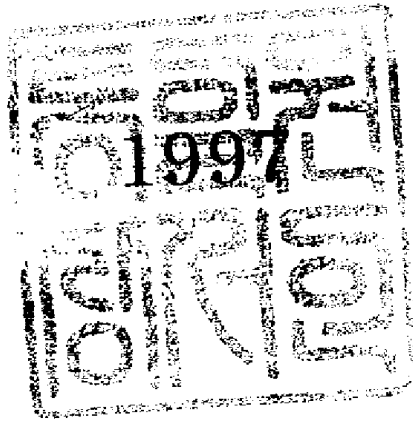


PM-12-26

'97 新進研究者
北韓與統一關聯 論文集

統一政策·環境 (I)



統 一 院

본 논문집은 '97년도 북한 및 신진 연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 5권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일원의 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

〈收錄論文 目次〉

1. 分斷費用과 統一費用에 관한 認識提高 方案 1
金 永 夏 (慶 北 大)
2. 韓半島 統一時 危機管理 方案 研究 93
金 世 淵 (仁 濟 大)
3. 統一 後 北韓企業의 私有化 方案 147
金 學 民 (順天鄉大)
4. 南北韓 統合時 北韓 國公債의 處理 方案에 관한 研究 205
申 性 秀 (韓國社會統一研究院)
5. 統一院 「電子狀況室(CYBER WAR ROOM : 통합정보관리시스템)」
構築·運營에 관한 研究 259
宋 裕 炅 (釜 慶 大)
6. 民間 統一運動의 主要 論議 動向과 統一政策 受容與否에 관한 研究 289
朴 燦 奭 (安養專門大)

〈附 錄〉

1. 圈別收錄論文一覽表 345
2. 最近 年度別 研究課題 目錄 ('95~'97년) 347

分斷費用과 統一費用에 관한 認識提高 方案

- 대학생들의 의식조사 연구결과를 중심으로 -



金 永 夏(慶北大)

목 차

<요약문>	5
1. 서 론	13
2. 통일문제에 대한 기본인식	16
3. 통일비용과 분단비용에 관한 논의	26
4. 분단비용과 통일비용에 대한 인식 설문조사	48
5. 통일비용에 관한 인식제고 방안	73
6. 결 론	83
부록 : 설문조사지	85
※참고문헌	91

표 목 차

<표 2-1> 통일의 당위성에 대한 인식	20
<표 3-1> 연구주체별 통일비용의 규모	40
<표 3-2> 통일비용 지불의사 및 지불금액	45
<표 4-1> 대구·경북지역 대학교 현황	49
<표 4-2> 설문조사의 표본	50
<표 4-3> 피설문조사자 특성	51
<표 4-4> 북한과 통일문제에 대한 관심	52
<표 4-5> 북한정권에 대한 감정	53
<표 4-6> 북한체제의 개방에 대한 전망	54
<표 4-7> 북한의 통일정책의 변화가능성	54
<표 4-8> 대북한 쌀지원 문제에 대한 인식	55
<표 4-9> 통일의 당위성	57
<표 4-10> 한반도 통일의 장애요인	57
<표 4-11> 통일후 바람직한 체제	58
<표 4-12> 통일방식	60
<표 4-13> 남북교류 우선 분야	60
<표 4-14> 통일가능 시기	60
<표 4-15> 탈북귀순자들에 대한 지원의 경제적 부담	61
<표 4-16> 분단비용·통일비용에 대한 인지도	63
<표 4-17> 분단비용·통일비용 인지경로	63
<표 4-18> 통일비용 지불 주체	64
<표 4-19> 손익개념에 따른 분단비용과 통일비용	65
<표 4-20> 통일에 따른 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익(便益)	65
<표 4-21> 통일비용 소요항목	66
<표 4-22> 통일비용의 규모	68
<표 4-23> 남북한 사회통합 완료 시기	68

<표 4-24> 통일비용과 점진적 통일 및 조기통일과의 관계	69
<표 4-25> 통일비용의 지불의사	71
<표 4-26> 통일비용 조달방법	71
<표 4-27> 통일비용 지불금액	72
<표 4-28> 통일비용 지불능력(금액 규모) 추정 결과	73
<표 5-1> 10개 대학교의 북한학 관련 강좌 개설 현황	75
<표 5-2> 북한학 관련 강좌 개설학과 현황	76
<표 5-3> 북한 및 통일관련 강좌의 수강경험 여부	77
<표 5-4> 통일비용에 대한 수강경험 여부	78
<표 5-5> 통일비용 논의의 필요성	79
<표 5-6> 통일비용 인식제고 주체	80

【요약문】

통일의 궁극적 목표는 분단 모순구조를 극복하는 것이다. 과거와 같이 영토적 차원의 분단이전의 상태로의 단순한 통합이 아니라 미래의 어느 특정 시점에 다가올 창조적인 과제로서 여기에는 사회·경제·문화적 통합이 더 중요하다는 것을 분단극복을 경험한 나라들의 사례들은 보여주고 있다. 남북한 사회통합과정은 우선 남북한 주민들간의 삶의 수준과 조건의 격차를 해소하는 것이며 분단의 장기화로 인한 사회적 이질감을 극복하여 한민족의 정체성을 확인하고 정립하는 어려운 과제이다.

본 연구는 통일문제의 인식과정에서 과거와 같은 단순한 절대적 주관적 가치로서 통일의 당위성에 대한 구호만으로 통일을 인식하는 것을 지양하고, 분단비용과 통일비용에 대한 정확한 정보와 인식, 그리고 그에 따른 합리적 정책판단이 전제된 통일이어야 진정한 의미의 통일이 완성될 것이라고 보고 있다. 이는 곧 통일문제에 대한 인식체계 구축에 있어서 주관적 가치와 객관적 가치의 지평을 보완적으로 넓혀야 한다는 시대적 필요성을 제기한 것이다.

1990년대 들어 독일이 통일되면서 엄청난 규모의 통일비용이 소요될 것이라는 추정이 발표되면서 우리 사회에도 통일비용에 대한 개념의 도입과 함께 경쟁적으로 통일비용의 규모를 연구 발표하게 되었으며, 한편으로는 경제난, 식량난 등 북한체제의 비효율성이 입증되면서 심각한 위기상황을 맞게 되었다. 이러한 상황 전개와 함께 한반도의 통일이 먼 미래의 일만은 아니라는 인식이 확산되었고 통일비용에 대한 관심도 제고되었다.

그러나 통일은 우리에게 얼마 만큼의 가치를 제공하며 이것을 얻기 위해 치루어야 할 대가로서 통일비용은 무엇을 의미하며 그 규모는 얼마인지, 통일시점을 언제로 잡을 것인지, 사회통합완료 시점을 언제로 잡을 것인지에 대한 합의가 구축되지 못하였다. 뿐만 아니라, 통일비용의 규모에 매료된 나머지 통일로 발생하는 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익은 물론, 분단이후 엄청난 금액이 국방비나 체제유지를 위한 분단유지비의 형태로 소모되고 있다는 사실과 통일비용이 단순히 소모성이 아니라 투자성을 띠고 있는 부문도 많다는 사실은 상대적으로 가리워졌고 통일비용을 조달하기 위한 구체적인 합의마저 뒷전으로 밀려나게 되어 일부에서는 통일비관론마저 제기되기도 하였다.

이처럼 통일비용에 대한 정확한 제합의가 이루어지지 않은 가운데 갑작스런 통일을 맞이하게 된다면 그로 인한 사회적 혼란은 더욱 심각성을 더할 것으로 보인다. 즉, 정확하게 파악된 통일의 수익-비용체계가 없는 정치적 통합에 이르는 과정은 물론 통일 후 사회적 통합을 위한 제도와 정책의 선택에 필요한 의사결정의 기초자료를 제공받을 수 없기 때문이다.

따라서 현 시점에서 우리는 다시 한번 통일의 목표를 확인하고, 통일과정에서 제기되는 장애요소들을 관리하면서 통일후 남북한 주민이 진정으로 하나되는 실질적인 사회 통합을 추진하기 위한 실천적 과제로서 통일비용과 분단비용 문제에 대한 접근을 모색해야 할 것이다.

본 연구는 이러한 통일비용과 그에 따른 제반 문제를 풀 수 있는 해법은 통일정책과 통일교육이 상호 유기적으로 결합하는 것이라고 보고 있다. 그러나 우리의 현실은 그러하지 못하다. 본문에서 분석되고 있는 각종 여론조사 결과들은 우리 국민들이 가지는 통일에 관한 인식체계의 혼선을 지적하고 있기 때문이다. 이는 다음 세대의 주역들인 대학생들마저도 예외가 아니라는 점을 설문조사 결과 밝혀 내었다.

이러한 원인은 과거 권위주의 정권들이 써 온 통일정책이 통일을 달성하기 위한 것 이라기 보다는 선전이나 이념교육의 목적에서, 또는 안보의 자원으로 활용되는 과정에서 주관적 가치체계로서 통일의 절대적 당위성의 홍보에만 집착하였을 뿐만 아니라, 정부의 통일정책에 대한 의사결정과정에 국민들이 배제되었기 때문이며, 따라서 국민들의 정부의 통일정책에 대한 신뢰상실로 귀결되었다고 분석하고 있다.

뿐만 아니라 통일비용에 대한 논의와 합의의 중요성과 통일교육의 필요성에도 불구하고, 우리 대학들은 제기능을 다하지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다. 권위주의 정권들에 의해 통일교육의 방침과 교과운영이 타의적으로 결정되었다는 과거에 대한 반성때문에 우리 대학들은 자의 또는 타의에 의해 통일교육을 외면한 나머지 통일에 대한 인식체계를 구축하기 위한 활발한 논의의 장을 대학 외부의 주체들에게 넘겨주고 있는 것으로 설문조사 결과 나타났다.

본 연구는 이러한 문제제기를 통해 차세대 통일 주체세력이 될 대학생들의 통일비용과 분단비용에 대한 올바른 인식체계를 마련할 수 있는 방안을 강구하고자 했다. 통일비용이 아무리 크더라도 투자효과가 이를 상쇄할 수 있다면 통일비용의 지불은 합리적

인 경제행위가 될수 있다는 지적도 많다. 또한 통일이 될 경우 분단으로 인해 감수해야 했던 막대한 분단비용이 사라진다는 점도 고려해야 한다는 지적을 수용하고 있다. 그리고 통일비용과 분단비용, 통일이익에 대한 논의를 통해 대학생들의 왜곡된 통일비용의 인식구조를 바로잡고 통일비용과 분단비용의 개념간의 균형을 통해 참여하는 통일주체 세력으로 거듭날 수 있는 기초자료를 제공하는데 의의를 두었다.

이러한 문제제기를 통해 본 연구는 먼저, 정부의 통일정책에 대한 평가와 주관적·절대적 가치로서 통일의 당위성을 재인식해야 하며, 통일문제의 인식 지평을 넓히기 위해서는 통일비용에 대한 합리적이고 객관적인 논의가 전개되어야 한다는 기본입장을 밝히고 바람직한 통일비용과 분단비용에 대한 인식체계의 정립 방안을 제시하고자 하였다.

2장에서는 먼저, 정부의 통일정책에 대한 평가와 통일의 당위성 문제를 재인식할 필요성을 제시하면서 통일비용에 대한 논의의 의의를 살펴 보았다. 통일문제에 있어서 종래의 주관적 가치체계로서 통일의 절대적 당위성의 제고와 병행하여 객관적이고 합리적인 인식의 틀을 수립하여 인식의 지평을 넓혀야 할 것이라는 점을 강조하였다. 즉, 통일의 당위성에 대한 합의와 함께 통일이익에 대한 인식이 구체화됨으로써 보다 적극적이고 실천적인 통일의지의 확산이 통일을 앞당길 수 있을 것으로 보았다.

그리고 각종 여론조사 결과를 토대로 통일문제에 대한 국민들의 인식구조를 정리해 보았다. 이러한 작업은 통일정책의 기본방향을 설정하고 추진하는 기초자료로서의 의미와 통일비용과 분단비용에 대한 논의와의 어떤 상관성을 밝히는 작업이 될 것이라는 점에서였다. 뿐만 아니라 이들 설문조사 결과는 단순비교가 어렵겠지만 본 연구가 수행하고자 하는 대학생들의 통일문제에 대한 인식조사 결과와 비교할 기초자료로도 활용할 목적에서였다.

여기에서는 높은 북한 및 통일문제에 대한 관심도에도 불구하고 점점 떨어지고 있는 통일의 당위성에 대한 인식 조사결과를 바탕으로 통일방식과 통일한국의 미래상, 통일의 장애요인과 통일을 위한 남북한 교류, 통일예상 시기, 대북한 지원문제 등에 한정하여 국민들의 인식구조를 분석하였다. 우리 국민들은 통일방식과 통일한국의 미래상에 대해서는 현재의 남한체제의 우위를 바탕으로 대북한 흡수통일방식을 가장 선호하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이같은 인식은 통일의 또다른 주체로서 북한의 입장을 고려하지 않고 있다는 점을 지적해 냈다. 통일의 장애요인으로는 분단의 장기화에 따른

체제 및 이념의 대립을 가장 많이 선택했으며, 남북한 교류의 필요성에 있어서 경제 및 사회적 교류를 정치적 교류보다 더 선호하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 북한정권에 대한 경직된 인식구조 속에서 응답은 대북한 지원문제에 대해서 원칙적으로 지원에 찬성하지만 북한의 정책 선택 여하에 따른 차별적 지원을 고려하고 있는 것으로 밝혀져 북한지원 문제가 통일비용을 지불할 의사와 원인(遠因)의 관계에 있다는 점을 생각해 보면 비관적인 것으로 분석되었다. 전체적으로 보면 우리 국민들은 북한 및 통일문제에 대해 갖는 높은 관심에도 불구하고 심도있고 체계적인 인식없이 막연하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 점은 4장의 설문조사 결과에서도 나타났듯이 통일비용의 정보획득 경로를 통해서도 나타났다. 정부나 교육기관보다 언론매체의 의존도가 80%에 육박하고 있다는 조사결과를 통해 알 수 있었기 때문이다.

3장에서는 통일비용과 분단비용에 대한 논의들을 살펴 보았다. 여기에는 통일비용과 통일이익(裨益), 분단비용에 대한 개념적 합의의 도출점을 지향하면서 다양하게 정의된 기존의 논의들을 정리해 보았다. 이를 통해 통일비용은 그 개념 사용에 있어서 첫째, 통일비용의 개념 정의와 통일비용의 추계방법과 범위에 대해서 대강이라도 합의점을 찾을 필요가 있고, 통일비용의 규모가 연구기관마다 달리 나타나는 것은 '투자'와 '비용'을 혼동하고 있기 때문이며 '투자'는 '비용'이 아닐 수도 있다는 점에 유의해야 한다고 주장하고 있다. 둘째, 통일비용이란 개념에는 분단으로 인해 발생한 분단비용의 개념이나 통일이익도 고려해야 할 필요가 있다는 점도 아울러 지적했다. 즉, 통일비용을 논하는 데 있어서 분단비용과 통일에 따른 이익(裨益)이 함께 다루어져야 하는 이유로는 통일비용에 대한 정확한 개념의 합의없이 정의됨에 따라 오는 통일비용에 대한 인식의 왜곡 내지 그 규모의 거대함 때문에 발생하는 현실안주의 통일기피증과 같은 역효과를 제어할 수 있는 기제가 될 것이기 때문이라고 보았다.

통일비용의 규모는 통일비용 산출방법과 통합완료에 소요되는 시간에 따라 천차만별로 나타나고 있음을 발견할 수 있었다. 남북한의 소득수준을 균등화시키거나 독일통일 방식과 비교를 통해 발표된 그 추계치는 작게는 400억달러에서 많게는 2조 5,000억달러로 나타나고 있어서 이에 대한 국민적 합의의 폭을 넓힐 필요성을 제기하였다. 분단비용의 규모는 산출가능한 적정 GNP대비 국방비와 분단체제유지비의 규모를 주로 추정하고 있었다. 그러나 이산가족의 고통과 인권탄압 및 민주화의 지연 등 산출이 불가능

한 무형의 분단비용이 더 클 수도 있다는 점에서 이에 대한 연구가 필요하다는 점을 지적했다.

그리고 통일비용의 지불의사 및 조달방법에 대한 종래의 논의와 여론조사 결과를 토대로 정리해 보았다. 그 결과는 통일비용의 지불의사가 통일의 당위성이나 통일비용의 추정규모에 비해 현저하게 저조한 비율의 지불의사를 나타내고 있어서 현실안주의 통일기피증으로 이어질 가능성마저 예상되고 있다. 이점은 통일의 시기가 늦어질수록 통일비용의 부담이 증가한다는 사실을 고려해 보면 심각한 상태임을 알 수 있었다. 합의 없이 경쟁적으로 발표되고 있는 엄청난 통일비용의 규모가 통일지불 의사를 떨어뜨리고 있는 것으로 보이며 이는 또다른 통일의 장애요인이 되고 있는 것으로 분석되었다. 통일비용 조달방법은 통일기금, 남북협력기금, 통일세 신설, 국제적 지원 문제 등 다양하게 논의되고 있으나 합의는 물론 연구에 있어서도 통일비용의 규모에 상대적으로 밀려나는 경향을 보여주고 있었다.

4장에서는 앞장에서 논의된 것을 바탕으로 미래사회의 주역인 대학생들을 대상으로 통일비용과 분단비용에 대한 인식조사를 통해 왜곡된 통일문제의 인식체계를 지적하고 바람직한 통일비용에 대한 인식체계 정립 방안을 모색해 보았다. 이를 위해 본 연구는 대구·경북지역에 소재한 대학교 가운데 10개 대학교를 선정하여 표본 920명을 대상으로 설문조사를 실시하여 그 결과를 제시하고 통일비용과 분단비용에 대한 인식제고 방안을 모색하고자 하였다. 그 내용은 북한 및 통일문제에 대한 기본인식과 통일비용 및 분단비용에 대한 인지도, 내용, 규모 등을 설문으로 구성하였으며 통일비용의 지불의사와 지불방법에 관한 내용도 포함시켰다. 이 결과 대학생들도 일반국민들의 통일문제 관련 인식체계에서 보여준 혼선이 그대로 나타나고 있었다. 통일의 당위성에 관해서는 57.5%의 학생들만이 통일은 반드시 이루어져야 한다고 생각하고 있었다. 통일의 장애요인으로는 체제 및 이념의 차이와 북한정권 때문이라고 생각하고 있었고, 통일후의 바람직한 체제와 통일방식도 남한체제를 중심으로 하는 대북한 흡수통일을 가장 선호하고 있었다. 그리고 탈북자들에 대한 지원문제에 있어서도 77.8%의 학생들이 부담을 느낀다고 대답하였다.

한편 통일비용과 분단비용에 대한 인식에서는 통일비용과 분단비용에 대한 높은 인지도(71.0%)에도 불구하고 체계적인 인식을 결여하고 있는 것으로 나타났다. 통일비용

의 규모는 독일의 통일비용보다 더 많이 들 것으로 추정하였으며 통일비용 지불의사에 대해서는 91.4%의 학생들이 능력에 맞게 지불하겠다고 밝혔고, 기꺼이 지불하겠다는 학생은 3.4%에 불과하였다. 통일비용의 지불금액을 조사한 결과에 의하면 월소득 평균의 약 3%정도를 통일비용으로 지불하겠다고 밝히 이를 토대로 통일비용의 규모를 산출해 보았다. 그 결과는 113조 9천억원 정도의 규모였는데, 이는 학생들이 통일비용의 규모로 밝힌 통일비용의 규모보다 턱없이 모자라는 규모라는 점에서도 우리 대학생들의 통일비용에 대한 체계적인 인식을 갖고 있지 못하다는 점을 밝혔다. 이는 결국 통일비용 문제를 포함해서 체계적인 통일교육이 필요하다는 점을 간접적으로 시사하고 있다. 한편 통일비용의 조달방법으로는 통일기금(41.4%)과 남북협력기금(22.8%), 통일세(20.0%) 순으로 나타났다.

5장에서는 통일교육 및 통일비용에 대한 피교육 현황과 문제점을 분석하였다. 통일교육 및 통일비용에 대한 피교육 현황을 보면, 설문조사 결과에서 통일교육의 경험은 41.8%에 불과했고, 통일비용에 대한 수강경험은 20.7%에 지나지 않았다. 당연한 결과이겠지만 대학생 스스로도 83.0%가 통일비용에 대한 체계적인 교육의 필요성에 동의하고 있었다.

이러한 결과를 바탕으로 각 주체별 통일비용 인식 제고방안을 제시하였다. 먼저, 정치지도자와 정부의 통일정책의 신뢰성 회복과 의사결정과정상의 국민적 합의 도출의 필요성을 제안하였다. 우리의 통일문제는 과거 정부주도의 정책이 비효율성과 낮은 신뢰수준에서 외면당하는 현실을 적시하고 통일문제에 관한 한 사회저변으로부터의 폭넓은 지지와 동의를 끌어낼 수 있는 광범위한 의사결정 및 통합과정을 먼저 거쳐야 할 것으로 보인다. 통일비용에 대한 인식문제도 예외는 아니어서 자칫 막대한 통일비용 규모의 산정이 면인식없는 일반국민들의 왜곡된 인식구조를 양산할 수 있으며 자칫 통일기피증을 불러일으킬 수 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

다음으로 대학의 통일교육 현황이 앞서 지적한 여러 요인들에 의해 사회적 수요와 긴급성에도 불구하고 공급이 제대로 이루어지고 있지 못하다는 점을 언급하면서, 통일교육의 강화를 위한 몇가지 방안을 제시하였다. 통일비용을 포함한 통일교육이 강화되어야 하며, 그 과정에는 양적인 측면과 질적인 측면에서 상호 보완적으로 교과운영이 이루어져야 하고 그 전달방식의 다양화 등이 제안되었다. 그리고 설문조사 결과, 통일

비용과 분단비용에 대한 인지경로 및 인식제고 주체로서 언론매체가 차지하는 비중이 상당히 높았다는 점에서, 그리고 사안의 중요성에 비추어 언론매체의 사회화과정에 있어서 통일비용과 분단비용에 대한 심도성, 체계성 및 책임성있는 역할을 강조하였다.

우리는 먼저 통일의 이상 못지않게 통일과정에서 나타날 숭한 갈등을 생각하여야 할 것이다. 통일이 가져다 줄 이익과 그 대가로서 치러야 할 통일비용이 내용적으로 얼마나 중요한 효과를 가질 것인가에 대해서는 의문의 여지가 많다. 그러나 남북통일이 경제, 사회의 측면에서 합리적 정책선택이 이루어지느냐의 여부에 따라 통일이익의 극대화가 이루어질 것인가, 또는 통일비용의 과다에 따른 통일후유증과 그로 인한 정치·경제적 재난으로 이어질 것인가를 결정할 것이기 때문에 그만큼 우리에게는 중요한 사안임에 틀림없다.

끝으로 오늘날 통일문제는 대학생 및 일반국민에게 정확하게 인식되지 못하는 데서 오는 객관성과 합리성의 상실로 통일문제가 정책현안의 뒷전으로 밀려나는 경향을 보여주고 있다는 것을 지적해 두고자 한다. 또한 지나친 남한의 대북한 흡수통일방식이 갖는 문제점에 대한 인식도 새롭게 조망되어야 할 것으로 보인다. 이념적 경직성이나 통일외적 요인(정치적 외압 정치논리에 의해 통일문제가 전도되는 등)에 의해 통일논의의 진보성이 가로 막힌다면 이것은 민족적 과제로서 통일에 중대한 도전이 아닐 수 없다. 나아가서 통일가치와 통일비용에 대한 광범위한 토론과 대화의 장이 열려야 할 것이고 분리된 체제와 이념의 간격을 좁히는 동시에 남북교류 협력의 확대를 통한 사회통합과정을 미리 준비해야 하기 때문이다.

민족적 최대과제로서 통일이 가져올 통일이익과 통일비용에 대한 합리적 계상을 통한 정확한 통일비용의 인식체계를 갖출 때만이 통일의지와 통일비용 지불의지를 높일 수 있다는 점을 설문조사 결과를 통해 발견할 수 있었다. 통일을 이룩하기 위해 통일과정과 통일이후에 소요될 통일비용에 대한 민주적 의사결정에 의한 합의가 도출되고 그를 토대로 경제사회적 교류와 이를 통한 민족동질성을 회복하고 남북한 주민간의 이질감을 극복할 때 궁극적으로 통일비용을 줄일 수 있을 것이다.

1. 서론

1.1 문제제기

통일의 궁극적 목표는 분단 모순구조를 극복하는 것이다. 과거와 같이 영토적 차원의 분단이전의 상태로의 단순한 봉합이 아니라 미래의 어느 특정 시점에 다가올 창조적인 과제로서 여기에는 사회·경제·문화적 통합이 더 중요하다는 것을 분단극복을 경험한 나라들의 사례들은 보여주고 있다. 남북한 사회통합과정은 우선 남북한 주민들간의 삶의 수준과 조건의 격차를 해소하는 것이며 분단의 장기화로 인한 사회적 이질감을 극복하여 한민족의 정체성을 확인하고 정립하는 어려운 작업임에 틀림없다.

과거와같은 단순한 절대적 주관적 가치로서 통일의 당위성에 대한 구호만으로 통일을 인식하는 것은 시대착오적인 발상이며, 분단비용과 통일비용에 대한 정확한 정보와 인식, 그리고 그에 따른 합리적 정책판단이 전제된 통일이어야 진정한 의미의 통일이 완성될 것이다. 이는 통일문제에 대한 인식체계 구축에 있어서 주관적 가치와 객관적 가치의 지평을 보완적으로 넓혀야 한다는 과제를 제공해 준다.

1990년대 들어 경제난, 식량난 등 북한체제의 비효율성이 입증되면서 심각한 위기상황을 맞게 되었고, 한편으로는 독일이 통일되면서 엄청난 규모의 통일비용이 소요될 것이라는 추정이 발표되면서 우리 사회에도 통일비용에 대한 개념의 도입과 함께 경쟁적으로 통일비용의 규모를 연구 발표하게 되었다. 국민들도 한반도의 통일이 먼 미래의 일만은 아니라는 인식이 확산되고 있는 가운데 통일비용에 대한 관심을 보여주고 있다.

그러나 통일은 우리에게 얼마 만큼의 가치를 제공하며 이것을 얻기 위해 치루어야 할 대가로서 통일비용은 무엇을 의미하며 그 규모는 얼마인지, 통일시점을 언제로 잡을 것인지, 사회통합완료 시점을 언제로 잡을 것인지에 대한 합의가 구축되지 못하였다. 뿐만 아니라, 통일비용의 규모에 매료된 나머지 통일로 발생하는 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익은 물론, 분단이후 엄청난 금액이 국방비나 체제유지를 위한 분단유지비의 형태로 소모되고 있다는 사실과 통일비용이 단순히 소모성이 아니라 투자성을 띠고 있는 부문도 많다는 사실은 상대적으로 가리워졌고 통일비용을 조달하기 위한 구체적인 합의마저 뒷전으로 밀려나게 되어 일부에서는 통일비관론마저 제기되기도 하였다.

정확한 통일비용에 대한 제합의가 이루어지지 않은 가운데 갑작스런 통일을 맞이하

게 된다면 그로 인한 사회적 혼란은 더욱 심각성을 더할 것이다. 즉, 정확하게 파악된 통일의 수익-비용체계 없이는 정치적 통합에 이르는 과정은 물론 통일 후 사회적 통합을 위한 제도와 정책의 선택에 필요한 의사결정의 기초자료를 제공받을 수 없기 때문이다.¹⁾

따라서 현 시점에서 우리는 다시 한번 통일의 목표를 확인하고, 통일과정에서 제기되는 장애요소들을 관리하고 통일후 남북한 주민이 진정으로 하나되는 실질적인 사회통합을 추진하기 위한 실천적 과제²⁾로서 통일비용과 분단비용의 문제를 접근해야 한다.

이러한 통일비용과 그에 따른 제반 문제를 풀 수 있는 해법은 통일정책과 통일교육이 상호 유기적으로 결합하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 현실은 그러하지 못하다. 각종 여론조사 결과들은 우리 국민들이 가지는 통일에 관한 인식체계의 혼선을 지적하고 있기 때문이다.

과거 권위주의 정권들이 펴온 통일정책은 통일을 달성하기 위한 것이라기 보다는 선전이나 이념교육의 목적에서, 안보의 자원으로 활용되는 과정에서 주관적 가치체계로서 통일의 절대적 당위성의 홍보에만 집착하였을 뿐만 아니라, 정부의 통일정책에 대한 국민들의 의사결정이 배제됨으로써 국민들의 정부의 통일정책에 대한 신뢰상실로 귀결되고 말았다.

뿐만 아니라 통일비용에 대한 논의와 합의의 긴요성과 통일교육의 필요성에도 불구하고, 우리 대학들은 제기능을 다하지 못하고 있다는 비판을 면하기 어려울 것 같다. 권위주의 정권들에 의해 통일교육의 방침과 교과운영이 타의적으로 결정되었다는 과거에 대한 반성때문에 우리 대학들은 자의 또는 타의에 의해 통일교육을 외면한 나머지 통일에 대한 인식체계를 구축하기 위한 활발한 논의의 장을 대학 외부의 주체들에게 넘겨주고 말았다.

본 연구는 이러한 문제제기를 통해 차세대 통일주체 세력이 될 대학생들의 통일비용과 분단비용에 대한 올바른 인식체계를 마련할 수 있는 방안을 강구하고자 한다. 통일비용이 아무리 크더라도 투자효과가 이를 상쇄할 수 있다면 합리적인 경제행위가 될수

1) 김영봉, "통일의 가치와 비용", 민족통일연구원, 『통일연구논총』(제5권 2호, 1996), p.265.

2) 조덕, "분단의 정치사회적 비용과 통일의 이익", 민족통일연구원-한국개발연구원, 『분단비용과 통일비용』(민족통일연구원-한국개발연구원 공동주최 국내학술회의 발표논문, 1997. 6. 5), pp.7-8.

있다는 지적이 많다. 또한 통일이 될 경우 분단으로 인해 감수해야 했던 막대한 분단비용이 사라진다는 점도 고려해야 한다는 지적³⁾을 수용하고 있다. 그리고 통일비용과 분단비용, 통일이익에 대한 논의를 통해 대학생들의 왜곡된 통일비용의 인식구조를 바로 잡고 통일비용과 분단비용의 개념간의 균형을 통해 참여하는 통일주체세력으로 거듭날 수 있는 기초자료를 제공하는데 의의를 두고 있다.

1.2 연구범위 및 방법

본 연구는 먼저, 정부의 통일정책에 대한 평가와 주관적·절대적 가치로서 통일의 당위성을 재인식해야 하며, 통일문제의 인식 지평을 넓히기 위해서는 통일비용에 대한 합리적이고 객관적인 논의가 전개되어야 한다는 기본입장에서 출발하여 바람직한 통일비용과 분단비용에 대한 인식체계의 정립 방안을 제시하고자 한다.

2장에서는 정부의 통일정책에 대한 평가와 통일의 당위성 문제를 재인식할 필요성을 제시하면서 통일비용에 대한 논의의 의의를 살펴 보았다. 그리고 각종 여론조사 결과를 토대로 통일문제에 대한 국민들의 인식구조를 정리해 보았다. 이러한 작업은 통일정책의 기본방향을 설정하고 추진하는 기초자료로서의 의미와 통일비용과 분단비용에 대한 논의와의 어떤 상관성을 밝히는 작업이 될 것이라는 점에 있다. 뿐만 아니라 이들 설문조사 결과는 단순비교가 어렵겠지만 본 연구가 수행하고자 하는 대학생들의 통일문제에 대한 인식조사 결과와 비교할 기초자료로도 활용될 것이다.

3장에서는 통일비용에 대한 논의들을 살펴 볼 것이다. 여기에는 통일비용과 통일이익(편익), 분단비용에 대한 개념적 합의의 도출점을 지향하면서 다양하게 정의된 기존의 논의들을 정리해 보았다. 이를 토대로 각 개념이 갖는 상관성과 통일비용, 통일이익, 분단비용의 내용과 규모, 통일비용의 지불의사 및 조달방법에 대한 종래의 입장 등도 정리해 볼 것이다.

4장에서는 앞장에서 논의된 것을 바탕으로 미래사회의 주역인 대학생들을 대상으로 통일비용과 분단비용에 대한 인식조사를 통해 왜곡된 통일문제의 인식체계를 지적하고 바람직한 통일비용에 대한 인식체계 정립 방안을 모색해 보았다. 이를 위해 본 연구는

3) 동아일보, 1997년 4월 1일자.

대구·경북지역에 소재한 대학교 가운데 10개 대학교를 선정하여 표본 920명을 대상으로 설문조사를 실시하여 그 결과를 제시하고 통일비용과 분단비용에 대한 인식제고 방안을 모색하고자 하였다. 그 내용은 북한 및 통일문제에 대한 기본인식과 통일비용 및 분단비용에 대한 인지도, 내용, 규모 등을 설문으로 구성하였으며 통일비용의 지불의사와 지불방법에 관한 내용도 포함시켰다.

5장에서는 통일교육 및 통일비용에 대한 피교육 현황과 문제점을 분석하여 정부의 통일정책 및 대학의 통일교육, 언론매체의 사회화과정에 있어서 통일비용과 분단비용에 대한 각각의 인식제고 방안을 제시해 보고자 한다.

2. 통일문제에 대한 기본인식

2.1 통일정책과 통일의 당위성의 재인식

2.1.1 통일정책의 평가

그동안 남북한이 전개해 온 통일정책은 서로 일방적인 자기 주장만을 되풀이하는 양상으로 나타났으며, 통일정책의 구체적인 실행과정에서 이루어진 남북대화나 상호방문 그리고 각종 선언들은 진정으로 상호 합의에 의한 통일로의 접근이라기보다 그 자체가 지니고 있는 상징성과 그에 의한 대내·외적인 홍보효과를 기대하는데 비중이 더 컸음을 부인할 수 없다.

과거 우리 권위주의 정권들은 통일에 관한 사항은 정치적 영역에 속하는 문제로서 인식하여 왔으며 통일의 가능성 자체가 부정된 상황에서 통일문제를 정권의 실적증대를 위한 정치적 자원으로, 또는 안보문제와 결부된 국가기무의 문제로서 인식하고 통일에 대한 논의와 여론을 효과적으로 관리하는데 비중을 두어왔다고 할 수 있다. 이러한 통일정책의 여건 아래서 통일문제의 의사결정과정에는 국민들의 의사가 효율적으로 배제되었으며, 국민들은 절대적 지배가치로서 통일의 당위성만을 강요당하는 것이 전부였다. 즉, 정부는 안보 및 통일정책의 필요성을 선전하는 방편으로서 관념화된 통일의 절대적 당위성을 일반국민에게 홍보하여 왔다.⁴⁾ 따라서 남북한의 통일정책은 독재

정권의 정권유지 내지 체제유지의 차원에서 이루어져 온 것으로서 상징조작적 성격을 강하게 지녀왔다는 비판을 면하기 어렵다.⁵⁾ 결국 통일정책의 의사결정과정에 항상 정치적 변수가 중요한 요인으로 작용하였으며, 통일의 기회비용에는 큰 의미가 부여될 수가 없었다.

이러한 논의는 국민들의 여론조사 결과를 통해서도 잘 나타나고 있다. 중앙일보가 최근 실시한 여론조사 결과에 의하면, 먼저 통일정책의 인지도에서는 '통일의 당위성은 절감하지만 관심이나 이해는 그에 따르지 못하고 있다'는 것이다. 응답자의 77.9%가 반드시 통일이 되거나 가급적 통일이 돼야 한다고 생각하면서도 정부의 통일정책을 64.3%가 전혀 모르거나 잘 모른다고 답했다는 것이다. 정부의 통일정책에 대한 평가에 있어서도 문민정부 들어 뚜렷한 통일정책 없이 악화일로를 걸었던 남북관계에 대한 비판과 함께 정부의 정책 홍보에 대한 문제가 제기되었다. 정부의 통일정책에 대해서는 더욱 따가운 비판이 가해졌다. 김영삼 대통령의 대북정책에 19%가 '전혀 잘 하고 있지 않다'고 답했고, 60.2%는 '별로 잘 하고 있지 않다'고 평가했다. 긍정적인 평가는 20.6%에 불과했다. 정부의 통일정책이 '실질적' 이라고 평가한 응답비율도 20.5%에 불과했고 '그저 그렇다' (44.7%), '대체로 그렇지 않다' (25.9%), '전혀 그렇지 않다' (8.8%)는 순이었다.⁶⁾ 이는 정부의 통일정책이 근본적으로 국민들로부터 신뢰를 받지 못하고 있다는 증거라 할 수 있다.

한편, 우리 국민들은 정부의 통일정책에 대한 인식에서는 '인적, 물적교류를 통한 단계적 통일론을 추구하고 있는 것으로 이해하고 있다'가 71.3%였다. 그러나 '북한 고립책을 구사한다'는 의견이 11.8%, '통일을 원하기 보다는 현상유지를 바란다'는 지적도 11.3%였다. 북한의 통일정책에 대해서는 '현상유지책을 구사한다'는 평가가 45.8%, '무력통일을 고집한다'가 34.5%, '정치적 합의에 의한 평화적 통일을 위해 노력하고 있다'가 13.8%였다.⁷⁾

4) 김영봉, 앞의 논문, pp.265-267.

5) 유명옥, 「한반도 통일정책론」(서울 : 학문사, 1996), p.499.

6) 중앙일보, 1997년 9월 24일자, 한편 LG 경제연구소가 실시한 여론조사에서는 정부의 통일정책에 대해서 '그저 그렇다'와 '불만족스럽다'는 의견이 71.2%인데 비해, '만족스럽다'는 견해는 23.6%에 불과해 통일정책의 문제점을 지적하는 여론이 높았다(중앙일보, 1997년 3월 28일).

7) 한국일보, 1995년 6월 17일자.

따라서 우리의 통일과정이 보다 평화적이고 생산적으로 이루어지려면, 먼저, 남한내의 현실적인 영향력과 합리성을 지니고 있는 통일방안들을 객관적으로 검토하여 최선의 단일방안을 국민적 합의를 통해 도출하는 것이 무엇보다 필요할 것으로 보인다. 정부의 통일노력이 실질적 결실을 맺기 위해서는 남과 북이 민주화와 시장경제 그리고 자유와 평등이 함께 어우러질 수 있는 합의통일을 이룩하는데 실질적으로 노력해 온 통일지향 세력과의 굳건한 연대가 필요하다. 국민적 지지기반없이 이론과 선언만으로 통일을 이룩할 수 없기 때문이다.⁸⁾

그리고 북한이 처한 어려움을 감안하고 남한의 상대적 우위를 객관적으로 인식하면서 북한을 민족공동체의 일원으로 개혁과 개방의 흐름에 동참하도록 적극적으로 유도해야 할 것이다. 이와 함께 북한에 대해서는 흡수통일에 대한 위기의식을 정감시키면서, 남북한의 합의에 의한 점진적 통일을 이룩해야 할 것이다.

2.1.2 통일의 당위성 재인식과 통일비용 논의

통일의 당위성의 문제점으로는 앞서 지적한 바와 같이 정부주도의 통일정책이 통일달성의 의도보다는 대개 이념정책의 수단으로 수립되어 통일목적의 선전과 함께 우리 체제하의 통일의 방법론으로 통일의 당위성이 반드시 제기될 필요가 있었다. 그러나 이러한 절대적 가치로서 통일 당위성의 문제점은 우선 이들이 대체로 정치성 또는 국민 의사에 입각한 추상적 가치들이기 때문에 주관적으로 평가되어야 한다는 점에 있다. 이러한 주관적 가치는 통일의 절대적 당위성을 주장하는 데는 도움이 될 수 있으나 각종 여론조사 결과에서 보여주는 바와 같이 금일에 와서 정부 주도의 통일정책의 비일관성 또는 신뢰성 상실, 통일을 이룩하는 데에 있어서 정치적 통합보다 경제나 사회분야의 이른바 사회통합과정의 필요성을 상대적으로 높게 지적하고 있다는 현실에서 그 의미를 다하고 있지 못하고 있다.

한편으로 북한체제가 경제, 식량, 에너지난 등 여러 어려움을 극복하지 못하여 갑작스런 통일을 대비해야 하는 가정에서 보면, 절대적 가치로서 통일의 당위성에 대한 인

8) 유영욱, 앞의 책, pp.517-518.

식은 통일이 가져올 비용과 손실에 대비하여 합리적 판단을 내릴 수 있는 객관성을 담보해내기 어렵다는 비판을 면할 수 없다. 특히 통일당위론 중 경제적 가치는 유일하게 합리적이고 객관적인 평가가 가능한 가치이며 실상 가장 설득력있는 결과를 기대할 수 있는 부분이라고 생각할 수 있으나 아직까지 객관적인 수익-비용체계를 파악할 수 있는 합의가 도출되고 있지 않을 뿐만 아니라 분단 장기화에 따른 남북한 주민간의 이질감의 증폭 등으로 현실안주의 통일기피증까지 노정되는 상황을 막지 못하고 있다.

더우기 민족적 동질성 유지에 근거한 가치는 탈냉전시대 민족주의나 자립주의가 퇴조하고 세계화, 다양화 등의 중요한 사회적 패턴의 전환으로 신세대들을 과거와 같은 주관적 가치체계로서 통일의 절대적 당위론만으로 통일의 장으로 흡수할 수 없는 한계가 있다. 뿐만 아니라 인도주의적 가치는 이산가족의 자연 감소와 남북간의 민족 및 생활환경 차이에 의한 이질성의 심화가 장기화됨으로써 과거와 같은 생명력을 발휘하기 어렵다는 점이다.

다음은 각종 여론조사에서의 우리 국민들의 통일의 당위성에 대한 인식이다. 먼저, 최근 실시된 중앙일보사의 국민의식조사에서는 통일의 당위성에 대해 77.9%가 응답하였다. 현대경제사회연구원이 1995년 실시한 설문조사에 의하면 통일의 당위론에 65.1%, '통일이 되면 좋지만 반드시 통일이 돼야한다고 생각하지는 않는다'는 소극론은 26%였다. '현상대를 유지하는 것이 바람직하다'는 의견은 7.9%였다.⁹⁾ 1995년 갤럽조사에 의하면 우리나라 성인 인구의 57.7%가 통일은 '반드시 이루어져야 한다'고 응답하였다.¹⁰⁾ 그리고 한국기독교사회문제연구원의 조사에서는 통일의 당위성에 대해 81.6%가 반드시 통일돼야 한다고 높은 열망을 표시했으나 20대 이하의 경우는 55%만이 통일을 필수적인 과제로 인식하고, 44.9%는 '적대행위만 안하면 이대로도 좋다'고 응답해 신세대들일수록 통일을 선택적인 과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾

9) 한국일보, 1995년 8월 18일자.

10) 조선일보, 1995년 8월 13일자.

11) 개원 15주년 기념으로 기장, 예장통합·합동, 순복음 등 13개 주요 개신교단과 키톨릭 등 기독교인 사목, 신도 1천1백46명을 대상으로 실시한 '기독교인 통일의식조사'(한겨레신문, 1995년 10월 6일자.)

<표 2-1> 통일의 당위성에 대한 인식

여론조사 주체	조사 시기	통일의 당위성에 대한 찬성비율(%)	비고
중앙일보	1997년(8.18 ~ 8.30)	77.9	중앙일보, 1997년 9월 24일자
현대경제사회연구원	1995년	65.1	한국일보, 1995년 8월 18일자.
갤럽조사	1995년	57.7	조선일보, 1995년 8월 13일자.
한국기독교교회협의회연구원	1995년	81.6	한겨레신문, 1995년 10월 6일자.

이와 같은 여론조사 결과는 우리 국민들이 북한 및 통일에 대해 높은 관심수준과 낙관적인 견해를 가지고 있음¹²⁾에도 불구하고 통일에 대한 당위성이 과거 90%를 상회하던 것과는 달리 떨어지고 있음을 알 수 있다.

그렇다고 해서 통일당위론이 우리사회에서 통일논의에 있어서 무의미하다는 이야기는 아니다. 각종 여론조사 결과에서 아직도 통일의 당위성에 대해서는 넓게 인정되고 있다. 그러나 통일의 절대적 가치로서 당위성은 결정적 취약점은 과거의 민족주의 지향적 가치관에 주로 의존하고 있다는 점인데, 이는 시간이 경과할수록 젊은 세대를 중심으로 한 국민대중에게 호소력이 감소한다는 데에 있다. 젊은 세대를 중심으로 통일을 더 나은 삶을 위한 수단적 가치로 이해하고 이 가치를 통일비용이나 그 후유증과 대비하여 대책을 합리적으로 선택하려는 태도나 욕구가 나타나고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

따라서 통일문제에 있어서 종래의 주관적 가치체계로서 통일의 절대적 당위성의 제고와 병행하여 객관적이고 합리적인 인식의 틀을 수립하여 인식의 지평을 넓혀야 할 것으로 보인다. 즉, 통일의 당위성에 대한 합의와 함께 통일이익에 대한 인식이 구체화됨으로써 보다 적극적이고 실천적인 통일의지의 확산이 통일을 앞당길 수 있기 때문이다.¹³⁾

12) 현대경제사회연구원이 조사한 설문조사에서는 '평소 남북한통일에 얼마나 관심이 있는가'라는 질문에 '매우 많다' (46.1%), '약간 있다' (38.0%)가 '별로 없다' (14.7%), '잔히 있다' (1.2%)를 압도해 통일문제가 국민적 관심사임을 입증했다. 하지만 '매우 많다'란 반응은 40대(52.1%), 50대 이상(69.1%) 등 중장년층에서 많았던 반면, '약간 있다'는 대답은 20대(50.6%)와 30대(45.2%)에 많아 젊은 세대들의 통일에 대한 관심이 기성세대에 비해 비교적 적은 것으로 드러났다. 그리고, 북한정권에 '적대감을 느낀다'가 39.9%인 반면 '적대감을 느끼지 않는다'가 32.6%, 그리고 '특별한 감정이 없다'가 27.4%로 집계됐다.(한국일보, 1995년 8월 18일자.)

2.2 통일문제에 대한 기본인식

2.2.1 통일한국의 미래상과 통일방식

LG경제연구원의 여론조사에 의하면 바람직한 통일방식으로는 ‘남한의 경제적 우위를 통한 대북한 흡수통일’이 61.3%로 ‘남북한 체제를 유지하는 통일’(25.8%)보다 압도적으로 많았다.¹⁴⁾ 한국일보의 여론조사 결과에 의하면, 통일방식으로는 ‘현재의 남한식 체제가 아니라면 통일은 바람직하지 않다’(37.1%)와 ‘남북한 체제를 섞은 혼합 연방체제가 바람직하다’(36.0%)는 지적이 비슷했으나 ‘사회체제와 상관없이 하루빨리 통일되는 게 좋다’는 의견(25.4%)도 상당수 있었다. 이 중 20대(48.2%), 대재 이상 학력자(46.9%), 화이트칼라(48.9%)층은 혼합 연방체제방식을 선호했으나, 50대 이상(42.3%)과 국졸 이하 학력자들(50.4%)은 하루빨리 통일되는 쪽을 많이 선택했다. 통일방식에 대한 의견으로는 남한에 의한 대북한 흡수통일정책이 정부의 통일정책이라고 믿고 있는 것으로 조사되었다.¹⁵⁾ 한편, 중앙일보가 최근 실시한 여론조사에서는 통일후 사회체제를 ‘남한중심’이 52.6%를 차지했으나 ‘연방형태의 공존경쟁’과 ‘혼합형’도 각각 20% 안팎의 응답을 보였다는 것이다.¹⁶⁾

이처럼 여론조사 결과에 의하면 우리 국민들은 통일한국의 미래상과 통일의 방식으로 남한우위체제의 전제하에 대북한 흡수통일을 인식하고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 통일방식의 선호는 객관적인 사회경제지표에 의해 남한의 체제가 북한보다 우위의 입장에 있다는 인식과 남한 중심의 사고의 틀이라는 점을 고려해야 한다. 북한이 이러한 통일방식을 원하는지에 대한 검증이 없다는 점이다. 또한 통일방식에 대한 합의도 도출해 볼 필요가 있다. 위에서 보는 바와 같이 높은 비율로 남한체제 중심으로 통일이 되기를 바라고 있지만 절대적이라고 볼 수 없는 수치이다. 그리고 통일방식에 따라 통일후유증이나 통일비용의 내용과 규모가 달라질 수 있기 때문에 이에 대한 국민적 합의가 필요할 것으로 보인다.

13) 조민, 앞의 논문, p.8.

14) 중앙일보, 1997년 3월 28일.

15) 한국일보, 1996년 6월 23일자.

16) 중앙일보, 1997년 9월 24일자.

2.2.2 통일의 장애요인과 남북한 교류

우리 국민들은 남북한 사회통합과 관련하여 통일을 가로막는 장애요인으로 '남북한의 상호 이질적인 체제와 이념', '생활수준 차이'를 지적하고 있어서 이에 대한 대책의 필요성이 제기되고 있다.

한국일보사의 여론조사 결과에 의하면 통일을 가로막는 장애요인으로는 '체제 및 이념의 차이' (35.2%)가 가장 많았고 '북한정권' (20.1%), '남북한의 경제-생활수준차이' (18.7%), '주변 강대국' (17.3%), '남한정권' (7.8%), '기타' (0.9%) 등의 순으로 지적되었는데, 이는 남북한의 체제·이질감을 나타내는 지표로 보여진다. 참고로 10년전 조사에서는 '남북한 이념대립' (45%) - '북한지도층' (18.7%) - '상호불신' (13.6%) - '강대국 이해관계' (8.9%) - '남북한 지도층' (4.6%) 등의 차례로 나타나 통일장애 요인에 대한 우리 국민들의 인식은 크게 변하지 않았음을 알 수 있다.¹⁷⁾

한편, 한겨레신문사가 실시한 설문조사에서는 응답자들이 생각하는 통일로 인해 생겨날 수 있는 문제의 주류 가운데 하나는 바로 경제적 혼란이라고 보고 있다. 1994년 (주) 미디어리서치가 실시한 여론조사에서 응답자들이 '통일이 됐을 때 가장 우려되는 것'으로 꼽은 것도 '경제적 혼란'(35.1%)으로 '사회적 혼란'(22.5%)이나 '정치적 혼란'(22.1%) 등 그 다음 순위들을 크게 앞질렀다. 그리고 우리나라 국민들은 통일을 위해서는 북한의 적대적 대남정책에 상관없이 '경제교류'가 추진돼야 한다는 의견을 갖고 있는 것으로 조사되었다. 남북한 경제교류에 관해서는 '신뢰회복과 통일에 도움이 될 것이다'가 90.3%, '북한의 적대적 대남정책과 관련없이 추진돼야 한다'가 67.3%, '서로 주고받는 분위기가 조성돼야 한다'가 92.2%, '북한주민의 생활수준을 향상시켜 줄 것이다'가 79.1%를 차지해 긍정적 응답이 압도적으로 높았다.¹⁸⁾ 그리고 지난 1994년 12월에 실시한 한국갤럽의 남북정협관련 여론조사 결과에 의하면 조사대상자의 70.5%가 '우리에게 다소 경제적 손실이 있더라도 남북정협을 추진해야 한다'고 응답했다.¹⁹⁾ 그리고

17) 한국일보, 1996년 6월 23일자.

18) 한국일보, 1996년 6월 23일자.

19) 또한 현대경제사회연구원이 KBS의 의뢰에 따라 서울, 부산, 대구, 광주, 인천, 대전 등 6개 대도시에서 20세 이상의 남녀 8백명을 대상으로 한 전화 설문조사결과에 의하면, 남북경제협력에 대해서 58.8%가 손실이 있더라도 계속해야 한다는 의견이었고 남북경제협력에서 우리 정부의 역할에 대해서는 63.1%가 과잉투자 혹은 과잉경쟁을 막기위해 어느 정도 통제가 필요하다고 인정했다. 남북정협에

남북대화당국자와 전문가들도 ‘언제 다가올지 모를 통일에 대비, 지금부터라도 고통분담 정신을 함양하는 국민계도를 실시해야 한다’고 지적한 바 있다. 통일이 된 후 ‘고통분담’을 외쳐야 이미 늦다는 것이다.²⁰⁾

이런 경향은 지금도 크게 변함이 없다. 중앙일보사의 여론조사 결과에 의하면 남북통일을 위한 선결과제에 대해서도 ‘상호불신제거’ (13.4%)나 ‘정상회담’ (10.8%) 등 정치적 차원의 해법보다 ‘서신왕래’와 ‘이산가족 상호방문’ (41%) 등 인도적 차원의 접근법에 여론이 몰렸다는 것이다.²¹⁾

이러한 조사 결과는 통일을 이루기 위해 각종 인적·물적교류 특히 북한의 경제적 어려움과 관련하여 남북한의 경제교류에 더욱 많은 관심과 노력을 기울일 것을 강조하고 있다고 하겠다. 이러한 결과는 앞서 지적한 정부의 기능주의적 접근방식에 의한 통일정책의 홍보효과로도 볼 수 있으며 탈냉전의 시대적 조류에 편승하여 체제와 이념의 대립의 극복이라는 정치적 요인보다 실제적인 경제·사회적 교류 분야에 더 많은 비중을 두어야 한다고 해석할 수도 있겠다. 즉, 통일문제가 정치적 변수에 의해 크게 좌우되는 것이 아니라 주로 사회경제적 통합이 통일을 이룩하는데 더 큰 선결과제임을 지적하는 것이라 볼 수 있다.

경제적 혼란은 바로 통일비용 증대로 연결될 수 있어서 많은 사람들은 이를 감당하면서까지 통일을 서두를 필요는 없다고 생각하고 있는 것이다. 남북한 및 한반도 주변 정세는 통일비용을 현실적인 문제로 거론해야 할 만큼 급박하게 돌아가고 있는데 정작 그 주역이 돼야 할 남한 주민들의 다수는 바로 그 비용 때문에 통일은 서두를 필요가 없다고 생각하는 역설적인 상황이 벌어지고 있다는 지적을 주의깊게 받아들여야 할 것이다.²²⁾ 어쨌든 이러한 조사결과는 통일비용의 문제와 연결시켜 생각할 때, 많은 연구자들이 이러한 교류의 확대가 경제력 격차를 줄이고 경제체제의 동질화를 가져와 궁극적으로 통일비용의 부담을 줄여 줄 것이라는 지적과 무관하지 않다.

끝으로 중앙일보사의 최근 여론조사 결과의 지적과 같이 정부주도의 통일정책 추진

서 북한의 태도에 대해서 68.3%가 정치적인 이유 등으로 소극적으로 나올 것으로 예상했다.

20) 동아일보, 1995년 1월 4일자.

21) 중앙일보, 1997년 9월 24일자.

22) 한겨레신문, 1996년 6월 16일자.

에 대한 불만을 반영한 듯 남북정협은 정부보다 기업이 주도해야 한다는데 62%가 동의했고 15.5%만이 정부가 나서야 한다고 했다.²³⁾ 이점은 정부와 민간이 상호 유기적으로 남북한 경제교류를 추진해야 한다는 점을 지적하는 대목이다.

2.2.3 통일가능(예상) 시기

통일가능 시기에 대한 측정은 우선 통일문제에 대한 관심도에 따라 달라질 수 있을 것이며, 통일정책에도 상당한 영향을 받을 것이다. 나아가서 통일가능 시기는 통일비용을 준비하는 국민들의 인식에 절대적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 각종 여론조사 결과 나타난 통일가능 시기는 대체로 '10년 이내'라는 응답비율이 높았다는 점에서 90년대 들어 분단극복 국가들의 통일사색에 고무된 듯한 인상을 받게 된다.

중앙일보사가 실시한 여론조사 결과에 의하면 통일이 언제 이뤄질 수 있을지에 대한 전망은 '5~10년' 사이가 33.6%로 가장 많았고 '10~20년'이 25.3%, '5년이내'가 11.5%였다. '우리 세대에는 이뤄지지 않을 것'이란 응답도 14.5%를 차지했다.²⁴⁾ 한편, 조선일보사가 한국갤럽과 공동으로 실시한 [국민통일의식조사]에서 우리 국민들은 남북통일이 이뤄질 수 있는 시기에 대해 '앞으로 10~15년이내'를 가장 많이 꼽고 있으며 (30.4%), 그 다음은 '5~9년 이내' (21.4%), '20년이후' (14.6%), '1~4년이내' (4.8%)로 나타났다. '통일은 불가능할 것'으로 생각하는 국민은 17.8%였다.²⁵⁾ 현대경제사회연구원의 조사결과에 의하면, 남북한 통일이 앞으로 몇 년 후에 이뤄질 것으로 보느냐는 질문에 최소 10년이 42.5%, 5~10년이 26.1%, 5년 이내가 9.8% 그리고 '통일은 힘들 것이다'가 15.6%였다. 이러한 조사결과는 국민들의 통일에 대한 기대가 10년전에 비해 낙관적 전망이 다소 늘어난 것으로 파악된다고 보았다.²⁶⁾ 한겨레신문사가 실시한 여론조사 결과에 의하면 '남북한 통일은 이른 시일 안에 이뤄져야 한다' (찬성 57.7%) '통일로 인해

23) 중앙일보, 1997년 9월 24일자.

24) 중앙일보, 1997년 9월 24일자.

25) 한국일보, 1996년 6월 23일자.

26) 지난 85년 3월 조선일보가 서강대 인문문화연구소와 공동으로 실시했던 [해방 40주년 한국인 의식조사](2천3백여명대상)에서 [통일은 가능한 것인가]라는 질문에 대해 [영원히 불가능]이 24%로 가장 많았고 50년이후(21%)·30년이후(16%)·20년이후(18%)·5~10년이내(21%) 순으로 조사됐었다. 통일이 불가능하다고 보는 국민이 10년동안 6.2% 포인트 줄어든 반면 10년이내에 통일이 가능하다는 전망은 5.2%포인트 늘어났다.(한국일보, 1995년 8월 18일자.)

혼란이 가중된다면 그 시기는 미루는 것이 좋다' (찬성 78.5%). 통일이 빨리 이뤄지면 좋겠지만 문제가 생긴다면 서둘러 통일할 필요가 없다는 생각을 하는 사람들의 비율이 예상을 크게 웃돌고 있다. 1995년 12월 민족통일연구원이 실시한 국민여론조사에서 '통일비용을 부담하더라도 통일은 이룰수록 좋다'는 견해에 대해 응답자들은 69.5%가 동의했었다. 단순비교에 무리가 따르겠지만, 최근 몇년간 한반도 정세 및 통일환경이 급변하고 지금도 가속화되는 경향을 보이고 있음에도 일반인들의 통일에 대한 생각에는 거의 변함이 없거나 통일열망이라는 차원에서는 오히려 퇴보하고 있음을 이들 조사결과는 보여주고 있다. 95년 조사의 경우 통일비용을 부담하면서까지 통일을 서두를 필요는 없다는 반대의견에 전체 응답자의 1/3이 동의했지만 한겨레신문사의 조사에서는 질문방향이 조금 다르긴 하지만 약 80%가 '문제가 있다면 통일을 서두르지 말라'고 주문했다는 것이다.²⁷⁾

따라서 '10년 이내'라는 통일 가능 시기에 대한 낙관적인 인식에도 불구하고 통일은 아직 달성되고 있지 못하다는 현실을 볼 때, 분단의 장기화에 따른 민족정통성의 상실과 사회적 이질감의 확산이 결국 현실안주의 통일기피증으로 전화할 수 있다는 가능성을 보여주는 조사결과라고 볼 수 있다.

2.2.4 대북한 지원문제

대북한 지원문제는 남북한 교류의 문제와 함께 통일비용을 미리 지불할 의사가 있음을 측정하는 주요 지표라고도 볼 수 있다.

중앙일보사의 여론조사에 의하면²⁸⁾ 한반도에너지개발기구(KEDO)의 주도로 합남 금호지구에 건설중인 경수로지원사업과 관련, 통일 및 남북화해에 기여하며 경수로 비용을 부담해야 한다는데 대체로 긍정적인 평가를 하고 있다. 그러나 경수로 제공에도 불구하고 북한의 핵위협이 '사라지지 않을 것'이라고 보는 응답자가 57.4%를 차지, '사라질 것'이라고 보는 41.8%에 비해 높게 나타났다. 그러나 이같은 우려에도 불구하고 '경수로 비용을 세금으로 부담할 의향이 있느냐'는 질문에 53.5%가 부담할 수 있다고 답해²⁹⁾ 북한의 전력난 해소와 핵개발 억제에 경수호가 어느 정도 효용이 있을 것으로

27) 한겨레신문, 1996년 6월 16일자.

28) 중앙일보, 1997년 9월 24일자.

기대하고 있음을 나타냈다. 이는 경수로가 일회성의 지원이 아니라 사회간접자본으로 통일이후 어차피 남북이 공동으로 활용할 시설이란 인식이 자리하기 때문으로 분석된다. 한반도에너지개발기구의 경수로 지원사업이 '남북한 통일에 기여할 것'이란 대답이 65.5%로 나타난 것도 이런 맥락으로 이해할 수 있다. //

한편, 우리 국민은 북한의 식량사정에 대해 예상보다 훨씬 심각하다는데 의견을 같이 하면서도 대북 쌀지원에는 신중한 입장을 취하는 이중성을 보이고 있다. '북한의 식량난 실상이 이떨 것으로 보느냐'는 질문에는 82.8%의 응답자가 보도보다 심각하거나 보도와 같은 수준으로 식량난에 시달리고 있을 것이라고 답했다. 그러나 지원식량의 균량비 전용여부에 대해서는 83.5%가 균용으로 비추되고 있을 것이라고 응답해 식량전용에 대한 우려가 높게 나타났다. 60대 이상은 75.4%가 전용을 우려하고 있는데 비해 20대는 88.2%가 균용비추를 지적했다. 결국 북한의 수해복구나 식량 지원에는 89.3%가 원칙적인 지원 입장을 밝히면서도 무조건 지원보다 '북한측의 태도를 보아가며 지원해야 한다'는 의견이 77.1%로 압도적이었다는 조사결과를 보여주었다. 여론조사 결과는 경수로 지원 및 대북 쌀지원 문제에 대해 원칙적으로 동의하지만 북한의 태도 또는 정책 여부에 따라 신축적으로 대응해야 한다고 보고 있으며, 이를 토대로 통일비용에 대한 경제적 부담 또는 지불의사에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

3. 통일비용과 분단비용에 관한 논의

3.1 통일비용과 통일이익, 분단비용의 개념

3.1.1 통일비용과 통일이익, 분단비용 논의의 배경

1990년 들어 독일과 에덴의 통일이 현실로 다가오면서 특히, 독일통일 이후 남북한의 통일이 보다 현실적인 문제로 대두됨에 따라 통일의 이익과 비용을 구체적으로 개념화하고 추계하려는 노력이 국내외의 다양한 연구자 및 연구기관들에 의해 경쟁적으로 수

29) 한국기독교사회문제연구원의 '기독교인 통일의식조사'에서는 북한의 경수로 건설비용 지원에 대해서는 △한국형인 경우만 부담 42.3% △관계없이 많이 부담 29.5% △미·일 부담 10.2% △잘 모르겠다 18%로 다양한 편차를 보여주고 있다.(한겨레신문, 1995년 10월 6일자).

행되면서 통일비용이라는 용어가 관심을 끌기 시작하였다. 통일의 이익 내지 편익에 대해 “분단손실”이나 경제통합의 파급효과가 개념적으로 설명되었고, 통일후의 후유증 등 통일이 가져올 부정적 효과로서 이른바 “통일비용”으로 알려진 통일의 경제적 부담 등이 여러 연구주체에 의하여 천차만별로 추정되었다. 또한 통일독일의 선협³⁰⁾을 바탕으로 하여 경제, 사회적으로 예상되는 통일후유증에 대한 고찰이 다방면에서 병행되었다.

이처럼 통일비용이라는 단어가 국내외적으로 광범위하게 사용되고 있지만 그것이 구체적으로 무엇을 의미하는 지에 대해서는 명확하게 개념 정립되거나 학계의 합의가 이루어지고 있지 않아서 통일비용의 개념 정의에 따라 통일비용의 내용과 규모가 달라지게 되는 요인이 되기도 한다.

따라서 통일비용은 그 개념 사용에 있어서 첫째, 통일비용의 개념 정의와 통일비용의 추계방법과 범위에 대해서 대강이라도 합의점을 찾을 필요가 있다. 그리고 통일비용의 규모가 연구기관마다 달리 나타나는 것은 ‘투자’와 ‘비용’을 혼동하고 있기 때문이며 ‘투자’는 ‘비용’이 아닐 수도 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 둘째, 통일비용이란 개념에는 분단으로 인해 발생한 분단비용의 개념이나 통일이익도 고려해야 할 필요가 있다.³¹⁾

한편 통일비용을 논하는 데 있어서 분단비용과 통일에 따른 이익(편익)이 함께 다루어져야 하는 이유로는 통일비용에 대한 정확한 개념의 합의없이 정의됨에 따라 오는 통일비용에 대한 인식의 왜곡 내지 그 규모의 거대함 때문에 발생하는 현실안주의 통일기피증과 같은 역효과를 제어할 수 있는 기제가 될 것이기 때문이다.

3.1.2 통일비용과 통일이익, 분단비용의 개념과 내용

1) 통일비용의 개념과 내용

통일비용에 대한 각계의 입장을 간추려 보면 다음과 같다.

30) 독일통일은 통일방식과 그 선협성에 비추어 우리에게 통일비용의 개념과 규모를 파악하는데 몇가지 단서를 제공하고 있기는 하다. 그러나 독일통일의 비용적 측면 내지 통일후 나타난 부작용에 치중하여 연구된 나머지 통일로 인한 많은 긍정적 요인이 등한시되는 경향이 많았다. 통일과정에서 경제적 비용을 줄일 수 있었던 가능성 여부를 진단해보고 이를 통해 남북한 통일시 비용 최소화 방법에 대한 시사점을 마련에 초점이 주어져야 할 것으로 보인다.[김영운, “비용과 편익 측면에서 본 독일통일”, 민족통일연구원·한국개발연구원, 『분단비용과 통일비용』(민족통일연구원·한국개발연구원 국내학술회의 발표논문, 1997. 6. 5), p.9.]

31) 홍사덕, “통일비용의 진실과 허구”, 동아일보사, 『신동아』(1994), pp.132-133.

먼저, 정부의 입장을 살펴 본다. 권오기 통일원 부총리가 1997년 3월 7일 국회에서 밝힌 통일비용 개념 정의는 다음과 같이 한국주도의 평화통일을 전제로 할 때 세 단계로 나뉘 볼 수 있다.³²⁾ 우선 북한의 붕괴가 시작되면서 난민이 발생하고 북한내부에 혼란이 생기는 것을 방지하는데 드는 ‘위기관리비용’과 북한의 정치-경제-문화-사회-군사 등의 제도를 본격적으로 통합하는데 드는 ‘제도통합비용’,³³⁾ 다음 단계로 북한주민들의 삶의 질을 끌어올리는데 본격적인 비용이 들어가게 되는데 산업시설과 각종 문화시설 확충, 의료보험 등 ‘각종 사회복지혜택 구축에 들어가는 비용’을 들고 있다. 이같은 권 부총리의 개념 정의는 ‘남한주도’가 가져올 북한의 통일정책과의 마찰 가능성과 결국 남한주민들의 부담만 가중시킬 수 있다는 점에서 비판을 면하기 어려워 보인다.

둘째, 김영봉 교수는 순수한 통일비용과 가치이전의 관계를 논하면서 통일비용을 ‘순 통일비용’이라는 관점에서 “남한경제가 부담하는 비용”이 아니라 “통일한국의 관점에서 지출되어 사라지는 비용”으로 정의하고 있다.³⁴⁾ 통일비용의 지출로 남한에서는 물적 가치가 사라지지만 북한에서는 새로운 제화와 용역을 공급하는 수단이 탄생하므로, 이 비용은 통일의 시점에서 통일을 사기 위하여 다른 나라에 지불하는 것이 아니고 이 비용이 없어도 통일은 가능하지만 보다 바람직한 통합경제의 구조형성을 위하여 남한경제가 지출하는 것이라고 주장한다. 즉, 통일의 가치-비용을 개념화하는 문제에서 북한의 경제구조의 합리화를 위한 남한의 투자로 정의되어야 한다고 보는 것이다. 이 투자로 인해 경제가 자극되고 투자와 소득이 증대되는 순환효과가 발생하면 오히려 통일의 가치가 증대되는 결과를 얻을 수 있다³⁵⁾고 보고 있다.

그는 유형의 통일비용의 항목으로는 인구이동의 효과로서 발생하는 비용으로 북한지역의 취업 및 생활조건이 얼마나 신속하고 효과적으로 변화하느냐와 통합방법에 지배적으로 의존하게 되며³⁶⁾ 따라서 통일후유증을 줄일 수 있는 통일비용의 방안이 모색되

32) 조선일보, 1997년 3월 9일자.

33) 조민 연구위원은 통일비용이 체제통합비용을 의미하는 것으로 경제적 측면에서 소요되는 비용과 정치사회적, 문화적 통합 등을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등의 해소에 따른 비용을 모두 포함한다고 본다. 정치사회적, 문화적 통합비용은 각 부분의 통합과정에 예상되는 갈등에 대한 통제·관리의 소요비용이라는 것이다.(조민, 앞의 논문, pp.2-3.)

34) 김영봉, 앞의 논문, p.275.

35) 김영봉, 위의 논문, pp.275-276.

36) 김영봉, 위의 논문, pp.275-279.

어야 한다고 본다. 한편, 무형의 통일비용으로 ‘정신적 동거비용’을 들고 사회문화적 이질감 극복에서 피할 수 없는 항목이라고 규정하고 있다.

셋째, 신창민 교수는 통일비용의 개념은 크게 ‘투자성’과 ‘소모성’으로 나누어 생각해 볼 수 있다³⁷⁾고 보고, 전자는 제반 제도통합에 따르는 비용과 통일이 이루어졌을 때 남북한 소득격차가 없어지도록 만드는데 투입되어야 할 ‘모든 투입비용의 합계’라고 본다. 여기에서 사용되는 ‘비용’이라 함은 경제학 전문용어로서의 비용이라는 개념과 완전히 부합하는 것은 아니며, 통일비용에는 남북간 소득격차의 해소를 위한 자본조성에 소요되는 ‘투자지출’이 그 본체가 된다고 본다. 그러나 만일 이러한 투입부분을 제외시키고 통일비용을 생각한다면 결과적으로 남북간에 경제적 동질성을 달성하지 못하게 될 것이며, 따라서 진정한 통일을 이룩했다고 볼 수 없으며 미완의 통일상태에서 나타나는 사회적 갈등은 이루 형언할 수 없을 것이라고 본다. 이러한 관점에서 우리의 경우에 있어서의 실제적 통일비용은 남한이 북한과 별도로 성장해 나갈 때 도달하게 되는 경제생활 수준으로 북한의 수준을 끌어올리는데 소요되는 투입비용의 의미로 파악하여야 한다는 것이다. 남한 주민들은 통일과 함께 1인당 국민소득이 북한의 수준으로 하향 평준화되는 형태의 흡수통일을 원하지 않기 때문이라는 것이다. 두번째의 개념의 통일비용은 첫번째 개념으로서의 통일비용 가운데 실제로 소모, 소멸 혹은 청산에 따라 없어지는 비용으로서 통일이라는 현상으로 말미암아 투입하게 되는 총액의 크기와 그 과정에서 없어지게 되는 부분의 크기는 당연히 다르다³⁸⁾고 본다.

넷째, 조동호 연구위원은 통일에는 비용, 편익과 통일이 되지 않아 지출하는 분단비용도 막대하다고 보고, 통일비용과 통일편익은 총통일비용 및 총통일편익의 개념으로서 통일이 이루어지면 비용과 편익은 동시에 발생하기 시작하며 북한지역에 대한 지원 규모는 통일 초기에 많이 소요되는 한편 시간이 지남에 따라 북한지역의 경제가 성장함으로써 남한지역의 지원규모는 작아질 것이라고 본다. 따라서 북한지역에 대한 지원이 남한지역 경제에 미치는 부정적 영향은 초기에 크게 나타나며, 시간이 흐를수록 작게 나타날 것이고 총 통일비용은 기회비용의 개념이며, 남한지역이 경제적 통일비용만을 고

37) 김영운 연구위원은 통일비용을 소모성 비용과 투자성 비용으로 구분하고 통일비용이 ‘미래재’의 성격을 띠고 있다고 보고 있다.(김영운, 앞의 논문, pp.9-11.)

38) 신창민, “통일시기 늦어질수록 비용부담 커져”, 『통일한국』(1993), pp.42-44.

려하고 있다는 점에서 협의의 개념으로 보고 있다.³⁹⁾

다섯째, 허선씨는 통일비용은 통일로 인한 제원소요 조달과정에서 거시경제적 안정을 성취하지 못하거나 제원의 비효율적 활용으로 북한지역의 성장활력을 현실화시키지 못하여 영원한 낙후지역으로 남아 있게 될 때 나타나는 부작용의 비용이라고 본다.⁴⁰⁾ 우리의 경우 남과 북의 경제적 통합은 북한의 사회주의식 계획경제를 시장경제체제로 바꾸는 '체제전환'의 과정과 동시에 남한의 상대적 고생산력경제와 북한의 상대적 저생산력경제가 통합하는 과정 즉 '전환+통합'을 내포한다는 것이다. 전환과정에서 불가피하게 발생하는 재정수요는 실업자에 대한 상식적인 구조와 의료, 노인연금생활자 등에 대한 제원, 민영화기간 중의 기업직자 보전, 가격자유화에 따른 생필품, 주거비, 교통비, 에너지 등의 가격인상에 대한 보조금, 지방정부의 예산적자 보전, 북한의 도로 통신 등 사회간접자본시설의 보완에 따른 투자비 등이 포함된다. 이러한 제원의 소요는 흔히 통일비용으로 간주되고 있으나 이 제원은 통일경제의 생산력을 높이고 잠재력을 키우기 위해 투입하는 투자의 성격을 띠고 있다고 보고 있는 것이다. 즉, 소비성을 포함한 모든 소요제원은 결국 국내제품의 수요를 통해 우리 경제에 되돌아오고 성장의 원천이 되기 때문이라는 것이다.

어상과 같이 학자들은 통일비용에 대한 개념 정의에 있어서 정치·경제·사회·문화분야의 통합에서 발생하는 갈등의 통제·관리에 소요되는 순수한 체제 또는 제도의 통합비용과 통일가치 내지 편익을 분리시킬 것을 강조하고 있다. 그리고 통일비용은 소모성과 투자성 비용으로 나눌 수 있는 성질의 것인데도 양자의 구분없이 총통일비용만 경쟁적으로 연구 발표됨으로써 결국 엄청난 통일비용이라는 부정적 인식을 국민들에게 심어 주고 있다는 점을 지적하고 있다.

통일의 비용과 수익관계에서 볼 때 현시점에서 통일시기가 늦어질수록 남북한간의 경제력 차이는 더욱 현격해질 것이고 이로 인한 남북한간의 생활수준의 차이는 계속 벌어져 통일성취의 시기가 늦어질수록 통합여건은 불리해진다고 본다. 그 결과 경제적 측면에서 통일의 이익도 커지기는 하겠지만 이것은 더욱 큰 제원부담의 후유증과 체제

39) 조동호, "통일의 경제적 비용과 편익", 민족통일연구원·한국개발연구원, 『분단비용과 통일비용』(민족통일연구원·한국개발연구원·국내학술회의 발표논문, 1997. 6. 5), pp.18-19.

40) 허선, "통일비용은 손비이던 투자; 격변하는 통일환경", 통일일보사, 『신동아』(1991), pp.233-241.

조정비용을 필요로 할 것이기 때문이다. 그리고 통일에 의해 얻거나 잃는 가치는 남북한에서 서로 다른 기준으로 평가된다는 점에 유의해야 한다고 주장하고 있다.

2) 통일이익의 개념과 내용

통일이익의 개념은 통일로 인해 발생하는 유·무형의 정치·경제·사회·문화·국제적 수준에서 발생하는 이익으로 분류 정의되고 있다.

먼저, 김영봉 교수는 무형의 통일이익을 정치적 이익, 정서적 가치, 존재가치의 이익으로 분류하고 있다.⁴¹⁾ 통일의 정치적 이익은 민족내부의 갈등, 분쟁, 전쟁위협 등의 문제를 해소하고 북한인의 자유와 인권문제의 해결을 들고 있다. 이밖에 과거 남북한의 정권들이 안보의 구실로 많은 비민주적 제도와 관행을 유지해 왔는데 통일은 이러한 민주화 장애요인의 존립근거를 소멸시킨다는 것이다. 남북의 대치상태라는 정신적 및 물질적 피해로부터 해방됨으로써 발생하는 이익으로 특히, 방위비의 경우 매년 발생할 방위 자체가 통일시점에서 현재가치로 전환되어야 한다고 보고 있다. 둘째로, 정서적 가치에 대해서는 이산가족이 다시 회합하고, 실향민이 고향을 찾는 것은 그 당사자에게는 절실하게 중요한 가치라고 본다. 셋째, 통일국가는 그 존재 자체가 국민에게 가치를 부여하는데 이것은 자랑할만한 국가나 역사가 있다는 사실 자체가 심리적 만족감을 발생시킨다는 것이다. 한편, 통일은 우리나라의 국토와 인구규모를 크게 늘려주고 기대한 바와 같이 유형의 경제적 이익이 발생할 경우, 이에 비례하는 국부와 GNP의 증대를 가져오고, 국력의 증대는 외국과의 정치, 외교, 무역, 자본 등의 거래 및 교류관계에 있어서 국가신뢰도와 협상능력을 높여줌으로써 단지 국민의 자부심 뿐만 아니라 정치·경제적 실익을 가져다 준다고 보고 있다. 또한 큰 국가가 됨으로써 국내에 여행, 관광, 휴식 등의 공간이 넓어지고, 문화, 예술, 스포츠 등의 서비스의 양과 질이 다 같이 개선되는 효과를 기대할 수 있다고 본다.

둘째, 허선씨는 국가의 규모와 함께 경제적으로 통일의 이익을 설명하는 논리를 통해 경제적 이익에 관심을 두고 있는데 그것을 규모의 경제와 범위의 경제로 정의한다.⁴²⁾ 두 국가가 한 나라로 통합하면 국가관리비용이 크게 줄어들 것이고, 군사비의 절감은

41) 김영봉, 앞의 논문, pp.279-280.

42) 허선, 앞의 글, pp.233-241.

최대 이익의 원천이 된다는 것이다. 시장의 확대에 의한 규모의 이익과 더 커진 시장에서의 경쟁으로 대외경쟁력을 키울 수 있는 이점도 많다는 것이다. 커진 내수시장에서 가능해진 유효경쟁은 국제경쟁력 향상의 전제조건이라는 것이다. 또한 규모의 경제 논리 이외에 국제무역이론에서 보듯 두 국가간의 관세장벽 제거와 상품, 자본, 노동 등 생산요소의 자유이동에 따른 동태적 이익도 많다고 보고, 통일 한국경제의 규모의 확대에 대외무역, 시장개혁, 대외경쟁, 통상외교 등에서 얻을 보이지 않는 이득은 아시아에서 일본 중국과 어느 정도 균형을 유지하면서 협조와 발전을 추구하는 데에도 무게를 갖게 할 것이며 북한지역을 반판으로 중국과 소련 극동지역의 경제잠재력을 일본보다 더 유리하게 활용할 수 있다고 본다.

셋째, 홍성국씨는 통일은 경제·사회적 측면에서 볼 때, '분단손실'을 '통일이익'으로 변환·대체시키는 과정으로 인식할 수 있다고 보고, 완전한 통일의 구현은 분단손실을 완전히 제거시킨 때만이 가능하며, 분단시대에 요구되는 것은 분단손실을 정지시키고 통일이익을 향유하는 것이며 뿐만 아니라 그 규모와 내용을 확대·발전시켜 나가는 것⁴³⁾이라고 보고 있다.

넷째, 김영윤 연구위원은 '통일의 편익'이란 용어를 사용하고 있는데, 말 그대로 통일에 따라 예상되는 정치·경제·사회적 이익으로 정의하고 있다. 여기에는 ① 통일에 따라 기존에 소요되었던 비용이 없거나 축소되는 비용절약부문, 즉 '분단비용'(분단으로 발생하는 별도 비용을 의미하며 여기에는 국방, 경찰 및 치안관련예산, 방위산업 투자비용, 보안 및 공안시설 운영비 등 직접비용)의 절약과 함께 ② 통일에 따라 새로 창출되는 이익으로, 지금까지 기회를 상실하였기 때문에 취득하지 못했던 유부형적 이익이라는 것이다. 여기에는 정치·사회적 측면에서의 자유신장이나 인권보장 및 소득분배의 형평화 등을 비롯하여 경제활동의 자율성과 이에 따른 산업생산성의 증대, 시장규모의 확대 등에 따른 사회복지의 증가 등의 긍정적인 효과를 포함할 수 있다⁴⁴⁾고 주장한다.

나섯째, 조동호 연구위원도 통일이익을 경제적·비경제적 편익으로 구분하고 있다. '통일의 경제적 편익'으로 ① 분단유지 비용의 해소(방위비, 외교비 등의 절감), ② 경제통합에 따른 편익(시장의 확대에 의한 규모의 경제 실현, 남북한 생산요소 및 산업구조의

43) 홍성국, "남북한 통일비용의 계측", 『북한』(1990), p.171.

44) 김영윤, 앞의 논문, pp.10-11.

유기적 결합, 국토이용 및 환경보전의 효율성 증대, 중국·러시아 등과의 교역 증대 및 물류비용 절감)으로 나눌 수 있으며, 비경제적 편익은 ① 인도적 편익(이산가족문제 해결, 북한주민의 인권신장 등), ② 정치적 편익(국제적 위상 제고, 전쟁위험의 해소 등) 등을 들고 있다.⁴⁵⁾

여섯째, 조민 연구위원은 통일의 이익을 분단비용의 해소에 따른 이익과 함께 통일한국의 비전과 관련된 미래발생 이익을 포함하는 것으로 보고 있다. 통일이익을 유형·무형의 가치로 파악하고 통일이 이루어짐과 동시에 해소되는 남북한 ‘분단체제 유지비용’ 즉 분단의 유형적 및 무형적 비용이 가장 명백한 통일이익으로 전환된다는 것이다. 여기에다 정가적이고 지속적으로 창출되는 미래재의 가치가 덧붙여지는데 특히, 미래재의 가치는 우리의 상상력과 민족적 역량에 따라 무한하게 실현될 수 있는 영역이므로 통일이익은 기회비용으로 전환된 분단비용에다 단순 소모성 통일비용을 상쇄하고 미래재의 가치를 합한 개념으로 파악할 수 있다고 한다. 즉 “통일이익 = 분단비용의 해소 - 소모성 통일비용 + 미래재의 가치”로 나타낼 수 있다는 것이다. 유형·무형의 통일이익은 통일한국의 건설과정에서 우리민족의 의지와 창의력에 따라 엄청나게 증대될 수 있는 영역이라는 점에서 통일의 이익과 가치는 무한하다⁴⁶⁾는 것이다.

이상과 같이 통일이익은 각 분야별 유·무형의 통일이익은 분단비용을 감소시킬 수 있으며 나아가 통일비용의 상당부분을 상쇄할 것으로 보고 있다.

3) 분단비용의 개념과 내용

앞에서 본 바와 같이 학자들에 따라 분단비용의 개념은 통일이익의 개념 정의에 포함되어 사용되기도 한다. 특히 분단으로 인해 발생하는 유·무형의 기회비용으로 고려되고 있으며 분단비용의 가장 큰 비중은 적정수준을 넘는 방위비와 양체제 및 제도의 유지비, 분단의 장기화로 인한 민족정통성의 상실과 남북한 주민 상호간의 사회·문화적 이질감에서 오는 분단의 정신적 고통에 초점이 맞추어지고 있음을 알 수 있다.

먼저, 홍사덕 의원은 통일비용에 대한 연구 열의가 대단했던 데 반해 분단으로 인해서 발생하는 비용에 대해서는 무관심하다고 전제하면서 분단비용을 크게 직접비용과

45) 조동호, 앞의 논문, pp.1-2.

46) 조민, 앞의 논문, p.4.

간접비용으로 나누고 있다. 홍성국씨가 통일비용 논의에서 ‘눈에 보이는 비용’과 ‘눈에 보이지 않는 비용’으로 분류한 것과 그 취지를 같이 한다면서, 직접분단비용은 ① 방위비 ② 해외재산도피 ③ 방위산업투자 ④ 과도한 해외공관 운영 및 국제사회에서의 상호 비방증상을 위해서 운영된 인력과 운영경비 ⑤ 대북관련 공안치안부서의 운영경비 등을 꼽을 수 있을 것이다. 분단간접비용은 ① 투자 및 시장규모의 축소 ② 국제금융에서의 컨트리아리스크 상승 ③ 토지이용 및 산업배치의 제약 ④ 대외교섭력 약화 및 직접투자유치 제약 ⑤ 관광사업의 위축 등 요컨대 분단으로 인한 기회손실비용을 들고 있다.⁴⁷⁾

둘째, 조동호 연구위원은 통일이 되지 않았기 때문에 지출하고 있는 분단비용도 막대하다면서 분단비용은 “통일이 이루어지지 않고 있는 까닭에 부담하는 경제적·비경제적 비용”으로 정의된다고 보고 있다. 이는 바꾸어 말하자면 “통일이 되었다더라면 얻을 수 있었을 것이나 통일이 이루어지지 않고 있음으로 인해서 실현하지 못하고 있는 경제적·비경제적 편익”을 의미한다는 것이다. 따라서 분단비용의 구체적 내용은 통일 편익의 내용과 동일하다고 본다.⁴⁸⁾

셋째, 조민 연구위원은 다음과 같이 분단비용의 유형을 제시하고 있다. 분단상황은 남북한 주민들의 정상적인 삶 자체를 왜곡시킨 질곡이었다고 보고, 분단비용으로는 먼저 남북한 모두 체재유지를 위한 엄청난 군비지출과 안보비용 등을 꼽을 수 있으며, 분단상황은 개인적 차원에서 이산가족의 고통 등 정신적·사회심리적 고통과 피해를 동반할 뿐만 아니라, 반공이데올로기가 갖는 왜곡된 인식구조의 확대재생산 등 남북한 정치·사회적 구조의 특성인 상호 침해한 갈등적 대립구도를 형성시켜 남한의 자유민주주의와 북한의 사회주의의 내재적 원리를 심각하게 왜곡시켰다고 본다.⁴⁹⁾

이상에서 처럼 남북한의 휴전상태가 지속됨으로써 사회적 긴장과 엄청난 국방비(GNP 대비)의 출혈 뿐만 아니라 권위주의 독재정권이 정당성을 결여한 채 상당한 기간 통치함으로써 우리 사회가 건설하여야 할 민주사회는 상대적으로 지연되었으며 각종 인권탄압이 자행되는 등 엄청난 기회비용을 지불하였다는 것이다. 뿐만 아니라 남북한

47) 홍성국, “통일비용의 진실과 허구”, 동아일보사, 『신동아』(1994), pp.138-141.

48) 조동호, 앞의 논문, p.1.

49) 조민, 앞의 논문, pp.1-2.

체제 경쟁에서 오는 여러 가지 문제점들이 우리 사회에 부정적으로 작용하여 민족의 자주성이 제약되고 반공이데올로기가 지나치게 강요되어 이념과 사상의 자유를 제약하였다. 경제발전에 있어서도 분단으로 인한 자원의 효율적 개발에도 실패하여 우리 민족의 발전 잠재력을 위축시켰다. 또한 남북한 이산가족들이 수십년동안 혈육과 떨어져 살아야 하는 아픔을 겪도록 방치하고 있다. 그리고 한민족의 정체성과 민족문화는 분단으로 인해 이질성을 더해가고 있다는 것이다.

결국 분단비용은 ‘통일에 따르는 비용이 크다고 해도 우리가 겪고 있는 분단비용은 그보다 훨씬 크다’는 권오기 통일원 장관의 지적⁵⁰⁾처럼 남북한이 국력소모를 겨냥한 적대정책을 계속 취해 분단이 장기화된다면 분단비용은 더욱 늘어날 수밖에 없을 것이다. 뿐만 아니라 통일비용은 앞으로의 통일과정에서 남한측의 부담을 계상한 것이지만 분단비용은 남북한 모두 해방이후부터 지금까지, 그리고 앞으로도 상당기간 지출해야 할 비용이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.⁵¹⁾

3.2 통일비용과 통일이익, 분단비용의 규모

3.2.1 통일비용의 규모

통일비용의 규모는 통일비용 산출방법과 통합완료에 소요되는 시간에 따라 천차만별로 나타나고 있다.

안두순 교수에 의하면 정확한 통일비용의 측정이 어려운 이유는 첫째, 북한의 폐쇄성과 체제적 특수성 때문에 정확한 통일비용 추계에 요구되는 기초 자료의 부족과 함께 통일과정이 일어나지 않았을 때의 비용을 추정하여 통일비용과 대비할 방법이 어렵다는 점이다. 둘째, 통일과정을 어느 시점까지로 보며 어떤 비용을 통일비용으로 파악할 것인지 셋째, 통일이 가져다주는 각종 경제적 수익을 어떻게 수치화시켜서 총비용에서 감할 것인지 넷째, 재정수요를 어떻게 비용항목과 투자항목으로 구분할 것인지 다섯째, 각종 비용을 어떻게 정부부담과 민간투자부담으로 구분할 것인지 등에 따라서 비용의 크기나 내용이 크게 달라진다고 보고 있다.⁵²⁾

50) 독일을 방문한 권오기 부총리 겸 통일원장관은 한 모임에서 한 얘기이다(동아일보, 1996년 12월 15일자).

51) 동아일보, 1994년 8월 13일자.

52) 안두순, “한반도 통일비용 얼마나 될까?”, 중앙일보사, 『월간 중앙』(1990), pp.190-197.

지금까지 가장 많이 활용된 통일비용 산출방법은 대부분 남북한의 소득수준을 균등화시키는 조건을 사용하고 있다. 남한의 성장분을 북한에 이전시켜 북한의 소득이 남한 수준에 이를 때까지의 비용을 산출한 것이다. 통일 이후에도 북한경제를 일정기간 동안 남한과 분리시킨 후 점진적인 통합을 시도하는 것이다. 독일과 달리 남북한은 휴전선으로 대치돼 있기 때문에 대량의 월남사태를 적극적으로 억제할 수 있는 능력이 있다. 또한 이러한 방법만이 통일직후의 사회적 혼란을 가장 극소화할 수 있다는 주장도 있다. 이러한 전제하에서 통일비용을 추정하면 남한에게 큰 부담이 되지 않는다는 것이다. 다르게 시도된 방법은 독일통일 방식으로 재정지출을 확대할 경우 얼마나 소요될 것인가를 계산한 것들이다. 그러나 한국과 독일은 경제구조뿐만 아니라 임금과 가격구조가 크게 다르기 때문에 이것을 그대로 적용하는 것은 무리가 많다고 지적하고 있다.

1991년 한국개발연구원이 남북한의 통일비용을 2,500억 내지 3,000억달러로 추산한 이래 지금까지 각종 추계치가 발표되었다. 그동안 발표된 연구 주체별 통일비용의 규모를 간추려 보면 다음과 같다. 그 추계치는 작게는 400억달러에서 많게는 2조 5,000억달러에 이르기까지 다양하다.

(1) 한국개발연구원은 2000년의 통일을 가정하고 2010년까지 남북한 1인당 소득격차를 줄이기 위해 남한정부가 부담해야 할 총 재정부담액을 3,722억달러로 추산했다. 한편, 1996년 한국개발연구원이 산출한 통일비용 추산액은 16조~40조원이었다. (2) 민족통일연구원은 「통일후 10년동안 남북한 소득격차 해소를 위해 필요한 총통일비용」은 4,382억달러며 이중 정부의 재정지출 비용은 62%선인 2,721억달러에 이를 것으로 추정했다.⁵³⁾

(3) 미국 하비드대는 2000년 통일시점에서 독일통일비용을 기준으로 2,500억~5,000억달러, (4) 일본 장기신용은행은 2,000억달러, (5) 홍콩의 퍼이스턴 이코노미리뷰지는 400억~3,000억달러로 각각 추산했다.

(6) 영국 이코노미스트그룹은 통일시점을 2010년으로 잡고 1조 879억달러를 산출했다.⁵⁴⁾

(7) 안두순 교수에 의하면 통일비용은 통일의 시기와 방법, 통일단계에서의 남북간 경제격차 등 통일의 상황과 추계방법에 따라 국내외의 각 연구기관과 학자별로 400억달러에서 1조 8,000억 달러까지 큰 차이를 보이고 있다고 보았다. 그는 이들 4가지 방법의

53) 동아일보, 1997년 3월 7일자.

54) 동아일보, 1994년 9월 26일자.

평균치를 이용하여 1990년 기준 불변가격으로 282조 3,000억원을 산출한 바가 있다.⁵⁵⁾

(8) 대통령 자문기구인 21세기위원회는 사회간접자본 확충과 북한주민에 대한 생계보조, 민간기업의 투자 등을 합쳐 4,400억~1조 2,000억달러의 비용이 들 것으로 전망했다.

(9) 황의각 교수는 2000년에 통일되는 것으로 가정하고, 남북한 소득평준화를 이루는데 필요한 투자재원을 1조 2,040억달러로 추정하고 이같은 경제적 비용에 상응하는 정치 사회 심리적 비용까지 고려할 경우 전체 통일비용은 2조 5,000억달러에 달할 것이라고 전망했다. (10) 홍성국씨는 1990년을 기준으로 소득격차 해소와 투자소요액을 기준으로 4,117억 달러~6,196억 달러(290조원~440조원)에 상당한 비용을 산출하고 있다.⁵⁶⁾

(11) 정갑영 교수는 북한의 투자수용 능력을 감안, 북한의 최적성장률을 연평균 13.5%로 보고 이에 필요한 투자비를 추산했는데 이에 따르면 총 투자소요액은 32년간 412억달러(연간 13억달러)이다.⁵⁷⁾

(12) 맥도날드(McDonald) 교수는 1991년 10월 미국의 죠지타운 대학에서 열린 한반도 통일문제에 관한 세미나에서, 동서독처럼 어느날 갑자기 한반도의 통일이 실현될 경우 소요되는 비용은 향후 10년간 약 1,700억 달러(약 128조원)에 달할 것으로 발표한 바 있다.⁵⁸⁾ (13) 미국의 시사주간지 TIME은 통일비용이 3,000억 달러(약 240조원)가 소요될 뿐만 아니라 경제침체를 수반할 것이라고 보는 동시에 총체적으로 남북한 통합이 그만한 대가를 가져다 줄 것으로 전망했다.⁵⁹⁾

(14) 배진영 박사는 남북한 경제력 격차가 시간이 갈수록 커진다는 점에 초점을 맞추어 통일비용을 추정하고 있는데 1993년에 통일이 이루어질 경우의 소요비용은 2,119억 불(약 160조원)이지만, 2000년에 통일이 달성될 경우 소요비용이 약 4,480억불(약 350조원)로 증가한다는 것이다.

(15) 산업은행이 내놓은 1994년 9월 'KDB 산업경제' (16호)에 따르면 남북한 통일이 후 10년만에 남한과 북한의 소득수준이 같아지도록 한다는 전제아래 남한이 부담해야 하는 통일비용은 향후 10년간 모두 1,200조원이 소요될 것으로 추정했다. 또 남북관계의 점진적 개선을 통해 오는 2천년에 통일이 될 경우 우리나라가 부담해야 할 통일비

55) 안두순, 앞의 글, pp.190-197.

56) 홍성국, 앞의 글, p.176.

57) 동아일보, 1997년 4월 1일자.

58) 조선일보, 1991년 10월 25일자.

59) TIME international, May 4, 1992.

평균치를 이용하여 1990년 기준 불변가격으로 282조 3,000억원을 산출한 바가 있다.⁵⁵⁾

(8) 대통령 자문기구인 21세기위원회는 사회간접자본 확충과 북한주민에 대한 생계보조, 민간기업의 투자 등을 합쳐 4,400억~1조 2,000억달러의 비용이 들 것으로 전망했다.

(9) 황의각 교수는 2000년에 통일되는 것으로 가정하고, 남북한 소득평준화를 이루는데 필요한 투자재원을 1조 2,040억달러로 추정하고 이같은 경제적 비용에 상응하는 정치 사회 심리적 비용까지 고려할 경우 전체 통일비용은 2조 5,000억달러에 달할 것이라고 전망했다. (10) 홍성국씨는 1990년을 기준으로 소득격차 해소와 투자소요액을 기준으로 4,117억 달러~6,196억 달러(290조원~440조원)에 상당한 비용을 산출하고 있다.⁵⁶⁾

(11) 정갑영 교수는 북한의 투자수용 능력을 감안, 북한의 최적성장률을 연평균 13.5%로 보고 이에 필요한 투자비를 추산했는데 이에 따르면 총 투자소요액은 32년간 412억달러(연간 13억달러)이다.⁵⁷⁾

(12) 맥도날드(McDonald) 교수는 1991년 10월 미국의 죠지타운 대학에서 열린 한반도 통일문제에 관한 세미나에서, 동서독처럼 어느날 갑자기 한반도의 통일이 실현될 경우 소요되는 비용은 향후 10년간 약 1,700억 달러(약 128조원)에 달할 것으로 발표한 바 있다.⁵⁸⁾ (13) 미국의 시사주간지 TIME은 통일비용이 3,000억 달러(약 240조원)가 소요될 뿐만 아니라 경제침체를 수반할 것이라고 보는 동시에 총체적으로 남북한 통합이 그만큼 대가를 가져다 줄 것으로 전망했다.⁵⁹⁾

(14) 배진영 박사는 남북한 경제력 격차가 시간이 갈수록 커진다는 점에 초점을 맞추어 통일비용을 추정하고 있는데 1993년에 통일이 이루어질 경우의 소요비용은 2,119억불(약 160조원)이지만, 2000년에 통일이 달성될 경우 소요비용이 약 4,480억불(약 350조원)로 증가한다는 것이다.

(15) 산업은행이 내놓은 1994년 9월 'KDB 산업경제' (16호)에 따르면 남북한 통일이후 10년만에 남한과 북한의 소득수준이 같아지도록 한다는 전제아래 남한이 부담해야 하는 통일비용은 향후 10년간 모두 1,200조원이 소요될 것으로 추정했다. 또 남북관계의 점진적 개선을 통해 오는 2천년에 통일이 될 경우 우리나라가 부담해야 할 통일비

55) 안두순, 앞의 글, pp.190-197.

56) 홍성국, 앞의 글, p.176.

57) 동아일보, 1997년 4월 1일자.

58) 조선일보, 1991년 10월 25일자.

59) TIME international, May 4, 1992.

용은 1,800조원에 달해 통일이 늦어질수록 남북한 경제적 격차때문에 통일비용은 크게 늘어날 것이라고 전망했다.

(16) 전국경제인연합회의 보고서는 국내외 많은 학자 및 연구기관들의 연구결과를 인용, 통일비용이 2천억-8천억달러가 될 것으로 추정했으며 통일은 2000년 전후에 이루어질 것이고 남북한 경제수준이 동일해지기 위한 소요기간은 10년정도가 될 것으로 추정했다.⁶⁰⁾

(17) 미국 경제전문지 '포브스'는 한국의 통일비용이 5,000억 달러(약 400조원)이상 소요될 것으로 추산하고 통일비용의 부담을 피해 통일을 이룰 수 있는 해결책은 북한 김정일체제에 대해 경제적 기술적 원조를 제공하면서 통일을 수년간 늦추는 것이라고 보도한 바 있다.⁶¹⁾

(18) 연세대 동서문제연구원 장구현 원장과 정갑영 교수는 통일비용이 분단비용보다 적다고 전제하고 남한경제의 규모로 보아 큰 부담이 될 정도는 아닐 것이라고 주장했다. 이들은 통일비용을 △남북한의 소득수준을 균등화시키는 비용, 즉 남한의 성장분을 북한에 이전시켜 북한의 소득수준이 남한에 이를 때까지의 비용 △남한정부의 북한에 대한 제정이전의 △북한경제를 일정기간 남한과 분리시켜 일정수준까지 끌어올린 뒤 점진적으로 통합하는 비용 등 세가지로 정의할 수 있다고 보았다. 첫번째의 경우 매년 200억(15조 6,000억원)~300억 달러(23조 4,000억원), 기간은 30~40년이 필요하므로 통일비용은 6,000억(468조원)~1조 2,000억달러(936조원)에 이를 것으로 계상했다. 가장 일반적이고 상식적인 통일비용 개념인 두번째의 경우 통일후 5년간 6,000억달러의 재정지출이 필요할 것으로 추계됐다. 이들은 결론적으로 남한은 매년 국민총생산(GNP)의 5% 정도를 통일비용으로 부담하는 것이 적정하며 이는 △통일에 따르는 경제적 혜택 △평화배당금 △국방비 감축 등 분단비용의 축소 △북한노동력의 효율적 이용 △정치사회적 안정과 같은 이익을 고려할 때 큰 부담이 되지 않는다고 주장했다.

(19) 올라프 헨켈 독일경제인연합회장은 1995년 10월 5일 전경련초청 오찬강연회에서 한국의 통일비용은 사회간접자본만도 약 1,380억마르크(약 69조원)에 이를 것이며 북한의 생산성을 남한의 40%수준으로 끌어올리는 데도 5,000억마르크(약 250조원)의 민간투자가 필요할 것이라고 주장했다.⁶²⁾

60) 조선일보, 1993년 12월 17일자.
61) 동아일보, 1997년 4월 1일자.
62) 동아일보, 1995년 10월 6일자.

(20) 경제협력개발기구(OECD)는 1996년 6월 공개한 보고서에서 한국의 통일 비용은 독일통일보다 더 클 것이라고 추정했다. 이에 대한 근거로 북한의 남한에 대한 인구 비율은 과거 동독의 서독에 대한 비율보다 훨씬 큰 반면 북한의 경제개발 수준은 동독보다 훨씬 낮다고 지적했다. 보고서는 이어 “북한의 급작스런 붕괴 가능성을 배제할 수 없기 때문에 남한과의 급속한 통일이 불가피할 수도 있다”고 경고했다. 경제협력개발기구는 남북 통일 비용 추정치를 구체적으로 명시하지 않은 채 가능하다면 남북은 두 경제체제를 점차적으로 통합함으로써 비용을 줄일 수 있을 것이라고 논평했다.⁶³⁾

(21) 마커스 놀란드 등 미국 경제전문가 3명이 [한-미 21세기평의회]에서 발표한 [한반도 통일의 경제학]이란 보고서에 따르면 한반도가 단일 통화로 통합돼 북한의 1인당 소득이 남한의 60%선이 될 때까지는 남에서 북으로 자본이 이동할 것이라고 지적하고 그러나 이렇게 되기전에 북한인구 4분의 3정도가 한국으로 이동할 가능성이 높다고 분석하고 통일비용은 북한의 1인당 소득이 남한의 60%가 되는 것을 기준으로 시산할때 1990년에 4,150억달러이었지만 2000년에는 2조 2,400억달러로 늘어날 것이라고 분석했다.⁶⁴⁾

(22) 미국경제연구소 및 국제식량정책조사연구소 학자들이 발표한 보고서는 한국 주도로 시장경제체제하의 통일이 달성된다는 전제에서 최소한 10조달러의 통일비용이 필요할 것이라고 산케이신문이 28일 보도했다. 북한주민 1인당 평균소득을 최저 한국의 60%로 끌어올려야 한다고 결론을 맺고 있다. 보고서는 따라서 현재 한국의 10분의 1에 불과한 북한의 소득을 끌어 올리는 데는 통일후 수년간 최소한 1조달러가 필요하다고 결론내렸다. 보고서는 또 북한의 평균소득을 한국의 60% 수준까지 끌어올리지 못할 경우 경제통일은 달성되지 않으며 파국적 사태를 초래할 수도 있다고 지적했다.⁶⁵⁾

(23) 박태규 교수는 한국개발연구원이 1997년 6월 27일 연 ‘한반도 통일 때의 경제통합전략’ 학술회의에서 정부가 부담해야 하는 통일비용이 첫 5년동안 남한 국민총생산의 5.6~8.2%가 되고 그 뒤 5년동안 국민총생산의 4.3%가 들어갈 것이라는 분석했다. 이를 금액으로 환산하면 4,000억달러(360조여원) 정도이다.⁶⁶⁾ 이상의 통일비용 추계규모는 다음의 표와 같다.

63) 조선일보, 1996년 6월 5일자.

64) 조선일보, 1997년 6월 2일자.

65) 조선일보, 1996년 6월 28일자.

66) 한겨레신문, 1997년 6월 27일자.

<표 3-1> 연구주체별 통일비용의 규모

주제기관/학자(발표연도)	주제방법	경제통합기간	금액
한국개발연구원(KDI)(1991)	항목별 누계	1991~2000	2,500억~3,000억달러
한국개발연구원(KDI)(1991년 10월)	흡수통일시 투자부담	1991~2000	1,131억달러(90년 가격)
한국개발연구원(KDI)(1992)	항목별 누계	1991~2000	(1) 직접적 통일 : 859억~971억달러(68조 7천억~77조 7천억원) (2) 흡진통일 : 2,342억~2,446억달러(187조 4천억~195조 7천억원)
한국개발연구원(KDI)(1994)	GNP적차 해소 투자소요액	2000년 통일시	9,800억~1조 달러
한국개발연구원(KDI)(1996)			16조~40조원
니콜라스 에브스타트(하미노大, 1991)	독일통일비용 기준	1991~2000	2,500억달러~5,000억달러
안두순(서울시립대)(1991)	(1)GNP적차해소 투자소요액 (2)국립공공의 투자소요액 (3)총투자율 이용 시산 (4)독일식 항목별누계 (5) 1,2,3,4의 평균	1990~2000	(1) 241조원 (2) 360조원 (3) 275조원 (90년가격) (4) 251조원 (5) 282조원
백도남드(美조지타운大, 1991)	독일통일비용 기준	1991~2001	1,700억 달러(128조원)
박용기(정신문화연구원)(1991)	항목별 누계	1991~2001	900억~3,500억 달러
홍성국(평화통일원)(1991)	소득격차해소 투자소요액	1989~1993	412억~620억 달러 (29조~44조원)
일본장기신용은행(1992)	독일통일비용기준	1990~1995	741억~620억 달러 (53조~68조)
아이단 포스터/카터(英경제전문가정보단)(1992)	GNP적차해소 투자소요액	(1)2000~2010 (2)1992~2012	(1)1조 879억 달러 (2) 1,500억~2,600억달러
「타임즈」(1992년 4월)	독일통일비용 기준		3,000억달러
「Far Eastern Economic Review」(1992)	KDI('91) 및 Euro Asian Business 컨설팅사 참조	1991~2000	400억~3,000억달러
유로아시안 비즈니스 컨설팅(서울 소재)(1992)	소득격차 해소 투자소요액	1991~2000	3,200억달러(262조 4천억원)
배진영(연세대)(1992)	소득격차 해소 투자소요액	(1)1993~2000 (2)2000~2010	(1) 2,120억달러 (2) 4,480억달러
신장년교수(중앙대)(1992)	소득격차 해소 투자소요액	1994~2001	1,330억달러(92년가격) *북 1인당 소득을 남의 20%로 만들 때 비용임
진국경제인연합회(1993)	남북한 경제수준 통일	2000~2010	2,000~8,000억달러
이영선(연세대)(1993)	GNP적차 해소 투자소요액	1992~2034	8,418억 달러 *순이익 1조 2,026억 달러
곽윤태(미 텍사스대)(1993)	북 1인당소득 1천달러 7천달러 투자소요액	10년간	5,259억달러~1조 2,272억달러
배득중(연세대)(1993)	통일비용 지불의사 이론조사	1991년 9월조사	연간 10조~14조원 연간 125억~175억달러
산업은행(1994)	소득격차 해소	10년 소요	1,200조~1,800조원
황의각(고려대)(1994)	소득격차 해소 투자소요액	1995~2000	7,776억 달러
황의각(고려대)(1995)			1조 2,040~2조 5,000억 달러
올리브 해낸독일경제연구원(1995)	북한의 생산성을 남한의 40%수준으로		5,000억 마르크(약 250조원)
정갑영(연세대)(1995)	1) 소득격차해소 2) 남북한분리 직접적 통일	1) 30~40년 소요 2) 5년간	1) 6,000억(486조원)~1조 2,000억달러(936조원) 2) 6,000억달러
경제협력개발기구(OECD)(1996)	독일통일방식		독일통일비용보다 더 많은 비용이 소요됨
마커스 블랜드(미국 국제경제연구소(IEI)(1996)	북한주민 소득이 남한주민의 60%수준	1990년 기준 2000년 기준	4,150억달러 2조 2,400억달러
박태규(1997)	독일식 통일 항목별 소요지원액	1995년 기준 10년	초기5년은 남한지역 GNP의 8.67~11.29% 후기 5년은 7.47%
포브스(미경제전문지)(1997)			5,000억달러(약 400조원)

* 홍사덕, "통일비용의 진실과 허구", 동아일보사, 『신동아』(1994), pp.135-136. 조동호, 앞의 논문, p.13. 등을 토대로 제작됨.

한편 조민 연구위원은 “북한체제가 예상보다 빨리 붕괴할 수 있다는 전망이 나오고 있는데, 통일비용과 통일 후유증을 지나치게 우려해 점진적으로 통일을 추구하다 보면 통일에 적절한 시기를 놓칠 우려가 있다”면서 “조기통일이야말로 분단비용 절감과 통일비용 감소에 가장 효과가 큰 방안”이라고 주장했다.⁶⁷⁾

이상에서 통일비용의 규모는 통일비용 산출방법에 대한 전문가의 공통적 인식과 이를 바탕으로 산출된 통일비용에 대한 국민적 합의의 폭을 넓혀야 할 것이다. 이를 위해서 통일과정상에서 발생하는 분야를 단계별로 구체적으로 정리할 필요가 있으며, 이에 소요되는 비용도 남한의 상황이 아닌 북한지역의 실정에 맞게 산출할 필요가 있다. 그리고 국가부담은 통일시 긴급하게 요구되는 북한지역 위기관리 및 사회보장 측면의 긴급구호비용과 각 분야의 제도통합에 소요되는 비용을 포함해서 경제부문에서는 민간투자가 이루어지지 않는 사회간접자본시설인 공공재의 공급에 한정시킬 필요가 있을 것이다. 이와 함께 통일비용 최소화를 위한 정책개발에 치중하면서 통일비용 규모의 과다가 통일기피현상이나 통일비용 문제 때문에 통일을 서둘러서는 안된다는 인식과 과소평가된 통일비용이 통일의 지나친 낙관론으로 연결되는 것을 경계해야 할 것이다.⁶⁸⁾

3.2.2 통일이익과 분단비용의 규모

분단비용의 규모는 주로 추정가능한 적정 GNP대비 국방비 규모로 남북한이 각각 지출하고 있는 비용을 투자로 전환하였을 경우에 얻을 수 있는 규모와 분단으로 인해 남북한이 각각 지출하고 있는 체제유지비용이 추정되고 있다. 통일이익은 유·무형의 이익이 언급되고 있으나 현실적으로 추정가능한 분단비용으로서 적정 국방비 지출의 규모로 추정하고 있다. 그러나 이러한 유형의 이익외에도 산출할 수 없는 무형의 가치가 더 크다는 사실에 주목할 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 체제유지를 위해 최근에도 정치선전적 상징물과 대규모 종합행사 등에 지출하는 재정지출 규모가 국민총생산(GNP)의 4%에 이르는 연간 총 8억 9,000만 달러로 추정될 정도로 엄청난 체제유지 비용⁶⁹⁾이 소모되고 있다.

67) 한겨레신문, 1997년, 6월 5일자.

68) 김영윤, 앞의 논문, p.65.

69) 한국일보, 1997년 5월 16일자.

조동호 연구위원은 분단비용을 추정하는 데 있어서 통일로 인하여 국방비 지출을 축소하여 생산적인 부문에 투자재원으로 활용하고 병력규모도 축소하여 경제활동인구를 증가시켰을 경우 남한경제의 성장 추정치를 계상하고자 했다.⁷⁰⁾ 그 결과로 1995년 현재 남한의 실제 국방비의 GNP대비 비율은 약 3.4%로 보고 1995년의 경우 분단비용은 1990년 불변가적으로 약 11조 9,800억원(정상가격 기준 약 16조 3,780억원)에 이르며 이는 잠재 GNP기준 약 4.9%에 해당하는 금액이라고 보았다. 또한 1970년 이후 분단비용의 총누적액은 1990년 불변가적으로 약 175조원으로 1995년 잠재 GNP의 약 71%에 해당된다고 했다. 통일이 1996년에 이루어진 것을 가정하고 2020년까지의 총통일편익을 1990년 불변가적으로 약 16조 5,000억원이며 2020년 “전망잠재 GNP”대비 약 2.4%에 해당한다고 밝혔다.

홍사덕 의원은 실제방위비에서 적정방위비를 뺀 나머지가 분단비용이란 방식을 택해 계량화를 시도했다. 한국의 적정방위비는 중국, 일본 등 주변 강대국과 우리와 국력이 비슷한 세계 각국의 방위비 대 GNP(국민총생산)비율을 토대로 했을때 3%이내라고 보았다. 따라서 적정방위비를 GNP의 3%로 했을 경우 5년간 분단비용은 37조 7,080억원, 2%일 경우 55조 920억원, 1%일 경우에는 73조 4,160억원이 된다. 이중에서 가장 현실성있는 2%를 기준으로 했을때 우리나라의 분단비용은 매년 11조원이 된다. 그러나 분단비용은 남북한이 각각 지출하고 있다는 점에서 보면 한민족의 분단비용의 규모는 훨씬 커진다. 또 통일비용은 북한주민의 경제수준이 남한과 같아지는 시점까지만 지출하면 되나 분단비용은 통일될 때까지 한정없이 계속 지출해야 하는 비용이 된다고 주장하고 있다.⁷¹⁾

한편, 안두순 교수는 분단비용으로 남북한의 군사비지출과 기타 안보비용 및 분단에서 오는 경제적 역기능 등을 꼽을 수 있다고 전제하고 1989년의 군사비는 남한이 GNP의 4.4%, 북한이 21.3%를 부담하고 있는데 통일이 되어 이 비용의 반만 경제재건에 전환할 수 있다고 해도 남한 GNP의 4.35%가 된다고 보고 있다.

홍성국씨는 분단비용이 70년대초에는 연간 50억달러 수준에 불과했으나 80년대 중

70) 조동호, 앞의 논문, pp.37-42.

71) 참고로 △중국 1.6% △日本은 1% △한국과 함께 차기 경제협력개발기구(OECD)회원국 후보인 스페인은 2% △브라질 0.25% △태국 2.8% △호주 2.2%이다.(동아일보, 1994년 8월 13일자).

만에는 250억달러 안팎으로 늘었고 현재는 400억달러 정도에 이르는 것으로 추산하였다.⁷²⁾

3.3 통일비용의 지불의사와 금액

남북한 통일을 위해 소요되는 통일비용과 관련 국민들이 지불하고자 하는 국민들의 통일비용 지불의사는 통일을 위한 충분조건 중의 하나라고 볼 수 있다.

배득중 교수는 통일비용을 공공재로 보고 통일비용의 규모와 그 단계별 지출규모를 감안하여 일시지불방식을 배제하고, 우리나라 국민들의 소비지출이 대부분 월별로 이루어지는 점을 고려하여 통일비용을 위해 매월 얼마씩 나워 지불하고 싶은가라는 설문 조사를 통해 통일비용 지출금액을 추정했다. 배교수는 통일비용에 대한 지불의사를 가사가치접근법(CVM)에 의한 설문기법을 통해 10조~14조원에 이르는 총 통일비용지불 금액을 산출했다. 또 그는 통일소요비용이 200조원을 중심으로 150조원에서 300조원에 이르기까지 막대한 금액이 추정되는 것에 비하면 국민들의 자발적 통일비용 부담액은 통일소요비용 추정치의 1/20정도에 지나지 않는다고 밝혔다.⁷³⁾

통일비용의 지불의사와 관련한 여론조사 결과는 경쟁적으로 소개되고 있는 엄청난 규모의 통일비용과는 달리 낮은 지불의사를 기록하고 있어서 어떤 형태로든 그 대책이 시급함을 보여주고 있다.

LG경제연구원의 여론조사에 따르면 1인당 매월 19,100원에서 23,900원 정도를 지불할 수 있다고 조사되었다.⁷⁴⁾ 국민 전체가 매년 10조 3,000억원에서 12조 9,000억원을 통일로 인해 얻어질 혜택을 위해 기꺼이 지불하겠다는 것이고 이를 10년간 축적한다면 103조원에서 129조원이 된다. 이같은 수치는 기존의 연구에서 추정됐던 통일비용 160조원에서 1,440조원에 비하면 턱없이 적은 액수라고 분석하고 있다. 예상 통일비용과 국민들이 지불할 의사를 표시한 비용사이의 이런 격차는 바로 통일비용 조성 과정에서의 어려움을 보여준다. 그리고 북한도 통일비용의 일부를 담당할 수 있도록 경협확대 등

72) 동아일보, 1997년 4월 1일자.

73) 배득중, "시민들의 통일비용 지불의사(WTP)의 측정 - 통일에 대한 가치평가와 공공선택 -", 한국행정학회, 『한국행정학보』(27권 1호, 1993년 봄호), pp.62-65.

74) 중앙일보, 1993년 3월 28일자.

북한정제를 회생시키는 방안도 모색해야 한다고 지적했다.

한국기독교사회문제연구원의 통일의식조사에 따르면 응답자의 19.3%가 통일기금조성에 대해 '진적으로 감수'하고 70.5%가 '어느정도 감수할 수 있다'고 밝히는 등 89.8%가 개인적으로 통일비용을 부담할 수 있다고 대답했다. 응답자들은 이와 관련해 '현재 세금의 두배 이상을 10년 이상 낼 수 있다'고 답변했다.⁷⁵⁾ 이 조사는 세종연구소가 실시한 여론조사와 비교된다. 당시 조사에서 '통일세를 낼 용의가 있느냐'는 물음에 성인 응답자의 20.9%가 '기꺼이 부담하겠다'고 대답한 것과 대조적이다.⁷⁶⁾

한국일보사의 여론조사 결과에 의하면 통일에 따른 개인적 희생에 대해서는 78.1%가 '어느 정도까지만 감수'(65.1%), 또는 '어떤 희생이라도 감수'(13.6%)라고 대답했다. 희생할 생각이 별로 없거나 어떠한 희생이라도 감수할 생각이 없다는 부정적 반응은 각각 18.3%, 2.9%에 불과해 대부분이 통일비용 부담에 너그러운 입장을 보였다.⁷⁷⁾

중앙일보가 최근 실시한 여론조사에 의하면 통일이후 세금부담 증가에 대해서는 '약간 부담'(35.3%), '기꺼이 부담'(29.8%)의 순이었고 부정적인 응답은 24.3%를 차지했다.⁷⁸⁾

한편, 대우경제연구소의 조사에 따르면 지난 94년부터 96년까지 18세이상 성인 6,729명을 대상으로 3차례에 걸쳐 통일비용의 부담의향을 조사한 결과 통일비용관련 세금을 납부하겠다는 응답자가 96년에 57.4%였고 이들의 연간 평균 지불가능 금액은 28,500원이었다. 국민은 통일에 대비해 1인당 매월 19,000~24,000원씩 10년간, 총 103조~129조를 세금 등 「통일비용」으로 지불할 용의가 있는 것으로 조사됐다. 학력별로 보면 대학졸업 이상 고학력자중 절반이상인 50.2%가, 고졸이하 학력자는 38.5%가 통일비용을 지불할 의사가 있다고 응답했다. 연도별 부담찬성 응답자의 비율과 금액은 지난 94년이 59.5%, 26,800원이었고 95년 54.9%, 28,700원이었다.⁷⁹⁾

롯데제과 사보 6월호가 직원 161명을 대상으로 통일관에 대해 설문조사한 결과 70.5%가 『통일비용을 부담할 의사가 있다』고 응답했으며 부담할 수 있는 통일비용은

75) 한겨레신문, 1995년 10월 6일자.

76) 조선일보, 1995년 11월 14일자.

77) 한국일보, 1996년 6월 23일자.

78) 중앙일보, 1997년 9월 24일자.

79) 동아일보, 1997년 4월 18일자.

평균 월급의 10.8%로 나타났다.⁸⁰⁾ 국민의 절반이상이 남북한간 통일에 소요될 비용을 부담할 용의가 있는 것으로 조사됐다.

한편, 배득중 교수는 통일비용 지불의사의 측정 결과로서 소요비용과 지불의사의 괴리에 대한 정책적 고려의 과제로서 비용이 덜드는 통일정책의 모색과 통일의 편익에 대한 인식의 확대의 필요성을 제기하고 있다. 특히 통일비용의 지불의사는 주관적인 만족도에 크게 좌우되므로 통일로부터 얻게되는 편익을 국민들에게 주지시키는 것이 바람직하다고 보고 있다. 그밖에도 정부의 통일정책이 신뢰도를 얻고 공공재로서의 통일비용이 적절한 행정관리 방안이 모색되어야 한다고 주장하고 있다.

<표 3-2> 통일비용 지불의사 및 지불금액

여론조사 주체	조사 시기	통일비용 지불의사(%)	지불금액	비고
한국기독교사회문제연구원	1995년	89.8		한겨레신문, 1995년 10월 6일자
세종연구소	1995년	20.9		조선일보, 1995년 11월 14일자
한국일보사	1996년	78.1		한국일보, 1996년 6월 23일자
중앙일보	1997년	65.1	약간부담 : 35.3% / 기꺼이 부담 : 29.8%	중앙일보, 1997년 9월 24일자
LG경제연구원	1993년	-	매월 19,100원 ~ 23,900원	중앙일보, 1993년 3월 28일자
대구경제연구소	1994년	59.5	26,800원	동아일보, 1997년 4월 18일자
	1995년	54.9	28,700원 (지불금액 : 연평균)	
	1996년	57.4	28,500원	
롯데제과	1997년	70.5	롯데제과 사원대상 161명(지불금액 : 평균 월급의 10.8%)	동아일보, 1997년 6월 24일자

많은 학자와 연구기관이 지적했듯이 통일비용은 통일의 시기가 늦어질수록 기하급수적으로 팽창하며 그 부담은 가중될 것임에 틀림없다. 북한의 경제적 어려움이 가중되고 있는 상황에서 남북한간의 경제력 격차가 점점 더 크게 벌어지고 있는 사정임에도 불구하고 북한은 재정의 거의 절반을 방위비에 쏟아 부음으로서 결과적으로 경제건설 속도를 더욱 늦추고 있다. 그것은 남북간의 소득 및 GNP격차를 가속적으로 벌어지게 만들어 우리의 통일비용을 더욱 확대시키게 될 것이다.⁸¹⁾

80) 동아일보, 1997년 6월 24일자.

81) 홍사덕, 앞의 글, pp.138-141.

이와 관련하여 신창민 교수는 12년동안의 경제적 연방제 채택기간이 필요하다고 제안하고 있다. 정치·군사·외교의 통합이 이루어진 단계에서 경제부문에 한하여는 연방제를 택하고, 이 연방제 기간 동안에 북한의 소득이 남한을 따라 올 수 있도록 한 연후에 명실공히 모든 부분과 제도를 망라한 완전통일을 이룩하는 것이 가장 바람직한 통일방안이라고 제시하고 있다.⁸²⁾

3.4 통일비용의 조달방법

우리의 경우 지금까지 각 연구소와 대학교수들이 통일비용을 경쟁적으로 발표하는 데만 치중해온 듯한 인상이다. 앞으로는 연구의 초점을 통일비용 산출에서 이를 조달하기 위한 방법 쪽으로 옮기는 것이 바람직하다는 지적은 통일비용 산출 못지않게 통일비용의 조달방법의 고려가 중요하다는 것을 의미한다.⁸³⁾

일반적으로 거론되는 통일비용 조달방안은 군사비전용, 국공채발행, 외자도입, 통일기금 조성, 통일세 신설, 남북협력기금 확대 등이 제시되고 있다.

이중 통일기금 조성 등은 통일이전에도 가능한 부문이다. 그러나 통일이전에 이를 시도하는 것은 국민의 조세부담이나 대북관계를 고려할 때 바람직하지 않다는 견해가 적지 않다. 조세저항이 우려되는 데다 북한을 자극할 우려 때문이다. 그보다는 산업구조 조정과 국제경쟁력 강화를 통해 경제의 건실한 성장을 도모하는 것이 미래의 통일비용 부담을 최소화하는 길이라는 지적이 많다. 이와 함께 남북정착을 활성화하는 것도 통일비용을 줄이는 한 방법으로 제시되고 있다.

1994년 통일원은 막대한 통일비용을 조달하기 위해 대규모 통일기금 확보와 통일세 신설, 증세, 국공채발행 등 다각적인 방안을 검토하고 있다고 밝힌 바 있다.⁸⁴⁾ 최근 강호양 통일원 대변인은 『통일기금은 통일비용을 충당하기 위한 것으로 기존의 남북교류협력기금과는 다르다』며 『적어도 수십조원 규모는 돼야 할 것』이라고 밝혔다. 현재 남북교류협력기금은 목표액 1조원에 3,400여억원이 조성됐으며 이는 북한과의 인도적 경제적 교류를 지원하는 데 쓰이고 있다. 이에 비해 통일기금은 수조원에서 수십조원

82) 신창민, 앞의 글, p.49.

83) 조선일보, 1995년 8월 4일자.

84) 동아일보, 1994년 9월 26일자.

규모가 돼야 할 것으로 전문가들은 판단하고 있다. 이와 관련, 재경원은 예산상 부담을 이유로 통일기금 설치에 반대입장을 분명히 하고 있어 이 문제를 두고 정부부처 사이에 논란이 빚어지고 있으며, 강대변인은 『통일기금의 설치에 지금까지의 남북공존 위주의 정책에서 벗어나 북한붕괴에 따른 흡수통일에도 대비하는 방향으로 통일정책이 크게 바뀌는 것을 의미한다』고 말했다.⁸⁵⁾

그밖에도 정부내 관련부처들은 해외조달(차관도입)과 국내조달(예산전용 세금신설 국채발행)의 두가지 방법이 있다고 이야기하고 있다.⁸⁶⁾

정부가 통일기금을 조성할 의지와 능력이 있다면 오히려 관계법도 제정돼 있고, 조성된 기금이 잘 활용되고 있는 남북협력기금도 고려될 수 있을 것이다. 물론 협력기금은 남북간의 상호교류와 협력을 위해 쓰이는 것으로, 통일이 되었을 때 쓰자는 통일기금과 그 용도가 다르다. 그러나 남북교류와 협력사업은 직간접으로 통일비용을 줄여주는 구실도 한다. 만일 예상치 못했던 갑작스러운 통일이 이루어지더라도 한다면 협력기금을 통일비용으로 전용한다고 해서 문제가 될 것은 전혀 없기 때문이다.⁸⁷⁾

통일세를 미리 거둬 통일기금으로 적립하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이 경우 조세 저항이 적은 간접세가 유리하다. 독일에서는 통일후 휘발유 보험 담배 등에 20%정도의 통일세를 부과했다. 그러나 이 역시 통일을 미리 예상해 세금을 부과하는 것을 국민들이 어떻게 받아들일 것인지가 관건이다. 국내외의 기체를 통한 자금조달이나 민간 모금 운동등은 한계가 있을 수밖에 없다.

국제적 지원은 통일후에는 가능하지만 사전 기금 조달방법으로는 생각하기 어렵다. 통일을 예상해 미리 우리에게 자금을 지원해 줄 나라나 국제금융기구는 없을 것이기 때문이다. 독일은 통일후 유럽연합(EU)에서 95년까지 5년간 2백70억마르크를 지원받았다. 우리도 통일후라면 세계개발은행(IBRD)이나 아시아개발은행(ADB) 등에서 지원받을 수도 있고 북한재건을 위한 마샬플랜 방식의 국제지원계획을 구상해 볼 수도 있을 것이다.

85) 동아일보, 1997년 3월 7일자.

86) 동아일보, 1997년 3월 7일자.

87) 한겨레신문, 1997년 3월 9일자.

4. 분단비용과 통일비용에 대한 인식 설문조사

4.1 분단비용과 통일비용에 대한 인식 설문조사 개요

4.1.1 설문조사방법

1) 설문조사 목적

이 설문조사는 앞으로 통일의 주역이 될 대학생들을 대상으로 '북한 및 통일문제에 대한 기본인식'과 '분단비용과 통일비용에 대한 인식'에 대한 조사 결과를 토대로 통일비용에 대한 왜곡되거나 부정적인 인식구조를 긍정적인 측면으로 전환함으로써 진정한 통일주체세력으로 거듭날 수 있는 방안을 모색하기 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

2) 설문조사 내용

① 북한 및 통일문제에 관한 기본 인식에 대한 조사 내용은 다음과 같다.

㉠ 북한과 남북한 통일문제에 대한 관심도, ㉡ 대북한 식량난에 대한 정부지원정책의 평가, ㉢ 북한정권에 대한 감정, ㉣ 북한체제의 개방에 대한 전망, ㉤ 북한의 통일정책의 변화가능성, ㉥ 통일의 당위성, ㉦ 한반도 통일의 장애요인, ㉧ 통일 후 한국의 정치·경제체제, ㉨ 통일방식, ㉩ 남북교류 우선 분야, ㉪ 남북통일 예상 시기, ㉫ 탈북귀순자들에 대한 지원정책의 평가 등이다.

② 분단비용과 통일비용에 대한 의식구조에 대한 설문은 다음과 같이 구성하였다.

㉠ 분단비용과 통일비용에 대한 인지도 및 인지경로, ㉡ 통일비용의 지불주체, ㉢ 손익개념에 따른 분단비용과 통일비용, ㉣ 통일에 따른 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익, ㉤ 통일비용의 소요항목, ㉥ 통일비용의 규모, ㉦ 통일비용의 지불의사, ㉧ 통일비용의 조달방법, ㉨ 통일비용과 조기통일·점진적 통일간의 관계, ㉩ 통일비용에 대한 인식 제고 주체 및 방안, ㉪ 북한 및 통일관련 강좌의 수강경험, ㉫ 통일비용에 대한 수업의 경험, ㉬ 통일비용 논의의 필요성 등이다.

3) 설문조사 방법

① 모집단

1997년 9월 현재 대구·경북지역에 소재하고 있는 19개 4년제 국·공·사립 대학교 기운

데 10개 대학교를 다음과 같이 선정하였다. 대구지역에 소재하고 있는 경북대학교, 대구교육대학교 및 계명대학교 3개 대학교와 경북지역에 소재하고 있는 7개 대학교를 선정하였다. 대구인근 지역인 경산시에 소재하고 있는 영남대학교를 비롯한 3개 대학교와 경북 동부·서부·북부지역을 대표하고 있는 구미시, 경주시, 안동시 및 영주시에 소재하고 있는 금오공과대학교, 경주대학교, 안동대학교와 동양공과대학교를 각각 선정하여 지역대표성을 고려하였다.

<표 4-1> 대구·경북지역 대학교 현황

대상지역		대학교 현황		설문조사 대상 대학교		비고
		대학교명	계	대학교명	계	
대구 지역	(중부)	경북대학교/대구교육대학교/계명대학교	3	경북대학교/대구교육대학교/계명대학교	3	100%
경북 지역	동부	경주대학교/포항공과대학교/한동대학교/위덕대학교	4	경주대학교	1	25%
	서부	금오공과대학교/한국산업대학교/가야대학교/대구예술대학교	4	금오공과대학교	1	25%
	남부	영남대학교/대구효성가톨릭대학교/경일대학교/대구대학교/경산대학교	5	영남대학교/대구효성가톨릭대학교/경일대학교	3	60%
	북부	안동대학교/동양대학교/상주산업대학교	3	안동대학교/동양대학교	2	67%
계			19		10	55%

② 조사기간

1997년 9월 8일 ~ 9월 12일까지 5일간 실시하였다.

③ 표본크기

10개 대학교별로 설문지 100부 내외를 배포하여 70~103명씩 설문지를 회수하여 총 920명을 표본으로 삼았다.

<표 4-2> 설문조사의 표본

번호	대학교명	피 설문자 인원(명)
1	계명대학교	101
2	대구교육대학교	103
3	대구효성가톨릭대학교	101
4	남오공과대학교	92
5	동양공과대학교	85
6	영남대학교	85
7	경주대학교	91
8	경일대학교	70
9	안동대학교	96
10	경북대학교	97
계	10	920

④ 표집방법

각 대학교별로 정치학·국민윤리학과 등에서 개설되는 『정치학』, 『국제관계(정치)』, 『(민주시민)윤리』 등 정치학관련 교양과목을 수강했거나(동양공과대학교는 1997학년도 2학기에 위 관련강좌가 개설되지 않았음) 수강하고 있는 대학생들을 대상으로 표집하였다.⁸⁸⁾ 이는 정치학관련 교양과목을 수강하는 학생들이 다른 학생들에 비해 북한 및 통일문제에 대해 상대적으로 더 많은 관심을 가지고 있을 것이라는 추측에서이다.

⑤ 조사방법

각 대학교별로 수업시간 중에 설문면접조사법에 의해 실시되었다.

⑤ 자료처리 및 분석

회수된 설문자료를 코딩하여 퍼스널 컴퓨터에서 통계프로그램(SPSS)을 이용하여 분석하였다. 각 항목별로 빈도분석과 성별, 학년별, 전공별 배경변수와 교차분석하여 조사 결과를 분석하였다. 이 설문조사에서 사용된 교차분석은 $P < 0.05$ 의 유의도가 있는 것만을 분석의 대상으로 삼았으며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.16\%$ 이다.

88) 영남대학교의 경우는 『정치경제학』 과목을 수강하는 학생을 그 대상으로 삼았다. 비록 전공선택과목이지만 다른 전공 학생들의 수강인원이 많은 관계로 본 설문조사의 표본특성을 크게 벗어나지 않을 것으로 판단된다.

4.1.2 피설문조사자 특성

1) 성별

본 설문조사에 응한 총 920명의 설문응답자(이 가운데 미응답자 10명 포함) 가운데 남학생은 541명(유효 빈도 비율 : 59.5%), 여학생은 369명(유효 빈도 비율 : 40.5%)이었다.

2) 학년

정치학 관련 교양과목들이 저학년을 대상으로 개설되고 있는 바 저학년의 비중이 높았다. 본 설문조사에 응한 총 920명의 설문응답자(이 가운데 미응답자 10명 포함) 가운데 1학년 428명(47.0%), 2학년 223명(24.5%), 3학년 154명(16.9%), 4학년 105명(11.5%)이었다.

3) 전공

인문, 사회과학, 자연과학, 공과, 예체능 계열로 분류하였다. 본 설문조사에 응한 총 920명의 설문응답자(이 가운데 미응답자 14명 포함) 가운데 인문계열전공 학생은 253명(27.9%), 사회과학계열 254명(28.0%), 자연과학계열 133명(14.5%), 공과계열 240명(26.1%), 예·체능계열 26명(2.9%)이었다.

<표 4-3> 피설문조사자 특성(표본구성 현황)

	분 류	응답자수(명)	유효빈도(%)	합계(명)	비고
성별	남학생	541	59.5	910	총 설문응답자는 920명임.
	여학생	369	40.5		
학년별	1	428	47.0	910	
	2	223	24.5		
	3	154	16.9		
	4	105	11.5		
전공별	인문계열	253	27.9	906	
	사회과학계열	254	28.0		
	자연과학계열	133	14.7		
	공과계열	240	26.5		
	예체능계열	26	2.9		

4.2 분단비용과 통일비용에 관한 인식 설문조사 결과

4.2.1 북한 및 통일문제에 관한 기본인식

1) 북한과 통일문제에 대한 관심도

평소 ‘북한’과 ‘남북한 통일’에 대해 얼마나 관심을 가지고 있습니까?(설문 1번 문항)라는 질문에 대해 ‘매우 많다’ 181명(19.7%), ‘약간 있다’ 568명(61.8%)으로 나타나 81.5%의 높은 관심도를 보여 주었다. 반면 ‘별로 없다’ 158명(17.2%), ‘전혀 없다’는 12명(1.3%)이었다. 교차분석 결과를 보면, 성별·학년별 차이는 보이지 않으며, 전공별로 보면 사회과학계열(22.8%)과 자연과학계열(21.8%)이 ‘매우 많다’의 응답률이 높았다. 그러나 이러한 비율은 최근에 실시된 중앙일보사의 여론조사 결과 비율(84.1%)보다는 약간 낮게 나타났다.

<표 4-4> 북한과 통일문제에 대한 관심

		매우 많다	약간 있다	별로 없다	전혀 없다	유의도
성별	남학생	25.0	61.2	12.4	1.5	$\chi^2=37.585$ P=0.000
	여학생	12.0	62.5	24.5	1.1	
학년별	1	15.2	61.2	22.4	1.2	$\chi^2=47.952$ P=0.000
	2	14.8	68.6	13.9	2.7	
	3	32.7	52.9	13.7	0.7	
	4	29.5	61.9	8.6	-	
전공별	인문	18.7	63.5	16.7	1.2	$\chi^2=12.580$ P=0.400
	사회	22.8	59.4	16.1	1.6	
	자연	21.8	54.1	21.8	2.3	
	공과	17.9	64.6	16.7	0.8	
	예체능	3.8	80.8	15.4	-	
전체		19.7	61.8	17.2	1.3	N=920

2) 북한정권에 대한 감정

북한정권에 대한 느낌은 어떠합니까?(설문 3번 문항)라는 질문에 대해 ‘적대감을 느낀다’ 533명(57.9%), ‘적대감을 느끼지 않는다’ 152명(16.5%), ‘특별한 감정이 없다’ 235명(25.5%)이 각각 응답하여 북한정권에 대해 적대감을 느끼는 학생들이 더 많다고 할 수 있다. 남학생이 여학생보다 적대감을 더 많이 가지고 있는 것으로 나타났으며, 학년별·전공별로는 큰 차이가 없었다.

이러한 결과는 일반국민들(39.9% ; 32.6% ; 27.4%)보다 높게 나타나고 있어서 대북한 인식의 경직성을 해소할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다. 그리고 이러한 결과는 후술되는 바와 같이 북한에 대한 체계적인 정보획득 기회없이(수강경험 부족) 막연하게 가지는 인식이라는 점에서 심각성을 보여주고 있다. 왜냐하면 통일의 또다른 주체는 바로 북한이라는 점이다. 또한 통일의 장애요인 가운데 ‘체제 및 이념의 차이’, ‘북한정권 때문’을 가장 높게 선택하고 있다는 점과 북한체제의 개방가능성 및 북한의 통일정책의 변화가능성에 대한 비관적인 전망과 무관하지 않다고 할 수 있겠다.

<표 4-5> 북한정권에 대한 감정

		적대감을 느낀다	적대감을 느끼지 않는다	특별한 감정이 없다	유의도
성별	남학생	63.8	15.0	21.3	$\chi^2=20.600$ P=0.000
	여학생	49.1	18.4	32.5	
학년별	1	61.0	12.4	26.6	$\chi^2=11.661$ P=0.700
	2	54.7	19.3	26.0	
	3	58.4	20.1	21.4	
	4	50.5	21.0	28.6	
전공별	인문	54.2	18.6	27.3	$\chi^2=18.499$ P=0.178
	사회	50.8	20.1	29.1	
	자연	61.7	12.8	25.6	
	공과	67.1	11.3	21.7	
	예체능	57.7	23.1	19.2	
전체		59.7	16.5	25.5	N=920

3) 북한체제의 개방에 대한 전망

북한체제의 개방 문제에 대해 어떤 생각을 가지고 있습니까?(설문 4번 문항)라는 질문에 대해서는 ‘경제난을 극복하기 위해 점진적으로 확대할 것이다’가 543명(59.1%)으로 가장 많았고, ‘개방에 따른 체제혼란을 감안하여 현수준으로 유지될 것이다’ 344명(37.4%), ‘축소될 것이다’라는 응답자는 32명(3.5%)에 불과해 북한체제의 개방 전망에 대해 낙관적인 사고의 단면을 보여 주고 있다. 배경변수별 차이는 크게 나타나고 있지 않다.

<표 4-6> 북한체제의 개방에 대한 전망

		점진적 확대	현수준 유지	축소	유의도
성별	남학생	60.0	37.4	2.6	$\chi^2=2.805$ P=0.246
	여학생	57.7	37.7	4.6	
학년별	1	58.3	37.0	4.7	$\chi^2=12.454$ P=0.0526
	2	54.7	42.6	2.7	
	3	59.1	39.0	1.9	
	4	71.4	26.7	1.9	
전공별	인문	57.7	38.3	4.0	$\chi^2=9.943$ P=0.269
	사회	60.2	38.6	1.2	
	자연	58.6	34.6	6.8	
	공과	59.8	36.4	3.8	
	예체능	61.5	38.5	-	
전체		59.1	37.4	3.5	N=920

4) 북한의 통일정책의 변화가능성

북한이 적화통일전략을 버리고 남북합의에 의한 평화통일을 받아들일 의사가 있다고 생각합니까?(설문 5번 문항)라는 질문에 대해 부정적인 의견을 나타내고 있다. ‘매우 많다’는 24명(2.6%), ‘약간 있다’ 215명(23.4%)인 반면, ‘별로 없다’ 493명(53.6%), ‘전혀 없다’ 188명(20.4%)의 응답을 보여주고 있다. 교차분석에서는 배경변수별 차이가 나타나지 않았다.

이 조사결과는 대국민 여론조사에서 나타난 ‘현상유지’(45.8%)의 비율과 비교해 볼 때 더 비관적으로 생각하고 있는 것으로 분석된다.

<표 4-7> 북한의 통일정책의 변화가능성

		매우 많다	약간 있다	별로 없다	전혀 없다	유의도
성별	남학생	2.8	21.3	55.1	20.9	$\chi^2=2.970$ P=0.396
	여학생	2.2	26.0	52.0	19.8	
학년별	1	2.8	22.0	53.5	22.0	$\chi^2=10.332$ P=0.324
	2	1.8	25.1	54.3	18.8	
	3	2.6	27.9	47.4	22.1	
	4	2.9	17.1	64.8	15.2	
전공별	인문	2.0	26.5	49.0	22.5	$\chi^2=14.161$ P=0.291
	사회	3.9	22.8	50.4	22.8	
	자연	3.8	20.3	59.4	16.5	
	공과	1.3	22.1	57.5	19.2	
	예체능	-	23.1	65.4	11.5	
전체		2.6	23.4	53.6	20.4	N=920

5) 대북 쌀지원에 대한 정부지원의 평가

북한은 현재 식량난으로 굶주리는 사람들이 많다고 합니다. 우리 정부가 북한에 대해 식량을 지원하는 것에 대해 어떻게 생각합니까?(설문 2번 문항)라는 질문에 대해 ‘같은 동포이기 때문에 무조건 지원해야 한다’ 69명(7.5%), ‘군량미로 전용되지 않는다는 조건하에 인도주의적인 견지에서 지원해야 한다’ 754명(82.0%), ‘비록 같은 동포이지만 남한 빈민층의 구호문제를 우선 생각한다면 지원은 바람직하지 않다’ 83명(9.0%), ‘적대국이 기 때문에 지원에 반대한다’ 13명(1.4%)으로 각각 나타났다.

따라서 정부의 대북 쌀지원문제에 대해서는 동포애와 같은 감정적 대응보다 이성적인 판단과 대응을 해야 한다고 보고 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 응답율은 원칙적인 대북지원에 찬성하지만 인도주의적인 전제조건하에서 또는 북한정권의 태도변화에 대응한 지원이라는 인식을 갖고 있다고 볼 수 있다. 성별·전공 배경변수별 특성의 구별없이 대체로 비슷한 응답을 보이고 있다. 다만 학년별로는 고학년(4학년 : 17.1%)일 수록 ‘무조건 지원해야 한다’는 응답비율이 높게 나타나고 있다. 이러한 조사결과는 대국민여론조사에서 밝혀진 89.3%와 비슷한 비율을 나타내고 있다.

<표 4-8> 대북한 쌀지원 문제에 대한 인식

		같은 동포이기 때문에 무조건 지원해야 한다	군량미 전용않는다는 조건하에 인도주의적 차원에서 지원	남한의 빈곤층을 먼저 고려할 때 지원하지 않아야 한다	적대국가이므로 쌀지원을 반대한다	유의도
성별	남학생	7.4	81.3	9.1	2.2	$\chi^2=5.946$ P=0.114
	여학생	7.6	83.2	8.9	0.3	
학년별	1	6.3	83.4	8.4	1.9	$\chi^2=21.457$ P=0.011
	2	4.9	85.2	8.5	1.3	
	3	7.8	78.6	12.3	1.3	
	4	17.1	75.2	1.3	-	
전공별	인문	6.7	86.2	6.7	0.4	$\chi^2=15.674$ P=0.207
	사회	10.2	78.7	10.2	0.8	
	자연	5.3	81.2	10.5	3.0	
	공과	6.3	81.2	10.0	2.5	
	예체능	7.7	88.5	3.8	-	
전체		7.5	82.0	9.0	1.4	N=920

6) 통일의 당위성

통일은 반드시 이루어져야 한다고 생각합니까?(설문 6번 문항)라는 질문에 대해 ‘통일은 반드시 이루어져야 한다’는 응답은 529명(57.5%), ‘통일이 되면 좋지만 반드시 통일이 되어야 한다고 생각하지는 않는다’ 373명(40.5%)으로 나타나 과거에 비해 통일의 당위성에 대한 비율이 많이 떨어지고 있다고 할 수 있다. ‘현상태를 유지하는 것이 바람직하다’는 응답은 18명(2.0%)이었다. 고학년 남학생일수록(63~69%) 통일의 당위성에 대해 강한 입장을 나타내고 있다. 한편 1학년 남학생일수록 통일의 당위성에 대해 회의적인 반응을 보여주고 있지만 큰 상관성은 없었다. 그러나 전공별로는 인문·사회계열의 학생들이 통일의 당위성에 대해 다른 전공군에 비해 높은 의지를 나타내고 있다(58.1%~61.4%).

남북한 통일은 왜 이루어져야 한다고 생각합니까?(설문 7번 문항)라는 질문에 대해 ‘같은 동포이기 때문에’ 295명(32.4%), ‘민족자주성 확립을 위해’ 276명(30.0%), ‘전쟁위험의 해소를 위해’ 166명(18.2%), ‘경제발전을 위해’ 130명(14.3%) ‘이산가족의 고통을 해소하기 위해’, ‘민주화를 위해’, ‘북한주민생활의 향상을 위해’ 순으로 나타났다. 따라서 통일의 당위성에 대해 동포애와 같은 감정적 요소와 국제관계에 있어서의 민족자주성 확보가 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 성별로는 남학생이 여학생보다 통일의 당위성에 대해 반드시 통일이 되어야 한다는 응답율이 더 높게 나타났으며, 학년별로도 고학년 학생일수록 통일의 당위성에 대해 찬성하는 비율이 높았다. 전공별로는 유의적이지 않았다.

우리 대학생들은 이러한 결과를 놓고 볼 때 통일문제의 해법에 있어서 민족주의적인 색채를 많이 가지고 있는 것으로 보인다. 절대적 가치로서 통일의 당위성은 일반국민들에 비해 낮게 나타나고 있다. 참고로 비슷한 시기에 치러진 중앙일보사의 통일의 당위성에 대한 응답비율은 77.9%였다.

<표 4-9> 통일의 당위성

		반드시 통일이 되어야 한다	반드시 통일이 되어야 한다고는 생각하지 않는다	현상유지가 바람직하다	유의도
성별	남학생	63.8	34.9	1.3	$\chi^2=23.044$ P=0.000
	여학생	48.0	49.3	2.7	
학년별	1	53.5	43.2	3.3	$\chi^2=19.015$ P=0.004
	2	54.7	44.4	0.9	
	3	63.6	35.7	0.6	
	4	69.5	30.5	-	
전공별	인문	58.1	40.3	1.6	$\chi^2=9.409$ P=0.301
	사회	61.4	35.8	2.8	
	자연	51.9	45.1	3.0	
	공과	56.7	42.5	0.8	
	예체능	46.2	53.8	-	
전체		57.5	40.5	2.0	N=920

7) 한반도 통일의 장애요인

한반도 통일을 가로막는 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각합니까?(설문 8번 문항)라는 질문에 대해 ‘체제 및 이념의 차이’ 333명(36.2%), ‘북한정권’ 298명(32.4%), ‘주변강대국’ 174명(18.9%)을 한반도 통일의 장애요인으로 생각하는 비율이 높았다. 그 다음으로 ‘국민들의 통일외지 부족’ 56명(6.1%), ‘남북한 경제·생활수준 차이’ 45명(4.9%), ‘남한정권’ 8명(0.9%) 순이었다. 배경변수별 특성의 차이는 별로 나타나고 있지 않다.

<표 4-10> 한반도 통일의 장애요인

		체제·이념	북한정권	남북한 생활수준 차이	주변강대국	남한정권	통일외지 부족	기타	유의도
성별	남학생	35.7	34.0	4.1	19.8	1.1	4.6	0.7	$\chi^2=9.146$ P=0.166
	여학생	36.7	30.7	6.0	17.7	0.5	8.2	0.3	
학년별	1	32.9	33.2	5.8	20.3	0.9	6.5	0.2	$\chi^2=23.340$ P=0.178
	2	31.8	35.9	4.9	19.7	0.9	5.4	1.3	
	3	48.4	28.1	2.6	15.7	-	4.6	0.7	
	4	40.0	30.5	3.8	16.2	1.9	7.6	-	
전공별	인문	31.6	33.6	5.5	20.6	1.2	7.5	-	$\chi^2=19.335$ P=0.734
	사회	38.7	31.6	4.7	15.8	0.8	7.5	0.8	
	자연	39.8	28.6	6.8	18.0	0.8	5.3	0.8	
	공과	35.0	33.8	3.8	22.1	0.8	4.2	0.4	
	예체능	46.2	42.3	-	11.5	-	-	-	
전체		36.2	32.4	4.9	18.9	0.9	6.1	0.5	N=920

8) 통일한국의 바람직한 정치·경제체제

통일후 한국의 정치·경제체제는 어떤 형태가 바람직하다고 생각합니까?(설문 9번 문항)라는 질문에 대해 '현재의 남한식 체제가 바람직하다'가 564명(61.6%)으로 가장 선호되었으며, '남북한 체제를 섞은 혼합연방체제가 바람직하다'는 322명(35.2%), '체제와 상관없이 하루 빨리 통일이 되는게 좋다'는 30명(3.3%)으로 나타났다. 성별과 전공별로 차이는 나타나지 않지만 1·2학년 학생들은 '현재의 남한식 체제가 바람직하다'는 응답비율이 3·4학년 학생들은 '남북한 체제를 섞은 혼합연방체제가 바람직하다'는 응답비율이 더 높게 나타나고 있다.

<표 4-11> 통일후 바람직한 체제

		남한식 체제	혼합연방체제	체제와 상관없다	유의도
성별	남학생	60.8	35.3	3.9	$\chi^2=2.132$ P=0.344
	여학생	63.0	34.8	2.2	
학년별	1	65.9	31.8	2.3	$\chi^2=14.219$ P=0.027
	2	63.3	34.4	2.3	
	3	54.2	40.5	5.2	
	4	51.9	42.3	5.8	
전공별	인문	62.9	34.3	2.8	$\chi^2=11.797$ P=0.161
	사회	56.9	37.9	5.1	
	자연	57.6	40.2	2.3	
	공과	68.3	29.2	2.5	
	예체능	61.5	38.5	-	
전체		61.6	35.2	3.3	N=920

9) 통일방식

아래의 통일방식 가운데 어느 것이 남북한 통일에 더 바람직하다고 생각합니까?(설문 10번 문항)라는 질문에 대해 '독일식의 흡수통일방식' 411명(44.9%)으로 가장 많은 응답자가 선택하였다. '에멘과 같은 정치적 합의에 의한 통일방식' 215명(23.5%), '1국가 2체제의 연방주의적 통일방식'은 198명(21.6%), '남북한과 주변국가들간의 합의하의 종립화통일방식' 89명(9.7%) 순이었다. 배경변수별로는 남학생들이 흡수통일에 대한 비율이 더 높았고(48.2%), 에멘과 같은 정치적 합의에 의한 통일방식에서는 여학생의 응답율이 더 높았다(30.1%).

따라서 대학생들은 현재의 남한식 체제에 의한 대북한 흡수통일방식을 가장 많이 선호하는 것으로 분석할 수 있다. 통일한국의 바람직한 정치·경제체제의 문항(9번 문항)과

통일방식에는 상당한 관계가 있다고 볼 수 있는데 위에서 보는 바와 같이 다소 혼선의 양상을 보여주고 있다. 이는 통일한국의 미래상과 통일방식에 대한 이해의 부족으로 설명할 수 있겠다.

10) 남북교류 우선 분야

남북한이 통일을 이루기 위해 남북교류의 필요성이 제기되고 있습니다. 가장 시급히 추진해야 할 교류는 어느 것이라고 생각합니까?(설문 11번 문항)라는 질문에 대해 ‘남북경협 등 경제적 교류’가 가장 많았다(405명 44.1%). 그 다음으로 ‘남북이산가족 등 사회적 교류’ 211명(23.0%), ‘정치적 교류’ 141명(15.3%), ‘문화·예술분야의 교류’, ‘정보·통신분야의 교류’ 순이었다. 이러한 결과는 통일을 위해 정치적 교류보다 경제적·인도주의적 측면에서의 사회적 교류에 더 많은 비중을 보이고 있다는 점에서 위 문항의 독일식 흡수통일방식에 대한 선호도와 관계가 있다고 할 수 있다. 교차분석에서는 남학생(50.2%)이 여학생(35.8%)보다 ‘경제적 교류’의 분포비율이 높았으며, ‘정치적 교류’와 ‘사회적 교류’에서는 여학생이 남학생보다 비율이 높았다. 이러한 조사결과는 대국민 여론조사에서 나타난 ‘경제적 교류’(35.1%)보다 높은 비율의 응답율을 보여 우리 대학생들이 경제적·사회적 교류의 필요성을 더 절실하게 느끼고 있다고 볼 수 있다. 그러나 경제교류의 필요성과 북한체제의 개방가능성[‘낙관적 전망’(59.1%)]에도 불구하고 현실은 밝지 않다고 볼 수 있다. 또한 정치적 교류보다 경제·사회적 교류의 필요성을 강조하고 있다는 점에서 우리 정부의 통일정책은 통일문제에 있어서 정치적 해법보다 실질적인 경제 및 사회적 교류에 더 많은 역점을 기울여야 한다는 인식을 갖고 있는 것으로 분석된다.

11) 남북통일 가능(예상) 시기

향후 남북한의 통일이 가능한 시기는 언제라고 생각합니까?(설문 12번 문항)라는 질문에 대해서는 ‘5~10년’ 366명(40.0%), ‘11~20년’ 313명(34.2%), ‘21~30년’ 106명(11.6%) 순이었다. ‘5년이내’ 62명(6.7%), ‘31년 이상’의 응답은 68명(7.4%)으로 각각 나타났다. 교차분석에 의하면 배경변수별 차이는 크게 나타나지 않았다.

이러한 결과는 대국민 여론조사보다 훨씬 더 낙관적인 수치임을 알 수 있다(‘5~10년이내’ : 33.6%, ‘10~20년이내’ : 25.3%, ‘통일달성 불가능’ : 14.5%).

<표 4-12> 통일방식

		독일식 혼수통일	인방주의방식	에벤의 정치적 합의 통일	베트남식 무리통일	중립화통일방안	유의도
성별	남학생	48.2	22.9	19.0	0.4	9.5	$\chi^2=15.948$ P=0.003
	여학생	40.1	19.5	30.1	0.3	10.0	
학년별	1	42.4	21.3	26.9	0.2	9.1	$\chi^2=19.826$ P=0.070
	2	41.2	21.7	25.3	0.5	11.3	
	3	47.4	21.4	18.8	0.6	11.7	
	4	59.6	22.1	12.5	-	5.8	
전공별	인문	44.7	19.0	26.9	0.4	9.1	$\chi^2=13.418$ P=0.642
	사회	43.5	23.7	20.9	0.8	11.1	
	자연	41.7	20.5	28.8	-	9.1	
	공과	49.2	20.6	20.6	-	9.7	
	예체능	38.5	34.6	19.2	-	7.7	
전체		44.9	21.6	23.5	0.3	9.7	N=920

<표 4-13> 남북교류 우선 분야

		정치분야	경제분야	이산가족상봉 등 사회분야	문화예술분야	정보교류	유의도
성별	남학생	13.3	50.2	19.6	9.1	7.8	$\chi^2=20.661$ P=0.000
	여학생	18.4	35.8	27.6	8.9	9.2	
학년별	1	18.2	42.8	23.6	8.9	6.5	$\chi^2=15.169$ P=0.232
	2	15.8	45.0	23.4	7.2	8.6	
	3	11.7	44.8	20.8	12.3	10.4	
	4	8.6	48.6	21.9	8.6	12.4	
전공별	인문	15.4	41.1	25.7	8.7	9.1	$\chi^2=19.067$ P=0.265
	사회	17.0	42.3	26.1	7.1	7.5	
	자연	15.0	39.8	25.6	11.3	8.3	
	공과	14.6	50.8	15.8	10.4	8.3	
	예체능	7.7	61.5	15.4	3.8	11.5	
전체		15.3	44.1	23.0	9.1	8.5	N=920

<표 4-14> 통일가능 시기

		5년아내	5~10년	11~20년	21~30년	31년이상	유의도
성별	남학생		복합	약간	22연	태	$\chi^2=2.011$ P=0.734
	여학생	6.0	37.7	36.6	12.0	7.7	
학년별	1	7.0	37.7	35.6	10.8	8.9	$\chi^2=10.687$ P=0.556
	2	5.0	44.8	33.9	11.8	4.5	
	3	7.2	41.2	31.4	11.1	9.2	
	4	6.7	37.5	35.6	15.4	4.8	
전공별	인문	6.3	41.1	35.2	11.9	5.5	$\chi^2=13.355$ P=0.647
	사회	6.3	43.3	34.5	7.1	8.7	
	자연	6.1	42.0	31.3	12.2	8.4	
	공과	7.1	34.7	36.0	14.6	7.5	
	예체능	3.8	34.6	34.6	19.2	7.7	
전체		6.8	40.0	34.2	11.6	7.4	N=920

12) 탈북귀순자들에 대한 지원정책의 평가

늘어나는 탈북귀순자들의 정착지원에 대한 경제적 부담에 대해 어떻게 생각합니까? (설문 13번 문항)라는 질문에 대해 대체로 부담을 느끼는 것으로 나타났다. ‘매우 큰 부담이다’ 183명(20.0%), ‘약간 부담된다’ 531명(57.9%), ‘별로 부담되지 않는다’ 187명(20.4%), ‘전혀 부담되지 않는다’ 16명(1.7%)순이었다. 여학생이 남학생보다 부담을 더 많이 느끼고 있는 것으로 나타났다.

탈북귀순자들에 대한 지원문제는 북한에 대한 쌀지원 및 경수로 지원사업, 나아가서는 통일비용의 지불의사와도 상당한 관계를 지닌다고 할 수 있다. 그리고 이 조사결과는 통일의 당위성(57.5%)과 상당한 관계를 가지고 있다고 볼 수 있으며, 통일비용의 지불의사(67.8%)에도 불구하고 부담을 느낀다는 것은 통일문제에 대한 인식의 일관성을 결여하고 있다고 볼 수 있으며, 결국 이기주의적이며 현실안주의 성격을 가지고 사안에 따라 달리 생각하는 혼선을 보여주고 있다고 볼 수 있다.

<표 4-15> 탈북귀순자들에 대한 지원의 경제적 부담

		매우 큰 부담이다	약간 부담된다	별로 부담되지 않는다	전혀 부담되지 않는다	유의도
성별	남학생	17.4	56.9	23.3	2.4	$\chi^2=14.184$ P=0.003
	여학생	24.0	59.4	15.8	0.8	
학년별	1	20.8	60.0	17.6	1.6	$\chi^2=9.879$ P=0.360
	2	19.7	55.6	22.9	1.8	
	3	20.3	53.6	25.5	0.7	
	4	17.3	60.6	18.3	3.8	
전공별	인문	18.3	62.3	18.3	1.2	$\chi^2=11.856$ P=0.380
	사회	18.2	56.9	22.5	2.4	
	자연	27.3	55.3	15.2	2.3	
	공과	18.8	57.1	22.5	1.7	
	예체능	30.8	46.2	23.1	-	
전체		20.0	57.9	20.4	1.7	N=920

4.2.2 분단비용과 통일비용에 대한 제인식

1) 분단비용과 통일비용에 대한 인지도 및 인지경로

먼저, 통일비용이나 분단비용에 대한 인지도와 인지경로를 설문조사 하였다. 분단비용과 통일비용에 대한 이야기를 들어본 경험이 있습니까?(설문 14번 문항)라는 질문에

대해 '있다'가 653명(71.0%)으로 '없다'라는 응답(267명, 29.0%)보다 많았다. 남학생(76.2%)이 여학생(63.1%)보다 들어본 경험이 더 많았다. 학년별로는 고학년일수록 더 많은 비율을 나타내고 있다(1학년 : 65.9%, 2학년 : 70.0%, 3학년 : 77.9%, 4학년 : 82.9%). 전공별로는 사회과학계열(78.3%), 공과계열(72.5%)의 학생이 다른 군보다 그 비율이 높게 나타나고 있다.

이는 북한 및 통일문제에 대한 관심도(설문문항 1번)의 교차분석 결과와 비교해 볼 때 상당한 상관관계를 가진다고 볼 수 있다. 남학생이 여학생보다, 학년별로 보면 3학년(32.7%)·4학년(29.5%)일수록, 전공별로는 사회과학계열(22.8%)과 자연과학계열(21.8%)이 북한 및 통일문제에 대한 관심도에서 '매우 많다'의 응답률이 높았다는 점을 앞에서 분석하였었다.

들어본 경험이 있다면 어떤 경로를 통해서 입니까?(설문 15번 문항)라는 질문에 대해 'TV, 신문 등 언론매체'의 의존도가 가장 높았다(521명, 79.9%). 그 다음으로 '주변의 사람들'(75명, 11.5%), '공개강연회, 특강'(24명, 3.7%), '교육 교재', '정부당국의 각종 홍보물' 순이었다.

언론매체 의존율은 남학생이 여학생보다 높았으며(남학생 : 85.0%, 여학생 : 72.4%), '주위사람들로부터'의 비율은 여학생이 남학생보다 높았다(남학생 : 6.8%, 여학생 : 19.0%). 학년별로 보면 유의적이지는 않지만 고학년일수록 매체의존도가 높았는데(1학년 : 75.3%, 4학년 : 87.4%) 이는 고학년일수록 정보이용이 많을 것이라는 점에서 풀이해 볼 수 있을 것이다. 전공별로는 사회과학·공과계열·예체능계열의 학생들이 다른 군에 비해 높은 매체의존도를 보여주고 있다(80.8~89.0%). '주위사람들로부터'의 정보취득은 자연과학계열(22.1%)의 학생들이 가장 높은 비율을 보여주고 있다(참고로 가장 낮은 비율의 공과계열 : 4.0%).

이는 매체의존에 의한 인지경로의 변증성을 보여주고 있다는 점에서 몇가지 문제점을 지적할 수 있다. 우선 체계적이고 깊이있는 인식의 틀을 가지는데 있어서 매체가 가지는 한계에 유의해야 한다는 점이다. 바꾸어 말하면 북한 및 통일문제에 대해 높은 관심을 가지고 있으면서도 통일문제(통일비용)에 대한 깊이있는 인식기화를 가지고 있지 못하다는 것으로 해석될 수 있다. 이는 또한 대학을 비롯한 우리 교육기관 및 책임있는 정부기관이 제역할을 다하고 있지 못하고 있기 때문에 이런 현상이 일어나는 것이라고

도 볼 수 있을 것이다. 따라서 다양하고 심도있는 통일문제의 논의가 필요하다는 점(설문 문항 29번 : '필요하다'의 응답비율은 83%였다)에서 그 대책이 강구되어야 할 것이다.

<표 4-16> 분단비용·통일비용에 대한 인지도

		들어본 경험이 있다	들어본 경험이 없다	유의도
성별	남학생	76.2	23.8	$\chi^2=17.994$ P=0.000
	여학생	63.1	36.9	
학년별	1	65.9	34.1	$\chi^2=16.258$ P=0.001
	2	70.0	30.0	
	3	77.9	22.1	
	4	82.9	17.1	
전공별	인문	66.0	34.0	$\chi^2=13.261$ P=0.010
	사회	78.3	21.7	
	자연	63.9	36.1	
	공과	72.5	27.5	
	예체능	69.2	30.8	
전체		71.0	29.0	N=920

<표 4-17> 분단비용·통일비용 인지경로

		정부당국 홍보물	교육교재	TV·신문	공개강연회	주변사람들	기타	유의도
성별	남학생	1.0	2.7	85.0	3.9	6.8	0.7	$\chi^2=24.066$ P=0.000
	여학생	1.7	3.4	72.4	3.0	19.0	0.4	
학년별	1	1.1	4.2	75.3	3.5	14.5	1.4	$\chi^2=22.828$ P=0.088
	2	1.9	2.6	84.5	2.6	8.4	-	
	3	1.7	2.5	82.4	2.5	10.9	-	
	4	-	-	87.4	6.9	5.7	-	
전공별	인문	2.4	3.6	77.8	3.0	12.6	0.6	$\chi^2=46.254$ P=0.001
	사회	-	2.5	80.8	5.1	11.6	-	
	자연	1.2	2.3	65.1	5.8	22.1	3.5	
	공과	1.7	3.5	89.0	1.7	4.0	-	
	예체능	-	-	88.9	-	11.1	-	
전체		1.2	3.1	79.9	3.7	11.5	0.6	N=920

2) 통일비용의 지불주체

다음 중 통일비용을 지불해야 하는 주체는 누구라고 생각합니까?(설문 16번 문항)라는 질문에 대해 '남북한 주민 모두'가 301명(32.7%), '현실적으로 경제력이 앞서는 남한 주민' 223명(24.2%), '분단책임이 있는 주변국가들' 37명(4.0%)이었으며, '남북한과 주변

국가들 모두'가 358명(38.9%)으로 가장 많았다. 교차분석 결과 배경변수별 차이는 크게 나타나고 있지 않았다.

그러나 이러한 결과는 통일비용 지불주체에 있어서도 혼선을 보여주고 있다. 분명 지불주체는 원본적으로 남북한 주민 당사자들이라 할 수 있을 것인데, 주변국가들을 포함하는 응답비율이 가장 많았다는 것은 통일비용의 지불의지 또한 감소될 것이라는 점을 말해주는 것이라 하겠다.

<표 4-18> 통일비용 지불 주체

		남북한주민 모두	남한주민	주변국가들	남북한주민과 주변국가들	유의도
성별	남학생	30.9	27.5	3.7	37.9	$\chi^2=8.882$ P=0.064
	여학생	35.2	19.8	4.6	40.1	
학년별	1	30.1	25.5	5.8	38.3	$\chi^2=17.756$ P=0.123
	2	36.8	20.6	4.0	38.6	
	3	30.5	24.0	0.6	44.8	
	4	37.1	28.6	1.9	32.4	
진공별	인문	29.6	25.3	4.0	40.7	$\chi^2=17.531$ P=0.352
	사회	31.5	26.4	3.1	39.0	
	자연	36.8	19.5	9.0	34.6	
	공과	34.6	23.8	2.9	38.8	
예제능		34.6	23.1	-	42.3	
전체		32.7	24.2	4.0	38.9	N=920

3) 손익개념에 따른 분단비용과 통일비용

손익(損益) 개념으로 볼 때 분단비용과 통일비용 중 어느 쪽이 더 많을 것이라 생각합니까?(설문 17번 분항)라는 질문에 대해 통일비용이 더 많다고 인식하고 있다. '분단비용이 훨씬 많을 것이다' 162명(17.8%), '분단비용이 약간 많을 것이다' 130명(14.3%), '통일비용이 약간 많을 것이다' 283명(30.8%), '통일비용이 훨씬 많을 것이다' 337명(37.0%)으로 나타났다. 통일비용이 더 많을 것이라는 응답의 비율은 남학생이 여학생들 보다 조금 더 높게 나타나고 있다('통일비용이 훨씬 더 많다'의 응답비율 : 남학생 40.7%, 여학생 31.1%).

4) 통일에 따른 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익(便益)

통일이 된다면 다양한 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익이 발생할 것입니다. 이 중 가장 큰 이익은 어떤 것이라 생각합니까?(2가지만 선택해 주십시오.)(설문 18번 문

항)라는 질문에 대해 '적정수준을 넘는 방위비 절감'(33.5%), '남북한의 민주정치 실현'(2.4%), '해외주재공관 별개 운영에 따른 중복외교비의 절감'(1.1%), '국제적 위상 제고'(11.5%), '경제통합에 따른 시장의 확대에 의한 규모의 경제 실현, 남북한 생산요소 및 산업규모의 유기적 결합, 중국·러시아 등과의 교역 증대 및 물류비용 절감'(32.1%), '국토이용 및 환경보전의 효율성 증대'(6.6%), '이산가족문제의 해결'(3.7%), '북한주민의 인권신장'(1.2%), '관광·여가서비스 기회 향상'(1.5%), '민족문화의 발전'(5.9%)으로 각각 나타나 유형적인 방위비 절감과 경제적 편익이 상대적으로 높은 비율을 나타냈으며 그 밖의 편익은 상대적으로 저조한 비율을 나타냈다. 따라서 이러한 조사 결과는 우리 대학생들은 유·무형의 통일이익 가운데 방위비나 경제적 편익과 같은 유형의 이익에 더 관심을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 4-19> 손익개념에 따른 분단비용과 통일비용

		분단비용이 훨씬 많을 것이다	분단비용이 약간 더 많을 것이다	통일비용이 약간 더 많을 것이다	통일비용이 훨씬 더 많을 것이다	유의도
성별	남학생	19.6	11.6	28.2	40.7	$\chi^2=18.038$ P=0.000
	여학생	15.3	18.0	35.7	31.1	
학년별	1	17.0	15.4	31.0	36.6	$\chi^2=3.357$ P=0.948
	2	17.1	11.3	33.3	38.3	
	3	20.1	14.9	29.9	35.1	
	4	19.2	14.4	29.8	36.5	
전공별	인문	14.7	17.1	34.1	34.1	$\chi^2=16.189$ P=0.183
	사회	22.5	10.3	30.0	37.2	
	자연	17.7	14.6	33.8	33.8	
	공과	16.0	15.5	26.9	41.6	
	예체능	19.2	11.5	42.3	26.9	
전체		17.8	14.3	31.0	37.0	N=920

<표 4-20> 통일에 따른 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익(便益)

번호	항 목	응답자수 (명)	응답 비율(%)
1	방위비 절감	576	33.5
2	남북한 민주정치 실현	47	2.4
3	중복 외교비 절감	19	1.1
4	국제적 위상 제고	199	11.5
5	규모의 경제 실현 등 경제적 이익	552	32.1
6	국토이용의 효율성 등	114	6.6
7	이산가족 상봉 등 사회적 이익	63	3.7
8	북한주민의 인권신장	21	1.2
9	관광·여가서비스 증대	26	1.5
10	민족문화 발전	101	5.9

5) 통일비용의 소요항목

통일비용 중 가장 규모가 큰 부문은 어떤 것이라고 생각합니까?(설문 20번 문항)라는 질문에 대해 '경제체제의 통합에 따른 비용(경제적 효율 하락, 경기침체, 실업증가, 재정적자 심화, 인플레이션 심화, 국제수지 악화 등)' 667명(72.7%), '북한지역에 대한 사회간접자본시설의 확충에 소요되는 비용'이 101명(11.0%)으로 '각종 정치제도, 법체계의 정비 등에 소요되는 체제통합비용(42명, 4.6%), '남북한주민간의 사회적 이질성 해소를 위한 각종 교육, 문화비용'(50명, 5.5%), '북한주민들에 대한 각종 사회복지비 지원비용' 57명(6.2%)보다 더 많은 규모의 비용이 들어갈 것으로 보고 있다. 배경변수별 차이는 크게 나타나고 있지 않다.

우리 대학생들은 정치체제와 사회문화적 이질감의 극복을 위한 체제통합비용보다도 유형의 경제적 통합비용이나 북한지역의 낙후한 사회간접자본시설의 확충에 더 많은 비중을 두고 있는 것으로 나타났다. 이는 그간 연구주체들에 의해 통일비용이라는 개념과 통일비용의 산출이 주로 이 부문에 집중되어 발표되어 이에 대한 정보에 익숙해져 있기 때문으로도 풀이된다.

<표 4-21> 통일비용 소요항목

		체제통합비용	경제통합비용	북한의 사회간접자본 시설투자비	사회적 이질감 해소비용	북한의 사회복지지원비용	유의도
성별	남학생	4.6	71.2	12.4	6.1	5.7	$\chi^2=4.079$ P=0.395
	여학생	4.4	75.2	9.0	4.6	6.8	
학년별	1	3.8	70.7	11.7	5.2	8.7	$\chi^2=13.336$ P=0.345
	2	4.9	73.1	10.3	6.3	5.4	
	3	5.2	75.3	9.7	5.8	3.9	
	4	5.7	77.1	11.4	4.8	1.0	
전공별	인문	5.1	72.7	8.3	6.3	7.5	$\chi^2=11.356$ P=0.787
	사회	5.1	72.8	12.6	4.3	5.1	
	자연	6.1	68.2	12.1	5.3	8.3	
	공과	2.9	74.1	12.1	5.9	5.0	
	예제능	-	80.8	7.7	7.7	3.8	
전체		4.6	72.7	11.0	5.5	6.2	N=920

6) 통일비용의 규모

통일비용의 규모는 조사자의 통일비용에 대한 개념 정의(또는 조사기준)에 따라 수백 억원에서 수천조원에 이르기까지 천차만별입니다. 피설문자가 생각하는 우리의 통일비용은 얼마라고 생각합니까?(설문 21번 문항)라는 질문에 대해 독일의 경우는 약1~3조 마르크(500조~1500조원)가 소요되었거나 소요될 것으로 추정된다⁸⁹⁾는 점을 제시하고 주관식으로 처리하여 물어 보았다. 물론 이 질문은 설문응답자가 정확한 통일비용에 대한 체계적인 인식없이 임의로 추정될 수도 있다는 점을 감안하여 통일한국의 미래상과 통일방식이 남한체제로의 독일식 흡수통일방식을 더 많이 선호할 것이라는 가정하에 독일의 통일비용 추정치를 제시하고 이를 기준으로 삼게 하였다. 이 질문에 대해 총 응답자 920명 가운데 106(11.5%)명이 무응답처리 되었는데 이는 추정 자체가 짧은 시간에 무리였을 것이라는 점에서 수용하였다. 그러나 나머지 응답자 가운데 빈도가 높은 10개의 구간을 설정하여 분류하였다. 그 결과는 '2,000~3,000조원'(172명, 21.1%), '1,000~1,500조원'(165명, 20.3%), '500~1,000조원'(118명, 14.5%)이 가장 많았다. '500조원 미만'의 응답자는 24.9%에 불과하였고 독일과 비슷한 규모로 추정되고 있는 '500~1,500조원'은 34.8%였으며, '1,500조원 이상' 응답한 학생은 31.7%로 나타나 독일보다 더 많은 통일비용이 소요될 것이라는 점을 분석해 냈다. 성별로는 여학생들이 남학생보다 전공별로는 인문·사회·자연과학계열의 학생들이 더 많은 규모의 통일비용이 필요하다고 응답하였다.

89) 독일의 통일비용은 동서독간의 통합에 필수적으로 소요되는 지출로서 그 규모는 1991년 불변가격 기준으로 9,787억 마르크로 통일 이후 연평균 1,500억마르크 정도가 투입되고 있는 실정이다. 투자성 지출은 동독지역의 경제수준을 서독의 그것에 이르게 하는 비용이다. 여기에는 각 산업부문의 생산성 향상을 위한 투자를 비롯하여 노동생산성 향상을 위한 투자, 사회간접시설의 구축 및 환경개선비용 등 다양한 형태의 투자가 포함되어 있다. 이 비용의 규모는 1조 6,390억마르크가 소요될 것으로 추산되고 있다. 또다른 추계에 의하면, 국제통화기금(IMF)과 독일경제연구소(DIW)는 10년 또는 15년내에 동독경제의 생산성을 서독경제 수준으로 끌어올리는데 필요한 투자총액을 1조 5천억~2조마르크(약 825조~1,100조원)로 추산하고 있다. 이같은 통일비용은 공공분야의 투자만을 제상한 것이다. 민간분야의 투자까지 포함할 경우 통일비용은 엄청날 것이다.(동아일보, 1997년 4월 1일자)

<표 4-22> 통일비용의 규모

(단위 : 조원)

		미만	1~100	100~300	300~500	500~1,000	1,000~1,500	1,500~2,000	2,000~3,000	3,000~5,000	5,000 초과	유의도
성별	남학생	1.8	7.1	11.7	4.6	13.7	20.8	9.3	17.3	10.5	3.2	$\chi^2=23.248$ P=0.005
	이화생	2.6	7.4	4.8	3.2	15.1	19.9	7.7	27.2	10.6	1.6	
학년별	1	1.8	5.7	8.0	2.6	14.2	21.7	10.3	21.7	11.6	2.3	$\chi^2=27.501$ P=0.437
	2	3.0	10.1	11.1	4.5	13.1	17.6	6.0	22.1	10.6	2.0	
	3	2.4	6.4	6.4	5.6	16.8	20.0	8.0	21.6	7.2	5.6	
	4	1.0	8.2	12.4	7.2	13.4	21.6	8.2	16.5	10.3	1.0	
전공별	인문	2.2	9.0	4.5	4.0	17.0	21.1	8.1	22.4	10.8	0.9	$\chi^2=53.517$ P=0.030
	사회	1.8	6.3	10.8	3.6	9.0	20.7	9.5	23.4	10.4	4.5	
	자연	0.9	8.3	7.3	2.8	22.0	21.1	5.5	17.4	10.1	4.6	
	공과	3.1	5.3	12.4	5.8	13.3	20.4	10.6	16.8	11.1	1.3	
전체		4.8	7.1	9.0	4.1	14.5	20.3	8.6	21.1	10.6	2.7	N=920

7) 통일후 사회통합 완료 시점

통일후 사회통합 완료 시점을 추정하게 하는 것은 통일비용을 산출하거나 통일비용을 지불하는 데 있어서도 일시불과 차등지불하는 방식문제에 있어서도 중요한 척도가 되기 때문에 중요한 사안이다. 남북한이 통일된 후 완전한 사회통합이 이루어지기까지 어느 정도의 기간이 소요될 것이라고 생각합니까?(설문 25번 문항)라는 질문은 통일비용의 조달방법과 각 단계별 소요예산의 확정을 위해 필요한 질문이라고 생각된다. 이에 대해 '5년 이내' 12명(1.3%), '5~10년' 217명(23.7%), '11~20년' 338명(37.0%), '21~30년' 198명(21.7%), '31년 이상' 149명(16.3%)으로 각각 나타나 11년 이상 소요될 것이라는 응답자가 전체의 71.9%를 차지하였다. 교차분석에 의하면 배경변수별 차이는 크게 나타나지 않았다. 이 결과는 통일후 사회통합이 완료되는 시점은 평균 20년 가량이 소요될 것이라는 추정을 가능하게 한다고 할 것이다.

<표 4-23> 남북한 사회통합 완료 시기

		5년 이내	5~10년	11~20년	21~30년	31년 이상	유의도
성별	남학생	1.5	25.3	38.6	19.6	15.0	$\chi^2=7.384$ P=0.117
	이화생	0.8	21.4	34.7	24.9	18.2	
학년별	1	1.2	26.2	34.6	22.0	16.1	$\chi^2=18.110$ P=0.112
	2	0.4	18.8	43.9	21.1	15.7	
	3	3.2	22.1	36.4	24.0	14.3	
	4	-	26.7	33.3	19.0	21.0	
전공별	인문	1.6	22.1	37.2	23.7	15.4	$\chi^2=13.059$ P=0.668
	사회	1.2	21.3	36.6	21.3	19.7	
	자연	0.8	24.8	39.8	15.8	18.8	
	공과	1.3	27.5	35.8	22.5	12.9	
전체		1.3	23.7	37.0	21.7	16.3	N=920

8) 통일비용과 조기통일 및 점진적 통일

통일비용과 조기통일 및 점진적 통일과의 관계는 통일비용을 줄이는데 있어서 바람직한 통일방식은 어떤 형태인가를 살펴 보기 위한 근거를 마련한다고 할 수 있다.

조민 연구위원은 조기통일론의 현실적 타당성과 더불어 비용-이익의 측면에서 다음과 같은 장점이 있다고 보고 있다. 먼저, 점진적 통일론의 맹점은 통일비용과 통일후유증을 지나치게 우려하여 통일의 기회를 적시에 포착하지 못하여 통일의 기회조차 잃어버릴지도 모른다는 데에 있다. 따라서 정치적 통일은 조기통일의 원칙에 입각하여 기회를 놓치지 않고 조기에 신속하게 달성하되, 그후 경제적, 사회문화적 통합은 단계적·점진적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다. 한편 조기통일론은 분단비용을 절감하고 통일비용을 감소시키는 효과가 크다. 분단비용의 절감은 하루라도 빨리 통일되는 길 이외에는 다른 방도가 없다. 북한 경제체제의 비효율성으로 인해 통일이 지연될수록 남북한 경제격차는 더욱 커질 것이고, 그 결과 통일비용이 증대하게 된다. 이와 동시에 조기통일은 정치사회적 차원에서의 무형의 비용을 즉각 해소시킬 뿐만 아니라 무엇보다 북한 주민의 생존을 보장하는 길이라는 점에서 조기통일의 타당성이 있다는 것이다.⁹⁰⁾

설문조사 결과에서는 통일비용을 줄이는데 ‘점진적 통일’과 ‘조기통일’ 가운데 어느 쪽이 더 유리하다고 생각합니까?(설문 26번 문항)라는 질문에 대해 ‘점진적 통일이 더 유리하다’ 785명(87.2%), ‘조기통일이 더 유리하다’ 56명(6.2%), ‘어느 쪽이든 같을 것이다’ 59명(6.6%)이었다. 따라서 우리 대학생들은 통일비용을 줄이는 방법으로 점진적 통일을 더 선호하고 있는 것으로 보인다. 한편, 배경변수별 차이는 나타나고 있지 않았다.

<표 4-24> 통일비용과 점진적 통일 및 조기통일과의 관계

		점진적 통일이 통일비용을 줄일수 있다	조기통일이 통일비용을 줄일 수 있다	양자의 차이가 없다	유의도
성별	남학생	88.9	5.3	5.8	$\chi^2=3.158$ P=0.206
	여학생	84.9	7.4	7.7	
학년별	1	89.8	5.0	5.2	$\chi^2=5.603$ P=0.469
	2	84.2	7.2	8.6	
	3	85.3	6.7	8.0	
	4	86.4	7.8	5.8	
전공별	인문	86.5	6.8	6.8	$\chi^2=10.741$ P=0.217
	사회	83.7	9.2	7.2	
	자연	88.5	3.1	8.4	
	공과	91.1	3.8	5.1	
	예체능	88.5	7.7	3.8	
전체		87.2	6.2	6.6	N=920

90) 조민, 앞의 논문, pp.3-4.

9) 통일비용의 지불의사

통일비용의 지불의사는 어떠합니까?(설문 22번 문항)라는 질문에 대해 ‘어떤 규모라도 기꺼이 지불하겠다’는 응답은 31명(3.4%)에 그치고 있다. ‘능력에 맞게 지불하겠다’가 834명(91.4%)으로 가장 많았다. ‘지불할 의사가 없다’는 응답자도 47명(5.2%)이었다. 학년별 특성을 보면 고학년 학생들이 저학년학생들에 비해 ‘어떤 규모라도 기꺼이 지불하겠다’는 응답비율이 더 많았다.

이러한 통일비용의 지불의사 결과는 앞서 지적한 바와 같이 통일의 당위성과 비교해 볼 때 아주 역설적인 응답이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 엄청난 통일비용의 규모에 대한 추정치와 비교할 때 통일은 불가능할 지도 모른다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 어느 학자가 우려한 바와 같이 엄청난 규모의 통일비용과 비교해 보면 심각한 상황임을 알 수 있다. 결국 차세대의 통일의 주역은 우리 대학생들일지도 모른다는 점에서 생각해 보면 더욱 그러하다.

10) 통일비용의 조달방법

(통일비용 지불의사가 있는 응답자에 한하여) 통일비용의 조달방법으로 가장 효율적인 것은 어떤 것이라고 생각합니까?(설문 23번 문항)라는 질문에 대해 ‘통일기금 조성’ 353명(42.2%), ‘남북협력기금의 확대’ 196명(22.8%), ‘통일세 신설’ 172명(20.0%)였으나 ‘국공채발행’(9%), ‘국제기구 등으로부터의 외자 도입 또는 지원금’은 5.7%였다. 배경변수별 차이는 크게 나타나고 있지 않다.

이러한 조사 결과는 통일원의 대변인이 밝힌 바 있는 “통일기금의 설치가 남북공존 위주의 정책에서 벗어나 북한붕괴에 따른 흡수통일에도 대비하는 방향으로 통일정책이 크게 바뀌는 것을 의미한다”고 밝힌 것과 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 우리 대학생들 가운데 상당수는 남한체제하의 대북한 흡수통일정책에 상당한 선호도를 갖고 있다고 조사되었다. 그러나 이러한 통일기금의 설치방안은 북한을 자극하여 남북한 긴장관계를 유발할 수도 있다는 지적도 있어서 조심스럽게 추진되어야 할 사항으로 간주된다.

한편 통일기금은 통일이전이라도 기두이 들일 수 있는 항목인데 앞에서 본 바와 같이 수천조원에 이르는 통일비용의 규모와 통일비용·지불의사를 함께 생각해 보면 통일

기금의 타당성은 의심스러워진다. 뿐만 아니라 직접 부담을 느낄 수도 있는 통일세의 신설과 같은 조세부문의 위에서 보는 바와 같이 상대적으로 낮은 응답율을 보이고 있다. 이 또한 통일비용 지불의사와 맥을 같이하는 것으로 풀이될 수 있겠다.

<표 4-25> 통일비용의 지불의사

		기꺼이 지불하겠다	능력에 맞게 지불하겠다	지불할 의사가 없다	유의도
성별	남학생	4.5	90.5	5.0	$\chi^2=4.347$ P=0.114
	여학생	1.9	92.7	5.4	
학년별	1	2.3	91.3	6.3	$\chi^2=18.486$ P=0.005
	2	2.3	91.9	5.9	
	3	3.9	93.5	2.6	
	4	9.5	87.6	2.9	
전공별	인문	4.0	92.5	3.6	$\chi^2=10.988$ P=0.202
	사회	5.1	90.1	4.7	
	자연	1.5	89.4	9.1	
	공과	2.5	92.5	5.0	
예체능		-	92.3	7.7	
전체		3.4	91.4	5.2	N=920

<표 4-26> 통일비용 조달방법

		통일세	통일기금	국공채	국제기구지원	남북협력기금	기타	유의도
성별	남학생	21.1	39.0	9.4	6.5	22.0	2.0	$\chi^2=8.276$ P=0.142
	여학생	18.6	44.1	8.4	4.6	24.1	0.3	
학년별	1	18.0	44.4	8.1	6.3	22.8	0.3	$\chi^2=19.656$ P=0.186
	2	19.1	38.3	8.6	6.7	24.4	2.9	
	3	26.4	37.8	10.8	4.1	20.3	0.7	
	4	20.6	38.2	10.8	3.9	23.5	2.9	
전공별	인문	16.5	43.2	8.6	5.8	24.7	1.2	$\chi^2=16.425$ P=0.690
	사회	19.7	38.5	10.9	6.3	22.6	2.1	
	자연	20.2	42.9	5.9	5.9	25.2	-	
	공과	25.0	38.8	9.8	5.4	19.6	1.3	
예체능		8.3	54.2	4.2	4.2	29.2	-	
전체		20.0	41.1	9.0	5.7	22.8	1.3	N=920

11) 통일비용의 지불금액

월소득이 100만원인 경우 통일비용을 마련하기 위해서 우리 국민들은 한달에 얼마나 지불해야 한다고 생각합니까?(설문 24번 문항)라는 질문은 월 평균소득을 100만원으로 설정하여 100만원 가운데 일정 퍼센트를 통일비용을 마련하기 위해 지불할 금액이 얼마나 되는지에 대해 질문해 보았다. 그 결과 월평균소득의 3%미만이 전체 응답자 중

84.7%였다. '1만원미만' 219명(24.1%), '1만원~2만원미만' 370명(40.7%), '2만원~3만원미만' 182명(20.0%), '3만원~4만원미만' 90명(9.9%), '4만원~5만원' 17명(1.9%)순이었다. 교차분석 결과 배경변수별 차이는 나타나지 않았다.

<표 4-27> 통일비용 지불금액(월평균소득 100만원 가운데 지불금액 기준)

성별	남학생 여학생	1%미만	1~2%	2~3%	3~4%	4~5%	기타	유의도 $\chi^2=8.344$ P=0.138
		1	19.4	43.1	23.0	3.0	9.6	
2	26.6	38.7	19.8	4.1	9.0	1.8		
3	29.4	41.8	13.7	4.6	9.2	1.3		
4	30.8	30.8	18.3	2.9	14.4	2.9		
진량별	인분	20.9	45.1	19.4	4.0	9.5	1.2	$\chi^2=22.111$ P=0.335
	사회	26.2	34.1	22.2	4.4	11.1	2.0	
	자연	32.3	33.8	19.5	2.3	10.5	1.5	
	공과	20.9	44.8	20.1	2.5	8.8	2.9	
	예제능	28.0	44.0	8.0	8.0	12.0	-	
	전체	24.1	40.7	20.0	3.5	9.9	1.9	N=920

이를 근거로 다음과 같이 단순하게 통일비용 지불능력(금액 규모)을 측정해 보았다. 그 결과는 113조 9천억원가량 추정되었다. 이 금액은 앞에서 밝힌 통일비용규모 1,500조원이라는 금액에 비하면 약 1/13수준에 지나지 않는다. 이는 1996년 우리나라 GNP 480.4억달러(432조 3,600억원)의 약 1/4수준이며 1996년 정부예산의 약 1/2수준에 조금 못미친다.

물론 이 금액은 단순 비교가 어렵겠지만 매특종 교수가 통일비용 지불의사를 조사한 것과 비교해 보면 가장 선호하는 통일비용 지불의사 금액은 매월 평균 30,000원으로(연간 360,000원 : 평균치에 관한 95% 신뢰구간에서 331,200원~368,800원) 조사되어 총 통일비용 지불금액은 10조에서 14조원가량 추정된 것보다는 매월 지불비율은 낮다고 하겠다.⁹¹⁾ 그리고 LG경제연구원이 조사한 통일비용 지불의사 금액인 매월 19,000원에서 23,900원 지불에 그 규모는 매년 10조 3,000억원에서 12조 9,000억원 정도를 지불할 수 있고 10년간 축적하면 103조원에서 129조원이라는 추정과 비교하면 비슷한 수준이라고 할 수 있다.⁹²⁾

91) 매특종, 앞의 논문, pp.65-68.

<표 4-28> 통일비용 지불능력(금액 규모) 추정 결과

통일비용 지불능력(1996년도 현재 통계자료 기준)
① 남한의 경제활동인구(21,188,000명) × ② 통일비용 지불의사(94.8%) × ③ [1인당 GNP(10,500달러) × 지불능력(3%)] × ④ 통일 후 사회통합완료 시기(20년)
① 21,188,000 × ② (94.8%) × ③ [10,500달러{9,450,000원} × 3%] × ④ 20 = 113,888,890,080,000

* 남한의 경제활동인구와 1인당 GNP 수치는 인터넷에서 통계청이 제공하고 있는 자료를 근거로 한 것임.

5. 통일비용에 관한 인식제고 방안

5.1 대학생의 통일비용에 대한 교육현황과 문제점

5.1.1 대학의 통일교육 현황과 문제점

대학은 통일문제에 대한 체계적이고 심도있는 학습과 교육 및 토론의 전개가 가능한 공간이다. 그러나 우리 대학의 통일교육 현황은 사회적 필요성의 제기에도 불구하고 여러가지 문제점들 때문에 효율적으로 이루어지지 못하고 있다.

90년대 들어 북한의 경제가 식량난, 경제난, 에너지난 등 복합적인 체제의 비효율성이 노정되면서 그 진로가 불투명한 가운데 독일이나 예멘과 같이 분단극복 국가들이 출현하면서 남북한의 통일문제가 현실화되는 시대적 요청에도 불구하고 통일문제에 대한 논의의 장은 대학이라는 장보다 대학밖의 기관이나 단체들에 의해 활발하게 진행되는 듯한 인상을 지을 수 없다. 이러한 사실은 북한 및 통일문제와 관련한 교과과정 개설현황에서부터 교과운영에 이르기까지 다양한 문제점들을 드러내고 있다는 점에서 쉽게 발견된다.

물론 이는 과거 권위주의 정권들의 통일정책에 의해 선전 내지 이념교육 목적으로 교과과정이 운용되어온 것과 또한 대학당국과 교수들의 자의 또는 타의에 의해 북한 및 통일관련 강좌운영이 배제되어 온 탓이기도 하다. 이러한 점들로 인해 대학에서의 효율적인 통일교육이 저해되어 왔다고 볼 수 있다.

한편 통일비용에 대한 활발한 논의가 경쟁적으로 소개되면서 긍정적 혹은 부정적인 파급효과가 발생하고 있는 데도 불구하고, 또한 대학생들이 통일비용에 대한 논의 또는 교육의 필요성을 제기하고 있는 데도 불구하고 우리 대학은 학생들에 대해 통일비용과 관련한 체계적이고 심도있는 인식과 함께 그 대비를 갖추도록 하는데 아무런 도움을 주지 못하였다. 이는 후술되는 바와 같이 통일비용관련 정보획득경로에서도 이미 대학을 포함한 교육기관(5.6%)이 차지하는 비중이 아주 저조한 비율로 나타났다는 데에서도 알 수 있다.

우리나라 대학의 통일교육 현황은 본 연구자가 1995년 공동으로 조사한 연구결과에서도 나타나고 있다.⁹³⁾

한국대학교육협회의 한 보고서에 의하면, '1990년대에 들어 국내외 정세의 변화와 함께 한반도의 통일여건이 성숙되자 북한 및 통일문제에 대한 객관적·체계적 인식의 틀을 확산하기 위하여 북한문제 관련 전문요원에 대한 사회적 수요충족을 매우기 위해 정부는 각 대학에 북한학 강좌의 개설을 지원하고 있으며, 이에 따라 서울대학교 등 68개 대학교에 22개의 과목이 개설되어 있다'⁹⁴⁾고 밝힌 바 있다.

아울러 연구자들이 연구의 표본대상으로 삼은 10개 대학의 북한학관련 개설강좌 현황은 총 15개 과목에 23개의 강좌를 개설하고 있는 것으로 나타났다. 각 대학에서 개설하고 있는 북한학 관련 강좌의 교과목을 편의상 크게 북한정치론 군, (현대)한국정치(외교)사 군, 통일론 군, 기타 군(남북한비교정치론, 공산주의체제연구)으로 구분하여 설명할 때, 북한정치론 군은 북한정치론(경북대 등 7개교) 강좌가 가장 많았고, 북한사회의 이해(경북대), 북한의 정치와 경제(성균관대), 북한학(건국대), 북한의 정치와 사회(부산여대)로 세분될 수 있었다. (현대)한국정치(외교)사 군은 한국정치사(경북대와 성균관대), 현대한국정치사(울산대), 한국정치외교사(충남대), 현대한국정치특강(부산대) 등이 있었다. 통일론 군은 민족통일론(경북대, 성균관대), 통일문제특강(부산대), 한국의 분단

93) 북한학 관련 강좌를 개설하고 있는 전국 68개 대학교 중 10개 대학교의 북한학 관련 강좌 15개 과목의 개설 현황을 개설 강좌수, 교과목 군별 특징 및 현황, 강의개요, 개설 학과, 개설학년, 교과목 구분(전공/교양), 학점수 등을 중심으로 살펴 보았다. 통일원이 북한학관련 연구보조사업의 일환으로 후원한 연구보고서인 [유종선·양순창·김영하, "북한학관련 강좌 교수모듈 개발", 연구보고서 (1995. 12.)], 참조.

94) 한국대학교육협회의, 「대학에서의 통일교육 방안에 관한 연구」, (연구보고 제95-3-140호, 1995.9.) p.46.

국제법위원회의 특별보고자는 “국가채무란 오로지 중앙정부의 국고에만 책임이 부과되는 채무이다”라는 정의를 내리고 있다.⁸⁷⁾ 국가채무를 정의함에 있어 사용되는 주요 기준은 그것이 사용되는 바에 관한 내용이 아니라, 법적으로 구속되는 당사자와 채무에 관하여 재정적으로 책임을 부담하는 당사자간의 상호관계이다.⁸⁸⁾ 이러한 근거에 기초하여, 특별보고자는 국가채무란 개념을 “(a) 국가의 중앙정부에 의해 체결되고 따라서 국가 자체가 법적으로 구속되는 채무 및 (b) 국가의 중앙국고에서 부담되어지는 채무”의 사실에 의해 정의할 것을 제안하고 있다.⁸⁹⁾

(2) 지방채무

지방채무(Local Debts)는 다음에 논하는 지방화된 채무와는 구별된다.⁹⁰⁾ 지방채무는 “어느 정도의 재정적 자치권을 보유하고 있는 지방행정당국이 그 자신의 권한하에 그 자신의 영역 내에서 사용하기 위하여 체결한 채무”라고 정의할 수 있다.⁹¹⁾ 이러한 지방채무는 그 지역당국의 배타적인 책임하에 놓이게 되기 때문에, 국가채무(State debt)로 간주될 수는 없다. 따라서 국가승계에 있어서 선행국은 ‘사물은 책임과 함께 이전된다’(res transit cum suo onere)는 원칙의 적용에 의하여 그러한 지방채무의 운명에 대하여 책임을 지지 않으며,⁹²⁾ 이는 결국 승계국의 책임으로 되는 것이다.

(3) 지방화된 채무

지방화된 채무(Localized Debts)란 “명확히 한정된 영역의 일부 내에서 국가에 의해 특별하게 사용되는 국가채무”를 말한다.⁹³⁾ 이러한 채무로 되기 위해서는, (1) 채무의 용

87) Ibid.

88) Ibid., para.63.

89) Ibid.

90) 지방화된 국가채무와 지방채무 사이의 구별에 관하여는, 다음과 같은 기준이 제시되고 있다. 즉 (a) 채무자가 지방당국인가 혹은 식민지인가, 또는 이들을 위한 중앙정부인가, (b) 분리되는 영역의 일부가 재정적 자치권을 가지고 있는가, 그리고 있다면 어느 정도의 자치권을 가지고 있는가, (c) 채무가 총당되는 목적은 무엇인가, 분리된 영역의 일부내에서의 사용을 위한 것인가, (d) 영역의 일부내에 있는 특정 담보가 있는가의 여부. Ibid., para.16.

91) Ibid., para.29.

92) Ibid., para.14.

93) Ibid., para.29.

다음으로 북한학 관련 강좌를 개설하고 있는 개설학과를 분석해 보면, 전체 23개 강좌 가운데 정치외교학과가 17개 강좌로 가장 많았고, 국민윤리(교육)학과에서 5개 강좌, 국제관계학과에서 1개 강좌(부산여자대학교)로 나타나 북한학 관련 강좌는 정치외교학과에서 주로 다루고 있음을 알 수 있다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 북한 및 통일 관련 강좌에 대한 국민윤리 과목 및 국민윤리학과의 위상 하락 및 그 대체로서 정치외교학과의 역할 증대에 영향을 받은 것으로 평가할 수 있으나 국민윤리(교육)학과에서 아직까지 부분적으로 이 분야에 대한 강좌를 담당하고 있는 것(5개 강좌)으로 나타났다.

결국 북한 및 통일문제에 대한 강좌개설 학과에 있어서도 이처럼 현실적으로 제한되어 개설되고 있음을 알 수 있다.

<표 5-2> 북한학 관련 강좌 개설학과 현황

구분	개설학과	정치외교학과	국민윤리(교육)학과	국제관계학과	계
북한정치론		7	3	1	11
(현대)한국정치(외교)사		5			5
통일론		4	1		5
기타		1	1		2
계		17	5	1	23

결국 이러한 현황은 대학생들에게 통일비용에 대한 체계적인 인식의 틀을 갖추는데 있어서 어려움을 방기하고 있음을 알 수 있다. 단적으로 이미 지적한 바 있는 통일의 당위성과 통일비용 지불의사와의 관계, 북한정권에 대한 경직된 인식, 통일비용의 규모와 통일비용의 지불의사 금액과의 괴리의 발전 등은 언론매체에 의존한 피상적인 수준에서 인식을 갖게 함으로써 때로는 혼선을 보여주고 나아가서는 거대한 규모의 통일비용이 경쟁적으로 소개되면서 현실안주의 통일기피증의 현상마저 나타나도록 하고 있는 것으로 분석된다.

5.1.2 대학생의 통일비용에 대한 피교육 현황과 문제점

앞에서 논한 북한 및 통일관련 강좌의 개설현황은 다음의 설문조사 결과에서도 그대

로 반영되고 있다.

북한 및 통일문제와 관련한 강좌를 수강하고 있거나 수강한 경험이 있습니까?(설문 28번 문항)라는 질문에 대해 ‘수강한 경험이 있다’ 151명(16.6%), ‘수강하고 있다’ 223명(24.6%), ‘수강한 경험이 없다’ 533명(58.8%)로 나타나 과반수의 학생들이 북한 및 통일문제와 관련한 강좌의 수강 경험이 없었다고 분류했다. 성별로는 큰 차이를 보이고 있지 않으나 고학년일수록 들어본 경험의 빈도가 높아지고 있음을 알 수 있다(‘있거나 수강하고 있다’는 유목들에서 1학년 : 33.0%, 2학년 36.9%, 3학년 60.3%, 4학년 56.8%). 전공별로는 자연과학·예체능계열의 학생이 나머지 군보다 높게 나타나고 있다(자연과학계열 : 69.1%, 예체능계열 61.5%, 사회과학계열 : 40.9%, 인문계열 : 35.6%, 공과계열: 30.2%). 인문사회계열의 학생들이 밝힌 81.5%의 상대적으로 높은 관심에도 불구하고 낮은 수강경험을 갖고 있었다.

한편, (수강한 경험이 있는 응답자에 한하여) 통일비용에 대한 수업을 들은 경험이 있습니까?(설문 29번 문항)라는 질문에 대해 ‘있다’ 65명(20.7%), ‘없다’ 249명(79.3%)이 응답하였다. 따라서 수강경험이 없다는 것이다. 성별·전공별로는 큰 차이가 없었다. 학년별로는 1-3학년이 ‘경험이 없다’는 비율이 높았다. 전체적으로 보면 고학년일수록 들어본 경험이 많았다.

<표 5-3> 북한 및 통일관련 강좌의 수강경험 여부

		수강한 경험이 있다	현재 수강하고 있다	수강한 경험이 없다	유의도
성별	남학생	15.8	25.5	58.7	$\chi^2=0.989$ P=0.610
	여학생	17.9	23.3	58.8	
학년별	1	13.8	19.2	67.0	$\chi^2=57.443$ P=0.000
	2	11.7	25.2	63.1	
	3	30.7	29.4	39.9	
	4	18.3	38.5	43.3	
전공별	인문	18.2	17.4	64.4	$\chi^2=108.150$ P=0.000
	사회	22.6	18.3	59.1	
	자연	13.5	55.6	30.8	
	공과	10.9	19.3	69.7	
	예체능	11.5	50.0	38.5	
전체		16.6	24.6	58.8	N=920

이러한 조사결과는 앞장에서 조민 연구위원이 밝힌 통일비용의 규모를 줄이기 위한 통일교육의 강조에서 지적한 바와 같이 통일문제와 관련한 강좌의 운용에 있어서 통일 비용 문제를 다룰 필요성이 제기된다고 하겠다.

이점은 통일비용의 논의에 대한 필요성에 대해 어떻게 생각합니까?(질문 30번 문항) 라는 질문에 대해 대부분의 학생들은 필요하다고 응답하고 있다는 점에서도 나타난다. ‘통일비용에 대한 인식제고와 재원의 조달을 위해 반드시 필요하다’ 744명(83.0%), ‘많은 규모의 통일비용이 오히려 통일에 대한 의지를 위축시킬 것이므로 필요없다’ 96명(10.7%), ‘반통일세력들에게 많은 규모의 통일비용은 그들에게 유리한 국면을 가져다 줄 수 있어서 통일비용 논의를 유보시켜야 한다’는 56명(6.3%)이었다. 성별과 학년별 매개변수의 차이는 유의적이지 않았다. 전공별로는 사회과학계열이 나머지 군에 비해 상대적으로 조금 높았다(사회과학계열 : 86.1%, 자연과학계열 : 70.5%).

<표 5-4> 통일비용에 대한 수강경험 여부

		늘어본 경향이 있다	늘어본 경향이 없다	유의도
성별	남학생	21.8	78.2	$\chi^2=0.230$ P=0.584
	여학생	19.3	80.7	
학년별	1	17.8	82.2	$\chi^2=9.628$ P=0.022
	2	21.2	78.8	
	3	15.6	84.4	
	4	38.1	61.9	
전공별	인문	29.5	70.5	$\chi^2=4.964$ P=0.291
	사회	19.3	80.7	
	자연	17.1	82.9	
	공과	16.9	83.1	
	예체능	18.2	81.8	
전체		20.7	79.3	N=920

여기서는 통일비용에 대한 논의의 신중성도 고려되어야 할 것으로 보인다. 6.3%의 학생들이 엄청난 규모의 통일비용에 대한 논의가 오히려 반통일세력에게 통일의지를 위축시킬 기회를 제공한다는 점을 지적하고 있기 때문이다.

<표 5-5> 통일비용 논의의 필요성

		반드시 필요하다	불필요하다	유보시켜야 한다	유의도
성별	남학생	85.0	9.0	6.0	$\chi^2=4.200$ P=0.123
	여학생	80.2	13.2	6.6	
학년별	1	80.1	12.6	7.3	$\chi^2=8.650$ P=0.194
	2	82.7	11.8	5.5	
	3	87.5	6.6	5.9	
	4	89.2	6.9	3.9	
전공별	인문	84.3	10.0	5.6	$\chi^2=17.092$ P=0.029
	사회	86.1	8.4	5.6	
	자연	70.5	18.6	10.9	
	공과	84.8	9.7	5.5	
	예체능	84.6	11.5	3.8	
전체		83.0	10.7	6.3	N=920

5.2 통일비용에 대한 인식 제고방안

경제적 부담과 통일후유증으로 일컫는 정치적, 사회문화적 통합과정에서의 갈등 관리 등을 포함하는 통일비용은 결국 정부의 정책적 대안마련과 함께 통일교육을 얼마나 효율적으로 추진하느냐 하는 문제에 달려 있다.⁹⁵⁾

통일비용에 대한 인식 제고방안으로는 앞에서 대학생들의 설문조사 결과를 토대로 볼 때 통일교육의 중요성을 강조하는 것으로 귀결된다.

조민 연구위원은 통일교육의 과정에서 제기되는 문제로서 통일교육의 주체의 다원화를 추구할 필요가 있다고 하였다. 우선 통일교육의 주체로서 통합의 초기단계에는 국가가 주도적인 역할을 담당하는 것은 불가피하나 점차 정당, 종교단체, 노동조합, 문화예술단체, 이익집단, 사회단체 등의 광범한 민간 부문의 역할을 높여나가는 것이 바람직하다는 점에서 각 주체별 인식 제고방안을 몇가지 제시해 보고자 한다.

통일비용에 대한 인식제고를 위해 다음 중 어느 부문이 가장 많은 역할을 담당해야 한다고 생각합니까?(설문 27번 문항)라는 질문에 대해 「통일비용 인지경로」의 문항과 마찬가지로 통일비용에 대한 인식제고를 위해서는 언론매체(419명, 46.1%)가 앞장서야 한다고 응답하였다. 그밖에 ‘일반국민’ 207명(22.8%), ‘정부기관’ 130명(14.3%), ‘정치지도자’ 71명(7.8%), ‘대학 등의 정규 교육기관’, ‘민간통일운동단체’ 등의 순이었다. 빈도 분석에 의해 가장 많은 분포를 보이고 있는 유목인 ‘언론매체’와 ‘일반국민’에서 남학생들은 여학생들보다 낮은 비율을 보이고 있다(남학생 : 66.6%, 여학생 : 70.1%).

95) 조민, 앞의 논문, pp.2-3.

<표 5-6> 통일비용 인식제고 주체

		정치지도자	정부기관	교육기관	민간통일운동단체	인문매체	일반국민	유의도
성별	남학생	9.6	16.1	4.3	3.3	41.9	24.7	$\chi^2=19.981$ P=0.001
	여학생	5.1	11.7	7.6	3.5	52.0	20.1	
학년별	1	5.6	14.0	5.4	3.5	48.8	22.7	$\chi^2=12.112$ P=0.671
	2	8.1	13.5	5.0	3.2	46.8	23.4	
	3	9.8	16.3	6.5	3.9	42.5	20.9	
	4	13.3	14.3	6.7	2.9	38.1	24.8	
진공별	인문	8.3	14.2	4.0	4.7	49.4	19.4	$\chi^2=17.643$ P=0.611
	사회	8.7	15.8	6.7	3.2	40.7	24.9	
	자연	6.8	12.0	7.5	4.5	42.1	27.1	
	공과	7.9	13.0	5.0	2.1	49.8	22.2	
	예체능	-	19.2	3.8	-	53.8	23.1	
전체		7.8	14.3	5.6	3.4	46.1	22.8	N=920

5.2.1 정치지도자와 정부기관의 인식제고 방안

통일비용에 대한 인식제고 주체를 묻는 위의 설문조사는 여러가지를 함축하고 있다고 하겠다.

먼저, 조사결과에 의하면 정치인(7.8%)이나 정부기관(14.3%)이 나머지 군보다 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이것은 앞서 언급한 바와 같이 과거 권위주의 정권의 통일정책 구조가 갖는 특성에서 오는 당연한 결과라고 볼 수 있다. 정치지도자와 정부기관이 이러한 왜곡된 과거의 통일정책을 극복하고 그 주체적인 역할을 잘 수행하기 위해서는 다각적인 노력을 기울여야 할 것이다. 첫째, 정치지도자와 정부는 통일정책의 의사결정과정에 국민들을 배제시킬 것이 아니라 국민들로부터 의견을 수렴하여 합의를 구하는 절차가 선행되어야 할 것으로 보인다. 이러한 산파를 바탕으로 여러 설문조사 결과에서 나타난 문제점들을 직시해서 그 대안을 강구해 나가야 할 것이다.

둘째, 정부는 구체적인 통일준비 계획을 세워야 하며, 북한과 타협할 신축성있는 통일방안을 제시하여야 할 것이다. 우리의 통일은 결코 '흡수통일'이 아니라 '창조통일'로 보아야 한다는 점을 간과해서는 안된다.⁹⁶⁾ 따라서 또다른 주체인 북한과 함께 할 수 있는 통일방안을 모색해야 할 것이다. 셋째, 북한에 대한 재정지원 및 경제사회적 교류를

96) 한겨레신문, 1995년 3월 15일자.

확대하여 기업인들의 투자를 장려하고 이를 통해 북한주민의 생활수준을 점차적으로 향상시키고 북한체제가 개방체제로 전환할 수 있도록 토대를 구축하여야 할 것이다. 이러한 교류를 확대하는 것은 곧 남북한의 경제력 및 북한 주민간의 소득격차를 일정한 수준까지 해소하는 데 영향을 미칠 것이며, 나아가서 북한 주민간의 이질감을 해소하여 통일후 발생하게 될 통일비용의 규모를 줄일 수 있을 것이기에 정치지도자와 정부기관은 그 방안을 강구하는데 힘써야 할 것이다. 이 과정에서는 정부와 민간은 상호 유기적인 결합구조를 통해 과거 정부주도의 정치적 논리에 근거한 절대적 가치로서의 통일의 당위성만을 강조할 것이 아니라 합리적이고 객관적인 통일비용의 효율적인 관리와 통제를 통해 통일을 달성해 갈 수 있도록 하는 것도 잊지 말아야 할 것이다.

그리고 정부기관은 북한에 관한 다양한 기초자료를 적절히 관리하고 배포함으로써 민간부문에서 정확한 자료의 수집과 연구수행이 가능하도록 도와주어야 할 것이다.

5.2.2 교육기관의 인식제고 방안

통일비용에 대한 인식제고의 주체에 있어 대학을 중심으로 하는 교육기관은 정치지도자나 정부기관보다 더 낮은 비율을 나타내고 있다. 물론 이러한 결과는 대학생들이 우리 대학의 통일교육체계를 근본적으로 불신한 데도 원인이 있겠지만 대학의 소극적인 자세를 지적하는 의미가 더 강하다고 하겠다. 따라서 통일문제와 관련한 교육이 심층적으로 연구 교육되고 토론되어야 할 장으로서 대학의 위상을 회복하는데 노력해야 할 것이다.

우선 민족적 과제로서 남북한 통일이라는 중요성을 인식하고 북한 및 통일관련 교과 운영 과정에 대한 개편을 통해 통일교육 체계를 정비할 필요가 있다. 특정 학과를 중심으로 한 통일정책의 선전 또는 이념교육의 지양을 통해 대학생들로부터 신뢰를 회복하고 또한 대학생들의 욕구에 맞는 공급원을 개발하고 지원해야 할 것으로 보인다.

둘째, 통일교육의 내용에 있어서도 체제 및 이념의 차이 즉, 정치적 논리를 극복하고 경제 및 사회교류를 통한 민족적 정통성과 동질성을 확보할 수 있는 방안이 무엇보다 필요하다. 이는 북한 및 통일문제에 대한 관심을 유발시킬 수 있음은 물론 상호 적대적 체제경쟁을 정지시킬 수 있고, 나아가 통일후 사회통합을 원만히 수행하고 그 비용을

절감할 수 있는 방안을 마련하는 원천이 되기에 대학은 이 점에 주목할 필요가 있다.

셋째, 수업이라는 단순하고 일반적인 형태의 전달방식을 지양하고 공개강연회 또는 특강, 토론회와 같은 다양한 교육전달체계를 구축하고 지원하는 일에도 소홀히해서는 안될 것이다.

넷째, 통일비용의 개념과 내용 및 그 규모는 물론 통일비용을 준비하는 대책에 대한 합의를 모색하는 작업도 병행되어야 할 것으로 보인다. 통일비용을 포함한 북한 및 통일관련 문제를 푸는데 있어서 특히 왜곡되거나 과장된 통일비용의 규모에 대한 정확한 인식의 필요성은, 대학생들의 통일비용 규모에 대한 설문조사 결과와 통일비용 지불의사에 근거한 통일비용 산출금액과의 격차에서 보는 것처럼 대학생들의 통일문제, 좁게는 통일비용의 인식에서 혼란을 보여주고 있다는 점에서 더욱 절실하다. 자칫 현실안주의 통일기피증을 양산하고 민족 최대의 과제인 통일의 기회마저 상실할 수 있다는 데에 대한 경각심을 심어줌으로써 대학교육은 차세대 통일주역들의 통일의지를 북돋아 줄 필요가 있으며 건진한 통일주체 세력으로 거듭나도록 도와주어야 할 것이다. 특히 통일로 발생하는 무한한 무형의 가치들이 유형적 가치들에 묻혀 과소 취급되는 연구경향을 앞에서 살펴 보았듯이 대학의 통일교육의 방향은 통일이익이 가져다 줄 무한한 정치사회심리적 이익을 발굴함으로써 건진한 통일관을 심어주고 통일비용과 통일이익관의 균형을 마련해 주는 데로 맞추어질 필요가 있다.

다섯째, 이를 토대로 통일주체세력의 일원으로서 대학생들이 정부의 통일정책과 함께 보완적으로 조직화된 민간통일운동이 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 물론 통일교육의 성패에 달려 있다고 할 수 있겠다.

5.2.3 언론기관의 인식제고 방안

언론매체는 현대 정보사회에서 차지하는 높은 매스미디어 의존도 및 그 역할의 중요성을 인식할 필요가 있다. 설문조사 결과에서 나타난 바와 같이 대학생들에게 현실적으로 통일비용 문제와 관련한 일차적인 정보획득 경로로서, 또한 대학생들이 인식제고의 주체 가운데 가장 높은 비중을 언론매체에 부여하고 있다는 점을 인식하고 정확하고 체계적인 자료를 토대로 정보를 공급하는 자세가 필요하다.

북한 및 통일관련 자료의 검증을 거쳐 공개될 수 있는 기제의 개발은 물론 통일비용에 대한 정확한 인식들을 제공할 수 있는 다양한 프로그램의 개발을 통해 왜곡된 인식구조에서 탈피할 수 있는 보완적 사회화기관으로 자리매김할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 뿐만 아니라 언론의 주요기능 가운데 하나인 정부에 대한 견제와 감시기능에도 소홀히 해서는 안될 것이다.

끝으로 정부의 통일정책의 타당성과 적실성을 검증하고 비판하는 감시자로서 기능을 성실히 수행할 때 진정한 통일운동의 한 일원이 될 수 있을 것이다.

6. 결 론

본 연구는 차세대의 통일 주역으로서, 미래사회의 엘리트로서 대학생들의 통일문제, 특히 통일비용에 대한 인식의 틀을 모색하는데 기초자료로서 활용된다는 의의가 있다 할 것이다.

우리는 통일의 이상 못지않게 통일과정에서 나타날 숭한 갈등을 생각하여야 할 것이다. 통일후 일정 기간동안 어느 정도의 경제적, 정치적 사회적 진통은 피할 수 없을 것이다. 이 과정에서 조세부담이나 생활환경 조건의 악화, 노동시장의 교란 등에 따른 기회 불안정이 충분히 예상될 수 있다. 그러나 바로 그 사실로 인해 통일이 선뜻 내키지 않는다고 하더라도 우리가 통일 그 자체를 또는 통일시기를 선택하고 통제할 수 있는 것도 아니라는 점을 먼저 인식할 필요가 있다. 우리는 지금 북한동포를 무조건 떠맡을 수밖에 없다는 ‘무한책임 의식’을 다지면서 돌연 발생할 조기통일에 대한 적극적인 대비책을 마련해야 할 시점에 있다.⁹⁷⁾

통일이 가져다 줄 이익과 그 대가로서 치러야 할 통일비용이 내용적으로 얼마나 중요한 효과를 가질 것인가에 대해서는 의문의 여지가 많다. 그러나 남북통일이 경제, 사회의 측면에서 합리적 정책선택이 이루어지느냐의 여부에 따라 통일이익의 극대화가 이루어질 것인가, 또는 통일비용의 과다에 따른 통일후유증과 그로 인한 정치·경제적 재난으로 이어질 것인가를 결정할 것이기 때문에 그만큼 우리에게는 중요한 사안임에 틀림없다.⁹⁸⁾

97) 조민, 앞의 논문, pp.4-5.

무엇보다 우리의 통일문제는 과거 정부주도의 정책이 비효율성과 낮은 신뢰수준에서 외면당하는 현실을 직시하고 통일문제에 관한 사회저변으로부터의 폭넓은 지지와 동의를 끌어낼 수 있는 광범위한 의사결정 및 통합과정을 먼저 거쳐야 할 것으로 보인다. 통일비용에 대한 인식분제도 예외는 아니어서 자칫 막대한 통일비용 규모의 산정이 별 인식없는 일반국민들의 왜곡된 인식구조를 양산할 수 있으며 자칫 통일기피증을 불러 일으킬 수 있다는 점을 명심해야 한다.

오늘날 통일문제는 대학생 및 일반국민에게 정확하게 인식되지 못하는 데서 오는 객관성과 합리성의 상실로 통일문제가 정책현안의 뒷전으로 밀려나는 경향을 보여주고 있다는 것을 지적해 두고자 한다.

또한 지나친 남한의 대북한 흡수통일방식이 갖는 문제점에 대한 인식도 새롭게 조망되어야 할 것으로 보인다. 이념적 경직성이나 통일외적 요인(정치적 외압 정치논리에 의해 통일문제가 전도되는 등)에 의해 통일논의의 진보성이 가로 막힌다면 이것은 민족적 과제로서 통일에 중대한 도전이 아닐 수 없다. 나아가서 통일가치와 통일비용에 대한 광범위한 토론과 대화의 장이 열려야 할 것이고 분리된 체제와 이념의 간격을 좁히는 동시에 남북교류 협력의 확대를 통한 사회통합과정을 미리 준비해야 하기 때문이다.

민족적 최대과제로서 통일이 가져올 통일이익과 통일비용에 대한 합리적 계산을 통한 정확한 통일비용의 인식체계를 갖출 때만이 통일의지와 통일비용 지불의지를 높일 수 있다는 점을 설문조사 결과를 통해 발견할 수 있었다. 통일을 이룩하기 위해 통일과정과 통일이후에 소요될 통일비용에 대한 민주적 의사결정에 의한 합의가 도출되고 그를 토대로 경제사회적 교류와 이를 통한 민족동질성을 회복하고 남북한 주민간의 이질감을 극복할 때 궁극적으로 통일비용을 줄일 수 있을 것이다.

끝으로 과거 권위주의 정권이 주도했던 통일정책이 절대적·주관적 가치로서 통일의 당위성을 앞세워 반통일세력들의 반공이념교육의 일환으로 존재했다면 이러한 모순구조를 극복하고 객관적이고 합리적인 또한 보완적인 의미에서 통일가치에 대한 지평을 넓힐 수 있는 통일이익과 통일비용에 대한 정확한 인식구조를 형성하고 통일을 준비할 때만이 진정한 창조적인 통일을 완수할 수 있다는 점을 지적해 두고자 한다.

[부록 : 설문조사지]

대구·경북지역 대학생들의 통일비용에 대한 인식 설문조사

독일이 통일을 이루면서 우리도 통일이 가능할 것이라는 기대가 팽배했었습니다. 그러나 독일의 사회통합과정에서 발생한 문제점과 통일은 비용을 수반한다는 교훈을 안겨줌으로써 우리 사회도 통일비용에 대한 관심과 그 연구의 필요성이 제기되었고, 통일비용에 대한 개념의 합의없이 엄청난 규모의 비용이 경쟁적으로 조사·발표되기도 하여 일각에서는 독일의 통일비용보다 훨씬 많이 소요될 것이라는 주장도 나오기에 이르렀습니다. 급기야 일부에서는 통일문제에 대한 부정적인 인식, 통일비용에 대한 왜곡된 인식과 함께 통일기피의 심리마저 나타나고 있습니다.

이 설문조사는 앞으로 통일의 주역이 될 대학생들을 대상으로 '북한 및 통일문제에 대한 기본인식'과 '분단비용과 통일비용에 대한 인식'에 대한 조사 결과를 토대로 통일비용에 대한 왜곡되거나 부정적인 인식구조를 긍정적인 측면으로 전환함으로써 진정한 통일주체세력으로 거듭날 수 있는 방안을 모색하기 위한 기초자료로 활용하고자 합니다.

아울러 이 설문조사는 통일원의 '97 북한 및 통일문제 신진학자 연구과제 공모에 채택되어 수행하고 있으며 본 설문조사에 응하는 학생들의 진솔한 의견은 무기명으로 전산입력처리됨을 밝혀드립니다. 감사합니다.

1997년 9월

설문응답자 _____

ID:

01	02	03
----	----	----

설문조사일 _____ 년 _____ 월 _____ 일

설문조사자 _____

전산입력자 _____

❖ 북한 및 통일문제에 관한 기본인식에 대해 몇가지 의견을 물어보고자 합니다.

(※ 특별한 주문이 없는 한 1가지만 선택하여 해당되는 안에 ○표 하세요.)

1. 평소 '북한'과 '남북한 통일'에 대해 얼마나 관심을 가지고 있습니까? A0104

- ① 매우 많다 ② 약간 있다 ③ 별로 없다 ④ 전혀 없다

2. 북한은 현재 식량난으로 굶주리는 사람들이 많다고 합니다. 우리 정부가 북한에 대해 식량을 지원하는 것에 대해 어떻게 생각합니까? A0205

- ① 같은 동포이기 때문에 무조건 지원해야 한다 ② 군량미로 전용되지 않는다는 조건 하에 인도주의적인 견지에서 지원해야 한다 ③ 비록 같은 동포이지만 남한 빈민층의 구호문제를 우선 생각한다면 지원은 바람직하지 않다 ④ 적대국이기 때문에 지원에 반대한다

3. 북한 정권에 대한 느낌은 어떠합니까? A0306

- ① 적대감을 느낀다 ② 적대감을 느끼지 않는다 ③ 특별한 감정이 없다

4. 북한체제의 개방 문제에 대해 어떤 생각을 가지고 있습니까? A0407

- ① 경제난을 극복하기 위해 점진적으로 확대할 것이다 ② 개방에 따른 체제혼란을 감안하여 현수준으로 유지될 것이다 ③ 축소될 것이다

5. 북한이 적화통일전략을 버리고 남북합의에 의한 평화통일을 받아들일 의사가 있다고 생각합니까? A0508

- ① 매우 많다 ② 약간 있다 ③ 별로 없다 ④ 전혀 없다

6. 통일은 반드시 이루어져야 한다고 생각합니까? A0609

- ① 통일은 반드시 이루어져야 한다 ② 통일이 되면 좋지만 반드시 통일이 되어야 한다고 생각하지는 않는다 ③ 현상태를 유지하는 것이 바람직하다

7. 남북한 통일은 왜 이루어져야 한다고 생각합니까? A0710

- ① 같은 동포이기 때문에 ② 경제발전을 위해 ③ 이산가족의 고통을 해소하기 위해 ④ 전쟁위험의 해소를 위해 ⑤ 민주화를 위해 ⑥ 민족자주성 확립을 위해 ⑦ 북한주민생활의 향상을 위해

8. 한반도 통일을 가로막는 가장 큰 장애 요인은 무엇이라고 생각합니까? A081

- ① 체제 및 이념의 차이 ② 북한정권 ③ 남북한 경제·생활수준 차이
 ④ 주변강대국 ⑤ 남한정권 ⑥ 국민들의 통일의지 부족
 ⑦ 기타

9. 통일후 한국의 정치·경제체제는 어떤 형태가 바람직하다고 생각합니까? A092

- ① 현재의 남한식 체제가 바람직하다 ② 남북한 체제를 섞은 혼합연방체제가 바람직하다 ③ 체제와 상관없이 하루 빨리 통일이 되는게 좋다

10. 아래의 통일방식 가운데 어느 것이 남북한 통일에 더 바람직하다고 생각합니까? A103

- ① 독일식의 흡수통일방식 ② 1국가 2체제의 연방주의적 통일방식 ③ 예멘과 같은 정치적 합의에 의한 통일방식 ④ 베트남과 같은 무력통일방식 ⑤ 남북한과 주변국가들간의 합의하의 중립화통일방식

11. 남북한이 통일을 이루기 위해 남북교류의 필요성이 제기되고 있습니다. 가장 시급히 추진해야 할 교류는 어느 것이라고 생각합니까? A114

- ① 정치적 교류 ② 남북경협 등 경제적 교류 ③ 남북이산가족 등 사회적 교류 ④ 문화·예술분야의 교류 ⑤ 정보·통신분야의 교류

12. 향후 남북한의 통일이 가능한 시기는 언제라고 생각합니까? A125

- ① 5년 이내 ② 5~10년 ③ 11~20년 ④ 21~30년
 ⑤ 31년 이상

13. 늘어나는 탈북귀순자들의 정착지원에 대한 경제적 부담에 대해 어떻게 생각합니까? A136

- ① 매우 큰 부담이다 ② 약간 부담된다 ③ 별로 부담되지 않는다 ④ 전혀 부담되지 않는다

♣ 다음은 분단비용 및 통일비용에 관한 인식에 대해 몇가지 의견을 들어보고자 합니다.(※ 특별한 주문이 없는 한 1가지만 선택하여 해당되는 안에 ○표 하세요.)

14. 분단비용과 통일비용에 대한 이야기를 들어본 경험이 있습니까? A147

① 있다 ② 없다

15. **들어본 경험이 있다면 어떤 경로를 통해서 입니까?** A158

① 정부당국의 각종 홍보물 ② 교육 교재 ③ TV, 신문 등 언론매체 ④ 공개강연회, 특강 ⑤ 주변의 사람들 ⑥ 기타

16. **다음 중 통일비용을 지불해야 하는 주체는 누구라고 생각합니까?** A169

① 남북한주민 모두 ② 현실적으로 경제력이 앞서는 남한주민 ③ 분단책임이 있는 주변국가들 ④ 남북한과 주변국가들 모두

17. **손익(損益) 개념으로 볼 때 분단비용과 통일비용 중 어느 쪽이 더 많을 것이라 생각합니까?** A170

① 분단비용이 훨씬 많을 것이다 ② 분단비용이 약간 많을 것이다 ③ 통일비용이 약간 많을 것이다 ④ 통일비용이 훨씬 많을 것이다

18. **통일이 된다면 다양한 유·무형의 정치·경제·사회·문화적 이익이 발생할 것입니다. 이 중 가장 큰 이익은 어떤 것이라 생각합니까?(2가지만 선택해 주십시오.)** A181 A182

① 적정수준을 넘는 방위비 절감 ② 남북한의 민주정치 실현 ③ 해외주재공관 별개 운영에 따른 중복외교비의 절감 ④ 국제적 위상 제고 ⑤ 경제통합에 따른 시장의 확대에 의한 규모의 경제 실현, 남북한 생산요소 및 산업규모의 유기적 결합, 중국·러시아 등과의 교역 증대 및 물류비용 절감 ⑥ 국토이용 및 환경보전의 효율성 증대 ⑦ 이산가족분제의 해결 ⑧ 북한주민의 인권신장 ⑨ 관광·여가서비스 기화 향상 ⑩ 민족문화의 발전

19. **통일비용 중 가장 규모가 큰 부분은 어떤 것이라고 생각합니까?** A203

① 각종 정치제도, 법체계의 정비 등에 소요되는 체제통합비용 ② 경제체제의 통합에 따른 비용(경제적 효율 하락, 경기침체, 실업증가, 재정적자 심화, 인플레이션 심화, 국제수지 악화 등) ③ 북한지역에 대한 사회간접자본시설의 확충에 소요되는 비용 ④ 남북한주민간의 사회적 이질성 해소를 위한 각종 교육, 문화비용 ⑤ 북한주민들에 대한 각종 사회복지비 지원비용

20. **통일비용의 규모는 조사기관의 통일비용에 대한 개념 정의(또는 조사기준)에 따라 수백억 원에서 수천조원에 이르기까지 천차만별입니다. 피설문자가 생각하는 우리의 통일비용은**

얼마라고 생각합니까? [참고로 독일의 경우는 약1~3조마르크(500조~1500조원)가 소요되었거나 소요될 것으로 추정되기도 합니다.] A224

원 (* 예 : 1억 / 1조)

21. 통일비용의 지불의사는 어떠합니까? A225

- ① 어떤 규모라도 기꺼이 지불하겠다 ② 능력에 맞게 지불하겠다 ③ 지불할 의사가 없다

22. (통일비용 지불의사가 있는 응답자에 한하여) 통일비용의 조달방법으로 가장 효율적인 것은 어떤 것이라고 생각합니까? A226

- ① 통일세 신설 ② 통일기금 조성 ③ 국공채발행 ④ 국제기구 등으로부터의 외자 도입 또는 지원금 ⑤ 남북협력기금의 확대 ⑥ 기타

23. 월소득이 100만원인 경우 통일비용을 마련하기 위해서 우리 국민들은 한달에 얼마나 지불해야 한다고 생각합니까? A227

- ① 1만원미만 ② 1만원~2만원미만 ③ 2만원~3만원미만 ④ 3만원~4만원미만 ⑤ 4만원~5만원 ⑥ 기타 원

24. 남북한이 통일된 후 완전한 사회통합이 이루어지기까지 어느 정도의 기간이 소요될 것이라고 생각합니까? A228

- ① 5년 이내 ② 5~10년 ③ 11~20년 ④ 21~30년
⑤ 31년 이상

25. 통일비용을 줄이는데 '점진적 통일'과 '조기통일' 가운데 어느 쪽이 더 유리하다고 생각합니까? A229

- ① 점진적 통일이 더 유리하다 ② 조기통일이 더 유리하다
③ 어느 쪽이든 같을 것이다

26. 통일비용에 대한 인식제고를 위해 다음 중 어느 부문이 가장 많은 역할을 담당해야 한다고 생각합니까? A230

- ① 정치지도자 ② 정부기관 ③ 대학 등의 정규 교육기관 ④ 민간통일운동단체 ⑤ TV, 신문 등 각종 언론매체 ⑥ 일반국민

27. 북한 및 통일문제와 관련한 강좌를 수강하고 있거나 수강한 경험이 있습니까? A281

- ① 수강한 경험이 있다
- ② 수강하고 있다
- ③ 수강한 경험이 없다

28. (수강한 경험이 있는 응답자에 한하여) 통일비용에 대한 수업을 들은 경험이 있습니까?

A292

- ① 있다
- ② 없다

29. 통일비용의 논의에 대한 필요성에 대해 어떻게 생각합니까?

A302

- ① 통일비용에 대한 인식제고와 재원의 조달을 위해 반드시 필요하다
- ② 많은 규모의 통일비용이 오히려 통일에 대한 의지를 위축시킬 것이므로 필요없다
- ③ 반통일세력들에게 많은 규모의 통일비용은 그들에게 유리한 측면을 가져다 줄 수 있어서 통일비용 논의를 유보시켜야 한다

♣ 다음은 설문응답자에 대해 몇가지 물어보고자 합니다.(※해당란에 ○표 하세요)

1. 성별은 어떠합니까?

B013

- ① 남성
- ② 여성

2. 학년은 어떠합니까?

B024

- ① 1학년
- ② 2학년
- ③ 3학년
- ④ 4학년

3. 전공분야는 어떠합니까?

B035

- ① 인문계열
- ② 사회과학계열
- ③ 자연과학계열
- ④ 공과계열
- ⑤ 이
체능계열

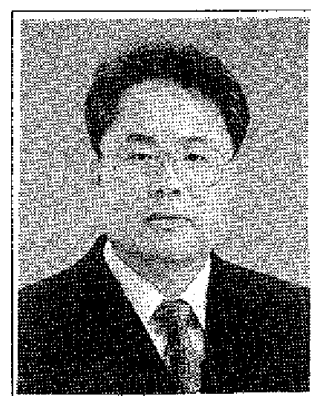
♡♡♡ 끝까지 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다. ♡♡♡

참고문헌

- 유영옥, 「한반도 통일정책론」, 서울 : 학문사, 1996.
- 한국대학교육협의회, 「대학에서의 통일교육 방안에 관한 연구」, (연구보고 제95-3-140호, 1995.9.
- 김영봉, “통일의 가치와 비용”, 민족통일연구원, 『통일연구논총』(제5권 2호), 1996.
- 김영운, “비용과 편익 측면에서 본 독일통일”, 민족통일연구원·한국개발연구원, 『분단비용과 통일비용』(민족통일연구원·한국개발연구원 국내학술회의 발표논문, 1997. 6. 5).
- 배득중, “시민들의 통일비용 지불의사(WTP)의 측정 - 통일에 대한 가치평가와 공공선택 - ”, 한국행정학회, 『한국행정학보』(27권 1호, 1993년 봄호).
- 신창민, “통일시기 늦어질수록 비용부담 커져”, 『통일한국』, 1993.
- 안두순, “한반도 통일비용 얼마나 될까?”, 중앙일보사, 『월간 중앙』, 1990.
- 조동호, “통일의 경제적 비용과 편익”, 민족통일연구원·한국개발연구원, 『분단비용과 통일비용』(민족통일연구원·한국개발연구원 국내학술회의 발표논문, 1997. 6. 5).
- 조민, “분단의 정치사회적 비용과 통일의 이익”, 민족통일연구원·한국개발연구원, 『분단비용과 통일비용』(민족통일연구원·한국개발연구원 공동주최 국내학술회의 발표논문, 1997. 6. 5).
- 허선, “통일비용은 손비아닌 투자;격변하는 통일환경”, 동아일보사, 『신동아』, 1991.
- 홍사덕, “통일비용의 진실과 허구”, 동아일보사, 『신동아』, 1994.
- 홍성국, “남북한 통일비용의 계측”, 『북한』, 1990.
- 동아일보, 1994년 8월 13일자.
- 동아일보, 1994년 9월 26일자.
- 동아일보, 1995년 10월 6일자.
- 동아일보, 1995년 1월 4일자.
- 동아일보, 1996년 12월 15일자.
- 동아일보, 1997년 3월 7일자.
- 동아일보, 1997년 4월 18일자.

韓半島 統一時 危機 管理 方案 研究

- 獨逸의 難民, 脫住民 및 再移住民 對策 事例를 中心으로 -



金 世 淵(仁濟大)

목 차

<요약문>	95
1. 북한의 체제 위기와 한반도 통일	99
2. 독일 통일과 국민통합	105
3. 독일의 외국인 정책	110
4. 독일의 난민정책	114
5. 독일의 동독 탈주민 정책	123
6. 독일의 재이주민 정책	130
7. 독일통일과 북한 탈주민 대책	135
※ 참고문헌	142

【요약문】

독일은 냉전 종식과 유럽통합 및 독일 통일이라는 큰 틀 아래서 외국인, 난민, 동독 탈주민 및 재이주민 정책들을 수행하였다. 국제정치적인 면에서 보면, 독일의 통일과정은 동서간 냉전 종식과 화해 및 군축의 한 과정으로 진행되었다. 독일 통일의 결과 제2차 세계대전이 최종적으로 처리되었으며 독일의 주권도 완전히 회복되었다. 경제적인 측면에서 보면, 독일의 통일은 유럽통합의 일부로서 진행되었다. 민족적 경쟁국가의 강화를 위해서 국제화와 지역통합은 결코 포기될 수 없는 전략적인 목표였다. 이러한 이유 때문에 민족국가의 완성을 목표로 한 독일의 통일은 국제주의에 입각한 유럽통합의 틀 내에서 적절히 통제됐다. 이념적인 측면에서 보면, 독일의 통일은 민족주의와 민주적 법치국가에 기반한 국민통합의 한 과정이었다.

그러나 급작스러운 통일과 막대한 통일 비용을 조달해야 하는 비정상적인 상황 속에서 국민통합과 유럽통합을 이룩하기 위해서는 물질적 양보의 대상을 독일 국민과 유럽연합 회원국 출신 외국인에게 한정시켜야 했다. 이 과정에서 유럽연합 회원국 출신이 아닌 외국인은 물질적 양보와 통합의 대상에서 선택적으로 배제되었으며 난민은 전면적으로 방어되었다. 외국인에 대한 선택적 배제 전략과 난민에 대한 전면적인 방어 전략은 종종 민족주의를 명분으로 수행되었기 때문에 독일이 유럽통합을 위해서 내세우던 보편타당한 시민권 및 인권 개념과 충돌하는 현상이 발생했다. 특히 독일이 구사한 난민 정책은 동독 탈주민과 독일인 재이주민에 대한 전면적인 통합 정책에 비하면 지극히 민족주의적이었으며 차별적이었다.

그러나 역외 출신 외국인에 대한 선택적 배제 전략과 난민에 대한 전면적인 방어 전략은 독일에만 특유한 현상은 아니다. 외국인과 난민에 대한 차별과 배제는 민족적 경쟁국가가 갖는 모순에서 기인하기 때문에 선진 자본주의 국가에서도 공통적으로 발견된다. 민족적 경쟁국가는 자본주의적 발전을 위해서 국제화와 지역통합을 추진해야 한다. 따라서 자본, 상품과 함께 노동 시장도 개방해야 한다. 자연히 이를 통해 외국인이 유입될 수 밖에 없다. 하지만 물질적인 양보의 폭이 현저히 제한된 가운데 정치적으로 국민통합에 기반한 정당성을 확보하기 위해서 역외국 출신 외국인 노동자의 취업과 체류 및 복지권과 참정권을 차별적으로 제한하게 된다. 이로써 보편적 시민권 개념과 헌

법적 애국주의를 이념으로 한 국제화 시대에 역외국 출신 노동자에게는 자국의 편의와 기준에 따라 선택적으로 자유권과 복지권 및 참정권을 제한하는 모순된 상황에 민족적 경쟁국가는 빠져들게 된다. 그런데 이러한 모순된 상황은, 경제와 정치의 모순, 즉 한편으로는 경쟁에서 살아남기 위해서 수행해야 하는 경제의 국제화와 다른 한편으로는 정치적 정당성을 민족국가의 틀 내에서 획득해야 하는 모순에서 비롯된 것이라고 말할 수 있다.

비록 모순적인 요소를 갖고 있긴 하지만 독일이 통일 과정에서 보여준 난민, 동독 탈주민 및 재이주민 정책은 한반도 통일에 귀중한 교훈이 되는 몇가지 정책적인 합의도 갖고 있다.

독일 통일은, 한반도 통일도 냉전 종식과 군축이라는 틀 내에서 평화적으로 수행되어야 한다는 점을 보여주고 있다. 실령 비평화적인 방법으로 통일이 이루어졌다고 하더라도 영토의 통일은 가능할지 몰라도 국민통합의 기반이 되는 경제적 토대는 영원히 회복불능의 상태에 빠질 것이다. 비평화적인 방법에 의한 통일보다는 현상유지가 남북한은 물론 주변 4대국에게도 훨씬 선호된다. 그러나 현상유지가 어려울 경우에도 현상의 변화는 평화적인 방법으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 남북한 간의 긴장완화와 군비통제 및 군축이 동북아 전체를 포괄하는 군축과 집단적 안보체제의 구축과 제도적으로 연계되어야 한다. 그러나 남북한 간에 군비통제와 군축을 가능케 하는 긴장완화와 신뢰가 구축되려면 우선 남북한 간에 상호인정과 평화공존의 분위기가 생성되어야 한다. 그러나 남북한 간에 상호인정과 평화공존의 분위기는 평화적인 방법이 아니면 통일도 유보되어야 한다는 사실을 남북한 모두가 인식할 때 비로소 조성될 것이다. 이를 위해서는 극단적인 통일지상주의가 적절히 통제되어야 한다.

독일 통일은, 한반도의 통일도 지역통합의 틀 내에서 수행되어야 함을 보여주고 있다. 붕괴에 직면한 북한 경제가 위기에서 탈출하려면 우선 스스로 개혁개방 정책을 시행해야 한다. 그러나 북한 스스로의 노력만으로는 단시일 내에 경제 개혁의 가시적인 효과가 나타나기 어렵다. 따라서 남한이 북한의 경제 개혁이 성공할 수 있도록 최선을 다해 지원해야 한다. 그러나 서독이 자국의 경제력만으로 동독을 구할 수 있었는데 비하여 남한은 혼자의 힘만으로 북한을 살릴 수 없다. 따라서 남한은 북한의 개혁개방 정책이 성공할 수 있도록 주변 4대국을 끌어들여 활용해야 한다. 이것은, 북한의 개혁정

책의 성공과 남북한 간에 교류 증진을 통한 통일 기반의 확충은 한반도를 중심으로 동북아 전체의 지역통합이 이루어질 때 보다 가시적으로 달성될 수 있다는 것을 의미한다. 지역통합을 통한 교류의 증진이 남북한을 중심으로 동북아 전체를 아우를 때 나타나는 실질적인 통일의 양태는 19세기말에 근대 사회가 추구했던 부국강병한 영토국가의 모습은 아닐 것이다. 하지만 지역통합과 지역안보체제의 가동을 통한 남북한 간의 교류 증진은, 영토적 통일은 유보한다고 하더라도 계층간, 지역간, 국가간에 실질적인 통일의 상태를 앞당길 수 있기 때문에 굳이 근대적 영토국가를 완성하겠다는 19세기적 사고에 매달릴 필요는 없을 것이다. 근대적 영토국가를 완성하겠다는 19세기적 사고방식이야말로 지난 50년간 남북한 간에 평화공존과 신뢰회복을 가로막는 가장 근본적인 장애요소였다는 점을 새롭게 인식해야 할 것이다.

독일 통일은, 한반도 통일도 국민통합이라는 틀 내에서 수행되어야 함을 보여주고 있다. 국민통합은 복지국가체제를 통한 물질적 양보와 인권의 보편성과 민주적 법치국가의 동의 등과 같은 이념-문화적 합의를 바탕으로 달성될 수 있다. 물질적 양보를 확보하기 위해서는 경제발전이 필수적이다. 그런데 오늘날 경제 발전은 국제화를 떠나서는 상상할 수조차 없다. 따라서 국제화의 결과 도래할 수 있는 다민족 사회에 걸맞는 국제주의와 보편적 인권 개념이 한반도를 중심으로 한 동북아에도 정착되어야 하며 자국중심의 편협한 민족주의가 이러한 큰 틀 내에서 적절히 용해되어야 한다.

이러한 시각에서 볼 때, 국민통합의 대상은 반드시 북한 주민으로만 한정해서는 안된다. 현재와 같은 분단 상황에서 남한이 국민통합의 주도권을 잡기 위해서는 중국이나 러시아에 살고 있는 제3국 국적의 한인교포가 우선 국민통합의 대상이 되어야 한다. 중국과 러시아에 살고 있는 한인교포는 엄연히 한민족의 일원이고 조선의 국권상실과 일제의 침탈 및 전쟁의 와중에서 살길을 찾아 뿔뿔히 흩어질 수 밖에 없었던 한민족의 자손이다. 이들은 남북 통일이라는 측면에서 뿐만 아니라 한민족 전체의 통합이라는 장기적인 안목에서 받아들여져야 한다. 이를 위해서는 이민법 제정이 절실하다. 남한도 2030년부터는 인구 증가율이 마이너스치를 보일 것으로 예상되고 있다. 지금부터 남한 인구의 연령구조도 서서히 서구 선진국의 연령구조를 따라 가고 있다. 남한 사회는 노동력을 갖고 있는 젊은층이 전체 인구에서 차지하는 비율이 낮아짐에 따라 심각한 노동력 부족현상과 함께 노령사회가 갖는 문제점에 곧 직면하게 될 것이다. 이러한 장기

적인 인구적 측면과 통일 과정을 경제적으로 감당할 수 있는 노동력의 확보라는 측면에서 보면 한인교포의 재이민이 부정적인 것은 결코 아니다. 현재로서는 중국의 한인교포가 남한과 북한을 연결하는 인적 물적 교류의 통로 역할을 하고 있다. 이 때문에 이민 정책 등을 통하여 한인교포를 통합하는 정책은 북한에 대한 남한의 흡인력 발휘에 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

북한 동포도 국민통합이란 틀 내에서 수용해야 한다. 이를 위해서는 북한 동포를 통합할 수 있는 제대로 된 사회복지체제가 우선 남한 내에 갖추어져야 한다. 이제까지 제안된 북한 탈주민에 대한 대책은, 북한 탈주민의 숫자가 적었을 뿐만 아니라 그 유입이 남한의 의사대로 선별될 수 있었다는 사실을 전제로 한 것이다. 그동안 북한 동포에게 제공된 특혜적 조치도 남북한 간의 체제 경쟁의 와중에서 용인될 수 있었다. 하지만 통합해야 할 북한 동포의 숫자가 대규모로 늘어날 경우에는 북한 동포에 대한 특혜적인 보상조치는 불가능할 뿐만 아니라 국민들 사이에도 특혜적 조치에 대한 공감대도 사라질 것이다. 따라서 북한 동포를 부러없이 받아들이기 위해서는 북한 동포 뿐만 아니라 남한 내에 소외된 사람들을 사회로 통합할 수 있는 사회복지체제가 완비되어야 한다. 이 뿐만 아니라 이들에게 사회복지를 효과적으로 전달할 수 있는 전달체계도 완비되어야 한다. 통일이란 남북한 사이의 통일만을 의미하는 것이 되어서는 곤란하다. 통일이란 남한 사회 내의 계층간, 지역간, 세대간 사회적인 통일이란 개념도 포함하지 않으면 안된다. 이런 의미에서 남한 사회를 내적으로 통일할 수 있는 사회복지체제의 완비는 남북한의 통일을 위한 전제 조건이라고 말할 수 있다. 이와 함께 시장경제의 발전에 기반한 물적인 양보 기반의 조성과 보편적인 인권의 보장과 민주적 법치국가의 완비야말로 남한이 북한 동포를 통합하여 정당성을 확보하는 데 없어서는 안될 선결 조건인 것이다.

1. 북한의 체제 위기와 한반도 통일

1.1 북한의 식량난과 체제 위기

소련-동구권에 있던 “현실 사회주의”가 모두 사라져 버렸다. 아직까지 사회주의의 수호자를 자처하고 있는 중국도 사실은 자본주의적 시장경제의 발전에 기반해서 체제를 지탱하고 있을 뿐이다. 지구상에 몇 나라 밖에 안남은 사회주의 국가 중에서 개혁개방 정책을 거부하고 있는 나라는 사실상 북한 한 나라 뿐이다. 북한도 개혁개방 정책에 입각해서 사회주의 경제체제를 수정하지 않는 한, 북한 사회주의체제의 붕괴는 단지 시간 문제처럼 보인다.

최근 들어서는 식량난과 대량의 탈북 사태 등 북한 체제의 붕괴 조짐이 더욱 분명해지고 있다. 북한의 식량난은 자연 재해에 의한 천재(天災)가 아니라 사람이 만든 체제에 의한 인재(人災)의 성격이 강하다. 수해나 가뭄도 식량난을 악화시킨 요인이긴 하지만 근본적인 원인은 아니다. 오늘날과 같이 곡물 등을 포함한 세계무역이 활발하게 이루어지는 시대에는 한 나라가 수해나 가뭄에 의해 큰 피해를 입었다고 하더라도 부족한 식량을 세계시장에서 조달하면 되기 때문에 식량위기에 빠지지 않는다는 것이다. 북한도 마찬가지다. 홍수나 가뭄에 의해 식량생산에 차질을 겪어 식량이 부족하다면 국제시장에서 부족한 만큼의 식량을 사오면 식량난은 해결될 수 있다. 북한이 현재 긴급하게 필요한 식량을 옥수수 100만 톤이라고 가정할 경우, 우리 돈으로 약 1,700억 원 정도만 있으면 북한이 국제적인 거지 행세를 하지 않아도 될 것이다. 당장 부족한 식량을 옥수수 200만 톤이라고 가정하면 우리 돈으로 3,400억 원 정도면 식량난을 해결할 수 있다. 그러나 북한은 현재 약 3.5억 - 4억 달러를 조달할 능력이 없어서 국제적으로 식량을 구걸하고 있다.¹⁾

따라서 북한의 식량난은, 4억 달러 정도의 외환을 보유하거나 빌려올 능력조차 없는 한계 상황에 북한이 이미 직면했음을 의미한다. 실제로 북한의 무역규모는 식량난이 본격화되기 전인 1990년에 46.4억 달러에서 1994년에 21.1억 달러로 급속히 감소되었다.

1) 북한의 식량 부족량은, 세계식량기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)의 추산으로는 320만 톤에 달하며 통일원의 추정치로는 308만 톤, 북한 자체의 주장으로는 543만 톤에 달한다고 추정된다. 이에 관해서는 다음을 참조하라. 유석렬, 「김정일 정권은 붕괴할 것인가?」, 국방대학원 안보문제연구소 (편), 「김정일의 북한 붕괴냐? 존속이냐?」, (서울: 국방대학원, 1997), p. 12.

이중 수출은 1990년에 20.2억 달러에서 1994년 8.4억 달러로, 수입은 1990년에 26.2억 달러에서 1994년에 12.7억 달러로 떨어졌다.²⁾ 이러한 북한의 무역규모로 볼 때, 3.5억 - 4억 달러에 이르는 식량을 국제시장에서 북한이 자체 조달할 능력은 전무하다고 생각된다. 다시 말해서 북한 경제는 자국의 상품을 국제시장에 내다 팔아서 4억 달러 정도의 외환을 벌 능력조차 없을 뿐만 아니라 채무 상환 능력도 완전히 상실했다. 이제 북한 경제는 이미 파산했다고 말해도 전혀 과언이 아니다.

북한의 식량난은 북한식 경제체제의 위기에서 비롯되었다. 북한의 식량난은 생필품난의 일부일 뿐만 아니라 북한 경제의 생산과 유통 및 분배 전과정에 있어서 위기의 한 현상이다. 따라서 북한의 경제체제 전반이 개혁되지 않는 한, 한국이나 일부 국가들의 원조만으로 식량 위기를 잠시 지연시킬 수는 있어도 결코 해결할 수는 없다.

북한의 경제체제가 붕괴 직전의 위기에 봉착했음에도 불구하고 사회체제 전반을 안정적으로 통제할 수 있는 것은 당과 군 및 사회안전부 등을 비롯한 감시와 통제에 기반한 물리적 폭력기구가 아직까지 작동하고 있기 때문이다. 북한은 물리적 폭력기구에 1차적으로 사회적인 가용 자원을 분배하고 있기 때문에 경제체제의 위기가 곧 권력 차원의 위기로 확산되지 않고 있다. 북한의 최고 권력층이 군사비의 일부를 전용하여 식량난을 해결하려고 시도한다면, 이것은 경제체제의 위기를 잠시 지연하기 위하여 현 정권의 생사가 달려 있는 권력의 기반을 허무는 행동이기 때문에 북한의 최고 권력층은 생존을 위한 최후수단으로서 무력의 약화를 포기하려 하지 않을 것이다.

현재 북한에는 동구권의 시민 혁명의 예에서와 같이, 경제 차원의 위기를 정치 차원의 위기로 전이시킬 수 있는 시민세력이 형성되지 않았다. 게다가 교통, 통신이 원활하지 못해 정보 교류가 거의 이루어지지 않고 있기 때문에 중간층 일부의 주도로 발생하는 반체제 사건들이 서로 연계되어 조직적이고 광범위한 소요로 이어질 가능성은 없어 보인다.³⁾ 권력기구 내에서의 갈등도 이중 삼중의 제도적 통제 하에 묶여 있다. 특히 김정일은 115만에 달하는 북한 인민군에 대한 군권을 효율적으로 장악하고 있는 것으로 보인다. 그는 군에 대한 당의 최고 통제기구인 당중앙위원회 군사위원회 위원장으로서

2) 하봉규, 「김정일 정권 붕괴 시나리오와 한국의 정책 대응 모형」, 통일원 정책 분석실 (번), 「북한 및 통일 연구 논문집(1)」, (서울: 통일원, 1996), pp. 91-92.

3) 북한의 조기 붕괴 가능성을 주장하는 유석렬도, 이 때문에 동구권에서와 같은 시민혁명의 가능성을 부인하고 있다. 이에 대해서는 유석렬(1997), p. 23을 참조하라.

당중앙위원회 군사위원회를 장악하고 있을 뿐만 아니라 군총정치국과 보위국을 통해서 군의 일탈 가능성을 원천적으로 봉쇄하고 있다.⁴⁾ 이 때문에 북한에서는 아래로부터의 혁명 뿐만 아니라 옆으로부터의 혁명으로 자체적인 체제 전환의 가능성이 없어 보인다. 더우기 김일성의 장자로서 김일성으로부터 물려 받은 정치적 정당성이 크게 흔들리는 조짐이 현재까지 발견되지 않고 있다. 또한 북한 주민들은, 북한의 식량난이 수해나 가뭄 등과 같은 자연재해와 남한과 미국의 위협에 대비하기 위해 과도하게 지출될 수 밖에 없는 군사비 증가 때문에 비롯됐다고 인식하고 있다. 이 때문에 식량난에 대한 북한 주민들의 불만이 체제에 대한 불만으로 이어지지 않고 있다. 또한 주변국들도 북한의 조기 붕괴를 방지하려는 노력을 취하고 있기 때문에 돌발적인 사건이 없는 한 김정일 정권이 지속될 것으로 전망되고 있다.⁵⁾

그러나 남한과 주변국의 도움으로 식량 위기를 넘겨 당분간 정권을 지탱할 수 있다고 하더라도 북한식 사회주의 경제체제가 갖는 구조적 결함 때문에 장기적으로 보면 북한이 현재의 경제체제를 고집하는 한, 경제가 회생될 가능성은 없어 보인다. 따라서 장기적으로는 북한의 경제체제가 강제력의 기반인 정치 및 군사조직을 외부와 대항할 수 있는 수준에서 계속해서 지탱할 수 없고 사회 전반에 걸쳐 물적인 양보에 기반한 합의를 만들어 낼 수 없기 때문에 북한의 현 헤게모니 구조는⁶⁾ 변화의 압력에 직면할 것이 틀림없다. 그러나 현재로서는 이러한 변화의 시점과 형태에 대해서 알 길이 없다. 다만 여러가지 가능성만을 예상할 수 있을 뿐이다.

1.2 북한 탈주민 대책과 한반도 통일

북한의 체제 변화 가능성에 관해서 서진영은 북한 연착륙론과 북한 붕괴론을 종합하여 1, 사회적 불만의 정도와 표출 양상, 2, 지도부의 갈등 정도와 양상, 3, 외부영향력의 정도와 형태 등의 변수에 따라 중장기적으로 북한 체제의 변화 가능성을 다음과 같

4) 정세현, 「김정일의 북한, 5년이상 존속 가능성」, 국방대학원 안보문제연구소 (편), 「김정일의 북한 붕괴냐? 존속이냐?」, (서울: 국방대학원, 1997), pp. 53-55.

5) 정세현(1997), pp. 70-71.

6) 물적인 양보와 강제 및 합의에 기반한 그람치의 헤게모니 개념에 대해서는 다음을 참조하라. Ulrich Schreiber, Die politische Theorie Antonio Gramscis, (Berlin: Argument Verlag, 1990), pp. 33-47.

이 4가지의 시나리오로 가정하고 있다: I. 현상유지와 부분적 개방, II. 개혁정권의 등장, III. 내부붕괴형 체제변혁, IV. 폭발적 체제변혁. 시나리오 I과 시나리오 II의 경우는 심각한 경제난과 식량난에도 불구하고 북한 정권과 체제에 대한 사회적 불만이 통제될 수 있으며, 권력엘리트 내부의 갈등도 비교적 낮거나 김정일 정권이 비교적 평화적인 방법으로 대체되는 경우를 상정하고 있다. 그러나 시나리오 I은 부분적인 개방에도 불구하고 북한체제의 폐쇄적인 성격으로 인해 외부의 개혁개방 압력을 비교적 덜 받는 경우이나, 시나리오 II는 외부세계의 영향을 받아서 개혁개방 정책을 북한이 채택한 경우를 상정하고 있다. 시나리오 III인 내부붕괴형 체제변화의 경우와 시나리오 IV인 폭발적 체제변화의 경우는 모두 식량난과 경제난으로 심각한 사회적 불만이 확산되고 권력엘리트 내부에서 김정일의 리더십에 심각한 의문과 갈등이 존재하는 경우를 상정한 것이다. 북한의 지도부가 마비되고 정치적, 사회적 혼란이 가중되더라도 외부세계에 억지력이 작용할 수 있는 경우에는 체제변화의 충격이 한반도 전역으로 확산되지 않는 붕괴과정(시나리오 III)을 밟을 것이지만, 북한 내부의 혼란이 가중되고 권력엘리트가 내부적 갈등의 해결책을 외부와의 전쟁에서 찾으려고 할 경우에는 한반도 전체를 위협하는 폭발적인 체제변혁의 과정(시나리오 IV)을 밟을 것으로 예상된다.⁷⁾

4가지 시나리오 중에서, 북한 주민의 불만이 조직화되지 않고 있으며, 김일성 정권에 대항할 만한 정치세력이 권력 내부에 아직 형성되어 있지 않고 외부세계의 영향력도 지극히 제한되어 있기 때문에 시나리오 I의 실현 가능성이 가장 높다고 간주된다. 그러나 제한적인 개방 정책으로도 경제난과 식량난을 해결할 수 없을 경우에는 현상유지가 불가능해질 것이고 다른 시나리오의 실현 가능성이 상대적으로 높아질 것으로 예상된다. 이 경우에는 식량폭동 등을 비롯한 군중시위사태와 유희진압사태, 국경지대의 불안과 대규모 탈북사태 및 난민 발생, 국지적인 무력충돌 사태 등도 발생할 수 있을 것이다.⁸⁾

특히 식량난과 경제난이 근본적으로 해결되지 않는 채, 북한 주민들로부터 정권이 외면당하고 이들의 문제를 해결할 만한 대체 세력이 등장하지 못할 때에는 대규모 탈북 사태가 발생할 가능성이 크다. 이 경우에 북한 체제는 급속히 정당성을 상실할 것이

7) 서진영, 「북한의 체제위기와 급진사태의 유형」, 『정책포럼』, 1997, 봄호, pp. 12-21.

8) 서진영(1997), pp. 23-24.

며 통일 과정에서 남한의 주도권과 정통성이 상대적으로 강화될 것으로 보인다. 그러나 북한 탈북자가 대규모에 달할 경우에는 이들을 수용해야 하는 남한에게도 대규모 탈북 사태는 국가적인 위기로 작용할 것이다.

1996년 현재 남한에 정착해 있는 북한 탈주자의 수는 550-800명으로 추산되고 있어 아직까지 북한 탈주민의 숫자는 동독 탈주민의 숫자에 비하면 낮은 수준에 머물러 있다.⁹⁾ 그러나 북한 탈주민의 숫자가 꾸준히 늘어나고 있고 특히 식량난 등으로 인해 살 길을 찾아 북한을 탈출하는 기층민의 숫자가 늘어나고 있어 체제 위기가 심화되고 있음을 반증하고 있다. 이와 동시에 북한의 권력엘리트에 속하는 인물들도 북한을 탈출하는 사례가 증가하고 있어 권력층 내부의 갈등도 심화되고 있음을 보여주고 있다.

이제까지 남한 당국의 북한 탈주민에 대한 수용 대책은 일회적인 정착금이나 포상금 지급으로 그치는 경우가 대부분이었다. 1993년 이전에는 포상금 형식으로 4천만 원에서 5천만 원에 이르는 정착금과 주택이 지급되었다. 일시적으로 거액을 귀순자에게 지급하는 조치에 대해 사회적인 형평성의 문제가 제기되자 1993년 「귀순 북한 동포 보호법」이 시행되면서 생활보호를 위한 정착금 명목으로 1천 5백만 원 정도로 일시적으로 지급되는 정착금 수준은 낮아졌다. 하지만 귀순 이후 남한 사회에 적응하는 데 필요한 국가의 지속적인 지원책이 마련되지 않고 있다는 점이 지적되었다.¹⁰⁾ 북한 탈주민에 대한 일시적인 지원이 갖는 문제점을 보완하기 위해서 정부는 1996년에 「북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법이 제정됨으로써 북한 이탈 주민을 수용하는 절차와 수용기관 및 보호제도가 체계화되었다. 이 뿐만 아니라 정착지원시설의 설치도 법에 의해 가능하게 되었다. 이 시설에서 거주지로 이전할 때까지 북한 이탈 주민을 1년에서 2년까지 보호 수용할 수 있게 되었다. 단순한 보호 뿐만 아니라 남한 사회에 적응을 돕기 위하여 사회적응교육, 직업훈련, 취업주선, 특별임용 등의 사회적응 프로그램이 국가의 지원 하에 실시될 수 있게 되었다. 정착지원시설을 떠나 거주지를 정한 이후에도 북한 이탈 주민은 계속해서 주택을 국가로부터 무상이나 임대 의 형태로 지원받을 수 있게 되었으며 종전처럼 정착금도 지급받을 수 있게 되었다. 이

9) 신문사와 연구자마다 산정한 남한에 있는 북한 탈주자의 숫자가 상이하다. 자세한 내용은 다음을 참조하라. 이만식, 「북한출신 남한이주자의 국내 적응력 향상을 위한 통합적 지원 모델 개발」, 통일원 정보분석실 (편), 『북한 및 통일연구 논문집(II)』, (서울: 통일원, 1996), p. 15.

10) 이에 대해서는 이민식(1996), pp. 11-20을 참조하라.

밖에도 거주지에서 생활상의 애로가 있을 경우 자립이나 정착에 필요한 보호를 받을 수 있게 됨으로써, 종전처럼 일시적인 정착금이나 보조금을 받고 정착 남한 사회에서 아무런 국가적인 보호 없이 고립된 채 취직이나 학업 및 동료나 이웃과의 사회관계를 새롭게 형성하는 과정에서 사회적응에 실패를 겪었던 북한 이탈 주민의 어려움을 지속적으로 해소시킬 수 있는 지원 방안이 제도적으로 마련되었다. 그리고 교육지원금이나 의료보호 및 생활보호 혜택도 받을 수 있는 근거도 이 법을 통해 마련되었다.

그러나 「북한 이탈 주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에 의해 현재 건축 중에 있는 정착지원시설이 약 100여명 정도의 수용인원을 상정한 것이기 때문에 대규모 탈북사태에 대비하기는 미흡하다고 간주된다. 더욱이 생활보호나 의료보호 및 교육지원 프로그램은 대규모 탈북자들을 남한 사회 내로 통합하고 북한 주민에게는 강력한 흡인력으로 작용할 수 있는 충분한 조치가 되지 못한다고 생각된다.

북한 체제의 위기로 말미암아 발생하는 북한 탈주민의 수용 방식에 따라 남한이 북한에 대해 발휘할 흡인력이 상이할 것이라는 사실을 감안하면 북한 탈주민의 통합 대책이 시급히 마련되어야 할 것이다. 물론 북한에 대한 남한의 흡인력이 북한 탈주민의 수용 방식에만 달려 있는 것은 아니다. 하지만 북한 탈주민의 수용 방식에 따라, 북한 체제의 정당성이 사라지는 속도가 달라질 것이고 이와 함께 통일 과정을 큰 혼란 없이 유효직접하게 통제하는 데에도 엄청난 영향을 미칠 것이다. 이러한 의미에서 동서독 통일 과정에서 서독 정부가 동독 탈주민을 국민통합의 차원에서 독일의 발전된 복지체제와 시장경제체제에 수용한 방식은 북한 탈주민 대책을 마련하는 데 여러가지 중요한 시사점을 제공하고 있다.

통일을 전후에서 서독에는 이미 많은 수의 외국인 노동자가 유입되었고 난민과 함께 동구권에 살던 독일인 후에도 매년 수십만씩 유입되었다. 서독의 동독 탈주민 정책은 외국인 정책, 난민 정책 및 동구권으로부터의 독일인 재이주민 정책과 불가분의 관계를 맺고 있다. 따라서 서독의 동독 탈주민 정책을 이해하기 위해서는 먼저 서독의 외국인 정책과 난민 정책에 대한 이해가 선결되어야 한다. 아래에서는 우선 독일 통일 과정에서 동독 탈주사태가 갖는 의미와 독일 통일의 특징에 대해 살펴 볼 것이다.

2. 독일 통일과 국민통합

2.1 동독 탈주민과 독일 통일

독일의 통일은 동독으로부터 대규모 탈주자가 서독으로 유입되면서 시작됐다. 1989년 9월 헝가리에서 휴가를 즐기던 수천명의 동독인들이 헝가리 주재 서독 대사관에 몰려들어 서독으로 망명을 신청했다. 헝가리는 이전에 동독, 폴란드 및 체코슬로바키아 등과 서방국가로의 출국허가를 얻지 못한 동구권 시민들이 서방국가를 향해 자국을 통과하는 것을 불허하는 조약을 체결했었다. 그런데 헝가리는 이 조약을 무효화하고 서방국가로 통하는 국경을 출국허가를 얻지 못한 동독인들에게 개방함으로써 동독인들의 대규모 탈출이 성공하게 되었다. 이렇게 헝가리에 있던 동독인들이 성공적으로 서독으로 탈출하는 것을 계기로 동독인의 대규모 탈출 사태가 이어졌다. 이어 폴란드와 체코슬로바키아 및 동베를린 주재 서독 대사관에도 동독인들이 몰려들어 망명을 신청했다. 이들의 망명이 성공하자 동독에서는 동독 사회주의체제에 염증을 느낀 동독 시민 수십만이 1989년 10월 2일 라이프찌히의 월요일 데모를 시작으로 대규모 시위를 벌였다. 대규모 군중시위에 대항하여 동독 정권은 처음에는 비밀경찰을 동원해서 군중시위를 억압하려 했다. 그러나 무력진압조치가 오히려 더 큰 시민들의 저항을 불러 일으키자 동독 통일 사회당(SED) 정권은 1989년 10월 18일에 호네커(Honeker)를 퇴진시키고 개혁적이고 유화적인 인물인 에곤 크렌츠(Egon Krenz)로 정권의 수반을 교체했으나 시민혁명을 막기에는 시기가 너무나 늦어 버렸다. 동독 당국은 1989년 11월 9일 베를린 장벽 등을 포함한 동독의 모든 국경을 개방하고 거주이전 및 여행의 자유를 동독시민에게 부여했다. 이 때 일주일 동안 약 900만에 이르는 동독인이 서독과 서베를린으로 몰려들어 여행을 했다. 국경 개방과 거주이전 및 여행 자유화 조치에도 불구하고 동독의 미래에 대해서 절망하는 동독인들은 40년만에 활짝 열린 국경을 통해 서독으로 대규모 이주를 단행하였다. 그리고 동독에 남아 있던 동독인들은 즉각적인 동서독 통일을 요구하는 대규모 시위를 줄기차게 전개했다. 마침내 시민대표와 정부 각료로 구성된 연석회의(Rundentisch)의 주도로 1990년 3월 18일에 실시된 동독 총선에서 서독과의 조기 통일을 주장하는 독일연맹(Allianz fuer Deutschland)이 정권을 잡고 이어 1990년 4월 24일에 서독과 「화폐, 경제 및 사회통일 협정」을 체결했다. 이어 동서독은 1990년 8월 31일에

「통일 조약」을 체결하고 마침내 1990년 10월 3일에 「통일 조약」이 발효됨으로써 평화적인 독일 통일이 완수됐다. 이로써 동독인의 대규모 동독 탈출로 시작된 동독의 붕괴는 평화적인 독일 통일로 끝을 맺게 되었다.¹¹⁾

2.2 독일 통일의 특징

2.2.1 독일 통일과 탈냉전

위에서 약술된 독일 통일 과정에서 서독 정부가 수행한 난민, 동독 탈주민 및 재이주민 대책을 연구하는 데 있어서 먼저 유의하지 않으면 안될 점은, 서독이 냉전 종식과 유럽통합 및 국민통합이라는 큰 틀 아래서 난민, 동독 탈주민 및 재이주민 문제 등과 같은 통일 문제를 다루었다는 사실이다.

비록 독일의 분단이 냉전으로 비롯된 것은 아니지만 제2차 세계대전 중에 형성된 양극체제가 구축되면서 독일의 분단은 더욱 공고화되었다. 냉전체제가 와해될 때까지 동서독은 양극체제의 최전선국가로서 역할을 충실히 수행했다. 빌리 브란트(Willy Brandt)의 동방정책(Ostpolitik)이 동서 진영의 화해와 평화공존에 기여한 바 큰 것이 사실이다. 하지만 동서독의 통일은 고르바초프의 주도로 시작된 소련의 개혁개방 정책과 탈냉전 정책이 없었다면 상상할 수도 없는 것이었다.

외교 안보적 측면에서 독일 통일은, 미소간의 대규모 군축협상 타결에 기반한 탈냉전, 북대서양 조약기구의 축소 및 평화보장 기구로의 기능 전환과 마르샤바 조약기구의 해체, 서독 주둔 미군 병력의 감축과 동독 주둔 소련군의 철수, 동서독군의 통합과 통일 독일 군사력의 대규모 감축, 및 베를린 문제 해결과 독일의 완전한 주권 회복이라는 일련의 과정 하에서 수행되었다. 탈냉전과 사상 유례가 없는 대규모 군사력 감축이라는 큰 틀 아래서 수행된 독일 통일은 평화적인 방법으로만 수행되어야 했다. 비록 통일을 위한 것이든 아니면 분단체제 유지를 위한 것이든 간에 탈냉전과 군축이라는 세계사적인 기초를 깨는 어떠한 시도도 용인될 수 없었다. 따라서 독일 통일 문제는 평화적인

11) 동독인의 대규모 탈출사태에 이은 동독정권의 붕괴와 독일과정에 대한 설명은 다음을 참조하라. 통일정책실 (편), 『독일통일백서』, (서울: 통일원, 1994), pp. 1-24; 서병철, 『독일통일이 주는 의미』, (서울: 외교안보연구원, 1991); Peter Schneider, Von Deutschland nach Deutschland- Stationen auf dem Weg zur Einheit, (Darmstadt: Winklers Verlag, 1991).

방법을 통해서 해결되지 않으면 안되었을 뿐만 아니라, 통일 독일도 주변국과 탈냉전을 위협하는 강대국으로 부상하지 않는다는 보장 하에서 독일의 주권회복과 통일이 이루어져야만 했다.

이러한 이유 때문에 1989년 11월 28일 서독의 콜 (Helmut Kohl) 수상은 동서독 통일을 위한 구체적인 조치를 최초로 제안하면서 무엇보다도 먼저 탈냉전과 군축 및 전유럽의 통합이라는 틀 내에서 독일 통일을 모색하겠다는 의지를 분명히 천명하였다.¹²⁾ 독일의 완전한 주권회복과 통일을 인준하는 소위 「2 + 4」 조약」에서도 통일 독일이 주변국들에게 위협이 되지 않도록 군사력을 대폭 감축하여 지상군을 370,000명 수준으로 동결하며 핵, 화학 및 생물 무기를 생산하거나 도입하지 않으며 현존 국경을 변경하지 않고 분쟁을 평화적으로 해결할 것을 분명히 밝혔다.¹³⁾

2.2.2 독일 통일과 유럽통합

독일 통일이 갖는 또 다른 특징은, 독일 통일이 유럽통합이라는 틀 내에서 수행되었다는 사실이다. 통일과 동시에 구동독 지역은 유럽공동체의 일부가 되었다. 이를 위해 EU 집행위원회는 화폐, 경제, 사회통합에 관한 회담 및 통일 조약에 관한 회담에 참여하였다. 독일 통일과 관련하여 1990년 10월 3일 한시적인 조치가 발효되었으며 그 후 1990년 12월 4일 편입지역인 독일 신연방주를 위한 최종적인 적용규정과 경과규정이 담긴 방대한 EU 종합대책이 채택되었다.¹⁴⁾

국가이론적인 입장에서 볼 때, 자본과 노동 및 상품시장이 아무리 국제화된다고 하더라도 자본주의적 사회관계가 잠재적으로 대립적이고 모순적이며 따라서 계급적 성격을 갖는 한에 있어서는, 자본주의적 사회관계를 유지하고 조절하는 정치적 층위가 필요하게 된다. 특히 자본주의적 발전에 있어서 지역적인 편차가 발생하는 한, 자본주의적 사

12) 10개 조항 계획(Der Zehn-Punkte-Plan von Bundeskanzler Helmut Kohl ueber die Entwicklung konfoederativer Strukturen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR)의 내용에 대해서는 다음을 참조하라. Ruprecht Kampe und Reinhard Neebe, Die Bundesrepublik Deutschland 1966 - 1990 Vom geteilten Land bis zur Wiederherstellung der Deutschen Einheit, (Stuttgart: Ernst Klett Schulbuchverlag, 1992), pp. 119-120.

13) 독일의 통일과 주권회복을 인준하는 독일 점령 4개국과 동서독 양국이 체결한 소위 「2 + 4」 조약」의 내용에 관해서는 다음을 참조하라. Ruprecht Kampe und Reinhard Neebe(1992), pp. 134-137.

14) 『독일통일백서』 (1994), p. 27.

회관계를 유지하고 조절하는 정치적 충위는 민족국가의 형태를 떨 수 밖에 없다. 이러한 민족국가 간의 경쟁이야말로 개급적 대립을 잠재적인 수준 이하로 억누르면서 사회적 통합을 유지시키는 핵심적인 요소이다. 이 때문에 자본주의적 발전으로 비롯된 경쟁이 민족국가 간의 경쟁이란 모습으로 나타나게 된다. 이렇게 민족국가를 단위로 국제화 과정에서 자국의 국제 경쟁력을 제고하는 데 전력을 다하는 국가의 형태를 “민족적 경쟁국가”(national competition state)¹⁵⁾라고 부른다. 독일도 민족적 경쟁국가를 창출하기 위해서 EU를 중심으로 한 지역통합과 독일 통일을 병행해야 했다. 처음에는 초강대국 중심의 냉전구조에서 독자적인 활동영역을 확보하고 제2차 세계대전과 같은 전쟁을 방지하며 유럽 스스로의 힘에 의한 경제발전 방안으로 출발한 유럽공동체는 나중에는 지구적 규모의 국제화의 흐름 속에서 자유로운 자본, 상품, 및 노동의 이동을 통해 미국과 일본에 경쟁할 수 있는 광대한 경제적 단위를 창출하기 위한 노력의 일환으로서 추진되었다.¹⁶⁾ 이러한 유럽통합이라는 틀을 이탈해서 수행되는 독일 통일이란 독일에겐 상상도 할 수 없는 것이었다. 독일 통일은 유럽통합을 통한 국제화와 민족국가의 완성이라는 두 축에 기반해서 이루어져야 했다.

2.2.3 독일 통일과 국민통합

독일 통일이 갖는 또 다른 특징은, 독일 통일이 국민통합이라는 틀 내에서 수행되었다는 사실이다. 서독은 통일을 단순히 영토의 통일이나 국가의 통일로만 보지 않았다. 서독은 통일을 경제 및 사회적 통일로 이해했다. 이 때문에 서독은 경제체제와 사회체제의 통일을 이룩하기 위하여 우선적인 조치로서 「화폐, 경제 및 사회통합 조약」을 동독과 체결하였다. 그 다음으로 「통일 조약」을 통해서 동서독은 영토 및 국가의 통일을 이룩하였다. 특히 독일은 동독으로부터의 탈주민과 동구권으로부터의 독일인 재이주자를 국민통합이라는 시각에서 받아들임으로써 민족주의라는 합의와 복지라는 물리적인 양보에 기반해서 헤게모니를 계속해서 확보할 수 있었다. 즉 서독은 동독 탈주민과 동구권 재이주자들을 무조건 자국민으로 받아들여 서독의 사회복지체제로 수용함으

15) 이에 대해서는 다음을 참조하라. Joachim Hirsch, *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, (Berlin: Edition ID-Archiv, 1995), pp. 101-170.

16) Guy Peters, *European Politics Reconsidered*, (New York: Holmes & Meier, 1991), pp. 28-55.

로써 국민통합을 이룩하였다.

그람치적 시각에서 볼 때 이것은, 독일의 지배층이 경제통합과 사회통합을 통하여 물질적인 양보를 국민들에게 제공하면서 민족주의라는 합의 하에 강제력에 기반해서 통일 과정에서 해게모니를 지속적으로 구축해 나아갔음을 의미한다. 이 과정에서 서독은, 국민들에게 양보할 수 있는 물질적인 재화를 마련하기 위해서는 국제화와 유럽통합이 전제되어야 하기 때문에 민족주의의 물질을 국제주의라는 틀 속에서 적절하게 통제했다.

그러나 명분상 유럽통합의 기반이 되는 시민권의 보편타당성을 전제로 한 공화주의적 국제주의와 민족주의에 기반한 국민통합이 항상 조화롭게 병행되었던 것만은 아니다.¹⁷⁾ 특히 급작스러운 통일과 막대한 통일 비용을 조달해야 하는 비정상적인 상황에서 물질적인 양보의 대상을 독일 국민과 유럽연합 회원국 출신 외국인에게 한정시켜 국민통합과 유럽통합을 이룩하기 위해서는 회원국 출신이 아닌 외국인과 난민들을 독일 사회에서 배제하는 전략을 구사할 수 밖에 없었다. 이러한 배제 전략은 종종 민족주의를 명분으로 하고 있었기 때문에 독일이 유럽통합을 위하여 내세우던 보편타당한 시민권 개념과 자주 충돌하는 모순적 현상을 노출했다. 특히 인권을 보호하고 자유와 평등을 신봉한다는 태도에도 불구하고 독일이 구사한 난민들에 대한 대책은 동독 탈주민과 동

17) 프랑스 혁명을 계기로 민족이라는 의미는 혈연공동체라는 전(前)정치적 공동체라는 의미에서, 구성원의 정체성을 전정치적 공동체에 기반한 인종적-문화적 공통성에서가 아니라 시민의 민주적 참정권과 의사소통권의 능동적인 행사에서 발견하는 공화주의적 공동체로 발전하였다. 따라서 시민 혁명을 계기로 민족(nation)이란 개념은, 민주적 의사공동체의 능동적인 구성원이자 정치 공동체에 대해 헌법적 애국심(Verfassungspatriotismus)을 갖는 시민으로서의 “국민”(Staatsbuerger)과 단지 혈연, 언어, 관습 등과 같은 1차적 사회화의 특성만을 가지고 결합된 종족 및 혈연집단으로서 “민족”(Volk)으로 분리되었다. 프랑스나 영국에서와 같은 시민 혁명이 발생하지 않았던 독일에서는 국민이란 개념 속에는, 아직도 공화주의적 정치공동체의 구성원으로서 헌법적 애국주의에 헌신하고 민주적 참정권과 의사소통권을 적극적으로 행사하는 능동적인 시민(Staatsbuerger)라는 의미와 독일인의 문화, 언어, 풍습, 사고방식 및 혈통을 이어받은 독일인이란 의미가 혼재되어 있다. 이것은 독일이 아직도 혈연공동체라는 전근대적인 민족주의적(voelkisch) 전통이 프랑스나 영국에 비해 강하다는 것을 의미한다. 바로 이러한 이유 때문에 혈연공동체의 구성원으로서 “지위상의 독일인”(Statusdeutscher)이 독일 국민(Staatsbuerger)의 자격을 독일의 기본법 116조에서 확보하고 있는 것이다. 이에 대해서는 다음을 참조하라. Juergen Habermas, *Staatsbuergerschaft und nationale Identitaet*, (St. Gallen, Ecker-Verlag, 1991).

구권에 살던 독일인 제이주민에 대한 통합 정책에 비하면 차별적일 수 밖에 없었다. 그러나 이러한 차별은 독일에만 특유한 현상이 아니라 정도의 차이는 있어도 선진 자본주의 국가에서도 공통적으로 발견된다.¹⁸⁾ 즉 외국인과 난민들에 대한 차별은 바로 민족적 경쟁국가에 갖는 모순적인 성격에서 기인한다. 이 점에 관해서는 뒤에서 설명될 것이다.

3. 독일의 외국인 정책

3.1 독일의 외국인 노동자(Gastarbeiter)

민족주의를 명분으로 하는 국민통합과 자유와 평등 및 인권의 보편성을 추구하는 공화주의적 국제주의와의 모순은 독일의 외국인 정책에서도 분명히 나타나 있다. 원래 자유롭고 평등한 시민들의 헌법적 애국주의를 토대로 만들어진 민주적 법치국가에서는 인권의 보편타당성이 전제되어 있다. 여기서는 인종과 언어 및 관습에 상관없이 헌법적 애국주의에 적극적으로 동의하면 어떤 사람이라도 공화주의적 정치 공동체에 참여할 수 있는 가능성이 열려 있었다.¹⁹⁾

그러나 종속힘원주의적 민족주의의 전통이 강한 독일에서는 강력한 속인주의적 전통 때문에 외국인이 독일 국적을 취득하는 것은 물론 체류허가를 얻는 것조차도 유럽의 각국에 비해 까다로운 형편이다. 특히 민족주의에 호소해 정치적인 지지를 획득하려는 보수적인 정치인들과 외국인 유입을 과장되게 보도하여 이목을 끌려는 상업적인 언론 때문에, 독일의 외국인 정책은 독일 통일을 전후로 하여 보다 복지 소비니즘적인 방향으로 변질되었다.²⁰⁾

18) 유럽국가들의 외국인 정책과 외국인 법에 관해서는 다음을 참조하라. Wolfgang Ockenfels (ed.), Problemfall Voelkerwanderung, (Trier: Paulinus-Verlag, 1994); Bernhard Blanke (ed.), Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, (Opladen: Leske + Budrich, 1993); Klaus Bade (ed.), Die multikulturelle Herausforderung, (Muenchen: Beck, 1996(a)); Klaus Bade (ed.), Migration - Ethnizitaet - Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, (Osnabrueck: Universitaetsverlag Rasch, 1996(b)); Klaus Barwig et al. (eds.), Vom Auslaender zum Buerger, (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994).

19) 하버마스에 의하면 1793년 프랑스의 혁명 헌법 제4조는 프랑스에 지속적으로 1년 이상 정주한 모든 성년 외국인들에게 국적 뿐만 아니라 피선거권도 부여했다. Juergen Habermas(1991).

독일에는 1996년 현재 약 7백만에 달하는 외국인이 체류하고 있다. 이중에 약 4백만 정도는 취업노동자(Gastarbeiter)와 그들의 가족이다.²¹⁾ 독일에 이처럼 장기 체류하는 외국인의 숫자가 급증한 것은 1960년대 이후의 현상이다. 독일은 원래 이민을 받아들였던 나라가 아니라 이민을 갔던 나라였다. 독일인들은 처음에는 동구권으로 이민을 갔다가 1890년부터는 주로 미국으로 이민을 떠났다. 19세기에는 총 5백만에 달하는 독일인들이 해외로 이민을 갔다. 그러나 19세기 말에 이르러 독일의 산업화가 진척되면서 노동력이 모자라기 시작하자 독일도 이민을 받아들이기 시작했다. 처음에는 폴란드인들을 데려다가 농업 노동자나 광산 노동자로 활용했다. 하지만 독일 지역의 폴란드화를 방지하기 위해서 프로이센은 폴란드인의 입국과 체류를 철저하게 통제하면서 폴란드 노동자에게 귀국의 의무와 겨울철 취업금지의 의무를 부과했다. 즉, 독일은 이민을 받아들이기 시작한 때부터, 외국인 노동자가 독일 사회에 통합되는 것을 철저하게 막아왔고 지금까지도 이런 전통이 계속해서 남아 있다.²²⁾

제1차 세계대전 직전에는 약 1백 2십만에 달하는 사람들이 독일로 이주했고 제2차 세계대전 중에는 약 8백만에 달하는 전쟁 포로와 강제 징용자들이 노예처럼 독일에서 일해야 했다. 1950년대 중반까지 독일은 1천 3백 6십만명에 달하는 동구권에 살던 독일인들과 난민들을 받아들였다. 1973년 공식적으로 외국인 노동자를 받지 않겠다고 선언한 이후에도 매년 3십만명에 달하는 취업이민이 꾸준히 유입되고 있다. 이런 측면에서 보면 독일은 19세기 말부터 전형적으로 이민을 가는 나라에서 이민을 받는 나라로 바뀌었다.²³⁾

3.2 외국인 노동자의 선택적 통합

독일은 사실상 이민국가임에도 불구하고 이민국가라는 사실을 애써 부인하고 있다. 독일은 속인주의를 고집함으로써 독일에서 태어나거나 성장해서 의식과 문화의 측면에

20) 이에 대해서는 다음을 참조하라. Klaus Bade, *Auslaender, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland*, (Hannover: Neidersaechsische Landeszentrale fuer Politische Bildung, (1994^㉑), P. 28.

21) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1996*, (Stuttgart: Statistisches Bundesamt, 1996), p. 68.

22) 독일의 이민사에 대해서는 다음을 참조하라. Klaus Bade, (1994^㉑), pp. 13-15. Klaus Bade, *Homo Migrans Wanderung*, (Essen: Klartext, 1994^㉒), pp. 11-52.

23) Klaus Bade(1994^㉑), pp. 15-18.

이의 모순된 결과라고 말할 수 있다.

4. 독일의 난민 정책

4.1 난민과 실향민

민족주의를 명분으로 하는 국민통합 정책과 자유와 평등 및 인권의 보편성을 명분으로 하는 공화주의적 국제주의 간의 모순 현상은 독일의 난민 정책에서 보다 분명히 드러나고 있다. 공화주의적 국제주의에서 망명권은 인권을 보장하기 위한 전제 조건이다. 이러한 의미에서 1793년의 프랑스 혁명 헌법과 1948년의 UN 인권선언은 망명권을 인권의 일부로 받아들였다.²⁸⁾ 그러나 자국의 이익과 국민통합을 우선시하는 민족주의로 인해 망명권은 민족국가의 의무가 아니라 권리로 변질되었다.²⁹⁾ 이러한 사실은 독일의 개정된 망명권 조항에서도 여실히 드러나고 있다. 이에 관해서는 나중에 설명될 것이다.

난민 발생의 원인으로서는 우선 자의적으로 국경선을 설정하고 인위적으로 국가를 창설했던 식민지 지배가 남긴 후유증을 들 수 있다. 고향으로부터 사람들을 내모는 국가간 전쟁 및 내전으로 인해 난민이 대량으로 발생하고 있다. 또한 이에 못지 않게 인종간 종교간 전쟁이 난민 발생의 주요 원인으로 진단되고 있다. 인종적 종교적 갈등 이번에는 종종 재화나 권력의 분배를 둘러 싸고 소수인종을 몰아 내는 치열한 싸움이 전개되고 있다. 다양한 이념으로 치장한 독재 정치의 억압과 이에 대항한 저항도 반대 세력들을 해외로 몰아 내는 원인이 되고 있다. 그리고 폭발적인 인구 증가에서 비롯된 대

28) Guenter Gugel(1994), p. 86. UN이 제정한 세계인권선언 제14조에서 망명권은 국가의 권리가 아니라 개인의 권리로 다음과 같이 선언되었다: “모든 사람은 박해를 피하여 다른 나라에 피호를 구하고 이를 향유할 권리를 가진다.”(Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.) 세계인권선언 전문은 다음을 참조하라. Ian Brownlie, *Basic Documents in International Law*, (Oxford: Clarendon Press, 1972), pp. 144-149.

29) 망명권이 민족국가의 이익에 의하여 실종되는 역사적 과정에 대해서는 다음을 참고하라. Gerard Noiriel, *Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa*, (Lueneburg: Dietrich zu Klampen Verlag, 1994). 유럽 각국의 망명권 보장 실태에 관해서는 다음을 참조하라. Basso-Sekretariat Berlin (ed.), *Festung Europa auf der Anklagebank*, (Muenster: Westfaellisches Dampfboot, 1995).

량의 빈곤 사태가 기타의 요인들과 결합해서 난민 발생의 구조적인 원인이 되고 있다. 또한 최근 들어서는 환경파괴가 난민 발생의 주요 원인으로 떠오르고 있다. 유엔 환경계획(UNEP)에 따르면 인간에 의해서 발생한 공기나 물 등을 비롯한 환경의 오염으로 인해 사람들이 종전까지 거주하던 곳에서 더 이상 살지 못하고 떠돌게 되는 이른바 환경 난민(environmental refugees)이 대량으로 발생하고 있다. 이미 4백5십만 헥타의 토지가 사막으로 변했으며 이로 인해 현재 8억 5천만명 정도의 사람들이 환경 재앙의 위협에 직면했다고 유엔 환경계획은 추산하고 있다. 앞으로 이러한 추세가 계속된다면 오늘날 약 5억으로 추산되고 있는 환경 난민이 2000년 경에는 약 두배로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이렇게 발생한 난민들이 현재 지구의 남에서 북으로 동에서 서로 몰려 들고 있다. 이 난민들이 현재 서구 선진산업국들이 직면한 가장 큰 위협의 하나로 인식되고 있다.³⁰⁾

이렇게 발생한 난민은 1970년대 초반까지만 하여도 세계적으로 매년 13,000명 정도씩 증가하였다. 그러나 1980년대 말에 이르러서는 매년 약 195,000명씩 난민이 증가함으로써 10년 사이에 거의 15배 가량이나 급증하였다. 1993년을 기준으로 하여 보면 전 세계에는 약 2천만명 정도의 난민이 피난처를 찾아 전세계를 헤메고 있으며 거의 같은 수 정도의 난민이 자국 내에서 떠돌고 있다. 난민들의 대다수는 이웃나라로 피난을 가기 때문에 난민의 90%가량이 제3세계 국가에서 피난하고 있고 약 5% - 10%는 구미국가에서 피난하고 있다.³¹⁾

1992년 12월을 기준으로 해서 보면, 이란이 4,150,723명의 난민을 받아들였으며, 그 다음으로 파키스탄이 1,629,217명을, 말라위가 981,812명을, 독일이 827,143명을, 보스니아가 810,000명을, 수단이 725,600명을, 크로아티아가 648,000명을, 기니아가 547,960명을, 캐나다가 538,055명을, 에티오피아가 527,000명을, 미국이 473,000명을, 스웨덴이 324,483명의 난민을 받아들였다. 유럽국가들 중에서 독일이 받아들인 난민의 숫자가 가

30) Guenter Gugel(1994), pp. 81-83. 1997년 10월 7일부터 10월 10일 사이에 로마에서 열린 세계환경장관 회의에서는 이미 전세계 인구 중 약 10억 정도가 사막화에 의해 영향을 받고 있으며 특히 아프리카와 아시아가 사막화의 가장 큰 피해를 보고 있다고 보고되었다. 아프리카 대륙의 약 3분의 2가 사막 내지는 경작이 불가능한 땅으로 변했으며 아시아도 경작 가능한 땅의 71%가 황폐화되었다고 보고 있다. 자세한 내용은 다음을 참조하라. 『조선일보』, (1997년 10월 10일), p. 9.

31) Elizabeth Ferris, "Refugees", Marry Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, (London and New York: Routledge, 1992), p. 1347.

장 많은 것이 사실이나 인구 비례로 보면, 독일이 받아들인 난민의 숫자가 유럽국가들 중에서 가장 많다고 말할 수는 없을 것이다. 하지만 전세계의 난민 중에 독일로 몰려드는 난민은 급증하고 있는 형편이다.³²⁾

원래 1951년도에 체결된 「난민 지위에 관한 제네바 협약」(1951 Convention Relating to the Status of Refugees)에 따르면 난민은 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단에 의 소속 또는 정치적 견해를 이유로 박해(persecution)를 받게 될 것이라는 충분한 이유 있는 공포(well-founded fear of being persecuted) 때문에 조국을 떠난 자로 규정하고 있다.³³⁾ 그러나 국제적 또는 국내적인 무력 분쟁 등으로 조국을 떠나지 않을 수 없던 자는 1951년의 「난민 지위에 관한 협약」이나 이 협약의 적용 시점을 1951년 이후의 박해로, 적용 지역을 유럽 이외의 지역으로 확대한 1967년 의정서에서는 정치적 난민으로 간주되지 않고 있다.³⁴⁾ 이 이외에도 기근이나 자연 재해 등으로 조국을 떠나지 않을 수 없는 자는 난민이 아니라 실향민(displaced person)으로서 난민 규정에는 제외되어 있다.³⁵⁾ 전쟁 난민이나 환경 난민 등 실질적인 난민(De-facto-Fluechtling)은 정치적 난민과는 다른 법적 범주와 절차를 통해 국제적인 보호를 받도록 규정되어 있다.

4.2 정치적 난민

독일연방공화국을 건국할 당시에 서독의 「기본법」을 제정한 기본법 제정회의는, 독일이 나찌 치하에서 겪은 참담한 인권유린 사태로 인해 자신들이 겪은 난민 생활을 경험으로 망명권(Asylrecht) 조항을 독일의 「기본법」에 명기했다.³⁶⁾

32) Guenter Gugel(1994), p. 82.

33) 조약 원문과 번역본은 다음을 참조하라. 법무부 법무실 (편), 「난민지위에 관한 1951년 협약」, 「난민의 법적 지위 및 보호」, 법무자료 제100집, (서울: 법무부, 1988), pp. 156-205.

34) 국가간 전쟁이나 내전으로 인해 조국을 떠나지 않을 수 없는 자는 난민(refugees)이 아니라 전쟁난민(war refugees)으로 규정되고 있다. 이들은 「난민지위에 관한 협약」에 의해서가 아니라 「전쟁 희생자 보호에 관한 1949년 제네바 협약」 및 「국제적 무력 충돌의 희생자 보호에 관련된 1949년 제네바 협약」에 부가된 1977년 의정서와 같은 국제규약에 의해서 보호를 받고 있다. 자세한 것은 Sadruddin Aga Khan, 「난민의 법적 문제」, 법무부 법무실(1988), p. 121을 참고하라.

35) Elizabeth Ferris(1992), p. 1342와 Sadruddin Aga Khan(1988), p. 87과 p. 121.

36) 독일의 「기본법」 제16조 제2항에 망명권에 관하여 다음과 같이 규정되어 있다: “정치적 박해를 받는 자는 망명권을 갖는다.”(Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht.)

망명권은 원래 종교적으로 성스러운 장소로 도망간 죄수를 처벌할 수 없다는 교회 망명(Kirchenasyl)으로부터 비롯되었다. 그리스 시대에는 종교적으로 신성한 장소로 도망간 죄수를 처벌할 수 없다는 성소망명(聖所亡命) 뿐만 아니라 타도시국가로의 망명도 인정되었다. 로마시대에는 망명권은 로마제국만의 전유물이었다.³⁷⁾ 근대에 접어들면서 망명권은 개인의 권리가 아니라 국가의 권리로 점차 변질되었다. 그러나 독일의 「기본법」에 규정된 망명권은 개인의 기본권의 하나이지 국가의 권리는 아니었다. 하지만 망명신청에 대한 심사 과정은 헌법 상의 규정과는 거리가 있었다. 망명신청에 대한 심사 과정에서 심사기관의 폭넓은 재량권이 인정되었으며 이 과정에서 망명권은 개인의 기본권이 아니라 실질적으로 국가의 권리로 인식되었다.³⁸⁾

헌법상 망명권 조항에 근거한 망명신청자(Asylbewerber)에 대한 실질적인 심사 기준은 제네바 의정서에 입각한 난민규정인 “박해를 받고 있거나 받게 될 것이라는 충분한 이유있는 공포”(well-founded fear of being persecuted)가 아니라 이를 축소 해석한 “국가에 의한 박해의 정치적 동기여부”였다. 독일은 난민 중에서 오로지 정치, 종교, 국적 및 인종적인 동기로 국가에 의해서 박해를 받은 자만을 망명자로 인정하고 있다. 박해를 받았다고 하더라도 정치적인 동기로 국가에 의해서 박해를 받지 않는 한, 망명권자로 인정하지 않는다. 따라서 독일의 「기본법」에 명시된 망명권을 향유할 수 있는 난민은 독일로 몰려들고 있는 난민 중 극히 소수에 불과하였다. 또한 정치적 망명권을 인정받기 위해서는 망명신청자가 개별적인 심사 과정에서 본인이 망명권을 향유할 수 밖에 없다는 입증의 의무를 지고 있고 심사 당국은 누가 정치적으로 박해를 받은 자인지를 판정할 폭넓은 재량권을 갖고 있다. 이 때문에 망명신청자 중 망명권을 인정받은 자는 1993년도에는 전체 망명신청자 중 3.2%에 불과하였다.³⁹⁾

37) 망명권을 인정받지 못하고 독일 당국으로부터 강제출국의 위협에 놓여 있던 망명신청자들이 교회로 피난하면서 독일에서는 다시금 교회망명에 대한 논의가 일어났다. 그러나 교회단체도 망명권은 어디까지나 국가의 권한임을 인정하였다. 다만 망명신청자를 위해 현행 망명심사과정이 보완되어야 하고 사법적 구제책이 완비되어야 함을 교회단체는 역설하면서 국가 당국에 대해 교회망명자에 대한 선처와 아량을 호소하였다. 이에 대해서는 다음을 참조하라. Stephan Becker, *Der Streit um das "Kirchenasyl"*, Diplomarbeit (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) 1955.

38) 망명권을 개인의 기본권이 아니라 국가의 권리로 이해하려는 법현실이 독일에만 국한된 것은 아니다. 이에 대해서는 다음을 참조하라. Sadruddin Aga Khan(1988), p. 33.

39) Guenter Gugel(1994), p. 87.

따라서 망명심사(Asylverfahren)를 거쳐 망명권자(Asylberechtigte)로 인정받지 못한 자는 퇴거명령을 받고 출신국으로 송환되도록 규정되어 있다. 하지만 망명신청자 중 비록 정치적인 망명권자로 인정받지는 못했다고 하더라도 인간적이거나 정치적인 이유로 송환되지 않고 체류가 묵인되고 있는 사실상의 난민도 상당수에 이르고 있는 실정이다. 또한 이들 이외에도 보트 피플(boat-people)처럼 인간적인 구호조치로서 독일 정부가 별다른 인정 과정 없이 선언만을 통하여 받아들인 “할당 난민”(Kontingentfluechtling)도 독일에는 상당수가 있다. 또 1993년 이후에는 망명심사 없이 「외국인법」에 의거하여 받아들인 “전쟁 및 내전 난민”(Kriegs-und Buergerkriegsfluechtling)도 유고 내전을 통하여 급증하고 있는 실정이다.⁴⁰⁾

독일이 「기본법」에 망명권 조항을 규정하고 정치적 망명을 받아들였기 때문에 독일에는 정치적 난민 이외에도 정치적 난민으로 위장한 소위 “경제적인 난민”들도 대량으로 몰려 들었다. 독일의 「기본법」에 명시된 망명권 조항이 개정된 1993년 직전에는 약 44만명의 난민이 망명을 신청하였다.⁴¹⁾ 비록 전인구의 0.1%도 안되는 난민이 몰려들어 오고 있기 때문에 사실상 독일 자체에 대한 위협이 아닐 뿐더러 망명권을 인지 못할 경우 자유의사에 의해 본국으로 돌아가거나 제3국으로 출국하는 다수의 사람들을 감안하면 그다지 독일 사회에 대한 위협 요소가 아니라는 일부의 견해도 불구하고 독일 당국은 난민의 대량 유입에 대하여 강력하게 대처하였다. 특히 보수주의적 정당은 “대규모로 몰려드는 외국인과 망명신청자의 홍수로 독일 사회가 위협에 직면했음”을 강조하면서 독일 기본법 상의 망명권 조항을 개정할 것을 촉구하였다. 이들은 망명자 분재와 외국인 분재를 신거 때마다 정치적인 도구로 활용하면서 망명권 조항의 개정 과정에서 주로 민족주의적인 담론에 입각하여 국민의 지지와 동의를 얻는 데 최선을 다했다.⁴²⁾ 이로써 독일 사회는 민족주의적인 선동에 입각하여 국민통합을 이룩하고 외

40) Guenter Gugel(1994), p. 88.

41) 불법으로 체류하는 난민, 할당난민 및 전쟁난민 등을 제외하고 독일에 망명을 신청한 사람의 숫자는 다음과 같다: 1980년, 107,818명, 1985년, 73,832명, 1989년, 121,318명, 1990년, 193,063명, 1991년, 256,112명, 1992년, 438,191명, 1993년, 322, 599명, 1994년, 127,210명, 1995년, 127,937명. 독일로 몰려든 망명신청자 수가 1992년도에 최고치인 438,191명을 기록했으며, 독일의 「기본법」에 규정된 망명권 조항을 수정한 1993년 이후로 망명신청자의 숫자가 급감해서 1994년 이후로는 12만명 수준을 유지하고 있다. 자세한 내용은 다음을 참조하라. Statistisches Bundesamt(1996), p. 69.

42) 독일의 「기본법」 상의 망명권 조항 개정 과정에 대해서는 다음을 참조하라. Klaus Bade(1994(a)),

국민에 대한 선택적 배제정책과 난민에 대한 전면적인 방어정책을 구사할 수 있게 되었다. 결과적으로 보면, 「기본법」 개정을 통해 난민의 유입을 차단할 수 있는 법적 근거를 마련하였고 민족주의라는 명분에 기초해서 국민의 지지를 이끌어 냈다. 하지만 네오나찌주의자 등과 같은 극단적인 세력이 독일 땅에 다시 발흥할 수 있는 사회적 분위기를 간접적으로 만들어 냈다는 비판도 받게 되었다.

4.3 독일의 「기본법」 개정과 난민 정책의 변화

「기본법」 개정 전에 망명권을 규정한 독일의 「기본법」 16조 2항은 다음과 같았다: “어떠한 독일인도 국외로 추방되지 않는다. 정치적으로 박해를 받는 자는 망명권을 향유한다.”(Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden. Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht.) 그러나 1993년에 독일은 「기본법」을 개정하여 16조 2항 2문을 삭제하고 새로이 16a항을 삽입하였다. 16a조 제1항에 종전의 16조 2항 2문을 그대로 존속시켰으나 여기에 다시 4개항을 덧붙여 1항을 제한하였다. 이렇게 하여 독일 의회는 「기본법」에 명시된 망명권 조항을 삭제하지는 않았지만 여러가지 유보조항을 삽입하여 망명 심사 과정을 대폭적으로 단축하고 망명신청자의 자격과 신청 경로를 대폭 제한하였다.⁴³⁾

pp. 28-41.

43) 개정된 16a조는 다음과 같다. 아래는 Stephan Becker(1955), pp. 28-29에 실린 개정된 「기본법」 16a조를 재인용한 것이다.

1. Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht.
2. Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europaeischen Gemeinschaften oder einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens ueber die Rechtsstellung der Fluechtlinge (GFK) und der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sichergestellt ist. Die Staaten ausserhalb der Europaeischen Gemeinschaften, auf die die Voraussaetzung des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. In den Faellen des Satzes 1 koennen aufenthaltsbeendende Massnahmen unabhaengig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.
3. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, koennen Staaten bestimmt werden, bei denen aufgrund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhaeltnisse gewaehrleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung nicht stattfindet. Es wird vermutet, dass ein Auslaender aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vortraegt, die die Annahme begruenden, dass er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

무엇보다 먼저 개정된 「기본법」 16a조 2항의 소위 “제3국 규정”(Drittstaatenregel)에 의하여 독일에 입국하기 전에 망명을 신청할 수 있는 유럽연합 회원국이나 제3국을 거쳐서 독일에 입국한 자는 망명을 신청할 수 없도록 만들었다. 이 나라들에는 유럽연합 회원국 15개국과 「망명심사법」(Asyverfahrensgesetz)에 규정된 노르웨이, 폴란드, 스위스 및 체코가 포함된다. 따라서 독일과 국경을 맞대고 있는 모든 나라들이 이 범주에 들기 때문에 이 나라들을 경유해서 육상이나 해상 혹은 공중으로 입국한 사람들은 망명신청 자체가 불가능하게 되었다. 따라서 독일에 망명을 신청하기 위해서는 이 나라들을 경유해서는 안되고 항공기나 배를 통해서 직접 독일에 입국해야만 한다. 이로써 독일은 자국으로 들어오는 망명자들의 주요 경로의 대부분을 원천적으로 봉쇄할 수 있게 되었다. 그리고 개정된 「기본법」 16a조 3항의 소위 “안전한 국가 조항”(Sicherer Herkunftsstaat Klausel)에 의하여 법에 위임된 절차를 거쳐서 포괄적으로 확정된 정치적 박해가 없다고 인정되는 “안전한 국가”에서 온 사람이 망명을 신청했을 경우에는 이들을 공항의 특정 구역에 수용하여 19일 이내에 모든 난민심사가 마무리 되는 공항심사(Flughafenverfahren)에 의해서 정치적 난민 여부를 판정하여 망명권자로 수용하거나 강제로 송환시킬 수 있게 되었다. 안전한 국가에는 불가리아, 감비아, 기니, 폴란드, 루마니아, 세네갈, 체코와 슬로바키아 및 헝가리가 포함되어 있다. 그리고 망명을 신청할 수 있는 제3국을 거치지 않고 소위 “안전하지 않은 국가”에서 왔다고 하더라도 사전에 입국사증을 받지 않았거나 유효한 여권을 소지하지 않고 온 모든 망명신청자는 불법입국자로 취급되어 공항의 특정 구역에 수용되어 단축된 심사를 거쳐 망명심사를 받아야 한다. 망명권자로 인정 받지 못할 경우에는 강제로 송환하도록 규정하였다. 그리고 개

4. Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Massnahmen wird in den Faellen des Absatzes 3 und in anderen Faellen, die offensichtlich unbegrundet sind oder als offensichtlich unbegrundet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmassigkeit der Massnahme bestehen; der Pruefungsumfang kann eingeschraenkt werden und verspaeetetes Vorbringen unberuecksichtigt bleiben. Das Naechere ist durch Gesetz zu bestimmen.
5. Die Absaeetze 1 bis 4 stehen voelkerrechtlichen Vertraegen von Mitgliedstaaten der Europaeischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen ueber die Rechtsstellung der Fluechtlinge und der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muss, Zustaendigungsregelungen fuer die Pruefung von Asylbegehren einschliesslich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

정된 「기본법」 16a조 4항에 의하여 망명신청자에 대한 법적 구제의 가능성이 대폭 축소되었다. 신청된 망명 신청서는 2일 이내에 망명권 부여 여부를 결정해야 한다. 망명신청이 각하될 경우 이 각하 결정에 대해서 망명신청자가 3일 이내에 행정소송을 제기할 수 있으나 이 소송도 14일 이내에 신속히 처리해야 한다. 망명신청 각하에 불복하여 망명신청자가 소송을 제기하여도 소송제기 자체가 망명자의 강제 퇴거 조치를 연기시키는 근거가 되지 못한다. 이로써 독일의 「망명심사법」은 유엔 난민고등판무관이 권고하는 법적 구제 가능성을 심각하게 제한하게 되었다. 그리고 개정된 「기본법」 16a조 5항에 의하여 망명권을 국가간 조약이나 협약에 의하여 현저하게 제한할 수 있는 근거가 마련되었다. 가령 유럽 각국들이 망명자 처리에 관한 통일적인 협약을 체결할 경우에는 독일 「기본법」 16a조 1항이 명시하고 있는 헌법 상의 권리인 망명권도 제한할 수 있게 되었다.⁴⁴⁾

독일은 「기본법」 개정을 통하여 난민 발생의 원인을 치유하려고 했다가 보다는 난민이 입국할 수 있는 길을 차단하는 정책을 선택하였다. 이와 함께 독일은 1993년 6월 30일에 새로 제정된 「망명신청자급부법」(Asylbewerberleistungsgesetz)에 의거하여 정식 망명 심사 과정 중에 있는 사람들을 강제적으로 비좁은 집단수용소에 수용하면서 동독 탈주민이나 동구권에서 살다가 독일로 재이주한 사람들에 비하면 형편없이 열악한 사회복지적 구호조치와 기본권 제한조치를 취하였다. 망명신청자들은 이 법에 의하여 종전보다 약 15%에서 30% 가까이 삭감된 금액 정도의 생활비를 현물로 지급받게 되었다. 이것도 정원관리나 묘지 돌보기 등과 같이 공동을 위한 의무를 수행한 댓가로써 시간당 2마르크씩 받은 임금에서 정산된 것이다. 이들에게는 현물로 지급되는 생활비 이외에 어른에게는 한 달에 약 80마르크 정도의 용돈이 지급되고 14세 이하의 어린이에게는 40마르크 정도의 용돈이 지급되고 있다. 그러나 이것은 차비는 물론 망명신청을 위한 소송비용을 충당하기에는 턱없이 부족한 액수이다. 망명신청자들에게는 거주 이전이 제한되어 있을 뿐만 아니라 독일어를 배우는 데 필요한 보조금도 지급되지 않고 있으며 직업교육도 망명심사 중에는 시작할 수 없게 되어 있다. 이들의 자녀는 취학

44) 개정된 독일의 망명권 조항이 갖는 의미에 대해서는 다음을 참조하라. Amnesty International, Sektion der BRD e.V., *Zwei Jahre neues Asylrecht*, (Bonn: Amnesty International, 1996), pp. 21-40.

의 의무도 없다. 이들이 아플 경우에는 사회복지관청의 동의를 받아 긴급히 필요한 경우와 범위에 한하여 치료를 받을 수 있을 뿐이다. 망명심사 중에는 가족을 동반할 수 없기 때문에 유엔 난민고등판무관이 권고하고 있는 가족단일체의 원리(the principle of family unity)가 유보되어 있는 형편이다.⁴⁵⁾

따라서 장기간의 망명심사 중에 있는 망명신청자들은 집단수용소의 열악한 조건과 사회복지 혜택의 미비, 미래에 대한 불안, 문화적 괴리감, 정신적 불안감 등으로 인해 정신적 사회적 고통을 겪고 있다. 무엇보다도 집단수용소에 수용된 망명자의 약 60% 정도는 좌절감과 절망감 때문에 우울증에 시달리고 있다. 그들은 외부 세계에 대해서는 물론 자기 자신의 운명에 대해서도 전혀 영향을 미칠 수 없다는 기분에 사로잡혀 있다. 이 때문에 견딜 수 없는 현실과 무력감에서 탈출하기 위해서 망명신청자들은 알콜중독에 빠지게 된다. 그 밖에도 망명신청자들은 하루 종일 꼼짝도 않고 외부 세계와 단절된 채 앉아 있던지 혹은 방안을 끊임없이 왔다 갔다 하면서 중얼거리는 심리적 불안정 증세를 보이기도 한다. 이 외에도 망명신청자들은 방침소나 계단 오르거조차 제대로 할 수 없을 정도로 무기력증과 의사결정능력 상실증에 걸리기도 한다. 알콜중독과 우울증의 결과로 공격성이 증대해서 망명신청자들이 수용된 집단수용소에서는 크고 작은 싸움이 끊이지 않고 계속 일어나고 있으며 기분파괴 현상도 다반사가 되고 있다. 망명심사가 장기화되면서 일어나는 무엇보다도 심각한 현상은 망명신청자의 자아상실감이다. 자존적인 인격체로서가 아니라 마치 동불처럼 단지 관리받고 있다는 인식을 망명신청자는 갖게 된다. 자신의 모든 생활이 감시, 감독되고 있다는 기분을 갖게 되어 심할 경우는 정신적인 퇴행 증상까지 보이게 된다. 이렇게 심각한 증상을 보이는 망명신청자들은 이렇다 같은 행동양식을 보이게 되어 수용소 관리요원들을 “엄마”나 “아빠”로 부르기도 한다. 이와 같은 증세를 보이는 망명신청자들은 심사가 종결된 후 본국에 돌아가거나 독일에 망명권자로 인정되어 독일 사회에 받아들여진다고 하더라도 사회생활과 일상생활에 재적응하는 데 심각한 어려움을 겪게 된다. 특히 직업을 얻는 데 심각한 장애가 발생하기도 한다.⁴⁶⁾

45) Guenter Gugel(1994), pp. 97-98과 Amnesty International, Sektion der BRD e.V.(1996), p. 36-37.

46) 이러한 정신적 장애 현상은 장기간 수용되어 있는 망명신청자에게서 뿐만 아니라 동독 탈주자 및 동구권 체이주자에게서도 발견되고 있다. 자세한 내용은 다음을 참조하라. Guenter Gugel(1994), pp. 98-100. 동독 탈주자들이 임시수용소와 서독 사회에서 사회적 단절과 좌절감 및 문화적 이질감으로

독일의 정책 당국은 난민문제가 갖고 있는 심각성을 민족주의적인 담론을 이용하여 부각시킴으로써 국민적인 지지와 통합을 획득하고 망명권을 보장하고 있는 「기본법」을 개정함으로써 난민 발생의 원인을 치유했다기 보다는 난민이 유입되는 경로를 차단하였다. 이와 함께 난민에게 지급되는 물적인 양보의 폭을 현저히 축소시킴으로써 이들이 망명심사를 중도에서 포기하고 본국이나 제3국으로 돌아가게 하는 방어정책을 구사하였다. 이러한 독일 당국의 난민 정책은 물적인 양보와 민족주의라는 이념에 기반해서 궁극적으로 국민통합을 지향하는 독일 당국의 동독 탈주민 정책과는 현격한 차이가 있는 것이다. 아래에서는 이에 대해 살펴 볼 것이다.

5. 독일의 동독 탈주민 정책

서독은 민족주의에 입각하여 동독으로부터의 추방자(Vertriebene)나 탈주민(Uebersiedler)에게 입국 즉시 자국민의 지위를 부여하고 고도로 발달된 자국의 사회복지체제 내에 이들을 편입시킴으로써 물질적인 양보에 입각한 국민통합을 이룩하였다. 이러한 국민통합 정책을 통하여 서독의 집권세력은 통일 후에도 그들의 헤게모니를 지속적으로 유지하였다. 물론 냉전 시대의 체제 경쟁의 산물로서 동독 탈주민들에게 환영금(Begrüßungsgeld)이 지급된 것이 사실이기는 하지만 그 액수는 북한 탈주민에게 남한이 지급하는 정착금이나 보상금 수준에 비하면 미미한 액수였다.⁴⁷⁾ 동독인들에게는

격게 되는 불안정한 심리 상태에 관해서는 다음을 참조하라. Volker Ronge, "Uebersiedler aus der DDR - Ein Minderheitenproblem?", Dieter Voigt und Lothar Mertens (eds.), *Minderheiten in und Uebersiedler aus der DDR*, (Berlin: Duncker & Humblot, 1992), pp. 53-66. 망명신청자들이나 동독 탈주자들이 격게 되는 사회적 단절감과 문화적 이질감 및 좌절감과 유사한 심리 상태를 탈북자들도 남한 사회에서 경험하게 된다. 이에 대해서는 다음을 참조하라. 선한승, 「북한 노동자의 적응력 실태와 인력 활용 방안」, (서울: 한국노동연구원, 1995), pp. 65-114; 전우택, 민성길, 「탈북자의 심리와 적응상의 문제」, 이영선, 전우택 (편), 「탈북자의 삶」, (서울: 오름, 1996), pp. 16-60; 이철우, 「탈북 귀순자의 한국 사회 적응력 제고에 관한 정책적 대응방안 연구」, 통일원 정책 분석실 (편), 「북한 및 통일 연구 논문집 (I)」, (서울: 통일원, 1996), pp. 1-77; 이만식(1996), pp. 1-37.

47) 독일에 비하여 남한이 일시불로 북한 탈주민에게 지급하는 정착금은 상당한 액수에 이른다. 1993년 이전에는 포상금 형식으로 4천만원에서 5천만원에 이르는 정착금과 무상으로 주택이 지급되었다. 1993년 「귀순 북한 동포 보호법」이 시행되면서 정착금은 생활보호를 위한 정착금 명목으로 1천 5백만원 정도가 지급되었다. 북한 탈주민에 대한 일시적인 지원이 갖는 문제점을 보완하기 위해서 1996년에는 「북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」이 제정되었다.

환영금 보다는 서독에서 고도로 발달한 사회복지체제와 물질적인 풍요 및 자유 민주주의가 동독을 탈출케 하는 주요 원인이 되었다.

5.1 동독 탈출사태의 추이

서독에는 통일을 전후하여 동독으로부터 추방자와 탈주민이 대거 유입되었다. 1980년에는 11,982명이, 1981년에는 14,504명이, 1982년에는 12,800명이, 1983년에는 10,703명이, 1984년에는 38,655명이, 1985년에는 26,346명이, 1986년에는 약 26,191명이, 1987년에는 18,961명이, 1988년에는 39,832명이, 동독에서 대규모 탈출 사태가 발생한 1989년에는 무려 343,854명이 유입되었다.⁴⁸⁾

동독으로부터 대규모 탈출은 1989년 9월 2일 헝가리, 폴란드 및 체코슬로바키아에서 휴가를 보내던 동독인들이 서독 대사관을 통해 서독으로 망명한 것을 시작으로 이어졌다. 1989년 10월 2일 라이프찌히에서 월요일 데모가 시작할 때 매주 2만명 가량의 동독인들이 서독으로 탈출했다. 동서독 장벽이 무너진 1989년 11월 9일 경에는 매주 약 5만 3천명 정도가 서독으로 탈출함으로써 주당 가장 많은 탈출자수를 기록했다. 개혁 정책이 가시화된 시기인 1989년 12월 말에도 주당 약 6천명 정도가 서독으로 몰려들었다. 이후 점진적인 통일을 주장하던 동독의 사민당이 최고인민회의 선거에서 승리할지 모른다고 예상되었던 때에는 동독 탈주자의 숫자가 다시 주당 약 1만 4천명 수준으로까지 육박하였다가 동독의 최고인민회의 선거에서 예상 밖으로 독일연맹이 승리하여 동독의 일정이 가시화되자 이주자는 급감하여 주당 4-3천명 수준으로 안정되었다. 통일 후에는 동독으로부터의 이주자는 주당 1-2천명 수준으로 급속히 낮아졌다. 1990년에서 1991년 사이에 총 100만에 이르는 사람들이 동독에서 서독으로 이주한 것으로 추산되었다.⁴⁹⁾

짧은 시기에 약 100만에 달하는 동독 사람들이 서독으로 몰려들게 됨에 따라 이들

48) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1991, (Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1991), p. 92.

49) Sabine Mecke, Hannelore Belitz-Demiriz and Peter Brenske, "Soziodemographische Struktur und Einstellungen von DDR-Fluechtlingen/Uebersiedlern", Dieter Voigt and Lothar Mertens(1992), pp. 9-11. 1990년에 동서독이 통일된 이후로는 동독 탈주민으로 통계가 별도로 잡히는 것이 아니라 독일 내의 이주로서만 통계 처리되고 있다.

을 수용해야 하는 서독 뿐만 아니라 이들이 빠져 나감으로써 동독의 경제와 사회는 심각한 타격을 받았다. 예를 들어, 수년간 개선 기미를 보이지 않고 있던 서독의 의료인력난 때문에 취업이나 개업이 상대적으로 용이한 동독의 의사와 간호사가 대규모로 서독으로 이주했다. 이 때문에 동독의 의료 분야는 심각한 타격을 받아 거의 마비상태에 빠지고 말았다. 동독인에게 부여되었던 특혜적인 사회보장 조치도 동독인들의 대량 유입을 촉진했다. 동독 탈주자에게는 동독 탈출 전까지 서독에서 연금을 부었던 것으로 상정하여 연금 등의 사회복지 혜택이 주어졌다. 이러한 특혜적 사회복지 혜택으로 인해 동독인들이 동서독 장벽이 무너진 이후에도 동독을 대량으로 탈출하자 이것을 억제하기 위해 동독 탈주민에게 부여되었던 사회보장적 특혜 조치가 「화폐, 경제 및 사회통합 조약」을 통해서 철폐되었고 서독인과 동등한 사회복지 기여 의무가 동독인들에게도 부과되었다. 그리고 동독 탈주민을 수용하였던 비상수용소(Notaufnahmestelle)도 1990년에 폐쇄되었다. 통일 후에는 이들이 동독 탈주민으로서가 아니라 국내 이주자로서만 인정되었다. 따라서 이들의 구서독으로의 이주는 단지 사적인 거주이전 행위로서만 인정되기 때문에 하등의 국가의 개입이나 보호조치가 취해지지 않게 되었다.⁵⁰⁾

5.2 탈주민의 특성과 탈주 동기

처음에 대규모 탈주사태를 주도한 사람들은 동독의 젊은이들이었다. 동독에서 약 7.5%를 차지하는 18세에서 21세까지 연령층이 동독 탈주자의 19.4%를 차지했다. 동독에서 약 17.4%를 차지하는 22세에서 29세 사이의 젊은층이 동독 이주자의 37.9%를 차지했다. 동독의 인구 중 약 19.3%를 차지하는 30세에서 39세 사이의 연령층이 동독 이주자의 약 26.1%를 차지했다. 이로써 동독 탈주자 중 18세부터 39세까지 젊은 사람들이 전체 탈주자의 약 83.4%를 차지했고 탈주자 중 단지 16.5%만이 40세 이상의 사람들이었다.⁵¹⁾ 동독 탈주자 중에서 여성은 37%를, 남성은 63%를 차지하였다. 동독 인구 중에는 여성이 53.2%를, 남성이 46.8%를 차지하고 있는 것에 비하면 상대적으로 남자들이 서독으로 먼저 탈출을 결행했음을 알 수 있다.⁵²⁾ 탈주자 중에는 기혼자가 47%, 미혼자

50) Guenter Gugel(1994), pp. 123-124.

51) Sabine Mecke et al.(1992), p. 12.

52) Sabine Mecke et al.(1992), p. 13.

가 39.7%, 이혼자가 12.3%, 홀아비나 과부가 1%를 차지하였다. 동독 인구 중에는 이들이 차지하는 비율이 각각 63.7%, 18.4%, 7.4%, 10.6%를 차지하고 있는 데 비하면 주로 미혼자나 이혼자가 기혼자나 과부, 홀아비보다 더 많이 서독으로 이주했음을 알 수 있다.⁵³⁾ 이주자들은 약 80% 정도가 고등학교 이상의 학력 소지자들이었다. 1989년 10월 10일부터 1990년 3월 14일 동독 최고인민회의 선거가 실시되던 날까지 고등학교를 졸업한 학력의 소지자의 이주는 꾸준히 늘어났던 반면에 대학 졸업 학력 소지자들의 이주는 통일의 전망이 밝아지자 줄어들었다. 동독에서 고등학교를 졸업한 사람들은 전인구의 약 64.8%, 전문대를 졸업한 사람들은 13.9%, 대학을 졸업한 사람들은 전인구의 약 8%인데 반하여 이들이 차지하는 이주자들 중의 비율은 고등학교 졸업 학력 소지자가 약 80%, 전문대 졸업 학력 소지자가 시기에 따라서 21.4%에서 13.7%까지, 대학 졸업 학력 소지자가 10.7%에서 4.8%까지 차지함으로써 고학력 소지자의 이주 비율이 높았음을 알 수 있다.⁵⁴⁾ 이주자들의 87%는 직업을 가지고 있던 사람들이었다. 이들은 비교적 동독에서도 잘 사는 계층에 속한 사람들이었다. 이들 중 57%는 천연색 TV를 갖고 있었고 61%는 자동차를 그리고 15%는 자기집을 소유했었다.⁵⁵⁾

동독에서 대량 탈출 사태가 발생하기 이전에 서독으로 탈출한 동독 사람들의 이주 동기는 동독에는 결여된 언론, 취회, 결사 및 여행의 자유에 대한 동경이었다. 그리고 자신의 희망에 따라 자신의 삶을 구가하고 싶은 욕구도 중요한 탈출 동기였다. 국가에 의한 간섭과 통제에 대한 염증도 이주 동기의 하나였다. 조악한 경제 사정도 서독으로의 이주 동기의 하나였지만 처음에 이주 동기에서 차지하는 비중은 그다지 높지 않았다. 그러나 동서독 장벽이 사라진 이후에 서독으로 이주한 동독 사람들의 이주 동기는, 언론이나 결사 및 표현의 자유나 여행의 자유 등으로 내면되는 정치적 자유나 개인적인 자유의 추구가 아니라 냉장고와 천연색 TV 및 폴크스바겐 등으로 내면되는 물질적인 풍요와 보다 나은 노동조건에 대한 추구가 주류를 이루었다. 동독의 개혁정책에도 불구하고 미래에 대한 밝 투명한 전망이 동독 사람들의 이주를 지속적으로 촉진하였다.⁵⁶⁾

53) Sabine Mecke et al.(1992), p. 14.

54) Sabine Mecke et al.(1992), pp. 16-17.

55) Guenter Gugel(1994), p. 124.

5.3 동독 탈주민의 수용 대책과 사회통합

동독 탈주자나 동구권으로부터 재이주자(Aussiedler)들은 서독의 「사회법」(Sozialgesetz)과 「연방사회조력법」(Bundessozialhilfgesetz)에 의거 해서 서독의 사회복지체제 내로 수용됐다. 이들은 국경통과수용소(Grenzdurchgangslager)나 각주의 수용소(Aufnahmestelle des Landes)가 발행하는 등록증과 개인 신분증 및 호적 등을 가지고 우리의 동사무소와 유사한 거주자 등록소(Einwohnermeldeamt)에 등록하여 “난민 신분증”(Fluechtlingsausweis)이나 “추방자 신분증”(Vertriebenenausweis)을 발급 받음으로써 사회복지 혜택을 받게 되었다. 처음에 동독 탈주자나 동구권으로부터 재이주자들은 비상수용소(Notaufnahmestelle)나 임시숙소(Uebergangswohnheim)에 1년 동안 거주했다. 서독으로 동독 탈주자들과 동구권 재이주자들이 대규모로 몰려들 때, 이들을 수용할 시설이 절대적으로 부족했다. 이 때문에 이들을 수용할 임시숙소로서 오래된 선박, 체육관, 군막사, 수영장이나 야영용 자동차 등도 사용되었다. 그러나 1년 이내라도 이들이 전세집을 구하거나 친척집에서 방을 구하게 되면 언제라도 임시수용소를 나갈 수 있었다. 동독 탈주자들은 노동부(Arbeitsamt)에서 직업을 소개 받거나 취업을 위해 재교육 혹은 평생교육을 받을 수 있었다. 이들 중 해당자에게는 정착비(Eingliederungsgeld)와 실직수당, 어린이 육아비(Kindergeld), 영아 육아비(Erziehungsgeld), 어학 연수비 등이 지급되었다. 어린이나 유아들이 있는 경우에는 이들을 유치원이나 탁아소에 보내는 비용도 지급되었다. 청소년들은 청소년청(Jugendamt)를 통하여 학습과 여가 선택 및 취미 생활 등에 관한 조력도 받았으며 기타 사회복지협회나 단체 등으로부터 여러가지 상담과 조력을 얻을 수 있는 방안이 제도적으로 보장되었다. 동독 탈주자들은 연금을 받을 권리도 획득했으며 동독으로부터 이주에 필요한 비용도 지급 받았다. 이 이외에도 교통비, 여권 및 기타 증명서 발급에 필요한 수수료 등도 지급 받았다. 상이용사나 전몰자 가족은 원호혜택을 신청해서 받을 수 있었으며 전쟁 피해 보상도 신청하여 지급 받을 수 있었다. 그 밖에 동독에서 정치적인 이유로 형벌을 받았던 사람은 이로 인한 피해를 보상 받았다. 동독 탈주자나 동구권으로부터 재이주자들은 임대료가 저렴한 사회주택(Sozialwohnung)을 임대할

56) Sabine Mecke et al.(1992), p. 27와 Siegfried Grundmann and Ines Schmidt, “Uebersiedlung aus der DDR in die BRD”, Dieter Voigt and Lothar Mertens(1992), p. 47.

수 있었으며 주택 시장에서 소득에 비하여 지나치게 임대료가 높은 전세집을 임대해야만 했을 경우에는 임대료의 일부를 국가로부터 보조 받을 수 있었다. 이들이 집을 사거나 지을 때는 장기저리로 융자를 받을 수 있었으며 세대당 10,000마르크까지 가구 및 집기 구입 비용을 융자 받을 수 있었다. 이 밖에도 이들의 자녀는 대학까지 무료로 교육을 받을 수 있었으며 학자금도 융자 받을 수 있었다.⁵⁷⁾

동독에서는 통상 여자도 대부분 직업을 갖고 있었다. 하지만 서독으로 이주한 부부들의 경우 여자들이 자신에게 적당한 직업을 구하기가 어려웠기 때문에 처음에는 주로 남자만이 직업 활동을 했다. 시간이 지남에 따라 여자도 직업을 갖게 되었다. 그러나 여자들의 경우 동독에서 공무원이나 서비스업에서 종사하던 사람들은 동독에 있을 때에 비하여 낮은 수준의 직업을 서독에서 감내하지 않을 수 없었다. 숙련공들은 대부분 동독에서의 작업과 같은 수준의 직업을 서독에서도 구할 수 있었지만, 학문적인 직업을 갖고 있었던 사람들은 같은 수준의 직업을 서독에서 구하는 것이 거의 불가능했다. 이 때문에 고학력자들은 서독에서 직업적인 하향화를 겪지 않을 수 없었다.⁵⁸⁾ 자신들의 교육이나 직업훈련 수준보다 낮은 수준의 직업을 감내해야 한다는 불만 내지 고통을 동독 이주자들은 보다 향상된 생활 수준으로 참아 내야 했다. 서독으로 이주한 대부분의 동독 사람들은 비상수용소를 기차거나 친인척 집에 있다가 국가에서 저렴하게 공급하는 사회주택으로 이사했다. 그들은 거주지의 입지 조건보다는 집안의 가구와 가전제품에 더 큰 중요성을 부여하였다. 서독으로 이주한 동독 사람들은 집안의 편의 시설과 가구 및 가전제품을 구입하는 데 돈을 아끼지 않았다. 이들은 초과 노동 수당과 이삼종의 부업을 통해서 돈을 벌이 가구와 가전제품들을 사 모았다. 서독에서 자기집을 마련하는 것이 모든 젊은 동독 이주자들의 꿈이었다.⁵⁹⁾

생활방식, 사회체제, 문화 등이 동독과 완전히 상이한 서독 사회로 이주한 동독 사람들은 사회, 문화적으로 소수인(Minderheit)이기 때문에 서독의 생활방식에 적응하는 데보다는 직장 동료 및 이웃들로부터 사회적인 고립감과 소외감을 극복하는 데 더 큰

57) 동독 탈주자 및 동구권으로부터 재이민자가 받을 수 있는 사회보장 혜택에 대해서는 다음을 참조하라. Hessisches Sozialministerium, Hessischer Wegweiser fuer Aussiedler und Uebersiedler, (Weistaden: Hessisches Sozialministerium, 1990).

58) 북한 탈주자들도 취업시 이와 비슷한 어려움을 겪고 있다. 이에 대해서는 이만식(1996)을 참조하라.

59) Guenter Gugel(1994), pp. 126-127.

어려움을 겪었다.⁶⁰⁾ 이들은 우선 서독에서 친구를 사귀기가 어려웠다. 그들이 기대했던 서독사람들의 연대감도 사실상 실망스러웠다. 자유와 풍요를 찾아 이주한 사람들에게 서독 사회는 경쟁과 자율만이 있는 차가운 타향이었다. 그들이 비록 오래전부터 TV를 통해서 서독 사람들의 가치관이나 규범 및 행위양식들을 익혔다고는 하지만, 오랜 기간 동안 타율에 젖어 있었기 때문에 국가의 간섭이 없이 자율적으로 스스로의 일을 처리한다는 것이 얼마나 어렵고 힘든 일인가를 알게 되었다. 동독 이주민들이 서독의 행위 규범을 체득하기까지는 상당한 시간이 필요했다. 특히 경쟁의 개념이 부족한 이들에게 경쟁이란 곧 삶의 투쟁으로 인식되었기 때문에 이들은 삭막한 서독의 자본주의적 생활에 두려움을 갖곤 했다. 동독 탈주민에게 있어서 유일한 낙은 그들이 힘들여 번 돈으로 물질적인 복지를 누리는 것이었다. 이주 초기에는 같은 이주민끼리 친밀한 관계도 가졌었지만, 서독 사회에 적응함에 따라 이들과의 유대감도 낮아졌다. 다만 동독에 남아 있던 친척들과의 유대는 계속해서 유지했다. 이주한 지 5년이 지난 이주민들은 스스로를 독일 시민으로서 자연스럽게 인식하기 시작했으며 물질적인 부와 여행의 자유 및 사회적인 자율과 강제의 부재를 서독 생활의 장점으로 꼽았다. 특히 젊은이와 어린이들은 서독 생활에 훨씬 빨리 적응했으며 구동독과는 하등의 연관성도 느끼지 못할 정도로 서독생활에 만족했고 서독을 고향으로 생각하게 될 정도가 되었다.⁶¹⁾

통일의 후유증에도 불구하고 독일의 집권세력은 자유시장 경제체제와 사회복지체제 내로 동독인들을 신속하게 수용하여 물질적인 양보와 민족주의라는 합의에 입각해서 국민통합을 이룩함으로써 통일을 달성하였고 통일 후에도 대내외적으로 계속해서 헤게모니를 장악할 수 있었다. 그 결과 독일의 집권 기민/기사당(CDU/CSU)과 자민당(FDP)은 1983년 이래 집권에 성공하였다. 특히 1990년 12월 2일에 동서독에서 동시에 치루어진 연방의회(Bundestag) 선거에서 집권 기민/기사당과 자민당은 역대 어느 선거에서도 다 폭넓은 국민의 지지를 획득함으로써 민족주의와 사회보장체제에 입각한 적극적인 국민통합 전략이 유효했음을 입증하였다. 기민/기사당은 서독지역에서는 44.3%, 동독지역에서는 41.8%의 지지를 획득하였다. 자민당은 서독지역에서는 10.6%, 동독지역에서는 12.9%의 지지를 획득하였다. 특히 자민당은 동서독 통일 과정에서 보여준 자민당 당수

60) Volker Ronge(1992), pp. 58-59.

61) Guenter Gugel(1994), pp. 128-129.

인 겐서(Genscher) 외무장관의 뛰어난 외교적 업적으로 인해 동독시민들의 전폭적인 지지를 받음으로써 1990년 선거에서 약진을 기록하였다. 이에 비하여 점진적인 통일을 주장하던 사민당(SPD)은 서독지역에서는 35.7%, 동독지역에서는 24.3%의 지지만을 획득함으로써 제2당으로서의 위치만 유지하였다. 사민당과 함께 신속한 독일 통일에 대해 유보적인 태도를 취했던 서독의 녹색당(Gruene)은 민족주의적인 조류에 의해 표류하면서 4.8%의 지지에 그쳐서 원내 진출이 좌절되었다.⁶²⁾

6. 독일의 재이주민 정책

6.1 재이주민과 추방자

독일에는 난민들 뿐만 아니라, 동독 탈주민 및 동구권에 흩어져 살던 제3국 국적의 독일인들이 대량으로 유입되었다. 특히 동구권에 흩어져 살다가 독일로 재이주한 사람들을 “재이주자”(Aussiedler)라고 부르는데, 이들은 동구권으로 이주했던 독일인들의 자손들이다. 독일은 19세기 말까지 이민을 갖던 나라였다. 독일인들이 처음에 이민을 떠났던 곳이 바로 지금의 동구권 지역이었기 때문에 이 곳에는 독일인 후예들이 아직도 많이 거주하고 있다. 독일제국의 영토나 독일의 점령지에서 살다가 전후 처리 과정에서 독일로 추방된 사람들을 “추방자”(Vertriebene)라고 부르는데, 제2차 세계대전이 끝나고 약 1천 5백만 정도의 독일인이 재이주자와 추방자로서 서독으로 유입되었다. 1950년 이후에도 약 300만명의 독일인들이 서독으로 재이주하였다.

동구권에 흩어져 살다가 서독으로 재이주하는 독일인의 숫자는 최근에 다시 급증하였다. 1968년부터 1984년까지 총 652,897명이 서독으로 재이주하였다. 1985년에는 38,968명이, 1990년에는 397,075명이 재이주를 하였고 1991년에는 221,995명이, 1992년에는 230,565명이, 1993년에는 218,888명이, 1994년에는 222,591명이, 1995년에는 217,898명이 독일로 재이주했다.⁶³⁾

독일 정부는 재이주민들이 비교적 젊은층들이 많고 출생률이 높기 때문에 독일 사

62) Uprecht Kampe and Reinhard Neebe(1996), pp. 143-144.

63) Statistisches Bundesamt(1996), p. 85.

회가 직면한 가장 심각한 문제 중의 하나인 인구감소 문제를 해결할 수 있고 특히 연령구조를 개선하는 데 도움이 될 것으로 판단하였다. 재이주민들의 유입으로 부족한 노동력 문제를 해결할 수 있으며 특히 숙련 노동자의 부족을 보충할 수 있을 것으로 기대하였다. 또한 고령인구의 증가와 연금수혜자의 증가로 현재 위기에 직면한 독일의 연금구조가 재이주민에 의하여 다시 건설해질 수 있으며 이들의 유입으로 인한 인구증가는 곧 경제성장과 고용의 창출 및 경기 활성화에 기여할 것이라고 예상하였다. 동구권 현지의 언어와 사정을 잘 아는 재이주민이 들어오면, 이들의 조력으로 동구권 각국과의 경제교류가 더욱 활성화되리라고 독일 정부는 기대하였다.⁶⁴⁾

독일 당국은 재이주가 갖고 오는 경제적으로 긍정적인 효과를 국민들에게 설득하면서 민족주의에 입각해서 재이주민을 적극적으로 통합하는 정책을 구사하였다. 독일은 이미 1950년대에, 독일 국적 소유자인지 아닌지에 상관없이 독일인이라는 이유만으로 나찌에 부역했다는 죄명으로 제2차 세계대전 후에 동구권에서 추방되거나 강제로 이주당한 사람들을 받아들여야 하는 특수한 역사적 상황에 직면했었다. 이 때 독일은 「기본법」 제 116조 상의 독일 민족소속(deutsche Volkszugehoerigkeit)원이란 개념을⁶⁵⁾ 사용하여 독일인을 보다 폭넓게 규정하는 「추방자 연방법」(das Bundesvertriebenengesetz)을 제정하였다. 독일의 「기본법」 제116조에는 독일인의 판정 기준으로 독일의 국가에 소속된 사람이란 의미에서 국적(deutsche Staatsangehoerigkeit) 보유자와 독일 민족에 소속된 사람이란 의미에서 독일 민족소속(deutsche Volkszugehoerigkeit) 보유자란 개념이 동시에 나타나 있다. 독일의 「기본법」에는 헌법에국주의적 전통과 함께 민족주의적 전통이 강력하게 남아 있기 때문에 독일인의 판정 기준이 이렇게 이중적으로 표현되었다. 독일은 「추방자 연방법」을 근거로 독일 국적 소지자나 독일 민족소속원이면서 1945

64) Guenter Gugel(1994), pp. 116-118.

65) 독일 「기본법」 116조의 문장은 다음과 같다. 자세한 내용은 다음을 참조하라, Hans-Justus Rinck and Dieter Hesselberger, Grundgesetz fuer die BRD Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, (Koeln: Verlag Dr., Otto Schmidt KG, 1989), pp. 936-940.

Art. 116 (Begriff "Deutscher", Wiedereinbuengerung)

1. Deutscher im Sinnes dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehoerigkeit besitzt oder als Fluechtling oder Vertriebener deutscher Volkszugehoerigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkoemmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stande vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat.

년 5월 8일 현재 추방지역에 살았던 사람으로서 독일인에 대한 압박의 결과 추방지역을 떠나지 않을 수 없었던 자들을 추방자로 규정하여 독일로 받아들였다.⁶⁶⁾ 1992년에는 「전쟁후유증 처리법」(das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz)를 제정하여 1993년 1월 1일 이후에 독일로 이주하는 사람들을 수용하는 법적 근거를 마련하였다. 이 법에 의하여 독일 정부는, 독일 국적자나 독일 민족 구성원으로부터 출생한 자나, 부모나 부모의 일부 혹은 친척 등을 통하여 언어, 교육, 문화 등 확증될 수 있는 독일 민족의 특징을 전달 받은자나, 동구권에 있던 독일인 거주지역을 떠나는 시점에서 독일 민족 구성원임을 선언하고, 떠나는 시점까지 독일 민족 구성원임이 알려져 있었거나 그가 거주하는 국가의 법에 의하여 독일 민족 구성원으로 분류되었던 자를 독일인으로 폭넓게 인정하여 독일인과 동일한 사회보장 혜택을 지급하고 독일로 재이주시키는 정책을 수행하였다.⁶⁷⁾

독일 정부는 1970년에 소련과 「모스크바 조약」을 체결하였고 1972년에는 폴란드와 「바르샤바 조약」을, 1975년에는 「KSZE 조약」을 통해서 재이주민을 받아들일 수 있는 국제법적인 근거를 마련하였다. 특히 1985년 이후 동구권이 민주화되면서 독일 재이주민들이 동구권 각국에서 독일로 이주할 수 있는 문이 활짝 열리게 되었다.

6.2 재이주민 수용 대책과 사회통합

동구권의 민주화 이후로 독일로 몰려드는 독일인 재이주자가 급증하자 이를 억제하기 위해서 독일은, 동구권에 흩어져 살던 독일인 후에들을 모두 독일로 이주시키기 보다는 현재 살고 있는 지역에 계속해서 정착할 수 있도록 1992년에만 약 1억8천만 마르크에 달하는 지역 개발 비용을 원조하였다. 그러나 이러한 원조에도 불구하고 독일인들은 동구권 현지에 정착하기 보다는 물질적으로 풍요로운 독일로 재이주를 더 원하였다. 이 때문에 독일 당국은 1990년 7월 1일부터는 동구권 현지에서 재이민 신청을 하고 재이민 허가를 받은 사람만을 독일로 재이주시키는 정책적인 조치를 취했다. 1992년 「전

66) 「추방자언방법」 내용에 관해서는 다음을 참조하라. Adolf Wolf, Aussiedler und DDR-Uebersiedler heute. Ein Ratgeber fuer die Statusfeststellung, (Karlshof bei Muenchen: Wilhelm Juengling GmbH & Co., 1986), pp. 16-17.

67) Guenter Gugel(1994), p. 109.

쟁후유증처리법」을 제정하면서 연간 받아들일 수 있는 동구권 출신 독일인 재이주자의 숫자를 22만명 선으로 제한하였다.⁶⁸⁾

재이주민에게는 동독 탈주민과 동일하게 재이주에 필요한 이주비, 정착비, 언어 연수비, 의료보험비, 연금, 산재보험, 전쟁피해보상비 등이 지급됨으로써⁶⁹⁾ 경제 수준이 낮은 동구권에 살던 독일인들에게는 서독으로의 재이민이 풍요로운 삶을 위한 통로로 인식되었다. 물론 물질적인 풍요 뿐만 아니라 독일인으로서 독일인과 함께 살고 싶다는 희망도 이들의 주요한 이주 동기의 하나였다. 이 밖에도 인종, 언어, 직업, 문화, 종교 및 사회적인 차별로부터의 해방과 자유로운 사회에서 보다 나은 기회를 추구하고 싶다는 것도 이주의 동기가 되고 있다. 또한 자녀들에게 보다 좋은 교육을 시키고 싶다는 욕망도 이주 동기의 하나였다. 친인척들과 자유롭게 접촉하면서 자신의 삶을 자유롭게 결정하고자 하는 희망도 재이주의 주요 동기였다. 그러나 동구권이 민주화되면서 정치, 종교, 인종, 문화적 차별보다는 경제적인 풍요에 대한 욕구가 동구권에 흠어져 살고 있는 독일인이 독일로 재이주하는 데 가장 결정적인 동기가 되고 있다.⁷⁰⁾

독일 정부가 재이민자에게 제공하는 여러가지 사회보장 혜택과 통합 프로그램에도 불구하고 재이민자들은 직업을 구하는 데 있어서 여러가지 어려움을 겪고 있다. 산업체에서 일하던 수련공이나 기술을 갖고 있는 사람들은 직업을 구하는 것이 상대적으로 용이했다. 공공부분이나 상업에 종사하던 사람들이 독일어 구사 능력이 부족한 경우에는 이와 유사한 직업을 독일에서 다시 찾기가 불가능했다. 특히 학문적인 직업에 종사했던 사람들은 같은 종류의 직업을 구하는 것이 거의 불가능했고 교육계에 종사했던 사람들도 동일한 어려움을 겪었다. 이주하자마자 직업을 구하는 비율은 14.7%에 불과했고 이주한 지 1, 2년이 지나야 61.5%가량이 취업을 할 수 있었다. 그러나 일단 직업을 구하면 61.8%가 직업에 매우 만족했으며, 33.2%는 어느 정도 만족해서 독일로 재이주한 후 직장을 구하면 재이주자의 95%가 자신의 직업에 대체로 만족하고 있음을 나타내고 있다.⁷¹⁾

68) Guenter Gugel(1994), p. 109.

69) 동독 탈주민과 독일인 재이주민에게 지급되는 사회보장 혜택의 내용에 관해서는 다음을 참조하라. Hessisches Sozialministerium(1990)

70) Guenter Gugel(1994), p. 108.

71) Barbara Dietz and Peter Hilkes, Integriert oder isoliert?. Zur Situation russlanddeutscher Aussiedler in der

제이주민은 동독 탈주민에 비해서 언어, 규범 및 생활 습관 등에 있어서 현지화 정도도 적응에 어려움을 겪고 있다. 그들이 전수받은 독일인의 규범이나 가치관 등은, 이 비 제2차 세계대전 이후 독일에서 조차 사라진 것들로서 이들이 독일 땅을 밟을 때 경 험하게 되는 가치관과 문화적 혼란은 말로 표현할 수 없을 정도로 심각하다. 따라서 제 이주민들은 그들이 지녔던 과거의 가치관으로 회귀하여 극단적으로 보수적인 태도를 견지하든지, 아니면 독일에 잘 적응한다는 것을 과사하기 위하여 지나치게 독일적 가치 관을 추종하는 과잉반응을 보이게 된다. 시간이 지나면서 이민 사회가 겪게 되는 가족 간의 갈등이 현지하게 드러나게 된다. 어린이들은 독일 사회에 비교적 잘 적응하지만, 이미 동구권에서 태어나고 자라난 20대 후반의 사람들에게 독일은 타향과 마찬가지로 반면에 오히려 독일에 대한 향수가 강한 노인들은 독일에 대한 수용적인 태도가 심하 다. 이 때문에 가족 구성원 간의 갈등이 시간이 지나면서 노정되고 있다. 독일이 구사 능력이 떨어지기 때문에 제이주민들은 주변 독일인들과 접촉하는 데 장애를 보이고 있 으며, 대인관계에 있어서도 수동적이거나 불안한 감정을 느끼고 있다. 자유민주주의 사 회와 시장경제체제가 주는 탈권위주의적이고 자율적인 선택요구는 이들 제이주민들에 게 있어서는 방향감의 상실과 이들에 대한 개인주의적인 무관심으로 인식되고 있다. 이 러한 이유 때문에 경제적인 행위나 정치적인 선택에 있어서 판단능력이 마비되는 공황 상태에 이들이 종종 처하게 된다.⁷²⁾

독일은 매년 22만명 정도의 독일인 이주자들을 받아들임으로써 국민통합의 대상을 현재 독일 영토 내에 있는 독일인에게만 국한시키지 않고 유럽 전역에 걸쳐 있는 독일 인에까지 확대하였다. 독일이 지지른 전쟁이 가져온 후유증을 수습하면서 민족주의에 입각해서 국민통합을 이룩하고 동시에 독일의 경제구조와 인구구조를 건설화하는 데 독일의 제이주정책이 기여를 하였다. 특히 독일사회에 제적응하는 데 어려움을 겪고 있 는 독일인 제이주민들도 국민통합에 적극적인 입장을 견지하고 이를 추진하였던 집권 기민/기사당에 압도적인 지지를 표명함으로써 독일인 제이주정책을 통해서 독일의 지 배세력은 헤게모니를 계속해서 유지할 수 있었다.⁷³⁾

BRD, (München: Olzog Verlag, 1994), pp. 61-73.

72) 제이주민들이 독일 사회에 적응하는 데 겪는 어려움에 대해서는 다음을 참조하라. Guenter Gugel(1994), pp. 113-115; Barbara Dietz and Peter Hilkes(1994), pp. 91-102; Ines Graudenz and Regina Roemhild (eds.), Forschungsfeld Aussiedler, (Frankfurt am Main: Peter Lang, 1996).

7. 독일 통일과 북한 탈주민 대책

7.1 독일의 난민, 탈주민 및 재이주민 정책의 특징

위에서 살펴본 바대로, 독일은 냉전 종식과 유럽통합 및 독일 통일이라는 큰 틀 아래서 외국인, 난민, 동독 탈주민 및 재이주민 정책들을 수행하였다. 국제정치적인 면에서 보면, 독일의 통일과정은 동서간 냉전 종식과 화해 및 군축의 한 과정으로 진행되었다. 독일 통일의 결과 제2차 세계대전이 최종적으로 처리되었으며 독일의 주권도 완전히 회복되었다. 경제적인 측면에서 보면, 독일의 통일은 유럽통합의 일부로서 진행되었다. 민족적 경쟁국가의 강화를 위해서 국제화와 지역통합은 결코 포기될 수 없는 전략적인 목표였다. 이러한 이유 때문에 민족국가의 완성을 목표로 한 독일의 통일은 국제주의에 입각한 유럽통합의 틀 내에서 적절히 통제됐다. 이념적인 측면에서 보면, 독일의 통일은 민족주의와 민주적 법치국가에 기반한 국민통합의 한 과정이었다.

그러나 급작스러운 통일과 막대한 통일 비용을 조달해야 하는 비정상적인 상황 속에서 국민통합과 유럽통합을 이룩하기 위해서는 물질적 양보의 대상을 독일 국민과 유럽연합 회원국 출신 외국인에게 한정시켜야 했다. 이 과정에서 유럽연합 회원국 출신이 아닌 외국인은 물질적 양보와 통합의 대상에서 선택적으로 배제되었으며 난민은 전면적으로 방어되었다. 외국인에 대한 선택적 배제 전략과 난민에 대한 전면적인 방어 전략은 종종 민족주의를 명분으로 수행되었기 때문에 독일이 유럽통합을 위해서 내세우던 보편타당한 시민권 및 인권 개념과 충돌하는 현상이 발생했다. 특히 독일이 구사한 난민 정책은 동독 탈주민과 독일인 재이주민에 대한 전면적인 통합 정책에 비하면 지극히 민족주의적이었으며 차별적이었다.

그러나 역외 출신 외국인에 대한 선택적 배제 전략과 난민에 대한 전면적인 방어 전략은 독일에만 특유한 현상은 아니다. 외국인과 난민에 대한 차별과 배제는 민족적 경쟁국가가 갖는 모순에서 기인하기 때문에 선진 자본주의 국가에서도 공통적으로 발견된다. 민족적 경쟁국가는 자본주의적 발전을 위해서 국제화와 지역통합을 추진해야 한다. 따라서 자본, 상품과 함께 노동 시장도 개방해야 한다. 자연히 이를 통해 외국인

73) 독일인 재이주자의 정당 지지율은, 가민당, 70%, 사민당, 13.4%, 기사당, 1.2%, 차민당, 1%, 녹색당, 0.7% 순으로 나타났다. 자세한 내용은 다음을 참조하라. Barbara Dietz and Peter Hilkes(1994), p. 89.

이 유입될 수 밖에 없다. 하지만 물질적인 양보의 폭이 현저히 제한된 가운데 정치적으로 국민통합에 기반한 정당성을 확보하기 위해서 역외국 출신 외국인 노동자의 취업과 체류 및 복지권과 참정권을 차별적으로 제한하게 된다. 이로써 보편적 시민권 개념과 헌법적 애국주의를 이념으로 한 국제화 시대에 역외국 출신 노동자에게는 자국의 편익과 기준에 따라 선택적으로 자유권과 복지권 및 참정권을 제한하는 모순된 상황에 민족적 경쟁국가에 빠져들게 된다. 그런데 이러한 모순된 상황은, 경제와 정치의 모순, 즉 한편으로는 경쟁에서 살아남기 위해서 수행해야 하는 경제의 국제화와 다른 한편으로는 정치적 정당성을 민족국가의 틀 내에서 획득해야 하는 모순에서 비롯된 것이라고 말할 수 있다.

7.2 북한 탈주민 대책과 통일정책

비록 모순적인 요소를 갖고 있긴 하지만 독일이 통일 과정에서 보여준 난민, 동독 탈주민 및 재이주민 정책은 한반도 통일에 귀중한 교훈이 되는 몇가지 정책적인 함의도 갖고 있다.

독일 통일은, 한반도 통일도 냉전 종식과 군축이라는 틀 내에서 평화적으로 수행되어야 한다는 점을 보여주고 있다. 한반도 통일이 평화적으로 진행되지 못할 경우에는, 이제까지 남한이 이룩한 경제 발전의 노력이 수포로 돌아갈 수 있으며 마찬가지로 중국이 이룩한 경제 개혁의 성과와 러시아의 개혁개방의 노력도 심대한 타격을 입을 것이다. 이와 함께 한반도에 거대한 이해관계를 갖고 있는 일본과 미국도 커다란 타격을 받을 것임에 틀림이 없다. 설령 비평화적인 방법으로 통일이 이루어졌다고 하더라도 영토의 통일은 가능할지 몰라도 국민통합의 기반이 되는 경제적 토대는 영원히 회복불능의 상태에 빠질 것이다. 이러한 사실은 비평화적인 방법에 의한 통일보다는 현상유지가 남북한은 물론 주변 4대국에게도 훨씬 선호된다는 것을 의미한다. 그러나 현상유지가 어려울 경우에도 현상의 변화는 평화적인 방법으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 남북한 간의 긴장완화와 군비통제 및 군축이 동북아 전체를 포괄하는 군축과 집단적 안보체제의 구축과 제도적으로 연계되어야 한다. 그러나 남북한 간에 군비통제와 군축을 가능케 하는 긴장완화와 신뢰가 구축되려면 우선 남북한 간에 상호인정과 평화공존의 분

위기가 생성되어야 한다. 그러나 남북한 간에 상호인정과 평화공존의 분위기는 평화적인 방법이 아니면 통일도 유보되어야 한다는 사실을 남북한 모두가 인식할 때 비로소 조성될 것이다. 이를 위해서는 극단적인 통일지상주의가 적절히 통제되어야 한다.

독일 통일은, 한반도의 통일도 지역통합의 틀 내에서 수행되어야 함을 보여주고 있다. 붕괴에 직면한 북한 경제가 위기에서 탈출하려면 우선 스스로 개혁개방 정책을 시행해야 한다. 그러나 북한 스스로의 노력만으로는 단시일 내에 경제 개혁의 가시적인 효과가 나타나기 어렵다. 따라서 남한이 북한의 경제 개혁이 성공할 수 있도록 최선을 다해 지원해야 한다. 그러나 서독이 자국의 경제력만으로 동독을 구할 수 있었는데 비하여 남한은 혼자 힘만으로 북한을 살릴 수 없다. 따라서 남한은 북한의 개혁개방 정책이 성공할 수 있도록 주변 4대국을 끌어들이어 활용해야 한다. 이것은, 북한의 개혁정책의 성공과 남북한 간에 교류 증진을 통한 통일 기반의 확충은 한반도를 중심으로 동북아 전체의 지역통합이 이루어질 때 보다 가시적으로 달성될 수 있다는 것을 의미한다. 지역통합을 통한 교류의 증진이 남북한을 중심으로 동북아 전체를 아우를 때 나타나는 실질적인 통일의 양태는 19세기말에 근대 사회가 추구했던 부국강병한 영토국가의 모습은 아닐 것이다. 하지만 지역통합과 지역안보체제의 가동을 통한 남북한 간의 교류 증진은, 영토적 통일은 유보한다고 하더라도 계층간, 지역간, 국가간에 실질적인 통일의 상태를 앞당길 수 있기 때문에 굳이 근대적 영토국가를 완성하겠다는 19세기적 사고에 매달릴 필요는 없을 것이다. 근대적 영토국가를 완성하겠다는 19세기적 사고방식이야말로 지난 50년간 남북한 간에 평화공존과 신뢰회복을 가로막는 가장 근본적인 장애요소였다는 점을 새롭게 인식해야 할 것이다.

독일 통일은, 한반도 통일도 국민통합이라는 틀 내에서 수행되어야 함을 보여주고 있다. 국민통합은 복지국가체제를 통한 물질적 양보와 인권의 보편성과 민주적 법치국가주의 등과 같은 이념-문화적 합의를 바탕으로 달성될 수 있다. 물질적 양보를 확보하기 위해서는 경제발전이 필수적이다. 그런데 오늘날 경제 발전은 국제화를 떠나서는 상상할 수조차 없다. 따라서 국제화의 결과 도래할 수 있는 다민족 사회에 걸맞는 국제주의와 보편적 인권 개념이 한반도를 중심으로 한 동북아에도 정착되어야 하며 자국중심의 편협한 민족주의가 이러한 큰 틀 내에서 적절히 용해되어야 한다.

이러한 시각에서 볼 때, 국민통합의 대상은 반드시 북한 주민으로만 한정해서는 안된

다. 현재와 같은 분단 상황에서 남한이 국민통합의 주도권을 잡기 위해서는 중국이나 러시아에 살고 있는 제3국 국적의 한인교포가 우선 국민통합의 대상이 되어야 한다. 중국과 러시아에 살고 있는 한인교포는 엄연히 한민족의 일원이고 조선의 국권상실과 일제의 침탈 및 전쟁의 와중에서 살길을 찾아 뿔뿔히 흩어질 수 밖에 없었던 한민족의 지손이다. 이들은 남북 통일이라는 측면에서 뿐만 아니라 한민족 전체의 통합이라는 장기적인 안목에서 받아들여져야 한다. 이를 위해서는 이민법 제정이 절실하다. 남한도 2030년부터는 인구 증가율이 마이너스치를 보일 것으로 예상되고 있다. 지금부터 남한 인구의 연령구조도 서서히 서구 선진국의 연령구조를 따라 가고 있다. 남한 사회는 노동력을 갖고 있는 젊은층이 전체 인구에서 차지하는 비율이 낮아짐에 따라 심각한 노동력 부족현상과 함께 노령사회가 갖는 문제점에 곧 직면하게 될 것이다. 이러한 장기적인 인구적 측면과 통일 과정을 경제적으로 감당할 수 있는 노동력의 확보라는 측면에서 보면 한인교포의 재이민이 부정적인 것은 결코 아니다. 현재로서는 중국의 한인교포가 남한과 북한을 연결하는 인적 불적 교류의 통로 역할을 하고 있다.⁷⁴⁾ 이 때문에 이민 정책 등을 통하여 한인교포를 통합하는 정책은 북한에 대한 남한의 흡인력 발휘에 긍정적인 효과를 가져올 것이다.

취업이민의 대상은 한인교포 뿐만 아니라 외국인과 북한동포도 포함되어야 할 것이다. 연간 받아들이는 총이민자의 수와 출신국별 할당자 및 이민자격, 노동조건, 복지조건, 근무지, 체류조건과 체류기간 등은 한국의 경제여건과 국민통합이라는 측면에서 정책적으로 결정할 수 있다. 이민 할당제를 통해서 우선 불법노동과 불법체류를 방지할 수 있을 것으로 기대된다. 현재 약 15만에서 30만으로 추산되는 불법노동자를 양산하는 산업체 연수제는 폐지되고 취업이민에 관한 사항은 이민법에서 통일적으로 규정되어야 한다. 특히 이민법에는 취업 이민자가 특정 조건 하에서 가족을 동반할 수 있도록 허용되어야 한다. 그리고 무엇보다도 조건을 구비했을 경우 한국에 영주할 수 있는 방안도 이민법을 통해서 열어 놓아야 한다. 필요에 따라서는 이민을 받아들이기 위해 당사국과 협약을 체결할 수 있는 법적인 근거도 이민법에 마련해 두어야 한다.

북한 동포도 국민통합이란 틀 내에서 수용해야 한다. 이를 위해서는 북한 동포를 통

74) 이에 대해서는 다음을 참조하라. 김제기, 「통일 대비 교포 정책 활성화 방안에 관한 연구」, 통일원 정책 분석실 (편), 『북한 및 통일 연구 논문집 (I)』, (서울: 통일원, 1996), pp. 121-167.

합할 수 있는 제대로 된 사회복지체제가 우선 남한 내에 갖추어져야 한다. 이제까지 제안된 북한 탈주민에 대한 대책은, 북한 탈주민의 숫자가 적었을 뿐만 아니라 그 유입이 남한의 의사대로 선별될 수 있었다는 사실을 전제로 한 것이다. 그동안 북한 동포에게 제공된 특혜적 조치도 남북한 간의 체제 경쟁의 와중에서 용인될 수 있었다. 하지만 통합해야 할 북한 동포의 숫자가 대규모로 늘어날 경우에는 북한 동포에 대한 특혜적인 보상조치는 불가능할 뿐만 아니라 국민들 사이에도 특혜적 조치에 대한 공감대도 사라질 것이다. 따라서 북한 동포를 무리없이 받아들이기 위해서는 북한 동포 뿐만 아니라 남한 내에 소외된 사람들을 사회로 통합할 수 있는 사회복지체제가 완비되어야 한다. 이 뿐만 아니라 이들에게 사회복지를 효과적으로 전달할 수 있는 전달체계도 완비되어야 한다. 통일이란 남북한 사이의 통일만을 의미하는 것이 되어서는 곤란하다. 통일이란 남한 사회 내의 계층간, 지역간, 세대간 사회적인 통일이란 개념도 포함하지 않으면 안된다. 이런 의미에서 남한 사회를 내적으로 통일할 수 있는 사회복지체제의 완비는 남북한의 통일을 위한 전제 조건이라고 말할 수 있다. 이와 함께 시장경제의 발전에 기반한 물질적 양보 기반의 조성과 보편적인 인권의 보장과 민주적 법치국가의 완비야말로 남한이 북한 동포를 통합하여 정당성을 확보하는 데 없어서는 안될 선결 조건인 것이다.

독일 통일은 북한 동포가 대규모로 유입될 비상사를 대비한 방안을 마련하는 데도 유용한 사례가 되고 있다. 독일의 경우 동독 탈주민들은 국경통과수용소나 중앙 비상수용소를 거쳐 각주의 수용소로 분산 배치되었다. 동독 탈주민은 국경통과수용소나 중앙 비상수용소에서 탈주민으로서 등록하여 신원을 확인한 후, 여기서 발급받은 등록증과 개인 신분증 등을 가지고 각주에 산재해 있는 수용소 소재지 동사무소에서 등록함으로써 난민신분증이나 추방자신분증을 발급받고 수용소에 수용되며 각종 공민권과 사회복지 혜택 등의 향유가 개시되었다. 우리의 경우도 우선 북한 탈주민이나 난민을 수용하는 절차가 구체적으로 확정되어야 한다. 국경이나 항만 혹은 접경지역에서 유입된 북한 탈주민의 신원 확인을 위한 절차와 신분증 양식 및 통제 및 보고 요령이 미리 작성되어 담당자들은 이를 숙지해야 한다. 「북한 이탈 주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」에는 재외공관장이나 행정기관의 장, 혹은 군부대의 장이 중앙행정기관의 장을 거쳐 통일원장관과 안전기획부장에게 통보하도록 북한 탈주민을 수용하는 절차가 정해져

있으나 이를 구체화하는 세부적 운영 방안이 마련되어야 할 것이다.

독일의 경우 대규모로 끌려드는 동독 탈주민을 수용하는 비상수용소로 학교건물, 체육관, 병영, 호텔, 컨테이너 하우스, 야영용 자동차와 심지어는 수영장 등의 시설이 이용되었다. 우리의 경우 「북한 이탈 주민 보호 및 정착 지원에 관한 법률」에 따라 100여명 정도를 예상하고 짓고 있는 정착 지원 시설은 대규모 탈주민을 수용하기에는 규모가 너무 작다. 따라서 우리도 북한 탈주민이 대규모로 늘어날 때를 대비해서 우선 호텔 및 각종 숙박시설, 각종 학교 건물, 체육관, 운동시설, 폐교, 기숙사, 교회, 컨테이너 등 수용 가능 시설의 숫자와 규모 및 부대시설 등을 파악한 후 유사시 여기에 북한 탈주민을 수용하기 위해 추가로 공급해야 할 시설과 자재가 무엇인지 미리 파악해야 한다. 이러한 사전 조사를 바탕으로 북한 탈주민의 유입 규모에 따라 이들을 순차적으로 배치하는 계획도 수립되어야 한다. 비상시 배치할 수 있는 응급시설과 자재를 임시로 제작하여 시험 운행하여 본 후 이를 바탕으로 표준설계와 시제품을 마련해 둔다면 유사시에 대량으로 긴급히 제작하여 공급하는데 효율적일 것이다. 응급시설과 자재로서는 이동용 부엌, 간이 화장실, 야전 병원, 관리자 숙소용 컨테이너 및 통신 시설이 완비된 컨테이너 사무실과 표준 침대, 침구, 의복, 식기류, 의약품, 식품 등을 들 수 있다.

북한 탈주민이 대규모로 유입될 경우 시민의식과 질서의식이 홀트러질 가능성이 높기 때문에 수용소의 관리와 통제를 북한 탈주민의 자치에 의존할 수 없고 이를 관리하고 통제할 요원이 따로 있어야 한다. 따라서 이들 요원의 양성 계획과 이들이 받아야 할 교육 내용 등이 미리 마련되어야 한다.

북한 탈주민을 남한 사회에 복귀시킬 수 있도록 직업 알선, 직업교육, 학교교육, 사회교육 등의 프로그램과 교육과정이 확정되어야 하고 이 업무를 담당할 수 있는 요원의 선발 및 교육 계획도 마련되어야 한다. 독일의 경우 동독 탈주민은 주로 미혼자나 독신자 및 젊은 남성들이 다수를 점했고 농촌보다는 도시로부터 많이 유입되었다. 또한 학력 수준이 비교적 높은 사람들이 서독으로 많이 끌려들었다. 북한으로부터 대규모로 탈주민이 유입된다면 우리도 비슷한 양상을 보일 것으로 예상된다. 따라서 이들의 연령, 학력, 직업훈련 정도에 맞는 직업 알선, 직업교육 및 사회교육 내용도 미리 마련되어야 한다.

동독 탈주민의 경우 직장 동료 및 이웃과 사회관계를 맺는데 많은 어려움을 겪었다.

동독 탈주민과 마찬가지로 북한 탈주민도 개인주의적 가치관과 행위양식 및 시장경제의 경쟁논리 및 자본주의적 가치관에 적응하는데 상당한 어려움을 겪고 있으며 가치관의 혼란과 무기력증을 알콜을 통해 도피하려는 태도도 나타내고 있다. 따라서 이들의 사회적응을 도와줄 수 있는 인력의 확보 방안이 마련되어야 한다. 또 이들 이외에 북한 탈주민의 사회적응을 위해 도움을 줄 수 있는 사회봉사단체, 종교단체 및 자원봉사자들에게 부여할 역할과 이들의 교육 내용도 수립되어야 할 것이다.

참고문헌

〈국내문헌〉

논문

- 김제기, 「통일 대비 교포 정책 활성화 방안에 관한 연구」, 통일원 정보분석실 (편), 『북한 및 통일 연구 논문집 (I)』, 서울: 통일원, 1996, pp. 121-167.
- 서진영, 「북한의 체제위기와 급변사태의 유형」, 『정책포럼』, 1997, 봄호, pp. 7-25.
- 유석련, 「김정일 정권은 붕괴할 것인가?」, 국방대학원 안보문제연구소 (편), 『김정일의 북한 붕괴나? 존속이나?』, 서울: 국방대학원, 1997, pp. 4-35.
- 이만식, 「북한출신 남한이주자의 국내 적응력 향상을 위한 통합적 지원 모델 개발」, 통일원 정보분석실 (편), 『북한 및 통일연구 논문집(II)』, 서울: 통일원, 1996, pp. 1-37.
- 이철우, 「탈북 귀순자의 한국 사회 적응력 제고에 관한 정책적 대응방안 연구」, 통일원 정보분석실 (편), 『북한 및 통일 연구 논문집 (I)』, 서울: 통일원, 1996, pp. 1-77.
- 전우택, 민성길, 「탈북자의 심리와 적응상의 문제」, 이영선, 전우택 (편), 『탈북자의 삶』, 서울: 오름, 1996, pp. 16-60.
- 정세현, 「김정일의 북한, 5년이상 존속 가능성」, 국방대학원 안보문제연구소 (편), 『김정일의 북한 붕괴나? 존속이나?』, 서울: 국방대학원, 1997, pp. 36-72.
- 하봉규, 「김정일 정권 붕괴 시나리오와 한국의 정책 대응 모형」, 통일원 정보분석실 (편), 『북한 및 통일 연구 논문집(I)』, 서울: 통일원, 1996, pp. 79-119.

단행본

- 법무부 법무실 (편), 『난민의 법적 지위 및 보호』, 법무자료 제100집, 서울: 법무부, 1988.
- 서병철, 『독일통일이 주는 의미』, 서울: 외교안보연구원, 1991.
- 선한승, 『북한 노동자의 적응력 실태와 인력 활용 방안』, 서울: 한국노동연구원, 1995.
- 통일정책실 (편), 『독일통일백서』, 서울: 통일원, 1994.

〈외국문헌〉

논문

- Ferris, Elizabeth, "Refugees", Marry Hawkesworth and Maurice Kogan (eds.), Encyclopedia of Government and Politics, London and New York: Routledge, 1992, pp. 1339-1352.
- Grundmann, Siegfried and Ines Schmidt, "Uebersiedlung aus der DDR in die BRD", Dieter Voigt and Lothar Mertens (eds.), Minderheiten in und Uebersiedler aus der DDR, Berlin: Duncker & Humblot, 1992, pp. 39-51.
- Mecke, Sabine, Hannelore Belitz-Demiriz and Peter Brenske, "Soziodemographische Struktur und Einstellungen von DDR-Fluechtlingen/Uebersiedlern", Dieter Voigt and Lothar Mertens (eds.), Minderheiten in und Uebersiedler aus der DDR, Berlin: Duncker & Humblot, 1992, pp. 9-38.
- Ronge, Volker, "Uebersiedler aus der DDR - Ein Minderheitenproblem?", Dieter Voigt und Lothar Mertens (eds.), Minderheiten in und Uebersiedler aus der DDR, Berlin: Duncker & Humblot, 1992, pp. 53-65.

단행본

- Amnesty International, Sektion der BRD e.V., Zwei Jahre neues Asyrecht, Bonn: Amnesty International, 1996.
- Bade, Klaus (ed.), Die multikulturelle Herausforderung, Muenchen: Beck, 1996^(a).
- Bade, Klaus (ed.), Migration - Ethnizitaet - Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrueck: Universitaetsverlag Rasch, 1996^(b).
- Bade, Klaus, Auslaender, Aussiedler, Asyl in der Bundesrepublik Deutschland, Hannover: Neidersaechsische Landeszentrale fuer Politische Bildung, 1994^(a).
- Bade, Klaus, Homo Migrans Wanderung, Essen: Klartext, 1994^(b).
- Barwig, Klaus et al. (eds.), Vom Auslaender zum Buerger, Baden-Baden: Nomow

- Verlagsgesellschaft, 1994.
- Basso-Sekretariat Berlin (ed.), Festung Europa auf der Anklagebank, Muenster: Westfaellisches Dampfboot, 1995.
- Becker, Stephan, Der Streit um das Kirschenasyl, Diplomarbeit Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universitaet Bonn 1955.
- Blanke, Bernhard (ed.), Zuwanderung und Asyl in der Konkurrenzgesellschaft, Opladen: Leske + Budrich, 1993.
- Brownlie, Ian, Basic Documents in International Law, Oxford: Clarendon Press, 1972.
- Die Auslaendischerbeauftragte des Senats Berlin, Das Aufenthaltsrecht: Ein Leitfaden zum Auslaendergesetz, Berlin: Die Auslaenderbeauftragte des Senats, 1995.
- Dietz, Barbara and Peter Hilkes, Integriert oder isoliert? Zur Situation russlanddeutscher Aussiedler in der BRD, Muenchen: Olzog Verlag, 1994.
- Graudenz, Ines and Regina Roemhild (eds.), Forschungsfeld Aussiedler, Frankfurt am Main: Peter Lang, 1996.
- Gugel, Guenther, Auslaender, Aussiedler, Uebersiedler: Fremdenfeindlichkeit in der BRD, Tuebingen: Verein fuer Friedenspaedagogik Tuebingen e. V., 1994.
- Habermas, Juergen, Staatsbuergerschaft und nationale Identitaet, St. Gallen, Ecker-Verlag, 1991.
- Hessisches Sozialministerium, Hessischer Wegweiser fuer Aussiedler und Uebersiedler, Weisbaden: Hessisches Sozialministerium, 1990.
- Hirsch, Joachim, Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin: Edition ID-Archiv, 1995.
- Kampe, Ruprecht and Reinhard Neebe, Die Bundesrepublik Deutschland 1966 - 1990 Vom geteilten Land bis zur Wiederherstellung der Deutschen Einheit, Stuttgart: Erst Klett Schulbuchverlag, 1992.
- Noiriel, Gerard, Die Tyrannei des Nationalen. Sozialgeschichte des Asylrechts in Europa, Lueneburg: Dietrich zu Klampen Verlag, 1994.
- Ockenfels, Wolfgang (ed.), Problemfall Voelkerwanderung, Trier: Paulinus-Verlag, 1994.

Peters, Guy, European Politics Reconsidered, New York: Holmes & Meier, 1991.

Renner, Guenter, Auslaenderrecht, Muenchen: Beck, 1993.

Rinck, Hans-Justus and Dieter Hesselberger, Grundgesetz fuer die BRD Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Koeln: Verlag Dr., Otto Schmidt KG, 1989.

Schneider, Peter, Von Deutschland nach Deutschland- Stationen auf dem Weg zur Einheit, Darmstadt: Winklers Verlag, 1991.

Schreiber, Ulrich, Die politische Theorie Antonio Gramscis, Berlin: Argument Verlag, 1990.

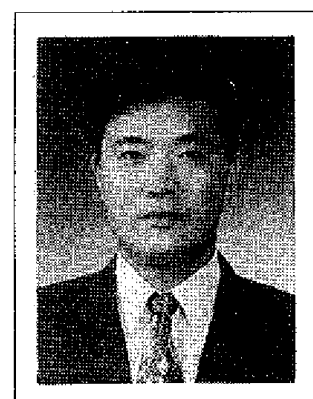
Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1996, Stuttgart: Statistisches Bundesamt, 1996.

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1991, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 1991.

Wolf, Adolf, Aussiedler und DDR-Uebersiedler heute. Ein Ratgeber fuer die Statusfeststellung, Karlsfeld bei Muenchen: Wilhelm Juengling GmbH & Co., 1986.

統一後 北韓企業의 私有化 方案

- 東유럽 國家의 敎訓을 바탕으로 한 私有化 政策 具象 -



金學民(順天鄉大)

목 차

<요약문>	149
1. 서론	151
2. 사유화 정책: 이론과 실제 그리고 교훈	153
3. 북한의 사회주의 기업	171
4. 북한기업의 사유화 정책대안	191
※참고문헌	201

【요약문】

본 연구는 통일 후 북한의 국영기업체를 자유시장경제체제의 사기업체로 전환하는 사유화 방안을 마련하기 위해 다양한 국가들의 사유화 경험과 북한의 기업형태를 고찰하였다. 북한기업의 사유화 방안은 통일에 대비한 정치·경제·사회 분야의 모든 작업 중에 가장 중요한 내용이 될 것이다. 통일 후 북한의 사회주의 경제체제를 전환하는데는 기업단위의 개혁이 반드시 이루어져야 하고 이러한 과정이 큰 무리없이 이루어졌을 때 정치·사회 분야의 체제전환도 부드럽게 이어져 완전한 체제 통합이 이루어질 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 동구유럽에서 사용되었던 바우처 또는 쿠폰에 의한 대중 사유화 방식과 시장경쟁원리에 입각하여 기업의 내외부인에게 자산을 판매하는 매각 사유화 방식을 각각 비교분석하고 이들의 장단점을 제시하는 한편, 이들 두개의 방안을 합한 절충형 방안을 이론적으로 소개하였다. 또한 이러한 이론에 입각하여 각 국가들이 실제로 적용한 결과를 사례별로 정리하여 북한의 국영기업을 사유화하는데 어떻게 적용될 수 있을 것인지에 대해 논의하였다.

본 연구는 체제를 통합하는데 따른 정치적·경제적 문제점으로 인해 통일 이후 북한 지역의 국영기업 및 국유재산을 사유화하기 위해서는 북한 기업의 크기와 기업의 생산성에 맞추어 다양한 사유화 방식이 소개되어야 한다고 결론을 내린다. 대부분의 북한 기업들이 노동집약적 산업에 편중되어 있기 때문에 단순히 매각 방식을 사용할 경우 집단 실업 사태가 일어날 가능성이 농후하고 대중사유화 방식을 택할 경우 반대로 전문적인 경영기술의 부족으로 생산성이 저조할 것으로 예상된다. 따라서 한 개의 기업을 사유화하는 경우에도 매각 사유화 방식과 대중 사유화 방식을 적절히 혼합하여 사용할 경우 이러한 문제점들을 상당부분 예방할 수 있을 것이다.

기업의 일부는 대중사유화를 통해서 북한 주민들에게 양여함으로써 그들의 기득권을 인정하고 정치적·사회적 안정을 도모하는데 사용한다. 그리고 기업의 나머지 일부는 매각사유화를 통해서 관심있는 외부인들이 직접 해당기업에 그들의 경영능력을 도입할 수 있도록 유도하자는 것이 본 연구의 주요 정책 구상이다. 이러한 혼합방식을 택하지 않고 매각 사유화만 추진한다면 열악한 환경에 위치한 북한의 기업들은 사유화

되기가 힘들 것이며 또는 일부기업이 한국의 제철기업들에 의해 잠식당할 우려가 매우 높다. 또한 본 연구는 남북한의 효과적인 체제통합을 위해서 통일 후 산업의 구조조정 작업에 신중을 기해야 하며 농업의 사유화는 산업의 사유화와는 다르게 추진해야 하는 등 기업 사유화 이외의 분야에도 의견을 개진하였다.

1. 서론: 문제제기 및 연구목적 · 방법

1.1 문제제기

북한의 사회주의 경제체제가 자본주의시장경제로 전환하는 과정에서 피할 수 없는 핵심적 과제의 하나는 북한 국영기업의 사유화 전환 작업이다. 한 사회의 생산단위와 그 생산단위의 소유와 운영방법을 결정짓는 기업의 형태는 경제체제의 성격을 가늠해주는 가장 중요한 기준이다. 결국 체제전환의 논의에서 모든 문제들이 해결되었다 하더라도 사회주의체제에서 운영되는 국가 소유의 기업이 존재한 채 사적 소유의 기업으로 전환되지 않는다면 체제전환 후에 여러가지 문제점을 전가시킬 것이다. 비효율적인 생산활동에서 오는 경제적 문제뿐만 아니라 사회주의식 계획경제 체제 정신이 가장 극명하게 살아있는 국영기업의 문화가 존재한다면 체제전환 후 사회적 불안요소가 일어질 수 있기 때문이다.

북한의 국영기업의 사유화 이외에도 체제전환과 관련된 또 다른 중요한 문제는 두 지역간의 빈부 또는 경제발전의 격차를 완화하여 동질성을 회복하는 작업이다. 체제통합 후 두 지역간에 소득의 격차가 해소되지 않는다면 두 체제의 사회적 통합이 이루어지기 힘들고 이러한 현상이 장기화된다면 지역색과 연결된 민족적 분열이 예상되기 때문에 빠른 시기내에 빈부격차 해소 작업이 이루어 져야 한다. 그 첫 번째 작업으로 또다시 북한의 국영기업의 사유화를 통한 경제활성화 정책과 사유화 과정에서 필연적으로 대두될 한국의 민간기업 참여가 북한지역 주민들의 소득을 증대하고 낙후되어있는 사회간접자본 시설을 확충하는 계기가 될 것이다.

따라서 통일 후 북한의 국영기업체를 자유시장경제체제의 사기업체로 전환하는 방안을 마련하는 작업은 통일에 대비한 정치·경제·사회 분야의 모든 작업 중에 가장 중요한 내용이 될 것이다. 통일 후 북한의 사회주의 경제체제를 전환하는데는 기업단위의 개혁이 반드시 이루어져야 하고 이러한 과정이 큰 무리없이 이루어 졌을 때 정치·사회 분야의 체제전환도 부드럽게 이어져 완전한 체제 통합이 이루어질 수 있다.

따라서 북한 국영기업의 사유화 방안에 대한 연구는 자연스럽게 많은 학자들에게 지

* 상기논문은 각주를 처리하지 않고 논문 내용중의 괄호안에 참고문헌과 저자명등을 밝혔음. 이는 American Psychological Association(미국심리학회)의 참고문헌 인용법(Reference Citation Method)을 따랐기 때문임.

대한 관심의 대상이 되어 왔으며 다양한 연구가 심도있게 진행되어 왔다. 그러나 이 분야에서 이루어진 대다수의 연구는 독일의 통일과정에서 얻어진 교훈을 중심으로 실시되었으며 이를 한반도 통일에 그대로 접목하는에는 여러가지 어려움이 있을 것으로 예상되어 왔다. 또한 많은 연구들은 거시 경제적인 측면에서의 체제전환 방안을 중심으로 이루어졌기 때문에 미시적인 측면에서의 체제전환 방안은 다소 소외되어 있었다. 기업의 소유와 운영 방법이 사유화에 어떻게 영향을 미치는지 또는 국영기업의 관리자 및 종업원들이 각기 다른 사유화 방식에 대해 어떻게 반응할 것인지 등과 같은 미시적인 측면의 연구는 상대적으로 미진한 모습을 보이고 있다.

동유럽 및 구소련의 사유화 경험을 통해서 세계가 얻은 값진 교훈은 사유화 프로그램에 기업이 어떻게 대응할 것인지를 예측하는 것이었다. 매우 다양한 사유화 프로그램이 운용되었지만 이들에 대한 정확한 예측이 마련되지 않는다면 사유화 프로그램은 이미 반 이상 실패한 것이라고 생각해야 할 것이다. 사유화에 대한 기업관리자와 종업원들의 반응을 정확히 예측했을 때 파생될 문제점들을 미리 예견하고 그에 대한 해결책을 사전에 준비할 수 있을 것이다. 이러한 교훈은 통일 후에 있을 북한 국영기업의 사유화 정책을 위해서 매우 유용할 것이다.

1.2 연구목적

본 연구의 목적은 통일 후 북한의 국영기업체를 사유화하는 방안을 마련하는데 있다. 본 연구는 지금까지 선행된 연구와 2가지 측면에서 차별화를 시도하고 있다. 첫째, 본 연구는 독일식 사유화 방안뿐만 아니라 동유럽 및 중앙유럽 그리고 구소련의 독립 국가에서 실시한 다양한 국영기업의 사유화 방법을 분석하여 이를 통일 후 북한기업의 사유화 정책에 접목하고자 한다. 북한의 체제는 지금까지 보아온 다른 어떤 나라의 체제하고 다른 고유한 형태를 취하고 있기 때문에 다양한 체제의 경험을 심도있게 연구함으로써 북한의 체제와 접목하는데 신중을 기해야 하기 때문이다.

둘째, 본 연구는 거시경제의 체제전환에 초점을 맞춘 것이 아니라 북한 기업의 반응 및 미시경제체제의 전환과정을 중심으로 한다. 이를 위해 북한의 사회주의 경제체제 뿐만 아니라 기업의 생산, 마케팅, 인사관리 등 기업활동을 포함한 미시 경제체제를 분석하고자 한다. 따라서 본 연구는 다양한 국가의 사유화 경험을 토대로 북한의 고유한 기업형태를 고려한 사유화 방안을 모색하게 될 것이다. 결론적으로 본 연구는 통일 후

북한의 사회주의 경제체제를 시장경제체제로 전환시키는데 가장 필수적인 기업의 사유화 정책 방안을 제시하여 통일된 한국의 경쟁력을 강화하는데 본 연구의 목적이 있다.

1.3 연구범위 및 방법

본 연구의 시간적 범위는 1991-1996으로서 많은 국가들이 사유화 작업을 벌인 기간을 택하였다. 또한 연구의 공간적 범위는 동유럽 및 중앙유럽국가와 구소련의 독립국가들이 중심이 되어있는데 이들을 일반 자본주의 국가들의 공기업에 대한 사유화 과정과 비교하기 위해 일부 개발도상국들이 포함되었다. 또한 본 연구의 직접적인 사유화 대상인 북한과 사유화를 추진해야 할 한국도 본 연구의 공간적 범위에 포함된다.

본 연구는 문헌연구를 통한 비교 분석적인 방법에 의해 수행되었다. 지금까지 개발된 사유화 이론이 다양하고 심도있게 고찰되었으며 이러한 이론들이 적용된 사례들은 동구권 및 구소련의 사유화 정책에서 적용되었다. 사례연구를 통해 사유화의 성공과 실패에 대한 주요 요인들이 도출되었다. 사유화의 성공과 실패에 대한 사례분석을 통해 통일 후 북한 기업의 사유화 방안이 제시되었다.

2. 사유화 정책: 이론과 실제 그리고 교훈

2.1 경제체제전환의 과제

2.1.1 경제체제전환의 3단계

일반적으로 경제체제 전환시에 다루어지는 중점적인 과제는 6가지로 분야로 압축할 수 있다. (1) 거시경제의 안정, (2) 가격의 자유화, (3) 무역자유화와 외환유통의 자유화, (4) 기업의 사유화를 통한 개혁, (5) 사회안전장치의 구축, (6) 시장경제체제 (금융체제 포함) 구축을 위한 제도적·법적 장치 등이 그것이다 (Lipton and Sachs, 1990, Fischer and Geld, 1991). 이러한 6가지의 경제체제전환의 요소들을 효율적으로 진행하기 위해서 동구유럽 및 독일의 경우에는 (1) 시장경제의 작동에 필요한 법적, 제도적 장치를 마련하는 작업, (2) 가격의 자유화 작업 (3) 구조 조정 작업 등 대체로 세 개의 단계로 나

누어 추진하였다.

제1단계인 시장경제의 작동에 필요한 법칙, 제도적 장치를 마련하는 작업은 시장의 유효경쟁을 보장하기 위한 제도나, 사적재산 및 계약체결의 자유보장에 대한 내용이 주가 될 것이다. 북한이 한국으로의 흡수통합이 된다면 북한이 한국의 자본주의 체제속에 편입되기 때문에 기존의 한국 자유시장제도와 법이 북한 지역에 확대 적용된다는 점에서 이에 따른 대책이 마련되어야 할 것이다.

제2단계인 가격의 자율화를 추진하는데 있어서 모든 상품을 대상으로 할 것인가, 아니면 특정 산업의 제품을 행정적 통제하에 둘 것이기에 대한 검토가 필요한 것이다. 가격의 자율화는 자유시장경쟁체제의 미시경제구조를 전제로 하는 것이다. 이러한 조건을 창출하기 위해서는 국영기업이 사유화되어야만 가능하다. 그러나 문제는 국영기업을 매각하기 위해서는 자산의 시장가치를 알 수 있어야 하는데, 이러한 기능을 발휘하는 시장이 존재하지 않는다는 데 있다. 이를 위해서는 기능을 발휘하는 시장이 존재해야 한다는 점이다. 이러한 모순을 현실적으로 해결하기는 매우 어려운 문제인 것이다.

제3단계는 구조 조정 단계이다. 과거 계획경제 체제하에서 극심하게 왜곡되었던 자원 배분이 시장의 가격기구에 의하여 유도되면서 산업의 구조 조정은 이루어지게 될 것이다. 정부의 보조금에 의존하던 기업의 일부에서는 시장창출이 발생하고, 가격 및 수량 통제하에 있던 기업은 자율적으로 소비자 선호에 상응하는 공급체제를 형성해 갈 것이며, 구조 조정의 혼돈 속에서 새로운 시장 가능성을 개척하는 기업이 등장하게 될 것이다. 구조 조정 과정에서는 안정화 정책을 병행할 필요가 있다. 왜냐하면 이 단계에서는 특히 가격통제의 해제 및 단기적 공급감소에 따르는 인플레이의 압력이 크기 때문이다. 이 단계에서 해결해야 할 중요한 문제는 구조 조정의 속도를 어떻게 조정할 것인가 하는 점이다. 가격자율화 및 구조 조정이 빠르게 진행될수록 조정비용이 높게 발생할 소지가 크기 때문이다.

실제로 동구 여러 나라들의 경험은 체제전환의 기간과 조정비용간에는 일정한 갈등 관계가 있음을 보여주고 있다. 1989년 이후 급속하게 전환이 이루어진 동독의 경우 불과 일년 사이에 국민총생산은 약 50 퍼센트가 감소하였다. 이에 비하여 동구 여타 국가들에 있어서는 1989-1991년에 걸쳐 국민 총생산이 약 30퍼센트 가량 감소한 것으로 나

타나 있다. 동구 국가들 중에서도 급진적 방식을 취했던 폴란드의 경우 단기적으로 산업생산이 급속하게 감소하였다가 최근에는 다시 회복되어 가는 과정에 있다. 이에 비하여 점진적 방식을 도입한 헝가리의 경우 산업생산의 감폭이 완만한 반면 아직도 계속되고 있어 경제의 장기화 추세를 보여주고 있다.

마지막으로 체제전환 과정에서 나타나는 산업의 구조적 변화는 각 나라의 특성에 따라 다르게 나타나지만 대체적으로 독일과 동구권에서는 다음과 같은 패턴을 보이고 있다. 소비자 생산이 감소하고, 약간의 시차를 두면서 자본재 산업생산이 급속히 감소하는 모습을 보였다. 구조 조정 과정에서 소비재 산업보다 자본재 산업에 있어 생산의 감소가 훨씬 급격하게 나타났다. 서비스 부문과 건설 부문의 생산활동은 지속적 호조를 보이고 있다. 반면 식료품의 경우 생산은 거의 일정한 수준을 유지하고 있다. 이렇게 산업의 구조적 변화에서 가장 중요한 이슈는 자본재 산업의 일시적 퇴조를 어떻게 극복하느냐에 있다는 것을 알 수 있다.

전체적인 경제체제전환의 과제 중에서 가장 민감한 내용은 체제전환을 얼마나 빠른 속도로 진행되어야 할 것인가에 대한 질문이다. 왜냐하면 경제체제전환에서 오는 후유증을 얼마나 최소화하느냐 하는 것은 바로 속도에 의해 달려 있다고 보기 때문이다. 경제체제의 전환 방법 중 빅뱅 (Big Bang)과 점진주의 (Gradualism) 방식으로 나누어 볼 때, 앞서 소개하였듯이 1989년 중반기의 폴란드와 1990년 독일의 경우는 급진적인 빅뱅에 속한다. 한편 헝가리와 중국은 점진주의적 전환이었다고 볼 수 있다. 점진주의에 속하는 두 나라의 경우 동구권 붕괴 이전인 1970년대 후반기부터 이미 자본주의 방식을 접목한 계획경제를 운영하기 시작했다는 공통점이 있다.

2.1.2 북한의 경제체제전환의 가능성

빅뱅이 효율적인가 아니면 점진주의가 타당한가에 대한 논의는 쉽지 않을 것이다. 그 대신에 어떠한 체제에서 빅뱅을 택할 것이고 점진주의를 택할 것인가에 대해서는 대체적으로 답을 내릴 수 있을 것이다. 다시 말해서 국내상황과 여건에 따라서 급진적인 체제전환이 이루어 질 수밖에 없는 경우가 발생하기도 하고 정치적 지도자들의 의지와 국내외적 상황에 따라 점진주의적 경향을 띠기도 한다. 여기서의 논점은 급진적

인 체제전환의 상황이 이르도록 국내상황이 변화했을 때 이를 대처하는 방안이 마련되어야 한다는 점이다.

여건에 따라서 급진적인 체제전환이 바람직할 수도 있고 점진적인 체제전환이 바람직할 수도 있다. 독일의 경우에서 보듯이 급진적인 체제전환을 하지 않으면 안되는 상황에 직면한다면 어쩔 수 없이 급진적인 체제전환을 할 수밖에 없을 것이다. 이때 이를 수용할 수 있었던 서독의 준비와 능력이 있었기에 가능했다는 점을 상기해야 한다. 반면 중국에서 보듯이 대규모의 사회주의체제가 농업분야의 체제개혁을 거쳐 일부 상공업에 이르는 분야까지 개혁의 범위가 확대되고 있지만 완전한 자유경쟁시장으로의 체제전환은 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되고 있다. 그러나 중국의 입장에서 본다면 급진적인 빅뱅형태의 체제전환은 중국이 여러 나라로의 분할로 이어질 가능성이 높기 때문에 바람직하지 않을 것이다.

북한의 경우는 어떠한 것인가. 우리의 통일은 두 가지 과정 중에 하나일 가능성이 높다. (1) 북한 사회주의 경제의 체제전환, (2) 남북한간 합의하에 동질적 제도를 마련한 통일이 그것이다. 이러한 과정은 독일의 경우와 같이 동시적 사건으로 발생할 수도 있으며, 또는 별도의 과정으로 전개될 수도 있다. 즉, 북한이 김정일 시대의 도래와 함께 자발적으로 중국과 같은 경제 개방적인 체제의 개혁정책을 추진하고 남북한 교류가 확대된 다음 통일이 이루어진다면 후자에 해당될 것이다.

1997년 10월 10일 김정일의 비서직 승개로 인한 공식적인 출범은 많은 변화와 가능성을 내포하고 있다. 3년동안 추모의 기간을 보내며 은둔의 시기를 보낸 김정일로서는 이제 북한내의 권력구조 상에서 1인자로서의 대내외에 공표한 마당에서 통치권자로서 변화를 시도할 것이라는 예측을 할 수 있다. 이러한 기대에 부응이라도 하듯 김정일은 공식적인 권력승계 이후 대 중국에 대한 관계 복귀 움직임을 시사하고 있다. 경제개방 정책에 대한 중국정부의 조언과 김정일 스스로 중국식 개혁에 대한 필요성을 인지했기 때문일 수도 있다.

김정일이 통수권자로서 변화를 시도하게 되면 지금까지의 폐쇄적인 북한 경제체제가 결국 점진주의식이는 빅뱅이든 간에 변화가 있을 것이다. 김정일이 계속해서 북한사회에서의 정치적 파워를 유지하게 된다면 중국정부에서 추진했던 방식대로의 점진적인 경제 개혁이 이어질 가능성이 높다고 본다. 즉, 농업분야의 경제체제전환이 가장 먼저

시도될 것으로 예상된다. 그리고 현재의 나진-선봉지구 투자자유지역 이외에 주요 항구지역을 투자자유지역으로 선정할 가능성이 높다.

이러한 김정일체제의 공식 출범으로 인해 김정일이 원하는 점진주의식 경제개혁이 추진될 수도 있겠지만 중국과 같이 장기적으로 경제개혁이 추진된다는 것은 불가능할 것으로 판단된다. 왜냐하면 중국의 정치체제와 북한의 정치체제는 근본적으로 다르기 때문이다. 중국은 덩소평의 개혁정책 이후 지금까지 그의 개혁정책 추종자들이 중국내의 정치적 파위를 유지하면서 점진적 경제개혁을 추진하고 있지만 북한의 체제는 김일성 사망후 김정일 체제를 이루어내기 위한 노력밖에 없었기에 경제개혁은 새로운 모험일 것이다. 따라서 북한이 추구하게 될 점진주의적인 경제개혁은 오히려 김정일 정권에 부담이 되어 김정일의 정치적 파위 유지에 심각한 문제를 야기할 수도 있다는 것이다. 이는 중국의 경제개방화에 따른 정치적 파위의 갈등이 한동안 심화되었던 경험이 입증해 주고 있다.

따라서 북한에서의 점진주의적 개혁은 김정일의 정치적 역량이 미치는 동안 지속적으로 유지될 것이지만 그렇지 못할 경우에는 오히려 한국으로의 흡수통합이 급진적으로 이루어질 가능성이 높다. 중요한 것은 김정일 체제의 공식적인 출범은 점진적이든 빅뱅이든간에 북한 경제체제의 변화의 시작이라는 것이다. 통수권자로서 김정일의 경제개혁시도는 결국 점진적이든 빅뱅이든 간에 체제전환으로 이어질 것이다. 이러한 상황에서 한국은 북한의 점진적인 경제개혁이 바람직할 것인가에 대해 심도있는 연구를 해야 할 것이고 그 연구결과에 따라 북한의 점진적 경제개혁을 도울 것인지 또는 빠른 시간내로의 빅뱅을 유도하는 정책을 펼 것인지를 결정해야 할 것이다.

2.2 사유화 방식과 유형

사유화 방식을 결정한다는 것은 정부의 경제에 대한 역할과 사유재산의 재분배 등에 관한 내용 등이 다루어지는 중요한 이슈들을 포함하고 있다. 그러나 체제를 전환하는 거의 모든 국가에서는 보다 단기적이고 실무적인 것에 목표를 두고 있다. 예를 들어 사유화하는 국가에서는 많은 것을 요구하게 되는데 그것은 협력체제강화를 통한 회사의 효율성 증대, 국가와 회사와의 연결의 끈을 잘라 정치적 색채를 없애는 것, 향후 지

속적인 개혁을 추진할 소유주를 빠른 시간내에 찾아내는 것, 정부의 수익성을 높이는 것, 그리고 사유화의 편익에 대한 공정한 배분을 보장하는 것 등이다 (World Bank 1996, 51). 그러나 이 많은 목표를 단 한가지의 사유화 방안으로 모두 해결할 수는 없고 효율성과 공정성이 상충되는 현실 속에서 결정할 수밖에 없다.

사유화는 모든 나라에서 다양한 방법에 의해 시도될 수 있다. 때로는 여러가지 다른 방법이 동시에 사용되기도 한다. 그 이유는 사유화에 참여할 사람들의 관심을 불러일으키는 동시에 사유화된 후의 기업의 개혁을 위해서도 그렇다. 그러나 대부분 사회주의 국가에서 사용되었던 사유화 방안이 다양했던 것은 한 나라의 기업들이 다양한 형태를 취하고 있었기 때문인 것이 가장 큰 이유일 것이다. 농장, 은행, 식당, 철도, 아파트 주택, 군수공장, 철강산업, 상점, 보험회사 등과 같이 다양한 크기와 다양한 국가소유 형태의 기업들을 한가지 사유화 방안으로 처리하는 국가는 없을 것이다.

이러한 이유에서 다양한 사유화 방안이 적용된다는 것은 당연한 일이며 그 방법으로는 원소유자에게로의 소유권 환원 방식, 관리자와 종업원들에게로의 소유권 양도방식, 국내 기업인들에게 직접 배각하는 방식, 전략적 해외투자자들에게 배각하는 방식, 주식시장을 통한 일반대중에게로의 배각 방식, 그리고 바우처 형태의 대중 사유화방식 등이 소개되고 있다. 공식적인 사유화 방식 중에서 때로는 한 개의 국영기업을 사유화하는데 여러가지 방식이 동시에 적용되는 것이 대부분이다. 이러한 공식적인 사유화 방식이 외에도 비공식적인 (불법적인 경우가 대부분임) 방법에 의해 사유화가 시도되기도 한다. 이것은 아직 국가소유의 기업인데도 불구하고 불법적인 형태로 미리 일부 개인의 이익을 목적으로 사유화되는 것을 말한다.

불가리아의 경우를 살펴보면 농장과 주택의 사유화는 원소유자에게 소유권환원 방식을 취했다. 한편 중소규모의 국영기업은 지역의 행정기관 감독 하에 개인들에게 배각되었으며 대규모의 국영기업은 중앙 정부의 감독 하에 개인들에게 배각되었다. 배각의 방식에 있어서 한 기업의 자산 중 25%는 전략적 투자자에게 45%는 대중사유화방식을 그리고 나머지 30%는 국가 소유로 남게 하였다.

이러한 사유화 방식은 불가리아뿐만 아니라 다른 모든 나라에서도 다양하고 복잡하게 추진되었는데 결국 크게 보면 두 가지 방식으로 압축해 볼 수 있을 것이다. 첫 번째 방식은 서구유럽과 남미의 공기업들을 사유화하는데 사용되었던 “전통적인” 소유권

매각 방식이다. 그러나 사회주의 경제에서 자본주의 경제체제로 전환하는 구 공산권국가들에게는 전통적 방식처럼 주식시장을 거치지 않고 새로운 소유주에게 직접 매각하는 형태를 취한다. 두 번째 방식은 바우처 또는 대중사유화 방식이다. 이 방법은 특별히 구 사회주의 국가들의 기업들을 사유화하기 위해 고안된 방식으로 동유럽과 러시아 독립연합국가들에게서 많이 사용되었다. 본 연구에서는 이 두 가지 사유화 방식에 초점을 맞추어 연구가 진행되고 있다.

2.3 대중 사유화 (Mass Privatization) 방식

2.3.1 대중 사유화 이론

대중 사유화방식은 국가소유기업의 자산을 대중에게 분배하는 것을 의미한다. 이 대중 사유화 방식은 무상 또는 명목적인 가격이 부여된 바우처 (voucher)를 분배하는 초기형태를 취한다. 이 바우처는 후에 새롭게 사유화되는 회사의 경매를 통해 직접적이든 간접적이든 교환이 된다. 따라서 바우처 또는 쿠폰 (coupon)에 의한 일종의 양도증서를 일반인 또는 특정인들이 무상 또는 상징적 가격으로 배정 받기 때문에 종종 무상양도 방식이라고도 표현된다. 그러나 항상 무상이 아니기 때문에 여기서는 대중 사유화 방식이라 부른다.

대중 사유화방식은 정치적, 사회적, 경제적 목적에 의해서 택해진다. 정치적으로 대중사유화 방식은 대중들이 대규모의 경제체제전환에 관여하게 하는 역할을 한다. 사회적으로, 부의 광범위한 분배를 통한 평등성의 실현 때문에 많은 사람들에게 환영을 받는다. 경제적으로 대중사유화 방식은 신속한 사유화 작업을 진행시킴으로서 기업의 효율성을 증대시키고 경제구조를 개혁하는데 용이하다 (Lieberman et al. 1995, 3).

매각 사유화 방식이 소규모 기업의 사유화에 널리 사용된 반면에 대중사유화 방식은 중규모 내지는 대규모 기업의 사유화에 적용된다. 특히 10여개 이상의 구사회주의 국가에서 대중 사유화 방식을 택했을 정도로 많이 쓰여졌다. 이들 나라들은 러시아, 리투아니아, 루마니아, 카작스탄, 몽고, 폴란드 그리고 불가리아 등이다. 그 중에서 가장 성공적으로 대중 사유화 방식을 사용한 국가는 체코 공화국이다. 사실 거의 모든 사회주의 국가에서 정도의 차이가 있지만 대중 사유화 방식을 사용하였다.

물론 대중 사유화 방식에는 여러가지 문제점이 도사리고 있다. 무상 배각으로 인해 정부의 수익성이 보장되지 못하고 이를 성공시키는데는 절차상의 어려움 때문에 복잡한 제도가 요구된다. 또한 가장 큰 문제는 많은 대중이 소유하는 기업이 되는 관계로 사유화된 이후에 기업이 강력하고 효율적으로 경영되는데 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이러한 어려움은 개인의 마우처를 통괄하여 별도의 투자기금의 설립됨으로서 전문 경영인에 의해 기업이 운영될 수 있으나 투자기금회사가 과연 효과적인 기업경영을 이루어낼지는 계속 의문점으로 남게 된다. 이러한 문제점과 함께 대중사유화 방식은 새로운 자본의 유입 또는 경영전문가의 소개 등은 불가능하다.

위에서 언급한 문제점들을 논의하기 위해서 우선 대중사유화 방식의 설계와 집행에 대해 살펴보자. 여기서 우리는 체코 공화국과 슬로바키아 공화국의 경험을 중심으로 살펴보고자 한다. 우리가 체코와 슬로바키아의 경험을 논의한 다음, 이 대중사유화 방식 경험이 러시아와 폴란드와 같은 나라와 어떻게 다른지에 대해서 점검을 해볼 것이다. 각 나라들의 대중사유화 방식이 비슷한 형태를 보이고 있지만 집행의 속도, 투자기금 회사의 역할, 관리자-종업원 양도의 범위, 외국투자가 참여의 정도에 따라서 다른 결과를 보여주고 있다.

2.3.2 대중 사유화의 사례

체코슬로바키아에 의해서 초기 사유화가 도입되고 체코공화국에 의해서 사유화 작업이 가속화된 대중 사유화 방식은 가장 잘 알려져 있다. 체코슬로바키아의 사유화 방식은 국영기업의 크기에 따라서 두 가지 방식으로 나누어진다. 소규모 사유화는 1990년 12월에 시작되었는데 상점, 식당, 그리고, 소기업 등과 같은 22,000개의 업소가 지방 행정기관에 의해서 경매되었다. 대규모 사유화는 1991년 6월에 시작되었는데 두 가지 단계로 진행되었다. 그 첫 번째 단계는 1992년 12월에 완성되었고, 두 번째 단계는 체코 공화국에 의해서 1995년 3월에 완성되었다.

마우처 형식의 대중 사유화 방식은 대규모 사유화 프로그램에 사용되었다. 2,744개의 국영기업체가 제 1단계 사유화에 포함되었고 1,490개의 국영기업체가 마우처를 통해서 사유화되었다. 그 당시의 국영기업체 자산은 비화 107억불에 달했다. 성인 1인당

바우처를 묶은 한 권의 책을 살 수 있도록 조치를 취했다. 바우처 한 권에는 1,000점의 바우처가 있었으며 이 책을 사는데는 1,000코르나 (미화 35불)였다. 이 바우처들은 시민들이 직접 경매에 참여할 때 사용되었다. 또는, 이 바우처를 이용해서 사유화 투자기금 (Investment Privatization Funds: IPFs)에 사용할 수도 있었다. 이 기금은 다시 국영기업체 경매에 사용되기도 하였는데 72%의 시민들이 IPFs를 이용한 바우처를 사용하였다.

Anderson (1994)은 체제전환적인 경제에서 IPFs의 역할을 자세하게 설명하고 있다. 그는 IPFs가 세 가지의 주요 기능을 담당하고 있다고 한다. 첫 번째 기능은 Portfolio 분산 효과이다. 바우처를 소유하고 있는 개인은 하나 또는 두 개의 회사 정도밖에 투자를 못한다. 그러나, IPFs를 통해서 시민들은 다양한 주식을 매입하고 투자위험을 감소시킬 수 있다. 두 번째 기능은 Portfolio선택기능이다. 시민들은 IPFs가 시민들보다 좋은 정보를 많이 갖고 있고 그를 위해서 투자하기에 유망한 기업을 선택한다고 믿고 있다. 이 두 가지 기능을 실행하는데 있어서 IPFs는 마치 선진 주식시장에서 Mutual Fund의 역할을 하는 것과 같다.

세 번째 기능은 전환체제의 경제에서 회사의 경영권을 향상시키는 기능으로서 가장 중요한 것이다. IPFs는 한 회사의 주식을 다량 소유함으로써 관리자들에 충분히 통제할 수 있다. 체코슬로바키아의 사유화 프로그램은 IPFs가 한 회사의 20%까지의 주식을 구입할 수 있도록 허용하였다. 이러한 중요한 권한을 갖고 있는 IPFs는 회사 경영권의 선도적인 역할을 담당하게 되었고 관리자들에 필요한 구조개선을 할 수밖에 없었다.

400개 이상의 IPFs가 첫 번째 단계의 사유화 과정에서 합법적으로 등록되었다. 여기에는 외국인 투자자가 설립한 IPFs도 있었는데 국내 IPFs사와 동등한 대우를 받았다. 이렇게 수많은 IPFs중에서 상위 10개 IPFs가 전체 바우처 포인트의 40%이상을 점유하였다. 이것은 개인들이 IPFs에 위탁한 바우처 중 67%에 해당하는 것이다. 이들 상위 IPFs들은 대부분 은행이 운영하는 회사들인데 초기에 경제력 집중의 우려를 낳게 하였고 이익 집단간의 갈등을 예견하기도 하였다.

회사경영권은 체코공화국과 슬로바키아공화국에서 대단히 중요한 이슈로 등장하였다. 이것은 다른 체제전환국가들에게도 똑같은 문제였다. 사회주의 경제에서 국영기업체는 비효율적인 것으로 유명한 것은 잘 알려져 있었고 따라서 심각한 구조 조정의 필요성이 대두되었다. 그러나, 체제전환 초기에는 어떠한 사유화 방식이 이 문제를 타결

하는데 적절하고 어떠한 종류의 기업소유 방식이 구조 조정작업을 진행할 수 있는지 잘 알지 못하였다. 사실, 최상의 경영권을 위한 체제를 갖추기 위한 논의를 위해서 구조조정에 대한 논의는 뒤로 늦추게 되었다.

체코슬로바키아에서도 마찬가지였다. 이곳에서도 주요 논점은 부의 공정성, 신속성 그리고 실현가능성이었다. 정부는 부의 공정하고 평등한 분배를 제공하는 것에 관심이 있었다. 마찬가지로 중요하게 정부는 사유화를 신속히 처리하는데 관심이 있었다. 전반적으로 대다수 국민들이 급진적인 개혁에 준비되었을 때 강력하게 추진을 하고 향후, 개혁을 지지하도록 분위기를 조성하는 것이 중요한 관심사였다. 결론적으로 시장 혹은 배각 사유화 방식은 짧은 시간 내에 이루어질 수 없는 것으로 여겨졌다. 왜냐하면, 국영기업체의 판매는 회사에 따라서 지체될 수가 있고 구입하는 데 따른 자본의 부족 때문이었다. 이러한 이유 때문에 IPFs의 규제는 신속성을 기하기 위해서 상당 부분 개선되었다. 그러나, 한 가지 우려될 만한 것은 IPFs의 중요성 때문에 정부는 타의든 자의든 회사 경영권 모델 (Model of Corporate Governance)을 택한 것이다. Anderson (1994, 18)은 체코공화국과 슬로바키아공화국은 계획적으로 구상한 것이 아니라 우연히 독일식의 회사경영권 체제를 도입했다고 비판한다.

이 모델은 소유권 분산 모델 (Model of dispersed ownership)과 대조가 된다. 소유권 분산 모델은 미국의 대규모 회사에서 다루는 경영방식이다. 이 체제에서는 한 개인이 소유하는 주식의 양을 제한하므로 (대개 최대 주식소유자가 5%이상을 소유할 수 없음) 수동적인 역할을 할 수밖에 없다. 미국 정부는 Glass-Steagall 법 (1933)에 의하여 독일이나 일본과는 달리 금융 회사가 소유권에 중요한 역할을 못하도록 금지하고 있다. 따라서 소유주로부터의 직접적인 압력이 아니라 시장경쟁, 주식가격, 기업인수의 위협, 부채비율 등과 같은 간접적인 압력으로 경영자들이 경영성과를 개선하도록 유도하는 것이다.

물론, 소유권의 집중현상 이외에도 대중사유화의 결과로 자본시장의 개발에 관련된 이슈가 등장한다. Lieberman et al (1995)이 논의했듯이 대중사유화 프로그램과 자본시장의 개발에는 상호연관이 있다고 한다. 대중사유화는 주식 공급을 단기간 내에 제공하며 국민들에게 바우처를 배분함으로써 자본시장의 수요를 창출한다. 따라서 이러한 자본시장의 수요는 새로운 주식소유자와 주식중개업자를 위한 자본시장이 탄생하게

된다.

체코공화국과 슬로바키아공화국의 경우 제1단계 사유화로 인해 1,000개의 기업들이 제2 주식시장에 진입하였는데 이들의 자산가치는 미화 70억불이었다. 이로 인해 프라하의 주식시장이 50년만에 다시 개장하게 되었다. 프라하 주식시장은 또다시 외국자본의 유입을 제공하는 중요한 창구가 되었다. 전반적으로 효율적인 자본시장은 필요자본을 제공하고 산업구조를 조정하는 역할을 하게 된다.

대중사유화, 기업경영권, 산업구조조정의 관계에 있어서 또 다른 중요한 이슈는 새로 사유화된 기업의 소유권이 외부인이나 내부인이나 하는 것이다. 즉, 관리자와 근로자들이 자신들이 근무하던 국영기업체에 소유권을 갖느냐 하는 것은 중요한 결정이 될 것이다. 폴란드, 러시아, 그리고, 대다수 국가들은 관리자와 근로자에게 우호적인 사유화 프로그램을 운영한 반면에 체코공화국과 슬로바키아공화국에서는 대중사유화 프로그램은 전체적으로 관리자와 근로자에게 우호적이지 않았다. 체코공화국과 슬로바키아공화국에서는 사유화 계획이 각 기업 별로 준비하여 경쟁이 되도록 하였다. 이러한 사유화 계획에 대한 경쟁은 외부인도 참여할 수가 있었다. 정부는 대중사유화 프로그램에서 공무원들이 특혜를 받지 않도록 조치하였고 기업 내의 관리자나 종업원들에게도 특별한 혜택을 부여하지 않았다. 그 결과, 체코공화국의 제 1단계 사유화 프로그램에 참여한 988개 업체 중에서 3개의 업체만이 기업 내 종업원들 소유주식이 50%이상을 차지하였고 오직 7개 회사만이 기업 내 종업원 소유주식이 30%이상인 것으로 밝혀졌다. 체코공화국의 사유화 프로그램은 신속성, 공정성이라는 목표를 달성했다는 점에서 성공적으로 평가된다. 미화 5백억불 상당의 국가 자산 중에서 1백억불 상당의 자산을 바우처 형식의 대중사유화 프로그램으로 추진하였다는 것이 이러한 성공을 이룬 근간이 되었다.

2.4 매각 사유화 (Market Privatization) 방식

2.4.1 매각 사유화 이론

매각 사유화 방식은 국영기업의 자산을 사적 법인 또는 개인에게 판매하는 것을 말하는데 이는 시장경제 원리 (수요와 공급에 따른 가격과 물량)에 의해서 결정된다하여

시장 사유화 방식이라고도 한다. 매각 사유화 방식은 소규모 기업에 적용을 한 사례가 많았다. 그러나, 헝가리와 구 동독의 경우에는 대규모 기업에도 매각 사유화 방식을 적용하였다.

헝가리의 경우는 국영기업체들을 국가재산청 (State property agency or state holding company: SPA/SHC)소유의 주식회사로 전환하도록 하였다. 국가재산청은 주식의 공모, 경매, 구매자와의 직접 협상 그리고 관리자 매각 등과 같은 방법으로 사유화하기 위해 국영회사들을 선별하여 사유화를 준비하였다. 자체 사유화 방법도 제시되었는데 이는 컨설팅 전문가에 의해 회사를 매각하도록 준비하는 것에서부터 시작해서 최종적인 매듭을 짓는 것까지를 포함하였다.

통일독일에서는 정부 내에 매각을 위한 특별기관인 신탁관리청 (Treuhandanstalt)을 신설하여 국영기업들을 매각하였다. 매각 사유화 방식에는 크게 세 가지 방식을 취한다. 첫째, 국가기관이 단일 매각대상자와 협상을 통하여 매각하는 방식이 그 첫 번째로 이 경우는 해당 기업의 자산을 평가하는 데 있어서 시장의 토대가 취약하다는 문제를 안고 있으나 다른 한편으로는 사유화의 신속성을 보장해 주는 장점을 갖고 있다.

둘째, 주식시장에서 다수의 참여를 유도하여 매각하는 방식을 들 수 있다. 이 경우는 물론 주식이나 주식과 교환이 가능한 양도증서의 발행을 전제로 하는 것이다. 이 방식은 특히 초기 단계에서는 기업정보가 취약하여 기업공개의 효과를 기대하기가 어렵고, 매각에 상당 기간이 소요된다는 문제를 갖고 있다.

셋째, 앞의 두 가지 단점을 피하기 위해 가능한 한 다수의 원매자를 확보한 후 협상을 통하여 기업을 인수하도록 하는 기업공개 방식이다. 이러한 방식을 통하여 주식시장을 통한 매각시 예상되는 사유화의 지연을 방지하고, 가능한 한 다수의 원매자를 확보하여 자산가치의 공정성을 확보하고자 하는 것이다.

매각과 부상상여의 장단점을 합하여 혼합유형을 택하는 사유화 방안도 유용하게 사용된다. 여기에는 다음과 같은 두 가지 방식이 있을 수 있다. 첫째, 국가 관리하에 있거나 민간기업의 성격을 갖고 있는 다수의 사유화 담당기구를 통하여 국영기업들을 매각하고 그 매출액을 매당의 형식으로 사회에 환원시키는 방식이다. 이 방안은 사유화 대상기업에 대한 경영효율성의 보장과 사회적 수용성의 제고라는 측면에서 상당한 장점을 가지고 있다.

력 회복, 고용기회의 창출, 실업의 방지), (3) 경제적 활용을 위한 부동산의 원활한 공급, (4) 농림자원의 사유화 및 제편 등이다. 이상과 같은 작업은 1990년 10월 종국적인 통독이 실현되면서 본격적으로 추진되기 시작했다.

앞에서 지적한 바와 같이, 세 가지의 사유화 유형 중에서 독일은 신탁관리청을 통한 매각의 유형을 취했다. 이러한 매각방식은 다시 다음과 같은 세 가지로 이루어 졌다. 첫째, 신탁관리청이 단일 매각 대상자와 협상을 통하여 매각하는 방식이다. 이 경우는 해당 기업의 자산을 평가하는 데 있어서 시장의 토대가 취약하다는 문제를 안고 있으나, 다른 한편으로는 사유화의 신속성을 보장해 주는 장점을 갖고 있다.

둘째, 주식시장에서 다수의 참여를 유도하여 매각하는 방식이다. 이 경우는 물론 주식이나 주식과 교환이 가능한 양도증서의 발행을 전제로 하는 것이다. 이 방식은 특히 초기 단계에서는 기업정보가 취약하여 기업공개의 효과를 기대하기가 어렵고, 매각에 상당 기간이 소요된다는 문제를 갖고 있다.

마지막으로 앞의 두 가지 단점을 피하기 위해 가능한 한 다수의 원매자를 확보한 후 협상을 통하여 기업을 인수하도록 하는 기업공개 방식이다. 이러한 방식을 통하여 주식시장을 통한 매각시 예상되는 사유화의 지연을 방지하고, 가능한 한 다수의 원매자를 확보하여 자선가치의 공정성을 확보하고자 하는 것이다.

신탁관리청은 관리대상 기업을 다음과 같은 세 개의 집단으로 분류하여 관리하였다. (1) 자력으로 회생이 가능할 것으로 판단되는 기업으로 전체 대상기업의 40퍼센트에 해당되었다. (2) 파트너와 공동으로 자본, 경영, 시장개척의 지원에 의해 회생할 수 있을 것으로 판단되는 기업으로 전체 대상의 30퍼센트에 해당된다. (3) 회생이 불가능할 것으로 판단되는 기업으로 전체 대상 기업의 30퍼센트에 해당된다.

신탁관리청에 의하여 사유화된 기업 수는 1992년 6월말 현재 8175개에 달하며, 그 중 40퍼센트 가량은 부분 사유화된 경우이다. 이러한 사유화의 결과 신탁관리청은 1천 4백 4십억 마르크에 달하는 투자를 약속 받았으며, 그 중 3백억 마르크는 에너지 부문에 대한 투자이다. 이들 기업이 약속한 고용 규모는 1백 2십만 명으로 나타나 있다. 또한 사유화에 의한 기업의 매출액은 3백7억 마르크에 달한다. 1992년 6월 현재 사유화되지 않아 신탁관리청의 관리하에 있는 기업을 고용규모별로 보면 다음과 같다.

<표 1-1> 고용규모별 신탁관리청 관리기업

(1992. 6 현재)

고용규모(명)	기업 수
1500이상	77
1000-1500	51
501-1000	156
251-500	379
101-250	717
21-100	862
21-50	1381
1-20	717
총계	4340

자료 : Siebert, 1992-88

상업별로 볼 때, 매각이 가장 신속하게 이루어진 기업들은 과거부터 (구)동독 내에 안정적 내수시장을 확보하고 있던 기업들이다. 예를 들면 건설, 도·소매업, 은행, 요식업 등이 여기에 해당된다. 이에 반하여, 동구사회주의국가들을 대상으로 한 매출에 의존하던 기업들과 선진국 시장에서 경쟁력을 확보하기 어려운 기업들은 사유화 부진한 실정이다. 이 외에도 (구)서독이 이미 구조적인 문제를 안고 있던 산업들, 예를 들면 조선, 철강, 석탄 및 농업 부문 역시 사유화에 큰 어려움을 안고 있다.

이러한 문제를 갖고 있던 기업들 중 회생이 불가능하다고 판단되는 기업은 정산 처리되었다. 1992년 9월까지 신탁관리청은 1589개 기업을-고용규모 2십5만명-정리하였다. 여기에는 주로 전자, 섬유, 기계 및 수송기기 산업이 해당된다. 신탁관리청이 문제 해결에 특히 어려움을 갖고 있는 기업은 종업원 규모 1000명 이상의 대기업을 관리하는 작업이다. 이들 기업의 도산은 실업 문제를 증폭시킬 뿐만 아니라 지역경제에도 커다란 충격을 가할 것이기 때문이다. 이와 같은 사회경제적 파급 효과를 고려하여 신탁관리청은 일부 대기업을 대상으로 0(-)의 가격, 즉 보조금을 지불하여 매각하기도 하였다.

관리대상 기업 중 어느 정도 회생이 가능할 것으로 판단되는 기업에 대하여는 구조조정 작업에 착수하였다. 투입된 정책수단은 주로 '수동적 조정'에 해당되는 것들이었

다. 예를 들면 조임단축, 고용규모 축소 및 시장성이 없다고 판단되는 제품의 생산 중단 등이 여기에 해당된다. 이에 반하여 시장성, 특히 선진국 시장에서 시장성을 확보할 수 있는 신제품의 생산이나 새로운 생산방식, 새로운 유통\마케팅능력의 개발 등과 같은 「슈페터」 적 개혁을 내용으로 하는 능동적 조정은 이루어지지 않고 있다. 신탁관리청으로서도 무엇보다도 이에 필요한 자본조달에 한계가 있기 때문이다. 결국 사유화되지 않은 기업 중 신규 자본투입을 필요로 하는 능동적 조정작업은 정부의 산업구조 조정정책과 연계되어 추진될 수밖에 없을 것이다.

1992년 하반기에 들어서면서부터 신탁관리청은 이른바 「표준화된 사유화 방식」을 발표하였다. 이 방식에 따르면, 고용·규모 50명 미만의 2,000개 소기업은 대상으로 인수자에게 최소한의 투자 및 고용 보장을 요구하고 규모에 있어서 최소 요구조건 이상을 제시하는 원배자에게는 기산점을 부여하였으며, 여타 조건이 동일하다면 동독 출신의 인수자를 선호하도록 하였다.

독일의 신탁관리청은 늦어도 1994년 말까지는 제반 사유화작업을 마무리할 예정이었다. 매각되지 않은 상당수의 기업의 대해서는 실업에 따르는 사회적 측면을 고려하여 기업 파산보다는 경영합리화 방식을 취하고 있는 중이다. 이를 위하여 새롭게 개발된 모델이 이른바 「경영합자회사」이다. 이에 따르면, 소요되는 자본의 대부분을 경영자들이 공동출자하고 나머지는 신탁관리청이 출자하여 10여개의 합리화 대상 기업의 경영을 담당하도록 되어 있다.

2.5 사유화의 평가

국영기업의 사유화 방식, 즉 매각 (market privatization), 대중 (mass privatization) 및 이 두 가지의 혼합방식 (combining mass and market privatization)은 각기 장단점을 갖고 있기 때문에 어느 특정 방식이 여타의 경우보다 절대적인 우위를 갖고 있다고 보기는 어렵다. 이러한 사유화 유형이 갖고 있는 장단점을 객관적으로 평가하기 위해서는 우선 판단의 기준이 설정되어야 한다. 독일의 경제학자 Leipold (1992) 는 세 가지 기준을 설정하고 있다.

첫째는 효율성의 기준이다. 이는 어떤 사유화의 방식이 자원배분의 효율성을 제고시

키는 데 합목적적인가 하는 판단기준을 말한다. 시장경제란 제대로 기능을 발휘하는 자극 및 통제체제를 전제로 하는 것이며, 특히 기업단위에서 이윤과 손실에 대한 의사결정권과 책임의 연계가 필요하다.

둘째는 수용성의 기준으로써 어떠한 방식이 사회적 수용성을 최대한 보장할 것인가 하는 점이다. 추정에 따르면 사회주의국가에 서의 가계축적은 국영기업자산 장부가치의 5-10퍼센트에 불과한 것으로 알려져 있다. 이러한 경우 국영기업의 매각은 구매력이 있는 극소수에 의한 소유의 집중을 유발시켜 국민의 불만을 가중시킬 위험이 있다.

마지막으로는 신속성의 기준이다. 여타 조건들이 충족될 수 있다 하여도 사유화 작업이 장기화되는 경우에는 시장의 가격체제가 제대로 기능을 발휘하기 어려울 뿐만 아니라 산업의 구조 조정 역시 지연될 위험이 크다. 또한 비능률적인 국영기업에 대한 보조금 지급으로 재정적자가 확대되고 가격자유화에 따르는 인플레이의 위험에 기인하여 사회적 불안이 가중될 수도 있을 것이다.

매각과 대중사유화 방식을 살펴 볼 때, 대중 사유화 방식은 사회적 수용성 및 사유화의 신속성이라는 측면에서 볼 때 상당한 장점을 지니고 있다. 사유화에 모든 국민을 참여시킴으로써 소유의 집중에 대한 불안을 제거시킬 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 이 사유화 방식은 다음과 같은 문제를 안고 있다. 그 하나는 주식의 사회적 분산에 따라 경영에 대한 효율적 통제가 어려우며, 그 다른 하나는 사유화의 초기단계에서 주식시세가 불안정하여 주식을 매각하는 사례가 많아져 결국은 위험의 수용성향이 강한 일부 계층에 소유가 집중될 소지가 있다는 점이다. 이 경우 소수에 의한 생산적 자산의 집중을 방지하겠다는 초기의 정책의지를 실현하기는 어려워질 수밖에 없다.

마지막으로 이러한 방식을 취하는 경우 예상되는 부작용은 경영의 효율성이 저해될 수 있다는 점이다. 과거 유고의 경험이 보여주는 바와 같이, 종업원들에 의하여 소유권 및 경영권이 과다하게 행사되는 경우 기업 경영에 있어서 생산적 재투자보다는 단기적 이윤의 배당이 중시되는 사례가 빈번하게 발생하였다. 따라서 이러한 부작용을 방지하기 위하여 종업원에 의한 주식 소유에 일정한 상한선을 정하는 것이 필요할 것이다.

매각방식은 자원배분의 효율성과 작업의 신속성을 기하는 데 있어서 효과가 있으나, 사회적 수용성의 기준에서 보면 상당한 문제를 안고 있다. 독일의 경우 여기에 해당되며, 헝가리 및 폴란드도 이 방식을 취하였다. 따라서 시장경제 원리에 합당하지 못한

기업은 매각이 되지 않아 가격의 결정이 어려우며 대규모 기업인 경우에는 특히 어려움이 있을 수 있다.

또한 국가 내에 사유화에 대한 전권적인 독점 기관을 설치함으로써 이 기관의 과도한 영향력에 따라 사유화를 전후한 국가 이익집단의 불필요한 활동이 번람할 수 있다는 점이다. 즉, 사유화를 위해 기업의 선별권과 사유화 방법에 대한 심사 등이 공정하게 처리되지 않는다면 일부 동구권에서 경험하였듯이 불법적인 매각 사유화가 나타날 수도 있다.

앞서 보았듯이 독일식의 국영기업에 대한 사유화 방식이 작업의 신속성과 경영의 효율성을 보장하는 반면, 사회적 수용성에 있어서 상당한 문제를 안고 있음을 지적한 바 있다. 즉, 단기간에 사유화가 진행되면서 대량 실업이 발생하였을 뿐만 아니라, 구매력이 취약한 동독 지역의 주민에 대하여는 생산수단에 대한 소유로부터의 소외현상이 나타난 것이다.

또한, 정확한 통계에 의한 포착이 어렵기는 하지만, 서독 기업에 의한 국영기업의 매입과 관련하여 상당 정도의 불공정사태가 지적되고 있다. 즉, 시장에서의 독과점적 위치를 유지하기 위한 목적으로 동일 산업의 국영기업을 인수하여 생산규모를 현저하게 축소하거나, 서독에서 생산되는 제품의 판로개척을 위한 유통수단으로 동독의 기업을 전락시키는 사례가 나타나고 있다. 화학이나, 철강 및 기계화 같은 전략산업에서 나타나는 이러한 경쟁제한행위로 체제전환과정에서의 시장교란이 증폭되고 있다 (Sinn, 1992: 114).

이에 못지 않게 심각한 문제는 신탁관리청의 예산에 대규모 적자가 발생하여, 결국은 국가재정에 압박을 가하고 있다는 사실이다. 1994년 말까지 예상되는 신탁관리청의 지출은 1천6백억 마르크로 매각수익의 3배를 초과할 것으로 전망되고 있다. 신탁관리청 자체의 계산에 따르면 실제 매각수익은 초가에 예상했던 6천억 마르크에 비하여 현저하게 감소된 것으로 나타나 있다 (Sinn, 1992: 113,126). 여기에는 여러가지 원인들이 복합적으로 작용하고 있다. 그 첫째 원인은 매각대상이 되는 국영기업이 대량으로 공급되어 그 시장가치가 불가피하게 하락할 수밖에 없었다는 사실이다. 특히 기업의 매입과 관련하여 대규모의 자본에 대한 수요가 발생하고 이는 금리상승 요인으로 작용하여 결국은 매입의 수익성을 저하시키게 된 것이다. 둘째는 신탁관리청이 대량 실업을 방지하

기 위하여 매수자에 의한 고용창출 효과에 따라 가산점을 부여함으로써, 경우에 따라서는 최고 가격을 제시하는 원매자보다 낮은 가격을 제시하는 인수자에게 매각하는 사례가 적지 않았다.

이 문제 이외에도 재산의 반환 과정에서 행정업무가 폭주하여 예상과는 달리 그 처리 기간이 길어지고 있다. 1992년 초 현재 주로 부동산을 대상으로 한 반환 신청건수는 190 여만 건으로 이를 해결하는 데에는 10년 이상이 소요될 것으로 전망되고 있다. 많은 경우에는 소유주와 관할 행정기구간의 반환을 둘러싼 갈등이 법정으로 미화하여 문제해결이 더욱 장기화되어 가고 있다. 현재 신탁관리청이 관리하고 있는 토지는 전체의 28퍼센트, 임야는 전체 66퍼센트로 추정되고 있으며, 이러한 부동산의 반환과 관련된 문제는 민간기업의 투자에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다.

이러한 부작용을 해소하기 위하여 독일은 이미 1991년 3월 '기업사유화의 저해요인 제거 및 투자촉진을 위한 법' (일면 재산권)을 공포 하였다. 이 법에 따르면(제 33 조 a 항) 투자의 촉진 및 고용기회의 창출을 우선시 하여 필요한 경우 원소유권의 보장을 제한할 수 있도록 하였다. 그러나 이 경우에도 원소유주에게는 재산권을 통하여 원활한 투자가능성을 보장하는 데에는 일정한 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. 다만, 법적으로 문제 해결을 시도하려 할 때 그 판결의 결과가 불투명하기 때문에, 신탁관리청과 원소유주간에 '보상'을 통한 합의의 가능성은 높아질 수도 있을 것이다.

이외에 검토의 대상이 될 수 있는 대안으로는 당사자-원소유주, 투자기업, 신탁관리청-들이 협상을 통한 자율적 합의를 통하여 부동산의 새로운 소유관계에 합의하는 방식이 있을 수 있다. 마지막으로 보상을 높게 책정하여 원소유주로 하여금 재산의 반환보다는 보상을 선호하도록 유인하는 방식이다. 그러나, 이 경우에는 소요되는 자금조달상의 문제가 발생하게 된다.

3. 북한의 사회주의 기업

3.1 북한기업의 특성

북한의 기업은 사회주의 경제원리에 기초하여 확립된 경제체제와 관리 방식으로 생

산활동을 벌이는 것으로 하여 자본주의 기업들과 다른 특성을 가지고 있다. 북한기업의 이 특성은 대안의 사업체계라는 기업소 자체의 경영활동 원칙에 이러한 제약으로부터 나타나는 특성이면서 동시에 중앙집권적 계획경제체계에 의존하는 국가 경제 정책의 제약으로부터 오는 특성이다.

북한의 경제정책이 경제체계 내의 관리기구를 통하여 북한기업의 모든 경영활동을 규제하는 거시적 조종작용이라면 기업자체의 경영과정은 이러한 거시적 조종작용을 생산자의 구체적 행동지령으로 변환시키는 미시적 조종작용이다. 국가의 거시적 경제조종작용과 기업의 경영활동과의 불가분리적 결합 이것이 북한기업들의 보편적이며 종합적 특성이라 하겠다.

3.1.1 중앙의 지도와 통제

중앙의 전적인 지도통제 밑에 기능 하는 특성은 그 내용상 두 가지 즉 정치적 지도, 정책적 지도를 핵심으로 하는 당의 지도통제와 국가 행정기구의 정책적 및 행정기술적 지도, 통제로 구분된다. 이 두 지도는 내용상 불가분리적으로 연결되면서도 형태상 정치적 지도의 면과 행정기술적 지도의 면으로 분리되어 나타난다. 당의 정치적 및 정책적 지도와 통제의 기능은 첫째로, 경제활동의 목표설정, 기업들의 관리방향제시 등으로 나타난다. 북한경제의 전반적 활동 목표설정은 당을 통하여 결정되면 이 결정은 모든 생산객체 즉 기업들에 당의 지령으로서 제시된다. 전망계획, 현행계획(연간계획)들과 모든 지표별 계획들은 당의 검역과 승인을 얻어야만 그 집행이 가능하며 검역되고 승인된 모든 계획안들은 당에서 생산객체들에 주는 정치적 과제로 된다.

계획작성에서 통제숫자의 비준, 국가계획에 대한 당 중앙위원회 정치국 및 비서국의 승인은 국가 주권기관에서 승인되기 전에 이루어지는 절차이며 당의 승인절차는 곧 국가주권기관의 승인으로 직결되고 있다. 바로 이것은 경제활동에서 당의 절대적이며 유일적인 지도 통제의 전형적 표현으로 된다.

당의 정치적 및 정책적 지도와 통제의 기능은 둘째, 경제활동결과에 대한 책임을 당적으로 지게 하는 데서 나타난다. 북한의 모든 기업소의 책임일꾼들은 노동당원들이며, 국가에서 받은 생산과제는 당원으로서의 당적 분공으로 된다. 그러므로 생산자기업소

의 경영활동결과에 대한 총화는 궁극적으로 당위원회 앞에서 지게 되며 그에 대한 책임도 행정처벌보다는 당적 처벌로 이루어지고 있다. 현재 북한의 모든 기업소들에서는 연간 계획이 하달되면 공장 당위원회에서 구체적 방안을 토의하여 당결정서로 채택하고 기업일군들에게는 해당한 당적 분공을 주는 형식을 취한다.

다시 말하여 지배인, 당비서, 기사장, 부지배인들 기타 관리일군들이 일상적으로 하는 부문별 업무 활동내용이 결국은 당의 분공으로 채택되고 그 결과를 당앞에 책임지게 되어 있다. 생산과제미달에 대한 당의 구체적 처벌 형태는 책벌이다. 책벌의 형태는 주의책벌, 경고책벌, 엄중경고책벌, 출당으로 되어 있는데 경고, 엄중경고 등의 책벌을 받는 사람들은 그 책벌을 면제받기 전에는 일체의 인사등용이 허용되지 않고 정치적 혜택을 받을 권리를 박탈당하며 특히 출당은 곧 자기직무해임과 직결된다. 그러나, 엄중경고와 직책해임이 연결되는 경우도 있다. 그리고, 책벌의 경우는 반드시 당중앙위원회 조직지도부의 승인 밑에서 이루어지고 있다.

당의 정치적 및 정책적 지도와 통제의 기능은 셋째, 당내에 설치된 정연한 경제지도기구들을 통해서 기업들의 활동이 정상적으로 지도통제 받는데서 나타난다. 당중앙위원회에는 중공업부, 경공업부, 기계사업부, 농업부, 계획재정부 등과 같이 경제부문별 지도기구가 있으며 정무원 해당 부에는 당위원회, 연합기업소, 직장 등에도 당위원회, 작업반들에는 당세포위원회가 조직되어있어 당 중앙의 결정, 지시가 적시적으로, 확실적으로 전달되게 되어 있으며 당 중앙위원회의 일군들이 정무원부, 위원회와 도당, 도 행정경제지도위원회에, 군에는 도당일군들이 항시 주둔하면서 당 경제정책집행과정을 감독, 통제하고 있다. 모든 기업소의 경제활동내용들은 공장당위원회를 통하여 당중앙위원회 해당부서에 매일매일 보고되고 조종을 받으며 중요한 사항에 대하여서는 김정일의 직접비준 밑에 생산 및 확대재생산활동을 벌이도록 되어 있다.

종합적으로 말하여 기업소의 모든 경영활동은 철저히 당중앙위원회 의사와 결정 지시에 근거하여 진행되고 또 그 앞에 책임지게 되어 있는 체계라는 것이다. 국가행정기구의 정책적, 행정기술적 지도와 통제의 기능은 첫째로, 기업소가 당의 결정, 지시의 집행을 위한 구체적 실현 대책에 대한 지시를 받는 데서 나타난다. 국가행정기구는 당의 경제발전목표와 방향이 설정되면 그에 철저히 의거하여 자기부문의 공장, 기업소들에서 생산해야 할 양적 과제와 기업들 사이의 생산적 맞물림을 타산하고 기업들에 과제

를 제시하며 그 실제적 집행과정을 감독하고 기술적 지도를 하며 자재공급을 비롯한 기업들의 생산활동여건을 보장해준다. 이러한 구체적 과정이 바로 계획화 과정이다.

국가행정기구의 정책적 행정기술적 지도와 통제 기능은 둘째로, 기업소 경영활동의 평가를 위한 각종 기준들을 만들고 그에 따라 평가를 하며 기업소의 모든 경영활동의 규범과 규칙들을 설정하여 그를 통해 사회주의적 관리방식을 유지하는 기능을 한다. 근로자들의 노동정량기준, 생활비기준, 상급기준, 기업소 이윤의 규모와 이용형태, 설비 이용기준, 자재소비기준, 기업소 관리기구의 형태와 규범 등 수많은 활동준칙들은 기업소 자체가 아니라 바로 정부가 규정하고 적용하게 한다.

국가의 정책적, 행정기술적 지도통제 기능은 셋째로 기업소 생산경영활동에 있어서 필수적인 자재수공급과 노동력 배치판매활동을 정부당국이 직접 들어주고 시행하는 데서 나타난다. 기업소에 대한 자재공급은 정무원 자재공급위원회와 각 부, 위원회의 자재상사들을 통하여 이루어지며 노동력 배치는 정무원 노동행정부와 각 지방행정위원회 노동과가 하고 있으며 판매활동은 중앙정부직속의 판매상사들을 통해서 이루어지고 있다. 이 모든 것은 기업소가 자기의 경영활동에서 생산위주의 경영활동에 치우쳐 있고 그 외적인 것들은 중앙정부의 지도 통제 밑에 이루어지고 있음을 보여준다.

3.1.2 경영활동의 제한적 독자성

북한에서 모든 생산수단은 사회화 되어 있으므로 기업들의 경영활동에서도 자본주의 기업들의 완전한 독자성과는 달리 제한적 독자성을 가진다. 자본주의하에서 기업들의 완전한 독자성의 가능성은 소유의 개인화에 기초하고 있다. 상대적 독자성으로 표현되는 기업들의 제한적 독자성은 국가로부터 일정한 노력, 설비, 자재, 자금 등을 받아 독자적으로 관리하고 생산활동을 하며 얻은 수입으로 지출을 보상하고 채산을 맞추면서 경영활동을 하는 것은 내용으로 한다. 사회주의 국영기업소들은 다같이 국가소유의 기업이기는 하지만 경제를 운영하는데서 서로 다른 소유의 기업소처럼 경영상 독자성을 가진다.

북한 기업소들의 경영상 상대적 독자성은 매개 국영기업들이 다같이 국영부문에 속해있지만 국가로부터 받은 모든 물질적 수단들을 관리하고 이용하여 경영활동을 전개

하는데서 발휘하게 되는 일정한 독자성이다. 북한기업들의 이러한 경영상 상대적 독자성은 국영기업소들로 하여금 그들 사이에 거래되는 생산수단을 엄격한 동가보상의 원칙에서 팔고 사는 형식을 취하게 한다. 소유와 관리가 분리된 독자성 이것이 바로 자본주의 기업들과 다른 주요한 특징이다.

3.1.3 기업관리체계 및 관리방식의 획일성

이 기업소 관리체계는 공장장을 중심으로 한 경영집단의 관리체계로 된 자본주의 경영체계와는 달리 정치적 조직체인 공장당위원회를 최고 지도기관으로 하고 당위원회의 집체적 지도를 중심으로 하는 대안의 사업체계에 의존하여 나타나는 특성이다. 이 대안의 사업체계에 의존한다는 기업관리체계와 방법이 북한기업이 다른 나라 기업과 구별되는 특성을 낳는 기본요인이다. 그것은 첫째 공장관리운영에서 경영집단의 운영체계가 아닌 당위원회를 통한 전 생산자 지도체계라는 점이다. 이것은 공장관리운영이 최고 지도기관인 당위원회의 구성과 운영에서 직접 표현된다. 당위원회 위원들은 공장 각 부서의 책임자, 즉 지배인, 당비서, 기사장, 부지배인등 당부비서들과 함께 직장장 직장부문 당비서, 작업반장, 일부 노동자들을 비롯한 생산현장 근로자들로 구성된다.

그리고, 계획작성을 비롯한 중요한 관리사항들이 이들을 통하여 당위원회에서 광범한 토론을 거쳐 당위원회 결정서로 채택되어 집행된다. 이러한 체계는 지난날 지배인 유일관리체 하에서 조성됐던 경영책임자의 주관주의적이고 관료적인 행태의 오류를 근절시키는데서 일정한 효력을 발휘했다고는 하나 또 다른 문제 즉, 경영자의 창조성과 독자성, 경영의 적시성을 파괴시키는 결과를 나타내고 있다.

둘째, 기사장을 중심으로 공장참모부가 생산을 직접 틀어쥐고 지도하는 통일적이며 집중적인 생산지도체계이다. 지난시기 생산지도와 기술지도가 2분된 체계로부터 생산과 기술을 결합시키고 통일적으로 지도하는 체계를 세움으로서 기술사업을 생산에 선행시키고 생산의 정상성을 보장하는데서 기술역량의 기능을 확대, 전문화시킨 것이다. 계획부, 생산부, 기술부, 공무동력부 등 생산과 관련된 부서들의 기능과 전문성을 확대시키는 동시에 그들 사이의 협동적 연계의 기능을 참모부라는 기구를 통해서 이루어 놓은 것이 특징이라 하겠다.

셋째, 자재공급에서 중앙 집중적이면서 전문적인 체계를 세운 것이다. 자본주의 사회에서 시장을 통하여 생산재원을 확보하고 공급하는 체계화는 달리 중앙자재공급체계에 철저히 의거하면서 계획적으로 수급을 받고 현장에서는 생산 지령서에 근거하여 현장조달에 진행되는 특징이다. 행산 참모부가 기업 내에서 상대적으로 독자적인 생산관리를 하는 체계라면 기업 내 자재공급부는 기업 내에서만 업무활동을 하지 않고 중앙의 통일적인 지도통제 밑에 기능하면서도 생산현장의 자재실태를 조절시켜주는 이중적인 역할 즉 의존성과 독자성이 결합된 형태의 체계라는데 그 특징이 있다. 국가의 전문적인 지도, 통제 및 공급 하에서의 의존적인 자재확보, 기업 내 생산현장에 대한 상대적 독자성을 가진 창고관리 및 공급, 국가의 계획 밑에 생산물의 판매 및 관리 등을 내용으로 하는 이러한 체계는 시장경제체계 내에서 기능하는 기업들에서의 생산재공급체계와 구별되는 것들이다.

넷째, 기업소가 생산자들의 생활을 전적으로 책임져야 할 의무가 있다는 것이다. 이 의무는 후방공급체계라는 독특한 기구를 통하여 실현된다. 생산자들에 대한 부식불 공급, 주택공급 및 수리, 일용품 및 노동보호물자 공급, 유치원, 탁아소, 수리소, 세탁소, 목욕탕 등의 편의시설 운영 등을 주 내용으로 하는 후방공급사업은 후방부지배인의 지도 밑에 경리과, 재정부과, 식량 및 식당관리과, 노동보호물자 공급소, 편의시설 운영 등을 주 내용으로 하는 후방공급사업은 후방부지배인의 지도 밑에 경리과, 재정부과, 식량 및 식당관리과, 노동보호물자 공급소, 편의시설 사업소, 주택 및 건물관리과 등의 기구를 통하여 실현된다.

이러한 후방공급체계와 내용들은 시장경제체계에서 기능하는 자본주의 기업들에서 진행되는 복지활동과 구별되며 그 목적과 범위에서 다른 성격을 가진다. 한마디로 노력지출과 함께 그 보상과 소비생활이 기업 내에서 완전히 이루어지도록 하는 방향에서 진행하려는 것이 그 주된 목적이며 기업소 순이익의 이용목적이 바로 여기에 복종된다는 것이다.

이 특성은 중앙집권적 경제지도체계의 특성으로부터 나오는 특성이기도 하며 기업들의 완전한 독자성이 결여된 것으로부터 나오는 특성이기도 하다. 생산비 계산, 원가계산, 도매가격 계산, 물자소비기준, 생활비 기준, 설비이용 기준, 노동시간 이용기준, 노동보호물자 소비기준, 기업소 관리규범, 동등 수많은 경영기준들은 그것이 기업소 자체

의 경영과정에 이루어진 것이 아니라 국가가 전사회적 범위에서 관찰하고 규정하여 내려보낸 것들이다. 기업소는 다만 이러한 경영계산기준들에 기준 하여 자기의 생산활동 결과를 계산하며 시장을 통하여 경영성과를 평가받는 것이 아니라 국가의 계산기준에 의한 수동적인 평가를 받게 된다.

3.2 기업의 현황

3.2.1 철강공업기업소 현황

전후부터 오늘에 이르기까지 제일 힘을 집중시킨 기간공업 중의 하나가 바로 금속공업이다. 북한은 해방전 일제가 세운 철강공장들을 복구확장하는 한편 새로운 철강공장들을 신설하는데 많은 힘을 넣었다. 북한의 철강공업은 복구기(1954~61)에 활기를 띠면서 발전하기 시작하였으며 특히 7개년 계획기간 중(1961~70)에는 중공업을 우선적으로 발전시킨 데 대한 경제노선의 일환으로 투자확대가 급속히 늘어나면서 빠른 양적 성장을 이룩하였다. 이 기간에 황해제철소, 확장공사, 4.13 제철소를 신설하여 연간 200만 톤의 철강생산능력을 확보하였다.

이와 같은 양적 성장의 토대 위에서 6개년 계획기간(1971~76)에는 철강공업의 현대화를 추진하고 질적인 발전을 추구하였으며 고급강의 공급능력을 확대시켰다. 이 기간에 김책제철소의 확장공사를 추진하여 단일 공장으로 100만 톤 규모의 제강공장과 열간압연공정을 동시에 갖춘 종합제철소를 창설하는 한편, 무산광산의 철광석 능력을 550만 톤으로 증가시키고 무산과 김책 간의 철도건기화공사를 진행하여 생산의 효율화도 추진하였다.

제 2차 7개년계획기간(1979~84)에는 철강생산력을 확장하기 위하여 김책제철연합기업소에 최초로 4만 톤 급 냉간압연공장을 건설하였다. 철광석의 원만한 공급을 위하여 철도의 복선화와 무산광산과 검덕연료처리공장을 연결하는 대형수송관을 건설하였다. 이 기간 북한은 강선제강소 생산능력확장공사, 성진제강소 능력확장공사, 청진제철소 확장공사 등과 30만 톤 능력의 대동강제철소, 9월제철소등을 새로 건설하여 철강생산능력을 한층 더 높였다.

한편 제 3차 7개년 계획기간(1987~93)에는 강철생산능력을 1000만 톤으로 늘이는 것

을 목표로 내세우고 김책제철연합기업소의 철강생산능력을 150만 톤에서 2백40만 톤으로 제고시켰고(원래 300톤 계획) 황해제철소, 강선제강연합기업소 등의 능력확장공사, 5,18일 대항단조공장 건설, 해산강철공장, 8호 제강소 건설 등을 추진하여 생산능력을 높였다.

또한 이 기간에 스웨덴으로부터 폐기된 200만 톤 능력의 강철공장(10월 9일 강철동장)을 건설하기 시작하였으며 완공단계에 이르고 있다. 이 공장은 당초 대항산소전로와 연속주조공정을 구비한 강철공장을 건설할 계획이었으나 자금과 기술부족으로 건설계획을 변경하여 1988년 1월 이후 스웨덴으로부터 중소형 제강설비를 일괄수입하여 건설하고있다.

(1) 생산능력제철과 제강부문이 주류를 이루던 북한의 철강공업은 1970년 중반기부터 압연강재의 생산능력도 점차 증가하고 있다. 제철부문의 생산능력은 1970년의 206만 톤으로부터 1975년에는 304만 톤으로 높게 증가했으며 89년에는 517만 톤, 92년에는 580만 톤 수준이다. 제강부문에서는 1980년 398만 톤으로부터 1992년에는 740만 톤으로 비교적 높게 증가하였다. 압연강재는 1970년에 104만 톤, 1975년에는 280만 톤, 1980년에는 310만 톤, 1991년에는 410만 톤에 이르렀다. 특수강재는 성진제강소, 강선제강소, 8호제강소, 평양강철공장, 부령합금공장 등지에서 생산되고 있으며 전기용접봉, 합금공구강, 탄소공구강, 할로강, 고속도강, 구조합금강, 위이어 로프, 아연도강판, 스프링강, 메어링강 등도 생산되고 있다. 앞으로 김책제철연합기업소를 500만 톤 능력으로 확장하는 공사와 황 철의 400만 톤 확장공사, 강선제강소의 200만 톤 능력확장공사 등이 예정되고 있어서 그것의 실현은 북한의 철강사업을 강화하는 중요계기로 될 전망이다.

3.2.2 비철금속공업기업소 현황

북한은 중화학공업의 주요한 소재산업으로서의 중요성과 외화자금 확보를 위한 중요성으로부터 비철금속공업발전에 적지 않은 힘을 넣어왔다. 북한은 6.25 동란으로 파괴된 홍남제련소, 문평제련소, 남포제련소, 해주제련소를 5개년 계획(1957~1961)기간에 기존설비를 복구하고 7개년계획(1961~1970)에 설비확장을 추진하여 60년대 초반

부터 비철금속 완제품을 생산하게 되었다.

6개년 계획기간에는 안주제련소건설을 추진하였으며 1961년에 북창알루미늄공장을 추진하였으나 1983년 말에 완공하였다. 또한, 70년대 이후, 단천제련소, 평양유색금속 공장, 운흥동제련소, 성남727제련소, 탄천마그네샤공장, 10월3일청년제련소, 9.21제련소, 청화제련소 등 비교적 큰 규모의 비철금속공장들을 건설하였다.

북한의 비철금속제품은 주로 연, 아연, 동이며 이들 제품의 제련과정에서 나오는 금, 은, 기타 희귀금속들이다. 1983년에 북창알루미늄공장과 평양애국늄창공장이 건설됨으로써 그때까지 국내생산이 불가능하여 완전히 수입에 의존하던 니켈, 몰리브덴, 알루미늄생산이 가능하게 되었다. 1986년에 착공하여 1993년 경에 완공한 사리원 카리비료공장에서는 연간 42만 톤 능력의 알루미나 생산공장이 설립되었다.

1980년대 이후로 비철금속광물탐사를 대대적으로 벌여 새로운 광산개발에 힘을 넣고 있으며 검덕광업연합기업소를 비롯한 이미 있는 광산들의 능력확장공사를 진행하여 일정한 성과를 거두었다. 여기에는 정평광산, 낙연광산, 성서청년광산, 신파청년탄광, 혜사청년광산, 향풍광산, 재봉광산, 평북천마광산, 11월광산, 3월5일청년광산, 갑산광산, 운흥광산과 황해남북도, 강원도의 60 여 개의 신광 건설 등이 포함된다. 북한의 최대 비철금속광산은 검덕광업연합기업소로서 매장량이 약 2억 톤이며 연간 1천5만 톤의 광석처리능력과 60만 톤의 철광처리능력을 갖추고 있다.

이와 함께 대규모 흑연광산개발도 다그치고 있다. 1990년에 황해남도 홍상지구에서 대규모흑연광산이 개발되어 국내수요를 완전히 충족시키고도 많은 양을 수출할 수 있게 되었다(연간 생산량 2만 톤). 현재 북한은 자강도의 동방광산(연 2만 톤)을 비롯하여 업역, 취흥, 개천광산 등 10 여 개의 흑연광산에서 연간 약 6만 톤의 흑연정광을 생산하고 있다.

제 3차 7개년 계획기간에는 비철금속생산을 1985년의 43만 톤에서 150만 톤으로 증가시키려는 목표를 설정하였다가 1988년 당초의 150만 톤으로부터 20만 톤 상향 조정하여 170만 톤의 생산목표를 설정하였다. 이를 위해 검덕지구, 단천지구, 양강도 지구, 황해남북도, 강원도지구에 새로운 광산개발을 추진하였고 이미 있는 광산들에서 새 광 건설, 생산확대에 힘쓰고 있다.

북한의 비철금속생산능력은 1984년에는 150만 톤이었으며 1993년에는 170만 톤을 예

걸하였으나 달성하지 못했다. 1980년대 말 연 생산은 8만7500톤 생산되었으며 아연생산은 29만5천 톤, 동은 약 9만 톤 생산하였다. 알루미늄 생산시설은 없었으나 1983년 구 소련의 지원으로 북창알루미늄공장이 건설됨으로써 1980년대 중반부터 연간 약 2만 톤이 생산되어 내수용으로 충당되고 있으며 3차 7개년계획기간 중에 사라원 카리비료 연합기업소가 건설됨으로써 1995년 이후부터 40만 톤의 알루미늄생산이 가능할 것으로 예견된다.

북한의 비철금속공업은 원료, 자제로부터 생산에 이르기까지 거의 모두 국내자원과 기술, 인력으로서 운영되는 자립도가 가장 높은 공업부문이다. 그러나, 자체의 기술에 전적으로 의존하여 건설하였고 제련기술의 연구 및 도입이 미약했던 것으로 하여 생산시설이 낙후하고 유해성이 강하며 특히 설비보수 및 갱신이 이루어지지 않아 설비노화가 심한 상태이다. 또한 비금속 광석의 품위가 매우 떨어져 정광실수율이 낮고 단위당 원가가 높은 결점이 있다. 한편(국내수)비금속제품에 대한 국내수요가 높음에도 주요한 외화획득으로 활용되는 것으로 하여 국내수요는 여전히 불충분한 상태에 있다.

3.2.3 기계공업기업소 현황

북한의 기계공업은 공업의 핵심이라는 구호아래 정공업과 국방력 강화를 위한 필수적 부분이라는 정책 하에서 최우선적으로 발전되어온 부분이다. 특히 중공업의 핵심인 기계제작공업은 나라의 경제적 수준을 나타내는 척도로 인식하고 집중적인 투자를 하여온 결과 공업총생산액에서 기계공업이 차지하는 비중은 제조업 중 가장 높다. 6.25 이후, 소련과 체코, 폴란드 등 구 사회주의 국가의 경제, 기술원조를 기반으로 가장 많은 부분의 투자활동이 추진되어 1970년대 초부터 기계공업의 생산비중은 공업총생산물의 약 30%에 이르게 됨으로써 북한공업의 중추적 역할을 수행하게 되었다.

1960년대에는 기계공업의 대형화를 추진하면서 기계의 자급 율은 90%이상 도달하게 하였다. 이 시기 북한의 최대 공작기계중심지인 회천공작 기계공장과 구성공작기계공장을 중심으로 범용공작기계가 생산되었으며 운산기계공장에서는 건설광산기계, 운반하역기계 등이 공장별로 전문화되어 생산되었다.

1967년에 1만대의 공작기계를 생산한 북한의 기계공업은 1970년대에 생산의 자동화,

정밀화에 중점을 두면서 종래 까지 추진된 기계공업의 대형화, 종합화 외에도 전자공업과 자동화 기구 및 기계공업발전을 동시에 추구하여 기계공업에 응용함으로써 이 부분의 정밀화와 자동화의 질적인 성장에도 노력하였다. 이리하여 6개년계획기간(1971~1976년)에 5000미터 보링반, 범용공작기계, 3000마력 불도저, 10m³ 애형굴착기, 종하굴착기 등을 생산하였으며 자동공작기계 등도 생산해냈다.

제 2차 7개년 계획(1977~1983) 시기에는 현대화, 과학화, 자동화를 목표로 새로운 주조법의 도입, 형단조화와 프레스화를 추진하면서 생산공정의 반자동화, 자동화, 대형기계의 생산증대를 주요 과제로 설정하였다. 이 시기의 주요 목표로는 기계가공품 생산을 500만 톤에 이르게 하고 5만대의 공작기계를 생산하며 특히 대형공작기계, 특수공작기계, 유압모사선반 등 자동 및 반자동공작기계, 단능공작기계의 생산증대에 주력하였다. 한편 이를 위해 용성기계연합기업소, 애안중기계공장, 낙원기계연합기업소 등을 신설 및 능력화장공사를 진행하였다. 그러나, 설비노화와 생산침체로 실적을 목표치 5만대에 훨씬 못 미치는 3만대 정도에 머물렀다.

제 3차 7개년 계획기간 기계공업의 주요목표는 정밀화, 대형화, 고속화에 두고 전기, 전자공업의 발전에 병행하여 NC 공작기계, 형단조화, 프레스화, 주물과 용접작업의 기계화, 로봇화를 추진하고 해로운 경질 및 초경질 원료를 이용한 공구생산체제로 전환하려고 하였다.

북한의 기계공업에서 공작기계공업은 절대적 비중을 차지하고 있는바, 현재 선반, 밀링기, 드릴링기, 보링기, 연삭기 등 범용공작기계와 굴삭기, 불도저 등의 건설, 광산기계, 운반기계가 주요 생산제품을 구성하고 있다. 80년대에는 6000톤 프레스, 1만 톤 프레스, 20미터 대형선반, 산소분리기 등 대형기계를 생산하는 한편 공작기계의 다종화를 추진하여 부분적인 수출도 가능한 수준에 이르렀다. 최근에는 수치제어선반, 가공중심반 등 일련의 NC공작기계도 생산하고 있으나 중요전자부품 공급미달로 다량생산은 이루지 못하고 있다. 4월 3일 공장에서는 비교적 성능이 높은 구성 104호 생산보다 자동화 수준이 높은 수치제어방진가공반의 생산을 추진하고 있으며 일련의 주요 공장 등에서는 유연 생산체계를 통한 대량생산을 추진하고 있다.

3차 7개년계획기간 2만 5천대의 범용공작기계, 6000대의 NC 공작기계생산을 목표로 함으로써 선반의 정밀화, 고속도화, 자동화를 위해 노력하였다. 북한의 주요공작기계

생산공장은 회천공작기계공장, 구성공작기계공장이 최대규모이며 이외에도 만경대공작기계를 비롯한 수십 개의 중소 공작기계공장 등이 있다. 회천공작기계와 구성공작기계 공장들의 연간 생산량은 각각 1만대 수준이다. 만경대 공작기계공장은 현재 생산능력 5000대이며 93년에 NC레이저 공작기계 1000대 생산목표를 설정하였으나 100여대에도 미치지 못하였다.

농업기계공업은 북한의 기계공업에서 중요한 자리를 차지하고 있다. 농업의 기계화를 농촌체제의 중요한 과업으로 제기한 이래 농업기계공업은 1958년 28마력 트랙터를 “천리마”호를 생산한 이래 80년대에는 75마력 “풍년호”를 70년대에는 15마력 소형트랙터를 생산하였고 1980년대에는 40마력과 직결식 트랙터 “충성호”를 생산하였다. 생산능력규모는 현재 4만 5천대 수준이며 100정보당 10대씩 보유할 것을 목표로 하고 있다.

주요 트랙터공장은 금성트랙터공장, 925농기계공장, 충성호 트랙터공장, 만경대 불도저 공장 등이 있으며 각 도 및 군에 농기계공장 및 수리공장들이 있다. 이 중 금성트랙터공장이 최대 규모인 바 생산 공정이 흐름 식으로 되어 있고 자동화 수준이 상당히 높으며 연간 3만대(15마력 환산) 생산능력을 보유하고 있다. 그러나, 이 공장에서의 실제 생산실태는 원부자재공급의 미달로 1991년에 500여대밖에 생산해 내지 못했다. 이 밖에 충성호트랙터공장은 능력 2000대, 9.25트랙터 공장은 능력 1000여대이다.

북한의 사업기계는 주로 건설기계와 광산, 탄광기계가 기본을 이루고 있다. 건설기계공장들로는 만경대 불도저공장, 함흥건설기계공장 등이 있으며 건설용 기계들과 유압시설, 엘리베이터 등을 제작하고 있다. 탄광, 광산기계공장들로는 약 40 여 개가 있는데 이 중 8월 26일 공장, 구성광산 기계공장, 신의주광산기계공장, 단천광산기계공장, 평양탄광기계공장, 5월 10일 공장, 낙원기계연합기업소, 순천탄광기계공장 등 대규모 시설을 갖추고 있으며 시추기, 굴삭기, 전양기, 압축기, 직제기, 광산용 전차, 기증기, 콘베이어 착압기 등 주요설비들을 생산하고 있다. 북한은 70년대 이후부터 300마력 불도저, 4M3 굴삭기, 종합굴진기를 생산하였으며 80년대 초부터 2000마력 전양기, 채탄기, 콘베이어, 유압뿔프, 유압동발등 중하체탄 설비들을 생산하였다.

북한의 정밀기계공업은 60년대 초에 계측기, 재봉기, 패종시계 등을 생산하기 시작하여 계측기부문의 신규공장건설과 기존의 정밀기계공장들을 확장하여 생산능력을 확대하였으며 1979년 스위스로부터 모란봉시계공장, 80년대에는 일본으로부터 전자시계공

장(칠보산공장) 등을 끌어들이어 생산하고 있다. 이 부분의 대표적 공장들로는 회천정밀기계공장, 정평정밀기계공장, 평양정밀기계공장, 만포정밀기계공장 등을 들 수 있으며 이들 공장들에서는 유압식 주행장치, 고압치차뿔피, 조연기 미싱, 저울, 베어링과 고속 베어링 등을 생산하고 있다. 이외에도 개성시계생산협동조합, 모란봉시계공장, 칠보산시계공장 등에서는 시계, 평야기계공장, 원사저울공장, 평야도량형기공장, 10월 5일정공장, 평야의료기구공장, 향산의료기구공장, 평천자동차종합공장, 평청전기공장 등에서는 계측기, 의료기계 등을 생산하고 있다.

북한의 전기기기 공장 수는 대안중기계연합기업소를 주축으로 하여 30 여개소에 달하고 있는데 7만kw~20만kw의 변압기, 5만kw 수력발전기, 2극 1만kw 고압전동기, 250마력 직류발전기 등을 생산하고 있으며 최근에는 12만5000kw 수력발전기와 터빈, 5만kw 화력발전기, 1만kw 모터, 210톤 보일러등 대규모 전기기기를 생산하고 있다.

이밖에 평양전구공장, 남포전구공장 등 40 여개의 중소전기공장들에서 전구, 송풍기, 전기다리미, 전동기, 배전함, 정류기 등을 생산하고 있으며 3월 26일 공장을 비롯한 10 여 개의 공장들에서 송전 및 통신용 케이블 코일 생산을 담당하고 있다. 대동강축전지 공장은 자동차용 축전지 12만개, 에나멜선 소형전기모터 등을 생산하고 있으나 에나멜선 80%, 소형전기모터 60%, 축전기 70%를 구 소련에 공급하고 있다. 최근 들어 북한이 가장 관심을 가지고 투자를 확대하는 부분은 전자공업부문이나 이 부분은 선진국에 비해 대단히 낙후되어 있다. 1970년부터 서방으로부터 기술도입을 시작하여 현재 냉장고 12만 6000대, 세탁기 11만대, TV 10만 생산능력을 조성하였으나 그 생산실적은 매우 저조한 상태이다.

한편 조선 컴퓨터센터, 조선프로그램센터, 모란봉자동화기구공장, 6월1일전기공장들을 설립하여 컴퓨터, 집적회로, 프로그램을 포함하는 정보기기와 전자계측기기를 생산하고 있으며 일본, 러시아, 동남아를 비롯한 여러 나라들에서 전자소자들을 수입하여 군수공업을 비롯한 전자장비들과 여러가지 전자기기들을 생산하고 있다.

북한의 자동차공업은 1959년 체코의 원조 건설된 승리자동차공장에서 “승리-51”형 트럭을 최초로 생산하면서 발전하기 시작하여 현재 2.5톤 및 7톤 급 소형트럭, 10톤, 25톤 및 100톤 급 대형트럭, 마이크로 버스, 자가용, 승용차, 22인승, 70인승 버스, 무궤도 전차, 지하철 전동차, 군용짚차 등이 생산되고 있다. 그러나 원자재의 부족과 기술부족

으로 그 생산량이 극히 소규모적이며 질적 수준도 매우 낮다.

한편 김중태전기기관차공장에서는 국내에 필요한 전기기관차를 자체 생산보장하고 있으며(80년대까지 4축전기기관차 257대, 디젤기관차 16대) '89년에는 8축기관차 생산에 성공하고 25톤급 광산용 전기기관차 개차, 지하철용 전동차, 2500마력 디젤기관을 생산하고 있다. 6.4 차량공장에서는 40톤급 화차, 냉동차, 유조차 등을 생산하고 있다.

북한의 주요기계공장

기계종류	공장명	소재지	주 생산품	비 고
일반기계	대안중기계	남 포	발전기, 변압기 고속전동기	-
	용성기계		-	-
	북중기계		-	-
공작기계	낙원기계	평북 신의주	-	-
	회천공작 기계공장	지강도 회천군	선반: 1만대, 공장설비	북한 제 1의 공작기계공장 종업원 수: 8천명(88% 숙련 노동자)
	구성공장 기계공장	평북구성	선반: 1만대	북한 제2의 공작기계공장 종업원 수: 5,000명 부지 15 만km ² , 건평 3만7천km ²
정밀기계	만경대공작 기계공장	평 양	탁상선반	종업원 수: 2,000명
	회천정밀 기계공장	지강도 회천시	착입기 크랭크메탈, 피 스톤, 75마력트랙터, 유 압장치, 자동선반, 기어 펌프, 고속베어링, 만능 선반, 밀링머신	종업원 수: 5,000명 주요설비: 선반 및 공작기계 330대, 기중기 5대
	평양정밀 기계공장	평 양	재봉틀, 시계, 개기, 베어 링, 착입기, 자동차 및 트랙터 정밀부품	종업원수: N.A 주요설비: 베어링 생산기계 290대, 만능선반 55대, 공작 기계 140대
	평양도량형 기공장	평 양	각종 도량형기	종업원 수: 1,000명

기계종류	공장명	소재지	주 생산품	비고
농업용기계	금성트랙터 공장	남포시	트랙터, 대형불도저	종업원 수: 10,000명, 부지 40만평, 건평 7~10만평
	강계트랙터 공장	자강도 강계	중, 소 트랙터, 군수관 련 제품	종업원 수: 4,000명
수송기계	승리자동차 공장	평남덕천	화물자동차, 승용차, 위 생차, 덤프차 등	종업원 수: 10,000명
	평양자동차 공장	평 양	트로리버스, 지프	-
	김종태전기 기관차공장	평 양	전기기관차, 화차, 객 차	종업원 수: 5,000명, 구동독 으로부터 기술도입
	원산철도 공장	강원도 원산	화차, 객차, 차량	종업원 수: 4,000명
	청진철도 공장	함북청진	전기기관차, 내연기관 차, 객차, 화차	종업원 수: 3,000명
광산기계	구성광산 기계공장	평북 구성시	시추기, 대형굴착기, 대형파쇄기, 6m대형 호빙머신, 200m 보오 링머신, 분쇄기, 압축 기, 감속기	1956년 조업개시
	회령탄광 기계공장	함북회령	일반광산용기계	종업원 수: 2,000명
	평양탄광 기계공장	평 양	일반광산용기계	종업원 수: 2,000명

자료: 북한의 주요산업 분석, 산업연구원 (1992)

3.2.4 화학공업기업소 현황

북한의 화학공업은 석탄을 원료로 하는 석탄 화학공업계열로 발전해왔으며 여기에 일련의 석유 및 카바이드 화학공업을 배합하여 왔다. 60년대에 석탄화학공업이 주축을 이루던 북한의 화학공업은 70년대 들어서면서 프랑스, 구소련으로부터 석유화학공장 시설을 들여오면서 화학공업의 다양성을 일정하게 높였다. 3차 7개년 계획기간에 주민들의 의식주문제 해결에 직접적으로 관련된 화학공업 발전에 중점을 두면서 순천비날론연합기업소, 사리원카리비료연합기업소 등 새로운 화학공장 건설에 주력하였다.

북한의 주요 화학비료공장

(단위: 만 톤)

공 장 명	소 재 지	총 생산량	주요 생산품목
홍남비료연합기업소	홍 남	143	과인산석회비료: 60 유안비료: 30 질산석회: 35
2.8비닐론연합기업소	홍 남	15	석회질소: 5 연암: 10 살초제: 5 비닐론: 5 가성소다: 10 염화비닐: 5
순천석회질소비료 공장	평남 순천	10	석회질소: 10
청수화학공장	평북 삭주	25	석회질소: 5 용성인비료: 20
아오지화학공장	함북 은덕	7.5	요소비료: 7.5
청년화학요소비료 공장	평남 안주	36	요소비료: 36 고압폴리에틸렌: 5
사리원카리 비료공장	황해북도 사리원	-	카리비료: 51톤 알루미늄: 24만 시멘트: 1000만

주요 화학섬유공장

(단위: 만톤)

공 장 명	소 재 지	생 산 능 력	비 고
2.8비닐론	함 흥	비닐론: 5만톤	종업원 1만명
청진화학섬유	청 진	스프사: 2만5천톤	종업원 3000명
신의주화학섬유	신의주	스프사: 1만톤	종업원 4000명
청년화학(안주석유 화학공장)	평남 안주	나일론: 1만톤	
순천비닐론연합기 업소 요소비료	순 천	비닐론: 10만톤(건설 중) 5만톤 준공	

순천비닐론 연합기업소는 석회석과 무연탄으로서 비닐론 섬유를 생산하는 화학공장으로서 기존의 2.8비닐론 연합기업소의 생산능력을 2배로 확장하여 10만톤의 비닐론섬유를 생산하는 기업소이다. 이 기업소는 90만 톤의 질소비료, 25만 톤의 염화비닐, 75만 톤의 메타늄, 탄산소다 40만 톤 가성소다 25만 톤, 단백질 배이 30만 톤의 생산능력을 갖추고 있다. 그러나, 종전의 전기열법에 의한 카바이드 생산공정을 산소열법에 의

한 카바이드 생산공정으로 바꾸어 건설하였으나, 현재, 기술적 문제로 카바이드 생산을 정상화하지 못하고 있어 비날론공장 전체의 운영이 마비 상태에 있다.

사리원 카리비료연합기업소는 북한의 무진장한 카리장석을 원료로 51만 톤의 카리비료, 24만 톤의 알루미늄, 1천만 톤의 시멘트 생산능력을 가지고 있으나 화로 온도의 정밀조종을 비롯한 기술적 문제로 생산정상화를 이루지 못하고 있다. 사리원카리비료연합기업소가 생산정상화가 되면 소련과 중국에서 수입하던 40만 톤 이상의 카리비료를 자체 생산 보장하게 될 것이다.

3.2.5 경공업기업소 현황

북한의 경공업은 중공업 우선정책으로 투자가 상대적으로 경시되어 다른 부문에 비해 가장 낙후되어 있으며 주민들의 소비성장수준향상에 따라 서지 못하고 있다. 북한은 이같은 점을 인식하고 경공업 부문의 효율적 육성을 위하여 1973년부터 지방예산제조를 채택하고 주민소비용품의 생산공급을 지방행정기관에 넘겼다. 한편 2차 7개년계획기간에 경공업제품의 양적 및 질적 향상에 노력하였고 80년대 중반부터 경공업혁명을 일으킨 데 대한 구호를 제기하고 기존의 경공업 공장들의 행산 토대를 강화하는 한편 새로운 경공업공장들을 신설하였으며 8.3인민소비품생산운동을 전개하여 공업원료의 부산물로 경공업제품을 늘이는 사업을 본격적으로 진행하고 있다.

한편 89년의 “경공업의 해”, “경공업발전 3개년계획”, “전국경공업대회”, “정춘실운동”등을 벌려 경공업생산 증대를 위해 많은 노력을 기울이는 한편 이 부분에서 외국기업과의 합영, 합작을 활발히 벌이고 있다. 북한의 섬유공업은 경공업에서 차지하는 비중이 가장 높으며 비교적 발전된 분야인 바, 섬유는 화학섬유인 비날론과 스프사가 주종을 이루고 있다. 북한은 비날론섬유 생산을 확대하기 위하여 함경남도 함흥시에 2.8비날론연합기업소를 완공하여 최초로 비날론 섬유를 대량생산하게 되었으며 이후 설비 투자와 시설개체 등 확장공사를 꾸준히 추진하였다. 1983년에는 비날론 생산확대의 일환으로 순천비날론 연합기업소설립을 추진하여 1989년 1단계 공사를 완공하여 연간 5만톤의 비날론을 생산하고있으며 1996년 완공을 목표로 하고 있는 2단계 공사가 진척되고 있다.

비닐론 이외의 화학섬유로는 갈대와 목재를 원료로 스포사를 만드는 신의주 화학섬유공장이 있고, 청진화학섬유 연합기업소도 이 지역에 풍부한 목재를 원료로 한 인견직 및 스포사를 생산하고 있다. 한편 6개년계획 이후에는 비닐론, 스포사 계열의 섬유 이외에도 석유를 원료로 하는 화학섬유를 생산하기 위하여 평안남도 안주지구에 청년화학 연합기업소를 건설하여 연산 1만톤의 화학섬유 생산능력을 갖추게 되었다. 북한은 현재 비닐론과 스포사 이외에 인견사, 모비론, 아닐론, 아크릴 등을 포함하여 연간 16만 5,000톤의 화학섬유 생산능력을 갖추고 있다.

견방직, 혼방직 생산은 평양종합방직, 강계방직, 사리원방직, 개성방직, 구성방직 공장에서 이루어지고 있으며 모방직은 함흥모방직, 신의주 모방직공장에서 생산되고 있다. 최근에는 안주 아크릴 공장 건설과 구성방직공장의 에이스피닝공장 건설 등이 추진되었고, 평양직물공장에서는 스피닝, 워빙, 염색, 제품처리기의 장비를 도입함으로써 원료에서 직물생산까지의 일괄공정체제를 갖추게 되어 1990년 현재 1억 미터의 각종 직물을 생산할 수 있게 되었다.

이외에도 실크가 전통적으로 생산되고 있는데 박천군이 실크생산의중심자로서 매년 350만 미터의 실크를 생산하고 있는 바 평양, 영변, 박천에서 생산되는 실크는 소련, 중국, 일본, 이탈리아, 나이지리아, 인도 등지에 수출되고 있다. 직물의 이러한 생산확대뿐만 아니라 직물의 품질을 보다 다양화하기 위하여 순천비닐론연합기업소에서는 10만톤의 비닐론 생산목표치 중에서 5만 톤을 비닐론 인견으로 생산하여 뜨개옷, 양말, 솜옷겂감, 비옷, 우산천, 방수포등 다양한 제품생산이 가능하도록 추진하고 있다. 또한, 청년화학 연합기업소에서는 나일론과 테트론을 생산하여 비닐론과 혼방함으로써 보다 우수한 양복천 생산을 추진하고 있다.

주요 편직물 생산은 강계, 함흥, 개성 편직물공장 및 기타 편직물 공장에서 이루어지고 있는데 1980년대 후반에 이르러서야 고속 편직장비등이 도입되어 어느 정도의 생산능력을 갖추게 되었다. 북한의 대표적인 편직물 공장으로는 강서 편직물공장이 있으며 여기서는 스웨터, 내의류, 미플러, 운동복 등이 생산되고 있다. 동 공장에서는 130여종의 주요 제품과 5,000종류의 제품생산이 이루어지고 있다.

북한은 섬유분야 사체의 투자부족과 기술수준의 낙후를 타개하기 위하여 1984년 9월 합영법을 제정, 공포하여 제한적이거나 서방의 자본과 기술도입을 추진하고 있으나 보

다 적극적인 개방정책을 추진하지 못하고 주로 일본에 있는 조총련 상공인들과의 합영, 합작을 통한 생산확대를 추진하고 있는데, 주요 합작공장은 1987년 일본의 모란봉 주식회사와 북한의 은하무역 총 회사 간에 이루어진 모란봉 합영회사로서 동 공장은 현재 까지 북한에서 추진되고 있는 합영회사 중 최대규모의 회사로서 기성복, 와이셔츠, 점퍼 등을 생산하는 낙원성화피복합영회사와 진달래합영회사 등 의류부분의 합영기업이 점차 증가하고 있다.

한편, 1986년 12월 북한은 소련과 2000년까지 경공업 생산협조협정을 체결하고 의료 부문에서는 소련으로부터 의류생산 설비 및 기술 그리고 기술인력 양성교육을 제공받아 여기서 생산되는 의류제품을 소련에 수출하는 형식으로 의류생산 및 기술부문의 협력을 추진하고 있으나 생산제품의 품질저하로 매년 수출물량이 계약보다 미달하고 있다.

북한의 합영기업 현황 (1992년 현재)

번호	설립년도	합 영 기 업 명	사 업 내 용	소 재 지	투 자 국
1	1987	모란봉합영회사	기성복	평 양	일 본
2	"	대동강피복합영회사	의 류	-	"
3	"	조선피복합영회사	의 류	-	"
4	"	낙원성화피복합영회사	부인양복	"	"
5	"	원산애국편물유한회사	편직물	원산시	"
6	"	능라합영회사	양복점 및 상점	평양시	"
7	1988	평야실크합영회사	견직물	"	"
8	"	청천강합영회사	견 사	회천시	"
9	1989	광포합영회사	양 모	함남 정평군	"
10	"	진달래합영회사	부인양복	평양시	"
11	"	만경대신발합영회사	신 발	-	"
12	1991	문평합영회사	편직물	-	"
13	"	청천강합영회사	명주실	-	"

번호	설립년도	합 영 기 업 명	사 업 내 용	소 제 지	투 자 국
14	1992	평양가면트합영회사	의 류	평 양	일 본
15	"	청진합영회사	의류, 피복가공	청 진	"
16	"	개성피복합영회사	의 류	개 성	"
17	"	명회피복회사	의 류	-	"
18	"	광민합영회사	-	-	"
19	"	명해고급기성복공장	의 류	-	"
20	"	전지합영회사	피복, 의류	-	"
21	"	조선3방연합합영회사	의 류	-	"

3.2.6 건재공업기업소 현황

건재공업은 북한에서 가장 자립적인 공업으로 되어 있는 바 그것은 건재공업의 생산 기술공정이 비교적 단순하고 또 원료를 전적으로 국내에 의존하고있는 것으로 해서 생산이 비교적 정상화되어 있는 부문이다. 또한, 북한이 지난 기간 기간산업의 생산기술적 토대를 강화하는 사업으로서 건설부문에 필요한 건제품의 생산기지로서의 건재공업 육성에 적지 않은 힘을 육성하였기 때문이다.

건재공업에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 시멘트 공업이다. 현재생산능력상 가장 큰 시멘트 공장으로서는 순천시멘트 공장이며 연간 300만 톤 생산능력을 보유하고 있다(실지고 230만 톤~260만 톤), 이 공장설비는 영국에서 일식으로 수입하였는데 기본 생산설비는 영국 산이고 조종용 컴퓨터체계는 프랑스 산이며 조종용 하드웨어는 덴마크 산이다. 최근 독일에서 수입한 상원 시멘트 공장은 연간 200만 톤 능력을 보유하고 있는 가장 현대적인 시멘트 공장이다. 현재 이 공장은 노동당 제정 경리부가 직접 생산관리 처분하고 있으며 생산된 시멘트는 노동당이 직접 지정한 대상건설에 쓰이고 있다. 현재 북한의 무역수출에서 시멘트 수출이 차지하는 비중은 대단히 크다. 이외에 큰 규모의 시멘트 생산공장들로서는 승호리, 마동, 언내리 시멘트 공장 등인데 여기서 1.176만 톤 의 시멘트를 생산하고 있다.

또한, 내화물공업의 경우도 세계 최대 매장량의 마그네사이트를 보유하고 있어 내화물공업도 일정하게 발전하였다. 마그네사이트 광석의 최대 채굴지는 백금산이며 최대 마그네사이트 공장은 오지리에서 수입하여 가동 중인 단천 마그네샤크렁카 공장이다.

주요 시멘트 공장

기업소	생산품	생산능력	소재지
순천시멘트공장	포르란드시멘트(금강표)	300만톤	평남 순천
상원시멘트공장	포르란드시멘트(상원표)	200만톤	평 양
2.8시멘트공장	포르란드시멘트	160만톤	황북 봉산
해주시멘트공장	포르란드시멘트(사슴표)	100만톤	황남 해주
승호리시멘트공장	포르란드시멘트, 내화시멘트, 백색시멘트	95만톤	평 양
천내리시멘트공장	포르란드시멘트, 슬레이트	80만톤	강원도 천내리
구장시멘트공장	포르란드시멘트	60만톤	평북 구장
고무시멘트공장	포르란드시멘트	420만톤	함북 구령
부래산시멘트공장	포르란드시멘트	30만톤	함남 고원

4. 북한기업의 사유화 정책 대안

4.1 통일 시나리오

시나리오는 북한경제의 개혁 여부와 통일 방식간의 관계를 통해서 4개의 가상을 설정할 수 있다. 그것은 (I) 북한내부의 경제개혁과 단계적 통일, (II) 현사회체제 유지와 단계적 통일, (III) 경제개혁과 흡수통일, 그리고 (IV) 현사회체제 유지와 흡수통일 등인데 각각의 경우를 살펴보자.

북한체제의 개혁 여부와 통일방식

	북한의 개혁여부	경제체제의 개혁	현사회주의경제체제유지
통일방식			
단계적 통일방식		I	II
한국에 의한 흡수통일		III	IV

첫 번째의 경우는 I 항으로써 남북한이 협상을 통한 과정을 밟아 통일을 추구하고 북한 내부에, 예를 들면, 중국식의 점진적 경제개혁이 이루어지는 경우이다. (구)소련이나 동구 사회주의국가들의 경우와 같이 급격한 정치, 경제적 개혁의 가능성은 북한의 경우 일단 배제되어 있다고 보아도 무방할 것이다. 급진적 개혁이 유발하는 정치적 위험을 감당할 수 없을 것이기 때문이다. 점진적인 경제개혁에 있어서도, 예를 들면 중국의 천안문 사태 및 개혁 갈등과 같은 정치적 부작용이 예상될 수는 있다. 그러나 약간 무리가 있는 가정이라는 하지만, 북한의 지도부가 합리적 의사결정을 한다면, 북한은 개혁을 하는 경우 예상되는 그러한 부작용과 개혁을 하지 않는 경우 당면하게 될 지속적 경제침체와 주민의 불만, 체제의 불안정성 등과 같은 상황을 비교 검토하지 않을 수 없을 것이다.

정상적인 상태에서 남북한간에 경제통합이 이루어진다면, 이는 대체로 상품거래→자본거래→노동시장→통화통합의 과정을 밟아가게 될 것이다. 이러한 과정에서 가장 이상적인 경우는 북한이 상품 및 요소시장에서 시장경쟁체제를 도입하고 생산수단의 소유관계를 점진적으로 사유화시키는 경우가 되겠으나, 이는 별다른 현실성을 갖고 있지 않다. 이는 북한이 자율적으로 사회주의 경제체제를 포기함을 뜻하기 때문이다.

오늘날 중국의 개혁 경험에 비추어 볼 때, 북한의 경제개혁이 지속적으로 이루어진다면, 북한의 경제체제는 대체로 다음과 같은 제도적 변화를 보이고 있어야만 한다.

- 특히 소비재를 중심으로 하는 시장에서의 경쟁체제 도입
- 제한적인 범위의 자본시장, 외환시장, 노동시장의 자율성 보장
- 정경분리를 통한 경영의 자율성 보장
- 소규모 서비스, 소비재산업, 유통업의 사유화

- 토지의 장기 임대애 의한 자영농의 육성
- 능동적인 경제의 대외개방화(무역, 직접투자 등)

북한이 이러한 정도의 경제개혁을 추진하고, 단계별 접근을 통하여 경제통합이 이루어지는 경우, 그에 따르는 '조정비용'이나 사회적 갈등은 독일에 비하여 현저하게 감소할 수 있을 것이다. 그 동안 알려진 여러 사회학자들의 연구 결과에 따르면, 과거 사회주의체제하에 살던 주민들은 한편으로 생활 수준의 향상을 갈구하면서, 동시에 자본주의적 시장경제에 상당한 저항감을 갖고 있는 것으로 나타나 있다. 그러나 개혁을 통한 시장경제의 실험 및 경우와 같은 가시적 개혁의 성과는 주민들로 하여금 '자본주의적 가치에 대한 입맛'을 북돋울 것이며, 경제통합 이후에 제도조정에 대한 저항을 극소화시키는 데에 기여할 것이다. 특히, 북한이 점진적 경제개혁을 통하여 농업, 서비스, 중소기업 부문의 사유화를 확대시킨다면 경제통합 이후 본격적으로 추진될 수 있는 사유화 작업은 독일의 경우보다 훨씬 용이하게 진전될 수도 있을 것이다.

두 번째 북한이 현재와 같은 사회주의 경제체제를 유지하고 이를 전제로 단계적으로 경제통합 또는 통일방안을 모색하는 경우이다. 이 경우의 단계별 경제통합-예를 들면 관세통합이나 통화동맹 또는 경제공동체 등-불가능하거나, 또는 가능하다 하여도 그러한 통합의 경제적 효과는 극히 제한 적일 수밖에 없다. 다시 말하면, 북한이 분권적 의사결정이나 시장경쟁을 허용하지 않는 상태에서는 남한을 포함한 자본주의 시장경제국가와의 국제분업이 극히 제한적일 수밖에 없을 것이며, 이러한 상황에서 단계별 통합전략이란 별다른 효과가 없을 것이다. 이렇게 볼 때 북한이 최소한의 '제도개혁 없는 경제개방'을 시도하려는 것은 그러한 경제논리에 대한 무자의 소산이거나, 앞에서 지적한 바와 같이, 개혁의 정치적 비용을 수용할 수 없다는 반증으로 이해된다. 이 경우 남북한 경제통합이나 통일은 예측하기 어려운 경제외적 요인에 의하여 좌우될 것이며, 통일에 따르는 북한 경제의 시장경제화에는, 독일의 사례가 보여주는 바와 같이, 조정비용이 크게 발생할 것이다.

세번째는 북한이 점진적 체제개혁을 추구하고, 한국 측에서 독일식의 흡수통합을 시도하는 경우이다. 사실은 대 북한관계에 있어서 한국이 취할 수 있는 정책이나 전략과 관련하여, 단계적 접근이나 흡수통합 전략은 모두가 자본주의적 시장경제를 중국적으

로 경제체제로 간주하고 있다는 의미에서 공통성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 다만 접근 방식에 있어서 전자가 '상당한 정도의 장기적 시계'를 전제로 통일과정에서 예상되는 부작용의 극소화를 겨냥하고 있다면, 후자는 어느 정도의 부작용을 감수하면서도 통일에 이르는 과정과 단계를 축소시키려는 전략으로 파악될 수 있을 것이다. 북한이 점진적인 경제개혁을 추진한다는 분명한 징표들-예를 들면, 위에서 지적한 중국의 사례와 같은-이 가시화 된다면 급속한 흡수통합보다는 단계적 경제통합 방식이 분명히 합리적 일 것이다.

북한이 현재의 사회주의 경제체제를 고수하고 한국이 흡수통합을 시도하는 경우가 마지막 예일 수 있다. 지난 수년간의 경향이 보여주는 바와 같이, 북한이 현재와 같은 경제체제를 고수하는 한 경제의 정체성을 탈피하기는 거의 불가능할 것으로 보인다. 김일성과 같은 '카리스마'를 절여하고 있는 기존체제에 대한 하부로부터의 저항이 예상될 수 있다. 이러한 상황의 진전이 통일로 연결될 때 이는 전형적인 독일식 흡수통합의 양상을 보일 것이다.

이상에서 개관한 몇 가지의 접근방식 중에서 아마도 가장 이상적인 경우는, (I)항에서 지적한 바와 같이, 북한이 점진적 경제개혁을 도입하고 그에 상응하는 단계별 경제통합이 이루어지는 경우일 것이다. 또한 (II)항과 (III)항의 경우가 실현불가능하거나 통합과정의 조정비용 부담 문제 때문에 (III)항이 비합리적이라면, (IV)항의 경우에 대비한 한국 측의 준비가 필요할 것이다.

4.2 북한기업 사유화에 따른 정치적 문제점

북한기업은 사업체개라는 기업소 자체의 경영활동 원칙에 중앙집권적 계획경제체제에 의존하는 국가 경제정책의 제약을 받고 있어서 국가의 거시적 경제조종작용과 기업의 경영활동과의 불가분의 관계에 있다. 다시 말해 기업소의 모든 경영활동은 철저히 당중앙위원회 의사와 결정 지시에 근거하여 진행되고 또 그 앞에 체임지게 되어 있는 체개라는 것이다.

국가행정기구는 당의 경제발전목표와 방향이 설정되면 그에 철저히 의기하여 자기부문의 공장, 기업소들에서 생산해야 할 양적 과제와 기업들 사이의 생산량을 고려하고

기업들에게 과제를 제시한다. 또한 집행과정을 감독하고 기술적 지도를 하며 자재공급을 비롯한 기업들의 생산활동여건을 독려하는 체제이다. 기업소는 당의 결정, 지사의 집행을 위한 구체적 실현 대책에 대한 지시를 받는다.

이러한 북한의 경제체제와 기업체제에서 지배인, 당비서, 기사장, 부지배인들 기타 관리인들이 일상적으로 하는 부문별 업무활동은 당앞에 책임지게 되어 있다. 따라서 임무완성에 중심을 둔 생산활동이지 창의적 활동 내지는 할당된 업무이외의 작업은 기대하기 힘들다. 또한 기업의 활동은 경제부문별 지도 기구가 있어서 각각의 계층에 맞는 조직에 획일적으로 전달되는 체계가 갖추어져 있다. 모든 기업소의 경제활동내용들은 당중앙위원회 해당부서에 매일매일 보고되고 조종을 받는 체제이다.

이러한 체제에서 사유화를 시도한다는 것은 상당한 위험부담이 있을 것으로 판단된다. 자신들이 오랫동안 책임지고 작업을 수행하던 기업소가 타인의 소유로 전환되든지 또는 자신이 직접 기업소의 소유주로서 생산활동을 결정하게 된다면 강력한 거부감과 혼동이 동시에 다가올 것이다. 그러나 헝가리나 체코의 경우처럼 부분적이긴 하지만 미리 자본주의 형태의 생산 경험을 거친다면 이러한 거부감과 혼동은 경감될 것이다.

따라서 현재의 체제에서 아무런 변화없이 흡수통일이 된다면 북한주민들의 거부감과 혼동은 상당히 큰 폭으로 표현될 것이다. 이러한 것을 타개하기 위해서는, 즉, 보다 부드러운 사유화 방안을 추진하기 위해서는 북한의 경제체제 개혁을 꾸준히 지원해야 한다는 것이다. 김정일의 당비서직 승계 이후 개방화에 대한 기대가 높아질 것으로 예상하지만 이를 더욱 가속화시킬 수 있도록 외교적인 노력과 인내력을 갖춘 협상을 마련해야 한다. 현재의 철저하고도 폐쇄적인 상태에서는 북한기업의 사유화는 경제적인 것은 차지하고서라도 정치적으로 비용이 상당히 많이 요구될 것으로 판단된다.

북한기업을 사유화하고 체계적으로 북한의 사회주의경제를 자본주의 시장경제로 전환한다는 것은 엄청나게 험난하고 또 장기적인 과정이라는 점은 인식해야 한다. 정치적으로 특히 북한주민들이 자신들이 속한 사회의 변혁과정에서 소외된다고 느낀다면 통합이 늦어질 뿐만 아니라 통합 후에도 상당한 후유증이 있을 것이다. 특히 남북한의 통합적 과정에서 파괴적·해체적 경향이 주도적으로 비쳐진다면 상호 이해와 협력의 분위기보다는 갈등과 체념이 더 강해져 남과 북이 지금보다 더욱 반목하는 계기가 될 수 있기 때문이다.

따라서 북한기업의 사유화과정에서 기존의 체제라고 볼 수 있는 지배인, 당비서, 기사장, 부지배인 등 관리자들에 대한 적절한 배려와 근로자들의 실업에 대한 보장이 적극적으로 마련되어야 한다. 특히 동독인들은 통일 후에 자신들의 사회적 지위에 엄청난 변화를 가져왔다고 경험했다는 것을 상기해 볼 필요가 있다. 이는 통합과정에서 필연적인 것이지만 매우 다양한 방식으로 이득과 손실, 사회적 상승과 하락이 이루어져서 정치적으로 사회적으로 불안해 질 수밖에 없음을 의미하고 있다.

4.3 북한기업 사유화에 따른 경제적 문제점

정치적인 측면을 위해 북한 기업의 관리자와 근로자들에게 구시대의 신분을 유지시켜 주고 사회적 안정을 추구하기 위해 북한기업의 사유화 과정에서 국영기업의 관리자와 노동자들을 지속적으로 채용하는 것은 경제적인 측면에서 볼 때 상당한 문제점을 야기할 것이다. 하지만 정치적 필요성과 경제적 현실성이 공히 마련되기는 어려운 것이기 때문에 국영기업의 재산을 사유화시키는 데 있어서 적용될 수 있는 몇 가지의 기준들 중 효율성, 신속성 및 사회적 수용성이라는 세 개의 기준이 적절히 사용될 수 있을 것이다.

독일의 경우 신탁관리청에 의한 사유화는 작업의 신속성과 경영의 효율성에는 순기능적인 반면에 사회성에 있어서는 상당한 문제를 갖고 있는 것으로 보인다. 최근의 자료에 의하면, 1993년 5월 말 현재 사유화 대상 기업중 12,360개 기업이 사유화되었으며, 2,702개 기업은 정산처리되고, 1,871개 기업이 아직도 신탁관리청의 관리하에 있는 것으로 나타나 있다. 이 중 사유화가 이루어진 기업에 의하여 명시적으로 보장된 고용기회의 창출은 1백4십6만명, 그리고 투자규모는 1천7백9십억 마르크이며, 신탁관리청의 배각수익은 4백3십억 마르크에 달하고 있다.

이러한 매각 방식의 사유화는 향후 대량 실업문제를 일으킬 수 있다. 독일의 경우 1990년초 사유화 작업이 시작될 당시 신탁관리청의 관할 하에 있던 모든 기업의 종사자가 4백만 가량으로 추정되었다. 그러나 그중 매수기업에 의하여 보장된 고용 및 아직도 신탁관리청의 관리하에 있는 기업종사자-약 3십1만명-를 제외한 나머지의 대부분은 실업으로 전락하였다. 국영기업의 사유화에 따르는 대량실업을 방지하기 위하여 매수

기업에 의한 고용보장의 정도에 따라 유리한 매각조건을 부여하였음에도 불구하고 그 효과는 극히 제한적이었던 것으로 판단된다.

매각 사유화 방식은 재정부담의 문제를 야기시킨다. 독일의 경우 신탁관리청은 상당 규모의 매각에도 불구하고 2천7백5십억 마르크에 달하는 대규모의 부채를 안게 되었다. 그 상당 부분은 과거 국영기업이 안고 있던 부채의 상환 및 기업의 경영효율화를 위한 지원금 그리고 공해 제거 사업과 관련된 것이다. 이상과 같은 문제들을 고려할 때 우리가 독일의 사유화 그대로 적용하는 경우 감당하기 어려운 부작용이 발생할 것임을 알 수 있다.

4.4 북한기업 사유화의 결론

앞서 언급한 정치적·경제적 문제점 때문에 통일 이후 북한지역의 국영기업 및 국유 재산으로 사유화하는데 있어서 다음과 같은 정책들이 소개될 수 있고 이에 따른 문제점들이 충분히 논의된다면 독일통합이나 동구 유럽 및 러시아지역이 겪었던 체제전환의 비용보다 효율적으로 추진될 수 있을 것이다.

우선 북한 기업 크기와 생산성에 맞추어 다양한 사유화 방식이 소개되어야 한다. 특히 대부분의 북한기업들이 노동집약적 산업에 편중되어 있기 때문에 단순히 매각 방식을 사용할 경우 집단 실업 사태가 일어날 가능성이 농후하고 대중사유화 방식을 택할 경우 반대로 전문적인 경영인의 부족으로 생산성이 저조할 것으로 예상된다. 따라서 한 기업을 사유화하는 경우에도 매각사유화 방식과 대중사유화 방식을 적절히 혼합하여 사용할 경우 이러한 문제점들을 상당부분 예방할 수 있을 것이다. 즉, 한 기업의 일부는 대중사유화를 통해서 북한 주민들에게 그들의 기득권을 인정하여 정치적·사회적 안정을 도모하고 그 기업의 나머지 일부는 매각사유화를 통해서 관심있는 외부인들이 직접 해당기업에 그들의 경영능력을 도입할 수 있도록 유도하는 것이다.

이러한 혼합방식이 택하지 않고 매각 사유화만 추진된다면 북한의 군수산업이던가 열악한 환경에 위치한 건재업 등이 사유화되기가 힘들 것이다. 한편 평양근교의 기업들은 매각 사유화에 상당히 매력을 주는 대상으로 떠오를 것이다. 왜냐하면 기업의 생산성 보다는 입지적 유리함이 주는 기업의 가치가 높기 때문이다. 그 반대로 지리적으로

로 낙후된 위치에 있는 기업들은 매각방식에서 소외될 가능성이 높다. 따라서 이러한 기업들에게는 대중 사유화에 대한 비율을 높여서 기존의 북한주민들에 의해서 소유되고 일부는 외부경영인들이 참여하여 생산성을 제고하는 방안이 바람직할 것이다.

한편 기업의 사유화 성공 여부는 굳이 사유화 방식에 의해서만 좌우되지 않는다. 오히려 사유화 외적인 요소, 즉 기술적인 측면과 산업 구조 조정적인 측면에 의해서 경제통합의 성공여부가 달려 있다. 우선 남북한의 산업구조를 동질화시키는 데 장기적인 차원에서 결정해야 한다. 북한 국영기업의 사유화에 따르는 조정비용을 줄이기 위해서는 남북한간에 상당한 기간 동안 이원적 산업구조를 유지해야 한다는 것이다. 소규모의 추가 자본투입과 경영 기법의 이전을 통하여 중국을 포함한 동남아의 후발개도국에 대하여 비교우위가 확보될 수 있을 것으로 판단되는 산업은 북한에 계속해서 육성시키며 이를 한국지역에서도 육성하는 우를 범하지 말아야 한다.

따라서 북한기업이 우위를 차지하는 것이 있다면 이를 한국지역으로 옮겨 산업을 육성하지 말고 북한지역내의 전략산업으로 집중육성해야 한다. 이런 경우에 다음과 같은 두 가지의 문제가 있을 것으로 예상된다. 그 하나는, 대부분의 사회주의 국가들이 그러한 듯이, 북한의 경우에도 그러한 중소기업이 차지하는 고용비중은 통상적인 시장경제 국가의 경우보다 현저하게 낮을 것이라는 점이다. 수많은 중소기업보다는 일정수의 대기업을 대상으로 하는 경우 사회주의 경제의 계획, 통제 감독이 용이할 뿐만 아니라, 과거의 개발전략이 경공업보다는 주로 자본재산업을 중심으로 이루어져 왔기 때문이다.

독일의 경우 사유화 과정에서 많은 기업을 파산시키고, 사유화된 기업들이 극단적인 감량 경영을 함으로써 실업을 포함한 여러가지 문제들이 발생하게 된 것은, 가능한 한 단기간에 서북과 동남적인 근대적 산업구조 (동일 수준의 자본집약도와 자본계수)를 형성시키고자 하는 과욕의 소산으로 이해된다.

따라서 남북한과 경제통합 이후 북한지역의 노동집약적 중소기업을 대상으로 일정 규모의 자본과 경제통합을 지원하여 대량실업을 방지하고 북한 경제를 활성화시키는 데에는 상당한 한계가 있을 것으로 보인다. 또 다른 문제는 경제외적 성격의 것이다. 즉, 경제통합 이후 북한 지역의 경제를 대상으로 점진적 구조 조정 전략을 투입하는 경우, 남북한 지역간에 이원구조가 장기화될 것이며, 이 경우 북한 지역 주민의 상당한

저항이 예상된다. 이러한 과정에서 북한의 대규모 노동력이 남한 지역으로 유입됨으로써 그러한 이원성이 더욱 증폭될 위험이 있다. 따라서 이에 대한 효율적인 통합체제를 마련할 필요가 있을 것이다.

둘째, 체코나 러시아와 같이 국민들에게 일괄적으로 바우처 내지는 투자증서를 배분하는 경우 소유의 사유화 및 사회성을 동시에 실현함으로써 사유화에 대한 사회적 수용성이 제고될 수 있겠으나 경영의 효율성을 기라는 데에는 상당한 문제를 안고 있다. 이에 반하여 독일식의 매각방식은 그와는 반대의 효과와 부작용을 갖고 있다. 따라서 경영의 효율성을 중시하여 독일식의 방식을 택하는 경우 사회적 수용성을 제고시킬 수 있는 보완적 수단을 강구할 필요가 있다. 이러한 수단의 하나는 해당기업의 종업원에 대하여 일정 비율의 주식을 보유하도록 제도화시키는 방안이다. 말하자면 ‘종업원 지주제’를 확대 적용함으로써 무산계급의 영속적 무산계급화를 방지하고 생산성행상을 위한 장치를 마련할 필요가 있다. 이는 사유화를 추진하고 있는 동구 제국이 취하고 있는 방식이기도 하다.

셋째, 농업부문에 있어서 농지의 사유화 및 농업의 시장경제화는 그 특성을 고려하여 점진적으로 추진하여야 한다. 농지의 경우, 북한이 이미 자체의 경제개혁을 통하여, 중국이 그러하듯이, 실제적인 개체소유와 큰 차이가 없는 농지의 장기 임대제도를 도입, 시행한 상황이라면, 남북한 경제통합과 함께 곧바로 사유화 작업을 진행할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 개혁 경험이 없는 상황에서 농지의 사유화를 전면 실시하는 경우 그에 대한 주민의 저항이 크게 발생할 소지가 있다. 예를 들면 러시아의 경우 농업개혁이 확산되지 못하고 있는 중요한 원인의 하나도 바로 그와 같은 사유화에 대한 저변으로부터의 저항에 기인하는 것으로 알려져있다.

단계적으로 농지의 사유화가 종료되었다 하더라도 농업부문의 경제 활동은 기본적으로 소규모의 ‘협력조합’체제를 유지시킬 필요가 있을 것이다. 과거 중국이 실시했던 인민공사와 같은 방식은 규모의 비효율성과 책임의 익명성에 기인하여 여러가지의 문제를 안고 있었으며, 영세성을 띤 개체의 소농체제 역시 비효율적이기 때문이다.

북한 지역에 있는 농지 및 전반적인 토지의 처리 문제와 관련된 논의에서 일부학자들은 통일된 이후에도 공적 소유를 고수해야 한다는 견해를 제기한바 있다. 이는 무엇보다도 소수에 의한 부동산의 과점 및 투기와 같은 사회적 부작용을 원천적으로 제거

해야 한다는 논거를 저변으로 하고 있다. 그러나 이러한 주장은 무엇보다도 다음과 같은 두 가지의 문제를 갖고 있다. 그 하나는 통일한국의 두 지역에 두 가지의 상이한 소유제도가 병존함으로써 발생하는 법제도상의 문제이며, 그 다른 하나는 사유제에 기초한 시장경제의 원리에 어긋난다는 점이다. 부작용을 빌미로 원칙을 희생할 때 제의 기본 성격은 변화되기 마련이다.

참고문헌

- 통일원, 「통일백서」, 「북한경제 개관」, 1988.-1995
- 최신림, 박동철, 「북한의 주요산업분석」, 산업연구원, 1992.
- 「김일성 저작집」, 평양, 1989.
- 통일원, 「북한 및 공산권 동향」, 1989.
- 이상만, 「통일경제론」, 형설사, 1994.
- 정갑영, 「북한의 경제구조와 경제통합의 과제」, 국제무역경영연구원, 1996
- 김성우, 「사회통합의 관점에서 본 통일독일 3년」, 통일문제연구, 1993 가을
- Anderson, R. "Voucher Funds in Transitional Economies: The Czech and Slovak Experience" World Bank, Policy Research Working Paper No. 1324. 1994.
- Balcerowicz, L. "Common Fallacies in the Debate on the Economic Transition in Central and Eastern Europe," Working Paper No. 11. London: EBRD. 1993.
- Bhaumik, S., I. Jackimova, and D. Kelleher "Exit the State, Enter...Hausbanks?: A Critique of the Privatization Process in Bulgaria" Manuscript under review. 1997.
- Borish, M. and M. Noel "Private Sector Development During Transition: The Visegrad Countries," Discussion Paper No. 318. Washington, DC: World Bank. 1996.
- Brada, J. "Privatization is Transition: Or is it?" Journal of Economic Perspectives 10(2): 67-86. 1996.
- Chubais, A. "The Results of Privatization in Russia and the Tasks of the New Stage", Problems of Economic Transition 38(1): 54-62. 1995.
- Claessans, S., S. Djankov, and G. Pohl "Ownership and Corporate Governance: Evidence from the Czech Republic," Policy Research Working Paper. No. 1737. Washington, DC: World Bank. 1997.
- Commander, S., Q. Fan, and M. Schaffer, Enterprise Restructuring and Economic Policy in Russia. Washington, DC: World Bank. 1996.

- Felbur, A. and P. Wazniewski, "Economic Efficiency in the Period of Systemic Transformation (1989-93)" Eastern European Economics. 34(1): 75-96. 1996.
- Fischer, S. and A. Gelb "The Process of Socialist Economic Transformation," Journal of Economic Perspectives. 5(4): 91-105. 1991.
- Fischer, S., R. Sahay, and C. Veigh "Stabilization and Growth in Transition Economies," Journal of Economic Perspectives. 10(2): 45-66. 1996.
- Genco, P., S. Taurelli, and C. Viezzoli "Private Investment in Central and Eastern Europe: Survey Results," Working Paper. No. 7. London: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). 1993.
- Glaeser, E., and J. Scheinkman "The Transition to Free Markets: Where to Begin Privatization" Journal of Comparative Economics. 22(1): 23-42. 1996.
- Hartlandsberg, M. "Korean Unification: Learning from the German Experience," Journal of Contemporary Asia. 26(1): 59-80. 1996.
- Hillman, A. "The Transition from Socialism: An Overview from a Political Economy Perspective" European Journal of Political Economy. 10: 191-225. 1994.
- IFC, Privatization: Principles and Practice. Washington, DC: International Finance Corporation (IFC). 1995.
- Jones, D. "Employee Participation During the Early Stages of Transition: Evidence from Bulgaria," Economic and Industrial Democracy. 16(1): 111-135. 1995.
- Katz, B. and J. Owen "Designing an Optimal Privatization Plan for Restructuring Firms and Industries in Transition" Journal of Comparative Economics. 21(1): 1-28. 1995.
- Kim, H.J. Unification Policies of South and North Korea, 1945-1991: A Comparative Study. Seoul: Seoul National University Press. 1992.
- Kornai, J. The Socialist System: The Political Economy of Communism. 1992. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Laski, K. and A. Bhaduri "Lessons to be drawn from the main mistakes in the transition strategy" in Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s. Zecchini, S. (ed.) Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers, 1997. pp.

103-122.

Lee, H.K. The Korean Economy. Albany, NY: SUNY University Press. 1996.

Lieberman, I. et al., eds. "Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Comparative Analysis," Studies of Economies in Transition. No. 16. Washington, DC: World Bank. 1995.

Lipton, D. and J. Sachs. "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland," Brookings Papers on Economic Activity 1: 75-133. 1990.

McCarthy, D. and S. Puffer "'Diamonds and Rust' on Russia's Road to Privatization: The Profits and Pitfalls for Western Managers," Columbia Journal of World Business (Fall 1995): 56-69. 1995.

Muir, R. and J. Saba "Improving State Enterprise Performance: The Role of External and Internal Incentives," Technical Paper No. 306. Washington, DC: World Bank. 1995.

OECD, Assistance Programmes for Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union. Paris: OECD. 1996.

OECD, Systems for Financing Newly Emerging Private Enterprises in Transition Economies. Paris: OECD Centre for Co-operation with the Economies in Transition. 1996.

Pannier, D., ed. "Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies," Technical Paper No. 323. Washington, DC: World Bank. 1996.

Peev, E. "Separation of Ownership and Control in Transition: The Case of Bulgaria," Europe-Asia Studies. 47(5): 859-875. 1995.

Perotti, E. "Credible Privatization" American Economic Review. 85(4): 847-859. 1995.

Rapaczynski, A. "The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights," Journal of Economic Perspectives. 10(2): 87-103. 1996.

Rhee, Y.P., ed. Complex Systems Model of South-North Korean Integration. Seoul: Seoul National University Press. 1996.

Riechmann, C. "Credibility of Enterprise Restructuring and Privatization Policies in Eastern Europe" Economic Systems, 20(4): 243-271. 1996.

- Shafik, N. "Making a Market: Mass Privatization in the Czech and Slovak Republics" World Development. 23(7): 1143-1156. 1995.
- Song, B.N. The Rise of the Korean Economy. New York: Oxford University Press. 1994.
- Stephan, P. "Toward a Positive Theory of Privatization: Lessons from Soviet-Type Economies" International Review of Law and Economics. 16(2): 173-193. 1996.
- Tchipev, P. "Financial Institutions' Role in Bulgarian Privatisation," Communist Economies & Economic Transformation. 8(1): 93-107. 1996.
- Von Thadden, E. "Centralized Decentralization: Corporate Governance in the German Economic Transition," in M. Aoki and H. Kim (eds.) Corporate Governance in Transitional Economies, Washington, DC: World Bank, 1995. pp. 253-292.
- World Bank. World Development Report 1996: From Plan to Market. New York: Oxford University Press. 1996.
- Zecchini, S. "Transition approaches in retrospect" in Lessons from the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s. Zecchini, S. (ed.) Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers, 1997. pp. 1-34.

南北韓 統合時 北韓 國公債의 處理方案에 관한 研究

— 國際法上 國家債務의 承繼問題를 中心으로 —



申 性 秀
(韓國社會統一研究院)

목 차

<요약문>	207
1. 서론	211
2. 국가승계의 개념 및 국가승계법	212
3. 국가승계에 관한 이론적 고찰	217
4. 국가채무의 국가승계	229
5. 결론	249
※참고문헌	253

【요약문】

대한민국은 분단국으로서의 위상을 탈피하고 한반도의 통합이라는 중대한 과제를 안고 있다. 남북한의 통합은 통합의 과정에 있어서 다소 차이는 있을지라도, 궁극적으로는 영역주권이 변경됨으로써 국제법상 국가승계라는 법적 문제가 발생하게 된다.

영역주권이 변경됨으로써 나타나는 법적 효과는 그 영역에 있어서 주권이 변경되기 이전에 행사되었던 선행국의 국제적인 권리와 의무가 주권변경 후에 그 영역을 양수한 승계국에게 어떻게 이전되는가 하는 문제로서 이른바 국가승계의 효과를 창출하게 된다. 이러한 국가승계의 문제는 선행국과 승계국 그리고 제3국간에 형성되는 법률관계의 형평성과 아울러 국제사회의 법적 안정성을 동시에 추구해야 할 과제를 안고 있다고 할 수 있다.

영역주권의 변경으로 인하여 발생하는 국가승계의 내용으로는 조약을 비롯하여 국가재산, 국가공문서, 국가채무, 사권(사법상의 권리·의무), 불법행위책임(국가책임), 국적 등 다양한 분야가 포함되고 있다. 본 논문에서는 남북한 통합시 발생하는 국가승계문제 가운데 국가채무의 승계문제에 초점을 맞추어 특히 북한 국공채의 처리방안을 모색해 보고자 한다.

1995년 현재 북한의 총외채는 1백 18억 3천만달러 규모에 달하여 GNP에서 외채가 차지하는 비중이 53%에 달하고 있다는 점을 감안할 때, 남북한 통합시 북한 외채의 인수(승계)문제는 대한민국에 있어 적지 않은 부담이 될 수도 있다. 따라서 국가채무의 승계에 관한 국제법상의 원칙과 관행을 검토함으로써 북한 외채의 처리방안을 모색하는 것은 중요한 사안이라고 할 수 있다.

국가채무의 승계문제에 관한 국제법규범으로는 1983년에 채택된 ‘국가재산, 국가공문서 및 국가채무에 관한 국가승계에 관한 비엔나협약’(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts)이 있다. 본 협약은 아직 정식으로 발효되어 있지는 않지만, 국제법위원회의 오랜 법전화작업이 진행된 결과로 채택된 것이기에 동 협약규정은 북한 국공채의 처리방향에 있어 중요한 지침이 될 수 있다고 본다.

국가승계는 국제법에 있어서 가장 오래된 법률문제 중의 하나로서 이 문제를 이론적

으로 해결하려는 많은 학설이 제기되었다. 이러한 학설에는 전통적으로 많이 회자되었던 포괄적 승계론과 부분적 승계론을 비롯하여 유기적 대체이론, 도덕적 헌신이론, 단절이론, 선택적 승계이론 등이 제시되었고, 이에 이어 비교적 최근에 제시된 국민이익 승계이론에 이르기까지 국가승계문제의 합리적인 해결을 도모하려는 많은 노력이 행하여졌다. 그런데 이러한 학설의 전개는 시대에 따라 전개되는 국가이익의 보다 유리한 측면을 반영하고자 하는 측면이 다소 강하게 표출되어 왔고, 따라서 국가의 대외정책에 따라 국가승계이론은 유동적으로 변천되어 왔다고 할 수 있다. 그런데 권리와 의무의 상호관계를 중시하고 또한 기존 이론이 초점을 맞추어 왔던 국가인격의 동일성 및 계속성이라는 굴레를 벗어나 이전되는 영역에 있는 국민의 이익에 초점을 두고 있는 국민이익승계이론은 비교적 오늘날의 시대상황에서 보편적으로 적용될 수 있는 합리적인 승계이론이라 할 수 있다. 이는 수시로 변하는 국가정책에 국가승계의 결정을 맡기는 것보다는 국가의 본질적 기초로서 당해 이전영역에 있는 국민의 이익을 기준으로 하여 그 영역에 관련된 승계문제를 해결하는 것이 보다 합리적이고 안정적일 수 있기 때문이다. 현대국제법에서 중요한 원칙으로 등장한 제인반의 자기결정권은 기존의 국가중심적 사고에서 국민중심적 사고로의 전환을 의미하는 중요한 단서를 제공하고 있다. 따라서 국민이익승계이론에서 제시되어 있는 여러가지 기준을 기초로 하여 국가승계문제를 해결하는 것이 합리적이라고 할 것이다.

1983년 비엔나협약에서 제시되고 있는 각 규정은 비교적 합리적인 해결을 도모하고 있다고 할 수 있다. 국가들간의 국제관계법에 있어서 가장 합리적인 해결은 당사국들간의 자유로운 합의에 의한 것이라는 것은 두말할 나위도 없다. 따라서 선행국과 승계국간의 승계문제, 또는 선행국이 소멸된 상황에 있어서는 승계국들간의 승계문제, 그리고 승계영역과 관련되어 있는 제3국이 있을 경우에는 선행국과 승계국 및 제3국간의 승계와 관련된 세 문제들을 해결함에 있어서는 관련 당사국들간의 합의에 의하여 형평의 원칙과 관련 승계영역의 국민이익을 고려하여 해결되어야 할 것이다. 때문에 협약에서도 당사국들간의 합의가 이루어지지 않을 경우에는 형평의 원칙에 따라 해결되어야 함을 규정하고 있는 것이다.

국제법상 고려될 수 있는 채무에는 공공채무, 국가채무, 지방채무, 지방화원 채무, 공공기업의 채무, 유해채무 등이 있다. 이 가운데, 남북한의 통합과 같은 경우에 특히 중요

한 채무는 이른바 유해채무라고 할 수 있다. 국제법상의 원칙과 국가관행상 국민의 이익에 반하는 전쟁채무, 정권채무, 정복채무 및 국제법원칙을 위반하여 행해지는 조치를 위하여 계약된 채무 등 이른바 유해채무는 승계되지 않는다.

북한의 대외채무에 관한 정확한 통계가 나오지 않는 상태에서 북한 국공채의 구체적인 내용을 알 수는 없다. 그러나, 일반적으로 추정하는 바로는 1960년대말까지는 중국·구소련 등 사회주의권 국가들의 대북한 경제지원이 무상지원 또는 원조형식으로서 외채가 전무하였으나, 1970년대초부터는 중국·구소련과 무역 적자분을 외채로 산정하는 계약을 체결함에 따라 무역적자가 외채로 누적되기 시작하였다. 또한 1970년대초 서방권 국가들로부터 6개년 경제계획기간중 연불로 도입한 중화학공업 설비대금을 계약기간내 지불하지 못함에 따라 외채가 발생하였고, 제1·2차 오일쇼크로 이자의 일부만을 지불함으로써 외채가 계속 누적되었으며, 1985년도부터는 이자도 지불하지 못해 서방 채권은행단은 북한을 파산국가로 규정한 바 있다.

북한의 정치·경제적 실상을 볼 때, 그리고 최근의 식량사정에도 불구하고 군사력은 계속 증강되고 있는 현실을 볼 때, 북한 대외채무의 상당부분은 전쟁채무이거나 정권유지를 위한 정권채무 및 정권자 개인의 차부를 위한 채무로서 국민의 이익과는 무관한 이른바 유해채무일 가능성이 많은 것으로 생각된다. 국가채무에 있어 이러한 유해채무가 승계되지 않는다는 것은 확립된 원칙이라고 할 수 있다. 따라서 북한의 외채가 실지로 어떻게 쓰였고 또한 어떻게 쓰여지고 있는가 하는 사실분석이 이루어져야 할 것이다.

남북한 통합은 국가결합을 통한 단일국가의 형성을 의미하기 때문에, 이 경우에 선행국의 국가채무는 승계국, 즉 통합된 국가에 이전되는 것이 원칙이다. 북한 국공채의 승계문제는 구체적으로 국가승계라는 법적 효과가 발생하였을 때, 새로이 형성된 통일국가와 채권자인 제3국 및 국제금융기관들과의 구체적인 협의를 통하여 해결해 나가야 할 것이다. 여기에서 무엇보다 중요한 것은 북한 외채의 발생원인에 관계없이 외채가 쓰인 용도가 과연 국민의 이익에 부합하는 것인가 하는 여부에 있다고 할 것이다. 따라서 북한 국공채의 승계에 있어서는 국민의 이익이라는 관점에서 유해채무일 경우에는 그 승계를 부인하는 적극적인 자세를 취해야 할 것이다. 그러나, 대외채무의 쓰임이 국민의 이익과 합치될 경우에는 적극적으로 채무를 인수하여야 할 것이다.

1. 서론

대한민국은 분단국으로서의 위상을 탈피하고 한반도의 통합이라는 중대한 과제를 안고 있다. 남북한의 통합은 통합의 과정 및 정도에 있어서 다소 차이는 있을지라도,¹⁾ 궁극적으로는 영역주권이 변경됨으로써 국제법상 국가승계라는 법적 문제가 발생하게 된다. 따라서 국가승계문제는 향후 반드시 정리되어야 할 과제라고 할 수 있다.

영역주권의 변경으로 인하여 발생하는 국가승계의 내용으로는 조약을 비롯하여 국가재산, 국가공문서, 국가채무, 사권(사법상의 권리·의무), 불법행위책임(국가책임), 국적 등 다양한 분야가 포함되고 있다. 본 논문에서는 남북한 통합시 발생하는 국가승계문제 가운데 국가채무의 승계문제에 초점을 맞추어 특히 북한 국공채의 처리방안을 모색해 보고자 한다.

1995년 현재 북한의 총외채는 1백 18억 3천만달러 규모에 달하여 GNP에서 외채가 차지하는 비중이 53%에 달하고 있다는 점²⁾을 감안할 때, 남북한 통합시 북한 외채의 인수(승계)문제는 대한민국에 있어 적지 않은 부담이 될 수도 있다. 따라서 국가채무의 승계에 관한 국제법상의 원칙과 관행을 검토함으로써 북한 외채의 처리방안을 모색하는 것은 중요한 사안이라고 할 수 있다.

국가채무의 승계문제에 관한 국제법규범으로는 1983년에 채택된 ‘국가재산, 국가공문서 및 국가채무에 관련한 국가승계에 관한 비엔나협약’(Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts)³⁾이 있다. 본 협약은 아직 정식으로 발효되어 있지는 않지만, 국제법위원회의 오랜 법전화작업이 진행된 결과로 채택된 것이기에 동 협약규정은 북한 국공채의 처리방향에 있어 중요한 지침이 될 수 있다고 본다. 따라서 본 연구는 상기한 1983년 비엔나협약상 규정과 이 협약초안을 마련한

* 사단법인 한국사회통일연구원 연구위원·법학박사.

1) 예컨대, 통합의 중간단계로서 거론되고 있는 국가연합의 경우에는 국가연합을 구성하는 국가들이 독립된 주권을 여전히 향유하는 형식이기 때문에 영역주권이 변경되는 것이 아니며, 따라서 국가승계문제는 발생하지 않는다.

2) 조선일보, 1996년 12월 2일자, 2면. 북한 경제에 관한 정확한 내용은 알려진 것이 거의 없어서 경제 전반에 관한 기본자료조차 구하기 어려우며, 국내의 유관기관의 자료도 추정치에 불과한 실정이다. 북한 경제 일반에 대하여는 대외경제정책연구원 역편, OECD 한국경제보고서 1996, 26-27면 참조.

3) 이하에서는 1983년 비엔나협약이라 한다.

국제법위원회의 보고서를 기초로 하여 북한 국공채 처리문제를 검토하고자 한다.

이와 더불어 국가채무의 승계와 관련하여 국제사회에서 영역주권이 변경된 경우에 행해진 국가 및 국제기구들의 관행과 국제판례등을 검토하고 이에 관한 학자들의 이론을 살펴봄으로써 국가채무의 승계문제와 관련한 다양한 법리를 살펴보고, 북한 국공채의 처리문제에 지침이 될 수 있는 원칙을 제시해 보고자 한다.

제2장에서는 국가승계의 개념과 국가승계법리의 일반적 상황을 살펴보고, 제3장에서는 국가승계문제에 관한 학자들의 이론을 살펴봄으로써 바람직한 이론을 모색해 보고자 한다. 제4장에서는 1983년 비엔나협약상 국가채무의 승계에 관한 규정을 검토하고 관련된 국가관행을 살펴봄으로써 남북한 통합시 적용될 법리를 검토해 보고자 한다. 끝으로 제5장에서는 국가들의 관행과 학자들의 이론, 그리고 1983년 비엔나협약상의 규정을 종합하여 북한 국공채의 처리방안에 관한 일반원칙을 도출함으로써 결론을 맺고자 한다.

2. 국가승계의 개념 및 국가승계법

2.1. 국가승계의 개념

국가승계라는 개념은 영역주권이 변경되는 경우로부터 발생하는 법적 효과와 관련되어 있다. 가장 넓은 의미에 있어서 국가승계란 타국의 주권하에 있던 영역에 대하여 일국의 주권이 확장된 결과로서 그 영역에 관한 타국의 권리·의무에 대한 일국의 승계를 의미한다. 이러한 입장에 따라서 1978년의 ‘조약에 관련한 국가승계에 관한 비엔나 협약’과 1983년의 ‘국가재산, 공무원 및 채무에 관련한 국가승계에 관한 비엔나협약’은 공통 제2조 1항 (a)에서 국가승계를 “영역과 관련된 국제관계에 있어서 한 국가의 책임을 다른 국가가 대체하는 것”으로 정의하고 있다.⁴⁾ 따라서, 국가승계(succession of States)란 일정한 지역을 통치하는 국가가 변경되어 그 영역에 대한 주권이 변경된 경우에 그때까지 그 영역의 국제관계에 관하여 책임을 지고 있던 구통치국(선행국)의 권리

4) “succession of States” means the replacement of one State by another in the responsibility for the international relations of territory.

· 의무가 신통치국(승계국)에 어떻게 승계되는가하는 문제로 볼 수 있다.⁵⁾

국가승계의 개념은 일찌기 영토는 국가의 재산이라는 견해로부터 기인하며, 로마법에 있어서 사법상의 상속개념을 국제관계에 유추한 것이다.⁶⁾ 그러나, 국제관계에서는 선행국이 반드시 소멸한다고 볼 수는 없기 때문에 사법상의 상속과는 그 성질이 다르다.⁷⁾ 따라서 오늘날 국가승계는 국제관계에 책임을 갖는 국가의 교체로 파악되고 있으며, 영역주권의 변경에 관한 기준과 요건을 정하는 것으로 이해되고 있다.⁸⁾

한편, 국가승계는 정부승계와 구별되는 개념이다. 국가승계는 일정 영역에 대한 영역주권의 실체가 완전히 변경된 경우를 의미하는데 반하여, 정부승계는 일국내에서 정부조직이나 헌법구조에 변동이 있어 단순히 통치권력의 실질적인 내용에 대한 변화가 인정될 뿐이다. 따라서 정부승계의 경우에 그 영역은 여전히 종전의 국가에 의하여 지배되어 국가의 동일성 및 계속성이 유지되며, 국가 자체는 제3국간에 종래와 같은 국제법상의 권리·의무를 보유하는 것이다.⁹⁾ 그러므로 정부승계의 경우에는 구정부가 그 국가를 대표하여 행한 법률행위는 원칙적으로 신정부에 승계되는 것이므로 구태여 이 경우에 승계의 요건이나 기준을 논할 필요는 없는 것이다.

국가승계문제는 합병, 분열, 할양, 분리독립, 병합, 국가결합 및 기타 식민지의 독립 등 매우 다양한 경우에 발생되고 있다. 이와 같이 국가승계란 개념은 영역주권이 변경되는 다양한 경우를 포함하기 위한 일종의 집합적 명사로 표현되고 있다. 그렇지만, 국

5) 김찬규·이영준, 국제법개설 (서울: 법문사, 1994), 94면.

6) 김찬규, “이른바 국가상속에 관한 고찰,” 사법행정 통권 제195호 (1977. 3), 36-37면.

7) 사법상의 상속에서는 상속인과 피상속인간에 법적 계속성과 일체성을 당연한 전제로 하여 그 권리·의무의 포괄적 승계를 원칙으로 하는데 대하여, 국가승계에서는 보통 승계국과 선행국 사이의 연속성은 단절되어 승계국은 독립주권국으로서 새로운 지역에 영역주권을 행사하는 것이기 때문이다. 이한기, 국제법강의 (서울: 박영사, 1990), 239면.

8) 김찬규·이영준, 국제법개설, 94면.

9) 그러나 구소련정부는 당초에 혁명·내전 등 종전의 헌법체제를 부인하는 수단에 의하여 정부가 교체되어 그 국가의 정치체제에 근본적인 변혁이 있는 경우에는 신정부가 구정부의 권리·의무를 승계하지 않는다고 주장하면서 제정러시아의 대외채무의 승계를 거부하였다(이한기, 국제법강의, 240면). 그러나 신정부는 구정부가 국내에서 유일한 실효적 정치권력의 행사자였던 경우에는 그 구정부의 모든 권리·의무를 승계하며, 구정부가 헌법에 위반된 방법으로 성립되었다는 것을 이유로 책임회피를 할 수 없다(김찬규, “이른바 국가상속에 관한 고찰,” 34면). 이에 관한 유명한 국제판례로는 ‘티노코 청구 중재사건’이 있다. The Tinoco Claims Arbitration Case (1923), United Nations Reports of International Arbitral Awards Vol.1, 369 at p. 377.

가승계에 있어 법적 한정의 기초는 국제법의 주체로서의 지위이다. 즉, ‘국가인격’(State personality)은 국가승계라는 전체 문제에 대한 열쇠를 제공하는 것이다. 따라서, 국가승계문제는 하나의 국제법주체가 다른 국제법주체의 권리·의무와 관계를 맺을 경우에만 발생한다. 승계는 적어도 둘 이상의 국제법주체 사이에서만 발생할 수 있다.¹⁰⁾

2.2 국가승계법의 형성을 어렵게 하는 요인

국가승계에 관한 법리론은 국제사회의 정치적 상황과 밀접한 관련을 맺어 왔기 때문에 일반적인 법리를 도출하는데 있어서는 상당한 어려움이 내재되어 있었다. 예컨대 18세기부터 19세기에 걸쳐 전개된 국제사회의 상반된 정치적 상황과 결합하여 국가승계에 관한 이론은 승계를 보편적으로 긍정하는 입장과 일반적으로 부정하는 입장이 대립하여 전개되었다.¹¹⁾ 우선 첫번째 상황은 유럽에 있어서 나폴레옹 전쟁, 그리스 독립, 이탈리아 통일, 비스마르크 전쟁, 오스만 제국의 분열 등 국경조정현상이 빈발하게 되자, 영역주권변경에 의한 사회적·경제적 영향을 극소화할 필요성이 발생하였고 이에 따라 질서있는 권리·의무의 이전이 요청되었다. 이와 반대로 유럽 열강의 아시아·아프리카 지역에 대한 식민지정착현상으로 대표되는 두번째 상황에서는 식민지의 실정(失政)으로 인한 책임을 떠맡지 않기 위하여 선행국 권리·의무의 이전에 반대하는 경향이 뚜렷하였다. 이러한 상반된 정치적 요청에 따라 대륙법계 학자들은 보편적 승계이론을 주장하고 영국 학자들은 승계부정이론을 주장하게 되었다.¹²⁾ 이와 같이 국가승계이론은 각국의 법적 확신에 근거한 확립된 관행을 반영하여 전개된 것이라기 보다는 각국의 정치적 상황에 의해 전개되었기 때문에, 일반적인 법리가 형성되기는 어려운 상황이었다.

21세기에 들어와서는 2차에 걸친 세계대전의 결과로서 국제사회에는 새로운 영토분쟁이 속출하였고, 아울러 독일과 한국 그리고 베트남 등의 분단국문제를 초래하였다.

10) Wilfried Fiedler, "State Succession," 10 Encyclopedia of Public International Law (1987), p.447.

11) D.P. O'Connell, "Independence and Problems of State Succession," in *The New Nations in International Law and Diplomacy*, edited by William V.O'Brien (Stevens & Sons, 1965), pp.7-8.

12) 선각수, "조약에 관한 국가승계 - 1977년 Vienna협약의 법적 검토 -," 국제법학회논총 제27권 1호 (1982.9), 168면.

또한 1945년 이후에 본격적으로 시작되어 1960년대에 절정에 달한 탈식민지화기간 동안에는 100여개의 국가가 신생독립국으로 새로이 출현하거나 식민지 이전의 그들 주권을 회복하게 되는 새로운 차원이 전개되었다. 탈식민지화기간 동안에 국가승계문제와 관련하여 발생한 분쟁건수는 새로운 국가관행에 의하여 상당히 감소되었는데, 예컨대 다소의 법적 의문이 있음에도 불구하고 상속협정(devolution agreements)과 일방적 선언(unilateral declarations) 그리고 특히 프랑스 식민지제국의 경우 관련 국가들간에 맺어진 기타의 승계협정을 통하여 본질적인 문제들이 해결되었다.¹³⁾ 그렇지만, 승계에 관한 많은 문제가 해결되지 못한 채로 남아 있었는데, 특히 공산권과 서방권의 이념적 대립인 동서문제와 선진국과 신생독립국을 비롯한 개발도상국 사이의 경제적 대립인 남북문제는 국가승계에 관한 원칙을 형성함에 있어 근본적인 장애요인이 되어 왔다.

이와 함께 20세기에 대량으로 출현한 이른바 재건(re-establishment)된 국가들은 국가승계문제의 불확실성을 더욱 강화시켰다. 왜냐하면, 이들 국가들은 법적 의미에서 볼 때 오랜 세월을 걸쳐 멸망되어 존재하지 않았던 국가들이 부활되어 나타난 것이었다.¹⁴⁾ 당시까지 주로 기존국가들간에 실행되었던 관습국제법의 원칙들은 이러한 부활된 국가들에게 적용되기에는 법이론상 어려운 문제를 야기시켰다.¹⁵⁾

이와 같이 국가승계분야에 있어서 일반적인 법원칙의 형성을 어렵게 한 요인으로는 국제사회의 정치적·경제적·이념적 요인 외에도, 국가승계라는 개념 자체에 내재된 요인을 들 수 있다. 즉, 국가승계는 영역주권의 변경형태에 따라 그 법적 효과가 상이할 뿐만 아니라 그 대상도 국내법적인 사항에서부터 국제법적인 사항에 이르기까지 매우 다양하기 때문에, 동일한 법원칙으로 규율될 수가 없는 것이다. 따라서, 국가승계에 관한 관습법규칙의 점진적인 발전은 오직 부분적으로만 이루어져 왔으며, 이는 결국 국가승계에 관한 국제법위원회의 법전화 작업에 있어서도 그대로 반영되었다. 즉, 국가승

13) 이에 관한 내용으로는 see D.P. O'Connell, "Independence and Succession to Treaties," 38 *British Yearbook of International Law* (1962), pp.84-180; Okon Udokang, "Succession to Treaties," 8 *Canadian Yearbook of International Law* (1970), pp.123-157; Rosalie Schaffer, "Succession to Treaties: South African Practice in the Light of Current Developments in International Law," 30 *International and Comparative Law Quarterly* (1981), pp.593-627.

14) 이러한 국가들로는 예컨대, 알바니아, 에티오피아, 오스트리아, 시리아, 체코슬로바키아 등을 들 수 있다.

15) Wilfried Fiedler, *op. cit.*, p. 448.

계에 관한 협약이 단일화되지 못하고, 1978년 비엔나협약은 국가들간의 조약관계만을 다루고 있으며, 1983년 비엔나협약은 주로 경제적 문제에 중점을 두어 국가재산·국가채무·공문서 등을 다루고 있는 것이다.¹⁶⁾

또한 국가승계문제가 발생하는 사실적 상황은 매우 다양할 뿐만 아니라, 영역주권의 변경을 가져오는 상황이 항상 국제법규범에 합당하게 이루어지는 것은 아니다. 따라서 국제법규범에 일치하여 발생한 영역주권의 변경효과 뿐만 아니라 국제법규범에 위반되어 발생한 영역주권의 변경효과도 국가승계법에서 일반적으로 규율해야 할 필요성이 있는 것이다. 그렇지만, 국가승계에 관한 두개의 비엔나협약에서는 오로지 “국제법에 일치하여 발생하는” 국가승계에 한정하여 적용됨을 명시하고 있으며,¹⁷⁾ 이는 결국 국가승계를 발생시키는 영역주권변경의 다양한 상황에 적용할 수 없는 한계를 드러내고 있는 것이다.

이와 아울러 국가소멸의 경우에 승계과정은 수십년에 걸쳐 일어날 수도 있기 때문에 그 어려움을 더하고 있으며, 따라서 정확한 국가승계시기(date of the succession of States)를 결정하기는 매우 어렵다. 이러한 사실에 입각하여 두개의 비엔나협약은 승계의 구성요건(constituent facts)과 승계로부터 발생하는 법적 효과를 구별함으로써 문제의 일부를 극복하고자 하였다. 따라서 두 비엔나협약은 오직 국가승계의 효과에만 적용된다고 규정하고 있다.¹⁸⁾

16) 또한, 이러한 배경하에서 애초에 법전화작업에서 논의되었던 국가책임 및 사권의 승계문제는 결국 법전화대상에서 제외되었다. 이에 관한 상세한 내용은 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구 — 국가의 경제적 권리·의무의 승계를 중심으로 —,” 박사학위논문 (경희대학교 대학원, 1994), 103-110면, 212-221면, 233-236면 참조.

17) 1978년의 ‘조약에 관련한 국가승계에 관한 협약’ 제6조와 1983년의 ‘국가재산, 공문서 및 채무에 관련한 국가승계에 관한 협약’ 제3조는 공통 “동 협약은 국제법과, 특히 국제연합헌장에 구현된 국제법의 원칙에 일치하여 발생한 국가승계의 효과에만 적용된다”(The present Convention applies only to the effects of a succession of States occurring in conformity with international law and, in particular, the principles of international law embodied in the Charter of the United Nations)고 규정하고 있다.

18) 앞의 주에서 보았듯이 1978년 비엔나협약 제6조와 1983년 비엔나협약 제3조의 공통규정을 보면 “동 협약은 …국가승계의 효과에만 적용된다”(The present Convention applies only to the effects of a succession of States…)고 규정하고 있다.

3. 국가승계에 관한 이론적 고찰

3.1 국가승계이론의 중요성

앞서 살펴본 바와 같이, 국제사회에서 빈번하게 발생하는 영역주권의 변경으로 인한 국가승계문제는 국제적 혼란과 갈등의 주요 원인이 되어 왔다. 이러한 문제는 국제사회의 정치적 상황과 영역주권변경의 복잡성 및 국가관행의 다양성으로 인하여 일관되고 보편적인 해결책을 얻기는 매우 곤란하였다. 따라서 설령 몇몇 전통적인 원칙들이 관습과 관행을 통해 발견될 수 있을지라도, 이들 원칙들에 법적 성격을 부여하기에는 의심스러운 정도로 불안정하였다.

그러나, 국가승계에 관한 이러한 혼돈과 비판이 곧 승계문제가 영원히 논쟁과 토론의 범주에만 존재하게 된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 공평한 승계원칙이 실제로 발전하기 위한 열쇠는 승계국의 필요와 이념을 존중하는 동시에 승계기간동안에 권리와 의무의 효율적이고 규율있는 이전을 고무하는 것이다. 이를 위해서는 기본적으로 신생국의 입장을 고려해야 하며, 또한 권리·의무의 승계를 요구하거나 승인하는 데 있어서는 오로지 근본적으로 변하지 않는 핵심으로 볼 수 있는 국민의 이익을 고려해야 하는 것이다. 이것이 승계내용에 있어서의 형평한 해결을 도출할 수 있는 기초라고 할 수 있다. 한편, 탈식민지화가 거의 완성된 현 단계에 있어서는 기존 국가들간에 발생하는 승계유형에 대한 고려가 이루어져야 한다. 따라서 승계국과 선행국 및 제3국간의 이해관계의 형평성을 도모함과 아울러 국제사회의 법적 안정성에 대한 고려가 함께 이루어져야 할 것이다. 이러한 접근방법을 통해서, 기존에 형성된 승계이론을 검토함과 아울러 보다 바람직한 이론을 모색해 보고자 한다.

3.2 국가승계이론의 전개

3.2.1 포괄적 승계이론

국가승계에 관한 가장 오래된 학설로는 포괄적 승계이론(the theory of universal succession)을 들 수 있다. 이 이론은 그 연원을 적어도 로마법시대에 두고 있으며, 17세기에 가장 유력한 이론으로 등장하였고 오늘날에도 영향을 미치고 있다.¹⁹⁾ 포괄적 승계

이론의 핵심은 국가는 그 자신에 대한 인격으로서 항상 그 승계국에게 모든 권리와 의무를 이전한다고 주장한다는 점에 있다.²⁰⁾ 이러한 포괄적 승계는 다음과 같은 두가지 전제에 기초하고 있다. 첫째, 국가와 국가주권은 신 또는 자연으로부터 그 권한을 부여 받았기 때문에, 따라서 정부의 어떠한 변경도 국가의 전능한 원천에 영향을 미칠 수 없다는 것이다.²¹⁾ 둘째, 국가는 설령 시민을 구성하는 개인이 변경된다고 하더라도, 시민이라는 '단일한 본질적 성격'을 항상 포함하고 있기 때문에, 국가 그 자체는 소멸되지 않는다.²²⁾ 이러한 전제의 결과로서 포괄적 승계이론은 사실상 포괄적 계속성의 이론으로 되었다. 이러한 이론에서는 권리뿐만 아니라 국가채무를 비롯한 모든 의무가 자동적으로 승계국에게 이전하게 된다.

그러나 세계공동체가 보다 복잡하고 다양해짐에 따라, 국제적인 법적·정치적 이론에 있어서 포괄적 승계이론은 근거없고 비현실적인 것으로 비취지게 되었다.²³⁾ 국가권력, 즉 주권이 신에 의해 주어졌다는 관념을 받아들여질 수 없게 되었고, 따라서 포괄적 승계이론의 하나의 전제가 비논리적인 것으로 되어버렸다.²⁴⁾ 또한, 포괄적 승계이론은 영역주권이 변경된 결과로서의 승계국과 단순한 정권교체에 불과한 국가 사이에 필요한 구별을 분명하게 하지 않았다.²⁵⁾

19) D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol.1 (2nd ed., Cambridge: University Press, 1967), p.28.

20) H. Wilkinson, *The American Doctrine of State Succession* (Baltimore: 1934) p.13.

21) D.P. O'Connell, *op. cit.*, pp.9-10.

22) H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres* 310-311 (F.Kelsey trans. 1925). 이와 유사한 개념은 아리스토텔레스에 의해서도 사용되었다. 즉 그에 의하면, "강은 그 다양한 물(줄기)에도 불구하고 동일하다. 마찬가지로 국가는 그 다양한 시민에도 불구하고 동일한 것이다"(the river is the same even with different waters, so is a state the same even with different citizens). Aristotle, *Politics* 99 (E. Barker trans, 1979). 따라서 아리스토텔레스는 국가의 본질을 결정하는데 있어서 임두에 두어야 하는 기준은 그 국가가 갖는 정치질서이며, 종족을 기준삼는 것은 부적절하다고 기술하고 있다. Aristotle, *The Politics*, bk.III, ch.3, paras.5-9; 아리스토텔레스, 나종일·최병희 역, *정치학·시학*, 117-118면 참조.

23) 포괄적 승계이론에 있어서 본질적인 문제는 이 이론이 너무 추상적이어서 현실과 유리되었다는 점이다. M.H. Hoeflich, "Through a Glass Darkly: Reflections upon the History of the International Law of Public Debt in Connection with State Succession," 1982 *University of Illinois Law Review* (1982), p. 44.

24) D.P. O'Connell, *op. cit.*, p.24.

25) K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, 2nd ed., (Geneva, 1968), p. 10. 다시 말하면, 포괄적 승계이론은 새로운 왕족이 왕권을 쓴 국가와, 침략당하거나 정복당한 국가 사이의 기본적인 차이를 무시하였다. Alfred R. Cowger, Jr, "Rights and Obligations of Successor States: An Alternative Theory," 17 *Case Western Reserve Journal of International Law* (1985), p. 288.

3.2.2 부분적 승계이론

포괄적 승계론이 지니고 있는 문제점을 극복하기 위하여 부분적 승계이론(the theory of partial succession)이 등장하였다. 부분적 승계이론과 포괄적 승계이론 사이의 중요한 차이점은 국가의 인격이 자동적으로 국가로부터 국가에로 이전된다는 것을 추정하지 않는다는 점이다. 오히려, 부분적 승계이론은 국가의 인격이 한 국가에서 다른 국가에로 이어지게 될 경우에만 승계국은 선행국의 권리와 의무를 취득하게 된다고 주장하고 있다.²⁶⁾ 즉, 국가인격의 계속성이 단절되면, 새로운 국가는 어떠한 의무로부터도 구속받지 않고 새로이 출발하게 되는 것이다.

이러한 부분적 승계론은 필연적으로 두 가지 중요한 분석적인 문제를 초래하였다. 첫째 문제는, 국가의 인격이 승계국에 이전될 것인지의 여부를 결정하기 위하여는, 국가의 인격에 대한 논거를 반드시 정의해야 한다는 것이다. 이 정의로부터 단지 이전의 주권자(통치자)에 대한 개인적인 의무는 국가의 인격에 연관되지 않는 것이고, 따라서 승계되지 않는 것이라는 결론에 이르게 된다. 그러므로 두번째 문제로서, 어떠한 경우의 의무가 단지 주권자(통치자)에 대한 개인적인 것으로 고려되는가를 결정하는 것이 필요하다.

이러한 문제에 대한 해답을 전통적인 학자들은 국가인격의 기초로서 사회 또는 국민을 사용하여 그 국민의 계속성에서 찾았다.²⁷⁾ 국가인격의 기초로서 국민(populace)이란 개념을 사용함으로써, 학자들은 예컨대 민주국으로부터 군주국에 이르기까지 정부의 통치구조 또는 이념의 변경은 국가의 권리·의무에 아무런 영향을 미치지 않는다는 결론을 내렸다. 그러므로 국가의 권리·의무의 지위가 이전되기 위하여는 국민 자체가 그 형성 또는 크기에 있어서 변경되어야 한다. 즉, 부분적 승계이론은 국가의 진정한 본질이 ‘정치조직이라는 의제적 요소’에 있는 것이 아니라 국민 자체에 있다는 관념에 기초하고 있다.²⁸⁾

이렇게 이 이론의 초점이 국가의 인격에 맞추어져 있기 때문에, 당해 권리·의무의 지위는 주권자(통치자)에 대한 개인적 권리·의무와 국가인격으로서의 국민에 대한 권

26) D.P. O'Connell, op. cit., p.5.

27) Ibid., p.11.

28) D.P. O'Connell, op. cit., p. 11; M. H. Hoeflich, op. cit., p. 43.

리·의무 사이의 구별로서 결정된다.²⁹⁾ 따라서 만일 어떤 조약이 주권자(통치자)에 대한 순수하게 개인적인 것이고 국가의 인격과 의무 사이에 아무런 관계도 설정되지 않았다면, 그러한 조약은 주권자(통치자) 개인에 대한 것으로 국가인격에 대한 승계에 포함되지 않는다. 더 나아가, 국가의 법률하에서 행해지는 통치자의 불법적인 어떠한 주권행위에 대해서도 국가에게 의무를 부여하거나 책임지울 수는 없다. 왜냐하면 이러한 주권행위의 불법성은 본질적으로 국가인격과는 독립되어 있기 때문이다.³⁰⁾

3.2.3 유기적 대체이론

국민의 계속성(popular continuity)이란 관념을 내포하고 있는 부분적 승계이론은 막스 후버에 의해 주장된 유기적 대체이론(the theory of organic substitution)으로 발전되었다.³¹⁾ 이 이론에 따르면, 국가의 동일성은 국가의 유기적 핵심인 국민에 의해 실질적으로 결정된다. 따라서 국가의 소멸로 인하여 유기적 핵심인 국민은 신국가에 의해 흡수되며, 국가의 권리·의무는 유기적 핵심이 흡수되는 것과 마찬가지로 흡수된다. 그러므로 국가의 권리·의무는 정치적 계속성에 의해서가 아니라 오히려 국민적 계속성에 의해서 승계와 더불어 완전히 이전된다.³²⁾

이러한 계속성의 이론은 특히 중세의 국가발전과 국민주권의 발생에 관심을 가진 역사가인 기르케(Otto von Gierke)로부터 영향을 받은 많은 독일 법학자들에 의해 19세기에 유행되었다. 기르케는 국가는 생명체(유기체)와 유사하지만, 국가가 국민과 영토로 구성된 “사회적 유기체”(social organism)라는 점에서 생명체와는 근본적으로 다르다는 이론을 정립하였다.³³⁾ 이러한 ‘사회적 유기체’에 있어서의 정부교체는 필연적으로 그 유기체의 진정한 본질 및 동일성에 있어서의 변화를 야기하지는 않는다고 보았다.³⁴⁾

29) D.P. O'Connell, op. cit., p.11.

30) K. Marek, op. cit., p.11.

31) Max Huber, Die Staaten succession (Leipzig, 1898), SS.18-25; D.P. O'Connell, op. cit., p.12.

32) D.P. O'Connell, op. cit., p.12.

33) 기르케는 기본적으로 국가를 유기체로 보고 국민은 이 유기체를 구성하는 세포에 불과하다고 이해하는 이른바 국가유기체설에 입각하고 있는데, 이 학설은 자연과학의 영향을 받은 자연과학적 국가관이라 할 수 있다. 허영, 헌법이론과 헌법(상) (서울: 박영사, 1980), 145면.

34) M.H. Hoeflich, op. cit., p.43.

3.2.4 도덕적 헌신이론

한편 엘리네크(G. Jellinek)는 국가가 참여하고 있는 세계질서의 안정을 위하여 국가가 그 권리·의무를 흡수해야 한다는 도덕적인 의무로서 이른바 헌신의무(a duty of self-abnegation)를 가정하였다.³⁵⁾ 이 이론에 의하면 도덕적 의무의 자기강제에 의하여 권리·의무가 이전되기 때문에, 전능한 권력의 원천 또는 지배자 내지 국가의 혼란으로부터 귀결되는 동일성에 관한 문제를 고려함이 없이도 포괄적 승계를 통한 세계질서의 안정성과 계속성은 계속 유지된다.³⁶⁾

그러나, 이 이론에 대하여는 국가를 결정함에 있어 의무를 받아들이지 않고서는 국가로서 승인될 수 없을 정도로 그 도덕적 의무가 너무나 강제적이라는 비판이 제기되었다.³⁷⁾ 따라서, 이 이론은 결국 비강제적인 도덕적 의무를 강제적인 것으로 만들게 되는 모순을 초래하였다. 이러한 결점을 보완하기 위하여, 도덕적 의무는 오직 국가가 경제적으로나 정치적으로 의무를 인수할 능력이 있을 경우에 한해서 이행되어야 한다는 보다 유연한 접근방법이 제시되었다. 그러나, 이러한 접근방법에 있어서도 의무를 인수할 능력에 대한 결정의 주관성으로 인하여 의무의 이행을 바라는 안정성을 위태롭게 하는 결과를 낳게 되었다.³⁸⁾

3.2.5 단절이론

앞에서 논한 이론의 결함들은 모두 권리와 의무의 승계를 동시에 수반하는 이론상의 문제로부터 유래한다. 이러한 문제를 시정하기 위하여, 카이스³⁹⁾의 단절이론(the theory of discontinuity)에서는 의무의 승계를 배제하였다. 즉, 카이스의 이론하에서, 의무는 헌신이론(self-abnegation theory)에서와 같이 이전되지 않지만 권리만은 이전된다.⁴⁰⁾ 따라서

35) D.P. O'Connell, op. cit., p.14.

36) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., p. 290.

37) Preparatory Study Concerning a Draft Declaration on the Rights and Duties of States, U.N. Doc. A/CN.4/2 (1948), pp. 53, 55.

38) 오코넬은 이러한 결과가 "회의적인 성격"(sceptical nature)의 이론으로 이끌게 된다고 기술하고 있다. D.P. O'Connell, op. cit., p.17.

39) Arther B. Keith, The Theory of State Succession: With Special Reference to English and Colonial Law (London, 1907).

40) Comment, "Optional Succession to Treaties by Newly Independent States," 63 American Journal of

단절이론과 헌신이론의 양 이론하에서 모두 권리가 이전되지만, 다만 카이스의 단절이론에 있어서 권리는 본질적으로 선행국으로부터 승계국으로 인정양도(constructive assignment)에 의해 이전된다는 점에 차이가 있다.⁴¹⁾ 그런데, 일반적인 법원리에 있어서 양당사자간의 계약이 제3자를 구속할 수 없는 것(pacta tertiis nec nocent nec procunt)과 마찬가지로, 선행국과 제3국 사이에 맺어진 조약상의 의무가 새로운 당사자인 승계국을 구속할 수는 없다.⁴²⁾ 그 결과 승계국은 보통 실제적인 이익의 전자에서 승계국이 인수하기로 결정한 의무들만을 인수하는 것이 요구된다.

이렇게 국가승계에 있어서 권리와 의무를 분리하는 입장은 다소 지지를 얻어 온 반면에,⁴³⁾ 많은 학자들은 단절이론이 의무의 인수에 있어서 승계국의 일방적인 판단에 맡기는 것은 세계질서를 위협하는 것이라고 비판하였다.⁴⁴⁾ 또한 단절이론은 제3국과 선행국 사이에 맺어진 협정의 채권자들을 희생하고, 승계국에게 지나치게 많은 이익을 부여하는 것이라는 비판도 제기되었다.⁴⁵⁾ 그렇지만, 이러한 비판에도 불구하고 카이스의 단절이론은 1960년대까지 그 생명을 유지하였다.⁴⁶⁾

3.2.6 선택적 승계이론

1960년대에 들어와서는 의무의 단절뿐만이 아니라 동시에 권리의 단절을 수반한다고 주장하는 선택적 승계이론(the theory of optional succession)이 제기되었다.⁴⁷⁾ 선택적 승

International Law (1969), pp.782-784.

41) Alfred R. Cowger, Jr, *op. cit.*, p.290.

42) 카이스는 신국가에 대해 조약은 어디까지나 '타인간의 행위사항'(res inter alios acta)에 불과하며, 조약이 승계된 것처럼 보이는 때라 할지라도 그것은 '암묵의 또는 비공식적 갱신이론'(doctrine of tacit or informal renewal)에 의해서만 설명될 수 있는 것이라고 했다. See Arther B. Keith, *op. cit.*, pp.19-26; A.P. Lester, "State Succession to Treaties in the Commonwealth," 12 *International and Comparative Law Quarterly* (1963), pp.489-503; H. Wilkinson, *op. cit.*, p.14.

43) See *Kunstsammlungen zu Weimar v. Elicofon*, 536 F. Supp. 829, 856 (E.D.N.Y. 1981), *aff'd*, 678 F.2d 1150 (2d Cir. 1982).

44) D.P. O'Connell, *op. cit.*, p.17.

45) *Ibid.*

46) Comment, "Optional Succession to Treaties by Newly Independent States," p.782.

47) *Ibid.*, pp.783-184. 오토넬은 카이스의 단절이론과 선택적 승계이론을 연대순적인 전개의 의하지 않고, 동일한 이론적 계통에 있는 두개의 분파로 분석하고 있다. D.P. O'Connell, *op. cit.*, p.17.

계이론은 국가의 권리·의무가 국내정부의 법질서에서 발생한다는 것을 인정하고, 어떤 국가가 새로운 정부에 의해 대체된 법질서를 승계하게 되면 그 국가는 소멸하게 된다고 주장한다. 마치 일방 당사자가 사망하게 되면 사적 계약이 종료되는 것과 마찬가지로, 한 당사자가 소멸된 그 법질서에 대한 모든 권리·의무도 역시 종료된다.⁴⁸⁾ 따라서 현존하는 영토를 포함한 구국가(선행국)의 어떠한 재산도, 단지 소유자가 불분명한 토지에 처음으로 청구를 하였다는 그 이유만으로, 승계국에 의해 취득된다. 또한 승계국은 도덕적인 관심이나 또는 예컨대 선행국이 체결한 계약에 의해 제공되는 중요한 역무의 계속성을 보장하기 위한 것과 같은 실제적인 이익에 의거하여 오직 선택적으로 의무를 이행한다.⁴⁹⁾

그러나 선택적 승계이론은 새로운 문제들을 발생시키고 있다. 첫째, 이 이론은 국가승계가 발생하는 영역주권의 변경이라는 사실에 의해서 계약이나 조약들이 만료되거나 또는 아무런 보상없이 갑자기 중지될 수 있으며, 심지어 이행을 위한 도덕적 동기도 강제적인 것이 아니기 때문에, 국제적 안정성을 위협하고 있다. 둘째, 이 이론은 국가승계 문제를 가져 오는 사실이 발생하였을 때, 그 영토에 대한 소유권 쟁탈이 계속해서 일어나게 된다는 것을 시사하고 있다.⁵⁰⁾ 즉 새로운 국가(승계국)는 재산권이 없기 때문에, 선행국에 의해 소유된 외국소재 재산은 승계국 정부가 그 소유권을 주장하기 이전에 외국에 의해 약탈당할 수 있다. 따라서, 군사장비, 대사관 재산 그리고 외국은행 거래좌좌 등은 승계국의 소유에서 이탈하게 될 수 있으며, 결국에 가서는 단지 그들의 국가가 변경되었다는 이유만으로 국민의 곤궁함만이 남게 될 것이라는 강한 비판이 제기되었다.⁵¹⁾

3.3 국민이익승계이론

지금까지 살펴본 바와 같이, 국가승계에 관한 학설은 승계에 관한 법원칙이 확립되어

48) 이 이론은 *Aquodo v. City of Manila, the Phillipines* 사건에서 필리핀의 최고법원에 의해 적용되었다. Reprinted in United Nations, *Materials on Succession of States in Respect to Matters Other Than Treaties* 375, 377, U.N. Doc. ST/LEG/SER.B/17 (1978).

49) D.P. O'Connell, op. cit., pp.15-16. 이러한 원칙은 국가승계에 관한 국제법위원회의 보고서에서도 구체화되었다. Comment, "Optional Succession to Treaties by Newly Independent States," p.784, n.4.

50) D.P. O'Connell, op. cit., p.15.

51) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., pp.291-292.

있다고는 볼 수 없을 정도로 매우 다양하게 전개되었다. 그러나, 국가승계문제는 여전히 존재하고 있고 아마도 영원히 존재할 것이기 때문에, 승계문제에 관한 대안이론은 반드시 필요하다고 할 수 있다. 이러한 대안이론으로서 국민이익승계이론을 살펴보기로 한다.

3.3.1. 국민이익승계이론의 의의

국민이익승계이론(the succession theory of populace benefaction)에서 승계분석의 초점은 승계국에 이전된 영역에 있는 주민에 있으며, 또한 승계되는 권리와 의무에 관한 결정은 어떠한 권리와 의무가 국민의 이익에 기초를 두고 있는가의 여부에 달려 있다. 요컨대, 이전된 영역에 있는 주민에 이익이 되는 여하한 권리와 주민을 위해 취득한 이익의 결과 또는 그 이익의 원인이 되는 여하한 의무는 승계국에 의해 승계된다.⁵²⁾

국민이익이론을 분석함에 있어서 규명되어야 할 사항은 첫째 승계를 결정하기 위한 기초로서 국민을 고려한다는 점과, 둘째 승계여부의 판단은 국민에게 이익이 되는가의 여부에 의한다는 점이다. 우선 승계분석의 기초로서 영토보다 오히려 국민을 사용하는 첫째 이유는 국가가 존재하는 이유가 무엇인지를 고려할 때 타당한 근거를 찾을 수 있다. 일반적으로 국가는 한정된 영역내에서 일정한 법질서(정부)하에 있는 국민의 집합체로서 타국과 관계를 맺을 수 있는 능력을 지닌 주체로 표현되고 있다.⁵³⁾ 그러나 법질서(정부)는 오로지 국민을 대신하여 활동하기 위해서 그리고 국민의 이익을 위해 타국과 관계를 맺기 위해서 존재한다.⁵⁴⁾ 더우기 영역은 법질서가 관할권을 가지는 지역에 지나지 않는다.⁵⁵⁾ 법질서는 국민을 위하여 작용하고, 영역은 단지 그 법질서가 기능하는 지역에 불과하므로, 국가에 대한 동일성(identity)의 논리적인 초점으로서는 결국 국민이 남게 된다.

또한 국민은 어떠한 국가에서도 피할 수 없는 정권교체의 전반을 통하여 그 현상(status quo)을 항상 유지하기 때문에, 국민은 국가의 권리·의무에 대한 지주로 고려되

52) Ibid., p.301.

53) Convention on the Rights and Duties of States, Dec. 26, 1933, art.1, 49 Stat. 3097, T.S. No.881.

54) See, e.g., Cook v. Tait, 265 U.S. 47, 56 (1924).

55) K. Marek, op. cit., p.20.

어야 한다는 사실에 의해서 보다 잘 설명될 수 있다. 그래서, 국가의 타국에 대한 관계에서 존재해야 하는 계속성을 위해서는, 안정된 지주인 국민이 국가의 국제적 권리·의무에 대한 궁극적 원천으로 고려되어야 한다. 그러므로, 권리·의무의 승계는 반드시 승계되는 국민과 함께 고려되어야 한다.⁵⁶⁾

다음으로 규명되어야 할 사항은 왜 오직 국민에게 이익을 주는 권리와 의무만이 승계되는가 하는 문제이다. 이에 관한 근거는 국가의 존재를 보존하고 지속시키고 발전시키기 위해서 필요한 것은 무엇이든지 해야 하는 주권실체로서의 국민이 가지고 있는 권리, 즉 자기보존권(the right of self-preservation)의 자연적인 결과에서 찾을 수 있다.⁵⁷⁾ 만일 국가가 국민에게 손해를 끼치는 의무를 승계하도록 강요되거나, 이전에 국민에게 도움을 주던 권리를 포기하도록 강요된다면, 국민은 국가를 원조하고 발전시킬 권리를 향유할 수 없게 된다. 따라서 새로운 주권이 국민을 위해 유익하게 활동하는 것을 허용하기 위하여는, 오직 국민에게 유익한 권리와 의무만이 새로운 주권에 승계되어야 하는 것이다.⁵⁸⁾

3.3.2 국민이익승계이론의 요소

국민이익이론에서도 국가의 이기적인 판단에 의해 승계를 일방적으로 부인하거나 승인하는 것을 방지할 수 없다고 해석될 수 있다. 그러나, 이러한 우려는 국민이익이론의 한계와 명확성을 나타내는 본질적 요소인 정의의 개념과 국가의 공공성(public character)의 개념을 통해 해소될 수 있다. 첫째로, 정의의 개념은, 법은 오로지 사회의 이익을 위할 때에만 정당하다는 것이다.⁵⁹⁾ 정의는 국민이익이론의 본질적인 요소로서 권리와 의무 양자가 이 이론하에서 승계될 수 있는 지침을 제공해 주고 있다. 정의를 의무의 승계에 적용하게 되면, 선행국이 국민의 이익을 위해 체결한 의무들은 정당한 것이기 때문에 새로운 주권국(승계국)에 이전되어야 한다.⁶⁰⁾ 따라서 이 이론은 국민에

56) 이 점에서 유기적 핵심이론에 대한 비판사항으로 되고 있는 법질서의 소멸에 의해 야기되는 문제들을 국민이익이론은 극복하고 있다.

57) J. Moore, *International Law Digest* (1906), Vol. 1, § 23, pp.60-61.

58) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., p.302.

59) H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres* (F. Kelsey trans, 1925), p. 37.

60) *Ibid.*, p.265.

게 이익이 되는 모든 의무를 이행하도록 승계국을 구속함으로써 국가의 일방적인 선택성을 배제하고 있는 것이다. 이와 마찬가지로 승계국은 오로지 그 국민에게 이익이 되는 재산만을 보존할 것이 허용된다.⁶¹⁾

둘째로, 국가의 공공성의 개념은 국가가 그 자신을 조직하고 행위하기 위하여 선택하는 도덕적 기초를 의미한다.⁶²⁾ 예컨대, 오스트리아는 제3제국(Third Reich, 히틀러 치하의 1933년-1945년)의 구성국으로 있던 기간에 “오스트리아에 영향을 미친 여하한 변화들에 결코 구속받을 수 없다”고 선언하였다. 왜냐하면 제3제국의 행위는 오스트리아 국민을 위한 것이 아니었고, 국가로서의 공공성이 타락되었으며, 따라서 오스트리아 국민에게 이익이 되어 승계되어야 하는 어떠한 의무도 남지 않았기 때문이다.⁶³⁾ 따라서 국가의 ‘공공성’은 이미 승계문제에 있어 결정적인 요소로서 명백하게 인식되었다.⁶⁴⁾ 그러므로, 국가체정의 파탄을 피하기 위하여, 천연자원의 고갈을 피하기 위하여, 또는 이전 국가(선행국)의 멸망을 야기했을지도 모르는 의무를 이행함으로써 국가의 이념이 바뀌는 것을 피하기 위하여,⁶⁵⁾ 오직 국가의 공공성이 유지되고 국민에게 이익을 주는 권리와 의무만이 국제법하에서 승계되어야 한다.⁶⁶⁾

3.3.3 국민이익승계이론의 실효성

국민이익이론의 가치를 반영하고 있는 국가관행의 일례는 선행국의 공공채무(국가채

61) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., p.303.

62) 이 용어는 Downes v. Bidwell 사건에 관한 개별의견에서 화이트(White)판사에 의해 사용되었다. See Downes v. Bidwell. 182 U.S. 244, 288 (1901).

63) Moscow Declaration, United Kingdom-United States-Soviet Union, Dec. 1, 1943, Annex 6, 3 Bevans 827, 1943 For. Rel (I) 749. 흥미롭게도, 국가의 공공성이란 개념은 제2차 세계대전 이후에 어떠한 조직체가 국민을 위한 승계주체로 될 수 있는가를 결정함에 있어서도 하나의 기준으로 작용한 듯 하다. 예컨대, 소련은 폴란드 민족주의자(레지스탕스)가 사실은 폴란드 국익에 대한 반역자였기 때문에 폴란드의 승계국으로 대표될 수 없다고 주장하였는데, 여기에서 국가의 이익(national interests)에는 은연중에 소련이 무엇을 폴란드의 공공성으로 보고 있는가를 반영하고 있는 것이다. Korovin, “The Second World War and International Law,” 40 American Journal of International Law (1946), pp.744-745.

64) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., p.304.

65) 예컨대, 중국의 국민과 자원에 대한 서구 열강의 착취로 인하여 피폐된 상황은 민족주의자에 의하여 중국왕조가 전복되는 근본적인 배경이 되었다. Aide Memoire of the Ministry of Foreign Affairs, reprinted in 22 International Legal Materials (1983), p.81.

66) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., p.304.

무)의 이전에 관한 것이다. 제2차 세계대전을 종결시킨 조약에서 이탈리아 영토에 대한 승계국은 “이러한 의무들이 직접적 내지 간접적으로 군사적 목적에 기여되지 않고, 공공목적에 기여하거나 당해 영역에 이익이 되는 시민행정역무에 기여하는 한” 그러한 공공채무만을 인수한다고 규정하였다.⁶⁷⁾ 이러한 규정은 국민이익이론에 완전히 부합되는 결정이었다. 즉, 공공작용과 시민행정에 기여한 채무는 명백히 국민에게 이익이 되는 것으로서 승계되어야 하지만, 반면에 이탈리아의 전쟁수행상 소비된 자금은 아무런 이익이 없고 오히려 이탈리아 국민에 해가 되는 것이며 따라서 승계되어서는 안 되는 것이었다. 따라서 오직 국민의 이익을 위해 초래된 채무만을 부담하게 요구하는 국가관행은 국민이익이론에 부합하는 것이다.⁶⁸⁾

중대한 의미를 지닐 수 있는 또다른 관행은 세계적인 재정기구에서의 국가의 지위에 관한 승계의 효과이다. 예컨대, 선행국이 국제통화기금(International Monetary Fund) 또는 세계은행(World Bank)에 관련된 채무를 승계국이 인수할 경우에 그 채무의 액수는 엄청날 수도 있다. 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD, 세계은행)의 회원국들은, 국제법의 문제로서, 국제부흥개발은행에 대한 종속지역의 책임은 그 지역에서 독립을 달성한 국가의 책임으로서 계속된다고 주장하였다.⁶⁹⁾ 만일 이러한 채무가 공공복지계획의 자금 또는 독립국창설의 촉진을 위한 자금으로 충당하기 위한 것이라면, 이는 국민의 이익을 위한 것으로 독립국이 승계해야 할 것이다. 그러나, 이러한 채무가 단지 식민지본국의 이익을 위해서 영토를 개발하기 위한 자금계획에 충당되거나, 단지 이전 통치자 개인의 재정적 증진을 위한 것으로 명백히 의도되고 또한 이 사실이 국제재정기구에 의해 묵인되었다면,⁷⁰⁾ 이는 국민에게 이

67) Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Italy, Annex XIV, para.6, Feb. 10, 1947, 61 Stat. 1757, T.I.A.S. No.1649, 49 U.N.T.S. 3.

68) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., pp.311-312.

69) Observations transmitted by letter from the General Council of the IBRD, March 25, 1974, reprinted in United Nations, Materials on Succession of States, U.N. Doc. ST/LEG/SER.B/14 (1967), pp.530-531. 이 서한에는 국제부흥개발은행과 국제개발협회(International Development Association) 그리고 국제금융공사(International Finance Corporation)의 입장이 요약되어 있다.

70) 만일 국제재정기구가 원래는 공공목적에 위한 것으로 차관을 제공하였음에도 불구하고 후에 단지 지배자의 이익만을 위하여 사용되었다면, 또다른 문제가 발생될 수 있다. 그러나, 재정기구는 그 자금이 이전 통치자에 의해 어떻게 사용되어졌는가를 용이하게 감시할 수 있으며, 따라서 재정기구가 부주의한 감독을 통하여 제공된 준이익적 의무(quasi-beneficial obligation)에 대하여 승계국에게 지불을

익이 되는 것이 아니기 때문에 독립국에 그러한 채무가 이전되어서는 안된다.⁷¹⁾

국민이익이론하에서 반영될 수 있는 국가관행은 단지 위의 예들에 한정되는 것은 아니다. 이 외에도, 선행국에 의해 보유된 모든 재산의 승계국으로의 이전,⁷²⁾ 국민의 이익을 위한 조약의 인수,⁷³⁾ 그리고 국민에게 이익이 되는 결과를 가지 오는 것으로서 국민에 대한 국가의 선제하는 계약적 및 법적 의무의 책임인수⁷⁴⁾ 등이 포함되고 있다. 이러한 관행들은 국가승계로부터 발생하는 여러 문제들 속에서 국민이익이론의 실효성을 증명해 주는 것이다.⁷⁵⁾

권리·의무의 국가승계에 관한 이론은 매우 다양하고 일치하지 않으며, 또한 개별적으로 결함을 가지고 있다. 일부 이론은 개별국가에 의한 결정에 의존하고 있기 때문에, 법적으로는 합법적이지만 경제적으로나 정치적으로 부담이 되는 의무를 승계국이 부인하기 위한 근거로 활용되어 왔다. 한편, 다른 몇몇 이론들은 선행국에 의해 합법적으로 체결된 것과 일방적으로 착취당하거나 강박 또는 강제에 기인한 결함있는 것들과의 구별이 없어, 모든 권리와 의무의 승계를 강요하고 있다. 국민이익승계이론은 오로지 국민에게 이익이 되는 권리와 의무만을 승계국에 이전되게 함으로써 이러한 문제를 해결하고 있다. 즉, 일단 권리와 의무가 국민에게 이익이 있는 것으로 밝혀지면, 정치적 논

요구하는 것은 허용될 수 없을 것이다. 따라서, 대부채 관한 거래당사자의 인식에 관계없이, 그 결과는 마찬가지로이다. Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., p.312, f.n.152.

71) Ibid., p.312.

72) E.g., Treaty of Peace Between the Allied and Associated Parties and Germany, June 28, 1919, art. 56, T.S. 874, 2 Bevans 43(동 조약에서 독일은 프랑스에 할양된 영역내에 있는 모든 동산과 부동산을 프랑스에 이전하였다). 물론, 만일 어떠한 재산이 국민에게 해가 되는 것으로 밝혀진다면, 승계국은 그 재산에 대하여 더 이상의 권리를 주장하지는 않을 것이다.

73) 네덜란드와 인도네시아 사이에 1949년 11월 2일에 체결된 '잠정조치에 관한 협정초안'에서, 당사국들은 인도네시아 국민의 이익과 경제발전에 부합되지 않는 모든 계약은 인도네시아의 독립과 더불어 소멸한다는데 합의하였다. Draft Agreement on Transitional Measures, Nov. 2, 1949, Netherlands-Indonesia, *United Nations Treaty Series*, vol.69, p.266, art. XXII. 더 나아가, 당사국들은 모든 조약에 대하여 협정초안에 부합되도록 조정되거나 종료된다는데 합의하였다. Ibid., art. XXV. 따라서, 국민의 이익이나 경제발전에 부합되지 않는 조약은 종료되었으며, 그 결과는 국민이익이론에 합치되는 것이다.

74) E.g., the agreement involving the Cession of Venetia and Mantua by Austria to the Kingdom of Italy, 1866, reprinted in United Nations, *Materials on Succession of States*, U.N. Doc. ST/LEG/SER.B/14 (1967), p.10. 동 협정에서 베니스(Venetian) 당국에 의해 불수되었던 토지의 소유자에게 그 불수로 인한 손해 배상을 청구할 권리가 인정되었다.

75) Alfred R. Cowger, Jr., op. cit., pp.312-313.

쟁과 경제적 부담의 여부에 관계없이, 그러한 권리·의무는 승계국에 이전되는 것이다.

국민이익승계이론은 일반적으로 유리한 계약의 위반으로부터 그 자신을 보호하는데 이익이 있는 '기존'국가들의 세계와, 그 이익이 신속한 정치적·경제적 독립의 창설과 동시에 국민에게 이익이 되는 권리를 보존하는데 있는 신생국들의 세계 사이에 있는 간격을 가교하는 수단으로 나타나고 있다. 이 이론은 평등성과 공정성이라는 이론적 속성과 안정성이라는 실질적 속성 양자를 구비하고 있다. 동시에, 이 이론은 중재, 조정 및 분쟁이 생길 수 있는 상황하에서 상당한 지침을 제공하고 있다. 요컨대, 국민이익승계이론은 승계문제를 형평하게 해결할 뿐만 아니라, 국제질서의 안정성을 확보할 수 있는 보다 바람직한 이론이라고 할 수 있다.

4. 국가채무의 국가승계

'국가재산, 공문서 및 채무에 관련한 국가승계에 관한 비엔나협약'은 전 6부로 구성되어 있다. 제1부는 협약 전체에 적용되는 규칙을 다룬 일반규정으로 협약의 범위(제1조), 용어의 정의(제2조), 물적 적용범위(제3조), 시간적 적용범위(제4조), 기타문제에 관한 보존조항(제5조) 및 자연인과 법인의 권리·의무에 관한 보존조항(제6조) 등으로 구성되어 있다. 제2부는 국가재산에 관하여, 제3부는 국가공문서에 관하여, 제4부는 국가채무에 관하여 각각 규정하고 있다. 아울러 제5부는 분쟁의 해결에 관하여 규정하고 있으며, 제6부는 서명(제47조), 비준(제48조), 가입(제49조), 효력발생(제50조) 및 협약의 정본(제51조) 등의 최종조항에 관한 규정을 두고 있다.

국가재산을 다루고 있는 제2부와 국가공문서를 다루고 있는 제3부 및 국가채무를 다루고 있는 제4부는 각각 대칭구조로 이루어져 있다. 즉, 각부는 일반규정(제7조-13조, 19조-26조, 32조-36조) 및 승계의 특별유형(제14조-18조, 27조-31조, 37조-41조)으로 구성되어 있으며, 각 조항 역시 대칭적으로 규정하고 있다.⁷⁶⁾

본 논문에서는 국가채무의 승계에 관한 제4부의 규정을 중심으로 고찰하되, 국제법위

76) See Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, text in 22 International Legal Materials (1983), pp.306-329.

원회의 보고서 내용을 기초로 하여 살펴보고자 한다.

4.1 국가채무의 범위와 성질

4.1.1 채무의 개념 및 종류

국내법상, 일반적으로 채무란 “채무자라는 특정 법주체가 채권자라는 특정 법주체의 일정한 이익을 위하여 작위 또는 부작위의 특정한 급부를 이행해야 할 법적 의무”를 의미한다.⁷⁷⁾ 따라서, 채무는 특정 채무자의 행위와 운명에 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에, “대인적 의무(personal obligation)의 범위에 한정되는” 개념이다.⁷⁸⁾ 다시 말하면, 채무는 특정 채권자와 특정 채무자 사이에서 형성되는 상대적 의무로서, 채무의 이행은 일차적으로 채무자의 지급능력에 의존하게 되며, 따라서 채무자의 재산은 급부이행의 대상이 된다. 그리고 채무자의 동의가 없이도 유효한 양도의 효과를 나타내는 채권양도(채무인수)는, 채무자가 당사자로 되어야 하는 경계(novation)와는 구별된다. 경계는 관련 당사자들 전원의 동의를 요하며, 신채무의 성립과 동시에 구채무는 소멸하게 된다.⁷⁹⁾

국가채무의 승계에 관한 핵심은 채권자로서의 제3국과 제1 채무자로서의 선행국, 그리고 그 채무를 인수하는데 동의하는 승계국(승계국들) 사이의 삼각관계가 어떠한 상황에서 설정되고 해소되는가 하는 문제에 있다.

채무란 포괄적인 개념이고 다양한 형식으로 발생하기 때문에, 그 성질상의 특징에 따라 다양한 범주로 나누어 명명되고 있다. 일반적으로 국제법상 분류되고 있는 채무의 종류로는 예컨대, 공공채무(public debts), 사적 채무(private debts), 일반채무(general debts), 지방채무(local debts), 지방화된 채무(localized debts), 공기업의 채무(debts of public enterprises), 재정적 채무(financial debts), 행정적 채무(administrative debts), 정치적 채무(political debts), 상업적 채무(commercial debts), 계약적 채무(contractual debts), 불법 행위채무(delictual debts), 담보채무(secured debts), 비담보채무(unsecured debts), 보증채무

77) Bedjaoui, Ninth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties (Doc.A/CN.4/301 and Add.1 of 13 and 20 April 1977), para.2.

78) Ibid., para.3.

79) 박윤직, 채권총론 (서울: 박영사, 1982), 470-474면.

(guaranteed debts), 비보증채무(unguaranteed debts), 유해채무(odious debts), 국가채무(State debts) 등을 들 수 있다.⁸⁰⁾

여기에서는 국가채무와 밀접하게 관련되어 있는 공공채무, 지방채무, 지방화된 채무, 공기업의 채무 그리고 유해채무의 개념을 살펴보기로 한다.

(1) 공공채무와 국가채무

공공채무(Public Debts)란 “사적 단체나 혹은 사인에 대응되는 것으로 공공기관을 구속하는 채무”를 의미한다.⁸¹⁾ 여기에서 공공기관이란 용어는 광의의 개념으로서 이에 영역적 성격에 기초한 중앙기관과 지방기관 뿐만 아니라, 공공단체나 공공시설과 같은 기타의 공적 실체도 포함된다.⁸²⁾ 한편, 어떤 학자는 공공채무를 국가의 행정적 재산에 관한 특수한 법적 상황으로 파악하여, 당해 채권자에게 일정액의 금전을 지불해야 하는 행정적 재산에 대한 법적 의무로 정의하고 있다.⁸³⁾

국제법협회(International Law Association)는 ‘신국가의 승계’(the Succession of New States)에 관한 보고서에서 공공채무를 국가채무(national debts), 지방채무(local debts) 및 지방화된 채무(localized debts) 등의 세 가지 유형으로 세분하고 있다.⁸⁴⁾ 동 보고서에 의하면, 국가채무는 “특정 지역이나 특정 재산에 관계가 없이 중앙정부의 일반 세입회계 상에 나타나는 채무”로 정의되고 있다.⁸⁵⁾ 국제법협회에서 내린 이러한 정의는 국가채무의 개념을 파악하는데 도움이 되는 반면에, 이른바 지방화된 국가채무(localized State debt)를 포함하지 않고 있다는 단점이 있다.⁸⁶⁾

80) See Bedjaoui, Ninth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties (Doc.A/CN.4/301 and Add.1 of 13 and 20 April 1977), para.6.

81) Ibid., para.33.

82) Ibid.

83) G.Jeze, Cours de Science des Finances et de Legislation Financiere Francaise, 6th ed. (Paris: Giard, 1922), p.125. As quoted, *ibid.*, para.59, f.n.25.

84) International Law Association, Report of the Fifty-Fourth Conference held at the Hague, 23rd-29th August, 1970 (London: 1971), p.108.

85) Ibid.

86) 특별보고자에 의하면, 지방화된 채무는 “중앙정부기관에 의하여 계약되고 국가의 일반 국고에서 부담하지만, 국가의 결정에 의하여 특정 지역의 배타적인 필요를 충족하기 위하여 사용되는 국가채무의 한 형태”이다. See Bedjaoui, *op. cit.*, para. 62.

국제법위원회의 특별보고자는 “국가채무란 오로지 중앙정부의 국고에만 책임이 부과되는 채무이다”라는 정의를 내리고 있다.⁸⁷⁾ 국가채무를 정의함에 있어 사용되는 주요 기준은 그것이 사용되는 바에 관한 내용이 아니라, 법적으로 구속되는 당사자와 채무에 관하여 재정적으로 책임을 부담하는 당사자간의 상호관계이다.⁸⁸⁾ 이러한 근거에 기초하여, 특별보고자는 국가채무란 개념을 “(a) 국가의 중앙정부에 의해 체결되고 따라서 국가 자체가 법적으로 구속되는 채무 및 (b) 국가의 중앙국고에서 부담되어지는 채무”의 사실에 의해 정의할 것을 제안하고 있다.⁸⁹⁾

(2) 지방채무

지방채무(Local Debts)는 다음에 논하는 지방화된 채무와는 구별된다.⁹⁰⁾ 지방채무는 “어느 정도의 재정적 자치권을 보유하고 있는 지방행정당국이 그 자신의 권한하에 그 자신의 영역 내에서 사용하기 위하여 체결한 채무”라고 정의할 수 있다.⁹¹⁾ 이러한 지방채무는 그 지역당국의 배타적인 책임하에 놓이게 되기 때문에, 국가채무(State debt)로 간주될 수는 없다. 따라서 국가승계에 있어서 선행국은 ‘사물은 책임과 함께 이전된다’(res transit cum suo onere)는 원칙의 적용에 의하여 그러한 지방채무의 운명에 대하여 책임을 지지 않으며,⁹²⁾ 이는 결국 승계국의 책임으로 되는 것이다.

(3) 지방화된 채무

지방화된 채무(Localized Debts)란 “명확히 한정된 영역의 일부 내에서 국가에 의해 특별하게 사용되는 국가채무”를 말한다.⁹³⁾ 이러한 채무로 되기 위해서는, (1) 채무의 용

87) Ibid.

88) Ibid., para.63.

89) Ibid.

90) 지방화된 국가채무와 지방채무 사이의 구별에 관하여는, 다음과 같은 기준이 제시되고 있다. 즉 (a) 채무자가 지방당국인가 혹은 식민지인가, 또는 이들을 위한 중앙정부인가, (b) 분리되는 영역의 일부가 재정적 자치권을 가지고 있는가, 그리고 있다면 어느 정도의 자치권을 가지고 있는가, (c) 채무가 총당되는 목적은 무엇인가, 분리된 영역의 일부내에서의 사용을 위한 것인가, (d) 영역의 일부내에 있는 특정 담보가 있는가의 여부. Ibid., para.16.

91) Ibid., para.29.

92) Ibid., para.14.

93) Ibid., para.29.

도 및 사용목적의 기준, (2) 실제적 사용의 기준, (3) 당해영역의 이익 또는 수익의 기준 등 세가지 기준을 충족해야 한다.⁹⁴⁾ 여기에 추가하여 고려되어야 하는 적절한 기타 요건으로는, 채무자의 실체, 당해 영역의 재정적 자치능력, 그리고 채무에 관하여 설정될 수 있는 보증 또는 담보의 존재 등을 들 수 있다.⁹⁵⁾

지방채무와 지방화된 채무를 명백하게 구분하려는 원칙에 대하여는 비판이 제기되었다. 국제법위원회의 한 위원에 따르면, “지방자치와 유사한 공동체의 조직사회나 혹은 지방자치단체 등에 의해 발생한 지방채무가 중앙정부로부터의 보증에 의해 후원된다면, ... 국가의 특별한 지역을 위하여 중앙정부에 의하여 발생한 것을 의미하는 지방화된 채무는 국가에 의해 보증된 지역사회나 자치단체의 채무와 매우 유사하다. ... 결론적으로, 채무가 중앙정부에 의해 보증되었을 경우, 지방채무와 지방화된 채무 사이의 구별은 뚜렷하지 않은 경향이 있다.”⁹⁶⁾

지방화된 채무는 특히 한 국가영역의 일부가 타국에 양도되는 경우와 국가의 분열의 경우에 매우 미묘한 문제를 야기한다.⁹⁷⁾ 일반적으로, 지방화된 국가채무는 다음의 두 가지 범주로 분류될 수 있다. 즉 첫째는, 예컨대 국가의 전 지역에 전기를 공급하는 댐 건설과 같이, 그 채무에 의한 사업이 오로지 특정지역에 국한되어 집행되지만, 그 혜택은 국가의 전 지역에 미치는 지방화된 국가채무와 둘째는, 지방철도의 건설사업과 같이, 채무를 사용한 사업이 특정지역에 국한되어 집행되고 그 혜택도 또한 당해 지역에서만 배타적으로 발생하는 지방화된 국가채무라는 두 가지 범주이다.⁹⁸⁾ 이 가운데 후자의 경우에 있어서의 채무는 의심할 것 없이 승계국에 이전된다.

(4) 공기업의 채무

공공시설 또는 공기업의 채무(Debts of Public Enterprises)는 공적 성질을 가진다. 대부

94) 이러한 세가지 기준에 의할 때, 지방화된 국가채무는 국가가 채무에 상응하는 지출을 당해 영역을 위하여 실시할 목적을 가지고, 당해 영역 내에서 실제적으로 사용되어야 하며, 그러한 지출을 통하여 당해 영역의 실질적 이익 내지 수익이 있어야 한다. *Ibid.*, para.22.

95) *Ibid.*, paras.18, 19 and 23.

96) Njenga, 1416th Meeting (11 May 1977), para.40.

97) Ushakov, 1417th Meeting (12 May 1977), para.16.

98) Bedjaoui, 1421st Meeting (17 May 1977), para.14.

분 국가의 국내법에 의하면, 이들 실체는 국가기관이 되거나, 사실상 정부조직의 구성 단위가 되고 있다. 이들 중의 일부는 독립된 법인격을 가지고 있지만, 반면에 일부는 여타의 정부기관과 유사한 방법으로 활동을 한다. 과거에는 완전한 사적 영역으로 되었던 경제생활과 상업활동의 분야에 정부의 참여가 증가하면서, 최근에는 대부분의 국가에서 수많은 공기업이 창설되고 있다.⁹⁹⁾

공기업이란 “그 자신의 고유한 법인격과 관리 및 경영의 자립권을 가지고, 특정 업무를 제공하거나 특정 기능을 수행하기 위해 설립된 기관”으로 설명되고 있다.¹⁰⁰⁾ 공기업의 국제적 인격성 내지 책임성은 그들이 수행하는 공적 기능에 따라서 결정된다. 그리고 무엇이 공적 기능인가의 여부는 당해 국가의 국내법에 의해 결정된다. 그런데, 국가 활동으로 인정되는 분야에 관한 개념이 각 국가에 따라 다양하기 때문에, 공적 기능의 여부에 대한 판단을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.¹⁰¹⁾

국가승계와 관련하여 공기업의 채무가 국가채무에 해당되는가 하는 문제가 발생한다. 이에 대하여 국제법위원회 특별보고자는 그의 보고서에서, 비록 공기업의 채무가 공적 성격을 지니고 있다 하더라도, “그러한 공적 성격이 그 채무를 국가채무로 하는데 충분한 것은 아니다”라고 하는 결론을 내리고 있다.¹⁰²⁾ 이에 따라 국가채무의 내용에서 공기업의 채무는 제외되었다. 이러한 제한적인 국가채무의 개념은 국제법위원회 내에

99) 박윤훈, 행정법강의 (하) (서울: 국민서관, 1982), 275-276년.

100) Ago, in YILC 1971, Vol. II, Part I, p.254 (Doc.A/CN.4/246 and Add.1-3), para.163. 대한민국의 행정법학에서는 일반적으로 공기업을 “국가 또는 지방자치단체가 직접으로 사회적 공공복리를 위하여 경영하는 기업”으로 정의하고 있다. 한편 공기업은 독립성의 유무에 따라 행정청형사업과 정부투자기관 사업으로 분류되며, 경영주체에 따라 ① 국가가 자신의 경제적부담에 의하여 스스로 관리·경영하는 국영사업, ② 그 경비는 지방자치단체가 부담하고 관리·경영은 국가가 행하는 국영공비사업, ③ 지방자치단체가 자기의 경제적 부담에 의하여 스스로 관리·경영하는 공영사업, ④ 영조불법인 및 특수법인 사업 등으로 분류되고 있다. 박윤훈, 행정법강의 (하), 283, 285-286, 289-290년.

101) 이와 관련하여 특히 지적해야 할 것은 최근에 사회주의이념의 퇴조경향으로 인하여 특히 구공산권 국가들에 있어서는 종전까지 유지되었던 국영기업체를 사영화하는 경향이 늘고 있어 공기업에 관한 국내법제가 매우 유동적인 상황에 있다는 것이다. 이러한 경향에 관한 대표적 사례로는 박제훈, 러시아의 군수산업 민수전환에 관한 연구 (정책연구 93-08), 대외경제정책연구원, 1993; 박봉규, 체코슬로바키아 국유기업의 사영화 현황, 산업연구원, 1992; 김시중, 중국 국영기업 개혁의 전개와 전망 (정책연구 93-03), 대외경제정책연구원, 1993; 반죽통일연구원, 독일통일후 동독지역에서의 사유화정책연구, 1993 등 참조.

102) Bcdjaoui, *Ninth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties* (Doc.A/CN.4/301 and Add.1 of 13 and 20 April 1977), para.32.

서도 비판의 대상이 되었다.¹⁰³⁾

(5) 유해채무

유해채무(Odious Debts)란 승계된 지역에 있는 주민의 이익에 반하여 체결된 채무를 말한다. 윤리적·도덕적·정치적 이유에서, 그러한 유해채무는 그 주민의 이익에 심각한 손해를 가져오기 때문에 일반적으로 승계국에 의해 받아들여지지 않고 있다.

‘유해채무’란 용어는 포괄적인 개념으로, 여기에는 전쟁채무와 정복채무(subjugation debts) 등과 같은 특수한 채무가 포함된다. 전쟁채무란 “타국에 대한 전투력을 유지하기 위하여 국가에 의해 체결된 채무”를 말한다.¹⁰⁴⁾ 정복채무란 “인민을 복종시키고 그 지역을 식민지화하기 위하여 국가에 의해 체결된 채무”를 말한다.¹⁰⁵⁾

제1차 세계대전과 2차 세계대전 후에 체결된 조약 뿐만 아니라 18세기와 19세기의 조약들은 선행국의 전쟁채무가 승계국에 이전되지 않음을 입증하고 있다. 프랑스와 오스트리아황제 사이에 1797년 10월 17일에 체결된 캄포포르미오 조약(the Treaty of Campo Formio),¹⁰⁶⁾ 프랑스와 프러시아(Prussia) 사이에 1807년 7월 9일에 체결된 틸시트 조약(the Treaty of Tilsit)¹⁰⁷⁾ 그리고 덴마크를 일방으로 하고 프러시아와 오스트리아를 타방으로 하여 1864년 10월 30일에 체결된 비엔나 조약(thr Treaty of Vienna)¹⁰⁸⁾ 등이

103) 한 위원에 따르면, “일부의 헌법제도하에서 공기업이 완전한 자치권을 가지는 경우도 있지만, 대부분의 공기업에 있어서는 중앙정부의 한 부분일 뿐이고 재정적 자치가 제한되어 보통 그 활동을 감독하는 중앙정부에 간접적으로 책임이 부여되고 있다.” Njenga, 1416th Meeting (11 May 1977), para.41. 국가채무의 개념에 관한 제한적 접근방식에 반대하는 또다른 입장에 대하여는 see Ago, 1421st Meeting (17 May 1977), para.19.

104) Bedjaoui, Ninth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties (Doc.A/CN.4/301 and Add.1 of 13 and 20 April 1977), para.118.

105) Ibid.

106) See Hans J. Cahn, “The Responsibility of the Successor State for War Debts,” 44 American Journal of International Law (1950), p.480.

107) “웨스트팔리아(Westphalia) 뿐만 아니라 색소니(Saxony)와 단찌히(Danzig)에 적용되는 제24조는, 특정 지역의 통치자로서 그 권한내의 주권으로 체결한 채무는 승계국에 인수되지만, 반면에 프랑스와 프러시아간의 전쟁기간에 체결된 채무는 제외된다고 규정하고 있다.” Ibid.

108) 동 조약 제17조에는 다음과 같이 규정되어 있다. “공국(Duchies: Sleswig-Holstein)의 신정부는 할양된 영역에 관한 덴마크황제의 통치에 의해 체결된 권리와 의무를 승계한다. 전쟁 및 동맹수행과 관련하여 덴마크 정부에 의해 체결된 약정으로부터 기인하는 의무는 전술한 규정에 포함되지 않는다고 해석된다.” Ibid., pp.481-482.

그 대표적인 사례이다.

제1차 세계대전 후에 체결된 평화조약들은 전쟁기간동안에 체결된 모든 채무를 포함하기 위하여 전쟁채무의 개념을 보다 확대하였고, 그 원칙의 적용은 전쟁의 희생국 뿐만 아니라 중립국에 대해서도 확대되었다.¹⁰⁹⁾ 제2차 세계대전 후의 조약들은, 예컨대 1947년 2월 10일에 체결된 독일·이탈리아·일본 등 주축국과의 파리평화조약(the Peace Treaties of Paris)에서 보는 바와 같은 동일한 원칙을 따르고 있다. 이탈리아조약(the Italian Treaty)의 부속서 X 제5항(트리에스테 자유지역[Free Territory of Trieste]에 관한 경제적 및 재정적 규정들)과 부속서 XIV 제6항(아전에 이탈리아에 할양된 식민지에 관한 경제적 및 재정적 규정들)은 다음과 같이 규정되어 있다. 즉 “승계국(자유지역) 정부는 이탈리아 공공채무의 지불이 면제된다. 그러나 할양된 지역(자유지역) 내에 계속 거주하거나, 또는 법인으로서는 그들의 사회적 관계나 사업의 주된 사무소가 존속하는 소유자에 대한 이탈리아 국가의 의무는, 직접적으로나 간접적으로나 군사적 목적에 기인한 것이 아니라 당해 영역을 위한 시민행정적 역부와 공공사업에 기인하여 1940년 6월 10일 이전에 발행된 본 채무의 몫에 상응하는 의무에 관한 한, 존속한다.”¹¹⁰⁾

정복채무란 “그 영역을 지배하고 있거나 혹은 지배하고자 하거나, 또는 그 영역의 경제적 식민지화를 강화하기 위한 영역 내에서, 반란운동이나 해방전쟁을 억압할 목적으로 국가에 의해 체결된 채무”를 말한다.¹¹¹⁾ “어떤 인민에 대하여도 수세기동안 감내할 수 밖에 없었던 사슬과 같은 채무를 지불하도록 강요할 수는 없다”는 이른바 정권채무(regime debts)에 관한 Chicherin의 주석¹¹²⁾은 정복채무의 경우보다 더 강화된 의미로 똑같이 적용될 수 있을 것이다. 이러한 채무의 지급거절에 관한 역사적 선례로는, 예컨대 1898년의 쿠바의 채무,¹¹³⁾ 1919년 포젠(Posen)에 거주하는 독일 이주민의 설비채무

109) 예컨대, 독일로부터 그 영역이 분리된 후에 슐레스비히(Schleswig)를 승계한 덴마크는, 1914년부터 1918년까지의 전쟁기간 동안 중립을 유지하였음에도 불구하고, 독일제국의 전쟁채무가 면제되었다. Bedjaoui, Ninth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties (Doc.A/CN.4/301 and Add.1 of 13 and 20 April 1977), para.146.

110) As quoted by Hans J. Cahn, op. cit., pp.485-486.

111) Bedjaoui, Ninth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties (Doc.A/CN.4/301 and Add.1 of 13 and 20 April 1977), para.157.

112) *L'Europe Nouvelle* (Paris: 5 November 1921), p.1439, as quoted. *Ibid.*

113) 스페인과의 협상과정에서, 미국 대표단은 스페인에 의해 계약된 쿠바의 차관(loans)이 스페인의 해

(installation debt),¹¹⁴⁾ 그리고 1949년 인도네시아의 채무문제¹¹⁵⁾ 등을 들 수 있다.

전쟁채무 및 정복채무와는 별도로, 일반적인 국제법원칙을 위반하여 행해지는 조치를 위하여 계약된 채무도 또한 유해채무로 고려될 수 있다. 예컨대, 조약상 부과되어 있는 의무에 위반하여 선행국에 의해 계약된 채무의 경우에 승계국은 그러한 채무를 유해한 것으로 판단할 수 있다.¹¹⁶⁾ 선행국이 인권이나 자기결정권에 관한 의무를 위반할 가능성이 있는 채무에 관한 경우에도 역시 마찬가지이다. 예컨대, 만일 선행국이 인권을 침해하거나 집단살해를 하거나 또는 인종차별정책을 시행하기 위하여 사용되는 무기를 구입하기 위한 차관(채무)을 계약하였다면, 비록 승계국이 당해 불법행위의 희생자가 되지 않았거나 또는 그러한 채무가 후에 국제법에 위반되는 행위에 지원되지 않았을지라도, 승계국은 그러한 채무를 유해채무로 간주할 수 있다.¹¹⁷⁾ 요컨대, 주요한 이익이나 생존권 또는 승계국의 독립에 반하여 계약된 채무, 또는 국제법의 확립된 규범에 위반하여 계약된 채무는 유해채무로 간주되고, 따라서 그러한 채무의 이행은 일반적으로 부인된다.

4.1.2 비엔나협약상의 국가채무개념

비엔나협약 제33조는 “국가채무란 타국, 국제기구 또는 여타의 국제법주체에 대하여 국제법에 일치하여 발생하는 선행국의 재정적 의무를 의미한다”고 규정하고 있다.¹¹⁸⁾

외담함에 소비되고 스페인 법에 대항하는 쿠바 인민의 반란을 억압하는 비용으로 사용되는 등 유해한 목적을 위하여 사용되었다고 주장하고, 쿠바 채무의 인수를 거부하였다. 이는 또한 “채권자의 수입은 자유를 위한 인민의 투쟁을 억압하도록 계속적인 노력을 할 것에 대한 서약이었으며, 그리고 그렇게 담보가 불확실한 데에서 그들의 투자기회를 잡았다는 것을 명백히 알았다”는 주장에 의해 더욱 강화되었다. Hans J. Cahn, *op. cit.*, p.482.

114) 독일이 폴란드 영역에 거주하는 독일 이주민으로 그 국가를 세우기 위하여 차관을 계약하였기 때문에, 1919년 6월 28일의 베르사이유조약(the Treaty of Versailles)에서는 주권을 회복한 폴란드에 대하여 독일이 폴란드의 경제적 종속을 위하여 계약한 채무의 인수 의무를 해제하였다. Bedjaoui, *op. cit.*, para.188.

115) 1949년 8월 23일부터 11월 2일까지 헤이그에서 개최된 원탁회담(Round Table Conference)에서, 인도네시아는 인도네시아의 민족해방운동에 대한 네덜란드의 군사작전 - 특히 게릴라 작전의 자금조달 - 에 기인한 채무를 인수하기를 거절하였다. Bedjaoui, *op. cit.*, paras.169-170.

116) *Ibid.*, para.133.

117) *Ibid.*, para.134.

118) Article 33 [State debt] : For the purposes of the articles in the present Part, “State debt” means any

국가채무에 관한 제33조의 개념정의는 다음과 같이 세가지 면에서 고찰해 볼 수 있다.

첫째로, 제33조의 정의는 국가채무의 개념을 엄격하게 재정적 의무(financial obligation)에 한정하고 있다. 즉, 특정 당사자를 위하여 재정적 성질을 갖지 않는 어떤 행위를 하거나 또는 하지 않도록 하는 비재정적 의무의 경우는 포함되지 않고 있다. 영미법계의 보통법하에서는 “영장제도(the system of writs)가 재정적 채무 뿐만이 아니라 직업상 또는 인적 역무를 위한 채무에 대하여도 그 이행을 위한 소송절차의 개시를 가능하게 한다”¹¹⁹⁾는 것을 주목할 필요가 있다. 따라서 일부 재판관할권에 있어서, ‘채무’(debt)라는 용어는 ‘의무’(obligation)라는 용어와 동의어로 사용되고 있다. 그럼에도 불구하고, 협약은 의무 일반을 다루지 않고, 단지 의무의 한 형태에 불과한 재정적 의무에 한정하고 있다.¹²⁰⁾

둘째로, 의무는 국제법에 따라서 발생하는 것이어야 한다는 점이다. 이는 국제법 주체들간의 조약과 같은 관계에서 발생하는 국제적인 재정의무(international financial obligation)여야 한다는 것을 의미한다. 따라서 자연인(natural person)이나 법인(legal person), 그리고 특히 그 내국인에 대하여 체결된 의무는 ‘국가채무’란 용어의 의미에 포함되지 않는다. 이에 대하여 특별보고자는 그의 제13차 보고서에서 “비국제적인 채무의 이전은 승계국의 국내적 관할권에서 충돌이 될 수 있다. 사인인 채권자 혹은, 다른 말로 하면, 국제법의 주체가 아닌 채권자에 대한 국가의 재정적 의무에 관한 사항은 국내법에 의해서 규율되어야 하며, 국제법 법전화의 주체가 될 수는 없다”고 언급하고 있다.¹²¹⁾

한편, 국제법에 따라서 발생하는 ‘의무’(obligation)란 용어는 국가와 국제기구에 유효한 채권(credit)의 원인에만 한정할 뿐만 아니라, 국제공동체 전체에 대하여, 특히 개발도상국에 대하여, 유해한 것이라는 주장이 있었다.¹²²⁾ 한 대표자는 다음과 같이 강조

financial obligation of a predecessor State arising in conformity with international law towards another State, an international organization or any other subject of international law.

119) Sucharitkul, 1421st Meeting (14 May 1977), para.25.

120) Bedjaoui, 1418th Meeting (13 May 1977), para.38. “비재정적 의무(non-financial obligation)에 관한 문제는 국제법위원회가 조약에 관한 국가승계분제에 대하여 검토하는 동안에 충분히 해결되었다.” Ibid., para.39.

121) Bedjaoui, *Thirteenth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties* (Doc.A/CN.4/345/Add.1 of 29 May 1981), para.132.

하였다. “국제법은 항상 국가와 타국 국민간의 관계를 다루어 왔다. 비록 그들의 국민이 국제적 수준에서 직접적으로 그들의 권리를 주장할 수 없을지라도, 그리고 국내법에 의해 부여되는 구제수단을 완료해야 할지라도, 접수국(receiving State)은 그러한 개인을 국제법에 따라 취급해야 할 의무가 있고, 개인의 국적국은 접수국이 자국 국민을 국제법에 따라 취급하는 것을 보장하기 위하여 개인 대신에 조치할 권한을 가진다는 것은 인정되었다. 이론과 실천에 있어서 개인의 권리를 인정하는 방향으로 나아가고 있는 국제법 발전의 현 단계에서, 승계국이 국제법주체 이외의 주체에 대한 채무자가 될 수도 있는 가능성을 배제하는 것은 옳지 않은 것 같다.”¹²³⁾

또다른 위원은, 협약상의 제한적인 원칙은 “은행이나 그와 유사한 기관에게 그들이 승계상황이 발생할 수 있는 어떠한 국가에 대해서도 대부를 해서는 안된다는 것을 시사하고, 따라서 이는 사적인 자본시장에 대한 접근의 확대를 포함하여 남북대화(North-South dialogue)¹²⁴⁾의 목적에 상반되는 것이다”라고 비판하고 있다.¹²⁵⁾

셋째로, 제33조의 정의에 따르면, 채권자는 “다른 국가, 국제기구 혹은 여타의 다른 국제법주체”일 수가 있다. 이 규정의 일반적인 의도는 채무를 국제법주체들간에 해결하려는 것이다. 국가가 국제사회의 주요한 주체라는 점은 명백하다.

20세기 초의 사반세기 동안에 국제기구의 법인격에 관하여 적지 않은 논쟁이 전개되었다.¹²⁶⁾ 그러나, 국제사법재판소가 ‘국제연합 근무중 입은 손해에 대한 배상’(Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations)사건¹²⁷⁾에 대한 권고적 의견에서 국제연합의 법인격을 인정한 이래로, 국제기구의 국제법주체성은 일반

122) Ibid., para.129.

123) Ibid., para.127.

124) 원래의 명칭은 1975년 12월에 파리에서 개최된 “국제경제협력에 관한 회의”(Conference on International Economic Co-operation)이다.

125) Schwebel, 1447th Meeting (27 June 1977), para.16.

126) See generally, C.W. Jenks, “The Legal Personality of International Organizations,” 22 *British Yearbook of International Law* (1945), p.267.

127) I.C.J. Reports 1949, p.174. 국제연합의 국제법인격을 확인한 판결에서 국제사법재판소는 다음과 같이 기술하고 있다. “국제기구는 국가라고 하는 것과 똑같은 것은 아니다. 또한 국제기구의 법인격 및 권리·의무가 국가의 그것과 같다는 것은 확실히 아니다. 하물며, 그 표현이 무엇을 의미하든지간에 이른바 ‘초국가’(super-State)라고 하는 것과 같은 것은 아니다. …그것이 의미하는 것은 국제기구가 국제법의 주체이고 국제적 권리와 의무를 행사할 능력이 있으며, 국제소송을 제기함으로써 그 권리를 주장할 수 있는 자격이 있다는 것이다.” Ibid., p.179.

적으로 인정되고 있다. 국가채무의 승계분제와 관련하여 볼 때, 특히 국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD: World Bank) 및 국제개발협회(International Development Association)와 국제금융공사(International Finance Corporation) 등과 같은 국제기구의 지위는, 그들이 대개는 대부분의 국가에게 차관을 제공하는 거대한 금융대부기관이라는 점에서 더욱 중요하다.

‘국제법의 여타의 주체’(any other subject of international law)라는 표현은 국제법주체에 관하여 일반적으로 수락된 정의와 관련하여 논쟁이 야기되었다. 즉 ‘국제법의 여타의 주체’에는 민족해방운동(national liberation movements)이나 다국적기업(transnational corporations) 및 더 나아가 개인까지도 포함되는가 하는 문제가 제기되었다.¹²⁸⁾ 그러나, 이 문제는 국제법의 전반적 발전에 달린 것이기 때문에, 적어도 가까운 장래에는 합의를 이루기가 매우 어려운 문제이다.

4.2 국가채무의 이전

4.2.1 국가채무의 이전시기

국가채무의 이전시기가 국가승계시기와 필연적으로 일치하는 것은 아니다. 대부분의 경우에 있어서 승계에 뒤이어 일어난다. 확실한 근거를 위해서 행해지는 선행국의 서명에 대한 승인과 그들의 법적 관계에서 경계(novation)를 설정하려는 승계국과 채권자에 의한 배서(endorsement) 등과 같은 문제에 있어서, 그 절차적 요건을 완성하기 위해서는 다소의 기간을 요한다. 이러한 과도적인 기간동안에 선행국은 그 자신의 채무에 대하여 채권자에게 계속 책임을 지게 된다. 그렇지만, 승계국은 그러한 채무에 관련한 수수료(servicing charges)를 선행국에 지불해야 할 것이다.¹²⁹⁾

비엔나협약 제35조에 의하면, “관련 국가들에 의해 달리 합의되거나 또는 적절한 국제적 조직에 의해 달리 결정되지 않는 한, 선행국의 국가채무의 이전시기는 국가승계시기이다.”¹³⁰⁾ 국가채무의 이전시기가 국가승계시기라고 규정한 것은 보충적 원칙이다.

128) Bedjaoui, *Thirteenth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties* (Doc.A/CN.4/345/Add.1 of 29 May 1981), para.157.

129) *See Report of the International Law Commission on the Work of Its Thirty-Third Session 4 May-24 July 1981*, Article 33, Commentary para.3 (YILC 1981 Vol. II, Part II, p.80).

국가승계시기는 “국가승계에 관련한 영역의 국제관계상의 책임에 있어서 승계국이 선행국을 대신하게 되는 시기”이다.¹³¹⁾

이 원칙의 보충적 성격은 제35조의 서두에 있는 “관련 국가들에 의해 달리 합의되거나 또는 적절한 국제적 조직에 의해 달리 결정되지 않는 한”이라는 단서규정에 의해 알 수 있다. 동 단서는 그 규칙에 신축성의 요소를 도입하고 있다는 장점을 지나고 있다. 이는 재산의 이전시기가 국가들간의 협정 또는 국제기구의 결정에 의해 정해질 수도 있다는 것을 의미한다.

승계상황은 매우 다양하기 때문에, 승계시기를 확정하는 것은 실제상 가능하지 않을 수도 있다. 그러한 경우에 단서를 적용하는 것은 국제법의 확실성에 기여할 수 있으며, 분쟁을 피하기 위하여 선행국과 승계국 그리고 채권자의 이해관계 속에서 국가승계시기와는 다른 시기를 선택할 수 있는 근거를 제공하는 것이다.

단서에 언급된 바와 같이, 협정(합의)은 선행국과 승계국 사이의 양자협정일 수도 있고, 승계국과 채권국 사이의 양자협정일 수도 있다. “적절한 국제적 조직에 의해 결정된”이라는 문장은 총회, 안전보장이사회, 국제사법재판소 등과 같은 국제연합의 주요기관이나 또는 공정하게 구성된 국제중재재판소 등에 의해 내려진 결정을 의미한다.

새로운 채무자로서의 승계국이 선행국을 대체하는 것과 관련하여 제기되는 조직적인 문제들을 해결하기 위하여 요구되는 과도적인 기간과 관계없이, 제35조의 주요한 목적은 그 준수를 위한 법적 원칙을 분명히 하고자 하는 데 있다. 즉 “승계국에 이전되는 국가채무에 관하여 발생한 이자와 그 채무는 국가승계시기로부터 승계국의 책임으로 된다.”¹³²⁾

130) Article 35 [Date of the passing of State debts] : Unless otherwise agreed by States concerned or decided by an appropriate international body, the date of the passing of State debts of the predecessor State in that of the succession of States.

131) Article 2, para.1 (d) : “date of the succession of States” means the date upon which the successor State replaced the predecessor State in the responsibility for the international relations of the territory to which the succession of States relates.

132) See *Report of the International Law Commission on the Work of Its Thirty-Third Session 4 May-24 July 1981*, Article 33, Commentary.

4.2.2 국가채무의 이전효과

국가재산과 공문서의 이전효과를 다루고 있는 비엔나협약 제9조 및 21조의 내용과 거의 유사하게, 제34조는 “국가채무의 이전은, 본 장에 있는 조항의 적용을 받는, 승계국에 이전되는 국가채무에 관련한 선행국 의무의 소멸과 승계국 의무의 발생을 수반한다”고 규정하고 있다.¹³³⁾ 이 규정은 첫째 당해 채무에 관한 선행국 의무의 소멸과, 둘째 그러한 채무에 대한 승계국 의무의 발생이라는 국가승계의 이중적인 법적 효과를 확인하고 있다.

그런데, 재산의 승계문제와 채무의 승계문제를 자동적으로 함께 다루는 것에 대하여는, 국제법위원회에서 비판이 제기되었다. 국제법위원회의 여러 위원들은, 재산의 경우에 있어서는 쌍무적 관계(bilateral relationship)가 형성됨에 반하여, 채무의 경우에 있어서는 삼각관계(triangular relationship)가 형성된다는 점을 강조하였다.¹³⁴⁾ 채권자가 동의하지 않는 한, 채무자의 동일성(identity)에 어떠한 변경도 있을 수 없다는 것은 일반적으로 인정되고 있는 법원칙이다. 따라서, 채권자인 제3국의 동의가 있을 경우에만 선행국의 채무가 승계국으로 이전되는 것이며, 이렇게 함으로써 채권국과 승계국 모두의 이익이 보호되는 것이다.

한편으로는 대위변제(subrogation)상황에서 발생할 수 있는 복잡한 관계를 조정하기 위해서, 또한편으로는 국가재산과 공문서의 이전에 대한 규정과 관련한 균형을 유지하기 위하여, 국제법위원회의 주석에서는 상기의 “규칙은 오직 본 장에 있는 조항의 규정에 따라 실제로 승계국에 이전되는 국가채무에 대하여서만 적용된다”는 것을 강조하고

133) The passing of State debts entails the extinction of the obligations of the predecessor State and the arising of the obligations of the successor State in respect of the State debts which pass to the successor State, subject to the provisions of the articles in the present Part.

134) 예컨대, Castaneda, 1422nd Meeting (18 May 1977), para.10; Thiam, *ibid.*, para.16; Sette Camara, *ibid.*, paras.21-22; Calle Y.Calle, *ibid.*, para.27; Francis, *ibid.*, para.36; Jagota, 1423rd Meeting (19 May 1977), para.21; Sahovic, *ibid.*, para.24; Tabibi, 1424th Meeting (20 May 1977), para.25. 채권자의 동의의 중요성을 강조하면서, 특별보고자는 또한 다음과 같이 지적하고 있다. “만일 A국이 B국 자급의 수탁자인데, B국이 A국에게 그 자급을 경제발전을 증진하고자 하는 C국에 양도할 것을 요청하였다면, A국은 그 요청에 결코 반대하지 않을 것이다. 그러나 만일 A국이 B국의 채권자이고 국가승계의 결과로서 그 채무가 A국과 외교관계를 맺고 있지 않은 국가나 혹은 적국에 이전된다면, A국은 이에 대한 동의를 부여해야 한다는 것이 매우 합리적인 것이다. 이것이 바로 모든 국내법체제에서 채무의 이전을 오직 채권자의 명백한 동의하에서만 가능하게 하는 이유이다.” Bedjaoui, 1425th Meeting (23 May 1977), para.2.

있다. 그러한 규정 가운데 특히 중요한 것은 다음에 설명하는 제36조이다.

4.2.3 채권자에 대한 국가승계효과

국가승계는 선행국과 승계국 사이에 법적 관계를 창설하지만, 제3자인 채권국에 대해서는 채권국의 동의가 없이는 아무런 영향도 미치지 않는다. 1969년의 ‘조약법에 관한 비엔나협약’(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제35조와 36조에서는 조약 당사국들의 의도가 있고 제3국이 이에 동의한 경우에는 권리와 의무가 제3국에 발생하는 것을 허용하고 있다.¹³⁵⁾ 제3국의 동의는 권리의 경우에 있어서는 추정되지만, 의무의 경우에 있어서는 명백히 표시되어야 한다.¹³⁶⁾

승계와 관련된 영역내에 있는 제3국의 재산에 대하여는 어떠한 영향을 미치게 되는 가라는 문제가 발생할 수 있다. 영역의 변경에 의한 결과로서 발생할 수 있는 어떠한 권리침해로부터 제3국의 재산을 보호하기 위하여, 협약은 국가승계가 제3국의 재산에 관하여 어떠한 법적 효과도 갖지 않는다는 원칙을 채택하였다.¹³⁷⁾ 유사한 방식으로, 제3국의 이익을 보호하기 위하여, 협약 제24조는 국가승계는 제3국에 의해 소유된 공문서에 대하여 영향을 미칠 수 없다는 원칙을 규정하고 있다.¹³⁸⁾ 이들 원칙과 일치하게, 제

135) ‘조약법에 관한 비엔나협약’ 제35조 [제3국에 대하여 의무를 규정하는 조약] : 조약의 당사국이 조약규정을 제3국에 대하여 의무를 설정하는 수단으로 의도하며, 또한 그 제3국이 서면으로 그 의무를 명시적으로 수락하는 경우에는 그 조약의 규정으로부터 그 제3국에 대하여 의무가 발생한다.

제36조 [제3국에 대하여 권리를 규정하는 조약] : ① 조약의 당사국이 제3국 또는 제3국이 속하는 국가의 그룹 또는 모든 국가에 대하여 권리를 부여하는 조약규정을 의도하며, 또한 그 제3국이 이에 동의하는 경우에는 그 조약의 규정으로부터 그 제3국에 대하여 권리가 발생한다. 조약이 달리 규정하지 아니하는 한, 제3국의 동의는 반대의 표시가 없는 동안 있는 것으로 추정된다. ② 상기 ①항에 의거하여 권리를 행사하는 국가는 조약에 규정되어 있거나 또는 조약에 의거하여 확정되는 그 권리행사의 조건에 따라야 한다. 김정건 외 공편, 국제조약집, 378면.

136) ‘젱스 지구와 상부사보이의 자유지대 사건’(Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex Case)에서 상설국제사법재판소는 다음과 같이 판결하였다. 즉 “어떠한 경우에도, 베르사이유조약(the Treaty of Versailles) 제435조는 그 조약의 당사국이 아닌 스위스를, 스위스가 그것을 수락한 경우를 제외하고는, 구속하지 않는다는 것은 확실하다.” P.C.I.J. Series A/B, No.46 (1932), p.141.

137) 협약 제12조에 따르면, “국가승계는 국가승계시기에 선행국의 영역내에 있고, 그 시기에 선행국의 국내법에 따라 제3국에 의해 소유된 재산과 권리 및 이익에는 그 자체로 어떠한 영향도 미치지 않는다”(A Succession of States shall not as such affect property, rights and interests which, at the date of the succession of States, are situated in the territory of the predecessor State and which, at that date, are owned by a third State according to the internal law of the predecessor State).

138) 협약 제24조: “국가승계는 국가승계시기에 선행국의 영역내에 있고, 그 시기에 선행국의 국내법에

36조는 “국가승계는 그 자체로 채권자의 권리 및 의무에 영향을 미치지 않는다”(a succession of States does not as such affect the rights and obligations of creditors)고 규정하고 있다.

이것이 의미하는 것은, 제3국의 채무청구(debt-claims)는 영역변경의 결과로서 그 존재나 책임이 소멸되어서는 안된다는 것이다. 다시 말하면, 채무에 관한 국가승계는 채무에 관한 선행국과 승계국 사이의 관계를 설정할 수 있지만, 그러나 그 자체로 채권자인 제3국과 승계국 사이에, 승계국이 선행국의 채무를 인수해야 하는 것과 같은, 어떠한 직접적인 법적 관계는 설정될 수 없다. 마찬가지로, 채권자는 승계국에 대하여 상환청구권을 가지지 않는다. 따라서, 선행국은 그 채무자로서의 지위를 계속 보유하게 되고 그 채무에 대한 책임을 계속 지게 된다.

제36조의 규정은 그 내용이 불명확하다는 점과 채권자에 대한 보호가 결여되어 있다는 비판을 받고 있다. 첫째, ‘채권자’(creditors)라는 용어가 사적 채권자, 즉 국제은행차관단(bank consortia)이나 개인에 의한 대부(loan)와 같이 사적 성격을 지닌 국가가 아닌 주체를 포함하는가의 여부가 명확하지 않다. 이러한 문제는 사실상 현존하는 채무의 대부분이 그러한 사적 당사자들에 의한 대부로 구성되어 있기 때문에 매우 중요하다.¹³⁹⁾ 둘째, 동 조항은, 어떠한 경계(novation)도 없이 선행국의 의무는 소멸하고 승계국의 의무가 발생한다고 규정한 제34조와 상반되는 것으로 나타난다. 셋째, 동 조항은 채권자에게 유해한 것이다. 선행국이 소멸된 상황에서는, “만일 승계의 결과로서 자동적으로 승계국 또는 승계국들에 대하여 권리를 얻지 못한다면, 채권자는 심각한 피해를 받을 것이다.”¹⁴⁰⁾

따라 제3국에 의해 소유된 공문서에는 그 자체로 영향을 미치지 않는다”(A Succession of States shall not as such affect archives which, at the date of the succession of States, are situated in the territory of the predecessor State and which, at that date, are owned by a third State according to the internal law of the predecessor State).

139) Schwebel, 1423rd Meeting (19 May 1977), para.10. 또한 국제법위원회의 위원인 Aldrich는 만일 그 조항이 국가나 국제기구 뿐만 아니라 사인에 지불할 채무를 포함하지 않는다면, 그 사인의 이익은 최소화될 것이고, 장래에 대한 전망은 진정 빈곤만이 있을 뿐이라는 비판을 하고 있다. Aldrich, 1675th Meeting (19 June 1981), para.39.

140) Bedjaoui, *Thirteenth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties* (Doc.A/CN.4/343/Add.1 of 29 May 1981), para.168. (YILC 1981 Vol.II, Part I, p.23).

4.3 국가결합시의 국가채무의 승계

1983년 비엔나협약은 국가승계가 적용되는 영역주권의 변경유형으로서의 특별한 범주를 (1) 국가영역의 일부이전, (2) 신생독립국, (3) 국가결합, (4) 국가영역의 일부 또는 여러 부분의 분리, 그리고 (5) 국가의 해체 등 다섯가지의 범주로 나누어 규정하고 있다. 이 범주에서 남북한의 통합과 관련하여 적용되는 경우는 국가결합의 범주라고 할 수 있다. 여기에서는 국가결합의 경우만을 들어 관련규정과 실제의 국가관행을 살펴보기로 한다.

‘국가결합’(uniting of states)이란 “승계시기에 국제적 주체로 분리되어 있었던 2개국 또는 그 이상의 국가들이 하나의 국가로 결합하는 것”(uniting in one State of two or more States, which had separate international personalities at the date of the succession)을 뜻한다.¹⁴¹⁾ 이 범주에는, 비록 피합병국의 국제적 주체성이 그들이 결합된 뒤에도 계속될지라도, 한 국가가 다른 국가를 합병하는 경우에도 적용된다.¹⁴²⁾

‘결합’이란 용어에서 야기될 수도 있는 혼란¹⁴³⁾을 설명하면서, 프란시스 발랏경(Sir Francis Vallat)은 다음과 같이 기술하였다. “입안된 조항의 논리는 새로운 국가가 형성되었는가의 여부를 요구한다. 만일 국가결합을 통해 구성단위체들(constituent units)이 단지 그들 권한의 일부만을 보유하는 정도라면, 그 결과는 본질적으로 연방적 구조(federal structure)를 가진 국가로 될 것이다. 다른 한편, 만일 구성단위체들이 국가로서의 주체성을 보유하고 있다면, 그 결과로 나타난 것은 연합(union) 또는 일반적인 말로는 동맹(confederation)이 될 것이다. 후자의 경우, 즉 연합이나 동맹의 경우는 승계국에

141) See *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II (Part One), 1974 (Doc.A/9610/Rev.1), para.1 of the Commentary to Articles 30-32.

142) Ibid.

143) ‘결합’(unions)의 형태는 다양하게 나타날 수 있다. 예컨대, 미국은 많은 면에서 단일국가로서 기능하지만, 한편으로는 각 주의 결합(union of States)으로 구성되어 있다. 연방당국과 각 주당국으로 통치의 권한이 분할되어 있기 때문에, 어떠한 특정 범주에 용이하게 배속될 수가 없다. 예컨대, 현재에도 각 주는 국제적인 협정을 체결할 수 있는 권한을 가지고 있는데, 그러한 협정은 연방의회에 의해 승인을 받거나 권한을 부여받아야 한다. 게다가, 결합체(union)와 그 구성단위체간에 통치권의 분할에 관한 규칙은 관련 주체의 범주에 따라서 변화될 수 있다. Kearney, 1398th Meeting (25 June 1976), para.11.

관한 현재의 정의에서 완전히 배제될 것이다.”¹⁴⁴⁾

4.3.1 국가관행의 검토

협약의 규정을 검토하기 전에, 국가결합의 경우에 국가채무의 처리에 관한 국가관행을 간단하게 살펴보고자 한다. 국가관행을 검토함에 있어서는 제2차 세계대전 이전의 국가관행과 제2차 세계대전 이후의 국가관행으로 나누어서 살펴볼 수 있다.

(1) 제2차 세계대전 이전의 국가관행

국가결합에 관한 최초의 사례중의 하나인 미국의 경우에 “헌법을 채택하기 전에 맺어진 계약과 체결된 모든 채무는 아메리카 식민지동맹(the Confederation)하에서의 마찬가지로 헌법하의 합중국(United States)에 대하여도 유효한 것으로 되었다.”¹⁴⁵⁾ 이에 따라 달리 규정되어 있지 않는 한, 일반적으로 채무는 미국에 인수되었다.

스위스연방(Swiss Confederation)의 경우에 있어서는, 1848년 헌법이나 1874년 헌법의 어느 것에도 채무의 승계를 다루는 어떠한 규정도 포함되어 있지 않았다. 그렇지만, 스위스 연방체제가 각 주(cantons)에 상당한 재정적 자치를 허용하였기 때문에, 각 주는 그 자신의 채무를 인수해야 한다고 믿었다.¹⁴⁶⁾ 한편, 1860년대에 이루어진 이탈리아의 통일의 경우에는, 채무가 많은 분리된 국가에 의해 인수되었다.¹⁴⁷⁾ 또한 1807년의 오스트리아-헝가리 연합왕국(Austro-Hungarian Union)에 있어서는, 각 구성국가의 주권이 계속 유지되었기 때문에, 선채하고 있는 공공채무가 왕국을 구성하는 두 당사자(오스트리아와 헝가리)간의 협정에 의해 결정되었다.¹⁴⁸⁾

1895년에 세개의 국가가 결합된 중앙아메리카공화국(Central American Republic)의 경우에 있어서는, 그 연합(Union)의 각 구성국이 재정적 자치를 보유하고, 따라서 그들

144) Ibid., para.27.

145) *Constitution of the United States* (1787), Article VI, Clause 1. As cited in Bedjaoui, Ninth Report on Succession of States in Respect of Matters Other Than Treaties (Doc.A/CN.4/301 and Add.1 of 13 and 20 April 1977), para.401.

146) Ibid., paras.403-407.

147) Ibid., paras.417-419.

148) Ibid., paras.420-425.

구성국은 오로지 그들의 대외주권의 행사에 있어서만 단일한 정치적 주체로 조직되기를 희망하였다. 이에 따라, 그 연합국은 엘살바도르(El Salvador)와 혼두라스(Honduras) 그리고 니카라과(Nicaragua) 등의 선행국의 채무를 인수하지 않았다.¹⁴⁹⁾ 1921년에 형성된 중앙아메리카연방(the Federation of Central America)의 경우에도 마찬가지였다.¹⁵⁰⁾

국가결합에 있어서, 국가채무의 이전은 일반적으로 국가의 국내법에 의해 규율되고 있다. 따라서 국제적인 차원에서 해결되는 경우는 매우 희박하다. 국제적인 협정에 의해 해결된 경우의 한 예로는 1814년 7월 21일에 제정된 법률에 의한 벨기에-네덜란드 연합(the Union of Belgium and the Netherlands)의 경우를 들 수 있다. 동 법률 제6조에는 다음과 같은 규정을 두고 있었다. 즉 “이익 뿐만 아니라 책임도 공유되기 때문에, 연합할 당시에 네덜란드지방을 한 당사자로 하고 벨기에지방을 타당사자로 하여 계약된 채무는 네덜란드의 일반 국고에 의해 부담될 것이다.”¹⁵¹⁾

(2) 제2차 세계대전 이후의 국가관행

1957년에 형성된 말라야 연방(the Federation of Malaya)의 경우에 있어서는 헌법 제 167조가 “국가의 중앙정부의 책임으로 되는 통일일(Merdeka Day) 이전에 있었던 어떠한 사항에 관한 모든 권리와 책임 및 의무는, 통일일로부터 그 국가(구성국)에 이전된다”(all rights, liabilities and obligations relating to any matter which was immediately before Merdeka Day the responsibility of the Federation Government of a State, shall on that day devolve upon that State)고 규정하고 있다.¹⁵²⁾ 유사한 규정은 1963년의 말레이시아 법률(Malaysia Act)에서도 발견된다. 이는 각 구성국은 오직 특정 범위의 자산과 책임에만 관계한다는 것을 보여주고 있다. 따라서 통일일로부터 그들 각자의 권한범위에 속하게 되는 사항에 관하여 계약된 채무는 각 구성국의 책임으로 되었다.¹⁵³⁾

149) Ibid., paras.437-438.

150) Ibid., paras.441-442.

151) “Since the burdens as well as the benefits are to be common, debts contracted up to the time of the union by the Dutch provinces on the one hand and by the Belgian provinces on the other, shall be born by the General Treasury of the Netherlands.” As cited in the ILC Report, Article 37, Commentary.

152) Ibid., para.8.

153) Ibid.

통일아랍공화국(the United Arab Republic)이 창설된 경우에 있어서는, 1958년 3월 5일의 임시헌법(Provisional Constitution) 제29조에 의해 오직 국회(National Assembly)만이 차관을 계약할 권한을 가졌다. 더 나아가, 임시헌법 제70조가 이집트(Egypt)와 시리아(Syria)의 두 지역을 위한 단 하나의 예산을 규정하고 있기 때문에, “통일아랍공화국은 두 지역의 채무를 이행할 수 있는 권한을 가진 유일한 주체로 보아야 한다”는 오코넬(O’Connell)의 견해가 타당하게 여겨진다.¹⁵⁴⁾

탕가니카(Tanganyika)와 잔지바르(Zanzibar)가 결합한 탄자니아(Tanzania)의 경우에 있어서는, 1964년 4월 26일의 법률에 국가채무의 승계에 대하여 명백한 언급을 하지 않고 있다. 그러나, 그 임시헌법(interim constitution)에 의해서, 대외관계와 방위와 같은 특정 문제에 대한 책임이 통일공화국에 귀속되지만, 기타의 중요한 문제에 대한 책임은 그렇지 않다는 점을 지적할 수 있다. 예컨대, 잔지바르에 있어서는, 사법행정과 국가재산 및 사유재산의 소유권에 관한 문제들은 탄자니아통일공화국(the United Republic of Tanzania)의 부통령이기도 한 잔지바르의 대통령의 통치하에 오직 잔지바르 정부만의 책임으로 남게 되었다.¹⁵⁵⁾

최근의 사례로서 베트남(Vietnam)의 통일의 경우에 있어서는, 통일베트남이 남베트남의 많은 권리와 채무, 특히 아시아태평양경제사회이사회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP)에 관한 권리와 채무를 승계하였고, 남베트남이 아시아개발은행(Asian Development Bank)과 체결한 채무도 승계하였다.¹⁵⁶⁾

이상에서 간단히 살펴본 사례를 볼 때, 국가결합이 단일국가의 창설로 귀결될 때에, 그 구성국들은 국제법 및 국내법적 견지에서 그 존재가 소멸된다고 볼 수 있다. 모든 권한이, 논리적으로는 모든 구성국들에 이전되어야 하지만, 실제에 있어서는 승계국에 이전되었다. 다른 한편, 국가연합(confederation of States)의 경우에 있어서는, 각 구성국에게 그 자치가 보유될 정도로 통합의 정도가 약하고 또한 헌법적 유대도 애매하기 때

154) D.P. O’Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol.1, p.386. 당시 통일아랍공화국의 외무장관이 국제연합 사무총장에게 보낸 서한에서 “통일아랍공화국은 조약에서 유래하는 의무 뿐만이 아니라, 두 구성국에 의해 계약된 모든 의무에도 귀속된다”고 기술한 것을 주목할 수 있다. El-Erian, 1501st Meeting (15 June 1978), para.4.

155) Njenga, 1500th Meeting (14 June 1978), para.44.

156) Sucharitkul, 1422nd Meeting (18 May 1977), para.35.

문에, 각 구성국들이 결합 이전에 체결한 채무는 각 구성국의 책임으로 계속 존재하게 된다.¹⁵⁷⁾

4.3.2 비엔나협약 제39조

비엔나협약 제39조는 국가재산의 승계에 관한 제16조와 국가공문서의 승계에 관한 제29조를 본받고 있다. 즉 제39조는 “둘 또는 그 이상의 국가가 결합하여 하나의 승계국을 형성할 경우에, 선행국의 국가채무는 승계국에 이전된다”고 규정하고 있다.¹⁵⁸⁾

국가결합은 승계국인 신국가가 구성단위체들의 진정하고 독립적인 의사로 형성되기 때문에, 그로 인하여 발생하는 국가채무의 승계문제도 어려운 문제를 야기하지는 않는다. 따라서, 협약 제39조도 간단하게 규정하고 있다. 또한 재산에 대한 승계가 정당한 것과 마찬가지로 승계국이 선행국의 채무를 승계하는 것은 논리적으로 당연하다. ‘사물은 그 책임과 함께 이전된다’(res transit cum suo onere)는 기본적 규칙은 법리론에 있어서 일반적으로 받아들여지고 있으며, 또한 여기에서도 적용된다.

5. 결 론

1. 영역주권이 변경됨으로써 나타나는 법적 효과는 그 영역에 있어서 주권이 변경되기 이전에 행사되었던 선행국의 국제적인 권리와 의무가 주권변경 후에 그 영역을 양수한 승계국에게 어떻게 이전되는가 하는 문제로서 이른바 국가승계의 효과를 창출하게 된다. 이러한 국가승계의 문제는 선행국과 승계국 그리고 제3국간에 형성되는 법률관계의 형평성과 아울러 국제사회의 법적 안정성을 동시에 추구해야 할 과제를 안고 있다고 할 수 있다.

2. 국가승계는 국제법에 있어서 가장 오래된 법률문제 중의 하나로서 이 문제를 이른

157) Bedjaoui, 1500th Meeting (14 June 1978), paras.24-25.

158) Article 39 : When two or more States unite and so form one successor State, the State debt of the predecessor States, shall pass to the successor State.

적으로 해결하려는 많은 학설이 제기되었다. 이러한 학설에는 전통적으로 많이 회자되었던 포괄적 승계론과 부분적 승계론을 비롯하여 유기적 대체이론, 도덕적 현신이론, 단절이론, 선택적 승계이론 등이 제시되었고, 이에 이어 비교적 최근에 제시된 국민이익승계이론에 이르기까지 국가승계문제의 합리적인 해결을 도모하려는 많은 노력이 행하여졌다. 그런데 이러한 학설의 전개는 시대에 따라 전개되는 국가이익의 보다 유리한 측면을 반영하고자 하는 측면이 다소 강하게 표출되어 왔고, 따라서 국가의 대외정책에 따라 국가승계이론은 유동적으로 변천되어 왔다고 할 수 있다. 그런데 권리와 의무의 상호관계를 중시하고 또한 기존 이론이 초점을 맞추어 왔던 국가인격의 동일성 및 계속성이라는 굴레를 벗어나 이전되는 영역에 있는 국민의 이익에 초점을 두고 있는 국민이익승계이론은 비교적 오늘날의 시대상황에서 보편적으로 적용될 수 있는 합리적인 승계이론이라 할 수 있다. 이는 수시로 변하는 국가정책에 국가승계의 절정을 맡기는 것보다는 국가의 본질적 기초로서 당해 이전영역에 있는 국민의 이익을 기준으로 하여 그 영역에 관련된 승계문제를 해결하는 것이 보다 합리적이고 안정적일 수 있기 때문이다. 현대국제법에서 중요한 원칙으로 등장한 제인민의 자기결정권은 기존의 국가중심적 사고에서 국민중심적 사고로의 전환을 의미하는 중요한 단서를 제공하고 있다. 따라서 국민이익승계이론에서 제시되어 있는 여러가지 기준을 기초로 하여 국가승계문제를 해결하는 것이 합리적이라고 본다.

3. 1983년 비엔나협약에서 제시되고 있는 각 규정은 비교적 합리적인 해결을 도모하고 있다고 할 수 있다. 국가들간의 국제관계법에 있어서 가장 합리적인 해결은 당사국들간의 자유로운 합의에 의한 것이라는 것은 두말할 나위도 없다. 따라서 선행국과 승계국간의 승계문제, 또는 선행국이 소멸된 상황에 있어서는 승계국들간의 승계문제, 그리고 승계영역과 관련되어 있는 제3국이 있을 경우에는 선행국과 승계국 및 제3국간의 승계와 관련된 세 문제들을 해결함에 있어서는 관련 당사국들간의 합의에 의하여 형평의 원칙과 관련 승계영역의 국민이익을 고려하여 해결되어야 할 것이다. 때문에 협약에서도 당사국들간의 합의가 이루어지지 않을 경우에는 형평의 원칙에 따라 해결되어야 함을 규정하고 있는 것이다.

그런데, 여기에서 중시되어야 할 것은 국가승계문제가 정권 당사자들간의 거래가 되

어서는 안된다는 것이다. 국가승계에 관한 학설을 검토해 본 바와 같이 승계문제에 있어서 핵심적 기초는 승계된 영역에 있는 국민의 이익에 놓여져야 한다는 것이다. 따라서 승계영역의 국민들의 상황을 고려하지 않고 정권 당사자들의 거래에 의해 해결된다면, 이는 또다른 국가승계문제를 야기할 우려도 있을 것이다. 왜냐하면, 그러한 부당한 거래에 의한 해결은 곧 관련 영역 주민들에 의한 또다른 영역주권변경의 근거가 될 수도 있기 때문이다.

4. 북한의 대외채무에 관한 정확한 통계가 나오지 않는 상태에서 북한 국공채의 구체적인 내용을 알 수는 없다. 그러나, 일반적으로 추정하는 바로는 1960년대말까지는 중국·구소련 등 사회주의권 국가들의 대북한 경제지원이 무상지원 또는 원조형식으로서 외채가 전무하였으나, 1970년대초부터는 중국·구소련과 무역 적자분을 외채로 산정하는 계약을 체결함에 따라 무역적자가 외채로 누적되기 시작하였다. 또한 1970년대초 서방권 국가들로부터 6개년 경제계획기간중 연불로 도입한 중화학공업 설비대금을 계약기간내 지불하지 못함에 따라 외채가 발생하였고, 제1·2차 오일쇼크로 이자의 일부만을 지불함으로써 외채가 계속 누적되었으며, 1985년도부터는 이자도 지불하지 못해 서방 채권은행단은 북한을 파산국가로 규정한 바 있다.

북한의 정치·경제적 실상을 볼 때, 그리고 최근의 식량사정에도 불구하고 군사력은 계속 증강되고 있는 현실을 볼 때, 북한 대외채무의 상당부분은 전쟁채무이거나 정권유지를 위한 정권채무 및 정권자 개인의 처부를 위한 채무로서 국민의 이익과는 무관한 이른바 유해채무일 가능성이 많은 것으로 생각된다. 국가채무에 있어 이러한 유해채무가 승계되지 않는다는 것은 확립된 원칙이라고 할 수 있다. 따라서 북한의 외채가 실지로 어떻게 쓰였고 또한 어떻게 쓰여지고 있는가 하는 사실분석이 이루어져야 할 것이다.

5. 남북한 통합은 국가결합을 통한 단일국가의 형성을 의미하기 때문에, 이 경우에 선행국의 국가채무는 승계국, 즉 통합된 국가에 이전되는 것이 원칙이다. 북한 국공채의 승계문제는 구체적으로 국가승계라는 법적 효과가 발생하였을 때, 새로이 형성된 통일국가와 채권자인 제3국 및 국제금융기관들과의 구체적인 협의를 통하여 해결해 나가야 할 것이다. 여기에서 무엇보다 중요한 것은 북한 외채의 발생원인에 관계없이 외채

가 쓰인 용도가 과연 국민의 이익에 부합하는 것인가 하는 여부에 있다고 할 것이다. 따라서 북한 국공채의 승계에 있어서는 국민의 이익이라는 관점에서 유해채무일 경우에는 그 승계를 부인하는 적극적인 자세를 취해야 할 것이다. 그러나, 대외채무의 쓰임이 국민의 이익과 합치될 경우에는 적극적으로 채무를 인수하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김정건 외(공편), 「국제조약집」, 서울: 연세대학교 출판부, 1986.
- 김찬규·이영준, 「국제법개설」, 서울: 법문사, 1994.
- 이한기, 「국제법강의」, 서울: 박영사, 1990.
- 곽윤직, 「채권총론」, 서울: 박영사, 1982.
- 박윤흔, 「행정법강의 (하)」, 서울: 국민서관, 1982.
- 허영, 「헌법이론과 헌법 (상)」, 서울: 박영사, 1980.
- 아리스토텔레스, 나종일·천병희 역, 「정치학·시학」, 서울: 삼성출판사, 1982.
- 김시중, 「중국 국영기업 개혁의 전개와 전망」 (정책연구 93-03), 대외경제정책연구원, 1993.
- 박봉규, 「체코슬로바키아 국유기업의 사영화 현황, 산업연구원」, 1992.
- 박성훈, 「남·북한의 통일에 비추어 본 독일신탁관리공사의 역할과 의의」, 대외경제정책연구원 정책연구 93-27, 1993.12.
- 박제훈, 「러시아의 군수산업 민수전환에 관한 연구」 (정책연구 93-08), 대외경제정책연구원, 1993.
- 통일원, 「에멘통일관계자료집(Ⅱ)」, 1991.
- 민족통일연구원, 「독일통일후 동독지역에서의 사유화정책연구」, 1993.9.
- 대외경제정책연구원 편역, 「OECD 한국경제보고서」, 1996.
- 김찬규, “이른바 국가상속에 관한 고찰,” 「사법행정」 (1977.3), 33-41면.
- 신각수, “조약에 관한 국가승계-1977년 Vienna협약의 법적 검토-,” 「국제법학회논총」, 제27권 1호, (1982.9), 167-208면.
- 신성수, “영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구,” 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 1994.

2. 국외 문헌

2.1 단행본

Akehurst Michael, *A Modern Introduction to International Law*, 6th ed., London: Unwin Hyman, 1988.

Brierly J.L., *The Law of Nations*, London: Oxford University Press, sixth edition, 1963.

Brownlie Ian, *Principles of Public International Law*, 4th ed., Oxford: Clarendon Press, 1990.

Crawford, James, *The Creation of States in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 1979.

Glahn Gerhard von, *Law Among Nations*, 5th ed., New York: Macmillan, 1986.

Greig D.W., *International Law*, second ed., London: Butterworths, 1976.

Hackworth G.H., *Digest of International Law*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1940-1944.

Harris, D.J., *Cases and Materials on International Law*, London: Sweet & Maxwell, 1991.

Henkin Louis *et al.*, *International Law: Cases and Materials*, St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1993.

Jennings Robert & Watts, Arthur (ed.), *Oppenheim's International Law*, 9th ed., London: Longman, 1992.

Kelsen Hans (trans. by Anders Wedberg), *General Theory of Law and State*, Cambridge-Massachusetts: Harvard University Press, 1949.

Menon P.K., *The Succession of States in Respect of Treaties, State Property, Archives and Debts*, New York: Edwin Mellen Press, 1991.

O'Connell D.P., *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge: University Press, 1967.

O'Connell D.P., *The Law of State Succession*, Cambridge: University Press, 1956.

Stark J.G., *Introduction to International Law*, 10th ed., London: Butterworths, 1989.

Udokang Okon, *Succession of New States to International Treaties*, New York: Oceana Publications, 1972.

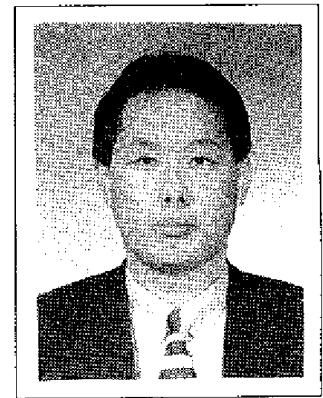
2.2. 논문 및 기타 자료

- Amerasinghe C.F., "Issues of Compensation for the Taking of Alian Property in the Light of Recent Cases and Practice," 41 *International and Comparative Law Quarterly* (1992), pp.22-65.
- Anis-ur-Rahman, "Succession of Newly Independent States to Multilateral and Bilateral Treaties," 25 *The Indian Journal of International Law* (1985), pp.67-72.
- Arbour J. Maurice, "Succession and International Law - Some Economic Problems in Relation to State Succession," 19 *Les Cahiers de Droit* (1978), pp.285-338.
- Aufricht Hans, "State Succession Under the Law and Practice of the International Monetary Fund," 11 *International and Comparative Law Quarterly* (1962), pp.154-170.
- Blum Yehuda Z., "Correspondent's Agora: UN Membership of the Former Yugoslavia," 87 *American Journal of International Law* (1993), pp.240-251.
- Brunnée Jutta, "The Reunification of Germany: Comments on a Legal Maze," 13 *The Dalhousie Law Journal* (1990), pp.725-741.
- Cotran Eugene, "Lagal Problems Arising Out of the Formation of the Somali Republic," 12 *International and Comparative Law Quarterly* (1963), pp.1010-1026.
- Cowger Alfred R., "Rights and Obligations of Successor States: An Alternative Theory," 17 *Case Western Reserve Journal of International Law* (1985), pp.285-314.
- Crawford James, "The Criteria for Statehood in International Law," 48 *British Yearbook of International Law* (1976-77), pp.93-182.
- Dunk Frans G. von der & Kooijmans, Peter H., "The Unification of Germany and International Law," 12 *Michigan journal of International Law* (1991), pp.510-517.
- Fiedler Wilfried, "State Succession," 10 *Encyclopedia of Public International Law* (1987), pp.446-456.
- Foorman James L. & Jehle, Michael E., "Effects of State and Government Succession on Commercial Bank Loans to Foreign Sovereign Borrowers," 1982 *University of Illinois Law Review* (1982), pp.9-39.

- Francis Laurel B., "Caribbean Community States and State Succession," in B.G. Ramcharan & L.B. Fraws ed., *Caribbean Perspectives on International Law and Organizations* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), pp.84-111.
- Frowein Jochen Abr., "The Reunification of Germany," 86 *American Journal of International Law* (1992), pp.152-162.
- Green L.G., "Malaya/Singapore/Malaysia: Comments on State Competence, Succession and Continuity," 4 *The Canadian Yearbook of International Law* (1966), pp.3-42.
- Harvard Law Review, "Taking Reichs Seriously: German Unification and the Law of State Succession," 104 *Harvard Law Review* (1990), pp.588-606.
- Hoeflich M.H., "Through a Glass Darkly: Reflections Upon the History of the International Law of Public Debt in Connection with State Succession," 1982 *University of Illinois Law Review* (1982), pp.39-70.
- Hossain Kamal, "International Commercial Arbitration, State Succession and the Commonwealth," 36 *British Yearbook of International Law* (1960), pp.370-375.
- Jayakumar S., "Singapore and State Succession: International Relations and Internal Law," 19 *International and Comparative Law Quarterly* (1970), pp.398-423.
- Jeffress Dorothy Ames, "Resolving Rival Claims on East German Property Upon German Unification," 101 *The Yale Law Journal* (1991), pp.527-549.
- Menon P.K., "The Succession of States and The Problem of State Debts," 6 *Boston College Third World Law Journal* (1986), pp.111-141.
- Mullerson Rein, "The Continuity and Succession of States by Reference to the Former USSR and Yugoslavia," 42 *International and Comparative Law Quarterly* (1993), pp.473-493.
- O'Connell D.P., "Independence and Succession to Treaties," 38 *British Yearbook of International Law* (1962), pp.84-180.
- Oosterhelt Jurgan, "Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts," 10 *Encyclopedia of Public International Law* (1987), pp.521-523.
- Schachter Oscar, "State Succession: The Once and Future Law," 33 *Virginia Journal of*

- International Law (1993), pp.253-260.
- Schaffer Rosalie, "Succession to Treaties: South African Practice in the Light of Current Developments in International Law," 30 *International and Comparative Law Quarterly* (1981), pp.593-627.
- Staker Christopher, "Public International Law and the Lex Situs Rule in Property Conflicts and Foreign Expropriations," 58 *British Yearbook of International Law* (1987), pp.151-252.
- Steinberger Helmut, "Germany Reunified: International and Constitutional Problems," 1992 *Brigham Young University Law Review* (1992), pp.23-40.
- Streinz Rudolf, "Succession of States in Assets and Liabilities - a New Regime? The 1983 Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts," 26 *German Yearbook of International Law* (1983), pp.198-237.
- Udokang Okon, "Succession to Treaties in New States," 8 *The Canadian Yearbook of International Law* (1970), pp.123-157.
- Vagts Detlev F., "State Succession: The Codifiers' View," 33 *Virginia Journal of International Law* (1993), pp.275-298.
- United Nations, Yearbook of the International Law Commission, New York: United Nations.
- United Nations, The Work of the International Law Commission, 4th ed., New York: United Nations Publication, 1988.
- United Nations, Materials on Succession of States in Respect to Matters Other Than Treaties, U.N. Doc. ST/LEG/SER.B/17 (1978).
- United Nations, Materials on Succession of States, U.N. Doc. ST/LEG/SER.B/14 (1967).
- United Nations, Official Record of the General Assembly, Twenty-Ninth Session, Supplement No.10 (A/9610/Rev.1).

統一院 위한 「電子狀況室(CYBER WAR ROOM : 통합정보관리시스템) 構築 · 運營에 관한 研究



宋 裕 景(釜慶大)

목 차

<요약문>	261
1. 과제개요	263
2. 추진계획	266
3. 시스템 구축 계획	273
4. 소요예산 및 시스템 운영/발전 계획	280
※참고문헌	286

【요약문】

1. 정책제안분야	정보통신부(한국전산원) 초고속정보통신 공공응용 기술개발		
2. 연구과제명	통일원의 북한위기관리를 위한 '전자상황실(CWR)' 구축/운영에 관한 연구		
3. 주관연구기관	부경대학교(지역산업연구소)	4. 연구책임자	송 유 경
5. 연구분야(예정)	SI(시스템통합), ERP(전사적자원관리), GIS(지리정보시스템) 외 관련기술		
6. 연구기간(예정)	1998.3.- 1999.2.(12개월)	7. 총 투입인원	총 10(+10) 명, M.Y
8. 개발비	당해년도 개발비 : 851,693 천원 (설계, Demo, System 개발, 용역, 교육 외)		
9. 개발비 내역	제1단계(1998.3-5): 67,325 천원, 제2단계(1998.6-'99.2) : 784,368 천원		
10. 개발 목표	<p>* 통일원의 북한 위기관리용 실시간 통합정보시스템(DB); 북한위기관리의 혁신을 위한 첨단 통합정보관리시스템(TIMMS)으로 시시각각으로 변화하는 북한 및 관련기관들의 동향뿐 아니라 의제,쟁점(역),정책,기관(단체)별 행정 관리·지원체제까지 구현하게 된다.</p> <p>* 연구개발과정은 2단계로 구분하여 진행하며 1단계의 목표는 "통일원 통합정보관리시스템"의 기술적 가능성과 유용성을 검증하기위한 Demo용 시스템을 구축하는 것을 목표로 한다. 2단계 목표는 이를 토대로 실용 통합정보관리시스템의 구축과 운영(교육)을 수행하게 된다</p>		
11. 개발 컨셉트	<p>* War Room System: 초고속 정보통신을 응용한 실시간(real time) "통합전략정보(ISI) 시스템"</p> <p>* Binary Approach 전략: 종합상황실(War Room)과 병행하여 위기관리의 시너지효과 창출</p> <p>* Best 전략: 세계 및 국내 최우량 프로세스 정밀분석과 활용을 통하여 (기관) 내부개발의 한계를 극복하고 실정에 맞는 최적 대응체제 구축/운영</p> <p>* Package 전략: 정보화의 선두에 서서 타 정부기관 혹은 범정부기관에 활용될 수 있는 발전/개발 가능성과 타당성 검토</p>		
12. 적용기술내용	<p>* Intranet(Group Ware) Networking - 국가기관정보네트워크 구축/운영</p> <p>* Advanced Emergency Management System(EMS) - 첨단형 위기관리 및 보안시스템</p> <p>* Client-Server System - 정책통합관리시스템</p> <p>* 첨단 SI(시스템통합), ERP(전사적자원관리), GIS(지리정보시스템) 응용</p> <p>* 화상회의 시스템 등 멀티미디어 정보네트워크</p> <p>* 공간데이터와 문자데이터간의 링크기술 및 연계 검색기술</p>		
13. 활용 분야	<p>* 위기관리와 연계된 문자정보(멀티미디어 정보 포함)를 이용한 종합적인 분석,지원,관리를 요하는 분야에 활용 할 수 있음 (예: 통일원 상황실, 지리정보를 포함한 BBS 시스템 등)</p> <p>* "Special Web Robot(전용 웹 로봇)"기술과 검색기술은 현재의 종합검색 엔진이 아닌 전문화된 검색엔진에 활용될 수 있다.</p>		

14. 추진계획및전략

가. 추진 목표

- (1) 과제의 단기(1차) 목표 : “북한위기관리용 전자상황실(CWR)”을 통하여 북한 및 통일관련 통합정보를 실시간으로 검색한다.
- (2) 과제의 장기(최종) 목표: ‘통합정보관리시스템(TIMMS)’에 의한 국가정보네트워크 시스템 및 첨단형 “NRP(국가적 자원관리)” 시스템을 구축·운영한다.

나. 추진 전략 및 예산확보 방안

- (1) 연구(사업)의 단계별 추진 : 본 연구개발 및 사업추진은 2단계로 구분하여 진행할 필요성이 있음. 1차적으로 북한위기관리용 ‘전자상황실(CWR)’의 기술적 가능성과 유용성을 검토하기위한 Demo용 시스템 개발과 이를 토대로한 실용 시스템의 구축/운영으로 구분하여 개발하는 것이 합리적으로 사료됨. 특히, 1차 단계에서 문제점등이 발견되면 전체적 프로세스의 재설계가 가능함.
- (2) 예산확보 방안: 통일원의 예산구조를 감안하여 본 사업의 추진예산은 통일원 예산 전용이나 재정경제원과의 예산협의 보다는 정보통신부(한국전산원)의 공공응용서비스 개발사업에 지원신청하는 방안이 적실성있음. 전자정부를 지향하기위한 국책공모프로젝트인 정통부 개발사업은 예산규모(1997년 178억), 포괄성(HW/SW), 집행시기(1998년 3월) 등 대안적 프로젝트임.(참조: 전자신문-1997. 2. 21)

15. 연구개발 구도계획

가. 원시자료 및 기술정보 수집

- (1) 정보수집팀 운영 : 원시자료수집이나 기술개발에 관련된 정보를 수집하기 위하여 내부적으로 팀을 구성하여 치밀한 협조체제 아래 정보를 수집한다.
- (2) 타기관과의 협조방안 : GIS, GPS, ERP 용역업체를 선정할 경우에도 감리형 관리/협력체제를 운영한다.

나. 연구개발팀 편성

- (1) 편성 및 연구원 구성 : 연구개발팀은 연구책임자를 중심으로 자료수집-가공팀, 시스템설계 연구개발지원팀의 3개 팀으로 구성하며 각 팀은 책임급 연구원이 지휘, 감독한다.
- (2) 추가연구원 확보: 연구개발의 2차시기엔 시스템 설계 및 DB구축을 위한 전문연구원의 추가투입의 필요성이 예상된다.

16. 향후 서비스 운영계획

- * 본 시스템의 효율성을 극대화하기 위하여 담당자(요원)들의 체계적인 교육과정을 마련하고 이를 마스터해야하며 책임자급은 EMS 등 전문(고급)교육과정을 수료해야 함.
- * 공공응용서비스 기술개발이므로 대덕시범단지의 초고속정보통신망(155M)을 이용한 시연회와 연후 정부기부네트워크에 적합한(인터페이스) 망구성을 구축할 수 있도록 조치해야 함.
- * 현재 연구중인 “국책사업통합관리용 전자상황실(건교부)”, “국가안전관리정보시스템(내무부)”등 관련 활용방법을 모색, 다양한 환경에서 테스트를 한다.

1. 과제개요

1.1 추진배경 및 필요성

최근에 이르러 가지적으로 나타나는 대규모 집단탈북사태, 이근영씨 피살사건, 동해안 잠수정 침투사건을 비롯하여 현재 국제적 관심사가 되고 있는 황장엽비서 망명사건 등은 우리의 북한 위기관리체계의 본질적 문제를 검토하게 한다.

예컨대 북한의 군사동향 정보로 부터 식량난에 의한 무정부 사태 등 최근 언론등에 의해 노출되기 시작한 내부관련 정보에 이르기까지 일관된 정보관리시스템으로 구축하여 운영할 필요가 시급한 것이다.

그리고 이러한 정보관리체계는 우리나라의 '국가정보체계(NIS)'를 고려할 때 초고속 정보통신망형 "전자상황실(Cyber War Room: 통합정보관리시스템)"과 같은 첨단기술의 발전된 방식이 아니고는 관료주의, 비밀주의, 칸막이화, 임시-일시 정책대응 관행 등의 폐해를 극복하고 체계적으로 일관화할 대안이 없다고 사료되기에 제안하는 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 연구과제 및 내용에서와 같이 "통일원 통합정보관리시스템(Integrated Information Management System: IIMS) 구축/운영"에 대한 제반 사항을 중심으로 서술하고 시스템 구축에 관하여 연구를 진행할 것이다.

최근 북한의 정세를 분석하고 각각의 경우에 적합한 전략적 구상은 지금까지의 관례적이며 고식적인 경험적 연구로써 검증 불가능한 이론적-타상공론적 접근에서 벗어나 구체적이고 실용(전)적인 연구수요 및 필요에 부응하여 북한연구의 새로운 연구개발(a new research and development: R & D)의 좋은 자료가 될 것이다.

1.2 기대효과

1.2.1 기술적 측면

- Intranet(Group Ware) Networking을 기본 컨셉트로 Client-Server형 첨단(advanced) 보안시스템 구축/운영 필요. 즉, 전자정보 상호대사(cross-checking)형 보안시스템 채용이 요구된다.

* 논문은 정보화 계획의 타당성 검토와 공공 응용 서비스 프로젝트에 관한 제안서 모형임으로 각주(footnote)가 생략 되었음.

- 미디어등 관련정보가 급증하고 있는 Internet에서 일일이 접속하여 자료를 수집하는 수고로움없이 정보를 얻을 수 있고, 수집된 정보의 체계적인 관리가 가능하다.
- 현재 크게 연구, 대두되고 있는 GIS(Geographical Information System)기술을 문서 데이터와 연계시켜 시각적으로 정보를 비교, 분석 가능하며 데이터의 관리가 용이하다.

1.2.2 통일행정적 측면

- 통일 관련 정책을 위한 위기관리의 일원화 체계를 갖추고 나아가 각급 기관의 전산망 구축/운영의 정보화 시범사업을 이루는 계기가 될 것이다. 오늘날 나타난 정보화의 물결 속에서 “전자상황실”에 관한 전반적 검토는 행정체계와 그 관리 체계의 혁신을 추구한다는 점에서 특기할 것이다. 더불어 정부기관 정보망의 연결로 현재 일약하기 그 지없는 정보체계의 통합적인 관리/제공은 통일행정의 혁신(innovation)을 기할 것이다.
- 통일화 과정의 경험적, 규범적, 전략적 의미를 재검토하고 나아가 통일 대비의 기반을 조성하려는 정책의 여론화에 기여할 것이다. 남북한과 같이 이념 및 체제대립국의 경우 통일이란 체제간 불평등의 관리를 의미하는 동시에 체제차별성의 조건으로부터 발생하는 긴장의 관리를 의미한다. 우리의 통일 문제는 최근 진행된 국제정치경제적 변혁의 문제인 동시에 우리의 고유한(독자적) 문제영역인 것이다. 1989-1991년에 걸친 동유럽 사회주의 국가들의 붕괴과정, 특히 독일의 통일과정을 중심한 연구를 포함하여 한반도 고유의 문제상황을 검토하는 계기가 될 것이다.
- 정보관련 정책 및 관리기능은 세계화, 개방화 시대에 능동적이고 적극적으로 대처하는 국가경쟁력의 핵심이다. 이와 관련하여 정보화의 도전속에 점차 그 복잡성을 더해 가는 오늘날의 정부가 다루는 정책과 결정을 재고하고 시시각각으로 증폭되어가는 북한위기의 위협에 대비하여 전자상황실을 구축·운영함으로써 살전에 대비하는 여러 가지 검토할 필요가 있다. 또 그 같은 재검토의 결과로 식별된 관심사를 다루기 위해, 적절한 후속조치를 제도화(체계화)하여야 하며 본 연구는 이를 위한 중요한 근거자료로 활용될 수 있을 것이다.

- 통일정책의 위상과 역할 재검토의 제기이다. 우리의 경우 지금까지 남북관계(통일 문제)의 처리 및 담당기관 역할배분은 명분적-제도적 위상과 실질적-관례적 역할간의 gap이 큰 것으로 알려져 왔다. 예컨대, 법적(국가보안법)-국가기구적(안기부 등) 특성으로 말미암아 남북관계(통일관련) 사안은 종종 국가기구간의 알력을 노출하였고 초법(제도)적 방식으로 귀착되어 여론의 비판과 냉소주의를 유발하였었다. 본 연구와 같은 구체적이고 실천적인 정책대안의 개발을 통해 통일문제의 관심을 유발함과 동시에 민간 연구를 활성화하여 통일관련 부서의 위상과 역할에도 도움이 될 것으로 사료된다.

1.3 활용방안

- 첨단형(초고속정보통신형) “통합정보관리시스템(IIMS)”을 통하여 시사각각으로 변화하는 북한 및 관련국가(기관)들의 동향 뿐만아니라 의제, 쟁점(역), 정책, 국가(기관)별 실시간(Realtime) 관리/지원체제의 구축·운영으로 북한위기관리의 혁신을 기함.

- Internet(Web Page) 웹페이지상에서 자동으로 자료 수집하는 기술들은 현재 계속 발전되고 있는 Internet환경에 적용해 나갈 수 있고, 실제로 “통일원 통합정보관리시스템(Integrated Information Management System: IIMS)”를 구축하는데 적용할 수 있다.

- 정보의 홍수를 이루고 있는 Internet에서 정보를 효과적이고 빠르게 얻고 관리하기 위해서는 이 시스템의 “Special Web Robot(전용 웹 로봇)”기술을 활용 가능하다.

- 현재 크게 연구 활용되고 있는 GIS(Geographical Information System)관련 기술을 이 시스템에서 활용되고 있는데 이 기술은 다른 영역과 연계하여 Web을 통한 GIS(Geographica Information System) 분석 시스템등으로 발전이 가능하다.

- 각종 공간정보로 표현되는 지형정보와 비지형정보의 데이터베이스를 획득, 저장, 추출, 관리, 분석하여 국토개발계획, 시설물관리, 환경관리, 무역 및 교통정보, 기타 각종 종합 정보관리등에 적용할 수 있다.

2. 추진계획

2.1 추진목표

2.1.1 과제의 단기(1차) 목표 : 북한 위기관리용 “전자상황실”을 통하여 북한 및 통일관련 통합정보를 실시간으로 검색한다.

- 공간데이터와 문자데이터의 검색기능
 - 해당 좌표(공간데이터)와 링크된 문자 데이터를 검색 할 수 있어야 한다.
 - 해당 문자데이터와 관련된 지도(공간 데이터)를 검색하여 출력할 수 있어야 한다.
- 공간데이터상의 분포 출력기능
 - 홍수 피해지역, 인구 분포 정보등을 지도(북한 전역)에 분포정보 출력이 가능해야 한다.
- 통계데이터의 그래프 출력기능
 - 북한의 인구 증감표, 쌀 생산량 등을 그래프로 출력이 가능 해야 한다.
- Internet(Web Page)에서 자동자료 수집: 북한 관련 홈페이지의 URL을 등록 시켜두면 지정된 시간에 자동으로 해당 홈페이지에 접속, 새로운 자료를 수집 하는 기술.
- 수집된 HTML, image, 등의 자료를 시스템에서 사용 할 수 있는 데이터 스키마에 맞도록 분류 저장하여 분석의 기초자료로 활용 될 수 있게하는 기술.
- 가공된 데이터를 관련 지역 지도 데이터와 연계한다.
- 공간(지리)데이터에 분포형식이나 도표 형식으로 나타내는 기술.
- 공간데이터와 문자데이터간의 상호 혹은 복합적인 검색을 하는 수행하는 기술

2.1.2 과제의 장기(최종) 목표 : ‘통합정보관리시스템’에 의한 국가정보네트워크 시스템 및 NRP(국가자원관리) 시스템을 구축/운영한다.

- War Room System: 초고속 정보통신을 이용한 실시간(realtime) “통합정보관리시스템” 구축/운영과 병행하여 “상황실(War Room)”을 운영하여 시너지효과를 창출한다. 국가정보체계(National Intelligence System: NIS)의 하위체계(subsystem)의 일환으로 통일(북

한)정보의 정보화과정(수집/분석/가공/분류)을 전담할 기구를 둔다. 이 경우 CIO(정보화 책임자)가 기구를 통할하게 하는 방안도 고려할 수 있다.

- Binary Approach 전략: 종합상황실(War Room)과 병행하여 위기관리의 시너지효과 창출
- Best Practice 전략: 세계 및 국내 최우량 프로세스 정밀분석과 활용을 통하여 (기관) 내부개발의 한계를 극복하고 실정에 맞는 최적 대응체계 구축/운영
- Package 전략: 정보호의 선두에 서서 타 정부기관 혹은 범정부기관에 활용될 수 있는 발전/개발 가능성과 타당성 검토
- Intranet(Group Ware) Network: 국가기관정보네트워크 구축/운영
- advanced Emergency Management System(EMS): 첨단형 위기관리 및 보안시스템
- Client-Server Security System: 정책통합관리시스템
- System Integration(SI), ERP, GIS 응용
- 화상회의 시스템 등 멀티미디어 정보네트워크
- 공간데이터와 문자데이터간의 링크기술 및 연계 검색기술

2.2 추진전략 및 예산확보 방안

2.2.1 연구(사업)의 단계별 추진

본 연구개발 및 사업추진은 2단계로 구분하여 진행할 필요성이 있음. 1차적으로 북한 위기관리용 전자상황실의 기술적 가능성과 유용성을 검토하기 위한 Demo용 시스템 개발과 이를 토대로한 실용 시스템의 구축/운영으로 구분하여 개발하는 것이 합리적인 것으로 사료됨. 특히, 이러한 추진 방법은 1차단계의 결과를 분석하여 문제점등이 발견되면 전체적 프로세서의 재설계가 가능하기 때문이다.

2.2.2 예산확보 방안

통일원의 예산구조를 감안하여 본 사업의 추진예산은 통일원의 예산전용이나 재정경

제원과의 예산협의 보다는 1차적으로 정보통신부(한국전산원)의 ‘공공응용서비스개발사업’에 지원신청하는 방안이 적실성이 있다고 사료됨. “전자정부”를 지향하기 위한 국회 공모프로젝트인 정보통신부의 지원개발사업은 예산규모(1997년 178억), 포괄성(HW/SW), 집행사기(1998년 3월 예정) 등 대안적 프로젝트임을 감안한 것임.(참조: 97년도 원격시범사업 및 공공응용서비스개발사업 과제공모<한국전산원장/정보통신부장관-1997.2.21> 및 1997년도 초고속정보통신 응용기술개발사업 안내<정보통신부 정보통신연구관리단-1997.4.>)

2.2.3 기술정보수집

- 원시자료수집이나 개발기술에 관련된 정보를 수집하기 위하여 내부적으로 팀을 구성하여 차밀한 협조체제 아래 정보를 수집한다.
- Internet과 도서관, 서적 자료나 통일원, 대학연구소와 통신을 통해 “통일원 통합정보관리시스템(IIMS)”을 구축하는 데 필요한 관련 기술과 데이터를 수집한다.
- 외국에 구축된 사례를 조사하여 필요한 관련 기술을 습득하며 현시스템을 구축해 나갈 방향을 설정한다.
- ‘대학산업기술지원단(UNITIF)’을 중심으로 관련 교수들의 자문을 받아 “통일원 통합정보관리시스템(IIMS)”를 구축하는 데 필요한 지식을 확보한다.

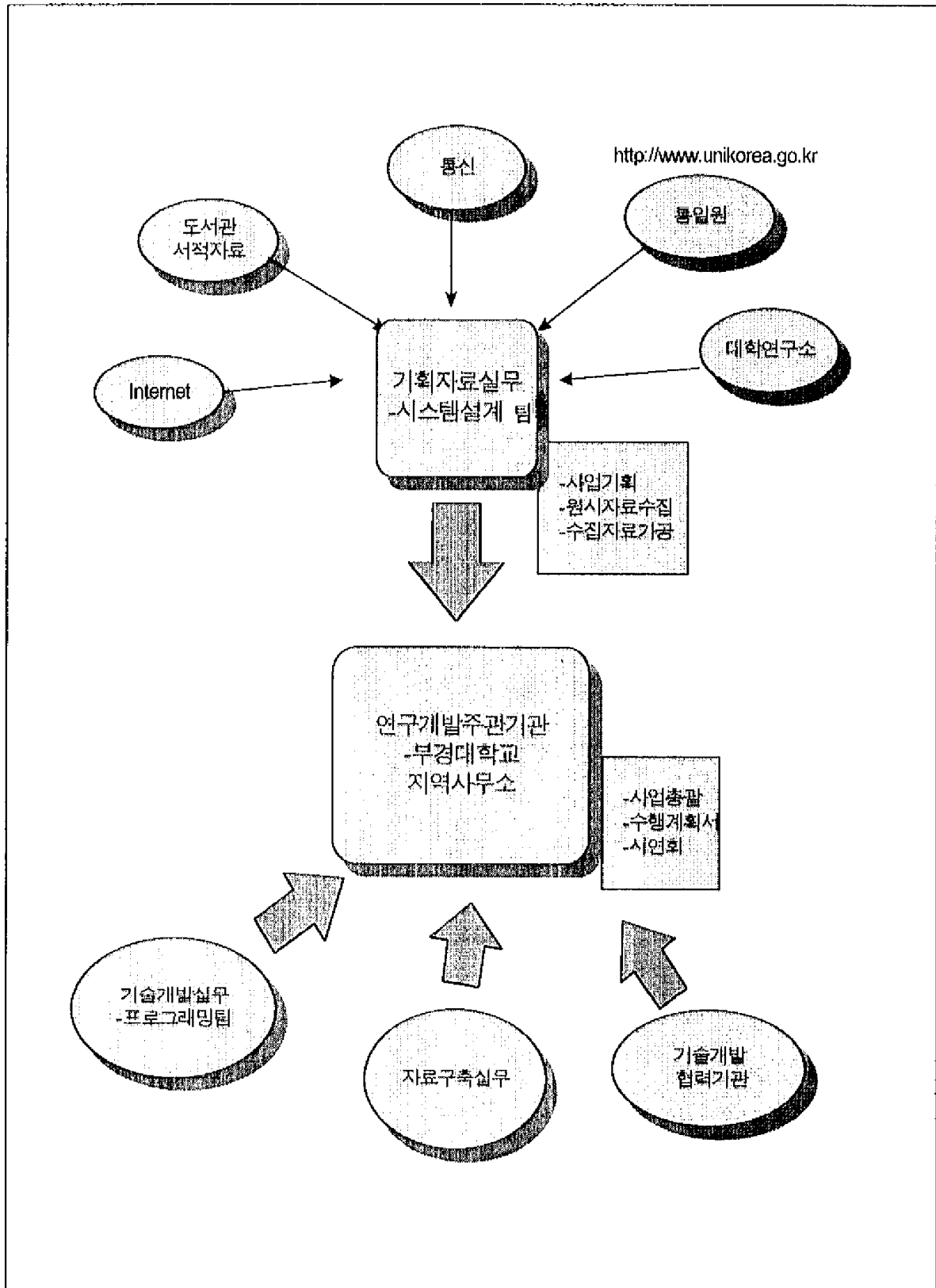
2.2.4 타기관과의 협조 방안

- 국방부, 외부부 등 정보화 선발기관과의 정보화 전략제휴관계를 모색한다. 특히, 국방부 등의 GIS(수치지도) 등을 공동으로 사용할 수 있도록 기관간의 정보공유체제를 구축한다.
- GIS(Geographical Information System), ERP 및 프로그램 개발 전문 업체들을 통해 GIS 엔진과 검색 기술, 공간 데이터와 분자 데이터와의 연계 기술을 협조받는다.

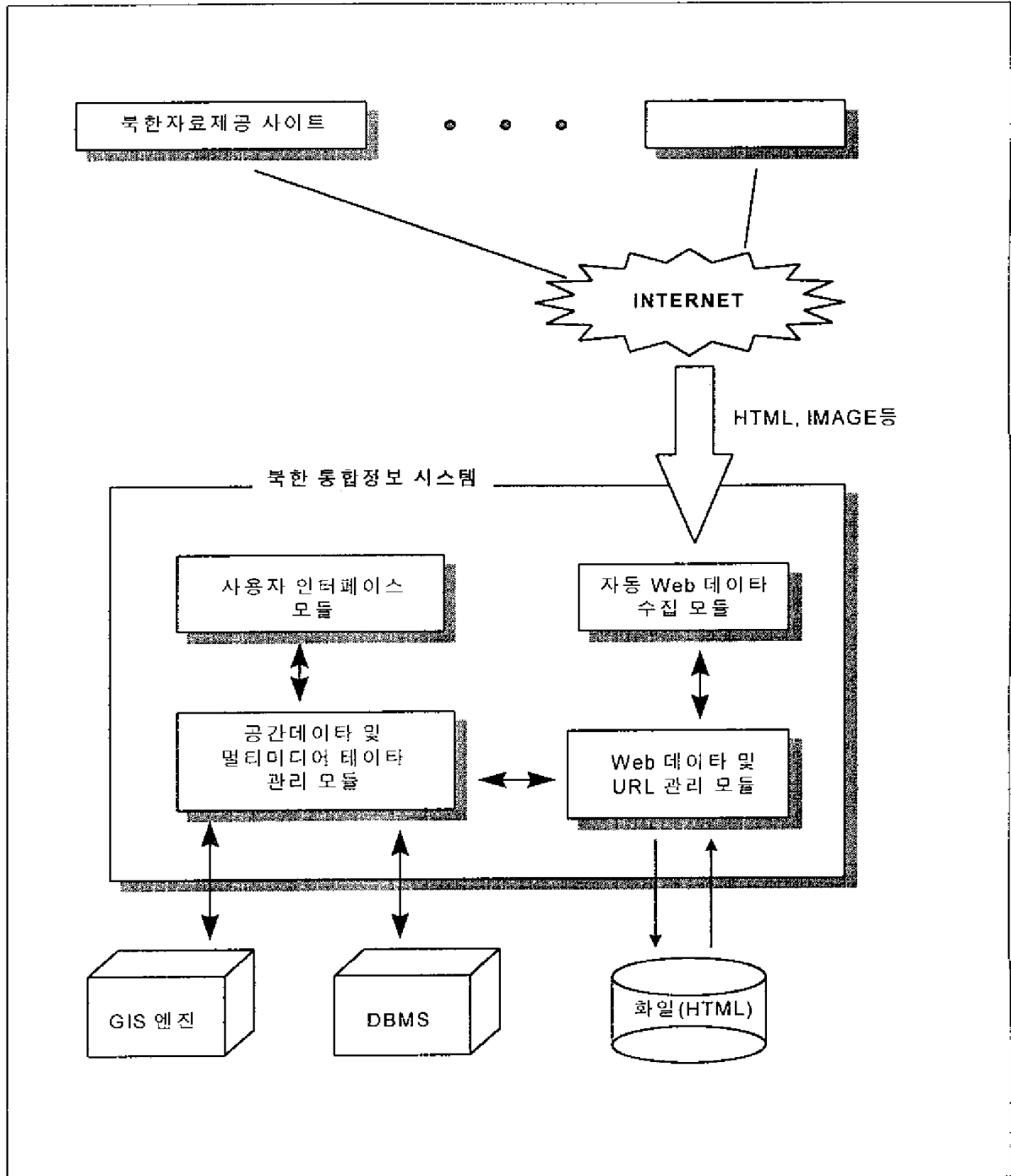
2.2.5 기술 개발 전개 방법

- Internet(Web Page)에서 자동 자료 수집 기술(Special Web Robot : 전용 웹 로봇)
 - 북한정보에 관련된 홈페이지의 URL을 등록만 시키면 그 URL을 검색하여 필요한 정보를 관리자가 직접 가져 올 필요없이 자동으로 접속하여 새로운 자료를 수집할 수 있도록 HTTP(Hyper Text Transfer Protocol) 프로토콜에 대한 연구와 Special Web Robot (전용 웹 로봇)에 대한 연구가 요구된다.
- 수집된 자료의 가공 기술
 - 수집된 HTML문서, Image 데이터 등의 자료를 “통일원 통합정보관리시스템(IIMS)”에서 사용할 수 있도록 데이터 스키마에 따라 분류 저장 할 수 있도록 한다.
 - 수집된 HTML 문서 내용과 Image 데이터 등의 자료를 다른 모듈등에서 사용할 수 있도록 가공, 처리해야 한다.
 - 수집된 HTML문서, Image 데이터 등의 자료를 데이터 스키마에 따라 분류 저장할 수 있도록 데이터베이스에 대한 이해가 요구된다.
- 가공된 데이터의 공간(지리) 데이터 연계 기술
 - 사용자가 가공된 데이터를 한눈에 모든 정보를 파악할 수 있도록 지도상에서 정보를 얻을 수 있게 가공된 데이터와 공간 데이터의 연계 기술을 구현한다.
 - 가공된 데이터를 공간 데이터와 연계시켜 지도 상에 분포형식이나 도표형식으로 표현 가능하도록 한다.
 - 가공된 데이터를 공간 데이터와 연계시키기 위해서는 GIS(Geographical Information System)엔진에 대한 연구가 필요하다.
- 공간 데이터와 문자 데이터의 검색 기술
 - 사용자가 “통일원 통합정보관리시스템(IIMS)”을 통해 북한에 대한 정보를 신속하게 얻을 수 있도록 검색 기능이 있어야 한다.
 - 공간 데이터와 문자 데이터 간의 상호 혹은 복합적인 검색이 가능하도록 데이터베이스 검색 엔진이 필요하다.

2.3 기술개발 추진체제



2.4 목표시스템 구성도



3. 시스템 구축 계획

3.1 시스템 구성 개요

3.1.1 System Feature

구분	내용
기본적 기능	<ul style="list-style-type: none"> ● 북한 및 통일관련 현황정보 실시간 검색 ● 인트라넷(Intranet) 시스템 ● 화상회의시스템 구축 ● GIS, GPS, CAD 활용 ● 검색결과 프린터 출력
기본 구조	<ul style="list-style-type: none"> ● Intranet을 통한 정보 검색 ● 편리한 사용자 인터페이스(GUI 제공) ● 칩단형 보안관리시스템
서비스 특성	<ul style="list-style-type: none"> ● 관계자(기관)가 쉽게 사용할 수 있는 건설현황정보 등 제공 ● 여타 국가기관(국방부,외무부,법무부,안기부등)에 확대 적용할 수 있는표준시스템 개발 ● 국방부, 외무부, 협력기관간의 양식의 통일화 제공 ● 추진중인 정보화 시범사업에 바로 적용할 수 있는 서비스
운영 및 유지보수	<ul style="list-style-type: none"> ● 원시데이터는 정보제공자가 관리 ● 가공된 데이터는 주관 연구기관이 관리 ● 정보의 변경작업은 수시로 이루어짐
신뢰도	<ul style="list-style-type: none"> ● 정보의 정확도에 따라 신뢰도가 결정됨
수명기간	<ul style="list-style-type: none"> ● 수시로 정보의 변경이 가능하므로 반영구적
용량	<ul style="list-style-type: none"> ● 1차연구: 자료 및 소스 용량 1 Giga Byte 정도 예상 ● 2차연구: 자료 및 소스 용량 100 Giga - *Tera Byte 예상
체적	<ul style="list-style-type: none"> ● 해당사항 없음. 단 시스템 관리/운영을 위한 별도의 조직(기구)신설이 예상
국산화율	<ul style="list-style-type: none"> ● 응용 소프트웨어의 제작은 순수 국산 기술로 개발되므로 국산화율 100%
처리능력	<ul style="list-style-type: none"> ● ●

3.1.2 기술결과 목록

3.1.2.1 개발 시제품

전자상황실을 위한 운영시스템을 개발한다.

3.1.2.2 주요 작성 문서

- 기본설계서
- 상세설계서
- 화면설계서
- 프로그램 설계서
- 테스트 계획서
- 과제개발 중간보고서
- 과제개발 최종보고서

3.1.2.3 지적 소유권

- 대한민국 (통일원)

3.1.2.4 표준화 규격 제안

- 해당사항 없음

3.2 S/W 기능 요건

3.2.1 초고속 정보통신망에서의 실현 가능성

3.2.1.1 초고속 정보통신망과 연동되어야 하는 필연성

- 인트라넷을 통해 HTML문서와 멀티미디어 데이터(Image 데이터, Sound 데이터, 동화상 데이터등)등과 같은 정보를 수시로 수집해야 하는데 이들 정보는 대용량이며 정보를 관리하기 위해 실시간적으로 제공되어야 하므로 초고속 정보통신망과의 연동이 필수적이다.

- 차후에 관련된 여러 기관들간의 정보 공유와 회의가 실시간으로 가능한 영상 회의 등과 같은 기능을 구현하기 위해서는 반드시 초고속 정보통신망과의 연동이 필요하다.

3.2.1.2 실현 가능성

- 이미 핵심적인 기술은 유사한 과제를 수행하면서 확보가 된 상태에 있고 이 과제는 아이디어의 참신성과 정보의 수집 가공에 중점을 둔 것이므로 연구개발 주관 기관이 당해과제를 수행하는데 무리가 없다.

3.2.1.3 연구과제의 참신성

- 범정부적 현안으로 대두된 정책관리를 획기적으로 향상시킬 수 있는 ‘초고속정보 통신을 이용한 첨단형 통합정보관리시스템의 구축/운영’이라는 점에서 의의가 지대할 것이다.

- 당해과제는 현재와 미래의 국가부문(통일원) 정보화 문제를 적시하고 정보화에 의한 정책수행(북한위기관리) 능력을 향상하고자 하는데 주안점을 두었으며 바로 현장에 적용할 수 있다는 장점을 지니고 있다.

- 당해과제가 성공적으로 개발되어 ‘통합정보관리시스템’ 프로젝트가 내실화(충실화) 되어 일선에서 호응도를 높이면 전국적인 정보화 파급효과가 지대할 것이다.

3.2.2 개발 환경 및 TOOL

3.2.2.1 네트워크 환경

- 10Mbps LAN (TCP/IP), Switching Hub 및 일반 Hub 사용, UTP Cabling
- 128Kbps 인터넷 접속 (Router 및 CSU사용하여 LAN접속)

3.2.2.2 하드웨어 환경

- Server : Compaq Proliant 5000 Dual CPU, 10GB Hard Disk, Tape Backup Drive, CD-ROM Drive
- Client : Pentium PC 120MHz, 16MB Main Memory, 2GB Hard Disk, CD-ROM Drive

- 영상입력장치 : Scanner, Digital Camera

3.2.2.3 운영체제

- Server O/S : Windows NT Server 4.0
- Client O/S : Windows95

3.2.2.4 DBMS

- MS SQL Server

3.2.2.5 웹 서버

- Intranet Information Server(IIS)

3.2.2.6 웹 브라우저

- Internet Explorer 및 NetScape Navigator

3.2.2.7 GIS Engine 및 Tool

- formida

3.2.2.8 응용프로그램 개발 도구

- Borland Delphi 2.0 Client/Server Suite

3.3 H/W 및 통신망 구성 요건

- 멀티미디어(이미지데이터, 분사데이터, 사운드 등) 운영체제가 요구 된다.
- 초고속정보통신 응용기술(화상회의 시스템 등)이 요구 된다.
- 첨단형 CAD, GIS, GSP가 운영될수 있는 용량과 네트워크가 요구된다..
- 간단히 프로세스의 교체 및 추가가 가능해야 한다.
- 메모리, 디스크 및 I/O 서비시스템의 추가가 용이해야 한다.

- 산업계 표준 데이터베이스를 지원해야 한다.
- 데이터 호환성이 뛰어나야 한다.
- 최대 효율을 위한 Network망 구성이 필요로 한다.
- 미래 지향적 Network망 구성으로 확장 및 변경이 용이해야 한다.
- 관리자 및 사용자가 사용이 편리하게 구성되어야 한다.
- 산업계 표준 통신 프로토콜을 지원해야 한다.
- 보안성 및 안정성이 요구 된다.

3.4 시연 및 교육지원

3.4.1 시연 방법

3.4.1.1 시연방법 및 내용

- 시연 방법
 - ㉠ 공동이용센터의 Server system과 Client system에 당해과제의 소프트웨어를 설치한다.
 - ㉡ 시연자가 Client system에서 Server system에 접속한다.
 - ㉢ 원하는 정보를 Server system에 요구한다.
 - ㉣ Client system에서 요구하는 정확한 정보를 Server system에서 제대로 제공하는지 확인한다.
 - ㉤ 응용 system의 기능을 평가한다.

3.4.1.2 시연 시기

- 1차 시연(Demo) : 1998년 7월
- 2차 시연(실용 시스템) : 1998년 11월~12월

3.4.1.3 시연 시나리오(가상 시나리오명: 신의주지역 民軍총들과 脫北)

- 북한 전역 지도를 보면서 북한의 경제 또는 재해 현황을 지도에 표시한다.
- 북한 전역 지도에서 신의주지역을 확대하여 좀더 자세한 지도를 본다.
- 신의주의 지리적 특징, 지역 인구, 지역의 관공서 및 주요 군사시설, 지역주요일지등

을 본다.

- 신의주와 관계된 기타 관련자료도 검색한다.
- 북한 일지를 일자순으로 검색한다.
- “탈북”, “식량” 과 같은 단어로 연계 검색을 한다.
- 북한의 쌀 생산량을 그래프로 나타낸다.
- 인터넷 자료란에서 자동으로 모아진 인터넷상의 북한 관련 자료를 일자별이나 주
제별로 자료를 검색한다.
- 안기부, 국방부, 보안사, 정보사 첩보자료 검색한다.
- CIA, DIA, NSC, NRA 등 미국정보기관의 정보를 검색한다.
- 중국정부와의 탈북 및 국경사태관련 협조정보를 검색한다.
- 일본, 러시아, EU 등 인접국권의 관련 정보를 검색한다.

3.4.1.4 평가항목

- 북한의 지도(공간데이터)가 출력되는가?
- 공간데이터(지도)의 확대/축소가 되는가?
- 공간데이터(지도)의 스크롤이 되는가?
- 공간데이터의 편집(삽입, 삭제, 수정)이 되는가?
- 문자데이터의 편집(삽입, 삭제, 수정)이 되는가?
- 공간데이터와 문자데이터의 연결이 되는가?
- 공간데이터와 문자데이터의 연계검색이 되는가?
- 지정된 인터넷 홈페이지로부터 자료를 자동으로 수집 할 수 있는가?
- 인터넷 홈페이지로부터 자동으로 수집한 HTML자료가 “통일원 통합정보관리시스템
(IIMS)”에 적합한 형식으로 가공 저장되는가?
- 북한 지도상에 쌀피해지역 등과 같은 분포정보를 나타 낼 수 있는가 ?
- 북한 관련 통계가 그래프로 출력되는가?

3.4.2 운영교육

통일원 “통합정보관리시스템: 진지상황실(CWR)”의 구축/운영의 목표는 평범위한 통

일현장의 실시간(realtime) 정보통합관리체제이므로 이의 관건이 되는 현장관계자가 ‘새로운(초고속정보통신형)’ 정보관리체제에 통합되어 제대로 활용할 수 있도록 철저하고 체계적인 교육이 필요하다.

현장관리자의 관리시스템 통합(SI)을 위하여 접근하기 쉽고 다루기 용이한 표준화된 매뉴얼과 소프트웨어를 개발하고 현장책임자가 소프트웨어를 제대로 활용할 수 있을 때까지 몇 번이고 되풀이해서 교육할 수 있는 프로그램을 마련한다.

◇ 현장관리자 교육지원 프로그램 ◇

- * Network 기본 교육 : 4일
- * Network OS (Windows-NT)교육 : 5일
- * 검색프로그램 및 Application 사용법 교육 : 4일

3.4.3 “종합상황실(War Room)” 운영의 필요성

‘전자상황실(CWR)’과 함께 “종합상황실(일명 War Room)”을 운영하면 시스템의 시너지효과가 예상된다. 그리고 이러한 정보관리체제는 현재까지의 통일원의 정보관리체제를 고려할 때 ‘전자상황실(CWR)’로 압축되는 실시간 통합정보관리시스템과 같은 첨단 기술의 발전된 방식이 아니고는 청와대, 국방부, 안기부, 외무부 등 경합관계에 있는 기관들 간의 경쟁에서 대항자원을 갖추기 어렵다고 보여진다. 그리고 이러한 대항자원이 없는 기관은 기관간의 정보공유체제(Information Pool System)에서 제외되고 경합관계에서 낙오되어 법적위상(부총리기관)에도 불구하고 정책준립기반은 본원적으로 위협받게 될 것이기 때문이다.

“전자상황실(CWR)”을 포함한 “종합상황실(War Room)”의 효율성을 극대화하기 위하여, 담당자(요원)들은 기본적으로 본 시스템을 완전히 이해하고 활용하기 위하여 전문적이고 체계적인 교육과정을 거쳐야하며, 책임자급은 위기관리시스템(EMS)까지 수행할 수 있도록 전문교육과정을 마쳐야 한다.

◇ 담당자 교육지원 프로그램◇

- * Network 기본 교육 : 4일

- * Network OS (Windows-NT)교육 : 5일
- * 인트라넷(Network) 교육
 - 인트라넷 기본 : 2일
 - 웹브라우저 사용법 : 2일
- * 검색프로그램 교육
 - 현장, 담당자별 검색프로그램: 3일
 - GIS, GPS, CAD 검색프로그램: 4일
- * 개발 Tool 교육
 - PowerBuilder : 5일
 - Visual cafe : 5일
- * RDBMS 교육 : 4일
- * Application 사용법 교육 : 4일

◇ 책임자 교육지원 프로그램◇

담당자 교육외

- * EMS 교육: 10일
- * 전문개발TOOL 교육: 10일

3.4.4 방 구성도(통합정보관리시스템 구성 예상도)

4. 소요예산 및 시스템 운영/발전 계획

4.1 비목별 소요예산 명세(총 개발비: 851,693 천원)

4.1.1 인건비: 76,672 천원

4.1.1.1 내부인건비 : 76,672 천원

(가) 주관연구기관(자) : 76,672,000 원

- 책임급 : 2 인 * 1,896,000 원 * 12 월 * 10 % = 4,550,000 원
- 선임급 : 5 인 * 1,238,000 원 * 12 월 * 30 % = 22,284,000 원
- 원 급 : 8 인 * 876,000 원 * 12 월 * 40 % = 33,638,000 원
- 기능급 : 5 인 * 675,000 원 * 12 월 * 40 % = 16,200,000 원

(나) 공동연구기관(자) : 해당없음

4.1.1.2 외부인건비 : 해당 사항 없음

4.1.2 개발보전비

• 781,693,000 원 * 8.95 % = 70,000,000 원

4.1.3 여비: 61,530 천원

4.1.3.1 국내여비 : 25,800 천원

• 서울-부산(1박2일): 1998.3-1999.2

- 책임급 : 2 인 * 400,000 원 * 6 회 = 4,800,000 원
- 선임급 : 5 인 * 300,000 원 * 6 회 = 9,000,000 원
- 원 급 : 8 인 * 250,000 원 * 6 회 = 12,000,000 원

4.1.3.2 국외여비(지역과 기간별로 기재함) : 35,730 천원

◇ LA(미국), 10일간

- 항공료 : 4인 * 965 달러 * 850 원 * 2 편도 = 6,762,000 원
- 체제비 : 4인 * 352 달러 * 850 원 * 10 일 = 11,968,000 원

◇ Tokyo(일본), 10일간

- 항공료 : 4인 * 350 달러 * 850 원 * 2 편도 = 2,380,000 원
- 체제비 : 4인 * 430 달러 * 850 원 * 10 일 = 14,620,000 원

4.1.4 해외훈련 및 전문가 초청, 자문비 : 13,440 천원

가) 해외훈련비 : 해당없음

나) 전문가 초빙, 자문료 : 13,440 천원

- 국내 전문가

- 자문료 : 8 인 * 35,000 원 / 시간 * 48 시간 = 13,440,000 원

4.1.5 연구기자재 구입 및 임차료: 해당없음

4.1.6 시약 및 재료비: 47,500 천원

구분	품 명	규 격	단 위	수 량	단 가	금 액	비 고
구입	매크로미디어 디렉터	ver 5.0	set	5	2,000,000	10,000,000	멀티미디어편집
	아도브 포토샵	ver 3.0	set	5	500,000	2,500,000	멀티미디어편집
	visual c++	ver 3.0	set	10	1,000,000	20,000,000	프로그램 개발
	하드디스크	2기가	개	10	1,000,000	10,000,000	데이터 저장용
	시스템 매뉴얼	원본	집	5	1,000,000	5,000,000	참고용
임차							
합 계		47,500 천원(현금 :		천원, 현물 :		천원)	

4.1.7 유인물비: 3,160 천원

- 연구 보고서의 인쇄비 : 2,800 원 / 면 * 1,000 면수 = 2,800,000 원
- 자료복사비 : 30 원 / 매 * 1,000 매 * 12 월 = 360,000 원

4.1.8 전산처리비: 146,000 천원

4.1.9 기술정보 활동비: 19,600 천원

- 회의비 20,000 원 * 15 명 * 20 회 = 6,000,000 원

- 세미나 개최비 600,000 원 * 4 회 = 2,400,000 원
- 세미나 참가비 200,000 원 * 4 명 * 12 회 = 9,600,000 원
- 문헌정보수집비 20,000 원 * 80 권 = 1,600,000 원

4.1.10 용역비: 325,560 천원

- 수치지도 작성: 65,000 천원
- 멀티미디어데이터 가공 및 디자인(기술연구소): 49,460 천원
- GIS 구축 기반기술확보(부경대 컴퓨터/전자공학과): 24,000,000 원
- GIS 엔진개발 및 시스템 구축: 125,600,000 원
- CAD 시스템개발 및 구축: 76,500,000 원

4.1.11 제잡비: 4,400 천원

- 공공 요금 : 100,000 * 12 월 = 1,200,000 원
- 사무용품비 : 5,000원 * 20 명 * 12 월 = 1,200,000 원
- 인터넷 서비스 장치비, 가입비 및 사용료 : 2,000,000 원

4.1.12 위탁연구과제비(특수시스템 설계): 83,581 천원

- 위촉수당 : 해당없음
- 위탁연구비 : 83,581,000 원

4.2 시스템 운영/발전 계획

4.2.1 시스템 운영 및 확대방안

- 통일원의 상황실 및 전자상황실 제안은 통일행정의 기술적 혁신과 행정시스템의 본질적 문제로 직결되므로 통일원(특히 정보분석실)과 협의하여 정책개선안을 마련하도록 노력한다.

- 통일원의 “통합정보관리시스템(IIMS: 전자상황실)”의 안정성과 보안성을 위하여 첨단형 네트워크 솔루션과 전자정보보안시스템이 운영되도록 기술 및 정보지원한다.
- 통일원의 “통합정보관리시스템”은 현재 연구중에 있는 “국책사업통합관리용 전자상황실(건설교통부)” 및 “국가안전관리정보시스템(내부부)” 등과 연계하여 다양한 환경에서 테스트한다.
- 시스템 운영안은 교육지원 프로그램과 직결되므로 현재 통일원의 담당자들을 체계적으로 교육하고, 특히 고급정보화 교육프로그램도 마련하여 용역과 기술의존에서 상대적 자율체제를 구축하도록 노력한다.
- 비밀문서정보를 다루기위한 암호와 기법 및 보안시스템에 대한 연구를 병행하여 이 시스템을 향후 부총리급 국가기관의 초고속통신망의 전범이되도록 설계한다.
- 이 시스템에서 수집한 자료를 이용하여 초고속통신망에 의한 국가기관간 전자회의 기능을 확보한다. 특히, 전자회의 기능은 관계기관대책회의의 상시화 및 실시간 회의시스템을 운영할 수 있도록 중점을 둔다.
- 용역설계의 경우 발생될 수 있는 민간참여자의 보안문제를 해결하기 위하여 안기부의 보안교육프로그램을 활용한다.
- 통일원의 “통합정보관리시스템”은 기술적 문제외에도 ‘국가정보체계(NIS)’의 관점에서 법적, 제도적 문제점도 검토할 예정이다.

4.2.2 기술개발 성공시 다음단계 조치사항

- 통일원의 실제 데이터를 바탕으로 연도별 일자순으로 일목요연하게 분류되며, 정치정보, 군사정보, 경제정보, 사회정보, 문화정보, 법률정보, 지리정보, 환경정보, 북한주요일지, 남북협력, 대외정보, 통일정보, 쟁역(issue area), 기타정보, 종합정보등으로 구분되어 체계적인 관리가 가능하도록 구축된다.
- 국내 상황뿐만 아니라 국제적인 정세나 정책등 국외의 전반적인 상황을 파악 가능하도록 기능이 확장된다. 해외첩보(정보)의 경우 대인정보(Human Intelligence: HUMINT) 뿐만 아니라 기술정보, 즉 공중정찰정보(첩보위성, Land Sat, U-2, SR-71 등)인 이미지정보와 통신정보(COMINT), 전자정보(ELINT), 전자암호정보(FISINT), 레이저정보(LASINT),

레이다정보(RADINT), 적외선정보(IRINT) 등을 분류하여 관리하도록 설계한다.

- 통일원의 정보와 청와대, 안기부, 외무부, 국방부, 법무부, 재경원, 국무총리실 등 여러 관련 기관의 정보공유 및 통합 정보체계로 확장될 수 있다.

참고문헌

- 강경식, “국산품 애용식으로 나라 망한다.” 「월간조선」 (1991. 11).
- 강신태, 김광웅, 「행정조직개혁 - 새정부의 개편방향」, 서울대 행정대학원, 1993. 3.
- 김광웅 외, “정보사회로의 진전에 따른 정부기능의 개선방안에 관한 연구” 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소, 1992. 3.
- 김광웅, 정정길, 방석현, “새정부의 政府形態와 政府組織” 「한국행정학보」, 제26권, 제4호, 1992.
- 김동주, 임제익, 「정보통신과 국가경쟁력(II)」, 통신개발연구원, 1993.
- 김영평, 최병선(번지), 「행정개혁의 신화와 논리」, 나남 : 1993.
- 김현구, “국제경쟁력 강화를 위한 정부조직개편.” 「한국행정학보」, 제27권, 1993.
- 김태수(역), 클락더이(저), 「국가기구와 행정체제」, 한신, 1990.
- 김형국, “국제체계에서의 구조와 행위에 대한 시론.” 구영록 교수 회갑 기념논총 편집위원회(편), 「國家와 戰爭을 넘어서 - 國際環境의 變化와 韓國政治」, 법문사, 1994.
- 문정식, 「네트워크 오디세이」, 오름, 1994.
- 문정인, “국가안보와 국가정보 - 바람직한 정보기구 모색을 위하여,” 「국가전략」 (세종연구소), 1996.
- 민진, “중앙행정기구의 분화에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 제27권, 제3호, 1993.
- , 「행정정보체계론」, 법문사, 1989.
- 서울대행정대학원, 「새정부의 行政組織 改編의 方向」, 1993. 1.
- 이광훈, 김주년, “행정전산망 우선추진업무와 효과분석.” 「행정과 전산」, 1991. 6.
- 이면우, 「W이론을 만들자」, 서울 : 지식산업사, 1992.
- 전승훈, “열린시대의 생존경쟁과 정보력,” 「국가전략」 (세종연구소), 1996.
- 정관호(역), 오비에 겐이치(저), 「平成維新」, 시공사, 1991.
- , 「직업공무원제 확립을 위한 인사행정기관 및 공직분류체계 개편방안」, 한국행정연구원, 1992.
- 초고속정보통신기반연구반, 「21세기 한국과 초고속정보통신」 (한국전산원), 1995.

총무처, 「정부기능총람」. 1994a.

——, 「공무원인사실무」. 1994b.

——, 「총무처연보」. 1994c.

——, 「정부기구도표」. 1993b.

최창현(역), 마이클 M. 하몬, 차드 T. 메이커(공저), 「행정조직이론」, 대영문화사, 1991.

통신개발연구원, 「21세기 정보사회 대응방안」. 1992. 2.

하미승, “정보사회의 행정환경 변화.” 「행정과 전산」. 1994. 1.

——, “정보사회화가 행정체제에 미치는 영향.” 「한국행정연구」. 제1권, 제3호, 한국행정연구원, 1992.

하봉규 외, 「인간과 사회 : 변화하는 세계와 인식의 새로운 전환」. 서울 : 오름, 1993.

한국전산원, 「국가정보화백서」. 1993.

한국전자통신연구소, 「초고속정보통신기반 전개구도에 대한 시뮬레이션 모델 구축」 (1995.9).

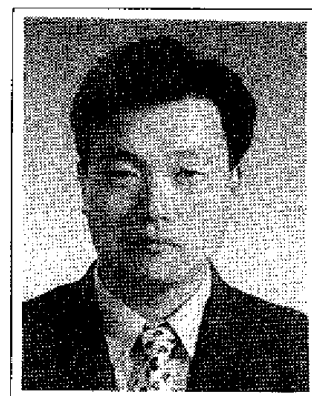
——, 「情報化 促進을 통한 國家競爭力 強化 — 日本의 情報化 構想과 行政情報化 推進方向」. 1995/1.

——, 「경쟁체제하에서의 한국정보통신기반구조의 구축방안과 추진전략」. 1994.

한국행정학회, “한국행정 어떻게 할 것인가 - 정부조직의 개혁과 정책의 혁신.” 한국행정학회 춘계학술대회, 1993. 4.

21세기위원회, 「21세기의 한국 - 제1권 세계 속의 한국 : 전망과 선택」. 1994. 5.

民間 統一 運動의 主要 論議 動向과 統一 政策 受容與否에 관한 研究



朴 燦 爽(安養專門大)

목 차

<요약문>	291
1. 서론	295
2. 한국의 민간 통일 운동 배경에 관한 분석들	298
3. 통일 운동의 성격의 이해	311
4. 통일 운동의 비판적 인식을 통한 통일정책 수용여부	322
5. 결론	341
※참고문헌	345

【요약문】

87년 6월 민주화 열기의 결과로 조성된 민간 통일 운동 세력은 통일 문제를 온 국민의 전면적인 관심사로 부각시켰다. 이처럼 민간 통일 운동의 성과는 국민의 정서에 남아 있는 냉전 이데올로기의 한계를 극복하며 민족 단결과 통일에의 의지를 고양하였다는 점에서 실로 획기적인 것이었다.

민간 통일 운동은 사상적인 무장을 통한 변혁적 통일 운동과 이의 세분화를 통한 새로운 민족주의적 성격과 인도주의적 입장을 지닌 통합적 통일 운동 그리고 기존 반공주의적 입장이 확대되어 표출되는 보수적 통일 운동으로 나타난다. 그러나 변혁적 통일 운동의 영향과 그 반향이 민간 통일 운동의 흐름을 주도하여, 그 자체의 당위론적 운동 양식의 입장에서 통일 노선을 고수하고 있다. 이러한 변혁적 통일 운동의 양상은 '96년 연대 사태'와 '97년 한총련 출범에 따른 폭력 사태'에서 표출된 바 있다. 범민련과 한총련 같은 변혁적 통일 운동 세력들은 정부의 통일 노선을 반통일적, 흡수 통일의 연장으로만 파악하고 있다. 이들은 통일을 지향하는 세력이 바로 그들 자신이라고 지칭하면서, 변혁적 입장을 주장한다. 그러나 민간 통일 운동은 보다 현실적인 대안을 통한 정부 정책과 수렴할 필요성이 요구된다.

정부는 통일 논의의 내부적 수렴을 통하여 통일 정책에 반영하려는 통일 운동의 논의에 대한 대자적인 수용 자세가 필요하다. 따라서 정부나 통일 운동 세력은 한국의 통일에 대한 인식에 있어서 일대 변화가 요구되며, 이러한 근거에서 정부의 통일 정책은 그 실효성을 가질 것이다.

그렇다면 어떻게 할 것인가?

여기서 우리는 갈통(Johan Galtung)의 견해를 통해 통일 문제 접근에 있어서 시사를 얻을 수 있다. 그는 한국 사회의 새로운 인식의 세대가 분단 상황을 통일의 단계로 급진전할 수 있다고 보았다. 바로 새로운 세대의 관점이 통일 정책에 영향력을 가져야 한다는 것이다. 이런 관점만이 한국의 통일 과정을 도모하는 획기적인 사건이 없는 분단 상황을 변화할 수 있는 배경이 될 것이다.

이런 의미에서 한국의 운동 세력의 비판적 대안에 대한 한국 사회나 당국자의 수용 여부가 남북 관계의 중요한 변화를 이끌 수 있을 것이다. 또한, 정부가 통일 논의에 대

해 보다 건설적인 입장을 갖는다면, 북한과 한국의 관계는 서로의 보는 관점과 몰이해를 극복하는 계기가 될 것이다. 이러한 변화의 핵심은 국내의 통일 논의에 대한 일정한 합의를 도출할 수 있느냐에 달려 있다.

1990년대 초에 공산주의 이데올로기는 자유 민주주의적 이데올로기에 비해 자생력이 없음을 발견하였다. 그럼에도 정부의 좌경 사상 확산에 대해 지나친 경계는 아직도 한국 상황의 구조를 한국적 특수성에 얽매어 보려는 수동적인 국가 경영이라고 할 수 있다. 따라서 한국 정부는 북한에 대한 이데올로기적 공세를 통해 한국 사회의 변혁적 운동 세력의 제거에 몰두하기 보다는 사회 민주화의 개혁에 주력하면서 통일 환경을 조성할 필요가 있다. 여기서 정부는 진정한 남북한 동포가 같이 살 수 있는 사상적 통합 방법을 모색하는 노력이 필요하다.

정부가 통일을 이루려면 남북한의 여러 계층에서 논의되는 사상적인 논의에 대해 포용력을 잃지 않는 계획이 필요하다. 따라서 통일 문제에 있어서 정부나 통일 운동 세력은 한반도의 평화 문제에 동참할 수 있는 기회를 제공하는 데 그 의의가 있을 것이다. 또한 국민 개개인들을 포함한 통일 환경을 조성하는 정부 및 민간 단체는 이러한 실천을 통해 스스로의 민주화 과업을 수행하여야 한다.

그동안 한국 사회는 좌·우 이데올로기의 양적, 물질적 재생산을 확대해 왔다. 그러나 문제에 대해 건전한 대안적 모색이 바로 '시민'의 역량과 직결된다. 즉, 시민은 좌·우 이데올로기적인 시각의 편향을 극복하고 정권의 '은밀한 권위주의(Creeping Authoritarism)'을 억제할 수 있을 것이다.

통일의 과정은 수많은 시행 착오를 두려워하지 않는 실험 정신에 의해 이루어지고, 많은 남북한 정부 및 민간들의 접촉이 통일 문제의 중요한 실마리를 도출할 것이다. 따라서 정부 주도하의 통일 환경을 조성하는 길은 분단 상황과 통합에 대한 극단적인 논리의 지양을 의미한다.

기존의 기능주의적 방법론이나 신기능주의 방법론으로 통일에 접근하려는 태도는 바람직하지 않다. 즉 이 방법은 한국적인 특수한 상황인 분단을 극복하기에는 한계를 가지고 있다. 따라서 분단 상황을 극복하는 방법은 한국 상황에 대한 특수적 상황 인식을

요구한다. 이러한 방법론 중의 하나가 민족 포용적 수용 방법에 의한 것이다.

따라서 정부와 통일 운동 세력은 통일 정책과 통일 논의 등 통일 환경의 개선을 위해서 양자의 개방적인 논의 구조와 수렴 과정이 요구된다. 이는 통일의 役事는 통일 과정의 새로운 전기를 마련하려는 歷史의 작업에서 비롯됨을 의미하는 것이다.

1. 서론

1.1 연구 목적

87년 6월 이후 민주화 진행 과정을 통해 민간 통일 운동은 국민적인 논의 공간으로 확대되었다. 민간 통일 운동 세력은 88년을 통일 원년으로 기록할 만큼 통일 문제를 온 국민의 전면적인 관심사로 부각시켰다. 이처럼 민간 통일 운동은 국민의 정서에 남아 있는 냉전 이데올로기의 한계를 극복하며 민족 단결과 통일에의 의지를 고양하였다는 점에서 실로 획기적인 성과를 얻었던 것이다.

민간 통일 운동의 형태는 사상적인 무장을 통한 변혁적 통일 운동과 이의 세분화를 통한 새로운 민족주의적 성격과 인도주의적 입장을 지닌 통합적 통일 운동 그리고 기존 반공주의적 입장이 확대되어 표출되는 보수적 통일 운동으로 나타난다.

이 중에서 특히 변혁적 통일 운동은 그 영향 면에서 민간 통일 운동의 흐름을 주도하고 있다. 그러나 변혁적 통일 운동은 끊임없이 제기되는 북한 붕괴론이나 북한 사회주의의 한계에 대한 현실적인 문제의 논의를 방기한 채, 그 자체의 당위론적 운동 양식의 입장의 통일 노선을 고수하고 있다. 이와 같은 변혁적 통일 운동의 양상은 '96년 연대 사태'와 '97년 한총련 출범에 따른 폭력 사태'에서 표출된 바 있다.

또한 범민련과 한총련 같은 변혁적 통일 운동 세력들은 정부의 통일 노선을 반통일적, 흡수 통일의 연장으로만 파악하고 있다. 이들은 통일을 지향하는 세력이 바로 그들 자신이라고 지칭하면서, 급진적 통일 운동을 전개하고 있다.

그럼에도 오늘날 통일 문제가 북한의 상황 급변에 따라 직접적으로 그 영향력을 받고 있는 상황에서, 민간 통일 운동의 논의는 보다 현실적인 대안을 통한 정부 정책과 수렴할 필요성이 요구된다. 정부의 통일 정책 역시 통일 운동의 논의에 대해 對自的인 수용 자세가 필요하다. 정부나 통일 운동 세력은 한국의 통일에 대한 인식에 있어서 일대 변화가 요구되며, 통합적 인식에 기초한 정부의 통일 정책만이 그 실효성을 가질 것이다.

따라서 본 연구는 변혁적 통일 운동의 논리가 왜 대안적 한계를 가지고 있는지 파악하고, 정부가 통일 논의에 대한 왜 포용적 수용 능력을 강화해야 하는지 등의 통일 조성의 역할을 논하고자 한다.

1.2 연구 범위

민간 통일 운동은 급진적 변혁 세력과 온건한 통합 세력 그리고 수구적 보수 세력으로 분리하여 파악할 수 있다. 이 세 가지 방향으로 지향하는 민간 통일 운동은 ‘통일을 어떻게 할 것인가’에 관한 그들의 시각을 각각 반영한 것이라고 할 수 있다. 민간 통일 운동도 직·간접적으로 정부의 통일 정책에 대한 반응을 토대로 전개하기 때문에, 정부는 민간 통일 운동을 막연한 반정부적 노선으로 보아서는 안된다.

만약 정부의 통일 정책과 민간 통일 운동의 논의의 지향점이 잘 융합된다면, 남북한은 양 체제 사이에 놓여 있는 상호 불신의 문제를 극복하고 상당한 평화적인 기초를 만들 수도 있을 것이다. 따라서 민간 통일 운동에 대한 정부의 통일 정책과의 수용 여부는 중요한 의미를 가진다.

본래 민간 통일 운동은 변혁적 통일 운동을 통해 활성화되었고, 그러한 이유로 해서 통일 운동 조직의 활동이 극단적인 면을 보인다. 변혁적 통일 운동의 조직은 1988년 8월 ‘한반도 평화와 통일을 위한 세계 대회 및 범민족대회 추진 본부’라는 조직을 중심으로 해마다 ‘범민족 대회’를 개최하는 소위 ‘범민련’ 측과 이 주장에 비판적인 입장을 견지하며 현실적 공간 활동을 지향하려는 ‘민족 회의’ 그리고 양자의 기로에 있으면서 ‘범민련’의 주장과 주제 사상의 입장을 견지하려는 ‘한총련’으로 이루어져 있다.

통합적 통일 운동은 시민 단체인 ‘경제정의실천연합’, ‘홍사단’ 등의 단체가 있다. 이 운동 단체는 인도주의적 입장에서의 북한 접근을 시도하고 있는 관계로 정부의 통일 정책 결정에 있어서 대북 유화론과 대체로 일치하는 북한관을 가지고 있다.

또한 보수적 통일 운동은 ‘자유 총연맹’, ‘민족 통일 중앙 협의회’와 ‘통일 경모회’ 등과 같은 통일원 등록 단체 등이 존재한다. 이들의 활동은 정부의 통일 정책에서의 강경론과 그 맥을 일치하고 있다.

정부도 북한 인식에 있어서 대북 강경론(바람론)과 대북 온건론(햇빛론)으로 나타나며, 통일 정책의 수행에 있어서 자파의 입장을 수용하는 민간 통일 운동에 대한 편파적인 수용 자세와 동시에 일부 단체에 대한 과도한 거부 반응을 보이고 있다.

그러나, 민간 통일 운동의 이리 행태나 정부가 통일 정책 결정에 있어서의 참여한 대립 양상을 보이는 것은 북한 당국자가 대남 노선을 강화하는 오류를 범할 수 있다. 따

라서 정부는 국내의 통일 논의에 대한 포용성을 발휘하고, 민간 통일 운동 단체들의 각 의견을 수렴해서 국민적 통일 정책에 관한 합일점을 모색할 필요가 있다.

이러한 견지에서 본 연구는 첫째, 민간 통일 운동 단체의 이념적 지향의 배경을 파악하고자 한다. 민간 통일 운동의 성격을 파악하는 것은 그들의 논리의 기반을 인식하는 매우 주요한 의미를 갖는다. 이를 통해 그 동안의 정부의 통일 정책과 통일 운동의 논리가 차별성이 가지고 있는 근원을 이해할 수 있는 것이다. 둘째, 민간 통일 운동 단체의 구체적인 활동 동향에 대한 이해하고자 한다. 민간 통일 운동의 변혁적·통합적·보수적 입장이 가지는 성격을 이해함으로써 각각의 통일 운동이 지양되어야 할 근거를 찾고자 한다. 셋째, 민간 통일 운동에 있어서 통일 정책 반영의 수용 여부를 파악하고자 한다. 민간 통일 운동의 내용이 통일 정책과 결합될 수 있는가? 현실적인 대안인가?에 대한 내용을 연구 범위로 삼고자 한다.

이상의 논의 속에서 궁극적으로 본 연구 방법은 통일 정책과 민간 통일 운동의 내용적 수용을 이룰 수 있는 국민적인 통일 논의의 수렴을 모색하고자 한다.

1.3 연구 방법

본 연구는 민간 통일 운동의 논의 동향에 대한 통일 정책적 대안을 검토하기 위해, 이데올로기 분석과 사회 운동적 고찰을 통한 문헌 연구 방법을 활용하고자 한다.

일련의 문헌 연구 방법을 하는 데 있어서 중요한 것은 개인들의 문제 의식으로부터의 출발에서 논의의 전체성(Wholeness)을 파악하는 것이다. 이 연구 방법은 사회 전반의 거시적인 측면에서 사회 분석을 시도하면서 한편으로는 미시적인 입장인 각 조직의 수준에서 관심을 출발하는 것이다. 이러한 방법은 사회 과학의 전체적인 이해를 올바르게 적확하게 할 수 있다.

따라서 본 연구의 방법론적 기초는 '민간 통일 운동'의 일반적인 남·북한관의 논리가 어떠한 구체적 공간성 속에서 발생되었는지를 파악하는 것이다. 민간 통일 운동 세력이 반공·안정 등의 보수적 성향과 정치적·경제적·사회적·문화적 차이를 인정하지 못한 대립과 갈등에서 확대되어 온 것을 이데올로기적 분석을 통해 파악하고자 한다.

그리고 사회 운동(Social Movement)의 이론적 접근을 통해 민간 통일 운동이 한국 사회에서 차지하는 비중과 그 여파를 알아 보고자 한다. 이러한 경향성은 기존의 연구인 조희연, “현대 한국 사회 운동 조직에 관한 연구-1960년대 이후 비합법적 전위 조직을 중심으로-”(연세대 사회학과 1992년 8월 박사 학위 논문), 성균관대 사회과학 연구소 편, 『한반도 통일 운동의 과제와 그 방향』 (인간사랑, 1991) 그리고 이산행, 『한국의 사회 운동과 정치 변동』 (민음사, 1997)에서 운동 논리와 운동 조직을 객관화하려는 노력에서 엿볼 수 있다. 그러나, 기존 연구는 민주화 시기 이전부터 있어 왔던 민간 통일 운동의 맹아 즉 통일 운동 전위에 대한 이해를 하는 중요한 의의를 두었다. 또 이러한 연구들은 한국의 통일의 현실성에 대한 기본적인 가정을 변혁의 상황으로 인식하는 과도한 어념적 색채를 노정하고 있다.

따라서 본 연구는 이데올로기 분석, 사회 운동론적 인식으로 민간 통일 운동과 통일 정책의 객관적인 검토와 비판적 자세를 통해 통일로 가는 새로운 모색을 개진하고자 한다.

2. 한국의 민간 통일 운동 배경에 관한 분석틀

2.1 한국 사회의 이데올로기와 그 성격

이데올로기는 사회적 및 정치적 환경에 대한 제신념의 통합된 집합(an intergrated set of beliefs)라고 정의되고 있다.¹⁾ 이데올로기는 한 시대, 한 사회의 정신과 행위 일체 즉 체제의 조직, 계층간의 세목표 개선, 그 사회의 목표 지향에 대해 알 수 있는 사고 체계라고 할 수 있다.

한국 사회에 존재하는 여러 이데올로기의 성격은 반공·안정 논리, 민주 논리, 민족주의 논리, 변혁 논리로 표출되고 있다. 그 논리 중에서 지배 이데올로기는 반공·안정 논리로, 이에 대해 저항하는 입장의 대항적 이데올로기는 민중 논리나 변혁 논리가 대표적이다.

여기서 지배 이데올로기와 저항 이데올로기의 공간적 위상을 살펴보자. 저항 이데올

1) 이용필, 『정치분석-이데올로기와 발전』 (대왕사, 1978), p.15.

로기의 하나인 민중 논리는 한국 사회가 추구하는 반공·안정 논리에 저해되는 공간적 위상에 존재한다. 또한 사회 민주주의적 논리나 변혁 논리를 주장하는 온건 진보파와 급진 좌경 세력이 존재한다. 이에 대한 탄압과 불온시를 통해 보수·강경 이데올로기인 반공·안정 논리가 국가의 경제 성장과 발전의 성과물로서 계속적으로 국민들에게 확산·지지되었던 양상을 보이고 있다.

따라서 국가의 기능이 ‘사회에 있어서의 정당한 의미의 권위적 분배’가 합리적으로 이루어질 때, 국가 구성원들의 가져야 할 ‘공동체 의식’은 지배 이데올로기로의 통합적 기능을 고양할 수 있다. 그와 반대되는 경우에는 지배 이데올로기의 통합적 기능이 상실하게 된다. 우리의 경우 반공·안정의 지배적 이데올로기는 표면적으로는 그 견고성을 상당 기간 유지하고 있으나, 그 편협한 구조로 인하여 지배 및 저항 이데올로기간의 정치적 갈등²⁾이 지난 50여 년 간 존재하여 왔다.

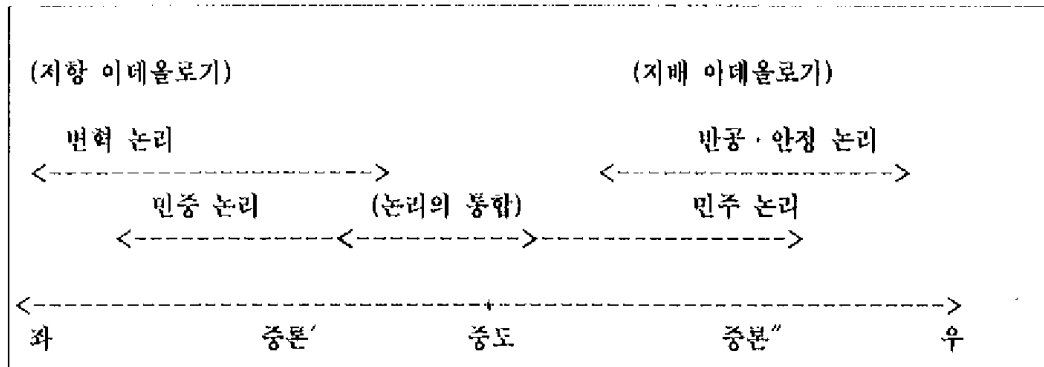
서구 민주주의 국가들의 경우 좌·우파의 성향은 개량주의자가 혁명주의자를 압도하고, 점진주의자가 극단적 보수주의자보다 우세함을 볼 수 있다.³⁾ 이러한 경우는 결국 자본주의 체제와 사회주의 체제 사이의 수렴(Convergence)의 조짐에 의한 것이다. 그러나 우리의 경우 권위주의 체제의 경색된 분위기가 민주화의 획기적인 성과로 변화되었음에도, 아직까지 극단적 보수 이데올로기의 경향성이 강하다. 따라서 우리의 상황은 개방적인 남북한 관계 모색이 민주주의 발전 속에서도 통일 정책에 반영되지 못하는 실정이다.

그 원인을 파악해 보면, 좌·우 대립의 산물인 분단으로 인해 한국의 좌파는 거의 존재할 수 없었다. 이러한 상황에서 자유화와 민주화 과정은 잠재된 의식적으로 나타나게

2) 남북한의 경우에는 말할 것도 없이 북한 내에서는 건설적인 반대파에 대한 무자비한 탄압을 실시하였다.(Hans Maretzki, 정경섭 역, 『병영 국가 북한』(동아일보사, 1991), pp. 117-148. 과 안명철, “완전 통제 구역의 실상”(월간 조선 95월 3월호)에서 그 실상을 잘 알 수 있다. 또한, 한국 내에서는 체제 수호냐 변혁이냐 하는 각각 양립된 이데올로기의 논리에서 정치적 논쟁을 보이고 있다. 여기서 정치적 논쟁은 학문적인 것과는 근본적인 차이를 보인다. 즉 정치적 논쟁은 자기를 정당화하려고 할 뿐만 아니라 그들의 적대자의 사회적·정신적 존재까지도 부정하려 하는 특색을 가진다. 이는 결국 우익이나 좌익에게 과격성과 정치적 갈등을 고조시키는 경향이 있다. (Karl Mannheim, *Ideology and Utopia* (London: Routledge & Kegan Paul LTD., 1972), pp. 34-35.)

3) Maurice Duverger, 배영동 역, 『정치란 무엇인가?』(나남, 1982), p. 161 이런 경우는 정당 정치가 실효를 거두는 나라에서 나타난다. 국민 선거로 정권의 변화가 가능한 국가에서는 좌는 우든 양극단적인 정당이 국민 여론을 형성하는데 한계를 갖는다.

된 것이다. 또한 우파는 6·25 전쟁의 과정을 거쳐 국가의 안보와 생존의 과정에서 우경화 현상을 보이는 지배 이데올로기로 부각되었다. 따라서, 좌나 우나 일반적인 수렴과정보다는 극단적인 파행 구조로 서로 경쟁하는 기초로 생성되었던 것이다.



(표 2-1: 한국 사회 이데올로기의 총체적 구조)⁴⁾

(표 2-1)의 이데올로기 성향들의 분포에서 볼 때, 그 동안 정부의 통일 정책을 포함한 정책 기준이 우파적인 성향에서 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 곧 정부의 이념적 포용력이 얼마나 한계성을 가지는가를 파악하게 한다. 따라서 이러한 편협한 지배 이데올로기에서 벗어나는 길은 여러 의견을 중론 수렴·통합 노력에 따라 달라질 것이다.

한국의 경우 중론', 중론"의 분열 양상이 보이고 있다. 이는 한국 사회의 이중적인 모습을 그대로 보이는 것이다. 이러한 중론의 분열은 수렴할 수 있는 대책을 강구할 필요가 있다. 따라서 이러한 문제의 해결 방안은 한국의 이데올로기 간의 수렴 가능성에 달려 있다. 정부가 중론 통합을 이룰 수 있는 정치적인 대안에 의해 좌우 될 것이며, 정부의 통일 정책은 보다 포용력있는 방향을 필요로 하고 있다.

한국 사회에서 이데올로기 간의 수렴의 예는 민중 논리의 변화 과정에서 찾아 볼 수 있다. 민중 논리는 좌로 경도된 소위 좌경 사상에서 중도적인 입장으로⁵⁾ 되어 가고 있

4) 이 표는 정해구, "한국 사회의 이데올로기 변동" 김진균·조희연 편, 『한국 사회론』(한울, 1994), p. 71. 이 표는 이데올로기적인 변향성을 객관화하는 내용으로 재구성하였다. 한국 사회의 지배 이데올로기 조성의 결정적인 영향을 준 사건은 일제의 지배와 패망, 해방 정국에서의 미국의 개입과 전쟁, 1960년대 급격한 독집 자본주의의 발달, 광주 민주화 운동 등으로 볼 수 있다.

5) 중산층의 입장과 민중의 개념은 상이한 개념으로 출발하였다. 이에 한상진은 중산층과 민중은 상호 대립적인 개념으로 보지 않고 있으며, 실제로 4년제 학력 이상의 7항 정도가 민중이라고 인식하고 있고, 중학교 저학력 소지자의 2/3은 민중인지 여부를 알지 못한다고 주장하였다.(한상진, "'민중'과 '중

다. 1970년 전태일의 죽음⁶⁾으로 한국 사회에 가시화된 민중 논리가 80년대 후반 이후 저소득층 뿐만 아니라, 중산층의 입장을 대변하는 논리로 되어 있다. 이 과정에서 민중 논리는 그 이념적 지향성이 전 계층에 반향을 불러 일으켰다. 또한 80년대 이후 중산층을 중심으로 사회 구조가 바뀔에 따라 민중 논리는 민주 논리와 중첩된 면을 보이고 있다. 한국 사회가 추구하려는 민주 사회의 지향점인 민주 논리가 이데올로기의 유토피아적 특성인 ‘자신의 목표가 절대적으로 공공의 이익을 추구’⁷⁾라는 민중 논리와 교류될 수 있음을 알 수 있다.

가구 소득(1988)	교육 수준		
	중학교 이하	고졸/전문대	대졸 이상
39만원 이하(하층)	21.2	46.8	73.5
40~89만원 (중층)	24.1	45.7	70.2
90만원 이상(상층)	29.1	45.0	66.4

(표 2-2: 교육 및 소득 수준별 민중 귀속 비율)⁸⁾

이처럼 민중 논리와 민주 논리가 상호 간의 광범위한 호의적인 반응이 의미하는 것은 무엇일까?

우선 양극단적인 이데올로기가 수렴된다는 입장은 1960년대 이후, ‘이데올로기의 종언’ 이후 보수적 학자인 하이예크(Friedrich A. Hayek), 플라니(Michael Polanyi), 클라크(Colin Clark)와 진보적 학자인 가이츠켈(Hugh Gaitskell), 크로스만(Richard Crossman), 필립(Andre Philip) 등의 회합에서 예견된 것이다.⁹⁾ 이처럼 이데올로기는 편향성을 나타내

산층’ 귀속 의식에 관한 연구” 『사회 운동과 사회 계급』 (전예원, 1990), pp. 267-298.) 여기서 중산층에서도 민중이라는 인식을 하는 경우를 파악할 수 있으며, 이제는 정치적이거나 갈등적인 개념에서의 민중이 사회 중도적인 입장으로 전이되는 것을 도표(II-2)에서 볼 수 있다.

6) 이정복, “한국 정치의 정치 경제적 분석”, 김운태 외, 『한국 정치론』 (박영사, 1994), p.809. 1970대 초는 60년대부터 실시된 고도 성장의 문제가 제기되기 시작하였다. 그 단적인 예는 기초 생활조차 어려워졌던 노동자의 작업장이었다. 이러한 사정의 민초들의 반감이 전태일 분신(1970. 11월)으로 표출되었다. 이 분신 사건은 70년대 초 이전의 학생 운동의 관념성에 대한 반성의 계기가 되었고, 이 후 민중 논리는 학생 운동의 중요한 내용으로 되었다.

7) Frederick Mundell Watkins, 이홍구 역, 『이데올로기의 시대』 (종로 서적, 1990) 참조.

8) 서울대 인구 및 발전 문제 연구소, 『방송 정책 조사 연구 보고서』 (1988) 참조.

는 일면도 있으나, 정치적 공간대를 형성하는 기능을 가진다.

국가에 존재하는 여러 이데올로기들은 사회적 긴장과 갈등이 날카로울 때 극단적으로 드러난다. 한편 사회적 긴장과 갈등이 완화되는 경우 이데올로기적 대립은 둔화되어, 사회 계층과 조직간의 실질적인 조화가 모색된다. 이처럼 한국 사회의 이데올로기적 갈등에 대한 극복 능력은 포용력있고 개방적인 이데올로기의 조성에 달려 있다. 따라서 남북 분단 상황에서 여러 이데올로기 집단들 간의 통일 논의는 수용을 전제로한 대안을 제시할 필요가 있다. 따라서 한국 사회는 보다 발전적이며 개방적인 의미의 이데올로기의 통합이 이루어져, 양극단적인 이해와 사고를 극복하고 보편적인 입장의 이데올로기의 안출이 요구된다.

2.2 사회 운동의 새로운 인식

개인이나 사회 집단은 그 사회적 환경에서 다양한 요구를 가진다. 이 요구가 사회적 행동을 제도적 통로 속에서 해결되거나 해결하지 못하게 된다. 이에 사람들이나 사회 집단의 해결되지 못한 요구는 기존의 규범 체계와의 대립과 갈등¹⁰⁾을 가져 오는 경우도 있다. 따라서 사회 발전과 안정을 위해 국가는 원래 최종적 결정을 대립하는 집단 간의 조정 속에서 찾는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 실질적으로 국가 조적은 이러한 조정 과정 속에서 정책 결정자의 편파적인 결정과 그에 따른 이익 집단의 횡포, 이에 대항하는 다른 집단들간의 대립과 갈등으로 인한 그 전개 이후가 예측할 수 없는 행동도 수없이 일어날 수 있다.

이 상황에서 개인이나 사회 집단은 사회에 대한 비판적 문제 의식을 표출하게 되며, 그 표출은 자연 발생적으로 사회에 대한 집단 행동으로 강화될 수 있다. 개인들이 가지는 무의식적인 반감은 일종의 행동의 규범적인 유형으로 등장¹¹⁾하게 된다.

집단 행동을 통한 개인이나 집단들의 반발은 적절한 행동 규범을 인식하고 ‘정신 일

9) 주정수, 『사회 민주주의와 경제 민주주의』 (인간사랑, 1992), p. 16.

10) 고영복 외, 『사회 운동론』 (사회 문화 연구소 출판부, 1993), p. 11.

11) Ibid., pp. 39-48. 사회적인 상황에서의 좌절과 위협으로 인한 사회에 대한 집단 행동 유형은 우연적으로 사회 비판과 접하게 되는 전염 모델(contagion model), 사회 문제의 비판적인 시각이 계속 누적되는 수렴(convergence), 그리고 단분적인 행동으로 표출되는 규범 이론(emergence norm theory)으로 나타난다.

치의 법칙'(Law of mental unity)의 경향¹²⁾을 보인다. 즉, 이 법칙은 특정한 상황에서 개인적인 성격이 상황의 논리에 빠져 들어가는 경우로 예를 들면 잘 웃고 쾌활한 사람이 장례식장에서 그 분위기로 몰입되는 것과 같은 현상이다. 따라서, 집단적으로 사람들에게 영향력을 주는 이슈를 통해 개인들은 사회적 일체감, 공동체 의식을 고양해 나가는 정치적인 의미를 고조하는 것을 의미한다. 이러한 현상 속에서 사회 운동은 정치권과 괴리된 문제에 인한 박탈감과 경제적인 어려움 등으로 새로운 변화를 희구하는 과정이 일어난다.

사회 운동은 한마디로 정치적, 사회적, 문화적 변화를 추구하는 것이다. 즉, 정치적 위기를 포함한 경제적 어려움의 누적되는 상황에서 사회 운동은 전체 사회에 깊은 영향을 미치고 상당한 지속력을 가진다. 사회 운동은 불만을 가지는 세력의 형성과 그 세력의 동원력은 매우 강하다. 그리고, 이 운동은 사회 질서의 재편을 목적으로 하기 때문에, 기존의 질서와 필연적인 갈등과 대립을 초래한다. 이런 관점에서 사회 운동의 목적은 직접적이며 구체적인 행동 노선을 취하는 경우와 간접적이며 추상적인 노선 등으로 광범위한 일면이 있다. 따라서 사회 운동이 추구하는 바와 그 흐름에 대해 정의하기는 어렵다.

데이비스(Jerome Davis)는 '사회 운동은 사회 생활의 불만족스런 조건에 대한 개인과 집단의 반응이다. 그는 정신적, 사회적 분열을 야기시키는 부적응이 존재하고 있으며, 운동은 조화로운 상태로 만들기 위한 시도로서 발전한다.' 라고 주장하였다. 또한 블루머(Herbert Blumer)는 '사회 운동은 새로운 삶의 질서를 세우기 위한 집합적인 기획(collective Enterprise)'으로 보고 있으며, 헤벌레(Rudolf Herberle)는 '사회 운동은 사회질서, 특히 소유권과 노동 관계의 기본적인 제도에서의 근본적인 변화를 일으키는 데 목표를 둔 것'으로 파악하였다.¹³⁾ 그리고 뚜렌느(A. Touraine)는 사회 운동에 대해 다음과 같이 언급하였다.¹⁴⁾

12) H. Turner, "Collective Behavior", R. E. L. Faris(ed.), *Handbook of Modern Sociology* (Chicago: Rand McNally, 1964), pp. 382-425.

13) R. Roberts & R. Kloss, "The Concept of Social Movement", *Social Movement* (ST. Louis: The C. V. Mosby Company 1979), p. 12.

14) Alan Scott, *Ideology and The new Social Movement* (London :Unwin Hyman, 1986), p. 62.

사회란, 주체들이 그들이 위치하고 있는 역사적 상황(historical context)을 지배하고자 투쟁하는 과정에서 '자생적으로 만들어진 것'(self-produced)임을 강조하고 싶어진다. 그러나 사회의 자생적으로 만들어진 성격은 그 자체가 하나의 역사적 사실이다. …… 이러한 사회라는 드라마의 등장 인물인 각자는 개인 행위자가 아니라 집합적 행위자이다. 그러므로 사회 운동은 그 이론적 중심성이 확보된다. 이러한 전제에 맞게 사회 운동은 '하나의 구체적인 공동체의 내에서 역사성에 대한 사회적 통제를 얻고자 자기 계급의 적에 대항해서 투쟁하는 계급 행위자의 조직된 집합적 행동'으로 정의된다.

위의 내용에서 푸레노는 하나의 구체적인 공동체에 대해 주목하고 있음을 알 수 있다. 그는 사회 운동에 대한 광범위하고 규정하기 힘든 정의 속에서 "사회 운동은 역사성을 가지고 있다"고 주장한다. 즉 시민 사회에서는 사회 운동은 참여 민주주의적인 성격이 강화되고, 전체주의 국가를 배경으로 한 사회 운동은 비합법적인 변혁적인 혁명 운동의 양상도 보일 수 있다.

1960년대 이후 사회 운동은 대안 제시라는 새로운 사회 운동(New Social Movement)으로 전개 발전된다. 이러한 양상은 한국 사회의 질적인 변화 즉 정치적인 여론의 형성과 국가 정책 비판의 공론화의 단계를 통해 기존의 노동 운동과 사회 운동과 대별되는 새로운 사회 운동의 조짐이 보인다.¹⁵⁾

그러나, 한국 사회에서는 새로운 사회 운동의 성격과 함께 기존의 사회 운동의 풍토가 적용되는 양상을 보인다. 이는 단계별로 사회 운동에서 새로운 사회 운동으로의 발전이 한국 사회는 사회 운동과 새로운 사회 운동이 중첩되어 나타나는 경우이다. 이처럼 한국 사회의 문제는 사회 운동적 시각과 새로운 사회 운동적 시각이 이중적으로 적용되는 '비존재의 존재의 혼재 상황'이 벌어지고 있다.

서구의 사회 운동은 그 발생이 시민 사회를 구성하려는 노력의 일환으로 나타난 것이다. 그러나 한국의 사회 운동은 그 성격이 정치적인 위기·이데올로기의 갈등 상황을 통해 분출된 것이며, 시민 사회가 국가로부터 일정 정도 공간을 유지하였던 서구의 사회 운동과는 다른 상태에서 출현한 것이다.

15) 이시재, "90년대 한국 사회와 사회 운동의 방향" 한국 사회학회·한국 정치학회 편, 『한국의 국가와 시민사회』 (한울, 1995), pp. 441-466.

사회 운동은 ‘구조를 바꿀 수 밖에 없는 체제 적응의 한계를 깨트리는 것’¹⁶⁾이라는 측면이 강하다. 이러한 측면에서 보면 한국 사회도 ‘사회 운동 조직’이 중요하게 부각된다.

사회 운동의 부분 운동인 통일 운동은 바로 집권 세력의 독점물인 통일의 획기적인 변화를 주는 변혁 운동 조직의 모습을 하고 있다. 통일 운동 조직은 그 분출이 음모적인 면이 있다. 60, 70년대 냉전에 따른 남북한 간의 격심한 긴장 상태에서 비합법 전위당의 결성 운동인 통일 혁명당, 인민 혁명당, 남조선 민족 해방 전선 준비 위원회(남민전)등의 활동은 상당히 표면화된 음모적 민족 해방 운동을 통해 강화된 것이다.¹⁷⁾

1990년대 이후의 급격한 사회 변화, 한국의 정치적 변동으로 인해 사회 운동으로서의 통일 운동은 다른 면모를 보여 준다. 그동안 30여 년 간 권위주의 정치의 과정이 문민 정부로 들어 서면서 실제적으로 통일 운동은 집단적인 조직 운동의 성격을 벗어나는 기운을 보이고 있다. 즉 다원주의 사회는 민주화 과정을 통해 부분적인 효과인 풀뿌리 민주주의의 과정이 이루어진다. 이러한 풀뿌리 민주주의가 한국의 통일 문제에 있어서 민간의 참여를 유도하고 있는 것이다.¹⁸⁾

민간 통일 운동 조직은 그 동안의 과정을 통해 심각한 과격화를 벗어나려는 집단과 과격화로 강화되는 집단으로 구분된다. 전자는 시민 운동으로서의 통일 운동 세력이며, 후자는 조국 통일 범민족 연합(범민련)·주사파를 근간으로 하는 통일 운동 세력이다. 시민 통일 운동은 민간적인 차원의 ‘북한 동포 쌀 보내기 운동’을 전개하고 있으며, 정부의 독단적인 통일 정책에 대한 비판적인 입장을 견지하고 통일 운동을 전개하고 있다. 그러나, 변혁적 통일 운동은 독자적으로 북한과 친북 인사를 중심으로한 해외 동포를 연계하여 1988년 이래로 체제 변혁적인 운동 양상을 전개하고 있다.

기존의 학생 운동과 노동 운동이 권위주의와 경제 성장에 따른 폐해에 대한 저항 운동적 성격이라면, 오늘날의 통일 운동은 남북 분단의 민족 모순을 극복하는 운동이라는 성격을 갖는다. 그동안 학생 운동의 선도성과 노동 운동의 노사 민주화 차원의 개선은 민족 문제의 극복을 위한 운동력의 강화라는 기초를 형성한다. 따라서 사회 민주화의 과정을 통해 진보성과 미래 지향성을 설정하고 용인되는 구조가 이루어진다면, 변혁적

16) A. Melucci, *Nomads of the Present*, (London: Hutchinson Radius, 1989), p.29.

17) 이종오, “한국 사회 변혁 운동의 과제와 전망”, 한국 사회학회·한국 정치학회 편, *op. cit.*, pp. 433-434.

18) 이신행, 『한국의 사회 운동과 정치 변동』 (민음사, 1997), p. 201.

통일 운동과 보수적 통일 운동 그리고 이의 대안인 시민 통일 운동이 통합적 구도를 이룰 것이다. 즉 시민 통일 운동의 활성화는 한국 사회의 보수적 인식의 폐쇄성을 개방성으로, 변혁적 통일 운동의 부모성을 참여적 대안으로 만들 수 있는 상황이 강화될 때, 남북한 통일 접근이 가능한 것이다.

2.3 한국의 좌·우 세력과 국가와의 관계성¹⁹⁾

그 동안의 남북한 관계는 제로섬 게임(Zero-Sum game) 양상을 보여 왔다. 또한, 국내의 이데올로기적인 갈등도 바로 이러한 양상이 나타났다. 따라서 어느 때보다도 국내 통일 추진 세력은 새로운 통합의 실천을 시도할 필요가 있다. 이러한 시도는 한국의 변혁 논리 세력과 반공·안정 논리 세력의 역할에 달려 있다.

변혁 논리는 그 세력을 중심으로한 극단적인 활동을 통해 그들의 논리대로 자주성을 기초로한 통일 가능성이 있다고 주장한다. 또한 반공·안정 논리는 한국 주도적 통일 방안에서의 흡수 통일론을 지향하는 논리로, 한국 사회가 변화하는 개혁 없이 북한을 수용하려는 의도를 갖는다. 따라서 양자의 논리의 극단성은 극복되어야 한다. 그런 경우가 일어나지 못한다면, 한반도는 분단된 두 나라로 영구히 될 공산이 크다.

해방 이후 한국의 반공주의와 북한의 공산주의의 논리는 적대적 관계로 젖어 있었다. 1980년대 본격화된 변혁 논리는 그 시초엔 북한의 입장과 유사한 논리로 인식된다. 그러나 변혁 논리가 기존의 반공주의의 입장에서 보면 북한의 전략과 유사점을 보이는 듯 하지만, 입각한 의미에서 그 논리는 북한의 입장과는 구별되는 면이 있다.

시대 구분 변혁 이론	1945년 이후	1970년대	1980년대	1990년대
변혁 이데올로기	공산주의 사회주의 기타 사회주의 계열	민중화 운동 비전위 공산주의 운동	민주화 운동 사회 운동	사회 운동 새로운 사회 운동 변혁 운동

(표2-3 : 변혁 논리의 시대적 성격)

19) 좌파의 논리인 통일·민중 논리는 그 부가의 형태는 민중 논리와 결합되었다고 보아, 본고의 통일·민중 논리는 민중 논리를 포함하여 언급하고자 하며, 우파의 경우에도 반공·안정 논리는 성장 논리를 포함하여 이해하고자 한다. 단, 민족주의의 논리는 좌·우파의 논리 구조 속에서 자파 중심으로 이해할 수 있기 때문에 부각하지 않았다. 실제 한국의 건국 상황에서도 좌·우 계열 모두 민족주의 세력을 이용하려고 했을 뿐이지, 민족주의 세력은 정치력을 제대로 발휘하지 못하는 한국사의 비극을 단적으로 보여 준다. (서중석, 『한국 현대 민족 운동 연구 2』 (역사 비평사, 1996) 참조)

(표 2-3)에서 보면 변혁 논리가 북한의 논리에 기반으로 이루어지는 것이 아니다. 변혁 논리는 한국 사회의 민주화가 진전됨에 따라 북한과의 인식과 차이를 보이고 있으며, 북한 역시 변혁 논리에 대해 한계를 가지고 있으면서 지지를 보내는 형편이다. 따라서 변혁 논리 중 일부는 북한과 공조를 강화하고 있으며, 한편은 온건적 통합 양상을 보이고 있다.

반공·안정 논리는 한국의 보수적 정치 상황에 의해 이단적인 사고로 변혁 논리를 인식할 수 밖에 없었다. 그러나 이러한 인식 틀은 한국 사회의 민주화 과정으로 인하여 다른 양상을 보이고 있다. 따라서, 이제는 한국 내의 여러 집단의 통일에 대한 포괄적인 합의를 통해 북한 내의 정치적·경제적·사회적 조건의 변화에 따른 적극적인 대비를 해야 할 시점이 온 것이다.

그 동안 한국의 운동 세력은 일반적으로 관 주도의 반공·안정 논리에 의해 철저한 좌절과 소외를 느껴 온 것이다. 그럼에도 그들의 정치적인 신념과 대의적이며 민주적인 입장은 소외 계층을 포함한 지식인들에게 중요한 관심사 역할을 수행한다. 또한, 노동자·농민·도시 빈민 등 소외 계층에 대한 그들의 관심은 한국 사회의 불평등한 구조의 개선이나 개혁 방향에 일정 정도 기여할 수 있었다.

또한 한국 변혁 논리는 현실적인 모색보다는 형식주의적 명분에 그 강조점을 두는 성격이 강하다. 그 동안 한국의 전통적 정치 문화의 특징인 명분에 대한 집착을 하는 형식주의²⁰⁾는 정치권의 정책 수행에도 상당한 변수 요인으로 작용하였다. 따라서 한국 변혁 논리는 그 유토피아적²¹⁾인 입장으로 인해 북한 당국이 한국 사회의 상황을 잘못

20) 한배호·어수영, 『한국 정치 문화』(법문사, 1989), pp. 95-105. 한국의 정치 전통 속에는 ‘실리와 명분’은 계속 저울질되어 왔다. 특히 한국인의 생리에는 명분이 강조되고 있으며, 이러한 명분론은 결국 군사 정권의 결정적인 정당성의 한계를 가름하게 하였고, 국가 위기시·대통령 선거시에는 지역적 차이를 보이면서 갈등을 고조시키고 있다.

21) 만하임은 사회 체제의 변화를 추구하는 이데올로기를 ‘유토피아’로, 그리고 사회 체제 보존을 추구하는 이데올로기를 ‘이데올로기’ 그 자체로 명명한다. (Karl Mannheim, op. cit., p. 173.) 여기서 이데올로기의 미래적인 관점을 언급한 사람은 골드너(Alvin W. Gouldner)이다. 즉, 유토피아적인 관점의 이데올로기라고 할 수 있을 만큼, 그는 이데올로기를 ‘사회 재건을 위한 합리적 기획’으로 보았고, (Alvin W. Gouldner, *The Dialectic of Ideology and Technology: The Origins, Grammar and Future of Ideology* (London: Macmillan, 1976) 또한 알튀세는 이데올로기는 현실의 왜곡된 표상이 아니라 현실적인 관계 그 자체이며, 국가의 기능을 억압적 국가 기구(정부, 군대)와 이데올로기 국가 기구(교회, 학교, 정당)로 기능을 한다고 보아, 이데올로기의 허위성에 대한 논리에 반대하였다. (Louis Althusser, *For Marx*, Ben Brewster (tranc.) (Hamondsworth: Mi-ddlesex Penguin, 1969), p.232.) 이상의 근거에서 이데올로기 자

인지할 수도 있다. 심지어 좌파적 시각을 가진 지식인들은 한국 정치권에 대한 관용과 이해보다 북한에 대한 심정적 이해의 폭이 넓지 않나 하는 인상을 주는 경우도 종종 있다. 또한 1980년 광주 민주화 운동 이후 변혁 논리는 분단의 원인을 미·소의 대립에서 보기 보다는 일방적으로 '미국'의 일방적인 역할에서만 파악하려고 한다. 변혁 논리의 극단적인 이해는 북한 당국의 이념적 성향을 강화시켰고, 북한 통일 노선의 현실적인 입지를 강화하는 문제도 발생하게 하였다. 북한의 한국에 대한 '인민 민주주의'적 접근은 비현실적 행태로 남북한의 갈등을 조장할 위험성이 많다.

변혁 논리는 그 논리가 대중적인 논란이 된 상황에서 새로운 패러다임적인 전환을 시도할 시기가 온 것이다. 한반도의 통일 문제에 있어서도 북한은 아직도 당 주도의 통일 정책 이외에는 조성될 수 없는 여건이지만, 한국은 통일 관점의 조정과 여건의 조성에 대한 논의가 계속적으로 이루어진 상태이다. 따라서 변혁의 논리나 반공·안정의 논리는 기존의 통일 논의와 같이 남북한의 정부대 정부의 대립의 내용에서 파악하는 것이 아니라, 이제는 남북 통일 환경에 있어서 국내의 구성원간의 논의 구조에 대해 보다 적극적인 관심을 가져야 한다.

그 동안 국내의 변혁 논리는 권위주의적 국가의 자주성 결여와 반민중성의 노정을 극복하려는 노력이 전개되었으며, 반공·안정 논리는 국민들 생존의 문제, 북한과 대응 또는 북한에 대해 승리할 수 있는 방법의 경주라고 볼 수 있다. 따라서, 국내의 좌·우파의 갈등은 규범적인 이해나 당위적 상황 인식에서 전혀 다른 현실적 기반에서 야기 되는 문제라고 할 수 있다.

칼 만하임은 보수주의와 진보주의의 차이를 다음과 같이 파악하였다.

첫째, 보수주의자는 직접적이며 구체적인 체험을 근거로 하는 반면, 진보주의자는 간접적·추상적인 체험을 근거로 하고 있다. 둘째, 보수주의자는 전체적인 구조에 보다는 개별 요인의 작용과 역할을 강조하고, 진보주의자는 부분적인 가치보다는 전체 구조의 작용 양상을 중시한다. 셋째, 보수주의자는 현실을 '만들어진 것' 또는 필연적으로 어쩔 수 없는 존재로 보는 경향이 강하며, 진보주의자는 현존의 사물과 제도는 마땅히 어떠하여야 한다는 당위로 파악한다. 결국 보수주의자는 사회의 안정을 이루려는 지향을 가

.....
 체에는 바로 미래 지향적인 입장을 견지하고 있으며, 이러한 견지의 지나친 확신으로 인해 한국 사회에서는 반공 논리와 통일 논리가 근 50여 년 간 대립하고 있다고 생각한다.

지는 대신 현실에 얽매어게 되는 누를 범할 수 있으며, 진보주의자는 이상적인 대안을 제시할 수 있으나, 사회 불안 요소를 수반하는 어려움이 있는 것이다.²²⁾

한국 사회의 정치·경제 인식에 있어서 두 논리는 역시 현격한 차이를 보인다. 단적으로 변혁 논리는 민중의 이해를 통한 통치와 평등 우선의 경제 정책을 강조하고 있으나, 반공·안정 논리는 강력한 지도력을 가진 통치와 발전 중심의 경제 성장을 선호한다.

변혁 논리는 근원적으로 민족주의의 발전에 의한 국가 건설이 이루어지기 보다는 친일의 잔재를 제거하지 못한 상태에서 고조되었다. 이후 역대 정권의 반민주적이며, 독재의 정치는 변혁 논리의 강화를 이루게 하였다. 변혁 논리는 1980년대 이후 철저한 현실 반영을 통해 이론적인 기초를 민중 지향적인 입장을 견지하게 되었다. 이 논리는 정치의 반공·안정 논리에 대한 비판과 새로운 인식의 시도를 통해 새로운 정치 사회 창조와 민주적이며 자주적인 사회 건설을 주창하는 것이다. 또한 이 논리는 체제의 문제점에 대한 비판을 수행하고, 특히 반민주적인 독재 정권과 투쟁할 수 있는 이론적인 바탕을 제공한다는 정당성을 가지고 있다.

그러나, 변혁 논리는 소모적인 분파나 그 논리성의 침체화로 인하여 논리 자체의 통합성이 결여되어 있다. 따라서 변혁 논리는 한국 사회를 과학적으로 분석할 수 있는 근거를 제공²³⁾하였지만, 아직까지 '레드 콤플렉스'로 젖어 있는 한국 사회의 보수적 풍토에서는 일반화되기에는 인식적 차이를 드러내고 있다.

이에 반공·안정 논리는 한국의 분단 상황을 민족 자체적인 역량의 부족으로 인한 분단으로 인식하고 있다. 민족의 역량을 강화하기 위해 반공·안정 논리는 경제적인 근대화를 통해 사회 전반적으로 발전을 이루어 내서, 산업화·민주화·점진적인 발전을 도모하고자 하는 입장이다. 또한, 이 논리는 반공주의를 통해 한국적인 상황에서 북한의 전쟁 도발이라는 경험을 통해 공산주의를 이념적이나 생활상에서 극복하기를 강조하는 경향으로 나타난다. 이 논리의 정당성은 한국의 상황 인식이나 한국의 경제적인

22) Karl Mannheim, "Conservative Thought," Paul Kecskemeti(ed.), *Essays on the Sociology of Knowledge*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1952), pp. 102-110.

23) 조희연·김동춘, "80년대 비판적 사회 이론의 전개와 '민족·민중 사회학'", 한국 사회학회 편, 『한국 사회의 비판적 인식』 (나남, 1990), p. 26. 필자들은 1980년대 비판적인 혹은 진보적 사회 연구사는 1970년대 민중지향적 학문의 계승·지양의 연장선 상에 서서, 그 스스로를 민족적·민중적 학문으로 정립해 내며, 그 실천적 지향 및 방법론적 기초를 심화시켜 내는 과정이라고 보고 있다.

발전이 있어서 현실적이라는 면을 들 수 있다. 또한 남북한 대치 상황 구조는 '북한의 이중적인 한국 정책에 따른 여파'²⁴⁾로 인해 국가 통치 이데올로기의 기능으로 반공·안정 논리가 반영될 수 있도록 만들어 졌다. 그러나, 지나친 한국의 특수적 상황의 강조를 통해 또는 반민주적이고 집권 연장의 발판으로 지배 이데올로기로서 반공·안정 논리는 경제 성장에 따른 배분이나 민주화에 따른 평등 요구에 대해 지나치게 현실적이며 지배 이데올로기적인 성격을 가지고 있다.

이상의 역사관, 정치·경제관을 통해 알아 볼 때, 1990년대에 와서 변혁 논리와 반공·안정 논리는 각각의 이데올로기적 공세가 강화하며, 이념적인 강화론을 추구하는 양상이 보인다. 따라서 이러한 양상은 곧 사회적 분열을 야기할 수 있기 때문에, 각각의 논리는 변협한 사고에서 벗어나 하나의 공동체를 이루기 위한 최소한의 규범적인 원칙 즉 자유, 평등, 정의에 관심을 두고 현실을 그릴 수 있는 논리로 합의되어야 할 것이다.

한국 사회를 지배한 이데올로기는 반공주의를 근간으로한 안정·성장 이데올로기이다. 이 논리는 한국의 경제적 발전에 중요한 역할을 수행하였다. 반면, 성장 논리와 안정 추구는 분배에 있어서 한계성을 노정하고 이에 대해 저항 이데올로기는 사회 민주화의 회구와 극단적으로는 공산 사회에서 성립할 수 있는 절대적인 평등의 논리로 분출되었다.

이러한 이데올로기의 분파적이며 갈등적인 입장을 고려할 때, 그 주된 원인을 남북 분단의 제 조건과 상황에서 파악할 수 있다. 따라서, 한국 사회 전 계층에 대한 이데올로기적인 통합성을 유지하기 위해서는 올바른 형식과 절차에 입각한 민주주의의 실천을 강구하는 정치적·사회적 변화가 우선 이루어져야 한다. 이러한 변화를 통해 한국의 이데올로기적 난맥에 따른 정치적·경제적·사회적 갈등은 극복될 수 있는 것이다.

24) 분단 국가의 유형 중에서도 북한은 예측하기 어려운 경우이다. 북한은 68년 청와대 기습 사건, 83년 아웅산 테러 사건 등의 적대적인 행위 전후에도 한국의 지도자를 만나겠다고 했다. 그러나 그 이유는 협상을 위해서가 아니라 남한을 불안정하게 만들 기회를 만들기 위해서였다.(조선일보, 1997년 1월 16일 에스라 보겔(Ezra Vogel) 하버드대 교수 기고) 이러한 북한의 이중적인 행태는 한국의 반공·안정 논리가 대통령 선거, 국회의원 선거 등에 보수 세력의 표로 결집시키는 중대한 시기에 상수(A Invariable)의 역할을 하였다. 즉, 한국 사회는 사회 불평등의 문제, 노동 문제 등 산적한 불평등 법안이 적법 절차 없이 통과하는 등 많은 반민주적인 시안이 일어나도, 북한의 모험주의적 행태로 인하여 중요한 시기의 걸림돌은 보수로 귀결되는 양상을 보인다. 이처럼 북한은 한쪽으로는 평화 공세, 한쪽으로는 간첩 남파, 적화 야욕 등을 통해 남북한 관계에 있어서 국내의 반공·안보 논리가 북한에 대해 경각심을 버리지 못하고 있다.

3. 통일 운동의 성격의 이해

3.1 민간 통일 운동의 성격과 동향

통일 운동은 80년대 이후 사회 운동에 있어서 어느 시기보다 강화된 주제였다. 실질적으로 남북한 정책 입안자들은 자신의 정권 유지적 차원으로 한계를 보이며 통일 문제에 접근하여 왔다. 이에 비해 민간 통일 운동은 그 방향성을 전략적인 의미로 민족 문제를 파악하는 이상의 분단 구조의 극복이라는 입장에서 민의를 수렴하려는 경향이 강하게 나타났다.

따라서 통일 운동에 대해 보수 세력들은 민의의 수렴을 빙자한 국가의 통일 전략에 상당한 위협을 주는 혁명적 논리로 생각하고 있으며, 반대로 새로운 통일의 지평을 여는 것으로 보고 있다. 이처럼 국내의 통일 논의는 다양하게 나타났다.²⁵⁾

그러나 이러한 논의의 분출 속에서 중요한 의미를 파악할 수 있다. 즉, 민간 통일 운동 세력 역시 한국의 이데올로기적 구조 속에서 보수 논리와 진보 논리로 대립되어 있다는 것이다. 이러한 현상은 그 동안의 권위주의적 통치를 벗어난 민주주의 이행기의 한 단면으로 볼 수 있다.

즉 보수적 논리가 지배된 사회에서 진보적 논리는 보수적 논리의 반발로 50여 년 간 지속되어 온 한국 사회 질서를 비판적으로 파악하면서 새로운 활동 양식으로 변모하고 있는 것이다. 따라서 통일 운동이 거세게 일어났던 4·19 이후 1여 년 동안의 사정을 보면 통일 문제는 진보적 성향의 국민들의 관심 대상이며, '완전한 민족 통일'의 기초는 민주주의의 완성의 단계라고 강변하였다.

한편 보수적 성향은 민주주의의 장기적인 발전에 대한 관심을 가지지만, 단기적으로는 통일 운동의 새로운 접근에 대해 이념적 회의를 가지고 있다. 이러한 경향은 한국 사회에 뿌리깊은 보수성과 결부된다.

민간 통일 운동은 민주화 운동의 성장과 반공·안보 논리의 강화 사이에서 그 맥을 같이 하며, 민주화 운동의 성과 위에서 자체 운동 단체의 활성화가 이루어져 혁신적인 논리와 수구적인 논리, 전향적인 모색과 전략적인 모색으로 서로 상반된 논의 구조를

25) 김창순, "탁연한 논리로는 안된다." 강만길 외, 『통일 그 바램에서 현실로』 (비봉 출판사, 1995), p. 120. 김창순은 한국의 통일 방안이 200여 가지로 파악된다고 주장한다.

가진다. 아직도 한국 사회에서 '시민 사회'의 논의가 정립되지 않는 상태에서 '시민 주도의 통일 논의'로 강화되는 양상 역시 한국 사회의 이데올로기적 혼재를 극명하게 반추할 수 있는 요소도 되는 것이다.

민간 통일 운동의 중요한 논쟁점은 다음과 같이 파악할 수 있다.

첫째, 기존의 관변적인 성격의 단체들의 민간 주도 형식으로서의 변화를 어떻게 볼 것인가의 문제이다. 이들 단체들은 주로 정부의 관제에 의해 조성되었지만 그 안에는 정부의 논리를 조정·관여하는 중요한 민의를 담고 있었다는 것을 무시할 수 없다. 이처럼 보수적 민간 단체의 통일 문제에 대한 성격은 친정부적이며, 전통적으로 관민 협동의 의식이 투영되는 조직적 의미를 가진다. 그러나 이들 단체는 순수한 민간 단체의 의미를 부여할 수 있는 변화의 조짐이 있다. 권위주의 체제에선 이러한 단체들이 정부의 논리대로 움직여지는 정권의 중요한 의미성을 부여받는 성격이 강하였다. 그렇지만, 제 6 공화국 이후 이러한 단체들은 '또 다른 시민들의 정치적 성향을 표출'하는 성격으로 변모하고 있다.

따라서 보수적 민간 단체는 이전의 관변 단체의 성격에서 벗어나 점차적으로 국민들의 통일 의식적 성향을 수용하여 정부에 영향력을 행사하거나, 정부의 통일 정책에 대해 합리적으로 반박하는 민간 단체로 변화하는 일면을 보이고 있다. 또한 이들 단체는 통일 논의의 성향이 극우 내지 우익적인 입장에 서서 정부의 통일 정책과 통일 논의에 있어서 그들의 영향력을 강화하고 있다. 이러한 전반적인 통일 논의 구조의 변화 배경은 양적인 부의 팽창 및 확대, 냉전 의식 구조의 팽창이 질적으로 변화되면서 이전의 극단적 논리로만 한정되어 이해하는 사회 인식이 절대적인 사회 규범의 통제도 없이 강화되는 통일 논의의 분화 성향에 근거한다.

둘째, 변혁적 통일 운동과 통합적 통일 운동의 분화 현상을 어떻게 볼 것인가의 문제이다. 그 동안 민주화 세력의 양적 팽창으로 이루어진 민간 통일 운동 세력은 질적인 변화를 이루어 비판적인 입장에서 대안적인 입장으로의 분화가 이루어 졌다. 이러한 상황의 근거는 그 동안 민주화 기반으로 성숙되어 나가고 있으며, 대안적 모색이 국가 정책에 반영되는 양상이 강화되었다는 것을 의미한다. 따라서 급진성을 띤 변혁적 통일 운동 세력과 일정한 거리를 둔 '시민 운동'의 통일 논의가 조성된 것이다.

구분	상향	좌파적 성향(변혁적)	중도적 성향(통합적)	우파적 성향(보수적)
특징적 단체명	한총련 (범청학련·범민련)	자주 평화 통일 민족 회의	경제정의 실천시민 연 합(경실련 통일협회)· 홍사단(민족통일 운동 본부)	한국 자유 총연맹· 민족통일중앙협의회 · 통일 경도회
성격	<ul style="list-style-type: none"> ▷한국 사회 상황을 주체적인 변혁 시기 로 파악 ▷북한의 통일 전략 과 상당한 유사성을 가짐 ▷전반적으로 급진적 인 한국 변혁에 의미 를 많이 둠. 	<ul style="list-style-type: none"> ▷진보적 성향의 학 자 중심으로 통일 논 의를 활성화 시도 ▷반미의 입장이나 반정부의 강도가 한 총련의 단체와는 차 별성이 있음 ▷통일 정책에 있어 서 대안적인 모색 	<ul style="list-style-type: none"> ▷통일 정책의 방향의 대안적인 모색 강조 ▷한국의 통일 전략에 대해 보다 구체성 요구 ▷북한 주민에 동포에 적 관심을 가짐 ▷통일 논의의 활성화 에 주요한 역할 수행 	<ul style="list-style-type: none"> ▷한국의 정세가 혼 란스럽다고 인식 ▷북한에 대한 입장 이 경색되어 있음. ▷새로운 남북 관계 설정에 초점을 두기 보다는 힘의 논리에 입각한 보수적 단합 강조
특징적 용어	자주·해방	역사 인식·민족	통일 논의 조성의 구체 적 실천	안보·반공·자유민 주주의

(3-1: 민간 통일 운동의 성격)

변혁적 통일 논리는 진보성에서 출발한다. 해방 공간에서의 통일 운동은 이념적으로 사회주의로 경도되거나, 민족주의 일각의 좌·우 통합을 통한 통일 운동이었다. 이 운동은 남북 협상과 좌·우 통합 운동, 시위, 철시, 파업 등으로 그 세력의 존재를 강화하려고 하였다. 그러나 전쟁 이후 민간 통일 운동은 더욱 그 의미를 축소할 수 밖에 없는 국가 이데올로기 구조의 억압 속에서 상당 기간 비합법적인 형태로 나타났다. 이후 정치적 상황은 조봉암에 의해 평화 통일론이 조성되기도 하였으며, 4·19 직후엔 남북 교류 및 민족 자주적 평화 통일 운동으로, 1960년대 70년대는 통혁당과 남민전이라는 비합법 전위 조직의 극단적인 비밀 운동으로 나타났다. 이 논리는 60년대와 70년대의 민주화 운동의 기수인 학생 운동과 80년대 이후 노동 운동과 학생 운동 세력의 확산으로 조성되었다. 또한 이 논리는 전반적인 사회적 한계에 대항할 수 있는 의식적인 행동을 사회주의 운동 이론에서 찾게 되었다.

그러나 80년대 이후 낭만적인 운동에서 보다 전투적인 운동 논의를 선호²⁶⁾하게 되

있다. 80년대 이후 반미 운동, 반핵 평화 운동, 남북 교류 운동으로, 90년대는 남북 화해 운동으로 민간 중심의 통일 운동 성향으로 발전하여 나갔다.²⁷⁾ 이러한 운동의 변화는 저항의 의미에서 투쟁의 의미로 변모한 것이다.

이전의 진보적 통일 운동은 운동 세력에서도 '선민주 후통일'라는 좌표를 위해 통일 문제에 대한 정부의 이데올로기적 공세에 대한 심각한 후유증²⁸⁾의 발생을 의도적으로 꺼렸다.

이러한 진보적 통일 운동의 일면에서 통합적 민간 통일 운동이 출현한 것이다. 이 출현은 극단적인 이데올로기의 대립에 따른 피해자로서 남게 된 공산주의적 전위에 의한 인혁당, 통혁당과 같은 비합법적인 운동 조직의 전유물인 경도된 통일 운동에서 통일 논의의 활성화된 질적 변화를 이루었다. 또한 국가의 변혁적인 통일 운동에 대한 우려에서 벗어나 민간 단체는 주도적인 통일 논의의 강화로 이루었다.

셋째, 국가가 주도한 통일 전략은 그 동안의 통일 논의에 대한 성과물을 수용하기 보다는 비판적인 입장에만 서 있었던 문제를 안고 있다. 통일 정책의 천명이나 실천에 있어서는 국내 정치의 수습용이나 대북 경각심 고취의 내용으로 오용하는 일면을 보였다. 이에 대항하는 민주화 과정에서 활약하던 인사와 그 이후 배출된 평화 운동가들은 그들 중심으로 남북한 상황의 극복을 위한 노력을 경주하였다. 이러한 노력이 민간 통일 운동의 주요한 맥이라고 할 수 있다.

따라서 오늘날 통일 문제의 이해는 통일이 정부의 독점적 전유물로 보기 보다는 스

26) 이신행, *op. cit.*, p. 60. 80년대 초 유신의 종말은 다시 군부의 패권을 위협하는 수위에 이른 경우로 변질되었다. 이에 운동 세력은 1980년 5월 15일부터 사흘간 전국 30개 대학 10만여명이 서울역에서 시위의 절정을 이룰 때였다. 1980년 5월 5·18 민주화 운동 속에서 비록 소수이지만 대학가와 종교계가 연대에 기자, 문인, 교수 등의 지식인들이 독자적인 그룹들을 갖추면서 참여함으로써 그간 산발적으로 역할을 수행하였던 이른바 '재야'라는 반정부적인 연대를 국민 앞에 드러내는 단계까지 이르게 되었다. 그리고 거기에 소수의 야당 세력들이 가담함으로써 1984년 총선 이후 전개될 재야와 야권의 반정부 연대의 모형을 보여 주었다.

27) 노충선, "통일 운동의 회고와 발전 방향", 한겨레 신문사 편, 『한반도 통일국가의 체제 구성』(1995), p. 463.

28) 통일 운동은 김구, 조봉암, 이병주, 조용수, 황용주, 리영희, 김대중, 유성환, 문익환 등의 수많은 사 람들이 통일 운동에 있어서 정부의 이데올로기적인 공세를 당하였고, 심지어는 이러한 일로 인하여 죽음을 당하는 경우가 많았다. 그럼에도 통일 운동은 80년대 이후 운동권의 주요한 이슈로 부상한 것에서 통일에 대한 국민적 의미의 중요성을 파악할 수 있을 것이다. (김삼웅, 『통일론 수난사』(한겨레 신문사, 1995) 참조)

스로의 관심을 통해 통일 문제 접근으로의 실천을 하게 하며, 일회적이라기 보다는 지속적으로, 일시적이라기 보다는 상시적인 남북한 화해 방안이 모색되어야 할 것이다.

여기서 민간 통일 운동의 활동은 중요한 통일 노력의 일상화와 민간 통일 운동의 중요한 역사적 인식을 보여 주는 것이다.

90년대 경제 정의 실천 시민 연합(경실련)은 이 창립 5년만에 회원이 1만 2천명에 달하게 되며 27개나 되는 지방 조직을 통해 등장하기 시작하였다. 경실련 조직은 이전의 80년대 한국 사회 민주화를 이끌던 헤게모니 적인 사회 운동과는 성격과 형식이 전혀 다른 모습으로 등장한 것이다. 즉, 이 운동은 기존의 역사적인 접근이나 헤게모니 쟁탈의 입장에 선 통일 운동이 전개되는 것이 아니라, 서구의 새로운 사회 운동론으로 나타났다. 이 운동의 전형은 통일 운동의 새로운 모색을 하는 시민 운동의 성격을 가지고 있었던 것이다.²⁹⁾

경실련이 변화된 정치상황에 대한 정확한 판단을 기초로 하여 새로운 운동의 노선을 설정하였는데 이것은 민중운동이 위기에 빠진 상황에서 개혁을 원하는 사람들을 집결시킬 수 있었다. ... 재야단체가 견지해 온 극한 대립의 정치투쟁에 식상한 ... 광범위한 온건개혁세력을 개혁의 물결에 동참시키는 시민 운동의 새 영역을 개척하였다.³⁰⁾

이러한 의미는 결국 기존의 민중 운동이나 학생 운동이 추구한 이데올로기적인 역공세를 극복하는 의미의 합리성과 국민적인 관심을 유도하는 통일 운동을 전개하는 정책적 선택을 강조하였다. 그들의 정책 설정은 모든 국민이 일상생활에서 부당하거나 불편하게 느껴 쉽게 공감대를 형성할 수 있는 이슈, 여론주도층에게 명분과 논리적 설득력을 얻기 용이한 이슈, 언론의 지지를 획득할 수 있는 이슈로 금융 실명제나 토지 공개념 도입과 같은 문제서부터 통일 운동에 대한 접근³¹⁾를 시도하였다.

경실련은 그 동안 민족 자주와 계급 해방과 같은 추상적인 정치적 구호를 포기하고

29) 박형준, "새로운 사회운동과 경실련 운동" 『경제와 사회』 95년 가을호(통권 제27호), pp. 76-77.

30) 서경석, "경실련 5주년의 평가와 전망", 경제 정의 실천 시민 연합 편, 『경실련 창립 5주년 기념 자료집-깊어진 시민 의식, 넓어진 시민 운동』 (1994) 참조.

31) 문화일보, 1993년 5월 21일자.

환경·교통·부동산 문제 등 생활상의 구체적인 사안을 문제화하고 공직사회의 도덕성을 쟁취화한 것은 참신하고 시의 적절한 것이었다.³²⁾ 시민 운동으로서의 통일 운동은 그 동안의 민족 문제 해결 방안에서 관 주도과 재야·학생 운동권의 극한 투쟁에서 합리적인 대안을 제시할 수 있는 방안을 전개하였다.

한편 '통일 경모회'나 '자유 총연맹' 그리고 '민족 통일 중앙 협의회' 등의 보수적 단체는 한국 사회의 분단 구조 속에서 심리적인 분단의 피해를 극복하는 노력의 일환으로 만들어 졌다. 순수 민간 단체인 '통일 경모회'는 이북 실향민의 주축으로 구성되어 연례 행사로 설날과 추석날 방향 경모제를 임진각에서 보내면서 북한의 붕괴에 대한 절대적인 지지를 보내는 조직임을 천명하고 있으며, 북한과의 체제 경쟁을 통한 안보적인 승리를 강화하는 데 통일의 의미를 두고 있다.³³⁾ 이 단체가 주장하는 통일 논조는 '민족 통일 중앙 협의회'에도 그대로 적용될 수 있다. 즉 자유 총연맹은 다음과 같은 의미로 북한의 개방을 촉구하고 있다.

...역사의 필연성에서 지금 북한을 제외한 사회주의 국가들 거의 모두가 마르크스-레닌주의에 입각한 기존의 노선을 포기하고 개방과 개혁을 통해 새로운 국제 질서에 가까이 참여하여 자국의 이익을 추구하고 있습니다. 그러나 오늘의 북한에서는 2천만 동포를 포로로 잡고 소위 '우리식 사회주의 수호' 라는 반시대적인 사고와 허구의 논리에 집착하여 내부적인 대대적인 사상 통제와 폐쇄 정책을 더욱 강화하고, 남북한의 화해와 교류를 외면하고, 기존의 모든 남북회담을 일방적으로 정채·지연시키고 있어 우리의 7천만 겨레는 물론 평화를 애호하고 자유를 신봉하는 세계인들이 한결 안타까워하고 있습니다.³⁴⁾

보수적인 민간 통일 운동 단체의 대북한 및 한국 상황에 대한 인식은 안보 정세와 통일 논의의 활성화에 장애가 되고 있다. 그러나 이들의 논리에 대한 경시는 한국 사회

32) 이종오, "사회 운동의 정치 세력화 논의" 『경제와 사회』 95년 가을호(통권 제27호), p. 132.

33) 통일 경모회 주최 제 12회 방향 경모제(1996. 2. 19) 취지문에서 "...본 행사가 의례적이고 감상적인 경모 행사에 그치지 않고, 우리의 통일 안보 역량을 강화하고 통일 기반 조성을 위한 범국민적인 통일 운동을 선도해 나갈 결의를 다짐하는 계기가 되었으면 하는 바램입니다."라고 밝히고 있다.

34) 민족 통일 중앙 협의회, 『21세기를 향한 한민족 공동체의 나아갈 길』 (1991. 9. 13), 개회사 참조.

의 시민 사회로의 활성화를 저해할 수 있는 우려가 있다. 따라서 이 논리는 97년 상반기 '박정희 체제'에 대한 향수 의식과 무관하지 않다. 즉 전반적인 한국 국민들이 느끼는 경제적인 허탈감과 정치적인 혼란이 순수 민간 조직의 우경화를 강화할 수 있기 때문이다. 따라서 극단적인 우경화 성향은 극단적인 좌경화와 마찬가지로 한국 사회의 통일 논의 구조 활성화에 악영향을 끼칠 수 있다.

이러한 전반적인 민간 통일 운동에 대한 이해 속에서 중요하게 부각되는 것이 정부의 역할론이다. 따라서 정부는 국가 구조 내부 속에서는 '시민 운동의 건전화'를 기획하는 한편, 민간 통일 단체에서는 좌·우를 막론하고 통일 논의의 시각 조정을 시도하려는 의지를 가져야 할 것이다. 또한 민간 통일 운동 단체는 안보적인 측면의 국민들의 우려와 북한의 동포애로의 접근에 대한 광범위한 논의를 시도하여야 할 것이다.

이러한 의미에서 홍사단 민족 통일 운동 본부의 창립은 그 동안의 민간 통일 운동에 대한 보수적 사고의 한계와 진보적 통일 논의의 공허한 인상을 극복하게 하는 하나의 계기라고 할 수 있다. 즉, 건전한 중국과의 관계 개선을 위한 노력의 일환으로 '장춘 도산 한국어 학교 설립'과 북한 동포 돕기 사업의 전개³⁵⁾을 통해 통일 문제의 현실적인 실천을 시도하려는 모습을 보였다. 이는 민간 통일 단체의 지향점을 하나의 실천적인 과제로 보여 주는 것이다. 따라서 이러한 일련의 행사는 궁극적으로 북한과 통일하려는 의지는 절대적으로 일방에 의한 통일이 아님을 보여 주는 것이다.

통일은 남북한 양쪽 정권은 서로를 긍정하는 동시에 서로를 지양하는 것이어야 진정한 통일의 기초가 되는 것이다. 남북한의 한 정부에 의한 일방적인 통일 지향적 태도를 가질 때, 진정한 통일은 가능하지 않을 것이다. 북한은 한국의 체제를 부정하면서 북한을 절대시 해서도 안되고, 한국은 남한 방식에 의한 통일만을 고집해서도 안된다.³⁶⁾ 이러한 남북한 간의 이해심을 확충할 수 있는 저변은 민간 통일 운동의 성과 여부에 달려 있는 것이다. 그 동안 남북한은 정부간의 협상과 함께 정부 주도의 창구 단일화로 통일 논의를 억제하여 왔다. 그러나 정부가 강조하는 입장에서 통일 논의는 북한이 호의를 갖기에는 시기상조이다. 따라서 정부 주도와 함께 민간의 통일 운동은 북한이 한

35) 홍사단 민족 통일 운동 본부, 『홍사단 민족 통일 본부 창립 대회』 (1997. 3. 8) 참조.

36) 라정원, "CBD이론에서 본 한국 시민 운동의 실천 방안", 고대 평화 연구소 편, 『평화 연구』 (1995. 12) 제 4 호, p. 51.

국에 대해 고정적인 인식을 극복하는 일이 될 것이다. ‘한국 민간 단체의 옥수수 지원’ 조치는 한국의 민간 통일 단체와 북한의 이해가 합일되는 중요한 계기가 될 것이다. 이는 궁극적으로 남북한의 정부와 민간간의 남북한 화해를 이루게 하는 중요한 초석이 될 것이다.

3.2 변혁적 통일 운동의 성격과 동향

변혁적 사회 운동이 그 동안 한국 사회에 있어서 사회주의적인 성향으로 이끌고 온 중요한 원인은 민주주의적 노력을 막아 온 장기적인 권위주의 정권의 병폐에서 기인된다고 볼 수 있다. 이런 권위주의에 도전하는 세력들은 민주화 운동, 통일 운동으로 민족적 사명을 가지고 있다고 스스로 믿었고, 그러한 신념에 따라 실천하였다.

그러한 예의 대표적인 인물이 분익환 박사이다. 그는 통일에 대한 의지를 가지고 있었으며, 정부 주도의 통일 논의 단일화에 상당한 반발을 보였고, 이러한 반발은 89년 북한 방문으로 그 절정을 보였다. 그러나 그의 북한 방문은 한국 상황에서 엄청난 파문을 불러 일으켰다. 이는 그 당시 5공 비리와 전교조 문제로 상당한 여당의 위험 상황을 극복하는 호재로 반통일적 분위기를 고조하는 중요한 계기를 마련한 사건이라고 할 수 있다.

만일 한국 정부가 대응적 차원으로 분익환 박사 방북 사건을 관용적인 태도를 지녔다면 남북의 관계는 달라졌을 것이다. 그러나, 그 때 정치적인 상황이나 남북한 관계의 위기 때마다 나타나는 보수 세력의 준동에 따라 정부의 조치는 일방적으로 반공·안정 논리의 측면만으로 파악하는 보수적 인식의 편린을 가졌다. 이후 89년 8월 전대협이 평축 참여, 임수경의 방북 사건은 바로 이데올로기적 한계를 불러 일으켰으며 공안 정국의 경색이라는 선 냉전적 현상을 가중시켰다. 이처럼 정부는 통일 문제를 인식하는 데에서 편향적 입장으로 일관하였다.

이에 대항한 변혁적인 통일 운동도 역시 대중화에 실패하는 맹목적인 입장을 가지고 있다. 변혁적 통일 운동이 실패한 원인³⁷⁾은 다음과 같이 파악하면서, 실질적 통일 문제에 대한 실천과 그 대안을 모색해 보자.

37) 서정석, *op. cit.*, pp. 225-229.

첫째, 변혁적 통일 운동은 일반 국민과 통일 운동 주도 세력 간의 엄청난 시각 차이에 극복하지 못하고 있다.

둘째, 통일 운동 세력은 통일 운동을 국민들에게 현실적인 방식으로 문제 제기를 하지 못하였다.

셋째, 그 동안 민간 통일 운동은 국민을 안심시키는 합리적이고 미래 지향적인 방식으로 통일 운동이 전개되지 않았다.

이러한 문제에 대한 실천적 반성을 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

첫째의 경우와 같은 변혁적 통일 운동과 일반 국민의 괴리 현상은 국내의 상황에도 기인되지만, 실제로 그 원인은 북한의 이중적인 통일 정책에서 파생된 것이다. 아직도 북한의 '우리식 사회주의'의 원천인 주체 사상이 대내적이냐 대외적이냐에 따라 그 강조점이 다르다. 북한 내부에서는 수령관과 영도론을 강조하는 그들 특유의 통치 체제를 강조하지만, 국외에서는 인간의 주체적인 역량을 강조하는 식으로 주체 사상을 선전하는 면이 있다. 이는 북한의 통일 인식의 이중성에서 변혁적 통일 운동 세력은 국외에서의 강조점에 주시하고, 일반 국민들은 북한 내부적 강조점에 비판을 가한다. 또한 북한은 민족의 통일이라는 관점에서 이상적인 민족 주체성을 앞세우면서도, 현실적인 남북 대화에서 그들의 논리를 관철하려는 주도 면밀함을 보인다. 이러한 북한의 이중적인 모습에 대해 일체의 의구심을 가지지 않으려는 변혁적 통일 운동 세력과 그 동안 반공·안보 교육으로 북한의 의도에 대해 강한 의구심을 가지는 일반 국민 간의 통일 방향의 인식 차이가 존재하는 것이다.

둘째의 경우는 변혁적 통일 운동 세력은 90년대 이래로 매년 8월 15일을 전후하여 일시적으로 일어나는 통일 운동이라는 시각을 벗어날 수 없는 데에서 기인된다. 아직도 남북한의 기존 질서에 대한 분단 논리에 대항한 통일의 남북한 민족의 공유는 한계를 보인다. 북한 주민에 대한 동포애적 관심이 형성되려면 순수한 민간 교류가 남북한 사이에 일어나야 한다는 것이다. 이러한 조건없이 통일 정국 또는 남북한 긴장 완화의 평화의 지속을 주장하는 것은 변혁적 통일 통일 운동 세력의 상황 인식의 한계라고 할 수 있다. 따라서, 변혁적 통일 운동 세력은 정치적인 이슈인 '미군 철수 문제'나 '보안법 철폐 운동'에 대한 논의 이전에 남북한 정부 간의 교류에 대해 보다 깊은 관심을 가져야 할 것이다. 즉 미국에 대한 위협을 느끼는 북한은 미군 철수에 대해 완화적인 입

장에 서고, 국가 보안법 문제에 대해 적극적인 공세를 보이는 것은 그들의 이중적인 대한민국 정체의 진형을 보여 주기 때문이다. 따라서 변혁적 통일 운동은 평화 교육적 차원이상의 폭력적인 행동으로 정당화될 수 없는 통일 전략을 수정할 필요가 있다. 따라서 변혁적 통일 운동은 한국 국민들이 북한에 대한 '적대적인 감정의 순화'를 위한 노력이 없는 상태에서 변혁적 통일 문제의 접근을 현실적으로 고려할 필요가 있다.

셋째와 같은 변혁적 통일 운동 세력의 미래 지향적 비전 제시의 실패는 앞에서 제시한 것처럼 평화적 통일을 추구하는 통일 운동 세력이 폭력을 통한 자기 합리화를 중심으로 통일 운동을 전개하려는 경향이 있기 때문이다. 이러한 현상을 극복하지 않은 변혁적 통일 운동은 그 기반을 잃을 수 밖에 없을 것이다. 이제 변혁적 통일 운동은 그동안 만민주와 민주의 갈등을 극복하는 민주화 운동의 성격을 벗어나야 한다. 그 동안의 민주화 운동은 우리의 생존과 평화를 얻기 위한 투쟁의 한 요소가 있었다면, 통일 운동은 그 성격이 다른 민족 통합의 성격을 갖는다. 즉 통일 문제는 4천만의 한국 국민의 안보를 지키야 하는 현상 유지적 성격과 7천만 한민족의 평화와 공동 번영을 추구해야 하는 현상 타파적 성격의 이중적 특징을 가지고 있다. 이러한 차원에서 볼 때, 변혁적 통일 운동 주도 세력은 지나친 통일 의지의 과신을 버려야 하며, 아울러 변혁적 이데올로기적인 한계에 대한 정확한 인식을 통해 북한의 통일 전선 전술과 같은 운동 방식을 한국 사회에 적용하려는 자세에서 벗어나야 할 것이다.

이상과 같은 실천적 반성을 통해 변혁적 통일 운동 세력의 시대적 오류에 대해 비판해 보자.

그 동안 변혁적 통일 운동 세력은 주체 사상, 레닌주의 등 '붉은 교과서'의 포로였다. 70년대 후반부터 학생 운동에서 배출된 운동가들이 대량으로 노동 현장, 빈민 현장으로 투신한 것은 사회 변혁을 꿈꾸며 참신한 도덕성과 윤리성의 표현이라고 할 수 있다. 그러나 87년 이후 그들이 말하는 통일 노선은 바로 시민 운동의 건전한 정치 세력화를 통해 수립되어야 한다는 입장을 지머린 것이다. 그 동안 과정을 통해 축적된 변혁적 통일 운동은 온건한 민간 주도보다는 1990년 8월 15일에 제 1차 범민족대회 이후 결성된 강경한 범민련의 입장이 주도적이었다. 범민련은 1990년 11월 20일 베를린에서 결성된 단체이다. 이는 북한의 조국 통일 3대 원칙인 자주·평화·민족 대단결이나 투쟁 노선을 그대로 수용하여 이루어져 있다. 그 산하에는 범청학련이라는 통일 조직도 있다.

이 조직들은 통일 운동을 한총련과 연계하면서 실시하고 있으며, 이러한 의도에서 그들의 주요 투쟁 목표는 아직도 주사파의 민족 해방론과 동질성을 가지고 있다. 그들의 통일 노선은 현실적인 면에서 수없이 논의를 거쳐야 할 문제에 대한 맹목적인 이슈화와 북한의 통일 이데올로기를 여과 없이 관철하여 한국 사회에 적용하려는 의도성을 가진다. 이는 전반적으로 반미 통일론과 통일-반통일 구도로 한국 통일 환경을 조성하려는 이데올로기적 한계성을 극복하지 못한 일면을 보인다. 결국 변혁적인 통일 운동 세력은 새로운 사회를 지향하는 통일에 대한 국민적인 욕구를 그들의 교조적인 입장에서 해석하고 있는 실정이다.

변혁 세력은 기존의 권위주의적 상황에서 일어난 반동의 시대에 비해 역사적인 전통성을 가지고 있다고 스스로 생각한다. 그러나 변혁 논리는 사회주의권의 붕괴와 북한의 주체 사상이라는 인식에 있어서 그들이 말하는 민중성을 잃고 말았다. 즉 민중 지향 논리는 1987년 6월 항쟁 이후로 급진 이데올로기와 다른 방식의 새로운 사회로의 변화의 분위기를 의도적으로 축소하면서 이념적인 강화를 구축하려는 면모를 보인다. 그들이 주창하는 피압박 민중인 ‘농민, 노동자, 도시 빈민’은 더 이상 변혁 지향적이기를 거부한 상태이다. 곧 그들은 급진 세력이 말하는 자신의 삶을 주체적인 투쟁으로 전념하기 보다는 개량화된 사회의 구조를 만드는 것에 더 기대를 걸고 있다. 이것은 의식적인 폭력에 강조점을 두었던 변혁 논리와는 한계성을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고 변혁적인 통일 운동 세력은 연례적인 범민족 대회를 통해 통일의 전환기를 이루려는 의식적인 행동을 보여 왔다. 즉, 그들은 반민주적인 색체가 농후한 80년대 초의 정권에 대한 인식 구조로 반통일적인 문민 정부의 한계를 폭로하고자 하였다. 그들의 의식은 ‘자기 의식의 확고한 의지’로 상황적인 한계의 국면을 주체적인 역량으로 변혁하려는 의지를 감추지 않고 있다. 따라서, 일정 정도의 경찰의 공권력에 대항하기 보다는 전위적인 혁명 운동의 의미로 ‘쇠 파이프로서의 무장’을 정당화하려고 하였다.

그러나, 이에 따른 그들의 논리 입지는 줄어들고 있으며, 그에 따른 이데올로기적인 성향은 한국 사회에서의 보수성을 강화하는 한편, 건전한 시민 운동의 성숙을 저해하는 중요한 오류를 범하고 있는 것이다.

일 예로 그들의 반미 자주화의 논리는 미국의 본질에 대한 이해를 국민적공감으로

강화할 수 있었지만, 그들의 투쟁 노선은 근본적인 미국과의 관계 개선 즉 한국 내 거주하는 미군의 한국 법에 의한 적용이라는 문제에 대해 적확한 논조를 가지지 못하는 경향을 보였다. 즉, 미군의 한국 주둔 문제는 단순한 미국의 한국 지배의 의미만 갖는 것이 아니다. 미군의 한반도 주둔은 안타깝게도 일정 정도 전쟁을 억제하는 유인 역할을 수행하고 있다. 따라서 미군 주둔 문제는 민족 자주화를 위해 장기적으로 검토할 문제이지, 당장 해결할 수 있는 변혁적 논의만은 아닌 것이다.

또한 변혁적인 통일 논의는 북한의 논조를 그대로 수용 관찰하려는 비민주적인 자세를 극복하여야만 한다. 따라서 이러한 논의는 민주주의로의 진보를 희구하는 국민적 정서를 ‘보수 성향의 입장’의 수구적 권위주의 체제에 의해 기반을 상실할 수도 있다. 즉 변혁적 통일 논의는 80년대의 냉전 이데올로기에 대한 참여 민주주의로의 강화의 입지를 약화시켜, 개방화를 지향하는 시대에서 권위주의로의 회귀를 조장시키게 될 것이다. 이제 한국 사회는 고도 경제 성장으로 인한 성장과 분배의 형평성이라는 문제에 대해 구체적이며 장기적 비전이 요구된다. 따라서 변혁적 통일 운동 세력은 한국 사회의 문제점에 대한 비판적인 당위 입장에만 머물러서는 안된다.

4. 통일 운동의 비판적 인식을 통한 통일정책 수용여부

4.1 통일 운동의 정당성에 대한 논란

그 동안 통일 운동에 대해 국민들은 변혁적인 운동 세력에 의한 활동으로 인식하고 있었다. 이에 따라 국민들은 평화적 통일 주장하면서도 공권력에 대항하고, 민주주의 이행 과정에서 비민주적이며 혁명적 이데올로기의 논리인 급진 통일 운동의 무모성에 반기를 들고 있다.

이러한 국민적인 반대에도 불구하고 변혁적 통일 운동 세력들은 아 그들의 교조성을 면 통일 운동을 전개하는 데에는 이유가 있다.

첫째, 급진 통일 운동 세력들은 한국 사회 자체가 정통성을 가지지 못하고 있다고 주장한다. 변혁적 통일 운동 세력들은 보수 세력의 권력 기반이 반민족적이라는 입장이다. 이는 한총련을 기점으로한 인방제를 주장하는 세력들이 주장하는 입장이다. 따라서

반민주적 권위주의에서 민주주의로 국민적인 열망을 가졌던 시대로 전환된 것과 같이, 변혁적 통일 운동 세력은 그들의 통일 운동이 일방적인 흡수 통일론보다는 남북한 체제를 서로 인정하는 연방제 통일론으로 바뀐다는 당위적 역사 인식의 경향을 가지고 있다. 그러나 변혁적 통일 운동 세력은 북한의 논리를 지지하는 것이 아니라, 바로 민족적인 입장에서의 통일을 꿈꾼다고 할 수 있다. 그렇다고 정통성이 북한에 있다는 논리는 중요한 의미를 가지지 않는다. 변혁적 통일론은 외세 특히 미국의 관여 없이 민족 주체적으로 이루어질 것이라는 입장을 강조하고 있다. 따라서 이들의 논리는 구체적으로 연방제 통일 방안이나 국가 연합의 형태로 남북한의 평화 체제를 구축하겠다는 의지이다. 그러나 이런 방법의 접근은 공산주의적 전략 전술의 측면이 농후하다. 따라서 이러한 통일 접근은 북한의 노동당 규약이나 사회주의 헌법에서 ‘남한의 완전한 사회주의 건설’이라는 조문의 파기에 의해서만 가시적인 성과를 보일 수 있는 것이다. 이러한 구체적인 북한의 조치 없이, 연방제나 국가 연합의 체제를 전적으로 신뢰하는 것은 한국의 일방적인 항복을 의미하는 것이다. 또한, 한국의 통일 정책은 북한을 실질적으로 병합하려는 논의에서 적절한 수용을 시도할 논의 공간에서 있다. 이러한 의미에서 정부나 변혁적 통일 운동 세력은 대화를 통해 기존의 자기 방법에 대한 대안적 통합을 시도할 필요가 있다.

둘째, 한국의 통일 정책은 북한의 붕괴 상황을 기정 사실화 하고, 이후 북한을 어떻게 운영할 것인가에 초점을 두고 있다. 정부내 대북 강경 세력은 북한의 확실한 붕괴를 예견하고 있으며, 온건한 ‘햇빛론’ 역시 북한의 점진적인 붕괴 즉 ‘연착륙(Soft Landing)’을 지지하고 있어서 본질적으로 북한의 붕괴에 대해 반대의 입장을 가지는 것은 아니다. 이러한 의미에서 그 동안 반공주의자들은 북한의 흡수 통일을 고대하는 통일론자로 변화된 것이다. 그러한 입장에 비해 변혁적인 통일 운동 세력은 이념적으로 북한을 민족 주체적인 국가로, 정통성이 북한에 있다는 생각으로 북한의 논리에 의한 통일이 궁극적으로 한국의 자주성을 강화할 수 있다는 의식 구조를 가지고 있다는 것이다.

셋째, 변혁적 통일 운동 세력은 심정적으로 북한의 경제적 한계를 주시하면서 북한 정권에 대한 민족주의적인 입장에서의 경제적 지원이 정당하다는 견지를 가지고 있다. 그러나 현실적으로 분단의 피해자의 하나인 한국 국민이 가지는 의식의 한계에 대한

이해를 결여하고 있다. 남북한의 대립은 우여곡절 끝에 민족주의와 반민족주의, 민주주의와 반민주주의, 자주 지향성과 외세 지향성의 논리의 간단성으로 한국 분단 구조를 파악하는 이데올로기의 단순성을 극복하는 것이 중요한 관건이라고 할 수 있다. 또한 급진 통일 운동 세력은 그들의 의식적인 행동, 범민련의 왕성한 해외 운동이 북한 스스로 대남 전략을 강화하여 그들이 취하는 논리로 사회주의의 완전한 성취를 할 수 있다고 한다. 이러한 그들은 이러한 의식적 행동을 통해 한반도 상황 속에서 성공할 수 있다고 생각한다. 그러나 현실 정치에서 북한의 논리는 상당한 의미를 잃고 있다.

이러한 인식의 편협성과 단순성에 의해 변혁 세력의 논리는 국민적인 관심이나 논리적 입지를 점점 상실하고 있다. 또한 사회 전반적으로 통일 문제에 대한 중요한 문제 의식이 시간이 갈수록 줄어들고 있다. 이러한 상황에서 일대 인식의 전환없이는 통일 문제의 접근이 공허한 구호에 그칠 위험성마저 있다. 따라서 새로운 의미로의 통일 운동에 대한 정당성 논의를 정부에서는 중요하게 검토할 필요가 있다.

변혁적 통일 운동은 정부와 그들 간의 논의를 막는 다음과 같은 이데올로기적 한계의 전형을 보인다.

첫째, 변혁적 통일 운동 세력은 '운동이 변혁적이어야만 한다는 논리'를 가진다. 이러한 입장은 그 동안의 한국 사회의 민주적 변화에 대한 중심적인 내용이었고, 특히 이데올로기 비판 교육의 대응으로 총체적인 사회주의 이론의 변혁 운동을 한국 사회 일각에서는 '구조적 모순'의 극복의 순리적 모색으로 받아들여져 왔다. 이에 따라 이데올로기적 시각으로 한국 사회를 이해하려는 시도는 85년 전후로한 "국가 구성체 논쟁"을 일으켰고, 이러한 운동은 한국 사회의 경제적인 성장이 질적 변화를 병행하지 않으면 과격한 혁명 논리가 확충될 수 있을 것이라는 분위기를 조성하게 하였다.

둘째, 변혁적 통일 운동 세력은 '운동이 주체적인 역사적 인식 전지하여야 한다는 논리'를 가진다. 이러한 입장은 신사회 운동의 전개로 인하여 기존의 운동의 입장이 변모함을 변혁적 통일 운동 세력은 거부하는 것에서 비롯된다. 주체적인 인식은 대중적인 참여의 중요한 의식적 행위이다. 생각하는 것이 역사적인 맥락이라고 느끼게 하는 한국의 역사적인 상황은 상당히 많이 예시될 수 있다. 동학 혁명, 3·1 운동, 해방 정국, 4·19 혁명, 5·18 민주화 운동 등은 결국 주체적인 역사 인식을 하는 대중들의 참여 부족으로 인식하고 통일 문제 역시 대중적인 역사 인식 속에서 참여하기를 바란다. 이에 따

라 ‘범민족 대회’의 개최를 위한 시위나 연례적 개최 노력을 강화하고 있다.

셋째, 변혁적 통일 운동 세력은 ‘현재 한국의 전반적인 이념이 변혁적으로 치유해야 할 과제’라고 생각한다. 분단의 문제, 미국의 문제, 부패의 문제, 천민 자본주의 등이 그 예라고 할 수 있다. 따라서 변혁적인 통일 운동 세력은 이러한 구조적인 문제를 일단의 노력으로 제거할 수 있는 북한식의 사회주의 방법이라고 생각하는 것이다.

따라서 일단의 북한의 경제적인 어려움은 자체적인 경제적 실패라기 보다는 중국과 러시아의 외부적 지원의 어려움에서 비롯되었다고 보고 있다. 또한 변혁적 통일 운동 세력은 미·북한 문제에 있어서 북한이 미국에 제시하는 입장이 한국 정부의 경우보다 더 단호한 의지를 가지고 있는 것은 교정될 필요가 있다. 통일은 엄격한 의미에서 북한의 정권이 진정한 민족 통일을 위해서는 극복되어야 할 정권이다. 따라서 북한에 대한 낙관적 인식 경향은 한국 사회가 안고 있는 제반 사회적 문제를 긍정적으로 치유하는 능력이 배양될 때, 허구임을 파악할 수 있는 것이다.

넷째, 변혁적 통일 운동 세력은 ‘북한의 연방제가 그 당위성이나 현실성에서 과학적이며 미래 지향적’이라는 인식을 주장하고 있다. 한총련이나 범민련이 주장하는 연방제 통일 방안의 지지는 그 발상 자체가 북한의 전략적 의미를 벗어날 수 없는 문제를 내포한다. 그럼에도 변혁적 통일 운동 세력은 그 논리의 선명성과 단순 명료성에서 매혹을 느끼고 있다. 이는 북한의 논리에 대한 절대적인 참이라는 심정 윤리에 기반을 둔다. 이는 결국 ‘내가 옳으면 어떤 것도 방해될 수 없다’는 종교적 맹목적성과 상응하는 논리이다. 결국 민주화를 이끌던 재야의 논리가 이제는 현실적인 근거를 가지고 출발하여야 한다는 것을 파악할 필요가 있다는 것이 중요한 의미를 두는 것이다.

이상과 같은 논의 구조 속에서 변혁적 통일 논리가 정당성을 회복하기 위해서 좌경적인 이념의 경도성이 건전한 통일 운동적 대안으로 이끌어질 때, 남북한 긴장 완화 속에서 변혁적 통일 운동의 인식이 한국 통일 문제 해결에 중요한 작동을 할 것이다.

4.2 통일 운동에 대한 인식 전환의 논의

통일 운동의 현실은 변혁적 통일 운동 세력의 새로운 변화를 요구한다. 따라서 변혁적 통일 운동 세력은 세계적인 흐름, 올바른 역사 인식, 한국의 이념적인 난맥상, 통일

방안과 현실 정치의 차이에 대한 인식이 필요한 것이다.

첫째, 세계적인 흐름은 국가 영역에 조정 능력을 가진 소규모의 사회 영역이 계속 활성화 되어 대안적 모색을 추구하고 있다. 따라서 주체적인 운동으로의 인식은 이로 인하여 사회의 건설한 시민 운동은 사회 문제에 있어서 적극적인 참여를 금지당하게 된 바 있다. 한편 우파에서는 점진적인 사회 개혁 조차 경원시하는 권위주의적 태도로 회귀하려는 움직임이 계속 보였다. 이러한 근원에는 운동을 변혁 논리로 해결하려는 좌파의 운동 시각의 한계에서 기인된다고 볼 수 있다. 특히 노동 운동권에서는 노동자의 권익과 상응하는 운동적 지향을 모색하는 반면, 학생 운동은 그 주축인 학생들의 권리 주장보다는 변혁적 사회로의 이념적 운동을 지향하는 한계를 87년 전대협 결성 이후 93년의 한총련 결성에서도 여실히 이념적 색채를 엿보이고 있다. 그러나, 한국 사회는 일정정도 구조적 부패의 문제, 미국의 종속 내지 차등 상태, 빈부의 격차로 인하여 '급진적인 변혁'을 통해 문제를 해결할 수 있는 논리가 조성될 지라도, 87년 6월 민주화 운동을 전후하여 변혁적인 사회 변화의 효과보다는 제도적인 개선과 국민적인 각성을 통한 개혁을 선택하였다. 따라서 변혁 논리를 지향하는 통일 운동은 북한 정권의 연계에 따른 수세적인 통일 운동의 지향으로 남북의 진정한 관계 개선을 방해하는 요인이 될 수 있을 것이다.

둘째, 운동론적 사고는 혁명기의 중요한 전략일 뿐, 역사적 인식이라고 단정할 수 없다. 이제 한국 사회 구조는 이전의 상황 인식보다 더 복잡하고 그 내용에서 여러 가지 행태가 발전되는 현상을 보인다. 심지어는 주체적인 역사 인식을 집단적으로 의식할 필요가 있는가? 에 대해 반문하는 시대가 된 것이다. 이제는 극단적으로 역사 의식을 굳이 가져야 하느냐의 반문의 시대로 변모하고 있는 것이다. 즉, 집단적으로 인식하는 것보다 개인적인 인식하면서 어느 정도의 합의를 이루는 내용으로의 변화에 운동의 관심이 달라지고 있다. 즉, 일부 운동 세력에서 중앙 집중적이며 전체적인 사고는 그 역시 고루한 인식을 확산하고 이데올로기적인 한계성을 더욱 구축하는 문제점을 안게 한다. 이는 결국 사회의 영향을 끼치지 못하는 소규모적인 전위 집단으로 통일 혁명을 이루겠다는 것과 같은 테러리스트적인 발상법이다. 따라서 주체적인 역사 인식은 곧 개방적인 연사 인식에서 이루어지는 환경적인 분위기를 인식할 필요가 있다.

셋째, 한국의 전반적인 이념은 단순하게 규정할 수 없는 역사성과 공간성을 가진다.

한국 사회나 경제를 파악하는 데 있어서 관찰될 수 있다고 보는 도식적 이해는 더 이상 한국 사회 구조를 파악할 수 없다. 결국 이 시대는 전반적인 상황 인식을 이념화된 틀로 보려 하지 않는 인식의 확대가 요구된다. 따라서 한국의 경제적 상황을 자본주의의 병폐적인 문제로 보는 것이 아니라, 이전의 한국적인 의미의 자본주의 양상으로 전개 되었음을 파악할 필요가 있다. 즉, 한국 사회는 전반적으로 대만, 싱가포르, 홍콩에 비해 절대적으로 자본을 확대할 수 없는 국가였다. 이러한 국가의 지향점은 대외 관계 개선을 통한 지원금 확보였을 것이다. 만약 북한의 자력갱생의 민족주의적 경제를 구축하였다면 양적·질적 팽창은 불가능했을 것이다. 이후 재벌의 문제, 빈부의 격차 문제가 발생하는 것이지, 이러한 대외 지향적 경제 구조가 자체적으로 한국 사회의 전반적인 모순을 가중시켰다고 보는 것은 논리상 비약이다. 따라서 이제는 한국 상황에서 통일 문제에 대한 이해를 극단적인 방법으로 해결할 수 밖에 없다는 인식을 극복하여야 한다.

넷째, 통일 방안이 통일 환경을 조성하는 것은 아니다. 이러한 의미에서 변혁적인 통일 논의는 궁극적으로 한국의 통일 환경에 부정적인 여파 내지는 아무런 성과없는 시한적인 여파로 남을 수 밖에 없다. 대대적으로 운동을 활성화할 수 있다는 논조는 결국 그 자체가 반민주적이며 반통일적인 분위기를 조성하는 상당한 위험한 모험주의를 내포하고 있다. 따라서 변혁적인 통일 운동 세력은 순수한 열정이 그 대안없이는 급진적으로 강화될 수 있다는 과학적인 이데올로기의 문제를 파악할 필요가 있다.

따라서 변혁적 통일 운동 세력 내에서는 더 이상 연방제나 국가 연합이나를 선택적으로 요구하고, 이를 통일 운동의 발전 근거로 삼는 정치적 구호 차원의 기계적 통일 논의에 머물러서는 안된다.³⁸⁾ 따라서 반민주나 민주나로 단순 논리적인 민주화 운동의 논리가 통일이나 반통일이나로 연장선으로 파악하는 것은 상당히 위험한 생각이다. 통일 운동 세력이 결국 정치적 구호나 편향적 이념의 통일 방안으로 한반도의 통일을 이루겠다는 의지는 이데올로기적 향연의 자체적인 행사로 밖에 점철되지 못할 것이다. 따라서, 통일 운동은 국민의 의견을 수렴하고 정부의 많은 논의 공간을 공유하고 새로운 미래 지향적인 구조로 지향할 때, 통일을 위한 '한국 내부적 통합 구조'를 이루고, 나아가 북한과의 성과있는 결과물을 얻게 될 것이다.

38) 김창수, 『평화 만들기, 통일 만들기』 (대동, 1996), p. 263.

4.3 안보와 평화의 인식

안보에 대한 규정은 일반적으로 현실적 관점과 대안적 관점을 구분할 수 있다.³⁹⁾ 전자의 현실적 접근의 안보론은 국제 관계를 힘의 정치와 국가 중심적인 관점에서 바라보는 관점으로, 상대방의 전략에 대해 ‘일방적’, ‘경쟁적’, ‘국가적’, ‘군사적’ 성격을 의미한다. 따라서 안보 정책을 상대방과 협의 없이 고안, 집행한다는 점에서 ‘일방적’이다. 이러한 안보 정책은 자국의 승리와 상대방을 추구하기 때문에 ‘경쟁적’이다. 그리고 자신의 국민국가를 보호한다는 목표를 추구하기 때문에 ‘국가적’이다. 그리고 이러한 정책은 궁극적으로 군사적 위협 또는 무력에 의존하기 때문에 ‘군사적’이라고 할 수 있다.⁴⁰⁾

이에 비해 후자의 안보의 대안적 관점은 일반적으로 인류는 “국가 주권에 대한 극단적인 해석에 근거하는 세계에서는 더 이상 생존할 수 없으며, 전쟁이 체제 변화의 수단으로 인정받는 국가간의 체제에서 더 이상 생존할 수 없다”는 전제를 가지고 있다. 이렇기 때문에 ‘안보에 대한 논의는 국가간의 대립 이데올로기가 아닌 모든 인류의 공동 번영을 추구한다. 이러한 논의는 현실주의와 달리 안보를 경쟁의 시각에서 접근하기보다는 ‘협력’의 관점에서 바라본다. 따라서 안보의 개념을 ‘국가적’으로 보기 보다는 ‘국제적’이며, ‘군사적’이기 보다는 ‘평화적’으로 접근한다. 이러한 안보를 위한 일방적 조치들을 환영하지만 이러한 조치가 상호주의와 협력을 위한 쌍무적이고 다자주의적 구조의 확립으로 이어질 것으로 여긴다. 이러한 과정이 궁극적으로 전지구적이고, ‘보편적’ 체제의 확립으로 이어져야 한다고 주장하는 것이다.⁴¹⁾

이러한 주장들의 흐름은 국제적인 냉전 체제가 완화되면서 안보의 현실적 관점이 위축되는 가운데, 대안적 관점이 부각되는 양상을 보인다.

한반도의 상황은 아직도 현실적 관점에 의한 안보론이 중요한 의미를 두고 있다. 한

39) 일반적으로 현실적인 안보론과 대안적 안보론을 설명하고 있다. 현실적인 안보를 강조하는 학자는 Hans J. Morgenthau와 Michael Joseph Smith로 볼 수 있다. 이에 비해 대안적 관점을 강조 하는 학자들은 Robert W. Cox, Adams Roberts, Gene Sharp, Anders Boserup & Andrew Mack, Glenn D. Paige 등이 있다.

40) Hanna Newcombe “Collective Security, Common Security and Alternative Security: A Conceptual Comparison,” *Peace Research* 18(3)(1986)(십재권, 『한반도의 평화를 위하여: 비핵화와 대안적 안보 체제』 (한울, 1996), P. 67.에서 재인용)

41) 십재권, *op. cit.* pp. 67-68.

국은 북한과의 군사적 대치 국면에 있고, 북한의 도발적 행위가 간헐적으로 일어나는 상황이기 때문에 안보의 현실적 관점으로 평화 구축으로의 변화 모색이 어려운 시점이다.

그러나 이러한 접근은 한반도의 정세를 여러 가지 면에서 안보 부문에 대한 지나친 강조를 주는 안보적 딜레마 상황을 만들어 놓았다. 그 동안 한국 내에서 안보의 개념은 과도하게 그 의미가 확대되어 왔다. 이러한 상황의 전개는 인권과 자유를 억압하는 기제로 등장하여 국민적인 저항감을 야기하기도 하였다. 그러나 북한의 도발적 행위가 나타나면, 안보 우위의 논리는 국민적 저항감을 무마하고 '안보'와 '반공' 논리를 강화하여 나갔다. 따라서 안보의 혼란을 우려하는 세력들과 민주적 삶을 억압하는 세력간의 대립이 안보의 문제에서 가장 첨예하게 대립하였다. 그러나 그 결과는 사회적 분위기가 냉전적인 상황으로 반전되면서 현실적인 안보론에 대한 새로운 모색이 불가능하게 되는 과정을 겪었다. 이러한 양상은 전반적으로 한국에서의 안보 개념은 아직도 대북 대치 상태에서 대립적이며, 경쟁적이며, 일방적이라는 것을 입증한다.

국가 안보는 그 국가의 정치적 주권(Political Sovereignty), 국가 방위(National Defence), 경제적 번영(Economic Prosperity)의 3가지 가치 확보⁴²⁾를 이루기 위한 노력이다. 따라서 안정적인 국가 체제를 유지하기 위해 한국의 안보 조건에 대한 이해가 중요하다. 그 동안 한국의 안보 조건은 정치적 주권보다는 정치적 안정을 통한 북한의 공격에 대비하는 데 초점을 두고 있다. 또한 국가 방위라는 입장에서 민주적 사회 지향을 막는 안보 국가론이 강조되고 있다. 이러한 안보의 부정적인 요소를 감안한다면, 경제적 번영은 북한과 경제적인 어려움을 겪던 60년대, 70년대 시기의 중요한 반전이 가능하게 한 안보의 효과라고 할 수 있다.

북한과의 대립속에서 국내에서 반공 이데올로기적 안정을 가져 올 수 있게 한 국가 안보론은 정치적인 독립적 주권이나 권리 행사에서 있어서 까지도 미국과 공조할 수 밖에 없도록 하였다. 이는 한국의 자주적 정치·군사적 환경을 위축시켰다. 한편 국민들은 남북한 대치 국면인 전쟁과 냉전에 대한 보수적 국가 독재를 인내하였고, 필사적인 생존적 경제 발전에 매진하게 되었다.

그러나, 안보 강화론을 중심으로된 권위주의 체제가 붕괴되면서 안보에 대한 새로운

42) 이민룡, 『한국 안보 정책론』(진영사, 1996), p. 7.

인식이 모색되었다. 이제 안보의 논의는 보다 복잡한 양상을 보이게 되었다. 그럼에도 안보에 대한 신중론이 강화되는 것은 북한의 변화가 아직도 유동적이기 때문이다. 북한은 일면으로 평화 체제 구축을 위한 노력을 시도하고 있다. 그 의도는 북한의 고립적인 현상태의 국면 전환을 위한 자구책 이상으로 비추이지지 않는다. 이러한 상황에서 한국의 대북 정책에 있어서는 안보의 대안적 모색을 통한 정책적인 전환이 이루어지고 있지 않다. 심지어는 ‘힘의 논리’에 입각한 안보 중시론이 안보 문제와 군사 문제를 동일시하는 ‘안보의 혼란 상황’을 심화하는 변을 볼 수 있다.⁴³⁾

이제 남북한은 그 사이에 놓여 있는 군사적 긴장의 완화에 관심을 둘 필요가 있다. 또한 긴장 완화의 문제는 남북한 양 체제의 안보와 직결되는 문제이다. 한국의 안보 논의는 더 이상 현 군사적 체계를 통한 현실적 안정의 관점으로만 인식할 수 없는 상황으로 전개되어 가고 있다. 따라서 통일 운동 세력은 군사력 위주의 긴장 고조의 국면을 변화시키는 것에 주력하고 있다. 그 구체적인 방향으로는 북한의 대치 국면을 극복하기 위해 주변 정세와 협력적·평화적·보편적인 성격을 가진 ‘포괄적 안보’ 개념을 모색⁴⁴⁾하고, 안보 딜레마에 의한 전쟁 억지의 한계를 주장하는 것이다. 즉, 북한에 대한 적극적인 포위 전략을 가지고 있어서, 북한을 위협하는 안보적 상황 전개는 북한의 우발적인 도발을 방조할 수 있으며, 한편으로는 한국의 국방비의 증강, 한·미·일 군사적 공조 등을 통해 군사적 대립에서 한국의 군사력의 우위는 북한을 대화에 끌어 넣기에 많은 어려움을 준다. 북한이 수세적인 국면을 전환하기 위해 핵 문제와 같은 돌출적인 사건을 야기한 것을 볼 때 한국의 현실적 안보적 접근을 통한 북한과의 관계 개선은 위협성을 가지고 있는 것이다.

여기에서 안보 정책에 있어서 대안적인 평화 체제로의 전환을 시도하는 입장과 현실적인 안보론을 주장하는 입장이 각각 국민적인 정당성을 가지고 대립하게 되었다. 전자의 경우는 민주주의의 정착의 과정에서 보여 준 ‘대북 정책의 혼선과 정치 권력의 부패 현상’의 양상에 따라 그 의미를 확대하고 있다. 또한 기존의 군사적 대결이 빚은 긴장의 고조를 극복하기 위한 민간 통일 운동 세력에 의한 대안적 평화 체제 모색이 그 의미를 강화하고 있다.

43) *Ibid.*, p. 4.

44) 심재권, *op. cit.*, p. 70.

그러나 후자의 현실적인 안보론 역시 그 의미가 있다. 북한이 과연 합리적인 선택 내지 개방적인 변화를 추동할 수 있는가? 에 대한 아직도 회의적이라는 것이다. 이러한 북한의 상황에 대해서 한국의 통일 운동 세력의 노력이 얼마나 북한의 정책적인 변화에 영향을 줄 수 있는가에 대해 상당한 회의감을 가질 수 밖에 없다. 오늘날 북한의 모습은 준 민간 단체인 남북 적십자 회담에서 볼 때⁴⁵⁾ 체제에 대한 획기적인 변화를 모색하지 않고 남북 대화를 이용하고 있음을 알 수 있다. 임기웅변식의 상황 논리에 빠져 있는 북한에 대해 민간 통일 운동 세력이 주장하는 대안적 안보 논리는 변혁적인 발상이라는 것이다. 따라서 민간 통일 운동 세력은 민주화의 진행 과정을 통해 전반적인 남북 평화 국면으로 만들기에는 상당한 신중함을 보여야 할 것이다. 북한이 시종일관 전 시적인 추구한 평화 체제 구축은 상당한 정치적 위장과 관련이 있는 것이다. 이는 구동독에서 안보에 관련된 민간 단체의 노력보다 자체적인 환경 운동에 주력한 것에서 그 의미를 찾을 필요가 있다.

한 나라의 국방력은 그 자체로 국가 안보와 직결되는 것이다. 이런 상황에서 민간 통일 운동 세력은 안보의 대안적 모색의 평화 운동과 현실적인 안보론을 동시에 구상하는 입장을 모색할 필요가 있다. 따라서 한국에 있어서 안보의 중점은 대북 관계에 있어서 국방력의 안정적 구축을 이루며, 주변 국가와의 관계 개선을 통해 국가 안보 능력을 더욱 굳건히 할 필요가 있다. 그 동안의 안보론은 북한만 겨냥한 입장이었으나, 이제는 중국·러시아·일본·미국에 대한 독자적인 안보적 대책이 요구된다. 즉 북한에만 주시한 편향적인 대립 구조를 벗어나서 총체적인 자주적 국가 안보를 구상하여야 할 것이다. 한편 그 동안 안보 정국은 한국 정치적 상황을 지나치게 위기 국면으로 강조하는 원인을 제공하기도 하였다. 따라서 정부는 민간 통일 운동 세력의 주장대로 국민들의 반북 이데올로기 의식을 불식시키고, 국민들에게 새로운 민족주의적 입장으로 민족 공존 공영이라는 변화 분위기를 불러 넣어 주는 데 주력할 필요가 있다.

45) 중앙일보, 1997년 5월 6일자. 북한 적십자사는 민간 단체와 국가 단체가 구별되지 않는 양상으로 대처하고 있으며, 한국의 민간 단체의 역량에 대해 정확한 인식을 못하고 있는 듯하다.

주한미군주둔 여부 국가보안법 개폐	현재대로 유지	부분적 수정	완전히 폐지	잘 모르겠다.	합 계
필요하다	8.17	22.50	2.17	3.94	36.78(662명)
불필요하다.	6.94	33.44	7.67	5.67	53.72(967명)
잘 모르겠다.	1.89	2.67	1.00	3.94	9.50(171명)
합 계	17.00(306명)	58.61(1,055명)	10.83(195명)	13.56(244명)	100.00(1800명)

(표 4-1: 주한 미군 주둔 여부와 국가 보안법 개폐 여부 교차표)⁴⁶⁾

(표 4-1)에서 보는 것과 마찬가지로 설문자들의 많은 의견들은 전반적인 안보에 있어서 미군의 한국 주둔 문제에 대해 일정 정도의 수정을 원하는 입장이다. 이는 결국 통일 문제 있어서 한국의 군사적 입장을 고려함을 시사하는 것이다. 또한, 국가 보안법 개폐에 있어서도 국민들은 부분적인 개폐 필요성을 느끼고 있다. 즉, 이 표는 전반적으로 이전의 안보론에 대한 대안적 의미의 안보론이 부각되는 국민 정서를 반영하는 것이다. 따라서 정부는 자주적인 외교, 자주적인 국방에 대해 의미있는 검토를 가져야 할 것이다.

그동안 한반도의 긴장 국면에서 평화로의 국면 전환은 세계 질서의 모델에 의한 프로젝트를 건설하는 대안적 평화 체제를 모색하는 것에서 비롯될 필요가 있다. 즉 정부는 한·미·일·중국을 망라한 동북아 군사적 질서의 안정을 추구하면서 평화적 4자 회담을 추진하는 식으로의 북한 변화를 주시할 필요가 있다. 그렇다고 한국은 한반도의 군사적 상황에서 대안적 평화 모색에만 주력할 수 없다. 이러한 세계 질서의 모델에 의한 프로젝트 역시 북한의 기존의 대한국 정책에 대한 태도에서 변화를 줄 수 없기 때문에, 정부는 신중한 대북 자세를 가져야 할 것이다. 또한 민간 통일 운동 역시 군사적인 긴장을 해소하는 직접적인 역할보다는 민간 교류를 추진하는 데에 간접적 논의 구조를 가진 필요가 있다. 이러한 역할 구분 속에서 장기적인 관계 개선 모색을 취한다면 한국의 대북한 전략이나 접근은 북한에게 긴장 완화의 선택을 할 수 있도록 하는 데 주요할 것이다. 따라서 한국 정부는 일방적인 북한에 대한 우월 의식이나 미·북, 일·

46) 이숙종, *op. cit.*, p. 78.

북 회담에 대한 지나친 한국의 관여로 인해 긴장 분위기의 확산 소지가 있다. 따라서 정부는 북한의 입지를 이해하면서 긴장 완화의 선택을 이르게 된다.

이상과 같이 한국의 선택은 현실적인 안보론이 주로 한반도 상황에서 역할을 수행하고 있음을 인정하면서 대안적인 모색을 ‘북한 동포 돕기 운동’이나 ‘평화 교육의 실천적 정립’을 추진하는 주요한 현실 극복 방안일 것이다.

4.4 한국 사회의 새로운 변화 수용

해방 이후 남북한 간의 분단 정권이 수립된 이후로 한국은 이승만 정권에 의해 북진 통일 정책이 추진된 반면, 북한은 소위 ‘민주 기지 노선’에 입각하여 전 한반도의 공산화를 목적으로 하는 남조선 혁명 전략의 입장에서 대남 통일 정책을 추구하였다. 그 전형적인 표출이 6·25 전쟁이었으며, 북한은 이후 김일성을 중심으로 한 북한 지도부의 좌경 모험적인 남조선 혁명 전략이라는 것을 수정하지 않았다. 이러한 일관된 통일 전략은 김정일에 의해 그대로 전수되고 있다.

그 동안의 한국 사회에 대한 편협된 사고를 기초로 한 북한의 남조선 혁명 전략은 통일 정책의 변화 없이 민간 수준의 통일 논의든, 급진 세력의 통일 논의든 대중성을 기초하기에는 한계를 가지는 것이다.

또한 한국 정치 구조의 현실적인 문제는 표면적이며 궁극적인 자유 민주주의 이데올로기가 그대로 실질적 이데올로기로 승화되기 보다는 실질적이며 현실적인 반공·성장·안보 이데올로기가 정책적 위기시나 정부의 부패에 대한 폭로시에 더 위세를 부리는 경우가 있었다.

이러한 현실성에서 통해 볼 때, 민간 통일 운동 단체는 그들의 논리상 북한의 교조성과 정부의 이데올로기 공세에 의해 매도되는 경우가 있다. 그러나 민간 통일 운동 세력의 성격에 대한 정부의 이해는 다음과 같은 논리적 한계를 보이고 있다.

첫째, 그 동안 한국의 운동 세력은 도덕적인 선명성, 합리적 선택성 그리고 진보적인 민족주의로의 근접성을 가지고 국민적 공감대를 형성하였다. 이에 반복적인 이데올로기로 안보론을 주창하는 권위주의적 정권은 자유 민주주의 체제를 주도하는 데에는 한계를 가질 수 밖에 없었다. 그리고 권위주의적 정권은 민주주의적 선택에 비합리성과

비효율성을 배태하였으며, 이는 한국의 구조적인 부패와 결합되었다. 즉 관례화된 논리에 의해 한국 정부의 정책은 정치적인 순차성을 무시한 ‘힘의 논리’에 의한 통치를 계속하여 왔다. 그러나, 한국의 현실을 분석하는 데 보다 강고한 이러한 시대적인 현실성과는 상당한 한계를 가지고 있다. 따라서 한국 정부나 사회 분위기, 통일 운동 세력의 인식은 보다 포용적인 입장으로 사회의 변화에 능동적으로 대처하려는 의지를 가지면서, 다음의 내용에 대해 반성적인 논의를 견지할 필요가 있다.

둘째, 아직도 한국 사회는 북한 인식에 있어서 반복 이데올로기 공세 입장을 가지고 있으며, 민간 통일 운동 세력 역시 이에 대항하는 이데올로기 성격을 벗어나지 못하고 있다.

지금 남한은 분단 이데올로기와 민족애(민족 대단결 의식)가 서로 치열한 싸움을 전개하고 있는 것이다. 그리고 이 싸움에서 환경 진화적인 이념이 승리했듯이 남북이 서로 돕고 살지는 민족 대단결 의식이 승리할 것은 자명한 일이다. 우리는 이제 단순히 정부 정책을 비판하고, 폭로하는 차원의 운동에서 승리로 가는 통일 운동을 전개하기 시작하고 있는 것이다. 그리고 그 운동은 본격화되기 시작했다.⁴⁷⁾

이러한 변혁적 통일 논리는 사회 운동의 성향을 통해 전략적인 접근을 시도하고 있으며, 운동론적 시각에서 벗어나지 못하는 한계를 보이고 있다. 남북한의 갈등 구조를 그 동안의 논리상의 의미에서 분단 이데올로기적인 성격으로 규정하고 있다. 이는 그 의미상으로 상당한 의의를 가지지만 남북한의 분단 구조는 한편으로는 외적으로 외세의 등장과 함께 내제적으로 이데올로기의 갈등의 소산으로 볼 수 있다. 이러한 의미에서 통일 운동 세력은 아직도 남북한의 분단을 대결 국면으로 생각하고 있으며, 이러한 이해 공간으로는 북한의 정치적인 공세와 동일한 것으로 파악하게 하는 중요한 허점을 가지고 있다.

셋째, 통일 운동 세력은 그 목표와 내용에 있어서 기존의 입장에 대해 비판적 인식을 가지고 있다. 이러한 의미에서 정치권은 정치적 논리로, 경제권은 경제적 논리로, 민간

47) 김성희, “대북 식량 지원을 둘러싼 정치-운동 공학”, 민주주의 민족 통일 전국 연합 편, 『전국 연합 통신』 1997. 5·6월호, p. 35.

통일 운동 세력은 진정한 인도주의적인 접근으로 하는 범국민적인 통일 국가를 만들기 위한 조건을 이룬 것이다. 그 동안 한국의 통일 운동 세력은 철저한 자기 희생 속에서의 민주화 운동의 주역으로 성장하였다. 이 과정은 권위주의적 정치에 대한 철저한 직업적 혁명가의 논리 구조의 결과이다. 즉, 민주화 운동 세력은 승리라는 철저한 자기의식화를 통해 일련의 민주주의 국가를 추동하는 중요한 역할을 하였다. 이러한 노력이 1987년 6·10 항쟁으로 나타나게 되었으며, 이후 이러한 열정은 사회 전체에 민주화의 열기를 성숙시켰다.

넷째, 한국 정부의 현실은 아직도 북한과 대립적인 국면이며, 한국에서 흡수 통일론 역시 상당한 피해 의식을 가지는 북한을 접근하는 상황 이상 전개되지 못하고 있다.

최근 일부 친북·반한 성향의 미주 교포들이 조직 결성을 시도하고 김정일 사진 전 시회를 여는 등 활동을 적극화하고 있다. 정부는 이를 조기에 차단, 교포 사회의 친북 성향 확산을 저지해 나갈 방침… (중략) …친북 교포 초청 토론회·간담회 등을 통해 통일 정책 홍보와 북한 체제의 문제점을 부각시키겠다.⁴⁸⁾

이러한 정부의 태도는 아직도 북한과의 대립적인 상황이라는 인식이 상당히 많이 깔려 있다. 이에 대항한 통일 운동은 그 지향점을 이상적인 논리에 고착되어 있다. 정부의 논리는 전반적으로 남북한 간의 대립적인 국면을 변화시키기 위한 노력을 ‘정권과의 싸움’으로 인식하고, 반공·대북 이데올로기를 강화하려는 의도를 가지고 있었다. 또한 정부는 근본적으로 북한에 대해 반북 정책을 확대시켜 나갔으며, 이 여파는 국민 언론을 통해 선도해 나갔다. 이러한 측면에서 남북한 상황의 해결은 남북 긴장 해소의 중요한 돌파구를 시도하는 것이다.

이처럼 남북한의 갈등 구조는 분단 이데올로기와 민족주의로, 지배 이데올로기와 저항 이데올로기로 그 의미를 평가할 수 있는 것이다. 따라서 우선 국내의 이데올로기를 통합하는 길을 모색할 필요가 있다. 그 통합 과정은 획일적이며 사상적인 통합으로 이끄는 것이 아니다. 즉 각 이데올로기가 추구하는 것이 합법적인 공간에서 이루어지도록 포용적 한계를 짓을 필요가 있다. 예를 들면 한총련 사태 때처럼 경찰의 과도한 공권력

48) 중앙일보, 97년 6월 7일자.

을 통한 위기적 통합성이 아니라, 여러 이데올로기적 논의에 대해 수렴해 나가는 상시적인 제도적 장치가 정부나 변혁적 통일 운동 세력에게 요구되는 것이다. 정부나 통일 운동 세력들은 통일 문제에 있어서 어떠한 논리도 배제할 수 없다는 생각으로 변화되어 나갈 필요가 있다.

그럼에도 북한의 경향성이 아직도 팽배되어 있는 한, 국내의 보수주의는 다각적인 통일 논의에 대한 직접적인 반발을 할 것이다. 따라서 변혁적 통일 운동 세력은 이데올로기적인 대립의 극복 문제를 운동론적 시각으로 해결할 수 있다는 생각에서 벗어나는 노력이 요구된다. 즉, 민족의 비극을 극복하는 것은 이데올로기적인 공세나 수세적 차원의 대화 단절을 극복하는 것이다. 이러한 논의 구조를 만들지 않고는 남북한의 기존 집권 세력은 통일에 적대적이거나 자기 측으로의 통일에만 머물 수 밖에 없다.

따라서 민족 대단결 의식이 남북한을 포함한 정부나 통일 운동 세력에게 견지되어야 한다. 이는 곧 민족 대단결 입장의 논의에 대한 개방화이다. 이러한 노력은 정치적인 입장과 경제적인 입장, 이념적인 입장에 대한 장구의 노력의 소산이다. 이러한 과정은 남과 북의 대결 또는 한국의 일부 급진 세력과 북한을 망라한 민족 일부 세력과의 싸움을 극복하는 것이다. 즉 이러한 민족 대단결의 정신은 남북한과 세계에 퍼져 있는 한 민족의 여러 계층과 단체를 포용하는 통일 운동을 이해하는 논리로 발전해 나가는 것이다. 이에 이 정신의 기초는 북한에 대한 올바른 진단이 중요하다. 즉, 북한은 아직도 이데올로기적인 공세로 한국에 대항하고 있으며, 그들은 경제 위기에 대해 주체 사상의 한계로 인식하려고 하지 않는 교조성을 가지고 있다. 그럼에도 민간 통일 단체가 '북한 동포 돕기 사업'을 실시하는 것은 한국 사회의 현실성에 비추어 볼 때, 관념적일 공산이 크지만, 그 결과는 남북한 관계에서 긍정적인 효과를 발휘할 것이다.

종교 단체나 구호 단체의 인도주의적인 북한 동포 돕기 운동의 노력은 남북한 정치적인 논리까지 확대한다는 당위가 존재하지 않는다. 그러나, 경제적인 개방과 정치적인 역동성을 일치하고자 하는 정부의 논리가 남북한 관계 개선의 중요한 전기를 마련하지도 않을 것이다. 앞에서 본 것처럼, 인도적 입장·정치적 입장·경도된 이데올로기적인 시각이 남북한 관계를 변화시키지는 못할 것이다. 그러나 이데올로기적인 차이를 인정하는 인도주의의 실천은 민간 통일 운동과 정부의 통일 정책이 조화 내지 보완을 통해 통일 환경의 조성이라는 공감대를 가질 수 있을 것이다.

따라서 변혁적 통일 운동은 전반적인 사회적인 변화를 예고하는 일면을 성공할 수 있는 자구의 노력이 요구된다. 이는 사회 전체적인 통일의 분위기를 도출할 수 있는 각자의 노력에 대한 신뢰를 바탕으로 하고 있어야 한다는 것이다. 통일의 장애는 남북한의 대립적인 이념에서 비롯되며, 북한의 개방화를 통한 구조 개선, 한미 협정 개선, 평화 정착 노력이 순차적으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 계산 없이 통일 운동을 지속하려는 것은 중요한 현실성의 결여라고 할 수 있다.

아직도 흡수 통일이나 한국 주도의 통일 문제 접근은 정부의 역량에 대한 과대 평가적 바램이다. 이러한 바램은 결국 한국 내에서의 통일 문제에 대한 갈등을 고조할 수 있으며, 북한의 공격적인 면을 자극하여, 심지어는 또는 만의 하나 남북한의 분쟁을 초래할 수도 있다. 또한 통일의 주체인 한국 사회가 분열되어, 분단 이데올로기는 더욱 강화될 수 있는 소지가 많다. 따라서, 북한에 대한 개방적인 태도는 '북한의 가시적인 노력'에 의해 상호 보완적으로 나타나는 것이지, 북한의 가시적인 변화와 양국 관계의 변화를 추동할 수 있다는 것은 상당한 논리의 비약으로 볼 수 있다.

혁명적인 분위기로 사회 개혁을 시도하는 시대가 변함에 따라, 시민 운동은 한국 내부의 민주적인 자생력을 확대하면서 북한과의 관계 개선하는 통일 여건을 만들어 주었다. 이러한 시대 변화는 변혁적 통일 운동을 시민 중심의 통일 운동으로 변모하게 하였으며, 개혁을 통한 정책적인 대안을 제시하는 운동으로 자리매김을 하게 하였다.

이러한 입장에서 변혁적 통일 운동은 도덕적 선명성을 견지하면서 평화를 위한 통일 운동을 전개할 필요가 있다. 이는 매년 '범청학련·한총련 중심'의 통일 운동에 대한 올바른 통일 운동으로의 모색을 강조할 필요성에서 기인된다. 북한과 밀접한 관계를 이루고 있는 변혁적 통일 운동은 한국적인 풍토에서 강화될 수 없음을 인식할 필요가 있다. 변혁적 통일 운동 세력은 이러한 인식이 국민들의 중론 중 하나이기 때문에, 이러한 시민 중심의 논리 구조에 대해 허위 의식으로 판단하려는 자세를 벗어날 필요가 있다. 이러한 자세도 역시 이데올로기적인 한계성에 대한 지나친 확신이다.

민주화 운동의 성공 여부는 부패한 정권의 창출에 대한 강한 국민적 저항감에서 이루어진 것이다. 80년 이래로 국민들은 비합법적인 공권력에 대한 '돌과 각목의 대항'이라고 정당하다고 인식하였다. 이러한 인식의 과정은 6-7년이라는 폭력적이라는 입장이 변화되면서 국민들이 인정하는 것이다. 그러나 현재 변혁 세력이 시도되고 있는 전투적인

화염병이나 쇠파이프의 남용은 전혀 현실적으로 인정될 수 없는 것이다. 즉, 변혁적 통일 운동의 반정부적 색채는 잘못된 공권력에 대한 저항이라기 보다는 정당한 공권력의 도전으로 인식되고 있다.

그렇다고 정부는 정당한 공권력이라고 해서 권위주의적 입장으로 변혁적 세력을 배도할 수는 없다. 아직도 정부의 통일 문제에 대한 견해는 극단적인 반북 이데올로기와 반통일의 논리나 흡수 통일의 논리가 주류를 이루고 있다. 즉, 민주화의 열기가 민주화의 실생활로 전화되지 않는 채, 통일 운동의 논리가 극단적으로 분출된 상황에서 정부는 기존의 보수적인 반북 이데올로기에 얽매어 있다.

이러한 상황에서 변혁적 통일 운동은 전체적인 현실성에 대한 과도한 상상력을 동원하는 사회 운동의 전형을 보여준다. 통일 운동은 비판적인 인식 없이 통일 분위기를 만들 수 없다. 또한 현재 정부의 논리는 통일의 분위기를 반통일 분위기로 반전할 위험이 크다.

지금은 통일의 당위가 통일의 구체성으로 만들어 가야 하는 단계이자, 영구 분단의 영속으로의 가능성의 기로에 있다. 따라서, 통일 운동 세력과 정부는 적절한 사회적 상상력을 통한 절실한 현실 인식을 조화시키는 노력이 요구된다. 이러한 과정에 대한 깊은 인식이 없다면 한국의 분단 현실성은 고정될 수 밖에 없을 것이다.

4.5 강요와 설득력의 분별력 강화

한국과 같은 권위주의적 정치 상황을 파악하는 데 있어서, 통일 문제는 미래적 관점을 가진 합리적 의사 소통 행위가 중요하다. 이해 당사자들간의 설득력이 강화되고, 보다 발전적인 논의가 전개될 때 그 의미가 있는 것이다. 그러나, 군부에 대항하는 계급적인 운동으로 성장한 한국의 사회 운동은 바로 이러한 점에서 卽自적으로 조직을 만드는 한계성을 노정하고 있다. 변혁적 통일 운동 세력도 세력들은 강요와 교조를 강화하는 냉전적인 사고에서 벗어나지 못하게 하였다. 이러한 사고 구조는 다원주의로 변모하는 한국 사회 구조에서도 일반적인 사고를 강화시켰다. 각 계층들도 스스로 설득력이나 분별력에서 한계를 가지게 되었다.

아직도 한국 사회는 진보와 보수로 구별되어 실시될 합리적 정치 구조가 조성되지

않고, 자연과 인맥을 중심으로 이끌어 가는 전근대적인 구조로 이루어졌다. 이는 건전성과 도덕성을 유지해야 할 정치 세력 전반에 도덕적 가치에 대한 한계를 자초하였으며, 정치적 합리성이 거론될 수 없는 정치적 풍토를 야기시켰다.

이 속에서 사회 운동 세력의 핵심 역시 교조적이고 음모적인 논의를 구조를 가지고 있다. 그 동안의 민주화 과정에서 정권은 국민의 지지와 그 속성을 무시한 노동법 개정과 현재 일어나고 있는 한총련 와해 노력은 한국 사회의 비 민주적 행태의 전형을 이룬다고 할 수 있다.

이상과 같이 한국 사회의 중요한 정부와 국민 그리고 사회 운동의 입장은 아직도 합리성에 정초되기 보다는 인물 본위의 자연, 학연이 중요한 작용을 하는 전근대적인 정책 선택 과정이 만연되어 있음을 알 수 있다.

각 운동 세력은 자기 정체성이 분명하나 자신의 한계를 벗어나기 힘든 반면에 자체적인 응집력을 가지고 있다. 이는 바로 운동 세력은 그 핵심에서 통합이 이루어진 것이 아니라 급변하는 정치적 상황에서 자기 조직의 정체성의 확대를 이루기 위한 자생적인 결합이었다. 따라서 운동권 내부의 핵심에서 사용되는 용어와 담론은 확산 과정에 있어서 상당한 의미 축소 내지 의미 모호성을 보여 주었다.

운동 세력 핵심의 운동 양식은 점진적인 과정으로 민주화를 이루려고 하는 목적보다는 군부 권위주의의 해소나 변혁적인 민주주의의 확대의 의미를 가지고 있었다. 이는 바로 운동 세력의 핵심과 전반적으로 국민의 의사 소통이 이루어지지 않는 과정의 연속으로 이끌어지게 하였다. 여기에는 바로 맹종적인 이데올로기의 강화와 설득력에 대한 국민의 의지가 반영되지 않고 있다.

1987년 이전까지도 도덕성을 가진 운동 세력은 국민적인 지지의 성격을 가지고 있었기 때문에, 국민들은 이러한 운동 세력의 핵심에 동조하는 모습을 보였다. 그러나, 87년 이후 정통 야당의 분열과 그 이후 주사파의 준동 그리고 재야 세력의 비합리적인 분열은 국민들의 변동 지향적인 입장에도 불구하고 현실 안주적 내지는 개혁 의지를 반분하는 보수적인 입장으로 회귀시켰다. 따라서 그 동안 국민들의 개혁 운동은 도덕성에 기초를 두었던 것이 바로 자기 중심적인 논리의 확산과 이기주의적인 방향으로 퇴행되는 현상을 보이게 하였다.

전반적으로 한국 사회는 이데올로기적인 구분, 비도덕적인 정치 구도, 설득력의 한계

로 인한 개혁 지향의 분위기가 안주적인 분위기로 되는 도덕적인 정열을 상실해 가고 있다. 이러한 과정에서 현실적인 한계를 직시하지 못한 변혁적 운동 세력은 새로운 정당성을 사회주의적인 논리에서 찾은 것은 결정적인 운동 세력의 한계를 노정하였다. 여기서 민주화 운동의 중요한 역할을 담당한 사회 운동의 순수성은 경직된 이데올로기로 고착화 되었다. 이는 사회 운동이 시대의 정신에 반영을 이끌지 못하고, 각 논리의 한계성 속에서 더욱 교조화되는 모습을 보이는 것이었다.

특히 변혁적 논리는 동구의 변화 상황에 대한 직시를 하지 못하고, 교조적인 주체 사상을 의지로 수용하려던 사회 운동의 모험주의가 강화되고 있다. 이는 이후에 통일 운동에 영향을 주었으며, 남북한의 새로운 통일 논의의 대안을 만들지 못하게 하는 걸림돌로 되었다.

이처럼 한국의 변혁적 통일 운동은 체제에 대응하는 극단적인 변화를 추동하는 논리로 되어 가면서, 국가의 공권력과 극단적으로 대치하는 상황을 만들었다. 따라서 이 사기는 현실성에 기초한 비판적인 인식의 대안이 요구된다.

변혁적 통일 운동 세력은 상황의 객관적인 조건이 변화되는 것에 대한 주관적인 인식의 한계를 보였다. 그 동안 운동 세력은 어려운 점을 직시하지 못하고 그 동안의 자본주의적인 물질 위주에 의해 드러난 사회 문제에 대해 과도하게 이념화한 이론을 맹종한 것이다. 이러한 혁명성에 기초한 입장은 진보적 개혁을 대변한다고 할 수 없다. 90년대 시대가 바로 대안적인 모색으로부터 보다 진보적인 의미를 둔다는 사실을 운동 세력의 핵심 그리고 추종 세력은 거부한 것이다.

이에 대한 비판적 인식과 현실적 입장의 중용을 유지하려는 '시민'의 역할이 요구된다. 이러한 상황 인식에 거부감을 가진 세력인 주사파는 한국 사회의 중요한 반발 요소인 김일성과 그의 이론을 담습하려는 결정적인 맹종적인 태도를 가졌다. 그들은 이를 통해 진보적 의미로 받아 들여 통일 운동에 적용하였다. 이는 기존의 사회 운동의 전반적인 확산과 재생산에 대한 단절을 의미하는 것이며, 그들의 세력뿐만 아니라 개혁 지향적인 세력까지도 보수파의 반격을 끌어 일으켰다. 이 논리는 90년대 한국 정치에서도 분단에 따른 적대적인 문제로 인하여 보수적인 선풍에 빌미를 주었다.

앞으로 정치권과 운동 세력은 미흡한 기반과 논의 구조를 그그복하기 위해 합리적인 정책 선택을 할 수 있는 정치권과 통일 운동 세력 간에 내부적인 자성이 요구된다. 아

러한 과정에서 현실적인 수용 가능한 통일 운동의 구조 내용을 검토해야 할 것이다.

5. 결 론

그 동안의 한국의 이데올로기의 행태는 실재성을 띠고 사회 현상을 분석하기 보다는 통치적 입장과 저항적의 입장으로의 대립적인 측면이 고수되었다. 따라서 아전인수 격으로 통치 집단은 이데올로기의 파행성을 조작하면서 정치의 기능을 수행하려고 하였다. 이에 대해 저항 세력은 민주주의적 의견 수렴이 인정되지 않는 상태에서 극단적인 이념화를 추구하였다. 이러한 논리는 통일 문제에도 여실히 반영되었다.

따라서 통일 정책이 반영되는 통일 운동이나 통일 운동이 저마다의 논리를 내세우면서 통일 정책에 순차적으로 수용되지 못하였다. 즉, 통일을 어떻게 이루어야 할 것인가? 에 대한 논란은 한국 사회의 주요한 과제이다. 그러나 기존 연구는 객관성과 현실성 그리고 미래 지향성을 조화를 이루는 데에는 이해를 결여하고 있다. 정부나 운동 세력은 자파의 이념을 어떻게 강화할 수 있는가에 몰두하고 있는 듯하다. 운동 세력은 북한을 이해를 통한 조화를 이루려는 통일 논의를 강조하고 있으며, 정부는 이전 보다는 '협의 강화'를 통한 통일론을 주창하였다. 따라서 통일 논의에서 드러난 한계를 극복하는 데에는 많은 시간이 요구된다. 통일 문제는 궁극적인 통일의 전망을 기초로 한 과정을 심화하는 것이라기 보다는 기존의 한국 사회의 지배 이데올로기인 반공·안정 또는 성장이라는 이념적인 통합에 기초하는 중요한 방향성의 다름을 파악할 수 있었다.

그럼에도 한국의 정치적 상황은 진전되어 갔으며, 현실적인 통일 환경 조성을 위한 여러 계층과 정부의 노력은 서서히 그 의미를 통합하기 시작한 것이다. 따라서 이러한 시기를 실기한다면, 결국 한반도는 영원히 분단 국가로 남게 된다는 의식이 정부나 민간 통일 단체에서도 가지게 된 것이다.

그러다면 어떻게 할 것인가?

여기서 우리는 갈통(Johan Galtung)의 견해를 통해 현실적인 통일 문제 접근에 있어서 시사를 얻을 수 있을 것이다. 그의 주장에 의하면 한국 사회의 새로운 인식의 세대가 분단 상황을 통일의 단계로 급진전할 수 있다고 보았다. 그는 바로 새로운 세대의 관점

이 주요 정책에 영향력을 가져야 한다는 것이다. 이런 관점에서 본다면 ‘격동(Trauma) 이후 + 40년’의 주장은 최근까지 한국의 통일 과정을 도모하는 획기적인 사건이 없는 상황을 변화할 수 있는 배경이 될 것이다. 이런 의미에서 한국의 운동 세력의 비판적 대안에 대한 한국 사회나 당국자의 수용 여부가 남북 관계의 중요한 변화를 이끌 수 있을 것이다. 또한, 이러한 논의에 의해 건설적인 정권의 등장이 가능하다면, 북한이 한국 사회를 보는 관점이나 한국에 대한 북한의 물이해를 극복하는 계기가 될 것이다. 이러한 변화는 국내의 통일 논의에 대한 일정한 합의를 도출할 수 있게 할 것이다. 즉, 이러한 과정은 북한과 변혁적 통일 운동 세력에게 ‘대남 혁명 노선’의 오류와 모순을 그들 스스로 확인하는 중요한 실재가 되게 할 것이다.

통일의 과정은 수많은 시행 착오를 두렵워 하지 않는 실험 정신에 의해 이루어지고, 많은 남북한 접촉이 통일 문제에 있어서 중요한 실마리를 도출할 것이다. 즉 통일은 한국 정부의 공권력에 의해서만 조성된 논리로 이루어지는 것이 아니며, 자의적인 통일 논의의 내부 결속을 통해 얻어지는 것도 아니다. 또한 활발한 통일 논의가 통일을 앞당기는 것도 아니다. 그러나 우선 통일 상황을 이끌 수 있는 길은 분단 상황과 통합에 대한 극단적인 이론의 지양을 시도하는 것이다. 기존의 기능주의적 방법론이나 신 기능주의 방법론으로 통일에 접근하려는 시도는 통합을 전제로 하는 적대적이지 않은 나라간의 통합 즉 유럽 공동체 통합론이라고 할 수 있다. 그래서 이런 이론을 통해 한국적인 특수한 상황인 분단을 극복하기에는 한계를 가지고 있다. 즉, 외부의 통합 이론만으로 한국적인 상황을 극복할 수 있다는 것은 한국 분단의 통합에 있어서 많은 특수적 상황 인식을 결여하고 있는 방법론이다.⁴⁹⁾ 따라서 남북한의 통일 과정은 민족 포용적 수용 방법에 의한 통일 방법⁵⁰⁾으로 지양할 필요가 있다.

49) 기능주의적 통합론은 남북한 간의 절대적인 파국을 모면할 수 있는 갈등 완화적인 입장을 갖는다. 또한 단계적인 통일 방안을 제시하기 좋은 이점을 갖는다. 그러나, 이러한 방법론을 통일 운동 세력이나 북한은 신뢰하지 않는다.(이영희, “독일식 한반도 통일방안 비판”, 이영희 외, 『한국의 민족운동과 민중』 (두레, 1987)) 즉, 기능주의 통합론은 결정적으로 1민족 1국가 1체제 1정부의 독일식의 접근법을 사용하였고, 한국 정부의 통일안의 수용을 대전제로 하고 있기 때문이다. 따라서, 북한이나 국내의 소위 통일 운동 세력이 주장하는 1민족 1국가 2체제 2정부안은 북한의 경제적 만회나 북한의 자본주의화를 거부하는 입장이라고 볼 때, 결국 통일 문제는 상호 공존의 사기를 지나 어느 시기에 상호 간의 전략적인 차원보다 평화 공존적 차원이 공유되면서 논의가 가능할 것이라고 생각한다.

50) 이 전통적인 입장의 통일 논의는 결자회지의 방법 추구나 후삼국 시대의 통합을 이룬 결정적으로 왕건의 포용적 수용 방법 추구를 통해 파악할 필요가 있다. 인에로 전통적으로 한쪽의 영웅시되는 인

즉, 이데올로기는 어느 시대이고 존재한다. 그러나, 1990년대 초에 공산주의 이데올로기는 자유 민주주의적 이데올로기에 비해 자생력이 없음을 발견하였다. 그럼에도 정부의 좌경 사상 확산에 대해 지나친 경계는 아직도 한국 상황의 구조를 한국적 특수성에 얽매어 정권 운용의 경직성을 보인다고 할 수 있다. 따라서 한국 정부는 변혁적 통일 운동 세력에 대해 발본색원하면서 경직된 보수화의 결집을 취하는 것보다 사회 개혁에 주력하면서 통일 환경을 조성할 필요가 있다. 여기서 진정한 남북한 동포가 같이 살 수 있는 사상적 통합 방법이 이루어질 수 있을 것이다.

정부가 남북 통일을 이루려면 국내의 여러 계층에서 논의되는 사상적인 논의에 대해 포용력을 잃지 않는 계획이 필요하다. 따라서 통일 문제에 있어서 정부는 통일 운동 세력들의 한반도의 평화 문제에 동참할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 또한 국민 개개인들을 포함한 통일 환경을 조성하는 정부 및 민간 단체는 이러한 실천을 통해 스스로의 민주화 과업과 통일 문제의 접근을 실천하여야 한다.

이러한 방법을 통해 극단적인 보수와 변혁의 통일 문제의 혼란을 극복할 수 있는 것이다. 그 동안 한국 사회는 이데올로기적인 편견으로 사회 문제를 대치하여 왔고, 그에 따라 상황 논리에 의해 남북 문제를 파악하고 있다. 그러나 이제 통일 문제는 영구 분단의 선호라는 문제와 논의할 정도로 변해 버렸다. 따라서 그 동안 한국 사회는 좌·우 이데올로기의 양적, 물적 재생산을 확대해 온 후 통일의 건전한 대안보다는 관심의 문제로 강화될 공산이 크다. 따라서 통일 문제는 건전한 대안적 모색을 시조할 '시민'의 역량에 주시할 필요가 있다. 즉, 현실적으로 남북이 수용할 수 없는 상대의 통일 방안에 대한 실질적인 변화를 줄 수 있는 중요한 도덕적 주체가 바로 한국 사회의 시민이다. 따라서, 시민 운동으로서의 통일 문제 접근은 시대 착오적인 변혁적 통일 운동에 대해 제동을 걸 수 있다. 또한, 시민의 활약은 통일의 중요한 기반인 한국 사회의 민주

물의 죽음에 대해 다른 한쪽이 반감의 강도나 비난의 강도가 강하면 들은 끝까지 원수로 남게 된다. 따라서, 남북 대립을 극복하는 길은 서로의 반감을 지양하여 잠재적인 갈등 상황을 반전할 수 있는 상황에서 논의되어야 할 것이다. 그 극명한 예는 김일성의 사망에 대한 남북한의 침예한 반감이라고 할 수 있다. 북한의 카리스마에 대한 한국내의 합리적 선택은 무엇이였을까? 이것은 박정희 대통령의 피살적후 북한의 동향에서 그 답을 파악할 수 있을 것이다. 한국은 아직도 김일성을 6·25 전쟁의 주범으로 인식하고 있다. 따라서, 통일 기반은 진정한 의미의 상호 인정과 용서라는 입장이 중요하다. 그리고 6·25 전쟁 연구는 '누가 총을 들었나?'에 대해 역사적 사실보다는, 전쟁의 치유책을 이룰 수 있는 방안에 대한 연구로 남북 긴장을 완화할 수 있을 것이다.

화를 이룰 수 있는 중요한 단서를 제공할 수 있다. 즉, 좌·우 이태올로기적인 시각의 편향을 극복하고 정권의 ‘은밀한 권위주의(Creeping Authoritarism)’를 억제할 수 있을 것이다.

이상과 같은 내용에서 볼 수 있듯이, 앞으로의 韓半島 統一의 役事는 비판적이며 개방적인 새로운 지향을 통해 새로운 남북 통일의 전기를 마련하는 통일의 장정을 두려워 하지 않는 가치로운 歷史의 작업임을 밝혀 나가는 길일 것이다.

참고문헌

- 고영복 외, 『사회 운동론』. 사회 문화 연구소, 1993.
- 김창수, 『평화 만들기, 통일 만들기』. 대동, 1996.
- 노중선, 『남북한 통일정책과 통일운동 50년』. 사계절, 1996.
- 서중석, “4월 혁명기의 반미 통일 운동과 민족 해방론”, 『역사비평』 1991년 가을호
성균관대 사회 과학 연구소 편, 『한반도 통일 운동의 과제와 그 방향』. 인간 사랑,
1991.
- 심재권, 『한반도 평화를 위하여: 비핵화와 대안적 안보 체제』. 한울, 1996.
- 이민룡, 『한국 안보 정책론』. 진영사, 1996.
- 이숙중, “한국인의 안보관”, 『국가 전략』 1995년 가을·겨울 제1권 2호
- 이신행, 『한국의 사회운동과 정치 변동』. 민음사, 1997.
- 정해구, “한국 사회의 이데올로기 변동” 김진균·조희연 편, 『한국 사회론』. 한울,
1994.
- 조희연, “현대 한국 사회운동 조직에 관한 연구-1960년대 이후 비합법적 전위 조직
을 중심으로-”연세대 사회학과 1992년 8월 박사 학위 논문)
- , 『현대 한국 사회운동과 조직』. 한울, 1993.
- 조희연·김동춘, “80년대 비판적 사회 이론의 전개와 민족·민중 사회학”, 한국 사
회학회 편, 『한국 사회의 비판적 인식』. 나남, 1990.
- 진덕규, “해방 직후 좌·우 세력의 성격”, 한국 정치학회 편, 『현대 한국 정치론』.
법문사, 1990.
- 한상진, “‘민중’과 ‘중산층’ 귀속 의식에 관한 연구” 『사회 운동과 사회 계급』. 전예
원, 1990.
- 한국사회학회·한국정치학회 편, 『한국의 국가와 시민 사회』. 한울, 1992.
- Bailey Kenneth D. , Social Entropy Theory, State Univ. of N.Y. Press, 1990.
- Byongmoo Hwang & Yongsup Han(eds.), Korean Security Policies toward Peace and
Unification. Seoul : The Korean Association of International Studies, 1996.
- Gouldner Alvin W. , The Dialectic of Ideology and Technology:The Origins, Grammer

- and Future of Ideology. London: Macmillan, 1976.
- Jordan Bill, The State: Authority and Autonomy. N. Y. : Basil Blackwell, 1985.
- Macdonald Donald Stone , U.S - Korean Relations From Liberation to Self-Reliance: The Twenty-Year record. Boulder: Westview Press, 1992.
- Mannheim Karl., Ideology and Utopia. Londen: Routlerdge & Kegan Paul LTD., 1972.
- Melucci A. , Nomads of the Present, London: Hutchinson Radius, 1989.
- Roberts Adams ,The Strategy of Civilian Defence : Non-Violent Resistance to Aggression, London: Faber and Faber, 1973.
- Scott Alan , Ideology and The new Social Movement London :Unwin Hyman, 1986.
- Turner H. , "Collective Behavior", R. E. L. Faris(ed.), Handbook of Morden Sociology. Chicago: Rand McNally, 1964.

〈부록 I〉

권 별 수 록 논 문 일 략 표

권별	논 문 제 목	연 구 자
I	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안 - 대학생들의 의식조사 연구결과를 중심으로 ○ 한반도 통일시 위기관리 방안 연구 - 독일의 난민, 탈주민 및 재이주민대책 사례를 중심으로 ○ 통일 후 북한기업의 사유화 방안 - 동유럽 국가의 교훈을 바탕으로 한 사유화 정책구상 ○ 남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구 - 국제법상 국가채무의 승계문제를 중심으로 ○ 통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구 ○ 민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일 정책 수용여부에 관한 연구 	<p>金永夏(경북대 강사)</p> <p>金世淵(인제대 전임강사)</p> <p>金學民(순천향대 조교수)</p> <p>申性秀(한국사회통일연구원 연구위원)</p> <p>宋裕旻(부경대 강사)</p> <p>朴燦奭(안양전문대 강사)</p>
II	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축 방안 ○ 중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰 ○ 중국의 對한반도 기본전략 - 북한의 위기시 예상되는 중국의 반응을 중심으로 ○ 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구 ○ 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략 ○ 한국교회의 통일논의에 관한 연구 - 한국기독교교회협의회를 중심으로 	<p>鄭俊杓(영남대 조교수)</p> <p>鄭煥禹(외교안보연구원 연구원)</p> <p>金永鎭(숭실대 사회과학연구원 연구원)</p> <p>高相斗(연세대 사회과학연구소 연구원)</p> <p>李 雄(연세대 통일연구원 연구원)</p> <p>池忠楠(서강전문대 강사)</p>

권별	논 문 제 목	연 구 자
III	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구 ○ 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구 ○ 해방직후 북한의 교육·문화실태 일연구 - 소련의 대북한 문화정책을 중심으로 ○ 북한주민의 이미지에 대한 사회심리학적 연구 ○ 북한 사회주의체계의 전환과 구조적 제약 ○ 북한사회의 풍자적·은어적 담론분석을 통해 본 체제안정도 문제 	<p>尹惠楨(평택대 전임강사)</p> <p>金秉租(국방대학원 조교수)</p> <p>姜仁求(국사편찬위원회 편사연구사)</p> <p>鄭基仙(성균관대 강사)</p> <p>盧炳喆(서울대 강사)</p> <p>吳有錫(전남대 강사)</p>
IV	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망 ○ 남북한 친족구조의 비교 - 남북한 가족법의 문화인류학적 접근 ○ 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색 ○ 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략 ○ 「한동해경제권」 형성과 남북한 경제통합의 연계 가능성 ○ 남북한 당국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구 - 정치·경제, 사회·체육분야의 회담유형을 중심으로 	<p>崔龍燮(광주보건전문대 조교수)</p> <p>申仁澈(영남대 강사)</p> <p>崔妍實(상명대 전임강사)</p> <p>徐錫興(부경대 부교수)</p> <p>李鉉勳(강원대 부교수)</p> <p>盧光石(동국대 강사)</p>
V	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통일대비 학교 통일교육의 방법모형 개발 ○ 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수 프로그램 개발 ○ 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적인 홍보 ○ 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷상의 가상대학 구축 방안 ○ 남북한 의부교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구 ○ 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구 	<p>秋秉完(서울대 강사)</p> <p>金岱君(경상대 강사)</p> <p>李眞根(경민전문대 조교수)</p> <p>權奇泰(강릉대 부교수)</p> <p>金容逸(한국해양대 전임강사)</p> <p>金鎮潤(한국정치발전 연구 원 책임연구원)</p>

〈부록2〉

최근 연도별 연구과제 목록('95~'97년)

'95년

〈북한의 정치, 경제, 사회문화실태 분야〉

- 북한사회주의의 경제체제의 변화에 관한 연구
- 사회주의 경제의 체제전환에 관한 연구
- 사회주의체제 전환에 있어서 개인, 사회구조, 국가의 논리
- 북한의 권력구조 및 권력엘리트 변화에 대한 연구
- 북한의 자립적 발전전략의 정치경제
- 북한의 자립적 발전노선에 관한 연구
- 북한사회주의 중앙 - 지방관계의 변화유형 예측
- 북한 지방행정 체계의 구조와 활동방식
- 북한의 도시정책
- 북·일수교과정 및 수교가 북한경제에 미치는 영향 분석
- 북한의 대외무역변화와 전망에 관한 연구
- 북한의 노동정책

〈통일정책 및 협상전략 분야〉

- 북한체제의 변화시나리오와 대응방안에 관한 연구
- 통일을 대비한 한민족 여성공동체 조성방안을 위한 정책에 관한 연구
- 대북한 핵억제정책과 합리적 선택
- 게임이론의 관점에서 본 북·미관계와 남·북관계

〈남북교류·협상 분야〉

- 남북한 교역에서 준국제사법의 적용에 관한 연구

- 북한의 자유경제 무역지대 진출을 통한 남북경협 발전 전략
- 남북이산가족의 고통화에 따른 이산가족문제 해결대책
- 나진-선봉지구 경제협력에 따른 남북경제 공동위 가동 전략소고
- 남북한 여성교류 활성화 방안
- 남북한의 환경 및 에너지에 관한 교류협력 방안연구
- 남북교류협력 법·제도 보완 및 발전 방안연구

<통일이후 대비 및 이념문제 분야>

- 통일후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구
- 국민들의 통일비용 지불의사 측정(II)
- 통일대비 교육을 위한 정보통신매체의 이용실태와 활용방안 모색
- 통일이후 간도지역 회복에 관한 법적 연구
- 통일을 전후한 시기의 한국영역 및 국경에 관한 연구
- 북한 도시계획의 특성분석과 통일후의 계획 패러다임의 정립에 관한 연구
- 통일비용과 통일기금에 대한 의식과 그 결정요인에 관한 실증적 접근
- 통일한국 헌법의 기본원리로서 자유민주주의의 원리

<통일환경 및 통일교육 분야>

- 북·일국교 교섭과 일본의 대북정책
- 북한-일본 국교정상화 교섭
- 통일환경 조성을 위한 대북심리전 향상방안
- 통일교육의 교수, 학습 준거설정에 관한 연구
- 대한민국 정부의 북한인권문제 개입의 합법성 및 그 방법

'96년

<통일정책 분야>

- 탄북귀순자의 한국사회 적응복지고에 관한 정책적 대응방안 연구
- 김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응모형
- 통일대비 교포정책 활성화 방안에 관한 연구
- 남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구

- 러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식 연구
- 남북한 군비경쟁의 계량모형 분석

<통일교육 및 통일대비 분야>

- 북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적 지원모델 개발
- 민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색
- 통일시대를 위한 정치교육방안 연구
- 통일후의 바람직한 기업구조 연구
- 북한의 정치교육 효과성에 관한 연구
- 통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구
- 통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구

<남북교류 · 협력분야>

- 남북한 신뢰구축
- 통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향
- 북한의 국가기술혁신 시스템의 특성에 관한 연구
- 남북한 환거래 및 금융협력의 가능성에 관한 연구
- 북한의 외국인 투자관련법과 대북투자의 법적보호방안에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 중국농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로
- 북한여성의 「여성의식」에 관한 연구
- 북한정치체제 변혁의 역동성
- 북한 “인민”생활세계 연구
- 북한의 화법(話法)연구
- 3차원적 문화구조를 통해본 북한주민의 가치 정향 연구

<통일환경 분야>

- 한·중관계발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향
- 미북협상과 한국정부의 대응방안
- 북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성

- 동북아 평화체제구성과 전망에 있어서 한·미 안보협력관계의 의미와 역할
- 북한의 대미접근과 한국의 대응방안
- 러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응

'97년

<통일정책·통일환경 분야>

- 분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안
- 한반도 통일시 위기관리 방안 연구
- 통일 후 북한기업의 사유화 방안
- 남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구
- 통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구
- 민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일정책 수용여부에 관한 연구
- 4자 회담을 통한 한반도 평화체제구축 방안
- 중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰
- 중국의 對한반도 기본전략
- 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구
- 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략
- 한국교회의 통일논의에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구
- 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구
- 해방직후 북한의 교육·문화 실태 일연구
- 북한주민의 이치시에 대한 사회심리학적 연구
- 북한 사회주의체제의 전환과 구조적 제약
- 북한사회의 봉사적·은어적 담론분석을 통해본 체제 안정도 평가문제

<교류협력·인도지원·남북협상분야>

- 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망
- 남북한 친족구조의 비교
- 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색
- 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략
- 「환동해경제권」 형성과 남북한 경제통합의 연계가능성
- 남북한 당국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구

<통일교육·홍보분야>

- 통일대비 학교 통일교육의 방법 모형 개발
- 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수프로그램 개발
- 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보
- 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷 상의 가상 대학 구축 방안
- 남북한 의무교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구
- 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구

統一政策 · 環境 (I)

인 쇄 : 1997. 12. 22

발 행 : 1997. 12. 24

발행처 : 정보분석실 조사관리과

서울특별시 종로구 서린동 154-1

광화문우체국 6층

☎ 02)730-7013~4

인쇄처 : 덕 성 문 화 사

☎ 02)274-5916
