인 것이다. 그래서 이 문제는 1953년 이후 동아시아에서 군사적인 세력균형을 이루고 있는 미국과 중국의 입장에서는 반드시 해결해야 할 문제인 것이다. 과거 소련과 동구권 국가들의 몰락이 ‘포츠담체제’의 종식과 독일통일의 원인으로 작용했지만, ‘휴전체제’에 구속된 한국의 분단은 중국의 역할을 배제하고는 해결될 수 없는 문제이다. 만약 북핵문제가 해결된다면 북한에 대한 중국의 군사적 지배력은 더욱 강화될 것이고, 이는 미국도 원하는 목적일 것이다. 결국 ‘북핵’이라는 돌발변수를 제거함으로써 미국과 중국의 세력균형과 자신의 영역에서의 지배력은 유지될 것이기 때문에 미국과 중국은 북핵문제에서 이해가 일치하는 것이다. 그래서 ‘한반도 6자회담’을 통한 ‘북핵’문제 해결은 동아시아의 평화체제구축과 평화유지에는 기여하겠지만, 한국문제의 궁극적인 해결(통일)에는 도움이 안 되는 것이다. 결국 ‘한반도 6자회담’은 표면적으로 북핵문제해결(동아시아의 평화)을 위한 회담이지만, 실제로는 미국과 중국이 주도하는 동아시아의 평화라는 구도에서는 1954년 제네바회담과 다를 바가 없다.

역사적으로 고찰해 보면, 세력균형에 기반한 어떤 현상을 변화시키려면, 방법은 두 가지가 있을 수 있다. 첫째는 현상유지를 뒷받침하는 세력균형이 무너지거나, 둘째로 무력적인 수단을 동원하여 그 현상을 파괴하는 것이다. 한국문제의 딜레마는 바로 이점에서 극명하게 나타난다. 동아시아의 평화유지는 곧 미국과 중국의 세력균형이 유지되는 현상(한반도의 분단)유지를 의미하고, 한반도의 통일은 이 현상을 파괴하는 것이기에, 논리적으로 평화와 통일이라는 두 가지 목적을 동시에 달성하기 어려울 수 있다는 것이다. 1954년의 제네바회담은 바로 이러한 논리로 한반도의 분단을 고착화시켰다. 현재 진행 중인 한반도 6자회담의 경우에도, 회담이 미국과 중국에 의해서 주도될 수밖에 없는 구도라는 점에서 분명히 1954년 제네바회담의 연장선상에 있다. 한반도 6자회담은 그 주제와 참여국들의 구성에서 1954년 제네바회담과는 분명히 차이가 있다. 이 두 회담의 주제가 ‘한국문제의 평화적 처리’와 ‘북핵문제해결’로 나뉘어져 있고, 또한 그 회담의 내용에 있어서도 대립적인 구도와 협력적

인 구도라는 차이가 있지만, 대립(과거)과 협력(현재)을 통해서 이익을 얻는 주체가 바로 미국과 중국이라는 사실은 이 두 회담의 공통적인 성격을 나타내주고 있다. 그리고 한반도문제가 근본적으로 미국과 중국의 세력균형이라는 구도에 종속되어 있는 한, 그 결과는 결국 미국과 중국의 이해관계에 의해 좌우된다는 것을 1954년 제네바회담은 증명해주고 있다. 그러므로 동아시아의 평화와 한반도의 통일이라는 두 가지 목적이 달성되기 위해서는 현재 한국문제를 구속하는 ‘휴전체제’를 미국과 중국이 아닌 남한이 주도하는 ‘평화체제’로 변화시키면서 한국문제에 관계된 미국과 중국의 국제법상의 권한을 말소시키는 노력이 필요하다.⁹⁹

⁹⁹ 과거 유럽의 유럽안보협력회의(CSCE)의 예를 보면, 포츠담체제의 책임국가들이었던 승전 4개국(미국, 영국, 프랑스, 소련)의 국제법상의 지위는 이러한 평화체제 속에서도 말소되지 못했다. 결국 동아시아의 평화체제의 구축에 있어서는 과거 CSCE와는 차별화된 전략이 필요하다.

통일 이후 남북한 주민간의 가치갈등유형과 가치교수모형

김 국 현*

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| I. 서론 | 가치갈등 |
| II. 통일한국의 사회통합과 가치통합 | IV. 가치통합을 위한 가치교수모형 |
| III. 분단체제의 가치상이성과 통일한국의 | V. 결론 및 제언 |

Abstract

A study on value conflicts between South and North Korean and a model of value education in the Unified Korea

The purpose of this study was to develop an effective teaching model for value education which is appropriate to the value integration between South and North Korean after unification. In order to achieve this purpose, I first analyse the present state of value differences between South and North Korean, and then propose educational goal and teaching model of value education which made use of the Values Exploration Workshop of D. Simmons.

Since the division, Two Koreas have developed different and mutually antagonistic value system in the socialist North and the capitalist South respectively. The value differences and the value conflicts between

South and North Korean after unification will be explained not only by unification situation but also by socialization and experience in the former DPRK and ROK. The impact of socialization will be much more stronger. And the value differences of two Koreans will be the foundation of social crisis in the unified Korea. Therefore, It will be the most important task to facilitate the value reconciliation between South and North Korean in the unified Korea. Value education for value integration in the unified Korea should find some common core values adequate for value integration and, on the basis of that, resolve value conflicts and to integrate different values of South and North Korean.

Key Words: value conflicts, value education, value system, North Korea, South Korea, Korean unification, value differences, value integration

* 한국교원대학교 강사

I. 서 론

통일 관련 선행 연구는 크게 통일을 이루기 위한 과제 연구와 통일 이후를 대비하는 과제 연구로 나뉜다. 그 주류는 정치경제적 제도통합에 관한 연구이다. 제도통합에 대한 선행 연구들을 통해 통일한국의 구조적 지향점에 대한 합의가 이루어져 왔다. 그러나 남북한 주민들의 이질적 가치 및 공통적 가치에서의 차이점을 규명함으로써 이로 인해 통일 이후에 초래될 가치갈등을 유형화하고, 가치분석이나 가치명료화의 모형의 한계를 넘어서서 가치갈등 해결에 초점을 둔 가치통합을 위한 가치교수모형을 구안하는 연구는 그 필요성에도 불구하고 충분한 성과를 거두지 못하고 있다.

어떠한 방식으로 통일이 이루어지든 통일 이후 남북한 주민들 개인 내부 및 개인들 간, 양쪽 지역 주민집단 간에서 가치갈등이 필연적으로 나타날 것이고 이러한 가치갈등은 사회균열을 심화시킴으로써 통일한국의 사회통합을 저해하게 될 것이다. 따라서 가치갈등의 해결이 통일한국의 중요한 사회적 해결 과제로서 제기될 것이며, 통일한국의 정부는 이에 대응하여 가치갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 국민들의 능력을 발달시킴으로써 가치통합을 추진해 나가야 한다.

분단체제에서 남북한 주민의 가치는 상이한 사회화로 인해 이질화되었다. 공통적 가치들조차 그 개념과 목적에서 차이가 있다. 따라서 통일 이전에 가치갈등을 해소하려는 노력이 이루어지지 않는다면 통일 이후 남북한 주민들 사이의 가치갈등은 불가피하다. 통일의 궁극적 목적이 분단으로 인해 훼손된 인간적 가치를 복원함으로써 주민 모두의 삶의 질을 제고하는 것이라면 가치갈등으로 인한 사회갈등의 심화는 바람직하지 않다.

통일 이후에 예상되는 가치갈등은 다음 몇 가지로 유형화될 수 있다. 첫째, 갈등주체를 중심으로 남북한 주민 간, 각 지역 주민들 내부, 남북한 주민들과 재외동포 간 가치갈등으로 구분된다. 둘째, 갈등의 형식을 중심으로 상이한 가치들 간, 동질적 가치의 개념 및 목적에서의 차이로 인한 갈등으로 구분된다. 셋째, 갈등의 내용을 중심으로 규범적 가치측면에서는 사회주의와 자본주의, 민족주의와 민주주의, 전통적 가치와 시민적 가치, 배금주의와 도덕주의의 갈등, 실제적 가치에서는 민족주의 가치정향의 차이로 인한 갈등, 물질주의와 탈물질주의 가치갈등 등으로 구분된다.

통일 이후의 가치갈등을 합리적으로 해결하는 것을 목표로 하는 가치교육은 통일한국의 핵심가치를 중심으로 할 것인가, 각 지역 주민의 다원적 가치를 중심으로 할 것인가, 공통의 핵심가치를 지향하면서도 가치의 다원성을 용인할 것인가에 따라 다

른 입장에서 추진될 수 있다. 가치교육에서 가치통합의 방법은 가치갈등만큼이나 사회적 갈등을 유발하는 것으로서 사회적 합의가 필요한 문제이다.

본고에서는 남북한 주민의 가치 현실에 대한 선행 연구에 기초하여 분단 기간에 상이한 체제 및 생활세계에서 형성된 남북한 주민들의 가치 상이성, 동질성, 이중가치체계를 규명하고, 통일 이후 남북한 주민들 사이에서 나타나게 될 가치갈등을 유형화한다. 그리고 이러한 논의에 기초하여 가치갈등의 화해에 초점을 둔 시몬즈(D. Simmons)의 가치탐구워크숍을 중심으로 가치갈등의 합리적 해결을 목표로 하는 가치교수모형을 구안해본다.

본고에서 구안된 가치교수모형은 가치갈등의 원인을 학습자들이 이해하고, 자신과 타인의 가치 상이성을 객관적으로 이해하고, 가치갈등을 해소할 수 있는 실제적 기술을 익히고, 가치갈등의 당사자인 상대를 인간적으로 이해하게 해 줄 수 있다는 점에서 기존 가치교육의 한계를 보완할 것으로 기대된다. 가치교육의 주요한 교수모형이었던 가치명료화와 가치분석은 본질적으로 자신의 가치에 대한 개인적인 확증 모형으로서, 가치개발보다는 가치에의 복종을 강요한다는 비판을 받아왔다. 이러한 점에서 학습자들의 가치탐구기술을 발달시킴으로써 상이한 가치를 통합하는 것을 목표로 하는 시몬즈의 가치교수모형에 기초하여 통일한국의 가치교수모형을 구안하는 것은 가치교육의 이론과 실제 양 측면에서 연구의 의의를 가지고 있다.

본고는 이러한 문제의식에 기초하여 통일 이후 남북한 주민들 사이에서 나타날 가치갈등을 예측하고, 이를 토대로 합리적으로 가치갈등을 해결하는 능력을 목표로 하는 가치교수방안을 가치탐구워크숍에 기초하여 구안하는 것을 연구목적으로 한다. 본 연구에서 제시된 가치갈등유형 및 가치교수모형은 통일 이후 제도통합과 함께 추진되어야 할 가치통합의 방향과 중점 내용을 설정하는 정책수립의 기초 자료로서 활용될 수 있을 것이다. 또 가치갈등을 해결하기 위한 가치교수모형은 기존 가치교수모형의 한계를 보완한 것으로 통일 이후 가치통합을 담당할 교사나 정책담당자들에게 유용한 지침으로서 활용될 수 있을 것이다.

II. 통일한국의 사회통합과 가치통합

공동체가 유지되고 발전하기 위해서 사회의 기본 가치는 구성원들에게 공유되어야 한다. 특히 급격한 가치혼란과 사회적 불안감이 고조되고 사회균열이 심화되는

사회변동이 진행되는 통일 과정에서 그 필요성과 중요성은 더욱 커진다. 따라서 문화의 핵심인 공통의 기본 가치체계를 중심으로 가치통합을 달성하는 것은 통일 이후 이질적 가치를 가진 남북한 주민들 개인과 통일국가의 사회통합에서 핵심 과제가 된다.

1. 공동체와 가치

가치는 특정 대상이나 상황을 초월하여 행동의 선택이나 결과의 평가에 영향을 미치며, 상대적 중요도에 의해 배열되는 바람직한 존재의 목적 상태나 행위의 모습에 대한 신념이다.¹ 가치는 인지적, 정의적, 행위적 요소로 구성된다. 즉, 어떤 가치를 가지고 있다는 것은 자신이 노력해야 할 목적 상태가 무엇이며, 어떻게 행동해야 하는지를 알고 있다는 것, 자신의 가치에 대해 열정을 느낀다는 것, 그리고 자신의 가치를 실현하기 위한 행위를 표현한다는 것을 말한다.

개인의 언어와 행동은 그가 가진 가치의 증거이다. 개인의 삶의 목표, 열망, 태도, 흥미, 느낌, 신념, 활동, 근심, 행동 등이 가치 단서들이다. 따라서 더 많은 가치의 증거를 가질수록 그의 가치가 무엇인지를 보다 정확하게 알게 된다. 가치는 개인이나 집단으로 하여금 사회 문제나 이념에 대해 특정 입장을 취하게 한다. 그리고 타인이나 타 집단에게 자신이나 자기가 속한 집단을 소개할 때, 자신이나 타인 또는 타 집단을 도덕적으로 평가할 때, 타인이나 타 집단과 비교하여 자신이나 자기가 속한 집단의 도덕성과 유능함을 판단할 때, 타인이나 타 집단을 설득하고 그들에게 영향을 미치려 할 때 내적 표준이 된다. 또 자신이나 자신이 속한 집단의 신념, 태도, 행동을 합리화하는 내적 표준으로 기능한다.

본고에서는 이러한 가치에 대한 정의를 기초로 하여 남북한 주민간의 규범적 가치의 갈등과 실제적 가치의 갈등을 상이성, 동질성, 이중성을 중심으로 논의한다. 규범적 가치는 공동체의 공식 이데올로기로서 사회화 과정을 통해 학습된다. 규범적 가치는 공동체의 지향과 구성원들의 삶의 방식을 보여주는 구성원 및 공동체의 당위적 가치이다. 그것은 구성원들이 합의한 것이거나 국가권력이 강제한 통치담론일 수 있다.² 실제적 가치는 표면화되지 않은 사적 가치로서 경험을 통해 형성된다.

¹ S. H. Schwartz & W. Bilsky, "Toward a universal psychological structure of human values," *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 53(1987), pp. 550~562.

² 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 한울, 1998), p. 156.

규범적, 실제적 가치 양자는 의식과 행동양식에서의 차이를 초래하는 내적 준거로서 구성원들의 의식에 공존하면서 의식의 내용을 구성하고 행동양식에 영향을 미친다.³

2. 사회변동과 가치통합

통일은 급격한 가치의 혼란을 수반하는 사회변동과정이다. 한 사회의 가치체계는 사회변화에 따라 점진적으로 또는 혁명의 경우에는 비교적 급속히 변화된다. 사회구조의 변화는 생활세계를 변화시키고, 그에 상응하여 새로운 가치체계를 형성한다. 그러나 가치체계 역시 제도에서의 변화를 촉진한다. 가치와 의식이 상이한 구성원들이 한 사회 속에 살게 될 때 구성원 개인 간, 집단 간의 가치갈등이 첨예화되고, 새로운 가치체계가 대두하고, 기존의 가치체계가 위협받는다. 이 과정에서 사회적 불안과 균열이 심화된다. 따라서 사회통합은 통일 이후에 집중적으로 제기될 실존적 문제이다.

사회통합은 정치, 경제, 법 등의 영역에서 진행되는 제도적 체제통합과는 구분되며 체제통합을 향한 제도적인 통합체 속에서 살아가는 사람들의 가치, 의식의 통합을 의미한다.⁴ 사회통합은 가치에 대한 동의나 사회화를 통해 구성원들이 공통의 가치를 가지고 사회의 규범과 제도에 적응함으로써 사회질서가 유지되는 것을 말한다. 따라서 그 핵심은 가치통합이다. 가치통합은 단일 가치의 획일적 주입이나 교화가 아니다. 사회적 합의에 기초해 설정된 핵심가치를 중심으로 비판적으로 조명된 이질적 가치들이 조화롭게 공존하게 되는 것이다. 통일 이후 사회통합은 '우리'의 도덕적 범주가 '그들'에게까지 확대됨으로써 가치의 다름이 조화될 때 달성될 수 있다.

3. 분단체제의 유산과 통일 후의 가치통합

한국에서 분단체제는 하나의 체제현상처럼 내재화되었다. 장기간의 상이한 사회화로 남북한 주민들은 상이한 체제내용과 가치를 내면화하였다. 현재 남북한 주민들

³ 이장호, “북한사회와 남한사회의 차이점,” 홍사단 민족통일운동본부 편, 『남북통일과 민족통합』(서울: 홍사단출판부, 2000), pp. 221~222.

⁴ 임현진·정영철, “사회문화적 접근을 통한 남북통합의 모색,” 『통일연구』 13권 1호 (1999), pp. 330~331.

은 가치 이질화의 책임을 상대에게 전가하고 있다. 북한주민들은 남한주민의 가치와 행동양식이 미국화, 비인간화되었다고, 남한주민들은 북한주민들이 총체적으로 이질화되었다고 비난한다.⁵ 이질화의 판단기준은 단지 상대의 가치와 행동양식이 자신과는 다르다는 것이다.

남북한의 상이한 사회규약은 주민들의 상이한 가치체계를 설명해 준다. 가치와 행동양식의 상이성은 각기 다른 헌법과 기본적 제도로 인해 상이한 가치지향 및 그 사회화의 토대가 마련되었기 때문이다.⁶ 남한의 사회규약은 생산수단의 사유를 인정한 시장경제체제, 자유민주주의로서 개인주의를 위한 구조적 기회를 부여하였다. 북한은 생산수단의 국유화에 근거한 계획경제체제, 일인지배체제로서 정치적 독점지배권을 허용함으로써 특정 가치관을 지향하는 명령적 정치가 가능해졌다.

분단체제의 유산을 극복하고 가치통합을 달성하려면 갈등관계의 주민들에게서 각자 자신들의 이데올로기는 과학적인 반면, 상대방의 이데올로기는 오류와 모순을 내포하고 있어 현실을 왜곡하고 은폐한다고 보는 편견⁷이 극복되어야 한다.

III. 분단체제의 가치상이성과 통일한국의 가치갈등

남북한 주민의 가치 상이성은 상이한 체제에서 장기간 이루어진 사회화의 영향력을 나타낸다. 통일 이후에도 가치의 상이성이 지속되고 동시에 각 지역 내부에서 규범적 가치와 실제 가치 간의 괴리가 확대될 때 통일한국의 가치갈등은 중첩적 성격을 띠게 되고 사회적 균열이 더욱 심화될 것이다.

1. 가치갈등의 원인과 양상

통일한국의 사회에서 발생하게 될 대부분의 사회문제는 근원적으로 남북한 주민들의 이질적 가치 간의 또는 동질적 가치에 함축된 문화적 특정화의 결과물 간의 가치갈등 문제이다. 가치갈등은 가치들이 상호경쟁하거나 한 가치가 다른 가치와 대립

⁵ 리영희, “통일의 도덕성,” 홍사단 민족통일운동본부 편, 『남북통일과 민족통합』(서울: 홍사단, 2000), p. 296.

⁶ Heiner Meulemann, “통일독일에서의 가치와 국가정체성,” 『통일연구』(제권 1호 (2002), p. 66.

⁷ 박재환, 『사회갈등과 이데올로기』(서울: 나남, 1992), pp. 378~379.

하는 것으로서 개인과 개인 간, 집단 간에서 이해관계가 상충할 때 발생한다. 여기에는 개인적 가치 사이의 갈등, 사회적 가치 사이의 갈등, 그리고 개인적 가치와 사회적 가치 사이의 갈등 등이 포함된다.

일상생활에서 경험하는 개인적, 사회적 문제의 대부분은 가치갈등의 요소를 지니고 있으며, 가치 개념의 정의, 정보의 해석 및 사실의 인식, 선호하는 가치의 적용 등 가치에서의 차이로 인해 발생한다.⁸ 그런데 가치 개념의 정의나 사실에 대해 개인이나 집단들 간에 합의가 이루어진다 해도 의사결정과정에서 상이한 가치를 강조할 때 상반된 결정이 내려질 수 있다는 점에서 사회적 갈등의 근본 원인은 가치갈등이라 할 수 있다.

사회 구성원들이 무엇을 원하며, 그것을 어떤 방식으로 충족시킬 것인가에 대해 가치는 사회화 초기부터 일정한 방향으로 영향을 미치기 때문에 구체적 개인이 그 범위를 벗어나기는 매우 힘들다.⁹ 상이한 사회화의 영향이 통일 이후에도 지속된다고 가정할 때 가치갈등은 통일한국의 제도적 지향을 정립하는 데 긍정적인 기능을 할 수 있다. 그러나 개인의 적응을 저해하고, 사회균열을 심화시킬 수도 있다. 가치갈등이 지속되는 사회에서 개인들은 부적응을 경험하게 되며, 이에 따라 사회적 불안이 초래된다는 점에서¹⁰ 남북한 주민간의 가치갈등은 개인의 삶의 질 향상과 사회통합의 달성을 어렵게 할 것이다.

통일 초기에는 남북한 주민들의 가치 상이성이 통일 실현이 주는 흥분, 사회변화의 실재에 대한 주민들의 구체적인 인식 결여 등의 요인으로 인해 사회갈등으로 표면화되지 않을 수 있다. 그러나 남북한 주민들 사이의 접촉과 상호작용이 증가하거나, 통일비용의 분담이나 세금 인상 등이 구체화되거나, 실업이나 폭력 등의 사회문제가 증가함에 따라 가치갈등이 표면화될 것이다. 주민들이 자신의 경험이나 사회적 문제들을 상이한 정보에 기초하여 해석하고, 해결방안의 탐색에 자신이 선호하는 상이한 가치를 적용할 때 가치갈등이 더욱 고조될 것이다.

통일 이전에 가치갈등을 해소하기 위한 노력이 이루어지지 않는다면 분단의 장기화에 비례하여 가치갈등의 가능성은 더 높아지게 될 것이다. 상이한 세대가 지속되고, 남북한의 인구 중 전후 세대가 차지하는 비율이 높아짐에 따라 가치의 이질화의 체제 구속적 성격은 더욱 강화되고, 가치갈등의 강도는 그에 비례하여 고조되어 갈 것이다.

⁸ J. P. Shaver, "Commitment to Values and the Study of Social Problems in Citizenship Education," *Social Education*, Vol. 49, No. 3 (1985), p. 197.

⁹ 박재환, 『사회갈등과 이데올로기』, pp. 376.

¹⁰ 차경수, "한국사회의 가치상향과 갈등," 『가치관교육』, 서울시교육연구원, 1989), pp. 49, 58.

2. 가치의 상이성, 동질성, 이중성

남북한 주민들의 가치정향에 대한 분석은 통일 이후 예상되는 가치갈등의 유형화에 선행되어야 한다. 가치정향의 차이에 대한 분석을 통해 상이한 가치판단의 원인을 알 수 있으며, 가치갈등의 해결가능성을 발견할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 본고에서는 규범적 가치는 공동체의 공식적 가치로서 표방되어 사회화되므로 어느 정도 사회적 적실성을 가지지만, 사회상황에 따라 가치가 변화되므로 규범적 가치와 실제 가치 간에 괴리가 발생한다는 점에 주목하면서 남북한 주민의 규범적, 실제적 가치를 가치의 상이성, 동질성, 이중성이라는 세 가지 기준에서 비교·검토함으로써 가치갈등을 유형화한다.

<표 1> 남북한 주민의 가치 상이성과 동질성¹¹

	남한	북한
핵심가치체계	자유민주주의 시장경제적 가치 개인주의	전체주의 사회주의적 가치(주체사상) 집단주의
공식적 가치	개인주의 합리주의 민족주의	집단주의 도덕주의 사회주의적 애국주의
실제적 가치	물질주의 이기주의적 개인주의 불신	도덕주의 집단주의 불신
전통적 가치	가족주의 권위주의 연고주의 집단주의	가족주의 권위주의 연고주의 집단주의
가치의 우선순위	행복한 가족관계 편리한 사람 자유 타인의 인정 국가의 안정 등	국가의 발전 평등 편안한 삶 행복한 가족관계 자유 등

¹¹ 이장호, “남북한 의식구조 격차와 통일교육에의 시사점,” 『제3회 통일대비 교육포럼』(서울: 한국교육개발원, 1997), p. 11의 표를 기초로 필자가 수정한 것임.

가. 규범적 가치의 상이성과 동질성

(1) 사회주의와 자본주의

남북한의 경제적 가치체계는 대칭적이다. 남한은 이기주의, 개인주의, 사유재산권의 보장, 자유경쟁이라는 시장경제의 가치를 기초로 불평등을 능력과 성과의 불가피한 산물로 인식한다. 규범적 가치체계의 근간인 자본주의와 민주주의는 통합 이데올로기가 아니다. 양자는 집단보다는 개인을 강조하며, 공동선이라는 개념이나 공동목표를 가지고 있지 않다. 따라서 개인의 자유가 공동체의 의무를 지배하므로 다른 사람들의 복지에 대해 걱정할 개인적 의무는 없다. 또 사회는 유기체적인 전체로 인식되지 않는다.¹² 북한은 공동이익, 집단주의, 주요 생산수단의 사회적 소유와 계획경제를 통해 평등의 사회주의적 가치를 추구한다. 주민들에게 사회주의 가치는 행위규범과 도덕으로서 비교적 지속적인 영향을 여전히 미치고 있다.

(2) 민족주의와 민주주의

민족주의의 기본 가치는 민족공동체의 안녕과 번영이다. 민족주의는 민족의 자주, 자립, 자존, 지조 등의 주체성, 조화, 신뢰, 단결, 희생, 협동 등의 통합성, 소속감, 동족의식, 연대의식, 전통문화에 대한 자긍심 등의 동질성, 공동운명 등의 공동성의 가치를 중시한다.¹³ 민주주의의 기본 가치는 인간의 존엄성과 개인의 자아실현이다. 민주주의는 자유, 다양성, 사생활존중, 적법 절차, 인권, 정의, 평등, 권위, 참여, 진실, 공익에의 복종, 애국심 등의 가치를 중시한다.¹⁴

민주주의 가치가 공고화되고 있는 남한에서 국가와 개인은 종종 긴장관계에 놓인다. 그러나 집단주의에 기초한 북한에서 규범적 차원에서 국가와 개인의 갈등이 상정될 수 없다.¹⁵ 남한의 민주주의는 다원주의를 보장하지만 북한의 사회주의적 민주주의는 사회적 일원성을 강조한다. 민주주의 개념에서의 남북한의 상이성, 공동체적 가치를 강조하는 북한의 민족주의와 개인주의 가치를 강조하는 민주주의는 통일 이후의 가치갈등을 함축하고 있다.

¹² L. C. Thurow, 『자본주의의 미래』(서울: 고려원, 1997), pp. 231~232.

¹³ 박용현, 『가치교육의 변천과 가치의식』(서울: 서울대출판부, 2002), pp. 40~42.

¹⁴ R. F. Butts, "Curriculum for the educated citizen," *Educational Leadership* (October, 1980), pp. 6~8.

¹⁵ 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 도서출판, 2001), p. 165.

(3) 전통적 가치와 시민적 가치

새터민들은 유교적 가치에 근거한 전통적 가치는 북한주민들에게서 보다 잘 유지되고 있다고 지적한다. 인간적 순수성, 도덕성, 정직성, 순박함은 남한주민과 대조적이며, 나눔의 미덕, 이웃과의 협동심, 대가족 생활에서 오는 정의 윤리, 민족문화에 대한 강한 긍지가 남한보다 북한 주민들에게서 더 잘 유지되고 있다는 것이다.¹⁶ 남한에서는 전통적 가치와 시민적 가치 양자는 여전히 갈등하면서 주민들의 이중가치 체계를 형성하고 있다.¹⁷

(4) 집단주의와 개인주의

남한주민들의 가치정향은 개인주의이다. 남한 대학생들의 가치관에 대한 한 연구에 따르면, 대학생들은 가치관에 있어서 자기, 가족, 타인, 사회의 순으로 우선순위를 부여하고 있다.¹⁸ 이것은 남한주민들이 이기적 개인주의 성향이 강하다는 새터민들의 평가와도 일치한다. 남한주민들의 개인주의는 배금주의 및 강한 이기주의와 관련되어 있다. 집단의 목표와 이익을 개인보다 우선시하는 집단주의는 북한의 규범적 가치이다. 그러나 경제난이 지속되고 생계에 대한 국가적 보장이 무력화됨에 따라 집단주의는 주민들의 신뢰를 잃고 있다. 이러한 상황에서 자신과 가족 이외의 타인을 배려하지 않는 행위양식이 주민들에게 증가하고 있다.¹⁹ 경제난 속에서 주민들이 자기 살 길은 자기 스스로 찾아야 함을 체득함으로써 가족 이외의 타자와 국가에 대한 불신이 내면화되고 있는 것이다.

(5) 배금주의와 인간주의

남북한 주민들의 가치 상이성은 배금주의와 인간주의에서 확인된다. 남한 주민들에게 배금주의는 인간주의 또는 인본주의보다 우선적인 가치이다. 반면에 북한 주민들은 규범적 가치의 사회화로 인해 인간주의와 도덕주의 가치를 지향한다. 물론 북한에서도 점차 배금주의가 확산되고 있지만, 자신의 가치, 다른 사람과의 인간관계 형성, 삶에 대한 태도에서 전통에 기초한 도덕주의와 인간주의가 여전히 지배적인

¹⁶ 이장호, “북한사회와 남한사회의 차이점,” p. 303.

¹⁷ 신수진·최준식, 『현대 한국사회의 이중가치체계』(서울: 집문당, 2000), pp. 127~134.

¹⁸ 최홍국·平林進, “한·일대학생의 가치관 비교 연구,” 『한국청소년연구』 10권 1호 (1999), p. 103.

¹⁹ 서재진, 『북한의 사회심리 연구』(서울: 통일연구원, 1999), p. 16.

가치로서 존재하고 있다.

나. 실제 가치의 상이성과 동질성

남북한 주민들의 실제적 가치들 중에는 북한주민들의 개인주의, 직종에 대한 선호, 경쟁의식, 계층이동의식, 남한주민들의 수직적 인간관계, 인정주의, 운명주의, 전통에 기초한 가족주의, 권위주의, 집단주의, 이기주의, 불신, 민족주의 등 공통적인 가치들이 존재한다. 이들 공통 가치는 통일 이후에 가치통합을 촉진하는 요인이 될 수 있지만, 동시에 분리, 해체, 갈등을 유발하는 기반이 될 수도 있다. 추상적 동질성만으로는 가치통합이 달성될 수 없다.

동질적 가치를 가치통합에 활용함에 있어서 다음 사항들이 고려되어야 한다.

첫째, 동질적 가치는 형태상의 유사성에도 불구하고 그 의미와 지향성이 다르다는 점이다. 동일한 가치는 개인과 집단에 따라 다르게 해석될 수 있다. 예를 들면, 인간 존엄성, 자유, 평등, 정의, 정직 등이 민주주의의 기본적 가치로서 사회적 합의를 얻었다 해도 의사결정 상황에서 모두가 동일한 가치를 가지거나 가치를 동일한 의미로 해석하지는 않는다.²⁰ 분단 이전에 공유되었던 가치는 분단기간에 상이한 정치체제에서 개조되어 활용되어 왔으며 개념적 상이성을 띠게 된다. 북한에서는 유교적 가치가 정치적 목적을 위해 활용되지만, 남한에서는 구체적 인간관계와 조직 원리에 작용하고 있는 것이 그 한 예이다.

둘째, 현재의 남북한의 기본 가치에서의 변화가 전제되지 않을 때 동질적 가치들은 단지 과거의 동질성을 확인하는 데 머물게 된다는 점이다. 동질성 회복은 남북한의 전통문화의 잔재에 초점을 맞추어야 하는데, 그 논리를 연장하면 권위주의적 위계질서나 가부장적 문화에 대한 동의에 이르게 되어 남북한 현실의 부정적 관행이나 의식을 정당화할 수 있다는 점에서 한계를 가진다.²¹ 그것은 또한 보편적인 가치들 과도 대립할 가능성이 있다.

셋째, 남북한 모두 현재사회에 적합한 규범들을 발전시킨 상황에서 전통적 가치가 통일한국에 적합한 가치로서 수용될 수 있는가의 문제이다. 또 사회의 다원성이 증가된 상황에서 동질적 가치의 강조는 다원성을 부정하는 결과를 낳음으로써 적실성을 결여할 수 있다. 이러한 점에서 전통적 가치는 연대감을 형성하는 보완적인 가치

²⁰ J. Jarolimek, *Social Studies in Elementary Education* (New York: MacMillan Publishing Company, 1990), p. 56.

²¹ 권혁범, “통일에서 탈분단으로,” 『통일문제연구』, 22권 (영남대 통일문제연구소, 2000), pp. 9~12.

로서 기능할 수 있지만 통일한국의 핵심적인 규범가치로 작용하기는 어려울 것이다.

다. 주민들의 가치 이중성

현재 북한주민들의 가치는 식량난과 2002년의 7·1경제관리개선조치 등으로 이중적 가치체계의 성격이 보다 강화되고 있다. 1990년대를 통해 지속된 식량난을 비롯한 경제난, 1980년대 말 이후 부분적 체제개방으로 인한 외부사조와 문물의 유입으로 인해 개인주의, 물질주의의 증가라는 가치변화가 나타나고 있다. 국가와 사회, 집단과 인민보다는 개인과 가족위주의 가치관, 정치와 사상보다는 돈과 물질 위주의 가치관이 형성되고 있다. 개인주의, 물질주의, 배금주의의 확산·심화는 식량구입을 위한 주민 이동의 급증, 장마당의 활성화로 인해 더욱 가속화되고 있다.²²

7·1조치는 경제제도, 경제운용방식에 대한 구조적 개혁을 위한 것으로 북한주민들이 경제난에 대응하여 당국의 통제에도 불구하고 개척해낸 암시장의 활성화라는 아래로부터의 변화를 당국이 어쩔 수 없이 종합시장으로 확대, 개편하여 양성화한 조치이다.²³ 이러한 조치의 시행 배경에서 가장 근본적인 것은 주민들에게서 나타난 가치 변화이다. 이 조치로 시장경제 지향적인 요소가 도입되고 사회부문에서도 그에 상응한 변화가 나타나고 있다.

7·1조치 이후 북한사회에서 가치의 이중성은 더욱 심화되고 있다. 공적 세계에서 규범적 가치인 집단주의와는 달리 주민들의 일상생활에서는 물질주의, 소유주의, 배금주의에 기초한 개인주의가 확산되고 있으며, 생계를 스스로 책임질 수밖에 없다는 의식, 즉 국가의존적 의식으로부터의 탈피가 점증하고 있다. 그리고 장사를 통해 돈을 벌어서 국가에 보답하면 된다는 인식, 즉 집단주의적이기만 하면 사회주의적이라는 인식을 통해 규범적 가치와 실제 가치 간의 내적 갈등을 해소하려 하는 현상도 나타나고 있다.²⁴

이러한 북한주민의 이중적 가치체계는 하나의 생존수단으로 작용하고 있다. 사회주의체제의 구성원들은 생존을 위해 가치를 함축한 언어와 행위의 측면에서 이중적일 수밖에 없다. 공적세계에서는 공적 원칙을 따르고 복종하지만, 사적세계에서는 개인주의를 지향하며 체제를 비판하는 성격왜곡이 구조화된다. 새터민들의 경우, 자신이 만나는 사람이 어떤 사람인가를 판단한 후 자기의 필요에 따라 거짓말을 하며,

²² 임순희, 『식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 43~44.

²³ 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제변화』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 2~5.

²⁴ 위의 책, p. 32; pp. 107~108.

때에 따라서는 자신의 생각과는 달리 그 사람이 기대하는 말을 하는 경우가 많은²⁵ 현상은 관련된 현상 중 하나일 것이다.

남한주민들 역시 전통적 가치와 근대적 가치 및 외래적 가치 간, 가치체계와 사회 구조 간의 부조화, 세대 간, 지역 간, 계층 간의 가치 차이로 인한 가치혼란과 갈등 속에서 이중적 가치체계를 형성하고 있다.²⁶ 이러한 남북한 주민들의 이중적 가치체계는 통일 이후의 주민간의 가치갈등을 고조시킬 것이다.

3. 통일 이후의 가치갈등과 그 유형

가. 통일독일의 교훈

통일독일은 상이한 체제에서 이루어진 상이한 사회화가 주민들의 가치에 미치는 영향, 통일 이후에 나타날 기존 가치들의 변화 경로를 파악할 수 있게 해 주는 역사적 사례이다. 분단시기에 이루어진 동서독의 사회화는 통일 이후에도 제도통합과 무관하게 장기간 각 지역 주민의 가치정향에 여전히 강력한 영향을 미치고 있다. 특히, 정당지지와 같은 정치적 행위에 구체적인 영향을 미침으로써 동서독 각 지역에 상이한 정당체계가 자리 잡았다. 통일독일의 사례는 결국 제도적 통합만으로 통일이 완성되지 않음²⁷을 입증한다.

통일이 실현된 지 15년이 되었음에도 불구하고 가치의 내적 통일이 요원하다는 통일독일의 현실을 통해 통일한국에서의 가치통합에 대한 유익한 교훈을 얻게 된다. 가치통합은 핵심가치를 중심으로 한 합일 속에서 서로 다른 가치를 보존하려는 노력이다. 가치통합이 강요된 형태나 동화의 형태로 진행되지 않으려면 통일 이후 서로 다른 역사적 경험들과 그로 인해 형성된 가치와 의식, 그리고 행위양식에서의 차이를 서로가 존중해야 하며, 서로의 문화적 특성을 진정으로 이해하고, 상대 문화의 긍정적인 요소들을 발전시키기 위해 함께 노력해 나가야 한다는 것이 중요한 교훈이다.

통합과정에서 독일 정부는 동서독 주민 간의 교류와 접촉을 확대하여 상호이해를 촉진하는 정책과 서독의 정치교육제도를 활용하여 동독주민을 새로운 체제에 적응

²⁵ 조용관, “탈북자의 남한사회 적응을 통해 본 통일교육의 과제,” 『국민윤리연구』 137호 (2004), p. 232.

²⁶ 신수진·최준식, 『현대 한국사회의 이중가치체계』, p. 34.

²⁷ 김영태, “통일독일의 가치정향과 사회화, 정당지지,” 『국제정치논총』 43집 2호 (서울: 한국국제정치학회, 2003), pp. 411~427.

시키는 재사회화 정책을 통해 가치통합을 추진해왔다. 정부는 통일 이전부터 시작된 ‘내륙도시간 자매결연’을 적극적으로 활용하여 주민들에게 서로의 문화와 가치를 이해하는 기회를 제공하고, 1990년대 후반부터 동서독 간의 차이를 나타내는 통계 및 주민의식조사 결과를 공식적으로 발표하지 않고,²⁸ 동독지역 5개 주에는 정치교육을 총괄하는 ‘정치교육센터’를 설치 운영하면서 동시에 민간단체와의 협력을 통해 민주주의 가치와 의식을 발달시키는 데 노력하는 등 가치통합을 위한 체계적인 노력을 하였다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 동서독인의 가치통합은 여전히 많은 문제를 안고 있다. 동서독 주민 간의 정치적, 이데올로기적 상이성은 더욱 깊어지고 있다. 동서독 주민들은 정치적인 기본 가치에서 명확한 차이를 나타내는데, 동독지역 주민들은 민주주의와 시장경제의 기본 가치에 대해서는 서독지역 주민들과 공동의 인식을 가지지만 가치들의 우선순위에 있어서는 서독주민들과 큰 차이를 나타낸다. 그들은 자유보다는 평등, 사회정의, 안전 등에 우선적인 가치를 부여하고 있다. 그리고 현재의 정치체제에 대한 신뢰도에서, 서독지역 주민들의 70~80%가 시장경제 및 자유민주주의체제를 최선의 대안으로 받아들이지만 동독지역 주민들의 경우 20~30%만이 동의하는 차이를 나타내고 있다.²⁹

통일독일의 가치통합의 현실은 근원적으로 가치통합이 동화의 형태로 이루어진 결과이다. 자신의 가치가 무엇인지, 이질적 가치에는 어떤 것이 있는지, 상이한 가치가 다른 정치경제 체제에서의 삶에서 행해 온 역할, 각 가치체계의 장점, 통일 이후의 사회적 갈등에서 가치의 역할, 통일 이후의 사회를 위한 자신의 역할과 기여를 동독인들 스스로 인식하도록 도우며, 자신의 내부적 가치갈등, 이질적 가치를 가진 집단 구성원들과 관계에서 나타나는 가치갈등을 해소할 수 있는 가치탐구기술을 함양하도록 도와주는 가치교육의 부재가 근본 문제일 것이다.

나. 통일 이후의 가치갈등

통일한국에서 남북한 주민의 가치상이성은 사회경제적 조건에 따라 확대되거나 감소되면서 장기간 지속될 것이다. 지역적 요인인 사회화와 시간적 요인인 사회상황 또는 구조, 이 두 가지는 가치변화에 함께 작용할 것이지만, 지역적 요인이 더 크게

²⁸ 박종철 외, 『통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합방안』(서울: 통일연구원, 2004), pp. 69~70.

²⁹ 위의 책, pp. 50, 57.

작용할 것이다.

(1) 자본주의와 사회주의

수정주의적 혼합형의 남한 자본주의와 일정 부분 시장경제 논리를 수용하기 시작한 북한의 사회주의가 양립이 불가능한 정도인지, 자본주의의 개인주의와 사회주의의 집단주의적 삶의 양식은 분명히 차이가 있지만 공존이 불가능할 정도로 이질적인지 의문의 소지가 크다는 주장³⁰이 일부에서 제기된다. 그러나 대칭적 가치체계에 근거한 상이한 사회화는 통일 이후 사회적, 경제적 불평등에 대한 상이한 해석에 영향을 미칠 것이다.

통일 이후 북한 주민들은 불평등을 사회구조적인 측면에서 이해하는 경향성이 높을 것이다. 현재 북한에서 불평등에 대한 인식이 점증하고 있다. 그들은 상당수가 위 계구조 내에서 특권이 엄연히 존재한다는 점 때문에 사회를 불평등하다고 인식한다.³¹ 불평등에 대한 기존 인식이 통일 이후 자신들의 가치 및 행위의 특성으로 인한 불평등 경험과 결합될 때 주민 간의 갈등은 고조될 것이다. 북한주민들은 완전고용, 만성적 노동력 부족, 복지체제라는 사회주의국가의 구조 하에서 국가 의존성과 순응적 인성³²을 형성하였다. 남한 주민들은 반성과주의와 구조적 평등주의에 대한 가치 정향이 낮을 것이다. 평등의 가치에 대한 이러한 해석상의 격차는 임금, 세금, 실업, 복지 등에서의 구체적인 사회갈등으로 표면화될 것이다. 북한의 경제난 속에서 부정, 뇌물, 상호종속적인 연줄을 통해 문제를 해결하는 이기주의가 팽배하고, 외부정보의 유입이 증가함에 따라 주민들의 사회주의 기본 가치에 대한 신뢰는 이미 내부적으로 침식되고 있는데, 그들이 통일 이후 성과의 가치, 자율, 공동결정 등의 가치를 실제 삶에서 경험적으로 이해하게 되면 사회주의 가치에 대한 회의는 더욱 심화될 것이다. 그렇지만 보다 인간적인 사회를 만들어 가는 데 있어서 사회주의 가치가 가진 도덕적 우월성에 대한 신념은 불평등의 상황 속에서도 더욱 강화 될 수 있다. 남한 주민의 배금주의, 퇴폐적이고 향락적인 문화, 배타적인 태도와 차별 등은 그러한 신념을 강화할 것이다.

³⁰ 김기대, “통일의식과 문명충돌,” 한국정치학회 9월 월례발표회 발표 논문 (1997), p. 5.

³¹ 이종석, 『분단시대의 통일학』, p. 175.

³² 조한범, “남북한 이질화와 사회문화교류협력,” 『남북한 관계의 분야별 현황과 과제: 쟁점과 대책』 (서울: 한국정치학회, 1997), p. 164.

(2) 민족주의 지향성의 차이

남북한 주민들의 민족주의의 가치는 한국적인 것이 아니라고 생각되는 사람과 사물에 대한 강한 배타성과 차별행동으로 나타나고 있다.³³ 그러나 통일 이후에 이러한 공통성은 주민들의 가치 지향성에서의 강도 차이로 인해 갈등으로 나타날 수 있다.

먼저, 통일에 대한 상이한 관점은 통일 이후의 가치갈등을 심화시킬 수 있다. 남북한의 통일담론은 민족적 동질성을 체제와 이념보다 우위에 두고 통일을 민족국가의 완성으로 본다. 정치적, 문화적 가족주의를 기반으로 한 민족주의가 공통의 기반이다. 그러나 강조점, 통일방법에서 차이가 있다. 북한은 혈연적 동질성, 민족 우선 등 민족감정을 강조하는 복고적 측면이 강하며 저항 민족주의의 속성을 더욱 고착화시켜 왔다. 그리고 통일국가에 대한 비전보다는 통일과정에서의 폐쇄적 자주성을 강조한다. 반면에 남한은 민족공영과 민족부흥 등 미래 지향적 측면, 열린 민족주의를 강조하고, 상대적인 자주노선을 주장한다.³⁴ 통일 이후 북한 주민들이 무관심, 불평등, 차별 등의 사회 현실에 직면하여 자신들의 민족우선주의와 민족 감정이 공유되지 못한다고 느낄 때 이는 심리적 좌절, 새로운 체제에 대한 비판, 상대 주민에 대한 반감, 자신의 과거체제에 대한 비난 등으로 나타날 것이다.

다음으로, 대외정책에 대한 남북한 주민들의 상이한 인식과 갈등이 예상된다. 북한에서 반미와 반제국주의를 중심으로 한 정치사상교육은 체제유지의 핵심 기반이었다. 분단의 이유 및 그 지속도 외세 때문이므로 외세를 제거하고 자주성을 찾는 것을 통일이라고 인식해 온 북한주민의 통일관과 폐쇄적 민족주의의 관점은 통일 이후 외국과의 다양한 협력과 교류에 대한 부정적 평가와 반발로 이어질 수 있다. 특히 미국과의 관계나 미국의 한국문제에 대한 개입이나 영향력 행사를 부정적으로 인식하면서 거부감을 나타낼 것이다.

(3) 권위주의와 민주주의

통일 이후 참여 민주적 가치는 남북한 주민들의 분리와 만남을 가능하게 할 것이다. 한편으로는 권위에 대한 상이한 사회화로 인해 정치참여에 대한 상이한 태도가 나타날 것이다. 그러나 다른 한편으로는 평등과 직접참여라는 공동결정의 가치가 양

³³ 임현진, “남북한 통합의 사회문화적 접근,” 홍사단 민족통일운동본부 편, 『남북통일과 민족통합』(서울: 홍사단, 2000), p. 243.

³⁴ 전미영, “통일담론에 나타난 남북한 민족주의 비교연구,” 『국제정치논총』 43집 1호 (서울: 한국국제정치학회, 2003), pp. 200~202.

쪽 주민들에게 공유됨으로써 상이했던 평등개념, 성과개념, 가치들이 만날 수 있는 토대가 마련될 수 있다.

남한주민들은 민주화 이후부터 실질적으로 자율적 판단과 책임이 강조되는, 북한 주민들은 권위에 순종하는 것이 강조되는 교육을 받아왔다. 북한의 사회주의 체제에서 사회체제의 작동을 위해서는 권위주의적 구조가 각 개체에게 내면화되어야 했기 때문에 건전한 태도, 즉, 솔직함, 성실성, 자립성, 비판적 대결능력, 자신의 입장을 가지고 창조적 활동을 하려는 용기는 파괴적인 것으로 간주되고 억압되어왔다. 그 영향으로 주민들의 권위주의적 가치는 다른 사람에 대해서 권력을 행사하는 적극적인 형식이나, 복종함으로써 자신에 대한 다른 사람의 권력행사를 감수하는 수동적인 형식의 행위로 표출되었다.³⁵ 또 북한 주민들은 국가 의존적인 삶을 살아왔다. 물론 7·1조치 이후 사적 자율적 사고와 행동의 발생, 국가의존적 의식에서의 탈피라는 현상이 나타나고 있지만 권위주의에 기초한 장기간의 사회화의 영향을 고려할 때 강력한 국가의 역할에 대한 기대와 자율적 판단과 책임에 대한 심리적 불안은 여전히 유효한 인성적 특성 중 하나로 나타나게 될 것이다.

권위에 대한 상이한 사회화의 영향은 통일 이후 정치참여에 있어서 권위주의와 참여민주적 가치 간의 갈등으로 표출될 것이다. 북한주민의 경우 권위주의적 사회화의 영향과 국가와 제도에 대한 불신과 같은 구체제에서 습득된 의식구조로부터 벗어나기 힘들 것이다. 그들은 투표 참여를 권위에 복종하는 것과 동일시함으로써 높은 투표 참여율을 보일 수 있다. 새터민 김승철의 증언처럼, “선거에 늦게 참여하게 되면 마치 충성심이 모자란 사람처럼 여겨지는 강박감과 불안감이 있어 빨리 해치우려는”³⁶ 태도가 지속될 수 있다. 또 그들은 권위주의적 가치에 대한 익숙함으로 인해 안전과 정의의 부족, 예를 들면, 국가로부터 보호받지 못한다는 점에서 민주주의의 기능방식과 현실에 대해서 회의적인 태도를 나타낼 것이다.

(4) 집단주의와 개인주의

새터민들은 집단주의 가치에 근거해 남한주민의 개인주의 가치 및 행동양식에 대해 거부감을 가지고 있다. 남한 주민들이 이기적이며 인간적인 정이 부족하다는 것이다. 그러나 자본주의 사회에 대한 그들의 비판과는 모순적으로 그들 역시 지나치게 돈에 집착하는 이중성을 보인다. 이러한 현상의 원인은 개인 생존의 집단주의적

³⁵ Hans-Joachim Maaz, 『사이코의 섬』(서울: 민음사, 1994), p. 72.

³⁶ 김승철, 『북한 동포들의 생활문화양식과 마지막 희망』(인천: 자료원, 2000), p. 296.

보장이 작동하지 않는 북한사회에서 이기주의 가치와 행동양식이 자기생존을 위한 원리로서 작동한다는 점이다. 집단주의를 체제원리로 한 북한사회에서는 개인의 욕구가 세밀하게 충족될 수 없어서 개인 스스로 충족해야만 하는데, 그 결과 집단주의 사회에서 개인 이기주의가 오히려 발달하게 된다. 실제 북한사회에서 간부와 대중 모두 이기주의적 성향이 강한 것으로 분석된다.³⁷

사회전반에 만연된 뇌물과 국가를 상대로 한 도적질을 의미하는 ‘조절(調節)’이 그것을 반증한다. 새터민 김승철의 증언³⁸은 개인주의의 심화와 주민들의 실제적 가치변화라는 현실을 잘 보여준다.

“당과 국가에서는 혁명적이니 충성심이니 하는 교육을 하지만 그런 것은 공식적인 자리에서나 하는 말이고, 일반 사민(私民)들이 끼리끼리 둘러앉아 실생활의 고충을 이야기하는 자리에서 그런 말을 하는 사람은 정신병자 취급을 할 정도이다. 대부분의 똑똑하고 능력 있는 사람들이 자기가 다니는 직장에서 장사나 교환이 될 만한 것은 조절해서 돈을 받고 팔거나 물물교환형식으로 거래를 한다. 그렇게 하지 않고는 지금처럼 공급제가 완전히 파괴된 북한사회에서는 가만히 앉아서 죽는 수밖에 없다. 그렇기 때문에 공적인 자리에서 혁명이니 충성이니 하는 말들을 보란 듯이 외치는 사람들도 집으로 돌아와 생활의 어려움에 부딪히면 길 다르고 속 다른 사람 모양 수완껏 조절사업을 하는 것이다.”

통일 이후 이기주의적 개인주의의 확산과 이기적 욕구의 사회적 분출은 정직, 책임 등의 가치를 훼손하고, 구소련의 체제전환과정에서 나타났던 공공재산의 불법적 사유화, 폭력적 감정표출 등의 반사회적인 일탈행동으로 이어질 가능성이 있다. 통일 이후 북한 주민들의 개인주의는 자유의 가치에 초점을 두고 급격히 증가할 것이다. 그러나 개인주의는 7·1조치 이후 심화된 이기주의적 성격을 강화한 형태를 보일 것이다. 북한 현실에서 개인주의는 자신과 가족밖에 모르는 이기주의로 심화되고, 자력갱생의 수준을 넘어서 사회일탈적인 수준으로 악화되고 있다.³⁹ 북한주민들에게 타인의 이익을 배려하면서 자신의 권리에 대한 독립성을 추구하는 바람직한 개인주의에 대한 교육이 이루어지지 않는다면 통일 이후 개인주의의 의미 차이로 인한 사회적 갈등은 고조될 것이다. 한편으로 구체제에서 집단주의, 정직 등의 가치를 내면화하고 간부들과는 달리 ‘수완껏 조절사업을 행하지 못한 순박하고 정직한 일반 주민들’은 구체제에서의 사회화의 제약으로 인해 자기 의지에 따라 판단하고 행동하는

³⁷ 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제변화』, p. 28.

³⁸ 김승철, 『북한 동포들의 생활문화양식과 마지막 희망』, p. 39.

³⁹ 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제변화』, pp. 130~131.

데에서 상당한 어려움을 겪게 될 것이다.

(5) 배금주의와 도덕주의

통일 이후 남한 주민들의 배금주의와 통일에 대한 실리주의적 인식이 지속된다고 가정할 때 그것은 남한주민에 비해 경제적으로 상대적 열등 상태에 놓일 수밖에 없는 북한주민들의 평등, 정의 등의 사회적 실현이라는 요구나 가치와 갈등할 수밖에 없다. 통일 시점까지 북한 주민들에게서 물질주의 가치정향은 규범적 가치와 점차 큰 괴리를 보이면서 확산될 것이다. 그리고 통일 이후에는 오랫동안 억압되어 온 물질적 결핍감과 결합되어 배금주의의 확산으로 나타날 수 있다. 그러나 사회경제적 불평등이 심화되어 남한 주민들에 대한 박탈감과 심리적 거부감이 증가하면 물질주의의 가치는 강한 도덕적 가치로 전환될 것이다.

남한 주민들의 배금주의는 이러한 가능성을 높여준다. 그간 남한사회에서 부동산 투기를 통해 부를 축적한 졸부들은 사회정의의 가치를 침해해왔다. 그 결과 배금주의가 사회의 지배적 가치로 자리 잡았으며, 계층 간의 위화감이 심화되어 왔다. 통일 이후에 북한 지역의 내부 식민지화(internal colonization) 현상이 심화된다면 경제력이 부족한 사람들을 비인간화시키는 태도가 전 지역에 확산될 수 있다. 이와 함께 경제적 어려움 속에서 살아남기 위해서는 돈이 있어야 하며, 어떤 수단을 써서라도 돈을 벌어야 한다는 북한 주민들의 이기주의적 행동양식으로 인해 배금주의는 일상적인 가치로서 자리 잡을 수 있다.

(6) 물질주의와 탈물질주의

통일 이후 물질주의적 가치와 탈물질주의적 가치 사이의 갈등이 심화될 것이다. 북한 주민들은 경제적 상황, 장래문제, 실업, 지역치안의 혼란, 강한 민족주의적 성향 등으로 인해 물질주의적 가치정향을 나타낼 것이다. 남한주민들의 경우 경제적 안정이나 풍요보다는 여가나 삶의 질, 정신적인 만족 같은 탈물질주의의 가치에 대한 선호가 이미 본격적으로 등장하였으므로⁴⁰ 통일 이후에는 그 수준은 보다 높아질 것이다. 가치는 객관적인 사회구조와 사회구조에 대한 주관적인 평가를 연결하는 고리로서 사회적 균열구조와 밀접한 관련을 맺으므로⁴¹ 남북한 주민의 탈물질주의의 가치정

⁴⁰ 마인섭 외, “한국에서의 탈물질주의적 가치관의 등장과 사회적 균열구조의 변화,” 『한국과 국제정치』 17권 (경남대 극동문제연구소, 1997), p. 49.

⁴¹ 김영태, “통일독일의 가치정향과 사회화, 정당지지,” p. 423.

항에서의 차이는 주민들의 가치 변화뿐 아니라 정책의 우선순위에 대한 이견, 정당 지지, 시민운동의 성격 등에서 사회균열을 초래할 것이다.

다. 가치변화의 가능성

통일한국에서 나타날 상이한 가치갈등의 관계유형은 사회화와 연관된 규범적 가치인지, 사회구조적 요인에 기초한 합리적 가치인지에 따라 변화의 가능성이 다르다. 사회화된 규범적 가치는 단기적이기보다 장기적으로, 합리적 가치는 단기간에 변화할 수 있다. 남북한 주민들의 가치변화의 가능성은 접근, 불변, 멀어짐 세 가지로 유형화할 수 있다.⁴²

첫째, 새로운 사회규약으로 인해 구체제에서의 사회화 영향력이 약화되고 주민 간 접촉의 순기능적 효과가 발휘됨으로써 이질적 가치들이 보다 바람직한 가치로 수렴될 가능성이 있다. 둘째, 구체제에서의 사회화의 영향이 깊이 각인되어 있음으로써 양쪽 주민의 가치 상이성이 지속될 가능성이 있다. 셋째, 이전 체제에서의 사회화의 영향력이 새로운 상황에서도 효과를 발휘할 뿐 아니라, 새로운 환경을 인식하는 데 있어서 여과기작용을 할 가능성이 있다. 통합 초기에는 가치통합의 가능성이 존재하지만, 새로운 상황에 대한 기대좌절, 접촉에서의 부정적 경험, 사회적 상황의 부정적 결과의 상대 가치로의 귀인 등으로 인해 가치의 회귀현상이 나타날 가능성이 있다.

IV. 가치통합을 위한 가치교수모형

통일 이후의 교육은 보다 인간적 공동체를 형성하는 데 필수적인 가치들을 교육함으로써 실제 삶에서 발생하는 가치갈등을 해결할 수 있는 주민들의 능력을 발달시킴으로써 상이한 가치를 통합하는 것이어야 한다.

1. 가치를 통합하는 가치교육

통일 이후의 가치교육은 사회의 핵심적인 기본 가치를 중심으로 가치탐구기술을

⁴² Heiner Meulemann, “통일독일에서의 가치와 국가정체성,” pp. 67~69; 전태국, “독일통일에서의 내적 통일의 문제,” 『사회과학연구』 39집 (강원대 사회과학연구소, 2000), pp. 22~25.

함양함으로써 주민들의 상이한 가치를 통합하는 것을 목적으로 한다. 가치통합은 구성원들부터 사회의 기본 가치에 대한 동의를 획득하는 것을 의미한다. 어느 한쪽의 가치로 다른 가치를 대체하는 것이 아니라, 사회적 합의를 거친 핵심가치를 중심으로 상이한 가치들이 갈등하면서도 위계를 형성하거나 상호보완적일 수 있도록 조정하는 것이다.

통일 이후에 남북한 주민들이 직면할 개인적, 사회적 문제의 대부분은 가치갈등의 요소를 지닌다. 따라서 통일한국의 정부는 주민들은 그들의 삶에서 직면하는 다양한 문제들의 기저에 가치가 개입되어 있음과 상대 주민의 의식, 태도, 행동양식이 나 또는 우리와 다른 이유가 가치 때문임을 알고, 가치갈등문제에 직면하여 합리적으로 가치갈등을 해소하려는 의지와 상이한 가치를 가진 사람들과 협력하는 행위를 습관화하는 데 기초가 되는 가치탐구기술을 주민들에게 함양시키는 가치교육을 통해 가치통합을 촉진해야 한다.

2. 가치통합교육의 기초

가. 통일한국의 이상적 인간상

가치통합을 지향하는 가치교육은 통일한국의 사회가 길러내고자 하는 이상적 인간상을 전제한다. 분단시기에 남한은 민주주의의 기본 가치들과 전통적 가치들을 생활화한 민주시민을, 북한의 주체형의 공산주의적 인간, 즉 혁명적 수령관에 입각해서 사회적 생명체 속에서 일심단결, 혁명적 의리, 동지애를 지키며, 충성, 효성의 윤리를 지니고 살아가는 인간을 이상적 인간상으로 설정하였다.⁴³ 통일한국의 이상적 인간상은 남북한이 추구했던 상이한 인간상의 장점을 수용하면서도 지구촌 사회의 보편적인 가치체계를 고려하여 설정되어야 한다. 또 통일한국의 합의된 기본 가치에 적합한 바람직한 인간상이 교육과정에 반영되어야 한다.

통일한국의 이상적 인간상을 다음과 같이 제시해볼 수 있다.

첫째, 자유로운 인간, 즉 주체성을 가진 인간이다. 모든 문제에 대해 스스로 관심을 가지고, 합리적으로 판단하고, 자신의 행위에 도덕적으로 책임지는 인간이다. 편견의 비합리성을 인식하고 이에 저항하며, 다원적인 환경에 능동적으로 대응하는 능력 등이 관련된다. 둘째, 동료의식과 책임감을 가진 인간이다. 서로를 분단의 공동

⁴³ 이종석, 『분단시대의 통일학』, p. 176.

희생자로서 인식하는 역사적인 관점에서의 동료의식으로 인간적 공동체를 만들어 가는 데 대한 도덕적 책임의식을 가진 인간이다. 셋째, 민족공동체가 회복된 이유를 가치의 관점에서 이해하고, 서로의 다름을 인정하고, 관용과 나눔을 생활세계에서 적극적으로 실천하는 인간이다. 넷째, 지구촌 사회에서 평화의 가치를 실현하기 위해 세계시민으로서 가지는 책임이 무엇인지 알고, 지역사회, 국가 내에서의 다양한 참여활동을 통해 평화를 실천하는 인간이다.

나. 통일한국의 핵심가치

통일 이후 가치통합은 상이한 가치를 통일된 하나의 가치체계로 융합하거나 핵심 가치체계를 중심으로 상이한 가치들을 다원적인 것으로 유지하는 방식으로 이루어져야 한다. 단일 가치로의 통합을 강조하면 어느 한쪽 주민의 가치 포기나 희생을 요구하고, 이질적 가치에 대한 개인의 부적응이 초래된다. 그러나 상이한 가치들의 유지를 강조하게 되면 역설적이게도 다른 사람의 가치를 인정하면서도 자신의 가치에 대한 집착과 견고화를 초래하는 가치상대주의의 위험이 초래될 수 있다.⁴⁴ 따라서 가치통합은 핵심가치체계를 중심으로 상이한 가치를 조정하는 방식으로 이루어지는 것이 바람직하다.

통일한국의 핵심가치는 가치의 영역별로 주체적인 나의 확립과 관련되는 가치, 나와 다른 사람과의 관계에서 요구되는 가치, 나와 사회와의 관계에서 요구되는 가치, 나와 환경과의 관련에서 요구되는 가치로 구분될 수 있다.

핵심가치에 중심을 둔 가치통합교육은 주체적인 나의 확립과 관련된 가치교육으로부터 동심원적으로 확대되어 나간다. 자율성, 정직, 진실성, 자신의 인격에 대한 존중이라는 가치는 이질적 인간과의 상호작용과 실존적 만남을 가능하게 하는 개인의 심리적 기반을 형성하는 것이다. 분단시기에 남북한 모두 구성원 개인이 자신의 고유한 주장과 능력을 발휘할 수 있는 영역이 매우 협소하여 주체적 인식의 발달이 정체되어 왔고, 집단주의, 권위주의 가치 등 공통적인 가치로 인해 개인의 자기규정능력과 자기가치의 발달이 저해되어왔다. 그 결과 자유롭게 자신을 표현하는 능력이 제한되어 왔다. 이를 위해 자신을 발견하고 이해하는 작업이 출발점이 된다.

⁴⁴ 김용환, 『관용과 열린사회』 (서울: 철학과 현실사, 1997), p. 158.

<표 2> 통일한국의 가치교육의 핵심 가치와 인간상

가치영역	핵심가치	추구하는 인간상
주체적인 나	자기존중, 정직, 자율, 진실성	자유롭게 자기를 만나는 인간
나와 타인의 관계	관용, 배려와 나눔, 신뢰, 동료의식	동료를 만나는 인간
나와 사회의 관계	평등, 협력, 참여와 사회적 책임, 인권존중	사회에 책임지는 인간
나와 세계의 관계	다양성의 인정과 존중, 적극적 비폭력	편견을 넘어서는 인간 세계에 책임지는 인간
나와 자연의 관계	생명에 대한 존중, 환경에 대한 책임	자연에 책임지는 인간

(1) 주체적인 나

가치교육을 통해 북한 주민들은 왜 자신이 자기운명의 주인이어야 하며, 어떻게 자기운명의 주인이 될 수 있는가를 증점적으로 배워야 한다. 북한 주민들은 수동적이고 순응적인 인간형을 원하는 억압체제 속에서 살아왔기 때문에 스스로 미래를 적극적으로 개척하는 일에 미숙하며, 주체성이 부족할 수 있고, 대부분의 주민들은 반복된 주체사상교양의 영향으로 사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다는 의식을 잠재적으로 가지고 있지만, 그 주인이 바로 자신인가에 대해 반성해 보지 못한 채 살아왔다.⁴⁵ 하지만 통일 이후에는 자신의 문제 대부분을 스스로 책임을 지고 해결해야 한다. 교육기관이나 소속 단체가 제공했던 생활구성에 대한 규범적 지침은 사라지고, 부모와 교사의 권위 역시 사라짐으로써 주체성이 요구되는 상황에 처하기 때문이다.

남한 주민들 역시 주체적인 나라는 존재가 사회적 책임으로부터 무관한 것이 아니며, 북한 주민들의 가치를 존중하는 것이 자기존중을 진정으로 실현하는 것임을 배워야 한다. 특히 청소년들은 자기 자신, 다른 사람과의 관계 속에서 발생하는 가치 갈등과 다양한 문제에 대처하는 능력이 매우 부족하다. 따라서 갈등을 생산적으로

⁴⁵ 김명세, “‘우열’과 ‘다름’: 남북한 문화 이해의 선택,” 홍사단 민족통일운동본부 편, 『남북통일과 민족통합』 (서울: 홍사단, 2000), p. 317; 조용관, “탈북자의 남한사회적응을 통해 본 통일교육의 과제,” p. 228.

해결하는 전략을 배워야 한다. 중요한 것은 개인이 스스로 자신의 문제를 지적하고, 자신의 능력으로 파악하며, 자발적으로 행동 대안을 시도해 볼 수 있는 능력을 기르는 것이다.⁴⁶

(2) 나와 타인의 관계

(가) 관용

상이한 가치와 의식을 가진 사람의 통합을 위해서는 나와 다른 사람의 차이를 합리적으로 인식하고, 다른 사람과의 차이로 인해 감정적 불편함이 존재함에도 불구하고 다름을 삶의 현실로 수용하려는 가치와 태도가 구성원들에게 요구된다.⁴⁷ 그 기초는 선택상황에서 나와 다른 사람을 동시에 고려할 수 있는 능력이다. 그것은 자신의 가치가 무엇인지를 아는 것, 다른 사람의 가치가 무엇인지를 아는 것, 그리고 나와 다른 사람의 가치가 다름과 같음을 아는 것, 그리고 자신의 가치를 다른 사람에게 강요하지 않는 것을 포함한다. 관용의 가치형성은 궁극적으로 민족적인 연대의식을 공고히 하는 기초이다.

(나) 보편적인 인간으로서의 신뢰

남북한 주민 모두에게 자기 가족 이외의 타자와 국가에 대한 불신이 구조화되어 있다. 각 지역 내에서 개인 간, 계층 간에 불신이 만연해 있고, 지역 간에도 상이한 사회화의 영향이나 주민 간의 지속적인 접촉의 부재로 인해 상대 주민에 대한 실존적 불신이 자리 잡고 있다. 이러한 복합적 성격의 불신이 해소되려면 정직성과 호혜에 기초한 협력에 실제로 참여하는 다양한 협력활동들을 통해 보편적인 신뢰를 발달시키는 가치교육이 필요하다.

(다) 분단의 공동 희생자라는 동료의식

남북한 주민들은 서로가 많은 차이를 가지고 있음에도 서로를 동일한 인간으로서 바라보는 능력을 가져야 한다. 무엇보다도 역사적인 관점에서 서로를 분단의 공동 희생자로 바라볼 수 있어야 한다. 그래야만 서로에 대한 배려와 책임의식, 과거에는 ‘우리’와 ‘그들’이었던 사람들 간에 이제는 보다 인간적인 공동체를 함께 만들어가야

⁴⁶ 박명선, “구동독지역 청소년의 재사회화에 관한 연구,” p. 900.

⁴⁷ 인간 및 가치통합은 다른 사람들과의 다양한 차이에도 불구하고 모든 인간을 동료로서 존중하는 가운데 이루어져야 한다. ‘...에도 불구하고’라는 의식이 있어야만 낯선 또는 적대적이었던 사람들 사이에서 동료의식이 발생할 수 있다.

하는 동료라는 의식이 발생할 수 있다. 동료의식은 자신의 권리를 포기하면서까지 서로를 섬길 대상으로 바라보고, 서로에게 구체적으로 다가서서, 끝까지 상대를 배려하는 행위로 나타나는 것이다.

(라) 배려와 나눔

남북한 양쪽에서 타인에 대한 배려와 나눔은 실현되지 않고 있다. 통일 이후에 만연될 이기적 개인주의와 물질주의는 배려와 나눔이라는 도덕적 요구와 대립할 것이다. 통일 이후 남북한 주민들에게 이기주의적 가족주의는 과거보다 더 실제적인 지배적 가치로 자리 잡을 것이다. 그리고 배금주의, 사회적 약자의 타자화는 북한주민에 대한 부정적 태도, 즉 무관심, 냉대, 멸시적, 적대적 태도로 나타날 것이다. 통일한국에서 배려와 나눔은 실제 인간관계에서 강력하게 요구되는 핵심적인 가치가 된다.

(3) 나와 사회의 관계

통일한국의 구성원들은 모든 인간이 평등하며 같은 권리를 가진 인간임을 강조하는 인권의 가치를 공유해야 한다. 이를 위해 사회와 국가에 대한 새로운 인식을 발달시키는 가치교육이 필요하다. 인권의 가치를 보호하고 실제적으로 구현하는 주체가 바로 나이며, 인권이 실현되는 구체적인 장이 사회와 국가 속에서의 삶이라는 인식이 확립되어야 한다. 이러한 인식이 공유될 때 통일한국에 대한 공통의 소속감이 제고될 수 있다.

(4) 나와 세계의 관계

다름을 인정하고 관용하면서 함께 살아갈 수 있는 가치와 능력은 세계시민의 필수적인 자질이다. 이런 자질의 발달을 위해서 다양성 속의 통일과 상충하는 개념들을 이해하고, 다양성의 존중 및 관용이 침해되는 상황 속에서 차별받는 사람들의 고통에 민감하게 반응하고, 그들의 정서를 정확히 지각하고, 이에 공감하며, 차별에 저항하고, 차별받는 자를 적극적으로 돕는 행동을 습관화하는 다양성과 비폭력의 가치교육이 필요하다.

(5) 나와 자연의 관계

통일 이후 생태적 모순관계의 심화로 인해 나타날 주민 간의 사회갈등을 최소화하기 위해 자연에 대한 책임이라는 가치의 교육이 필요하다. 석탄에 의존한 에너지

소비구조로 인해 환경오염이 악화되고, 에너지 및 식량부족으로 산림이 황폐화되고, 과도한 비료사용으로 토양이 산성화되고 있는 현실에서도 북한 주민들은 환경에 대한 도덕적 책임에 대해 가치교육을 받지 못하고 있다. 남한 주민들 역시 자연과의 관계에서 소비사회가 가진 비도덕성이나 모든 생명체가 자연에 대해 동일한 권리를 가짐을 인식하지 못하고 있다. 양쪽 주민 모두 자연에 대해 도덕적 책임을 지는 능력을 발달시켜야 한다. 그럼으로써 자율지향적인 세계시민으로서의 소비자가 될 수 있다.

3. 가치탐구모형

가. 모형 구성의 기초

가치통합을 목표로 하는 가치교육의 구안을 위해서는 교사, 교육내용, 학습자 등에서 다음과 같은 변인이 고려되어야 한다.⁴⁸ 첫째, 학습자의 필요, 심리적 욕구, 사회적 요구에 부합해야 한다. 둘째, 학습자가 특정 가치에 대해 가진 지식이나 태도에 적합해야 한다. 셋째, 학습자의 현재 가치를 강화하고자 할 때에는 약한 형태로 반대 의견의 정보를 제공해야 한다. 넷째, 교사가 결론을 분명히 제시해야 한다. 다섯째, 학습자는 동료집단이나 자신들의 준거집단의 가치에 큰 영향을 받으며, 집단토의나 결정이 가치변화를 촉진한다.

가치통합을 목표로 하는 가치교육은 학습자들이 통일한국의 가치갈등문제가 무엇 인지를 알고, 자신의 가치와 타인의 가치를 비판적으로 반성해보고, 가치갈등의 화해를 모색할 수 있는 대안을 탐색하여 행동으로 옮길 수 있도록 실제적인 가치갈등 문제를 교육내용으로 선정해야 한다. 그리고 가치통합을 도울 수 있는 지식의 내용으로서 북한체제가 가졌던 장점에 대한 이해, 북한의 현대사 속에서 발견되는 통일에 대한 민족주의적 노력, 과거 북한체제에서의 체제와 생활세계의 분리 현상에 대한 이해, 예를 들면, 분단시기에 북한사회에서 존재했던 북한주민 내부에서의 인적 교류와 민주화와 정치적 자율성을 위한 노력 등을 선정해야 한다.

⁴⁸ 정인성, “태도 및 가치발달 프로그램 개발을 위한 교수설계 모형탐색,” 『한국방송통신대학교 논문집』 21집 (1996), pp. 596~601.

나. 가치탐구워크숍(the values exploration workshop)

가치탐구워크숍은 학습자의 가치탐구기술을 발달시키기 위해 시몬즈(D. Simmons)에 의해 고안된 가치교육 방법이다. 이 방법은 가치의 다원성, 가치갈등의 원인, 가치갈등의 해소방법, 가치통합의 방안 등에 대한 학습자들이 학습을 촉진한다. 이 방법이 적용된 수업은 학습자들이 개인 간, 집단 간의 가치갈등이 발생한 원인을 이해하고, 자신과 타인의 가치 상이성을 객관적으로 이해하고, 가치갈등을 효과적으로 해소할 수 있는 실제적인 기술들을 익히고, 가치갈등의 당사자인 상대방을 인간적으로 이해하도록 돕는다.

가치탐구기술은 자신의 의미 있는 가치, 자신의 가치체계의 조직, 인간 가치의 본질과 기능을 말하는 것, 자신의 가치에 대한 충실성을 보여주는 것, 자신의 가치들 중 어떤 가치가 다른 가치들과 어떤 관계를 가지고 있는지 그리고 각각의 가치를 가지게 된 이유와 발달과정을 말하는 것, 자신의 어떤 가치가 행동과 어떤 관련을 가지고 있는지, 반대로 나의 특정한 행동이 가치와 어떻게 관련되어 있는지를 말하는 것, 자신이 얼마나 효과적으로 가치를 실현하는 삶을 살아가고 있는지를 평가하는 것, 자신의 가치체계 내에서 발생하는 역동적 변화를 알고 서술하는 것, 나의 가치체계 내에서 발생하는 가치갈등을 확인하여 서술하고, 그것에 대처하는 것, 다른 사람과의 관계에서 가치의 역할을 서술하는 것, 다른 사람의 가치를 배우고 그것을 나의 가치와 관련시키는 것, 다른 사람과의 가치갈등을 자신의 가치를 양보하여 해결하는 방법을 서술하는 능력을 말한다.⁴⁹

가치탐구워크숍은 가치의 진단, 가치이론의 이해, 가치의 분류 및 체계 수립, 가치의 실현 및 갈등화해의 계획, 다른 사람의 가치에 친숙해지기, 가치의 상호의사소통, 정리 및 함께하기라는 일곱 단계로 이어지는 일련의 조직적 활동이다. 시몬즈는 워크숍 참여자의 수를 12명 정도를 권장한다. 인원이 많은 경우에도 24명을 초과하지 않을 것을 권장하고 있다. 워크숍에 소요되는 적절한 시간은 4시간 단위의 2회, 총 8시간에 걸쳐 실시되는 것이 바람직하다. 하지만 집단의 특징이나 상황적 목적에 따라 적절하게 수정·보완되어 사용될 수 있다.⁵⁰

통일 이후에 가치탐구 워크숍을 활용한 가치갈등해결을 위한 가치교육은 시몬즈가 제안한 절차를 수정하여 다음 네 단계, 즉 자신의 가치 진단하기 → 가치실현과

⁴⁹ 남궁달화, 『가치탐구교육론』(서울: 철학과 현실사, 1994), pp. 183~197.

⁵⁰ Dale D. Simmons, *Personal Valuing: An Introduction* (Chicago: Nelson-Hall, 1982), pp. 89~90.

가치갈등화해 계획하기 → 가치게임 → 가치의 상호의사소통 및 의견 나누기 순서로 진행될 수 있다. 많은 시간이 소요될 수 있는 가치의 개념이나 가치이론에 대한 학습이 가치탐구워크숍이 실시되기 전 시간에 이루어진다면 보다 효율적일 것이다.

(1) 자신의 가치 진단하기

자신의 가치를 진단하는 작업은 현재 만족하고 있는 가치가 무엇인가를 확인시켜 주는 작업이다. 이 과정은 자신의 가치에 대한 지식-가치의 본질에 대해 얼마나 알고 있습니까, 자아통찰-자신의 가치에 대해 얼마나 분명하고 정확한 지식을 가지고 있습니까, 경험-자신의 가치는 얼마나 자신의 삶에서의 경험으로부터 개발되었습니까, 자유선택-대인들 가운데서 자신의 가치를 얼마나 자유롭게 선택합니까, 공언-남들에게 자신의 가치를 얼마나 공개적으로 말하며 자랑할 수 있습니까, 행동-어느 정도로 자신의 가치를 행동으로 표현합니까, 계획-얼마나 '나의 가치는 무엇인지'를 스스로 묻고 그러한 가치들에 따라 행동합니까, 내적 갈등-얼마나 적극적으로 자신의 가치들 중 갈등하는 가치가 무엇인지 살펴보고, 그 화해방법을 찾아봅니까, 통합성-자신의 가치는 얼마나 일관되게 조직되어 있습니까, 개방성-다른 사람과 인간관계를 맺거나 유지할 때 자신의 가치를 얼마나 자유롭게 표현합니까, 타인에게 비추어진 명료성-자신의 가치에 대해 다른 사람들이 얼마나 정확하게 알고 있습니까, 타인에 대한 지각-다른 사람들의 가치를 얼마나 정확하게 알고 있습니까, 갈등의 해결-자신의 가치와 다른 사람의 가치가 충돌하여 일어난 가치문제를 얼마나 잘 해결할 수 있습니까, 변명-충동적이고 사려 없이 행동한 것에 대한 변명으로 자신의 가치를 사용합니까, 개발-더 이상 의미 없는 오래된 가치를 버리고 새로운 가치를 얼마나 개발합니까, 삶의 방향-자신의 가치는 자신의 삶의 방향을 설정하는 데 얼마나 작용합니까, 이상 16가지 확인질문에 대해 학습자 자신의 가치 상태를 확인하는 과정으로 이루어진다.

이 질문들에 대한 자신의 정리한 반응을 다른 참여자들과 함께 이야기 해보는 것은 자신의 가치가 무엇인지, 가치가 자신의 삶에서 행하는 역할이 무엇인지, 다른 사람과의 가치갈등의 원인이 무엇인지를 학습자들이 명확하게 이해하도록 촉진한다.

(2) 가치실현과 가치화해의 계획

이 과정은 자신의 가치를 일상생활에서 행동으로 표현하는 것과 가치상호 간의 갈등을 해결하도록 하는 것을 목표로 한다. 가치실현과 가치화해의 방법은 학습자들로 하여금 자신이 가치를 실현하며 가치갈등을 해결하는 적극적인 행위자임을 인식하게 하는 과정이다.

가치의 실현을 위해 학습자들은 자신의 가치들 중 평소에 가장 행동으로 표현하지 않는 즉, 소홀히 취급한 몇 가지 가치를 선정하고, 일주일 간 요일별로 가치를 행동으로 나타낼 방법과 계획을 세워본다. 그리고 가치갈등화해를 위해서는 학습자들이 자신의 가치목록 중 서로 갈등하고 있거나, 갈등할 가능성이 있거나, 상호 불일치한다고 생각하는 가치 두 쌍을 찾아보고, 그것들이 서로 다르거나 갈등하는 점이 무엇인지를 적어 본다. 그리고 갈등하거나 불일치하는 가치들을 동시에 그리고 함께 표현할 수 있는, 즉 가치갈등을 극복하여 통합적인 화해를 제공할 수 있는 적어도 하나 이상의 행동방식을 찾거나 개발하여 적어본다.⁵¹

학습자들은 가치실현의 방법 및 계획을 다음과 워크시트에 기록한다.

나는 앞으로 일주일 동안 다음과 같은 방법과 계획으로 나의 가치 _____을(를) 행동으로 표현하고자 한다.(제2일~제6일의 행위 부분도 동일하게 작성)

제1일의 행위: _____

제7일의 행위: _____

학습자들은 가치갈등화해의 계획을 다음과 같은 워크시트에 기록한다.

1. 나의 가치들 중 상호 갈등하는 한 쌍의 가치는 _____과(와) _____이다.

① 이 두 가치가 갈등하는 이유는 다음과 같다.

② 이 두 가치가 행동을 통해 화해될 수 있는 방법은 다음과 같다.

2. 나의 가치들 중에서 서로 갈등하는 (다른) 한 쌍의 가치는 과(와) 이다.

① 이 두 가치가 갈등하는 이유는?

② 이 두 가치가 행동을 통해 화해될 수 있는 방법은?

⁵¹ 남궁달화, 『가치교육론』(서울: 문음사, 1997), pp. 226~228.

이러한 학습과정을 통해 학습자들은 개인의 가치체계 내에서, 동일한 사회속의 상이한 집단 간에서도 가치갈등이 가능하며, 가치갈등의 해결은 두 가치 중 어느 하나가 반드시 우선되어야 하는 것이 아님을 받아들일 수 있게 된다.

(3) 가치게임

이 과정은 가치게임(Val-You Game)이라는 놀이로 진행된다. 이 게임을 위해 옷놀이 판과 유사한 게임판⁵², 옷이나 주사위, 일상생활에서의 태도나 습관 및 행동방식 등, 사회적 이슈, 도덕적 갈등이나 위기, 인간관계 등의 대화 토픽 카드가 준비되어야 한다. 게임진행은 다음과 같이 진행된다.⁵³ 게임판이 준비되면 게임 참가자들은 모든 토픽카드를 영역별로 게임판 위에 놓고, 자신이 사용할 말을 정해서 출발점에 놓는다. 대화 토픽카드는 매회 섞어 놓는다. 참가자는 옷이나 주사위를 던져 그 결과에 따라 말을 도전, 위기 및 갈등, 사회적 이슈, 관계, 또는 통과에 놓는다. 옷을 던진 결과 다섯 영역 중 어느 하나에 도착하면 해당 영역의 카드 묶음 맨 위의 것을 하나 집어 그 토픽에 관한 반응을 보여주면 된다. 통과에 도착하면 다음 순서의 참가자가 옷을 던지면 된다.

학습자들은 3~4명 정도의 소집단을 구성하여 이루어지는 게임의 과정에서 자신의 가치를 공개적으로 말하고, 자신의 삶의 이면에서 작용하는 가치가 무엇인지를 확인해 보고, 논란이 되는 사회적 문제들을 해결하는 근본원리에 대해 이야기를 나눌 기회를 가진다. 가치게임을 통해 학습자들은 자신과 타인의 삶 속에 있는 구체적인 활동들에 가치에 어떻게 개입되어 있으며, 가치로 인해 발생하는 갈등이나 위기를 극복하는 데 있어서 가치가 어떻게 활용되는가를 이해할 수 있게 된다.

(4) 가치의 상호의사소통 및 의견 나누기

이 과정은 두 사람 간의 인터뷰 과정, 서로의 의견과 생각을 교환하는 과정, 두 사람 간에 여전히 가치갈등이 남아있을 때 이를 해결하기 위해 토론하고 갈등을 해결할 수 있는 방법을 모색하는 과정으로 구성된다. 이 과정에서 학습자들은 서로의 가치를 보다 직접적으로 알 수 있다. 그리고 자신의 가치체계를 구성하고 있는 것들의 내용을 학습하고, 다른 학습자들과 친숙해지는 과정에서 필요한 기술들도 배운다.

⁵² 위의 책, p. 235.

⁵³ 남궁달화, 『가치탐구교육론』, p. 243~244.

인터뷰 이후에 서로의 의견과 생각을 교환하는 것은 인터뷰 상대방이 자신의 가치에 대해 어떤 생각을 가지고 있는가를 알 수 있도록 도와준다.

가치탐구과정을 통해 학습자들은 사람들의 가치가 각기 다르다는 것, 가치갈등이 사회병리적인 것이 아니라 자연스러운 현상임을 알게 되고, 가치 갈등을 해소할 수 있는 방법을 찾아내고, 상이한 가치를 가진 사람들과도 협력적 관계를 가질 수 있는 기술을 발달시키게 된다.

통일 이후 가치교육은 남북한 주민들이 자신의 가치가 무엇인지를 알고, 상대 주민의 가치가 무엇인지를 알고, 가치 상이성과 사회적 갈등이 어떻게 연관되어 있는지를 이해하고, 개인적 또는 사회적 측면의 구체적인 가치갈등의 문제를 해결하는 대안이 무엇인지를 파악하고, 가치갈등의 해결을 위한 자신의 구체적인 역할이나 기여가 무엇인지를 판단하여 그것을 습관적으로 행위로 옮길 수 있는 능력을 발달시키도록 교육해야 한다. 이러한 점에서 가치탐구워크숍은 가치갈등해결을 위한 수업에서 유용하게 활용될 수 있다.

다. 가치교수 사례

통일 이후 남북한 주민들 간에 예상되는 가치갈등은 자본주의와 사회주의, 민족주의 지향성에서의 차이로서 폐쇄성이 강한 민족주의와 약한 민족주의, 권위주의와 민주주의, 집단주의와 개인주의, 배금주의와 도덕주의, 물질주의와 탈물질주의 간의 가치갈등 여섯 가지 유형으로 요약되었다. 이 중에서 가치교수의 사례로서 선택한 것은 남북한 주민의 민족주의 지향성에서의 차이, 즉 폐쇄성이 강한 민족주의와 약한 민족주의 가치간의 갈등문제이다.

통일 이후 민족주의는 주민들의 가치 혼란과정에서 새로운 가치체계의 구심점과 사회적 불안감의 탈출구로서 주민들에게 받아들여질 수 있다. 통일 이후 분단시기의 민족주의 가치정향, 즉 북한 주민들의 강한 폐쇄적 민족주의와 남한 주민들의 배타적이고 차별적인 민족주의가 지속된다면 대외 관계의 악화, 국가의 대외정책을 둘러싼 사회적 갈등의 심화, 주민 간의 가치갈등, 주민 간의 내부적 차별, 주민 간의 편견 심화라는 현상으로 인해 사회통합은 저해될 수밖에 없다. 이러한 점에서 민족주의를 둘러싼 주민 간의 가치갈등을 해결하기 위한 수업안을 구성하는 것은 편견을 해소하며 세계시민을 육성하는 교육이라는 성격을 가진다. 한편, 민족주의 가치에 대한 교육을 통해 평화, 관용, 다양성 존중과 편견의 해소, 평등 등의 관련 가치에 대한 통합적 접근이 가능해지는 장점도 있다.

수업안

1. 학습 가치: 평화를 지향하는 민족주의
2. 관련 가치: 다양성의 존중과 편견해소, 관용, 협력, 적극적 비폭력으로서의 평화, 평등
3. 학습 목표:
 - 가. 문화적 다양성을 사회생활의 사실로서 인식하고 다른 민족이나 다른 가치체계를 가진 사람들과 조화롭게 살아가기 위해서 갖추어야 할 태도를 제시할 수 있다.
 - 나. 민족 구성원 간에서 나타나는 민족문제에 대한 의견 차이로 인해 나타나고 있는 사회적 문제들이 무엇인지 확인하고 그 해결방안을 제시할 수 있다.
 - 다. 평화를 실현하기 위해 우리민족이 할 수 있는 역할을 알고 이를 위해 자신 또는 다른 사람과 협력하여 구체적으로 할 수 있는 일들을 제시하고 행동으로 표현할 수 있다.

4. 학습과정 및 절차

도입단계: 민족주의 가치에 대한 자각과 인식 촉진

교사는 학습자들에게 통일 이후 독일에서 발생했던 외국인에 대한 테러, 방화, 폭력사건의 사례를 소개하고, 주변에서 흔히 경험할 수 있는 외국인에 대한 차별적 태도나 반감, 우리나라의 대외정책에 대한 의견 차이나 가치갈등 사례를 신문보도나 영상을 통해 제시함으로써 민족문제에 대한 자신의 가치를 학습자들이 인식하게 한다.

전개단계:

(1) 가치진단-앞에서 제시한 가치진단 질문들 중 특히, 지식, 자아통찰, 경험, 자유선택, 자량, 행동, 계획, 갈등의 해결, 변명, 삶의 방향에 대한 질문에 대한 확인 작업을 통해 학습자들이 민족주의 가치가 자신의 삶에 미치는 영향을 생각해 보게 한다. 자신의 반응을 가지고 다른 참가자들과 이야기하거나, 다른 사람의 반응을 서로 예측해 본 것과 실제 결과를 비교하면서 이야기를 나누어 보게 하는 활동은 민족문제에 대한 자신의 입장을 분명히 하고, 자신과 타인과의 가치 유사점과 차이점을 파악하는 데 도움이 된다. 수업과정에서 교사들은 사회화의 영향으로 인해 형성된 가치와 편견에 대해 학습자들이 자각하도록 도와야 한다.

(2) 가치실현 및 가치갈등화해 계획

남한사람이나 외국사람, 특히 미국 사람에 대해 반감과 편견을 가지고 있다면, 북한사람에 대해 편견을 가지고 있다면 그것을 줄여가기 위해 학습자는 일주일 간 어떤 행동을 해나갈 것인지 계획한 것을 워크시트에 적어보고, 나와 우리나라의 대외 정책에 대해 다른 가치판단을 하고 있는 친구와의 갈등을 의미 있게 해결할 수 있는 방법이 무엇인가를 워크시트에 정리해보게 한다. 그 후 정리된 내용을 소집단 구성원들에게 공개하고 가치갈등을 해결할 방법을 공동으로 모색함으로써 가치갈등을 화해시킬 합리적인 방안을 도출해 보게 한다.

(3) 가치게임

가치게임을 통해 학습자들은 통일 이후의 민족문제에 대한 상이한 가치와 견해에 노출될 수 있다. 남북한 주민들은 서로에 대해 편견을 가지고 있

며, 특히 북한 주민들의 경우 구체제에서의 사회화의 영향으로 미국과 미국인에 대한 반감과 편견을 가장 강하게 가지고 있으므로⁵⁴ 다음과 같은 대화 토픽을 중심으로 게임을 진행하는 것이 효과적일 것이다. 아래 토픽은 남북한 출신 학습자들이 섞여 있는 상황을 가정하여 만들어졌다. 게임과정에서 이러한 토픽을 나눔으로써 학습자들은 자신의 가치와 다른 사람의 가치를 인식하고 비교해 보게 된다. 그 결과 다름에 대한 인식과 수용이 발달될 수 있다.

일상적 삶의 모습-내가 즐겨보는 TV 프로그램, 내가 신문을 읽는 방식이나 이유, 내가 낯선 미국 사람이나 일본사람, 중국 사람, 러시아 사람을 만날 때의 감정, 외국 사람과의 관계에서 당신을 당황하게 하는 것 등.

사회적 이슈-한자교육을 확대하려는 교육당국의 결정, 북한지역에서 일어난 외국인과 남한 출신 인사의 살해 사건, 미국과의 무역 분쟁, 내가 외국인을 고용한다면, 북한 출신 주민들이 남한 주민들보다 낮은 임금을 받는 문제, 중국회사의 한국 대기업 인수, 북한지역에서 발생한 맥도날드와 코카콜라에 대한 불매운동, 성조기 방화사건 등, 미국의 이라크 전쟁 등.

위기 또는 갈등-당신의 친한 친구가 미국 사람과 사귀고 있는 것을 알게 되었다, 친구로부터 함께 미국 유학을 가자는 제안을 받았다. 최근에 고액 복권에 당첨된 사람은 외국 사람이다, 최근에 새로 가지게 된 직장에서 구조조정 대상자로 북한 출신인 내가 결정되었다는 알게 되었다, 친구가 미국영화를 불법 복제해서 번 돈으로 학비를 내고 있다는 것을 알게 되었다. 북한 출신의 노동자를 낮은 임금을 주면서 쓰고 그 이익을 빈민을 위한 자선기금으로 내달라는 제안을 받았다.

관계-나 자신, 나의 가장 친한 친구, 나와 친한 좋은/나쁜 외국인, 내가 가장 싫어하는 국가 및 사람, 내가 가장 좋아하는 국가 및 사람. 내가 아는 가장 남한사람같은 북한 사람, 내가 아는 가장 북한사람같은 남한 사람 등

(4) 가치의 상호의사소통 및 의견 나누기

교사는 학습자들에게 우리민족의 우수성을 믿고, 민족 단일성과 연대의식을 가지고 있다면 그 이유는 무엇입니까, 당신은 민족문제에 대한 판단을 할 때 민족적 감정에 기초합니까, 아니면 상황에 따라 판단합니까, 일상생활에서 당신은 민족주의 가치로 인해 어려움을 겪은 적이 있습니까 등의 질문을 제시하고, 그 질문들을 중심으로 서로를 인터뷰하고, 다른 민족에 대한 우리민족의 편견과 배타성, 민족 내부에서의 차별, 북한 주민의 낮은 임금 문제, 미국과의 갈등 등에 대해 두 사람이 의견을 나누어 보게 한다.

가치판단의 결과물이 다를 경우, 다른 가치를 가진 참가자의 의견과 화해시킬 수 있는 방법을 스스로 모색하거나 함께 모색해 보는 것이 효과적일 것이다. 이 과정에서 학습자들은 다른 사람이 자신의 가치나 판단을 어떻게 인식하게 되고 가치갈등을 해소할 수 있는 대안을 정리할 수 있게 된다.

정리단계: 민족주의 가치로 인해 나타난 사회적인 문제들의 해소를 위해 내가 무엇을 할 수 있는지에 대해 각자 정리하여 소집단 내에서 토론해보게 하고, 그 후 참가자 전원이 모인 가운데 소집단 별로 정리된 내용을 발표하

⁵⁴ 길은배, 『사회문화변동에 따른 북한청소년의 변화 전망과 대책 연구』 [서울: 한국청소년개발원, 2002], pp. 97~98.

게 함으로써 민족주의 가치로 인한 개인 내적, 집단 간 갈등을 해소할 방안 및 실천 계획을 공동으로 구성해 봄으로써 수업을 정리한다.

V. 결론 및 제언

통일 이후의 가치교육은 남북한 주민들의 상이한 가치를 체계적으로 통합하는 교육이어야 한다. 통일 이후를 대비하여 먼저 우리의 통일교육이 내실화되어야 한다. 통일교육을 담당하는 교사들은 교육내적, 외적 요인에 의해 교육현장에서 통일교육이 제대로 가르쳐지지 못하고 있다고 지적하고 있다. 통일교육의 내실화를 위해서는 북한 주민들의 삶과 가치관에 대한 객관적 접근이 필요하다. 마찬가지로 우리 자신의 삶을 반성적으로 살펴보는 학습과정이 필요하다. 통일독일의 사례에서 서독처럼 동독에 대한 적대적이고 비판적인 내용을 삭제하여 편견 없이 상대방을 이해할 수 있도록 하는 가치교육이 지금부터 이루어져야 한다. 또 새터민들의 남한 사회 적응 실태에 대한 교육을 통해 가치의 상이성과 동질성에 대한 문제를 구체적으로 인식하게 하고, 통일 이후 이질적 집단의 주민들과 조화롭게 지낼 수 있도록 하기 위한 가치와 기술에 대한 교육이 중심이 되어야 한다.

정책적 차원에서는 중등학교에서의 통일교육이 제 기능을 다하지 못하고 있는 현실, 특히 입시위주 교육으로 인해 도덕·윤리교과의 통일교육이 제대로 이루어지지 못하고 있는 현실을 극복할 대안을 찾아야 한다. 대안 중 하나는 통일문제에 대해 상대적으로 더 큰 관심을 가지고 있는 대학생들을 대상으로 가치갈등해소능력을 발달시키기 위한 가치교육을 활성화시키는 것이다. 현재 대부분의 대학에서 통일교육이 이루어지지 않고 있는 현실은 북한주민에 대한 편견과 무지를 조장하는 것이다. 앞으로의 통일교육은 남북한 주민의 가치 상이성과 통일한국에서의 가치갈등문제를 중심으로 합리적으로 가치갈등을 해결하고 이질적 가치를 가진 사람들을 관용하고 그들과 협력할 수 있는 행위적 능력을 계발하는 데 기초가 되는 가치탐구능력을 발달시키는 데 중점을 둔 교수모형을 보다 체계화하여 적용해나가야 할 것이다.

북한의 민족공조의 실제

박 승 식*

- | | |
|---------------|-----------------|
| I. 서론 | IV. 북한의 민족공조 전략 |
| II. 남한의 민족공조 | V. 민족공조의 평가 |
| III. 북한의 민족공조 | VI. 결론 |

Abstract

The Substance of North Korea's National Cooperation

National cooperation means that North Korea and South Korea form reciprocally cooperative relationship as of one nation, therefore, it is a very ideal phenomenon to establish peace system and further realize unification by enhancing South-North relationship. However, contrary to its superficial meaning, North Korea's national cooperation is united front tactics for revolution against the South, aggravates conflicts within the South, advocates anti-U.S. movement and the withdrawal of the U.S. armed forces, is a method to reinforce and idolize Kim Jeong-Il regime, and an attempt to overcome its own risk of the regime both at home and abroad.

With regard to North Korea's national cooperation, our government should accept criticism of its policy about the North. Also the government should press the North to implement particulars already agreed in Inter-Korean Basic Agreement, the June 15 Joint Declaration, the 4th six-way dialogue, etc.

It is necessary to make the North realize that the South's support toward the North and collaboration can be improved only when the North and the South pursue the actual cooperation. Also it is required to maintain U.S.-Korean cooperation so that reinforces the U.S.-Korean alliance and establishes new security strategy.

Key Words: national cooperation, united front tactics, racial characteristics, risk of regime, U.S.-Korean cooperation

* 대전대학교 통일대학원 초빙교수

I. 서 론

북한은 과거에 군사나 핵문제 등 주요 외교문제에서 남한을 배제하고 미국과 대화하는 통미봉남(通美封南)의 태도를 유지하여 왔는데, 2000년 정상회담에서 6·15 공동선언을 한 후부터 민족공조나 ‘우리 민족끼리’를 반복적으로 주장하고 있다. 민족공조는 남북한이 한 민족으로서 상호협력적인 관계를 형성하자는 것으로 남북관계를 개선하여 평화를 정착시키고, 나아가 통일을 실현하는 데 매우 바람직한 현상이다.

그러나 북한의 민족공조는 외부적으로 주장하는 내용과는 달리, 내면적으로 추구하는 목적이 따로 있다. 본래 북한은 공식적인 표현과 달리 행동하는 이중성을 보여 왔고, 남한이나 대외적으로 합의한 내용에 대해서도 상황이나 이해관계의 변화에 따라 파기하거나 무효화하여 왔다. 그리하여 북한의 권력구조 형성과 유지를 연구할 때에는 북한의 역사적·정치문화적 유산과 전통적 요소, 북한정권이 수립·지속되어온 특수한 상황적 여건들을 고려해야 한다.¹

북한의 민족공조는 기존의 대남전략의 커다란 변화라 할 수 있는데, 이는 북한의 대내외적 환경의 변화에 대응하려는 선택이다. 그리고 김대중 정부 이후 우리의 대북정책은 민족공조를 기본으로 하여 북한에 관한 인식의 전환을 가져 왔고, 상당히 많은 논란이 전개되고 있다. 이러한 상황에서 남한의 민족공조, 북한의 민족 개념, 북한의 민족공조의 전개와 전략 등을 고찰하고, 민족공조의 성과와 대응방향을 논의해 보고자 한다.

II. 남한의 민족공조

남한에서 민족공조는 1996년 7월 26일 정전협정 체결 43주년을 맞아 김승훈 신부, 이창복 전국연합 상임의장, 권영길 민주노총 위원장 등 106명이 발표한 민족평화선언문에서 처음 제기되었다. 이 선언문에서 “냉전체제가 해체됐지만 한반도에는 여전히 정치, 군사적 긴장과 불안이 감돌고 있다”고 하면서, 한·미·일 공조로 북한을 압박하는 상황에서 민족의 화해와 단결은 헛된 구호에 그칠 뿐이기 때문에 남북한은 체제대립의 논리와 정서에서 벗어나 민족공조체제를 수립할 것을 주장하였다.²

¹ 이은숙, 『북한사회의 체제와 생활』 (서울: 법문사, 1993), p. 48.

² <www3.yonhapnews.co.kr/cgi-bin/naver/getnews?0419960726031001353+19960726+1353>.

남한의 진보단체들이 민족공조를 주장한 것은 북한에 대해 한국과 미국·일본 등이 압박하는 상태에서는 남북한의 정치·군사적 대립을 극복하기 어렵다는 판단에서 제시한 것이다. 대립적인 남북관계를 개선하기 위해서는 남한이 주변국과 함께 북한을 압박하기보다는 북한과의 직접적인 대화와 협력이 필요하다는 관점에서 민족공조를 주장한 것이다. 이러한 주장은 김대중 정부의 대북정책에 상당히 반영되었고, 노무현 정부의 평화변영정책에서도 유지되고 있다.

김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사에서 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”이라 하면서, 1991년 12월 13일에 채택된 남북기본합의서의 남북간의 화해와 교류협력과 불가침만 실천하면 남북문제를 성공적으로 해결하고 통일을 실현할 수 있을 것이라 하였다. 그리고 북한에 대한 3원칙으로 첫째, 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않고, 둘째, 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며, 셋째, 남북간의 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나갈 것이라 하였다.

이러한 방향과 원칙을 실천한 것이 김대중 정부의 대북정책이다.³ 2000년 남북 정상회담에서 김대중 대통령은 김정일 국방위원장에게 남북한간의 민족공조와 주변국들과의 국제공조가 필요하다고 하였다.⁴ 그리고 남북공동선언 제1항은 “남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”고 하였으며, 이를 바탕으로 남북관계는 당사자간에 접근하는 것이 효율적이고 한국 정부가 주도적 역할을 하겠다는 대북정책을 추진하였다.⁵

노무현 정부에서도 김대중 정부의 대북정책을 보완·발전시킨 평화변영정책을 제시하였다. 평화변영정책의 목표는 한반도의 평화증진과 공동번영 추구로 설정하고,

³ 김대중 정부의 대북정책을 햇볕정책이라 하는데, 공식적으로는 포용정책, 대북화해협력정책이라 하였다. 우리 정부에서 선택할 수 있는 대북정책은 대결과 봉쇄정책(containment policy), 불개입정책(무관심정책), 포용정책 등 3개 대안이 있는데 포용정책이 최선의 대안이라 하였다. 통일부, “포용정책은 안보와 협력입니다,” <www.unikorea.go.kr>. 김대중 정부에서는 1998년부터 2000년까지는 포용정책이라 하였고, 2001년부터는 대북화해협력정책이라 하였다. 통일부, 『통일백서』 (서울: 통일부, 1998~2003).

⁴ 류길재, “북한의 대남전략과 남북관계: ‘민족공조’ 전략과 제2차 남북정상회담의 가능성을 중심으로,” 『김일성 사후 10년, 김정일체제 평가』 (동국대학교 북한학연구소, 민주평화통일자문회의 서울시지역협의회, 2004), p. 35.

⁵ 김대중 정부에서는 남북간 역학관계를 감안할 때, 21세기 한반도와 우리 민족의 장래는 우리가 주도적 입장에서 끌고 나갈 수밖에 없게 되었다고 하고, 한반도에서 전쟁을 방지하고 분단 상황을 안정적으로 관리하면서 남북간 대결관계를 화해협력관계로 전환하고, 나아가 통일을 이루어 우리 민족의 보다 나은 내일을 여는 것은 우리가 주인이 되어 실현해 나가야 하는 민족사적 소명이라 하였다. 통일부, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부, 2001), pp. 19~20.

추진 원칙으로 (1) 대화를 통한 문제 해결, (2) 상호신뢰우선과 호혜주의, (3) 남북 당사자 원칙에 기초한 국제 협력, (4) 국민과 함께 하는 정책을 제시하고 있다.⁶ 한 반도 평화 증진과 남북한 공동번영을 실현하기 위해 남북이 대화를 하고 상호신뢰와 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 등의 원칙에 의해 추진하겠다는 것은 민족공조와 국제공조를 동시에 추진하겠다는 것이다.

김대중 정부 이전의 대북정책은 북한을 정상체제로 인정하지 않고 안보에 중점을 두어 진보적 집단으로부터 비판을 받았다. 남한에서 처음 민족공조를 주창한 것도 정부의 대북 강경과 압박 정책에 대한 비판에서 제기한 것이다. 그런데 김대중 정부 이후의 대북정책은 민족공조를 바탕으로 북한을 적극적으로 지원하고 포용하여 보수적 집단으로부터 비판을 받고 있으며 남남갈등이 심화되고 있다.

Ⅲ. 북한의 민족공조

1. 북한의 민족개념

북한에서 민족은 다양하게 설명하고 정치목적과 필요에 따라 부분적으로 변화되어 왔다. 북한은 초기에는 민족을 스탈린(Joseph V. Stalin)이 제시한 “언어의 공통성, 영토의 공통성, 경제생활의 공통성에 문화의 공통성을 가진 심리적 성격의 공통성에 기초해 역사적으로 형성된 인간의 공동체”라 하였고, 이러한 특징들 중 하나만 부족해도 민족이라 할 수 없다고 하였다.⁷

그러나 1960년대 이후 주체사상이 지도이념이 되면서 스탈린의 민족 개념을 비판하고 수정한다. 북한은 초기에 받아들인 민족 개념은 민족해방투쟁에 진입하지 못한 나라나 자본주의적 발전을 실현하지 못한 나라에서는 부적합하다는 것이다. 북한과 같이 사회주의 혁명을 이루어 계급적 억압은 청산하였지만, 조국통일이라는 민족문제를 해결하지 못한 상태에서는 민족 개념을 새롭게 정리할 필요가 있다는 것이다. 북한은 스탈린이 제시한 민족 개념은 민족에 대한 이해와 민족의 단합에 저해를 주고, 민족성과 주체성을 고수할 수 없게 한다고 비판한다.

북한은 1980년대 이후에 민족을 “핏줄, 언어, 문화, 지역의 공통성에 기초하여 역

⁶ 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (서울: 통일부, 2003), pp. 6~11.

⁷ 장석, 『김정일 장군 조국통일론연구』 (평양: 평양출판사, 2002), pp. 128~129.

사적으로 형성된 사회생활단위이며 사람들의 공고한 운명 공동체”⁸라 정의하고 있다. 스탈린이 정의한 민족 개념에서 핏줄의 공통성과 역사적 사회생활단위를 추가하였으며, 경제적 공통성을 제외하고, 인간의 공동체를 운명공동체로 바꾸었다. 그리고 김정일은 “나라와 민족은 사회력사적으로 형성된 사람들의 공고한 결합체이며 운명 공동체”⁹라고 하여, 나라와 민족을 동일한 것으로 정의하였다. 민족은 사람들의 집단이지만 다른 집단보다 가장 포괄적이고 가장 공고한 사회적 집단으로, 일시적 결합체가 아니라 운명공동체라는 데 본질이 있다고 한다. 민족 내에는 계급과 계층이 존재하며, 그것은 시대의 변화에 따라 없어질 수도 있지만, 민족은 영원하다고 한다.

근래에 북한은 민족은 “핏줄, 언어, 문화, 지역의 공통성이 기본징표이며 이 가운데서도 핏줄과 언어의 공통성은 민족을 특징짓는 가장 중요한 징표”¹⁰라 하였다. 핏줄의 공통성은 민족을 이루는 가장 중요한 징표이지만, 씨족·종족들의 핏줄의 공통성과 구별된다고 한다. 씨족·종족들의 공통성은 가족, 친척의 범위에서 혈연적 관계에 의하여 자연적으로 이루어진다면, 민족에서 핏줄의 공통성은 일정한 지역적 범위에서 사회역사적으로 형성된다는 것이다. 그리하여 민족은 원래부터 하나의 핏줄을 이어받은 단일민족도 있고, 혈통은 다르지만 같은 지역에서 오랫동안 공동생활을 하면서 혈연적으로 연결되어 핏줄의 공통성을 이룬 민족도 있다고 한다.

언어의 공통성은 민족을 이루는 중요한 징표의 하나인데, 민족은 서로 다른 언어를 사용하는 것으로 구별된다고 한다. 핏줄이 같아도 언어가 다르면 공동생활을 유지할 수 없으며 하나의 공고한 집단으로 결합될 수 없다고 한다. 그리고 같은 언어를 사용한다고 하더라도 핏줄이 다르면 같은 민족이라 할 수 없다고 한다.

지역의 공통성은 민족적 영토라고도 하는데, 사람들을 하나의 생활단위로 결합시키는 주요한 조건으로서, 핏줄, 언어, 문화생활의 공통성을 이루게 하는 자연적 조건이라 한다. 민족은 자기의 영토를 가지고 있는 것으로 다른 민족과 구분할 수 있고 독자적인 생활을 할 수 있다고 한다. 그러나 지역의 공통성이 민족을 규정짓는 절대적인 징표는 아니라 한다. 지역적 공통성을 절대화하면 이국에 사는 동포들은 같은 민족이 될 수 없다는 모순에 빠지게 된다는 것이다.

문화생활의 공통성은 고유한 민족정신, 민족성을 표현하며 민족자주의식을 높이

⁸ 『조선말 대사전(1)』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1229.

⁹ 리용선, “민족에 대한 올바른 이해를 가지자,” <www.uriminzokkiri.com/Newspaper/Uri-Gisa/index.htm>.

¹⁰ 김화·고봉, 『21세기태양 김정일장군』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 402; 『조선대백과사전(10)』 (평양: 백과사전출판사, 1999), p. 68.

는 데 커다란 작용을 하기 때문에 민족의 징표라 한다. 문화는 문학예술, 생활방식, 풍습, 도덕 등을 포괄하는데, 민족문화는 민족을 독자적인 민족으로 발전시켜나갈 수 있게 하는 정신적, 물질적 토대라 한다.

김정일은 민족을 이루는 중요한 징표를 고전에서 찾을 것이 아니라 주체사상에서 찾아야 한다고 하면서, 우리와 한 핏줄을 이어받고 고유한 우리말을 쓰며 조선의 미풍양속을 존중하고 조선 사람의 넋을 간직하고 있으면 우리 민족이라 한다. 즉 민족 개념을 주체사상과 연계하여 민족주체성을 강조한다. 민족주체성은 “자기 운명의 주인으로서 자주적으로 창조적으로 살며 발전하려는 민족의 성질”이라 하고, 민족이 주체성을 잃으면 민족적 존엄을 지키지 못하고 민족의 번영도 이룩할 수 없다”고 한다. 그리하여 민족은 역사적으로 형성된 사람들의 가장 공고한 생활단위이며 자주적 운명의 공동체라 한다. 김정일은 “주체성과 민족성은 나라와 민족의 생명”이라고도 하였는데, 혁명도 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 민족자주위업이며 민족국가를 단위로 하여 진행된다고 한다.¹¹ 북한은 민족국가는 “민족을 단위로 하여 형성된 국가”이며, “우리나라는 단일민족으로 이루어진 민족국가”이며, 사회주의와 공산주의 건설은 민족국가를 단위로 하여 진행된다고 하였다.¹² 사회주의와 공산주의 건설이 민족국가를 단위로 진행되어야 한다는 주장은 공산주의의 세계혁명전략과 근본적으로 다른 변화라 할 수 있다.

그러면서 어떤 나라에서도 혁명의 주인, 민족의 운명 개척의 주인은 인민자신이며, 혁명과 건설도 자기의 독자적인 신념에 따라 모든 문제를 자기 인민의 요구와 민족적 특성, 자기 나라의 실정에 맞게 자주적, 창조적으로 풀어나가야 한다고 주장한다. 민족성은 기질과 성격, 심리와 정서, 세태풍속과 언어 등으로 표현되는 민족의 고유한 특성이라 하면서, 북한은 김일성 민족이라 한다. 1995년 1월 9일 『평양방송』은 “오늘 우리 민족은 수령을 시조로 하는 김일성 민족이고 우리나라는 수령이 세운 김일성 조선이다”라 하였고, 1996년 7월 8일 김일성 2주기에는 ‘우리는 김일성 민족이다’라는 제목의 노동신문 정론에서 “우리는 태양의 나라에 사는 김일성, 김정일 민족…; 태양이 영원하듯 김일성 민족, 김정일 민족은 영원무궁하리라”고 하였다.

김일성 민족의 민족성에서 핵을 이루는 것은 자기 수령에 대한 충효심이라 하였다.¹³ 그리고 김일성에 대한 충성심은 수령과 똑같은 김정일을 또 다른 수령으로 모

¹¹ 오수경, “주체성과 민족성은 나라와 민족의 생명,” 『로동신문』, 2004년 9월 30일.

¹² 『조선말 대사전(1)』, p. 1230.

¹³ 김현웅, 『주체성과 민족성을 지키시는 김정일장군』 (평양: 평양출판사, 2000), p. 97.

시고 충성을 다하여야 한다고 주장한다. 북한이 김일성 민족이라 한 것은 남한과의 차별성을 부각한 것이고, 김일성과 김정일에 대한 충성심을 유도하기 위한 것이다.

김일성 민족에의 민족성에서 핵을 이루는 자기 수령에 대한 충성심은 곧 수령님과 장군님에 대한 충성심이다. …수령에 대한 충성심이 김일성 민족의 민족성에서 핵을 이루는 것은 무엇보다도 우리 민족이 자기 수령에게 충실성을 다 바쳐 수령과 영원한 혼연일체를 이룸으로써 명실공히 김일성 민족으로 되고 그 우월성을 전면적으로 높이 발휘하게 된 것과 관련된다.¹⁴

북한에서 중요한 민족 개념의 하나가 조선민족제일주의이다. 조선민족제일주의는 1986년 7월 김정일이 당중앙위원회 책임일꾼들과의 담화인 ‘주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여’에서 처음 제시하였고, 김정일이 1989년 12월 당중앙위원회 책임일꾼들에게 행한 ‘조선민족제일주의 정신을 높이 발양시키자’라는 연설에서 재강조하였으며, 1990년대에 대대적으로 주민들에게 교양하고 있다.¹⁵ 김정일은 “조선민족제일주의 정신은 한마디로 말하여 조선민족의 위대성에 대한 긍지와 자부심, 조선 민족의 위대성을 더욱 높여 나가려는 높은 자각과 의지로 발현되는 숭고한 사상감정”이라 한다.¹⁶ 조선민족제일주의의 민족은 북한 인민, 즉 주체형의 사회주의 민족에만 한정된 것으로 정치적 선전의 수단이다. 조선민족제일주의는 북한 공동체의 대내적 결속을 강화하기 위한 이데올로기이지, 남북한이 통일민족국가를 지향하는 민족주의적 성격은 희박하다.¹⁷

한편 북한의 사회주의는 “주체사상을 구현한 민족자주의 사회주의”로서, 사람 중심의 사회주의라 한다.¹⁸ 김일성에 의해 세워진 민족자주의 사회주의는 김정일에 의해 그 위력을 과시하고 있으며, 조국통일을 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결하기 위해 투쟁하고 있으며, 향후 7천만 겨레가 김정일 영도아래 자주적이고 통일된 강성대국을 이룩할 것이라 하였다. 민족자주의 사회주의는 ‘우리식 사회주의’를 민족공조와 연결시킨 것으로서, 반미자주화의 논리를 전개하기 위한 것이고, 김

¹⁴ 위의 책, pp. 98~99.

¹⁵ 북한의 조선민족제일주의는 ‘우리식 사회주의’를 정교화하여 북한이 소련, 동유럽, 중국 등과는 근본적으로 다른 민족이라는 것을 선전하여, 사회주의국가의 붕괴 및 자유주의적 경향의 유입을 차단하기 위한 것이다. 서재진, 『또 하나의 북한 사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남, 1995), p. 408.

¹⁶ 송승환, 『우리 민족제일주의와 조국통일』 (평양: 평양출판사, 2004), p. 2.

¹⁷ 이종식, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2002), p. 199.

¹⁸ 『평양방송』, 2004년 8월 9일.

정일의 절대성을 선전하려는 것이다.¹⁹

김정일은 공산주의자들이 민족주의자가 될 수는 없고, 공산주의자들은 애국주의자인 동시에 참다운 국제주의자라 하여 민족주의를 부정하였다.²⁰ 김정일이 민족주의 자체를 인정하지 않으면서, 민족을 다양하게 해석하고 강조하는 것은 주체사상과 고려민주연방공화국 통일방안과의 논리적 실천적 정합을 시도하려는 것이다.²¹

2. 민족공조의 전개

북한은 민족공조를 주장하기 전부터 민족대단결을 제창하여 왔다. 민족대단결은 김일성이 평양을 방문한 이후라 부장에게 공식적으로 제기하여 ‘7·4 남북공동성명’에서 조국통일원칙으로 합의한 자주, 평화적 방법, 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다는 데에서 시작된다. 이후 북한은 민족자결의 원칙에 의한 자주적 해결, 무력이 아닌 평화적 방법, 민족대단결을 ‘조국통일 3대 원칙’이라 하여 계속 주장해 왔다.²² 북한은 1980년 ‘고려민주연방공화국 창립방안’과 1993년 ‘조국통일을 위한 전민족대단결 10개 강령’ 등에서도 민족대단결을 강조하였다. 민족대단결은 1990년대에 자주적 평화통일의 근본전제이며 본질적 내용으로서 대남정책의 중요한 준거가 되어 왔다.²³

북한은 민족대단결을 “나라와 민족을 사랑하고 조국의 통일을 바라는 사람들은 누구나 사상과 이념, 제도와 신앙의 차이를 초월하여 조국통일의 기치 밑에 단결하는 것”²⁴이라 한다. 그리고 김정일은 “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”라는 서한에서 민족대단결 5대 방침을 제시하였는데, 그 내용은 (1) 민족자주의 원칙 유지, (2) 애국애족의 기치 밑에 단결하며, (3) 남북관계의 개선, (4) 외세의 지배와 반통일 세력을 반대해 투쟁하며, (5) 전 민족의 접촉과 대화, 연대연합을 이루어 나가야 한다는 것이다.²⁵ 북한은 민족대단결에 의한 반미와 민족 자

¹⁹ 통일부, 『주간북한동향』, 제706호(2004. 8. 6~2004. 8. 12), p. 20.

²⁰ 정영철, “북한 민족주의의 전개와 그 특징: 1980년대와 1990년대를 중심으로,” 『현대북한연구』, 제4권 2호(2001), p. 239.

²¹ 이종석, 『새로 쓴 현대 북한의 이해』, p. 195.

²² 김정일, “조국통일 3대원칙을 관철하기 위하여 견결히 투쟁하자,” 『조선로동당 중앙위원회 책임 일군들과 한 담화』, 1972년 7월 14일.

²³ 김태일·전상인, “조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령과 북한의 대남정책,” 『통일정세분석』 93-04 (서울: 민족통일연구원, 1993), p. 8.

²⁴ 『조선말 대사전(1)』, p. 1230.

주적 통일을 실현하지는 주장을 신년공동사설과 언론에서 반복하여 주장하였다.

이런 북한이 2001년도 신년공동사설에서는 “민족자주의 원칙은 통일문제해결의 근본원칙이다. 외세에 의존할 것이 아니라 우리 민족자체의 힘에 의거하고 외세와의 공조가 아니라 동족과 공조하는 확고한 입장을 견지하여야 한다”고 ‘동족과 공조’라 표현하였는데, 이것이 민족공조로 전개된다. 2001년 1월 4일의 『로동신문』에서 “역사적인 북남공동선언 발표이후에 이룩되고 있는 경이적인 성과들은 민족공조가 제일이며 민족공조에 북과 남의 화해와 단합, 평화와 통일이 있다는 것을 명백히 실증해 주었다”고 하면서 공식화된다.

북한은 2001년 1월 10일 평양에서 “우리 민족끼리 통일의 문을 여는 2001대회”를 열고 5가지의 대남제의 가운데 첫 번째로 “외세와의 공조를 배격하고 민족공조로 통일문제를 우리 민족 자체의 힘에 의거하여 해결해 나가자”고 주장하였다. 2001년 1월 19일 『조선중앙방송』은 “우리민족끼리 힘을 합쳐 조국통일을 이룩하자”는 제목의 방송에서 “외세와의 공조에 매달린다는 것은 통일문제 해결의 주인으로서의 자기의 권능과 자격을 스스로 부정하는 것”이라며 이념과 제도는 달라도 동족은 동족이고 이념과 제도는 같아도 외세는 어디까지나 외세라 하였다.²⁶ 통일은 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결해야 할 문제라며 통일문제에 있어 외세와 공조하는 것은 “낡은 대결시대의 유물”이라 하였다. 민족자주와 외세의존은 양립될 수 없다면서 “진정으로 북남사이에 화해와 단합, 통일을 바라는 사람이라면 외세와의 공조를 그만두고 동족과 공조하는 데로 나가야 한다”고 하였다.

2002년 신년공동사설에서는 “온 민족은 《우리 민족끼리 조국을 통일하자!》라는 자주통일의 구호를 더 높이 추켜들고 모든 것을 민족공동의 이익에 복종시키며 사대와 외세의존을 배격하고 민족공조를 실현하여야 한다”고 하였다. 2003년 신년공동사설에서는 “조국통일운동의 성패는 북남공동선언의 기본정신인 《우리 민족끼리》의 이념을 어떻게 고수하고 구현해 나가는가 하는데 달려 있다. …민족공조를 실현하는 것은 통일에로의 지름길이다. 핏줄도 하나, 언어도 하나, 문화도 하나, 역사도 하나인 우리 민족에게 있어서 민족공조는 당연한 리치이며 생존방식이다”라 하였다. 특히 북한은 2003년부터 “우리민족끼리”라는 인터넷 사이트를 개설하고 대남선전의 기사와 논평을 하고 있다.

2004년 신년공동사설에서는 “지난해는 《우리 민족끼리》의 이념 밑에 조국통일

²⁵ 장석, 『김정일 장군 조국통일론 연구』, pp. 266~267.

²⁶ 『조선중앙방송』, 2001년 1월 19일.

운동에서 커다란 전진을 이룩한 해였다. …외세의 간섭과 반통일사대매국세력의 악랄한 방해책동 속에서도 북남사이의 협력과 교류가 중단 없이 진행되었다. 그 어느 외세도 우리 민족을 절대로 갈라놓을 수 없고 반미자주, 민족공조가 막을 수 없는 시대의 흐름으로 되고 있다는 것이 지난해 조국통일을 위한 전 민족적 투쟁이 확증한 첩리이다”라 하였다.

2005년 신년공동사설에서는 ‘우리 민족끼리의 이념’이 전민족적 이념으로 되고 불신과 대결로 얼룩졌던 북남관계가 화해와 협력의 관계로 전환되었다고 하면서, 민족자주공조, 반전평화공조, 통일애국공조를 주장하여 민족공조를 확대시키고 있다. 민족자주는 조국통일의 생명선이라 하고, 외세와의 공조를 배격하고 사대매국세력을 고립 약화시키며 반전평화를 위한 투쟁을 과감하게 벌려나가야 하며, 통일애국의 기치를 높이 들어야 한다고 하였다. 그리고 “전체 조선민족은 강력한 반전평화투쟁으로 남조선에서 미군을 철수시키고 핵전쟁의 근원을 들어내며 조선반도의 평화와 안전을 수호하여야 한다”고 하고, “북과 남, 해외의 각계층 단체들과 인사들은 민족공동의 이익을 앞세우는 원칙에서 연대연합을 실현하여야 한다”고 하였다.

북한은 민족공조란 민족의 운명을 개척하기 위한 투쟁에서 민족구성원들 모두가 마음과 뜻, 힘과 지혜를 하나로 합치고 서로 협력해 나가는 것이라 한다. 민족공조는 민족이 자기 운명의 주인이라는 자각을 가지고 외세에 의존하거나 외세와 손을 잡는 것이 아니라, 민족끼리 서로 도우면서 자체의 힘과 지혜를 합치고 행동을 같이 해나가는 단결과 협력의 원칙이라 한다. 민족공조의 방식은 온 민족이 하나로 힘을 합쳐 외세의 침략이나 간섭에 공동 대응하는 것과 민족의 통일과 번영을 위해 공동으로 노력하는 것이라 한다.²⁷

IV. 북한의 민족공조 전략

1. 새로운 대남전략

분단 이후 북한은 대남혁명을 위한 통일전선전술을 계속 추구하여 왔다. 북한은 분단 이후 ‘하나의 조선’이라는 통일관에 기초하여 남조선 해방과 혁명의 논리에 의해 대남전략을 추진하여 왔다. 북한은 ‘전 조선 혁명을 위한 혁명기지’이고, 남한은

²⁷ 송승환, 『우리 민족제일주의와 조국통일』, p. 117.

미제국주의자들이 강점하고 있는 미해방지구로서 혁명투쟁의 대상으로 보고 있다.²⁸ 그리하여 북한의 남조선 혁명론은 남한에서 혁명 승리 후 조국통일을 실현하려는 단계적 통일전략이다.²⁹

김일성은 “연방공화국을 창립하고 조국통일을 실현하기 위하여서는 북과 남, 해외에 있는 모든 조선동포들이 사상과 제도, 당파와 정견의 차이를 가리지 말고 조국통일의 기치아래 하나의 민족대통일전선에 굳게 뭉쳐 투쟁하여야 한다”³⁰고 하였다. 이러한 북한의 대남전략의 새로운 전술로 민족공조나 ‘우리 민족끼리’를 사용하고 있다. 북한이 통일원칙으로 주장해 온 “자주, 평화, 민족대단결” 등을 민족공조나 ‘우리 민족끼리’로 전환하였다. 북한은 통일을 외세와의 공조가 아니라 동족과 공조하여 민족적 공통성에 기초한 연방제 통일을 실현하자고 하면서, 남한에서는 아직도 시대착오적이며 반통일적인 외세와의 공조, 친미공조행위가 계속되고 있다고 비난한다. 남한이 동족과 힘을 합쳐 외세를 반대하는 것이 아니라, 동족을 해치려는 외세에 합세하는 것은 절대로 용납될 수 없는 반민족적, 반통일적 행위라 한다.³¹

2. 남한의 갈등 조장

북한은 전통적인 공산주의 전술의 하나로 민족공조를 내세워, 남한의 갈등을 유도하고 친북 동조세력을 확장하고 있다. 북한이 민족공조를 주장하여 남한의 갈등을 조장하려는 것은 구소련이나 중국이 프롤레타리아 계급만으로 공산화 혁명의 추진이 어려울 때, 전술적으로 계급을 초월하여 민족주의나 민족단결을 주장한 것과 유사하다.³² 북한은 식량난과 경제난 등의 대내적 위기, 핵개발과 인권문제 등에 대하여 미국의 부시 정부가 대북압박정책을 추진하면서 민족공조를 강조하고 있는데, 이는 구소련과 중국의 민족단결과 민족적 연합을 모방한 것이다.

²⁸ 김일성, 『조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1965), pp. 36~46.

²⁹ 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, p. 379.

³⁰ 김일성, 『김일성저작집 35』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), pp. 355~356.

³¹ 전중호, “친미 《공조》는 반통일대결과 북침전쟁의 길,” 『로동신문』, 2004년 10월 31일.

³² 스탈린은 국제공산주의 혁명 투쟁이 의도한 대로 이루어지지 않으면서, 소련사회주의를 완성해야 할 필요성에 의해 슬라브 민족주의에 호소하는 ‘대러시아민족주의’를 주창하였고, 중국은 일본의 침략에 대항하기 위해 모택동 등 공산주의자들은 이념이 다른 국민당과 2차에 걸친 국공합작을 하였다. 공산주의자들은 공산화 혁명이 프롤레타리아의 힘만으로 실현할 수 없을 때에 모든 계급을 초월한 민족적 단결을 추구하였다.

북한은 남한에서 국가보안법 개폐문제가 제기되면서, 민족공조를 내세워 대남선전을 강화하고 있다. 북한은 국가보안법이 인권유린과 반민주, 반민족적인 악법이기 때문에 완전 폐지해야 한다고 주장한다. 국가보안법의 존속을 추구하는 한나라당은 군부독재세력의 잔당이고 친미반동보수세력들은 반통일적이며 반민주적이라 비난하고 있다.³³ 국가보안법 폐지를 반대하고 북한에 대해 불신적 태도를 보이는 한나라당은 남북대결을 조장하는 집단으로 파멸시키자고 선전하고 있다.³⁴

열린우리당이 국가보안법을 형법으로 대체하려는 것도 국가보안법의 반민족적, 반통일적 성격과 독소 조항을 그대로 담고 있는 제2의 보안법과 다름이 없다고 비판한다.³⁵ 북한은 남한의 자주, 민주, 통일운동과 민족의 화해와 교류협력사업이 보안법의 독소조항들에 의하여 정부전복기도, 내란음모, 반국가단체행위로 탄압받아 왔는데, 이를 유지한다는 것은 근본적으로 달라지는 것이 아니라 한다.

북한은 2005년 신년공동사설에서 지난해 미국과 한나라당을 비롯한 우익보수세력의 반민족적, 반시대적, 반통일적 행위로 말미암아 “좋게 발전하던 북남관계는 침체 상태에 처하게 되었고, 우리 민족제일주의 기치 밑에 힘 있게 전개된 자주통일운동은 소기의 성과를 거둘 수 없었다”고 하여 남한의 갈등을 조장하고 있다.

3. 반미운동과 주한미군 철수 전략

북한은 남한에서의 반미운동을 조장하고 미군 철수를 주장하는 데에도 민족공조를 활용하고 있다. 북한은 미국식이란 “미제국주의자들의 침략적이며 썩고 병든 자본주의 사상, 극도로 부패 타락한 퇴폐적인 생활양식으로 특징지어지는 방식”이라 하고,³⁶ 미국식 생활양식은 부르주아 생활양식의 표본이라 비판하고 반미운동을 전개하고 있다. 미제국주의자들은 남한의 식민지 통치를 영구화할 목적으로 민족을 분열시키며 민족의 자주적 통일독립과 민족경제의 통일적 발전을 방해하는 침략정책을 추구한다고 비판하고 있다.

³³ 윤창조, “《보안법》 폐지: 6·15시대의 시금석,” <www.uriminzokkiri.com/Newspaper/Uri-Gisa/index.htm>.

³⁴ 리경범, “북남대결을 몰아오는 《한나라당》을 파멸시키자,” <www.uriminzokkiri.com/Newspaper/Uri-Gisa/index.htm>.

³⁵ 최창일, “《형법보완》은 제2의 《보안법》 조작책동이다,” <www.uriminzokkiri.com/Newspaper/Urikkiri/index.htm>.

³⁶ 『조선말 대사전(1)』, p. 1213.

북한은 민족공조를 전체 조선민족 대 미국의 대결구도로 설정하고, 남한에서 반미운동 조장, 한미동맹의 와해, 주한미군 철수를 주장하고 있다. 남한에서 전개되는 반미운동은 미국이 강요한 치욕을 청산하려는 것으로 애국열의의 분출이며 시대의 흐름이라 선전하고 있다. 반미운동을 반대하는 것은 사대주의와 외세의존사상으로 민족을 비굴하고 무기력하게 만드는 사상적 독소라 하면서, 사대주의를 하면 머저리가 되고 민족이 사대주의를 하면 나라가 망한다고 부추기고 있다.³⁷ 북한은 남한의 친미공조는 민족의 화해와 단합을 반대하고 북남대결을 추구하는 반민족적인 분열공조라 하고,³⁸ 민족공조가 조선민족의 자주권과 생존권을 지키는 평화공조, 애국공조라면 외세와의 공조는 전쟁공조, 매국공조라고 선동한다.³⁹

한반도의 분단과 군사적 대치상태의 근원도 미국의 대조선 적대시 압살정책에 있고, 미국은 최근 남한에서 미군철수요구가 증가하고 남북간의 화해와 협력, 교류가 활발해지는 것을 억제하려고 책동하고 있다고 비판한다.⁴⁰ 북한은 “미제 호전광들이 북침 핵전쟁계획들을 견어치워야 하며, 조선반도의 핵문제를 평화적으로 해결하려는 진지한 태도를 국제사회 앞에 보여 주어야 할 것”이라 하였다.⁴¹ 2005년 신년공동사설에서도 북한은 미국을 “우리 민족의 백년숙적이며 북과 남, 해외 전체 조선민족의 공동의 원수”라고 규정하고, “60년간에 걸치는 남조선에 대한 미국의 군사적 강점과 반공화국 적대시정책은 우리 민족이 겪어온 모든 불행과 고통의 근원으로 되어왔다”고 주장했다. 그리고 미국에 의하여 한반도에는 항시적으로 핵전쟁 위험이 감돌고 있으며, 미제의 핵무기는 북과 남을 가리지 않는다면서 “조선사람이라면 그가 누구이든 미제의 범죄적인 새 전쟁도발책동, 민족멸살책동을 저지파탄시키기 위한 애국투쟁에 거족적으로 떨쳐나서야 한다”고 하였다.

북한은 미군의 남한주둔(1945. 9. 8) 60년을 맞아 “미군범죄진상규명 전민족특별조사위원회”의 북측본부, 남측본부, 해외본부 명의를 ‘공동호소문’에서 그 동안의 미군 범죄를 비난하면서 미군 철수 투쟁에 전적인 지지와 성원, 연대를 강조하였다.⁴² 그리고 미군의 ‘남한 강점’을 규탄하는 평양시 군중집회를 2005년 9월 7일 서면호

³⁷ 림룡철, “미국없이 우리 민족끼리 살아나가자,” 『로동신문』, 2004년 10월 30일.

³⁸ 전중호, “친미 <공조>는 반통일대결과 북침전쟁의 길,” 『로동신문』, 2004년 10월 31일.

³⁹ 호영길, “조선민족 대 미국의 대결구도를 실천으로 해결하는 것은 현실의 절박한 요구,” 『로동신문』, 2004년 9월 29일; 리석철, “민족공조의 길에 참다운 애국애족이 있다,” 『로동신문』, 2004년 10월 5일.

⁴⁰ 백문규, “미제는 평화와 안정의 악랄한 파괴자,” 『로동신문』, 2004년 10월 30일.

⁴¹ 『평양방송』, 2004년 11월 13일.

⁴² 『평양방송』, 2005년 9월 7일.

격침비 앞에서 개최하였고, 언론매체를 통해 미군 철수를 계속 선동하고 있다. 북한은 미군이 6·25전쟁에서 민간인 학살만행을 하였고 동두천 여인 사망사건과 여중생을 죽이는 온갖 범죄행위들이 계속되고 있으며, 미군의 남한 강점이 없었다면 우리 민족에게 북과 남이라는 말도 생겨나지 않았을 것이며, 우리 민족은 동족끼리 서로 반목질시하고 대결하거나 6·25와 같은 재난도 겪지 않았을 것이라 하였다. 현재도 미군은 주인행세를 하며 침략과 간섭, 분열책동에 혈안이 되고 있으며 남북 화해 협력을 방해하고 있다고 하였다.

3. 김정일 체제의 강화와 이상화

북한은 표면적으로는 민족공조를 주장하지만, ‘우리식 사회주의’와 강성대국을 제창하고 선군정치를 통해 김정일의 권력체제를 강화하고 대남혁명전략을 유지하는 이중전략을 추구하고 있다. 북한은 “당의 선군영도 따라 주체혁명위업을 끝까지 완성해 나갈 것”이라 하고, 선군혁명의 주력군인 군대를 계속 강화 발전시켜야 하며, 당의 전민 무장화, 전국 요새화 방침을 철저히 관철하고, 선군경제 노선에 따라 국방공업을 우선시하며, ‘혁명적 군인문화’를 온 사회에 확산시켜 문화영역에서도 강성대국을 이루어야 한다고 주장하고 있다.⁴³ 북한은 2005년 신년공동사설에서도 현 시기 한반도에서 평화와 안전을 수호하고 자주통일운동을 전진시키는 근본담보는 선군정치에 있다면서 “선군은 자주이고 평화이며 통일”이라고 강조하고 있다. 북한은 군을 통해 대남혁명을 실현하려는 선군정치를 표방하면서, 민족공조를 주장하는 이중적 행태를 보여주고 있다.

김정일은 1974년 후계자로 내정되면서 ‘당중앙’, ‘위대한 영도자’, ‘인민의 아버지’ 등으로 불려졌고, 김일성 사후에는 ‘위대한 장군님’, ‘경애하는 장군님’ 등으로 장군 칭호가 많았다. 그리고 각급 학교에 김일성·김정일과 관련한 교과목을 편성하였고, 다른 교과서에도 이들을 이상화하는 내용을 수록하여 교육하고 있다. 이 외에도 김일성과 김정일의 위대성과 빛나는 업적을 찬양하는 책자와 문학작품을 발간하고, 노래를 제작해 주민들에게 보급하고, 김정일의 출생 및 성장과 관계가 있는 여러 지역을 ‘혁명사적지’로 조성하여 왔다.⁴⁴ 최근에는 세계 5대륙 160여 나라에서 김정일에 대한 호칭만 1,200여 개에 달한다고 하면서 품성과 자질, 선군영도, 신화와 태양 등

⁴³ 『로동신문』, 2004년 12월 20일 사설.

⁴⁴ 김정일의 이상화에 관한 내용은 통일부, 『2004 북한개요』 (서울: 통일부, 2004), pp. 89~90.

으로 분류하여 선전하고 있다.⁴⁵ 심지어 남한의 대학교수도 김정일을 “희세의 정치 거장이시며 애국애족의 화신”이라 하고, 부산시에서는 “김정일 국방위원장님의 애국 애족의 뜻이 어린 우리 민족끼리의 이념을 따를 때 겨레의 통일념원은 멀지 않아 성취될 것이고 이 땅위에는 부국강병의 새 역사가 창출될 것”이라 하였다는 허위 선전을 하고 있다.⁴⁶

2001년 신년공동사설에서 정상회담과 6·15 공동선언은 “50여 년 동안에 걸쳐 기록할 수 없었던 조국통일을 위한 역사적 과제들이 실현된 것은 민족사적 사변이고, 민족적 화해와 단합, 대단결의 기운이 더 한층 높아졌다”고 하였는데, 이는 김정일의 불멸의 공적이라 하였다. 김정일이 정상회담을 하여 고려민주연방공화국 통일방안을 남한이 수용하였다고 하고, 공동선언의 정신에 따라 민족공조에 의해 자주적으로 통일하자고 선전한다.

김정일은 사상이나 이념보다도 조국과 민족의 이익을 첫 자리에 놓고 뜨거운 동포애와 크나큰 포용력으로 온 겨레를 민족단합과 조국통일의 기치아래 묶어세우고 있다고 하면서, “역사가 일찌기 알지 못하는 절세의 위인이신 경애하는 김정일장군님을 높이 모신 조선민족은 이 세상에서 가장 긍지 높은 민족”이라 선전하고 있다.⁴⁷ 우리 민족제일주의 기치 밑에 민족공조로 자주통일을 실현하고, 미국과 당당히 맞서 나가며 자주와 존엄, 부강번영의 길을 열어나가자고 한다.

4. 체제 위기의 극복

북한은 1990년대 초 소련과 동 유럽의 사회주의 국가의 붕괴와 개혁·개방으로 커다란 위기를 느끼고 있으며, 이러한 인식은 현재도 나타나고 있다. 북한은 미·소 대결구도가 파괴되어 미국이 ‘힘의 논리’에 의한 새로운 세계 질서로 재편되어 있다고 하고,⁴⁸ 사회주의 미래는 종말론과 희망론으로 대별할 수 있다고 한다. 북한도 사회주의 국가들의 붕괴와 해체 등에 대해 커다란 위기를 인지하고 체제 유지를 위해 새로운 이념을 동원하고 있다. 그리고 김일성의 사망과 1990년대 중반에 기아상태의 식량난과 경제난으로 북한은 체제 해체의 심각한 위기를 맞았다.

⁴⁵ 통일부, 『주간북한동향』, 제670호(2003년 11월 21일~11월 27일), p. 5.

⁴⁶ 『로동신문』, 2005년 5월 21일.

⁴⁷ 리철준, “민족대단결을 위한 탁월한 령도,” 『로동신문』, 2004년 11월 1일.

⁴⁸ 김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004), pp. 2~3.

특히 김정일이 집권하면서 체제 비판과 저항 등 반김정일 사건이 발생하였다. 반 김정일 사건은 1995년 초에 자강도 강계에 있는 군사대학원생 200여명이 김정일 암살을 목표로 비밀조직을 결성한 사건 등 10여건에 이르고 있다.⁴⁹ 그리고 식량난과 경제난이 가중되면서 당·정·군 간부는 물론 일반주민들도 김정일에 대한 불만이 증가하였다. 김정일 때문에 인민경제가 파탄되었다고 인식하고, 김일성 부자를 비판하는 사례가 증가하였다.⁵⁰ 한편 북한은 배급제가 붕괴되고 암시장이 양성화되고 임금노동제가 도입되고, 종합시장제도로 변하면서 북한 주민들의 의식이 물질중시, 자력갱생, 적극적 노동의식, 개인주의 성향, 이중적 행위양식, 현상탈출 심리, 범죄 및 일탈 행위 증가 등이 급속하게 확산되고 있다.⁵¹

2004년에만 해도 4월 초 장성택의 숙청,⁵² 4월 22일 용천역 폭발 사고, 9월에 김정일의 처 고영희 사망에 따른 후계 권력 암투설, 김정일을 비방하는 전단지과 김정일 얼굴에 스프레이 페인트 사진과 포스터 발견 등이 있었다. 북한의 3개 도시에 반 김정일 포스터가 공공장소에 부착되고 휴대전화를 통해 내부 동정이 외부에 알려지는 등 권력균열 조짐이 나타나고 있다.⁵³ 외부로 편지를 보내거나 국제전화를 할 수 없고, 감시를 받으며 외국인과 말을 하는 북한 체제에서 휴대전화가 반정부 활동의 무기가 되고 있었는데, 이를 방지하려고 2004년 5월 말에는 각급 기관과 개인이 소지한 휴대전화를 몰수하기도 하였다. 2004년 11월에 김정일 초상화에 김정일은 독재자이고 축출할 것이라는 반체제 격문이 발견되었고,⁵⁴ 북한의 호텔 등 공공장소에 있던 김정일 초상화를 군부가 철거를 지시하여 철거되었으며 ‘경애하는 지도자’ 호칭 생략 사건 등이 있었다.⁵⁵

⁴⁹ 북한의 반김정일 사건에 관한 주요 내용은 오기완, “반김정일 세력 대두 징후,” 『북한』 (2004. 11), pp. 58~64.

⁵⁰ 북한에서 정치적·사회적 기강의 해이와 반 김정일에 관한 사례들은 박형중, 『북한의 개혁·개방과 체제변화』 (서울: 해남, 2004), pp. 141~147.

⁵¹ 전현준, “북한상황과 통일전망,” 「신규위원 연수 특강자료」 (민주평화통일자문회의, 2004. 4. 23) <www.acdpu.go.kr>.

⁵² 장성택은 김정일 국방위원장의 매제로서 로동당 조직지도부 제1부부장으로 실질적 제2위 권력자로서 김정일이 이번이 발생하면 권력을 잡을 수도 있는 인물이었다. 조갑제, “권력기만 흔들리는 김정일 체제,” 『북한』 (2004. 11), pp. 55~56.

⁵³ *New York Times*, 22. November, 2004.

⁵⁴ 김정일 초상화에 “김정일 너는 누구냐, 너는 독재자다. 인민은 너를 용서 안할 것이며 정권의 자리에서 떨어질 것이다. 우리는 자유와 민주를 요구한다. 개혁 개방만이 살길이다.”라 쓰기도 하고, 반체제 격문이 발견되었다. www.dailynk.com의 보도 내용, 『중앙일보』, 2004년 1월 18일.

⁵⁵ 김정일 초상화 철거와 호칭 생략 사건 등에 대해서는 해석이 다양한데, ①북한 정권 내부에서 권력 투쟁이 일어나고 있는 징후로서 군부세력이 김정일에 대한 불만의 표시, ②권력이양

이러한 북한에 대해 체제유지를 하지 못하고 혼란 상태에서 분할 내지 공중분해 되는 해체국가(failed nation)로 가는 것일 수도 있다고 분석하기도 한다.⁵⁶ 이러한 북한의 대내적 위기를 극복하는 데에는 남한의 지원이 절실하다. 북한은 정상회담 이후 민족공조를 강조하는 것은 남한으로부터 더 많은 대북 지원을 얻어 식량난과 경제난 등의 대내적 위기를 극복하고, 경제개발을 하려는 의도라 할 수 있다. 민족공조는 수세적인 차원에서 북한이 경제난을 탈기 위한 불가피한 선택으로, 각종 남북 교류를 적절하게 취사선택하여 경제적 이익을 취하여 왔다.⁵⁷

한편 북한은 미국이 북한을 공격할 수 있다는 위기감을 갖고 있는데, 이를 극복하기 위해 민족공조를 주장한다. 북한은 전쟁이 일어나면 남한도 무사할 수 없다고 하면서, 미국에 의한 전쟁위협과 핵전쟁은 북만이 아니라 남에도 꼭 같은 위협의 재난이 된다고 한다.⁵⁸ 미국이 북한을 핵문제로 압박하고 강경한 대북정책을 추진하고 있으며 아프가니스탄과 이라크 등을 공격하는 데 대해서 극도의 위기를 느끼고 있는데, 이러한 위기를 남한의 협력을 얻어 극복하려고 민족공조를 주장한다.

V. 민족공조의 평가

남한과 북한이 추구해 온 민족공조는 목적과 내용이 근본적으로 다르지만, 남북관계에 있어서 상당히 많은 변화를 가져 왔다. 남한의 민족공조는 한반도 문제의 당사자 해결을 위해 북한의 진정한 태도 변화를 추구하는 것인 데 비하여, 북한의 민족공조는 기존의 대남 선전과 선동적 전략의 변형으로 반미운동과 주한미군의 철수 등을 주장하여 남한의 갈등을 유발하고 대내외적 위기를 극복하려는 것이다.

남북한이 전개한 민족공조의 성과를 보면, 첫째, 북한은 정상회담 이후 남한의 적극적인 지원과 금강산 관광 등으로 막대한 경제적 이익을 얻었으며, 개성공단 개발도 계획대로 진행되고 있다. 그러나 남한에서는 김대중 정부에서부터 시작된 남남갈

의 신호, ③김정일의 건강 이상에 따른 북한 내 권력 승계 준비, ④김정일이 경제정책 실패에 대한 내부 비판을 완화하고 신격화된 자신의 이미지가 미국의 공작에 의해 퇴색될 가능성에 대비하여 미리 자신의 격을 낮추고 있는 것 등이라 분석하기도 한다. 『중앙일보』, 2004년 11월 22일.

⁵⁶ 이기택, “북한은 해체국가로 진입하는가?,” 『북한』 (2004. 10), pp. 46~52.

⁵⁷ 이수석, “김정일 정권 2기 출범과 북한의 정책 전망,” 『북한』 (2003. 10), p. 55.

⁵⁸ 림룡철, “미국없이 우리 민족끼리 살아나가자,” 『로동신문』, 2004년 10월 30일.

등이 노무현 정부에서는 심각한 이념대립으로 갈등이 증폭되고 있다. 정부와 진보집단에서는 북한이 양적·질적으로 확대·심화되는 제도화 과정을 겪으면서 의미 있는 변화를 하고 근본적 변화로 진전될 것이라 평가한다.⁵⁹ 야당과 보수집단은 북한은 대남혁명전략을 유지하고 있고, 북한의 변화도 남한으로부터 지원을 더 많이 받으려는 일시적인 것으로 본질적 변화가 아니라는 상반된 평가를 하고 있다. 그리고 노무현 정부의 개혁과 진보적 정책에 대해 보수적 관점에서의 비판이 이념적 대립으로 전개되고, 이는 친북과 반북, 친미와 반미의 갈등으로 확산되고 있다. 북한은 남한의 지원으로 커다란 경제적 실리를 얻었으며, 남한 내의 갈등을 증폭시키고, 국가보안법 폐지 추진, 반미운동과 주한미군철수 주장 등으로 인한 한미동맹의 약화 등 상당한 성과를 거두고 있다. 국내 지식인 중 일부가 북한측 주장에 상당수 공감하고 있으며,⁶⁰ 친북과 반미적 주장을 공개적으로 하고 있다. 그리고 북한에 대한 대립적 인식이 상당히 변화되었고,⁶¹ 동족으로서 인도적 지원과 교류협력이 증대되어야 한다는 공감대가 확산되고 있다.

둘째, 북한은 정치적 측면에서는 표면적으로 주장하는 민족공조와는 달리 대남불신과 선전적인 태도를 유지하고 있다. 북한은 조평통 서기국 명의로 ‘참여정부 2년의 반통일 행적 결산서’를 발표하였는데, 이 결산서에서 참여정부는 집권 초에 6·15 공동선언의 성과를 계승·발전시키겠다고 하면서 평화번영정책을 제시하였으나, 지난 2년간 이와 반대되게 행동해 왔다고 비난하면서 사죄를 요구하였다.⁶² 노무현 정부에서도 적극적으로 북한을 지원하여 남북관계의 개선을 추구하고 있지만, 북한은 민족공조와는 달리 핵무기를 개발하고 남한 정부를 비판하는 정치적 선전의 이중적 행태를 보여주고 있다.

셋째, 남한의 민족공조적인 대북정책과 북한의 민족공조 전략은 부정적인 측면도 많지만, 북한에 긍정적인 변화를 가져 왔다. 남한이 민족공조 차원에서 북한에 대한 각종 지원이 증가하면서 북한 지도층과 인민들의 대남인식이 크게 변화되고 있다.

⁵⁹ 통일부, 『최근 북한 변화동향』 (서울: 통일부, 2004), p. 13.

⁶⁰ 남시욱, “남북관계에 있어서 민족과 반미의 함수,” 『북한』 (2004. 1), p. 35.

⁶¹ 한국갤럽이 신세대(16~25세)의 민족주의에 관한 조사에서, 미국과 북한이 전쟁을 하면 북한을 편들겠다는 의견이 66%나 되고 있어 탈이념, 실용적 민족주의가 확대되고 있는 것으로 나타났다. 『조선일보』, 2005년 6월 24일.

⁶² 참여정부 2년의 반통일 행적은 ①대북송금특검으로 6·15 민족사적 의의 훼손, ②민간 추모단의 김일성 10주기 방문 불허, ③집단유인 납치행위 감행, ④미국과 합동군사연습 강행, ⑤비상대비계획 갱신 및 체제붕괴 추구, ⑥인터넷 친북사이트 차단, ⑦핵무기 개발 비밀리 추진, ⑧이라크 추가파병 강행, ⑨보안법 철폐관련 애매보호한 태도 견지, ⑩남북관계 악화책임에 대해 반성의 기미를 보이지 않는 것 등이라 하였다. 『평양방송』, 2004년 12월 28일.

북한지도층이 남한을 적대적 체제로 인식하고 북한체제가 우월하다고 선전하였지만, 자존심을 버리고 남한으로부터의 각종 지원을 받으려 하는 것은 대남 인식이 크게 변한 결과이다. 북한이 민족공조를 강조하는 것은 극심한 경제난과 식량난을 극복하려는 불가피한 선택이지만, 남한과 적대적 관계를 개선해야 하겠다는 의지의 표현이기도 하다. 북한 지도층이 프롤레타리아 혁명의 대상으로 전제된 남한으로부터 지원을 받으려는 것은 남한의 경제력과 실체를 인정한 것이다. 특히 북측 대표단의 국립현충원 참배, 국회 방문 등 이념적·정치적으로 금기시되었던 분야까지 남북관계가 개선되었다.

그리고 북한 주민들의 남한에 대한 적개심이 약화되는 등 대남 인식이 변화되었다. 탈북하여 남한에 정착한 새터민들은 ‘고난의 행군’ 시절에 김정일이 인민들의 아사 상태를 방지하였는데, 남한의 식량 지원과 각종 지원으로 북한 주민들의 기아문제를 해결하여 준 데 대하여 감사하게 생각하며, 남한에서의 각종 지원이 더 필요하다고 한다.⁶³ 남한이 북한에 대한 식량과 비료 지원이 북한 가정에 전달되어 남한의 경제력을 인식하게 되었고, 남한을 동경하여 탈북자들이 증가하고 있다.

넷째, 민족공조는 북핵문제가 미해결의 상태에 있지만, 남북관계에서 한국이 주도적 역할을 하게 되고, 평화 정착의 가능성을 진전시켰다. 북핵문제를 해결하려는 6자 회담에 북한의 참여를 유도하였고, ‘9·19 공동성명’을 채택하게 한 것도 민족공조의 성과이다. 이것은 한반도 문제에 있어서 한국이 주도적 역할을 한 사례가 될 수 있고, 앞으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 제15, 16차 장관급 회담에서 한반도 비핵화를 재확인하고 북핵문제 해결을 주장한 것 등은 남북대화의 유용성을 입증한 것이다. 휴전선을 통과하는 금강산 육로 관광, 철도와 도로 연결, 개성공단 개발을 위해 군사시설을 철수한 것 등은 군사적 대결을 완화한 것이다. 남북장성급군사회담을 통하여 군사분계선의 선전물 제거, 서해통신소 연락소 설치, 남북공동어로수역 설치 등의 합의도 성과이다.

다섯째, 남북한 교류협력이 제도화되고, 중국과 일본의 역사 왜곡 등에 대하여 공동 대응하고 있다. 남북장관급회담과 남북경제협력추진위원회에서 수산, 농업, 해운 협력 등 남북협력사업의 영역이 확대되고 있다. 그리고 북한이 대남 대화 태도가 기존의 정치선전을 하거나 논쟁에서 실질적 협의를 하는 형태로 변화되었다.

남북한 교류와 협력 사업의 증대되어 인적 교류와 교역량이 2001년부터 급증하고 있고,⁶⁴ 남북협력과 지원이 식량과 비료 등에서 보건, 의료, 방역, 농업, 수산, 과학기

⁶³ 2004년 10월과 2005년 9월에 새터민들과의 면담 결과임.

술, 경공업 등의 분야로 확대되고 있다. 그리고 개성공단 사업의 추진으로 2005년 11월 현재 5,400여명의 북한 근로자가 근무하고 있는데, 내년에는 300개의 공장에 북한 근로자 수가 십만 명으로 늘고, 남한 근로자 1만 5,000명이 같이 근무할 것이라 하고,⁶⁵ 남북경협협회사무소가 설치되어 남한 정부기관이 북한 지역에 상주하여 북한 당국과 공동 근무를 하게 되었다. 이러한 인적 교류와 경제협력사업의 확대는 북한의 대남인식의 변화를 촉진하고 대남의존도를 증대하게 될 것이다.

고구려 관련 대북 문화재 보존 사업, 역사의 남북한 공동연구, 독도 문제와 일본의 교과서 왜곡 문제에 대한 공동 대응, 고구려 유물 전시, 북관대첩비 반환 및 안중근 유해 송환 추진, 을사5조약의 원천무효 확인 등 역사문제에 대한 공동 대응도 민족공조의 성과라 할 수 있다.

VI. 결론: 민족공조에의 대응

남북한이 추구해 온 민족공조에서 부정적 측면은 개선하고 북한 내부의 긍정적 변화 측면과 실제적인 성과는 확대해 나가야 하겠다. 이러한 관점에서 앞으로 대북 정책은 첫째, 북한에 관한 남한의 인식 차이를 조정하고, 대북정책의 국민적 합의를 모색해야 하겠다. 북한에 대한 인도적 지원에 대해서는 국민적 합의가 이루어졌지만, 대북지원의 확대에 야기되는 국민의 불만도 커지고 있다. 그리고 친북과 반북, 반미와 친미 등의 갈등과 안보 불안 등의 문제가 제기되고 있다. 정부가 대북 및 각종 정책에 대해 비판하는 야당과 보수집단의 의견을 절충하지 않고 일방적으로 추진하면 정책목표를 달성하기 어렵고 갈등이 증폭될 수 있다. 진보적 성격을 갖고 있는 정부와 여당이 대북정책을 독점하는 태도에서 대립과 갈등이 커지고 있기 때문에, 야당과 보수집단의 비판적 의견을 수렴해 나가야 하겠다.⁶⁶ 정부의 적극적인 대북 지원과 협력에 의한 재정 문제, 북한의 인권문제, 남북자나 국군 포로 문제, 그리고 지극히 편향된 친북 및 반미적 주장 등에 대한 비판적 의견을 정책에 반영해야 하겠다.

⁶⁴ 남북한 인적 교류를 보면 2001년에 8,742명, 2002년 13,877명, 2003년 16,303명, 2004년 26,534명으로 증가하여 왔는데, 2005년에는 10월 현재 71,675명이나 되고 있다. 남북교역 규모는 2001년 4억 달러, 2002년 6.4억 달러, 2003년 7.2억 달러, 2004년 6.9억 달러이었는데, 2005년에는 10월 현재 8.8억 달러나 되고 있다. 통일부, 『평화변영정책 추진현황』 (서울: 통일부, 2005. 11. 22), p. 5.

⁶⁵ 정동영, “미래로 가는 길-지난 55년의 역사와 남북관계,” 『코리아타임스』, 2005년 11월 11일.

⁶⁶ 제성호, “국민통합을 이룩하는 큰 정치 기대,” 『북한』 (2004. 5), p. 98.

둘째, 북한의 민족공조 주장에 대해 7·4 남북공동성명, 남북기본합의서나 6·15 공동선언의 실제적 이행을 요구해야 하겠다. 북한은 남북공동성명의 자주, 평화통일, 민족대단결의 통일 3대 원칙을 강조하고 있고, 6·15 공동선언의 이행과 민족공조를 주장하는데, 선전적인 것이 아니라 실제적인 공조의 실행을 요구해야 하겠다. 북한이 각종 언론 매체를 통해 남한을 비난하고 심지어 내정 간섭을 하고, 대남 선동적인 민족공조를 주장하는 상태에서는 식량난과 경제난을 해결할 수 있는 대북 지원을 조절할 필요가 있다. 북한이 선전적인 민족공조가 아니라 실제적인 공조를 하여야, 남한의 대북지원과 교류 협력이 증대될 수 있다는 것을 보여 주어야 북한의 변화를 효과적으로 유도할 수 있을 것이다.⁶⁷

셋째, 평화변영정책의 일차적 목표인 북핵 문제도 ‘우리 민족끼리’라는 북한의 주장을 들어 해결을 시도해야 하겠다. 북한의 핵무기 개발은 중대한 군사도발행위이며 한반도 비핵화선언을 위반한 것이기 때문에, 압박전략과 같은 강경한 태도를 보여줄 필요가 있다.⁶⁸ 북핵 문제에 대해 북한의 요구를 적극적으로 수용하고 대북 전력 지원 등으로 해결하려는 태도는 지양되어야 하겠다. 북핵 문제에 대한 제4차 6자회담에서 합의를 이루었지만, 합의 내용에 대해 미국과 북한 간의 해석이 다르고 실제적인 이행과정에서 이견을 조정하기가 용이한 일이 아니다. 미국과 북한 간의 구체적인 합의와 이행이 북핵문제를 해결하는 데 중요한 변수인 상황에서, 우리 정부는 북한을 설득하는 데 실제적인 민족공조를 주장해야 하겠다. 북한이 합의한 핵 포기를 이행하여야 국제사회가 북한을 지원하고 안전보장이 이행될 수 있고, 남한의 지원과 협력이 확대될 수 있다는 것을 이해시켜야 한다.

넷째, 남북한 문제는 남북 당사자 간의 대화와 협력만으로 해결되기 어려운 특성을 고려하여 민족공조와 미국 및 주변국들과의 국제공조가 불가피하다. 우리의 대북 정책이 추구하는 북핵문제의 해결과 북한의 근본적인 변화인 개혁과 개방이 남북한 간의 공조만으로 해결될 수 없는 상황에서 국제공조와 연계는 불가피하다. 특히 북한은 경제문제는 남한과 협력으로 해결하려 하지만, 핵문제 등 군사안보문제는 미국과의 양자회담을 통해 해결하려는 경향이 아직도 남아 있다.⁶⁹ 이러한 북한의 태도에 비추어 북핵문제를 해결하고 한국의 안보와 평화를 유지하기 위해서는 미국의 군사변환(military transformation)과 주한미군의 재배치 등에 대해 한미군사동맹을

⁶⁷ 김구섭·차두현, 『북한의 권력구조와 권력엘리트』 (서울: 한국국방연구원, 2004), p. 221.

⁶⁸ 전성훈, “핵보유국 북한과 한국의 선택,” 『국가전략』, 가을호 (2004), pp. 19~24.

⁶⁹ 최진욱, “북한의 민족공조론과 남북관계 10년: 평가와 전망,” 『통일정책연구』, 제13권 1호 (2004), p. 175.

새롭게 정립하고 새로운 안보전략을 수립해 나가야 하겠다. 국가안보는 최악의 상태를 가정하고 대응해야 할 생존의 문제이고, 자주국방을 위한 국방개혁안을 추진하는데에는 엄청난 예산을 필요로 하기 때문이다. 그리고 미국은 2004년 9월 28일 북한 인권법(The North Korea Human Rights Act)을 제정하여 북한 인권과 식량난, 탈북자의 보호 등에 직접 개입하고 있다. 북한 주민의 인권 개선과 북한이탈주민의 생존과 보호는 당면한 과제인데, 이들 문제도 미국과의 협력으로 해결해야 할 것이다.

끝으로, 북한이 민족공조를 주장하는 것은 과거 북한 지도층의 행태와는 달리 남한을 공식적으로 인정한 것이며, 새로운 생활필수품 지원을 공개적으로 요구하는 것은 남북관계가 새로운 차원으로 전개되고 있다는 반증이다. 북한의 민족공조가 대북 지원의 확대와 대내외적 체제 위기를 극복하기 위한 전략이지만 남북관계의 실제적 개선을 위한 기회로 삼아야 하겠다. 또한 북한의 민족공조와 우리 정부의 대북정책이 남북관계를 진전시키고 한반도에 평화를 정착시킬 수 있는 방향을 모색해야 하겠다.

동서독간 출판분야 교류·협력과 시사점

손 기 응*

- | | |
|----------------------------|----------------------|
| I. 서론 | III. 동서독간 출판분야 교류·협력 |
| II. 동서독간 출판분야 교류·협력의 법적 기초 | IV. 결론 |

Abstract

Exchange and Cooperation in the Publishing Field between East and West Germany and their Implications

Inter-Korean exchange and cooperation in publication may play a role of a passage within the barrier of division that could culturally capture the sympathy with South and North Korean residents. In order to promote Inter-Korean exchange and cooperation in the publishing field continuously, the Inter-Korean Cultural Agreement, which includes the publishing field, must be signed between South and North Korea. It is desirable to form a consortium composed of half civilians and half government officials titled the Inter-Korean Publishing Exchange and Cooperation Committee for activation of inter-Korean

exchange and cooperation in the publishing field. The method of approach, selection of fields, and the method of promotion must be sought based on understanding of North Korea's standpoint by considering an aspect of North Korea currently being negative in exchange and cooperation in publication. Meantime, it is desirable for the government to provide financial and administrative support by considering the point of inter-Korean exchange and cooperation in the publishing field contributing to capturing the national sympathy, cultural development, and integration.

Key Words: Inter-Korean Exchange and Cooperation in Publication
Inter-German Exchange and Cooperation in Publication
Inter-Korean Cultural Agreement
Inter-Korean Publishing Exchange and Cooperation Committee

* 통일연구원 선임연구위원

I. 서 론

분단의 시간이 길어지면서, 다른 한편으로 남북한 교류·협력의 폭과 규모가 커지면서 남북한간 문화적 이질성을 극복하여 장기적으로 민족공동체의 형성을 준비해야 한다는 요청이 부각되고 있다. 이러한 장기적 목표에 기여할 수 있는 세부적 문화항목이 출판분야이다. 문화적 통합을 사회구성원들이 어떻게 함께 잘 살아 가느냐 하는 공동체의식을 함양해 가는 과정으로 본다면, 이질화된 사회체제에서 이질화된 가치관과 문화양식을 내재하여 살고 있는 남북한 주민들이 우선 이질성을 인식하고, 이어서 상호 공감대를 형성하기 위한 출발점이 될 수 있는 것이 출판물이다. 출판물은 정치·경제 등 다른 분야들에 비해 개별적인 접근이 가능하기 때문에 남북한 간에 출판물의 교류·협력이 이루어질 경우 저변으로부터의 파급효과가 상당히 크다는 사실도 이질성의 극복을 위한 출판물 교류·협력의 중요성을 말해준다.

이러한 고려아래 이 글에서는 동서독이 분단기간 추진하였던 출판분야 교류·협력의 내용을 분석하고자 한다. 이를 통해 향후 남북한간 출판분야 교류·협력을 활성화하는데 응용될 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

이 글에서 중점적으로 분석될 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 동서독간 출판분야 교류·협력의 배경들을 이룬 서독과 동독의 문화분야 교류·협력에 대한 입장과 정책이다. 여기에서는 특히 출판분야 교류·협력을 제도적으로 추진하기 위해 동서독이 체결했던 합의내용을 중심으로 살펴본다. 둘째, 동서독이 출판분야에서 구체적으로 추진한 교류·협력의 현황이다. 특히 출판분야 교류·협력을 주도했던 동독의 라이프찌히(Leipzig) 독일서적거래상조합과 서독의 프랑크푸르트(Frankfurt am Main) 독일서적거래상조합간의 서적관련 교류·협력을 시기별로 그리고 분야별로 나누어 살펴본다. 그리고 그 과정에서 서독과 동독이 내독간 출판분야 교류·협력에 대하여 가졌던 입장과 정책, 그리고 갈등을 살펴본다. 셋째, 동서독간 출판분야 교류·협력이 우리에게 주는 의미이다. 동서독이 추진하였던 출판분야 교류·협력이 앞으로 우리가 추진해야 할 남북한 출판분야 교류·협력에 줄 수 있는 시사점을 도출한다.

독일과 한반도는 역사적, 사회적, 국제적 맥락에서의 상이성과 분단 상황이란 측면에서의 유사성을 동시에 가지고 있다. 그러므로 독일의 경험을 한반도에 적용시키려 할 때는 매우 조심스러운 접근태도가 필요하다. 특히 교류·협력과 관련하여 양 지역 상황의 차이는 대단히 크기 때문에 독일의 경험을 그대로 받아들이기는 어렵다. 그러나 우리의 대북정책이 남북한 평화·번영을 목표로 하고 있으며, 서독이 동

서독간의 평화공존을 통해 평화적 통일을 이끌어내었다는 역사적 사실에서 독일사
 례가 시사하는 바를 찾는 일은 결코 무의미하지 않을 것이다.

II. 동서독간 출판분야 교류·협력의 법적 기초

동서독간의 출판분야 교류·협력은 문화분야 교류·협력의 틀 내에서 추진되었
 다. 따라서 출판분야 교류·협력을 제도화시킨 법적 토대도 동서독 간에 이루어진
 문화분야 교류·협력 관련 합의에 포함되어 마련되었다.¹ 출판분야 교류·협력의 법
 적 기초는 「기본조약」² 「기본조약 제7조에 관한 추가의정서」³ 그리고 「문화협정」⁴
 이었다(<표 1>, <표 2> 참조).

1961년 8월 13일 베를린 장벽의 설치와 더불어 동서독 간에 그 동안 간헐적으로
 지속되던 문화교류는 거의 단절상태에 이르게 되었다. 동독은 국가적 차원에서의 대
 서독 문화교류 ‘차단정책’(Abgrenzungspolitik)을 1950년대부터 시작하였는데, 이는
 분단 이전에 서독주민과 공통의 문화와 문화의식을 가졌던 동독주민이 교류를 통해
 서독 측의 영향을 받을 것을 우려하였기 때문이다. 서독문화의 침투가 사회주의체제
 를 유지·고수하는데 크게 역작용을 할 것이라고 판단하였던 것이다. 동독 측의 주
 요 제한수단은 문화인들의 출·입국 허가였다. 서독의 경우 국가적 차원에서 대동독
 문화교류 제한정책을 취하지는 않았지만, 냉전기간 동안 동독으로부터의 바람직스럽
 지 못한 문화유입에 대해서 조심스런 자세를 취했다. 예를 들어 1960년대 서독출판
 사에 의한 동독의 문학작가 작품의 서독출간은 공개적인 논란을 불러 일으켰다.

1970년대에 접어들면서 동독의 대서독 문화교류 차단정책에는 이데올로기적인 이

¹ 동서독간 문화분야 교류·협력의 전반적 실태에 관하여는 Bundesministerium für inner-
 deutschen Beziehungen, *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik
 Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik. Bericht und Dokumentation*
 (Bonn, 1973); Bundesministerium für innerdeutschen Beziehungen, *Zehn Jahre Deuts-
 chlandpolitik. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deut-
 schland und der Deutschen Demokratischen Republik 1969~1979: Bericht und Doku-
 mentation* (Bonn, 1980); Ernst Martin, *Zwischenbilanz. Deutschlandpolitik der 80er Jahre*
 (Stuttgart, 1986); Joachim Nawrocki, *Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in
 Deutschland. Entwicklungen, Möglichkeiten und Grenzen* (Berlin, 1988); 통일원, 『10년간
 의 독일정책: 1969~1979년간 동서독관계발전 중심』(서울: 통일원, 1992); 통일원, 『10년간
 의 독일정책: 1969~1979년간 동서독관계발전 중심』(서울: 통일원, 1992); 통일원, 『동서독
 교류협력 사례집』(서울: 통일원, 1993); 민족통일연구원, 『동일독일의 분야별 실태 연구』(서울: 민족통일연구원, 1992) 등을
 주로 참고하였다.

유가 추가되었다. 동독은 서독이 주장하는 ‘공동의 민족문화’를 거부하고, 서독의 문화를 ‘제국주의적 문화’로 비난하면서 자국의 이른바 ‘사회주의적 민족문화’와의 차별성을 강조하였다. 동독공산당(Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED)의 견해에 따르면 동서독 문화는 전혀 공통성이 없으며, 독일 전통문화유산 가운데 동독 측에 의해 승계될 가치가 있는 ‘진정한 문화적, 인간적인 독일전통’만이 동독의 문화라고 하였다. 동독은 서독과의 문화교류를 외국과의 문화교류로 간주했으며, 이러한 문화교류는 사회주의적 동맹체제의 결속을 강화하고 적극적으로 제국주의와의 이념투쟁에 이바지해야 한다고 주장하였다. 1975년 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE; 1995년부터 Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE로 개칭)가 출발된 「**헬싱키** 최종의정서」**14** 규정된 서명국들 간의 문화교류 이행과 관련하여 동독은 서독과의 문화교류 불이행에 대해 국제사회로부터 비난받았으나, 동독은 국가적 차원에서 서독과 문화협정이 체결되지 않은 것을 구실삼아 변명하였다.

동독 문화정책의 전략적 목표는 동독공산당 제9차 당대회 결정에서 나타나는데 그것은 ①문화정책의 객관적 원칙인 정치·경제·문화의 단일한 사고방식 형성, ②문화정책을 통해 동독이라는 발전된 사회주의국가의 형성, ③공산주의에로의 점진적 이행을 위한 원칙적인 전제조건 조성, ④소련과 기타 사회주의국가와 친선·협력의 지속적 강화, ⑤사회주의와 제국주의간의 격렬한 계급투쟁의 필요성 강화 등이었다.²

반면 서독은 동서독 간에 존재하는 인위적인 국경을 초월하는 ‘하나의 문화민족’(eine Kulturnation) 개념으로부터 양독 간의 문화교류를 추진하고자 하였다. 1973년 1월 18일 빌리 브란트 수상(Willy Brandt)은 “분단에도 불구하고 언어, 예술, 문화, 일상생활과 정신문화유산의 공통성에 기초한 민족은 영원하다”라고 언급하였으며, 서독정부의 독일정책은 이러한 전제에 기초하였다. 1982년 10월 13일 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상이 “독일인의 민족국가는 분열되었지만 독일민족은 계속 유지되어왔으며, 앞으로도 지속될 것이다”라고 밝힌 것도 이러한 연장선상에 놓인 것이다.

이러한 견해차이로 동서독은 「**14**본조약」**14**7조와 이에 관한 추가의정서 7항(<표 1> 참조)에서 문화적인 협력관계를 증진시키기로 합의하였음에도 불구하고 문화분야 교류·협력의 활성화를 위한 협상은 진척을 보지 못하였다. 「**14**본조약」**14** 후속협

² Klaus-Eberhard Murawski, “Die Kulturbeziehungen zwischen der BRD und DDR,” Erika Lieser-Triebnigg ed., *Kultur im geteilten Deutschland* (Berlin, 1984), pp. 45~58.

상으로 1973년 11월 27일 개시된 문화협상은 13년이 지난 1986년 5월 6일에야 비로소 결실을 보았다. 「문화협정」(표 2> 참조)의 체결이 다른 분야 후속협정 체결에 비하여 늦어졌던 이유는 동독이 서독문화의 침투가 사회주의체제를 유지하는데 크게 역작용을 할 것이라고 판단하였기 때문이다. 동서독 간에 체결된 협정을 일별해 보면 이러한 동독지도부의 의도를 잘 알 수 있다. 가장 자기체제에 부담이 적고 유익한 경제교류를 1948년부터 시작한 이래 우편(1970년), 통행(1972), 체육·보건(1974)을 거쳐 1986년에야 문화교류를 국가적 차원에서 합의하였다.

이러한 상황 속에서도 서독이 동독과 「문화협정」을 추진한 것은 그것이 독일정책 추진의 주요한 수단으로서 양독 주민 간의 문화적 공통성을 유지·보존시키고, 문화적 측면에서 주민생활의 질을 향상시키고자 하기 위함이었다. 「문화협정」을 통해 문화분야 공동협력을 계기로 상대편 체제의 사회·문화생활에 대한 상호이해를 증진시켜 서로 다른 군사동맹체제에 소속되어 있고, 상이한 정치·경제적인 구조 하에서 살고 있더라도 양독 주민 간에 평화적인 관계를 유지시키자는 것이다.³

서독이 주장하는 문화의 공통성을 부인하며 사회주의 문화의 독창성을 내세웠던 동독이 「문화협정」을 체결했던 주요 동기는 세계적 문화수준을 가진 서독과의 협정 체결을 통해 국제적으로 동독의 문화수준을 과시하고 문화수준면에서 서독과 대등한 관계임을 알리려는데 있었다. 다른 한편으로 동독 내에서 문화분야 종사자, 이른바 ‘문화창조일꾼’들이 외부세계, 특히 같은 언어권인 서독과의 접촉제한으로 고립감과 정신적인 소외감이 증대되어 이들의 불만이 체제유지에 역기능으로 작용할 우려가 있어, 「문화협정」을 통한 서독과의 문화교류 증대를 이를 해소시켜주는 배출기능(Ventilfunktion)으로 활용하고자 하였다.

다양성과 자유분방함을 속성으로 하는 문화의 본질상, 중앙집권적인 통제사회화의 동독 문화수준과 자유민주주의체제하의 서독 문화수준간의 격차는 시간이 흐를수록 더욱 벌어질 수밖에 없었고, 이에 동독은 문화인들의 불만을 서독과 국가적 차원에서의 제한적인 접촉허용으로 해소하려 하였다. 즉 동독은 「문화협정」을 체결시 문화행사 개최와 관련하여 국가가 주관하는 공식적인 접촉에 한정하려 했던 반면에, 서독은 문화활동을 전적으로 개인적인 소관으로 누구나 접촉할 수 있도록 하자는 입장이었다. 상호 문화행사 개최 회수도 서독은 많을수록 좋다는 입장이었으나, 동독

³ 이장희, “동독정책으로서 동서독간 문화협정,” 『법제법학회논총』 33권 2호 (1988), pp. 91~98; 최정호, 『독단국의 통일과 문화예술 및 문화예술인의 통합에 관한 연구』(서울: 한국문화예술진흥원, 1991).

은 일정한 회수의 접촉만을 원하였다.

「문화협정」의 주요 내용과 각 조항에 대한 쌍방의 입장은 다음과 같다. 동서독은 「문화협정」 체결시 ‘문화’(Kultur)의 개념을 좁게 해석하지 않고 출판, 연극, 문학, 음악, 미술분야를 포함하여 교육, 학문, 도서관, 역사적인 문서, 대중매체, 체육, 청소년 분야까지 확대하여 교류·협력의 대상으로 취급하였다. 「문화협정」의 의의가 기술된 전문에서 동독은 전문의 삽입을 통해 「문화협정」의 다른 양독 조약과 구별되는 독창성을 강조하려 한 반면, 서독은 「기본조약」의 후속협정으로서 이를 실천하기 위한 조치임을 강조하였다. 특히 CSCE의 제 규정을 실행하기 위한 조치의 일환으로 「문화협정」의 체결됨을 언급하였다. 문화협력의 주체를 언급한 제1조에서는 서독 측의 주장으로 국가기관, 문화단체에 한정하지 않고 문화분야에 종사하는 각 개인들의 활동도 포함시켰다. 구체적 협력분야와 관련하여 제5조에 출판분야의 교류를, 그리고 제6조 및 7조에 도서관분야 및 역사적 기록문서 교류를 규정하였다. 제12조에서는 「문화협정」의 내용을 구체적으로 실천하기 위한 2년간의 사업계획(Arbeitsplan)을 양 독일이 작성하기로 하였다. 즉 양측이 각각 50개씩 100개의 사업을 선정하여 2년 동안 추진하기로 합의하였다.⁴

<표 1> 문화분야 교류·협력 관련 동서독간 「기본조약」(1972. 12. 21) 및 추가의정서

조 항	조 문
기본조약 제7조	독일연방공화국과 독일민주공화국은 그들의 관계를 정상화하는 과정에서 실제적이고 인도적 문제를 논의할 용의가 있음을 선언한다. 쌍방은 본 조약의 원칙에 입각해서 상호 이익을 위하여 경제, 학술, 기술, 교통, 사법, 우편, 전신 업무, 보건, 문화, 스포츠, 환경보호 등의 분야의 협력을 발전시키고 촉진시키기 위해 협정을 체결할 것이다. 세부사항은 추가의정서에 규정한다.
추가 의정서 II. 제7조에 대하여	(...) 7. 독일연방공화국과 독일민주공화국은 문화분야에서의 협조를 발전시킬 의사를 표명한다. 이 목적을 위해 쌍방은 정부 간의 협정체결에 관한 협상을 시작한다. (...)

⁴ Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Das Kulturabkommen* (Bonn, 1990), pp. 35~40.

<표 2> 동서독간 「문화협정」(1986. 5. 6)

독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부는,

- 1972년 12월 21일에 체결된 독일연방공화국과 독일민주공화국 사이의 관계에 관한 조약의 토대 위에서,
- 상호간에 문화적·사회적 생활에 관한 인식을 심화시키고 보다 나은 상호이해에 기여한다는 목적을 갖고,
- 그럼으로써 평화정착과 긴장완화에 기여한다는 인식 속에서,
- 유럽안보협력회의에서 합의된 규정들을 마드리드에서 합의된 사항들과 관련시켜, 적절하게 고려함으로써 실행한다는 결심하여,
- 문화협력을 증진시키고 발전시키려는 희망에 따라 이 협정을 체결하기로 합의를 보았다.

제1조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 양측의 이해에 기초하여 문화, 예술, 교양, 학문분야에서의 협력이나 이것들과 연관된 다른 분야에서의 협력을 촉진시킨다. 협력이 해당기관이나 관청, 단체들 사이에서, 또한(이 협력이 그때 그때마다 자국의 법질서에 상응하고 조약의 실현을 위한 것과 관계되며) 각 조직체들, 연합체들 및 문화분야에서 활동하는 사람들 사이에서 이루어진다. 협력은 그때 그때마다 자국의 법률규정과 조화시켜서, 또한 쌍방이나 여러 측면의 법률규정과 조화시켜서, 특히 이 협정에서 거론된 협정당사국들의 의무에 관한 전문(前文)에서 완성된다. 협정당사국들은 이러한 테두리 내에서 협정을 실현시키기 위해 요구되는 전제조건들을 승인한다. (...)

제5조 협정당사국들은 그들의 가능한 테두리 내에서 출판분야의 협력을 촉진시키고 다음의 내용들을 장려한다.

1. 상업적인 서적교류의 테두리 내에서 출판물 보급 및 수입 확대
2. 어느 한쪽이나, 쌍방 간에 있어 중요한 정보상의 이익 및 학문상의 이익이 되는 출판물의 간행
3. 인가에 대한 양측의 위탁 확대
4. 도서박람회 개최에의 참여

제6조 협정당사국들은 도서관분야에서의 협력을 촉진시킨다. 협정당사국은 이점에 있어서 다음 내용들에 대한 가능성을 시험한다.

1. 국제적인 출판물 교류의 확대
2. 다양한 협력의 테두리 내에서 독일어권 국가들을 위해 문헌목록을 작성하는 규칙을 세우고 또 그것을 개정하는데 대한 협력 확대

협정당사국들은 다음의 내용들을 통한 협력을 촉진시킨다.

1. 대출교류의 확대
2. 참고서지 및 그밖의 정보자료들의 교환
3. 도서관분야에 있어서 비상업적 전시회의 교류
4. 정보자료 교류, 특히 국제관계의 전문회의에 참여

제7조 협정당사국들의 문서분야에서의 협력을 촉진시키며 다음 사항들을 장려한다.

1. 자국의 법률규정에 근거한 공개적인 문서자료의 교류
2. 문서담당 행정기관을 통한 문서복사물의 교류
3. 전문문헌의 교류와 문서자료에 관해 알리는 것에 대한 승인
4. 우선적으로 복사물의 형태로, 기록문서의 준비를 통한 진시
5. 정보 교류, 특히 국제관계의 중요한 전문회의에 참여 (...)

제12조 협정당사국들은 협정의 이행을 위해서 재정적인 규정들을 포함하여 그때 그때마다 2년 동안의 사업계획에 합의를 본다.

그러나 협정의 목표에는 일치함에도 불구하고 그 성격상 문화사업계획속에 포함되지 않는 다른 조치들에 대한 장려가 배제되지는 않을 것이다.

III. 동서독간 출판분야 교류 · 협력

동서독간 출판분야 교류 · 협력의 배경들을 이룬 문화분야 교류 · 협력에 대한 이해를 바탕으로 동서독이 구체적으로 출판분야에서 추진하였던 교류 · 협력의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 내독간 출판분야 교류 · 협력은 이를 주도했던 동독의 라이프찌히와 서독의 프랑크푸르트에 소재했던 독일서적거래상조합(獨逸書籍去來商組合, Börsenverein des Deutschen Buchhandels)과 불가분의 관계가 있다. 이들 두 조합은 독일의 분단으로 잉태되었고, 이후 이들 간의 활동이 양독간 출판분야 교류 · 협력의 역사와 발전이었다. 1945년 분단 이후 동서독 간에 이루어졌던 출판분야 교류 · 협력을 파악하기 위해서는 이들 조합에 대한 이해가 필수적이다.⁵

1. 라이프찌히 독일서적거래상조합

경제적 조직체로서 출발한 라이프찌히 독일서적거래상조합의 목적과 임무는 독일

⁵ 동서독간 출판분야 교류 · 협력에 관해서는 특히 마르크 뤼슈테트(Mark Lemstedt)와 지그프리트 로카티스(Siegfried Lokatis)가 1997년에 공동으로 편집한 『벽 속의 구멍. 내독간 서적 교류』(Das Loch in der Mauer. Der innerdeutsche Literaturaustausch)를 주로 참조하였다. 이 책은 제5회 “라이프찌히 서적사(書籍史) 연구회”(Leipziger Arbeitskreis zur Geschichte des Buchwesens)에 참가한 동서독 출신 20여 명의 각계 전문가들이 통일 이전 동서독간 서적 교류에 관해 발표한 논문들을 편집한 것으로서 내독간 서적 및 출판물 교류를 가장 포괄적, 체계적으로 보여주고 있다. Mark Lemstedt and Siegfried Lokatis eds., *Das Loch in der Mauer. Der innerdeutsche Literaturaustausch* (Wiesbaden: In Kommission bei Harrassowitz Verlag, 1997).

서적거래상들의 요구와 이해를 대변하고 보호하는 것이었다. 1825년 설립된 이후 독일서적거래상들과 업계의 이해를 결집하는 사부(師傅)로서 커다란 영향력을 가졌다. 조직의 이해를 구현하는 본래적인 목적 외에 조합의 또 하나의 임무는 독일국민들에게 양질의 좋은 서적을 보장하는 것이었다. 한편 독일서적거래상조합은 『독일서적목록』(Deutsches Bücherverzeichnis)과 기관지로서 『독일서적거래상조합지』(Börsenblatt für den deutschen Buchhandel)를 발간하였다.

나찌가 권력을 장악한 후 라이프찌히 독일서적거래상조합의 활동과 발전은 암흑기를 겪게 되었다. 1934년 ‘제국독일서적거래상연맹’(Bund Reichsdeutscher Buchhändler)으로 명칭이 바뀌어 정치적으로 총통의 노선을 추종하게 되었고, 이로부터 모든 자립적인 서적거래상과 출판사들이 여기에 귀속하게 되었다.

독일이 항복한 이후 연맹은 여러 정치적 상황을 거치면서 변화되었다. 독일은 미·영·법의 서방연합군과 소련이란 두 적대적인 체제로 분단·점령되었다. 독일 전역이 탈제국화, 탈나찌화 되는 과정에서 근본적인 변화를 겪게 되었지만, 소련이 점령하였던 동부지역의 경우 더욱 커다란 구조적 변화를 겪었다. 서방연합국이 점령하였던 서부지역과는 반대로 동부지역은 소유권 몰수의 파고가 거세게 몰아쳤고, 이는 출판사와 서적거래상들의 소유구조를 근본적으로 변화시켰다. 즉 많은 자립적인 출판사와 서적거래상들이 사적 소유를 몰수당하고 회사는 국유화로 귀속되었다.

국토의 분단은 여지껏 잘 운영되어왔던 독일서적거래상들의 출판 및 유통망도 근본적으로 파괴시켰다. 서적출판의 중심지는 소련이 점령하였던 독일의 동부지역이었으며, 그 중에서도 라이프찌히가 독일 서적거래를 대표하는 중심적인 견본시(見本市)였다. 그러나 동부지역의 출판사들은 분단으로 인해 가장 판매가 활발했던 서부지역이란 시장을 더 이상 확보하지 못하게 되었다. 그나마 다행스러웠던 점은 점령자 소련이 라이프찌히를 서적 및 출판의 도시로 계속 유지하려는 정책을 펼쳤던 것이었다.

1946년부터 라이프찌히 독일서적거래상조합의 재활동이 허가되고, 서적거래상조합지가 다시 발간될 수 있었다. 여기에는 1946년 분단된 서독지역의 프랑크푸르트에 독일에서 두 번째로 서적거래상조합이 결성되었던 사실이 영향을 주었다. 라이프찌히 조합의 재활동은 물론 독립성의 훼손을 전제로 하였다. 이제 조합의 기능은 소속회원들의 이해를 보장하려는 경제적 측면보다 정치적 측면이 강조되었다. 조합을 대변했던 기관지인 조합지는 점차 동독체제의 선전지로 그리고 서방에 대항하여 사회주의적 서적의 우월성을 홍보하는 매체로 이용되었다.⁶ 조합의 존재는 전반적으로 동서간의 정치적 대결과 동독정부의 지침에 의해 그 방향성이 규정되었으

며, 본래의 임무는 오히려 중앙에서 지도되는 ‘라이프찌히 중개 및 대서적거래상’(Leipziger Kommissions- und Großbuchhandel, LKG)과 ‘인민서적거래상’(Volksbuchhandel)에 의해 지배되었다. 그러나 라이프찌히 독일서적거래상조합이 독일전역에서 차지하는 상징적인 중요성은 무시될 수 없었고, 이를 감안한 동독정부는 조합의 창립 130주년인 1955년부터 라이프찌히 조합을 점차 전면에서 세우기 시작하였다.

1958년 라이프찌히 조합은 조직의 기능을 다시 정립하면서 재도약을 모색하였다. 정관에 조합의 자문 및 지원기능을 명시하면서, 서적거래에 있어서 이념적 활동을 강화하고 서방과의 공개적인 접촉창구로서의 역할을 담당하고자 하였다. 그리고 당시 동독 내에 여전히 자립적으로 활동하면서 중개거래상의 활동을 하지 않았던 1,000개 이상의 서적거래상들에 영향력을 미치고자 하였다. 서적을 통한 홍보란 의미에서 조합은 동독 정치지도부의 유용한 수단이 되었으며, 이는 1971년 라이프찌히 독일서적거래상조합의 회의에서 정관에 그 목적을 “우리의 사회주의적인 민족서적을 통해 모든 근로자들의 정신적이고 문화적인 발전에 기여”하는 것을 명시한데서 나타났다.

라이프찌히 조합은 ‘도서학’(Buchkunst)분야에서 독자적인 위치를 차지하려 노력하였다. 그 일환으로 1959년 국제도서학전시회(Internationale Buchkunst- Ausstellung)를 기회로 독일서적거래상들 간의 공동체를 벗어나는 국제적 명성을 확보하기 위해 라이프찌히 시가 수여하는 구텐베르크상(Gutenberg-Preis)에 조합은 적극 가담하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 조합의 주된 임무는 실제 서적시장의 요구에 반응하기 보다 동독지도부의 이념홍보였다. 동독지도부에 의해 제기된 정책에는 여전히 존재하는 자립적인 민간출판사를 최소화하고, 새로 정립된 조합의 목적에 부합하는 방향으로 조직을 구성하고 활동하는 것들이 포함되었다. 당연히 체제지도부의 노선에 충실한 사람들이 조합의 고위직을 차지하였다.

서독의 브란트 수상이 추진한 신동방정책과 대동독 ‘접근을 통한 변화’ 정책의 결과 동서독이 체결한 각종의 조약들은 라이프찌히 조합의 활동과 대서독 관계를 크게 개선시켰다. 그리고 통일 이후 라이프찌히 조합은 프랑크푸르트 조합에 합병되었다.

⁶ 예를 들어 Klaus Gysi는 1961년 조합지 38호를 통해 사회주의적 서적정책(Literaturpolitik)의 우월성을 홍보하였다.

2. 프랑크푸르트 독일서적거래상조합

1945년 미국의 도움으로 다수의 출판인들이 라이프찌히를 떠나 서부지역에 이주하였고, 이들은 비이스바덴에 라이프찌히 조합의 분사(分社)격인 독일서적거래상조합을 설립하였다. 그리고 1945년 10월부터 조합지를 발간하였다. 새로운 독일서적거래상조합을 결성하려는 노력은 머지않아 라이프찌히로 돌아갈 수 있을 것으로 믿고 기대한 출판인들에 의해 좌절되었다. 여기에는 또한 전후에 모든 전국적인 연결망을 가진 카르텔과 카르텔에 유사한 조직의 설립을 강력하게 반대하였던 미국의 정책도 영향을 미쳤다. 결국 1946년 프랑크푸르트에 ‘서부지역 독일서적상’(Deutsche Bücherei des Westens)이 설립되었고, 그 후 ‘서적상연합’(Buchhändler Vereinigung)과 같은 많은 개명(改名)을 겪은 후 1955년 ‘프랑크푸르트 독일서적거래상조합’으로 출발하게 되었다. 여기에는 각 연방주의 출판 및 서적상연합들도 포함되었다. 프랑크푸르트 조합은 1949년 정관에 조직의 전 독일적인 성격과 분단으로 인한 현재의 잠정적인 성격을 명시하였다.

서독 내 전 연방적인 경제연합체로 출발한 프랑크푸르트 조합은 처음부터 강력한 각 연방주의 조합에 의해 활동이 제한되었다. 또한 동독과의 접촉을 위해서는 각 주 정부에 대한 사전 통고와 승인이 필요하였다. 서독이 독일민족의 유일한 합법적 체제임을 주장함으로써 조합의 활동입지는 좁아졌고, 출판과 관련하여 시장을 규제하거나 통제하려는 시도는 자유롭고 스스로 조정되는 시장의 정착을 주장하였던 서방연합국의 의지에 반하는 것이었다. 따라서 출발 당시 조합의 위치는 매우 제한적이었으며, 당시의 주요 임무는 저작권문제, 출판물검열, 정관변경, 저작권문제, 각 연방주연합과 중앙조합간의 중개 등이었다. 조합의 홍보통로는 비이스바덴에서 발행되는 조합지였고, 조합지는 현안에 관해 논쟁하는 포럼으로 기능하였으나, 시간이 흐름에 따라 조합의 결정사항을 전달하는 제한적인 역할을 담당하였다.

서적은 거래상품으로서 경제적 성격을 띠 뿐만 아니라 또한 정신적인 것이다. 따라서 프랑크푸르트 조합은 1951년부터 문화정치적 활동의 일환으로 독일서적거래상이 수여하는 평화상을 제정하여, 하나의 커다란 문화정치적 포럼으로 도약하고자 하였다. 작가 한스 슈바르츠(Hans Schwarz)와 출판인 프리드리히 비티히(Friedrich Wittig)의 아이디어로 만들어진 평화상은 양진영 간의 평화적인 협력과 상호신뢰 구축에 기여하는 사람에게 주는 것으로서 대부분의 수상자는 전후 서독의 사회와 가치를 대변하는 사람들이었다. 이 상을 유대인계의 사람에게 주려는 시도는 독일의 과

거사청산과 맞물린 커다란 논쟁거리였다. 예를 들어 1967년 평화상을 수상한 에른스트 브로흐(Ernst Bloch)의 인생역정은 독일의 역사를 반영한 것이었다. 그는 유대인이었고, 동독의 비밀기관인 국가보안성(Staatssicherheitsdienst), 이른바 “슈타지”(Stasi)로부터 추적당해 라이프찌히로부터 쫓겨나 서독으로 탈주하였고, 거기서 그의 반공산주의적 증오는 또 다시 논란의 대상이었다.

라이프찌히 조합과 프랑크푸르트 조합을 비교하는 일은 설립 당시에는 커다란 의미가 없었다. 서로가 상대방을 전제로 존재하였고 성장하였기 때문이다. 그러나 1949년부터 프랑크푸르트 ‘도서박람회’(Buchmesse), 혹은 서적전본시장이 시작되면서 양 조합 간의 갈등이 표면화되었다. 서독연방주인 헤쎈의 서적거래상연합이 시작하여 프랑크푸르트 조합이 추진을 넘겨받은 도서박람회는 처음에는 동독의 출판중심지였던 라이프찌히로부터 별다른 저항을 받지 않았다. 그러나 프랑크푸르트 도서박람회가 점차로 큰 성공을 거두자 동독은 거부적인 반응을 보이기 시작하였다.

한편 프랑크푸르트 도서박람회에 다양한 통로를 통해 접촉하려 몰려드는 동독의 수많은 출판사들에 대해 서독 당국과 프랑크푸르트 조합은 처음에는 회의적으로 보았다. 여기에는 동독에서 출판사를 몰수당하고 서독에 이주하여 출판사업에 종사하였던 이들이 동독 출판인들을 탐탁치 않게 여겼던 점과 도서박람회의 정치화를 경계하고자 했던 요인이 함께 작용하였다. 1956년부터 도서박람회 주최 측은 따라서 정치적인 폭발성을 포함하지 않은 동독의 서적을 전시하는 공동전시장을 이들에게 할당하였다.

물론 라이프찌히 도서박람회에 참가하려는 서독의 출판인과 서적들도 동독의 엄격한 검열을 거쳐야 했고 이로 인해 접근이 제한되었다. 그럼에도 불구하고 프랑크푸르트 조합은 이를 공개적으로 비난하거나 참가를 저지하여 소속회원들이 라이프찌히 박람회에 참가하지 못하게 하는 우를 범하지는 않았다.

3. 동서독간 출판분야 교류·협력 전개과정

종전 직후 전승연합국은 독일의 정치적 활동과 국가의 모든 기관들을 통제하였고, 입법, 사법, 행정의 모든 지침은 연합국에 의해 마련되었다. 이에 따라 내독간의 상품거래도 연합국의 통제 하에 놓이게 되었다. 그러나 독일이 여러 점령지로 나뉘졌기 때문에 하나의 단일한 통제지침은 불가능하였고, 여러 상이한 결정이 혼재하였다. 따라서 1947년 연합국의 관리자문단(Kontrollrat)이 공동성명을 통해 신문, 잡지, 영

화 및 서적의 자유로운 교환을 천명하였지만, 서적 및 출판에 대해서도 상이한 규정이 존재하였다.

출판물거래와 이에 대한 규정은 실제 연합국의 각 점령지에 따라 상이하였다. 예를 들어 1946년 9월 영국점령군의 당국은 소련이 판권을 가진 출판물들의 자국 관할 점령지에의 반입을 금지하였다. 1947년 12월에는 서적이나 잡지를 사전에 영국군 관리당국(이른바 ‘Public Relations Information Services Control’)에 제출하여 검열을 받은 것에 한해 반입을 허용하였다. 물론 소련 측에서도 유사한 조치가 취하여졌지만 서방연합국의 조치가 더욱 엄격하여 독일 동부지역 주민들의 불만은 매우 컸다.

그러나 서부지역의 출판사들뿐만 아니라, 동부지역의 출판사들도 전승국들의 엄격한 통제에도 불구하고 각 점령지역 간의 서적거래를 중단하지 않으려는데 이해를 같이하였다. 그 결과 1948년 초부터 물류유통회사인 리베로트(Spedition Lieberoth)는 프랑크푸르트-라이프찌히-베를린을 연결하는 서적열차를 운영하였다. 이로써 서방연합국 점령지역과 소련점령지 간의 서적교류가 이루어졌다. 여기에는 서베를린에 근거지를 두었고 전후에 빠른 시일 내에 과거 베를린지역 이외의 지역에서 유지하였던 지사들과의 접촉을 재개하려 했던 스프링거출판사(Springer Verlag)가 커다란 기여를 하였다. 또한 라이프찌히에 근거지를 두고 서부지역의 비이스바텐에 지사를 설치하였던 인젤출판사(Insel Verlag)도 이러한 노력에 동참하였다. 나아가 당시 독일의 동부지역이 서부지역에 비하여 출판·인쇄의 능력과 규모가 훨씬 컸던 것도 이러한 동부지역 출판사들의 적극적인 노력의 원인이 되었다.

전쟁 직후의 상황은 혼란이란 말로 밖에 표현될 수 없었다. 이러한 상황 속에서도 서적거래상들은 서적을 양 지역에서 취득하고, 양 지역 간에 전달하려는 여러 가지 노력을 펼쳤다. 서적거래상들이 서적을 취득할 수 있는 가장 좋은 방법은 현지에서 직접 구입하는 것이었다. 그러나 동서지역 간의 반출입 통로를 가지지 못하였던 서부지역의 거래상들은 동부지역의 출판사를 방문하여 현금을 주고 서적을 구입한 다음 그것들을 국경에 가장 가까운 지역으로 우편으로 부치게 하고, 야밤에 국경을 넘어 이 서적들을 가져오는 방법을 이용하였다. 이 경우 서적을 가져오는 일은 여러 가지 노력을 통해 각 점령기간 통행증을 소지한 자들을 활용하였다.

1948년 6월 독일 서부지역에서 화폐개혁이 실시되자 동서지역 간의 상품거래에 대하여 서방의 전승국과 더불어 서부지역의 각 연방주 경제성들이 내독간의 거래에 대해 참여하기 시작하였다. 그리고 1949년 9월 서방연합국은 서독(1949년 10월 7일 건국)의 당국에 모든 권한을 위임하였으나, 공산주의적 선전물들이 서독으로 유입되는 것을 방지하기 위한 간섭권은 유지하였다. 1949년 건국 이후 내독간의 거래는 서독의

연방경제성, 내무성, 법무성 그리고 전독일문제성(Ministerium für gesamtdeutsche Fragen)⁷에 의해 다루어졌다. 연합국들은 서독정부와 긴밀하게 협력하였으나, 동독선전물들이 완벽하게 걸러지지는 못하였다. 동서독간의 서적 및 잡지의 교류는 동서독간의 갈등, 그리고 상호 선전물 반입에 대한 우려에 의해 영향을 받았다.

1948년의 화폐개혁과 이어진 베를린봉쇄에 따라 동서지역간의 정치적 긴장이 고조되었으나, 서적의 교류는 결코 차단되지 않았다. 오히려 동서독의 건국으로 인해 서적교류는 특정분야에서 증가를 보였다. 예를 들어 동독은 경제발전을 위해 관련 전문서적에 커다란 관심을 가졌다. 수많은 전문적, 학술적 출판사들이 원래 동독지역에서 활동하였으나 분단 이후 서독으로 이전한 여파로 인해, 동독지역에 남아 국영화된 출판사들은 이제 동독정부가 필요로 하는 전문서적을 감당하기에는 역부족이었고 이러한 부분을 서독으로부터 반입할 수밖에 없었다.

다른 한편으로 서독의 출판사들도 과거 동독지역에서 가졌던 판매시장을 쉽게 단념할 수는 없었다. 게다가 많은 서독의 인쇄소들에게는 좋은 출판을 위해 필요한 경험과 Know-how가 동부지역의 모출판사(母出版社)에 비해 결여되었던 점도 동서간의 교류를 필요케 하였다. 결국 동서독 지역의 출판사 공히 내독간의 서적교류가 큰 의미를 가졌다. 따라서 신속한 쌍방간의 합의가 복잡다기한 이해관계의 혼란을 방지하기 위해 필수적이었다.

동독과 서독간의 직접적인 협상이 이에 따라 1949년 10월 ‘프랑크푸르트 협상’(Frankfurter Verhandlungen)이란 이름하에 개최되었으나, 즉각적인 성과를 거두지는 못하였다. 이후 주로 베를린에서 비밀협상이 지속되었다. 동독의 마르크화(Mark)와 서독의 마르크화(D-Mark) 간의 환가치 차이로 인해 동서독간의 서적거래는 주로 대량의 서적이 서독에서 동독으로 반출되는 형태로 이루어졌다.⁸

1950년 동서독의 독일서적거래상조합들은 베를린에서 내독간 서적거래를 위한 경제협정이 필수적임에 합의하였다. 그 결과 1950년 7월 서베를린의 중개 및 대서적거래상인 에른스트 그로비히(Ernst Globig)와 라이프찌히 LKG 간에 경제협정이 체결되었다. 동 협정은 학술서적의 교류를 포괄하였으나, 그 실현은 수차에 걸쳐 연기되었다.

따라서 서적거래에 관한 두 번째의 협정, 이른바 「**내**독간 협정」(Interzonen-Abkommen)이 수개월에 걸쳐 논의되었으나, 쌍방의 입장차이로 인해 결실을 보지 못하였다. 가장 큰 쟁점은 예상되는 서독에서 동독으로의 서적 반출이 과다함에

⁷ 1969년부터 내독관계성(Ministerium für innerdeutsche Beziehungen)으로 개칭되었다.

⁸ 1961년 베를린장벽이 설치된 이후 이러한 형태의 서적거래는 불가능해졌다.

따라 발생하는 동독이 부담해야 할 차액분을 어떻게 상쇄하여 청산할 것인가였다. 그 타개방안으로 거론된 것이 동독업체에게 인쇄주문을 주는 것이었으나, 여기에 대해서 서독의 인쇄연합체들이 자국의 사업자들이 상대적으로 불이익을 받을 것을 염려하여 반발하였다. 서독의 연방경제성도 여기에 공감하였다. 협정이 체결되지 못한 데에는 내독간 서적거래와 관련이 없는 다른 이유, 예를 들어 1950년 9월 동독정부가 서베를린에 대해 전기와 식수를 단절한 것 등도 영향을 미쳤다.

한편 이러한 상황에서도 동독으로부터 서독으로 서적의 반입은 지속되었다. 반면 동독의 주민들이 서독의 서적을 입수하는 일은 특권층이나 기관을 제외하고는 여전히 어렵고 위험을 부담하는 일이었다. 마침내 1951년 7월 「**경제 및 무역에 관한 베를린협정**」⁹ 체결되었고, 1년 후 효력이 발생되었다.⁹ 이 협정은 서적거래에 다른 상품거래와는 달리 적용되는 예외조항을 포함하였다. 예를 들어 동서독 간에 상호거래에 의해 청산되지 못하는 초과분에 대하여 동독의 출판·**인쇄**소에 인쇄주문을 가능하도록 하였다.

동서독간 서적거래를 크게 훼손시킨 문제 중의 하나는 서독의 출판사가 동독의 출판·**인쇄**소에 의뢰한 출판주문과 관련되었다. 이는 내독간 서적거래로 인해 발생한 동독이 지불해야 할 초과분을 서독출판사가 동독의 출판사 및 인쇄소에 대해 주문을 발주하는 것으로서 그 규모가 모든 서독내 출판의 반 이상을 차지하는 중요한 일이었다. 따라서 서독 출판사들의 서적공급은 이들 출판·**인쇄**를 맡은 동독의 업자들이 얼마나 정해진 시간을 지키는가의 여부에 달리게 되었다. 따라서 이의 중요성을 인식한 동독의 업자들은 특별한 관심을 기울였다. 그럼에도 불구하고 동독이 종이의 부족이나 여러 이유로 기일을 지키지 못하는 일이 빈번하게 발생하였고, 이로 인해 서독의 전문서적이 예정보다 훨씬 늦게 출판되는 일이 잦아졌다. 이러한 상황에서 서독의 출판사들은 높은 단가에도 불구하고 서독의 출판·**인쇄**소를 선호하게 되었다.

베를린협정에서 합의되었던 내독간 서적거래 규모의 상한선은 1955년 마침내 폐지되었고 이로 인해 거래량은 크게 증가하였으나, 서적의 반입을 위한 사전의 반입승인은 여전히 유효하였다. 한편 1955년부터는 문학작품들의 거래도 가능하여졌으나, 여기에 대하여 서독 내에서는 찬반 논란이 일어났다. 동독 문학작품의 반입문제는 특히 이 시기에 독일공산당(Kommunistische Partei Deutschlands, KPD)이 헌정질서에 반(反)하는 것이냐의 여부에 대한 결정을 진행하고 있었던 연방재판소의

⁹ Peter Bender, *Die Neue Ostpolitik und ihre Folgen. Vom Mauerbau bis zur Vereinigung* (München, 1995).

판결과 관련되었다. 1956년 서독 내에서 독일공산당의 활동이 금지되자 이 결정은 서독주민들의 여론과 서독의 정부에 영향을 미쳐 공산주의적 색채가 강한 문학작품의 반입은 통제되었다.

한편 베를린협정이 발효된 이후 프랑크푸르트 조합은 정기적으로 서독으로 반입이 금지된 동독의 서적명을 목록화하여 발간하였다. 이들 중 상당수는 동독지역에서 출판사를 몰수당한 후 서독에서 새롭게 출발한 출판사와 이름을 같이하는 원(源) 동독지역의 출판사가 출간한 서적들이었다.

동독에서는 정기적으로 발간되는 언론출판물들을 우편을 통해 배포하는 우편시사잡지판매(Postzeitungsvertrieb, PZV)가 운영되었다. 동베를린의 동부역 부근에 본사를 둔 PZV는 독일체신부(Deutsche Post)에 속하였고, 모든 허가된 신문과 잡지의 목록이 기재된 우편시사잡지목록(Postzeitungsliste)을 발간하였다.¹⁰ 동독은 이 PZV를 출판물을 검열하는 수단 그리고 출판물 배포를 통제하는 수단으로도 활용하였다.

동독의 경우 중앙집중적으로 잘 통제 및 조직화된 서적판매소를 통해 서적의 공급이 빠르게 이루어졌을 뿐만 아니라, 서방의 전문서적들에 대한 엄격하고 정밀한 검열이 진행되었다. 1954년 동독의 우편시사잡지목록에 의하면 서베를린의 출판사가 발간한 161개의 학술잡지가 허가되었다.¹¹ 배포의 금지를 위해 상당수의 특정단어들이 확정되어 검열에 활용되었다. 이로서 우편시사잡지목록은 서방서적의 검열기능도 하는 정치성을 띠었다.

동독은 1955년 3월 이후 의도적으로 서독의 잡지에 대한 구매를 크게 줄였다. 서독정부는 이에 따라 동년 8월 서독의 우편시사잡지목록에 동독의 시사잡지를 포함하도록 결정하였다. 동독은 여기에 대한 반응으로 동독의 우편시사잡지목록에 108개의 서독 학술 및 전문잡지를 게재하였고, 서독은 자체 우편시사잡지목록에 92개의 동독 잡지명을 게재하였다. 서독의 우편판매망의 개방에도 불구하고 동독의 시사잡지에 대한 서독의 관심은 미미하였다.

1954년 프랑크푸르트 독일서적거래상조합은 조직내 대외무역위원회 산하에 “내독간 거래를 위한 상임위원회”(Ständiger Ausschuß für Fragen des Interzonenhandels)를 설치하였다. 동 위원회는 내독간 서적거래를 추적하고 그에 대한 보고서를 조합의

¹⁰ 대개 대도시에 국한되어 운영되었던 PZV는 만성적인 종사자의 결핍으로 인해 제대로 전달되지 못하는 신뢰성부족을 일으켰다.

¹¹ 이 시기 서독에는 공식적으로 4개의 동독 시사잡지만 공급되어졌다. 서독에서는 동독의 우편시사잡지목록을 통해 동독의 잡지를 구독할 필요가 없었다. 왜냐하면 서독의 수입업자를 통해 동독의 잡지를 구매할 수 있었기 때문이다.

연차보고서에 게재하였다. 이미 1952년부터 서적시장에 관한 연례보고서와 통계가 시작되었지만, 1966년부터 내독간 서적거래에 관한 통계와 자료가 공개적으로 출판되었다.¹²

동서독 대표들 간의 협상 시작부터, 특히 동독 측에 의해 내독간 서적거래에서 문학작품들의 교류에 대한 관심이 표명되기는 하였으나, 표면화되지는 못하였다. 여기에는 서독의 전문 및 학술서적에 대한 동독의 커다란 관심도 영향을 미쳤다. 또한 문학작품이 가질 수 있는 정치이념성도 문학서적의 교류에 동서독 쌍방이 주저케 하는데 기여하였다. 서독의 경우 문학서적의 교류에는 연방경제성 외에도 내무성, 법무성, 내독성 등이 관여하였다. 동독 측의 요구에 의해 서독의 경제성은 소수의 동독 문학작품의 반입을 찬성하였으나, 프랑크푸르트 조합과 같은 많은 서독의 단체들이 반대입장을 표명하였다.

문학서적의 교류 규모를 정확히 파악하기는 어렵다. 다만 확정적인 사실은 동독의 문학작품에 대한 서독의 관심이 서독의 문학작품에 대한 동독인의 관심에 미치지 못하였다는 점이다. 1950년대 말부터 서독의 대형서적상들은 동독의 문학작품을 위한 창고를 건립하였고, 1960년대 말부터 서독의 대도시에는 정치적 문학작품을 포함한 동독의 문학작품을 판매하는 서점도 나타났지만, 서독인의 관심은 소수에 국한되었다. 여기에는 동독의 작품에 대한 홍보와 평론의 부재도 일조하였다.

양 독일의 작가들이 출판사를 확정하고 쌍방의 다른 독일지역에 작품을 알리는 데는 두 가지 방법이 있었다. 순회전시를 통해 작품을 선전하거나, 프랑크푸르트 및 라이프찌히 도서박람회를 활용하는 것이었다. 도서박람회에는 주요 거래상들이 분야별로 동일한 공간에 서적을 전시하였다. 라이프찌히 박람회의 경우 서독의 학술서적이 우선시 되었고, 70년대에 접어들면서 서독의 문학작품들도 정기적으로 전시되었다. 한편 프랑크푸르트 박람회에서는 동독의 서적들이 하나의 공동공간에 전시되었는데, 그 공간은 라이프찌히 박람회에서 서독의 출판사들이 할당받은 공간보다 훨씬 규모가 작았다. 여기에 대해 동독이 이의를 제기하고 비판하였으나, 동서독간의 출판 규모를 감안한다면 이는 이해될 수 있는 사항이었다. 예를 들어 1980년 동독의 출판사들이 6,100권의 책을 출간한 것에 비하여 서독은 67,200권을 출간하였다. 출판사의 수도 동독이 약 60개인 것에 반해 서독은 약 2,000개를 헤아렸다.¹³ 앞서 지

¹² 프랑크푸르트 조합의 자료에 대한 분석과 평가에 관하여는 Ernst Umlauff, *Der Wiederaufbau des Buchhandels. Beiträge zur Geschichte des Büchermarktes in Westdeutschland nach 1945* (Frankfurt a. Main, 1978).

¹³ 물론 1980년 당시 서독의 인구가 59.1백만 명이었고 동독의 인구가 16.7백만 명이었던 점을 감

적한 바와 같이 프랑크푸르트 박람회에서는 서독의 출판사명과 동일한 이름의 동독 출판사, 즉 동독정부가 몰수하여 국영화된 출판사들이 출판한 서적은 전시가 허용되지 않았다.

쌍방의 박람회에서 동서독의 서적들은 동독과 서독이란 공식호칭을 사용하지 않고 ‘내독간 거래에 의한 서적들’(Bücher aus dem innerdeutschen Handel)이란 이름하에 전시되었다. 이러한 문제는 1972년 기본조약의 체결로 동서독이 상호 인정하게 됨에 따라 사라졌다.

4. 동서독간 출판분야 교류·협력에 관한 양 독일의 갈등

동독의 지도부는 서독의 서적들을 자본주의적 계급적대세력의 전위로서 뿐만 아니라, 나찌와 완전히 단절되지 않은 반동적이며 파시스트적인 독일의 대변물로 간주하여 가능한 한 그 동독내 유입을 차단하고자 하였다. 한편 서독은 동독의 서적들이 동독 사회체제와 이념을 전파하려는 동독국가의 하수인으로 여겼다. 동독을 포함하는 동구사회주의권의 서적에 대한 서방진영국들의 우려, 특히 서독의 우려는 매우 컸고 따라서 서독 역시 동독 서적들의 자국내 유입을 제한하고자 하였다.

동독은 동독에서 출간된 서적의 판매와 유통에 대하여 서독이 국가적 차원에서 그리고 경제적 측면에서 범죄시킬 뿐만 아니라 방해하고 있다는 비난을 줄곧 제기하였다. 사실 동독의 서적들의 서독내 유입과 확산에는 여러 기관들에 의해 큰 영향을 받았다. 서독이 미·영·불 연합국에 의해 점령되었던 1947년에는 서독으로 정치적 서적의 유입이 금지되었다. 1956년 서독 내에서 공산당의 활동이 금지되고 난 후 ‘국가를 위협하는 서적’(staatsgefährdende Literatur)에 대한 정치적 형법(刑法)이 더욱 엄격해졌다. 냉전 시기에 조성된 동서독간의 점증한 갈등과 서독의 높아진 형법 등은 내독간 서적거래에도 확연하게 영향을 미쳐 출판분야 교류·협력을 불안정하게 하였다.

서독의 거대한 관료조직에도 불구하고 서독에서 동독의 서적을 주문하기는 비교적 간단하였다. 서독에서 구입할 수 있는 동독의 서적목록은 매년 연방소식지 그리고 프랑크푸르트서적지에 게재되었다. 그러나 서독인이 동독의 서적을 주문할 경우 그 주문한 서적이 서독의 국가를 위해하지 않는 것임을 스스로가 책임져야 했다. 문

안하더라도 서독의 출판사 수와 출판 규모는 동독을 크게 앞질렀다.

제는 국가를 위해하지 않는다는 것을 어떻게 이해하고 판단하는 가였다. 법기관에 따라 판단에서 여러 상이한 잣대가 적용될 수 있었고, 그것은 실제에서도 나타났다.

1961년 뮌헨의 출판인인 빌리 바이스만(Willi Weismann)에 대한 소송이 한 예이다. 바이스만은 동독으로부터 서적을 다량으로 구매하기 위하여 그가 구매하고자 하는 서적이 국가를 위해하는 내용을 담고 있는지, 어떠한 서적을 그러한 이유로 주문하면 되지 않는지 등을 수 차례 걸쳐 문의하였다. 오랜 기다림과 계속적인 문의가 이루어진 후 그는 바이에른 정부로부터 몇 가지 서적에 대해서만 주문이 금지되었다는 통보를 받았다. 그리고 이를 근거로 그는 1960년 9월 동독의 서적을 다량 주문하였다. 그러나 주문된 서적들은 서독의 국경세관에 의해 압류되었고, 그는 국가를 위해하는 서적을 유입하려했다는 죄목으로 기소되었다. 재판과정에서는 ‘국가를 위해한다’는 것을 어떻게 해석해야 하는가에 대한 공방이 전개되었다.

이 사례는 당시 서독이 동독의 서적을 국가를 위해한다는 명목으로 언제라도 압류할 수 있음을 보여준 것이었다. 그 개념에 대한 정의나 체계적인 규정이 이루어지지 않은 상황 속에서 연방주들은 상이하게 이를 해석, 적용하였다. 그 결과 서독의 서적상과 출판인, 그리고 일반 국민들은 동독의 서적을 대하는데 항상 어려움과 두려움을 가질 수 밖에 없었다.¹⁴

법적 처벌은 1961년 서독의 연방의회가 「법에 저촉되거나 기타 배포금지에 관한 관리법」(Gesetz zur Überwachung strafrechtlicher und anderer Verbringungsverbote)을 강화함에 따라 더욱 강화되었다. 이 법에 따르면 관련 기관은 국가를 위해하는 서적은 국경에서 압수할 수 있게 되었다. 1960년에서 1965년 사이에 이 법에 근거하여 연 평균 약 80만건의 서적송부가 압류되거나 폐기되었다. 이들 가운데 실제 어느 정도의 서적이 국가를 위해하는 내용을 포함하고 있었는지는 확인될 수 없다. 공공도서관은 물론 사설도서관도 형법이 엄격하게 적용될 시기에는 장서 가운데 국가를 위해하는 내용이 있는지 살살이 조사되었다. 1964년 시사지 『슈피겔』(Spiegel)은 심지어 연방의회 의원에게 전달되어야 할 서적들도 폐기되었다고 폭로하였다.

동독의 출판 및 서적과 관련한 어려움이 서독주민에게만 국한되었던 것은 아니었다. 동독에서 온 출판인과 작가들도 특정한 경우 서독연방기관에 의해 추적되었고, 그 상징적인 사례가 동독의 출판인인 귄터 호페(Günther Hofé)가 1963년 프랑크푸

¹⁴ Stefan Tjepmar, “Bürgerkriegsliteratur und andere staatsgefährdende Schriften. Westdeutsche Loch in der Mauer. Der innerdeutsche Buchaustausch,” in: Mark Lehmstedt and Siegfried Lokatis eds., *Das Loch in der Mauer*, p. 56.

르트 서적박람회에 참석하기 위해 가던 도중 하노버에서 서독당국에 의해 체포된 사건이었다. 서독검찰청은 그가 동독 정보기관을 위해 일하였다는 혐의를 두었다. 이 사건은 당시 언론의 주목을 크게 받았고, 심지어 동독의 외무상이었던 하인리히 베크(Heinrich Becker)는 이를 유엔회의에서도 거론하였다. 사건이 진행되는 과정에서 호페는 동독의 국가보안성과 서독의 본에 소재한 소련의 정보기관을 위해 실제 일하였다고 실토하였다.

서독정부는 호페의 석방과 관련한 동독과의 협상을 동서독 간에 해결되어야 할 여러 문제들을 논의하기 위한 협상카드로 활용하였다. 특히 서독은 동독에 수감된 서독주민과 동독의 정치범들을 돈을 주는 대가로 서독으로 건너오게 하는 이른바 ‘석방거래’(Freikauf)를 동독과 협상하였다.¹⁵ 결국 지루한 협상 끝에 호페는 석방거래란 틀 속에서 동독으로 귀환하였다.

또 다른 상징적 사례는 1967년 프랑크푸르트 도서박람회에서 일어난 국가를 위해 한다는 서적을 둘러싼 동서독간의 대립이었다. 도서박람회가 개최되기 전부터 어떤 동독의 서적과 출판사가 참여될 수 있고 될 수 없는지가 논란되었다. 당시 프랑크푸르트 서적거래상조합이 가졌던 기본정책은 동독 서적과 출판사의 참여를 거부, 특히 서독의 출판사와 동일한 상호를 가진 동독출판사(동독에서 출판사를 경영하다가 분단 이후 동독정부의 몰수로 인해 서독으로 도피한 출판인이 동일한 상호로 서독에서 개업함에 따른 동명출판사), 이른바 ‘동명출판사’(Parallelverlage)와 그 출판사가 발간한 서적의 참여를 거부하는 것이었고, 동독은 이 조치를 제거하는데 중점을 두었다.

프랑크푸르트 도서박람회의 규정에 따르면 서독의 출판사들은 동독 동명출판사들의 박람회 참여를 거부할 수 있는 거부권을 가졌고, 실제 이를 활용하였다. 예를 들어 유서 깊은 동독의 출판사인 ‘레클람 라이프찌히’(Reclam Leipzig)는 1980년대에 이르기까지 박람회에 참여할 수 없었다. 동명의 서독출판사는 나아가 동독측 동명출판사가 발간하는 서적의 서독내 유통을 금지하려는 소송을 제기하기도 하였다. 도서박람회에의 참여가 허가된 동독 서적들의 전시에 있어서도 동독의 국호인 ‘독일민주공화국’(Deutsche Demokratische Republik, DDR)이란 이름이 가능한 한 사용되지 못하도록 하였다. 동독의 서적들이 전시된 공간은 ‘내독간 거래에 의한 서적들’ 혹은 ‘여러 전문분야의 출판사들’(Verlage mit verschiedenen Sachgebieten) 등의 낱말이 붙여졌다.

동서독간의 갈등은 소련이 만일 서독이 동독 측의 주장을 받아들이지 않을 경우

¹⁵ 손기웅, 『동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)』(서울: 통일연구원, 2005).

프랑크푸르트 도서박람회에 참여하지 않을 것이라고 천명함에 따라 철회되었다. 결국 소련이 참여를 거부할 경우 이는 전 동구 사회주의국가들의 참여거부로 연결될 우려가 있다고 판단한 서독의 집행부에 의해 앞서 거부된 동독의 출판사와 서적들이 도서박람회에 참여하고 전시될 수 있게 되었다.

서독에 의해 거부되었다가 다시 참여가 허용된 동독의 출판사 가운데는 동독의 국립출판사도 포함되었다. 국립출판사가 발간하여 도서박람회에 전시된 책 가운데 『갈색의 책』(Braunbuch)이란 서적은 당시 서독의 연방대통령이었던 하인리히 뤼프케(Heinrich Lübke)가 나찌시대 때 강제수용소를 건설하는데 조력하였다고 폭로하는 내용을 담고 있었다. 이 사실이 알려진 후 이 사건은 커다란 정치적 문제로 발전하여 연방의회에서 대동독 외교정책에 관한 논쟁으로까지 비화하였고, 결국 이 책은 도서박람회에서 압류되었을 뿐만 아니라 책을 발간한 출판사의 전시공간도 폐쇄되었다.

한편 이 책은 다른 측면에서도 서독 국내적으로 반향을 일으켰다. 독일의 과거사를 진실로 보고 진정하게 반성하려는 지식인들 그리고 서독의 출판사인 ‘주르크ampf’(Suhrkamp)를 포함하는 33개의 서독 출판사들이 이 책의 압류조치를 항의하는 집회를 가졌고, 120명의 출판인들이 그 책을 주문하였다.

1960년대까지 전개되었던 출판사와 서적과 관련한 동서독 간의 갈등은 브란트 수상이 신동방정책을 추진하면서 동서간 화해가 모색되고 동서독간 교류가 활성화되자 점차 완화되어졌다. 그리고 출판사와 서적의 교류도 점차적으로 활성화되기 시작하였다. 그리고 마침내 통일이 된 후 라이프찌히 서적거래상조합은 1991년 1월 프랑크푸르트 서적거래상조합에 합병되었다.

5. 동서독간 출판분야 교류·협력 현황

가. 일반출판물의 교류 현황

1955년 출판물 교류의 상한선이 폐지(문학작품은 제외)됨에 따라 동서독간 출판물 교류는 크게 활성화되었다. 1956년 서독은 1천4백만VE¹⁶에 달하는 서적과 잡지를 동독에 공급하였으며, 이에 반해 동독은 3백4십만VE의 출판물을 서독에 판매하였다. 50년대 후반에 접어들면서 출판물의 거래는 지속적으로 안정화·증상화되었

¹⁶ ‘VE’는 동서독간 상거래를 결재하기 위한 ‘청산결재단위’(Verrechnungseinheiten)로서 1VE는 1DM(서독 마르크화)에 상응한다.

다. 1961년 8월 12일 베를린장벽이 건설된 후 동서독간 모든 거래가 일시 중단되었으나, 1964년에 이전의 수준을 회복하였다.

<표 3>은 분단기간 동서독간 출판물의 교류 현황을 보여준다(서독년감: *Statistischen Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland* 참조). 여기에는 예술 작품이나 예술적 카드의 출판물, 악보, 인쇄증명서 등이 포함되지 않았다. 학술적 저작물, 문학작품, 신문과 잡지간의 명확한 구분에 따른 거래량은 알 수 없다. 또한 얼마의 판권이 지불되었는지도 불명확하다. 그럼에도 불구하고 전반적인 동서독간 교류량의 규모를 이를 통해 알 수 있다.

<표 3> 동서독간 출판물의 교류 현황

(단위: 1,000VE)

	동독으로의 반출			서독으로의 반입		
	책	신문/잡지	거래액	책	신문/잡지	거래액
1958	5,953	4,368	10,321	8,135	3,737	11,872
1962	4,266	4,354	8,620	6,880	2,694	9,574
1967	5,910	6,601	12,511	10,581	3,742	14,323
1979	6,343	12,653	18,996	16,869	1,329	18,198
1987	13,987	14,355	28,342	24,200	1,949	26,149

1958년의 경우 출판물의 동독반출이 1천3십만VE, 서독반입이 1천1백9십만VE이었던 거래액은 1987년에 이르러 각각 2천8백3십만VE와 2천6백1십만VE로 성장하였다. 그러나 이러한 증가액은 대략 이 30년 기간 동안의 출판물 가격의 상승액에 일치하였다. 즉 이 기간 동안 동서독간 출판물의 거래량은 실질적으로 크게 증가하지 않았음을 의미한다. 여기에는 계획경제체제 하에서 탄력적이지 못하였던 동독 출판업의 사정을 파악한 서독의 출판사들이 동독의 출판사들과 출판계약을 증가시키지 않으려 했던 점, 그리고 1960년대 중반에 이르러 동독이 학술서적에 이르기까지 이념화를 추진하였고 이러한 이념화된 서적을 서독이 반입하지 않았던 점 등이 작용하였다. 다른 한편으로 동독의 외환부족도 원인이 되었다. 왜냐하면 동서독간 반입·출액의 균형을 초과하는 부분에 대해서는 쌍방이 외화로 지불해야 했기 때문이었고, 초과분을 상쇄하기 위해 동독이 받은 인쇄주문이 여기에도 미치지 못할 경우 동독이 이를 외환으로 지불해야 했기 때문이다.¹⁷ 특히 동독의 출판·인쇄소들이 남

기일을 제대로 지키지 못함에 따라 서독으로부터의 주문이 줄어든 것도 출판물거래 증가를 제한하였다.

동서독간 서적의 교류는 베를린 장벽과 동서독간 국경선의 철책에도 불구하고 동서독 주민들을 연결시켜준 ‘장벽 속의 구멍’(Loch in der Mauer)과 같은 역할을 하였다. <표 4>는 동독으로 공식적으로 유입된 서독서적의 규모를 보여준다. 1961년부터 1989년까지 총 1,972,535 종류의 서적이 동독으로 반출되었으며, 같은 기간 838,582 종류의 서적이 서독으로 유입되었다.¹⁸

<표 4> 동독으로 반출된 서독의 서적종류

년 도	서 적 수	년 도	서 적 수
1961	36,477	1976	65,418
1962	38,271	1977	71,395
1963	48,108	1978	69,754
1964	50,388	1979	71,525
1965	46,457	1980	69,938
1966	53,683	1981	73,663
1967	55,704	1982	75,957
1968	52,200	1983	79,182
1969	54,568	1984	91,377
1970	54,346	1985	88,414
1971	63,185	1986	90,038
1972	61,838	1987	95,464
1973	59,950	1988	129,103
1974	59,441	1989	103,276
1975	63,415	1961~1989 총합	1,972,535

¹⁷ Heinz Sarkowski, “Die Anfänge des deutsch-deutschen Buchhandelsverkehrs(1945-1955),” in: Mark Lehmstedt and Siegfried Lokatis eds., *Das Loch in der Mauer*, pp. 105~106.

¹⁸ Gottfried Rost, “Die Deutsche Bücherei als ‘Loch in der Mauer,’” in: Mark Lehmstedt and Siegfried Lokatis eds., *Das Loch in der Mauer*, p. 134.

나. 고서적의 교류 현황

동서독간 고서적의 교류는 일반출판물의 교류 현황에는 공식적으로 산정되지 않았다. 고서적의 경우 동서독간의 거래는 2차 세계대전 직후에서 1949년 동독의 건국에 이르는 짧은 기간을 제외하고 전 분단기간을 통하여 동서독간의 ‘교류’(Austausch)가 아니라, 일방적으로 동독에서 서독으로 반출되는, 동독의 입장에서 ‘수출’(Export)의 형태로 이루어졌다. 이는 수출을 통해 외환을 획득하려는, 경제성의 측면에서 서독과의 출판물거래를 추구하려는 동독의 정책에 따른 것이었다. 동독의 박물관들은 외부전시 혹은 내부단장이란 명목 하에 대규모의 고서적을 내어놓을 수밖에 없었고, 고서적 수집가들은 고서적거래에 따른 세금을 제대로 내지 않고 착복하고 있다는 대대적인 비난과 거액의 세금을 부과 받게 되자 고서적을 내어놓지 않을 수 없었다. 70년대와 80년대에 이르러 이러한 고서적의 수출은 ‘국가예술거래부’(Staatlicher Kunsthandel) 혹은 ‘예술 및 골동품 유한회사’(Kunst und Antiquitäten GmbH)를 통해 추진되어, 대부분의 경우 서독의 상인들에게 판매되었다. <표 5>는 동독 내 고서적의 거래와 그 중에서 수출이 차지하는 규모를 보여주며, <표 6>은 동독 고서적 수출입 거래와 그 중에서 대서독(서베를린 포함) 수출이 차지하는 규모를 보여준다.¹⁹

<표 5> 동독의 고서적 거래 및 수출 현황

	고서적 총거래 (1,000 동독M)	고서적 수출			수출이 총거래에 차지한 비중
		계획(A) (1,000 동독M)	실제 수출(B) (1,000 동독M)	B/A (%)	
1963	5,047.0				
1964	5,323.4				
1965	5,742.9				
1966	6,132.3	1,651.7	2,112.2	127.8	34.4
1967	6,590.4	1,884	2,226.3	118.2	33.8
1968	7,097.0		2,686.5	103.3	37.8
1969	7,446.0	2,825	3,019.5	106.8	40.5
1970	7,940.0	3,100	3,034.5	97.8	38.2
1971	8,129.0	3,500	2,948.9	84.3	36.3
1972	9,325.0	3,190	3,094.5	97.0	33.2
1973	10,0541.0	3,460	3,463.2	100.1	34.4

¹⁹ Heidi Karla, “Der Handel mit antiquarischen Büchern aus der DDR in die BRD,” in: Mark Lehmstedt and Siegfried Lokatis eds., *Das Loch in der Mauer*, pp. 109~119.

<표 6> 동독의 고서적 수출입과 대서독(서베를린 포함) 수출 현황

	고서적 수출 · 수입 총액(A) (1,000 동독M)	대비사회주의 국가고서적 수출 총액(1,000 동독M)	대서독 고서적 수출 총액(B) (1,000 동독M)	B/A (%)
1970	2006.1	1434.0	642.9	32.5
1971	1764.1	1326.6	671.5	38.1
1972	1810.0	1371.8	592.0	32.7
1973	1978.8	1485.2	727.0	36.7
1974	2056.5	1613.8	914.4	44.5
1975		1822.7	1242.7	
1976	2409.2	1771.2	1249.0	51.8
1977	2494.2	1832.2		
1978	2655.9	1857.5	1309.2	49.3
1979	2712.3	1840.5		47.5

다. 동서독 출판사간 교류 · 협력 현황

동독은 건국 이후 여러 압력을 통해 자국내 자립적인 민간출판인들을 압박하였고, 이로 인해 1953년 초 수많은 출판인들이 동독을 떠나 서독으로 탈주하였다. 1878년에 설립된 구스타프 피셔 출판사(Gustav Fischer Verlag)도 예외가 아니었다. 1953년 창사 75주년 기념식을 당시 근거지였던 동독지역 예나에서 거행하였던 피셔 출판사는 불과 수주일 후 사장이 구속되는 것을 계기로 동서독의 예나와 슈투트가르트에 각각의 거점을 둔 두 개의 회사로 분단되지 않을 수 없었다. 이후 피셔 출판사는 예나(동독)와 슈투트가르트(서독)에 각각의 거점을 둔 양사 간에 내독간 협력을 추진하였으며 <표 7>이 이를 보여준다.²⁰

²⁰ Wulf D. v. Lucius, "Die Zusammenarbeit der Gustav Fischer Verlage in Stuttgart und Jena 1953 bis 1989," in: Mark Lehmstedt and Siegfried Lokatis eds., *Das Loch in der Mauer*, pp. 198~206.

<표 7> 구스타프 피셔 출판사의 내독간 협력

슈투트가르트 피셔 출판사의 총 거래액		그 중						내독간 협력의 비중
		예나 출판사의 책·잡지 수입판매액		슈투트가르트 출판사 책·잡지의 동독(라이프찌히)내 공동출판과 판매액		예나 출판사 책·잡지의 슈투트가르트내 공동출판과 판매액		
년	백만DM	백만VE	%	백만VE	%	백만DM	%	%
1960	2.0							(33.0)
1965	3.0	(0.15)	5.0	(0.30)	10.0	(0.40)	13.3	(28.3)
1970	4.2	0.21	5.0	0.45	10.7	(0.45)	10.7	26.4
1975	7.8	0.29	3.7	0.378	4.8	(0.60)	7.7	16.2
1979	10.5	0.31	3.0	0.387	3.7	(0.57)	5.4	12.1
1989	16.6	0.63	3.8	0.365	2.2	(0.70)	4.2	10.2

() = 추정치

한편 동독정부는 서독 내에 자국 출판사의 지사를 설립하기를 원했다. 예를 들어 동독은 자국의 ‘아우프바우 출판사’(Aufbau Verlag)의 서독내 지사 설립을 추진하였으며, 그 내용은 이를 위해 동독 문화성장관 요하네스 베허 박사(Dr. Johannes R. Becher)에 보고된 다음의 비밀문건을 통해 알 수 있다.

“서독내 지사의 설립은 첫째, 합법적인 방법으로 서독 내에 진보적 성향의 서적 출판사를 설립하거나, 둘째, 기존의 출판사를 매입하는 방법으로 추진한다.

이렇게 설립된 출판사의 임무는 다음과 같다 :

첫째, 부르조아적인 출판사에 의해 보류 혹은 거절된 동시대 독일 좌파 저자의 책들을 출판한다. 이러한 저자에는 Heinrich Mann, Becher, Seghers, Feuchtwanger, Bredel, Uhse, Renn, Frank 등이 포함된다.

둘째, 동시대의 소련 저자들이나 인민민주주의 국가들의 작품을 출판한다. 왜냐하면 이들의 작품은 서독 내에서 아직 출판되지 않았거나 더 이상 출판되지 않기 때문이다. 이러한 저자에는 Gorki, Alexej Tolstoi, Scholochow, Fedin, Fadejew, Makarenko, Kisch, Majerova 등이 포함된다.

셋째, Puschkin, Turgenjew, Gogol, Prus, Jirasek 등과 같은 클래식한 작품들을 출판한다.”²¹

²¹ Carsten Wurm, *Der frühe Aufbau-Verlag 1945~1961* (Wiesbaden, 1996), pp. 179~185.

라. 문학작품의 교류 현황

동독의 문학작품 가운데 서독에서 출판된 작가, 작품명 및 출판권수는 <표 8>과 같다.²²

<표 8> 서독에서 출판된 동독 문학작품

작가	작품명	출판권수
B. Brecht	Mutter Courage	2.42백만
B. Brecht	Galilei	최대 1백9십만
U. Plenzdorf	Die neuen Leiden des jungen W.	최대 1백7십만
B. Apitz	Nackt unter Wölfen	1백만 이상
A. Seghers	Das siebte Kreuz	최대 8십만
R. Kunze	Die wunderbaren Jahre	625,000
Ch. Wolf	Kassandra	500,000
Ch. Wolf	Kindheitsmuster	400,000
Ch. Wolf	Nachdenken über Christa T.	2십5만 이상
A. Seghers	Transit	최대 2십만
H. Kant	Die Aula	157,000
U. Plenzdorf	Legende vom Glück ohne Ende	100,000
Ch. Wolf	Was bleibt	40,000
E. Loest	Es geht seinen Gang oder Mühen in unserer Ebene	28,000
U. Plenzdorf	Kein runter kein fern	17,000

IV. 결 론

통일 이전 동서독 간에 추진되었던 출판분야 교류·협력의 '장벽 속의 구멍'으로서의 역할을 담당하였다고 통일 이후 구 동서독출신의 전문가들이 평가한 바와 같이, 출판분야 교류·협력은 동서독 주민간 공감대의 형성에 크게 기여하였다. 동독 주민들이 서독을 그들이 지향하는 사회와 체제로 받아들여 결국 스스로 동독을 무너뜨리고 통일로 이르는 행진을 시작하는데 출판분야 교류·협력이 기여하였음은

²² Egbert Meyer, *DDR-Literatur in Westdeutschland* (Frankfurt a. Main, 1994), p. 201.

부정될 수 없는 역사적 사실이다. 한반도의 평화번영과 평화통일을 민족적 과제로 지향하는 우리에게 동서독간 출판분야 교류·협력이 줄 수 있는 시사점을, 특히 서독의 입장에서 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 서독은 통일을 향한 전제조건이 양 독일에 존재하지 않은 상황에서 통일은 의보다는 통일의 여건을 조성하는 것이 더욱 중요하다는 판단에서 양독 관계의 실질적 개선을 위해 동독과의 교류·협력을 부단히 추진하였다. 그 가운데 민족적 이질성 극복과 동질성 회복을 위한 문화분야 교류·협력을 중시하였으며, 출판분야 교류·협력도 그 연장선 상에서 부단히 추진하였다. 또한 동독과의 출판분야 교류·협력을 추진하는 과정에서 서독 국내적으로 많은 어려움이 제기되었으나, 서독은 “접근을 통한 변화”라는 일관된 대동독 화해·협력 정책을 견지함으로써 출판분야 교류·협력의 유지·활성화를 이끌어낼 수 있었다.

둘째, 서독은 대동독 출판분야 교류·협력을 제도적 차원에서 지속적으로 추진하기 위하여 법적 합의를 이루고자 노력하였다. “하나의 문화민족”임을 강조하면서 양독 주민 간의 문화적 공통성을 유지·보존시키고, 문화적 측면에서 주민생활의 질을 향상시키고자 서독은 출판분야를 포함하는 「문화협정」¹⁾ 동독과 체결하였다. 동서독간 출판분야 교류·협력의 활성화는 이러한 법적 제도화에 의해 크게 영향을 받았다.

셋째, 서독은 문화협정의 체결시에 교류·협력 당사자의 비국가성(非國家性, Nichtverstaatlichung), 즉 문화당사자들끼리 교류하도록 하고 국가가 독점하지 않는다는 점을 분명히 함으로써 당국 및 비당국 차원에서의 교류·협력을 추진할 수 있는 토대를 마련하였다. 출판분야 교류·협력의 활성화도 여기에 힘을 입은 바가 컸다.

넷째, 동독이 출판분야 교류·협력에 기본적으로 소극적이란 점을 감안하여 서독은 동독의 이해관계를 우선적으로 고려하였다. 동독이 원하는 방법(예를 들어 교류·협력의 초과분을 동독에 인쇄용역을 주어 상쇄하는 방안), 동독이 원하는 분야(예를 들어 동독이 사회주의권에서 조달할 수 없으면서 경제발전에 반드시 필요한 학술서적 혹은 전문 과학·기술·경제서적 등에서의 교류·협력)를 받아들였다. 특히 동독의 경제상황을 감안하여 서적의 전시, 판매, 인쇄 등 다양한 유형의 출판분야 교류·협력에서 동독이 경제적 이해를 얻도록 하되 그것이 동서독간 교류·협력의 활성화에 연결되도록 노력하였다.

이상과 같은 시사점을 바탕으로 향후 우리가 노력해야 할 남북 출판분야 교류·협력을 위한 정책방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 남북 출판분야 교류·협력이 활성화될 수 있는 법적 틀을 마련해야 한다. 이를 위해서는 북한과 출판분야를 포함하는 「북문화협정」²⁾(가칭)의 체결에 노력해야 하며, 향후 북한과 논의할 문화협정 그

리고 출판분야를 포함하는 세부 관련 협정을 지금부터 준비해야 한다.

남북한 출판분야 교류·협력의 중추적 역할을 하게 될 남북 문화협정과 「남북출판협정」(가칭)을 다음과 같이 추진되는 것이 바람직하다. 문화협정에 있어서는 교류·협력의 당사자를 다양화 한다는 측면에서 당국 및 비당국간 문화 교류·협력이 이루어질 수 있도록 “교류·협력은 쌍방이 적절하다고 인정하는 기구·단체 혹은 문화적 영역에 중사하는 사람들 사이에 이루어지도록 한다”로 포괄적으로 규정한다. 그리고 출판협정의 경우 이에 근거하여 출판관련 남북한의 기구·단체나 관련 당사자들이 협의·결정하도록 한다.

둘째, 국내의 출판관련 당사자나 관련 기구·단체와 정부가 긴밀히 협의할 뿐만 아니라, 남북한 출판분야 교류·협력을 활성화하기 위해 「남북출판교류협력위원회」(가칭)를 반관·반민의 협의체 형식으로 구성한다. 위원회의 목적은 남북 출판분야 교류·협력과 관련하여 상호 정보·자료를 교환하고, 교류·협력을 체계적으로 지원·활성화하는데 있다. 예를 들어 남북출판협정도 여기에서 논의하도록 한다. 위원회의 구성은 정부 측의 경우 출판분야의 교류·협력이 경제적 거래일 뿐만 아니라 정신적인 교환이므로, 서독의 경우를 참조하여 통일부와 법무부 그리고 관련 경제부처가 참여하도록 한다. 민간 측의 경우 출판분야 관련 기구·단체나 당사자뿐만 아니라 관련 전문가들도 참여하여 이를 지원·자문케 하고, 언론이나 기타 사회단체들도 참여하여 이를 지원하도록 한다. 또한 남북 간의 교류·협력을 지원·촉진하고, 국제적 차원에서의 교류·협력을 지원하도록 관심있는 관련 국제기구·단체 혹은 개인·전문가도 참여하도록 한다. 남북출판교류협력위원회는 소속회원의 성금과 기부금 그리고 정부의 지원금으로 운영한다.

셋째, 출판분야 교류·협력을 활성화하기 위해서는 현재의 남북한 상황을 고려하는 바탕위에 접근방법, 분야선정 및 추진방법을 모색한다. 출판분야 교류·협력은 남북간 문화적 동질성을 확보한다는 의미에서 매우 중요하다. 그러나 독일사례에서 보듯이 문화분야의 교류·협력은 체제유지문제와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 쉽게 성사되기 힘든 문제이다. 특히 한반도의 경우 이념적 갈등의 골이 매우 깊을 뿐만 아니라, 북한이 문화의 정치성을 더욱 강조하고 있다는 점에서 독일과는 또 다른 교류·협력 활성화의 어려움이 있다.

이를 감안하여 우선 접근방법에 있어서는 판이하다시피한 남북한의 정치·사회적 여건을 고려할 때 단계적인 접근이 바람직하다. 제1단계는 제한적 교류로서 남북한이 고서적목록이나 출판물목록의 교환을 통해 상호 출판물의 현황을 파악하고, 비정치적·이념적 분야, 전문기술서적의 교류를 추진한다. 정부는 민간의 이러한 노력

을 적극 지원하면서 북한과 문화·출판분야에 대한 법적 제도화를 모색한다.

제2단계는 본격적인 교류·협력이 활성화되는 단계로서 남북은 출판분야 교류·협력을 적극 추진하면서 남북 당국 간에 문화협정을, 관련 당사자 간에 출판협정을 체결한다. 이 단계에서는 문학작품이나 시사잡지의 대중적 교류도 추진한다.

제3단계는 남북관계가 ‘남북연합’으로 진입하는 전후의 시기로서 남북한이 전 출판물의 교류 뿐만 아니라, 출판사 및 거래유통망의 통합을 추진한다. 이상의 단계들이 반드시 분리적으로 추진되는 것은 아니며, 중첩적·복합적으로도 추진될 수 있음은 물론이다.

이러한 구도아래 현 단계에 있어서 출판분야 교류·협력을 어떻게 추진해야 할 것인가란 추진방법상의 방향을 살펴보면 다음과 같다.

우선 종래의 남북 교류·협력의 과정에서 일부 노정되었던 경쟁적·대결적 태도나 체제 우월성을 과시하려는 냉전적 기획, 그리고 상대방에게 문화적 자극과 충격을 주어야 한다는 논리는 극복되어야 한다. 이들은 남북관계를 풀어나가는 데 있어서 그 바탕을 민족의 평화번영에 둔다는 정부 대북정책의 이념적 원칙에 상치되며, 탈냉전적·평화공존적 시대적 맥락에서 상호 독자적인 가치와 지향을 존중하는 상호 신뢰 및 상호 인정의 열려 있는 교류의 틀을 확립하는 데에도 커다란 장애가 된다.

추진방법에 있어서 두 번째 고려사항은 동독과 마찬가지로 현재 북한이 출판물 교류·협력에 소극적이란 측면을 고려하여 상호주의원칙에 너무 집착하지 않는 것이 바람직하다는 점이다. 예를 들어 북한의 경제적 현실을 고려하여 북한이 필요로 하는 경제관련 전문·기술서적의 일방적 대북 반출을 수용하며, 남북한이 공개적인 출판물전시회(현 단계에서는 비정치적·이념적 성격의 출판물을 중심)를 개최할 경우에도 북한에서의 개최빈도와 남한에서의 개최빈도를 동일하게 적용하는 것이 아니라, 남한 내에서만의 개최도 수용하는 탄력성을 보여준다. 또한 출판물전시회 소요되는 비용부담의 경우에도 북한의 경제적 사정을 고려하여 남한이 좀 더 많은 부담을 안을 수 있다는 자세를 보여준다. 그러나 교류·협력의 유지와 지속성을 고려할 때 가능한 한 일방통행식의 교류가 아니라, 다양한 내용을 가지되 차별적이나 상호적인 이해관계를 관철하려는 자세는 반드시 견지되어야 한다.

분야선정의 경우 가능한 한 남북한이 공동으로 관심을 가지는 부문, 북한이 상대적 우월성을 가지고 있다고 판단하여 좀 더 쉽게 응해오리라고 여겨지는 부문(예를 들어 민족문화관련 출판물), 혹은 교류·협력을 통해 북한이 경제적으로도 이해를 가질 수 있는 부문(경제관련 전문·기술서적의 교류, 공동출판의 경우 북한이 자료·정보를 제공하되 이에 대한 대가를 남측이 지원하고 판매시장 개척과 판매를 통

한 이익을 지拂) 등을 우선적으로 고려해야 한다.

특히 출판분야 교류·협력이 성과를 거두기 위해서는 경제적 측면이 고려될 필요가 있다. 동독의 경우 경제적 발전과 외환획득이라는 측면에서 서독과 교류·협력에 응하였듯이, 북한의 경우에도 경제적 어려움에 처해 있는 북한에게 출판물 교류·협력의 경제적·산업적 이용의 가능성을 인식시킴으로써 출판분야의 교류·협력 활성화를 유도하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이와 같이 초기에는 교류·협력의 물꼬를 터나가는 측면에 중점을 두고 상호 이해관계를 확대시켜 나가면서, 중·장기적으로 교류·협력의 폭과 내용을 확대시켜 나가는 것이 바람직하다.

넷째, 정부는 출판분야 남북 교류·협력을 추진하는 민간을 지원한다. 남북한 민족적 공감대 형성, 문화발전과 문화적 통합을 위해 정부가 출판분야 남북 교류·협력을 지원하는 것이 바람직하다. 민간에게 필요한 자료·정보를 제공할 뿐만 아니라, 민간의 남북 출판분야 교류·협력사업 가운데 상징적인 의미(예를 들어 통일사전 편찬)를 가지거나, 남북한 교류·협력 전반에 걸쳐 파급효과를 가질 수 있는 사업에 대해서는 정부가 남북협력기금 등을 활용하여 재정적으로 지원하는 것이 바람직하다.

새터민의 자립정착을 위한 취업정책 모형개발 연구

안 혜 영*

I. 서 론

II. 자활을 위한 취업모형

III. 맺는 말

Abstract

Research on Development Model of Employment Policy for Self-supporting Settlement of Newly-arrived North Korean Refugees

For the early settlement within South Korea's society and long-term stability by the newly-arrived North Korean Refugees (hereinafter referred to as NNKRs), observation of the settlement process through continuous contact with the particular individual and integrated approach of a particular case with complex problems or need are necessary. Providing stable base of livelihood in settlement through employment, which is the most important factor in settling in a society, will play an important role in a long-term adjustment. Also, in the current system, each basic autonomous organization establish a plan to self-support an area and operate self-supporting project on its own or with private trust to support the settlement of NNKRs. Therefore, for the area- unit settlement of NNKRs, it is necessary to progressively connect society

adaptation program and self-supporting aid projects for The National Basic Livelihood Protection As the employment structure is a cooperation system within the regional society, cooperation between public and private domains is inevitable. Concerning appropriate self-supporting adaptation, approach structure of integrated transmission system in the form of NNKR Self-supporting Center is necessary. The structure should be analyzed by subject, transmission structure, allowance type, and finance classifications in order to construct a desirable course from a long-term standpoint. It is an inevitable part that the support for NNKRs, which should not be in an uncertain- support form or temporary, and the duty to provide labor for self-support run simultaneously considering the long-term adaptation of South Korean society.

Key Words: self-supporting settlement, Newly-arrived North Korean Refugees, The National Basic Livelihood Protection, long-term adaptation, employment policy

* 한국보건복지인력개발원 교수

I. 서 론

새터민의 사회정착지원이 우리사회의 주요과제로 제기되면서, 이들의 사회적응을 지원하기 위한 노력이 다각도로 보완되어 왔다. 정부는 오랜 기간 상이한 체제에서 생활하다가, 우리사회에 편입된 새터민들이 조기에 정착할 수 있도록 특별한 지원정책을 추진하였으며, 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. 민간영역에서도 다양한 관심 속에서 세부적인 프로그램들이 새터민의 사회적응을 위하여 추진되어 왔다.

한편, 지구화 과정에서 국가는 자유, 탈규제, 민영화, 유연화, 개방화의 성격을 강조하게 되고, 중앙정부 책임의 감소 경향을 추진하게 된다. 이러한 경향은 복지정책에 대한 시장 구조적 영향을 강화시키게 되고, 사회적 약자를 위한 공동체적 책임은 약화되고 자활, 자조, 자립의 특성을 갖는 축소 지향적 복지정책 방향을 추구하게 된다. 그러나 또한 이러한 경향이 실제로 국가 간 혹은 한 국가 내 빈부의 격차를 심화시키는 결과를 낳고 특히 국내적으로는 복지 대상자의 증가와 복지 확대의 욕구가 지속되는 상반된 경향으로 나타나고 있다. 이러한 흐름 속에서 사회복지 영역은 과거의 소비적 제도에서 벗어나 생산적인 제도로 변화되어야 한다는데 설득력을 얻고 있으며 이는 2000년도에 도입된 공적부조의 영역의 자활지원사업이 대표적이다. 자활사업은 기초생활보장제도 수급자중 근로능력이 있음에도 실직상태에 있는 수급자를 대상으로 근로활동에 필요한 각종 서비스와 훈련, 능력에 맞는 각종 일자리를 제공하여 빈곤탈출을 돕는 사업을 지칭한다. 또한 차상위 빈곤계층 중 장기실업상태에 있거나 심각한 고용불안 상태에 있어 훈련이나 일자리 제공이 필요한 사람을 지원하는 사업을 지칭한다. 현재적 시점에서 한국의 빈곤정책은 노동 중심적인 복지개혁으로 빈곤층의 복지 의존적인 일방적 수급형태에서 노동시장에 참여하여 경제성장에 기여하는 자립자로서의 탈바꿈으로 유도하는 방향으로 전개하는 정책으로 변화되어 갔다. 이러한 변화는 대다수 빈곤의 형태로 지내고 있는 새터민의 경우 예외 없이 적용 된다.¹ 이러한 자활사업의 체계들과 연계하여 새터민들의 사회적응을 지원하기

¹ 이제까지 새터민은 기초생활보장법에 따른 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예하는 자로 인정되었다. 조건제시유예자로는 5-6급 장애인, 도서벽지거주수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정할 자, 시험준비생, 직업훈련, 학원수강생 등이 있다.

위한 지역 내 협력체계를 구축하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 급변하고 있는 세계정세 속에서 한국 내 새터민의 경제적 생활 자립을 위한 취업정책이 어떤 형태로 운영되고 있는지와 빈곤탈피를 위하여 어떠한 지원을 받고 있으며 이러한 지원들은 자립생활에 어떻게 기여하고 있는지를 분석해 보고자 하는 것이 주요 관심이다. 이를 위하여 자활적응을 위한 제도적 장치의 현황과 방향을 점검해 보고 소득 계층별 적절한 취업프로그램을 분석하여 적절한 취업모형을 개발해 보고자 한다.

1. 새터민 취업 지원 현황

가. 새터민 취업의 현황

새터민은 현재 정부정착지원 정책 중에서 가장 절실한 것을 현금급여 확대보다도 취업알선을 우선적으로 원하고 있는 것으로 보고 되고 있다 이는 정부지원정책 뿐만 아니라 민간단체의 지원요구에서도 취업알선을 가장 원하고 있는 것으로 나타나는데 이는 취업이 새터민의 장기적 자립정착에 기본적으로 해결되어야 할 영역인 것으로 파악 될 수 있다. 새터민의 취업현황과 관련된 자료는 2003년도 통일연구원에서 조사한 ‘북한이탈주민 적응실태 연구’²를 기본으로 활용하고 영역에 따라 관련전문가³의 조사자료를 참고하여 서술하고자 한다. 새터민이 우선적으로 생각하는 취업과 관련해서 취업시장을 분석하기 위해 우선 새터민의 인력현황과 현재 새터민이 취업하게 되는 채용요인의 배경과 취업하는 경로, 취업구조 등을 살펴보고자 한다.

(1) 인력구조의 특성

새터민 인력구조를 입국규모별, 성별, 연령별, 학력별 특성을 통해 일반적 구조 현황을 보면 다음과 같다.

² 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003).

본연구의 설문조사는 전반적인 적응실태를 파악하기 위해 북한이탈주민 본인과 이들의 사회적응 과정에 관여한 관련기관 및 민간단체 실무자들에 대해 경제상태 등 외연적인 적응실태와 주관적인 만족도를 측정하는 방식으로 진행하였다. 일반설문조사 및 북한이탈주민에 대한 기존 설문조사의 낮은 회수율을 감안하여 1993년 이후 국내에 입국한 북한이탈주민 전원에 대한 전수조사를 실시하였다. 2510명의 북한이탈주민에게 우편조사방식으로 설문을 진행하였고, 북한이탈주민 780명으로부터 설문지를 회수하여 분석하였다.

³ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” 『정책&지식』 포럼, 제216호(2005) 등을 참조하였음.

(가) 입국규모

국내에 입국하는 새터민의 규모는 급속하게 증가하고 있어서 2002년은 1,140명으로 한해에 1천명 입국시대를 열었고, 이는 1990년대 10년간 입국한 수보다 많은 규모이다. 이러한 증가추세는 최근까지 지속되어 2004년도의 상반기 동안만 1,357명이 입국하였다. 2004년 상반기를 기점으로 입국한 새터민의 규모는 5,768명으로 집계되고 있다. 새터민 규모의 급증은 이들에 대한 장기적 자립을 위한 취업 등의 대응책을 요구하게 된다.

<표 1> 국내 입국 새터민의 규모

구분	'89 까지	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04.8	합계
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1140	1281	1357	5,768

(나) 성별 특징

2003년도 통일연구원의 조사⁴에 의하면 1993년 이후에 입국한 새터민의 성별비율은 약 5대 5로 비슷하게 분포되어 있으나 연도별로 보았을 때는 최근에 올수록 여성의 비율이 높아지는 것으로 나타난다. 2005년도 선한승의 연구에 의하면 2002년도를 기점으로 입국하는 새터민의 성별은 여자가 남자보다 현격히 많아지는 것으로 분석하고 있다.

<표 2> 성별 분포도

	빈 도	유효 퍼센트
남 자	393	50.8
여 자	380	49.2
합 계	773	100.0

⁴ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003).

그러나 취업현황을 보면 여성보다는 남성의 취업률이 더 높고⁵ 새터민의 전체적인 취업수준은 떨어지는 것을 알 수 있다.

(다) 연령의 특징

새터민의 연령분포를 먼저 1993년 이후 입국한 대상을 중심으로 보면 다음의 표와 같다.

<표 3> 연령별 분포도

	빈도	유효 퍼센트
10-19세	36	4.6
20-29세	184	23.7
30-39세	278	35.7
40-49세	147	18.9
50-59세	73	9.4
60세 이상	60	7.7
합 계	778	100.0

새터민의 연령구조는 30대가 가장 많기는 하지만 50대이상도 약17%이상으로 나타나고 10대도 5%정도로 나타나 연령분포가 다양해지는 것을 알 수 있고 이는 가족단위의 입국이 증가하는데 기인하는 것으로 볼 수 있다. 가족단위의 입국은 부양해야 할 가족의 증가를 의미하며, 생산연령계층에 있는 새터민의 경우 부양부담이 증가되는 것을 의미하며, 취업을 통한 자립의 필요성이 강화되어지게 된다.

(라) 학력의 특징

1993년 이후에 입국한 새터민의 학력별 분포는 고등중학교의 경우가 62%로 가장 많고 대학이상도 16.7%로 나타났는데, 선한승의 연구⁶에 의하면 2000년대에 들어서 입국한 사람들의 학력은 1990년대 입국한 새터민에 비해 학력이 상당히 하향화

⁵ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 9.

⁶ 위의 책, p. 12.

되어진 것으로 분석하고 있다. 이는 남한 내에서 취업을 하거나 안정적 취업상태를 유지하는데 불리해진 것으로 파악할 수 있다.

<표 4> 학력별 분포

	빈도	유효 퍼센트
무학	4	.5
인민학교	33	4.3
고등중학교	478	62.0
전문학교	127	16.5
대학교 이상	129	16.7
합 계	771	100.0

인력구조 현황을 보면 새터민 입국규모의 증가는 장기적 자립을 위한 체계적이고 통합적인 취업정책을 요구하게 되며, 여성비율은 최근에 올수록 현격히 높아지면서 여성 취업률은 남성보다 낮아 실제로 새터민의 전체적 취업수준은 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 또한 가족단위 입국으로 인해 새터민 연령구조 상 비생산연령계층이 증가하고 있어 가족 부양부담이 늘어나고, 취업을 통한 자립의 필요성이 강화되어졌다. 학력의 경우도 상당히 하향화되어 안정적 취업상태를 유지하는 데 불리한 것으로 파악되어진다.

(2) 채용요인

새터민의 탈북배경은 경제적 요인이 가장 큰 것으로 볼 수 있고, 남한에서 가장 원하는 것도 신변안전보다 안정적으로 잘 살아보고 싶은 욕구가 더 큰 것으로 나타나고 있다.⁷ 그러므로 남한에서 직업을 갖기 위한 노력은 다각도로 하고 있으나, 정부에서 제공하는 기초생활보장제도는 취업이 안 된 최저생계이하의 집단에게만 적용되므로 기초생활보장제도가 단절되지 않는 범주에서 돈을 벌기 위한 노력을 하고 있다. 이는 취업의 불안정성과 단편적인 경향을 유도하는 결과를 초래하게 된다. 1997년에는 귀순자들을 기초생활보장 수급자의 지위로 전환되게 되었고, 새터민이 취업희망신청서를 보건복지부에 제출하고 취업을 알선 받도록 하였다. 취업알선도

⁷ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003).

본인에 한정되었고 기업체에 새터민의 채용을 요청하는 것도 전과는 달리 용이하지 않은 이러한 요청을 거절하는 사례도 늘고 있다. 새터민의 취업은 이제 전적으로 시장경제원칙에 의해 이루어지며, 시장에 유인할 수 있는 요인이 가능할 때 새터민의 취업이 활성화 될 수 있다. 시장에서 새터민의 채용에 매력을 느끼는 요인은 경제적 인 효과와 사회적인 요인으로 분류될 수 있다.

(가) 경제적 요인

경제적 요인과 관련해서는 현재 정부에서 기업에 지원하고 있는 고용지원금 측면과 기업의 측면에서 인력수급의 어려움을 겪고 있는 영역, 즉 제조업 및 서비스업 중심의 인력충당 측면으로 구분되어질 수 있다.

먼저, 고용지원금과 관련해서보면 새터민을 채용하면서 고용지원금을 사용하고 있는 기업체의 비율은 아직 낮은 것으로 나타나는데⁸ 고용지원금 활용율은 14.7% 정도이며, 새터민의 10명중 1.4인만이 이 제도를 활용하고 있는 것으로 분석되고 있다. 고용지원금의 낮은 활용은 새터민이 생계비를 지급받기 위해 또 소득원이 노출되지 않도록 주로 고용보험을 가입하지 않은 각종영세사업장에 취업하는데 기인하게 되며, 이는 취업이 단기적, 비정규적, 단편적으로 추진되는 현재의 상황을 유발하는 원인이 되고 있다.

둘째, 시장구조에서 인력충당의 일환으로 이루어지는 측면을 보면, 주로 영세 및 중소기업에서 제조업 및 서비스업 중심으로 항시적으로 인력 교체 및 인력부족 상황에 있는 경우에 인력 충원의 일환으로 새터민을 활용하고 있다.(이경재, 2004; 이성재, 2003) 선한승(2005)의 연구⁹에서 남한노동시장의 인력부족현황을 보면, 2000년에는 4.8%였으나 2002년에는 9%를 상회하고 있고, 2003년에도 약 9% 가까이로 나타나고 있다. 이러한 인력부족현상이 집중적으로 나타나고 있는 제조업 및 건축업 중심으로 새터민을 통한 인력 충당을 하고 있다.

⁸ 이성재, 『북한이탈주민 취업지원제도의 현황과 개선방안』 (서강대 공공정책대학원 석사학위논문, 2003).

⁹ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 18.

[최근 연도별 인력부족률 변화 추이]



(나) 사회적 요인

현실적인 경제적 요인이외에도 새터민을 채용하고 있는 기업의 경우 사회적 책임감이나 개인적 도리 혹은 민족적 동포애 등으로 새터민을 고용하고 있는 것으로 분석되고 있다. 새터민을 채용하고 있는 20개사의 면접조사결과를 보면¹⁰ 처음에는 경찰관 등의 부탁을 받고 채용했으나 고용유지과정에 인간적인 이해를 하고, 보살핌과 애정을 갖고 지내는 경우에는 상대적으로 장기적인 직장유지가 되며, 직장에서도 꼭 필요한 인력으로 역할을 하는 것으로 나타났다. 그러나 한편 형식적으로 하는 수 없이 채용하고 있는 경우에는 고용유지가 길게 되지 못하고 새터민도 마음을 닫고 능력을 발휘하지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 사회적 요인의 영역을 강화하기 위해서는 새터민 개인별 특성에 따른 사례관리가 체계적으로 구성되어 새터민과 고용주간의 이해의 폭을 넓혀가는 것이 요구된다. 즉 고용주 개인의 이타주의적 애국심에 의존하는 것은 한계가 있으며, 서로간의 이해의 폭을 넓히기 위한 사례관리체계가 필요하다.

채용요인을 요약하면, 경제적 측면에서 새터민의 고용유인요인은 정부의 새터민 취업고용지원금과 시장의 인력충당의 동기로 이루어지고 있으나 그 활용도는 아직 낮은 것으로 평가할 수 있다. 그리고 사회적 측면에서는 기업의 책임감 및 도리, 동포애, 이타주의 등이 채용요인이 되고 있으나 이러한 측면은 장기적으로 한계가 있으며, 사례관리체계 등을 통한 통합적 취업관리가 필요하다.

(3) 취업경로 분석

2003년 조사¹¹에서 새터민이 남한사회에 적응하는데 가장 큰 어려움으로 지적한 것을 보면 취업을 꼽고 있으며, 취업의 애로요인으로서는 적합한 일자리가 부족하다는 응답이 가장 높고 다음으로 새터민에 대한 편견문제, 학력자격 문제, 정부의 지원정책미흡 등의 순으로 나타났다.¹² 취업의 애로요인을 파악하는 데는 취업경로분석이 중요한 시사점을 줄 수 있다. 이금순(2003)의 연구¹³에서 보면 정부나 민간단체의 도움보다는 새터민 개인의 노력으로 취직한 것으로 나타났는데, 전체 취업자의

¹⁰ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 15. 기독교실업인협회, 라이온스클럽, 한국JC등 20여 개 사의 새터민 채용요인을 면접조사한 결과를 정리한 것이다.

¹¹ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 131.

¹² 이와 같은 직접적인 문제 외에도 경력부족, 취업에 대한 정보부족, 취업문제에 대해 상의할 사람이 부족한 등의 어려움을 느끼는 것으로 나타났다.

¹³ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 132.

68.2%가 외부의 도움으로 취직한 것이 아니라 새터민 자신의 힘으로 직장을 얻었다고 응답하였다. 새터민 스스로 취업했다는 사람들은 53.4%이며, 개인적으로 아는 사람을 통해 취업한 경우는 14.8%으로 취업자의 68.2%가 스스로 직장을 얻은 것으로 나타났다. 취업을 알선해준 외부기관으로는 신변보호담당경찰(9.8%), 노동부 고용안정센터(7.6%), 종교기관(4.9%), 통일부(3.4%) 등의 순으로 응답하였다. 새터민들의 취업을 안내하는 여러 기관과 조직이 있음에도 불구하고 새터민들이 취업하는 길은 주로 새터민 자신들이 스스로 직장을 구하고 있다는 것은 심각한 문제점으로 볼 수 있다.

새터민의 취업경로가 정부나 민간단체의 도움에 의지하기보다는 새터민 개인의 노력으로 취업한 경우가 가장 많다는 점은 취업인프라 구축에 중요한 시사점을 제공한다. 새터민들의 취업촉진을 위해서는 공공직업안정의 인프라가 긴요한데, 자력으로 취업하는 비율이 높다는 점은 취업실패율로 이어질 가능성이 많다는 점에서 우려의 여지가 있으며, 이로 인한 비용손실은 곧 남한사회전반의 부담과 새터민들의 부적응현상을 유발할 수 있다.

실제 쉽게 얻을 수 있는 취업정보제공 방법이 필요하고 새터민만의 따로 된 정보 제공이나 대책보다는 기존에 있는 방법이나 매체를 활용(이용)하는 것이 접근성에 크게 기여 할 수 있다. 이는 정부의 전달체계만으로는 한계가 있으며 민간과 공공의 적절한 연계점을 찾아나가는 것이 접근성을 높이는 방안이 될 수 있다.

<표 5> 취업알선을 해준 기관이나 사람

항 목	응답자수	응답율
통일부의 직업알선으로	9	3.4
노동부 고용안정센터의 알선으로	20	7.6
담당경찰(신변보호담당관)의 소개로	26	9.8
목사, 수녀 등 종교기관의 추천으로	13	4.9
나 자신이 스스로	141	53.4
개인적으로 아는 사람을 통해서	39	14.8
기타	16	6.1
합 계	264	100.0

취업문제에서 가장 중요한 이슈중의 하나가 취업보호담당관들의 기능이 원활하지 않다는 측면이다.

공공취업기관이나 정부지원금을 받는 기관에서의 취업지원이 신변보호담당관의 지원을 제외하면 지극히 미미했다. 노동부 고용안정센터, 통일부, 종교기관 등 공공기관 세 곳을 모두 합해도 지원을 받았다고 하는 응답은 10%대를 넘지 못했다. 응답자들의 취업경로는 주로 자력과 개인적인 네트워크 혹은 민간의 지원으로 이루어지고 있었다.

관련응답자들은 고용지원금이 실제 활용과 관계없이 취업에 확실한 역할을 하고 있는 것으로 보나, 현행 직업훈련의 취업기여효과에 대해서는 찬반이 엇갈리며 다소 부정적이다.¹⁴ 그러면서도 구직활동 시 가장 필요한 정부의 지원은 “직업훈련”이라고 응답하였는데(50.4%), 여기서 의미하는 직업훈련은 “취업과 연계된” 것으로, 실제로 시장구조안에서 살아 남을 수 있는 준비와 연습의 직업훈련이 필요하다.

즉, 취업경로와 관련하여 보면, 정부 및 민간에 새터민의 취업을 안내하는 여러 기관과 조직이 있지만 새터민이 취업하는 길은 주로 새터민 자신들의 노력으로 취업하는 경우가 가장 많아 취업인프라에 중요한 시사점을 주고 있다. 또한 취업보호담당관의 기능이 활성화되어있지 않아 이들의 기여도를 높일 수 있는 방안이 필요하다. 공공 및 민간 영역에서 취업지원과 관련한 관심은 높았으나 취업연계 등의 실질적 결과에는 한계가 있는 것으로 나타나 체계적 전달체계 구축마련이 요구된다고 볼 수 있다.

(4) 새터민 취업구조

새터민 취업의 논의는 새터민 입국의 급증과 더불어 진행되면서 새터민의 장기적 적응을 위한 대안으로 취업정책의 중요성이 부각되었다. 냉전구조 탈피, 신자유주의, 국가주의 등으로 대별되는 최근의 사회경제적 변화는 개인의 자활·자립을 요구하고, 이는 새터민에게도 적용되어 자활을 위한 전제조건으로 취업의 활성화가 주요 이슈화되었다. 새터민 취업의 바람직한 방향이나 모형개발을 위한 선과제로서 새터

¹⁴ 이금순 외, 『북한이탈주민 적응실태 연구』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 133. 신변보호담당관의 설문조사결과에 따르면, 사업주가 북한이탈주민을 채용한 이유 중에서 ‘주위의 권유(신변보호, 거주지보호, 취업보호담당관)’가 91명(42.7%)으로 가장 많고, ‘취업보호제(고용지원금)때문’에 57명(26.9%), 그리고 ‘인력난 때문’으로 38명(17.9%)이었다. 신변 및 거주지보호담당관이 ‘주위의 권유’가 가장 중요한 영향을 미친다고 지적한 반면, 취업보호담당관의 절대 다수는 ‘고용지원금’ 때문이 가장 중요한 이유라고 지적(71%)하고 있다. 정부의 취업보호제를 활용하여 취업하는 비율은 아직 높지 않은 것으로 나타났다. 고용지원금을 활용하여 취직한 경우는 24.4%에 불과하였으며, 75.6%는 고용지원금을 활용하지 못하였다. 또한, 2003년도 노동부 국정감사 자료에 의하면 북한이탈주민들의 직업훈련 중도탈락율은 23.3%로서 가장 높고 취업률이 10%에 불과하다. 이는 실업자 훈련에 참가하는 남한 주민과 비교 시에는 물론 남한의 최빈층이라고 볼 수 있는 자활직업훈련생들과 비교해보아도 가장 저조한 실적이다.

민 취업구조를 알아보고자 한다. 그리고 새터민 취업의 현황은 취업형태의 분석과 취업지원정책의 현황을 2003년도 조사를 토대로 알아보고자 한다.

<표 6> 취업직종

구 분	빈 도	유효 퍼센트
공무원	4	0.5
회사원	87	11.8
연구원	7	0.9
자영업	38	5.2
농수산업	5	0.7
학생	138	18.7
무직	306	41.5
기타	152	20.6
합 계	737	100.0

위의 표에서 보면 1993년도 이후 입국자중 약 42%가 무직상태로 있었으며, 직업이 있는 경우에 회사원 약 12%, 자영업 약 5%정도로 분포되어 있는 것으로 나타났다. 참고로 선한승(2005)의 설문조사¹⁵를 보면 새터민은 노동시장에서 주로 제조업, 서비스업, 음식업의 50인 이하의 영세업체에서 생산직이나 서비스 판매직으로 종사하는 것이 특징인 것으로 나타났다.

<표 7> 취업형태

	빈도	유효 퍼센트
정규직	88	36.1
비정규직(아르바이트 등)	136	55.7
기타	20	8.2
합 계	244	100.0

¹⁵ 선한승, “북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,” p. 26.

새터민의 취업형태는 비정규직이 약 56%이며, 정규직은 약 36%로 나타났다.

<표 8> 비정규직인 이유

	빈도	유효 퍼센트
취업난	40	20.9
능력부족	61	31.9
차별대우	24	12.6
생계보호비 수급을 위해	43	22.5
기타	23	12.0
합 계	191	100.0

취업형태가 비정규직인 경우에 그 이유를 보면, 능력부족이 가장 높고 그 다음으로는 생계보호비 수급을 위해서로 나타났다. 현행사회보장제도에서 정규직으로 취업하고 있는 경우에는 공적부조대상에서 제외되고 있으므로 이를 피하고자 비정규직이거나 영세업체에 취업하는 것으로 파악된다.

새터민의 취업현황을 종합적으로 보면, 인력구조 현황에서 새터민 입국규모의 증가는 장기적 자립을 위한 체계적이고 통합적인 취업정책을 요구하게 되며, 여성비율은 최근에 올수록 현격히 높아지면서 여성 취업률은 남성보다 낮아 실제로 새터민의 전체적 취업수준은 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 또한 가족단위 입국으로 인해 새터민 연령구조상 비생산연령계층이 증가하고 있어 가족 부양부담이 늘어나고, 취업을 통한 자립의 필요성이 강화되어졌다. 학력의 경우도 상당히 하향화되어 안정적 취업상태를 유지하는 데 불리한 것으로 파악되어진다. 채용요인에서도, 경제적 측면에서 새터민의 고용유인요인은 정부의 새터민 취업고용지원금과 시장의 인력충당의 동기이 이루어지고 있으나 그 활용도는 아직 낮은 것으로 평가할 수 있다. 그리고 사회적 측면에서는 기업의 책임감 및 도리, 동포애, 이타주의 등이 채용요인이 되고 있으나 이러한 측면은 장기적으로 한계가 있으며, 사례관리체계 등을 통한 통합적 취업관리가 필요하다. 취업경로를 보면, 정부 및 민간에 새터민의 취업을 안내하는 여러 기관과 조직이 있지만 새터민이 취업하는 길은 주로 새터민 자신들의 노력으로 취업하는 경우가 가장 많아 취업인프라에 중요한 시사점을 주고 있다. 또한 취업보호담당관의 기능이 활성화되어있지 않아 이들의 기여도를 높일 수 있는 방안이 필요하다. 공공 및 민간 영역에서 취업지원과 관련한 관심은 높았으나 취업연계 등의 실

질적 결과에는 한계가 있는 것으로 나타나 체계적 전달체계 구축마련이 요구된다고 볼 수 있다. 취업구조를 보면 1993년도 이후 입국자중 거의 과반수가 무직상태이며, 취업을 한 경우에도 노동시장에서 주로 제조업, 서비스업, 음식업 등의 영세업체에서 생산직이나 서비스 판매직으로 종사하는 것이 특징으로 나타나고, 생계보호와 관련해 취업노출을 우려하여 비정규직으로 종사하고 있어 전반적인 사회보장제도 수급점검과 통합적인 취업관리가 요구되어진다.

2. 취업정책의 현황

새터민 관련 취업지원체계는 정부와 민간의 정착지원시스템으로 대별할 수 있다. 새터민들은 정부의 재정적 지원에 대해서는 만족을 표명하는 비율이 높으나 이들의 취업 등 사회정착은 우리정부와 사회가 기대하는 수준에 이르지 못하고 있는 것으로 나타나고 있는 것이 사실이다. 정부와 민간의 취업지원현황을 보면 다음과 같다.

가. 정부의 취업지원정책 현황

새터민들에 대한 정부 지원은 사회정의(복지와 의무의 균등분배), 형평성(사회 구성원간의 합당한 질서와 공정성) 및 자립·자활 지원(자립의지 강화)의 원칙 등을 중심으로 정책을 실시하여 새터민에 대한 막연한 지원보다는 남한 사회의 진출에 있어서 공평한 기회를 제공하고 다른 사회구성원들이 정부의 새터민 지원정책에 대한 불만을 해소해야 정부 정책에 대한 사회구성원들의 지지가 유지될 수 있을 것이다.

<표 9> 새터민에 대한 취업지원정책

분류	새터민에 관한 취업지원 정책
취업 보호	고용지원금 제도 - 임금의 1/2를 새터민을 채용하는 기업주에게 보조해줌. 단, 지원금은 첫해에는 50만원 한도 내에서, 두 번째 해에는 70만원까지 줌.
	취업보호담당관제 - 취업보호는 취업보호담당자를 통해 이루어지는데 취업보호담당자는 2003년 3월 현재 전국 46개 도·시·군의 노동부 지방노동사무소(고용안정센터)에 각 1명이 지정되어 운영되고 있다.

(계 속)

분류	새터민에 관한 취업지원 정책
직업 지도	- 직업상담·직업적성검사의 실시 - 직종소개·근로조건·고용동향 등 직업정보의 제공 - 기타 직업인으로서 갖추어야할 소양과 기본적인 적응에 관한 지원
직업 훈련	- 횟수에 제한을 두지 않고 거주지 보호기간 5년동안 새터민이 무료로 직업훈련 - 총 기간 12개월동안 직업훈련 수당지급
입국 전 자격 인정	- 새터민이 북한 또는 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 통일부 장관을 통하여 당해 자격인정 업무를 관장하는 기관·단체로부터 인정 (관련 법규의 정비가 완료되지 않아 입국 전의 자격을 인정받은 새터민은 현재 수명에 불과)

출처: 선한승(2005), '북한이탈주민 취업실태와 정책 및 연구과제,' p. 33에서 재구성

(1) 취업보호제 실시

새터민에 대한 정부의 취업지원은 정부의 재정지원의 일환으로 사회정착에 필요한 최소한의 경제적 기반을 제공하는데 사용되고 있다. 경제적 지원¹⁶은 새터민들을 직접 대상으로 하는 재정지원과 새터민들이 편입하여 지원을 받을 수 있는 사회복지체계가 있으며, 자립지원방안을 강화하는 방향 중 하나로 취업보호제¹⁷를 실시하고 있다.

하나원 퇴소 이후 남은 사회에 적응을 돕기 위해서 거주지를 중심으로 새터민들에 대해 지원하는 정책 중 하나로 하나원에서 전문 진로상담을 받은 후 사회에 진출하여 노동부의 새터민 취업보호담당자를 통해 공·사 직업훈련기관을 알선 받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있도록 하고 여기에 소요되는 훈련비용 전액을 정부가 부담하고 있다. 또한 직업훈련 기간 중 생활보호를 위해 새터민 본인에게 일정액의 훈

¹⁶ 경제적지원으로는 우선 북한이탈주민에게 일정액의 정착금을 지원하고 있다. 2004년 현재 정착금은 근로기준법상의 월 최저임금액의 200배 범위 내에서 정착기본금과 주거지원금, 그리고 가산금의 형태로 지급되고 있다. 정착금과 주거지원금은 월최저임금액의 160배 상당액의 범위 내에서 세대구성원의 수에 따라 차등 지급되고, 가산금은 월최저임금액의 40배 상당액 범위 내에서 보호대상자 본인 및 세대구성원의 연령, 건강상태, 근로능력 등을 고려하여 지급되고 있다. 이와 더불어 연령·세대구성 등을 고려하여 예산의 범위 내에서 85㎡이하의 주택을 임대하는데 필요한 주거지원금(임대보증금)을 지원해 주고 있다. 또한 지방거주를 권장하기 위해서 희망하는 자에게는 지방거주장려금(서울 인근도시 및 직할시는 주거지원금의 40%, 나머지 지역은 주거지원금의 70% 지급)을 지급하고 있다.

¹⁷ 정부는 북한이탈주민들을 대상으로 1997년 '북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률'을 제정하여 1998년에 초기정착금을 대폭 증액하였고 생활보호와 취업알선을 위한 각종 지원활동을 벌이고 있다. 1999년에는 법을 개정하여 자립지원 방안을 대폭 강화하였다. 그 주요 내용중 하나로 취업보호제 실시, 노령연금특례 인정, 생업지원제도 도입, 북한이탈주민후원회의 활성화 등이다.

련수당을 제공하고 있다. 노동부는 고용안정센터 46개소에 새터민 취업지원 창구를 개설하고 취업보호담당자를 지정하여 진로지도와 취업을 알선하고 있고, 2000년부터는 새터민을 고용하는 사업주에게 임금의 1/2(취업 후 1년까지는 월 최고 50만원, 1년부터 2년까지는 월 최고 70만원)범위 내에서 매월 고용지원금을 지급하는 형태로서 취업보호제를 실시하고 있다. 이와 같이 정부의 재정자금의 일환으로 자립을 유도하기 위한 취업지원이 새터민들의 정착을 위해서 제공되고 있다.

새터민들을 대상으로 해서 현재 시행되고 있는 고용지원금제도는 취약계층을 대상으로 하는 고용촉진장려금제도의 일환이라고 볼 수 있다.¹⁸ 고용촉진장려금 제도는 우리나라에서 취업알선 및 직업지도 상담 등의 고용안정서비스와 더불어 적극적인 노동시장정책의 일환으로서 IMF이후 취약계층을 대상으로 지속적으로 확대되어 가고 있는 추세이다.

(2) 취업보호담당관

취업보호담당관은 노동부가 새터민의 취업지원과 직업훈련 업무를 본격적으로 실시하기 위해 2000년 3월부터 새터민 취업지원창구를 전국에 46개소를 설치하고 지방노동청 및 지방노동사무소의 고용안정센터 취업지원팀원 중 새터민 취업보호담당자를 1명씩 지정, 취업 지원 및 직업훈련업무를 담당하도록 하였다. 새터민 취업보호담당자는 취업보호대상 사업체 알선, 고용지원금의 접수·신청, 직업훈련기관 알선, 직업지도, 새터민 고용실태조사, 취업보호가 종료된 새터민의 취업알선 등의 업무를 수행한다. 정부는 향후 새터민의 취업강화를 위해 각 지역별로 거주지보호담당관·취업보호담당자 등과의 긴밀한 협조체제를 구축하여 직업훈련실시 및 안정된 직장 알선에 더욱 노력할 것이라고 기대된다. 또한 새터민의 성공적인 정착을 지원하기 위해 노동부·기획예산처 등 관계부처와의 긴밀한 협의를 거쳐 새터민에 대한 취업보호 관련 세부내용과 업무절차를 정한 새터민취업보호지침을 2000년 2월 17일자로 시행하도록 하였다. 이 취업보호제도를 입안할 당시는 이 제도가 새터민의 취업확대를 통한 자립·자활능력 기반구축에 크게 기여할 것으로 기대되었다. 이러한 취업지원정책은 공공취업기관에서는 취업보호담당관들을 통해서 실행되고 있다.

¹⁸ 법적인 근거로는 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제 17조 취업보호제도에 관한 사항에서 다루고 있다.

나. 자활지원

한편 정부는 새터민의 소득이 특정기준에 미달한 경우에 이들의 생계대책을 위해서 새터민의 거주지 전입 이후 5년 이내의 범위에서 국민기초생활보장법의 특례를 인정하여 생활보호대상자로 편입시켜 생계비 지원하고 있다. 이러한 공적부조의 경우도 자활 자립의 원칙을 적용시켜 일 할 능력이 있는 새터민의 경우는 자활후견기관 등을 통해 일정한 노동을 하고 생계비를 지원 받는 구조를 원칙으로 하고 있다.

자활사업은 기초생활보장제도 수급자중 근로능력이 있음에도 실직상태에 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 탈빈곤 효과를 극대화시킬 수 있는 통합적 추진체계를 구축하는데 주력한다.

정착초기 1년이 경과하면, 국민기초생활보장 수급을 받기 위해서는 조건부과를 준수해야 한다. 따라서 기존의 생활보호대상자에 대한 조건부과 프로그램을 충분히 감안하여 새터민들에 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 자활직업훈련을 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

업 인력난 해소를 위한 자활취업 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, 예를 들어 고용보험법상 각종 고용촉진장려금, 청소년 직장체험 프로그램, 사회적 일자리 창출사업, 장애인·여성에게 대한 취업·창업 서비스 등을 자활대상자의 여건에 따라 적절하게 지원하고 있다.

지역단위의 자활사업지원체계와의 연계를 위한 방안이 필요하다. 즉, 기존에는 새터민지원 관련 지역협의회가 구성되어 있으나, 충분히 활성화되지 못한 경우들이 많다. 따라서 새터민들의 사회적응을 돕기 위해서는 지역단위 사회복지관들을 중심으로 한 사회복지서비스 구축과 함께, 각 개별 대상자에 대한 사례관리가 이루어져야 할 것이다. 새터민의 사회정착에 있어서 가장 중요한 요소는 취업 등을 통해 안정적인 생계기반정착을 마련하는 것이라는 점에서 정착 지원을 위한 지역사회 내의 협력체계는 지역 내 자활사업을 수행할 수 있는 기관들의 참여를 통해서 이루어져야 한다. 즉 자활사업을 수행할 수 있는 자활후견기관, 사회복지관, 지역정신보건센터, 민간단체, 고용안정센터, 직업적응훈련기관, 자치단체(구, 동)등이 될 수 있다. 이제까지 새터민은 기초생활보장법에 따른 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예하는 자로 인정되었다.¹⁹

이러한 자활사업의 체계들과 연계하여 새터민들의 사회적응을 지원하기 위한 지역 내 협력체계를 구축하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있을 것으로 보인다. 현행 체계 내에서 각 기초자치단체가 지역자활계획을 수립하고, 직접 또는 민간위탁으로 자활사업을 실시하도록 되어있다. 따라서 새터민들의 지역단위 정착을 위해 기초생활보호 수급자에 대한 사회적응프로그램 및 자활지원사업을 적극적으로 연계하는 것이 필요하다.²⁰

국민기초생활보장법에 따른 지역단위 자활지원사업을 추진하기 위한 기본적 인프라가 아직은 미비하며, 지역편차도 큰 실정이다. 따라서 지역별 여건에 부합하는 자

¹⁹ 조건제시유예자로는 5-6급 장애인, 도서벽지거주수급자, 질병·부상 등의 사유로 자활사업참여가 곤란하다고 시·군·구청장이 결정한 자, 시험준비생, 직업훈련, 학원수강생 등이 있다.

²⁰ 지역 자활공동체 설립지원 (구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3이상), 저소득층 생업자금융자, 기초생활보장기금, 자활공동체 사업자금대여, 자활공동체 사업자금의 이차보전, 자활후견기관 등 자활사업실시기관 지원 전세점포사업(창업가능성이 높고 작업장 및 점포 확보가 긴요한 지방자치단체가 선정한 공동체, 사업단, 개인을 대상으로 기금에서 전세점포임대지원, 관할 시군구청장이 점포를 임대하여 자활후견기관에 대여(2,000-10,000만원 범위 내) 전세권 설정) 등이 있다.

활지원사업을 탄력적으로 운용하기 위한 재원, 각 지자체의 자활지원사업의 활성화 및 기금재원 조성노력이 요구된다. 이와 같이 지역 내에 거주하는 새터민만을 위한 자활사업을 운영하기 보다는 지역 내 사회복지차원에서 생활보호수급자 대상 프로그램을 운용하기 위한 기본체계를 확대하고 이를 연계하는 것이 현재 새터민의 규모가 단독 사업을 실시하기에는 적합하지 않기 때문이기도 하다.

기초생활보호대상자에 대한 가구별 자활지원계획은 수급자의 자활을 체계적으로 지원하기 위해 수급자의 근로능력, 자활욕구, 취업상태, 가구여건 등을 감안하여 수급자가구별로 수립되는 것이 일반적이다. 또한 자활프로그램의 제시, 양육·간병 등 사회복지서비스 제공, 후원연계, 다른 법률에 의해 제공되는 급여 등을 포함하여 포괄적으로 제공된다. 조건부수급자 유형 및 자활급여내용은 사회복지전담공무원이 최종 결정하도록 되어있다. 따라서 새터민들은 정착 초기 1년이 지나면, 조건부 수급자로서 자활활동을 실시하도록 하여야 할 것이다. 또한 이러한 점에서 정착지에서 지역단위 사회복지지원체계는 생활보호대상자에 대한 지원체계와 연계하여 운영하는 것이 바람직하다. 새터민 노인들의 경우와 같이 취업여건이 여의치 않은 경우에는 비취업대상자들에게 제공되는 자활공동체사업 등 자활후견기관, 자활근로, 지역봉사, 사회적응프로그램, 생업자금융자 등 시·군·구가 추진하는 사업을 제시하는 것이 필요하다. 반면 근로능력이 있는 경우에는 취업대상자를 대상으로 한 취업알선, 직업훈련, 직업적응훈련, 자활취업촉진사업 등 직업안정기관이 추진하는 사업을 제시하도록 하고, 지역여건, 예산 및 수용능력 등을 감안하여 탄력적으로 운용하는 것이 필요하다. 시군구는 관할지역내 자활사업의 현황을 정리한 ‘자활사업 안내’를 새터민들에게도 읍면동 및 관내시설에 제공하여 읍면동 담당자들이 구체적인 사업내용을 숙지하도록 조치하도록 하는 것이 필요하다.

(1) 자활후견기관의 활용방안

새터민이 바로 사회로 나가서 잘 적응하지 못하는 사례를 많이 접하게 되는데, 그것은 그들이 지금까지 살아왔던 사회와 다른 점이 많은 것이 원인일 수 있다. 이 다른 점에 대한 이해의 폭을 좁혀야 서로 부작용이 덜 할수 있는데 이들이 느끼는 북한과 남한이 차이점이 있다면 국가의 이익을 위한다는 것과 개인의 이익을 위해서 일한다는 것이다. 새터민들은 기업을 위해 일하는 것에 대한 이해가 부족할 수 있으며, 기업이 잘 되어야 국가가 성장한다는 것까지 이해하기는 아직은 무리일 수 있다. 새터민들에게 자신의 노동으로 누군가가 이익을 본다는 것은 이해하기 힘들지만, 자

신의 노력에 결과가 자신에게 돌아온다는 것은 동기 유발에 큰 활력이 될 것이다.

기존에 정부에서 지원하고 있는 여러 정책이 자활후견기관과 연계된다면 큰 시너지효과를 볼 수 있다. 예를 들면, 통일부에서 1인당 1억원의 창업 자금 지원을 하고 있는데 이러한 지원들이 자활후견기관과 연계하여, 기존의 사업과 관련된 활용방안을 만들어 나가는 것이 가능하다. 즉 1억원의 창업자금 지원이 가능하다면 그걸로 전세점포를 얻을 수 있으며, 이때 점포명의로는 통일부에서 얻어주고(창업 자금으로 돌려주었을 경우 다시 되찾기는 어려울 수 있으며, 아직 이들에게는 용자를 받아서 갚아야 한다는 개념이 약함), 점포장소도 통일부에서 마련을 해주는 것이 바람직할 수 있다. 새터민이 참여하고 있는 사업은 자활근로사업으로 시작될 경우 일당의 인건비와 사업운영비 전액이 지원되면 거기서 나오는 수익금은 적립을 하게 된다. 적립금은 참여자들이 자립 또는 창업을 할 때 장소임대비용이나 사업에 필요한 장비 구입에 사용할 수 있다. 또한 현재 자활후견기관에서도 서울시에서 참여자들이 공동체로 나갈 때 전세자금을 용자해 주고 있다. 그러나 용자에 대한 이자를 내고 있으나, 통일부에서 새터민을 위하여 용자를 해 주었을 경우에는 이자를 받지 않고, 이들이 더 많은 적립을 하여 자기 스스로 자립을 할 수 있는 기회를 빨리 해주는 것이 바람직하다. 새터민들도 자신들이 일하여 얻은 수익금이 자신들의 미래를 위하여 쓰여진다면 동기부여가 될 것 이라고 본다. 새터민들이 적립금으로 삶을 마련한다면 그때 용자금은 되돌려 받는 것으로 한다. 점포나 이들이 작업을 할 수 있는 작업장이 가능하다면 자활후견기관에서는 사례관리와 소양교육, 기술교육, 마케팅, 경영에 대한 전반적인 교육을 전문가를 통하여 실시가 가능합니다. 그에 따른 비용은 자활근로사업비에서 활용이 가능하게 된다. 또 하나의 문제는 이들이 교육을 받고 물품을 생산할 경우 판로에 관한 문제가 발생한다. 가장 큰 문제는 생산되는 물품들이 순환 될 수 있도록 해 주는 것인데, 아무리 좋은 물품을 만들어도 순환이 되지 않으면 아무런 의미가 없을 수 있으며, 그래서 판로 개척에 대한 부분을 정부가 함께 해주는 것이 바람직하다.

이러한 노력과 사례들이 세부적으로 적용 및 활용된다면 새터민의 남한사회적응에 기초적 토대가 될 수 있다.

다. 민간 취업 프로그램 현황

새터민의 사회적응 프로그램에 대한 참여율을 제고하고 현실적인 지원이 되도록 하기 위해 취업과 직접 연관된 프로그램을 중점적으로 운영하는 것이 바람직하다.

실제 안정적인 취업이 사회적응을 위해 가장 중요한 요소이다. 다음은 현재 새터민의 자활 취업지원을 위한 취업프로그램을 실시하고 있는 주요 기관들의 프로그램 소개이다.

(1) 새터민 민간 취업지원사업 현황

새터민에 대한 취업서비스는 아직 체계적이고 지속적으로 정착되어진 프로그램을 찾아보기는 어렵다. 취업지원과 관련한 자금지원을 주관하고 있는 곳은 사회복지공동모금회, 북한이탈주민후원회 등이며, 대표적으로 취업프로그램을 진행하고 있는 곳은 사회복지관, 굿피플 대학, 선경직업전문학교 등을 들 수 있으며, 진행되고 있는 취업프로그램들을 개괄적으로 보면 다음과 같다.

주관	단체명	사업명	지원일자	적요
사회 복지 공동 모금회 지원	광주종합 사회복지관	· 북한 이주민 사회적응 지원프로그램	2003- 2004	사업비 4분기 배분
	대구종합 사회복지관	· 지역사회연계망 구축을 통한 북한이탈 주민 프로그램 · 지역형 지원체계 구축을 통한 북한이탈주 민 사회통합프로그램 “한울타리만들기”	2003 2005	
	마들 사회복지관	· 북한이탈주민의 가족기능강화와 사회적 응력향상을 위한 지역사회통합프로그램	2004	사업비 4분기 배분
	부산종합사 회복지관	· 북한이주민 사회적응프로그램 ○ 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2002 2003	2000(2기) 2차년도
	북한이주민 지원센터	· 북한이주민지원센터 ○ 북한이탈주민을 위한 지역사회자원연 계 및 지원(새터민의 새날찾기)	2004 2005	2004제안기획 사업지원
	북한인권 시민연합	· 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2003/ 02/19	북한인권시민연합
	불교자원봉 사연합회	· 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2003/ 02/19	불교자원봉사 연합회
	사랑의전화 종합사회복 지관	· 북한이탈주민의 사회적응력 향상과 소 자본창업지원프로그램 · 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2002, 2003	2000기획사업 2차년도 사업비
	자은 사회복지관	· 북한 이탈주민 지원사업	2004- 2005	
	중앙대부설중 합사회복지관	· 2000기획사업 북한이탈주민지원사업	2003	중앙대부설종합 사회복지관
증답종합 사회복지관	· 지역사회연계망 구축을 통한 북한이탈주 민 사회적응 프로그램 (한민족 한울타리)	2004	사업비 2분기로 배분	

주관	단체명	사업명	지원일자	적요
사회 복지 공동 모금회 지원	천주교마산교구민족화해위원회	· 북한이탈주민지원프로젝트 <더불어하나되기>	2005	
	태화기독교사회복지관	· 지역사회자원을 활용한 북한이탈주민가족의 가족기능강화프로그램	2004	사업비 4분기로 배분
	통일을준비하는귀순자협회	· 북한이탈주민실업자일자리 창출 지원 사업	2003	2003제안기획 지원
	상리종합사회복지관	· 탈북주민의 지역사회 지지망 형성을 통한 사회적응지원프로그램 · 탈북주민 지지체계 구축을 통한 사회통합프로그램	2003 2004	
북한 이탈 주민 후원회 지원	부산종합사회복지관	· 북한이탈주민의 '새날열기'	2003	부산 동구
	북한이탈주민후원회	· 지역사회 정착가이드 프로그램개발	2003	서울 종로구
	부산종합사회복지관	· 정착지원 및 경제자립 교육	2004	부산 동구
	부산종합사회복지관	· 새터민 취업적응을 위한 프로그램 '새날열기'	2005	부산 동구
	상리종합사회복지관	· 멘토링 기법을 활용한 새터민의 취업지원 프로그램	2005	부산 영도구
	새롭고하나된조국을위한모임	· 새터민 취업프로그램	2005	서울 종로구
	몰운대종합사회복지관	· 새터민의 취업을 통한 지역사회 정착지원 프로그램	2005	부산 사하구
자활 후견 기관 지원	송파자활후견기관	· 천연 물들임 사업단	2005	서울시 송파구
	수원우만자활후견기관	○ 청소사업단	2005	수원시 우만동
	동해자활후견기관	○ 간병사업단	2005	동해시
개별 지원	선한사람들굿피플 대학	○ 경제자립을 위한 취업기술지도	2002	전문 취업지원사업
	선경직업전문학교	○ 도배기술교육	2002	
	중소기업청 ²¹	○ 중소기업 체험학습	2005	직업탐색활동 및 취업알선
	공릉사회복지관	○ 자활육성사업	2005	
	공릉사회복지관	○ 진로 가이드 프로그램 ○ 취업관련 용어 및 언어교육프로그램	2005	

²¹ 중소기업청, "04년 중소기업 체험활동 사업운영 매뉴얼" <<http://mp.smba.go.kr>> (검색일: 2004. 3).

II. 자활을 위한 취업모형

새터민의 자활을 위한 취업모형은 크게 새터민의 대상분류, 취업전달체계구상, 취업서비스의 주요내용, 취업운영 재정 등의 형태로 분류해서 전개해 보고자한다.

1. 새터민 취업을 위한 대상별 분류(대상)

새터민의 취업을 통한 궁극적 자립을 가능하게 하기 위해서 새터민의 개별적 상황에 따라 대상별로 분류하여 취업내용을 결정지를 필요가 있으며 취업영역별 구분과 개인적 상황을 고려한 사례관리형태의 취업관리가 필요하다. 적절한 취업뿐만 아니라 취업유지를 위해서 새터민이 공통적으로 갖추어야하는 기본요소들이 있으며, 이를 토대로 한 취업적응을 위해서는 새터민 상황에 따른 대상별 취업유형을 적절히 배합시키고 체계적으로 적용시켜나가는 것이 필요하다. 새터민의 입국경과, 개별적 능력, 취업을 위한 능력확보 등의 정도에 따라 대상별 취업관리가 분류되어 질 수 있다. 이를 크게 3단계로 분류하여 보면 다음과 같다.

가. 새터민 상황에 따른 대상별 취업관리

(1) 1단계 대상 및 주요 취업종류

1단계의 대상으로는 초기 입국대상자~입국 2년경과 대상자 중심으로 하며, 한편 2년 이상 경과되었으나 2단계로 진입준비가 안되었거나 불가피한 하위보호계층이 중심이 되어진다. 1단계의 주요 취업종류로는 공공근로 등을 통한 취업기회확보가 추축이 되며, 취업주관도 공공중심으로 이루어진다.

(2) 2단계 대상 및 주요 취업종류

2단계의 대상으로는 입국 2년경과 대상자~입국 4년경과 대상자 중심으로 하며, 한편 입국기간과 상관없이 중하위계층(차상위계층 포함)에 속하는 대상이 중심이 되어진다. 2단계의 주요 취업종류로는 자활 공동체 및 업그레이드자활 등을 통한 창업 및 파견기회확보를 통한 취업관리지도를 해나간다. 이단계의 취업주관은 공공의 지원과 함께 민간이 공동으로 추진한다.

(3) 3단계 대상 및 주요 취업종류

3단계의 대상으로는 입국 4년 이상 경과 대상자를 중심으로 하며, 한편 입국기간과 상관없이 중위계층 이상에 속하는 대상이 중심이 되어진다. 3단계의 주요 취업종류로는 중산층 진입을 위한 직업기술 지도 관리 및 전문 직업기술을 통한 취업기회를 확보해나간다. 3단계의 취업주관은 민간이 주축이 되고 공공의 지원이 함께 공동으로 추진해 나간다.

나. 새터민이 공통적으로 갖추어야 하는 기본공통 요소

새터민이 취업을 하는 데 있어서 공통적으로 갖추어야 하는 기본공통 요소로는 취업의지, 직업능력의 확보, 직업적응 및 사후관리 확보 등을 고려해볼 수 있다.

(1) 취업의지확보

자신의 능력으로 자신의 상황에 맞는 직업을 찾으려는 직업의식과 취업의지가 기본적으로 필요하며 이에 대응한 교육이 요구된다.

(2) 직업능력확보

자신의 능력과 상황을 최대한 발휘할 수 있는 직업능력증진 교육이 필요하다

(3) 직업적응 및 사후관리확보

취업이후에 직종별 적응을 위한 교육과 직업유지를 위한 사후관리체계가 필요하다.

다. 노동시장 분류

새터민의 취업은 앞서서도 보았듯이 자본주의 시장 경쟁체제에서 전적으로 이루어지게 된다. 따라서 사회주의권에서 생활하여 자본시장에 익숙하지 못한 새터민에게 본격적인 경쟁구도 하에 들어가기 전에 공공영역에서의 정부보호, 보호시장체계에서의 숙련 후 자본주의시장안으로 본격적으로 들어가 취업 경쟁하는 단계별 지원이 필요하게 된다.

(1) 공공영역

완전보호를 정부로부터 받게 되는 단계로 공공부조의 형태와 생계비 및 직업훈련 등의 지원을 받고 생산연령계층이나 근로능력이 있는 새터민은 자활사업의 일환으로 공공근로, 업그레이트 자활 등의 형태로 취업을 위한 준비와 수습의 형태로 근로해나가는 단계이다.

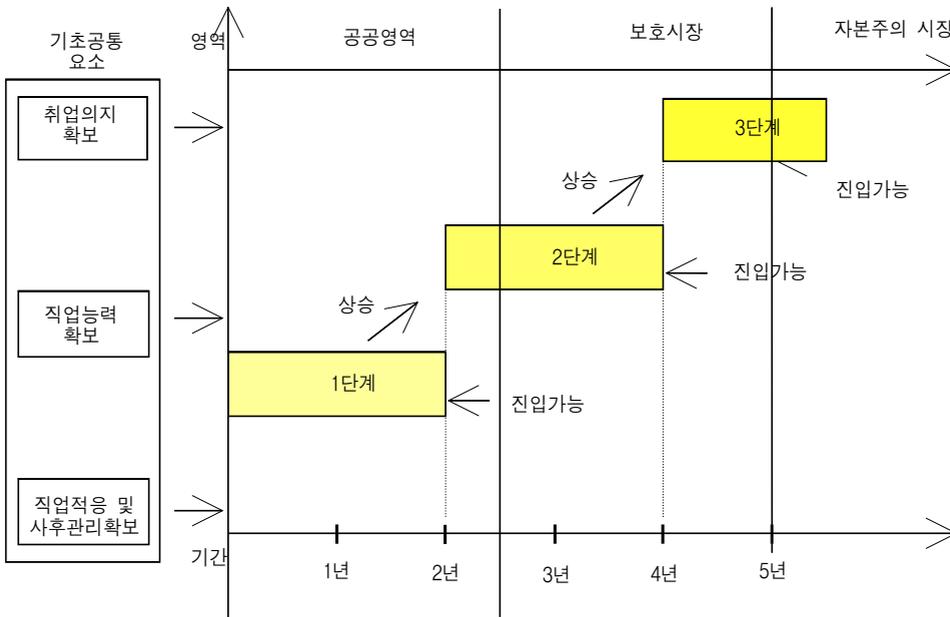
(2) 보호시장

본격적인 자본주의 노동시장 안에 들어가기 전에 거치는 보호의 단계로 자본주의 시장안에서 취업을 하고는 있으나 여러 가지 제도 및 지원의 그물망 안에서 보호를 받을 수 있는 장치를 제공해나가는 단계이다.

(3) 자본주의 시장

남한사람과 동등한 위치에서 경쟁구도에 들어서는 단계로 전적으로 본인의 능력과 선택에 의해 취업이 이루어지는 단계이다. 이 단계에서도 적응이 익숙해질 수 있도록 일정정도 지속적인 취업알선 및 관리를 체계적으로 해나가는 장치가 필요하다.

<그림 1> 새터민 대상별 취업관리 틀



대상별 취업관리를 <그림 1>을 중심으로 요약하면, 1단계에서 우선 초기 입국자~2년경과 대상자 중심으로 혹은 입국기간과 상관없이 한국사회에서 하위보호계층에 있는 새터민을 중심으로 공공영역에서 공동작업장 및 공공근로 등을 통한 취업 기회를 확보하여 기본생활이 가능하도록 한다. 초기 입국자가 2년 정도 지난 후 차상위 계층이상 정도의 일정수준 생활적응이 가능하게 되면 2단계로 진입하게 된다. 2단계에서는 주로 입국 2년차~ 4년경과 대상자를 중심으로 하거나, 입국기간과 상관없이 차상위 혹은 중하위 생활을 하는 계층을 중심으로 자활후견기관 및 선경직업학교 등을 통한 자활공동체 및 업그레йд 자활 등을 통한 창업 및 파견기회를 확보하여 취업 가능할 수 있는 능력을 키워나가게 된다. 3단계에서는 주로 입국 4년 이상 경과 대상자를 중심으로 필요한 재교육 및 신기술 전문직업교육을 실시하되 4년이 안되었어도 학력 및 연령 등을 고려하여 전문직업기술습득을 통한 취업기회확보가 가능한 대상을 중심으로 실제적, 전문적, 직업교육을 실시한다. 이로서 일반적으로 초기 입국하여 위의 3단계를 거쳐 5년 이상이 경과되면 궁극적으로 남한사회에서 중산층 진입이 가능하도록 하는데 주요 목표가 있다.

2. 전달체계의 구성

가. 전달체계의 의미

새터민의 취업정책의 성공은 무엇보다도 전달체계의 구성형태에 따라 영향을 크게 받을 수 있다. 전달체계의 구성은 공공과 민간의 영역에서 체계적인 연계와 역할 분담이 명확히 이루어져야 효과적일 수 있다. 새터민의 취업정책 전달구조의 구성을 위하여 고려해야 할 요소들을 정리하면 다음과 같다. 전달체계란 지역사회에서 서비스 공급자들 사이 혹은 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직 배열(organizational arrangements)이다. 공공영역에서의 구조는 중앙과 지방으로 분류할 수 있는데 지방자치법 제9조와 동시행령을 보면 중앙정부는 행정사무 중 국가의 존립과 관련되거나 전국적으로 통일을 구하는 업무를 중심으로 하며, 지방정부는 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치 및 관리, 생활 곤궁자의 보호 및 지원 등과 같은 사회복지사무를 중심으로 구성되어 있다. 전달체계의 구심점을 지방지역에 두는 것은 서비스 공급자와 소비자가 함께 만나는 장이 주로 지역사회이기 때문이다. 즉 서비스 공급자들 간 관계와 서비스 공급자와 서비스 수급자와의 관계가 지

방을 중심으로 이루어지며 상층구조의 지원관계 등이 형성되어진다. 이는 취업 정책 방향, 즉 저소득층, 노약자, 장애인 등 빈곤과 소외계층을 위하여 수행되는 취업기능에 대한 정책적 노력 정도를 높이는데 효과적일 수 있다. 새터민의 상황은 이러한 긴밀하고 밀접한 취업정책방향이 요구되어진다고 볼 수 있다. 이러한 기능을 높이고, 취업서비스 전달의 효과성을 제고시킬 수 있는 전략적 방법, 즉, 취업 서비스의 적절한 분배전략은 다음과 같다. 첫째, 의사결정에 관련된 권한과 통제권을 어디에 위치시킬 것인가. 둘째, 서비스에 관련된 여러 과업을 누가 수행할 것인가. 셋째, 전달체계의 구성 즉 서비스 전달단위의 수와 조직의 형태는 어떻게 할 것인가와 관련되어질 수 있다. 특히, 의사결정 권한과 관련한 상층구조의 결정은 서비스의 단편성, 비연속성, 비책임성, 비접근성 등의 문제의 정도를 결정할 수 있다. 단편성의 경우는 서비스를 한 장소에서 제공할 것인가, 서비스를 분산 조화시킬 것인가와 관련하여 서비스의 통합성의 정도를 결정하게 되며, 비접근성의 경우는 서비스 전달체계 내에 진입하는 데의 장애와 관련되는데, 소득, 연령 등 관료적 선별주의가 특정한 서비스 수급을 배제시킬 수 있다. 비연속성의 경우는 서비스 전달체계 내에서의 욕구에 자원을 대응시키려고 노력하는 과정에서 발생하는 문제이며 다양하거나 광범위한 욕구에 대응한 자원간의 연속적인 연결체계와 관련되어진다. 비책임성의 경우는 서비스를 만든 사람들과 정책결정자들 간의 관계에 관련된 문제들로 도움을 필요로 하는 사람들이 그들의 조건에 영향을 미칠 수 있는 정책결정에 영향력을 행사할 수 있는가와 새터민의 욕구와 관심에 반응적 인가의 문제와 관련되어 있다. 이러한 전달체계에 있어서 취업서비스전달의 향상을 위해서 서비스 체계를 재조직하는 것이 효과적일 수 있으며 그 전략은 다음과 같다. 앞에서 언급한 서비스의 적절한 분배를 위한 전달체계 구성과 관련된 전략 3가지와 관련해 보면 다음과 같다. 첫째 정책결정에 관련한 권한과 통제력을 재구조화 하려는 전략과 관련된 것이다. 즉 의사결정권한을 어디에 두는가와 관련하여 권위를 재구조화하는 전략으로 민간영역의 조정(coordination)과 참여(citizen participation)가 있다. 조정은 통합적이고 포괄적인 취업서비스 체계를 개발하려는 목적을 가진 전략이다. 또한 단편성을 극복하고 서비스의 일관성을 부여하기 위한 개선전략²²으로 중앙화 전략이 있는데, 중앙화

²² 단편성을 극복하고 서비스의 일관성을 부여하기 위한 전략으로 중앙화 연방화 협력등이 거론되 어지는데 연방화(federation)의 경우는 상이한 기관들을 지역적으로는 중앙화 하지만 행정적으로는 통합하지 않는 접근이다. 연방화된 전달체계는 그것이 갖는 공식성과 귀속력의 정도에 따라 다양하게 나타난다. 연방구조는 구성단체가 공동 운명의식을 갖고 자신이 가진 기술 자원 지식 인력등을 공동출자한다. 출자비용은 연방조정에서 얻은 편익보다는 적은 것이 일반적이다.

(centralization)는 행정적 통합을 통한 조정전략 중 가장 강력한 것으로 서비스의 단편성을 감소시킨다. 그러나 이는 새터민과 정책결정 당국간의 조직적 거리를 멀어지게 하는 경향으로 기존에 조직간 문제를 조직 내 문제로 내부화 시켜 갈등과 서비스간의 접근성을 저해할 수 있다. 또한 창구의 단일화가 이루어지는 하지만 단일 창구는 서비스 의뢰와 연속성에 입각하여 서비스 전달을 분배하는 수단으로 기능을 하게 되면 의도적이든 아니든 수습자격요건을 충족시키지 못한 사람들에게 서비스가 전달되는 것을 방지하는 수단으로 기능하게 된다. 이와 가장 대조되는 형태로 권위의 재구조 전략과 관련하여 정부단위나 기관과 새터민 사이에 정책결정 권한을 재분배하려는 목적을 가진 또 하나의 전략은 민간참여(citizen participation)이다. 민간참여 형태는 매우 다양 할 수 있어서 정부획득에서부터 자문, 공동계획, 시민에 의한 완전한 통제에 이르는 연속성으로 파악할 수 있다. 즉 민간참여 전략은 기존 권위구조의 변형 없이 진행되는 비분배적 참여(nondistributive participation), 의사결정권위에 대한 시민 영향력이 있기는 하지만 의사결정의 결과를 크게 바꾸지 못하는 유사참여(pseudoparticipation) 혹은 명목적 참여(normal participation), 서비스 전달체계에 관련된 의사결정에 시민들이 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 권위구조가 변형되는 재분배적 참여(redistributive participation)의 형태가 있다.

두 번째 취업서비스와 관련된 여러 과정을 누가 수행할 것인가와 관련하여 과업할당을 재 구조화 하려는 전략으로 역할부과와 전문적 이탈이 있다. 역할 부과는 취업서비스 제공자와 서비스 수혜자, 즉 새터민 간의 계급격차로 인해 수혜대상자들이 서비스 전달체계에 진입하는데 어려움이 있음을 가정하고 이에 대한 접근성을 높여가는 전략을 취해나가는 것이다. 서로의 문화행위 양식 등을 이해 못함에 따라 접근성 비연속성의 문제가 생기면 이는 조직적 문제보다 사회계층의 문제로 생길 수 있다 때로는 같은 계층이어야 사회계급 중재 기능 수행이 가능하다. 특히 민간영역에서 실제적인 새터민 취업교육을 시킬 때 교육담당자가 새터민을 정확히 이해하고 이들을 혼돈 없이 지도해 나갈 수 있는 역량이 필요 할 수 있다. 새터민과의 접근성 및 친밀성을 최대한 높이기 위해서는 취업관련 비전문가라도 투입되어질 필요가 있다. 그러나 여기에서 고려해야할 문제로는 비전문적인 낮은 서비스를 받게 될 가능성, 비전문적 보조요원 투입으로 인한 전문가의 반발가능성, 비전문가의 중재 역할로 서

각 구성단체의 조화를 위해서는 각기의 자율성이 어느 정도 희생되어야 하며 많은 경우 연방화 전략에 있어서 협력적 측면이 결여된 연립조직화 하는 수가 많다. 또 하나의 방법은 협력(collaboration)이 있다. 사례별 협력(case-level collaboration)은 서비스 기관들이나 서비스 담당자들 간의 분권화 된 상호작용에 의해 이루어진다.

비스 전달체계가 통합될 경우 그 이후에 효과성이 감소할 수 있는 측면을 고려해야 한다. 또한 전문적 이탈(격리)은 기관 내 전문가가 조직의 규제 영향의 제한 때문에 틀을 깨는 방식을 취하는 것이다. 관료적 획일성은 비전문 보조요원이 전문적 행위 양식을 받아들이도록 강요함으로써 자유분방한 스타일을 억압할 수 있으며, 또한 전문가의 기능 수행에 방해하여 전문가들은 행정과 새터민의 욕구 간 격차로 도덕적 딜레마 속에서 이직율이 높아지는 결과를 낳게 한다. 즉 조직과 취업전문기²³ 양측의 장단점을 고려한 전략수행이 필요하다

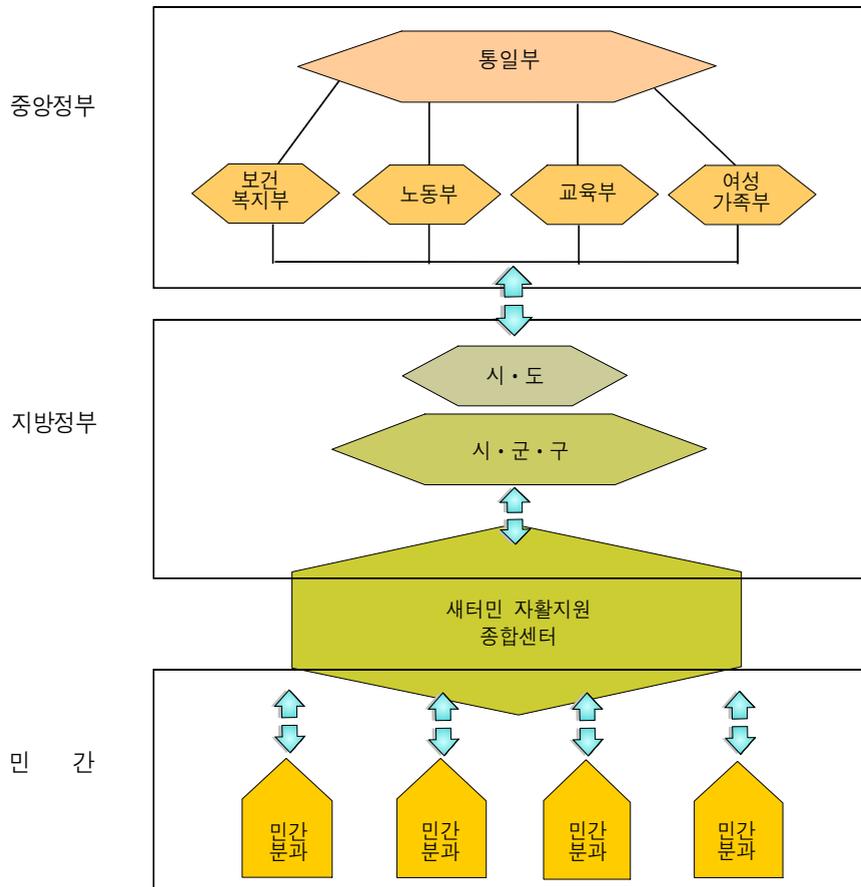
세 번째는 전달체계의 구성과 관련한 전략으로 전문화된 접근구조이다. 취업서비스에 진입하는 것을 전달체계에 새로운 요소를 추가함으로써 전달체계의 구성을 체계화시켜나가는 것이다. 즉, 취업서비스의 접근자체를 하나의 독립된 사회서비스로

²³ 전달체계의 2가지 중요한 요소는 취업서비스 전문가와 취업서비스 조직이다. 서비스 전문가는 전문주의와 관련하여 지위향상(status enhancement)의 관점과 서비스 질을 높이는 관점으로 나누어 볼 수 있다. 지위향상의 관점에서 보면 전문주의란 전문가들의 특권과 지위를 보호하고 확장하는 기능을 하는 것으로 전문가들은 욕구가 있는 사람에게 서비스를 제공하기보다는 스스로의 이익에 더 많이 동화될 수 있다. 전문주의의 권위는 클라이언트의 통제수단이며 클라이언트에 대한 통제는 전문직이 가진 기술적 능력이 아닐 수 있으며 서비스의 독점에서 기인할 수 있다. 서비스 관점은 서비스 질을 높이는 과정으로서 욕구가 있는 사람들에 대한 서비스의 제공을 촉진하고 증진하는 수단으로 기능하는 것이다. 전문주의 서비스 관점에서 나오는 요소로는 체계적 이론에 기초한 지식(knowledge), 전문지식으로부터 나오는 독특한 권위(authority) 전문직만이 독점적으로 제공할 수 있는 특정서비스를 제공하도록 허락하는 사회적 재가(sanction of the community), 윤리강령(code of ethics) 가치, 규범, 상징으로 구성되는 전문직 문화(professional culture)로 구성되어질 수 있다. 극대화된 전달의 효과를 보기 위해서는 서비스 전문가와 서비스 조직의 관점에서 전달전략을 위한 선택이 이루어질 수 있다. 전문주의와 관련해서는 지위향상과 서비스 질을 높이는 관점의 측면에서 고려될 수 있다. 지위향상은 전문가들의 특권과 지위를 보호하고 확장하는 기능을 하는 것으로 전문가들은 욕구가 있는 사람에게 서비스를 제공하기보다는 스스로의 이익에 더 많이 동화된다고 주장되어지기도 한다. 전문직 권위는 클라이언트의 통제수단이 될 수 있으며 이는 전문직이 가진 기술적 능력이 아니라 서비스의 독점에서 기인한다. 이에 대한 고려가 있어야 한다. 한편 서비스의 질을 높이는 관점에서 전문주의란 욕구가 있는 사람들에 대한 서비스의 제공을 촉진하고 증진하는 수단으로 기능하는 것이다. 즉, 서비스 전달의 극대화된 효과를 보기 위한 전문주의의 기능은 지위향상의 관점에서는 전문가의 특권과 지위보호를 위한 노력이 있고, 서비스 관점에서는 욕구가 있는 클라이언트에게 적절한 서비스를 제공하려는 데 관심을 갖게 된다. 두 가지 요소 중 어느 쪽이 더 치우쳤는가에 따라 전달전략의 선택이 달라진다. 지위향상의 관점에서는 전문주의의 기능이 전문가들의 지위향상에 기여하는 것이라는 측면에서 오히려 서비스 전달의 개선시키는 노력으로 전문가들의 특권을 제한하거나 수정하는 형태를 띠게 된다. 이러한 방법으로는 시민참여로 클라이언트에게 전문가를 통제하는 권한을 부여하여 권위가 기관에서 클라이언트에게로 재분배될 수 있게 한다. 역할부과로 기능을 보다 실질적으로 더 잘 수행할 비전문가들의 구성을 유도할 수 있다. 의도적 증폭으로 전문가간 경쟁을 유도하여 전문가가 노력할 수 있게 한다. 또한 서비스질을 확보해 나가려는 관점에서는 전문직기능을 강화시켜 나가려는 노력을 하게 된다. 조정을 통하여 전문직 통제의 위계를 강화시키게 된다. 전문적 이탈로서 전문가의 역할을 관료에서 기업인으로 변화하여 조직생활에서 탈피하여 자신의 일에 전념하도록 한다. 전문화된 접근구조로 전문가들의 업무 분장을 더욱 세분화하는 새로운 접근구조를 만드는 전략을 해 나간다.

제공하는 것으로 공평한 전문적 접수창구(professionally unbiased doorway)를 갖고 전문성을 유지하면서도 취업서비스에 대한 새터민의 접근성을 높이는 방안을 제시하여 복잡한 전달체계의 미로 찾기에 도움을 제공해 나간다. 여기서도 발생 할 수 있는 문제는 접근자체를 하나의 서비스로 제공함으로써 관료조직 내에서 단계가 하나 더 추가되는 것으로 인식하고 새터민 자신들의 욕구를 충족시키기 위한 자원을 얻기 전까지 거쳐 가야 하는 또 하나의 관문으로 생각할 수 있으나 이를 취소화하기 위해서는 지활 지원 종합센터에서 1단계 진입과 2단계 취업서비스의 제공의 역할을 같은 장소에서 수행할 수 있게 하여 사정 및 진단적 접근과 실제취업중심 서비스를 분리시키지만 연계가 수월할 수 있는 전략으로 구성되어 질 수 있어야 한다.

새터민 자활지원종합센터의 전달체계흐름을 전체적으로 보면 다음과 같다.

<그림 2> 전달체계 흐름도



위의 그림에서 보면 새터민 자활지원센터는 기초자치단체인 시군구단위에서 관장하여 예산 및 조직운영의 틀은 공공단위에서 지원하며 실제적인 취업프로그램 및 지원 등의 실행적 영역은 민간에서 하나가는 체계를 기본으로 한다. 즉 종합센터의 운영은 공공과 민간의 공동운영체계를 기본으로 하며, 현재 자활후견기관의 병설형태로 조직체계를 갖추는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 현재 시군구 단위에서 추진하고 있는 지역사회협의체의 분과(노동분과)로 들어가 민간의 자원활용과 연계를 원활하게 하여 취업활동의 폭을 넓혀가도록 한다.

3. 취업지원 내용(급여)

직업능력 확보를 위해 실제적인 능력을 확보해 나갈 수 있는 취업서비스를 급여의 형태로 받는 단계로 다음과 같이 3단계의 형태로 구분하여 볼 수 있다. 각 단계별로 보면, 1단계는 직업훈련 기초단계로 적성파악 및 진로 교육과 직업기초능력의 확보, 직무수행능력 확보의 내용을 갖추게 된다. 직업훈련기초단계의 적성 파악 및 진로 교육은 우선 자기분석으로 본인의 적성과 가지고 있는 능력 및 발휘될 수 있는 최대한의 역량 등을 파악하는 것이 일차적으로 이루어져야 하며, 갖게 될 직장과 관련하여 직장의 성격 방향 등의 파악과 더불어 본인이 하게 될 직무와 관련한 세부적인 파악이 우선적으로 이루어져야 한다. 적성파악 및 진로교육이후 직업기초능력 확보 단계가 들어가는데 여기서는 언어 및 용어 사용, 구인구직 정보프로그램의 활용방안 등을 잘할 수 있는 훈련이 이루어져야 한다. 1단계의 마지막으로는 직무수행능력 확보로 전 단계에서 파악된 직무분석에 근거하여 실제적인 직장, 직업적응을 위한 기초 인턴교육이 이루어짐으로서 직업훈련의 기초단계가 마무리되어질 수 있다.

2단계는 직업능력 확보 단계로서 특정 직업 취득을 위한 훈련과 실제적인 현장 실무교육이 이루어지게 된다. 직업취득을 위한 훈련은 실제 갖고자 하는 직업에 필요한 자격증을 획득하는 교육 훈련을 받게 되며, 이후 취업 실습과정의 일환으로 현장에서 직접 실무 교육을 받게 된다. 이 단계가 직업적응의 가장 핵심적인 과정이 될 수 있는데 이는 취업 및 창업의 유형에 따라 다르게 훈련 되어질 수 있다. 취업하고자 하는 영역에서(즉 자본주의 시장구조 내에서)는 파견 및 인턴의 형태로 직무습득을 위한 직업전문기술을 익히게 되는 기간이며, 창업(혹은 자유업)을 하려고 하는 경우는 자활공동체나 선경직업학교, 좋은 사람들 단체 등에서 창업관련 현장기술교육을 습득하게 된다. 여기서는 직접 시장구조에서 취업하는 조건 하에서 일하는 것

과 동일한 형태로 훈련받게 함으로서 실제 취업 혹은 창업했을 때의 시행착오를 최대한 줄이고 적응해 나갈 수 있게 준비하도록 유도하는 것이 중요하다.

마지막 3단계에서는 직업적응 및 사후관리를 해나가는 단계로 직업을 갖은 후 개별 여건에 따른 사례관리를 함으로서 직장생활에서 갖을 수 있는 어려움과 장애를 슬기롭게 극복할 수 있는 조언과 자원을 지원해나가게 된다. 여기서 멘토링 시스템 등을 도입함으로써 긴밀하고 실제적인 도움을 받을 수 있도록 체계화 시키는 것이 필요하다. 또한 직업환경 및 기술변화에 따라가고 선도할 수 있는 보수교육체계를 특별히 구조화하여 직업유지가 장기적으로 가능한 시스템을 구축하는 것이 바람직하다.

취업지원내용을 정리하여 구조화 해보면 다음과 같다.

1) 1단계 직업훈련 기초단계

1-1 적성파악 및 진로교육

자기분석단계 : 자기분석이란 말 그대로 자기를 스스로 분석하는 것을 의미하는데, 자신의 과거와 현재의 성격·기질·취미·능력 등을 고려하여 자신이 하고 싶은 일을 분석하고 자기 미래상을 진로결정의 기준으로 설정하는 단계

직장분석단계 :

직무분석단계 : 1-2 직업기초능력 확보(언어, 구직구인 정보프로그램 활용 등)

1-3 직무수행능력 확보(직장, 직업적응을 위한 기초교육)

2) 2단계 직업능력 확보단계

2-1 직업취득을 위한 훈련(자격증 등)

2-2 현장실무교육

직업전문기술 - 파견(인턴십) - 취업

창업관련현장기술교육 - 자활공동체 - 창업

3) 3단계 직업적응 및 사후관리 단계

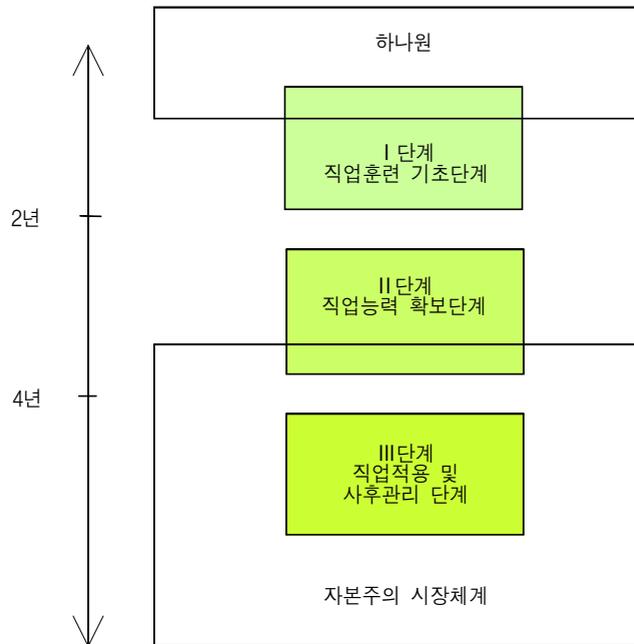
3-1 사례관리

3-2 보수교육

<그림 3>에서 새터민 취업지원 내용의 흐름 및 기간을 보면 다음과 같다. 직업훈련 기초단계인 1단계는 하나원에서부터 시작하여 지역사회진입까지 약 2년간의 기간이 소요되며, 직업능력 확보단계인 2단계는 지역사회 내에서부터 준비하여 취업시

장에 진입한 이후의 기간까지 걸쳐 진행되어지고 이기간도 약 2년의 시간이 예상되어진다. 직업적응 및 사후관리 단계인 3단계에서의 사례관리 및 보수교육은 그 이후 직업을 유지하면서 지속적으로 관리되어진다. 대체로 새터민이 남한 사회에 진입 후 약 4~5년 이후에는 본인의 상황에 맞는 직업을 유지하면서 자활할 수 있는 취업교육이 가능하도록 하는 시스템의 구축으로 구성되어져 있다.

<그림 3> 취업지원 내용 흐름도



4. 재정

새터민 취업정책의 실질적인 영역은 재정보호에 있다. 취업정책결정에 있어서 재정의 양식은 두 가지의 선택 기준이 있게 된다. 먼저 재정의 원칙, 즉 돈 자체가 어디에서 나왔나와 관련된 재원(source)과, 두 번째의 이전체계가 어떤 흐름인가(transfer system)와 관련되어진다.

재원(source)의 경우는 앞에서 언급한 취업정책결정의 새터민 대상선정, 취업유형(급여), 전달체계 등을 결정하는 중요한 요소이다. 재원은 크게 새터민 자신의 수혜

자기여(fee), 민간기부금, 공공재정 등 3가지로 구성될 수 있다.

첫째, 새터민 본인 기여(fee)는 서비스를 받는 자들의 이용료 기여로 요금과 각출료를 의미한다. 이러한 새터민 기여금은 시장원리에 따라 이루어져서는 안 되며, 소득이나 능력 등에 따른 변수들을 고려하여 각출 시스템이 도입되어야 한다. 즉 소득 계층에 따른 차별적 요금 체계가 규정되어지며 재분배적 성격의 복지 요금체계가 이루어져야 한다. 새터민 본인의 기여가 갖는 우수성 몇 가지를 지적하면 다음과 같다. 우선 수혜자들이 서비스에 대한 권리의식을 갖게 되어 수혜자의 스티그마를 없앨 수 있다. 또한 수혜자도 기여를 통해 사회적 책임감을 지니게 된다. 수혜자가 비용 의식적으로 행동함으로써 서비스를 과도하게 남용하지 않게 되며 성실성, 과업완수를 위한 책임감 등을 갖게 된다. 취업정책의 효과와 한편 수혜자 기여가 갖는 부정적 측면도 지적되어진다. 적은 기여라 하더라도 최저 소득 계층에게는 부담으로 작용할 수 있으며 본인의 기여부담을 통해 스티그마를 해소시키는 것이 기여여부에 따른 것인지에 대한 경험적 증거가 나타나지 않고 있다. 적절한 비율과 다양한 변수를 고려한 새터민 본인 기여 형태의 도입을 고려해야 한다.

둘째, 민간기부금은 민간이 자발적으로 기여해 나가는 것이다. 민간은 비영리 민간과 영리 민간으로 나누어지며 정부가 기업 등의 기부금 형태의 기금에 면세 혜택 등을 주면서 민간이 운영하도록 하는 것이다. 민간운영 및 민간위탁 운영에 대한 효과성 여부에 대한 주장들이 있는데, 민간단체의 운영필요성을 주장하는 측면은 정부로부터 자율적 재정 하에서 민간기관의 기능을 하는 경우 새터민 개별의 다양한 가치를 존중하는 역할을 할 수 있으며, 다원적이고 민주적 형태의 발전이 가능하게 된다고 본다. 또 하나 서비스의 선도적 기능을 함으로써 새로운 시도와 실험적 활동 등이 가능하게 된다. 즉 민간의 활동은 공공서비스의 감시와 견제를 할 수 있다. 한편 민간의 활동이 갖는 한계점도 있게 된다. 정부의 재정적 지원을 받고 있으며 정부의 재원이 민간운영기금의 높은 비중을 차지하게 되면 민간도 정부에 의존적이 되며 정부 결정에 따라야 하는 상황에서 종속적, 관료적이 될 가능성이 많다. 또한 민간 기부금에서 재정이 충당 될 때는 모르지만 국가에서 재정을 의존하는 상황에서는 열악한 재정으로 정부 서비스보다 질적인 저하가 일어날 가능성도 있다. 정부가 면세 혜택을 주는 민간기관이 공익을 위한 활동을 하는 기관인가와 얼마만큼 기부자의 의도를 존중해 주어야 하나, 또는 자선 면책(charitable immunity)을 어느 정도 인정해야 하는가의 문제 등이 제기되고 있다. 민간의 서비스 매입은 주로 재원과 전달의 주체가 구분되어 국가가 민간기관에 서비스 대금을 제공하는 재정을 담당하고 민간기관은 서비스 제공 및 전달을 담당하는 형태로 진행되는 것이 바람직하다고 볼

수 있다. 본 보고서에서 제시하고 있는 새터민의 취업정책을 위한 새터민 자활지원 종합센터의 경우도 이러한 민간과 공공의 역할 분담 속에서 구성되어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이러한 형태의 장점은 정부 측면에서는 재원만 제공하면 되므로 프로그램을 쉽게 시작할 수 있으며, 민간 측면에서는 안정적 재원을 확보할 수 있게 된다. 그러나 한편 사회 다원적 역할 수용 등으로 민간기관이 공공기관을 선도할 수 있으며, 국가에 구속되어 감사 등으로 인해 자율성을 상실할 위험이 있게 되는 점 등이 단점으로 지적되고 있다.

셋째, 공공재정의 경우는 조세에 의한 자원조달의 형태로서 정부에 의해 강제적으로 징수되어 제공된다. 조세의 소득 재분배적 성격에 따라 역진세²⁴와 누진세²⁵로 나누어 볼 수 있으며, 또한 한나라에서 간접세, 직접세의 비율에 따라 재분배 정도가 달라지며 이는 재원의 성격자체가 재분배적인 요소를 포함하기 때문이다.²⁶ 또다른 형태로 목적세를 활용하는 방안이 있는데 이러한 목적세는 특별히 지정된(earmarked) 세금으로 세금 수금의 목적을 밝힌 세금유형이다. 세금과 프로그램을 연결하기 때문에 납세 의무자의 저항을 완화시킬 수 있다. 즉 새터민의 취업정책을 지원하는 목적을 갖고 걷는 세금이므로 여러 가지 논쟁의 불씨를 유보할 수 있다. 그러나 이러한 목적세가 갖는 단점으로는 정책 입법자가 우선적 욕구에 세입을 융통성 있게 사용하지 못할 때 위험이 있으며, 욕구에 대응하기보다는 돈의 액수에 의해 프로그램이 유지되는 경향이 지적되고 있다. 새터민의 취업정책을 위한 새터민 자활지원센터의 재정운영은 조직운영, 프로그램사업 운영 등의 영역별로 위의 3가지 요소를 적절히 배합한 역할 분담이 고려되어야 한다.

재정 이전체제의 주요특징은 돈이 어떻게 흐르는가(how the money flows)와 재정이전에 부수적으로 따르는 조건은 어떤 것인가(how transfers are conditioned) 등으로 재정 형태의 구성과 관련되어진다. 자금할당의 흐름은 사업수행의 정책목표, 여러 체계들과의 관계 등 프로그램을 사회복지 정책의 여러 각도에 영향을 미치게 된다. 프로그램의 실행과 관리면에서는 정부의 큰 단위보다는 작은 단위가 더 적절할 수 있는데 각 정부간에서는 이러한 권한 확보를 위한 노력을 하게 된다. 새터민

²⁴ 역진세의 경우는 소득 계층에 관계없이 똑같이 부과하는 것으로 소비하는 불특정다수에게 세가 부과되어진다. 이는 소득이 적은 계층에게 상대적으로 부담이 되는 형태이다.

²⁵ 누진세의 경우는 소득에 따라 세율이 달리 적용되어지는 것으로 소득 재분배적 성격을 갖게 된다.

²⁶ 예를 들어 간접세 중심으로 공적부조를 제공하는 것은 직접세 중심으로 운영하는 나라 보다 덜 재분배적일 수 있다. 또한 일반적으로 조세 방식이 보험료 방식보다 재분배적이다. 그러나 이러한 해석은 여러 가지 변수를 고려하여 신중하게 해 나가야 한다.

자활지원센터의 경우 중앙정부의 역할과 실제적 실천 단위인 지방정부간의 재정분담이 있어야 하며, 중앙정부 내에서도 통일부 주도하의 보건복지부, 노동부, 교육부 등 관련부처간의 재정영역별 분담 및 흐름체계의 확보가 필요하다. 이는 조직운영 지원 및 사업프로그램 지원을 통해 지역사회의 통제와 지방의 자율권을 갖게 되기 때문이다. 프로그램을 실행 관리하는 권한을 갖게 되면 급여의 성격, 할당의 기반, 전달체계에 관련된 선택에 통제력을 발휘할 수 있는 권한도 가지게 된다. 이는 프로그램에 드는 자금의 이전을 통해 급여를 분배, 직원고용, 계약체결 등의 능력이 같이 생기는 것이다. 즉 자금의 이전은 중요 정치적 자원의 교환을 의미하고 각 정부 단위들은 이 자원을 자신의 통제하에 두기 위해 경쟁한다. 사회복지기관과 프로그램들은 법, 전통, 경험이 결합되어 도입 실행되고 조직적·제도적 장치에 의해 지원되기 때문에 정치적 변화에 민감하지는 않지만 대개 자금이전체계는 현재의 정치적 연합의 상황을 반영한다. 또한 자금의 흐름은 두 당사자간에 있어 이루어지는 단순한 교환이 아니며 관련된 당사자가 여럿일 수 있고 각자에게 돌아가는 혜택도 상이 할 수 있다. 또 다른 측면은 지방의 행정단위가 프로그램을 관리하는데 드는 자원과 전문지식을 어느 정도 가지고 있는가와 프로그램을 통해 해결하고자 하는 문제가 어떤 성격을 가진 것인가 하는 점 등도 고려되어 진다. 즉 한 단위에 프로그램을 맡길 경우 효율성 등의 논리적 이유가 있으면 또 다른 중요한 이유(정책목표 등)로 다른 단위에 프로그램을 맡길 수도 있다. 자금을 동원하려고 노력할 필요가 없는 단위들이 자금지출에 얼마나 책임을 져야하는가와 이 작은 단위들(지방정부 등)이 자금을 공급하는 쪽의 재정적 이해관계에 따라 행위 해 나갈 것인가, 보조금을 지급받는 쪽이 보조금을 지급하는 쪽의 지정된 조건을 충족시키도록 하기 위해 사용하는 수단이 되어질 수 있다.

즉, 자금흐름에 있어서 고려해야 할 사항은 다음과 같이 정리되어질 수 있다. 지방의 행정단위가 프로그램을 관리하는데 드는 자원과 전문지식을 어느 정도 가지고 있나, 프로그램을 통해 해결하고자 하는 문제가 어떤 성격을 가진 것인가, 보조금을 지급받는 측이 보조금을 지급하는 측의 지정된 조건을 충족시키도록 하기 위해 사용되는 수단은 어떤 것인가, 자금을 동원하려고 노력할 필요가 없는 단위들이 자금 지출에 얼마나 책임을 지어야 하는가, 또한 지방정부 등 작은 단위들이 자금을 공급하는 쪽의 재정적 이해관계에 따라 어떻게 행동할 것인가와 관련된 측면을 고려해야 한다.

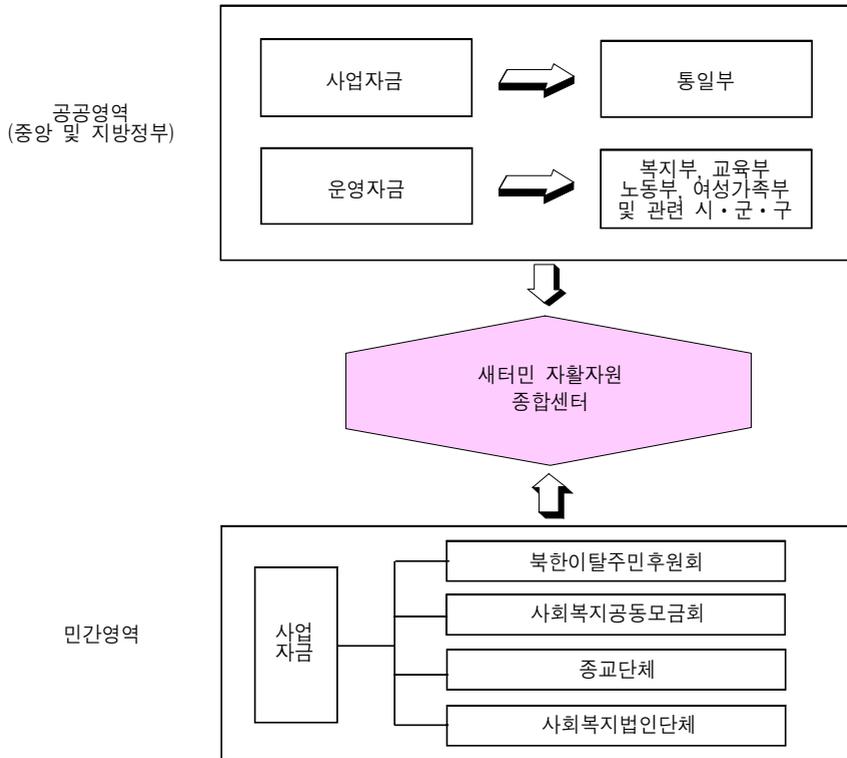
재정의 형태와 관련된 것으로 자금이전에 부수적으로 따르는 조건은 어떤 것인가(how transfers are conditioned?)를 중심으로 보면 다음과 같다. 보조금 지급의 경우는 보통 중앙정부에서 지방정부로 재정적 이전을 하게 되며 자금 제공자가 지원프

로그래밍 목적에 동의를 구하는 수단으로 지급 조건들을 달게 된다. 지급 조건들의 수준은 다양하며 특정 프로그램에만 써야 하는 경우 조건 없이 지원하는 경우 등 수준은 다양하며 지급조건을 상세히 규정하는 수준부터 대부분의 재량을 지급받는 단위(새터민 자활지원센터 등)에 맡기는 수준까지 다양하게 된다.²⁷

조건선택의 배합방식(matching)은 대체로 새터민 자활지원센터에서 하려는 노력에 대해 정부가 협조해 주는 방식으로 진행된다. 또한 재정을 제공받는 단위에서 일정한 재정적 기여를 하도록 하는 방식이 되는 경우도 있는데 이는 프로그램운영에 있어 경제적 효율성 달성에 책임감을 부여하여 센터가 자기 부담으로 인해 책임감을 갖고 진행해 나갈 수 있다. 한편 중앙정부는 지방간의 자원 할당을 재조정하기 위해 배합을 유동적으로 해 나갈 수 있는데 대체로 처음에는 지원 규모가 크다가 점차 삭감시켜 나감으로서 지방정부의 참여를 유도해 나가게 된다. 이러한 배합방식에 문제점으로 지적되는 것은 지자체가 돈이 있고 의욕이 있을수록 중앙으로부터 협조를 많이 받게 되며 재정이 부실한 지자체는 자기부담금을 충족시키지 못함으로써 중앙으로부터 지원을 받지 못하는 현상이 나타나고 지자체간의 빈익빈 부익부현상을 유도하여 지역간 격차가 심화되게 된다. 이러한 단위일수록 지역주민의 복지욕구가 크고 상대적으로 새터민의 욕구에 대한 대응에 적극적이지 않을 수 있는 것이 현실이다. 또한 한 새터민 자활지원센터 내에서도 정부의 지원을 받기 위해서 특정한 프로그램에만 자원이 편중되어 편협적으로 발전하는 현상이 나타날 수 있다. 즉 특정프로그램이외에 새터민이 필요로 하거나 욕구가 있는 프로그램 영역은 소외되는 현상이 발생하며 정부의 지원을 많이 받아 낼 수 있는 프로그램에만 자원을 투자하고 다른 영역에서는 상대적으로 무관심한 현상을 볼 수 있다. 이러한 배합방식에 의한 보조금 지급제도의 문제점은 센터 단위 내에 거주하는 새터민의 인구크기, 실업자 수, 주민 일인당 소득 등의 추가적인 변수를 재정공식에 도입함으로써 가난한 지방정부 혹은 새터민 자활지원센터는 가능한 자기 부담금에 대한 몫을 상대적으로 낮춰줌으로서 정부의 지원이 보다 많이 갈수 있는 방식으로 설계되는 것이 바람직하다.

²⁷ 보조금 지급의 형태는 크게 건당 요금부과제(fee-for-service)와 일반세입부담(generai revenue sharing)의 형태로 나눌 수 있다. 건당 요금부과제는 건당 구체적 용도에 대해 보조금을 지급하는 형태이며 사용용도 등을 가장 상세히 규정해 놓고 자금 수령 지자체의 합의된 목적에 따라 지급해 나간다. 일반세입부담의 경우는 용도에 규정 없이 보조금을 지급하며 일반적 목적으로 지자체에 자금이전을 해준다. 특히 보조금 수령자의 재량을 주고 선택적으로 재정운영을 할 수 있도록 한다. 보조금의 자금형태는 이러한 건당 요금 부과제에서 일반세입부담까지 수령자의 재량권 및 정부의 통제력 정도에 따라 5가지 유형으로 나뉘게 된다. 즉, 건당 요금부과제, 범주적(사업별)보조금, 일괄보조금, 특별세입 부담, 일반세입 부담의 형태로 분류되어진다.

<그림 4> 취업재정 흐름도



Ⅲ. 맺는 말

새터민이 남한사회의 조기 정착 및 장기적 안정을 위해서는 개별 대상자에 대한 지속적인 접촉을 통해 정착과정을 관찰하고, 복합적인 문제 및 욕구를 가진 개별 사례에 대한 통합적인 접근이 필요하다. 새터민의 사회정착에 있어서 가장 중요한 요소인 취업 등을 통해 안정적인 생계기반정착을 마련하는 것은 장기적 적응에 중요한 역할을 할 수 있으며, 새터민의 정착 지원을 위한 취업구도는 지역사회 내의 협력체계로서 공공영역과 민간영역간의 협력이 불가피하다. 공공영역은 통일부를 비롯한 중앙의 역할과 시군구중심의 지방의 역할 구분과 연계가 필요하며, 민간영역의 경우도 지역 내 자활사업을 수행할 수 있는 기관들의 참여를 통해서 이루어져야 한다. 즉 자활사업을 수행할 수 있는 자활후견기관, 사회복지관, 지역정신보건센터, 민간단

체, 고용안정센터, 직업적응훈련기관, 자치단체(구, 동) 등이 될 수 있다. 이제까지 새터민은 기초생활보장법에 따른 조건부수급자이나 지역·가구여건 등 사업시행여건이 개선될 때까지 자활사업 참여를 한시적으로 유예하는 자로 인정되었다. 그러나 새터민이 자본주의 시장구조 안에서 자립해나가기 위해서는 보호시장체계 안에서 일정기간 의무적으로 근로함으로써 남한사회에서의 자립적응이 단계적으로 가능할 수 있도록 제도화시켜나가는 것이 필요하다. 이는 새터민의 주요관심 분야인 취업/자활에 중점을 두고 관련 서비스를 집중지원하면서 기타 보완되어야 하는 서비스 지원을 실시하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다.

적절한 자립적응을 위해서는 새터민 자활지원 종합센터의 형태로 통합적 전달체계의 접근구조가 필요하며 이는 대상별, 전달구조별, 급여형태별, 재정별로 분석되어 바람직한 방향으로 구성되어야 하는 것이 장기적 관점에서 바람직하다.

새터민 각 대상별로 적절한 취업뿐만 아니라 취업유지를 위해서는 취업과 관련하여 공통적으로 갖추어야 하는 요소들이 있으며, 이를 토대로 한 취업적응을 위해서는 새터민 상황에 따른 대상별 취업유형을 적절히 배합시키고 체계적으로 적용시켜나가는 것이 필요하다. 새터민의 취업정책의 성공은 무엇보다도 전달체계의 구성형태에 따라 크게 영향을 받을 수 있다. 전달체계의 구성은 공공과 민간의 영역에서 체계적인 연계와 역할분담이 명확히 이루어져야 효과적일 수 있다. 직업능력 확보를 위해 실제적인 능력을 확보해 나갈 수 있는 취업서비스 급여의 형태가 요구되며 취업대상 새터민의 여러 정황에 따라 단계별 급여형태가 구상되어야 한다. 새터민 취업정책의 실질적인 영역은 재정확보에 있다. 취업정책결정에 있어서 재정의 양식은 두 가지의 선택 기준이 있게 된다. 먼저 재정의 원칙, 즉 돈 자체가 어디에서 나왔나와 관련된 자원(source)과, 두 번째의 이전체계가 어떤 흐름인가(transfer system)와 관련되어진다. 자원(source)의 경우는 앞에서 언급한 취업정책결정의 새터민 대상선정, 취업유형(급여), 전달체계 등을 결정하는 중요한 요소이며 취업정책의 성공 여부를 결정하는 주요한 변수이다.

새터민의 지역사회정착을 위해서는 이들이 정착지에서 생활하면서 부딪치게 되는 다양한 어려움을 실질적으로 털어주기 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 역량을 갖춘 자원봉사자들의 인력풀

을 확보하는 것이 필요하다.²⁸ 새터민들에 대한 정착지원을 보다 효율적으로 실시하기 위해서는 새터민 정착관련 실무자간에 정기적인 협력체계가 이루어져야 하며 공공과 민간의 역할분배와 협력구조가 필수적이라고 할 수 있다. 현행 체계 내에서 각 기초자치단체가 지역자활계획을 수립하고, 직접 또는 민간위탁으로 자활사업을 실시하도록 되어있다. 따라서 새터민들의 지역단위 정착을 위해 기초생활보호 수급자에 대한 사회적응프로그램 및 자활지원사업을 적극적으로 연계하는 것이 필요하다.²⁹ 국민기초생활보장법에 따른 지역단위 자활지원사업을 추진하기 위한 기본적 인프라가 아직은 미비하며, 지역편차도 큰 실정이다. 따라서 지역별 여건에 부합하는 자활지원사업을 탄력적으로 운용하기 위한 재원, 각 지자체의 자활지원사업의 활성화 및 기금재원 조성노력이 요구된다. 이와 같이 지역 내에 거주하는 새터민 만을 위한 자활사업을 운영하기 보다는 지역 내 사회복지차원에서 국민기초생활보호 수급자 대상 프로그램을 운용하기 위한 기본체계를 확대하고 이를 연계하는 것이 현재 새터민의 규모가 단독 사업을 실시하기에는 적합하지 않기 때문이기도 하다. 남한사회가 제공하는 지원내용은 새터민의 기초생활비로 부족하지만은 않지만 이것이 사회 진출 후 3년~5년 사이에 이루어지므로 실직상태가 장기화되거나 낭비적인 생활습관을 갖고 있는 경우는 정착금을 단시간에 소진하는 경우가 발생하여 어려움을 겪게 된다. 새터민에 대한 지원이 무상지원형태이거나 일시적이어서는 안 되며, 자립할 수 있는 노동력 제공의 의무를 병행하여 실시해야 하고 이는 남한생활의 장기적 적응을 고려할 때 불가피한 부분이라 할 수 있다.

²⁸ 홍순혜·박윤숙, 『북한이탈주민 지역사회 정착지원 프로그램 개발』(서울여자대학교 북한이탈주민 지역사회정착연구팀, 2004. 1), p. 56.

²⁹ 지역 자활공동체 설립지원 (구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3이상), 저소득층 생업자금융자, 기초생활보장기금, 자활공동체 사업자금대여, 자활공동체 사업자금의 이차보전, 자활후견기관 등 자활사업실시기관 지원 전세점포사업(창업가능성이 높고 작업장 및 점포 확보가 곤란한 지방자치단체가 선정할 공동체, 사업단, 개인을 대상으로 기금에서 전세점포임대지원, 관할 시군구청장이 점포를 임대하여 자활후견기관에 대여(2,000-10,000만원 범위 내) 전세권 설정) 등이 있다.

북한의 작업장 문화: 순응과 저항의 스펙트럼

조 정 아*

- | | |
|-------------------|-------------------------------|
| I. 서론 | IV. 노동자 정체성과 문화 공동체로서의
작업장 |
| II. 북한의 공식적 노동담론 | V. 결론 |
| III. 노동 규율에 대한 저항 | |

Abstract

North Korea's Workplace Culture: Spectrum of Compliance and Resistance

The aim of this study is to examine the characteristics of North Korea's workplace culture, which can be distinguished from official culture. Specifically, this study closely examined the diversity of workplace culture and labor identity, focusing on compliance and resistance toward labor discipline and organizational order within the factory.

From the results of the study, I drew the following conclusion. First, the central concepts of workplace culture in North Korea are 'maintenance of the status quo' and 'security.' Also, human nature characteristics like heteronomy and variation of collectivism

can be found. Human relations within the workplace can be distinguished as 'reciprocity' and 'negotiation.'

Second, North Korean workers form dual or multiple identities which exert influence on the degree of consent and form of resistance in the workplace. But the resistance is not always successful or subversive.

Third, social economic changes have induced an identity crisis for North Korean workers, and individual workers have equipped themselves with new countermeasures to maintain their own security.

Key Words: North Korean Labor, Workplace Culture, Labor Identity, Labor Discipline, Labor Resistance

* 통일연구원 연구위원

I. 서 론

최근 개성공단사업을 비롯한 남북경협이 활성화됨에 따라 북한의 노동력에 대한 관심이 증가하고 있다. 현재까지 북한 노동 분야의 연구는 주로 노동력 실태 파악이나 북한의 생산 및 인력관리 제도, 노동 정책을 연구하는 데 집중되어 왔다. 대부분의 연구들이 정책이나 제도의 분석에 집중되어 있는 것은 노동 분야 뿐만 아니라 북한 연구 전반의 특성이라고 할 수 있지만, 북한 노동에 관한 연구는 특히 여타 영역에 비하여 많은 연구가 이루어지지 못하였고 정책이나 제도를 분석하는 수준에서 벗어나는 연구는 더욱 드문 실정이다. 이는 북한 연구의 각론화, 전문화가 미흡할 뿐만 아니라 기업의 북한 진출이나 북한 노동인력 활용 방안 등과 같은 실질적인 관심이 북한 노동에 대한 학문적 관심을 압도하고 있다는 점과도 관련된다. 1990년대 후반 들어 제도와 정책 연구에서 한 걸음 더 나아가 북한 노동자들의 일상세계, 공장 내 권위관계, 계급 형성, 노동 문화 등에 관한 연구가 시도되고 있다.¹

이 연구는 최근에 시도되고 있는 북한 노동 영역에 대한 미시정치적, 문화적 접근의 일환으로, 북한의 작업장 문화와 그 속에서 형성되는 노동자 정체성의 특징을 ‘아래로부터의 관점’에 입각하여 살펴보고자 한다. ‘아래로부터의 관점’은 기존 역사관점에서 주변화되었던 개인과 하층의 일상과 이들이 지닌 상식적인 지식과 행위양식에 대해 주목하며, 외부 관찰자의 관점보다는 노동자 개인의 관점에서 그들의 경험세계, 주관적인 의미 맥락, 행위를 포착하는 관점을 의미한다.² 이 연구에서는 북한 노동자들의 작업장 경험과 문화, 노동에 부여하는 의미를 북한 노동자들의 관점에서 해석하고자 한다.

일반적으로 노동자 문화라는 개념은 ‘노동자라는 집단적 존재의 자기표명’을 의미하는 것으로 사용된다. 그 집단의 특수한 성격이라는 것은 노동세계, 가정, 지역사회라는 그들 생활의 지평이나 그 속에서 나타나는 태도, 습관을 위시하여, 이런 공간에서 생기는 서로 간의 연결, 제도, 개인적·집단적 사고, 행위표본 등을 총괄한 노동

¹ 그 대표적인 연구로 손기용·길태근, “북한 노동자문화 연구,” 민족통일연구원 편, 『통일문화연구(하)』(서울: 통일연구원, 1994); 홍민, “북한의 공장과 노동세계: ‘아래로부터의 역사,’” 동국대학교대학원 편, 『대학원연구논집』(2003); 박영자, 「북한의 생산관리제도와 노동자 계급」(성균관대학교 석사학위논문, 1999); 김미덕, 「북한의 전통적 권위관계에 대한 연구: 공장 노동자를 중심으로」(경강대학교 석사학위논문, 1998); 김승철, “북한 주민의 노동의식에 관한 연구,” 『통일경제』(제7호 제43호 (1998)의 연구가 있다.

² 홍민, 위의 글.

자 대중의 일상생활 그 자체를 통해서 표출되는 것이다.³

손기웅·길태근은 북한 노동자의 문화를 ‘노동계급의 문화’와 ‘노동자문화’로 구분한 바 있다. 여기서 ‘노동계급의 문화’는 북한체제가 노동자들에게 의식적으로 내면화시키고자 하는 정형화된 가치관과 행위규범을 의미하는 것으로 공식적 노동담론에 해당한다, ‘노동자문화’는 북한 노동이나 노동자에 관한 자신들의 가치와 생활양식, 행동유형이 다른 계급성원들과 구별될 수 있는 독특한 문화체계를 의미한다⁴. 손기웅·길태근에 의하면 북한의 노동자들은 부분적으로나마 국가의 주인으로서의 자각을 하고 있으며, 국가를 위하여 노력하여야 한다는 사고가 어느 정도 내면화되어 있다. 그러나 다수는 주인의식을 가지고 있지 않으며 국가를 위하여 노동하여야 한다는 데 대하여 부정적이다. 또한 집단주의의 원칙과 군중노선이 어느 정도 내면화되어 있지만 다수는 집단주의 원칙을 받아들이지 않고 있다. 노동자들은 열심히 노력하고 있는 반면 국가는 노동자들에게 보장한 것을 제대로 지키지 못하고 있다는 사고가 내면화되어 있다는 것이다. 또한 서재진은 공식담론과 구분되는 북한 육체노동자의 직업적 열등감과 이중적 가치의식 및 직업위신 구조에 대하여 밝힌 바 있다.⁵

이 연구에서는 선행연구가 밝힌 바 있는 노동자 정체성 및 노동자 문화의 이중성을 기초로 하여 이 논의를 더욱 확장하고자 한다. 즉 북한의 노동자들 속에서 공식담론과는 다른 이중적 정체성이 존재할 뿐만 아니라, 다양한 스펙트럼의 노동자 정체성과 노동자 문화가 존재하며, 사회적 환경과의 교호작용 속에서 다중의 정체성이 경합을 벌이면서 특정 시기의 특정한 노동자 집단의 정체성을 구성해나간다는 관점에서 연구를 진행하였다.

이러한 노동자 문화의 이중성 혹은 다중성을 기본 전제로 하여, 이 연구에서는 ‘노동자라는 집단적 존재의 자기표명’으로서의 북한의 노동자 문화가 어떤 특성을 지니는지를 탐구한다. 그 중에서도 특히 국가의 공식적 노동담론과 구분되는 일상적인 작업장 문화에 초점을 둔다.⁶ 작업장은 생산이 이루어지는 장소인 동시에 노동자들

³ 정현백, 『노동운동과 노동자문화』(서울: 한길사, 1991).

⁴ 손기웅·길태근, “북한 노동자문화 연구,” 민족 통일연구원 편, 『통일문화연구(하)』(서울: 통일연구원, 1994), pp. 12~16.

⁵ 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회 구조와 사회 의식의 이중성 연구』(서울: 나남출판, 1995).

⁶ R. Williams에 의하면 문화 개념에 대한 정의는 일반적으로 세 가지 범주로 구분할 수 있다. 첫째, 문화는 지적, 정신적, 심미적인 계발의 일반적 과정을 의미한다. 둘째, 지적인 작품이나 실천행위 특히 예술적인 활동을 의미한다. 셋째, 한 인간이나 시대, 집단의 특정한 삶의 방식을 의미한다. 이와 관련하여 의미의 생산을 지배하는 규칙과 관습들을 의미하는 감성구조가 존재한다. 위의 정의는 이 중 세 번째 범주에 해당하는 것이다. R. Williams, *The Long Revolution* (Harmonsworth: Penguin, 1965).

이 다양한 관계를 형성하고 특정한 문화적 형식과 집단적 정체성을 구성해가는 생활의 가장 중요한 장의 하나이다. 작업장 문화 연구는 각종의 이데올로기적 생산장치들 속에서 노동자가 어떠한 종속적 또는 저항적 주체로 형성되는가에 관심을 둔다. 이는 곧 작업장이라는 제한된 시·공간 속에서의 ‘경험’들이 작업장 외부의 사회적 관계들과 어떻게 상호작용하며 노동자들의 정체성을 변형, 강화 또는 약화시키는지에 대한 관심이다. 나아가 이는 또한 조직 내의 비대칭적인 권력관계 속에서 작업자들이 어떠한 일상적 실천이나 관행들을 통해서 스스로를 보호하며 생존하려는 지에 대한 관심이기도 하다.⁷

이 연구에서는 특히 북한 노동자들 속에서 나타나는 공장 내의 작업질서와 노동 규율, 위계관계에 대한 순응과 저항의 다양한 양상에 주목한다. 작업장 문화는 공식적 규범이 지향하는 것과 같은 단일한 특성을 띠지는 않는다. 일상적 노동을 수행하는 수많은 노동자들은 작업장 내의 다양한 사회적 관계 속에서 결코 단일한 정체성으로 환원될 수 없는 이중적, 또는 다중적인 정체성을 형성하며, 그러한 다양한 정체성들은 노동자 내부의 집단들을 공식적 담론에서 이야기하는 주체형의 노동자와 구별시킬 뿐만 아니라 다른 집단과 구별지어 낸다. 이러한 다양한 정체성들은 한 사람의 개별 노동자 내부에서도 분열적이며 자기모순적으로 공존하여, 개인을 사회적 환경의 변화에 따라 다른 모습으로 존재하게 만들기도 한다. 노동자들의 다양한 정체성은 상호복합적으로 작용하면서 기존 질서와 규율에 대한 순응성의 정도와 저항의 형태에 영향을 미친다. 이 글에서는 북한 작업장에서 나타나는 노동자들의 순응과 저항의 형태와 이에 영향을 미치는 사회적 요소가 무엇인지를 분석한다.

연구 방법으로는 북한 문헌 분석과 노동자 출신 북한이탈주민 16명을 대상으로한 질적 연구 방법을 병행하였다. 가장 좋은 질적 연구 방법은 참여관찰이지만 연구 대상의 특성상 참여관찰이 불가능하기 때문에 탈북자들에 대한 심층면접을 통하여 작업장 문화의 특성과 북한 노동자 스스로가 인식하는 노동자로서의 정체성에 관하여 파악하였다. 이 연구의 표본집단인 탈북노동자와 모집단인 북한의 일반적인 노동자는 서로 이질적인 특성을 지닐 가능성이 있다. 예를 들어 탈북노동자들은 일반적인 북한의 노동자들보다 노동 규율에 대한 순응성이 낮으며 다양한 저항의 양태를 보일 것이라는 가정도 가능하다. 이는 기본적으로 북한연구, 특히 북한 사회문화 부문의 연구에서 연구대상의 특성으로 인해 발생하는 한계이기 때문에, 그로 인한 오차를 전적으로 피해가기는 어려우며 오차의 정도를 양적으로 추산하기도 어렵다. 따라서

⁷ 신병현, 『작업장문화와 노동조합운동』(서울: 도서출판 현장에서 미래를, 2000), p. 22.

이 연구에서 중요한 것은 면접대상의 대표성이기보다는, 이들의 증언의 경향성이며 그에 대한 해석이다.

이 연구에서는 심층면접 대상자의 성명을 영어 약자로 표기하였으며, 성별, 지역별 구분을 포함한 면접 대상자 목록은 다음과 같다.

구술자	근무지	재직기간	성별	면담일	구술자	근무지	재직기간	성별	면담일
C1	함북 온성	1976-1998	남	2003. 8	K5	함남 단천	1979-1998	남	2003. 5
H1	평남 운산	1984-1996	남	2003. 8	K6	함북	1981-1999	남	2005. 8
H2	함북 새별	1988-2003	남	2004. 2	L1	평북 철산	1985-1995	남	2003. 8
J1	함북 온성	1984-1999	남	2003. 8	L2	함북 무산	1983-2003	남	2004. 2
K1	함남 덕성	1982-1998	남	2003. 8	S1	함북 온성	1987-1999	남	2004. 2
K2	함북 청진	1983-1997	여	2004. 2	P1	함북 청진	1991-2002	남	2004. 3
K3	함북 회령	1990-2003	여	2004. 4	Y1	평양	1967-1998	여	2004. 2
K4	함북 청진	1984-1998	남	2004. 5	Y2	평남 안주	1992-1997	남	2004. 5

II. 북한의 공식적 노동담론

일반적으로 자본주의 사회의 공장에서 작업장 문화는 기업 문화(corporate culture)와 대비를 이룬다. 북한에서 기업 문화에 해당하는 것은 국가의 공식적 노동 담론과 규범이라 할 수 있다. 이 장에서는 북한 공장에서 정치사상교육 등의 이데올로기적 장치를 통하여 노동자들에게 내면화시키고자 하는 공식적 노동규범과 가치관을 노동자의 작업장 문화에 영향을 주는 중요한 요소로 보고, 그 특징을 분석한다.

북한의 공식적 노동규범은 ‘주체의 노동관’이라고 명명된다. 이는 기본적으로 맑스-레닌주의 관점의 연장선상에서 구성된 것이다. 맑스-레닌주의 관점에서 보면 노동은 인간이 그것을 통해서 자기 외부의 자연에 작용을 가하고 자신의 본성 안에 잠자고 있는 잠재력을 발전시키고 자신의 본성을 변화시키는 과정이다⁸. 인간의 노동은 그것이 목적의식적이라는 점에서 여타 동물의 본능적인 노동과는 구분되는 신성한 것으로 여겨진다. 본질적으로 신성한 노동을 지루하고 억압적인 것으로 만드는 요인은 불평등한 사회, 즉 자본주의 사회의 구조이므로, 노동을 착취하는 계급이 완전히

⁸ 갈 맑스, 김영민 역, 『자본 I-1』(서울: 이론과 실천, 1990), pp. 227~228.

사라지고 생산력이 전면적으로 발전하는 공산주의 사회가 도래하면 노동의 본성은 회복될 수 있다고 본다. 노동에 대한 억압과 질곡이 제거되는 공산주의 사회에서 노동은 자발성과 집단성이라는 특성을 지니게 된다고 보았다.

이러한 특성을 북한의 노동법⁹에서는 다음과 같이 명시하고 있다.

제1조 사회주의 하에서 노동은 착취와 압박에서 해방된 근로자들의 자주적이며 창조적인 노동이다. 조선민주주의인민공화국에서 근로자들은 조국의 번영과 인민의 복리와 자신의 행복을 위하여 자각적 열성과 창발성을 내어 일한다.

제3조 사회주의 하에서 노동은 공동의 목적과 이익을 위한 근로자들의 집단적인 노동이다. 조선민주주의인민공화국에서 근로자들은 <하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의 원칙에서 서로 돕고 이끌면서 공동으로 일한다.

제6조 사회주의하에서 노동은 나라와 사회의 주인, 혁명과 건설의 주인으로서의 근로자들의 높은 자각성에 기초한다. 국가는 사상혁명을 강화하여 근로자들을 조선로동당의 주체사상으로 튼튼히 무장시키며 모든 근로자들이 노동에 대한 주인다운 태도를 가지도록 한다.

이러한 관점에서 보면 북한에서는 레닌이 공산주의적 노동의 특성이라고 설명한 “정해진 의무에 의한 노동이 아니라 특정한 생산물을 얻기 위한 노동, 법으로 규정된 기준량을 채우기 위한 노동과는 관계없는 자발적 노동, 공동의 이익을 위해 일하는 습관에 의하여 공동의 이익을 위한 노동의 필요성을 의식적으로 실현하는 노동”을 지향한다¹⁰.

그러나 사회주의 사회에서 노동은 원칙적으로는 공산주의적 노동의 특성이라고 하는 자발성을 표방하지만, 실지로 생산력의 발전을 위해서는 노동의 의무를 강조해야 하는 모순을 지닌다. 이러한 모순으로 인하여 사회주의 사회에서는 자본주의 사회에서 노동의 동력으로 작용하는 경제적인 강제와는 다른 수단을 동원하여 노동자들을 의무적인 노동에 자발적으로 헌신하도록 유도해야 한다. 따라서 정치사상교육 등 생산의 이데올로기적 기제를 통해 국가가 요구하는 공산주의적 노동관을 주입한다.

북한의 노동 규범에서 가장 중시되는 요소는 노동에서의 자발성과 집단주의이다. ‘자각적 노동’이라는 기치 아래, 외부적 강제에 의해서가 아니라 노동자 개인 주체의

⁹ 1978년 4월 18일 최고인민회의 법령 제2호로 사회주의로동법 채택. 1986년 2월 20일 중앙인민위원회 정령 제2494호로 수정, 1999년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정.

¹⁰ V. Lenin, “From Destruction of the Old Social System to the Creation of the New,” *Collected Works, Vol. 30* (USSR, Progress Publishers, 1965), p. 517.

자율적 의지로 규칙을 준수하고 생산과업을 성실히 수행할 것을 강조한다. 북한에서 바람직한 노동의 태도와 관점은 ‘주체의 로동관’으로 집약된다. ‘주체의 로동관’에 의하면 노동의 자발성은 “자기 자신이 로동의 주인이라는 입장에서 로동에 대하는 관점과 태도”이다¹¹. 이는 외적 강제나 보상이 아니라 집단의 이익을 실현하고자 하는 의지에 기초하여 노동함을 의미한다. 공장의 노동 규율을 자율적으로 준수하는 것과 “누가 보건말건 자기의 온갖 지혜와 열정을 다 바쳐 성실하게” 자신에게 할당된 생산과업을 성실하게 수행하는 것은 노동의 자발성의 표현이라고 본다. 이는 근로시간과 자신의 직무에 한정된 성실성과 책임감에서 더 나아가, 자기 스스로가 공장의 주인, 노동의 주인으로서 자신의 업무 이외의 영역일지라도 필요한 일을 찾아서 수행하는 능동성과 헌신성을 포함하는 것이다.

자발성과 함께 북한의 노동 규범을 특징짓는 요소는 집단주의이다. “개인은 전체를 위하여, 전체는 개인을 위하여”라는 구호로 대표되는 집단주의는 개인의 이익보다 집단의 이익을 우선시하고 개인의 이해를 집단의 이해에 일치시키는 것을 의미한다. ‘주체의 로동관’에서 집단주의적 태도는 “사회와 집단의 요구와 이익을 기본으로 하여 로동에 대하는 것”이라고 설명된다. 사회주의 사회에서는 노동을 통하여 창출한 부가 개인 또는 특정 계급에게 착취되지 않고 사회 전체의 것이 되기 때문에, 집단 전체의 이익을 위한 행동이 곧 자신의 이익을 추구하는 것과 일치된다는 논리로 노동 규범으로서 집단주의가 강조되고 있다.

‘주체의 로동관’에서는 다음과 같은 세 가지 내용을 집단주의적 노동의 태도로 설명하고 있다. 첫째, 노동자 개인의 이익이 아닌 집단의 이익에 대한 충실성이다. 둘째, 사회와 국가의 공동 재산을 자신의 것과 같이 아끼고 귀중히 여기는 정신이다. 셋째, 집단의 규율을 준수하는 것이다.

이러한 노동규범은 근래에는 ‘혁명적로동생활기풍’이라는 이름으로 강조되고 있다. 김정일은 1989년 11월 27일 “로동행정사업을 더욱 개선 강화할데 대하여”라는 글을 통해 노동행정사업의 기본 과업으로 ‘혁명적로동생활기풍’을 수립할 것을 지시하였다. 이는 “사회와 집단을 위해 헌신적으로 일하며 생산과 건설에 대한 주인다운 자각을 가지고 사회주의적로동 규범과 질서를 지키는 성실한 일본새”라고 설명하고 있다. ‘혁명적로동생활기풍’에서 강조되는 덕목도 역시 노동 규범으로서의 자각성, 집단주의와 다름없다.

김정일에 의하면 ‘혁명적로동생활기풍’을 세우는데서 가장 중요한 것은 노동자들

¹¹ 백진규, 『주체의 로동관』(명양: 조선로동당출판사, 1991), p. 22.

에게 ‘주체의 로동관’을 정립하는 것이다. 이는 “로동을 가장 신성하고 영예로운 것으로 여기며 사회와 집단을 위한 공동로동에 모든 것을 다바쳐 일하는 것을 삶의 보람으로, 행복으로 여기도록 한다는 것”을 의미한다. ‘혁명적로동생활기풍’에 대한 강조는 ‘주체의 로동관’을 태도나 의식의 차원 뿐만 아니라 노동 문화의 차원으로 승화시키고자 하는 시도이다. 1980년대 후반에 김정일이 공식적 연설문을 통해 노동관과 노동 문화의 재정립에 대해 새삼 강조하였다는 사실은 한편으로 이 시기에 철저한 노동관의 함양을 강조해야 할 사회적 필요성이 대두되었다는 것을 시사한다. “로동 행정사업을 더욱 개선 강화할데 대하여”의 한 대목에서 우리는 80년대 후반 노동과 직업에 관한 인식의 변화가 나타나고 있었다는 점을 엿볼 수 있다.

지금 일부 사람들속에서 직업상 특수성을 운운하면서 세도를 쓰는 현상도 나타나고 자기의 직업에 대하여 애착을 가지지 못하는 현상도 나타나고 있는데 이것은 다 로동의 귀천을 가리는 자본주의적 관점과 태도입니다. 사회주의사회의 근로자들은 어디에서 무슨 일을 하든지 자기 직업에 대하여 애착을 느껴야 하며 사회와 집단을 위한 로동을 열렬히 사랑하여야 합니다. 로동에 대한 긍지와 보람은 무슨 직종에서 일하는가 하는데 있는 것이 아니라 사회와 집단을 위하여 어떻게 일하며 자신의 로동이 조국과 민족의 부강발전과 룡성번영에 얼마나 이바지하는가 하는데 있습니다.

노동에 있어서의 자각성과 집단주의는 90년대 경제난과 고난의 행군 시기를 거치면서도 지속적으로 강조되고 있다. 특히 고난의 행군기에는 국가와 사회의 재건을 위해 자기 한 몸을 돌보지 않는 헌신성이 특히 강조되었다. 90년대 후반 “시대의 새로운 요구와 노동계급의 영웅적 성격을 창조”하였다고 북한 문단에서 대대적으로 칭송을 받은 김문창 작의 노동 소설 『백금산』에서 탄광노동자인 주인공 철환은 동료 노동자들과 “서로 돕고 이끌면서 헌신성과 희생성을 발휘”하여 수령의 현지교시를 관철하는 노동계급의 영웅으로 묘사되었다. 생산이 정상적으로 이루어지지 않았던 고난의 행군 시기에 “눈덮인 산판에서 나무를 베고 끌어내며 수십만립방메터의 목재를 마련하고 대소한의 강추위속에서도 곡괭이로 언땅을 한치한치 까내여 웅벽쌓기 공사를 진행”¹²하는 방식으로 생산을 재건하는 헌신적 태도가 주요한 노동계급의 덕목으로 강조된 것이다.

기업문화와 공식적 노동 담론을 보면, 자본주의 사회에서는 관리자와 그들의 전문능력을 신비화하는 ‘격리와 분리’ 전략¹³을 사용하는 데 비하여 북한에서는

¹² 정성화, “<고난의 행군>시기 사회주의경제건설의 실천적성과로 조국을 빛내인 로동계급의 고상한 미풍,” 『력사과학』 4호 (1998), p. 19.

‘Subject’와 ‘subject’를 동일시하는 ‘가상주체화’ 전략을 사용한다. 이 두 가지 다른 전략은 자아에 대한 성찰적 반성 없는 노동 주체의 대상화라는 점에서 동일하다.

Ⅲ. 노동 규율에 대한 저항

북한의 노동자들은 이상에서 살펴본 바와 같은 공식적 노동담론을 그대로 수용하는가? 자본주의 공장의 작업장 문화가 기업 문화와 다른 특징을 나타내는 것처럼 북한 공장의 노동자들도 공식적 노동담론과 국가와 당에 의해 권장되는 노동 문화를 그대로 수용하지는 않는다.

일반적으로 노동자와 관리자들이 작업장에서 자신들의 삶의 안전을 추구하는 주체성의 유형은 종속, 지배, 무관심으로 구분된다.¹⁴ ‘종속’은 스스로를 대상화하고 자신의 주체성을 부정하고 권위에 순응함으로써 직업의 안전성을 도모하는 것이다. ‘무관심’과 ‘거리두기’는 타자와 공유된 사회적, 조직적 세계의 존재를 무시하고 자신을 조직 내의 타자와 분리시킴으로써 개인의 정체성을 유지하는 것이다. ‘지배’는 타자를 조정하고 활용할 수 있는 대상으로 위협하고 타자의 주체성을 거부함으로써 정체성을 유지하는 것이다. 지배가 주로 관리자들의 주체성의 유형이라면, 노동자들에게서 흔히 볼 수 있는 주체성의 유형은 종속과 무관심이라고 할 수 있다. 이 세 가지 주체성의 유형 이외에도 종속적 주체와의 대립지점에 저항적 주체를 상정할 수 있다. ‘저항’은 지배의 또 다른 형태로 볼 수도 있으나, 지배는 권력관계의 불균형 속에서 우위에 있는 자에게서 나타나고 저항은 반대인 경우에 나타난다는 점에서 지배와 저항은 구분된다.¹⁵

노동자의 저항은 파업, 피케팅, 정치적 항의 등과 같이 명백한 형태로 표현될 수도 있지만 생산량 제한이나 규칙 위반과 같은 교묘한 형태나 절도, 태업과 같은 은폐된 형태로 행해지기도 한다.¹⁶ 또한 저항은 전략적 계획의 결과나 집단적 계산의 결과

¹³ D. L. Collinson, *Managing the shopfloor: subjectivity, masculinity and workplace culture* (New York: de Gruyter, 1992), p. 174.

¹⁴ *Ibid.*, p. 31.

¹⁵ 신병현은 한국의 노동자 정체성을 실제적 동의, 경제적 실용적 수용, 냉소 무관심, 상징적 저항, 대안추구 집단으로 나누어 고찰한 바 있다. 신병현, 『작업장 문화와 노동조합운동』(서울: 도서출판 현장에서 미래를, 2000), p. 66.

¹⁶ J. Jermier, “Sabotage at work: The Rational View,” *The Sociology of Organization* 6 (1988).

인 것만은 아니며 전적으로 의식적인 행동인 것도 아니다. 이 글에서 저항이란 명백하고 적극적인 불복 선언만을 의미하는 것이 아니라 교묘하고 은폐된 형태로 이루어지는 지극히 일상적이고 소극적인 ‘동의 유보’의 상태를 포함하는 것이다. 자기선택이 박탈된 노동과정에 대한 일상적 ‘고집’의 심리적 표출과 의식적인 행위가 아닌 ‘본능적 방어’¹⁷까지를 저항이라는 용어로 포괄하고자 한다. 이하에서는 북한의 작업장에서 볼 수 있는 저항의 양상을 출퇴근 규율 위반, 노동시간의 사적 점유, 공공재산 유용과 절도, 정치교육 기피를 중심으로 살펴본다. 특히 경제난과 계획경제체제의 붕괴에 따른 국가의 ‘보호’ 기능 상실이라는 사회적 변화가 작업장 문화에 미친 영향에 주목한다.

1. 출퇴근시간 규율 위반

노동 규율 중 가장 중요하게 여겨지는 것이 출퇴근을 비롯한 시간규율을 준수하는 것이다. 북한 공장에서 노동자들의 출퇴근 상황 점검은 일반적으로 공장 정문 또는 직장 안에서 출근부에 날인하는 방식으로 이루어진다. 공장에 따라 통계원 또는 작업반장이 출퇴근상황을 정리하여 보고한다. 종종 작업반의 동료가 대신 날인을 하는 경우도 있지만, 일반적으로 작업반원의 출퇴근 상황을 관리하는 것은 작업반장의 책임이자 권한이므로 작업반원과 작업반장 간에는 지각, 조퇴, 업무 중 외출, 결근을 두고 일종의 묵계가 이루어진다.

규정된 출근시간보다 늦게 출근부를 회수하거나 작업반장이 임의로 기록을 수정하기도 한다. 통계원들을 통하여 이미 로동과에 통계가 보고된 경우에도 작업반장이 “사업”을 하면 “기록을 고칠 수 있다”(K3). 하루 결근 또는 3회 지각이나 조퇴를 할 경우, 1일분의 식량 배급과 정기휴가도 삭감되기 때문에 로동과에 보고된 통계는 노동자들의 생활조건 유지와 직결된다. 따라서 노동자들의 출퇴근상황을 관리하는 작업반장의 권한은 노동에 대한 통제력을 확보하는 주요한 수단으로 활용된다. 업무 중 외출이나 조퇴를 허용하는 것도 작업반장의 권한이다. 작업반장의 승인을 받으면 업무시간 중이라도 정문에서 “내 오늘 시간 받고 집에 좀 간다”라고 말하고 노동과에 보고되는 일 없이 외출할 수 있다. 작업반장과 작업반원들 간에 이런 일들이 “서로 마음 편안하게” 이루어진다(S1).

¹⁷ 홍민, “북한의 공장 노동세계: ‘아래로부터의 역사,’” 동국대학교대학원 편, 『대학원연구논집』□ (2003).

출퇴근 관리는 노동자와 작업반장 간에 협상이 이루어지는 대표적인 영역이다. 작업반장은 노동자들의 출퇴근을 관리하는 권한을 이용하여 평상시 노동자들의 작업에 대한 동의를 확보한다. 이 관계의 주도권은 작업반장이 쥐고 있지만, 이것은 작업반장이 일반적으로 권력과 통제를 행사하는 관계는 아니다. 공장에 따라 차이가 있기는 하지만 일반적으로 북한 공장에서 지각이나 결근은 흔히 볼 수 있는 규율 위반 행위이다. 그렇기 때문에 노동자들은 “원칙적인” 작업반장을 싫어하고, 이를 규정대로 처리할 경우에 “그만한 것도 그렇게 짜르고 그러냐”는 노동자들의 항의 속에서 작업반장은 “일을 못 시킨다”고 한다(S1). 식량난 이후에는 작업반장이 융통성이 없이 “꽃꽂하면 작업반원들은 죽는 길 밖에 없었기 때문에”(L1), 작업반장과 지배인의 묵인 하에 생계 유지를 위한 결근이 체계적으로 관리되었다.

작업반원들에게 휴가를 주는 것도 작업반장의 권한이다. 이 역시 인간관계나 약간의 뇌물 이 작용한다. 어느 정도의 뇌물을 제공해야 하는지는 작업반장의 개인적 특성, 공장의 특성, 작업반장과 노동자간의 친밀도 등에 따라 달라진다. 연구자가 면접한 한 탈북자(K2)는 쌀 2-3kg 정도를 주고 5일간 영양소를 다녀올 수 있는 휴가를 얻었다고 했지만, 이 정도가 평균적인 뇌물의 수준이라고 단언하기는 어렵다. 특별히 아픈 경우가 아니라도 작업반장의 허락을 받거나 병원진단서를 제출하고 휴가를 얻는 경우도 있다. 작업반장과 협상이 이루어지기 어려운 경우에 노동자들은 합법적으로 휴가를 얻기 위해 자신의 신체를 자해하는 극단적인 방법을 사용하기도 한다. 연구자가 면접한 한 젊은 노동자출신 탈북자(P1)는 휴가를 얻기 위해 발바닥에 화약을 올려놓고 불을 붙여 일부러 화상을 내는 방식으로 한달 진단서를 받고 결근한 사례를 들려주었다. 또 무단결근으로 기록되는 것을 피하기 위해서 천을 감아서 뜨거운 물에 집어넣고 스스로 화상을 입혀 진단서를 받아낸 친구의 사례도 들려주었다.

왈더는 중국 공장에서 나타나는 상급자에 대한 의존을 ‘인신적 의존’으로 분석한다. 왈더에 의하면 작업장 내에서 작업반장에 대한 의존은 인격적인 충성과 결합되어 나타나는데, 이는 작업반장은 단순히 노동정량사정 및 기술등급을 매기는 권한만이 아니라 하급자의 일반적인 평가와 활동 상황을 상부에 보고하는 ‘직접적인’ 브로커의 역할을 담당하고 있기 때문이다. 북한의 작업장 문화에 대한 분석은 작업반장의 이러한 ‘특권’이 개별 노동자의 노동에 대한 평가 뿐만 아니라 일상생활 속에서의 편의 확보와 긴밀하게 연관되어 있음을 보여준다.

90년대 이후 공장 가동과 식량 배급이 어려워지면서 출퇴근을 비롯한 시간 규율 위반은 더욱 심화되었다. 특히 고난의 행군기에는 무단결근이 일반화되었으며 그에 대한 통제도 어려웠다. 무단결근자들이 “나 먹지 못해서 출근 못 한다”고 누워있으

면 출근을 강제하지 못하였으며(Y2), 공장에 일정 금액을 납부하고 공식적으로 출근한 것으로 기록을 올리기도 하였다. “국가에서 모든 것을 보장해 주는 경우”, “배급이나 임금이나, 가게에 물건이 있고 그럴 때”에는 규율이 있었다는 탈북자들의 증언(H2)은 90년대 이후 노동 규율 위반이 급격히 감소한 직접적 원인이 배급제의 붕괴와 경제적 어려움이라는 것을 시사한다.

2. 노동시간의 사적 점유

근대화된 공장에서 개별적인 공장주와 사회적 수준의 제도화에 의해 개개인의 노동자에 대한 시간적 강제가 가해졌다. 고용된 시간은 노동자 ‘자신의 시간’이 아니라 ‘고용주의 시간’이 되었고, 그 결과 일과 생활의 시간적 분리가 ‘기계화’¹⁸됨을 뜻하는 것이었다. 그러나 실제 노동의 과정에서 노동자들은 주어진 업무시간에 업무 이외의 활동을 함으로써 노동시간을 부분적으로 자신의 시간으로 점유하였다.

북한에서도 산업화 초기부터 ‘노동시간 합리화’라는 기치 하에 480분 노동시간을 충실히 이용하지는 캠페인이 진행되었다. 그러나 방직공장과 같이 기계 속도가 전적으로 노동의 리듬을 결정하는 작업장을 제외한 대부분의 작업장에서 노동자들은 다양한 방법으로 노동의 속도와 강도를 스스로 통제한다. 일부 탈북노동자가 증언하고 있는 바와 같이, 편직공장, 방직공장과 같이 기계가 노동의 속도를 전적으로 통제하는 경우는 일반적으로 노동의 강도가 매우 높고 노동시간규율이 엄격하게 적용된다. 이 경우에는 업무시간의 구분이 명확하고 30분 정도의 점심시간을 제외하고 쉴 틈 없이 일하는 경우가 대부분이라고 한다(Y1, L2). 그러나 대부분의 작업장에서는 잦은 휴식과 ‘느릿느릿 일하기’의 형태로 노동시간의 사적 점유가 이루어진다. 결과적으로 노동의 강도와 생산성은 낮아진다. 탈북자들은 일반적으로 북한 공장의 노동강도가 한국보다 훨씬 약하다고 말한다. 남북한 공장의 노동강도의 차이를 계량적으로 측정하여 제시할 수는 없으나, 남한에서 일하는 대로 하면 북한에서는 “로력영웅이 된다”는 한 탈북자(H1)의 말은 노동자들이 체감하는 남북간 노동강도의 차이가 상당히 크다는 점을 단적으로 말해준다. 남한 공장의 노동강도가 세다는 것은 단순히 노동 시간이나 시간당 생산량이 많다는 것만을 의미하지 않는다. 남한의 노동자들은 “일하는 시간도 많고, 창조성 있고, 자의적으로, 정말 열심히” 일한다는 것이다. 탈북

¹⁸ 이진경, 『근대적 시·공간의 탄생』 (서울: 푸른숲, 2004), pp. 246~247.

자들이 남한 노동자들의 특성이라고 말하는 창조성과 자율성이 바로 북한의 공식적 노동관에서 가장 강조하고 있는 항목이라는 점은 참으로 역설적이다.

노동시간에 휴식을 취하는 것은 규정상 허락되지 않는 것이지만, 노동자들은 “적당한 선”에서 휴식을 취하고, “사적인 일을 본다”(K3). 작업장마다 노동자들이 담소를 나누거나 담배를 피울 수 있는 작은 공간이 마련되어 있다(S1). 자신이 담당하는 기계를 잠시 동료에게 맡기고 작업장을 이탈하여 잡담을 하거나 남자들의 경우에는 담배를 피운다. 여성 노동자들은 탈의실에 들어가서 몸치장을 하거나, 잡담과 휴식을 하고, 샤워실이 있는 경우에는 샤워나 세탁을 하기도 한다. 세탁물과 비누를 가지고 와서 개인 빨래를 하기도 한다(K3).

작업장 이탈을 통한 노동시간의 사적 점유의 빈도는 공장 분위기나 규모에 따라 다르지만, 심한 경우에는 한 시간당 한 번꼴로 이루어지기도 한다. “90년대 이전에 평균 한 시간에 한 번 정도 10분에서 15분간씩 쉬었다(K3)”, “95년 이전에도 6시간 법정 시간 중에 두 시간, 세 시간 정도만 일했다(H2)”, “북한에서 일하는 시간은 많아야 2시간”, “약 10시간 동안 회사 안에만 있으면 되는 거다(K1)”, “480분이라고 하지만 보통 5시간 일하는 정도이다(S1)”, “크게 스트레스를 받고 그렇지 않았다, 잡담할 시간도 따로 있고. 남한 와서 2년 동안 출근해 보니까, 아무튼 에너지가 없고 1분도 안 봐주고(K2)” 등과 같은 탈북자의 증언을 종합하여 보면 작업시간 중 작업장 이탈은 특별한 규율 위반이라기보다는 일상적인 노동의 방식이고 리듬인 것으로 보인다. 다음과 같은 한 탈북자의 말은 노동자들에 의한 노동시간의 사적 점유의 실태를 단적으로 표현하고 있다.

로동현장에 나와서 기계 돌리면 기계 알아서 돌아갑니다. 저희들끼리 잡담하는 시간이 많습니다. 사람들이 눈총을 주면 감독을 못하게 되어 있습니다. 감독도 한 두 번입니다. 그 사람들은 나와서 잠 안 잡니까? 나와서 자다가 한번 꼬투리 잡히게 되면 그때부터 계속 뒤에서 “자기는 자면서 자지 말라고 해” 이런 식으로 자꾸 말 나오다 보면 통제가 무능해집니다. 그래서 생산성을 올리진 못하고 그나마 현상유지, 걸리지 않을 만큼 말만 주의하자, 나와서 요령 피우고 있다가 퇴근시간 되면 퇴근하고. 그게 북한 사람들 머릿속에 박혀있습니다.(H1)

작업장을 이탈하여 휴식과 잡담을 즐기는 행위를 북한 노동자들은 ‘자유주의’ 또는 ‘기대리탈행위’라고 지칭한다. 노동자들 중에는 ‘자유주의’를 하지 않고 성실하게 일하는 사람이나, 동료들의 ‘기대리탈행위’를 작업반장에게 제보하는 노동자도 간혹 있다. 이들은 ‘스파이’라고 불리는데, 스파이라고 알려지면 동료들 사이에서 따돌림

을 당할 수도 있다(K3). 이는 공식적 노동담론 속의 ‘정상’과 ‘비정상’이 노동 현실에서 도치되어 있다는 점을 말해준다.

노동시간의 사적 점유의 또 다른 양상은 노동 시간에 작업량 이외의 제품을 생산하여 이를 작업반이 공동으로 사적으로 유용하는 것이다. 이는 노동 시간과 자재를 사적으로 점유, 사용하는 것으로 식량난 이후에 더욱 활성화되었다. 한 탈북노동자는 여분의 제품 생산이 이루어지는 과정에 대하여 다음과 같이 구술한다.

주물 작업반 같은 경우에는, 풍로라든가 절구라든가 이게 다 주물제품이거든요. 이런 것들을 작업반장이 서너 아들 시켜서 5개 더 해라, 10개 더 해라, 해서 솥물을 더 부어서 따로 치아 놓았다가 농촌에 가서 팔아서 술이라든가 바퀴 먹고, 그런 경우는 있어요. 행정에서 나와서 다 보거든요. 나와서, 저건 뭐냐? 작업반장이 필요해서 찍습니다. 그리고 마는 거예요. 절구 같은 경우에 스무 개 찍는다 하면 작업반장이 다섯 여섯 개 더 찍게 하는 거예요. 다섯 여섯 찍을 때에는 본제품이 스무 개 나오게 되어 있는데, 오작품이 나올 것을 타산해서 일곱여덟 개 찍는 거예요. 스무 개 중에서 오작이 하나도 없으면 다 먹는 거죠.(S1)

3. 공공재산 유용과 절도

경제난 이후에 특히 현저하게 증가한 규율 위반 행위는 자재, 생산품, 기계부속 등의 공공재산 유용 및 절도 행위이다. 이러한 행위는 윤리적인 문제에 그치지 않고 법적인 규제 대상이 될 수 있다는 점에서 시간 규율을 위반하는 경우보다 더욱 심각한 것이다. 90년대 이전에도 공공재산을 절도하거나 횡령하는 행위는 김일성의 저작에 등장할 정도로 어렵지 않게 볼 수 있는 규율 위반 행위였다. 특히 공장의 자재 중 식료품이나 석탄이나 땀감 등 생활필수품을 조금씩 가져다 쓰는 것은 “중업원의 임무”라고 스스로 말할 정도로 일상적으로 볼 수 있는 일이었다. 제강소에서 근무했던 탈북 노동자는 경제난 이전에도 공장에서 석탄을 절도하는 행위가 일상적으로 일어났다고 증언한다. 그는 석탄을 절도하는 과정을 다음과 같이 상세하게 묘사하고 있다.

보위대가, 공장에 너무 오래 근무하다니까는, 그 보위대가 공장에서 자그만치 가지고 나오는 거는 눈감아 보내거든요. 남자 같은 경우에는 용역공들 입는 작업복이 있거든요. 그 작업복을 뜯어가지고 배낭을 만들거든요. 그러니까는 배낭이 엄청 뚜껑고 오래가거든요, 크게 되고, 공장안에 들어가게 되면, 사람들 만나게 되면 “어디 가냐? 또 석탄배낭 매러 가냐?” 우리 이렇게 장난질 삼아 이렇게 이야기하거든요. 다 주먹만 한 걸, 골라 넣거든요. 그 석탄배낭을 척 매게 되면, 사람이 앉아서 매지 못하거든요, 엄청 무겁기 때문에. 그런 배낭을 혼자서 가고 나오기 힘들거든요, 한 세 명 혹은 네 명 조로 묶어 다니거든요. 그런데 우리 공장 자체가 담장이가

한 3m 정도 남아 될 거예요. 그런데 그 위에 철조망을 쳤거든요. 무장보위대가 계속해서 상전으로 순회하거든요. 운수 좋은 사람은 석탄배낭 가져가는 거고, 운수 나쁜 사람은 석탄배낭 못 가져가는 거고. 혼자인 경우도 넘길 때 있거든요. 배낭을 밑에다 놓고 배낭의 밑에 끈을 묶거든요. 그걸 내 허리다 차고, 담장 꼭대기로 올라가거든요. 그럼 끈이가 따라 올라가거든요. 그럼 꼭대기에 올라가서 발은 저쪽에다 내리고 몸은 담장에다 대고서 밑에서 잡아 땡기거든요. 그럼 그렇게 올려놓고 밑에서 잡아 땡기고. 그걸 땡구게 되면 석탄이 짜게 지거든요. 그런 식으로 넘기는 경우 많거든요. 명절 가까울 때는 퇴근 후 우선 집에 왔다가도 우선 석탄배낭 땡리고 가거든요.(K6)

90년대 경제난 이후에는 크고 작은 공공재산 절도 행위가 보다 자주, 공공연하게 일어났다. 이는 식품 공장에서 생산품을 먹거나, 원료나 제품을 조금씩 훔쳐 주머니에 넣어 온다거나, 탄광에서 땀감을 집으로 가지고 간다거나 하는 소소하게 이루어지는 일상적인 절도(K2)에서부터 탄광의 동발을 빼거나(H2) 공장의 기계를 뜯어다가 파는 것(K4, Y2, H1)과 같이 생산에 타격을 주는 범죄행위에 이르기까지 다양하게 일어났다. 물론 다른 규율 위반 현상과 마찬가지로 절도행위도 작업장에 따라 편차가 심하다. 예를 들어 한 탄광노동자는 안주탄광에서는 절도 행위를 보지 못했는데 금야탄광에서는 수백개의 전동기 중 60%가 노동자들에 의해 도난당해 탄광에 물이 고여도 양수기를 돌리지 못하여 채탄이 중단되었다고 증언한다(Y2). 이러한 절도행위는 고난의 행군 시기 배급이 중단되면서 공장 노동으로는 생계를 유지할 수 없었던 노동자들의 생계유지수단의 일환이었다. 그러나 이는 공장의 물리적 생산 기반을 파괴해버림으로써 노동자들 스스로 자신들의 생존기반을 파괴하는 결과를 초래하였다.¹⁹

자재의 부족과, 설령 자재가 확보되더라도 기계의 파손으로 인해 정상적인 생산이 어려워지자 공장에서는 국가에 납부해야 할 생산대금을 노동자들에게 할당하는 방법을 사용하였다. 노동자들은 출근을 하지 않는 대신 각자가 8.3 제품 제작이나 장사 등으로 마련한 돈을 공장에 납부하였다. 이런 방식으로 출근을 한 것으로 처리될 경우에는, 간헐적으로 제공되었던 식량배급의 대상이 되고 근로조직의 간섭도 어느 정도 피할 수 있기 때문이다. 때로는 공장의 전동기를 몰래 떼어내서 시장에 팔아 돈으로 바꾸고 그 중 일부를 공장에 납부하고 일부는 식량으로 바꾸어 생계를 유지하는 웃지 못할 일도 종종 발생하였다(H1).

¹⁹ 고난의 행군기를 거치면서 대부분의 북한 공장들은 생산시설을 가동할 수 없을 정도로 파괴되었다. 많은 탈북노동자들은 현재의 공장 상태가 “50년대 전쟁시기 폭격 맞은 공장 같다”고 진술하고 있다. 공장 노동자들의 공장 기계와 자재 절도는 공장 파괴의 주요 원인 중 하나였다.

공장의 생산수단이나 자재를 유용하여 개인적인 이익을 취하는 경우도 증가하였다. 특히 개인장사가 활성화되면서 장사할 물건을 운반하는 운송수단에 대한 수요가 급증하자 공장의 운전기사들이 공장 소유의 차량을 개인적으로 활용하여 부를 축적하는 사례가 크게 증가하였다. 이러한 실태에 대하여 한 탈북노동자는 다음과 같이 증언하고 있다.

운전기사들은 월급가지고 사는 사람들이 아닙니다. 월급도 많이 받지만 운전대 잡았다하면 생활에선 지장이 없는 사람들입니다. 북한에선 운전수가 하나의 선호직업이란 말입니다. 자기는 일 다 하고 남은 시간에는 자기 개인 일을 합니다. 그게 줄서 있습니다. 사람들이, 보통 차 한번 쓰는데 큰 차 같은 경우는 하루에 보통 만원씩 줍니다. …차를 가지고 몰동 지고 어디서부터 어디까지 갔다와라 하면서 하루정도 시간을 줍니다. 그러면 왕창 밟아서 하고, 나머지 시간에 자기 할일 하는 겁니다. 원래 못쓰게 돼 있는 거죠… 아니면 뭐 타이어가 하루 더 쓴다고 달길 합니까. 괜찮죠 뭐. 날마다 편다고 뭐… 사고가 나는 거는 염두에 두지 않아요. 거긴 아직까지 영성합니다.(H1)

공공재산의 유용과 절도 행위는 사상교양을 통해서 강조되는 북한의 공식적인 노동 규범과는 상반되는 것이지만, 노동자들의 사고 속에서는 자신들의 생계를 유지하기 위한 불가피한 행위로, 또는 국가와 개인의 이익을 동시에 추구하는 행위로 정당화된다. 공공재산 절도나 공장에서의 사적 이익 추구 행위 등과 같은 노동 규율 위반 행위에 대한 다음과 같은 탈북자(H2)들의 구술은 이러한 정당화의 논리를 대변하고 있다.

생활조건이 먼저 되어 있어야 하는데, 국가가 보장을 해주는 것인데 못 해주니까, 내가 내 몫을 챙기는 것이죠. 내가 내 몫을 못 찾아먹으면 머저리죠. 내 몫이라고 생각하는 것이죠.(H2)

국가 일은 하면서도 개인 이익은 챙기고. 국가에 대한 충성은 마음 속에 있고, 사람이니까 자기 일도 챙기고. 내가 하는 일이 국가에 도움이 된다는 생각은 기본적으로 다 해요.(S1)

농장하고 작업반장하고 같이 해가지고 “세멘트 얼마 주겠다, 가질러 오라. 올 때 식량 얼마 가지고 오라”, 노골적이라고요. 그 뭐 석탄 같은 거는 아무 것도 아니죠. 석탄 같은 거는 작은 거니까. 그거는 뭐 가정생활에 없어서는 안되는 것이 석탄이고 그러니까. 세멘트하고 바꿔치기하는 거하고 석탄을 공장 안에서 가세내는 거하고, 성격상 틀리거든요.(K6)

즉 국가가 노동자의 기본적인 생계를 책임져야 하는 것인데 배급 중지 등으로 인해서 그것이 충족될 수 없는 조건이므로, 공동의 재산을 활용해서 자신의 생계를 보

장하는 것은 국가가 수행해야 할 기능을 개인이 자체적으로 수행하는 것일 뿐, 집단주의 사상에 어긋나지 않는다고 보는 것이다. 이는 특히 식량난 이후 작업장이라는 생산과 문화의 공동체 속에서 집단주의 이데올로기가 변형되는 지점을 보여준다. 작업반과 작업반 동료 집단이라는 실질적인 집단이 국가와 전체 사회라는 추상적인 집단을 대신하고, 그러한 집단 속에서 개인의 이익과 개인의 확장으로서의 소집단의 이익은 상반되기보다는 조화를 모색하게 되는 것이다.

4. 정치교육 기피

경제난 이후 공장에서 이루어지는 각종 정치교육에 대한 참여도와 태도에도 눈에 띄는 변화가 나타났다. 당이나 근로단체에서 주관하는 정치교육을 비롯한 각종 행사 참석률이 현저하게 저하되었다. 한 탈북자(K3)는 80-90%에 이르던 동원과 정치교육 등의 행사 참석률이 고난의 행군 시기 이후에는 50% 정도로 떨어졌다고 말한다. 이 수치를 일반화하기는 어려우나 경제난을 겪으면서 공장에서 실시되는 정치교육에 대한 호응도가 눈에 띄게 낮아진 것은 사실이다. 김일성 사망 직후까지만해도 “굶어 죽으면서도” 생활총화에 참석했으나, 그 후에는 당총회도 제날짜에 열리지 못하는 경우가 많아졌다고 한다(L1). 생활총회도 형식화되는 경향을 보이고 있으며, 회의 불참자에 대한 비판의 강도도 매우 낮아졌다. 다음과 같은 탈북노동자들의 증언은 생활총회의 변화를 단적으로 보여준다.

사람들이 다 장사하는 걸 이 사람이 다 아니까 자기 노트를 나눠주고 각자 써 넣게 한다. 토론을 하지 않고 생활총화 형식이 그렇게 변했다. 30명 중 20명 정도 참석한 다. 한달에 세 번 이상 빠지면 조치를 취한다. 나 같은 경우 청진 나가서 생활총화 전에 못 돌아오면 돌아온 뒤 직장장에게 뇌물로 담배 5갑 정도 주면 직장장이 “내가 그 사람 시켜서 보낸다”고 하고, 그러면 위원장이 말 못한다. 그러나 너무 남의 눈에 띄게 빠지거나 뇌물이 작다거나 하면 안 된다. 그간에 장사중 위법행위를 너무 해서 경찰에 붙잡히거나 도둑질하거나 살인을 하면 안 된다.(C1)

당에서 사람들에게 회의를 나오라고 할 때 회의를 못 간다거나 이전에 배급을 줄 때처럼 안 나와도 그렇게 강하게 회의를 나오라고는 못 하더라구요. 이전 같으면 그런 행사에 안 참가하면 큰 비판거리고 큰 일이 났는데, 안 참가하고 먹은 거 없다고 마당에 장사하러 나가고 그러는데 뒤에서 비판하고 그러지만 공개적으로는 그러지 못 하더라구요.(L2)

이는 출근을 자체의 저하 뿐만 아니라 노동자들의 정치교육 수용 태도의 변화에

도 기인한 것이다. 노동자들의 정치교육 수용 태도는 개인적으로 큰 차이가 난다. “평상시에는 힘들고 해도, 이런 강연을 들으면 신심이 있기 때문에 지금은 어려워도 나중에는 잘 될 것이라는 기대를 하곤 했다”는 노동자(K3)가 있는가 하면, 정치교육은 “저 하등 필요 없는 거”라고 생각하는 사람(H2)도 있다. 당원이나 열성노동자의 경우에도 “독보를 들으면서도 장사나 집 생각 등 잡생각을 하는”(S1) 경우가 있다. 심한 경우에는 비판을 무릅쓰고 학습에 참가하지 않고 도망가기도 한다(K2). 한 탈북노동자의 구술에 의하면 90년대 이후에는 월 1회 공장 밖의 장소에서 진행되었던 학습회의 경우 30% 정도가 학습 장소로 이동하는 도중에 도망쳤다고 한다(K2). 정치학습회에 자주 빠졌다는 한 탈북자는 “비판하면 어때요. 공장에서 쫓겨나는 것도 아니고 비판 한 번 받으면 돼요”라고 말하고 있는데, 이는 정치교육 뿐만 아니라 생활총화 시간에 이루어지는 자기비판과 상호비판이 형식화되고 있음을 보여준다. 전반적으로 공장에서 이루어지는 사상교양은 한 탈북노동자의 말을 빌자면, “듣기야 듣지만 대접을 못 받는”(L1) 상황이 되었으며, 노동자들의 행동에 대한 규정력이 경제적, 물질적 요건에 비해 점차 약화되고 있다. 예를 들어 작업반장이 생활총화에 참가하지 않을 경우에는 당세포비서로부터 지적을 받는데, 식량난 이후에는 작업반장이 생활총화에 불참해도 공동생산품 처분권을 가지고 있기 때문에 세포비서가 이를 비판하지 못한다는 것이다(J1).

예외적인 경우이기는 하나 다음의 한 사례는 경제난 이후 노동자들의 정치의식의 이완 정도를 단적으로 보여준다.

북한에는 먼저 출근하는 사람들이 (김일성, 김정일)초상화를 청소하게 되어 있어요. 남자들은 같은 남자들이기 때문에 안 시켜요. 한 60%가 여자, 여자들은 다 돌아가면서 시키거든요. 마지막에 여자 노동자가 저한테 이야기한 것이 거기거든요. 왜 여자들만 시키는가? 왜 남자들은 안 시키는가? 네가 꼭 여자만 시켜서 닦으라고 하면 우리는 안 닦는다. 북한에서 이 초상화 닦는 걸로, 서로 이렇게 흥정하는 식으로 하게 되면 엄중하게 하는 식이 있거든요. 그러나 그런 말을 이렇게 노골적으로 하는 경향도 있었거든요.(K6)

IV. 노동자 정체성과 문화 공동체로서의 작업장

노동자들은 한편으로는 국가가 각종 동원 이데올로기를 통해 부과하는 공식적 노동관을 체화하고 있지만, 다른 한편으로는 공식적 노동 규율과 노동 문화에 대한 중

속과 순응, 저항의 사이를 오가며 오랜 노동의 경험 속에서 그들 나름대로의 노동에 대한 가치관과 ‘기본 가정’을 형성한다.²⁰ 노동자들 속에서 저항과 종속 또는 순응은 항상 동전의 양면과 같이 공존한다. 노동자들은 항시적으로 동의만을 표출하는 것도, 항시적으로 저항하는 것도 아니다. 완전한 순응과 완전한 저항이 아닌, 순응과 저항 사이의 다양한 스펙트럼이 존재한다. 성, 직급, 학력, 연령, 개인적 인성 등 다양한 변수가 순응과 저항의 정도를 매개하면서 노동자로서의 정체성 구성에 영향을 미친다. 이 장에서는 북한의 작업장 문화에서 볼 수 있는 순응과 저항의 다양한 스펙트럼을 당원 희망여부라는 요소를 중심으로 살펴본다. 또한 북한의 노동자들이 작업장을 중심으로 어떻게 문화 공동체를 형성하고 있는지를 살펴본다.

1. 노동의 의미와 노동자 정체성

북한 노동자들은 노동자가 국가의 주인이라고 하는 공식적 담론에 대하여 어떻게 생각하고 있는가? “북한은 노동자가 주인인 국가인가, 왜 그렇게 생각하는가”라는 질문에 대한 탈북노동자들의 응답은 노동자의 사회적 지위와 노동자로서의 정체성에 대한 상반된 시각들이 공존하고 있음을 보여준다.

긍정적인 응답을 보면, “1990년대 이전 시기에는 사회가 입을 것 먹을 것 근심이 없었기에 그랬다. 그러나 1990년 이후는 이와 반대이다”, “국가가 모든 것을 보장해 준다고 생각하였기에”, “어렵고 힘든 부분에서 일하는 노동자들에 대한 배려와 상금이 제일로 많았기 때문에”, “노동자들의 안전규정에 대하여 많은 것이 있고, 영양제 식당, 로동보호 물자도 공급할 때”, “(배급이 중단되었을 때) 채탄공, 운전공만 배급을 주고, 로임도 조금씩이라도 줄 때”, “영양제 식당에서 국수 한 끼라도 줄 때” 등과 같이 국가가 노동자들의 생활을 보장하고 다른 계층에 비해 큰 혜택을 주기 때문

²⁰ 여기에서 ‘가치’와 ‘기본 가정’은 Schein(1985)과 Rouse & Fleising(1995)가 작업장 문화를 분석하면서 사용하였던 개념이다. 이들에 의하면 문화의 개념은 세 가지 수준으로 구분된다. 첫째는 창작물로 이는 기술, 예술, 외화된 행동이나 상징적 상호작용과 담론을 포함하여 구성된 물질, 사회적 환경을 의미한다. 둘째, ‘가치’는 사물이 현재 어떠한가와 대비하여 그렇게 되어야 한다고 여기는 집단의 인식을 의미한다. 셋째, ‘기본 가정’은 문화의 기초로서 정체성, 의사결정의 기초, 시간과 공간에 대한 인식, 인간 본성에 대한 인식, 행위와의 관계, 외적 환경의 변화와의 관계 등에 관하여 당연시되는 사고의 틀을 의미한다. 가치와 기본 가정은 노동자들이 내부적 통합과 외적 적응의 문제를 해결하는데 활용하는 “타당하다고 여겨지는 기본적 사고의 패턴”을 의미한다.(E. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (CA: Jossey-Bass Publishers, 1985); M. J. Rouse & U. Fleising, “Miners and Managers: Workplace Culture in a British Columbia Coal Mine,” *Human Organization*, Vol. 54, No. 3 (1995).)

에 주인의식을 느꼈다고 응답하였다. 긍정적 대답의 이유로 “부지런히 일하여 모범 로동자 칭호를 받으면 로임이 높고 당원으로 될 수 있기 때문” 등과 같이 사회적 지위 상승의 가능성을 이유로 꼽은 경우도 있었으며, “내 자신이 나라를 건설하고 세워나가고 있다고 생각하였다”, “로동자의 순수한 로동에 의하여 국가가 발전한다고 생각하였다”, “2.16일, 4.15일 인민들의 선물을 생산하여 나누어줄 때 너무나도 기쁘고 즐거웠다” 등과 같이 국가와 사회의 이익을 위해 노동을 수행한다는 공식적인 노동규범을 내면화하고 있음을 보여주는 응답도 있었다.

반면 부정적 응답으로는 “노동자들에게 결정권이 없고 의무적 노동 복종체계가 되어 있다”, “공장 생활에 우리의 의견이라는 것은 절대적으로 없으며 시키면 시키는 대로만 하여야 했기 때문”, “노동자와 의논하는 것이 아니라 간부들끼리 토론회하고 집행하며 노동자들에게는 강압적으로 노동을 시키기 때문”, “로동에 대해서 아무 권한을 주지 않았고 배급표와 로임에 매달려 일했다” 등과 같이 노동에 있어서의 결정권과 자율성이 없는 점을 부정적 응답의 이유로 꼽은 응답자가 많았으며, “로동자가 주인인 국가라면 응당 봉급, 배급이 있어야 하는데 없기 때문에”, “노동자보다 노는 사람이 노임이 더 많기 때문” 등과 같이 경제난 이후 노동자들의 경제적 지위 하락을 이유를 드는 경우도 많았다.

이상의 탈북노동자들의 응답으로 유추해보면 “우리 같은 하바닥들”(P1)에서부터 “북한에는 노동자를 천시하는 풍조가 없다”는 단언²¹ 사이의 다양한 지점에 북한 노동자들의 노동자로서의 정체성이 존재한다. 북한의 공식적 담론과는 달리 노동자에 대한 사회적 인식은 남과 북이 크게 다르지 않은 것으로 보인다.²²

그렇다면 북한 노동자들은 자신이 수행하는 노동에 어떤 의미를 부여하는가? 북한 노동자들은 당원여부 또는 당원 희망여부에 따라 노동자로서의 정체성이나 노동의 태도에 큰 차이를 보인다. 당원이거나 당원이 되기를 강력하게 희망하는 노동자들의 경우 공식적인 노동 담론에 대하여 상당히 수용적인 태도를 지니지만, 당원이 아니고 당원이 되려는 희망을 크게 갖지 않는 대부분의 노동자들의 경우에 노동은 단순히 생계유지를 위해 그럭저럭 시간을 때우는 일로 받아들여진다. 노동의 의미를

²¹ 예를 들어 한 탈북노동자는 다음과 같이 말하고 있다. “어떤 일을 하느냐가 중요한 게 아니고, 일을 한다는 게 중요하죠. 너는 무슨 일을 하나, 반사로공이다, 그러면 그렇다 뿐이지, 넌 여태 반사로공이냐, 이런 건 없죠.”(S1)

²² 한 탈북노동자는 남북한 사회에서 노동자에 대한 사회적 인식에 관하여 다음과 같이 말한다. “노동자라고 할 때는 그냥 공장 다니면서 일하는 사람, 이렇죠. 노동자에 대한 인식은 남이나 북이나 비슷한 거 같아요.”(K2)

묻는 질문에 대한 탈북노동자의 대답 속에 가장 자주 등장하는 말은 “시키는 대로 일한다”이다. 즉 이들에게 노동은 공식적 노동담론이 말하는 “자신의 잠재력을 발전시키고 본성을 변화시키는 과정”이나, “조국의 번영과 인민의 복리와 자신의 행복을 위한” 행위가 아니라 매일 반복되는, 그럭저럭 견뎌야할 일상에 불과한 것이다. 탈북 노동자들은 자신의 노동에 부여하는 의미를 다음과 같이 진술하고 있다.

북한에서는 노동자들이 일하는 것이 돈을 벌기 위해서도 아니고, 가정을 먹여 살리기 위해서도 아니고, 자동적으로 7시 반에 나가고 5시 반이면 퇴근해서 집에 들어가면 된다. 작업반장이 시키면 하면 된다. 시키면 하게 되는 것이죠.(S1)

그저, 먹고 노는 것밖에 생각이 없죠. 편안하게 지내자, 잘 먹자, 이런 생각만 하죠. 잘 먹고 자고, 어떻게 하면 아끼자기하게 보내겠는가 하는 생각을 꿈꿨죠.(H2)

한국 사람은 자기 일에 대해 일을 하려고 엄청 노력하거든요. 북한은 아니거든요. 남이 시켜서 일을 하니 하기 싫은데 하라하니까는 어쩔 수 없이 하는 거거든요. ... 북한에서는 노동의 숙련도 증가에 대해서는 신경을 안 썼거든요. 그런 쪽으로 신경 쓸 수가 없었어요. 왜냐하면 그런 것(승진, 입당 등)들은 위로부터 비밀리에 이미 정해져 있었어요. (K6)

노동자들은 시킨 대로 한다는 관념이 있다. 작업반장들은 한달에 100%를 안되겠다, 80%를 되겠다, 안되겠다 연구를 좀 많이 하고 직장장들도 연구를 좀 하고, 그런데 일반 노동자들은 작으면 작은 대로 많으면 많은가보다 하구 ... 돈이 적다, 많다 다 발질 하거나 이런 사람은 없다.(K5)

계획이 있는데 못 해도 되고, 불량품이 나와도 되고, 크게 일을 못 했다고 반장이 직장장한테 혼나는 것은 봤는데, 일을 못 하면 쫓겨난다는 생각도 없었고요. ... 좀 잘 못해도 비판 받고 용서 받으면 되는 거지, 여기처럼 밥줄이 끊긴다든가 그런 물질적인 제재가 없어서 정신적인 부담이 없었어요. 그리고 좀 힘들면, 한 달 정도 요양소, 정양소 가서 쉴 수도 있었어요. ... 공장에서 5% 정도는 저처럼 잘 안 나오고 그래요. 식량난 이전에 그랬어요.(K2)

반면 열성당원이거나 당원이 되고자 하는 노동자들은 이와는 다른 태도를 보인다. 이들은 결석과 지각을 하지 않고, 다른 노동자의 몫까지 일을 하고, 다른 사람들보다 일찍 출근하여 김일성, 김정일의 초상화를 닦는다든지 작업장 청소를 하는 등 ‘공산주의 도덕’의 전형을 몸소 보여준다. 입당하기 전 후보당원일 때에는 “직장에 나가서 죽어야 된다”는 자세로 일을 한다(K6). 이들은 한편으로는 “자발적으로 당과 혁명에 충실한 사람”으로 인식된다. 그러나 한편으로는 노동자들 속에서 은근한 따돌림의 대상이 되거나 “아침쟁이”라는 놀림을 당하기도 한다(K2, H1). 열성 노동자에 대한 따돌림의 사례를 탈북자들은 다음과 같이 증언하고 있다.

작업장에서 더우니까 동복을 벗어놓는데, 누가 너무 미우니까, 이 사람 동복을 몰래 가져다가 먼지 가득한 지붕에 버린 거예요.(K2)

아! 나 노동적 성과만으로 충분하다고 하면서 (견학 기회를) 바치는 경우가 있습니다. 심지어 휴가까지 바칩니다. 눈치를 보죠. 나름대로 얼굴에 첩판을 깔고 합니다. 뒤에서 손가락질을 합니다.(H1)

90년대 이전에 일반적인 노동자가 자신의 직업생활과 관련하여 가질 수 있는 가장 큰 포부는 작업반장이 되는 것과 입당이였다(K1, S1). 노동자들은 “대학은 못 나와도 당원은 되려고 했다.” 토대가 좋지 않아 입당이 어려운 경우에는 “남이 한 삽 뜰 때, 열 삽을 뜨면” 당원이 될 수 있었다(H2). 특히 자식을 둔 부모의 경우에 입당은 자식 앞에 “떴떴하게 부모 역할을 다 할 수 있는” 길이었다(H2, S1). 이러한 전략을 남한의 작업장 문화와 비교해보면 상당히 흥미롭다. 신병현에 의하면 한국의 노동자들에게 있어서 작업장 탈출 전략은 자식에 대한 교육열이나 재산의 형성 등이다.²³ 남한의 노동자가 작업장에서의 탈출을 위한 장기적 전략으로 경제적 부의 축적이나 자녀 교육에 대한 투자를 선택하고 그것을 실현하기 위해 노동에 헌신한다면, 북한 노동자는 입당이라는 정치적 전략을 선택하고 그것을 실현하기 위해 단기적으로는 “죽을” 자세로 일한다고 볼 수 있다. 노동자들이 입당을 하기 위해서는 무엇보다도 근무 성적이 양호하고 직장 내의 인간관계에서도 좋은 평가를 받아야 한다. 다음과 같은 탈북 노동자의 증언은 입당과 노동 태도와의 관련성에 관하여 설명하고 있다.

저는 그 공장에 갈 때부터 제가 입당해야 되겠다고 생각을 했기 때문에 그런데 목표를 많이 두고 했죠. 입당을 하려면 성분도 좋아야 하지만, 일도 많이 해야 하고, 사람들한테 미움을 사도 안 되잖아요. 그러니까 대체로 다 열심히 할려고 노력도 하고.(L2)

요컨대 90년대 이전에 북한의 노동자에게 노동은 일반적으로 기본적 생계 유지와 일상적 생활 영위라는 지극히 일상적인 의미를 지니는 것이었으나, 이에 보다 적극적인 의미를 부여하는 요인은 입당을 통한 정치적 출세의 가능성이었다.

열성 노동자의 순응과 자발적 동의에 대한 대가는 일반적으로 상찬이다. 공식적 노동자관에서 어긋나지 않은 행동의 대가로 그들은 “월급을 더 받는 것은 아니고,

²³ 신병현, “작업장을 둘러싼 사회적 관계와 노동자의 사회적 정체성: H중공업 노동자와 활동가들에 대한 사례연구,” 『산업노동연구』 4권 제1호 (1998), p. 21.

배급 더 받는 것도 아니고, 칭찬을 들을 뿐”이다(K2). 칭찬의 내용은 “아 이런 사람 있다. 일을 잘하기 때문에 당에 이 사람을 먼저 추천할 것이다”(H1)와 같은 것들이다. 때로는 명절이나 기념일에 약간의 물질적 ‘선물’이 주어지는 경우도 있다. 탈북 노동자들의 증언에 의하면 선물은 2000명 규모의 공장에서 한두 명에게 수여된다. 선물의 내용물은 꿀, 과자, 사탕, 양복지, 꿀 등을 포장한 것이다. 이러한 선물은 그것이 지니는 경제적 가치보다는 “아! 나는 이 대상에 들어갔다”, “당에서 알아주는구나”라는 사회적 인정이라는 점에서 의미를 지닌다(H1, S1). 노동자로서의 충실성을 인정받겠다고 하여도 실제로 입당하기 위해서는 장기간에 걸쳐 남들보다 몇 배 열심히 일하는 헌신성을 보여주어야 한다. 그것은 쉽지 않은 길이지만 “우리 같은 허바닥들이 “영웅”이 될 수 있는 유일한 길이었다. 당원이 되기 위한 노동에의 몰입은 표면적으로는 극단적인 동의와 순응을 표현하고 있지만, 다른 한편으로는 궁극적으로는 자신이나 또는 자식 세대의 작업장으로부터의 탈출을 목적으로 하는 탈출 전략의 일환이라는 점에서 정반대의 의미를 동시에 지니고 있다.

일부 노동자들은 입당 등을 통한 정치적 출세가 불가능하다는 점을 부분적으로 ‘간파’한다. 그러나 이러한 부분적 ‘간파’는 어떤 위협적인 저항이나 정치적 대안의 구성에까지 이르지 못한 채 중단되고 만다. 윌리스에 의하면 문화적 과정의 여러 측면 중 현 사회적 조직에 가장 잘 맞아떨어지는 것들은 장려되나, 그 체제에 대한 어느 정도의 비판적 간파를 담고 있는 것들은 교란된다.²⁴ 끊임없는 사상교육, 조직 활동에 의한 상호검열 및 자기검열 등의 ‘교란’의 기제는 간파의 실마리가 발전하고 표출되는 것을 혼란시키고 방해하는 ‘제약’의 요소로 작용한다.

90년대 이후 경제적 곤란이 가중되고 당원이 지니는 정치사회적 위치가 이전 시기에 비하여 하락하였다. 오히려 당원이라는 지위를 유지하기 위해 요구되는 조직생활의 규율이 공장에 얽매이지 않고 자유롭게 상행위를 통해 경제적 이익을 도모할 수 있는 기회를 제약하는 결과를 가져왔다. 또한 노동과 조직생활에 성실하게 참가하는 것 이외에도 개인적인 부를 축적함으로써 당원 자격을 획득하는 사례도 발생하였다. 한 탈북자는 돈을 주고 당원 자격을 얻는 것에 관하여 “텔레비 한대 정도의 가격만 주면 일년 안에 당표 얻는 건 시간 문제이며, 2만원만 가지고 있으면 군당에까지 취직하기 쉽다”고 증언하고 있다(H1). 이 때문에 열성적인 노동을 통해 입당을 하려는 경향이 감소하였고, 당원이었던 사람이 출당을 하기 위해 정신병을 가장해서 조직생활에서 벗어나는 극단적인 사례도 발생하고 있다.

²⁴ 폴 윌리스, 김찬호·김영훈 역, 『교육현장과 계급재생산』 (서울: 민맥, 1989), pp. 235~237.

2. 문화 공동체로서의 작업반

작업장은 노동을 수행하는 장일 뿐만 아니라 가장 기본적인 사회적 관계가 형성되는 장이며, 노동자들이 사회적이고 공적인 삶의 대부분을 영위하는 곳이다. 북한 공장의 기본적인 노동과 생활의 단위는 작업반으로, 작업반은 노동자로서의 정체성을 형성하는 데 가장 중요한 영향력을 행사한다. 브래들리는 정체성을 개인적 정체성, 사회적 정체성, 문화적 정체성으로 구분한다. 개인적 정체성이 자아의 구성, 고유한 개인으로서의 자신에 대한 느낌, 자신을 스스로 어떻게 지각하고 자신을 보는 타인에 대하여 내가 어떻게 생각하는가에 관한 것이라면, 사회적 정체성은 우리가 개인으로서 우리자신을 우리가 사는 사회 내에 위치시키는 방식, 우리를 위치시키는 존재로서의 타자를 우리가 인식하는 방식과 관련된다. 문화적 정체성은 과거와 현재에 특정한 문화에 소속되어 있다는 것에 대한 지각을 의미한다.²⁵ 문화 공동체로서의 작업반의 존재방식은 노동자들의 사회적, 문화적 정체성 형성에 영향을 미친다.

북한 노동자들이 작업장 내에서 맺게 되는 사회적 관계 속에서 가장 중요한 의미를 지니는 사람은 작업반장이다.²⁶ 김미덕은 사회주의 국가에서 유인체계로서 ‘노동 그룹체계’는 네 가지 기능을 갖고 있다고 설명한다. 그것은 첫째로 위로부터의 명령을 협의하는 집단적 장이자 생산을 조직하는 단위, 둘째로 경제의 통계와 회계의 기본 단위, 셋째로 계획목표를 달성해야 하는 최소 단위이자 노동자의 실적을 평가하는 단위, 넷째로 정치 학습 및 비판의 단위이다. 그런데 ‘아래로부터의 시각’으로 본다면 작업반 중심의 생산조직 체계는 이러한 정치적, 경제적 기능뿐만 아니라 노동자들의 일상생활의 기본적 관계망이 형성되고 작동되는 단위라는 점에서 보다 큰 의미를 갖는다.

자본주의 기업에서 노동자들의 공동체의식은 일반적으로 공동의 경제적 이익도 모르는 경제적 도구주의를 넘어서지 못하는데 반해²⁷, 북한의 작업장을 중심으로 형성되는 공동체는 문화 공동체의 성격을 보다 짙게 띠고 있다. 작업반장을 중심으로 하는 작업반 단위의 공동체적 관계는 종종 노동시간 이외의 시공간으로 연장되기도

²⁵ H. Bradley, *Fractured Identities: Changing Patterns of Inequality* (Polity Press, 1996), p. 24. 문화적 정체성은 Giddens가 “practical consciousness”라 명명한 바와 같이 종종 비담론적 수준 또는 보다 감정적인 주체성의 수준에서 추구된다.

²⁶ 김미덕, “북한의 전통적 권위관계에 대한 연구: 공장 노동자를 중심으로,” (서강대학교 석사학위논문, 1998), p. 55.

²⁷ D. L. Collinson, *Managing the shopfloor: subjectivity, masculinity and workplace culture* (New York: de Gruyter, 1992), p. 141.

한다. 일과 후에 이루어지는 작업반대항 운동경기 등이 그 예이다. 공장의 성격과 노동자의 성별, 연령별 구성에 따라 차이가 있기는 하지만, 남성중심 사업장의 경우에는 한달에 수차례 작업반별, 또는 작업반 연합별로 축구 등의 운동경기 시합이 열린다. 운동시합은 공장에 행사가 없는 날 일과 후에 작업반장이나 작업반원의 제의로 이루어지는데, 보통 진 팀이 이긴 팀에게 술을 대접하는 경우가 많다. 술은 작업반장 집에서 먹는 경우가 많으며, 이 때 작업반장은 두부 등의 안주를 제공하기도 한다. 젊은 노동자들은 내기를 하여 이길 경우, 경기에 참가하지 않은 작업반장이나 세포 비서 등도 함께 데리고 가서 경기에 진 편 작업반원들에게 술이나 고기 대접을 받기도 한다. 여기에는 이러한 일들은 “나중에 시간을 버는데 유리하게 작용할 것”(S1)이라는 이익의 개념이 개입되기도 하지만, 노동자들은 일반적으로 이러한 문화적 행사를 통해 유대감을 다지고 공동의 문화적 정체성을 구성해나간다. 운동시합은 때로는 공장별 대항으로, 또는 공장 내에서 직장별 대항으로 시행되기도 한다. 공장간 공식적 체육행사 때 우승을 한 작업반이나 직장에는 보통 TV 등의 가전기구나 돼지 등을 선물로 준다. 전자의 경우 간부가 직장에서 일을 잘 한 사람들에게 주고, 후자의 경우는 선수들과 간부, 작업반원들이 함께 나누어 먹는다고 한다(K6).

작업반 동료의 관혼상제에 대한 공동의 참가와 ‘보장’도 작업반 단위의 문화적 정체성을 유지하는 데 중요한 역할을 한다. 동료 노동자의 관혼상제 시에 부조도 주로 친한 동료들 간에 또는 작업반 단위로 이루어진다. 작업반에서 상을 당하면 작업반에서 가장 연장자가 나가서 관재를 지키고 장례에 필요한 음식을 작업반에서 공급한다고 한다(L1). 부조를 걷는 형태는 “작업반자금”이라고 불리는 노임 일괄 공제(P1), 또는 돈이나 쌀을 각출하는 경우가 대부분이며, 여분의 생선품이나 8.3제품을 팔아 돈을 대기도 한다. 이는 작업반장의 능력에 달려있다. 탈북 노동자의 증언을 사례수가 적어서 일반화할 수는 없지만, 부조금은 7·1경제관리개선조치 이전이 100원, 이후가 500원 정도라고 한다(J1). 결혼식 때는 작업반에서 양복을 한 벌 해 주기도 하는데, 양복 한 벌 가격은 7·1경제관리개선조치 이전에는 300-500원 정도, 7·1 이후에는 만원 수준이었다고 한다(J1).

경제난 이전 시기에는 설이나 망년회, 명절 등 일년에 몇 차례 작업반원들이 쌀이나 식료품을 각출하여 한 집에서 모여 음식을 만들어 먹고 노래를 부르면서 여가 시간을 함께 보내곤 했다. 자재 사정으로 인하여 단기적으로 공장을 가동하기 어려울 때에는 공동으로 야유회를 가기도 하였다(K6).

작업반 단위의 문화 생활 조직이나 관혼상제 참가 등의 문화 공동체로서의 기능 수행의 중심에 있는 것은 작업반장이다. 작업반장은 공식적 업무와 관련된 사항에

관한 일차적인 통제의 권한을 지니고 있을 뿐만 아니라 작업반원들의 사적 영역에까지도 영향력을 행사한다. 작업반장과 반원은 오랜 기간 노동과 공장생활을 함께하기 때문에 직무상의 상하관계만이 아닌 ‘가족’적인 관계를 유지한다. 공식적 담론에서 강조하는 바와 같이 작업반장은 반원들의 어머니와 같은 존재로 그들의 가정생활이나 일상생활의 어려움도 보살피도록 “되어 있다”(S1). 작업반원들의 가정에 개인적인 일이 발생했을 때 작업반장이 결근 처리를 하지 않고 휴가를 주거나 결근을 눈감아 주는 것은 공적인 노동통제의 권한을 행사하는 것임과 동시에 자신의 가족을 돌보는 행위인 것이다. 노동자들은 “노동자들하고 같이하는, 술선수범하고, 인정이 많은 작업반장”을 선호한다. 노동자들의 신임을 받는 작업반장 중에는 작업반원이 결근을 할 경우에 집에까지 찾아가 “어째서 안 나왔냐, 어디 아프냐”를 묻고 가정사를 살피는 사람들도 있다고 한다(S1).

한편 경제난 이후 북한 사회 전반에 걸친 개인주의, 배금주의의 확산 경향은 공장 문화에도 반영되었다. 90년까지는 장사하는 사람들에 대해 “돈벌레”라고 집단적으로 비판하였으나, 90년대 이후 장사하는 사람이 “똑똑한 사람”으로 간주되었다(H2). 노동자들 내부에서 일부 장사를 통하여 크고 작은 부를 축적한 집단이 나타나고, 일부는 국가 배급체계의 마비로 극빈화되면서 이전 시기에 경제적, 사회적으로 상대적으로 동질적인 수준을 유지해왔던 작업반 내에서도 다양한 집단이 분화되게 된다. 특히 90년대 중반 이후 작업반 내에서 ‘잘 사는 사람’과 ‘못 사는 사람’이 구분되는 경향이 나타났다(S1). 이 두 집단이 여가시간을 활용하는 방식은 뚜렷하게 구분된다. ‘못 사는 사람들’은 “모여서 좀 더 만들려고 하고, 산에 가서 좀 캐려고 하는” 등 여가 시간을 생계유지를 위한 경제적 행위에 할당하는 반면, ‘잘 사는 사람들’은 따로 모여서 술을 먹고 소비와 문화생활을 영위한다. 작업반 구성원의 계층적 분화는 이전 시기 작업반이 중심이 되었던 문화 공동체의 변형으로 연결될 수 있을 것이다.

V. 결 론

이상에서 노동 규율에 대한 저항과 노동자 정체성을 중심으로 북한의 작업장 문화의 특성을 살펴보았다. 연구 결과를 종합하여 북한의 작업장 문화에 관하여 다음과 같은 몇 가지 결론을 유추할 수 있다.

첫째, 북한의 작업장 문화는 공식적 노동 담론이나 노동 문화와 구분되는 특징을

지니고 있다. 북한의 공식적 노동 담론과 작업장 문화의 특성을 다음의 <표 1>과 같이 중심개념, 인성 특성, 관계의 특성, 시간적 지향성, 귀속의식의 단위 등의 범주로 구분하여 비교해보았다.

<표 1> 북한의 공식적 노동 담론과 작업장 문화

문화적 범주	공식적 노동 담론	작업장 문화
중심개념	질서	현상유지→안전
인성 특성	집단주의 집단 목표에 대한 자발적 헌신성	변형된 집단주의(생활공동체 범위 내에서의 집단주의와 사적 이익 추구 공존) 타율성
관계의 특성	규칙과 질서	상호주의에 기반한 내적 관계와 협상
시간적 지향성	미래를 위해 현재의 즐거움 유보	현재지향적
귀속의식의 단위	전체 사회와 국가	작업반과 친한 동료

우선 공식적 노동에서 노동 문화의 중심 개념은 ‘질서’이며, 이 질서의 내용은 노동자들이 지켜야 할 노동 규율의 구체적인 항목으로 외화된다. 질서라는 목표를 충족시키기 위해 노동자들이 갖추어야 할 바람직한 인성적 특성은 집단주의와 집단의 목표에 대한 자발적 헌신성이며, 작업장 내의 관계의 특성은 규칙과 질서이다.

반면 작업장 문화의 중심 개념은 ‘현상유지’와 ‘안전’이라고 볼 수 있다. ‘현상유지’는 경제난 이전 북한 작업장의 문화적 주제어로, 특별한 목표나 미래에 대한 큰 기대가 없는 상태에서 ‘적당히 즐겁게’, ‘그럭저럭 지내는’ 것을 의미한다. 90년대 이후 경제난이 심화되면서 작업장 문화의 중심 개념은 ‘안전’으로 대체되었다. 기본적인 생존권이 확보되었던 경제난 이전에는 실업의 위험이 존재하지 않는 사회주의 노동 구조 속에서 직업의 안전성 확보가 노동자들의 직업 생활에서 큰 의미를 지니지는 못하였다. 그러나 경제난이 심화되면서 지극히 기본적인 생존권을 확보하는 것 자체가 어려워졌고, 안전은 작업장 문화의 가장 중심적 개념으로 대두되었다. 노동자들의 최대 관심사는 작업장에서 이루어지는, 또는 작업장을 중심으로 맺는 사회적, 사적 관계들을 통하여 어떻게 삶의 안전성을 확보할 것인가로 바뀌었다고 볼 수 있다.

또한 인성적 특성 측면에서 보면 공식적 노동 담론이 강조하는 노동자의 품성과는 달리, 북한 노동자들에게는 타율성과 변형된 집단주의라는 인성적 특성이 나타난다. 노동자들의 귀속의식의 단위가 되는 것은 전체 사회와 국가, 또는 추상적인 공동

체가 아니라 작업반과 친한 동료와 같은 생활공동체이며, 이와 같은 소집단 내에서의 집단주의와 사적 이익을 추구하는 행위가 공존하는 것이 북한 작업장의 현실이다. 공장 내의 관계의 특성으로 공식적 노동 담론에서는 규칙과 질서를 강조하고 있으나, 실제 작업장에서 맺게되는 인간 관계는 상호주의에 기반한 내적 관계와 협상으로 특징지어진다.

둘째, 북한의 작업장 문화는 공식적 노동 담론에서 이야기하는 바와 같이 단일한 특성을 지니지는 않는다. 공식적 노동 담론과 노동자들의 실천 관행이 부딪치고 상호작용하는 가운데 북한의 작업장에서는 다양한 하위 문화의 모자이크 조각들이 어울려 북한의 작업장 문화라는 하나의 큰 그림을 구성해낸다.

일상적 노동을 수행하는 수많은 노동자들은 작업장 내의 다양한 사회적 관계 속에서 결코 단일한 정체성으로 환원될 수 없는 이중적, 또는 다중적인 정체성을 형성하며, 그러한 다양한 정체성들은 노동자 내부의 집단들을 공식적 담론에서 이야기하는 주체형의 노동자와 구별시킬 뿐만 아니라 다른 집단과 구별지어 낸다. 이러한 다양한 정체성들은 한 사람의 개별 노동자 내부에서도 분열적이며 자기모순적으로 공존하여, 개인을 사회적 환경의 변화에 따라 다른 모습으로 존재하게 만들기도 한다. 노동자들의 다양한 정체성은 상호복합적으로 작용하면서 기존 질서와 규율에 대한 순응성의 정도와 저항의 형태에 영향을 미친다.

북한의 노동자는 자발적인 순응과 동의를 통해 지배 이데올로기에 종속되는 주체, 지배주체(‘Subject’)로부터의 일정한 거리두기 또는 분리전략을 통해 정치적으로 허용된 범위 내에서의 소극적 저항의 방식을 선택하는 주체, 새로운 수단의 확보를 통해 작업장에서의 이탈을 적극적으로 시도하는 주체 등의 다양한 모습으로 나타난다.

여기에서 노동자들의 저항과 동의는 항상 공존한다. 저항이 반드시 성공적이거나 근본적으로 전복적인 성격을 띠는 것도 아니다. 북한의 작업장 문화에서는 더욱 그러하다. 노동자들의 저항은 소극적이고 일상적이며 은밀한 형태를 지닌다. 부분적 간파를 통해 저항의 문화를 구성하고 있는 노동자들도 집단적 실천으로서의 저항이나 대안을 추구하고 있지는 못하다. 정치적 저항으로 연결되는 적극적 형태의 저항이나 대안의 창출은 북한의 작업장 문화라는 그림에서 아직 여백으로 남아있는 부분이다. 하위문화의 해결방식은 구조적이고 제도화된 문제해결에 있어서 한계를 가질 수 밖에 없으며, 결국은 제도화된 권력의 재생산에 기여한다. 노동시간의 사적 점유와 절도 등의 저항 행위가 묵인되고 조절됨으로써 배급제도의 붕괴가 불러올 수 있는 더욱 근본적인 저항의 가능성을 차단하는 것이 그 예이다.

셋째, 사회경제적 변화는 노동자들의 개인적, 집단적 정체성 유지에 있어 위기로

작용하고, 개인은 자신의 안전을 유지하기 위한 새로운 대응전략을 실천하게 된다. 90년대의 경제난과 7·1경제관리개선조치 이후 증폭된 경제적 변화는 작업장 문화와 노동자들의 정체성 유지 전략에도 변화를 가져왔다. 즉 경제난과 계획경제체제의 붕괴에 따른 국가의 ‘보호’ 기능 상실이라는 사회적 변화가 작업장 문화의 변화를 가져온 주요한 사회적 힘으로 작용하였다.

90년대 이전 시기 작업장 문화의 중심 개념이 ‘그럭저럭 즐기’라는 말로 대표되는 ‘현상유지’였다면 안전망이 총체적으로 파괴된 경제난 이후 작업장 문화의 중심 개념은 적극적인 ‘안전’의 추구로 변화하였다. 일방적인 순응과 동의만으로는 안전의 추구가 불가능한 상황 속에서 저항의 강도는 증가하고 다양한 형태의 저항 또는 작업장으로부터의 탈출 전략이 시도되었다. 90년대 이전에 순응을 통한 정치적 출세가 유일한 탈출 전략이었다면, 90년대 이후에는 경제적 부의 축적이라는 새로운 탈출 전략이 가시화되었다. 이와 함께 유의미한 집단 내에서 개인적, 집단적 이익을 도모함으로써 생존의 안전을 추구하는 ‘변형된 집단주의’가 본격화되었다. 서재진은 7·1경제관리개선조치 이후의 북한노동자들의 생활 방식과 의식의 변화에 관하여 개인주의에 의한 집단주의의 침식이라고 설명한다.²⁸ 그러나 이를 개인주의가 집단주의라는 사회적 지배 규범을 대치한 것으로 보기보다는 시장의 등장이라는 경제적 변화가 동반한 개인주의와 배금주의적 사고가 기존의 가치관의 상호작용 속에서 집단주의라는 지배적 규범을 어떻게 변형시키고 있는지에 초점을 맞추는 것이 타당하다고 본다.

작업장 문화 속에서의 저항이 개인적인 문화적 실천의 단순한 집합의 형태로 나타나는 자본주의 공장에서, 저항은 공동체의식과 상호의존을 반영하지도, 강화하지도 못하며, 결과적으로 효과적이지도 않으며 매우 불안정하다²⁹. 북한 작업장 문화의 변화는 어느 지점으로 귀결될 것인가? 지극히 물질적이며 개인주의적 방식의 탈주가 가속화될 것인가, 아니면 북한의 작업장 문화가 지닌 일상의 공동체성을 유지해 가는 방향에서 자본주의 사회의 작업장과는 다른 방향의 변화가 시도될 것인가? 이에 대한 해답은 경제난에 따른 존재의 안전의 위협과 시장의 등장이라는 경제적 변화 속에서 강화된 개인주의와 배금주의적 사고가 기존의 가치관과의 상호작용 속에서 집단주의라는 지배적 규범을 어떻게 변형시키고 있는지, 그 구조와 행위간의 역동에 대한 보다 세밀한 연구를 통해 찾을 수 있을 것이다.

²⁸ 서재진, 『7.1 조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』(서울: 통일연구원, 2004).

²⁹ D. L. Collinson, *Managing the shopfloor: subjectivity, masculinity and workplace culture* (New York: de Gruyter, 1992), p. 226.

독일과 헝가리의 공산주의 수용재산의 해결법리

표 명 환*

I. 머리말	자유민주국가의 보상책임과 해결방법
II. 이전 공산주의 국유재산의 탈국가화를 위한 선결과제	IV. 독일과 헝가리의 해결법리에 대한 비교 및 평가
III. 이전 체제의 보상없는 수용에 대한	V. 통일한국을 위한 시사점

Abstract

Legal Theories of Solution to Expropriated Properties of Communist Germany and Hungary

The purpose of the paper is to illuminate the unified Korea's legal theory of solution by reviewing how and through which method the unified Germany and Hungary have resolved issues on properties which were expropriated under the Communist regimes.

For the expropriated East German properties, the unified Germany elected a two-pronged method: First try to return the property to the original owner, and if that does not work, compensate the owner for the property. This method required a great deal of time to execute and delayed the process of privatization of state property. Then, Germany attempted to correct the problem by applying liberally the Special Investment Priority Act from the reunification agreement. The emphasis was on the investment of the property over the

returning of the property. This change in the principle did not help solve the issues associated with the return policy since the investment policy created its own problems.

The Hungarian solution was devised to address the previously established complicated property ownership rules and dire national financial situations. The Hungarian solution deemed not only to protect the original property owner but also to help a new investor or a third party gain right with ease. Further, the Hungarian solution can be carried out independently of the privatization of the state property, which promotes a speedy privatization of the state property.

Therefore, the Hungarian solution would be most appropriate for the unified Korea's solution to the issue of the expropriated properties.

Key Words: Expropriated Property, Reprivatization, Privatization, Original Owner, Communist regimes, Germany, Hungary, United Korea-Property Issue

* 제주대학교 법학부 교수

I. 머리말

20세기 초 이데올로기를 중심으로 양분된 동서냉전체제는 1990년을 전후하여 공산주의가 그 종언을 고하면서 무너졌다. 공산주의체제의 종언은 이들 국가에게 또 다른 체제의 선택을 의미하는 것이기도 하였다. 그러나 이들 국가는 자유민주주의체제와는 또 다른 대안으로서 제3의 정치·경제체제를 모색한 것이 아니라 자유민주주의체제로의 흡수 및 전환을 단행하였다. 이는 또 다른 의미에서 그 체제를 달리하는 자유민주주의체제로 하여금 이전 체제에서 야기된 문제들을 해결하여야 하는 과제를 부여하는 것이기도 하였다. 즉 자유민주체제와 충돌되는 이전 체제에서의 문제들에 대하여, 자유민주체제의 수호를 위하여 해결하여야만 하는 과제를 부여하는 것을 의미하는 것이기도 하다. 이러한 과제 중에서 이전 체제에서 보상없이 행해진 수용재산에 대한 해결과제는 국민의 생존권적 기초를 형성하기 위하여 가장 중요하게 해결되어야 할 자유민주국가의 과제 중의 하나이다.

본고에서는 이에 관하여 이미 경험한 바 있는 통일독일과 체제전환국인 헝가리공화국의 자유민주적 헌법에 근거한 해결법리를 비교·검토하여, 통일한국에 시사하는 바를 고찰하고자 한다. 이를 위하여, 본고에서는 우선 자유민주국가의 헌법하에서 요구되는 이전 공산주의 국유재산의 탈국가화과정에서 해결되어야 할 선결과제를 출발점으로 하여(II), 탈국가화의 선결과제로서 보상없이 수용된 재산에 대하여 자유민주국가의 보상책임이 존재하는가의 문제와 보상없이 수용된 재산에 대하여 자유민주국가가 이를 해결한다면 어떠한 방법으로 해결할 것인가의 문제와 관련하여 통일독일과 헝가리공화국의 해결법리를 비교·검토하고(III, IV), 나아가 이들 국가의 해결법리가 통일한국을 위하여 시사하는 바를 고찰하고자 한다(V).

II. 이전 공산주의 국유재산의 탈국가화를 위한 선결과제

통일 및 체제전환을 달성한 통일독일과 헝가리공화국은 이전 중앙계획경제체제하에서 사유재산제도의 부정을 핵심으로 한 재산법체제가 자유민주적 헌법체제에서의 재산법체제와 충돌하기 때문에, 더 구체적으로 말하면 이전 재산법체제가 자유민주적 시장경제질서하에서 그 제도적 기초가 되는 사유재산제도와 조화될 수 없는 것이기 때문에, 이전 체제하에서의 국유재산의 탈국가화가 선행될 것이 요구되었다. 이

를 위해서 우선 과거의 재산권자가 누구였는가, 현재의 재산권자는 누구인가 그리고 미래의 재산권자는 누가 될 것인가의 문제가 해결되어야 했다.

과거의 재산권자가 누구였는가를 규명해야 하는 것은 이전 체제와 달리 자유민주적 헌법체제에서는 시장경제질서와 사유재산제도 등을 그 근간으로 하고 있기 때문이다. 이는 공산주의 국유재산의 탈국가화를 위하여 가장 중요하게 해결되어야 할 과제이며, 이에 관한 규명없이 행해진 공산주의 국유재산의 탈국가화는 자유민주적 헌법체제에서는 결코 허용될 수 없다. 이 과제를 자유민주주의 헌법체제에서 해결되기 위해서는 그 해결의 법적 기초와 해결방법 등이 고려되어야 한다. 이러한 법리를 이하 본고의 중심된 고찰의 범위로 한다.

이와 같이 공산주의 국유재산의 탈국가화를 위하여 과거의 재산권자가 누구였는가의 규명과 더불어 현재의 재산권자는 누구인가의 문제가 규명되어야 한다. 이에 관한 규명없이 어떠한 재산도 양도되어질 수 없기 때문이다. 이를 위해서는 공산주의체제하에서 형성된 국유재산의 범위를 확정하여야 하고, 또한 현재의 재산권자가 현재의 재산권을 획득하게 된 법적 원인 등의 규명이 선행되어야 한다. 왜냐하면, 공산주의의 국유재산 형성과정에서는 다양한 법적 원인, 예컨대 이전 국가에 의한 권리승계의 형식이나 불법적인 수용 또는 그 밖의 법률행위 등의 원인이 존재하기 때문이다.

그리고 또한 고려되어야 할 것은 미래의 재산권자가 누가 될 것인가의 문제이다. 이 문제는 체제전환후의 국가에 있어서 그 국가의 경제재건과 가장 밀접한 관련성을 가지는 것으로, 누구에게 어떠한 가격으로 국유재산을 매각할 것인가 또는 경우에 따라서는 경매할 것인가의 문제이다. 이를 특히 사유화(Privatisierung)의 문제로 다루고 있다.¹

사유화의 문제는 과거재산권자의 규명문제(Reprivatisierung; Offene Vermogensfrage)와 밀접한 관련성을 가지며,² 양자의 관계에 관한 정립은 과거의 재산권자에 대한 보상방법의 형성 및 이후 경제재건에 큰 영향을 미친다. 예컨대 통일독일 및 체코공화국은 ‘과거 재산권자의 규명 및 보상이후에 사유화’라는 기본적 사고에 기초하여 ‘사유화 이전에 반환(Rueckgabe vor Privatisierung)’의 원칙을 채택한 것에 비해, 형

¹ 동유럽국가들의 사유화에 관하여 자세한 것은 Brunner, “Privatisierung in Osteuropa,” Schack (Hrsg.), *Gedaechtnisschrift fuer Luederitz* (Muenchen, 2000), p. 63.

² 사유화와 과거 재산권자의 규명 및 보상의 관계에 관하여 동유럽에서는 많은 논쟁이 있었다. 이에 관하여 자세한 것은 Roggemann, “Wandel der Eigentumsordnung in Osteuropa,” *ROW* (1993), pp. 321~325.

가리공화국은 사유화와 과거의 재산권자의 규명 및 보상문제를 분리하여, ‘보상증서를 통하여 보상의 원칙’을 채택한 것은 양자의 관계를 어떻게 하였느냐에 따른 것이다.

III. 이전 체제의 보상없는 수용에 대한 자유민주국가의 보상책임과 해결방법

1. 자유민주국가의 보상책임 여부

공산주의 국유재산의 탈국가화를 위하여 선결되어야 할 과제로서 보상없이 수용된 재산에 대하여 자유민주국가의 보상책임이 존재하는가의 문제는 자유민주국가의 헌법의 효력과 밀접한 관련이 있다. 이에 관한 통일독일과 헝가리공화국의 해결법리는 이들 국가의 헌법의 효력에 따라서 각각 다르게 해석될 수 있다. 이하에서 이를 나누어 살펴본다.

가. 통일독일

통일독일에서는 이전 체제에서의 보상없는 수용에 대한 보상책임여부에 대하여, 이를 동독으로부터 전래되어진 통일독일의 의무인가 아니면 헌법적 원칙에 의하여 주어지는 고유한 의무인가라는 법적 관점에서 논의되어졌다.

(1) 동독으로부터 전래된 통일독일의 보상의무?

이를 전제로 하는 논의는 이전 체제의 국유화조치 과정에서 동독정부에게 수용에 대한 보상의무가 존재하였는가라는 문제에서 출발하여, 만약 동독정부에게 이러한 의무가 존재하였다면 통일독일이 그 보상의무에 대한 채무승계를 의욕하였는가의 문제로 연결하여 통일독일의 보상의무 여부문제를 해결하고자 하고 있다.

그러나 통일조약 제23조 제1항의 “가입의 효력이 발생하는 날로부터 그 시점까지 축적된 동독의 종합채무는 채무상환의무를 부담하는 연방의 권리·의무없는 특별재산으로 승계되어진다”는 규정에 근거하여, 이전 동독정부의 보상없는 수용에 대한 통일독일의 보상의무는 부인된다고 한다.³ 또한 국제법적 차원에서도 이전 동독정부

³ Fieberg & Reichbach, “Zum Problem der offenen Vermoögensfragen,” *NJW*, Vol. 9 (1999),

의 채무에 대한 통일독일의 승계는 원칙적으로 이루어지지 않는다고 한다. 왜냐하면, 통일독일의 이전 동독정부의 수용에 대한 보상의무는 다른 국제법주체에 관한 국제법적 채무승계의 문제가 아니라 독일 국민에 관한 보상의무에 관한 것이기 때문이라고 한다.⁴ 이러한 견해의 기본적인 입장은 국가의 승계로부터는 합병으로 인한 회사법적인 융합형식과 같은 포괄적이고 무제한적인 일괄승계는 이루어지지 않는다는 것에 기인하고 있다.

(2) 헌법적 원칙으로부터의 통일독일의 고유 의무

동독정부의 보상없는 수용에 대한 통일독일의 보상의무가 헌법으로부터 주어지는가의 여부에 대하여, 학설⁵뿐만 아니라 판례⁶ 또한 어떠한 조정이 없는 완전한 보상의무를 주장하지는 않는다. 즉 동독정부의 보상없는 수용에 대한 보상의 범위와 종류는 통일 후 유효한 헌법원칙에 따라 판단되어야 하지만, 그러나 완전한 의미의 보상은 인정되지 않는다고 한다. 이 견해는 동독에서 발생한 보상없는 재산권의 몰수조치는 기본법이 이전 동독지역에 그 효력이 미치지 못하였으므로 기본법에 충돌되지 않고, 또한 재산권의 수용조치는 기본법의 지배하에 있는 고권적인 국가작용만이 기본법 제14조의 재산권의 수용에 관한 규정이 적용된다고 하는 연방헌법재판소의 결정⁷에서 그 근거를 찾을 수 있다. 마찬가지로 통일 이후 독일이 국유재산화된 개개의 수용재산에 대하여 그 처분권을 가지고 있다고 하더라도 이 사실만을 근거로 기본법 제14조를 적용하여 기본법상의 국가의 완전한 보상의무를 인정할 수는 없다고 한다.⁸

이와 같은 학설과 판례의 입장에 대하여 구서독 기본법 제23조의 규정을 전제로 하여,⁹ 자연법에 근거하여 이를 해결하고자 하는 견해가 있다.¹⁰ 즉 공산주의의 보상

p. 329.

⁴ Ipsen, Voelkerrecht, 4. Aufl. (Muenchen, 1991). § 25, Rndr. 14~25.

⁵ Kimmrich, "Bemerkungen zur Ueberlegung der Eigentumsordnung der ehemaligen DDR," Stern(Hrsg.), *Deutsche Wiedervereinigung*, Bd. I (Koeln u.a., 1991), p. 11; Schaeuble, *Der Vertrag. Wie ich ueber die deutsche Einheit verhandelte* (Stuttgart, 1991), p. 259.

⁶ BverfGE 84, 90.

⁷ BverfGE 84, 90(122); 동 결정에서 연방헌법재판소는 "기본법 제14조 제1항은 그의 방어권적 내용과 마찬가지로 기본법효력 이전이나 기본법이 미치지 아니하는 외국의 고권적 행위로 인하여 불법적으로 수용된 재산권의 폐지나 형성에 관하여 어떠한 청구권도 창설하지 못하고, 그러한 청구권은 기본법 제14조의 인권적 핵심요소에 속하지 아니한다"고 판시하였다.

⁸ Horn, *Das Zivil- und Wirtschaftsrecht im neuen Bundesgebiet* (Koeln, 1991), p. 61.

⁹ 서독 기본법 제23조(BGBI. I/1949, pp. 3~4)는 "이 기본법은 우선 바덴, 바이에른, 브레멘, 대-

없는 재산물수는 자연법에 근거하여 해결되어야 한다고 하고, 이에 따라서 보상없는 몰수재산에 대한 법적 판단도 동독지역의 모든 법적 근거에 따라 소급하여 판단하는 것이 가능하다고 한다. 그러나 어느 견해에 의하더라도, 이전 동독공산주의에 의하여 보상없이 수용된 몰수재산에 대하여 통일독일의 완전한 보상의무를 인정하지는 않는다.

이러한 점에서 통일독일에서는 공산주의 수용재산에 대한 보상의 종류 및 그 범위는 오직 정치적 결정의 문제라고 하여, 헌법적 울타리 내에서의 폭넓은 정치적 판단여지를 부여하였고, 아울러 정치적 판단에 있어서 그 보상에 관한 헌법적 지침으로 기본법 제79조 제3항의 영원한 보호조항¹¹만이 적용될 수 있다고 하였다.¹² 즉 이전 동독정부에 의하여 행해진 수용재산에 대한 통일독일의 보상의무는 직접 법치국가와 사회국가원리로부터 주어지는 것이며, 이에 따라 기본법 제1조와 제20조의 기본적인 정의의 요청인 평등의 원칙 내지 자의금지의 원칙이 보상의 종류 및 범위에 관한 정치적 판단을 포괄적으로 지배한다고 하였다.¹³

나. 헝가리공화국

헝가리는 이전의 공산주의 체제를 1989년 10월 23일 단행된 헌법의 전면적 개정을 통하여 자유민주주의체제로의 전환을 달성하였다. 이러한 체제전환은 정치·사회·경제뿐만 아니라 모든 영역에서 이루어졌으며, 마찬가지로 재산권체제에서도 달성되었다. 즉 헝가리는 체제전환 과정속에 이전 공산주의 체제하에서의 정치적·경제적 이유에 의하여 형성된 거대한 국유재산의 탈국가화를 포함하였고, 이 과정에서 사유재산제도에 기한 재산권질서의 전환을 위하여 다수의 법률을 제정하였다.

헝가리 헌법재판소는 이러한 일련의 법률제정에 의하여 주어진 부담뿐만 아니라

베를린, 함부르크, 쾰른, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 슬레스비히-홀슈타인, 뷔르템베르크-바덴 및 뷔르템베르크-호엔졸레른의 제연방영역에서 적용된다. 독일의 그 밖의 지역에 대하여는 가입 후에 기본법이 효력을 발생한다.”라고 규정하고 있다.

¹⁰ Brunner, “Das Recht zur Regelung offener Vermögensfragen,” Clemen u.a.(Hrsg.), *Rechtshandbuch Vermoegens und Investition in der ehemaligen DDR*, Bb. I, Losenblatt (Muenchen, 1991), Systematische Darstellung I, Rndr. 19.

¹¹ 독일기본법 제79조 제3항은 기본법의 개정에 대한 절대적인 내용적 한계를 규정하고 있다. 즉 연방제에 대한 특별한 침해와 기본법 제1조(인간의 존엄과 가치)와 제20조(민주적 사회적·연방국가)의 원칙이 침해되는 기본법 개정은 허용되지 않는다고 규정하고 있다. 이를 영원한 보호조항(Ewigkeitsverbuergung)이라고 부른다.

¹² BVerfGE 12, 34; 84, 90(126).

¹³ BVerfGE 12, 34.

전면적 헌법개정에서 의하여 생성된 부담에 대하여, 이를 국가의 부담으로 보지 않고 국유재산을 취득하는 자에게 배분되는 부담이라고 하여, 이전 체제하의 법령 등에 의하여 몰수된 재산에 대하여 체제전환국가의 완전한 보상의무는 존재하지 않는 것으로 판시하였다.¹⁴ 즉 이전 체제에서 법령 등에 의하여 보상없이 몰수된 재산의 보상에 대하여, 이를 한편으로는 국가의 의무라고 하면서도 또 다른 한편에서는 그 대상이 되는 재산의 전환여부에 관하여는 국가의 무제한적 권리라고 하였다.¹⁵ 이는 이전 체제하에서 보상없이 수용된 재산에 대한 헝가리공화국의 보상의무는 국가의 무제한적 권리에 의하여 전환되는 재산에 한하는 것임을 의미하는 것이다.¹⁶

나아가 헝가리헌법재판소는 국유재산을 취득하는 자에 대한 부담의 분배에 대하여, 이는 체제전환의 사회적 비용이며, 민법적인 권리의무의 승계와는 관계가 없다고 판시하여,¹⁷ 이전 체제에 대한 부담분배는 정치적·경제적 목적으로 형성된 재산권질서의 전환과 관련된 입법을 통하여 각각 이루어진다고 하였다.

이러한 법적 사고에 근거하여, 헝가리공화국은 이전 공산주의 체제하에서 법령에 의하여 사유재산권에 발생한 불법적인 손해를 부분적인 보상(Teilungsentschädigung)을 통하여 통일적으로 해결하고자 하였다. 이는 이전의 공산주의 수용재산에 대하여 완전한 보상을 규정하지 않고 입법자에게 광범위한 형성의 자유를 부여할 수 있는 단초를 마련한 것이기도 하였다.

2. 이전 체제의 불법수용에 대한 보상방법

이상에서 보았듯이, 통일독일과 헝가리공화국은 그 해결의 법적 기초는 달리 하지만, 이전 체제하에서 발생한 불법에 대하여 자유민주국가의 완전한 보상의무를 인정하고 있지는 않다는 점에서는 큰 차이가 없다. 그러나 비록 완전한 보상의무를 자유민주국가 측면에서 부담하지 않는다고 하더라도 사회적 법치국가를 근간으로 하는 헌법에 의하는 한, 이전의 반법치국가적인 결과를 해결할 자유민주국가적 의무는 존

¹⁴ 헝가리헌법재판소의 결정에 대하여는, Brunner & Sólyom, "Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn," *Analysen und Entscheidungssammlung 1990~1993* (Baden-Baden, 1995), pp. 183~189.

¹⁵ 헝가리 헌법재판소는 그에 관하여 헌법 제10조 제2항에 근거하고 있다. 헝가리 헌법 제10조 제2항은 "국가의 재산권과 경제행위에 관한 영역은 법률로써 정한다"라고 규정하고 있다.

¹⁶ Brunner & Sólyom, "Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn," p. 189.

¹⁷ *Ibid.*, p. 189.

재한다고 보아야 한다. 특히 사유재산제도에 기한 개개인의 재산권적 이익은 인간의 존엄을 실현하기 위한 생활의 기초라고 한다면, 더더욱 반법치국가적 결과를 해결할 의무에 자유민주국가는 귀속될 수밖에 없다. 따라서 이전 체제의 불법, 특히 보상없는 수용의 해결에 대하여 자유민주국가는 새로운 헌법하에서 어떻게 해결할 것인가의 방법론을 강구하여야 할 헌법적 의무를 진다. 이에 관하여는 통일독일과 헝가리 공화국은 각각 다른 방법론을 채택하고 있다.

가. 독일의 반환원칙

통일독일은 동독 공산주의체제하에서 보상없이 수용된 재산문제를 해결하기 위하여 일련의 정치적 결단의 노력을 다하였던바, 그 해결원칙으로서 반환모델을 마련하였고,¹⁸ 이를 1990년 9월 23일 재산법(Vermögensgesetz)에 규정하였다. 재산법은 “1990년 6월 15일의 미해결재산문제에 관한 동서독정부의 공동성명(Gemeinsame Erklarung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutsche Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermogensfragen vom 15. 6. 1990)”(이하 공동성명이라고 함)에 그 기원을 두고 있는 것으로, 동법은 공동성명의 일반원칙에 특별법규범의 형태를 부여하기 위해서 제정되어 그 후 통일조약으로 편입되었다. 이와 같은 일련의 과정을 고려한다면, 이전 동독에서의 보상없이 수용된 재산의 해결에 관한 원칙적인 지침규정은 공동성명에서 찾을 수 있을 것이다.¹⁹

공동성명은 동독정부에 의하여 보상없이 수용된 재산에 대하여 특별한 경우를 제외하고는 원물로서 원소유권자에게 반환(Rueckgabe)됨을 원칙으로 규정하고 있다(제3호). 여기서의 ‘특별한 경우’에 관하여 공동성명은 다음과 같은 규정을 두고, 이

¹⁸ 통일독일은 이전 동독체제하에서의 보상없이 수용된 재산에 관한 해결문제를 ‘미해결재산문제(Offne Vermogensfragen)’라 칭하였다. 이는 1972년 동서독간의 기본조약교섭과정에서 구동독이 제안한 개념으로부터 유래한 것이다. 이에 관하여 정영화, 『평화통일과 경제헌법』(서울: 법원사, 1999), pp. 90, 104.

¹⁹ 통일독일의 이전 체제의 재산불법에 대한 일련의 해결과정은 다음과 요약될 수 있다. 1990년 6월 15일의 미해결재산문제에 관한 동서독정부의 공동성명(Gemeinsame Erklarung der Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutsche Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermaegensfragen vom 15. 6. 1990)이 채택되었고, 이를 통일조약 제41조 제1항에 의거하여 통일조약의 본질적인 내용으로 수용하였으며, 아울러 그 세부적인 내용이 그의 부속법률인 미해결재산문제처리관한법률(Gesetz zur Regelung offener Vermogensfragen: Vermogensgesetz)에 의하여 구체화되었다. 동 통일조약은 이후 1990년 9월 23일 기본법 제59조 제2항에 의거한 동의법률(Zustimmungsgesetz)의 형식을 통하여 연방법으로서 전환되었다.

경우에는 법률에 따라 보상하는 ‘예외적 보상원칙’을 가미하고 있다.²⁰

- ① 토지 및 건물이 특히 공동사용·집단주택 및 주택단지의 건설 또는 산업적 이용에 제공되었거나 새로운 기업단위로 흡수됨으로써 그 이용방법 또는 용도가 변경된 경우
- ② 동독주민이 반환대상인 부동산에 관한 소유권 또는 용익물권을 선의로 취득한 경우
- ③ 원소유자 또는 그 상속인에게 반환청구권이 귀속되는 경우에 있어서 당사자가 반환에 갈음하여 보상을 선택하는 경우

이와 같은 원칙적 모델에도 불구하고, 공동성명은 1949년을 기준으로 하여, 각각 다른 보상방법을 규정하고 있다. 즉 공동성명 제1호는 “점령법 및 점령고권에 의한 수용(1945~1949)은 더 이상 반환되어질 수 없고, 구 소련과 동독의 정부는 이전에 취해진 조치를 수정할 수 없다”고 규정하여, 1949년 이후에 수용된 재산에 대하여는 이전의 원소유자 또는 그의 상속인에게 ‘원물에 의하여 반환’되어짐을 원칙으로 하는 것에 반해, 1949년 이전의 수용에 대하여는 그에 관한 예외를 규정하고 있다. 이는 통일독일의회에 대하여 점령법 및 점령권하의 수용에 대하여 어찌면 일어날 수 있는 보상요구권의 이행을 완전히 또는 부분적으로 판단할 수 있는 재량을 부여하고 있는 것이기도 하다.²¹

나. 헝가리공화국의 보상원칙

(1) 보상원칙의 수용과정과 법적 규정

헝가리공화국은 전면적인 헌법개정을 통하여 체제전환을 달성하였고, 개정 신헌법의 근거하에 이전 체제에 의한 수용재산의 해결원칙에 대하여 헝가리의회는 원칙적으로 원소유자에게 반환하지 않는다는 것으로 합의하였다.²² 그러나 합의 과정에서 소작농당(Kleinlandwirtepartei)만이 1945~1946년 토지개혁과 강제집단화에 의하여 수용된 토지 중 농경지로 사용되어지고 있는 토지에 한하여 예외적으로 원물로

²⁰ 통일독일의 재산법제에 관하여 자세한 것은, 김병기, “통독 재산법제에 있어서의 손실보상청구권,” 『토지공법연구』, 제7집 (1999.2), p. 185 이하 참조.

²¹ Stern, “Der verfassungsaendernde Charakter des Einigungsvertrages,” *DtZ*, Vol. 9 (1990), pp. 289~292.

²² Brunner & Halmai, “Die juristische Bewaeltigung des kommunistischen Unrechts in Ungarn,” Brunner (Hrsg.), *Die juristische Bewaeltigung des kommunistischen Unrechts in Deutschland und Osteuropa* (Berlin, 1995), p. 35.

서 반환할 것을 주장하였다.²³ 그러나 소작농당의 이러한 주장에 대하여, 헝가리헌법 재판소는 “이는 한 영역에 속해있는 보상없는 수용재산에 대하여 부분적 반환과 부분적인 보상이라는 상반된 해결원칙을 의미하는 것이므로, 헌법상의 평등원칙에 반한다”고 판시하였다.²⁴ 동 헌법재판소의 판결에 따라 소작농당은 그들의 주장을 철회하였고, 마침내 1991년 4월에 제1차보상법(das erste Entschädigungsgesetz)이 의회에서 통과되었다.²⁵

그러나 헝가리 공화국 대통령은 동법에 대하여 그의 예방적 규범통제(die praeventive Normkontrolle)로서 거부권을 행사함으로써, 동법은 다시 헝가리 헌법재판소의 판단으로 이양되게 되었다.²⁶ 그러나 헝가리 헌법재판소는 공화국 대통령의 의의²⁷를 기각하였고,²⁸ 1991년 6월 8일 마침내 제1차 보상법²⁹이 그 효력을 가지게 되었다.

제1차보상법은 그 범위로서 1949년부터 1987년까지 행해진 자연인의 소유재산에 대한 불법적 수용에 관한 보상만을 규정하고 있었으나, 헝가리 헌법재판소는 이에 대하여 그 보상의 범위를 단지 1949년 6월 8일 이후의 법령에 의하여 발생한 손해에 관하여만 규정하고 있는 한에서는 위헌이라고 판시하였다.³⁰ 그 결과, 1992년 3월

²³ *Ibid.*, p. 35; Rother, “Entwicklungstendenzen im ungarischen Wirtschafts- und Privatisierungsrecht 1991/1992,” *ROW* (1992), p. 204.

²⁴ Brunner & Sólyom, “Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn,” p. 126.

²⁵ *Ibid.*, p. 32.

²⁶ 헝가리헌법 제26조 제4항은 “공화국 대통령은 법률의 규정의 헌법적합성에 이의를 가진다면 그 서명이나 공포이전에 헌법재판소에 법률의 위헌성여부의 심사를 청구할 수 있으며, 그에 따라 당해 법률은 우선 그 효력을 가지지 않는다”고 규정하고 있다.

²⁷ 헝가리 대통령은 의회에서 통과된 보상법이 재사유화를 배제하고, 오직 부분적인 보상만을 규정하며, 입법자의 정당한 형량에 근거하여 오직 도덕적 의무만을 충족하고 어떠한 법적 청구권을 향유하지 않는 범위에서 제정되어질 것을 의도하였다(Halmay, “Die Restitution konfiszierten Eigentums in Ungarn,” Tomuschat(Hrsg.), *Eigentum im Umbruch* (Berlin & Wien, 1996), p. 32).

²⁸ Brunner & Sólyom, “Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn,” p. 192; 특히 헌법재판소는 “보상법률에 관한 입법자의 형성의 자유에 관하여, 입법자는 특별한 역사적 상황을 고려하여 이전 보상의무를 새로운 법적 기초에 의할 수 있고, 아울러 그의 범위를 변경할 수 있다”고 하였다.

²⁹ Gesetz Nr. XXV/1991 zur Regelung der Eigentumsverhaeltnisse und über die teilweise Entschädigung fuer Schaeden, die dem Eigentum von Staatsbuergern durch den Staat ungerechterweise zugefuegt worden sind.

³⁰ 헝가리 헌법재판소의 이와 같은 결정 이전에 제1차 보상법률에 대한 헝가리 의회의 의도는 소련점령군에 의하여 취해진 수용에 대한 보상을 제외하고 오직 헝가리의 사회주의헌법이 발효된 시점으로부터 불법적으로 수용된 재산에 관하여만 보상하고자 하는 것이었다.

헝가리 헌법재판소의 이와 같은 결정은 독일연방헌법재판소와 많은 차이를 보이고 있다. 즉 독일연방헌법재판소는 소련 점령법 내지 점령고권(1945~1949)에 기초하여 수용된 재산에 관하여는 동독정부의 수립 및 동독헌법(1949년 10월 7일)에 의하여 수용된 재산에 관한 반환과는 달리 반환원칙의 적용을 제외하고 있는 공동성명과 통일조약을 헌법 적합한 것으로서 기본법에

의회는 1939년 5월1일부터 1949년 6월 8일까지 공포된 법령에 의하여 불법적으로 야기된 손해에 관한 부분적인 보상을 규정한 제2차보상법을 의결하였다.³¹

이처럼 양 보상법률이 이전 체제에서 야기된 재산상의 손해에 대하여 보상을 그 원칙으로 규정하고 있는 것과 달리, 헝가리 의회는 “이전 교회 부동산의 재산상태에 관한 1991년 법률 제32호(Gesetz Nr. XXXII/1991 ueber die Regelung der Eigentumslage der ehemals kirchlichen Immobilien)”를 제정하였고, 교회 및 종교단체의 경우, 법률로 정하고 있는 요건³²을 충족하는 경우에 한하여 ‘원물에 의한 반환’이라는 예외를 결정하였다. ³³ 그러나 1993년 헝가리 헌법재판소는 동법에 대하여 특정한 재산에 대하여 반환원칙을 규정하고 있는 것은 헌법상의 평등원칙을 침해하는 것이라고 하여, 이후 동 법률이 폐지되었다.³⁴

(2) 보상방법

헝가리 의회는 이전 체제의 보상없이 수용된 재산에 대하여 관계법률에 보상원칙을 규정하면서, 아울러 그 보상방법에 대하여 당시 국가의 재정상태·법적 안정성 및 투자촉진성을 감안하여 금전(Geld)에 의한 방법이 아니라 “보상증서(Entschaedigungsscheinen)”를 통한 보상액지급의 방법을 결정하였다.³⁵ 여기서의 보상증서란 제1차보상법 제5조 제2항이 규정하는 바에 따르면, 보상액에 일치하는 국가에 대한 채권을 액면가로 기재하고 있는 지참인부양도성 유가증권(ein auf den Inhaber lautendes und uebertragbares Wertpapier)을 말한다.³⁶

반하지 않는다(BVerfGE 84, 90; 94, 12)고 한 판시가 그것이다.

³¹ Gesetz Nr. XXIV/1992 zur Regelung der Eigentumsverhaeltnisse und ueber die teilweise Entschaedigung von Schaeden, die der Staat dem Eigentum von Staatsbuergern unter Anwendung von in der Zeit zwischen dem 1. Mai 1939 und dem 8. Juni 1949 erlassenen Rechtsvorschriften ungerechterweise zugefuegt hat.

³² 관련 교회재산은 1948년 1월 1일 이후 보상없이 수용되어지고 청구권행사시점에 국가나 지방자치단체의 재산에 귀속되어진 재산만을 그 대상으로 하였다. 따라서 만약 당시의 재산의 대상이 영업목적으로 사용되어지거나 또는 반환하는 경우 공공의 목적이 침해되는 경우에는 그 반환을 제외하였다.

³³ 이와 같이 예외적으로 교회재산에 대하여 반환원칙을 결정하고 있지만, 이는 엄격한 의미에서 재산유화의 범위에 포함되지 않는다. 그 이유는 헝가리의 법적 이성에 따르면 교회는 사적 권리주체의 재산으로서가 아니라 공법상의 법인으로서 규정되고 있기 때문이다(Walter, “Das Verhaeltnis zwischen Staat und Kirche in Ungarn,” *Osteuropa-Recht* (1999), p. 241).

³⁴ Brunner & Sólyom, “Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn,” p. 421.

³⁵ Petsche, “Privatisierung in Ungarn: Entwicklung, Stand und Perspektiven,” *ROW*, Vol. 3 (1996), p. 71; Rother, *Entwicklungsstendendenzen im ungarischen Wirtschafts- und Privatisierungsrecht 1991/1992*, pp. 204~205.

또한 보상법제들은 투자촉진이라는 목적을 달성하기 위하여 보상증서의 사용에 대하여 규정하고 있는바, 제1차보상법 제7조에 의하면, 보상증서는 주로 사유화되는 국가기업에 대한 지분³⁷ 및 공공주택의 매수시의 지불수단³⁸으로 그리고 특정한 조건하에서³⁹ 지금까지 협동농장과 국가소유에 있는 농경지 매수시의 지불수단으로 사용할 수 있으며, 그 외 종신연금(Leibrente)지급에 관한 기초 및 특정한 목적을 위한 용자시 자기자본에 대한 증명으로서 사용되어질 수 있다⁴⁰고 규정하고 있다.

IV. 독일과 헝가리의 해결법리에 대한 비교 및 평가

이전 체제하에서 국유재산의 탈국가화를 위한 선결과제로서 원소유자의 헌법적 보호문제와 관련하여 통일독일과 헝가리공화국은 자유민주국가의 보상책임여부에 관해서는 그 해결의 헌법적 기초를 달리하고 있음에도 불구하고, 자유민주국가의 완전한 보상책임을 인정하고 있지 않다는 점에서는 크게 다를 바 없다. 그러나 이들 국가들이 이전 체제하의 법령 등에 의하여 보상없이 수용된 재산에 대하여 강구한 해결의 방법론은 크게 비교되는바, 이하에서는 이를 중심으로 각각 비교·평가한다.

³⁶ 보상증서는 금전채권을 화체하고 있는 것이 아니라, 사유화되는 국유재산에 대하여 그 지분을 취득할 수 있는 권리를 화체하고 있으며, 아울러 제1차보상법 제5조 제3항에 따라 헝가리 발권 은행의 기본이자를 최고 3년 동안(1991년 8월 10일부터 1994년 12월 31일까지) 75%가 지급됨을 규정하고 있다.

³⁷ 사유화되는 국유기업에 대한 보상증서를 통한 지불의 범위는 동법 제8조 제3항에 따르면, 사유화되는 기업의 대차대조표상 기업자산의 최소한 10%까지로 하고 있다.

³⁸ 이때의 주택은 동법 제7조 제2항의 규정에 따르면, 국가의 소유이거나 또는 보상법시행 후 “국가소유개개의 재산가치의 자치단체의 소유로의 이전에 관한 법률(Das Gesetz Nr. XXXIII/1991 ueber die Uebergabe einzelner Vermoegenswerte aus staatlichem Eigentum in das Eigentum vom Selbstverwaltungsorgan)”에 따라 국가로부터 무상으로 지방자치단체의 소유로 이전된 주택만이 그 대상이 된다.

³⁹ 동법에 따르면, 몰수된 토지가 국유농장 및 협동농장의 소유 내지 사용에 있고(제21조 제1항의 a), 1991년 1월 현재 각각의 농장의 구성원이었거나 조합원이었거나(제21조 제1항의 b), 1991년 6월 1일 현재 각각의 농장의 토지가 있는 지역에 거주하고 있는 경우(제21조 제1항의 c)에 한하여, 보상증서의 원소유자만이 보상증서로서 경매에 참여할 수 있다고 규정하고 있다.

⁴⁰ 보상증서는 대출시 액면가로 자기자본의 기초로 평가되어질 수 있다. 그러나 이때의 대출은 생계비 또는 사유화의 목적에 제공되는 대출에 한 함을 규정하고 있다(제1차 보상법 제7조 3항). 또한 보상증서는 사회보험연금으로 전환될 수 있으나, 이때에도 보상법에 근거하여 직접 보상증서를 취득한 만 65세 이상의 자에 한하여 그의 청구에 따라 사회연금으로 전환될 수 있고, 그 연금액은 청구권자의 나이, 성 및 보상증서의 액면가액에 따라 결정되어짐을 규정하고 있다(동법 제7조 4항).

1. 독일의 반환원칙

가. 반환원칙의 문제점

통일독일은 공동성명 및 재산법에서 구 동독체제에서의 보상없는 수용에 대하여 해결방법론으로 ‘원물에 의한 반환방법’을 채택하였다. 원물에 의한 반환원칙은 자유주의적 정의의 관념(Lieberale Gerechtigkeitsvorstellung)에 가장 충실한 것이라고 평가되고 있다. 이러한 점에서 이후 체제전환을 달성한 체코공화국 또한 반환원칙을 이전 체제에 의한 재산상의 문제를 해결하기 위한 방법론으로 채택하였다.⁴¹

그러나 반환원칙은 투자를 촉진시켜 국가경제를 재건하고자하는 경제적 측면이나 소유권관계의 복잡성 및 현소유권자의 심리적인 문제 등의 사회적 측면과 관련하여 볼 때는 많은 문제점을 내포하고 있는 것으로 평가된다.⁴² 왜냐하면, 원소유자에 대한 반환원칙은 누가 정당한 재산권자인가라는 문제가 규명되기 전에는 투자를 위한 토지재산권에 관한 처분이 있을 수 없는 “선반환 후투자원칙”을 의미하는 것이기 때문이다. 특히 독일 연방경제장관 학술자문(der wissenschaftliche Beitrag beim Bundeswirtschaftsminister)이 시장경제를 활성화하고, 낙후된 동독지역의 신속한 경제재건 및 활성화를 위하여 ‘원물에 의한 반환원칙’보다는 일반적인 보상규정(allgemeine Entschädigungsregelung)에 의하여 해결되어질 것을 건의하였던 것이나,⁴³ 반환원칙에 의하여 동독의 불법재산을 해결하는 경우에는 그로부터 필연적으로 요구되는 원소유자의 규명을 위한 시간적 소모는⁴⁴ 동독지역의 국유재산의 사

⁴¹ 체코공화국은 미해결재산문제의 해결을 위하여 원물에 의한 반환원칙(Rueckgabeprinzip)을 결정하고 그의 투자장애적 요소를 짧은 반환청구에 관한 제척기간(knappe Ausschlussfristen)을 통하여 해결하고자 하였다. 이에 따라 체코는 미해결재산문제의 해결에 관한 법률에 일괄적으로 관련법률의 효력 후 6개월 내의 짧은 청구기간을 규정하였다. 이에 관하여 자세한 것은 Brunner · Karin · Westen(Hrsg.), Wirtschaft der osteuropäischen Staaten(WOS), unter Tschechoslowakei, Losenblattsammlung (Baden-Baden, 1991).

⁴² Brunner, “Privatisierung in Osteuropa,” pp. 63~79.

⁴³ Das Sondergutachten des Sachverstaendigenrats zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer, ZIP, (1991), p. 547 ff.

⁴⁴ 연방관청의 통계에 따르면, 1998년 8월에 미해결재산문제에 관한 모든 재산권적 청구권의 약 85% 관할관청들을 통하여 해결되어졌다고 한다(Messerschmidt, “Die Entwicklung des Vermögens- und Investitionsrechts 1999/2000,” NJW, Vol. 9 (2001), p. 649). 그러나 그 이전에 연방관청의 예상에 따르면, 1999년 3월 31일까지 부동산의 반환청구권의 해결비율이 90% 이상 증가할 수 있을 것이라고 하였지만(BARoV-Pressemitt. v. 10.5.1999), 1999년 8월 까지도 동독지역에서의 토지재산권에 관한 반환청구권은 그 해결비율이 예상만큼 상승하지 않았다(BARoV-Pressemitt. v. 23.8.1999), 그 해결속도는 예상과는 달리 계속 거의 정체되는 상

유화(Privatisierung)에 직접 그 영향을 미쳐 신속한 사유화를 위한 장애로서 나타나게 되며, 이에 따라 투자기업의 투자를 지연시키는 커다란 요인으로 작용하여, 동독지역의 경제재건 및 활성화의 장애가 된다고 한 지적⁴⁵ 등은 반환원칙의 문제점을 구체적으로 잘 표현하고 있는 것 중의 하나이다.

나. 해결방법: 투자우선의 원칙

(1) 투자우선원칙의 법적 근거

초기 통일조약 협상 당사자는 이상과 같은 반환원칙의 문제점을 의식하여 통일조약 제41조 제2항에 특별투자에 관한 조항을 마련하였다. 동조는 “원소유자의 반환청구에 의하여 반환대상이 되는 재산일지라도 그것이 긴절하고 구체적인 투자목적을 위하여 필요하거나 특히 기업체의 설립에 제공되어지거나, 국민경제적 차원에서 투자촉진을 위하여 필요한 경우, 특히 고용기회의 창출 내지 확보를 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 특별법의 규정에 따라 해당 재산은 반환되지 않고, 법률이 정하는 바에 따라 보상되어진다”고 규정하고 있다. 동조항은 반환원칙으로부터 야기되는 투자지연을 해소하기 위하여 현재의 투자이익 그리고 동독지역에서의 주민의 재산상의 존속이익들을 고려하여, 원소유자의 반환이익을 일정한 경우 제한함으로써 동독지역의 경제재건을 위한 투자를 촉진하고자 하는 것에 목적을 두고 있으며,⁴⁶ 이후 반환원칙의 문제점을 해결하기 위한 일련의 법률제·개정 중의 중요한 근거가 되었다.

(2) 투자우선규정

통일조약 제41조 제2항에 근거하여 투자우선의 원칙을 규정하고 있는 다수의 법률이 제정되었던바,⁴⁷ 통일조약의 부속법률인 투자법(Investitionsgesetz) 내지 재산법 제3a조의 규정 등이 그것이다. 동 법규들은 반환청구권자의 반환이익보다 투자기

태를 유지하다가, 재산법 시행 후 10년이 지난 2000년 9월 30일에 93.25%에 도달하게 되었다(BARoV-Pressemitt. v. 20.11.2000). 2000년 11월 20일의 보고에 따르면, 제시된 재산가치의 반환신청자 총 2,200만 중에서 아직 약 153,000의 반환신청이 해결되지 않고 남아있다고 보고하고 있다(BARoV-Pressemitt. v. 20.11.2000).

⁴⁵ Ballhausen, “Die schlimmen Folgen des Rueckgabepinzips,” *KJ*, Vol. 2 (1994), p. 214.

⁴⁶ BT.-Drucks. 11/7817, p. 62.

⁴⁷ Foersterling, “Rechtsprobleme der Investitionsfoerderung und der Regelung der Eigentumsordnung in den neuen Laendern,” *DVBl.*, Vol. 4 (1992), p. 497.

익을 우선하고 있는 것으로, 이후 1992년 투자우선법(Investitionsvorranggesetz)으로 투자우선에 관한 사항들이 통일적으로 규정되었다.⁴⁸ 이에 따라 투자법⁴⁹과 함께 투자우선을 규정하고 있던 재산법 제3a조의 투자우선규정은 1992년 7월 14일의 제2차 재산법개정에 관한 법률로써 폐지되었다.⁵⁰

1992년에 제정된 투자우선법은 투자목적의 범위확대를 위하여 또 한번 그 수정을 거쳐 1997년에 현재의 투자우선법으로 발효되었다.⁵¹ 동법 제1조 전단은 “재산법에 의하여 반환청구권의 대상인 토지·건물 그리고 기업들은 투자우선법의 규정에 따라 전부 또는 부분적으로 특별한 투자목적에 위하여 사용되거나 또는 사용되어질 수 있다. 이 경우에 반환권리자는 동법 제1조 2단에 따라 투자우선법의 척도에 따른 보상이 지급된다”라고 규정하고 있다. 동법상의 ‘특별한 투자목적’이란 동법 제3조 제1항 1호에 정하고 있는 바와 같이, “공장 또는 서비스 업체의 유지와 설치를 통하여 일자리를 창출하거나 보장하기 위하여 토지나 건물이 사용되어지는 경우”를 말하며, “이 경우에 있어서는 반환이익보다는 투자이익이 우선된다”는 것이다. 아울러 동법 제3조 제1항 제2호는 “개별적인 한 가구와 두 가구주택의 설치·재건·수선의 경우에 있어서는 도시계획조치의 범위 내에서 특별투자목적이 허용되어진다”고 규정하고 있으며, “투자조치를 위하여 형성되어지는 기본적인 조치 또한 특별투자목적의 범위에 포함된다”고 규정하고 있다(동법 제3조 제1항 3호).

그 외 동법 제3조 제2항은 기업을 위한 투자우선결정을 가져오는 특별투자목적은 규정하고 있다. 즉 기업과 기업을 위하여 필요한 기업의 토지가 다음과 같은 경우에 사용된다면, 특별투자목적이 주어진다고 규정하고 있다;

- ① 일자리를 창출하거나 보장하거나 또는 경쟁력을 증가시키는 투자를 가능하게 할 경우
- ② 반환권리자가 기업을 계속 유지하거나 개선에 관한 보증을 제공하지 않을 경우
- ③ 기업인의 판단에 따라 지속적으로 피할 수 없는 지급불능이나 채무초과에서 기업의 해체나 파산을 방지하기 위한 경우에 투자계획을 가지고 있는 투자가가 그의 개인적 경제적 관계에 따라 투자계획을 실현하기 위한 충분한 보증을 제공한 경우

⁴⁸ BT.-Drucks. 12/2480, p. 33.

⁴⁹ BGBI. II 1990, p. 1157.

⁵⁰ Artikel 6 des 2. VerRAenG vom 14.7.1992 (BT.-Drucks. 12/1240, p. 22).

⁵¹ BGBI. I 1997, p. 1996.

이와 함께 동법 제12조 제2항은 특별투자목적에 위한 투자우선결정에 대하여 이의신청과 취소소송의 가능성은 주어지지만, 이를 통하여 투자우선결정을 취소할 수 있는 효력은 없고, 단지 투자우선결정의 공고로부터 2주 내에 원소유권자는 자신의 재산에 대한 투자우선결정에 참여를 신청할 수 있을 뿐이라고 규정하고 있다.

통일독일은 이상과 같은 법률을 통하여 반환원칙으로부터 야기되어지는 제문제를 해결하여, 동독지역에서의 경제재건을 달성하기 위하여 종래의 ‘반환 후 투자’라는 원칙을 ‘투자우선의 원칙’으로 전환하였다.

다. 투자우선원칙에 대한 헌법적 논란

투자우선에 관한 법률은 원소유자의 토지재산권 내지 기업에 관한 반환청구권을 배제하거나 제한하고 있음에 따라 헌법상의 제문제를 야기할 수 있다. 독일에서는 이에 대하여 그에 관한 헌법적 문제를 부정하는 견해와 긍정하는 견해가 크게 대립되기도 하였다.

(1) 부정설

동 견해는 투자우선에 관한 법률상의 투자우선조치는 정치적 타협에 의하여 형성된 통일조약 제41조 제2항에 근거한 것이며,⁵² 아울러 통일조약 제41조 제2항에서 규정하고 있는 투자목적은 기본법 제14조 제3항의 공공복리목적의 충분한 근거를 충족하는 것이라고 하여, 투자우선조치에 의한 반환청구권의 제한 및 배제는 헌법에 반하는 것이 아니라고 한다.⁵³

(2) 긍정설

동 견해는 재산법상의 반환원칙에 근거한 반환청구권은 기본법 제14조의 재산권의 보호영역이며, 아울러 존속이익을 향유하는 것이기 때문에 투자우선법에 의한 제한은 위헌적인 조치라고 본다. 즉 투자우선법에 따른 투자우선의 이익에 의하여 배제되는 반환청구권은 기본법 제14조 제1항에 의한 내용 및 한계규정이 아니라, 기본

⁵² Die Denkschrift der Bundesregierung. BT.-Drucks. 11/7760, p. 377.

⁵³ V. Mangoldt & Klein u.a.(Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., Bd. 14, (Muenchen, 1991), Art. 143 Rdnr. 60.

법 제14조 제3항의 입법수용을 의미한다고 보는 것이다.⁵⁴ 그러므로 투자우선조치를 위하여는 공공복리와 시가기준의 적절한 보상의 요건을 충족하는 경우에만 가능하다고 한다.⁵⁵

(3) 연방헌법재판소의 견해

이상의 논란에 대하여 연방헌법재판소는 “입법자는 기본법 제14조 제3항의 공공복리의 목적을 충족하고 있는 통일조약 제41조 제2항의 투자목적의 범위내에서 입법형성의 자유를 가진다. 따라서 통일조약이 정하고 있는 반환원칙이 투자우선원칙의 규정에 따라 법률에 의하여 완전히 배제되지 않는 한, 기본법에 반하지 않는다”라고 하여 투자우선원칙의 헌법적 문제를 부인하고 있다.⁵⁶

라. 평가

이상에서 본 바와 같이 통일독일의 원칙적인 ‘원물에 의한 반환원칙’은 많은 시간적 소모 및 그에 따른 비용과 재산권자가 규명되지 않는 한, 그 재산이 제3자인 투자자에게 자유롭게 처분될 수 없거나 또는 새롭게 투자되어질 수 없을 뿐만 아니라 순수한 국유재산의 사유화(Privatisierung)를 지연시키는 결과를 가져오는 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여, 비록 통일독일이 통일조약 제41조 제2항에 규정된 투자우선규정을 광범위하게 적용하여 반환우선의 원칙을 “반환보다 투자우선”으로 전환하였으나, 그 해결은 위에서 본 것과 같은 헌법적 논란을 별론으로 하더라도, 투자우선의 결정과정에서 또 다른 문제점을 야기시켰다. 즉 투자우선법에 근거한 투자우선을 결정함에 있어 결정관청은 많은 구성원을 필요로 하였고, 전례가 없는 반환원칙에 우선한 투자결정을 위하여 또 다른 많은 노력이 필요하게 되었다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고, 투자자의 손에 필요한 재산가치가 주어지기 위해서는 많은 시간이 요구되었고, 그에 따라 당초 반환원칙보다 보상원칙의 단점으로 거론되었던 국가재정의 과다한 지출 등이 통일독일의 해결방법으로부터 발생하게 되었다.

⁵⁴ Friauf & Horscht, *Rechtsfolgen der Enteignung von Grundbesitz und Wohngebäuden in der ehemaligen DDR zwischen 1949 und 1990* (Stuttgart, 1993), p. 166.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 166.

⁵⁶ BVerfGE, VIZ, (2000), pp. 150, 209.

2. 헝가리의 보상원칙

헝가리공화국은 앞에서 본 바와 같이 이전 체제하에서 법령 등에 의하여 보상없이 수용된 재산에 대하여 보상법률들은 반환원칙이 아니라, 보상을 원칙으로 하는 원소유자 보호모델을 규정하였다. 뿐만 아니라 헝가리공화국은 보상원칙에 기한 보상의 방법론으로서도 국가의 재정상태와 투자촉진성을 고려하여 금전에 의한 방법이 아니라, 보상액에 일치하는 국가에 대한 채권을 액면가로 기재하고 있는 지참인 부양도성유가증권(보상증서)을 통하여 보상액지급을 결정하였다.

이와 같은 헝가리공화국의 해결방법론은 여러 가지 관점에서 긍정적으로 평가되어진다. 즉 헝가리 공화국의 보상증서에 의한 보상원칙이 헝가리의 재산권질서의 복잡성⁵⁷과 아울러 열악한 국가재정상태를 전제하고 있다는 점이나, 이전 체제하의 원소유권자를 보호하면서 다른 한편으로는 새로운 경제질서의 전제조건을 형성하여 긴질하게 필요로 하는 외자유치 및 투자를 촉진하기 위하여 새로운 재산권자를 보호하고 아울러 제3자의 권리획득을 용이하게 하기 위한 해법이었던 점 등이 그것이다.

뿐만 아니라 헝가리공화국의 해법은 법치국가적 측면에서 해결되어야 할 이전 체제에 대한 청산과 아울러 국가재정의 부담을 최소화하였고, 원소유자에 대한 보상을 국가의 경제조건 및 활성화에 환원할 수 있다는 점에서 높이 평가된다.⁵⁸ 이와 더불어 헝가리의 해결방법은 국유재산의 탈국가화과정에 있어서 과거재산권자가 누구였는가의 문제(재사유화)와 미래 누가 재산권자가 될 것인가의 문제(사유화)를 분리하여 수행할 수 있는 방편으로 이전의 소유권자규명과 별개로 사유화를 신속하게 진행할 수 있는 중요한 수단이라는 점에서 높이 평가될 수 있다.⁵⁹

⁵⁷ 과거 헝가리의 재산권질서는 1939년부터 1989년까지 많은 법률에 근거하여 매우 복잡한 상태였다. 특히 1945년 토지개혁의 일환으로 대토지소유자의 재산을 수용·해체하여 주변국가로부터 헝가리로 이주한 유대인이나 독일 소수민에게 분배하였던 것이나, 농경지로 사용되는 사인의 토지를 협동농장으로 전환했던 것, 그리고 1973년부터 국가재산의 사인에 대한 매각(특히 주택과 소규모의 서비스영역) 등에 의하여 변환된 재산권질서 등에서 그 예를 볼 수 있다. 이에 관하여, Halmai, "Die Restitution konfiszierten Eigentums in Ungarn," Tomuschat(Hrsg.), *Eigentum im Umbruch: Restitution, Privatisierung und Nutzungskonflikte im Europa der Gegenwart* (Berlin & Wien, 1996), pp. 30~31.

⁵⁸ Brunner & Halmai, "Die juristische Bewaeltigung des kommunistischen Unrechts in Ungarn," Brunner(Hrsg.), *Die juristische Bewaeltigung des kommunistischen Unrechts in Deutschland und Osteuropa* (Berlin, 1995), p. 38; Claussen, "Der Grundsatz Rueckgabe vor EntschaeDIGung," *NJ*, Vol. 7 (1992), p. 298.

⁵⁹ Brunner & Halmai, "Die juristische Bewaeltigung des kommunistischen Unrechts in Ungarn," p. 38.

V. 통일한국을 위한 시사점

이상에서 통일독일과 헝가리공화국의 이전 체제하의 수용재산에 대한 해결법리를 살펴보았다. 이들 국가의 해결법리는 언젠가 다가올 통일한국에 대하여 그 시사하는 바가 적지 않음은 부인할 수 없다. 그러나 통일 한국의 공산주의 수용재산의 문제를 해결하기 위해서는 이들 국가의 법리를 기초로 하되, 재구성되어야 할 부분들이 존재한다는 것 또한 부인할 수 없다. 이는 이들 국가와 통일 한국의 헌법적 해결기초가 다르다는 것에서 기인하는 것이다. 이러한 점을 전제로 하여 이하에서는 통일 한국에 있어서 공산주의 수용재산의 해결법리를 재구성하고자 한다.

1. 북한지역에서의 보상없는 수용조치에 대한 차별적 취급의 가능성여부

통일한국에 있어서 해결되어야 할 북한지역의 보상없이 수용된 재산은 크게 소련 점령권하의 토지개혁(1946.3.5)과 중요산업의 국유화(1946.8.10), 그리고 북한정부 수립(1948.9.9)이후의 국유화조치로 유형화할 수 있다.⁶⁰ 이러한 범위에 관한 유형화는 보상없이 행한 국유화조치의 주체가 누구인가의 문제와 관련하여 중요한 의미를 가진다. 즉 소련점령군에 의한 국유화조치와 북한정부에 의한 국유화조치를 구별하여 그 해결의 출발점을 다르게 찾을 수 있기 때문이다. 이에 대하여, 통일독일이 공동성명에서 소련점령권(1945~1949)에 의하여 행해진 국유화조치에 의한 재산불법과 구 동독정부의 수립(1949.10.7) 이후의 재산불법을 구별하여 해결하고 있는 것은 그 시사점이 크다. 특히 연방헌법재판소는 이에 대하여 “공산주의의 수용재산에 대한 보상의 범위나 종류에 관한 판단의 우선권은 서독의 정치적 국가수행기관에게 있고, 소련점령지역과 구 동독지역에서의 공산주의 수용을 차별적으로 취급하는 것은 기본법 제79조 제3항과 관련된 의미에서 자의적인 것으로 간주될 수 없다”⁶¹고 한 판시는, 다른 면에서 통일한국에서 양자를 분리하여 다르게 취급하는 것은 평등원칙을

⁶⁰ 이에 관하여 자세한 것은, 정영하, 「평화통일과 경제헌법」, p. 389 이하; 이부하, “통일후 북한의 토지소유권 문제,” 「토지공법연구」, 제21집 (한국토지공법학회, 2004. 3), p. 387 이하; 제성호 교수는 이를 더욱 구체적으로 유형화하여 여러 생산수단 중에서도 특히 토지의 국·공유화는 토지개혁(1946~1950년)과 농업협동화(1950~1972년)의 2단계를 걸쳐 완성되었다고 한다. 제성호, “통일과정의 북한토지문제,” 「토지연구」, 제7권 제3호(1996. 5/6), p. 78.

⁶¹ BVerfGE 84, 90(127).

위반하는 것이 아닌가 하는 의문을 불러일으키기도 한다. 그러나 또 다른 측면에서 북한정부수립 이후의 보상없는 수용조치만을 해결범위로 한다면, 이에 대해서는 헝가리 헌법재판소의 제1차보상법에 관한 판시내용이 의미하는 바는 크다. 즉 양자를 분리하되, 소련점령권에 의하여 행해진 보상없는 수용에 대한 보상문제는 배제하고, 북한정부 수립이후의 수용조치에 대해서만 해결의 범위에 포함시킨다면, 합리적인 이유없는 차별로서 헌법위반 문제가 발생할 것이다. 이는 통일의회가 이전 체제의 불법을 해결하기 위한 입법을 형성함에 있어서 그 해결범위의 결정과 관련하여 가장 중요하게 해결되어야 할 과제를 제시해 주는 것이기도 하다.

2. 북한지역의 보상없는 수용에 대한 통일한국의 보상의무의 존부

이 문제에 관해서는 통일독일과 달리 그 해결의 법리가 형성되어야 한다. 왜냐하면 독일통일 이전 서독기본법은 그의 효력범위를 서독지역에 국한하였음에 비하여, 우리 헌법은 제3조의 영토조항의 효력에 따라 북한지역 또한 현행 헌법의 적용범위에 포함하기 때문이다.⁶² 아울러 헝가리 공화국이 취하고 있는 해결법리 또한 이전 체제의 헌법의 효력을 대체하는 새로운 이념에 기초한 헌법에 근거하고 있다는 점을 감안한다면, 통일한국과는 거리가 멀다. 왜냐하면 현행헌법의 통일정책 및 방향을 정하고 있는 제4조에 따르면, 통일한국은 자유민주적 기본질서를 근간으로 하여 수립되어지기 때문이다. 즉 현행 헌법의 기초위에 통일한국을 지탱하는 통일헌법이 창출되기 때문이다.⁶³

따라서 통일한국의 이전 북한지역의 보상없는 수용에 대한 보상의무 존부문제는 통일독일이나 헝가리공화국의 해결법리가 아니라 현행헌법의 효력에 따라 해결되어야 할 문제로 남는다. 우리 법원이 “북한지역은 대한민국의 영토에 속하는 것으로 한반도의 일부분이며, 이 지역에는 대한민국의 주권이 미칠 뿐 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 주권의 정치도 법리상 인정될 수 없으며”⁶⁴ 또한 “북한괴뢰집단은 우리 헌법상 반국가적 불법단체로서 국가로 인정할 수 없다”⁶⁵라고 판시한 바와 같

⁶² 이에 관한 자세한 논의에 대하여, 심경수, “영토조항의 통일지향적 의미와 가치,” 『헌법학연구』, 제7권 제2호(2001.8), p. 142.

⁶³ 이에 관하여 자세한 것은, 위의 글, p. 144 이하; 김상겸, “헌법상의 남북관련조항에 관한 연구,” 『법학연구』, 제10권 제3호 (2004.9), p. 228 이하 참조.

⁶⁴ 대판 1961.9.28., 4292 행상 48.

⁶⁵ 대판 1983.3.22., 82 도 3036; 헌재 2000.8.31., 97헌가 12.

이, 현행헌법은 한반도와 그 부속도서를 장소적 효력의 범위로 한다.

이와 같은 현행헌법의 규범력에 의하면, 북한지역에서의 보상없는 수용조치는 국가의 고권적 행위에 의한 조치가 아니라, 불법단체인 사인에 의한 재산권의 침해로서 해석된다. 따라서 북한 주민이 비록 통일 후 자신의 재산권행사능력을 완전히 회복하였다 하더라도, 통일한국에 대하여 그 동안의 침해된 재산에 대한 보상을 요구할 수는 없다. 즉 북한지역의 보상없이 수용된 재산에 대한 보상의무의 주체는 국가가 아니라 사인상호간의 문제로 해석되므로, 통일한국은 이에 대한 보상의무를 부담하지 않는다. 따라서 북한주민은 불법단체인 이전의 북한정부를 상대로 불법적인 재산점유 내지 침해에 대한 배제청구권이나 손해배상을 청구할 수 있을 뿐이다.

이러한 점을 고려한다면, 북한지역에서 보상없이 수용된 재산의 소유권자는 약50여 년간의 자신의 소유권행사에 대한 사인의 방해로부터 야기된 손해를 수인할 수밖에 없을 것이다. 다만 북한정부는 자신이 소유한 재산에 대하여 시효이익을 주장할 수는 없음은 당연하다. 왜냐하면 현실적으로 북한주민이 자신의 소유권을 주장할 수 있는 상황이 아니므로 북한정부수립부터 통일까지 모든 재산권에 대하여 그 시효가 중단되는 시효중단이 발생하기 때문이다.

이와 관련하여 다시 제기될 수 있는 문제는 보상없이 수용된 북한지역의 재산에 대하여 통일국가의 해결의무가 존재하는가 하는 것이다. 그러나 원칙적으로는 이러한 통일국가의 해결의무는 존재하지 않는다고 봄이 타당하다. 왜냐하면, 통일 후 이전의 불법단체에 의하여 보상없이 수용된 재산은 그 불법단체의 소멸로 그 불법적인 점유가 배제되고, 그에 따라 보상없이 수용된 재산은 당연히 원소유자에게 회복되어지기 때문이다. 다시 말해 이러한 영역은 사법영역으로서 원칙적으로 국가의 개입은 허용되지 않는다.

그러나 이와 같은 사법상의 법리에 따라 불법요소가 배제되었기 때문에 원소유자에게 원상회복되는 것이 법적 이성이지만, 공산주의 수용재산의 해결의 경우에 있어서는 대량의 진정한 소유자가 누구인가를 규명하여야 하는 특별한 어려움이 존재한다. 이러한 특수한 문제점을 해결하여 소유권질서를 정립하기 위해서 예외적으로 공공의 힘인 사회국가의 개입이 요구된다. 특히 이 경우에 있어서는 사적 영역이 지배하는 부분보다는 공적 영역이 지배하여야 할 부분이 현저히 크다는 점을 감안한다면, 통일국가의 개입에 대한 사법관계상의 당사자에게 더 많은 수인의무가 요구되어진다. 이와 같은 당사자의 수인의무 속에는 자신의 원소유권을 어떠한 방법을 통하여 회복할 것인가에 대한 통일의회의 결정도 포함되는 것으로 해석된다.

3. 북한지역의 보상없는 수용에 대한 보상모델

통일한국에 있어서 북한지역의 보상없는 수용에 대하여 어떻게 보상할 것인가에 대하여 국가가 개입하여 해결하는 것은 위에서 언급한 바와 같이 원칙이 아니라 예외적인 상황에 기인한다. 즉 통일한국은 일반사법상의 예외적 현상에 대한 법치국가적 해결의 차원에서 보상없는 수용에 관한 적절한 방법론을 강구할 수 있다.

통일 한국의 해결방법론의 결정에 있어서는 특히 법치국가적인 차원에서의 원소유자의 보호이익과 아울러 국가경제재건 등이 고려되어야 할 것이다. 아울러 이러한 이익들이 조화될 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 비교법적으로 이미 경험한 바 있는 통일독일과 헝가리공화국의 방법론은 통일한국에 시사하는 바가 크다할 것이나, 앞에서 검토한 바와 같이 통일독일의 반환원칙은 많은 문제점을 내포하고 있다. 특히 최근 데메지에르 구 동독의 마지막 총리가 통일협상과정을 회고하는 내용에서 가장 큰 실수로서 원소유자에 대한 반환원칙을 거론하고 있는 것⁶⁶ 또한 통일 한국의 보상모델 선택에 있어서 중요한 시사점을 제공하고 있는 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 통일 한국의 보상모델을 위하여 헝가리공화국의 보상원칙 및 보상증서를 통한 보상방법론이 가장 적절하게 고려되어질 수 있을 것이다.⁶⁷

⁶⁶ 데메지에르 구 동독총리는 독일통일 15주년의 날, 중앙일보와 가진 인터뷰에서 통일 협상과정을 돌이켜 볼 때 후회스러운 점은 없는가 라는 질문에 “한 가지 실수가 있다면 동독 내 부동산에 대한 서독인들의 옛 소유권을 인정해준 점이다. 서독의 요구가 워낙 강해 어쩔 도리가 없었다. 동독 지역 땅의 50%가 여기에 해당됐다. 이 결정은 두고두고 동독 지역에 대한 투자를 가로막는 심각한 걸림돌로 작용했다. 언제 원 소유주가 나타날지 모르니 누가 땅을 사서 투자를 하려고 하겠는가. 남북한도 통일이 되면 비슷한 문제에 봉착할텐데 독일의 실패 사례를 참고하라고 충고하고 싶다”라고 하였다(『중앙일보』, 2005년 10월 3일, 제1면).

⁶⁷ 통일한국에 있어서 북한지역의 보상없는 수용재산에 대한 해결방법에 대하여 여러 가지 방안들이 제기되고 있다. 이에 관한 자세한 논의에 대하여는, 제성호, “통일과정의 북한토지문제,” p. 86 이하; 김용하, “통일 후 북한의 재산권 확립방안,” 『토지연구』, 제5권 5호 (1994. 9/10), p. 62 이하 참조; 아울러, 이부하, “통일 후 북한의 토지소유권 문제,” p. 389 이하에서는 이전에 제시되었던 방법론들을 소개하고 비판하고 있다.

최근 발간자료 안내

연구총서

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

2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원

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 평화번영과 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
통일정책연구, 제14권 2호 (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 법적 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외 공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외 공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외 공저	10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외 공저	8,500원

2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구			10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구 : 한국·동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2003-01	중국의 통일외교안보정책 전망: 10기 전인대 1차회의 결과분석	신상진
2003-02	북한 핵문제의 경제적 파급효과와 향후 전망	임강택
2003-03	북한 인권실태에 관한 미국과 국제사회의 동향	최의철, 임순희
2003-04	한/미 정상회담과 공조방향	이현경, 박영호
2003-05	일본의 안보개혁과 유사법제 정비	배정호

2003-06	북한 병력제도 변화와 병력감축 가능성	박형중, 정영태
2003-07	11기 1차 최고인민회의 개최 동향 분석	박형중
2004-01	2004년도 북한의 신년 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 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘
2004-12	북한의 고농축우라늄(HCU)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, 이석, 손기웅, 조민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정성회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 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 유관 기관과 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 보내주시십시오 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시십시오 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)

【글을 주실 분들에게】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 전문학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주세요.

<원고보내실 곳>

(142-076)
서울시 강북구 수유6동 535-353
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2625(간사)
(02) 901-4300(대표)
Fax: (02) 901-2544
E-mail: iskim@kinu.or.kr
Homepage: http://www.kinu.or.kr

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 120매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 영문요약문과 핵심어(key word), 영문제목은 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호, (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, vol. 79, no. 3 (September 1965), pp. 627-40.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일

(4) 인터넷 자료:

www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html (검색일: 2002. 1. 15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

김 덕, 위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Huntington, *op. cit.*, p. 22.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

김병로, 위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., Dec. 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

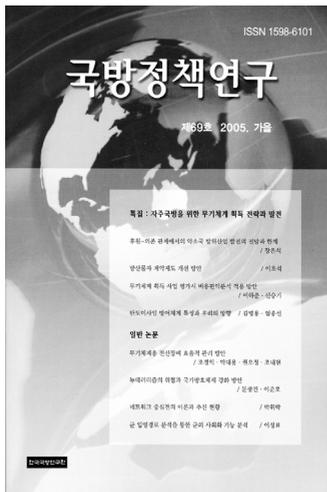
위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지 『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.



통권 제69호

2005년 가을

특집 : 자주국방을 위한 무기체계 획득 전략과 발전
 후원-의존 관계에서의 약소국 방위산업 발전의 전망과
 한계 장은석
 방산물자 계약제도 개선 방안 이호석
 무기체계 획득 사업 평가시 비용편익분석 적용 방안
 어하준/신승기
 탄도미사일 방어체계 특징과 우리의 방향 김병용/엄종선

일반 논문

무기체계용 전산장비 효율적 관리방안
 조경익/박대용/권오정/조내현
 뉴테러리즘의 위협과 국가방호체계 강화 방안
 문광건/이준호
 네트워크 중심전의 이론과 추진 현황 박휘락
 군 입영경로 분석을 통한 군의 사회화 기능 분석 이정표

『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다

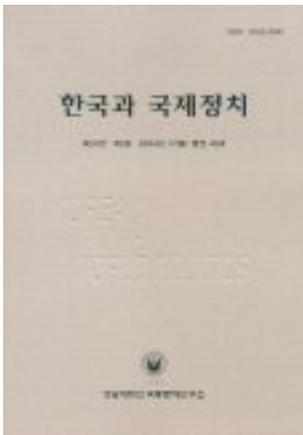
1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <한글>로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 120매 내외, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미 및 본원 홈페이지(www.kida.re.kr)의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

※ 문의 및 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 출판부 『국방정책연구』 담당
 주소 : 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호; 130-650)
 전화 : 02)961-1227 e-mail : jdps@kida.re.kr 팩스 : 02)961-1195

한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다. 본 학술지는 학술진흥재단의 등재학술지입니다.

한국과 국제정치 제 21권 제4호 2005 겨울호 (통권 51호)



목 차

- 한국의 대북한 정치적 영향력: 사례비교와 원인분석 / 김근식 (경남대)
- 중국 국가-사회관계의 변화: 지방의회와 사회단체를 중심으로 / 조영남(서울대)
- 화순항 해군기지 논쟁에 대한 비판적 재평가: 협력안보의 시각 / 양길현(제주대)
- 2004 미국 大選 평가와 전망: 정점에 달한 공화당 상승세, 그러나 불확실한 미래 / 김장수(고려대)
- 독일 민주주의의 실험과 정착: 바이마르 공화국과 본 공화국의 의회민주주의 / 오향미(서강대)
- 일본의 과거 역사인식과 야스쿠니신사 문제 / 조진구(고려대)
- 1980년대 학생운동의 이념과 민주화운동의 급진적 확산: 반미주의의 분화와 대중화전략을 중심으로 / 조대엽(고려대)



『한국과 국제정치』에 게재할 원고를 다음과 같이 공개 모집합니다.

- ▶ 기고할 논문은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되거나 게재 될 계획이 없는 것이어야 합니다. 원고 매수는 국문 원고지 120매 정도이며, 원고제출은 경남대 극동문제연구소 홈페이지에서 온라인 접수를 이용하시거나 이메일(sunyou@kyungnam.ac.kr)로 보내시면 됩니다.
- ▶ 제출된 원고는 국내외 학자의 익명심사를 거치게 됩니다.
- ▶ 자세한 내용은 『한국과 국제정치』의 원고모집 광고를 참조하시거나 편집간사(전화: 02-3700-0708)로 문의하시면 됩니다.

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제11권 4호 2005년 겨울 (통권 제34호) ▣



【논문】

- 9·11테러, 이라크 전쟁과 정보실패/전용
- 미국의 대외정책과 민주주의 전파: 동기와 딜레마/마상윤
- 동아시아 지역주의와 일본 대외경제 정책의 딜레마/김기석
- 러시아 동시베리아 송유관 정책결정요인에 관한 비판적 고찰/이유신
- 『조선중앙년감(1989-2004)』에서 서술하는 독일통일의 과정과 결과: 독일통일에 대한 북한당국의 공식담론 분석/김석향
- 21세기 한국 외교의 좌표와 과제: 동북아 균형자론의 국제정치학적 의미를 중심으로/김기정

【서평】

- 북지국가의 정치와 사회협약/강명세

【부록】

- 미일동맹: 미래를 위한 변혁과 재편(가역)/일본방위청

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7611, 031-723-8800(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

KINU

INTERNATIONAL JOURNAL OF KOREAN UNIFICATION STUDIES

Published biannually, **International Journal of Korean Unification Studies** provides a forum for renowned experts, scholars and policy-makers from South Korea and overseas to share their advanced research, views, and diverse perspectives on unification issues of the Korean peninsula.

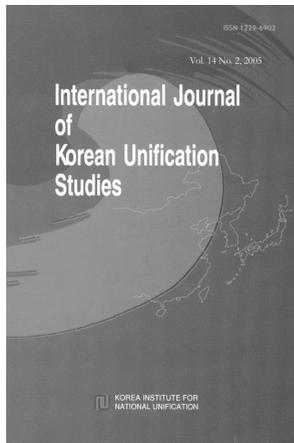


TABLE OF CONTENTS Vol. 14, No. 2, 2005

1. Inter-Korean Relations in Historical Perspective / *Charles K. Armstrong*
2. How South Korean Means Support North Korean Ends: Crossed Purposes in Inter-Korean Economic Cooperation / *Hazel Smith*
3. The Transformation of Class Structure and Class Conflict in North Korea / *Jae-Jean Suh*
4. North Korea Stressed: Life on the Hamster Wheel / *Alexandre Y. Mansourov*
5. Rising Powers, Offshore Balancers, and Why the US-Korea Alliance is Undergoing Strain / *David C. Kang*
6. A Regional Play of the Global Game: China's Korea Policy and the Sino-American Relationship / *Fei-Ling Wang*
7. An Active Japanese Foreign Policy Impeded by a Frustrated Public in the Post-Cold War Era / *Yoneyuki Sugita*

International Journal of Korean Unification Studies welcomes your submission of articles on all unification-relevant issues that offer a new argument or perspective. Articles that you would like to submit should be your own and never published before. We will provide honorariums for the articles that have been chosen for publication.

For more information, please contact us at:
Korea Institute for National Unification
535-353 Suyu 6-dong, Kangbuk-gu
Seoul 142-887, Republic of Korea
(Tel) (822) 9012 658 (E-Mail)kimmik@kinu.or.kr

Annual Subscription Rates (Two Issues)
Individual & Institution:
Korea 20,000 Won
Outside Korea US\$20.00 (plus for air-mail)

