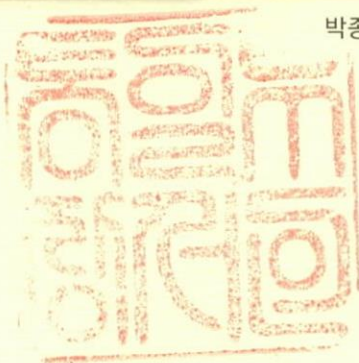


준비된 통일은 축복이다



박종철 (통일연구원 선임연구위원)






C.O.N.T.E.N.T.S.

준비된 통일은 축복이다

1장. 통일준비의 필요성과 과제	05
2장. 국민의 통일의식 함양	13
1. 국민의 통일의식 현황	14
2. 통일의 필요성과 통일편익	21
3. 국민의 통일의식 함양과 통일교육	26
3장. 통일재원 마련	35
1. 통일비용의 의미와 규모	36
2. 통일재원 마련 방안	42
3. 통일향아리의 의미	49

4장. 통일외교 추진	55
1. 독일 사례	56
2. 통일이 국제사회에 미칠 편익	64
3. 통일외교의 추진방향	70
5장. 북한이탈주민 정착지원 강화	77
1. 북한이탈주민 현황 및 정착지원	78
2. 북한이탈주민과 더불어 살기	82
6장. 통일대비 법·제도 정비	91
1. 남북한 법·제도의 차이점	92
2. 통일대비 법·제도 통합의 방향	96



주제가 있는
통일 강좌 39

준비된 통일은 축복이다

01

통일준비의 필요성과 과제

통일준비의 필요성과 과제

독일 통일사례는 우리에게 여러 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 동서독이 1972년 기본조약을 체결한 후 20여 년에 걸쳐 인적 교류와 경제, 사회·문화분야의 다양한 교류·협력을 실시함으로써 동서독 간 이질감을 해소하고 동독의 변화를 초래했다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그런데 동서독의 교류협력은 장기적으로 보면 통일 기반을 조성하는데 기여했지만 엄밀한 의미에서 통일준비는 아니었다. 동서독은 통일에 대비하기보다 분단 상태에서 고통을 감소하고 양독 간의 협력을 촉진하기 위한 평화공존에 중점을 두었다.

좁은 의미에서 보면 독일의 통일준비는 1989년 베를린 장벽이 붕괴된 후 시작되었다고 할 수 있다. 동서독은 통일의 기회가 다가오자 망설이지 않고 재빨리 그 기회를 포착함으로써 통일을 이룩하였다.

통일 후 20년이 지난 시점에서 평가해 보면, 독일은 정치통합과 경제, 사회·문화적 통합을 비교적 성공적으로 달성하였다고 할 수 있다. 독일은 통일 후 경제적 어려움에도 불구하고 유럽연합의 경제적 중심 역할을 하고 있으며, 국제적 위상이 격상되었다.

물론 이러한 긍정적 측면의 이면에는 통일후유증으로 인한 여러 가지 문제들이 존재하는 것도 사실이다. 독일통일 후 당면한 여러 가지 문제들은 크게 보면 두 가지 점에서 연유한다. 첫째는 과거 동서독이 평화공존과 협력을 추진하였지만 실질적으로 통일에 대해서는 준비하지 않았다는 것이다. 둘째, 독일이 서독 기본법 23조에 의해 동독 지역이 서독지역의 연방에 편입하는 방식의 통일방식을 택함으로써 통일을 위한 과도기를 거치지 않았다는 점이다.

서독 주도로 신속하게 통일이 이루어진 결과 독일은 통일 후 정치, 경제, 사회적으로 여러 가지 문제에 직면하게 되었다. 우선 정치적으로 보면, 동서독지역의 주민들이 정체성 상실의 어려움을 겪고 있다. 독일 국민들은 통일에 대한 자부심과 함께 통일의 의미와 결과에 대한 회의도 가지고 있다. 이에 따라 독일 정당구조의 파편화 현상, 동서독 지역 간 이념적 가치의 차이, 극우세력의 존재, 범죄율 증가 등이 발생하고 있다. 경제적 측면에서 보면 독일 통일의 명암이 분명하게 드러난다. 독일통일에 필요한 경제적 비용을 서독주민들의 증세와 재정적자, 공공지출의 삭감으로 충당했기 때문에 이에 대한 서독지역

주민들의 불만은 이해할만 하다. 동독지역의 국민들도 대량 실업과 상대적 빈곤의 심화로 어려움을 겪고 있다. 또한 사회적 측면에서 양 지역 주민들의 가치관과 생활문화의 차이가 사회심리적 불만으로 표출되고 있다.¹

독일사례를 보더라도 교류협력 및 평화공존정책을 실시하는 것과 함께 통일준비가 필요하다는 것을 알 수 있다. 언제, 어떤 방식으로 통일이 되든지 통일에 대해 철저히 준비함으로써 통일과정을 평화적으로 관리하고 통일 후 예상되는 여러 가지 문제들을 해결하고 국가발전에도 도모할 수 있다. 따라서 통일과정에서 예상되는 문제에 대한 대비책을 미리 마련해야 한다. 통일준비가 빠를수록 통일비용을 줄이는 효과가 있다는 점도 중요하다. 그리고 실질적 통일준비를 주요 국가 과제로 설정하고 이를 지속적으로 추진해야 한다.

통일준비에는 여러 가지 과제가 망라된다. 첫째, 통일의 필요성과 통일비전에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 학계, 언론계, 시민단체를 대상으로 공론화를 확대하고 각종 포럼을 운영해야 한다. 특히 미래 세대의 통일의지를 고양해야 한다. 청소년과 젊은 세대에 통일에 대한 무관심과 더 나아가 통일을 회피하는 경향이 있다. 청소년 및 청년 세대는 세계화, 정보화, 탈민족국가의 세계적 조류의 영향으로 민족통일을 당위적으로 여기지 않고, 통일 후 혼란과 경제적 비용을 염려한다. 따라서 미래세대에게 통일의 이유와 비전을 제시해야 한

¹ 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』 (서울: 통일연구원, 2011년), pp. 36-52.

다. 이들에게 통일에는 비용뿐만 아니라 각종 혜택이 있으며, 통일한 국은 새로운 기회와 도전을 제공할 것이라는 희망을 제시해야 한다.

둘째, 통일준비를 위한 실질적 첫걸음은 통일재원 마련에서부터 시작된다. 국민 대다수가 통일재원 마련의 필요성은 공감하면서도 자신의 통일비용 부담에는 소극적 태도를 보이는 현실을 감안하여, 통일의 ‘편익’과 ‘혜택’을 구체적으로 제시해야 한다. 통일비용보다 통일 편익이 훨씬 크고 장기적으로 발생한다는 점에 대한 국민적 이해를 넓혀야 한다. 통일재원 마련은 정부가 구체적인 대안을 제시하되, 이에 대한 국민들의 자발적 참여를 촉구하는 방식으로 전개하는 것이 바람직하다.

셋째, 통일외교를 적극 추진해야 한다. 통일에 대한 국제적 지지 확보를 위해 외교역량을 강화하고 이를 수행하기 위한 통일외교의 거버넌스를 구축해야 한다. 서독은 양독 간 통일협상을 추진하는 한편 2차 세계대전의 전승국이었던 미, 영, 불, 소의 협력을 얻어내는 2+4 외교를 통해 통일을 달성했다. 통일을 위해 우리도 중장기적으로 통일에 유리한 국제환경을 조성할 뿐만 아니라 한반도 통일이 국제사회에 줄 편익을 제시하고 이에 대해 주변국의 협력을 이끌어내야 한다. 이를 위해 남·북·중 간 3각 경제협력(농업개발, 산업단지 개발 등) 등 다자협력을 통해 개별 국가 및 지역 차원의 이익을 창출할 수 있는 다자협력사업을 추진하는 것도 필요하다.

넷째, 통일대비 과제의 일환으로 북한이탈주민의 성공적 사회 정착이 필요하다. 이들의 성공적인 사회정착은 북한이탈주민을 위해 필요할 뿐만 아니라 우리에게 일종의 통일 실습이라고 할 수 있다. 우리 국민들이 북한이탈주민들과 더불어 살면서 그들의 어려움을 이해하고 그들과 공동체의식을 느끼게 되는 과정은 통일을 위한 실질적 준비라고 할 수 있다. 북한이탈주민의 성공적 사회적응은 북한 주민들에게 통일미래상에 대한 실질적 희망을 제시해주는 의미도 지니고 있다.

다섯째, 통일에 대비한 법·제도적 준비가 필요하다. 독일은 통일과정의 처음부터 끝까지 법적 근거에 토대를 두고 통일을 추진하였다. 이것이 때때로 복잡한 문제를 야기하기도 했지만 법에 근거하여 통일이 이루어졌기 때문에 국내외적으로 통일에 대한 절차적 합리성을 확보하고 통일방식 및 절차에 대한 논란을 줄일 수 있었다. 또한 통일 이후 실질적 통합의 과정에서도 법과 제도에 근거하여 추진함으로써 사회적 갈등과 불필요한 논란을 줄이고 대내외적 정당성을 확보하였다. 우리도 통일과 통합의 전 과정을 아우르는 법·제도 정비에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다.



주제가 있는
통일 강좌 39

준비된 통일은 축복이다

02

국민의 통일외식 함양

1. 국민의 통일외식 현황
2. 통일의 필요성과 통일외식
3. 국민의 통일외식 함양과 통일외식
 - 가. 통일외식의 기본방향
 - 나. 학교통일외식과 사회통일외식의 방향

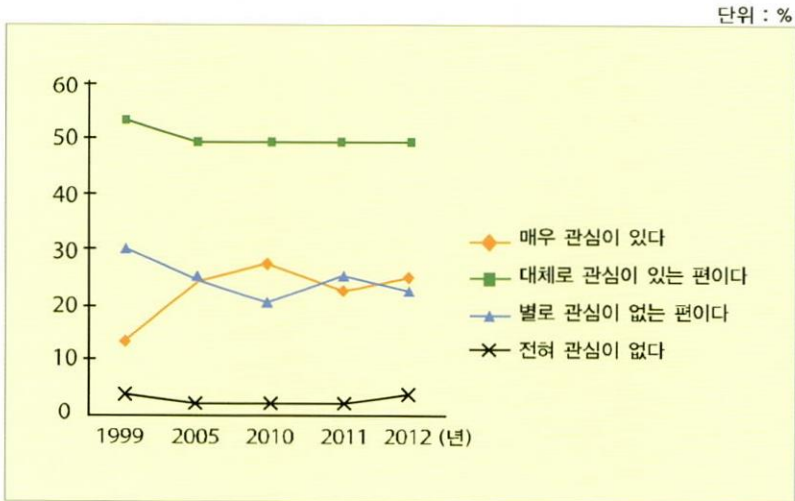
국민의 통일 의식 함양

1. 국민의 통일 의식 현황

통일 의식은 통일에 대한 태도(attitude) 전반을 지칭하는 것으로 감정(affection), 인식(cognition), 그리고 행태(behavior)를 포괄하는 개념이다.² 하지만 통일 의식은 통일에 대한 의식 외에도 북한에 대한 이해 및 인식, 남북한 관계에 대한 인식, 통일 정책에 대한 평가 등 다양한 요인들을 포괄하는 총체적 개념이다.

우선 통일의 필요성에 대한 국민 여론 조사 결과를 보면 대체로 국민 다수가 통일의 필요성에 대해 공감하고 있다. 통일이 민족적 과제이며 이를 국가 목표로 설정해야 한다는 점에 대해서 국민 다수가 공감하는 것은 당연하다고 할 수 있다. KBS 남북협력기획단

2_ 박명규 외, 『2009 통일 의식 조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2009), p.4.

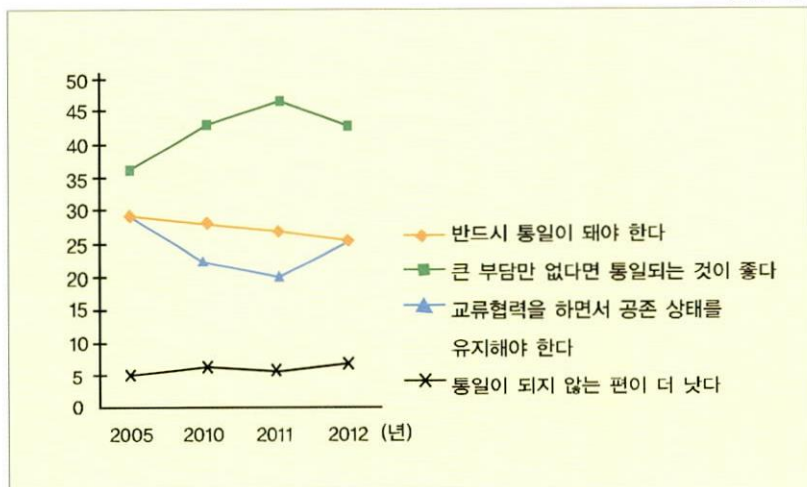


조사시기(년)	매우 관심이 있다	대체로 관심이 있는 편이다	별로 관심이 없는 편이다	전혀 관심이 없다
1999	12.9	53.2	30.4	3.3
2005	25.1	48.6	24.1	2.1
2010	27.4	49.1	20.9	2.6
2011	23.4	48.9	25.6	2.1
2012	24.6	49.2	22.8	3.4

출처: KBS남북협력기획단, 2012 국민통일의식조사, (서울:KBS 2012), p. 93

이 1999년에서 2012년까지 실시한 조사에 의하면 국민의 70% 이상이 통일에 대한 관심을 지속적으로 나타냈다는데, ‘대체로 관심이 있는 편이다’는 답변이 가장 높은 비율로 안정적인 추세를 나타내고 있다. 그리고 ‘교류협력하에 공존유

단위 : %



조사시기(년)	반드시 통일이 돼야 한다	큰 부담만 없다면 통일되는 것이 좋다	교류협력을 하면서 공존상태를 유지해야 한다	통일이 되지 않는 편이 낫다
2005	29.1	36.1	29.0	5.7
2010	28.0	43.0	22.2	6.8
2011	27.3	47.1	19.9	5.7
2012	25.4	43.0	24.6	7.0

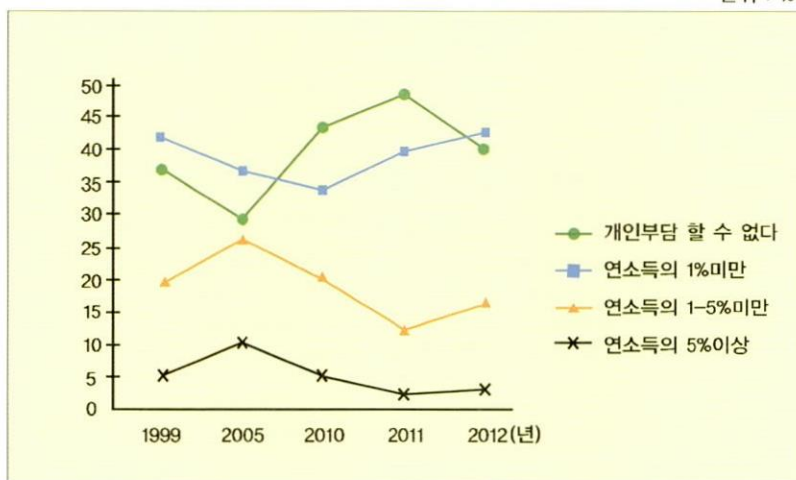
출처: KBS남북협력기획단, 2012 국민통일의식조사, (서울:KBS 2012).

p. 95

지’(약 20%에서 30%미만)보다 ‘큰 부담이 없다면 통일하는 것이 좋다’는 견해가 대체로 40%정도로 가장 많은 비율을 차지했으며, ‘반드시 통일이 되어야 한다’는 응답은 약 30%에 이르렀다. 이렇게 볼 때 국민 다수가 공존상태의 지속보다 상당한 부담이 따르더라도 반드시 통일을 해야 하거나 어느 정도 부담을 감수하더라도 통일이 되어야 한다고 생각하고 있다는 것을 알 수 있다.

그런데 실제로 통일비용에 대해서 어느 정도 부담할 의사가 있느냐는 현실적 문제에 대해서는 국민들이 민감하게 여기고 있다. 통일비용에 대해 ‘개인이 부담할 수 있다’는 비율(약 60%정도 내외)이 ‘개인이 부담할 수 없다’는 비율(약 40%내외)보다 높게 나타났다. 대다수 국민들은 원론적인 입장에서 통일비용에 대해 개인이 부담해야 한다는 견해에 동조한다고 할 수 있다. 그러나 통일비용을 개인이 부담할 수 없다는 견해도 상당한 비율을 차지한다는 점을 보면 통일비용에 대해 국민들이 우려하고 있음을 알 수 있다. 그리고 통일비용 부담의 규모에 대한 질문에 대해서 ‘연 소득의 1% 미만’이라는 응답(약 40% 미만)이 가장 많았다. 이러한 점을 종합해 보면, 국민들은 대체로 통일의 필요성에 대해서는 공감하고 있다.

단위 : %



조사시기(년)	개인부담 할 수 없다	연소득의 1%미만	연소득의 1~5%미만	연소득의 5%이상
1999	35.8	40.9	18.7	4.5
2005	28.7	35.8	25.3	10.1
2010	41.8	33.6	19.5	5.1
2011	47.5	38.9	11.6	1.9
2012	39.6	41.4	15.7	3.2

출처: KBS남북협력기획단, 2012 국민통일의식조사, (서울:KBS 2012), p. 103

그러나 실제로 통일이 부담을 초래할 수 있다는 점에 대해서는 신중하게 생각하고 있다. 이것은 통일문제가 구체적이고 현실적 문제로 다가옴에 따라 통일에 수반될 부담과 결과 등에 대해서 국민들이 보다 현실적인 관점에서 생각하고 있다고 할 수 있다.

한편, 전쟁을 겪지 않고 상대적으로 경제성장의 혜택을 받으면서 성장한 신세대는 중장년층에 비해서 통일에 대해서 무관심하다고 할 수 있다. 우리사회에서 신세대의 비중이 점차 커지고 특히

〈통일필요성에 대한 연령별 응답결과〉

(단위: %)

통일의 필요성	2007	2008	2009	2010	2011
19세-29세	53.3	45.6	43.2	48.8	40.8
30대	65.6	51.2	51.8	55.4	49
40대	65.9	54.5	62.9	65.2	57.5
50대 이상	71	55.6	66.2	67.3	63.9

출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울:서울대 통일평화연구원, 2011), p. 151

그들이 향후 실질적인 통일의 주역이라는 점을 감안하면 신세대의 통일무관심은 중요한 문제가 아닐 수 없다. 2011년 통일의식조사(서울대학교 통일평화연구원)에 의하면, 통일이 필요하다고 응답한 20대(40.8%)와 30대(49.0%)는 40대(57.5%)와 50대 이상(63.9%)보다 낮았으며, 이는 50대 이상의 경우와는 20% 내외의 차이를 보인다.³ 또한 20대 가운데 ‘통일에 대한 관심이 별로 없다’고 응답한 비율도 10%정도로 다른 세대보다 통일에 무관심 정도가 높게 나타났다.⁴ 이는 통일문제에 관해 20대가 다른 세대보다 관심이 별로 없다는 것을 보여준다.

〈통일견해에 대한 연령별 응답결과〉

(단위: %)

통일견해 (현재가 좋다)	2007	2008	2009	2010	2011
19세-29세	14.6	15.6	22.8	20.8	22.1
30대	11.1	17.5	17.6	16.3	16.7
40대	13.1	15.7	9.4	14.8	12.7
50대이상	8.2	16.6	12.4	12.1	11.3

출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.151

같은 조사 결과에서 통일이 되어야 하는 가장 큰 이유를 묻는 설문에 대해 20대는 ‘전쟁위험을 없애기 위해’가 가장 높은 응답률(34.9%)을 보였는데, 이는 다른 연령층보다 높은 반응이었다. 신세대는 민족

3_박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.149.

4_박명규 외, 앞의 책, p.150.

통일의 당위성보다 안보위협 해소라는 현실적 관점에서 통일문제를 바라보고 있다는 것을 알 수 있다.

〈통일이유에 대한 연령별 응답결과〉

(단위:%)

통일이유	같은민족	전쟁위협 해소	선진국되기 위해	이산가족 고통해결	북한주민 잘 살수 있도록
19세-29세	29.5	34.9	22.8	8.1	3.1
30대	39.5	27.1	19.3	8.2	4.9
40대	41.1	26.0	18.2	6.6	6.2
50대 이상	52.9	22.9	11.8	6.2	5.0

또 이 조사에서 통일이 남한 사회 전체에 얼마나 이익이 될 것이라고 기대하는가 하는 질문에 대해 20대는 ‘매우 또는 다소 이익이 될 것이다’는 응답이(49.2%), ‘별로 또는 전혀 이익이 되지 않을 것이다’는 응답(50.8%)과 비슷했다. 반면 통일이 개인 자신에게 얼마나 이익이 될 것이라고 기대하는가 하는 질문에 대해 20대는 ‘별로 또는 전혀 이익이 되지 않을 것’이라는 응답(77.1%)을 가장 높게 했다.⁵⁾ 이것은 20대는 개인적 차원에서는 통일이 이익이 될 것이라고 생각하지 않는다는 것을 알 수 있다. 따라서 통일에 대한 신세대의 관심과 통일의지를 높이기 위해서는 통일이 국가사회적 차원의 이익 못지않게 개인의 삶에도 구체적인 이익과 혜택을 가져온다는 점을 부각할 필요가 있다.

5_박명규 외, 앞의 책, pp.256-257.

〈통일이 남한사회에 미칠 이익에 대한 연령별 응답 결과〉

	매우이익 (1)	다소이익 (2)	(1)+(2)	별로이익 안됨(3)	전혀 이익 안됨(4)	(3)+(4)
19세~ 29세	12.1	37.1	49.2	39.2	11.5	50.8
30대	12.7	35.1	47.8	40.9	11.3	52.2
40대	18.1	42.2	60.3	30.8	8.8	39.7
50대 이상	13.2	32.4	45.6	42.7	11.6	54.4

출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.256

2. 통일의 필요성과 통일편익

한국은 제2차 대전 이후 독립한 국가 가운데 경제성장과 민주주의를 동시에 성공적으로 이룩한 유일한 나라이다. 한국은 높은 수준의 경제 성장을 이룩하여 2012년 현재 국내총생산(GDP) 1조 1,635억 달러⁶로 경제규모 기준으로 세계 10위권의 국가이며, 총 1조 796억 달러의 무역액(2011)을 지닌 세계 8위의 무역국가이다.⁷ 또한 한국은 산업화에 이어 민주화도 달성하였다. 민주주의의 발전정도를 측정하는 프리덤 하우스(Freedom House)에 의하면 한국은 일본과 함께 아시아에서 가장 높은 수준의 민주주의를 달성한 나라로 분류된다.⁸

6_International Monetary Fund, World Economic Outlook 2012

7_무역협회사이트, http://stat.kita.net/top/state/n_submain_stat_kita.jsp?menuId=05&subUrl=n_default-test_kita.jsp?lang_gbn=^staid=dots&top_menu_id=db11

8_Freedom House, "Country ratings and status, FIW 1973-2012 (EXCEL)" in <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

한국의 경제성장과 발전은 개발도상국과 구 공산권 국가들이 선망하는 모델이 되었다. 베트남, 몽골, 콩고 등 수많은 개발도상국들이 한국의 발전경험을 배우고 있으며, 오바마 미국 대통령도 가나의 의회연설(2009.7) 등에서 한국을 아프리카 국가들이 본받아야 할 모범 국가라고 소개했으며 그 외 여러 기회에 한국의 발전과 교육제도의 우수성에 대해서 언급했다.

그러나 오늘날 세계적 금융위기와 재정위기, 중국의 부상으로 인한 미·중 패권 경쟁, 중·일 갈등 등 국제정치경제 상황은 우리에게 새로운 도전이 되고 있다. 또한 세계적인 자원 경쟁과 에너지 경쟁을 고려할 때, 우리에게 새로운 경제발전의 활로가 필요하다.

한편, 우리가 국가발전을 위한 새로운 도약을 하는 데 있어서 가장 큰 장애요인은 남북분단으로 인한 소모적 경쟁과 안보위협이다. 남북분단으로 인해 막대한 비용과 자원이 소모되고 있으며, 경제발전과 사회통합이 저해되고 있다. 더욱이 북한의 핵개발과 군사적 위협은 한반도 안보위기를 초래하고 우리나라의 대외신용도를 떨어뜨리는 주요 원인이다.

이런 점들을 감안할 때, 우리가 국가발전의 새로운 도약을 하기 위해서는 통일이 필요하다. 통일비용과 후유증에 대해서 우려하는 소극적 입장에서 벗어나서 통일이 가져다 줄 편익을 적극 활용하고 이를 새로운 국가발전의 발판으로 삼으려는 적극적인 자세가 필요하다. 통

일이 경제적 부담 증가나 사회·경제적 혼란을 초래하기보다 발전적인 미래를 가져온다는 확신이 필요하다. 21세기의 세계사적 흐름에 동참하면서 남북한을 아우르는 한민족의 번영과 발전을 위해 통일이 필요하다.

그동안 독일통일 비용과 사회통합의 후유증이 과다하게 알려짐으로써 한반도통일에 대한 우려가 제기된 측면이 있다. 그러나 여기에는 독일이 독일통일에 대한 국제사회의 우려를 무마하기 위해서 통일 비용과 후유증을 확대한 측면도 있다. 또한 그동안 독일통일의 긍정적 측면이 부각되지 못한 점도 있다. 통일후 20년이 지난 오늘날 독일은 정치적 안정을 누리는 가운데 사회통합을 달성하고 유럽연합의 중심점 역할을 하고 있다.

그동안 남북통일에 대해서도 국내외에서 여러 가지 방법을 사용하여 통일비용을 추산하였지만, 전제나 방법이 각각 다르기 때문에 일괄적으로 비교하기 어렵다. 그동안 제시된 통일비용의 문제점은 분단비용 해소와 통일에 따르는 편익을 고려하지 않았다는 점이다.

우선 분단으로 인해 우리가 감당해야 하는 분단비용이 통일비용보다 크다. 분단으로 인한 과도한 국방비 지출, 외교적 경쟁 비용 등 물질적 비용뿐만 아니라 이산가족의 고통, 정치사회적 불안, 안보불안 등 사회심리적 비용도 막대하다. 통일은 이러한 분단비용을 해소할 것이다.

더 나아가 통일은 남북한 전체와 동아시아, 그리고 세계적 차원에서 여러 가지 혜택을 제공한다. 통일이 비용과 부담을 수반하는 것이 아니라 분단으로 인한 비용을 해소하고 오히려 이익과 혜택을 가져다 준다는 점을 주목해야 한다.

통일은 국가정체성에 대한 국민의 에너지를 결집하고 새로운 국가비전을 공유하게 할 것이다. 분단으로 인해 민족적 갈등과 대립에 많은 시간과 노력을 소모한 과거를 청산하고 민족적 열정이 새로운 국가발전에 투입될 수 있을 것이다. 이를 통해 한민족이 민족적 자긍심을 바탕으로 세계무대를 향해 활발하게 역량을 발휘할 수 있을 것이다.

최근 국내외 연구들은 한반도통일이 한국경제에 새로운 성장 동력을 제공하고 비약적 성장을 가능하게 할 것이라는 전망을 제시하고 있다. 세계적 경제연구기관인 골드만삭스의 보고서는 “남한과 북한이 통일되면 30-40년 내에 GDP 규모가 프랑스와 독일, 일본을 추월할 것이다”⁹ 라고 전망하였다. 또한 통일한국이 명목 GDP 6조 560억 달러로 세계 8위의 국가가 될 것이며, 1인당 GDP도 8만 6,000달러를 기록할 것이며, 국방비 절감효과는 1조 8,862억 달러에 이를 것이라는 보고서도 있다.¹⁰

9_Goldman Sachs, “A United Korea? Reassessing North Korea Risks(PartI)” (2009.9.21)

10_현대경제연구원, 「통일 한국의 미래상: 한민족 공동체의 세계적 부상」, 지속가능성장을 위한 경제주평 Weekly Economic Review 12-29 (통권 제500호) (2012.8.10), Executive summary.

또한 통일은 국토면적의 확장과 인구증가로 내수시장의 확대를 가져오고, 규모의 효과라는 경제적 편익을 줄 것이다. 우선 국토의 넓이가 확대되어 국토면적 기준으로 세계 100위권에서 80위권으로 상승하게 되고, 인구는 5,000만 명에서 7,400만 명으로 증가해 세계 25위에서 18위에 이르게 된다. 국토와 인구의 규모가 확대됨으로써 규모의 경제 효과가 발생하고 내수시장이 확대됨으로써 무역의존도가 감소하는 효과가 발생할 것이다.

그리고 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 지하자원이 결합하여 시너지 효과를 창출함으로써 새로운 성장 동력이 확보될 것이다. 한국의 기술력과 자본은 이미 세계적 수준에 도달해 있다. 정보기술(IT) 부문은 세계적 선진국으로 평가받고 있으며, 최근 5년간 우리나라의 주요 5대 수출품목에는 반도체, 이동통신단말기, 디스플레이와 같은 IT부문 뿐만 아니라 자동차, 선박 등이 포함되어 있다. 북한은 잠재 가치가 6,983조 원에 달하는 지하자원을 보유하고 있다.¹¹ 또한 북한에는 상대적으로 풍부한 노동력이 있다. 통일 후 북한의 시장경제 체제로의 전환과 경제재건은 남북한이 상대적으로 경쟁력있는 요소를 결합시킴으로써 경제발전의 계기가 될 것이다.

통일은 개인적 차원에서 볼 때 삶을 질적으로 변화시킬 것이다. 우선 북한동포의 인간적 존엄성이 회복될 것이다. 북한 동포들이 생존

11_한국광물자원공사, 『2009 광물자원매장량 현황』(2009); 『북한 광물자원 개발 현황』(2008)

의 위협에서 벗어나서 인간으로서의 기본권과 사회적 권리를 향유하게 될 것이다. 또한 국민들을 불안하게 한 안보위협이 해소되고 이산가족문제 등 분단의 인간적 고통이 해소될 것이다.

뿐만 아니라 북한 재건 및 새로운 발전전략으로 투자와 취업기회가 확대될 것이다. 특히 건설, 관광, 사회복지, 교육, 행정, 환경 등의 분야에서 취업기회가 확대될 것이다. 아울러 북한지역으로 관광, 문화여가 활동이 가능해짐에 따라 삶의 지리적 공간이 확장될 것이다. 더 나아가 중국, 러시아, 중앙아시아, 유럽 등으로 한민족의 생활공간이 확대될 것이다. 한민족은 광활한 유라시아 대륙을 대상으로 경제 활동과 여가활동을 할 수 있을 것이다.

종합적으로 보면, 분단비용 해소, 새로운 삶의 기회 확대 등을 통해 한민족 개인의 행복지수가 향상될 것이다. 개인적 삶의 경제적 조건 뿐만 아니라 심리적 조건과 환경여건이 개선되어 삶의 질적 수준이 향상될 것이다.

3. 국민의 통일 의식 함양과 통일 교육

가. 통일 교육의 기본 방향

통일에 대한 국민적 관심을 높이고 통일의식을 고취하기 위해서는 통일 교육의 기회와 대상을 확대해야 한다. 통일의 중요성에 대한 인

식을 기초로 통일실현 의지를 고취해야 한다. 그리고 통일비용과 통일후유증에 대한 우려를 해소시켜야 한다. 아울러 통일이 국가적 차원과 개인적 차원에서 편익을 제공하고 새로운 삶의 기회를 넓힌다는 점을 강조해야 한다.

통일교육은 우선 국민들이 미래지향적인 통일관을 갖도록 해야 한다. 통일교육은 국민들로 하여금 남북화해·협력과정, 통일이 실현되는 상황, 그리고 통일 이후의 미래상에 대하여 긍정적인 인식을 갖도록 해야 한다. 그리고 통일과정이 평화적이며 통일 이후 희망적인 미래가 구현될 수 있다는 점을 제시해야 한다.

그리고 통일교육은 통일이 21세기의 세계적 추세와 보편적 가치를 반영하는 과정이 되어야 한다는 것을 설명해야 한다. 남북통일은 한민족이 보편적 가치와 세계적 추세를 한반도에서 실현하는 형태가 되어야 한다. 통일은 단순히 한민족의 결합을 의미할 뿐만 아니라 세계사적 차원에서 갈등과 대립을 청산하고 새로운 삶의 가치가 구현되는 공동체를 건설하는 것이라는 점이 강조되어야 한다.

또한 통일교육의 내용이 교육대상에게 효율적으로 전달될 수 있도록 교육방법을 다원화·효율화해야 한다. 통일교육은 교육자와 교육생 간의 접근성을 용이하게 해야 한다. 전달자의 강의와 수요자의 참여가 상호작용함으로써 수요자의 이해를 높여야 한다. 전통적인 교육

방식은 강사와 수강자 간 대면접촉을 통해 친근성을 높임으로써 교육의 효과를 도모할 수 있다는 장점이 있는 반면, 교육대상이 한정될 수밖에 없는 단점을 갖고 있다. 또한 전달자 중심의 일방적 교육은 수강자들로 하여금 통일교육에 대한 동기를 유발하기 어렵고, 통일 의지를 함양하기도 어렵다.

정보통신기술의 발전으로 교육자와 교육생 간 쌍방향 소통이 가능한 방송과 인터넷 교육은 전통적 교육방식의 공간적·시간적 제약으로 인한 문제점을 극복할 수 있다. 방송은 불특정 다수에게 동시에 접근할 수 있는 장점을 가지고 있다. 인터넷을 통해 피교육자가 직접 학습 과정에 참여할 수 있는 다양하고 풍부한 프로그램을 개발해야 한다. 특히 인터넷 교육은 청소년들의 흥미와 호기심을 자극하고, 새로운 정보를 수시로 제공할 수 있기 때문에 학습동기를 유발할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 인터넷 교육은 또한 보수교육 등 교육생의 사후 관리에서 장점을 가지고 있다. 또한 인터넷 교육은 국내뿐만 아니라 해외동포 등 특수집단에 대한 교육도 가능하기 때문에 교육대상의 확대에도 효과적이다.

교육은 수요자 중심으로 이뤄져야 한다. 교육대상자들의 관심사항을 교육프로그램에 반영하고 이들의 수준에 따라 맞춤형 교육을 실시해야 한다. 교육대상자의 성, 연령, 직업, 학력 수준 등을 구분해 유형별로 적합한 교육이 실시되어야 참여욕구가 높아지고 교육효과가

향상된다. 교육대상자의 참여도를 높이기 위해 토론, 세미나 질의응답, 현장견학 등이 다양하게 활용되어야 한다.

그리고 통일교육을 담당하는 주체는 정부, 학교, 민간단체 등 다양하다. 이러한 다양한 통일교육 주체 간에 거버넌스가 형성되어야 한다. 통일교육의 주체들이 협력체제를 형성하여 교육의 기본방향에 대해 공감대를 형성하되, 각 주체의 특성에 따라 자율성을 지니고 교육 방법을 다양화하는 것이 필요하다. 특히 민관파트너십을 형성하는 것이 바람직하다. 정부는 통일교육의 목표와 기본방향을 제시하고, 교육은 주로 학교와 사회교육단체가 담당하는 역할분담이 이루어져야 한다.

나. 학교통일교육과 사회통일교육의 방향

통일교육은 일차적으로 학교교육에 의해 실시된다. 각급 학교는 초등과정부터 대학에 이르기까지 통일교육을 실시한다. 학교의 통일교육은 제7차 교육과정 이후 도덕, 사회 교과뿐만 아니라 국어, 예체능 교과를 포함하여 모든 교과에서 이루어지고 있다.¹² 아울러 특별활동과 재량활동을 통해 통일교육이 다양하게 이루어지고 있다.

그러나 학교통일교육은 여러 가지 문제를 안고 있다. 통일교육 교

¹² 교육인적자원부, 제7차 교육과정(1997); 통일부 통일교육원, 『통일교육지침서』(학교용) (서울: 통일부 통일교육원, 2011).

과목의 편성 및 강의시간이 부족하고, 통일교육에 대한 교사들의 관심도 낮은 실정이다. 또한 학교통일교육을 실시할 수 있는 통일교육 시스템도 미비하다. 따라서 학교통일교육을 내실화할 수 있도록 교육시간이 우선 확대되어야 한다. 그리고 학생들의 관심을 유발할 수 있는 내용의 콘텐츠를 개발해야 한다. 아울러 학생들의 체험과 참여를 확대하는 교육방법을 활용해야 한다.¹³

그동안 학교의 통일교육은 평화와 안보, 주변정세 인식, 북한에 대한 올바른 인식, 통일미래상 등을 교육하는 것에 중점을 두었다. 그러나 실제 학교에서 실시되는 통일교육은 정부교체에 따라 주안점이 바뀌기도 했고, 교사의 관심에 따라 내용이 달라지기도 했다. 이러한 문제점을 극복하고 균형적 관점에서 통일에 대한 올바른 이해를 하도록 하기 위해서 통일교육은 다음과 같은 방향에서 실시되어야 한다.

학교통일교육은 통일문제에 대해 무관심한 청소년을 대상으로 통일의 필요성과 통일대비, 통일미래상 등에 교육함으로써 통일에 대해 긍정적인 사고를 갖도록 해야 한다. 특히 청소년들이 북한에 대한 이해가 부족하고 통일문제에 무관심하며, 통일의 필요성에 대해 부정적인 점인 감안하여 통일교육을 실시해야 한다.

13 이미경, “통일대비 통일교육의 방향과 과제,” 통일교육협의회 세미나 발표 논문, 2012.11.8.

그리고 통일교육은 북한을 올바르게 이해하는 것으로부터 시작해야 한다. 북한은 우리에게 위협대상인 동시에 우리가 함께 통일을 이루어야 할 협력대상이며, 때로는 관리대상이기도 하다. 북한의 이러한 다양한 모습에 대한 균형 잡힌 시각을 갖도록 하는 것이 필요하다.

또한 통일과정에 대해 객관적인 이해를 하도록 해야 한다. 통일을 이룩하는 과정에서 남북한 화해협력과 평화공존이 이루어져야 한다. 무엇보다 통일을 이루는 과정은 남북한 주민의 적대감을 해소하고 공존의식을 넓혀가는 과정이다. 따라서 통일과정에서 평화정착, 경제협력, 사회문화 교류협력 등과 같은 제도적인 측면의 협력뿐만 아니라 남북한 주민의 상호 신뢰와 공감대가 형성되어야 한다는 점이 강조되어야 한다.

아울러 통일교육은 국제환경에 대한 이해와 국제사회의 지지를 얻기 위한 방법에 대한 가이드라인을 제시해야 한다. 특히 주변국의 이해관계가 교차하고 있는 국제정치의 현실에서 우리의 입지를 확대하고 통일을 이룩할 수 있는 지혜가 필요하다는 점이 지적되어야 한다.

그리고 통일교육은 통일미래상에 대해 긍정적인 시각을 갖도록 해야 한다. 통일미래상은 우리가 통일을 이룩해야 할 실질적인 이유이며 목표이다. 통일이 한민족의 보다 나은 미래를 보장하고 동아시아와 세계의 평화와 협력에도 기여한다는 점이 강조되어야 한다. 이러

한 통일미래상을 통해 개개인의 미래모습도 달라질 수 있다는 점이 부각되어야 한다.

한편 사회통일교육은 공공기관과 민간기관에 의해 실시된다. 사회통일교육을 담당하는 공공기관은 통일교육원, 교육연수원, 민주평화통일자문회의 등이다. 그리고 사회통일교육을 담당하는 민간기관은 통일교육협의회에 소속된 통일교육 관련 민간단체와 각종 시민사회단체, 청소년단체 등이다.

이처럼 사회통일교육의 주체가 다양하기 때문에 이들 간에 협력적 거버넌스를 구축하는 것이 중요하다. 우선 민관협력을 위해 사회통일교육협력체제를 구축해야 한다. 이들이 협력체제를 구축하여 정보·자료를 공유하고 인적 자원양성, 프로그램의 개발·운영 등에 관해 협력해야 한다.

또한 사회통일교육이 다양한 주체에 의해 실시되기 때문에 공동으로 사회통일교육의 표준컨텐츠를 만드는 것이 필요하다. 다양한 교육주체들의 참여하에 통일문제와 관련된 쟁점에 대해 최소한의 합의점을 도출하고 이를 바탕으로 다양한 종류의 교육자료와 컨텐츠를 만드는 것이 바람직하다.



주제가 있는
통일 강좌 39

준비된 통일은 축복이다

03

통일재원 마련

1. 통일비용의 의미와 규모
2. 통일재원 마련 방안
3. 통일항아리의 의미

통일재원 마련

1. 통일비용의 의미와 규모

2010년 광복절 65주년 경축사를 통해 이명박 대통령이 통일담론과 통일준비의 필요에 대해 문제를 제기하면서 우리 사회에는 통일비전과 통일필요성에 대한 다양한 논의가 진행되었다. 그리고 평화적인 방법에 의한 통일을 상정할 경우, 3대 공동체 통일구상(평화공동체, 경제공동체, 민족공동체)에 입각하여 통일을 추진하기 위한 방안들이 논의되었다.¹⁴ 아울러 공동체 형성에 의해 점진적·단계적으로 통일을 추진할 경우, 소요되는 통일편익을 산정하고 통일비용을 조달하기 위한 방안이 검토되었다. 그런데 통일에는 여러 가지 불확실성이 내포되어 있다. 통일유형이 다르더라도 통일 이후 통합과정은 비슷

14 3대 공동체 통일구상의 내용과 실현방안에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철 외, 『남북한 공생발전을 위한 3대 공동체의 실천과제』 (서울: 통일연구원, 2012)

할 수 있으나 통일시점과 통일방식을 예측하기는 어렵다. 더욱이 현재 시점에서의 통일재원 조성과 미래 시점에 발생할 지출 간에 시차가 존재한다. 또한 통일이 중장기적인 과제이기 때문에 통일재원의 부담 주체와 수익자가 상이하다는 점도 중요하다.

또한 통일이 사회경제적 문제를 수반하는 측면도 있다. 예를 들면, 통일이후 복지비 지출증가로 인해 성장 동력이 저하되고 재정건전성이 악화될 가능성도 있다. 또한 저출산·고령화, 국민들의 낮은 통일의지가 통일에 대한 부정적 여론을 형성할 수도 있다.

독일 통일 이후 통일비용 문제가 대두됨에 따라 남북통일의 경우에도 어느 정도의 통일비용이 소요될 것인가에 대해 국내외에서 다양한 연구가 있었다. 남북통일에 소요되는 통일비용의 추산 결과는 학자와 연구기관에 따라 최소 500억 달러에서 최대 5조 달러에 이르기까지 약 100배의 편차를 나타냈다. 이는 통일의 형태, 방법, 시기, 추정방법 등에서 학자마다 다른 가정에 기초하여 통일비용을 추정하였기 때문이다.

기존의 통일비용 추정방법은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 독일의 통일비용을 기준으로 추계하는 방법으로 과거 독일 GDP에 대비해 독일의 통일비용 산출 방식을 한국에 적용하는 방법이다. 두 번째는 거시 계량모형을 이용한 추정방법이다. 세 번째는 항목별 누계방법이다.

첫 번째 독일모델을 적용한 방법은 동서독과 남북한의 상황이 다르고 통일이후 통합에 대한 기본가정도 다를 수 있기 때문에 타당성이 낮다. 두 번째 거시적 계량모형을 이용한 추정방법이 남북통일비용을 추계하는 방법으로 많이 사용되었다. 이 방법은 통일 이후 일정한 기간이 경과되기까지 북한의 소득수준을 남한의 소득수준의 일정한 정도까지 향상시키는 것을 목표로 하여 필요재원을 계량분석방법을 통해 추정하는 것이다. 이 방법은 장기적인 측면에서 통일 이후 남한지역과 북한지역의 경제가 필요로 하는 투자비용을 산출할 수 있다는 장점을 갖고 있다.

그러나 거시 계량모델은 몇 가지 단점을 갖고 있다. 우선 계량모형이 가정하고 있는 경제 환경의 변화에 따라 추계치가 실제와 달라질 수 있다. 또한 모형설정이 비현실적이거나 지나치게 현실경제를 단순화하는 경우 추계범위의 오차가 커지게 된다. 그리고 북한경제의 수준 평가 및 북한 경제 향상의 목표에 따라 다른 결과가 초래된다. 또한 통일 후 북한 경제의 불안정을 극복하기 위한 비용과 위기관리비용이 고려되지 않았다. 끝으로 독일의 경우를 보더라도 통일이전 거시 계량모형에 의하면 100억~200억 마르크가 매년 소요될 것으로 추계되었으나, 1995년 기준 약 2,000억 마르크의 통일비용이 소요되었다는 점에서 오차가 너무 크다.

세 번째 방법인 항목별 누계방법은 통일에 수반되는 항목을 선정

하고 각 항목별로 필요한 비용을 추계하는 것이다. 이 방법은 북한경제의 상황에 따라 통일비용을 구체적으로 추계할 수 있고, 통일비용을 항목별로 산정할 수 있다. 이러한 점 때문에 각 항목의 성격에 따라 재원조달 방법을 차별화할 수 있다. 그러나 이 방법은 중장기적으로 북한경제의 시장경제 전환 비용과 북한경제의 수준 향상 비용을 추산하는데 어려움이 있다. 또한 통일비용과 관련된 항목 선정 및 사업 추진 기간 설정 등이 어려움이 있다.¹⁵

2010년 광복절 경축사에서 3대공동체 형성을 통한 통일구상이 제시된 이후 통일연구원을 중심으로 연구기관이 공동으로 통일비용을 추산하였다. 3대 공동체 형성전략과 이에 따른 통일비용 및 통일편익을 산정하고 통일비용을 조달하기 위한 방안을 연구하였다.¹⁶

항목별 추계방법을 택한 이유는 다른 방법에 비해 이 방법이 통일과정에서 통일의 속도, 통합방법, 우선사업 등을 전략적 목표에 따라 조정할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 바꾸어 말하면, 통일비용은 총량적으로 미리 정해진 것이 아니라 전략적 목표와 우리의 비용감당 능력에 따라 조정될 수 있는 것이다. 또한 통일미래상에 따라 통일국가를 어떤 목표 하에 어떤 전략을 가지고 수립하느냐에 따라 통일비용이 소요되는 항목이 달라질 수 있다는 점을 고려한 것이다.

15 안중범, 『통일준비를 위한 재원 확보방안』, 통일연구원, 한국개발연구원 외, 통일준비 심포지엄, 『통일, 어떻게 준비할 것인가?: 전략과 과제, 통일재원』, 2011. 8. 11

16 통일연구원, 한국전략문제연구소, 대외경제정책연구원, 이화여대 통일학연구원, 한국재정학회 공동 주최, 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회』 자료집, 2011년 10월 7일

이 연구는 통일시점에 따라 통일유형을 공동체 형성이 불충분한 상태의 단기형 통일(2020년 통일), 공동체 형성이 중간 정도 이루어진 상태의 중기형 통일(2030년 통일), 공동체 형성이 충분히 이뤄진 상태인 장기형 통일(2040년 통일)로 분류하였다. 그리고 각 통일 유형별로 공동체 형성의 로드맵과 통일 후 통합계획을 제시하였다. 여기에서 통일을 ‘정치·제도적 통일을 통한 단일 주권국가의 수립’ 상태로 상정하고, 통일방식은 공동체 형성을 통한 점진적 평화 통일을 전제로 하였다.

또한 통일 과정을 비용/편익 및 재원 조달의 관점에서 검토함으로써, 정부가 해야 할 핵심적 사업과 그에 따른 비용/편익의 산정 및 재원조달 방식을 제시하였다. 또한 통일 이후 북한 지역의 거시경제적 불안정성 해소 비용, 정치 행정 및 사법제도의 통합비용, 민족공동체 형성을 위한 사업비용, 경제통합을 위한 기반시설 건설 등과 관련된 비용 등을 모두 열거하였다. 그후 각 항목별로 통일비용을 추정하여 합산하였다.

통일비용 추산에 포함된 항목은 위기관리비용, 제도통합비용, 경제적 투자비용의 세 분야로 구분된다. 위기관리비용은 통일 초기 1-2년 동안 북한경제를 안정화시키고 사회질서를 유지하며 북한지역 주민들에게 최소한의 생활을 보장해 주는 데 필요한 비용을 의미한다. 제도통합비용은 정치, 행정, 사법, 교육, 복지 등 분야별로 국가기구

와 제도를 통합하는 데 소요되는 비용이다. 여기에는 정치·행정·사법 제도의 통합비용, 평화정착 비용, 민족공동체 형성을 위한 교육, 사회·문화 사업에 필요한 비용, 사회보장비용 등의 포함된다. 그리고 경제적 투자비용은 북한지역 경제의 체제전환, 남북한 경제제도 통합, 북한지역의 인프라 건설, 산업기반조성 사업 등에 대한 것이다.

〈통일비용 추계 항목〉

기존 연구의 분류	본 연구의 분류
위기관리비용	북한지역 기초생활 유지 및 사회보장비용 중 국민 기초생활보장제도 및 건강보험 관련 비용
제도통합비용	정치·행정·사법 통합 비용 평화체제 구축 비용 경제제도 통합 및 산업기반시설 구축을 위한 비용 민족 공동체 형성 사업 비용 북한지역 기초생활 유지 및 사회보장비용 중 국민기초생활보장제도 및 건강보험을 제외한 비용
경제적 투자비용	경제제도 통합 및 산업기반시설 구축을 위한 비용 중 수송·에너지 및 산업기반 조성사업

이러한 방법에 따라 통일유형별로 통일 후 10년 동안 통일비용을 추산하였다. 20년 후 통일을 상정한 중기형 통일유형의 경우를 보면, 통일 첫해 통일비용이 2031년 당시 경상가격 기준으로 최소 약 56조 원(2011년 불변가격 기준 약 21조)에 이른다. 이것은 통일 당시 남한의 GDP대비 1.5~7.6%에 해당한다. 그리고 통일 후 10년 동안 통일비용

을 추산한 결과 당시 경상가격기준으로 최소 약 735조원(2011년 불변 가격 기준 224조원)이었다. 이것은 통일 후 10년 동안의 남한 GDP 총액 대비 약 1.7~6.6%에 해당한다.¹⁷

정부는 이러한 통일비용 추산결과를 바탕으로 최소한 통일 첫해에 필요한 최소한의 비용을 미리 마련하는 방안을 강구하고 있다. 통일이 언제 어떤 방식으로 될지는 불확실하지만, 통일에 대비하여 미리 준비를 하는 것이 필요하다는 것이다. 그리고 통일비용을 마련하기 위한 기준으로 약 20년후 통일을 가정할 경우 최소한 통일 첫해에 필요한 위기관리비용을 미리 준비하는 것이 적절하다는 것이다.

2. 통일재원 마련 방안

통일비용을 추산하고 미리 그 재원을 마련한다는 것은 흡수통일을 상정한 것은 아니다. 이것은 남북한의 합의에 의해 통일이 된다는 평화적이고 점진적 방법을 전제한 것이다. 독일의 경우를 보더라도 동독주민들이 자발적으로 서독과의 평화적 통일을 희망함으로써 통일이라는 기차가 출범할 수 있었다. 우리의 경우에도 북한 주민의 희망에 의해서 평화적 통일에 대한 갈망이 구체화되는 과정을 통해서 통일

17. 안중범, 「통일재원 마련방안」, 통일연구원, 한국전략문제연구소, 대외경제정책연구원, 이화여대 통일학연구원, 한국재정학회 공동 주최, 『남북공동체 기반조성사업 결과보고회 자료집』, 2011년 10월 7일

이 이루어질 수 있다는 점을 명심해야 한다.

통일재원을 마련하는 데에는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다. 첫째, 세대 간 형평성을 고려해야 한다. 통일의 수혜자는 모든 국민이다. 그러나 통일이 중장기적으로 이루어지기 때문에 통일비용을 주로 부담하는 세대와 통일의 혜택을 누리는 세대가 다를 수 있다. 더욱이 통일 후 통일편익은 후세대에게 지속적으로 제공되기 때문에 비용부담자와 혜택향유가 다르다.

둘째, 정부차원의 통일재원 마련 방안은 다양한 파급효과를 가져온다는 점을 고려해야 한다. 따라서 국채, 증세, 세출삭감 등의 방안을 편중되지 않고 균형 있게 배합해야 한다. 특히 증세는 현 세대의 부담을 증가시키는 반면, 국채는 미래에 지불되어야 하므로 미래 세대에 부담을 전가한다는 점을 감안해야 한다.

셋째, 효율성과 형평성이 조화를 이룰 수 있게 해야 한다. 급속한 고령화로 인한 미래세대 부담 증대를 감안하면 국채발행보다는 증세가 바람직하다. 그러나 직접세 위주로 통일재원을 조달할 경우 조세저항 때문에 효율성이 저하되는 반면, 간접세 위주로 통일재원을 조달할 경우 분배형평성 문제가 발생한다는 점을 고려해야 한다. 따라서 성장잠재력을 제고하면서도 소득분배 악화를 최소화하는 방안을 강구해야 한다.

넷째, 정부와 민간의 역할을 적절하게 분담해야 한다. 통일 후 북한경제체제 전환, 경제협력 및 기반시설 지원 등은 국가재정이 담당하고, 수익성이 있는 투자 관련 사업은 국내 및 해외 기업이 투자할 수도 있도록 해야 한다.

다섯째, 재정건전성을 해치지 않고 재원을 사전에 확보할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 재정건전성을 유지하는 것이 통일 재원조달의 용이성을 향상시킬 것이라는 견해와 통일 대비 사전 재원 확보가 필요하다는 견해가 있다. 따라서 최대한 재정건전성을 유지하면서 통일이 라는 특수한 상황에 대비하여 사전에 기금을 적립할 필요가 있다. 그리고 사전 재원확보노력은 통일에 대비하여 재정지출을 방지하고 재정건전성을 유지하는 것이 필요하다는 것을 상기시키는 신호효과가 있다는 점도 고려해야 한다.

여섯째, 단계별로 재원조달방안을 강구하는 것이 바람직하다. 예를 들면 우선 재원조달을 위한 법·제도적 기반을 마련한 뒤, 기금조성과 민간자금 유치를 추진하고, 그 다음 정부재원조달 방안을 강구하고, 마지막으로 국제기구 및 국제기금의 지원방안을 확보하는 것이다. 또한 제도적으로 공공부문과 민간부문을 망라한 재원조달 방안을 선별하고, 상황에 따른 다양한 활용방안을 모색하는 것도 필요하다. 또한 조세와 채권 등 국민 부담을 높이는 방안 이전에 통일보험과 같은 다양한 금융상품을 개발해 민간자금을 활성화 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

통일재원을 조달하는 데에 독일의 통일재원 조달사례를 참고할 수 있다. 독일은 통일비용을 국채발행 위주로 조달하다가 결국 증세조치를 취했다. 독일은 통일 후 4년간 동독지역에 투입된 연평균 1,500억 독일 마르크에 달하는 순재정지원의 약 40%를 국채발행으로 충당하고, 약 25%를 증세를 통해 조달했다. 독일은 통일비용 조달을 위해 1991년 ‘연대세(solidarity tax)’라는 명칭의 소득세 및 법인세 7.5%를 신설하였는데, 이는 1년 동안 시행된 후 폐지되었다가 1995년 부활되었다. 독일은 1997년부터는 세율을 낮춰 연대세로 소득세와 법인세의 5.5%를 부과했다. 독일은 이외에도 각종 세금 인상을 통해서 문제를 해결했는데, 유류세, 연초세, 부가가치세 등 간접세를 인상하고 이자소득세를 신설했으며, 재산세를 인상했다. 결국 1991년부터 시작된 수차례의 증세로 독일의 GDP 대비 조세부담률은 1990년의 23%에서 1997년에는 26%로 증가했다.

한국의 경우 가능한 재원조달 방안은 크게 보면 정부재정에 의한 재원조달 방안과 민간 지원에 의한 재원조달 방안으로 구분된다. 우선 정부 재정에 의한 재정조달 유형을 살펴보면 다음과 같다. 우선 일반회계 증대를 통해 재원을 조달할 수 있다. 이 방법에 의하면 비교적 안정적으로 거액의 재원을 조달할 수 있는데, 이 방안은 매년 국회동의를 필요로 한다. 또한 목적세를 신설하거나 공공요금에 부과금을 부여하여 남북협력기금에 출연하는 방안이 있다. 이 방안에 의하면 대규모 재원을 용이하게 확보할 수 있지만, 세법을 제정하고 기금법을 개정할 필요가 있으며, 국민의 조세저항이 우려되는 측면이 있다.

다음으로 국채발행 방법이 있는데, 이는 미래세대의 부담을 증가시킨다는 점에서 세대 간 부담의 형평성을 고려해야 한다. 그리고 현재 운영되고 있는 기금들에 대북지원금을 분담시키는 방안과 개성공단 등 북한 내 경제특구에 진출한 기업이 수익의 일부를 통일재원으로 적립하는 방안이 있다. 또한 공공기관의 자산 매각을 통한 수입을 통일기금으로 전환하는 방안도 있다. 즉 공기업의 폐지·청산, 통폐합과정에서 발생하는 공공기관의 자산매각 수입을 통일기금으로 적립하는 것이다. 그리고 국유지 및 국유재산을 활용하는 방안이 있다. 구체적으로 국유지 민간개발을 통한 신탁수입, 국유재산의 무상사용 및 양여의 유상전환, 국유지 및 국유재산 매각수입의 기금화 등의 방법이 있다. 이외에도 세제 잉여금의 적립, 복권수입 적립방안 등이 있다.¹⁸

〈정부 자원조달 방안별 비교〉

구분	재원확보의 안정성	실현 가능성	비고
일반회계증대	안정적으로 거액조달 가능	현재 실시중	지원규모 급증 시 감당 어려움
목적세 신설, 부과금 부과	안정적으로 거액조달 가능	세법 제정 및 기금법 개정 필요, 국민의 조세저항 우려	국민적 공감대 형성 후 단계적으로 추진
타기금 분담	거액조달 불가능	실현 가능하나 차입원 확보의 어려움예상	중장기적 보조 수단
채권 발행	안정적 거액 조달 가능	실현 가능하나 제한적 효과	거액조달 수단으로 활용 가능하나 인식 전환 필요

18 안종범, 『통일준비를 위한 재원 확보방안』, 통일연구원 외, 통일준비 심포지엄, 『통일, 어떻게 준비할 것인가?: 전략과 과제, 통일재원』, 2011. 8. 11.

남북교류 협력 사업 수입금	조성규모 한계, 안정성 확보 어려움	기금법 등 개정 필요 교류협력에 부정적 영향	중장기적 조성방안으로 검토
공공기관 매각 자금	거액조달 가능	기획재정부 국유재산의 효율적 관리 및 활용방안 추진 중	단·중기 조성방안으로 가능
국유지 신탁·유상 활용	안정적으로 중규모 자금 조달 가능		단·중기 조성방안으로 가능

한편, 우리나라의 국민부담률이 OECD 국가 중 상대적으로 낮은 점을 감안하면, 향후 통일재원 조달을 위한 국민부담률¹⁹의 인상이 어느 정도 가능하다. OECD가 발간한 ‘OECD 세입 통계 2012’에 따르면 2011년 기준으로 한국의 국민부담률이 25.9%로, OECD 평균 국민부담률 34%보다 낮다. 유럽 주요국의 국민부담률을 보면, 덴마크가 48.1%로 가장 높고, 스웨덴(44.5%), 프랑스(44.2%), 벨기에(44.0%), 핀란드(43.4%), 노르웨이(43.2%), 오스트리아(42.1%) 등이다.²⁰

따라서 우리나라의 현재 국민부담률과 OECD 주요국의 국민부담률을 비교해 보면, 그 차이만큼 통일재원 조달이 가능한 것으로 추계할 수 있다. 우리나라의 국민부담률 상향조정으로 조달할 수 있는 정부자금 규모는 최소 GDP의 1%에서 최대 3% 정도가 될 수 있다.

19 국민부담률은 국내총생산(GDP) 중에서 조세부담률과 사회보장 부담률을 합한 총액이 차지하는 비율이다. 조세부담률은 국내총생산 중에서 조세 총액이 차지하는 비율을 의미하며, 사회보장 부담률은 국내총생산 중에서 4대 연금, 건강보험 등 각종 사회보장 기여금의 총액이 차지하는 비율을 의미한다.

20 OECD website, "Tax: Revenues rising slowly across the OECD" <http://www.oecd.org/newsroom/taxrevenuesrisingslowlyacrosstheoecd.htm>

그리고 정부지출 감축에 의한 자금 규모는 GDP의 1% 미만이 될 것이다. 우리나라의 정부지출 내용을 보면, 국방비와 경제개발비를 제외한 거의 모든 항목에서 주요 외국에 비하여 적은 편에 속한다. 그리고 경제개발비의 경우 주요 외국에 비하여 2~3% 정도 많지만, 경제개발비 감축의 상당 부분을 다른 부문에 사용해야 할 것이다. 이외 복지 지출의 낭비요인을 줄임으로써 자금을 확보할 수도 있겠지만, 인구의 고령화에 따른 복지지출 요구 증대로 인해 복지부문에서 자금 확보 여력이 크지 않을 것으로 보인다. 이상을 종합하면, 국민부담률 상향조정과 재정지출 감축을 통해 확보할 수 있는 통일재원의 조달 규모는 최소 GDP의 2%, 최대 4% 정도일 것으로 추산된다.

한편, 정부재원과 더불어 민간재원 조달 방안을 고려할 수 있다. 민간재원 조달은 대체로 인프라 구축, 산업단지 투자 등과 같이 경제적 기반조성과 산업건설 분야에 적합할 것이다. 수송·에너지·산업기반 부문에도 정부재원과 함께 민간재원이 활용될 수 있다. 특히 민간재원 조달을 위해서는 효율적인 민간재원 조달 체계 구축에 중점을 두어야 한다. 가령 프로젝트 파이낸스(Project Finance: PF)는 민간투자 성격의 자원개발, 플랜트 건설, 부동산개발 등에 활용하고, 민간투자사업(Private Finance Initiative: PFI)은 공공분야의 사회기반시설인 도로, 교량, 터널, 학교, 병원, 통신기반 시설 등 인프라 영역에 적용하는 것이 적절하다. 이를 위해 세제혜택, 공공투자자와 민간투자자간 위험분담 시스템 구축 등이 필요하다.

3. 통일항아리의 의미

정부는 2012년 7월 통일의 염원을 담은 대형 백자 ‘통일항아리’를 선보였다. 다가올 통일에 필요한 재원을 통일항아리에 모아 통일을 미리 준비하자는 것으로 통일준비의 상징적 의미를 지닌다고 할 수 있다.

통일재원 조성은 결국 통일에 대한 우리의 의지를 재확인하고 국민적 통일외지 결집의 신호라고 할 수 있다. 통일재원 조달은 통일준비를 국가적 어젠다로 설정하고 이에 대한 국민적 의지를 결집하는 출발점인 것이다. 그리고 이를 통해 우리의 통일외지를 대외에 표명함으로써 통일에 대한 주도권을 확보하고 이를 바탕으로 국제사회와 주변국의 지지를 호소할 수 있다. 이를 통해 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 혼란을 최소화할 수 있다는 우리의 통일관리 능력을 과시할 수 있다. 아울러 통일 재원 마련을 위한 노력은 통일 후 경제적 어려움에 대한 국제사회의 우려를 해소함으로써 한반도 위기에 대한 코리아 리스크 감소 및 대외신인도 향상에 기여할 것이다. 뿐만 아니라 통일재원의 마련은 북한 주민에게도 통일에 대한 희망의 메시지를 전달할 것이다. 통일재원 마련 노력을 통해 우리가 통일을 구체적으로 준비하고 있으며, 북한 주민의 삶의 질 향상을 목표로 하고 있다는 점을 설명함으로써 통일에 대한 북한 주민의 긍정적 태도를 이끌어낼 수 있다.

통일재원 조달은 통일초기에 필요한 재정 수요를 사전에 예측하고 이에 대해 준비하는 것이다. 사전에 통일재원 조달방안을 마련함으로써 사전 준비 없이 갑작스럽게 통일을 맞이하게 될 경우 발생할 수 있는 재원조달 시까지의 시간적 공백이나 외환유동성 부족 등의 문제를 차단할 수 있다.

통일재원 마련에 대한 법제화를 통해 통일재원 조달의 법적 기반을 마련하는 것이 필요하다. '남북협력기금법' 개정을 통해 통일재원을 적립하고자 하는 것이 그러한 방안이다. '남북협력기금법' 개정을 통해 통일 준비를 위한 별도 계정인 '통일계정'(통일항아리)을 설정하는 법안이 국회에 상정되었다. 그러나 정치권의 견해 차이로 이 법안 개정안은 국회 계류 중에 있다. 남북협력기금법 개정안은 통일계정을 설정하여 정부출연금, 정부 외의 출연금, 남북협력계정으로부터의 전입금, 다른 법률에서 정한 전입금 또는 출연금, 통일계정의 운용 수익금, 그밖의 대통령령으로 정하는 수입금 등을 적립하자는 것이다.

통일계정의 재원 가운데 핵심적인 것은 남북협력계정으로부터의 전입금이다. 현재 남북협력기금으로 매년 약 1.1조원 가량의 예산이 배정되며, 집행되지 않고 남은 액수는 다음 연도 기금액으로 이월된다. 따라서 통일계정을 설정하게 되면, 남북협력기금 가운데 집행되지 않은 액수를 다음 년도에 통일계정으로 적립한다는 것이다. 그런데 남북협력이 활성화되어 불용액이 많지 않는 경우를 가정할 수 있다. 이런 경우에는 정부출연금 등 다른 재원을 통해 통일계정에 적립

할 수 있을 것이다.

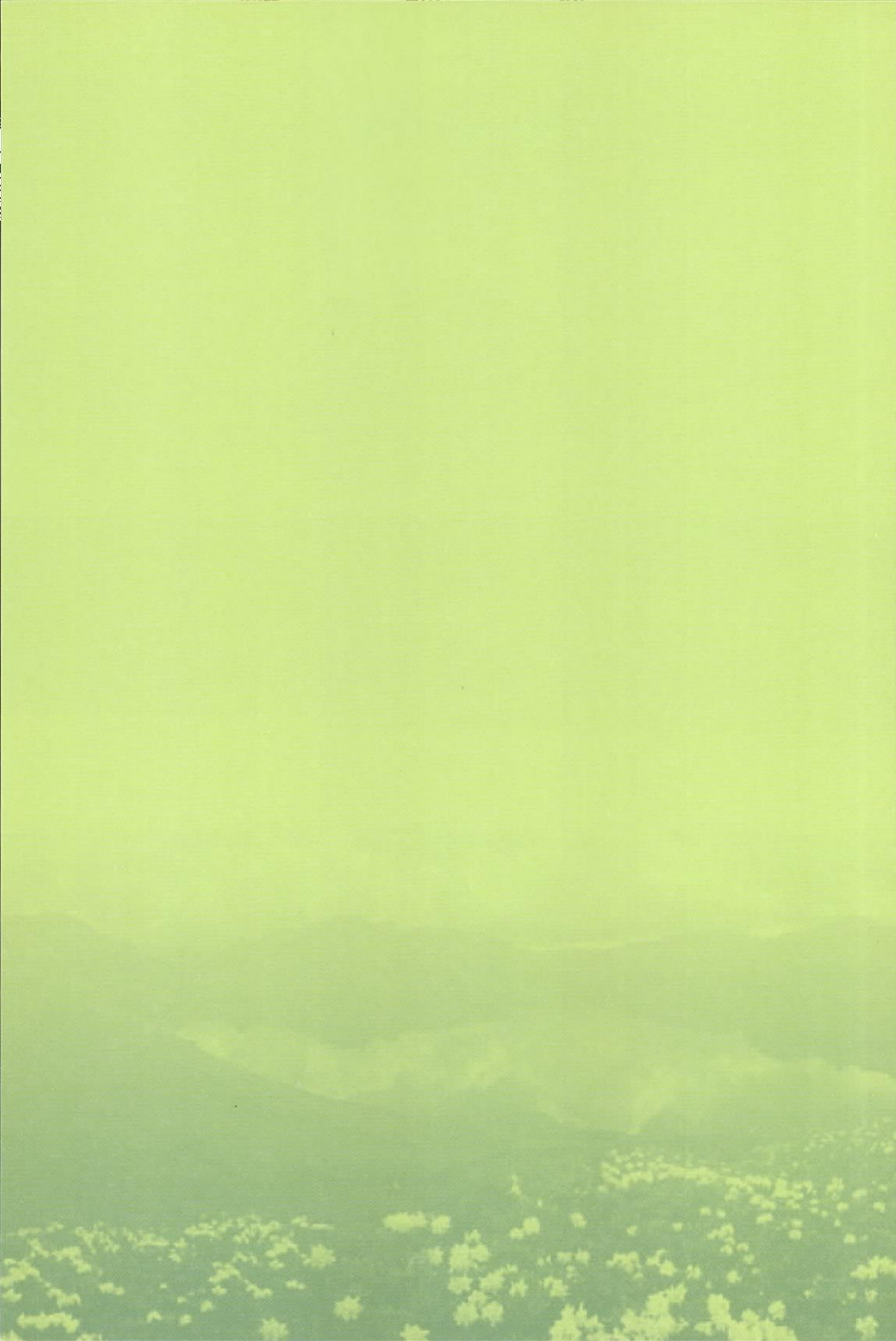
그리고 통일계정에는 민간출연금 조성도 포함시킬 수 있다. 국내외 민간출연금을 조성할 경우, 부칙에 특례 규정을 두어 법률 개정 공포 직후부터 통일계정에 출연금을 적립하는 것이 가능하다. 그 외 다른 법률에서 정한 전입금 또는 출연금을 통일계정에 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 통일재원 조성을 위한 법적 근거를 마련하되, 시행은 재정 여건을 보아가며 추후 실시하는 것이다.

통일재원 마련을 위해서는 국민 모두의 이해와 참여가 필요한 만큼 이에 대한 방안이 모색되어야 한다. 국민들의 동참을 유도하기 위해서는 통일의 필요성과 통일비전에 대한 공감대부터 형성되어야 한다. 특히 분단비용이 통일비용보다 크며, 통일편익이 통일비용보다 크다는 점에 대한 이해가 이루어져야 한다. 또한 통일을 경제적 손해와 이익 관점에서만 볼 것이 아니라 민족사적, 역사적 측면에서 바라보는 안목이 필요하다. 한민족의 역사적 과제, 한민족의 삶의 영역 확대, 한민족의 의식영역 및 세계관의 확대 등에 대한 원대한 꿈이 강조됨으로써 국민들이 통일의 필요성을 스스로 인식할 수 있어야 한다.

이런 바탕 위에서 ‘통일항아리’ 조성을 위해 민간차원의 기구를 활성화하고 이에 대한 국민들의 동참을 이끌어내는 것이 필요하다. 언론, 방송, SNS 등을 통해 ‘통일항아리’ 조성의 필요성을 국민들이 피

부로 느끼고 동참하게 해야 한다. 아울러 사회단체들이 각종 조직을 통해 참여방안을 찾아야 한다. 또한 통일항아리 캠페인을 벌여 국민들의 참여를 적극 유도해야 한다. 민간 주도로 통일항아리 조성을 위한 이벤트, 사업 등을 추진하는 것도 방법이다.

통일은 언제, 어떤 형태로 다가오더라도 통일국가 건설을 위해서는 철저한 준비가 필요하다. 따라서 통일유형 및 통일방식에 대해 정치적인 공방을 하는 것보다 차분하게 통일준비를 위해 시간과 에너지를 집중하는 것이 바람직하다.



주제가 있는
통일 강좌 39

준비된 통일은 축복이다

04

통일외교 추진

1. 독일 사례
2. 통일이 국제사회에 미칠 편익
3. 통일외교의 추진방향

통일외교 추진

1. 독일 사례

가. 독일통일과 통일외교(2+4외교)

동서독은 상대방 정부를 공식적으로 인정하지 않으면서도 분단직 후부터 접촉과 교류를 통해 분단으로 인한 동서독인들의 경제적·사회적 손실을 막고 민족의 이질화를 극복하기 위해 노력했다. 1972년 ‘동서독 기본조약’이 체결된 후 동서독 교류는 매우 광범위하게 이루어졌다. 각종 교통망을 이용한 인적교류를 비롯해 문화, 교육, 학술, 문학, 출판물 및 언론인의 교류가 활발하게 이뤄졌다. 편지나 전화는 물론 TV시청까지 서로 할 수 있었기 때문에 분단 상태에서도 이질화를 극복할 수 있었다. 1989년 베를린장벽이 무너진 후 동서독은 통일협상을 전개하여 1990년 말 통일을 이룩하였다.

한편 독일통일은 국제적 협력을 얻는 과정이었다. 독일이 다시는 유럽의 평화질서를 깨뜨리지 못하게 한다는 명분으로 전승 4개국을 베를린을 분할점령하고 있었다. 동서독 당사국과 주변국 간에는 공통으로 의견을 수렴해야 할 문제와 개별 국가와 별도로 의견을 조율해야 할 문제들이 있었다.

이런 점 때문에 서독의 콜 수상은 베를린 장벽이 무너지고 동서독 관계에 큰 변화가 나타나자 미국과 소련을 방문하여 통일외교를 전개했다. 콜 수상은 1990년 2월 모스크바를 방문하여 고르바초프 서기장과 독일통일 문제를 중점적으로 논의했고, 이어 미국을 방문하여 부시 대통령과 독일 통일방안과 동서관계 및 군축방안 등에 관한 회담을 했다. 그리고 콜 수상과 겐서(Hans Dietrich Genscher) 외무장관이 모스크바에서 소련의 세바르드나제(E.A. Schewardnadse) 외무장관과 만나는 자리에는 미소 외무장관회담을 위해 소련을 방문 중인 베이커(James A. Baker) 미 국무장관도 참석해 독일 통일문제에 관한 3자회담이 이뤄지기도 했다. 이러한 회담을 통해 서독은 '2+4회담'의 성공을 위해 기본원칙을 수립했다.²¹

동서독 외무장관들은 1990년 3월 캐나다의 오타와에서 회담을 갖

21_이 기본원칙은 ①독일통일 환경 조성, ②모든 회담국의 동등한 권한 행사, ③전승 4개국의 권한 해제, ④통일독일의 주권보장, ⑤통일독일의 NATO 회원국 유지, ⑥각국의 특수한 지위, 권한, 차별 철폐, ⑦소련군의 철수 보장, ⑧폴란드와 국경문제 해결, ⑨불필요한 평화조약 체결 제한 등 9개의 목표로 구성되어 있다.

고 ‘2+4회담’을 열기로 합의했고 5월 서독의 본에서 첫 번째 외무장관급 ‘2+4회담’이 열렸다. 이 ‘2+4’회담에는 독일과 접경한 폴란드의 참여도 허락되었다. 이 과정을 통해 동서독과 미국, 영국, 프랑스, 소련 등 4개 점령국들이 참여한 ‘2+4회담’은 몇 차례의 만남 이후 1990년 9월 모스크바에서 다음의 내용을 포함한 ‘독일에 관한 최종합의협정’을 조인했다. 그 내용은 첫째, 통일독일은 북대서양조약기구(NATO)의 정회원국 지위를 가지고, 둘째, 영토는 현재의 동서독 영토로 국한하며, 셋째, 군병력을 37만 이하로 유지하고, 넷째, 핵이나 화생방 무기를 생산하거나 보유하지 않으며, 다섯째, 동독주둔 소련군의 철수 비용 76억 달러를 서독이 지불한다는 내용이었다.²²

이와 같은 협정 내용은 주변 4개국의 이해와 관련된 것이었다. 우선 미국은 독일을 민주적인 시장경제체제로 전환시켜 소련의 팽창주의를 저지하고, 향후 독일이 유럽의 지배적인 국가로 성장할 것임을 예상하여 독일과의 특별관계를 유지함으로써 유럽에 대한 일정한 영향력 행사라는 국가이익을 추구했다.²³ 하지만 독일통일의 과정이 빠른 속도로 진행되면서 미국은 통일독일이 북대서양 조약기구와 유럽공동체 잔류, 전승 4개국의 권한과 책임의 지속, 단계적인 통일, 전후 질서에서 형성된 국경의 인정이라는 네 가지 외교전략을 수립하였다.²⁴

22 정용길, “통일 전후의 동·서독 및 주변국 관계가 한반도 통일에 주는 시사점,” 『한독사회과학논총』, 제 17권 제 2호 (2007), p. 23.

23 손기용, “독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응,” 『통일연구논총』 제5권 제2호 (1996), p. 293.

24 류재갑, “통일한국의 군사통합 방안,” 경희대학교아태지역연구원, 『남북한 통합의 이론과 실제』 (서울: 경희대학교 출판부, 2001), pp.90-93.

미국은 독일이 팽창의지가 없고, 유럽안보협력회의(CSCE)나 NATO와 같이 집단 안보체제 속에서 안보문제를 구상하기 때문에 통일된 독일도 주변국들과 공존할 수밖에 없을 것으로 보고 독일통일을 인정하게 되었다. 이러한 논리에 따라 미국은 ‘2+4 회담’ 개최를 지지했다. 미국은 소련에 대해 ‘중립’ 독일이 더 위협적이며, NATO 영역을 확장하지 않을 것임을 설득했다. 또한 미국은 이와 같은 전략에 기초하여 통일에 반대하던 영국과 프랑스를 설득해 독일통일에 기여하였다.

소련은 독일을 공산화하든지 아니면 중립화된 통일독일을 만들어 독일 전체를 자국의 세력권 안에 두고자 했다.²⁵ 이런 이유에서 소련은 독일통일을 반대했다. 동독은 소련에게 매우 귀중한 존재였다. 정치·군사적으로는 사회주의를 지키는 방어선이었고, 경제적으로도 소련 원자재를 비싸게 구매해 주면서 선박, 산업설비, 생필품 등을 값싸게 공급해주는 코메콘(COMECON) 경제 체제의 핵심국가였으며, 연간 48억 마르크(약 30억 달러)에 달하는 소련군 주둔비용의 70%(약 21억 달러)를 부담하는 핵심우방이었다.²⁶ 이러한 상황에서 독일 통일은 소련에게 심각한 정치적 입지 변화와 경제적 실리 악화를 의미했다.

이처럼 독일 통일에 적극적으로 반대 의사를 표명하던 소련이 극

25 김학성, “독일의 통일문제와 국내정치,” 『통일정책연구』, 제 11권 제 1호 (2002), pp.60-61.

26 염돈재, 『독일통일의 과정과 교훈』 (제주: 평화문제연구소, 2010), p. 23.

적으로 찬성 입장으로 선회한 데에는 당시의 소련 국내 상황 변화와 서독 및 미국의 설득이 주효했다. 서독은 동구권과 맺은 모든 조약과 헬싱키의 유럽안보협력회의(CSCE ; Conference on Security and Cooperation in Europe) 최종의정서를 존중하고 폴란드와의 국경선을 인정하는 기반 위에 있음을 강조하였다. 외무장관 겐서가 모스크바를 방문해서 서독이 소련에게 경제적 지원을 제공할 수 있을 것이라고 제안했다. 당시 미국과 서독의 경제 지원 제안은 소련을 설득하는데 효과가 있었다.

영국은 다른 전승국들의 태도와 비교할 때 가장 유보적 자세를 취하고 있었다. 영국은 독일의 분단이 계속되는 가운데 전승국으로서의 특별권리를 유지하기를 원했다. 영국은 독일의 통일을 10년에서 40년까지 최대한 늦추고, 만일 늦출 수 없다면 전승 4개국, EC 및 헬싱키의정서에 서명한 35개국이 통일문제를 논의해야 한다는 입장을 지니고 있었다.²⁷ 그렇지만 미국이 독일통일에 대한 지원의사를 표명하자, 영국은 독일 전 주민의 자결권 행사 보장과 주변국과의 협의를 독일통일의 조건으로 제시하였다. 통일과정이 급진전되자, 영국은 국경선의 항구화 및 통일독일의 NATO 잔류 등을 조건으로 독일통일을 지지하였다.²⁸

2차례의 세계대전을 비롯해 과거 독일과의 전쟁으로 피해를 입은

27. 한관수, “독일의 전승 4개국에 대한 통일외교 재조명,” 『통일전략』, 제1권 제3호(2011), p.252.
 28. 손기웅, “독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응,” p.301.

프랑스는 독일통일에 대한 반대 입장을 분명히 했다. 프랑스가 독일 통일에 반대한 이유는 통일독일이 유럽통합에 적극적이지 않을 것이라는 우려감과 독일통일로 인해 프랑스의 입지가 줄어들고, 미군철수로 전략적 진공상태가 발생하여 유럽의 안보가 불안해질 것에 대한 우려 때문이었다. 베를린 장벽이 붕괴된 1989년 12월 6일 프랑스 미테랑(Francois Mitterrand) 대통령은 소련의 고르바초프 서기장과의 키에프(Kiev) 회담에서 독일 통일에 대한 거부권 연합을 결성하고자 했고, 통일을 막을 수 없다면 최대한 지연시키자고 합의했다.²⁹

그러나 프랑스는 동독이 붕괴되고 소련이 독일통일을 용인하는 태도를 보이자 독일통일을 막기 어렵다고 판단하고, 서독으로부터 유럽통합의 조기 추진 약속을 받아낸 후 독일 통일을 수용하기로 결정했다.

나. 독일통합과 유럽통합의 병행

독일통합은 유럽연합의 통합과정과 연계되어 진행되었다. 콜 수상은 2+4회담이 진행되는 동안 통일독일이 국가 이익만이 아닌 유럽공동체 차원의 발전과 관련된다는 점을 강조하였다. 아울러 통일독일이 NATO에 잔류할 것이라는 점을 명시함으로써 주변국에게 집단안보의 확신을 심어주었다. 또한 통일독일이 유럽통합의 발전에 기여할 것이라는 점을 강조하였다.

29 이경, “분단국가의 통일사례 비교: 한반도에 주는 시사점,” 『대한정치학회보』, 제18권 제3호(2011), p. 11.

우선 안보적 측면에서 보았을 때, 통일독일이 NATO에 잔류하기로 결정하고 중동부 유럽국가들이 NATO에 가입함으로써 NATO가 유럽의 집단안보체제로 확립되었다. 통일독일이 NATO에 잔류함으로써 통일독일의 외교군사적 역할 증대를 우려하던 주변국들은 집단안보체제를 통해서 통일독일을 견제할 수 있게 되었다. 또한 중동부 유럽국가들이 NATO에 가입함으로써 유럽의 새로운 안보질서가 구축되었다.

그리고 독일통일과 함께 중동부 유럽국가들의 체제전환 및 유럽 경제공동체로의 통합이 병행적으로 진행되었다. 특히 통일독일은 중동부 유럽국가들의 체제전환 및 경제통합과정에 적극적으로 기여했다. 1989년 11월 베를린 장벽이 무너진 지 한 달도 안 되어서, 유럽공동체는 폴란드와 헝가리의 경제 재건을 지원하기 위한 프로그램인 PHARE(Poland and Hungary Assistance for the Re-structuration of the Economy)를 제시하였다. 그리고 독일통일에 이어 1991년 12월 소련연방이 붕괴하자 1991년 12월 유럽연합은 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리와의 협력을 강화하는 'Europe Agreement'를 체결하였다.³⁰ 현재 유럽연합은 상이한 경제발전 단계의 27개 국가로 확대되어 수평적·수직적 생산 분업 체제를 갖추고 있다. 이러한 규모의 확장을 가능하게 한 계기가 독일 통일이었다.

30_안상욱, “동유럽의 EU가입과정과 EU의 지원,” 『한국유럽학회 2011년 12월 부산학술대회 발표논문집』 (2011년 12월 2일), p. 12.

유럽연합이 중동부 유럽 국가까지 확장되어 경제권을 형성하게 됨으로써 기존 회원국과 새로운 회원국에 경제적 편익이 제공되었다. 그리고 독일통일에 의해 유럽통합의 심화 및 확대가 가능하게 되었다. 특히 독일통일에 의해 유럽지역 내 자원 및 생산시설의 재분배가 가능하게 되었으며 역내 교역이 증진되었다.

또한 독일 통일은 유럽연합의 사회적 통합을 촉진하는 역할을 했다. 유럽연합은 급격한 이민 및 난민 증가에 대한 대책이 필요했는데, 독일통일은 이러한 문제에 대한 해답을 제공하였다. 독일은 동서독의 사회적 통합을 위해 난민 문제 해결에 초점을 두고 유럽 문화의 가치관을 중시하는 한편, 이질적 문화의 동질화 프로그램을 개발하였다. 이러한 독일의 사회통합은 유럽연합의 사회통합 모델로 활용되었다. 예를 들면 독일의 공동사회정책의 일환인 교육협력 프로그램과 동질화 계획은 기술 및 인력의 교류를 가능하게 하였다. 이 계획은 유럽연합의 기술인력 개발을 촉진하는 계기가 되었다.

독일이 사회통합과정에서 개발한 문화교류와 시민교육도 유럽연합의 사회통합의 모델이 되었다. 유럽연합에서 이질적 사회, 문화, 관습을 지닌 중동부 지역 유럽국가들의 통합을 위한 공동체 정책 및 프로그램이 활발하게 진행되고 있다.³¹

31 EUROPA <http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116026_en.htm> (검색일: 2010.2.25).

2. 통일이 국제사회에 미칠 편익

한반도 통일문제는 동북아 질서 재편을 촉발하는 문제이다. 더욱이 동북아 지역에서는 영토분쟁과 같은 전통적인 분쟁이 격화되고 있을 뿐만 아니라, 주변 국가들의 정치, 경제, 군사적 경쟁이 진행되면서 한반도 통일에 우호적이라고 보기 어려운 환경이 조성되고 있다. 이러한 환경에서 한반도 통일의 비전을 제시하고 주변국의 이해관계를 분석해 한반도 통일에 대한 지지를 획득하기 위한 대안을 개발하려는 노력이 필요하다.

통일한국에 대한 국제사회의 지지를 위해서 통일한국이 국제적으로 가져다 줄 편익을 제시해야 한다. 통일한국이 동북아 지역과 주변국들에게 어떠한 도움이 되는지 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 외교안보분야 : 비핵·평화국가와 동북아 평화의 가교

통일한국은 비핵·평화국가를 지향할 것이다. 통일한국은 비핵화 정책을 천명함으로써 동북아 및 세계적 차원에서 '핵 없는 세상'의 목표 달성에 기여할 것이다. 통일한국의 비핵정책은 동북아지역에서 핵개발의 도미노를 불식시키고 더 나아가 동북아에서 핵의 평화적 이용에 대한 협력을 촉진하게 될 것이다. 또한 비핵국가 이미지는 통일한국의 평화이미지를 고양함으로써 국제적 신뢰와 국가 브랜드 가치를 높이는 데 기여할 것이다.

그리고 통일한국은 평화를 지향할 것이다. 통일한국은 평화적으로 통일을 달성하고 평화적 분쟁해결을 대외정책의 기본방향으로 설정할 것이다. 통일한국이 통일 후 남북한의 통합과 통일후유증을 해결하기 위해서는 평화적 환경이 필요하다. 이러한 평화적 환경을 조성하기 위해 통일한국은 군사력보다 평화적 협상과 외교력에 중점을 두게 될 것이다.

통일한국은 동북아 다자안보협력을 증진시키는 역할을 할 수 있을 것이다. 북핵문제 해결을 위한 기구로 활용되던 6자회담을 동북아 평화를 위한 다자기구로 발전시킬 수 있다. 북핵문제를 논의하는 과정에서 축적된 다자협력의 경험을 ‘동북아 평화공동체’에 대한 논의로 발전시킬 수 있을 것이다. 아울러 통일한국은 동북아 다자안보협력에 관한 다양한 민간단체 및 준민간협의체를 연계시키고 이를 공식적 기구로 발전시키는 역할을 할 수 있다.

통일한국은 동북아 평화변영의 촉진자(facilitator) 역할을 할 것이다. 통일한국은 지역 공동체 의식을 확산시켜 동북아 공동의 평화변영에 기여하는 평화촉진자 역할을 할 것이다. 또한 통일한국은 동북아에서 해양세력과 대륙세력이 충돌하는 것을 방지하는 완충국가(buffer state) 역할을 할 것으로 기대된다. 통일한국은 대륙세력과 해양세력의 분쟁을 방지하고 협력을 증진하는 교량국가(bridge state)로서의 역할을 할 것이다.

아울러 통일한국은 동북아 지역질서를 안정적으로 유지하고 확대시키는 평화조성자(peace maker) 역할을 할 것으로 예상된다. 동북아 지역에는 중국이 초강대국으로 부상함에 따라 미·중 간 갈등 가능성이 높아지고 일본의 재무장과 우경화 가능성, 역내 국가들의 민족주의 성향 증대, 과거사 문제와 영토 분쟁 등 많은 갈등요인이 존재하고 있다. 통일한국은 이러한 갈등요인이 악화되는 것을 방지하고 갈등을 중재하고 조정함으로써 평화를 조성하는 역할을 할 것이다. 통일한국은 신뢰구축을 통해 동북아의 분열과 갈등의 근대사를 극복하는 한편, 국가 간 갈등 해결을 주선하고 조정하는 갈등조정자(conflict mediator) 역할을 할 것으로 기대된다.

다른 한편, 통일한국은 지역의 공동번영을 도모하기 위해 역내 어젠다를 제시하는 이슈 창안자(issue initiator)이자 제도 건설자(institution builder)의 역할을 할 수 있을 것이다. 통일한국은 환경, 보건, 기후, 테러방지 등 신안보협력 이슈와 함께 영토분쟁 문제, 군사적 신뢰구축, 에너지·철도 협력 등 포괄적 이슈를 동북아의 협력의 의제로 제시함으로써 다자적 협력을 추진하는데 앞장 설 수 있을 것이다.

또한 통일한국은 동북아 다자안보기구, 동북아 경제협력기구, 동북아 인권협의체, 동북아 에너지협력기구, 동북아 원자력협력기구, 동북아 철도협력기구, 동북아 환경협력기구 등 분야별로 협력체 형성을 주도함으로써 역내 다자협력의 제도화를 선도할 수 있을 것이다.³²

32 통일교육원, 『통일문제이해 2012』(서울: 통일부 통일교육원, 2012), p.169.

나. 경제분야 : 친환경 · 첨단국가와 동북아 경험 촉진

통일한국은 미래성장동력에 입각한 친환경 발전 모델을 정립함으로써 첨단산업과 정보산업을 융합하고 녹색성장을 선도하는 역할을 하게 될 것이다. 통일 한국은 정보·컴퓨터 산업, 생명공학, 유전공학 분야 등 첨단산업분야에서 국제적 경쟁력을 바탕으로 친환경적이고 첨단기술집약적인 발전모델을 제시할 것으로 예상된다.

통일한국은 남북한 간 경제공동체(economic community)를 완성할 것이다. 통일한국에서는 북한경제의 시장경제체제로의 전환, 남북한의 경제제도 통합, 그리고 새로운 국가건설을 위한 발전전략이 병행적이고 중첩적으로 진행될 것이다. 남북한 간 경제통합은 이질적인 체제 간의 통합사례로서 이질적인 경제체제로 이루어진 동북아지역의 경제통합에 시사점을 제공할 것이다.

또한 통일한국은 동북아 국가들 간의 경제적 상호의존(교역, 투자 등)을 증대시키고, 에너지, 철도 등 동북아 인프라 사업을 촉진할 것이다. 한반도의 통일로 지역 내 안보불안 요인이 감소됨에 따라 동북아지역의 경제협력이 활성화할 것으로 예상된다. 통일한국은 유라시아 대륙과 태평양을 연결하는 무역의 요충지이자 중개수송의 교량으로서 동북아의 무역 및 물류기지로 부상할 것이다.

이러한 인프라 구축과정은 역내 다자협력을 제도화시키는 기폭제

로 작용할 것이다. 동북아 지역에서 경제협력을 위한 다자협의체 논의가 가능해 질 것으로 예상된다. 가령 주변 국가들에서 생산된 제품들이 한반도를 경유하여 유럽과 미국으로 수출될 수 있을 것이고, 시베리아 지역의 천연가스 개발, 두만강지역개발 사업 등 대규모 개발 사업이 본격적으로 추진됨으로써 역내 다자간협력체 구축이 촉진될 것이다. 특히 시베리아의 석유·가스 등 에너지자원 개발과 수송망 구축 사업을 위해 국제적인 자본·노동·기술의 협력이 필요하게 될 것이다. 또한 통일이후 북한경제 재건과 관련하여 관련국들이 다자협력방안을 모색함으로써 동북아 다자협력이 활성화될 것이다.

그리고 통일 후 북한의 시장경제체제로의 전환과 경제재건이 한반도 및 동북아지역의 새로운 경제협력을 위한 동력이 될 것이다. 북한 지역의 체제전환과 경제재건은 국내 자본뿐만 아니라 해외 자본에게도 새로운 투자기회가 될 것이다. 이를 계기로 동북아지역에서 인프라 건설, 물류, 기술·자본의 이동 등이 자유롭게 이루어지고 새로운 경제협력의 발판이 마련될 수 있다.

다. 사회분야 : 복합문화 모델과 동북아 문화교류 촉진

통일한국은 문화·예술·관광 등 사회문화 분야에서 동북아지역 협력의 중심 역할을 할 것이다. 통일한국은 창조적 문화국가의 역할을 발휘할 것이다. 남북한은 풍부한 역사적 문화유산을 보유하고 있어, 문화강국으로 발전할 잠재력이 충분하다. 통일한국은 새로운

국가건설의 활력과 사회·문화적 동태성을 배양하여 문화국가의 모형을 제시할 것이다. 통일한국은 하드파워, 소프트파워, 국가조정 능력, 국가지도력, 국제연대망 형성 등을 배양해 창조적 문화국가로 성장해 갈 것이다.

통일국가는 문화적 편견을 극복하고 열린 민족주의에 입각하여 선진 문화를 적극 도입하고, 동시에 민족 고유의 전통문화를 세계적 추세에 맞춰 재구성함으로써 복합 문화국가를 지향할 것이다. 문화적 개방성과 함께 여러 문화의 특성을 공유함으로써 문화에 있어 복합적 정체성을 보유할 것이다. 또한 통일한국은 전통문화, 서구문화, 아시아문화 등의 독특성과 창조력을 융합하고 이를 새로운 형태의 문화로 창조하는 문화적 역량을 발휘할 것이다. 통일한국은 여러 가지 문화들의 교류와 상호작용을 매개하는 중개자의 역할을 하는 한편, 새로운 문화를 창조하여 이를 세계적으로 전파하는 문화전파자 역할을 할 것이다. 아울러 여러 문화적 특성을 모자이크방식으로 결합하는 동시에 여러 문화를 녹여서 새로운 형태를 만들어내는 문화융광로의 역할을 함으로써 역내 문화를 선도할 것이다.³³

통일한국은 동북아지역의 사회문화 분야의 인적 교류와 문화교류를 촉진할 것이다. 통일한국은 특히 교육, 학술, 관광 등의 분야에서 인적 교류와 협력사업에 집중함으로써 동북아지역의 사회문

33 박종철 외, 「2020 선진 한국의 국가전략(1): 안보전략」, p.124-125.

넷째, 한반도 통일에 대한 공공외교가 중요하다. 공공외교는 다음 사항에 중점을 두어야 한다. 공공외교를 위해서도 다양한 네트워크의 구축과 활용이 필요하다. 민간학자나 일반인들을 대상으로 다양한 형태의 협력 채널을 마련해야 한다. 그러나 공공외교를 추진하는 과정에서 국가별 특성을 고려해야 한다. 국가마다 민주화나 시민사회 발전정도에 다소간의 차이가 있다는 점을 고려해야 한다. 예컨대 시민사회의 영향과 개방성 정도가 다른 미국 및 일본에 대한 공공외교와 중국, 러시아에 대한 공공외교는 내용과 방법이 달라야 한다. 아울러 한반도 통일에 대한 각 국가의 이해의 차이도 고려되어야 한다. 그리고 공공외교는 상호이해를 제고하기 위한 기반조성 단계, 특정사안에 대한 상호이해증진 단계, 공통 인식의 확대 단계로 구분될 수 있다.



주제가 있는
통일 강좌 39

준비된 통일은 축복이다

05

북한이탈주민 정착지원 강화

1. 북한이탈주민정착 현황 및 정착지원
2. 북한이탈주민과 더불어 살기

북한이탈주민 정착지원 강화

1. 북한이탈주민 현황 및 정착지원

북한이탈주민은 법률적 의미에서 볼 때 군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로, 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다. 북한이탈주민의 한국사회 입국은 1993년 이후 급격히 증가하여 2007년 1만 명을 넘어섰고, 2012년 10월 기준으로 총 24,309명에 이른다.³⁵

〈북한이탈주민 입국 현황〉

(2012년10월 입국자기준/인원:명)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	합계
남	511	473	626	424	514	572	608	664	589	797	330	7,504
여	632	810	1,273	958	1,512	1,980	2,196	2,253	1,812	1,909	872	16,805
합계	1,143	1,283	1,899	1,382	2,026	2,553	2,804	2,917	2,401	2,706	1,202	24,309
여%	55	63	67	69	75	78	78	77	75	70	72	69

³⁵ 통일부 웹사이트, <http://www.unikorea.go.kr>

북한이탈주민들의 입국 동기는 시기별로 변화했다. 1960~70년대에는 북한이탈주민의 탈북동기는 남한체제와의 비교, 북한체제에 대한 불만 등 체제 저항적인 성격이 강했지만 1980년대 이후에는 성분불량에 대한 불만, 동반귀순, 이성문제 등 개인적 이유가 많은 비중을 차지하였다. 그리고 1990년대 중반 이후에는 경제난과 식량난이 탈북의 주요 이유였으며, 2000년 이후에는 새로운 삶의 기회를 찾기 위한 탈북자들의 비중이 많아지고 있다.

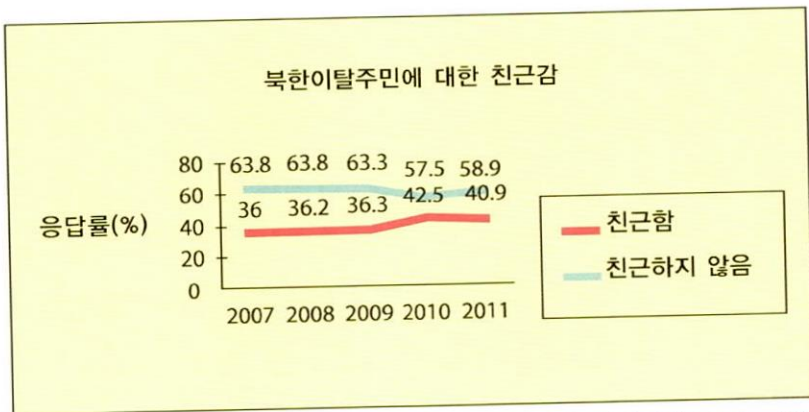
1997년부터 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’이 제정되어 북한이탈주민들의 한국사회 정착이 제도적으로 추진되고 있다. 이 법에 따라 통일부가 북한이탈주민의 정착업무를 전담하고 지방자치단체 및 민간단체들과 협조체제를 조율하고 있다. 북한이탈주민의 정착지원체계에 의하면 중앙정부가 전체적인 방향 설정 및 관리방안을 주도하고 지방자치단체와 민간단체가 협력하는 체제로 되어 있다.

또한 관련 부처의 협조체제를 위해 ‘북한이탈주민대책협의회’가 구성되어 북한이탈주민에 대한 제반 정책을 논의하고 결정하는 역할을 하고 있다. 이 협의회는 통일부 차관을 위원장으로 하고 각급 관련 행정부처의 공무원들로 구성되어 정부차원의 실무기구의 성격을 띠고 있다. 그리고 북한이탈주민에 대한 전반적인 문제를 상담하고 지원하는 역할은 ‘북한이탈주민지원재단’이 담당하고 있다.

2. 북한이탈주민과 더불어 살기

북한이탈주민에 대한 국민의 인식은 북한이탈주민에 대한 정책의 실효성을 높이는 데 있어 중요한 의미를 지닌다. 북한이탈주민 지원에 대한 국민적 합의가 형성되고, 북한이탈주민에 대한 국민들의 태도가 호의적일수록 이들의 정착이 보다 용이해질 수 있다.

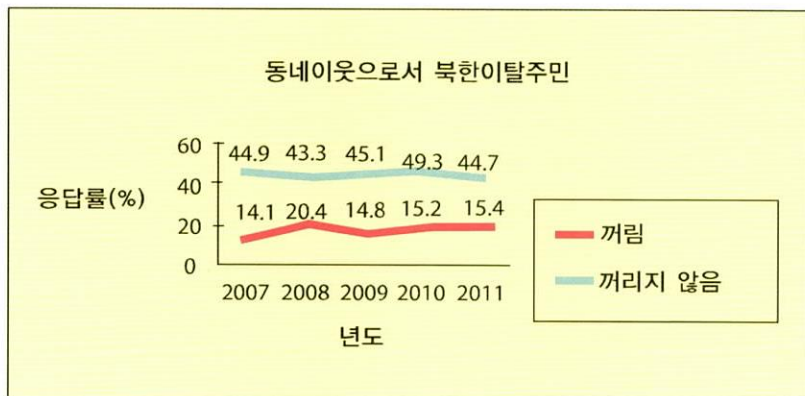
이와 관련하여 북한이탈주민에 대한 국민들의 인식을 정확하게 파악할 필요가 있다. 이를 위해 서울대 통일평화연구원의 통일의식 조사결과(2011년)를 살펴보고자 한다.



출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.93

첫째, 우리 국민 가운데 북한이탈주민에 대해 친근하게 느끼지 않는다는 비율(58.9%)이 친근하게 느낀다는 비율(40.9%)보다 높다. 친근하게 느낀다는 비율이 과거에 비해 다소 증가하였으나 2010년 이후

정체상태에 머물러 있다. 우리 국민의 다수가 북한이탈주민에 대해서 이질감과 거리감을 느낌으로써 북한이탈주민의 사회적응에 걸림돌이 되고 있다는 것을 알 수 있다.



출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.95

둘째, 북한이탈주민에 대한 태도를 좀 더 구체적으로 알아보기 위해서 동네이웃과 직장동료로서 어떻게 생각하지 알아보았다. 먼저 북한이탈주민들과 ‘동네이웃으로서의 관계가 꺼려지지 않는다’는 응답이 과반수에 약간 못 미치는 44.7%이고, ‘꺼려진다’는 응답(15.4%)은 소수였다. 다음으로 ‘북한이탈주민과 직장동료로서의 관계가 꺼려지지 않는다’는 응답도 동일한 비율(44.7%)이었으며, ‘꺼린다’는 응답(16.2%)은 소수였다. 이러한 태도는 2007년 이후 비슷한 경향을 보이고 있다.

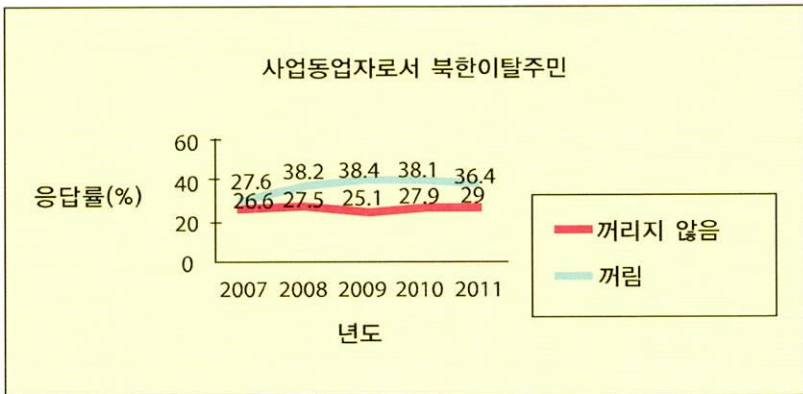
우리 국민의 약 과반수는 북한이탈주민과 동네이웃이나 직장동료로 지내기에는 그다지 불편함을 느끼지 않다고 응답하였다. 이것은 달리 보면 북한이탈주민들이 주거지역에 거주하거나 직장에 근무

하면서 나름대로 성실하게 생활하고 있으며 주위에 별로 피해를 주지 않는다는 것을 간접적으로 설명해 준다.



출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.96

셋째, 그러나 북한이탈주민을 사업동업자나 결혼상대자로 어떻게 생각하느냐는 질문에 대해서는 부정적 견해가 많았다. 우선 ‘북한이탈주민과 사업동업자로서의 관계가 꺼려진다’는 응답(36.4%)이 ‘꺼리지 않는다’는 응답(29%)보다 높았다.



출처: 서울대 통일평화연구원, 『2011 통일의식조사』, p.98

그런데 북한이탈주민을 사업동업자로 꺼린다는 응답이 그다지 심하게 많지 않으며 사업동업자로서 긍정적으로 여긴다는 응답도 상당수에 달해 부정적 인식의 강도가 그다지 높지 않다는 것을 알 수 있다.

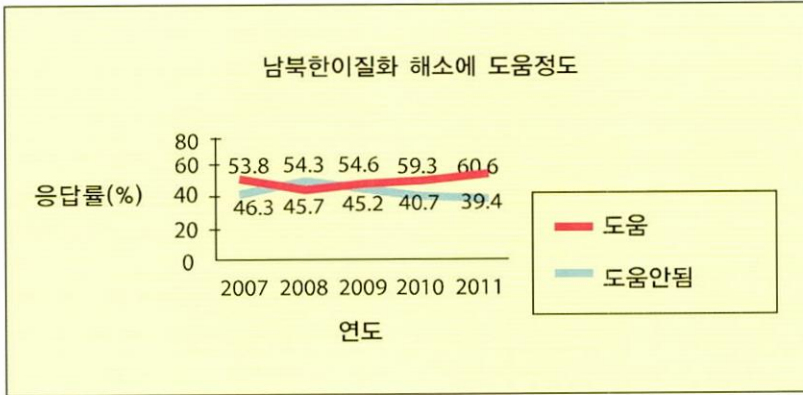
그리고 ‘결혼상대자로서 북한이탈주민과의 관계 맺기가 꺼려진다’는 응답이 과반수(50.7%)를 차지하였으며, ‘그저 그렇다’는 응답은 26.7%, ‘꺼리지 않는다’는 응답은 22.6%였다. 따라서 북한이탈주민을 결혼상대자로 생각하기에는 주저된다는 인식이 우리 사회에 높다는 것을 알 수 있다.



출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.99

넷째, 남북한 이질화 해소를 위한 북한이탈주민들의 역할에 대해 알아보았다. ‘북한이탈주민들이 남북한 간 이질화 해소에 도움이 된다’는 긍정적인 응답이 과반수를 상회(60.6%)하여 ‘동의하지 않는다’는 응답(39.4%)보다 높았다. 국민들의 다수가 북한이탈주

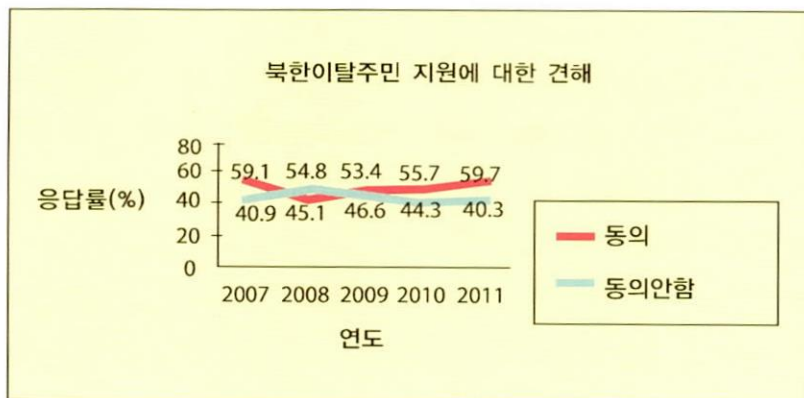
민들이 한국사회에 성공적으로 적응하는 것이 남북한 이질화 해소에 도움이 된다는 것을 인정하고 통일과정 및 통일이후 통합과정에서 이들의 긍정적 역할을 기대하는 것으로 이해된다.



출처: 박명규 외, 『2011 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.103

다섯째, 북한이탈주민 지원정책에 대한 국민들의 태도는 북한이탈주민 정책에 대한 사회적 합의에 대한 지표가 될 수 있다. 이런 점에서 '정부가 국내에 입국한 북한이탈주민들을 더 많이 지원해야 한다'는 데에는 긍정적 의견(59.7%)이 반대 의견(40.3%)보다 높았다. 우리 국민 다수가 북한이탈주민들이 사회적응에서 겪는 어려움에 공감하고 이들에 대한 체계적인 정부지원에 대해서 찬성하고 있음을 알 수 있다.

이상과 같은 조사결과에서 나타난 몇 가지 특징은 다음과 같다. 첫째, 우리 국민들은 대체로 북한이탈주민에 대해서 그다지 친근감을



출처: 박명규 외, 『2011 통일외식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.103

느끼지는 않지만 동네 이웃이나 직장동료로는 지낼 만하다고 여기고 있다. 그러나 사업동업자나 결혼상대자로서는 아직까지 거리감을 지니고 있다. 둘째, 우리 국민 다수는 북한이탈주민이 남북한 화해와 이질화 해소에 긍정적인 역할을 할 것이라고 인식함으로써 북한이탈주민의 역할을 인정하고 있다. 셋째, 국민 다수가 북한이탈주민에 대한 지원정책을 지지하고 있다.

이상에서 북한이탈주민들에 대한 우리 국민들의 인식을 살펴보았다. 북한이탈주민들은 온갖 위험을 무릅쓰고 보다 나은 삶을 찾아 대한민국에 온 사람들이다. 우리는 이들이 우리사회에 잘 정착하여 새로운 삶을 시작할 수 있도록 적극적으로 도와주어야 한다.

북한이탈주민들의 한국사회 정착문제는 통일 과정 및 통일 이후 남북한의 사회통합 과정에서 나타나게 될 여러 문제점을 예상하고 이

주제가 있는
통일 강좌 39

준비된 통일은 축복이다

06

통일대비 법·제도 정비

1. 남북한 법·제도의 차이점
2. 통일대비 법·제도 통합의 방향

통일대비 법·제도 정비

1. 남북한 법·제도의 차이점

남북한 간 교류협력과 통일과정에 따르는 여러 문제들을 제도적으로 해결하기 위해서는 법적 접근이 필요하다. 또한 통일과정과 통일후 상황에 대비하기 위해 법적 근거와 제도적 절차를 마련하는 것이 필요하다. 충분한 법적 대비 없이 통일 상황을 맞이할 경우 일관성이 없는 임기응변식 대응을 하게 될 가능성이 있으며, 통일과정에서 혼란과 후유증이 발생할 수도 있다.

통일이 이루어지면 남북한 체제 간 이질화를 해소하고 여러 방면에서 통합을 추진해야 한다. 남북한 통합은 제도적인 통합과 비제도적 통합으로 구분된다. 제도적인 통합은 각종 제도와 법률의 공식적

인 단일화에 의해 이루어진다. 비제도적 통합은 민족정서의 회복과 민족공동체 의식의 함양을 위한 다양하고 비공식적인 방식을 통해 이루어질 것이다.³⁷

제도적 통합과 비제도적 통합은 밀접하게 연관되어 있다. 비제도적 통합이 이루어지더라도 제도적 통합에 의해 법적·제도적 골격을 갖추어야 완전한 형태의 통합이 이루어진다. 따라서 비제도적 통합과 함께 제도적 통합에 대한 대비도 필요하다.

독일은 일찍부터 이러한 점들에 착안하여 동서독 간 교류와 통합과정에서 충실하게 법적·제도적 준비를 했다. 독일이 동서독 간 교류협력과 통일을 원만하게 추진할 수 있었던 것은 모든 문제를 법적·제도적 원칙과 절차에 의해 진행했기 때문이다.

그렇다면 남북한 법제도의 공통점과 차이점은 무엇인지, 상이한 법·제도를 어떻게 조정하고 통합할지에 대한 고민이 필요하다. 이를 위해 우선 남북한 법제도를 비교해야 한다.

첫째, 우리나라의 법은 자유민주주의를 바탕으로 하고 있다. 헌법과 모든 법체계는 자유민주주의를 가치로 설정하고 이를 구현하

37 유 욱, “남북한 사회통합을 위한 법적 과제: 노동, 교육, 환경 분야를 중심으로, 『제2회 아시아 법제포럼 남북법제 분과 한중수교 20주년 기념 특별 세미나』, APOLIA, 2012.6.27~28, p.126.

기 위한 법적 조건과 절차들을 구비하고 있다.

그러나 북한법은 공산주의 이데올로기에 기초하고 있다. 북한은 마르크스-레닌주의에 입각하여 사회주의의 건설과 승리를 위하여 건설된 사회주의 국가이다. 북한의 법은 구소련 및 동구 공산국가들의 법이 공통적으로 가지고 있던 사상적 특성과 법이론 및 법체계를 대체로 공유하고 있다.³⁸

구소련에서 스탈린 사후 자유화, 합리화의 물결을 타고 진보적 법학자들에 의해 사회주의 법의 문제점을 지적하고 법의 지배를 강조하는 움직임이 일어났다. 북한에서도 소수의 법학자들이 인권 존중과 법의 평등을 강조하였으나 이들은 반당종파분자로 숙청되었다. 그 결과 북한에서 소련법의 영향이 축소되고 중국법의 영향이 강화되었다. 그러나 중국이 경제개혁·개방을 실시하자 북한은 중국법의 영향도 배제하고 독자적 법 개념을 확립하였다.

주체사상이 북한의 지배이데올로기가 됨에 따라 주체사상이 북한 법의 이념적 토대가 되었다. 북한은 주체사상을 법에 적용하여 ‘주체의 법이론’을 정립하였다. 북한헌법 뿐만 아니라 그 외 다른 법률에도 주체 사상의 이데올로기가 반영되어 있다.

³⁸ 사회주의 국가에서 법의 특징을 설명할 때 우선적으로 제시되는 것이 ‘국가의지의 표현이 담긴 계급의지의 성격’을 갖는다는 점이다. 법은 계급의지의 표현이기 때문에 개개인의 자유 의지가 반영되는 것을 중시하지 않는다는 것이다. 김동한, 『북한의 법 제정비 동향과 특징』 (서울: 통일부 통일교육원, 2007), p.12.

주체사상은 수령중심의 세계관과 수령의 영도를 목표로 하는 '수령의 유일지도체계'를 달성하기 위한 지배 이데올로기이다. 북한에서는 주체의 법이론에 따라 모든 국가기관, 기업소, 사회협동단체, 주민이 법규범과 규정을 준수해야 한다는 소위 '사회주의 준법성'이 강조된다. 그리고 사회주의 법무생활의 강화를 위해 중앙에서부터 도, 시, 군에 이르는 각급 인민위원회에 모든 기관, 기업소, 단체의 법무생활을 관리하는 '사회주의법무생활 지도위원회'가 설치되어 있다.

둘째, 우리나라는 법의 지배원리를 준수한다. 자유민주주의 국가에서는 법의 지배 또는 법치국가 원리가 채택되어 법에 따라 모든 조치가 이루어져야 하며 법에 의하지 않고는 국가는 국민에 대하여 어떤 명령이나 금지를 할 수 없다. 정치적 목적과 구별되는 법의 우위와 자율성이 인정되고 법은 국가권력의 근거가 된다.

그러나 북한은 사회주의 국가로서 법을 정치의 수단으로 간주하고 법에 대한 정치의 우위를 인정한다. 북한은 법적 규정과 절차를 중시하기보다 이념적 기준과 정치적 고려에 의한 판단을 중시한다. 법적 규정과 절차보다 지도자의 임의적 판단과 고려가 우선시된다.

셋째, 우리나라의 법체계는 시장경제 원리를 바탕으로 하는 반면, 북한의 법체계는 계획경제 체제를 바탕으로 한다. 우리나라의 법체계는 생산수단의 사적 소유 제도를 바탕으로 생산, 분배, 소비의 경제활

동이 자유경쟁을 통하여 이루어지도록 보장한다. 따라서 회사법, 경쟁법 및 각종 거래법이 구체화되어있다. 더욱이 상품, 서비스, 자본, 기술 등 모든 분야에서 세계화가 진행됨에 따라 세계적으로 경제 관련 법제도의 단일화가 이루어지고 있다.

반면, 북한은 사회주의 국가로서 생산수단의 사적 소유제도를 부정하고 중앙경제계획에 따라서 국가가 모든 생산과 분배를 담당한다. 따라서 북한에는 회사법, 경쟁법, 거래법 등이 존재하지 않는다. 그러나 북한도 제한적이기는 하지만 대외경제개방 관련 법을 제정하고 남북한 교류를 위해 개성공단을 비롯하여 나진·선봉, 황금평·위화도 등의 경제특구를 운영하기 위한 법을 제정하였다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 남북한 간 법·제도에는 차이점이 많은 것을 알 수 있다. 이러한 점을 감안하여 남북교류협력, 통일준비, 통일과정 등에 수반되는 법적·제도적 문제점을 검토하고 이에 대한 대책을 강구해야 한다.

2. 통일대비 법·제도 통합의 방향

통일에 대비하기 위해서는 각 분야의 통합에 대한 준비가 필요하다. 그 중에서도 통일을 준비하기 위해 법적·제도적 절차와 장치를 마련하는 것이 필요하다. 법·제도분야 통합은 여타 분야 통합의 토대가

되며 법·제도통합의 방향을 어떤 방향으로 설정하는가에 따라 통일과정과 통일한국의 미래상이 달라질 수 있다.

법·제도 통합은 상이한 정치체제 하에서 상당 기간 분리되어 존속해 오던 두 개의 체제를 하나의 체제로 통합하는 복잡한 과정을 거치게 된다. 제도적 통합뿐만 아니라 정서적 통합까지 고려할 경우 통합은 종합적인 문제이며 오랜 시간이 소요되는 장기적 문제이다. 이런 점들을 고려해 남북한 법·제도통합의 기본방향을 설정해야 한다. 남북한 법·제도 통합은 다음과 같은 기본방향에 입각하여 추진되어야 한다.

첫째, 남북한 법·제도통합의 목적은 남북통일의 과정 및 절차에 대해 대내적으로 적법성을 확보하기 위한 것이다. 남북한 교류·협력의 확대, 통일추진과정, 통일 후 남북한 통합 등이 법적 근거에 입각하여 이루어져야 한다. 통일은 남북한 주민의 정치적 결정에 의해 촉진될 수 있지만, 그 과정이 법적으로 뒷받침되어야 한다. 통일과정 및 통일 이후 통합과정에서 남북한 주민의 의사를 반영하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위한 법적 근거에 대한 세심한 고려가 필요하다.

둘째, 남북한 법·제도 통합은 국제적으로도 적법성을 확보해야 한다. 남북한 통일은 남북한의 합의에 의해서 이루어질 문제이며 반드시 국제법적 절차가 필요한 것은 아니다. 독일의 경우 2차 대전 패

전국으로 통일을 위해서는 국제법적 합의절차가 필요했다. 이점은 독일통일과 남북통일이 기본적으로 다른 점이다. 그러나 남북통일의 경우에도 정전체제의 평화체제로의 전환, 북한과 다른 나라와의 조약 및 협정의 효력문제, 북한의 국경선 존중문제, 과거사에 대한 법적 조치 등과 관련하여 국제법적 고찰이 필요하다. 더욱이 남북통일이 동아시아 질서의 재편을 수반한다는 점을 고려할 때 남북통일의 절차와 방법 등에 관해 국제법적 정당성을 확보하는 것이 통일에 대한 주변국의 지지를 이끌어 내는데 도움이 될 것이다.

셋째, 남북한의 법·제도 통합은 민족공동체 통일방안의 단계별 과제를 뒷받침하는 방향에서 추진되어야 한다. 민족공동체 통일방안에 의하면 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가단계에 의해 통일이 이루어지도록 되어 있다.³⁹ 남북한 법·제도 통합은 이러한 통일과정에서 나타나는 분야별 정책협력을 지원하고 남북한 주민 간 가치통합을 원활하게 하기 위한 법적 근거와 제도적 절차를 제공해야 한다.

따라서 통일과정의 단계별로 각 분야에서 추진되어야 할 과제를 선정하고 이를 지원할 수 있는 방향에서 남북한의 법·제도통합이 추진되어야 한다. 예를 들면 화해·협력단계에서는 남북기본합의서 체제의 복원과 이에 따른 남북대화기구의 복원, 남북한 신뢰회복, 군사적

39_ 민족공동체통일방안의 내용과 단계별 과제에 대해서는 다음을 참조하기 바람. 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』 (서울: 통일연구원, 2010)

긴장완화, 교류협력 등을 위한 법·제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 그리고 남북연합단계에서는 남북연합을 운영하기 위한 각종 정치기구의 운영에 관한 법이 필요하며, 경제협력, 사회문화협력, 이산가족문제 해결 등에 뒤따르는 법적 문제를 해결해야 한다. 그리고 통일국가단계에서는 통일절차와 관련된 법적 문제들이 해결되어야 한다. 아울러 통일 후에는 북한체제 전환과 남북한의 분야별 통합을 위해 법·제도 통합이 이루어져야 할 것이다.

넷째, 남북한 법·제도 통합은 분단 이후 정치, 군사·안보, 경제, 사회·문화 분야에서 발생한 이질화를 극복하고 통일의 충격을 완화하여 민족동질성을 회복하는 데 초점을 두어야 한다. 통일은 남북한이 이질화를 극복하는 과정일 뿐만 아니라 새로운 민족정체성을 확립하는 과정이기도 한다. 통일은 단순히 분단 이전의 상황으로 돌아가는 것이 아니라 세계적 변화추세와 인류의 보편적 가치, 한민족의 정체성 등을 바탕으로 새로운 국가통합과 민족정체성을 만들어가는 과정이다. 따라서 남북한 법·제도 통합도 미래지향적인 관점에서 새로운 국가정체성을 확립하기 위한 방향에서 모색되어야 한다.

다섯째, 남북한 법·제도 통합은 남한과 북한이 각각 내부적으로 추진해야 할 과제와 남북한이 공동으로 추진해야 할 과제를 포함한다. 남북한의 이질화 해소와 민족공동체 건설을 위해 남한과 북한이 각각 분단시대의 법·제도를 청산하고 정비하는 작업이 필요하다. 아

서 남북 법·제도 통합과정에서 북한 주민에게 교육, 의료, 보건 등의 복지혜택을 제공하는 법·제도를 마련해야 한다. 더욱이 통일 후 남북 통합과정에서 북한주민에게 어떤 형태의 복지혜택을 제공하느냐 하는 것이 통일한국의 안정과 통합에 중요한 영향을 미칠 것이다. 또한 통일과정 및 통일 후 복지정책은 통일비용의 성격과 규모를 결정하는 주요 요인이다. 이런 점을 고려할 때, 통일에 대비하여 우리나라의 의료제도, 교육제도, 보험제도 등을 미리 정비하는 것도 필요하다.

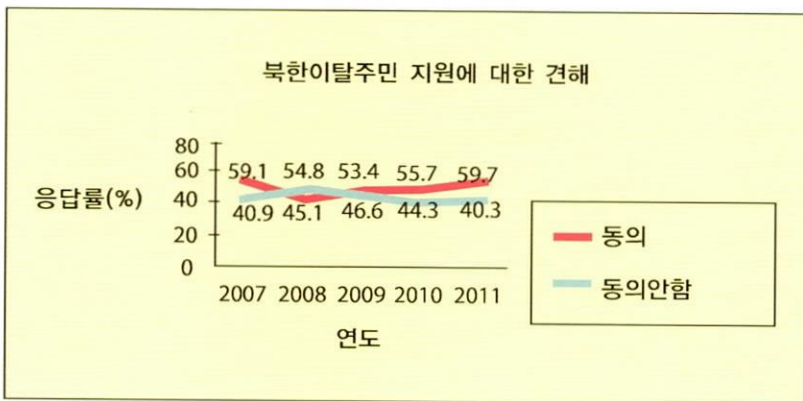
다섯째, 남북한 법·제도 통합은 문화통합의 중요성을 고려해야 한다. 남북한 법·제도 통합은 문화적 소통과 화합, 가치 확산을 촉진하는 제도적 환경을 조성해야 한다. 정치, 경제, 법 분야의 제도적이고 명시적 통합은 이를 뒷받침하는 문화분야의 통합이 없으면 원활하게 이루어지기 어렵다. 제도통합은 가치통합 및 문화통합과 밀접한 관련을 맺고 있다. 법·제도적 통합은 가치통합과 문화통합이 이루어질 수 있는 제도적 틀을 마련해 준다. 그리고 가치통합 및 문화통합은 법·제도가 작동할 수 있는 문화적 환경을 조성한다. 특히 가치와 문화는 이념으로부터 완전히 자유로울 수 없다. 남북한 간 체제대결 및 이념대결로 말미암아 정치, 경제, 안보 등은 이념의 영향을 강하게 받았다. 그리고 비교적 이념에서 자유로운 생활문화도 직간접적으로 정치, 경제, 사회분야로부터 영향을 받았다. 따라서 남북 법·제도 통합은 문화분야의 이념적 색채를 희석시키고 이 분야의 자율성을 확대하는 동시에 전통문화의 복원과 함께 새로운 통합문화가 발생하도록 해야 한다.



참고문헌

- 김학성, “독일의 통일문제와 국내정치,” 『통일정책연구』, 제 11권 제 1호 2002.
- 류재갑, “통일한국의 군사통합 방안,” 경희대학교아태지역연구원, 『남북한통합의 이론과 실제』, 서울: 경희대학교 출판부, 2001.
- 박명규 외, 『2009 통일의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2009.
- 박명규 외, 『2011 통일의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2009 『통일 한국의 미래상: 한민족 공동체의 세계적 부상』, 현대경제연구원 2012 『2009 광물자원매장량 현황』, 한국광물자원공사 2009 『제7차 교육과정(1997)』, 교육인적자원부 『통일교육지침서(학교용)』, 서울: 통일부 통일교육원, 2011.
- 박종철 외, 『통일대비를 위한 국내과제』, 서울: 통일연구원, 2011.
- 박종철 외, 『2020 선진 한국의 국가전략(1): 안보전략』.
- 손기웅, “독일의 통일 및 군사안보적 위상에 대한 전승 4개국의 입장과 서독의 대응,” 『통일연구논총』 제5권 제1호, 제2호 1996.
- 안상욱, “동유럽의 EU가입과정과 EU의 지원,” 『한국유럽학회 2011년 12월 부산학술대회 발표논문집』, 2011년.
- 안종범, “통일준비를 위한 자원 확보방안,” 통일연구원 외, 통일준비 심포지엄, 2011.

- 염돈재, 『독일통일의 과정과 교훈』, 제주: 평화문제연구소, 2010.
- 유 욱, “남북한 사회통합을 위한 법적 과제: 노동, 교육, 환경 분야를 중심으로”, 『제2회 아시아법제포럼 남북법제 분과 한중수교 20주년 기념 특별 세미나』, APOLIA, 2012.
- 이미경, “통일대비 통일교육의 방향과 과제”, 통일교육협의회 세미나 발표 논문, 2012.
- 정구진, “평화통일의 과정에서 북한법의 적용 가능성”, 『통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제』, 서울대학교 헌법·통일법센터 주최 학술대회 자료집, 2012.
- 정용길, “통일 전후의 동·서독 및 주변국 관계가 한반도 통일에 주는 시사점,” 『한독사회과학논총』, 재 17권 제 2호 2007.
- 통일교육원, 『통일문제이해 2012』, 서울: 통일부 통일교육원, 2012
- 통일부, 『2012 북한이탈주민 정착지원업무 실무 편람』, 서울: 통일부 2012.



출처: 박명규 외, 『2011 통일외식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2011), p.103

느끼지는 않지만 동네 이웃이나 직장동료로는 지낼 만하다고 여기고 있다. 그러나 사업동업자나 결혼상대자로서는 아직까지 거리감을 지니고 있다. 둘째, 우리 국민 다수는 북한이탈주민이 남북한 화해와 이질화 해소에 긍정적인 역할을 할 것이라고 인식함으로써 북한이탈주민의 역할을 인정하고 있다. 셋째, 국민 다수가 북한이탈주민에 대한 지원정책을 지지하고 있다.

이상에서 북한이탈주민들에 대한 우리 국민들의 인식을 살펴보았다. 북한이탈주민들은 온갖 위험을 무릅쓰고 보다 나은 삶을 찾아 대한민국에 온 사람들이다. 우리는 이들이 우리사회에 잘 정착하여 새로운 삶을 시작할 수 있도록 적극적으로 도와주어야 한다.

북한이탈주민들의 한국사회 정착문제는 통일 과정 및 통일 이후 남북한의 사회통합 과정에서 나타나게 될 여러 문제점을 예상하고 이

에 대한 대비책을 마련하는데 중요한 시사점을 제공한다. 북한이탈주민의 사회적응 문제는 남북한의 사회통합이라는 거시적 맥락에서 소중한 의미를 지니고 있다. 북한이탈주민이 한국사회에 적응하는 과정에서 발생하는 애로사항과 고민, 그리고 그러한 어려움의 극복과정은 통일과정 및 통일 이후 북한주민들이 겪게 될 문제를 이해하는 데 도움이 된다. 또한 북한이탈주민들의 성공적인 한국사회 적응은 북한주민들에게 통일 이후 그들이 누리게 될 미래상의 현실적인 모습을 제시하는 측면도 있다.

북한이탈주민의 한국사회 적응은 북한이탈주민만의 문제일 뿐만 아니라 그들을 수용하고 어울려 살아가는 남한 국민들의 문제이기도 하다. 남한 국민들이 북한이탈주민과 공동체의식을 갖게 되는 과정은 남한 국민 스스로의 각성과 성찰과정이라고 할 수 있다. 남한 국민들은 북한이탈주민들과 동일한 사회의 구성원이며 때로는 이웃이자 직장동료로 더불어 살아가면서 어떻게 그들을 이해하고 포용해야 할지를 배우게 된다. 이러한 경험은 통일 이후 북한주민들과 더불어 살기 위한 일종의 예행연습이라고 할 수 있다.

이제는 북한이탈주민들이 우리사회에서 복지지원의 수혜대상이라는 식을 넘어 이들이 우리사회에 꼭 필요한 구성원이며 통일미래를 준비하는 데 있어 중요한 존재라는 긍정적 이미지가 형성되어야 한다. 이러한 긍정적 이미지는 북한이탈주민들이 통일과정 및 통일이후 커다란 역할을 수행할 소중한 인적 자원이라는 인식을 갖게 할 것

이다. 이러한 인식을 토대로 북한이탈주민의 성공적인 사회정착은 개인적으로도 중요하지만, 향후 통일을 준비하는 중요한 밑거름이 될 것이다.

주제가 있는
통일 강좌 39

준비된 통일은 축복이다