

발간등록번호

11-1250054-000008-10


UNIFICATION

제24회 대학생 통일논문 현상공모 입선작

대학생 통일논문집

2005



 통일부 통일교육원

제24회 대학생 통일논문 현상공모 입선작

대 학생 통일 논문 집

2005

통일부 통일교육원

목 차

◆ 우수

- ▶ 통일경제시대, 남북경협발의 발전적 향후 과제..... 3
김 종 관 (전북대학교 경영학부 3학년)
- ▶ 통일시대를 준비하는 남북한 농업교류 활성화 방안에 관한 연구..... 53
윤 지 호 · 주 종 욱 (국민대학교 행정학과 4학년)
- ▶ 통일 후 노동이동에 따른 경제적 효과 및 대책..... 99
김 흥 준 · 송 윤 정 (서울대학교 경영학과 4학년, 경제학과 3학년)

◆ 장 려

- ▶ 남한 국가이익 극대화를 위한 대북 政經보완 정책의 효용성 분석..... 139
함 영 훈 · 최 성 욱 (한동대학교 국제어문학부 4학년)
- ▶ 무연고 탈북청소년과 남한 대학생의 남한 사회내 통합구현을 위한 사회복지 실천프로그램 활동에 대한 질적연구..... 179
이 응 우 · 조 유 하 (삼육대학교 사회복지학과 4학년, 한국성서대학교 사회복지학과 2학년)
- ▶ 대학의 북한이탈주민 정착지원 프로그램에 관한 연구..... 215
노 영 환 (명지대학교 북한학과 4학년)
- ▶ ‘북한인권문제’에 대한 법리적 접근체계 265
이 완 민 (고려대학교 법학과 4학년)

〈우수〉

통일경제시대, 남북경협의 발전적 향후 과제



전북대학교 경영학부 3학년 김종관

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한의 국가관리전략과 남한과의 경제협력
- III. 경제협력의 전개과정
- IV. 경제협력을 위한 양측 입장과 향후 과제
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

통일경제시대, 남북경협의 발전적 향후 과제

광복 60주년을 기념하는 8·15 남북당국공동행사가 다채롭게 열렸다. 특히 북한대표단이 국립현충사를 방문해 참배하는 모습은 과거 냉전시대의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해의 남북교류협력시대가 도래했음을 대변하는 상징이었다. 남북정상회담이후 남북한은 급속도로 가까워지고 있으며 분단의 벽을 넘어 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현하고 있는 중이다.

참여정부 또한 한반도 평화 증진과 한반도와 동북아 공동번영의 목표를 가지고 평화번영정책을 시작하였다. 북한 핵문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 구축, 동북아 경제중심 추진이라는 추진전략을 가진 이 정책의 중심에는 남북경제협력이 있었다.

남북경협은 북한의 개혁·개방 및 체제와 정권의 변화를 유도하고 남북한 경제적 격차에서 발생하는 갈등과 긴장을 완화시켜 주는 완충역할을 하고 있다. 남북경협을 통해 북한의 경제성장과 북한 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 남북한 신뢰구축에 이바지함으로써 경제적 상호 이익을 창출하는 남북경제공동체를 형성해야 한다. 이를 기반으로 한반도 평화정착과 궁극적으로 통일의 단계에 이를 수 있을 것이다. 남북경협은 어려운 여건에도 불구하고 지난 10여 년 동안 꾸준히 진행되었으며, 앞으로도 평화와 번영의 한반도·동북아 시대 구현을 위한 핵심적 분야가 될 것이다.

따라서 지금까지의 남북경협의 과정과 절차를 살펴보면서 간과해 온 문제점을 지적하고 향후 발전적인 남북경협을 위한 협력방안을 제시하는 일은 중요하다. 특히 북한의 국가관리전략 등 북측의 입장을 고려한 발전적인 남북경협의 포괄적 협력방안의 제시는 매우 의미 있는 일이다.

본 연구는 문헌조사를 원칙으로 한다. 통일부나 통일연구원 등의 연구 결과

물과 국내외 학자들의 논문과 책, 그리고 인터넷 사이트를 방문해 사이버 공간에 있는 자료 등을 참조하였고, 또한 많은 부분을 직접 인용하였다.

본 연구는 정치적 이해관계의 합치를 통해 합의·협약을 이루고 합의사항의 제도화를 통해 경제협력을 추구하는 입장인 신 기능주의적 측면에서 진행하였다. 기능적 차원에서의 남북교류·협력은 어느 일정한 규모까지는 활성화가 가능하나, 그 이후부터는 제도적 이질성과 통합에 따른 체제 부작용 때문에 확대되기 어렵다는 단점이 있기 때문이다.

북한은 우리와 체제가 다른 나라이다. 따라서 북한과의 경제협력을 하기 위해서는 기본적으로 북한이 어떠한 전략을 가지고 경협에 임하는지 알아야 한다. 북한의 국가관리 전략은 체제유지와 군을 우선에 두면서 경제발전을 통해 강한 국가를 만드는 것이다. 따라서 철저히 실리주의 원칙에서 남북경협에 임하여 왔다.

북한 내부에서도 개방·개혁의 불가피성을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 그들은 체제유지의 불확실성 때문에 머뭇거리고 있다. 따라서 다자간 틀 안에서 북한의 체제유지를 보장하고 이에 상응하는 개방·개혁을 요구해야 한다. 북한은 평화적인 핵문제 해결을 통해 에너지 확보, 경제제재 해제 조치, 테러지원국 명단에서 제외, 북·미, 북·일 관계정상화 등을 이룰 수 있도록 외교적 역량을 개선하여야 한다. 여기에는 북한의 자구적 노력도 중요하겠지만 남한 정부의 중재자적 역할이 절대적으로 필요하다.

남북경협의 저해요인 중 하나인 북한내 투자환경의 열악성과 사회간접자본의 부족은 적극적인 외자유치를 통해서만 가능하다. 북한 내부 자본의 고갈로 북한 경제 희생의 단초는 외자유치임을 북한도 잘 알고 있다. 이를 위해 특구 지정 등 대외개방의 지속적 추진과 함께 내부 개혁이 수반되어야 한다.

남북경협이 진전되기 위해서는 정치적 변화에 흔들리지 않는 법·제도적 장치를 마련하는 것이 절실하다. 이에 제10차 경제협력추진위원회 회담을 통한

개성공단 내 남북경제협력협회사무소 개설은 이런 제도화의 효시인 셈이다. 더불어 남북경협 4개 합의서의 실질적 이행을 위한 현실적이고 구체적인 하위규정을 마련, 이를 세분화·국제화·명문화하는 노력이 요구된다.

남북경협은 자본과 자원·인력·기술 등의 측면에서 상생하는 사업이다. 따라서 일방적 퍼주기 식 사업이 아닌 상호이익을 얻을 수 있고, 북한의 국가전략과도 일치하는 정보통신분야를 기점으로 점차 확대하는 방안이 요구된다.

대북 인도적 지원은 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키며, 민족 동질성 회복에 도움이 된다. 이에 화해·협력의 실용적 측면과 인도주의와 동포애의 당위적 측면에서 대북 인도적 지원은 계속되어야 한다. 이를 위해 국내합의를 구축하고 순수성과 투명성을 확보하며 국제사회의 공감대를 형성해 중장기적인 개발구호로의 전환이 요구된다.

지금은 체제의 우월성에 대한 담론보다는 신뢰구축을 통한 실질적 관계 개선이 중요하다. 한반도의 평화는 힘이 아닌 협력에 의한 평화요, 한반도 통일은 일방의 붕괴에 의한 것이 아닌 공존공영에 입각한 통일이다. 이를 위해 남북경제협력을 통한 남북경제공동체의 형성이 선행되어야 한다. 한반도 평화정착과 남북한 공존공영을 위한 남북경제협력은 남북관계의 대세이므로 남북 양측은 계속적이고 가시적인 노력이 필요하며 남북경협이 실패하지 않도록 이에 대한 연구와 전략·비전 제시가 끊이지 않아야 한다.

I. 서 론

1. 연구의 목적

광복 60주년을 기념하는 8·15 남북당국공동행사가 다채롭게 열렸다. 특히 북한대표단이 국립현충사를 방문해 참배하는 모습은 과거 냉전시대의 남북한 대결구도를 청산하고 개방과 화해의 남북교류협력시대가 도래됐음을 대변하는 상징이었다. 남북정상회담 이후 남북한은 급속도로 가까워지고 있으며 분단의 벽을 넘어 모든 부문에 걸쳐 교류를 실현하고 있는 중이다. 참여정부 또한 ‘평화번영정책’을 근간으로 한반도 평화정착과 남북 공동번영을 지속적으로 추구하고 있다. 이러한 노력에 기인하여 노무현 정부의 집권 전반기 국정운영에 대한 국민 여론조사에서 ‘가장 잘했다고 생각하는 분야’를 묻는 질문에 대해 ‘남북관계’가 가장 많은 표를 얻었다.¹⁾

남북관계에서 가장 괄목할 만한 진전의 영역은 분명 남북경제협력 분야일 것이다. 남북경협은 북한의 개혁·개방과 체제와 정권의 변화를 유도하고 남북한 경제적 격차에서 발생하는 갈등과 긴장을 완화시켜 주는 완충역할을 하고 있다. 남북경협을 통해 북한의 경제성장과 북한 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 남북한 신뢰구축에 이바지함으로써 경제적 상호 이익을 창출하는 남북경제공동체를 형성해야 한다. 이를 기반으로 한반도 평화정착과 궁극적으로 통일의 단계에 이를 수 있을 것이다.²⁾ 남북경협은 어려운 여건에도 불구하고 지난 10여 년 동안 꾸준히 진행되었으며, 앞으로도 한반도 평화정착과 남북 공동번영, 그리고 통일을 위한 핵심적 분야가 될 것이다.

따라서 지금까지의 남북경협 과정과 절차를 살펴보면서 간과해 온 문제점을 살펴보고 향후 발전적인 남북경협을 위한 협력방안을 제시하고자 한다. 특히 북한의 국가관리전략 등 북한의 입장을 고려한 발전적인 남북경협의 포괄적 협력방안의 제시는 매우 의미 있는 일이다.

1) 동아일보 2005년 8월 22일자 동아일보와 코리아리서치센터(KRC)의 여론조사 결과 ‘가장 잘했다고 생각하는 분야’ 2개를 묻는 질문에 ‘남북관계(20.4%)’ ‘권위주의 청산(17.7%)’ ‘국민참여·여론수렴(9.4%)’ 순으로 응답.

2) 이동철, “최근 남북경협의 여건과 향후 과제,” www.kotra.or.kr.

2. 연구의 방법 및 범위

남북경협에 접근하는 방법에는 크게 두 가지가 있다. 먼저, 기능주의적 접근(Functional Approach)이다. 인간이 합리적으로 행동하게 되면 정치적 행위는 불필요하게 된다는 사고에 기초하여 기술적·경제적 상호의존성의 증대를 통해 협력과 공동체 형성을 촉진한다는 접근법이다. 이 접근법은 국가의 주권에 대한 직접적인 도전을 피하고 논쟁의 소지가 비교적 적은 사회·경제·기술적인 영역에서 협력을 증대시키고, 기능적 통합의 필요가 생길 때마다 새로운 통합기구를 만들 것을 강조한다.

둘째, 신 기능주의적 접근(Neo-Functional Approach)이다. 기능적인 통합행위를 통해 점진적 통합을 추구한다는 점은 기능주의와 같으나, 기능주의 경제·기술 결정론의 입장을 거부하며 정치권력과 이익집단, 정당, 정부, 국제조직과 같은 정치적 요인들의 중요성을 강조한다. 기능주의와 유사한 파급효과를 제시하며, 이익단체, 정당, 정부, 국제기구 등의 정치엘리트의 역할을 강조하며 경제적 이슈가 정치적 통합을 유도해 내는 것으로 파악하고 있다.

기능적 차원에서의 남북교류·협력은 어느 일정한 규모까지는 활성화가 가능하나, 그 이후부터는 제도적 이질성과 통합에 따른 체제 부작용 때문에 확대되기 어렵다는 단점이 있다. 따라서 정치적으로 이해관계의 합치를 통해 합의·협약이 이루어지고 합의사항의 제도화를 통해 경제협력을 추구하는 신 기능주의적 입장에서 본 연구를 진행하였다.

본 연구는 문헌조사를 원칙으로 한다. 통일부나 통일연구원 등의 연구 결과물과 국내외 학자들의 논문과 책, 그리고 인터넷 사이트를 방문해 사이버 공간에 있는 자료 등을 참조하였고 또한 많은 부분을 직접 인용하였다.

본 연구는 총 5장으로 구성하고자 한다. 제 1장은 서론으로 연구의 목적 및 방법을 제시하였다. 제 2장에서는 북한의 국가전략에 대해 구체적으로 살펴보고, 이것이 남한과의 경제협력과 어떻게 연결되는지를 고찰하였다. 제 3장에서는 그동안의 남북경제협력의 전개과정을 살펴보면서 북한의 입장과 시기별 특징을 규명하였다. 더 나아가 북한 핵문제 진행 과정과 그 해결책을 제시하였다. 제 4장에서는 경제협력을 발전적으로 전개해 나가기 위한 포괄적이고 체계적인

방안을 모색하였다. 제 5장은 본 연구를 요약하였다.

Ⅱ. 북한의 국가관리전략과 남한과의 경제협력

북한의 국가관리전략의 가장 근본적인 것은 체제유지와 경제발전이다. 그렇기 때문에 김정일 정권의 출범과 함께 내놓은 전략도 강성대국건설과 선군영도 정치이다. 국가를 부흥강국으로 만들어야 하겠는데, 그 방법으로 군이 앞장서서 인민을 이끌겠다는 것이다. 결국 체제유지를 경제발전보다 우위에 두고 있으므로 북한의 개혁·개방이나 남한과의 경제협력도 이 틀을 벗어나지 않을 것이다.

1. 국가관리전략

1980년 말 동구권 국가의 붕괴로 북한은 국제적 고립감과 사회주의체제의 존속여부에 위기를 느끼게 되었다. 사회주의 시장의 상실과 소련과 중국의 경제 지원의 약화는 북한에게 치명적인 것이었다. 이러한 상황에서 북한이 내세운 것은 실질적인 대안보다 ‘우리민족제일주의’와 ‘우리식 사회주의’였다. 즉, 다른 사회주의 국가와 차별화 하여 북한식 사회주의체제의 정당성을 확보하려는 방어적 대안이었다.³⁾

그러나 김정일정권 출범과 함께 북한이 내놓은 강성대국건설은 그 동안의 방어적 차원에서 벗어난 적극적 논리였다. 강성대국론은 1998년 8월 22일자 로동신문 정론을 통해 공식적으로 제기되었다.⁴⁾

강성대국건설은 2000년에 들어 소위 ‘강성대국건설의 3대 기둥’을 통해 일종의 체계화를 갖춘다. 2000년도 신년 공동사설에서는 “우리는 사상중시, 총대중시, 과학기술중시 로선을 틀어쥐고 올해 총진군을 다그쳐나가야 한다. 사상

3) 리정남, 『우리 식대로 살아갈 데 대한 당의 방침』, 조선로동당 출판사, 1991, p.6.

4) “주체의 강성대국 건설, 이것은 위대한 장군님께서 선대 국가수반 앞에, 조국과 민족 앞에 다지신 애국충정명약이며 조선을 이끌어 21세기를 찬란히 빛내이시려는 담대한 설계도이다.”(1998년 8월 22일 『로동신문』)

과 총대, 과학기술은 강성대국건설의 3대 기둥이다. 사상이 견결하고 총대가 위력하며 과학기술이 발전하면 그것은 곧 주체사회주의 강성대국이다.”⁵⁾라고 주장한다.

따라서 강성대국건설은 ‘주체의 사회주의 국가 고수, 정치·사상 강국건설, 선군정치의 군사강국, 과학기술의 경제강국 건설’ 등으로 정리할 수 있다. 즉, 김정일 시대 새로운 국가관리정책으로 제시한 강성대국 건설은 기존의 전통적인 이데올로기의 강화를 토대로 현재의 선군영도의 정치체제를 유지하면서, 과학기술 육성을 바탕으로 국가경제를 발전시켜 나가겠다는 것이다.⁶⁾

2. 북한식 개혁·개방정책과 남북경제협력

북한이 추구하는 강성대국건설을 위해서 가장 필요한 것이 개혁과 개방이다. 그러나 군이 영도하는 정치방식이 가장 위력하다고 주장하는 상황에서 개혁이나 개방이 과연 가능하겠는가? 특히 개혁·개방의 일면인 남한과의 경제협력은 어디까지 가능한 것인가?

1) 체제 수호적 개방·개혁정책

북한 경제정책도 변화하는 모습이 나타나고 있다. 그러나 이 변화는 경제제도의 내부 개혁을 수반한 시장체제로의 근본적이고 본격적인 개방이 아니라, 안정을 해치지 않은 범위에서 변화된 현실의 일부를 수용하고, 실리·실용 위주의 경제 사업을 추진함으로써 경제 활성화를 도모하고자 하는 것이다.

1991년 나진·선봉지역을 ‘자유무역지대’로 지정하였고, 외자유치나 경제 협력을 위해 유엔개발계획 등 국제기구의 지원 아래 북한관료들은 1997년부터 시장경제 연수를 시작하여 지속하고 있다. 또한 1998년 ‘강성대국 건설’을 내세우면서 과학기술 중시를 주창하고, 개정 헌법의 경제 부분에서는 일부 시장경제 원리를 도입하였다. 2000년 이후 정보기술산업에서 외국 기업과의 교류와

5) 2000년 1월 1일, 『로동신문』

6) 김창희, “김정일 체제의 국가관리정책과 발전전략,” 『한국동북아논총』 제6권 3호, 한국동북아학회, 2001, p.45.

협력이 확대되면서 대외개방과 내부개혁은 어느 정도 진행되었다.

북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1조치)를 단행하였다. 7·1 조치 주요내용은 물가 및 임금 인상, 환율현실화 및 관세조정, 기업의 자율권 확대, 식량·생활품 등의 배급제 단계적 폐지, 개인 경작지 확대 등이었다. 7·1조치는 경제 전 분야에 걸쳐 진행된 광범하고 획기적인 조치라는 점에서 주목 받았다. 이 조치는 국가가 총체적인 생산 계획을 수립하는 등 여전히 사회주의 계획경제의 기본골격을 유지하고 있으면서도 실용주의적 차원에서 새로운 자력갱생의 노선을 모색하는 변화를 보였다. 뿐만 아니라 북한은 가격 왜곡 문제에 관한 시정 등을 통해 대내외적으로 적응하기 위한 노력을 보이고 있다는 점에서 개혁적 성격을 갖고 있다고 할 것이다.⁷⁾

〈표1〉 7·1 경제관리개선조치 중 가격 현실화 현황

구분	품목/계층	단위	국정가격 조정		
			조정전	조정후	인상폭(배)
상품 가격	쌀	1kg	0.08	44	550
	옥수수알	1kg	0.07	33	471
	디젤油	1kl	1	38	38
	전력	1kWh	0.035	2.1	60
	전차요금	1회	0.1	1	10
	지하철요금	1구간	0.1	2	20
	유원지입장료	송도 해수욕장	3	50	17
	냉면	옥류관	10	145	14.5
	집세	평양기준	수입의0.03%	1㎡당 월2원	-
임금	생산노동자	월	110	2,000	18
	탄부	월	..	6,000	-
환율	대미환율	1달러당	2.21	153	72
관세	비누, 신발, 직물		20%	40%	2

출처: 『2005 북한이해』, 통일부 통일교육원.

7) 김창희, 『김정일의 딜레마』, 인물과 사상사, 2004, pp.173~175.

이어 2002년 9월에는 신의주를 ‘특별행정구’로, 10월에는 금강산 지역을 ‘금강산관광지구’로, 11월에는 개성을 ‘개성공업지구’로 지정하였고, 2005년 현재 ‘개성관광지구’와 ‘백두산관광지구’ 지정에 박차를 가하고 있다.

북한은 모든 문제를 새로운 높이에서 풀어가야 하는 발상의 전환이 요구된다고 하면서 경제활동의 최우선 목표를 ‘실리사회주의’에 둘 것을 강조한다.⁸⁾ 북한은 실리사회주의를 ‘사회주의의 원칙을 지키는 가운데 가장 큰 실리를 추구하는 것’으로 정의하고 있다. 즉 사회주의 원칙을 강조하면서 계획경제와 시장경제의 병존을 의도하는 방향으로 경제정책을 변화시켜가고 있다.

그러나 이 모든 일련의 과정의 중심에는 사회주의 원칙과 군부가 있다. 그럼으로 개혁·개방이 국가안보와 사회주의 체제 유지에 위협이 된다고 믿을 때에는 김정일정권 및 군부는 이에 반대할 것이다.⁹⁾ 따라서 북한의 개혁·개방을 지나치게 낙관적으로만 판단하는 것은 위험하며 여러 가지의 시나리오 등을 참조하여 종합적이고 객관적으로 판단해야 한다.

2) 경제협력의 발전단계

남북경제협력이 일정한 단계를 밟아 가는 것은 아니지만 몇 가지 단계로 상정해 볼 수 있다.¹⁰⁾

첫째, 신뢰구축단계이다. 이 단계에서는 직·간접적으로 상품교역을 확대하여 서로 협력에 있어서의 신뢰관계를 확립함으로써 남북한간의 경제교류와 협력의 발전기반을 조성하는 단계로 규정할 수 있다.

둘째, 협력증진단계이다. 이 단계에서는 직·간접투자의 확대를 통하여 적극적인 경제협력사업의 공동추진과 산업분업화로 산업구조 차원에서 상호 보완성을 확대하는 남북협력의 장을 의미한다. 협력증진단계의 기본과제는 중·장기적 측면에서 민족공동체를 지향하면서 분업과 특화의 경제적 실리를 얻을 수 있는 공동사업을 확대하여 상호의존도를 높여 가는 것이다.

8) 『2004 북한이해』, 통일부 통일교육원, p.179.

9) Noland Marcus, 『The future of two Koreas』, Institute for International Economics, 2000, p.284.

10) 연하정, 『북한경제학습』, 한국학술정보, 2002, pp.316~317.

셋째, 동화단계이다. 이 단계는 생산요소의 자유이동 단계로서 경제·사회제도를 전면적으로 정비하고 서로 개방하여 단일 경제권의 사회·문화적으로 전면적인 교류협력이 가능해지는 단계로서 경제공동체에 이르는 통합가시화 단계를 의미한다.

남북경협이 시작된 지 13년 정도가 지났다. 하지만 아직도 신뢰구축 단계에 머물러 있다. 물론 2000년 남북정상회담 이후 협력증진 단계로 진입을 위한 합의도 이루어지고, 법적·제도적인 측면의 보완도 진행되고 있으나 미비한 상태이다. 북한도 협력증진단계로 끌어올려 경제회복에 도움을 받고 싶지만 체제 유지에 대한 확신이 서지 않은 실정 때문일 것이다.

Ⅲ. 경제협력의 전개과정¹¹⁾

남북 경제협력은 1998년 소위 ‘7·7선언’과 ‘대북경제개방조치’를 발표한 후 시작되었다. 그 후 남북 경제협력은 김대중정부 출범과 더불어 정경분리 추진정책으로 더욱 가시화 되었다.

남북한 경제협력은 철저한 실리주의 측면에서 추구되었다. 북한은 실제적으로 남한과의 협력보다는 자신들의 이익 챙기기에 급급한 면을 볼 수 있다. 그러나 북한의 남북경제협력 정책도 변해 왔고, 변할 수 있는 여지를 가지고 있다. 여기에서는 남북경제협력의 전개과정을 시기별로 나누어 살펴본다.

1. 직접교류의 시도의 발판 마련

북한은 1984년 1월 25일 최고인민회의 제7기 3차 회의를 통해 대외정책의 방향을 수정하고, 대외경제협력을 적극적으로 모색하기 시작했다. 북한은 대외 무역, 외국과의 경제협력, 과학기술협력, 차관도입 등 대외경제 조치를 단행하기 시작하였다. 그러나 당시 남북관계는 남북경제협력이라는 것은 아직 상상하

11) 『2005 통일문제 이해』, 통일부 통일교육원.

기도 어려운 상황이었다.

남북교류는 본격적으로 노태우정부의 1988년 7월 “모든 부문에서 남북교류를 추진한다”는 ‘7·7 특별선언’의 발표와 같은 해 10월 7일 남북교역 개방조치를 통해 시작된다. 당시 북한은 동구권의 급격한 변혁 등으로 체제유지 자체에 위협을 느끼는 상황이었고, 남한과의 관계를 계속하여 경색국면으로 끌고 갈 수 없는 상황이었다. 결국 1991년 10월에 제4차 남북고위급회담이 평양에서 개최되었고, 1991년 12월 31일 제5차 회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(남북기본합의서)가 서명되었다.

1992년 2월 19일 발효된 합의서 제3장은 ‘남북교류협력’ 이고, 제15조에는 “남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.”고 명시한다.

1992년 7월 19일 북한의 부총리가 남한을 방문하였고, 두만강유역개발사업과 관련하여 남한 대표단과 남포조사단의 방북 등이 이루어졌다. 이를 계기로 남북한간의 교류는 실질적인 경제협력 단계에 진입하는 듯한 양상을 보여주었으나, 그 후의 북한의 핵문제, 김일성의 사망 등으로 남북 긴장상태가 이루어지면서 경제교류는 침체상태를 면치 못하였다.¹²⁾

핵 파문은 결국 북미간 회담으로 이어져 1994년 9월 제네바에서 핵 협정에 대한 기본합의문이 발효되었다. 1994년 12월 중순 미국에서 KEDO와 북한간의 경수로 공급협정이 타결되었고, 1995년 6월 쿠알라룸푸르회담에서 경수로 지원과 관련, 한국의 중심적 역할이 보장되는 방향으로 타결되자 남북한 관계는 어느 정도 호전되었다.

1997년에는 북한산 철강금속류의 반입 증가, 위탁가공교역의 확대, 경수로 사업의 시작에 따른 공사물자의 반출 증가로 남북교역의 규모는 커졌다. 1997년 남북한 교역 총액은 전년대비 22.3% 증가한 3억 833만 달러를 기록하여 최초로 3억 달러를 넘어섰다.¹³⁾

12) 김창희, 『북한정치사회의 이해(제3판)』, 법문사, 2002, p.321.

13) 통일부, 『남북교역실무안내』, 통일부 교류협력국, 2004.

한편 북한은 흑룡강 민족개발공사를 통하여 남포직할시의 농업생산성 향상을 위한 생산 자재 및 기술 제공을 남한 정부에 요청한 바 있다.¹⁴⁾

김영삼 정부 하에서는 우선 유엔기구를 통해 영농자재 등을 지원하고, 북한의 농업구조개선과 농업 생산성 향상을 위한 남북농업협력을 민간 차원에서 구체화해 나간다는 방침이었으나 이것이 이루어지지 않았다.¹⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 북한은 동구권의 급변과 구소련의 붕괴로 이어지는 국제정세 속에서 언제까지 남한을 외면할 수 없었고, 또한 경제력의 편차도 인정하지 않을 수 없는 상황이었다. 이렇기 때문에 북한이 가장 경계한 것은 남한에의 흡수통일 문제였고, 발전보다는 체제유지의 면에서 핵을 가지고 미국과 큰 도박을 한 것이었다. 이러한 와중에도 남한과의 경제협력은 정치와 분리시키는 전략을 세워 계속 진행시켜 나갔다.

2. 북한의 실리추구와 김대중정부의 화해 · 협력 정책

김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사를 통해 남북기본합의서의 이행을 통한 특사교환 제의 및 대북 3대 원칙을 밝혔다.

대북 3대 원칙은 첫째 북한의 무력도발을 용납하지 않으며, 둘째 북한을 흡수통일하지 않으며, 셋째 화해 · 협력을 적극 추진하여 우선 평화공존을 실현하자는 것이었다.

남한은 1998년 4월 30일 「남북경협 활성화조치」가 발표되었다. 이 조치의 주요 내용은 기업인의 수시 방북제도 확대 시행, 1회 100만 달러까지의 생산설비의 반출제한의 폐지, 투자규모 제한의 완전 폐지였다.

북한은 당국차원의 남북관계 개선에는 소극적 태도를 보인 반면에, 민간기업들과의 경제협력에 대하여는 적극적 태도를 보였다. 1998년 6월 정주영 현대그룹 명예회장의 ‘소떼 방북’을 계기로 금강산 관광개발사업이 빛을 보게 되었다. 1998년 11월 18일 금강산호가 826명의 관광객을 싣고 장전항에 입항한 이래

14) 박진, “생존을 위한 경제정책 변화 전망,” 『통일경제』제33호, 현대경제사회연구원, 1997, p.34.

15) 임을출, “농업협력의 현주소와 전망,” 『통일경제』제40호, 현대경제사회연구원, 1998, p.8.

많은 관광객들이 금강산을 관광하게 되었다. 북한의 입장에서 금강산 관광의 개방은 일종의 모험이었다. 그러나 그 모험은 실질적인 경제적 이익으로 나타났고 남측에게도 그들의 의지를 확실하게 드러낸 것이었다.

〈표2〉 금강산 관광객 추이

(단위: 명)

연도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
관광객	10,543	147,460	212,000	58,833	87,414	77,683	272,820
누계	10,543	158,003	370,023	428,856	513,270	593,953	866,773

출처: 현대아산.

그러나 남한에 IMF의 한파가 강타하면서 1998년 남북교역량은 전년 대비 28%나 감소하여 2억 2천 2백만 달러였다. 1999년에는 국내 경기회복에 따라 위탁가공 교역이 확대되고 금강산 관광사업 및 경수로 사업 등 경제협력사업이 진전됨에 따라 교역량의 총액이 3억 3천 3백만 달러가 되었다.

2000년에 들어서서 북한은 다른 국가들과의 관계 개선에 노력하였다. 그러나 이들 국가와의 수교를 위해서도 남한과의 관계개선이 더 필요하다는 것을 현실적으로 느끼게 되었다. 김대중 대통령은 연두회견에서 남북 경제공동체 형성을 위한 남북 연구기관간의 대화와 교류를 제안하였고, 국가안전보장회의에서 남북한의 중장기적 평화공존과 공동발전을 제도적으로 만들어가기 위한 일환으로 ‘남북경제공동체’ 건설구상을 밝혔다.¹⁶⁾

한편 3월에는 베를린에서 김대중 대통령이 ‘한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언’인 ‘베를린 선언’을 발표하여 남북한간의 돌파구를 마련하였다. 여기에서는 북한의 SOC 건설지원, 냉전종식과 평화정착, 이산가족문제의 인도적 해결, 남북당국간의 대화의 필요성 등을 역설하였다. 이후 역사적인 남북정상회담이 평양에서 있었고 양 정상이 합의한 「6·15 남북공동선언」이 발표되었다. 그 중 제4항에서 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

16) 최성, “한반도 평화 정착의 길,” 『통일경제』 제62호, 현대경제연구원, 2001, p.13.

이와 같이 북한은 남한의 정경분리 정책을 이용하면서 남한과의 경제협력에 적극적인 면을 보였다. 북한은 김대중 정부의 화해·협력정책을 확인하고, 경제협력을 통한 실리를 획득하려는 것이다. 실제로 금강산 관광 등 제한적인 개방정책에 의한 시험은 북한의 입장에서 볼 때 성공적이었다. 이는 남한과의 협력을 한 단계 발전시켜도 되겠다는 생각을 갖게 했다.

3. 남북정상회담 이후 경제협력의 제도화 시도

남북정상회담 이후 2000년 7월 29일~31일 서울에서 개최된 제1차 남북국방장관 회담에서 판문점 남북연락사무소 개설, 경의선 철도연결문제 협의 등 6개항의 공동보도문을 발표하였다.

8월 29일~9월 1일 평양에서 제2차 장관급회담이 개최하여 남북 군사당국자 회담 개최문제협의, 투자보장 이종 과세방지 등 경제협력의 제도적 장치 마련, 경의선 철도 연결 및 도로개설을 위한 실무접촉 개최, 임진강 수해방지 사업의 공동추진, 한라산·백두산 관광단 교환 등에 합의하였다.

9월 27일~30일 제주도에서 개최된 제3차 남북장관급회담에서 “투자보장·이종과세방지협정과 함께 분쟁해결절차와 청산결제제도 마련 문제도 조속히 타결키 위해 협력”하는데 합의하였고, 남북경제협력추진위원회 설치를 차기회담에서 협의·결정기로 하였다.

제4차 남북장관급회담은 12월 12일~16일 평양에서 개최되어 남북경제협력추진위원회 구성·운영 등 8개항의 공동보도문을 채택 발표하였다. 남북경제협력 제2차 실무접촉에서 가서명 된 4개 합의서는 투자보장, 이종과세방지, 상사분쟁 해결절차, 청산결제 절차 등을 타결하고 이에 서명하였다.

한편 장관급회담의 합의에 따라 12월 27일~30일 평양에서 경제협력추진위원회 제1차 회의가 개최되었다. 남한 측에서는 위원회의 구성운영, 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지 문제의 합의를 주장한 반면, 북한에서는 전력지원문제를 우선적으로 협의해결하자고 주장하였다.¹⁷⁾

17) 『2001 통일백서』, 통일부, 2001.

이 문제는 서신·전화 통지문의 교환을 통하여 2001년 2월 3일 ‘남북경제협력추진위원회 구성·운영에 관한 합의서’ 및 ‘제1차 남북경제협력추진위원회 제1차 회의 합의문’을 채택하였다. 이에 따라 ‘남북전력협력실무협의회’와 ‘임진강수해방지실무협의회’를 개최하였다.

민간기업 차원에서는, 북한의 관심이 고조되고 있는 IT산업분야가 활발했다. 2001년 1월 비트컴퓨터 조현정 사장이 북한 전자공업성의 초청으로 평양을 방문해 ‘디지털 경제’를 강연하였다. 또한 2001년 2월 IT관련 인사 8명을 북한 아태평화위원회가 초청하여 남북 IT 교류협력 방안을 논의하였다.

남한 IT기업을 대표한 하나비즈와 북한을 대표한 평양정보센터는 신의주와 중국 단둥(丹東) 지역에 남북이 공동으로 국제 규모의 소프트웨어 멀티미디어(SM) 개발단지를 구축하는 설립계약을 체결하였다.¹⁸⁾

IMRI는 2001년 말 분단사상 처음으로 평양 현지 조립공장에서 생산된 컴퓨터 모니터를 북한의 삼천리총회사를 통해 북한시장에 직접 공급하였다.¹⁹⁾

그러나 부시행정부의 등장으로 남북관계는 소강상태에 접어들었다. 남북한은 2001년 3월 13일~16일 제 5차 남북장관급회담을 개최하기로 합의하였으나 3월 8일 개최된 한미정상회담에서 대북정책과 관련하여 양국간의 이견이 노출되자 북한의 태도는 급변하였다.

북한은 외세와의 공조가 아닌 민족간의 공조를 강조함으로써 한미공조지속을 강화하는 남한에 불만을 표출하였고 장관급회담 당일인 3월 13일 회담 연기를 일방적으로 통보하였다.²⁰⁾

부시행정부의 ‘대북강경정책’ 표명으로 인하여 북미간 대화는 일시 중단되었지만, 남한내 대북 포용정책에 대한 비판이 증대하자 이를 의식한 북한은 남북당국간 대화 재개를 제의하였다.

이에 남북한은 9월 15~18일까지 서울에서 제5차 장관급회담을 개최하고 이

18) 『민족21』, 월간 민족 21, 2001.5, p.58.

19) 배성인, “북한의 IT산업과 남북교류협력 활성화 방안,” 『한국정책논집』창간호, 한국정책연구원, 2001, p.162.

20) 김국신, 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 연구총서 2001-22, 통일연구원, 2001, pp.64~65.

산가족 교환방문, 개성공단 건설을 위한 실무접촉, 금강산 관광 활성화를 위한 당국간 회담, 제6차 장관급회담 개최 등에 합의하였다. 그러나 북한은 9·11테러 사건이후 강화된 남한 전군·경찰 비상경계태세를 문제 삼아 이산가족 교환방문의 유보를 일방적으로 통고하고 제6차 장관급회담을 금강산에서 개최할 것을 주장하였다.²¹⁾

예정보다 연기되어 11월 9일~13일 금강산에서 개최된 제6차 장관급회담은 9·11테러사건 이후 한반도 정세에 관한 인식차이로 차기 회담 일정을 잡지 못한 채 결렬되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 남북정상회담 이후 급진전된 남북경제협력은 실질적인 성과보다는 제도적인 장치를 만들려는 노력이 엿보였다. 그 중 IT분야는 북한이 남한과의 경제협력 분야에서 가장 선호하는 모습을 보였다.

그러나 부시행정부와 우리 정부가 북한을 보는 관점의 차이, 9·11테러사건의 이유 등으로 남북관계도 소강상태에 접어들게 된다. 북한의 입장에서 남한과의 관계개선보다 더 중요한 것이 체제유지이기 때문에 미국이 북한을 믿지 못하듯이 북한도 미국을 믿을 수 없다는 것이다. 이러한 상황 속에서도 2001년 남북교역은 약 4억 3백만 달러로 전년과 비슷한 수준을 유지했다.²²⁾

〈표3〉 연도별 남북교역액 추이

(단위: 백만 달러)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총교역액	287	252	308	222	333	425	403	642	724	697

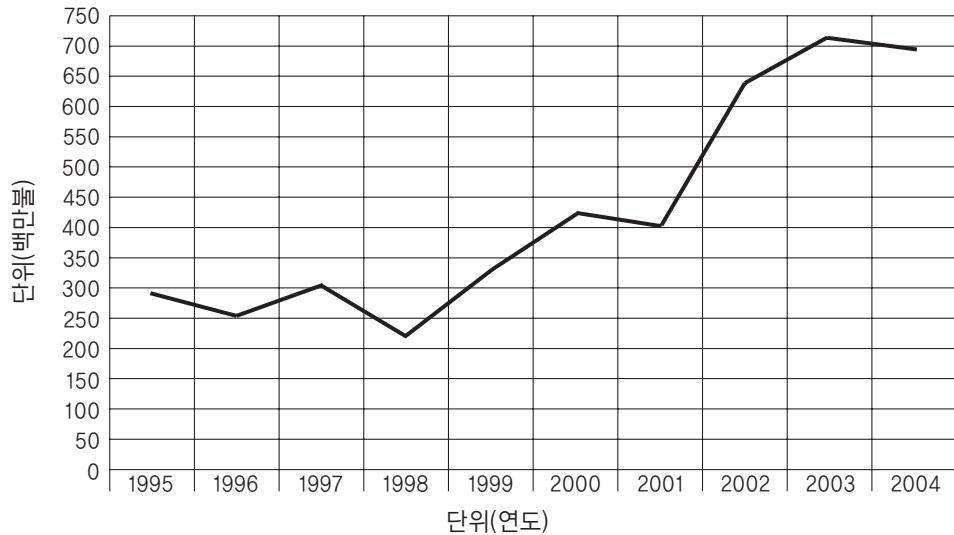
출처: 통일부, 『통일통계』 연도별 남북교역액 추이, www.unikorea.go.kr.

4. 2002년 한미정상회담 이후 남북경제협력 문제

부시 대통령의 ‘악의 축(axis of evil)’ 발언 이후 있는 2002년 2월의 한미

21) 김국신, 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 연구총서 2001-22, 통일연구원, 2001, pp.64~65.

22) 『2002 통일백서』, 통일부, 2002.



정상회담의 결과는 한미, 북미 그리고 남북관계에 미치는 영향이 어느 때 보다도 중요했다.

한미정상회담에서 한국과 미국은 북한에 대해 진정한 대화 의지가 있다는 메시지를 전달하였으나 동시에 부시 대통령의 북한에 대한 강한 불신도 재확인되었다.

북한은 3월 13일 박길연 유엔주재 북한대표부 대사가 미국의 잭 프리처드 대북교섭담당 대사와 뉴욕에서 만나 북미회담 재개 문제와 KEDO와 협의 재개를 논의했다. 이어 북한은 청와대 외교안보통일특별보좌역인 임동원 특사의 방북을 허용하고 일본과도 적십자회담 재개를 합의하였다.

일련의 과정을 미루어 볼 때 김정일 국방위원장은 남북간, 북미간의 실질적 대화를 시도하고 있다고 볼 수 있다. 한편으로는 북한의 태도 변화는 미국의 직접적이고도 지속적인 대북압박을 우회적으로 피하면서 주변정세의 안정, 식량 지원 등 실리적인 계산이 복합적으로 작용했을 것이다.

2002년 4월 3~6일 임동원 특사가 평양을 방문하였다. 임특사는 김정일 국

방위위원장을 예방하고, 조선로동당 중앙위원회 김용순 비서와도 회담하였다. 이 결과 합의 내용을 공동보도문으로 서울과 평양에 동시 발표하였다.²³⁾

이같이 남북 사이에 합의된 사항은 예상을 뛰어넘는 수준이었다. 북한의 의도는 두 가지 측면에서 파악할 수 있었다. 하나는 남한에서의 비료와 · 식량 지원의 시급함이었다. 다른 하나는 이를 계기로 미국과의 대화의 물꼬를 트려는 것으로 대화를 통한 한반도 문제 해결을 강조한 남쪽의 중재에 화답을 취하는 모양새를 취한 것이라 여겨진다.

공동보도문 제4항에 따라 5월 7일~10일까지 남북경제협력추진위원회 제2차 회의가 개최될 예정이었으나 북측의 일방적인 불참 통보로 무산되었다.

월드컵 대회가 진행되는 동안 북한은 이를 녹화 · 방영하는 모습을 취했으나 2002년 6월 29일 서해에서 교전사태가 발생함으로써 다시 남북관계와 북미관계는 악화되었다.

북한은 7월 25일 서해교전에 대한 유감을 표명하였고, 제7차 남북장관급 회담을 서울에서 열기로 남한과 합의하였다.

북한에서 추진되고 있는 경제의 현실화 문제는 외부와의 단절된 상태에서 이루어질 수 있는 문제는 아니다. 그렇기 때문에 남한과 미국에 화해의 제스처를 보낸 것이다. 북한은 그들의 목적을 달성하기 위하여 언제라도 강 · 온의 양 전략을 구사할 수 있다.

23) 이는 “쌍방은 최근 조성된 한반도 정세와 민족 앞에 닥쳐온 엄중한 사태, 그리고 남북관계에서 제기되는 제반문제들에 대하여 폭넓게 협의하고 다음과 같이 협의하였다” 하여, 6개항으로 되어있다.

① 6·15 남북공동선언 기본정신에 부합되게 긴장상태가 조성되지 않도록 노력, ② 통일문제를 자주적으로 풀어 나가기 위한 공동선언의 합의사항에 따라 남북관계를 원상회복, ③ 남북사이의 철도와 도로(동부 동해선 철도 및 도로, 서부 서울-신의주 사이의 철도 및 문산-개성사이의 도로)를 빨리 연결, ④ 남북사이의 대화와 협력 사업 적극 추진, ⑤ 제7차 남북장관급회담 개최, ⑥ 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에서 서로협력 이었다. 특히 4항에서는 구체적으로 ① 남북경제협력추진위원회 제2차 회의 5월 7일~10일 서울 개최, 이와 함께 철도와 도로연결, 개성공단 건설, 임진강 수해방지대책 등을 토의하기 위한 남북경제협력추진위원회 아래 실무협의회 가동, ② 금강산관광활성화를 위한 제2차 당국자 회담을 6월11일에 금강산에서 진행, ③ 제4차 이산가족방문단 교환사업을 4월 28일 금강산에서 진행, ④ 이미 합의한 경제시찰단 5월중 남한 방문, ⑤ 이것이 이행되고 진척 되는데 따라 제7차 장관급회담 개최이다.

5. 제2차 북한 핵 위기와 남북경협 현황

2002년 10월 3일~5일 미국의 제임스켈리 국무부 동아태 담당 차관보가 부시 대통령 특사자격으로 평양을 방문하였다. 이 회담에서 핵·미사일 등 북한의 대량살상무기 문제를 포함한 현안에 대한 인식 차이를 확인하였다. 북한은 고농축우라늄(HEU) 핵 프로그램 개발에 대하여는 전혀 사실 무근이고, 미국이 계속 압박할 경우 핵 동결을 해제할 수밖에 없다는 입장을 표명했고, 결국 2003년 1월 10일 북한은 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴하였다.

2003년 3월 20일 이라크 전쟁의 공식 발표 직후 미국은 북한 핵시설 재가동이 전쟁 가능성을 의미한다는 시사성 발언을 하였다. 북한은 핵 문제를 북·미간의 직접협상을 통해 불가침조약을 체결한다는 입장을 나타내며 국제화한다거나 다자회담으로 끌어가는 것에 반대해 왔다. 하지만 이라크 전쟁에서 미국의 승리가 굳어지자 북한은 핵 문제 해결을 위한 다자대화 수용의사를 밝히게 되고 4월 23일~25일 베이징에서 북·미·중국이 참여한 3자회담이 열렸다. 이 회담에서 미국은 “가시적이고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 방식으로 핵 폐기(Complete Verifiable Irreversible Destruction : CVID)를 해야 한다”고 강조한 ‘선 핵 포기’를 주장하였고, 이에 북한은 북미 적대관계 청산 및 관계 정상화, 북한의 자주권 인정, 불가침 약속 등을 보장한다면 핵 폐기를 수용한다고 포괄적 타결안을 제시했다.

2003년 8월 27~29일 제1차 6자회담이 열렸다. 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아가 참여한 6자회담은 큰 성과를 내지 못하고 기존의 입장만을 반복한 채 북핵 문제 해결을 위해 여섯 국가가 만났다는 데만 의의를 두어야 했다.

이후 2004년 2월 25일~28일 베이징에서 제2차 6자회담이 열렸다. 제2차 6자회담 기초연설에서 북한은 ‘평화적 핵 활동을 제외한 핵무기 계획 폐기’를 주장하였다. 이는 북한의 군사적 목적의 핵 활동은 폐기하되 평화적 핵 활동은 보장해야 한다는 것이었다. 미국은 이를 핵 모호성을 유지하면서 이중 정책을 쓰고 있다고 믿고, 기존의 CVID 입장을 굽히지 않았고 HEU 핵 프로그램 보유를 확신하면서 이를 공식화하고 폐기 의사를 확실히 할 것을 요구했다. 2차 6자회담에서 북한의 핵 동결시 에너지 지원 문제에 대해 본격적으로 논의한 것이

성과라면 성과였다. 북한이 ‘핵 사찰과 HEU 핵 프로그램 포기, 최단기간 이행’의 3가지 전제 조건을 포함한 핵 동결을 수용할 경우 한국과 중국 그리고 러시아는 에너지를 지원할 의사를 밝혔고, 미국과 일본도 반대하지 않았다. 이는 그간 지원 불가라는 미국의 입장이 완화된 것이었다.

제3차 6자회담이 2004년 6월 23일~26일까지 베이징에서 다시 개최되었다. 이번 제3차 회담에서는 북한은 핵 보유의 가능성을 내외에 시사하며 여유 있는 태도를 보인 반면, 미국은 CVID원칙에 유연성을 보이며 새로운 포괄적 협상 안을 제시하였다. 미국이 제시한 안의 골자는 3개월 내 북한이 HEU 핵 프로그램을 포함한 핵 폐기 선언을 하고, 핵 프로그램 및 시설 제거를 위한 준비 등의 조치를 이행하면 그에 상응한 조치를 하겠다는 것이었다. 또한 상응 조치 내용도 밝혔는데 한·중·일·러의 대북 중유 제공 허용, 불가침 보장을 포함한 다자 안보 보장, 비핵 에너지 제공, 테러지원국 해제 논의, 비핵화 종료 후 국교 정상화 수순을 밝혔다는 것이었다.

그러나 북한은 HEU 핵 프로그램의 존재 자체를 부인하고, 이를 동결 대상에 포함시킬 것을 거부하였다. 그러나 핵무기 관련 모든 시설물과 재처리 결과를 포함해서 핵 동결에 들어갈 것이며 여건이 갖춰지면 영변 5MW 원자로를 포함, 모든 핵무기 관련 계획을 폐기할 수도 있다고 밝혔다. 여기에 “핵무기를 더 이상 만들지도 않고 수출하지 않으며 실험하지 않겠다.”고 덧붙였다. 대신에 북한 테러지원국 해제, 경제 제재 해제, 200만 KW 전력에 해당하는 에너지(주유 환산 400만 t) 지원을 요구했다.

미국이 새롭게 내놓은 협상 안은 시차별 단계로 구성되어 있다. 그러므로 그동안 북한이 주장해 온 ‘동시행동-일괄타결’ 안과는 차이가 있었다. 그러나 전에 비해서는 분명 진일보한 것이었다. 제 3차 회담 참가 6개국은 제3차 실무그룹회의를 열어 한반도 비핵화의 조치로 핵 동결의 범위·기간·검증 방법과 상응조치를 구체화하기로 하는 8개항의 의장성명을 채택하였다.

2004년 7월 9일 부시 대통령의 특사자격으로 콘돌리자 라이스 국가안보 보좌관이 방한하였다. 라이스는 반기문 외교부 장관과 만나 “북한이 핵 활동을 중지하고 국제 감시를 받고 핵 계획을 진정으로 포기한다면 얼마나 많은 것이 가

능할 것인지 깜짝 놀라게 될 것” 이라 말했다. 이에 북한은 7월 24일 성명을 통해 “미국이 내놓은 제안은 리비아식 선 핵 포기 방식이어서 논의 가치가 없다. 미 보상 참가가 핵 문제 해결의 열쇠다”라고 발표하였다. 그 후 한동안 핵 문제에 대해 소강상태에 접어들었다.

2005년 2월 10일 북한 외무성 대변인은 평화중양통신을 통해 핵무기 보유를 선언했다. 이어서 북한은 3월 31일 6자회담은 군축회담이 되어야 한다고 주장하였고, 5월 11일에는 영변 5MW 원자로에서 폐연료봉 8천개 인출 완료하였음을 발표하였다.

6월 17일에는 김정일 국방위원장이 정동영 특사를 만나 7월 중 6자회담에의 복귀를 시사했고 “한반도 비핵화는 김일성 주석의 유훈”이라 발언하였다. 또 정동영 특사는 중대제안에 대해 설명한 것으로 보도되었다. 북한의 6자회담 복귀를 표명한 6·17 면담을 바라보는 국내 및 국제사회의 반응은 다양하였다.

7월 9일 김계관 북한 외무성부상과 미 국무부 차관보 크리스토퍼 힐이 베이징에서 만나 “북미 쌍방은 제4차 6자회담을 7월 25일이 시작되는 주에 개최하는 것으로 합의하였다.”고 밝혔다. 후속 조치로 제4차 6자회담은 중국 베이징에서 26일부터 개최되기로 확정되었다. 이에 북한 핵 문제를 둘러싼 새로운 해결의 장이 열렸다.

2005년 7월 26일 베이징에서는 제4차 6자회담이 예정대로 개최되었다. 이번 회담은 그간 6자 회담에서 볼 수 없었던 ‘협상의 드라마’가 펼쳐졌다. 회담 내내 이견이 충돌하였지만 이를 풀려는 중재가 막판까지 시도됐다. 중국 측이 8월2일 초안을 내놓으면서 공동문건 채택에 대한 기대가 있었지만, 결국 북한의 평화적 핵 이용권 주장과 핵무기 관련 계획 포기에 대한 보상 문제, 경수로 문제 등의 합의를 이루지 못하고 13일 만에 휴회로 막을 내렸다.

북한은 경수로 사업을 재기하여 자주적 에너지 수급 체제를 확보하려는 의도를 보였다. 따라서 핵무기와 핵무기 관련 계획은 포기할 수 있어도 핵에너지의 개발·이용 권리는 당연히 보장받겠다는 입장이었다.

참여 정부는 ‘북한 핵 문제 3대원칙’을 기존 입장으로 하고 있다. 북한 문제

는 이미 남북한만의 문제를 벗어났다. 북핵 문제를 놓고 남북한의 민족공조 강조는 한미관계를 손상시키며, 한미공조에 대한 편향은 미국의 강경 정책을 추인하는 결과를 가져온다. 이에 지속적인 외교적 노력이 필요하며 6자회담 모멘텀 유지가 필요하다. 특히 북미간의 진보적인 협상을 위해 한국정부의 역할의 중요성은 다시 강조해도 지나치지 않는다.²⁴⁾

핵 문제로 정치적 긴장 상태가 지속되는 와중에도 남북경제협력은 꾸준히 추진되어 왔다. 참여정부 들어 4대 경협합의서 발효와 금강산 육로관광, 개성공단 시범공단의 제품 생산과 전력 및 통신 제공 합의, 금강산 관광 및 개성공단의 특구법과 하위세부 규정 발표 등의 진전을 보였다. 또한 2005년 7월 9일~12일까지 서울에서 남북경제협력추진위원회 10차 회의를 가졌다. 주요 합의 사항으로는 남측은 2006년부터 북측에 의복류, 신발, 비누 등을 생산하는데 필요한 원자재를 제공하며, 북측은 아연, 마그네사이트, 인회석정광, 석탄 등 지하자원 개발에 대한 투자를 남측에 보장하고 생산물을 제공하기로 합의하고 9월 중 개성공단에 남북경제협력협회사무소 개설, 개성공단 시범공장 건설의 연내 마무리와 통행절차 개선, 본단지 분양 등에 합의하였다. 또한 수산협력, 철도협력, 과학기술협력 등 다방면의 남북협력을 합의하였다.²⁵⁾

이는 북핵 파문에도 불구하고 참여정부의 평화·통일정책의 지속적 추진과 남북한 양측의 경협에 대한 실리주의적 접근자세, 그리고 그간의 남북경협성과를 바탕으로 남북경협의 법·제도화가 진전되고 있음을 의미한다.

IV. 경제협력을 위한 양측 입장과 향후 과제

남북경제협력은 남북 양측에 도움을 주어 향후 민족경제공동체를 형성해 나갈 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 그러나 경제협력에서는 상대방이 있기

24) 「21C 국제질서의 변화와 한반도」, 통일부 통일교육원, 2005.

25) “남북경제협력추진위원회 제10차 회의 합의문,” 「남북합의자료」, 통일부, www.unikorea.go.kr.

때문에 일방적인 의사에 의하여 이루어질 수 없고, 협조를 통하여 이루어져야 한다.²⁶⁾

북한이 국가전략으로서 남한과의 경제협력을 원한다면 경제의 실태 파악과 지원 분야 선정을 위해 북한당국의 협조가 필요하다.

북한의 입장에서 볼 때는 아무리 경제발전도 중요하지만, 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것을 과감하게 받아들일 수 없다. 또한 선군정치를 가장 위력한 정치방식이라고 내세우는 북한에서 군부 강경 세력의 뜻을 존중하지 않을 수 없는 입장이다.²⁷⁾

남한의 입장에서 북반이 체제유지에 손상에 가지 않으면서 받아들일 수 있는 것이 무엇인가를 찾아야 하는 어려움이 있다. 또한 북한과의 화해·협력 정책에 뜻을 달리하는 사람들의 비판도 만만치 않다.

따라서 북한과 남한의 양측은 다음과 같은 점을 고려하여 정책의 추진 방향을 잡아야 한다고 생각한다.

1. 북한의 외교 관계 개선과 개혁·개방으로 유도

북한이 살아갈 수 있는 길은 개혁·개방의 길 밖에 없다는 것을 남한 정부는 계속 설득해야 하고 개혁·개방은 북한이 염려하는 것과 같은 흡수통일의 전략이 아니라, 공존·공영할 수 있는 유일한 대안이라는 점을 인식시키고 보장해 주어야 한다. 이를 위해서 중요한 것은 남북관계 뿐만이 아니라 북미, 북일 관계에 획기적인 개선이 필요하다는 점도 강조해야 한다.

북한은 미국과의 관계개선을 통해 경제제재 조치를 해결하고 미국이 주도하고 있는 국제기구인 국제부흥개발은행(IBRD), 아시아개발은행(ADB), 국제금융기구(IMF) 등으로부터 저리로 자금지원을 받아야 한다. 최근 들어 북한이 미국에게 핵 포기의 대가로 국교정상화를 요구하는 것도 미국과의 관계 개선을 통

26) 연하청, 『북한경제학습』, 한국학술정보, 2002, p.66.

27) 김창희, “북한의 국가전략과 남북경제협력,” 한국정치외교사논집 제24집1호, 한국정치외교사학회, 2002, p.198.

해 얻을 수 있는 경제적 이점에 주목한 실리적인 제안이라고 판단할 수 있다.

일본과의 관계에서는 2002년 9월 17일 평양에서 고이즈미 준이치로 일본총리와 김정일 국방위원장의 정상회담이 있었다. 김 위원장이 1970·80년대의 일본인 납치사건과 공작사건을 인정하고 공식사과한 데 대해 고이즈미 총리는 역사 청산과 경제협력을 약속한 ‘평양선언’을 발표하여 국교정상화 전망을 밝게 했다. 이어 수교회담을 재개했으나 피랍자 가족의 귀국문제와 북핵문제 등을 둘러싼 양측의 대립으로 교착상태에 빠졌다.

최근 일본인 납치자인 요꼬다 메구미 가짜유골 등의 미묘한 문제가 있어 양측의 국교 정상화 길은 난항을 겪고 있다. 한편 2005 동아시아선수권대회에서 일본이 북한에 0:1로 패하자 산케이스포츠, 스포츠닛폰 등 일본 내 스포츠 신문들은 북한 전 패배에 대해 굴욕, 수치, 치욕이라는 말을 써가며 맹비난한 것도 북일 관계의 미묘함을 보여준다.²⁸⁾

현재 진행되고 있는 6자회담에서 북한이 얻어내야 하는 것도 핵 포기 대가로 북·미 국교정상화와 북·일 국교정상화이다. 북한은 핵 포기를 통해 주고 받는 식의 외교 전략을 펼쳐야 하며, 이를 위해 남한은 중재자적 입장에서 북한의 외교관계 정상화를 지원해야 한다.

북한이 제한적인 대외개방을 시도할 경우 경제특구는 북한의 개혁·개방의 실험장이 될 것이다. 이때에는 북한에게 단기적으로 가시적인 성과를 보장해 주는 적극적인 정책을 추진함으로써 정권의 정통성 유지에 대한 부담감을 극복할 수 있도록 보장해야 할 것이다.²⁹⁾

이 단계에서 남북경제협력의 결과가 우리측에 큰 이익을 내는 것은 불가능하다. 그러므로 장기적인 차원에서의 경제협력 목표를 세울 필요가 있다. 북한의 실험이 성공할 수 있도록 최대한 지원하여, 그 성과를 체득함으로써 변화의 필요성을 절실히 느끼게 하는 것이 중요하다.

28) www.mydaily.co.kr, 2005. 8. 1 기사.

29) 임강택, 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망-대북 경제협력 정책에 대한 시사점』 연구총서01-29, 통일연구원, 2001, p.115.

2. 북한의 외국인투자 유치 지원

실제적으로 북한 경제의 획기적인 발전을 위해서는 외국인투자가 절실히 필요하다. 여타 개발도상국과 마찬가지로 북한도 경제성장을 위한 방편으로 외국인투자를 유치하기 위해 노력해 왔다. 1970년대 초반에 서구 선진국으로부터의 차관도입, 1980년대 중반에 제정된 「합영법」과 합영사업을 통한 외국인투자, 1991년 말 나진·선봉자유경제무역지대(이하 나진·선봉지대)의 경제특구 개발정책을 통한 외국인투자 유치 노력 등이 그것이다.

그러나 북한의 외국인투자정책은 실효를 거두지 못한 채 여전히 외국인투자자로부터 외면당하고 있다. 이는 북한이 추진해 온 외국인투자정책과 그 실행에 근본적인 문제가 있기 때문이다. 따라서 북한 대외경제정책에서 가장 중요한 부분을 담당하고 있는 외국인투자 유치정책의 문제점을 살펴보고 외국인투자 활성화를 시도 하여야 하겠다.

1) 북한의 외국인투자 정책의 문제점

서구 선진국으로부터의 차관 도입 중단은 북한이 외채를 상환할 수 없는 상태에 빠짐에 따라 대외신용도를 상실했기 때문이다. 그렇지만 합영사업의 성과가 부진한 데는 복합적 요인들이 작용하고 있다. 원자재 및 에너지 공급의 불안정과 도로, 철도, 항만 등 사회간접자본의 부족, 좁은 내수시장과 경제관리체계의 경직성, 실추된 대외신용 등 북한의 투자환경이 중국 등과 비교할 때 좋은 여건을 갖추고 있지 않았다는데 1차적 원인이 있다.

그러나 합영사업에 참가한 조총련 기업들을 통해 보다 본질적 차원에서 정리해 보면³⁰⁾ 원료의 안정적 공급 차질, 국영기업이 합영회사의 아이템 잠식, 합영회사보다 자기단위의 이익 우선, 계약과 다른 인사, 과도한 임가공비 요구, 조총련측 제안기술 거부, 비자발급 등 입국상의 불편 등이 담겨있다. 즉, 시장경제에 대한 무지와 오해, 그리고 자본주의 경영방식에 대한 의도적 무시가 합영사업을 부진에 빠뜨린 원인이라 할 수 있다.

30) 「북한의 합작투자제도-북한의 합영법규」, 한국무역협회, 1991.

이것은 북한이 합영사업에 있어서도 자체의 기업관리 시스템인 ‘대안의 사업체계’를 적용시킨 결과였다. 대안의 사업체계는 경제에 대한 정치 우위성을 강조하는 형태로 기업운영의 주도권을 경제활동과는 전혀 관계가 없는 공장당 위원회가 장악하고 있다. 북한은 합영사업의 기본 개념조차 정립하지 못한 상태에서 공동경영의 합영사업에 대안의 사업체계를 적용하더라도 잘 될 것이라는 아전인수식 해석을 내리고 있었기 때문이다.³¹⁾

1995년부터 북한은 나진·선봉지대에 대한 외자유치를 위해 유엔개발계획(UNDP)와 함께 적극적인 대외활동을 벌이기 시작하였다. 북한은 투자유치포럼을 개최하였고 1996년 9월에는 나진·선봉에서 북한 내 최초의 국제투자포럼을 개최하였다. 그러나 북한은 나진·선봉지대 구상을 발표한 이후에도 당과 정부의 지나친 간섭, 사회주의적 노동관행의 고수, 출입국 및 환율문제 등 외국 투자자의 투자심리를 위축시키는 수많은 문제들은 개선하지 않은 채 비현실적 외자유치만을 고집하였다.

북한은 나진·선봉지대에 한해 1996년에 상품가격의 시장가격 수준으로 현실화, 노동자의 월급 인상(약 30배 인상), 식량배급제 대신 식량판매제 실시 등 시장경제요소의 제한적 도입 조치를 취하였다.

1997년 6월에는 그 동안의 미온적 정책에서 탈피해 외자유치 촉진을 위한 현실적이고 적극적인 조치를 단행하였다. 북한 ‘원’의 평가절하, 기업에 대한 독립채산제 적용, 자유시장 개설, 주민들에 대한 자영업 허용 및 나진대학 설립 등이 그것이다.³²⁾

북한은 1999년 최고인민회의 상임위원회 정령으로 9개의 외국인투자유치 관련 법률을 개정하였다.³³⁾

외국인투자유치 관련법규 개정은 1998년 개정된 사회주의헌법의 관련조항과의 정합성을 유지하기 위한 것이라 할 수 있다.

31) 최수영, “북한의 외국자본 유치 현황과 과제,” 통일연구원.

32) 김수용, 『라진-선봉 자유무역지대 투자의 우위점과 투자대상 소개』, 나진·선봉지대 비즈니스 촉진 세미나 발표 자료, 동경, 1996.7.15.

33) 이찬우, “북한 외국인투자 관련 법규 개정,” 『북한뉴스레터』, 1999.5.

나진·선봉지대에서의 외자 유치 성과가 부진한 것도 동일하게 열악한 투자 환경과 더불어 체제와 관련된 것에서 찾아볼 수 있을 것이다. 북한은 한편으로는 외자유치를 위해 관련법을 정비하고 나진·선봉지대에 대해 시장경제원리를 도입하기 위한 일련의 경제 조치를 취하는 등 노력을 경주하였으나, 다른 한편 외국자본에 대한 부정적 시각에서 벗어나지 못한 채 경제관리 운영체제에서의 실질적 변화를 전혀 시도하지 않았다.

2) 북한의 외자유치를 위한 대안

첫째, 개방을 위한 실질적인 내부 개혁의 추진이다. 북한은 개방을 위한 실질적인 조치를 취하지 않은 채 폐쇄적인 경제정책을 고수해 왔고 개방에 걸맞는 내부 개혁은 이루어지지 않았다. 개방과 개혁은 동시에 추진될 때 비로소 그 효과를 기대할 수 있는 것이다. 북한이 지금 당장 개선할 수 없는 투자여건상의 불리함을 다소라도 만회하기 위해서는 대외개방을 지속적으로 확대해 나가면서 점진적이지만 경제개혁을 반드시 수반해야 한다.

둘째, 남북경제교류·협력의 증진이다. 남북경협 확대는 남북한 부존자원의 차이, 산업부문의 보완성 등에서 발생하는 경제적인 상호이익을 향유할 수 있을 뿐 아니라 그 자체로도 북한의 투자환경이 개선되고 있음을 의미함으로써 외국투자자의 북한내 투자심리를 자극하게 될 것이다. 북한은 외자유치를 위해 해외홍보를 추진하는 것 이상의 효과를 남북경협 확대를 통해 얻을 수 있다. 동시에 남한의 지원과 협력을 통해 북한은 열악한 사회간접자본시설을 개선함으로써 투자여건상의 불리한 점도 개선해 나갈 수 있게 된다.

셋째, 경제무역지대를 추가로 지정, 이 지역들을 중심으로 외자유치의 확대이다. 나진·선봉지대와 달리 중·단기적으로 가시적인 성과를 거둘 수 있는 지역을 경제특구로 지정하여 운영하는 것이다. 신의주, 남포, 개성 등을 경제특구로 지정하여 그 지역에 적합한 산업을 유치하는 것이다. 실제로 신의주와 개성은 특구로 지정되어 운영 중이다.

최근 북한은 새로운 사고(신사고)를 내세우면서 21세기 국가 경제력을 강화해 나갈 것을 강조하고 있다. 신사고와 관련하여 “이제는 2000년대에 들어선

것만큼 모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 풀어나가야 합니다.”라고 하였다. 이러한 논지는 “낡은 관념에서 벗어나 참신하게 사고하고 더 높이 비약해야”하며 “새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 우리 식의 경제관리체계를 더욱 개선해야 한다.”³⁴⁾고 이미 제기되고 있었다.³⁵⁾

북한에서는 외자유치를 위해 이념과 사상의 오염이 불가피한 개혁·개방을 추진하는 데는 커다란 제약이 존재해 왔다. 그러나 북한에 새롭게 등장한 신사고는 북한의 정책방향이 사회주의 계획경제의 고수를 여전히 강조하면서도 현실 수용, 실리추구 등 실용주의에 입각한 점진적 개혁·개방을 지향하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 북한이 외자유치를 성공적으로 이끌기 위해서는 새롭게 제기된 신사고를 실질적인 대외개방과 체제개혁으로 발전시켜 나가는 것이 필요하다.

3. 법·제도적 기반 구축

남북교역을 포함한 경제교류에서 중요한 문제 중 하나는 법과 제도의 미비이다.³⁶⁾ ³⁷⁾ 법률과 제도가 완비되어야 당국 간에도 서로 신뢰할 수 있고 민간 기업들에게는 더욱 중요하다. 기업은 투자 이익이 없거나, 투자회수에 불안을 느낄 때는 대북투자를 하지 않을 것이다. 따라서 법·제도적 기반 구축에 대한 문제 해결 방안을 살펴보겠다.

1) 남북경협 4개 합의서의 내용과 의의

남북경제협력의 제도적 기반으로는「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」(이하 투자보장 합의서), 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」(이하 이중

34) 『로동신문』, 2001년 신년 공동사설.

35) 홍순직, “김정일 총비서의 신사고와 북한의 개혁·개방,” 『통일경제』, 현대경제연구원, 2001.

36) 전경련이 2000년 8월 10일~24일 까지 금융 및 보험업을 제외한 500대 국내기업과 200대 해외투자기업들을 대상으로 남북경협 애로요인의 설문조사에 448개 기업 (국내 334개, 외국 114개)이 응하였다. 이중 36.7%의 기업이 제도미비를 들었고, 다음으로 21.1% 기업이 북한 내 사회간접자본(SOC)의 부족을 그리고 20.3% 기업은 국내외 정치여건의 불확실성을 들고 있다.

37) 윤덕룡, “남북경제교류의 한계와 국내 경제적 영향: 게임 이론적 분석,” 『통일정책연구』제10권 2호, 통일연구원, 2001, p.32.

과세방지 합의서), 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」(이하 상사분쟁해결절차 합의서), 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」(이하 청산결제 합의서)의 남북경제협력관련 4개 합의서가 있다. 이 합의서는 몇 가지 측면에서 의의가 있다.³⁸⁾

첫째, 남북한 사이에 공동으로 적용되는 제도적 장치를 남북 당국간 협의를 통해 구체적인 경제활동을 공동으로 규율하는 제도적 장치를 마련한 것은 동 합의서가 최초라는 점이다.

둘째, 「투자보장 합의서」는 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려함으로써 남북경협이 안정적인 발전토대를 구축하게 되었다. 특히, 남북한간의 교역은 ‘민족내부거래’라는 남북경협의 특수성을 고려함과 동시에 국제관행을 수용함으로써 향후 남북간 체결되는 각종 세부합의서의 모범을 제시한 것이다.

셋째, 동 합의서의 체결은 북한의 경제개혁과 투자유치에 대한 의지를 확인하는 동시에 남북경협에 대한 강한 의지를 보여주는 것이다. 북한의 입장에서 보면 남한과의 경협활성화를 위한 제도적 보장책은 제3국의 대북투자에 대한 안정적 기조를 대외에 과시하는 효과가 될 것이다.

「투자보장 합의서」가 채택되기 전까지 남북은 명시적으로 상대방의 투자와 투자자를 보호하는 법령을 마련해 두지 않았다. 그동안 대북 투자를 진행해온 대우, 현대 등은 기업총수가 북한 최고지도자와의 면담을 통해 특별히 투자를 허용 받음으로 성사된 것이다. 하지만 이 합의서의 채택에 따라 남한기업들의 대북 투자에 대한 법적 안정성을 확보할 수 있는 공식적인 법체계가 마련되었다.

「이중과세방지 합의서」는 소득발생지와 거주지의 이중과세를 방지하기 위해 세액공제방식을 채택하지 않고 소득면제방식을 채택함으로써 대북진출기업의 조세 부담이 경감되었다. 구체적으로 남한의 대북 투자기업은 북한이 14%의 소득세를 부과하고 남한은 27%의 소득세를 각각 부과하고 있다는 점에서 13%의 세액 감면 효과를 거둘 수 있게 되었다.

38) “투자보장 등 4대 합의서의 타결의의 및 주요내용,” 『보도자료』, 통일부, www.unikorea.go.kr.

「상사분쟁해결절차 합의서」는 남북간 상사분쟁은 당사자간 협의·해결을 원칙으로 하되, 협의에 의해 해결되지 않은 분쟁은 남북한 공동으로 구성된 '남북상사중재위원회'의 중재로 해결하는 것을 주요 골자로 하고 있다. 그간 남북교역이 중개인을 통한 간접교역의 비중이 높았던 이유 중 하나가 직접교역에서의 클레임 등 분쟁해결의 어려움이었다. 이러한 상황에서 동 합의서의 발효는 남한 기업들이 대북 사업을 안정적으로 추진하는데 기여할 것이다.

「청산결제 합의서」에서는 거래상품의 대금과 이에 동반하는 용역거래대금에 대해 청산결제를 적용하고 청산결제의 대상물품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 한하는 것으로 규정하고 있다. 동 합의서에서는 청산결제방식 이외에 대금결제와 자본의 이동은 국제관례에 따라 남과 북이 각기 지정하는 은행을 통해 일반결제방식으로 결제하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 지난 10여 년 동안 간접교역 형태로 추진된 남북교역이 공식적인 직교역으로 발전할 수 있는 계기가 마련되었다.³⁹⁾

동 합의서의 실질적 이행을 위한 후속협의로 2004년 4월 22일 「남북 당국간 청산결제거래를 위한 합의서」에 가서명한 이후, 6월 25일 개성에서 남북청산결제은행인 한국수출입은행과 조선민주주의 인민공화국 무역은행간에 이자계산방식, 차액잔고 청산방법 등의 구체적 내용을 담은 「청산결제 업무에 관한 합의서」에 가서명하였다.

이로 인하여 남측 교역기업들은 반출대금을 수출입은행에서 직접 받을 수 있게 되어, 제3국을 통한 대금결제에 따른 시간과 금융비용을 절감할 수 있고, 반출대금을 보다 안정적으로 회수할 수 있게 되었다.⁴⁰⁾

청산은행간 합의서는 남북간 교역에 대한 직접 대금결제의 발판을 마련하고, 향후 실질적인 금융협력으로 발전할 수 있는 기반을 구축했다고 평가된다.⁴¹⁾

39) 지길홍, "남북경협의 국제환경 변동 : 대동북아 국가와의 협력을 중심으로," 통일연구논집, 2002, pp.376~377.

40) 김영윤, "남북교역의 현주소: 무엇이 경협확대의 제약 요소인가?" 『2004 북한경제 심포지엄 자료』, 한국수출입은행 · 통일연구원, 2004, p.50.

41) 『남북경협 합의서 해설자료』, 통일부, www.unikorea.go.kr.

2) 남북경협 4개 합의서의 적용상의 한계

동 합의서가 발효 되었다고 하지만 동 합의서의 내용은 즉시 시행하여 남북 교역 및 투자에 적용될 수 있는 것은 아니다. 동 합의서에서는 기본적인 사항만을 정하고 있을 뿐, 남북이 합의한 내용인 투자보장, 이중과세의 문제, 상사분쟁해결, 청산결제 등에 관해서 실무적·기술적인 부분들에 대한 구체적인 후속협약이 체결되어 있지 않다.

상사분쟁 해결과 관련하여서는 남북 양측이 「남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 채택하고 있지만 이는 상사중재위원회 구성 및 운영에 관한 세부규정의 합의일 뿐 중재 시 적용할 남북 양측의 중재규칙 제정 등 후속조치가 미비한 상태이다. 구체적으로 살펴보면 분쟁해결방식으로 소송을 제외한 협의, 중재, 조정방식을 채택하고 있고, 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 하는 것으로 되어 있으나 북한의 적용관련법령에는 남측과의 분쟁에 대해 어떤 법·규정을 적용할지 명시적으로 규정된 것은 현재 없는 실정이다.

청산결제와 관련하여서는 남북이「청산결제업무에 관한 합의서」발효절차만 남겨두고 있다. 하지만 남북교역이 나름대로 거래관행도 정착되어 현 상황에서 「청산결제 합의서」와 「청산결제업무에 관한 합의서」등에서는 청산결제 이외의 대금결제는 국제관례에 따른 일반결제방식으로 이루어지도록 정하고 있을 뿐, 청산결제와 기존거래관행과의 조화를 이룰 수 있는 구체적인 방안이 제시되어 있지 않다. 또한 북한 측 청산은행인 조선무역은행이 청산결제 이외의 신용장(L/C)에 의한 결제방식 및 추심에 의한 결제 방식(D/P, D/A) 등 국제거래에서 보편적으로 사용되고 있는 결제방식들을 처리 할 수 있는 시스템이 존재하는 지도 의심스럽다.⁴²⁾

「투자보장 합의서」도 “남과 북은 상대방 투자자가 행한 투자에 대한 수용의 경우에는 적법절차에 따르도록 하되, 정당한 보상을 하도록 규정”하고 있는데 여기서 ‘적법절차’와 ‘정당한 보상’이 모호할 뿐 아니라 남한 기업의 투자에 대한 수용을 대비한 북한의 법령정비가 이루어지고 있는지도 의심스럽다. 이와 함

42) 배종렬, “남북경제협력사업의 문제점과 개선방안,” 『북한경제논총』제9호, 2003, pp.98~99.

계 동 합의서에서 남북은 “각자의 법령에 따라” 투자에 대한 허가와 보호를 한다고 규정하고 있는데, 북한의 외국인투자관련법령에서는 남한측의 투자에 대해 뚜렷하게 명시하고 있지 않으므로 모순이 발생한다.

또한 북한에서는 동 합의서에는 다루지 않고 있는 남북간의 기업창설, 이윤분배, 기술자 및 노동자 채용, 기업의 경영과 조직, 기업의 재산 등에 대해서는 아무런 별도의 법적 규정을 마련해 두지 않고 있다. 따라서 남북교역과 남한의 대북투자에 대한 법적 관계를 명확히 하기 위해서는 남북경협 4개 합의서의 내용을 구체화하는 후속 협정의 체결이 필요하고, 또한 동 합의서에 포함되어 있지 않은 일반적인 상사법적·회사법적 문제와 통행·통신·통관·검역·원산지 규정 등에 대해서도 별도의 법률을 마련해야 할 것이다.⁴³⁾

3) 남북경협의 효과적 제도화를 위한 제안

첫째, 남북경협 4개 합의서에 따라 특별히 적용할 수 있는 특별 입법을 제정하도록 촉구하고, 북한의 대외경제관계법령을 보완·개선을 요구한다. 또한 이러한 법령들의 투명한 공개가 뒤따라야 한다.

둘째, 남북경협 4개 합의서의 실질적 이행을 위하여 남북이 서로 준수할 수 있는 현실적이고 구체적인 하위교정을 시급히 마련, 이를 세분화·국제화·명문화하여야 한다.

셋째, 당국간회담의 정례화를 통해 남북교역의 제도적 장치 마련을 위한 실무협의회를 구성·운영하여 상설 채널을 확보하여야 한다.

넷째, 북한측에 자유로운 기업 활동을 영위할 수 있도록 통행·통신·통화 보장을 통해 직교역 체제로의 전환을 추진하고, 판문점이나 접경지역에 연락사무소와 전화회선을 설치할 것을 제의하고 전문 상담역 배치 등을 요구함으로써 남북교역사업의 안정성을 제고시킨다.⁴⁴⁾

43) 이기희, “북한의 남북교역 관련법규의 제문제 및 정책적 대응방안,” 『신진연구 논문집』, 통일부, 2004, p.254.

44) 한국무역협회·통일부의 설문조사결과(2003. 9. 8~23)에 의하면 가장 시급히 해결하여야 할 과제로 ‘통행 및 통신합의서의 채택, 시행(34. 7%)’, 교역 및 투자손실보전대책 강구(29. 9%), 상사중재기구의 조속한 설립·운영(15. 8%), 청산결제 품목 및 한도 등 합의·시행(11. 4%)의 순으로 나타나고 있어 업계의 관심은 통행·통신과 교역 및 투자손실보전에 있음을 알려주고 있다.

다섯째, 북한에 진출하는 우리기업의 투자보호를 위한 측면에서 북한의 헌법과 외국인투자관련법령 및 대외경제관련법령 등에 일정기간 동안 수용이나 국유화가 없을 것임을 보장하거나 국제기준에 합당한 보상지급을 약속하는 구체적인 내용을 포함하는 조항을 삽입하도록 요청한다.

마지막으로, 신변안전문제에 관한 포괄적이며, 통합적인 합의서 제정의 협력이다. 기존의 보장방식이 금강산, 이산가족, 교류협력, KEDO, 식량인도·모니터, 자재·장비 제공 등 개별적 사안을 중심으로 개별적으로 이루어지고 있으나, 향후 교류가 빈번해질 것을 대비하여 포괄적이며, 통합적인 합의서의 형태로 제정하는 것이 필요하다.

4. 구체적인 경제협력 분야의 고려

남한 정부는 장단기적 목표를 분명히 세워 대북경제협력 프로그램을 추진해야 한다. 이때 중요하게 고려할 점이 북한 정책의 장단기적 목표이다. 현재 북한이 가장 중시하는 정책은 과학기술을 통한 경제발전이다.

1) 남북한의 정보통신분야에의 관심

북한이 IT산업을 핵심적 전략산업으로 삼고 추진하는 이유는 첫째, 정보화 시대에 20세기형 중화학공업 위주의 산업구조만으로는 생존하기 어렵고 산업생산력을 회복하더라도 다른 국가들에 비해 영원히 뒤떨어질 수 있다는 위기감 때문이다. 둘째, IT산업 분야 중 하드웨어 부분은 대규모 자본이 필요하기에 어렵지만, 소프트웨어 분야는 적은 자본으로 단기간 내에 성장이 가능하다는 판단 때문이다. 셋째, IT산업은 개방을 최소화하면서 소수의 전문가 중심으로 이뤄지기 때문에 '제한적 개방 전략'에 부합되기 때문이다.

북한은 주로 소프트웨어 개발 중심의 IT산업 육성에 주력해 오다가 최근에는 이동통신, 하드웨어, 인터넷 등으로도 그 대상 영역을 확대하여 정보화 수준을 적극적으로 높이고 있으며 전국적으로 연결된 '광명'이라는 이름의 내부 인터넷도 구축하고 있다.⁴⁵⁾

45) 『2004북한이해』, 통일부 통일교육원, 2004, p.176.

또한 2000년 초 기업과 연구소 등에 각종 최신 정보를 제공하기 위해 전자 분야의 정보를 제공하는 웹사이트인 ‘전자상업센터(e-business center)’를 개설하였다.⁴⁶⁾

남한의 입장에서도 IT산업 분야는 남북경협의 중요한 부분을 차지할 가능성이 높다. 그 중에서도 S/W개발이 다른 어느 부문보다 우선 추진될 수 있다. 북한의 컴퓨터 S/W개발은 상당 수준에 올라있으며, 수학, 물리학 등 기초과학이 상대적으로 발전되어 있기 때문에 상용화가 가능한 부분부터 연차적으로 협력을 추진할 수 있다.⁴⁷⁾

〈표4〉 IT분야 협력업체 제시

분야	업체	사업내용
SW개발	하나비즈 닷컴	평양정보센터와 합작으로 단동지역에 SW공동개발센터를 설치하여 SW위탁개발 사업기로 계약체결
	기가링크	초고속망 시범사이트를 평양정보센터에 구축키로 하고 3월중 세 부실무협의를 진행할 예정
	허브메디 닷컴	북한이 개발한 의료관련 SW를 남측이 요구하는 사양으로 개작하여 수집 예정
	규빅테크	CAM SW공동개발 및 동구권 판매협력 추진
	우암닷컴	영상관련 SW공동개발 및 사이버 IT교육센터 설립
	비트컴퓨터	중장기적으로 북한 내에 사이버IT교육센터 설립
	현대아산	금강산 IT밸리 조성 추진
	엔트렉	3D 애니메이션의 임가공 사업을 위하여 평양에 단지 건립을 위한 MOU 및 설립계약 체결
통신 서비스	한국통신	경수로 건설 통신 구축·운영
	온세통신	금강산 관광통신 구축·운영
IT기기 임가공생산	IMRI	평양에서 PCB위탁가공 및 컴퓨터 모니터 완제품 생산
	삼성전자	평양에서 유선전화기 임가공 생산
	하나로통신	ADSL 신호분배기 임가공 생산 및 발신자표시 전화기 임가공계약을 위한 합의서 체결
SW 반입 및 판매	오피플닷컴	CD 「과학기술자의 벗」반입·판매
	삼성전자	바둑, 장기 등 CD 6종 반입·판매
	하나로통신	묘향산 바둑 반입·판매

출처: 박찬모, “북한 정보통신 기술의 현황과 전망 : 북한의 소프트웨어기술현황과 남북교류 방안,” SK내부자료, 2001.

46) 고경민, “북한의 전자정부 구축방식과 전략: 인터넷·인트라넷 전자 정부의 분리구축을 중심으로,” 『2003 북한 연구학회보』, 2003, pp.312~314.

47) 최수영, 『남북경협 모델설정』, 통일연구원, 2000.

또한 경제적 이점 외에 통일한국의 인프라 구축을 위해 정보통신산업에서의 남북한 교류의 필요성 부각된다. 실제 독일의 경우 통일 전 동독과 서독이 통일이 계기가 된 한 분야가 정보통신관련 인프라구축 관련 교류였고, 중국과 대만도 정보통신분야에서는 정치적 논리를 배제하고 활발한 교류가 있었다.

2) 정보통신분야 경험의 확대·발전 방안

따라서 정보통신분야에서의 경험을 확대·발전시키기 위한 방안이 무엇인지 정부측면과 민간측면으로 나누어 제시하고자 한다.

정부측면에서는 첫째, 정보통신분야에 대한 별도의 규정을 마련해야한다.⁴⁸⁾

예를 들어 전략물자반출에 있어서도 정보통신 경험을 지원하면서 그 기반이 되는 고성능 컴퓨터 통신장비의 대북반출을 불허하는 등의 규제는 서로 모순되기 때문이다.

둘째, 정보통신분야의 남북경협이 제대로 진행되기 위해서는 통신망, 전력 등의 기초 인프라 구축이 절대적으로 필요하다. 앞서 기술한 바와 같이 미국 및 서방의 자본, 기술, 장비 등이 북한에 들어갈 수 있도록 미국의 대북경제재제조치가 개선 또는 해제되어야 할 것이다. 이를 위해 한국정부는 북·미 관계 정상화를 위해 중재역할을 해야 할 것이다. 또한 WTO 뉴라운드 협상에서 남북교역을 WTO의 의무면제 사항으로 인정받도록 통상외교정책을 전개해야 할 것이다.

셋째, 개성공단에 입주할 업체 중에 정보통신관련산업 기업을 다수 포함시키는 전략이다. 실제로 개성공단 시범공단에 입주한 기업 중 (주)매직마이크로, 용인전자 등 다수의 정보통신관련 기업이 포함되어 있다.

민간차원에서는 첫째, 민관협력차원에서 전략을 세울 필요가 있다. 정보통신분야의 남북경협이 발전하기 위해서는 무엇보다 통신 하부구조(인프라) 구축이 필요하다. 이 통신 인프라 구축문제는 투자의 대규모성, 기술표준문제, 전략물자반출 제한문제 등을 고려할 때 민간기업과 정부의 긴밀한 협력과 역할분담이

48) 『정보통신산업의 경쟁력강화를 위한 관련제도 및 정책개발』, 대한상공회의소, 1998.

요구된다고 할 수 있다.

둘째, 남북경협은 중장기적인 경협전략 하에 단계적이고 점진적으로 접근하면서 단기적 차원에서 경협효과를 창출할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 정보통신분야의 남북경협이 지속되기 위해서는 수익모델이 확보되는 것이 필요하다. 수익성이 있는 성공모델이 만들어져야 지속적인 투자가 가능하고 남북 기업이나 북측 모두 이익이 되기(WIN-WIN) 때문이다. 이에 따른 SWOT분석을 제시하겠다.

강점(Strengths)	약점(Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> - S/W 분야 임가공은 설비투자나 물류비 비용의 투입 없이 가능하여 다른 임가공 분야에 비해 수익률이 높음 - 남한 정보통신기업의 성장 - 대북 정보통신컨설팅업체들의 등장 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내업체간의 과다경쟁 - 국내 정보통신산업의 부품 및 장비 산업으로의 편중 - 원천 및 기초 기술의 부족 - 현재의 정보통신산업의 재편과정
기회(Opportunities)	위협(Threats)
<ul style="list-style-type: none"> - 저렴한 비용으로 수준 높은 교육을 받은 고급 정보통신 인력 활용 가능 - 북한의 정보통신산업 장려 정책 - 언어 장벽이 없음 - 장기 프로젝트 수행과 안정적인 기업 활동 가능 - 중국 및 러시아 등 동북아 시장이 인접 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 체제변화의 불확실성 - 인프라의 절대부족 - 내수시장의 미형성 - 단기수익 불가능 - 바세나르 협정 - 전통산업 기반의 미흡함

이런 점에서 소프트웨어, 하드웨어 임가공 등이 유망 분야라고 할 수 있다.

셋째, 남북이 공동으로 정보통신연구소를 설립해야 한다. 이를 위해서는 남북의 정보통신 기술자의 왕래가 필요한데 이를 위해 민간차원의 ‘남북공동 IT 교류위원회’를 구성하는 것이 바람직하다.⁴⁹⁾

49) 박찬모, “북한의 정보통신 기술현황과 전망,” 『한국정책논집』, 창간호, 한국정책연구원, 2001, pp.36~37.

5. 대북 인도적 지원의 발전적 방향

‘국민의정부’ 출범 이후 정부의 대북 정책은 크게 바뀌었다. 이전의 정책기조가 북한과의 체제 경쟁에 따른 자신감 과시와 정치선전에 주안점을 두었다면, 이제는 분명하게 나타난 국력 우위를 바탕으로 하여 체제 경쟁을 종식하고 인도주의·동포애에 입각한 대북 포용정책을 추진하게 된 것이다.⁵⁰⁾

‘국민의정부’가 추구한 대북 포용정책은 대북 지원에 관한 국민적 역량을 규합하기 위해, 민간을 대북 정책의 동반자로 인식하고 민관협력을 제도화하기 위한 방안들을 시행하였다. 1999년 대한적십자사로 일원화되었던 민간의 대북 지원창구의 다원화, 2000년 3월에는 민간단체에 대한 남북협력기금의 지원, 2000년 5월에는 정부 차원에서의 조건 없는 대북 비료지원에 착수하여, 화해와 협력의 의지를 표명하였다.

남북정상회담 이후에는 정부가 전면에 등장하여 북한과 교섭을 하는 방식으로 대북 지원이 이루어지면서 규모가 획기적으로 증대되고 이로 인해 북한의 식량난 해소에 크게 기여하게 되었다. 이러한 점은 남북화해를 이끌어내기 위해서도 정부 차원의 지원이 필요했다는 점을 감안하면 매우 바람직한 것으로 평가된다. 그러나 국회 사전 동의를 주장하는 야당과 지원 물자의 투명성 확보를 강조하는 언론들로부터 ‘퍼주기 시비’의 대상이 되었다.

〈표5〉 연도별 대북지원 추이

(단위: 만 달러)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
남 한	민간	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,018
	정부	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512
	합계	460	4,723	3,185	4,688	11,376	13,539	13,492	15,763	25,620
국제사회	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	
총합계	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	

출처: 통일부, ‘통일통계’ 대북인도적사업. www.unikorea.go.kr.

50) 황병덕, 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』 연구총서01-02, 통일연구원, 2001, p.97.

1) 대북 인도적 지원이 계속되어야 하는 이유

국제정세를 살펴보면 남북의 직접 교류와 협력을 바탕으로 민족 화해와 한반도의 평화를 실천하려는 정책이 폭넓은 지지를 받고 있다. “통일이 되기까지는 20~30년이 걸릴 것”이라는 김대중 전 대통령의 말처럼, 현재 상황은 통일의 방법론에 관해 논의할 뿐 통일의 시기를 논한다는 것은 요원한 일이며 특히 한반도를 둘러싼 국제정세의 복잡함을 생각할 때, 향후 통일의 과정이 어떻게 전개될지는 예측할 수 없다. 그렇기 때문에 남북관계에 있어서 한 걸음, 한 걸음 신뢰를 쌓아가면서, 현실에 당면한 문제들에 대처하는 것이 필요하며 그런 점에서 대북 인도지원과 이를 통한 남북한 주민들의 교류는 필수적인 과제라 생각한다.

또 다른 이유는 국제사회의 대북 인도지원 축소에 따른 역할 분담과 한반도의 평화 구축을 위한 화해 분위기 조성을 위해서이다. 국제사회의 대북 지원활동은 유례가 없을 정도로 장기적 지원이 되고 있다. 이에 따라 대북 지원에 대한 국제적 관심이 저하되고, 지원 재원 모금에 어려움을 겪는 등 장기적 지원에 따른 원조피로현상이 나타나고 있다. 이 같은 이유에서 국제사회의 관심과 지원 규모도 점차 줄어들고 있다. 따라서 대북지원은 반드시 필요하다.

2) 대북 인도적 지원 과정의 문제점

그러나 대북 인도지원이 이제까지 남북관계 개선에 기여해 온 것은 분명한 사실이지만 효율성 면에서 따져보면 시행착오도 적지 않았다. 몇 가지 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 대북 인도지원이 북한 주민들의 필요를 반영하여 계획적으로 이루어지기보다 우리의 형편에 따라 임기응변으로 이루어진 경우가 많았다. 지난 몇 해 동안의 대북 인도지원은 북한의 극심한 식량난과 경제적 피폐로 인한 것이기 때문에 지원 시기와 품목의 선정이 매우 중요하였다. 그러나 지원 품목이 초기의 구호성 식량지원(옥수수·밀가루)에서 점차 잉여농산물 지원(굴·사과·배·계란)으로 바뀌고 있었다. 이러한 점은 현실적인 불가피성을 이해한다고 해도 절대적인 식량부족을 겪고 있는 북한 현실을 감안할 때 결코 바람직한 현상

은 아니라고 할 수 있다.⁵¹⁾

〈표6〉 북한의 곡물 수요량 및 생산량

(단위: 만 톤)

연도	발표기관	곡물생산량	곡물 수요량	부족량
1995 / 96	FAO/WFP	408	599	191
	통일부	345	578	233
1996 / 97	FAO/WFP	300	536	236
	통일부	369	583	214
1997 / 98	FAO/WFP	266	461	195
	통일부	349	541	192
1998 / 99	FAO/WFP	348	484	136
	통일부	389	551	162
1999 / 00	FAO/WFP	342	475	133
	통일부	422	518	96
2000 / 01	FAO/WFP	292	479	187
	통일부	359	529	134
2001 / 02	FAO/WFP	366	496	130
	통일부	395	536	141
2002 / 03	FAO/WFP	384	492	105
	통일부	413	632	219
2003 / 04	FAO/WFP	416	510	94
	통일부	425	639	214

출처: 『2005 북한이해』, 통일부 통일교육원. ; FAO/WFP Special Report: FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Democratic People's Republic of Korea, 1996-2004, 각 연도.

둘째, 과당경쟁이나 중복사업의 시행이다. 지난해 대북 지원단체에 대한 정부의 남북협력기금 지원과 대중적인 방법의 모금이 허용되면서, 남한 내에서 일부 NGO들간의 실적 경쟁이 가열되고 북한을 상대로는 과시성의 협력사업을 추진하려는 현상이 나타나고 있다.⁵²⁾

51) 배성인, “대북 인도적 지원과 북한의 변화,” 『신진연구논문집』, 통일부, 2004.

52) 이용선, “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” 『민족화해』, 2003년 5·6월호, 민화협, p.35.

이것은 정부가 남북협력기금을 매칭-펀드(Matching Fund) 형태로 지원하고, 언론에서 NGO들의 지원실적을 서열화하는데 따른 부작용이다.

3) 대북 인도적 지원 시 유의점

국내 대북 인도지원의 두 주체인 ‘정부’와 ‘민간’의 고유한 입장과 역할에는 차이가 있다. 민간이 인도주의와 동포애의 발현이라는 당위적 측면에서 지원한다면, 정부는 남북화해·협력 정책의 주요 수단이라는 실용적 측면에 입각하여 국가이익을 고려해야 한다는 점이다. 따라서 국가예산을 사용하는 정부의 지원은 국민적 동의와 투명성이 보장되고, 민간차원의 지원은 순수성이 유지될 때 그 성과도 가장 크게 나타난다.

첫째, 국내합의의 구축이다. 우리사회의 경제적 불안과 실업, 북한 핵 문제와 보수적 여론단체의 강경입장 등으로 국민들의 대북지원에 대한 부정적 인식이 확산되었다. 따라서 대북 지원은 우리 경제가 부담할 수 있는 범위내에서 이루어져야 할 것이며 그 규모는 국민적 차원의 합의가 뒤따라야 한다. 또한, 대북 정책이 국내정치와 분리하여 추진될 수 없으므로 국내정치세력의 동의를 얻어내어야 한다.

둘째, 대북 인도적 지원의 순수성 확보이다. 정치적 이해관계나 군사적 긴장과 무관하게 지속되어야 하며 북한주민들에게 실질적인 도움을 주는 분야를 우선적으로 고려해야 한다. 같은 비용으로 보다 많은 대상에게 혜택을 줄 수 있는지, 지원목표계층의 수요에 적합한지와 타 용도로 사용될 가능성 여부 등도 면밀히 검토되어야 한다.

셋째, 분배의 투명성을 위한 노력이다. 대북지원에 관한 국제기구의 의구심이 확산되고 있다. 국제인권 단체인 국제앰네스티(AI)도 북한 정부가 시급히 해결할 핵심적인 사안은 차별 없이 모든 사람에게 식량의 공평한 분배를 보장하는 것이라 밝히고 있다. 분배 투명성 확보는 상황이 점차 개선되고 있으나,⁵³⁾ 아직도 많은 노력이 필요하다.

53) 최근 북한 당국이 식량지원단체의 감시활동에 대한 통제를 완화해 인도적 식량지원의 투명성이 높아졌다고 잭 프리처드 전 미국무부 대북교섭담당 특사가 언급했다. 『연합뉴스』, 2004년 7월 29일.

〈표7〉 세계식량계획의 모니터링 가능 지역

연도	1997	1998	1999	2000	2001-02	2003	2004
접근 허용 지역의 수	100	144	163	167	168	161	163

주: 접근허용 지역의 수가 해마다 다른 이유는 북한 행정구역을 합산한 수치가 다르기 때문이다. 2001년에는 211개 지역으로 산정했으나 2003년에는 201개 지역, 그리고 2004년에는 206개 지역을 기준으로 하였다.

출처: 세계식량계획, www.wfp.org.; 통일부, “남북관계추진현황,” www.unikorea.go.kr.

넷째, 국제사회의 공감대 형성이다. 국제사회의 참여와 협조는 대북 인도적 지원사업의 안정성과 지속성을 좌우하는 매우 중요한 사항이다. 남한정부는 남북관계 상황에 따라 형성되는 국제적 여론동향이 인도적 지원 사업에 큰 영향을 미침을 인식하고 국제사회의 공감대 형성에 기여하는 방향에서 사업을 추진해야 한다.⁵⁴⁾

마지막으로, 조급성 탈피와 전문성 함양을 통한 중장기적인 개발구호로의 전환이다. 그 중 식량차원에서는 단기적이고 일회적인 식량 지원보다는 식량 증산을 위한 농업프로젝트 확대, 영농자재지원, 조립사업, 수리시설 개선 등 근본적인 해결책을 제시해야 한다.

대북 인도적 지원으로 북한은 변화하고 있다. 남한 주민의 북한방문의 수효가 크게 증가하였고 정치·경제·군사를 제외하고라도 사회·문화 등 다방면에서의 교류가 증가되고 있음은 자명한 일이다. 또한 평양 등 일부 지역에 국한되었던 북한 주민들과의 접촉 기회가 농업과 보건사업 등의 협력 사업을 계기로 농촌과 지방 도시로 그 범위가 증가 추세에 있다.

〈표8〉 연도별 북한 방문 추이

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
인원(명)	536	146	1,015	3,317	5,599	7,280	8,551	12,825	15,280	26,213

출처: 『2005 통일백서』, 통일부.

이러한 변화들이 지엽적인 것이기는 하지만 남북한이 상호 이해하고 신뢰를 쌓아 가는데 바탕이 된다는 점에서 대북 인도지원이 한반도의 평화 구축에 적절

54) 배성인, “국제사회의 대북 인도적 지원,” 『국제정치논총』 제44집 1호, 한국국제정치학회, 2004, pp.267~271.

한 기여를 하고 있는 반증이라 할 수 있다. 이런 점에서 대북 인도지원은 그 자체가 송고한 것이며 반드시 지속되어야 할 타당성을 지니고 있는 것이다.

V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 북한의 국가전략은 체제유지를 우선에 두면서도, 경제발전을 통해 강한 국가를 만들어 가는 것이다. 여기에 남한과의 경제협력이 필수적이라는 것은 북한도 잘 알고 있다. 북한은 나름대로 모험을 하면서 철저히 실리위주의 정책을 추구해 왔다. 그러나 이 정도의 실리로는 북한이 기대하는 목적에 미치지 못할 것이다.

김대중 전 대통령은 ‘어떤 체제를 선택할지는 그때 그 사람들에게 달려 있으며, 바꿀 권리도 다음 세대의 몫’ 이라 말한 적이 있다. 지금은 체제의 우월성에 대한 담론보다는 신뢰구축을 통한 실질적 관계 개선이 중요한 시기이다. 한반도의 평화는 힘이 아닌 협력에 의한 평화요, 한반도 통일은 일방의 붕괴에 의한 것이 아닌 공존공영에 입각한 통일이다. 이를 위해 남북경제공동체의 형성이 필요하며 남북경제협력이 가장 요긴한 수단이 된다.

북한 내부에서도 개방·개혁의 불가피성을 잘 알고 있다. 그럼에도 불구하고 그들은 체제유지의 불확실성 때문에 머뭇거리고 있다. 따라서 다자간 틀 안에서 북한의 체제유지를 보장하고 이에 상응하는 개방·개혁을 요구해야 한다. 북한은 평화적인 핵 문제 해결을 통해 에너지 확보, 경제제재 해제 조치, 테러지원국 명단에서 제외, 북·미, 북·일 관계정상화 등을 이룰 수 있도록 외교적 역량을 개진하여야 한다. 여기에는 북한의 자구적 노력도 중요하겠지만 남한 정부의 중재자적 역할이 절대적으로 필요하다.

남북경협의 저해요인 중 하나인 북한내 투자환경의 열악성과 사회간접자본의 부족은 적극적인 외자유치를 통해서만 가능하다. 북한 내부 자본의 고갈로 북한 경제 회생의 단초는 외자유치임을 북한도 잘 알고 있다. 이를 위해 대외개방의 지속적 추진과 함께 내부 개혁이 수반되어야 한다.

남북경협이 진전되기 위해서는 정치적 변화에 흔들리지 않는 법·제도적 장치를 마련하는 것이 절실하다. 이에 제10차 경제협력추진위원회 회담을 통한 개성공단 내 남북경제협력협회사무소 개설은 이런 제도화의 효시인 셈이다. 더불어 남북경협 4개 합의서의 실질적 이행을 위한 현실적이고 구체적인 하위규정을 마련, 이를 세분화·국제화·명문화하는 노력이 요구된다.

남북경협은 자본과 자원·인력·기술 등의 측면에서 상생하는 사업이다. 따라서 일방적 퍼주기식 사업이 아닌 상호이익을 얻을 수 있고 북한의 국가전략과도 일치하는 정보통신분야를 기점으로 점차 확대하는 방안이 요구된다.

대북 인도적 지원은 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키며, 민족 동질성 회복에 도움이 된다. 이에 화해·협력의 실용적 측면과 인도주의와 동포애의 당위적 측면에서 대북 인도적 지원은 계속되어야 한다. 이를 위해 국내합의를 구축하고 순수성과 투명성을 확보하며 국제사회의 공감대를 형성해 중장기적인 개발구호로의 전환이 요구된다.

한반도 평화정착과 남북한 공존공영을 위한 남북경제협력은 남북관계의 대세이므로 남북 양측의 계속적이면서도 가시적인 노력이 필요하며 남북경협이 실패하지 않도록 이에 대한 연구와 전략·비전 제시가 끊이지 않아야 한다.

【참고문헌】

- 고경민 "북한의 전자정부 구축방식과 전략: 인터넷·인트라넷 전자 정부의 분리구축을 중심으로," 『2003 북한연구학회보』, 2003, pp.312~314.
- 김국신 『미국의 대북정책과 북한의 반응』 연구총서 2001-22, 통일연구원, 2001, pp.64~65.
- 김수용 『라진-선봉 자유무역지대 투자의 우위점과 투자대상 소개』, 나진·선봉지대 비즈니스 촉진 세미나(동경) 발표 자료, 1996.
- 김영운 "남북교역의 현주소: 무엇이 경협확대의 제약 요소인가?" 『2004 북한경제 심포지엄 자료』, 한국수출입은행·통일연구원, 2004, p.50.
- 김창희 "김정일 체제의 국가관리정책과 발전전략," 『한국동북아논총』 제6권 3호, 한국동북아학회, 2001, p.45.
- 김창희 『북한정치사회의 이해(제3판)』, 법문사, 2002, p.321.
- 김창희 "북한의 국가전략과 남북경제협력," 『한국정치외교사논집』 제24집 1호, 한국정치외교사학회, 2002, p.198.
- 김창희 『김정일의 딜레마』, 인물과 사상사, 2004, pp.173~175.
- 리정남 『우리 식대로 살아갈 데 대한 당의 방침』, 조선로동당 출판사, 1991, p.6.
- 박진 "생존을 위한 경제정책 변화 전망," 『통일경제』 제33호, 현대경제사회연구원, 1997, p.34.
- 박찬모 "북한 정보통신 기술의 현황과 전망: 북한의 소프트웨어 기술현황과 남북교류 방안," SK내부자료, 2001.
- 박찬모 "북한의 정보통신 기술현황과 전망," 『한국정책논집』 창간호, 한국정책연구원, 2001, pp.36~37.
- 배성인 "북한의 IT산업과 남북교류협력 활성화 방안," 『한국정책논집』 창간호, 한국정책연구원, 2001, p.162.
- 배성인 "국제사회의 대북 인도적 지원," 『국제정치논총』 제44집 1호, 한국국제정치학회, 2004, pp.267~271.
- 배성인 "대북 인도적 지원과 북한의 변화," 『신진연구논문집』, 통일부, 2004.

- 배종렬 “남북경제협력사업의 문제점과 개선방안,” 『북한경제논총』제9호, 2003, pp.98~99.
- 연하청 『북한경제학습』, 한국학술정보, 2002, p.66. ; pp.316~317.
- 윤덕룡 “남북경제교류의 한계와 국내 경제적 영향: 게임 이론적 분석,” 『통일정책연구』 제10권 2호, 통일연구원, 2001, p.32.
- 이기희 “북한의 남북교역 관련법규의 제문제 및 정책적 대응방안,” 『2004 신진연구 논문집』, 통일부, 2004, p.254.
- 이동철 “최근 남북경협 여건과 향후 과제,” www.kotra.or.kr.
- 이용선 “민간단체의 남북교류운동 현주소와 전망,” 『민족화해』, 민화협, 2003, p.35.
- 이찬우 “북한 외국인투자 관련 법규 개정,” 『북한뉴스레터』, 1999.
- 임강택 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망-대북 경제협력 정책에 대한 시사점』 연구총서 01-29, 통일연구원, 2001, p.115.
- 임을출 “농업협력의 현주소와 전망,” 『통일경제』제40호, 현대경제사회연구원, 1998, p.8.
- 지길홍 “남북경협의 국제환경 변동 : 대동북아 국가와의 협력을 중심으로,” 『통일연구논집』, 2002, pp.376~377.
- 최성 “한반도 평화 정착의 길,” 『통일경제』제62호, 현대경제연구원, 2001, p.13.
- 최수영 “북한의 외국자본 유치 현황과 과제,” 통일연구원.
- 최수영 『남북경협 모델설정』, 통일연구원, 2000.
- 황병덕 『부시행정부의 대북정책과 한국의 대북정책 추진방향』 연구총서 01-02, 통일연구원, 2001, p.97.
- 홍순직 “김정일 총비서의 신사고와 북한의 개혁·개방,” 『통일경제』, 현대경제연구원, 2001.
- 대한상공회의소 『정보통신산업의 경쟁력강화를 위한 관련제도 및 정책개발』, 대한상공회의소, 1998.
- 한국무역협회 『북한의 합작투자제도-북한의 합영법규』, 한국무역협회, 1991.

- 통일부, www.unikorea.go.kr, “투자보장 등 4대 합의서의 타결의의 및 주요내용,” 『보도자료』. ; 『남북경협 합의서 해설자료』. ; “대북인도적지원,” 『통일통계』. ; “남북경제협력추진위원회 제10차 회의 합의문,” 『남북합의자료』.
- 통일부 『남북교역실무안내』, 통일부 교류협력국, 2004.
- 『2001 통일백서』 통일부, 2001.
- 『2002 통일백서』 통일부, 2002.
- 『2005 통일백서』 통일부, 2005.
- 『2004 북한이해』 통일부 통일교육원, 2004, p.176 ; p.179.
- 『2005 북한이해』 통일부 통일교육원, 2005.
- 『2005 통일문제 이해』 통일부 통일교육원, 2005.
- 『21C 국제질서의 변화와 한반도』 통일부 통일교육원, 2005.
- 『증보판 북한연감』 연합뉴스, 2004.
- 『동아일보』 2005년 8월 22일.
- 『로동신문』 1998년 8월 22일 ; 2000년 1월 1일 ; 2001 신년공동사설
- 『민족21』 (주)월간 민족 21, 2001.5, p.58.
- 『연합뉴스』 2004월 7월 29일.
- www.mydaily.co.kr, 2005. 8. 1 기사.
- 통일부 홈페이지 www.unikorea.go.kr.
- 통일교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr.
- 한국무역협회 홈페이지 www.kita.net.
- 대한무역투자진흥공사 홈페이지 www.kotra.or.kr.
- 세계식량계획 홈페이지 www.wfp.org.
- Noland Marcus 『The future of two Koreas』, Institute for International Economics, 2000, p.284.

〈우수〉

통일시대를 준비하는 남북한 농업교류 활성화 방안에 관한 연구



국민대학교 행정학과 4학년 윤지호
국민대학교 행정학과 4학년 주종욱

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한의 농업 및 식량수급 현황
- III. 남북한 농업교류 현황
- IV. 남북한 농업교류 활성화의 필요성
- V. 남북한 농업교류의 촉진 방안 및 기대효과
- VI. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

**통일시대를 준비하는 남북한 농업교류 활성화
방안에 관한 연구**

50년이 넘게 지속되어온 남북한의 긴장상황이 최근 여러 분야의 교류 활성화로 인해 완화될 조짐을 보이고 있다. 따라서 서로를 경계하기 보다는 이해하는 입장에서 바로 보는 태도를 갖는 것이 시대흐름에 발 맞추고 남북한 화해를 앞당길 수 있는 방법이 될 수 있다. 이러한 서로에 대한 이해는 상호간 교류를 통해 이루어질 수 있는데 문화적 교류 이외에 경제적 교류는 그동안 남측에서 북측에 일방적 원조를 해주는 방식으로 진행되어 왔다. 하지만 상생의 원리를 이해하고 통일시대를 대비한다면 이제는 그러한 일방적 원조의 습관을 벗어나 쌍방향적 교류를 활성화해야 할 것이다. 하지만 남북한의 경제적 격차가 크고 각종 산업의 기술 격차가 크기 때문에 한번에 많은 분야에서 급속한 교류의 확장은 기대하기 어렵다. 그 중에서 농업 분야의 기술격차는 다른 첨단산업에 비하면 크지 않은 편이다. 그리고 지속적인 식량난을 겪고 있는 북한이 국민의 1차적 욕구인 먹을 것에 대한 충족을 위해서도 남북한 농업교류를 통해 부족한 점을 보완해야 한다. 하지만 농업교류 역시 과거와 같이 일방적 원조가 아니라 기술이전과 함께 그들의 우수한 농작물을 남측에서 수입하는 형식의 교류가 진행되어 상호 이익을 높일 수 있는 교류 방법을 모색해야 한다.

북한은 남측에 비해 전체 산업에서 농림어업이 차지하는 비중이 약 8배 이상 높다. 이는 기술력을 바탕으로 한 첨단산업 보다는 1차산업 중심의 산업구조를 가지고 있다는 것을 의미한다. 그리고 북한은 수도작과 옥수수를 주곡으로 하고 있으며, 이 작목들을 중심으로 불리한 자연조건을 이겨내고 품종개량을 비롯한 경작 방법의 개선을 시도해 왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 토양의 산성화와 자연재해 등에 의해 경작에서 어려움이 발생하였고, 지속적으로 식량 부족난을 겪고 있다. 북한의 식량난의 심각성에도 불구하고 농업은 북한 국민 총생산의 약 30%를 점유하고 있으며 그 중요성 역시 크다. 특히 북한은 1995년

에서 1998년까지 극도의 식량난을 겪은 후 다소 식량 위기가 완화되었다고는 하나 2003년에도 곡물 생산이 415만 톤에 그쳐 140여만톤이 부족한 것으로 추정되고 있다. 하지만 지속적인 농업활성화 노력을 통해 2000년 이후부터는 전체 생산량이 증가세로 들어섰다. 이 중 쌀 생산량은 남한의 40% 수준에 이르고 있으며 부족한 쌀 생산의 단점을 보완하기 위해 옥수수를 통한 식량공급에 주력해 왔다. 옥수수의 품종개발과 재배기술을 향상시키고자 노력하여 실제로 옥수수 관련 기술은 매우 앞선 것으로 알려지고 있으며, 북한 농산물 중에 옥수수는 전체 발면적에 3분의 1을 차지하고 있으며 북한에서 큰 비중을 차지하는 식량 작물이다.

북한은 농산물 생산에 주력하고 있지만 여전히 부족한 식량으로 인해 남측과의 농업교류 역시 지속해 온 것이 사실이다. 하지만 이러한 교류가 민간단체와 정부에서 실시하는 일방적 원조 수준으로 머무르고 있었다는 문제점이 있다.

하지만 최근 농산물의 대북 지원이 증가함에 따라 반출이 반입을 초과하는 경향을 보이고 있다. 특히 2002년부터 차관을 통해 연간 1억 달러 정도의 쌀을 북한에 반출함으로써 농산물의 대북 반출 규모가 급작스럽게 증가하였다. 하지만 쌀 반출을 제외하면 최근의 농산물 반출 규모는 오히려 감소 추세를 보인다. 또한 남북한 교역이 시작된 초기에는 북한으로부터 감자 등 식량을 반입한 적도 있으나 북한의 식량난 이후 식량 반입은 중지되었으며 반입 품목 수도 현저히 감소하였다. 그리고 우리나라는 북한으로부터 매년 30여 종의 농림산물을 반입하고 있으나 이 중에서 연평균 100만 달러 이상 꾸준히 반입하는 품목은 3-4개에 불과하다.

따라서 남북한 농업교류의 문제점은 정경분리 원칙에 있어서 정책적 일관성을 가지고 북한에 대한 경제적 원조 및 협력이 지속되지 못할 수 있다는 문제가 있다. 하지만 남북한의 농업교류에 있어 민간차원에서 지원이 농기계 위주의 물자지원에 한정되어 있고, 적은 예산으로 많은 지역을 지원하다 보니 지원 대상 지역과 사업내용의 연속성이 불완전하다. 그리고 지원 물자에 대한 분배의 투명성이 개선되기는 하였으나, 아직도 감시체계가 미흡한 실정이다.

하지만 현대에 들어서 북한의 농업사정의 문제점 뿐만 아니라 FTA와 중국

농산물의 남측으로의 대량 유입으로 인해 남측의 농업 산업이 큰 위협을 받고 있어 이를 해결하기 위한 방법으로 남북한 농업교류 활성화를 생각해 볼 수 있다. 남북한은 가까운 곳에 위치하고 있어 산지에서 생산된 농산물을 빠른 시간 내에 제공받을 수 있는 장점을 가지고 있으며 값싼 북한의 농산물을 수입하여 해외의 저가 농산물에 효과적으로 대응할 수 있는 장점도 있다. 따라서 북한은 부족한 식량난을 해소하고 남한은 저가의 해외 농산물에 효과적으로 대처하기 위해서 남북한 농업교류를 활성화 할 필요가 있다.

남북한 농업교류를 촉진하기 위해서는 북한의 식량 문제를 근본적으로 해결하기 위해 농업 생산성 향상을 위한 기술이전을 적극 추진해야 한다. 그리고 이 전된 기술이 효율적으로 관리, 활용되고 있는지 감시기구를 조직하여 활동해야 할 것이다. 그리고 남북한이 일방적 지원이 아니라 서로가 윈-윈하기 위해서 남북 계약재배를 생각해 볼 수 있다. 또한 남북 공동 농업 사업을 활성화하여 서로간의 기술격차 및 이질감을 해소시키는 노력을 지속해야 할 것이다. 마지막으로 남한에 유입되는 북한 농작물에 대한 홍보활동을 강화하여 국민들과 기업들이 북한 농산물을 적극적으로 사용함으로써 교류를 더욱 활성화 시킬 수 있는 동기를 이끌어 내야 할 것이다.

남북한은 이제 서로가 독자적으로 미래를 준비하기 보다는 상호간 협력을 통해 상생할 수 있는 방법을 모색해야 할 시기이다. 오랫동안 단절된 두 국가가 협력하는데 있어서 마찰이 있을 수 있지만 장기적 안목을 가진다면 지금부터 체계적인 교류활성화 방안을 모색하는 것은 통일시대를 앞당길 뿐만 아니라 통일 후 남북한의 이질감 해소 및 경제, 문화적 격차를 줄일 수 있는 방법이 될 것이다. 이 중 농업분야의 협력은 북한 주민들의 기본적인 욕구인 식생활에 대한 풍요로움을 선사하고 실질적으로 서로가 주고 받을 수 있는 분야로 단기적 성과를 나타낼 수 있어 남북한 교류의 새로운 기준을 마련할 수 있는 계기가 될 것이다.

I. 서 론

1. 연구의 내용 및 목적

최근 남북한 문화 및 경제교류가 급물살을 타고 있다. 과거의 긴장감이 넘치는 상황보다는 서로를 이해하기 위한 노력이 그 어느 때 보다 커지고 있는 실정이다. 경제적으로 남한이 북한을 앞지르고 있는 상황에서 그동안 북한과의 경제적 교류는 무상원조를 중심으로 이루어져 왔다. 하지만 진정한 통일시대를 준비한다면 무상원조 보다는 북한의 경제적, 사회적 발전을 유도할 필요가 있으며 이를 통해 통일 후 양 사회간의 격차를 좁히고 안정적인 국가 발전을 도모해야 한다.

따라서 이제는 보다 발전적인 남북한의 교류가 필요하며 교류는 일방적 노력과 희생이 아니라 쌍방향으로 주고 받는 형식으로 나아가야 한다. 특히 경제적 협력 분야에서는 기술력과 고급인력을 필요로 하는 첨단 장비의 생산과 개발에 있어서는 아직 남북한의 실질적 교류가 어렵다 할 수 있다. 특히 연구원 및 생산인력들의 수준차이는 단시간내에 극복하기는 힘들다. 때문에 현재 개성공단과 같은 곳에 입주한 업체들의 생산품은 주로 단순한 공산품이 대부분이다. 결국 경제적 협력을 이끌어내기 위해서는 보다 활성화를 시킬 수 있는 다른 대안이 필요한데 여기에서 주목해야 할 것이 바로 농업교류이다.

1차산업에 속하는 농업의 경우는 남북한이 지형, 기후 등의 특성에 의해 서로가 다량으로 생산하는 작물의 종류에 차이가 있다. 또한 기술격차가 다른 첨단장비 생산기술보다는 작기 때문에 인력의 교환과 기술 이전에 있어서도 보다 수월할 수 있다. 그리고 최근 FTA와 함께 중국 농산물들이 급격하게 국내로 유입되는 상황에서 우리 농산물을 보호하고 통일시대에 경쟁력 있는 농업 체계를 갖추기 위해서도 남북한 농업교류가 필수적이라 할 수 있다. 여기에서 남북한 농업교류는 서로가 부족한 농산물을 교환하는 것 뿐만 아니라 필요로 하는 농업 기술을 이전하여 생산량을 효율적으로 높이는 작업도 포함된다. 북한의 경우 계속되는 식량 부족으로 인해 무상원조에 적극 의존하는 태도를 벗어나고 국제사

회에서 인정받기 위해서도 정당한 방법으로 식량수급을 할 수 있는 방안을 모색해야 하는데 그 중에 가장 효율적인 방법이 남북한 농업교류를 통해 상호간에 필요한 작물에 대한 교류를 활성화하고 남한의 발전된 농업관련 기술을 북한에 전수하고 이를 지속적으로 관리할 수 있는 시스템을 구축할 시점이라고 할 수 있다.

따라서 남북한의 농업현황 분석을 통해 서로에게 필요한 부분을 찾아내고 현재 진행되거나 또는 실시되었던 남북한 농업교류의 내용을 살펴보고 교류의 문제점을 도출하고 이를 해결하고 교류를 활성화할 수 있는 방안을 도출할 필요가 있다. 결국 본 연구는 남북한이 생산적이고 윈-윈(win-win)할 수 있는 농업교류방안을 도출하는데 그 목적이 있다.

2. 연구 방법 및 구성

본 연구는 남북한 농업교류의 현황을 분석하고 교류시에 발생할 수 있는 문제점을 해결하기 위한 방안을 도출하기 위해서 정부의 통일정책과 남북농업교류 정책에 대한 기존 연구논문 및 정기간행물, 뉴스기사, 인터넷 검색, 통계청의 통계자료를 수집하여 분석하였다. 본 논문의 연구구성은 2장에서 북한의 농업현황과 식량사정을 분석하여 북한농업의 장점과 단점에 대해 분석하였으며 3장에서는 남북 농업교류현황을 분석하여 그동안 남북한 농업교류가 효율적으로 이루어져 왔는지를 평가하고 남북 농업교류의 문제와 한계점을 도출하였다. 그리고 4장에서는 아시아의 자유무역협정체제 현황과 남한의 전체 곡물 수급동향 분석을 통해 남북한 농업교류 활성화의 필요성을 이끌어 냈으며 5장에서는 남북한 농업교류 활성화 방안을 도출하였다. 6장에서는 연구결과를 요약하고 연구의 한계점과 향후 연구방안에 대해 논하였다.

II. 북한의 농업 및 식량수급 현황

사회주의 체제 붕괴와 탈냉전 시대지만 북한은 사회주의 체제를 고집함으로써

써 지속적인 경제난과 식량난을 겪고 있다. 이러한 문제점은 자급자족의 폐쇄적인 경제 정책을 고수해 온 결과라 할 수 있다. 하지만 북한은 WTO(세계무역기구)체제하의 세계화 경향과 기존 사회주의 국가들의 몰락 이후 경제분야의 다각화¹⁾로 인해 외부와의 단절에서 발생할 수 있는 경제적 문제점과 이를 자체적으로 해결하는데 한계를 인식하고 있다. 따라서 점진적인 개방과 협력의 필요성을 절감하고 남북공동의 노력을 통해 협력을 모색해 나가고 있으며 특히 생활에 가장 기본적 요건인 식량 자급 부분에서 협력을 절실히 요구하고 있다.

1. 북한의 농업 현황

1) 북한 농업생산의 일반적 환경

북한의 농업은 전체 산업 중 30.2%를 차지하고 있으며, 서비스업의 31.6%에 이어 두 번째로 큰 비중을 가진 산업이다. 그리고 남한에 비해 전체 산업에서 차지하는 비중이 훨씬 높다.

〈표1〉 남북한 산업 구조

(단위: %, 당해년 가격기준)

산업별	남한	북한
농림어업	4.0	30.2
광공업	29.6	25.8
광업	0.3	7.8
제조업	29.2	18.0
전기가스 수도업	2.9	4.4
건설업	8.5	8.8
서비스업	55.1	31.6
정부	10.5	22.0
기타	44.6	9.6
국내 총생산	100.0	100.0

자료 출처 : 통일부 , 2004

1) 경제의 주체들 간에 보완관계나 포함관계가 존재하는 곳에서는 다각화가 지배적이며, 서로 경합적이거나 대체율이 변화하는 곳에서는 다각화되지 않는다.(김문식,1986)

이렇듯 북한은 농업제일주의를 표방하면서 농업 생산에 열을 올리고 있다. 하지만 북한의 경공업 우선 정책에 의해 노동력이 이전하여 농업인구 비율이 상대적으로 감소했다. 이러한 농업 인구의 감소는 남한의 경우 농업 기계화를 통해 어느 정도 해결을 하고 있지만 북한의 경우 기계화 추진에 있어서 기술적·경제적 어려움으로 인해 노동력 부족 문제가 발생하고 있다. 따라서 이러한 노동력 부족 현상은 농업의 안정적인 생산에 부정적 영향을 크게 미치고 있다.

우선 북한의 식량 생산 수준을 살펴보면 북한은 수도작과 옥수수를 주곡으로 하고 있으며, 이 작목들을 중심으로 불리한 자연조건을 이겨내고 품종개량을 비롯한 경작 방법의 개선을 시도해 왔다. 그러나 80년대 후반부터 비료 등 자재의 부족, 유류 부족에 의한 기계 사용 감소, 토양 산성화 등으로 인해 결국 만성적 식량 부족이 나타난 것이다.²⁾ 북한의 식량난은 <표 2>에서 식량수급 상황을 살펴보면 그 심각성을 알 수 있다.

<표2> 북한의 식량 소요량 및 부족량³⁾

(단위 : 1,000톤)

양곡연도	1995/ 96	1996/ 97	1997/ 98	1998/ 99	1999/ 00	2000/ 01	2001/ 02	2002/ 03	2003/ 04	2004/ 05
국내 공급량	4,077	2,995	2,663	3,481	3,420	2,573	3,656	3,840	4,156	4,235
생산	4,077	2,837	2,663	3,481	3,420	2,573	3,656	3,840	4,156	4,235
이월	N/A	158	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
소요량	5,988	5,395	4,614	4,835	4,751	4,769	4,957	5,100	5,132	4,923
식용	3,688	3,798	3,874	3,925	3,814	3,871	3,893	3,944	3,959	3,893
사료용	1,400	300	300	300	300	300	178	178	181	300
기타	900	440	440	610	637	598	851	978	922	802
부족량	1,911	2,364	1,951	1,354	1,331	2,196	1,084	944	897	1,301
상업적 수입	700	500	700	300	210	100	100	100	100	100
지원	630	660	760	840	586	1,532	300	300	300	1,532
절대부족량	581	1,204	491	214	535	564	684	404	497	564

출처: 현대아산.

2) 북한은 1995년부터 시작된 자연재해가 사실상 거의 매년 발생하였고 경제사정의 악화로 비료, 농약 등 농업 자재의 부족이 뒤따라 농업생산에 극도로 나쁜 영향을 미쳤다.(남성욱, 2003)

3) FAO/WFP, "Special Report: FAO/WFP Corp and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, Nov. 22, 2004

북한 식량난의 심각성에도 불구하고 농업은 북한 국민 총생산의 약 30%를 점유하고 있으며 그 중요성 역시 크다. 특히 북한은 1995년에서 1998년까지 극도의 식량난을 겪은 후 다소 식량 위기가 완화되었다고는 하나 2003년에도 곡물 생산이 415만 톤에 그쳐 140여만톤이 부족한 것으로 추정되고 있다.⁴⁾

그리고 최근 몇 년 동안 가뭄, 홍수, 우박, 태풍 등 자연 재해가 해마다 겹쳐 이런 식량난을 더욱 심화시켰고, 이로 인해 농업생산량이 급격히 감소하였다. 또 김일성에 의한 주체농법의 권장으로 인한 다락밭 경작을 늘려 나갔는데, 이것이 오히려 홍수와 산사태 등의 피해를 더 키운 결과가 되었다. 또 북한은 수년 동안에 걸쳐 에너지난을 겪고 있는데 겨울철 연료 부족으로 쌀감의 수단으로 산속의 퇴비를 사용한 결과 여름철 큰 비가 올 때 산사태를 일으키는 원인이 되고 있으며, 또한 농경지침수를 가져오게 하여 농작물 생산력을 떨어뜨리고 있다.

2) 농업 생산의 환경적 요건

한반도는 전체 면적의 70% 이상이 산악 지대인데, 북한은 약 80%가 산악 지대로 형성되어 있고, 특히 북쪽과 동쪽에 험준한 산지가 분포되어 있다. 또 북한의 지형은 오랜 세월동안에 이루어져 온 지각운동과 침식, 퇴적 작용으로 산지, 평야, 고원, 계곡, 해안 등의 지형 변화가 심하여, 농업의 측면에서는 다소 열악한 환경을 가지고 있으나 동북쪽에는 산림자원 및 수력자원이 풍부하여, 경제적 현실로 볼 때 농업자원으로 이용 가치가 매우 높다.

북한에서의 평야는 대부분이 충적평야⁵⁾와 준평원으로 되어 있으며, 평야단 위도 면적이 작다. 또한 이미 언급한 것처럼 산악과 고원의 경사가 심한 지형이기 때문에 비교적 많은 숫자의 하천들도 지형의 특징에 따라 유속이 빠르고 수량도 풍부하여 농업 동력자원으로 에너지 활용의 가치가 높다.

북한의 기후는 대륙성 기후대의 영향을 받아 여름은 덥고 겨울은 몹시 추운

4) 북한은 1995년~1998년사이 최악의 식량난 이후 국제사회의 원조 등에 힘입어 그 심각성은 완화되었다고는 하지만 아직도 식량 부족은 여전히 해결되지 않고 있다. 북한은 전체 식량 소요량 550만톤에 부족한 식량을 남측에 지원을 요구하고 있다.(남성욱, 2003)

5) 퇴적평야의 하나로, 급류의 토사 퇴적에 의한다. 북한의 압록강, 대동강등 산지 서쪽을 흘러 황해로 유입하는 하천들은 대체로 유로가 길고 유역 면적이 넓으며 유량이 많은 반면, 경사는 완만하여, 하천을 따라 곳곳에 크고 작은 분지들과 규모가 큰 충적평야들이 발달되어 있다.(www.naver.com 2005.8.20)

온대성 계절풍 기후이며 봄에는 기온이 급상승하여 건조하며 여름에는 동남풍의 영향으로 흐리고 더운 날씨가 계속되며 비가 자주 내린다. 이런 기후 조건들로 인해 작물에 냉해의 영향을 주는 경우가 많다. 또 산맥과 계절성 등의 영향으로 인해 서해안에 비해 동해안의 기온이 더 높고 해안지방보다 내륙지방이 더 높다.⁶⁾

3) 농업 생산

북한에서 식량의 안정적 생산은 체제 유지의 토대를 확고히 하고 발전시켜 나가는 주요한 관건이 되기 때문에 '새땅 찾기 운동' 등의 사업을 통해 경지 면적을 확대하고자 노력하며 식량 자급을 위해 노력하고 있다. 하지만 북한 농업 생산력의 정체는 현재의 북한 식량난을 초래하여 심각할 정도로 체제를 위협하고 있다.

북한 식량 작물의 일반적인 생산량을 보면 쌀과 옥수수는 식량작물로 계속 증가추세에 있으며, 과일이나 채소도 계속 증가 추세에 있다. 콩 생산량은 60년대 초까지 증가하다 다시 감소하기 시작했으며, 맥류, 수수, 팥, 녹두 등의 잡곡류는 식량부족으로 양곡증산 시책에 따라 점차 생산이 소멸되었다. 농림부와 농촌진흥청 분석자료에 의한 북한의 쌀 생산량은 1970년에 148만톤, 1980년에는 124만 5천톤으로 감소했다가 1990년에 다시 145만 7천톤으로 증가추세를 보였고 1995년에 다시 121만1천톤으로 감소되었다. 이러한 식량 생산의 감소 원인은 식량 작물 재배면적의 감소와 수해, 혹은 냉해 가뭄 등의 기후적 특성에 영향을 받은 것으로 보인다. 이후 2000년 이후에는 증가세로 돌아서서 다소 생산력을 회복한 것으로 추정되며, 이는 1995년부터 이루어진 국내 단체들의 인도적 지원에 의한 식량생산지원에 힘입은 바가 크다고 분석된다.

그리고 북한에서 단보당 쌀생산량을 보면 1970년에는 북한의 10ha당 생산량은 254kg이고 남한이 330kg으로 북한에 대해 남한이 1.3배 높게 나타났다으며, 1995년에는 북한의 생산량은 210kg이고 남한이 445kg으로 남한이

6) 외형적인 수치 비교로는 남한과 기후 조건이 큰 차이가 없는 것으로 보이나, 근소한 기후차이로도 실제로 별 생육에 큰 영향을 미친다. 비는 한번의 낮은 기온으로도 치명적인 타격을 입을 수 있다. 남북한간의 연평균 기온차이는 겨울철 평균 기온차이와 긴 겨울에서 생긴다.(유인수,1998)

〈표3〉 북한의 식량 생산 실태(1995-2003) 7)

(단위: 만톤)

연 도	북한발표	한국발표(통일부)	국제식량 농업기구 발표(FAO)
1995	349.0	345.0	424.5
1996	250.0	369.0	448.0
1997	268.0	367.0	266.0
1998	283.0	397.0	347.0
1999	428.0	422.0	348.0
2000	-	358.0	292.0
2001	-	395.0	354.0
2002	-	413.0	387.0
2003	-	-	415.6

약 2.1배 가량 높은 수치를 보이고 있으며, 최근에는 북한의 생산량은 300kg 이고 남한이 471kg으로 남한이 1.6배 정도 높게 나타나 생산량의 격차가 다소 줄어들기도 했다.

〈표4〉 남북한 단보당 쌀 생산량 8)

구분	단보당 쌀 생산량			
	남한	북한	남북한	남/북(배)
1970	330	254	305	1.3
1975	386	283	339	1.4
1980	289	196	247	1.5
1985	456	237	364	1.9
1990	451	226	355	2.0
1991	446	281	392	1.6
1992	461	269	397	1.7
1993	418	232	356	1.8
1994	459	264	393	1.7
1995	445	210	362	2.1
1996	507	233	382	2.2
1997	518	261	404	2.0
1998	482	254	380	1.9
1999	495	281	419	1.8
2000	497	264	416	1.6
2001	516	293	438	1.7
2002	471	300	407	1.6

7) 표 - 남성욱, 2003 주)북한 발표치 1995년 이후는 정곡 기준이며 식량은 쌀, 옥수수, 맥류, 두류,잡곡을 합한 수치이며 조곡 기준임.

8) 통계청, 2003

북한에서는 이러한 쌀 생산이 부족한 관계로 옥수수를 통한 식량공급에 주력해 왔다. 옥수수의 품종개발과 재배기술을 향상시키고자 노력하여 실제로 옥수수관련 기술은 매우 앞선 것으로 알려지고 있으며, 북한 농산물 중에 옥수수는 전체 발면적에 3분의 1을 차지하고 다락밭에 경작되는 작물로 주로 옥수수가 재배되며, 북한에서 큰 비중을 차지하는 식량작물이다.

북한의 옥수수 생산량은 1970년에 이미 185만 5천톤으로 많은 양을 생산해왔고, 증가세와 약간의 감소세를 거듭하나 2000년 이후로는 다시 증가추세로 돌아섰다. 남한에 있어서 옥수수 생산량은 최근 2002년에 7만 5천톤으로 북한에 비할 바가 아니지만 이는 식량 작물로서의 효용보다 사료용이나 간식 위주의 기호식품으로 이용되기 때문이다. 또한 옥수수생산에 있어서는 북한이 남한보다 1ha당 수확량이 훨씬 높은 것으로 나타나 재배기술면에서도 앞서가는 것을 보여준다.⁹⁾

북한에서 원예작물 생산은 식량난으로 인해 많은 제약을 받고 있다. 생산량과 품질면에서 모두 식생활 문화를 논할 정도의 재배는 이루어지지 않고 부족한 식량의 대체작물로서 생산되고 있다. 특히 최근 현금 수입원으로 각광을 받고 있는 약용작물은 일부 품목은 직접 재배를 통해 생산해 내고 있지만 이를 제외하고는 대부분 산간 지방에서 자연발생적으로 성장하고 있는 자연산을 직접 채취하고 있으며, 양념류나 채소류 등은 평양과 같은 대도시 인근 지역에서 재배되고 있으나 생산량은 저조하다.

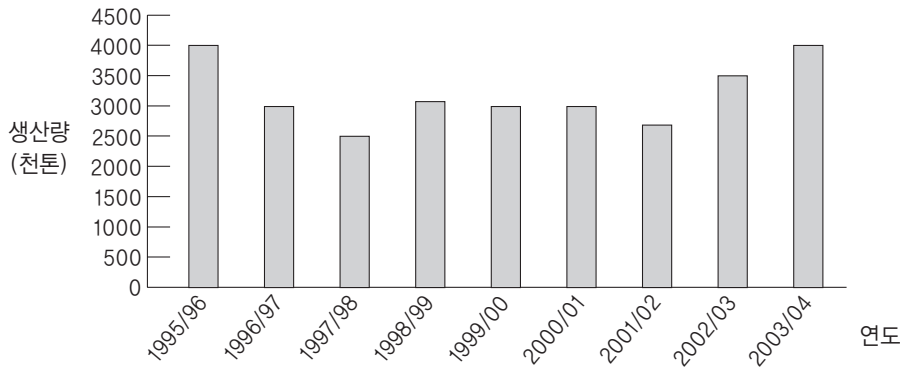
북한에서의 과일 수출품목 중에 하나가 사과인데 그 양은 FAO자료에 따르면 약 3~4천톤으로 그렇게 많지 않은 양이다. 북한은 사과재배에 있어 토양과 기수가 적합하며, 구릉지를 제외한 대부분의 지역에서 관개가 가능해 재배면적을 계속 늘려가고 있다. 북한에서 농업 생산의 장점은 협동농장에 의한 계획생산이 가능하다는 것인데 과수생산을 위한 대규모 계획생산으로 1개 군지역을 모두 과수원으로 조성하는가 하면 단위협동농장 전체를 과수원으로 가꾸어 대량으로 집중해서 생산하고 있다.

9) 옥수수 재배면적이 남한의 2만정보안밖에 비해 북한은 60만 ha이상이며, 남한의 옥수수는 사탕 작물인데 반해, 북한은 장려 작물로서 옥수수 연구 인력이 남한의 50배의 500명 이상이며, 보조연구자까지 합하면 수만명에 달하는 조건으로 볼때, 옥수수만큼은 북한이 남한보다 열등하다 할 수 없다. (이민복, 1999)

2. 북한의 식량 사정

2000년 이후 식량 생산이 차츰 증가하고 있으며 국제사회의 식량 지원도 지속되고 있어 국가 수준의 식량 사정은 조금씩 나아지고 있는 현실이다. 그러나 국민의 생존에 필요한 최소한의 영양기준을 충족시키기 위해서는 연간 100만 톤 이상의 식량을 외부로부터 조달하여야 하며 정상적인 식량 소요량을 충족하기 위해서는 연간 200만 톤 이상 부족한 실정이다.

〈그림1〉 북한의 곡물생산량 추이 10)



이처럼 최근 북한의 식량 생산이 증가한 것은 기상 호조, 병해충 발생의 감소, 비료 등 농자재의 안정 공급, 수리시설 개선에 의한 농업용수의 안정 공급, 이모작 확대에 의한 곡물 재배면적의 증가에 기인하며 부분적으로는 생산주체에 대한 경제적 인센티브 강화로 생산성이 향상되었기 때문이다.¹¹⁾

또한 식량 사정이 악화되면서 소와 돼지의 사육두수는 감소 또는 정체 현상을 보이고 있으며 초식가축사육 장려 정책에 따라 염소, 토끼, 닭, 오리, 거위

10) 주 : 2003/2004년 생산량에는 텃밭에서 생산하는 50,000 톤 정도의 곡물을 포함하였으며 2004/05년에는 텃밭에서 생산하는 50,000톤과 경사지에서 생산하는 55,000톤을 포함하였음. 자료: FAO/WFP, Report

11) 권태진, "2005년 북한 농업 전망과 남북협력"

12) 어린이를 대상으로 1998년과 2002년에 영양조사를 실시한 결과 4년 동안 상당한 영양개선이 이루어진 것으로 분석되었으나 아직도 영양실조 비율이 높은 것으로 조사됐다. 더구나 소득이 낮거나 가구원수가 많은 가구, 연금 소득에 의존하는 가구는 식량 조달에 소득의 70% 이상을 지출하고 있어 더 큰 고통을 받고 있으며 지역적으로는 북부와 북동부의 공업지대에 거주하는 주민의 식량 사정이 상대적으로 열악한 것으로 평가된다. 종자, 비료, 농약, 농기계, 비닐 등 농자재의 자체 공급 능력은 매우 낮은 것으로 평가되며 국제 사회의 지원에 크게 의존하고 있다.

등 소가축의 사육두수는 빠르게 증가하고 있다. 국가 수준의 식량안보는 호전되었으나 계층 간에는 격차가 확대되고 있으며 아직도 650만 명은 긴급식량지원이 필요한 취약계층으로 분류되고 있다.¹²⁾

매년 종자를 갱신해야 하는 옥수수과 바이러스가 없는 씨감자로 갱신해야 하는 감자는 우량종자 공급 부족이 계속되고 있으며 1998년 이후 비료 공급량은 지속적으로 증가하여 2004년 23만 173톤(성분량 기준)을 사용하였지만 소요량의 40%에 불과하고 72%는 한국과 유럽연합 등 국제사회가 지원한 것이다. 트랙터 보유대수는 6만 4천 225대이며 이 중 57%가 가동되고 있으나 낫과 고장이 잦고 부품이 부족하여 작업 효율이 낮다. 현재와 같은 기계화 조건으로는 적기 작업이 곤란하므로 이모작을 확대하기 어렵고 수확 후 손실도 막대하다고 볼 수 있다.

전반적인 상황을 살펴보면 전국적으로 토지정리를 실시하여 필지 규모를 넓힘으로써 기계화 영농 기반을 확충하였으며 대규모의 물길공사를 통하여 에너지를 적게 사용하는 자연유하식 관개체제로 전환, 1998년부터 강원도, 평안북도, 황해남도, 평안남도, 평양의 토지정리사업을 완료함으로써 주요 곡창지대에 대한 토지정리가 완료되었으며 현재 진행 중인 황해북도, 개성, 함경남도에 대한 토지정리를 2005년에 완료하게 되면 총 60만 ha에 대한 토지정리사업이 마무리 될 전망이다.

3. 최근 북한의 농업정책 동향

북한의 농업정책은 작물다양화, 초식가축사육 장려, 농업기반 정비사업 등 다양한 방향으로 펼쳐지고 있다. 먼저 북한은 곡물 단작 위주의 농업을 지속한 결과 토양이 산성화되고 토양 비옥도가 떨어짐에 따라 1998년부터 작물다양화 사업을 추진해 왔다. 옥수수 비중을 70만ha에서 50만ha로 축소시키고 감자와 이모작의 비중을 각각 4만 5천ha에서 19만ha, 4만ha에서 20만ha로 확대 시켰다.¹³⁾

13) 정정길, 권태진, “북한의 농작물 종자관리체계와 국영채종농장 관리운영 사례”

이모작 확대에 옥수수의 재배면적은 줄어들고 감자, 보리, 밀 등은 늘어남으로써 전반적인 곡물 생산량이 증가하였으나 곡물-곡물 위주의 이모작으로 인하여 토양에 대한 부담은 여전히 가중되었다. 감자농사혁명의 경우도 재배면적 확대에 여름철 식량난 해결에 많은 도움이 되었으나 우량 씨감자를 확보하지 못함으로써 증산에는 한계가 있다.¹⁴⁾

수치적인 동향 외의 변화를 살펴보면 제도개선을 들 수 있으며, 이는 1996년 도입된 물적 공급능력의 부족과 제한된 농산물 판매시장으로 초기에는 성과가 적었으나 최근 시장이 활성화되고 초과생산물에 대한 분조의 자유처분권이 확대되면서 생산성 증대를 가져온 새로운 분조 관리제와 지난해 성공적으로 실시된 포전 담당제를 통해 복의 체제변화를 살펴 볼 수 있다.¹⁵⁾

내부동향과 동시에 살펴볼 주요사항은 북한 외부 국제사회의 농업지원이다. 북한 당국은 국제사회에 긴급 인도적 지원을 개발 지원으로 전환해 주도록 요청하고 있으나 현재 미흡한 성과를 보이고 있다. 1995년 이후 국제사회는 북한에 대해 대규모의 인도적 지원을 계속하고 있으며 최근에는 북한의 농업회복을 위한 개발 지원의 필요성을 강조하고 있지만 북핵 문제가 제기되면서 구체적인 논의가 중단된 상황이다.

현재 북한의 농업개혁은 미흡하나마 중국의 1978년 개인영농 개혁을 연상시키고 있다. 7·1조치는 사회주의 개혁단계에서 초기에 나타내는 가격개혁의 일종이다. 사회주의 중앙계획경제의 기본틀이 변하지 않은 상태에서 수요 공급의 원리를 일부 가격결정 과정에 도입시켜 생산자와 소비자의 이득을 극대화시킨다. 상품의 가격을 올려 생산자들의 생산 의욕을 높이고 수요자는 제품의 실질가치를 인식하여 생산과 소비를 합리적으로 조정하는 것이다. 7·1조치는 농산물의 가격을 올려 농민들에게 인센티브를 제공했다. 이로 인해 농민들은 과거

14) 감자의 수량은 10~12톤/ha에 머물러 한국의 25톤/ha에 비하면 현저히 떨어짐

15) 북한신문 : 노동조선 - 북한의 김용술 무역성 부장은 2004년 12월 11일 재 일본 조선인총연합회 기관지 조선신보와의 회견에서 "같은 노력을 가지고 같은 땅에서 알곡이 더 많이 난다면 바로 그것이 실리주의에 맞는 것이다. 우리는 실리주의 원칙에서 어떻게 하면 더 많은 생산을 늘릴 수 있는가를 여러 방면에서 시험하고 있다."고 말했다. 그는 또한 "분조를 더 작은 단위로 할 수 있는 권한이 (협동농장에) 주어졌다."고 하면서 "그런 (분위기) 속에서 더 적은 인원으로 포전을 담당하는 포전담당제가 나온 것"이라고 말함으로써 포전담당제의 도입 배경을 설명하였다.

보다 협동농장에서 영농의욕을 높일 수 있는 요인이 생겼다. 이중곡가제를 폐지하고 수매가격과 판매가격을 축소함으로써 농민들이 국가수매나 시장판매에 관심을 가지게 되었다.

7.1경제관리개선조치 이후 정부의 식량 배급능력은 저하된 반면 주민의 자체 식량 조달 비중이 증가하고 시장의 기능이 강화되었다. 또한 작업 능력에 따라 임금 격차가 확대됨으로써 지역 간, 가구 간 소득 격차가 심화되고 상대적 빈곤계층이 증가한 반면 고소득 계층의 출현으로 농산물 소비 패턴이 다양해지고 고급 농산물 수요가 증대되었다. 최근 북한은 중국에서 많은 양의 돼지고기를 수입하고 콩 재배를 확대, 협동농장 및 농민은 소득을 증대시킬 수 있는 더 많은 기회를 가지게 되었으며, 식품 수요가 다양화되고 고급화됨으로써 새로운 농업기술 수요가 증대되었다.¹⁶⁾

4. 2005년 북한 농업 전망

북한의 경제계간지에서는 ‘국방공업을 앞세우는 것과 함께 경공업과 농업을 동시에 발전시켜 인민생활을 획기적으로 높이는 것은 선군시대 사회주의 경제건설 노선의 중요한 요구’라는 제목으로 농업이 발전해야 하는 다섯 가지 이유를 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 인민생활에서 선차적인 요구는 먹는 문제이며 농업을 발전시키지 않고서는 먹는 문제를 풀고 인민생활을 향상시켜 나갈 수 없다. 둘째, 농업 생산물은 식료가공업, 견방직공업, 일용품 등 경공업 분야의 필수 원자재를 공급한다. 셋째, 농업은 농민 소득 향상을 통해 노동자와 농민, 도시와 농촌 주민 사이의 생활수준 차이를 줄일 수 있다. 넷째, 농업 발전을 통해 주민생활이 나아지면 주민은 실생활에서 선군혁명사상에 대한 정당성과 당의 은덕을 절감케 된다. 다섯째, 농업이 발전하면 군량미가 충분해져 군인들이 훈련에 전념할 수 있고 국방력 강화로 이어질 수 있다.¹⁷⁾

16) 한국농촌경제연구원 자료(2005)

17) 한국농촌경제연구원 자료(2005)

이는 신년 공동사설에서 나타난 북한의 농정방향과 맥을 같이하고 있기 때문에 급작스럽게 수립된 계획이라기보다는 최고정책결정자와 정책입안자 사이에 이미 상당한 공감대를 형성하고 있는 내용을 재확인한 것이라 할 수 있다.

즉, 북한 당국은 금년도 농정의 중점 과제를 종자혁명, 두벌농사, 감자농사 혁명, 콩 농사 확대로 설정함으로써 예년과 큰 차이가 없다. 또한 다수확 품종의 공급확대, 비료 농약 농기계의 원활한 공급과 선진 영농기법을 채용해야 한다는 점도 좀 더 적극적인 표현을 사용하여 예년과의 차이를 보였다.

북한농업동향의 가장 주목할 만한 변화는 농업 부문의 문제점을 스스로 인식하고 지도와 관리방식을 개선해야 한다는 점에 있어서는 지금까지의 신년공동사설 내용과 차별화 된다는 것이다. 사회주의 원칙을 지키면서 경제적 실리를 얻을 수 있도록 관리방식을 전환하고 식량 문제해결을 정치사업의 반열에 올려 놓았다는 것은 북한 당국이 농업 문제의 심각성을 인식하고 이를 적극 해결하려는 의지를 가지고 있는 것으로 판단할 수 있다.

북한 당국이 경제건설에서 농업 생산을 강조하는 이유는 크게 네 가지로 압축할 수 있다.¹⁸⁾

첫째, 유엔의 인도적 통합지원 거부 의사로 인한 국제사회와의 갈등이다. 북한 당국의 불안정한 정책방향은 대북지원에 대해 어떤 방향으로 다가가야 하는지가 얼마나 중요한지를 나타낸다. 북한은 지난해 여름 유엔의 2005년도 대북 인도적 통합지원에 대한 거부 의사를 밝힌 바 있고 평양에 주재하고 있는 국제 민간 단체에 대해서도 호의적인 태도를 보이지 않음으로써 국제사회의 지원에 대해 큰 기대를 하지 않는 듯한 인상을 주었다.¹⁹⁾

또한 북한 당국은 현재 북한에 상주하고 있는 유엔 인도 지원 사무소의 체류 허용 기간이 만료되는 금년 8월에 체류 허가를 갱신하지 않을 계획임을 밝힌

18) 권태진, 2005 북한 농업동향과 남북협력 -한국농촌경제연구원

19) <http://www.reliefweb.int> (UNOCHA, DPR Korea OCHA Situation Bulletin Aug/Sep 2004)
2004년 9월15일 북한의 큰물피해대책위원회 정윤형 대외처장은 유엔의 대북 인도적 통합지원 거부 이유에 대해 (1).국제사회의 지속적인 대북지원에 따라 정부에 대한 주민의 신뢰 상실 우려 (2).국제기구의 요구, 특히 감시 및 현장접근에 따른 보안 노출 (3).현장 감시에 따른 주민의 정서적 거부감을 들면서 감시와 현장접근의 단순화를 요구하였음. 북한의 유엔의 인도적 통합지원은 거부하지만 개별 기구나 국가의 지원은 수용할 의사가 있음도 밝혔음.

바 있다. 이에 대해 유엔과 북한 당국은 협의를 계속하고 있지만 아직까지 별 진전이 없다.²⁰⁾

유엔은 모니터링 없는 곳에 지원도 없다는 원칙을 정하고 있기 때문에 북한의 별다른 변화가 없는 한 국제사회의 대북 인도적 지원은 거의 중단될 것임에 틀림없다. 벌써 이러한 우려가 가시화 되고 있다. 2004년 9월 이후 국제사회는 세계식량계획의 대북 식량지원에 대한 재정 지원을 거의 중단하고 있다.²¹⁾

금년 들어서는 다른 유엔기구 및 민간단체의 대북 지원도 눈에 띄게 줄어들었으며 이에 북한은 식량 배급량을 줄이는 등 자구책을 강구하고 있다.²²⁾

북한 당국은 국제사회의 대북 인도적 지원에 대해서는 반감을 가지면서도 민족 공조는 강조함으로써 국제사회로부터의 지원 공백을 남북협력에 의해 메우려는 듯하다. 북한은 우리 정부에 대해서 대규모의 비료 지원을 요청하였으며 민간단체에 대해서는 농업용 비닐박막의 지원을 요청하였다.²³⁾

또한 북한 당국은 조류독감 발생 사실을 국제사회에 알리고 우리의 지원 의사를 비교적 신속하게 수용하였다. 이와 같은 단편적인 행동만으로는 남북한 협력에 대한 북한의 태도가 변하고 있다고 단언할 수 없지만 한국의 지원이 그 어느 때보다도 절실하다는 것을 알 수 있다.

둘째, 김정일 위원장의 집권10년 동안 줄곧 선군정치를 외쳤으나 먹는 문제도 제대로 해결하지 못함으로써 내부적으로 체제에 대한 주민의 충성심이 약화될 것을 우려하기 때문이다. 특히 7.1경제관리개선조치 이후 가구 간 소득 격차가 확대되어 계층간 갈등이 심화되고 시장의 곡물 가격이 급등하여 근로자 가구의 식량안보가 더욱 취약해짐에 따라 시급히 사회안전망을 구축해야 할 필요성이 커지게 되었다. 즉 농업 생산을 증대시키는 것은 정치적인 안정을 도모하는

20) <http://www.reliefweb.int> (AFP,UN says no progress in Korea talks over closing of aid office, April 26, 2005)

21) <http://www.reliefweb.int> (WFP, North Korea needs more food aid fewer restriction, March 29, 2005)

22) 2005년 초부터 북한 당국은 주민에 대한 식량 배급량을 종전의 1일 300그램에서 250그램으로 축소 운영하고 있음.

23) 북한은 2005년 봄철 파종기를 맞아 국내 각 민간단체에 못자리용 비닐을 지원해주도록 요청하고 한국의 12개 민간단체는 5,420만제곱평방미터의 비닐을 파주, 개성, 고성, 금강산 육로를 통해 전달 하였음.

것이라는 것이다. 셋째, 전체 경제에서 농업이 차지하는 비중이 높기 때문에 농업성장은 경제성장의 견인차 역할을 하게 된다.

또한 농업은 공업 부문에 필요한 원료와 자재를 공급함으로써 경제성장을 활성화하고 확대 재생산을 위해 필요한 부문이다. 즉, 농업 부문은 그 자체의 성장만으로도 경제성장의 원동력이 된다. 마지막으로 북한 당국이 경제건설에서 농업 생산을 강조하는 이유는 최근 수년 동안 시장지향적인 개혁을 통해 북한 당국은 상당한 자신감을 갖게 되었으며 이제 좀 더 적극 경제개발을 추진하려는 의지를 가지게 되었다는 것이다.

경제개발에 전념하게 하기 위해서는 근로자의 생활이 안정되어야 하는데 기본 식량이 부족한데다 가격마저 폭등함으로써 근로자의 생활이 매우 불안정하고 불만이 점차 증폭되고 있기 때문에 농업 증산을 통해 식량 가격을 안정시키고 근로자의 생활을 안정시킴으로써 공업부문의 성장을 위한 기초를 마련하고자 한다. 공업성장의 기초를 농업성장을 통해 이루려는 것이다.²⁴⁾

지금껏 살펴 본 북한의 농업현황과 농정방향은 남북한 농업 협력에 대한 중요한 단서가 된다. 즉, 남북한 농업 협력은 북한의 농정 방향에 대응하여 추진할 필요가 있다는 것이다.

24) 신년공동사설에 나타난 2005년도 농정 방향과 일맥하는 부분들이다.

Ⅲ. 남북한 농업교류 현황

1. 남북 농업교류의 전개

농업협력은 넓은 의미로 원조, 지원, 교역 및 협력 사업을 모두 포함하는 것으로 원조 및 지원은 인도적 차원에서 이루어지며 정부와 민간이 그 목적과 역할을 달리 분담할 수 있고, 교역은 농업 관련 물품의 반,출입을 의미하나 협력 사업과 기술, 인적 교류를 포함하는 종합적인 형태가 될 수 있다.

이러한 농업협력에 관한 여러 부분들이 정책적 영향을 수용하고 일련의 과정을 거치면서 점차적으로 한 단계씩 단순교역, 인도적 지원, 종합적인 협력의 과정으로 발전하였다.²⁵⁾ 본 연구에서는 이러한 과정을 3단계로 구분하여 고찰해보도록 하겠다.

제1단계인 단순교역단계에서는 그동안 단절된 역사 속에서 남북이 긴장 완화를 위한 노력 끝에 교류의 물꼬를 트고 남북 농업협력이 이루어지게 된 기초를 다지기 위한 교역을 시작할 수 있었다는 데 의의를 가질 수 있다.

해방 이후 6.25를 거치면서 중단되었던 남북 교류협력에 있어서 새로운 돌파구를 마련한 것이 1988년 7월 7일 남한 측의 대통령 특별 선언으로 남북 교류협력의 일방적 재개를 선언한 이른바 '7·7선언'이다. 그 이전에도 국제적으로 1980년부터 1996년까지 3차례에 걸쳐 시행된 유엔개발계획(UNDP) 등 유엔 산하 전문기구들을 통한 영농지원 및 5차에 걸친 남북 경제 회담에서 교역 및 경협에 관한 협의가 있었으나 뚜렷한 성과 없이 모두 끝났다. 그러나 '7·7선언' 이후 오늘에 이르기까지 남북 교류협력은 양적인 증가와 질적인 면에서도 많은 변화를 가져 왔다.

'7·7선언'이 있는 그 해, 1998년 10월 '남북 물자교류에 관한 기본 지침'의 발표로 북한 상품의 반입을 위한 구체적 방향을 제시하는 내용이 발표되어 활로를 찾지 못하던 남북경협에 물꼬를 트고, 화해와 개방에 의한 남북 교류협

25) 신동완 외 4인, 남북한 농업기술 교류 협력방안 연구, 통일연구원, p.132

력 시대의 개막을 천명한 데 힘입어, 1989년 1,872만 달러 규모로 남북 교역이 처음 시작되었다. 1989년도 초기 농산물 반입액은 233만 4천 달러로 전체 교역액 1,872만 4천 달러의 12%에 불과한 수준이었다.²⁶⁾

농업협력의 첫걸음은 이렇게 농산물 교역에서부터 시작되었다. 1990년 ‘남북 교류협력에 관한 법률’ 제정에 따라 그에 근거하여 1990년에는 총 교역 규모가 1,346만 달러이었으며, 이중 농산물 교역액은 558만 2천 달러에 이르는 소규모 거래였다.

제2단계인 인도적 지원단계는 1995년에서 1997년까지로 북한의 식량난으로 인도적 지원이 시작되어 추진되던 단계이다. 94년 11월에 발표된 대북 경제협력 활성화 조치 발표에 따라 적극적인 대북 경제 협력을 추진하였으나, 남북 정상회담의 보류 등의 영향으로 인해 다소 소강상태에 들어갔다.

경제협력 활성화 조치 이후 남한 기업인들의 북한 방문은 다시 이루어 졌으나 기대한 만큼 경제는 크게 활성화 되지 못했다. 이러한 일이 일어난 데는 북한에 대한 정치적 불안감이 작용했기 때문이다. 그러나 이러한 정치적 불안감이 경제에 이어질 것이란 우려와는 달리 1997년말 기준으로 3억 833만 달러를 기록하면서 1994년 1억 9,454만 달러에 비해 약 3배 이상의 증가율을 보였다.

또 농산물 교역액도 1994년에 1,849만 달러의 실적을 보이던 것이 1997년에는 4,444만 달러의 실적을 나타내면서 전체 교역액 중의 농산물 교역액의 비중도 8.6%에서 14.2%로 크게 증가하였다.

비록 남북관계가 긴장되고 경제가 답보상태에 있어도 민족간에 뜨거운 동포애를 나누는 인도적 지원은 지속적으로 더 큰 규모로 이루어졌다. 1995년부터 북한이 식량난을 겪게 되자 우리 정부나 민간단체에서 많은 인도적 지원을 하게 되었으며, 처음 지원된 1995년 그해는 정부의 긴급 구호지원으로 1,850억원, 1996년에는 정부지원이 24억원, 1997년에는 정부지원이 240억원에 달했고, 민간지원으로는 1995년부터 1997년까지 196억원으로 지원규모가 점차 늘어나면서 남북 교류협력이 더욱 발전적으로 진전되는 계기가 되었다.

26) 윤병익, 『7.7. 특별선언의 성과와 전망』, 북한연구소, p32

제 3단계인 협력단계는 1998년부터 2003년까지로 북한에 대한 정부의 지속적인 추가 조치로 경제분야와 농업분야에 대해 1998년에 ‘남북경협활성화 조치’를 발표하여 대북지원을 적극 추진하였다. 특히 1998년 북한의 동해안 침투사건 등을 정경분리원칙에 의해 별도로 처리하고, 북한의 식량 위기를 해결하기 위해 국내외 민간 단체들과 협조하며 농업 생산 증대를 위해 비료 등 농자재 지원을 통한 협력을 추진하였다.

2. 남북의 농업교류 현황

남북한 농업협력의 현황은 최근의 자료를 기초로 하여 분석하되, 실질적인 농업협력의 역사가 10여년 정도로 짧은 점을 감안하고, 또 1995년 이후 NGO와 민간기업들의 농업협력 활동이 초기의 시범적인 협력사업을 추진해온 점을 감안하여, 전체적인 현황파악에 노력하였으며, 오히려 전체부분을 일목요연하게 살펴보는 것이 필요한 점을 고려하였다.

남북 농업 협력은 크게 민간차원과 정부차원의 형태로 양분하여 살펴보도록 하겠다.

먼저 정부차원의 대북지원 현황을 살펴보면, 정부는 1995년 쌀 15만 톤을 북한에 직접 지원하기 시작하여 1999년 비료 15.5만 톤, 2000년 비료 30만 톤 이외 차관형식으로 쌀 30만 톤과 옥수수 20만 톤, 2001년에는 비료 20만 톤과 옥수수 10만 톤을 지원하였다.

2002년부터 2004년까지는 옥수수 10만 톤과 비료 30만 톤을 차관형태로 지속적으로 지원해 오고 있다. 정부 차원의 대북 농업지원은 식량난 해소를 위한 긴급구호 성격의 식량지원과 농업생산성 향상을 위한 비료 및 농약지원 등 물자로 한정되어 있다.

〈표5〉 정부차원 인도적 대북지원 내용 (95.6.25~04.7.31)

기 간	지원규모	내 용
1995년	2억3,200만불	<ul style="list-style-type: none"> • 국내산 쌀 15만톤 직접지원 ※ 1,850억원(1\$당 800원 적용)
1996년	305만불	<ul style="list-style-type: none"> • WFP 600만불(혼합곡물 3,409톤) • UNICEF 100만불(분유 203톤) • WMO 5만불(기상자재) ※ 24억원(1\$당 790원 적용)
1997년	2,667만불	<ul style="list-style-type: none"> • WFP 600만불(혼합곡물 9,852톤) • UNICEF 34만불(ORS 공장비용) • WFP 1,053만불(옥수수 5만톤, 분유 300톤) • UN기구 980만불 - WFP400만불(CSB 8,398톤), UNICFF 360만불(분유781톤) WHO70만불, UNDP 120만불, FAO 30만불 ※240억원(1\$당 1,400원 적용)
1998년	1,100만불	<ul style="list-style-type: none"> • WFP 1,100만불(옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤) ※154억원(1\$당 1,400원 적용)
1999년	2,825만불	<ul style="list-style-type: none"> • 비료 11만 5천톤 직접지원 ※339억원(1\$당 1,200원 적용) # 한적 및 당국간 비료지원(3.30~6.22)총15.5만톤 462억원
2000년	7,863만불	<ul style="list-style-type: none"> • 비료 30만톤 직접지원 ※944억원(1\$당 1,200원 적용)
2001년	7,045만불 (913억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 내의 150만벌 직접지원(353만불/46억원) • 비료 20만톤 직접지원(4,921만불/638억원) • WFP 통해 옥수수 10만톤 지원(1,725만불/223억원) • WHO를 통해 말라리아 방제지원(46만불/6억원) ※ (1\$당 1,296원 적용)
2002년	8,375만불 (1,075억원)	<ul style="list-style-type: none"> • WFP 통해 옥수수 10만톤 지원(1,739만불/234억원) • WHO를 통해 말라리아 치료제 지원(59만불/8억원) • 비료 30만톤 직접지원(6,577만불/832억원)
2003년	8,702만불 (1,041억원)	<ul style="list-style-type: none"> • WFP 통해 말라리아 치료제 지원(66만불) • UNICF 취약계층지원(50만불) • 비료 30만톤(6,967만불)/옥수수10만톤(1,619만불)
2004년	5,747만불 (690억원)	<ul style="list-style-type: none"> • 용천 재해 복구 지원 : 의약품, 구호세트(74만불) • WHO를 통해 말라리아 치료제 지원(62만불)○ • WHO 현금공여(20만불), UNICF 현금공여(100만불) • 비료 20만톤(5,491만불/659억원)

(자료출처 : 통일부, 2004)

민간차원의 대북지원 현황을 살펴보면, 민간단체는 1995년부터 2004년 말까지 북한에 총 4억 2,447억만 달러를 지원하였다. 창구별 지원액 형태를 살펴보면 독자창구가 69.9%, 대한적십자사가 29.3%, 국제적십자사가 0.8%로 독자창구의 지원 비중이 가장 높게 나타난다.²⁷⁾

1999년만 하더라도 민간단체 독자창구는 10여개에 불과했으나 2004년에는 33개로 증가하였다. 2004년 민간차원의 대북지원은 1억 4,108만 달러로 2003년에 비해 100%증가하였다.

식량난이 심화되던 1997년 6월부터 7월말 까지 구호물품으로 옥수수 기준 5만 3,800여톤의 식량을 한적을 통해 북한의 신의주, 만포, 남양과, 남포항, 홍남항을 경유해 전달하였으며, 7월에는 남북적십자사간 2차 합의에 따라 8월부터 10월말까지 옥수수 기준으로 5만 2,800여톤의 구호물자를 제공하였다.

1998년 3월 중순에는 2차분 추가물량으로 17만 달러 상당의 비료 800톤을 지원하였고, 이어 제3차 합의서 채택으로 3차분 대북지원이 4월에서 6월까지 추진되었다. 3차분 지원규모는 총 935만 달러 상당으로 식량, 비료, 의약품 등이 전달되었다. 아울러 9월부터는 3차분 추가 지원 물량으로 1,133만달러 상당의 옥수수과 밀가루, 분유 등이 지원되었다.

한편 민간 차원에서도 북한의 식량부족이 장기화 되자 식량을 포함한 농업용 자재 공급을 추진하였는데, 1999년 3월 대한 적십자사 총재의 ‘비료지원 국민 모금 계획’ 발표에 따라 1,027만 달러(123억원) 상당의 비료지원 모금이 이루어 졌으며, 이를 재원으로 1999년 3월에서 6월에 걸쳐 비료 4만 여톤을 지원하였다. 이밖에 10여개 단체가 식량, 비료, 의약품 등 약 676억원 상당의 물자를 대한적십자사를 통해 북한에 전달하였다. 2000년에는 12단체가 참여하여 308억원 상당의 의약품, 한우, 감귤, 농자재, 식량 등을 지원하였으며 2001년에는 사과, 배, 당근 등 농수산물과 못자리용 비닐, 의약품 등이 한적을 통해 전달되었다.

민간 차원에서는 농업협력과 관련해서 대북 농업지원 사업과 기술협력 사업

27) 권태진 저, 『남북한 농업협력의 추진방향』, 2005, 4

으로 나누어 추진하고 있다. 민간단체의 대북 지원사업은 1999년부터 창구 다원화 조치로 각종 민간단체가 북한 지원사업에 참여하고 있는데 주요 지원분야는 <표 6>과 같다.

<표6> 민간단체 주요 지원 분야

지원분야	사 업 내 용
농업개발	<ul style="list-style-type: none"> • 옥수수 종자개량·증산지원 / 감자종자 개량·생산(씨감자재배시설운영) • 젓소, 닭목장 설치·운영 / 산란중계장 설치·운영 / 젓염소 종축·유가공 설비지원 • 채소온실 설치·운영 / 농기계수리공장 건설·운영 • 묘목생산시설(양묘장) 설치 • 농기계(콤바인, 경운기, 이앙기, 손수레 등) 및 농자재(종자·비료·비닐하우스 등) 지원
취약계층	<ul style="list-style-type: none"> • 영양식공장 설치·운영 / 빵공장 설치·운영 / 국수공장 운영지원 • 육아원 운영 및 어린이 급식지원 / 유아용품·생필품 지원 등

(자료출처 : 통일부, 2004)

북한에 투자할 수 있는 협력사업자 승인 업체는 2004년 7월말 기준으로 114개 기업이며, 이 중 실제로 북한에 투자할 수 있는 ‘협력사업’ 승인을 받은 사업은 78개 사업이며 농업협력으로 승인 받은 업체는 8개 업체이다. 대북 승인 협력사업 중 경제분야는 31건이며, 이 중 농업협력 사업 승인은 7건으로 전체의 8%를 나타내며 연도별 승인현황과 사업내용은 다음 <표 7>, <표 8>과 같다.

<표7> 연도별 사업 협력자 승인현황

구분	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	계
경제 (농업)					1		5 (1)	9 (4)	1	2	5	2	2 (1)	4 (1)	31 (7)
사회 문화	2						1	5	5	5	6	6	13	4	47
계	2				1		6	14	6	7	11	8	15	8	78

(자료출처 : 통일부, 2004, 월간남북교류협력 및 인도적 사업동향(2004.7월호) 재구성)

〈표 8〉 통일부의 남북한 민간사업자 농업협력 사업 승인 현황

사업자 승인	사업대상자	지역	금액	사업자승인일	사업내용
국제옥수수 재단 (조사연구)	농업과학 연구원 → 농업과학원 (99.3. 25)	평양, 기타	30.9억원 → 216억원 (99.3.25)	1998.6.18 (1998.6.18 → 01.6.20 변경)	새품종 생산력검정 시험 및 재배적지 확정, 신품종 수퍼 옥수수개발을 위한 공동연구
두레마을 영농조합 법인 (합작)	라선경제 협조회사	나진, 선봉	200만불	98.4.8 (1998.7.27)	나진, 선봉지대 합영농장 운영 및 계약재배 사업
백산실업 (합영)	선봉군온실 농장	나진, 선봉 (선봉군읍)	20.8만불	1998.10.28 (1998.10.28)	버섯배지 생산 및 국내 농가보급, 표고, 느타리, 진주 등 버섯류 생산, 수출
금오식품 (합작)	은하무역 총회사	평양	40만불	1997.8.1	냉면 · 고구마 전문제조
안흥개발 (합작)	조선 56 무역회사	남포	50만불	1998.3.13	참기름 가공공장 설립
(주)G-한신 (주)경평 인터내셔널	광명사 총회사	평양	-	2003.10.31 (2004.3.30)	식품가공업(김치, 된장, 상황버섯음료 등)
(주)안동 대방마직	셋별 총회사	평양 황해도	250만불	2004.2.18	북한내 대마재배 및 삼베제품

(자료출처 : 통일부, 2004, 월간남북교류협력 및 인도적 사업동향(2004.7월호) 재구성)

3. 농산물 교류 현황

남북한 전체 교역에서 농림수산물이 차지하는 비중은 1989년 12.5%에서 2003년에는 35.0%로 꾸준히 증가하였다(무역협회). 특히 농림수산물중 농산물이 차지하는 비중 역시 연평균 50%이상으로서 그 교역량이 월등함을 확인할 수 있다<표 9>. 다른 품목과 마찬가지로 농산물은 반출에 비해 반입이 많았다. 그러나 최근 농산물의 대북 지원이 증가함에 따라 반출이 반입을 초과하는 경향을 보이고 있다. 특히 2002년부터 차관을 통해 연간 1억 달러 정도의 쌀을 북한에 반출함으로써 농산물의 대북 반출 규모가 급작스럽게 증가하였다. 하지만 쌀 반출을 제외하면 최근의 농산물 반출 규모는 오히려 감소 추세를 보인다.

〈표9〉 남북한 농림수산물 교역 실적

(단위: 천 달러)

연 도	반 입	반 출	총교역액 (A+B)	교역수지 (B-A)	농림수산물 총 교역액	농림수산물중 농산물이 차 지하는 비중
	농산물(A)	농산물(B)				
1989	2,178	-	2,178	△2,178	2,352	93%
1990	5,130	10	5,140	△5,120	5,582	92%
1991	6,364	1,607	7,971	△4,757	12,425	64%
1992	9,546	64	9,610	△9,482	16,970	57%
1993	6,916	63	6,979	△6,853	12,084	58%
1994	5,315	3,220	8,535	△2,095	18,567	46%
1995	13,506	8,879	22,385	△4,627	31,625	71%
1996	11,853	6,044	17,897	△5,809	30,169	59%
1997	7,871	16,525	24,396	△8,654	44,350	55%
1998	7,895	18,732	26,627	△10,837	44,438	60%
1999	15,057	15,682	30,739	△625	65,535	47%
2000	23,352	23,910	47,262	△558	97,311	49%
2001	38,781	29,096	67,877	△9,685	122,311	55%
2002	29,276	108,159	137,435	△78,883	210,097	65%
2003	37,677	119,770	157,447	△82,093	253,194	62%
합 계	220,447	351,761	572,208	△131,314	967,010	59%

주: 1) 소수점 이하 반올림으로 끝자리 수가 일치하지 않을 수도 있음.

남북한 교역이 시작된 초기에는 북한으로부터 감자 등 식량을 반입한 적도 있으나 북한의 식량난 이후 식량 반입은 중지되었으며 반입 품목 수도 현저히 감소하였다. 우리나라는 북한으로부터 매년 30여 종의 농림산물을 반입하고 있으나 이 중에서 연평균 100만 달러 이상 꾸준히 반입하는 품목은 3-4개에 불과하다. 1997년부터 1999년까지 연간 100만 달러 이상 반입한 농산물은 견과류, 한약재, 버섯류 등에 한정되어 있다.²⁸⁾ 2000년 이후에는 유지류, 채소류, 견과류, 버섯류, 한약재 등이 주요 반입 품목이었다.

농산물 중에서 호두, 고사리 등은 북한산 반입 비율이 비교적 높으나 한약재, 송이버섯, 들깨 등은 10% 내외로 낮은 편이다. 고사리를 제외하고는 북한

28) 2001년까지 농산물 반입 중 가장 큰 비중을 차지하였던 참깨와 들깨에 대한 반입 규제로 2002년 이후 이들 품목의 반입이 크게 감소함.

산이 중국산보다 대체로 반입단가가 높다. 한약재, 들깨 등은 중국과 반입단가가 비슷하지만 버섯류와 호도는 중국에 비해 높다(한국무역협회). 기초 식량 물량은 식량 자원으로 먼저 사용되므로 주요 반입대상 농산물로는 버섯, 콩, 팥, 녹두, 메밀, 참깨, 들깨, 등 잡곡류와 특용작물들로 구성되어 있으며 이들 품목은 현금 수입원으로 자리 잡을 것으로 예상되어 앞으로도 계속 농산물 교역에서 중요한 자리를 점할 것으로 전망된다.

〈표10〉 주요 농산물 반입 실적 (2000-2003)

(단위: 천 달러)

연 도	2000	2001	2002	2003
대두	-	-	483	1,388
녹두	-	-	411	1,814
채유용농산물	6,056	12,846	851	42
건조채소	2,228	4,027	-	-
기타채소	-	-	2,400	3,896
조제과실	2,680	9,257	-	-
고사리	-	-	3,674	5,506
송이버섯	1,305	667	1,012	497
표고버섯	1,056	2,267	1,435	2,176
기타버섯	575	443	1,085	6,627
견과류(호도)	3,810	2,068	2,994	2,614
잎담배	904	1,193	976	367
제조담배	5,367	2,396	3,562	1,948
한약재	3,538	4,355	5,142	5,223

- 주: 1) 소수점 이하 반올림으로 끝자리 수가 일치하지 않을 수도 있음.
 2) 연간 반입액 100만 달러 이상의 농산물만을 포함함.
 3) 일관된 품목 분류기준을 유지하고 있지 않아 품목별로 오차가 발생할 수 있음.

자료: 통일부 교류협력국, 월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향, 제114~150호.

4. 남북 농업교류의 문제점

남북의 농업협력에서 나타난 문제점은 남한, 북한 모두의 정책적 경제적 요인으로 나타날 수 있다.

29) 정책적인 일관성을 유지하는 방법은 정경 분리 원칙을 고수하는 것이다. 대북지원을 위해 민간단체들이 지금까지 비공식적으로 추진해오던 남북협력사업을 정부가 공식적으로 허용함으로써 일관성을 갖고 대북 접촉의 확대를 가져올 것으로 기대된다. (김경량, 1998)

먼저 남한의 경우 대북 협력부문에서 걸림돌이 된 정책적 요인은 포용정책의 지속으로 상당부분 해결되었다고는 하나 정경분리 원칙에 있어 정책적 일관성이 불확실하다.²⁹⁾

국민의 정부 이후 대북 포용정책이 그대로 유지되고 있으나 향후에도 북한의 도발적인 정치 요인과 관계없이 지속될 수 있을지 불투명하다.

민간차원의 지원이 점차 전문화, 조직화되어 가고 있으며 매년 지원규모도 확대되어 가고 있다. 북한 역시 정부차원에만 머무르지 않고 적극적으로 민간단체의 협력을 수용하여 상호보완관계를 유지하고 있다. 그러나 현 남북농업협력 사업은 대부분 농자재나 농기계 위주의 물자지원에 한정되어 있고, 적은 예산으로 많은 지역을 지원하다 보니 지원 대상 지역과 사업내용의 연속성이 불완전하다. 최근 지원 물자에 대한 분배의 투명성이 개선되기는 하였으나, 아직도 감시체계가 미흡한 형편이다. 물자지원 후 체계적인 모니터링 체계가 구축되지 않는다는 것은 곧 남북 농업협력의 신뢰성에 큰 오점을 남기는 것과 같다. 특정한 지역에만 한정되어 교류협력이 발생하고 그 곳에서 자란 농작물들이 어느 유통 경로를 통해 어느 곳으로 흘러 들어가는지에 대해 좀 더 명확한 루트를 정립하지 못한다면 남북 농업교류의 본래 취지는 희석될 것이다. 물론 이것은 북한이 인적왕래를 꺼리다 보니 발생한 문제이지만 더 이상은 조건 없는 지원 방침을 수정할 필요가 있다. 좀 더 체계적인 협력 프로젝트를 작성, 종합대책을 강구해야 한다. 여기에는 물자 뿐 아니라 기술, 인력의 교류가 함께 추진되어야 좀 더 효율적인 남북 농업협력의 장을 만들 수가 있다.

IV. 남북한 농업교류 활성화의 필요성

남북한 농업교류가 활성화되기 위해서는 북한에서 얻을 수 있는 이익 뿐만 아니라 현실적으로 남한에서 얻을 수 있는 이익에 대해서도 생각해 보아야 한다. 남한의 경우 최근 자유무역협정에 따라 해외 농산물의 수입제한이 철폐되고 있어 칠레 및 중국 농산물 등의 저가 공세에 밀려 국내 농산물의 설자리를 잃어

가고 있다. 그리고 저가 해외 농산물의 지속적인 수요 확산은 외화 유출로 인해 국내경제 발전을 위해서도 방해요소가 될 수 있다. 따라서 앞서 분석한 남북한의 농업현황을 통해 서로가 필요한 부분에 대해 교류를 활성화하는 것은 FTA와 중국 농산물에 효과적으로 대처하고 통일시대를 대비하는데 있어서 필요하다고 할 수 있다.

특히 농산물의 특성상 장기간 또는 장거리의 유통과정을 거치게 되면 부패를 막기 위해 방부제를 첨가하는 등의 부작용이 생길 수 있기 때문에 빠르면 몇 시간만에 산지에서 농작물을 직송할 수 있는 남북한의 거리적 이점을 감안한다면 양국 국민들에게 양질의 건강한 농산물을 제공할 수 있다는 측면에서도 남북 농업교류가 필요하다고 할 수 있다.

1. 아시아의 자유무역협정(FTA)현황

최근, WTO와 같은 다자간 시장개방과는 별도로 협정상대국만을 대상으로 배타적으로 관세철폐 등을 실시하여 시장개방을 급속히 단행하는 FTA체결이 가속화되고 있다. FTA 체결수는 1990년까지 30개 협정에 불과하였다. 그러나 WTO가 출범한 이후 급격히 증가하여 2002년 172개 협정, 2003년 184개, 그리고 2005년 7월 현재 세계무역기구(WTO)에 따르면 발효 중인 전 세계 지역 무역협정(RTA) 체결 건수는 180건으로, 연초 162건에 비해 18건이 늘어났다. 이 중 FTA가 117건으로 가장 큰 비중을 차지하며 전 세계적으로 활발하게 확산되고 있고, 이 밖에 서비스협정은 31건, 개도국간협정은 21건, 관세동맹은 11건으로 집계됐다. 지역별로는 유럽이 67건으로 가장 많고, 아시아 27건, 미주 지역 20건, 아프리카 5건, 대양주 4건 등이다.³⁰⁾

〈표11〉 FTA체결 건수 ³¹⁾

1960년	1990년	2002년	2003년
2	30	172	184

30) 한국농촌경제 연구원, 김태곤 세계 자유무역 체결 동향

31) 세계 무역기구(WTO)

아시아의 경우 2004년 11월 중국과 ASEAN³²⁾ 10개국간 자유무역협정(FAT)이 공식적으로 발효됨으로써 아시아 지역에서 13억의 중국 인구나 5억의 ASEAN 인구 등 총 18억 인구를 한데 묶는 거대 경제권 출범이 본격적으로 시작되었고, 중국·ASEAN FTA는 인구 18억 4,000만명(세계 1위), 역내 국내총생산(GDP) 2조 3,000억 달러, 역내 교역규모 1조 6,600억 달러(세계 3위)의 거대 경제권에 속한다. 현재 우리나라도 ASEAN과 FTA 협상을 벌이고 있는데 상품양허 방식 등 중국과 ASEAN간 체결한 FTA를 분석하면 적지 않은 시사점을 얻어낼 수 있다.

먼저 중국은 ASEAN 국가들의 중국에 대한 위기감 불식, ASEAN과의 교역증대, 동남아시아 지역에서 지역주도권 확보 등을 목적으로 ASEAN을 첫 번째 FTA 대상국으로 선정하였다. 1990년대 말 아시아의 연쇄적인 금융위기로 지역협력의 필요성을 절감한 중국은 2000년 ASEAN+3 정상회의에서 ASEAN에게 상호간 FTA를 위한 공동연구를 제안하였다. 이후 실시한 공동연구를 바탕으로 양측은 2001년 11월 중·ASEAN FTA체결 기본협정에 서명함으로써, 10년 이내에 중·ASEAN FTA를 체결하는데 합의하였다.

한국의 경우 지난 4일 싱가포르와 자유무역협정(FTA)을 맺음으로써 체결국 수는 칠레, 유럽자유무역연합(EFTA) 등 3개국으로 늘어났다. 중국과 일본의 협정체결에 대응하기 위한 결정이지만 현재 자유무역협정(FTA)에 대처한 경쟁력은 매우 낮은 수준이다. 중국과 아세안의 FTA 효과가 본격화할 경우 한국은 중국과의 경쟁 시 태국 22.2%, 말레이시아 14.9%, 인도네시아 8.5% 등 관세율 격차가 10%포인트 이상 벌어질 것으로 전망된다.

또한 한국은 지난 4월 일본·멕시코 FTA가 발효됨에 따라 일본과 격전을 벌이고 있는 멕시코 수출에도 차질을 빚는 등 FTA 후발국으로서 대가를 톡톡히 치르고 있다.

32) 동남아시아국가연합은 1967년 8월 설립된 동남아시아지역의 지역무역협정의 하나로서 설립당시에는 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국 등 5국이었다. 1984년 1월 브루나이가, 1995년 1월 베트남, 1997년 7월에 라오스와 미얀마가, 1999년 4월 캄보디아가 가입하여 10개 회원국으로 이루어져 있다. 1990년대 이전에 가입한 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 브루나이 등 6개국을 ASEAN 기존회원국 또는 ASEAN 6라고 부른다. 반면에 1990년대에 가입한 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남은 ASEAN후발가입국으로 불린다.

외교통상부에 따르면 한국은 FTA 추진 로드맵에 따라 20여개국의 유망 대상국과 동시다발적으로 FTA를 추진하고 있다. 2007년까지 전 세계 50개국과 FTA를 체결하고 15개국과 발효한다는 목표를 정하고 있다. 이처럼 한국이 FTA체결에 적극적인 이유는 자유무역협정(FTA)의 특성상 체결국 간 관세장벽이 무너짐에 따라 비체결국과 큰 차이가 나는 조건의 교역이 가능하다는 데 있다. 비체결국은 차별을 받을 수밖에 없다. 이는 WTO체제의 난점을 극복하는 길이기도 하다. WTO는 모든 회원국에 최혜국(MFN) 대우를 보장하는 다자주의 원칙에 입각한 세계 무역체제인 반면에 자유무역협정(FTA)는 WTO의 최혜국 대우와 다자주의 원칙을 벗어나 양자 지역주의 특혜무역체제라 할 수 있다.³³⁾

이렇듯 관세장벽을 철폐해 상호 무역을 증진하자는 취지의 FTA가 세계적인 분위기를 이끌어감에 따라 울타리안에 있지 않으면 경쟁력 상실이 불가피하다. 뚜렷한 차이는 아직까지 보이고 있지 않지만, FTA체결국 간 교역량이 증가하고 있다는 점은 매우 중요한 사실이다. 이미 유럽은 무역의 60% 이상이 EU국가 간 FTA를 통한 것이고, 캐나다와 미국 간에도 무역의 80% 이상이 NAFTA를 거치고 있다. 자유무역협정(FTA)국가의 증가추이는 기회와 위협을 동시에 지니고 있으며 이어 설명할 남한의 무역상황은 어두운 면이 더 부각된다.

2 남한의 전체 곡물 수급 동향

한국의 경우 쌀과 보리를 제외한 나머지 품목은 거의 수입에 의존하고 있는 실정이다. 쌀·맥류·옥수수 등을 포함한 곡물 자급률은 2004년 기준으로 27.1%, 대두를 포함한 식량자급률은 25.3%, 그리고 쌀을 제외한 식량 자급률은 2.6%에 불과하다. 이것은 한국 국민이 1년간 소비하는 식량 중에서 약 4분의 3을 수입에 의존하고 있음을 의미한다. 더구나 쌀 이외의 식량 수입의존도는 97.4%에 달하며, 향후 수입 의존도는 더욱 높아져 가는 것에 주목해야 한다.

33) 중앙일보, 신동주 기자

〈표12〉 한국의 곡물 수급현황

(단위: 천 톤)

구 분	쌀	대맥	소맥	옥수수	대두	합계
공급	5,755	668	3,826	10,021	1,916	22,186
이월	1,099	276	419	888	118	2,800
생산	4,451	186	10	70	105	4,822
수입	205	206	3,397	9,063	1,693	14,564
수요	4,733	374	3,363	9,027	1,710	19,207
식량	3,943	48	1,200	66	92	5,349
가공	241	269	971	2,316	336	4,133
종자	43	8	1	-	4	56
사료	-	31	1,162	6,608	1,272	9,073
대복지원	105	8	1	-	-	114
감모등	401	10	29	37	6	483
차년이월	1,022	294	463	994	206	2,979
1인당소비량(Kg)	81.8	1	34.1	7.1	8.9	132.9
자급률(%)	96.2	50.9	0.3	0.8	6.2	25.3

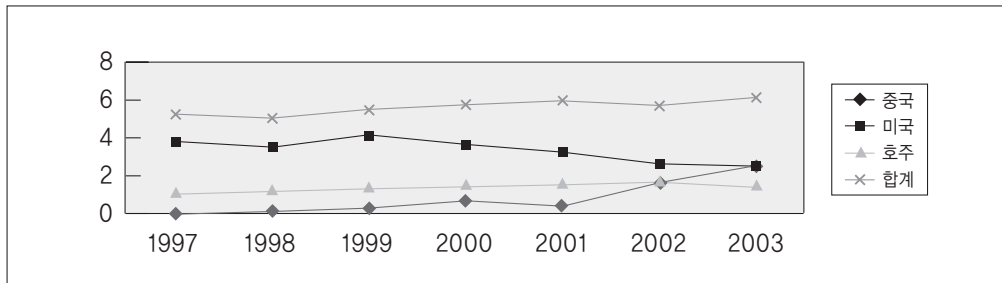
주 : 곡물년도 기준

자료 : 농림부, 양정자료

우리나라의 곡물 수입은 소수의 수입국에 집중되어 있다. 주요 수입국은 미국, 중국, 태국, 호주, 캐나다, EU 등이다. 미국은 꾸준히 감소하는 대신에 중국은 증가하여, 2003년은 중국이 1위, 미국 2위, 호주 3위, EU 4위 등의 순이다.

〈그림2〉 식용 가공용 곡물의 주요 수입국

(단위: 백만톤)



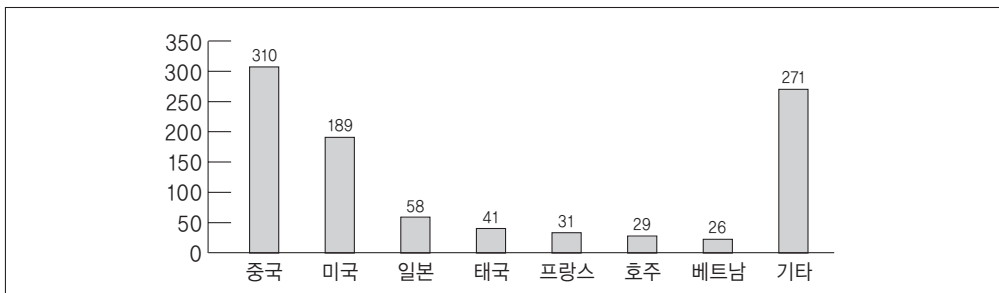
(자료출처 : 농림부, 양정자료)

지난 해 수입된 중국산 식품은 15만 4,179건 46억여톤으로 1998년 이후 2.8배로 증가하였다. 품목도 양념깻잎, 무말랭이, 연근에 이르기까지 181개나 된다. 고춧가루에서 김치 등 가공 식품까지 합치면 수천 가지 품목을 들여오고 있고 수입 금액은 해마다 12%씩 증가하는 추세다.³⁴⁾ 국민이 섭취하는 열량의 절반 이상을 수입 먹거리에 의존하는 게 우리 형편이다.

특히 수입 의존도가 높아지면서 수입 농산물의 안전성 확보도 중요한 과제이다. 지난해 수입국별 부적합 판정 현황을 살펴보면 부적합 판정을 받은 총 955건중 중국 수입 농산물이 310건으로<그림 3> 전체 수입 농산물중 32.5%를 차지한다.

〈그림3〉 수입국별 부적합 판정 현황

(단위: 건)



(자료출처 : 식품의약품 안전청 · 국립수산물 품질검사원)

V. 남북한 농업교류의 촉진 방안 및 기대효과

지금껏 북한의 농업현황과 농정동향, 남북교류의 진행과 문제점에 대해 살펴 보았고 국제정세와 남북한이 처해 있는 상황에 대해 알아보았다. 이와 관련하여 바람직한 방향의 남북 농업교류를 위한 촉진 방안 및 기대 효과에 대해 살펴 보도록 하겠다.

34) 2005, 8, 29 중앙일보 기획특집 「중국산 먹거리 비상」 기사 재인용

1. 농업교류의 촉진 방안

먼저 남북한의 농업교류를 촉진하기 위해서는 북한 식량 문제의 근본적인 해결이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 농업 생산성 향상에 기여하도록 협력해야 하는데 잡은 고기를 줄 것이 아니라 이제 고기 잡는 법을 가르쳐 주어야 한다. 그러기 위해서는 무상 지원 등의 비중을 점차 줄여 가며, 단기의 일회성 지원보다는 농업 생산 기반 조성으로 근본적 해결을 도모해야 할 것이다. 그리고 가능한 남북한 협력에 의한 과실은 노동자들에게 돌려주어 사업에 종사하는 모두가 신뢰구축을 통해 협력할 수 있는 기틀을 만들어가야 한다. 이러한 기틀을 만들기 위해서는 무엇보다도 분배에 대한 투명성 문제가 먼저 해소되어야 하는데 이를 확보하기 위해서는 모니터링 체제가 강화되어야만 한다. 국제 기구와 국제 NGO들이 북한에 상주 사무소를 설치하고 100여명 정도의 직원을 파견하고 활동하는 것에 비해 남한의 민간 단체들은 1년에 한 두번의 단기간 방북에 그쳐 그 열악함을 여실히 보여주고 있다. 이것은 단지 민간단체에게만 맡길 것이 아니라 정부와 언론이 모두 동참하여 실시간으로 이루어지고 있는 남북 농업교류 협력에 관해서 자세히 국민들에게 알려 줄 의무가 있다. 특히 우리 측의 취재 단들을 정기적으로 북한에 파견하여 현지에서 이루어지고 있는 농업협력에 관해 자세히 언론에 보도함으로써 국민들이 갖고 있는 불신을 해소시켜 주어야 한다.

둘째, 남북한 농업교류 협력은 일방적 지원이 아닌 서로가 WIN-WIN 할 수 있는 남북 계약재배를 실시해야 한다. 남북 계약재배는 감자, 밀, 옥수수, 콩, 보리 등 남측이 거의 수입에 의존하는 곡물을 북한에서 생산토록 하는 방식을 사용하여야 한다. 종자와 비료, 농약 등 농자재를 지원하고 그 대가로 이들 곡물을 받아온다는 것이다. 이렇게 하면 유전자 변형 논란이 있는 미국산 곡물이나 품질이 낮은 중국산보다 좋은 호응을 얻을 수 있어 수입대체 효과를 거둘 수 있다. 앞 절에서 언급한 자유무역협정(FTA)이 전 아시아적으로 체결될 경우, 품질과는 전혀 상관이 없는 무분별한 외국의 농산물이 들어오게 된다. 국내 농산물 소비자 보호의 일환으로 값싸고 우수한 품질의, 또한 불과 몇 시간만에 생산지에서 배송이 가능한 북한의 농산물 특히, 씨감자와 옥수수, 사과등의 국내

보다도 높은 품질을 자랑하는 품목에서의 북한의 경쟁우위는 설득력이 있는 방안이라고 할 수 있다. 이와 더불어 현재 남한에서 축소되고 있는 비료, 농약, 농기계 등 농자재들이 공급과잉 상태문제를 해결할 수 있다. 농자재를 북한에 지원함으로써 관련 산업의 쇠퇴를 막을 수 있다. 또한 임금이 저렴한 북한 노동력을 이용함으로써 앞으로 다가올 중국과의 FTA 체결이후 전면 개방되는 수입 농산물과의 가격 경쟁에서도 절대 뒤지지 않을 것이다. 또한 현재 전량 수입에 의존하고 있는 옥수수 통조림과 같은 가공식품의 원재료를 남북 계약재배에서 생산된 농작물을 이용함으로써 농산물 판매촉진에 기여할 수 있다.

셋째, 남북 농업교류의 초석인 남북공동 농업 사업의 활성화가 필요하다. 현재 통일 농수산 사업단 주관하에 진행 중인 금강산 아래 150만평의 남북공동농장인 ‘삼일포 농장’이 건설되고 있다.³⁵⁾

북은 토지와 인력을 대고, 남은 농업 기술과 농자재를 대어 북의 식량 생산을 크게 늘리는 기술을 전수하고, 궁극적으로 북의 식량난 타개와 통일 후까지 대비한다는 일환이다. 지난 2000년부터 ‘통일농수산포럼’으로 활동해오다 올해 초 정식으로 발족한 ‘통일농수산사업단’이 작년부터 시작한 삼일포 협동농장 사업은 여의도 면적에 맞먹는 크기의 농장 중 3만평에 실제 남북공동 시범재배가 이루어지고 있다.³⁶⁾

통일농수산사업단의 대북 농업교류협력의 기본 목표는 북의 농업생산 증대에 기여해 기타 자원을 경제개발에 집중시키고, 이로 인해 경제성장을 하는 ‘선순환 구조’ 창출에 맞추어져 있다. 이는 앞으로 남북농업협력에 새로운 변화의 바람을 불어넣을 것이다. 그간 비료와 식량, 각종 농자재들을 제도적 차원에서 일방적으로 지원해 왔으나, 앞으로 이에 그치지 않고 북한이 길게 자생력을 이어갈 수 있도록 개발 지원이 본격화될 것임을 예고하기 때문이다. 종합적인 시범 합영 농장 등을 통한 영농 전반에 대한 종합 기술지도, 영농교육, 경영관리 등의 시범 모델 협력 농장 운영을 고려해 볼 필요가 있다. 그 지원 방식에 있어

35) 2005년 06월09일 @민중의 소리, 임은경 기자

36) 이병호 통일농수산사업단 사무총장은 “북한의 사회주의 계획경제체제를 구성하는 양대 축이 생산의 집단화와 분배의 국가관리인데 이러한 체제를 전형적으로 구현하고 있는 핵심산업이 농업”이라며 남북한 농업협력의 중요성을 설명했다.

서는 정부가 직접 지원하는 방식보다는 기존의 확립된 민간단체의 경로를 이용하는 것이 효과적이다. 정부가 직접 지원을 하는 경우 북한 농민들과의 직접적인 접촉의 어려움이 있으며 분배의 투명성과 지원성가를 평가하는데 있어 어려움이 따른다. 따라서 정부는 기존 민간단체의 협력사업을 재정적으로 지원하되 그들이 빈번히 저지르는 실수를 최소화하기 위해서는 정부에서 사업에 필요한 정보를 제공하고 민간단체 사이의 갈등이나 남북한 협력사업자 사이에 발생하는 문제점에 대해서도 조정자의 역할을 해야 할 것이다.

넷째, 북한 농작물에 대한 적극적인 홍보를 통해 남한사회내의 북한에 대한 인식을 변환, 유지시켜 나가야 한다. 2005년 현재 남북의 잦은 접촉과 교류에도 불구하고 남한사회 구성원의 북한에 대한 인식은 그리 달갑지 않다. 이산가족 제1세대가 사라져가면서 양국의 그리움도 점차 사라져 가고 있으며, 세대가 변하면서 북한에 대한 관심은 점차 줄어들고 한 민족 한 국가 사이에 찾아 볼 수 있는 친밀감은 더 이상 남한사회에 존재하지 않는다. 국가도 다르고 말도 다르고, 문화 자체가 이질적으로 변화하고 있는 것이다. 이에 대해서 농산물의 교류를 통한 인식변화는 큰 의미가 있다. 양국에서 교환된 농작물이 서로의 밥상에 올라간다고 생각해 보면 알 수 있다. 이렇게 되기 위해서는 각 사회구성원의 인식변환이 시급하다. 정부 뿐 아니라 다양한 부류의 민간단체, 지방자치단체의 노력을 통한 방법론이 대두되어야 한다.

2. 기대효과

우리의 경우 WTO체제하에서 시장개방의 파고에 직면해 있으며, 이는 농업부분의 축소를 더욱 가속화시킬 전망이다. 따라서 농산물의 안정적 생산을 위해서는 남북간 농업교류를 통한 북의 식량문제 해결과 남의 농업발전이라는 상호보완성을 일정수준 충족시킬 수 있다. 북은 경제적 자립을 꾀하는 발판을 마련하고 남은 경쟁력 있는 농산물을 갖고 수입 농산물에 대처할 수 있다.

이는 남북의 지리적 근접성으로 인한 교역비용의 절감과 아울러 국제시장의 변화에도 신속하게 대처할 수 있는 효과가 있다.

또한 남북한의 안정적 농업생산기반을 구축하는 효과를 기대할 수 있는데 이는 남한의 자본 및 농업기술능력과 북한의 자원·노동과의 결합을 의미하는 것으로 대외경제 관련법규를 정비하는 등 북한의 전향적인 태도와 정상회담의 후속조치가 이의 추진을 뒷받침할 것이지만, 이 부분을 더욱 성공적으로 추진하기 위해서는 남북간의 법적·제도적 장치의 개선과 관행이 계속 보완되어야 할 것이다. 그리고 남북한 간의 신뢰 구축을 통하여 한민족 공동체로서 상생하며 협력하는 공존 의식을 심어 주어 사업에 종사하는 모두가 향후 농업 협력 분야에 발전적으로 기여 할 수 있는 기틀을 마련할 수 있다.

또한 분배의 투명성과 분배 후의 철저한 사후 관리를 통해 신뢰에 기반을 둔 남북 농업교류 협력의 틀을 갖추는 경우 이를 지켜보는 국민의 여론 역시 환기시킬 수 있다. 기존에 남북 농업교류에 ‘일방적으로 퍼주기식 대북협력이다’, ‘시기적으로 이른다’, ‘분배과정의 투명성을 제고해야 한다’ 는 우려의 목소리들을 떨쳐낼 수 있으며 이제 더 이상 남의 이야기가 아닌 우리 모두의 문제라는 공감대를 형성시킬 수 있다.

VI. 결 론

1. 연구의 결과 요약

50년이 넘게 지속되어온 남북한의 긴장상황이 최근 여러 분야의 교류 활성화로 인해 완화될 조짐이 보이고 있다. 따라서 서로를 경계하기 보다는 이해하는 입장에서 바로 보는 태도를 갖는 것이 시대흐름에 발맞추고 남북한 화해를 앞당길 수 있는 방법이 될 수 있다. 이러한 서로에 대한 이해는 상호간 교류를 통해 이루어질 수 있는데 문화적 교류 이외에 경제적 교류는 그동안 남측에서 북측에 일방적 원조를 해주는 방식으로 진행되어 왔다. 하지만 상생의 원리를 이해하고 통일시대를 대비한다면 이제는 그러한 일방적 원조의 관행을 벗어나 쌍방향적 교류를 활성화해야 할 것이다. 하지만 남북한의 경제적 격차가 크고 각종 산업의 기술 격차가 크기 때문에 한번에 많은 분야에서 급속한 교류의 확

장은 기대하기 어렵다. 그 중에서 농업 분야의 기술격차는 다른 첨단 산업에 비하면 크지 않은 편이다. 그리고 지속적인 식량난을 겪고 있는 북한이 국민의 1차적 욕구인 먹을 것에 대한 충족을 위해서도 남북한 농업교류를 통해 부족한 점을 보완해야 한다. 하지만 농업교류 역시 과거와 같이 일방적 원조가 아니라 기술이전과 함께 그들의 우수한 농작물을 남측에서 수입하는 형식의 교류가 진행되어 상호 이익을 높일 수 있는 교류 방법을 모색해야 한다.

북한은 남측에 비해 전체 산업에서 농림어업이 차지하는 비중이 약 8배 이상 높다. 이는 기술력을 바탕으로 한 첨단산업 보다는 1차산업 중심의 산업구조를 가지고 있다는 것을 의미한다. 그리고 북한은 수도작과 옥수수를 주곡으로 하고 있으며 이 작목들을 중심으로 불리한 자연조건을 이겨내고 품종개량을 비롯한 경작 방법의 개선을 시도해 왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 토양의 산성화와 자연재해 등에 의해 경작에서 어려움이 발생하였고 지속적으로 식량 부족난을 겪고 있다. 북한 식량난의 심각성에도 불구하고 농업은 북한 주민 총생산의 약 30%를 점유하고 있으며 그 중요성 역시 크다. 특히 북한은 1995년에서 1998년까지 극도의 식량난을 겪은 후 다소 식량 위기가 완화 되었다고는 하나 2003년에도 곡물 생산이 415만 톤에 그쳐 140여만톤이 부족한 것으로 추정되고 있다. 하지만 지속적인 농업활성화 노력을 통해 2000년 이후부터는 전체 생산량이 증가세로 들어섰다. 이 중 쌀 생산량은 남한의 40% 수준에 이르고 있으며 부족한 쌀 생산의 단점을 보완하기 위해 옥수수를 통한 식량공급에 주력해 왔다. 옥수수의 품종개발과 재배기술을 향상시키고자 노력하여 실제로 옥수수 관련 기술은 매우 앞선 것으로 알려지고 있으며, 북한 농산물 중에 옥수수는 전체 발면적에 3분의 1을 차지하고 있으며 북한에서 큰 비중을 차지하는 식량작물이다.

북한은 주력 농산물 생산에 주력하고 있지만 여전히 부족한 식량으로 인해 남측과의 농업교류 역시 지속해온 것이 사실이다. 하지만 이러한 교류가 민간단체와 정부에서 실시하는 일방적 원조 수준으로 머무르고 있었다는 문제점이 있다.

하지만 최근 농산물의 대북 지원이 증가함에 따라 반출이 반입을 초과하는

경향을 보이고 있다. 특히 2002년부터 차관을 통해 연간 1억 달러 정도의 쌀을 북한에 반출함으로써 농산물의 대북 반출 규모가 급작스럽게 증가하였다. 하지만 쌀 반출을 제외하면 최근의 농산물 반출 규모는 오히려 감소 추세를 보인다. 또한 남북한 교역이 시작된 초기에는 북한으로부터 감자 등 식량을 반입한 적도 있으나 북한의 식량난 이후 식량 반입은 중지되었으며 반입 품목 수도 현저히 감소하였다. 그리고 우리나라는 북한으로부터 매년 30여 종의 농림산물을 반입하고 있으나 이 중에서 연평균 100만 달러 이상 꾸준히 반입하는 품목은 3-4개에 불과하다.

따라서 남북한 농업교류의 문제점은 정경분리 원칙에 있어서 정책적 일관성을 가지고 북한에 대한 경제적 원조 및 협력이 지속되지 못할 수 있다는 문제가 있다. 하지만 남북한의 농업교류에 있어 민간차원에서 지원이 농기계 위주의 물자지원에 한정되어 있고, 적은 예산으로 많은 지역을 지원하다 보니 지원 대상 지역과 사업내용의 연속성이 불완전하다. 그리고 지원 물자에 대한 분배의 투명성이 개선되기는 하였으나, 아직도 감시체계가 미흡한 실정이다.

하지만 근래에 들어서 북한의 농업사정의 문제점 뿐만 아니라 FTA와 중국 농산물의 남측으로의 대량 유입으로 인해 남측의 농업 산업이 큰 위협을 받고 있어 이를 해결하기 위한 방법으로 남북한 농업교류 활성화를 생각해 볼 수 있다. 남북한은 가까운 곳에 위치하고 있어 산지에서 생산된 농산물을 빠른 시간 내에 제공받을 수 있는 장점을 가지고 있으며 값싼 북한의 농산물을 수입하여 해외의 저가 농산물에 효과적으로 대응할 수 있는 장점도 있다. 따라서 북한은 부족한 식량난을 해소하고 남한은 저가의 해외 농산물에 효과적으로 대처하기 위해서 남북한 농업교류를 활성화 할 필요가 있다.

남북한 농업교류를 촉진하기 위해서는 북한의 식량 문제를 근본적으로 해결하기 위해 농업 생산성 향상을 위한 기술이전을 적극 추진해야 한다. 그리고 이 전된 기술이 효율적으로 관리, 활용되고 있는지 감시기구를 조직하여 활동해야 할 것이다. 그리고 남북한이 일방적 지원이 아니라 서로가 윈-윈하기 위해서 남북 계약재배를 생각해 볼 수 있다. 또한 남북공동 농업사업을 활성화 하여 서로간의 기술격차 및 이질감을 해소시키는 노력을 지속해야 할 것이다. 마지막으

로 남한에 유입되는 북한 농작물에 대한 홍보활동을 강화하여 국민들과 기업들이 북한 농산물을 적극적으로 사용함으로써 교류를 더욱 활성화 시킬 수 있는 동기를 이끌어 내야 할 것이다.

남북한은 이제 서로가 독자적으로 미래를 준비하기 보다는 상호간 협력을 통해 상생할 수 있는 방법을 모색해야 할 시기이다. 오랫동안 단절된 남북이 협력하는데 있어서 마찰이 있을 수 있지만 장기적 안목을 가진다면 지금부터 체계적인 교류활성화 방안을 모색하는 것은 통일시대를 앞당길 뿐만 아니라 통일 후 남북한의 이질감 해소 및 경제, 문화적 격차를 줄일 수 있는 방법이 될 것이다. 이 중 농업분야의 협력은 북한 국민들의 기본적인 욕구인 식생활에 대한 풍요로움을 선사하고 실질적으로 서로가 주고 받을 수 있는 분야로 단기적 성과를 나타낼 수 있어 남북한 교류의 새로운 기준을 마련할 수 있는 계기가 될 것이다.

2. 연구의 한계점 및 향후 연구방향

본 연구는 남북한 농업교류를 활성화할 수 있는 여러 방안을 제기하였다는 의의가 있지만 이러한 결론을 도출하는데 있어서 실증적 자료를 수집하는데 한계가 있었다. 1차 문헌 조사를 바탕으로 연구가 이루어졌기 때문에 문헌에서 다루고 있지 않은 북한에 대한 통계자료 등이 불충분하여 세부적이고 깊이 있는 검증은 거치는 과정에 제약이 있었다. 그리고 남북한의 농업교류에 대한 국민들의 의견을 직접 조사하지 않아 남북한 농업교류 활성화 방안에 대한 여론의 검증이 불충분 하였다는 문제점이 있다.

따라서 향후 연구에서는 남북한 농업교류에 대한 국민들의 의식과 의향에 대해 실질적인 조사를 실시하여 전반적인 여론을 수집할 필요가 있으며 북한의 농업실정에 대한 정확한 데이터를 수집하여 보다 세부적이고 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것이다.

【참고문헌】

- 권태진 “북한의 농정 변화와 식량 수급전망”, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2005. 7.
- 권태진 “남북한의 농업 협력의 추진방향”, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2005. 4.
- 김경량 “최근 북한농업의 동향과 남북협력시 고려사항”, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2003. 10.
- 김연철 “북한의 식량문제와 농업개혁 전망”, 농정연구포럼, 1998. 12.
- 김영훈 “개방과정의 북한농업”, 「농업전망 2003」 한국농촌경제연구원, 2003.
- 김정일 “주체사상에 대하여”, 하수도 편, 「김일성사상비판－유물론과 주체사상」, 백두, 1988.
- 박형중 “향후 북한경제의 변화전망과 남북경제관계의 역할”, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2003. 10.
- 서울사회과학연구원, 「사회주의의 이론·역사·현실」, 민맥, 1991.
- 성원용 “현대 러시아의 농업개혁과 농업구조의 변화”, 슬라브학보 제14권 1호, 1999.
- 신동완 외 4인, 남북한 농업기술 교류 협력방안 연구, 통일연구원 2000.12
- 신지호 “7·1조치 이후의 북한경제”, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2003. 7.
- 윤병익 「7.7. 특별선언의 성과와 전망」, 북한연구소
LG경제연구원 ‘북한경제개혁, 성공할 것인가’, 2002.
- Richard Tait(한운선 역) “남북경협의 문제점 분석”, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2003. 7.
- 한국개발연구원 「KDI 북한경제리뷰」, 각년도 각호.
- 한운선 “비공식 경제활동의 경제발전 기여”, 「KDI 북한경제리뷰」, 한국개발연구원, 2003. 4

- 이규황 「남북한 농업 교류 협력에 관한 연구」 대전대 통일대학원 석사학위
논문, 2004
- 이재동 「남북한 농업 협력과 NGO의 역할」 국제 평화대학원대 석사학위
논문, 2005
- 현대 경제연구원, 「The reunified Korea economy」 2001, 11, 12
- 홍성규 「남북 통일이후 농업생산체계개편」, 집문당, 2000.
- 중앙일보 각호
- 한국경제신문 각호
- 한국 무역협회 www.kita.net
- 대한 무역 투자진흥공사 www.kotra.or.kr
- 외교통상부 www.mofat.go.kr

〈우수〉

통일 후 노동이동에 따른 경제적 효과 및 대책



서울대학교 경영학과 4학년 김홍준
서울대학교 경제학과 3학년 송윤정

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 남북한 노동 이동, 화폐통합 및 그 경제적 효과에 대한 이론적 분석
- III. 이론적 분석을 이용한 현실의 남북한 경제 분석
- IV. 독일과 유럽연합의 사례 분석
- V. 논의에 기초한 통일 대비 방안
- VI. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

통일 후 노동이동에 따른 경제적 효과 및 대책

남, 북한의 통일은 정치, 사회, 문화적인 통일 뿐 아니라 남, 북한의 경제적인 통일, 즉 시장의 통합을 야기하는 사건이다. 경제 이론에 따르면 시장이 통합될 경우, 생산요소의 자유로운 이동과 거래비용 감소, 시장의 효율성 재고 등의 요인으로 인해 경제 성장에 도움이 된다. 그러나 독일과 유럽연합의 사례에서 볼 수 있듯이 시장의 통합이 현실에 존재하는 여러 가지 제약들로 인하여 기대하던 성과를 내지 못할 가능성이 상존한다. 이 논문에서는 우선 노동이동 모형과 최적 통화지역이론을 통해 남, 북한 시장 통합의 득과 실을 분석해 보고자 한다. 또 이러한 경제 이론의 성립을 확인하는 데에 그치는 것이 아니라, 독일과 유럽 연합의 사례와의 비교를 통해 이론에서 도출된 결과가 현실에서 실현될 조건과 이를 저해하는 현실의 장애 요인들을 분석해 보았다. 마지막으로 이러한 과정을 통해 시장 통합으로 인한 손실을 최소화하기 위하여 우리가 준비해야 할 방안에 대해서 모색해 보았다.

남, 북한 시장 통합의 득과 실 부분에서는 남, 북한의 주요 경제 지표 비교를 통해 남, 북한의 경제 상황을 알아보았고, 이를 노동이동 모형에 대입하여 시장 통합의 득과 실을 분석하였다. 노동 이동 모형에 따른 시장 통합의 이득으로는 노동의 이동에 따른 전체 평균 임금의 하락과, 효율적인 자원배분으로 인해 사회 전체의 부의 증가하는 점이 있었다. 반면 시장의 통합으로 인해 손해를 보게 되는 남한의 노동자 계층과 북한의 지배층을 납득시킬 만한 조치의 필요성이 요구되었다. 또 이 이론이 완전 경쟁, 완전 고용 시장을 가정한다는 점에서 실업이나, 임금의 하방경직성과 같은 현실 적용의 한계가 존재하나, 이러한 문제들이 장기적으로 시장 기능에 의해 해소될 수 있다는 점에서 현실 적용에 타당성이 있다고 분석하였다.

앞에서 분석한대로 노동이동 모형에 따르면, 시장의 통합으로 인한 노동의 이동은 양국 모두에게 이익이 된다. 그러나 독일의 경우 통일 후 상당수의 동독

인들이 서독으로 이주하였음에도 불구하고, 경기는 장기 침체 중이다. 이러한 독일의 사례가 노동이동 모형의 결과와 상반된다는 사실에 의문을 품고 분석한 결과, 독일의 경우 노동이동이 일어났지만 임금 수준은 전혀 하락하지 않은 것으로 조사되었다. 이는 시장의 임금조정 기능의 교란과, 동, 서독의 경제력의 차이를 고려하지 않은 화폐 교환 때문인 것으로 분석된다. 여기서 시장 임금조정 기능의 교란 문제는 노동이동 모형만으로도 해석 가능하였으나, 화폐 교환 문제를 분석하기 위해서는 노동이동 모형뿐 아니라 최적 통화지역 이론 관점에서 접근이 필요하였다.

최적통화이론의 관점에서 독일의 화폐교환은 경제적인 고려 없이 정치적인 논리로 인해 결정된 측면이 컸다. 따라서 인위적인 독일의 화폐 교환은 여러 거시 지표에 악 영향을 주었고, 이것이 독일의 장기 경제 부진의 원인으로 분석되었다. 반면 유럽연합의 경우는 치밀하게 화폐 교환을 준비하였고, 실제로 화폐 교환 비율이 적정하게 설정되었다는 평가가 대부분이었다. 그러나 유로화가 출범한지 5년이 넘었지만 유럽 연합의 경제성과는 화폐 통합 이전에 기대했던 바에 비하면 초라할 뿐이다. 이는 화폐 통합 시 고려해야 할 문제가 화폐 교환비율 설정뿐만이 아니라는 점에 있다. 즉 최적 통화지역 이론에 따르면 생산요소의 자유로운 이동, 효율적인 금융시장의 성립, 효과적인 재정 정책의 수행이 모두 갖춰져야 비대칭적 충격이 없는 최적통화지역의 형성이 가능한 것인데, 유럽연합의 경우 각국 경제의 비 동질성으로 인해 최적통화지역이 형성 되지 않은 것으로 분석되었다.

마지막으로 앞에서 분석한 독일과 유럽연합의 사례와 한국의 상황과의 비교를 통해서 한국이 두 사례에 비해 우위에 있는 부분과, 예상되는 문제점들을 분석해 보고, 그에 따른 대응책을 모색해 보았다. 우선 한국이 독일의 경우에 비해 우위에 있는 점은 독일에 비해 노동시장의 경직성이 낮다는 점과 북한에 대해 독일 수준의 재정지원이 요구 되지 않는다는 점, 그리고 앞으로의 경제협력을 통해 경제의 동질성을 추구할 수 있다는 점 등이다. 한국이 유럽 연합에 비해 우위에 있는 점은, 남, 북한은 동일 언어와 문화를 공유하는 집단이기 때문에 노동과 같은 생산이동의 요소가 상대적으로 자유롭다는 점과, 각국의 연합체

인 유럽연합에 비해 빠른 경제 의사결정을 내릴 수 있어 보다 효율적인 금융시장이 형성될 수 있다는 점, 정부가 재정정책을 적시에 수행할 수 있다는 점 등이었다.

예상되는 문제와 대응 방안으로는 이러한 통일 후 경제적 창출효과에도 불구하고 남, 북한의 노동 이동시 손해를 보게 되는 계층이 존재하고, 이들을 납득시키기 위해서 정부의 적극적인 개입방법과 게임 이론 관점에서 상호 Win-Win이 될 수 있는 전략을 모색해 보았다. 이때 재원 마련이 필수적이고도 현실적으로 어려움이 많은 문제인 바, 이에 대해 집중적으로 대응방안을 생각해 보았다. 한편 독일의 화폐 교환에서 드러난 문제점에 대비하기 위하여 통일부의 각종 북한관련 연구 단체에 대한 지원과 멀리 내다보는 경제 마인드의 형성이 요구 되었다. 마지막으로 시장 통합으로 인한 효과를 극대화하기 위하여 국민들이 정부의 정책을 쉽게 이해하고 신뢰하게 하는 방안과 젊은 층의 통일에 대한 무관심을 해결할 수 있는 방안으로 인터넷과 대중매체를 활용한 접근 방식에 대하여 생각해 보았다.

I. 서 론

1. 연구의 필요성

남, 북한의 통일은 정치, 사회, 문화적인 통일 뿐 아니라 남, 북한의 경제적인 통일, 즉 시장의 통합을 야기하는 사건이다. 두개의 시장이 통합될 경우, 상대적으로 경제가 발전한 시장으로 노동력이 유입되는 현상이 발생하게 된다. 따라서 독일의 통일 후 동독에서 서독으로의 대규모 노동 유입 현상이 발생한 것처럼, 통일 후 북한에서 상대적으로 경제가 발전한 남한으로의 급속한 노동력의 유입이 예상된다. 이 논문에서는 북한에서 남한으로의 인구이동에 따른 경제적 효과 분석을 중심으로 이에 따른 우리의 대처방안을 살펴보고자한다. 이는 지금까지 있어온 학술논문이 인구이동이 없거나 그 효과가 미미하다는 가정을 바탕으로 각종 경제적 효과를 분석해왔던 것과 비교되는 것으로서 의의를 지닌다고 할 것이다.

또한 남, 북한이 통일될 경우 시장 통합과 더불어 화폐의 통일도 수반될 것이라고 예상되는 바, 그에 따른 경제적 영향도 지대하다고 할 것이다. 독일의 경우 동독의 화폐가 서독의 화폐로 교환되는 과정을 거쳤고, 유럽연합의 경우는 유로화의 도입으로 유럽연합이 세계최대의 단일 통화권이 되는 전기를 마련하였다. 이 논문에서는 이와 같은 독일의 화폐 통합과 유럽 연합의 화폐 통합 과정을 분석하고, 이 두 가지 사례에서의 문제점과 이에 따른 우리의 대비방안을 미시경제학의 최적통화이론의 관점에서 분석해보고자 한다.

현재 세계경제는 세계화 현상으로 인해 국가들 간의 상호 의존도가 높아지고 있는 한편, 세계화에 따른 자국의 이익을 극대화하기 위해 각국이 이합집산하는 지역주의의 시대에 돌입하였다고 할 수 있다. 이러한 시점에서 남, 북의 경제 협력은 비단 민족적 도의에 의한 필요 뿐 아니라, 장기적으로 시장통합을 통한 시너지 효과를 창출, 통일 한국의 경제 성장의 원동력이 될 수 있을 것이다. 남북의 경제 협력이 일정 수준이상의 중간기에 접어들고 있는 현재의 시점에서, 통일을 대비한 이러한 분석은 보다 나은 통일을 준비하는데 시사점을 제

공할 것이라고 생각한다.

2. 독일의 사례와 유럽연합의 사례가 갖는 함의

동, 서독의 통일은 사회주의와 자본주의라는 두 가지의 이질적인 경제체제가 하나의 단일 시장으로 통합되는 첫 번째 사례라는 점에서 세계의 주목을 받아왔다. 통일 당시에는 동독의 노동력과, 서독의 기술력의 결합으로 인하여 높은 수준의 경제 성장을 이룩할 것이라는 장밋빛 전망이 대부분이었고, 동독의 경제가 서독의 경제에 비해 규모가 작기 때문에 통합비용이 크지 않을 것이라고 예측했다.¹⁾

물론 통일 후 1-2년간은 통일 특수로 인해 동독지역의 경제 성장률이 서독지역을 능가하는 등의 반짝 호황을 누렸지만, 통일로부터 15년이 지난 지금 독일 경제는 유럽경제의 우등생에서 문제아로 전락한지 오래다.

한편 1992년 체결된 마스트리히트 조약과 함께 출범한 유럽 연합은 1999년 유로화의 도입과 함께 시작된 유럽통화통합(이하 EMU)으로 인해 세계 최대의 단일 통화권이 되었으며, 유럽연합이 명실상부히 하나의 단일 시장이 되는 계기가 되었다. 유럽 통합의 득과 실을 분석한 Paolo Cecchini는 단일 시장이 형성되면 GDP가 4.5% 성장과 180만 명의 추가 고용효과가 발생할 것이라고 전망하였고,²⁾ EU 집행위는 유로화 도입으로 매년 EU GDP의 0.5%인 400억 달러의 거래비용이 절감될 것이라고 예상하였다.³⁾

그러나 EMU 출범 당시의 낙관적 전망과는 달리, 2005년 현재 유럽 연합은 다른 시장과 비교해 볼 때 고전을 면치 못하고 있다.

통화 통합을 수반한 단일 시장으로의 통합은 생산요소의 자유로운 이동과 거래비용 감소, 시장의 효율성 제고 등으로 인해 경제가 성장하게 된다. 그러나 독일과 유럽연합의 사례에서 볼 수 있듯이 단일 시장으로의 통합이 현실에서 발

1) 선한승, 통일 독일의 노동시장 정책과 시사점, 한국노동연구원, 1997.

2) Cecchini, Cecchibi Repoet, 1988.

3) European Commission, One Market, One Money, 1990

생하는 여러 가지 제약으로 인하여 기대하던 성과를 내지 못할 가능성이 존재한다. 현재 남, 북한의 통일은 경제협력, 경제통합, 정치통합의 순서대로 이루어질 가능성이 높다. 이 경우 경제통합 단계에서 기대했던 경제성장이 이루어지지 않을 경우, 정치통합과정과 궁극적인 통일을 이루는 데 상당한 악영향을 끼칠 것으로 예상된다. 따라서 원활한 경제통합을 이루기 위한 대응책 마련이 필요하다. 이에 동서독과 유럽연합의 사례는 노동이동과 화폐통합의 관점에서 현실적 용을 통해 우리에게 중요한 함의를 지닌다. 실패를 연구하면 실패하지 않을 것이다.

II. 남북한 노동 이동, 화폐통합 및 그 경제적 효과에 대한 이론적 분석

1. 기본모형

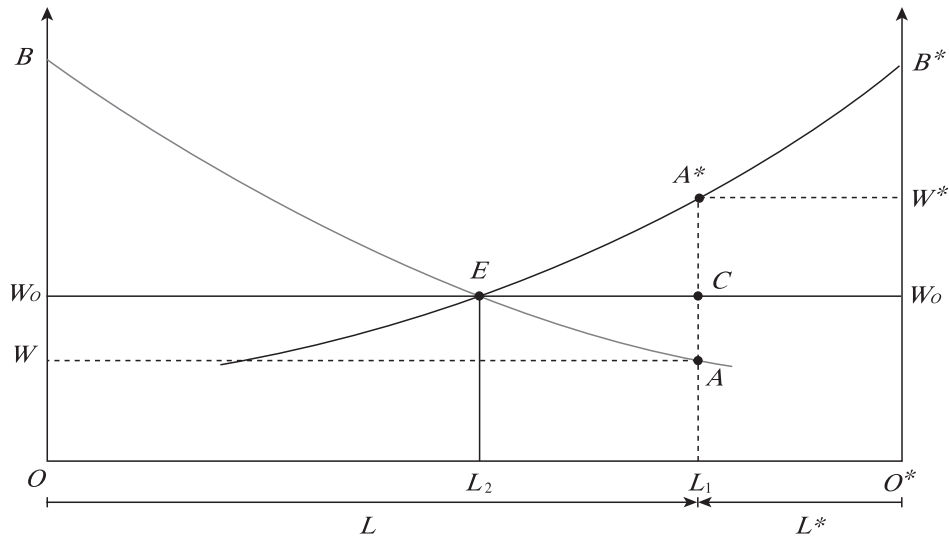
가. 노동이동 모형

통일 이후 남북간 노동의 이동이 초래할 수 있는 여러 영향들을 살펴보기 위해 다음과 같은 경제가 존재 한다는 가정을 한다.⁴⁾

1. 본국과 외국만이 존재하고, 양국 모두 자본과 노동 두 가지 생산요소를 이용하여 한 가지 재화 x 를 생성하며, 생산함수는 수확체감의 성질을 지닌다.
2. 본국과 외국 사이에 자본의 이동은 불가능하나 노동의 이동은 완전히 자유롭다.
3. 생산요소는 완전 고용되며, 생산물시장과 생산요소시장은 모두 완전경쟁 하이다. 따라서 생산요소에 대한 실질보수는 한계생산과 일치한다.

4) 김인준, 국제경제학, p518~522, 다산출판사, 2003

〈그림1〉 노동 이동시, 이익의 변화



첫째, 총 생산가치는 한계생산가치를 합한 것이므로 본국의 생산가치는 노동이동 이전의 $OBAL_1$ 에서 노동이동 이후의 $OBEL_2$ 로 L_2EAL_1 만큼이 줄어든다. 반면 외국의 경우에는 노동이동 이전의 $O^*B^*A^*L_1$ 에서 노동이동 이후 $O^*B^*EL_2$ 로 $L_2EA^*L_1$ 만큼이 늘어난다. 따라서 양국 전체적으로는 파란 부분인 AA^*E 만큼의 생산가치 증가가 있게 된다. 이는 양국 가운데 노동생산성이 낮은 본국으로부터 그 반대인 외국으로 L_1L_2 만큼의 노동이 이동함에 따라 생겨나는 효과이다. 이는 노동 이동의 결과로 인해 전체적인 생산가치가 증가한다는 점에서 재화의 무역과 동일하다. 즉 생산요소의 국제적 이동을 통한 이익이 존재하게 되는 것이다.

둘째, 본국에서 외국으로 일부 노동이 이동함에 따라 본국의 임금은 상승하고 외국의 임금은 하락하여 양국의 임금은 동일해진다. 또한 본국의 이자율은 하락하고 외국의 이자율은 상승한다. 이는 자본은 노동과 달리 국가간 이동이 없으므로 노동이동에 상관없이 각국의 자본보유량은 변하지 않기 때문이다. 이러한 상황에서 오직 분배되는 소득의 크기에 따라 노동 이동으로 인한 득, 실이

결정된다. 즉 본국 자본가의 경우 노동이 이동함에 따라 wBA 에서 $w0BE$ 로 소득이 줄어 손해를 보는 반면, 외국의 자본가의 경우에는 소득이 $B^*A^*w^*$ 에서 B^*Ew0 으로 늘어나 이익을 보게 된다. 즉 본국 자본가들은 과거와 동일한 자본량을 생산에 제공하고도 과거보다 더 적은 소득을 나눠 가져야 하지만, 외국 자본가들은 동일한 자본량을 제공하고도 더 많은 소득을 나눠 가질 수 있게 되는 것이다. 이는 본국 자본가의 경우 노동의 해외 유출로 인한 자본의 한계 생산성 저하로 과거보다 국내 이자율이 하락하므로 실질소득의 하락을 경험하게 되는 반면, 외국 자본가의 경우 그 반대의 과정을 거쳐 실질소득의 증가를 경험하게 되기 때문이다.

셋째, 이러한 노동의 이동으로 인해 이익을 얻는 계층과 손해를 보는 계층이 존재하게 된다. 즉 노동 이동 이후 본국에서 외국으로 이동한 노동자들 및 외국 자본가들은 이익을 얻게 되지만, 반면 본국의 노동자들과 자본가들은 손해를 보게 된다.

나. 최적 통화지역 이론

최적통화지역이란 단일 통화가 통용되기에 가장 이상적인 크기의 지역을 의미한다. 보통 국가단위로 단일통화가 사용되지만, 환율을 고정시킨다는 사실이 결국 단일 통화를 사용하는 것과 같은 효과를 가지게 되므로 국제경제에서 최적 통화지역이란 고정환율제도의 유지에 가장 적당한 크기의 지역을 의미한다.⁵⁾

이는 지역 내에 일부국가에 국한된 비대칭적 충격⁶⁾이 발생하더라도, 비용을 지불하지 않고 충격을 해소 할 수 있어야함을 말한다. 이를 위해서는 경기 사이클 조화, 상품 및 금융시장 통합, 경제 정책상의 협조, 생산요소의 자유이동이 요구된다.

5) 김인준, 국제경제학, 다산출판사, p322~p343, 2003년

6) 비대칭적 충격이란 대칭적 충격의 반대 개념으로서, 공동 통화 정책을 통해 역내에서 비교적 쉽게 흡수 가능한 대칭적 충격과는 달리, 일부 국가에만 적용되는 경제적 충격을 말한다. 이때 충격의 대칭성 여부는 역내 경제구조의 동질성에 달려 있다. 즉 회원국 간 경기 순환의 동조성이나 산업 내 무역(intra-industry)의 추이가 중요한 관건을 갖고 있다. 따라서 단일 통화의 도입이 과연 역내 경제 구조의 동질성을 높이는가 하는 문제를 제기해 볼 수 있다.

1) 먼델의 최적통화권이론

이 이론의 기본적인 아이디어는, 다른 화폐를 이용하던 지역들이 고정환율제도를 도입하거나 단일 화폐를 도입하는 경우 거래비용 감소 등에 따른 편익과 환율정책수단 상실에 따른 비용이 발생하게 되는데, 편익이 비용보다 크면 그 지역들은 환율을 고정시키거나 화폐를 통합하는 것이 바람직한 최적통화지역이 된다는 것이다.

가) 화폐통합의 이익: economic Efficiency gain

가격안정화와 무역증대로 인한 이득

나) 화폐통합의 손실: economic Stability loss

자국만의 경제안정화를 위한 통화정책을 포기해야 하는 손실

다) 화폐통합의 조건

접근: 비대칭적인 충격이 발생한 경우 내적인 조정기구가 존재하는가?

- ① 효율적인 금융시장이 존재하는지?
- ② 조세, 지출 등 재정정책을 통해 양 지역의 소득을 균등화할 수 있는 지? 7)
- ③ 노동과 자본의 자유로운 이동이 가능한지

2) P. Krugman의 최적 통화권이론

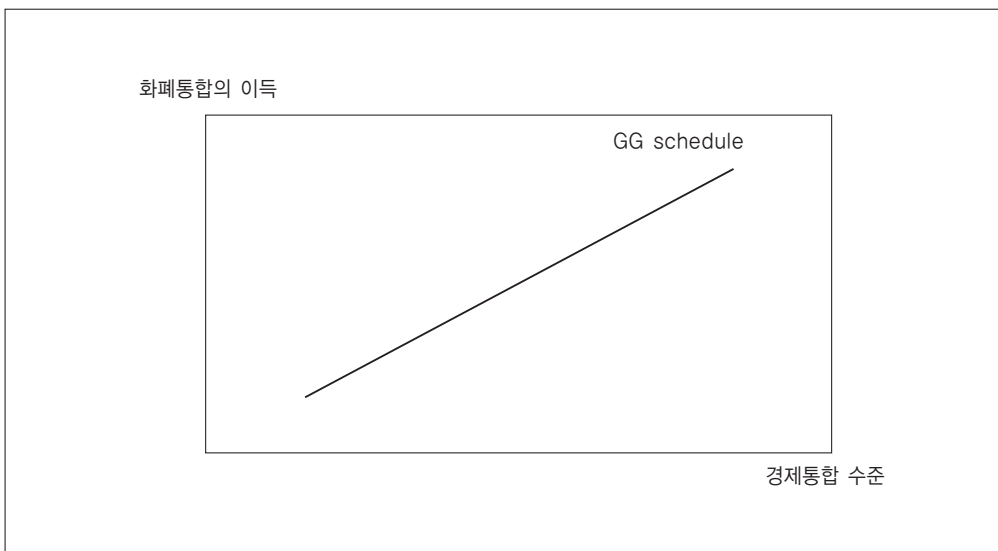
최적통화권에 대한 크루그만 모형은 화폐통합의 최적 시점과 통합여부에 대한 기준을 제시해주고 있다.

가) 화폐통합의 이익: GG schedule

7) 국가간의 비대칭적인 충격이 재정정책에 의해 해결되기 위해서는 국가 간 긴밀한 정책협조(policy cooperation)이 가능해야 할 것이다. 이를 위해 각국을 미국의 각주와 같이 조정하는 재정연방주의(fiscal federation)의 도입이 도움이 될 수 있다.

한 나라와 그 나라가 참여한 고정환율지역 사이의 경제통합의 정도가 높은 경우 그 지역의 통화에 대한 환율을 고정시킬 때 얻는 통화 효율성 이득이 확대된다. 즉 역내무역이나 요소의 이동이 많을수록 '화폐통합의 효율성 이득'이 증가한다.

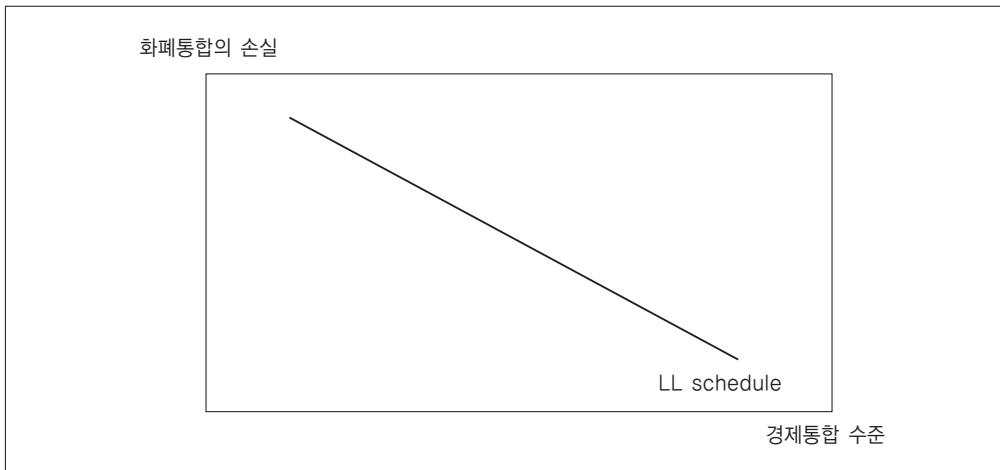
〈그림2〉 경제 통합 수준에 따른 화폐 통합 이득



나) 통합의 비용: LL schedule

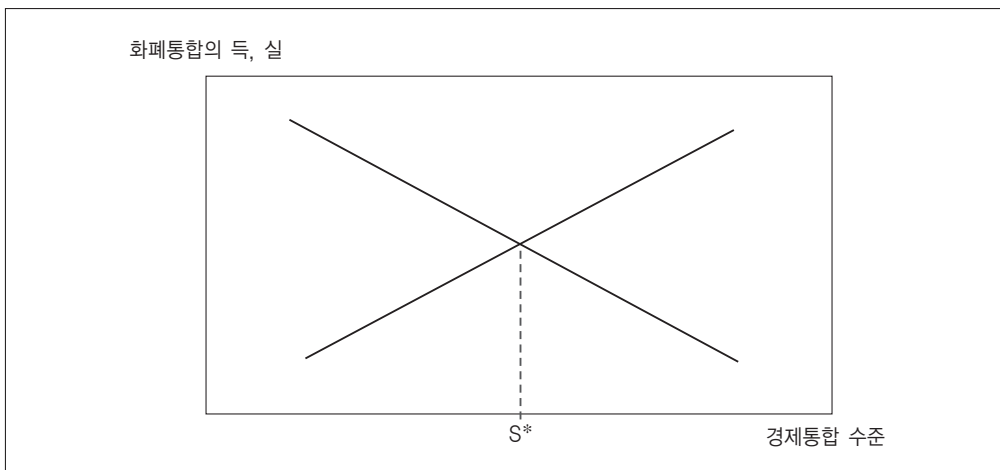
한 나라와 그 나라가 참여한 고정환율지역 사이의 경제통합의 정도가 높은 경우 생산물시장이 교란으로부터 초래된 경제안정성의 손실이 감소한다. 즉 효율적인 금융시장, 요소의 자유로운 이동, 정책협조 등이 가능하면 '화폐통합의 안정성 손실'이 감소한다.

〈그림3〉 경제 통합 수준에 따른 화폐 통합 손실



다) 통합시기의 결정

〈그림4〉 경제 통합 수준에 따른 화폐 통합의 득, 실



S^* 좌측에서는 화폐통합으로 인한 이득이 손실보다 크므로 화폐통합이 바람직하지 않으나 S^* 우측에서는 화폐통합으로 인한 이득이 손실보다 크므로 화폐통합이 바람직하다. 선부른 화폐통합은 부작용을 불러올 수 있으며, 경제통합이 어느 수준에 이른 이후에 화폐통합을 진행하는 것이 바람직하다.

라) EU의 경제 수렴조건: EU가 사용했던 경제의 수렴조건(convergence condition)을 만족하는 경우에만 통합의 이득이 손실보다 큰 S* 우측에 도달하는 조건을 만족할 것이다.

물가: 최근 3개년 물가가 평균 1.5% 충격 내외

장기 이자율: 최근 3년동안의 이자율이 평균 이자율의 $\pm 2\%$

재정적자수준: 경상 GDP의 3%

환율: 2년간 기준환율 내

산업별 노동 생산성 지수

Ⅲ . 이론적 분석을 이용한 현실의 남북한 경제 분석

1. 남, 북한 경제지표

가. 남, 북한 경제 개관

〈표1〉 남, 북한의 주요 경제지표 비교

	2002년기준		
	남한	북한	A/B(배)
인구(백만명)	47.64	22.36	2.1
경제활동인구(만 명)	2,287	1,179	87
경제활동 참가율	61.9%	69.7%	-
경제성장률	1.2%	6.3%	231
노동생산성 ⁸⁾	1	25.6% ⁹⁾	

8) 남한의 노동 생산성을 1이라 놓았을 때, 북한의 노동 생산성을 비교 하였다. 이는 완전경쟁시장 하에서 일종의 실질 임금이라고 할 수 있다.

9) 1997년 북한의 노동생산성이 남한의 20% 수준이라는 점과(고일동, 1997; 409-411), 남한의 산업별 노동생산성 지수가 1997년에서 2002년 사이에 매년 5% 정도씩 증가하였다는 점을 고려하여 2002년 남한의 노동생산성을 구하였다. 그 결과 남한의 노동생산성은 1997년에 비해 27.6% 증가하였으나, 북한의 노동생산성은 이렇다할 증가 요인이 없을뿐더러, 장기간의 경기 침체로 인해 오히려 노동생산성이 하락하였을 가능성도 존재함으로 20%로 변화가 없다고 추정하였다.

노동 이동 이론에서 본국과 외국을 가정하였고, 두 국가의 차이가 노동생산성과 자본량에 따라 달라지므로, 앞으로 노동생산성이 높은 남한을 외국으로, 그 반대인 북한을 본국으로 해석하여 이론을 전개할 것이다.

나. 남, 북한의 임금 수준

남한의 임금은 매년 조금씩 변동이 있으나, 그 폭은 크지 않다. 2003년 기준 근로자의 월 평균 총액임금은 1,650,000원이고, 노동자의 월 평균 임금은 1,450,000원, 단순 노무 종사자의 평균 임금은 970,000원으로 조사되었다. 한편 2인 이상 근로자 가구와 사업자 가구의 연간 평균 소득을 비교하여 보면, 근로자 가구의 연 평균 소득은 3,035만원, 사업자 가구의 연 평균소득은 3,600만원이다.

북한의 임금은 1949년 내각결정 제196호에 의해 임금기준이 결정된 이래, 지금도 대체로 지켜지고 있다. 이 기준은 경노동보다 중노동이, 중노동 가운데서도 유해노동 종사자들이 더 많은 임금을 받게 되어 있고, 동일직종에서도 숙련도나 생산성 등 노동의 질에 따라 급수가 결정되어 임금수준이 변화한다. 또 일반 사무원보다는 당·정 기관종사자의 보수가 상대적으로 높은 것이 특징이다.

북한이 1992년 12월 13일 중앙인민위원회 정령을 통해 발표한 당·정기관, 공장·기업소, 노동자, 사무원, 편의시설 종사자들의 임금은 당·내각의 상급 370~350원, 특급기업소 지배인 250~300원, 광부·제련공 90~100원 및 서비스업 50~80원 등이다. 이후에는 임금관련 발표가 없었으나 대부분 노동자, 사무원들은 100원 전후한 금액을 임금으로 받고, 근로자 평균 임금은 150~200원 수준이다. 그러나 경제난 이후 실질임금은 상당금액이 삭감된 실정이다.¹⁰⁾

현재 북한의 달러 당 환율이 150원과 남한의 달러 당 환율 1,212원을 감안하여 남, 북한의 임금을 비교하여 본 결과는 다음과 같다.

10) 통일부 북한바로알기 인용

〈표2〉 남, 북한의 임금 비교

	남한	북한
노동자 월 임금	1197	0.75
근로자 총 임금	1,361.39	1.25
사업자 월 소득	2,475.25	-

2. 남북 경제 통합의 이론적 분석

위 표에서 처럼 남, 북한의 경제력의 차이는 상당하다. 그래서 일부 사람들은 못사는 북한을 먹여 살리기 위해 남한이 희생하여야 한다고 우려하기도 한다. 그러나 앞서 살펴본 노동이동에 따른 경제성장 이론의 함의에 따르면 이러한 경제력의 차이에도 불구하고 남, 북의 경제 통합은 Win-Win 게임이 될 수 있다.

경제 통합으로 인해 남, 북한의 노동이동이 가능해 진다면 노동생산성이 낮은 북한으로부터, 남한으로 노동이동이 발생할 것이다. 이러한 노동이동의 결과, 남한의 노동 공급이 증가하여 평균 임금이 하락할 것이고 북한은 노동 공급이 감소하기 때문에 평균 임금이 상승하게 될 것이다. 이처럼 남, 북한의 임금이 서로 반대 방향으로 움직이기 때문에 평균임금이 같아지는 점에서 균형을 이룰 것이고 이점은 앞의 그래프에서 살펴본 w_0 수준이 될 것이다. 현재 남한 노동자의 월 임금이 1,197\$이고, 북한 노동자의 임금은 0.75\$이므로 이론에 따라 평균임금이 그 중간 가격에서 형성된다면 남한 노동자의 생산성은 유지한 채 임금만 하락하게 되므로 남한 경제에 상당한 경제적 이익이 있을 것으로 예상된다. 또 북한의 생산가치는 감소할지 모르나 노동 이동으로 인한 이익 증가분은 장기적으로 남, 북한 모두가 나누어 가지는 것이므로 북한 경제에도 도움이 된다. 앞에서 지적한 바와 같이 남한의 노동자임금은 하락하고 북한의 노동자 임금은 상승하게 되며 남한 자본가의 생산가치가 증가, 북한 자본가의 생산가치는 하락한다. 반면 총생산가치는 증가하게 된다.

이러한 소득분배 결과 남, 북한의 노동 이동시 이론에서 지적한 바 대로, 남한 노동자들의 반발이 거셀 것으로 예상된다. 반면 북한은 자본가라고 부를만한 이렇다할 계층이 없다. 그러나 북한의 지도층들이 주요 금융시설과 생산시설을 실질적으로 소유하고 있음을 감안하면 이 양자를 모두 납득시킬 만한 경제적, 정치적 조치가 취해져야 한다. 이 조치들에 대해서는 마지막 부분인 우리의 대응책 부분에서 살펴보기로 한다.

3. 한계

이 노동이동 모형은 완전고용, 완전경쟁 가정에 기초하여 남한의 노동자 임금수준이 하락할 것이라는 결론에 이른다. 그러나 실업이 존재하거나 완전경쟁 상황이 아닌 경우 임금 수준이 하락하지 않을 가능성이 있다. 또 임금경직성모형의 관점에서 임금은 하방경직성의 특성이 있으므로, 남한의 임금 수준이 쉽게 조정되지는 않을 것이라는 문제점 또한 존재한다. 이 이론에서는 자본이 이동하지 않을 것이라는 가정아래 논의를 전개하나, 생산요소의 이동시 자본도 이동하게 되는 현실에 비추어 보면 이 가정 역시 한계가 존재한다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 장기적으로 시장 기능에 의해 임금이 조정된다고 본다면 현실 적용에 문제가 없을 것이다.

IV . 독일과 유럽연합의 사례 분석

이미 경제 통합이 이루어진 독일과, 유럽 연합의 사례를 앞의 분석결과와 비교하여 분석의 타당성을 검토한다.

1. 독일의 통일 전후 경제 지표

가. 통일 전후 독일의 경제 개관

〈표3〉 동, 서독의 주요 경제지표 추이

	연도	서독지역	동독지역
인구	1989년	61.8백만명	18.4백만명
	1991년	61.9백만명	18.1백만명
	2003년	65.9백만명	17.0백만명
실질 GDP 성장률	1989년	3.6%	1.9%
	1992~1995년	0.5%	7.9%
	1996~2003년	1.35%	1.0%
서독 대비 동독의 임금율 변화	1990년	1	31%
	1992~1995년	1	75%
	1996~2003년	1	90%

우선 통일 이전(1990.10)의 동독과 서독의 경제력을 비교해 보면, 동독의 경제력이 서독에 비해 전반적으로 열세에 놓여 있었음을 알 수 있다. GDP 성장률의 경우 서독의 3.6%에 비해 동독은 1.9%의 낮은 성장률을 기록했고, 실제 GDP의 경우 서독이 동독보다 10배 정도 앞서 있었다. 인구수도 서독이 동독에 비해 많았고, 통일 이후 동독주민의 대규모 서독 이주는 서독의 인구수 증가를 가속화했다.

통일 후 동서독의 경제 성장은 단계별로 다른 양상을 나타냈다. 서독은 1990-1991년의 통일 초기에는 통일 특수로 인해 5%대의 높은 경제 성장률을 보였으나, 1992-1994년에는 마이너스 경제 성장을 하는 등 불안정한 상태를 보였다. 그 원인은 동독지역의 기업파산, 실업문제 확산, 통일 특수 진정, 정부 재정의 서독지역 투자분의 대 동독지원으로의 전환 및 확대 등이다. 1995년에 들어 서독경제는 다시 안정국면에 접어들었으나 1%대의 낮은 성장률을 기록하였다.

반면 동독 지역은 통일 후, 통일 초기 서방제품으로의 수요 전환, 동독 제품에 대한 수요 감소 등으로 -10%대를 넘는 극도의 경기 침체를 맞았다 그러나 서독정부의 대 동독 지원 확대, 대규모 투자 등으로 인해 1992-1994년에 높은

성장률을 기록하였다. 그러나 1995년에 들어서에는 추가적인 투자가 미미해지고, 실업률 상승 등으로 인한 구매력의 감소 등으로 5%대의 경제 성장률을 나타내었다.

나. 독일의 노동력 이동

지난 1989년 베를린 장벽이 무너진 이후 2001년 까지 약 210만 명에 이르는 동독인들이 서독으로 이주하였다. 이중 노동자의 인구는 88만 명으로 추정된다.¹¹⁾

1990년부터 1993년까지 4년 동안 3백만 명에 달하는 동독인들이 서독으로 이주하였다. 이후에도 매년 17만 명 정도가 주거지를 서독으로 옮기고 있다. 이는 독일전체 인구 약 8천1백만 명을 기준으로 볼 때, 4%에도 미치지 않는 것이다. 그러나 약 1천5백만 명인 동독 인구를 기준으로 볼 때는 인구의 20%에 육박하는 것이다. 이러한 인구이동에 따라 서독의 인구증가율은 통일 전보다 2배 이상 늘었다.

그러나 서독에는 이들을 수용할 만한 일자리는 물론, 구호시설마저 제대로 갖춰지지 않아, 일부 이주 노동자들은 약탈, 도둑질까지 했다. 동독 노동자들의 이주로 서독 내 물가가 오르고, 실질 임금이 줄어들었다. 이에 따라 동독인들의 이주 문제는 정치, 사회적인 문제로 발전, 독일정부로 하여금 당초 예상했던 것보다 많은 대 동독 지원을 하게 됐다.

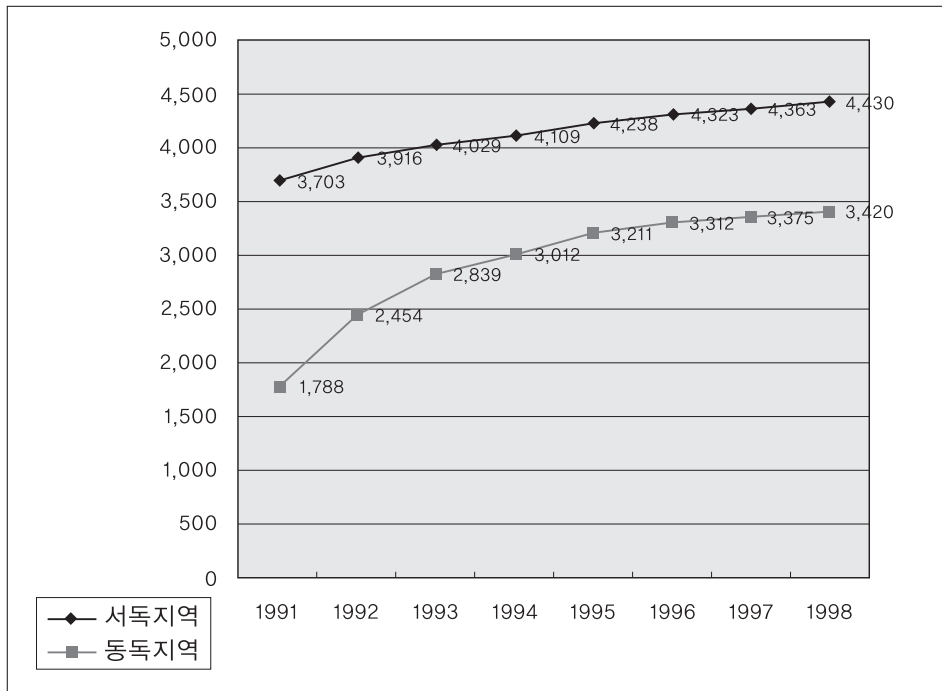
1989년 974만 명 이었던 경제활동인구가 1998년에는 600만 명으로 370만 명이 급감되어 30%의 경제활동인구가 실업으로 내몰리게 되었다.¹²⁾

다. 독일의 임금 변화

11) 독일 연방 통계청

12) 이 해명, 독일은 통일되지 않았다, 2000

〈그림5〉 독일의 월 총 평균임금 변화 (단위 서독마르크)



통일 당시 서독의 30%에 불과하던 동독 노동자의 임금은 매년 가파른 성장을 거듭하여 2000년에는 서독 노동자의 88%수준에 이르렀다. 노동이동이론과 달리 이러한 상황이 가능했던 이유는 독일의 임금제도의 특징과 화폐 교환비율 때문이다. 이를 모형과의 비교에서 자세히 살펴본다.

2. 독일의 사례와 이론의 비교

통일이 된 지 10여년이 지났지만, 독일은 여전히 통일 후유증에서 벗어나지 못한 채 고전중이다. 이는 앞선 노동 이동모형의 함의인 경제 통합으로 인하여 전체 총생산가치는 상승할 것이라는 것과 대치되는 결과로서, 일차적으로 이론적 모형 자체가 갖는 한계인 완전고용, 완전경쟁의 가정의 현실성 부족도 그 원인이 될 수 있다. 그러나 실증분석에 따르면 이 이론의 완전경쟁, 완전고용의 가정의 비현실성에도 불구하고, 기본모형의 결과가 대체로 현실의 결과와 일치

하게 된다. 완전경쟁의 핵심적인 것은 가격이 하나의 매개변수로 기능한다는 것과 진입과 이탈이 보장되어 있다는 것이다. 이 두 가지 조건을 말하면 시장¹³⁾도 실제로는 완전경쟁에 매우 닮은 성격을 갖게 된다.¹⁴⁾

또한 모형의 일반성을 추구하다 보면 예측의 정확성이란 측면에서 어느 정도 제약을 받을 수밖에 없다.¹⁵⁾ 이러한 점을 고려해 보면, 독일의 전체 총생산가치 하락에 영향을 준 현실적 요인이 존재할 것이라고 예측할 수 있다. 이러한 현실적 요인은 다음과 같다.

가. 시장의 임금조정 기능 교란

통일 이후, 동독의 노동자들은 대거 서독으로 이주하였다. 이는 노동생산성이 낮은 동독으로부터 서독으로 노동이 이동한다는 점에서 이론과 일치한다. 그러나 이론의 결과와 달리 독일의 임금은 전혀 하락하지 않았고, 오히려 동독 노동자들은 노동 생산성 보다 높은 임금 상승 혜택을 누렸다.¹⁶⁾

독일의 임금 제도는 산업별 교섭을 원칙으로 하기 때문에 한번 정해진 임금은 동일 산업에 일률적으로 적용된다. 통일 당시 동서독의 노동조합은 각 산업별 동독의 임금수준을 1995년까지 서독 수준으로 끌어올린다는 데 합의했다. 시장원리에 따르면 임금은 노동생산성에 상응해야 한다.

당시 동독의 노동생산성이 서독의 1/3 수준이었음에도 불구하고 임금만 서독수준으로 끌어올리다 보니 통일 초기에는 동독의 단위임금비용¹⁷⁾이 서독보다 50% 이상 높아지는 결과를 초래했다.¹⁸⁾ 즉 통일 후 동독의 노동자들도 노동생산성과 상관없이 서독 산업별 임금을 받게 되었고, 이로 인해 시장의 임금 조정 기능이 교란되었다.

13) 순수 경쟁시장을 말한다.

14) 이준구, 미시경제학, p284, 법문사, 2003

15) 이준구, 미시경제학, p 10, 법문사, 2003

16) 통일후 10년 동안 동독의 노동생산성이 서독대비 33%에서 58%로 오른 것에 미루어 보면 임금 증가 수준이 생산성 증가 수준보다 높았음을 보여 준다.

17) 상품 1단위를 생산하는데 소요되는 임금비용

18) 박병관, 독일 통일 10년에 비추어본 남북 통일 이후 경제, 사회상, 주간경제, 2000

나. 화폐 교환의 문제점

앞서 제시했던 최적통화지역이론에 비추어 볼 때 고정 환율의 결정 즉 1:1의 화폐교환은 일정한 조건이 갖추어졌을 때에 비용을 능가하는 이점이 발생하게 되는 바, 이를 중심으로 아래에서 살펴본다.

1) 동, 서독 경제의 비 동질성

독일은 통일 당시 위의 표와 같이 주요한 경제거래에 있어 평균 1:1의 화폐 교환비율을 상정하였고, 이는 앞서 최적통화이론모형에서의 ‘최적통화권이론’의 최적통화권(고정환율제가 이루어지는 지역, 동일한 화폐가 통용되는 지역) 설정과 같다고 할 수 있다. 따라서 먼델이 제시한 대체적인 조건인,

1. 효율적인 금융시장이 존재하는가?
2. 조세, 지출 등 재정정책을 통해 양 지역의 소득을 균등화할 수 있는가?
3. 노동과 자본의 자유로운 이동이 가능한가?

의 세 가지 조건을 만족하였는지 여부가 중요한 문제가 된다.

독일의 경우 동, 서독의 경제력 차이가 컸기 때문에 조세, 지출 등의 재정정책을 통해 양 지역의 소득을 균등화하기 힘들었다. 또 동독 지역의 소득을 균등화하기 위해 많은 재정지원을 한 나머지, 장기적인 경기 침체에 접어들었다. 이는 재정적자가 막대한 상황에서 정부가 적시에 경기부양책을 펼 수 없었던 것이 주요한 원인이 되었다. 동독의 체제 변화로 인한 구조적 실업과 더불어 경기 침체로 인한 경기적 실업으로 인해 독일의 실업률은 급증하게 되었고,¹⁹⁾ 이는 생산요소의 자유로운 이동을 억제하는 요인이 되었다. 마지막으로 아래서 살펴볼, 잘못된 화폐 교환 비율 설정은 금융시장의 효율성을 저해하였다.

2) 잘못된 화폐 교환 비율 설정

동독과 서독은 1990년 당시 암시장에서 1:7의 비율로 교환되던 동서독 화폐를 1:1(기업부채의 경우 1:2)의 비율로 교환하는 화폐통합을 실시했다.²⁰⁾

19) 박병관, 독일 통일 10년에 비추어본 남북통일 이후 경제, 사회상, 주간경제, 2000

20) 박병관, 독일 통일 10년에 비추어본 남북통일 이후 경제, 사회상, 주간경제, 2000

그 결과 동독지역 임금의 급속한 상승이 발생했고, 이는 동독 기업의 부담을 가중시키는 요인으로 동독 기업의 경쟁력을 순식간에 약화시켰다. 즉 사회주의 하에서 방금 벗어난 동독기업들이 서독기업과 똑같은 조건에서 경쟁해야 하는 상황이 발생한 것이다. 이러한 상황은 동독 산업의 붕괴로까지 이어지게 되었다.²¹⁾

〈표4〉 독일의 화폐 교환 비율 (한국은행 자료 인용)

교환비율 (동독 : 서독)	주요 내용
1 : 1	○ 임금, 연금, 임대료, 장학금 등 반복적·정기적 소득과 개인의 현금 및 예금 - 단, 개인의 현금 및 예금은 최고 교환한도를 연령에 따라 제한 ┌ 14세 이하 : 최고 2,000DM ├ 15~59세 : 최고 4,000DM └ 60세 이상 : 최고 6,000DM
2 : 1	○ 채권 및 채무 ○ 개인의 현금 및 예금중 상한도 초과액 ○ 생명보험회사 및 민간연금보험회사의 지급액 ○ 비거주자의 1989년 12월 31일 이전 은행예탁금 등
3 : 1	○ 비거주자의 1990년 1월 1일 이후 은행예탁금

이처럼 경제통합시 통화교환비율은 노동자의 임금 수준과, 재정적자 수준, 인플레이션을 등 다양한 거시 경제지표에 중대한 영향을 주는 요인이다. 따라서 통화교환비율을 설정할 때에는 물가, 통화, 경제규모 등에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 하지만 독일 통일 당시에는 동독경제에 대한 정보가 부족한 상태에서 통화교환비율이 결정되었던 것이 문제점으로 볼 수 있다.^{22) 23)} 이러한 상황은 독일의 통일이 서로간의 경제협력이 충분하지 않은 상태에서 급박하게 일어났기 때문으로 볼 수 있다. 또 경제 논리를 무시하고 동독 지역의 환심을 얻기 위한 정치적 배려에 의해, 이러한 교환이 일어났다고도 추측할 수 있다.

21) 통일 후 1년간 동독의 산업생산은 종전의 1/3 수준으로 사상 초유의 급감세를 기록했다.

22) 당시 독일연방은행 조차도 단순히 동, 서독간 경제력 차이만을 고려하여 통화교환비율을 산정하고 이를 적정 통화교환비율이라고 제안할 정도로 동독경제에 대한 기초 자료가 불충분하였음.

23) 박석삼, 통일 이후의 독일 경제, 한국은행,

3. 유럽연합의 통화통합 전후 경제 지표

가. 유럽 연합 내 각국의 경제 성장률 비교

〈표5〉 유로권 각국의 경제성장률

	1999	2001	2003	2005 1/4
EU 15	2.9	1.7	0.8	1.5
〈유로권〉	2.8	1.6	0.5	1.4
독일	2.0	0.8	-0.1	1.1
프랑스	3.2	2.1	0.5	1.8
이탈리아	1.7	1.8	0.3	-0.2
아일랜드	8.4	7.8	2.1	-
핀란드	3.5	5.6	1.5	-
〈영국〉	2.9	2.3	2.2	2.1

1999년 많은 기대와 함께 유럽연합이 시작된 지 6년이 되었지만, 현재 유럽 연합의 경제성과는 저조하다. 같은 기간 미국 경제는 3-4%의 성장을 유지 하였지만, EU 경제는 1%대의 저성장을 기록하였다. 표에서 보듯이 유럽연합의 중심 국가인 독일, 프랑스, 이탈리아 등의 국가의 경제성장률이 유럽연합 평균에 미치지 못하는 상황이 발생하고 있다. 특히 독일은 앞에서 살펴본 통일로 인한 후유증을 극복하지 못하고 장기 부진에 빠져 있어 유럽연합의 성장엔진 역할을 제대로 수행해 내지 못하고 있다. 반면 유럽연합의 주변국으로 평가되던 아일랜드, 핀란드 등은 견실한 성장을 보이고 있다.

나. 유로존과 비유로존의 경제 성장률 비교

〈표6〉 유로존과 비유로존 지역의 경제성장률

	1984-1993	1994-1998	1999-2002	추세 성장률
유로존	2.4	2.2	2.2	2.3
유로존(독일제외)	2.3	2.5	2.5	2.5
영국	2.4	3.3	2.3	2.3
미국	3.2	3.8	2.6	3.2

EU는 상품은 물론 기술, 노동, 자본 등의 요소이동이 국경을 넘어 자유롭게 이루어지는 단일시장형성을 목표로 한다. 이러한 시장 통합을 통하여 규모의 경제를 창출할 수 있고, 이로 인해 경제성장과 신규고용이 창출되는 선순환 구조가 이루어져 지속적인 경제성장이 가능하다는 것이 EU 통합론자들의 주 논거였다.²⁴⁾

그러나 실제로는 오히려 유럽연합의 경제성장이 미국에 비해 낮은 현상이 발생하고 있을 뿐더러, 유럽연합 내에서도 유로존 지역과 비유로존 지역인 영국의 성장률 차이가 별반 다르지 않다. 이러한 현상은 시장통합으로 인한 시너지 효과가 발생하지 않기 때문으로, 그 원인은 최적통화지역 형성에 필요한 요건이 충족되지 못했기 때문이다.

4. 유럽연합의 통화통합과 최적통화이론의 비교

앞에서 살펴 본 통일 후 독일 경제의 부진 이유는 임금조정기능 교란과 화폐교환 비율의 잘못된 설정이 주원인이었다. 반면 유럽연합의 경우 유로화 도입 이전부터 체계적인 준비를 통해 각국의 화폐통합 비율을 결정했고, 이 비율에 대해서 대체적으로 긍정적인 평가를 내리고 있다. 그러나 유럽연합 역시 비유로존과 미주 지역에 비해 낮은 성장률을 보이고 있다. 이러한 현상의 원인은 다음과 같다.

가. 생산요소의 이동의 제한

최적통화지역이론이 형성되기 위한 필수 요건 중 하나는 지역내의 요소 이동성이 높아야 한다는 것이다. 이는 생산 요소인 인력, 기술, 자원의 자유로운 이동이 가능해야 한다는 것으로, 요소이동성이 높을수록 지역내의 경제통합 정도가 높다고 할 수 있다. 하지만 유럽연합의 경우 요소이동성이 낮아 유로화 도입 효과가 제대로 나타나고 있지 못하다. 이는 각종 규제, 상이한 언어와 문화, 유

24) 김득갑, 유로화 4년의 평가와 시사점, 삼성 경제 연구소, 2003

25) 김득갑, EU통합의 현주소와 향후 전망, 삼성 경제 연구소, 2005

럽인들의 보수성이 유로권내의 생산요소의 자유이동을 억제하고 있기 때문으로 분석된다.²⁵⁾

나. 비효율적인 금융시장

EMU가입 효과가 유럽 연합 내 각국마다 상이한 점도 문제이다. 전통적으로 물가와 금리가 높았던 아일랜드, 스웨덴 등의 나라는 EMU 가입으로 인해 물가 상승률, 명목 및 실질 금리가 낮아져 최종수요가 증가함에 따라 경제 호황을 구가하고 있다. 그러나 프랑스, 독일 등과 같은 중심국들은 화폐 통합으로 인한 별다른 효과를 누리지 못하고 있는 상황이다. 또 경제상황에 차이에 따라, 통화의 수요와 공급에 의해 결정되는 금리는 달라진다. 그러나 유럽연합의 경우 유럽 중앙은행에서 금리를 일괄적으로 결정하기 때문에, 각국의 경제상황에 맞추어 독자적으로 금리를 결정하는 것이 불가능하다. 만약 유럽연합이 현재 최적 통화지역이라면 이러한 비대칭적 충격은 추가비용없이 해소 가능하나, 유럽연합이 아직 최적통화지역이 아니기 때문에 이러한 문제가 발생하는 것으로 볼 수 있다.

다. 독자적인 재정정책 수행의 불가

각국의 재정정책과 그에 따른 효과가 다르기 때문에, 유럽연합은 각국의 재정지출을 엄격히 통제하는 안정성장협약(SGP: Stability and Growth Pact)을 맺었다. 이는 재정적자가 명목 GDP의 3%를 초과할 경우 재정건전화를 위해 요건 충족시까지 벌금을 부과하기로 한 조약으로 이에 따라 각국이 수행할 수 있는 재정정책이 한계가 있게 된다. 독일, 프랑스, 이탈리아의 경우 이미 재정적자가 안정성장협약의 기준을 초과한 상황이기 때문에 효율적인 재정책대정 책을 시행할 수 없고 이에 따라 경제부진이 계속되는 요인이 되고 있다. 실제로 유럽 각국의 재정적자 수준과 성장률을 비교한 결과 <표 7>처럼 일정 수준의 상관관계가 존재함을 볼 수 있다.

〈표7〉 유럽 연합 각국의 재정 수준과 성장률

(단위: 백만 유로)

	2001		2002		2003	
	재정수지	성장률	재정수지	성장률	재정수지	성장률
독일	-58,600	0.8	-77,500	0.4	-81,300	-0.1
프랑스	-22,700	2.1	-48,700	1.1	-65,800	0.5
이탈리아	-35,963	1.8	-32,656	0.4	-37,792	0.3
아일랜드	1,033	7.8	-470	5.2	270	2.1
핀란드	7,047	5.6	5,980	1.1	3,533	1.5

라. 경제 수렴 수준의 부족

앞의 세 가지 요인들을 종합하면 결국 유럽연합의 경제 수렴 정도가 최적통화지역 조건을 만족할 만한 수준에 이르지 못했다는 결론에 이르게 된다. 물론 유럽연합 이전에도 유럽연합 내 주요국간에는 활발한 경제교류가 있었으나, 유럽연합의 범위가 확대되면서 경제교류가 거의 없던 국가간의 경제가 통합되면서 경제 수렴 정도가 낮아진 것으로 볼 수 있다. 이러한 현상은 폴란드, 헝가리 등의 신규 10개국에 가입하면서 심화될 것으로 예상된다.

5. 한국의 상황과 독일, 유럽 연합과의 비교 - 남, 북한의 상황이 기회가 될 수 있음

가. 독일의 사례와의 비교

앞에서 지적한 대로 동독에 비해 북한의 산업기반이 취약하기 때문에 북한의 경제 재건이 상대적으로 어려울 것으로 예상된다. 현재 개성공단 사업의 진행상황에서도 드러났듯이, 북한은 전기 시설과 같은 사회간접자본과 기본적인 생산 시설이 부족한 실정이기 때문이다. 이러한 열악한 여건으로 인해 현재 북한에 대한 민간기업의 본격적인 투자가 이루어지기는 시기상조이고, 정부 주도의 공적 투자만 이루어지고 있다. 이러한 상황에서 독일처럼 갑작스럽게 남한 주도의 흡수통일이 이루어진다면 남, 북한 경제의 부담이 상당할 것으로 예상된다.

그러나 정부의 통일 정책이 독일의 통일과는 달리 3단계의 점진적인 통일 방안이라는 것을 고려해보면, 남, 북한의 상황이 독일의 상황보다 불리한 것만은 아니다. 앞에서 살펴봤듯이 통일로 인한 시장통합 효과로 인해 경제가 성장해야 함에도 불구하고, 독일 경제가 장기침체의 늪에 빠진 것은 급작스러운 통일로 인해 동, 서독의 경제가 기본 수렴조건을 만족하지 못한 상태에서 통합되었기 때문이다. 반면 남, 북한의 통일은 경제적 교류가 한층 진전되어 양국의 경제가 일정 수준에 도달한 이후에야 이루어질 것임을 가정하면, 독일의 사례처럼 장기 경제부진의 위험은 없을 것으로 예상된다.

또 독일은 사회복지국가를 표방하였기 때문에 동독에 상당 수준의 재정지원을 해야 할 수밖에 없었다.²⁶⁾ 그러나 남, 북한의 경우는 완전한 통일이 이루어지기까지 체제가 분리된 채, 경제 협력만이 이루어 질 것이므로 독일처럼 북한지역 발전을 위해 막대한 재정을 쏟아 부을 염려도 없을 뿐더러 예상치 못한 노동이동 가능성도 존재하지 않는다. 또 독일의 임금 결정이 산업별 협약을 통해 일반적으로 결정되는 것과 달리 남한은 기업별 임금 결정이 이루어지기 때문에 독일보다 시장기능을 통한 임금조정이 원활하게 이루어 질 수 있다. 또 시장의 임금조정 기능이 원활하게 이루어지고 시장이 장기침체에 빠지지 않는다면, 시장은 완전고용, 완전경쟁에 근접하게 된다. 이러한 상황은 노동이론의 가정과 보다 근접하게 되어 노동이동이론의 가정상의 한계를 극복할 수 있을 것이다.

마지막으로 화폐교환 비율의 경우, 보다 많은 경제협력 기간을 통해 독일의 경우보다 많은 자료들을 바탕으로 화폐교환 비율을 정한다면, 독일이 이미 범한 잘못을 답습할 일은 없을 것이다.

나. 유럽 연합의 사례와의 비교

유럽 연합의 경우 연합 내의 요소 이동성을 막는 요인으로 각종 규제, 상이한 문화, 유럽인들의 보수성이 지적되었다.²⁷⁾

26) 1991-1999년 중 서독지역에서 동독지역으로 이전된 공공자금은 총1조 6,344억DM에 달하였다.

27) 김득갑, EU 통합의 현주소와 향후 전망, 삼성경제연구소, 2005.

남, 북한의 경제가 통합될 경우 유럽연합에 비해 요소 이동성이 활발할 것으로 예상되는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 유럽연합처럼 여러 국가의 경제가 통합된 형태가 아니기 때문에 경제 의사결정 소요기간이 짧라 요소 이동을 막는 경제 규제를 적시에 없앨 수 있다. 둘째, 휴전 이후 상이한 사회, 경제체제 때문에 문화에 다소 이질감이 있다고 하더라도, 남, 북한은 동일 언어, 문화를 공유하는 민족 집단이기 때문에 유럽연합에 비해 문화적 언어적 이질성이 낮다. 셋째는 남, 북한의 민족의식이다. 남, 북한은 세계에서 보기 드문 단일 민족 국가이다. 이러한 점을 고려한다면 경제통합에 대한 보수성이 유럽연합에 비해 낮을 것으로 예상된다.

또 유럽연합은 다양한 국가의 연합이기 때문에 경제정책이나 재정정책 의사결정시 각국의 이해관계 때문에 효율적인 정책을 수행하지 못하는 경우가 많다. 또 각국의 경우, 독자적인 금융, 재정정책을 수행할 수 없기 때문에 시장의 변화에 민감하게 대응할 수 없는 실정이다.

반면 남, 북한의 통합은 양국간에 이루어지기 때문에 각종 거시지표에 변화에 따라 발맞추어 대응할 수 있다. 또 금융정책이나 재정정책의 수행 폭도 유럽연합에 비해 넓기 때문에 비정상적인 경제 충격에 적절하게 대응할 수 있을 것으로 예상된다.

마지막으로 유럽연합은 각 국가간의 상이한 경제수렴 정도로 인해 경제통합 효과를 제대로 누리지 못하고 있다. 남, 북한의 통일이 상당한 기간 동안의 경제협력 기간을 거쳐 이루어진다면, 그동안 남북한의 경제수렴 정도가 유럽연합보다 높은 수준에서 통합이 이루어질 가능성이 크다. 또 앞으로 통일 기간까지 남, 북한의 경제 수렴 정도를 높일 수 있는 기회가 존재하는 셈이다.²⁸⁾

28) 한국개발연구원(KDI)은 올해 통일이 되면 2,632억달러에서 2,736억달러, 2010년 통일이 될 경우에는 1,601억 달러에서 1,713억달러가 통일비용으로 소요될 것으로 추산했다. 이처럼 충분한 통일 준비기간이 주어질 수록 예상 통일 비용은 낮아진다.

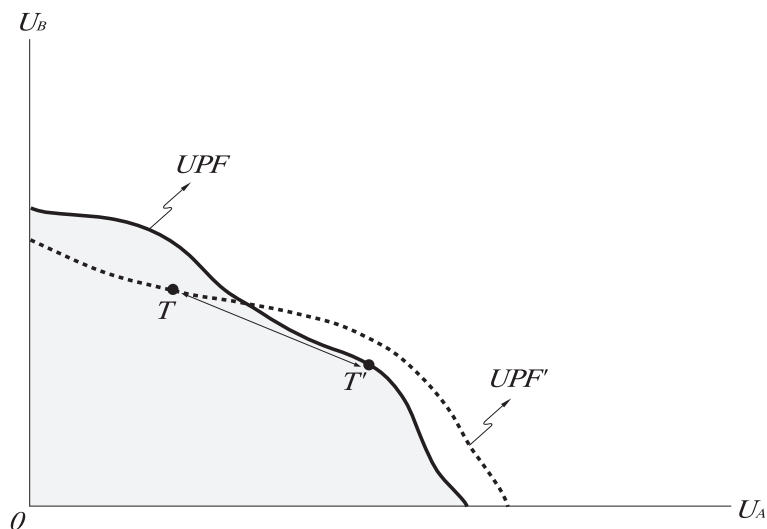
V. 논의에 기초한 통일 대비 방안

1. 계층 간 갈등에 대한 대비

가. 접근: 계층간 갈등에 대비한 소득이전을 위한 정부의 개입

노동이동 모형이나 최적통화권이론에서의 유럽연합과의 실례 비교를 보면 통일 이후 전체적인 경제 성장이 가능하다. 다만 노동이동 모형이 시사하는 바와 같이 남북한 자본가와 노동자의 계층간 갈등에 기인한 통일 저지 움직임이 있을 수 있다. 그러나 전체적인 총생산가치 증가가 예상되는 바, 이들을 설득하기 위한 소득이전이 기본 방향이 될 수 있다. 그러나 통일 이후에 소득이전은 자본가 계층이 노동자계층에 현금을 되돌려 주는 형태로 현실적으로 실현이 불가능한 것이 사실인 바, 소득이전을 위한 정부의 개입이 필요하다. 이때 정부의 개입은 경제적으로 두 계층 모두에게 이득이 되는 win-win 전략이 된다. 이때 소득이전을 위한 기금마련이 필요한 바 아래에서는 그 방안을 제시해 본다.

〈그림6〉 UPF 효용가능 경계



위 그림에서²⁹⁾와 같이 노동의 이동은 T에서 T'로, 즉 비효율적인 상황에서 효율적인 경제로 이동하는 것으로 나타낼 수 있다. 그러나 이 과정에서 A의 효용 수준은 증가하는 반면 B의 효용수준은 감소하는 것을 볼 수 있다. 이때, A가 B에게 상실분을 상쇄할 수 있는 만큼의 소득을 이전시켜주면 결과적으로 B의 효용 감소 없이 A의 효용증가만이 남게 된다.³⁰⁾

나. 구체적인 방안1 : 통일 적금의 민간운용

통일 적금(예: 매월 3천원가량의 적금 통일 통장)을 통일을 대비하여 만들 수 있다. 이는 적금의 일정 수익금액을 적립하여 통일 이후 남한의 노동자와 북한의 자본가에게 이전하는 지원금으로 운영된다.

1) 적금의 민간 운영의 구체적 방안 : 수익률 보장과 민간금융기관의 분산화

현재의 주택청약통장과 같이 통일 이후 북한지역의 분양을 담보할 수 있으나 정치적으로 북한의 반발이 예상되고 그것의 현실 확약 가능성이 낮으므로, 적금과 같이 일정정도의 수익률을 붙여 되돌려 받을 수 있다. 이때 통일 적금은 민간 금융기관의 합작을 통해 이루어질 수 있다. 경쟁입찰을 할 때 하나의 기업만을 적금운영기관으로 선정하기 보다는 4~6개 정도의 경쟁력있는 민간금융기관을 선정해 적금을 나누어 운영하도록 하여 안정성을 제고시켜야 한다. 금융기관의 도덕적 해이를 막기 위해 일정 수준의 수익률을 계약 조건으로 내걸어 수익률만큼을 확실히 담보하도록 할 수 있다.

2) 일정 정도의 위탁 선택 부여

이 통일통장의 적금은 지각있는 시민들의 적금 가입시 일정정도를 선택하여 위탁할 수 있게 할 수 있을 것이다.

29) 생산과 소비의 효용이 최적화된 상태, 즉 파레토 효율이 보장된 상태.

30) 이준구, 재정학, 법문사, 2003

3) 연예인을 이용한 홍보 전략 : 예) 문근영

카리스마와 호소력이 있어 대중적 지지를 얻는 연예인을 홍보모델로 세워 민간단체와 시민들의 관심과 호응을 얻을 수 있다. 대표적인 예로 문근영을 들 수 있다. 지속적인 봉사활동과 수익금 기탁으로 대중적 인지도가 높고, 비전향장 기수였던 조부를 둔 연예인으로서 통일 통장(가예)의 마스코트가 될 수 있다.

다. 구체적인 방안2 : 통일로고의 라이선스 획득

통일부가 통일과 관련된 여러 로고를 상표 등록하여 이를 사용하는 기업들에서 게런티를 받아 그 수익 중 일정액을 적립시키는 방안이 있다. 예를 들어 현재 통일 시계라는 브랜드로 시계를 만들어 한정 판매하는 시계 제조회사가 있는데, 이처럼 북한과 관련하여 수익 상품을 개발하는 기업들이 늘어나고 있다. 이처럼 통일을 아이টে으로 사용하려는 기업을 대상으로, 일종의 브랜드 상품으로서 '통일' 로고 사용에 대한 일정정도의 게런티를 받을 수 있을 것이다.

라. 예상되는 효과

〈표8〉 소득이전 보장 전의 보수표

Player B \ Player A	통일	통일 저지
통일	(8, 8)	(0, 10)
통일 저지	(10, 0)	(2, 2)

위 보수표에서 경기자 A와 B의 우월전략³¹⁾은 (통일저지, 통일저지)로, (2,2)의 보수를 보인다. 이것은 둘에게 보다 더 나은 보수인 (8,8)에 비해 파레토 열위 균형으로, 일종의 죄수의 딜레마 균형이다. 이것이 위에서 제시한 각종 지원금의 확보가 이루어지는 경우, 즉 경기자 A와 B에게 통일 시 소득이전이 보장

31) 상대방이 취할 행동 (action)에 상관없이 자신의 최적전략을 결정하는 전략

되는 경우에는 아래와 같이 보수표가 바뀐다.

〈표9〉 소득이전 보장 후의 보수표

Player B \ Player A	통일	통일 저지
통일	(1, 11)	(3, 10)
통일 저지	(10, 3)	(2, 2)

이때에 우월전략은 (통일, 통일)로 (11,11)의 보수가 균형이 된다. 즉 파레토 최적의 상태가 도달되는 것이다. 이때 통일이 일종의 만기가 되므로 통일시기에 따른 시각의 차이에 따라 개인별 안정성에 대한 인식도 달라지는 유동 적금이 될 것이다. 그러나 일단 적금을 들게 되면 자신의 자산의 안정적 운용을 위해 통일을 준비하는 민간의 움직임이 보다 활발해지는 일종의 자기 실현효과가 나타난다.

2. 경제 마인드의 형성-정부부처 경제정책 홍보*설명 전문 대변인 양성

독일의 사례에서 들어났듯이 효율적인 금융시장의 형성을 통한 최적통화지역을 구성하기 위해서는 남, 북한의 통합시 양국의 경제 상황을 정확히 반영하여 이를 화폐교환 비율에 반영하는 일이 중요하다. 이처럼 올바른 경제 의사 결정을 하기 위해서는 북한의 정확한 경제 사정에 대한 추가적인 연구들이 필요하다. 또 경제를 정치논리가 아닌 경제논리로 풀어가는 마인드가 형성되어야 한다. 이를 위해서 통일부, 한국은행, 통계청 등에서 정기적으로 남, 북한의 경제력에 대한 조사를 수행하여 급작스러운 경제통합의 경우에 대비하는 방안과 북한의 주요 경제지표 등에 대하여 전문적으로 연구하는 재단을 설립한다거나, 그 분야 학자에 대한 지원 등도 고려해 볼 만하다. 독일의 사례의 교훈은 정치적 논리에 따른 경제 의사결정은 결국 국가경제에 상처만을 남긴다는 점이다. 우리는 이를 반면교사로 삼아 단기적으로는 힘들더라도 장기적으로 국가 경제에 도

움이 되는 경제 의사 결정을 해야 한다.

이에 대한 구체적인 방안으로 현재 경제 전망에 대하여 전문적으로 해설하는 애널리스트들이 활동하고 있는 점에 착안하여, 정부부처도 정부의 정책을 전문적으로 해설하는 정책 애널리스트를 양성할 수 있다. 정책 애널리스트들이 정부의 정책에 대해 전문적으로 해설한다면, 정책에 대한 국민의 신뢰 형성에 기여할 수 있다. 또 대다수의 국민들이 정부 부처에 대해 잘 모르고, 알고 싶어도 자세히 알 수 없는 경우가 많다.

이러한 점을 개선하기 위해 각 정부 부처의 대중 이미지를 전문으로 관리하는 정부 이미지 컨설턴트 등을 양성하는 방안도 필요하다. 이는 정부 부처에 대한 국민의 관심과 지지 상승과 위외 방안과 더불어 정책의 신뢰도를 높여 국민의 기대 변화를 통해 정책의 효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

마지막으로 각 방송사들이 프로그램의 시청률과 자사의 이미지 향상을 위해 대표 아나운서를 양성하는 것과 같이, 언론이나 대중 매체를 상대로 정부의 각종 정책 설명과 조언, 홍보를 맡는 일종의 전문 대변인을 양성할 필요가 있다. 이는 지금까지 대부분의 정부 부처 대변인을 소속 부처의 공무원이 비전문적으로 맡아 왔던 점과는 구별되는 것으로서 정책에 대한 국민의 관심과 기대가 정책의 성패를 결정짓는 데에 반드시 필요한 일이다.

3. 희미해져 가는 민족의식의 고취— 젊은층의 감성에 호소, 소액주주 참여

유럽연합의 통합과 비교하여 남, 북한의 통일은 한 민족의 통일이라는 장점이 있다. 그러나 남, 북 분단 이래 50여년의 세월이 지난 지금, 젊은 세대를 중심으로서는 북한에 대한 민족적 동질의식이 점차 사라져 가고 있는 실정이다.³²⁾

또 조선족 동포나 재일 동포 등이 한국인들의 냉대에 실망하여 다시 본국으로 돌아가고 있는 경우도 많다. 이처럼 국경을 넘어 세계를 말하는 현재 시점에서 한 민족이라는 명제는 고리타분한 것일지도 모른다. 그러나 오히려 세계화,

32) 다음에서 실시한 인터넷 설문조사 결과 응답자의 50%이상이 통일에 대해 별로 관심 없다. 라고 응답했다. 다음 설문조사 인용

지역화 시대에 민족간의 경제통합이 주는 여러 이점이 많은 바 희미해져 가는 민족의식을 고취하기 위해 여러 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

이를 위한 여러 가지 방안이 있겠으나 감성적이고 새로운 것을 좋아하는 젊은 층의 특성을 이용하여 젊은층이 쉽게 접하는 인터넷을 이용하여 젊은층의 감성을 자극하는 홍보물을 만든다던지, 영화나 드라마와 같은 대중매체를 활용하여 북한에 대한 관심을 환기시킬 필요가 있다.

예를 들어 “JSA”와 같은 영화는 송강호가 분한 인민군 역할로 인해 적국으로 각인되었던 북한의 이미지를 완화시키는데 기여했고, “태극기 휘날리며”는 형제가 적으로 변하는 설정을 통해 동존상잔의 비극을 효과적으로 알렸다. 이러한 영화는 대중매체를 통한 감성에 호소하는 홍보 방식의 중요성을 알게 해준다.

이러한 점에서 북한과 관련된 영화나 드라마를 직접 공동 제작하는 것이나 CF공동 제작은 바람직한 방향이라고 할 수 있다, 여건상 제작이 힘든 경우 공동 제작이나 주주 참여 형식으로 참여하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 또한 주주참여 형식에 있어 소액주주가 가능하도록 해 젊은 층의 참여를 유도할 수 있다. 이는 미연에 발생할지 모르는 북한 문화에 대한 왜곡을 방지할 수 있고 젊은 층에게 북한에 대한 인식을 좀 더 호의적으로 바꿀 수 있는 계기가 될 수 있다는 장점이 있다.

VI. 결 론

지금까지 남, 북한의 시장통합시의 득실과, 독일과 유럽연합의 사례와의 비교를 통한 시장통합시의 예상 문제점, 그리고 대응방안을 살펴 보았다.

시장통합시 이점으로는 노동이동으로 인한 평균임금 하락과, 생산이동의 자유로운 이동, 거래비용의 감소, 시장 효율성의 재고 등이 있었다. 반면 시장이 통합될 경우 임금의 경직성이나 적절하지 못한 재정정책, 정치논리에 따른 정책 결정, 각 국의 상이한 언어, 문화 등에 의해 예상되었던 이득을 얻지 못하고, 오

히려 경제 부진에 빠지는 경우를 독일과 유럽 연합의 사례에서 볼 수 있었다.

결국 시장의 통합에서 가장 중요한 요인은 시장의 기능이 얼마나 효율적으로 작동할 수 있느냐이다. 앞서 살펴본 두 이론의 함의도 결국, 통합된 새로운 시장이 시장원리에 얼마나 부합하는지에 따라 시장통합의 득과 실이 결정된다는 점이다. 또 독일과 유럽연합의 경우도 시장논리에 반대되는 의사 결정이나 비효율적인 시장 기능의 폐해를 보여주는 사례라 할 수 있다.

물론 국가의 정책을 결정할 때는 경제적인 면 뿐 아니라, 정치, 사회, 문화적인 면을 모두 고려하여 결정하여야 할 것이다. 그러나 이와 같은 결정이 경제적인 마인드에 의한 것이 아니라 할지라도, 최소한 반시장적인 면은 제거하도록 노력해야 한다.

마지막으로 어떠한 정책을 결정하는 것은 국가기관이지만 그것이 예상했던 대로 잘 실현되느냐의 여부는 국민의 협조에 달려있다. 통일문제도 상당부분은 국민의 통일에 대한 인식 여부에 따라 그 성패가 달려있다고 해도 과언이 아니다. 좋은 정책을 마련하는 것도 정부의 책임이겠지만, 국민을 잘 설득하는 것 역시 정부의 몫이다. 논문에서 인용하지 않았지만, 각종 설문조사 결과 정부의 북한에 대한 지원에 불만을 가진 국민도 상당수였다. 이 논문에서 제시한 남, 북 통합과 경제협력시의 이득이, 남북의 경제협력에 비판적인 국민들을 설득하는 자료로 쓰이길 바란다.

【참고문헌】

- 고일동 남북한 경제통합의 새로운 접근방법, 한국개발연구원, 1997.
- 김득갑 EU 통합의 현주소와 향후 전망, 삼성경제연구소, 2005.
- 김득갑 유로화 4년의 평가와 시사점, 삼성경제연구소, 2003.
- 김득갑 통일 후유증과 독일 경제개혁의 현주소, 삼성경제연구소, 2004.
- 김세원 EU 경제학, 박영사, 2004.
- 김용복 남북 경제 협력의 현황과 전망, 1997.
- 김인준 국제경제학, 다산출판사, 2003.
- 유홍준 통일과 한국 노동시장, 1997.
- 이준구 미시경제학, 법문사, 2003.
- 이준구 재정학, 법문사, 2003.
- 이해영 독일은 통일되지 않았다, 2000.
- 박병관 독일 통일 10년에 비추어본 남북통일 이후 경제, 사회상, 주간경제, 2000.
- 박석삼 통일 이후의 독일경제, 1996.
- 선한승 통일 독일의 노동시장 정책과 시사점, 한국노동연구원, 1997.
- 신동천외 경제협력과 통일 비용, 1998.
- 조동호 북한의 노동생산성과 적정임금, 한국개발연구원, 1993.
- 한국은행 조사국 통일 이후 구 동독 지역의 경제 재건, 1996.
- 하인리히 헤젤러 독일 통일 과정에서의 구조변화, 고용 및 실업, 1999.

【참고사이트】

통일부

통계청

삼성경제연구소

현대경제연구원

LG 경제 연구원

한국개발연구원

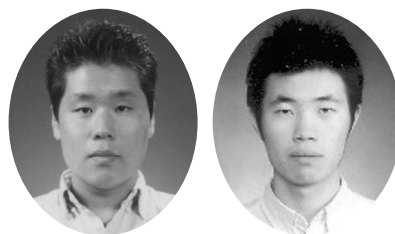
한국은행

유럽연합

세계은행

〈장려〉

남한 국가이익 극대화를 위한 대북 政經보완 정책의 효용성 분석



한동대학교 국제어문학부 4학년 함영훈
한동대학교 국제어문학부 4학년 최성욱

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 문제제기 및 연구의 방향과 한계
- II. 국가이익에 대한 이론적 고찰
- III. 대북 정책의 대안들과 현실적 효용
- IV. 政經보완 정책의 효용성
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

**남한 국가이익 극대화를 위한
대북 政經보완 정책의 효용성 분석**

본 연구가 의도하는 바는 하나의 가설 “현재 남북 정세에서 정경분리 정책은 남한의 국가이익을 극대화하는 전략이 아니다.” 를 증명하는 것이다. 이를 위해서 정책이 국가이익에 끼치는 영향을 J. Frankel의 저서 “국가이익”에서 다루는 국가이익에 대한 이론을 기초로 하여 분석한다.

국가이익의 개념은 외교정책의 목적으로서 분명히 사회 속에서 역할하고 있지만 개념이 매우 모호한 특징을 지닌다. 따라서 하나의 정책이 국가이익을 증대시키는지 감소시키는지에 대한 명확한 비교는 불가능하나, 차선책으로 국익의 차원을 구분함으로써 하나의 정책이 가지는 여러 가지 차원의 국익 증감의 전체 효용을 판단해 볼 수 있다.

일반적으로 정치, 경제정책의 성공은 장·단기 경제적, 정치적, 전략적 국익을 증가시키는 결과를 낳는다. 주요한 점은 정치정책의 성공이 안정된 시장을 제공함으로써 경제적 국익의 증대를 가져오고 경제정책의 성공이 국가 간 상호의존을 심화시켜서 전략적, 정치적 국익을 증대시킨다는 점이다. 따라서 국가의 정책들이 국가이익에 끼치는 영향을 살펴볼 때는 그 정책들끼리의 상호작용을 고려하여 국가이익을 분석하여야 한다.

경제협력 자체의 논리로 국가이익을 극대화하는 수준의 경제협력에서 오히려 경제협력을 더 추구할 때 감소하는 경제적 국가이익보다 증가하는 전략적, 정치적 국가이익이 더 클 수 있기 때문이다.

이러한 분석들에서 정경연계 정책이 국가이익을 극대화하기 위한 필요조건은 북한의 정치적 비협력의 상황에서 남한이 대북경제제제 위협을 가할 경우 북한이 이에 굴복하고 다시 정치적으로 협력하는 경우이다. 북한의 이와 같은 정치적 협력을 이끌어 내기 위해서는 북한의 남한의 경제제재를 통한 경제적 국

가이익의 감소가 남한이 아닌 강대국들과의 정치적 협력을 통한 정치, 전략적 국가이익의 증가보다 크거나 적어도 큰 비중을 차지해야 한다. 하지만 정경연계 정책이 실제로 활용된 김영삼 정권기의 남북상황은 그와 다르다. 1차 북핵과 통미봉남으로 대표되는 북한의 정치적 비협력 전략은 미국 클린턴 행정부의 대북 포용정책 하에서 체제 생존에 필요한 충분한 정치, 전략적 국가이익을 확보하게 되었고 당시의 미미했던 남북경협에 의한 경제적 국익을 무시할 만한 수준이었다. 따라서 정경연계 정책은 실패했고, 남한이 대북협상 주도권을 잃는 결과를 낳았다.

이런 상황을 타계하기 위해 제안된 것이 김대중 정부의 정경분리 정책이다. 이미 충분한 정치, 전략적 국가이익을 향유함으로써 한국의 대북 경제제제가 효력이 없는 상황에서 남한의 국가이익을 극대화하는 전략은 정치적 갈등 상황에서도 경제협력을 계속함으로써 경제협력을 통한 장기 경제적, 정치적, 전략적 국가이익을 증대시킬 수 있는 것이다. 경제적 상호의존이 심화될수록 남한의 내수시장은 증대되고, 안정되며 북한이 얻는 경제적 국익만큼 정치적 협력의 가능성이 증대되고, 남침을 통해 잃게 되는 국가 이익도 증가한다. 이러한 정경분리 정책은 김영삼 정부시기 김대중 정부 초기 북한이 정치적 비협력을 계속할 때의 상황에서 남한의 국가이익을 극대화한다.

그런데 남북의 국가이익 구도는 세계정세의 변화에 따라 달라졌다. 주요한 원인은 미국 부시행정부의 대북적대시 정책이다. 이전 클린턴 행정부시 대북포용정책으로 북한이 정치, 전략적 충분한 국익을 보장받았던 것과 달리 9.11 이후 미국의 선제공격 전략, 테러 지원국으로 분류된 상황 속에서 미국의 우방 남한의 존재는 북한에게 더 없이 중요한 협력대상국이 되었다. 따라서 북한은 미국과의 관계 악화로 인한 정치적, 전략적, 경제적 국가이익의 감소를 남한과의 정치적, 경제적 협력을 통해서 만회하려는 인센티브가 생긴 것이다. 이러한 북한의 협력적 태도는 6.15 남북정상회담 이후 북한의 대남정책이 통미 봉남에서 민족공조로 변화한 것에서 명확히 드러난다.

이러한 정치협력, 경제협력 상황에서 남한의 국익 극대화의 정책이 정치비협력, 경제협력 상황에서의 그것인 정경분리와 동일할 수는 없다. 정경분리 정책

이 경제협력을 통한 장기 경제, 정치, 전략적 국익의 차원을 고려한 경제논리를 넘어서 경제협력 시도였다면, 정경보완 정책은 정경분리의 이점을 계승하는 동시에 정치협력을 통한 장기 경제, 정치, 전략적 국익의 차원까지 고려한 정치협력의 시도를 포함한다. 정치와 경제 부분에서 정부와 민간이 상호보완적으로 포용정책을 추구하는 정경보완정책은 남북 정치, 경제 갈등의 모든 상황에서 적어도 정경분리 만큼의 효용을 제공한다. 정경분리가 국가이익을 극대화하는 정치갈등 상황에서는 정경분리 정책만큼의 효용을 제공하면서 경제 갈등의 상황에서 정경분리 정책보다 우월하며, 정치, 경제 둘 다에서 협력하는 현 시점이 남북관계에서도 정경분리가 고려하지 못하는 장기 경제, 정치, 전략적 국익을 고려한 정치협력을 가능케 하기 때문이다.

사실 이러한 정경보완의 정책들은 이미 정경분리의 정책기조 속에서 조금 조금씩 수정하며 실행되고 있었다. 금강산 관광 재정위기시 정부가 지원금을 출현한 것과 개성공단 개발비용을 정부가 지원한 것, 또 6자회담 합의를 위한 대북 전력지원 계획은 모두 경제협력이나 정치협력이 가지는 해당영역 외의 외부효과, 장기 경제적, 정치적, 전략적 국익을 고려한 정책선택이기 때문이다. 정경분리 정책의 적실성이 이미 오래전부터 제기되어온 문제이다. 남북경협이 제도화가 점차 진행되고 있는 현재, 남북관계의 획기적 전환을 위한 결단이 요구되는 시점이다.

I. 문제제기 및 연구의 방향과 한계

1. 문제제기

북한은 정말 대화와 협력이 불가능한 국가인가?¹⁾ 북한의 정책에 대한 분석은 정말 쓸모없는 일인가? 북한과의 협력 중단과 현실주의적, 상호주의적 대응만이 남한의 국익을 극대화하는가?

북한은 남한의 여론에게 흔히 비이성적인, 신뢰할 수 없는 대화와 협력의 대상이 아닌 국가로 간주되어 왔다. 사실 북한이 정말 비이성적으로 대외정책을 결정하는지 아니면 치밀한 분석을 통하여 결정하는지는 내부정보라 알 수가 없다. 다만 이러한 북한 접근의 문제점은 북한을 비이성적인 대상으로 가정하면 북한에 대한 이성적 접근을 시도할 이유가 사라지며 결국 북한과의 협력을 불가능하게 한다는 데 있다. 예상이 결과를 결정하는 것이다. 이처럼 북한에 대한 비이성적 접근은 북한에 대한 분석을 불가하게 하고 북한전략의 이해를 통해서 가능할 수 있는 남한의 국익에 어떠한 도움도 되지 못한다.

북한에 대한 비이성적 접근은 여론뿐만 아니라 학계에서도 존재해 왔다. 김일성 사망이후 북한 조기붕괴론이 맹위를 떨치던 것이 그 예이다. 북한의 조기 붕괴를 주장한 연구자들은 설득력있는 근거의 제시도 없이 북한에서 경제위기가 순차적으로 정치위기, 정권붕괴, 체제붕괴, 국가붕괴로 이어질 것이라는 단 순논리를 유포시켰다. 이러한 북한에 대한 감에 의존한 연구는 1997년 IMF 구제금융 이후 갑자기 증발해버림으로 그 분석의 결핍을 증명하였다.²⁾

대북정책은 최근 남남갈등의 핵심으로 부각되고 있다. 세대간 갈등으로 불리기도 하는 정치관 갈등으로 인해 여론은 분산되어 있고 그 결과 어떤 대북정책이 추진되더라도 그 정책이 효과를 거둘때 까지 일관성있게 진행될 수 없는 상황이다. 논란의 핵심은 국가이익의 존재이다.

1) 북한 김정일 체제 문제는 정말로 불가사의하다. 어떤 논리로도 설명될 수 없고 어떤 이성적 사고로도 납득할 수 없다. 콘돌리자 라이스 미국 국무장관 지명자는 상원 청문회에서 북한을 세계 최악의 폭정(暴政)국가 6개중 하나로 지목했다. 김대중, 조선일보 2005.01.19

<http://www.chosun.com/editorials/news/200501/200501190345.html> 2005. 8. 검색

2) 정성장 『김정일 정권의 생존전략』 (성남: 세종연구소, 2003), p. 11

모든 정책제안이 국가이익을 근거로 제시되는데 모든 것이 국가이익이라면 그런 국가이익은 아무 것도 아닐 것이다. 특히 근래에 들어 대북정책기조인 정경분리 정책의 실효성에 대한 논란들이 있어왔다. 많은 남한의 보수 언론과 시민단체는 2차 북핵위기 상황에서 개성공단 준공을 강행한 정부정책을 햇볕정책이 아닌 퍼주기 정책이라 비판하며 일관적 대북정책 실행을 어렵게 한다.

북한에 대한 비이성적 접근, 일관적인 정책수행과 그에 필요한 여론적 지지의 부재는 현재 남한의 정책결정과 지원 체계에 문제가 있음을 보여준다. 세계 정세와 남북한 체제의 국가이익에 대한 연구, 분석에 입각한 정책결정과 수행이 이뤄지기 보다 국가이익 개념 자체의 모호성에서 기인하는 불명확한 분석에 기반을 둔 정책수행이 이뤄졌기 때문이다. 불확실한 국가이익 개념을 사용하여 국가의 정책적 결정을 일방적으로 뒷받침하거나 정치적 목적을 위한 여론몰이의 수단으로 사용하여 왔다.

본 논문은 이러한 문제제기에서 시작된다. 과연 북한이 우리 눈에 비이성적으로 보이는 정책들을 취하는 원인은 무엇인가? 이러한 북한의 정책 하에서 남한의 국가이익을 극대화하는 정책은 무엇인가? 기존의 연구들은 보통 북한의 국가이익 구도를 분석하거나, 아니면 북한의 정책내용을 분석하는 경우가 많았다. 하지만 북한의 국가이익 구도가 어떠한 정치적 정책결과를 이끌고 그것이 남한의 정책과 그것을 둘러싼 국가이익 구도와 어떻게 상호작용하는지에 대해 전략적인 접근은 좀처럼 이루어지지 않았다.

국가이익이라는 개념의 모호성과 측정불가능성 때문이다. 하지만 그렇다고 국가이익에 대한 분석을 포기한다면 분석이 가능한 열등한 대북정책을 계속 사용하는 결과를 낳게 될 것이다. 또한 보통 대북정책에 대한 연구는 정치와 경제 이슈를 나누고 해당분야별 논리에 의거 국가이익의 극대화를 추구하는 방식으로 이뤄져왔다. 하지만 각 영역별 국가이익의 극대화는 전체 국가이익 극대화와 언제나 일치하지 않는다는 데 문제가 있다.

경제논리만으로는 긍정적 외부효과를 가지는 공공재의 불충분 현상을 해결할 수 없고, 정치논리만으로는 경제적 상호의존이 안보에 미치는 효과를 고려할 수 없다. 그래서 대북정책에 있어서 정치영역의 정책과 경제영역의 정책은 상호

연동되어야 한다.

그러한 관점에서 대북 정경분리 원칙에 대해 평가하며, 정치와 경제를 연동시킨 많은 연구가 있었으나 모호한 국가이익의 차원에서 진행되어서 분석적인 국가이익의 관점에서 정치계와 경제계의 합의를 이끌만한 연구는 아직까지 없었다. 따라서 바람직한 대북정책의 수립과 여론의 지지를 통한 남북관계 발전을 위해 남과 북의 국가이익을 분석하고 대북정책의 대안들이 남한의 국가이익에 끼치는 영향에 대한 분석적인 연구가 필요한 시점이라 하겠다.

2. 연구의 방향

본 논문은 하나의 가설이 참임을 논증하는 형태로 이루어질 것이다. 필자의 가설은 현재 남북의 상황 속에서 정경분리 정책은 남한의 국가이익을 극대화하지 않는다는 것이다.

이를 위해서 정책이 국가이익에 끼치는 영향을 J Frankel의 저서 “국가이익”에서 다루는 국가이익에 대한 이론을 기초로 하여 분석할 것이다. 국가이익과 그 개념상 특성을 정의하고 각 정책에 따른 국가이익의 분석을 위해 국가이익을 경제적, 정치적, 전략적 차원으로 나누어 증감을 고찰한다.

이러한 국가정책과 국가이익 분석틀을 가지고 김영삼정부 시절의 대북정책 기조였던 정경연계와 김대중정부 시절의 정경분리, 또 필자가 대안으로 제시하는 정경보완을 설명하고 각 정책별 남한 국익 극대화의 남북 상황과 실제 역사적 상황을 비교하여 정책이 현실상황에 맞게 잘 선택되었는지를 살펴볼 것이다.

결론부터 말하자면 정경분리 정책은 김영삼정부와 김대중정부 초반의 남북관계 즉 정치적 갈등 상황에서 남한의 국가이익을 극대화한다. 하지만 미국의 정권교체와 정책변화로 인해 북한의 국가이익구도가 변경된 상황 속에서 정경분리 정책이 더 이상 남한의 국가이익을 극대화하지 못함을 증명하고 남한 국가이익 극대화의 대안으로서 정경분리 정책을 제시할 것이다.

3. 연구의 한계

본 논문은 대북정책의 정치 분야와 경제분야 그리고 그 상관관계에 집중하며 분석을 시도한다. 시기적으로는 김영삼정부가 시작한 1993년부터 현재까지의 기간을 살펴보고 주로 김영삼, 김대중, 노무현 정권별로 남북관계 분석을 시도한다. 또한 남북의 정책과 그 국가이익의 구도가 주요 고려대상으로 미국, 중국, 일본 등의 정책과 국가이익 구도에는 집중하지 않는다.

연구의 목적은 단지 현재 남북 상황에서 정경분리 정책이 남한 국가이익 극대화를 이루지 못한다는 가설을 검증하는 것이다. 목적 외부 분야에 대한 고려는 하지 않는다. 또한 대안으로 제시한 정경보완 정책의 경우 정부의 대북정책 기조 변화로 인해 발생하는 이전비용은 고려하지 않는다.

논문의 핵심은 정치협력의 정치외적 국가이익의 증가와 경제협력의 경제외적 국가이익의 증가를 살펴보는 것이다. 이러한 분야외적 국가이익 증대효과는 현상에서 충분한 검증이 이뤄지지 않았지만 정치학, 경제학 이론적인 차원에서 사용할 것이다.

II. 국가이익에 대한 이론적 고찰

1. 국가이익 정의의 필요성 그리고 모호성

‘국가이익’이란 신문 국제면에서 흔히 볼 수 있는 어휘 중 하나로서 특정 외교정책을 뒷받침하기 위한 논리로서 자주 사용되지만 정작 내용은 매우 모호하다. 모든 정책이 국가이익을 극대화시킨다면 그러한 국가이익은 더 이상 국가이익일 수 없다. 적어도 영합적인(zero-sum) 성격을 띠는 현실 국제, 국내 정세 속에서는 그렇다. 문제는 모든 정책들이 국가이익을 극대화한다고 이야기하지만 거기에는 국가이익을 극대화하는 정책도 있고 그렇지 못한 정책도 있다. 그러나 국가이익 개념의 모호성으로 인해 국가이익에 도움이 되는 정책을 그렇지 않은 정책들로부터 가려내기가 쉽지 않다.

J. Frankel은 그의 저서 『국가이익』에서 국가이익 개념이 모호할 수밖에 없는 이유를 다음과 같이 설명한다. 먼저 국가이익의 의미가 본래 모호하고 정책과 차원들 간의 우선순위가 분명치 않다. 또한 국가를 둘러싸고 있는 대외 환경에 대한 지식이 불완전하다. 마지막으로 상대국의 상황을 알아도 상대국의 정책이 이러할 것이라고 확신할 수 없다.³⁾

이러한 모호성에도 불구하고 국가이익을 논의하지 않을 수 없는 까닭은 국가이익을 추구한다고 가정하는 외교정책의 결과가 우리가 원하든 원하지 않든 해당국가의 국민들에게 영향을 끼치기 때문이다. 또한 국가이익인 듯 하나 국가이익이 아닌 정책은 분명 우리에게 손실로 다가올 것이기 때문이다. 모호성의 이유로 국가이익 차원의 분석을 아예 외교정책 분석에서 제외시킨다면 우리는 정책을 평가하기에 충분한 분석의 기반을 잃게 된다.

이러한 모호성을 극복하기 위하여 J Frankel은 먼저 국가이익에 대한 명료한 정의가 불가능함을 인정하는 차원에서 국가이익을 여러 차원으로 구분하여 비교한다. 분명 국가이익과 관련이 있음직한 여러 하위 개념들을 사용하여 국가이익을 분석하면 차원의 다양성과 비례하여 국가이익의 모호성이 줄어들게 된다. 차원들이 전체적 국가이익을 어떤 방법으로 형성하는지- 즉 차원들을 변수로 놓고 국가이익의 함수로 어떤 식으로 결정되는지 알 수 없지만 차원 내부의 특징과 서로간의 상관관계를 고찰함을 통해서 국가이익의 근저에 한 발짝 다가갈 수 있기 때문이다. 사실 어떤 정책을 통한 국가이익을 수량화하는 것은 불가능하고 바람직하지 않다.

정책의 국가이익에의 영향력을 예측할 때 경제의 영역 속에서 제한적인 수량화가 가능하다. 하지만 그러한 정책이 얼마만큼의 경제외적 영향력을 가지는가는 측정이 불가하다. 미국에서 비용-편익의 경제적 방법을 로버트 맥나마라 시대의 국방비용에 적용시키려 했던 시도는 큰 성공을 거두지 못했으며, 마찬가지로 그릇된 집중 수량화는 미국의 베트남 개입을 비참하게 확산시키는데 기여했을 뿐이었다.⁴⁾

3) J. Frankel, 『국가 이익』이삼성 역 (서울: 대광문화사, 1991), p. 18

4) J. Frankel, 위의 책, p. 61

2. 국가이익의 세 가지 차원

J. Frankel은 그의 책에서 국가이익의 여러 가지 분류법을 소개하는데 그 중 가장 유효하게 사용되는 것이 경제적, 전략적, 정치적 차원의 3단계 국가이익 분류이다. 각 차원들은 나름의 내부 작동원리를 가지고 있으며 서로간의 상관관계도 가지고 있다. 이러한 분류는 미국 행정부의 분류와도 일치하는데 경제적 국가이익은 상무부(the Department of Commerce), 전략적 국가이익은 국방부(the Department of Defense), 정치적 국가이익은 국무부(the Department of State)와 맥락을 같이한다.

첫째는 국방과 안보, 체제유지와 직접적으로 연결되는 전략적 국가이익의 개념이다. 둘째는 국가간 외교와 연결되는 정치적 국가이익의 개념이고, 셋째는 경제교류와 경제성장률과 연결된 경제적 국가이익의 개념이다. 하나의 정책을 통한 세 차원으로의 영향력을 분류해 내기는 쉽지 않다. J. Frankel은 그의 책에서 실제 국가들의 정책이 각 차원의 국가이익에 어떠한 영향을 끼치는가를 보여줌으로써 그 국가이익 차원의 특징을 설명한다.

경제적 차원의 국가이익은 상대적으로 정치, 전략적 국가이익과 쉽게 구분된다. J. Frankel이 말하는 경제적 차원의 국가이익이란 정부의 정책이 국가경제 전반에 끼치는 긍정적인 영향력을 말한다. 경제적 국가이익은 국내총생산, 성장률, 물가 상승율 등의 경제지표를 통해 상대적으로 측정에 용이하다. 많은 경우 정책 선택을 통한 정치, 전략적 차원 국가이익 증대의 시도는 경제적 차원의 국가이익을 감소시키는 경향을 가진다.

2차 세계대전 이후 미국이 서유럽의 부흥과 공산주의 봉쇄를 위해 추진한 마셜플랜은 분명 정치, 전략적 국가이익의 증대를 위하여 경제적 국가이익을 포기하는 정책이었다. 전쟁으로 인해 붕괴된 유럽경제를 회복시키려는 마셜플랜의 내용은 서유럽 13개국에 13억불의 무상원조를 제공하는 것이다. 동일한 맥락에서 자본주의 체제의 자유로운 교역과 그를 통한 미국중심의 질서유지를 위해 유

지되었던 브레튼 우즈체제 유지는 미국 경제력에 심각한 위협을 가져왔고 70년대 초 냉전이후 미국이 무역수지 적자를 기록하며 경제위기를 겪는 원인이 되었다.

전략적 차원과 정치적 차원의 국가이익의 차이는 좀 더 구분하기 어렵다. 전략적 차원의 국가이익이란 정책이 국가의 안보적 차원에 끼치는 긍정적인 영향력을 말한다. 전략적 차원의 국가이익은 ‘전쟁’, ‘체제유지’ 같은 개념과 직접적으로 연결된다.

전략적 국가이익과 정치적 국가이익을 구분하기 쉬운 예로 제 2차 세계대전 이전과 이후 영국 대외정책의 변화를 들 수 있다. 제 2차 세계대전 이전 영국의 전략적 국가이익은 적절한 군사력의 유지와 동맹관계를 통하여 영토를 방어하고 나아가 해외에서의 영향력 및 사활적 이익을 보전하는 것이었다. 그러나 2차 세계대전 이후 사실상 초강대국의 지위가 미국으로 옮겨감에 따라 영국은 해외에서의 전략적 이익의 영역이 대폭 축소되었고 전략적 차원의 외교정책이 정치적 차원의 외교정책으로 변화되었다.

이러한 전략적 국가이익은 미국과 영국과 같은 강대국의 경우에는 세계안보 전략, 세계경영전략의 형태로 나타나며 약소국의 경우에는 체제보전, 체제유지의 형태로 나타난다. 90년대 초반의 북한의 대내외적 체제위기 상황에서 소련 붕괴로 인한 안보우산 제거는 전략적 국가이익의 감소이며, 중국과의 외교관계 단절은 정치적 국가이익의 감소이다.

이후 경제실패와 자연재해로 인한 대량 아사사태는 경제적 국가이익의 감소임과 동시에 체제위기를 야기하였기에 전략적 국가이익의 감소이기도 하다.

마지막으로 정치적 차원의 국가이익은 앞서 살펴본 것처럼 정책이 타국간의 관계에 끼치는 긍정적인 영향력을 말한다. 주로 평화 시의 국가 간 관계로 흔히 외교라는 개념으로 설명된다. 예를 들자면 일본은 정치적 차원에서 미국보다 중국에 가까울 가능성이 있지만 전략적으로는 중국보다 미국에 훨씬 가깝다. 강대국일수록 정치적 국가이익이 영향을 끼치는 지리적 거리보다 전략적 국가이익이 영향을 끼치는 거리가 더 긴 경향이 있다.

이러한 각 차원의 국가이익은 단기, 장기 차원의 특징을 달리한다. 동일한 정책의 결과로 동일 차원의 단기, 장기 국가이익의 증감이 다를 수 있다. 경제적 비용을 요구하는 경제정책의 경우 단기적으로는 경제적 국가이익 감소를 야기하지만 장기적으로는 경제적 국가이익의 증가를 결과할 수 있다.

기업이 새로운 시장에 참가할 때 소요되는 초기투자 비용이 그 예가 될 수 있다. 단기 장기의 구별된 영향은 정치적 전략적 차원에서도 같은 맥락에서 나타난다. 앞서 말한 예에서 군사대국화를 통한 패권력 획득시도는 단기적으로 주변 국가들과의 외교 분쟁을 야기하여 단기 정치적 국가이익을 훼손 하지만 패권이거나 적어도 지역패권에 성공할 경우 장기 정치적 차원의 국가이익에 긍정적인 영향을 끼친다.

또한 한 차원 내부의 관계 뿐 아니라 차원들 간의 상관관계도 존재한다. 하나의 정책에 반응하는 각 차원의 국가이익은 양의 상관관계를 가지기도 하고 음의 상관관계를 가지기도 한다.

예를 들어 패권국이 되고자 군사력을 증가하여 전략적 차원의 국가이익을 꾀하는 시도는 경쟁국들과의 관계를 악화시켜 정치적 차원의 국가이익을 훼손하며 동시에 군사비용으로 인한 경제적 차원의 국가이익 감소를 초래한다. 이런 음의 상관관계뿐만 아니라 양의 상관관계도 존재하는데, 신생독립국이 수행하는 경제개발 정책은 경제적 차원의 국가이익뿐 아니라 외교력의 강화로 인한 정치적 차원의 국가이익과 체제 안정이라는 전략적 차원의 국가이익도 증가시키는 결과를 낳는다.⁵⁾

이러한 6단계 국가이익의 분류⁶⁾는 하나의 정책이 가지는 다차원적인 국가이익에의 영향력을 설명하기에 적절하다. 예를 들어 경제정책이 정치적 전략적 국가이익에 끼치는 영향들도 분석의 대상에 포함된다. 또한 하나의 정책이 국가의 다른 영역에 상반되는 영향력을 행사할 때 모호한 비교를 더욱 명확히 해주는데

5) J. Frankel, 앞의 책, p. 62

6) 하나의 정책이 국가이익에 끼치는 영향은 단기 경제적 국익, 장기 경제적 국익, 단기 정치적 국익, 장기 정치적 국익, 단기 전략적 국익, 장기 전략적 국익의 6가지 형태로 나타난다.

7) J. Frankel, 앞의 책, p. 59

강력한 분석도구이다. 특히 특정 정책 선택의 결과로 상응하는 국가이익의 세 가지 차원을 조정하는 지적인 문제와 아주 잘 걸맞는다.⁷⁾

하지만 이러한 6가지 국가이익의 구분은 언제나 자명하게 나뉘어 지거나 수량적 계산이 가능한 방법은 아니고 다만 국가이익의 증가와 감소를 여러 차원의 비교를 통해 결정하게 하는 보다 분석적인 방법이다. 이러한 접근을 통해 모호한 국가이익의 개념이 보다 명확하게 분석가능한 형태로 변화할 수 있다.

이러한 6가지 국가이익의 분석틀을 가지고 정부와 민간의 정치정책과 경제정책의 국가이익에 끼치는 영향을 분석할 것이다. 분석을 위해서 이러한 외교정책이 세부적으로 분류된 국가이익의 영역에 어떠한 영향을 끼치는지 알아야만 한다.

3. 외교정책과 국가이익의 상관관계

먼저 주의해야 할 것은 국가간 관계에서 한 국가의 정책시도가 반드시 동일한 국가이익 증감의 효과를 갖지는 않는다는 것이다. 거기에는 상대방의 정책적 대응이 주요한 변수로 작용한다. 즉 남한이 아무리 단기 정치적 국가이익을 증가시키려는 목적으로 협조적 정치정책을 시도해도 북한에서 동일한 정치정책을 수행하지 않는다면 남한의 국가이익 증대를 위한 정치협력 시도는 수포로 돌아간다.

최수의 딜레마에서 볼 수 있는 것처럼 낮은 형벌을 받기 위해 협력을 시도해도 상대방이 배신할 경우에는 둘 다 배신할 경우보다 더욱 가혹한 형벌을 받게 된다. 따라서 정책을 선택할 때에는 상대방의 정책을 통한 국가이익의 변화를 살펴서 정책을 선택해야 한다.

이런 전략적 상황하에서 먼저 정치정책의 성공시 국가이익에 미치는 효과를 살펴보도록 하자. 먼저 정치정책의 성공은 단·장기 경제적 국가이익의 증가를 가져온다. 안정적 시장경제환경의 제공이 경제의 지속적인 성장을 유도하기 때문이다. 정치협력이 경제적 대가를 통해 이뤄진 경우 경제적 국익의 단기적 감소를 결과할 수도 있다. 따라서 단기 경제적 국가이익에 끼치는 영향력은 모호

할 가능성이 많다.

이러한 정치정책 성공을 통한 정치 환경의 안정이 경제에 끼치는 영향력은 많은 연구를 통해서 검증되어 왔는데 예를 들면 정치적 불안정성과 거시경제 지표와의 연관성이다.

금융시장에 있어서 위기를 촉발하는 요인에는 여러 가지가 있을 수 있는데 주요 요인 중 하나가 바로 정치적 불안정성이다. 정치적 불안정성, 혹은 불확실성으로 인해 금융 시장에 대한 투자가 위축될 수 있기 때문이다.⁸⁾

또한 정치정책의 성공은 단·장기 전략적 국가이익을 증가시킨다. 정치적 협력을 통해 전쟁위험을 낮추고 안보에 긍정적인 영향을 끼치기 때문이다. 하지만 정치협력이 장기적인 전략적 이익을 낮출 가능성도 있는데 70년대 미국의 데탕트 정책이 그 예이다. 닉슨독트린으로 불리는 데탕트 정책은 세계를 양극체제에서 5극 체제로 분할하며 미국의 장기 전략적 국가이익을 낮췄다.⁹⁾

또한 정치정책의 성공은 당연히 단·장기 정치적 국가이익의 증가를 결과한다. 단 전반적인 정치협력이 아닌 특정국가와의 정치협력일 경우 그 국가와 반목하는 국가들로부터의 지지를 잃게 되고 한 국가와의 단·장기적 정치협력은 전체적 대외관계에 있어서 정치적 국가이익의 단기적 장기적 감소로 작용할 가능성도 있다.

경제정책도 정치정책과 마찬가지로 6가지 차원에서 분석이 가능하다. 경제정책의 성공은 보통 경제적 차원의 국익에 단·장기적 긍정적 영향력을 끼친다. 특정국가와 전체적 대외관계에서 정치협력만큼은 아니지만 약간의 갈등이 일어나기도 한다. 하지만 탈냉전 이후 거대한 시장경제체제에서 한 국가와의 경제관계는 전반적인 경제적 국가이익에 긍정적 영향을 끼친다.

경제정책 협력의 전략적 차원에 끼치는 영향력은 보통 단·장기 긍정적인 영향이다. 경제협력을 통해서 쌍방이 모두 경제적 발전을 하는 경우 충분한 국방

8) 박훈탁, “금융위기를 촉발한 정치적 불안정성 -금융시장의 성립에 관한 비교경제사회학 이론을 중심으로”, (경남, 극동문제연구소, 2000) 『한국과 국제정치』p. 252 ~ 253

9) 물론 경제적 한계에 봉착한 상황에서 장기적 전략적 국가이익을 극대화하는 체계라고 말할 수 있지만 경제적 차원을 제외하면 즉 경제에 문제가 없었다면 미국은 전략적 국가이익의 차원에서 5극체제 보다는 양극체제를 더욱 선호하였을 것이라는 점에서 정치정책 협력이 장기 전략적 국가이익을 낮춘다고 볼 수 있다.

비의 확보를 통해서 단기 전략적 국가이익을 보장하며, 경제협력을 통한 상호의존의 심화에 의해서 안보비용을 감소시켜 장기 전략적 국가이익을 증가시킨다.

단, 자국에 적대적인 국가와의 경제협력이 해당국의 전투력을 증가시킬 경우 경제정책의 협력이 장기적인 악영향으로 작용할 가능성이 있다는 지적도 있으나 이러한 분석은 상호의존 심화에 의한 적대국의 국가이익 변화를 고려하지 않은 결과이다.

정치적 차원에 끼치는 영향도 경제적 차원과 마찬가지로 보통 단·장기적으로 긍정적인 기여를 하며 특정국가와 전체적 대외관계에서 경제적 차원보다 더 갈등적일 수 있다. 즉 한 국가와 적대국인 국가와의 경제협력은 원 국가와의 경제관계보다는 외교관계에 더욱 악영향을 끼칠 수 있다.

경제정책의 협력이 국가이익의 전략적 차원과 정치적 차원에 끼치는 영향력 또한 많은 연구가 진행되어온 정치경제학의 주요 주제이다. 국가 간의 상호의존으로 인한 분쟁 및 평화에 관한 논쟁은 직접적으로 상호의존에 따른 비용 및 그에 관한 이익과 밀접하게 관련되어 있다.

확장적이고 균형적인 경제적 상호의존의 심화는 양국의 상대국 침공에 따르는 자국의 국가이익 감소량을 증가시킨다. 평화를 촉진하는 역할을 한다. 복합적 상호의존은 양국 간 안보적 불안정성을 완화시킬 수 있다고 기대할 충분한 근거를 가지고 있다.¹⁰⁾

4. 정책 선택의 기준

이처럼 정치정책도 경제정책도 나름의 6가지 차원의 국가이익에의 상이한 영향을 끼친다. 따라서 어떤 정치정책이나 경제정책이 결정될 때에는 그 정책이 성공할 때 각 영역의 국가이익을 극대화할 수 있는 정책을 결정하여야 한다. 하지만 정치정책과 경제정책이 동시에 결정될 경우에는 상황이 다르다. 정치정책도 경제정책도 경제, 정치, 전략적 국익의 모든 영역에 영향을 끼치기 때문에

10) 주성환, 최준혜, “남북한의 경제적 상호의존성에 관한 연구” 『2003 경제학 공동학술대회 -전체회의 논문 및 요약집-』 2003 p. 242 ~ 243

이제는 둘 정책의 상관관계를 고려한 어떠한 정책조합이 국가이익의 총합을 극대화시키는지 분석해야 한다. 정치영역에서 국가이익을 극대화시키는 정치정책과 경제영역에서 국가이익을 극대화시키는 경제정책의 조합이 전체 국가이익을 극대화시키는 정책조합과 다를 수 있기 때문이다.

국익의 정치, 전략적 차원을 고려한 국가이익 최대화 경제적 차원 최대화를 만족시키는 경제협력의 양보다 더 많은 양에서 이뤄질 수 있다. 이윤극대화를 시도하는 기업들은 생산으로 인한 전체 효용을 차지할 수 없는 공공재를 사회후생 극대화를 이루는 양만큼 생산할 동기가 없다.

동일하게 긍정적 외부효과를 가지는 교육의 영역도 시장 하에서 사회후생 극대화에 충분한 양만큼 생산하지 못하는 시장실패가 발생한다. 동일하게 정치, 전략적 국가이익에 긍정적 외부효과를 가지는 경제정책도 경제영역 만의 논리로 사회 후생 극대화를 이루는 만큼의 정책협조를 달성하지 못한다.

따라서 어떤 정치, 경제 정책조합의 국익분석을 위해서는 조합이 야기하는 국가이익의 6가지 차원을 비교하여 결정하여야 한다. 정치부문의 비협력에도 불구하고 경제협력을 통해 얻어지는 장기적 정치, 전략, 경제적 국가이익이 경제협력의 비용보다 크다면 정치영역에서는 비협력의 상황 속에서 경제협력을 하는 것이 국가이익을 증대시키는 정책이다.

또한 경제협력의 범위에 있어서도 경제영역의 극대화점을 넘어선 경제협력이 끼치는 경제적 비용보다 그를 통한 정치, 전략적 국가이익의 증가가 크다면 과도해 보이는 경제협력을 할 필요가 있는 것이다.

Ⅲ. 대북 정책의 대안들과 현실적 효용

이제부터 앞서 분석한 대북한 정책과 각 국익 차원의 분석틀을 가지고 대북 정책의 대안들과 남북 상황을 고려하여서 어떤 상황에서 어떤 대북정책이 남한의 국가이익을 극대화하는지 분석할 것이다. 이 장에서는 대북정책의 대안들,

김영삼정부의 대북정책 기조였던 정경연계와 김대중정부 이후의 정책기조인 정경분리 그리고 대안으로서의 정경보완¹¹⁾으로 각 정책이 남한 국가이익을 극대화하는 가상적 남북 상황과 실제 정책이 시행된 남북 상황을 비교하여 정경분리 정책이 남한 국가이익의 극대화를 이루는 남북 상황과 현시점의 남북 국가이익 구조가 다를 것을 증명할 것이다. 그리고 다음 장에서 정경보완이 남한의 국가이익을 극대화시키는 남북 상황이 현재 남북관계와 일치함을 논증할 것이다.

1. 정경연계 정책이 남한 국가이익 극대화를 이루는 남북상황

먼저 김영삼정부의 대북정책기조인 정경연계를 살펴보자. 정경연계란 정부가 대북정책을 수행함에 있어서 정치정책과 경제정책이 연동되어서 시행되는 정책을 말한다. 핵심주체는 정부이며 정책이 실제 시행된 방식은 북한과의 정치적 마찰이 발생할 시에는 경제 협력도 중단하는 것이었다. 즉 정경연계 정책은 경제적 협력이라는 협상의 레버리지를 사용하여 북한의 정치적 협력을 유도하는 정책이다. 협력에는 협력, 배신에는 배신인 상호주의적 접근방법이다.

이러한 정경연계 전략이 남한의 국가이익을 극대화시키는 남과 북 정책의 조합은 북한의 정치정책에서 비협력하였을 때 남한이 보복적 차원에서 경제정책에서 비협력한다면 그것이 북한의 국가이익에 막대한 손해를 끼쳐서 북한이 정치정책에서도 남한에 협력하는 정책조합이다.

북한의 정치정책에 있어서의 비협력은 우선 정치정책의 비협력으로 인한 단기 정치 전략적 국가이익의 감소와 남한의 경제정책 비협력으로 인한 단기 경제적 국가이익의 감소를 가져온다. 하지만 남한에 대한 정치정책의 비협력이 강대국과의 정치적 협력과 동시에 이뤄진다면 남한에 대한 비협력으로 인해 줄어드는 단기 정치적, 전략적 국가이익은 아주 미미할 것이다. 남한의 정치, 전략적 영향력보다 미국과 같은 강대국의 영향력이 훨씬 크기 때문이다. 강대국과의 협

11) 정경보완 개념은 김근식의 논문 “남북경협과 민족화해 : 질적발전을 위하여”에 개념적으로 설명된 정책기조이다. 필자는 정치와 경제가 상호보완적인 역할을 한다는 개념을 나름대로 구체화해서 본 논문에서 분석하였다. 김근식, “남북경협과 민족화해 : 질적발전을 위하여” 『북한의 체제전망과 남북경협』(서울, 한울아카데미, 2003) p. 171 ~ 172

력이 단기 전략적 정치적 국가이익은 증가시키는 반면 경제적 국가이익은 그렇지 못한 이유는 적대적인 강대국과의 관계 개선은 체제위협을 감소시키고, 외교적 고립을 완화시켜 전략적, 정치적 국익을 증가시키는 반면, 경제적 교류를 빠른 속도로 보장하는 것은 아니기 때문이다. 이윤추구를 목적으로 하는 기업들이 상황이 완화되기는 하였지만 적대적인 국가와 직접적인 상품교역을 하기에는 위험부담이 너무 많다. 또한 강대국이 적대적인 약소국에게 정치협력의 대가로 국가차원의 지원을 적극적으로 할 유인도 적다. 하지만 장기 경제적 이익은 증가할 가능성이 크다. 남한보다 더 큰 경제규모를 가진 강대국과의 지속적인 협력은 남한과의 경제교류를 통한 경제성장보다 긍정적인 영향을 북한에게 끼칠 것이다.

단기와 장기 모두를 고려할 때 북한의 정치정책 비협력이 북한의 국가이익을 감소시킬 수 있는 상황은 단기이고 강대국과의 관계 개선으로 인한 정치적 전략적 국가이익이 남한의 경제제재 조치로 인한 경제적 국가이익의 감소분 보다 작은 경우이다. 아래의 표는 국가이익의 차원에 따라 득실을 분류한 내용이다.

〈표1〉 정치적 비협력을 통한 북한의 총 국가이익 변화

	경 제	정 치	전 략
단기	[-] 남한과의 경제교류 단절	[+] 미국과의 외교관계 개선 [-] 한국과의 외교관계 악화	[+] 미국의 공격 가능성 저하 남한 부정이 체제유지에 기여 [-] 한국의 흡수통일 가능성 상승
장기	[+] 미국과의 경제교류 개선 [-] 남한과의 경제교류 단절	[+] 미국과의 외교관계 개선 [-] 한국과의 외교관계 악화	[+] 미국의 공격 가능성 저하 남한 부정이 체제유지에 기여 ¹²⁾ [-] 한국의 흡수통일 가능성 상승
국가 이익 분석	경제적 국가이익 < 0 or 경제적 국가이익 ≈ 0	정치적 국가이익 > 0	전략적 국가이익 > 0
정경연계 성공을 위한 북한의 국가이익분석		경제적 국가이익의 감소 > 정치적 국가이익의 증가 + 전략적 국가이익의 증가	

12) 남한에 대한 부정이 북한의 체제를 강화시키는 역할을 한다. 김준형은 그의 논문에서 남과 북이 서로에 대한 부정으로 존재를 긍정하는 마치 삼쌍둥이와 같은 관계임을 지적한다. 김준형, "한국정부의 대북정책에 있어서 자율성 추이연구" p. 18 ~ 19

즉 정경연계 정책이 남한의 국가이익 극대화를 이루기 위해서는 북한이 남한의 경제정책 비협조의 위협에 굴복해야 하고 그것을 가능케 하는 북한의 국가이익 상황은 남한과의 경제협력을 통한 경제적 국가이익이 총 국가이익에 충분한 비중을 차지하여 강대국과의 정치적 협조의 상황 속에서 얻고 있는 정치 전략적 국가이익을 위협할 정도여야 하는 것이다.

2. 김영삼정부 시절의 남북상황 [1993 ~ 1998]

그렇다면 실제 정경연계 정책이 사용되어진 김영삼 정부시기 북한의 국가이익 구도를 앞서 논의한 정경연계 정책이 남한 국가이익을 극대화시키는 가상적 국가이익 구도와 비교하여 보자.

김영삼정부 시절의 북한의 국가이익을 살펴보기 위해서는 먼저 80년대 후반에 북한에게 불어온 총체적인 위협을 이해해야 할 필요가 있다. 첫 번째 위협의 차원은 국제정세의 변화로 인한 북한의 체제위기를 맞게 된다. 1989년에는 헝가리, 유고슬라비아, 폴란드, 체코 공산당 독재체제가 종식되었으며, 1990년에는 구소련이 해체되었다. 이러한 공산주의권 붕괴와 이후의 탈냉전의 시기는 전 세계에 냉전의 종식과 평화의 도래였던 반면 북한에게 소련 안보우산의 해체와 그를 통한 세력균형 붕괴, 안보위협으로 작용하였다.

또한 유일의 초강대국으로 부상한 미국과의 마찰은 북한에게 안보위협 해소를 위한 자구책을 요구하였다. 탈냉전 초기에 북한은 미국에 대한 유화적 접근을 노력하지만 여섯 차례에 걸친 IAEA 임시사찰과 93년 1월 한미의 팀스피릿 훈련제계와 2월 IAEA 특별사찰 결의안 체결 등 대북압박 정책을 지속한다. 또한 소련붕괴로 더 이상 동구권과 교류하지 않을 원인이 없어진 상황 속에서 이루어진 적극적 북방정책을 통하여 90년 6월 남한과 구소련과의 수교가 이뤄졌고, 92년 8월 남한과 중국의 수교가 이뤄져 북한의 정치적 고립은 심각한 위기에 처한다. 또한 소련의 원조중단과 94~97년의 흉수와 가뭄은 북한경제의 근본적 원동력을 붕괴시켰다. 갑작스레 발생한 전 북한 국가주석 김일성의 사망은 내부 정치적 불안을 야기한다. 이러한 총체적 위기로 인해 북한의 국가이익은

경제적(대외교역 중단), 정치적(중,소 외교단절), 전략적(안보우산 견힘, 미국의 압력, 체제붕괴) 모든 차원에서 급감한다.

체제위기 상황을 극복하기 위한 북한 최고의 정책은 미국과의 관계 정상화를 이루는 것이다. 전략적 정치적 경제적으로 의존하던 소련대신 더 큰 능력을 가진 미국과 동맹관계를 맺는다면 북한의 사활적 위기는 어느 정도 극복가능한 것이다.

미국과의 관계 정상화는 안보우산 해제로 인한 전략적 국가이익의 감소를 오히려 냉전시기 이상으로 회복시킬 수 있으며, 또한 세계 최고의 경제대국 미국과의 교류는 필수자원의 공급 뿐 아니라 단·장기 경제적 국가이익을 증대시킬 수 있으며 정치적 측면에 있어서도 미국과의 수교는 당시 중, 러와의 국교 정상화 이상의 효과를 가진다. 이러한 효과를 가지는 미국과의 관계 정상화를 위해 사용된 전략이 북한의 핵카드이다.

1993년 북한의 중앙인민위원회는 한미의 팀스피릿 훈련과 IAEA의 일방적인 불시사찰요구로 인하여 NPT 탈퇴를 결정하였다. 역설적이게도 북한의 NPT탈퇴 선언은 북한의 국제적 위상을 제고시키는데 큰 역할을 했다. 탈퇴 선언일로부터 3개월 후에 탈퇴효력이 발생하는 것을 막기 위해 미국은 북한과의 고위급회담에 응하고, 로버트 갈루치 미국무부 정치군사담당 차관보와 북한의 교부 강석주 부부장을 수석대표로 하는 차관보급 회담을 개최했다.¹³⁾

이런 미국의 전향적인 조치는 90~92년 북한의 미국과의 관계정상화 시도에 미국의 미온적 반응과 대조되는 것이다. 1차 북핵위기 해결을 위한 페리프로세스로 대변되는 클린턴 행정부의 대북포용정책은 북한의 핵카드를 통한 국익 극대화를 이루는 요건이 되었다. 이러한 대북포용정책은 국제문제 해결에 있어서 다자주의적 개입의 필요성과 인도주의적 개입의 필요성을 인정하고 유엔을 주요한 국제분쟁 해결기구로 활용하는 클린턴 행정부의 자유주의적 국제주의 정책기조가 NPT 체제 갱신이라는 미국 전략적 국익과 맞물려 실행되었다.¹⁴⁾

13) 김계동, 『북한의 외교정책 : 바람에 선 줄타기 외교의 선택』 (서울, 백산서당, 2002) p. 224

14) 김성한, "미국 부시 행정부의 대외정책 방향과 한반도", 5p

이런 미국과의 관계 진전 상황 하에서 북한의 대남정책은 배제전략으로 굳혀졌다. 미국과의 관계 개선을 통해 이미 사활적인 단, 장기 전략적 국가이익을 확보한 상태에서 상호주의 원칙에 입각하여 경제교류 중단을 선언하고 흡수통일 논의를 지속하는 남한 정부와의 관계를 협력을 통해 지속할 인센티브가 없었던 것이다. 오히려 기회를 활용해 한미 간 관계를 이완시키며 단, 장기 정치적 국가이익을 신장시킬 수 있었다.

김유남은 이러한 남과 북미의 상황을 odd man out game의 상황¹⁵⁾으로 설명한다. 3국간 관계에서 두 국가가 상호협력을 강화시킨다면 나머지 국가는 자연스레 배제되는 것이다.

또한 북핵카드의 전략은 남한에게는 위협전략으로 작용하는데, 위협의 효능은 위협을 제거하기 위한 남한의 국가이익포기 수준 상승을 유도하는 것이다. 북한의 핵카드로 인한 남한의 위협체감도가 증가함에 따라 위협을 제거하기 위한 지불가능 금액도 동시에 증가하는 것이다.

북한이 자체의 국가이익의 차원에서 위협전략을 분명히 사용한다면 남한은 위협에 대항하기 보다는 협력하며 줄이는 것이 최선이기 때문이다. 전략적 위협에 대한 인식은 전략적 국가이익의 비중을 경제적 국가이익의 비중보다 높게 한다.¹⁶⁾

하지만 북핵문제를 오로지 정치적 차원의 외교용 카드라고만 해석할 수는 없다. 그 이유는 북핵은 분명 소련의 핵우산이 사라져 북미간 전투력의 비대칭성에서 나오는 안보의 능력부족을 남한과 일본을 인질로 삼아 전쟁억지력을 발휘하는 간접적인 억지력을 가지기 때문이고, 또한 당시의 흡수통일 논의는 남한의 국민소득 2만달러 달성의 눈 앞에 둔 시점에서 정부수립이후 최악의 경제난을 겪고 있는 북한에게 충분히 위협적이었기 때문이다.

결국 남한과의 협력을 통한 경제적 국가이익보다 미국을 통한 정치 전략적 국가이익의 위협이 더욱 사활적이었던 당시 북한의 국가이익 구도는 북한으로

15) 김유남, 『두 개의 한국과 주변국들』 (서울: 훈민정음, 1996), 참조

16) J. Frankel, 앞의 책, p. 62

하여금 북핵카드와 남한을 배제하고 미국과 협력하는 ‘통미봉남’ 정책 선택을 야기하였고, 그 결과 남북관계는 악화되고 북미관계는 개선되고, 남미관계는 악화되어 북한의 단·장기 국가이익은 증가하였고, 경제대국 미국과의 관계 정상화는 장기 경제적 국가이익을 증가시키며 전략적 차원에서 실제적 안보위협 대상이었던 미국과의 관계 개선은 단·장기 전략적 정치적 이익의 증대를 가져왔다. 당시 남한과의 경제교류는 중단으로 인한 경제적 차원의 단기 손해는 미국과의 협력을 통한 충분한 정치, 전략적 국가이익 증가의 상황에서 무시할 수 있는 적은 수준이었다.

이러한 당시 북한 국가이익의 구도는 정경연계가 남한의 국가이익을 극대화하는 상황과 반대임을 알 수 있다. 김영삼정부 시절에 시행된 정경연계 정책은 남한의 대북문제의 주도권을 약화시키고 경제교류를 통한 경제적, 전략적, 정치적 국가이익에 손해를 보았으며 전반적으로 남북관계를 악화시키는 결과를 낳았다. 난관에 봉착한 남북관계를 개선하기 위해서 새로 집권한 김대중정부는 정경분리라는 새로운 정책 기조를 제시하고 추진한다.

3. 정경분리 정책이 남한 국가이익 극대화를 이루는 남북상황

국민의 정부 시절 이후 지금에 이르기까지 대북정책 기조는 정경분리 정책이다. 좁은 의미로 정경분리 원칙이란 대북정책에서 정치(당국자간 대화)와 경제(협력)를 분리한다는 의미임과 동시에 넓은 의미로 정부관계와 민간관계를 분리하여 수행한다는 의미이다. 즉 정치 분야는 정부가 담당하고, 경제 분야는 민간이 담당하는 방식이다. 이런 정경분리 원칙이 남북관계에 적용된 방식은 남북간에 정치, 안보문제가 발생할 때에도 경제협력을 지속시키는 것이다. 정경분리 원칙 하에서는 서해교전이 발발해도 금강산 관광은 계속된다. 분리시행 정책은 정치적 갈등 상황이 어떠하던지 북한과의 경제교류는 남한의 장기 경제적 전략적 정치적 국가이익을 증대시킬 것이라는 기대 속에서 진행된다.

민간부문의 자율적인 남북교류 확대가 전반적인 남북관계 개선으로 이어질 것이며, 민간의 경제적 네트워크 형성은 궁극적으로 당국자간의 네트워크 형성

으로 연결될 수 있기 때문이다. 이것은 앞서 언급한 경제협력의 장기 전략적, 정치적 국가이익과 동일한 맥락이다. 즉 경제적 상호의존의 증대로 북한의 대남 공격 동기를 감소시키고 자연스러운 체제전환을 유도하는 것이다.

이러한 정경분리 정책 또한 앞서 언급한 정경연계 원칙과 같이 남북한의 일정한 국익의 구도와 그로 인한 특수한 정책 상호작용 하에서 남한의 국가이익을 극대화한다. 정경연계 정책이 북한이 남한의 경제적 비협력의 위협에 굴복하는 상황에서 국가이익을 극대화한다면 정경분리 정책은 북한이 남한의 경제적 비협력의 위협에도 굴복하지 않고 비협조적 정치정책을 유지하는 상황에서 남한의 국가이익을 극대화한다.

정치적 협력의 가능성이 보이지 않는 상황에서 경제적 협력만이라도 유지하여 차선의 국가이익을 도모하는 정책인 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 북한의 통미봉남과 같은 비협조적 정치정책은 단기 전략적 정치적 국가이익을 증가시키는 반면 단기 경제적 국가이익은 감소시키는 결과를 낳을 수 있다.

단기 경제적 국가이익의 감소는 물론 남한이 정치적 비협조의 이유로 경제적 비협력을 채택했을 때의 상황이다. 이러한 단기 경제적 국가이익의 감소보다 단기 전략 정치적 국가이익이 더욱 크다면 북한은 정치적 비협력을 선택할 것이고, 이미 정치적 비협력이 북한의 국가이익 구도에 의해 결정된 상황에서 남한의 국가이익 극대화는 장기 경제, 정치, 전략적 국익을 얻을 수 있는 경제적 협력의 지속을 통해 이루어지는 것이다. 경제적 비협력은 남한에게 단, 장기 경제적 국가이익, 장기 정치적 전략적 국가이익을 감소시킨다.¹⁷⁾

17) 남한이 북한의 정치적 비협력에도 불구하고 대북경제교류를 지속할 수 있었던 이유 중 하나는 90년대 중반 고난의 행군으로 말미암아 북한의 실질적 전쟁수행 능력의 감소와도 직접적으로 연결된다.

〈표2〉 북한의 정치적 비협력 상황에서 남한이 정경분리 정책을 할 경우
 추가적 남한의 국가이익 변화 [정경연계와 비교 시]

	경 제	정 치	전 략
단기	[-] 북한과 경제교류를 위한 초기투자 비용	[] 북한의 정치적 비협력정책으로 인해 변화 없음	[] 북한의 정치적 비협력정책으로 인해 변화 없음
장기	[+] 교류증진과 시장확대를 통한 남한 경제활성화	[+] 북한과의 상호의존 심화를 통한 정치적 협력증대	[+] 상호의존 심화로 인한 북한 의 남침가능성 저하
국가 이익 분석	경제적 국가이익 < 0 or 경제적 국가이익 = 0	정치적 국가이익 > 0	전략적 국가이익 > 0
정경분리 성공을 위한 남한의 국가이익분석		경제적 국가이익의 감소 < 정치적 국가이익의 증가 + 전략적 국가이익의 증가	

북한의 스스로의 국가이익 구도에 의해 정치영역에서 통미봉남 정책을 수행할 경우 남한은 위에서 보는 것처럼 북한과의 경제교류를 통한 장기 경제, 정치, 전략적 국가이익의 증가분 만큼 경제적 교류를 위한 단기 초기투자비용을 감당할 인센티브를 가진다. 이러한 남북한의 국가이익 구도는 앞서 본 김영삼정부 시절의 남북한의 실제 국가이익 구도와 일치하는 것이다. 당시 남한의 상황은 IMF 구제금융 이전의 국민소득 2만불 시대를 눈 앞에 두고 북한의 핵위협으로 인해 남한 시장의 안정성이 침해되던 상황이었고, 북한은 고난의 행군으로 경제적 위기가 극도로 치달은 상황이었기에 상대적으로 남한에게는 적은 투자비용이 북한에게는 실질적인 도움이 될 수 있었고, 그를 통해서 부차적으로 얻어지는 장기 국가이익을 목표로 남한은 일정한 양의 대북 경제교류를 위한 초기 투자를 실제로 수행하였다. 북한의 상황은 앞서 살펴본 바와 같이 미국의 대북포용정책으로 인해 남한과의 정치적 비협력이 가능한 상황이었고, 그것은 통미봉남 정책을 통해 실행되었다.

이상의 분석을 통해서 정경분리 정책은 김영삼정부 이후의 남북한 관계 검색기 남한의 국가이익을 극대화시키는 전략임을 알 수 있다. 국민의 정부의 대

북포용정책은 북한이 정치적 협력을 지속한 동기가 전혀 없는 상황에서 남한 국가이익을 극대화하는 최고의 전략이었다. 그러나 남북의 국가이익 구도는 남북을 둘러싼 상황이 바뀔에 따라 변화되었고 그에 따른 남한 국익을 극대화하는 정책도 변화되었다.

4. 김대중, 노무현 정부의 남북상황 [1999 ~ 2005]

김정일 정권의 위기는 아직도 계속되고 있다. 하지만 현재의 상황은 분명히 김영삼 정권의 시기와 다르다. 미국 중심의 세계질서는 여전히 유효하다. 미국은 아직도 정치, 경제, 군사에 있어서 유일한 초강대국이다. 하지만 북한의 외교상황은 당시보다 훨씬 긍정적으로 변화되었다.

1996년에 북한은 러시아와 무역, 경공업, 임업, 채취공업, 과학기술 등 제분야의 교류증진을 위한 의정서를 조인하였고, 그 후로 2000년 푸틴 대통령의 방북으로 발표된 북러 공동선언에 이르기까지 지속적인 관계 개선을 시도하였다. 1998년 이후 북한의 고난의 행군은 조정기에 접어들었고, 2000년 이후는 조금씩 플러스 성장도 지속하고 있다.

남한과의 정치적 교류가 북한의 전략적 국가이익을 감소시킬 가능성은 더욱 저하되었다. 우선 IMF 외환위기 사태이후 남한은 사실상 입으로도 독일식 흡수통일 모델을 언급하는 것을 포기할 수밖에 없었다. 환율 급등으로 GDP 규모가 절반 가까이 추락한 남한의 경제력은 더 이상 막대한 경제력을 요구하는 흡수통일 모델을 감당할 수 없고, 또한 전략적 차원에서 북한의 위협의식을 인식한 김대중정부가 흡수통일 배제를 천명한 대북 3원칙을 밝혔기 때문이다.¹⁸⁾

따라서 북한은 더 이상 충분히 위협적이지 않은 남한을 미국과 굳이 갈라놓기 위해서 노력할 필요가 없는 것이다.

가장 주요한 변화는 미국의 변화 즉 부시행정부 출범에 따른 대북정책 변화이다. 클린턴 행정부의 대외정책 기조가 자유주의적 국제주의였다면 부시 행정부의 대외정책기조는 현실주의적 국제주의로 명명할 수 있다. 현실주의적 국제

18) 대북 3원칙은 무력도발 불용납, 흡수통일 배제, 화해와 협력 적극 추진의 내용을 담고 있다.

주의는 인도적 개입을 최소화하고 국제 분쟁 해결에 있어서 유엔을 통한 다자주의적 접근방식 보다는 미국의 국력을 활용한 쌍무적인 해결을 추구한다.¹⁹⁾

이러한 정책기조의 변화 속에서 대북포용정책은 소위 ‘적대시 정책’으로 변화되었고, 부시행정부는 페리프로세스의 전면적 재검토를 요구 중유지원을 중단하였다.

북미관계의 변화는 북한에게 변화된 대남전략을 요구하였다. 북한의 ‘남한에게 대한 비협력의 시도’와 그를 통한 남한의 경제체제는 미국과의 관계 악화 속에서 북한에게 무시할만한 수준이 아니다. 오히려 미국이 적대정책을 쓰는 상황, 9.11 이후 선제공격 정책과 테러 지원국가로 분류된 상황에서 북한은 안보를 위해서 국가이익 수호를 위해 어떤 국가와도 협력하여 사활적인 정치, 전략적 국가이익을 유지해야만 한다. 따라서 북한은 정치, 경제, 전략적 국가이익을 극대화하기 위해 미국과 우방관계이고 미국과의 상호의존 때문에 미약하지만 일정한 영향력을 미칠 수 있는 남한과의 관계를 개선하여 국가이익을 추구하지 않을 수 없게 되었다.

결국 남한을 매개로 미국과의 관계 개선을 추구하고 있는 것이다. 남한과의 협력이 그 자체로 북한의 국가이익을 증가시키기도 하지만 미국과의 관계 개선이 사활적 국가이익인 현재 북한의 국가이익 구도에서 북한의 남한과의 정치협력의 주요 이유가 선제공격 방어 수단, 즉 ‘미국과의 최악의 상황 면하기’임을 부인할 수 없다. 북한의 이와 같은 대남 정치협력 정책의 배경에는 김대중정부 이후 추진된 정경분리 정책의 결과로 2000년 6월15일 정상회담이 개최되었고, 이후 통미봉남 대신 민족공조가 북한의 대남정책의 기본틀이 되었기 때문이다.

19) 김성한, 앞의 논문, 5p

〈표3〉 남한과의 정치적 협력을 통한 북한의 국가이익 변화

	경 제	정 치	전 략
단기	[] 정경분리의 기조로 인해 변화 없음	[+] 한국과의 외교관계 개선	[+] 미국의 선제공격 가능성 저하
장기	[+] 남한과의 정치협력을 통한 시장의 안정성, 수익성 증가	[+] 한국과 우방인 미국, 일본과 관계개선 가능성	[-] 남한과의 정치협력이 체제정체성에 악영향
국가 이익 분석	경제적 국가이익 > 0	정치적 국가이익 > 0	전략적 국가이익 > 0 or 전략적 국가이익 = 0
	정치적 협력을 위한 북한 국가이익 구도	단기 전략적 국가이익 증대 > 장기 전략적 국가이익 감소	

즉 위 표에서 보는 것처럼 북한은 남한과의 정치협력을 통해 북한의 체제정체성에 문제가 생기더라도 그것이 미국의 선제공격 가능성을 실제로 줄여주는 상황에서는 정치협력을 계속할 인센티브가 있는 것이다. 이러한 변화된 남북의 국가이익 구도는 더 이상 정경분리 정책이 남한의 국가이익을 극대화하지 못함을 지적한다. 정경분리원칙이 정치간 갈등 상황에서 경제협력을 지속하여 남한의 국가이익을 극대화하는 것이었다면, 현재의 남북 상황은 정치적, 경제적으로 북한과 협력관계를 유지하고 있기 때문이다.²⁰⁾

정치, 경제 모든 협력관계인 남과 북의 상황에서 국가이익을 극대화하는 정책은 분명 정경분리와는 다를 것이다. 그리하여 대북정책의 새로운 정책 기조가 요구되었고 그 대안이 앞으로 소개할 정경보완정책이다.

20) 현재 2차 북핵위기를 북한의 정치적 협력 상황으로 파악하기에는 사실 어려움이 있다. 북핵의 존재는 분명 남한에게 정치적, 전략적인 위협이 되기 때문이다. 하지만 1차 핵 위기와 2차 핵 위기의 분명한 차이점은 북한의 대남 기본전략이 통미봉남에서 민족공조로 변화되었다는 상황에 있다. 그리고 아직 해결되지 않았지만 북한은 6자 회담에 자발적으로 참여하여 이전과는 다른 협상태도를 보이고 있는데 이러한 차이점을 정치 비협력과 정치 협력의 차이로 볼 수 있다. 사실 북핵카드를 발사를 목적으로 한다기 보다는 그것을 통한 외교적 협상을 목표로 한다는 점에서 남한과 일본에 대한 위협에 의해 작동하지만 남한과 일본을 겨냥하기 보다는 미국을 겨냥하는 카드이다.

IV. 政經보완 정책의 효용성

여러 대안이 소개되었지만 본 논문은 김근식이 주장한 ‘정정보완’의 분석에 주력하고 현재 정세에서 정정보완 정책이 남한 국익을 극대화함을 논증할 것이다. 김근식은 그의 논문 “남북경협과 민족화해 : 질적 발전을 위하여”에서 정정보완의 개념을 다음과 같이 설명한다.

그것은 초기 정경연계와 구분되는 것으로서 제 발로 들어가는 자율적 경협을 전제로 하되 다시 이것이 남북관계 개선과 민족화해 증진을 위한 지렛대로서 기여하는 이른바 ‘정정보완’의 전략적 차원이 포함되어야 한다는 것이다.... 정경분리의 긍정적 원칙은 수용하면서도 경협이 소강상태에 빠진 남북관계를 개선하고 민족대결보다는 민족의 화해를 제고하는 중요한 방편으로서의 기능을 갖고 있음을 인식한다면... 경협이 한반도의 정치군사적 상황을 전략적으로 추동하고 촉진하면서 동시에 정치군사적 상황의 개선이 다시금 경협을 활성화하는 상호보완적 역할이 이제는 필요한 때다.²¹⁾

사실 김근식은 그의 논문에서 정정보완의 핵심은 설명하되 이제까지 논의한 국가이익의 구도와 정치, 경제정책의 상관관계를 살피기에 충분한 설명은 하지 않는다. 따라서 필자는 김근식의 주장을 바탕으로 정정보완 정책을 다음과 같이 정의하고 그 효용을 분석하고자 한다. 먼저 정치와 경제 정책의 관계차원에서 정정보완 정책은 대북 정책을 추진함에 있어서 정치정책과 경제정책을 연동하여 추진한다. 정치정책 협조가 가지는 경제적 국가이익 상승효과와 경제정책 협조가 가지는 정치, 전략적 국가이익 상승효과를 모두 고려하여 정치, 경제 정책을 추진하는 것이다. 이러한 정정보완은 정경연계와 구분되는 것이다. 정경연계가 정치와 경제정책을 그것이 가지는 장기 경제적 국가이익, 정치 전략적 국가이익을 고려하지 않은 상태에서 상호주의적인 접근방법을 표방하였다면, 정정보완은 각 정책들의 해당 분야를 넘어선 장기 경제, 정치, 전략적 국가이익을 고려하며 대북포용적인 접근을 시도한다. 또한 정정보완은 정경분리와 구별된다.

21) 김근식, 앞의 논문 p. 171 ~ 172

정경분리정책은 정치와 경제영역에 대한 국가와 민간의 영역구분을 통해 정치적 갈등 구조에서도 경제영역의 협력을 지속함을 통해 경제 정책을 통한 전략적 국가이익의 가능성은 인정한다. 그러나 원칙적으로 정경분리의 논리구조 속에서는 협력적 정치정책을 통한 경제적 국가이익 제고의 가능성은 인정되지 않는다.²²⁾ 정경보완에서는 이와 달리 정치적 비협조가 있더라도 경제적 협력을 지속할 뿐만 아니라 필요조건 만족시 경제적 비협력이 있더라도 정치적 협조를 지속한다. 정치 영역의 협조는 장기적으로 남북시장의 상호의존이 증가하고 통합되어 가는데 주요한 영향을 끼치기 때문이다.

둘째로 민간과 정부 대북협력 주체의 차원에서 정경보완 원칙은 민간과 정부가 정치와 경제의 영역에서 상호보완적인 역할을 감당한다. 정경연계 정책은 정부가 대북관계의 주체이다. 민간 기업들의 경제적 협력이 소규모로 진행되었지만 정치적 분쟁시 정경연계 정책 차원에서 민간 기업들의 경제협력 기회는 박탈된다. 이에 반해, 정경분리 정책은 정치영역은 정부로 경제영역은 민간 기업으로 주체가 분리되어 진행된다. 그래서 정치영역의 남북정부간 갈등 상황에서도 민간영역의 경제교류는 지속되는 것이다. 정경분리 정책하에서는 원칙적으로 정부의 경제 분야 참여와 민간의 정치 분야 참여는 제외된다.²³⁾ 정경보완 정책은 정부의 경제분야 참여를 인정한다. 기업들이 왕성한 수익성 위주의 기업활동을 하기 위해서는 제반 여건이 갖추어져야 하는데 이러한 제반여건의 건설은 비배타적이고(non-exclusive) 비경합적인(non-rival) 공공재의 성격을 가지고 있기 때문이다. 공공재의 생산은 생산으로 인한 효용을 생산기업이 모두 얻을 수 없으므로 언제나 사회적 효용을 극대화시키는 양까지 생산하지 못하는 시장 실패를 일으킨다.

정부의 시장참여는 공기업의 비효율성 때문에 지양되고 있지만 아직도 시장을 만들고 보호하는 데에는 국가의 역할이 필수적이다. 또한 민간의 정치참여도

22) 사실 정경분리 기초 하에서도 정치정책을 선택할 때 경제적 고려가 있어 온 것이 사실이다. 하지만 원칙적인 정경분리의 의미, 정치적 갈등 국면에서 지속적인 경제협력의 시행이라는 측면에서는 경제적 차원의 국가이익을 고려한 정치정책은 정경분리의 내용에 포함되지 않는다.

23) 앞서 언급한 것과 같이 실제 시행된 보완된 정경분리 정책을 의미하는 것이 아니라 원론적 의미의 정경분리를 말한다. 원론적으로 정부차원의 정치협력, 민간차원의 경제협력을 통해 정부간 마찰 상황에서도 민간주도의 경제적 협력을 계속하는 것이 정경분리의 내용이다.

세계화되는 국제질서 속에서 이미 대세로 자리매김하고 있다. 현재의 정부간 협상에는 보통 관료 차원, 시민사회 차원의 접촉이 연동되어 이뤄진다. 민간 부분의 협력이 정부간 협력에 긍정적인 영향을 끼치는 까닭이다.

이러한 정경보완 정책을 통해 얻을 수 있는 국가이익의 증대는 정치적 협력을 통한 주로 전략적, 경제적 국가이익의 증가를 통해 이뤄진다. 정경분리 정책이 경제협력을 통한 정치, 전략적 국가이익의 증대를 시도한 것이라면, 정경보완 정책은 정경분리의 모든 장점은 수용하고 더 나아가 정치적 협력을 통한 경제 전략적 차원의 국가이익 증대까지 고려하는 것이기 때문이다.

실제로 정경보완의 기초하에서 정치협력이 정경분리 시보다 더욱 증대될 경우 정치적 협력의 증대에 따른 비용이 들겠지만 그것을 통한 안보위협 감소와, 북한 체제전환 가능성의 전략적 국가이익이 증대하고, 남한과 북한에 단순한 경제교류를 넘어선 안정적인 시장 형성을 야기하며 장기 경제적 국가이익이 더욱 증대된다. 물론 이러한 정경보완 정책이 정경분리 정책보다 더 남한의 국가이익을 증대시킬 범위는 정치적 협력으로 인한 비용이 그것을 통한 경제, 정치, 전략적 편익보다 작을 경우에만 해당된다.

〈표4〉 북한의 정치, 경제적 협력 상황에서 남한이 정경보완 정책을 시행할 경우 추가적 남한의 국가이익 변화 [정경분리와 비교]

	경 제	정 치	전 략
단기	[] 정경분리 정책으로 경제협력이 지속되어옴	[-] 최적점을 넘어서는 정치협력에 소요되는 비용	[+] 북한과의 협력을 통한 안보위협 감소
장기	[+] 북한과 정치협력으로 인한 추가적 시장환경 개선	[+] 정치협력 확대에 의한 남북관계 개선	[+] 지속적인 정치, 경제협력을 통해 북한 체제변화 유도
국가 이익 분석	경제적 국가이익 > 0	정치적 국가이익 < 0 or 정치적 국가이익 ≒ 0	전략적 국가이익 > 0
정경보완 성공을 위한 남한의 국가이익분석		단기 정치적 국가이익 감소 < 단기 전략적 국가이익 + 장기 경제, 정치, 전략 국가이익	

이러한 정정보완 정책과 정경분리 정책을 비교하면 정정보완 정책이 남북의 정치, 경제적 협력관계 속에서 적어도 정경분리 정책 만큼은 국가이익을 극대화함을 알 수 있다. 남북의 정치, 경제 협력관계는 네 가지 양상으로 나타날 수 있다.

첫째는 정치와 경제 둘 다 갈등할 경우, 둘째는 정치에서 갈등하나 경제에서 협력할 경우, 셋째는 경제에서 갈등하나 정치에서 협력할 경우, 넷째는 정치와 경제 둘 다 협력할 경우이다. 첫째 남과 북이 정치와 경제 둘 다에서 갈등 상황 일 경우는 비교가 불가능하다. 교류가 이뤄지지 않기 때문에 정정보완 정책과 정경분리 정책의 국가이익에 끼치는 영향을 비교할 근거가 없기 때문이다.

둘째의 경우는 앞서 살펴보았던 김영삼정부 시절의 남북관계와 일치한다. 북한이 스스로의 국가이익 구도로 인해 정치에서 갈등할 수 밖에 없는 경우, 남한 국가이익 극대화는 특정 조건하 -경제협력 증대를 통한 단기 경제적 국가이익 감소가 그를 통한 장기 경제, 정치, 전략적 국가이익의 증대보다 작을 때- 정경분리 정책을 통해 이뤄진다. 이 상황에서 정정보완 정책은 정경분리 정책과 동일한 효과를 가지는데 정정보완의 내용이 정치적 갈등 시 경제협력을 지속하는 정경분리의 장점을 포함하기 때문이다.

셋째의 경우는 그 반대의 상황으로 실제 국제정세에서는 잘 나타나지 않는 상황이다. 경제협력 보다는 정치협력이 국가의 사활적 이익에 더욱 긴밀한 경향이 있기 때문이다. 다만 단기, 국소적으로 정치협력 관계 속에서 경제적 마찰이 있는 경우가 있는데 미국의 우방국들에 대한 수퍼 301조 적용이 그 예가 될 수 있다. 이러한 상황 속에서도 정정보완 정책의 우월성이 나타나는데, 정경분리 정책으로는 최상의 결과가 정치 협력의 정치, 전략적 국가이익의 획득에 반하여 정정보완 정책은 특정한 조건하 즉 정치협력 증대를 통한 단기 정치, 전략적 국가이익의 감소가 장기 경제, 정치, 전략적 국가이익의 감소보다 작은 남한의 국가이익 구도 속에서 정경분리 정책보다 더 큰 국가이익을 확보할 수 있기 때문이다. 즉 정정보완이 정경분리와 같거나 우월한 것이다.

넷째의 경우도 정정보완은 적어도 정경분리 만큼의 효과를 가질 수 있다. 동일한 논리로 정경분리에서 정치적 국가이익을 극대화하던 정치협력의 상태에서

더욱 정치협력을 증가시킬 때 줄어드는 단기 정치 전략적 국가이익의 감소보다 늘어나는 장기 경제, 정치, 전략적 국가이익이 크다면 그러한 조건하에서 정경보완은 정경분리보다 우월한 결과를 낳는다.

〈표5〉 북한의 정치, 경제적 협력 상황에서 남한이 정경보완 정책을 시행할 경우 추가적 남한의 국가이익 변화 [정경분리와 비교]

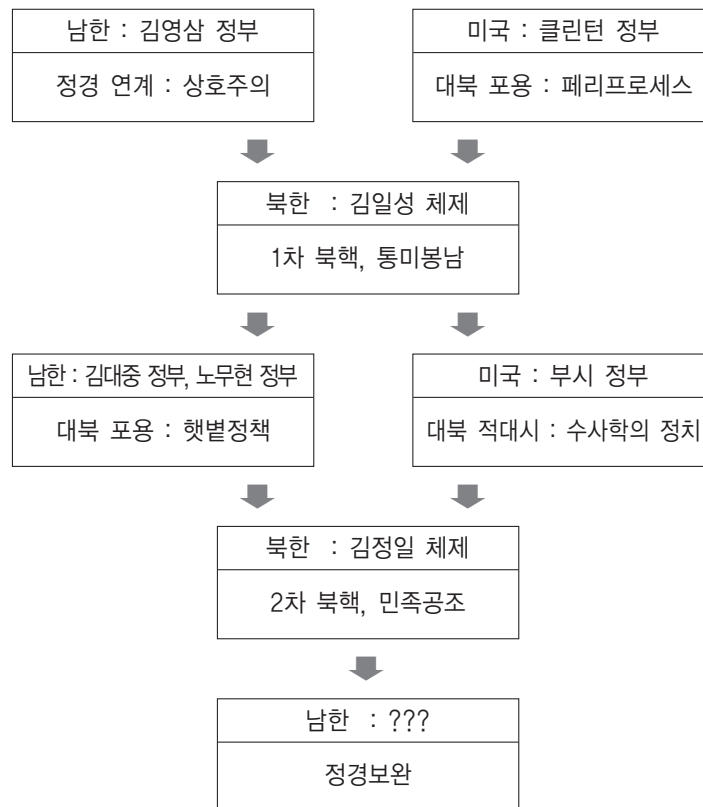
	정치갈등 경제갈등	정치갈등, 경제협력	정치협력, 경제갈등	정치협력, 경제협력
조건	분석불가	단기 경제 국가이익 < 국가이익 감소 증가	단기 정치 전략 < 국가이익 감소 증가	단기 정치 전략 < 국가이익 감소 증가
비교		정경보완 = 정경분리	정경보완 >>> 정경분리	정경보완 > 정경분리
조건		단기 경제 국가이익 > 국가이익 감소 증가	단기 정치 전략 > 국가이익 감소 증가	단기 정치 전략 > 국가이익 감소 증가
비교		정경보완 = 정경분리	정경보완 = 정경분리	정경보완 = 정경분리

이런 분석을 통해 알 수 있는 것은 정경보완 정책은 결국 정경분리 정책이 선택하지 못하던 정책범위를 열고 정경분리 정책이 제공한 국가이익 극대화도 언제나 선택할 수 있어 적어도 정경분리 만큼의 국가이익을 보장하고, 더 나아가 여러 특수한 조건 하에서 정경분리 정책보다 더 큰 국가이익을 제공한다는 것이다.

V. 결 론

지금까지 현재 남북정세에서 대북 정경분리 정책이 국익 극대화를 이루는 우월정책이 아님을 논증하였다. 김영삼정부 시절의 정경연계 정책은 미국의 대북

포용정책의 상황 속에서 이뤄진 북한의 통미봉남 정책 하에서 남한의 국익 극대화에 실패하였고, 김대중정부의 정경분리 정책은 북한과의 정치갈등 상황 속에서 남한의 국익 극대화를 이루었다. 하지만 부시행정부의 대북적대시 정책과 남한의 포용정책이 맞물려 북한의 민족공조 정책을 유도하였고, 변화된 북한의 정치협력 상황에서 남한의 국가이익 극대화는 정경보완 정책을 통해서 이루어진다. 정경보완 정책은 남북간 정치, 경제협력의 모든 상황 속에서 적어도 정경분리 만큼의 효용을 가진다.



사실 이러한 정경보완적 정책들은 이미 남북관계에서 이루어져 왔다. 다만 그것들이 앞서 언급한 것처럼 정경분리의 틀 안에서 세부 내용을 수정하면서 이루어져왔다. 그런데 그런 내용들은 정부의 정치협력, 민간의 경제협력을 나누

고 정치협력과 경제협력을 연계하지 않는 정경분리의 본질적 의미에서 많이 벗어난 것들로서 사실상 정책기조의 부분적 수정이 아닌 전면적 재검토를 요구하는 것들이다. 그런 예로 먼저 정부 주도의 경제협력 정책을 들 수 있다.

이러한 예로는 남북경협에서 정부가 직접적으로 참여하고 있는 개성공단, 남북 철도, 도로연결사업, 금강산 관광사업 등을 들 수 있다. 우선 개성공단 사업에 정부는 기반시설 건설비용으로 1천95억원을 투자할 예정이고, 또한 철도·도로 연결을 위해 2003년에는 자재와 장비 구입을 위해 161억을, 작년에는 595억원을 북측에 지원해 현재 경의선 철도·도로공사는 완료된 상황이며, 금강산 관광의 경우 국내 관광객을 위한 도로포장 사업 지원용으로 14억 9천만원을 지원하기도 했다.²⁴⁾

다음으로는 민간단체의 대북 정치협력 시도로 그 주요한 예는 남북적십자회담에서 찾을 수 있다. 1971년 조선적십자회의 남북 이산가족 찾기를 위한 적십자회담 제의를 대한적십자사가 수락한 것을 계기로 여러 차례의 적십자회담이 주로 이산가족 생사확인, 서신왕래, 상봉, 수재시 구호 등의 주제로 개최되었고 이러한 이산가족찾기는 남북화해와 통일분위기 형성, 민족동질감 확인을 통해 정부간 협력의 여건조성에도 큰 역할을 하였다.

마지막으로 장기 경제적, 전략적 국가이익을 고려한 정치협력의 형태이다. 노무현정부가 제시한 대북 중대제안, 대북전력지원계획이 정경보완의 강점인 이러한 정치협력의 시도의 예이다. 대북전력지원계획은 2차 핵위기 해결을 위해 북한이 핵을 폐기하고 제네바 합의에 의한 경수로 사업을 종료하는 대신 경수로 사업을 통해 제공하게 될 연간 200만 kw의 전기를 남한이 직접 제공하는 제안을 말한다. 중대제안의 가치는 그것이 북핵과 직접적으로 연관된 3국 북한 미국 남한의 국가이익을 정교히 결합한 정책이라는데 있다.

먼저 중대제안은 북한으로서는 극심한 에너지를 극복할 수 있는 가장 현실적이고 직접적인 수단이다. 구소련의 해체이후 끊어진 중유공급은 곧장 북한의 화력발전 체계를 마비시켰고 그로 인해 추가적 생산건설이 중단된 것은 물론이

24) 연합뉴스, 2005-02-19

http://news.naver.com/news/read.php?mode=LOD&office_id=001&article_id=0000917020

고 기존 생산시설 조차 가동율이 50% 이하인 지경에 처하였다. 2000년 이후 조금씩 플러스성장을 해오고 있는 북한경제에 가장 시급한 문제는 전력난의 해결이고 그것을 위해 북한은 남측에 지속적으로 전력지원을 요청해왔다.

미국의 문제는 북한과 같은 테러지원국이 핵무기를 생산하고 그 핵무기가 국제테러리스트에 의해서 사용되는 것이다. 남측에 의해 대규모 전력지원이 이뤄진다면 미국은 북한의 전력생산 비용절감을 이유로 원자력 발전을 이용하려는 시도를 막을 명분이 생긴다. 중대제안을 통해 남한은 1차 북핵 위기시 해결과정에서 제외되었던 과거를 잊고 스스로의 발언에 묶인 북미를 대신하여 북핵문제를 해결하고자 한다. 또한 대북전력지원은 남북경협을 실질적 진전을 가져올 수 있다.

2001년 8월 전력협력실무협회의시 합의의 걸림돌은 북한의 50만KW 선 지원 요구와 남측의 선실태조사후 후지원의 의견대립이었다.²⁵⁾

이런 상황에서 200만KW의 전력을 남한비용으로 선지원한다면 남북경협의 제도화에 큰 진전을 가져올 수 있을 것이다. 또한 개성공단의 불규칙적인 전력 공급 상황을 개선하여 개성공단 수익성 환경개선을 통한 경제적 차원의 국가이익 증대와 장기적으로 북한경제구조의 변화를 유도하여 체제변화를 통한 전략적 국가이익의 증대에 긍정적인 영향을 끼친다.

대북정책은 계속적으로 남남갈등의 핵심이 될 전망이다. 개인이 가진 근본적인 세계관 정치관이 달라서 대북정책에 합의하지 못하는 상황은 크게 문제되지 않고 문제시되어도 해결할 수 없는 문제이다. 하지만 해당정책으로 인한 국가이익 변화의 분석기준이 없어서 사회여론이 혼란한 상황은 없어야만 한다. 좀 더 정교한 정책별 국가이익 분석방법이 필요하다. 그것에 대한 사회의 공감대 형성과 합의가 필요하다.

우리나라에서도 여당, 야당에 관계없이 동일한 외교정책을 추구하는 대합의의 날이 오기를 기대한다. 이런 날은 엄밀한 의미의 국가이익이 분명 존재한다면 분명히 가능한 일이고 또한 강대국의 경우 역사적으로 실제하였던 일들이다.

25) 서동만, 남성욱, “남북경제협력의 제도화” 『북한의 체제전망과 남북경협』(서울, 한울아카데미, 2003) p. 255

지금까지 정경분리 정책은 분단이후 지속적인 냉전구도를 획기적으로 개선하는 긍정적인 역할을 감당해왔다.

앞서 6.15 남북정상회담의 주요변수가 미국의 정책변화임을 주장하였지만 남한의 대북포용정책이 개입변수로서 작용하였음을 부정할 수 없다. 하지만 모든 정책은 그 정책을 최상으로 만드는 상황에서만 국가이익을 극대화한다. 정경분리 정책의 결과로 남북관계는 변화되었고 변화된 새 술에는 새 부대가 필요하다. 정책변화에는 정책변화로 인한 교체비용측면을 고려하지 않을 수 없다.

하지만 지금까지 정경분리 정책을 통해 쌓아온 남북간 신뢰 관계와 서로의 협력이 필요한 세계정세와 미국의 입장을 고려할 때 충분한 설득과 이해시도가 있다면 이제까지 협력한 것처럼 남과 북은 더욱 협력할 수 있을 것이고 협력의 수준과 차원이 더욱 깊어지고 확장되었을 때 반세기 동안 부르짖던 민족의 통일은 이상이 아닌 현실로 우리 앞에 한 발짝 다가올 것이다.

【참고문헌】

도서

- 김계동 『북한의 외교정책 : 벼랑에 선 줄타기 외교의 선택』, (서울, 백산서당, 2003)
- 김유남 『두 개의 한국과 주변국들』 (서울: 훈민정음, 1996), 참조
- 김창훈 『한국 외교 어제와 오늘』 (서울, 다락원, 2002)
- 정성장, 백학순 『김정일 정권의 생존전략』 (성남: 세종연구소, 2003)
- J. Frankel 『국가 이익』 이삼성 역 (서울: 대광문화사, 1991), p. 18

논문

- 김근식 “남북경협과 민족화해 : 질적발전을 위하여” 『북한의 체제전망과 남북경협』 (서울, 한울아카데미, 2003)
- 김성한 “미국 부시 행정부의 대외정책 방향과 한반도”
- 박훈탁 “금융위기를 촉발한 정치적 불안정성 -금융시장의 성립에 관한 비교경제사회학 이론을 중심으로”, (경남, 극동문제연구소, 2000) 『한국과 국제정치』
- 주성환, 최준혜 “남북한의 경제적 상호의존성에 관한 연구” 『2003 경제학 공동학술대회 -전체회의 논문 및 요약집-』 2003

미디어

- 조선일보 www.chosun.com
- 연합뉴스 www.yonhapnews.co.kr

〈장려〉

무연고 탈북청소년과 남한 대학생의
남한 사회내 통합구현을 위한 사회복지
실천프로그램 활동에 대한 질적연구



삼육대학교 사회복지학과 4학년 이응우
한국성서대학교 사회복지학과 2학년 조유하

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 자료의 분석 방법
- V. 분석 결과
- VI. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

**무연고 탈북청소년과 남한 대학생의
남한 사회내 통합구현을 위한 사회복지
실천프로그램 활동에 대한 질적연구**

오늘의 청소년 교육은 사회와 가정 모두 관심의 대상이다. 그러나 관심의 정도만큼 집중적인 투자와 일관성 있는 종합적인 계획을 통한 교육이 이루어지고 있는가 하는 면에서는 사회와 가정 모두가 만족하지 못하는 것 같다. 또한 청소년들도 그들의 미래를 준비하는데 있어 결코 수월한 사항이 아니다. 인터넷 세상을 살아가는 그들은 매일 음란 메일을 받고 있으며 중독성 게임, 친구와의 교제, 1)아침부터 저녁까지 감당해야 하는 학업 등 그들이 쉽게 해결할 수 없는 세상이 그들을 기다리고 있기 때문이다. 물론 이러한 교육을 더욱 어렵게 하는 것은 심은대로 거두는 것도 결코 쉬운 일은 아니라는 점이다.

이러한 상황에서 우리의 청소년들은 얼마나 온전히 사회가 요구하는 기준에 합당하게 자라나고 있는 것일까? 청소년에게 세상이 요구하는 능력의 짐과 자녀에 대한 부모의 커다란 소망이 일으키는 파도 앞에서 청소년 교육은 온전하게 이루어지고 있는가? 교사들은 어떤 사람을 키우고 있는가? 우리는 청소년 교육에 있어서 어떤 자질을 갖추고 있는가? 등등 이러한 항목은 우리가 청소년에 대하여 생각할 때마다 짚어 봐야 할 부분이다.²⁾

이러한 사회내 청소년 문제에 봉착하고 있는 시기에 최근 들어 사상의 문제가 아닌 생존의 문제로 북한을 탈출하여 남한사회에 들어오는 이들이 많아지고

1) 조한혜정,『학교를 찾는 아이 아이를 찾는 사회』,(서울: 또 하나의 문화, 2000), p.349 97년 통계가 진부할지는 모르겠지만 여고생의 29.6%, 남고생의 39.1%가 이성교제와 포옹·키스를 경험했다고 한다.

2) 다음은 연세대학교 인문학부 1학년, 19세 청소년의 글이다. '청소년의 반대말은 자유다. 우리나라의 비인간적인 교육 현실과 심대들에 대한 사회의 인식이 변화지 않는 한 이 말은 진실이다. 나는 청소년이라는 딱지를 거부한다. 내 자신을 청소년이라고 인정하는 것은 곧 내 주체성을 포기하고 사회의 통제에 움직여지는 꼭두각시임을 인정하는 것이기 때문이다.' 조한혜정,『학교를 찾는 아이 아이를 찾는 사회』(서울: 또 하나의 문화,2000) ,p169. 학교는 이미 교사들 스스로 인정하듯 권위가 무너진 곳이다. 그대로 학교가 존속하는 이유가 있다면 졸업장을 주는 유일한 곳이기 때문이라고 한다. 김대유,『가끔 아이들은 억울하다.』,p68.

있다. 그것과 더불어 최근의 탈북원들의 현황은 성인이 아닌 청소년들의 비중이 급격하게 늘어나고 있다는 것이다. 그러나 정착 이들에 주어지는 서비스는 경제적 지원금 말고는 거의 전무하다고 할 수 있다.³⁾

또한 하나원에서의 정착 교육은 성인위주의 교육으로 이뤄지기 때문에 탈북 청소년들에게는 큰 의미가 없다. 비록 청소년들을 위한 교육기회가 주어진다고 해도 그동안의 다른 체제의 현실에서 살아온 탈북 청소년들은 교육과정을 대부분 이해하지 못해 무용지물일 수밖에 없다.

더욱 심각한 것은 부모 없이 홀로 남하한 청소년들에게는 더한 부적응의 결과를 초래한다는 것이다. 이렇게 남한 사회의 적응에 실패한 ⁴⁾탈북 청소년들의 비행이 늘어나 사회문제의 발생원인이 될 가능성이 있으며 또한 통합 원리에도 어긋나 궁극적으로 다가올 통일시대에 엄청난 악영향을 미칠 수 있다는 것이다.

하지만 이런 탈북청소년들에게도 청소년 시기에 나타나는 같은 또래집단에 대한 관심이나 선생님의 영향을 크게 받는다는 남한 청소년과 같은 시기적 현상과 앞에서 거론한 ⁵⁾온전히 사회가 요구하는 기준에 합당하게 자라나야 할 교육에 대한 지원이 필요한 청소년들인 것이다. 따라서 결국에는 우리사회의 일원으로 살아갈 수 있도록 해야 한다는 점을 고려한다면 탈북청소년들에게도 남한 사회 적응에 대한 기회는 제공되어야 할 것이다.

이에 본 연구논문에서는 멘터링 활동을 바탕으로 2002-2005년 만31개월 동안 무연고 탈북청소년들과 활동한 삼육대학교 ⁶⁾하늘샘의 무연고 탈북청소년

3) (통일부, 2000, 5. 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람, 통일부)

4) '청소년 시기에 발생하는 문제들의 대부분이 그들의 시기적인 특성에 대한 이해가 부족하여 발생한다. 그 시기중의 가장 큰 특성이 급변하게 느껴지는 환경의 변화에 대한 청소년 자신이 적응하지 못 할 때 비행의 빈도가 높아졌다는 것이다.' 『청소년 비행 예방을 위한 멘토예방지침서』(서울특별시·자녀안심운동 서울협의회,2002) 이소래·이희길, p24.

5) (사)남북문화통합교육원 현장실무자들이 실무 경험으로 체험한 결과로 무연고탈북청소년의 오토바이 사고 유발적 충동으로 인한 살인사건 등 탈북청소년의 여러 비행 사건이 집계되고 있다.'

6) 요한 크리스토프 아놀드/ 전의우 역, 『잃어버린 교육 용기』(서울:도서출판 쉼터, 2001). p.24. '1991년 걸프 전 당시 우리가 쿠웨이트 국민을 이라크 공격에서 구하기 위해 수십 억 달러를 쓰는 동안, 이백만이나 되는 우리 자신의 아이들이(쿠웨이트인구의 세 배) 방치된 채 자살을 시도했다. 8년 후인 1999년, 우리가 양쪽 지역을 쏙대밭으로 만들어 버리면서까지 코소보 사람들을 세르비아에서 구해내는 동안 미국과 서유럽에서는 수천 명의 아이들이 폭력적인 부모나 돌봐주던 사람들 손에 목숨을 잃었다. 지난 2003.4.27 일간지에 미국 국민들의 총기보유 권리 옹호에 앞장섰던 영화 배우 찰턴 헤스턴(78)이 26일 전미총기협회(NRA)회장직을 떠났다는 기사가 실렸다.'

들의 남한 사회 적응을 위한 멘터링 프로그램에 참여관찰자로 활동하여 얻은 1차 자료를 참고로 하여 무연고 탈북청소년들의 남한 사회내 적응의 어려움에 대한 사정과 일반적인 욕구를 조사하였고 남북통합 실현을 위한 첫 과제인 북한이탈청소년들의 남한 사회내 적응을 위하여 대학생이 실행할 수 있는 선행적 실천 활동결과를 제시하여 타 학교 대학생들에게 모범사례를 제시하였다. 또한 본 연구가 하나원을 비롯한 각종 협력기관들에게는 지역사회 내 대학생들과 연계를 통해서도 탈북청소년들의 남한사회적응능력을 향상시키고 이를 통해 상호협력, 이해의 장을 제공하여 탈북청소년이 7남한사회에서의 일원으로써의 역할을 하게 할 수 있다는 정보를 제공하도록 하였다.

5) 지난 1998년 이후 NRA회장직을 맡았던 헤스턴은 총기보유권리를 위한 투쟁을 벌여 왔다. 99년 덴버 교외 부유층 거주지역의 콜롬바인 교묘에서 2명이 학생이 다른 학생 12명과 교사 1명을 사살 후 자살한 끔찍한 사건이 발생한 후 미국에서는 총기 규제에 대한 필요성이 제기 되었으나 그가 임기동안 총기산업을 보호하는 법률을 통과시키는 등 의회입법에서 여러 차례 성공을 거두는 바람에 총기 규제의 목소리는 받아들여지지 않았다.

콜롬바인고등학교에서 사건이 발생한 직후 아이들은 심리치료사나 상담자들을 통해 위로를 얻은 것이 아니라 지역사회 교회나 청소년센터에서 또래의 아이들을 통해 자신들의 슬픔을 위로 받았다고 한다. 아놀드, 『잃어버린 교육용기』, p49.

6) 삼육대학교 사회복지학과 학생들의 사회복지실천연구회(학생 동아리)

7) 파커에 의하면 '숨어있는 커리큘럼'의 역할이라고 볼 수 있다. 파커 팔머 저/ 이종택 역, 『가르침과 배움의 영성』 (서울: 2001, IVF), p.87, pp162-163. '결국 교육의 성공은 공동체적이며 우리가 가지고 있는 모든 것은 그 공동체성이 사용하는 수단이다.'

I. 서 론

1. 문제제기

1) 멘터링 방법을 이용한 사회복지실천프로그램에 대한 이해

우리는 흔히 국가의 미래는 청소년에게 달려 있다고 한다. 오늘의 청소년이 많은 경험과 경륜을 쌓아서⁸⁾ 지혜롭게 국가를 이끌어 줄 것을 기대하면서 하는 말일 것이다. 하지만 이는 먼저 청소년에 대한 이해가 선행되어야 함은 물론 현 청소년들이 우리 사회에서 느끼는 고충을 청소년의 상태에 대한 일반적인 심리학적 분석이나 성장 발달 측면이 아니라 청소년이 요구하는 교육을 가정과 사회 공동체가 어떻게 감당할 수 있는가 하는 부분에서 청소년의 정의, 청소년 교육에 있어⁹⁾ 사회 공동체가 어떻게 감당 할 것인가? 의 측면에서 생각해 보아야 한다. 그러므로 오늘의 청소년들이 미래를 꿈꾸며 바르게 성장할 수 있도록 격려하고 경험을 나누고 깊은 관심으로 보살펴야 할 책임이 이 시대를 사는¹⁰⁾ 앞선 세대에게 있는 것이다. 청소년 멘터링이란 청소년들이 바르게 성장하고 미래를 준비할 수 있도록 돕는 방법의 하나로 청년과 청소년이 인간적인 애정의 관계로 멘터와 멘티가 되어 지역사회를 기반으로 이루어지는 프로그램이다. 청년 멘터는 청소년 멘티와 근접한 세대로서 이들의 세계를 함께 공감하고 친밀함으로 보살핌으로서 청소년들에게 새로운 동기와 목표를 부여하여 바른 학업, 적절한 진로를 통해 건전한 성장을 할 수 있도록 도우는 것이다.

8) 김동훈, 『한국의 학벌, 또 하나의 카스트인가』, pp.136-137. 이것이 사회뿐만 아니라 대학교에 그대로 반영되고 있는 것을 볼 수 있다. 미국의 하버드 대학이 모교출신 교수의 채용비율이 10%로 유지하고 있으며 스탠포드 대학은 모교의 학사 출신의 교수가 아예 없는데 서울대는 95.1%가 모교 출신의 교수를 채용하고 있으며 연세대 79.2%, 고려대 56.7%, 이화여대 45.8%의 비율이다. 간혹 100% 모교 출신을 채용하는 경우도 있다. 서울대 의대, 이화여대 간호대가 그렇다. 모교 출신으로만 구성된 서울대가 국제 경쟁력이 없다는 평가를 듣고 있는 것은 무엇을 뜻하는가? 이러한 체제는 국가적 손실의 배경이 되고 있다.

9) 아놀드, 『잃어버린 교육 용기』, p.37. 맞벌이 부부는 선택해야 한다. 아이에게 좋은 옷을 입혀 줄 것인가 부모와 함께 했던 추억을 물려 줄 것인가. 본인은 후자를 권하고 싶다.

10) 피터 트러커 외 저/ 이재규 역, 『미래의 공동체』(서울:21세기북스, 2001), pp.370-371.

멘터의¹¹⁾ 개념은 멘터는 지혜롭고 믿을 수 있는 조언자라는 것이다. 그러나¹²⁾멘터는 단순한 상담자가 아닌 멘티의 욕구에 초점을 두고 그들의 잠재력을 개발하여 학업, 진로선택, 직업에서 그들의 사회적·개인적 목표를 달성 할 수 있도록 지지하고 가르치며 돕는 사람이다.

따라서 멘터의 역할은 ①후원자, ②지도자, ③보호자, ④도전적인 업무부여자, ⑤수용 및 지원자, ⑥상담자, ⑦우정을 나누는자, ⑧역할모델을 제공하는 자라 할 수 있다. 이런 멘터링 프로그램의 역할 기능에 초점하여 우리나라에서도 청소년들을 대상으로 멘터링 프로그램의¹³⁾효과를 검증한 여러 보고가 있다. 또한 멘터링 프로그램을 적용하여 다양한 대상자들에 대한¹⁴⁾접근방법이 가속화되고 있다.

그런 다양한 대상자들 중에 남한에 거주하는 탈북청소년들은 각각의 능력과 정도에 알맞은 교육이 필요하다. 하지만 기존의 지원들은 북한이탈주민(성인)들을 대상으로 하고 있고 이들의 자녀를 포함한 청소년들의 적응을 다룬¹⁵⁾지원과 교육은 거의 없는 형편이다.

이를 해결하기 위한 방법으로 멘터링 프로그램을 탈북청소년들에게 적용하여 이용할 수 있을 것이다. ¹⁶⁾왜냐하면 멘터링 프로그램은 개별화된 접근을 필요로 하는 대상자를 양육하는 것이기 때문이다. 또한 멘터링 프로그램을 탈북청소년들에게 적용하면 다음과 같은 장점이 있다.

11) 멘터에 관한 정의는 많은 연구에서 학자들마다 다소 상이하게 정의하고 있는데 Levinson et. al.(1978)은 멘터를 “어떤 사람이 진입하려고 하는 세계에 오래 있었고 그에 대한 경험이 풍부한 연장자”라고 정의하였으며 Feldman(1978)은 멘터를 “조직에서 후진들에게 조언과 상담을 해주며 도움을 주는 사람”이라고 정의하고 있다. 그러므로 멘터는 사회에 진입하는 젊은 사람들에게 그들의 경력 계획과 대인관계 개발에 관한 역할모형이 되어주고 지원 및 지도 그리고 피드백을 제공해주는 경험이 풍부한 연장자로서 젊은 사람들의 경력기회에 가능성을 부여해 주는 사람이라는 점에서 개념상 일치하고 있다.(곽병찬,1993).

12) 김지선, 『비행청소년을 위한 멘터링에 관한 연구』, PP48-53

13) 예를 들면 보호관찰 보호를 받는 청소년들에게 적용하여 사회 적응 효과가 효과적이었다는 사례 결과가 있다.(KYC 연구발표)

14) 박윤숙·이소래(2002).『비행청소년을 위한 멘터링 프로그램의 효과성 검증과 발전방향』(KYC좋은 친구 만들기 운동 세미나 자료집)

15) (통일부, 2000. 5. 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람. 통일부)

16) 『멘터링』(서울: 도서출판 쉼터 1998), pp45-135.

- (1) 북한이탈청소년들에 대한 개별 만남을 시도하여 그들이 남한사회적응 과정에서 겪게 되는 다양한 문제점들과 그들이 처해있는 환경적 요인들의 특성을 파악함으로써 그들의 남한사회적응 향상을 위한 다양한 지원방안을 모색하는데 기초자료로써 활용될 수 있다.
- (2) 북한이탈주민(성인)에 초점이 맞추어져 있는 현 정착지원 정책과 차별화된 청소년들의 발달적 특성을 고려한 성공적 정착 지원의 개념을 제시해 줄 수 있을 것이며, 나아가 청소년들을 위해 어떠한 지원 정책이 수립되어야 하는지 구체적인 대안을 제시해 줄 수 있을 것이다.
- (3) 실행된 멘터링 프로그램은 북한이탈청소년 지원 프로그램에 대한 사례가 되어 북한이탈청소년들의 인식과 향후 민간단체들의 북한이탈청소년 지원 프로그램의 방향성과 전망을 모색하는데 근거자료가 되는데 도움이 될 것이다.

따라서 본 연구는 멘터링을 이용한 무연고 탈북청소년들의 지원 활동에서 지속적 활용을 높일 수 있는 요인들을 찾아내고 이를 바탕으로 탈북청소년 지원 방법에 대한 방안을 강구하는 데 목적이 있다.

II. 이론적 배경

1. 삼육대학교 하늘샘 동아리의 사회복지실천프로그램 소개

1) 하늘샘의 활동

삼육대학교 하늘샘은 삼육대학교 사회복지학과 학생들로 구성되어 있는 사회복지실천연구회로 2002년 무연고 탈북청소년들의 남한 사회 적응을 위한 멘터링 프로그램을 기획하였고 2003년에는 삼전복지관의 지원을 받아 멘터링 활동이 실행되어 2003년 12월 1차 멘터링 활동을 종료하였다.

2004년 2차 멘터링 활동은 SKtelecom과 꿈-희망-미래 복지재단의 재정

적 지원을 받아 진행하였으며 2005년 상반기에는 SKtelecom과 대사협의 지원을 받아 3차 멘터링 활동을 수행 중에 있다. 대학생 스스로의 봉사 프로그램으로 재정의 제약으로 인해 계속적-지속적인 프로그램의 수행에 따르는 제약을 학생 스스로 프로포절 공모를 통한 재정확보로 프로그램을 계속하여 진행하고 있으며 이 활동은 12월에 종료될 예정이다.

2) 프로그램 요약

본 프로그램은 북한을 탈북하여 남한에 거주중인 청소년과 멘터적 수행이 가능한 청년(대학생)을 연계하여 탈북청소년들에게 하여금 진로탐색의 기회를 주고 탈북청소년들이 우리 사회에서 올바르게 적응할 수 있는 능력과 인간관계를 만드는데 도움을 주도록 한다. 또한 프로그램 기간 동안 진로지도를 행하는 기관을 탐방하여 탈북청소년에게 진로 탐색 교육에 대한 기회를 제공하여 미래에 대한 꿈을 가질 수 있게 한다.

더불어 캠프를 비롯한 참여적 프로그램을 통해 멘터와 자연스럽게 지지관계를 형성할 수 있는 기회를 제공하여 탈북청소년에게 정서적 지지망을 구축하도록 한다. 개별만남 후 멘터링 일지를 작성하고 일지를 통한 활동내역을 바탕으로 진로탐색에서 생길 수 있는 문제점·개입방법 등을 작성하여 멘터와 개별 만남을 실시하고 개별만남 중에 멘터로서의 역할을 실시하여 탈북청소년들에게 정보제공과 적절한 부모의 역할을 제시하여 현재 탈북청소년들을 보호하는 담당자와 멘터가 탈북청소년에게 일관된 접근을 할 수 있도록 한다.

또한 집단 체험 프로그램을 프로그램 기간내 3회를 원칙으로 하여, 탈북청소년과 청년(대학생)들이 여러가지 공통으로 즐길 수 있는 행사를 진행하여 탈북청소년에게 선행적 미래에 대한 진로의 모습을 남한 내 진로를 준비하는 청년들의 모습을 통해 보여주어 올바른 정보교류와 관계를 형성할 수 있게 한다. 또한 진로 탐색 교육을 통해 탈북청소년들의 자존감을 향상시키고 멘터로 참여하는 청년들에게는 탈북청소년을 둘러싸고 있는 학교, 가족, 지역사회에 탈북청소년에 대한 올바른 인식을 할 수 있는 기회를 갖도록 한다.

본 프로그램은 단순히 멘터와 탈북청소년이 만나 통합교육의 장을 마련하는

것이 아니라 본 진로 탐색과정을 통해 멘터는 남한사회에서 살아 갈 탈북청소년들을 이해하고 친구로 받아들일 수 있는 기회를 제공하고, 탈북청소년에게는 그들이 남한사회에서 따돌림의 대상이 아닌 같은 사회의 일원으로 인식하도록 하여 자존감 향상과 진로탐색에 대한 소중함을 알도록 하여 모든 생활에 자신감을 가질 수 있도록 한다.

3) 프로그램 목적, 목표, 하위목표

목적: 탈북청소년들과 소정의 교육을 이수한 남한청년으로 구성된 멘터간의 멘토링 프로그램을 통해 남한 청년에게는 탈북 청소년에 대한 이해 증진과, 탈북청소년에게는 우리사회에서 올바르게 적응할 수 있는 능력과 인간관계를 만드는데 도움을 주어 남한 사회 적응능력을 향상시킨다.

◆ 목표 1: 진로 탐색을 통해 탈북청소년의 사회적응능력을 향상시킨다.

- 하위목표1 - 탈북 청소년들이 우리 사회에서 올바르게 적응할 수 있는 능력과 인간관계를 만드는데 도움을 준다.
- 하위목표2 - 탈북 청소년의 부모나 보호자 교육을 병행 실시(기관과 협조)하여 남한의 교육문화를 익힐 수 있도록 돕고 자녀에 대한 적응적 양육태도를 가질 수 있도록 조력한다.
- 하위목표3 - 실시하는 소정의 교육을 이수한 대학생들이 탈북 청소년들과 결연을 맺음으로써 지속적이고 세심한 지원이 가능하도록 한다.

◆ 목표 2: 탈북청소년과 멘터의 역할을 담당한 남한 청년이 인간적인 애정의 관계로 멘티와 멘터가 되어 지역사회를 기반으로 바르게 성장하고 미래를 준비할 수 있도록 한다.

- 하위목표1 - 청년 멘터는 청소년 멘티와 근접한 세대로서 이들의 세계를

함께 공감하고 친밀함으로 보살핌으로서 청소년들에게 새로운 동기와 목표를 부여한다.

- 하위목표2 - 부여된 동기와 목표를 바탕으로 바른 학업, 적절한 진로를 통해 건전한 성장을 할 수 있도록 도와준다.
- 하위목표3 - 멘티는 이와같은 활동을 통해 멘티 자신의 자기확장을 이룰 수 있다.
- 하위목표4 - 건전한 성장을 한 멘티와 보람과 행복을 느끼는 멘티가 지역 주민으로서 더불어 사는 지역사회 공동체 실현을 이루는 것을 목표로 한다.

◆ 목표 3: 사회복지를 공부하는 학생들에게 좀더 넓은 시각을 가지고 사고를 하는데 도움을 주는 학술연구(북한관련 멘터링프로그램) 활동을 통해 전문적 봉사를 제공할 수 있도록 한다.

- 하위목표1 - 사회복지 전공생들이 배우고 습득한 기술과 마인드로, 일반 자원봉사자와는 차별화된 서비스를 제공한다.
- 하위목표2 - 실천적 참여를 통해 학교 수업에서는 느낄 수 없는 사회복지적 마인드와 기술을 발견하고 실제 적용을 통해 활동적 실습 성과를 체험한다.

◆ 목표 4: 기관연계를 통한 탈북청소년들에 대한 정보공유로 지속적인 관심을 향상시킨다.

- 하위목표1 - 멘티의 활동기록서(멘터링 일지)와 탐방일지를 연계기관과 공유하여 정보를 공유한다.
- 하위목표2 - 지역사회내 더불어 사는 분위기의 조성을 위한 기틀을 마련한다.

4) 프로그램의 내용 및 실시방법

1) 개입목표별 프로그램의 내용 및 수행방법

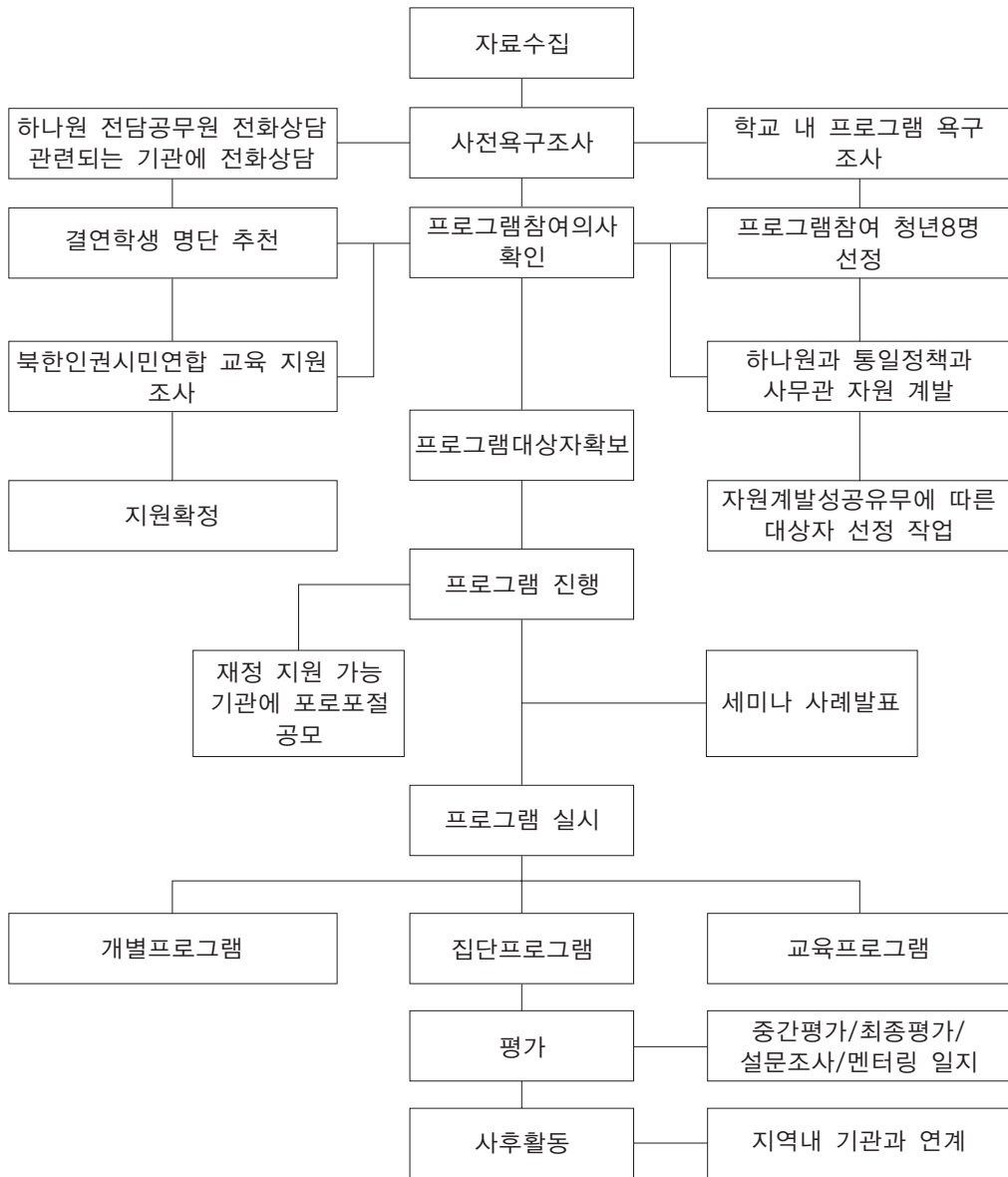
결과목표	하위목표	프로그램 내용	수행방법	프로그램 매개체	멘터의 역할 및 과업	멘터의 역할 및 과업
사회복지를 공부하는 학생들에게 좀 더 넓은 시각을 가지고 사고를 하는데 도움을 주는 학술연구 (북한관련멘터링프로그램) 활동을 통해 전문적 봉사를 제공할 수 있도록 한다.	사회복지 전공생들이 배우고 습득한 기술과 마인드로, 일반 자원봉사자와는 차별화 된 서비스를 제공한다.	캠프, 연합회의(후원기관과), 학술 토론	멘터의 교육은 삼육대학교 세미나실에서 교육목적에 맞는 강사를 초빙하여 전문적인 실력을 배양하고 멘터 일지를 통해 사행사항을 기록하여 문제 발생시 개입하여 다른 멘터와 슈버비전 담당 교수가 지도자의 역할을 수행할 수 있도록 함	체육활동, 여가활동, 집 방문, 문화활동, 학교탐방, 역사탐방, 인터넷 카페, 전화통화, 편지	①후원자, ②지도자, ③보호자, ④도전적인 업무 부여자, ⑤수용 및 지원자, ⑦상담자, ⑧우정을 나누는자, ⑨역할모델을 제공하는 자	개별규칙 따르기, 약속지키기, 멘터 배려하기, 이해하기, 피교육자
	자제 캠프에 중간스텝으로 참여하여 캠프를 진행하므로써 학교에서 배운 기술을 현장에 적용하는 효과를 체험하고 학술 토론을 통해 세미나 발표회를 가진다.					
기관연계를 통한 탈북청소년들에 대한 정보공유로 지속적인 관리를 향상시킨다.	멘터의 활동기록서(멘터링 일지)를 연계 기관과 공유하여 정보를 공유한다.	늘푸른 학교, 북한인권 시면연합, 하나원, 스티브 김복지재단 수시 상담 세미나 발표 중간보고서 제출, 중간 평가서 제출				
	지역사회내 더불어사는 분위기의 조성을 위한 기틀을 마련한다.					

결과목표	하위목표	프로그램 내용	수행방법	프로그램 매개체	멘터의 역할 및 과업	멘터의 역할 및 과업
탈북청소년의 사회적응 능력을 향상시킨다.	탈북 청소년들이 우리 사회에서 올바르게 적응할 수 있는 능력과 인간관계를 만드는데 도움을 준다.	개별멘터 프로그램	멘터의 교육은 삼육대학교 세미나실에서 교육목적에 맞는 강사를 초빙하여 전문적인 실력을 배양하고 탈북 청소년 관련 교육 Workshop에 참여한 다. 멘터일지를 통해 수행상황을 기록하여 문제발생시 개입하여 다른 멘터와 슈퍼비전 담당 교수가 지도자의 역할을 수행할 수 있도록 한다.	체육활동, 교회예배 참여활동, 여가활동, 집 방문, 문화활동, 학교탐방, 역사탐방, 인터넷 카페, 전화통화, 편지, 캠프참여	①후원자, ②지도자, ③보호자, ④도전적인 업무 부여자, ⑤수용 및 지원자, ⑦상담자, ⑧우정을 나누는자, ⑨역할모델을 제공하는 자	개별규칙 따르기, 약속지키기, 멘터 배려하기, 이해하기, 피교육자, 진로계획에 대해 이해하기
	탈북 청소년의 부모나 보호자 교육을 병행 실시(기관과 협조)하여 남한의 교육문화를 익힐 수 있도록 돕고 자녀에 대한 적응적 양육태도를 가질 수 있도록 조력한다.	멘터일지와 멘터회의				
	실시하는 소정의 교육을 이수한 대학생들이 탈북 청소년들과 결연을 맺음으로써 지속적이고 세심한 지원이 가능하도록 한다.	멘터의 교육 1,2,3차 교육				
탈북청소년과 멘터의 역할을 담당할 남한 청년이 인간적인 애정의 관계로 멘터와 멘터가 되어 지역사회를 기반으로 바르게 성장하고 미래를 준비할 수 있도록 한다.	청년 멘터는 청소년 멘터와 근접한 세대로서 이들의 세계를 함께 공감하고 친밀함으로 보살핌으로서 청소년들에게 새로운 동기과 목표를 부여한다.	멘터 발대식, 개별 멘터링 프로그램, 집단 프로그램, 개인적 상담 및 만남				
	부여된 동기와 목표를 바탕으로 바른 학업, 적절한 진로를 통해 건전한 성장을 할 수 있도록 도와준다.					
	멘터는 이와 같은 활동을 통해 멘터 자신의 자기확장을 이룰 수 있다.					
	건전한 성장을 한 멘터와 보람과 행복을 느끼는 멘터가 지역주민으로서 더불어 사는 지역사회 공동체 실현을 이루는 것을 목표로 한다.					

2) 개별프로그램 진행내용과 집단프로그램

프로그램 매개체	내 용	목 적
개별프로그램 10회 집단프로그램 3회	1차: 멘터와 멘티의 만남.	목적: 멘터와 멘티의 만남을 통해 서로간의 라포를 형성하는 시간을 갖는다.
	2차: 집단 프로그램1	목적: 프로그램에 전체적으로 참여하는 모든 인원이 모여 집단 활동을 통해 형성된 라포를 다지는 계기를 만든다.
	3차: 멘터에 대해서 알기	목적: 멘티가 멘터에 대해 알아가므로 멘터에 대한 신뢰와 지지적 믿음을 구축한다.
	4차: 멘티에 대해서 알기1	목적: 멘티에 대해 현재 당면한 문제가 무엇인지를 파악한다.
	5차: 멘티에 대해서 알기2	목적: 멘티가 당면한 문제에 대해 정보를 나누는 시간과 지지적 연결을 시도한다.
	6차: 멘티에 대해서 알기3	목적: 멘티가 당면한 문제에 대해 정보를 나누는 시간과 지지적 연결을 시도한다.
	7차: 집단 프로그램2	목적: 멘터링 활동의 중간 점거 프로그램으로 참여팀들이 한곳에 모여 서로간의 공감대를 형성한다.
	8차: 멘티에게 도움 주기1	목적: 멘터링 활동을 통해 알게 된 멘티의 욕구에 대한 정보를 바탕으로 도움이 될 수 있는 활동적 멘터링 실행
	9차: 멘티에게 도움 주기2	목적: 멘터링 활동을 통해 알게 된 멘티의 욕구에 대한 정보를 바탕으로 도움이 될 수 있는 활동적 멘터링 실행
	10차: 집단 프로그램3 (캠프)	목적: 프로그램을 마무리 하는 집단 활동

3) 프로그램 총괄도



Ⅲ. 연구방법

본 조사는 질적방법을 사용하여 탈북청소년들의 대학생 멘터링 프로그램 수행과정에 있어서의 효과에 대해 폭 넓은 정보와 이해를 얻고자 하였다. 그동안 북한이탈 청소년들에 대한 지원 연구가 2차 자료를 통한 연구로 이루어져 남한 사회내 거주중인 탈북청소년들에 대한 욕구나 남한사회내의 어려움에 대한 사정에 대해서 상세한 정보를 얻기에는 제한이 따랐다.

그러므로 본 연구는 멘터링 활동을 통해 참여관찰자로 참석한 삼육대학교 하늘샘 동아리 학생들의 견해를 폭 넓게 반영함으로써 대학생들 주축로 지원한 북한이탈 청소년들을 위한 자원봉사 현장에 대한 충분한 이해 속에서 효과적인 지원방법의 활동요인들을 경험적으로 발견하고자 하였다.

17) 질적조사 연구의 가장 중요한 목적은 조사대상자의 경험과 인식 세계를 여과없이 이해하고 전달하는 것이라 할 수 있다. 그러므로 심층면접의 기록과 같은 질적 자료의 분석을 위해서는 기존의 개념에 의지해서 자료를 이해하고자 하는 경향을 피하고자 했다. 즉 북한이탈 청소년들의 남한사회 내 적응의 영역을 학교 학원 등과 같은 학습의 장과 남한의 청소년들과 어울리는 상황에서의 적응 행태, 가정내에서의 적응 형태, 남한 사회제도 일반에 대한 적응 행태 그리고 자신의 심리정서적 상황 등으로 기존에 선행된 연구에서와 같이 나누었지만 이러한 영역속에서의 중요한 주제와 세부적인 개념 그리고 그것들간의 관계를 미리 설정하지 않고 수집된 자료를 분석하려 하였다.

1. 표집방법

본 연구는 의도적 표집을 활용하였다. 이 방법의 18)장점은 깊이있는 조사를 위해 정보를 풍부히 줄 수 있는 사례를 선정하는데 달려 있다. 서베이를 통해 손쉬운 정보를 얻기보다는 조심스럽게 선정된 소수의 대상자를 선정해 이들의

17) (Rubin & Babbie, 1997; Padgett, 1988)

18) 「사회복지조사방법의 이해」이윤로

육구, 관심사, 동기들을 깊이 있게 이해하는데 초점을 맞추는 것이다. 본 연구의 대상자는 서울에 거주하는 7명의 무연고 탈북청소년들로 선정하였다. 표본의 크기에서 동질적인 표본일 경우 19)6~8명을 추천한다. 그러나 질적조사에서는 규정된 표본 크기보다는 정보의 풍부함이 더 중요한 관심사이다. 따라서 표본 수는 상관하지 않아도 될 것이다.

그리고 사회복지실천프로그램에 참여한 삼육대학교 하늘샘 회원들은 사회복지학과 내의 멘터링 수행 능력을 갖추고 소정의 자체 교육에 참석한 학생 8명중에 4명이 대상자로 선정되어 6개월에 걸쳐 무연고 탈북청소년과 1:1로 결연되어 1차 개별(멘터링활동)활동과 2차 총 18명의 학생중에 6명의 학생이 멘토로 선정되어 무연고 탈북청소년과 1:1로 결연되어 2차 멘터링 활동을 하였다.

2. 자료수집방법

1) 심층적 면접조사

프로그램 수행시 하늘샘회원 1인과 무연고 탈북청소년 1인이 한 팀이 되어 4개팀을 구성하였고 각 팀별로 3회 이상의 심층적 면접을 실시하였다. 심층적 면접은 프로그램을 수행하면서 진행되었다.

2) 자료조사

면접조사에 덧붙여 기존의 설문자료 및 기관의 일반적인 문서자료들을 검토하였다.

3) 주요질문내용

각 면접대상자에게 다음 질문내용- ①입국경로 ②거주지 ③남한사회내 정서적 지지자 여부 ④수입원 ⑤학습여부 ⑥ 남한사회내에서의 활동 ⑦ 생태상의 어려움-을 포함하는 전반적이고 상세한 질문을 하였다. 덧붙여서 각 대상자의

19) Zyzanski등(1992)

특성 및 상황(예: 학교에 다니는 대상자 혹은 검정고시를 준비중인 대상자), 이해도에 따라 부가적인 질문을 하였다. 자료의 신뢰도와 타당도를 높이기 위한 방법으로 다음과 같은 방법을 사용하였다.

- 각각의 질문에 대한 응답을 기존의 질적 면접 문헌(박선경,1998; 한국여성개발원, 2000; 이기영, 2000; 장창호, 2000) 등 다양한 자료를 동원하여 대조, 검토해 보았다.
- 면접조사를 3회에 걸쳐 매회차 멘터링 일지에 코드화하게 하여 빠짐없이 정리하게 하고 조사분석에 필요한 면접내용을 정확히 기술하였다.
- 프로그램 활동원 1인은 멘터가 되고 각 팀마다 1인씩 코디네이터가 보조 활동자로 활동하여 멘터는 주요질문자로서, 코디네이터는 보조질문자로서 면접전략을 세워 질문시 필요한 사항을 질문하였다.
- 표본선정시 연구목적에 맞추어 한 곳의 기관에서 대상자 연계를 받지 않고 최대로 3곳을 선정하여 대상자 연계를 받게 하여 표본이 극단적인 기관에 속한 예가 되지 않게 하였다.
- 충분히 훈련된(4회이상의 교육프로그램에 참가한 하늘샘 회원) 조사자를 사용하였다.
- 면접에 임하기 이전과 개별프로그램(멘터링프로그램) 임하기 이전에 미리 질문문항을 준비하고 난 후에 면접하였다.
- 가능한 한 세부적인 사항까지 멘터링 일지에 세세히 기록하였다.

IV. 자료의 분석 방법

1. 분석방법과 순서

이 연구는 삼육대학교 하늘샘 동아리의 사회복지실천프로그램의 활동 결과를 기록한 멘터링 일지를 바탕으로 질적 분석 방법을 이용하였다.

세부적인 ²⁰⁾자료 분석은 아래와 같이 정리된다.

- ① 심층면접내용 기록과 10회에 걸친 멘터링 활동 내용 기록서 작성.
- ② 면접기록에 대한 개방적 코딩시작: 멘터링 일지에 기록하고 그 내용을 읽으면서 떠오르는 생각들과 욕구 사정에 대해 멘터링 일지 기록서에 써 놓음으로서 코드화함.
- ③ 이러한 개방적 코딩 작업시 지속적 비교분석을 함: 잠재적 중심 주제가 코딩 과정에 나타나면 이전에 코딩되었던 기록을 중심주제에 일치하는 방식으로 코딩되었는지 확인하기 위해 다시금 재검토한다.
- ④ 10회차 멘터링 활동을 통해 기록된 멘터링 일지에서 수집 분석된 중심주제(큰 범주)들을 축으로 탈북청소년의 부적응 경험과 욕구를 유형화함. 아울러 멘터링 활동 효과에 대해서도 범주들간의 관계를 탐색하고 그 효과를 세부적으로 묘사하는데 이바지하게 함.
- ⑤ 검토 후 조사 및 분석 결과를 최종화함.

2. 질적 자료의 소개

1) 탈북청소년 면접기록서(총 7명대상)

본 연구에서는 아래에서 간략히 소개된 각 팀 당 작성된 무연고탈북청소년 7명과의 면접기록을 주요한 질적자료로 분석하였음.

20) 이기영 「탈북청소년의 남한사회 적응에 관한 질적 분석」 참조

〈대상자〉

무연고탈북청소년A : 남 21세 하나둘 학교 00회 졸업생.
중학교까지 학력인정을 받음.

무연고탈북청소년B : 여 20세 하나둘 학교 00회 졸업생.
대입검정시험 준비중.

탈북청소년C : 남 20세 현재 인천기능대학교에 재학 중.
부모님과 함께 거주

무연고탈북청소년D : 여 19세 대입검정에 합격하고 현재 대학진학 준비중
언니와 함께 거주.

무연고탈북청소년E : 남 21세 대안학교 재학중. 대입검정시험 준비중.

무연고탈북청소년F : 여 16세 초등학교 6학년 재학중.

무연고탈북청소년G : 남 17세 중학교 1학년 재학중

2) 21)멘터링 일지(총 7팀 각 팀당 10회차 활동 총 70개의 일지)

본 연구에서 가장 중요한 질적자료로 분석하였으며 2003년 5월부터 2005년 7월까지 정기적으로 활동한 자료이며 일반적으로 한달에 2번 정도 개별활동을 통해서 기록서를 제출한다. 이 기록서에는 개별활동을 통해 발견된 대상자의 욕구가 기록되고 활동 수행 결과가 기록되어 있다.

3) 수집된 자료에 대한 코딩 작업

아래에 기재된 22)〈표 1〉의 내용은 멘터링 일지의 기록서로 탈북 청소년과의 활동 중에 나는 대화 혹은 활동 내용을 일부 발췌하여 이를 분석하는 과정을 설명하기 위한 것이다. 〈표 1〉에서 보여지는 것처럼 하나의 코드(범주)가 될 수 있다고 생각되는 것은 왼쪽편에 간략화하여 표시하였다.

21) 멘터링 일지 양식을 첨부자료2로 첨부함

22) 이기영「탈북청소년의 남한사회 적응에 관한 질적 분석」의 코딩방법 참조

여기서 코딩은 활동내용중에 도출된 탈북청소년의 욕구 내에서 의미를 가진 가장 기본적인 정보의 단위를 찾아낸 것이며 계속해서 발굴된 코드들과 연결을 맺어 공통적인 큰 범주로 묶이게 하거나 혹은 다른 범주들과의 관계로 설명될 수 있게 하였다.

이러한 주제들을 축으로 탈북청소년의 적응 경험 및 행태의 잠정적인 유형화가 이루어지게 되고 그 유형에 대한 사회복지실천 프로그램의 효과를 적용시켜 프로그램 활동에 대한 효과 평가를 할 수 있으며 오른쪽에 기재된 멘터링 일지에서 정리하여 작성한 멘터의 활동소감은 이러한 잠정적인 유형화를 완성하는데 기여하였다.

예들 들어, 활동내용중에 다른 남한사회내 정서적 지지자에 관한 이야기가 나올 경우 “남한 사회내 서비스 제공자”란 하나의 용어로 코드화 하였다. 그리고 다른 멘터의 활동에서 이와 관계된 부분을 찾아 공통되거나 차이점을 찾기도 하였다.

이러한 과정은 최종적으로 탈북청소년들이 남한 사회내 부적응 유형이 어떠한지 나타내게 되고 거기에 따른 지원적 서비스에 맞게 하여 본 연구의 최종 목적인 멘터링을 이용한 무연고 탈북청소년들의 지원 활동에서 지속적 활용을 높일 수 있는 요인들을 찾아내고 이를 바탕으로 탈북청소년 지원 방법에 대한 방안을 강구하게 한다.

물론, 이것은 하나의 완성되지 않는 연구의 결론이며 예시를 위해서 제시된 것이나 이러한 주제가 중심적인 것으로 인정되고 또 여러 활동적 기록 수행결과에서 지지된다면 선행연구자들이 간과한 대학생들의 자원을 활용해서도 충분한 효과를 거둘 수 있다는 매우 중요한 발견이 될 수 있는 것이다. 멘터링 일지 내용은 생활분야의 활동을 다루고 있으며 심층면담자료의 내용은 개인의 신상에 대한 질문과 욕구에 대한 질의로 구성되어 있다.

〈표1〉 멘터링 일지의 분석의 예시

코드(범주)	멘터링일지 내용	멘터의 소감문
학습에 대한 욕구	R: 같이 공부하는 친구들은 없는 거야? A: 친구들은 학원에 가도 알아 들을 수 없어서 학원 가기를 싫어해요 R: 왜? 어떤 내용이 어려운데? A: 우리의 수준을 잘 알고 있는 선생님들이 없어요. R: 수준? A: 우리가 어디까지 공부했는지 그리고 무엇을 알고 있는지 잘 파악을 못하죠. 영어로 얘기하는 것은 도무지 모르겠고요 내용도 빨리 나가고요.	오늘 00도서관에 멘터와 함께 개별활동을 통해 일반적으로 버스를 이용한 이동이 적음을 알 수 있었다. 점심을 같이 먹으며 학습에 대한 여러가지 질문을 하였는데 학습에 대한 이해가 떨어짐을 알 수 있었다. 이미 알려진 사실이지만 이 케이스에서 매우 부정적이란 것을 확인할 수 있었다.
생활편의시설에 대한 적응	A: 도서관에 와 보니 어때? R: 한번도 이용해 보지 않았는데..... A: 이렇게 책을 대여하는 거야 혼자서도 할 수 있겠니? R: 빌릴수는 있을 것 같은데 아까 컴퓨터에서 나온 숫자를 가지고 원하는 책을 찾기는 어려울 것 같은데요. 그리고 버스타고 와서 별로.... A: 응..버스? R: 지하철로만 다녀봐서 버스 타고 가는 데에는 잘 안가게 되요 불안도 하고...	

V. 분석 결과

질적분석의 결과 아래와 같이 몇 가지 욕구들의 유형이 나타났고 이 욕구에 대해 개입한 멘터링 수행결과가 있었는지에 대한 분석과 효과에 대한 자료분석 결과이다.

1) 동아일보 2005년 8월 22일자 동아일보와 코리아람(9.4%)¹⁾ 순으로 응답.

〈표2〉 질적자료로 통해 나타난 영역별 범주와 프로그램 적용 부분

학업 현장에서의 적용 경험	1.학업 성취 부분	검정고시 준비로 인해 상당한 스트레스를 받고 있음/ 중국에서 거주기간이 긴 학생일수록 학력과 학령의 차이로 인해 학업에 대한 거부감이 더욱 크게 나타남./ 검정고시 준비로 인해 정신적 스트레스로 인한 정서적 지지자의 지지를 원했음/ 구체적 전략적인 학습법이 없음
	프로그램을 활용한 개입방법	해당 멘터에게 진로 고민을 먼저 질의한 것에 대한 것도 상당히 고무적인 일이라고 표현함./ 멘터링 활동중에 멘터의 고등학교 생활에 대한 이야기에 대한 관심을 가짐/ 학습법에 대한 지도가 이루어짐/삼육대학교내에서 대학생들의 학교생활을 보고 대학 진학에 필요성에 대해 본인 스스로 생각하게 되는 결과가 나타남
	2.진학결정 과정에서의 문제	대학 특례 입학에 대한 막연한 기대를 가짐/담당 형사의 지나친 업무위주의 진로에 대한 질문에 대한 답변에 실망과 원망을 함/ 공부를 가르쳐 주는 선생님의 탈북청소년의 대한 이해 부족을 심각하게 느낌/ 필요한 학업 수준에 대한 가늠을 못함
	프로그램을 활용한 개입방법	멘터링 활동을 통해 먼저 대학에 진학한 멘터로부터 학과에 대한 이해를 직접적으로 느끼는 계기가 됨
	3.비정규교육기관에서의경험	사설검정고시학원에서는 대부분의 탈북친구들은 소정의 과정을 마치기가 어렵다고 함/ 자원봉사 선생님과 연결되어 학습한 청소년은 1:1 수업을 통해서 얻는 학습에 대한 상당한 도움이 되었다고 생각함/
	프로그램을 활용한 개입방법	개별활동을 원칙으로 하는 멘터링 활동을 통해 많은 도움을 줄 수 있다는 확신을 얻음/ 개별 활동 과정중에서 멘터의 요구로 학습 지원을 한 경우가 있었음/

사회적 관계형성망에 대한 경험	1. 학교에 다니는 경우	나이는 동 학급의 학생들보다 많으나 신체적인 왜소함으로 인해 무시당함/ 북한출신을 신기해 함/ 본인이 북한 출신이라는 것을 알고 부터는 지겨울 정도로 질문을 한다고 함/ 가능하다면 자신의 출신을 숨기려고 함
	프로그램을 활용한 개입방법	학교에서 있었던 일에 대해 이야기를 들어줄 사람의 역할을 해줌/
	2. 남한의 또래 청소년에 대한 인식	상당히 친구간에 의리가 없다고 생각함/ 날라리 같은 애들이 많아 친구로 사귀기가 싫다고 함/ 여학생이 남학생의 신체(엉덩이나 어깨)을 친다고 건방지게 생각함/ 부모에게 너무 의존한다고 생각함.
	3. 탈북자 친구들과의 관계	하나둘학교 동기하고는 너무 친함/ 기수가 5기 수 이상 떨어지거나 안면이 없는 경우에는 긴밀하지 않음/
	프로그램을 활용한 개입방법	집단프로그램을 통해 한 장소에 4팀이 모여 같이 활동함/ 서로간에 활동을 통해 친하게 지내는 사이가 됨/
	4. 게임문화(놀이문화)에 대한 적응경험	캠프중에 방에 모여 즐기는 간단한 게임도 이해하지 못해 참여하지 못한 경우가 많음/ 게임 도중 벌칙으로 신체적 타격을 가하는 것에 대해 이해가 떨어졌음/ 주로 pc게임이나 채팅으로 시간을 보냄/
	프로그램을 활용한 개입방법	집단프로그램을 통해 다 같이 즐길 수 있는 레크리에이션에 대한 이해가 있었음./
기타	1. 탈북청소년의 비행	상당히 오토바이와 차에 대한 관심이 많음/ 오토바이 사고를 낸 적이 있으며 경찰서에서 탈북 청소년이라는 신분이 드러나면 쉽게 일이 풀려 걱정 없다고 함/ 사설검정학원에 등록하고 출석을 하지 않음
	프로그램을 활용한 개입방법	앞선 선배의 입장으로 행동에 대한 권면을함/ 전화상으로 활동 상태를 보고 받음.
	2. 대중문화에 대한 적응형태	요즘 유행하는 스타일을 하고 다님/ 최근 유행하는 노래에 대해서는 다 알고 있음/ 과도한 핸드폰 사용요금/ 할부구매에 대한 이해 부족
	프로그램을 활용한 개입방법	별 다른 개입방법이 없었음/

1. 학업 현장에서의 적응 경험

무연고 탈북청소년들은 학습상태는 일반적으로 부진하다. 그 이유로 학업에 대해 정서적이나 체계적으로 지지해줄 부모의 부재가 상당한 영향을 주는 것으로 나타났다. 개별적인 차이는 존재하고 학과목에 따라 변이가 있기는 하지만 대체적으로 학습에 대하여 어느 정도까지 공부해야 하며 어느 정도까지 해야 원하는 대학에 진학할 수 있는지에 대한 이해가 부족하였다.

이러한 탈북청소년들의 학업 부진은 대개 심리적, 육체적 측면에도 영향을 주었다. 이러한 문제로 인한 심적 부담이 발생하였는데도 본 프로그램에 참여한 학생들은 이를 극복하기 위하여 적극적이고 구체적인 노력을 하지 못하고 있었다. 학업에 대하여 걱정은 하면서도 어떻게 시작해야 하며 어떤 식으로 공부해야 하는지에 대하여 감을 잡지 못했다.

그 이유를 학업에 대해 발생하는 문제에 대해 지지해 줄 대상자의 부재였다고 근거하고 멘터링 활동에서 멘터들은 사설학원에서 공부했던 내용을 그날 그날 전화 통화를 통해 물어보면서 관심을 가지게 하였고 학습에 내용에 대해 멘터들의 이야기를 들어주는 청취자가 되었다.

또한 직접 학교내(대학교)에서 멘티와의 활동을 통해 미래의 선행 모습을 보여 주었다. 아울러 지역내 기관의 학습 서비스를 받고 있는 상태, 즉 기존의 자원봉사자의 학습이나 교회내 야학 지도는 “진도가 매우 빠르다”는 정보를 얻을 수 있었다. 이를 통해 탈북청소년의 능력과 적절히 조화되지 못하고 있음을 짐작할 수 있었다.

이는 다대일 수업방식으로는 온전한 학습의 효과를 줄 수 없다고 판단 되어졌고 1:1 학습을 통해 학습기회를 주어져야 한다고 생각을 하게 한다. 이 방법을 수행하기 위해서는 민간 자원(대학생의 자원봉사자의 개별 결연)을 활용해야 한다는 자료가 나왔고 삼육대학교 하늘샘의 활동 같은 전문적인 1:1 결연 활동이 보편화 되면 이 부분에 대해 많은 효과를 볼 수 있다고 본다.

2. 사회적 관계형성망에 대한 경험

무연고 탈북청소년들의 가장 큰 고민은 오늘 무엇을 해야 할지에 관한 것이었다. 그 이유는 정상적으로 학교에 진학하지 못하여 또래에 대한 만남 기회가 적어 사회내 정보의 부재와 청소년의 시기에 무엇을 해야 적당한지 조언을 해주는 조언자나 조력자의 부재였다. 설령 학교에 다녀도 상대적으로 낮은 연령의 학생들과 어울려 지내야 하고 말투가 이상하다거나 ‘사용하는 어휘가 다르다’ 것으로 인해 놀림을 받거나 따돌림을 당할까봐 소극적인 자세를 취하기 때문이었다. 하지만 적극적으로 교내 클럽활동을 통하거나 교회내 활동을 통하여 원만한 교우관계를 만드는 대상자 D와 같은 경우도 있었다.

이 경우 본 프로그램의 활동에도 대상자 D는 적극적으로 참여하여 담당 멘터에게 많은 정보를 얻고자 하였고 3개월 만에 대입검정고시를 준비하기 시작하여 합격하는 성과를 보이기도 하였다. 이 과정에서 멘터는 멘터에게 대학진학을 위한 여러 정보를 제공하고 있다.

그리고 주의깊게 볼 부분은 기존 선행된 연구에서는 남한 청소년 혹은 남한 사람에 대한 탈북청소년들의 부정적 인식이 크다고 보고 있지만 대상자 B,C,D는 지원봉사자로 자신을 도와 준 학습지원자나 민간단체의 지원자들 그리고 심지어는 자신과 친구가 된 남한 내 친구에 대해서도 상당한 감사의 마음을 가지고 있었다.

물론 대상자 A는 남한 청소년에 대해 강한 부정적인 어투(개들 다 쓰레기다)로 표현하였지만 멘터와의 관계에서 본인이 스스로 적극적으로 활동에 참석하고 멘터가 자신의 조력자와 옹호자가 돼 준 것에 대한 감사를 여러번 표시하곤 했다. 이는 어쩌면 남한 청소년에 대한 부정적 인식이라기 보다는 ²³⁾선행연구에서 남한청소년들의 차림새와 행태를 경원시하면서도 선망하는 그렇지만 이를 현실적으로 동일시 하기에는 문화적 장애들이 많다고 느끼는, 그러한 미묘한 심리적 갈등에 있다고 해석하는 것이 더 옳을 것이다.

23) 이기영 「탈북청소년들의 남한 사회 적응에 관한 질적 분석」

3. 기타

무연고 탈북청소년들은 유행에 민감하였고 멘터링 활동을 하는 동안에 남한 청소년들과 외모적인 면으로 구별되는 점은 그리 크지 않았다. 대상자A는 오토바이를 가지고 있었으며 주변의 친구들도 오토바이를 가지고 있거나 차를 가지고 있었다. 어린 나이에 차를 구매 할 수 있었던 이유로 대상자A와 대상자B는 정착지원금의 지원 덕분에 그리고 주변에서 같이 지낼 친구의 부재로 오토바이를 구매하게 되는 이유라고 했다.

오토바이를 통한 탈북청소년의 사고도 많이 발생한다고 했으며 하나의 예로 제주도에서 오토바이를 즐겨 탔던 탈북청소년이 사고로 사망하였다고 했으며 그 당시의 옆에 있던 친구가 119로 전화를 했지만 지역번호를 누르고 119를 눌러야 연결되는 것을 몰라 친구가 옆에서 죽어가는 것을 지켜봐야만 했다고 한다. 이 부분의 진실여부에 대해서는 차후 ²⁴⁾현장전문가(남북문화통합교육원)를 통해 사실이라는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 핸드폰은 대부분이 최신 유행의 핸드폰을 가지고 다녔으며 상대적으로 핸드폰의 전화번호가 바뀌는 경우가 많았는데 대상자A 같은 경우는 5개월 동안에 3번이나 핸드폰 구매로 인한 전화번호가 바뀌었고 대상자 C, D 도 한번 이상 전화번호가 바뀌었다. 그 이유는 최신 핸드폰 기종이 나올 때마다 구매하는 것과 잦은 핸드폰 분실로 인한 구매였다. 대상자 A같은 경우는 핸드폰 구매 할부액만 한달에 20만원 정도 지출하고 있었다.

멘터는 이러한 부분에 대해서 한달 지출에 대한 적절한 지도를 하였고 멘터는 영화나 호프 같은 소비성 여가 활동에 치우친 무연고 탈북청소년의 활동 장소를 교회내 야외활동(축구, 야구)에 같이 참석하게 하고 정기적으로 멘터의 친구들과 축구 게임을 통한 활동을 하였다. 대상자A는 이 활동에 본인이 알고 지내는 무연고 탈북청소년을 데려오는 적극적인 모습을 보였고 여러명이 함께 즐기는 축구나 야구 같은 체육 활동을 통해 여러 사람들과 자연스럽게 어울릴 수 있었다고 상당한 만족감을 여러번 표현하였다. 대상자 D도 멘터와 함께 정기적으로 수영강습에 등록하여 함께 일상적인 스포츠 활동을 통한 여가 활동에 참여하였다.

24) 윤상석 「(사)남북문화통합교육원 사무국장」

4. 양적 조사 결과

부족한 기간이지만 다년간 실행한 프로그램의 연속적 과정으로 인해 1차, 2차에 걸쳐 분석된 자료를 바탕으로 보다 프로그램의 효과성을 검증하기 위한 객관적인 과정으로 양적조사를 실시하였다.

양적 조사 양적분석결과를 나타내 보면, 2004년 5월부터 2005년 7월까지 멘터링 활동을 통해 만나게 된 대상자들 7명과 그 주위의 친구 9명 총 16명을 통해 위의 질적 연구 결과를 토대로 spss10.0(p.c)분석 프로그램을 이용하여 조사를 실시하였다.

1) 학업 현장에서의 적응 경험

〈표3〉

	변수	구분	사례 수	백분율(%)
멘터링 참여자	검정고시	검정고시 준비를 해봤다.	3	42.9%
멘터링 비참여자		검정고시 준비를 해보지 않았다.	4	57.1%
멘터링 참여자	준비경험	검정고시 준비를 해봤다.	5	55.6%
멘터링 비참여자		검정고시 준비를 해보지 않았다.	4	44.4%
멘터링 참여자	외국거주기간	외국에 체류해봤다.	7	100.0%
멘터링 비참여자		외국에 체류해 보지 않았다.	0	0.0%
멘터링 참여자		외국에 체류해봤다.	8	88.9%
멘터링 비참여자		외국에 체류해 보지 않았다.	1	11.1%
멘터링 참여자	특례입학정보	정보를 알려줄 사람이 있다.	3	42.9%
멘터링 비참여자		정보를 혼자 알아낸다.	3	42.9%
		정보를 모른다.	1	14.3%
멘터링 참여자	사설학원만족	정보를 알려줄 사람이 있다.	1	11.1%
멘터링 비참여자		정보를 혼자 알아낸다.	4	44.4%
		정보를 모른다.	4	44.4%
멘터링 참여자	사설학원만족	학원수업을 알아들을 수 있다.	1	14.3%
멘터링 비참여자		학원수업을 알아들을 수 없다.	6	85.7%
멘터링 참여자	사설학원만족	학원수업을 알아들을 수 있다.	3	33.3%
멘터링 비참여자		학원수업을 알아들을 수 없다.	6	66.7%

	변수	구분	사례 수	백분율(%)
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	1:1학습효과	효과가 있다.	5	71.4%
		별로 상관없다.	1	14.3%
		효과가 없다.	1	14.3%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자		효과가 있다.	5	55.6%
		별로 상관없다.	2	22.2%
		효과가 없다.	2	22.2%

2) 사회적 관계형성망에 대한 경험

〈표4〉

	변수	구분	사례 수	백분율(%)
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	학교를 다닌다.	그렇다.	2	28.6%
		아니다.	5	71.4%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자		그렇다.	2	22.2%
		아니다.	7	77.8%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	남한 학생은 의리가 없다고 생각한다.	그렇다.	5	71.4%
		그저 그렇다.	2	28.6%
		그렇지 않다.	0	00.0%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자		그렇다.	5	55.6%
		그저 그렇다.	2	22.2%
		그렇지 않다.	2	22.2%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	남한 학생은 부모의존성이 심하다고 생각한다.	그렇다.	4	57.1%
		그저 그렇다.	2	28.6%
		그렇지 않다.	1	14.3%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자		그렇다.	4	44.4%
		그저 그렇다.	3	33.3%
		그렇지 않다.	2	22.2%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	남한에서 하는 게임을 이해하지 못한다.	그렇다.	5	71.4%
		그저 그렇다.	2	28.6%
		그렇지 않다.	0	00.0%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자		그렇다.	5	55.6%
		그저 그렇다.	2	22.2%
		그렇지 않다.	2	22.2%

3) 기타

〈표5〉

	변수	구분	사례 수	백분율(%)
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	오토바이나 자동차등에 관심이 있다.	그렇다.	3	42.9%
		그저 그렇다.	3	42.9%
		그렇지 않다.	1	14.3%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	최근 유행에 대해 민감하다.	그렇다.	4	44.4%
		그저 그렇다.	3	33.3%
		그렇지 않다.	2	22.2%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자	최근 유행에 대해 민감하다.	그렇다.	4	57.1%
		그저 그렇다.	3	42.9%
		그렇지 않다.	0	00.0%
멘터링 참여자 멘터링 비참여자		그렇다.	5	55.6%
		그저 그렇다.	3	33.3%
		그렇지 않다.	1	11.1%

5. 멘터링 프로그램의 효과성과 한계성

국내에서 유일하게 대학생이 기관에 속하지 않고 직접 기획하고 실행에 옮긴 탈북청소년 남한 사회 통합을 위한 사회복지 실천프로그램이었다. 이 활동을 통한 1차 자료의 수집으로 보다 정확한 탈북청소년들의 욕구를 직접 이해할 수 있었으며, 이를 바탕으로 한 2차 멘터링 활동을 통해 보다 체계적인 접근이 시도되었다. 이러한 자료들을 바탕으로 멘터링 활동이 탈북청소년에게 미치는 영향에 대해 살펴 보려 한다.

조사대상자들의 학업 현장에서의 적응 경험, 사회적 관계형성망에 대한 경험, 기타를 5점 척도에 표준화했을 때, 2.91로 나타났다. 이는 대상자가 만족하게 지각하는 수준인 5점 만점에서 3점에 가깝다는 것을 의미한다. 그러나 이를

멘터링에 참여한 그룹과 그렇지 않은 그룹으로 표준화 점수를 분리하게 되면, 멘터링에 참여한 그룹 3.68, 멘터링 프로그램을 참여하지 않은 그룹 2.33로 표준화 점수에서 약1.0의 차이를 보이고 있다. 결과는 <표6>에서 제시하고 있다.

<표6>

내용	멘토링 참여 유무	평균	표준 편차	최소값	최대값
나는 학교, 학원에서 어려움을 느낀다.	유	3.57	0.97	2	5
	무	2.22	0.83	1	3
나에게 필요한 정보를 알려줄 사람이 있다.	유	3.57	0.78	2	4
	무	2.00	0.70	1	3
내가 어려울때 도와줄 남한 사람이 있다.	유	4.00	0.81	3	5
	무	2.11	0.78	1	3
남한사람은 자기만 생각한다.	유	3.85	0.89	3	5
	무	2.33	1.00	1	4
나는 남한식 말투를 사용하려고 애쓴다.	유	3.85	0.69	3	5
	무	2.33	1.00	1	4
나는 영어와 컴퓨터로 인해 일상생활이 불편한 적이 있다.	유	3.71	0.48	3	4
	무	2.33	1.00	1	4
나는 남한의 놀이 문화에 대해 이해한다.	유	3.85	0.69	3	5
	무	2.55	0.88	1	4
나는 남한에서 유행하는 문화를 이해할 수 있다.	유	3.57	0.53	3	4
	무	2.66	0.86	1	4
나는 북한친구들 보다 남한친구들과 더 친하다.	유	3.14	0.69	2	4
	무	2.44	0.72	1	3

이러한 활동들이 2년이라는 기간의 제약으로 인하여 보다 많은 탈북청소년을 대상으로 하지 못하였기 때문에, 보다 객관적인 자료로서 활용할 수 없는 것에 안타까움을 표한다.

VI. 결 론

무연고 탈북청소년들은 자신과 함께 허물없이 지낼 수 있는 친구를 많이 원했지만 그 보다 자신의 행동에 대해 적절하게 지도해 주고 진로에 대하여 이야기를 나눌 수 있으며 현장전문가 선생님들과는 조금 ²⁵⁾개념이 다른 형이나 언니같은 정서적 지지자를 원했다. 이것은 이들보다 조금 앞선 청년의 시기를 보내고 있는 대학생의 역할적 기대를 갖게 하는 중요한 부분이다. 하지만 현재 대학생들의 자원봉사는 특정한 기관에 속해 기관에서 정한 프로그램에 인력자원 봉사자로 참여하는 것이 전부이다. 이는 형식상의 만남을 가지게 하며 탈북청소년들에게는 어떤 프로그램에 참석하여 프로그램에 서비스 혜택을 받게 된다는 낙인을 심어주게 된다. 또한 정서적 지지자로 선뜻 생각하지 못하게 되어 문제요인에 대한 적절한 대화가 오가지 못한다. 본 연구에서 삼육대학교 하늘샘 동아리 학생들이 보여준 프로그램은 지역기관의 프로그램에 동원되어 행하는 서비스가 아니라 학생들 스스로 기획하고 활동한 것으로 심지어 대상자 선정에 있어서도 기관의 소개로 연계된 것이 아니라 대상자들이 그 친구를 데려와 연계하는 듯 일상에서 선배나 후배가 만나는 것과 같은 자연스런 만남을 통해 일상적인 활동에 대해 접근을 시도한 경우이다. 멘티의 일상생활속에 멘티가 참여하게 되고 멘티의 일상생활에 멘티가 함께 활동하게 되어 멘티의 모습이 멘티에게 적절한 모델링을 심어주게 하고 멘티는 멘티에게 조력자, 옹호자, 지지자의 역할적 수행을 가능하게 한 것이다.

본 연구를 통해 멘터링을 이용한 무연고 탈북청소년들의 지원 활동에서 지속적 활용을 높일 수 있는 요인들은 정서적 지지자의 역할을 일상속에서 자연스럽게 행할 수 있는 대학생이라는 탈북청소년보다 한 단계 앞선 세대라는 점과 학생 스스로 기획하여 활동을 시도하여 대학생의 자발적인 서비스지원의 선례를 보였다는 점이다. 대학생 스스로 지역내의 탈북청소년 문제에 관심을 가지고 실천활동을 보여준 것도 타 대학생들의 자발적인 서비스 참여에 영향을 주게 될 것이다. 아울러 이러한 활동이 계속적으로 진행 될 수 있도록 부족한 프로그램 수행비용의 조달을 위한 지속적인 지원이 필수 과제로 남는다.

25) 현장전문가 선생님들을 본인들을 위해 일하는 직업을 가진 사람들 이라고 생각한다.

【참고문헌】

- 조한혜정 『학교를 찾는 아이 아이를 찾는 사회』,
(서울: 또 하나의 문화, 2000)
- 김대유 『가끔 아이들은 억울하다.』
- 요한 크리스토프 아놀드/ 전의우 역
『잃어버린 교육 용기』 (서울: 도서출판 쉼터, 2001)
- 파커 팔머 저/ 이종택 역
『가르침과 배움의 영성』 (서울: 2001, IVF)
- 김동훈 『한국의 학벌, 또 하나의 카스트인가』
- 피터 트러커 외 저/ 이재규 역
『미래의 공동체』 (서울: 21세기북스, 2001)
『사회복지조사방법의 이해』
- 이윤로 (학지사) 『멘터링』 (서울: 도서출판 쉼터 1998)

【첨부자료】

- 통일부 2000. 5. 북한이탈주민 정착지원업무 실무편람. (자료:통일부)
- 청소년 비행 예방을 위한 멘토예방지침서
(자료:서울특별시·자녀안심운동 서울협의회,2002) 이소래·이희길.
- 2003년 입국 동향 (자료:통일부)
- 박윤숙/이소래(2002)
『비행청소년을 위한 멘터링 프로그램의 효과성 검증과 발전방향』
(자료: KYC좋은 친구 만들기운동 세미나 자료집)
- 통일부. 2000. 5.
북한이탈주민 정착지원업무 실무편람. (자료: 통일부)
(사)북한인권시민연합 제6회 대학생 자원봉사 수련회 책자
(자료:박윤숙 「국내탈북동포들이 살아가는 모습」)

【참고논문】

- 이기영 「탈북청소년의 남한사회 적응에 관한 질적 분석」
- 김지선 『비행청소년을 위한 멘터링에 관한 연구』, (KYC 연구발표)

〈장려〉

대학의 북한이탈주민 정착지원 프로그램에 관한 연구



명지대학교 북한학과 4학년 노영환

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한이탈주민 입국 현황과 성향의 변화
- III. 대학의 필요성에서의 북한이탈주민 현황
- IV. 대학의 북한이탈주민 정착지원 활성화 방안
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

대학의 북한 이탈주민 정착지원 프로그램에 관한 연구

북한이탈주민의 남한사회 입국은 1990년대 중반이후부터 증가하여 2002년도부터 1,000명단위의 규모로 확대되었고 2004년의 경우 1,894명이 입국하여 결국 2004년까지 6,304명이 입국하였다. 이러한 증가 양상은 중국체류 북한이탈주민의 규모가 5만명에서 10만명인 사실과 최근 북한이탈주민들의 특징 중의 하나가 기존의 입국자들이 자신들의 가족을 입국시키려는 노력을 추진하고 있다는 것으로 보아 예상할 수 있으며 곧 북한이탈주민의 만명 시대에 진입할 것이다. 이는 시설과 지원의 확대와 효율성을 기준으로 현재 우리의 북한이탈주민 정착지원에 대해 되돌아보고 이에 대비해야 한다.

또한 최근 북한이탈주민들의 북한이탈은 과거의 식량부족이나 경제난에 의한 것이 아니라 자녀의 교육, 미래에 대한 준비, 꿈의 실현이라는 삶의 질 차원에서 진행되고 있다. 이러한 그들의 변화에 발맞춰서 단순히 생계적인 지원이 아니라 자아실현의 삶의 질차원에서 그들을 지원해야 할 것이다.

이에 본 연구는 현재의 북한이탈주민 정착지원 현황과 그들의 적응현황 속에서 북한이탈주민의 성패요인을 도출하고 대학이 가지고 있는 요소와 결합하여 대학중심의 북한이탈주민 정착지원 프로그램을 제시하고자 하였다.

북한이탈주민 남한사회 적응에 성패요인은 첫째, 경제적 요인이다. 이는 우리사회가 자본주의 사회라는 특성상 절대적인 요인으로 작용한다. 둘째, 남한사람들이 북한이탈주민을 대하는 태도이다. 이는 경제적 요인만큼이나 심리적 적응에 있어 매우 중요한 요인이다. 셋째, 끊임없는 자기노력이 필요하다. 경쟁사회에서는 승리를 하여야만 원하는 것을 가질 수 있다. 그들도 자신들이 원하는 것에 대해 끊임없이 노력하여 성취해야 한다. 넷째, 북한이탈주민에 남한사회의 유대망의 존재여부이다. 사회적 유대망은 그들에게 소속감과 남한사람들과의 친분을 보다 쉽게 형성할 수 있도록 도와주기 때문이다. 이러한 요인들은 대학의 북한이탈주민 정착지원 프로그램에서 고려되어야 할 것이다.

한편 최근 대학은 사회의 특권층으로 지역사회들로부터 사회봉사의 의무를 요구받고 있는 상황이다. 이는 노블레스 오블리제(Noblesse Oblige)처럼 사회의 엘리트 계층으로서 그에 따른 책임과 봉사는 필연적인 의무이기 때문이다. 이처럼 북한이탈주민에 대한 정착지원도 당연한 것이다. 더욱이 대학은 많은 북한이탈주민 정착지원에 적합한 요소를 가지고 있다.

첫째, 체계적인 조직과 풍부한 시설·설비를 가지고 있다. 이미 체계적으로 조직이 되어있기 때문에 어떠한 프로그램의 개설과 운영이 용이하며 설비와 시설은 하나원의 수용인원과 늘어나는 현황을 고려해 봤을 때 큰 장점이 될 수 있다.

둘째, 고차원적이고 풍부한 인적자원을 가지고 있다. 현재 정부차원의 ‘하나원’에서조차 인원이 부족하다고 한다. 그러나 대학에는 전국에 1,267,582명의 우수한 인적자원이 있으며 그 인원들을 구속력 있게 운영할 수 있는 당근과 채찍을 가지고 있다.

셋째, 다양한 분야의 프로그램과 행사를 가지고 있다. 탈북의 배경과 경로, 그리고 계급에 따라 다양한 북한이탈주민에 맞춰 북한이탈주민의 정착 프로그램을 계획할 수 있다.

넷째, 북한이탈주민 중 대학생들과 어울릴 수 있는 20-30대가 차지하는 비율이 높다. 이는 북한이탈주민들이 남한의 친구가 있을 경우 적응에 긍정적인 영향을 끼치기 때문이다.

다섯째, 대학은 사회의 재사회화 장으로 사회의 여론을 주도하는 집단이다. 대학은 북한이탈주민에 관심을 갖고 많은 연구와 토론을 하여 우리 사회가 북한이탈주민에 관심을 갖고 올바른 인식을 갖게 하기 위해 앞장서야 할 것이다.

또한 대학이 가지는 적합성에 논리를 더하기 위해 실제로 활용할 수 있는 북한이탈주민 정착지원에 관한 프로그램을 제기하겠다. 이는 앞서 언급한 성패요인이나 대학의 적합성을 고려하여 구성한 프로그램이다.

첫째, 졸업학점으로 인정되는 북한이탈주민 자원봉사와 관련된 교과목을 현재 각 대학들이 시행하고 있는 사회봉사학점의 프로그램의 형식으로 개설·운영하는 것이다.

둘째, 대학이 속해있는 지역의 북한이탈주민 정착도우미 역할을 수행하는 것이다.

셋째, 학교 기숙사를 이용한 그룹 홈 제도를 운영하는 것이다.

넷째, 북한이탈주민들의 관심 분야의 동아리 참여를 이끌어 내는 것이다.

다섯째, 대학은 북한이탈주민 대학생을 대상으로 특례입학제도와 입시설명회 등의 활동으로 그들의 입학에 도와 적극적으로 수용하여야 한다.

여섯째, 북한이탈주민 관련 교양과목을 개설하여 남한 학생들에게 북한이탈주민에 올바른 가치관을 정립시키는 것이다.

대학의 북한이탈문제 정착지원 문제는 대학이 가지는 사회의 의무차원에서 지금의 소극적인 모습을 탈피하여 적극적인 모습을 보여야 한다. 또한 문화적 차원과 삶의 질 향상에 부흥하는 북한이탈주민 정착지원의 체계를 구축하기 위해서 민간차원에서 대학만큼의 책임자는 없다.

이에 대학은 자신들이 가지고 있는 자원을 잘 파악하고 활용하여 북한이탈주민 정착지원에 적극적으로 참여해야 한다. 물론 본 연구의 목적상 대학중심의 북한이탈주민 정착지원에 대해 논의했지만 그들의 정착문제는 대학뿐만 아니라 모든 단체와 개인이 관심을 갖고 서로 통합하여 북한이탈주민, 더 나아가 전체 북한주민과의 갈등과 이질성을 극복하고 화합해야 한다.

I. 서론

세계는 ‘냉전(Cold War)’이라는 역사의 어두운 터널을 극복하고 ‘지구촌’이라는 세계 통합의 시대를 걷고 있다. 그러나 한반도에는 여전히 냉전의 갈등을 안고 있다. 이는 휴전선에만 있는 것이 아니다. 우리사회에서 북한이탈주민들¹⁾과의 갈등 역시 냉전의 잔재이며, 우리가 극복하고 통합해야 하는 대상이다. 다시 말해, 북한이탈주민의 남한사회 정착에 관한 연구는 과거사적으로는 민족역사의 동질성 회복이며, 미래사적으로는 통일이후의 남북한의 통합과정에서 야기될 문제를 미리 학습하는 예비과정이라는 의미에서 중요하다.

1. 연구목적

북한이탈주민의 남한 사회 정착에 관한 문제는 통일과정의 하나로써 인식되고 있으며, 한반도 통일의 성패와 파장을 좌우할 중요한 사안이다. 즉, 북한 이탈주민의 문제는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 의미를 찾아야 한다.²⁾

첫째, 북한이탈주민의 부적응은 남한 사회의 불안 요인이 될 수 있으며, 사회문제를 야기할 수 있다. 이는 남한주민들이 북한이탈주민들을 사회의 악이 되는 존재로 인식하게 됨에 따라 북한주민과 통일문제에 대해 부정적인 이미지를 심어줄 수 있다.

둘째, 북한이탈주민의 부적응은 북한주민에게 남한에 대한 부정적 이미지를

1) ‘북한이탈주민’이란 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제2조에서 “북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 자”로 정의 하고 있으며 이는 국내외 거주하는 모든 북한 탈북 주민을 포함할 수 있음을 의미한다.

그러나 제3조에서 “이 법은 대한민국의 보호를 받고자 하는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 적용한다.”라고 규정하고 있다. 결국 제3조는 행정적 의미에서 남한으로 입국하여 정부에 의해 보호대상자로 지정된 자를 의미하는 것이다.

이에 본 논문에서 언급하는 북한이탈주민은 국내의 북한이탈주민을 의미한다.

하성환, “북한이탈주민의 남한사회 적응에 관한 연구”, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문 2004, p.8

2) 이우영 외 2인, “북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구” (서울: 민족 통일연구원, 1996), pp. 2-3 을 정리한 내용임.

제공할 수 있다. 북한주민들은 북한이탈주민의 남한 사회에서 적절하게 대접받지 못하는 것을 직·간접적으로 인식하게 됨에 따라 남한에 대한 거부감을 느껴 남한 주도의 통일에 대해 거부감을 갖게 될 것이다.

셋째, 북한이탈주민의 남한사회적응은 통일정책의 일환으로 볼 수 있으며 북한 이탈주민들의 남한사회 적응과정에서 얻어지는 실패와 성공의 경험들은 통일이후 전체 북한 주민과의 통합과정에서 유용한 자료로 작용할 것이다. 이처럼 북한이탈주민의 남한사회의 정착문제는 중요한 사안이므로 끊임없는 논의와 관심을 가져야 한다.

또한 현재 북한이탈주민의 규모가 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다. 과거 북한이탈주민은 1993년까지는 매년10명 내외의 규모로 발생하였고 1990년대 중반이후부터 증가하여 2002년도부터 1,000명단위의 규모로 확대되었다. 2004년의 경우 1,894명이 입국하여 전년(1,281명) 대비 47.8% 증가하였다.³⁾

결국 2004년까지 6,304명이 입국하였으며, 증가 양상은 계속되어 곧 북한이탈주민이 만 명 시대에 진입할 것으로 예상된다. 이에 우리는 근본적인 대책을 마련해야 할 것이며, 과거 독일통일의 교훈을 비쳐 보았을 때 북한이탈주민의 규모의 증가는 민간단체의 중요성과 참여가 요구된다.

마지막으로 최근 북한이탈주민들의 탈북 원인이 달라졌다. 과거 북한이탈의 주요 동기는 식량부족과 경제난이라고 볼 수 있었다. 이는 북한주민의 대규모 이탈이 본격화된 1996년부터 1998년 사이에 이루어졌으며, 식량과 경제적 원조를 획득하면서 자발적으로 귀환하는 경우가 많았다.

그러나 2000년대 이후부터 북한이탈 원인은 경제난과 함께 외부정보의 획득과 자유, 희망에 대한 소망 그리고 미래에 대한 꿈의 실현 등으로 점차 변화하고 있다. 특히 자녀에게 더 나은 교육기회를 제공하고자 하는 동기가 주요한 북한이탈요인으로 제시되고 있다.⁴⁾

3) 통일부, 「2005 통일백서」(서울: 통일부, 2005), p.171

4) 북한이탈이 급증한 초기에는 식량난으로 인한 생계형이 대부분이었으나 점차적으로 삶의 질을 높이고 안전하게 살기 위한 동기의 북한이탈이 증가하였다. - 조천현, 「탈북 경로의 유형 및 실태와 현황 - 생계형 탈북에서 질 향상 위한 형태로 급증」, 「북한」(2002년 10월호), p.65

다시 말해 북한이탈은 생존을 위한 극한 선택이 아니라는 점과 함께 꿈과 희망이라는 미래에 대한 준비의 의미로 이해되는 경향이 강하다.⁵⁾

이에 따라 우리사회도 그들의 달라지는 인식에 따라 변화하여 시대상황에 적합한 정책과 효율적인 프로그램의 개발을 끊임없이 연구하고 노력해야 한다. 이와 같은 상황으로 볼 때 북한이탈주민의 남한사회 정착은 우리사회에서 명확히 짚고 넘어가야 할 사안이다.

이에 본 연구는 북한이탈주민의 규모가 급격히 증가하면서 정부차원에 있어서의 정착지원이 한계가 있으며, 이는 민간차원의 정착지원이 필요하다는 인식에서 출발한다. 현재의 북한이탈주민 정착지원 현황과 그들의 적응현황 속에서 대학의 필요성을 인식하고 북한이탈주민의 성패요인을 도출해냄으로써 대학이 가지고 장점과 결합하여 대학중심의 북한이탈주민 정착지원 프로그램을 제시하고자 하였다.

이러한 대학중심의 프로그램은 대학이 가지고 있는 자원에 비례하여 현재 북한이탈주민 정착지원 부분에서 참여가 이루어지지 않는 상태이기 때문에 대학의 적합성을 밝히고 참여 및 활성화를 이끌어내는 데 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 기존의 북한이탈주민의 남한 정착지원에 대한 연구 중에서 민간차원의 정착지원에 초점을 맞추고 있다. 물론 민간차원의 정착지원에 대한 연구는 이미 많이 선행되었다. 그러나 아직도 그 연구와 현실은 한계점을 지니고 있다.

민간차원의 정착지원은 현재 종교단체와 시민단체에서 대다수 참여하고 있다. 그러나 일회성 행사에 그치고 있으며 체계적인 프로그램을 갖지 못한 상태라 볼 수 있다. 또한 전문성이 확보되지 못하고 개별적인 지원활동을 전개하고 있고 있기 때문에 북한이탈주민들에게 혼란을 가져다주는 측면도 있다.⁶⁾

5) 김형태, "북한이탈청소년의 남한사회 적응유형에 관한 통합적 비교연구", 숭실대학교 박사학위논문, 2004. p.3

6) 하성환, 앞의 글, 2004. p.67

이에 논자는 이러한 민간차원의 정착지원이 가지는 한계점을 보완하고 활성화 시키는 방안으로 북한이탈주민 정착지원에 많은 장점과 자원을 가지고 있는 대학의 참여와 활성화 방안으로의 프로그램을 제시하려고 한다. 이때 제시되는 프로그램은 북한이탈주민의 정착지원 현황과 적응실태를 살펴보고, 대학의 필요성을 인식하고 적응에 성패를 좌우하는 요인들을 대학의 적합성과 함께 고려하여 제시한 것이다. 또한 현재 적극적인 참여를 보여주지 않고 있는 대학이 참여하는 계기로써 작용하였으면 하는 것이 이 논문의 최종적인 바램이다.

연구방법으로는 기본적으로 문헌연구의 방법을 사용하였다. 북한이탈주민에 관련한 논문과 신문기사, 국회 보도자료, 단행본 등을 참조하였다. 북한이탈주민의 면담은 조사대상 선정 및 접근이 용이하지 못했고, 대상자들 또한 새롭게 시작하는 사생활을 밖으로 노출시키지 않으려는 방어적 자세를 가지고 있기 때문에 과거 연구자가 '탈북자동지회' '백두 한라회' 등에 참여했던 경력과 현재 까지도 관계를 유지하고 있는 북한이탈주민 친구들과의 지낸 경험을 틀로써 각 문헌의 설문자료와 통계, 수기 등을 참조하였다.

위의 북한이탈주민에 대한 연구방법을 통하여 본 논문은 다음과 같이 5장으로 구성하였다.

제1장은 서론으로서 연구의 목적 및 연구의 범위와 방법을 설명하고 제2장은 북한이탈주민 입국현황과 성향의 변화로서 본 논문의 대상을 정확히 파악하려 하였다. 또한 왜 다시금 북한이탈주민을 재조명하는가? 라는 차원에서 접근하였다. 이러한 현황(입국규모)는 북한이탈주민에 대한 관련 정책과 프로그램을 계획하고 대비하는 입장에서 대단히 중요한 사항이다. 왜냐하면 예상 규모에 따라 시설유지, 비용조달, 전문 인력 수요, 적응 프로그램의 수준들을 결정해야 하기 때문이다.⁷⁾

제3장은 대학의 필요성에서의 북한이탈주민 현황이라고 하여 현재 북한이탈주민의 정부·민간차원의 정착지원 현황 속에서 한계점을 살펴봄으로써 대학의 필요성 차원에서 접근하였고 그들의 성패요인을 분석하였다. 이는 대학의 북한

7) 윤여상, "국내 북한이탈주민의 사회적응 프로그램", 영남대학교 박사학위논문, 2001, p.85

이탈주민의 정착지원 프로그램 방향과 계획을 짜는데 참조하였다. 제4장 대학의 북한이탈주민 정착지원 활성화 방안이라고 하여 대학이 가지고 있는 자원을 살펴보고 대학에서 할 수 있는 북한이탈주민의 정착지원에 대한 활성화 방안을 제시하였다. 마지막으로 제5장은 결론부분으로서 본 논문의 한계점과 연구의 결과를 종합적으로 정리하였다.

II. 북한이탈주민 입국 현황과 성향의 변화

1. 북한이탈주민의 입국 현황

북한 이탈주민의 국내 입국 규모는 <표-1>과 같이 1990년대 초반에는 10명 내외로 비교적 적은 인원이었으나 1990년대 중반부터는 50명을 상회하였고, 1990년대 후반에 들어서는 100명 이상으로 급증하였다. 이어 2002년 되어서는 북한이탈주민 1,000명의 시대가 도래하였다. 한편 2003년도에는 증가폭이 다소 둔화되었으나 2004년도는 전년도보다 47.5% 늘어난 1,894명 입국하여 현재는 사망 등의 285명을 제외한 북한이탈주민은 총 6,019명이 거주 중이다.

<표1> 북한 이탈주민 입국현황-연도별

(2004. 12. 31)

구분	'89 까지	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	합계
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	6,304

* 현재거주 : 6,019 사망 등 : 285

* '04년 입국증가율: 전년(1,281명) 대비 47.8% 증가

<자료> 통일부, 「2005 통일백서」(서울: 통일부, 2005), p.171

2004년에 국내 입국한 북한이탈주민의 유형별 특징은 <표-2>에서 보는 바와 같이 남녀간 성별분포에서는 2004년을 시점으로 여성이 과반수이상인

3,301명이며, 남성은 이에 조금 못 미치는 3,003명이다. 전체입국자 중 여성이 차지하는 비율은 2002년도부터 증가하여 2004년에는 66.9%를 차지하며, 남성은 33.1%를 차지하고 있다.⁸⁾

〈표2〉 북한 이탈주민 입국현황-성별

구분	'89 까지	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	합계
남	564	9	9	6	8	48	35	43	56	53	90	180	294	514	468	626	3,003
여	43	0	0	2	0	4	6	13	30	18	58	132	289	625	813	1,268	3,301

* 남: 626명,33.1%/ 여: 1,268명, 66.9%

〈자료〉 통일부, 정책홍보관리실 공보지원팀 내부자료.

<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>

연령별 분포는 〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 20대가 494명(26.1%)이며, 30대가 643명(33.9%)으로 20 - 30대가 다수를 차지하고 있다.

〈표3〉 북한 이탈주민 입국현황-연령별

(2004)

연령	10세 미만	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세 이상	합계
인원	69	247	494	643	260	85	96	1,894

〈자료〉 통일부, 정책홍보관리실 공보지원팀 내부자료.

<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>

북한 이탈주민의 국내 정착상황과 그 변화 양상을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 북한이탈주민의 입국은 끊임없이 증가할 것이다. 물론 북한이탈주민의 입국규모를 예상하자면 많은 변수가 작용하는 것이 사실이다. 그러나 중국체류 북한이탈주민의 규모가 5만 명에서 10만 명으로 이를 것으로 연구자들은 추정⁹⁾

8) 통일부, 정책홍보관리실 공보지원팀 내부자료. (<http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>)

9) 김경수, “북한이탈주민의 한국사회 정착정책에 관한 연구”, 경희대학교 석사학위논문, 2003, p.11

10) 정부 관계자와 국외 현장 활동가에 따르면 국내 입국 대기자(신청자)는 3,000 여명으로 집계되고 있다고 언급하고 있다. - 박하진, “북한이탈주민의 국내정착을 위한 행정지원체계 연구”, 경희대학교 박사학위논문, 2004, p.35

하고 있으며 또한 이들이 국내의 입국을 희망하는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾

더욱이 최근 북한이탈주민들의 특징 중의 하나가 기존의 입국자들이 자신들의 가족을 입국시키려는 노력을 추진하고 있다는 것 있다. 이러한 북한이탈주민들의 잔여가족에 대한 입국 노력은 중국과 러시아 등지에 체류하고 있는 가족뿐만 아니라 북한 내에 있는 가족들까지 대상으로 하고 있으며, 그 성공 가능성은 상당수준에 이르고 있다.¹¹⁾ 이러한 사실로 볼 때 꾸준한 증가는 기정사실화 되고 있으며, 증가폭도 커질 것으로 전망할 수 있다. 즉, 북한이탈주민 만 명의 시대가 얼마 남지 않았다는 견해이다.

둘째, 여성 북한이탈주민의 입국이 2002년도부터 증가하여 2004년에 들어 총 북한이탈주민의 수치에서도 남자를 추월했다. 이는 과거 남성위주로 입국하던 시기에는 남성들에 적합한 취업과 창업 등 경제적인 적응문제가 대종을 이루었으나 이러한 변화에 발맞추어 정부는 여성대상의 별도 교육프로그램을 운영하여 이들이 사회진출 및 가정생활에 바로 적응해 나갈 수 있도록 여성을 위해 성남분원에서 전문교육 프로그램을 운영¹²⁾하는 등 여성들에 적합한 지원을 하고 있다.

셋째, 연령별분포는 여전히 20-30대가 다수를 차지하고 있다. 물론 연쇄입국 또는 가족단위의 입국이 늘어남에 따라 북한이탈주민의 인구학적 특성의 다양화¹³⁾되고 있으나 연령분포는 2004년 역시 20-30대가 절반이상을 차지하고 있다.

2. 북한이탈주민의 성향의 변화

최근 입국 북한이탈주민과 중국, 러시아 등지에 체류하고 있는 북한이탈주민에 대한 연구결과나 북한관련 문헌 그리고 북한이탈주민들의 증언 등을 통해 살펴보면 북한이탈주민들이 탈북동기에는 식량난, 북한 체제에 대한 염증, 범

11) 박하진, 앞의 글, 2004, p.30

12) 통일부, 앞의 글, 2005, p.173

13) 유광현, "북한이탈주민의 남한사회 적응에 관한 연구 - 민간차원의 정착지원을 중심으로", 동국대학교 석사학위논문, 2002. p.25

죄나 신변위협 등으로 다양한 양상으로 전개되었다. 그러나 최근에는 미래에 대한 희망, 자녀들의 교육 문제 등 삶의 질 차원에서 접근하는 추세이다.

이에 논자는 북한이탈주민들의 발생 배경을 다음과 같이 시대적으로 구분할 수 있다.¹⁴⁾

첫째, 1994년대 중반 급격히 증가했던 북한이탈주민의 탈북사유는 대부분 경제난과 식량난으로 인한 식량구입과 경제적 빈곤의 해결을 위한 목적이었다. 1989년 동구 사회주의권 해체를 시작으로 독일통일과 소련의 붕괴에 따라 이들 사회주의권 국가들로부터의 경제 자원 단절과 대외교역의 위축은 북한 경제의 주요부문에 심각한 영향을 미쳤다. 1990년대 이후 지속적으로 마이너스 경제 성장을 하고 있으며, 1990년 이후 자연재해로 인하여 식량난이 극도로 악화되었다. 지역에 따라서는 1992년부터 식량배급이 중단되어 일부지역에서는 아사자도 대량으로 발생하고 있는 상황 하에서 극심한 식량난으로 인한 기아를 모면하기 위해 중국이나 러시아로 탈출을 시도하는 경우가 증가하였다.¹⁵⁾ 이 기간의 탈북 동기는 '생존'에서의 의미로 정의할 수 있으며 이후의 다수의 주민은 식량과 경제적 원조획득 후 자발적으로 귀환하였다.

둘째, 1999년 이후 더 나은 삶의 조건을 위한 이주의 성격이 강하며 특히 정치적 망명자라는 인식을 갖는 경우가 증가하고 있다.¹⁶⁾ 앞서 언급한 것처럼 북한의 식량문제가 해결된 북한주민들의 귀환으로 살펴볼 수 있듯이 더 이상 단순한 생존의 문제로 탈북동기를 갖는 사람들이 희박하다. 북한주민에게서 탈북은 더 이상 식량난으로 인한 절박한 생존의 문제가 아니다. 이제 대부분의 북한 이 탈주민은 더 나은 생활환경을 찾아 나선 자발적 이주민의 성격을 갖는다.

다시 말해, 이들의 탈북 원인은 자녀에게 더 좋은 교육기회를 부여, 더 나은 삶을 추구하려는 욕구의 충족, 자유체제의 생활동경 등을 제시하고 있다. 중국에 체류하고 있는 탈북자들 대부분이 일차적으로는 돈을 벌기 위해서 왔지만 일

14) 김경수, 앞의 글, 2003, p.14를 재구성한 것임.

15) 하성환, 앞의 글, 2004, p.17

16) 하성환, 앞의 글, 2004, p.12

17) 윤여상, "탈북자를 위한 수용시설과 적응 프로그램 개발", 「북한」, (2002년 10월호), p85

정기간 후에는 희망이 없는 북한으로의 귀환보다는 희망을 찾아 새로운 삶을 살려는 심리 변화가 찾아온다고 밝히고 있다.¹⁷⁾

다시 말해 북한 이탈주민의 탈북 동기는 ‘생존’에서 ‘삶의 질’ 차원에서의 변화가 이루어 졌음을 의미한다. 또한 과거 생존의 문제로 탈북한 북한이탈주민들도 남한사회에서 적응하며 “남쪽에 와서 배고픔은 면했지만, 행복하진 않다.”라는 말처럼 점차 삶의 질에 대해 고민을 하고 있는 것으로 밝혀졌다.¹⁸⁾

또한 이러한 탈북 동기는 북한이탈주민들의 남한사회 적응을 위한 구체적 프로그램의 작성과 시행에 중요한 자료가 된다. 기존 북한이탈주민에 대한 정책이 큰 효과를 볼 수 없었던 이유 중의 하나는 북한이탈주민 개개인의 탈북 동기와 사회적 배경 등을 고려하지 않은 채 획일적으로 정책을 수립하고 집행하였기 때문이다.¹⁹⁾ 북한이탈주민 적응 프로그램의 효과를 제고하기 위해서는 북한이탈주민의 사회적 배경, 즉 이들의 성분과 학력, 직업 그리고 탈북동기 등을 고려하여 세부적인 프로그램을 구성해야 할 것이다.

결론적으로 최근의 북한이탈주민의 증가는 과거와 규모가 차별적이며 또한 그들의 달라진 남한사회의 바램 속에서 다시금 우리의 전반적인 북한이탈주민에 대한 정책과 지원을 재정립하여야 하며, 이에 규모와 고차원적인 삶을 대변하고 이끌 수 있는 대학의 참여가 절실히 필요하다.

Ⅲ. 대학의 필요성에서의 북한이탈주민 현황

1. 북한이탈주민 정착지원 현황

북한이탈주민의 지원은 생계지원과 사회적응교육 프로그램의 실시로 나누어 볼 수 있다. 북한이탈주민에 대한 생계지원은 하나원 개소(1999년)와 함께

18) 《중앙일보》2005년 2월 24일자. - 97년 탈북, 2002년 입국해 건설현장에서 일하는 조영희(가명,33)

19) 윤여상, 앞의 글, 2001, p.91

20) 하성환, 앞의 글, 2004, p.64

본격적으로 실시된 것으로 보아야 한다. 현행 북한이탈주민 지원체계는 정부주도형이며 부분적으로 민간이 참여하고 있는 형태이다.²⁰⁾

1) 정부의 정착지원 현황²¹⁾

남한정부는 1997년「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한법률」을 제정하여 각종 지원정책을 수립·시행하고 있다. 또한 법제정 이후 7년여의 기간이 경과하였고 입국 및 국내 거주인원의 급증 등 환경이 변화한 점을 감안하여 지원체계 전반을 재검토하였다. 이에 따라 2004년 7월에 정착금 지급제도를 중심으로 한 「정착지원 제도개선 방안」을 확정하여 12월에 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률시행령」 및 동법 시행규칙을 개정 공포 하였다.²²⁾ 이것이 현재 정부정책의 기본 틀이며, 이 안에서 정착지원이 이루어진다고 볼 수 있다.

현재 정부는 북한이탈주민에 대한 행정적 지원 단계를 크게 3단계로 규정하고 있다. 즉, 초기입국단계, 사회적응교육, 거주지보호 및 사후지원단계로 진행하고 있다.

먼저, 남한에 입국하여 대성공사에서 탈북동기 및 신원에 대한 조사를 1개월 정도 받는다. 조사는 국가정보원, 국군정보사령부 등 관계기관의 합동심문을 받게 된다.²³⁾

그 다음으로 초기에 안정적 생활을 영위해 나가는데 도움이 되는 종합적이고 체계적인 사회적응교육을 위해 3개월간 하나원에 입소하게 된다.²⁴⁾

하나원은 본원과 분원을 합쳐서 동시에 400명, 연간 2,400명까지 보호교육을 할 수 있는 시설을 갖추고 있다. 하나원은 취업 연계교육, 정체성 확립을 위한 국사·세계사 교육 등을 강화하는 등 교육내용을 개선하여, 2004년 10월부터 교육과정을 2개월에서 3개월로 연장하였다.

21) * 정부의 북한이탈주민 정착지원에 대한 사항은 정부에서 북한이탈주민 정착지원을 담당하는 통일부의 자료를 참조 하였다..

22) 통일부, 앞의 글, 2005. p.177

23) 유광현, 앞의 글, 2002, p.28

24) 통일부, 앞의 글, 2005. p.177-174

교육중점은 일차적으로 탈북 및 제3국에서의 은신·도피 생활과정에서 겪은 심리적 불안과 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정과 정서순화에 두고 있다. 또한 자유민주주의와 자본주의 사회에 대한 이해부족·언어·사고·생활습관 등의 차이로 인한 문화적 이질감 해소에 역점을 두는 한편, 실생활에 활용할 수 있는 현장체험 교육과 사회편입 후 원활한 취업을 지원하기 위한 진로지도 프로그램을 실시하고 있다.

이와 함께 최근 북한이탈주민의 가족단위 입국이 급증함에 따라 여성, 아동 및 청소년 대상의 별도 교육프로그램을 운영하여 이들이 사회진출 후 학교 및 가정생활에 바로 적응해 나갈 수 있도록 지원하고 있다. 여성을 위해 성남 분원에서 전문교육프로그램을 운영하고 있으며, 아동에 대해서는 교육기관 중 하나원 인근 초등학교에 취학시켜 정상적인 학교생활을 경험할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 또한, 청소년에게는 별도의 학습지도 프로그램을 진행할 수 있는「하나둘학교」를 하나원 내에 설치 운영하고 있다.

연령, 학력, 출신 등이 매우 다양한 북한이탈주민에게 적합한 교육프로그램의 운영을 위해서는 민간부문의 적극적인 참여가 필요하며 민간 프로그램을 공모 중에 있다. 현재 정규 프로그램과 주말·휴일 프로그램은 일반 국민들과의 다양한 접촉기회를 가질 수 있는 1일 현장학습, 지방 유적지탐방 등 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 앞으로도 종교 시민단체의 자원봉사활동이 보다 확산될 수 있도록 적극적인 노력을 기울여 나갈 계획이다.

1999년 7월 하나원이 개소된 이후 2004년 12월까지 총 5,151명이 입소하여 4,703명이 사회적응교육을 수료한 후 사회에 진출하였다.

〈표4〉 하나원 수료 현황

연도	'99	'00	'01	'02	'03	'04	합 계
입소	61	297	572	1,111	1,175	1,935	5,151
수료	60	297	572	1,111	1,175	1,488	4,703

〈자료〉 통일부, 「2005 통일백서」(서울: 통일부, 2005), p174

마지막으로 정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 자립 자활 능력을 갖추어 건전한 민주시민으로 안정되게 살아갈 수 있도록 정착지원에 필요한 다양한 지원을 하고 있다.²⁵⁾

첫째, 북한이탈주민이 초기정착지원에 필요한 자립기반을 마련할 수 있도록 정착금을 지원해주고 있다. 정착금은 월 최저임금액의 200배 범위 내에서 기본금과 가산금 장려금으로 구분하여 지급하고 있다. 기본금은 월 최저임금액의 100배 상당액의 범위 안에서 세대구성원의 수를 고려하여 1인에 5인 이상으로 구분하여 지급하고 있다. 가산금은 노령, 장애 등 취약계층에게, 장려금은 직업 훈련, 취업 등 자립 자활하는 자에게 각각 월 최저임금액의 50배 상당액의 범위 안에서 지급하고 있다.

둘째, 임대주택 제공과 함께 주거지원금을 지원해 주고 있다. 주거지원금은 세대구성원의 수에 1인에서 8인까지 구분하여 각 세대별 평형을 임대하는데 필요한 임대보증금을 지원하며, 지방거주를 권장하기 위해 일정기간 지방 거주자에게는 지방 거주 장려금을 지급하고 있다.

셋째, 정부는 북한이탈주민의 취업을 활성화하기 위해 직업훈련과 취업알선 보호에 많은 노력을 경주하고 있다. 정부는 노동부산하 각 지방 노동청과 지방 노동사무소를 지정하고 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 안내하고 취업 사업장을 연결시켜주는 등 다양한 경로를 통해 취업을 알선해 주고 있다.

북한이탈주민이 직업훈련을 받을 경우 훈련비를 지원하고 있으며 훈련의 참여율을 높이고 전념할 수 있도록 훈련기간 중 직업훈련수당도 지급하고 있다. 이 결과 2004년도에 1,000여명이 직업훈련을 받았다. 또한 2000년부터 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1을 2년간 지원해주는 고용지원금 제도는 북한이탈주민의 안정된 직장생활에 많은 도움을 주고 있다. 2004년도에는 218개 사업장에 9억4천5백만원을 지급함으로써 지원이 시작된 2000년부터 총 44억 4천2백만원이 지원되었다.

25) 통일부, 앞의 글, 2005. p.174-176

〈표5〉 고용지원금 지급현황

연 도	00	01	02	03	04	합 계
업체 수	91	226	274	240	218	653
지급액(천원)	273,645	999,655	1,130,250	1,094,160	944,612	4,442,322

〈자료〉 통일부, 「2005 통일백서」(서울: 통일부, 2005), p175

*중복업체 제외

중·고등학교 및 대학교에 편·입학한 사람들에게는 학비전액을 면제해 주고 사립대학인 경우 정부가 학비의 반액을 지원해주고 있다. 또한 북한에서 취득하였던 학력이나 자격을 인정해줌으로써 이들의 자립 자활기반을 강화하는 기회를 제공하고 있다. 2004년도에는 총 420명이 5억7천4백만원의 대학학비를 지원받았다. 그리고 사회진출 후 소득과 재산수준에 따라 의료급여 수급권자로 지정하여 각종 의료비 면제혜택을 받거나 생계가 곤란한 사람에 대해서는 「국민기초생활보장법」상의 생계급여 수급권자로 편입되도록 적극 주선하고 있다.

추가적으로는 거주지에서의 정착지원 활동을 강화하기 위해 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지 보호담당관을 지정운영하고 있다. 거주지 보호담당관은 해당 지역에 거주하고 있는 북한이탈주민이 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 행정적 지원 및 상담들을 담당하고 있다.

또한 2005년부터는 민간단체의 자원봉사자로 구성된 정착도우미제가 실시된다. 정착도우미제는 북한이탈주민의 편입 초기 지역정보제공, 생활안내 및 상담, 복지관과의 연계 등 초기 정착 생활을 돕는 역할을 하게 될 것이다.

〈표6〉 지역별 거주현황

지역	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기	강원
인원	2,204	341	261	225	107	246	81	1,008	138
지역	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계	
인원	110	177	158	149	90	95	31	5,421	

*2004년 12월 31일 하나원 시설보호중인 598명 제외.

〈자료〉 통일부, 「2005 통일백서」(서울: 통일부, 2005),p176

〈표7〉 정착지원 제도개선 주요내용

구분	기존내용	개선내용
사회적응 교육	☞ 청소년 별도 교육기관 없음 ☞ 사회적응교육 2개월	☞ 탈북청소년 특성화 학교 설립 ☞ 사회적응교육 3개월
초기 정착지원	☞ 정착금 지급 (기본금 160배, 가산금40배) ☞ 영구임대주택 제공	☞ 정착금에 인센티브 도입 - 기본금 하향(100배), 장려금 신설(50배) - 가산금 상향(50배) ☞ 국민임대주택까지 지원
사회 안전망	☞ 생계급여 우대 지원	☞ 일반인과 동등 적용
취업·취학 지원	☞ 직업훈련·취업에 대한 인센티브 미비 ☞ 지원기간 불분명	☞ 직업훈련·취업에 따른 장려금제 신설 - 대학지원기간 5년으로 설정 ☞ 전문대학 등 지원가능 대학 확대
거주지 보호	☞ 신변보호 담당경찰이 거주지 보호 업무까지 담당	☞ 정착도우미제 도입 - 신변보호와 거주지 보호 분리

(자료) 통일부, 「2005 통일백서」(서울: 통일부, 2005),p177

이와 같이 북한이탈주민에 대한 정부의 지원제도는 이들이 실제적인 초기생활에 도움이 되고 있으며 초기생활 적응의 안정적 측면에서는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다. 그러나 초기지원을 토대로 장기적 자립이 가능해져야 정책의 효율성을 인정할 수 있다. 그러므로 초기에 도움은 되지만, 장기적으로 자립과 적응의 발판이 되고 있지는 못하다. 이것을 극복하기 위해서 정부는 민간단체 참여를 권장하고 있다.²⁶⁾

2) 민간차원의 정착지원 현황

북한이탈주민의 증가가 계속 되면서 민간단체 차원의 정착지원은 사회적 요구로 다가왔다. 이미 민간단체들은 94년 이후 탈북 주민의 수가 증가하면서부터 북한이탈주민 정착지원에 참여하였으며 지금까지도 많은 참여와 지원을 해

26) 유광현, 앞의 글, 2003, p.34

주고 있다. 사실 그 동안 실행해 온 민간 및 종교단체의 활동은 하나하나 예시하기 힘들 정도로 다양하고 방대하다. 먼저, 정부 정착지원 시설인 하나원을 중심으로 체험 학습과 주말체험 프로그램 등 정부의 정착지원 프로그램에 적극적으로 참여하고 있다. 뿐만 아니라 거주지에서도 사회·종교 단체 등 민간단체에서 각종 생활상담 취업·결연 등 분야별로 다양한 특화된 지원을 해줌으로써 북한이탈주민의 안정된 정착을 지원하고 있다.

또한 2001년부터 북한이탈주민 밀집거주지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원 단체로 구성된 「북한이탈주민지원 지역협의회」가 현재 총 13개 지역에서 활동하고 있다. 지역협의회는 지역실정에 적합한 특화된 사회적응 정착 프로그램, 지역사회 안내 및 적응 지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 종합사회복지관의 각종 사회복지 서비스의 제공 등 다양한 활동을 전개하고 있다.²⁷⁾

본 연구자는 대학을 민간단체에 속하는 하나의 기관이라는 관점에서 출발하여 대학이라는 기관을 중심으로 활성화 방안을 제시하고자 하는 것이므로 민간차원의 정착지원 현황을 종교단체와 시민단체라는 두 기관을 기준으로 하여 현재 민간단체의 정착지원을 정리하고자 한다. 이는 현재 이루어지고 있는 민간단체의 정착지원이 이 두 기관이 주를 이루고 있는 이유에서도 다음과 같이 정리하는 이유이다. 또한 민간단체의 정착지원이 개별적이고 일회성으로 이루어지고 있기 때문에 커다란 사례를 중심으로 설명하겠다.

먼저, 종교단체들은 정부의 경제적 부담을 분담하는 차원에서 북한이탈주민에게 경제적 지원을 하거나 정부의 적응 교육프로그램에 함께 참여하고 있다. 물질적 지원은 큰 교회를 중심으로 이루어지고 있다. 생활비의 일부를 보조하거나 생활용품 등을 공급하기도 하고 직업훈련이나 결혼 상담 등을 병행하는 경우도 있다. 예를 들면 여의도 순복음 교회에서는 북한선교회를 통하여 북한이탈주민과 선교 연합회 내의 각 기관을 연결시켜주는 역할을 하고 있다. 취업상담소, 결혼상담소, 법 상담, 의료상담 등 기존의 조직을 활용하여 탈북주민을 지원하

27) 통일부, 앞의 글, 2005. p.176

28) 전광원, "탈북주민의 실태와 사회적응을 위한 지원방안", 동국대학교 석사학위논문, 2000 p.46-47

고 있으며, 선한 마리아회에서는 북한이탈주민 40여명에게 일정한 생활비를 지급하고 있다. 또한 하나원을 수료하게 되면 기독교, 천주교, 불교 등의 종교단체에서 기초적인 생활용품을 협조해 주기도 한다.²⁸⁾

다음으로는 대표적인 종교단체의 정착지원 세부내용이다. 물론 <표 8>에서 언급하는 이외에도 많은 종교 단체가 활동하고 있으나 대부분의 지원활동이 각 개인과 단체가 고립되어 개별적으로 지원하고 있는 특성 때문에 모든 활동을 기록할 수 없다. 이에 이기영(2001)의 ‘민간기관의 북한이탈주민 국내 정착지원의 활동내역’ 중 종교단체 부분만을 정리하였다.

<표 8>에서 보듯이 종교단체의 북한이탈주민 국내 정착 지원활동은 아직 체계적으로 이루어지고 있지 못하며 미비한 것이 현실이다.

<표8> 종교단체의 북한이탈주민 국내 정착지원 활동

(2001년 10월)

단체성격	단체명	자원봉사활동 내용	단체배경
결연협력 후원단체	한국기독교총연합회	교회결연	개신교
	한국복음주의협의회	교회결연	개신교
	기독교 대한감리회선부연회	교회결연	개신교
직접 서비스 제공 개별종교 기관	극동방송국	초기 정착시 생필품조달(현재 중단)	개신교
	한민족 복지재단	고향마을 (농촌공동체 정착사업)	개신교
	YWCA	북한이탈주민 대상 적응지원 자원봉사활동	사회단체(개신교)
	민족화해위원회	상담, 자매결연, 경조사지원 등 정착지원	종교단체(천주교)
	천주교 서울 대교구	방문 및 전화상담, 여성 및 청소년대상 적응지원	종교단체(천주교)
	개신교회들(영락교회 등)	직업훈련, 장학, 결혼상담, 취업알선, 신앙상담 등	종교단체(개신교)
	이주난민선교회	결연과 정착지원, 신앙상담	종교단체(개신교)
	선한사람들 (여의도 순복음교회)	생계지원, 정착교육 (자율모임, 봉사활동, 생활정착교육, 사회적응향상교육) 등	종교단체(개신교)
좋은 벗들	정착지원	종교단체(불교)	

<자료> 이기영, “북한이탈주민 지원을 위한 자원봉사활동의 의의와 중간평가,” 행정자치부 후원 북한이탈주민과 함께하는 자원봉사자 대회 자료집, 2001에서 종교단체의 정착지원 항목만을 추출한 사항임.

다음으로는 민간단체들의 북한이탈주민 정착지원에 대한 현황이다. 민간단체의 경우는 종교단체보다 조직이나 재정에 대해서는 부족한 실정이지만 북한이탈주민에 대한 인식이 보다 정확한 점이 장점으로 작용하고 있다.

현재 적극적으로 활동하고 있는 민간단체들의 대표적인 활동내용을 살펴보면 다음과 같다.²⁹⁾

‘북한인권시민연합’은 1999년 7월부터 탈북동포돕기 대학(원)생 자원봉사자 수련회를 실시하였다. 그 수련회를 통해서 다양한 분야의 대학생 자원봉사자를 육성하고 있다. 현재 7회까지 진행되고 있다. 이들의 구체적인 활동내용은 탈북 청소년 학습 및 생활지도(매주방문), 하나원 주말프로그램과 한겨레 통합교실을 운영하고 있다.

‘우리민족 서로돕기운동’은 ‘민족화합을 위해 일하는 사람들’이라는 50대 이상의 장년모임을 결성하여 2000년 상반기 중 관련 세미나를 개최하였다. 현재 30명으로 구성된 자원봉사모임을 구성하여 활동 중이며, 이 단체의 목표는 장년층의 경험과 전문성을 바탕으로 지원활동을 전개하려는데 있다. 이외에도 여러 단체가 개별적으로 활동하고 있다.

이와 같이 각종 민간단체 및 종교관련 단체를 중심으로 북한이탈주민과 관련한 다양한 모습의 지원 및 자원봉사활동이 꾸준히 전개되어 왔다. 특히 1990년대 들어 북한이탈주민의 수가 급격히 증가하면서 지원양상도 매우 다양하고 새로운 모습을 띠어 왔다. 그러나 지원사업은 자매결연, 생필품 등 일회성 위안행사 위주였고 단기적, 응급 구호적 성격이 강했다. 또한 지원사업을 하는 개인들과 단체들이 연계하지 못하고 고립되어 활동함으로써 경우에 따라서는 중복으로 경쟁적으로 지원사업을 하고 있다.³⁰⁾ 그리고 지원활동에 대한 피드백 기능도 아직 미흡하다. 특히 자원봉사자의 체계적 모집·확충·교육·배치의 과정을 정립하지 못한 채 관심있는 지원자 중심으로 활동하는 양상을 탈피하지 못하고 있다. 활동내용도 국지적이고 민간단체 중심의 자원봉사에 국한되어 전개되고 있다. 결국 아직까지는 북한이탈주민과 관련한 지원활동은 초기 단계에 머물

29) 유광현, 앞의 글, 2003, p.40을 업 데이트한 내용임.

30) 유광현, 앞의 글, 2003, p.40

고 있다.

결론적으로 북한이탈주민의 남한사회적응 정착지원에서 민간단체의 활동은 많은 한계점을 가지고 있다. 이는 정착지원의 주체들이 가지고 있는 자체적인 한계 역시 포함하는 것이다.³¹⁾

첫째, 민간단체들이 활동하는데 있어 전문적인 지식이 결여되어 있기 때문에 그 역할에 대한 명확한 인식이 이루어지지 않은 채로 지원사업을 실시하고 있다. 북한이탈주민을 구호 대상으로 보느냐 혹은 궁극적인 남한국민의 일원으로 보느냐에 따라 접근방법이 달라질 수 있으며, 또한 우리가 북한이탈주민을 어떻게 보호하고 지원하였는가는 통일과정 및 통일이후 사회통합에 매우 중요한 영향을 미치게 될 것이다.

둘째, 지원행사가 일회성으로 끝나고 있다. 즉, 자매결연, 생필품 지원, 생활보조금 지급이 활동의 주종을 이루고 있다.

셋째, 민간단체들이 북한이탈주민을 위해 순수한 차원이 아니라 각 단체들이 추구하는 목적달성의 일환으로 지원을 하고 있다.

이처럼 민간단체의 한계점은 북한이탈주민 정착지원에서 대학의 필요성으로 작용한다. 대학의 장점은 뒤에 언급하도록 하겠다.

2. 북한이탈주민 남한사회 적응현황

본 논문의 목적은 북한이탈주민의 남한사회에 대한 정착지원 기관과 프로그램 제시하기 위함이다. 그러므로 북한이탈주민의 한국사회 적응문제를 알아볼 필요가 있으며, 정착지원 프로그램의 필요성 여부와 나아가야 할 방향을 알아보기 위해 살펴볼 필요가 요구된다. 이에 따라 ‘북한이탈주민후원회’에서 실시한 사회적응 실태조사와 2004년 제250회 정기국회 국정감사 정책자료집인 ‘북한이탈주민 보호 및 정착지원 실태조사’를 중심으로 내용을 분

31) 오혜정, “남과 북을 이어주는 탈북자”, 『통일과 카톨릭 사회복지』, 21세기 카톨릭 사회복지 심포지움 자료집, 한국천주교주교회의의 사회복지위원회. 윤인진, 앞의 글, 2000, p.5, 유광현, 앞의 글, 2002, p.67 의 내용을 정리함.

석하였다.

1) 남한사회 적응현황

북한이탈주민후원회에서는 지난 2001년 5월 중순부터 약 2개월 동안 북한이탈주민 553명을 대상으로 사회적응 실태조사를 실시하였다. 조사결과 나타난 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 북한이탈주민들은 현재 남한생활에서 가장 어렵다고 느끼는 것은 무엇인지를 묻는 질문은 아래 표에서 보는 바와 같다.

〈표9〉 남한생활에서 어려운 점

번호	항 목	수	%
1	경제적 문제	145	18.3
2	취업문제, 직장생활 문제	98	12.4
3	친구, 형제, 친척이 없는 외로움	93	11.7
4	북한이탈주민에 대한 남한사람들의 편견과 부정적 시각	91	11.5
5	언어문제	65	8.2
6	문화적 차이(사고방식, 생활습관의 차이)	45	5.7
7	남한사회에 대한 이해의 부족과 그에 따른 적응의 어려움	34	4.3
8	북에 두고 온 가족과 고향에 대한 그리움	27	3.4
9	대인관계	21	2.6
10	건강문제	19	2.4
11	자녀의 장래문제	13	1.6
12	결혼문제	10	1.3
13	기타	132	16.6
합 계		793	100.0

〈자료〉 북한이탈주민후원회, “우리는 어떻게 살아가고 있나”, 사이버 소식지,
<http://www.dongposarang.or.kr/index.js>

전체 응답자 중에서 18.3%(793명중 145명, 복수응답가능)가 경제적 문제를 이야기 하였고, 12.4%(98명)가 취업이나 직장생활이라고 응답하였다. 다시 말해 남한사회가 절대적인 자본주의사회이다보니 경제적문제가 정착과정에서 가

장 어려운 문제임을 확인시켜 주었고, 다음으로는 외로움(11.7%), 남한 사람들의 편견과 부정적 시각(11.5%)의 순으로 응답하였고, 그 외에 언어문제, 문화적 차이, 남한사회에 대한 이해부족, 북에 두고 온 가족들에 대한 그리움으로 응답하였다.

북한이탈주민의 현재 취업 상황은 <표 10>에서 보는 바와 같다. 북한이탈주민의 취업인구 비율이 절반에 미치지 못하는 것으로 나타났으나, 학생 가정주부 고령자 등(134명)을 제외한 경제활동 인구(411명)중 취업자는 261명으로 취업률은 63.5%로 나타났다. 직장이 없는 사람들은 직장을 구하지 못하는 이유로 고령(21%), 능력부족 또는 적응부족(14%), 건강문제(13%)의 순으로 응답하였다.

<표10> 취업상황

번호	항 목	수	%
1	무직	150	27.5
2	정규직원	137	25.1
3	학생	90	16.5
4	임시직, 계약직 또는 일용직 직원	85	15.6
5	가정주부(또는 부양가족)	40	7.3
6	자영업	39	7.2
7	기타	4	0.7
합 계		545	100.0

<자료> 북한이탈주민후원회, “우리는 어떻게 살아가고 있나”, 사이버 소식지,
<http://www.dongposarang.or.kr/index.js>

하지만 직업은 이전에 비해 요식업, 기술직, 영업직, 운전, 자영업 등으로 다양해지고 있어서 북한이탈주민들의 사회분야 진출이 다양하게 늘어나고 있음을 보여주고 있다.

최근 2년 이내에 남한생활을 시작한 사람들 가운데 취업 경험이 있는 사람의 약 25%는 스스로 직장을 찾았지만 나머지 75%는 주변의 도움을 받아 취업하였다고 응답하여 정부기관이나 보호경찰 뿐만 아니라 민간단체의 역할이 중요

하며 상호보완의 취업지원체계의 구성이 필요하다. 직업 훈련은 보호 대상자 누구나 신청하여 취업을 위한 교육을 받는 지원제도로써, 취업 및 직장 생활을 유지하기 위한 모든 직종에 가능하며 훈련비와 훈련담당이 지급된다(단, 훈련수당 지급기간은 1년으로 제한됨). 또한, 조사 대상자중 직업훈련을 받는 사람은 전체의 약 35%이며 기능직 인력이 늘어나는 추세이고 중심적인 분야로 다양하게 이루어지고 있었다.

〈표11〉 직업훈련의 종류

번호	항 목	수	%
1	컴퓨터	39	27.3
2	요리	38	26.6
3	운전	11	7.7
4	자동차 정비	10	7.0
5	미용	10	7.0
6	용접	8	5.6
7	전기, 정보	7	4.9
8	정수기능	5	3.5
9	설비	3	2.1
10	무역실무	2	1.4
11	제과	2	1.4
12	도배	1	0.7
13	기타	7	4.9
합 계		143	100.0

〈자료〉 북한이탈주민후원회, “우리는 어떻게 살아가고 있나” 사이버 소식지,
<http://www.dongposarang.or.kr/index.js>

직업훈련의 종류로는 위 표에서 보는 바와 같이 컴퓨터와 요리가 가장 많았고 운전, 정비, 제과, 도배 등도 있었다.

조사에 응한 북한이탈주민들은 전체의 78.4%(431명)가 영구임대주택에 살

고 있으며 전세, 월세, 자가 등의 비율도 약 18%로 북한이탈주민들의 주거 형태가 다양화되고 있다. 주거에 대한 만족도는 68.2%가 만족하고 있다는 응답하여 주거환경에 대해서 상당히 만족하고 있음을 알 수 있다.

〈표12〉 종교 활동의 종류

번호	항 목	수	%
1	기독교(교회)	330	61.9
2	무교	166	91.3
3	천주교(성당)	120	3.8
4	불교(절)	12	2.3
5	기타	5	0.9
합 계		533	100.0

〈자료〉 북한이탈주민후원회, “우리는 어떻게 살아가고 있나” 사이버 소식지,
<http://www.dongposarang.or.kr/index.js>

북한이탈주민들은 위 표에서 보는 바와 같이 전체의 약 70%(362명), 최근에 입국한 사람들의 경우에는 87.3%(173명)가 종교생활을 하고 있으며, 그 중 대부분은 개신교를 종교로 가지고 있었다.

종교생활을 하고 있다고 응답한 사람들은 대부분 재정적인 도움보다는 인간 관계를 맺고 삶의 가치관을 형성하게 해주는 등 사회적응에 도움이 되며 특히 정신적 안정에 도움이 되기 때문에 종교생활을 한다고 대답하였다. 이러한 결과를 놓고 볼 때 종교생활은 정착과정에서 상당히 긍정적인 역할을 담당하는 것으로 보인다.

북한이탈주민들은 남한사회에 대하여 대체로 돈이 최고이지만(96%) 자신만 노력하면 성공할 수 있는 사회(약 75%)라고 여기고 있다. 남한에서의 만족도를 보면 〈표 13〉과 같이 종교 활동의 종류 ‘매우 만족한다’는 비율이 18%, ‘어느 정도 만족한다’는 비율이 30%로 나타나 비교적 긍정적인 만족도를 보이고 있다.

〈표13〉 남한생활에 대한 만족도

번호	항 목	수	%
1	매우 만족	95	18
2	어느 정도 만족	158	30
3	보 통	173	33
4	어느 정도 불만	69	13
5	기 타	34	6
합 계		529	100.0

〈자료〉 북한이탈주민후원회, “우리는 어떻게 살아가고 있나” 사이버 소식지,
<http://www.dongposarang.or.kr/index.js>

〈표14〉 지원이 더욱 필요한 분야

분야	백분율
정착금 지원	9.4%
영구임대주택 지원	12.7%
생계급여 지원	25.4%
직업훈련 지원	29.8%
의료급여 지원	5.5%
자녀교육 지원	7.2%
신변보호	1.6%
기 타	8.2%

〈자료〉 정의화, “북한이탈주민 보호 및 정착지원 실태조사”, 2004년 250회 정기국회 국정감사 정책 자료집, p.63

다양한 통계 등으로 보았을 때 우리 북한이탈주민에게 여전히 경제적인 측면, 특히 〈표 14〉에서 드러나듯이 취업과 직장문제가 시급히 해결해야 하는 문제로 나타났다. 25.4%로 나타난 생계급여의 지원은 경제적 자립부족으로 인한 연장선상에서 볼 수 있다. 결론적으로 북한이탈주민들이 경제, 사회, 문화 등 각 분야에서 사회의 한국 구성원으로 자리잡고 생활할 수 있도록 북한이탈주민 당사자들뿐만 아니라 정부와 민간 모두의 노력이 필요하다.

2) 사회적응 성패 요인

북한이탈주민 후원회에서 실시한 북한이탈주민 남한사회 적응현황을 살펴본 것이다. 이제부터는 그 자료와 문헌, 수기 등을 종합하여 남한사회 적응의 성공과 패인의 요인을 도출하고자 한다. 이는 크게는 북한이탈주민 정착지원 정책에서부터 작게는 뒤에 제기될 프로그램을 구성할 때 고려되어야 하는 요인이다.

현재까지의 북한이탈주민의 남한사회 적응에 관한 연구는 직접적으로 북한이탈주민 현황에 대한 관심의 초점보다는 통일을 준비한다는 차원에서 다각적이고 다양하게 연구가 되어져 왔다. 현재 북한이탈주민의 양상은 1990년 이전과는 다른 면과 그 수가 급증하면서 개인적 차원에서 사회구조적 차원에서 접근하여 남한사람 입장에서가 아니라 북한이탈주민의 심정상태를 이해하고 그것을 함께 품어 줄 수 있는 접근이 필요하다.

이러한 북한이탈주민의 성패요인에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경제적 요인이다. 심지어는 가족까지 남겨두고 탈북하여 남한으로 온 이들은 아무것도 없다. 또한 사회주의 체제에 익숙한 북한이탈주민들은 자본주의 시장체계가 아직 익숙하지 못한 상태이다. 결국 그들에게는 정부에서 지원한 정착금 뿐이다. 그만큼 정부의 정착금은 그들에게 전부이며 남한사회의 적응에 막대한 영향력을 끼친다. 그러나 북한이탈주민의 수가 급증함에 따라 북한이탈주민 지원정책이 계속적으로 바뀌었고, 특히 지원금이 적게 지급되던 시기에 입국한 사람들은 상대적으로 지원금이 많던 시기에 입국한 북한이탈주민에 비해 실제로 심리적 불만과 경제적 어려움을 겪고 있다.

〈표15〉 입국연도별 사회 경제적 적응수준

입국연도	0-93	1994	1995	1996	1997	1998
취업상황						
- 취업	82.4	46.9	58.3	61.3	40.6	45.0
- 미취업	0.0	28.1	25.0	32.3	42.2	55.0
- 학생	17.6	25.0	16.7	6.5	17.2	0.0
총계	17	32	24	31	64	20
월 평균소득						
- 50만 원 이하	11.8	40.9	30.0	33.3	57.1	0.0
- 51-100만원	41.2	45.5	50.0	42.9	34.3	100.0
- 101-200만원	35.3	4.5	15.0	9.5	2.9	0.0
- 201만 원 이상	11.8	9.1	5.0	14.3	5.7	0.0
총계	17	22	20	21	35	5
정착지원에 대한 만족도						
- 매우만족	11.8	7.4	0.0	11.4	12.9	10.0
- 어느 정도 만족	52.9	14.8	29.2	14.3	35.5	35.0
- 만족 안함	35.3	77.8	70.8	74.3	51.6	55.0
총계	17	27	24	35	62	20
남한생활에 대한 만족도						
- 만족	5.6	18.8	12.5	2.9	20.9	10.5
- 대체로 만족	72.2	37.5	33.3	32.4	56.7	52.6
- 대체로 불만족	22.2	31.3	50.0	52.9	19.4	26.3
- 매우 불만족	0.0	12.5	4.2	11.8	3.0	10.5
총계	18	32	24	34	67	19

〈자료〉 통일부 설문조사 (1998), p.254

윤인진, "북한이탈주민의 이해와 자원봉사", 2000, p.41

〈표 15〉는 입국연도별로 탈북자의 사회경제적 적응수준을 취업률, 월평균소득, 정착지원에 대한 만족도, 남한생활에 대한 만족도를 지표로 삼아 측정하였다. 이 표에서 일관되게 나타나는 것은 1994년을 기점으로 해서 이전에 입국한

사람들 간에 현저한 적응 수준의 차이를 보인다는 것이다. 예를 들어 1990-93년 입국자들의 취업률은 82.4%인데 반해 1994년 입국자들의 취업률은 46.9%에 불과하였다. 월평균소득의 경우에서도 100만 원 이상을 버는 사람들의 비율이 90-93년 입국자에서는 47.1%이었지만 1994년 입국자들에서는 13.6%에 불과하였다. 이 같은 객관적인 지표 말고도 탈북자들이 주관적으로 인식하는 적응의 수준에서도 1994년 입국자들이 정착지원과 남한생활에 대해서 불만족을 표시하는 비율이 현저하게 높았다.³²⁾

다시 말해 경제적 지원의 차이에 따른 적응과 만족 행태의 변화는 경제적인 요소가 북한이탈주민들의 적응에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

둘째, 남한 사람들이 북한이탈주민을 대하는 태도이다. 이 문제는 경제적인 문제보다도 더욱 관심을 기울여야 할 사항이다. 성공적인 적응사례를 보인 대부분의 북한이탈주민들 수기에서 찾아볼 수 있듯이 남한주민들의 따뜻한 관심과 세심한 배려는 그들의 적응문제에 있어 절대적인 요소로 등장하고 있다. 이러한 우리들의 관심과 도움은 수 십 년 동안 지내온 고향과 친척을 떠나온 북한이탈주민들에게 정서적인 안정과 심리적인 소속감을 제공하는 것이다.³³⁾

그러나 현재 우리는 북한이탈주민들을 민족의 일원으로서 생각하기 보다는 무관심과 냉정함 등 가족을 버리고 온 부정적 존재로 인식하고 행동하고 있다. 이러한 남한 주민들의 무관심과 편견은 북한이탈주민이 남한사회를 적응하는데 더욱 어렵게 하고 있다. 이처럼 남한 주민의 북한이탈주민에 대한 태도는 우리 제도적인 측면 못지않게 기능적 측면에서 매우 중요하다.

셋째, 끊임없는 자기노력이 필요하다. 북한이탈주민들은 여러 가지의 이유로 생명을 걸고 탈북하였다. 이처럼 남한사회에서 적응하는 문제 또한 생명을 걸고 달려들어야 살아남을 수 있는 것이다. 그 정신으로 살아간다면 빨리 적응할 수 있다는 것이다. 이는 북한이탈주민들의 수기에서 적응에 성공한 사람들이 보여주는 긍정적이며 끊임없이 노력하는 모습을 통해 알 수가 있다.

32) 윤인진, "북한이탈주민의 이해와 자원봉사", 2000, p.41

33) 한국문화정책개발원, "북한이탈주민의 사회적응을 위한 문화적 갈등 해소 방안연구", 1997, p.35

넷째, 북한이탈주민에 남한사회의 유대망의 존재여부이다. 대부분의 북한이탈주민들은 남한사회에서 새로운 인간관계를 형성하는데 어려움을 겪고 있다. 아무리 한 민족이고 같은 언어를 쓴다고 하여도 수십 년 동안 대립되는 체제에서 살아왔기 때문에 타지에서 새로운 인간관계를 개인적 차원에서 이끌어내는 것은 쉽지 않다. <표 15>와 같이 한 설문에 의하면 북한이탈주민들은 남한주민들과의 새로운 인간관계를 전체 응답자중 60.4%가 어려움을 겪고 있다고 말하고 있다. 또한 정착 초기에 소속감을 가질 수 있는 집단에 소속되고 안정적인 후원자가 존재하는 것이 적응에 영향을 미친다고 분석³⁴⁾된 결과도 있다.

<표16> 남한사람들과의 새로운 인간관계를 맺는 것은 어렵다.

응답내용	응답자(명)	%
매우 그렇다	22	15.8 %
대체로 그렇다	62	44.6 %
별로 그렇지 않다	42	30.2 %
전혀 그렇지 않다	13	9.3 %

<자료> 정의화, “북한이탈주민 보호 및 정착지원 실태조사”, 2004년 250회 정기국회 국정감사 정책 자료집, p.63

다시 말해서 정착 초기에 사회단체에 귀속하여 여러 행사나 봉사활동에 참여하는 것이다. 이는 사회단체에 한 구성원으로서 남한 주민들과 쉽게 가까이 할 수 있으며 북한이탈주민이 남한사회 정착에서 겪는 어려움 중의 하나인 외로움으로부터 탈피할 수 있다.

또한 사회적 연결망은 정보, 자본, 기술 등과 같은 자원에의 접근성을 향상시킨다. 앞서 언급한 바 있듯이 종교단체에서 활동하는 것도 이와 같은 상황이라 말할 수 있다. 또한 여러 행사와 봉사활동 등에 적극적으로 참여하면서 사회문화적 측면에서의 적응문제를 극복하고 있다.

다섯째, 전문기술이 필요하다. 남한은 자본주의사회로서 무한경쟁사회이다. 국가와 여러 단체에서 직업을 알선해 주지만 대부분 적응하지 못하고 직장을

34) 김형태, 앞의 글, 2004, p.39

그만 두는 예가 많다. 그 이유는 여러 가지가 있지만 크게 두 가지로 말할 수 있다.

먼저, 알지 못함으로 오는 부적응 문제이다. 현재의 직업교육은 근시안적이고 기본적인 차원에서의 직업교육이 이루어지고 있다. 단순히 기술을 가르치고 실력으로서가 아닌 정착차원에서 취업을 시키고 있다. 이는 그 기술에 배경지식이나 기본이 없기 때문에 곧 직장에서의 어려움으로 부딪히며 남한사회의 부적응으로 직결하게 된다.

다음으로 북한이탈주민의 탈북의 변화된 원인처럼 그들은 삶의 질차원에서 남한사회로 이주했다. 이는 그들에게 더욱 폭넓게 그들의 관심분야와 고차원적인 직업을 가질 수 있는 직업교육으로의 전환이 필요하다. 이에 고차원적이고 근본적인 직업교육을 할 수 있는 대학의 참여가 절실하다.

지금까지 북한이탈주민이 남한사회에 적응하는데 영향을 미치는 요인들에 대해서 언급하였다.

IV. 대학의 북한이탈주민 정착지원 활성화 방안

대학입시에서 봉사활동이 하나의 기준으로 등장하고 비중이 커지는 등 대학은 학문적인 연구뿐만 아니라 사회의 봉사의 요구에도 차츰 부응하고 있다. 최근 들어 각 대학은 '지역사회의 도서관 개방', '벽 허물기 운동' 등 지역사회에 책임 있는 구성원으로서의 역할을 위해 노력하고 있으며, 사회봉사 관련 수업과 대학의 사회복지관과 봉사단 등으로 사회봉사에 관심을 갖고 있다.

이처럼 대학은 사회의 엘리트로서 그에 걸맞은 의무와 책임이 강요되고 있다. 이러한 사회분위기에 맞춰 대학은 북한이탈주민의 정착지원에도 관심을 갖고 적극적으로 참여하여야 한다. 우리사회의 염원인 통일정책의 일환으로도 그렇거니와 하나의 사회구성원의 적응이라는 관점에서 대학의 참여는 필연적인 것이다.

현재 대학은 북한이탈주민의 정착지원에 적극적으로 참여하고 있지 않다. 참여하고 있다고 하더라도 사회봉사의 한 부분에서 이루어지고 있는 실정이다. 그러나 체험학습 프로그램 등의 개발을 통하여 정부의 교육훈련을 지원한 예도 있다. 바로 중앙대학교에서 운영한 ‘남북한 통합교실’ 이다.

남북한 통합교실에서는 남한과 북한의 가계부 작성이라는 형식을 통해 남한 주민과 탈북 주민 모두 남북한의 사회문화적 특성에 관한 살아있는 지식을 얻을 수 있도록 준비하였다. 아직 조사기관에 있는 북한이탈주민들이 이 모임에 참여하여 이미 정착해 있는 북한이탈주민 그리고 북한이나 북한이탈주민에 관심이 있는 남한주민들과 함께 만나 북한과 남한의 일상적인 경제활동에 대해 이야기 하는 것이다.³⁵⁾

이 프로그램은 통일에 관한 논의가 경직되어 있고 북한이탈주민과 남한 주민이 실제적으로 만날 기회가 거의 없었던 당시로서는 남북한이 사회 문화적 통합의 문제에 관심이 많은 연구자와 학생, 일반인들에게 열린 통일 논의의 기회를 마련해 주었다.

또한 북한이탈주민과 남한주민이 인간적으로 교류할 수 있는 좋은 기회였을 뿐만 아니라 탈북주민에 대한 사회 적응 교육의 필요성과 방향을 제공하고 이에 대한 논의를 수렴하는데 결정적인 기여를 한 것으로 보인다.³⁶⁾

현재 이 프로그램은 남한주민과 국내 최초로 대학에서 행해진 북한이탈주민 정착지원 프로그램의 일환으로 긍정적인 평가를 받고 통일부의 사회 적응 프로그램에 흡수되었다.

이 이외에는 하나원에서 직업훈련과정 중 안성두원공과대학에서 자동차 정비·용접·목공·CAD·그래픽디자인 등의 실습적인 부분에서 교육훈련에 참여한 예 등이 있다.

이처럼 대학의 북한이탈주민 정착지원이 거의 이루어지지 않고 있지만 시민 단체의 북한이탈주민 정착 지원 프로그램에서 대학생들은 적극적으로 참여하고

35) 중앙대학교 체제적응센터, 통합교실소식지, 제1권 1호, 제1권 2호, 제3권 1호, 1997, 참고.

36) 전광원, 2000, p.47-48

있다. 이는 대학교가 다른 기관들보다 가지는 장점이라고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구자는 북한이탈주민의 정착지원에서 대학의 참여에 더욱 힘을 싣기 위해서 대학의 적합성을 설명하고 북한이탈주민의 사회적응 성패요인을 고려하여 대학에서 가능한 프로그램을 제시하려고 한다.

1. 북한이탈주민 정착에서 대학의 적합성

현재 이루어지고 있는 종교단체와 시민단체의 민간차원의 정착지원이 가지는 한계점에 대비하여 대학은 많은 장점을 가지며 북한이탈주민의 정착지원에 적합성을 가지고 있다.

첫째, 체계적인 조직과 풍부한 시설·설비를 가지고 있다. 대학은 이미 운영되고 있는 하나의 교육기관으로써 행정적으로 체계적인 조직과 시스템을 가지고 있다. 또한 넓고 풍부한 설비와 시설을 보유하고 있다. 북한이탈주민의 수가 점점 증가할 경우 현재 포화상태인 정부의 수용시설만으로는 부족할 것이다. 이에 한 연구자는 교회 수련소 등 관련시설의 이용을 방안³⁷⁾으로 내세웠던 것처럼 이는 대학의 시설 역시 이러한 방안을 지원할 수 있다. 기숙사와 같은 숙박 시설 뿐만 아니라 교육 할 수 있는 강의실과 그에 필요한 설비까지 완벽하게 갖추고 있다.

둘째, 고차원적이고 풍부한 인적자원을 가지고 있다. 현재 민간단체 뿐만 아니라 정부 정착 시설인 하나원에서 조차 교육 인원이 부족한 실정이다. 또한 북한이탈주민과 접촉하고 교육하는 인원의 질은 북한이탈주민의 정착에 영향을 미치므로 우수한 인적자원의 필요가 절실하다. 이는 북한이탈주민이 어떤 담당 형사를 만나느냐가 사회적응 초기단계에 큰 영향을 미친다³⁸⁾는 사실은 이를 증명한다. 다시 말해 대학은 전국에 1,267,582명³⁹⁾이 있으며 이 인원들은 일반인들보다 북한이탈주민에 더 큰 관심과 전문성이 있는 우수한 인력들이다. 더욱이

37) 고유환, "탈북자 문제와 불교", 「교불련집」, 2002, p.110

38) 윤인진, 앞의 글, 2000, p.39

39) 통계청, 2004년도도의 재학생만을 기준으로 한 수치임. http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi

대학은 이러한 인원들을 학점과 장학금 등의 다양한 요소로서 구속력 이 있고 강력히 운영할 수 있는 능력까지 가지고 있다는 점에서 대학의 인적자원은 어떠한 기관보다 장점이 된다.

셋째, 다양한 분야의 프로그램과 행사를 가지고 있다. 본 논문의 2장에서도 언급했듯이 최근의 북한이탈주민은 더 나은 삶이라는 공통분모는 있지만 다양한 탈북의 원인을 가지고 있으며 다른 출신배경 등 각 개인들의 상황이 다르며 이는 이해정도와 적응의 속도에서 차이를 보이기 때문이다. 이러한 북한이탈주민들을 재사회화시키기 위해서는 일반적인 하나의 틀 안에서는 어렵다. 이에 대학은 다양한 전공학과와 동아리를 중심으로 다양한 취미활동 조직, 세미나, 봉사활동, 축제 등 세분화되고 다원적인 프로그램이 준비되어 있다. 물론 이러한 프로그램들이 북한이탈주민을 위한 것은 아니지만 그들이 관심 있는 조직이나 프로그램에 참여하여 사회적 유대감을 형성하고 자유롭게 남한사회의 문화를 접하며 문화적 이질성을 극복하는 것에 있어서 도움이 된다. 또한 이러한 기록은 통일 후 각 분야의 이질성 극복에도 도움이 될 것 이다.

넷째, 북한이탈주민 중 대학생들과 어울릴 수 있는 20-30대가 차지하는 비율이 높다. 북한이탈주민의 적응과정에서 남한 또래의 존재는 적응의 성과에 영향을 끼치는 요인이다. 한 연구결과 남한친구와의 관계가 긍정적인 경우 사회적응을 보인 비율이 거의 80%였고, 남한친구와의 관계가 부정적인 경우 사회 부적응을 보인 비율이 거의 90%에 달했다는 결과를 통해서도 나타난다. 이는 남한에 편입되어 남한의 친구들과의 관계형성이 남한사회에서의 밀접한 관련이 있음을 시사한다.⁴⁰⁾

다섯째, 대학은 사회의 재사회화 장으로 사회의 여론을 주도하는 집단이다.⁴¹⁾ 북한이탈주민의 적응에 가장 걸림돌이 되는 것은 경제적인 문제나 생활에 관련한 문제들보다도 남한주민들의 편견이다. 이는 정착지원에서 정착지원금이나 재사회화보다 선행되어야 하는 것이 그들을 바라보는 우리의 올바른 시선과 따뜻한 손길인 것이다. 대학이 국민의 여론을 선도하고 주도해 간다고 했을 때

40) 김형태, 앞의 글, 2004, p.87

41) 박선아, "북한이탈주민의 사회적응정책에 관한 연구", 단국대학교 석사학위논문, 2001, p.58-59

대학생들의 북한이탈주민 관련 교양과목을 개설하는 등 북한이탈주민에 대한 교육을 장기적으로 시행한다면 사회적인 북한이탈주민에 대한 이미지와 시각이 변할 수 있을 것이다.

2. 대학의 정착지원 활성화 방안

지금까지 대학이 북한이탈주민의 정착지원에 적합한 이유에 대해서 알아보았다. 다음으로는 이러한 장점을 살려 대학에서 시행할 수 있는 활성화방안을 언급하도록 하겠다.

1) 졸업학점을 이용한 '북한이탈주민 지원학점'

졸업학점으로 인정되는 '북한이탈주민 지원학점'을 부여하는 북한이탈주민 자원봉사와 관련된 교과목을 개설·운영할 것을 적극 검토해야 한다.

현재 대학에서의 통일교육이 거의 이루어지지 않고 있는 상황에서 북한이탈주민 자원봉사와 관련된 신설 교과목 개설은 매우 의미 있는 작업이라고 생각된다. 이러한 교과목의 형식은 현재 각 대학들이 시행하고 있는 사회봉사학점의 프로그램에서 그 대상을 북한이탈주민으로 확대·독립하면 쉽게 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

그 예로 논자가 한양대학교에서 시행되는 사회봉사학점 프로그램을 토대로 대학교의 학점 시스템을 고려하여 북한이탈주민 학점 프로그램으로 전환해 보도록 하겠다.

〈표17〉 북한이탈주민 자원봉사 교과목(안)

북한이탈주민 자원봉사 교과목 운영 계획 (안)	
교 과 목	북한이탈주민 자원봉사
이수학점	1학점 (Pass 또는 Fail) - 수강신청 허용 최대학점을 초과할 수 있고, 졸업이수 학점에 포함 됨
수강대상	재학생 (전 학년, 전 학과)
북한 이탈주민의 기본적인 교육	- 교육일시 : 2005년 X월 X일(수), X일(목) 중 택일 (오후 6시 ~ 7시30분까지) - 교육장소 : ----- - 교육대상 : 북한이탈주민 자원봉사 수강 신청자 전원 <미 참석시 "Fail" 평가> - 교육내용 : 북한이탈주민에 대한 기본적인 교육
활동민간단체 오리엔테이션	2005년 X월 XX일(금) 또는 X일(토) 봉사활동기관단체 일정에 따라 반드시 참석 <미 참석시 "Fail" 평가>
활동기간	2005년 X월 XX일(월)부터 2005년 X월 XX일(일)까지 10주간 활동 (총 30시간 이상 활동)
활동평가회	북한이탈주민 자원봉사활동 종료 후 일정에 따라 활동평가를 함 <미참석시 "Fail" 평가>
활동보고서	2005년 X월 X일(목)까지 (제출기한 엄수 / e-mail 제출 불가) ※ A4지 2매 분량(규정서식)으로 직접 제출 <미제출시 "Fail" 평가>
활동평가	다음의 기준에 따라 Pass/Fail 로 평가 1. 북한이탈주민 자원봉사 기본소양교육 및 봉사기관단체 오리엔테이션 참석 결과 2. 북한이탈주민 자원봉사(출석여부) - 30시간 이상 활동 3. 북한이탈주민 자원봉사태도 - ①책임성 ②성실성 ③친화성 ④성취도 4. 북한이탈주민 자원봉사 활동 평가회 참석 결과 5. 북한이탈주민 자원봉사 보고서 제출 결과 (활동종료 후 제출) ※ 봉사활동평가 결과 - P (Pass) / F (Fail) 표기
특전	1. 북한이탈주민 자원봉사 우수자 장학금 지원 2. 북한이탈주민 자원봉사 이수증명서 발급

〈자료〉 이 자료는 논자가 학교에서 시행되는 사회봉사학점 프로그램을 토대로 대학교의 학점 시스템을 고려하여 북한이탈주민학점 프로그램으로 전환한 것임.

위 <표 17>과 같이 ‘북한이탈주민 정착지원 학점’ 프로그램은 전 학년과 모든 전공의 학생들이 들을 수 있도록 하며, 학점의 이수 여부는 Pass / Fail로 결정한다.

여기서 주목할 부분은 자원봉사 현장에 가기 이전에 반드시 북한이탈주민에 대한 교육을 실시한 이후에 하여야 한다. 북한이탈주민 자원봉사는 물론 기존의 자원봉사의 대상이 분명히 차별화되어야 한다. 또한 북한이탈주민에 대한 지식과 준비없이 바로 자원봉사 현장에 투입되면 자원봉사자 자신이 ‘학습’ 당하거나 오히려 교육받는 경우가 일어날 수 있기 때문이다.

현재 자원봉사 인력의 부족으로 2-3일의 단기간 오리엔테이션 과정을 마치면 바로 자원봉사 현장에 투입되고 있는데, 그 결과 이러한 경우가 종종 일어나고 있다.⁴²⁾

또한 학점과 장학금 등의 보상차원의 문제를 해결하는 것이다. 대학의 특성상 위와 같은 요소들은 대학이 많은 대학생들을 효율적으로 운영할 수 있게 한다.

마지막으로 종료 후에는 보고서를 제출하도록 하여 개선점과 북한이탈주민 적응에 대한 연구 자료로 이용하여야 한다. 이는 후에 통일의 과정에서 귀중한 자료로 쓰여질 것이다.

이처럼 각 학교의 사회봉사 교과목의 형태로 북한이탈주민의 자원봉사 교과목을 개설하여 운영해 나갈 수 있다. 이때 프로그램은 시민단체의 프로그램을 이용할 수도 있겠으며 지역사회의 복지관을 통하여 새로운 프로그램을 개발하는 것도 좋은 방법이라 하겠다.

2) 대학생의 북한이탈주민 정착도우미 참여

대학이 속해있는 지역의 북한이탈주민 정착도우미 역할을 수행하는 것이다. 올해부터 시행되는 정착도우미 제도는 하나원에서 3개월간의 교육을 마친 탈북

42) 김영수, “북한이탈주민 한국사회정착의 과제와 전망”, 심포지엄-남북화해의 시대, 북한이탈주민을 어떻게 바라볼 것인가?, 2002, p.15

자를 가족 1세대 당 2명의 정착도우미로가 6개월간 남한사회 적응에 필요한 도움을 주는 제도로써 민간차원의 자원봉사인원이 많이 필요할 것으로 예상된다.

또한 대학생이 어울릴 수 있는 20-30 연령대가 많다고 했을 때 대학생이 정착도우미의 역할을 수행하는 것은 적응차원에 있어서나 안정적인 인원을 제공하는데 있어서 장점이 될 수 있다.

다른 정착도우미보다 대학생의 경우 전문적인 지식과 자신의 대학교의 많은 조직과 친구들이 있기 때문에 단순히 버스를 타고, 장을 보고, 공과금을 내는 것뿐만 아니라 함께 체육활동과 놀이를 같이 할 수 있다. 이는 정착도우미로써 북한이탈주민에게 더욱 가깝게 다가갈 수 있음을 말한다.

이에 대학은 정착도우미의 역할을 맡은 학생들에게 사회봉사의 학점이나 장학금 등을 제공하는 것은 빠져서는 안 되겠다.

3) 기숙사를 이용한 그룹 홈 프로그램

학교 기숙사를 이용한 그룹 홈 제도를 운영하는 것이다. 먼저 그룹 홈 제도란 사회생활에 적응하기 힘든 장애인이나 노숙자 등이 자립할 때까지 소규모 시설에서 공동으로 생활할 수 있게 하는 제도이다.⁴³⁾

다시 말해 대학교는 넓은 공간과 시설적인 부분에서 풍부하기 때문에 기숙사와 같은 숙소를 제공하고 기본적으로는 남한학생들과 같이 사용하므로 해서 자연스럽게 어울리고 이야기할 수 있는 환경을 제공하는 것이다. 또한 기숙사의 형태가 2인실이나 4인실 등의 형태이기 때문에 룸메이트가 있기 때문에 더욱 마을을 열고 가까이 갈 수 있다.

그리고 프로그램에 있어서는 일반적인 그룹 홈 시스템과는 달리 룸메이트학생을 동행하면서 강의도 청강을 하는 등 군대식으로 말하자면 '전우조'⁴⁴⁾와 같은 형식을 펼 수 있겠다. 이외의 프로그램은 각 학교의 사회복지과 학생들로서

43) 네이버 백과사전, <http://100.naver.com/100.php?id=777174>, 2005. 8. 12

44) 네이버 지식인 참조.

http://kin.naver.com/browse/db_detail.php?d1id=6&dir_id=607&eid=4CRNcTOoQ6f4sypKleZJqNBVxVihbIf&ts=1051241870&from=2

운영하는 방안이 있겠다. 이때의 룸메이트는 북한이탈주민의 관심전공을 고려하고 인적사항을 비교하여 결정하도록 해야 한다.

이러한 그룹 홈 제도는 그룹 홈에 거주하는 북한이탈청소년들이 전반적으로 대부분 사회적응을 보이는 결과를 통해 접근한다. 이는 그룹 홈이 소규모의 생활시설로서 안정적인 주거지를 제공할 뿐만 아니라 정서적인 지지원의 확보가 용이하기 때문이다. 이러한 그룹 홈이 가족이 없는 북한이탈주민에게 뿐만 아니라 가족이 있다 할지라도 가족과의 관계가 부정적일 경우 한시적인 생활시설로서 그룹 홈을 제공할 필요가 있다는 것을 의미한다. 특히 그룹 홈은 소규모로 운영될 뿐만 아니라 지속적이고 안정적인 주거 환경을 제공하며 그룹 홈은 적극적으로 활용⁴⁵⁾되어야 할 것이다.

4) 북한이탈주민들 관심 분야의 동아리에 참여

북한이탈주민들의 관심 분야의 동아리에 참여를 이끌어 내는 것이다. 북한이탈주민은 모두 각기 다른 상황과 능력, 배경을 가지고 있으며 결정적으로 관심의 분야가 모두 다르기 때문에 다양한 조직과 프로그램이 필요하다. 대학은 다양한 동아리를 구성하고 있으므로 해서 이러한 요구를 충족시킬 수 있다.

이러한 북한이탈주민의 동아리 활동은 문화생활에 느끼는 어려움을 해소하며, 같은 관심을 가진 사람들끼리의 모임이기 때문에 이를 매개체로 하여 더욱 쉽게 서로에게 다가갈 수 있다. 한편 관심분야에서 생겨나는 이질성에 대해서는 토론하게 되며, 이는 통일 이후 논의되어야 하는 각 분야의 이질성 극복문제에 선행 경험으로 후에 자료로 사용될 것이다.

독일의 경우에 이주민들을 체육동호회에 가입하여 활동하게 함으로써 공동체의식을 함양하고 접촉을 통해 자기발전과 성취욕을 북돋을 수 있도록 하였다.⁴⁶⁾

45) 김형태, 앞의 글, 2004, p.153

46) 이덕배, “북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구 - 독일사례와 비교를 중심으로”, 단국대학교 석사학위논문, 2003, p.43

5) 북한이탈주민 대학생의 유치

대학은 북한이탈주민 대학생을 대상으로 특례입학제도와 입시설명회 등의 활동으로 북한이탈주민 대학생의 입학에 도와 적극적으로 수용하여야 한다. 북한이탈주민들의 사회적응훈련기간 3개월 너무도 짧은 시간이며 장기적이고 추가적인 재사회교육이 필요하다는 것은 이미 누구나 알고 있다. 그러나 자원적인 한계가 있기 때문에 그렇게 하지 못하고 있는 것이다.

그렇지만 북한이탈주민의 대학교 입학은 4년 동안의 재교육 기간을 보장해 주며, 그 기간 중에 남한학생들과 자유로운 교제와 남한의 사회문화를 체험하는 기회가 주어진다. 이는 북한이탈주민의 정착에 필요한 요인을 모두 포함하고 있다고 볼 수 있으며 이러한 과정을 겪은 북한이탈주민들은 남한사회의 다른 북한이탈주민보다 월등한 적응을 보였다. 또한 이들은 우리가 소위 말하는 ‘인맥’, ‘학연’ 등의 사회적 연결망이 넓게 확장되어 이를 이용하여 정보, 자본, 기술 등과 같은 자원에 접근성을 향상시킨다.⁴⁷⁾

한편으로는 북한이탈주민의 대학에 대한 요구도 더욱 커질 것이기 때문이다.

먼저, 남한사회의 과잉교육열과 고학력주의의 만연은 남한사회에 새롭게 적응하는 북한이탈주민에게도 교육열을 부추기는 원인으로 작용할 수 있고 실제로 1990년대 중반이후 북한이탈주민의 가족단위의 입국이 크게 증가하면서 청소년기와 청년기에 속한 그들의 자녀교육에 부모의 관심이 높아지고 있다. 이렇게 볼 때 앞으로 북한이탈주민 대학생의 비율이 지속적으로 증가할 것임을 예측해 볼 수 있겠다.⁴⁸⁾ 또한 북한에서 먹고살기도 바쁜 경제적인 어려움과 신분상의 제약으로 인해 공부를 하고 싶어도 할 수 없었던 배움의 굶주림을 경험하였기에 남한사회에서 대학진학에 대한 욕구가 강하다.⁴⁹⁾

이에 따라 각 대학들은 북한이탈주민의 대학 편입학을 위한 입시설명회나 진학 자료집 같은 대학에서 주관하는 입학관련 프로그램이 마련되어야 하겠다.⁵⁰⁾

47) 윤인진, 앞의 글, 2000, p.39

48) 이해경, “북한이탈주민 대학생의 학교생활에 관한 체험 연구”, 이화여자대학교 석사학위 논문, 2003, p.8

49) 이해경, 앞의 글, 2003, p.56

50) 이해경, 앞의 글, 2003, p.158

6) 북한이탈주민 관련 교양 개설

북한이탈주민 관련 교양과목을 개설하여 남한 학생들에게 북한이탈주민에 올바른 가치관을 정립시키는 것이다. 우리 사회에서 대학은 현재사회에 여론을 형성해 가고 영향력이 큰 집단 중의 하나이며 미래에는 이 사회를 이끌어 가야 할 주역이다. 또한 결국 통일이후 북한주민들과 통합을 이룩해야 하고 함께 살아가야 할 주체이다.

이러한 대학생들이 통일문제와 북한이탈문제에 관심을 갖고 올바른 가치관을 형성한다면 우리사회에서도 통일과 북한이탈주민에 대한 올바른 인식이 형성될 것이다.

그러므로 대학에서는 통일과 북한이탈문제에 대한 올바른 가치관 형성을 위해 보다 많은 세미나와 관련교양 등을 통해서 대학생들의 올바른 가치관 형성을 도와야 할 것이다.

지금까지 북한이탈주민의 정착지원에서 대학의 활성화 방안으로의 프로그램을 제시해 보았다.

V. 결 론

1. 연구의 한계점

본 연구의 한계점은 먼저 한 명의 대학생이라는 한 개인에 의한 연구이므로 설문과 조사 등의 현황에서 이미 조사되어 있는 자료를 인용하였다.

또한 지금까지 대학의 북한이탈주민 정착지원 참여에 대한 연구가 희박했기 때문에 연구의 주제가 다소 폭넓은 측면으로 전반적인 연구가 요구되었다. 뿐만 아니라 북한이탈주민 정착지원에 대한 사항은 거의 자료가 희박하며, 이루어지고 있는 것들도 대학생들의 개인적인 차원에서 이루어지고 있기 때문에 정확한 사례를 언급하지 못하고 활성화 방안에서 머무르는 차원이다. 더욱이 활성화 방

안에서 제시 되는 프로그램은 각각 연구될 수 있는 주제이지만 북한이탈주민 정착지원에 대학의 적합성의 설득력을 더하기 위해 제시한 활성화 방안이며 후에 개별적인 연구가 필요할 것이다.

2. 연구의 요약

논자는 얼마 전 광복절에 있었던 위성이산가족상봉 속에서 통일의 절실함을 느꼈다. 논자 뿐만 아니라 우리 민족 구성원이라면 누구나 이를 느꼈을 것이다. 그러나 우리는 간절한 바램 뿐, 행동은 모순 되고 있었다. 바로 북한이탈주민에 대한 무관심이 그것이다. 북한이탈주민에 대한 관심과 정착문제는 통일의 또 다른 이름인 통합이라는 관점에서 볼 때 매우 중요한 문제이다. 그들과 우리 사이의 갈등과 이질성을 극복하고 화합하는 것은 후에 있을 전체 북한주민과의 화합을 상징한다. 이처럼 북한이탈주민의 문제는 통일의 과정이라고 볼 수 있다.

본 연구는 북한이탈주민의 수가 급격히 증가하면서 민간단체의 정착지원이 필요해짐에 따라 대학의 북한이탈주민 정착지원에 적극적인 참여를 이끌어 내려고 하였다. 이에 대학이 가지고 있는 장점을 연구하고 이러한 장점을 활용 할 수 있는 프로그램을 제시하였다.

최근에 대학은 지역사회들로부터 사회봉사의 의무를 요구받고 있는 상황이다. 이는 노블레스 오블리제(Noblesse Oblige)처럼 사회의 엘리트 계층으로서 그에 따른 책임과 봉사는 필연적인 의무이기 때문이다. 이처럼 북한이탈주민에 대한 정착지원도 같은 입장이며 대학의 참여는 당연한 것이다.

대학은 북한이탈주민의 정착지원에 적합한 요인들을 가지고 있었다.

첫째, 체계적인 조직과 풍부한 시설·설비를 가지고 있다. 이미 체계적으로 조직이 되어있기 때문에 어떠한 프로그램의 개설과 운영이 용이하며 설비와 시설은 하나원의 수용인원과 늘어나는 현황을 고려해 봤을 때 큰 장점이 될 수 있다.

둘째, 고차원적이고 풍부한 인적자원을 가지고 있다. 현재 정부차원의 '하나원'에서 조차 인원이 부족하다고 한다. 그러나 대학에는 전국에 1,267,582명의

우수한 인적자원이 있으며 그 인원들을 구속력 있게 운영할 수 있는 당근과 채찍을 가지고 있다.

셋째, 다양한 분야의 프로그램과 행사를 가지고 있다. 탈북의 배경과 경로, 그리고 계층에 따라 다양한 북한이탈주민에 맞춰 북한이탈주민의 정착 프로그램을 계획할 수 있다.

넷째, 북한이탈주민 중 대학생들과 어울릴 수 있는 20-30대가 차지하는 비율이 높다. 이는 북한이탈주민들이 남한의 친구가 있을 경우 적응에 긍정적인 영향을 끼치기 때문이다.

다섯째, 대학은 사회의 재사회화 장으로 사회의 여론을 주도하는 집단이다. 대학은 북한이탈주민에 관심을 갖고 많은 연구와 토론을 하여 우리사회가 북한이탈주민에 관심을 갖고 올바른 인식을 갖게 하기 위해 앞장서야 할 것이다.

대학의 북한이탈문제 정착지원 문제는 대학이 가지는 사회의 의무차원에서 지금의 소극적인 모습을 탈피하여 적극적인 모습을 보여야 한다. 또한 문화적 차원과 삶의 질 향상에 부응하는 북한이탈주민 정착지원의 체계를 구축하기 위해서 민간차원에서 대학만큼의 책임자는 없다.

대학은 자신들이 가지고 있는 자원을 잘 파악하고 활용하여 북한이탈주민 정착지원에 적극적으로 참여해야한다. 물론 본 연구의 목적상 대학중심의 북한이탈주민 정착지원에 대해 논의했지만 그들의 정착문제는 대학뿐만 아니라 모든 단체와 개인이 관심을 갖고 서로 통합하여 북한이탈주민, 더 나아가 북한주민과의 갈등과 이질성을 극복하고 화합해야 한다.

마지막으로 논자는 북한이탈주민의 정착에 있어서 경제적인 요인보다도 남한 주민의 관심과 배려가 가장 중요한 요인이라 확언한다. 어떠한 프로그램 보다 우리국민 모두가 그들이 어려울 때 손을 내밀어 준다면 그들의 적응문제는 그리 어려운 일이 아니다. 지금은 우리가 만들어 놓은 울타리를 걷고 북한이탈주민 뿐만 아니라 재외동포, 장애인 등 사회의 약자들을 끌어안을 수 있는 개방된 민족이 되었으면 한다.

【참고문헌】

1. 단행본

- 이우영 외 2인 “북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구”,
(서울: 민족 통일연구원, 1996)
- 조천현 “탈북 경로의 유형 및 실태와 현황 - 생계형 탈북에서 질 향상 위한
형태로 급증”, 「북한」(2002년 10월호)
- 윤여상 “탈북자를 위한 수용시설과 적응 프로그램 개발”, 「북한」, (2002년
10월호)
- 윤인진 “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근”, 「한국사
회학」제33집(가을호), 1999
- 전우택 “탈북자들의 주요 사회 배경에 따른 적응과 자아 정체성에 관한 연
구”, 「통일연구」, 1997
- 김영수 “북한이탈주민 한국사회정착의 과제와 전망”, 심포지움-남북화해
의 시대, 북한이탈주민을 어떻게 바라볼 것인가?, 2002
- 정의화 “북한이탈주민 보호 및 정착지원 실태조사”, 250회 정기국회 국정
감사 정책 자료집, 2004
- 고유환 “탈북자 문제와 불교”, 「교불련집」, 2002
- 통일부 「2005 통일백서」(서울: 통일부, 2005)
- 중앙대학교 체제적응센터, 통합교실소식지, 제1권, 제3권, 1997
- 전우택·민성길 “북한귀순자들의 심리와 적응상의 문제”, 연세대학교 통일
연구원 주최 탈북자 대책을 위한 대 토론회, 탈북자들의 남
한생활 적응을 위한 대책, 1996

2. 논문

- 김병로 「탈북자발생 배경분석」, (서울: 민족통일연구원, 1994), 통일정세 분석
- 김형태 “북한이탈청소년의 남한사회 적응유형에 관한 통합적 비교연구”, 송실대학교 박사학위논문, 2004
- 윤여상 “국내 북한이탈주민의 사회적응 프로그램”, 영남대학교 박사학위논문, 2001, 「북한이탈주민의 적응과 부적응」, (서울: 세명, 2001)
- 김경수 “북한이탈주민의 한국사회 정착정책에 관한 연구”, 경희대학교 석사학위논문, 2003
- 박하진 “북한이탈주민의 국내정착을 위한 행정지원체계 연구”, 경희대학교 박사학위논문, 2004
- 독고순 “비교문화적 관점에서의 탈북 주민 적응 연구”, 연세대학교 박사학위논문, 1999
- 하성환 “북한이탈주민의 남한사회 적응에 관한 연구”, 경희대학교 석사학위논문 2004
- 유광현 “북한이탈주민의 남한사회 적응에 관한 연구 - 민간차원의 정착지원을 중심으로”, 동국대학교 석사학위논문, 2002
- 전광원 “탈북주민의 실태와 사회적응을 위한 지원방안”, 동국대학교 석사학위논문, 2000
- 박선아 “북한이탈주민의 사회적응정책에 관한 연구”, 단국대학교 석사학위논문, 2001
- 윤인진 “북한이탈주민의 이해와 자원봉사”, 2000
- 이덕배 “북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구-독일사례와 비교를 중심으로”, 단국대학교 석사학위논문, 2003
- 이혜경 “북한이탈주민 대학생의 학교생활에 관한 체험 연구”, 이화여자대학교 석사학위 논문, 2003
- 우주온 “자유이주민의 남한사회 적응에 영향을 미치는 요인에 관한 연구” -가족관계 및 인구학적 요인을 중심으로-, 중앙대학교 석사학위논문, 2004

3. 인터넷 및 신문검색

통일부 <http://www.unikorea.go.kr/index.jsp>

통계청 http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi

윤여상 <http://www.iloveminority.com>

한양대학교 사회봉사단 <http://www.hvc.hanyang.ac.kr>

북한이탈주민 후원회 <http://www.dongposarang.or.kr/>

네이버 백과사전 <http://100.naver.com/>

북한민주화운동본부 <http://www.nkgulag.org/>

《중앙일보》, 《세계일보》, 《연합뉴스》

〈장려〉

‘북한인권문제’에 대한 법리적 접근체계



고려대학교 법학과 4학년 이완민

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한인권문제의 현황
- III. 북한인권문제에 대한 법리적 접근 체계의 정립
- IV. 북한인권문제에 대한 법리적 접근 체계의 실행
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

‘북한인권문제’에 대한 법리적 접근체계

북한지역내 주민의 인권문제의 경우 첫째, 인권의 상대성에 관한 담론의 배경인 북한체제의 직접적인 영향아래 있다는 점, 둘째, 실태적 현실에 대한 접근 자체가 많은 제약을 받는다는 점, 셋째, 인권에 대한 문제제기가 상대적으로 더 위협적으로 작용한다는 점에서 북한이탈주민의 경우와 매우 다르기에 양자는 구분하여 살필 필요가 있다. 북한지역내 주민의 인권문제의 경우 사실이 왜곡되거나 과장되어 추측에 기초한 판단이 이루어지고 있다는 점이 문제가 된다. 따라서 북한지역내 주민의 인권문제 해결을 위한 출발은 정확한 실태를 바탕으로 담론을 구성하는 것이다. 즉, 보다 정확한 실태파악을 위해 노력하는 가운데 명확한 사실, 예컨대 자료접근에 대한 폐쇄성 그 자체 등을 중심으로 문제를 제기하고 그 해결을 위해 노력할 필요가 있다. 한편 북한이탈주민의 인권문제의 경우 이탈동기에 관한 정확한 이해없이 담론이 구성되고 있는 바, 대부분의 북한이탈주민이 경제적인 이유로 이탈한다는 현실을 염두에 두고 법리체계를 정립할 필요가 있다.

북한인권문제에 관한 법리체계를 정립하기 위해선 북한주민의 법적 지위가 우선적으로 검토되어야 할 것이다. 이미 전제한 바와 같이 북한이 독립국가인 동시에 평화통일을 지향하는 공동체라는 성격을 갖는다면, 북한지역내 주민은 북한국적을 갖는 동시에 한국인이라는 포괄적, 잠재적이며 보충적인 국적을 갖게 된다고 할 것이다. 이러한 한국인이라는 법적 지위에 근거하여 남한정부는 북한지역내 주민의 인권문제에 관하여 정당하게 개입할 수 있을 것이다. 이러한 개입은 통일한국의 영토범위를 제시하고 있다는 영토조항의 해석과 평화통일 조항과도 조화를 이룬다. 북한이탈주민의 경우 마찬가지로 북한국적을 갖는 동시에 한국인으로서의 국적을 보충적으로 갖게 된다고 볼 것이다. 따라서 남한정부는 한국인이라는 법적 지위에 근거하여 침해국에 대해 북한이탈주민에 관한 외교적 보호권을 행사할 수 있을 것이다. 한편 북한이탈주민의 대다수가 경제적

인 동기로 북한지역을 일시적으로 이탈하고 있다는 점에서 일률적으로 난민의 지위를 부여하기는 어려울 것이다. 따라서 이들을 난민협약상 보호를 받는 유형, 확대된 난민개념에 의한 보호를 받는 유형, 난민지위는 부여받지 못하지만 일시적 보호를 받는 3가지 유형으로 분류하여 검토해야하는 바 이러한 분류를 위해서는 UNHCR을 통한 진의확인 절차가 중요할 것이다.

이러한 법리적 접근체계를 구체적으로 실행하기 위한 방안을 남한정부를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 남한정부가 직접적으로 북한인권문제를 제기하는 것 자체는 바람직하지 않다. 그러나 이와는 달리 앞서 살핀 법리적 근거에 기초하여 남한정부는 북한인권문제의 해결을 위하여 다음과 같은 실질적인 조치를 직접 취할 수는 있을 것이다. 첫째, 함경북도 지역을 특수산업지구로 설정하고 이를 개발할 필요가 있다. 이는 북한지역의 균형있는 발전과 북한이탈주민의 대다수가 해당하는 제3유형의 발생을 사전적으로 예방한다는 점에서, 실질적으로 북한주민의 인권개선에 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 남북한정부의 상부구조를 형성하여 이를 통한 공동의 역할을 확대해 나갈 필요가 있다. 이는 한국인이라는 국적의 대내외적 실효성 확보와, 남북한 공동의 인권개선 프로젝트의 시행 및 북한이탈주민에 대한 실효성 있는 외교적 보호권 행사를 가능케 한다는 점에서 의미가 있다.

한편 남한정부의 간접적인 역할은 다음과 같다. 첫째, 국가인권위원회의 독자적인 권고 및 북한인권 개선을 위한 실질적인 활동을 인정하는 것이다. 둘째, 아태지역인권위원회의 설립과정상 중국 등과 난민 및 불법이주노동자의 인권개선 프로젝트를 함께 수행해 나가는 것이다. 셋째, 북한인권의 실질적 개선을 위해 노력하는 국내외 각종 기구 및 시민단체에 대하여 가급적 정확하고 객관적인 북한인권 자료를 제공하기 위하여 노력해야 할 것이며 이들에 대한 지원과 협조도 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

무엇보다 '인권문제'란 남북한 사회에서 나타나는 공동의 문제이며, 통일한국을 대비하여 함께 풀어나가야 할 문제라는 것을 인식해야 한다. 그러므로 지

금 이 시점에서 남한정부는 '현실성 있는 규범'을 현실화하여 북한 인권문제가 통일한국을 위한 남북한 공동의 인권개선 노력의 장으로 이어질 수 있도록 현명하게 접근하고 적극 노력하여야 할 것이다.

I. 서론

1. 문제제기

2005년 4월 14일, 제61차 유엔인권위원회는 북한인권결의안을 찬성 30, 반대 9, 기권 14로 채택하였다. 이는 예년¹⁾의 경우와 비교하였을 때 크게 다르지 않은 수치이다. 그러나 별다른 수치적 변화도 없이 연속 3년이나 특정국가의 인권문제에 대하여 결의안이 채택되었다는 사실은 북한인권문제에 대하여 국제사회가 지속적으로 관심을 가져왔다는 사실과 그럼에도 불구하고 별다른 개선이 이루어지지 않았다는 현실을 반영한다. 한편 지난 3년간 남한정부는 사실상 북한인권에 관한 입장을 표명하는 것을 보류해 왔다. 이러한 남한정부의 태도에 대해 국내외적으로 많은 비판이 있어 왔지만, 일각에서는 이러한 유보적 태도가 인권에 관한 문제제기가 일반적으로 갖는 이면적 성격 때문에 남북관계를 유지하기 위해서는 불가피하다는 지적도 있어 왔다. 문제는 어느 경우나 이러한 북한인권문제에 대한 입장을 설정하고 실행하는데 있어 이를 뒷받침하는 법적 근거를 체계적으로 마련하지 못하고 있기 때문에 국내외적으로 설득력과 당위성을 확보하지 못하고 있다는 것이다.

정책적인 현실만을 강조한 채 이를 뒷받침하는 규범논리가 없다면 그 정책은 지지를 얻기 힘들 것이다. 이러한 측면에서 현재 남한 정부의 북한인권문제에 관한 정책은 문제가 있다. 통일한국시대를 대비하는 이 시점에서 남한 정부가 북한인권문제와 같은 민감한 현안을 다루기 위해서는 신중해야 할 것이다. 그러나 진정 무엇이 북한주민의 인권을 위한 것이고 이를 위하여 어떠한 법리를 구성하고 적용해 나가야 할 것인지에 대한 진지한 고민없이, 단지 정책적 측면에서 침묵으로 일관해 나간다면, 국제사회의 비난을 모면하기 어려울 뿐만 아니라 장기적인 측면에서 어떠한 형태로든 책임을 지지 않을 수 없을 것이다.

마찬가지로 현실을 배제한 채 규범논리만을 강조한다면 그것은 실현이 불가

1) 2004년 4월 15일 개최한 제60차 유엔인권위원회의 찬성 29, 반대 8, 기권 16 그리고 2003년 4월 16일 개최한 제59차 유엔인권위원회의 찬성 28, 반대 6, 기권 14와 비교하였음. OHCHR, Documents on Democratic People's Republic of Korea 를 참고한 것임.

능한 이론을 위한 이론에 그칠 것이다. 기존의 북한인권문제에 대한 법리는 오늘날 북한과의 급속한 관계개선을 반영하고 있지 못하다는 점에서 현실성을 결하고 있어 이러한 문제가 있다. 또한 북한인권문제에 대한 기존의 논의가 쟁점별로 이루어졌다는 점에서도 일관성 있는 총체적 법리체계를 마련하고 있지 못하다는 점에서 문제가 있다. ‘북한인권문제’가 안고 있는 법리적 문제는 크게는 북한과 북한지역내 주민 및 북한이탈주민의 법적 지위에서부터 작게는 이에 대한 인도적 개입의 정당성, 난민지위의 부여 가능성, 외교적 보호의 행사 가능성 등 다양한 쟁점으로 구성되어 있다. 이러한 개별 쟁점들에 대하여 실현가능한 행동계획(Action Plan)을 마련하고 이에 입각하여 대처하기 위해서는, 무엇보다 일관성 있는 법리체계를 구축할 필요가 있다. 이는 평화통일의 과정상 시행착오를 최소화하고 국제사회의 협력을 구하기 위해서도 절실히 필요한 것이다. 또한 ‘인권’이라는 가치가 각국의 이익에 따라 수단화되거나 변형되는 것을 사전에 예방하기 위하여도 이와 같은 가치의 보존을 최종적 목적으로 하는 총체적 법리체계는 마련되어야 하는 것이다. 따라서 본고는 이러한 문제점에 착안하여 우선, 북한인권문제에 대응하기 위한 일관성 있는 총체적 법리체계를 ‘정립’ 하도록 한다. 다음으로, 이렇게 정립한 법리체계를 현실적으로 ‘실행’ 하기 위한 구체적인 방안을 남한정부를 주체로 모색하기로 한다. 이와 같은 시도는 북한인권문제에 대응하기 위한 현실과 규범의 조화라는 점에서 의미가 있을 것이다.

2. 논의의 전제

논의에 들어가기에 앞서 본고는 몇 가지 전제사실을 제시하고자 한다. 첫째, 남한과 북한은 자주적, 점진적이며 평화적인 통일을 지향한다는 점이다. 즉 외세의 개입을 지양하고, 단계적 변화의 속도가 조절 가능하며, 무력의 사용을 배제한 통일을 추구한다는 전제하에 이에 상응하는 법리체계를 정립한다는 것이다. 둘째, 대내적 뿐만 아니라 대외적으로도 남북한은 독립국가인 동시에 통일

2) 대판 1990.9.25. 90도1451, 대판 1991.4.23. 91도212 등 다수의 판례.

을 지향하는 공동체라는 성격을 갖는다는 점을 전제하도록 한다. 이러한 전제는 북한을 반국가단체로 규명하는 대법원 판례의 입장²⁾이나 북한을 대화와 협력의 동반자임과 동시에 반국가단체라는 성격도 함께 갖는다고 규명하고 있는 헌법재판소의 입장³⁾과 상이한 것이다. 대내적으로 북한을 독립국가로 인정하는 동시에 공동체로서의 성격을 부여한다는 것은 북한의 체제와 정부를 인정하는 것을 출발점으로 한다. 북한을 남한과 동등한 상호협력의 주체로 존중하기 위하여 이러한 기초는 반드시 필요하다. 오늘날 양 경제체제는 각기 그 한계에 직면하여, 사회주의는 규제완화를 통한 자유경쟁의 측면에서, 자본주의는 복지강화를 통한 배분의 측면에서, 상호보완하여 나아가는 단계에 있다. 이러한 시점에서 더 이상 체제우위를 주장하며 통일절차를 지연시키는 것은 바람직하지 않다. 따라서 양 체제와 정부는 각자의 고유한 존재가치를 인정하고 하나의 통합구조로 나아가기 위한 다음 단계로써 남북한 정부의 상부구조 형성을 위해 노력해야 할 것이다.⁴⁾

남북한의 역사적 형성 및 분단 배경이나 최근 5년간의 교류과정에 입각해 보더라도 국제사회는 남북한을 독립국가로 인정하면서도 남북한의 공동체적 성격을 외면하기 어려울 것이다. 따라서 대내적 뿐만 아니라 대외적으로도 남북한은 독립국가인 동시에 통일을 지향하는 공동체라는 성격을 갖는다고 할 수 있는 것이다. 셋째, '인권'이라는 가치가 수단화될 수 있다는 점⁵⁾을 인지하고 이를 경계하며 북한인권문제를 논하는 가장 궁극적인 목적은 북한주민의 실질적인 인권 개선에 있어야 한다는 점을 제시하기로 한다.

3. 논의의 방법

3) 헌재결 1993.7.29. 92헌바48.

4) 2000년 6월 15일 남북합의서 성명이후 남한과 북한은 사실상 국가연합의 단계에 이미 들어서있다고 볼 수도 있을 것이다. 따라서 국가연합인가 연방국가인가라는 형식명칭에 구애받지 않고 양자가 공통으로 하고 있는 하나의 상부구조 형성을 공동으로 이루어내는 것이 당장 직면한 과제인 것이다.

5) Hilary Charlesworth and Christine Chinkin, "The boundaries of international law", Manchester University Press, (2000), p.202. 을 비롯한 여러 문헌들이 인권이 개별국가의 주권을 침해하기 위한 수단으로 사용되는 점을 지적하고 있다.

북한인권문제에 대응하기 위한 법리체계의 정립과 그 실행방안의 제시를 목적으로 하는 본고의 논의 방법은 다음과 같은 3단계로 구성하여 전개하도록 한다. 첫 번째 단계로 현실에 대한 정확한 분석을 선행하기로 한다. 이러한 분석의 대상은 북한인권문제 자체에 대한 실태적 현실과 북한인권문제의 논의 전반에 대한 담론적 현실로 나누어 질 수 있을 것이다. 두 번째 단계로는 이러한 현실분석을 반영하여 법리체계를 정립하기로 한다. 즉, 북한지역내주민과 북한이탈주민을 구별하여, 이들의 법적 지위를 우선 검토하고 그러한 기초를 바탕으로 쟁점별 문제에 대한 검토를 하도록 한다. 이를 통하여 일관성 있는 하나의 법리적 접근체계를 정립하기로 한다. 세 번째 단계로 정립한 법리체계를 현실적으로 실행하기 위한 방안을 남한정부를 중심으로 살피기로 한다. 즉 남한정부의 입장에서 직접적으로 취할 수 있는 대응방안을 우선 살피고, 다음으로 남한정부가 여타 기관을 통하여 간접적으로 취할 수 있는 대응방안을 살피기로 한다.

Ⅱ. 북한인권문제의 현황

1. 북한인권문제의 의의

(1) 개념 및 범주

“북한인권”이란, 북한 국적을 가진 사람들에 대하여 북한법에서 보장하거나 북한이 가입 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 의미한다. 이러한 경우 “북한 국적을 가진 사람”이라 함은 북한지역내 주민과 북한지역 이탈주민을 모두 일컫는다. 이 때 “북한지역내 주민”이라함은 군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등 생활의 근거를 두고 있는 자를 말한다. 또한 “북한지역 이탈주민”이라 함은 북한주민으로서 북한을 벗어난 후 남한에 입국하지 못하였거나 외국의 국적을 취득하지 아니한 자를 의미한다. 따라서 남한에 입국한 북한주민은 북한인권 문제의 논의의 틀에서 제외하기로 한다.

(2) 북한인권문제의 이중적 성질

북한인권문제는 이중적 성질을 갖는다. 이러한 이중적 성질은 일반적으로 특정국에 대한 인권문제의 제기가 갖는 이중적 성질과 맥을 같이 한다. 즉 북한인권문제는 실질적으로 북한주민의 인권개선을 위한 문제제기라는 성질을 갖는 경우가 있는 반면, 다른 한편으로는 북한에 대한 정치적인 정책수단의 하나로써의 성질을 갖는 경우가 있기도 하다. 이러한 북한인권문제의 이중적 성질에 대한 인식은 경계해야 할 논의방식과 추구해야 할 논의방식을 분명히 제시한다는 점에서 의미 있다.

(3) 북한지역내주민의 인권문제와 북한이탈주민의 인권문제 구별 필요성

북한이탈주민의 인권문제를 언급하게 될 경우 이탈현상 자체가 발생하는 원인이나 이탈주민의 강제송환시 겪게 되는 부당한 처우를 지적하지 않는 한 북한에 대한 직접적인 정치적 공약수단으로 작용하기는 어렵다. 반면 북한지역내 주민의 인권문제에 대하여 지적할 경우 이는 주로 정권의 무능력이나 체제 등 구조적 요인을 원인으로 하게 될 것이기에 북한에 대한 직접적인 위협으로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 북한인권문제에 대하여 다를 경우 이러한 성질상 차이로 말미암아 북한지역내 주민과 북한이탈주민의 인권문제는 별개의 항목에서 다루는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라 양자의 실태적 현실이나 담론적 현실도 매우 다르게 나타나기에 이러한 검토도 구분하여 이루어질 필요가 있다.

2. 북한지역내 주민의 인권문제

(1) 실태적 현실

북한지역내 주민의 인권문제에 대한 대부분의 실태조사는 1990년대 중반 식

6) Aziz Rana, "Haunted by a paradox : Human Rights Promotion and American Foreign Policy", *International Journal of Human Rights*, Vol.9, No.2. (2005), pp.271-282. David P Fidler, "Fighting the Axis of Illness : HIV/AIDS, Human Rights, and U.S. Foreign Policy", *Harvard Human Rights Journal*, Vol.17, (2004), pp.99-136. 등은 이러한 인권정책, 특히 미국의 인권정책이 갖는 모순에 대해 지적하고 있음.

량난을 분기점으로 하여 대별되는 양상을 띠고 있다. 식량난 이전의 인권문제는 시민적 정치적 권리를 둘러싼 북한의 공권력과 일부 주민간의 문제였다. 그러나 식량난을 계기로 북한 인권문제는 전체 주민들의 생존과 생명권의 문제와 직결된다. 즉, 대량 아사자의 발생과 교통 및 통신의 두절, 병원 및 의료체계의 붕괴와 학교교육의 마비, 전염병의 확산, 먹을 것을 찾기 위한 가족의 해체와 중국으로의 도강 등 북한 주민들이 일상의 생활에서 직면한 인권상황은 생명 보존 그 자체의 문제가 되고 있다⁷⁾는 것이다. 그러나 유의해야할 점은 실태조사가 북한지역내에서 직접적으로 이루어진 것이 아니라, 북한이탈주민의 증언과 북한에서 활동하는 시민단체들의 증언에 기초하고 있다는 점이다.⁸⁾ 이러한 증언은 또한 증언자의 종래 거주지역과 사회적 지위에 따라 매우 상이하다는 한계를 보이고 있다. 최근 국내외 주요 인권회의에서 공개되고 인터넷상 유포되고 있는 북한 회령 공개처형⁹⁾ 영상물의 경우에도 한정된 자료에 기초하여 정확한 근거가 없는 내용이 지적되고 있다¹⁰⁾

7) 경정수, “북한에 대한 인도적 개입의 정당성”, 민주법학 제25호, (2004), p128.

8) 국가인권위원회는 2004년 새터민의 증언을 통한 북한인권 실태조사를 통하여 이러한 문제점에 직면하게 되었음을 밝힌 바 있으며 북한인권과 관련한 대부분의 국내외 실태조사자료가 이러한 한계를 인정하고 있다.

9) 회령시 회령시장 인근 공개재판(2005.3.1)에서 11명 중 2명 공개사형, 회령시 유선동 공개재판(2005.3.2)에서 2명 중 1명 공개처형된 사건이 담긴 동영상임.

10) <표1> 참조

11) 북한법연구회, 정명봉 교수 자문 결과임(2005).

12) 개정형사소송법 제127조 (도재판소관할) 도(직할시)재판소는 반국가 및 반민족범죄사건, 사형, 무기로동교화형으로 기소된 일반범죄사건을 제1심으로 재판한다. 도(직할시)안의 인민재판소의 판결에 대한 상소, 항의사건은 제2심으로 재판한다. 필요에 따라 도(직할시)안의 인민재판소의 관할에 속하는 범죄사건을 직접 재판하거나 다른 인민재판소에 보낼 수 있다.

13) 사안은 판사 김병주를 재판장으로 하고, 인민참심원 최주벽과 김일찬 및 검사 김주일, 변호인 김한, 재판서기 윤한설이 참가하고 있는 특별공개재판이다. 이처럼 판사 1명과 인민참심원 2명(형사소송법 제274조)으로 구성된 것을 보아 1심으로 볼 수 있음.

14) 2심이라고 가정한다면, 개정형사소송법 제359조 (상소, 항의할 수 없는 판결, 판정) 판결, 판정에 대하여 상소, 항의를 할 수 없는 경우는 다음과 같다. 1. 중앙재판소 제1심재판에서 채택한 판결, 판정 2. 제2심재판, 비상상소심, 재심에서 채택한 판정에 입각하여 적법하다고 판단됨.

15) “재판소는……. 현지에서 재판심리를 조직할 수 있다”라고 명시함.

16) “사형에 처할데 대한 판결의 집행은... 총살 같은 방법으로 한다” 라고 명시함.

〈표1〉 북한지역내 실태적 현실의 왜곡 예
(2005년 회령 공개처형 영상을 중심으로)

사형이 명시된 조문이 없다는 의혹	개정형법 제7조(형벌적용의 원칙)에 위반될 소지 있으나, 사형의 근거가 있는 조문인 개정형법 제62조(민족 반역죄)가 적용되었을 가능성이 크다고 판단됨.
개정형법 제290조(유괴죄) “제2항”이 존재하지 않는다는 의혹	북한법은 아라비아 숫자로 항을 구분하지 않기 때문에 2항은 존재한다고 볼 수 있음. ¹¹⁾
항소권이 부재하였다는 의혹	만일 영상이 실제 재판절차라고 가정한다면, 도재판소 1심 ¹²⁾ 으로 보이므로, ¹³⁾ 법적근거 없는 항소권 박탈로 판단할 수 있음. ¹⁴⁾ 그러나 사안의 경우, 이미 재판절차가 다 이루어진 후 집행을 위하여 판결문을 낭독하는 절차라고 판단되므로 이미 제반의 항소절차를 이미 거친 사안일 가능성이 큼.
“현지”재판의 적법성 여부	개정형사소송법 제286조 ¹⁵⁾ 에 근거한 것으로 판단됨.
“총살”의 적법성 여부	판결판정집행법 제32조 ¹⁶⁾ 에 근거하였다고 볼 수 있음.

한편 다른 주목하여야 할 점은 이렇게 제기되고 있는 인권문제에 대해 북한이 스스로 개선의 의지를 보이고 있다는 점이다. 이러한 개선의 의지를 북한인권실태의 긍정적 요소¹⁷⁾라고 할 수 있을 것이다.

17) 북한인권특별보고관인 윌릿 문다폰 교수는 최근 북한인권에 관한 보고서에서 북한 인권 실태의 긍정적 요소로 다음과 같은 점을 지적하고 있다. '1) 북한이 유엔의 4대 핵심 인권규약 회원국이라는 점이고 북한은 관련 감시 위원회에 많은 보고서를 제출한 바 있다. 2) 북한은 외부의 인권활동가들이 북한의 상황을 평가하기 위해 자국에 입국하는 것을 간헐적으로 허용해 왔다. 3) 북한에서는 다양한 유엔 기구들이 일을 하고 있으며 이들의 상주가 국제적 국가적으로 인정받고 있다는 것이다. 4) 몇몇 측면에서 북한과 주변국 및 그 밖의 일부 국가들 간의 관계가 개선되고 있다는 점이다. 5) 북한도 이미 인권보호와 증진에 도움 되는 법적 조직적 토대를 갖추고 있다는 점이다. 예컨대 1972년에 도입되어 1992년과 1998년에 개정된 헌법과 다른 법률에 몇 가지 인권 보장 규정이 있다. 하지만 이의 실효성 있는 이행과 관련해서는 해결해야 할 핵심 과제들이 남아있다.' Vilit Muntarborn, "Situation of human rights in North Korea", Commission of Human Right, 61st session, United Nations, (2005/1).

(2) 담론적 현실¹⁸⁾

일반적으로 북한에 대한 인권문제의 제기는 인권의 보편성이라는 성질에 입각하여 이루어진다. 그러나 당위로서의 인권의 보편성이 아닌, 현실로 나타나는 인권의 보편성은 서구 자본주의 사회의 이념적 가치를 반영하고 있기에 완전한 보편성을 갖지 못한다는 지적이 있어왔다. 이러한 견해에 의하면 북한인권문제를 제기할 때에도 북한의 사회주의적 가치체계 및 사회주의사상의 인권에 대한 기여를 존중¹⁹⁾하면서 그 특유의 인권에 대한 가치적 판단을 반영해야 한다고 한다. 이와 같은 지적은 한때 종래 ‘보수’ 진영의 보편성에 입각한 북한인권 문제에 대한 문제제기에 대응하는 ‘진보’ 진영의 대응논리에 그치는 것이었지만, 오늘날에는 인권의 보편성과 상대성²⁰⁾을 모두 존중해야한다는 방향으로 논의가 모아지는 경향을 보인다. 즉 인권의 보편적 관점에서 북한인권문제를 검토하되, 서구 중심적 개념화 과정에서 갖는 보편성의 한계로 인하여 인권의 상대성도 존중해야 한다²¹⁾는 입장으로 정리되고 있는 것이다. 이러한 논의의 변화는 북한인권 문제에 대해 문제제기하는 것 자체를 꺼려해 온 종래 ‘진보’ 진영의 태도 변화를 반영하기도 한다. ‘1960, 70년대 인권적 담론을 주도하였던 주류는 ‘진보’ 진영이었던 반면에 오늘날 유독 북한인권문제에 관해서는 ‘보수’ 진영이 더욱 적극적이다’라는 지적이 보편화되어 있을 정도로 국내외 북한인권 문제에 관한 논의는 사회일각의 몫으로 치우쳐 있었다. 그러나 최근 국내외 ‘진보’ 진영에서도 북한인권문제에 대한 담론의 필요성이 제기²²⁾되고 있으며, 이러한 담론은

18) 이하 본 항목상 ‘북한인권’에 대한 논의는 주로 북한지역내주민의 인권문제에 해당하는 것이므로 이 부분에서 다루되, 이는 북한인권 전반을 아우르는 측면도 있으며, 원래의 서술 형태를 유지한다는 점에서 ‘북한지역내주민의 인권’이라고 표현하지 않고 ‘북한인권’이라고 포괄적으로 표현하기로 한다.

19) Micheline Ishay, “The Socialist Contributions to Human Rights: An Overlooked Legacy”, *International Journal of Human Rights*, Vol.9, No.2, (2005/6), pp.225-245.에서는 사회주의사상이 오히려 사회권과 노동권의 측면에서 인권에 관한 UN의 제반 규약이 추구하는 이상을 구성하고 실현하고자 하는 것을 서술하고 있다.

20) 인권은 보편적이며, 나눌 수 없으며, 상호 연관적이다. 그러나 이러한 보편적인 인권의 특성에도 불구하고, 서구 자본주의 사회가 주장하는 인권은 서구시민혁명에서 추구했던 개인의 정치적 시민적 권리에서 출발하는 반면, 사회주의 국가는 사회, 경제, 문화적 권리를 강조한다는 점에서 상대성을 갖는다.

21) 구갑우, “재외북한이탈주민 인권문제에 관한 이론적 고찰”, 재외탈북자의 인권 현황과 과제, 국가인권위원회 공청회 자료집, (2004/6), p.39. ‘인권은 본질적으로 논쟁적인 개념으로 극단적 보편주의와 극단적 상대주의에 빠지지 않고 ‘열린 보편주의’의 시각에서 인권의 초소개념을 정립할 필요가 있다’고 함.

인권의 보편성을 배제하지 않은 채 인권의 상대성을 동시에 중시해야한다고 주장한다는 점에서 의미가 있다.

3. 북한이탈주민의 인권문제

(1) 실태적 현실

1990년대 중반 식량난이 심각해지면서 북한주민들의 이탈 현상은 급증하였다. 이들은 대부분 현재 중국, 러시아뿐만 아니라 몽골, 동남아시아의 베트남, 미얀마 등지에 체류하고 있다. 남한에 입국하는 북한이탈주민들의 수도 2000년대 들어와 연 1천여 명 정도로 매년 증가하고 있다.²³⁾

제3국에 체류하고 있는 북한이탈주민의 경우 중국과 같은 체류국가들이 이들을 불법체류자로 간주하고 있어 인신매매와 성폭행, 임금착취, 불법감금과 폭행, 강제송환등 다양한 인권침해현상이 나타나고 있다. 그러나 현재 정확한 북한이탈주민의 수나 침해사건의 수는 파악되지 않는 실정이다. 한편 중국 공안과 북한체포조에 의해 북한으로 강제송환²⁴⁾될 경우 북한이탈주민들은 처벌을 받게 되는데 특히 남한주민과 접촉했거나, 기독교에 가담한 경우, 그리고 상습적인 탈북자일 경우 상대적으로 가혹한 처벌을 받는 것으로 알려지고 있다.²⁵⁾

북한이탈주민이 북한지역을 이탈하는 대표적인 이유는 경제적인 동기²⁶⁾이다.

22) 최근 뉴욕타임즈 (Nicholas D. Kristof, "Where the Right is Right", NewYork Times, 2005/7/24)에 미국사회내의 진보진영의 북한인권담론 형성의 필요성이 기사화되는 것이나, 국내 '진보' 시민단체들이 6자회담을 앞두고 북한인권에 관하여 관심을 표명하고 인권의 보편성에 입각한 행동을 촉구하는 성명서(2005년 7월 25일 참여연대, 평화네트워크등이 공동 발표한 "4차 6자회담에 즈음한 한국 시민단체의 입장")를 발표한 것을 예로 들 수 있다.

23) 김일수, "탈북자 문제에 대한 한국의 입장과 대응", 세계지역연구논총 제22집 2호, p.332.

24) '중국은 1960년대 북한과 체결한 밀입국자송환협정과 1986년 체결한 국경지역업무협정 그리고 1986년 적용한 길림성변경관리조례등에 따라 북한이탈주민을 북한에 송환하고 있다.' 최영관, "재외 탈북자의 현황 지위 그리고 인권보호 문제", 재외탈북자의 인권 현황과 과제, 국가인권위원회 공청회 자료집, (2004/6), p.11.

25) 김영수, "탈북의 원인과 방법, 인권문제", 북한, (2004/9), p.71.

26) 임채완외, "중국내 탈북자의 '난민적' 상황과 그 대책", 통일문제연구, 통권 제36호, (2001), p.133. '경제난은 탈북의 원인들 중에서 가장 높은 비율을 차지하고 있다' 라고 하며 탈북의 경제적 목적으로는 '돈을 벌기위해'가 가장 높았다. 광해룡, "재중 북한이탈주민에 대한 연구", 세계지역학회보 제19집, p.126. '북한이탈주민은 초단기나 단기간의 탈북을 도모하며 단신이고 경제적 이유인 경우가 대다수인 것으로 나타나 있다.'

(2) 담론적 현실

북한지역내주민의 인권침해실태와는 달리 북한이탈주민의 인권침해실태의 경우 상대적으로 실태조사가 용이하다. 물론 북한이탈주민에게 발생하는 인권 침해 자체가 불법 체류자로서 은둔 생활을 하는 와중에 발생할 수밖에 없는 문제인 만큼, 이들 개개인에 대한 직접적인 접촉은 어려울 수밖에 없지만, 적어도 침해가 이루어지고 있는 지역이 여타 조사기관에 개방되어있다는 점에서 그렇지 못한 북한지역내주민의 경우에 비하여 상대적으로 조사가 용이하다는 의미인 것이다. 또한 이탈현상 자체에 대한 원인을 북한사회의 구조적인 측면에서 찾거나 강제송환후 처벌조치에 대해 문제 삼는 것을 제외한다면 이 부분에 대한 문제는 주로 북한이 아닌 제3국에서 이루어지는 불법 체류자가 직면하는 인권 침해의 문제로 상대적으로 북한당국에 대한 직접적 위협²⁷⁾으로 보이지는 않는다. 이러한 특성상 북한지역내주민의 인권문제에 대한 논의가 개입의 정당성 측면에 머물고 있는 것과는 달리, 북한이탈주민의 인권문제는 이들에 대한 난민지위부여 가능성, 외교적 보호 가능성, 불법이주노동자로서의 보호 가능성 등 상대적으로 폭넓은 논의가 이루어지고 있다. 그러나 이러한 담론은 정작 북한이탈주민들의 이탈동기를 정확하게 파악하지 못하고 있고, 아직 발생하지 않은 대량 난민사태라는 가상적 위기상황을 전제로 이루어진다는 점에서 문제가 있다.

4. 소결

(1) 양 인권문제에 대한 법리적 접근체계의 구별 필요성

북한지역내주민과 북한이탈주민의 개별 실태적 현실 및 담론적 현실에 대한 검토로부터 양자는 다음과 같은 이유에서 달리 접근해야한다는 것을 알 수 있다. 첫째, 인권의 상대적 특성으로 인한 북한체제의 구조적 영향은, 북한지역내주민의 경우와 북한지역이탈주민의 경우를 달리하여 나타난다. 우선 북한지역

27) '1975년 헬싱키 협정에는 인권관련규정이 포함되었는데 이러한 인권정책은 사회주의권의 붕괴에 일조한 측면이 있다' 이규영, "유럽연합의 대북한인권정책", 한독사회과학논총, 제13권, 제2호, (2003), p.49. 따라서 인권정책은 북한정부에 대해 위협적으로 느껴질 수밖에 없다.

내주민의 경우 이러한 구조적인 영향을 지속적으로 받아왔으며, 이러한 영향은 인권에 대하여 기여 요소로 작용하기도 하고 침해 요소로도 작용²⁸⁾하였기 때문에, 남한에 의한 일률적인 접근이 어려울 것이다. 이와 반면 북한지역이탈주민의 경우, 북한과 남한이 아닌 제3의 지역에서 생명과 신체에 대한 직접적인 위협을 받고 있다는 점에서, 이들에 대한 조치는 보다 시급하며 적극적이어야 할 것이다. 둘째, 이미 언급한 바와 같이 북한이탈주민의 인권침해의 경우 상대적으로 자료접근이 용이하여 사실에 근거한 정당한 개입일 수 있으며 셋째, 그 문제제기도 북한지역내주민의 인권침해에 대한 문제제기보다 상대적으로 덜 북한에 대해 위협적으로 작용할 것이다. 따라서 비록 북한인권의 범주가 북한지역내주민의 인권문제와 북한지역이탈주민의 인권문제를 모두 아우르는 것이라고 하더라도, 이러한 차이점으로 인하여 양자는 개별적인 접근체계를 요한다.

(2) 북한지역내 인권문제에 대한 자료접근의 한계 인식 필요성

북한지역내주민의 인권 실태 전반에 대한 공신력 있는 사실자료는 존재하지 않는다. 특정국가의 인권 수치를 계량화하는 것 자체가 어려울 뿐만 아니라 북한인권문제에 대해서는 특정지역에 편중되어 있는 표본 대상의 증언에 기초한 자료들이 주를 이루고 있기 때문이다. 현재 이와 같은 자료들이 그 표본상의 문제점에도 불구하고 거듭 인용되어 북한인권문제 관련 법안이나 결의안의 기초가 되고 있는 실정이다. 물론 이러한 증언과 우려의 목소리는 북한인권문제에 대한 경각심을 늦추지 않은 것을 촉구하고 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나 정확한 사실자료에 입각하지 못한 개입은 자칫 정당성을 잃은 개입이 되기 쉽다. 따라서 북한지역내주민의 인권문제에 대한 문제제기의 첫 출발은 정확한 실태를 바탕으로 담론을 구성하는 것이다. 따라서 직면한 자료접근의 한계를 일단 인정하는 데서부터 시작하여야 할 것이다. 오히려 이러한 접근에 대한 통제와 자료수집의 한계가 바로 북한인권문제제기의 핵심이 될 수 있는 것이다. 다시 말해 정확한 근거가 뒷받침되지 않은 많은 증언들에 비하여, 가장 명확한 사실

28) 이러한 사회주의 사회에서 나타나는 인권의 상대적 특성은 그 구조적인 형태로 말미암아 사회 문화적 권리와 관련된 보편적인 인권의 측면에서는 일부 기여하는 측면도 있는 반면, 시민적 정치적 권리와 관련된 보편적인 인권의 관점에서는 일부 위반하는 측면도 있다고 한다.

은 북한에 대한 외부로부터의 접근이 매우 제한되어있다는 그 사실 자체일 것이다.²⁹⁾ 따라서 북한지역내주민의 인권문제를 거론함에 있어 사실 확인조차 되지 않은 가혹한 정치범 수용소나 자의적인 공개 처형을 언급하기 이전에, 일단 명확한 사실이 무엇인지, 이로부터 발생할 수 있는 인권침해는 정확히 어떠한 것인지, 검토의 기준은 무엇으로 삼을 것인지³⁰⁾부터 살필 필요가 있는 것이다.

(3) 북한이탈주민의 이탈동기에 대한 정확한 분석 필요성

북한이탈주민의 인권문제를 검토하는 과정에서 가장 중요한 점은 이들의 이탈동기를 파악하는 것이다. 만일 이들의 이탈동기가 북한의 구조적 한계나 정치적인 박해 등에 직면하여 북한을 궁극적으로 떠나고자 하는 것이라면 이들의 의사에 부합하도록 강제송환을 저지하고 이탈지역에서의 재정착을 돕거나 남한지역으로의 입국을 돕는 것이 바람직한 해결방향일 것이다. 이와 반면에 이들의 이탈동기가 경제적 빈곤으로 인하여 일정기간 제3국에서 체류하면서 돈을 번 후 궁극적으로 북한에 귀환하고자 하는 것이라면, 가급적 이러한 의사에 부합하도록 자발적 귀환을 유도하고, 일시적인 체류기간동안 인권침해현상이 발생하지 않도록 보호조치를 취하는 것이 바람직할 것이다. 이처럼 북한이탈주민의 이탈동기에 따라 이에 상응하는 대응방식이 다를 것이므로 이들의 이탈동기를 정확히 파악하는 것은 무엇보다 중요한 것이다. 이러한 동기파악의 중요성에도 불구하고 북한이탈주민의 인권문제에 관한 대부분의 논의는 이를 간과하고 있거나, 설사 고려하는 경우에도 정확하게 파악하지 못하고 있다.³¹⁾

29) 물론 그밖에도 북한이탈주민의 발생, 자연재해의 발생, 일부 사회주의국가들의 몰락, 중국의 경제개혁 등의 외적인 사실로부터 북한이 최근 경험하고 있을 경제위기를 추측할 수는 있을 것이다.

30) 예컨대 앞서 살핀 회령공개처형영상의 경우에도 북한법에 위반하지 않는 적법절차를 따른 것이라고 할 것이다. 따라서 자의적인 법집행이 아니라는 점에서는 세계인권선언 제5조, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제7조, 고문방지협약 제10조, 제11조, 제12조, 제13조, 및 국제관습법에 위반되지 않은 적법한 재판과 집행일 것이다. 그러나 형식적으로 북한 형사법에 의한 적법한 재판과 집행이었다 하더라도, 공개사형은 세계인권선언 제3조, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제6조, 제14조, 제15조에 반하며, 아동을 공개사형현장에 노출시키는 것은 아동의 권리에 관한 협약 제13조, 제14조, 제16조에 반하는 것으로 국제인권법을 위반하였다고 볼 소지는 있다. 이처럼 검토기준을 무엇으로 삼느냐에 따라 판단의 결과는 달라질 수 있는 것이다. 이러한 검토기준의 선정에 있어서는 인권의 보편성에 대해서 인정하더라도, 인권의 상대성을 존중해야 할 것이기 때문에 설부른 단정이나 이를 근거로 한 비평화적 개입은 경계해야 할 것이다.

31) 예컨대 Christian F Mahr, "North Korea Scenarios from the perspective of Refugee Displacement", MIT Migration Working Papers, (2002).

북한이탈주민이 북한지역을 이탈하는 대표적인 이유는 경제적인 동기이다.³²⁾ 그리고 이들의 대다수가 북한지역에 귀환하여 가족과 재결합하기를 원하고 있다. 이렇게 많은 수의 경제적 동기로 인한 북한이탈주민이 제3국 특히 중국에 체류하게 되는 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국의 개혁 개방 정책으로 중국인의 생활수준은 해마다 높아져 중국의 산업 중심지인 지린성과 랴오닝성은 북한이탈주민들의 대거 이탈요인으로 작용하고 있다. 실제로 이곳 등지에 북한이탈주민들이 집중적으로 체류하며 한국 음식점이나 소규모 공장, 회사 등지에서 일하고 있다.³³⁾ 둘째, 중국은 북한과 입국비자 면제협정을 체결하여 공식 신분증명서를 보유한 북한인은 누구나 중국에 입국할 후 있으며, 셋째, 1300km 국경을 공유하고 있으면서도 경계가 상대적으로 소홀하여 북한이탈주민들이 용이하게 국경을 넘나들고 있다. 넷째, 중국 내 조선족들도 같은 언어와 관습, 핏줄을 갖고 있기에 이탈주민들의 적응과 이탈행위를 용이하게 하고 있으며, 다섯째, 북한이탈주민 중 중국인과 결혼한 지 3년 이상 되어 아이를 낳고 법과 규범을 준수하는 북한 여성의 경우와, 현재 중국에 있는 친척과 동거 중인 북한 여성이나 아동 중 북한으로 송환될 경우 자활능력이 없고, 중국에 남기를 주장하는 자에 대하여 합법적으로 거주 허가를 받을 수 있는 경로를 마련하고 있다.³⁴⁾ 이러한 유리한 여건은 북한이탈주민의 반 이상이 젊은 여성이라는 점을 설명한다. 마지막으로, 최근 북한은 형법의 개정³⁵⁾등을 통하여 국경지역을 넘나드는 자들에 대한 처벌을 완화³⁶⁾하고 있다. 이는 수시로 국경지역을 넘나드는 주민

32) 8쪽의 논거 참고.

33) 지린성 공공안보부의 입국행정국 조사팀과 중국경찰협회, "탈북자의 현황과 이 문제에 대한 대처를 위한 제언", 입국행정보고서, p. 142.에 입각한 내용이라고 함.

34) 양 청밍, "중국의 탈북자문제와 해결책", 북한인권 국제심포지움, 국가인권위원회, (2004/12), pp. 78-80. 중국내 탈북자 문제의 원인 부분을 참조한 것임.

35) 2004년 4월 개정형법의 주요 변화는 다섯 가지로 요약할 수 있다고 한다. i) 조문의 대폭확대 (161개조→303개조), ii) 유추규정의 삭제 및 특별구성요건의 명확화, iii) 로동교화형의 무기와 유기로의 구분 및 로동단련형의 추가, iv) 각칙상 경제형법조항의 대폭 증가, v) 풍속 형법적 조항의 신설 및 강화를 들 수 있다. 한인섭, "2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미", 제93회 북한법연구 월례발표회 발표문을 참조한 것임.

36) 개정형법의 각칙상 특성중 하나로 탈북자에 대한 처벌 완화를 들 수 있는데 개정형법 233조 (비법국경출입죄)가 구형법과 다른 점은 두 가지이다. i) 구형법이 국경을 '넘는 자'라고 규정하는 데 반해 신형법은 국경은 '넘나든 자'라고 규정하고 있는 점, ii) 비법국경출입죄의 법정형이 3년 이하의 로동교화형으로부터 2년 이하의 로동단련형으로 완화된 점이다. 즉, 2년의 로동단련형이 1년의 로동교화형에 해당하니 실질적으로 법정형이 3년에서 1년으로 줄어들었다고 볼 수 있을 것이다.

들이 많다는 현실에 대한 반영이기도 하면서, 이미 이탈한 자들에 대한 자발적인 귀환을 유도하는 조치라고 보인다. 그러나 동시에 이러한 처벌완화가 오히려 이탈주민의 증가를 유발할 수 있다는 점에서 시범적으로 집중단속기간을 두거나 공개처형을 감행하고 있다고 보인다. 북한이탈주민의 수가 급증하는 추세도 이를 반영하는 것이지 결코 대량난민사태의 초기단계가 나타나고 있는 것이라고 단정할 수 없는 것이다.

이처럼 오늘날의 현상을 대량난민사태의 초기단계로 보기에는 무리가 있음에도 불구하고 예방적 조치에 관한 논의 없이 일단 위기사태의 발생을 전제로 그 사후조치에 대해서만 논하는 것은 문제가 있다. 점진적인 평화통일을 전제하였을 때 대량난민사태와 같은 위기상황은 가급적 예방하고 피해야만 할 것이다. 따라서 예방적 논의 없이 가상적 위기사태에 대응하기 위한 방안에만 논의의 초점이 맞춰져 있다는 점에서 오늘날 북한이탈주민의 인권문제에 대한 논의는 재고의 여지가 있다.

Ⅲ. 북한인권문제에 대한 법리적 접근체계의 정립

1. 북한지역내주민의 인권문제에 대한 법리적 접근체계

(1) 북한지역내주민의 법적 지위

1) 문제의 소재

현행 헌법 제2조 1항은 ‘대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정한다’라고 규율하고 있으며 국적법은 이러한 ‘대한민국의 국민’이 되는 요건을 정하고

36) 개정형법의 각칙상 특성중 하나로 탈북자에 대한 처벌 완화를 들 수 있는데 개정형법 233조 (비법국경출입죄)가 구형법과 다른 점은 두 가지이다. i) 구형법이 국경을 ‘넘는 자’라고 규정하는 데 반해 신형법은 국경을 ‘넘나든 자’라고 규정하고 있는 점, ii) 비법국경출입죄의 법정형이 3년 이하의 로동교화형으로부터 2년 이하의 로동단련형으로 완화된 점이다. 즉, 2년의 로동단련형이 1년의 로동교화형에 해당하니 실질적으로 법정형이 3년에서 1년으로 줄어들었다고 볼 수 있을 것이다.

있다. 그러나 국적법은 제정된 이래 지금까지 북한주민의 국적에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 아니하며, 최초의 한국인에 관하여도 아무런 명시적인 규정을 두고 있지 아니하다. 따라서 북한지역내주민의 법적 지위에 관하여 견해가 대립한다.

2) 견해의 대립

남한국적을 부여하는 견해로, 북한지역도 헌법 제3조에 입각하여 남한의 영토라고 보는 입장에서는 북한주민도 당연히 남한국민이며 북한주민이 남한으로 이주한 경우 국적변경조치 없이도 당연히 남한국민이 된다고 한다. 한편 1948년 국적에 관한 임시조례의 관련조항과 이를 계승한 현행 국적법의 해석상 최초 국민 확정기준이 충분히 도출될 수 있으며 그 내용은 일제 강점기부터 사용되어 온 조선호적 입적자를 '대한민국의 국민'의 기본으로 수용하였다는 것이다. 이에 따라 거주지와 관계없이 북한주민도 제헌헌법의 발효와 동시에 남한의 국적을 인정받은 것이라고 해석하는 견해³⁷⁾가 있다.

이와 반면에 남한국적을 부여하지 않는 견해는, 북한지역은 남한의 영토가 아니며 남한의 영토고권과 대인고권이 미치지 아니하므로 북한주민은 남한의 국민이 아니라고 한다. 한편 일부학자들은 최초의 한국인에 관한 경과규정 없이는 1948년 12월 20일 이전의 조선인은 당연히 '대한민국의 국민'이 되는 것은 아니며 최초의 한국인에 대한 명문규정을 두지 않은 것은 입법상의 중대한 흠결³⁸⁾이라고 지적한다. 이에 따라 1948년의 국적에 관한 임시조례에 의한 국적처리는 38선 이남 이외의 지역에 거주하던 조선 혈통자의 국적을 확정할 수 없게 되었다.³⁹⁾거나, 임시조례의 적용에 의하여 해방이후 우연히 남조선에 있던 사람만이 한국인이 되고 그 외의 지역에 있던 사람들은 모두가 외국인으로 간주되게 되었다.⁴⁰⁾고 비판한다. 그 밖에도 남북한의 특수성에 비추어 북한주민은 국

37) 정인섭, "우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토", 국제법학회논총, 제43권 2호(1998), pp.243-246.

38) 권영실, "헌법의 국민조항과 국적법", 고시계 통권 제485호, (1997/7), pp.96-97.

39) 이장희, "통일시대에 대비한 국적법의 개정방향", 아시아사회과학연구원, (1998), p.58.

40) 노영돈, "우리나라 국적법의 몇 가지 문제에 관한 고찰", 국제법학회논총 제41권 2호 (1997), p.64.

내법상 '대한민국 국민'이면서 국제법상 사실상 북한국적을 갖는 특수한 지위로 보아야한다는 견해가 있다.

3) 검토 - 한국인⁴¹⁾ 국적의 필요성

북한지역내주민을 남한 국민으로 본다고 하더라도 이들에게는 현실적으로 남한정부의 통치권이 미치지 않는다. 이러한 명백한 차이에도 불구하고 북한이 반국가단체라는 전제하에 북한주민을 남한주민과 동일하게 보는 것은 비현실적이며 오늘날의 평화와 화해라는 중대한 흐름에도 역행하는 논리이다. 따라서 이미 현실규범력을 상실한 분단초기 제정권력자의 의지가 반영된 국내법에 의거하여 북한지역내주민에 대하여 남한국적을 부여하는 것은 타당하지 않다.

북한은 대내외적으로 독립국가인 동시에 통일을 지향하는 공동체로서의 성격을 갖는다는 점을 논의의 전제로 제시한 바 있다. 이에 입각하여 북한지역내주민의 경우에도 독립국가의 측면에서 북한국적을 부여하는 동시에 평화통일을 지향하는 공동체라는 측면에서 공동체적 성격을 갖는 특수한 법적 지위를 부여하는 것이 바람직 할 것이다. 이러한 특수한 법적 지위로 한국인(Korean)이라는 단일국적⁴²⁾을 보충적으로 부여할 필요가 있는 것이다. 이는 첫째, 북한을 남한과 동등한 주체로 설정한다는 점, 둘째, 점진적인 평화통일의 절차에도 부합한다는 점, 셋째, 현실과 규범이 조화를 이룬다는 점, 넷째, 국제사회가 북한을 독립국가로 인정하는 것과도 조화를 이룬다는 점에서 바람직하다. 즉 북한지역내주민은 북한국적을 갖는 동시에 공동체성에 입각하여 남한국적성과 북한국적성을 동시에 갖는 한국인으로서의 국적을 갖는다고 볼 것이다.⁴³⁾ 이 경우 한국

41) 본고에서 사용하는 '한국인(Korean)'이라는 개념은 남북한 국적인 모두를 포함하는 하나의 단일국적의 의미로 사용한 것이지, 고유명사로 사용하고 있는 것은 아님을 밝힌다.

42) 이러한 단일국적의 부여는 독일의 단일국적이론이나 제성호 교수의 남한적과 북한적의 상위개념으로 단일한 대한민국 국적을 상정하는 이론과 유사하다고도 할 수 있겠으나, 북한의 독립국가로서의 지위를 인정하고 북한국적과 동시에 한국국적을 보충적으로 부여한다는 점에서 근본적으로 다르다고 볼 수 있다. 오히려 독일의 부분체제원칙(Partial Order Doctrine), 일명 지붕이론과 가깝다고 볼 수 있을 것이다. 이에 의하면 독일 기본법에 의해 창성된 체제는 서독이 전체적인 독일제국이라는 '지붕' 밑에 하나의 회원국가의 형태로 자리잡고 있는 가운데 표면상의 연방체제가 존재한다는 것이다. 이와 같은 모형에서는 서독과 동독이 독일제국에 있는 전체적인 완전한 주권 밑에 동등한 수준선상에서 함께 존재하고 있는 셈이라고 한다. 이는 디터 블루멘비츠, 최창동 편저, 『분단국가의 법적지위』(법률행정연구원, 1996) p.11.를 참조한 것임.

인이라는 단일국적은 남한국적과 북한국적을 모두 내포한다는 점에서 '포괄성'을 갖게 되며, 평화통일을 지향하는 공동체적 성격을 반영하고 있다는 점에서 통일한국국적에 대한 '잠재성'을 갖는다. 또한 남북한 국적에 추가로 부여된다는 의미에서 '보충성'을 갖는다. 이러한 특성으로 인하여 한국인이라는 특수한 국적 부여는 남한과 북한의 개개 국적과의 관계상 조화가 가능하여 이중국적으로 볼 것은 아니다. 요컨대 북한지역내주민의 경우 북한국적을 갖는 동시에 한국국적이라는 단일국적을 보충적으로 갖는다고 볼 것이다.

(2) 헌법 제3조 영토조항의 해석

1) 문제의 소재

현행 헌법 제3조는 '대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다'라고 명시하고 있다. 일반적으로 이 조항은 대한민국이 한반도내의 유일한 합법정부인 동시에 군사분계선 이북지역은 미수복지역임을 근거지우는 규정으로 해석되고 있다. 한편 현행 헌법 제4조는 평화적 통일을 규정하고 있어 양 조문의 규정내용이 갈등, 저촉하는 것은 아닌지⁴⁴⁾ 그 해결방안은 무엇인지 문제되고 있다.

2) 견해의 대립

헌법해석론적 시도를 하는 입장부터 살펴보자면, 양조항이 모순 및 충돌된다고 보는 입장으로는, 상하위관계로서 통일조항이 영토조항에 우선한다는 견해, 신법 또는 현실인 통일조항이 구법 또는 비현실인 영토조항보다 우선한다는 견해, 일반 특수의 관계로 보아 통일조항이 특별조항으로서 일반조항인 영토조항에 우선한다는 견해가 대립한다. 한편 양자의 조화로운 해석을 모색하는 입장으로는, 영토조항이 역사성의 표현이라면 통일조항은 하나의 가치 지향적 개념이

43) 이는 남한지역내주민에게도 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다. 남한지역내주민의 경우에도 남한국적을 갖는 동시에 한국인(Korean)으로서의 국적을 갖는다고 할 것 것이다.

44) 독일의 경우 영토조항이 없었고 서독연방가입주의 땅에만 주권이 미치게 되어있어 통일도 동독의 주가 연방에 가입하는 형식으로 이루어졌으나, 남한의 경우 제헌당시 영토조항을 규정하고 1972년 개헌 당시 평화통일조항을 규정하여 헌법규범 상호간의 불일치의 문제가 제기되고 있는 것이다.

라는 견해, 통일의 의미를 정부의 통일이라고 이해하는 견해, 양 통일의 개념을 달리 보는 견해, 영토조항을 프로그램적 규정으로 보는 견해가 대립한다.

한편 영토조항의 헌법변천을 주장하는 견해가 있는데 이는 영토조항의 의미 내용이 오랜 분단현실에 있어서 통일정책을 통하여 최초의 의미내용이 변하였을 것이라고 하여 헌법변천을 주장하는 견해이다. 이에 대하여는 헌법변천의 한계를 넘었다는 비판이 가능하다.

반면 헌법 입법론적 해결을 주장하는 견해는 현실에 맞지 않는 영토조항을 삭제하거나 현실에 맞게 영토의 범위를 축소개정하자고 하나, 이에 대하여는 현행헌법이 유효한 한은 일단 해석의 의무가 있다는 비판이 가능하다.

3) 검토

현실을 전혀 반영하지 못하는 법은 죽은 법이나 다름없을 것이다. 그러나 기존의 법의 어의적 한계 내에서 변화한 현실의 반영이 가능하다면, 법의 개정을 시도하기 이전에 현실과 규범을 조화시키기 위한 노력이 선행되어야 할 것이다. 즉 헌법해석은 1차적으로 법문의 문리해석에서 출발하되, 그것으로 헌법규범의 의미내용이 명확하지 않을 경우에는 논리적 체계적 해석을 하고 그것으로도 부족하면 목적론적 해석까지 가야한다.⁴⁵⁾ 현행 헌법 제3조의 경우 제정 당시 상황에 대한 헌법제정권력자의 의지가 잘 반영되어 있다. 제정 당시 남북한은 첨예한 대립관계에 놓여있었으며 이러한 현실 속에 제정권력자는 이북의 권력체제를 반국가단체로 규명하고 남한을 한반도와 그 부속도서 전체에 대한 유일 합법정부로 탄생시키고자 하였던 것이다. 그러나 그로부터 50여년이 지난 오늘날 남북한의 화해와 협력이라는 현실 속에서 이러한 제정권력자의 의지를 그대로 고수하는 것은 시대착오적라고 할 수 밖에 없다. 이러한 측면에서 종래 대법원 판례⁴⁶⁾와 헌법재판소 판례⁴⁷⁾는 모두 재고의 여지가 있다고 할 것이다. 그러나 일단 이러한 헌법조항이 존재하는 이상 규범적 효력을 배제하거나 프로그램규정화하는 것은 타당하지 않다. 따라서 우선적으로 양자의 조화로운 해석을 시도

45) 권영성, 『헌법학원론』법문사, (2001), p.24.

46) 대판 1990.9.25. 90도1451, 대판 1991.4.23. 91도212 등 다수의 판례.

하여야 할 것이다. 이에 관해 헌법해석의 통일성의 원칙에 따라 영토조항과 통일조항의 양 규정을 동시에 둔 헌법 입법자의 의사를 고려하여 볼 때 양 규정은 상반구조적 입법으로 볼 가능성이 있다는 견해⁴⁸⁾가 있다. 즉 남북 관계의 특수성인 이중적 성격을 고려하여 영토조항과 통일조항의 양측 사이에서 어느 한 조항이 완전히 무시되지 않도록 하면서 동시에 그 밖의 일정한 헌법적 한계 내에서 그때그때의 규율대상영역 즉 남북한 관계의 현실에 적용될 경우 헌법에 위반하지 아니하는 것으로 봄이 타당하다는 것이다. 이러한 견해는 영토조항의 성격을 반국가체제의 전복이 아닌 한반도 전체를 영토로 하는 국가형성이라는 목표를 갖는 것으로 본다면 현행헌법의 테두리 내에서 가장 이상적인 해석이라고 본다. 그러나 이러한 영토조항의 성격에 관한 해석이 갖는 어의적 한계⁴⁹⁾를 고려하였을 때 헌법입법론적으로 해결하자는 견해도 경청할 필요가 있을 것이다. 요컨대, 현행 헌법을 유지하는 선상에서 제3조상 한반도 유일 합법 정부로서의 남한을 의미하는 '대한민국'은 남북한 모두를 의미하는 '한국'의 의미로 해석하는 것이 바람직하다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 이러한 해석이 대한민국이라는 어의적 한계를 넘어선 것으로 이해될 경우 헌법의 개정은 불가피할 것이다.

(3) 국제연합동시가입과 북한의 국가승인문제

1) 문제의 소재

1991년 9월 17일 남한과 북한이 모두 국제연합에 가입하였고 국제연합헌장 제4조에는 국가만이 국제연합에 가입할 수 있도록 규정되어 있으므로 남한과

47) 헌법재판소의 경우 대법원이 북한을 반국가단체라고만 보는 것과 원칙적으로 같은 입장(헌재결 1997.1.16, 92헌바6)을 취하면서도 남북교류협력에관한법률제3조에 대한 헌법소원에서 '조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 반국가단체'(헌재결 1993.7.29.선고, 92헌바48 : 1997.1.16. 선고, 92헌바6등(병합))라고 하여 남북관계의 이중성을 명시하였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이러한 이중성이 '동반자임과 동시에 반국가단체'를 의미하는 점에서 본고에서의 '동반자임과 동시에 독립국가'를 의미하는 이중성과는 다르다는 점을 밝힌다.

48) 김선태, 『헌법사례연습』 법문사, (2002), pp.80-93.

49) 앞서 언급한 바와 같이 헌법 제3조의 '대한민국'을 '한국'의 의미로 해석하는 것은 어의적 한계를 넘는 해석일 가능성이 크다.

북한은 동시가입으로 인하여 서로 독립국가로 승인한 것이 아닌가라는 의문이 제기 될 수 있다.

2) 국제법상 국가승인의 특성

국제법상 국가승인의 특성은 상대성과 가변성이라는 성질을 갖는다. 즉 국내법상 국가로 성립된 실체가 국제사회의 기존 국가들로부터 국가의 승인을 받아야 비로소 국제법상 국가로 인정된다. 그런데 국제법상 국가승인의 효과는 국가와 승인을 받는 국가사이에서만 발생하는 상대적인 것이다. 이를 국가승인의 상대적 효력이라고 한다. 한편, 가변성이란 시간의 변화에 따라 국가승인의 효력이 변할 수 있음을 의미한다.

3) 검토 - 남북한 국제연합동시가입의 법적 해석

남북한의 국제연합 동시가입은 국제법상 국가승인의 특성인 상대성과 가변성에 의할 때 남북한이 상호간에 서로를 국가로 승인한 계기가 된 것으로 할 것이다. 이는 국제법상 통설적인 견해이며 헌법재판소⁵⁰⁾도 같은 입장을 취하고 있다. 그러나 오늘날 남한과 북한은 이와는 다른 계기로 인하여 서로를 독립국가로 인정하고 있다고 볼 수 있다.⁵¹⁾ 즉 상호간의 독자성을 존중하고 이에 기초를 둔 평화통일정책이 점진적으로 이루어지면서 남한과 북한은 서로를 독립국가로 인정하고 있다고 볼 수 있는 것이다.

(4) 북한지역내주민의 인권문제에 대한 남한의 인도적 개입의 근거

북한지역내주민의 인권문제에 대한 남한의 개입은 북한이 갖는 독립국가로서의 지위와 공동체로서의 지위 중 공동체로서의 특수성에 근거지울 수 있을 것이다. 또한 이미 살핀 바와 같이 북한지역내주민의 경우에도 북한국적을 갖는 동시에 한국인이라는 포괄적, 잠재적, 보충적인 단일국적을 갖게 되므로 한국

50) 헌재결 1997.1.16. 92헌바6등.

51) 따라서 이호진 교수의 “국제법상 북한은 어디까지나 독립된 국가로 유엔에도 각각 가입해 있기 때문에 자칫 내정간섭으로 비쳐질 수 있다”라는 주장과 본고는 북한을 독립국가로 보는 점에서는 결론을 같이 하나 국제연합동시가입이 반드시 남북 상호간의 국가승인을 의미하는 것은 아니라는 점에서 근거를 달리한다.

인이라는 법적지위에 입각하여 북한지역내주민의 인권문제에 대하여 개입할 수 있을 것이다. 따라서 남한은 여타국가와는 달리 이러한 고유한 법적 근거에 입각하여 북한지역내 인권문제에 적법하게 개입할 수 있을 것이다. 물론 이 경우에도 무력이 아닌 평화적인 방법만을 사용할 것이며, 정확한 사실에 입각하여, 실질적으로 북한지역내주민에게 도움이 되는 방향으로 노력하여야 한다는 한계는 존재한다.

2. 북한이탈주민의 인권문제에 대한 법적 접근체계

(1) 북한이탈주민의 법적 지위

1) 문제의 소재

북한이탈주민의 법적지위는 이들에 대한 인권침해 발생시 그 보호를 위하여 어떻게 남한의 인적관할이 미치게 할 것인가와 밀접한 문제이기에 검토의 실익이 있다.

2) 견해의 대립

남한국적을 부여하는 견해로 헌법 제3조의 영토조항과 제2조 제1항의 국민조항에 입각하여 북한지역내주민에게 남한국적을 부여하였던 것과 마찬가지로 북한이탈주민도 국내법상 남한 국민으로 간주된다는 견해가 존재한다. 한편 독일식 문호개방이론에 입각하여 북한이탈주민이 북한지역을 이탈하는 순간 곧바로 남한국적 효력정지상태에서 벗어나 남한 국민의 지위를 회복한다는 견해⁵²⁾가 있다. 비슷한 논지로 이러한 독일식 문호개방이론에 수정을 가하여 북한을 탈출할 의사를 가지고 북한영역을 벗어나면 남한 국적의 효력정지상태가 해소되나 여전히 불완전한 법적 지위 하에 놓여있는 일종의 이중적 지위를 갖게 되며, 최종적으로 한국에 도착한 경우 북한적을 상실하고 남한국민의 지위를 전면

52) 김승대, "동포들의 대량 유입과 그 대책 - 독일통일 전후과정과의 비교고찰 -", 시민과변호사 37호, (1997), pp.70-71.

회복하게 된다는 견해⁵³⁾도 있다. 헌법재판소⁵⁴⁾도 국적에 관한 임시조례와 헌법 규정을 통하여 북한이탈주민을 남한의 국민으로 보고 있다.

이와 반면에 남한국적을 부여하지 않는 견해로는 국제법상으로 북한이탈주민은 엄연히 북한국적인이고 중국의 영토 내에 체류하고 있으므로 남한은 이들에 대해 속인주의나 속지주의 등 어떠한 국제법적 기초에 근거한 관할권도 행사할 수 없다는 입장⁵⁵⁾이 있다.

3) 검토

북한이탈주민이 북한국적을 갖는다는 것은 명백하다. 북한지역내주민의 경우 단일한 북한국적을 갖는 동시에 한국인이라는 포괄적이며 잠재적인 국적을 보충적으로 갖는다고 이미 살핀 바 있다. 동일한 논리선상에서 북한이탈주민의 경우에도 마찬가지로 제3국에 거주하고 있는 동안 단일한 북한국적과 함께 한국인 국적을 보충적으로 갖는다고 할 것이다. 따라서 남한의 경우 이러한 한국인 국적에 입각하여 제3국에 대하여 직접적인 구제를 요청할 수 있을 것이다. 이와 같은 결론은, 지난 독일분단시기에 서독이 동독이탈주민에 대하여 자동적으로 서독 국적을 부여하였던 것처럼, 북한이탈주민이 잠재적으로 효력정지 상태로 가지고 있던 남한의 국적이 북한지역이탈과 동시에 효력을 발하게 되는 것이라는 별도의 법적 논리를 구성하여 도출할 수도 있을 것이다. 그러나 오늘날 북한을 남한과 대등한 독립국가로 본다는 점에서, 서독이 독일제국의 동일성을 이어받는 유일 합법정부임을 전제로 하는 이러한 견해와는 다르다고 할 것이다. 따라서 이 같은 기교적인 방법에 의하지 않더라도 남한은 여타국가와는 다른 특수한 관계를 북한과 유지하고 있다는 점에서 한국인이라는 국적에 입각하여 직접적인 구제요청이 가능할 것이다.

(2) 난민지위부여를 통한 보호의 가능성

53) 제성호, "해외 탈북자의 법적 지위와 처리방향", 서울국제법연구 9권 1호, (2002), pp.31-32.

54) 헌재결 2000.8.31. 97헌가12.

55) 이호진, 『탈북자문제의 국제법적 고찰 : 이상과 현실』, 21세기 현대국제법질서, 박영사, (2001), p.252.

1) 난민지위부여의 의의⁵⁶⁾

가. 난민협약상 난민의 개념 및 요건

난민의 지위에 관한 1951년 난민지위에 관한 협약에 의하면 난민은 다음에 해당하는 자이다. i) 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견과 같은 사유로 박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거가 있는 공포를 가진 자, ii) 자신의 출신국 밖에 있으며, iii) 박해의 공포로 인하여 출신국의 보호를 받을 수 없거나 받기를 원하지 않거나 또는 출신국으로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 않는 경우이다.

나. 난민지위의 확대

이러한 난민지위에 관한 협약은 제2차 대전 발발 후에 초안되었기 때문에 이 협약에서 정의하고 있는 난민은 당시 유럽이나 가티지역에서 발생한 사건으로 자국을 떠나 난민이 된 자를 의미했다. 그러나 1950년대 말과 1960년대 초기 새로운 형태의 난민들이 발생하자, 난민협약의 시간적 지리적 범위를 확대할 필요성이 제기 되었고 1967년에는 이전의 난민협약을 보완하는 난민의정서가 채택되었다. 난민의정서가 기존의 난민협약과 다른 점은 난민의 정의에서 시간적 지리적 제한을 없앴다는 점이다.

다. 난민지위부여의 효과

난민지위부여의 효과로 보호되어야 하는 권리로는 생명권, 자유권, 비호권, 자의적인 체포와 구금으로부터의 자유등 다양한 권리가 인정되지만, 그 중 북한 이탈주민과 관련한 핵심적인 효과는 강제송환금지의 원칙이다. 1951년 난민협약은 이러한 원칙은 협약 제33조 1항⁵⁷⁾에 명시하고 있다.

56) UNHCR, "난민보호 : 국제난민법의 이해", Inter-Parliamentary Union, (2001), pp.8-21.에 기초하였음을 밝힌다.

57) 국제난민협약 제33조1항 어떠한 방법으로든지 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 혹은 정치적 의견을 이유로, 개인의 생명이나 자유가 위협받을 우려가 있는 영역으로 추방하거나 강제송환 시켜서는 아니된다.

2) 북한이탈주민에 대한 난민지위부여의 가능성에 관한 견해의 대립

우선 난민협약상의 난민개념에 포섭된다는 견해로, 북한이탈주민들이 설령 정치적 난민이 아니라 하더라도 공산주의 국가의 특성에 주목함으로써 정치적 난민의 개념을 폭넓게 이해하여야 한다고 전제한 후 설령 경제적 동기에서 이탈하였다하더라도 이탈 행위 자체의 정치적 성격으로 인하여 소위 ‘조국을 배신한자’에 해당하여 모두 ‘난민협약상의 난민’의 지위를 확보하게 된다는 견해가 있다. 한편 “다른 나라로 도망한 행위를 한 자”에 대하여 개정북한형법 제62조 제62조⁵⁸⁾에서 공민의 조국반역죄를 적용하고 있기 때문에 난민에 해당한다는 견해⁵⁹⁾와 북한형법에 의거하여 정치적 박해 또는 처벌을 받을 위험이 있기 때문에 난민에 해당할 수 있으며, 반대로 박해의 개념을 넓게 보아 ‘저질러진 범죄에 대한 비례에 맞지 않는 과도한 또는 반복된 형벌’, ‘모든 생계수단을 박탈할 정도의 심한 경제제재’, ‘불법출국이나 해외체류로 인하여 가해지는 중한 형벌’ 등이 박해에 포함될 수도 있다는 견해가 있다.

이와 반면에 비록 난민협약상의 난민개념에는 해당하지 않지만 확대된 난민개념에 포섭된다는 견해로, 환경난민이라는 새로운 난민개념에 북한이탈주민이 해당된다는 견해⁶⁰⁾가 있다. 즉 북한이탈주민은 홍수나 자연재해로 인한 일시적 피해자가 아니라 그 사회를 둘러싼 구조적 모순으로 인해 피해가 복구되지 못하고 사회구성원의 생존이 더 이상 보장되지 않기 때문에 발생한 난민에 해당된다는 견해이다.

58) (조국반역죄) 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.

59) 지봉도, “재중탈북주민의 법적 해결방안”, 인도법논총, 제17호, p.51.

60) 이신화, “대량탈북사태에 대한 조기경보 : ‘환경난민’의 개념을 적용하여”, 국제정치논총, 제38집 2호, (1998), pp. 82-84.

61) 유엔난민고등판무관(UHCHR)이 보호의 대상으로 인정하는 자는 협약상 난민과 반드시 일치하지 않는다. 난민협약상의 난민 범주에 속하지 않더라도 UNHCR의 보호대상인 위임난민(mandate refugees)의 범주에 속할 수 있다. 즉, ‘박해, 대규모의 인권침해, 일반화된 폭력, 무력충돌, 내전 혹은 공공질서를 중대하게 침해하는 기타 사정으로 인하여 자신의 생명, 안전 혹은 자유를 위협 당함으로써 자신의 나라를 떠나지 않을 수 없었던 사람들’의 의미한다. 이러한 위임난민은 예비적 난민에 불과하여 협약상의 난민으로서 인정받기 이전에 물질적 지원 등을 위한 UNHCR의 활동 대상을 의미하지 난민의 지위를 인정하는 것은 아니라고 한다. 김성순, “국제난민보호법의 발전추세”, 인도법총론, 22호, (2002), p.90.

반면, UNHCR의 보호대상이지만 난민의 개념에 해당하지는 않는 위임난민⁶¹⁾으로 보아 해결하고자 하는 견해와, 현실적으로 난민개념에 포섭하기 어렵기 때문에 난민협약상의 개별적 난민보호보다는 대량난민사태에 대한 일시적 보호⁶²⁾를 적용하자는 견해가 있다.

3) 검토

가. 북한이탈주민의 이탈동기에 의한 유형화 필요성

각기 다른 동기로 북한지역을 이탈하는 주민들에 대하여 일률적으로 난민이라거나 아니라고 일률적으로 단정할 수는 없는 것이다. 따라서 무엇보다 북한이탈주민의 이탈동기에 의한 유형화 작업이 선행되어야 할 것이다. 본고는 다음과 같은 3가지 유형을 제시하고자 한다. 첫째, 난민협약상 보호를 받는 유형 둘째, 확대된 난민개념에 의한 보호를 받는 유형 셋째, 난민지위는 부여받지 못 하지만 일시적 보호를 받는 유형⁶³⁾을 들 수 있을 것이다. 이들 3가지 유형의 공통점은 경우에 따라 비록 난민지위부여 여부를 달리하더라도 모두 UNHCR의 보호대상이 된다는 것이다. 그리고 북한이탈주민은 모두 이러한 유형 중 하나에 포섭될 수 있다는 것이다.

62) 김태천, "대량난민사태에 대한 국제법적 대응 - 특히 북한이탈주민문제와 관련하여 -, " <http://www.rights.or.kr/html/img/sufferers.hwp> 참조

63) 이러한 분류는 Richard Towle, "Human Rights Standards : A Paradigm for Refugee Protection?", Human Rights and Forced Displacement, Kluwer Law International, (2000), pp.26-49. 에서도 유사하게 나타난다.

64) 1969년에 채택된 지역조약으로서 아프리카에서의 난민문제의 특별한 양상을 규율하는 아프리카통일기구 협약(OAU협약)은 1951년 난민협약상의 정의에 '외부침략, 점령, 외국의 지배나 국적국의 일부 혹은 전체의 공공질서를 심각하게 해치는 사건을 이유로 강제로 자신의 나라를 떠나야만 했던 자' 라는 객관적인 요소를 포함하고 있다. 마찬가지로 1984년 남미 정부대표와 전문가협의회는 카타헤나선언(Cartagena Declaration)을 채택하여 '일반화된 폭력, 외부침략, 국내소요, 대량의 인권침해 또는 공공질서를 심각하게 해치는 기타 상황으로 인하여 자신의 생명, 안전이나 자유가 위협받아 자국을 탈출한 자' 라는 객관적인 요소를 포함하고 있다. 이와 같이 협약상 난민개념을 확대하였던 경우는 극심한 위태상황으로 인하여 강제로 나라를 떠나야했던 극단적인 상황을 전제로 한다. 아직까지 북한의 경우 이러한 극단적인 상황에 이르렀다고 보기는 어렵다. 그러나 세 번째 유형이 극심한 위태상황으로 인하여 강제적으로 이탈할 수밖에 없는 대량이탈사태로 이어질 경우 이는 두 번째 유형에 해당하게 될 수 있을 것이다. 아직까지 두 번째 유형에 해당하는 사태가 도래하였다고 보기는 어려우며, 점진적인 평화통일을 지향한다는 측면에서도 이러한 사태는 사전에 예방하는 방향으로 검토해야 할 것이다.

나. 각 유형별 검토

첫 번째 유형의 경우 실제로 북한의 구조적인 모순이나 정치적인 박해로 인하여 북한을 이탈하고자 하였던 이탈주민이 이에 해당할 것이다. 두 번째 유형의 경우와 같은 대량난민 사태는 아직 발생하지 않았다고 할 것이다.⁶⁴⁾ 오늘날 대다수의 북한이탈주민은 세 번째 유형에 해당할 것이다. 대부분의 북한이탈주민의 이탈동기가 경제적인 이유에서이고 이들은 대부분 다시 북한에 되돌아가고 싶어하기 때문이다. 즉, 전통적인 난민협약상 난민의 개념은 물론이고 확대된 난민 개념을 적용하더라도 이들을 난민 개념에 포함하기는 어려울 것이다. 왜냐하면 관행상 난민 개념을 적용하더라도 경제적 난민은 난민의 개념 요건을 충족하지 않기 때문이다.

다. 유형별 대응

첫 번째 유형의 경우, 난민으로의 지위가 부여될 것이기 때문에 중국에 대한 강제송환금지의 원칙이 엄격히 적용될 것이다. 중국의 경우 북한이탈주민 전체에 대한 난민의 지위를 부여하는 것은 여러 가지 이유⁶⁵⁾로 경계할 수밖에 없겠지만, 실제로 정치적 박해의 우려가 있는 소수의 북한이탈주민에 대해서는 국제사회의 압력, 남한과의 이해관계 등에 의하여 난민지위 부여에 협조할 가능성이 크다. 만일 중국이 망명 절차에 협조하지 않더라도 최소한 이들 유형에 대해서는 남한에 대한 전면적인 입국을 허용해야 할 것이다. 두 번째 유형의 경우, 아직 가상적 상황에 불과하다는 점에서 그러한 대량난민사태를 전제한 후 대응책을 논의하기 보다는 이러한 위기상황을 예방하기 위한 방법에 초점을 두기로 한다. 이는 세 번째 유형에 대한 대응과 밀접한 관계에 있다. 세 번째

65) 헬싱키 협정체결의 전후 상황을 고려하였을 때 당시 동독이탈주민에게 이주여건과 통로를 제공하였던 인근 사회주의 유럽 국가들이 처하였던 현실을 고려하였을 때 중국은 당시 이들 동유럽 국가들과 중국의 경제적 상황이 다르다고 하더라도, 상징적인 의미에서라도 가급적 같은 행동은 피하려 할 것이다. 이러한 지적은 Benjamin Neaderland, "Quandary on the Yalu : International Law, Politics, and China's North Korean Refugee Crisis", *Stanford Journal of International Law*, Vol40 No1, (2004), pp.144-145.에 자세히 나타난다. 한편 난민신청을 받은 당사국은 일반적으로 국내의 경제사정 등을 고려하지 않을 수 없기 때문에 다수의 경제적 이유로 인한 북한이탈주민에게 난민지위를 부여하는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 따라서 오히려 실효성 있는 구제를 위해서는 이들을 불법이주노동자로 보고 이러한 지위에서 반인권적 처사가 이루어지지 않도록 보호하는 방안이 보다 현실적이며 실효성이 있을 것이다.

유형의 경우, 대다수의 북한이탈주민이 이에 해당한다는 점에서 이에 대한 대응책은 곧 북한이탈주민의 인권 침해적 현상에 대한 대응책이라고 할 수 있을 것이다. 이를 해결하기 위하여 다음과 같은 해결방안을 간략히 제시하도록 하고 구체적인 '실행'은 해당 항목에서 구체적으로 검토하도록 한다. 첫째, 북한이탈주민의 대다수가 경제적인 이유로 이탈한다는 점을 고려하여, 이에 대한 사전적 예방책으로 함경북도 지역을 특수산업지구로 설정하여 개발할 필요가 있다. 둘째, 이미 이탈한 북한이탈주민을 더 이상의 인권침해상황으로부터 보호하기 위하여 UNHCR과 협력하여 이들을 일시적으로 보호할 필요가 있다. 이는 첫 번째 대안과 유기적으로 이루어져야 하는 것으로서, 함경북도 지역의 인력수요가 증가하고 경제상황이 호전되어 기존에 이탈하였던 주민들이 자발적으로 귀환하고자 할 때까지 이들을 보호하는 일시적인 시설이 필요하다는 것이다. 셋째, 아시아태평양지역의 지역적 인권기구의 출범을 앞두고 다양한 공동 연구와 프로젝트가 진행되고 있는 바, 그러한 일환으로 중국과 국내 난민신청자 및 불법이주노동자⁶⁶⁾의 인권 개선을 위한 공동 프로젝트를 시행해 나갈 수 있을 것이다.

라. UNHCR의 활용을 통한 진의 확인 절차의 중요성

이미 북한이탈주민의 대다수는 경제적 이유로 이탈하였기에 난민에 해당하지 않는 제3유형에 해당한다고 밝힌 바 있다. 그러나 소수의 북한이탈주민이 제1유형에 해당할 수 있다는 사실은 이들에 대한 진정한 이탈동기 파악이 무엇보다 중요하다는 것을 의미한다. 따라서 북한이탈주민의 진의 파악을 위한 객관적인 전담 기구가 개입할 필요가 있으며 이는 이미 전 세계적으로 유사한 역할에 임해온 UNHCR이 수행할 수 있을 것이다. 한편 이러한 난민지위부여를 위한

66) 난민의 지위가 부여되지 않는 경우라 하더라도 경제적인 이유로 일시적으로 북한지역을 이탈한 북한이탈주민들은 불법체류이주노동자의 지위로서 보호받을 수 있을 것이다. 불법으로 체류하고 있는 이주노동자라고 하더라도 기본적인 인권보장과 그 구현을 위한 제반 제도적 장치에의 접근은 보장되어야 할 것이기 때문이다. 그러나 아직까지 전 세계적으로 이러한 불법 체류이주노동자의 인권은 사각지대에 놓인 것이 현실이다. 이를 극복하기 위하여 IOM등의 국제기구는 각국의 협조를 구하고 있으며 일부국가들은 이들의 합법화를 추진하고 있다. 이러한 추세에 발맞추어 한국과 중국이 공동으로 불법체류 이주노동자의 인권실태 개선을 위하여 협력해나간다면, 난민문제와 마찬가지로 아태지역 인권위원회 구성을 위한 프로젝트의 일환으로 모범사례가 될 수 있을 것이다.

판정 기간 동안뿐만 아니라 앞서 살핀 바와 같이, 이미 이탈한 북한이탈주민을 함경북도의 지역적 상황이 호전될 때까지 인권침해상황으로부터 보호하기 위하여도 UNHCR과의 협력이 필요하다. 따라서 북한이탈주민들에게 어떠한 명칭이 부여되느냐가 중요한 것이 아니라 일단 일정기간 일정한 보호를 받게 하는 것이 무엇보다 중요하다. 난민지위의 부여는 당사국을 통해서만이 실효성이 있는 것이므로 이탈주민이 남한행을 요청할 경우 이에 대한 전면적 수용절차가 진행되고 있는 와중에도 일시적 보호의 필요는 존재한다. 요컨대 무엇보다 중요한 것은 북한이탈주민의 의사를 존중하여야 한다는 것이다. 따라서 이러한 의사의 파악을 위하여 최소한 UNHCR등 난민지위의 심사가 가능한 기구와의 접근을 북한이탈주민들에게 보장해야만 할 것이다.

마. 강제송환금지원칙의 적용

강제송환금지의 원칙은 난민협약상의 원칙이기도 하지만 고문방지협약 제3조, 1949년 4개 제네바협약 제45조 4항, 시민적 및 정치적 권리에 관한 규약 제7조, 강제실종으로부터 모든 사람의 보호에 관한 선언 제8조 그리고 초법적 자의적 약식 처형의 효과적 예방과 조사에 관한 원칙 제5원칙에 의한 해석을 통해서도 금지된다. 그 뿐만 아니라 강제송환금지는 국제관습법의 일부로도 널리 받아들여지고 있는 원칙으로 체약국이 아닌 국가도 이를 준수하여야함을 의미하고, 반드시 난민의 지위를 부여받아야만 준수되어야하는 것은 아니라는 것을 의미한다.⁶⁷⁾ 따라서 여러 가지 현실적인 제약으로 인하여 대다수의 북한이탈주민이 난민으로서의 지위를 부여받지 못 하더라도 즉 제3유형에 해당하더라도, 적어도 UNHCR의 심사를 거치고 일시적 보호를 받는 기간에는 강제송환금지의 원칙이 적용되어야 할 것이다.

(3) 외교적 보호권 행사의 가능성

67) UNHCR, "난민보호 : 국제난민법의 이해", Inter-Parliamentary Union, (2001), p.14.

1) 외교적 보호제도의 의의

국제관습법⁶⁸⁾상 외교적 보호제도는 한 국가가 자국민이 외국에 의하여 입은 손해에 대하여 적절한 구제를 받을 수 있도록 국제적 청구 등의 필요한 조치를 취할 수 있는 권리를 의미한다.

2) 외교적 보호제도의 요건⁶⁹⁾

그 요건으로 i) 가해국의 국제책임, ii) 청구국의 간접손해, iii) 국적의 존재를 들 수 있으며, i) 청구국적계속의 원칙과 ii) 국내구제완료의 원칙을 전제조건으로 한다. 이 때 피해자의 국적은 상대국에 대항할 수 있어야 한다는 의미에서 국적의 실효성이 요청된다. 이러한 실효성 유무에 대한 판단은 국제법을 우선 고려하고 그 다음으로 국적 부여에 관한 국내법을 검토하는 절차를 거친다.⁷⁰⁾ 한편 이중국적자의 경우 양 국가 중 어느 국적국가도 외교적 보호를 제3의 국가에 대해 행사할 수 있다. 그러나 이중국적국이 상호간에 외교적 보호를 행사할 수 있는지에 대해서는 학설과 판례⁷¹⁾가 모두 부정적이다.

3) '국적의 존재'와 '실효적 국적의 원칙' 요건의 충족 여부

가. 문제의 소재

남한정부가 북한이탈주민을 위한 외교적 보호를 행사할 수 있는지 여부와 관련하여 일단 '국적의 존재' 여부가 문제되는데, 만일 북한이탈주민이 북한의 국

68) 그리스와 영국간의 Mavrommatis 특허계약사건에서 ICJ는 다른 국가의 국제법위반행위에 대하여 손해를 입은 자국민이 일반적 경로를 통해서만 만족을 구할 수 없는 경우에 국적국이 자국민을 보호할 권한이 있다는 것은 국제법의 기초적인 원칙이라고 하였다. 이와 같은 원칙은 리히텐슈타인과 과테말라간의 Nottebohm 분쟁사건에서도 나타난다.

69) 유병화·박노형·박기갑, 『국제법 II』, 법문사, (2000), pp.428-433. Malcolm N Shaw, 『International Law』, Cambridge University Press, (2003), pp.721-729. Ian Brownlie, 『Principles of Public International Law』, Oxford University Press, (2002), pp.406-407. 에 적시되어 있는 요건을 참고한 것임.

70) PCIJ의 1955년 Nottebohm 사건은 이러한 실효적 국적에 관한 국제규칙에 입각하고 있다.

71) 1912년 Canevaro 사건에서 상설중재법원은 이탈리아와 페루의 국적을 동시에 가지고 있는 개인을 위하여 이탈리아가 페루를 상대로 제기한 외교보호 받아들일 수 없다고 배척한 바 있다. 1930년 국적에 관한 Hague 협약 제4조도 국가는 자기 국민이 상대국의 국적도 가지고 있는 경우 외교보호를 행사할 수 없다고 규정한다.

적과 동시에 외교적 보호의 국적요건을 충족시키는 국적을 동시에 취득한다고 구성한다면, 제3국에 대하여 외교적 보호권의 행사가 가능할 것이다. 그러나 이 경우에도 '실효적 국적의 원칙'에 따라 북한만이 북한이탈주민에 대해 외교적 보호권을 행사할 수 있는 것이 아니냐라는 의문에 제기되고 있어 검토할 필요가 있다.

나. 견해의 대립

북한은 남한과의 관계에서 교전단체 불과하나 이들의 주민에 대한 외교적 보호권은 북한에게 있으므로 북한지역내주민에 대한 외교적 보호권은 북한에게 있으나, 북한이탈주민의 경우 사실상 무국적자(de facto stateless persons)로서 북한의 외교적 보호대상에서 제외된다는 견해⁷²⁾가 있다. 이 견해는 남한은 또 다른 국적국으로서 북한이탈주민을 보호해야 할 법적 의무를 부담하고 외교적 보호권을 갖고 있다고 한다. 한편 독일의 문호개방이론을 적용하여 북한이탈주민에 대한 남한정부의 외교적 보호권의 행사를 인정해야한다는 견해도 있다. 즉, 남한 정부는 북한이탈주민이 북한의 영내를 벗어난 시점부터 남한 국민으로서의 효력이 발생되기에 이들에 대한 외교적 보호를 시작해야 한다는 것이다.⁷³⁾

반면에 국제법상 실효적 국적원칙에 비추어 남한정부는 중국이나 러시아에 대해서는 북한이탈주민을 위한 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 견해가 있다. 즉 중국과 러시아는 남한보다 북한과 먼저 국교는 맺어 왔고 남한은 이에 대한 이의제기 없이 두 나라와 국교를 맺게 되었으므로 두 나라가 북한을 보다 실효성 있는 국적국으로 보더라도 이의를 제기할 수 없다는 것이다. 또한 북한이탈주민이 남북 양 국적을 동시에 갖는다고 하더라도 실효적 국적의 원칙에 비추어 남한이 제3국에 대하여 북한이탈주민에 대한 외교적 보호권을 행사하는 것은 어렵다고 한다.⁷⁴⁾ 그러나 이러한 견해에 대하여 실효적 국적의 원칙은 이중국

72) 김명기, "재외북한이탈주민에 대한 대한민국의 외교적 보호권", 인도법논총, 제18호, (1998), pp.187-204.

73) 김승대, 전개논문, p.72. 김태천, 전개논문, p.8.

74) 김찬규, "북한탈출자의 난민자격과 그 처우에 관한 고찰", 인권과 정의 214호, (1994), pp.9-10.

적국 중에서 보다 덜 밀접한 관련성을 가지는 어느 한 국적국이 보다 더 밀접한 관련성을 가지는 다른 국적국에 대하여 외교적 보호권을 행사할 수 없다는 것을 의미할 뿐이기 때문에, 제3국의 국제법위반행위로 인하여 개인이 피해를 입은 경우 그 개인의 이중국적국은 어느 국가를 막론하고 외교적 보호권을 행사할 수 있다는 비판⁷⁵⁾이 있다. 이러한 비판적 견해는 더 나아가 만일 제3국에 대해서도 실효적 국적국에게만 외교적 보호권을 행사할 수 있다고 해석한다고 하더라도 북한이탈주민의 경우와 같이 실효적 국적을 가진 북한이 그들에 대한 외교적 보호권을 행사하지 않음이 명백한 경우 남한 정부가 이들에 대한 외교적 보호권을 행사할 수 있다고 해석해야한다.⁷⁶⁾고 주장한다.

다. 검토

북한이탈주민의 법적 지위와 관련하여 북한지역내주민과 마찬가지로 북한국적과 함께 한국인 국적을 보충적으로 갖는다고 검토한 바 있다. 따라서 남한의 경우 이러한 한국인 국적에 입각하여 북한지역이탈주민에게 인권침해상황이 발생할 경우 제3국에 대하여 직접적인 구제를 요청할 수 있을 것이다. 이러한 직접적인 구제방법으로 외교적 보호권의 행사가 가능하겠는지 여부에 관하여, 첫째 외교적 보호제도 자체에 고유한 존재의 의미가 있는지 둘째, 실효적 국적원칙의 적용형태를 검토해야할 것이다. 우선, 외교적 보호권의 행사는 국제인권법상 다른 구제수단과 구별되는 별개의 인권구제수단이라는 점에서 의미가 있다. 즉 이는 국제관습법상 인정되어왔고, 그 고유한 존재 의의에 입각하여 ILC에 의한 법전화작업이 마무리 단계에 와있고, 아직까지 개인이 행사하는 구제와는 달리 국가가 행사하는 구제절차라는 점에서 보다 강력한 구제수단이라고 할 수 있기 때문이다. 한편 실효적 국적원칙도 한국인 국적이 갖는 '보충성'이라는 성격으로 인해 이중국적의 문제가 아니므로 이중국적의 측면에서 문제될 여지가 없다고 하겠다. 따라서 남한정부는 한국인 국적에 입각하여 제3국에 대하여 외교적

75) 김태천, 전계논문, p.9.

76) 그러나 이러한 비판에 대한 비판으로 북한은 송환을 요구함으로써 아무런 권리를 행사하지 않는다고 볼 수 없다는 견해가 있다. 제성호, 전계논문, p.39.

보호권을 행사할 수 있을 것이다.⁷⁷⁾ 물론 이러한 권리를 보유하고 행사할 수 있다는 점과 현실적으로 대항력이 있는지 여부는 별개의 문제이다.⁷⁸⁾

IV. 북한인권문제에 대한 법리적 접근체계의 실행

이상과 같은 법리적 접근체계를 현실화하기 위하여 남한정부를 중심으로 구체적인 실행방안을 제시하기로 한다. 북한지역내주민의 인권문제와 북한이탈주민의 인권문제에 대응하기 위한 법리적 접근체계의 정립에 있어서 양자는 매우 다른 쟁점을 내포하였기에 달리 살폈으나, 이러한 법리적 접근체계의 실행이 있어서는 양자가 밀접한 연관을 가지며 상호영향을 미치므로 별도로 항목을 나누지 않고 살피기로 한다.

1. 남한정부의 직접적 역할

(1) 함경북도 지역의 특수산업지구 설정

남한정부가 직접적으로 북한인권문제를 제기하는 것 자체는 바람직하지 않다. 그러나 이와는 달리 앞서 살핀 법리적 근거에 기초하여 남한정부는 북한인권문제의 해결을 위하여 실질적인 조치를 직접 취할 수는 있을 것이다. 그 대표적인 조치로 북한이탈주민의 대다수에 해당하는 제3유형의 추가이탈을 방지하기 위한 대응책으로 함경북도 지역의 특수산업지구 설정을 제시한 바 있다. 유사한 정책으로써 중국, 러시아 극동 연해주 연안지역, 몽골지역, 태국

77) 이러한 외교적 보호권의 현실적인 이행 가능성은 외교적 보호권에 관한 ILC의 법전화과정이 완료된 후 보다 구체적으로 검토하여야 할 것이다.

78) '국제법상 중국이나 러시아에 대한 대항력은 없으며 정반대로 이들 국가는 자국의 국내법규정을 들어 외국인에 대한 출국금지조치를 취할 수도 있다.' 박기갑, "탈북난민의 인권보호대책", 엠네스티 법률가위원회 인권세미나 자료집, (2001/12), p.8.

79) 문남철, "북한이탈주민의 이주요인과 이주패턴 및 이주경로 -재외 거주공간정책의 필요성-", 지리학연구, 제38권 4호, (2004), pp.508-509.

또는 베트남, 필리핀 등의 제3국에 북한이탈주민의 정착촌을 만들자는 견해⁷⁹⁾와 움직임이 있으나 이는 바람직하지 않을 뿐만 아니라 현실적으로도 각국의 복잡한 이해관계로 실현이 어려울 것이다. 즉, 북한이외의 지역에 이탈주민에 대한 정착촌을 만드는 것은 추가적인 이탈주민 발생을 유발하여, 앞서 검토한 제2유형의 발생가능성을 더욱 촉진하는 결과를 낳게 되며, 이미 이탈한 주민에 대한 생계대책으로도 기능할 수 없다. 또한 현실적으로 중국의 경우 북한과의 외교관계상 이에 협조할 가능성이 희박할 뿐만 아니라, 상대적으로 이러한 외교적 제약이 덜한 몽고 등의 제3국의 경우에도 이에 상당한 경제적 혜택이 주어지지 않는 한 자국내 대규모의 외국인 정착시설을 갖추기 꺼려할 것이기 때문이다. 따라서 북한이탈주민의 대다수가 경제적인 여건을 갖춘 후 되돌아가기를 희망하는 것으로 보아, 보다 근본적인 해결은 이탈주민의 대다수가 거주하는 북한의 함경북도 지역에 특수산업지구를 설정하는 것이 바람직하다고 보는 것이다.

이는 북한의 입장에서 일자리 창출, 경제적 자립 강화, 심각한 사회문제로 부각되고 있는 이탈주민의 자발적 귀환과 추가이탈주민의 방지를 위한 근본적 대응책⁸⁰⁾이 될 수 있다는 점에서 북한의 협조를 얻기 용이할 것이다. 한편 남한의 입장에서도 저임금의 인력 확보와 통일시대에 대응하기 위한 중국국경지대의 지역 개발 및 활성화를 통한 통일비용을 절감이라는 효과를 이룰 수 있다는 점에서 이로울 것이다. 이를 위한 정부의 적극적인 노력은 남한사회내부의 단순 퍼주기식 지원이라는 비난을 면할 수 있으며 중장기적으로도 균형적인 지역발전을 위하여 바람직할 것이다.⁸¹⁾ 이러한 특수산업지구 설정은 단지 북한이탈주민의 인권침해적 상황에 대한 예방책으로 기능할 뿐만 아니라 더 나아가 북한지역내주민의 인권문제로 지적한 식량난과 외부사회와의 접근제한성에 대한 해결

80) '북한경제의 회생을 통해 북한이탈주민의 발생의 근원인을 해소한다면 대량의 국경월경자들이 발생하지 않을 것이고 그렇게 된다면 중국에서의 체류로 인한 한국행 희망자가 크게 발생하지 않을 것이다.' 김근식, "북한인권법 통과 이후 한국정부의 탈북자 대책", 재외탈북자의 인권 : 실태 변화와 관련국들의 정책, 국가인권위원회 토론회 자료집, (2004/12), p.95.

81) '남북간 경제협력은 북한문제 해결의 중요한 전략적 축으로서, 그리고 북한내부의 정치적 변화 및 대외적 행위 패턴의 변화를 촉발하는 계기를 마련한다는 점에서 중요한 정치적, 안보적, 국제정치적 의미가 있다' 윤영관, "남북경협의 국제 정치경제적 의미" 윤영관·박선은 공편, 『북한의 체제전망과 남북경협』, 한울, (2003).

책으로 기능하기도 할 것이다. 또한 함경북도⁸²⁾에 대한 경제적 지원과 개발협력은 북한인권문제가 거론되는 대표적인 지역에 대한 집중적인 지원이라는 점에서 상당한 기여를 할 수 있을 것이다.

(2) 북한정부와 남한정부의 상부구조 형성 및 이를 통한 공동의 역할확대

평화통일을 위한 다음 단계로 북한정부와 남한정부의 상부구조가 조직 형성되어야 할 것이다. 이는 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 통일한국의 가시화라는 면에서 한국인이라는 단일국적이 실효성을 갖게 될 것이며 이를 기초로 하는 외교적 보호권 등의 행사가 현실적으로 가능해질 것이다. 둘째, 통일한국을 대비한 남북한의 입법체계의 재정비가 가능할 것이다. 따라서 현실규범력을 잃어버린 각종 법조항들이 제개정 절차를 거치게 될 것이다. 이는 한국인이라는 단일국적의 법제화도 가능케 하여 종래 헌법과 국적법이 갖는 다양한 법리적 문제를 해결할 수 있을 것이다. 셋째, 통일한국의 전반적 인권상황 개선을 위한 공동의 노력이 가능할 것이다. 남한의 경우에도 사형제도의 존치, 국가보안법, 새로 도입된 노동허가제로 최소 18만 명의 불법이주노동자들이 추방당할 위기에 놓인 점, 최소 758명의 양심적 거부자들이 수감되어 있는 점 등이 남한사회내의 인권문제로 국제사회에서 거론되고 있다. 이처럼 인권문제가 북한만의 문제가 아님⁸³⁾을 서로 인식하였을 때 보다 열린 자세에서 인권 개선을 위한 공동의 노력이 가능할 것이다. 넷째, 남북한정부의 상부구조는 기존의 다양한 경제적, 문화적 교류를 더욱더 가속화시킬 것이다. 이러한 교류의 확대는 북한의 점진적인 개방을 유도할 것이며 앞서 지적한 자료접근의 제한성과 이러한 폐쇄성으로부터의 인권침해를 해결할 수 있을 것이다. 이처럼 교류의 확대는 북한사회의 개방을 촉진시키며 안과 밖으로부터의 자유로운 접근을 점차 가능케 한다는 점에서 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

82) 함경북도의 지역적 특수성으로 인하여 북한인권문제에 관한 실태조사의 대다수가 이 지역의 주민을 표본대상으로 삼고 있다는 점도 무시할 수 없을 것이다. 즉, 앞선 논의에서 이러한 표본의 제한이 북한전체의 인권문제를 보여주지 못하고 있다는 점에서 한계가 있다고 지적하였지만, 적어도 그러한 지역에 대한 집중적인 지원이라는 점에서 의미를 갖는다고 본다.

83) 정영선, "탈북 난민들의 인권문제와 국내외적 대응", 호남정치학회보 제12집, (2000), p.26. 에서도 이러한 남한인권에 대한 검토를 요구하고 있음.

2. 남한정부의 간접적 역할

(1) 국가인권위원회의 독자적 활동영역 인정

1) 국가인권위원회의 권고의 가능성

가. 권고의 근거

북한주민의 경우 남한국적을 갖고 있지도 않으며, 남한영역외에 거주하고 있다는 점에서, 국가인권위원회법 제4조의 '대한민국 국민과 대한민국의 영역 안에 있는 외국인'이라는 적용범위에 해당하지는 않지만, 남북한이 통일을 지향하는 특수한 공동체로서의 성격을 갖고 있으며 북한지역내주민이나 북한이탈주민 모두 한국인으로서의 지위를 갖는다는 점에서 국가인권위원회는 북한주민의 인권문제를 검토의 대상으로 삼을 수 있을 것이다.

나. 권고의 기준

국가인권위원회법 제2조 제1호는 '인권'의 정의를 다음과 같이 규정하고 있다. '인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입 비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.' 따라서 위원회가 사안을 검토하는 기준으로는, 북한헌법⁸⁴⁾에 규정된 국민의 기본권 뿐만 아니라, '인류사회의 모든 구성원이 갖는 인간으로서의 고유한 존엄과 평등하고 양도할 수 없는 권리'를 명시하고 있는 세계인권선언, 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약과 동 규약 제1선택의정서를 비롯한 국제인권규약을 판단 준거로 삼을 수 있을 것이다.

다. 권고의 대상

84) 현재 남북한의 통일헌법이나 이에 준하는 공통의 합의된 규범이 없는 상황에서, 북한의 헌법만을 검토 기준으로 삼거나 남한의 헌법만을 일방적인 검토 기준으로 삼는 것은 부당할 것이다. 따라서 '검토의 대상'이 북한이라는 점에서 북한헌법에 입각한 검토를 하고, 그 '권고의 대상'이 남한이라는 점에서는 남한헌법을 기준으로 검토하도록 하는 것이 바람직하다.

국가인권위원회가 남북한의 공동체로서의 성격에 입각하여 그 검토의 대상을 북한지역까지 확대하기로 하였다하더라도, 이와 동시에 남북한은 독립국가로서 남북합의서상 상호 존중하고 간섭하지 않을 의무가 있으므로, 현 시점에서 그 권고의 대상은 남한정부에 한정하는 것이 바람직하다. 이러한 권고 기능은 남한 정부가 다양한 정치적인 이해관계에 이해 신중을 기울여야하는 것과는 달리 진정 인권을 위하는 차원에서의 목소리를 낼 수 있다는 점에서 양자가 균형을 이룰 수 있을 것이다. 따라서 이러한 균형을 확보하기 위해서는 북한정부에 대하여 국가인권위원회의 독립성 및 남한사회내 인권개선을 위한 다양한 활동을 알릴 필요가 있다.

2) 국가인권위원회의 북한인권개선을 위한 실질적 활동의 필요성

그러나 권고만으로는 아무리 인권을 실질적으로 개선하기 위한 권고라고 하더라도 구속력이 없다는 한계를 갖는다. 따라서 국가인권위원회가 현실적으로 인권개선의 주체로 나서서 적극적인 노력을 기울일 필요가 있을 것이다. 그러한 노력의 일환으로 다음과 같은 실천항목을 제시할 수 있을 것이다. 첫째, 북한의 인권담당기구라고 볼 수 있는 인민위원회등과 공동으로 남북한의 상부기구와의 협력하여 남북한 공동의 인권개선을 위한 프로젝트를 수행해나갈 수 있을 것이다. 둘째, 국내의 북한인권과 관련한 논의는 일부 전문가 및 시민단체 집단에 대해서만 이루어지고 있는 바, 일반시민들이 북한인권에 대하여 그 실태적 현실과 담론적 현실을 객관적으로 인식할 수 있도록 홍보와 교육의 노력을 기울일 필요가 있다. 셋째, UNHCR과 긴밀히 협조하여 북한이탈주민의 일시적 보호와 객관적인 의사 파악이 공정하게 이루어지고 있는지 모니터할 필요가 있다. 넷째, 국가인권위원회는 독립한 국가기구라는 점에서 북한인권에 실질적인 도움이 되나, 정치적이며 외교적인 이유로 남한정부가 직접적으로 표명하지 못하는 사실을 표명할 수 있을 것이다.⁸⁵⁾

85) 극단적인 예로 미국의 북한에 대한 경제봉쇄등의 조치야말로, IMF나 세계은행등의 금융구제조치를 통제하고 시민단체들의 인도적 지원내용을 규율하여 실질적으로 북한주민의 인권을 악화시키고 있다고 지적할 수 있을 것이다.

(2) 아태지역인권위원회 설립과정상의 노력

적법절차를 거치지 않은 외국인의 입국에 대해서는 어느 나라나 호전적인 태도를 취하는 것이 일반적이다⁸⁶⁾ 남한의 경우에도 예외가 아니며 이미 국내 난민지위신청 및 부여절차에도 많은 문제점이 드러나고 있으며, 국내에 입국한 불법이주노동자들의 인권침해사례도 매우 심각하다. 이러한 인식을 바탕으로 아태지역 인권기구의 공동 프로젝트⁸⁷⁾중 하나로 주변국에 발생하는 난민과 불법이주노동자에 대한 인권적 보호방안을 공동으로 연구하고 수립⁸⁸⁾해나가는 것은 기존에 이미 북한지역을 이탈한 주민에 대하여 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 물론 아직까지 정식의 아태지역 인권기구가 설립되지 않았다는 점에서 이러한 공동 프로젝트는 어디까지나 그 설립을 위한 단계적인 시범절차에 지나지 않는다는 점에서 한계를 가질 것이다. 그러나 이는 일방적인 요구가 아닌 공동의 인권상황개선 노력이라는 점에서 설득력을 가질 것이고, 북한이탈주민에게만 특정되는 문제가 아니기 때문에 북한과의 외교적 관계를 배제할 수 없는 중국으로써는 더욱 받아들이고 실행하기 용이한 조치일 것이라는 점에서 의미가 크다.

(3) 국내외 각종 기구 및 시민단체에 대한 지원 및 협력

아울러 북한인권문제에 대하여 관심을 갖고 그 개선을 위해 진지하게 노력하는 기구 및 단체에 대해서는 지원과 협조를 아끼지 않아야 할 것이다. 한편 이들이 갖는 북한사회에 대한 자료접근의 제한성 때문에, 남한정부의 자료조사에 근거하는 경우가 많으므로 남한정부는 가급적 정확하고 객관적인 북한인권문제에 대한 자료를 제공할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이를 통하여 북한의 인권실태를 바로 알리고 무엇이 이러한 인권상황에 개선에 실질적인 도움이 되는지 적극 교육하고 홍보하는데 중심을 둘 필요가 있을 것이다.

86) Ryszard Cholewinski, 『Migrant Workers in International Human Rights Law -Their Protection in Countries of Employment』, Clarendon Press, Oxford,(1997), p.76.

87) 홍성필, "아태지역 인권기구의 설립 : 전망과 과제", 1996년 대한국제법학회 [국제인권규약 채택 30주년 기념학술대회]에서 발표되었던 토론문에 대한 수정글은 지역내 공유되는 특별한 인권문제영역에 관한 지역적 협력을 통해 아태지역 인권기구를 설립할 것을 제시하고 있다. 아울러 '아태지역이 지구상 유일하게 지역적 인권기구가 없는 점은 총체적으로 지역 내 인권문화의 발전을 좌절시키는 아쉬움을 낳고 있다'고 한다.

88) 그 예로 남한에서도 문제되고 있는 출입국관리소의 인권침해 실태 등을 개선해나가면서 중국과 공동으로 임시보호소등의 개선을 위한 노력을 기울이는 것을 들 수 있다.

V. 결 론

지금 북한인권문제는 기로에 서 있다. 북한인권문제는 최근 급진전하고 있는 남북한의 화해와 협력 분위기를 일순간에 냉각시킬 수 있다. 다른 한편 북한인권문제는 남북한 공동의 인권개선과 지역적 인권기구의 설립에까지 이바지할 수도 있다. 어떠한 방향으로 나아가게 되느냐는 남한정부가 앞으로 북한인권문제에 관해 어떠한 입장을 갖고, 어떠한 법리적 근거 하에, 어떠한 정책을 펴나가느냐에 달려 있다. 따라서 장기적 방향성을 가지고 일관된 법리적 접근체계를 마련하여 이를 꾸준히 실행해 나가는 것은 그 어느 때보다도 중요하다고 할 것이다.

본고가 제시하고 있는 법리적 접근체계와 그 구체적인 실행방안을 정리하면 다음과 같다. 우선, 북한지역내주민은 북한국적과 동시에 ‘한국인’ 국적을 보충적으로 갖는다고 볼 것이다. 이러한 법적 지위는 북한이 대내외적으로 독립국가인 동시에 공동체로서의 성격을 갖는다는 점에 기초한다. 이와 같은 독립국가로서의 지위부여는 유엔동시가입으로 이루어진 것은 아니며 점진적이며 평화적인 통일을 위한 대등한 협력주체로서 부여하는 것이다. 따라서 북한이 반국가단체임을 전제하고 남한만이 한반도 유일합법정부임을 전제하는 헌법상 영토조항은 현실규범력을 상실한 것으로써 달리 해석되어야 할 것이다. 즉, ‘대한민국’을 통일한국을 일컫는 것으로 해석하는 것이 바람직하다. 그러나 만일 이러한 해석이 어의적 한계를 넘은 것이라면 동 헌법조항의 개정은 불가피할 것이다. 통일한국시대에 대비하는 이와 같은 법의 제정 및 개정은 남북한의 상부구조를 통하여 이루어지는 것이 가장 이상적일 것이다. 이러한 상부구조의 형성은 통일한국과 한국인이라는 국적을 국제사회에 대하여도 가시화하여 남북한 상호간의 특혜나 인도적 개입을 정당화할 수 있을 것이다. 또한 이를 통한 교류의 확대는 북한사회의 개방을 촉진하여, 북한인권문제의 가장 근원적 문제로 지적한 바 있는 폐쇄성에 변화를 가져와 실질적으로 북한인권의 개선에 영향을 미칠 것이다.

다음으로 북한이탈주민의 경우, 마찬가지로 북한국적과 동시에 ‘한국인’으

로서의 국적을 보충적으로 취득한다고 할 것이다. 이렇게 보충적으로 부여한 한국인 국적에 근거하여 남한정부는 외교적 보호권을 행사할 수 있는가에 관하여 첫째, 외교적 보호권은 국제관습법상의 제도로 국제인권법의 발달에 불구하고 고유한 존재가치가 있으며 둘째, '국적의 존재' 요건을 충족하고 있으며 셋째, '실효적 국적의 원칙'은 이중국적국 사이에서 문제되는 것이므로, 가능하다고 할 것이다. 이러한 외교적 보호권의 실효성 있는 행사를 위하여도 앞서 언급한 상부구조의 형성은 필요하다. 한편 대부분의 북한이탈주민은 경제적 이유로 이탈하고 있으므로 이들에게 일률적으로 난민의 지위를 부여하기는 어렵다. 그러나 엄밀한 의미에서의 난민이 아닌 제3유형에 해당한다고 하더라도 UNHCR의 의사확인 절차와 자발적 귀환이 이루어지기 전까지는 이들을 일시적으로 보호할 필요가 있다. 이 때 무엇보다 중요한 것은 이탈 요인을 근본적으로 제거하는 것이므로, 그 첫 단계로 함경북도에 특수산업지구를 설정할 것을 제안한 바 있다. 이는 이미 이탈한 주민의 자발적 귀환을 촉진하여 '일시' 보호의 취지를 살릴 수 있고, 북한지역의 균형 있는 발전과 점진적 개방을 촉진하여 제3유형의 발생을 사전적으로 예방한다는 점에서, 실질적으로 북한주민의 인권개선에 기여할 수 있을 것이다.

인권문제란 어느 한 국가만의 문제가 아니다. 이는 어느 국가에서나 어떤 형태로든 나타나고 있는 것이며, 이를 하나하나 함께 풀어나가는 것이 '더불어 살아가기' 위한 공동의 과제인 것이다. 북한인권문제에 접근함에 있어서도 이러한 인식은 반드시 필요하다. 따라서 '인권문제'란 남북한 사회에서 나타나는 공동의 문제이며, 통일한국을 대비하여 함께 풀어나가야 할 문제라는 것을 인식해야 할 것이다. 한편 그러한 인식을 바탕으로 이루어지는 행동은 국민적인 합의와 국제사회의 협조를 함께 안고 가는 것이 중요하다. 즉 북한과의 관계가 악화되는 것을 우려하여 침묵만으로 일관하기보다는, 인권은 공동의 문제이며 이를 풀어나가기 위하여 남북한은 긴밀히 협력할 것이라는 입장을 표명하고, 실질적으로 이를 위하여 노력할 필요가 있는 것이다. 이미 살핀 바와 같이 북한도 최근 국제인권기구에 협조하고 있으며 제기되는 인권문제에 대해 개선을 위한 노력을 기울이고 있다. 이러한 변화는 남북한 인권기구 상호간의 협력 혹

은 남북한 공동의 인권기구 더 나아가 아태지역인권기구를 통한 남북한 공동의 인권개선을 위한 노력이 현실적으로 가능하다는 점을 시사한다. 그러므로 지금 이 시점에서 남한정부는 ‘현실성 있는 규범’을 현실화하여 북한인권문제가 통일한국을 위한 남북한 공동의 인권개선 노력의 장으로 이어질 수 있도록 현명하게 접근하고 적극 노력하여야 할 것이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 곽해룡 (2002) “재중 북한이탈주민에 대한 연구”, 세계지역학회보, 제19집.
- 구갑우 (2004) “재외북한이탈주민 인권문제에 관한 이론적 고려”, 재외탈북자의 인권 현황과 과제, 국가인권위원회 공청회 자료집.
- 권영성 (2001) 『헌법학원론』법문사.
- _____ (1997) “헌법의 국민조항과 국적법”, 고시계 통권, 제485호.
- 김근식 (2004) “북한인권법 통과 이후 한국정부의 탈북자 대책”, 재외탈북자의 인권 : 실태 변화와 관련국들의 정책, 국가인권위원회 토론회 자료집.
- 김동한 (2004) “미국의 북한인권법과 북한의 인권관련법제 비교분석”, 북한연구학회 2004년도 연말학술회의 발표문.
- 김명기 (1998) “재외북한이탈주민에 대한 대한민국의 외교적 보호권”, 인도법논총, 제18호.
- 김선택 (2002) 『헌법사례연습』법문사.
- 김성순 (2002) “국제난민보호법의 발전추세“, 인도법총론, 22호.
- 김승대 (1997) “동포들의 대량 유입과 그 대책 - 독일통일 전후과정과의 비교 고찰 -”, 시민과변호사 37호.
- 김영수 (2004) “탈북의 원인과 방법, 인권문제”, 북한.
- 김일수 (2004) “탈북자 문제에 대한 한국의 입장과 대응”, 세계지역연구논총, 제22집 2호.
- 김찬규 (1994) “북한탈출자의 난민자격과 그 처우에 관한 고찰”, 인권과 정의, 214호.
- 노영돈 (1997) “우리나라 국적법의 몇가지 문제에 관한 고찰”, 국제법학회논총, 제41권 2호.
- 문남철 (2004) “북한이탈주민의 이주요인과 이주패턴 및 이주경로 -재외 거주 공간정책의 필요성-”, 지리학연구, 제38권 4호.

- 박기갑 (2001) “탈북난민의 인권보호대책”, 엠네스티 법률가위원회 인권세미나 자료집.
- 블루멘비츠, 디터, 최창동 편 (1996) 『분단국가의 법적지위』, 법률행정연구원.
- 양철훈 (2004) “중국의 탈북자문제와 해결책”, 북한인권 국제심포지움, 국가인권위원회.
- 유병화 · 박노형 · 박기갑 (2000) 국제법 II, 법문사.
- 윤영관 (2003) “남북경협의 국제 정치경제적 의미”, 윤영관·박선원 공편, 『북한의 체제전망과 남북경협』, 한울.
- 이규영 (2003) “유럽연합의 대북한인권정책”, 한독사회과학논총, 제13권, 제2호.
- 이승련 (2003) “북한의 재판제도”, 제28회 북한법연구회 월례발표회.
- 이신화 (1998) “대량탈북사태에 대한 조기경보 : ‘환경난민’의 개념을 적용하여”, 국제정치논총, 제38집 2호.
- 이장희 (1998) “통일시대에 대비한 국적법의 개정방향”, 아시아사회과학연구원.
- 이호진 (2001) “탈북자문제의 국제법적 고찰 : 이상과 현실”, 21세기 현대국제법질서, 박영사.
- 임채완외 (2001) “중국내 탈북자의 ‘난민적’ 상황과 그 대책”, 통일문제연구, 통권 제36호.
- 장복희 (2000) “국제법상 난민보호”, 시민과변호사.
- 정경수 (2004) “북한에 대한 인도적 개입의 정당성”, 민주법학 제25호.
- 정영선 (2000) “탈북 난민들의 인권문제와 국내외적 대응”, 호남정치학회보 제12집.
- 정인섭 (1998) “우리 국적법상 최초 국민 확정기준에 관한 검토”, 국제법학회 논총, 제43권 2호.
- 제성호 (2002) “해외 탈북자의 법적 지위와 처리방향”, 서울국제법연구 9권 1호.
- 지봉도 (1997) “재중탈북주민의 법적 해결방안”, 인도법논총, 제17호.
- 최영관 (2004) “재외 탈북자의 현황 지위 그리고 인권보호 문제”, 재외탈북자의 인권 현황과 과제, 국가인권위원회 공청회 자료집.

- 한인섭 (2004) “2004년 북한형법 개정의 내용과 그 의미”, 제93회 북한법연구 월례발표회 발표문.
- 홍성필 (1996) “아태지역 인권기구의 설립 : 전망과 과제”, 1996년 대한국제법학회 [국제인권규약 채택 30주년 기념학술대회]에서 발표되었던 토론문에 대한 수정글.

2. 외국문헌

- Apodaca, Clair (1999)
“United States Human Rights Policy and Foreign Assistance”,
International Studies Quarterly.
- Brownlie, Ian (2002)
『Principles of Public International Law』, Oxford University
Press.
- Charlesworth, Hilary ? Chinkin, Christine (2000)
『The boundaries of international law』, Manchester University
Press.
- Charney, Joel R, (2004)
“North Korean Asylum Seekers in China Face Heightened
Risk of Deportation,” Refugees International.
- Cholewinski, Ryszard (1997)
『Migrant Workers in International Human Rights Law –Their
Protection in Countries of Employment』, Clarendon Press,
Oxford.
- Fidler, David P (2004)
“Fighting the Axis of Illness : HIV/AIDS, Human Rights, and
U.S. Foreign Policy”, Harvard Human Rights Journal,
Vol.17.

- Ishay, Micheline (2005)
“The Socialist Contributions to Human Rights: An Overlooked Legacy”, *International Journal of Human Rights*, Vol.9, No.2.
- Mahr, Christian F (2002)
“North Korea Scenarios from the perspective of Refugee Displacement”, *MIT Migration Working Papers*.
- Muntarbhorn, Vitit (2005)
“Situation of human rights in North Korea”, *Commission of Human Rights, 61st session, United Nations*.
- Neaderland, Benjamin (2004),
“Quandary on the Yalu : International Law, Politics, and China’s North Korean Refugee Crisis”, *Stanford Journal of International Law*, Vol40 No1.
- Rana, Aziz (2005),
“Haunted by a paradox : Human Rights Promotion and American Foreign Policy”, *International Journal of Human Rights*, Vol.9, No.2.
- Shaw, Malcolm N (2003),
『International Law』, Cambridge University Press.
- Towle, Richard (2000),
“Human Rights Standards : A Paradigm for Refugee Protection?”, 『Human Rights and Forced Displacement』, Kluwer Law International.
- UNHCR (2001),
“난민보호 : 국제난민법의 이해”, *Inter-Parliamentary Union*.

3. 인터넷 자료

김태천

“대량난민사태에 대한 국제법적 대응 - 특히 북한이탈주민문제와 관련하여 -”, <http://www.rights.or.kr/html/img/sufferers.hwp>

NewYork Times (2005/7/24)

Nicholas D. Kristof, “Where the Right is Right”,
<http://www.nytimes.com/2005/07/24/opinion/24kristof.html>

평화네트워크 외 (2005/7/25)

“4차 6자회담에 즈음한 한국 시민단체의 입장”,
<http://www.peacekorea.org/> 평화네트워크 자료실

오마이뉴스 (2005/7/26)

“〈뉴욕타임즈〉 북한인권, 봉쇄 아닌 개방으로 풀어야 -보수계층 편향에서 탈피, 진보계층 참여촉구-”,
http://www.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?at_code=270634

OHCHR, Documents on Democratic People's Republic of Korea

http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?c=50&su=59

국가정보원 북한자료 분야별자료 법령부분

http://www.nis.go.kr/app/board/list/?sc_param=M03200300&midArr=M03200300

4. 참고법조문

대한민국헌법

대한민국국적법

대한민국국가인권위원회법

조선인민공화국형법

조선인민공화국형사소송법

조선인민공화국판결판정집행법

국제인권장전 (세계인권선언, B규약, A규약)

국제난민협약

5. 참고판례

대판 1990.9.25. 90도1451

대판 1991.4.23. 91도212

대판 1996.11.12. 96누1221

헌재결 1993.7.29. 92헌바48

헌재결 1997.1.16, 92헌바6

헌재결 2000.8.31. 97헌가12

대학생 통일논문집 <비매품>

인쇄일 / 2005년 12월 일

발행일 / 2005년 12월 일

발행처 / 통일부 통일교육원

142-715 서울시 강북구 수유6동 535-353

전화 02)901-7122 팩스 02)901-7024

편집 · 인쇄 / 맥향커뮤니케이션

전화 02)2272-7890 팩스 02)2274-7560

통일교육원 사이버통일교육센터

이 책자는 통일부(www.unikorea.go.kr) 또는
사이버통일교육센터(www.uniedu.go.kr)에서도 볼 수 있습니다.

UNIFICATION

대학생 통일논문집



통일부 통일교육원
www.uniedu.go.kr