

제26회 대학생 통일논문 현상공모 입선작

대학생 통일논문집

2007

통일부 통일교육원

목 차

◆ 우수

- ▶ 남북경협 활성화를 위한 전략물자 수출통제제도의 활용방안 3
장소윤 (경희대학교 대학원 법학과 2학년)
- ▶ 제3세계 사회주의 국가의 경제개혁 양상과 대외 안보 환경의 관계 59
-쿠바와 베트남의 사례를 중심으로-
김 지 (서울대학교 대학원 외교학과 2학년)
조은영 (서울대학교 대학원 정치학과 2학년)
- ▶ 민주평화통일자문회의 개혁방안 검토 91
-‘자문기능 강화’를 중심으로-
심영준 (서울대학교 대학원 외교학과 2학년)

◆ 장려

- ▶ 통일기회지대(unification opportunity zone)로서의 남북경협 131
전성민 (부산대학교 행정학과 4학년)
- ▶ 남북교류협력 활성화를 위한 법제도적 개선방안에 관한 연구 173
원준희 (호서대학교 경영학과 4학년)
- ▶ 남북한 연계 관광을 통한 가치통합 213
김다영 (청운대학교 호텔경영학부 3학년)
추민경 (청운대학교 호텔경영학부 3학년)
- ▶ ‘선군시대’ 예술비평 연구 261
김지니 (이화여자대학교 대학원 북한학과 졸업)

〈우수〉

남북경협 활성화를 위한 전략물자 수출통제제도의 활용방안



경희대학교 대학원 법학과 2학년 장소윤

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 전략물자 수출통제제도의 법적 근거
- III. 남북경협에 대한 전략물자 수출통제제도의 제반문제
- IV. 전략물자 수출통제제도 준수에 따른 남북경협의
 긍정적 효과
- V. 성공적인 남북경협을 위한 전략물자 수출통제제도의
 활용방안
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북경협 활성화를 위한 전략물자 수출통제제도의 활용방안

본 논문은 남북경협과 관련한 전략물자 수출통제의 법적 근거를 검토하고, 남북경협에 관련된 전략물자 수출통제제도의 문제점과 향후 전망을 평가하는 것을 주된 내용으로 한다. 남북경협은 한반도의 긴장을 완화시키는 역할을 한다는 점, 시장경제법제의 실험이 성공할 경우 경제적 기대효과를 가지도록 한다는 점, 남북통합과 남북평화통일을 위한 인프라를 구축함으로써 평화와 번영을 형성한다는 점 등에서 의의를 가진다.

남북경협의 초석은 바로 ‘개성공단 사업’이다. 개성공단의 성공은 분단국가 간 특수 관계를 시험하는 민족내부 교역의 시험대 역할을 하며, 국제법적으로도 평화체제구축이라는 가장 중요하고 기본적인 목적을 달성하는 쾌거를 이룩할 수 있을 것이다. 그러나 국제사회는 전략물자 수출통제체제에 따라 대량살상무기(WMD) 개발에 대해 엄격하게 통제하고 있기 때문에 핵을 보유한 북한과의 경제협력은 많은 제약을 떠안을 수밖에 없다. 또한 전략물자 수출통제제도의 준수는 국제사회의 일원으로 자리매김하기 위해서는 불가피한 선택이다. 따라서 남북경협에서 성공하기 위해서는 미국 수출통제규정의 역외적용의 문제를 극복하고, 전략물자 수출통제의 투명성 강화를 위한 노력을 해야 한다.

남북경협에 대한 전략물자 수출통제제도의 제반문제로는 첫째, 안정적 로드맵 구상에 제약이 생긴다는 점, 둘째, 기업파산의 가능성이 있다는 점, 셋째, WMD 확산금지를 위한 국제사회의 압력이 거세어진다는 점 등이 있다. 실례로 시안화나트륨의 반입사건도 있다.

전략물자 수출통제제도를 준수할 경우 남북경협의 전망은 긍정적이라고 볼 수 있다. 첫째, 남북경협의 안정성을 제고할 수 있고, 둘째, 첨단물자 및 기술수출입이 용이해지며, 셋째, 북한이 국제사회에서 더불어 살아나갈 수 있는

실마리를 제공하게 된다.

이와 같은 상황을 바탕으로 성공적인 남북경협을 위한 전략물자 수출통제 제도의 활용방안으로는 정부와 기업의 대응방안으로 나누어볼 수 있는데, 우선 정부의 대응방안으로는 첫째, 자율준수무역거래자에 대하여 혜택을 확충하는 방안이고, 둘째, 관세청의 권한 확대를 통하여 대응하는 방안, 셋째, 전략물자 품목분류 체계를 정비하여 업무의 효율성을 높이는 방안, 넷째, 개성 전략물자 클러스터를 조성하는 방안이다. 기업의 측면에서는 대기업과 중소기업으로 나누어 대응방안을 모색해 보았다.

전략물자 수출 통제를 준수한다면 남북경협의 전망은 밝다. 남북경제협력에 있어서 국제법 원칙과 조화를 이루고, 남북관계의 특수성을 반영한다는 점에서 가장 이슈화될 수 있는 사항이 전략물자 수출 통제제도를 효율적으로 운용하는 것이라고 판단된다. 따라서 이와 같이 남북경협에 관련된 전략물자 수출통제제도의 한계를 분석하고, 남북경협 활성화를 위한 전략물자 수출통제제도의 활용방안을 제안하여 보았다.

남북경협의 대표사업인 개성공단은 향후 남북을 연결하는 ‘물류중심지’로의 발전가능성이 크다. 남북경의선 철도 연결을 통하여 이 가능성은 현실화에 한 발짝 다가섰다. 또한 남북교류가 활성화된다면, 한반도는 태평양-유라시아 대륙을 잇는 중심이 될 잠재력도 가진다. 물자의 대북반출이 제대로 이행되지 않는다면 성공적인 남북경협이 이루어지기 힘들며, 전략물자 수출통제제도가 제대로 이행되지 않는다면 그 파급효과는 곧바로 국가안보에 부정적 영향을 미치기 때문에 이러한 사태가 발생하지 않도록 종합적인 검토와 추진계획을 수립할 필요가 있다.

I. 서 론

남한과 북한(이하, '남북')의 관계는 과거의 대립과 반목의 상태에서 벗어나 화해와 협력의 시대를 맞이하였다. 2006년에는 남북 왕래인원이 10만 명을 넘어서게 되었고 남북교역 실적 또한 지속적인 증가 추세에 있을 뿐만 아니라, 경제협력(이하, '경협')분야에서도 눈에 띄는 성과를 이루어 내었다. 이처럼 금강산 관광을 비롯하여 전반적으로 남북교류가 증가하고 있으며, 북한 노동자들의 손길이 담긴 개성공단 생산품을 남한 주민들이 구매할 수 있게 됨에 따라 남북의 협력관계를 이제는 피부로 느낄 수 있는 단계에 이르렀다. 남북의 교류·협력의 확대는 남북관계에 있어 큰 에너지로 작용할 것이며, 남북간의 정치적 분위기에도 윤희유 역할을 할 것이다. 또한 이러한 남북관계의 진전은 한반도 전체에 안정적인 분위기를 유도하며 동북아시아 정세에도 큰 영향을 줄 뿐만 아니라, 세계화·국제화라는 환경에 발맞추어 한반도의 무궁무진한 가능성에도 기여하게 될 것이다.

통일 사업의 일환으로써 남북경협은 1980년 중반 이후부터 지금까지 꾸준한 발전이 이루어져 왔다. 남북의 경제협력이 가지는 의의를 살펴보면 첫째, 남북경협은 한반도의 긴장을 완화시키는 역할을 한다. 서늘한 군사물품이 차지하고 있던 개성에 북한 노동자의 온기와 남한의 자본이 조화를 이룬 물품이 생산되며, 남북의 군인들이 안전한 왕래를 위해 협력하고 있다. 그만큼 군사적 긴장의 수위는 낮아지고 있는 것이다. 둘째, 남한의 자본력과 기술 그리고 북한의 저비용의 노동력과 토지비용이 결합되어 부가가치를 새롭게 창출함으로써 경제적 기대효과를 가지도록 하는 동시에 긴장고조를 방지하는 역할을 한다. 이로써 남북경협을 통하여 남북한은 경제적 이득을 실현하면서 또한 미래에 지불하게 될 통일비용을 절감하는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 효과를 누리게 된다. 셋째, 남북경협은 안보에 대한 불안감이 시장에 미치는 부정적 요소를 감소시킴으로써 우리의 경제와 삶을 안정시키고 있다. 따라서 많은 장애 요소 속에서도 남북경협이 유지되고, 활발히 진행되는 것은 한반도 밖의 투자자와 평가자들에게 모두 중요한 관전 포인트가 될 것이다. 이

러한 효과가 실현되기 위해서는 남한과 북한의 특수 요소들이 적절하게 결합할 수 있는 물리적 여건조성이 반드시 수반되어야 한다.

현재 남북 교류에서 가장 선도적인 역할을 하는 남북경협은 초석은 바로 ‘개성공단 사업’이다. 개성공단과 같은 남북경협의 시도들은 통일 후 우리 사회가 직면할 커다란 혼란과 후유증을 방지하기 위한 사전작업의 일환으로 그 의의를 제고할 수 있다. 또한 개성공단사업은 북한의 입장에서는 ‘희망을 다스리는 작업’이요 남한의 입장에서는 ‘기회를 다스리는 작업’으로 비유될 수 있을 것이다. 따라서 개성공단의 성공은 분단국가간 특수 관계를 시험하는 민족내부 교역 가능성의 지표이며, 국제법적으로도 평화체제구축이라는 가장 중요하고 기본적인 목적을 달성하는 쾌거로 작용할 것이다.

최근 남북교역량과 남북경협사업이 증가하고 있는데(표 1 참조), 이는 전략물자 수출통제제도의 운영과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 전략물자 수출통제제도를 엄격하게 집행하게 되면 남북경협은 사실상 불가능하게 될 것이고 제도를 제대로 집행하지 않는다면 국제사회의 제재를 받게 되기 때문에, 전략물자 수출통제수준의 강도를 결정하는 것과 남북경협의 정책의 방향을 설정하는 것은 불가분의 관계에 있게 된다. 또한 전략물자 수출통제가 엄격해지면 질수록 대북 경제협력 사업은 위축되며, 반대로 개성공단 사업이 확대될수록 전략물자의 대북 반출은 더욱 늘어 잠재적 위험 가능성이 커진다. 그러나 간과할 수 없는 사실은 전략물자 수출통제제도를 준수하지 않고서는 개성공단 사업 자체가 매우 어려워진다는 점이다. 이것이 바로 개성공단 사업에 참여하고자 하는 기업들이 전략물자 수출통제제도를 지켜야만 하는 이유이다. 따라서 관련기업들은 전략물자 수출통제제도에 대한 이해를 명확히 하며 적절히 활용할 필요가 있고, 정부는 참여기업들이 전략물자 수출통제법규를 착오 없이 준수할 수 있도록 효과적인 방안을 모색·운영해야 한다.

〈표1〉 연도별 남북교역액 추이

연도	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
백만불 (총교역액)	111	173	187	195	287	252	308	222	333	425	203	642	724	697	1056	1349

자료 출처: 통일부, 『남북교류협력동향』.

본 논문에서는 II.에서 전략물자 수출통제제도를 준수하는 법적인 근거가 무엇인지 국제법과 국내법으로 나누어 살펴보고, III.에서는 남북경협 증가에 따른 제반문제를, IV.에서는 전략물자 수출통제제도 준수에 따른 남북경협의 전망을 살펴본다. V.에서는 남북경협 활성화를 위한 전략물자 수출통제제도의 활용방안을 정부의 대응방안과 기업의 대응방안으로 나누어 알아보고, VI.에서 마무리 짓도록 하겠다.

II. 전략물자 수출통제제도의 법적 근거

1. 국제법적 근거

1) 전략물자 수출통제 관련 국제규범

가. 1994년 GATT 제21조

‘관세및무역에관한일반협정’(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) 및 ‘WTO 설립협정’(Agreement Establishing the World Trade Organization)에서는 국가안보에 대한 통상규제조치를 WTO 법원칙의 예외로 인정하고 있다. WTO 협정에서 전략물자통제와 관련된 조항으로는 ‘상품무역협정’에 부속된 ‘1994년 GATT 제21조’(제21조), ‘서비스무역일반협정’(제14조의 2), ‘무역관련지적재산권협정’(제73조) 등이 있는데, 이들 조항은 모두

“국가안보상의 중대한 이익을 보호하기 위해 필요한”(neccessary for the protection of its essential security interests) 통상규제조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 이른바 안보예외조항은 GATT 체제하에서도 합법적인 수출입규제의 국제법적 근거로 원용되어 왔다.¹⁾ 따라서 이하의 내용에서는 WTO 협정 중 1994년 GATT 제21조를 중심으로 살펴보도록 한다.

1994년 GATT 제21조는 수출제한의 예외로서 ‘안보상의 예외’(Security Exceptions)를 인정하고 있는데, 바세나르체제(Wassenaar Arrangement: WA)를 포함한 전략물자 수출통제체제와 직결되는 예외이다. GATT 제21조는 ‘체약국의 안전보장상 중대한 이익에 반하는 정보의 제공이나 안보상의 이익을 보호하기 위하여 핵물질, 군수품의 거래에 관한 조치나 국제연합헌장의 의무에 따라 조치를 취하는 것을 방해하여서는 안된다’고 규정하여 안전보장을 위한 조치에 대하여는 예외를 허용하고 있다. 즉, 회원국이 안보상에 근거하여 정부조치를 취할 때 GATT의 의무에서 면제되는 정부조치를 언급하는 것이며, 이러한 수출제한의 예외로서 “안보상의 예외”는 바세나르체제를 포함한 전략물자 수출통제체제와 직결되는 예외이다.

안전보장을 위한 조치는 원칙적으로 GATT에 대한 통지나 GATT의 승인 또는 그 조치의 정당성에 대한 확인을 받는 절차를 요하지 않고, 당해 국가의 판단에 따르게 된다. 그러나 1982년 포클랜드 전쟁을 계기로 『GATT 제21조에 관한 결정』이 채택되었는데, 이에 의하면 체약국이 제21조에 의한 조치를 취하였을 경우에는 가능한 상세하게 이를 관련 체약국들에게 통보하여야 하고 또 이로 인하여 영향을 받은 모든 체약국들은 GATT 상의 권리에 기초한 조치를 취할 수 있다고 하고 있다.

이와 같이 WTO 협정은 안전보장을 이유로 하는 광범위한 예외조치를 허용하고 있지만, 현재까지 이 조항에 의해 어떤 특혜조치를 부여한 적이 없으며, 또한 남북교역이 GATT 제21조가 규정하는 바와 같이 한국의 국가안보를 위하여 취하여지는 조치라든가, UN 헌장의 의무를 이행하기 위한 조치라고 볼 수 있을지도 의문이다.

1) 최승환, 『국제경제법』, 제3판(법영사, 2006), p.610 인용.

안전보장을 위한 예외는 너무 광범위하고 용어 자체도 불분명하기 때문에 남용의 여지가 많은 조항으로 인식되어 왔다. 이러한 남용가능성으로 인해 각 계약국들은 모든 조건이 충족되어 있는 경우에도 제21조의 공식적인 원용을 매우 꺼려 왔다. 따라서 GATT의 태도는 제21조의 원용국의 판단에 거의 전적으로 따라왔다.

나. UN 안전보장이사회 결의

UN 안전보장이사회 결의 중 대북 관련 결의는 결의 제825호, 제1695호, 제1718호가 있는데, 본 논문에서는 모든 국가를 대상으로 대량살상무기 비확산 통제를 위한 조치를 국제법적 의무로 부여한 결의 제1540호와 북한에 대해 언급한 결의 제1695호 및 제1718호를 중심으로 서술해보고자 한다.

(1) 결의 제1540호

2001년 9. 11 테러 이후 대량살상무기(WMD) 비확산체제를 강화하기 위한 국제사회의 움직임이 확산되었다. 2003년 9월 23일 미국 부시 대통령은 UN 총회에서 모든 회원국들이 WMD 확산행위를 형사처벌하고, 국제기준에 부합되는 엄격한 수출통제를 입법하고, 모든 민감한 물질을 자국영역 내에 안전하게 확보할 것을 요청하는 결의 제1540호를 안전보장이사회가 채택할 것을 제안하였다.²⁾

결의 1540호는 대량살상무기의 확산이 국제평화유지와 안보보장에 위협이 된다는 사실을 인식하고, 이러한 위협에 대해 국제적, 지역적, 국가적으로 방지하는 노력을 기울일 것을 역설하고 있다. 또한 다수의 국가들이 다자간 협약에 따라 대량살상무기가 확산되는 상황을 방지하기 위하여 많은 노력을 하고 있지만, 추가적인 조치를 효과적으로 이행시킬만한 긴급한 필요성이 대두되었다고 밝히고 있다.³⁾

결의 1540호는 UN 헌장 제7장에 의거하여 행동하는 안전보장이사회의 권

2) 상계서, p.627 참조.

3) UN 안보리 결의 1540호에 대해서는 1540 위원회 website <http://disarmament2.un.org/Committee1540/> 참조(최종방문일 2007년 4월 30일).

능에 의한 조치이며, UN 헌장 제25조에 따라 안전보장이사회의 결정은 모든 회원국들에게 법적 구속력을 가진다. 결의 1540호는 회원국이 아닌 모든 국가를 대상으로 WMD 비확산통제를 위한 조치를 취할 의무를 국제법적으로 부과할 수 있다. 즉, 결의 1540호는 WMD 비확산통제를 모든 국가의 의무사항으로 규정하여 UN 차원에서 운영·관리되는 보편적인 국제규범으로 전환된 것이다.⁴⁾

(2) 결의 제1695호

결의 제1695호는 북한에 대한 안보리 최초의 결의안이다. 특히 북한의 우호국이라 할 수 있는 러시아와 중국까지 참여한 결의안으로서 북한의 외교적 고립을 ‘국제적으로 확인’ 시킨 결의안이라는 의미가 있다. 본 결의안은 당초 일본이 마련한 강경한 내용에서 한발 물러선 결의안으로 무력충돌이라는 최악의 상황을 우려해 온 우리나라 입장에서는 다소 안심이 되는 내용이지만, 안보리 결의라는 국제적 합의하에 미국은 더욱 강력하게 대북제재를 밀어붙일 수 있게 되었으며, 우리나라에 대해서도 대북 제재에 동참하라는 외교적 압박을 가할 수 있는 명분을 얻게 되었다는 점에서 결국 미국과 일본의 외교적 승리라는 지적이 있다. 특히 조항 자체를 자세히 살펴보면 향후 UN 안보리가 미사일 추가발사 등 북한의 평화위협 행위에 대하여 벌미의 여지가 있다는 평가도 제기되고 있다. 즉, 북한이 대화가 아닌 다른 길을 택할 경우 무력사용을 위한 추가조치도 가능하다는 평가이다.

(3) 결의 제1718호

2006년 10월 9일 북한은 함경북도 길주시 화대리 인근에서 약 550톤 규모의 지하핵실험을 감행하였다. 이러한 핵실험에 대하여 UN 안전보장이사회는 ‘북한핵실험에 대한 대북제재결의 제1718호’를 채택하여 북한을 압박하고 있다. 이와 같은 결의 1718호는 개성공단사업을 포함한 남북간의 경제협력 전반에 많은 영향을 미칠 수 있다고 판단된다.

4) 최승환, “개성공단사업과 국제통상법적 과제”, 『개성공단 법제 인프라 구축방안』(북한법 연구회, 2006), p.75 참조.

결의 1718호는 북한이 핵실험을 강행한 것에 대한 경제제재를 목적으로 재래식 무기, 핵무기, 탄도 미사일, WMD 및 관련 물자에 대해 대북 수출을 금지할 의무를 모든 회원국에 부여하였다.⁵⁾ 결의 1718호는 제재조치의 범위와 통제수준 등 모든 면에서 북핵문제가 평화적으로 해결되지 않는 한 개성공단사업을 비롯한 남북 평화교류 협력 사업을 저해할 수 있는 강력한 난관으로 등장하였다. 결의 1718호에 따라 대북제재 대상품목으로 지정된 경우에는 군사적 전용금지를 보장하지 않는 한 개성공단을 포함한 모든 북한지역에 해당품목의 수출이 전면 금지된다. 제재명단에서 제외된 품목이라 하더라도 대상품목의 제조에 관련된 물자의 경우 평화적 사용을 보장하는 경우에만 수출허가를 받아 대북반출이 허용되어야 할 것이며, 평화적 사용 및 검증을 보장하고 투명성을 확보하지 않는 한 UN 결의상의 대북제재의무를 이행해야 할 것이다.

다. 한-미 양해각서

1987년 9월, 한국은 미국과 『한-미 전략물자 및 기술자료 보호에 관한 양해각서』(Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America on the Protection of Strategic Commodities and Technical Data 이하, “한-미 양해각서”)를 체결하였다. 이 한-미 양해각서는 냉전 동안 전략물자 및 기술 자료가 공산권 국가로 이전되는 것을 금지하고, 한미 간 전략물자와 기술 자료의 교역을 촉진하기 위한 목적으로 만들어졌다. 이에 따라 미국은 본 양해각서를 근거로 전략물자의 수출입을 본격적으로 통제하기 시작하였다. 1980년대 말 한국 정부는 대북외교에 힘을 싣기 시작하였는데, 미국은 1987년 정밀 밀링 머신과 컴퓨터 제어기를 소련에 판매한 일본 기업인 도시바(Toshiba)와 노르웨이 국영기업인 콩스버그(Kongsberg)에 대해 미국이 제재 조치를 내리는 사건(일명, ‘Toshiba-Kongsberg 사건’)이 발생한 이후 한국의 대북교역에 관하여 서도 관여하고자 하였다.⁶⁾

미국의 수출관리규정(이하, ‘EAR’)에 의하면 다른 나라 제품일지라도 미국

5) 상계논문, p.75 참조.

6) 한국산업은행, 『남북경제협력 활성화를 위한 경제협력제도 확충방안』(2004. 10), p.310 참조.

산 제품, 기술이 일정 비율 포함돼 있다면 상무부 승인을 받도록 규정하고 있다. 1989년 5월 11일 발효된 한-미 양해각서에서 우리나라 정부는 미국산 전략물자를 한국내 기업이 재수출할 시 미국법상 필요할 경우 반드시 미국 정부의 서면동의를 받도록 합의했기 때문에 우리는 EAR 조항을 준수해야만 한다. 한국 정부는 한·미 양해각서의 내용을 국내적으로 시행하기 위해 1992년 대외무역법시행령(제27조, 제32조)과 대외무역관리규정에 근거규정을 마련하였고, 그 해 12월에는 대외무역법에 제24조의 3을 신설하여 전략물자의 수출입통제에 관한 법적 근거를 명확히 했다.⁷⁾

2) 국제 전략물자 수출통제제도의 현황

가. 코콤체제(COCOM)

제2차 세계대전 이후 미국과 소련의 냉전 구도하에서 정치적 영향력 강화를 위한 수단으로 전략물자를 통제하게 되었다. 1949년 11월 22일, “다자간 수출통제체제”(이하, COCOM)가 정식으로 수립되었으며, 1950년 1월 1일 프랑스 파리에서 활동을 시작하여 1994년 3월 31일에 해체되었다.

COCOM의 주된 목적은 “대상국가들”의 군사적인 잠재력을 제고시키는데 상당한 기여를 할 수 있는 전략물자의 다자간 수출규제를 일관성 있게 통일시키기 위해 개별 참여국들에 의한 국가수출규제를 조정하는 것이다.

COCOM의 제재권한에 대하여 살펴보면 COCOM은 기본적으로 비공식적이고 자발적인 협조체제이다. 국제법상 COCOM의 결정은 법적 구속력이 없는 권고에 불과하며 참여국들이 자국의 국내법이나 정책에 따라 상기권고를 이행할 때만 법적 효력을 갖게 되는 것이다. 따라서 개인이나 기업에 의한 COCOM 규칙의 위반은 소속 참여국 정부만이 자국의 국내법에 의거하여 처벌할 수 있을 뿐이다.⁸⁾

7) 2007년 1월 개정된 대외무역법과 대외무역법시행령을 기준으로, 대외무역법 제21조 내지 제21조의 13과 제54조 벌칙에 전략물자의 수출입 그리고 위반행위자에 대한 제재에 관하여 개정 및 신설되었으며, 대외무역법시행령 제39조 내지 제45조의 2에 전략물자의 수출입에 관하여 개정 및 신설되었다.

8) 최승환, 『국제경제법』, 전개서, pp.614-616 참조.

나. 바세나르체제(Wassenaar Arrangement: WA)

바세나르체제는 동·서 냉전체제의 종결에 따라 1994년 3월말 구 COCOM이 해체된 이후 후속체제로 등장했으며, NATO(North Atlantic Treaty Organization) 회원국 가운데 미국과 서유럽 국가 등 6개국이 중심이 되어 조약(treaty)이나 행정협정(Executive Agreement)이 아닌 비공식 협정(Informal Agreement)으로 1996년 7월 12일 네덜란드의 바세나르에서 출범시키게 되었다.⁹⁾

바세나르체제의 설립목적은 상용무기(재래식무기)와 ‘이중용도’(dual use) 물품 및 기술의 불법추적을 방지하기 위하여 그 이전에 대한 투명성(transparency)과 책임(responsibility)을 강화함으로써 ‘지역·국제안전 및 안정’(regional and international security and stability)에 기여하기 위하여 창설되었다.¹⁰⁾

구 COCOM 체제와의 차이점을 간략히 살펴보면 구 COCOM체제는 특정국가군에 대한 집단안보협력에 입각한 것인데 반하여, WA는 공산주의국가 또는 자본주의국가 여부에 관계없이 지역 및 국제안전을 위태롭게 하는 국가를 대상으로 한 집단안보협력에 입각하고 있다는 점이다.

바세나르체제의 법적 성격은 구속력이 없는 신사협정이며, ‘비엔나조약법협약’이 적용되는 국제법상의 조약이 아니다. WA상의 수출입통제는 개별참여국의 고유한 권한이며 한 회원국의 수출허가 거부가 다른 참여국을 구속하지도 않는다. 모든 결정은 총의에 따르며 모든 정보교환은 비밀로 유지된다.¹¹⁾

다. 미사일기술통제체제(MTCR)

미사일관련 비확산체제 또는 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime: MTCR)는 1980년대 초 개도국들의 미사일개발에 대한 관심이 증대

9) 산업연구원, “Catch-all 제도와 연동된 기업내부 수출통제제도 모델 개발연구”(산업연구원, 2003.9), p.5 참조.

10) 최승환, 『국제경제법』, 전개서, p.618 인용.

11) 상계서, p.621 인용.

하자 WMD 운반체계의 개발과 생산을 통제하기 위해 1987년에 설립된 비공식 국제협약체이다.¹²⁾ 미사일관련 비확산체제는 비확산체제중 수출통제의 정도가 가장 강하다. MTCR은 WMD의 운반수단이 되는 로켓 및 무인비행체(UAV) 및 그 개발에 기여할 수 있는 관련 기자재나 기술의 확산을 저지하기 위한 즉, 전 세계적인 미사일 확산위협을 저지를 목적으로 하는 국제 수출통제체제이다.¹³⁾ MTCR은 법적인 구속력을 갖는 체제는 아니다.

라. 호주그룹(AG)

생화학무기 관련 비확산체제는 이란-이라크전에서의 화학무기사용을 계기로 생화학무기의 개발이나 생산을 통제하기 위해 1985년 ‘호주그룹(Australian Group: AG)’에 의해 설립되었다.¹⁴⁾ AG는 화학무기 원료물질에 대한 수출을 통제하고 의심대상 국가에 대한 정보를 공유하며, 화학무기의 사용을 억제하기 위한 제반 방안들을 강구함으로써 화학무기의 확산을 저지하려는 목적을 가진 비공식 협약체로, 화학무기와 생물무기의 비확산을 위해 공동의 수출통제를 실시한다.¹⁵⁾

마. 핵공급국그룹(NSG)

쟁거위원회와 더불어 NSG는 핵물질의 국제적 확산을 방지하기 위한 또다른 축으로 기능하고 있다. 쟁거위원회는 NPT에 근거를 두고 있었기 때문에 NPT에 가입하지 않은 수출국과 수입국에 수출통제 의무를 부과할 수 없는 한계가 있었다. 이와 더불어 1974년 인도의 핵실험, 프랑스와 독일의 제3세계 국가에 대한 농축·재처리 시설 공급계약 체결 등으로 인해 핵확산의 우려가 증대됨으로써 미국과 캐나다의 주도로 쟁거위원회보다 훨씬 더 강력한 핵물질 수출통제체제의 설립이 추진되었다. NSG의 설립목적은 첫째, 당시 NPT

12) 최승환, 『국제경제법』, 전개서, p.624 인용.

13) 산업연구원, “Catch-all 제도와 연동된 기업내부 수출통제제도 모델 개발연구”, 전개논문, pp.25-26 참조.

14) 상계서, p.623 인용.

15) 구본학, “다자간 수출통제체제 현황과 향후 전망”, 『전략물자 수출통제 국제포럼』(한국무역협회, 2006), pp.82-83 참조.

회원국이 아닌 프랑스를 다자간 핵수출통제체제에 가입시키고, 둘째, 핵확산 방지를 위해 국제원자력거래에 보다 엄격한 수출통제를 부과하고자 하는 것이었다.

바. 비확산안보구상(PSI)

2003년 5월 31일, 미국 부시행정부는 북핵문제 해결을 위해 ‘응징(punishment)’과 ‘포용(engagement)’, ‘봉쇄(containment)’의 3가지 정책 대안 중 봉쇄의 방법으로써 ‘비확산안보구상(Proliferation Security Initiative: PSI)을 선언하였다.¹⁶⁾ PSI는 테러 우려국가 및 집단에 관련된 대량살상무기와 미사일 및 관련물자의 운송혐의가 있는 선박 및 항공기를 수색, 점검 및 나포하는데 필요한 체제를 강화하는 정치적 협의체이며, 기존의 비확산체제의 정태적 성격과는 달리 WMD 및 관련 물자의 운송을 차단하는 능동적 성격을 가지고 있다.

PSI는 국제법적으로 구속력이 있는 기반을 갖고 있기 보다는 차단의 원칙이라는 연성법에 기초한 협력체라고 할 수 있다. 따라서 참여한 국가들에 대해서 아직은 PSI의 차단원칙 등에 기해 구속력 있는 조치를 요구할 수는 없지만, 자발적인 참여에 기한 참여국가의 정치적 의지를 통해서 PSI의 관련 원칙이나 행동이 참여국가의 행위나 조치를 가능하게 한다.¹⁷⁾

PSI 회원국의 구체적인 의무사항으로는 단독 또는 협조 하에 WMD 및 관련 물자의 이전 및 운송 차단을 위한 조치를 시행하여야 하고, 신속한 관련 정보 교환 채널을 구축해야 하며, WMD 관련 화물 운송의 혐의시, ‘국내법 및 국제법에 따라’ 조치를 시행하여야 하는데 그 내용은 다음과 같다. 확산 우려국의 WMD 및 관련 물자 운송 지원을 금지해야하고, 자국 혐의 선박에 대한 승선·검색 및 확인 시 화물을 압수해야 한다. 타국 정부의 승선·검색 및 화물 압수 동의의 요청시 이를 진지하게 고려해야 하고, 자국의 내수·영

16) 본 ‘응징(punishment)’과 ‘포용(engagement)’, ‘봉쇄(containment)’의 논리구조는 채규철, “북핵문제의 전개 시나리오와 해결방향”, 『국제정치논총』, 제44집 제4호, 2004에서 인용한 내용임.

17) 정서용, “대량살상무기확산방지구상(PSI)과 해양법과의 정합성”, 『대량살상무기 확산방지구상에 대한 국제법적 검토』(서울국제법연구원, 2007), pp.12-13 인용.

해·접속수역에서 WMD 등 운송 혐의 선박에 대해 정선, 검색, 압수 조치 등을 시행하여야 한다.

2. 국내법적 근거

1) 대외무역법 및 동 시행령

대외무역법 제4절에서는 전략물자의 수출입에 대해 규정하고 있고, 제54조 벌칙에서는 위반행위를 한 자에 대해 규정하고 있다. 대외무역법 시행령에서는 제4절 제39조 내지 제45조의 2에서 전략물자의 수출입에 관해 명시하고 있다.

대외무역법 제21조를 근거로 전략물자의 수출이 허가되고, 산업자원부가 사전판정 기관이다.¹⁸⁾ 수출제한지역 및 개별수출허가신청은 자율준수무역거래자가 “가”지역으로 수출시 허가는 수출 후 7일 이내의 신고로 갈음하며, 자율준수무역거래자가 아닌 경우에는 3일 전에 신고해야 한다. 수출신청에 관련된 서류로는 통합공고 제21조 제2호에 규정된 계약서, 가계약서, 신용장 등이 있으며 수출허가사항에 변경이 있는 경우 변경신청서를 작성하고 재신청해야 한다. 수출허가의 유효기간은 1년이며, 수출허가를 면제받는 경우는 통합공고 제26조 제1항 각호의 경우이며, 포괄수출허가에 대해서는 통합공고 제30조 내지 제36조에 따른다. 재수출허가 면제는 통합공고 제39조 각호에 따라 적용되며, 수입증명서 등의 제출면제는 통합공고 제40조에 의한다. 자율준수체제 및 자율준수무역거래자 지정은 통합공고 제55조 내지 제65조에 따르고, 전략물자 거래부적격자 지정 및 공고는 대외무역법 시행령 제45조 제1항에 해당하는 자로 하며, 벌칙은 대외무역법 제54조, 제56조, 제58조를 적용한다.¹⁹⁾

18) 실질적으로 한국무역협회에 위탁하여 판정되고 있다.

19) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『전략물자 수출관리 가이드』(STIC, 2005), pp.50 -55 참조.

2) 전략물자·기술수출입통합공고

전략물자·기술수출통제제도는 처음 우리나라 법규에 도입될 당시 ‘대외무역법’(전략물자)과 ‘기술개발촉진법’(전략기술)에 각각 수출통제에 따른 법적 근거를 별도로 도입·운영되었다. 이러한 제도의 불편을 해소하기 위하여 2004년 10월 20일 대외무역법 및 동법시행령의 규정에 따른 ‘전략물자수출입공고’와 기술개발촉진법 및 동법시행령 규정에 따른 ‘전략기술수출공고’를 통합한 ‘전략물자·기술통합공고’를 신규 제정하여 운영해오고 있다. 그러나 전략물자와 전략기술의 수출통제는 상기와 같은 배경에서 각각 특성에 따라 발전해오며 따라 제도의 운영 측면에서 상이한 차이를 갖고 있다.²⁰⁾

‘기술개발촉진법’ 제13조는 전략기술을 “당해기술의 이용이 국제평화 및 안전유지를 해칠 우려가 있다고 인정되는 기술”로 매우 광범위하게 정하고 있다. 또한 ‘동법 시행령’ 제25조 제1항과 ‘통합공고’ 제2조 제3호²¹⁾는 전략기술과 관련하여 “전략물자 및 전략기술의 수출입에 관한 사항을 협의·조정하는 국제적인 협의체 또는 이와 유사한 기구에서 정하는 기준에 해당되는 기술”, “당해기술의 이용이 국제평화 및 안전유지를 해칠 우려가 있다고 인정되어 과학기술부 장관이 정하는 기술로서 전략물자의 개발, 제조, 사용 및 저장에 사용되는 기술로서 세부범위는 별표 8에서 정한다”라고 규정함으로써 그 범위를 구체화하고 있다.

20) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『수출통제: 이론과 실무』(한국무역협회, 2006), p.218 인용.

21) 통합공고 제2조 제3항

기술개발촉진법 제13조 규정에 의한 “전략기술”(이하 “기술”이라 한다)이란 당해기술의 이용이 국제평화 및 안전유지를 해칠 우려가 있다고 인정되어 과학기술부장관이 정하는 기술로서 전략물자의 개발, 제조, 사용 및 저장에 사용되는 기술을 말하며 그 세부범위는 별표 8에서 정한다.

Ⅲ. 남북경협에 대한 전략물자 수출통제제도의 제반문제

1) 안정적 로드맵 구상의 제약

과거 남한과 북한은 간첩문제, 북한의 미사일 발사, 핵실험 문제 등 상호 적대적인 관계에 놓여 있었다. 그러나 민간 기업의 거래, 정부 차원의 노력, 대북 인도적 지원을 바탕으로 한 경제협력으로 인하여, 과거의 적대관계를 청산하고 현재 ‘화해’를 위한 노력에 한걸음 다가설 수 있었다.

남한과 북한은 시대를 통틀어 민족적 숙명을 가지고 있다. 이는 바로 분단을 극복하고 통일로써 하나가 되는 것이다. 이를 위해서는 현재의 화해모드에 만족할 것이 아니라, 미래에 대한 청사진이 무엇인가를 명확하게 파악하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 남북의 경제협력은 매우 중요한 역할을 한다. 그러나 현재 남북의 평화정착에 큰 영향을 주는 남북경협에 대하여 걸림돌로 작용하는 것이 바로 전략물자의 반출문제이다. 단기적 관점에서는 현재 개성공단 사업에서 핵심 물자로 사용되어야 함에도 불구하고 전략물자로 판명될 가능성이 높고, 장기적인 관점에서 살펴볼 때도 앞으로 목표하고 있는 IT 경공업 분야를 위한 복합공업단지 조성 시에도 첨단물자의 반출은 어려움을 겪게 될 것이다.

2) 기업파산의 가능성

미국의 ‘1979년 수출관리법’(이하, 1979 EAA)은 미국의 국가안보에 유해한 결과를 초래할 수 있는 물자에 대하여 규제를 허용하고 있는데, 국가안보상 특정국가에 대한 특정물품 및 기술의 수출을 금지하거나 제한할 수 있는 권한을 대통령에게 부여하고 있다. ‘1979 EAA’에서 규정하고 있는 관할권을 살펴보면 “미국의 管轄權內에 속해 있는 人에 의해 수출되거나 미국의 管轄權內에 속한”(subject to the jurisdiction of the United States or exported by any person subject to the jurisdiction of the United States) 여하한 물품이나 기술의 수출을 규제할 수 있는 권한을 대통령에게 부여하고 있다. “미국의 관할권 내에 속해있는 人”의 범위는 첫째, 소재지 여하에 관계없이 미국의 시민권자

이거나 영주권자인 여하한 人, 둘째 미국 내에 실제로 거주하고 있는 여하한 人, 셋째, 미국의 연방, 주(state), 속령(possession), 구(district)의 법에 따라 설립된 여하한 회사(corporation), 넷째, 설립지 및 영업활동지 여하에 관계없이, 위에 명시된 人이 소유하거나 통제하는 여하한 회사(partnership, association, corporation) 및 기타 여하한 조직체(organization) 등이 포함된다.²²⁾

국가안보상의 수출규제시 상기관할권은 미국 내에 소재한 대상국가의 대사관, 정부기관 및 정부 통제 기업체에 대한 물품 및 기술의 이전에도 적용되며, 대외정책상의 수출규제시에는 1979 EAA가 적용되지 않을 경우라도 규제를 회피할 의도 하에 취해진 행위에까지 확대·적용된다.²³⁾

1979 EAA의 시행법규인 수출관리규정(이하, EAR)은 미국산 물품 및 기술의 재수출(reexport), 미국산 부품을 포함한 물품의 재수출, 미국산 기술을 이용한 외국산물품의 수출 등에 대해서도 적용되는데, EAR 위반자는 DPL(Denied Persons List)로 공표된다. DPL에 게재된 위반자는 지정된 기간 중 미국산 품목을 취급할 수 없게 된다. 2004년 1월 까지 EAR에 게재된 DPL 건수는 422건이며 이 가운데 약 절반에 해당하는 218건이 미국이외의 국가 위반자들이 차지하고 있는 것으로 보고된 바 있는데, 이로부터 미국은 자국의 EAR의 역외적용에 상당히 적극적임을 알 수 있다.²⁴⁾

대북물자반출과 관련하여 미국 상무부의 승인을 받아야 하는 이유는 첨단물자의 경우 군사적으로 전용 가능성이 있는 ‘이중용도품목’(dual-use items)에 해당될 가능성이 크기 때문에 우리나라 ‘대외무역법’과 미국의 EAR 상의 전략물자에 해당되게 된다. 따라서 북한으로의 반출은 엄격히 통제되며, 또한 우리나라는 1987년 체결한 ‘한-미 양해각서’에 따라 전략물자의 수출시 다자간 수출통제규칙을 준수하고 협의할 의무가 있기 때문에 미국의 승인 없이 전략물자를 북한으로 반출할 경우 남북경협사업에 참여하는 우리나라 기업은 미국 국내법 위반에 따른 제재를 받게 된다.²⁵⁾

22) 최승환, 『국제경제법』, 전개서, pp.613-614 인용.

23) 상계서, p.614 인용.

24) 한국무역협회, 『EAR 해설서』, 2004, p.8 참조.

25) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『수출통제』, 전개서, pp.194-195 참조.

현재 미국의 대북 신뢰도는 최저상태로 볼 수 있다. 따라서 북한 내에 위치한 개성공단에 대한 정책도 신뢰도에 비례한다. 우리정부는 개성공단이 북한 내에 자리하고 있지만, 특별행정구역이며 남한에서 북한으로 반출되는 품목 모두 남한사람이 사용하고 있으며 또한 남한사람이 소유하고 있기 때문에 큰 문제가 되지 않는다고 주장하고 있지만 미국 정부는 이 의견을 고려하지 않고 판단 기준을 반출물자의 소재국으로 삼고 있다.²⁶⁾ 미국은 9.11 테러 이후 테러집단이 대량살상무기를 이용한 테러를 저지를 가능성이 높아짐에 따라 미국과 국제사회의 수출통제는 훨씬 더 강화되는 추세이다. 또한 미국은 국제정치상·국제경제상 최강국이기에 그 지위를 이용하여 국제수출통제 비확산에 관한 질서를 주도하고 있다. 미국 EAR의 역외적용에 대한 논란은 존재하나, 이러한 안보 환경에서 우리는 EAR의 적용을 배제할 수는 없는 상황이다.

남북경협이 초석이 될 개성공단 사업은 많은 정치적·제도적 요소가 혼재되어 있다. 그 중에서도 가장 시급하게 해결해야 하는 문제점은 바로 미국 국내법의 역외적용 문제이다. 우리 정부는 이에 대하여 외교적 노력을 강화하고 있는 실정이지만 그 성과는 미미하다. 개성공단에 진출한 기업들은 대부분 중소기업으로 미 수출통제제도에 대한 지식이 미미한 상태였기에, 개성공단 진출 시 금지된 장비 반출문제나 대체장비 마련 문제로 업종이 변경되는 상황까지 초래되었다. 따라서 기업이 원활하게 사업을 지속하기 위해서는 실제 개성공단으로 설비 반출시 가장 큰 제한 요소로 작용하는 미국의 EAR에 대하여 대처방안을 모색하고 수출통제문제에 대한 전반적인 대처방안을 모색할 필요가 있다.

전략물자가 공산진영으로 유출되는 것을 규제한 사례 중 대표적인 것이 ‘Toshiba-Kongsberg사건’인데, 이는 일본과 노르웨이 기업이 소련에 규제대상 물품을 불법적으로 판매하여 이에 대해 미국이 동 외국기업들에게 무역규제 조치를 취함으로써 일본 및 노르웨이와 미국 간에 야기된 분쟁이다. 미국은 Toshiba Machine Company와 Kongsberg Trading Company의 두 회사로부터의 수입과 미국정부와의 계약을 2년 내지 5년간 금지시켰고, 상기 회사들의

26) 전봉근, “개성공단과 미국 EAR 수출통제”, 『안보통상연구』(한국안보통상학회, 2007), pp.45-46 참조.

모회사들이 향후 3년 동안 미국정부에 물품을 판매하는 것 또한 금지하였다.²⁷⁾ 이로 인하여 상기 일본회사는 물론 일본 경제마저도 큰 혼란에 빠지는 경험을 하였다.

미국은 공식적인 석상에서는 개성공단 사업을 지지하는 입장이지만, 일단 미국은 개성공단사업이 기본적으로 남한 정부가 북한에 대하여 금전적 도움을 주고 있는 것이라고 간주하고 있다.²⁸⁾ 따라서 현금이 유입되면 미사일 및 핵 개발자금으로 전용될 가능성이 클 것을 우려하고 있기 때문에 미국으로서는 개성공단 사업이 다소 못마땅한 존재가 될 수밖에 없을 것이다.

3) 국제사회의 압력

미국을 비롯한 국제사회는 냉전체제 종식 이후 테러 및 대량살상무기의 확산에 따른 새로운 안보위협에 직면하였다. 특히, 냉전기 동안 동서 간의 억제 전력으로 중요한 역할과 기능을 수행하였던 핵무기 등 대량살상무기는 이제 억제의 수단뿐만 아니라 통제가 어려운 인류의 치명적 위협이 될 수 있음을 인식시켜 주었다. 9.11 테러는 세계적 강대국인 미국도 안전할 수 없다는 사실을 재인식 시켜 주었으며, 테러집단 등이 대량살상무기를 확보할 경우 야기할 수 있는 위협에 대해 경종을 울리는 계기가 되었다.

대량살상무기를 봉쇄하고 북한을 압박하기 위하여 미국, 일본, 영국, 스페인, 포르투갈, 호주 등이 앞장서서 상기 언급한 국제 수출통제체제로 거래를 차단하고 있다. 미국은 북한의 핵문제가 중요한 국제적 안보위협임을 지속적으로 강조하고 군사적 선택을 배제하지 않을 것임을 천명하여 왔다. 북한은 파키스탄, 이란 등에 미사일을 수출하여 왔으며, 경제적 어려움으로 인하여 핵기술 및 핵물질을 수출할 가능성이 높은 것으로 판단되고 있다. 아울러 북한의 핵무장은 한국과 일본의 핵무장을 야기할 뿐만 아니라 전 세계적인 핵

27) Toshiba Machine Company와 Kongsberg Trading Company가 불법적으로 소련에 잠수함 프로펠러 제작을 위해 컴퓨터로 조작되는 금속절삭기계와 숫자제어기를 판매한 사건이다. 자세한 내용은 최승환, 『국제경제법』, 전게서, pp.606-609 참조.

28) 양문수, “개성공단 발전 방안 모색: 쟁점과 과제”, 『남북경제협력의 과거·현재·미래: 남북경협 15년, 그리고 개성공단』(경실련통일협회, 2006. 9), p.74 참조.

확산의 단초가 될 수 있는 중요한 안보적 도전요인으로 인식하고 있다. 따라서 미국은 북한 핵문제를 6자회담의 다자적 틀 내에서 해결하고자 적극 노력하고 있다. 특히 미국은 리비아식 모델²⁹⁾에 의해 북한이 WMD를 포기하고 국제사회의 일원으로 참여할 수 있는 방안을 선호하고 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 노력이 결실을 거두지 못할 경우 안보전략에서 명시하고 있듯이 선제공격을 포함한 다양한 군사적 선택을 강구할 수 있을 것임을 배제하지 않고 있다. 전임 국무부 차관 아미티지(Richard Armitage)는 1999년 아미티지 보고서에서 북한의 장거리 미사일 실험 및 핵개발과 관련하여 레드라인을 설정하여 협상을 실시하며, 협상이 실패할 경우 봉쇄와 선제공격 전략을 군사적 방안으로 제시한 바가 있다.³⁰⁾

특히 일본은 북한의 미사일 발사와 핵실험에 대해 안보리 제재결의와는 별개로 독자적인 제재조치를 취하고 있는데, 일본정부의 강도 높은 경제제재 조치로 양국 간 대립관계가 지속되고 있다. 일본의 집권당인 자민당은 북한의 인권상황이 개선되지 않을 경우 일본 정부의 경제제재발동을 의무화 하는 내용이 담긴 ‘북한인권침해문제대처법안’을 승인하였는데, 이는 일본인 납치문제를 비롯해 북한의 인권침해가 개선되지 않을 경우 일본 정부의 경제제재발동을 의무화 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이에 따라 일본 정부는 북한의 핵실험 직후 북한산 상품의 전면 수입금지 조치를 취한데 이어 지난해 10월부터 현재까지 승용차와 가전제품, 참치 등 사치품에 대한 수출을 금지시켜 양국 간 무역액이 급감하고 있는 것으로 분석되고 있다.

이처럼 북한이 대량파괴무기 개발에 대한 의지를 꺾지 않는 이상 국가의 안보와 국제평화질서를 유지하려는 모든 국가는 북한에 대하여 국제통제리스트에 해당하는 품목뿐만 아니라 대량파괴무기의 개발에 사용되거나 테러용으로 대체될 수 있는 일반 물품까지도 대북 수출을 자율적으로 통제해야 한다.

29) 1986년 1월 미국이 리비아에 대해 경제제재를 가하였는데 미국 내 리비아의 자산 동결, 무역거래금지 등의 내용을 골자로 한다. 소위 언급하는 리비아식 해법이란 리비아가 오랜 경제제재를 견디지 못하고 핵개발 사실을 스스로 시인한 후 핵시설을 자진 신고하고 핵사찰을 수용한 것을 의미한다.

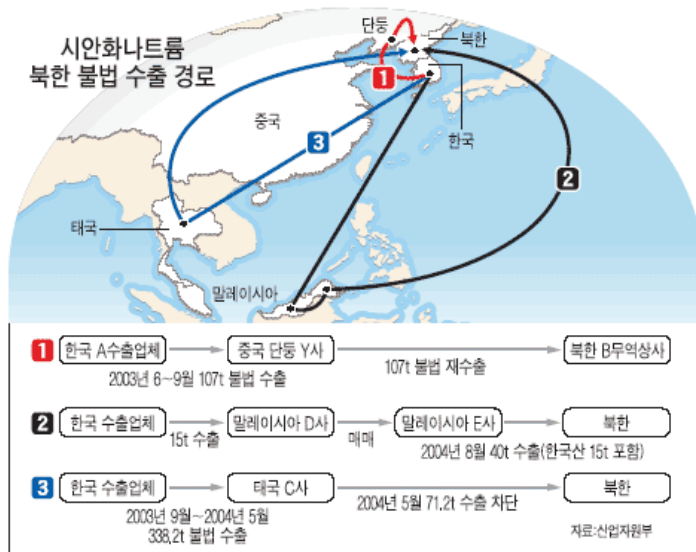
30) Richard Armitage, "The Armitage Report on North Korea: Naval Blockades and Preemptive Strikes by Japanese Forces?", <http://www.kimsoft.com/1997/armitag.htm>(최종방문일 2007년 5월 27일).

개별국가가 이와 같은 사항에 따르지 않는다면 상기 물자를 공급한 기업들은 국제적인 제재를 받게 되며, 그 기업이 속한 국가 또한 주변 국가들의 견제를 당하게 될 것이다.

4) 사례분석: 시안화나트륨 사건

2003년 6-9월 중 107t의 시안화나트륨(sodium cyanide)이 허가없이 중국에 수출돼 전락이 북한으로 재수출되었다(그림 1 참조).

〈그림 1〉 시안화나트륨 북한 반입 과정



자료 출처: 중앙일보.

본 사건은 국내 무역업체 A사가 지난해 6월부터 9월까지 107t의 시안화나트륨을 수출허가 없이 중국 단둥의 Y사로 수출했으며 다시 Y사가 이를 북한의 B무역상사에 재수출한 사실을 적발한 사건으로, A사는 산자부의 전략물자 수출허가를 받지 않은 채 일반 물품으로 속여 관세청의 통관절차를 거쳤던 것으로 드러났다. 산자부는 2003년 9월 16일 이 같은 사실을 파악하고 같은

해 10월 10일 이 업체를 대외무역법 위반 혐의로 검찰(대구지검)에 고발했고, 법원은 이 업체의 대표에 대해 지난 1월 징역 1년 6월, 집행유예 2년을 선고했다. 이는 중국 Y사와 한국 A사가 주고받은 팩스문건에 화물인수자가 ‘DPRK(북한)’로 명시돼 있어 이 물질이 북한에 수출된다는 사실을 A사 측이 알고 있었던 것으로 법원이 인정한 것으로 본 것이다.³¹⁾

시안화나트륨은 도금, 살충제 제도 등 공업용으로 널리 쓰이지만 ‘타분가스’라는 화학무기의 원료로도 사용된다. 타분은 맹독성 살상무기인 ‘사린가스’보다는 독성이 약하지만 인체에 치명적인 해를 입히는 화학무기이기 때문에 한국을 비롯한 각국은 북한 등 ‘요주의 국가’로의 반입을 통제하고 있다. 이러한 시안화나트륨이 어떻게 제3국을 경유해서 북한 등 수출통제 국가로 반입됐는지 알려지지 않았고, 북한으로 흘러간 시안화나트륨이 공업용이 아닌 화학무기 제조용으로 사용됐는지 여부도 확인할 수 없으며, 정부도 북한으로 시안화나트륨을 밀수출한 업체가 산자부에 자진신고를 한 뒤에야 비로소 그 사실을 알게 되었다는 점에서,³²⁾ 전략물자 수출통제의 제도적 관리에 대한 허점이 여실히 드러났다.

우선 우리나라는 국제 수출통제체제의 회원국임과 동시에 외교적으로 한중일 정상, 아셈외무장관, 한일 상공장관회담에서도 수출통제에 상호협력을 다짐하고 있다. 이와 같은 국제협약과 외교적 선언에 대하여 회원국은 자발적으로 참여하고 최대한 준수하여야 한다. 회원국이 정보를 공유하고 있는 우려국가, 부적격거래자와 무역거래를 하는 경우, 우리나라의 업체가 대량살상무기 개발을 지원·협력한 사실을 근거로 회원국에 통보가 되면 대외적으로 대개 3년간 부적격거래자가 될 수 있으며, 부적격거래자 또는 감시대상으로 전체 회원국에 통보되면 회원국 업체들과 전략물자 수출입거래가 제한된다.³³⁾ 이와 같은 제재는 기업의 파산 내지 몰락을 가져올 가능성이 크다. 또한 대내적으로도 대외무역법 제53조에 근거하여 위반행위를 한 자에 대해 7년 이하의

31) 연합뉴스, 2004년 9월 24일 기사 인용.

32) 동아일보, 2004년 9월 25일 기사 참조.

33) 심성근, “개성공단 입주기업, 대북교역의 리스크와 해결방향”, 『통일과 국토』, 2004, p.3 참조.

징역 또는 수출·중개하는 물품 등의 가격의 5배에 상당하는 금약 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있다.

개정 전·후의 대외무역법을 비교해보면 전략물자 수출통제에 관하여 양적인 측면과 질적인 측면을 모두 구체적이면서 많은 변화가 있었다. 개정 전에는 수출제한지역을 구체적으로 규정하지 않은 반면 개정 후 대외무역법에는 제19조 제3항에서 13개의 경우로 세분화하여 군사적 전용의도가 의심되는 경우 산업자원부장관이나 관계 행정기관의 장의 허가를 받아야 한다고 명시하고 있으며 특히 10호와 12호의 경우 수출제한지역을 ‘수송경로가 통상적인 경로를 벗어난 경우’와 ‘목적지 등에 대하여 통상적인 범위를 벗어나는 보안을 요구하는 경우’로 나누어 구체화시키고 있다.

시안화나트륨 사건은 대외무역법이 개정되기 이전에 발생한 사건이기 때문에,³⁴⁾ 수출제한지역이 구체적으로 명시되지 않아 제3국 등을 경유한 전략물자 불법수출이 용이했던 것으로 평가된다. 이와 같이 법의 허점을 이용한 불법수출을 방지하기 위해서는 전략물자 품목분류 체계의 일원화의 방안이나 전략물자 수출입 관리정보시스템을 구축하는 방안을 통하여 수출제품의 전략물자 해당여부를 쉽게 판단할 수 있도록 관련 제도를 개선하고, 관세청과의 더욱 긴밀한 협조가 수반되어야 하겠다.

IV. 전략물자 수출통제제도 준수에 따른 남북경협의 긍정적 효과

1) 남북경협의 안정성 제고

우리 기업은 전략물자의 대북 반출문제에 대해서 미국의 수출관리규정(EAR)의 역외적용의 피해만 볼 것이 아니라 역으로 미 상무부의 승인을 얻음

34) 대외무역법은 법률 제6977호 일부개정이 2003년 9월 29일에 이루어졌고, 이후 2005년 2007년 두 차례 일부개정이 있는 후 법률 제8356호 2007년 4월 11일 전면 개정되었다.

으로써 남북경협을 안정성을 제고할 수 있다. 이미 승인을 받은 사례는 세 가지가 있는데 그 사례를 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째 사례로 2005년 7월, KT가 북한 개성공단에 직통전화를 연결하기 위해 미국 상무부에 전송장비에 대한 반출품목 심사를 요청한 사안이다.³⁵⁾ 개성공단 시범단지에는 이미 국내 10여개 기업이 입주해 있지만 정작 서울과 전화 통화를 하기 위해서는 국제전화요금을 내고 있는 실정이다. 지금까지 직통전화 연결이 되지 못한 이유는 미국과 맺은 전략물자 수출통제규정 때문인데, 2005년 7월 개성공단 직통전화 연결에 필요한 전송장비 등 7개 전략물자에 대하여 미국의 EAR에 저촉되는지를 확인하기 위해 미국 상무부에 심사를 요청하였다. 이것은 우리나라가 북한측과 각종 물자 교류를 해오는 과정에서 미 상무부에 승인심사를 공식 요청한 것으로는 첫 사례이며, KT는 2005년 11월, 미국 상무부로부터 전송장비에 대한 반출승인을 받아내었다.³⁶⁾

IT 분야에 있어서 대한민국은 세계적으로 인정받는 강국이다. 그러나 급속도로 성장하는 IT 산업에 비해 이러한 정보기술 발전에 발맞추지 못하여 대두되는 문제점이 정보격차문제이다. 정보의 홍수 속에서 생활하는 남한 사람들 사이에서도 연령별 또는 지역별로 그 격차가 심한데, 하물며 남한과 북한간의 정보격차문제는 더할 나위 없이 심각한 상황일 것이다. 남북간의 정보격차는 파급 정도의 문제뿐만이 아니라 ‘경제적 수준·기술적 격차·인식의 차이·문화적 차이 등’의 여러 가지 사항이 복합적으로 작용하기 때문이다. 따라서 상기 KT의 사례에서와 같이 미국 EAR 규정에 대해 적극적으로 타결 의지를 보인다면 심각한 남북의 정보 격차의 감소라는 효과를 획득할 수 있을 것이다. 물론 북한은 이미 중국 등을 통해 컴퓨터와 기타 IT 장비들을 합작 생산하고 있는 상황에서 북한과 협력 사업을 추진하고 있는 남한의 업체들은 국내 업체들만 미국 규정 때문에 발목이 잡혀있다면 보다 적극적인 정보의 대응이 필요하다고 강조하는 불만의 목소리도 높다.³⁷⁾ 그러나 이번 KT의 반

35) 매일경제, 2005년 8월 15일 기사 참조.

36) YTN TV, 2005년 11월 18일 기사 참조.

37) 실제 KT도 개성공단 직통전화를 개설하기로 북한과 합의를 끝내놓은 상태에서 미국 EAR 규정으로 인하여 그 시기가 무한 연기되는 상황에도 처한바 있었다. 중앙일보, 2005년 11월 18일 기사 참조.

출승인은 한국과 미국의 정부와 주한 미 대사관 등의 적극적인 협조로 성사된 것이며, 개성공단에 반출하는 통신장비의 투명한 운영과 관리로 미국과 신뢰를 유지하게 될 것이라는 의미에서 장기적인 관점으로 보면 남북경협의 안정성을 제고하고 홍보할 수 있는 장점이 있다. 따라서 미 수출관리규정의 반출승인을 받는 방안은 남북경협의 안정성의 측면에서 좋은 모델이 될 수 있을 것이라 판단한다.

두 번째 사례로 보안경비회사인 에스윈이 개성공단 통행·통관 관련 무선인식기술(RFID: Radio Frequency Identification) 시스템 구축을 위한 장비에 대해 대북반출 허가신청을 하였는데, 2006년 12월 미 상무부의 수출관리규정(EAR)의 license를 발급받았다.³⁸⁾ RFID는 무선방식으로 데이터를 인식하여 출입통제와 물류관리 등에 적용되는 신기술로서 개성공단에 도입되면 신속하고 정확한 통행·통관 및 물류통제가 가능하게 된다. 특히 전략물자에 RFID 태그를 부착한다면 동 물자의 소재와 이동을 효과적으로 통제하게 되어 관리의 투명성 제고와 전략물자 관리시스템을 강화하는 효과를 얻을 수 있으며 통행·통관 절차가 간소화된다.³⁹⁾ 이번 license 발급으로 개성공단내 RFID 장비 반출이 가능해짐에 따라 남북연계 RFID 통행·통관 시스템 구축을 위한 여건이 조성되어, RFID 기술을 활용한 전자태그 심사로 날인 생략, 신속한 출입심사 및 효과적인 관리로 입주기업의 불편해소 및 경영여건 개선이 예상된다.

세 번째 사례로는 J사의 재단장비 대북반출에 대하여 2006년 10월, 미 EAR 규정의 license를 발급받은 사항이다.⁴⁰⁾ 자동재단기는 컴퓨터가 내장되어 있고, 프로그램이 되어 있어서, 설계를 입력하면 자동으로 재단하여 주는 장비로 미국 제조사 제품이다. 재단장비는 일반적으로 EAR 대상이 아니지만 최신 재단장비는 컴퓨터로 제어를 하기에 EAR 심사를 신청하는 것이다.

이와 같이 미국의 규정과 전략물자 수출통제제도를 대북 사업에 방해되는

38) 심사 PC, 미들웨어서버, 네트워크 장비, 운영체제 등 총 17개 품목(하드웨어 12종, 소프트웨어 5종)을 허가받았다.

39) 전봉근, “개성공단과 미국 EAR 수출통제”, 전계논문, p.50 참조.

40) 통일부 보도자료, 2006년 12월 22일 기사 참조.

규정으로만 간주할 것이 아니라, 이를 역으로 이용하여 대북투자사업 및 물자 반출의 안정성을 제고하는 방향으로 응용할 수 있다. 이러한 방법을 통해 기업들은 미국 EAR에 대한 사전 예방을 통해 안심하고 대북사업을 운영할 수 있는 긍정적 효과를 가지게 될 것이다.

2) 첨단물자 및 기술 수출입의 용이

미국의 수출통제법과 바세나르 협정 등은 북한을 '위험국가'로 분류, 대량과 괴무기와 그 관련 물자를 입수할 수 없도록 규정하고 있어 개성공단 사업은 초기부터 난항을 겪었다. 개성공단 시범단지에 펜티엄 III급 이상의 컴퓨터를 포함한 '전략물자'의 제한을 둘러싸고 미국과 북한의 신경전이 날카로웠는데 북한은 이미 2002년부터 펜티엄IV 컴퓨터를 대량생산하고 있는 것으로 밝혀졌다.⁴¹⁾ 따라서 당시 개성공단에 입주할 예정이었던 15개 기업은 북한에서 펜티엄 IV급 컴퓨터를 대량생산하고 있는 상황에서 그 반입을 제한하는 것은 기업 활동 자체를 가로막는 처사라며 반발하였고, 당시 남한 정부는 미국의 '전략물자 제한' 정책과의 마찰을 피하면서 필요물품을 개성공단에 반출하기 위해 고심한 것으로 알려졌다. 더 이상 우리가 준수해야 할 규정을 회피하면서 사업상 이윤을 얻으려는 태도는 개성공단의 미래뿐만 아니라 장기적 시각으로 바라본 남북경협에 청사진에도 결코 도움이 되지 않는다.

개성공단은 단기적으로는 무관세 수출 가공구역 성격의 공업·무역형 경제특구를 지행하여 생산가능성 중심에 역점을 두었지만, 중장기적으로는 첨단산업과 금융에 역점을 두고, 장기적으로는 첨단산업과 금융, 상업 및 관광특구로 개발될 계획을 가지고 있다. 남북 경협에 참여하는 기업은 개성공단 진출업체의 설비, 원자재 반출에 대해서는 전략물자 통제 대상에 해당하는지 꼼꼼한 사전 검토를 하고, 이를 무시할 경우 자칫 회원국으로부터 수입금지업체로 등록되어 제재를 받거나 해당 물품을 회수해야 하는 상황을 인식해야 한다. 또한 국제적 수준의 전략물자 수출통제제도를 적용하여 철저하고 투명하

41) KOTRA는 지난해 8월 북한 국제무역촉진위원회의 자료를 인용, 북한의 전자제품 개발업체 '아침'과 난징팬더사가 펜티엄 IV급 컴퓨터 3종을 생산하고 있다고 밝혔다. 연합뉴스, 2004년 8월 25일 기사 참조.

게 이를 운용한다면 첨단물자 및 기술의 대북 반출은 한층 수월해질 것이다. 이와 더불어 우리 정부는 주변국가와 관련국들에게 개성공단을 개발하려는 취지와 목적 그리고 중요성을 충분히 설명하고 협조를 얻어야 한다. 또한 대북 물자 반출을 필요로 하는 기업들 스스로 전략물자 수출통제의 제한을 받는 설비나 물자에 대해 철저한 검증을 하여 투명성을 제고하는 행위가 수반된다면 우리는 개성공단 진출해 있는 기업들이 필요로 하는 설비와 물자 반출을 한층 유연하게 만들 수 있다.

우리나라는 ‘한-미 양해각서’를 통해 미국산 전략물자를 한국 내 기업이 재수출할 시 미국법상 필요할 경우 반드시 미국 정부의 서면동의를 받도록 합의했기 때문에 수출관리규정(EAR) 조항을 준수해야만 한다. 또한 제2장에서 언급한 것처럼 우리나라는 각종 국제 수출통제체제에 가입하였고, UN 안보리 결의도 준수해야 할 의무가 있다. 수출 통제란 다자간 전략물자 수출통제체제와 미국의 수출관리규정에 기초한 것이지만, 남북경협이 이를 역이용하여 투명한 운영만 한다면 오히려 첨단물자 및 기술을 쉽게 수출입 할 수 있을 것이다.

3) 북한의 고립 탈피

북한의 핵개발 문제 때문에 개성공단을 비롯한 남북경협 사업이 큰 지장을 받고 있다. 북한은 핵개발과 개성공단 사업 모두 민족내부문제이기 때문에 대북 수출통제의 강화나 PSI에 의한 검색 등은 미국의 내정간섭이라고 비난함과 동시에 이를 북한 내부적으로 군사력 강화의 필요성을 전파하는 수단으로 사용하였다. 이는 국제사회에서 고립되어있는 북한이기에 가능한 현상이다.⁴²⁾ 남한은 국제질서를 준수하며 평화체제 구축을 목표로 북한에 대한 정책을 펼쳐오고 있는데, 북한이 핵개발에 대한 의지를 굽히지 않는다면 남한의 정부와 기업 모두 더 이상 북한에 대한 지지가 힘들어진다. 그러나 북한이 핵개발을 위한 제물로써의 남북경협이 아니라 핵개발과 남북경협은 상호배타적 요인이

42) 심성근, “개성공단사업 관련 남북경협과 수출통제의 정책적 조화”, 『안보통상연구』(한국안보통상학회, 2007), pp.73-74 참조.

라는 점을 인식하고 또한 한층 나아가 남북경협에 우선순위를 두어야 한다는 점을 명확히 한다면 변화된 북한의 태도로 말미암아 북한에 대한 국제사회의 제재수준도 완화될 것이고, 완화된 제재를 통해 남북경협은 한층 더 투명해진 교류를 바탕으로 더욱 활기를 떨 수 있을 것이다.

북한의 입장에서 개성공단은 그간 유지해온 사회주의 법제와 상반되는 시장경제법제를 도입·운영하는 실험적인 공간이다.⁴³⁾ 따라서 개성공단사업의 성패는 향후 북한이 ‘시장경제체제로 전환하여 경제성장에 박차를 가하든지’ 또는 ‘시장경제법제의 확산에 대한 우려로 시장경제체제에 대한 소극적인 입장을 고수하든지’의 두 가지 선택의 기로에서 북한의 행보를 결정하는 핵심 쟁점이 될 것이다.⁴⁴⁾

이와 같은 과정을 통해 북한이 남북경협에 대한 인식을 전환하여 개성공단사업이 성공적으로 정착이 된다면 북한은 더 이상 국제사회에서 고립된 국가가 아니라 국제사회의 한 일원으로서 자리매김 할 수 있을 것이다. 북한이 고립국가라는 이미지에서 탈피해 국제사회에서 안전한 국가의 이미지를 제고시켜 대테러 비협력국의 지정이 해제된다면 경제재건에 필요한 기반 조성이 가능하게 되어 남북경협은 한층 더 도약할 수 있을 것이다.

V. 성공적인 남북경협을 위한 전략물자 수출통제제도의 활용방안

미 국무부는 2007년 5월 21일, 북한을 무기수출통제법에 따른 테러방지 노력 비협력국으로 지정해 관보에 게재했다.⁴⁵⁾ 이는 북한이 각종 무기 수출을

43) 이철수·유욱 외 6인, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』(통일연구원, 2005), p.286 참조.

44) 최승환, “개성공단사업의 법적 의의와 전망”, 『안보통상연구』(한국안보통상학회, 2007), p.3 참조.

45) 이 같은 결정은 5월 14일자로 효력을 발휘하고 있으며 의회에 통보된다고 관보는 덧붙였다. 국무부는 매년 테러지원국 리스트와는 별도로 무기수출통제법에 따른 테러방지 노력 비협력국을 지정, 발표해 왔다. 또한 국무부는 앞서 4월 30일 발표한 ‘2006년 테러보고서’에서 북한을 이란·쿠바·시리

통제하는 미국의 법률을 충실히 준수하지 않는다는 판단을 반영한 것으로 미국의 이런 결정에 변화가 없음을 거듭 밝힌 것으로 풀이된다. 이와 같은 정세에서 남북경협시 군사물품으로 전용될 수 있는 전략물자의 통제는 선결되어야 할 사안이라고 판단된다. 따라서 본 장에서는 전략물자 수출통제제도가 남북경협이 성공적으로 활성화되는데 큰 변수로 작용할 수 있을 것이기에, 남북경협의 활성화와 성공적인 개성공단사업을 위해서 전략물자 수출통제제도의 효율적인 대내적 운영방안을 검토해 보도록 하겠다.

1. 정부의 대응방안

1) 자율준수무역거래자에 대한 법·제도적 대응방안

2006년 9월 개정된 전략물자·기술 수출입 통합공고(이하, ‘통합공고’) 제 59조에서는 자율준수무역거래자에 대한 특례를 밝히고 있는데, 자율준수무역거래자로 지정된 자는 지정서류를 수출 후 7일 이내에 제출할 수 있도록 혜택을 줄 것을 명시하고 있다(표 2 참조).⁴⁶⁾

〈표2〉 자율준수무역거래자와 일반기업간의 혜택 비교

현행	전략물자 자율준수 무역거래자에 대한 혜택	구분	자율준수무역거래자	일반기업
		포괄수출허가 신청 자격	부여	없음
		개별수출허가 일부 신청서류 제출시	수출 후 7일 내	신청시
		‘가’지역 수출거래 보고 시기	수출 후 7일 내	수출 3일전

자료 출처: 통합공고 제59조를 토대로 비교 작성.

아·수단 등과 함께 테러지원국으로 거듭 지정한 바 있다. 국방일보, 2007년 5월 23일 기사 참조.

46) 통합공고 제59조(자율준수무역거래자에 대한 특례)

제58조 제3항의 규정에 의해 자율준수무역거래자로 지정된 자는 개별수출허가를 신청할 당시 제출해야 될 제21조제1항의 규정에 의한 서류들 중에서 제2호 내지 제8호의 서류를 해당 전략물자의 수출 후 7일 이내에 제출할 수 있다.

2006년 5월을 기준으로 하여 우리나라의 자율준수무역거래자로 선정된 기업은 삼성전자를 비롯해 삼성물산, 하이닉스, 캐논세미컨덕터, 앰코테크놀로지 등 5개사에 불과하다. 이는 다른 선진국에 비하면 극히 미미한 숫자이며,⁴⁷⁾ 효율적이고 체계적인 전략물자 수출입을 통제하기 위해서는 자율적으로 준수하는 무역거래자들에 대한 혜택을 확충시킨다면 그에 상응하는 자율준수무역거래자의 비율도 증가할 것으로 예상된다.

우선 자율준수무역거래자에 대한 혜택확충방안을 모색하기 위해 EU의 제도를 살펴보도록 하겠다. EU의 수출통제제도에서는 우리나라의 자율준수무역거래자에 해당하는 공인경제운영자(AEO) 제도를 두어 운영하고 있는데, 공인경제운영자의 국내법적 지위는 각 EU 회원국의 세관당국이 부여하고 있다. EU는 공인경제운영자에 대한 혜택으로 i) 세관절차를 간소화시키거나, ii) 안전 및 안보 관련 규제에 관련한 혜택을 부여하고 있다.⁴⁸⁾ 이러한 EU의 경우처럼 우리나라도 자율준수무역거래자에 대하여 신속한 통관절차의 측면에서 혜택을 더욱 확충시켜 자격을 부여한다면 정부는 기업의 입장에서 스스로 전략물자 수출통제제도를 준수하도록 유도할 수 있는 동기 부여가 가능하다.

현재 개성공단에 출입하기 위해서는 3일 전에 출입계획을 통보하고 통보된 시간대만 출입이 가능하다. 또한 북측 통행검사소와 세관이 공휴일에 휴무함에 따라 연간 80여 일간 출입 및 통관이 불가능하다. 이와 같은 제한은 개성공단의 경쟁력을 저하시키는 원인 중 하나로 볼 수 있을 것이라 판단된다.

이에 대한 첫 번째 방안으로 ‘연중무휴 자유통행’이라는 원칙을 통해 자유로운 통행을 지향하는 방법을 제안한다.⁴⁹⁾ 이러한 원칙 하에서 남북 당국간

47) 내부자율준수체제를 채택한 자율준수기업은 미국의 경우 4,000개에 이르며, 일본도 3,000개에 달한다. 영국은 약 1,000개 기업이 자율준수체제를 구축하고 있으며, 독일은 대부분의 기업이 자율준수체제를 구축·운영하고 있다. 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『수출통제』, 전개서, p.291 참조.

48) 상계서, pp.158-159 참조.

49) 통일부에서 주최한 개성공단의 안정적 발전을 위한 대토론회에서 이강우 개성공업지구관리위원회 사업지원부장의 발제문 인용(자료 [http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD &office_id=130&article_id=0000016029§ion_id=101&menu_id=101](http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id=130&article_id=0000016029§ion_id=101&menu_id=101), 최종방문일 2007년 5월 25일).

협의를 통해 원하는 시간에 출입이 가능하도록 시간대별로 제한되어있는 통행제도를 폐지하고, 북측의 통행검사소 역시 국제수준에 맞게 일요일 등 공휴일에도 운영이 가능하도록 하는 방안을 모색해 보아야 할 것이다.

둘째, 공단 방문 시 북측의 초청장제도를 폐지하고 무비자 지역으로서의 경제특구에 걸맞게 관리위원회가 발급하는 출입증으로 교류가 가능하도록 하는 방안이다.⁵⁰⁾ 이를 통하여 출입시스템을 선진화 시켜나가야 한다. 또한 현재 남과 북이 각각 다른 체계에 의해 별도로 실시하고 있는 세관절차로 인해 입주기업은 많은 불편을 겪고 있는데, 남북이 협의하여 통일된 양식을 제정하고 남북 어느 한쪽에서 세관절차를 마친 경우 한쪽에서는 절차를 생략할 필요가 있다.

이처럼 통합공고 제59조의 사항 이외에도 남북거래의 특수성을 반영한 세관절차 마련하여 기업의 신속한 통관절차를 위한 혜택을 확충하고 기업들에게 자율준수거래의 필요성과 그에 따른 혜택을 널리 인식시킨다면 기업 스스로 전략물자 수출통제제도를 준수하도록 유도하는 지름길이 될 수 있을 것이다.

2) 관세청의 권한 확대를 통한 대응방안

수출통제물품의 불법적 거래는 각국의 출입 세관의 ‘감시의 눈’을 피했을 때 가능하다. 즉, 전략물자가 이전되어 안보를 위협하는 경우 이를 차단하기 위해서는 우선적으로 세관영역의 통관 시 효과적인 대응이 우선적으로 고려되어야 한다.

EU의 경우를 살펴보면 각 EU 회원국의 세관당국이 공인경제운영자(AEO)의 국내법적 지위를 부여할 정도로 세관의 권한이 강화되어 있다.

영국은 전략물자 수출과 관련하여서는 20여명이 불법수출 조사 전담팀을 따로 운영하고 있다. 전략물자 수출자는 수출신고 3일전에 전략물자 수출허가서를 세관에 제출하며, 세관은 수출허가 여부에 대한 목록을 작성하여 확인 및 통관에 활용한 후 통상산업부 산하 수출통제기구(ECO)에 통보하여 사후

50) 상계 자료 참조.

확인토록 하고 있다. 독일의 경우는 세관이 재무부 산하로 총 직원의 60% 이상이 수출입과 관련된 업무를 담당하고 있으며, 각 지역세관 수출관련 업무의 25%가 전략물자 업무를 수행하고 있다. 프랑스의 경우 영국, 독일과 달리 절차적으로 관세청을 중심으로 수출통제가 이루어지고 있다. 프랑스의 상무부는 관세청에서 넘겨받은 모든 수출승인에 대한 해당부처 검토를 거쳐 취합한 후 승인여부를 결정하여 관세청에 다시 넘겨주고, 수출승인서를 발급토록 절차를 규정하고 있다. 또한 수출대상지역을 결정할 때 각 국가의 위험도에 따라 차별적으로 적용한다. 세관통제의 측면에서 필요한 경우 외국과의 교신내용 등을 영장 없이 조회할 권한을 가지고 있다. 불법수출 등의 의심이 있는 경우 3년간 조사할 수 있는 법적 근거가 있으며, 세관이 중심이 되어 정보기관 등의 각종 정보를 토대로 수사가 진행된다.⁵¹⁾

우리나라는 현재 남북경협과 관련한 전략물자에 대하여 개성공단으로부터 반입되는 물자에 대한 선별 세관검사를 도입하고 있다. 일반 북한 물자에 대한 전수검사에서 개성공단 물자에 대한 우범화물을 중심으로 선별 검사를 시행하고 있고,⁵²⁾ 남북교역이 일어나고 있는 개성, 금강산을 출입하는 두 곳에 통관절차에 의한 ‘세관통제소’가 설치되어 여기서 통제물품을 통제하고 있다.⁵³⁾

남북경협의 활성화를 위해서는 전략물자 수출과 관련하여 북한으로 반입되는 물품들을 검사하는 ‘전담팀’을 구성해서 남북교류에 대한 투명성을 제고해야 하며, 프랑스의 경우와 같이 의심 물품에 대해서는 영장 없이 조회할 권한을 부여하는 방안이나 남북교류시 기업과 직접적으로 부딪히는 세관의 특성을 살려 자율준수무역거래자의 지위를 관세청이 부여할 수 있도록 권한을 확충하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

최근 국제적으로 세관의 ‘검증’이 수출허가와 함께 수출통제의 핵심요소로 중시되고 있다. 이에 따라 우리나라도 EU를 모델로 삼아 전략물자 수출통제

51) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『전략물자 수출관리 가이드』, 전게서, pp.121-124 참조.

52) 관세청 통관지원국, “남북교역활성화에 대비한 관세행정상의 남북교역지원 정책 및 향후방향”, 『남북교역지원 정책 및 향후 방향』(2005. 10), p.3 참조.

53) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『수출통제』, 전게서, p.308 참조.

와 밀접한 관련을 가진 관세청의 권한을 좀 더 강화할 필요가 있다. 전략물자의 위법·불법이전을 차단하는데 있어 필수적으로 갖춰져야 할 기반은 관계부처 수출허가기관과 관세청 등 사이에 수출통제와 관련된 정보를 공유하는 것이기 때문에, 관세청의 권한을 확대하여 전략물자의 반출 및 이전을 통제하고 정부와의 관계를 한층 긴밀하게 유지시켜야 하겠다.

3) 전략물자 품목분류 체계의 정비를 통한 대응방안

개성공단을 중심으로 남북경협 사업이 본격화되면서 전략물자 검토문의가 급증하고 있다. 개성공단에 반입되는 물자의 판정은 현재 통일부가 실시하고 있으며 개성공단 이외 지역으로 들어갈 반출물자에 대한 검토는 한국무역센터 전략물자정보센터가 처리하고 있다. 검토문의가 증가한다는 것은 일반 업체나 개인이 품목분류(HS) 코드에 해당하는 전략물자를 판별하기 힘들다는 사실을 단적으로 보여주는 예로(표 3 참조), 앞으로 남북경협이 더욱 활성화 되면 전략물자 관련 문제가 계속적으로 제기될 것이다.

〈표3〉 주요국 전략물자 품목분류체계

	구분	분류체계	근거
주요 국가별 전략물자 품목분류체계	미국	ECCN	수출관리규정 (EAR)
	일본	수출령 별표1(1항~16항)	외국외환민외국무역법 수출무역관리령 외국외환령
	우리나라	1종/2종 전략물자	대외무역법·동시행령 전략물자·기술수출입 통합공고

자료 출처: 한국무역협회 전략물자무역정보센터 자료를 토대로 작성.

이에 대한 핵심 쟁점은 전략물자 판정이 일원화되어 있지 않았기 때문에 검토를 위한 시일도 오래 걸린다는 점이다.⁵⁴⁾

54) 최근 한 인터뷰에 따르면 북한의 학용품공장에 보낼 샤프·볼펜 원료의 전략물자 여부를 문의해 놓은 지원단체 관계자는 “북한의 학교는 4월 1일 일제히 개학하는데 이에 맞춰 학용품을 공급할 수 있을

이처럼 남북경협에 있어 전략물자 판정에 대해서 국제사회의 국가별 상이한 전략물자 품목분류 체계로 인하여 외국산 물품의 전략물자 판정에 어려움을 겪고 있다. 따라서 정부는 기업의 자율적인 수출관리를 위하여 미국 ECCN 중심으로 일원화 시키는 방안 등을 통해서 전략물자 품목분류체계를 국제사회 체계와 균형이 맞도록 일원화시켜 효율성을 높일 필요가 있다.

4) 개성 전략물자 클러스터의 조성

가. 클러스터의 정의 및 구성

(1) 정 의

클러스터(cluster)란 연관이 있는 산업의 기업과 기관들이 한 곳에 모여 시너지 효과를 도모하는 집적단지를 일컫는 단어이다. 즉, 비슷한 업종이면서도 다른 기능을 하는 기업과 기관들이 일정지역에 모여 있는 것을 말하는데, 경쟁기업과 부품·소재기업 및 대학, 연구소, 회계·법률 등 각종 지원 서비스 기업들이 집적하여 정보와 지식을 공유함으로써 시너지 효과를 도모하며, 대표적인 산업클러스터로는 미국의 실리콘밸리가 있다.⁵⁵⁾ 산업 클러스터는 단순히 모여 있는 것만으로 이루어지는 것이 아니라 가까이 모여 있는 구성주체들이 대면접촉을 통하여 정보를 교류하고 새로운 기술을 개발하는 것이 핵심사항이다.

정보통신산업이 부각되던 1990년대 초부터 세계 여러 나라에 조성되었는데, 중국의 중관춘, 스웨덴의 시스타 등은 자국기업 성장과 다국적 기업 유치를 위해서 실리콘밸리를 벤치마킹한 사례이다. 한국은 1978년부터 조성되기 시작한 대덕연구단지가 대표적이다. 특히 2005년에 클러스터 법안(산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률안)을 시행하였고 이를 통해 본격적으로 조성될 것으로 전망된다.

지 모르겠다"면서 "규정을 준수할 필요는 있지만 반출 과정이 까다롭고 오래 걸려 불편한 점이 많다"고 말했다, 연합뉴스, 2005년 2월 4일 기사 참조.

55) 윤종연, "왜 클러스터인가", 『산업 클러스터 발전전략』(삼성경제연구소, 2002), p.1 참조.

공단과 클러스터의 차이점을 살펴보면 우선 공단은 입주기업간의 관련성이 낮고 기업간에 경쟁을 하거나 아예 무관심한 반면, 클러스터는 입주기업간의 관련성이 높고 협력의 분위기 가운데 경쟁관계에 놓여있다. 입주유인의 측면에서 공단은 공동의 인프라를 활용하는 요소인 반면에 클러스터는 네트워크로 참여하는 방식이다. 운영관리자의 관심은 공단의 경우 하드 인프라의 관리의 측면이고, 클러스터의 경우 모든 정보를 주고받는 일을 자유롭고 손쉽게 할 수 있도록 가치를 공유하는 네트워킹을 지원하는 것이다. 조성기간의 경우 공단은 단기간이며, 클러스터의 경우 장기간이다(표 4 참조).

〈표4〉 공단과 클러스터의 비교

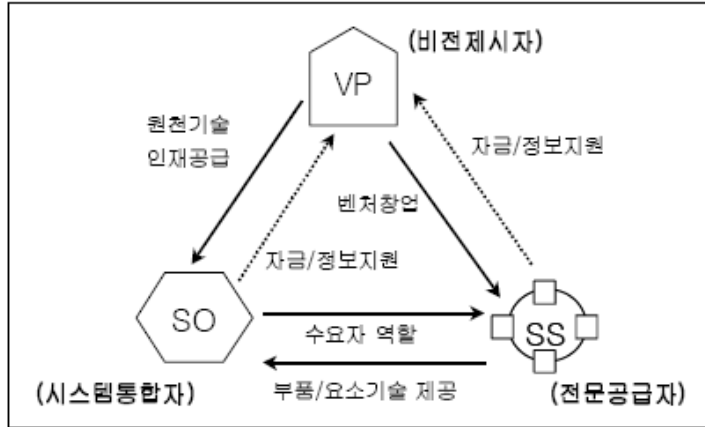
	공 단	클러스터
입주기업 연관성	낮음 경쟁 또는 무관심	높음 경쟁 및 협력
입주유인	낮은지가/입주혜택 공용 인프라 활용	신지식 창출/사업기회 네트워크 참여
운영 관리자 관심	분양/임대 하드 인프라 관리	네트워킹 지원 기업지원 서비스
조성기간	단기 (부지 조성 후 분양개념)	장기 (네트워크 형성과 활성화)

자료 출처: 삼성경제연구소(<http://www.seri.org>).

(2) 구성

클러스터는 비전제시자(VP)와 시스템통합자(SO), 전문공급자(SS)의 3개 주체로 구성된다(그림 2 참조). 비전제시자(VP: vision provider)는 원천기술을 개발하고 산업의 발전방향을 제시하며 인재공급과 벤처창업의 토대로서의 역할을 한다. 시스템통합자(SO: system organizer)는 원천기술을 상업화하고 요소기술과 부품을 통합하여 제품화하며, 전문공급자(SS: specialized supplier)는 부품과 요소기술을 제공하는 중소기업·벤처, 금융·마케팅·법률서비스 등을 제공하는 지원서비스업체 등이 있다.⁵⁶⁾ 이들의 역할 정도에 따라 대학·연구소 주도형과 대기업 주도형, 지역 특화형, 실리콘밸리형 등으로 나눌 수 있다.

〈그림2〉 클러스터의 구성주체별 역할



자료 출처: 삼성경제연구소(<http://www.seri.org>).

대학·연구소 주도형은 연구개발 능력을 기반으로 바이오와 나노 등 첨단 산업을 중심으로 형성되고, 대기업 주도형은 자동차와 통신시스템 등 대형 조립산업을 중심으로 형성된다. 그리고 지역 특화형은 문화예술품·명품 소비재를 생산하는 특산지에 형성되며, 실리콘밸리형은 구성 주체 모두가 세계적인 경쟁력을 갖고 새로운 기술과 산업을 창출하는 형태를 말한다.⁵⁷⁾

나. 타국의 사례를 통해 살펴본 개성 전략물자 클러스터의 필요성

개성공단은 단기적으로 무관세 수출 가공구역의 성격으로 공업·무역형 경제특구를 지향하여 생산기능 중심에 역점을 두고, 중장기적으로는 첨단산업과 금융에 역점을 두어, 장기적으로는 첨단산업과 금융, 상업 및 관광특구로 개발할 계획이다. 개성공단이 활성화 및 장기적으로 경쟁력을 갖기 위해서는 앞서 언급한 내용과 같이 전략물자 수출통제 문제가 선결되어야 한다. 따라서 홍콩의 사례를 통해 전략물자 수출통제 문제를 해결하기 위한 개성 전략물자

56) 삼성경제연구소, “산업클러스터의 국내외 사례와 발전전략”, 『CEO Information(제373호)』(2002. 11), p.4-5 참조.

57) 상계논문, pp.5-6 참조.

클러스터의 필요성을 살펴보도록 하겠다.

1997년 7월 1일 홍콩반환 일정에 따라 홍콩이 중국으로 귀속되면서 중국은 양 지역 간의 경제 및 문화적 격차에 따른 충격을 완화하고 나아가 홍콩을 중국경제 성장을 위한 창구로 활용하는 방안을 모색해야 했다. 이를 위해 중국은 홍콩을 경제 특구로 지정하고 홍콩의 경제활동에 대하여 예전과 같이 자본주의 경제체제를 그대로 유지시키는 일국양제체제를 도입함으로써 홍콩의 경제체제를 그대로 유지시키면서 경제협력을 통하여 상호발전을 추구하는 정책을 시행하게 되었다.

따라서 홍콩은 헌법상 ‘일국양제(一國兩制)’체제의 원칙아래 특별행정구로 지정됨에 따라 중국과는 별도로 전략물자 수출통제체제를 운영하게 되었다. 즉, 중국 본토에서는 상무부가 전략물자 수출통제를 담당하나, 홍콩 통상산업부(Trade and Industry Department)는 독자적으로 중국 본토로 반입되는 전략물자 불법수출도 통제한다. 홍콩은 다자간 수출통제체제 가입국은 아니지만 국제표준에 따르는 포괄적인 수출통제 시스템을 완비하였고,⁵⁸⁾ 통상산업부가 수출통제의 실무 책임을 지고 있다. 홍콩의 통상산업부는 다양한 기업 지원 프로그램을 전개하는 한편 수출통제 선진국과 지속적인 공조를 통해 자국의 수출통제제도를 보완해가고 있다.⁵⁹⁾

또한 “홍콩해관(香港解官: 관세청)”은 전략물자 수출통제의 실질적 집행 기관으로써 허가심사를 위한 물품검사가 가능하며 영장없이 선박·비행기·차량을 정지시켜 수사할 권한을 가진다. 또한 전략물자 불법수출입 적발시 벌금형(수출액대비 부과)과 징역형(7년)에 처해지며, 적발 물품은 모두 몰수처분할 수 있다.⁶⁰⁾

미국의 수출관리규정(EAR)에서 홍콩은 서방국가 그룹에 해당하는 ‘국가그룹 A 또는 B’에 해당하며, 중국은 ‘국가그룹 D’에 속한다. 따라서 미국 정부는 중국본토와 홍콩에 대해 각각 차별화된 수출통제제도를 적용하는데, 홍콩

58) 4대 국제수출통제체제와 연계된 독자적인 통제리스트를 개발하여 거래품목을 규제한다.

59) 국정원, 2006년 2월 28일 자료 참조.

60) 상계 자료 참조.

은 중국본토와 비교했을 때 수출통제의 제제 강도가 낮다.⁶¹⁾ 이것은 홍콩이 철저한 수출통제제도를 구축하여 집행하였고 더불어 특별행정구의 지위를 유지하였기에 가능한 것이다.

이처럼 개성공단도 북한 정부로부터 행정특구의 지위를 부여받았기 때문에 독자적으로 개성 전략물자 클러스터를 구축하여 집행한다면 홍콩의 사례와 같이 미국 정부 및 국제사회의 신뢰를 형성할 수 있게 되고 이에 따라 낮은 단계의 수출통제제재를 받게 될 것이다. 그렇다면 개성공단은 노동집약적 산업에서 발전해 더 큰 이익을 창출할 수 있는 산업을 통해 활성화 될 것이고, 이와 더불어 남북경협은 더욱 활기를 띌 수 있을 것이다.

다. 개성 전략물자 클러스터의 조성방향

개성 전략물자 클러스터가 성공적으로 정착하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 조성되어야 할 것이다.

첫째, 개성 전략물자 클러스터가 성공적으로 운영되기 위해서 개성공단에 진출한 기업과 진출하려는 기업 모두가 정보교류 및 네트워킹 체제를 구축하여 이를 강화해야 하고, 둘째, 연구소와 학계의 기업에 대한 컨설팅, 아이디어 제공 등의 활동으로 대학 및 연구기관의 역할이 활성화되어야 하며, 셋째, 도로, 철도, 공항, 항만 등 전통적 하부구조와 아울러 인터넷 등의 정보통신 하부구조구축이 필요하다. 넷째, 장기적인 시야를 가지고 접근해야 한다.

국내의 사례를 예로 들어보면 송도테크노파크와 특허청이 착수한 ‘자동차산업 지식클러스터’ 구축 사업이 있다. 송도테크노파크는 자동차부품산업클러스터에 입주하는 기업들의 지식 재산권과 특허권 등의 체계적인 관리와 기술력 지원 등을 위해 특허청과 업무협약(MOU)을 체결하고 자동차산업 지식클러스터 구축을 위한 준비에 들어갔다.⁶²⁾ ‘자동차산업 지식클러스터’는 자동차 부품산업의 기술경쟁력 강화를 위해 관련 중소기업들에게 지식 재산권, 특허권 등의 활용방안을 체계적으로 안내해 주는 역할을 하게 되며, 자동차부품

61) 전봉근, “개성공단과 미국 EAR 수출통제”, 전개논문, p.70 참조.

62) 연합뉴스, 2007년 5월 8일 기사 참조.

산업클러스터에 산·학·연이 보유하고 있는 특허 전문지식을 모아 데이터베이스화 하는 업무를 수행하게 된다. 이와 같이 특허청과 MOU 체결을 계기로 자동차부품산업클러스터에 입주하는 기업들이 보다 체계적인 연구개발 등을 할 수 있게 되며, 특허권 분쟁시에도 전문기관과 자세한 상담을 받을 수 있게 되었다.

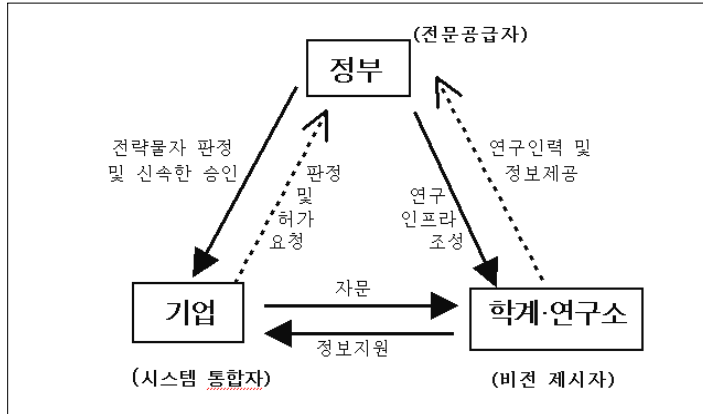
자동차산업 지식클러스터도 아직은 구축 단계이지만 개성 전략물자 클러스터의 조성도 정부, 기업, 학계 및 연구기관이 전략물자 수출통제에 관한 하나의 지식 클러스터를 조성하여 업무를 수행한다면 한층 효율적이고 체계적인 관리가 될 수 있을 것이라 생각한다.

라. 남북경협 활성화를 위한 개성 전략물자 클러스터의 운영방안

정부는 동북아 비즈니스 중심국가 건설을 위해 개성을 제조허브(hub), 인천을 물류허브, 서울을 금융허브로 육성하기 위한 구성을 추진 중이다. 개성공단 사업을 통하여 개성이 동북아시아의 제조허브로 거듭나기 위해서는 생산 제품 물류의 원활한 유통이 수반되어야 하고, 이에선 전략물자 수출통제제도 문제가 선결되어야 한다. 세계 최대 경제시장으로 급부상하는 환황해권 경제권을 장악하기 위하여 한·중·일 등 동북아 3국은 지금 환황해권의 주도권 장악을 위해 총성 없는 전쟁을 벌인다고 해도 과언이 아니다. 인천이 인천-개성공단을 연결한 남북교류 연계발전 전략을 마련 중인 것처럼 장기적으로는 대북 교류까지 염두에 두어야 한다. 즉, 환황해권 개발은 북한의 경제회복과 남한의 서해안개발에 크게 영향을 미칠 수 있는 동기를 제공하기 때문에, 개성공단을 중심으로 한 남북경협의 의미는 더욱 중요하다.

남북의 경제협력 활성화를 위하여 운영될 개성 전략물자 클러스터의 큰 틀을 그려보면 다음 [그림 4]와 같다.

〈그림4〉 개성 전략물자 클러스터의 구성주체별 역할



자료 출처: 삼성경제연구소 도표와 비교 작성.

상기 그림에서 정부는 전략물자 관련 정부 부처로 산업자원부, 통일부, 국방부 등으로 구성되며, 기업은 개성공단에 입주한 기업뿐만 아니라 개성공단에 입주가능성이 있는 모든 기업을 포함하고, 학계 및 연구소에는 전략물자 수출통제를 연구하는 人, 機關 등이 해당된다. 정부는 전문 공급자(SS) 역할을 하여 전략물자의 판정과 승인업무, 연구 인프라 조성을 위한 지원을 통한 실무차원의 담당을 하고, 학계 및 연구소는 비전 제시자(VP)의 역할을 하여 정부와 기업에게 정보지원 및 연구 인력을 제공한다. 그리고 기업은 시스템 통합자(SO)로서 정부와 학계 및 연구소로부터 전략물자에 대한 정보지원을 받아 전략물자 제도를 사업에 흡수시켜 활용하는 역할을 담당한다.

정보통신의 발달에도 불구하고 대면접촉(face to face)을 통한 지식 획득과 지식의 창출은 여전히 중요한 의미를 지닌다. 현재 우리나라의 전략물자관련 업무는 다소 분산되어 있고 활성화되지 못한 문제점으로 남북경협이 장애물로 작용할 여지가 크다. 따라서 개성 전략물자 클러스터의 조성을 통하여 전략물자 수출통제제도에 대해 체감적으로 벌어져있는 정보의 격차를 줄이고, 전략물자에 관한 정보교류의 체계적 접근이 필요하다.

정부는 우선 기업이 요청하는 전략물자 판정 및 신속한 승인 업무를 하며,

필요한 경우 미국과 긴밀한 협력 체제를 구성해야 한다. 또한 기업체에 대해서도 지속적인 교육을 하고, 국제 세미나에 지속적으로 참여하여 남북경협과 관련한 전략물자 수출입의 투명성에 대해서 국제적으로 알리는 대외적 역할을 담당하여야 한다. 전략물자 수출통제와 관련된 국제회의는 연간 20여 회가 넘는다. 수출통제체제의 총회와 부속회의, 그리고 지역별, 주제별로 세미나나 대화(dialogue, talk) 등의 형태로 필요시마다 열리고 있다. 반드시 참여해야 할 네 개의 국제 수출통제체제 관련 회의는 [표 5]와 같다.⁶³⁾ 그동안 우리나라는 국제회의 참여를 등한시 하였는데 그 이유는 연구내용의 부족과 분야에 대한 전문가가 부족했기 때문이다. 따라서 정부는 학계 및 연구소를 기초로 연구 인프라를 구축하여 전문가 육성에 힘써야 하겠다.

학계 및 연구소는 전략물자 수출통제에 대하여 지속적인 연구를 하는 한편 전략물자와 관련한 기업에 대해서도 지속적 정보 지원이 가능하도록 활발한 연구 활동과 실적이 수반되어야 한다. 기업의 경우 정부와 학계 및 연구소와 지속적인 관계유지로 전략물자 정보교류에 힘써야 할 뿐만 아니라 안정적이고 지속적인 개성공단사업을 위해서는 기업 스스로가 전략물자 수출통제제도를 준수해야 하는 사항이 기본 바탕이 되어야 한다는 점을 유념해야 한다.

〈표5〉 국제 수출통제체제 관련 회의

NSG	회의	총회	자문그룹회의	정보교류회의	.
	빈도	매년	필요시마다	.	.
AG	회의	총회	.	.	.
	빈도	매년	.	.	.
MTCR	회의	총회	주재국담당관회의	기술전문가회의	.
	빈도	매년	매월	필요시마다	.
WA	회의	총회	일반실무그룹회의	허가·집행담당관회의	전문가그룹
	빈도	매년	연 3~4회	매년	연 3~4회

자료 출처: 한국무역협회 전략물자무역정보센터.

63) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『수출통제』, 전계서, pp.234-235 참조.

상기 제안한 개성 전략물자 클러스터는 개성공단 및 전략물자와 관련 있는 기업, 정부, 학계·연구소가 집적되어 효율성을 극대화하기 위한 제도이다. 연관 기업과 기관들이 집적되면서 개별 주체가 창출할 수 있는 효과를 뛰어넘는 시너지와 외부효과를 발휘할 수 있을 것이라 생각한다. 이와 같은 과정을 통하여 개성 전략물자 클러스터가 정착되면 전략물자와 밀접한 관련이 있는 미국과 아시아 국가들의 참여를 유도해 남북경협이 전략물자 수출통제에 대해 투명성을 가지고 있다는 인식을 국제사회에 알려야 하겠다. 또한 개성공단사업을 시작으로 남북경협이 활성화되어 외국인투자도 활발해지는 성과를 이룩한다면 이와 같은 사실은 대북 수출입에 대한 안정성이 인정되었다는 청신호로 볼 수 있기 때문에, 대외적으로 북한에 대한 국제사회의 분위기를 한층 부드럽게 만들어 북한을 국제무대로 한걸음 더 이끌어낼 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

2. 기업의 대응방안

1) 대기업의 대응방안

가. 대기업 자율관리의 필요성

전략물자 수출통제제도가 강화되면 국가경제 및 관련 산업에 부정적인 영향을 미칠 수도 있으나, 기업이 이러한 전략물자 수출통제제도를 국제적인 추세와 국제무역질서로 받아들여 새로운 사업기회로 활용하는 자세를 가진다면 기업의 성장뿐만 아니라 나아가 국가의 경제성장 및 산업발전에도 지대한 영향을 미칠 것이다.

기업의 자율관리의 필요성은 크게 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 안전이 보장된 무역 관리를 통해서 국제적인 평화 및 안전을 유지하는데 공헌할 수 있다. 이를 위해서는 국가의 안전보장에 관련된 국제합의가 기본이 되어야 하며, 각국은 국제합의에 그 국가의 독자적인 방침을 가미하여 국내 규제를 실시해야하고, 마지막으로 국내 규제이기는 하나 위반 시, 국제

적인 안전보장 문제로 확대될 수 있기에 기업의 자율적인 관리가 필요한 것이다. 둘째, 기업의 입장에서는 자기방어의 능력을 제고시킬 수 있다. 기업으로서의 이익을 우선시하고 안전보장을 경시한 무역 관리를 통해 경영을 한 경우, 국내뿐만 아니라 국제사회에서 비난을 받을 수 있는 상황이 초래되고 국제적인 기업으로서 지속적인 활동이 힘들어진다.⁶⁴⁾ 따라서 선진 국가들의 기업 자율준수체제를 참고하여 우리나라의 특성에 맞게 시스템을 구축하는 것은 불가피한 선택이라고 본다.

나. 대기업을 법제도적 대응방안

먼저 대기업을 법·제도적 극복방안을 알아보기 위해 선진국의 제도 운영 및 특징에 대해 살펴보도록 한다. 미국은 대량살상무기 확산 및 테러 방지를 위해 세계에서 가장 엄격하고 상세한 법규와 제도를 갖추고 있으며, 또한 이를 국제적으로 전파하기 위해 노력하고 있다. 유럽 국가들의 경우에는 과거 공산권에 대한 수출통제 시절부터 쌓은 오랜 경험을 통하여 효율적이고 건실한 확산방지 및 수출통제 시스템을 갖추고 있으며, 최근에는 EU 차원의 공통 시스템을 정착시키는 데 주력하고 있다. EU 국가 중 영국은 미국과 함께 강력한 국제 수출통제체제를 지속적으로 확대할 것을 지지하여 왔다. 한편 일본은 자체적 기구와 규정을 운용하고 감사를 실시하는 등 자율적 체계가 잘 구축되어 있어 미국이나 영국의 수출통제제도에 비하여 단순하고 일원화되어 있는 특징을 가지고 있다.

미국과 일본의 전략물자 수출통제제도를 비교해보자면, 미국의 전략물자 수출통제제도가 매우 방대하고 정교한 법률체계와 관련 데이터베이스를 통하여 이루어지고 있는데 반해, 일본의 전략물자 수출통제제도는 미국에 비해서 상대적으로 덜 엄격한 체제라고 할 수 있다. 미국의 수출통제제도는 품목과 함께 국별 요소를 수출통제의 주요 요소로 삼고 있는데, 일본의 수출통제제도는 국별 요소를 상대적으로 덜 중요시하기 때문에 이러한 성격이 기업의 내부 수출통제제도에도 반영되어 있다.⁶⁵⁾ 일본의 수출통제에 대한 법규체계는

64) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『일본 CP 전문가 초청 세미나』(2005. 11), p.6 참조.

미국에 비해서 상대적으로 간소하지만 일본의 기업내부 수출통제제도는 안 전보장무역정보센터(CISTEC)를 통하여 정부와 기업들이 지속적으로 상호 커뮤니케이션을 해나가는 방식으로 기업의 자율적인 참여를 유도하고 있다.

기업의 내부에서 자율수출통제프로그램이 갖춰지기 위해서는 수출통제에 대한 가장 큰 책임은 기업 자체에 있다. 이러한 인식은 기업을 이끌어가는 고위층에게 존재해야 기업의 자율수출통제프로그램이 효과적으로 운용될 수 있을 것이다. 이와 같은 사례가 독일에서 운용되고 있는데, 2005년을 기준으로 약 7,000명의 임원이 독일의 경제수출통제청(BAFA, Federal Office of Economics and Export Control)에 등록되어 있다. 임원들은 평소에는 자율수출통제 프로그램에 대한 의사소통의 통로의 역할을 하다가, 불법수출이 발생하면 법인이 지는 책임과는 별개로 개인적인 책임을 지기도 한다.⁶⁶⁾ 이러한 방식으로 책임소재를 묻는다면 임원들은 기업의 권위와 개인의 명예를 위해서 더욱 엄격하고 투명한 자율수출통제를 가능토록 운영할 것이다. 따라서 우리나라도 대기업마다 수출통제를 담당하는 임원을 등록하도록 의무화 한다면 더욱 효과적인 통제가 가능하리라 본다.

‘수출통제 담당임원 등록의 의무화’는 일본처럼 기업 스스로 내부에서 자율준수체계를 준수하는 분위기를 조성함과 동시에 미국, 영국과 같은 강력한 제도로 책임소재를 묻는 방식이기 때문에, 실질적이고 효과적인 운영이 가능하고 ‘제도와 자율적 준수’라는 양자 간의 조화를 이룬다는 점에서 의의가 있다. WMD 확산방지를 위한 국제사회의 노력에 적극 동참하고 평화체제 구축에 기여하기 위해서는 이와 같은 조화를 통하여 정부와 기업 모두의 노력이 필요하며, 성공적으로 정착이 된다면 국제적으로 우리나라는 더 이상 수출통제 분야에 있어서 낙후된 국가가 아니라는 인식을 각인시킬 수 있을 것이다.

65) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『전략물자 수출관리 가이드』, 전개서, p 80 인용.

66) 자세한 내용은 상계서, pp.122-124 참조.

2) 중소기업의 대응방안

가. 중소기업의 대기업에 대한 경쟁우위성

중소기업의 경우 대기업보다 자본의 규모가 작기 때문에 적은 자본으로 노동력을 이용하는 효율적인 구조를 추구할 수밖에 없다. 따라서 동남아시아와 같은 인건비가 저렴한 나라의 노동자를 사용해 왔었는데, 현실적인 제약만 원활히 해결된다면 남북경협을 통하여 저비용의 북한 노동자의 인력을 사용한다는 사실은 중소기업의 입장에서는 반가운 일이 아닐 수 없을 것이다.

중소기업이 대기업에 대해 비교우위를 가지는 첫 번째 근거로는 변수가 많은 남북경협에 참여한 대기업들이 지나친 홍보의 측면과 장기적인 관점에서의 시장선점의 접근으로 비효율적이었던 반면에 중소기업의 대북투자는 시장원리를 직시하고 기업의 사활을 건 기업경영의 측면에서 이루어졌기 때문에 비교적 꾸준하고 지속적으로 이를 수 있다는 점이다. 이러한 측면에서 중소기업은 대기업보다 정치적 요소라는 변수에 대해 탄력적인 대응이 가능하게 되면서 지속적인 대북투자가 가능하다는 장점이 있다고 판단된다.

두 번째 비교우위성은 현재 남북관계의 특성상 대규모의 대북투자는 사실상 힘들다는 점에서 중소기업이 그 틈새시장을 활용할 수 있다는 점이다. 개성공단을 시작으로 하는 남북경협은 아직은 소규모의 사업이기 때문에 대규모의 생산자본과 판매조직을 갖추고 있고 경제뿐만 아니라, 일국의 사회·문화에도 크게 영향력을 미치는 대기업의 대북 투자는 여건상의 불안정성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 남북교류의 주류를 이루는 분야는 의류, 신발, 기초 전자제품, 생활필수품, 조립산업 등의 경공업 분야이기 때문에 대기업보다는 중소기업이 더 유리하다고 판단된다. 이 밖에도 소규모 대북투자는 수평적인 교역과 투자협력을 가능하게 함으로써 i) 북한의 정치적 부담을 덜 수 있다는 점, ii) 개발이 부진한 소규모 북한시장에 신속적으로 대응할 수 있다는 점, iii) 북한의 열악한 인프라 시설의 영향을 적게 받을 수 있다는 점에서 대기업에 비해 경쟁력을 갖고 있다고 본다.⁶⁷⁾

67) 정민수, “북한의 투자유치와 중소기업의 대북 투자 진출방안”(대구대학교 사회과학연구소, 2001), p.11 참조.

나. 중소기업에 대한 법제도적 대응방안

국제사회는 전략물자 수출통제체제의 준수를 위하여 적절한 수준의 자율적 수출통제체제를 구축할 것을 기업에 요구하고 있는 현실이다. 대기업은 자체적으로 기업의 내부 자율수출통제프로그램을 제작하여 조직적으로 운용할 능력을 갖출 수 있지만, 중소기업은 다소 힘들 것으로 예상된다. 따라서 중소기업에 대한 극복방안에 대한 연구가 필요하다.

중소기업은 제57조 제2호의 책임성의 원칙에 따라 내부적으로 자율수출관리를 하되, 대기업과 같이 전담부서를 독립적으로 마련하는 것 보다는 기업의 영업과는 연관이 없는 ‘독립적인 담당자’를 별도로 두는 방법이 효과적일 것이라 판단된다.⁶⁸⁾ 독립된 자율준수관리 담당자는 전략물자 해당여부를 판정하거나 거래심사를 의뢰하고 수출허가를 신청하며, 출하와 관련된 의사결정에 참여한 최고책임자로부터 실무자에 이르기까지 그 책임소재를 명백히 밝히는 사안을 담당하는 업무를 부여해야 한다.

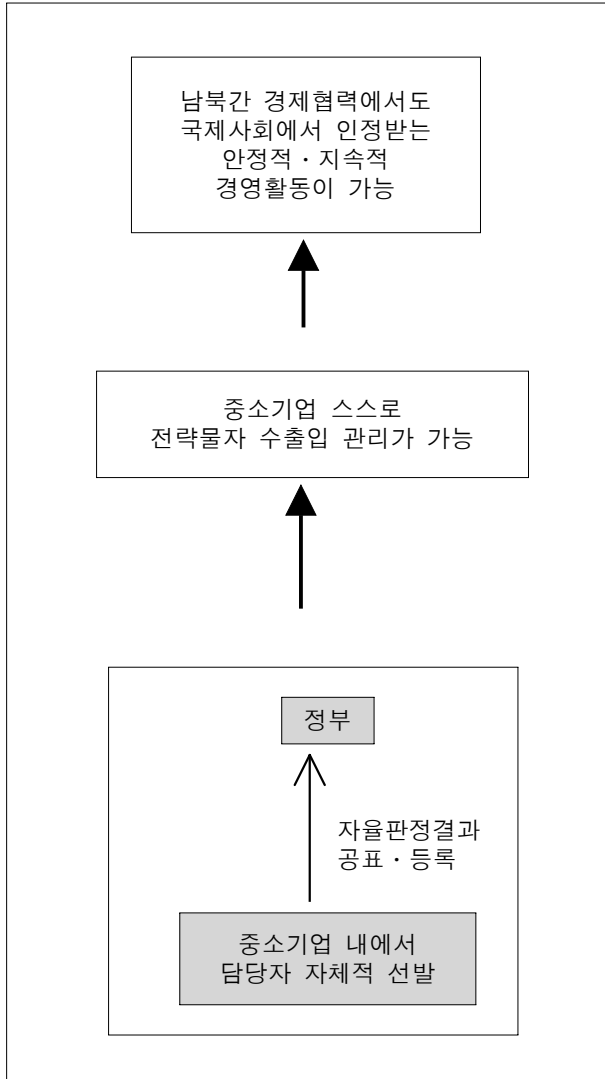
독립된 담당자 선발과 더불어 일본의 자율수출통제프로그램에서 운용되고 있는 ‘자율판정결과의 공표·등록제도’를 연관하여 살펴볼 필요가 있다. 기업의 내부 자율수출통제프로그램이 잘 갖춰져 있는 일본의 경우, 안전보장무역정보센터(CISTEC)를 통하여 정부와 기업들의 지속적인 커뮤니케이션을 해나가고 있는데, 모두 기업의 자율적인 참여를 유도하기 위함이다. 안전보장무역정보센터가 추진하고 있는 ‘자율판정결과의 공표·등록제도’는 기업의 내부 자율규정(CP: Compliance Program)체제가 확립된 기업이 제품의 해당여부에 대해 책임감을 갖고, 판정된 결과를 공표·등록함으로써 정부가 수출통관업무의 간소화·효율화를 지원하기 위한 제도이다.⁶⁹⁾ 따라서 우리도 일본과 같은 사례를 인용하여 조문(條文)형식의 표준 모델형 양식(template)을 제공하여 중소기업이 이에 해당하는 자사의 수출물품에 대한 자율적 판정을 한 후 이를 등록·공표하도록 하는 제도를 마련하는 것이다.

상기 주장한 내용을 표로 나타내면 아래와 같다(표 6 참조).

68) 전략물자·기술 수출입 통합공고 제57조.

69) 한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『전략물자 수출관리 가이드』, 전게서, p.81 참조.

〈표6〉 중소기업의 관리 구조



자료 출처: 본 논문에서 제안한 내용을 바탕으로 작성.

중소기업 내에서 자체적으로 담당자를 선발하여 정부에게 자율판정결과를 공표·등록을 한다. 기업의 입장에서 가장 큰 어려움은 전략물자를 판정하는 사항이다. 그러나 중소기업내의 전략물자 담당자를 선발하여 기업과 정부 간

에 관정을 포함한 전략물자와 관련한 정보를 다루기 위한 의사소통의 노력을 지속한다면 중소기업은 스스로 전략물자의 수출입관리가 한층 수월해질 것이며, 정부도 중소기업에 대한 체계적인 관리가 가능해진다. 이와 같은 구조가 정착이 된다면 남북한 간의 경제협력 시에도 전략물자 관리에 대한 국제적인 인정을 받게 되어 안정적이고 지속적인 중소기업의 경영이 가능해지는 성과를 얻게 될 것이다. 또한 중소기업차원에서 미국 조지아대학의 전략물자 전문 연구기관인 CITS(Center for International Trade and Security)와 연구교류를 증진시키고, 일본의 안전보장무역정보센터(CISTEC)와 교류를 통해 ICP 제도의 지속적인 발전을 도모하는 노력도 수반되어야 할 것이다.

VI. 결 론

2007년 5월 17일 낮 12시 17분, 코레일 7435호는 군사분계선을 통과했다. 비록 일회성 정치이벤트라는 비난도 있지만 분단 이후 제 소명을 다하지 못한 열차가 56년 만에 남북을 가로지른 것은 분명 철마의 기적이며, 통일이라는 한반도의 소명에 한걸음 다가가기 위한 몸짓임은 틀림없다.

남북한 경제교류는 남북한이 각각 또는 동시에 제3국 등 외국과 국제기구와 교역을 할 경우 국제법적 규범영역의 적용을 받는 것이므로 기본적으로는 국제법적 영역과 무관한 것이 아니냐는 의문을 가지게 될 수도 있다. 그러나 국제기구나 제3국의 입장에서 남북은 각각 독립된 국가공동체로서 외국과의 교류에 있어 국제법 원칙에 따라 규율되고 있기 때문에 남북한 경제교역에 대해서도 다른 제3국과의 경제교역에서 적용되는 동일한 법규범이 적용되어야 한다고 볼 수 있다.

남북경제협력에 있어서 국제법 원칙과 조화를 이루면서 남북관계의 특수성을 반영한다는 점에서 가장 이슈화될 수 있는 사항이 전략물자 수출통제제도를 효율적으로 운용하는 것이라고 판단되어 본 논문의 주제로 선정하였고, 이

에 대한 대내적 대응방안을 살펴보았다. 남북경협의 증가에 따라 단기적으로는 전략물자 해당 가능성이 높은 물품의 교류에 의해 사업의 지속성이 떨어지고, 장기적인 측면에서는 개성공단 제3단계 사업에서 진행될 IT 경공업 분야에 해당하는 정보통신, 소프트웨어, 산업설비 및 첨단산업분야로 사업의 종류를 확대시킬 경우 첨단물자 반입 시 큰 난관에 봉착하게 된다. 또한 미국 국내법이 역외 적용되어 기업의 파산뿐만 아니라 국가의 경제에도 타격을 받을 수 있는 위험성이 남북경협시 발생하는 전략물자 수출통제제도 관련 문제점이다. 전 세계적으로도 대량살상무기와 같은 지구촌 안보를 위협하는 물자의 통제를 강화하는 분위기가 확산되었고, 러시아와 아시아 각국을 비롯한 여러 나라들이 이에 발맞추기 위한 노력이 확산되면서 대테러 비협력국으로 지정된 북한과 경협사업을 추진하는 우리나라로서는 이에 대한 대응책을 마련하지 않을 수 없다. 이와 같은 상황을 바탕으로 전략물자 수출통제제도에 대한 준수에 대한 의식이 국내적으로 확산되면 정부와 기업간의 교류에 의한 사전검토를 통해 기업은 남북경협을 지속적으로 추진할 수 있고, 미 상무부의 승인을 통해 안정적인 사업을 운영할 수 있다. 또한 첨단물자와 기술의 수출입이 용이해지며, 전략물자 수출통제제도를 잘 운영하여 남북경협에 대한 전략물자 관련 의혹을 떨쳐내고 북한도 이와 같은 남북경협의 취지에 적극 동참한다면 북한은 국제사회에서 고립된 국가가 아닌 국제사회의 한 일원으로서 자리매김할 수 있다는 긍정적 청사진을 그려볼 수 있을 것이다.

개성공단 사업은 남북교류·협력의 초석이 될 사업이다. 개성공단 사업을 활성화시켜 남북경협이 성공적으로 정착되기 위해서는 전략물자 수출통제제도의 효율적인 운영방안을 검토하는 것이 매우 중요하다. 따라서 본 논문에서는 정부와 기업의 대응방안을 각각 나누어 살펴보고, 개성 전략물자 클러스터의 조성이라는 제언을 해보았다.

경의선 철도의 개통소식과 더불어 동북아 교역시대에 대비해 개성공단이 물류의 거점이 될 수 있도록 세부추진계획도 함께 마련되어야 하겠다. 또한 개성공단 사업에 영향을 미치는 주변 환경적 변수 요인을 함께 고려해야 한다. 왜냐하면 북한이 적극적으로 내부 경제 개혁과 개성공단을 포함한 경제특

구 정책을 추진한다고 해도 국제적으로 북한의 변화를 뒷받침 할 수 있는 우호적 환경이 조성되지 않는다면, 북한 경제의 성공적 개혁·개방에 필수적인 시장 확보는 물론 북한의 국제시장 진입을 보장할 수 없다. 이것은 개성공단 사업의 미래도 제한될 수밖에 없다는 것을 의미한다.

개성공단 사업은 북한의 입장에서는 ‘희망의 씨앗’이요 남한의 입장에서는 ‘기회의 씨앗’이다. 농부가 한 해의 농사를 잘 지어 좋은 수확물을 얻기 위해서는 씨앗을 심는 단계부터 많은 정성과 관심이 필요하다. 따라서 남북경협 활성화라는 큰 수확을 얻기 위해서는 전략물자 수출통제제도의 체계적 운영이 관건인 만큼 현 시점부터 수확하는 그 날까지 정부와 기업, 학계 모두 정성과 관심을 기울여야 하겠다.

[참고문헌]

[단행본]

고준성 外 16인, 『국제경제법』, 한국국제경제법학회, 2006.

김대순, 『국제법론』, 제12판, 삼영사, 2007.

김명진·구본학·윤정원, 『대북 전략물자 수출통제 방안』, 한국국방연구원, 2001.

김명진·문광건, 『바세나르체제 변화 전망과 우리의 대응책: 전략물자의 대북 반출통제체제를 중심으로』, 한국국방연구원, 2004.

남북물류포럼·통일연구원·한국무역협회, 『2007 남북관계와 남북경협 전망』, 2006.

민주평화통일자문위원회, 『민족 21』, 제28호, 2003.

제성호 外, 『법·제도분야 통일인프라 실태 연구』, 통일연구원, 2003.

문준조, 『남북경제교류의 민족내부거래성과 대우문제』, 한국법제연구원, 2002.

조은석 外, 『남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구』, 통일연구원, 2000.

유 욱 外, 『개성공업지구 법규 및 제도해설』, 법무법인 태평양, 2005.

이철수·유 욱 外, 『남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안』, 통일연구원, 2005.

최승환, 『국제경제법』, 제3판, 법영사, 2006.

통일부, 『개성공단 생산 제품 수출 관련 주요국의 무역제도』, 통일부, 2005.

한국무역협회, 『남북경협 로드맵 연구』, 연구용역보고서, 2002.

_____, 『미국의 수출관리규정(EAR)』, 2004.

_____, 『미국의 수출관리규정(EAR) 위반 및 제재 사례집』, 2005.

_____, 『일본CP 전문가 초청 세미나』, 2005.

_____, 『전략물자·기술 수출입 통합공고』, 2006.

한국무역협회 전략물자무역정보센터, 『수출통제: 이론과 실무』, 한국무역협회, 2006.

_____, 『전략물자 수출관리 가이드』, STIC, 2005.

한국산업은행, 『남북경제협력 활성화를 위한 경제협력제도 확충방안』, 연구 용역 보고서, 2004.

[논문]

- 관세청 통관지원국, “남북교역활성화에 대비한 관세행정상의 남북교역지원 정책 및 향후방향”, 『남북교역지원 정책 및 향후 방향』, 관세청, 2005.
- 구분학, “다자간 수출통제체제 현황과 향후 전망”, 『전략물자 수출통제 국제포럼』, 한국무역협회, 2006.
- 김대원, “국제통상체제에서의 수출통제의 의의 및 전망”, 『전략물자 수출통제 국제포럼』, 한국무역협회, 2006.
- 김영윤, “동서독 사례가 남북경협 활성화에 주는 시사점”, 『창립기념 남북경협포럼 발표논문집』, 남북경협살리기국민운동본부, 2003.
- 박철민, “PSI의 의의와 우리의 대응”, 『대량살상무기 확산방지 구상에 대한국제법적 검토』, 서울국제법연구원, 2007.
- 박현일, “體制轉換國의 인프라 再建과 北韓에 대한 示唆點”, 북한법연구, 2004.
- 복득규, “산업클러스터의 국내외 사례와 발전전략”, 『CEO Information』, 제373호, 삼성경제연구소, 2002.
- 산업연구원, “Asian Export Control Observer issue 6 February/March 2005”, KIET, 2005.
- _____, “Asian Export Control Observer issue 6 April 2006”, KIET, 2006.
- _____, “Catch-all 제도와 연동된 기업내부 수출통제제도 모델 개발연구”, KIET, 2003.
- 신현윤, “統一指向의 司法的 法制整備”, 『6·15 남북공동선언과 통일지향적법제정비 방향』, 2001-2, 아시아사회과학연구원, 2001.
- 심성근, “개성공단사업 관련 남북경협과 수출통제의 정책적 조화”, 『안보통상연구』, 한국안보통상학회, 2007.
- 양문수, “개성공단 발전 방안 모색: 쟁점과 과제”, 『남북경제협력의 과거·현재·미래: 남북경협 15년, 그리고 개성공단』, 경실련통일협회, 2006.
- _____, “남북경협과 개성공단”, 『남북경제협력의 과거·현재·미래: 남북경협15년, 그리고 개성공단』, 경실련통일협회, 2006.
- 오승렬, “북한경제 발전과 남북경협: 정책방향과 추진과제”, 『북한경제와 남북경협: 현황과 전망』, 한국수출입은행·통일연구원, 2004.
- 윤종언, “왜 클러스터인가”, 『산업 클러스터 발전전략』, 삼성경제연구소, 2002.
- 이석기, “남북경협 15년의 평가와 전망”, 『남북경제협력의 과거·현재·미래: 남북경

- 협 15년, 그리고 개성공단」, 경실련통일협회, 2006.
- 이석기·김석진, “UN 안보리 결의 1540에 대한 각국의 대응과 시사점”, 산업연구원, 2005.
- 이장희, “북한의 개혁개방과 국가보안법의 현주소와 개정방안”, 『북한의 개혁 · 개방과 냉전법령의 현주소』, 2003-1, 아시아사회과학연구원, 2003.
- _____, “금강산 관광의 공법적 문제와 대응방안”, 『금강산 관광의 법제도적 문제와 대응방안』, 2000-1, 아시아사회과학연구원, 2000.
- 장명봉, “‘6·15 共同宣言’ 實踐과 統一指向의 公法的 整備課題”, 『6·15 남북 공동선언과 통일지향적 법제정비방향』, 2001-2, 아시아사회과학연구원, 2001.
- _____, “6·15 이후 북한 공법의 변화와 전망”, 『6·15 이후 북한법의 변화와 전망』, 2003-4, 아시아사회과학연구원, 2003.
- 전봉근, “안보리 결의 1718호 이후 북한 동향과 전망”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, 2007.
- _____, “개성공단과 미국 EAR 수출통제”, 『안보통상연구』, 한국안보통상학회, 2007.
- 정서용, “대량살상무기확산방지구상(PSI)과 해양법과의 정합성”, 『대량살상무기 확산방지 구상에 대한 국제법적 검토』, 서울국제법연구원, 2007.
- 제성호, “京義線鐵道 連結에 따른 法的 問題와 對策: 법정책론적 분석을 중심으로”, 『국제법연구』, 제7권 2호, 서울국제법연구원, 2000.
- 채규철, “북핵문제의 전개 시나리오와 해결방향”, 『국제정치논총』, 제44집 제4호, 2004.
- 최승환, “개성공단사업과 국제통상법적 과제”, 『개성공단 법제 인프라 구축방안』, 북한법 연구회, 2006.
- _____, “개성공단사업의 법적 의의와 전망”, 『안보통상연구』, 한국안보통상학회, 2007.
- _____, “국제전략물자통제체제와 남북경협의 운영방안”, 국제거래법학회, 2005.
- _____, “남북한 통신·통행협정의 체결과제와 정책방안”, 『제2차 남북경협포럼 발표 논문집』, 서울국제법연구원, 1994.
- _____, “남북교류협력의 활성화를 위한 기본원칙과 법적·제도적 개선방안”, 『국제법연구』, 제1권 1호, 서울국제법연구원, 1994.
- _____, “전략물자수출통제와 남북경협”, 통상법률 통권 제61호, 법무부, 2005.
- 최승환·이상모, “미국의 수출관리규정(EAR)”, 제9호, 국제법무연구, 2005.

[자료]

통일부, 『통일백서』, 2007.

_____, 『통일백서』, 2006.

_____, 『통일백서』, 2005.

_____, 『통일백서』, 2004.

[관련 웹사이트]

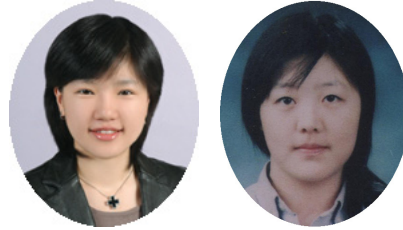
아미티지 보고서, <http://www.kimsoft.com/1997/armitag.htm/>

UN안전보장이사회 홈페이지, <http://disarmament2.un.org/Committee1540/>.

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

〈우수〉

제 3세계 사회주의 국가의 경제 개혁 양상과
대외 안보 환경의 관계
- 쿠바와 베트남의 사례를 중심으로 -



서울대학교 대학원 외교학과 2학년 김 지
서울대학교 대학원 정치학과 2학년 조은영

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 대외 환경과 경제 개혁의 행태
- III. 제 3세계 사회주의 국가의 경제 개혁 사례 분석
- 베트남과 쿠바를 중심으로 -
- IV. 북한에의 적용
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

제 3세계 사회주의 국가의 경제 개혁 양상과 대외 안보 환경의 관계 -쿠바와 베트남의 사례를 중심으로-

제 3세계 사회주의 국가의 경제 개혁 양상은 대외 환경의 안정성과 밀접한 관계를 보인다. 물론 이들은 공통적으로 국내 경제 위기에 따른 경제 개혁 시도였다는 점에서 내부적 문제에 기인한 정치적 결단의 소산으로 볼 수 있다. 그러나 정치적 결단의 소산은 경제 개혁의 시행 자체에 국한되며 경제 개혁의 내용 혹은 행태는 대외 환경의 안정성에 따라 뚜렷한 차이를 보인다.

베트남의 경우 1979년의 신경제 정책, 1986년의 도이 모이 정책은 체제 보완적인 양상을 띠었으며, 이는 미국의 압박, 지역 내 외교적 고립 등 당시의 불안한 안보 환경에 기인한 것으로 보인다. 그러나 안보 환경이 개선되고 경제 상황이 회복되는 배경에서 이뤄졌던 1992년의 경제 정책은 법치주의 도입으로 평가될 만큼 체제 전환적인 양상을 보인다. 다시 말해, 베트남은 대외 환경의 안정성과 경제 개혁의 양상이 밀접한 관계가 있음을 보여주는 대표적인 사례이다.

쿠바의 경우 1993년 구조 개혁은 안정적인 지역 안보 환경 및 경제적 연계성에 기반한 체제 수정적 개혁이었으며, 이는 미국의 압박으로 대변되는 국제 안보 환경의 불안정성을 상쇄한 보기 드문 사례이다.

북한에 적용해 보면, 2001년 7.1 경제 개선 조치는 체제 보완적 개혁의 양상을 띠고 있으며, 이는 당시의 대외 환경이 미국의 악의 축 지목, 핵무기 폐기 압박 등으로 극심하게 불안정했으며 경제적인 측면에서도 금융 및 무역 제재 등 고립 상황에 놓여 있었던 것과 무관하지 않다.

결론적으로, 북한의 전향적인 경제 이행을 유도해 내기 위해서는 한반도 주변 환경을 안정적으로, 또한 북한에 우호적으로 관리하는 것이 중요함을 알 수 있다. 최근 거론되고 있는 한반도 평화 체제 논의가 앞으로 한반도의 정세에 결정적인 영향력을 미칠 수 있음은 이러한 이유에서다.

I. 서 론

1. 사회주의 국가의 경제 개혁

1980년대 말, 사회주의권의 붕괴 조짐과 함께 대부분의 사회주의 국가들은 자국의 경제 체제 개혁을 시도해왔다. 그 배경은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 경제 침체 등 경제 상황 악화에 따른 경제 개혁, 지도층의 교체에 따른 개혁적 리더십 등장 이후의 체제 개혁, 체제 보장과 경제 개혁 필요성이 동시에 맞물릴 경우의 경제 개혁 등이 그것이다.

경제 개혁 양상은 국가별, 시기별로 상이한 모습을 보이나 이들은 크게 경제 개혁의 속도 혹은 경제 개혁의 내용에 따라 분류된다. 특히 전자의 경우 경제 개혁 모델의 적실성과 관련하여 개혁의 속도를 기준으로 한 **big bang-gradualism** 논의가 많이 이루어져 왔다. 그러나 이는 국내적 요인만을 고려할 뿐 대외적 요인을 간과한다는 점에 문제가 있다.

2. 북한의 경제 개혁에 관한 기존 논의

지난 2001년 7월 북한의 경제 개선 관리 조치에 대해서는 다양한 평가가 내려지고 있으며⁷⁰⁾ 앞으로의 경제 이행 모델에 대해서도 활발한 논의가 이루어져 왔다. 기존 연구가 지니는 두 가지 문제점은 첫째로 소련, 동유럽 혹은 중국을 중심으로 논의되었다는 점이다. 그러나 소련과 중국의 경우, 국제정치적 위상 및 경제 규모가 북한과는 확연히 다르다. 특히 중국은 국내 산업 구조와 잉여 노동력의 존부 등이 북한과 많이 다르기 때문에 경제 이행의 모델로 보기 어렵다.⁷¹⁾ 동유럽 국가의 경우 경제 규모는 크게 다르지 않더라도 미

70) 부정적인 평가를 내리는 대표적인 글로는 Nicholas Eberstadt, Don't Believe North Korea's Economic Reforms, Asian Wall Street Journal (April 8, 2004). 긍정적인 평가 및 낙관적인 전망을 제시하는 글로는 Anders Aslund, Prospects and Preconditions for market economic transformation in North Korea

71) 중국의 경우 경제 개혁 이전 농업이 발달되어 있었고, 잉여 노동력이 풍부했기 때문에 공업 중심의 경제 정책을 폈을 때 산업 구조의 선진화가 이루어지면서 경제 개혁에 성공할 수 있었다. 이와 달리,

국과의 관계 등 대외 안보 환경 상의 차이가 있다. 이와 달리, 베트남과 쿠바는 미국과 적대 관계를 형성한 경험이 있는 혹은 적대 관계가 유지되고 있는 사회주의 국가로, 북한과 경제 규모 또한 유사하여 북한 사례에 유용한 모델을 제공해 줄 가능성이 높다.

두 번째 문제점은 대외 환경과 경제 개혁 행태 간의 관계가 거의 다뤄지지 않았다는 점이다. 탈냉전 이후 체제의 존속에 위협을 느낀 사회주의 국가들의 경제 개혁 행태는 국외적 상황이 경제 개혁 양상과 무관하지 않음을 보여주고 있다.

이는 북핵 위기 이후 6자 회담 합의에 따라 평화 체제 논의가 본격화되고 있는 현 시점에서 북한의 국제 정치 상황과 경제 개혁 양상을 연계하여 이해하는 것은 시의적으로 의의가 크다 하겠다. 사회주의 국가의 경제 개혁 문제에 있어서 국외적 상황을 고려할 때, 각 국 지도자의 개혁적 결단만을 요구할 것이 아니라 안보 환경의 안정적인 관리가 병행되어야 국제 시장 경제 체제에 성공적으로 편입할 수 있음을 시사하기 때문이다. 더 나아가 경제 개혁에 있어서 그 행태의 상대성을 인정해야 할 필요성으로 연결될 수도 있다.

보다 논의를 구체화하기 위해 주요 개념을 분석하고, 가설 및 분석 층위를 제시하고자 한다.

북한은 이미 공업 중심의 경제 구조를 가지고 있고 잉여 노동력이 많지 않아 중국식 개혁 모델이 얼마나 적용가능 할 지는 의문이다.

Wing Thye Woo, Stephen Parker, Jeffrey D. Sachs (Editors), *Economies in Transition: Comparing Asia and Europe*, Ch.2. *Chinese Economic Reforms: Past successes and Future Challenges*, The MIT Press (1996)

II. 대외 환경과 경제 개혁의 행태

1. 대외 환경의 안정성

1) 제 3세계 국가의 국가 안보(National Security)⁷²⁾

제 3세계 국가의 경우, 국제 정치에서 국가 안보의 확보 방법과 구성은 강대국의 그것과 다르다. 강대국의 국가 안보는 국제 정치 질서에서의 주도권을 획득함으로써 확보될 수 있는 반면, 제 3세계 국가는 국제 정치에서 활동 범위를 넓히면서 국가 안보를 확보, 유지할 수 있다. 구성의 측면에 있어서도, 제 3세계 국가의 안보 환경은 다층적으로 구성, 유지된다. 제 1세계 국가 간의 권력 구도 및 전 세계 국가들의 국력 순위에 따라 형성되는 국제적 안보(global environments)의 틀 안에 속하는 동시에, 주변의 다른 3세계 국가와의 국력 차이에 기반한 지역적 안보 환경(local environments) 과도 분리될 수 없는 것이다. 지역적 안보 환경의 경우 통상 국내 정치적으로 불안정하고 현 체제의 지속성이 보장되지 않으므로 안정적인 관계를 유지하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고, 극히 유동적인 세력 균형 구도인 동시에 각 국가의 외교 전략에 따라 안보 환경을 재편할 여지가 있어 지역 안보 환경은 제 3세계 국가의 안보 환경을 구성하는 중요한 요인이 된다. 국제적 안보 환경이 불안한 경우 지역 안보 환경의 안정성을 추구할 수 있고, 이는 외교적 고립의 파국적 결과를 예방하는 기반이 된다.

결국 제 3세계 국가의 안보 환경은 국제적 안보 환경 및 지역적 안보 환경이 동시에 안정되는 경우, 혹은 어느 하나의 안정성이 다른 하나의 불안정성을 상쇄 혹은 완화시키는 경우에 안정성이 확보되는 것으로 볼 수 있으며 보다 구체적인 판단 요인은 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

72) Edward E. Azar and Chung-in Moon Edward Elgar, National Security in the Third World, England : Edward Elgar, c1988. p.31

2) 안정성의 판단 요인⁷³⁾

가. 긍정적 요인

첫째로, 동맹국 간의 보호를 들 수 있다. 군사 혹은 경제적 측면에서 동맹 관계를 맺고 있는 국가가 있다면 대외 환경은 보다 안정적인 것으로 판단할 수 있다.

둘째로, 해외 투자 확보, 수출 시장에 대한 접근성 용이 등 경제적 연계를 들 수 있다. 대외 무역이 원활히 이루어지고 무역 상대국이 다양하게 확보되면서 경제적 상호의존이 강화될수록 국제적 고립 혹은 국내적 요인에 기인한 갑작스런 경제 위기가 발생할 가능성은 낮아지기 때문이다. 마지막으로, 국제 질서에서의 편입 정도를 들 수 있다. 군사 혹은 경제 영역과 관련된 국제기구에 가입되어 있거나 혹은 지역 안보 공동체에 속해 있는 경우 국제적, 지역적 규범 및 구조에 적절히 편승한 것으로 볼 수 있어 예외적인 돌발 사태가 일어나지 않는 한 안정적인 안보 환경에 있는 것으로 판단할 수 있다.

나. 부정적 요인

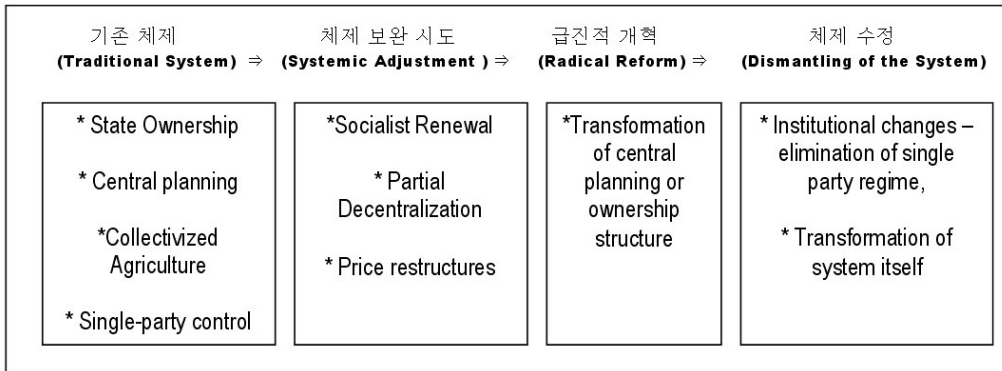
첫째로, 정치적 간섭 여부를 들 수 있다. 다른 국가로부터 정치적 간섭을 받거나 다른 국가에 대해 정치적 간섭을 하는 경우 안보 환경은 불안정한 것으로 볼 수 있다. 그와 반대로 외교적 고립 역시 안보 환경의 안정성을 저해하는 부정적인 요인이다. 그 대표적 사례가 Embargo 등의 경제 제재이며, 재외 공관 폐쇄 등 직접적인 외교 관계 단절 또한 물론 포함된다.

2. 경제 개혁의 행태

공산주의 체제의 경제 개혁을 설명하는 방식은 경제 개혁의 속도 혹은 내용 가운데 어느 것을 기준으로 하는 지에 따라 달라진다. 서론에서 언급한 바와 같이, 기존의 논의는 주로 개혁의 속도를 기준으로 이루어져 왔다. 이러한 접근 방식은 단발적인 경제 개혁을 분석하는 데는 적절하나, 통시적인 경제

73) Ibid. p.47

개혁의 행태를 설명하기에는 유용한 분석 틀을 제공하지 못한다. 시기별로 다른 양상을 보이며 지속되는 경제 개혁의 흐름을 분석하기 어려울 뿐 아니라 국내외의 다층적 배경이 간과된 채 지도층의 결단만을 부각시키기 때문이다. 그러므로 본 연구에서는, 경제 개혁의 내용을 중심으로 체제 전환 및 경제 이행의 단계를 4개로 나눈 B. Chavance의 논리 구조를 따르기로 한다.⁷⁴⁾ 그의 경제 이행 단계는 다음과 같은 표로 정리할 수 있다.



4단계의 경제 이행 단계 가운데 체제 보완적 개혁과 체제 수정적 개혁을 구별하는 기준은 경제 체제의 변혁 여부이다. 1) 체제 보완적 개혁은 전체 경제 체제상의 변화 없이 이루어지는 개혁 양상을 가리키며, 중앙 계획 경제의 부분적 분권화 혹은 가격 개혁 등을 들 수 있다. 농업 혹은 무역 등에 파생적인 영향을 미치기는 하나 소유 방식 등 근본적인 영역은 변화하지 않는다. 이와 달리, 2) 체제 수정적 개혁의 경우 체제 전체의 기반이 되는 제도를 변화시키는 것을 뜻한다. 중앙 계획 경제가 폐지되고, 농지가 사유화되거나 집단 농장이 해체되는 등 소유 구조 자체가 근본적으로 변하게 되는 것이다.

74) 그는 이러한 통시적, 단계적 접근을 통해 사회주의 국가 별로 다른 방식의 경제 개혁을 취할 수 있다는 가능성을 인정하고 정책 결정자의 인식 전환 양상을 서술할 수 있다는 점에 의의를 두고 있다. Bernard Chavance, translated by Charles Hauss, *The transformation of communist systems : economic reform since the 1950s.* (Westview Press, 1994) pp.3-5.

3. 가설과 분석 층위

1) 대외 환경과 경제 개혁의 관계

위의 개념 정리를 기반으로, 사회주의 국가의 경제 개혁 양상과 대외 환경의 안정성 간의 관계를 설정해보고자 한다. 경제 위기 혹은 경제 상황의 악화로 경제 정책 상의 변화를 피해야 할 경우 그 양상은 대외 환경의 안정성과 밀접한 관련이 있는지의 여부가 본 연구의 주된 문제의식이다. 특히 제 3세계 사회주의 국가의 경우, 국가 안보가 보장되기만 한다면 국제 경제 질서에 부합하는 양상으로 경제 개혁을 시도하여 국제적 경쟁력을 갖추는 것이 자국에 유리함을 고려할 때 대외 환경이 안정될수록 체제 수정적인 (혹은 보다 급진적인 양상의) 경제 개혁을 시도할 개연성이 높다. 베트남과 쿠바를 분석 대상으로 삼는 것은 이 같은 이유 때문이다. 제 3세계 사회주의 국가의 대표격인 베트남과 쿠바는 각각 1980년, 1990년대에 경제 개혁 조치를 취한 바 있으며 각국이 처한 대외 환경에 따라 특징적인 양상을 보여주었기 때문이다. 두 사례의 분석은 다음과 같은 층위에서 이루어지게 될 것이다.

2) 분석 층위

가. 지역적 안보 환경(local environments)

대상 국가는 제 3세계 국가에 해당하므로 앞에서 언급한 다층적 안보 환경 구조를 활용하고자 한다. 우선, 지역적 안보 환경의 안정성을 판단하기 위해 대상 국가가 속한 지정학적 영역 내에서 우호적인 관계를 형성하고 있는 주변 국가가 있는지 여부, 지역 안보 기구의 존재 및 참여 여부 등을 분석한다. 이를 통해 역내에서 외교적으로 고립되어 있는지 혹은 국제적 안보 환경의 불안정성을 상쇄할 정도의 안정성을 확보하고 있는지 판단할 것이다.

나. 국제적 안보 환경(global environments)

국제적 안보의 층위에서는 주로 대미 관계를 중심으로 접근하고자 한다. 미국이 대상 국가를 상대로 경제 제재를 부과 혹은 철폐한 시기의 경제 개혁 양

상을 비교하거나 압박 정책을 시행했을 때의 경제 개혁 양상을 살펴본다. 또한, 정치 군사 영역과 관련된 국제기구에 가입되어 있는지 등을 통해 국제 규범 구조에 정착하고 있는지 판단한다.

다. 경제적 연계의 정도

대외 경제적 연계는 국가 안보를 직접적으로 보장하지는 못하더라도 외교적 고립 여부를 인식하는 중요한 평가 기준이 될 수 있다. 교역량이 작을수록, 혹은 교역 상대국 집중도가 높을수록 고립감은 심화될 수 있으며 이를 판단하기 위해 대상 국가의 교역 다원화 정도를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 제 3세계 사회주의 국가의 경제 개혁 사례 분석

- 베트남과 쿠바를 중심으로 -

1. 베트남⁷⁵⁾

1) 1979년 - 1982년 신경제 정책

1975년 전쟁이 종식되면서 사회주의 경제 체제를 남베트남 지역에 적용했던 ‘사회주의적 통제’ 시기 이후 베트남의 경제 사정은 급격히 악화되었다(1인당 국민 소득 76년 101달러에서 81년 91달러로 하락). 베트남 정부는 제 3차 5개년 계획(1981-1985)을 통해 ‘사회주의적 산업화의 첫번째 단계’로서의 경제 개혁을 시도하였다.⁷⁶⁾ 한편으로는 최종 산물 계약제 등 농업 장려를 통한 생산력 증대, 인센티브 부여 등 시장 경제 원리를 부분적으로 도입하였고, 또 다른 한 편으로는 가정 경제와 국가 사회주의 경제의 통합 모색, 소련

75) 양길현, 베트남, 미얀마의 개혁, 개방 비교: 도이모이와 군부 통치 자유화, 한국과 국제 정치

76) Vo Nhan Tr Vietnam's economic policy since 197 ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1990 pp.125-127.

및 COMECON과의 경제 교역 확대 등과 같은 사회주의 경제 체제를 유지, 강화하고자 하는 것이 신경제 정책의 주된 내용이었다.

기존 경제 체제를 보완, 선진화하려는 의도가 명백했던 신경제 정책은 농업 및 공업에서 일정 정도의 생산량 증대를 보이기는 하였으나 자급자족의 정도에는 이르지 못했고, 경공업보다 중공업에 투자가 편중되면서(1982년 정부 투자 비율은 약 1 : 5.7) 베트남 국민의 삶의 질 향상은 실현되지 못했다.

당시의 신경제 정책은 이질적인 요소의 소극적 합성에 그쳤는바, 개혁 정책 경험의 부족과 불안정한 안보 환경에서 그 원인을 찾을 수 있다. ‘사회주의적 산업화를 위한 경제적-사회적 전략’⁷⁷⁾이라는 야심 찬 보고서를 기반으로 한 개혁이었으나 수급 균형의 측면을 예측하지 못했고, 설비 자원 배분 및 가격 조절에 있어 실패했다는 것이 1986년 도이 모이 정책 시행 당시의 주된 평가였다.

가. 지역적 안보 환경(local environments)⁷⁸⁾

베트남의 당시 지역 안보 환경은 중국과의 갈등을 중심으로 급격히 악화되었다. 1978년 베트남이 캄보디아와의 국경 분쟁을 이유로 캄보디아를 침공, 폴 포트 정권을 축출함에 따라 중국은 1979년 2월 ‘자위적 반격’을 명분으로 베트남을 침공하였다(3월 철수). 이후 중국은 태국의 지원을 받아 반 베트남 세력을 형성하기 시작했으며, 아세안 국가들 역시 이에 가담하면서 베트남은 역내에서 고립될 위기에 놓였다.

나. 국제적 안보 환경(global environments)⁷⁹⁾

대미 관계 역시 우호적이지 않았는바, 1975년 미국 내의 베트남 자산(당시 약 7천만-7천5백만 달러 상당)이 동결되었고 54년 이래 지속되던 금수 조치

77) Le Duan, Socio-Economic Strategy for the first stage of socialist industrialization, Communist Party of Vietnam, 5th National congress, Tri(1990)에서 재인용

78) James W. Morley and Masashi Nishihara (edits.), Vietnam joins the world, M.E. Sharpe(1997), pp.117-12

79) Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, Economic sanctions reconsidered, Institute for International Economics, 1990, pp.133-13

가 75년 남베트남까지 확대, 적용되었던 것이다. 76년 관계 개선의 차원에서 금수 조치가 철폐되기는 하였으나 77년 미 의회의 반대로 경제 지원이 이루어지지 못했고, 더욱이 78년 베트남의 캄보디아 침공에 따라 경제 지원은 더욱 실현 불가능한 일이 되었다.

다. 경제적 연계의 정도⁸⁰⁾

당시 베트남의 교역 상대는 소련에 편중되어 있었다. 1980년대 중반까지 대 소련 교역은 베트남 전체 교역량의 3분의 2 이상을 차지하고 있었으며, 원자재 및 연료 등 주요 산업 자원을 제공받는 고도의 일방적 의존 관계를 형성했다. 더욱이 캄보디아 침공을 계기로 1979년 이래 서방 국가의 경제 원조 및 금융 지원이 중단되면서 국제 경제적 고립은 심화되었다.

2) 1985년 - 1986년 재 자유화 및 도이 모이 정책

초기 경제자유화 정책 시행 이후 나타난 인플레이션과 재정적자 현상에 대해 정부가 취한 정책은 ‘분배와 유통의 재통제’ 정책이었다. ‘국가경영’, ‘집단경영’ 등의 공적 체제에는 ‘지도가격’이, ‘개인경영’, ‘합사 경영’의 생산영역에는 “합의가격”, ‘사적 자본주의 경영’에는 “시장가격”이 적용되었고, 이러한 제도 내에서 증산 유도를 위해 정부는 합의가격을 대폭 인상하였으나 곧 재정적자 현상이 야기되면서 인플레이션 효과를 동반한 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 ‘분배와 유통의 재 통제’ 정책을 추구하게 되었는데 1985년 9월 추진한 ‘통화개혁’이 실패하면서 86년 인플레이션 현상이 극심해졌고 사회적으로 암거래 등의 관리능력 부재 현상이 나타났다. 결국 사회 전반에 이미 배태되어 있는 자유화로 인해 나타나는 사회주의와의 제도적 충돌 및 관리능력 부재로 인해 85년 다시 경제자유화 정책을 추진하지 않으면 극심한 인플레이션 및 정체 현상을 맞이할 수밖에 없는 상황에 봉착한 것이다.

1985년 6월 제5차 당 대회 제8차 중앙위원회 전원회의에서 경제계획 원칙에 대한 “결정 8”이 채택된 것을 시작으로 이후 이러한 재자유화 정책의 추진

80) Tri(1990), pp.155-157.

은 시장, 가격, 화폐에 우선순위를 두면서 점차 관료주의의 축소, 통제 자유화의 방향으로 심화되었다. 보조금 지급을 철폐하고 베트남화의 대 달러 환율이 현실화되면서 조화를 이루는 방식으로 진행된 이후, 전반적으로 통제 완화 및 생산에 대한 자극을 가하는 방식으로 추진되면서 베트남의 경제개혁 정책은 1986년 12월에 이루어진 대대적인 “쇄신(도이 모이)”정책 결정 시기에 자유화 정책의 정점에 달한 것이다.

1986년 7월 당 총서기 레 두앙(Le duan) 사망 이후 등장한 개혁, 개방주의자인 응우옌 반 링(Nguyen Van Linh)은 경제, 정치 사회 전반에 걸친 ‘쇄신’을 선언하며 농공업에서의 생산성 향상을 통한 증산이 유일한 길임을 강조하며 경공업으로의 전환 및 수출산업 육성, 정부 개입 최소화 등의 구체적인 재자유화 정책을 추진하였다. 제 6차 당 대회를 통해 채택된 기본방침들은 이러한 기조에 충실하여 식량 및 소비재, 수출 품목의 증산, 다원적 경제 구조의 현실에 대한 인정 및 소규모 상행위에 대한 통제 유지, 계획담당 분야의 관료기구 쇠신 및 관리조직체계 정비, 당 간부와 국가 관료들의 훈련제도 개선, 경공업중심으로의 발전 전환, 지방정부와 개별기업체의 정책 자율성 증대 및 분권화, 조세제도의 개혁, 현물보조금제도 등의 개선 및 폐지로 요약될 수 있다.⁸¹⁾

가. 도이 모이 정책의 성격 분석

신경제 정책의 도입 이후 자유화 조치로 인해 사회주의의 이념과 원칙에 충돌하는 사회 현상들이 발생하면서 베트남은 83년, 84년에 걸쳐 다시 사회주의적 통제로 회귀하려는 시도들이 있었다. 주목할 만한 점은 일단 자유화 정책이 실행된 이후 개혁 요소에 다시 사회주의적 요소를 적용하는 일이 불가능하였고 이러한 요소들에 통제를 가하는 일이 용이하지 않음으로 인해 1985년 결국 다시 자유화 정책과 더불어 본격적인 개혁을 지향하는 방향으로 정책이 이루어졌다는 것이다. 1979년 9월에 도입한 “신경제정책”이 정책의도와 실제효과 면에서 사회주의 경제체제에 대한 ‘체제 보완적’ 개혁조치였다

81) 백학순 저, 베트남의 개혁 개방 경험과 북한의 선택, 세종정책연구 2003-15, p.38

면, 1986년 12월의 “도이 모이”정책은 베트남 지도자들의 ‘체제 보완적’ 의도와는 상관없이, 사회주의 경제체제에 대한 ‘체제 수정적’ 개혁 조치의 성격을 띠고 있었고 실제 ‘체제 수정적’ 효과를 내었다고 볼 수 있다.⁸²⁾ 이는 초기에 도입된 신경제 정책이 자유화를 어느 정도 사회 전반에 제도화시키는 효과가 일어남으로써 이러한 제도 및 관습을 역행하기 어려웠고 따라서 그 이후 취해진 개혁은 좀 더 본격적인 개혁, 개방일 수밖에 없었고 그 결과 한 층 과감해진 개혁 개방 정책이 추진됨으로써 결국 ‘체제 수정적’인 효과를 야기하였던 것으로 볼 수 있다.⁸³⁾

나. 지역적/국제적 안보 환경과의 연계

도이 모이 정책 시행 당시의 안보 환경은 79년 신경제 정책의 그것과 크게 다르지 않았다. 캄보디아 침공 이후 철수를 거부하면서 지역 내 고립은 지속되었고, 85년 IMF의 회원국 정지로 국제적으로도 고립이 심화될 위기에 처했다. 이는 도이 모이 정책에 깔린 지도층의 체제 보완적 의도를 설명해 줄 수 있다.

다만 베트남 정부가 보인 대외적 적극성은 특기할 만한 점이다. 외교적 고립이 심화되어 있는 상황에서 도이모이 정책과 함께 베트남 정부는 아세안 국가 및 서방 국가와의 관계를 개선하기 위해 노력했으며 이는 89년 캄보디아 철군, 92년 ASEAN 가입 등의 가시적인 결과로 이어지게 된다.

82) 백학순 저, 베트남의 개혁 개방 경험과 북한의 선택, 세종정책연구 2003-15, p56; John H.Easterline, "Vietnam in 1987:Steps Toward Rejuvenation," Asian Survey, Vol.28, No.1(Jan. 1988), p88; 오인석, "베트남 경제개혁의 평가와 전망", pp.79-80

83) 이 시기 재자유화 정책에 있어서 특기할 만한 점은 초기 자유화로 인해 생겨난 개혁세력에 재갈을 물릴 수 없어 본격적인 재자유화로 진입하였음에도 불구하고, 다른 한편으로는 역시 기존 보수세력의 저항도 의식하지 않을 수 없기 때문에 사회주의 경제체제의 기본골격 유지도 필요한, 사회주의와 자유화 정치세력을 동시에 만족시켜야 했던 정치적 딜레마에 봉착했으면서도 결국 후자의 방향으로 나아가는데 성공했다는 것이다. 자유화로 인해 초래된 사회문제를 통제하기 위해 국가 통제와 기본골격 유지를 개선하면서도 실제적인 정책 자체는 자유화를 심화시키는 방향으로 나아가면서 성장을 촉진하기 위해 증산을 추구한, 정치적 통제를 수반한 자유화 정책이었다는 점에 있어서, 베트남의 재자유화 정책 시기는 현재의 북한에 시사하는 바가 있다.

3) 1992년 - 현재 헌법 개정 및 시장 경제화

도이 모이 정책 실시 이후 경제 상황이 개선되면서, 베트남 정부는 1992년 헌법 개정을 통해 제도적 구조를 시장 메커니즘에 부합하는 방향으로 개혁하려는 시도를 하였다. 개정 헌법에서는 권력을 당으로부터 국회와 내각에 분산 시킴으로써 과거 당에 예속되었던 베트남 국회가 최초로 진정한 입법부 역할을 할 수 있게 되었다. 이처럼 법에 의한 통치가 구현되면서 국회는 1993년에 거의 30-40개에 달하는 새 개혁 법안을 통과시켰는데, 그 중에서도 가장 혁신적인 것은 ‘토지법’이었다. 토지소유권은 사회주의 원칙에 따라 국가가 가지고 있었으나 토지사용권은 가족, 개인에게까지 확대되었고, 토지사용자는 사용 토지를 매매, 임대, 양도, 상속, 저당까지 할 수 있게 되었다.

법치주의와 토지 소유권 인정이라는 급진적 전환은 가히 체제 전환에 가까운 체제 수정적 조치로 평가할 만하다. 이와 같은 급진적 조치를 기반으로 베트남은 1992년 도이 모이 정책 이후 ‘최초로’ 주요 경제목표를 달성 혹은 초과 달성할 수 있었고 GDP 성장률이 급격히 증가하는 등 (1990년 5.1%, 1992년 8.6%, 1995년 9.5%) 안정된 경제 성장 행태를 보이고 있다.

가. 지역적 안보 환경(local environments)⁸⁴⁾

체제 전환에 가까운 개정 헌법과 이에 따른 경제 개혁 조치에는 주변 안보 환경에 대한 베트남의 자신감이 반영되어 있는 것으로 보인다. 우선, 1989년 캄보디아로부터 베트남군이 철수하면서 중국-베트남 관계는 1991년 파리 조약을 계기로 공식적으로 정상화되었다. 이듬해, 남중국해를 둘러싼 갈등으로 양국 관계는 다시 악화되나, 베트남은 ASEAN에 가입하는 외교적 수완을 발휘, 안정된 지역 안보 환경을 유지한다. 중국의 화평 굴기(Peaceful evolution)와 역내 경제적 지배에 대한 두려움이 지역 안보 공동체에 편승하면서 어느 정도 완화될 수 있기 때문이다. ASEAN과의 관계에서도 1995년 회원국 지위를 획득하면서 안정화 단계에 접어들었다. 중국이 역내 강국으로 등장하는 것에 대한 공통의 두려움이 ASEAN과 베트남이 상호 접근하게 된 기반으로 작

84) Morley and Nishihara(1997), pp.129-131, 154-160.

용했던 것이다.

나. 국제적 안보 환경(global environments)⁸⁵⁾

80년대 후반부터 대미 관계 역시 급진전되기 시작했다. 89년 캄보디아 철군을 계기로 미국은 25만 달러 상당의 의료 원조를 제공하였는바, 이는 베트남 전 종전 이래 최초의 원조였다. 90년대 들어 전쟁 포로 및 실종자 문제 해결이 진전됨에 따라 금수 조치 또한 단계적으로 철폐되었다. 92년 기업 간 상업 계약 체결이 허용되었고 94년 2월 완전히 철폐되면서 상대국의 수도에 연락 사무소 설치를 합의하기에 이르렀다. 그 이듬 해 이뤄진 외교 관계 수립은 미국의 대중국 견제 및 아시아 지역 안보 참여 필요성, 베트남의 대미 관계 개선 필요성이 부합한 결과였다.

다. 경제적 연계의 정도

92년 베트남의 ASEAN 가입은 경제적 연계망을 안정적으로 확보하는 결정적인 계기가 되었다. 80년대 중반까지만 해도 소련에 편중되어 있었던 대외 무역 구조는 93년 동아시아 지역을 상대로 전환되었고(수출 62%, 수입 82%), 아시아 신흥 공업국 및 일본으로부터의 해외 투자 유입도 급증했다. 대미 관계에서도, 96년 최혜국 대우(MFN) 및 일반 특혜 관세 제도(GSP) 제한이 철폐되면서 미국 시장에 실질적으로 진출할 수 있게 되었다. 이와 같이 안정된 연계망을 기반으로 베트남의 교역량은 급속히 증가하고 있으며(1990-1997년 사이 수입, 수출의 연평균 증가율 26.7%, 29.7%),⁸⁶⁾ 주변국과의 경제력 격차도 줄어들면서 지역 안보 환경은 보다 안정되어 가고 있다.

4) 정리

베트남의 경우 1979년의 신경제 정책, 1986년의 도이 모이 정책은 체제 보완적인 양상을 띠었으며, 이는 미국의 압박, 지역 내 외교적 고립 등 당시의

85) Ibid. pp.200-222.

86) 오인식, 베트남 경제 개혁의 평가와 전망, 김병주 교수, 이태욱 교수 회갑기념 특집호 : 베트남 경제 개혁의 평가와 전망, 서강경제논집, 서강대학교 경제연구소, 1998, pp.15-17.

불안한 안보 환경에 기인한 것으로 보인다. 그러나 안보 환경이 개선되고 경제 상황이 회복되는 배경에서 이뤄졌던 1992년의 경제 정책은 법치주의 도입으로 평가될 만큼 체제 전환적인 양상을 보인다. 다시 말해, 베트남은 대외 환경의 안정성과 경제 개혁의 양상이 밀접한 관계가 있음을 보여주는 대표적인 사례이다.

시기별 양상을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표1〉 베트남의 시기별 경제 개혁과 안보 환경

경제 개혁 행태	1975-1979 사회주의적 통제, 사회주의 경제 체제 남베트남에 적용	1979-1982 신 경제정책, 인센티브 도입 등 시장 경제 원리 부분적 도입. 가격 자유화 (체제 보완적)	1983-1984 사회주의적 통제, 화폐 개혁으로 초 인플레이션	1985-현재 재자유화, 개방화. 86년 12월 도이모이 정책 선언. 수출 산업 중점 육성. 중앙 정부 통제 분권화. (체제 보완적)	92년 개정 헌법. 법치주의. 시장 메커니즘 중심의 경제 운용. (체제 수정적)	94년 7월. 목표 상향 조정(VJW, 47)
지역 안보 환경	1971년 미-중 대탕트루 중-월 관계 약화되기 시작. 1978년 10월 소-월 mutual security treaty 체결. 12월 캄보디아 침공.	79년 베트남-중국 전쟁 발발로 외교적 고립		1986. 아세안 국가 및 서방 선진국과 관계 개선 노력. 1989년 9월. 캄보디아에서 철군. 대외 관계 우호적으로 전환.	91년 11월. 캄보디아 파리 협정 체결로 중-월 관계 공식적 회복. 92년 남중국해를 놓고 중-월 갈등. 7월. ASEAN 가입	95년 7월 ASEAN full membership 지위 획득
국제 안보 환경	1975 미국의 대 베트남 제재 - 상업, 금융 거래 및 사적 투자 금지	79년 캄보디아 침공 철수를 조건으로 경제 지원 금지됨	85년 상환 체납으로 IMF 회원국 지위 정지	89년 제재 이래 최초의 의료 지원 (Hufbauer, 136)	92년 12월. 부분적 철폐 시작. 기업 간 상업적 계약 체결 허용. 93년 6월. IFI loan 허용	94년 2월 embargo 철폐. 95년 관계 정상화. 96년 7월 MFN, GSP 지위 획득

2. 쿠바⁸⁷⁾

1) 1986년-1990년 교정 정책 시기

1986년 후반 사회주의 국제 무역 체제가 붕괴하면서 위기의식을 느낀 쿠바 지도부는 중앙 집권화를 강화하는 경제 정책을 실시했다. 국영 기업의 수직적 합병을 통한 대규모 트러스트 건설 등의 중앙 집권화 움직임 이외에도, 인센티브 철폐, 자영업 금지, 농민 시장 폐지 등 시장 메커니즘을 배제하는 반개혁적 움직임을 보였다.

국영 기업의 생산성 증대에 실패하고, 국가 배급 능력의 한계에 직면하는 등의 이 시기의 교정 정책은 실패한 것으로 평가된다. 실제로, 당해 시기 쿠바의 실질 GDP성장률은 1989년 0.1 %에서 급격히 감소, 1993년 -20%에 이를 정도였다. 이는 경제 개혁의 행태와는 무관하며 오히려 ‘기존 체제’ 단계 (Chavance의 구조에 따르면 제 1단계) 에 해당되므로 대외 환경과의 관계를 분석하기에는 적절한 대상이 아니다.

2) 1993년 - 1995년 구조 개혁⁸⁸⁾

90년대 초반 소련 및 동유럽의 갑작스런 붕괴에 따라 소련의 직간접적 경제 지원이 중단되면서 연료 및 원자재, 식량 부족 난 등 독립 이후 최대의 경제 위기를 겪었던 쿠바는 시장 경제 지향적 개혁 정책을 시행하게 된다. 자영업을 허용하고, 농민 시장을 재 설치하는 등 개인 간의 거래가 가능해졌을 뿐 아니라 국영 농장을 협동 조합화하고 국영 기업에 대한 보조금을 삭감하는 등의 소유 구조 분권화의 양상을 보였다. 그 외에도, 달러화의 보유를 합법화하여 외환 유동성을 확보하고, 법인 및 개인을 대상으로 소득세를 부과하는 등 조세 제도를 실시하였다. 또한 1995년에는 외국인 투자 법규를 개정하여 보건 및 교육 이외의 전 분야에 외국인의 대 쿠바 투자를 허용하고 특정 산업

87) 김연철, 쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점, 대외경제정책연구원, 2000

88) Susan Kaufman Purcell, David J. Rothkopf L. Rienne(Edits.) Cuba : the contours of change, Publishers, 2000. p.2-3, 59-63.

의 경우 외국인의 100% 지분 보유를 허용하였다.

개혁 정책이 실시된 94년 이후 실질 GDP 성장률이 증가세를 보이면서(94년 0.7%, 98년 7.8%) 정책의 성공 및 지속 여부에 대한 판단이 갈리고 있다. 판단의 타당성을 차치하고서라도, 경제 개혁 단계의 관점에서 분석하자면 자영업 허용, 외국인 투자 가능 영역 대폭 확대, 협동 농장 조합원에 토지 사용권 부여 등 시장 경제적 요소를 많이 도입하고 있어 체제 수정적 개혁으로 분류해도 무방할 것으로 보인다.⁸⁹⁾

가. 국제적 안보 환경(global environments)

당시 쿠바는 국제 안보 환경 수준에서 극심한 불안정 상태에 놓여 있었다. 냉전 종식 및 소련 붕괴에 따라 사회주의 국제 무역 체제가 소멸했을 뿐 아니라 미국의 경우, 1992년 쿠바 민주화법, 1996년 Helms-Burton법(대 쿠바 금수 조치 승인 및 몰수 재산 거래 금지를 주된 내용으로 하는 법)을 연이어 제정하면서 쿠바에 대한 압박의 강도를 더해갔기 때문이다.

나. 지역적 안보 환경(local environments)

그럼에도 불구하고, 쿠바가 체제 수정적 개혁을 시행할 수 있었던 것은 지역적 안보 환경이 안정적이었기 때문이다. 쿠바는 역내 단결 및 협력을 주창하며 미국의 헤게모니에 저항하려는 의도를 암묵적으로 표시해왔다. 실제로 역내 각 국의 사회주의 혁명을 지원하면서 (니카라과, 그레나다 등에 교사, 의료진 등 파견, 후견적 관계 유지)⁹⁰⁾ 일방주의적 국제 질서에 저항하는 자결주의 원칙의 상징으로 자국의 이미지를 형성하여 이데올로기적 고립의 위험을 피할 수 있었던 것이다. 그 결과, 안정적인 관계를 바탕으로 OAS에서 사회주의 체제를 이유로 1962년 축출되었으나 회원국 지위 회복을 요구하는 다른 국가들의 요구가 계속되어 왔다.

89) 1990년대 쿠바의 경제 개혁에 대해 체제 존속 및 대외 이미지 개선을 위한 임시방편일 뿐, 가격 개혁 및 사경제 영역 장려 등이 결여된 쿠바의 경제 개혁은 시장 지향적 개혁이 아니라고 보는 견해도 있다. Jorge F. Prez-Lpez & Matas F. Travieso-Daz, Perspectives on Cuban economic reforms, ASU Center for Latin American Studies Press, 1998, pp.70-76.

90) Ibid. pp.107-111.

다. 경제적 연계의 정도

국제 경제 체제와의 연계성 측면 역시 안정적이다. 쿠바는 사회주의 혁명 이후에도 시장 경제에 기반한 세계 무역 체제로부터 고립되려는 모습을 보인 적이 없으며, 오히려 적극적으로 참여하기 위해 시도해왔던 것이다.⁹¹⁾ 쿠바가 다자 관계를 성공적으로 형성해왔다는 사실은 미국의 토리첼리 법 제정 시도 에 대해 EEC와 캐나다가 반발했던 대표적인 사례 등을 통해 뒷받침된다.⁹²⁾

3) 정리

쿠바의 경우 1993년 구조 개혁은 안정적인 지역 안보 환경 및 경제적 연계성에 기반한 체제 수정적 개혁이었으며, 이는 미국의 압박으로 대변되는 국제 안보 환경의 불안정성을 상쇄한 보기 드문 사례이다.

시기별 양상을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표2〉 쿠바의 시기별 경제 개혁과 안보 환경

경제 개혁 행태	82년 합영법 제정. 88년 첫 투자가 이루어졌음.	86-90 교정 정책. 중앙 집권화 강화. 시장 메커니즘 배제. (반개혁적)	90-93 특별 시기. 식량 위기 극복 위해 증산 결정. 관광업 육성. 수출입 관련 의사 결정 분권화. 외국인 투자 유도.	93-94 구조 개혁 93년 기초 조합원의 토지 사용권 인정. 화폐 보유 합법화. 94년 소득세, 재산세 부과 등 새로운 조세 제도 도입. 대부분의 영역에 FI 허용. 자영업 허용. (체제 수정적)
----------	---------------------------------	--	--	---

91) H. Michael Erisman, John M. Kirk(edits.), Cuban foreign policy confronts a new international order, Lynne Rienner, 1991. pp.10-11.

92) Archibald R. M. Litter, John M. Kirk(edits.), Cuba in the international system : normalization and integration, Macmillan, 1995. pp.94-99

대외 관계	1980년대 중남미 국가와 관계 진전. 지역 협력 기반 구축 (Erismann, 108) 79-83 Nonalignment summit 의장국 역할을 할 정도로 주도적 지위. 75년 앙골라, 에티오피아 지원, 파병. (89년 철수 시작) 81년 엘살바도르 사회주의 혁명 지원(미국의 제재 강화됨)	89년 미국의 파나마 침공, 노리에가 축출로 쿠바의 파나마 금융 시스템 이용이 불가능해짐. (Hufbauer, 197)	90년 니카라과Sandinista의 총선 패배로 중남미 대륙에서 이데올로기적 고립 위기. 92년 Grenada와 관계 회복. 외교 관계 형성. CARICOM -쿠바 협력 위원회 설치, 쿠바의 가입 모색 시작함.	93년 CARICOM-Cuba 간 농업, 생명공학 및 관광 분야 기술적 협력 협정 합의.
대미 관계	1960년 수출 금지 제재(198), 62년 전면 금수 조치 (194) 82년 출장, 관광 금지	89년 쿠바, 미국에 drug trafficking 억제 등 상호 이해 사안에 대한 협력 제안.	92년 쿠바 민주화법 통과	96년 Helms-Burton법 통과

3. 소 결

앞에서 살펴 본 바와 같이, 제 3세계 사회주의 국가의 경제 개혁 양상은 대외 환경의 안정성과 밀접한 관계를 보인다. 물론 이들은 공통적으로 국내 경제 위기에 따른 경제 개혁 시도였다는 점에서 내부적 문제에 기인한 정치적 결단의 소산으로 볼 수 있다. 그러나 정치적 결단의 소산은 경제 개혁의 시행 자체에 국한되며 경제 개혁의 내용 혹은 행태는 대외 환경의 안정성에 따라 뚜렷한 차이를 보인다. 다시 말해, 대외 환경이 안정적일수록 베트남은 체제 수정적인 개혁 양상을 보였고, 쿠바의 경우 안정적인 지역 안보 환경을 유지, 관리하는 데 성공했기 때문에 미국의 경제 제재 등 불안정한 국제 안보 환경에도 불구하고 체제 수정적인 개혁을 실시할 수 있었다.

IV. 북한에의 적용

1. 경제 개혁 조치 내용 분석-2001년 7.1경제 개선 조치

2001년 7월 1일부로 실시된 경제 개선 조치의 가장 큰 특징은 식량배급제를 폐지하고 쌀 가격을 대폭 올림으로써 암시장으로 흘러가던 쌀을 정부수매로 유도하여 증산 인센티브를 제공한 것이다. 기존에는 쌀 1kg을 농민들에게 80전에 수매하여 일반인에 그 1/10인 8전에 공급하였던 것을 40원에 수매하여 정부가 4원의 이익을 붙여 일반인에게 44원에 공급하는 방식으로 바꿨다.⁹³⁾ 정부가 엄청난 보조금을 지불하던 것을 이제는 정부가 쌀 유통에서 오히려 이익을 남기는 식으로 정책을 변경한 것으로써 쌀 구입가격과 판매가격을 기반으로 하여 다른 재화와 용역의 가격을 상승, 현실화 시켰다. 주식인 쌀의 가격이 현실화됨으로 해서 다른 재화의 가격이 동반 상승하는 효과를 내음으로써 일종의 시장 인센티브를 창출한 것이다. 이러한 인상폭 덕에 북한 주민들은 부족한 생활비를 벌기 위해 예전과는 경제적으로 다른 행동을 하게 되었다.⁹⁴⁾ 일방적으로 국가에 의해 획일화되어 지급되던 임금이 생산의 정도에 따라 차별화되는 양상을 가져오면서 일종의 시장 기제 메커니즘이 주입되기 시작한 것이다. 이는 생활재의 가격이 오르면서 동기를 창출함으로써 노동의 가치 자체가 현실화되는 현상이 시작된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 인상된 재화와 용역 가격에 대처하기 위해 노동자와 사무원들의 월급도 인상하였다. 노동자들의 기존 월급이 110원이었다는 점을 감안할 때 2000원으로서의 인상은 파격적인 조치이다. ‘생산자 우대의 원칙’에 따라 어렵고 힘든 부문 종사 노동자들에게는 상대적으로 더 많은 노임을 지급하는 원칙도 특기할 만하다. 획일화되던 임금이 이제는 ‘생산 정도에 따라’ 차별화 되면서 탄부들의 월급이 6000원 수준까지 인상되었다.

93) 백학순, "베트남의 개혁 개방 경험과 북한의 선택", 세종정책연구 2003-15, 세종연구소 "경제 부흥을 위한 창조와 변혁: 본격적으로 추진되는 경제관리개선", 조선신보 2001년 7월 26일

94) 백학순, "베트남의 개혁 개방 경험과 북한의 선택", 세종정책연구 2003-15, 세종연구소

셋째, 북한 원의 가치를 현실화, 유지하고 사적 부문에 사장되어 있던 달러화를 공적 금융영역으로 끌어내어 투자자금으로 전환하면서 환율을 현실화하였다. 기존 미 달러의 북한원화에 대한 환율은 1달러에 2.15원 하던 것을 1달러에 150원으로 대폭 인상함으로써 북한원화의 가치를 평가절하 한 것이다. 그 밖에도 함경북도에서 행해진 개인 영농제도에 유사한 농가 청부제를 실험하는 등, 경쟁력 있는 공장과 기업소를 구별해내려고 하고 있다. 공장과 기업소가 독자적으로 운영토록 함으로써 이제는 생존을 위해 각 지배인이 ‘스스로 고민해야 하는’ 전례 없는 상황이 벌어진 것이다. 노동자들에게 1개월 노임을 지불하고 그 다음부터 각 공장 기업소가 알아서 살아가는 식으로 하는 등, 이전에는 국가가 생산 측면에서 지원하던 보조 등을 파격적으로 시장 기제에 유사한 형태로 변화시킨 점이 경제 개선 조치의 가장 큰 특징이다. 기존 사회주의 경제 체제의 가장 전형적인 형태가 생산된 이윤도 국가가 획득하고 부족한 생산은 보조금을 지급하는 방식에서 내재적으로 생산 동기의 결여를 수반했다면⁹⁵⁾ 이러한 경제 개선 조치는 능력에 따른 인센티브 개념을 북한 경제에 처음 도입한 것으로서 능력에 따른 차등 조치와 가격 및 외환 통화의 현실화를 꾀했다는 점에 있어서 상당히 개혁적인 조치로 평가할 수 있다. 이는 체제 보완적으로 볼 수 있으나 잠재적으로 체제 수정적인 효과로 이어질 가능성이 없는 것은 아니다.

2. 대외 환경과의 연계성 확인

우선 북한은 타국에 비해 경제 개혁의 가능성이 정치적 상황 및 대외환경과의 높은 상관관계를 보인다는 점이 특기할만하다. 북한의 개혁은 정치적, 안보적인 대외환경 상황에 따라 영향을 받으며 이러한 특징은 북한 체제 자체의 특징과 악화되는 경제상황 및 불안정한 안보상황에서 기인한다.

우선, 북한은 타국에 비해 안보적으로 극히 불안정한 상황에 처해있다. 이러한 불안정성은 미 부시 행정부가 911 이후 핵 태세 보고서(NPR)와 연두교

95) Kornai, Janos, "The Road to a Free Economy : shifting from a socialist system : the example of Hungary", Norton, c1990

서 등을 통해 지속적으로 북한을 악의 축으로 규정하며 강화되어 왔다. 과거 소련이 개혁 개방을 추구하던 시기나 헝가리가 개혁을 추구하던 시기에 내부적인 국내 개혁 과정에 중점을 두었던 것과는 달리 북한은 안보적 불안정성을 수반하며 개혁을 추진해야 하기 때문에 개혁 과정 자체에 영향을 줄 수밖에 없다. 특히 경제, 군사적 측면에서 북한이 위협을 느낄 수밖에 없는 강력한 행위자가 북한을 악의 축으로 규정했을 경우, 북한은 안보적인 불안정성을 수반할 수밖에 없고 그러한 불안정한 상황 속에서 개혁에 집중할 수 있는 여력이 저하될 수밖에 없는 것이 사실이다. 이러한 위협 인식의 측면은 크게 안보적, 경제적 양면에서 압력을 발휘함으로써 국제 사회에서 고립된 북한에 다각적으로 압박을 줄 수밖에 없다.

제네바 합의의 파기 이후로 북한은 사실상 미국과 냉각 관계를 유지해 왔고 부시 행정부가 출범하기도 전에 부시 행정부 핵심 측근인 콘돌리자 라이스에 의해 미국 국익에 위협이 되는 국가로 이란 등과 함께 지목되었으며, 악의 축 발언과 함께 이라크 전이 단시간 내에 손쉽게 끝나는 것을 목격하였다. 이 경우 북한이 인식했을 위협은 일반적인 안보 딜레마 수준의 것이 아니라 ‘생존’ 차원의 위협이었을 가능성이 높다. 게다가 911 이후 부시 행정부는 신보수주의 정부로서 의심을 받아왔고 이러한 신보수주의의 가장 대표적인 정책이 ‘정권 교체’(Regime Change)였기 때문에 김정일 정권의 생존이 절대적인 북한 체제로서는 심각한 위협이었을 수밖에 없었을 것이다. 신보수주의 대표주자인 윌리엄 크리스톨에 따르면 전제정권은 태생적으로 미국의 민주주의와 양립이 불가하며 따라서 정권 교체밖에 해결책이 없다는 강경한 입장을 보이고 있기 때문에 이 경우 이라크 전 직후의 북한 정권 차원에서의 위협 인식은 곧 생존 위협 인식과 같을 것이며, 따라서 국내적으로 상당한 비용과 국력이 소비되는 개혁을 대대적으로 단행하기에는 한계가 있을 수밖에 없다.⁹⁶⁾

경제적인 측면에서는 지구화된 국제 경제 체제에서의 소외로 인한 경제 개혁 단행의 한계점을 지적할 수 있다. 2005년에 발동된 방코 델타 아시아

96) William Kristol and Robert Kagan, "National Interest and Global Responsibility", "『The Neocon Reader』".

(BDA) 은행의 2400만 달러 계좌 동결이 전형적인 예이다. 북한의 경제 개혁은 필수적으로 지구화된 국제 경제 체제에의 접근을 필요로 한다. FDI유입과 수출, 수입 등에서의 개선을 위시한 오늘날 경제 체제에서의 개혁은 필연적으로 어느 정도의 개방성을 필요로 한다. 이러한 개방성은 코로나이가 지적하였듯이 ‘외화의 유입과 유출의 자유 등을 수반하는 것’으로, BDA 사례에서 보여 지듯이 미국으로부터 경제 제재를 받은 북한은 이후 전 세계 은행에서의 연쇄적인 반응으로 인해 금융 세계화 시대에 은행조차 자유롭게 이용할 수 없는 사태를 맞이한 바 있다. 현재 패권국으로 규정되는 미국의 재무부가 발동한 제재에 의해 북한은 철저한 고립을 경험하였고, 따라서 미국과 최근 타결된 양자 협상이 없이는 경제 개혁 자체도 불가능한 상황에 처할 수밖에 없는 제약을 가지고 있다.

둘째, 실질적인 측면에서 북한 경제가 이미 대외 원조에 상당 부분 의존하고 있기 때문에 이러한 주변 원조국들과의 정치적 관계 자체가 상당한 비용을 수반하는 개혁 과정에 영향을 미치는 요소로 작용한다. 북한이 상당 부분 대외원조를 지원 받고 있는 중국과의 정치적 관계 및 햇볕 정책 이후 남한과의 관계도 이러한 측면에서 영향력을 가진다. 북한이 2002년 9월 17일 일본과 “조일 평양선언”을 발표하면서 경제적 원조를 협상한 경우에도 일본인 납치 송환 문제가 가장 큰 성사의 걸림돌이었다. 신의주 특별행정구를 설치하면서 새로운 개혁을 모색하였던 2003년에도 신의주특별행정장관에 중국과의 협의 없이 임명되었던 양빈이 구속되면서 좌절을 경험한 바 있다. 미국과의 양자 협상 역시 항상 핵무기를 비롯한 군사적 이슈와 경제 원조가 연계되어 있다. 북한 경제 개혁의 기반이 되는 경제 원조 자체가 주변국과의 정치적 관계에 영향을 받으며, 개혁 과정에서도 주변국이 협력하지 않으면 좌초될 수 있는 상황에 처해 있기 때문에 개혁이 한층 복잡할 수밖에 없다.

3. 소결 - 안정적인 한반도 주변 환경 관리의 중요성

따라서 앞서 논의한 바와 같이 안정적인 한반도 주변 환경 관리를 통해 경제적 개혁의 기반이 되는 안보적 안정성을 확보하는 것은 북한 경제 개혁에

있어서 필수적인 조건이다. 특히 지난 2006년 10월 말 핵 실험 이후 일본, 미국을 위시한 동북아시아 안보 당사국들과의 마찰 및 갈등은 이러한 안정성을 심각하게 악화시킬 수 있는 요소로 작용하였다. 특히 햇볕정책을 통해 북한의 경제 상황을 호전 시키는데 일조한 우리 정부 역시 핵 위기 이후 경제적 지원을 중단할 수밖에 없는 국제사회의 압력에 직면하여 난처한 입장을 취할 수밖에 없었다. 한반도 안보 관리의 내재적인 특성상 미국과의 동맹 및 일본과의 관계 등을 고려할 때, 핵실험을 강행한 북한에 경제적인 지원을 지속하기도 어렵고, 한미 동맹의 특성을 고려해도 미국 국익에 위협이 되는 국가로 지목된 북한이 핵실험을 강행한 상황에서 유독 우리 정부만 지원을 하기도 어려운 상황에 직면한 것이다. 현 상황에서 북한의 경제 개혁의 기반이 마련되기 위한 경제적 지원을 할 수 있는 몇 안 되는 주변국의 입장에서 이러한 미묘한 안보 상황에서 균형을 잡을 수 있는 안보 및 외교력의 역할이 매우 절실한 상황이었다.

다행히 2007년 1월 베를린에서 북, 미간의 전격적인 양자 회동을 계기로 2월 13일 6자 회담이 극적으로 타결되고 이후 4월에 방코 델타 아시아(BDA) 계좌 동결 문제가 실질적으로 해결되면서 이러한 긴장은 해소되어 가고 있는 상황이다. 북한 역시 애초에 핵문제를 언급하면서 궁극적으로는 철폐를 시사하며 협상에 나선 바가 과거에 있고, 실제로 2·13합의 타결 이후 영변의 핵 시설을 동결하며 북, 미간의 긴장 상황은 점차 완화되어 가고 있다.

연내 10월 개최 예정인 남북 정상회담은 이러한 한반도 주변 환경의 긴장 완화를 역시 기반으로 가능했던 것이다. 2000년에 열렸던 1차 남북 정상 회담이 ‘역사적인 만남’ 자체에 의미를 두고 있었다면 올 10월에 개최될 제2차 회담에서는 본격적이고 구체적인 경제 협력 및 구상 방안 등이 논의됨으로써 보다 실질적인 경제 협력 및 안보 논의가 가능할 것으로 예상된다. 이러한 실질적인 경제 협력 논의를 통해 북한의 경제 상황 개선을 우리 정부가 지원할 수 있다면 장기적으로 북한 경제의 개혁 개방 추진의 직·간접적 원조 역할을 기대할 수 있을 것이다.

한반도 평화 체제 논의 역시 이러한 상호간의 신뢰 및 안보 안정성이 전제

되어야 긍정적인 진행을 기대할 수 있으며, 결국 주변국과의 대외적 관계로 인한 정치적인 긴장을 완화시켜야만, 경제적으로도 북한의 개혁 및 개방을 위한 안정적 기반을 마련할 수 있다.

V. 결 론

지금까지의 논의를 통해, 제 3세계 사회주의 국가의 경제 개혁 양상과 대외 환경의 안정성 간에 밀접한 관계가 있음을 베트남과 쿠바의 사례를 들어 밝혀 보았다.

베트남의 경우 미국의 압박, 지역 내 외교적 고립 등으로 안보 환경이 불안했던 당시 시행했던 1979년의 신경제 정책, 1986년의 도이 모이 정책은 체제 보완적인 양상을 띠었다. 반면 그러나 안보 환경이 개선되고 경제 상황이 회복되는 배경에서 이뤄졌던 1992년의 경제 정책은 법치주의 도입으로 평가될 만큼 체제 전환적인 양상을 보였다. 또한 쿠바의 경우 1993년 구조 개혁은 안정적인 지역 안보 환경 및 경제적 연계성에 기반한 체제 수정적 개혁이었으며, 이는 미국의 압박으로 대변되는 국제 안보 환경의 불안정성을 상쇄했다는 점에서 특기할 만한 사례이다.

이와 같은 베트남, 쿠바의 경제 개혁 이행은 대외 환경과 경제 개혁 양상의 측면에서 북한의 개혁에 다음과 같은 점을 시사한다.

첫째, 정권 차원의 생존을 중요하게 생각하는 사회주의 국가로서 안정적으로 체제를 유지하면서도 국제 경제 체제에서 생존할 수 있는 자유화로의 이행 과정을 통해 성공적인 경제 개혁이 체제적 안정과 함께 이루어질 수 있는 가능성을 제시하고 있다.

둘째, 이들 국가의 경제 이행과정에서의 시행착오를 통하여 보다 정교한 선택지 제공을 가능케 한다. 체제보완적인 속성을 위시하였음에도 잠재적으로는 체제 수정적 요소를 부인할 수 없는 일련의 경로를 통해 많은 사회, 정치

적 비용을 수반하는 급진적 개혁보다 훨씬 안정적인 개혁이 가능하다.

물론 이들 국가와 비교하였을 때 오늘날 북한이 처한 지정학적 현실은 안보, 정치적 측면에 훨씬 밀접하게 연계성을 가지고 있음은 사실이다. 그러므로 이를 보다 다층적으로 고려하여 주변국과의 대외 관계를 우호적으로 유지함으로써, 보다 안정적인 한반도 대외 상황 속에서 개혁을 모색해야 한다. 현재 거론되고 있는 평화체제 논의가 앞으로 한반도에 중대한 영향을 미칠 수 있음은 이 때문이다.

【참고문헌】

- Azar, Edward E., and Chung—in Moon (edit), National security in the Third World : the management of internal and external threats, Edward Elgar, 1988.
- Hufbauer, Gary Clyde, and Schott, Jeffrey J., Economic sanctions reconsidered, Institute for International Economics, 1990.
- A. Thayer, Carlyle, The Vietnam people's army under doi moi, Regional Strategic Studies Programme, Institute of Southeast Asian Studies, 1994.
- Schwab, Peter, Cuba : confronting the U.S. embargo, St. Martin's Press, 1999.
- Hufbauer, Gary, and Schott, Jeffrey J., Economic sanctions reconsidered, Institute for International Economics, 1990.
- Litter Archibald R. M., Cuba in the international system : normalization and integration, Macmillan, 1995.
- Erisman H., Michael, Cuban foreign policy confronts a new international order, 1991.
- Palmujoki, Fero, Vietnam and the world : Marxist Leninist doctrine and the changes in international relations, 1975-93, St. Martin's Press, 1997.
- Ton That Thien Taylor&Francis, Foreign politics of the Communist party of Vietnam : a Study of Communist tactics, 1989.
- Morley, James W. and Nishihara, Masashi, Vietnam joins the world, 1997.
- Chavance, Bernard, The transformation of communist systems : economic reform since the 1950s, Westview Press, 1994.
- Kornai, János, The road to a free economy : shifting from a socialist system : the example of Hungary, Norton, 1990.
- Tuah Anh Vu, Development in Vietnam : policy reforms and economic growth, Institute of Southeast Asian Studies, Indochina Unit, 1994.
- F. Cass, The Journal of development studies, vol. 31 June, Assessing Doi moi.
- Cuba in transition : papers and proceedings of the Annual Meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 1992.
- Mesa Lago, Carmelo, Are economic reforms propelling Cuba to the market?, North South Center, University of Miami, 1994.

- Zimbalist, Andrew, Cuban political economy : controversies in Cubanology, Westview Press, 1988.
- Purcell, Susan Kaufman, Cuba : the contours of change, Rienner Publishers, 2000.
- Pérez López, Jorge F. and Travieso-Díaz, Perspectives on Cuban economic reforms, ASU Center for Latin American Studies Press, 1998.
- Tri, Vo Nhan, Vietnam's economic policy since 1975, ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies, 1990.
- 金鍊鐵, 『쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점』, 대외경제정책연구원, 2002.
- 문준조, 『외국인투자법에 관한 비교법 연구 : 중국·필리핀·멕시코·쿠바 및 중동 주요 국가를 중심으로』, Comparative analysis of foreign direct investment laws : with special reference to China, the Philippines, Mexico, Cuba and Arab countries”, 한국법제연구원, 2006.
- 백학순, 『베트남의 개혁·개방 경험과 북한의 선택, 세종정책연구』, 2003-15, 세종연구소
- 오인식, 김병주, 『이태욱 교수 회갑기념 특집호 : 베트남 경제개혁의 평가와 전망』, 서강대학교 경제연구소, 서강경제논집, 1998.

〈우수〉

민주평화통일자문회의 개혁방안 검토 - 「자문기능 강화」를 중심으로 -



서울대학교 대학원 외교학과 2학년 심영준

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 「민주평통」의 주요 변천사항 및 현황
- III. 현행 「민주평통」의 문제점
- IV. 역대 국회에 제출된 「민주평통」 관련 법률안
비교분석
- V. 대안의 모색
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약】

민주평화통일자문회의 개혁방안 검토 - 「자문기능 강화」를 중심으로 -

국민적으로 다양한 견해가 있을 수 있는 통일정책이 범국민적 지지를 얻기 위해서는, 국민들이 저마다 가질 수 있는 다양한 견해를 수렴하여 정부의 통일정책수립에 반영하는 과정이 필수적이다. 현행 대한민국헌법도 이러한 점을 감안하여 제92조 제1항에서 「평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다」고 규정하고 있으며, 동조 제2항에서 「민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다」며 자세한 사항을 입법자가 법률로 규정하도록 권한을 위임하고 있다.

그러나 현재 민주평화통일자문회의(이하 「민주평통」)는 헌법에 규정된 대통령 자문기구로서 그 기능을 다하지 못하고 있다. 원인은 여러 가지가 있다. 우선 「민주평통」은 우리 민주주의의 암흑기였던 박정희 유신시대에 독재정권을 정당화하던 「통일주체국민회의」라는 대규모 동원기구를 그 연원으로 하고 있기 때문에 민주화된 현재 한국사회에 존재자체에 회의가 있다. 둘째, 현행 「민주평통」법에서는 헌법상 규정된 「자문」 외에도 통일부가 담당해야 「집행」까지 기능으로 규정하고 있어 위헌의 소지가 있다. 셋째, 현행 「민주평통」법에서 자문위원 규모를 7,000명 이상으로 규정하고 있어 현재 17,000여명까지 증가한 자문위원 규모로는 자문의 내실화를 꾀하기 어렵다. 넷째, 재외동포가 「민주평통」 자문위원으로 위촉되고 있기 때문에 그 위촉을 두고 재외동포사회의 분열이 초래되고 있으며, 향후 도입될 재외동포참정권과 관련하여 「민주평통」이 정치조직화할 문제가 있다. 마지막으로, 「민주평통」법에 통일축전기금을 설치할 수 있다고 규정되어 있어, 이를 남용할 우려가 있다는 점 등이다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 국회에서 「민주평통」을 개혁하기 위한 법률안들이 여러 차례 발의된 바 있다. 「민주평통」의 전신이었던 1981년 「평화통일정책자문회의」 창설 이후 현재까지 총 11건의 법률안이 국회에 발의되었던 바, 이 중 1980년 및 1987년 헌법개정에 따라 당연히 제출된 2건을 제외한 실질적인 의미를 가지는 9건을 분석하니, 「민주평통」을 폐지하자는 법률안과 「민주평통」을 존치시키되 그 기능을 제한하자는 법률안, 「민주평통」의 기능을 강화하자는 법률안이 각각 3건이었다. 폐지법률안은 야당 의원들이 주축이 되어 발의되었으며, 기능을 제한하자는 법률안은 정파적 특성을 보여주지 않고 있다. 그리고 기능을 강화하자는 법안은 정부와 여당 의원들이 주축이 되어 발의하였다. 하지만 전체적으로 볼 때 1건의 법률을 제외하고는 모두다 국회의원 임기만료로 폐기되어 국회에서 「민주평통」과 관련된 입법활동이 소극적인 모습을 보여주고 있음을 알 수 있다.

「민주평통」의 문제점들과 제출된 법률안들의 특징에 대한 이해를 바탕으로, 「민주평통」이 대통령 자문 헌법기관으로서의 위상을 회복하기 위해서는 다음과 같은 방향의 개선이 필요하다. 첫째, 「민주평통」이 비록 역사적으로 그 연원이 군사정권의 독재기구였던 「통일주체국민회의」에서 비롯되었지만, 국민의 총의로 탄생시킨 현행 대한민국헌법에도 설치근거가 마련되어 있으므로 그 폐지는 적절하지 않다. 둘째, 「민주평통」이 자문회의로서의 지위를 회복하기 위해서는 자문기능의 회복이 시급하므로 통일부의 집행기능과 중첩되는 현행 「민주평통」법의 위헌적인 통일관련 집행기능을 삭제해야 한다. 셋째, 현재와 같이 17,000명에 달하는 거대한 국민동원적 조직을 소수 전문가 위주로 과감하게 축소시켜야 한다. 넷째, 여러 가지 부작용들이 있는 재외동포의 자문위원 위촉은 향후 최소화되어야 한다. 다섯째, 현재 운영되지 않고 있으며, 앞으로도 운영될 가능성이 없다고 생각되는 통일축진기금 관련 규정을 「민주평통」법에서 삭제해야 한다. 위와 같은 개선안들이 수용되지 않는다면 「민주평통」은 앞으로도 대통령 자문기구로서의 위상을 회복하기 힘들 것이다.

올해 초, 노무현 대통령은 국민들에게 헌법개정 문제를 화두로 던졌으며,

열린우리당 의장과 한나라당 대표 등 주요정치세력의 대표들이 이와 관련해서 차기 국회에서 개헌문제를 논의하기로 합의하였다. 그러나 현재와 같이 「민주평통」이 유명무실한 「자문」 활동을 보여준다면, 이미 수차례 폐지법률안이 국회에 발의되었던 경험에 비추어 볼 때, 개헌과정에서 그 기구 자체가 폐지될 수도 있다. 그러므로 국회에서나 학계에서도 「민주평통」의 개혁방안 등을 적극 마련하고 검토하여 일찍 이슈로 만들어 놓을 필요가 있으며, 과거와 같이 국회의원의 임기만료로 법률안이 폐기되지 않도록 정파를 초월해 입법활동에도 적극적으로 나서야 할 것이다.

I. 서 론

1. 문제의 제기

이념적으로 통일이 우리 민족의 지고의 가치 중 하나임을 부인할 사람은 아무도 없다고 본다. 또한 통일은 단순한 학설 혹은 도덕상의 의무가 아니라 대한민국 구성원 모두라면 지향하고 추구해야 하는 엄연한 법적 의무이기도 하다. 우리 사회의 법질서의 근간이 되는 현행 대한민국헌법에도 통일관련 조항이 명시적으로 규정되어 있기 때문이다. 대한민국헌법 전문과 제4조에서는 조국의 평화적 통일이 국가적 책무임을 규정하고 있다.¹⁾ 이 외에 제66조제3항 및 제69조에서도 국가원수인 대통령에게 특별히 조국의 평화적 통일 의무가 있음을 언급하고 있으며, 제72조에서는 국민들에게도 국민투표를 통해 통일과 관련된 중요사안에 대해 의사표시를 할 수 있도록 참여제도를 마련해 두는 등,²⁾ 통일문제는 다른 국가들에서는 거의 찾아볼 수 없는 우리 헌법만의 특색이기도 하다.³⁾

그러나 아이러니한 점은 우리 모두가 동의하는 통일이지만, 우리 사회 내부에서 통일문제만큼 국민들 사이의 견해가 갈리는 분야도 없다는 점이다. 우리 사회 일부에서는 통일운동 진영을 두고 「친북좌파 빨갱이」라며 비판하고 있는 반면, 동시에 반대쪽에서는 그들을 두고 「반통일 수구보수」라며 낙

1) 대한민국헌법 전문(「...평화적 통일의 사명에 입각하여... 동포애로써 민족의 단결을 공고하...」) 및 제4조(「대한민국은 통일을 지향하며, 자유 민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다」).

2) 대한민국헌법 제66조제3항(「대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다」), 제69조(「...조국의 평화적 통일...」) 및 제72조(「대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다」).

3) 예외적으로 우리와 같은 분단국인 중국의 헌법에도 통일관련 조항이 있다. 중화인민공화국 중앙인민정부 웹사이트, 헌법소개(http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-06/14/content_6310_2.htm; 中华人民共和国宪法 序言, 「台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。」) 및 해당부분의 공식 영문번역(http://english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm; Constitution Preamble, 「Taiwan is part of the sacred territory of the People's Republic of China. It is the inviolable duty of all Chinese people, including our compatriots in Taiwan, to accomplish the great task of reunifying the motherland.」) 참조.

인을 찍고 있는 상황이 지금도 계속되고 있으며, 대선이 치러지는 해가 다가오면 항상 대북정책이 정쟁의 주요원인이 되곤 하는 모습을 쉽게 볼 수 있다.⁴⁾ 통일은 막중한 사안이지만, 그 무게만큼 국민들의 견해도 제각각인 것이다.

하지만 우리 사회 내부의 이러한 움직임, 즉 비록 문제가 있더라도 우선 한반도에서의 평화를 달성하기 위해 북측의 체제를 인정하고 탄력적으로 통일 문제를 접근하자는 진영과, 북측의 체제를 인정하지 않고 우리 스스로의 자유민주주의적 가치를 북측으로 확산시켜 통일을 달성하자는 진영의 나뉘는 그 방법론에서는 차이가 있을지언정, 기본적으로 통일이라는 대명제를 거부하고 있지는 않다는 점에 주목해야 할 것이다.

따라서 우리 정부가 추진하고 있는 통일정책이 범국민적 지지를 얻기 위해서는 국민들이 저마다 가질 수 있는 다양한 견해를 수렴하여 정책에 반영하는 과정이 필수적이다. 현행 대한민국헌법도 이러한 점을 감안하여 제92조 제1항에서 「평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여 민주평화통일자문회의를 둘 수 있다」고 규정하고 있으며, 동조 제2항에서 「민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다」며 자세한 사항을 입법자가 법률로 규정하도록 권한을 위임하고 있다.⁵⁾

하지만 1980년 제정된 (통칭)제5공화국 헌법 제68조에 근거해 1981년 출범한 「평화통일정책자문회의」 시기 이후부터 현재까지 「민주평통」이 얼마나 대통령의 자문에 충실히 응해왔는지 생각해 보면 부정적인 대답이 나올 수밖에 없다. 아울러 우리 정부의 통일 및 대북관련 정책을 담당하고 있는 집행부처로서 통일부가 존재하고 있는 현실에서, 「민주평통」의 법적 기능이나 책임권

4) 대표적인 사건이 한나라당 정형근 의원의 소위 「계란피척사건」이라고 하겠다. 한나라당 평화통일정책특별위원장이 정형근 최고위원이 그간 보수로 일관하던 한나라당의 대북정책을 획기적으로 전환한 「한반도 평화 비전」을 2007년 7월 4일 발표하고, 그 배경과 내용을 설명하기 위해 같은 달 19일 서울 향군회관에 들렀다가 보수단체들로부터 계란을 맞은 사건이었다. 한나라당의 '한반도 평화비전' 주요내용은 2007년 7월 5일, 중앙일보 기사, 「한나라판 햇볕정책 배경」(http://article.joins.com/article/article.asp?Total_ID=2782089), 계란피척사건은 2007년 7월 20일 조선일보 기사, 「보수 정형근, 보수단체에 계란 봉변」(http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2007/07/20/2007072000059.html) 참조.

5) 이하에서는 편의상 민주평화통일자문회의를 「민주평통」으로 표기하였다.

한이 어디까지여야 하는지도 의문이 들고 있다.

따라서 본 연구는 대한민국헌법에 의해 헌법기관으로 규정된 「민주평통」이 평화통일정책수립 과정에서 민의를 반영하기 위한 진정한 자문기구로서 기능하기 위해서는 어떠한 모습을 취해야 하는지에 대해 연구해 보고자 한다. 이를 통해 현재 변화하고 있는 한반도의 안보지형 하에서 시대에 걸맞는 진정한 통일관련 헌법기관으로서 그 위상을 회복하는데 기여해 보고자 한다.

2. 기존 연구현황

지금까지 학계에서는 「민주평통」에 대한 연구가 본격적으로 이뤄진 적이 없다고 말해도 무방할 정도이다. 김범형의 석사학위논문이 「민주평통」만을 연구대상으로 분석한 유일무이한 사례이며, 통일연구원이 국회 통일외교통상위원회에 용역결과로 제출한 연구보고서 정도가 기타 연구성과라고 할 수 있다.⁶⁾ 김범형의 논문은, 대통령의 정책자문기관으로서 「민주평통」의 의의와 역할을 분석하고, 운용개선방안을 제시한 연구였으며, 통일연구원의 용역보고서는 2000년 이후 변화된 안보상황을 평가하며 이러한 변화속에서 향후 「민주평통」의 발전방향은 어떠해야 하는가를 논의하고 있다.

아울러 「민주평통」이 헌법기관인 관계로 헌법학계에서의 검토도 전혀 없는 것은 아니다. 하지만 연구의 대부분들은 「민주평통」의 헌법 및 법률적 설치근거를 밝히고 조직이나 기능을 개괄하여 소개하는 수준에 그치고 있고, 그 분량도 한 두 페이지에 불과해 「민주평통」의 바람직한 역할 및 기능 모색에 기여할 수 있는 구체적인 제안까지는 도출하지 못하고 있는 실정이다.⁷⁾

이러한 학계의 철저한 무관심은 우리의 통일정책수립에 있어 「민주평통」이 차지하고 있는 위상이 그만큼 애매모호하며, 헌법기관으로서의 자신의 역할을 명확하게 규정짓지 못하고 있는 것이라는 점을 반증하고 있기 때문이라고 이해할 수 있다.

6) 김범형(1994) 및 국회 통일외교통상위원회(2003).

7) 김철수(2007, 1477); 권영성(2007, 1032); 허영(2006, 172); 성낙인(2007, 966-967)

3. 연구방법 및 논문구성

학계에서의 논의가 절대적으로 부족한 까닭에 본 연구는 기본적으로 그 동안 국회의 소관 상임위원회에서 이루어진 회의록과 발의된 법률안의 제안이유 및 주요내용 등 1차 자료를 중심으로 법제도론 입장에서 「민주평통」을 분석하고자 한다.⁸⁾ 이를 통해 「민주평통」의 설치 근거가 되는 대한민국헌법과 법률 등 법령들을 조사한다. 동시에 이 과정에서 「민주평통」의 개혁을 위한 구체적인 대안을 제시하기 위해 「민주평통」과 비슷한 위상 및 기능을 가지고 있는 국내외 여러 기관들의 사례를 참고하는 비교제도론적 방법론도 사용하고자 한다.

전체적으로 논문은 5개의 장으로 구성되어 있다. 제1장은 본 연구의 문제제기 및 기존 연구현황과 연구방법 등을 밝히는 서론이다. 이어 제2장에서는 현재 「민주평통」의 자문위원과 사무처 구성 및 조직 등 현황을 소개하며, 제3장에서는 현행 「민주평통」의 여러 가지 문제점들을 국내외의 여러 기구들과의 비교를 통해 고찰한다. 뒤이은 제4장에서는 「민주평통」의 개혁을 위해 그간 국회 등 제도권에서 논의되어온 여러 가지 법률안들을 소개하며, 이를 분석해 각각의 법률안들이 가지고 있는 특징들을 알아본다. 제5장에서는 앞서 논의한 여러 가지 문제점들을 해결하기 위해, 국내외 여러 가지 사례들을 참고한 개혁방향을 대안으로 제시하여, 「민주평통」이 헌법기관으로서 그 위상을 되찾을 수 있는 방안을 제안하고, 마지막 제6장은 결론으로서 본 연구의 논의를 다시 한 번 정리하고 글의 마감을 지을 것이다.

8) 1981년 6월 5일 「민주평통」 창설시에는 국회 외무위원회가, 1988년 6월 20일부터는 외무통일위원회가 소관 상임위원회였으며, 1997년 11월 18일부터 현재까지는 통일외교통상위원회가 그 역할을 맡고 있다.

II. 「민주평통」의 주요 변천사항 및 현황

1. 창설배경 및 기능

「민주평통」 사무처에 의하면, 헌법기관으로서 「민주평통」은 국민의 통일 의지와 역량을 결집하여 민족의 염원인 평화통일을 구체적으로 실천하고 하는 시대적 상황과 국민적 여망을 바탕으로, 1980년 제5공화국 헌법 제68조에 의해 수립된 「평화통일정책자문회의」가 그 전신이며, 다변화하는 주변국의 정세에 탄력적으로 대응하며 통일시대에 대비하기 위해서 초당적·범국민적 차원에서 대통령의 통일정책 수립에 자문하고 이를 추진해 나가기 위해서 설치되었다고 한다.⁹⁾

이러한 헌법상 배경 외에, 「민주평통」은 대북조직으로서 기능을 담당하기 위해 창설된 측면도 있다. 1988년 1월 27일 국회 법제사법위원회에 출석한 김창식 당시 「민주평통」 사무총장이, 『평통이 평화통일정책을 추진하는데 있어서 자문하고 건의하는 성격도 있습니다마는 일부 북한에 대응하는 유사시에는 대북조직으로서 활용하는 면도 있습니다』라고 답변한 바에서도 알 수 있는 것처럼 남북간 체제경쟁이 극심했던 80년대 냉전시대에 북한의 조국평화통일위원회(조평통) 등 통일선전 조직에 대응하기 위한 대북조직으로서의 성격도 발견할 수 있다.¹⁰⁾

「평화통일정책자문회의」로서 출발한 「민주평통」은 이후 1987년 6월 민주화 운동으로 인해 헌법이 현행과 같이 개정됨으로서 헌법 제92조를 근거로 기관명칭이 현재와 같이 변경된 이후 현재까지 그 이름이 계속되고 있으나, 그 법률에 명시된 기능은 대통령에 대한 「건의」와 「자문」이었을 뿐 큰 변화가 없었다. 그러나 2001년 동 법률의 일부개정으로 「건의」와 「자문」 외에도 「여론수렴」과 「국민 합의도출」 등의 기능이 추가되었다.

9) 민주평화통일자문회의 웹사이트(http://www.nuac.go.kr/html/int_com_fou.html?menuid=G010101) 참조.

10) 국회 회의록시스템(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data1/138/138ba0003b.PDF#page=6) 참조.

2. 자문위원 규모와 구성

1981년 3월 14일 공포된 평화통일정책자문회의법 제3조에 의하면 자문회의는 7,000인 이상의 인사로 구성한다고 명시되어 있다.¹¹⁾ 헌법상 규정된 대통령의 자문회의나 기타 위원회의 설치 법령들은 그 구성을 몇 명 이하라고 하면서 상한선을 규정하는 경우가 대부분이나, 「민주평통」의 경우는 하한선만을 두고 상한선을 두지 않는 점에서 특색이 있다. 이후 수차례의 법률 개정 이 있었지만, 이 부분은 변경되지 않았다.

그리하여 자문위원의 규모는 1981년 제1기 출범시에는 법적 하한선에 근접한 8,919명으로 출발하였지만, 시간이 갈수록 그 인원이 증가하여 1983년 제2기 자문위원 구성시 그 수가 이미 1만 명을 넘어서게 되었고, 1999년 제9기 구성시에는 14,000명을, 2005년 제12기에는 17,000명을 넘어서는 상황에 이르게 되었다. 하지만 자문위원 수가 계속 급증한다는 비판이 이어지자 올해 7월 1일부터 임기가 시작되는 제13기 자문위원은 그 인원이 조금 줄어들어 총 16,791명으로 구성되었다.(표1 참조)

〈표1〉 역대 「민주평통」 자문위원 현황¹²⁾

기수	임 기	계	지역대표	직능대표	해외대표
1기	81.6.5~83.5.31	8,919	5,214	3,320	385
2기	83.6.1~85.5.31	10,074	5,106	4,129	839
3기	85.6.1~87.5.31	10,634	4,991	4,673	970
4기	87.6.1~91.6.28	10,593	4,846	4,763	984
5기	91.6.29~93.6.30	10,918	5,170	4,756	992
6기	93.7.1~95.6.30	11,501	5,170	5,185	1,146

11) 평화통일자문회의법 제3조(구성), 「통일자문회의는 조국의 평화적 통일을 지향하는 민족의 염원을 성실히 대변하여 대통령의 자문에 응할 수 있는 인사 중에서 대통령이 위촉하는 7,000인 이상의 자문위원으로 구성한다.」

12) 1기에서 12기까지의 자문위원 현황은 국회 통일외교통상위원회 전문위원(2007, 16)을, 13기 자문위원 구성은 민주평화통일자문회의 웹사이트(http://www.nuac.go.kr/html/int_com_lin.html?menuid=G010103)를 참조하여 정리하였음.

7기	95.7.1~97.6.30	13,420	5,373	6,251	1,796
8기(1차)	97.7.1~98.6.30	13,305	5,325	6,059	1,921
8기(2차)	98.7.1~99.6.30	13,340	4,117	7,012	2,211
9기	99.7.1~01.6.30	14,142	4,146	7,526	2,470
10기	01.7.1~03.6.30	14,113	4,120	7,526	2,467
11기	03.7.1~05.6.30	14,940	4,121	8,522	2,297
12기	05.7.1~07.6.30	17,193	3,974	11,588	1,631
13기	07.7.1~09.6.30	16,791	3,445	11,369	1,977

자문위원의 전체규모 변화와 함께 함께 자문위원 구성에 있어 살펴봐야 할 중요한 변화는 구성원리의 변화다. 1981년 평화통일정책자문회의법 제10조 제1호에 의하면 지역위원 추천시 현직대통령을 선거한 대통령선거인이었던 인사의 경우 본인이 원하는 경우 당연직으로 위촉하도록 했으나,¹³⁾ 1987년 헌법개정에 따른 법률개정시 지방자치법에 의한 지방의회의원을 우선적으로 위촉한다는 규정으로 변경되었다.¹⁴⁾ 이후 1991년 3월 기초의회, 6월 광역의회 의원선거가 실시된 이후에는 이들 지방의회 선거 당선자들이 우선적으로 「민주평통」 자문위원으로 구성되게 되었다.

3. 내부 기관

현재 「민주평통」은 운영을 위해 자체 내에 여러 가지 기관들을 두고 있다.¹⁵⁾ 우선 회의를 주재하고 사무를 통리(統理)하며 자문회의를 대표하는 의

13) 평화통일정책자문회의법 제10조(위원의 위촉), 「대통령은 대통령령이 정하는 바에 의하여 다음 각 호의 1에 해당하는 인사를 통일자문회의의 위원을 위촉한다. 다만, 제1호에 해당하는 인사는 본인이 원하는 경우 당연히 위원으로 위촉한다. 1. 현직대통령을 선거한 대통령선거인이었던 인사」, 이하 생략.

14) 평화통일정책자문회의법 일부 개정법률안 제10조(위원의 위촉), 「대통령은 대통령령이 정하는 바에 의하여 다음 각 호의 1에 해당하는 인사를 통일자문회의의 위원을 위촉한다. 다만, 선출직 인사를 우선하여 위원으로 위촉한다. 1. 지방자치법에 의하여 당해 지역주민이 선출한 서울특별시·직할시·도 및 구·시·군 의회의 위원인 인사」, 이하 생략.

15) 이하 「민주평통」 내부 각종기관들의 소개는 민주평화통일자문회의 사무처(2006, 58-61) 및 「민주평통」

장 1인을 두고 있으며, 대통령이 의장이 되도록 법률로 규정하고 있다.¹⁶⁾ 그리고 의장의 직무를 대행하게 할 수 있는 20인 이내 부의장(수석부의장 포함)이 있으며, 자문회의의 사무를 처리하기 위해 사무처가 설치되어 있다.

또한 회의에서 위임한 사항과 의장이 명한 사항을 처리하기 위하여 300인 이상 500인 이하의 상임위원으로 구성되는 상임위원회와 운영에 관한 사항을 심의하기 위하여 50인 이내의 운영위원으로 구성되는 운영위원회가 있다. 그리고 자문에 있어 분야별로 심도 깊은 논의를 위해 상임위원회 내부에 또다시 기획, 경제, 교육, 국제, 문화, 복지, 여성, 종교, 청년, 체육 등 10개의 분과위원회가 설치되어 있다.

그 외에 자문위원들의 2년의 임기 중 한번 의장이 소집하는 집회(전체회의)가 있으며, 특별시·광역시·도·이북5도 및 재외동포별로 그 지역 출신의 위원으로 구성되는 지역회의와, 시·군·구 및 해외 지역별로 구성되는 지역협의회가 설치되어 있다.

이들 중 의장과 부의장, 집회(전체회의), 상임위원회, 운영위원회 및 지역회의, 지역협의회는 1981년 자문회의의 출범 이후에 큰 변화가 없었다. 다만 분과위원회는 통일관련 주변 환경과 업무 변화에 따라 최초에는 정책심의, 교육홍보, 지역협력, 경제통상, 체육문화예술, 종교분과위원회 등 6개 분과위원회가 설치되었으나 이후 여러 분과위원회가 신설되거나 통폐합 혹은 명칭변경을 하는 다양한 변화모습을 보여주고 있다.¹⁷⁾

4. 사무처 및 예산

1981년 자문회의 출범시에는 자문회의 사무처는 장관급 사무총장과 차관급 사무차장이 있었으며 그 정원은 70명이었다. 게다가 지속적인 자문위원의 증가에 따라 사무처 인력도 꾸준히 증원되어 1998년에는 101명에 이르렀다. 그

웹사이트(http://www.nuac.go.kr/html/int_com_org.html?menuid=G010102&oldmenu=submenu2) 참조.

16) 현행 민주평화통일자문회의법 제6조(의장·부의장) 제1항, 「대통령은 통일자문회의의 의장이 된다」

17) 분과위원회의 주요 변천과정들은 민주평화통일자문회의 사무처(2001, 78-79) 참조.

러나 1998년 출범한 국민의 정부는 국제통화기금(IMF) 사태 이후 공공부문 개혁 차원에서 범정부 차원의 구조조정을 단행하였고, 이 과정에서 자문회의 사무처(장관급)도 통일부내의 사무국(1급)으로 그 소속이 변경되었다. 또한 정원도 36명이 감축되어 인원이 65명으로 대폭 줄어들었다. 하지만 독립기구로서의 자문회의 사무처가 통일부 소속이 된다는 데에 대해서 여러 가지 부작용이 지적되어 결국 1년이 지난 1999년 다시 원상복귀 되었으나, 정원은 기능직 3명이 줄어들어 62명이 되었다. 하지만 이후 차츰 그 인원이 증원되어 2007년 2월 현재 자문회의 사무처는 별정직 고위공무원인 사무처장을 포함해 67인의 정원으로 운영되고 있다.¹⁸⁾

민주평통의 예산을 살펴보면 최초 출범한 1981년에는 28억원 수준이었으나, 꾸준히 증가하여 1985년에 50억원, 1997년에 100억원을 넘어섰고, 2005년 이후부터는 130억원 남짓한 예산이 계속되고 있다.(표2 참조)

〈표2〉 연도별 「민주평통」(평화통일정책자문회의 시기 포함) 사무처 예산¹⁹⁾

(단위: 백만원)

연도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
예산	2,897	3,743	4,500	4,480	5,049	4,874	5,692	5,201	5,552
연도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
예산	5,745	6,572	7,427	8,409	7,921	8,728	9,538	10,960	10,871
연도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
예산	7,878	8,200	9,273	9,572	10,066	11,565	13,100	12,724	13,733

예산과 관련하여 특기할 만한 부분은 현행 법률 제30조에 규정된 「통일추진기금」 조항이다. 동조 제1항에서는 「통일자문회의는 조국의 민주적 평화통

18) 「민주평통」 사무처의 주요 현황과 주요 변천과정들은 민주평화통일자문회의 사무처(2006a, 62) 및 민주평화통일자문회의 사무처(2001, 79-82) 참조.

19) 「민주평통」의 연도별 예산은 1981~2001년까지는 민주평화통일자문회의 사무처(2001, 426)을, 2002~2006년의 경우는 정부 디지털예산회계기획단 웹사이트의 디지털예산회계시스템 중 나라살림에서 예산항목(http://www.digitalbrain.go.kr/ifms/hp/pi/HpPiEst_expR.do)을 검색하였으며, 2007년 예산은 민주평화통일자문회의 사무처(2007, 3)를 참조하여 정리하였음.

일을 추진하기 위한 통일촉진기금을 따로 설치·운용」할 수 있으며, 제3항에서 동 기금의 「설치·조성·운용 기타 필요한 사항」을 대통령령으로 정하도록 하고 있다.²⁰⁾ 그러나 평화통일정책자문회의 시기부터 기금은 설치되지 못하였고, 현재까지 동 규정은 사문화된 채로 있다.

Ⅲ. 현행 「민주평통」의 문제점

1. 창설 배경

앞서 살펴본 바와 같이 공식적으로 확인할 수 있는 「민주평통」의 창설 배경에는 스스로가 밝히고 있는 바와 같이 「초당적·범국민적 차원에서 대통령의 통일정책 수립에 자문하고 이를 추진해 나가기 위해서 설치」된 헌법기관적 성격과 자문회의 사무총장의 발언에서 유추해 볼 수 있는 대북조직적 성격 두 가지가 모두 존재한다. 자문회의 스스로도 이러한 시대적 배경으로 제정된 제5공화국 헌법 제68조에 근거한 「평화통일정책자문회의」를 자신들의 연원으로 밝히고 있다.

그러나 실제로는 한국 민주주의사에서 암흑기라고 칭할 수 있는 유신시대에 독재정권을 뒷받침하던 「통일주체국민회의」를 그 전신으로 보는 것이 옳다고 생각된다. (통칭) 유신헌법 제4장에 근거해 설치된 통일주체국민회의의 의장은 대통령이 맡았으며, 2,000명 이상 5,000명 이하의 대의원으로 구성되었다. 또한 동 회의는 운영을 위해 20명 이상 50명 이하의 대의원으로 조직된 운영위원회가 있었으며, 통일 관련 중요 정책의 결정이나 변경 사항이 있을 경우 재적 대의원 과반수의 찬성을 얻으면 이를 곧 국민의 총의로 여기는, 통일정책 최고의 결정기관이었다. 물론 통일관련 정책결정 권한 외에도 무기명

20) 민주평화통일자문회의법 제30조(통일촉진기금) 제1항, 「통일자문회의는 조국의 민주적 평화통일을 추진하기 위한 통일촉진기금을 따로 설치·운용할 수 있다」 및 제3항, 「제1항의 통일촉진기금의 설치·조성·운용 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다」 참조.

투표에 의한 대통령 선거권뿐만 아니라, 국회의원 정수의 1/3 선출, 헌법개정안의 최종 확정 등 여러 가지 권한을 보유하고 있다.²¹⁾

「민주평통」이 스스로의 전신이라 보는 「평화통일정책자문회의」의 헌법적 설치근거가 되었던 제5공화국 헌법의 제정에서 가장 큰 역할을 수행한 전두환은 1980년 8월 27일 통일주체국민회의의 대의원 선거를 통해 제11대 대통령으로 당선되었고, 또한 이 기구를 통해 제5공화국 개헌안을 확정하여 같은 해 10월 27일 개헌이 이뤄지게 되었다. 이후 제5공화국 헌법 제41조 제1항에 의해 구성된 대통령선거인단이 1981년 2월 25일 실시한 선거를 통해 전두환이 12대 대통령으로 다시 선출되었으므로, 자신의 집권과정에서 정당성을 제공한 「통일주체국민회의」를 없애기에는 정치적 부담이 있었을 것을 예상해 볼 수 있다. 따라서 전두환의 입장에서는 유신헌법시 지녔던 막강한 권한을 지너 비판을 많이 받고 있었던 통일주체국민회의를 없애되, 대신 그 권한을 대폭 축소시킨 형태의 또 다른 「자문회의」를 창설한 것이라 생각된다.

평화통일정책자문회의법의 제정과정²²⁾을 보더라도, 그 입법이 정상적인 선거로 인해 구성된 국회에 의해 법률안이 통과된 것이 아니라 전두환의 신군부가 의회정치를 부정하며 설치했던 국가보위입법회의(1980~1981) 시절이었던 1981년 2월 25일 「선거법 등 정치관계법 특별위원회」에 회부된 후, 다음 날인 26일 별 다른 논의 없이 국가보위입법회의 전체회의를 통과하는 졸속적인 행태를 발견할 수 있다.

그러므로 자문위원(유신헌법상의 통일주체국민회의의 대의원 또는 제5공화국 헌법상 대통령선거인단 포함)의 거대한 규모나, 대통령이 의장이며, 회의운영을 위해 운영위원회가 존재하였다는 점 등 통일주체국민회의와 평화통일정책자문회의의 두 기구 사이의 유사성을 어려움 없이 발견할 수 있으며, 앞서 지적한 바와 같이 1981년 평화통일정책자문회의법 제10조 제1호에 의하면 지역위원 추천시 현직대통령을 선거한 대통령선거인이었던 인사의 경우 본인이 원

21) 통일주체국민회의의 기능과 권한에 관한 자세한 내용은 1972년 12월 27일 전문 개정된 대한민국헌법, 통칭 유신헌법 제3장(제35조-제42조) 통일주체국민회의의 부분을 참조.

22) 평화통일정책자문회의법률안의 통과과정은 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=009195) 참조.

하는 경우 당연직으로 위촉하도록 되어 있었던 점 등을 감안한다면, 그 권한에 있어 변화된 모습은 보이지만 큰 틀에서는 연속성이 분명 존재하므로 통일주체국민회의를 「민주평통」의 전신으로 볼 수 있다고 생각한다.

임기만으로 폐기되었지만 1993년 11월 24일 민주당 김병오, 남궁진 의원의 94인이 제출한 「민주평화통일자문회의법 폐지법률안」의 제안이유에서도 「현행 민주평화통일자문회의법은 과거 독재정권 시절의 통일주체국민회의·평화통일정책자문회의법을 그 명칭 등만을 일부 바꾸어 개정한 것에 불과한 법」이라고 평가한 바 있다.²³⁾

2. 위헌적인 통일관련 집행기능

앞서 소개한 바와 같이, 1987년 6월 민주화 항쟁을 거쳐 수립된 현행 대한민국헌법 제92조는 「평화통일정책의 수립에 관한 대통령의 자문에 응하기 위하여, 「민주평통」을 둘 수 있으며 그 조직·직무범위 기타 필요한 사항을 법률로 정하도록 규정하고 있다. 즉, 문리적으로만 보자면 「민주평통」의 헌법상 기능은 대통령의 자문에 응하는 일이다. 하지만 헌법의 위임을 받아 입법된 현행 「민주평통」법에서는 자문회의의 기능을 단순한 자문에 한정시키지 않고 통일관련 집행기능까지로 확장시키고 있다. 「민주평통」법 제2조(기능)에서는 그 기능으로 「①국내외 통일여론 수렴, ②통일에 관한 국민적 합의 도출, ③범민족적 통일의지와 역량의 결집, ④그 밖에 대통령의 평화통일정책에 관한 자문·건의를 위하여 필요한 사항」 등을 규정하고 있다. 하지만 법률에서 규정하고 있는 이러한 기능들은 헌법 조문에 있는 「자문」을 넘어 「집행」기능까지 포함하는 부분들로서 위헌적인 성격이 강하다.

특히 「민주평통」법에서 열거된 기능들은 정부조직법 제30조(통일부)에 규정된 통일부의 역할과 상충되고 있다.²⁴⁾ 법리적인 측면에서 뿐만 아니라 실제

23) 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=012643)의 「의안원문」 중 「제안이유」 부분 참조.

24) 정부조직법 제30조(통일부), 「통일부장관은 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일 교육 기타 통일에 관한 사무를 관장한다.」

현실에서도 자문회의와 통일부 업무가 중복되는 현상이 나타나고 있다.

2006년의 경우, 국회 통일외교통상위원회 전체회의에서 두 부처간의 사업 중복이 문제점으로 지적된 바 있다.²⁵⁾ 「민주평통」이 2006년도 주요사업으로 보고했던 사안들이 그에 앞서 같은 자리에서 통일부가 2006년도에 중점적으로 추진하겠다고 제시한 여섯 가지의 정책목표 중 「대북정책 추진동력 확충」의 세부 이행과제와 사업내용이 유사했기 때문이었다. 구체적으로는 자문회의의 「평화통일포럼」과 「통일시대 시민교실」사업이 통일부의 세부 이행과제였던 「국민과 함께 하는 통일정책추진」, 「미래지향적 국민합의 도출」과 거의 대동소이했으며, 자문회의의 「해외 통일환경 조성」 사업 또한 통일부의 「대북정책에 대한 국제적 지식기반 강화」 이행과제와 겹쳤던 것이다.²⁶⁾

즉 법률에 규정된 「민주평통」의 각 기능들은 「자문」관련 부분을 제외하고는 헌법상 규정된 법률 위임범위를 벗어난 위헌적인 성격을 지니고 있으며, 통일관련 사안들의 집행부처인 통일부의 권한까지 침해하고 있는 것이다.

3. 방대한 자문위원 규모

현행 자문회의법 제3조(구성)에 의하면 「민주평통」 자문위원의 수는 그 한선이 7천명으로 정해져 있지만, 올해 구성된 제13기 자문위원의 경우 그 수가 하한 인원수의 두 배를 넘어선 16,791명에 달하고 있는 상황이다. 이는 헌법상 규정된 다른 대통령자문회의의 규모에 비교해 본다면 엄청나게 큰 큰 규모이다.

헌법 제90조에 의해 설치되었던 「국가원로자문회의」의 경우, 법률에 35인 이내로,²⁷⁾ 헌법 제91조에 의한 「국가안전보장회의」는 당연직 6인 이외에 약

25) 2006년 2월 15일 국회 통일외교통상위원회 전체회의 중 「민주평통」사무처에 대한 정의용의원 질의 부분. 국회 회의록시스템
(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/258/pdf/258cd0005b.PDF#page=53) 참조.

26) 자세한 사항은 통일부(2006, 9) 및 민주평화통일자문회의 사무처(2006b, 3-4) 참조.

27) 1988년 2월 23일, 국회 본회의에서 「국가원로자문회의법」이 수정 가결됨에 따라 설치된 국가원로자문회의는 1989년 3월 8일, 국회 본회의에서 「국가원로자문회의 폐지법률안(대안)」이 통과됨에 따라 그 기구 자체가 폐지되어 현재는 존재하지 않고 있다. 국가원로자문회의법의 경과 과정은 국회사무처

간의 위원으로 구성된다.²⁸⁾ 정치·안보적 성격이 강한 이들 자문기구 외에 전문적인 자문 성격이 강한 대통령 자문회의를 살펴보면 헌법 제93조에 의한 「국민경제자문회의」의 경우는 자문위원 30인과 전문위원 100인으로,²⁹⁾ 헌법 제127조에 근거한 「국가과학기술자문회의」는 자문위원 30인과 전문위원 15인으로 구성되어 있다.³⁰⁾

외국의 주요 분단국들의 통일관련 기구와 비교해 보아도 「민주평통」의 규모가 얼마나 거대한 지 알 수 있다. 「민주평통」이 현재 통일관련 분야에서 맡고 있는 기능을 담당하고 있는 타 분단국들의 기구들은 舊서독의 통독촉진위원회(Kuratorium Unteilbares Deutschland)와 舊동독의 사회주의독일통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschland, SED)내에 있었던 서독담당실(Westabteilung des Zentralkomitees), 중국의 중국인민정치협상회의(中國人民政治協商會議)와 대만의 광복대륙설계연구위원회(光復大陸設計研究委員會) 등을 들 수 있다.³¹⁾

그러나 舊서독의 통독촉진위원회는 1954년 창립당시 인원수가 126명에 불과했으며, 공산당 일당독재의 사회질서를 가지고 있던 舊동독에서 서독관련 업무를 총괄하던 서독담당실은 2,000여명이 근무하던 사회주의독일통일당 중앙위원회 서기국 산하 40개의 실·국 중 하나에 불과했다.³²⁾ 중국의 중국인

(1992, 1518) 참조.

28) 국가안전보장회의법 제2조(구성) 제1항, 「국가안전보장회의는 대통령·국무총리·통일부장관·외교통상부장관·국방부장관 및 국가정보원장과 대통령령이 정하는 약간의 위원으로 구성한다」.

29) 국민경제자문회의법 제3조(구성) 제1항, 「자문회의는 의장 1인, 부의장 1인, 당연직위원 5인 이내, 위촉위원 30인 이내 및 지명위원으로 구성한다」 및 국민경제자문회의 웹사이트(<http://www.neac.go.kr/>)의 「자문위원 소개」 및 「전문위원 소개」 참조.

30) 국가과학기술자문회의법 제3조(구성) 제1항, 「자문회의는 의장 1인, 부의장 1인을 포함한 30인 이내의 위촉위원과 지명위원으로 구성한다」 및 국가과학기술자문회의 웹사이트(<http://www.pacst.go.kr/>)의 「조직 및 구성」의 자문위원과 전문위원 메뉴 참조.

31) 분단국의 통일관련 기구 중 자문회의와 비슷한 기구들의 소개는 기본적으로 평화통일정책자문회의 사무처(1986, 299-301)의 「타 분단국 유사기관의 기능비교」 부분을 뼈대로 하여 최근현황을 참조하였다. 중국과 대만의 경우에는 이상이 없으나, 舊서독의 내독관계성(Bundesministerium für Innerdeutsche Beziehungen)의 경우 우리의 통일부와 같이 정부의 집행부처였지, 자문기구가 아니었으므로 제외하였고, 舊동독의 경우 책에 소개된 「독일통일위원회」라는 기관은 정식 기관명칭도 적혀있지 않아 그 내역을 현재 찾을 수 없는 관계로, 실제 통일관련 업무를 전담하고 있던 사회주의독일통일당(SED)내의 서독담당실로 대체하였다.

민정치협상회의의 경우는 지역위원회(local committee)의 경우는 50만 명이 넘는 방대한 넘는 지방위원들이 있지만, 실제 매년 집회를 하는 전국위원회 위원은 2,318명, 회의업무를 주재하고 전국위원회 폐회기간에 활동하는 전국위원회 상무위원은 302인에 불과하다.³³⁾ 또한 지금은 폐지된 대만의 광복대륙설계연구위원회도 정책연구 중심의 1,600여명의 연구위원들로만 구성되어 있었다.³⁴⁾

이렇듯 해외사례를 참조하여도 선례를 찾을 수 없는 거대한 규모로 「민주평통」 자문위원들이 위촉된 결과, 자문위원들이 물리적으로 한 자리에 모이는 일조차 어렵게 되었다. 그러다 보니 모든 자문위원들이 한 자리에 모이는 「민주평통」 집회(전체회의)의 경우 2년의 임기 동안 단 한 번만 개최되고 있는 실정이다. 헌법규정에 의하면 「민주평통」은 대통령이 평화통일정책을 수립하는데 필요한 자문에 응하기 위해서 존재하지만, 실제 긴박한 상황에서 대통령이 자문을 하려고 해도 자문위원들 소집에만도 상당한 시일이 소요될 것이고, 모일 공간도 마땅찮게 될 것이다.

간단한 예로 북한의 미사일 발사와 핵실험 등 통일·북한 관련 사건들이 급박하게 전개되어 그 어느 때보다 대통령의 자문수요가 높았다고 판단되던 시기를 임기로 했던 제12기 「민주평통」 자문위원들의 경우, 임기 2년 내내 헌법 규정에 근거해 대통령의 자문에 응한 건수가 단 한 차례도 없었다.³⁵⁾ 지나치게 기구의 규모가 비대해지다 보니 탄력적인 대응이 어렵게 되었고, 그 결과 본연의 기능에는 소홀해질 수밖에 없게 된 것이다.

자문회의가 덩치 불리기에만 급급할수록 오히려 그에 비례해 자문회의의 위상은 낮아지게 되었고, 헌법 규정이 명령하고 있는 자문기능은 실종되게 되었다. 그리하여 정치권에서도 제12대 내지 제14대 국회가 출범할 때 마다 끊

32) 주독일대한민국대사관(2006, 4-7).

33) 국회사무처 국제국(2007, 54-56) 및 중국인민정치협상회의 영문웹사이트 (http://www.cppcc.gov.cn/English/brf_intro/) 참조.

34) 평화통일정책자문회의 사무처(1986, 300) 참조. 참고로 「광복대륙설계연구위원회」는 1991년 6월 30일 폐지되었으며, 같은 해 7월27일 대만 국회에서 「광복대륙설계연구위원회 조직폐지조례」를 공포하였음.

35) 통일외교통상위원회 전문위원(2007, 15).

임없이 「민주평통」 폐지법률안이 제출되었는데, 그 배경에는 이러한 자문회의의 무용론이 자리 잡고 있는 것으로 이해할 수 있다.

4. 재외동포의 자문위원 위촉

재외동포의 자문위원 위촉은 자문회의가 새롭게 중요성을 인식하고 추진하고 있는 분야이다. 현재 제13기 자문위원 중 재외동포대표는 1,977명인데, 이는 제12대 자문위원 중 재외동포대표 1,631명에서 소폭 증가한 수치이다. 하지만 제12대에서 제13대로 자문위원 구성이 변경되었을 때, 자문위원의 총수가 17,193명에서 16,791명으로 전체적으로 줄어든 점을 감안한다면 민주평통이 이 부분에 대해 많은 관심을 쏟고 있다는 것을 알 수 있다.

그러나 재외동포의 자문위원 위촉은 냉전시기 남북한이 외국을 상대로 극심한 체제경쟁을 했던 과거 남북관계의 유산으로 생각된다. 특히 재외동포 사회에서 자문위원 직함을 따내기 위해 교민사회가 분열되고 갈등을 빚는 양상이 언론에 심심찮게 보도되고 있는 만큼, 재외동포의 자문위원 위촉이 동포사회에 도움을 주기보다는 오히려 동포들의 현지 주류사회로의 편입을 방해하고, 한인사회의 분열에 촉매 역할을 하는 부작용이 더욱 크다고 평가할 수 있다.³⁶⁾ 아울러 재외동포가 외국 국적을 가진 외국인이라면, 체류국에 대한 내정간섭의 우려도 분명 존재한다.³⁷⁾

해외 사례를 보더라도 舊서독의 통일촉진위원회는 원칙적으로 재외동포의 참여를 허락하지 않았으며, 舊동독의 독일사회주의통일당 서독담당실도 국내

36) 2007년 5월 31일 동아일보 사설, 「교민사회 갈등 부추기고 편 가르는 평통」(<http://www.donga.com/fbin/output?n=200705310541>) 및 기획기사 시리즈, 「7월 13기 구성 앞두고… 해외 교민사회 평통 두통」(<http://www.donga.com/fbin/output?n=200705310080>), 「평통이 뭐기에… 교민사회 위원선정 싸고 시끌」(http://www.donga.com/fbin/output?rellink=1&code=a_&n=200705310074), 「무보수 명예직… 1년에 한번씩 대통령 만나」(http://www.donga.com/fbin/output?rellink=1&code=a_&n=200705310075) 참조. 이 외에도 「민주평통」 자문위원을 둘러싼 재외동포 사회의 갈등은 2007년 7월 26일 라디오코리아, 「평통 논란 이제는 한인단체 http://www.radiokorea.com=quick_news&seq=13333」 및 장태한(2003) 참조.

37) 우리의 재외동포관련 지원입법과 관련하여, 중동부 유럽국가들의 재외동포지원관련 입법을 조사하여 내정간섭적 측면을 고려한 정인섭(2003)의 논의를 참조함.

정당조직의 일부였으므로 재외동포의 참여는 어려웠다고 생각된다.³⁸⁾ 중국의 중국인민정치협상회의는 전국위원회에 화교를 참여시키고 있으나 「귀국(returned)」한 화교대표를 참가시키고 있으며, 지방위원회의 경우는 각 지방 인민대표대회를 둔 곳에 설치됨으로서 원칙적으로 해외에 설치가 불가능하다.³⁹⁾ 대만의 광복대륙설계연구위원회는 1,600여명의 전문가들이 통일정책을 뒷받침했던 총통직속기구로서 그 지방조직은 대북(臺北), 대중(臺中), 대남(臺南) 및 벽·오지를 통신으로 연결했던 통신(通信)등 4개의 국내 연구구(研究區)로 구성되어 있었을 뿐, 「민주평통」과 같이 해외에 지역회의나 지역협의회 등을 두고 있지 않았다.⁴⁰⁾

또한 이 문제와 관련하여 향후 도입될 재외동포의 참정권 문제도 고려할 필요가 있다. 지난 6월 28일 헌법재판소는 재외동포의 참정권을 제한하고 있는 현행 공직선거법과 국민투표법 등에 대해 2008년 12월 31일까지 국회가 개선입법 하라는 요지의 헌법불합치 선고를 내렸다.⁴¹⁾ 그런데 제16대 대통령 선거 당시 민주당 노무현 후보와 한나라당 이회창 후보 간의 득표 차이는 57만 표에 불과하였고, 제15대 대통령선거에서는 새정치국민회의 김대중 후보와 한나라당 이회창 후보 간의 득표 차이가 고작 40여만 표에 불과했을 정도로 최근 대통령 선거는 백만 표 이내의 박빙의 차이로 그 당선이 갈리고 있

38) 평화통일정책자문회의 사무처(1986, 299) 및 주독일대한민국대사관(2006, 6-7) 참조.

39) 중국인민정치협상회의 전국위원회 구성은 중국인민정치협상회의 장정(中国人民政治协商会议章程), 제 20조(第二十条) 「中国人民政治协商会议全国委员会由中国共产党、各民主党派、无党派人士、人民团体、各少数民族和各界的代表、香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和归国侨胞的代表以及特别邀请的人士组成、设若干界别。」(<http://www.cppcc.gov.cn/gzdz/200702010126.htm>) 및 동 규정의 공식 영문번역, 「Article 20, The National Committee of the Chinese People's Political Consultative Conference shall be composed of the Communist Party of China, the various democratic parties, public personages without party affiliation, people's organizations, ethnic minority groups and people of all walks of life, compatriots of the Hong Kong Special Administrative Region, the Macao Special Administrative Region and Taiwan, returned overseas Chinese and specially invited personalities, who are divided into a number of sectors.」(<http://www.cppcc.gov.cn/English/cppcc/>) 참조. 지방위원회의 경우는 국회사무처 국제국(2007, 56) 참조.

40) 평화통일정책자문회의 사무처(1986, 300).

41) 2007년 6월 28일 헌법재판소 선고, 2004헌마644·2005헌마360(병합)사건. 헌법재판소(<http://www.court.go.kr/>) 「최근주요결정」 메뉴 참조.

는 실정이다.⁴²⁾ 그러므로 100만 표가 넘을 것으로 생각되는 재외동포들의 표가 실제 정치공간에서 현실화된다면, 재외동포 사회에서 선호되고 있는 「민주평통」 자문위원 직함을 매개로 엄청난 혼란이 생길 것임을 예상할 수 있다.

5. 통일촉진기금

통일촉진기금은 현재 운용되고 있지 않으며 「민주평통」 사무처에서도 기금 설치를 추진중이지는 않는 것으로 보인다.⁴³⁾ 그러나 통일촉진기금을 현재와 같이 「설치할 수 있다」는 재량사항이 아니라 「설치한다」는 기속사항으로 규정하고 있는 김부겸 의원의 법안에 대한 「민주평통」 사무처의 검토의견을 읽어보면 그 필요성을 느끼고 있는 듯이 보인다. 즉 현재 통일부에 설치되어 있는 남북협력기금의 경우 남북한 주민의 교류지원과 경제적 분야의 협력지원에만 기금이 주로 사용되고 있으므로, 계층간·지역간 사회통합, 남북한간 사회문화적 이질감 완화, 재외국민을 포함한 민족통합 등 사회·문화적 분야에서 교류협력을 활성화하여 통일과정을 촉진하여 통일 이후까지 대비하기 위해서는 「민주평통」에 통일촉진기금을 둘 필요가 있다는 것이다. 그리고 이를 위해 재원조성방안으로 김현미 의원, 남경필 의원, 홍문표 의원이 각각 대표발의한 휴면예금(dormant account) 활용 관련법안과 연계하는 방법도 구체적으로 제시하고 있다.⁴⁴⁾

하지만 현행 남북협력기금법 제8조(기금의 용도)에 열거된 각호 내용, 특히 제5호 「기타 민족의 신뢰와 민족공동체 회복에 이바지하는 남북교류·협력에 필요한 자금의 용자·지원 및 남북교류·협력을 증진하기 위한 사업의 지원」 규정으로도 충분히 「민주평통」이 기금의 필요성을 주장하고 있는 계층간·지

42) 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(<http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html>) 검색결과, 제16대 대통령선거는 민주당 노무현 후보가 12,014,277표, 한나라당 이회창 후보가 11,443,297표를 득표하였으며, 제15대 대통령선거에서는 새정치국민회의 김대중 후보가 10,326,275표, 한나라당 이회창 후보가 9,935,718표를 득표하였다.

43) 민주평화통일자문회의 사무처(2006a, 4).

44) 민주평화통일자문회의 사무처(2006, 6).

역간 사회통합, 남북한간 사회문화적 이질감 완화, 재외국민을 포함한 민족통합 등 사회·문화적 분야에 대한 지원이 가능할 것이라고 생각된다. 통일부도 김부겸 의원 대표발의안에 대한 검토의견에서 「남북협력기금이 장기적으로 통일기금으로 전환이 가능」하고, 「통일촉진기금의 설치시 남북협력기금의 역할과 중복될 우려가 있으며」, 「북한에 대해 레버리지를 갖기 위해서 자금지원 창구를 일원화 하는 것이 바람직」하다는 등의 이유로 반대를 표하고 있다.⁴⁵⁾

IV. 역대 국회에 제출된 「민주평통」 관련 법률안 비교분석

1. 제출 법안들의 내용별 분류

1981년 평화통일정책자문회의의 설치 이후 앞서 지적한 「민주평통」의 여러 가지 문제점들을 해결하기 위해 국회에서는 여러 차례 법률안들이 제출되었다. 1981년 이후 2007년 현재까지 자문회의와 관련되어 국회에서 발의된 법률안은 총 11건으로, 이 중 1981년 2월 26일 국가보위입법회의 선거법등정치관계법 특별위원장이 발의한 「평화통일정책자문회의법안」은 최초의 자문회의 설치법률안이며,⁴⁶⁾ 1988년 1월 16일 149인의 찬성으로 김현욱 의원 등 10인이 공동발의한 「평화통일정책자문회의법중 개정법률안」은 1987년 직선제 헌법 개정으로 인해 자문회의의 명칭을 「민주평화통일자문회의」로 하고, 대통령선거인단의 자문위원 위촉을 당연히 변경했어야만 했던 법률안이므로 논외로 하고,⁴⁷⁾ 나머지 9건 법안들의 내용을 비교해 보겠다.

우선 지금까지 「민주평통」 폐지법안은 총 3건이 제안되었다. 제12대 국회

45) 민주평화통일자문회의 사무처(2006, 7).

46) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=009195) 참조.

47) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=010632) 참조.

(1985~1988)에서 1986년 10월 23일 신한민주당 김동규 의원이 88인의 찬성으로,⁴⁸⁾ 제13대 국회(1988~1992)에서는 1988년 7월 18일 통일민주당 정재문·평화민주당 이찬구·신민주공화당 김두윤 의원 등 3인이 163인의 찬성으로,⁴⁹⁾ 제14대 국회(1992~1996)에서는 1993년 11월 24일 민주당 김병오·남궁진 의원 등 2인이 94인의 찬성으로, 각각 폐지법률안을 제출하였으나, 세 법률안 모두 임기만료로 폐기되었다.⁵⁰⁾

다음으로, 자문회의를 존치시키지만 그 기능을 축소하는 내용을 담은 법률안은 3건이 있다. 제13대 국회에서 1988년 12월 27일 민주정의당 오유방 의원 등 2인이 36인의 찬성을 얻어 발의한 「민주평화통일자문회의법중 개정법률안」은 자문위원 수를 7,000인 이상에서 5,000인 이상으로 축소하며, 통일추진기금제도를 폐지하는 내용을 담고 있었지만 임기만료로 폐기되었다.⁵¹⁾ 제17대 국회(2004~2008)에서는 2005년 6월 16일 한나라당 김충환 의원 등 42인의 의원과 2007년 5월 31일 열린우리당 정의용 의원 등 11인의 의원이 각각 발의한 「민주평화통일자문회의법 일부개정법률안」이 모두 현재 국회 통일외교통상위원회에 계류중이다. 김충환 의원안은 당적보유자의 자문위원 위촉을 금지하고, 직능단체가 추천하는 자문위원 비율을 제한하며, 자문위원의 중립의무를 법률에 규정하는 등의 내용을 담고 있다.⁵²⁾ 정의용 의원안은 자문위원의 수를 5백인 이하로, 부의장 수를 6인 이내로, 상임위원회를 30인 이상 50인 이내로 축소하고, 자문위원 구성을 기초자치단체장이 기초의회 동의를 얻어 추천하는 230여 명, 광역자치단체장이 광역의회 동의를 얻어 추천하는

48) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=010323) 참조.

49) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=010721) 참조.

50) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=012643) 참조.

51) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=011053) 참조.

52) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=030965) 참조.

230여 명, 그 밖에 대통령이 지명하는 자로 위촉하도록 하였다. 또한 자문위원의 임기를 자치회의위원의 임기와 함께 4년으로 연장하고, 기초자치단체 수준에서 개최되는 지역협의회 및 통일촉진기금을 폐지하는 내용 등을 담고 있다.⁵³⁾

마지막으로, 자문회의의 기능을 확대하는 내용을 담은 법률안 3건이 있다. 우선, 제14대 국회 임기 중인 1993년 9월 11일 정부가 제출한 「민주평화통일자문회의법중 개정법률안」이 있다.⁵⁴⁾ 이는 상임위원회 수를 기존 300~500인에서 500~700인으로 증원시키는 내용이었으나 임기만료로 폐기되고 만다. 뒤이어 제16대 국회(2000~2004)에서 2001년 4월 13일 새천년민주당 소속 이낙연 의원 등 19인이 13인의 찬성을 얻어 발의한 「민주평화통일자문회의법중 개정법률안」이 있다.⁵⁵⁾ 주요내용으로는 자문회의의 기능에 여론수렴 등을 추가하고, 별정직 (1급)국가공무원인 자문회의 사무처장을 정무직 국가공무원으로 지위를 변경하는 것과 예산의 범위 내에서 수당 및 여비의 지급근거를 마련하는 등이 있었다. 법안은 사무처장 지위변경 부분은 삭제되어 현행과 같이 유지되고 2001년 6월 28일 본회의에서 최종 수정가결 되었다. 지금의 현행법률이다. 마지막으로 현재 국회인 제17대 국회에서 2005년 8월 19일 김부겸 등 27인의 의원이 발의한 「민주평화통일자문회의법 일부개정법률안」이 있다. 지방의회 의원의 우선위촉 폐지 및 자문회의의 기능에 남북화해와 교류협력 추가, 기존에 재량사항이었던 통일촉진기금의 기속적 설치 등을 내용으로 하고 있으나 통일외교통상위원회에 계류 중인 상황이다.⁵⁶⁾

53) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_L0T7G0B6E0W1M1N5L5I2P0I4E3D1E5) 참조.

54) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=012426) 참조.

55) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=016828) 참조.

56) 자세한 내용은 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=031482) 참조.

2. 비교분석 결과

제출된 법안들의 비교분석 결과 다음과 같은 특징들을 도출해 낼 수 있다.

첫째, 자문회의를 폐지하는 내용을 담은 세 가지 법안은 모두 임기만료로 폐기되었다. 폐기된 이유는 어렵지 않게 추측해 볼 수 있다. 법안이 제출된 1986년과 1988년, 1993년 11월 당시의 「민주평통」 자문위원의 수는 각각 10,634명, 10,593명, 11,501명이었다. 1만명이 넘는 거대한 자문위원에게서 대통령이 임명한 「민주평통」 자문위원 직함을 빼앗는 것은 정치적으로 큰 부담이 아닐 수 없다. 게다가 자문위원 추천 자체가 집권세력에 의해 우선적으로 배분되는 상황이었으므로 여당 의원들이 의안의 상정 자체에 비협조적이었음을 능히 상상할 수 있다.⁵⁷⁾ 실제 세 법률안 모두 야당 의원들이 주축으로 발의된 것들이었으며, 결과적으로 소관 상임위원회에 회부만 되었을 뿐 단 한번도 상임위원회 전체회의나 법안심사소위원회에서 안건으로 논의된 사실이 없었다는 점에서 이러한 사실을 충분히 알 수 있다.

둘째, 「민주평통」을 존치시키기지만 그 기능에 제한을 가하는 법안들을 분석해 보면, 세 법안 중 오유방 의원안과 정의용 의원안의 경우는 여당의원들이, 김충환 의원안은 야당의원들이 주축을 이뤄 발의하여 정파적 속성은 보이지 않는다. 아무래도 「폐지」와 「기능강화」라는 양 극단의 선택 사이에서 절충적 견해를 제시한 것으로 이해할 수 있다. 다만 정의용 의원안의 경우는 7,000명이 넘는 자문위원 수를 500명 이내로 과감하게 줄임으로서 폐지에 준할 정도로 급진적인 변화를 모색하고 있는 점이 특징적인데, 공동발의에 참여한 인원이 법안발의 요건인 10명을 겨우 넘긴 11명에 불과한 점을 볼 때,⁵⁸⁾ 다른 국회의원들이 그 만큼 정치적 부담을 느꼈음을 알 수 있다.

셋째, 자문회의의 기능을 확대하는 법안들의 특징을 살펴보면, 세 법안 모두 정부나 여당 국회의원들이 발의했다는 공통점을 찾을 수 있다. 그러나 상임위원회 수를 기존 300-500인에서 500-700인으로 증원시키는 내용의 정부제출 법안이 발의 후, 2년 반의 시간동안 논의되지 못하고 폐기된 사실과 자문

57) 「민주평통」의 집권단체에 의한 관변 단체로서의 성격은 나권일(2003) 및 류이근(2005) 참조.

58) 국회법 제79조(의안의 발의 또는 제출) 제1항, 「의원은 10인 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다.」

회의 기능에 남북화해와 교류협력을 추가하고, 기존에 재량사항이었던 통일 촉진기금의 기속적 설치 등을 내용으로 하는 김부겸 의원안이 발의 후 2년에 가까운 시간이 흐른 현재까지 한 번도 논의되고 있지 못하는 현실은 집권세력으로서도 자문회의가 지나치게 방만하게 운영되고 있는 것으로 판단하고 있으므로, 그 개정에 소극적인 태도를 보이는 것으로 이해할 수 있다. 다만 이낙연 의원안의 경우는, 현재 「민주평통」이 수행하고 있는 통일관련 「집행」기능의 법적 근거를 추가함으로써 창설 이후 가장 큰 변화를 부여하고 있는데, 예외적으로 2001년 4월 13일 발의한 법안이 6월 28일 본회의에서 통과되어 거의 두 달만에 법률안이 통과되는 신속함을 보여주고 있다. 그러나 이는 「민주평통」 사무처를 통일부 산하 1국(局)에서 원상회복 시켜주기 위한 것이었기 때문에 가능했던 것이라 생각되며, 실제 동법의 입법과정에서 「집행」기능을 추가한 일이 향후 어떠한 문제를 발생시킬 지는 사전에 전혀 논의되지 못했던 문제가 보인다.⁵⁹⁾

마지막으로 전체적으로 볼 때, 「민주평통」 관련 법률안들의 국회통과 가능성이 매우 낮다는 점도 인상적. 비교분석 대상이 된 9건의 법률안들 중 이낙연 의원안만이 국회 본회의를 통과하였으며, 나머지 8건들 중 5건은 임기만으로 폐기되었고, 나머지 3건의 법률안들도 현재 통일외교통상위원회에 회부만 되었지 법안심사소위원회의 안건으로도 상정되지 못하고 있는 상황이라, 올해 12월 대선과 내년 4월 총선을 마친 후 5월에 국회의원 임기가 만료되는 제17대 국회의 정치일정을 감안해 본다면 통과가능성은 거의 없다고 생각된다. 그러므로 「민주평통」을 대상으로 발의된 법률의 통과가능성은 현재로서는 1/9, 즉 11% 정도라는 매우 낮은 수준을 보여주고 있다. 이는 국회에서 손을 대기에는 정치적 부담이 있고, 그렇다고 현 체제를 유지시키면서 기능을

59) 이낙연 의원안이 최초로 통일외교통상위원회로 회부되었던 2001년 6월 15일 동위원회의 전체회의와 동월 20일 개최된 동위원회 법안심사소위원회의 회의록을 살펴본 결과, 별정직 (1급)국가공무원인 사무처장의 정무직 국가공무원으로의 승격 문제와 재외동포의 자문위원 '선서'에서의 '국법준수' 부분만 논쟁이 이루어져 법안 제2조의 기능추가 부분은 논의되지 못하는 모습을 보여주고 있다. 당시 전체회의 회의록(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/222/pdf/222cd0001b.PDF#page=12) 및 법안심사소위원회 회의록(http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/222/pdf/222cdb001b.PDF#page=1) 참조.

강화시켜주기에는 「민주평통」의 존립의의에 대한 확신이 서지 못했기 때문이라고 생각된다.

V. 대안의 모색

지금까지 현재 자문회의가 가지고 있는 문제점들과 이를 해결하기 위해 국회에 제출된 여러 가지 법안들의 내용 및 특징들을 살펴보았다. 이를 바탕으로 「민주평통」이 우리 민족의 지고의 가치 중 하나인 평화통일을 달성하기 위한 대통령 자문기구이자 헌법기관으로서의 지위를 회복하기 위한 방안들을 검토해 보겠다.

1. 「민주평통」 폐지 여부

가장 먼저 검토할 부분은 이미 3번의 법안이 제출된 경우에서 알 수 있듯이, 자문회의를 폐지할 지 여부 문제이다. 폐지론의 근거는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 자문회의의 역사적 연원이 유신독재의 정당화 조직이었던 「통일주체국민회의」에서 비롯되고 있어 민주화된 한국사회에 적합하지 않으며, 헌법상 규정된 바와 같이 평화통일정책수립을 위한 대통령의 자문에 응하는 기본적인 활동 모습이 거의 없다고 할 정도로 미미한 수준이라는 주장이다.

그러나 아직까지 엄연히 분단국가로 남아 있는 우리나라의 현실상 「민주평통」은 분명 존재가치를 가지고 있다. 우리가 과거를 완전히 역사에서 삭제할 수 없는 한 과거의 유산도 오늘날의 모습으로 받아들여야 한다는 점을 생각할 때, 그 출발이 독재시절에서 비롯되었다는 이유로 기구 자체를 폐지한다는 것은 지나친 일이다. 아울러 「민주평통」이 주장하고 있는 제5공화국 헌법에 의한 연원에 대해 동의하지 않더라도, 온 국민의 총의로 만들어져 절차적 민

주주의를 완성했다고 평가되는 1987년 현행 대한민국헌법 질서 하에서도 「민주평통」의 헌법적 설치근거는 분명 존재하고 있다.⁶⁰⁾

서론에서 지적한 바와 같이 현행 헌법에서 평화통일과 관련된 내용은 대한민국헌법 전문과 제4조, 대통령의 권한을 규정하고 있는 제66조 제3항, 제69조 및 제72조와 「민주평통」 관련 사항을 직접적으로 규정하고 있는 제92조 등에서 다양한 형태로 나타나 있다. 하지만 제92조를 제외한다면, 나머지 부분들은 국가적 책무를 선언적으로 표현한 부분 및 국가원수이자 행정부 수반인 대통령에게 특별히 관심을 촉구하는 부분들로 이해할 수 있다. 헌법적 수준에서 통일문제에 관심이 많은 전문가들이나 시민단체 구성원들이 대통령에게 국민의 통일여론을 대통령에게 전달할 수 있도록 활용될 수 있는 규정은 「민주평통」과 관련된 제92조 외에는 없는 실정인 것이다. 그러므로 비록 자문회의가 여러 가지 문제점이 있어 폐지론까지 제기되고 있지만, 이는 그 운영을 개선하여 「민주평통」의 자문기능을 충분히 살리면 해결되는 문제이지, 폐지까지 논한다는 것은 통일과 관련되어 존재하는 우리 헌법만의 독특한 장점을 살리지 못할 우려가 있다. 그러므로 「민주평통」을 존치시키되, 그 헌법기관으로서의 위상을 회복하는 것이 현명한 선택일 것이다.

2. 통일관련 집행기능 폐지

그런데 「민주평통」의 존속이 가능하기 위해서는 헌법상 규정된 기능, 즉 말 그대로의 「자문」 기능을 갖춘 헌법기관으로 재탄생되어야 한다. 그러기 위해서는 평화통일정책 수립에 관한 대통령의 「자문」을 명하고 있는 헌법 제92조의 법률위임 범위를 넘어 통일관련 「집행」 활동의 법률적 근거가 되고 있는

60) 1987년 여야합의로 국회에서 발의된 대한민국헌법개정안은 1987년 10월 12일 본회의에서 재석 258인 중 찬성 254인, 반대 4인이라는 압도적 찬성 속에 통과되었으며, 뒤이어 같은 달 27일 실시된 헌법개정안에 대한 국민투표 결과 20,028,672명(유권자 대비 78.2%)의 국민이 참가해, 18,640,625명이 찬성하여 93.1%의 찬성률을 보여 온 국민의 총의를 모았다고 해도 과언이 아니었다는 평가를 할 수 있다. 국회에서의 현행 헌법개정안 관련 정보는 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=010492), 국민투표 관련 정보는 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(<http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html>) 중 일반통계 메뉴를 참조하였다.

현행 「민주평통」법 제2조(기능)에서 「집행」 관련 부분들을 삭제해야 한다.

하지만 「민주평통」 사무처는 헌법에서 규정하고 있는 「자문」 기능 외에 「집행」 기능도 자문회의의 역할에 포함된다는 무리한 해석을 하고 있다. 사무처는 헌법 제92조 외에도 우리 헌법에 열거되어 있는 통일관련 조문들, 즉 대한민국헌법 전문과 제4조, 제66조 등을 근거로 「민주평통」법 제2조에서 열거한 집행관련 기능들도 「민주평통」의 주요기능이 충분히 될 수 있다는 주장을 하고 있다.⁶¹⁾

하지만 헌법해석의 가장 기본이 되는 방법인 「문리(文理) 해석」에 의하면, 이러한 해석은 당연히 위헌이다. 아울러 법률의 합헌성을 최대한 추정하기 위해 우리 헌법재판소가 헌법해석방법으로 채택하고 있는 「합헌적 법률해석」 방법을 사용해 보아도, 헌법상 명백히 규정되어 있는 「자문」이라는 어의(語義)에 완전히 다른 의미인 「집행」이라는 뜻을 포함시켜 「문리해석적 한계」를 초과했다는 점과 법률의 목적이나 내용이 헌법상 규정된 본래의 취지보다 제한되거나 보충되는 것이 아니라 전혀 새로운 목적이나 내용을 가지게 된다는 「목적론적 해석의 한계」를 벗어난 점 등을 고려해 볼 때, 「민주평통」 사무처의 주장은 무리한 해석이라고 생각된다.⁶²⁾

3. 자문위원 규모의 합리화

자문기능에 역량을 집중시키기 위해서는 현재와 같이 17,000명에 달하는 거대한 자문위원 규모를 합리화할 필요가 있다. 한 자리에 모이기조차 힘든 덩치를 유지하는 한, 그 덩치로 인해 헌법이 명령하고 있는 「자문」 기능은 부실화되는 것은 필연적인 현상일 수밖에 없기 때문이다. 이와 관련해 자문위원 수를 줄이는 법률안 2건이 이미 제출되었음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 제13대 국회에서 오유방 의원이 제출한 법안은 자문위원 수를 현재의 7,000명 이상에서 5,000명 이상을 줄이는 내용이며, 현행 제17대 국회에서 정의용 의원

61) 국회 통일외교통상위원회 전문위원(2007, 5).

62) 헌법해석의 방법과 「합헌적 법률해석」의 한계 등은 김철수(2007, 28-34); 권영성(2007, 24-28); 성낙인(2007, 31-34); 허영(2006, 78-81) 등 참조.

이 대표발의한 법안은 500명 이내로 그 수를 축소하는 내용을 담고 있다.

자문위원의 수를 줄인다면, 당연히 수반되는 예산절감이라는 국가적 이익과 함께 신속하고 빠른 대응이 가능해져 대통령의 자문이 활성화될 것이 기대된다. 하지만 「민주평통」 사무처는 국민의사의 결집이나 여론 수렴과 같은 기능도 광의의 자문회의 기능에 포함되는 것으로 보아 자문위원 수의 축소방향에 대해 부정적인 입장을 계속 피력하고 있다.⁶³⁾

하지만 헌법학계에서도 현재의 「민주평통」과 같이 17,000명이 넘는 거대한 자문위원들이 서울특별시·광역시·도·I이북5도 및 해외동포별로 구성되는 지역회의와 구·시·군 및 해외지역별로 구성되는 지역협의회로 구성되는 것은 「국민동원체제적 조직」으로서 선거에 악용될 소지도 있고, 지역에서 특권이 인정되어 국민위화감을 조성할 우려가 있다면서, 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의 등 우리 헌법상 규정된 다른 대통령 자문기구와 같이 소수 전문가들로 구성된 진정한 자문회의로 태어나야 한다고 비판한 사실이 있다.⁶⁴⁾ 따라서 대통령의 자문에 응할 정도의 식견을 갖춘 전문가들을 중심으로 「민주평통」 자문위원 규모를 과감하게 축소시키는 것이 올바른 개혁방향일 것이다.

4. 재외동포 자문위원 최소화

자문위원 구성에 있어 재외동포의 추천도 과감히 줄여야 한다. 현재 제13기 자문위원 16,791명 중 재외동포는 1,977명으로서 전체 구성원의 11% 정도를 차지하고 있지만 그 자체만으로도 2,000여명에 달하는 거대한 규모다. 또한 재외동포의 자문위원 추천 문제는 앞에서 본 바와 같이 자문위원 직함을 둘러싸고 재외동포 사회의 단결을 저해하는 문제가 있으며, 향후 재외동포들의 참정권이 실현될 경우 국내정치에 엄청난 영향을 줄 우려가 있다.

그러나 「민주평통」은 향후 재외동포의 참여를 더욱 활성화시킬 계획을 가

63) 국회 통일외교통상위원회 전문위원(2007, 6).

64) 김철수(2005, 62-63).

지고 있는 것으로 보인다. 재외동포 자문위원을 축소시키자는 정의용 의원법안에 대해서 「민주평통」 사무처는 「그동안 쌓아 온 민주평화통일자문회의의 해외 인적·물적 네트워크를 폐기하는 것이 올바른 견해인지 각계각층의 의견을 청취할 필요가 있다」는 의견을 제시한 바 있으며,⁶⁵⁾ 그 이전 2001년에는 자문회의 창설 20주년을 맞이해 발간한 20년사에서 자문회의의 새로운 과제와 역할로 「전 세계 한민족 협력방안: 한민족네트워크 공동체의 구축」을 이미 제시한 바가 있기도 하였다.⁶⁶⁾

하지만 「민주평통」에 비견될 수 있는 舊동·서독과 중국·대만 등의 통일 관련 기구들의 사례에서도 알 수 있듯이 재외동포의 자문위원으로의 위촉은 부적절하다고 생각된다. 또한 대통령의 평화통일정책 수립에 관한 자문에 응하기 위해 설치되는 「민주평통」이 「한민족 네트워크 공동체를 구축」하는 것이 과연 자신들의 본연의 기능인지 의문이 든다. 또한 재외동포와의 교류사업이라던가, 재외동포사회에 관한 조사·연구사업, 각종 교육·문화 및 홍보사업 등은 이미 재외동포재단법에 의해 설치된 재외동포재단이 국가적 외교정책을 종합적으로 고려하는 외교통상부장관의 지도와 감독을 받으면서 담당하고 있는 업무들이다. 혈통적으로는 우리 민족이지만 엄연히 현실적으로 외국국적으로 보유한 재외동포들을 외교적인 고려 없이 「통일」이라는 순수함만을 이유로 조직화한다면 재외동포 국적국과의 외교적 마찰도 우려될 수 있다. 재외동포들에게 사회·문화적 지원 외에 「통일」과 같은 정치적 목적을 이유로 혈통국이 국적국 국민들을 지원하는 것은 내정간섭이 될 수 있다는 견해도 참고해볼만 하다.⁶⁷⁾ 그러므로 재외동포의 자문위원 위촉은 최소화하거나 배제해야 한다.

65) 국회 통일외교통상위원회 전문위원(2007, 7).

66) 민주평화통일자문회의 사무처(2001, 108-110).

67) 정인섭(2003).

5. 통일촉진기금 규정삭제

아직까지 한 번도 설치되지 않았고, 또 향후에도 설치될 가능성이 별로 없어 보이는 통일촉진기금 규정도 삭제하는 것이 바람직하다. 예산이 130억원 정도인 「민주평통」 입장에서는 기금의 존재가 나쁠 이유가 없겠지만, 헌법규정에 따라 「민주평통」이 「자문」에만 역량을 집중시킨다면 통일관련 사업집행의 재원이 될 통일촉진기금 자체가 필요 없기 때문이다. 그리고 「민주평통」이 기금의 필요이유로 주장한 「계층간·지역간 사회통합, 남북한간 사회문화적 이질감 완화, 재외국민을 포함한 민족통합 등 사회·문화적 분야에서의 통일 촉진」이라는 논리는 보건복지부와 통일부, 외교통상부와 재외동포재단 등이 지금도 담당하고 있고, 향후에도 정부구조를 바꾸지 않는 한 당연히 이들 부처들이 담당해야 할 업무일 것이다.

국회 통일외교통상위원회 수석전문위원도 통일촉진기금설치를 내용으로 하고 있는 김부겸 의원 대표발의안에 대한 검토보고서에서 통일촉진기금 설치에 「남북협력기금의 재원확충이 시급한 상황에서 대북정책의 수단을 분산시켜 예산낭비 및 효과성 저하를 야기할 우려」가 있다면서 신중한 검토를 요구한 바 있다.⁶⁸⁾

VI. 결 론

지금까지 「민주평통」이 대통령 자문기구라는 헌법기관으로서의 그 위상을 회복하기 위해 검토되어야 할 여러 가지 사안들을 논의해 보았다.

우선 이해를 돕기 위해 「민주평통」의 창설배경과 기능, 자문위원의 규모와 구성, 사무처와 예산 등 현황을 살펴보고, 이후 「통일주체국민회의」에서 비롯되는 기구의 연원, 통일부의 통일관련 집행기능을 침범하고 있는 위헌적인

68) 국회 통일외교통상위원회 수석전문위원(2005, 11)

현행 「민주평통」법의 통일관련 집행기능, 자문회의라는 이름에 걸맞지 않는 거대한 자문위원 규모, 재외동포사회에 부정적인 영향을 미치고 있는 재외동포 자문위원 추천문제, 사문화되어 있지만 필요성이 인정되지 않는 통일촉진기금제도 등을 현재 「민주평통」 운영과정에서 나타나고 있는 문제점들로 지적하였다.

이후, 국회 차원에서 「민주평통」의 문제점들을 해결하기 위해 제시된 법안들을 소개하고 이들을 「민주평통」 자체를 폐지하자는 법률안 3개와, 유지하되, 그 기능을 제한하자는 취지의 법률안 3개, 권한을 강화하자는 내용의 법률안 3개로 분류하였고, 법안들의 비교분석을 통해 발견할 수 있는 특징들을 도출해 보았다.

「민주평통」의 문제점들과 제출된 법률안들의 특징에 대한 이해를 바탕으로 향후 「민주평통」 개혁을 위해서 꼭 도입되어야 한다고 생각되는 대안들도 다음과 같이 5가지로 정리해 보았다. 첫째, 「민주평통」이 비록 역사적으로 그 연원이 독재정권의 정당화 기구였던 「통일주체국민회의」에서 비롯되었지만, 국민의 총의로 탄생시킨 현행 대한민국헌법에도 설치근거가 마련되어 있으므로 그 폐지는 적절하지 않다. 둘째, 「민주평통」이 자문회의로서의 지위를 회복하기 위해서는 자문기능의 회복이 시급하므로 통일부의 집행기능과 중첩되는 현행 「민주평통」법의 위헌적인 통일관련 집행기능을 삭제해야 한다. 셋째, 현재와 같이 17,000명에 달하는 거대한 국민동원적 조직을 소수 전문가 위주로 과감하게 축소시켜야 한다. 넷째, 여러 가지 부작용들이 있는 재외동포의 자문위원 위축은 향후 최소화되어야 한다. 다섯째, 현재 운영되지 않고 있으며, 앞으로도 운영될 가능성이 없다고 생각되는 통일촉진기금 관련 규정을 「민주평통」법에서 삭제해야 한다 등이다. 위와 같은 개선안들이 수용되지 않는다면 「민주평통」은 앞으로도 대통령 자문기구로서의 위상을 회복하기 힘들 것이다.

올해 초, 노무현 대통령은 국민들에게 헌법개정 문제를 화두로 던진 바 있다. 임기가 1년 정도 남은 시간의 촉박함으로 인해 헌법개정의 주요 내용은 대통령 중임제 도입과 임기조정으로 국한되었지만, 열린우리당 의장과 한나

라당 대표 등 주요정치세력의 대표들이 차기 국회에서 개헌문제를 논의하기로 합의한 만큼 제18대 국회에서 헌법개정 문제가 다시 한 번 논의될 수도 있다고 전망된다.⁶⁹⁾ 그러나 현재와 같이 「민주평통」이 유명무실한 대통령 자문기구로 남는다면, 이미 수차례 폐지법률안이 국회에 발의되었던 경험에 비추어 볼 때, 개헌논의 과정에서 아예 기구 자체가 폐지될 우려도 있다. 그러므로 국회에서나 학계에서도 민주평통의 개혁방안 등을 적극 마련하고 검토하여 일찍 이슈로 만들어 놓을 필요가 있으며, 과거와 같이 국회의원의 임기만으로 법률안이 폐기되지 않도록 정파를 초월해 입법활동에도 적극적으로 나서야 할 것이다.

69) 노무현 대통령의 개헌논의 및 이후 전개과정 등은 .2007년 7월 17일 국정브리핑 기사, “시대발전 맞게 헌법제도 손질해야” (http://korea.kr/newsWeb/appmanager/portal/news?_nfpb=true&portlet_categorynews_2_actionOverride=%2Fpages%2Fbrief%2FcategoryNews%2Fview&_windowLabel=portlet_categorynews_2&_pageLabel=news_page_02&_nfls=false&portlet_categorynews_2newsDataId=148628292&portlet_categorynews_2category_id=p_mini_news&portlet_categorynews_2section_id=pm_sec_2) 참조.

【참고문헌】

[관련법령]

- 대한민국헌법(1987년 10월 29일 전부개정, 헌법 제10호)
대한민국헌법(1980년 10월 27일 전부개정, 헌법 제9호, 통칭 “제5공화국 헌법”)
대한민국헌법(1972년 12월 27일 전부개정, 헌법 제8호, 통칭 “유신 헌법”)
공직선거법(2007년 6월 1일 일부개정, 법률 제8496호)
국회법(2007년 1월 24일 일부개정, 법률 제8261호)
국가과학기술자문회의법(2004년 9월 23일 일부개정, 법률 제7219호)
국가안전보장회의법(2007년 4월 27일 일부개정, 법률 제8410호)
국민경제자문회의법(2003년 5월 27일 일부개정, 법률 제6877호)
국민투표법(2007년 5월 17일 일부개정, 법률 제8449호)
남북협력기금법(2006년 12월 30일 일부개정, 법률 제8135호)
민주평화통일자문회의법(2001년 7월 24일 일부개정, 법률 제6500호,)
정부조직법(2007년 5월 11일 일부개정, 법률 제8417호)
평화통일정책자문회의법(1981년 2월 27일 제정, 법률 제3383호)

[국문 자료]

- 국회사무처. 1992. 『대한민국 법률안 연혁집』 2권.
국회사무처 국제국. 2007. 『중국 의회』.
국회통일외교통상위원회(편). 2003. 『통일시대 대비를 위한 민주평통 운영 및 역할』.
국회 통일외교통상위원회 수석전문위원. 2005. 『민주평화통일자문회의법 일부개정법률안(2건) 검토보고서』.
국회 통일외교통상위원회 전문위원. 2007. 『민주평화통일자문회의법 일부개정법률안 (정의용의원 대표발의) 검토보고서』.
권영성. 2007. 『헌법학원론』. 파주: 법문사.
김범형. 1994. “정책자문기관의 기능에 관한 연구: 민주평화통일자문회의의 사례분석”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
김승련·하태원. 2007. “무보수 명예직… 1년에 한 번씩 대통령 만나”. 『동아일보(5월 31일)』, A3.
김정하·남궁욱. 2007. “한나라관 햇볕정책 배경”. 『중앙일보』(7월 5일), 6.

- 김철수. 2005. “헌법상 대통령자문기구의 권한과 책임”. 『고시계』 8월호, 61-65.
- _____. 2007. 『헌법학개론』. 서울: 박영사.
- 나권일. 2003. “유지들 놀이터 오명 벗을까”. 『시사저널』 통권717호, 47-48.
- 동아일보. 2007. “교민사회 갈등 부추기고 편 가르는 평통”. 『동아일보』(5월 31일), 사설.
- 라디오코리아. 2007. “평통 논란 이제는 한인단체 갈등으로”. 『뉴스』(7월 26일).
- 류이근. 2005. “평통, 거듭나기의 진통”. 『한겨레21』 통권571호, 36-37.
- 민주평화통일자문회의 사무처. 2001. 『민주평화통일자문회의 20년사』.
- 민주평화통일자문회의 사무처. 2006a. 『2006년도 통일외교통상위원회 국정감사 요구 자료』 1권.
- _____. 2006b. 『주요현안보고』(제258회 국회 임시회 보고자료).
- _____. 2007. 『업무현황보고』(제265회 국회 임시회통일외교통상위원회 보고자료).
- 성낙인. 2007. 『헌법학』. 파주: 법문사.
- 신현기. 2007. “시대발전 맞게 헌법제도 손질해야”. 국정홍보처. 『국정브리핑』(7월 17일), 기사.
- 유용원. 2007. “보수 정형근, 보수단체에 계란 봉변”. 『조선일보』(7월 20일), A6.
- 이기홍·하태원. 2007. “7월 13기 구성 앞두고… 해외 교민사회 평통 두통”. 『동아일보』(5월 31일), A1.
- 이기홍·문병기. 2007. “평통이 튀기에… 교민사회 위원선정 싸고 시끌”. 『동아일보』(5월 31일), A3.
- 장태한. 2003. “미주 평통문제와 재미 동포”. 해외교포문제연구소. 『OK times』 통권 제111호, 13-16.
- 정인섭. 2003. “유럽의 해외동포 지원입법의 검토: 한국의 재외동포법 개정논의와 관련하여”. 대한국제법학회. 『국제법학회 논총』 제48권 제2호, 189-217.
- 주독일대한민국대사관. 2006. 『분단국 독일의 통일관련기관 조사』(정의용 의원 요구 자료).
- 통일부. 2006. 『주요현안보고: 2006년 업무추진계획』.
- 평화통일정책자문회의 사무처. 1986. 『평화통일민족운동사』 제2집.
- 허영. 2006. 『한국헌법론』. 서울: 박영사.

[웹사이트]

(※본문 각주에 입력된 세부 사이트 주소는 2007년 8월 9일 현재, 최종검색 확인 완료함.)

국가과학기술자문회의(<http://www.pacst.go.kr/>)

국민경제자문회의(<http://www.neac.go.kr/>)

국정브리핑(<http://www.korea.kr/>)

국회 법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/main.jsp/>)

국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp/>)

국회 회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html/>)

동아일보(<http://www.donga.com/>)

라디오코리아(<http://www.radiokorea.com/>)

민주평화통일자문회의(<http://www.nuac.go.kr/>)

정부 디지털예산회계시스템(<http://www.digitalbrain.go.kr/>)

조선일보(<http://www.chosun.com/>)

중국인민정치협상회의(<http://www.cppcc.gov.cn/>)

중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템(<http://www.nec.go.kr/sinfo/index.html/>)

중앙일보(<http://www Joins.com/>)

중화인민공화국 중앙인민정부(<http://www.gov.cn/>)

헌법재판소(<http://www.ccourt.go.kr/>)

〈장려〉

통일기회지대(UOZ : Unification Opportunity Zone)로서의 남북경협



부산대학교 행정학과 4학년 전성민

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 들어가며
- II. 남북관계의 현황과 통일을 위한 방안
- III. 정경분리의 꽃으로서의 남북경협
- IV. 남북경협의 성공 방안
- V. 나가며 - 통일기회지대로서의 남북경협

【참고문헌】

【요약문】

통일기회지대(UOZ : Unification Opportunity Zone)로서의 남북경협¹⁾

1945년 8월 15일 일본의 무조건 항복 선언으로 마침내 우리 민족은 35년간의 일제 식민 통치로부터 벗어나게 되었다. 해방 이후 우리 민족의 기본 과제는 당연히 통일된 민족국가의 수립이었다. 그러나 우리 민족의 의사와는 전혀 상관없이 미국과 소련에 의해 일방적으로 38선이 그어지면서 분단의 비극이 시작되어 지금까지 이어지고 있다.

그동안 남과 북은 자신의 체제 보장에 몰두한 나머지 서로간의 협력과 교류보다는 비난과 반목에 더 치중해왔고 자칫 전쟁으로 이어질 뻔한 위기의 순간들도 있었다. 이런 남북관계에 큰 변화가 생긴 건 1998년 김대중 정부가 출범하면서부터이다. 김대중 정부는 정경분리의 원칙하에 ‘대북포용정책(햇볕정책)’을 펼쳐나갔고 김대중 정부이후 빠르게 진척된 남북관계는 2000년 분단이후 최초의 남북 정상회담을 이끌어내기에 이른다. 통일로 가는 발걸음을 한 발짝 더 내디딘 것이다.

통일을 위한 방안으로 명확한 정책기조와 일관성 견지, 분단관리·북한관리의 대북정책 추구, 남북기본합의서의 실천, 탈(脫)국내정치의 대북정책과 정책수행능력의 제고, 호혜적 경제관계의 구축 등을 들 수가 있겠으나 무엇보다도 중요한 것은 정경분리의 대북정책이라 할 수 있다. 정경분리란 좁게는 대북정책에서 정치와 경제를 분리해서 정책을 수행하는 것을 뜻하며, 넓게는 정부가 남북관계에서 정부관계와 민간관계를 분리 운용하는 것을 의미한다.

1) 통일기회지대(UOZ:Unification Opportunity Zones)라는 용어는 부시대통령이 사용한 바 있는 재건기회지대(ROZ:Reconstruction Opportunity Zones)라는 단어에 착안, 필자가 만들어낸 신조어이다. 그 밖에 본문에서 구체적인 수치나 자료를 인용하는 경우, 독특한 내용이나 문구를 인용하는 경우, 보충 설명이 필요한 경우 각주를 달았고 기타 참고자료는 마지막에 따로 적시해 놓았다.

이러한 정경분리의 꽃은 남북경협이다. 1988년 ‘7·7 선언’과 그 후속조치인 ‘대북한경제개방조치’를 계기로 남북경협이 시작된 이래 남북경협은 꾸준히 증대되어 왔다. 경협의 교역형태도 초기에 단순물자교역이었다가 1992년부터 위탁가공 교역이 증가하면서 경협의 내용이 질적으로 발전하기 시작했다. 최근의 개성공단개발은 남북경협이 전용공단 방식이라는 또 다른 형태로 발전할 수 있음을 보여준다.

남북경협에 대한 여건을 SWOT 분석을 통해 살펴보면 남북경협의 현 상황을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 또한 자본주의 평화론과 게임이론은 현재의 남북경협을 설명하는 유용한 분석 틀이 될 것이다.

남북경협의 성공 방안으로는 우선 기존 경협의 사례로부터 많은 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 기존 경협의 사례로는 중국-대만(兩岸)의 경협과 우리나라의 경협(현대모델과 삼성모델) 사례를 연구해 볼 것이다. 그런데 남북경협을 하는 데 있어서도 한계가 있다. 남북한 간에는 군사적 대립관계가 여전히 지속되고 있기 때문이다. 또한 북한측 수용능력의 한계도 있다. 이러한 사실은 우리측이 정경분리의 대북정책(남북경협)을 추진해나간다 하더라도 단기간 내에는 남북관계의 획기적인 개선이 이루어질 수 없음을 의미한다. 정부는 민족감정을 내세운 한건주의식 통일정책보다는 민주주의와 자본주의에 입각해 세계 속에 북한을 끌어내고 이를 통한 북한의 자발적 체제 변화를 유도해야 할 것이다.

보다 구체적으로 남북경협의 성공 방안을 정부차원, 기업차원, 민간차원으로 나누어 살펴보면 정부차원에서는 경협 장애요인의 최우선적 해결이 요구된다 할 것이다. 또한 경협 사업의 활성화를 위한 지원과 대내·외 환경조성에도 힘써야 할 것이다. 기업차원에서는 경협 사업의 안정성 확보가 가장 중요하다 할 수 있다. 이에 대해선 사업 추진 단계별로 나누어서 안정성 확보 방안을 살펴보고자 한다. 끝으로 민간차원에서는 NGO와 정부 간의 역할관계 재정립이 필요하다고 여겨지고 법적·제도적 개선에의 노력과 민간단체들 간의 네트워크 형성이 이루어져야 할 것이다.

지금까지의 남북경협은 주로 정부주도하에 일부 기업들이 참여하는 ‘거버

먼트적 남북경협'이었다. 하지만 단순히 정부나 기업차원에서의 남북경협으로는 정경분리원칙을 지키기도 힘들뿐더러 NGO를 배제한 가운데 이루어지는 정부정책의 결정과 시행은 결과적 책임성을 확보할 수 없을 가능성도 존재한다. 따라서 앞으로의 남북경협은 정부, 기업, 민간(NGO)이 함께 협력하여 이루어나가는 '거버넌스적 남북경협'으로 진행되어져야 할 것이다.

통일이 왜 이루어져야 하는가에 대한 논의는 자세히 다루지 않았지만 이산가족의 문제, 분단비용, 대륙으로의 진출, 한반도의 평화 등의 이유를 생각해 볼 때 통일은 우리 민족이 이루어내야 할 민족적 과제임이 분명하다. 그렇다면 남북경협에 힘을 실어주자. 남북경협만큼 성공적인 통일을 위한 방안으로 바람직하고 효과적인 것은 없다. 단언하건대 없다. 남북경협은 북위 38도에 위치한 비무장지대를 해체하는 통일기회지대로서의 역할을 충분히 해낼 수 있을 것이다.

I. 들어가며

두개의 코리아(The Two Korea)의 저자 돈 오버도프(Don Oberdorfer)가 지적한 바와 같이 우리나라는 “잘못된 위치”에 존재하는 “잘못된 크기”의 국가인지도 모른다. 세계 10위권의 강대국들이 밀집한 동북아에서 그것도 분단된 상태로 남아있기 때문이다.

냉전이 끝났음에도 불구하고 동북아는 그 유산이 강하게 남아 있는 지역이며 군사적 긴장이 계속되고 있는 지역이다. 이 지역은 중국, 일본, 러시아 등 군사적 강대국들이 위치해 있으며 남북한 문제, 중국과 대만간의 양안 문제 그리고 여러 가지 영토분쟁 등이 복잡하게 얽혀 있는 지역이다. 또한 이 지역은 매우 역동적인 지역이다. 중국이 빠른 속도로 세계의 경제대국으로 부상하며 중국 위협론이 대두되고 있기도 하다. 냉전이 끝난 후 전 세계의 군사비 지출이 상당히 감소한데 반해 동아시아 지역에서는 군사비 지출이 늘어나고 있는 실정이다.

이처럼 더욱 더 가속화되고 있는 동북아의 군비경쟁과 치열한 신자유주의 속에서 우리에게 필요한 것은 더욱 더 강한 국력이고 이를 위해선 무엇보다 쫓겨간 남북의 통일이 불가피하다. 물론 통일 그 자체에 대해서도 반대하는 목소리²⁾가 있긴 하지만 이하에서는 통일에 대한 당위성은 문제 삼지 않고 통일을 위한 방안에 대해 논의의 초점을 한정하기로 한다.

2) 2004.9. 민주평화통일자문회의에서 주관한 ‘청소년 통일의식 조사 보고서’에 따르면 응답자 10명 중 6명 이상이 통일은 반드시 되어야 한다고 응답한 가운데, 그 이유로는 ‘우리나라가 보다 강대국이 될 수 있으므로’라는 응답이 가장 높았으며, 반면 현 상태 유지 혹은 통일이 절대로 되지 않았으면 하는 응답자의 경우 그 이유로는 ‘사회혼란이 오므로’라는 응답이 가장 높았음.
그리고 최근 서울대 통일연구소(소장 박명규)가 지난달 4~20일 전국 성인 남녀 1200명을 대상으로 ‘2007 통일의식조사’를 한 결과 ‘남북한 통일이 얼마나 필요하다고 생각하느냐.’는 질문에 응답자의 34.4%가 ‘매우 필요하다.’고 답했다고 13일 밝혔다. 특히 20대는 21.2%만이 “매우 필요하다.”고 답해 젊은층을 중심으로 통일의 필요성을 느끼는 정도가 줄어들고 있다. - 2007.8.14 서울신문 [통일 꼭 필요 34.4%...] 中

II. 남북관계의 현황과 통일을 위한 방안

1. 남북관계의 현황

1998년 김대중 정부의 출범 이후 지금에 이르기까지 우리 정부는 대북 포용 정책(‘햇볕정책’이라 부르기도 한다)을 일관되게 추진해왔다. 정경분리의 원칙 하에 금강산관광사업이 1998년 현대아산에 의해 시작되었고 2000년 6월에는 최초로 남북정상회담이 평양에서 개최되었다. 분단 이후 처음으로 남북 정상 간의 만남이 이뤄진 만큼 1차 정상회담 의제는 주로 ‘교류와 협력’에 초점이 맞춰진 측면이 강하다. 이에 따라 남북은 2000년 한 해 동안 각각 100명씩 이산가족방문단을 두 차례 교환한 것을 시작으로 점차 규모를 확대했다. 이어 흩어진 가족의 생사확인 및 서신교환, 면회소 설치 등 단계적·제도적 해결을 위한 작업을 진행시키고 있다. 남북은 또 경의선 철도 및 개성~문산간 도로 연결사업을 시작했고, 경협 관련 4개 합의서도 타결했다. 남북 경협은 우리의 자본과 북한의 노동력을 결합시켜 상호 호혜적인 경제이익을 창출하고, 민족경제의 균형적인 발전을 꾀할 수 있다는 측면에서 빠른 속도로 전개됐다.

하지만 2002년 10월 북한의 핵 개발 시인에 이어 2006년 7월 북한이 대포동 1기를 포함한 미사일 7기를 시험 발사하고, 10월에는 핵 실험을 실시하면서 남북관계와 기타 동북아정세는 급격히 냉각되었다. 이는 10년 가까이 우리 대북정책의 근간을 이루온 햇볕정책을 존폐의 위기로 내몰며 남북 화해 무드에 찬물을 끼얹었다.

결국 북한 핵문제를 풀기 위해 다양한 움직임이 전개되면서 한반도와 직접 관계되는 주변 국가들까지 포함한 6자회담이 재개됐다. 6자회담을 통해 지난 2월 2·13베이징 합의가 이뤄지고 지난 6월 방코텔타 아시아 은행에 동결되어 있던 북한 자금이 북한측에 송금됨으로써 북핵문제는 어느 정도 진정되었다.

최근에는 남북이 제2차 정상회담을 오는 10월 2-4일 평양에서 개최하는 데 합의, 남북 관계에 큰 변화와 진전이 예상된다.³⁾ 2차 남북 정상회담의 의의는

3) 원래 8월 28~30일 열릴 예정이던 제2차 평양 남북정상회담이 10월2~4일로 연기됐다. 이는 북측이

2000년 처음 개최된 이후 7년 만에 다시 열리는 것으로서 이번 정상회담이 정례화의 계기가 될 수 있을 것이며, 이를 통해 남북 관계를 논의하는 최고위급 채널로 자리 잡을 수 있을 것이라는 점에 있다. 남북 관계를 제도적으로 발전시키는 데도 긍정적으로 기여할 것이다.

2. 통일을 위한 방안 - 정경분리의 대북정책

통일을 위한 방안으로는 명확한 정책기조와 일관성 견지, 분단관리·북한관리⁴⁾의 대북정책 추구, 남북기본합의서⁵⁾의 실천, 탈(脫)국내정치의 대북정책과 정책수행능력의 제고, 호혜적 경제관계의 구축 등 을 들 수가 있겠으나 무엇보다도 중요한 것은 정경분리의 대북정책이라 할 수 있다. 이 정경분리는 좁게는 대북정책에서 정치(=당국자간 대화)와 경제(협력)를 분리해서 정책을 수행하는 것을 뜻하며, 넓게는 정부가 남북관계에서 정부관계와 민간관계를 분리 운용하는 것을 의미한다.

그렇다면 왜 ‘정경분리⁶⁾’인가?

정경분리의 정책은 기본적으로 민간부문의 자율적인 남북교류 확대가 전반적인 남북관계 개선으로 이어질 것이며, 남북간의 민간네트워크 형성은 궁극적으로 당국자간의 네트워크 형성으로 연결될 것이라는 전망에 기초한다. 이러한 대북통일정책으로서의 정경분리는 다목적적인 차원에서 전개된다. 먼저

수해복구를 위해 회담 연기를 요청해 온 데 따른 것이다.

- 4) 분단관리란 전쟁의 위험성을 감소시키는 것이며, 북한관리란 북한이라는 불안정한 변수를 안정적으로 통제해 나가는 것을 말한다. - 이종석 저 [분단시대의 통일학] pp.248-250
- 5) 남과 북은 1991년 12월 13일 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 1990년 9월 제1차 회담을 가진 지 1년 3개월 만에 남북기본합의서의 채택에 합의하였다. 남북기본합의서와 그 부속합의서들은 남북관계 개선을 위한 모든 방안을 망라하고 있으며, 구체적인 실천을 위한 협의기구의 구성, 운영방안 까지 담고 있는 민족공동의 장전이다. 남북기본합의서는 남북한의 공존을 현실로 인정하고 그 위에서 협력과 평화정착으로 가는 길을 가장 적절하게 제시한 안내도인 것이다.
- 6) 정경분리정책은 정경연계와 대칭되는 개념이다. 이 정경연계는 김영삼 정부의 대북정책을 혼란에 빠뜨린 원인 중의 하나였다. 정경연계는 김영삼 정부의 경험에서 그 문제점이 충분히 드러났다. 즉 김영삼 정부는 쌀지원, 북미관계 개선 등을 모두 남북관계 개선과 연계시켰으나, 연계의 목적인 남북관계 개선은 달성하지 못한 채 오히려 경험불발, 자원낭비, 한미관계 악화 등의 결과를 초래했다. - 민족통일연구원 저 [대북정경분리정책 : 어떻게 실천해 나갈 것인가?] p.3

정경분리는 경제 본연의 입장에서 볼 때, 경제적 이익의 창출을 목적으로 한다. 북한에서는 저렴하면서도 교육수준이 상대적으로 높은 노동력이 풍부하다. 그리고 남한경제는 현재 북한 실정에 맞는 중급기술을 이용한 투자가 가능할 뿐만 아니라 기업의 구조조정 등으로 인해 어느 정도 대북 투자자원이 존재하고 있는 상황이다. 이러한 조건의 부합으로 인해서 남북한은 서로가 지닌 보완적 경쟁력을 효과적으로 활용하여 산업을 발전시키고 국제사회에서 새로운 공동의 경쟁력 창출도 가능하다.

또 한편 정경분리는 비경제적 차원에서도 경제적 목적에 못지않은 중요성을 지니고 있다. 먼저 정경분리는 교류를 열망하는 국민적 희망을 수용하는 것이며, 그동안 불안정했던 남북관계를 민간교류의 확대를 통해서 좀 더 안정화되는 쪽으로 유도할 수 있는 방안이기도 하다. 즉, 이는 당국자간 관계가 진전되지 않는 상태에서도 민간교류를 통해서 쌍방의 위협인식을 감소시키자는 것으로서, 한반도 평화와 통일과정에 민간부문을 활용하겠다는 정책인 것이다. 아울러 정경분리는 민간네트워크의 형성 발전을 통한 정부관계의 개선을 모색하려는 시도이기도 하다.

Ⅲ. 정경분리의 꽃으로서의 남북경협

1. 남북경협의 현황

1) 연도별 추세

남북경협은 시작 초기의 모색단계를 지나 1991년 이후부터 교역확대의 추세를 보이면서 꾸준히 증대되었다. 1988년 ‘7·7 선언’과 그 후속조치인 ‘대북한경제개방조치’를 계기로 남북경협이 시작된 이래 남북한간 경협은 1990년 8월 ‘남북교류협력에 관한 법률’의 제정 등 관련 법제가 마련되고 기본합의서가 채택되면서 교역량이 1억 달러를 넘어섰다.

그러나 1993-1994년에는 당시 불거진 북한의 핵문제로 인해 남북관계가 일시 경색됨으로써 경협규모는 정체되었다. 그 후 핵문제가 북미간 제네바합의로 타결되고 1994년의 ‘남북경협활성화조치’등에 힘입어 1995년부터는 다시 남북교역규모가 증대되었다.

하지만 1998년 외환위기로 국내 경제사정이 악화되자 남북교역은 다시 위축되어 교역량이 감소했고 외환위기가 진정된 1999년에는 국내 경기회복과 햇볕정책의 정경분리방침에 따른 경협사업의 진전으로 다시 3억 3천만 달러에 이르렀고 정상회담이 개최된 2000년에는 경협 이후 사상 처음으로 4억 달러를 넘기도 했다.

최근 2006년 남북간 왕래인원은 연간 10만 명을 돌파(전년대비 15.1% 증가)하였고 남북간 교역액도 급증하여 2006년 13.5억불 규모로 전년대비 27.8% 증가하였다. 현재 우리나라는 북한에게 중국(17억불)에 이어 제2의 교역국으로서, 북한 무역액(40억 달러)의 1/4 수준에 이르렀다.⁷⁾

〈그림1〉 남북 교역액 현황⁸⁾



7) 통일부 (<http://www.unikorea.go.kr>)

8) 통일부 남북경제협력본부 (<http://blog.naver.com/unieconomy/100039097578>)

결국 지난 시기 경협이 진행추세를 연도별로 분석해 보면 남북관계의 개선 여부와 정치군사적 환경 및 한국경제의 상황 등이 경협이 진전에서 가장 큰 변수로 작용했음을 알 수 있다. 하지만 햇볕정책의 ‘정경분리’ 원칙의 정착이 어느 정도 이루어짐에 따라 향후의 남북경협은 남한 내 정치상황 변화나 남북관계의 진척정도의 요인 등이 과거에 비해 상대적으로 큰 영향을 주지 못할 가능성이 커졌다고 볼 수 있다.

2) 품목별 추세

그동안 진행된 남북경협의 품목별 구성을 보면 전반적으로 반입은 농수산물과 섬유류 등이 주종이고 반출은 화학공업제품, 임가공유 섬유류와 기계류 등이 주종을 이루고 있다. 초기 북한일차상품 중심의 반입구조와 남한 가공품 중심의 반출구조가 지속되고는 있으나 최근에는 위탁가공의 지속적인 증가로 반입과 반출품목에서 섬유류 비중이 점차 높아지고 있는 것이 특징이다.

3) 경협방식의 변화 : 임가공, 직접투자, 전용공단

남북경협의 교역형태는 초기에 단순물자교역 중심이었다가 1992년부터 위탁가공 교역⁹⁾이 증가하면서 경협의 내용이 질적으로 발전하기 시작했다. 위탁가공교역은 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력과 자원을 결합함으로써 경제적 상호보완성을 활용하는 방식으로서 본격적인 협력단계인 대북직접투자의 전단계로서 기능한다.

위탁가공 방식 이외에도 남북은 보다 진전된 형태의 경협방식을 보이고 있는데 이른바 직접투자에 의한 협력방식이 그것이다. 이는 남북간 교역의 형태를 넘어 남한이 북한에 직접투자를 통해 제품을 생산하는 방식으로서 1996년 대우가 북한의 삼천리총회사와 합영으로 남포지역에 민족산업총회사를 설립하여 셔츠, 블라우스, 가방 등을 생산한 것이 최초의 사례이다.

그밖에 2000년 8월 현대와 아태·민경련 사이에 공업지구 건설운영에 관한

9) 위탁가공교역이란 남한의 원부자재를 북한으로 반출한 후 이를 가공하여 완제품 또는 반제품으로 다시 반입하는 교역을 일컫는다. - 운영관 외 공저 [북한의 체제전망과 남북경협] p.150

합의서를 체결함으로써 가시화된 개성공단개발은 이제 남북경협이 전용공단 방식이라는 또 다른 형태로 발전할 수 있음을 보여주었다.

〈그림2〉 개성공단 추진 일지¹⁰⁾

2000년 8월 22일	현대-북 아태간 총 2,000만평 개발합의서 체결
2002년 11월 20일	북한, 개성공업지구법 제정
2002년 12월 8일	남북, 개성공단 통관, 검역, 통신합의서 체결
2002년 12월 27일	통일부, 현대·토공 협력사업자 승인
2003년 6월 30일	개성공단 1단계 건설 착공식 개최
2003년 8월 20일	남북, 투자보장 등 4개 경험합의서 발효
2004년 1월 29일	남북, 개성공단·금강산 출입 및 체류 합의서 체결
2004년 4월 13일	현대, 토공-북측간 개성공단 100만평 토지임차료, 지장물 보상비 등 관련계약 체결
2004년 4월 23일	통일부, 1단계 100만평 협력사업 승인
2004년 5월 18일	토공, 시범단지 2.8만평 분양공고
2004년 6월 14일	시범단지 입주계약 체결(15개 기업)
2004년 10월 5일	개성공단사업지원단 출범
2004년 10월 20일	개성공단 관리위원회 개소
2005년 3월 16일	한전, 시범단지 전력공급 개시(1.5만kW)
2005년 8월 1일	토공, 본단지 1차 5만평 분양공고
2005년 11월 22일	북, 관리위 북측협력부 근무시작
2005년 12월 5일	본단지 1차 입주기업 공장건축 시작
2006년 5월 22일	북, 통행검사소 신축건물 개소
2006년 5월 31일	1단계 100만평 토지조성공사 완료
2006년 10월 31일	시범단지 입주기업 15개 완전가동
2006년 12월 21일	한전, 10만kW 남북 송전선 연결

2. 남북경협 여건 종합 - SWOT 분석¹¹⁾

1) 강점 요소(Strengths)

(1) 남북 교류의 양적 확대

2000년 남한과 북한의 정상회담 이후 남북한 사이의 대화와 교류는 일회적 또는 특정 사건이나 현안이 발생할 때마다 이루어지는 것이 아니라 정례화되

10) 통일부 남북경제협력본부 (<http://blog.naver.com/unieconomy/100039097578>)

11) SWOT(강점-약점-기회-제약) 분석이란 정량적 형태의 자료와 정보가 없는 상황에서 활용할 수 있는 분석수단으로, 북한에 대한 정보와 자료가 부족한 현실을 고려할 때 매우 유용한 분석 틀이라 할 수 있다. 강점 및 약점 요소는 남북경협을 추진하는 주체의 내부 상황을 반영하는 내용이며, 기회 및 제약요소는 남북경협에 영향을 미치는 외부 조건이다.

고 있다. 대표적인 사례가 금강산관광과 개성공단이라 할 수 있다. 이런 현실은 남북한 사이의 교류와 협력을 진전시키고 관계를 개선시키는데 강점요소로 기능하고 있다.

(2) 다양한 대북 경험 축적

1988년 7·7 특별선언의 후속조치로 1989년 6월 ‘남북 교류협력에 관한 지침’을 제정, 남북교역을 합법적으로 추진한 지 20년이 가까워지고 있다. 1989년 1800만 달러에 불과했던 남북 교역액이 2006년에는 13억5000만 달러로 늘어났다. 1989년 1명이었던 북한 방문인원이 2006년에는 10만 명을 넘어섰다.¹²⁾ 개성공단 등 기존의 경험활동으로 축적한 노하우와 경험은 동북아 경제권 국가들과의 실질적 협력을 기반으로 북한 내 더욱 깊숙한 곳으로 다양한 협력 모델사업을 만들어가는 데 큰 도움이 될 것이다.

2) 약점 요소(Weaknesses)

(1) 남북관계에 대한 남한사회 내 이견 및 갈등 : 남남갈등¹³⁾

남남갈등이란 남한 내에서의 이념적 갈등을 말한다. 그런데 왜 대북정책을 둘러싼 남한 내부의 갈등이 남북간의 화해와 협력이 전기를 맞이한 지금의 시점에 더욱 심화되고 있을까?

첫째, 이러한 일련의 사태는 아직도 우리 내부에서 한반도 냉전의 해체를 세계사적 조류로 인정하지 않고 여전히 북한을 받아들일 수 있는 준비가 되어있지 않은데서 기인한다. 전쟁의 패전으로 자신의 의지와는 상관없이 국제적 강요에 의해 분단된 독일과는 달리 우리의 분단은 유혈적 내전을 통해서 형성되었던 것이다. 따라서 국제적 제약이 사라졌을 때 쉽게 다시 재결합할 수 있었던 독일과는 달리 우리는 분단을 극복하기 위해 많은 민족 내부의 상

12) 2007.6.15 헤럴드 경제 [산업화·민주화를 넘어 이제 선진화다] “經協하면 이익…北 스스로 느껴야 개혁·개방 나선다” 기사 中

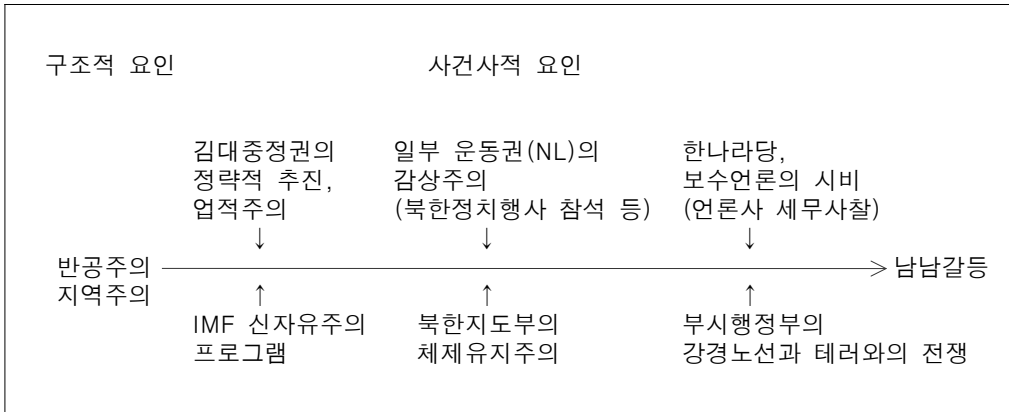
13) 남남갈등은 6.15 남북정상회담 이후 우리 사회의 새로운 사회적 갈등요소로 떠오른 용어로 2000년 6월 15일을 전후한 시점부터 언론에서 나타나기 시작했다. 남남갈등이라는 용어를 공식적으로 사용하기 시작한 최초의 지면은 조선일보 2000년 7월 13일자 종합면 뉴스로서 ‘정상회담 후 국론분열, 남북갈등 보다 남남갈등이 더 심각’이라는 제목하에 등장했다.

처를 치유해야하는 것이다.

둘째, 남북분단은 장기간에 걸친 냉전에 의해 고착화되어 분단체제를 형성했기 때문이다. 분단국가의 건설은 남북간의 분열과 대치를 낳았을 뿐 아니라, 한국 내부에서 지역적, 계층적 분열, 불신, 대결구조를 만들어 내었다. 남북간의 분단구조가 국내 정치에 투영되어 나눔의 정치(politics of sharing) 보다는 ‘나누기의 정치’(politics of division)가 지배하게 되었고, 상생의 정치보다는 상극의 정치를 낳았다.

그 결과 우리는 남한 내부에서도 통일된 국민형성 (nation building)에 실패하였다. 냉전 수구세력들은 이러한 국민들간의 불화와 반목의 틈새를 파고들고 있다. 그들은 보수적인 매체를 이용하여 “대북불신론,” “색깔론”을 현 정권에 반대하는 지역에 유포함으로써 지역감정과 냉전이데올로기의 접목을 꾀하고 있는 것이다.

〈그림3〉 남남갈등의 촉진요인¹⁴⁾



이러한 남남갈등은 대북정책의 일관성과 지속성을 보장하지 못하게 하는 여야갈등과 남북주민간의 신뢰구축을 가로막는 지역갈등을 초래한다는 점에서 남북경협을 추진하는데 있어서 약점요소가 된다.

14) 정용하 [남남갈등의 효율적인 극복을 위한 사회적 실천방안 모색] p.8

(2) 북한의 대남 경험자세

남남갈등이라는 남한의 문제뿐만 아니라 북한의 신뢰하기 힘든 대남 경험자세도 약점요소다. 북한은 종종 일방적 사업 중단 조치 또는 의사결정지연으로 신뢰성과 책임감이 결여된 모습을 보여 왔다. 2006년 5월 25일 경의선·동해선 열차시험운행을 실시하기로 합의한 뒤 시험운행 하루 전인 24일 남북철도·도로 실무접촉 북측단장(박정성) 명의로 “군사적 보장조치 미비를 들어 열차시험운행의 연기를 통보한 것이 그 대표적 사례이다. 그 밖의 부당(웃돈) 또는 불합리한 요구(과도한 임금, 임가공료, 원재료가 부당 인상 요구)의 제기가 문제가 되기도 한다.

3) 기회 요소(Opportunities)

(1) 통일이라는 민족적인 민족시간

1970년대 미국과 구소련간의 긴장이 해소되며 데탕트(detente)시대가 막을 연 이후 1989년 독일의 통일과 1991년 구소련의 붕괴로 기존의 냉전체제(cold-war system)는 탈냉전체제(post cold-war system)로 변모하게 되었다. 대한민국은 현재 세계 유일의 냉전분단국가로서 통일이라는 민족적인 민족시간에 처해 있는 것이다.¹⁵⁾ 즉, ‘역사는 우리에게 통일을 초청하고 있다’는 것이다. 국제적인 냉전체제의 붕괴, 사회주의 강대국의 소멸, 남북한 체제경쟁에서 남한의 승리 등 통일을 실현할 수 있는 국제적·민족적 호조건의 상황이다.

(2) 북한 핵실험 남북관계 전망에 대한 불확실성의 감소

지난 2006년 10월 9일 북한은 조선통신사 보도를 통해 무수리단에서 지하 핵실험을 했다고 공표하였다. 북한의 핵실험 자체가 남북관계나 국제사회와 북한의 관계에 부정적 영향을 미친 것은 분명하지만, 정책결정의 불확실성이

15) 임혁백 교수는 [한국의 민족시간과 1997년의 선택]이라는 글에서 현재 한국이 직면한 5가지 민족시간의 개념을 제시하고 있는데 간단히 상술하면 다음과 같다. 1. 민주화 : 정치적인 민족시간 2. 세계화 : 경제적인 민족시간 3. 통일 : 민족적인 민족시간 4. 복지화와 녹색민주화 : 사회적인 민족시간 5. 문화의 선진화 : 문화적인 민족시간

상당히 해소되었다는 점은 부인할 수 없다. 즉, 핵실험 보도 이전에는 핵실험을 할 것인지 여부, 핵실험을 하게 될 경우 규모, 핵실험 후 미국을 비롯한 국제사회의 반응, 남북관계 및 6자회담에 대한 영향 등 때문에 정책결정의 불확실성이 높았다. 하지만 이제 남북관계에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 잠재적 현안이 명백한 현실로 전환됨에 따라 주변국가와 국제사회는 북한에 대해 명확한 태도를 취할 수 있고, 새로운 단계의 관계가 형성될 것으로 전망된다.¹⁶⁾ 따라서 핵실험 자체는 교류협력의 방향을 결정하고 추진하는 데 부분적으로는 기회요소로 기능할 수 있다.

4) 제약 요소(Threats)

(1) 북한 핵문제 해결을 둘러싼 주변국가 및 국제사회와의 갈등

남한과 북한의 교류와 협력에 가장 큰 영향을 줄 수 있는 요소는 핵문제를 둘러싼 북한과 미국·일본을 비롯한 주변국가 및 국제사회와의 갈등이라 할 수 있다. 이는 핵실험 후 북한과 관계 재정립이라는 사회적 요구 및 미국의 요구와 맞물려 남북 협력관계를 구축하는 데 가장 큰 제약요인이 될 수 있다. 그나마 다행히 2007년 6월 방코델타 아시아 은행에 동결되어 있던 북한 자금이 북한측에 송금됨으로써 북핵문제는 어느 정도 진정국면을 맞이하였으나 향후 6자회담과 관련된 갈등의 불씨는 여전히 남아있다 할 것이다.

(2) 대선에 따른 대북정책의 불확실성

그동안 대북정책의 기본방향이 되어온 ‘햇볕정책’은 국민의 정부 시절 시작하여 현 참여정부가 계승·발전시켜왔다. 그런데 주요 대선 주자들의 대북관이 상이한 것으로 나타나 기존의 ‘햇볕정책’과 이에 기초한 ‘정경분리’ 원칙하의 남북경협이 지속적으로 발전해나갈 수 있을지 의문시되고 있다.¹⁷⁾

16) 구체적인 사례로 북한의 핵실험은 미국의 대북정책이 변화하는데 큰 영향을 미쳤다. 이전까지의 네오콘 부시정부가 대북압박정책을 시종일관 구사해왔다면 지금은 대화와 외교적 해법을 통한 북핵문제 해결을 골자로 한 대북정책으로 변화하였기 때문이다.

17) 대통령 자문기구인 동북아시아대위원회와 연구모임인 통일문제연구협의회가 최근 서울 프레스센터에서 공동 주최한 학술회의에서, 서강대 이현우 교수는 한나라당 이명박·박근혜, 범여권의 손학규·정동영, 민주노동당의 노회찬 등 대선 예비후보 5명의 홈페이지와 언론에 소개된 정책을 비교·분석해 이

〈그림4〉 대선 예비 후보 5명의 북한 관련 입장¹⁸⁾

대선 예비 후보 5명의 북한 관련 입장 자료:서강대 이현우 교수

	한나라당		범여권		민주노동당
이슈	 이명박	 박근혜	 손학규	 정동영	 노회찬
햇볕정책	부정	약한 부정	긍정	긍정	-
대북 지원	북핵과 연계	북핵과 연계	늘려야	늘려야	늘려야
북핵 해결	미·북 동시 고려	한·미 공조	한·미 공조	남북 주도	남북 주도
향후 대북정책	10년 내 3000달러	평화·경제·정치 통일	정치적 신뢰 뒤 경제 재건	한·중·일 에너지망 연결	한·미동맹 해체
개성공단	확대	현 수준	확대	확대	확대
국보법	개정	개정	폐지	폐지	폐지
전시작전권	재협상	재협상	2012년 이양	2012년 이양	2012년보다 앞당겨야

이처럼 연말 대선에 출마할 주요 주자들의 대북 정책은 ‘햇볕정책’과 북핵 문제를 푸는 방식을 놓고 뚜렷한 차이가 있는 것으로 분석되어 기존의 ‘정경 분리’ 원칙하에서 진행된 남북경협이 대선결과에 따라 큰 변화를 겪게 될 지도 모른다. 그리고 이러한 불확실성은 남북경협에 제약요소로 기능할 여지가 크다.

같은 결과를 얻었다고 밝혔다. 한나라당 경선후보들은 북한을 남한 안보를 위협할 수 있는 단위로 파악하는 반면, 비(非)한나라당 주자들은 북한 지원을 강조하는 것으로 나타났다. 햇볕정책'으로 대표되는 대북 지원에 대해 이명박·박근혜 후보는 “핵 포기와 연계해야 한다”고 했고, 손학규·정동영·노회찬 후보는 “더 늘려야 한다”는 입장이었다. ‘안보’와 ‘민족’이라는 관심의 차이는 북핵 해결 방식에서 두드러졌다. 박근혜 후보는 ‘한미 공조’를 바탕으로 북한을 협상 대상으로 봤다. 그러나 정동영·노회찬 후보는 ‘남북 주도’로 핵 문제를 풀어야 한다는 입장이다. 이명박 후보는 북한을 고려해서 한미 관계가 설정돼야 한다고 했는데, 이 교수는 “이것이 진보세력의 입장을 일부 수용한 것인지는 알 수 없다”고 밝혔다. 손학규 후보의 경우, 대북 지원과 북핵 해결책에서 보수와 진보의 경계선에 선 모습으로 분석됐다. 대북 지원은 민족주의적 입장에서 찬성하지만, 북핵 문제는 한미 공조를 통해 풀어야 한다는 주장이다. - 2007.7.4 조선일보 [주자 5인 대북정책...‘햇볕’, ‘북핵해결’ 입장차 뚜렷] 기사 中

참고로 2007.7.20 한나라당 경선결과에 따라 한나라당의 대선 후보는 이명박씨로 결정되었다.

18) 상기 2007.7.4 조선일보 기사 中

3. 남북경협의 이론적 틀 - 자본주의 평화론과 게임이론

1) 자본주의 평화론(Capitalist Peace Theory)

고전적 자유주의 이론에서 두 갈래의 평화론이 나온다. 하나는 정부의 역할과 형태에, 다른 하나는 자유시장과 사적소유에 평화의 초점을 맞춘다. 전자는 특히, 칸트의 평화사상의 핵심적 내용으로, 국제정치학의 집중적인 조명을 받았다. 정부의 형태와 평화와 관련하여, 공화정이 다른 정부 형태보다 전쟁 성향이 덜하다는 칸트의 주장은 사실 검증되지 않았다. 이는 ‘민주평화론(Democratic Peace Theory)’으로 주장되었다.

이와는 달리 자유주의 정치경제학은 자유시장과 번영의 전망 위에서 평화 창출의 가능성을 모색했다. 몽테스큐(Montesquieu), 스미스(Adam Smith), 콕든(Richard Cobden) 등의 학자들은 전쟁 발생의 조건과 관련하여 자유시장은 자유국가에 대해 일정한 규정력을 지닌다는 사실을 오랫동안 관찰해왔다.

‘자본주의 평화’를 주창한 가즈크(E.Gartzke)는 ‘민주주의’와 ‘경제적 자유’의 두 개의 변수를 통계적 방식의 모델 개발을 통해 각각의 변수와 평화와의 상관관계를 실증적으로 검증하였다. 그는 국가간 무력분쟁에 대한 ‘경제적 자유’의 효과와 ‘민주주의’ 효과를 다층적 통계처리 방식을 활용한 분석을 통해 자유시장이 평화를 촉진시킨다는 검증 결과를 제시하였다. 그리고 국가간 평화를 진작시키는 데 있어서 ‘경제적 자유’가 ‘민주주의’보다 평화에 대한 잠재력이 50배 이상이나 높게 나타났다.¹⁹⁾

따라서 평화와의 관련성에서 민주주의의 유용성보다는 경제적 자유의 문제가 결정적인 영향력을 지닌다는 사실이 판명되었다. 무역은 번영과 안정을 촉진하고, 기술혁신은 군사행동이나 영토 정복에 따른 재정적 가치를 감소시키고, 세계화는 경제적 상호의존성을 낳고 전쟁비용을 높인다. 다른 한편 세계화는 궁극적으로 안보효과를 가져온다. 평화는 보람찬 사업이고, 자본주의는 평화에 유용하다.

19) Erick Gartzke, "Economic Freedom and Peace", James Gwartney and Robert Lawson with Erick Gartzke, Economic Freedom of the World : 2005 Annual Report(The Fraser Institute: Vancouver, B.C), pp.29-44

남북경협과 관련하여 자본주의 평화이론과 그 사례들은 우리에게 시사하는 바가 크다.²⁰⁾ ‘민주주의와 자유’의 미명아래 미국이 추구하는 압력과 개입을 통한 ‘북한변화’(regime change, regime transformation, leadership change)는 신중하게 재고되어야 한다.²¹⁾ 북한의 경우처럼 주민 생활의 최소한의 물질적 조건도 보장받지 못하고 더욱이 체제안보 위기에 고심하고 있는 상황에 압력을 동반한 민주주의 주장은 거부감과 경계심을 불러일으킬 뿐이다. 북한은 평화적인 방법과 평화적인 과정을 통해 변화되어야 한다. 이러한 북한의 평화적 변화와 관련하여 자본주의 평화론과 남북경협의 의의가 있다 할 것이다.

2) 게임이론(Game Theory)

게임이론이란 어떤 현상을 행위자들의 합리적 상호작용, 즉 일종의 게임으로 해석하려는 시도로서 개인의 합리적 행동이 어떤 집단적 결과를 가져올 것인가를 전략적으로 분석한 것이다. 게임 상황에서 모든 행위자는 자신에게 가장 유리한 의사결정을 하고자 할 때, 다른 행위자의 의사결정이 자신의 효용에 미치는 영향까지를 생각한 전략적 고려(strategic consideration)를 한다고 가정한다.

게임이론은 크게 협조적 게임이론과 비협조적 게임이론으로 나누어지는데 일반적인 사회현상을 설명하는 데 있어서 비협조적 게임이론이 훨씬 적실성 있다고 여겨지는 바, 이하의 논의에서는 비협조적 게임을 다루고자 한다. 비협조 게임을 표현하는 방식에는 전개형과 전략형, 두 가지 방식이 있는데 두 표현 방식은 다만 게임을 보는 관점이 다를 뿐이다.²²⁾

20) 자본주의 평화이론의 대표적인 사례로는 유럽연합(EU)의 모태가 된 유럽석탄철강공동체(ECSC : European Coal and Steel Community)와 중국-대만(兩岸)관계를 들 수 있다.

21) 네오콘이 지배하는 부시정부는 그동안 대화와 외교적 해법이라는 평화적 수단의 활용보다는 압박과 봉쇄라는 대북정책을 추구해왔으며 이는 남한의 대북정책과 때때로 긴장관계를 형성해왔다. 그러나 중간선거 패배 이후 미국의 대북정책은 대화와 외교적 해법을 통한 북핵문제 해결로 변화하였다. 이와 같은 점에서 한·미공조체제 속에서 남북관계발전을 추진해야 하는 남한이 대북정책추진과정에서 미국의 입장을 고려해야하는 부담이 상당부분 경감된 상황이라고 할 수 있을 것이다. - 조한범 [2차 남북정상회담의 의의와 전망] P 13

22) 전개형 게임은 게임나무(game tree)로, 전략형 게임은 보수행렬(payoff matrix)로 나타낸다. 보다 자세한 논의는 김영세 저 [게임이론], 왕규호 외 공저 [게임이론]을 참조.

북한과 남한의 문제를 게임이론으로 풀어보고자 하는 시도는 많이 있었다. 여기서는 김욱이 [남북 관계의 게임 이론적 분석]에서 도입한 틀을 바탕으로 설명하도록 하겠다.²³⁾ 저자는 남북 관계를 1기부터 6기까지로 나누어 ‘제로섬 게임→죄수의 딜레마 게임→사슴 사냥 게임’의 단계로 나아가고 있다고 보고 있다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

〈그림5〉 남북 관계의 게임이론적 분석

1기	적대 관계 유지기(1948-1970)	제로섬 게임
2기	남북 대화 개시기(1970-1976)	죄수의 딜레마 게임
3기	대화 단절기(1976-1983)	죄수의 딜레마 게임
4기	대화 재개기(1984-1987)	죄수의 딜레마 게임
5기	실질적 교류·협력기(1988-1992)	사슴 사냥 게임
6기	핵문제 대두와 관계 냉각기(1992-현재)	사슴 사냥 게임

이 틀이 제시된 지는 10년이 지났지만 현재의 남북관계와 남북경협을 이해하는 데 여전히 유용하고 적실성 있는 틀이라고 생각된다. 그럼 이 틀의 핵심적 개념인 ‘죄수의 딜레마 게임’과 ‘사슴 사냥 게임’에 대해 살펴보기로 하자.

먼저 죄수의 딜레마 게임을 전략형 게임으로 나타내면 보수행렬은 다음과 같이 표현할 수 있다.

〈그림6〉 죄수의 딜레마 게임²⁴⁾

甲 \ 乙	협 력	배 반
협 력 (non-confess; 부인)	2년형, 2년형 (8 , 8)	10년형, 1년형 (1 , 10)
배 반 (confess; 자백)	1년형, 10년형 (10 , 1)	6년형, 6년형 (4 , 4)

23) 김욱 [남북 관계의 게임 이론적 분석] 통일경제 1995 12월호

24) 이 게임에서의 행위자(player)는 甲 과 乙이며 게임의 보수(payoff)는 괄호안의 수치이다. 괄호안에서 앞의 수치가 甲의 보수이고, 뒤의 수치가 乙의 보수에 해당한다.

범행의 자백을 강요받고 있는 상황에서 두 죄수에게 가장 바람직한 결과는 (협력, 협력)이나 상대방이 합리적이라는 전제가 있는 한 상대방을 믿을 수 없고 따라서 (협력, 협력)은 달성되지 못한다. 두 죄수는 모두 배반을 택하는 것이 자신의 우월전략²⁵⁾이 되므로 결국 (배반, 배반)이 우월전략균형이 된다.

앞서의 틀에서 남북간의 교류가 거의 없었던 2기부터 4기까지가 죄수의 딜레마 게임으로 설명가능하다. 남북이 군비에 소요되는 돈을 다른 분야(가령 경제나 사회복지)에 투자할 경우-(협력, 협력)에 해당한다- 상호이득이 됨에도 불구하고 서로를 신뢰하지 못하므로 경쟁적인 군비증가-(배반, 배반)에 해당한다-가 나타나는 것이다.

다음으로 사슴 사냥 게임을 전략형 게임으로 나타내면 보수행렬은 다음과 같이 표현할 수 있다.

〈그림7〉 사슴 사냥 게임

甲 \ 乙	협 력	배 반
협 력 (사슴 사냥)	(8 , 8)	(0 , 2)
배 반 (토끼 사냥)	(2 , 0)	(2 , 2)

이해의 편의를 돕기 위해 루소의 [인간불평등 기원론]에 나오는 사슴사냥게임을 고려해보자. 사냥꾼 甲과 乙은 두 개의 전략을 가지고 있다. 하나는 공동 작업으로서의 사슴사냥에 충실하게 일하는 것(협력)이고 다른 하나는 지나가는 토끼를 쫓는 것(배반)이다. 토끼를 쫓을 경우 상대방의 전략에 상관없이 토끼포획에 성공하지만 한 사냥꾼만 사슴을 쫓을 경우 그는 사슴을 놓치게 된다. 두 사냥꾼이 모두 사슴을 공격할 경우엔 사슴포획에 성공하게 된다. 이 게임에서는 (협력, 협력)과 (배반, 배반), 두 개의 내쉬균형²⁶⁾이 존재하는데 이

25) 우월전략이란 상대방이 어떤 전략을 선택하는지에 관계없이 자신의 보수를 더 크게 해주는 전략이다.

26) 내쉬균형(Nash equilibrium)이란 다른 행위자의 전략을 주어진 것으로 간주하고서 자신에게 최선의 전략을 선택할 때 어떤 경기자도 자신이 선택한 전략을 변경할 의사가 없는 상태를 말한다. - 이영환 [미시경제학] p.369

러한 사슴 사냥 게임은 죄수의 딜레마 게임보다는 덜 상충적인 게임이 된다. 이는 사슴 사냥 게임의 균형에는 상호협조도 있기 때문이다.

앞서의 틀에서 남북간의 교류가 시작된 5기부터 6기까지가 사슴 사냥 게임으로 설명가능하다. 지난 90년대 후반부터 김대중정부에서 노무현 정부로 이어지는 남한 정부는 북한에 대한 꾸준한 지원과 협력을 통해 ‘사슴 사냥 게임’을 굳어지게 하는 성과를 얻어 냈다고 생각한다. 이는 남북이 자국의 이익을 우선하긴 하지만 장기간의 전망을 통해 남북경협이 궁극적으로 자국의 이익에 큰 도움이 된다고 판단되면 작은 이익(토끼)을 포기하고 기꺼이 협력함으로써 보다 큰 이익(사슴)을 얻을 수 있음을 시사한다.

IV. 남북경협의 성공 방안

1. 기존 경협의 교훈

1) 중국-대만(兩岸)의 경협 사례 : 경협거버넌스²⁷⁾

분단 직후 중국과 대만은 힘에 바탕을 둔 체제경쟁을 벌이는 한편 정경일치를 추구하면서 최소한의 교역만 추진해 왔다. 그러나 1970년대 말부터 양안교역은 중국의 정책적 변화에 따라 발전하기 시작하였다. 1978년부터 서서히 증가하기 시작한 양안교역은 1988년 중국이 ‘대만동포 투자장려규정’을 제정한 후 급증하였고 1993년 대만 정부가 대중국 간접투자를 공식허가하고, 1994년 중국이 ‘대만동포 투자보호법’을 제정하면서 더욱 확대되었다.

양안간 인적·물적교류와 경협의 심화는 정부간 협정이 없는 상태에서도 민간을 전면에 내세워 접촉을 증진시킨 데 기인한다고 할 수 있다. 중국-대

27) 경협거버넌스란 남북경협을 추진하는 과정에서 정부와 다양한 기업, 비정부기구(NGO)등간의 협력적 네트워크 구축을 의미한다. - 통일연구원 학술회의 세미나 발표자료 [한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사] 참고

만관계는 다양한 접촉채널을 유지해 왔기 때문에 정부차원의 관계가 경색되어도 민간차원의 교류가 지속되어 최악의 사태를 방지할 수 있음을 보여 준다. 대만해협에서 종종 군사적 긴장이 고조되었음에도 불구하고 양국정부의 교류협력에 대한 정책기조는 변하지 않았다. 일례로 대만해협에서 군사적 긴장이 극도로 고조된 1995년 대만의 대중국 투자는 오히려 14% 증가하였다.

양안간 교류협력은 우리 정부가 정부차원의 제도적 장치가 마련된 후 남북 경협을 본격적으로 추진해 나간다는 경직적인 태도에서 벗어날 것을 시사하고 있다. 아울러 민간기업의 자율성을 최대한 존중하는 방향에서 남북경협을 확대하고, 이를 기반으로 수시로 관련 법·제도적 장치를 정비해 나가는 것이 보다 현실성 있는 정책임을 보여준다. 남북한 간에도 반관반민기구를 활용하여 보다 적극적인 남북경협 및 준당국간 대화 추진의 필요성이 제기되고 있다. 준당국간 대화는 중장기적으로 남북한 당국간 대화 및 ‘남북기본합의서’ 체제 진입에 긍정적으로 작용할 것임이 분명하다.

경협거버넌스는 평화통일로 가는 지름길이 될 수 있을 것이다.

2) 남북경협사례 : 현대 모델 vs 삼성 모델

남북경협의 역사가 10여 년이 지나면서 이제 우리는 구체적 사례분석을 통해 경협의 문제점과 올바른 발전방향을 시사 받을 수 있는 대표적 모델을 유추해낼 수 있다. 현대의 경우와 삼성의 경우가 바로 이에 해당되는데 양자의 경우 경협방식의 상이성으로 인해 전형적인 분석대상이 되고 있다. 현대는 1998년 금강산관광사업, 2000년 개성공단사업을 시작하였고 삼성은 2000년부터 전자제품 임가공과 소프트웨어 협력사업을 추진하고 있는바, 이하에서는 몇 가지 항목별로 양자를 비교해보기로 한다.

우선 경협의 목표와 관련하여 현대는 장기적 관점에서 북한진출에 대한 선점권 확보가 우선이라면 삼성은 단기적 차원의 수익성 실현과 함께 중장기적으로 북한 내 전자복합공단 구성을 우선시하고 있다.

경협의 진행과정에서도 현대와 삼성은 각기 다른 방식을 보이는 바, 우선 합의과정에서 현대는 경제적 수익성보다는 정치적 담판과 경제외적 차원의

대북제공을 대가로 북측과 합의를 도출한 반면 삼성은 철저히 경제적 수익성을 우선으로 관철시키면서 합의에 도달하는 방식이었다. 합의된 사안의 추진과정에서도 현대는 정치적 이벤트와 최고지도자와의 신뢰구축을 전제로 하는 반면 삼성은 전자임가공 소리 없이 합의된 내용을 관철하는 방식이었다.

경협의 결과에 대한 비교기준으로서 우선 경제성의 측면은 현대의 대북사업이 단기적으로는 경제성이 떨어지더라도 장기적인 관점에서 경제성 확보를 고려한다면 삼성은 구체적인 사업 아이템마다 철저한 사업성중시전략으로 경제성을 유지하려는 전략이다.

지속·확장성의 측면에서 현대는 정치적 접근을 중시한 탓에 규모가 큰 대형사업으로 확장 가능한 이점이 있으나 구체적인 사업 자체의 경제적 손실이 확산될 경우 기업채산성으로 인해 사업의 지속과 확장이 불가능할 수 있는 반면, 삼성은 대형사업으로의 확장가능성이 낮고 발전 속도가 느릴 수 있으나 사업의 지속성은 확실히 유지할 수 있는 것으로 평가된다.

공공성의 측면을 보면 현대와 삼성 모두 경협의 주요한 두 모델로서 서로 대조되는 나름의 색깔 있는 방식을 구사하는 것이므로 향후 경협의 방향과 관련하여 의미 있는 시사점을 제공한다는 점에서 공공성은 기본적으로 전제하고 있다고 봐야 할 것이다. 그러나 현대는 경제외적 방식을 앞세운 경협추진이라는 점에서 기업 입장에서의 공공성이 다소 취약한 반면 삼성은 단기적인 운추구에 지나치게 매달림으로써 경협의 민족화해적 성격이라는 공공성은 다소 미약하다고 할 수 있다.

외부효과의 측면에서 현대의 대형프로젝트 중심의 대북사업은 경협자체 이외에 소강상태인 남북관계를 극적으로 돌파하고 남북관계 개선의 확산효과를 통해 한반도의 평화증진과 경협 활성화에 기여한다는 측면에서 높은 점수를 받을 수 있다. 그 반면 삼성은 기업의 사업성 확보에만 몰두하고 리스크를 회피하면서 투자를 자제하는 경향이 있기 때문에 경협 자체 이외의 외부효과는 그다지 높지 않다고 보여 진다.

마지막으로 경협의 결과가 북한에 미친 영향이라는 측면에서 현대의 경우 대북지원과 현금 및 물자제공 등을 통해 북의 경제난 해소에 기여하였으나

북에게 구체적인 시장경제 마인드를 이식하는 데는 미미했다. 그 반면 삼성은 북한에게 수익성 실현이 가장 중요하다는 학습효과를 심어주는 데 일정정도 성공하고 있는 것으로 보인다.²⁸⁾

이 같은 기준으로 현대의 금강산관광사업 및 개성공단사업과 삼성의 전자 임가공 및 소프트웨어 공동개발을 비교 분석하여 이를 모델화해보면 서로 상반되는 경험 방식이 도출된다. 즉 현대는 ‘정치 우선, 리스크테이킹 (high-risk, high-return), 장기적 시장선점 전략’인 반면 삼성은 ‘비정치, 사업성 우선, 보수적·모험회피적 투자전략’으로 결론지을 수 있는 것이다. 그리고 이들 대조적인 경험의 모델은 어느 한쪽이 더 효율적이고 바람직한가를 평가하기에 앞서 지금 시기 남북관계의 조건이나 경험환경을 고려할 때 우리 기업이 향후 경험을 추진하는 데서 다같이 고려해야 할 상호보완적인 교훈을 제공하고 있다.

결국 현대의 방식이 지나친 정치적 고려에 의해 사업의 경제성을 경시한다면 역으로 삼성은 단기적 수익성에 너무 매몰된 나머지 경험이 가지는 그 외의 기능들 예컨대 남북관계 개선이나 민족화해 증진 등의 기능을 너무 도외시한다는 엇갈린 평가를 받을 수 있다. 그러나 이제 남북경협은 정치논리나 시장논리 그 자체만으로 추진될 수 있는 것이 아니며 오히려 현대와 삼성 모델의 장점을 흡수하여 이들을 포괄하는 새로운 방식을 고민해야 할 때이다.

2. 남북경협의 성공 방안

1) 남북경협의 전제조건

앞서 통일을 위한 방안으로서 정경분리의 대북정책을 제시하였지만 남북한 간의 정경분리는 엄연히 한계도 가지고 있다. 그 첫 번째 이유는 남북한간에는 군사적 대립관계가 지속되고 있다는 점이다. 따라서 남한측이 대북 군사적

28) 북측은 삼성에게 ‘쫄물딱거리기만 한다, 화끈하지 않다, 동포애 발휘가 약하다’고 비판하는 한편 ‘삼성은 약속을 반드시 지킨다’는 평가도 해주고 있다. - 윤영관 외 공저 [북한의 체제전망과 남북경협] p.162

억제능력을 갖추어야 한다는 점에서는 이견이 있을 수 없으며, 남북경협을 활성화하더라도 북한이 군사적 목적으로 사용할 수 있는 물품들을 제한해야 하는 것은 어쩔 수 없는 노릇이다.

두 번째는 북한 측 수용능력의 한계이다. 우리 측에서 아무리 정경분리의 대북정책을 추구한다 하더라도 북한 측이 정경분리를 허용하지 않으면 우리 측의 양보가 허사가 되고 만다. 실제로 북한은 체제유지가 우선이기 때문에 우리 측의 경제논리가 자신의 체제를 동요시킬 것으로 판단되는 경우 이를 받아들이지 않고 있다.

이러한 문제점들은 우리 측이 정경분리의 대북정책을 추진해나간다 하더라도 단기간 내에는 남북관계의 획기적인 개선이 이루어질 수 없음을 의미한다. 우리는 정부나 민간을 막론하고 남북관계를 접근하는데 있어서 그 한계를 명확히 이해해야 한다. 특히 정부는 무엇인가 역사에 남는 일을 이루어 놓겠다는 과욕보다는 기본 기조를 설정해 놓고 이를 꾸준히 추진하는 것이 바람직할 것이다. 기업도 단기간 내에 북한에 투자해서 엄청난 이윤을 남기겠다는 자세보다는 신중한 태도로 접근함으로써 남과 북의 접합점이 어디에 있을 것인가를 파악하는 것이 중요하다. 우리 측이 보다 여유 있는 자세를 보이지 않는 한 남북관계는 계속되는 실망 속에서 새로이 전진하는 모습을 보이지 못할 가능성이 크다.

2) 정부차원의 성공 방안

(1) 경협 장애요인의 최우선적 해결

현재 가로막고 있는 경협의 장애요인을 되도록 조속히 극복할 수 있도록 노력해야 한다. 현재 남북경협 추진에 있어 가장 문제가 되는 점은 ①상담을 진행하는 데 있어서의 의사소통문제, ②자유로운 입출국 보장에 관한 문제, ③열약한 물류시스템과 고물류비 문제, ④남북간 운용되는 금융시스템이 부재하다는 점 등이다.

정부 당국으로서 북한 당국과 협상을 통해 확보해야 할 점은 남북경협이 시장경쟁에 입각해 이루어질 수 있는 제도적인 장치를 조속히 마련하는 것이다.

(2) 경험 사업 활성화 지원

남북한간의 경험사업은 기본적으로 사업 자체에 대한 리스크 외에도 정치적 리스크에 완전 노출되어 있다. 단순교역과는 달리²⁹⁾ 위탁가공교역이나 투자를 동반한 협력사업은 설비이전, 원·부자재 발송, 생산, 완제품 반입과 같은 과정이 반복적으로 이루어져야 하는 특징을 가지고 있다. 즉 남북한 정치관계에 완전히 노출되어 있는 편이다.

따라서 남북한 협력사업이 남한내 사업과는 그 형태와 내용에서 다를 뿐만 아니라 그 특징상 남한기업 자체 통제범위를 벗어나는 측면을 감안하면, 정부 차원에서 지원해야 하는 것은 당연하다. 대북 사업의 정치적 리스크를 줄이는 것이 바로 정부 지원이라고 할 수 있다.

그렇다면 기업이 요구하는 정부 지원의 대상 및 내용은 무엇일까?³⁰⁾

기업이 요구하는 정부 차원의 지원은 크게 ①재정적 지원과 ②제도적 지원으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

먼저 재정적 측면에서 다음과 같은 지원을 요구하고 있다.

첫째, 생산과정에서의 지원이다. 원·부자재를 북한에 보내서 제품을 받아 납품하여 결제를 받기까지는 일반적으로 국내 비즈니스의 경우보다 2개월 이상이 더 소요된다. 그동안에는 자금이 묶여 있어 기업들은 어려움이 많다. 이런 경우에는 수출입은행에서 자금을 지원해 기업 운영이 원활히 이루어질 수 있게 하는 장치를 마련해 줄 것을 요구하고 있다.

둘째, 정부가 재정적 용자를 통해 기업의 대북 사업을 별도 지원하기가 어렵다면, 대북 반출물이나 투자시설물에 대해서 만이라도 국내 은행권에서 담

29) 일반 단순교역은 거래가 비교적 단편적이고 정치적 리스크를 감안, 중단함으로써 더 이상의 손실을 발생시키지 않을 수 있는 정도의 통제력을 가지고 있다.

30) 개성공단 입주기업 대표들은 제2차 정상회담 개최 발표 직후 서울 여의도 중소기업중앙회에서 기자회견을 갖고 3통(통관·통행·통신) 문제 해결 등의 바람을 나타냈다. “정상회담에서 남북간 경제협력 문제도 논의하기로 한 만큼 ‘3통(通)’과 국내산 원산지 인정 등 입주기업들의 바람들이 해결됐으면 좋겠다.”(개성공단 입주 시계업체 로만손의 오문표 개성법인장) 김기문 개성공단기업협의회장 겸 중소기업중앙회장은 “중국의 선전 공단처럼 자유통행이 가능하고, 인터넷 연결이 이뤄지고, 신고만으로 통관절차가 끝나는 수준이 되길 바라고 있다.”고 말했다. 지금은 개성공단에 들어가려면 3일 전에 출입시간을 통보해야 하고 까다로운 통관절차로 물류 흐름이 원활하지 않다. 인터넷도 안 된다. - 2007.8.9 서울신문 [2차 남북정상회담 “개성공단 3通 해결됐으면...”]

보로 인정받을 수 있도록 정부가 이를 보증해 주기를 바라고 있다.

셋째, 물류비에 대한 지원을 들 수 있다. 현재 남북한간에는 제3국적 선박이 인천-남포, 부산-나진 구간을 운항하고 있다. 중국(단둥 등)을 경유하는 항로도 있다. 그러나 물량이 확보되지 않아 운항회수도 적고, 비용도 상대적으로 비싼 편이다. 따라서 정부가 남북한간 해상운송을 담당하고 있는 사업자에게 운항비를 지원, 남북간의 물류비를 경감시킬 수 있는 방안을 마련해 줄 것을 원하고 있다.

다음으로 제도적 측면에서 다음과 같은 지원을 요구하고 있다.

첫째, 북한주민접촉 승인 및 방북 승인과 관련 절차의 간소화가 요구된다. 이와 같은 제도적 절차나 장치에 대해 대북 사업체의 상당수가 불만을 나타내고 있는데 그 이유는 장기의 승인 소요기간 및 제출서류의 복잡성 때문이다. 따라서 신청서류의 간소화나 결과보고 체제개선, 승인기간 단축 등을 요구하고 있다.

둘째, 북한 물품에 대한 관세는 면제되나, 임가공료에 대해서는 부가가치세를 부과하고 있다. 그러나 제3국 수입통관 후 국내에 반입되는 물품은 남북교역 대상물품으로 인정되지 않아 관세가 부과된다. 남북교역 물품의 통관은 일반수출입품의 통관절차가 준용되며 양식도 일반수출입신고서를 사용하고 있다. 이는 남북한간의 교역을 내국간 거래로 보는 인식에서 벗어나 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 정부는 남북한간의 교역에 따른 물품 반출을 보다 내국간 거래에 맞는 제도의 적용을 받을 수 있도록 배려할 필요가 있다. 이를 위해서는 남북한간에 통관문제의 절차 간소화를 위한 협정이 체결될 필요가 있다.

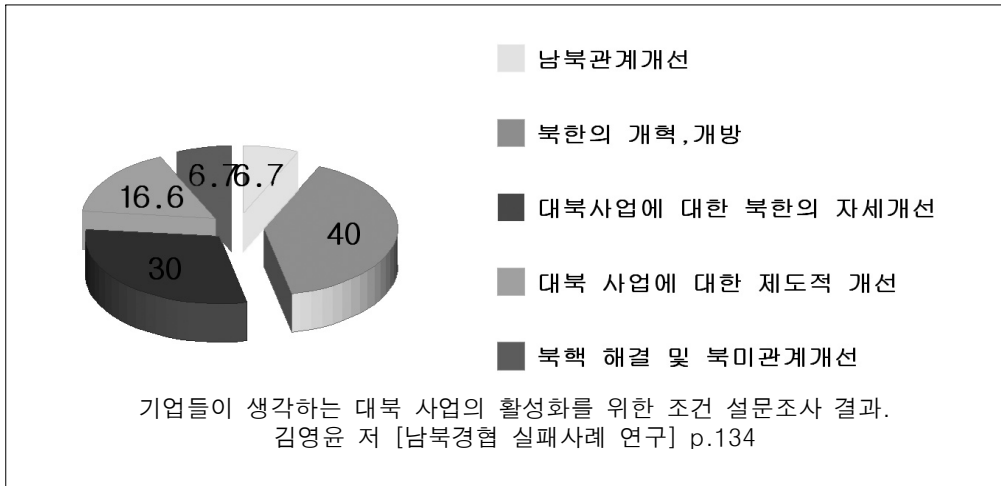
셋째, 원산지 증명과 관련된 문제다. 남북한간 통관문제에 관한 협정이 없는 상태에서 북한산 물자가 남한으로 반입될 때, 무관세 조치를 취하기 위해서는 북한산임을 증명하는 서류를 제출하게 되어 있으나, 일반적으로 공신력이 결여되어 있는 것이 문제다. 농수산물의 경우 중국산 제품이 북한산으로 위장 반입되는 경우가 허다하다. 이는 제도상의 결함에 기인하는 것이라고 볼 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 남북한과 중국 당국간 북한산 제품에 대한

관세 및 통관절차와 인증에 관한 협의가 있어야 할 것이다.

(3) 대내·외 환경조성

남북경협 활성화를 위한 대외적 환경조성을 위해서는 남북관계개선과 북한 내부의 개혁과 대외개방, 남북 경협사업에 대한 북한 자세의 개선 등이 요구된다 할 것이다.

〈그림8〉 대북 사업의 활성화를 위한 조건



북한의 개혁·개방은 결국 북한이 자유경제체제를 이해하고 국제적 관행을 수용함으로써 남한 경협기업의 경제활동을 보장하는 것으로 귀결될 것이다. 이는 남한의 사업자들이 북한을 자유롭게 현장 방문할 수 있고, 품질관리도 훨씬 자유롭게 또한 일정기간 기술자의 상주가 보장되는 상태에서 이루어질 수 있으며, 더 나아가서는 독립적인 의사결정권이 있는 사기업이 북한지역에 출현하는 것을 의미하는 것이다. 이와 같은 방향으로의 북한 개방이 이루어지지 않고서는 남북경협은 활성화되기 어렵다. 북한의 개혁이 수반될 때만이 투자사업을 할 수 있는 기회가 만들어질 것이기 때문이다.

경협의 대내외 환경과 연관하여 남북경협을 성공적으로 이끌고 활성화하기

위해 남한기업들은 정부가 다음과 같은 일을 해 줄 것을 주문하고 있다.

첫째, 비록 이념적으로는 큰 차이를 나타내고 있지만 북한이 남한 자본주의 시장경제의 우월성을 접할 수 있는 기회를 만들어 달라는 것이다. 남한의 기업들은 북한이 그와 같은 기회를 접함으로써 조건부식 협상태도와 무조건식 지원 요구가 경제협력에 있어 기본적 책임의식(단가, 납기, 품질, 계약준수 등)을 훼손하게 된다는 것을 인식할 수 있을 것으로 보고 있다.

북한의 자본주의 경제에 대한 인식의 확대를 위해서는 북한 경제 전문가를 포함한 기업의 관리인 및 기술자들을 남한으로 초청해 경제·산업시찰을 비롯하여 시장원리에 대한 교육이 성사될 수 있도록 정부 차원에서 노력하는 것을 강조하고 있다. 북한 테크노크라트와 접촉, 국제자본주의 시스템에 대한 지식 제공, 시장경제의 다양한 경험을 가질 수 있도록 하는 것이 효과적일 것으로 보고 있다.³¹⁾ 물론 쉬운 일은 아니지만 정부가 나서서 북한을 설득해 받아들일 수 있도록 노력해야 할 것이다.

둘째, 남한 기업의 대북 사업이 북한의 공식적인 거래로 인정될 수 있도록 만들어 달라는 것이다. 북한도 외형적으로는 법률에 의한 관리체계를 갖추고 있지만 남한의 경우와 같이 남북한간의 인적·물적 교류를 촉진하기 위해 명시된 법률을 두고 있지 않다. 오히려 북한은 남한과의 거래를 법률적으로 제도화하지 않고 그들의 목적에 맞게 인위적으로 통제·관리를 하고 있는 측면이 강하다. 이런 점 때문에 남한기업들은 북한의 법률을 신뢰하기보다는 경험을 바탕으로 하는 사업 운영을 더 중요시하는 경향이 있다. 북한은 남한을 지칭하는 어떠한 공개된 법도 두고 있지 않다. 대남 담당기구라는 단일화된 창구를 통해 관리를 하고 있다. 이에 따라 대북 사업을 추진하려는 남한의 기업들은 북한 실세와 연관된 힘 있고 능력 있는 회사를 찾게 된다. 따라서 남북한간 원만하고 지속적인 남북경협이 이루어지기 위해서는 지금부터라도 쌍방

31) 김정일 북한 국방위원장은 2001년 1월 중국을 방문한 후 “개혁 개방 이래 중국, 특히 상하이에서 일어난 천지개벽할 거대한 변화는 중국 공산당이 채택한 개혁 개방 노선이 옳은 것이었음을 증명한다.”고 언급함으로써 중국의 개혁·개방노선이 옳은 것이었다고 평가, 앞으로 개혁 개방정책을 추진할 뜻을 강력 시사했다.

- 2001.1.20 조선일보 [김정일 어제 귀환...“중개방 옳았다”] 中

이 공식적인 협력대상으로 인정될 수 있는 관계가 성립될 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 기업차원의 성공 방안

기업차원에 있어선 무엇보다도 경협 사업의 안전성 확보가 가장 중요하다고 할 수 있다. 안전이 확보되어야만 경협의 활성화를 도모할 수 있기 때문이다.

경협 사업의 안전성 확보 방안을 사업 추진 단계별로 나누어 제시하면 다음과 같다.

(1) 사업 추진 준비 단계

대북 사업에 성공하거나 실패한 사업체 담당자가 한결같이 하는 이야기는 먼저 북을 알고 경협을 하라는 것이다. 그들은 북한을 잘 알지 못하고 무턱대고 대북 사업을 추진하는 것을 경고하고 있다. 따라서 사업을 추진하기 이전 경협 사업 추진 및 대북한 정보를 최대한 확보해야 한다. 이를 위해서는 대북 사업을 하고 있는 기업들의 소개나 컨설팅을 통해 조언을 구하고, 많은 시행착오를 거친 기업들의 조언을 받는 것이 유리하다.

다음으로 사업추진 의지와 함께 면밀한 계획이 수립되어야 한다. 사업추진을 위해서는 다음과 같은 검토가 필요하다.

첫째, 사업초기부터 성급한 대규모 사업을 추진하기보다는 신뢰관계를 구축해 가면서 단계적으로 사업을 확대·추진하는 것이 바람직하다. 목표는 크게 세우더라도, 시행은 작은 규모로 시작하는 것이 실패에 대한 대비를 할 수 있다.

둘째, 기존 사업과의 관계도 고려하여 영향을 최소화할 수 있는 적정규모의 투자와 단계별 투자계획을 세워야 한다. 설비 및 원부자재 제공 관련 자금과 추진비용을 확보해야 하며 유희설비 활용 방안도 모색할 필요가 있다.

셋째, 추진하려는 사업의 사업성을 보장할 수 있는 여건에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 사업계약, 반출·입, 내수판매 등 사업전반에 걸쳐 발생할 수 있는 위험요소에 대해 정확하게 이해해야 한다. 접촉 및 방북 승인, 설비와 원부자재 등 물자 반출입 승인 관련 사항을 명확히 챙겨야 하며, 국내 관련

법규상의 제한여부에도 신경을 쓸 필요가 있다. 그밖에도 업체간 과당경쟁 여부에 대해서도 충분한 고려가 있어야 한다. 이런 과정을 거쳐 해당 사업이 수익을 낼 수 있는지를 거듭 검토하고 확인하는 등, 충분한 준비를 할 필요가 있다. 리스크 관리방안과 수익모델이 창출될 수 있는 방안 마련에 철저를 기해야 할 것이다.

끝으로 자금력의 확보가 중요하다. 대북 사업에는 지속적으로 자금을 투입해야 하는 상황이 발생하기 쉽다. 이에 대비해 충분한 자금력이 뒷받침되어야 한다. 대북 사업에서 적게 투자하여 큰 이익을 볼 수 있기는 어렵다. 따라서 자금력이 뒤따라 주지 않는다면 대북 사업을 재고해 보아야 할 것이다. 특히, 중소기업이 국내에서 사정이 좋지 않은 상태를 벗어나기 위해 생산비용이 저렴하고 언어가 통한다는 등의 단순한 이유로 대북 사업을 추진하는 것은 바람직하지 않다는 점을 명심해야 할 것이다. 적어도 4-5년 이내 수익성을 기대할 수 없을 것이라는 각오가 필요하다. 북한과 사업하면서 소규모 투자로 큰 이익을 본다는 것은 무리다. 사전에 충분한 계획을 세워 그 기간 동안 자본이 지속적으로 소요될 수 있다는 생각 하에 사업을 시작해야 한다. 장기적 진출을 대비한 자본축적이 필요하다.

(2) 협력선 확보 및 사업파트너 선정

경협사업을 성공적으로 이끌기 위해서는 대북한 접촉시 각별한 유의가 필요하다. 북한은 대남 경협창구를 ‘민경협’ 등으로 한정해 놓고 기본적으로 제한적인 접촉만 허용하고 있다. 남북경협을 시작하는 데 있어 가장 어려운 부분이 북측과의 협력선을 확보하는 일이다.

따라서 신뢰성이 있는 북한내 사업 파트너를 확보하는 것이 필수적이다. 가능한 한 책임 있고 지위가 있는 상대방을 만나는 것이 중요하다. 북측 파트너가 누구냐에 따라 사업이 원활히 진행될 수도 있고 어려울 수도 있다.

사업 파트너 선정에 있어 가장 바람직한 방법은 이미 대북 사업에 성공한 회사나 경험이 풍부한 회사가 북한 라인과 연결될 수 있도록 하는 것이라고 하겠다.

(3) 협상 및 계약체결 단계

제안된 사업에 대해 남북한 당사자는 일반적으로 유선상으로 또는 북경이나 단둥 등지에서 만나 협상하게 된다. 협상에 임할 때는 다음 두 가지 관점이 중요하다.

첫째, 기본적으로 줄 것은 주고, 받을 것은 받는다는 명확한 사업원칙을 지키는 것이다. 사전에 철저한 조사와 분석을 통해 정확한 정보를 습득하고 협상에 임할 때는 통계와 논리적인 근거를 가지고 설명한다면, 북한으로부터 상당한 협조를 얻어낼 수 있다.

둘째, 사업의 성사가능성 여부를 중시해야 한다는 점이다. 성사가능성이 없는 분야에 대한 협의나 약속은 신뢰확보에 지장을 초래, 향후 사업추진에 큰 장애가 될 수 있다.

그리고 계약은 직접 거래상대방과 체결하는 것이 바람직하다. 만약, 북한의 대남교역창구를 통해 계약하는 경우, 추후 상대방과 재계약하거나 기존 계약서를 인정한다는 보증서를 거래 상대방으로부터 받아야 한다. 그리고 중개인을 통한 계약 시에도 중개인이 거래상대방과 체결한 계약서를 확보해야 한다.

(4) 사업 추진 단계

대북 사업이 수익을 창출하는 방향으로 추진될 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다도 북한의 사업 파트너를 이끌 수 있는 리더십이 중요하다. 대북 사업은 북한을 어떻게 관리(management)하느냐에 따라 성패가 갈린다. 북한에 끌려 다니면 사업은 실패하기 쉽다. 북한 파트너를 리드할 수 있는 첫걸음은 남한 기업이 원하는 것과 북한이 사업을 통해 수익성을 보장받을 수 있는 내용을 모두 계약서에 열거하고 이를 북한 측이 반드시 지킬 수 있도록 독려하는 것이다.

또한 경협사업의 성공은 생산제품의 품질이 큰 몫을 차지한다. 따라서 품질이 수준 이상 보장될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 협력 사업에 능력 있고 실무경험이 있는 사람이 필요하며, 기술력이 뒷받침되어야 한다. 기술교육에 관해선 남한 기업이 원하는 시간과 장소에서 할 수 있도록 북한 파트너와 협상하고 양보를 얻어내야 할 것이다. 경우에 따라서는 북한 기술자에 대

한 교육을 베트남이나 중국에서 하거나 남한에서도 할 수 있는 방안을 모색, 강력하게 추진할 필요가 있다. 평화자동차의 경우 계열사로 베트남에 자동차 공장을 소유하고 있는 바, 북한 인력에 대한 기술교육은 일본과 베트남의 기술자가 와서 교육시키고 있으며 이들의 보통 체류기간은 6개월 정도가 되기도 한다. 그러나 남한 기술자는 장기체류가 어렵기 때문에 약 2개월 정도 머무르면서 기술교육을 하고 있는 실정이다.

4) 민간(NGO)차원³²⁾의 성공 방안

독일의 통일과정에서 민간단체는 중요한 역할을 했다. 동·서독의 경우 체제와 이념상의 차이로 정부나 기업 간의 교류가 활성화되지 못하는 시기에 민간단체 간의 교류는 지속적으로 확대되었으며 이러한 민간단체의 역할이 민족 간 이질감 해소와 독일의 통일여건 형성에 크게 기여한 것으로 평가된다.

따라서 남북경협에 있어서도 정부나 기업차원과는 별개로 민간차원의 교류가 활성화되는 것이 큰 도움이 될 것이라 생각한다.

(1) NGO와 정부간의 역할관계 재정립

NGO와 정부간의 역할관계가 재정립되어야 한다. 즉, 대북 교류·협력 접촉창구가 정부중심에서 부분적으로 NGO에 이양되는 다원화가 이루어져야 한다. NGO는 정부당국과 기존의 적대적 대립관계에서 벗어나 상호보완적 협조관계를 형성하여야 하고 NGO 뿐만 아니라 정부 자신의 인식도 새롭게 변화되어야 한다. 이제까지 NGO 운동의 방향이 정부에 대한 부정과 저항을 중심으로 전개되어 왔고, 정부 또한 이들 단체에 대한 시각과 대응 태도가 긍정적이라기보다 부정적이었던 것은 부인할 수 없다. 그러나 앞으로는 정부의 역할 범위에 있어 신축성이 요구된다. 국가의 기능이 축소되고 NGO의 활동

32) 정연정교수는 [남북관계와 통일NGO : NGO의 활동유형과 발전방향]이라는 논문에서 통일 NGO의 유형으로 점진적 통일준비형, 조건적 북한 지원형, 무조건적 단순지원형, 민주적 조건지향형 등을 들고 있다. 그밖에 김광용교수는 [남북관계 진전과 통일운동 과정에서의 NGO의 역할 : 평가와 전망]이라는 논문에서 활동목적을 기준으로 진보적 통일운동 지향형, 대북원조 지향형, 혼합형으로 나누고 있다.

과 역할이 증대되면서 NGO를 제3권부라고 할 정도의 역할이 부여되고 있다. 이런 만큼 NGO와의 협조와 연대는 불가피하다. 당국간 적대적 대립이 오히려 심화되고 있는 현 남북관계의 특수성을 고려하더라도, NGO의 역할은 한층 더 중요하다.

이같은 맥락에서 정부는 대북포용정책을 기반으로 NGO에 대한 인식을 전환, NGO의 대북 교류·협력을 활성화하기 위한 지원을 강화해야 한다. 또한 정부는 NGO와의 접촉을 위한 공식적 창구를 개설하고 남북한의 교류·협력을 확대하는데 NGO의 참여를 적극 활용하는 방안을 강구해야 한다.

(2) 법적·제도적 개선에의 노력

남북화해 시대에 알맞은 법적·제도적 개선에 있어 시민사회가 주도적으로 역할을 수행해야 한다. 현재 남한은 물론 북한에도 남북한의 교류를 확대하고 또한 통일하는 하는 데 있어 비현실적인 각종 법규나 제도가 많아 남북간 교류에 있어 장애 요인이 되고 있다. 국가보안법, 남북교류법, 각종 세법 등을 비롯하여 많은 법규와 제도가 시대의 흐름을 반영하지 못하고 있어 이에 대한 개정 작업 등에 주력해야 된다.

(3) 민간단체들간의 네트워크 형성

대북민간지원 단체들간의 네트워크(Network)를 형성해야 한다. 이는 국내는 물론 국외에서 활동하는 NGO들간의 네트워크도 포함하며 북한에 대한 정보 교환뿐만 아니라 활동방식에 대한 상호 인식 공유가 필요하다.

5) 소결 - '경협거버넌스'를 향하여

새로운 사회문제 조정양식이라고 할 수 있는 거버넌스(governance)는, ① 비정부 조직을 포함하는 정부보다 넓은 개념을 의미하는 조직 간의 상호의존성(interdependence between organizations), ② 자원교환과 공유목적 협상의 필요성에 의해 유발되는 연결망(network) 구성원들 간의 지속적인 상호작용, ③ 연결망 참여자들에 의해 협상되고 동의된 게임의 규칙에 의해 규제되고, 구성원들 간의 신뢰를 토대로 이루어지는 게임적 상호작용(game-like interactions),

④ 정부의 통제를 받지 않고 정부에 대해 책임지지 않는 정부로부터의 절대적인 자율성, 즉 정부의 공식적인 권한이나 명령·통제에 의존하지 않는 사회문제 해결을 의미한다.³³⁾

거버넌스가 전통적인 행정 또는 정부와 차별화되는 가장 큰 특징은 공식적인 권위에 의존하지 않고 다양한 사회구성원들 간의 협조에 의해 사회문제를 해결한다는 것이다. 이러한 특징을 요약하여 Rosenau 는 정부는 공식적인 권위에 근거하는 사회문제 해결을, 그리고 거버넌스는 공유된 목적에 근거한 사회문제 해결양식을 각각 의미한다고 설명한다. 또한, Scharpf 는 협상에 근거한 합의, 또는 협약(negotiated agreement)에 의한 사회문제 해결을 거버넌스의 핵심으로 파악한다.

요컨대, 거버넌스는 공유된 목적에 의해 이루어지는 합의나 협약을 통해 사회문제를 해결하는 사회문제 해결방법인 것이다. 따라서 경협거버넌스란 남북경협이라는 공유된 목적아래 다양한 사회구성원들 간의 협조에 따라 문제를 해결하는 해결방식이라고 할 수 있다.³⁴⁾

지금까지의 남북경협이 정부주도하에 일부 기업들이 참여하는 ‘거버먼트적 남북경협’으로 이루어져왔다면 앞으로의 남북경협은 정부, 기업, 민간(NGO)이 함께 협력하여 이루어나가는 ‘거버넌스적 남북경협’으로 진행되어야 할 것이다.

왜냐하면 단순히 정부나 기업차원에서의 남북경협으로는 정경분리원칙을 지키기도 힘들뿐더러 NGO를 배제한 가운데 이루어지는 정부정책의 결정과 시행은 결과적 책임성을 확보할 수 없을 가능성이 있기 때문이다.

시민사회가 성숙함에 따라 전문성을 바탕으로 한 민간단체가 증가하고, 그

33) 전통적인 행정은 계층제적 명령에 의해 사회문제를 해결하고 시장은 일방적 행동에 의해 사회문제를 해결하는 반면, 거버넌스는 협상에 근거한 합의에 의해 사회문제를 해결한다. 이러한 의미에서 거버넌스를 시장도 정부도 아닌 제 3의 사회문제 해결방법, 또는 제 3의 사회적 조정 양식이라고 할 수 있다. - 이명석 [제도, 공유재 그리고 거버넌스] pp.18-19.

34) 거버넌스의 개념은 광의의 개념부터 협의의 개념까지 정의내리는 학자들마다 조금씩 다르다. 여기서의 경협 거버넌스는 앞서 거버넌스의 개념적 특징으로 든 것 중 ‘정부로부터의 절대적 자율성’을 포함하진 않는다. 분단된 상황아래 남북경협을 추진하는 과정상에선 어느 정도 정부의 통제가 불가피하기 때문이다. 요점은 정부 우위의 문제해결방식이 아닌 다른 행위자들간의 협력적 문제해결방식이라는 것이다.

역할도 광범위한 영역으로 확대되고 있다. NGO를 통한 사회문화분야의 대북 교류·협력은 정부차원에서 제기되기 어려운 문제 내지는 정부간의 공식적 교섭으로 해소될 수 없는 분야에 있어서 중요한 역할을 수행할 가능성이 크다. NGO는 민간분야의 특성을 바탕으로 남북 사회문화 교류·협력에 집중적인 노력을 기울임으로써 남북관계 개선 및 사회문화적 통합의 기초를 만들 수 있다는 것이다.

V. 나가며-통일기회지대로서의 남북경협

네 소원이 무엇이냐 하고 하느님이 내게 물으시면, 나는 서슴지 않고, “내 소원은 대한 독립이오.”하고 대답할 것이다. 그 다음 소원은 무엇이냐 하면, 나는 또 “우리나라의 독립이오.”할 것이요, 또 그 다음 소원이 무엇이냐 하는 세 번째 물음에도, 나는 더욱 소리를 높여서, “나의 소원은 우리나라 대한의 완전한 자주 독립(自主獨立)이오.” 하고 대답할 것이다.

백범 김구의 『나의 소원』에서 나오는 유명한 말이다. 조국의 독립을 그토록 간절히 염원했던 이 사내가 오늘날 세계에서 유일의 냉전분단국가로 남은 조국의 모습을 본다면 어떤 기분이 들까.

통일이 왜 이루어져야 하는가에 대한 논의는 자세히 다루지 않았지만 간단히 우리 주위의 이산가족을 보더라도,³⁵⁾ 같은 언어를 쓰는 같은 민족(역사적 경험을 공유한)이라는 사실 한 가지만 생각하더라도, 통일이 이루어지는 게 분단된 상태로 영원히 남는 것보다 바람직한 게 아닐까.³⁶⁾

그렇다면 남북경협에 힘을 실어주자. 앞서 논의한 바와 같이 남북경협만큼 성공적인 통일을 위한 방안으로 바람직하고 효과적인 것은 없다. 단언하건대

35) 이산가족의 상봉을 추진하는 것도 이제는 어려워지고 있다. 분단의 역사가 50년이 넘어가면서 남은 이산가족들이 사라져가고 있기 때문이다.

36) 그 밖의 통일의 당위성의 이유로는 분단비용의 해소, 대륙으로의 진출, 한반도의 평화 등을 들 수 있다.

없다. 물론 정치 지도자들의 결단 또는 북한의 붕괴로 갑작스럽게 통일이 급진전될 수 있기는 하지만 그런 예기치 못한 통일도 지금처럼 남북의 경제격차가 심화된 상태에서 남북경협의 바탕없이 이루어진다면 통일을 하기전보다 더욱 상황이 악화될 수 있을 것이라는 예상은 경제학의 기본적인 지식이 없어도 상식적으로 생각해볼 수 있는 것이다.³⁷⁾

우리의 소원은 ‘통일’이다. 덧붙이자면 우리의 소원은 ‘성공적인 통일’이다. 남북경협은 분명 ‘성공적인 통일로 가는 길(the road to successful unification)’이 될 것이다. 그렇기에 남북경협은 북위 38도에 위치한 비무장지대(DMZ : a demilitarized zone)를 해체하는 통일기회지대(UOZ : Unification Opportunity Zone)로서의 역할을 충분히 해낼 수 있을 것이다.

37) 서울대 행정대학원 통일정책연구팀은 [남과 북 뭉치면 죽는다]에서 민족감정을 내세운 한건주의식 통일정책을 비판하고 민주주의와 자본주의에 입각해 세계 속에 북한을 끌어내고 이를 통한 북한의 자발적 체제 변화를 유도하는 통일정책이 지금 시점에 가장 현실적인 통일방법이라고 역설하고 있다. 민족감정에 따른 성급한 통일은 ‘통일 그 자체’를 성공시킬 수 있을지는 몰라도 ‘성공적인 통일’을 이루기는 어렵다는 것이다.

참고로 남북의 경제격차는 더욱 벌어지고 있는 것으로 나타났다. 아래는 관련 신문기사.

지난해 북한의 실질 국내총생산(GDP) 성장률이 8년 만에 마이너스로 돌아섰다. 농림어업, 토목건설 등의 부진 탓이다. 이에 따라 북한의 경제규모는 남한의 약 35분의1, 1인당 국민소득(GNI)은 17분의 1 수준으로 남북 간 격차가 더욱 벌어지고 있는 것으로 조사됐다.

- 2007.8.17 서울신문 [더 벌어진 남북 경제격차] 中

【참고문헌】

[단행본]

- 이종석 저 『분단시대의 통일학』
양문수 외 공저 『경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안』
민족통일연구원 저 『대북정경분리정책 : 어떻게 실천해 나갈 것인가?』
윤영관 외 공저 『북한의 제제전망과 남북경협』
이상만 저 『남북한 경제공동체 형성전략』
통일연구원 개원 15주년 기념 학술회의 발표자료 『남북경제공동체 형성전략』
김영윤 저 『남북경협 실패사례 연구』
강종희 외 공저 『통일시대 대비 남북한 해양수산 협력방안』
윤희섭 외 공저 『한국정치 어떻게 볼 것인가』
서울대 행정대학원 통일정책연구팀 저 『남과 북 뭉치면 죽는다』
유현석 저 『국제정세의 이해』
이영환 저 『미시경제학』
김영세 저 『게임이론』
왕규호 외 공저 『게임이론』

[논문·간행물]

- 김우석 『남북경협의 현황과 과제』
평화문제연구소 『남북경협의 현황 및 평가』 “남북경협은 북한경제 유지에 크게 기여” 통일한국 2007 2월호
심지홍, 김강식 『남북경협의 전망과 과제』
동용승 『남북경협의 환경변화와 활성화 방안』
동용승 『남북경협, 정경분리원칙 어떻게 이루나』 북한 1998 4월호
민주평화통일자문회의에서 주관한 『청소년 통일 의식 조사 보고서』 2004.9.
통일부 간행물 『개성공단 길라잡이』 2007.4.
노정선 『남남갈등의 형성배경과 원인』
손호철 『남남갈등의 기원과 전개과정』
정용하 『남남갈등의 효율적인 극복을 위한 사회적 실천방안 모색』
임혁백 『한국의 민족시간과 1997년의 선택』 계간사상 1997 겨울호

- 정연정 『남북관계와 통일NGO : NGO의 활동유형과 발전방향』
김광용 『남북관계 진전과 통일운동 과정에서의 NGO의 역할 : 평가와 전망』
민준기 『남북 사회문화 교류·협력과 NGO의 역할』
김영래 『남북화해 시대의 NGO의 역할』
이명석 『제도, 공유재 그리고 거버넌스』
유완식 『집중분석:북한의 변화와 남북관계의 전망-제로 섬 게임에서 포지티브 섬 게임으로』 통일한국 1993년 1월호
김 욱 『남북 관계의 게임 이론적 분석』 통일경제 1995년 12월호
통일연구원 학술회의 발표자료 『한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사』
조한범 『2차 남북정상회담의 의의와 전망』 2007.8.14

[웹사이트]

- 통일부 (<http://www.unikorea.go.kr>)
통일부 남북경제협력본부 (<http://blog.naver.com/unieconomy/100039097578>)
통일부 개성공단사업지원단 (<http://blog.naver.com/unigaeseong>)
사이버 통일교육센터 (<http://www.uniedu.go.kr>)
그 밖의 각종 언론매체(서울, 조선, 한겨레, 헤럴드 경제 등)

〈장려〉

남북교류협력 활성화를 위한 법제도적 개선방안에 관한 연구



호서대학교 경영학과 4학년 원준희

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 남북경협 4개합의서 후속조치의 내용과 과제
- III. 남북경협관련 법제의 실효성 확보
- IV. 분단국가(동서독)의 교류협력 관련법제 및 시사점
- V. 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안
- VI. 결론 및 제언

【참고문헌】

【요약문】

남북교류협력 활성화를 위한 법제도적 개선방안에 관한 연구

남북경제교류협력은 무엇보다 남북관계를 개선하고 남북간의 신뢰 구축을 위한 가장 유효한 수단인 동시에 통일로 가는 대장정에서 가장 중요한 실천 전략이다. 남북경협 활성화는 남북간 인적 물적 교류의 확대를 가져오고, 이를 기초로 남북간에 신뢰를 구축하고 상호 이익을 추구함으로써 민족전체의 공동번영과 발전에 기여하며, 남북협력관계를 발전시키는 최우선의 과제인 것이다. 나아가 남북경협의 활성화는 ‘남북경제공동체’의 형성을 촉진하게 될 것이며, 정치적 통일에 앞서 경제부문에서의 통합의 길을 열어나가는 첩경(捷徑)이 된다.

남북한 법 제도적 차이 등으로 교류협력에 장애가 되고 있고, 크고 작은 민사, 상사, 형사법적인 처리가 필요한 법률적 분쟁은 더욱 빈발하게 될 것으로 예상되므로 종래 단발사건에 대해 공식, 비공식 접촉을 통해 협상 위주로 해결하던 방식은 이제 제도화된 방식으로 정식법률분쟁으로 처리되고, 법제도적 개선방안을 본격적으로 검토할 단계에 접어들게 되었다.

그러나 사안별로 합의서 형태의 당국간 협정이 체결된 경우도 있지만 여러 가지 사정으로 법령 등의 정비가 불비한 경우가 많고 제반 법률적 분쟁을 총괄적으로 다루는 분쟁 해결방식에 대한 검토가 미흡한 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 남북한간에 법 제도상 장애요인을 제거하고 실질적으로 남북교류협력 활성화를 위한 법제도적 개선방안 모색해보고자 하였다.

본 연구를 위해 분단국가(동서독)의 교류협력 관련법제 및 시사점을 살펴보았으며, 시사점으로는 분단국가의 경제교류협력법제가 남북한의 경제교류협력법제에 주는 시사점이 크다는 것을 알 수 있다. 동서독의 경우 분단상황하에서도 끊임없이 경제교류협력을 하기 위한 법제도적 기반으로 1951년 9월에

‘베를린협정’이 체결된 것은 내독교역의 기초가 된다는 사실에서 시사점을 준다. 독일의 사례에서 언급한 바와 같이 북한측의 경제개방수준과 우리 정부의 경제교류에 대한 개입수준은 적절한 선에서 접근하는 것이 필요하다. 따라서 단기적으로는 정부의 직접적인 개입과 통제가 불가피하다 하더라도, 향후 남북한 경제교류 활성화를 위해서는 민간기업에 대한 간접적인 규제방식을 제도화하여 민간부문의 대북경협을 조정해 나가야 할 필요가 있다. 즉, 정부는 민간기업에 대하여 관리자나 보호자이기보다는, 지원자 및 조정자로서의 역할에 중점을 두어야 한다는 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 동서독이 분단 상황하에서도 끊임없이 교류 협력하기 위한 기반을 마련하는 모습은 우리에게 시사하는 점이 크다. 그 기반은 교류·협력의 관련 법제를 계속해서 정비해 감으로써 민간차원에서도 통일을 위한 교류를 할 수 있었다는 점이다.

남북한간에 법 제도상 장애요인을 제거하고 실질적으로 남북교류협력 활성화를 위한 법제도적 개선방안을 제시하였는데 개선방안으로는 첫째, 기본법의 위상에 맞는 체제도입, 둘째, 민족내부 교류성 강화, 셋째, 정당한 남북교류협력의 기준 및 범위 제시, 넷째, 교류협력의 세분화에 따른 규제장치 마련, 다섯째, 북한주민 의제조항의 개정 보완, 마지막으로 실제법규정 마련을 제시하였다.

I. 서 론

남북경제교류협력은 무엇보다 남북관계를 개선하고 남북간의 신뢰 구축을 위한 가장 유효한 수단인 동시에 통일로 가는 대장정에서 가장 중요한 실천 전략이다. 남북경협이 활성화는 남북간 인적 물적 교류의 확대를 가져오고, 이를 기초로 남북간에 신뢰를 구축하고 상호 이익을 추구함으로써 민족전체의 공동번영과 발전에 기여하며, 남북협력관계를 발전시키는 최우선의 과제인 것이다. 나아가 남북경협이 활성화는 ‘남북경제공동체’의 형성을 촉진하게 될 것이며, 정치적 통일에 앞서 경제부문에서의 통합의 길을 열어나가는 첩경(捷徑)이 된다.

2000년 6월 남북정상회담과 「6·15공동선언」은 남북경협이 활성화 될 수 있는 기반을 조성함으로써 남북한의 공존 공영과 장기적 관점에서 민족경제의 균형 발전을 지향할 수 있는 초석을 마련하였다. 이 회담에서 채택된 「6·15공동선언」은 남북의 화해와 협력에 대한 의지를 확인하고 구체적 실천사항에 대한 내용을 담아 향후 남북관계의 발전을 위한 구체적인 실천 이행의 기본방향을 제시하고 있다.¹⁾ 실로 공동선언의 후속조치에 대한 실천은 남북이 분단시대를 벗어나 화해협력시대로 진입하는 디딤돌이 되는 것이다.

남북경협은 남과 북의 모두에게 이익을 안겨줄 수 있는 사업으로 강조되어 왔으며, 「6·15공동선언」에는 남북경협이 본격적인 추진의지가 담겨 있다. 여기에서 중요한 것은 실질적인 남북경제교류 협력의 틀을 마련하기 위한 법제도적인 각론적 뒷받침이다. 남북경협이 법제도적 장치는 그 구체적 실천을 보장하는 기반이 된다.

그러나 남북한 법 제도적 차이 등으로 교류협력에 장애가 되고 있고, 크고 작은 민사, 상사, 형사법적인 처리가 필요한 법률적 분쟁은 더욱 빈발하게 될

1) 공동선언은 통일문제의 자주적 해결, 남한의 ‘연합제안’과 북한의 ‘낮은 단계의 연방제안’의 공통성 인정과 이 방향에서의 통일지향, 이산가족방문단 교환 및 비전향장기수문제 등 인도적 문제해결, 경제협력을 통한 민족경제 균형발전 및 사회·문화·체육·보건·환경 등 제반분야의 협력과 교류 활성화, 합의사항 실천을 위한 당국간 대화 개최, 김정일 위원장의 서울 방문 등의 내용을 담고 있다. 「남북정상회담결과 해설」(민주평화통일자문회의사무처, 2000. 6. 15),

것으로 예상되므로 종래 단발사건에 대해 공식, 비공식 접촉을 통해 협상 위주로 해결하던 방식은 이제 제도화된 방식으로 정식법률분쟁으로 처리되고, 법제도적 개선방안을 본격적으로 검토할 단계에 접어들게 되었다.

그러나 사안별로 합의서 형태의 당국간 협정이 체결된 경우도 있지만 여러 가지 사정으로 법령 등의 정비가 불비한 경우가 많고 제반 법률적 분쟁을 총괄적으로 다루는 분쟁 해결방식에 대한 검토가 미흡한 실정이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 남북한 간에 법 제도상 장애요인을 제거하고 실질적으로 남북교류협력 활성화를 위한 법제도적 개선방안 모색해보고자 한다.

II. 남북경협 4개합의서 후속조치의 내용과 과제

1. 남북경협보장 합의서의 채택과 의의

남북은 남북경협 보장을 위한 법 제도화의 필요성을 공감하고 이를 위한 협의에 들어갔다. 특히 공동선언의 합의에 따라 ‘제1차 남북경제협력 실무접촉’(2000년 9월 25~26일, 서울)을 통해 투자보장과 이중과세방지협정, 분쟁 해결절차, 청산결제 등에 관한 4개 합의서를 체결하고,²⁾ 2000년 11월 11일 평양에서 열린 ‘제2차 남북한 경제협력 실무접촉’에서 가서명(假署名)하였다. 그리고 이 4개 합의서는 ‘제4차 남북장관급회담’(평양: 2000. 12. 16)에서 쌍방수석대표(남: 박재규 통일부장관, 북: 전금진 내각책임참사)에 의해 서명되었다. 이 남북경협 보장합의서는 일반적인 투자보장협정과 이중과세방지협정의 내용을 중심으로 하되, 남북관계의 특수성을 반영하는 내용으로 그 합의점을 도출하였다.³⁾ 현재 이 합의서에 대한 남북의 국내법적 절차를 밟고 있는

2) 「한국경제신문」, 2000년 9월 26일.

3) 예컨대 남북관계가 국가 간의 관계를 설정하지 않고 있다는 성격에 비추어 협정이라는 명칭을 사용하지 않고 ‘합의서’라는 명칭을 사용하는 점 등에서 알 수 있다.

상태이다.

이 남북경협보장 합의서의 의의는 다음의 몇 가지 면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 남북한 사이에 공동으로 적용되는 제도적 장치를 남북당국 간 협의를 통해 구체적인 경제활동을 공동으로 규율하는 제도적 장치를 마련한 것은 이번 경협보장합의서가 처음이라는 점에서 그 의의가 크다. 이에 의해 향후 남북경협을 위한 법제도적 보장 장치와 남북경제공동체 형성의 토대를 남북한의 대화와 협력을 통해 마련해 나아가는 선례를 마련하게 되었다는 점도 중요하다.

둘째, 남북경협투자보장 합의서는 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려함으로써 남북경협의 안정적인 발전토대를 구축하게 되었다. 특히 남북한 간의 교역은 ‘민족내부거래’라는 남북경협의 특수성을 고려함과 동시에 국제관행을 수용함으로써 향후 남북 간 체결되는 각종 세부합의서의 모범을 제시한 것이라 할 수 있다. 이는 남북한의 경제원칙과 제도가 서로 다른 현실에서 남북한의 당국자가 남북관계의 특수성과 국제관행을 고려하여 제도적 장치를 마련한 것은 앞으로 전개되는 남북경협의 안정적 발전을 예고하는 것으로 추진되는 남북한의 경제교류 협력 사업을 위한 제도적 보장책이 될 것이다.

셋째, 이 합의서의 체결은 북한의 경제개혁과 투자유치에 대한 의지를 확인하는 동시에 남북경협에 대한 강한 의지를 보여주는 것이다. 북한의 입장에서 남한과의 경협활성화를 위한 제도적 보장책은 제3국의 대북한투자에 대한 안정적 기조를 대외에 과시하는 효과를 가져오게 될 것이다.

다음에 남북 사이의 경협활성화를 위한 법제도적 과제와 관련하여 서명된 남북경협보장을 위한 합의서를 중심으로 개관한다.

2. 남북투자보장에 관한 합의서의 내용과 과제

1) 주요내용

이 합의서의 주요 골자는 다음과 같다.

첫째, 투자자산 및 투자자에 대한 정의를 내리고 있다(제1조). 이에 의하면,

투자자산은 “상대의 지역에 투자한 모든 종류의 자산”이며, 투자자는 “일방의 지역에 투자하는 상대방의 법인 또는 개인을 의미”한다고 규정하고 있다. 이에 합의서가 적용되는 투자의 범위를 포괄적으로 정의함으로써 투자자산에 대한 보호를 위한 규정을 둔 것이다. 이는 남북투자보장 합의서의 적용범위에 대한 기준에 관한 명확성을 확보하여야 한다는 요청을 반영한 것이라 할 수 있다.

둘째, 투자의 허가 및 보호에 관하여 남과 북은 각각의 법령에 따라 투자를 허가하고, 투자자산을 보호하여 특히 쌍방간 투자의 활성화를 위해 필수적인 출입 및 체류와 관련한 문제에 관하여 호의적으로 처리하도록 규정하고 있다(제2조). 이는 남한 기업의 대북 투자시 가장 크게 우려하였던 대북투자자산에 대한 보호조치와 관련된 것으로 일반적으로 다른 국가와 맺는 협정에는 없는 투자관련 인력의 출입 및 체류와 관련하여 호의적 처리를 규정한 것은 주목된다.

셋째, 남북은 서로 상대방의 투자에 대하여 투자자, 투자자산, 수익금, 기업 활동과 관련하여 외국투자자에게 주는 혜택과 같거나 더 유리한 대우를 준다고 하여 최혜국 대우를 보장하도록 규정하고 있다(제3조). 남한의 대북진출 기업이 북한기업과 경쟁하기보다 외국기업과 경쟁하는 것을 예상하여 외국기업과 차별대우를 받는 일이 없도록 규정하는 것으로 충분할 것이다. 실제로 북한의 모든 기업은 국영체제이며 따라서 북한기업의 수익은 대부분 국가에 납부하고, 국가가 기업운영자금을 기업에 지급하는 계획경제체제 하에 있다는 점에서 북측은 내국민대우를 보장할 경우 북측의 경제체제와의 충돌발생의 가능성을 우려하였다고 한다.⁴⁾

넷째, 투자자산에 대한 수용 및 보상에 관하여 상대측 투자에 대해서 공공목적 외 수용 또는 국유화를 원칙적으로 금지하고, 수용시에는 적법하게 그리고 내외국인과 무차별하게 이루어져야 하며, 신속 적절 유효한 보상을 수반하도록 하고 있다(제4조). 이로써 수용의 금지와 수용시 국제시장가치로의 보상

4) 이러한 점에서 북한은 1997년까지 러시아, 마케도니아 등과의 투자협정에서 내국민대우를 인정하였으나, 이후 스위스, 말레이시아, 인도네시아와 체결한 협정에서는 내국민대우를 인정하지 않고 있다.

을 규정하여, 수용으로 인한 투자자의 불안감을 해소하고 있다. 이는 투자보장의 핵심인 수용 및 보상에 있어서는 내국민대우를 보장한 것이라 할 수 있다.⁵⁾

다섯째, 투자와 관련된 모든 자금에 대해서 자유태환성 통화에 의한 지체없고 자유로운 송금을 보장하도록 규정하고 있다(제5조). 이에 의해 남한 기업이 투자자금 및 수익금을 자유로운 송금의 가능성을 제도적으로 보장하게 되었다.

여섯째, 투자자 대 당국간의 분쟁해결절차를 명확하게 제시하고 있다(제7조). 즉, 남북 일방의 투자자와 타방 당국간에 발생하는 분쟁은 가능한 한 당사자 사이의 협의와 교섭에 의해 해결하며, 당사자간 합의에 의해 해결되지 않을 경우는 일방의 요청에 따라 남북공동의 중재기구에 회부하여 해결하도록 규정하고 있다.⁶⁾

일곱째, 다른 법 협정 및 계약과의 관계에서 이 합의서 보다 유리한 규칙 또는 대우의 적용원칙을 규정하고 있다(제8조). 이는 일방의 법률과 규정, 또는 계약에 따라 타방의 투자자에게 부여하는 대우가 본 합의서에 의하여 부여되는 대우보다 유리할 경우에는 보다 유리한 대우가 부여된다는 원칙을 규정한 것이다. 또한 남한기업의 경우, 북한당국과의 계약에 의한 투자가 많이 이루어진다는 점에서 북한당국과의 계약에 있어 북한당국에 의해 준수된다는 점을 확인하는 효과를 볼 수 있다.

여덟째, 투자관련 법령 및 기타 투자관련 정보의 상호 제공을 규정하고 있다(제10조). 그간 남한기업의 대북 투자시 겪어왔던 북한의 투자관련 정보에

5) 이는 북한에 대한 투자가 정치적 위험성이 크다는 점을 고려하여 정부 당국에 의한 투자보장방안의 확보방안으로 마련된 것이라 할 수 있다. 북한의 「외국인투자법」은 외국인 투자기업과 외국 투자자가 투자한 재산에 대한 국유화 또는 수용 금지에 관한 원칙 규정을 두고 있지만(제19조), ‘불가피한 사정’에 의한 국유화의 가능성에 관한 단서를 달고 있다. 이 조항은 대북투자에 대한 북한의 국유화위험으로부터 남한 기업의 충분한 보호를 불가능할 수 있는 근거조항이었다는 것에 대해 대북투자에 대한 수용, 국유화 또는 그 보상에 관한 규정을 마련한 것이다.

6) 이에 의해 남 또는 북측 당국이 합의를 이행하지 않아 투자기업이 손해를 입었을 경우 이른바 ‘남북상사중재위원회’에 제소할 수 있도록 함으로써 남북당국의 성실한 합의서 이행을 보장하는 효과를 가져 올 수 있다. ‘남북상사중재위원회’는 분쟁해결에 관한 합의서에서 설치 운영하기로 합의하였다. 이에 관해서는 후술한다.

대한 부족을 해소하는 결과를 예상할 수 있다.

2) 과 제

이 같은 투자보장 합의서의 체결은 남북간에 명시적으로 상대방의 투자와 투자자를 보호하고 있는 법제도적 장치를 마련한 것이라는 데에 큰 의의를 둘 수 있다. 특히 북한은 외국인투자와 관련하여 외국인투자법, 합영법, 합작법, 라진-선봉경제무역지대법 등과 관련하여 이들 법제에는 남한투자자에 대한 법적용여부에 대하여 불분명하였으며, 따라서 이와 관련한 분쟁발생시 그 해결방안에 대한 명확한 방법이 제시되지 않고 있었다.⁷⁾ 그러나 이번 남북간 투자보장합의서의 타결은 남한기업의 대북투자에 대한 보장장치를 마련하게 된 것으로 앞으로 대북투자에 대한 활성화에 이바지할 것으로 기대된다.

그러나 남북경협이 보다 안정적 기반 위에서 추진되기 위해서는 법·제도적 보장에 관한 검토와 동시에 그 보완·개선이 요청된다. 남북경협은 무엇보다 남한의 자본 및 기술과 북한의 자원과 노동력의 결합을 통해 민족 복리증진에 기여하는 방안으로 그 현실적 가치가 높다. 다만, 남북의 경제교류협력에는 쌍방의 법체제의 차이와 정치적 가변성에 의해 위험부담을 가지게 된다는 면에서 이에 대한 제도적 보장책을 마련하여야 한다.⁸⁾

그 가운데 남북투자보장에 관한 세부 합의를 통해 법적 안정성과 예측가능성을 확보하는 것이 시급한 과제이다. 여기에서는 남북투자보장 합의서에 포함하여야 할 내용을 간략하게 언급한다.

첫째, 이 합의서의 투자자대우문제와 관련하여 최혜국대우만 반영되고 내국민대우는 포함되지 않고 있다는 점에서 최혜국대우를 내국민대우로 전환하는 문제를 검토할 수 있다. 최혜국대우는 외국인과 차별하지 않는다는 조건을

7) 예컨대 북한의 외국인투자법은 “해외 조선동포들도 해당 법규에 따라 공화국 영역 안에 투자할 수 있다”고 규정하고 있지만, 이 중 ‘해외 조선동포’에 남한 기업 내지 기업인의 포함 여부에 대한 구체적인 설명에 대해서는 불분명한 입장에 있었다.

8) 이와 관련하여 동서독의 경우 투자보장협정의 체결문제는 논의되지 않았으며, 중국과 대만의 경우 중국은 대만에 대한 실체부정에 따라 국내법적 차원에서 대만기업의 대륙내 투자를 보장하는 입장을 견지하고 있다.

말하는 것으로 북한기업과 동등한 대우를 보장하는 내국민대우와는 차별성을 가지고 있다. 이 최혜국대우조항은 자칫 남북간 거래 또는 교역이 민족내부거래로 인정되지 못하는 사례 또는 근거로 될 수 있음을 경계하여야 한다. 이러한 규정은 이중과세방지 문제와 관련하여 향후 남북교역이 확대될 경우 국제무역기구(WTO)나 제3국 등의 국제통상법상 제약의 가능성을 내포하고 있으며, 남북쌍방간의 국제인정문제와 우리의 헌법상 영토조항과의 저촉문제를 야기할 수 있다. 이 점에서 단기적으로 내국민대우 또는 최혜국대우 중 유리한 규정을 적용하는 것으로 수정하는 문제를 검토할 수 있다. 여기에는 북한과 러시아간의 투자보장협정이 참고가 될 것이다.⁹⁾

둘째, 이 합의서의 발효 전 분쟁에는 투자보장합의서의 적용을 배제하고 있는데 이 경우 대북투자자의 보호에 공백이 발생할 가능성이 있다. 이미 남북간에는 상당부분 북한에 대한 남한의 투자가 이루어지고 있는 상황에서 이 합의서 발효 이전의 분쟁에 대한 적용배제는 자칫 우리의 대북투자에 대한 권리보호를 해칠 우려를 상정해볼 필요가 있다. 물론 투자자 사이의 분쟁에 대해서는 이후 설명되는 남북상사분쟁해결 합의서에 의하여 이른바 남북상사중재위원회의 중재를 통한 해결방법을 강구할 수 있다. 그러나 북한과의 투자분쟁의 경우 먼저 협의의 방법으로 해결하도록 되어 있는데 이에 대한 구체적인 공식 사례가 없는 현실에서 발생하였거나 발생이 예상되는 분쟁에 대한 해결에서 합의서의 발효 이후로 설정한 것에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 투자보장합의서는 상호 협의에 의해 해결되지 않은 분쟁에 대해서는 중재인들의 중재판정에 의해서만 해결하도록 규정한 것은(제7조제1항) 강제적인 중재절차로의 이해를 예정한 것이다. 이는 투자보장합의서의 분쟁해결의 범위가 상대방 당국과의 분쟁에 제한되어 있고, 남북간의 분쟁해결의 방법이 상사분쟁해결 절차 만에 의해서만 실효적인 수단을 확보할 수 있다는 한

9) 이와 관련하여 북한은 1997년까지 러시아, 마케도니아 등에 대하여 내국민대우를 인정하였으나, 이후 스위스, 말레이시아, 인도네시아 등과 체결한 협정에서는 내국민대우를 인정하지 않고 있다. 이러한 북한의 내국민대우 불인정의 사유에 대하여 북한은 북한에서 모든 기업이 국유 또는 협동적 소유로 되어 있기 때문에 당국이 기업의 손실부문에 대해서도 책임을 지는 결과를 가져온다는 점에서 이를 북한에 투자한 남한의 기업에 대해서도 그대로 적용하는 것을 불가능하다는 견해를 피력한 것으로 알려지고 있다.

계를 갖는 데에 기인하는 것이지만, 이 경우 헌법상 재판을 받을 권리의 제한 문제를 내포하고 있다.

넷째, 이 합의서의 시행에 있어서 그 적용시점과 공공 목적의 투자 자산 수용시의 보상문제, 국제시장 가치로의 환산기준, 그리고 보상금의 지급 방식에 대해서는 보다 구체적인 대안 마련이 필요하다.

3. 이중과세방지 합의서의 내용과 과제

1) 주요내용

남한은 「조세특례제한법」에서 「남북교류협력법」에 의하여 조세특례를 정할 수 있도록 하고 있으며(제3조제1항제12호), 「남북교류협력에관한법률시행령」은 남북교류협력에서 발생하는 소득에 대한 과세에 대하여 남북 당국의 합의가 있을 경우 소득세법의 전부 또는 일부를 준용하지 않을 수 있다고 규정하고 있다(제53조제3항). 이는 남한에서 대북투자를 장려하기 위한 조세특례제도를 인정하고, 남북간 이중과세방지합의를 예정한 규정이라 할 수 있다. 이에 대해 북한은 그 대응조치가 없는 실정에서 남북간 이익배분 및 소득에 대한 과세에 있어 이중과세방지에 관한 구체적인 합의가 요청되었다.

이에 대북투자기업의 이익에 대하여 남북한이 모두 세금을 부과한다면 대북투자의 부담이 될 수밖에 없게 되는 사태를 방지하기 위하여 대부분의 국가는 이중과세방지협정을 체결하고 있으며, 남북한도 이중과세방지를 위한 합의서를 채택하였다.

다음에 남북 이중과세방지에 대한 합의서의 주요골자를 간략하게 살펴본다.

첫째, 투자소득(제10조, 제11조, 제12조)에 관하여 즉, 이자 배당 및 로얄티 등 투자소득에 대하여 소득발생지에서 10% 이하의 낮은 세율(제한세율)로 과세하도록 하였다.¹⁰⁾ 또한 정부(지자체 포함) 및 중앙은행이 수취하는 이자에 대해서는 그 공공적 성격을 감안하여 면세하도록 하였다.

둘째, 사업소득(제5조, 제7조, 제8조)에 대해서는 기업이 상대방지역에 지점

10) 합의서가 체결되지 않은 경우 일반적으로 북측은 20%, 남측은 27.5%의 세율로 과세되었다.

사무소 등 고정된 사업장소를 가지고 있지 않는 한 상대방지역에서는 원칙적으로 그 기업의 사업소득을 과세하지 않도록 하였다.¹¹⁾ 또한 SOC(사회간접자본) 건설 등을 위한 건축공사장 등 건설사업장의 경우 6개월 미만의 단기간 동안 사업활동이 수행되면 사업장 소재지에서 비과세하도록 하였다. 그리고 항공기 선박 철도 등 남북간 수송수단을 이용한 사업소득(국제운수소득)에 대하여는 원천지(소득발생지)와 거주지에서 각각 과세하되, 원천지에서는 세액의 50%를 감면하도록 하였다.

셋째, 직종별 용역제공대가(제14조, 제15조, 제17조)에 대한 규정으로 연예인 및 체육인이 당국간 합의 또는 승인절차를 거쳐 활동하는 경우에는 용역수행지에서 과세하지 않도록 하였으며, 변호사 회계사 등이 전문적인 인적용역을 제공하고 얻는 소득에 대하여는 용역수행지에 사무소 등 고정된 사업시설을 두지 않거나 고정된 사업시설이 있더라도 1년 중 183일 미만 단기체류시에는 용역수행지에서 과세하지 않도록 하였다. 아울러 상대방지역의 지점 등에 파견된 근로자에 대해서도 1년 중 183일 미만 단기체류시에는 용역수행지에서 과세하지 않도록 하여 남북간 교류협력을 위한 인적 교류에 대한 제도적 조치를 취하였다.

넷째, 이중과세방지방법으로는 소득발생지와 거주지의 이중과세를 방지하기 위한 방법은 일반적으로 사용되는 세액공제방식을 채택하지 않고 소득면제방식을 채택함으로써 대북진출기업의 세부담 경감을 도모하고 있다(제22조). 다만, 이자 배당 로열티 등 수동적 소득에 대하여는 국제적 관례에 따라 세액공제방식을 적용하도록 하고 있다.

2) 과 세

남북간 이중과세방지합의서는 남북한의 일방의 기업이 상대방 지역에 진출하여 얻은 소득에 대해서는 쌍방의 세법에 따라 중복 과세하도록 되어 있었

11) 이는 북한의 조세관련법령에서 고정사업장의 범위를 비교적 넓게 인정하고 있기 때문에 이중과세방지협정에서 불리하게 작용될 수 있다는 점을 고려하여 북한에 설치된 사업소에 대해서는 남한기업이 북한 내에서 지점 등의 고정사업장을 통하여 사업을 영위한 경우에 한하여 해당 고정사업장에 귀속되는 소득에 대해서만 과세될 수 있도록 제한하는 방향에서 이루어져야 할 것이라는 지적을 반영한 것이다.

던 불합리성을 개선하는데 의의가 있다. 예컨대 우리기업이 북한에 투자하여 소득을 얻을 경우, 북한의 「외국인투자기업및외국인세금법」에 의해 기업소득세가 과세된 후 남한에서 동일한 소득에 대해 법인세가 과세되므로 결국 동일한 소득에 대해 중복과세를 하게 되는 결과가 발생하게 되어 있었다.¹²⁾ 이에 이중과세방지 합의서는 발생소득별(이자 배당 사용료 사업소득 등)로 북한에서 과세할 수 있는 범위를 정하고, 북한에서 납부한 세금은 남한에서 납부할 세금에서 공제하는 등의 방법으로 이중과세를 방지하는 장치를 마련한 것이다.¹³⁾ 여하튼 남북간에 이중과세방지 제도의 도입은 남북의 양측 투자기업의 조세부담이 경감되고 남북한 투자수익이 증대되어 남북경협을 실질적으로 지원하게 되는 효과가 발생할 것으로 기대된다.

그러나 이 합의서의 시행과 관련하여 다음의 과제를 언급할 수 있다.

첫째, 이중과세방지방법은 세액공제방식(거주지국 세율적용을 원칙)과 소득면제방식(원천지국 세율적용을 원칙)이 있는데, 남북이중과세방지 합의서는 국제적으로 통용되는 세액공제방식을 채택하지 않고 있는데, 현실적으로 전자의 방식이 남북간 유리한 사정을 고려하더라도 이 사정의 변경을 감안한 대처방안을 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 북한은 최근 외국과 이중과세방지협정을 맺었는데, 이들 협정을 고려하여 보다 유리한 조건을 받아들일 필요가 있다.¹⁴⁾ 특히 이 합의서는 수송소득에 대한 50%의 세금을 부과하도록 하여 원천지 과세를 인정하고 있는데(제8조), 이에 대한 이중과세 인정여부에 대한 유리한 입장을 견지하여야 할 것이다. 예컨대 북한과 루마니아간의 이중과세방지 협정에서 북한은 이른바 원

12) 북한의 외국인투자법제 중 「외국투자기업 및 외국인 세금법」은 외국과의 세금협정과 효력관계에서 하위에 있다고 규정하고 있다(제7조). 이 세금법의 적용범위에는 ‘공화국 영역 내에서 경제행위를 하는 영역 밖 거주조선동포’를 포함시킴으로써(제6조) 대북투자 남한기업도 포함시킬 것임을 시사하고 있다.

13) 다만, 동 합의서는 소득에 대한 세금인 개인소득세와 법인세 등을 대상으로 하며, 거래에 대한 세금인 부가가치세 등 간접세는 대상에서 제외된다. 간접세는 소비지에서만 과세되므로 이중과세문제가 발생하지 않기 때문이다.

14) 이에 앞서 남한은 1995년 1월 국회에서 WTO가입에 대한 동의시 남북한 거래에 대하여 무관세거래로서의 성격을 선언한 바가 있다. 이에 대해서는 국제적 공인절차를 거치지 않았다.

천과세권을 많은 부분에서 포기하고 있다. 이에 비추어 남북간에도 개발도상국의 입장이 반영된 UN 모델과 북한의 대외협정체결 사례를 참고하여 보다 유리한 조건을 제시하여야 할 것이다.

셋째, 과세대상의 범위에 관한 사항이다. 북한의 외국인투자법제 중 「외국 투자기업 및 외국인 세금법」은 외국과의 세금협정과의 효력관계에서 하위에 있다고 규정하고 있다(제7조). 이 세금법의 적용범위에는 ‘공화국 영역 내에서 경제행위를 하는 영역 밖 거주조선동포’를 포함시킴으로써(제6조) 대북투자 남한기업도 포함시킬 것임을 시사하고 있다. 이 경우 남북간 이른바 ‘이중과세방지합의서는 북한의 세금법과 상충될 소지가 있다. 북한의 세금법은, 외국 투자 기업과 외국인의 본국 정부와 북한 정부간 체결한 세금 관련 협정에서 북한 세금법과 다르게 세금 문제를 정하는 경우 그 협정에 의거하여 세금을 낼 수 있도록 하고 있다(제7조). 이 경우 남북한간의 세금관련합의를 국가간의 협정으로 보면 문제가 되지 않으나, 이를 협정으로 보지 않을 경우 남북간 조세와 관련하여 유리한 합의가 이루어지더라도 북한의 세금법이 우선하여 적용되는 모순이 발생할 가능성이 있게 된다. 이를 고려하여 이중과세방지합의서는 자의적 적용의 가능성이 큰 북한의 세금법과의 효력 관계를 분명하게 밝히는, 즉 남북간 이중과세방지 합의서가 북한의 세금법에 우선한다는 구체적인 내용을 포함시킴으로써 대북투자 남한 기업의 권익을 보호하는 조치를 취하여야 한다.

넷째, 절세구제조항(節稅救濟條項)¹⁵⁾의 포함에 관한 사항이다. 북한에서의 감세 또는 환급 등 조세우대조치를 실질적으로 보장하기 위하여 이른바 ‘절세구제’ 조항을 포함하는 것이 바람직하겠지만, 조세의 형평성과 대북투자의 효용성을 고려하여 적절한 범위에서의 북한과의 합의가 필요하다. 아울러 북한의 조세제도의 변화를 감안하고 경우에 따른 특별장려조치를 예상하여 이중

15) 이는 외국인투자를 장려하기 위한 목적으로 이에 따라 면제 또는 경감된 외국세액은 해당 국가에서 실제로 납부된 것으로 자국에서 간주하게 된다. 예컨대 한국이 중국과 체결한 이중과세방지협정은 “일방체약국에서 납부하는 조세는 조세경감, 면제 또는 경제개발촉진을 위한 여타 조세유인조치에 관한 법률규정이 없었더라면 납부했어야 할 세액을 포함하는 것으로 본다”(제23조 제3항)고 규정하고 있다. 이와 관련하여 이른바 ‘보이지 않는 세액’의 공제는 북한의 조세관련 법에서의 조세감면 및 환급대상이 되는 것으로 그 적용대상을 예상할 수 있다. 文俊朝, 앞의 논문, pp.123-124.

과제방지 합의서에 후속의정서를 포함시켜 이를 보완하는 조치가 필요하다.

4. 청산결제에 관한 합의서의 내용과 과제

1) 주요내용

남북경협투자보장을 위한 합의서와 관련하여 남북경협의 확대와 함께 대금 결제방법과 결제통화의 선정에 대한 요청이 제기되어 왔었다. 이는 남북의 직 교역 및 합작투자 등의 확대가 예상됨에 따라 대북투자기업의 현실문제도 다 가산 데에 따른 것이었다. 이에 마련된 남북간 청산결제에 관한 합의서의 주요 골자를 살펴본다.

첫째, 청산결제의 대상 및 한도에 관하여 청산결제는 남과 북이 합의하여 정하는 거래상품의 대금과 이에 동반하는 용역거래대금에 대해 적용하도록 하되, 남과 북은 청산결제방식으로 거래할 상품과 그 한도를 합의하여 정하며 그 한도는 필요시 변경하는 것이 가능하도록 하였으며, 청산결제의 대상상품은 남과 북을 원산지로 하는 것에 한하도록 규정하고 있다(제1조, 제2조).

둘째, 일반결제의 대상 및 방법으로는 청산결제방식 이외의 대금결제와 자본의 이동은 국제관례에 따라 남과 북이 각기 지정하는 은행을 통해 일반결제방식으로 결제하도록 하고 있다(제8조). 이에 대해 남북경협에서 통상 국제 무역에서 이루어지고 있는 물물교환거래와 대응구매거래방식은 북한과의 교역대상의 제약과 북한의 대외결제수단의 절대 부족이라는 점을 고려할 때 현실성이 떨어지는 것으로 분석됨으로써 매 거래마다 현금으로 대금을 지급하지 않고 연말에 한번 총괄적으로 대금을 청산하는 방식을 선호하는 경향과 연관이 있다.

셋째, 청산은행과 청산계정의 운용(제3조~제7조, 제9조)에 있어서는 남과 북이 각기 청산은행을 선정하여 청산계정을 설치하며, 합의에 의해 신용한도를 설정하여 운영하도록 하였으며, 결제통화는 미 달러화로 하되, 남북이 합의하는 다른 화폐로 하는 것도 가능하도록 하였다.¹⁶⁾ 그리고 기타 구체적인

16) 동서독의 경우 VE(Verrechnungseinheit)라는 결제단위로서 제3의 결제단위를 설정하여 동서독간의

결제절차와 방법에 대해서는 청산결제은행이 합의하여 정하도록 하였다.

넷째, 청산결제에 관한 합의서의 이행에 대해서는 남과 북이 당해 합의서의 서명일로부터 6개월 이내에 청산결제방식으로 거래할 상품과 한도, 청산계정의 신용한도를 정하고 각기 청산결제은행을 지정하여 상대측에 통보하기로 하였다(제10조).

2) 과 제

이 합의서에 의해 그간 남북간 교역에 따른 대금결제는 주로 제3국에 개설되어 있는 거래은행을 통해 이루어지고 있는 문제를 벗어나 대금결제에 따른 금전적·시간적 비용이 크게 줄어들고, 대금회수가 안정적으로 보장되므로 양측 기업의 거래에 따른 위험이 크게 낮아질 것으로 기대되고 있다. 또한 청산결제방식에 의하지 않는 남북경협 대금결제에 대해서는 국제관례에 따른 일반결제방식으로 함에 따라 남북한간에 직접적인 환결제, 송금 등의 대금결제방식이 도입될 것이다. 이를 계기로 금융부문에 있어서도 남북간의 본격적인 교류협력이 이루어질 것으로 보인다. 청산결제제도는 은행의 고유 업무와 관련되는 전문적·기술적 사항이 많으므로 실제 협정서에는 기본적인 사항만 정하고 청산계정의 운영에 관하여 필요한 세부적인 사항은 통상적인 관례에 따라 쌍방이 지정하는 청산은행간에 정하도록 함에 따라 앞으로 남북한의 중앙은행 사이의 구체적인 금융거래에 관한 합의가 요청된다.

남북경협의 확대와 함께 대금결제방법과 결제통화의 선정이 요청된다. 이는 남북의 직교역 및 합작투자 등의 확대에 따라 대북투자기업의 현실문제로 다가서고 있다.

다음에 이를 위한 몇 가지 검토사항을 언급한다.

첫째, 청산결제 합의서에 따른 청산결제 방식의 시행과 관련하여 대금 결제 및 자본 이동에 관련된 세부사항에 대한 합의와 함께 이를 명문화하는 조치가 뒤따라야 한다. 즉, 청산계정의 범위와 대월한도 등에 대하여 사전에 충분

교역에서의 결제통화로 선정하여 사용하였다(독일마르크사용지역과 독일발권은행의 독일마르크사용 지역간의 통상에 관한 협정, 1951. 9. 20). 「동·서독교류협력관계법규자료집」(통일원, 1994),

한 협의가 요청되는 부분이다. 교역품목과 수량, 금액 등에 대한 사전협의의 필요성이 요구되는 청산계정운영상 특성을 고려하여야 한다. 이는 북한의 산업생산 능력을 감안할 때 수량과 제품의 질 면에서 상품공급의무를 이행하는데 있어 현실성을 가지고 있는가에 대한 배경의 파악이 필요한 부분이다.

둘째, 남북간 직교역을 활성화하기 위한 방법으로 남북의 외국환은행간 환거래계약을 체결하도록 하는 방안을 상정할 수 있다. 한편 남북간 청산계정설치와 관련하여 남북의 중앙은행 사이의 구체적인 금융거래에 관한 협의가 요청된다.

셋째, 청산결제와 관련하여 대월한도제를 도입하는 경우에 남북간 거래방식에 있어 이른바 ‘신용공여제도’(Swing Credit System)¹⁷⁾의 시행과 관련하여 그 재원마련을 고려하여야 한다. 대월제도 및 신용한도의 결정은 단기적으로는 남북 쌍방의 교역규모와 남북협력기금의 지원 범위 내에서 이루어지는 것으로 상정되지만, 남북경협이 확대와 더불어 점차 확대될 것임을 예상할 수 있다. 이 경우 북한의 경제능력, 즉 물품부족과 외화난의 상황에 따라 반출이 급증하는 경우 남한의 일방적인 흑자기조가 확대되는 경우에 대비하여야 할 것이다. 즉, 이 상황을 고려한 보전대책으로 재원을 마련하는 것이 과제로 대두될 수 있다.

넷째, 청산결제방식을 장기적으로 환결제방식으로 확대하는 방향에서 검토되어야 할 것이다. 남북교역의 현실 여건을 고려할 때, 임가공료와 투자 송금 등은 무역대금 결제와는 달리 환결제로 하는 것이 유리한 것으로 판단된다. 이에 따라 모든 결제를 청산결제로 하는 것은 현실적으로 어려워 보인다는 점과 북한의 경제현실여건상 과도한 신용공여 혜택을 향유하기 위한 방법으로 국제경쟁력이 있는 상품에 대해서는 환결제를 요구하고, 이에 비해 경쟁력이 취약한 상품반입에 대해서는 청산결제를 요구할 가능성에 대해서도 대비할 필요가 있다. 이 같은 면에 비추어 단기적으로는 청산결제 방식으로 운용하되, 점차 남북관계의 개선정도와 북한의 개방정도를 고려하여 환결제방식

17) 무이자차월제도(無利子借越制度)라고 하며, 일정수준의 액수까지 북한이 남한으로부터 외상에 의한 물품반입을 허용하는 방식이다.

을 확대해 나가는 방식으로 유도하여야 할 것이다. 한편 청산결제는 인도적 차원 및 SOC 중심의 경제지원에 우선적으로 적용하고, 일반의 환결제는 대북 거래 기업의 자출에 맡겨두는 방안도 검토하여야 할 것이다.

다섯째, 남북의 결제통화의 선정문제는 북한의 경제력이 회복되고 남북교역의 발전단계를 감안하여 남북한의 화폐를 대등한 교환비율로 통용하는 것을 고려하여야 할 것이다. 이 경우 북한통화를 외국환으로 볼 것인지, 내국통화로 간주할 것인가에 대해서는 남북관계의 특수한 상황을 감안한 입법조치가 필요할 것으로 보인다.

이와 관련하여 「남북기본합의서」의 ‘교류협력부속합의서’ 청산거래원칙과 제9항에서 남북합의에 의한 청산결제는행을 지정하도록 합의하고 있으며, 남한의 「남북교류협력법」(제19조: 결제업무의 취급기관), 동법 시행령(제41조: 결제업무의 범위·방법 및 절차)에서 규정하고 있다.

5. 분쟁해결에 관한 합의서의 내용과 과제

1) 주요내용

남북경협과정에서 분쟁해결에 관한 제도적 장치가 마련되어 있지 않은 경우 예기치 못한 사태발생으로 인하여 경협에 부당한 영향을 미칠 수 있다. 단지 「남북기본합의서」는 남북의 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다는 막연한 규정을 두고 있을 뿐이다(제10조). 따라서 이를 구체화하는 방법 및 절차에 관한 합의가 필요하다.

다음에서 이에 관한 주요한 원칙에 관하여 언급한다.

첫째, 남북간의 상사분쟁 해결에 있어 당사자가 협의하여 해결하는 것을 원칙으로 하되, 협의에 의해 해결되지 않는 분쟁은 남북한이 공동으로 구성되는 이른바 ‘남북상사중재위원회’의 중재에 의해 해결하도록 하였다(제1조, 제2조). 즉, 남북경협과 관련한 분쟁해결에 있어 당사간의 직접 교섭에 의한 우호적 해결이 우선되어야 한다.

둘째, 남북상사분쟁중재위원은 남과 북이 각각 위원장 1명, 위원 4명을 선

정하여 구성하도록 하고, ‘남북상사분쟁중재위원회’의 쌍방은 각각 30명씩의 중재인을 선정하여 중재인명부를 작성·유지하도록 하였으며, ‘남북상사분쟁중재위원회’는 중재에 관한 사항 외에도 중재규정과 그 관련규정의 제·개정, 중재인 선정 등 기능을 수행한다고 규정하고 있다(제2조, 제3조).

따라서 남북경협에서 발생하는 분쟁의 해결에 있어 당사자간의 합의에 의한 해결이 이루어지지 않은 경우 남북간의 특별한 중재기구의 설치를 통한 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다. 이 경우 남북간의 중재기구에 의해 중재판정은 최종적인 구속력을 가지며 그 집행에 있어 남북 당국이 보장하여야 할 것이다.

셋째, 중재의 대상은 남북경제교류협력 과정에서 발생한 다툼으로 양당사자가 ‘남북상사중재위원회’에 중재를 요청한 분쟁과 남북의 일방당국이 투자보장합의서를 이행하지 않아 투자자가 ‘남북상사중재위원회’에 중재를 요청한 분쟁이라고 하였다(제8조).

남북간이 특별중재위원회의 구성과 중재규칙 등은 국제관계 및 협정에 비추어 남북의 당국간 합의에 기초하여 자주적이고 평화적인 분쟁해결을 가능하도록 하여야 한다.

넷째, 중재절차는, ① 신청인이 자기측 중재위 위원장에게 중재 신청, ② 상대방 중재위 위원장에게 통보→피신청인에게 통보, ③ 중재인 3명으로 중재판정부를 구성한 후 중재판정하는 것으로 정하고 있다(제9조, 제10조).

다섯째, 중재판정부의 구성방법은, ① 양당사자가 각 1명씩 중재인 선정후 중재인이 합의에 의해 의장중재인 선정, ② 중재인이 합의하지 못하는 경우 쌍방 중재위 위원장이 합의에 의해 의장중재인 선정(순차추첨방식도 활용 가능), ③ 중재위위원장이 합의하지 못하는 경우 ‘국제투자분쟁해결기구(ICSID)’가 중재위의 의뢰에 의해 의장중재인을 선정하도록 정하고 있다(제10조).

여섯째, 중재 판정의 준거법으로는 당사자가 합의한 법령에 따라 하도록 하되 당사자가 합의한 법령이 없으면 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따른다고 하였다(제12조).

이 상사분쟁해결 합의서의 체결은 남북간에 경제제도와 상관습의 차이에 의한 남북경협과정에서 발생할 것으로 예상되는 상사분쟁에 대한 법제도적 해결절차를 마련한 것이다. 그간 현재 남북경협과 관련하여 무역 클레임, 납기지연 등에 의한 수송문제, 또는 건설분쟁 등과 관련한 상사분쟁이 발생하는 것으로 알려지고 있지만 이러한 분쟁이 북한의 법제도적 절차와 방법에 의해 해결되었다는 사례는 아직 없는 것으로 알려지고 있다.¹⁸⁾ 남북간의 특수한 사정을 고려하여 법제도적 절차보다는 경협사업의 전후를 고려하여 사전 또는 사후의 협의과정을 통해 편의적인 방법으로 해결하는 것으로 알려지고 있다. 더욱이 남북간에는 서로의 상사중재제도에 대한 불신과 통행과 통신의 어려움뿐만 아니라, 중재판정에 따른 이행을 확보장치가 미흡한 현실여건상 상사분쟁이 발생하는 경우 서로 상대방의 상사중재기관을 이용하는 것을 기피하여 왔었다. 이는 1988년 남북경협이 개시된 이래 남북 사이에 발생한 상사분쟁에 대해 양측의 상사중재기관(남한의 대한상사중재원, 북한의 조선국제무역중재위원회)을 통해 해결한 선례가 없는 실정이 잘 설명해준다. 앞으로 남북경협이 활성화되는 경우 이에 따른 상사분쟁의 발생 가능성이 증가할 것으로 예상되는 상황에서 상사분쟁해결에 관한 합의서는 남북경협을 안정적으로 추진하는데 큰 도움을 줄 것이다.

2) 과 제

이 상사분쟁해결 합의서에 의해 남북간 상사관련분쟁에 대한 제도적 해결방안의 길을 여는 계기를 만들었다. 이와 관련하여 다음의 과제를 생각할 수 있다.

첫째, 북한의 1999년 「대외경제중재법」 제2조에서는 중재기관으로는 ‘조선국제무역중재위원회’, ‘조선해사중재위원회’를 두고 있고, 지난 2000년 12월

18) 다만, 북한과의 교역과 관련하여 북한관련사업, 예컨대 북한생산품의 반입, 북한상표의 도입, 북한 저작물의 복제 등과 관련한 법적 분쟁이 발생하고 있다. 북한의 건강식품인 ‘가루지기’의 위탁판매분쟁, 평양 옥류관의 상표사용 및 재료공급에 관한 분쟁, 북한의 이조실록 반입 및 복제출판분쟁 등이 그 사례이며, 그 밖의 북한무역사업자와 관련된 사기사건 등이 남북경제교류협력사업과 관련하여 국내적인 법적 분쟁으로 비화하고 있는 것으로 알려졌다.

16일에 서명한 4개 합의서 중 하나인 상사분쟁해결 합의서에서 ‘남북상사중재위원회’의 중재에 의해 해결하도록 하여 상충문제의 발생이 예상된다(제1조, 제2조). 또한 북한의 관련법과의 상충문제에 대해서도 고려해 볼 수 있다. 예컨대 북한은 1999년 「대외경제중재법」을 제정하여 시행 중에 있다. 북한의 「대외경제중재법」은 북한의 대외중재와 관련한 기본법 성격을 띠고 있다.¹⁹⁾ 이 법이 대외경제분쟁해결의 제도와 질서를 세워 분쟁사건을 정확히 심리해결하고 분쟁당사자들의 권익을 보호하는데 이바지하는 것이라는 목적(제1조)이 그대로 실현되는 경우 그간 북한의 대외무역분쟁에 관한 중재의 발전적 면모를 보이게 될 것이다. 또한 이 법에 의해 북한의 대외경제에 관한 분쟁해결은 ‘조선국제무역중재위원회’와 ‘조선해사중재위원회’를 통해 이루어지도록 하였다(제2조). 그리고 중재대상에 외국인투자기업·외국인기업·해외조선동포 등을 명시함으로써 이들의 권익보호를 분명히 하였으며(제4조), 대외경제중재에 관하여 국제조약 및 국제적 관례를 준수하겠다는 의지를 표명하고 있다(제7조). 이는 북한이 보다 국제사회의 참여에 적극적인 자세를 보여 주는 것이며 북한의 대외경제개방의 입장을 대외에 천명하는 기회가 되는 것이다. 북한의 대외경제중재제도에 의해 무역중재에 관하여 다소 법해석 및 적용상의 모호성을 제거함으로써 외국인투자기업에 대한 권익보호를 강화하는 조치를 취할 수 있게 되었다. 그렇지만 북한의 대외경제중재제도에 대한 평가를 하기에는 아직 그 대상의 확정여부에 있어 불충분하다. 이 법의 시행에 따른 사례검토가 뒤따라야 하지만, 이에 관한 사례가 없는 실정이다. 실제로 남북간의 경제협력부문에서 남북의 교역량과 경험실적은 점차 증대하고 있지만, 그에 부수하여 발생하는 분쟁에 대한 해결사례는 공식화되지 않고 있다. 이에 따라 분쟁해결의 공정성을 높이기 위하여 세심한 분석이 요청된다.

둘째, 분쟁해결을 위한 중재의 신속성을 확보하기 위한 방안으로 중재원의 상대방 지역에 상주하는 것을 검토할 수 있다.

19) 북한의 1995년 「중재법」은 북한의 기관·기업소·단체 사이의 분쟁을 해결하기 위한 법으로 기능함으로써 북한의 대외중재와 관련해서는 외국인투자법, 합영법, 대외경제계약법 등 단행법을별로 분쟁해결을 규정하고 있었다. 따라서 「대외경제중재법」에 의해 무역중재에 관하여 법해석 및 적용상의 모호성이 제거되어 북한의 외국투자기업에 대한 권익보호의 강화를 기대할 수 있다.

셋째, 북한의 중앙집권적인 권력구조하에서 이루어지는 의사결정 과정을 고려하여 공정한 중재제도의 운용을 위해서는 북한이 중재관련 국제기구 및 조약에 가입하도록 유도함으로써 분쟁해결 결과에 대한 법률적·행정적 구속력을 확보하도록 하여야 한다. 북한이 ‘국제투자분쟁해결기구(ICSID)’ 등에 가입하는 것을 유도하는 방안이 우선 이루어져야 할 것이다.

6. 기타 남북경협보장을 위한 과제

앞서 살펴본 남북경협보장을 위한 합의서의 채택으로 남북한간의 경제교류 협력에 관한 법제도적인 보장책이 마련되는 토대를 형성하게 되었다. 그러나 이것은 일부로서 앞으로 더욱 보완 발전되어야 할 것이다. 그것의 하나는 남북경협에 있어 자본 및 신용과 연관되어 있는 남한기업의 특허권 또는 상표권의 보호문제에 대한 제도적 보호방안의 마련이라 할 수 있다.²⁰⁾ 자본주의국가에서 사회주의국가와의 경제교류협력의 최초단계에서 특허와 상표제도의 보호에 대해 강조하였던 점은 남북경협에도 적용되는 것이다. 이와 관련하여 북한은 공업소유권보호제도에 관하여 규정하고 있다.

남북간 경협활성화와 관련하여 남북이 공히 상대방의 산업재산권에 관한 보호 문제를 신중하게 고려하기 위하여 다음의 몇 가지 점이 지적된다.

첫째, 남한기업의 특허와 상표를 북한에 출원·등록함으로써 북한의 특허 내지 상표 등의 권리를 보호받도록 하여야 한다.

둘째, 남북간 특허 및 상표제도의 통일화를 기할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

셋째, 남북간 특허와 상표 등 산업재산권의 상호 출원·등록을 인정하여 보호하기 위해서는 산업재산권 보호에 관한 국제규범을 통해 그 방도를 찾을 수 있다. 현재 남북한은 모두 「산업재산권보호에 관한 협약」(Convention for the Protection of Industrial Property and Revisions : 파리조약)²¹⁾에 가입하고

20) 남한은 북한에 대해 기업의 상표 및 특허에 관한 권리주장을 함에 있어 중국 또는 홍콩의 대리인을 통해 행하고 있는 실정이다.

21) 남한은 1980년 5월 4일, 북한은 같은 해 6월 10일 가입하였다. 이 조약에 의해 「산업재산권 보호동

있다. 이 협약에 따라 가맹국간 외국인에 의한 자국내 특허나 상표의 출원·등록을 허용하는 데에 있어 내국민대우의 원칙을 적용하게 된다. 이에 따라 남북도 상호 산업재산권 보호를 위한 제도적 장치를 활용할 수 있다.

아울러 남북경협을 법적 보장을 위하여 제도화하여야 할 사안으로 원산지 확인, 통행·통신부문, 해운부문, 신변안전보장, 산업표준화 등에 관한 세부합의서의 채택이 요청되고 있다. 먼저 원산지 확인의 경우, 남북간의 산업·교역 구조와 투자특성, 원자재 조달방식이나 기술수준, 생산방식 등을 고려하여야 하며, 수출전략 품목에 해당하는 경우 중요 무역 상대국의 원산지 규정 등에 대해서도 검토하여야 할 것이다. 다음 남북경협 부문과 관련하여 최우선적으로 남북간 자유로운 통행·통신이 가능하도록 하여야 하며, 해운에 대해서도 구체적인 합의가 필요한 실정이다. 그리고 남북간 산업표준화를 위하여 기술용어, 규격 등에 관한 세부합의가 요청되며, 이들 남북경협 실무 협상과 기업활동을 지원하는 전담기구로서 이른바 '경제상주대표부'의 설치문제도 검토하여야 할 사안이다.

Ⅲ. 남북경협관련 법제의 실효성 확보

1. 남북간 합의에 대한 법적 구속력의 확보

앞서 언급한 남북경협의 법제도적 장치로서 남북간 세부합의서에 관한 법적 구속력의 확보는 이러한 현실에 비추어 남북경협과 관련한 남북의 세부합의서의 체결도 법적 구속력을 확보하지 못하는 결과를 예상할 수 있다. 남북한간의 세부합의서의 채택은 그 자체로 의미있는 일이지만, 그것이 법적 구속력을 발휘하지 못하고 명목에 그치고 실질적인 효력을 갖지 못한다면 아무 소용이 없게 될 것이다. 그래서 남북한간의 세부합의서의 채택과 함께 이에

맹」이란 국제기구가 구성되었다.

대한 국내법적 구속력을 확보하여 그 실효성을 제고하여야 한다. 이를 위한 방법으로는 현행 법체제하에서의 조약의 국내법적 발효절차를 원용하거나,²²⁾ 이들의 법적 구속력을 확보하기 위하여 특별법적인 입법(이행법률의 제정)을 고려할 수 있다. 예컨대 전술한 남북경협외의 법제도적 장치로서 남북간 세무합의서에 관한 법적 구속력의 확보는 남북경협의 활성화를 통한 남북경제공동체의 형성과 발전에 필수적인 내용을 이룬다. 그 전제로서 「남북기본합의서」의 법적 구속력의 확보를 위한 입법적 개선이 요청된다.²³⁾ 현재 남북합의서에 대한 사법적 판단은 조약이 아니라 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과한 것으로 국내법과 동일한 효력이 있는 조약이나 이에 준하는 것으로 볼 수 없다는 입장을 견지하고 있다.²⁴⁾ 이에 따라 남북합의서의 위반에 대해 어떠한 법적 제재 내지 개선의 조치를 취하기 위한 법적 구속력을 행할 수 없다. 남북합의서의 불이행과 이의 실천을 위해 남북에 취할 수 있는 법적 조치는 달리 방법이 없는 것이다. 이에 남북관계의 진전과 함께 남북합의서의 법적 효력을 부여할 수 있는 전향적이고 현실적인 차원에서의 해석과 적용이 요청된다.

남북간 합의에 대한 법적 구속력의 확보를 위한 방법으로 고려해 볼 수 있는 것으로는, 첫째, 남북간 경협관련 세무합의서에 남북 당국간의 기본합의서 및 기타 세무합의서의 해석과 이행과 관련한 분쟁의 해결에 있어 법적 구속력이 있는 판결 또는 중재판정을 통하여 해결한다는 내용을 명시하는 방법을 고려하여야 한다. 이로써 남북간 세무합의서의 법적 구속력을 확보할 수 있는 방법을 모색할 수 있다.

둘째, 남북간 세무합의서의 규범적 효력을 제고하기 위한 방법으로 이들 합의서의 발효에 대한 남북이 모두 국내법적 절차를 거치도록 하는 것이 바람

22) 남북한간에 체결된 합의서에 대하여 국회의 조약 비준·동의절차를 거쳐 법적 효력을 부여하는 방법을 말한다.

23) 이 합의서의 법적 성격을 둘러싸고 조약이라는 견해와 분단이라는 특수한 상황에서 민족의 영원인 조국의 평화적 통일을 이룩하여야 할 공동의 정치적 책무를 진 남북한 당국 사이에서 민족내부관계를 규정하기 위하여 채택된 특수한 약정으로 이해하는 견해가 대립되고 있다. 박윤훈, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력법령의 보완·발전방향”, 앞의 논문, p.4.

24) 현재결 1997. 9. 16, 89헌마240; 현재결 2000. 7. 20, 98헌마63 등.

직하다.²⁵⁾ 이에 「남북기본합의서」의 국내적 절차와 그 법적 효력에 대한 현실태는 좋은 경험이 된다.²⁶⁾ 남북경협의 세부합의서는 실제로 남북간의 분쟁해결에 있어 중립적인 제3자에 의해 합의서의 해석·이행에 관한 분쟁해결을 하고 그에 대한 판결 내지 관정이 법적 구속력을 갖게 되는 경우 단순한 신사협정을 넘어 준조약으로서 법적 효력을 갖는 효과를 고려하여야 한다.

셋째, 남북경협을 위한 세부합의서의 법적 효력을 제고하기 위해서는 남북관계의 특수성이라는 현실에 기초한 규범영역을 창설하는 등의 방법을 모색해야 한다. 이는 「남북기본합의서」의 권위를 확보하는 차원에서도 고려하여야 할 사안이다.²⁷⁾

이는 앞으로 남북간에 여러 분야에서의 합의서의 체결을 고려하여 접근하여야 한다. 이제까지 남북은 중요 사안에 관하여 합의하였음에도 불구하고 그것이 선언적인 규정에 불과하여 구체적 실천과 이행으로 현실화되지 못하거나, 합의사안 이외의 문제로 말미암아 사문화되는 경험을 가지고 있다. 남북간 합의서의 경우 당해 사항에 관한 구체적인 합의문건으로 작성되고 발효된다면, 그 당해 사안 이외의 문제에 의해서는 부정적인 영향으로부터 배제하는 것이 바람직하다. 이런 면에서 이들 합의서에 대한 법적 실효성을 확보하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 입법적인 해결방안으로 남북간의 각종 합의서에 대하여 현행헌법상 국회에서의 비준·동의의 절차를 통하여 국내법적인 효력을 부여하는 방안을 적극 검토하는 것을 고려하여야 할 것이다.

25) 제4차 남북장관급회담(2000.12.12~16: 평양)의 공동보도문(2000.12.16)을 통해 남북은 남북경협투자보장 4대합의서에 대하여 각기 발효절차를 거치며 그 결과를 상대측에 통보하기로 합의하였다. 이에 따라 남한에서도 이 합의서에 대한 국내법적 발효절차를 준비중에 있다.

26) 「남북기본합의서」의 발효와 관련한 국내입법적 절차에 대해 국회의 비준동의 없이 국무회의의 심의와 대통령의 재가만으로 국내절차의 완료를 말하기는 미흡하다. 남북합의서의 법적 성격에 관하여 여러 견해가 나오고 있으나 남북의 특수관계를 고려하는 차원에서 보더라도 이에 대해 단순한 신사협정으로 보아 법적 효력을 부정하는 것은 남북간 합의의 구체적 이행을 보장하는 데에 도움이 되지 못하고 있다.

27) 사실상 남북교류협력의 근거가 되고 있는 「남북기본합의서」의 법적 구속력과 권위의 제고, 남북교류협력의 이행을 보장하는 방안으로 국회의 비준동의 내지 지지결의 등을 통해 이 합의서의 법적 이행보장의 장치로 검토할 필요가 있다. 남북정상회담에 의해 새로운 남북관계의 길을 모색하는 것을 계기로 이에 대한 적극적인 검토가 필요하다. 국회에서의 남북합의서에 대한 동의 내지 결의는 정부의 대북정책에 대한 권위를 높이는 동시에 이에 대한 통제라는 효과도 달성하게 될 것이다.

2. 남북한의 법제도적 협력관계 구축

남북관계의 법제도화와 규범적 관계로의 발전을 지향하는 면에서 남북한의 법제도적 차원에서의 협력관계를 구축하는 일은 매우 중요하다. 남북관계의 특수성을 감안할 때, 남북한은 상호 법질서에 대한 존중의 전제로서 상대방 법제에 관한 이해를 위하여 상호법제에 관한 정보교환이 필요하다. 그리고 이에 기초하여 남북관계에 걸림돌로 작용하는 법제개선방안을 구체화할 수 있으며, 또한 상대방에 대하여 법제도의 모순을 주장하게 되는 것이다. 남북의 통일이 법적 관점에서 접근되어야 하고 법제도적으로 완성되어야 한다는 면에서 이를 위한 제도화가 필요하다.

이에 관해서는 이미 남북한은 남북기본합의서 이행을 위한 부속합의서에서 ‘남북법률실무협의회’를 구성하여 남북기본합의서에 저촉되는 법제의 정비에 대하여 합의한 바 있다. 이에 남북한이 상호 체제를 존중하면서 교류협력의 법적 기초를 모색하기 위해서는 ‘남북법률실무협의회’의 활동을 통한 역할에 기대를 걸 수 있으며, 소기의 목적을 달성하기 위한 유용한 방안이라 할 수 있다. 아쉽게도 정치적 협상과 접촉이 빈번하게 이루어지면서도 아직 이 협의회는 구성조차 되지 못하고 있다. 남북합의서의 효력인정과 관련하여 남북한 법제의 이해와 남북통합법제의 방향모색에 있어 남북법률실무협의회의 역할과 기능이 제대로 발휘되어야 할 것이다. 이점에 있어서도 여타 분야의 남북한간 세부합의서가 채택되고 있는 것과 연관하여 법제분야의 남북한의 협력체제의 구축을 위한 합의서의 채택을 추진할 수 있다.

IV. 분단국가(동서독)의 교류협력 관련법제 및 시사점

1. 분단국가(동서독)의 경제교류협력 법제

독일과 한국은 분단의 성격도 다르고 분단 이후 걸어온 길도 다르기 때문에 독일의 사례가 한반도에 그대로 적용될 수는 없지만, 분단시절 서독은 어떻게 분단 및 통일문제를 다루어 왔는지, 그들의 기본시각에 대하여 깊이 통찰해 보는 것은 대단히 가치있는 일이다.

1972년 12월 21일 동서독 간에는 기본조약이 체결됐다. 동서독 기본조약은 글자 그대로 양독관계의 기본원칙에 관한 조약이다. 그 동안 동서독 관계를 규정하는 아무런 법적 조치가 없었던 것이다. 동서독 기본조약은 그 후 동서독간의 활발한 인적 교류를 낳았고, 그것은 결국 동독의 변화를 가져오는데 결정적인 기여를 하였다.

여기에서는 독일통일을 이루는 밑바탕이 되었던 동서독간의 기본조약에 대하여 살펴보고, 이 기본조약에 따라 여러 분야에서 이루어진 조약 협정 및 합의를 검토해 봄으로써 동서독과의 비교 고찰을 통한 남북교류협력 관계에 주는 시사점을 도출할 수 있다.

동서독간의 근본적인 문제로 제기되어 온 국가승인 문제, 단일국적 문제, 민족문제 등은 동서독간의 접촉과 교류에도 그대로 반영되었다. 서독은 양독간의 접촉과 교류를 시종일관 내독간(內獨間)의 문제로 접근한 반면, 동독은 외국간의 문제로 풀어가고자 노력하였다.

동서독은 분단 25년만인 1970년부터 1990년 10월 3일 통일을 달성할 때까지 20년 동안 공식회담(6회)과 비공식 접촉(3회)을 합쳐 모두 아홉 차례의 정상급회담을 가졌는데, 남북한과는 달리 동서독의 경우는 정상회담이 실현되기 이전부터 이미 내독교역이나 체신 교류, 인적 물적 통행을 비롯한 교통문제, 각종 문화 교육 스포츠 등의 교류가 활발하게 추진된 바탕 위에서 정상회담이 이루어졌다.

경제적 교류의 측면에서는 1951년 베를린협정 체결 이후에도 1961년까지

는 물자교류가 합의된 물품목록에 의해 계속 규제를 받았으나 그 이후에는 실질적으로 그러한 제한에 구애받지 않고 물자교류가 계속되었다. 우편합의(1970. 4. 29), 우편 및 전화교류에 관한 의정서(1971. 9. 30), 통과협정(1971. 12. 17), 통행협정(1972. 5. 2), 동서독간 기본관계에 관한 조약(기본조약) 체결(1972. 12. 21) 등이 차례로 실현되었다.

통일에 이르기까지 동서독간의 교류협력과정에서는 교역을 통한 직접적인 마르크화의 이전과 병행하여 통행 및 통신부문을 통한 이전지출과 동서독주민간에 우편 방문 등을 통해 발생한 현물이전도 상당한 규모를 차지했다. 이에 따라 서독은 동독주민의 경제생활수준에 직접적으로 도움을 주는 원조를 함으로써 서독체제의 경제력을 동독주민들에게 인식시켜준 것으로 생각된다.

동서독간의 교류와 접촉을 가능하게 한 요인은 다음 네 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. ①동독측이 경제교류를 절실히 필요로 하고 있었고, ②서독측은 독일문제에 있어서 인적 교류에 최우선 순위를 두었으며, ③서베를린은 서방측과 서독을 자유롭게 왕래할 수 있도록 하는 지리적 중심지였고, ④동서독 정부간의 접촉은 모두에게 최소한의 이익이 있었다.

동서독의 경제교류협력은 수많은 협정체결에 따른 제도적 장치를 마련하면서 진행되었다는 점을 들 수 있다. 특히 거래상의 지불을 양국의 중앙은행에 의한 청산방식인 청산거래제도로 추진한 것은 만성적으로 경화가 부족한 동독에게 서독의 상품공급이나 용역제공에 대하여 외환으로 지불할 필요가 없도록 하는 장점이 있었다. 정부간의 제도적 보장이 없는 상태에서는 기업이나 개인이 대북한 투자와 교류를 지속하기는 매우 어려운 일이다. 그런 점에서 2000년 9월 26일 남북한간에도 투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등에 관해 합의서를 채택한 것은 매우 바람직한 일이며, 향후 그 실효성을 확보하는 데 지속적인 노력이 필요할 것이다.

위와 같은 요인을 바탕으로 서독은 먼저 동서독간 경제교류를 국가간 교역 형식으로 명시하지 않고, 동서독간 교역을 ‘독일 내부간의 교역’(Innerdeutscher Handel)으로 간주함으로써 관세 면제, 부가가치세 경감이나 면세조치, 신용공여제도 실시, 청산계정설치 및 그 밖의 금융지원 등을 실시

하여 동독에 실질적인 경제적 혜택이 돌아가도록 하였다. 이에 반해 동독은 경제교류를 통해 경제의 후진성을 극복하고, 교역을 통한 기술이전의 효과를 취하는 데 주력하였다.

동서독간의 경제교류는 할슈타인(Hallstein) 원칙의 폐기, 기본조약 체결, 고르바초프의 신사고 외교정책 등을 분기점으로 각각 교류상의 전환점이 마련되었는 바, 1965년까지의 단계, 1960년대 중반이후 기본조약체결시까지의 무역거래단계, 1972년~87년간의 민간거래·체신교류단계, 그리고 1987년 이후의 과학기술협력단계로 대별할 수 있다.

동서독간에는 이미 다른 화폐를 사용하고 있었기 때문에 환율문제를 해결하지 않고서는 교역이 제대로 이루어질 수 없다. 이 문제를 해결하기 위해 여러 차례의 회담이 개최되어 1949년 10월 ‘프랑크푸르트 협정’이 체결되었다. 상품대금의 지불단위로 VE(=1서독마르크)를 창출하고, 양독 중앙은행이 청산구조를 설치하여 상품대금을 지불하도록 하는 등 여러 가지에 합의했다. 이 협정은 점령지역 주민생활과 경제안정을 위하여 점령지역간 최초의 무역협정이라는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다.

1951년 ‘프랑크푸르트 협정’이 만료됨에 따라 새로운 협정을 체결하기 위한 회담이 개최되었고, 그해 9월 마침내 ‘베를린 협정’이 체결되었다. 1972년에 체결된 동·서독기본조약에서는 ‘베를린 협정’이 내독교역의 기초가 된다는 사실을 확인하였으며, 1973년 연방헌법재판소는 내독교역은 대외무역이 될 수 없으며 따라서 관세가 부과될 수 없다고 판시하였다. ‘베를린 협정’은 1990년 7월 ‘화폐 경제 사회통합조약’에 의해 최종적으로 폐기될 때까지 내독교역을 규정하는 기본틀이 되어 왔다. 그 후 1980년대 중반이후 고르바초프의 신사고 외교정책에 따른 동서 화해 추세에 따라 동서독간 경제교류는 급신장하게 되었다.

베를린협정은 내용상 다음과 같은 특징을 지니고 있었다.

첫째, 동서독간 교역은 원칙상 서독과 동독내에서 생산된 물품에 한하여 교환이 가능하도록 하였으며, 외국산 제품의 교역에 대해서는 특별히 동서독간의 합의를 거치도록 하였다. 모든 내독간 거래는 허가사항인 동시에 공시사항

이였으며 교역량과 교역액은 특별규제대상이 되었다. 또한 교역과 관련된 검사를 필하도록 하였다. 그러나 실질적으로는 동독으로부터 반입되는 수입상품에 대해서는 대부분 자율화하였으며, 수출의 경우에도 대공산권 수출통제위원회(Coordinating Committee for Export to Communist Area: COCOM)의 규제를 받지 않는 범위내에서는 아무런 제약을 가하지 않았다. 서독의 대외무역에 있어서도 교역상의 규제를 받지 않도록 하기 위해 ‘관세와 무역에 관한 일반협정’(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)이나 EC로부터 동독상품을 독일상품으로 인정받도록 하였다. 따라서 동독제품이 EC지역으로 수출될 경우, 공업제품은 무관세 혜택을 받았으며, 농수산품은 종류에 따라 부가가치세를 면제받거나 감면(14%에서 11%로 인하)받았다.

둘째, 제품대금 지급은 교역 당사자간에 직접 청산되지 않고 서독 연방은행과 동독 국가은행을 통한 상호 청산방법(Clearing System)에 의해 행해졌다.

셋째, 재화의 교역은 쌍무적으로 이루어졌는데 거래, 즉 재화의 반입과 수출은 장기간에 걸쳐 상계되었다. 서로 상계되지 않을 경우에는 신용공여제도(Swing)²⁸⁾나 상업금융 등 반드시 재정적인 지원으로 뒷받침되었다. 신용공여제도의 경우에는 일정한 한도의 금액을 사용할 수 있도록 하였으며 그 한도액을 설정하였다.

동서독간에 체결된 ‘지역간 거래협정’인 이른바 베를린협정은 1990년 7월 1일 동서독간 ‘화폐 경제 사회통합에 관한 조약’이 체결되기까지 동서독 교역의 기본적인 틀을 제공하였으며, 동서독간 교류와 관련된 기본조약의 모체가 되었다.²⁹⁾

28) 신용공여제도는 일방의 상품구입이 상품공급을 초과하더라도 일정한 신용한도내에서 초과 구입된 부분의 상품대금에 대하여는 추가물품 공급이 완료된 때까지 무이자로 신용을 공여하는 제도이다.

29) 동·서독기본조약 제3조 제1항은 동·서독간 교역이 기존 베를린협정의 토대위에서 지속적으로 발전되어야 함을 명시하고 있다.

2. 분단국가(동서독)의 경제교류협력 법제의 시사점

이상에서 보듯이 분단국가의 경제교류협력법제가 남북한의 경제교류협력 법제에 주는 시사점이 크다는 것을 알 수 있다. 동서독의 경우 분단상황하에서도 끊임없이 경제교류협력을 하기 위한 법제도적 기반으로 1951년 9월에 ‘베를린협정’이 체결된 것은 내독교역의 기초가 된다는 사실에서 시사점을 준다.

앞에서 독일의 사례에서 언급한 바와 같이 북한측의 경제개방수준과 우리 정부의 경제교류에 대한 개입수준은 적절한 선에서 접근하는 것이 필요하다. 따라서 단기적으로는 정부의 직접적인 개입과 통제가 불가피하다 하더라도, 향후 남북한 경제교류 활성화를 위해서는 민간기업에 대한 간접적인 규제방식을 제도화하여 민간부문의 대북경협을 조정해 나가야 할 필요가 있다. 즉, 정부는 민간기업에 대하여 관리자나 보호자이기보다는, 지원자 및 조정자로서의 역할에 중점을 두어야 한다는 것이다.

위에서 살펴본 바와 같이 동서독이 분단 상황하에서도 끊임없이 교류 협력하기 위한 기반을 마련하는 모습은 우리에게 시사하는 점이 크다. 그 기반은 교류 협력의 관련 법제를 계속해서 정비해 감으로써 민간차원에서도 통일을 위한 교류를 할 수 있었다는 점이다.

V. 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안

법체계적인 측면에서 본 「남북교류협력법」의 여러 가지 문제점을 지적하였다. 이러한 문제점들은 곧 「남북교류협력법」 입법체계의 정비 보완이 필요함을 말해 주는 것이다. 따라서 정부는 남북교류협력이 증대되고 남북한관계 개선이 이루어질 경우, 이에 보조를 맞추어 「남북교류협력법」을 정비해야 할 것이다. 이때 법치주의의 정신, 특히 법률에 의한 행정의 원칙에 따라 남북교류협력을 제도적으로 보장하고 이를 활성화하는 방향으로 법을 개정하는 동시

에, 각종의 교류협력지원을 위한 조치를 마련해야 할 것이다.

「남북교류협력법」의 정비방안은 두 가지로 대별된다. 첫째는 현행법을 대체하는 가칭 「남북교류협력의 촉진 및 지원에 관한 기본법」이라는 새로운 입법을 하는 것이고, 둘째는 「남북교류협력법」을 전면 개정함으로써 명실공히 기본법으로서의 면모를 갖추도록 하는 것이다. 다소의 차이는 있을지라도 「남북교류협력법」을 대체하는 새로운 기본법을 제정하거나 또는 전면적으로 법개정을 할 경우, 입법 내지 개정·보완방향은 서로 크게 다르지 않을 것으로 생각된다. 왜냐하면 새로운 기본법을 제정할 경우, 기존의 법체계를 무시하고 완전히 새로운 기초 위에서 입법을 모색할 것이고, 법을 개정 보완할 경우에도 몇 가지 조항만을 뺄거나 하는 방식으로는 향후 남북교류협력 본격화시 급증하게 될 남북한간의 교류협력을 뒷받침하기에는 많은 어려움이 예상되기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 「남북교류협력법」에 대하여 새로운 기본법을 제정하거나 또는 전면개정을 시도할 경우를 구별하지 않고 두 경우 공통적으로 적용될 수 있는 입법방향 중에서 중요한 몇 가지만 지적하기로 한다.

1. 기본법의 위상에 맞는 체제도입

현행 「남북교류협력법」에서는 단지 30개의 조문만이 나열되고 있다. 이것은 인적 물적 교류와 협력에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있는 것에 어울리지 않는 것이며, 체계성의 면에서 불비하다는 비판을 면할 수 없다. 조문 나열식의 법과는 달리 시행령은 장별 편성으로 되어 있는데 이점에서도 법률과 시행령이 균형을 이루지 못하고 있다.

「남북교류협력법」의 규정 내용의 다양성에 비추어 새로운 대체입법을 추진하거나 또는 「남북교류협력법」의 전면개정시 동법 시행령에서와 같이 법률에서도 장 절의 편성을 도입함으로써 기본법으로서의 걸맞게 체제를 갖추는 필요가 있다.

2. 민족내부 교류성 강화

현행 「남북교류 협력법」의 규정과 같이 대외무역법 등 대외경제관계에 적용되는 법령을 그대로 준용하는 것은 남북기본합의서 서문의 특수관계 규정과 남북한 간의 교역 및 투자를 민족내부교류로 본다는 동합의서 제15조에 부합되지 않는다.

따라서 「남북교류 협력법」의 대체입법 또는 전면개정을 추진할 때에는 남북교류협력의 민족내부거래성을 제고하는 방향으로 개정 보완되어야 한다. 단기적으로는 대외무역법 등에 대한 준용규정을 최소화하는 방향으로 개정하되, 중장기적으로 대체입법을 추진하거나 또는 현행법을 전면개정하려 할 때에는 대외무역관련 준용규정을 삭제하고, 현재 남북경제교류에 적용되는 준용규정을 통합하여 이를 특별법으로 제정하거나 또는 「남북교류 협력법」 시행령에 자세히 명문화하여 남북한관계의 특수성을 반영토록 해야 할 것이다. 특히 대체입법 추진시 “남북한 간의 거래와 투자 등 모든 교류협력은 민족 내부거래로 국가 간의 거래로 보지 아니한다”는 일반조항을 설치해야 할 것이다.

한편 외국에 관한 규정만을 두고 북한에 관한 규정을 두고 있지 않은 여타 국내법령의 경우에도 남북한관계의 특수성을 감안하여 대북관련 조항들을 두는 방향으로 개정할 필요가 있다. 즉 대북관련 사안에 대해서는 외국에 적용되는 규정들을 변형시켜 따로 규정하는 것이 바람직하다 하겠다.

3. 정당한 남북교류협력의 기준 및 범위 제시

「남북교류 협력법」 제3조에서 명시된 바와 같이 국가보안법의 적용을 배제하는 「정당한 범위의 남북교류협력행위」가 무엇인지 불분명하여, 국민들이 마음놓고 남북교류협력을 추진할 수 있는 제도적 여건이 충분히 마련되어 있지 못하다. 「남북교류 협력법」 개정 보완시 「정당한 남북교류협력」의 구체적인 범위와 기준을 분명히 함으로써 국민들에게 예측가능성을 제공해야 한다.

4. 교류협력의 세분화에 따른 규제장치 마련

남북한관계가 개선되고 교류협력이 양과 질의 면에서 현저하게 발전하게 될 경우 남북교역보다 협력사업의 비중이 증가될 것이다. 그렇게 될 경우 현행법의 3개 조문으로 다양한 물적 교류협력을 모두 소화하기는 어려울 것이다. 특히 여러 가지 유형의 다양한 남북한 간의 협력사업을 모두 「협력사업」이라는 범주 속에 포함시켜 일률적으로 규율하는 것은 타당하지도 않으며, 또한 적절하지 않은 결과를 가져오게 될 것이다.

이러한 상황에 직면하여 정부가 「남북교류 협력법」에 대한 대체입법을 추진하거나 현행법을 전면 개정할 경우, 협력사업을 경제분야와 사회 문화분야 등으로 대별하고 경제협력분야는 다시 합작투자 및 공동개발 사업 등으로 세분하여 규정하는 것이 바람직하다.³⁰⁾ 경제협력사업의 경우 예컨대 ① 남한의 대북 직접투자의 경우, ② 제3국 현지법인을 통한 대북투자의 경우 ③ 두만강 지역개발사업과 같이 다자간 협력사업에 남한이 참여하여 간접적으로 북한을 지원하는 경우 ④ 유엔인도지원조정국을 통해 북한에 쌀을 제공하는 경우와 같이 국제기구를 통한 대북지원의 경우 ⑤ 제3국에서의 남북한 공동투자 내지 공동 진출의 경우 등으로 나누어 규정하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있다.

물론 남북협력사업의 유형별로 각각의 경우에 자세한 적용기준 및 절차에 관해 규정해야 할 것이다. 기존의 「남북교류 협력법」에 대한 새로운 대체입법을 제정하여 남북교류협력 관련 법령의 체계화 방안을 추진할 경우, 「남북교류 협력법에 관한 기본법」을 제정한 후 인적 교류, 물적 교역, 합작투자, 공동개발 등 교류협력에 관한 구체적 양태를 이 기본법에서 개괄적으로, 각론적 사항은 분야별 단행법으로 분리 제정하는 방식(이 방안은 「환경정책기본법」과 동법에 대한 분야별 세부 단행법을 제정한 입법례를 따르는 것이라 할 수 있다)이 될 것이다. 그에 빙래 현행 「남북교류 협력법」을 전면 개정할 경우에는 개별 단행법에서 자세하게 규정될 사항들이 법률에 모두 규정되는 방식을

30) 홍준영, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력 관련 법제보완의 방향”, 1999, p.20

취할 것이다.³¹⁾

한편 현재 인적 교류를 북한방문과 북한주민 접촉으로 단순하게 나누고 있는 것도 이를 보다 구체적으로 세분화시켜 철저적인 규율을 하는 것이 바람직하다. 즉 방문 내지 왕래의 경우 단순한 통행, 친지방문, 여행 관광목적의 일시적 방문, 북한 내의 장기체류 등을 구별하고 여기에 경제협력사업 상당 또는 사회문화협력사업 추진 등 방문목적에 감안한 처리방향을 정하는 것이 바람직하다. 또한 통신에 의한 접촉의 경우에도 전신 전화, 컴퓨터통신 등 다양한 방식에 따라서 승인제(허가제)나 신고제 등 다양한 규제방법을 고려할 필요가 있다.

5. 북한주민 의제조항의 개정·보완

「남북교류 협력법」 제30조 북한주민 의제조항에서 「북한의 노선에 따라 활동하는 단체」라는 것과 국가보안법상의 반국가단체에 관하여 양자의 구별기준을 명확히 설정하는 것이 필요하다. 남북한관계의 현실에 비추어 동조를 당분간 존치할 필요가 있다고 생각되는 바, 이 경우 규율범위와 관련하여 현재 「북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원」을 북한주민으로 본다는 규정 대신에 「북한의 노선에 따라 활동하는 국외거주자 내지 재외국민」을 북한주민으로 본다고 하는 것이 더욱 타당할 것으로 생각된다.

또한 「북한의 노선에 따라 활동」한다는 용어의 개념의 내포와 외연이 불명확하므로, 예컨대 적화통일노선 등과 같은 구체적인 정의 내지 기준을 설정하는 것이 요망된다. 그러나 남북교류협력 활성화 등 남북한관계가 현저하게 진전될 경우에는 이 조항을 삭제하여 적어도 제3국에서의 남북한주민의 접촉에 대한 규제는 완화 내지 폐지하는 방안까지도 검토할 필요가 있다.

31) 홍준영, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력 관련 법제보완의 방향”, 1999, p.22

6. 실제법규정 마련

남북한 간에 인적 교류가 활성화될 경우 남북한 주민들 간에 신분상 및 재산상의 복잡한 법률관계가 형성될 것이다. 이에 따라 남북한 간의 인적 교류 확대에 대비하여 남북한 주민간 친족 상속 등 분야의 실제법적인 법률관계 조정에 관한 일반규정을 두고 이에 관한 별도의 특별법 내지 시행령을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이와 관련, 대만의 입법례, 즉 「대만지구와 대륙지구 주민의 관계에 관한 조례」등을 참고할 필요가 있다.

VI. 결론 및 제언

대북경협의 법체계적인 면에서는 「남북교류 협력법」이 있기는 하지만 교류 협력에 관한 기본법이라고 하기에는 내용이 너무 빈약하며, 교류협력에 관한 법률문제를 포괄적으로 다루기에도 부족한 점이 많다. 따라서 최근 급증하고 있는 남북간 교류협력사업의 추세, 간접투자에서 직접투자로의 교류협력방식의 전환 등 새로운 환경에 맞추어 개인 및 기업들의 교류협력을 지원하면서 향후 발생할 가능성이 있는 문제점들을 해결할 수 있는 내용을 포괄하는 방향으로 교류협력법체계를 재구성해 나가야 할 것이다.

이에 남북경협을 제도적으로 뒷받침하기 위해서는 다음과 같은 법제도 개선이 요구된다.

첫째, 남북관계의 특수성이라는 현실에 상응한 법체계와 논리의 적용과 함께 대북정책 및 통일정책의 합법성 확보와 새로운 남북관계의 정립을 위한 이른바 「남북관계발전기본법」의 제정을 고려할 필요성이 대두된다. 이 법은 남북관계의 발전을 촉진하기 위하여 남북간 합의에 대한 법적 효력을 확보하고, 대북정책의 법적 기반을 구축하기 위하여 마련되는 법제라고 할 수 있다. 이에 현시점의 남북관계의 법적 상태를 기준으로 기본법적 성격의 입법을 통하여 남북관계가 법적인 기반 위에서 발전하고 제도적 틀 안에서 작동되도록

하려는 것이다.

둘째, 「남북교류 협력법」의 법제개선방안으로서 「남북교류협력기본법」과 부문별 단행법(경제교류협력, 사회문화, 이산가족 관련)의 제정이 바람직하다고 할 수 있다. 「남북교류 협력법」의 현행법체제상 문제점을 해소하고 미비점을 보완하기 위해 법제개선이 절실히 요구된다.

셋째, 아울러 경제교류협력 활성화를 위해서 「남북경제교류협력에 관한 법률」을 제정할 필요가 있다. 현행 「남북교류 협력법」상 경제교류협력분야의 규정의 문제점을 개선하고 남북경협 활성화를 위한 법제도적 조치를 강구할 필요가 있다. 남북간 경제협력 부문에서는 다방면에서 구체적인 남북간 협의와 합의가 기초가 되는 동시에 국내법적으로도 특례적인 규정이 포함될 수밖에 없는 상황을 고려하여 남북경협관련 법제도를 확립하는 조치가 요청된다.

넷째, 남북간의 경협관련 합의에 대한 법적 구속력의 확보를 위해서는 남북경협보장 4개합의서(투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산결제 등에 관한 합의서)를 조속히 발효시켜야 한다. 우리 정부는 남북경협보장 4개합의서를 조약의 형식으로 처리하기로 하고 그 비준동의안을 국회에 상정시켜 놓은 상태이다. 따라서 국회에서 여야의원이 협력하여 비준동의안을 조속히 처리하는 것이 시급한 과제이다. 또한 남북경협보장 4개합의서의 후속조치로서 세부합의서(상사분쟁, 청산결제 등)가 남북간에 속히 체결되어야 할 것이다.

다섯째, 남북경협보장 4개합의서에 서명한 북한이 투자환경을 개선하기 위해 북한의 대내법제(외국인투자관련법제)의 정비가 요구된다. 특히 남한기업 및 기업인의 투자보장과 함께 우대조치의 강구가 요청된다. 이와 더불어 북한의 투자분쟁 해결과 관련하여 국제규범과 기준을 준수하도록 하고, ‘국가와 타국가 국민간 투자분쟁의 해결에 관한 협약’ 이른바 ‘ICSID협약’(‘워싱턴협약’)에 가입하도록 해야 할 것이다.

마지막으로 남북간의 교역(인적 물적 교류)은 동서독의 사례에서 시사하는 바와 같이 민족내부거래의 성격을 감안하여야 할 것이다. 예컨대 남북경협과

정에서 발생하게 되는 제3국과의 관계에서의 법적 문제를 제기하게 되는 최혜국대우의 개념을 적용하기보다 내국인대우에 준하는 내용으로 접근하여야 할 것이다. 우리 정부도 남북간 거래를 민족내부거래로 하여 국제적으로 인정 받을 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다.

【참고문헌】

- 이장희, “南北合意書의 法制度的 實踐課題”, 『轉換期에 선 韓國 法治民主主義』, 연구총서 제2권 (아시아사회과학원, 1993).
- 이장희, “통일지향적 국제법적 정비”, 『6·15남북공동선언과 통일지향적 법제정비 방향』, (아시아사회과학연구원, 2001. 7).
- 김호년, “경협 4개 합의서 후속조치 추진방향”, (통일부 교류협력심의관)
- 김영윤, “동서독 사례가 남북경협 활성화에 주는 시사점”, (통일연구원 경제협력연구실장)
- 안두순, “김영윤박사의 논문에 대한 논평”, (서울시립대학교 경제학과 교수)
- 임강택, “동서독 사례가 남북경협 활성화에 주는 시사점”, (동북아경제중심추진위원회 연구위원)
- 홍순직, “남북경협 합의서의 의미와 과제”, (현대경제연구원, 2000.12)
- 제성호, “남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안”, (민족통일연구원)
- 이현영, “남북경협 합의서의 법적 성격과 주요내용”, (산은조사월보, 제547호 한국산업은행, 2001. 6)
- 정영준, “남북교류협력법제의 개선방안”, 『남북교류협력법제의 개선방향』, (법제처, 1999)
- 조은석 외 4인, “남북한 교류·협력 활성화를 위한 법·제도적 개선방안 연구”, 통일연구원, 2000, 12
- 홍준영, “남북관계 활성화에 대비한 남북교류협력 관련 법제보완의 방향”, 1999

〈장려〉

남북한 연계관광을 통한 가치통합



청운대학교 호텔경영학부 3학년 김다영
청운대학교 호텔경영학부 3학년 추민경

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론연구
- III. 실증연구
- IV. 가치통합을 위한 남북한 연계관광 추진방안
- V. 결론

【참고문헌】

【부 록】

【요약문】

남북한 연계관광을 통한 가치통합

경직된 남북 관계의 개선과 남북간 이질감의 감소 및 한반도 평화와 안정에 기여하는 데에 금강산 관광, 방북허용, 이산가족의 접촉 등이 큰 역할을 하였다. 하지만 반세기 동안의 분단으로 인해 생긴 남북간 이질감을 극복했다고 보기에는 아직도 정치적 여건상 존재할 수밖에 없는 상황이므로 남북한의 가치통합을 위한 연계관광이 속히 실행되어야 할 것으로 보여진다.

여기서 말하는 가치통합은 흔히 말하는 동질성 회복 즉, 종족·언어·문화·역사·습관·전통 등이 같음을 재확인함이 아닌 그보다 한 단계 더 높은 차원의 통합 즉, 사람들이 평화, 자유, 그리고 복지 등을 함께 누리며 살고 싶다는 욕구가 생길 때 그들 사이에서 생기는 가치통합을 일컫는다.

분단국가간의 사회적, 정치적으로 중요한 역할을 담당하는 관광을 통하여 가치통합을 이루어 낼 수 있을 것이다. 관광을 통한 남북한의 교류 협력은 인간적인 상호이해를 촉진시키고, 한민족의 동질성 회복을 유도하는 통일의 기반이 될 수 있기 때문이고, 또한 관광의 특성이 상호간 교류를 그 속성으로 하고 있는 동시에 그 상호작용은 관계의 논리 속에서 지속성을 견지하고 있기 때문이다.

동서독 통일의 경우 관광과 가치통합의 관계에 대한 대표적 사례가 될 수 있다. 1989년 11월 9일 누구도 예상치 못했던 독일통일은 매년 수백만 명의 인적 교류와 경제교류를 통해 형성된 양독 국민들의 공감대를 바탕으로 이루어 졌다. 여기서 눈여겨보아야 할 것은 통일 전부터 활발한 인적교류가 있었다는 것과 이러한 인적교류를 통해 국민들간 공감대가 형성되었고, 동질성을 회복하였다는 점이다. 또한 이를 기초로 가치통합이 이루어지게 되었고, 가치통합이 결국 통일로 까지 이어지게 된 것이다.

본 연구는 인적교류를 통하여 가치통합으로 그리고 통일로 한 걸음 나아가간 동서독의 사례를 통해 남북한간 가치통합과 통일을 위하여 연계관광을 실시

할 것을 제안한다. 남북간 연계관광은 인적교류의 기회를 높임으로써 동질성 회복과 나아가 가치통합을 이루어 한반도 통일의 시기를 앞당기는데 유용한 수단이 될 것이다.

이에 본 연구는 동질감 회복보다 한 단계 더 높은 차원의 가치통합을 이루기 위하여 연계관광을 실시해야 할 필요성을 문제제기로 설정하였고, 이론연구와 실증 분석을 통하여 이에 대한 해법을 제시하였다. 또한 모범적인 연계관광 코스의 예를 제안하는 과업을 수행하였다.

설문의 조사기간은 7월 17일부터 19일 3일 동안 연령에 제한 없이 250부를 배포하여 227부를 회수하였으며, 이 중에서 응답이 부실한 것과 응답의 신뢰도가 떨어지는 29부를 제외한 총 198부를 최종 유효표본으로 확정하였다.

통계는 사회과학분야에서 널리 사용되고 있는 통계패키지 SPSS 12.0 for windows를 이용하여 빈도분석, 신뢰도분석, 교차분석, 집단별 평균분석, 회귀분석을 실시하였으며, 실증연구의 결론 및 시사점은 다음과 같다.

응답자의 다수가 북한에 대한 긍정적 인식도, 한민족 의식, 통일염원 등 3개 항목에 대한 답변이 대부분 긍정적이었으며, 설문조사결과를 바탕으로 회귀분석을 실시한 결과 한민족이라고 느끼는 사람일수록 연계관광과 가치통합의 필요성을 더 많이 느끼는 것을 확인할 수 있었고, 연계관광의 필요성과 가치통합의 영향관계가 가장 큰 것으로 나타났다. 따라서 가치통합을 이루기 위해 가장 좋은 수단은 연계관광이라고 할 수 있다. 연계관광을 통하여 한민족 의식과 가치통합을 높일 수 있으며, 한민족 의식이 올라 갈수록 가치통합과 한민족 의식이 높아질 수 있음을 확인했기에 한민족 의식과 동질성 회복을 이루고, 나아가 가치통합을 이루기 위하여 연계관광을 실시할 것을 제안한다.

이론연구와 실증분석에 의거한 본 논문의 결론은 다음과 같다.

첫째, 위로부터의 획일적인 통일이 아닌 아래로부터의 점진적 통합, 가치체계통합을 통하여 통일이 이루어 져야 한다.

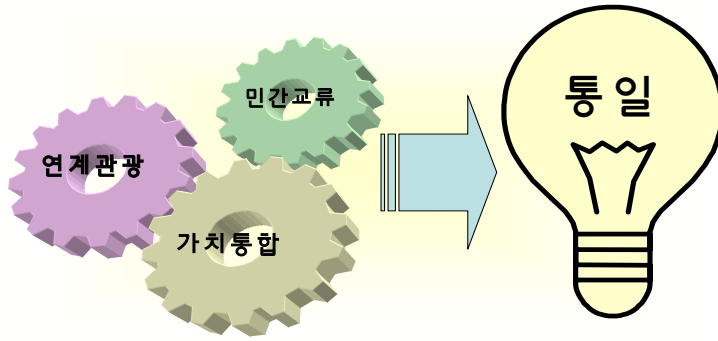
둘째, 가치통합을 통하여 이루어지는 통일을 위해 민간교류중심의 연계관광이 이루어져야 한다. 가치통합을 이루기 위해 가장 좋은 수단은 연계관광이라고 할 수 있다.

셋째, 연계관광을 위하여 정부의 주도하 민간부분으로 부터의 활발한 인적·물적·사회·문화 교류와 협력을 통해 남북한간 긴장을 완화하고 평화분위기를 조성시킬 수 있는 관광코스의 개발이 시급하다.

정부의 이익에 의한 이기적인 통일이 아닌 남북 국민들이 관광을 통해 동일한 것을 보고 들으며, 서로의 일상을 경험하고 이해하는 것 속에서 한민족임을 느끼는 동질성을 회복하여 국민들이 스스로 소리쳐 원하는 통일이 되어야 할 것이다. 연계관광은 동질성 회복은 물론 가치통합을 이루어 낼 것이며, 이는 곧 통일의 지름길이 될 것이다.

이제는 명목상 통일을 위한 정부 대표들의 만남을 하기 보다는 자연스럽게 화합하고 통일에 접근할 수 있는 방법은 무엇일까를 고민하여 실행하기를 바란다. 그렇기 때문에 본 연구는 정치적 통일을 다룬 것이 아닌 남북이 하나가 되어 어우러지는 민간교류의 관광을 연구했다는 것에 큰 의의가 있다.

남북한 연계관광을 통한 가치통합



첫째

위로부터의 획일적인 통일이 아닌 아래로부터의 점진적 통합, 가치체제 통합을 통하여 통일이 이루어져야 한다.

둘째

가치통합을 통하여 이루어지는 통일을 위해 민간교류 중심의 연계관광이 이루어져야 한다.

셋째

연계관광을 정부의 주도하 민간부분부터의 활발한 교류와 협력을 통해 남북한간 긴장을 완화, 평화분위기를 조성시킬 수 있는 관광코스의 개발이 시급하다.

I. 서 론

한반도는 한민족임에도 불구하고 60여 년간 분단이라는 가슴 아픈 현실 아래 남북간 서로 다른 체제에 살아가며 상상과 이념·문화·언어 등 많은 부분에서 괴리감과 이질감이 더해 가고만 있다. 또 한민족이요, 한 핏줄 같은 역사를 가진 분단국가임에도 불구하고 6.25전쟁 이래 불미스러운 사건들로 말미암아 한 민족임을 잊어가고 다른 어떤 나라보다 가장 위험하며 경계해야 하는 나라로 끊임없이 대립하고 있다.

이로 말미암아 통일이라는 이름은 멀게만 느껴지고 이루어질 수 없는 현실로만 느껴왔으나, 포용정책이후 금강산 관광의 실현, 방북 허용, 이산가족 접촉 증가 등의 현실적인 성과를 가져 왔으며, 한반도 평화와 안정에 기여하고 경직된 남북관계를 개선시키는 데 커다란 역할을 함으로써¹⁾ 멀게만 느껴지던 남북통일이 우리 앞으로 한발 다가왔다. 그러나 정치적인 통일은 통일 후 남북간의 이질감으로 인하여 대 혼란을 야기할 수 있으므로 이를 극복하기 위하여 무엇보다도 국민들 간의 가치통합이 선행되어야 할 것으로 보여진다.

여기서 말하는 가치통합은 흔히 말하는 동질성 회복 즉, 종족·언어·문화·역사·습관·전통 등이 같음을 재확인함이 아닌 그보다 한 단계 더 높은 차원의 통합 즉, 사람들이 평화, 자유, 그리고 복지 등을 함께 누리며 살고 싶다는 욕구가 생길 때 그들 사이에서 생기는 가치통합을 일컫는다.²⁾ 따라서 이질감 극복과 가치통합의 하나의 방법으로 자연스러운 인적교류의 방식인 관광이 매우 유용하며 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

관광은 다른 지방이나 나라의 풍광(風光)·풍속(風俗)·사적(史蹟) 등을 유람(遊覽)하는 일을 일컫는 말이다. 즉 현실 그대로가 반영 되는 것으로 자신의 문화와 타문화의 어울림, 사람과 사람이 만나 오해와 불신이 없어지는 것이며, 가장 큰 핵심부분은 ‘만남’이라는 인적교류이다.

1) 정연홍(1999), 남북한 관광교류·협력방안에 관한 연구, 統一問題研究, 15.

2) 채경석(1995), 남북한 이산가족상봉과 관광교류 연계방안 : 독일 통일과 동서독의 사회문화 교류 “한반도에 주는 교훈과 시사”, 단국대학교 정책과학연구소.

여기서 제시하는 관광의 주체는 동서독의 사례와 같이 민간인 교류이며, 특정 계층의 교류가 아니다. 동서독의 경우 1972년대부터 1987년까지 약 15년간 34차례의 협상을 통해 과학, 기술, 문화, 환경 등에 관한 협력체계를 구축하고, 동·서독간 민간인의 교류가 이루어졌으며, 1982년 H.슈미트(Helmut Schmidt) 서독 총리의 동독 방문에 이어 1987년에는 E.호네커(Erich Honecker) 동독 공산당 서기장이 서독을 방문함으로써 통일에 일대 전기가 마련되었다.

이러한 동서독 통일 과정에서 볼 때 통일의 접근방법으로서 관광은 통일 가능성을 높게 시사하고 있다. 따라서 남북한의 관광지를 서로 연계하여 개발하는 것은 남북한 내의 관광객을 유치하는 것뿐만 아니라 정치적 접촉, 민간 교류 등의 증가와, 상호 대칭되고 있는 불안과 위기의식인 남북한의 총체현상을 안정과 유지로 이끌어 나가고 점차 이념의 이질화에서 동질화 하고³⁾ 가치통합을 이루는 데에 도움이 되어 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다.

만나서 오래 교류하고 그것이 축적되다보면 상호이해로 싸이 트고, 신뢰가 형성되어 가장 인간적이고 동포애적인 접근의 기초가 될 것이고,⁴⁾ 가치통합을 가능케 하여 한반도의 통일을 좀 더 빠른 시간 안에 그리고 자연스럽게 이룰 수 있을 것이다.

이에 본 논문에서의 구체적 연구 목표는 다음과 같다.

첫째, 관광이 남북통일에 필요한 가치통합에 미치는 영향을 파악하고,
둘째, 동서독의 통일 사례를 통하여 남북한의 통일 가능성을 검토하며,
셋째, 남북한 가치통합을 위한 연계관광 계획에 앞서 남북한의 관광현황을 파악하고 대안을 제시하며,

넷째, 남북 관광과 가치통합에 대한 인식에 대해 실증연구를 실시한다.

이러한 이론연구와 실증연구를 바탕으로 가치통합을 목적으로 한 남북한 연계관광에 대한 대안을 제시한다.

따라서 상기 목표수행을 위한 연구방법으로 통일관련 문헌, 정책 안, 통일

3) 강남국(2000), 남북통일을 향한 관광교류의 전개방향에 관한 연구, 觀光研究, 15/(1).

4) 김수민의(2002), 북한의 관광산업과 남북한 관광 활성화에 관한 연구, 선문대학교21세기지역발전연구소.

관련 연구 자료와 각종 관련자료 및 관광관련 전문문헌, 자료를 토대로 이론 연구를 하였으며, 실증연구는 임의 표본추출을 통해 선발된 250명에게 가치 통합과 통일에 대한 설문조사를 실시하였다

II. 이론연구

1. 관광과 통일

국제관광은 세계평화에 기여하는 산업으로 인종과 언어, 관습을 초월하여 다른 나라의 문화와 경관을 관찰하고 경험하는 행위와 방문 지역주민과 방문자간의 접촉과 교류가 이루어지는 장(場)으로서, 상호이해와 친선을 도모하여 국제평화에 기여하고자 하는 것이다.⁵⁾

이와 같은 국제관광의 경우 각 국가 사이 신뢰와 상호존중이 이루어지지 않을 시에는 결코 이루어질 수 없는 것으로 우리나라와 같은 분단국가에게서는 닫혀진 인적교류를 활성화하고 통일을 이룩하는데 중요한 역할을 할 수 있다.⁶⁾

관광의 추구이념은 세계평화, 인류복지, 참여이다. 이는 세계평화주의, 인류복지주의, 참여주의에 그 근본바탕을 두고 있다.⁷⁾

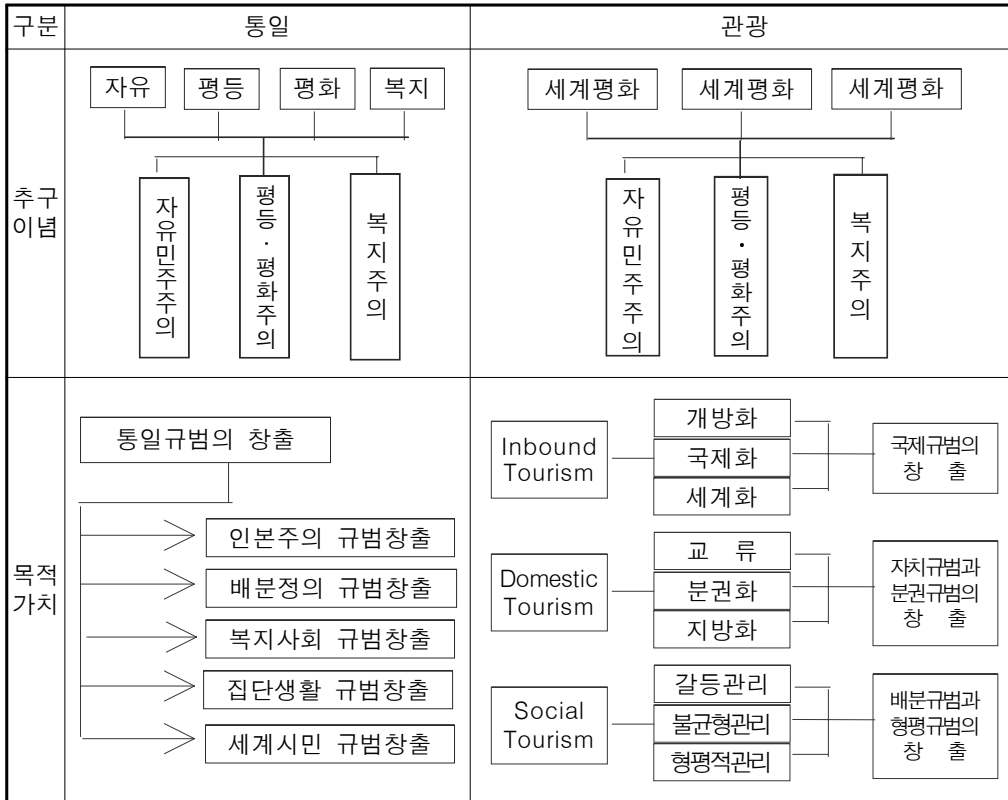
통일의 추구이념은 자유 민주주의, 평등평화주의, 복지주의에 밑바탕을 두고 있다. 이와 같이 관광과 통일은 같은 이념으로 귀결시킬 수가 있다. 이러한 관광과 통일의 공유 이념을 정리해보면 <그림 1>과 같다.

5) 김수민의(2002), 전계논문.

6) 정연홍(1999), 전계논문.

7) 김수민의(2002), 전계논문.

〈그림1〉 관광과 통일의 추구이념 및 목적가치 비교모형

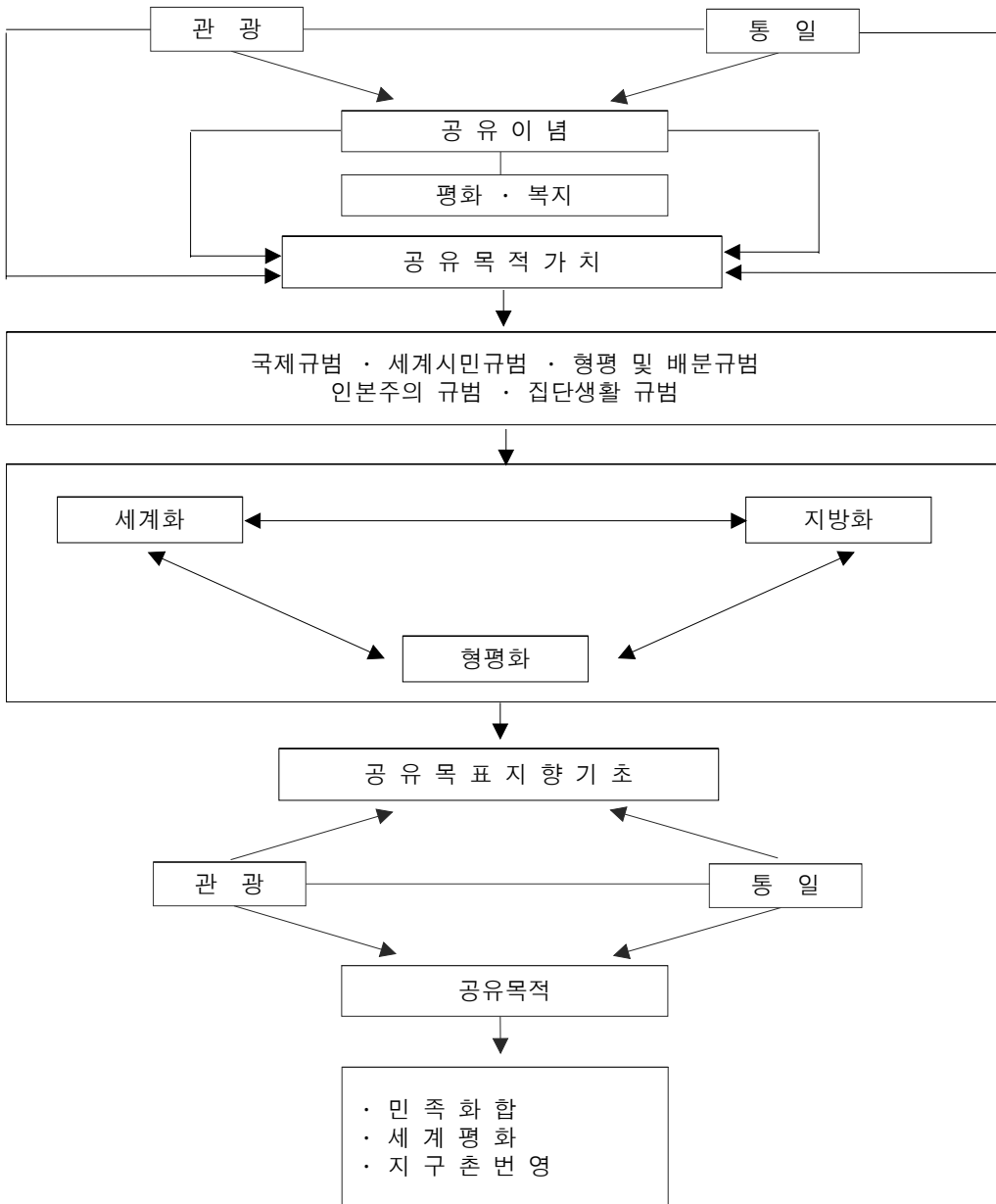


자료 : 이장춘, “통일시 남북간 불균형 해소를 위한 관광개발의 전략에 관한 연구”, 「관광정책학연구」 제2호, 한국관광정책학회, 1996, p.7

이미 WTO 마드리드개최(1978)에서는 ‘tourism is chosen policy’ 즉 ‘관광은 선택된 정책’으로 인정되는 국가적 전략산업으로서 모든 산업의 포용력, 국제교역 및 외교특파로써 역할(WTO, 1978)이라 하였고, 1982년 아카폴코 관광선언에서 ‘관광은 국민소득 재분배를 통해 국가경제의 균형적인 발전에 기여하고 국민전체의 연대감을 고취시키고 국가경제의 전반적 발전에 유리한 여건을 조성’하는 효력을 가지고 있다 하였다.⁸⁾

8) 강남국(2000), 전제논문.

〈그림2〉 관광과 통일의 공유이념과 목적가치



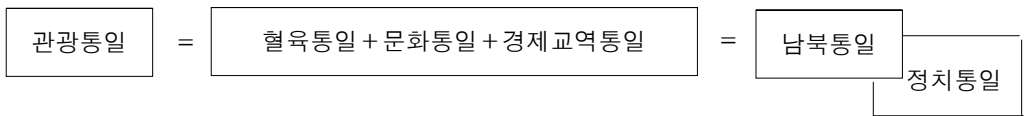
자료 : 이장춘, “통일시 남북간 불균형 해소를 위한 관광개발의 전략에 관한 연구”, 「관광정책학연구」 제2호, 한국관광정책학회, 1996, p7.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 관광과 통일의 추구이념은 같은 맥락이지만, 굳이 공유이념을 추출하면 다음 <그림 2>에서 보는 바와 같이 평화와 복지가 된다. 평화와 복지가 관광과 통일의 공유이념이라면 관광과 통일의 공유목적 가치는 국제규범, 세계시민규범, 형평 및 배분규범, 인본주의 규범 및 집단생활규범이 된다.⁹⁾ 따라서 통일과 추구이념과 목적가치가 비슷한 관광을 통하여 통일의 방향을 모색하고자 한다.

남북이 상호 교류협력을 통한 단계적 관광통일(관광에 의한 통일) 방향의 모색단계를 정리하면 다음과 같다.

- (1) 혈육통일-민간, 이산가족 상봉 접촉, 실향민의 고향방문 실현
- (2) 문화통일-관광, 스포츠, 종교, 예술, 학술 및 기술 교환
- (3) 경제교역통일-경제지원, 물자지원, 유통거래, 소비활동 전개
- (4) 관광통일-혈육통일, 문화통일, 경제교역 통일의 통합, 정착
- (5) 정치통일-남북군사축소, 장벽해소로 민주정치 유도

<그림3> 관광통일은 남북통일



이러한 관광통일이 순조로운 과정이 되면 북한에도 경제적 관광효과, 평화 유지 효과, 친선, 화합의 효과를 가져오며, 이외적인 국제 관광교류 효과 등으로 통일에 시너지적인 파급 효과가 생길 것이다. 처음에 출발하는 관광전개가 남북통일교류에 조그마한 빛의 역할을 하나, 민족관광은 희망찬 통일교류에 기폭제가 되어 점차적으로 선도적, 혁신적인 통일교류 역할에 선봉으로 자세를 바꿔 나가게 될 것이며 결국 관광의 후광으로 이데올로기 장벽이 허물어지는 현실을 맞이하는 것이다.

관광이 추구하는 이념과 통일이 추구하는 이념이 같기 때문에 통일로 가는

9) 정연홍(1999), 전제논문.

과정에서 관광산업의 역할이 더욱 커지게 된다. 관광의 얼굴 중에서 “평화”, “국가의 선택된 정책”, “사회 계층간 갈등해소”란 얼굴은 21 세기 통일 한반도 경영의 중심적인 가치로 인정받게 될 것이다.¹⁰⁾

2. 관광이 가치통합과 통일에 미치는 영향

주민들 간의 접촉은 문화왜곡현상을 자연적으로 인지하게 할 것이며, 이러한 인지를 바탕으로 사회적 분위기는 서서히 변화해 갈 것이다. 정치적 통일을 맞이하기 전에 남북한 주민의 접촉을 위한 첫걸음으로써 부작용을 최소화 하면서 파급효과를 극대화할 수 있는 수단은 바로 순수한 목적의 관광교류가 될 것이며, 통일 한반도 성립 시 자유로운 이동권의 보장으로 인해 발생할 남북간 다목적의 관광교류는 왜곡된 문화를 바로 잡는데 일역을 담당할 것이다.¹¹⁾

남북한의 관광교류·협력은 한민족의 동질성 회복을 유도하는 통일의 기반이라고 할 수 있다. 이것은 관광의 특성이 상호간 교류를 그 속성으로 하고 있는 동시에 그 상호작용은 관계의 논리 속에서 지속성을 견지하고 있기 때문이다.

남북한 관광교류·협력은 우선적으로 문화적 상호이해와 교류를 지향해야 한다. 관광은 상호 문화적 교류가 이루어지는 사회적 현상인 동시에 남북의 상호이해와 문화적 괴리를 극복하는데 중심 역할을 하게 될 것이다. 특별히 남북한의 문화적 상호이해와 교류는 주변 강대국의 동의가 있어야만 통일이 가능한 현재 상황에서 민족간 동질성을 회복하고 유지하는데 필수적인 요소이다. 또한 이것은 궁극적으로 통일 후 국제적 수준의 관광교류를 지속하는데도 중요한 역할을 할 개념이다.¹²⁾

남북은 한민족으로 동일한 불교문화, 유교문화, 농경문화, 한글문화로 살아

10) 이장춘(1999), 남북관광자원 공동개발과 상품화 방안에 관한 연구, 한국관광정책학회, 관광정책학연구.

11) 김수민외(2002), 전계논문.

12) 정연홍(1999), 전계논문.

왔다. 따라서 통일을 실현시키기 위한 과정에서는 동일한 문화들을 복원, 발전, 전승하여 관광과 접목시킴으로 민족의 동질성을 회복을 이루어야 할 것이다.

또한 동질성 회복과 가치통합을 꾀하는 관광은 문화, 예술, 언어, 민족적 전통 등의 분야에서 남북한 주민의 잦은 접촉을 유발함으로써 이질성 극복에 크게 기여할 것이라 기대된다.

3. 동서독 통일과 한반도 통일

1989년 11월 9일 동독 정부의 결단에 의해 무너질 것 같지 않던 베를린 장벽이 무너졌고 그 누구도 예상치 못했던 독일통일이 이루어졌다.

독일통일이 이루어진 것은 매년 수백만 명의 인적교류와 경제교류를 통해 형성된 양독 국민들의 공감대를 바탕으로 하여 브란트(W. Brant)나 콜(H. Kohl)을 비롯한 서독 지도자들의 과감한 탈이데올로기적 동방외교의 역할이 컸다. 인적교류는 기본조약체결 이전에도 동·서독간의 지방관리 수준에서 국경지역, 또는 베를린지역에서 암암리에 허용되었다.¹³⁾ 그러나 조약체결이후 인적교류는 급증하여 매년 200만 내지 300만의 서독인이, 그리고 1980년 후반부터는 500만 명 이상이 동독을 방문하였다.¹⁴⁾ 방문목적은 친지상봉, 관광, 청소년 교류 등 다양했다. 이와 같이 독일 통일이 될 때까지 매년 수백만의 주민들이 적어도 1일에서 4주까지, 그리고 최대한 60일까지 서로 국경을 넘어가서 다른 사회체제를 경험한 것이 상호 이해를 촉진시켰고, 양독 주민들간의 민족적 공감대를 형성하여 통일을 앞당기는데 결정적으로 기여하였다.¹⁵⁾

궁극적으로 동서독 기본조약은 양 독간의 인적교류 외에도 경제교류, 체육교류, 체신교류, 문화교류 등의 교류와 협력을 증대시켜 상호간의 불신을 씻어내고 동족으로서의 동질성을 회복시켜 1990년의 통일 환경을 조성하는 역할을 해냈다. 동서독의 1990년 통합은 이와 같은 양측의 협력증대와 사회구

13) 이태영(1991), 독일통일과 한반도 통일, 「조국평화통일의 모색」, 조국평화통일불교인협의회.

14) 박성조(1989), 동서독간의 교류 및 협력형태가 남북한교류에 주는 시사점, 통일문제연구 4/1, 통일원.

15) 김용욱(2005), 전계논문.

축 없이는 기대할 수 없었을 것이다. 아무리 동독에 민주화와 개방의 물결이 일고 있었다고 해도, 두 분단 당사자 간에 교류와 협력의 길이 막혀 불신과 긴장의 벽이 그대로 짓누르고 있었다면, 1989년 서로는 것처럼 서슴없이 다가서기 어려웠을 것이다.¹⁶⁾ 조약내용 중에서 중요한 것은 제4조에서 종래 동독과 서독이 서로 국제사회에서 정통성을 내세우면서 유일 합법정권임을 다투었던 것을 포기하고 국제사회에서의 대등한 지위를 서로 인정한 점이다. 또한, 제7조에 근거해서 이후 동서독 간에 교류가 본격화되었다.¹⁷⁾

동서독간의 신뢰를 바탕으로 한 대화와 교류가 통일을 이룩하는 데 큰 역할을 담당했다는 것과, 또 준비 안 된 상황에서 통일이 되면 통일독일에서와 같은 문제점들이 제기될 수 있다는 것을 우리들에게 교훈으로 알려주고 있다.

독일통일을 가져다준 원천적 힘은 동독사람들이 서독사람들처럼 살고 싶다는 욕구였다. 동독사람들은 공산주의가 그들의 현실적인 필요조건들을 만족시켜주지 못하는 것에 대해 항의했으며 국가계획경제를 반대했고, 자유시장경제의 도입을 원했다. 동독사람들은 서독사람들이 향유했던 언론, 여행, 집회, 결사의 자유를 똑같이 누리하고자 하였다. 그러나 무엇보다도 가장 중요했던 것은 사람들의 복지였고, 이 복지에 대한 욕구는 동서독 사람들 간의 화합을 가져오게 하였다.¹⁸⁾

통일이 되기 전 동서독과 같은 현실인 남한과 북한은 반세기 동안 분단된 체 교류가 거의 이루어지지 못하여 이질성이 매우 심화되어 있는 상황이다. 정치 경제 사회 문화면 등 모든 면에서 보여지는 가치는 상당히 이질화되어 있는 실정이다. 또한 사회문화 교류도 매우 미흡하여 이질성을 인정하고 포용하고 해결 할 수 있는 기반이 형성되어 있지 않은 상황이다. 이러한 상황에서 동서독의 통일사례를 통해 남한과 북한에도 민간교류를 실시하여 이질감을 없애고, 동질성을 회복해야 할 것이다.

16) 김수현외(2003), 2003년도 대학생 통일논문 현상공모 입선작 : 남북한 관광교류가 대학생 통일의식에 미치는 영향 연구, 통일부.

17) 김용욱(2005), 전계논문.

18) 채경석(1995), 전계논문.

4. 남북한의 관광자원

남한과 북한은 북위 33-34도, 동경 124-132도로 수리적으로 같은 위치에 있는 한민족이다. 이러한 수리적 위치 때문에 남한과 북한은 4계절이라는 자연적 특성을 갖게 되었고 자연관광의 자원성이 매우 높다고 할 수 있다.

또한, 시설관광자원의 면에서 볼 때 매우 유리한 산악지형을 가지고 있기 때문에 스키장이나 골프장 같은 관광객 이용시설의 개발 가능성이 충분하다고 판단된다.

1) 남한의 관광자원

남한의 관광자원은 인문, 역사 유물적 관광자원이 풍부하고 5000년 역사 속에서 전국토가 문화재라고 해도 과언이 아니다. 4계절 지향의 기후특성상 다양한 관광자원과 관광시설이 산재해 있다. 외화획득 차원과 고용창출을 위한 관광개발이 필요하게 되었다.

남한의 관광자원은 산악형, 해안형, 내륙형, 호반형, 산악해안복합형의 다양한 자원이 있으며 지금까지 남한의 관광자원의 개발형태는 특정관광지역을 집중적으로 개발하는 형태였으나, 대단위 관광개발의 부작용이 노정됨으로써 소규모 거점개발과 해당지역의 환경보전과 주민들의 여론을 수렴한 관광개발로 점차 바뀌어 가는 과적기로서 신중하고 관광의 지역화와 특성화를 강조하여 개발하고 있다. 또한 밀집된 관광시설이 유발하는 복잡성과 바가지 상흔 등의 부작용을 축소시키기 위해 배후지역을 관광지와 약간의 거리를 유지하고 분산정책을 취하고, 다거점 개발형태와 각 관광지를 서로 연결하는 정책을 도입하고 있으며, 국토의 균형적 개발, 국토의 효율적 관리, 국민 휴식공간 조성, 외래 관광객 유치를 위한 개발 사업을 목적으로 하고 있다.¹⁹⁾

<표 1>은 남한 관광자원을 요약한 것이다.

19) 김연중(2001), 금강산사업과 남·북한 관광 공동개발에 관한 연구, 北韓研究學會報, 15/2.

〈표1〉 남한 관광 자원

구성	지역	
수도	서울	한반도 중앙부에 있는 남한의 수도
		정치, 문화, 관광의 중심
역사	공주시	백제의 숨결이 함께 하는 역사문화도시
	부여군	고대시대, 충효, 절의, 개척 정신
	경주	992년간 신라의 수도. 신라의 역사지
다양한 유산이 산재해 있는 종합역사지구		
섬	제주도	남한 최남단에 있는 도. 국제 관광의 섬
항구도시	인천	개항 후 100년 동안 중요 으뜸항구 역할
	부산	우리나라 제1의 국제무역항이자 국제공항
산	한라산	폭포와 주상절리 등 아름다운 화산지형
	지리산	유서 깊은 사찰과 국보·보물 등의 문화재 보유
	설악산	유네스코의 '생물권보존지역'으로 지정
	속리산	명승, 국보·보물을 비롯해 각종 문화재 보유
해안관광	동해안	죽서루, 울진망향정, 청간정, 의상대, 해수욕장 등
	남해안	총무도남, 화원반도(관광단지), 한려해상(국립공원), 도서지역
	서해안	태안해안, 변산반도(국립공원), 도서지역 및 철새도래지
시설	롯데월드	서울특별시 송파구 잠실동 40-1
	서울랜드	경기도 과천시 막계동 33
	애버랜드	경기도 용인시 처인구 포곡읍 전대리 310번지
온천	온양	한국에서 가장 오래된 온천의 하나
	도고	약알칼리성 유황천
		신라 때부터 약수로 이름남.
덕산	윤봉길의사 생가와 기념관, 수덕사 등 인근위치	
통일 전망대	강원도	분단현실 체험, 통일의 염원을 다지는 제1의 통일안보 교육장

2) 북한의 관광자원

북한에는 주로 하계 휴양지로 사용되는 각종 휴양소, 정양소 및 휴양지가 온천지대나 해안 및 호수 등지에 조성되어 있고, 여기에는 숙박시설과 각종 편의시설 등이 있으나 외국인에게는 아직 개방되지 않고 있다.

북한의 관광자원을 살펴보면 국토면적에 비해 다양하고 특색 있는 관광자원들을 많이 보유하고 있을 뿐만 아니라, 북한 당국의 강력한 통제로 인해 사적, 유적, 문화제, 자연경승, 향토특산물 등의 관광자원이 비교적 잘 보호·관리되고 있다. 하지만 유적지, 온천휴양소 등과 같은 관광자원이 비교적 풍부하게 산재해 있는 반면, 북한 당국의 폐쇄적·경직적인 관광산업 운영으로 인해 그 잠재력이 현실화되지 못하고 있다.

또한 남한과 북한의 문화관광자원의 경우 분단국이 되기 이전 한민족으로 하나의 역사를 가지고 있어 고대의 역사와 문화를 보여주는 수많은 문화 유적이 있음에도 불구하고 이의 적극적인 발굴이 미흡하여 특히 전통놀이 축제의 자원화가 이루어지지 못한 실정이다. <표 2>는 북한의 관광자원을 요약한 것이다.

<표2> 북한 관광 자원

구성	지역	
수도(도시)	평양	북한의 수도 정치, 경제, 역사, 문화의 중심이며 관광의 중심.
시설	신의주	도시 관광지로 역사 유적들, 공원, 시설이 잘 된 유원지
역사	개성지구	개성시, 장풍군, 판문군, 개풍군 옛 고려의 수도. 고려박물관 왕건왕릉
		구월산
	산과 온천	백두산
묘향산		평안북도 향산군 일원

		자연경승과 불교사적을 결합한 관광자원
	금강산	강원도 고성군 일원(외금강 지구)
		가장 유망한 관광개발대상지로 각광
	칠보산	함경북도 명천군. '함북금강'으로 불림, 제2의 명산
		세계적 관광지로 개발하려 노력자연보호구로 지정.
	백운산	함경남도 영광군 (종전 오노군)
경승, 폭포, 동굴, 명승고적을 이용한 관광지		
정방산	고려시대 축성한 정방산성 현재 주민휴식터로 개발	
해변관광	마전	함흥시 흥남구역 마전동
		동해안에 위치한 해변관광지구
	삼방지구	강원도 세포군 삼방리
		내륙휴양지로 명성유지
항구문화도시	남포지구	자연경승, 약수, 스키장으로 결합
자유경제 무역지대	나진-선봉	남포시와 대동강하구, 주변지역의 관광자원을 개발
		'황금의 삼각주'
		지하자원과 산림자원, 수산자원 풍부
호수	부전호	구석기, 청동기 시대 문화 발굴지로 유명
	장울호	울창한 숲과 천연호수, 해안절경 등의 관광자원이 풍부
		함경남도 부전군 내륙인공호 (20.3km ²)
		자연보호구, 스키, 호수 뱃놀이, 스케이팅 시설
	시중호	함경남도 장울군
		수상 레크레이션. 호수남북으로 유람선 운항
		강원도 통천시 패천리 및 송전리
온천장, 일광욕장, 유선장, 낚시터, 외국인 전용 요양시설		

5. 남북한 연계관광 추진의 문제점

북한에서 외국인 관광객에게 개방된 지역은 특별시, 직할시 등의 근대화된 도시에 한하며 백두산, 금강산, 묘향산 등의 5대 명산과 나진-선봉 자유경제 무역지대 등의 특수 목적지역에만 국한하고 있다.

북한은 한국을 제외한 외국인들에게 관광코스를 정하여 평양도착, 버스로 금강산까지 가는 패키지로 7박 8일, 9박 10일 또는 그 이상으로 되어 있으나, 금강산 체류는 1박 내지는 2박에 외금강지역 집중, 삼일포, 해금강, 온정지구, 구룡연 코스로 되어있다.

어느 나라를 막론하고 북한 관광방문 형태는 개인관광불가, 단체관광일색 유도로서 지정된 코스와 안내원의 동반 통제의 틀에 짜인 이른바 ‘속박된 관광’으로 본질에서 이탈하고 왜곡된 관광(anti-tourism)형이 되고 있다. 그들의 관광수용에 따른 제도나 서비스도 국제화와 마케팅 대응 실현에 한계성을 지니고 있으며, 이론적 연구나 전문성 또한 선진수준에 미치지 못하고 있다. 때문에 외국인 투숙호텔·숙박시설과 휴양, 레저시설, 서비스 여건들이 미비하고 도로, 교통수단, 편의시설, 기초시설조차 매우 열악하며 자금·기술도 부족하다.

북한의 지정된 지역으로 여행 가능한 지역은 전체의 30%에 불과하고 국내는 기차 내지는 버스로 이동, 국외항공 또한 주로 정기선이 아닌 전세기 운영으로서 멀리 우회하는 불편도 있다.

현재 북한이 가지고 있는 호텔객실은 8천여 객실로 이는 최소한 연간 70만 명 이상의 투숙객을 가동할 수 있는 규모가 되고 있는 만큼 수급에 차질은 물론, 무계획적이기도 하여 관광 여러 면이 문제적 한계에 있음을 엿볼 수 있다.

남북한 관광 교류면에서 어려움이 있다면 무엇보다도 관료적, 폐쇄적 정치체제의 유지 속에 제대로운 성장, 발전이 될 수 없는 한계성과, 이런 면에서 남한과의 연구, 개발, 투자, 관리가 상당한 수준차이로 여러 가지의 난맥상을 가지게 된다는 점이다.

이에 북한 관광산업의 문제점을 정리하면 다음과 같다.²⁰⁾

- ① 관광부문의 발전을 저해하는 폐쇄성

20) 이상직(1998), 남북한 관광협력방안, 「정책자료」 제53호, 산업연구원.

- ② 관광산업 기반의 취약성
- ③ 수송체계 미비에 따른 접근 불량
- ④ 서비스 부문 등 관련 산업의 미발달
- ⑤ 열악한 관광관련 투자의 환경²¹⁾

남북한 간의 관광교류 및 개발협력이 활성화되면 남북한이 관광개발 사업을 위한 협력과 협작이 이루어 질 것이 예상되기 때문에 이에 부응할 수 있는 법적, 제도적 지원 및 장려방안이 강구되어야 하며, 관광투자사업의 활성화를 통하여 지역간 불균형의 해소와 지역경제의 발전을 도모할 수 있다. 또한 인내심을 갖고 장기적인 안목으로 대처해야 한다는 점이다. 성급한 마음과 이념을 먼저 앞세운다면 실패할 확률이 높을 수 있다는 점을 분명히 짚고 넘어가야 한다.²²⁾

Ⅲ. 실증 연구

1. 조사 설계

본 연구는 남북한 가치통합을 위한 연계관광에 대한 호응도를 분석하기 위하여 실증분석을 실시하였다.

실증분석을 위하여 설문조사를 실시하였으며, 본 연구에서 설문지를 이용한 가장 큰 이유는 응답자들을 대상으로 동일한 질문을 동일한 방식으로 실시하면서 외부적인 요소에 의한 변수를 최소화 시키고 최대한 객관적인 사실만을 추출할 수 있으며 보다 객관적이고 연구에 필요한 정확한 정보를 알 수 있다는 장점에서 이 연구에서 설문지를 이용하였다.

설문의 조사 기간은 7월 17일부터 19일 3일 동안 연령에 제한 없이 250부를 배포하여 227부를 회수하였으며, 이 중에서 응답이 부실한 것과 응답의 신

21) 강남국(2000), 전계논문.

22) 김연중(2001), 전계논문.

되도가 떨어지는 29부를 제외한 총 198부를 최종 유효표본으로 확정하였다.

2. 설문지 구성

본 조사의 설문지는 앞에서 논의된 이론적 배경을 통하여 추출된 연구변수들이 주로 활용되었으며, 이러한 연구변수는 크게 3부분으로 총 10문항으로 이루어져있다.

첫째, 북한에 관한 인식도에 관한 문항으로서 총 3문항으로 구성되어 있으며 리커트 5점 척도로 구성하였다. 설문지의 측정방법은 1에서 5까지 답변할 수 있도록 질문하였으며, 1의 값은 “매우 그렇다”라는 견해를 나타내며 5의 값은 “매우 그렇지 않다”는 견해를 나타낸다.

둘째, 남북통일과 연계관광에 관한 항목으로서 가치통합에 영향을 미칠 수 있는 남북한 연계관광에 관한 호응도를 알아보기 위하여 총 3문항으로 구성하였으며 리커트 5점 척도로 구성하였다. 설문지의 측정방법은 1에서 5까지 답변할 수 있도록 질문하였으며, 1의 값은 “매우 그렇다”라는 견해를 나타내며, 5의 값은 “매우 그렇지 않다”는 견해를 나타낸다.

〈표3〉 설문지 구성과 측정방법

항목	설문내용	척도
I. 북한에 관한 인식도	① 남한과 북한이 한민족이라 생각하십니까?	5점 척도
	② 북한을 긍정적으로 생각하십니까?	
	③ 통일을 바라십니까?	
II. 연계관광과 가치통합	① 남북 민간교류가 가능한 연계관광이 가치통합에 영향을 미칠 것이라 생각하십니까?	5점 척도
	② 연계관광이 생긴다면 가보실 의향이 있으십니까?	명목척도
	③ 북한 관광자원 중 가장 선호하는 것은 무엇입니까?	
III. 인구통계학적 항목	① 성별	명목척도
	② 군복무 유·무	
	③ 연령	
	④ 직업	

3. 분석 방법

본 연구에 대한 분석은 수집된 자료와 총 198부의 설문지의 통계는 사회과학분야에서 널리 사용되고 있는 통계패키지 SPSS 12.0 for windows 프로그램을 활용하였으며, 이용된 분석방법은 인구통계특성과 선호관광지를 파악하기 위한 빈도 분석, 측정항목의 신뢰를 검사하기 위한 신뢰도 분석, 통일과 연계관광 인식에 대한 정도를 파악하기 위한 집단별 평균분석, 한반도 인식정도와 연계관광의 필요성을 알아보기 위한 집단별 평균분석, 민간교류와 가치통합의 필요성에 대한 한민족의식정도, 긍정적 북한인식, 통일당위성 사이의 영향관계 그리고 연계관광의 필요성과 민간교류와 가치통합의 영향관계를 알아보기 위한 회귀분석을 실시하였다.

4. 분석 결과

1) 표본의 특성과 빈도분석

설문에 응한 응답자들의 인구통계학적 특성을 파악하기 위하여 빈도분석을 실시한 결과는 <표 4>와 같다.

성별에서는 남자가 104명(52.5%), 여자 94명(47.5%)으로 남자가 약간 높은 빈도를 나타내고 있다. 군복무 여부에서는 군필자 70명(35.4%), 미필자 34명(18.2%), 여성이 90(47.5%)로 여성을 제외한 군필자와 미필자를 비교했을 때, 군필자가 미필자보다 많은 표본을 차지하는 것으로 나타났다.

연령에 있어서는 10대가 42명(21.2%), 20대가 가장 많은 101명(51.0%), 30대가 27명(13.6%), 40대가 16명(6.1%), 그리고 50대가 12명(6.1%)으로 10대가 가장 높은 빈도를 보였으며 직업으로는 학생 94명(47.5%), 회사원 58명(29.3%), 주부 14명(7.1%), 사업 8명(4.0%), 기타 24명(12.1%)순으로 분포를 나타내었다.

〈표4〉 실험집단의 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	비율 (%)
성별	남	104	52.5
	여	94	47.5
	계	198	100.0
군복무	유	70	35.4
	무	34	17.2
	여성	90	47.5
	계	198	100.0
연령	10대	42	21.2
	20대	101	51.0
	30대	27	13.6
	40대	16	8.1
	50대 이상	12	6.1
	계	198	100.0
직업	학생	94	47.5
	주부	14	7.1
	회사원	58	29.3
	사업	8	4.0
	기타	24	12.1
	계	198	100.0

〈표5〉 북한관광자원 선호 빈도분석

구분	빈도	유효 퍼센트	누적 퍼센트
주민생활	80	40.4	40.4
박물관·유적지	27	13.6	54.0
자연경관	65	32.8	86.9
유원지	21	10.6	97.5
기타	5	2.5	100.0
전체	198	100.0	

조사대상자의 북한관광자원 중 가장 선호하는 것은 무엇인가에 대해 파악하기 위하여 빈도분석을 실시하였으며, 빈도분석의 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 북한의 관광자원 중 가장 선호하는 자원은 주민생활이다. 관광지를 생각 할 때 레저 혹은 자연경관 시설관광 등을 선호하는 것이 보통이나, 본 설문 결과 주민생활 관광자원이 40.4%로 가장 선호되는 관광자원으로 나타났다.

주민생활 관광자원을 선호하는 것은 문화를 경험하고, 종족, 언어, 문화, 역사, 습관, 전통 등이 같음을 재확인함을 통해 함께 누리며 살고 싶다는 생각 즉 가치 통합을 이룰 수 있는 매개체이자 촉진제 역할을 감당할 것이다.

2) 신뢰도 분석

신뢰성은 안정성(stability), 일관성(consistency), 예측가능성(predictability), 정확성(accuracy), 의존가능성(dependability) 등으로 표현될 수 있는 개념으로 일반적으로 동일한 개념에 대해 측정을 반복했을 때 동일한 측정값을 얻을 가능성을 말한다. 그러므로 신뢰성이 의의는 어떤 조사결과에 대해서 이 조사 결과가 부정확한 측정자료에서 유연히 발견된 것이 아니라는 결과에 대한 확신성을 줄 수 있다는 것이다.²³⁾

<표6> 신뢰성 검증 결과

구 분	항목이 삭제된 경우 척도 평균	항목이 삭제된 경우 척도 분산	수정된 항목-전체 상관관계	제곱 다중 상관관계	Cronbach 알파
한민족 인식정도	10.5455	7.945	0.570	0.327	0.682
긍정적인 북한인식	9.6465	7.397	0.536	0.312	0.694
통일 당위성	10.1061	7.517	0.530	0.295	0.696
가치통합의 필요성	10.2525	8.169	0.496	0.261	0.708
연계관광 의향	10.6414	8.972	0.436	0.221	0.728
전체 cronbach's α : 0.748					

23) 채서일(2000), 사회과학조사방법론, 학현사.

본 연구의 연구목적을 달성하기 위한 신뢰도 계수인 cronbach's α 계수가 사용된 검증결과는 <표 6>과 같다. cronbach's α 계수는 0과 1사이의 값을 가지며, 사회과학 자료의 경우에는 0.7 이상이면 신뢰도가 높다고 할 수 있는데 본 연구의 전체 신뢰도 계수가 0.748로 높게 나타났다고 할 수 있다.

3) 집단별 평균분석

여성과 남성, 남성의 군복무 유·무에 대하여 5개의 측정변수에 대한 집단별 평균분석의 결과는 <표 7>과 같다.

군필자와 미필자와 여성으로 나누어 긍정적인 북한인식, 통일 당위성, 한민족 인식정도, 연계관광, 민간교류와 가치통합의 필요성 의향에 대한 인식정도에 대한 평균분석 결과 군필자의 경우 5개의 모든 항목에서 평균값이 가장 높게 나타나 군대를 다녀온 사람일수록 통일의 필요성을 높게 인식하는 것으로 보여 진다.

반면, 여성과 미필자의 경우 여성이 연계관광 의향의 필요성과 민간교류와 가치통합에서 미필자보다 높게 나타났으며, 나머지 3개의 항목 긍정적인 북한인식, 통일 당위성, 한민족 인식정도에서는 미필자의 경우 여성보다 높은 것으로 나타났다.

<표7> 군필·미필에 따른 집단별 인식정도 평균분석

군복무		긍정적인 북한인식	통일 당위성	한민족 인식정도	가치통합의 필요성	연계관광 의향
여성	평균	3.20	2.88	2.32	2.55	2.16
	빈도(명)	92	92	92	92	92
군필자	평균	3.09	2.47	2.16	2.46	2.10
	빈도(명)	70	70	70	70	70
미필자	평균	3.17	2.64	2.28	2.69	2.25
	빈도(명)	36	36	36	36	36
합계	평균	3.15	2.66	2.25	2.57	2.17
	빈도(명)	198	198	198	198	198

참고 : 측정척도 1=매우 그렇다, 5=매우 그렇지 않다

4) 교차분석

한민족 인식정도에 따른 민간교류를 통한 가치통합의 필요성에 대해 알아보고자 교차분석을 사용하였으며, 교차분석의 결과는 <표 8>과 같다.

한민족 인식 정도가 매우 그렇다고 답변한 응답자 36명 중 33명(매우 그렇다 11명, 그렇다 13명, 보통이다 9명)인 91.7%가 가치통합의 필요성에 대하여 긍정적으로 생각하고 있었고, 그렇다고 답변한 응답자 100명 중 90명(매우 그렇다 9명, 그렇다 49명, 보통이다 32명)인 90.0%가 가치통합의 필요성에 대해

<표8> 한민족 인식정도와 민간교류를 통한 가치통합의 필요성 교차분석

구분			가치통합의 필요성					전체	
			매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다		
한민족 인식정도	매우 그렇다	빈도(명)	11	13	9	2	1	36	
		열(%)	30.6%	36.1%	25.0%	5.6%	2.8%	100.0%	
		전체(%)	5.6%	6.6%	4.5%	1.0%	0.5%	18.2%	
	그렇다	빈도(명)	9	49	32	9	1	100	
		열(%)	9.0%	49.0%	32.0%	9.0%	1.0%	100.0%	
		전체(%)	4.5%	24.7%	16.2%	4.5%	0.5%	50.5%	
	보통이다	빈도(명)	2	15	20	5	1	43	
		열(%)	4.7%	34.9%	46.5%	11.6%	2.3%	100.0%	
		전체(%)	1.0%	7.6%	10.1%	2.5%	0.5%	21.7%	
	그렇지 않다	빈도(명)	1	1	6	5	1	14	
		열(%)	7.1%	7.1%	42.9%	35.7%	7.1%	100.0%	
		전체(%)	0.5%	0.5%	3.0%	2.5%	0.5%	7.1%	
	매우 그렇지 않다	빈도(명)	0	1	0	2	2	5	
		열(%)	0.0%	20.0%	0.0%	40.0%	40.0%	100.0%	
		전체(%)	0.0%	0.5%	0.0%	1.0%	1.0%	2.5%	
전체			빈도(명)	23	79	67	23	6	198
			열(%)	11.6%	39.9%	33.8%	11.6%	3.0%	100.0%
			전체(%)	11.6%	39.9%	33.8%	11.6%	3.0%	100.0%

여 긍정적으로 생각하고 있었으며, 보통이다 라고 답변한 응답자 43명 중 37명(매우 그렇다 2명, 그렇다 15명, 보통이다 20명)인 86.1%가 긍정적으로 생각하고 있었다.

반면 한민족 인식정도가 그렇지 않다 라고 답변한 응답자 14명 중 6명(그렇지 않다 5명, 매우 그렇지 않다 1명)인 42.8%가 가치통합의 필요성에 대하여 부정적으로 생각하고 있었으며, 매우 그렇지 않다 라고 답변한 5명 중 4명(그렇지 않다 2명, 매우 그렇지 않다 2명)인 80%가 부정적으로 생각하고 있었다. <표 8>의 분석 결과 응답자의 90% 이상이 남북한을 한민족이라 생각하고 있으며, 민간교류를 통한 가치통합의 필요성을 느끼고 있었다. 이는 자신이 한민족이라 생각하는 북한인들과의 접촉을 원하고 함께 할 수 있는 기회를 바라고 있는 것으로 생각된다.

한민족 인식정도와 연계관광 의향정도에 대해 알아보고자 교차분석을 사용했으며, 교차분석의 결과는 <표 9>와 같다.

<표 9>의 남북한의 관계를 한민족이라 생각하고 있는 응답자 중 남북한 연계관광 필요성에 대한 긍정적 인식은 94%로 압도적이었고, 한민족이라 생각하고 있지 않은 응답자 9.6%에 비해 연계관광의 필요성을 느끼지 못한 사람은 6.6%에 불과했다.

한민족 인식정도가 매우 그렇다 라고 답한 36명중 36명(매우 그렇다 11명, 그렇다 17명, 보통이다 8명)인 100%가 연계관광의 필요성에 대해 긍정적이라고 답하였고, 그렇다 라고 답한 100명중 97명(매우 그렇다 21명, 그렇다 59명, 보통이다 17명)인 97%가, 보통이다 라고 답한 43명중 40명(매우 그렇다 1명, 그렇다 32명, 보통이다 7명)인 93%가, 그렇지 않다 라고 답한 14명중 9명(매우 그렇다 2명, 그렇다 4명, 보통이다 3명)으로 64.3%가, 매우 그렇지 않다고 답한 5명중 3명(보통이다 3명)으로 60%가 긍정적으로 답변하였다. 이는 남북한이 한민족이라 생각하고 있지 않아도, 분단국가와의 연계관광을 추진 한다면 가보겠다는 것으로 분석되었다.

<표9> 한민족 인식정도와 연계관광 의향정도 교차분석

구분		연계관광 의향 정도					전체	
		매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우그렇지 않다		
한민족 인식정도	매우 그렇다	빈도(명)	11	17	8	0	0	36
		열(%)	30.6%	47.2%	22.2%	0.0%	0.0%	100.0%
		전체(%)	5.6%	8.6%	4.0%	0.0%	0.0%	18.2%
	그렇다	빈도(명)	21	59	17	3	0	100
		열(%)	21.0%	59.0%	17.0%	3.0%	0.0%	100.0%
		전체(%)	10.6%	29.8%	8.6%	1.5%	0.0%	50.5%
	보통이다	빈도(명)	1	32	7	2	1	43
		열(%)	2.3%	74.4%	16.3%	4.7%	2.3%	100.0%
		전체(%)	0.5%	16.2%	3.5%	1.0%	0.5%	21.7%
	그렇지 않다	빈도(명)	2	4	3	5	0	14
		열(%)	14.3%	28.6%	21.4%	35.7%	0.0%	100.0%
		전체(%)	1.0%	2.0%	1.5%	2.5%	0.0%	7.1%
매우 그렇지 않다	빈도(명)	0	0	3	1	1	5	
	열(%)	0.0%	0.0%	60.0%	20.0%	20.0%	100.0%	
	전체(%)	0.0%	0.0%	1.5%	0.5%	0.5%	2.5%	
전체		빈도(명)	35	112	38	11	2	198
		열(%)	17.7%	56.6%	19.2%	5.6%	1.0%	100.0%
		전체(%)	17.7%	56.6%	19.2%	5.6%	1.0%	100.0%

<표 8>과 <표 9>에서 민간교류를 통한 가치통합의 필요성보다 관광의향에 대해 더 긍정적인 결과가 나온 것을 확인 할 수 있다. 따라서 통일을 위하여 관광을 적용하고 관광을 통하여 사람과 사람간의 접촉의 기회를 통하여 한민족임을 인식하고 가치통합을 이루는 것이 통일의 지름길이 될 것으로 생각된다.

5) 선형회귀분석

회귀분석은 변수들 간의 상호관계를 분석하고, 독립변수의 변화로부터 종속변수의 변화를 예측하기 위하여 사용된다.

본 연구는 종속변수인 가치통합에 대하여 독립변수인 한민족 인식정도, 긍정적 북한인식, 통일의 당위성이 어떠한 영향을 미치는지 파악하기 위하여 선형회귀분석을 실시하였다.

그 결과는 <표 10>과 같으며, R-square 값이 0.191로 3항목의 독립변수가 총분산의 19.1%를 설명하고 있으며, 회귀식에 대한 F값이 16.479로서 유의수준($P < 0.05$)에서 통계적으로 유의한 결과를 보여주고 있다. 민간교류와 가치통합에 영향을 미치는 독립변수들의 영향을 p-value를 통해 확인하면 0.05보다 작은 요인은 한민족 인식정도(0.003)와 긍정적 북한인식(0.017), 통일의 당위성(0.039)으로 영향력의 크기는 한민족 인식정도의 회귀계수 값이 0.232이고, 긍정적 북한인식의 회귀계수 값이 0.160, 통일의 당위성이 0.139의 순이다.

<표 10> 가치통합에 대한 회귀분석

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.146	0.211		5.432	0.000
한민족인식정도	0.232	0.077	0.226	3.016	0.003
긍정적북한인식	0.160	0.066	0.183	2.408	0.017
통일의 당위성	0.139	0.067	0.156	2.075	0.039
R제곱 = 0.191, F값 = 16.479, P=0.000					

a 종속변수: 민간교류와 가치통합

<표 11>은 연계관광의향에 대한 회귀분석 실시 결과이다. 종속변수는 연계관광 의향이며, 독립변수는 한민족 인식정도, 긍정적 북한인식, 통일의 당위성 3개의 항목이다.

연계관광 의향에 대한 회귀분석 결과 R-square 값이 0.147로 3항목의 독립

변수가 총분산의 14.7%를 설명하고 있으며, 회귀식에 대한 F값이 12.296으로서 유의수준($P < 0.05$)에서 통계적으로 유의한 결과를 보여주고 있다. 영향을 미치는 독립변수들의 영향을 P-value를 통해 확인하면 0.05보다 작은 요인은 한민족 인식정도(0.000)로서 영향력의 크기는 회귀계수 값이 0.242이다.

〈표 11〉 연계관광 의향에 대한 회귀분석

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.157	0.186		6.234	0.000
한민족인식정도	0.242	0.068	0.275	3.575	0.000
긍정적북한인식	0.054	0.058	0.072	0.918	0.360
통일의 당위성	0.106	0.059	0.139	1.796	0.074
R제곱=0.147, F값=12.296, P=0.000					

a 종속변수: 연계관광의향

〈표 12〉는 연계관광 의향과 가치통합의 영향관계를 알아보기 위한 회귀분석 결과이다. 종속변수는 가치통합의 필요성이며, 독립변수는 연계관광 의향이다.

회귀분석 결과 R-square 값이 0.157로 독립변수가 총분산의 15.7%를 설명하고 있으며, 회귀식에 대한 F값이 36.412로서 유의수준($P < 0.05$)에서 통계적으로 유의한 결과를 보여주고 있다.

〈표 12〉 연계관광 의향과 가치통합의 영향관계 회귀분석

독립변수	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	1.550	0.176		8.791	0.000
연계관광의향	0.462	0.077	0.396	6.034	0.000
R제곱=0.157, F값=36.412, P=0.000					

a 종속변수: 민간교류와 가치통합의 필요성

5. 시사점

선형회귀분석의 결과 한민족 인식정도는 종속변수인 가치통합과 연계관광에 모두 유의한 영향을 미치고 있어 한민족이라는 의식고취가 중요하다고 판단된다. 또한 가치통합에 영향을 미치는 가장 큰 변수는 t 값이 6.034인 연계관광으로 나타났다. 따라서 한민족이라는 의식고취와 함께 가치통합을 이루기 위해서는 연계관광이 시급히 이루어져야할 것이다.

실증분석결과 여성의 응답자는 통일 후의 변화를 걱정하고, 두려워하여 통일에 대한 문항에서 군필자보다 적은 수치가 나온 것으로 판단된다. 하지만 연계관광의 필요성과 민간교류와 가치통합의 문항에서 미필자보다 긍정적인 답변을 한 것으로 보아 여성은 갑작스런 통일보다는 자연스레 어울려 남북이 하나가 되어 어우러지는 통일을 바라는 것을 느낄 수 있었다.

또한, 누구보다 북한과의 통일을 꺼려했던 군필자의 답변은 예전과 다른 모습을 나타내고 있다. 여성과 미필자보다 북한의 인식도나 통일 등 모든 질문에 대해 긍정적인 답변의 결과가 나온 것으로 보아 군대 안에서의 통일인식 교육은 매우 중요하다는 것을 느낄 수 있었다.

응답자들의 대다수의 답변 중 주민생활 관광자원을 선호하는 것은 문화를 경험하고, 종족, 언어, 문화, 역사, 습관, 전통 등이 같음을 재확인함을 통해 함께 누리며 살고 싶다는 생각 즉, 가치통합을 이룰 수 있는 매개체이자 촉진제 역할을 담당할 것이다. 따라서 통일을 위하여 관광을 적용하고 관광을 통하여 사람과 사람간의 접촉의 기회를 통하여 한민족임을 인식하고 가치통합을 이루는 것이 통일의 지름길이 될 것으로 생각된다.

연계관광 의향에 대한 질문에는 대부분 긍정적으로 답변한 것은 곧 남북한이 함께 어울릴 수 있는 계기를 기다려왔다 판단된다. 그리고 연계관광의 필요성은 분석결과에서도 충분히 제기되었으며, 응답자의 다수는 북한에 대한 인식도가 높았고, 북한과 남한은 한민족이라 생각하며 또한 통일을 바라고 있었다.

선형회귀분석결과를 통해 남과 북이 하나라는 한민족 의식의 고취가 가치통합과 연계관광의 필요성을 높여줄 것이고, 반대로 연계관광을 통해 가치통

합을 이루고 결국에는 한민족 의식이 높아질 것으로 예상된다. 따라서 가치통합을 위한 남북간 연계관광은 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다.

IV. 가치통합을 위한 남북한 연계관광 추진방안

1. 관광자원 연계방안

동질성 회복을 위해 행해지는 연계관광은 남한에서 일방적으로 북한을 가거나 북한에서 일방적으로 남한으로 오는 관광이 아니다. 남한과 북한이 한민족처럼 자유롭게 왕래할 수 있는 관광을 의미한다.

관광은 사람과 사람의 만남을 전제로 하는 현상이다. 사람과 사람의 만남은 서로의 오해와 불신을 씻을 수 있는 유일한 방안이고 관광산업은 세계최대산업중의 하나로서 부가가치가 재화산업보다 높음이 증명되었다.²⁴⁾

분단된 국토의 남과 북에 존재하는 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제 분야의 불균형을 해소하기 위해서는 먼저 정치성이 완전히 배제된 상호 순수관광 목적의 방문기회를 창출시킬 필요가 있다. 이러한 관광을 통해 상호방문의 물꼬를 트는 것은 남북 지역 주민들 상호간의 이해를 증진시키는 데 크게 기여할 것이다. 정치성이 가미되지 않은 순수관광은 북측의 거부감을 줄일 수 있을 것이다. 조그마한 관광을 통한 상호방문의 물꼬를 트는 것은 관광을 통해 민족동질성 회복이라는 가장 큰 효과를 기대할 수 있다.

북한의 관광산업은 아직 초보적인 수준이지만, 그 개발 잠재력이 매우 풍부하고 당면한 북한의 경제난을 극복하는 데 있어 매우 효율적인 방안 중 하나라는 점에 주목해야 한다. 특히 관광산업이 그 성격상 불가피하게 대규모의 인적, 물적 교류를 동반하게 되고, 상호간의 적대감을 완화시키는 데 매우 효과적이며 남북통일에도 상당한 기여를 할 수 있다는 점에서 남북한 관광협력

24) Vrussel(1992), World Travel&Tourism Council, 2nd Annual Report.

의 필요성이 한층 요구된다.²⁵⁾

따라서 남북한 연결 자연관광, 문화관광, 시설관광 분야로 나누어 관광루트를 개발할 것을 제시하며, 이러한 관광루트 개발·협력은 도입기, 성장기, 성숙기의 단계를 통해 이루어져야 한다.

1단계인 도입기에서는 남북한간 관광교류·협력을 유려하게 할 수 있도록 남북한의 법률 및 제도 환경을 준비해야 한다. 이것은 남북한의 관광을 수용하는데 상호신뢰를 증진시키고 휴전상황에 대한 안전장치가 될 수 있다. 또한 이 단계에서는 남북한간 관광실무기구 구성이 선행되어 상호간의 법률 및 제도 환경에 대한 사전적 논의가 이루어져야 할 것이다. 이를 통하여 남북은 관광자료를 교환하고, 대규모 관광을 준비하는 역할을 할 수 있을 것이다.

2단계에서는 관광 상품 개발을 위한 남북한 관광인프라를 구축할 필요가 있다. 특히 북한의 경우 국제경제로부터 고립되어 경제가 매우 어려운 상황에 놓여있다. 따라서 관광인프라 구축을 위하여 남한이 북한에 대한 지속적인 투자계획을 설정할 필요가 있다. 관광인프라는 관광객과 관광 상품과 연결시켜 주는 신경역할을 하게 되므로 이것은 기본적으로 지역주민에 대한 복지수준과 관광객에 대한 만족도를 향상시키게 될 것이다. 물론 이 단계에서는 남북 관광 상품개발이 이루어져야한다.

3단계에서는 문화통합을 목표로 남북 주민간 상호교류가 이루어져야 한다.

남북한 관광교류·협력은 궁극적으로는 통일을 목적으로 하고 있다. 그러므로 남북한 주민간 상호교류는 생활공간의 통합에 앞서 이루어 져야 한다. 또한 이것은 주민 접촉에 따른 관계의 논리와 관계의 작용성 형성을 유도하고 지속적 관계형성을 촉진할 것이다.²⁶⁾

1) 자연 연계관광

남한 측에서는 이제까지 축적한 관광개발에 대한 인프라에 대한 노하우로 설악산·금강산을 공동개발하고, 이 지역을 중심으로 산재되어 있는 빼어난

25) 김수민(2002), 전계논문.

26) 정연홍(1999), 전계논문.

석호(삼일포, 시중호, 영랑호, 청초호, 화진포, 향호, 경초호)지역을 묶어서 관광자유지역과 생태관광지역으로 설정해 개발하는 방안이 강구되어야 한다.²⁷⁾ 또한, 자연관광자원이 무수한 남북한의 접경지, 유명 자연관광지, 해안지역, 내륙지역, 비무장지대 등으로 구분하여 남한과 북한이 연계관광을 할 수 있는 관광루트가 설정되어야 한다.

이 지역은 결국 통일의 전초기지로서, 관광자유지역으로서, 생태관광개발지역으로서 제 역할을 수행할 것이다.

2) 문화 연계관광

민족고유문화는 역사를 통하여 각 시대에 걸쳐서 전승되어 내려오는 한 지역의 사회적 집단인 민족이 갖고 있는 문화적인 특성이며, 문화창조에 대한 기본적인 원동력이 되는 것으로 현재 속에서 재창조되고 발전하여 지속성을 유지하는 것이다.

통일 한반도 성립 시 한국에서 유지되어 온 고유문화와 북한에 잠재적으로 남아 있는 고유문화는 남북주민을 결합시키는 연결 고리적인 역할을 할 것이며, 신라와 백제의 전통을 계승해 온 한국문화와 고구려의 전통을 이어 받은 북한문화는 동일 혈통이면서도 지방색을 강하게 띠고 있을 것이므로 서로 간에 강한 호기심과 습득욕을 유발시킬 것이다.

관광은 소멸되었거나 사라지는 전통문화의 재현에 도움이 된다. 왜냐하면 자신들의 문화에 대한 새로운 인식을 제공함으로써 주체성을 강화하고 문화의 가치를 재발견하는 등 긍정적인 영향을 미치기 때문이다. 또한 국가차원에서 보면 관광은 민족에게는 고유문화를 보전, 전승시켜 민족의 연대감과 유대감을 공고히 하게 하는 역할을 수행하기도 한다.

관광은 어떤 지역의 문화적 유산의 중요한 요소들의 보존을 위한 자극이 될 수 있다. 말타의 예를 들면, 관광은 많은 말타인들이 자신들의 문화유산을 발견하는 데 도움을 주었다. 외국인들이 말타의 유적, 예술, 공예품, 음악 그리고 심지어 농촌교구의 축제에 대해서까지 진정으로 감탄하는 것을 보고는

27) 김수민(2002), 전계논문.

많은 말타 국민들은 이런 것들을 새로운 시각에서 바라보게 되었다. 새롭게 발견된 이 문화유산을 새로운 국가적 정체성을 찾으려는 노력에 하나의 중요한 자원을 제공해 주었다.

한반도의 역사는 굳이 국토분단의 아픔을 상기하지 않더라도 우리시대의 아픔의 상처를 치유하고 새로운 문화를 새로운 역사와 더불어 창출시키는 방향으로 나아가야 한다.

한반도 통일의 수단으로 흔히 언급되는 것 중의 하나는 문화적 수단이다. 문화적 수단은 문화, 예술, 언어, 민족적 전통 등을 사용하여 민족통합을 꾀하는 것이다. 즉, 전통적 민족유산을 효과적으로 사용하는 것이다. 한반도는 전통적으로 불교문화, 유교문화, 농경문화, 한글문화, 전적지문화를 형성하며 살아왔다. 따라서 통일 이후에도 이러한 문화들을 중심으로 한반도문화를 복원, 발전, 전승시켜야 하며, 관광과 접목시킴으로써 잃어버린 민족의 동질성을 회복시켜 나가야 할 것이다. 또한 관광은 남북한주민의 잦은 접촉을 유발하므로 언어의 이질성 극복에도 크게 기여할 것이다 기대된다.

3) 시설 연계관광

남한은 성장경제를 지속하면서 기업의 경영면에서도 ‘88올림픽’과 ‘2002한·일 월드컵’을 통해 세계굴지의 기업들과 어깨를 견줄만한 기업경영의 노하우를 축적해 왔다. 이러한 경영의 노하우는 여행사의 경영이나 테마파크의 개발 등으로 능력을 입증하고 있다.

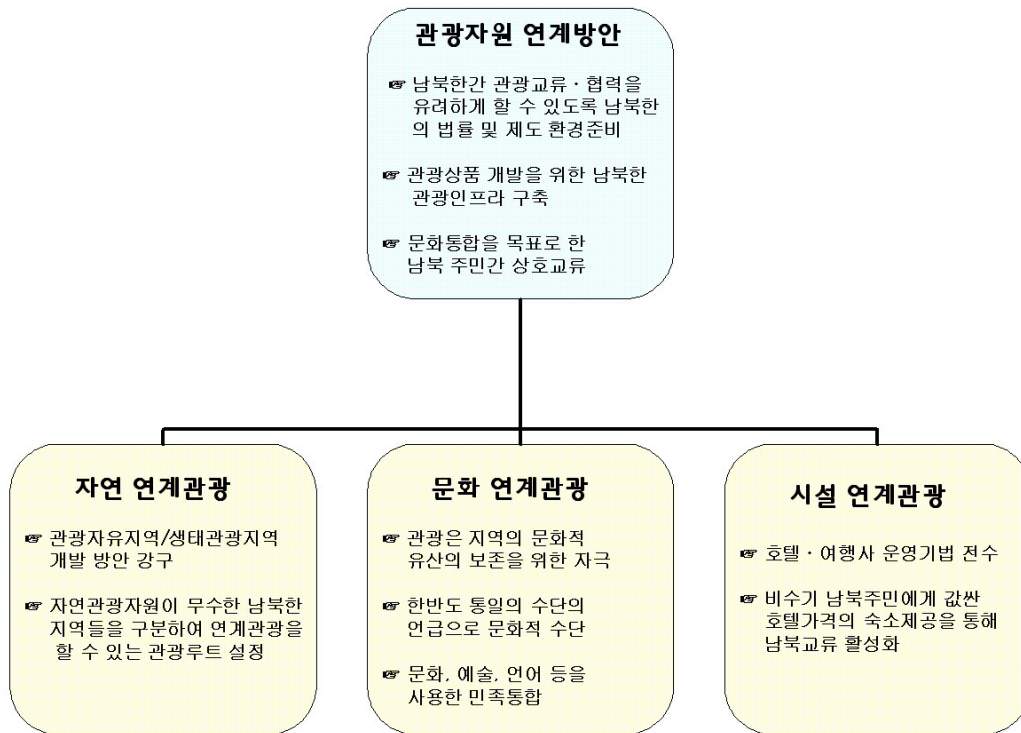
북한은 지금까지 폐쇄주의 체제하의 당 중심 기업운영으로 경영 노하우가 부족한 것으로 알려지고 있으며, 서비스 측면에 있어서도 미숙한 점을 보이고 있어, 북한 당국자의 자존심을 건드리지 않는 범위 내에서 호텔과 여행사의 전문적인 자질을 구비한 전문가들을 북한기업에 참여시켜 효율적인 운영을 할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 또한 북한호텔과의 체인망시스템 운영은 관광사업 교류의 촉매제가 될 것이다.

남과 북이 분단되면서 해외교포들도 남한교포와 북한교포 둘로 나누어지게 되었다. 이것은 또 하나의 민족분단으로 생각 할 수밖에 없는 현실이다. 이러

한 해외거주 교포들을 남한과 북한을 교차 방문할 수 있는 기회를 제공하여 남과 북의 개발과정에 참여시키거나 호텔과 여행사의 운영기법 전수등을 통해 남과 북에 대한 오해도 풀면서 투자를 할 수 있는 기회를 제공하고 또한 성수기를 제외한 비수기에는 남북주민에 의한 관광으로 호텔에서 파격적인 실비가격으로 숙소를 제공함으로써 남북교류를 더욱더 활성화 할 수 있을 것이며 서로의 문화와 습관을 이해할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

위에서 언급한 것 외에도 여러 가지 관광상품 개발방안이 강구되어 관광기념품과 지역화 관광상품, 남북문화의 복원, 남북한의 연계관광루트와 코스의 개발로 남북패키지 관광상품을 개발하게 되면 남북이 자연스럽게 하나가 되는 기회가 될 수 있을 것이다.²⁸⁾

〈그림4〉 관광자원 연계방안 요약



28) 김수민외(2002), 전개논문.

2. 남북한 연계관광 코스 제안

관광이란 일시적으로 일상 생활권을 떠나 건강, 지식, 즐거움, 일탈 등의 욕구를 충족시켜주며 이러한 행동들로 인해 여러 가지 경제적 소비가 뒤따르는 문화적, 사회적 행동이다.

현재사회에서는 사회인들의 여가시간이 점차 늘어나고 있는 추세이다. 그들은 그들만의 여가시간을 헛되이 보내지 않으려 많은 관광지를 찾아 나서며 그만큼 관광에 대한 기대는 클 것이다. 또한, 관광객은 자신이 선택한 관광지에서 보다 많은 것을 보고, 느끼고, 직접 참여하고 싶어 하는 욕구는 매우 크다. 그것은 북한처럼 어려운 조건의 관광지에서 더욱 크게 작용한다는 것이다.

실증연구의 “북한의 관광지와 남한의 관광지를 모두 관광할 수 있는 연계관광이 생긴다면 가보실 의향이 있으십니까“ 라는 질문을 설문에 응한 사람들의 대다수가 ‘그렇다’라는 의사를 밝혔고 ”북한의 관광에서 무엇을 보고 싶으십니까?“ 라는 질문의 답변은 다양하게 나왔다. 그만큼 관광객의 관광은 폭넓고, 그동안 가고 싶어도 갈 수 없었던 나라, 즉, 동족국가인 북한을 방문하고 싶은 열망은 뜨거운 것이다. 그렇기 때문에 우린 국민들이 간절히 원하여 이루어진 통일이 되도록 하기 위하여, 그리고 100% 만족할 수준은 아니지만 가치통합에 이바지 할 수 있는 방법으로 “남북한 연계관광 코스”를 제시해 본다. <그림 5>와 <표 13>은 남북한 연계관광 코스 사례를 제안한 것이다.

이 코스는 6박 7일 일주일동안의 관광기간으로 정하였고, 그 시작은 남한에서 남한 관광객들이 출발하여 북한에 도착 시 이 관광을 원하는 북한 국민들과 함께 북한 관광지를 먼저 관광하고 남한 관광지를 관광하는 순차로 정하였다. 또한 각 나라의 대표적인 문화지 탐방, 정치구경, 수도방문 등을 관광한다.

남북한 연계관광코스는 제 1일 북한 강원도 금강산 관광에서부터 일정이 시작된다. 금강산 관광은 현재에도 실행되고 있다. 하지만 설문의 응답자 중 극히 적은 소수만이 금강산 관광을 다녀왔다고 답하였다. 많은 문화가 자리잡혀 있고, 아름다운 자연경관을 가진 금강산과 제 2일에 실행될 함경도의 호수·해변·자유경제 무역지대와 온천체험관광, 제 4일 남포직할시의 항구도

시관광 개성직할시에서의 역사 문화물 탐방관광 그리고 남한 일정 중 제 6일과 8일의 역사, 문화관광 등은 본 논문의 상단에서 기술하였듯이 통일의 수단으로 문화, 예술, 언어, 민족적 전통 등을 사용하여 민족통합을 꾀하는 문화적 수단을 목적으로 한 것이다. 남북한 분단 전의 공통역사가 보존되어 있는 곳에서 분단의 아픔을 직접 느낄 수 있을 것이다.

〈그림5〉 남북 연계관광 코스 사례 제시



본 연구의 설문 응답자들은 ‘북한 관광자원 중 가장 선호하는 것은 무엇입니까?’ 라는 질문에서 북한 주민들의 일상생활을 보고 싶다는 답변이 가장 많이 나왔다. 그렇기에 북한에서의 제 3일 4일과 남한에서의 5일과 7일은 남북한 서로의 일상생활 느낄 수 있는 관광이 될 수 있는 일정을 제안한다. 3일과 4일은 정치, 관광 등 남북의 중심 수도를 관광하며 관광도중 북한의 현 주민들과 대화도 나누어 보고, 같이 어울리며 그들의 일상생활을 직접 체험할 수 있는 코스이다. 이외에도 항구도시나, 관광의 섬 등을 관광하며 그들의 삶을 보고, 경험함을 통하여 우리가 한민족이며 이제는 함께 살며 좋은 것을 함께 나누고 싶다는 가치통합을 이룰 수 있게 됨으로써 통일이 더욱 앞당겨 지게 될 것이다.

〈표13〉 남북한 연계관광 코스사례 제시

날짜	장 소	
1일	강원도 (금강산)	금강산 등산, 서커스 공연 관람 등
2일	함경남도 (부전호, 마전)	호수·해변 관광
	함경북도 (나진, 온천)	자유경제무역지대, 온천
3일	평안북도 (신의주)	도시 관광
	평양특별시	수도 관광
4일	남포직할시 (남포지구)	항구도시 관광
	개성직할시 (개성지구)	역사 문화물 탐방
5일	서울	수도 관광, 63빌딩·코엑스·유원지 등 시설관광 체험
6일	충청남도	공주·부여 등 역사관광지 탐방, 온천
7일	전라북도 (군산)	해수욕장, 섬 관광
	제주도	한라산 등반, 관광지
8일	부산	국제무역, 항구도시, 해운대·광안리 해수욕장 관광
	경상북도 (경주)	역사관광지
9일	강원도	스키장, 통일전망대

V. 결 론

어려움 속에서도 곳곳이 진행되고 있는 금강산 관광의 모습 중 서커스 공연이 있다. 이 서커스 공연관람의 끝에 ‘우리의 소원은 통일’이라는 노래와 함께 단원들과 남한의 관광객들이 서로에게 손을 흔들며 눈물을 흘리는 것으로 마쳐지는 것을 볼 수 있다. 분명 이 눈물은 남과 북이 하나임을 깨닫고 하나 되어 함께 누리며 살고자 하는 통일에 대한 간절한 염원일 것이다.

이에 이 논문에서는 연계관광을 통하여 이룰 수 있는 가치통합과 가치통합이 통일에 지대한 역할을 할 것이라는 이론적 틀을 바탕으로 실증분석을 실시한 결과, 본 논문의 결론은 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 위로부터의 획일적인 통일이 아닌 아래로부터의 점진적 통합, 가치체계통합을 통하여 통일이 이루어 져야 한다.

본 논문에서 제시한 동서독의 사례를 통하여 아래로부터의 점진적 통합이 중요함을 확인할 수 있다. 동서독의 기본조약은 양독간 인적교류 외에도 경제교류, 체육교류, 체신교류, 문화교류 등의 교류와 협력을 증대시켜 상호간의 불신을 씻고 동질성을 회복시켜 1990년 통합에 크게 기여하였다. 이를 거울과 경계로 삼아 위로부터의 급진적이고 획일적인 표면적 통일이 아닌 주민들간의 연계관광을 통해 진정으로 함께 살고 싶다는 가치 통합을 바탕으로 아래로부터 통일이 이루어 질 때에 진정한 통일을 이룰 수 있을 것이다.

둘째, 가치통합을 통하여 이루어지는 통일을 위해 민간교류중심의 연계관광이 이루어져야 한다.

가치통합을 이루기 위한 가장 큰 영향을 미치는 좋은 수단은 연계관광이라고 할 수 있다. 현 북한의 관광은 한정되어 있으며 속박된 관광형태로 진행되고 있다. 실증연구의 결과 북한의 관광자원 중 가장 선호하는 것은 북한주민 생활이었음을 확인한 바 있다. 북한이 남한의, 남한이 북한의 생활을 직접 체험한다면 동질성 회복은 물론 가치통합도 이루어져 통일로의 길은 빨라질 것이다.

셋째, 연계관광을 위하여 정부의 주도하 민간부분으로부터의 활발한 인

적·물적·사회·문화 교류와 협력을 통해 남북한간 긴장을 완화하고 평화 분위기를 조성시킬 수 있는 관광코스의 개발이 시급하다.

현재 이루어지고 있는 남한과 북한간 관광교류는 민간분야의 교류보다는 정부의 통제에 의해 이루어지고 있는 관광 교류라 하겠다. 이러한 관광교류로는 민간인들의 동질성회복에 크게 기여 하지 못한다. 따라서 관광을 위한 교류와 협력을 정부 주도하에 민간부분이 담당해 준다면 그것이야말로 민족동질성을 회복하고, 긴장완화와 평화 분위기 조성하며 상호간 신뢰와 심리적 문화적 거리를 가깝게 할 것이다.

정부의 이익에 의한 이기적인 통일이 아닌 남북 국민들이 관광을 통해 함께 좋은 것을 보며, 들으며, 서로의 일상을 경험하고 이해하는 것 속에 한민족임을 느끼는 동질성을 회복하여 국민들이 소리쳐 원하는 통일이 되어야 할 것이다.

본 논문의 공헌도는 북한관광의 새로운 방향과 목적을 제시하며, 통일을 향한 교류의 방향을 국가나 대기업 중심에서 민간인 교류중심으로 나아갈 것을 제시하였으며, 통일에 앞서 이루어질 수 있는 연계 관광을 통하여 가치통합을 이루고 동시에 관광을 통한 가치창출에 대해 제시하였다는 점이다.

이 논문의 한계점은 표본지역이 인천으로 한정된 것과, 최종 유효표본수가 198밖에 되지 않아 소수의 생각이 전체의 생각처럼 보여질 수 있다는 모순점을 갖는 것이며, 방북 경험자와 무경험자 사이에 가치통합에 관한 차이점 조사가 이루어지지 않았다는 점이다. 또한 설문문의 문항 설정 시 관광과 통일에 전문가의 지도 없이 학부생의 의견만으로 설정한 것이다. 이 논문에서 다룬 “연계관광을 통한 가치통합”이라는 논제에 대해 지속적인 연구와 조사가 이루어진다면 본 논문은 통일을 위해 유용한 자료로 활용될 수 있으리라 생각된다.

이제는 정부의 대표들이 명목상 통일을 위한 만남을 하기 보다는 민간교류를 통해 자연스럽게 화합하는 통일에 직접적인 영향을 주는 방법은 무엇일까를 고민하여 실행하기를 바란다. 그렇기 때문에 우리는 정치적 통일을 다룬 것이 아닌 남북이 하나가 되어 어우러지는 민간교류의 관광을 연구했으며, 그와 동시에 설문을 실시하고 분석결과를 통해 타당하게 제시한 것이다.

【참고문헌】

[문헌자료]

- 강남국(2000), 남북통일을 향한 관광교류의 전개방향에 관한 연구, 觀光研究, 15/1.
- 김명호 외(1996), 북한사회의 이해, 집문당.
- 김수민(2002), 북한의 관광산업과 남북한 관광 활성화에 관한 연구, 선문대학교21세기지역발전연구소.
- 김수현, 장미화(2003), 2003년도 대학생 통일논문 현상공모 입선작 : 남북한 관광교류가 대학생 통일의식에 미치는 영향 연구, 통일부
- 김연중(2001), 금강산사업과 남·북한 관광 공동개발에 관한 연구, 北韓研究學會報, 15/2.
- 김영운(1995), 통독의 교훈과 남북한 노동시장 통합, 勞動經濟論集, 17/2.
- _____ (1998), 북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안, 민족통일연구원.
- 김용욱(2005), 예멘과 독일의 통일사례비교와 시사점 : 통합 합의과정 및 통일방식을 중심으로, 한국정치외교사학회, 한국정치외교사논총.
- 김홍운(1994), 관광자원론, 일신사.
- 박성조(1989), 동서독간의 교류 및 협력형태가 남북한교류에 주는 시사점, 통일문제 연구 4/1, 통일원.
- 박창수의(2006), 연구논문 : 남북관광교류정책에 따른 통일의식과 북한관광 만족도 및 방문가치, 재방문의사에 관한 연구-개성 관광객을 중심으로, 한국호텔관광학회, 호텔관광연구.
- 신동주(1998), 남북한 공동 관광개발 방향에 관한 연구, 統一研究.
- 심의섭(2002), 남북한 관광협력과 금강산 관광사업, 經濟論叢, 21/1.
- 오수열(2002), 김대중 정부의 대북정책과 금강산 사업의 평가, 한국동북아논총, 25/1.
- _____ (2002), 김대중 정부의 대북정책과 금강산사업의 평가, 한국동북아학회, 한국동북아논총
- 이광원(2000), 관광학원론, 기문사.
- 이광호(1994), 관광자원론, 형성출판사.
- 이상직(1998), 남북한 관광협력방안, 「정책자료」 제53호, 산업연구원.
- 이승헌(1998), 분단국가의 통일문제 유형비교, 국제정치논총, 7/1.
- 이장춘(1997), 관광과 통일, 대왕사.

- _____ (1998), 남북한문화의 이질성 극복을 위한 관광의 역할, 北韓研究學會報, 1/1.
- _____ (1999), 남북관광자원 공동개발과 상품화 방안에 관한 연구, 한국관광정책학회, 관광정책학연구.
- _____ (2000), 통일한반도 경영을 위한 관광정치지리학적 접근, 觀光政策學研究, 16/1.
- 이종문(1991), 남북화해-교류증진을 위한 관광정책의 당면과제에 관한 연구, 관광학연구, 15/1.
- 이태영(1991), 독일통일과 한반도 통일, 「조국평화통일의 모색」. 조국평화통일불교인협의회.
- 정연홍(1999), 남북한 관광교류·협력방안에 관한 연구, 統一問題研究.
- 채경석(1995), 독일 통일과 동서독의 사회문화 교류-한반도에 주는 교훈과 시사, 단국대학교 정책과학연구소.
- 채정민외(2007), 독일의 정신건강 연구를 통해 본 한국의 통일심리학 방향, 한국심리학회, 한국심리학회지 사회문제
- 최영민(1997), 독일통일 과정에서 두 개의 상이한 관광구조를 통합하기 위한 관광계획안, 한국관광레저학회, 관광, 레저연구.
- 최용혁(2003), 2003년도 대학생 통일논문 현상공모 입선작 : 금강산 관광이 남북통일에 미치는 영향에 관한 연구 , 통일부.
- 황정환(2004), 2004년도 대학생 통일논문 현상공모 입선작 : 개성관광사업의 성공 가능성-금강산관광사업과의 비교를 통해, 통일부.
- 민족통일연구원(1998), 금강산관광개발의 의의와 전망, 통일한국.
- _____ (1999), 통일환경과 남북한 관계 1998-1999
- 통일부(1998), 98 통일백서
- _____ (2000), 2000 통일백서
- _____ (2001), 2001년도 통일교육기본지침서
- 한국관광공사(1998), 남북연계 관광상품 개발방안
- _____ (1999), 남북관광교류협력 실무안내
- Vrussel(1992), Wopld Travel&Tourism Council, 2nd Annual Report.

[기타자료]

통일부 홈페이지 (<http://www.unikorea.gokr>)

통일교육원 홈페이지 (<http://uniedu.go.kr>)

한국관광공사 북한관광정보 홈페이지 (<http://www.travel-morthkorea.or.kr>)

북한관광정보 홈페이지 (<http://www.travel-northkorea.com>)

금강산닷컴 홈페이지 (<http://www.e-geumgangsan.com>)

<부록>

-설문지-

‘남북한 연계 관광을 통한 가치통합’

안녕하십니까?

저희는 청운대학교 호텔관광경영학부 3학년 학생입니다.

본 설문을 실시하는 이유는 “남북한 연계 관광을 통한 가치통합”이란 주제로 귀하의 남북통일에 대한 인식과 앞으로의 남북이 하나가 되어 이루어지는 관광에 대한 의사와 가치통합에 대해 어떻게 생각하시는지 알고자 하기 위한 것입니다.

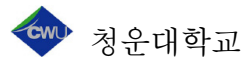
본 설문은 연구의 통계적 자료로만 활용되고 다른 목적으로 사용되지 않을 것이며, 귀하의 사적인 내용은 질문되지 않았습니다. 귀하의 솔직한 답변은 앞으로의 남북관계에 보다 나은 발판이 될 것입니다. 바쁘시더라도 성의 있는 솔직한 답변으로 응답해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2007년 7월

지도교수 : 청운대학교 호텔관광경영학부 교수
관광학박사 손선미

연구자 : 청운대학교 호텔관광경영학부 3년 재학 추 민경
(010 - 3338 - 1115)

청운대학교 호텔관광경영학부 3년 재학 김 다영
(010 - 6395 - 2365)



☞ 남북관계에 대한 인식도 조사입니다.

1. 남한과 북한이 한 민족이라고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

2. 북한을 긍정적으로 생각하십니까?
 ① 매우 긍정적이다 ② 긍정적이다 ③ 생각해 본 적 없다
 ④ 부정적이다 ⑤ 매우 부정적이다

3. 통일을 얼마나 바라고 계십니까?
 ① 매우 바란다 ② 바라는 편이다 ③ 상관없다
 ④ 바라지 않는 편이다 ⑤ 매우 바라지 않는 편이다

☞ 다음은 남북관광과 가치통합에 대한 질문입니다.

4. 남북한 민간교류가 가능해 진다면 남북이 하나 되는 가치통합에 큰 영향이 미칠 것이라 생각하십니까?
 ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

5. 북한의 관광지과 남한의 관광지를 모두 관광할 수 있는 연계관광이 생긴다면 가보실 의향이 있으십니까?
 ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
 ④ 그렇지 않다 ⑤ 매우 그렇지 않다

6. 북한관광자원 중 가장 선호하는 것은 무엇입니까?
 ① 북한인들의 일상생활 체험 ② 역사·박물관 유적지 등
 ③ 산·바다·온천 등 자연 ④ 유원지
 ⑤ 기 타()

〈장려〉

‘선군시대’ 예술비평 연구



이화여자대학교 대학원 북한학과 졸업 김지니

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한 예술비평의 성립과 흐름
- III. 선군시대 예술비평의 개념과 특성
- IV. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

‘선군시대’ 예술비평 연구

북한의 예술비평은 ‘평론’, ‘론평’, ‘론설’, ‘단평’, ‘관평’, ‘비평’ 등 다양한 형태로 북한의 정치·사회적 변화와 함께 변화하여 왔다. 이러한 북한의 예술비평은 문학예술작품의 창작 방향을 제시하고 당 정책과 김일성·김정일의 교시에 따라 이론을 정립하는 역할을 한다. 뿐만 아니라 특징적으로 예술작품을 통해 당과 김일성·김정일의 정책을 실현하는데 있어서 효과적으로 주제가 표현, 형상화 되었는지에 대해 검증하는 역할을 하기도 한다.

북한의 예술비평은 대부분 종전의 자본주의적, 봉건주의적 사상의 잔재를 청산하고 사회주의 예술로서 새로운 형태와 형식을 갖추기 위한 이론적 제시 또는 잔존하고 있는 예술계의 교조주의적 성향을 반대하고 비판하는데 주력하였다. 때문에 당시 예술비평은 예술작품의 평가보다는 당 정책에 따른 문예이론을 예술장르에 따라 해석하고 적용하는 역할을 주로 하였다.

북한의 예술비평은 1967년을 기점으로 세분화되고 전문화되는 경향을 보이는데 이는 김정일이 정치 무대에 등장하면서 ‘제1차 문예혁명’이 시작되었기 때문이다. 1967년 이후 예술비평은 ‘무용평’, ‘극평’, ‘평론’ 등 단순하고 비전문적으로 이루어지던 종전의 방식에서 벗어나 ‘작품평’, ‘연극평’, ‘연출평’, ‘영화평’, ‘관평’, ‘단평’, ‘평론’, ‘론설’, ‘론평’ 등으로 세분화되고 전문화되었다. 또한 예술비평의 주제와 내용면에 있어서는 ‘김일성 우상화 작업’과 ‘김일성 권력 계승의 정당화 작업’에 따라 예술작품들의 창작 경향과 형상화 수법, 주제선정, 주제표현 등을 다룬 예술비평을 주로 발표하였다.

이러한 예술비평의 경향은 1970년대까지 지속되었는데 1970년에는 ‘혁명적이며 전투적인 노래’가 다수 발표되면서 ‘김일성의 업적을 찬양’하고 ‘김일성을 형상화’한 노래들에 대한 예술비평이 주로 발표되었다. ‘혁명적이며 전투적인 노래’에 대한 예술비평은 1970년대 중반까지 『조선예술』과 『조선중앙년감』, 『조선문학예술년감』 등에 주로 등장하였다.

1980년대에는 북한의 경제 개혁·개방 정책에 따라 '합영법'이 제정되는 등 대외적으로는 부분적인 개혁·개방의 노력들을 하지만 대내적으로는 '체제붕괴'를 사전에 차단하기 위해 '사회주의의 우수성'을 선전하는 예술작품들이 다수 창작되었다. 이에 따라 예술비평 역시 '사회주의의 우수성'을 효과적으로 선전할 수 있는 예술작품 창작 사례와 기법들에 대한 내용을 주로 다루었다. 이와 함께 '김일성·김정일의 업적을 찬양'하는 예술작품들에 대한 예술비평도 다수 발표되었다.

1990년대 북한은 악화된 경제사정과 국제적 고립 등 악재가 겹치면서 대외적으로는 '신합영법'을 발표하는 등 '위기탈출'을 위한 개혁·개방을 시도하였다. 그러나 내부적으로는 '북한식 사회주의의 우월성'을 강도 높게 선전하고 '북한 주민의 애국심과 충성심'을 고취시키는 예술작품들을 창작 공연하는 문학예술을 통해 '체제유지'를 위해 노력하였다. 이에 따라 당 정책과 김일성·김정일의 교시를 효과적으로 반영하지 못한 예술작품에 대해 강하게 비판하는 내용의 예술비평이 새롭게 등장하였다.

1998년에는 '선군시대'가 공식화되면서 '군(軍)'과 '군(軍)의 수령에 대한 충성심', '군(軍) 우선 정책' 등을 주제로 한 예술비평이 주로 등장하게 되었다. 이러한 예술비평들은 주로 '수령결사옹위'와 '총대사상', '군민일치사상' 등을 강조하는 내용을 담고 있었다. 1998년에 이어 1999년에도 '군(軍)'에 대한 예술비평이 발표되었다. 그러나 주인공의 성격형상과 갈등문제를 주로 다루고 있어 '군(軍)'을 직접적으로 다루던 1998년과 구별된다.

'선군시대' 예술비평은 종전의 예술비평과 달리 '군(軍)'이라는 시대적 통치 사상을 바탕으로 '수령결사옹위정신'과 '총대사상', '군민일치사상'이라는 특징적 사상주제를 다루고 있다. 이러한 예술비평은 북한의 경제적 위기, 국제적 압박, 체제갈등이 있을 때마다 다양한 매체를 통해 발표되었다.

본 연구는 북한의 예술비평이 정치·사회적 변화와 함께 시대별로 어떻게 변화하여 왔으며 특히 '선군시대' 북한의 예술비평의 주요한 주제와 특징이 무엇인지에 대해 살펴보았다. 북한의 예술비평은 남한의 예술비평과는 달리 창작의 모범적 모델을 제시하고 형상수법, 주제와 소재의 선택, 이론정립 등

다양한 역할을 하고 있다. 그러므로 북한의 ‘선군시대’ 예술비평의 주제와 특징에 대한 연구를 통해 북한 예술작품 창작의 경향과 변화는 물론 북한이 시대별로 문학예술을 통해 관철하고자 했던 주요정책과 북한의 정치·사회적 변화를 함께 볼 수 있었다는 시도로 본 연구는 의의를 가질 것이다.

I. 서론

본 연구는 선군시대 북한의 예술비평의 특징을 분석하는데 목적이 있다. 예술비평은 첫째, 예술 감상자와 소비자로 하여금 감상하고 소비하는 예술을 선별·선택할 수 있도록 정보를 제공한다. 둘째, 예술작품에 대한 예술적, 시대적 가치를 전문 지식을 통해 분석하고 평가한다. 셋째, 특정한 시대의 예술기조를 분석해냄으로써 예술의 변화와 발전의 틀을 제시한다. 예술비평은 오락과 유희로 치부되던 다양한 창작·공연 활동이 예술의 개념으로 정착하기 시작하였던 19세기를 기점으로 발전하여 왔다. 19세기는 예술에 대한 대중적 소비가 시작된 시기이다. 예술비평은 19세기 이후 인쇄술과 언론매체의 발전과 함께 성장하였다. 오늘날 예술비평은 예술 활동이 이루어지는 모든 곳에서 분화되어 나타난다.

해방 직후부터 북한은 예술 활동을 위한 문화시설을 설립·운영하고 예술가들을 지원함으로써 예술 활동을 장려하고 예술 활동을 위한 인프라를 구축하였다.¹⁾ 문화예술에 대한 북한의 정책적 지원은 전문 예술가들과 문화시설의 수적, 양적인 성장과 함께 문화 예술적 인프라를 바탕으로 한 다양한 장르의 예술작품 창작으로 이어졌다. 동시에 예술비평에 대한 수적, 양적 성장으로 이어졌다.

북한의 예술비평은 론설²⁾, 론평³⁾, 관평⁴⁾, 단평⁵⁾, 비평⁶⁾, 평론⁷⁾ 등으로 나뉜

-
- 1) “해방 후 인민정권의 올바른 시책에 의하여 무한히 장성된 북반부 극장 및 영화관들은 인민들의 양양된 문화예술적 의욕을 충족시키는 진실한 교실로 발전되었다. 북반부의 극장 및 영화관들은 도시를 중심으로 하여 직장 또는 농촌에 광범히 설치되었으며 특히 1949년에 있어서는 직장 내에 상설 영화관들이 증설되었다. 그리고 이동년극대, 이동영화대의 증설 및 활발한 활동은 극장 시설이 없는 산간벽지의 인민들에게도 문화적 혜택을 향유케 하였다.” 조선통신사, 『조선중앙년감 1954~1955』(평양 : 조선중앙통신사, 1955), p.391.
 - 2) “(주로 신문, 잡지, 방송 등에서) 일정한 사회정치적 문제나 과학기술적 문제에 대하여 그의 본질적 내용과 합법칙성 그리고 해결방도 등을 리론실천적으로 해설하고 론하는 글.” 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)1』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.448.
 - 3) “① 론의하여 비평하는 것 또는 그 비평. ② (신문, 방송, 통신 등에서 일정한 사회정치적 사변들을) 분석 평가하는 것 또는 그렇게 하는 기사형식의 하나.” 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)1』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.448.

다. 단평, 론설⁸⁾, 론평, 비평, 평론은 다루는 대상에 있어서 정치, 사회, 경제, 문학, 예술, 학문적 이론 등 그 범위가 다양하고 포괄적이다. 반면에 관평은 예술, 특히 눈으로 보고 감상하는 예술에 한정되어 있다. 평론은 론평과 같이 다루는 대상이 다양하고 포괄적이지만 문학예술작품을 분석하고 평가하는 역할로 의미를 한정, 사용하기도 한다.⁹⁾

평론은 눈으로 보고 감상하는 예술작품에 한정되어 있는 관평에 비해 다루는 범위가 넓고 광범위하다. 평론을 예술장르별로 구분하면 문학평론, 영화평론, 연극평론, 음악평론, 미술평론, 무용평론 등으로 나뉜다. 예술장르별로 나뉘어져 있는 평론은 예술작품의 주제, 소재, 줄거리 구성, 작가, 배우들의 작품 형상 수준, 당과 김일성·김정일의 정책 실현을 위한 효과 등을 분석 평가하는 역할을 한다.¹⁰⁾ 또한 문학예술과 관련하여 이론을 정립하고 구체적인 창작방향을 제시한다. 이와 함께 당과 김일성 김정일의 정책을 가장 효과적으로 실현할 수 있는 작품을 창작하기 위한 창작경향 분석 통계와 실천해야할 창작방향에 대한 틀을 제시하기도 한다.¹¹⁾

-
- 4) “영화나 연극, 미술전람회 등과 같은 것을 보고 해설 평가하는 문예평론의 하나.” 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)1』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.242.
 - 5) “(주로 신문, 잡지에 실리는) 짧은 형식으로 된 평론, 어떤 하나의 문제점을 잡아가지고 논하는데 그 취재대상이 넓고 다양하며 나타난 사실사건에 대하여 예리한 분석과 정치적 평가를 주는 것이 특징이다.” 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)1』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.326.
 - 6) “① 옳고 그른 것, 잘되고 잘못된 것을 분석하고 따지며 평가하는 것.” 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)1』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.705.
 - 7) “《문학》 문학예술작품을 분석하고 평가하여 해설하는 것 또는 그런 론설이나 글.” 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)1』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.1268.
 - 8) 론설은 문예론설로 구분되는데 문예론설은 그 범위가 문학예술에 한정되어 있다. “문학예술 건설과 창작실천에서 제기되는 문제들에 대하여 과학리론적으로 분석하고 해설하는 글.” 문학예술종합출판사, 『문예상식』(평양 : 문학예술종합출판사, 1994), p.681.
 - 9) “문학예술작품들과 문학예술의 제현상들을 분석하고 평가한 글.” 사회과학출판사, 『문학예술사전』(평양 : 사회과학출판사, 1972), p.876.
 - 10) “평론은 소여시기 시대정신과 인민들의 사상미학적 리상에 비추어 문학예술작품들과 작가, 예술인들의 창작활동을 분석평가하며 창작실천에서 제기되는 미학적 문제를 해명한다. 즉 평론은 구체적인 문학예술 작품의 정치사상적내용을 비롯하여 주제, 전형화의 원칙, 갈등, 엮음새, 구성, 스펠 등 문학예술창조사업과 관련한 리론 실천적 문제들을 분석하고 해명한다.” 위의 책, p.876.
 - 11) “문학평론은 문학리론에 기초하여 문학작품들과 문학현상들을 연구하고 평가하며 또한 문학사가 축적

북한의 예술비평은 다양한 형태로 신문, 잡지, 방송, 전문 이론편 등 다양한 매체를 통해 이루어지고 있으며 문학예술작품의 창작과 작품창작의 기본 틀이 되는 이론정립에 많은 영향을 미치고 있다. 또한 예술비평이 단순히 작품의 내용과 가치를 분석·평가하는데 그치는 것이 아니라 당과 김일성·김정일의 정책을 효과적으로 실현하는데 있어서 효과적으로 형상하였는지에 대해 검증하는 역할을 한다는 점이 특징적이다.

본 연구는 북한 예술비평이 어떻게 성립되었고 어떠한 변화를 하면서 북한의 문화예술계에 영향을 미쳐 왔는지 살펴봄으로써 1990년대 중반부터 시작된 ‘선군시대’에 문학예술계에 요구되어진 예술창작 방향과 예술비평의 역할을 밝혀보고자 한다. 궁극적으로는 본 연구를 통해 북한이 문학예술을 통해 어떻게 정치사회적 위기를 극복하고자 하였는지에 대한 결과를 도출해 낼 수 있을 것이다.

본 연구에서는 『문학신문』, 『청년문학』, 『조선문학』, 『조선문학예술연감』, 『조선중앙연감』, 『조선예술』, 『노동신문』 등에 실린 평론, 관평, 단평, 비평, 론설, 론평 등의 자료를 분석대상으로 활용하였다. 또한 『김일성저작선집』, 『김정일선집』을 비롯한 북한의 주요문건과 노동신문 등의 자료를 참고자료로 활용하였다.

II. 북한 예술비평의 성립과 흐름

1. 사회주의 예술비평의 시대(해방이후~1967년)

북한은 해방직후부터 문화시설을 설립하고 예술단체를 조직하는 한편 전문 예술인들을 지원하는 등 예술의 대중화를 위한 인프라를 구축하였다.¹²⁾ 북한

한 자료에 의거한다. 한편 문학평론은 창작실천과 창작성과를 일반화하고 분석한데서 얻어진 이론적 문제들과 자료들을 문학리론과 문학사에 준다.” 위의 책, p.876.

12) “작가, 예술인들은 출신과 몇몇치 못한 과거를 묻지 않으시고 은혜로운 한품에 안아주시는 위대한 수

의 이러한 노력은 예술을 정책실현을 위한 유용한 도구로 활용하기 위해서였다.¹³⁾

북한은 음악, 미술, 연극, 영화, 무용 등 모든 예술 활동의 목적을 ‘사회주의 체제로의 교양·교육’, ‘사회주의 건설을 위한 경제선동’, ‘당 정책 실현과 김일성·김정일의 정권유지를 위한 정치선전’에 두었다. 북한은 이러한 예술활동의 목적을 관철하기 위해 1946년 예술중앙단체인 문학예술총동맹(이하 문예총)을 설립하여 전문 예술인들과 예술단체들의 예술창작 및 공연활동을 조정·통제하였다.

해방직후 북한의 최대 과제는 사회주의 체제의 정착과 북한 주민들의 사상 교양·교육이었다. 이를 위해 북한은 전문 예술가들과 예술단체들에게 ‘사회주의적 사실주의’, ‘인민대중이 알기 쉽고 따라하기 쉬운’, ‘당 정책을 반영한’ 예술작품을 창작하고 공연하도록 강요하였다. 그러나 당시에는 전문 예술인들조차 경험의 부재로 인해 당과 김일성의 요구를 수용할 수 없었다.

이에 따라 북한은 해방직후부터 구소련과의 연계를 강화하고 사회주의 예술의 정착을 위한 다양한 이론적, 기술적 노하우를 전수받기 위해 ‘조소문화협회 사업’을 실시하였다. 북한은 ‘조소문화협회 사업’을 통해 강연회, 연구회를 주기적으로 실시, 사회주의 예술의 정착을 위한 예술이론을 장르별로 세분화, 체계화하였다.

령님의 대해같은 포용력과 뜨거운 사랑, 크나큰 신임에 감격의 눈물을 흘리면서 앞을 다투어 수령님의 품으로 찾아왔다. 그리하여 1948년까지에는 남조선에서 활동하던 작가, 예술인들도 거의 다 북한부로 들어와 보람찬 새 생활의 길에 들어서게 되었다.” 문예출판사, 『위대한 수령 김일성동지 문학예술령도사』(평양 ; 문예출판사, 1991), p.83.

- 13) “문학예술총동맹단체에서는 작가, 예술인들 속에서 사상교양사업을 강화하는데 주되는 힘을 넣어야 합니다. 문학예술총동맹단체에서는 작가, 예술인들 속에서 민주주의사상교양사업을 힘있게 전개하여 모든 작가, 예술인들이 우리 인민들의 현실생활을 생동하고 진실하게 반영한 문학예술작품을 더 많이 창작하도록 하여야 합니다. 그리하여 새 조국 건설에 일떠선 근로대중을 교양하는데 이바지하는 훌륭한 교과서, 예리한 무기를 마련하도록 하여야 하겠습니다.” 문화체육부, 『북한의 문화예술 행정제도 연구(문헌자료편)』(서울 : 문화체육부, 1995), “북조선로동당 중앙위원회 상무위원회에서 한 결론(1947년 9월 16일)”, p.347.

“공연활동에 있어서는 사상-예술성이 높은 창작물들을 인민 대중 속에 깊이 침투시키기 위한 광범한 소편대 공작과 공장, 기업소, 농촌들에서의 현지 방문 공연 활동을 대대적으로 조직, 전개하였다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1957』(평양 : 조선중앙통신사, 1957), p.114.

또한 북한은 예술의 대중화를 위해 농촌, 어촌, 광산, 기업소, 학교 등에 ‘예술씨클’을 조직·참여하도록 하였다.¹⁴⁾ 전문 예술인들과 예술단체들은 ‘예술씨클’의 활성화를 위해 농촌, 어촌, 광산, 기업소, 학교 등에 파견되어 예술교육을 하기도 하였다.¹⁵⁾

또한 해방직후에는 ‘이동예술대’, ‘예술공작대’ 등이 조직되어 예술적 인프라가 부족한 산간벽지를 방문하여 경제선동, 정치선전을 위한 공연활동을 하였다.¹⁶⁾ 해방직후부터 시작된 북한의 예술지원과 보급 정책은 사회주의 예술이 정착하고 정립되는 1960년대 말까지 지속되었다.

북한은 다양하고 활발한 예술공연 활동을 위해 1953년 모란봉극장 신축을 시작으로 1955년 황해남도, 량강도 도립예술극장, 국립아동예술극장을 설립, 1958년 국립민족예술극장, 국립연극극장, 국립예술극장, 평양시, 개성시 시립극장 설립, 1960년 평양대극장 설립, 1963년 학생소년궁전 개관 등 예술공연을 위한 대형 극장들을 설립하였다. 또한 지속적이고 체계적인 예술보급을 위해 북한 주민들의 예술씨클 활동을 위한 공간인 ‘민주선전실’과 ‘구락부’ 신설을 위한 노력을 하였다. ‘민주선전실’과 ‘구락부’는 1948년 ‘민주선전실’ 19,401개, ‘구락부’ 252개에서 1964년에는 30,044개, 1,123개로 늘어났다.

해방직후 북한의 예술비평은 대부분 문학비평에 한정되어 있었다. 북한은 문예총 산하 작가 동맹에 소속된 6개 분과 위원회에 평론 분과 위원회를 두어 문학예술의 세분화된 장르로 분류하였다. 북한은 평론의 역할을 다음과 같이 정의하였다.

문학예술의 발전에 있어서 중요한 부문인 평론사업을 개선강화하기 위한

14) “날로 향상되는 근로인민들의 예술문화적 의욕을 충족시키기 위하여 북반부 공장, 광산, 기업소, 농어촌, 학교 등에 수천의 문학, 연극, 음악, 무용, 체육 씨클들이 조직되었다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1949.9~1950.6』(평양 : 조선중앙통신사, 1950), p.380.

15) “씨클사업의 발전을 위하여 1957년도에는 90명의 전문 무대 예술인들이 생산직장에 파견되었으며 각 도립 극장에는 씨클 지도자 양성반이 설치되었다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1958』(평양 : 조선중앙통신사, 1958), p.249.

16) “우수한 예술가들로 구성된 이동예술단들은 공장, 광장, 농촌, 어촌 및 산간벽지까지 다니며 근로인민들의 건설적 의욕을 고무하며 애국주의적인 생활정서를 배양하였다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1949.9~1950.6』(평양 : 조선중앙통신사, 1950), p.389.

대책들이 취하여 졌으며 문학예술에서 제기되는 중요한 문제들에 대하여 강화한 이론적 해명을 주며 우리 문학 예술 발전의 원쑤인 반동적 독소들의 침입으로부터 우리 문학 예술의 당성 및 인민적 원칙성과 사회주의 리알리즘의 원칙성을 수호하며 작가들의 정치적 및 예술적 역량을 제고하며 아울러 독자들을 교양하는 평론 사업을 진행하여 왔다.17)

북한에서 예술비평은 남한의 예술비평의 주된 역할인 예술작품의 예술적 가치를 평가하는데 한정되어 있지 않다. 북한의 예술비평은 첫째, 당 정책의 효과적인 실현을 위해 만들어진 문예정책을 적극적이고 효과적으로 예술창작에 적용시키고 둘째, 당이 정해 놓은 예술작품 창작의 틀을 제시, 강조하는 역할을 한다. 셋째, 문예정책의 원활하고 효과적인 수행을 위한 구체적인 문예이론을 해석하고 정립하는 역할을 하기도 한다. 넷째, 창작·공연된 예술작품의 정치·사회적 가치, 예술적 가치를 평가하는 역할을 한다.

해방직후 북한의 예술비평은 대부분 종전의 자본주의적, 봉건주의적 사상의 잔재를 청산하고 사회주의 예술로서 새로운 형태와 형식을 갖추기 위한 이론적 제시 또는 잔존하고 있는 예술계의 교조주의적 성향을 반대하고 비판하는데 주력하였다. 이러한 이유로 당시 예술비평은 예술작품의 평가보다는 당정책에 따른 문예이론을 예술장르에 따라 해석하고 적용하였다.18)

1949년 북한에서 공식 발표된 문학평론은 총 72편이 있다. 북한이 대표적인 작품이라는 평가하는 작품들로는 안함장의 “8·15 해방이후 소설문학의 발전과정”과 함 효의 “새로운 시문학의 발전”, 윤두현의 “해방 5주년을 맞는 조선극문학”, 윤새정의 “8·15해방이후의 문학평론”, 엄효석의 “조선문학과 애국주의 사상”, 한 식의 “조선문학에 나타난 국제주의 사상”, 기석복의 “꼬스모폴리찌즘과 그의 앞자비인 반동리론가들을 반대하여 무자비하게 투쟁하자”, 신구현의 “문학유산계승에 있어서 몇 가지 문제” 등이 있다.19)

17) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1954~1955』(평양 : 조선중앙통신사, 1955), p.459.

18) “작가, 시인 및 문학 평론가들은 전후 조국의 평화적 통일 독립의 강력한 담보로 되는 인민 경제 복구 발전을 위하여 귀중한 전체 인민들이 투쟁 대렬에서 자기들이 창조적 재능과 정력을 바치며 창작 사업에 정진하여 적지 않은 성과를 거두었다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1954~1955』(평양 : 조선중앙통신사, 1955), pp.458~459.

이어 1953년에는 36편, 1955년에는 94편, 1956년에는 115편, 1958년에는 147편, 1959년에는 136편, 1960년에는 190편의 문학평론이 발표되었다. 북한의 예술비평은 예술적 인프라가 구축되고 전문 예술인과 예술단체가 급속히 증가하고, 문화예술적 제도와 법률이 정비되는 등 예술작품의 창작, 공연 및 전시 등 예술창작의 여건이 마련되면서 매해 양적, 질적으로 성장하였다.

북한은 1953년 이후 매해 종합 평론집, 연구 논문집 등을 발간하였는데 종합 평론집의 경우 특정 시기 문학 발전 과정, 이론적 문제 해석 등을 서술한 책이다. 또한 연구 논문집은 문학과 관련된 특정 인물을 연구, 분석한 내용을 담고 있다.²⁰⁾

1955년에 들어서는 1949년부터 실시된 ‘예술씨클’ 활동으로 아마추어 예술인들이 대거 육성되면서 개최하기 시작한 ‘전국 예술 축전’에서 평론부문 수상자를 배출하였다. 당시 평론부문 1등으로 수상한 작품은 한 석의 “우리 문학에서 반영된 새로운 애정의 룰리에 대하여”라는 작품이었다.

이를 통해 당시 예술비평이 문학에 편중되어 있으며 예술비평의 경향 역시 이론적 해석과 작품창작의 이론적 문제를 제시하는데 집중되어 있었다는 것을 알 수 있다. 1949년부터 주체 예술비평의 시대로 진입하는 1967년까지 예술비평의 제목을 분석해 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 『조선중앙년감』에 실린 예술비평 제목 분석표(해방직후~1964년)

(단위 : 년, 편)

년도	작품 편수	예술비평 제목	비고
1949	72편	<ul style="list-style-type: none"> ● 8·15 해방이후 소설문학의 발전과정 ● 새로운 시문학의 발전 ● 해방 5주년을 맞는 조선극문학 	

19) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1949.9~1950.6』(평양 : 조선중앙통신사, 1950), p.388.

20) “지난 해에 창작된 중요한 종합 평론집으로는 해방후 10년간의 조선 문학 발전 과정을 개달한 《해방 후 10년간의 조선 문학》, 18세기 조선의 위대한 사상가이며 탁월한 사실주의 작가인 연암 박지원에 대한 연구 논문집 《박 연암 연구》, 신인 작가들과 독자들을 위하여 문학리론의 기본적 문제들을 서술한 종합 평론집 《창작의 길》 등이 있다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1956』(평양 : 조선중앙통신사, 1956), p.135.

		<ul style="list-style-type: none"> ● 조선문학과 애국주의 사상 ● 조선문학에 나타난 국제주의 사상 ● 고평리씨즘과 그의 앞자비인 반동 이론가들을 반대하여 무자비하게 투쟁하자 ● 문학유산계승에 있어서 몇가지 문제 	
1953~1954	36편	-	※ 한국전쟁 직후여서 1949년에 비해 작품편수가 적음
1955	94편	<ul style="list-style-type: none"> ● 해방후 10년간의 조선 문학(종합 평론집) ● 박연암 연구(연구 논문집) ● 창작의 길(종합 평론집) ● 해방 후 조선 문학의 발전과 조선 로동당의 항도적 역할 ● 예술적 형상과 예술적 노력 	
1956	155편	<ul style="list-style-type: none"> ● 조선 시가의 운문적 기초에 대한 약간의 고찰 ● 우리 민족 문학 유산에 대한 관념론적 허무주의를 반대하며 ● 현대 조선 문학의 사회주의 사실주의 전통 ● 리태준의 문학의 반동적 정체 ● 황혼의 사상 예술적 특성 ● 미제에 복무하는 남조선 반동 문학 ● 긍정적 주인공의 형상화에 대하여 ● 시집 <현해탄>의 반동성 	
1957	147편	-	※ 외국문학 중 평론이 41편에 달함
1958	136편	● 해방 후 조선문학	
1960	190편	<ul style="list-style-type: none"> ● 항일 무장 투쟁 과정에서 창조된 혁명적 문학예술(연구 논문집) ● 문예 전선에 있어서의 반동적 부르조아 사상을 반대하여(종합 평론집) ● 전진하는 조선 문학(종합 평론집) ● 시대와 시인(개인 평론집) ● 문학과 현대 정신에 대하여(개인 평론집) ● 문학 개론(개인 평론집) 	
1962	-	● 우리 나라에서 맑스-레닌주의 문예 이론의 창조적 발전(연구 논문집)	

		●정다산과 그의 문학(연구 저작집)	
1963	-	<ul style="list-style-type: none"> ●소설 창작에서 제기되는 문제 ●현대적 미감의 견지에서 ●현대성의 높이에서 ●조선 문학에 있어서의 사조 및 방법 연구 ●우리 나라 문학에서 사실주의의 발생 발전 ●조선 시가에서의 종류와 작시법에 대한 사적 고찰 ●남조선에 류포되고 있는 반동적 부르조아 문예 사조 ●전 인류적인 것을 반대하여 	
1964		●새 시대의 문학(개인 평론집)	

※ 1960년판, 1962년판 『조선중앙년감』은 자료의 부재로 조사하지 못하였음.

북한의 예술비평은 1949년부터 1956년까지 창작상 문제, 이론적 해석과 구체적 이론 제시, 사회주의적 사실주의 강조 등이 주를 이루었다. 그러나 1956년 예술 전문 잡지인 월간 ‘조선예술’ 발간과 함께 1957년에 들어서면서 작품에 대한 평가가 크게 늘어나 1957년 한 해 동안 작품평이 32편이나 발표되었다.²¹⁾ 1957년에는 창작상 문제에 관한 평론이 84편, 도식주의 문제에 관한 평론이 8편, 반동문학 폭로에 관한 평론이 10편, 사회주의적 사실주의 발생 문제에 관한 평론이 6편, 미학상 문제에 관한 평론이 4편, 작가론에 관한 평론이 3편으로 여전히 작품 창작에 깊이 관여하여 전문 예술가들의 작품창작을 통제하고 조정하는 역할이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.²²⁾

그러나 1957년에 이어 1958년에는 작품평이 98편으로 3배 가까이 늘면서 평론의 주된 역할이 작품평으로 변화하였다. 1958년에 발표된 평론은 문학사적 평론 23편, 기타 15편으로 총 136편 중 작품평이 98편을 차지해 평론의 역

21) “5월에는 내각 결정 제32호의 결정 정신에 기초하여 풍부한 레파토리 원천 탐구를 위한 경화 및 무대 예술 부문 전반에 걸친 문예 작품 현상 모집이 진행되었으며 11월에는 예술 창조 사업에서의 리론 및 경험 교환을 위한 종합 예술 잡지 《조선예술》이 창간되었다.” 『조선중앙년감 1957』(평양 : 조선중앙통신사, 1957), p.114.

22) 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1958』(평양 : 조선중앙통신사, 1958), p.145.

할 비중의 변화가 뚜렷하다.

1960년대 들어서 북한은 항일혁명시대 혁명적 문학예술, 공산주의적 전형 창조, 주체 확립 등을 강조하였다. 1950년대까지 사회주의 예술을 정립하였다면 1960년대는 새롭고 독창적인 북한식의 예술로의 변화를 꾀하는 시기였다.

이에 따라 북한 평론은 항일무장투쟁 시기 창작된 예술작품들을 분석하고 경제 계획의 성공을 위해 시작된 ‘천리마 운동’의 모범적 인간형을 제시하는 등의 역할을 하였다.²³⁾ 1960년대는 1950년대에 이어 ‘종합 평론집’과 ‘연구 논문집’, 역사적 문학자들의 작품을 연구, 분석한 ‘연구 저작집’ 등이 주요 작품으로 평가 되었다.

북한의 ‘연구 논문집’, ‘연구 저작집’ 등은 독특하게 이론적 분석, 연구임에도 불구하고 평론으로 분류되어 발간되었다. ‘종합 평론집’은 전문 평론가들의 다양한 평론을 종합하여 발간되던 것으로 평론의 역할과 기능을 통제하고 조정함으로써 예술작품을 창작하고 공연, 전시함에 있어서 일괄적이고 획일적인 결과를 도출해 내기 위한 조치였다.

1964년에는 김일성 우상화, 김정일 정치 무대 등장 등과 같은 정치·사회적 변화에 따라 문학예술의 창작 경향도 변화를 맞았다. 예술비평 역시 김일성의 교시를 최우선에 두고 교시에 따른 비평활동을 전개하였다.²⁴⁾ 북한은 1960년대 중반에 들어서 김일성 우상화와 유일사상 지도체계를 확립하기 위

23) “평론에서는 1930년대 항일 무장 투쟁 과정에서 형성된 혁명 문학, 당 문예 정책, 김일성 동지의 혁명적 문예사상을 연구 체득함으로써 고상한 혁명 전통과 공산주의 문학 건설에서 계급성, 당성, 인민성을 제고하며 문학에서 주체를 확립하는데 크게 기여하였다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1961』(평양 : 조선중앙통신사, 1961), p.220.

“문학 평론이 활발하게 진행되었으며 이는 작가 예술가들의 창작실천에서 제기되는 일련의 문제들을 고찰한 기초 위에서 일정한 결론과 방향을 제시함으로써 그들에게 방조를 주었다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1962』(평양 : 조선중앙통신사, 1962), p.274.

24) “1964년에 문학 평론 분야에서는 김일성 동지께서 혁명 문학 작품 창작과 관련하여 주신 1963년 11월 5일과 1964년 1월 16일 그리고 1964년 11월 7일의 역사적인 교시들을 문학예술 분야에서 구현하기 위한 데 주되는 력량을 집중하였다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1965』(평양 : 조선중앙통신사, 1965), p.174.

“문학평론분야에서도 1965년 11월 7일에 주신 김일성동지의 교시를 문학창작에 구현하기 위한 리론실천적문제들에 주되는 필봉을 들었다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1966~1967』(평양 : 조선중앙통신사, 1967), p.234.

하여 문학예술부문에서 김일성과 무장투쟁시기 김일성의 업적을 주제로 한 대작들을 창작하도록 지시하였다. 1968년에는 음악무용서사시 ‘영광스러운 우리 조국’이 창작·공연되었다. 예술비평은 이러한 북한의 정치적 변화와 함께 예술작품 창작 활동을 조정, 통제하기 위한 다양한 이론들을 제시하는 역할을 강화하였다.

2. 주체 예술비평의 시대(1968년~1997년)

북한은 1967년 김정일의 본격적인 정치무대 등장과 함께 김일성 우상화 작업, 유일사상체제 구축 등 북한사회 전반에 걸친 대변화의 시기를 맞이하였다. 특히 1967년 김정일의 정치 무대 등장은 문학예술계의 대변혁의 계기를 마련하였다.

김정일의 정치권 장악과 함께 시작된 ‘제1차 문예혁명’은 사회주의 예술비평의 시대를 마감하고 주체 예술비평의 시대를 여는 시발점이 되었다. 김정일은 문학예술부문에서 새로운 사상과 이론을 세우고 이를 실천할 것을 강조하면서 다음과 같이 말하였다.

수령님의 혁명사상을 김일성주의로 부르는 것은 수령님께서 내놓으신 사상과 이론이 독창적이기 때문입니다. 주체의 사상, 이론, 방법의 체계라고 한 김일성주의의 정의는 김일성주의가 내용에서 주체사상으로 일관되어 있고 구성에서 사상, 이론, 방법의 체계를 이루고 있다는 것을 의미합니다. 김일성주의는 내용으로 보나 구성으로 보나 맑스-레닌주의의 틀 안에서 해석할 수 없는 독창적인 사상입니다...김일성주의 혁명리론은 맑스-레닌주의를 낳은 시대와 다른 새로운 시대의 혁명실천이 제기한 문제들에 해답을 준 혁명리론입니다.²⁵⁾

새로운 시대의 유일한 사상체계로 등장한 주체사상은 김일성 우상화 작업과 함께 진행되었다.²⁶⁾ 김일성 우상화 작업은 김일성의 권력 계승의 정당화를

25) 김정일, 『김일성 선집 5』(평양 : 조선로동당출판사, 1995), “김일성주의의 독창성을 옳게 인식할데 대하여(1976년 10월 12일)”, pp.1~5.

26) “우리가 오늘 새로운 혁명문학을 건설할 데 대하여 말하면서 수령형상창조문제를 특별히 강조하는 것

위한 수순이었다. 새로운 사상과 이론, 김일성 우상화, 김일성 권력 계승의 정당화 작업 등은 장르별로 특성화된 예술단체들의 설립, <피바다>식 혁명가극, <성황당>식 혁명연극 등 예술작품 창작 경향과 형태의 변화... 등 문학예술계의 다양한 변화를 가져왔다.²⁷⁾ 북한의 예술비평 역시 종전의 예술비평과 구별되는 새로운 형태로 변화하였다.

북한의 예술비평은 1967년을 거치면서 구축된 문학예술계의 변화를 발판으로 1968년에 들어서는 혁명투쟁시기 김일성을 형상화한 작품들에 대한 비평과 혁명투쟁시기 군인들의 성격과 심리적 갈등 등을 소재로 한 작품들에 대한 비평을 주로 발표하였다. 북한 예술비평은 1968년에 <표 2>와 같이 수령에 대한 충성, 수령 형상화 예술작품에 대한 예술비평이 51편중 16편, 군사를 주제로 한 예술작품에 대한 예술비평이 11편, 기타 배우 연기평, 연출평에 대한 예술비평이 16편 발표되었다. 또한 당과 당 정책을 주제로 한 예술작품에 대한 예술비평이 2편, 계급교양을 주제로 한 예술작품에 대한 예술비평이 2편, 여성혁명을 주제로 한 예술작품에 대한 예술비평이 2편, 남한과 미국을 주제로 한 예술비평이 3편 발표되었다.

<표2> 『조선예술』에 실린 예술비평 제목 분석표(1968년~1970년)

(단위 : 년, 편)

년도	작품 편수	예술비평 제목		
		평론	작품·연기·영화평	관평·단평
1968	51편	<ul style="list-style-type: none"> 배우화술의 주제문제 당과 수령계 충실한 인민군 전 	<ul style="list-style-type: none"> 수령의 형상과 조형예술(작품평) 	<ul style="list-style-type: none"> 수령에 대한 우리 인민의 충성심 구현(단평)

은 바로 수령형상창조문제가 당의 유일사상체계를 세우는 사업과 직접적으로 연관되어 있기 때문입니다. 동무들은 수령의 형상을 창조하는 것이 새로운 혁명문학 건설에서 핵으로, 첫째가는 중요한 과업으로 된다는 것을 깊이 명심하고 이 사업을 주선으로 확고히 틀어쥐고나가야 하겠습니다.” 김정일, 『김일성 선집 1』(평양 : 조선로동당출판사, 1992), “4·15 문학창작단을 내올데 대하여(1967년 6월 15일)”, p.243.

27) “김정일은 문화예술 분야에서 유일사상체계를 세우기 위해 백두산창작단(영화), 4·15 문학창작단(소설), 피바다가극단(가극), 만수대예술단(무대예술), 만수대창작사(미술)를 창설했다.” 임영태, 『북한 50년사 2』(서울 : 들녘, 1999), p.86.

	<p>사들의 성격형상</p> <ul style="list-style-type: none"> ●수령에 대한 인민군전사들의 충실성구현문제 ●무용소품에 반영된 군인-투사들의 형상 ●전사-영웅의 형상창조와 민족적 특성 ●전사-영웅의 성격창조에서 주되는것 ●군사주제무용에서 기백과 룰동 ●수령의 영도밑에 찬란히 개화발전하고있는 조선의 혁명적 예술 ●연극예술에서의 위대한 수령의 형상 ●수령께 충직한 항일유격투사들이 성격적 특성과 연출형상 ●계급교양주제작품에서 주인공문제 ●희곡 《붉은 선동원》의 극적얽음새 ●무용에서 로동계급이 형상과 현대성의 구현 ●항일무장투쟁시기의 위대한 수령의 형상 ●구성과 성격창조 ●군사주제작품의 폭과 심도 ●위대한 혁명의 계승관계속에서 ●《보천보전투승리기념탑》과 주재천명 ●여성혁명가의 형상화 문제 ●무용소품창작에서 내용과 형식 ●공예에서 현대성구현문제를 놓고 ●남조선혁명과 투사의 성격창조 ●남조선인민들의 투쟁묘사에서 제기되는 새로운 측면들 ●미제의 침략적본성을 더 예리하게 드러내자 ●사회주의적애국주의교양과 미술창작 	<ul style="list-style-type: none"> ●수령의 초기혁명활동을 빛나게 형상화한 화폭들(작품평) ●위대한 수령, 현명한 령도(작품평) ●수령께 드리는 송가(작품평) ●4천만조선인민의 마음속에 별처럼 빛나는 위대한 수령의 어머니님(작품평) ●수령께 드리는 충성의 노래》(작품평) ●사상과 기교(작품평) ●당과 수령께 충직한 전사들이 형상(작품평) ●수령께 충직한 어린 혁명투사의 형상(작품평) ●진실성과 열정으로 충만된 형상(연기평) ●경각성 높은 소년단원들의 슬기로운 형상(작품평) ●4천만조선인민의 위대한 태양이 솟은 만경대(작품평) ●당정책을 훌륭히 구현한 음악무용(작품평) ●전투적기백이 넘쳐흐르는 일당백초병들의 혁명적 예술(작품평) ●교예창작에서의 새로운 시도(작품평) ●군사물주제영화에서 당의 유일사상구현(작품평) ●당에 충직한 영웅적로동계급의 형상(영화평) ●한 여성이 걸어온 길(연극평) 	<ul style="list-style-type: none"> ●여성혁명의 노래, 생활의 노래(관평) ●초상과 성격(단평)
--	---	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> ● 사회주의조국의 품에 안긴 사람들의 빛나는 형상 ● 수령의 가르침따라 조국을 통일하려는 남조선인민들의 지향과 념원 ● 혁명적세계관형성과정의 해명과 성격형상 ● 주인공의 성격발전과 주제사상 천명에 훌륭히 복무한 음악 ● 혁명적무용창작과 탐구정신 		
1969	13 편 ²⁸⁾	<ul style="list-style-type: none"> ● 당정책선전과 노래보급(론평) ● 생활과 형상(평론) ● 행동의 성격화와 성격추구(평론) ● 현실에 대한 사실주의적묘사와 천리마기수들의 전형창조(평론) ● 유화에서 민족적특성의 구현과 선명성문제(평론) ● 여성혁명투사의 빛나는 형상 - 희곡 《해발》에 대하여 - (평론) ● 새세대들의 혁명화와 영화 《유격대의 오형제》 		<ul style="list-style-type: none"> ● 단민극의 사상성과 예술성(단평) ● 근로자들을 당정책관철에 힘있게 부르는 화폭들(관평) ● 귀중한 경험을 남긴 조선에 촬영화촬영소 관현악단과 합창단의 공연(관평) ● 계급교양에 이바지할 화폭 - 예술영화 《금녀의 운명》(전편)을 보고 - (관평) ● 사회주의적애국주의교양과 살림살이주제의 작품창작(단평) ● 음악무용서사시 《영광스러운 우리 조국》 환경창조에서의 성과(관평)
1970	23편	<ul style="list-style-type: none"> ● 혁명적주인공의 형상화에서 제기되는 문제(평론) ● 군사물주제작품창작에서 정치사상성과 형상성을 더욱 높이기 위하여(론설) ● 근로자들을 조국통일위업에 힘차게 불러일으키는 훌륭한 예술작품(평론) ● 사회주의적애국주의교양과 씨나리오문학이 해결해야 할 몇가지 문제(평론) ● 유화에서 민족적형식문제에 대 	<ul style="list-style-type: none"> ● 근로자들을 혁명의 길로 힘차게 불러일으키는 걸출한 예술작품(작품평) ● 장면의 극적완결성, 형상의 조화미(연출평) ● 체험예술의 높은 경지(연기평) ● 천리마시대에 대한 자랑찬 송가 - 천연색광복예술영화 《밝은 태양아래에서》에 대하여 - (작품평) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 주체음악교육의 우월성을 남김없이 보여준 음악공연(관평) ● 충성을 담은 전투적인 무대(관평) ● 연화물의 예술적효과성(단평) ● 새세대들이 창작한 혁명적인 화폭들(관평) ● 인민의 참된 총복에 대한 진실한 형상(작품평)

	<p>하여(평론)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 현실주제작품에서 갈등의 진실한 반영(평론) ● 산업미술창작에서 당정책선전과 현실침투문제(평론) ● 연극 《붉은 선동원》에서의 농민들의 혁명화과정 묘사 ● 새세대의 계급교양과 아동영화 창작(평론) ● 조선회를 토대로 하여 우리의 미술을 발전시키기 위하여 제기되는 몇가지 문제(평론) ● 천리마시대 새 인간들의 전형창조에서 거둔 성과와 경험(평론) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 생활을 명랑하고 재미있게 담은 아담한 영화(작품평) ● 당정책을 신속정확히 반영하자(작품평) ● 천리마시대기상이 나래치는 투쟁의 노래(작품평) 	
--	---	---	--

※ 1969년판 『조선예술』은 1월호부터 9월호까지 자료의 부재로 조사하지 못하였음.

1969년과 1970년에는 여전히 김일성과 김일성에 대한 충성에 대한 예술비평이 발표되지만 이와 함께 ‘천리마 기수’와 ‘새 세대’에 대한 예술비평이 새롭게 등장, 다수 발표되었다. 북한은 1967년 전후를 기점으로 문학예술을 통한 김일성 우상화 작업을 궤도에 올려놓음으로써 1969년 이후에는 김일성의 정권장악을 공고히 하기 위한 ‘천리마 운동’과 ‘새 세대’에 대한 문학예술 작품들 창작에 주력하였던 것으로 생각된다. 이에 따라 예술비평도 1969년을 기점으로 예술비평에서 ‘천리마 기수’와 ‘새 세대’ 등의 용어들이 제목으로 등장하기 시작하였다.

또한 특징적으로 1968년에 들어서는 1967년에 자주 등장하던 ‘무용평’ 및 ‘극평’이 사라지고 ‘작품평’, ‘연극평’, ‘연출평’, ‘영화평’, ‘관평’, ‘단평’ 등으로 세분화, 전문화 되었다. 김정일의 등장과 함께 ‘제1차 문예혁명’이 진행되면서 문학예술계가 정비되고 영화제작이 활성화 되면서 나타난 변화라고 볼 수 있겠다.

1970년대에는 1970년을 시작으로 ‘혁명적이며 전투적인 노래’들이 다수

28) 자료의 부재로 1969년 전체자료를 분석하지 못하였으나 10월, 11월, 12월의 자료와 이전해인 1968년, 이듬해인 1970년 자료를 통해 1969년의 예술비평 경향을 유추해 볼 수 있을 것임.

창작되면서 ‘혁명적이며 전투적인 노래’들에 대한 예술비평들도 다수 등장하게 된다. 1970년 한해에 창작, 『조선예술』에 소개된 ‘혁명적이며 전투적인 노래’들만 해도 152편에 달한다. ‘혁명적이며 전투적인 노래’들로 소개되는 주요 노래들은 김일성에 대한 인민대중의 충성과 사랑과 김일성의 업적을 주제로 하고 있다. 대표적인 작품들로는 《인민들 속에 계시는 아버지 수령》, 《해빛도 찬란해라 만경대로 가는 길》, 《초병은 수령님의 전사로 자라네》, 《태양에 깃든 아버지 사랑》, 《수령님 보내주신 양떼 흐르네》, 《수령님께서 우리 앞길 밝혀주시네》, 《아버이수령님의 사랑을 안고》 등이 있다.²⁹⁾

1980년대에는 북한 경제가 침체되기 시작하면서 1984년 국제사회와의 경제교류를 활성화시키기 위한 ‘합영법’을 발표하는 등 경제 개혁·개방을 위한 노력을 하였다. 그러나 내부적으로는 개혁·개방에 따른 체제위기를 사전에 차단하기 위해 ‘사회주의의 우수성’을 선전하고 ‘내적 단결’을 강조하는 예술작품들이 주로 창작·공연되었다. 이에 따라 예술비평 역시 ‘사회주의의 우수성’과 ‘내적단결’을 효과적으로 표현할 수 있는 예술작품 창작을 강조하고 이를 잘 표현한 예술작품들에 대한 형상수단 기법에 대해 높이 평가하는 예술비평들을 주로 발표하였다.

1990년대 북한사회는 경제적·정치적으로 위기에 직면해 있었다. 이에 김정일은 ‘사회주의제도의 우수성’을 더욱 강도 높게 강조하고 미국을 ‘제국주의자’로 폄하하는 등 ‘체제유지’를 위해 노력하였다.³⁰⁾ 이에 따라 문학예술작품 창작에 있어서도 북한 사회를 미화하고 북한 주민들의 애국심을 고취시키는 작품들과 김정일의 지도력과 업적을 찬양하는 작품들이 주로 창작되었다. 북한은 이러한 작품들을 통해 ‘체제위기’를 극복하고 북한 주민들을 결속시키고자 하였다. 이 시기에 창작된 대표적인 작품들로는 《경례를 받으시라》, 《장군님께 다지는 맹세》, 《그 품 따라 끝까지 날으리》, 《장군님 받들어 군민은 한마음》 등이 있다. 북한 예술비평 역시 ‘북한식 사회주의의 우월성’

29) 『조선예술』1970년판 1호부터 12호까지에 실린 ‘혁명적이며 전투적인 노래’ 참조.

30) “내나라는 수령님께서 찾아 주신 주체조선이며 내 조국은 수령님께서 세워 주신 인민대중중심의 사회주의조국입니다. 우리는 주체조선과 인민대중중심의 사회주의를 위해 투쟁하여야 합니다.” 김정일, 『김정일 선집 14』(평양 : 조선로동당출판사, 2000), pp.1~2.

과 ‘김정일의 업적을 찬양’하는 주제를 효과적으로 형상화한 예술작품들에 대해 높이 평가하고 모범적인 예술작품으로 소개하는 등 당시 북한사회의 위기를 극복하기 위한 ‘체제유지’의 기능을 하였다.³¹⁾

III. 선군시대 예술비평의 개념과 특성

1. 선군시대 예술비평의 개념과 정의

북한은 1990년대 들어서 경제가 더욱 악화되고 ‘식량난’에 직면하게 되자 ‘신합영법’을 제정하고 국제사회와의 경제적 교류의 물꼬를 트기 위한 노력을 하였다. 그러나 1980년대와 마찬가지로 소극적이고 한정된 개혁·개방으로 인해 경제침체는 계속되었다. 이로 인해 북한은 이탈주민이 늘어나고 국가기능이 흔들리게 되었다. 이에 김정일은 위기를 극복하기 위한 수단으로 ‘선군정치’를 내세웠다. ‘선군정치’는 1996년에 처음 김정일에 의해 언급되었으며 1998년에 공식화 하였다. ‘선군정치’는 군(軍)을 우선으로 하고 군(軍)을 강화하며 군(軍)을 따라 배운다는 논리의 통치 전략으로 당시 ‘사회주의 강성 대국론’과 맞물려 있었다.

김정일은 ‘선군정치’를 전면에 내세움으로써 국방의 중요성, 사회주의 국가 수호를 강조하였다. 김정일은 군(軍)의 정신으로 사회주의를 수호하고 경제적 어려움을 극복할 것을 주장하면서 스스로 당시를 ‘고난의 행군’의 시기라고 표현하였다.³²⁾ 또한 김정일은 당시의 경제위기를 사회주의 국가들의 붕괴와

31) “창작가, 예술인들은 경애하는 수령님의 위대성을 형상하는데서 이미 거둔 성과를 공고히 하면서 반 세기가 넘는 수령님의 영광찬란한 혁명력사를 체계적으로 전면적으로 깊이 있게 더 잘 형상하여야 하겠습니다. 창작가, 예술인들은 문학예술 작품에 위대한 사상가, 정치가, 전략가로서 수령님의 숭고한 품모를 감명깊게 형상함으로써 우리 인민들이 위대한 수령님의 령도를 높이 받들고 주체혁명위업의 완성을 위하여 억세게 싸워나가도록 하여야 합니다.” 문학예술종합출판사, 『조선예술 1997. 4』(평양 : 문학예술종합출판사, 1994), p.10.

32) “우리는 인민군대를 우리식 군대, 당의 군대로 더욱 튼튼히 꾸려야 합니다. 우리는 인민군대를 강화

해체 속에 당당히 사회주의 국가로 나아가기 위한 어쩔 수 없는 위기이자 고난이라고 미화하였다. 북한의 ‘선군시대’로의 전환은 1990년대 초부터 그 징후가 발견되었다. 이러한 징후들은 헌법개정을 통한 ‘국방위원장’의 권한과 역할의 강화, 권력서열의 재구성 등으로 나타났다.

1992년 헌법에서 국방위원회는 공화국 국가주권의 최고군사지도기관이라 규정하였는데 1998년 헌법은 최고군사지도기관에 추가하여 전반적 국방관리 기관 임을 규정함으로써 국방위원장의 권한과 역할을 더욱 강화하였다. 1992년 헌법에서 국방위원회는 공화국 국가주권의 최고군사지도기관이라 규정하였는데 1998년 헌법은 최고군사지도기관에 추가하여 전반 군사중심 정치체제는 나라의 모든 정치, 군사, 경제적 역량을 통솔 지휘할 수 있게 국방위원회의 지위와 권능을 크게 강화시킨 국방위원장체제로 제도화된 것이다. 이러한 국방사업전반을 지도하는 국방위원장의 지위를 그 어떤 국가 수반직에 비할 수 없는 가장 위대한 혁명의 최고 중책으로 제고하였다. 권력서열은(1998년 이전) 당 정치국원→국방위원→당비서순이었으나 1998년 9월 김정일 정권 등장과 더불어 최고인민회의 제11기 제 1차 회의에서 국방위원회가 격상되자 국방위원→정치국원→당 비서로 전환되었다. 이러한 국방위원회를 구성하고 있는 대부분의 인물들이 군사인물들이며 이는 모든 정책결정에 있어서 군사논리들이 주요하게 작용될 것이라는 판단이다.³³⁾

북한의 정치·경제적 변화와 함께 문학예술의 이론과 예술창작 환경에도 많은 변화가 있었다. 특히 예술작품의 창작경향의 변화가 두드러졌는데 1990년대 초 ‘제2차 문예혁명’과 함께 사회주의체제의 우수성과 김정일의 업적과 지도력을 찬양하고 ‘북한식 사회주의’를 선전하는 예술작품이 주로 창작되었다.³⁴⁾ 이러한 경향은 김정일이 ‘선군정치’를 공포하면서 ‘군민일치’ 사상과

하는데 계속 큰힘을 넣어 모든 군인들을 당과 수령을 결사옹위하는 무적의 싸움꾼으로 준비시켜야 합니다. 일군들은 우리의 운명이 인민군대에 달려 있다는 것을 똑똑히 알고 군대를 강화하며 원호하는 사업에 적극 나서야 합니다. 경제사업도 군대를 강화하는 사업과 연관시켜 해나가야 합니다.” 김정일, 『김정일 선집 14』(평양 : 로동당출판사, 2000), “올해에 당사업에서 혁명적전환을 일으킬데 대하여(1997년 1월 1일)”, p.268.

33) 네이버 지식 in, http://kin.naver.com/open100/db_detail.php?d1id=6&dir_id=607&eid=K59Z+aih5Er+KLS/v4g3ltq+/6at3rSU&qb=us/H0cDHILyxsrBpMShv80gus/H0bG6

‘군(軍)’을 소재로 한 작품들과 함께 현재까지 지속되고 있다.³⁵⁾

1990년대 후반 ‘군(軍)’을 소재로 한 예술작품들이 창작되고 ‘선군정치’ 실현을 위한 문학예술 정책과 이론이 등장하면서 예술비평 역시 종전과 구별되는 특징을 나타내었다. 북한 예술비평은 ‘선군정치’가 공식적인 북한의 정치노선으로 채택된 1998년 이후 ‘선군시대’를 반영한 예술작품의 창작을 중용하고 이론적 틀을 제시하기 위해 당 정책과 김정일 교시를 반영한 이론들을 제시하였다.

또한 예술작품의 작품평에 있어서는 ‘선군시대’에 강조하고 본받아야 할 장면과 형상화 기법들을 강조하였다. ‘군(軍)’을 형상화한 예술작품 창작 경향은 1960년대 후반, 혁명투쟁시기를 소재로 한 예술작품 창작 시기에도 나타났었다. 그러나 ‘선군시대’ 예술작품 창작과 이러한 예술작품 창작을 통제하고 평가하는 예술비평의 목적과 역할은 1960년대와 구분된다.

또한 ‘선군시대’ 예술비평은 목적과 역할 면에서만 구분되는 것이 아니라 시대를 반영하는 상징적 용어의 사용과 분석방법에 있어서도 차이를 보인다. 1960년대 예술비평이 혁명투쟁시기의 ‘군(軍)’을 강조하면서 김일성을 우상화하고 김정일의 정치무대 등장을 위한 수단으로 활용되었다면 ‘선군시대’의 ‘군(軍)’을 강조한 예술비평은 ‘군(軍)’의 역할을 강화하여 당시의 경제적, 정치적 위기를 타파하기 위해 활용되었다. 또한 분석방법에 있어서도 1960년대

34) “우리가 1960년대, 1970년대에 문학예술혁명을 할 때 먼저 영형예술부문을 추켜 세우고 그것을 본보기로 삼았었는데 1990년대에 문학예술건설에서 새로운 전환을 일으키는데서도 영화예술부문을 앞세우고 본보기로 삼아야 합니다.” 김정일, 『김정일 선집 13』(평양 : 조선로동당출판사, 1998), “다부작 예술영화 《민족과 운명》의 창작성과에 토대하여 문학예술건설에서 새로운 전환을 일으키자(1992년 5월 23일)”, p.92.

35) “경애하는 장군님께서 시대와 역사 앞에 쌓아 올리신 불멸의 업적과 그이를 옹호보위하는 길에서 총폭탄정신을 높이 발휘해갈 우리 인민군대와 인민의 뜨거운 마음을 담은 혁명적이며 전투적인 노래들을 많이 창조하여 무대에 올렸다.” 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1997』(평양 : 조선중앙통신사, 1998), p.238.

“지난 조국해방시기 우리 인민군인들과 인민들은 당과 수령, 조국과 인민에 대한 끝없는 충실성과 무비의 헌신성, 대중적영웅주의를 높이 발휘하였다. 인민군인들과 인민들은 나라의 주인, 땅의 주인으로 내세워주고 보람차고 행복한 생활을 마련하여준 당과 수령을 위하여, 조국과 인민을 위하여 청춘도 생명도 다바쳐 싸웠다. 조국해방전쟁시기에 발휘한 인민군인들과 인민들의 고상한 혁명정신은 오늘도 우리 인민을 혁명적으로 교양하기 위한 사상적량식으로 되며 훌륭한 무용소재로 된다.” 문학예술종합출판사, 『조선예술 1997. 7』(평양 : 문학예술종합출판사, 1997. 7), p.52.

예술비평은 김일성의 혁명투쟁시기의 업적을 강조하고 민족적 특성을 부각시키고 있으나 ‘선군시대’ 예술비평은 ‘수령결사옹위’, ‘총폭탄정신’, ‘총대사상’ 등 직접적이고 극단적인 용어들을 사용함으로써 위기를 타파하고자 하는 의지를 나타내고 있다.

2. 선군시대 예술비평의 주제와 특성

1) 수령결사옹위 정신

‘선군정치’가 대외적으로 공식화되기 전인 1990년대 중반부터 ‘군(軍)’과 ‘혁명적 군인정신’, ‘수령결사옹위정신’, ‘총폭탄정신’, ‘자폭정신’ 등을 형상화한 작품들에 대한 예술비평들이 등장하기 시작하였다. 특히 1997년에는 <표-3>과 같이 『조선문학예술년감』에 나타난 15개의 주요 예술비평 중 5개가 ‘군(軍)’을 형상화한 예술작품에 대한 예술비평이었다. ‘군(軍)’을 형상화한 작품 5개의 예술비평 중 ‘수령결사옹위정신’을 주제로 한 예술작품들에 대한 예술비평의 주요내용은 다음과 같다.

위대한 수령님께 끝없이 충성다한 항일의 녀장군 김정숙동지, 오중흡련대장을 비롯한 인물들을 주위에 세움으로서 영화는 형상의 대를 튼튼히 세울수 있었고 대치되는 갈등인물들과의 인간관계도 주체적 문예리론의 견지에서 정당하게 풀어나갈수 있었다.³⁶⁾

영화전반에서 보게 되는 주인공의 성격적핵은 수령결사옹위는 그 누가 요구하고 시켜서가 아니라 우리 민족의 운명이자 우리자신의 생명으로 되어야 한다는 것이다. 이것이 곧 작품의 기본문제점인 것이다. 영화의 창작가들은 이 문제를 현 시기 인민군부대들에서 활발히 벌어지고 있는 《오중흡7련대칭호쟁취운동》 과정을 통하여 밝히고 있다. 《오중흡7련대칭호쟁취운동》에서 가장 중요한 것은 수령에 대한 투철한 결사옹위정신이다.³⁷⁾

36) “대담한 인간관계가 낳은 극성으로 총만된 시대정신 : 예술영화 《밀림이 설레인다》(1, 2부)를 보고” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.254.

37) “감명깊은 예술적 형상속에 굽이치는 오늘의 시대정신 : 예술영화 《7련대의 아들》에 대하여” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.263.

조선화 《7련대의 나팔소리》(박창걸, 김철웅 작), 《결사옹위》(김영철 작), 《육탄》(리승길 작), 유화 《자폭영웅들》(림춘길, 전태현 작), 《육박》(리성구, 김정길 작), 선전화 《보라, 총폭탄병사가 어떻게 싸우는가를!》(윤성진 작), 서예 《김정일결사옹위》(서덕수 작)들은 그 어떤 역경속에서도 위대한 장군님을 결사옹위하려는 인민군군인들의 불변의 신념과 의지를 강렬하게 보여준 전투적인 작품들이다.³⁸⁾

〈표3〉 『조선문학예술년감』에 나타난 주요 평론 목록(1997년)

년도	작품 제목	작품 종류	작가	주요내용
1997	●불후의 문학총서- 《주체문학론》	●론설/ 소설	●리동원	●《주체문학론》은 주체시대 문학예술이 지향해야 할 문예이론이자 강령 ³⁹⁾
	●수령영생기원의 송엽한 서사시적화폭 -총서 《불멸의 역사》 중 장편소설 《영생》에 대하여-	●평론/ 소설	●최연경	●김일성·김정일 형상화 작품인 《영생》의 형상수법과 예술적 가치 ⁴⁰⁾
	●위대한 수호자에 대한 감동깊은 형상 -총서 《불멸의 향도》 중 장편소설 《역사의 대하》에 대하여-	●관평/ 소설	●송효삼	●김정일 형상화 작품인 《역사의 대하》의 형상수법과 예술적 가치 ⁴¹⁾
	●조선혁명의 시원에 대한 빛나는 형상 -예술영화 《화성의숙에서의 한해여름》(1, 2부)에 대하여-	●평론/ 영화	●김응진	●김일성의 혁명활동 시기를 형상화한 《화성의숙에서의 한해여름》의 형상수법과 예술적 가치 ⁴²⁾
	●대담한 인간관계가 낳은 극성으로 총만된 시대정신 -예술영화 《밀림이 설레인다》(1, 2부)를 보고-	●평론/ 영화	●심영택	●인물형상수법과 주체적문예이론을 효과적으로 반영 ⁴³⁾
	●오늘에 비긴 미래를 본다 -예술영화 《먼 훗날의 나의 모습》을 보고-	●평론/ 영화	●박무환	●당정책을 인간의 운명문제로 승화시킨 작품 ⁴⁴⁾
	●감명깊은 예술적 형상속에 굽이치는 오늘의 시대정신 -예술영화 《7련대의 아들》에 대하여-	●평론/ 영화	●김응진	●김정일 결사옹위 정신을 인물의 성격과 인물 관계 속에서 훌륭히 표현한 작품 ⁴⁵⁾

38) “사랑과 믿음, 충성과 효성의 찬가 : 조선인민군 제12차 미술전람회를 보고” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.423.

<ul style="list-style-type: none"> ●절세의 위인에 대한 다함없는 칭송의 송가 -영생불멸의 혁명송가 《김정일장군의 노래》의 선율형상에 대하여- 	●평론/가요	●부교수, 학사 안병윤	●종전과는 달리 밝고 따뜻하며 약동적인 색채를 담은 송가로 시대적요구와 민민의 생활감정에 맞는 북한식 송가 ⁴⁶⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●위대한 령장의 사상과 의지, 담력과 기상을 담아 부르는 충성의 노래, 투쟁의 노래 -조선인민군협주단 공훈합창단의 음악에 대하여- 	●평론/합창	●리동철	●붉은기사상과 당 정책을 효과적으로 형상화 ⁴⁷⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●즐거움 웃음도 있고 감동의 눈물도 있는 특색있는 예술적형상 -경희극 《축복》에 대하여- 	●관평/연극	●조맹덕	●《고난의 행군》을 승리적으로 결속하기 위한 최후돌격전에 한사람 같이 달려나선 우리 인민과 인민군군인들을 힘있게 고무추동 ⁴⁸⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●사상예술성이 완벽한 시대의 걸작 -경희극 《끝장을 보자》에 대하여- 	●관평/연극	●리연	●당 정책 관철, 혁명적 군인정신을 사상적으로 훌륭히 표현 ⁴⁹⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●영광의 새 시대를 확신하며 터지는 충성의 송가 -경축무대 《조선의 영광》을 보고- 	●관평/경축무대	-	●대를 이어 위대한 지도자를 따르는 인민의 긍지와 영광을 무대예술로 형상화한 주체예술의 걸작품 ⁵⁰⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●사랑과 믿음, 충성과 효성의 찬가 -조선인민군 제12차 미술전람회를 보고- 	●관평/미술	●한석호	●혁명무력을 승리와 영광으로 이끌어 온 김일성·김정일 형상화, 수령결사옹위정신, 총포탄정신, 자폭정신을 형상화한 전투적이며 혁명적 작품들이 전시 ⁵¹⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●주체미술교육발전의 자랑찬 성과를 보여준 평양미술대학창립 50돐 미술전람회 	●관평/미술	●정연철	●모든 종류와 형태들의 작품이 전시, 평양미술대학의 면모를 이채롭게 펼쳐보임 ⁵²⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●태양의 노래는 영원하리 -제15차 4월의 봄 친선예술축전을 보고- 	●관평/예술축전	●라장윤	●김일성·김정일을 향한 존경과 흠모의 대축전 ⁵³⁾

39) “고전적로작 《주체문학론》이아말로 주체시대문학의 인간학적본성과 사회적성격, 사명과 기능을 뚜렷이 밝히고 주체의 문예관에 기초하여 우리 시대의 참된 인간학을 창조하고 건설하는데서 나서는 원리와 방법, 창작실천적문제들을 철의 논리로 명시한 위대한 문예강령이며 불후의 문학총서이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.198.

40) “장편소설 《영생》은 조미회담을 비롯하여 경제부문 책임일군협의회 등 중대국사를 중심에 놓고 수령님과 장군님의 형상을 창조하면서도 주로는 아버지 수령님의 눈수술과 건강문제를 놓고 그토록 심려를 놓지 못하시고 지성을 다하시는 충신효자의 최고화신으로서의 장군님의 형상을 그리는데 묘사를 집중하고 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.204.

- 41) “소설은 우리 공화국이 미제를 비롯한 국제반동세력들과 단신으로 맞서야 했던 주체 82(1993)년의 준엄한 불에 우리 조국과 인민, 사회주의의 운명이 어떻게 수호되었으며 지구상의 온갖 반동들의 고립압살 책동을 물리치며 새 세기의 승리를 향하여 도도히 굽이쳐흐르는 주체의 대하, 역사의 대하를 이끄신분은 과연 어느분이시였는가 하는 문제에 훌륭한 예술적 해답을 주고있다. 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), pp.206~207.
- 42) “예술영화 《화성의숙에서의 한해여름》(1, 2부)이 거둔 성과는 무엇보다 위대한 수령님께서 혁명활동을 벌리시는 속에서 혁명승리의 진리를 밝히시는 과정을 통하여 조선혁명의 역사적시원문제를 빛나게 해명한 것이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.251.
- 43) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.254.
- 44) “예술영화 《먼 훗날의 나의 모습》은 래일을 위한 오늘에 살라는 당의 호소를 구호로 선언한것이 아니라 인간문제, 인간의 운명문제로 승화시킨 좋은 모범을 보여준 훌륭한 성과작이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.260.
- 45) “영화의 창작자들은 우선 주인공의 성격적 기초를 잘 심어주었다. 그것이 바로 아버지로부터 물려받은 혁명정신의 계승이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.263.
- 46) “영생불멸의 혁명송가《김정일장군의 노래》는 우리 인민의 마음속깊이 간직하고 있는 숭고한 지향과 감정을 가사와 밀착된 선율형상으로 감명깊게 펼쳐 보인 것으로 하여 사상에술성이 높은 송가의 극치를 이루고 있다. 혁명송가의 선율형상은 무엇보다도 양상적특징에 기초하여 사상에술성의 높이를 최상의 경지에 올려 세우고 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.314.
- 47) “누구나 다 공훈합창단의 노래를 들을 때면 당이 지금 무엇을 구상하고있으며 혁명정세가 무엇을 요구하고있는가를 마치 당보의 사실과도 같이 환히 꿰뚫어볼수 있게 된다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.317.
- 48) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.320.
- 49) “공연이 거둔 성과는 무엇보다도 당정책관철에서 우리 일군들이 혁명적군인정신을 높이 발휘하는것은 현시기 참으로 중요한 문제로 나서고있다는데 대해 사상적으로 깊이 해명하고있는데 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p. 322.
- 50) “주체예술의 높은 경지를 과시하는 시대의 걸작품으로 창작완성된 경축무대 《조선의 영광》은 우리 당원들과 근로자들로 하여금 위대한 장군님을 우리 혁명의 최고수위에 높이 받들어 모시고 혁명하는 한없는 긍지와 자부심을 안고 주체의 혁명위업완성의 길로 힘차게 전진하도록 하는데 적극 이바지하였다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p. 325.
- 51) “전람회의 모든 작품들은 주제사상적내용에 있어서 오늘의 시대정신과 전투적기상이 넘쳐날뿐아니라 그 형식이 또한 다양하고 독특한 것으로 하여 관중들로부터 아낌없는 호평을 받았다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.421.
- 52) “이번에 진행된 평양미술대학창립 50돐 미술전람회는 위대한 당의 품속에서 믿음직하게 자라나고있는 미술가후비들에 의하여 우리 미술이 보다 더 높은 수준에 오르고 온 사회의 주체사상화 위업수행과 근로자들의 문화정서생활에 힘있게 이바지함으로써 위대한 당의 령도따라 사회주의건설에서 일대 대고조를 일으키기 위한 《고난의 행군》을 힘있게 벌리고 있는 근로자들과 청소년학생들에게 새로운

1990년대 중반부터 등장하기 시작한 ‘군(軍)’을 주제로 한 예술작품에 대한 예술비평은 다양한 작품들의 모범적인 형상화 기법과 사상주제의 표현에 대해 평가하고 있으나 결국은 김일성·김정일에 대한 ‘군(軍)’의 충성과 ‘결사옹위정신’에 대한 강조로 결론내고 있다. 이와 함께 ‘총폭탄정신’, ‘총폭탄용사’ 등과 같은 용어의 사용이 두드러지는데 ‘총폭탄정신’, ‘총폭탄용사’ 등의 용어 사용은 ‘수령을 결사옹위’ 하기 위해 자신을 희생하는 군민의 충성심을 강조하고 미화하기 위한 것이다. 북한 『조선말대사전』에서는 ‘총폭탄정신’을 “수령을 결사옹위하기 위하여 한몸이 그대로 총폭탄이 되려는 열렬한 혁명정신”으로, ‘총폭탄용사’를 “수령을 결사옹위하기 위하여 총과 폭탄을 들고 떨쳐나선 용감한 전사”로 풀이하고 있다.⁵⁴⁾

‘선군정치’가 대외적으로 공식화되기 전인 1997년에 ‘군(軍)’에 대한 예술작품이 대거 등장하고 이러한 예술작품에 대한 예술비평이 ‘군(軍)’과 관련된 새로운 용어들과 함께 다수 발표된 반면 ‘선군정치’가 대외적으로 공식화된 1998년에는 오히려 <표 4>와 같이 직접적인 ‘군(軍)’ 관련 예술비평은 감소한다. 1998년에는 형상화 수법과 형상화에 있어서 효과를 극대화 할 수 있는 방법 등에 대해 평가하고 모범적인 예술작품을 제시하는 등의 예술비평이 다수 발표되었다. 이러한 예술비평의 방향전환은 1990년대 중반부터 활발히 전개된 ‘선군정치’의 성공적인 실현을 위해 예술작품들의 양적 성장뿐만 아니라 교양·교육, 선전·선동을 위한 효과적인 형상화 기법에 대해 고민하였던 것으로 볼 수 있겠다. “예술영화 《비행사 길영조》에 대하여”는 ‘수령결사옹위정신’을 주제로 한 작품이지만 주인공 ‘길영조’의 성격형상과 사상세계의 형상화의 우수성을 강조함으로써 당시 예술작품 창작의 모범적 예를 제시하고 있다.

신심과 락관을 주었다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.425.

53) “참으로 제15차 4월의 봄 친선예술축전은 인류의 영원한 태양이신 위대한 수령님에 대한 세계 진보적인류의 뜨거운 존경과 다함없는 흠모의 분출이었으며 또 한분의 위대한 태양이신 경애하는 장군님에 대한 열화같은 칭송의 노래가 소리높이 구가된 대축전이었다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.608.

54) 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.1161.

〈표4〉 『조선문학예술년감』에 나타난 주요 평론 목록(1998년)

년도	작품 제목	작품 종류	작가	주요내용
1998	●전설은 계속된다 -총서 《불멸의 역사》 중 장편소설 《대지의 전설》에 대하여-	●평론/ 소설	●김성우	●농업협동화운동을 성공시킨 김일성과 김일성의 업적을 심오하게 형상 ⁵⁵⁾
	●미래에 대한 위대한 사랑의 역사를 격조높이 노래한 심오한 시적 형상 -서사시 《세상에 부림 없으라》에 대하여-	●평론/ 서사시	●안성	●김일성·김정일의 업적을 시적으로 형상화한 시대적 명작 ⁵⁶⁾
	●자폭용사의 진실한 성격형상 -예술영화 《비행사 길영조》에 대하여-	●평론/ 영화	●손태광	●혁명의 수뇌부를 결사옹위하며 최후를 맞은 길영조의 성격형상과 숭고한 사상세계를 부각시킨 작품 ⁵⁷⁾
	●음악에 의해 실현된 아류적형상 -예술영화 《밀림이 설레인다》 5부를 보고-	●단평/ 영화 (음악)	●림광호	●아류와 조소, 비난의 감정을 효과적으로 표현 ⁵⁸⁾
	●산원에서 시작되는 흥미 있는 극 세계	●단평/ 영화	●손창준	●산원에서 시작된 첫장면은 영화의 성공을 담보한 형상창조의 모범이 되는 장면 ⁵⁹⁾
	●영상의 답시	●단평/ 영화 (편집)	●김성남	●영화의 절정과 결말의 감화력을 높이는 것은 편집 ⁶⁰⁾
	●위대한 군민일치사상과 그 위력을 격조높이 구가한 만점짜리 명작 -경희극 《편지》에 대하여-	●평론/ 연극	●안광일	●현실을 진실되게 반영하고 사상주제적과제를 효과적으로 풀어낸 작품 ⁶¹⁾
	●21세기를 밝히는 백두산해돋이	●관평/ 미술	●김교련	●백두산을 형상한 국보적 명작들 ⁶²⁾

55) “소설에서는 하늘이 낸 위인이 조선에 계시어 전후의 이 땅에 펼쳐진 사회주의농업협동화의 새 시대가 감동적인 필치로 그려져 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.185.

56) “서사시 《세상에 부림 없으라》는 일찍이 인류가 알지 못했던 한없이 위대하고 고결한 친어버이사람으로 우리의 어린이들을 따뜻이 보살펴 보시고 세상에 부림없이 내세워 주시는 위대한 수령님과 경애하는 장군님의 불멸의 업적과 위인적풍모를 구체적인 역사적사실들에 대한 깊이 있는 시적형상으로 노래하고 있는 시대의 명작이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.189.

2) 총대 사상

1999년은 1995년을 시작된 ‘고난의 강행군’ 시기가 1998년에 마무리되면서 ‘천리마 대진군’이라는 인민대중 운동이 광범위하게 시작된 시기이자 김일성 ‘유훈통치’에서 벗어나 김정일의 통치기반을 정착시켜 나가는 시기이다.⁶³⁾ ‘총대사상’이라는 용어는 북한의 공동사설에서 처음 사용되었는데 “총대로 개척된 조선혁명을 총대로 끝까지 완성한다.”는 의미를 담고 있다.⁶⁴⁾

북한 예술비평에서 ‘총대’의 개념은 1999년 처음 등장하였다. ‘제2차 문예혁명’의 모범적인 선봉역할을 하며 등장한 다부작 예술영화 《민족과 운명》

-
- 57) “예술영화 《비행사 길영조》가 그렇듯 강한 정서적 여운을 안겨주는 성과작으로 창조될수 있는것은 주인공의 자폭정신을 깊이 있게 파고 든 것과 크게 관련된다고 말할 수 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.298.
- 58) “수세기에 걸쳐 인간의 감정이 음악의 주요내용을 이루었음에도 불구하고 우리는 인간의 어떤 감정은 음악 작품에서 거의 형상되지 못하였다는 것을 발견할 수 있다. 그것이 바로 야유나 조소, 비난의 감정에 대한 형상이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), pp.300~301.
- 59) “지금까지의 영화적형상의 도식을 탈피하기 위한 주옥같은 생활이 탐구되어 첫 장면에 형상되었으며 이것이 동시에 극의 단서로 된 여기에 이 영화가 주는 비상한 견인력이 있는 것이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.269.
- 60) “한편의 담시와도 같은 이야기가 영상의 언어로 소리높이 노래된 영화의 절정장면은 그 커다란 감화력의 비결을 어디에 두었는가. 편집에 있다. 연출의 비결은 편집에 있는 것이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.295.
- 61) “경애하는 장군님께서서는 경희극 《편지》를 몸소 보아 주시고 이 작품에는 혁명적군인정신과 군민일치 사상이 구현된 우리의 현실이 진실하게 반영되어 있어 힘 있고 교양적가치가 높은 명작으로 된다고 가르쳐 주시었다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.339.
- 62) “만수대창작사 일군들과 창작가들은 주체 86(1997)년 4월 위대한 장군님께서 창작사를 현지지도하신 때로부터 1년도 안되는 짧은 기간에 백두산을 형상한 수 많은 미술작품들을 국보적의의가 있게 훌륭히 창작하여 그이께 크나큰 기쁨을 드리는 최상의 영광을 지니였다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.504.
- 63) “북한의 1999년 공동사설은 1998년을 회고하면서 ‘최후 승리를 위한 결정적 담보가 마련된 강행군의 해, 투쟁과 전진의 해’라고 평가했는데, 2000년의 공동사설에서 1999년을 ‘강성대국 건설에서 위대한 전환이 일어난 역사의 해’라고 회고하고 있다. 공동사설에서 밝히는 ‘위대한 전환’이란 한마디로 ‘유훈통치’라는 포스트 김일성 시대에서 벗어나 김정일의 통치기반이 정착되어 가는 것을 의미한다. 김정일의 국방위원장 취임과 헌법개정으로 새로운 통치기반이 조성되고 기존의 사상적, 물리적 기반을 후계자의 구조에서 영도자의 구조로 전환시키는데 북한의 집권층이 일정한 성과를 거두었음을 의미한다.” 네이버 블로그, <http://blog.naver.com/jm051534?Redirect=Log&logNo=80025667713>
- 64) “총대철학 : 혁명은 총대에 의하여 개척되고 전진하며 완성된다는것을 기본내용으로 하는 철학” 사회과학출판사, 『조선말대사전(증보판)』(평양 : 사회과학출판사, 2006), p.1160.

의 ‘최 현편’에 대한 예술비평의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

총대는 총을 잡은 사람에 의해 그 사명이 수행된다. 수령결사옹위의 사명을 지닌 우리의 총대가 그 사명을 원만히 수행하자면 총대를 잡은 사람들이 자기 수령의 사상으로 철저히 무장하고 수령을 위하여 청춘도 생명도 서슴없이 바칠 줄 아는 혁명가가 되어야 한다. 이렇게 될 때 우리 혁명의 총대는 현 시기 조국과 민족의 운명이신 위대한 김정일장군님을 결사옹위할 수 있으며 나아가서는 나라와 인민을 지키고 그 미래도 담보할 수 있다.⁶⁵⁾

1999년에는 1998년에 이어 ‘군(軍)’과 김일성·김정일의 지도력과 업적을 찬양하는 작품들에 대한 예술비평이 주로 발표되었다. 그러나 1999년에는 <표 5>와 같이 1998년까지 지속적으로 발표되던 김일성의 업적을 형상화한 총서 《불멸의 력사》에 대한 예술비평 대신 김정일의 업적을 형상화한 총서 《불멸의 향도》에 대한 예술비평이 등장하였다. 1999년에 이어 2000년, 2001년에도 <표 6>, <표 7>과 같이 김정일의 통치기반을 다지기 위해 등장한 ‘총대철학’의 개념과 정의를 예술작품에 대입, 해석한 예술비평들이 발표되었다.

<표 5> 『조선문학예술년감』에 나타난 주요 평론 목록(1999년)

년도	작품 제목	작품 종류	작가	주요내용
1999	●우리 당력사에 영원히 빛날 불멸의 업적에 대한 심오한 형상 -총서 《불멸의 향도》 중 장편소설 《전환》에 대하여-	●평론/ 장편소설	●김선일	●김정일의 사상이론적 업적과 지도력, 성격에 대한 형상을 유기적으로 결합시킨 작품 ⁶⁶⁾
	●력사와 더불어 영원할 사랑의 성화 -총서 《불멸의 향도》 중 장편소설 《평양의 봉화》에 대하여	●평론/ 장편소설	●최언경	●평양축전을 성공리에 마치게 한 김정일의 지도력과 업적을 형상, 사상예술적, 교양적의의가 큰 작품 ⁶⁷⁾
	●단편소설과 예술적흥미	●평론/ 소설	●리창유	●인민들의 미학적 요구에 맞는 단편소설을 활발히 창작해야 함 ⁶⁸⁾
	●우리 당의 총대철학에 대한 심오한 예술적형상 -다부작예술영화 《민족과 운명》 최	●관평/ 영화	●류운화	●“우리 혁명의 총대야말로 명실공히 수령결사옹위의 총대라는 것을 철학적으로 심오하게 형상” ⁶⁹⁾

65) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.240.

현편(1~3)부를 보고 -				
●규모는 작아도 내용은 크다 -예술영화 《명줄》을 보고-	●평론/ 영화	●손태광	●“사상적 내용이 현실적으로 의의 있고 철학적으로 심오한 것으로 하여 커다란 실효성과 영향력을 가진 작품” ⁷⁰⁾	
●형상의 진실성 -텔레비죤연속극 《열망》을 보고-	●평론/ TV연속극	●조성근	●인민의 현실생활을 그대로 반영한 진실된 작품 ⁷¹⁾	
●웃음, 눈물, 격동도 있는 경희극 -경희극 《동지》에 대하여-	●관평/ 연극	●계여제	●“경희극 《동지》는 종자가 철학성이 있고 주제사상적 대가 튼튼히 서고 양상도 특색이 있다. 구성도 짜이고 면도칼과 같은 생활세부도 의의 있게 잘 형상하였다.” ⁷²⁾	
●주체미술의 위용을 과시하는 자랑찬 화폭들 -만수대창작사창립 40돛기념 미술전람회장을 돌아보고-	●관평/ 미술	-	●“참으로 이번 전람회는 주체미술발전에서 중추를 이루고 있는 만수대창작사의 40년 역사를 보여 주는 동시에 눈부신 발전의 길을 걸어 온 주체미술의 높은 수준을 보여 주었다.” ⁷³⁾	
●주체미술교육의 찬란한 모습을 보여준 뜻 깊은 전람회 -평양미술대창립 52돛 미술전람회를 보고-	●관평/ 미술	●최광승	●당의 독창적 미술교육방침의 정당성과 생활력이 뚜렷이 입증되고 주체성과 민족성이 보장된 작품들 ⁷⁴⁾	

- 66) “총서 《불멸의 향도》 중 장편소설 《전환》은 무엇보다도 전체적인 사상리론가로서의 경애하는 장군님의 위대성을 그리는 데 초점을 두면서 로동계급의 혁명사상을 전면적으로 검토총화하고 시대의 요구에 맞게 발전시켜 주체적인 수령론을 창시하신 그이의 불멸의 업적을 심오하게 밝혀 내고 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.178.
- 67) “총서 《불멸의 향도》 중 장편소설 《평양의 봉화》(안동춘작)는 이 시대의 물음에 역사의 증견자와도 같이 실제한 역사적사실 그대로의 진실한 화폭으로 훌륭한 사상예술적해답을 주고 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.182.
- 68) “우리 작가들은 시대의 요구와 우리 인민의 높은 미학적요구에 맞는 사상예술적품격이 높은 단편소설들을 왕성하게 창작해냄으로써 사회주의강성대국 건설에 펼쳐 나선 우리 인민의 장엄한 진군을 적극 고무추동해야 한다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.188.
- 69) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.238.
- 70) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.240.
- 71) “소설가 김문창의 장편소설 《열망》을 각색한 이 작품은 우리 시대, 우리 생활을 푹 털어 놓고 그대로 반영하였다. 이런 것으로 하여 작품은 시작되면서 벌써 관객과 한 덩어리가 되었다고 볼 수 있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.242.
- 72) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.375.
- 73) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.469.

〈표6〉 『조선문학예술년감』에 나타난 주요 평론 목록(2000년)

년도	작품 제목	작품종류	작가	주요내용
2000	●영원하라 신념과 량심의 붉은 산 줄기여	●평론/ 장편소설	●리금희	●“무엇보다도 소설은 조선혁명의 진두에 서 시여 역사의 모진 시련과 난관을 과감히 뚫고 나가시는 위대한 수령 김일성동지의 불멸의 형상을 훌륭히 창조하고 있다.” ⁷⁵⁾
	●우리 당 선군사령의 위대한 철리에 대한 심오한 예술적 해명	●평론/ 서사시	●리동수	●당 선군사랑을 철학적으로 형상화, 시인의 개성적 면모 발현된 작품 ⁷⁶⁾
	●위대한 장군님의 선군령도와 우리 시문학	●평론/ 시	●리동성	●“상반년에 발표된 많은 시작품들은 날과 달을 이어 계속되는 경애하는 장군님의 불멸의 선군령도와 그 빛발아래 펼쳐 진 다양한 현실을 폭 넓고 깊이 있게 형상함으로써 오늘의 시대적사명을 훌륭히 수행하였으며 선군령도주체시문학의 귀중한 경험도 보여 주었다.” ⁷⁷⁾
	●총대의 사명에 대한 깊이 있는 예술적형상 -다부작예술영화 《민족과 운명》 최현편 제4, 5, 6부에 대하여-	●평론/ 영화	●김금철	●“영화는 무엇보다도 한생을 혁명의 총대를 잡고 위대한 수령님과 조국과 혁명을 목숨으로 결사옹위해 온 최현동지의 숭고한 정신세계와 투쟁모습을 통하여 인민군대가 들어 잡은 총대의 근본사명에 대한 문제를 철학적 깊이가 있게 밝히고 있다.” ⁷⁸⁾
	●20세기를 빛나게 장식한 세계적인 대결작 -조선로동당 창건 55돐경축 대집단체조와 예술공연 《백전백승 조선로동당》을 보고-	●관평/ 대집단체조와 예술공연	●손창준	●당역사와 현재를 집약적으로 보여준 예술적 가치가 큰 대결작 ⁷⁹⁾
	●특색 있게 펼쳐 보인 예술무용 -대집단체조와 예술공연 《백전백승 조선로동당》의 제3장 2경 《대홍단의 나팔소리》에 대하여-	●단평/ 대집단체조와 예술공연 (무용)	●리수련	●“《대홍단의 나팔소리》는 경애하는 장군님의 현명한 령도밑에 살기 좋은 인민의 락원으로 전변된 대홍단의 현실을 집약화된 예술무용으로 훌륭히 펼쳐 보인 것으로 하여 관중들속에 깊은 인상을 남기였다.” ⁸⁰⁾

74) “참으로 이번에 진행된 평양미술대학 창립 52돐 미술전람회는 위대한 당의 품속에서 자기들의 예술적 재능을 마음껏 꽃 피우고 있는 학생들과 한생을 미술교육사업에 바쳐 가고 있는 숨은 노력가들인 교육전사들에 의하여 우리의 주체미술교육은 끊임없이 보다 높은 수준으로 발전하고 있다는 것을 널리 시위하였을 뿐 아니라 당원들과 근로자들, 청소년학생들에게 우리의 주체미술교육은 오늘도 래일르도 영원히 우리 당의 미술로 빛나리라는 확신을 가지게 되었다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2000), p.471.

〈표7〉 『조선문학예술년감』에 나타난 주요 평론 목록(2001년)

년도	작품 제목	작품 종류	작가	주요내용
2001	●참신한 시적발견, 독특한 봄의 서정 -가요 《2월은 봄입니다》에 대하여-	●평론/ 가요	●조선화	●“개개의 소절들과 악단들의 서로 다른 모양새에도 불구하고 전체 선율이 조화로우면서도 이채롭게 들려오는것은 음악형상수단들의 독특한 활용방식, 작곡가의 진지한 노력과 탐구의 결과이다.” ⁸¹⁾
	●선군시대 청년들에 대한 낭만적 형상 경희극 《청춘은 빛나라》를 보고	-	-	●“경희극 《청춘아 빛나라》는 청년영웅도로건설자들의 낭만적형상을 통하여 시대의 기본흐름과 지향과 념원을 감동깊이 보여준 선군혁명문학예술의 산아이다.” ⁸²⁾
	●총대철학의 지성이 번득이는 선군시대의 력작 -총서 《불멸의 력사》 중 장편소설 《열병광장》에 대하여-	●평론/ 장편소설	●김학	●“선군혁명령도로 빛나는 력사의 새 시대를 노래하며 총대철학의 심오한 진리를 무게있는 형상으로 밝혀낸 우수한 역사문헌적수령형상작품” ⁸³⁾
	●백두산의 용암으로 터져오른 뜨거운 위인흠모열 -서사시 《백두산은 웨친다》에 대하여-	●평론/ 서사시	●김철민	●“서사시 《백두산은 웨친다》는 백두산의 용암처럼 뜨겁고 세찬 시적열정의 분출인 것으로 하여 깊은 정서적체험과 비상히 높은 창작적사색이 깃들어있는 성과작” ⁸⁴⁾

75) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2001), p.172.
 76) “이 서사시가 우리 당의 선군정치의 위대성을 예술적으로 심오히 밝힌 성공작으로 될수 있는것은 바로 거기에 시인의 개성적모습이 뚜렷이 비껴 있기 때문이다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2001), p.175.
 77) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2001), p.180.
 78) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2001), p.271.
 79) “우리 인민은 당창건 55돛경축 대집단체조와 예술공연을 통하여 드높지 않는 조선의 위력, 위대한 령도자의 두리에 하나의 사상과 의지로 뭉친 일심단결의 위력을 만천하에 힘있게 시위하였으며 경애하는 장군님을 우리 당의 수위에 높이 모시고 강성대국건설의 새 시대를 향하여 총 진격해 나가는 긍지와 자랑을 온 세상에 소리높이 노래하였다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2001), p.342.
 80) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2001), p.345.
 81) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2002), p.409.
 82) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2002), p.410.
 83) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2002), p.157.
 84) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2002), p.161.

그러나 2002년에 들어서는 ‘총대철학’, ‘총대사상’에 대한 예술비평이 감소하는데 남북경협, 국제사회의 원조 등으로 인한 부분적인 위기탈출과 ‘선군정치’와 ‘선군사상’의 정착 등에서 그 이유를 찾을 수 있겠다. 2002년에는 <표 8>과 같이 ‘새 시대’ 입을 강조하면서 김정일의 ‘문학예술건설’에서의 업적을 찬양하는 예술비평들이 다수 발표되었다. 또한 ‘주체예술의 완성’을 찬양하고 ‘주체예술’의 성과를 평가하는 예술비평이 등장하였다. 북한은 1998년 ‘선군정치’의 공식화에 이어 1999년부터 2001년까지 ‘총대철학’, ‘총대사상’을 내세우며 ‘선군예술’의 정착을 위해 노력하였다.

<표 8> 『조선문학예술년감』에 나타난 주요 평론 목록(2002년)

년도	작품 제목	작품 종류	작가	주요내용
2002	<ul style="list-style-type: none"> ●비범한 예지, 탁월한 예술적천품의 정화 - 위대한 령도자 김정일동지의 불후의 고전적로작 《주체문학론》 발표 10돐을 맞으며 - 	●론설	●최길상	<ul style="list-style-type: none"> ●“참으로 주체문학의 대백과전서 《주체문학론》은 비범한 예술적천품을 지니신 경애하는 장군님의 사상리론활동의 특성인 충실성과 계승성, 독창성과 시대성, 다방면성과 심오성이 투철히 구현된 것으로 하여 자주시대 문학건설위업의 불멸의 대강으로 되고있다.”⁸⁵⁾
	<ul style="list-style-type: none"> ●새 시대 문학예술건설의 참다운 길을 밝혀주는 불멸의 기치 	●론설	●김정웅	<ul style="list-style-type: none"> ●“경애하는 장군님께서 로작에서 제시하신 사상과 리론은 작가들이 새시대의 요구에 맞는 작품창작에서 의거하여야 할 강령적지침이며 인류의 진보적문학예술건설의 참다운 길을 밝혀주는 불멸의 기치이다.”⁸⁶⁾
	<ul style="list-style-type: none"> ●주체의 당창건과 더불어 길이 빛날 역사적 화폭 - 총서 《불멸의 력사》 중 장편소설 《개선》에 대하여 - 	●평론/장편소설	●리창유	<ul style="list-style-type: none"> ●“총서 《불멸의 력사》 중 장편소설 《개선》은 높은 사상예술적수준에서 우리 당창건위업에 바쳐진 위대한 수령님의 불멸의 력사를 형상한 것으로 하여 주체문학의 화원에 또 하나의 명작으로 꽃피 나게 되었다.”⁸⁷⁾
	<ul style="list-style-type: none"> ●극성으로 총만된 신비의 세계, 별의 세계를 펼쳐며 - 총서 《불멸의 향도》 중 장편소설 《별의 세계》를 두고 - 	●평론/장편소설	●리금희	<ul style="list-style-type: none"> ●위인의 내면세계에 대한 깊이 있는 묘사, 독특한 개성의 탐구, 극적인 구성조직, 빠른 묘사속도의 보장⁸⁸⁾

<ul style="list-style-type: none"> ●철학으로 엮고 향기로 뚫군 《계승》 -예술영화 《이어가는 참된 삶》(제1, 2부)를 보고- 	●평론/영화	●학사 리호윤	●“예술영화 《이어가는 참된 삶》은 부모의 대를 잇는 두 조건인 피와 녀에서 기본은 낮이며 부모들이 남긴 생의 흔적에 자기의 흔적을 덧쌓아야 혁명의 대를 굳건히 이어갈수 있다는 것을 심오한 철학과 풍부한 예술적향기로 감명깊게 밝혀내고 있다.” ⁸⁹⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●인간적향기가 흐르는 진실한 형상과 예술적 감흥 -예술영화 《잊을 수 없는 모습》을 보고- 	●평론/영화	●한영호	●“선군시대 인민군군인들의 사상감정과 풍모를 감동깊게 보여준 영화는 인민군군인들과 근로자들을 교양하는데 적극 이바지하고 있다.” ⁹⁰⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●크지 않은 이야기속에 밝혀지는 의의있는 사상 -예술영화 《우물집녀인》을 보고- 	●평론/영화	●김성호	●당에 대한 칭송, 대가적인 조국에 대한 충성, 우리식 사회주의와 김일성·김정일의 업적을 노래한 작품 ⁹¹⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●우리 민족의 운명사를 서사시적 화폭으로 펼쳐보인 최고의 대걸작 -《김일성상》계관작품 대집단체조와 예술공연 《아리랑》을 보고- 	●평론/대집단체조와 예술공연	●남호일	●“《김일성상》계관작품인 대집단체조와 예술공연 《아리랑》은 민족의 운명개척에서 나서는 근본문제를 최고의 높이에서 완벽하게 해명한 최고걸작이다.” ⁹²⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●우리 나라 미술력사에 전례없는 《평양미술축전》 	●평론/미술	●김교련	●“《평양미술축전》은 그 형식과 방법, 참가자들과 출품수에서 보나 우리 나라 미술발전력사에서 있어본적이 없는 대 미술축전으로서 21세기 주체미술발전의 새로운 장을 열어놓은 의의있는 축전이였다.” ⁹³⁾
<ul style="list-style-type: none"> ●위대한 령장의 품속에서 새로운 발전의 길에 들어선 선군미술 -조선인민군 제15차 미술전람회를 보고- 	●관평/미술	-	●“주체의 군사미술의 자랑찬 발전모습을 힘있게 과시하였다.” ⁹⁴⁾

85) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.133.
 86) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.137.
 87) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.143.
 88) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), pp.144~148.
 89) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.220.
 90) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.226.
 91) “영화는 어머니수령님의 위대한 인덕정치, 사랑과 믿음의 정치의 따사로운 해빛이 있어 순녀와 같은 운명을 겪어야 했던 이 땅의 수많은 사람들이 새삶의 희열속에 행복한 생활을 마음껏 펼칠수 있었고

3) 군민일치 사상

북한은 ‘수령결사옹위 정신’, ‘총대사상’과 함께 ‘선군시대’를 완성하기 위한 사상으로 ‘군민일치 사상’을 강조하였다. ‘군민일치 사상’은 ‘선군시대’가 공식화된 1998년에 다양한 장르의 예술작품과 예술비평을 통해 나타났다. ‘군민일치 사상’은 최근까지 ‘신년사’와 ‘로동신문’, ‘공동사설’ 등을 통해 공식적으로 언급되었다. 2006년 1월 1일 조선중앙통신을 통해 발표된 노동신문, 조선인민군, 청년전위 등 3개 신문의 신년 공동사설 “승리의 신심 드높이 선군조선의 일대 전성기를 열어 나가자”의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

세상에 없는 우리의 군민대단결을 철통같이 다져야 한다. 인민은 원군을 하고 군대는 원민을 하며 군민의 사상의 일치, 투쟁기풍의 일치를 강화하여야 한다. 군사중시기풍을 계속 철저히 세워 모두가 군사를 성실히 배우고 온 나라를 난공불락의 요새로 튼튼히 다져야 한다. 국방공업발전에 선차적인 힘을 넣어 우리 군사력의 물질적 기초를 끊임없이 강화해 나가야 한다.⁹⁵⁾

북한은 1997년 “즐거움도 있고 감동의 눈물도 있는 특색있는 예술적 형상”이라는 관평을 통해 “《고난의 행군》을 승리적으로 결속하기 위한 최후돌격전에 한사람 같이 떨쳐나선 우리 인민과 인민군군인들을 힘있게 추동”한 작품이라고 평가하였다.⁹⁶⁾ 뒤이어 1998년에는 “위대한 군민일치사상과 그 위력을 격조높이 구가한 만점짜리 명작”이라는 평론을 통해 “경애하는 장군님께서서는 경희극 《편지》를 몸소 보아 주시고 이 작품에는 혁명적 군인정신과 군민일치사상이 구현된 우리의 현실이 진실하게 반영되어 있어 힘 있고 교양적 가치가 높은 명작으로 된다고 가르쳐 주시었다.”고 평가하였다.⁹⁷⁾

오늘은 경애하는 장군님의 사랑의 품속에서 천만인민모두가 복된 삶을 누리고있다는것을 격조높이 노래하고있다.” 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.228.

92) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.317.

93) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.401.

94) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 2003), p.403.

95) 연합뉴스, <北 신년사> 공동사설 全文, 2007년 1월 1일

96) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1998), p.320.

97) 문학예술종합출판사, 『조선문학예술년감』(평양 : 문학예술종합출판사, 1999), p.339.

북한 예술비평은 ‘군민일치사상’을 강조한 예술비평 작품들을 통해 예술가들이 ‘군민일치사상’을 효과적으로 표현, 형상화하도록 조정하고 통제하는 역할을 하였다. 또한 차후에 창작·공연 또는 전시될 작품들에 대한 모범적 사례를 제시하는 역할을 하기도 하였다. ‘군민일치사상’을 주제로 한 예술비평들은 경제적 위기와 국제적 개방 압력, 체제갈등이 있을 때마다 ‘체제수호’와 ‘북한 주민들의 충성심’을 자극하는 촉매제로 다양한 매체를 통해 발표되었으며 현재까지 지속되고 있다.

IV. 결 론

북한의 예술비평은 ‘평론’, ‘론평’, ‘론설’, ‘단평’, ‘관평’, ‘비평’ 등 다양한 형태로 북한의 정치·사회적 변화와 함께 변화하여 왔다. 이러한 북한의 예술비평은 문학예술작품의 창작 방향을 제시하고 당정책과 김일성·김정일의 교시에 따라 이론을 정립하는 역할을 한다. 뿐만 아니라 특징적으로 예술작품을 통해 당과 김일성·김정일의 정책을 실현하는데 있어서 효과적으로 주제가 표현, 형상화 되었는지에 대해 검증하는 역할을 하기도 한다.

북한의 예술비평은 대부분 종전의 자본주의적, 봉건주의적 사상의 잔재를 청산하고 사회주의 예술로서 새로운 형태와 형식을 갖추기 위한 이론적 제시 또는 잔존하고 있는 예술계의 교조주의적 성향을 반대하고 비판하는데 주력하였다. 때문에 당시 예술비평은 예술작품의 평가보다는 당정책에 따른 문예이론을 예술장르에 따라 해석하고 적용하는 역할을 주로 하였다.

북한의 예술비평은 1967년을 기점으로 세분화되고 전문화되는 경향을 보이는데 이는 김정일이 정치 무대에 등장하면서 ‘제1차 문예혁명’이 시작되었기 때문이다. 1967년 이후 예술비평은 ‘무용평’, ‘극평’, ‘평론’ 등 단순하고 비전문적으로 이루어지던 종전의 방식에서 벗어나 ‘작품평’, ‘연극평’, ‘연출평’, ‘영화평’, ‘관평’, ‘단평’, ‘평론’, ‘론설’, ‘론평’ 등으로 세분화되고 전문화되었

다. 또한 예술비평의 주제와 내용면에 있어서는 ‘김일성 우상화 작업’과 ‘김일성 권력 계승의 정당화 작업’에 따라 예술작품들의 창작 경향과 형상화 수법, 주제선정, 주제표현 등을 다룬 예술비평을 주로 발표하였다.

이러한 예술비평의 경향은 1970년대까지 지속되었는데 1970년에는 ‘혁명적이며 전투적인 노래’가 다수 발표되면서 ‘김일성의 업적을 찬양’하고 ‘김일성을 형상화’한 노래들에 대한 예술비평이 주로 발표되었다. ‘혁명적이며 전투적인 노래’에 대한 예술비평은 1970년대 중반까지 『조선예술』과 『조선중앙년감』, 『조선문학예술년감』 등에 주로 등장하였다.

1980년대에는 북한의 경제 개혁·개방 정책에 따라 ‘합영법’이 제정되는 등 대외적으로는 부분적인 개혁·개방의 노력들을 하지만 대내적으로는 ‘체제붕괴’를 사전에 차단하기 위해 ‘사회주의의 우수성’을 선전하는 예술작품들이 다수 창작되었다. 이에 따라 예술비평 역시 ‘사회주의의 우수성’을 효과적으로 선전할 수 있는 예술작품 창작 사례와 기법들에 대한 내용을 주로 다루었다. 이와 함께 ‘김일성·김정일의 업적을 찬양’하는 예술작품들에 대한 예술비평도 다수 발표되었다.

1990년대 북한은 악화된 경제사정과 국제적 고립 등 악재가 겹치면서 대외적으로는 ‘신합영법’을 발표하는 등 ‘위기탈출’을 위한 개혁·개방을 시도하였다. 그러나 내부적으로는 ‘북한식 사회주의의 우월성’을 강도 높게 선전하고 ‘북한 주민의 애국심과 충성심’을 고취시키는 예술작품들을 창작·공연하는 문학예술을 통해 ‘체제유지’를 위해 노력하였다. 이에 따라 당정책과 김일성·김정일의 교시를 효과적으로 반영하지 못한 예술작품에 대해 강하게 비판하는 내용의 예술비평이 새롭게 등장하였다.

1998년에는 ‘선군시대’가 공식화되면서 ‘군(軍)’과 ‘군(軍)의 수령에 대한 충성심’, ‘군(軍) 우선 정책’ 등을 주제로 한 예술비평이 주로 등장하게 되었다. 이러한 예술비평들은 주로 ‘수령결사옹위’와 ‘총대사상’, ‘군민일치사상’ 등을 강조하는 내용을 담고 있었다. 1998년에 이어 1999년에도 ‘군(軍)’에 대한 예술비평이 발표되었다. 그러나 주인공의 성격형상과 갈등문제를 주로 다루고 있어 ‘군(軍)’을 직접적으로 다루던 1998년과 구별된다.

‘선군시대’ 예술비평은 종전의 예술비평과 달리 ‘군(軍)’이라는 시대적 통치 사상을 바탕으로 ‘수령결사옹위정신’과 ‘총대사상’, ‘군민일치사상’이라는 특징적 사상주제를 다루고 있다. 이러한 예술비평은 북한의 경제적 위기, 국제적 압박, 체제갈등이 있을 때마다 다양한 매체를 통해 발표되었다.

본 연구는 북한의 예술비평이 정치·사회적 변화와 함께 시대별로 어떻게 변화하여 왔으며 특히 ‘선군시대’ 북한의 예술비평의 주요한 주제와 특징이 무엇인지에 대해 살펴보았다. 북한의 예술비평은 남한의 예술비평과는 달리 창작의 모범적 모델을 제시하고 형상수법, 주제와 소재의 선택, 이론정립 등 다양한 역할을 하고 있다. 그러므로 북한의 ‘선군시대’ 예술비평의 주제와 특징에 대한 연구를 통해 북한 예술작품 창작의 경향과 변화는 물론 북한이 시대별로 문학예술을 통해 관철하고자 했던 주요정책과 북한의 정치·사회적 변화를 함께 볼 수 있었다는 시도로 본 연구는 의의를 가질 것이다.

[참고문헌]

[북한문헌]

1. 정기간행물

- 『로동신문』 연도별
- 『조선문학예술연감』, 1994, 1998-2004.
- 『조선예술』, 1967-2004.
- 『조선중앙연감』, 1947-2004.

2. 사전류

- 『문예상식』, 문학예술종합출판사 편, 평양, 문학예술종합출판사, 1994.
- 『문학예술사전』, 사회과학출판사 편, 평양, 사회과학출판사, 1972.
- 『정치사전』, 사회과학출판사, 평양, 사회과학출판사, 1973.
- 『정치용어사전』, 사회과학원 편, 평양, 사회과학출판사, 1970.

3. 단행본

- 강승춘, 『(영화예술론)에서 주체철학의 몇가지 문제』, 평양, 사회과학출판사, 1992.
- 국립출판사 편, 『문학예술과 계급성』, 평양, 국립출판사, 1945.
- 김일성, 『군중예술을 더욱 발전시키자』, 평양, 조선로동당출판사, 1977.
- 김일성, 『김일성 선집』, 1~6, 평양, 조선로동당출판사, 1960~1964.
- 김일성, 『김일성저작집』, 1~50, 평양, 조선로동당출판사, 1979~1998.
- 김일성, 『김일일저작선집』, 1~10, 평양, 조선로동당출판사, 1967~1994.
- 김일성, 『세기와 더불어』, 1~6, 평양, 조선로동당출판사, 1992~1995.
- 김일성, 『우리의 예술은 전쟁승리를 앞당기는데 이바지하여야 한다』, 평양, 조선로동당출판사, 1976.
- 김일성, 『천리마시대에 맞는 문학예술을 창조하자』, 평양, 조선로동당출판사, 1969.
- 김일성, 『혁명적문학예술을 창작할데 대하여』, 평양, 조선로동당출판사, 1978.
- 김정일, 『김정일 선집』, 1~15, 평양, 조선로동당출판사, 1964~2004.
- 김정일, 『무용예술론』, 평양, 조선로동당출판사, 1992.
- 김정일, 『연극예술론』, 평양, 조선로동당출판사, 1992.

- 김정일, 『음악예술론』, 평양, 조선로동당출판사, 1992.
문예출판사, 『종자와 그 형상』, 평양, 문예출판사, 1988.
문예출판사, 『위대한 수령 김일성동지 문학예술령도사』(평양 : 문예출판사, 1991.
박동식, 권용하, 『우리 식의 무용, 연극 및 교예음악』, 평양, 문예출판사, 1991
사회과학출판사 편, 『위대한 수령 김일성동지께서 밝혀주신 온 사회의 혁명화, 로
동계급화에 이바지하는 혁명적 문학예술에 대한 사상』, 평양, 사회과학출
판사, 1973.
이기주, 『위대한 수령 김일성 동지 문학예술령도사』, 평양, 문예출판사, 1991.
조선로동당출판사 편, 『조선로동당략사』, 평양, 조선로동당출판사, 1979.
최언경·홍국원·황지철, 『혁명적작품창작에서 위대한 변혁』, 문학예술종합출판사,
1993.

[남한문헌]

1. 단행본

- 고성호, “북한의 교육과 문학·예술”, 『북한이해』, 서울, 통일부 통일교육원, 2003.
문화체육부, 『김정일 문예관 연구』, 서울, 문화체육부, 1996.
문화체육부, 『북한의 공연예술단체 운영체계 및 프로그램 연구(문헌자료편)』, 서울,
문화체육부, 1997.
문화체육부, 『북한의 공연예술단체 운영체계 및 프로그램 연구』, 서울, 문화체육부,
1997.
문화체육부, 『북한의 문화예술 행정제도 연구(문헌자료편)』, 서울, 문화체육부,
1995.
문화체육부, 『북한의 문화예술 행정제도 연구』, 서울, 문화체육부, 1995.
박만규, 『북한 공연예술의 현주소』, 서울, 서울신문사, 1989.
박영정, 『북한 문화시설에 관한 연구』, 서울, 한국문화관광정책 연구원
유영옥, 『북한의 문예체론』, 서울, 홍익재, 2006.
임영태, 『북한 50년사 1, 2』, 서울, 들녘, 1999.
전영선, 『북한 민족문화 정책의 이론과 현장』, 서울, 역락, 2005.
전영선, 『북한의 문학과 예술』, 서울, 역락, 2004.
전영선, 『북한의 문학예술 운영체계와 문예이론』, 서울, 역락, 2002.

- 전영선, 『북한의 사회와 문화』, 서울, 역락, 2005.
- 통합문화연구소, 『김정일과 북한 문화예술』, 통합문화연구소, 1996. 12.
- 한국문화정책개발원, 『90년대 북한 문화예술계의 정책적 변화양상과 향후 남북문화교류방안』, 1998. 12.
- 한국문화정책개발원, 『북한문화예술계의 현황과 운영체계』, 서울, 한국문화정책개발원, 2001.
- 한국예술종합학교 한국예술연구소, 『남북한 공연예술의 대화 : 춘향전과 초기 교류공연』, 시공사, 2003.

2. 학술논문

- 김영수, “북한의 정치문화: 『주체문화』와 전통정치문화”, 서강대 대학원 박사학위논문, 1992.
- 김정식·오양열, “북한 문화예술정책의 변천과 그 지향성”, 한국행정사학회, 『한국행정사학지』, 10권 1호, 2001.
- 노동은, “북한 공연예술의 현황과 전망 : 북한 중앙음악단체의 현황과 전망”, 『한국음악사학보』 제28권, 한국음악사학회, 2002.
- 이우영, “북한의 사회주의문화 건설과 문화정책”, 역사문제연구소, 『역사문제연구』, 13호, 2004. 12.
- 장미진, “문화예술단체를 중심으로 한 남북공연교류 활성화 방안”, 『문화관광』 제12집, 2000년 12월호.
- 전경욱, “북한 공연예술의 현황과 전망 : 북한 민족예술의 전승양상”, 『한국음악사학보』 28권, 한국음악사학회, 2002.
- 평화문제연구소 편, “북한 핵심공연예술단체 12개”, 『통일한국 20』, 1985년 7월호.
- 하선호, “북한 공연예술 어디까지 왔는가”, 『통일로 119』, 1998년 7월호.
- 한재원, “1950년대 후반 북한 공연예술의 흐름과 반종파투쟁”, 『한국근대춤연구 제1호』, 2005년 12월호.

[ABSTRACT]

The purpose of this study is to examine the characters of art criticism in North Korean in the era of 'military priority'. Criticism of art provides appreciators and customers with information, enabling them to select art and it analyzes as well as evaluates artistic and periodical values of art work through technical knowledge. Ultimately however, it suggests a frame for the change and evolution in art through analyzing art trends in a certain period.

This art criticism began to develop in the 19th century, when creations and performances began to develop as an artistic concept, which had been regarded as entertainment or recreation. Additionally, it developed together with the development of printing technology and mass media after the 19th century. Art criticism today is developing as diversified in every field where art activities take place and often the criticism by professional critics determines success and failure of an art work.

North Korea has built an infrastructure for art activities and encouraged them by establishing and running cultural facilities and supporting artists shortly after liberation. The North Korean government's policy support for culture and art led to the increase in the number and a deal of cultural facilities and based on these cultural and artistic infrastructures, art works in varieties of genres have been created. The increase in the number and a deal of art works led to the increase in the number and a deal of art criticism.

The art criticism of North Korea is divided into six: article, editorial, review, short comment, critique, comment. Short comments, articles, editorials, critiques, and comments are inclusive in terms of subjects that they deal with, having a wide range of subjects namely, politics, society, economics, literature, art, and academic theories. However, reviews are confined to art, especially the art appreciated through eyes. Comments have various and inclusive subjects that they can deal with as editorials do but sometimes they are confined to analysis and evaluation on literature and art works.

Comments have a broader range of subjects than do reviews, which are confined

exclusively to art works. Comments can be classified by art genre into literature comments, movie comments, play comments, music comments, fine art comments, and dance comments. Comments classified by genre play a role of analyzing and evaluating the effects of the themes of works, subjects, plots, actors' (or actresses') capability to represent, and policies of the party and Kim Il-sung and Kim Jung-il.

In addition, comments in North Korea suggest statistics on analysis in creation trends and direction to create art in order to realize policies most effectively, which are designed by Kim Il-sung and Kim Jung-il as closely exchanging with art organizations.

As seen above, art criticism in North Korea is done in various forms through various media such as newspapers, magazines, broadcastings, and technical theoretical books. It has a great impact on formation of theories which are the basic frame for creating art and literature. In addition, it is noteworthy that not confined to analyzing and evaluating the contents and values of works, art criticism plays a role of verifying if art works are good in representing the policies of Kim Il-sung and Kim Jung-il in order to realize them effectively as exchanging with art organizations.

The purpose of this study is to examine the directions that art works had to follow and the roles of art criticism in the 'military priority ear' which started entering the middle of the 1990s as analyzing how art criticism in North Korea formed and how it affected the culture and art in North Korea. Finally, this study draws the results on how North Korea tried to overcome political and economic crisis through culture and art.

For this study, comments, reviews, short comments, critiques, articles and editorials contained in 『Literature Papers』, 『Youth Literature』, 『Chosun Literature』, 『Chosun Literature and Culture Almanac』, 『Chosun Central Almanac』, 『Chosun Art』, 『Labor Papers』 and so forth are used. Additionally, by analyzing theoretical books of Kim Il-sung and Kim Jung-il on literary art, for instance 『Kim Il-sung Literature Selection』 and 『Kim Jung-il Selection』, the materials are referred to as those for understanding literary art policies of the party, Kim Il-sung and Kim Jung-il.

대학생 통일논문집 <비매품>

인쇄일 2007년 12월 일
발행일 2007년 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.