

인권정보자료실  
G1.77

인권학술회의 2001

# 한반도의 평화와 인권

## 한국인권재단

Korea Human Rights Foundation

서울특별시 종로구 연지동1-1 여전도회관 1003호  
전화: 02-6261-1210, 1211 팩스 : 02-6261-1213  
E-mail : khrf@humanrights.or.kr  
www.humanrights.or.kr

인권학술회의 2001

한반도의 평화와 인권

인권정보자료실  
G1.77

한국인권재단


■ 일시 : 2001. 2. 16 ~ 19

■ 장소 : 제주 중림콘도

■ 주최 : 한국인권재단

■ 후원 :  POSCO

 한국가스공사

 한빛은행

인권학술회의 2001

# 한반도의 평화와 인권


■ 일 시 : 2001. 2. 16 ~ 19

■ 장 소 : 제주 중림콘도

■ 주 최 : 한국인권재단

■ 후 원 :  POSCO

 한국가스공사

 한빛은행

실 · 논 · 순 · 서

1008 19호출판부  
**1008 19호출판부**

기조발제 / 2월 16일 오후

인권개념의 발전과 사회운동	이삼열	3쪽
공공부조는 시민권을 보장하고 있는가	류정순	10쪽

독일통일과 인권문제 / 2월 17일 오전

인권의 관점에서 본 독일의 통일	김학성	29쪽
유럽안보협력기구의 인권정책의 국제정치적 의미 및 효과	구갑우	51쪽
독일통일과 여성인권	정현백	54쪽

국제정치와 한반도 평화 · 인권 / 2월 17일 오전

선진국과 개발도상국간의 인권문제	김용복	71쪽
미일동맹의 미사일방어망과 동아시아, 그리고 한반도	정육식	83쪽

주한미군과 인권문제 / 2월 17일 오전

주한미군과 여성인권	김현선	105쪽
------------	-----	------

남북여성의 인권상황 / 2월 17일 오후

군사주의와 여성 : 징병제도에 대한 분석을 중심으로	권인숙	131쪽
중국내 북한여성난민의 인권	김동균	140쪽

통일과정에서의 여성인권 / 2월 17일 오후

남북이산가족, 재결합 관련 법률문제	곽배희	165쪽
차이를 넘어선 연대 : 여성평화운동의 미래	김정수	173쪽

남북그룹과 관련하여 제기되는 문제들 / 2월 17일 오후

분단이산가족의 현황과 문제해결방향	강정구	189쪽
--------------------	-----	------

한반도의 과거청산 / 2월 18일 오전

아시아에서의 과거청산, 인권 그리고 정의	김창록	211쪽
과거청산과 여성인권	이정은	221쪽

북한의 인권문제 / 2월 18일 오전

북한의 인권문제 : 안으로부터의 시각	김근식	239쪽
적당한 식량을 공급받을 권리와 북측식량지원	정미경	256쪽
북한인권문제와 국내의 운동현황	이원웅	270쪽

남한의 국가주의와 인권 / 2월 18일 오전

우리안의 국가주의 - 국가주의 문화와 인권	권혁범	289쪽
-------------------------	-----	------

국가인권위원회 / 2월 18일 오후

주요 국가의 국가인권위원회 설치법	문준조	301쪽
--------------------	-----	------

언론문제 / 2월 18일 오후

언론개혁의 필요성과 그 방향성	남영진	327쪽
언론보도와 인권 : 언론속에 드러난 인권의식	류한호	353쪽

자 료

북한 평화 · 인권운동 관련 단체 소개		371쪽
-----------------------	--	------

## 인권학술회의 2001 프로그램

### 한반도의 평화와 인권 2001. 2. 16 ~ 19

\* 일부 주제와 발제자는 변경될 수 있습니다.

#### 1. 첫날(2/16) 오후: 기초발제

- (1) 인권개념의 발전과 사회운동 (이상열)
- (2) 성인지적 관점에서 본 한반도 평화와 인권 (아김현숙)
- (3) 통일주권의 문화적 해석과 한반도 (한상진)
- (4) 공공부조제도는 시민권을 보장하고 있는가? (류정순)

#### 2. 둘째날(2/17) 오전

- (1) 독일통일과 인권문제
  - 인권의 관점에서 본 독일의 통일 (김학성)
  - 유럽안보기구(OSCE) 인권정책의 국제정치적 의미 및 효과 (구갑우)
  - 독일통일과 여성의 인권문제 (정현백)
- (2) 국제정치와 한반도 평화 / 인권
  - 인도적 개입과 국제법: 인권과 평화의 모순? (조시현)
  - 개발도상국과 선진국간의 인권문제 (김용복)
  - 미일동맹의 미사일 방어망과 동아시아, 그리고 한반도 (정육식)
- (3) 주한미군과 인권문제
  - 미군기지와 생활권 (배종진)
  - 주한미군과 여성인권 (김현선)

#### 3. 둘째날(2/17) 오후

- (1) 남북한 여성의 인권상황
  - 군사주의와 여성: 징병제도에 대한 분석을 중심으로 (권인숙)
  - 중국내 북한여성난민의 인권 (김동균)
  - 북한에서의 여성인권 (김석향)
- (2) 통일과정에서의 여성인권
  - 남북한 이산가족 재결합 관련 법률문제 (곽배희)
  - 사회경제적 측면: 노동, 사회복지 (심영희)
  - '차이'를 넘어선 '연대': 여성평화운동의 미래 (김정수)
- (3) 남북교류와 관련하여 제기되는 문제
  - 체제 차이와 이산가족의 상봉에서 일어나는 문제들 (서동만)
  - 분단 이산가족의 현황과 문제 해결방향 (강정구)
  - 조선국적 재일동포들의 인권문제 (김광열)

#### 4. 둘째날(2/17) 밤

- 북한 인권문제 및 평화, 통일 관련 단체의 활동가 초청 토론회

#### 5. 셋째날(2/18) 오전

- (1) 한반도의 과거청산
  - 아시아에서의 과거청산, 인권 그리고 정의 (김창복)
  - 한국전쟁 전후 민간인 학살문제 (한홍구)
  - 한국전쟁과 잊혀진 여성들의 삶 (이정은)
- (2) 북한의 인권문제
  - 북한의 인권: 안으로부터의 시작 (김근식)
  - 적당한 식량을 공급받을 권리와 북측 식량지원 (정미경)
  - 북한인권문제에 관한 국내외 운동의 현황 (이원웅)
- (3) 남한의 국가주의와 인권
  - 우리안의 국가주의-국가주의와 인권 (권혁범)
  - '안보' 개념과 국가주의 (김창수)

#### 6. 셋째날(2/18) 오후

- \* 한반도 평화와 동북아 (박경서)
- (1) 국가인권위원회
    - 인권위원회의 설립의 의미와 입법의 전망 (이미경)
    - 주요 국가의 국가인권위원회 설치법 (문준조)
    - 인권위원회의 민주적 조직과 운영 (황인성)
  - (2) 언론문제
    - 정상회담 이후 언론보도 태도 (성유보)
    - 언론개혁의 필요성과 그 방향 (남영진)
    - 언론 속에 드러난 인권의식 (류한호)

#### 7. 넷째날(2/19) 오전

전체 주제 및 회의정리 문서에 관한 전체 토론/ 채택

2001년 2월 16일

기조발제

인권개념의 발전과 사회운동  
이삼열

공공부조는 시민권을 보장하고 있는가  
류정순

1. 인권개념의 역사적 변화

인권개념의 역사적 변화는 서양 근대사회의 발달과 함께 시작되었다. 17세기 중엽에 이르러서야 '인권'이라는 용어가 처음으로 사용되었다. 이 용어는 '자연권'이라는 개념을 대체하여 사용되었다. 자연권은 고대 그리스 로마 시대의 철학에서부터 사용되어 왔던 개념으로, 인간은 태어날 때부터 자유로우며, 양심의 가책을 받지 않는다는 것을 전제로 하는 개념이다. 그러나 자연권은 국가의 권력에 의해 제한될 수 있는 반면, 인권은 국가의 권력에 의해 보장되어야 하는 개념이다. 인권은 국가의 권력에 의해 보장되어야 하는 개념이다. 인권은 국가의 권력에 의해 보장되어야 하는 개념이다.

인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다. 인권개념의 발전은 사회운동과 밀접한 관련이 있다.

2. 인권과 시민권

인권과 시민권의 관계는 복잡하다. 인권은 인간으로서 갖는 보편적인 권리인 반면, 시민권은 특정 국가의 국민으로서 갖는 권리이다. 인권은 국가의 권력에 의해 보장되어야 하는 반면, 시민권은 국가의 권력에 의해 보장될 수 있다. 인권과 시민권의 관계는 복잡하다. 인권은 인간으로서 갖는 보편적인 권리인 반면, 시민권은 특정 국가의 국민으로서 갖는 권리이다. 인권은 국가의 권력에 의해 보장되어야 하는 반면, 시민권은 국가의 권력에 의해 보장될 수 있다. 인권과 시민권의 관계는 복잡하다. 인권은 인간으로서 갖는 보편적인 권리인 반면, 시민권은 특정 국가의 국민으로서 갖는 권리이다. 인권은 국가의 권력에 의해 보장되어야 하는 반면, 시민권은 국가의 권력에 의해 보장될 수 있다.

# 인권개념의 발전과 사회운동

이 삼 열(유네스코 아태국제이해교육원장)

## 1. 인권개념의 역사적 발전

오늘의 인권개념은 고대에서 현대에 이르기까지 장구한 세월을 거쳐 사상적 발전과 사회운동 및 정치적 발전을 통해 인류가 쟁취하여 획득한 산물이다. 고대의 철인들, 중세의 종교사상들, 근세의 계몽사상, 자연법사상, 현대의 사회사상과 혁명운동 등 2천여 년에 걸친 동서양의 사상과 인권운동들이, 오늘의 인권개념을 도덕적으로 의무화하고, 법제화하는데 기여했다.

오늘날엔 지극히 당연한 인권으로 인정되는 신앙의 자유나 신체의 자유만 해도 전세기에는 꿈이나 꿀 수 있었던 내용이며, 많은 희생과 투쟁을 통해, 여러 나라의 헌법에 명문화된 권리로 뿌리박게 되었다.

또한 인권개념의 발전은 그 나라의 문화와 역사발전에 의해 지대한 영향을 받고 있음을 간취할 수 있다. 서양에서 신체의 자유권만 하더라도 중세까지의 신분사회에서는 특정한 계층이나 신분의 사람들만이 누리는 권리였으나, 근세 자연법사상이 발전하면서야, 신분계층에 관계없이 모든 사람이 누리는 권리가 되었다. 그러나 아직도 인도의 달리트(Dalit) 같은 신분이나, 많은 독재국가의 국민들은 이 권리를 인정받지 못하고 있다.

신앙의 자유도 1776년 버지니아 권리장전(Bill of Rights)이 "종교와 신의 경의는 이성과 확신을 통해 할 것이지 폭력과 강요로 할 것이 아니다"라고 선언한 이래, 종교 전파의 자유, 반종교의 자유, 이단(Sekt)의 자유로 확대되고 있지만, 아직 회교국가나, 공산국가에선 선교의 자유나 개종의 자유가 보장되지 못하고 있다. 그러나 서구선진국에선 소수 민족의 종교나 신앙의 자유, 학교에서 여러 가지 세계종교에 관한 학습을 받을 권리 등으로 확대되고 있다.

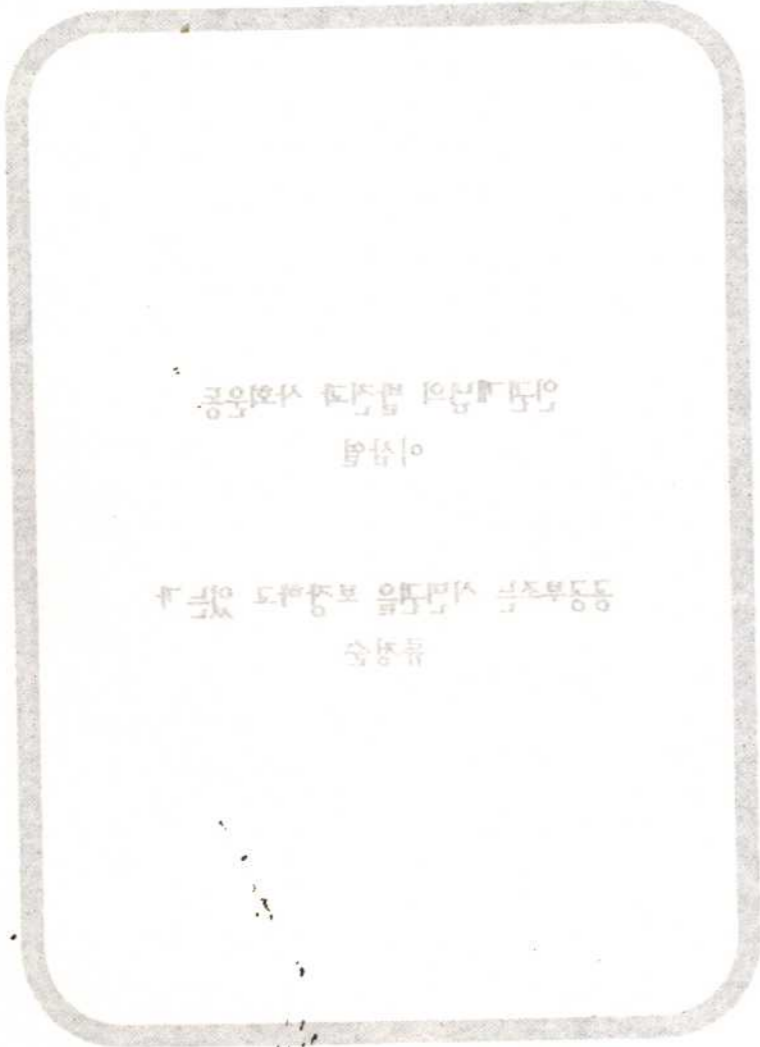
## 2. 인권과 민권과 기본권

흔히 같은 내용이면서도 다른 맥락 속에서 쓰이고 있는 인권, 민권, 기본권의 개념들은 어떻게 다른가?

인권(human rights, Menschenrecht)이라 할 때 우리는 어떤 국가나 사회집단의 귀속에 관계없이 모든 사람에게 부여된 권리, 나면서부터 양도할 수 없는 인간의 권리라고 규정한다. 인종 색깔, 성, 언어, 종교, 재산, 신분, 출생지에 관계없이, 인간이면 누구나 다 누려야 할 권리를 말한다.

그러나 민권(Civil rights, Bürgerrechte)이라고 하면 인간의 소속된 자기 국가나 사회집단 안에서 주장하거나, 누릴 수 있는 권리를 말하며, 이는 곧 국가의 법률적 체계 안에서 규정되며 효력을 가질 수 있는 국민의 권리를 말한다. 따라서 민권운동이 인권운동과 다른 점은 어떤 국가권력의 통

이 삼 열(유네스코 아태국제이해교육원장)



치 하에 있는 국민이나, 법률적 통제 하에 있는 시민이라는 것을 전제하면서 권리를 확보하는 운동이라는 것이다. 인권은 소속된 국가나 사회에 관계없이 인간이면 누구나 다 주장할 수 있고, 누구에게나 부여된다고 생각되는 권리를 말한다. 따라서 우리나라에 와서 일하는 외국인 노동자들은 인권을 주장할 수는 있어도 민권을 주장하기는 어렵다. 민권은 그 국가의 시민이 국가권력과 관계에서 요구하며 주장하는 권리가기 때문이다. 그러나 미국에 와서 노예로 있다가 시민이 된 흑인들은 민권을 주장할 수 있다.

결국 모든 인간은 자기가 소속된 국가나 사회 안에서 권리를 인정받고 확보해야 하는 것이기 때문에, 인권의 내용은 민권으로 구체화되어야 하고, 민권으로 인정되지 않는 인권의 내용은 결국 실질적이며 법률적인 권리가 되지 못하기 때문에 추상적인 것으로 남을 수밖에 없다. 물론 도덕적이며 규범적인 의미를 갖게는 되지만, 그것도 인권을 누가 어떤 차원에서 인정하느냐에 따라 다르게 된다. 가령 유엔이 선언한 인권의 내용들은 각 나라의 헌법이나 법률체계가 얼마만큼 국민들의 민권으로 보장하는가에 따라, 그 나라의 인권존중의 정도가 판명될 수 있다.

민권이라는 단어와 함께 기본권이라는 말이 쓰여지고 있다. 기본권(basic rights, Grundrechte) 역시 한 국가나 사회체제 안에서 그 나라의 헌법이 명시하는, 즉 법이 인정하는 인간의 권리라는 의미에서는 민권이나 다름없는 동의어라 할 수 있다. 그러나 한 나라의 헌법이 명시하는 기본권 속에는 모든 인간에게 보편적으로 타당한 인권과, 그 나라의 시민들에게만 해당되는 민권이 함께 포함될 수 있다. 예를 들어 독일의 헌법 속에는 신체의 자유나 신앙양심의 자유, 사상의 자유 등, 모든 사람에게 해당되는 기본적인 인권과, 모든 독일국민들에게 해당되는 집회의 자유, 결사의 자유, 거주지의 자유, 직업선택의 자유 등 기본적인 민권을 한데 묶어 기본권으로 규정하고 있다.

오늘날 세계화의 과정이 강도 높게 진행되는 현실에서는, 그 나라의 국민들에게만 해당되는 민권이나 기본권보다는 역시 세계의 모든 사람에게 해당되는 인권의 내용이 중요하며, 이를 헌법이나 법률체계가 얼마만큼 담아내느냐 하는 것이 국가발전의 한 척도가 된다.

### 3. 인권운동과 사회발전

인권의 개념은 모든 사람에게 해당되는 보편적인 것이지만, 인권운동은 항상 그 사회 안에서 상대적으로 소외되고, 억압된 계층이나 그룹의 사람들의 권리를 위한 운동이었다. 특권층이나 유리한 계층의 사람들을 위한 운동을 우리는 인권운동이나 민권운동이라 하지 않는다. 가령 국회의원들이 월급이나 활동비를 높여달라는 운동을 한다면, 이를 인권운동이라 부르지 않는다. 그러나 생활고와 생존의 위협 속에 있는 빈민들이 주택, 직업, 사회보장을 요구하는 운동을 할 때 인권운동이 된다. 흑인이나 여성, 노동자들의 권익을 위한 운동은 인권운동이라 하겠지만, 백인과 남성, 자본가들의 권익 옹호를 위한 운동들은 인권운동으로 보기 어렵다.

비교적 소외되고 손해를 보고 있는 계층이나 그룹의 사람들이, 상대적으로 이득을 보고 있는 계층의 사람들과 같은 대접이나 혜택을 받겠다고 벌이는 운동이 인권운동이다. 그러나 소외된 계층의 권익운동, 즉 노동운동이나 권익운동이라 하더라도, 보편적으로 타당한 인권개념의 범주를 넘는 권익의 주장을 위한 운동일 때는 이것을 인권운동이라고 할 수 없다. 가령 노동자들의 주5일 근무제 쟁취운동이나, 주부들의 가사노동 임금지불운동을 인권운동이라 할 수 있을까? 흑인들의 대학교

수 쿼터 20% 차지하기 운동을 인권운동이라 할 수 있을까? 여기엔 그 사회의 보편적으로 인식된 인권개념이 어디에 머무느냐에 따라 다르게 볼 수 있는 면이 있다.

따라서 한 사회의 보편적 인권개념은 그 사회의 발전 정도에 따라 다르게 규정되고 인식될 수 있다. 어떤 사회에서는 정치범이나 죄수, 동성애자들의 자유권까지를 인권내용으로 보기도 하고, 다른 사회에서는 노동자들의 직업권, 생존권, 복지권까지를 인권 내용으로 보기도 한다. 사회가 발전하면 인간의 기본적 욕구나, 인간의 최소한도 보장받고 누려야 할 인권의 범위가 확장된다. 인간의 의식주의 삶과 건강 및 생존에 필요한 혜택을 누릴 수 있는 권리를 기본인권에 포함시키는 것이 통례이지만, 사회가 발전하면, 차츰 교육을 받아 인간의 소질과 능력을 개발할 권리를 인권내용에 포함시키기도 하고, 깨끗한 물과 공기를 마실 권리, 자연환경의 혜택을 받을 수 있는 권리, 안정과 복지 및 행복을 추구할 수 있는 권리 등이 인권의 내용으로 확대될 수 있다.

인권운동은 그 사회의 보편적 인권을 누리지 못하는 계층과 집단의 권익을 옹호하며, 그러한 권익이 지켜지는 사회를 만드는 운동이기 때문에, 결국 사회발전 운동이면서 사회체제와 권력구조를 변혁시키는 정치적인 운동이 될 수밖에 없다. 인권운동은 사소한 것이라도 결국 전체사회의 권력구조에 관한 문제로 연결되기 때문에 결국 기존의 정치사회적 질서와 경제적 권력구조의 재편을 요구하게 된다.

프랑스의 1789년 인권선언을 실현하기 위해서는 여러 가지 혁명이 필요했고, 우리나라 천도교의 인쇄천 사상이 1884년 동학혁명을 유발했듯이, 만약 현재 유엔의 인권선언(1948)이나 인권협약(1966)을 각 나라에서 실천하려면, 현실적으로 여러 개의 정치적 혁명과 구조변혁이 있어야 한다.

### 4. 인권개념의 기본구조와 내용

인권에 대한 사상과 주장들은 동서고금을 막론하고 존재해 왔으나, 그 개념과 내용의 기본골격은 서로 다른 구조를 가지고 있었다. 그것은 그 시대의 인간의 삶의 구조, 국가권력과 관계, 계급적 지배구조 및 문화적 가치관적 의식과 관련되어 있기 때문이다.

현대 사회의 인권의식에 결정적 영향을 준 프랑스 혁명의 인권사상은 자유(liberty), 평등(equality), 박애(fraternity) 세 가지였는데, 이것은 이후의 인권운동과 인권개념에 핵심적인 구조를 제공해 주었다. 그러나 이 사상을 인권개념으로 구체화하려고 했을 때 어떤 권리로 번역해내느냐에 문제가 생긴다. 특히 자유권, 평등권은 쉽게 이해되지만, 박애를 권리로 옮겨놓기가 쉽지 않다. 그래서 1793년의 프랑스 공화국 헌법은 기본권으로서 자유, 평등, 안정, 소유의 네 가지를 규정했다. 인간다운 삶을 유지하기 위해서는 자유와 평등을 기본적으로 누려야 하지만, 그것만 가지고는 충분치 못하다고 생각해서 박애를 들었는데, 그 내용과 범위는, 자유권이나 평등권과 마찬가지로 역사적 사회적 발전정도에 따라 달라지게 된다.

박애나 형제애는 곧 안정된 삶을 요구하는 것인데, 이것이 안정과 복지 및 사회적 혜택과 연결된 인권개념으로 발전하게 되었다. 사회적 안정과 물질적 소유를 함께 포함하는 이 인권개념은 그 후에 독일의 사회운동사에서는 공동체의 부와 혜택에 참여할 (Teilhabe) 권리로 표시되기도 했으며, 독일의 사회민주당에서는 전통적 노동운동사에서 뿌리박은 연대성(Solidarität)으로 표현되기도 했다. 독일의 현재 헌법에서는 사회적 국가(Sozialstaatlichkeit)란 개념 속에, 연대성, 안정, 복지의 개

념을 포함시키고 있다.

대체로 인권의 기본구조나 성격을 논하면서 이 세 가지 요소들이 골고루 표현되거나 강조되지 않은 것은 결핍된 것으로 볼 수 있다. 자유만 강조하며, 평등이 부족하다든지, 평등이 보장되어도 자유나 참여가 결핍된다든지 하면, 그 인권내용은 결함이 있다고 볼 수 있다. 그러나 사실상 자유나 평등참여의 권리를 어디까지 규정하며 요구할 것이냐 하는 것은, 그 사회의 구성원들의 합의가 필요한 문제이다.

후버(Wolfgang Huber) 교수는 현대사회에서의 인권의 구조와 내용은, 개인과 국가권력과의 관계에서 다음과 같은 세 가지 차원으로 구분할 수 있다고 한다.

- 1) 방어의 권리(Abwehrrechte)...모든 인간이나 국민들에게 국가권력이나 정치권력이 제한할 수 없는 영역의 권리를 보장하기 위해 주장된 권리들이다. 대부분의 자유권, 체포나 구속, 감시, 제한을 받지 않고 행사할 수 있는 언론, 출판, 신앙, 거주, 자유권 등을 말한다.
- 2) 참여의 권리(mitwirkungsrechte)...모든 개인이나 국민 각자가 국가권력이나 공적인 생활에 참여하여 함께 작용할 수 있는 권리를 말하며 선거권, 피선거권, 참정권, 청원권 등이 여기에 포함된다.
- 3) 요청의 권리(Anspruchsrechte)... 개인이 국가권력이나 사회공동체로부터 어떤 혜택을 받거나 도움을 요구할 수 있는 권리를 말한다. 경제적, 사회적, 문화적 혜택과 보장을 국가나 지방자치단체에 요구할 수 있는 권리, 교육권, 복지권, 환경권 등이 여기에 속한다.

## 5. 개인의 자유권과 사회경제권

나라의 헌법 속에 명시된 기본권의 구조는 곧 그 사회 안에서의 개인과 국가의 기본적인 관계를 설명해주며, 그 국가의 체제와 이념적 성격을 나타내고 있다. 가령 분단시대 동서독의 헌법서문에 나타난 인권조항을 비교해 보면 두 나라의 기본적 체제와 가치지향성을 비교해 볼 수 있다.

서독(BRD)의 헌법 서두에는 “모든 인간은 불가침의 인간의 존엄을 누린다”고 되어 있는데 인간의 존엄성이 추상적이기는 하지만 일단 국가 권력에 선행하는, 우선하는 개념으로 두어 국가 권력이 개인의 자유를 침해하지 못하게 규제하려는 의도를 다분히 갖고 있다. 여기에 비해 동독(DDR)의 1968년도 헌법은 “사회에 유익한 것은 개인에게도 유익하다”고 뜻을 박고 있는데 이런 헌법 하에서는 인권이나 국민의 기본권의 보장은 일단 사회에 유익하지 않은 세력이나 힘, 즉 노동 계급의 이익에 반대되는 반동 세력의 간섭이나 침해로부터만 인권을 지켜줄 의무가 국가에 있는 것으로 해석할 수 있다. 사회에 유익한 국가자체로부터 개인의 권리나 자유를 지켜주는 것이 필요하다는 생각은 덜하고 있다고 볼 수 있다.

자유주의적 체제의 헌법들에서는 개인의 자유, 즉 신체의 자유, 언론 출판 집회 결사 신앙의 자유들이 잘 강조되고 있고 개인의 자유가 침해당했을 때 이를 보호하기 위한 제재(Sanktion)수단을 강구하고 있는 데 강점이 있는 반면, 각 개인들이 사회 속에서 누려야 할 사회적 권리를 보장하고 부여하는 데 약점을 갖고 있다.

사회적 권리로서는 1) 인간 생존의 기본적 욕구를 충족할 권리(의식주의 생존권, 질병 재난에 대

한 보호), 2) 노동을 하고 정당한 보수와 수입을 받을 권리, 3) 교육 문화의 혜택을 받을 권리 등으로 나누어 볼 수 있는데, 이를 국가나 사회가 헌법에 명시할 뿐만 아니라 실현하기 위해서는 국가나 사회는 이를 실현할 물질적 여건을 가져야 한다. 직업을 선택할 자유를 보장할 뿐만 아니라 직업을 가질 수 있는 권리를 헌법에 보장한다 할 때에 국가는 개인에게 직업을 줄 수 있어야 한다. 거주, 자유를 보장할 뿐만 아니라 주택을 가질 권리를 부여한다 할 때 국가는 국민들에게 실제로 주택을 제공해 줄 여건을 마련해야만 하는 것이다. 남자와 여자는 평등하다는 추상적인 정의보다는, 남자와 여자는 직업, 임금, 사회적 직위에 있어서 평등권을 갖는다고 구체적인 사회적 권리로 못박았을 때, 국가는 직업구조와 임금구조를 간섭해서라도 평등하게 만들 수 있어야 한다. 한 나라나 사회체제의 성격이 인간 개념의 정의에 따라 밝혀지는 것과 마찬가지로 인권운동의 성격도 인권 개념의 강조점이 어디에 있느냐에 따라 판명될 수 있다. 즉 자유권 중심의 자유주의적 인권운동인지 생존권이나 평등권을 중심으로 한 사회주의적 인권운동인지가 드러나게 된다.

## 6. 인권운동의 이데올로기적 성격

서구의 인권사상이 바로 자유주의 개인주의적 윤리와 체제 속에서 이데올로기적 성격을 띠게 된 예를 우리는 자유주의적 사상들 속에서 볼 수 있다. 서구에서 인권사상이 특별히 크게 부각된 때는 사회계약설을 중심으로 개인을 국가의 통제에서 해방시키려는 자유화운동의 시기였다. 즉 그때까지 국가를 유기적으로 생성된 공동체로 보며 개인은 유기체 내에서만 생명력을 갖는다는 지극히 봉건적인 국가유기체설이 지배하고 있던 때이므로 사회계약설은 일단 개인과 국가의 관계를 유기체가 아닌 단순한 계약관계로 보았으며, 개인의 인격을 국가의 종속에서부터 자유롭게 하는 방향으로 노력하였다. 그러나 원래 해방론적 관점에 섰던 개인의 자유가 경제적 소유에 있어서의 자유로 발전되었을 때 이 인권사상은 이데올로기적 성격을 띠기 시작했다. 이 사상의 대표적 예가 바로 17세기 영국의 맥퍼슨(Macpherson)이 제시한 소유 개인주의(Besitzindividualismus) 사상이다.

홉스(T. Hobbes), 수평주의자(Leveller), 존 로크(John Locke), 해링톤(James Harrington) 등의 인권사상, 개인주의 사상에 영향을 받아서 쓴 맥퍼슨의 책 「소유 개인주의의 정치적 이론」은 서구 자본주의와 개인주의 윤리의 기본이 되었고, 자유민주주의 사상의 핵심을 이루어왔다. 이 사상의 기본적 전제를 보면 인간은 자연이나 어떤 공동체의 일원으로 존재하는 것이 아니며 권리나 의무는 여기에서 도출되는 것이 아니고 개인이 바로 사회 전체의 기본 단위이며 개인이 우선적으로 존재한다는 것이다. 인간이 인간이 되는 계기는 바로 자유를 가지고 있다는 것이며 타자의 의지를 벗어나서 독립하는 데 있고 개인은 바로 자기의 인격과 능력의 본래적 소유주(Eigentümer)라고 주장했다. 개인은 맥퍼슨에 의하면 사회에 대하여 아무런 빚도 질 것이 없다. 인간은 자기의 노동 능력과 그 노동의 산물을 양도할 자유를 갖기 때문에 인간의 사회란 결국 인간의 각자가 가진 소유물을 서로 양도 매각하는 시장 관계 속에 존속한다. 정치적 조직이나 국가 등은 개인의 인격과 소유물을 보호하기 위해 있는 인간의 산물이다. 즉 개인들이 자기의 인격과 재산을 보호하기 위해 시장의 필요에 따라 최고의 권력자 재판장으로서 역할을 하는 국가를 계약에 의해 만들었다고 본다. 맥퍼슨의 소유개인주의는 인간 사회의 기본관계를 시장관계에서 보며 모든 인간의 권리나 의무도 이 시장관계를 잘 유지하기 위한 목적으로 규정된 것이며 고안된 것으로 본다.



이런 개인주의적 사회론은 봉건적 사회구조를 타파하는 데는 크게 공헌한다. 즉 봉건적 지배관계의 자연법적 근거를 깨뜨리고 사회나 국가를 개인간의 시장관계로 보며 개인을 독립시킨다. 인간간의 관계나 사회의 관계를 물질과 소유의 관계 즉 시장관계에서만 보는 가치관으로서는 친구나 가족이나 이웃이나 사회 국가도 개인의 이익이나 사회의 시장관계를 저해하지 않는 한에서만 지지할 수 있기 때문이다. 소유개인주의적 사회론에 입각한 인권론은 자연히 개인의 자유, 소유의 자유를 강조한 나머지 소유계층의 권리를 강조하는 데로 흘러버렸고 이는 곧 프랑스 혁명 이후 급성장한 시민계층의 권익옹호에 이용되어 소유가 없는 임금노동자 계층의 불리한 인권론이 되고 말았다. 타인의 의지로부터 자유롭고자 하는 개인의 자유는 결국 부르조아 계층의 소유개인주의를 축복해 준 형식적 자유를 제공하는 인권 주장으로 타락했다. 이것이 곧 인권의 중대한 요소인 평등권을 도외시한 일반 선거권에 반영되었다. 즉 일반 선거권은 타인의 의지로부터 자유로울 수 있는 자들의 자유의사의 표현방식이었고 개인의 자유는 소유를 통해서만 나타난다고 보았기 때문에 소유의 자유를 갖고 있지 못한 임금노동자와 하인, 구걸자 및 여성들에게는 선거권이 주어지지 않게 되었다. 이에 따라 인권의 보편적 요소인 자유, 평등, 참여는 결국 소유 계층의 권리로 되어버렸고 임금노동자들은 시민 사회의 성원 노릇을 하지 못하는 계층이 되고 말았다.

초기 사회주의자들의 서구 인권운동에 대한 비판은 바로 이와 같은 인권 개념의 이데올로기적 한계성에 연결된 것으로 볼 수 있다. 이들은 인권운동이 풍부하게 가진 자들의 권리를 옹호하려 한다고 비판했던 것이다. 흔히 맑스주의자들에 의한 인권운동의 비판은 서구의 인권운동이 바로 개인의 자유와 소유권에 치중되어 있다는 부르조아적 요소의 비판이요 이데올로기적 성격에 대한 비판으로 보아야 한다. 그러나 이것은 또한 인권운동의 무의미성이나 폐기를 의미하는 것은 아니다. 인권에 관한 보다 포괄적인 개념과 목표에 따라 더 추구되고 발전되어야 한다는 요청과 자극으로 이해해야 한다. 인권은 하나의 보편적 요구이며 규범(Universal norm)이기 때문에 맑스주의자들이 인간의 권리와 해방을 사회경제적인 측면에서 추구한다 할 때에 이는 인권의 부정이나 지양이 아니라 인권개념의 심화요 발전으로 보아야 한다. 동시에 우리는 맑스주의자들이 가질 수 있는 또 다른 인권운동에 관한 편견이나 이데올로기적 제한성을 파악하면서 보다 포괄적이며 보편적인 인권운동의 목표를 향한 구체적인 작업들을 역사적인 상황에 맞추어 단계화시키며 심화시키는 것이 오늘 인권운동의 과제라고 본다.

**7. 세계화 시대의 인권개념과 시민사회의 과제**

이제까지 논의된 인권의 개념과 내용은, 대체로 국가의 체제나 법률의 구조 속에서 주장되고 규정되는 인간의 권리들이었다. 그러나 오늘날 세계화의 급진전 속에서 국경과 국가권력의 제약이 무력화되어 가는 상황에 전개됨에 따라, 인권개념의 논의는 새로운 국면을 맞게 되었다.

오늘날처럼 자유주의적 시장경제체제가 전 세계를 지배하게 되면, 자본이나 기술이 국경을 넘어 자유롭게 이동할 뿐 아니라, 경영자나 노동자, 소비자들, 그리고 지식인, 학생, 공무원들이 전 세계의 국경을 자유롭게 넘나들며, 거주하고 활동하는 일들이 빈번해진다. 고향과 고국을 떠나 타향, 타국에서 살며 일하는 이주민(immigrants)들의 숫자가 날로 증가하고 있다.

여러 국적과 문화적 배경을 가진 인간들이 함께 사는 곳에서는 항상 여러 가지 문제가 생기며,

인권의 개념과 이해가 서로 충돌하기 때문에 생기는 문제도 많게 된다. 가령 독일에 이주한 4백만 터키인들이 회교적 문화를 배경으로 살아갈 때, 서구인의 자유주의적 가치관과 충돌되어, 학교나 거리, 동네에서 많은 문제가 생긴다. 이 때에 독일의 국법에서 규정하는 인권내용과, 터키인들의 문화의식 속에 있는 인권내용이 충돌을 일으키고 갈등을 빚게 된다. 인도네시아의 회교적 국법과, 외지에서 온 선교사들의 종교의 자유에 관한 이해의 충돌, 외국인 노동자들에 대한 거주권, 망명권, 사회복지권에 대한 이해의 차이 등은 여러 나라에서 사회적 정치적 문제가 되어 있다.

또한 오늘날 인권이나 인권 탄압에 대한 개념과 규정이 달라서, 서구 중심의 국제연합이 국제기구들과, 특정 국가 사이에 인권에 관한 논쟁이 정치적 문제로 비화하는 경우들이 흔히 있다. 사회주의권의 집단주의적 인권개념과 서구 자본주의 국가들의 개인주의적 인권개념이 부딪치는 경우가 과거에도 많이 있었지만, 오늘날 미국 정부가 중국을 향해 인권 개선을 요구할 때, 중국정부가 "우리에게는 개인의 자유보다, 공동체의 안보와 집단의 이익이 보다 중요하며 우선하는 권익이다"고 답했는데, 이것은 오늘날 인권개념에 많은 논쟁거리를 제공해주고 있어 체계적인 연구와 논의가 필요하게 되었다.

특히 지난번 발칸반도에서 코소보에 있는 다수인종 알바니아계의 인권을 수호하기 위해, 나토가 파병을 하고 공습을 하면서 인도주의적 간섭과 무력의 사용 혹은 전쟁을 감행했을 때, 인권을 지키기 위한 국가주권의 침해, 공동체의 안전 파괴가 어디까지 얼마만큼 허용될 수 있는가 라는 심각한 문제를 제기하였다. 앞으로 세계는 이 자유주의적 인권과 공동체주의적 인권의 결합이나 상호보완 및 문화적, 종교적 배경이 다른 국가 민족들의 인권개념이 갈등을 일으킬 때 해결할 수 있는 방법 등에 관해 굉장히 많은 논쟁과 타협, 실험과 연구를 해나가야 할 것 같다.

요한 갈등은 최근에 쓴 「인권문제의 미래」(2000년)에서 개인문화(I-culture) 중심의 서구와 집단문화(We-culture) 중심의 아시아권의 인권개념이 융합되고 조화되어야 한다고 주장하며, 이를 위해 양측의 시민사회가 새로운 세계시민의 인권운동을 전개해야 한다고 주장했다. 세계화 시대의 인권개념의 확장을 위해서도 시민사회의 인권운동이 더욱 활성화되고 세계화되어야 한다.

## 공공부조제도는 시민권을 보장하고 있는가?

류정순

한국빈곤상담연구소 소장

### I. 서론

'97년 말에 갑자기 불어닥친 외환위기로 인하여 대량실업사태가 발생되었다. 그 결과 근로능력과 의사가 있음에도 우리 사회에서 일자리도 사회보장 혜택도 제공받지 못하고 사각지대에 방치되어 있는 빈곤층에 대한 사회적 책임 문제가 대두되었다. 이에 대한 대응책으로 국가가 공적 공공부조 제도를 통해서 기초적인 생계를 보장해줄 수 있는 빈곤선을 설정하고 그 선 이하의 빈민에 대한 최저생활을 제도적으로 보장하고, 스스로 자립·자활을 촉진할 수 있도록 지원하는 것을 근간으로 하는 국민기초생활보장법(국기법)이 제정되었다. 따라서 국기법 아래서의 공공부조제도는 종합적 빈곤대책으로서 이 법이 시행되면 공공부조제도의 사각지대가 없어지고, 실업이나 반실업 상태에 있는 빈민의 자립·자활이 촉진될 것으로 기대되었다.

국기법 제2조에는 근로능력이 있더라도 능력에 합당한 일자리를 노동시장에서 제공하지 못할 경우에는 국가가 일자리를 마련해주고, 일을 하더라도 소득이 최저생계비에 못 미칠 경우에는 실제 소득과 최저생계비의 차액을 국가에서 보조해 주도록 명시되어 있으며, 빈민의 생계보장은 시혜성 급여가 아니라 국가의 의무이며, 국가가 이 의무를 게을리 할 때에는 국민이 적극적으로 청구권을 행사할 수 있도록 명시되어 있다. 이러한 공적부조 의미의 새로운 개념 정립은 빈민의 "사회적 기본권으로서의 노동권과 생존권"의 법적 보장이라는 점에서 복지정책뿐만 아니라 사회정책 기조의 전환을 의미하는 획기적인 것이라고 할 수 있다. 그러나 제9조에는 근로연계의 '조건부 수급'의 조건이 삽입되어 있는데, 사회권으로서의 생존권을 보장한다면 노동을 조건으로 생계비를 박탈할 수 있는 조항을 삽입한 것은 앞뒤가 맞지 않는다는 문제가 제기되고 있다(류정순, 2000a).

국기법이 이렇게 앞뒤가 맞지 않은 채로 통과된 배경에는 정부의 정책기조인 생산적 복지의 성격이 빈민의 사회적 생존권을 존중하는 진정한 복지(welfare)와 근로의욕의 고취와 복지병 방지를 위한 근로복지(workfare)의 두 가치 상반된 방향을 함축하고 있는데, 아직도 그 방향과 관련된 합의가 정립되지 않고 있는데, 생산적 복지의 개념 정의의 모순이 이 법안의 성격상 모순에 그대로 반영되어 있다고 할 수 있다. 향후 제도시행의 방향은 수급권자의 생존권보장과 근로유인 중에서 어느 것을 우선적으로 고려하느냐에 따라 크게 달라질 수 있기 때문에 이 문제는 지속적으로 논란이 될 것으로 예측된다.

뿐만 아니라 작년 10월부터 시행된 새 법에 의한 공공부조제도는 신자유주의자들의 예산봉쇄를 돌파하지 못하여 한정된 예산의 틀 내에서 제도를 시행할 수밖에 없게 되자 가혹한 선정기준을 적용하여 적격자들을 탈락시켰다. 그리고 설령 수급권자가 되었다고 하더라도 실제 받는 수혜의 정도는 최저생계 수준에 못 미치고 있다. 또한 정부에서는 자영업자의 노점상, 일용직 노동자 등의 소득을 잘 파악하지 못하는 점을 이용하여 과도하게 추정소득을 매기고, 가구특성이 고려되지 않

은 채 타법령 지원이나 감면혜택 등으로 인한 비용을 최저생계비에서 삭감하여 급여액을 대폭 축소시켜 소득이 한 푼도 없는 4인 가족의 경우에 84만원이 지급되는데 이 액수는 최저생계비 96만원의 87.5%에 불과하다.

뿐만 아니라 소득을 잘 파악하지 못한다는 핑계로 근로능력이 있을 것으로 보이는 사람들을 잠재적 부정수급자로 간주하고 수사하듯이 문책하는 인권침해적 조사는 도처에서 일어나고 있다. 또한 부양의무자, 재산과 금융거래 조사과정에서 사생활을 낱알이 들추어내고, 친척들간의 부채는 설령 공증이 되어 있어도 무조건 거짓말이라고 인정하지 않고, 지난 4월 이후의 재산이전 또한 인정하지 않고 있다. 뿐만 아니라 차명계좌로 남에게 명의를 빌려 준 사람들이나 도명계좌로 이름을 도둑맞은 사람들까지 본인의 진술은 인정하지 않고 수급권자로서는 도저히 입증할 수 없는 입증자료를 요구하여 탈락시키는 경우가 비밀비재하다. 그리고 법에는 누구나 실제로 소득이 최저생계비 이하이면 수급권자가 될 수 있다고 명시되어 있으나 면적과 승용차기준을 적용시켜 실제 소득이 최저생계비 이하이더라도 일정 면적 이상의 주거지에 사는 사람과 승용차를 보유한 사람들을 탈락시키고 있다. 밥을 굶고 과외비를 지출하든, 교통비를 지출하든 가계자원 배분은 가구구성원의 자유인데, 빈민이라고 실제 생활수준이 빈곤선 이하임에도 불구하고 정부에서 특정 비목의 지출을 규제하는 것은 명백한 인권의 침해이다. 이러한 처사들은 기본적으로 빈민은 2등 국민이기 때문에 약간의 인권과 사생활의 침해는 부정수급자의 방지를 위하여 불가피하다는 사고방식에 기인하는데, 한 명의 부정수급자 방지를 위하여 열 명의 수급권자를 도둑으로 모는 결과를 초래하고 있다. 이에 대하여 시민단체에서는 국기법을 '무늬만 기초생활보장법', '부정수급자방지법', '요보호자방지법', '생활보장제한법', '가족해체촉진법' 등이라고 비판하고, 기초생활보장 수급권자 권리찾기 운동본부를 결성하여 개선을 요구하고 있으며(이찬진, 2000; 류정순, 2000; 허선, 2000), 여러 방송과 언론에서도 문제점들을 보도하였다(광주TBC, 2000; SBS, 2000; MBC, 2000).

과다한 추정소득과 부양비의 부과, 소득공제제도의 유명무실, 등으로 인하여 많은 수급권자들에게 급여가 낮게 지급되자 공공부조이외의 소득을 벌 길이 없었던 수급권자들이 4명이나 자살을 하는 사태를 빚었고, 국기법이 시행되면 복지병 환자가 속출할 것이라고 우려하던 것과는 달리 너무 낮은 급여를 받은 근로능력이 없거나 미약한 노인, 장애인들이 취로사업에라도 참여시켜 소득을 보존시켜 달라고 아우성을 치고 있는 반면에, 자활사업에 참여시키려고 해도 비교적 젊고 근로능력이 있는 사람들이 없어서 자활사업이 제대로 시행될 수 없는 지경에 이르렀다.

한편 생산적 복지의 실현을 위하여 근로능력이 있는 사람에게는 자활사업에 참여시키고, 근로의 대가 형식으로 생계비를 지원하기로 하였으나, 아직 자활사업은 제대로 시행되지 않아, 자활사업에 참여하지도 않고, 급여도 받지 못하는 사람들이 많이 방치되고 있는 실정이다.

현재의 실업사태는 정부의 거시경제 정책 운용 실패의 결과로서 일할 능력이 있는데도 일자리가 없는 사람들은 이 시대의 노동권의 박탈자들로서 노동시장에서의 배제를 통하여 자아존중감이 상실되어 깊은 마음의 상처를 받은 치유의 대상이다. 따라서 근로능력이 있는 실업자들의 노동권과 생존권은 정부에서 마땅히 보장해 주어야 한다. 그럼에도 불구하고 가혹한 선정기준의 적용으로 급여가 형편없이 낮은 것이 일반적인 현상으로서 아직도 '근로능력 기준'이 살아있는 것이나 마찬가지로 경우가 허다하고 그리고 근로능력자들에게는 의료보호 2종으로 차별적 대우를 하고 있다. 근로능력자의 노동권과 생존권이 이렇듯 침해되고 있음에도 불구하고 보수적인 경제학자들을

중심으로 한 사회 일각에서는 사지가 멀쩡한 사람들에게 일하지 않아도 생계비를 지급하는 것은 복지병을 유발시키므로 법 시행을 연기하거나 폐지해야 된다고 주장하고 있다(월간조선, 2000).

이러한 현재 상황아래에서 본고에서는 사회적 최저생활보장의 이론적 토대가 되는 시민권이론을 살펴보고, 공공부조제도의 시행에 있어서 노동권과 생존권 침해의 문제에 대하여 구체적으로 논의한 후, 개선책을 모색하고자 한다.

## II. 이론적 배경

거대한 세계화의 흐름 속에서 국가경쟁력의 확보를 위하여 어쩔 수 없이 시장경제 체제는 받아들여야 하지만, 정부의 거시경제정책 운용의 실패나 시장결함으로 인하여 빈곤의 나락으로 떨어진 수 많은 사람들을 정부가 기아선상에서 허덕이도록 방치할 수는 없다. 정부가 당연히 복지정책의 확대 실시를 통하여 자본주의 시장경제의 결함을 보충하고 소득재분배 정책을 통하여 사회적 불평등을 보완하여야 함에도 불구하고 많은 빈민들을 공공부조제도의 사각지대에 방치되어, 국기법에 명시되어 있는 시민의 생존권을 보장하지 못하고 있다. 이러한 현실은 우리 사회에서 약육강식의 경제논리가 사회정책을 좌지우지하고, 시장론자들과 보수언론이 여론을 장악하고 있고, 일반인들도 이들이 선도하는 경쟁 논리에 동조하고 있기 때문이다. 빈민의 최저생활보장은 예산의 뒷받침 없이 할 수 없고, 예산의 확보는 정부관료와 정치가들을 포함한 일반인들, 특히 칼자루를 쥔 기득권층의 동의 없이는 불가능하기 때문에 빈민의 최저생계 보장은 기득권자들을 포함한 일반인들의 의식전환이라는 어려운 난관의 극복 없이는 불가능하다.

### 1. 정의

이러한 험란한 과제를 수행하려면 먼저 우리 사회의 지배 담론인 신자유주의적 시장경제론을 바꿀 수 있는 새로운 사회정책을 위한 거대담론으로서의 패러다임의 전환이 필요하다. 신자유주의를 넘어서는 공동체적 대안 담론으로서 또한 사회보장 프로그램의 확대와 이를 뒷받침할 재정의 확보를 위한 이론적 기초로서 시민권이론을 제시하고, 시민권의 하위 영역으로서 노동권과 생존권을 우리 사회정책의 새로운 패러다임을 뒷받침할 이론으로서 아래와 같이 개념정의 하고자 한다.

### 가. 시민권

시민권(civil right)은 공동체의 구성원 자격을 나타내는 개념으로서 공동체의 결정에 참여할 권리를 의미한다(Marshall, 1963). 마셜(Marshall, T. H.)은 시민적 권리, 정치적 권리, 사회적 권리의 세 가지 차원에서 시민권을 설명하고 있다(Marshall, 1963, 73-74), 시민권은 복지권으로 부터 문명화된 인간이 살아가는 방식에 이르기까지 권리의 모든 영역을 포괄하는 사회적 권리(social right) 즉, 사회의 공공서비스를 보장받을 권리를 포함하여 불평등 구조와 시장의 폭력에 의한 희생으로부터 보호받을 권리를 포함한다. 본고에서는 시민권을 여성의 권리, 환경운동, 아동의 지위, 그리고 지역적 차별, 인종적 차별과 관련된 문제들과 연관되어 사회적 계급범주를 벗어나 모든 차별 받고 억압받

는 시민의 불평등구조와 시장의 폭력에 의한 희생으로부터 보호받을 적극적인 권리(Turner, 1986)를 포함하는 광의의 개념으로 시민권을 정의하고자 한다.

### 나. 노동권

넓은 의미의 노동의 시민권은 시민이 노동시장에 참여할 권리, 노동조직이 스스로를 조직할 수 있는 단결권, 조직주체로서 정치에 참여할 수 있는 참정권, 사회정책에 참여하고 사회보장의 혜택을 누릴 수 있는 복지권을 의미한다.(Bendix and Rokkan, 1964, 89-126). 그러나 본고에서는 노동권을 좁게 정의하여 노동시장에서 각자의 능력에 부합한 생산활동에 참여하거나, 그렇지 못할 경우에 노동법에 보장된 노동조건 아래에서 정부나 자활후견기관 혹은 정부위탁 자활기관에서 실시하는 자활사업의 참여를 통하여 생산활동에 참여하고, 능력에 합당한 적정 급여를 받는 것으로 정의하고자 한다.

### 다. 생존권

넓은 의미의 생존권은 헌법에 명시되어 있는 "인간다운 생활을 할 권리의 실현"을 의미한다. 그러나 본고에서는 생존권을 좁게 정의하여 주로 국기법에 명시되어 있는 최저생계비까지의 소득을 보장받을 권리의 측면에서 논의하고자 한다.

## 2. 시민권과 복지정책

시민권 즉, 사회적 기본권으로서의 생존권은 국기법에 보장된 기본적 권리로서 복지욕구에 대한 부조 내지 급여, 서비스 등은 개개인이 당연히 국가에 대하여 보장을 요구할 수 있는 구체적인 청구권적 기본권이다. 시민권으로서의 생존권의 실현은 재산권, 등의 다른 권리보다 우선적으로 보장하여야 하기 때문에 예산의 우선 편성 등 자원의 배분의 우선 순위에 관한 이념적, 헌법적 뒷받침이 될 수 있다. 또한 시민권의 보장을 위한 복지비용은 정부 및 모든 국민이 공동체를 유지하기 위하여 최우선적으로 지불하여야 할 필요 비용이자 법적인 의무이기 때문에 예산의 틀 안에서 보장해줄 수 없을 경우에는 세금을 더 걷어서라도 보장을 해 주어야 한다. 시민권으로서의 생존권 보장 이론은 아래의 공공재, 사회보험, 복지수당, 복지서비스, 교육, 주거, 의료의 영역에서 구체적 권리로 다음과 같이 활용될 수 있다.

### 가. 공공재

: 인간의 기본필요의 충족을 위한 의식주, 의료, 교통, 통신, 교육, 등의 삶의 기본 영역에 있어서 최저생계 유지에 필요한 무료로 또는 저렴하게 이용할 수 있는 공공재화와 서비스의 확대를 통하여 사적비용 없이 최저생계는 유지에 도움을 줄 수 있다. 공공재의 확대제공은 시민권의 보장에 기여하는 한 방법이다.

### 나. 사회보험

우리 사회에는 표면적으로 보면 1차 안전망인 4대 사회보험의 자격이 전 국민에게 확대된 것 같이 보인다. 그러나 실제로는 아직도 국민연금제도의 납부예외자, 고용보험미가입자 등 사회보험의 사각지대에 놓인 자가 광범위하게 존재하고 있다. 전 국민이 모두 다 사회보험의 수혜자가 될 때 비로소 시민권이 보장되는 사회라고 할 수 있다.

**다. 공공부조**  
향후 전개될 기초생활보장예산 편성이나 의료보호 예산 등 절대적으로 필요한 사회복지 예산의 우선적 고려와 관련된 이론적 토대를 제공할 수 있다.

**라. 복지서비스**  
장애인, 여성, 노인, 아동을 중심으로 한 복지서비스 접근권, 이용권을 중심으로 법적인 근거하의 구체적인 권리화 작업이 가능하다. 또한 국가 및 지방자치단체의 행정전달체계 구축 책임에 대한 법적인 접근을 가능하게 할 수 있다.

**마. 교육**  
현재 수익자 부담원칙에 의거하여 시장재화로 간주되어 비대해진 사교육 시장의 규모를 줄이고 공교육 체계를 내실화시켜 교육기회의 불평등 구조를 개선할 수 있는 근거로 활용될 수 있다. 또한 외국어, 컴퓨터 교육 등 저소득층 자녀들의 소외 현상에 대한 헌법상의 "평등하게 교육을 받을 권리"를 중심으로 의무교육의 질적 향상을 구하는 구체적인 권리화 작업이 가능하다. 또한 부적응 가출청소년에 대한 교육기회 제공과 부모 역할 서비스 등에 대하여 헌법이나 기타 관련법을 통한 재해석이 가능하여 학교사회사업을 도입시키는 근거로 활용될 수 있다.

**바. 의료**  
의료보호제도와 관련한 헌법적인 토대에서의 의료수급권의 구체적인 권리화 내지 수급권의 질적인 보장, 의료보장 2종 수혜자의 의료서비스 제한에 따른 생명, 신체의 위험과 관련한 '인간다운 생활을 할 권리'의 재해석을 가능하도록 한다.

**사. 주거**  
국가정책으로서 주거빈곤가구를 위해서 최소주거기준이상의 주거시설과 환경을 보장해주도록 하는 주거기본법 제정의 근거가 될 수 있다.

III. 공공부조 이외의 사회정책을 통한 최저생활의 보장 방안

사회정책을 통한 시민의 최저생활보장은 공공부조 이외에도 공공재, 사회수당, 사회보험, 등을 통하여 가능한데 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

1. 공공재

공공재는 인간의 기본필요의 충족을 위한 의식주, 의료, 교통, 통신, 교육, 등의 삶의 기본 영역에 있어서 최저생계 유지에 필요한 재화나 서비스를 시민들은 무료로 또는 저렴하게 이용하고 비용은 공적영역에서 전액 혹은 많은 부분을 부담하는 것을 뜻한다. 공공재화와 서비스의 확대는 기본필요의 충족을 위한 재화나 서비스뿐만 아니라 체육, 문화시설, 도서관, PC방, 공원 등으로 확대시킬 수 있다. 우리나라에는 서구의 선진국들이 공공재로 간주하고 있는 많은 재화와 서비스들이 수익자 부담 원칙에 의하여 시장재로 간주되고 있는데, 그 대표적인 예가 교육이다. 공공재의 향유수준을 높이는 것은 돈이 없어도 향유할 수 있는 재화와 서비스를 늘이는 것으로서 공공재는 일차적 사회적 안전망의 구실을 하기 때문에 빈민의 최저생활보장에 상당한 도움을 주고 공공부조의 부담을 가볍게 할 수 있다.

2. 사회보험

우리 나라에는 사회적 안전망으로서 국민연금, 고용보험, 산재보험, 의료보험의 4대보험제도가 운영되고 있고, 겉으로는 수혜자격이 전 국민에게 확대되었다. 그러나 많은 저소득 실업자들이 4대보험의 사각지대에 방치되고 있다. 독일, 일본 등의 선진국에서는 간병보험까지 포함하는 5대 보험제도를 운영하고 국민이면 누구나 수혜를 받을 수 있는데 비하여 아직도 우리나라의 사회보험의 사각지대는 광범위한 실정이다.

3. 사회수당 및 보조금 제도

선진국에서는 시민이면 누구나 수혜를 받을 수 있는 사회수당제도를 통하여 시장에서 경쟁력이 취약한 가구특성을 가지고 있거나 특별히 생활비가 많이 드는 가구의 소득을 보조해주고 있는데, 대표적인 것이 실업수당, 육아수당, 노령수당, 장애수당, 상병수당, 등이다. 뿐만 아니라 주거비보조, 금융보조 등의 각종 보조금제도도 잘 운용되고 있다. 그러나 우리나라에는 전 국민을 대상으로 하는 사회수당은 없고 저소득층을 대상으로 하는 노령수당, 장애수당, 생업자금 융자, 교통비보조, 등의 제도가 있으나 대상이 한정되어 있고 수당이 적어서 제 구실을 하지 못하기 때문에 사회수당이나 보조금이 최저생활보장에 큰 구실을 하지 못하고 있다.

공공부조는 직접 생계비를 지급함으로써 최저생활수준과 실제 소득의 차액을 메꾸어 주는 것으로서 공공재, 사회보험, 사회수당 및 각종 보조금 제도가 잘 운영되면 이 제도들을 통한 최저생계의 유지가 가능하거나 실제 소득과 최저생계비의 차액이 줄어들게 되어 공공부조의 부담은 가볍다. 그러나 우리나라는 타 제도가 열악한 가운데 최저생계수준까지의 생활수준을 보장해주는 국기법이 시행되었기 때문에 공공부조의 부담이 상대적으로 무겁고 따라서 예산 확보의 어려움에 처하게 되었다. 공공재, 사회보험, 사회수당 및 보조금 제도를 고루 발달시킴으로써 공공부조 수요자체를 줄여야 예산확보가 용이하고 보수세력의 저항을 줄일 수 있다.

IV. 국민기초생활보장법과 제도의 노동권 침해

국기법 제2조에는 시민권에 기반을 둔 수급권리가 명시되어 있으나, 제9조에는 복지병의 방지와 근로의욕의 고취를 위한 명분으로 근로연계의 '조건부 수급'의 조건을 달고 있다. 즉, 직업교육, 공공근로, 자활사업 등의 사업에 참가할 것을 조건으로 생계비를 지급하고, 근로능력이 있는 수급권자가 정부에서 지정한 일자리에서의 근로를 거부하거나 제대로 이행하지 않을 경우에 한 사람 몫의 생계비를 박탈할 수 있도록 규정하고 있다. 수급권자의 사회적 기본권 보장을 위한 생계급여는 기본필요(need)에 따라 주어지는 보충적인 급여이지 노동을 조건으로 수급권을 박탈할 수 있는 조건부 급여로 볼 수 없다. 독일과 스웨덴에서는 노동을 조건으로 생계비 지급을 박탈할 수 있는 규정을 위헌으로 판결한 선례가 있다(허선, 류정순, 1999: p.24).

빈민의 노동권을 보장해주면서도 복지병의 방지와 생산적 복지의 실현을 할 수 있는 방안은 노동을 조건으로 수급권을 박탈하는 채찍의 방법이 아니라 근로소득 공제제도를 통한 근로의욕 고취의 당근제도이다. 국기법에는 이러한 취지의 근로소득 공제제도가 도입되었으나 예산의 부족으로 인하여 소득공제는 장애인 직업재활소득 15%, 학생소득 10% 및 자활공동체 참가 소득 10%만 적용되어 사실상 유명무실하다. 소득공제 제도가 이와 같이 유명무실하기 때문에 일하는 빈곤층의 소득보장을 통한 근로유인은 사실상 기대하기 어렵고, 교육비나 의료비의 부담이 많은 가구에 있어서는 일하는 것보다도 일하지 않는 것이 오히려 더 유리한 경우도 생길 수 있다. 따라서 근로능력이 있어도 실업 상태에 있는 상당수의 대상자가 근로명령에 불복하여 배제되거나 급여가 깎이고 있다. 이러한 처사는 단기적으로 급여대상자를 줄이는 효과가 있지만 중장기적으로 빈곤의 덩어리를 초래하여 역효과를 유발시킬 수 있다. 또한 이는 생산적 복지라는 이념에도 배치되는 것으로, 공공부조의 운영에 대한 정부의 기본인식이 단기적인 예산절감에만 초점이 맞추어 있을 뿐 장기적이고 근본적인 저소득계층에 대한 비전이 결여되어 있음을 나타내고 있다.

또한 실제 현장에서는 자활공공근로나 자활공동체사업 등이 제대로 시행되지 않아서 정부에서 일자리를 지정해 주지도 않았음에도 불구하고 급여만 박탈당한 조건부수급권자가 허다한 실정이며, 지역에 따라서는 아무런 자활사업을 실시하지 않은 상태에서 조건부수급권자는 공공근로에 참여시키지 않고 있으며 정 공공근로를 원하는 수급권자에게는 공공근로를 조건으로 수급권을 박탈하는 사례까지 생기고 있다. 뿐만 아니라 노동법에는 공공근로나 자활공공근로에 참가하는 경우에 1년 동안 지속적으로 일을 하면 퇴직금을 지급하도록 되어 있는데, 정부에서는 퇴직금을 지급하지 않기 위하여 9개월 동안 지속적으로 일을 한 사람은 3개월은 쉬도록 하고 있다. 한편 자활후견기관이나 자활공동체에 배정된 사람들 중에 많은 사람들이 실제로 장애인단은 받지 못하나 디스크, 관절염 등의 질환으로 일할 능력이 없는 것으로 판정되어 면접시험에서 탈락하였는데, 근로능력에 적합한 경증의 일자리를 할당받지도 못하고 일반수급권자로 재조정되지도 않은 상태에서 급여만 박탈된 채 방치되어 있는 경우도 있다(http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html). 정부에서는 하루 속히 자활사업을 정착시켜서 조건부수급권자에게 일자리를 마련하거나 그렇지 않을 경우에는 급여를 지급하여야 할 것이다.

## V. 국민기초생활보장 제도의 생존권 침해

### 1. 엄격한 정주개념 적용으로 인한 생존권 훼손

국기법은 헌법 제34조에 "모든 국민은 인간다운 생활을 영위할 권리를 가지며 국가와 지방자치단체가 이를 보장해야 할 의무가 있음"을 명시하고 있는 헌법상의 권리를 보장하기 위한 획기적인 대책이 필요하여 제정했다<sup>1)</sup>고 정부는 밝히고 있다. 최저생계비의 보장은 빈민의 "인간다운 생활을 할 권리" 내지는 "사회적 기본권"의 실현으로서 정부의 법적인 의무이며 사회적 기본권으로서의 생존권은 헌법상 보장된 기본적 권리로서 개개인이 당연히 국가에 대하여 생존권을 요구할 수 있는 구체적인 청구권으로서 기본권이다.

그러나 시행령과 시행규칙에는 빈민의 사회적 기본권으로서의 생존권이 훼손된 부분이 여기저기에 나타나 있는데 그 대표적인 것이 주민등록이 등재된 곳에 살지 않는 사람의 배제이다. 예컨대, 등재된 주민등록지에 거주하지 않는 노숙자, 쪽방 거주자, 비닐하우스촌 거주자, 이혼 절차가 진행 중인 별거자, 혼인신고를 하지 않고 동거하는 자, 그리고 갖가지 사연으로 인하여 신분을 감추어야 하는 사람, 등의 주민등록지와 실제 거주지가 다른 자들은 모두 수급권자가 될 수 없도록 규정되어 있다<sup>2)</sup>. 이와 같이 정주권 개념을 기초로 한 주민등록표에 집착하여 대상자를 선정함으로써 사실상 가장 우선적으로 보호해 주어야 할 최하위 계층 - 성격파탄, 방랑벽, 정신질환, 부채, 등으로 인하여 정상적으로 가정을 꾸리고 가족을 건사할 능력이 없거나 반 해체상태 가정의 사람들 - 이 제외되고 있다. 이들을 수급권 대상에서 제외시키는 것은 사회보장의 제1원칙이라고 할 수 있는 '가장 열등한 처지에 있는 자 우선 보장의 원칙'에 위배될 뿐만 아니라 형평성의 원칙에도 위배된다.

이들은 공적부조 대상에서 마저 제외되면 생존의 유지를 위하여 반사회적, 범죄적 충동의 유혹을 받기 쉬운 벼랑 끝에 선 최하위 계층의 사람들로서 사회적 통합과 안정을 위해서라도 이대로 방치하는 것은 위험하다. 일하는 빈곤층까지 보장해 주는 마당에 사회적 안전망의 사각지대에서 집도 절도 없이 거리에서 노숙하는 사람들과 준노숙 상태의 사람들을 공공부조 제도에서 마저 제외시키는 제도는 개선되어야 한다. 국기법의 대상은 온전한 민법적 요건을 갖춘 가구뿐만 아니라 해체되었거나 반해체 상태에 있는 가정을 제외시킬 수 없다. 왜냐하면 사회보장법의 기본취지는 해체된 가정을 돌보고 반 해체 상태에 있는 가정의 기능을 되살리는데 있기 때문이다. 또한 이들도 엄연한 국민인데 제외시키는 것은 헌법과 국기법에 명시되어 있는 생존권적 기본권의 보장이 제대로 되었다고 할 수 없다.

1. <http://blss.mohw.go.kr/field/law.html> 참조

2. 복지부는 특례기준으로 등재된 주민등록지에 거주하지 않는 사람들에게도 최고 2개월간의 긴급급여는 지자체의 재량에 따라 지급해줄 수 있는 길을 열었다. 따라서 서울의 송파구 관내의 약 40세대가 작년 연말에 2개월 동안 긴급급여를 받았으나 다른 지역에서는 긴급급여가 지급되지 않았다. 한편 비닐하우스촌 거주자들의 주소지 찾기 행정소송이 시민단체에 의하여 제기 되어 지난 1월 18일 승소하였으나, 정부에서는 항소를 준비중인 것으로 알려지고 있다. 또한 정부는 2월을 주민등록증 말소자 주민등록복원 특별기간으로 정하고 쪽방지역이나 노숙자쉼터 거주자들을 중심으로 말소된 주민등록을 살리는데 드는 비용을 50% 감면해주고, 절차를 간소화하는 등의 개선이 있었다. 그러나 64만명에 이르는 주민등록 말소자 들 중에는 개인 빚 때문에 무적자가 된 사람들, 탈영, 범죄 후에 신분을 숨기고 사는 사람들, 등의 갖가지 사연으로 주민등록을 복원할 수 없는 사람들이 많다(중앙일보, 2001).

2. 적격자 탈락으로 인한 생존권 훼손

국기법에는 선정기준이 부양의무자 기준과 '소득인정액'뿐임에도 불구하고 소득을 제대로 파악할 수 없는 점을 핑계로 <표 1>에 나타난 바와 같이 시행령과 시행규칙에 재산 기준이 기존의 생활보호법보다 더 강화되고, 면적기준과 승용차 기준이 새로 도입되었으며 추정소득을 적용할 수 있도록 규정하고 부양의무자 기준 또한 강화시켜 실제 생활수준이 최저생계비 이하인 모든 사람을 보장하겠다는 모법의 근본취지가 많이 훼손되었다. 본인이 추정한 바로는 최저생계비 이하의 빈민은 천만명 정도였으나(김동춘외, 2000) 정부에서는 5백만명이라고 주장하고 있는데(보건복지부 보도자료, 1999), 정부의 주장 대로라고 하더라도 2000년10월에 보장을 받고 있는 인구는 1백4십9만 명으로서 수급권자의 수는 전체 빈민의 29.8%에 불과하여 70% 이상을 탈락시킨 셈이다.

<표 1> 생활보호대상자 선정기준과 국민기초생활보장 수급권자 선정기준표

기준	생활보호제도(99)	한시적 생활보호(99)	국민기초생활보장제도	
			(01.04)	예외특례기준 (01.08.12)
주소기준	주민등록지와 실제 거주자가 동일해야 함 (기초생활보호에는 2개월간의 긴급급여는 가능함)			
근로능력기준	18세 이하 혹은 65세 이상(생활보호는 60세 이상)	적용안함	a. 없어졌음. a. 단 근로능력이 있는 자는 조건부 수급자가 됨	
부양의무자 기준	범위 o 직계혈족 및 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족	적용 안함	o 생활보호제도와 동일 한시 생보 보다 후퇴	
	부양능력 판별 매우 엄격함	적용 안함	o 생활보호제도 보다는 조금 완화된 부분이 있으나 부양의무자의 재산기준이 추가됨. a. 부양비 과다 한시 생보 보다 후퇴	a. 노동능력과 소득이 없고, 재산이 주택에 한정된 경우, 부양의무자 재산기준의 150%
소득기준	1인 32만원 2인 54만원 3인 74만원 4인 98만원 5인 106만원 6인 120만원	1인 32만원 2인 54만원 3인 60만원	생활보호제도와 동일	
재산기준	부동산 및 전월세보증금 가구당 2900만원 (과표기준)	가구당 4400만원 (공시지가 기준)	1-2인 2,900만원(실거래가) 3-4인 3,200만원(실거래가) 5-6인 3,600만원(실거래가) 생보·한시생보 보다 대폭 후퇴	a. 근로무능력자로만 구성된 가구는 기준의 150% a. 재산이 주택뿐인 경우 처분이 어려우면 150% 초과해도 6개월간 한시보장 가능
	금융재산		신설	이자소득 5만원까지는 면제 보험자산은 조사하지 않음 300만원 이하의 예금은 조사하지 않음

주거면적기준	없음	없음	o 전·월세가구-전용면적 20평이하 o 주택소유가구-전용면적 15평이하 (※ 재래식 농가주택은 해당 없음) 근로능력이 없는 자로만 구성된 가구는 면적기준 면제 <b>새롭게 마련된 기준</b>	o. 6인초과 가구는 1인 추가될 때마다 1.7평씩 증가(단, 상한은 자가 20평, 임차 25.7평)
토지소유 기준	없음	없음	o 농업에 종사하는 가구중 시·군·구의 가구당 평균 농지 소유면적 이하의 농지를 소유한 가구 <b>새롭게 마련된 기준</b>	o. 적용제외자 - 농업소득으로는 병원비 감당이 곤란한 가구 - 긴급급여 대상자
자동차소유기준	없음	없음	o 승용 목적의 자동차가 없는 가구 (생업용 차량, 장애인 차량, 10년 이상된 차량은 제외) <b>새롭게 마련된 기준</b>	

자료: (허선, 2000)을 기초로 하여 수정.

3. 낮은 보장수준으로 인한 생존권 훼손

정부에서는 예산의 절감을 위하여 보장수준을 낮출 수 있는 장치들을 많이 도입하였는데 그 대표적인 예가 과다한 타법지원액의 산정이다. 지난 해 9월까지 실시된 생활보호제도는 사실상 생계비를 38구간으로 차등 지급 받는 거택보호대상자, 2단계로 지급 받는 자활/한시거택/한시자활보호대상자로 나뉘어져 있는데, 새 제도에 의하면 수급권자는 한 종류뿐이며 원칙적으로 최저순생계비(현물이나 다른 방식으로 급여를 제공하고 있는 의료비, 교육비, 주거비를 제외한 최저생계비)를 보장하도록 되어 있다. 최저순생계비의 산출을 위하여 소득평가액 제도가 새로 도입되었는데 소득평가액과 지급액의 산정방법은 다음과 같다.

지급액 = 최저생계비 - 소득평가액  
 소득평가액 = 소득 - 가구 지출요인을 반영한 금품 - 타 법령 지원금품  
 그런데 의료비, 교육비 등의 가구특성에 따른 지출요인을 반영한 금품이 <표 2>에 나타난 바와 같이 4인 가족의 경우에 154,133원으로 추정되었다.

< 표 2 > 보장수준

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
○ 최저생계비(A=B+C)	320,000	540,000	740,000	930,000	1,060,000	1,200,000
○ 타 지원액(B)	79,215	127,326	186,684	233,290	287,634	330,541
- 주거비	20,000	20,000	32,000	32,000	44,000	44,000
- 현물급여(의료 교육)	42,823	80,446	117,550	154,133	187,770	221,776
- 특별위로비	5,604	11,208	16,812	22,416	28,020	33,624
- 기타(타법지원액)	10,788	15,671	20,322	24,741	27,844	31,121
○ 생계급여 기준액(C)	240,785	412,674	553,316	696,710	772,366	869,459

2000년도 4인가구 최저생계비가 93만원이고, 생활보호대상자에게 지급된 가구당 월평균 의료비가 189,228원이고 교육비가 24,200원인데, 정부에서는 과다하게 의료비를 지출하는 가구를 2인가구의 월평균 의료비와 교육비를 합한 금액인 154,133원을 가구유형을 고려하지 않고 일괄적으로 제한하였다. 이렇게 제도를 시행함으로써 의료·교육급여 수급자가 없는 가구도 154,133원을 696,710원을 지급 받게 되었다. 또한 국기법에는 현행 제도에 없었던 주거급여가 추가적으로 지급되었는데 3인 가구의 경우에 무료임대의 경우에 주거비 보조소득은 11만8천원으로 높게 추정함에도 불구하고 주거급여의 수준은 3만2천원으로서 실제 임대료보다 낮게 지급함으로써 생존권을 보장하지 못하고 있다.

4. 수급권자의 주거권 침해

수급권자 선정기준에 주거면적기준과 토지소유기준이 새로 도입되었는데, 생활보호법에도 없었던 기준으로 기초 조사도 제대로 하지 않은 채 졸속으로 도입되었기 때문에, 기존의 생활보호법 아래에서 보호받던 가구가 면적기준 때문에 탈락한 사람들이 많다. 특히 농지와 주거지 가격이 싼 산간벽지 지역의 수급권자가 면적기준을 통과하기 어려운 탈락된 경우가 많다고 보고되었다(<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>). 재산 기준이 엄연히 있음에도 불구하고 주거나 토지 면적을 소득의 대리 지표로 삼아서 기준초과자는 일단 수급권자에서 탈락하여 수급권을 박탈하는 것은 인권침해요소가 짙다. 국기법 모법에 명시되어 있듯 소득이 최저생계비 이하이면 보장가구라 될 수 있도록 하는 것이 당연한데, 하위법인 시행령에서 제한하는 하는 것은 명백한 위법이다. 또한 식구수가 많은 가구의 경우 보건복지부가 제시한 최저 주거수준을 충족치 못함에도 불구하고 수급자 선정 면적기준에서 제외 되도록 하고 있어서 주거기본권을 침해하고 있다(박윤영, 2000). 이와 관련된 많은 민원이 제기되자 예외 규정을 통하여 근로능력이 없는 자들로 구성된 가구에 한하여 기준의 150%까지 완화시켰다. 이러한 조항의 삽입 배경에는 근로능력자는 소득을 속일 개연성이 있으니 그대로 적용하고, 근로능력이 없는 자들로만 구성된 가구는 소득을 속이지 않을 것이라는 전제가 깔려 있다.

5. 의료기본권 침해

최근에 공표된 의료보호법 개정안에는 기존의 본인부담금 체계를 그대로 답습하고 있어서 여전

히 돈이 없어서 필요한 치료를 받을 수 없는 경우가 있다. 뿐만 아니라 자활보호대상자가 폐지된 현 상황에서 조건부 수급권자가 기존의 자활보호자와 같은 의료보호 2종으로 책정되어 종전과 다를 바 없이 1, 2종 의료보호의 구분을 그대로 유지하고 있다. 근로능력이 있는 조건부 수급권자가 아프면 노동능력을 상실하게 되고 가족원은 간병인으로 취업에 어려움이 있음에도 불구하고 근로능력자에게는 의료보호 2종으로서 더 많은 의료비 부담을 지도록 하고 있어서 의료기본권이 침해되어 있어서는 국민기초생활보장제도의 취지가 반영되지 않고 있다.

6. 수급권자의 가계자원배분 권리의 침해

국기법에는 실제로 소득이 최저생계비 이하이면 수급권자가 될 수 있다고 명시되어 있으나 승용차기준을 적용시켜 실제 소득이 최저생계비 이하이더라도 생업용 이외의 승용차를 보유한 가구는 탈락시키고 있다. 승용차의 재산가치는 재산기준에 산정되고 월 평균 운용비용은 가구의 소비 특성을 반영한 추정소득에 산정이 됨에도 불구하고 별도의 승용차 기준을 삽입하였다.

승용차를 사용한다는 이유로 해당가구를 탈락시키는 규정은 특정제도의 시행이나 수급여부를 떠나 국가가 판단하는 저소득층의 생활·행동양식 혹은 문화양식의 기준을 강요하고 있는 셈이다. 이러한 규정은, 빈민들은 사회의 통념에서 벗어나는 승용차를 사용해서는 안된다는 국가 혹은 사회주류의 가치를 기준으로 그 기준선을 넘으면 문제시하고 일탈시하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 사회학 혹은 문화론에서 논의되는 상징적 상호작용주의 혹은 낙인이론의 사회문제 규정 방식을 제도적으로 공식화한 것으로 볼 수 있다. 모법인 국기법에 명시되어 있는 수급권자가 될 수 있는 조건인 '소득이 최저생계비에 못 미치는 가구에 시행령에서 추가적으로 수급권자를 제외시킬 수 있는 조항을 삽입하는 것은 위법이다. 그리고 정부의 기준선을 넘으면 문제시하고 일탈시하는 것은 반문화적, 반인권적 규정(박윤영, 2000)이다. 밥을 굶고 과외비를 지출하든, 교통비를 지출하든 가계자원 배분은 가구구성원의 자유인데, 빈민이라고 정부에서 특정 비목의 소비를 규제하는 것은 명백한 자유의 침해이다. 이러한 처사들은 기본적으로 빈민은 2등 국민이기 때문에 약간의 인권과 사생활의 침해는 부정수급자의 방지를 위하여 불가피하다는 사고방식에 기인하는 것으로 한 명의 부정수급자 방지를 위하여 열 명의 수급권자를 도둑으로 모는 행위이다. 이는 대통령이 노벨평화상을 받은 인권선진국에서 있을 수 없는 일이라고 할 수 있다.

7. 조사과정의 사생활 침해, 인권훼손 그리고 차별적 표적 수사

수급권자 선정과정에서 부양의무자 기준과 재산기준을 강화시키고 주거면적기준, 토지면적 기준, 자동차 소유기준 등의 다른 기준들을 추가시키고 금융거래 상황을 부양의무자의 직계가족까지 조사하고 있다. 뿐만 아니라 소득이나 부양능력의 파악을 위하여 수급권자와 그 가족을 마치 범죄자 다루듯이 추궁하는가 하면, 상담 비밀을 보장하기는커녕 여러 사람들이 다 있는 곳에서 가족사의 내밀한 부분까지를 다 말해야 하는 열악한 환경에서 상담을 진행하고 있다. 그리고 소득 파악이 어렵다는 점을 구실로 삼아 재산, 면적, 승용차 등의 소득(생활수준)을 파악할 수 있는 대리지표들을 이용하여 일단 일정 주거 및 경작면적과 승용차 소유자 수급권자들을 잠재적 부정수급자로 간주하고 제외시키는 등 몇 명의 부정수급자를 가려내기 위해서 대다수의 수급권자의 인권을 훼손시

키고 있다.

또한 생보법에서는 특별한 경우 이외에는 금융자산 등의 다른 재산은 파악하지 않고 단지 부동산 및 전월세 계약서 상에 나타난 보증금으로 재산을 파악하였는데, 금융실명제가 실시된 후에도 금융자산에 대한 조사를 하지 않은 이유는 수급권자의 사생활 침해에 대한 우려 때문이었을 것이다. 그러나 수급권자들은 금융정보제공 동의서에 날인하는 절차를 거쳐야만 수급권 신청을 할 수 있고, 금융자산 조사의 범위가 부양의무자의 배우자 및 직계혈족으로 확대되었다. 이러한 방법을 통한 조사는 많은 인력과 행정비용을 유발시키고 있으며 개인의 사생활을 침해하고 있다. 공공부조가 부의 세금(negative tax)라고 볼 때 정의 세금(positive tax)을 납부하는 사람들과 부의 세금의 형태로 공공부조를 받는 사람들의 동등한 인권이 보장이 되어야만 한다. 그럼에도 불구하고 일반 납세자들, 특히 고소득 자영업자들의 탈세가 심각한 수준임에도 불구하고 이들에게는 금융자산 조사를 하지 않는 상태에서 공공부조 대상자들에게만 유독 가혹하게 부양의무자의 가족까지 금융자산조사를 하고, 주사과정에서 사생활을 날날이 들추어내고, 친척들간의 부채는 설령 공중이 되어 있어도 무조건 거짓말이라고 인정하지 않고, 지난 4월 이후의 재산이전 또한 인정하지 않고 있다. 뿐만 아니라 차명계좌로 남에게 명의를 빌려 준 사람들이나 도명계좌로 이름을 도둑맞은 사람들까지 본인의 진술은 인정하지 않고 수급권자로서는 도저히 입증할 수 없는 입증자료를 요구하여 탈락시키는 경우가 있다(<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>). 여기서 제기되는 문제는 차용계좌나 도명계좌를 개설한 금융실명법 위반자에게는 아무런 처벌을 하지 않고 수급권자만 재산조사를 받고, 그 별로 생존권인 수급권을 박탈당해야 하는가 하는 점이다.

또한 시민단체 상담원의 보고에 의하면 식당, 미장원 등의 소규모 사업장에 종업원으로 일하는 사람들에게 동사무소 담당자가 사업주에게 고용임금확인서를 받아오도록 했으나 사업주가 최저임금보다 낮은 임금을 지불하거나 탈세를 한 것이 들킬 우려(고용임금확인서에는 사업자 등록증번호, 사업장 소재지 등을 명시하도록 돼 있음)가 있다고 거부해서 수급권 신청에 필요한 서류를 갖출 수가 없다고 호소하는 사례가 있다. 고용임금확인서를 첨부해야 하는 수급권자의 경우 자영업자들의 약간의 탈세나 최저임금 이하의 임금으로 종업원을 고용하는 행위에 대해서는 철저히 조사를 하지 않고, 수급권자의 소득을 조사하다가 보니 결국 노동시장에서 약자인 수급권자만 자격요건을 갖출 수 없어서 공공부조에서 제외되는 문제점이 노정되고 있다. 이러한 처사는 수급권자들은 이등 시민으로서 이들의 인권은 복지병의 병지를 위하여 좀 침해되어도 상관없다는 당국의 차별적인 발상에 기인한다.

8. 근로능력이 있는 가구의 인권침해

소득 파악이 어렵다는 점을 구실로 삼아 재산, 면적, 승용차 등의 소득(생활수준)을 파악할 수 있는 대리지표들을 이용하여 일단 일정 주거 및 경작면적과 승용차 소유자 수급권자들을 잠재적 부정수급자로 간주하고 제외시키고 과도하게 추정소득을 적용하고 있는데, 특히 근로능력이 있는 가구는 더 가혹한 기준들을 적용하고 있다. 이러한 제도의 배경에는 근로능력은 소득을 속일 개연성이 있다는 전제가 깔려 있다. 근로능력이 있는자를 잠재적 부정수급자로 간주하고 배제시키는 것은 인권의 침해이다.

9. 수급권자 입증부담(burden of proof)을 통한 생존권 침해

실제로 소득이 최저생계비 이하라도 고가의 옷을 친지들에게 얻어 입을 수 있고, 직업의 특성상 핸드폰이 필요한 가정이 있고, 다른 씬씀이를 줄여서 승용차나 컴퓨터를 보유하고 있는 가정이 있는데 단지 최빈민계층이 특정 물건을 소유하고 있다는 이유로 숨긴 소득이 있을 것이라고 의심하여 탈락되는 사례가 있다<sup>3)</sup>. 따라서 생활실태를 기준으로 소득을 역추정 하는 과정에서 많은 수급권자들의 민원이 제기되고 있다. 문제는 소득입증의 책임인데, 소득입증의 부담은 국가가 진다는 조항이 국기법에 삽입되어야 한다는 시민단체의 주장이 제기되었으나 입법 과정에서 그 조항은 누락되었다. 아직 이 부분에 대한 명문화된 조항은 없으나 정부에서 많은 인력과 예산을 들여서 금융재산, 부동산, 소득 등을 추적 조사한 후에도 보건복지부는 소득입증의 책임이 수급권자에게 있다고 해석을 하고 있다(<http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>). 소득입증의 부담을 수급권자에게 지우고 불확실한 경우에 가혹한 추정소득을 적용하는 것은 비합리적이다. 소득입증의 책임은 국가에게 있고 증빙자료로 소득을 입증하지 못한 경우에는 수급권자가 제시하는 소득을 그대로 인정하여야 할 것이다.

10. 시민의 알 권리의 침해

저소득층의 관심은 수급권자가 될 수 있는지, 된다면 얼마의 생계비가 지급될 것인지이다. 그러나 선정기준이 자주 변동되었음에도 불구하고 변경된 사항을 제대로 홍보를 하지 않았으며, 선정 과정에서 지침이 자주 변경되었으나 변경된 내용 중에서 지난 9월에 완화된 기준은 발표하지 않고 숨겼다. 또한 수급권자들에게 당락의 결정여부나 급여액수를 미리 통보해 주는 절차를 생략하고, 급여명세표를 제공하지 않아 수급권자의 알권리를 침해하고 있다.

11. 수급권자 권리보호기관의 부재

국세청에는 납세자보호담당관이 있어서 억울한 납세자가 의의를 제기하면 구제해주는 제도가 있다. 그러나 복지부에는 이러한 기관이 없어서 부당하게 탈락되었거나 부당하게 급여가 낮게 지급되었거나 혹은 일자리를 배정받지도 못하고 그렇다고 급여가 지급되지도 않은 채 방치되어 있는 조건부수급권자들이 상담과 구제를 요청할 기관이 없다.

IV. 결론

빈민의 생존권을 법적 성격으로 인정한 국기법은 영국의 베버리지보고서에 버금가는 개혁적인

3. 보건복지부 추진단 홈페이지에는 "1개월 지출이 71만원인데 자녀에게 받는 부양비는 30만원으로 차감액 41만원이 부족하다고 수급권자로 책정을 요구한다"는 일선 담당자의 보고를 접한 보건복지부 관계자는 "매월 소득이 30만원인데 어떻게 71만원을 지출하는지요? 소득원을 모두 파악해야 할 것입니다."라고 답을 하였다. 이 경우와 같이 소비수준을 기준으로 삼아서 소득을 역 추정하면 소득이 없는 가구는 단 한 가구도 없을 것이다.



법안으로서 국기법에 기초한 공공부조제도가 시행되면 모든 최저생계비 이하의 가구가 최저생계수준의 생활이 보장될 것으로 기대를 모았다. 그러나 지난 10월부터 시행된 새 공적부조제도는 가장 우선적으로 고려해야 할 '모법의 기본이념인 빈민의 시민권보장'과는 거리가 먼 채로 시행되고 있다. 시민권의 사회적 보장은 법에 명시되어 있는데 정부는 예산을 핑계로 법의 정신에 입각한 제도는 시행하지 않고 비용이 든다고 보장을 해 주자거나 해주지 말자거나에 대하여 논의하고 있다. 법을 제대로 시행할 의지가 있다면 어떻게 비용이 든다고 보장을 해 주자거나 해주지 말자거나 할 수 있는가? 만약 빈민의 생계보장은 비용이 드는데, 이들은 중산층 이상의 다른 계층의 사람들과는 다른 열등한 존재로서 이들에게 최소한의 생존에 필요한 재화와 용역의 소비수준을 보장해줄 필요성보다는 비용절감이 더 중요하다는데 우리 사회 구성원들의 다수가 동의한다면 먼저 법부터 개정할 후에 제도를 뜯어 고쳐야 마땅하다. 정부는 법은 그대로 둔 상태에서 제도만을 기형적으로 운영하여 많은 최저생계비 이하의 빈민을 누락시키고 생색만의 급여를 주고는 신청자들 중에서 찾아낸 몇몇 부정수급자만 언론에 대대적으로 공개하여 부정적인 여론을 환기시키고 있다. 법 정신을 국민들에게 홍보하고 의식을 개혁하기는커녕 오히려 정부가 앞장서서 불과 몇 명밖에 되지 않는 부정수급자 문제를 부각시켜 여론몰이를 시도하는 것을 볼 때 정부의 법 시행의지를 의심하지 않을 수 없다.

기대와는 달리 수급권자의 축소조정으로 공적부조제도의 사각지대는 늘어났고 급여수준 또한 낮아진 근본적인 이유는 정부가 생산적 복지라는 이름 하에서 다른 두 가지 이념에 기반을 둔 상충관계(trade-off)에 있는 빈민의 생존권리의 보장과 신자유주의적인 시장경제체제의 운영을 모두 다 수용하려고 과욕을 부린데 있는데, 이러한 모순이 시행과정에서 모법의 근본적인 취지인 복지보다는 예산절감과 복지병방지 즉 생산을 우선적으로 고려하였기 때문이다. 일반인들의 정서를 고려한다면 사회보장제도 발전 과정에 있어서 이러한 절충적 제도의 도입이 우리사회에서 현재 합의를 얻을 수 있는 수준인 것은 사실이다. 그러나 정부는 공공부조제도 운영에 대한 장기적이고 근본적인 비전이 결여된 상태에서 당장 목전의 예산절감과 여론을 의식하여 시장친화적 복지론자들의 눈치를 살피면서 겉으로만 복지수준을 상향조정하는 듯하게 포장을 해 놓고 안으로는 오히려 낮추어서, 저소득층의 근로의욕을 감퇴시키고, 가족해체를 촉진시키고 있다.

시장경제론적 시각으로 볼 때, 분명히 공적부조제도의 확대 시행은 사회적 부담이고, 중산층 이상의 대다수의 국민들에게는 더 많은 과세부담을 요구하는 것이다. 그러나 상생의 공동체적 연대의식에 기초한 나눔의 공동체 사회로의 패러다임의 전환 없이 단순히 비용과 이득의 관계로 이 문제를 인식할 수는 없다. 만약 비용과 이득의 개념으로 이 문제에 접근한다면 비용편익 계산식에는 경제적 변수뿐만 아니라 범죄, 가족해체, 사회적 갈등, 체제불안, 사회적 통합위기, 등의 사회·문화적 변수가 모두 고려되어야 할 것이며, 종속변수는 중산층 이상의 국민뿐만 아니라 전체국민의 삶의 질이 되어야 마땅하다. 그리고 분석단위는 올해, 내년 등의 단기적 단위가 아니라 장기적인 비전을 가지고 통일 이후의 한반도 7천만 인구가 더불어 잘 살 수 있도록 하자면 21세기의 초입에 새로 싹을 틔운 국기법을 어떻게 가꾸어 나가야 할지, 그리고 우리의 후손들에게 보다 평화롭고 풍요로운 사회를 물려주기 위하여서 현재 우리들은 어떤 부담을 감수할 수밖에 없는지에 대한 장기적 안목으로 대처하여야 할 것이다. 현재 경제협력으로 물꼬를 튼 남북관계가 사회의 근간을 이루는 체제에 대한 이념적 공감대 없이는 지속적으로 확대될 수 없을 것인데, 남북이 화합하고 통일을 이룩하려면 남북한 사람들의 사회체제에 대한 의식이 어느 정도 접근해야만 가능하며, 그러기

위해서는 신자유주의적 사고가 주류를 이루고 있는 국민들의 의식개혁이 필요하고, 사회정책의 paradigm shift가 절실히 필요하다고 할 수 있다.

개도 자신을 진정으로 아끼고 사랑하는 사람을 알아본다. 하물며 사람이 설령 무지한 빈민이라고 할지라도 자신들에게 애정을 가지고 진정으로 시민권을 보장해 주기 위한 복지정책을 시행하는 지 생색만 내기 위한 것인지 식별할 능력이 없을 리가 없다. 기왕에 예산을 들여서 제도를 수행하려면 적은 예산을 절약하기 위하여 이미 투여한 예산의 효과를 반감시키지 않기 위해서라도 탈락시키기 위한 구실만 찾는 가혹한 선정기준을 완화시키고 납득할 수 없는 논리로 급여수준을 낮추는 보장수준 산정방식을 재점검하여 진정으로 빈민의 사회적 기본권인 노동권과 생존권을 보장해 주어야 할 것이다.

IMF이후에 양산된 극빈층은 외환위기가 극심했던 '98년보다 줄어들지 않고 있음이 점점 더 늘어나는 결식아동 및 노숙자들의 수로서 입증되고 있는 상황에서 다시 경기가 침체되고 구조조정의 칼바람이 불어닥칠 것이라고 불안에 떨고 있다. 이러한 2001년 초의 형편에서 농업 등의 경쟁력이 낮은 산업의 보호장치 없는 시장개방, 정보화가 주도하는 급격한 지식기반 사회로의 이행, 탈락은 쉽지만 재진입은 어려운 시장 구조, 노동인력의 비정규직화, 조기은퇴 등으로 인하여 경제성장의 열매는 일부 재산소득자들과 정보화로 무장된 신지식층에 집중적으로 분배되어 빈곤층이 확대되고 소득분배 또한 악화 추세에 있다. 사회의 건강지표인 복지수요는 인체의 건강지표인 콜레스테롤에 비유될 수 있는데, 고콜레스테롤도 건강에 문제가 있으나 저콜레스테롤 또한 만만찮은 건강의 적신호이다. 새로운 공적부조제도가 시행된 이후에 농민이 고속도로를 점유하고 시위를 하고, 장애자가 생계급여 통지서 뒷면에 유서를 쓰고 자살을 하거나, 환자가 공공근로에 참여시켜주지 않는다고 자살을 하고, 비조직적이고 무기력한 빈민들이 시위에 나서는 증세가 나타나는 것은 분명 저콜레스테롤의 문제이지, 일부 시장친화적복지론자들이 주장하는 복지병의 증세가 아니다. 이 시점에서 시장경제 체제의 시장 결함을 보완하고, 침전된 소외계층을 주류사회 속으로 끌어들이 사회적 통합을 이루어 내기 위한 근본적이고 적극적인 강력한 개혁 정책을 시행하지 않을 경우에는 불평등 구조의 고착화와 빈곤화문제는 심각한 사회현안으로 대두되어 빈곤층의 삶의 질뿐만 아니라 중산층이상의 삶의 질에도 위기를 초래할 것이다.

자유경쟁체제에서 경쟁력이 뒤떨어지는 집단에게 기본적인 생존권과 인간다운 삶을 보장하고, 그들에게 사회적 적응력을 길러주고, 계층간의 갈등을 최소화함으로써 체제를 안정시킬 수 있는 길은 복지정책의 확대 수행에 있다. 지난 10월의 복지부 발표에 의하면 신청자수는 193만명이고, 책정된 수급권자수는 149만명으로 전체 인구의 3.2%에 불과하며, 이들 중에서 자활대상의 조건부 수급자는 8만에 불과하다. 빈민의 80% 이상이 신청조차 하지 않았다는 사실은 바로 한국의 빈민들은 선진국의 만성적 빈곤계층과 달리 대부분 IMF이후 빈곤층으로 전락한 사람들로서 아직 근로 및 자립의욕이 강하다는 것을 입증하고 있다. 이들은 지금 일자리를 보전하고 있는 우리들을 대신해 구조조정에 희생당한 사람들이고, 동시에 노동시장에 참여하여 인간의 존엄성을 실현할 권리를 기본권을 침해 당한 우리시대 최대의 인권피해자들이다. 국민 모두 연대의식을 가지고 고통을 분담하여 이들이 최소한의 인간의 존엄성을 유지하고 자립할 수 있도록 유도할 수 있는 공적부조제도를 보완하는데 인색하지 말아야 할 것이다.

참고문헌

1. 김동춘의, IMF 이후 한국의 빈곤, 나남출판사, (2000)
2. 류정순, '국민기초생활보호법 시행령 및 시행규칙(안)의 문제점과 개선방안, 기초생활보장연대회의 복지운동 workshop, 발표자료, (2000)
3. 류정순, '기초생활보장법의 쟁점과 개선방안, 국민기초생활보장법의 올바른 정착과 지역사회안전망 구축을 위한 경기지역 토론회 자료집, (2000) 3 - 18쪽
4. 박윤영, '주거급여의 문제점과 개선방향, 기초생활보장제도 급여결정방식 및 행정인프라에 관한 공청회자료집, 기초생활보장추진 연대회의, (2000), 24쪽
5. 월간조선. 2000. '복지정책과 분배문제, 2000년 7월호
6. 이찬진, '법률구조사업의 목적과 유형', 기초생활수급권찾기운동본부 발족 기자회견자료, 참여연대, (2000)
7. 중앙일보, '주민등록 없는 64만명 어떤 대접받나, (2001), 01월 29일 09면(10版)
8. 허선, '국민기초생활보장 수급자 선정기준의 문제점', 기초생활수급권찾기운동본부 발족 기자회견 자료, 참여연대, (2000)
9. 광주 TBC, 저녁 8시 뉴스, (2000), 7월 24일
10. MBC, '새 천년을 향한 생산적 복지의 길, 국민기초생활보장제도', (2000), 11. 14.
11. SBS, '만성신부전증 그 삶과 애환, 그것이 알고 싶다, (2000) 6. 17.
12. Marshall, T.H., 'Citizenship and Social Class', Sociology at the Crossroads and Other Essays. Heinemann Educational Books, (1963), 73-74쪽
13. Turner, Bryan. S., Citizenship and Capitalism: The Debate over Reformism, 서용석.박철현, 시월출판사, 민권과 자본주의, 일신사, (1986)
14. <http://blss.mohw.go.kr/qna/opinion.html>
15. <http://welfare.pspd.org/baseqa.html>
16. <http://blss.mohw.go.kr/field/law.html>

2001년 2월 17일 오전 세션

독일통일과 인권문제

인권의 관점에서 본 독일의 통일

· 김학성 ·

유럽안보협력기구 (OSCE) 인권정책의 국제정치적  
의미 및 효과

· 구갑우 ·

독일통일과 여성인권

· 정현백 ·

# 인권의 관점에서 본 독일의 통일

김학성 (통일연구원 연구위원)

## I. 문제제기

독일의 분단 및 통일사태에 대한 우리의 지대한 관심은 예나 지금이나 여전하다. 분단시기 활발했던 동-서독 관계는 남북관계 개선을 희망하는 우리의 귀감으로 간주되고, 또한 1990년 독일통일은 한반도 통일에 대한 기대를 한껏 부풀게 했다. 따라서 엄청난 양의 독일사태 연구가 축적되었고, 서독의 분단관리정책을 원용한 대북-통일정책이 끊임없이 시도되어 온 것은 당연한 귀결이 아닐 수 없다. 김대중 정부의 대북포용정책도 브란트의 독일정책<sup>4)</sup>을 모델로 삼고 있다고 말한다.

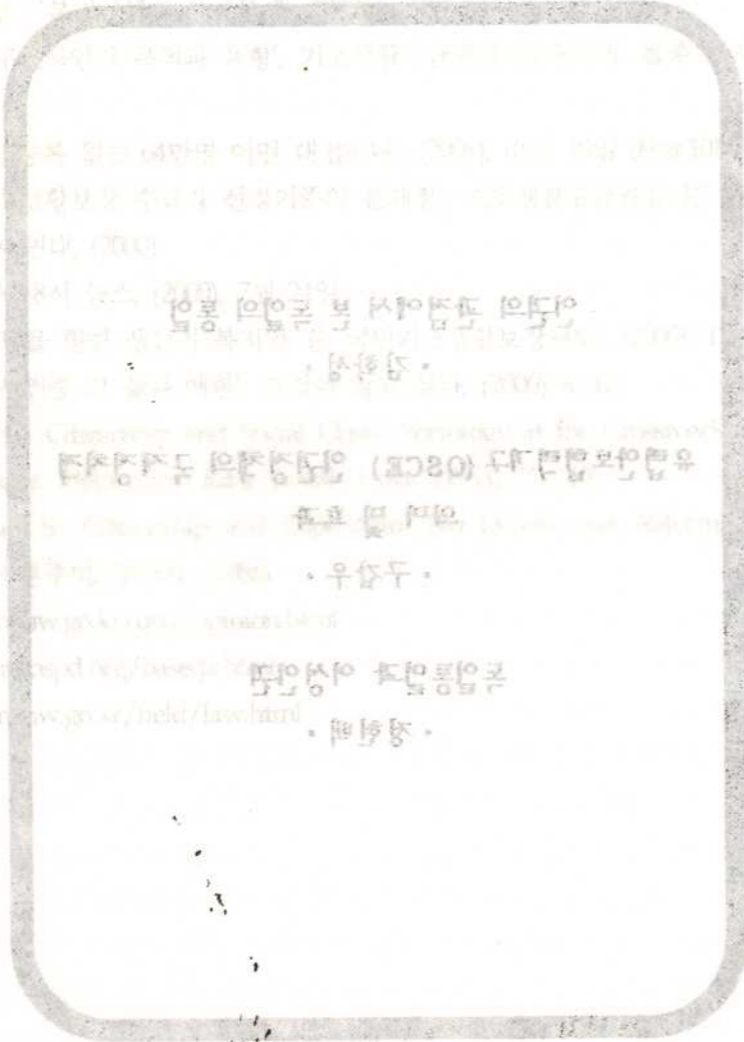
그런데 독일사태는 거의 대부분 남북교류 활성화를 위한 전술 및 전략적 방안을 모색하는 데 활용되고 있다. 다시 말해서 북한의 변화를 유도 내지 촉진할 수 있는 대북정책의 마련을 위해 효용주의와 기능주의의 관점에서 서독의 정책을 참조하는 것이다. 그러나 독일사태를 원용했던 과거의 구체적인 대북정책이 실질적 성과를 거두었다고 보기는 어렵다. '동-서독 기본조약'을 본보기로 삼았던 '남북기본합의서'가 남북관계 개선의 기반으로 작용하지 못한 것은 대표적 예이다.

비록 분단구조의 기본 틀에서 한반도와 독일은 유사성을 가지고 있지만, 양 지역 간에는 분단의 국내외적 환경과 조건이 다르기 때문에 독일에서 성공했다고 판단되는 구체적 정책을 편의적 형식으로 모방하는 것은 무의미하다. 독일의 경험에서 적실성 있는 시사점을 찾기 위해서는 양 지역의 분단상황에 대한 정확한 이해가 필요하다. 이 맥락에서 유럽과 동북아 국제환경, 북한과 동독의 체제, 그리고 남한과 서독의 국내환경에 대한 면밀한 비교연구가 요구된다. 앞의 두 분야에 대한 비교는 효용적·기능적 전략 모색 차원에서 비교적 활발하게 이루어지고 있다. 이에 비해 남한과 서독의 국내환경 비교연구는 상대적으로 미미하다.

대북정책의 성과를 극대화하기 위해서 효용성 내지 기능성에 관심을 집중하는 것은 당연하다. 그렇지만 제아무리 훌륭한 정책이라도 추진력을 갖추지 못할 경우, 소기의 성과를 거두기 어렵다. 대외정책의 추진력은 국제환경과 상대적 국력차이에서 결정되기도 하지만, 일차적으로 국내환경에 의해 좌우된다. 정책추진력을 결정하는 국내환경에는 물질적 요인과 이념 및 가치의 요인이 있다. 이데올로기와 군사적 대립으로 특징화될 뿐만 아니라, 상호 경제적 격차가 이미 확연히 드러난 분단체제에서는 이념 및 가치의 요인이 상대적으로 더욱 부각되는 경향이 있다.

구서독과 현재 남한에서 공통적으로 드러난 가장 기본적인 이념과 가치의 문제는 '자유(인권)의 실현'과 '긴장완화를 위한 분단현실의 인정'이란 두 목표 사이의 긴장관계이다. 대북포용정책이 추

4) 분단시기 서독은 '독일정책'을 통일 또는 분단관리정책과 동의어로 사용했다. 독일분단은 패전과 냉전의 결과로 이루어진 국제정치적 문제였기 때문에 독일민족의 의지만으로 극복되기 어렵다는 사실을 직시한 서독정부는 통일정책이란 용어를 사용하는 데 매우 주저했다. 그 대신 독일의 분단 및 통일문제와 관련된 서독의 제정책 - 즉 분단관리 및 분단극복과 관련된 국내정치, 내독관계, 대주변국 외교정책 - 을 망라하여 독일정책이라고 불렀다. 그러므로 동쪽 지역에 대한 외교정책을 지칭하는 동방정책과도 밀접한 연관성을 가진다.



진된 이래 남한사회에서는 두 목표간 갈등의 골이 분명하게 드러나고 있다. 대체로 보수세력은 북한주민의 자유와 인권에, 진보세력은 분단현실 인정 및 북한체제의 안정에 각각 우선적 가치를 두고 있기 때문이다. 서독의 경우에도 우리와 유사한 갈등을 겪었다. 그러나 서독사회는 현실적 타협점을 찾았으며, 주어진 여건 속에서 점진적으로 두 목표를 조화롭게 추진함으로써 독일정책의 추진력과 통일의 기틀을 확보할 수 있었다.

이러한 문제의식 아래 본 논문은 자유, 특히 인권의 관점에서 독일의 분단과 통일문제를 재조명하고자 한다. 먼저 서독의 독일정책과 대동독 인권정책이 피하기 힘든 상호 긴장관계 속에서도 어떻게 타협점을 찾았는지에 대해 개괄한 후, 동독의 인권문제들과 이를 개선하기 위한 서독의 대응책을 요약적으로 정리할 것이다. 그리고 통일이후 과거청산 차원에서 구동독의 인권문제 처리과정을 간략히 살펴본 다음, 끝으로 독일의 경험에서 얻을 수 있는 시사점을 모색할 것이다.

## II. 서독의 독일정책과 대동독 인권의식: 긴장과 타협

‘자유(인권)’, ‘통일’, 그리고 ‘평화’는 독일분단이후 통일에 이르기까지 서독의 독일정책이 지향했던 가장 기본적인 가치이자 목표였다. 이들은 서독의 기본법(헌법)에 기초한 것으로서 독일분단을 둘러싼 국내외적 현실을 반영한 결과의 산물이다. 문제는 현실적으로 세 가지 가치 및 목표가 동시에 충족될 수 있는 정책을 마련·추진하기가 결코 쉽지 않았다는 것이다. 예컨대 자유를 강조하면, 동독과 소련의 반발로 인해 내독관계의 개선은 물론이고 평화정착이 힘들었으며, 이에 비해 평화를 강조하면, 동독정권에 대한 인정을 바탕으로 내독관계의 개선은 가능하지만, 동독주민의 자유와 인권이 동독정권에 맡겨짐으로써 개선될 여지가 매우 적었다. 나아가 통일은 당위적인 목표이지만, 독일분단의 특수성 탓에 현실적 목표로 내세우는 데는 한계가 있었다. 패전과 냉전의 산물인 독일분단의 극복은 기본적으로 독일민족의 의지보다는 주변강대국들의 역학관계 및 국제정세에 좌우될 수밖에 없었기 때문이다. 서독정부가 통일정책이란 용어대신 독일정책 및 동방정책이란 용어를 사용한 것도 바로 그러한 이유에 기인한다.

이러한 문제는 분단이래 독일정책의 변화과정에서 선명하게 드러난다. 1949년 동·서독이 각각 독자적 정부를 수립한 직후부터 서독의 아데나워 정부는 독일정책의 우선 순위를 자유, 평화, 통일의 차례로 정했다.<sup>5)</sup> 냉전이 가속화되던 유럽의 국제정세 속에서 전형적인 현실주의 정치가였던 아데나워가 선택한 정책은 서독이 미국·주도의 서유럽진영에 철저하게 통합되는 것이었다. 당시 야당의 통일에 대한 열망, 그리고 소련과 동독의 통일공세를 목살하고 분단의 기정사실화를 의미하는 대서유럽 통합정책을 추진한 이유는 크게 두 가지였다. 첫째, 독일이 소련의 팽창주의적 희생물로 전락하지 않도록 방지하기 위한 것, 즉 반공주의적 안보목표 때문이다. 둘째, 미·소 중심의 냉전적 국제체제가 확립된 상황에서 서방연합국의 신뢰를 획득하여 서독만이라도 점령통치를 벗어남으로써 주권을 조속히 회복하기 위한 것이다.

이 맥락에서 아데나워는 국내정치적으로 자유민주주의의 확립에 전력을 기울였다. 자유민주주의

5) Karlheinz Nclauß, *Kontroverse Deutschlandpolitik: Die politische Auseinandersetzung in der BRD über den Grundlagenvertrag mit der DDR*, Alfred Metzner Verlag (1977), 33-35쪽.

는 반공주의에 입각한 대서방 통합정책의 일환일 뿐만 아니라 나찌(Nazi)를 배태했던 독일의 전통적 정치문화, 즉 절대관료국가(Obrigkeitsstaat) 전통을 청산하기 위해서 반드시 필요했다. 1차 세계대전 이후 성립된 바이마르 공화국에서 민주주의가 실험되기도 했지만, 독일은 그러한 전통적 정치문화를 극복하지 못함으로써 나찌정권이 탄생했다. 따라서 2차 세계대전 직후 대다수 서독의 지식인들도 자유민주주의를 바탕으로 민주적 시민문화를 정착시키는 것이 가장 급선무로 여겼다.<sup>6)</sup> 이러한 배경 아래 서독에서는 국가주도의 민주주의 정치교육이 강력하게 추진되었으며, 자유와 인권을 강조하는 민주시민문화가 급성장 할 수 있었다.

서독은 1955년 분단의 고착화를 대가로 재무장과 나토 가입을 성사시킴으로써 마침내 주권을 회복할 수 있었다. 이후 자유와 안보라는 목표가 어느 정도 확립되었다고 판단한 아데나워는 보다 적극적으로 통일문제에 접근하기 시작했다. 그는 동독을 자유와 인권이 억압된 한낱 소련의 점령지(SBZ)로 간주했기 때문에 통일문제는 소련과 해결해야 할 사안으로 간주했다. 아데나워는 1955년 소련과 국교를 정상화하는 동시에 동독 불안정, 오데르-나이세 국경선 불안정, 할슈타인 원칙을 내세우는 소위 ‘강자의 정책’을 추진했다.<sup>7)</sup> 그는 서방의 지원아래 소련을 정치적·경제적으로 압박함으로써 독일문제에 대한 소련의 양보를 얻어낼 수 있다고 생각했기 때문이다. 그러나 1950년대 말에서 1960년대 초반의 국제환경은 그러한 생각과는 전혀 다른 방향으로 전개되었다. 특히 1961년 베를린 장벽의 구축과 이에 대해 미국 및 서방 동맹국들이 보여준 온건한 대응은 ‘강자의 정책’이 비현실적이라는 사실을 깨닫게 했다. 당시 핵전쟁의 위험성을 인식한 서방 동맹국들은 아데나워의 기대와 달리 유럽지역의 현상유지를 바탕으로 하는 긴장완화를 희망하고 있었기 때문이다.

베를린 장벽의 구축은 분단 및 통일에 대한 서독사회의 인식적 일대전환을 초래했다. 무엇보다 독일인들은 조속한 시일 내에 통일이 불가능하다는 현실을 직시하게 되었다. 이를 계기로 여태껏 정치계와 학계에 국한되었던 독일정책에 대한 논의가 사회로 확산되기 시작했다. 당시 사회적 논의의 중심 주제는 1960년 야스퍼스(K. Jaspers)가 제기한 ‘선자유, 후통일’ 논제로 모아졌다. 야스퍼스는 당시 국내외적 상황에서 통일은 환상이며, 정치가들은 단지 선거를 위해 통일문제를 이용하고 있을 뿐이라고 비판했다. 그는 일단 통일요구를 접어두고 먼저 서독에서부터 인권의 현실적 기반인 ‘진정한 자유’를 확립할 것을 주장했다. 그리고 이를 바탕으로 민족자결권을 조용하고 단호하게 주장해 나감으로써 동독주민의 자유와 인권을 점진적으로 개선하는 토대로 삼는 것이 가장 바람직한 현실적 대안이라고 주장했다.<sup>8)</sup>

이러한 논의는 브란트의 핵심참모였던 에곤 바(Egon Bahr)의 ‘접근을 통한 변화’ 명제와 더불어 1960년대 독일정책의 변화를 촉진하는 견인차 역할을 했다. 특히 골로 만(Golo Mann), 페터 벤더

6) Stuart Parkes, ‘The Politics of Literature: Writers, Intellectuals and German Unity,’ *German Politics*, 2권 3호 (Dec. 1993), 452쪽.

7) 여기에는 세 가지 가정이 전제되어 있었다. 첫째, 독일문제는 냉전구도 속에서 미·소에 의해 결정될 것이며, 양대국의 세력균형은 미국의 우세로 판가름날 것이라는 가정이다. 둘째, 미국을 비롯한 서방동맹국들은 소련에 대항하는 서독의 통일정책을 진심으로 지원할 것이라는 가정이다. 셋째, 소련은 미국과의 세력대결 속에서 힘의 법칙을 따를 수밖에 없을 것이라는 가정이다. Wolfram F. Hanrieder, *Germany, America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy*, Yale Univ. Press, (1989), 8쪽; Gert Krell, ‘Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die deutsche Frage,’ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29호 (1990), 28쪽.

8) Karl Jaspers, *Freiheit und Wiedervereinigung*, 2. Auflage, Piper Verlag (1990), 37쪽.

(Peter Bender), 루돌프 아우슈타인(Rudolf Augstein), 그래핀 뉘호프(Gräfin Dönhoff), 테오 쌰머(Theo Sommer)와 같은 언론인 및 지식인들은 “분단상황을 인내할 수 있게 만드는 여건의 조성이 우선적으로 필요하다”는 여론을 형성시키는 데 지대한 기여를 했다.<sup>9)</sup> 이들은 독일정책의 당면 목표를 동독정권으로 하여금 동독내부의 자유화를 용인하도록 만드는 것에 두어야 한다고 강조하였으며, 이 맥락에서 “동독의 자유화를 위한 열쇠는 서독에 있다”<sup>10)</sup>라는 주장이 대두되었다.

긴장완화와 동독의 자유화라는 국내외적 여론이 서로 상승작용을 일으키는 가운데 1966년 탄생한 대연정(große Koalition)은 새로운 정책방향을 모색하기 시작했으며, 1969년 브란트의 사민당 정부가 들어선 후 변화의 구체적 모습이 드러났다. 브란트의 정책구상은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. ① 독일문제는 본질적으로 국제적 문제이기 때문에 동독불인정 정책은 무의미하며, 따라서 ② 공산주의체제의 변화를 목표로 삼는 미국의 긴장완화 정책을 독일정책에 적용시켜야 한다. 그러나 ③ 현상유지 인정은 궁극적으로 분단의 현상변화를 가능케 할 수 있는 국제적 여건을 조성하기 위한 잠정적 조치이다.<sup>11)</sup>

브란트 정부는 ‘1민족 2국가’ 원칙 아래 1972년 ‘동서독 기본조약’ 체결, 1973년 동서독의 UN 동시가입 등을 통해 동독을 국가로 사실상 인정했다. 이에 대해 당시 보수야당의 주류는 브란트의 독일정책을 강력하게 비판했다. 비판의 초점은 동독체제 인정이라는 일방적 양보를 통해 통일의 당위성을 약화시키고, 동독정권에게 동독주민들의 자유와 인권 억압을 용인하는 결과를 낳았다는 것이었다. 보수야당은 동서독 관계의 정상화에도 불구하고 동독의 차단정책 때문에 정부여당의 주장처럼 독일민족의 분단으로 인한 고통을 줄일 수 있을 정도로 내독교류가 활성화될 수는 없을 것이라고 판단했다. 따라서 국제정치적 여건상 동서독 관계 정상화가 불가피하다면, 협상과정에서 동독으로부터 분명한 대가를 받아내어야 한다는 입장을 견지했다. 심지어 기사련은 연방헌법재판소에 기본조약의 위헌소청까지 제기했다. 그러나 당시 서독사회의 전반적 여론은 브란트의 정책을 어쩔 수 없는 대안으로 간주하고 지지했다. 이는 1972년 11월 연방의회 선거에서 사민당이 전후 처음으로 기민련을 제치고 제1당이 되었다는 데서 입증된다. 또한 1973년 연방헌법재판소도 기사련의 위헌소청을 기각했다.

사실 동서독이 적대적 관계를 유지하는 한, 동독주민들의 자유와 인권보장에 대한 서독의 요구가 동독정권에게 그대로 수용될 수 있을 가능성은 거의 없었다. 동서독 관계가 정상화되더라도 당장 동독정권이 서독의 요구를 들어줄 리도 만무했다. 그러나 브란트 정부는, 현상유지 인정을 통해 동독정권이 체제안정에 대한 자신감을 갖게 되고 내독관계가 제도적으로 활성화된다면, 동독정권도 주민들의 자유와 인권 억압을 점진적으로 완화할 수밖에 없을 것이라는 확신을 가졌다. 사민당 정부는 기본조약 협상과정에서 UN 헌장의 정신에 입각한 인권의 중요성을 강조했으며, 그 결과 기본조약 제2조에 ‘인권의 보호’를 명문화할 수 있었다. 또한 기본조약의 실천을 위한 후속 협상에서 서독은 동독주민들의 자유와 인권개선에 기여할 수 있는 제도를 정착시키기 위해 노력했다. 무엇보다 인적 교류의 안정적 확대를 위한 노력은 적지 않은 성과를 거두었다.

9) Jens Hacker, Deutsche Irrtümer: Schönfärber und Helfershelfer der SED-Diktatur im Westen, Ullstein (1992), 제7장 ‘Die öffentliche Diskussion’, 278-341쪽 참조.

10) Peter Bender, Offensive Entspannung: Möglichkeiten für Deutschland, Kiepenheuer & Witsch (1964), 108쪽.

11) 브란트의 정책구상에 대한 자세한 내용은 김학성, ‘국제적 차원에서 신동방정책과 대북포용정책 비교’, 신동방정책과 대북포용정책 (황병덕 외 편), 두리 (2000), 392-406쪽 참조.

브란트의 정책은 현실상황의 강요 속에서 선택 가능한 최선의 대안이었다는 것임에 분명하다. 그러나 보수야당의 비판처럼 동독정권을 인정함으로써 당장은 동독주민들의 자유와 인권억압에 대해 눈감을 수밖에 없는, 의도치 않은 결과를 낳게 된 것도 사실이다. 이는 정치교육의 덕분으로 민주화된 서독사회의 윤리적 정서와 상충하지 않을뿐더러, 서독의 기본법 제1조와 제16조 및 제116조<sup>12)</sup>와 부합되지 않음으로써 체제정통성을 지탱하는 기본 규범을 위협할 소지가 다분히 있었다. 특히 기본권인 인권의 관점에서 보면, 동독의 자유화를 목표로 삼고 있긴 하지만, 동독주민의 인권제약을 일단 용인할 수밖에 없는 수단이 온전하게 정당화되기는 어려웠다. 이러한 맥락에서 기사련의 위헌소청에 대한 연방헌법재판소의 판결내용은 중요한 의미를 갖는다. 재판소는 연방정부의 기본법에 입각한 정치적 행위에 대해 위헌여부를 판결할 수 없기 때문에 소청을 기각하지만, 기본조약의 해석과 실천은 철저히 기본법에 적합하게 이루어져야 한다는 점을 분명히 밝혔다. 특히 당시 동서독 국경선에서 벌어지고 있는 동독의 행태 — 장벽과 철조망 구축, 지뢰 및 중화기 설치, 탈출자에 대한 총격명령 — 는 기본법과 합치하지 않음을 지적했다.<sup>13)</sup>

기본조약 체결이후 내독관계가 점진적으로 개선되는 가운데 보수야당은 독일정책의 핵심을 동독주민의 자유, 인권, 자결권 증진에 두었다. 동독정권에 대한 인권개선 요구는 국제적 인권협정의 차원에서도 충분한 명분을 가졌다. 1973년 동독은 UN 인권위원회가 주도했던 국제인권협약(시민권과 사회권 협약; 1966년 12월 체결)에 가입했으며, 또 1975년 ‘유럽안보 및 협력회의(CSCE)’의 결과인 ‘헬싱키 최종의정서’에 서명함으로써 의정서의 ‘바구니 3’에 명기된 인권을 비롯한 거주, 이전 등의 자유를 보장해야 할 의무를 갖게 되었기 때문이다. 보수야당의 동독인권에 대한 지대한 관심은 두 가지 의미를 내포했다. 본질적으로는 체제대결의 맥락에서 이데올로기적 공세인 동시에 실용적 차원에서는 동서독 양 정부에게 동독주민 개개인들의 자유와 인권을 증진할 수 있는 방안을 마련하도록 압력을 행사하는 것이었다.

연방헌법재판소의 판결이후 한동안 순조롭게 추진되던 사민당의 독일정책은 1970년대 후반 동독의 자유화 및 인권문제와 관련하여 시련을 겪는 사건이 발생했다. 동독의 저명한 반체제인사들이 동독체제의 자유와 인권 억압에 대해 신랄하게 비판하는 책들을 출판했기 때문이다. 서독으로 추방된 루돌프 바로(Rudolf Bahro)는 ‘대안: 현존사회주의 비판을 위해 (1977)’라는 책을 출판했으며, 또 동독 반체제단체에 의해 서독으로 반입된 로베르트 하버만(Robert Havemann)의 동독실상 고발문서가 ‘연방 민주공산주의자들의 공표(Manifest)’라는 제목으로 주간지인 쉬피겔(Der Spiegel)에 발표되었다.<sup>14)</sup> 이들은 기본조약 체결이후 개선되고 있는 내독관계가 동독내부에 실질적인 영향을 거의 미치고 있지 못하다는 것을 경험적으로 보여줌으로써 보수야당의 비판에 날개를 달아 주었다. 이 글들은 독일정책에 대한 정치적·사회적 논쟁을 유발시켰으나, 긴장완화와 내독관계의 발전을 추구하는 독일정책을 멈출 수는 없었다.

1982년 재정정책 문제로 인해 자민당이 사민당과 연정을 파기하고 기민련과 손잡음으로써 탄생

12) 기본법 제1조는 인권의 존중에 관한 조항이며, 제16조 및 제116조는 국적법 조항이다. 특히 제116조는 1937년 12월 31일을 기점으로 과거 독일제국의 영토에 거주하는 자들의 후손들도 독일인으로 규정하고 있다. 이에 따르면 동독주민들도 서독의 국민으로 간주된다.

13) Franz-Christoph Zeitler, ‘Die Menschenrechte im geteilten Deutschland,’ Partnerschaft mit dem Osten(Dieter Blumenwitz et als, eds.), Verlag Martin Lurz GmbH (1976), 191-193쪽.

14) Jens Hacker, 앞의 글 (주 6), 297쪽.

한 콜(H. Kohl) 정부도 결국은 브란트의 독일정책 기조를 승계했다. 심지어 브란트의 정책에 가장 비판적이었던 기사련의 당수 슈트라우스(F.-J. Strauß)는 내독관계의 개선을 위해 1983년과 1984년 두 차례에 걸쳐 동독에 총 20억 DM에 달하는 차관을 주선하기도 했다. 보수정당들 역시 긴장완화와 내독관계의 발전이외에는 동독의 자유화와 인권을 개선시킬 수 있는 어떤 다른 구체적이고 현실적인 방법을 찾기 힘들었기 때문이었다. 더구나 1970년대 후반에서부터 1980년대 중반 고르바초프의 개혁정책이 시작되기까지 세계적인 신냉전시대를 경험하면서 콜 정부는 국제적 긴장이 내독관계를 훼손할 수 있는 가능성을 차단하려 노력했다. 이점에서 동독정권도 같은 입장이었기 때문에 신냉전에도 불구하고 내독관계는 크게 손상을 입지 않았으며, 오히려 내독관계 발전의 필요성이 더욱 강조되었다.

이처럼 서독의 독일정책 기조는 1970년을 전후한 시기이래 큰 변화를 보이지는 않았다. 그러나 양대 정당인 기민련/기사련과 사민당 사이에 동독의 자유화와 인권문제에 대한 기본적인 입장차이는 분명히 있었다. 기민련/기사련의 경우, 서독의 기본법을 잣대로 동독의 자유와 인권문제를 바라보았으며, 문제의 해결을 위해서 동독체제를 근본적으로 변화시켜야 한다는 입장을 가졌다. 사민당도 긴장완화를 위해 자유와 인권문제를 희생시킬 수 없다는 데는 기본적으로 동의하지만, 서독의 기준으로 동독의 자유와 인권문제에 접근하는 것은 비현실적이라고 판단했다. 대신에 인권문제에 대한 동서독간 대화를 지속함으로써 동독의 자유화와 인권개선의 길을 점진적으로 모색해야 한다는 것이다.<sup>15)</sup>

그러나 양대 정당간의 기본입장 차이는 동독체제를 하나로 묶어 바라보는 전체적 접근에서 연유하는 것이며, 동독주민들의 자유나 인권을 침해하는 개별적 사안들에 대해서는 정부수립 이래 어떠한 서독정부도 가능한 모든 수단을 동원하여 문제를 해결하려는 노력을 게을리 하지 않았다. 대체로 동독정권에 도덕적 압력으로 작용하는 국내외적 여론을 등에 업고 '조용한 교섭'을 추진함으로써 문제를 해결하고자 했다. 이러한 노력은 제한적이거나 적지 않은 성과를 거두었다.

### III. 동독의 인권문제와 서독의 문제해결 노력

#### 1. 동독의 인권문제

인권개념에 대해 동독은 서독과 상이한 견해를 표방했기 때문에 인권문제를 둘러싸고 동서독간에 논쟁을 피하기 어려웠다. 사실 유럽의 근대성에 뿌리내린 기본권 규범은 서독의 기본법에서와 마찬가지로 동독의 헌법에도 반영되어 있었다. 특히 동독헌법 제19조는 "인간의 존엄성과 자유에 대한 존중과 보장"을 규정하고 있다. 그러나 동독과 같은 사회주의 체제는 개인의 자유 내지 인간의 존엄성 자체보다 이를 실현하기 위한 전체조건인 사회적 기본권을 더욱 중시한다. 즉 공산당 일당독재, 사회적 소유권, 중앙계획 경제구조 등과 같은 사회주의적 정치, 경제, 사회질서를 수용할 때만이 개인의 자유나 인간존엄성은 보장될 수 있다는 것이다. 따라서 사회주의 체제에 반대하거

15) Wolfgang Wiemer, 'Auf der Suche nach einem dialogfähigen Ansatz in der Menschenrechtsdiskussion,' Deutschland Archiv, 9호 (1986), 958쪽.

나 의문을 제기하는 집회, 결사, 의사표현은 언제든지 규제되며, 이는 인권침해로 간주되지 않는다.

동독정권은 그러한 법규정의 구비와 체제이념의 차이를 내세워 인권실태에 대한 서방의 비난을 일축했다. 그리고 서독의 인권문제 제기에 대해 역으로 서독의 실업문제를 겨냥한 '노동의 권리', 또는 부의 불균등 분배에 따른 평등권 문제를 제기함으로써 서독의 비판을 희석시키려고 했다.<sup>16)</sup> 그러나 동독이 UN의 국제인권협약과 CSCE의 최종의정서에 가입·서명한 이상, 국제적 인권 규정을 준수해야 할 최소한의 의무가 있었기 때문에 회원국들이 제기하는 비난에 대해서 수세적 입장을 벗어나기 힘들었다. 예컨대 국제인권협약에 허용된 유보조건들을 내세우거나, CSCE 최종의정서에 명시된 내정불간섭 원칙을 들어 비난을 회피하고자 했다. 또한 동독에서는 사회적 기본권이 실현되고 있으며, 현실적으로 부족한 개인적 권리 보장의 문제는 점차적으로 개선될 것이므로 완벽성에 기초한 서방의 요구를 수용할 수 없다는 태도를 보였다.<sup>17)</sup>

동서독간 존재했던 인권개념의 차이를 감안하더라도 동독에서 인권이 보장되지 않았던 것은 분명한 사실이다. 동독은 스스로 인정한 국제적 인권규범조차 제대로 준수하지 않았기 때문이다. 따라서 서독 지식인들은 단순히 개념차이만을 부각시킬 수 있는 논쟁의 여지를 최소화하는 한편, 동독정권에 대한 도덕적 압력의 실효성을 높이기 위해 자유민주주의 체제의 잣대보다는 주로 국제적 규범을 기준으로 동독의 인권문제를 제기했다.<sup>18)</sup> 이러한 입장에서 동독의 대표적 인권억압 사례를 정리하면, 다음과 같다.

#### 가. 동서독간 자유왕래 및 거주이전의 자유 제한

시민권에 관한 국제인권협약(이하 시민권 협약)의 제12조는 국경을 넘는 거주이전과 자유왕래에 대한 권리를 명시하고 있다. 다만 국가안보, 공공질서 유지, 국민건강, 공공윤리를 위해서는 이 권리가 제한될 수 있다는 유보조건을 달고 있다. 동독은 1983년 UN 인권위원회에 제출한 정기보고서에서 그러한 시민권을 기본적으로 보장하고 있으며, 단지 유보조건들에 상응하여 예외적으로 시민권을 제한하고 있을 따름이고 주장했다. 그렇지만, 동독정권이 자행했던 다음과 같은 일들은 인권협약 제12조를 명백히 위반하는 것이었다.

#### <국경봉쇄 및 차단>

동독정권은 동서독 국경선에 중화기와 지뢰를 설치해 놓고 서독으로 탈출하는 자들을 사살하라는 명령을 국경수비대에 내려놓고 있었다.<sup>19)</sup> 동독에서는 탈출자들의 행위가 불법으로 간주되었으며, 특히 1982년에 제정된 국경법을 근거로 총격사용행위는 국가안보 및 질서유지를 위해 불가피한 행위로 인정되었다. 1980년대 전반기 기민련 정부가 동독에 엄청난 차관을 제공하자 동독정권은 이에 대한 대가로 국경선에서 자동화기를 철수했지만, 총격사용은 지속되었다.

16) Wolfgang Wiemer, 앞의 글, 957쪽.

17) Thomas Ammer, 'Menschenrechtsverletzungen in der DDR,' Deutschland Archiv, 9호 (1985), 948-949쪽.

18) 이하의 내용은 Thomas Ammer, 앞의 글, 949-957쪽을 참조한 것임.

19) 이 명령은 1961년 10월1일 당시 동독 국방장관이었던 호프만(Heinz Hoffmann)에 의해 처음으로 내려졌던 것으로 알려지고 있다. Heiner Sauer & Hans-Otto Plumeyer, Der Salzgitter Report, Bechtle Verlag (1991), 16 & 49쪽.

<정치적 형사처벌>

'공화국 탈출을 시도한 범죄자'들은 5년~8년간 옥살이를 해야만 했다. 이들의 숫자는 매년 수백 명에 이르렀으며, 대개 정치범으로 분류되었다. 또한 서독 이주를 신청하는 동독주민들도 박해의 대상이 되었다. 공식적 이주신청자들에게 대한 박해는 대개 의사표현의 자유 제한과 밀접한 연관성을 가졌다. 이주신청 자체는 물론이고, 신청이 거부되었을 경우의 이의제기가 형사적 처벌의 대상이었기 때문이다. 예컨대 이주를 위해 서방의 인권단체나 언론기관과 접촉하고 자신의 신상명세 등 문서를 전달한 경우, 형법에 명시된 '국가반역적 정보 및 자료 유출죄', '불법적인 외부인사 접촉죄', 또는 심지어 '간첩죄'가 적용되었으며, 이주신청 기각으로 공공기관을 비난하거나 다른 공공기관에 이의를 제기한 경우에는 '반국가적 선동죄'와 '공공기관 비방 중상죄' 등으로 처벌되었다.

<거주이전을 방해하는 기타 제재>

이주신청자들은 형사처벌을 받지 않더라도 여러 방법으로 제재를 받았다. 즉 이주신청서 접수는 물론이고 아예 신청서 양식 교부도 거부당하는 경우가 비일비재했으며, 이주신청이 받아들여진 경우에도 국가기관의 회유와 협박을 받아야 했다. 협박으로서의 직장에서 해고 또는 자녀들의 상급 학교 진학 거부 위협 등을 들 수 있다. 또한 이주신청자들은 일상적 생활의 통제를 받았다. 동베를린 지역의 체류 금지, 주거장소의 신고, 직장변경 및 특정인과의 교류 금지, 동구권을 포함한 모든 외국여행을 제한하는 특별증명서의 소지의무 등이다. 특별증명서 소지자는 1984년도 기준으로 약 6만 명에 달했다.

<가족상봉의 거부 또는 지연>

서독으로 탈출한 자, 공식이주자들은 가족상봉을 위한 동독여행이 쉽지 않았다. 1980년대에 들어 동독정권은 제한조치를 완화했지만, 기본적으로 이들의 동독입국은 사실상 매우 어려웠다. 또한 동독의 정치범 내지 서독으로 추방된 자들은 자녀들의 양육권을 박탈당했으며, 이들 자녀들은 강제 입양되는 경우도 다반사였다.

<서독방문 제한 및 인적 접촉 제한>

동독정권은 동독주민의 서독방문을 가능한 억제시킨 것은 물론이고 상호 방문시 주민들간 접촉을 제한하기 위해 갖은 방법을 동원했다. 예컨대 긴급한 가사사유로 서독친척을 방문하려는 주민들을 회유하여 여행을 포기토록 하든지, 또 다수의 동독주민들을 '비밀소지자'로 분류하여 여행을 금지시켰다. 심지어 교원들, 공공기관의 세탁 및 식당 종업원들도 비밀소지자로 분류되기도 했다. 그리고 동독주민들의 서독 단체방문시에는 비밀경찰 요원이 항상 동행·감시하여 동서독 주민들간의 자유로운 접촉을 방해했다.

<추방 및 재입국 거부>

동독의 정치범들은 1960년대 초반부터 동서독간 석방거래(Freikauf)를 통해 서독으로 추방되었으며, 1970년대 중반부터는 동독의 평화운동 등 반체제인사들도 본인의 의사에 반하여 서독으로 강제이주 당했다. 동독기관은 반체제인사들에게 이주신청서를 내도록 강요했으며, 이를 거부할 경우

형사처벌의 위협을 가했다. 이처럼 추방당한 정치범과 반체제인사는 물론이고, 탈출자나 공식적 이주자들도 동독의 재방문은 원칙적으로 불허되었다. 이처럼 반체제에 대한 철저한 탄압과 추방으로 인해 동독에서는 다른 동유럽국가와 달리 조직적인 반체제활동은 거의 불가능했다. 동독에서 반체제 조직은 소련의 개혁정책이 시작된 이후인 1987년에 들어와서 비로소 탄생하게 된다.

나. 의사표현의 자유 제한

시민권 협약 제19조 2항은 정보의 자유로운 취득과 전파, 그리고 의사표현의 자유를 보장하고 있다. 동독헌법도 의사표현의 자유를 보장한다고 명시(제21조 1항)했다. 그러나 이는 헌법의 기본원칙, 즉 당의 영도적 역할, 개인과 국가이익의 일치, 동독과 소련의 동맹관계를 전제조건으로 하는 것으로서 실제로는 국제인권협약에 규정된 의사표현의 자유를 제한했다.

<형법 및 여타 법적 제재>

1980년대 초반 국제사면위원회의 동독 인권실태 보고에 따르면, 매년 약 200명씩 발생하는 정치범들 중 약 50%가량이 체제비판 발언으로 수감되었다. 의사표현의 자유를 침해하는 동독의 법적 조치들을 살펴보면, 동서독간 평화운동의 연대를 위한 집회개최에 대해서 형법의 '국가반역적 정보·자료 유출' 또는 '불법적 외부인사 접촉' 조항을, 반체제 지식인들의 체제비판에 대해서는 형법의 '간첩죄'를, 그리고 공산주의 이념의 새로운 분파를 형성하거나 다른 이념을 유포한 경우에는 '반국가적 선동죄'를 각각 적용했다.

<의사표현 자유의 방해 수단들>

의사표현의 자유 제한으로 인한 피해는 특히 작가들이 가장 직접적으로 받았다. 동독정권은 체제비판적인 작품에 대해서는 사전검열을 통해 작품의 출판을 금지했다. 그러나 국제여론의 압력 탓에 반체제 내지 저항 작가들에 대한 철저한 제재는 어려웠다. 특히 동독작가들의 작품이 서독에서 출판되는 것을 막지는 못했다.

다. 사상, 양심, 종교의 자유 제한

시민권 협약 제18조에는 국가안보 및 공공질서 유지를 위한 예외적 경우를 제외하고 모든 사람이 자신의 종교와 세계관에 따라 의사표현 및 행동을 할 권리를 가진다고 명시되어 있다. 동독정권은 항상 이를 준수하고 있다고 주장하며, 다만 교회에 대해서는 사회주의 국가의 주권, 헌법 및 질서를 존중할 것을 요구했다. 실제로 동독정권은 종교단체에 대한 직접적인 탄압을 자제했다. 그 대신 개인적인 신앙고백, 또는 교회의 보호아래 반체제활동을 벌이는 인사들을 대상으로 종교의 자유를 침해했다. 구체적 예로서 개신교의 신앙을 공개적으로 고백하는 부모를 가진 자녀들은 고등교육기관에 진학하는 데 불이익을 당했으며, 또 신앙이 깊은 사람들은 교사로 임용되기 어려웠다.

동독지역은 개신교의 발생지로서 오랜 종교적 전통을 유지했기 때문에 동독정권은 교회에 대해 매우 조심스러운 태도를 유지했다. 또한 국제적 여론 때문에 교회를 박해하는 일은 어려웠다. 따라

서 동독정권과 교회는 어느 정도 협조와 타협을 통해 상호 공존의 길을 모색할 수 있었다. 제한적 이나마 자율성을 확보한 교회는 평화운동과 환경보호운동 단체활동의 보호막 역할을 해주었다. 그러나 체제 저항적 인사들 개개인에 대한 동독정권의 인권침해를 모두 보호해 주는 것은 불가능했다.

라. 법규정 및 법적 보호 미비

시민권 협약 제14조는 재판의 공개, 변호인의 선임, 그리고 변호업무에 대한 피고인의 알 권리를 규정하고 있다. 그러나 정치적 동기에 의한 구금과 형사처벌이 빈번했던 동독에서는 그와 같은 권리가 준수되지 않은 사례가 많았다. 정치범의 경우, 심문과정에서는 피의자에 대한 변호인의 접근이 금지되거나 방해받았으며, 또 비밀경찰의 심문조서의 내용이 사실과 다를지라도 피의자는 서명을 강요당했다. 그리고 기소문이나 법적 근거들이 피고인에게 문서로 전달되지 않은 채, 단지 구두로 전달되는 경우도 적지 않았다. 재판이 시작되더라도 공개재판은 형식적이거나, 아니면 선발된 당간부 또는 비밀경찰 요원들만이 방청객으로 허용되는 사례가 비일비재했다.

마. 고문, 비인간적 가혹행위 및 형벌의 자행

시민권 협약 제7조는 고문, 비인간적인 가혹행위 및 처벌을 무조건 금지하고 있다. 동독은 UN 인권위원회에 대한 보고서에서 가혹행위나 고문이 동독의 법적, 도덕적 기준에 합치되지 않는 것으로서 결코 행해지지 않는다고 주장했다. 동독 행형시설 내의 육체적 고문 및 가혹행위는 일상적으로 발생하지는 않았으며, 국제적 기준에서 보더라도 심각한 수준은 아니었다. 가끔 가혹행위에 대한 사례가 보고되기도 했지만, 더 큰 문제는 행형시설이 너무나 열악하기 때문에 서방의 기준에서는 수감생활 자체가 인권침해의 소지를 다분히 안고 있다는 것이다. 고문이나 가혹행위는 주로 판결이전의 체포 및 구금단계에서 발생했다. 특히 정치범들은 비밀경찰에 의해 육체적, 정신적 가혹행위를 당했으며, 경우에 따라 가족과 친지들을 구속하겠다는 위협 속에서 허위자백을 강요당했다.

2. 동독주민들의 인권개선을 위한 서독의 노력

분단상황에서 서독의 노력만으로 동독의 전반적 인권상황이 개선되리라 거의 불가능했다. 따라서 서독은 현실주의적 관점에서 몇 가지 중요한 사안들을 중심으로 개별적인 해결방안을 모색했다. 이러한 노력은 브란트의 새로운 독일정책 이전에도 있었으며, 나름대로 성과를 거두기도 했지만, 기본조약 체결에 따른 동서독 관계정상화 이후 더욱 효과적으로 전개될 수 있었다. 다만 긴장완화라는 우선적 목표 때문에 서독정부가 동독의 인권문제를 적극적으로 비난하기는 어려웠다. 그 대신 정치적·경제적 수단을 활용하는 '조용한 교섭'을 통해 문제의 해결을 도모했다. 물론 그 성과의 이면에는 보수야당의 자유 및 인권개선 촉구와 국제인권회의에서 동독의 인권실태 비판들이 간접적이거나 동독정권에 대한 압력으로, 작용했던 것을 부인할 수 없다.

이처럼 서독으로부터의 조용한 교섭 시도와 직·간접적인 압력에 대해 동독정권은 근본적인 해결

은 아니지만, 인권을 개선하는 조치들을 취할 수밖에 없었다. 그 이유는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 동독정권은 자신의 국제적 위상을 제고함으로써 국제사회의 명실상부한 일원으로 인정받을 수 있기를 원했기 때문이다. 둘째, 서독으로부터 경제적 이익을 보장받을 수 있었기 때문이다. 동독은 비단 내독교역 뿐만 아니라 비상업적 차원에서도 서독으로부터 경화를 획득할 수 있었다. 서독과의 우편 및 전화통화료, 통과도로 및 철로 사용료, 방문객의 비자 신청비, 서베를린의 폐기물 처리비, 국경지역의 환경보호 관련 비용 등은 고정된 비상업적인 이익의 대표적 예이다. 더욱이 동독은 서독의 요구에 선택적으로 응함으로써 대가성이 강한 서독의 차관을 보장받을 수 있었다. 셋째, 서독 및 서방의 국가 인정을 통해 과거보다 훨씬 자신감을 가지고 내독관계에 응할 수 있었던 동독정권은 주민의 서독방문 통제를 완화함으로써 주민의 체제에 대한 불만을 부분적으로 해소하려고 했기 때문이다.

여기서는 중요한 개별적 사안들을 중심으로 서독이 실천했던 '조용한 교섭'의 방법과 수단, 그리고 그것의 성과들을 간략히 정리할 것이다.

가. 동독 정치범의 석방거래

1963년부터 동서독 당국은 동독 정치범의 석방거래(Freikauf)를 비밀리에 추진했다. 점령통치시기부터 서독지역의 민간단체들은 소련의 점령당국에 의해 전범 혹은 반사회주의적 행위로 재판을 받은 동독지역의 정치범들을 석방시키기 위해 노력을 보여왔다. 서독정부는 1955년 전독문제성 산하에 '사법보호국'을 창설하여 본격적인 활동을 벌였다. 이 부서는 동독 변호사와의 연계를 통해 동독 형사법정에서 이루어지는 재판과정은 물론이고 사면신청에 이르기까지 정치적 박해를 받는 정치범의 법률적 구조에 주력했다. 이 과정에서 1962년 동독정권이 물질적 대가를 조건으로 정치범의 석방 용의를 서독 측에 타진해 옴으로써 본격적인 동독정치범 석방거래가 이루어지게 되었다. 서독 당국에서는 내독성의 장관과 몇몇 담당자만이 거래에 참여했으며, 동독 측에서는 검찰청과 비밀경찰의 연계 속에 검찰총장이었던 슈트라이트(Josef Streit)가 책임자였으나 직접 나서지 않고 대리인을 내세워 모든 협상이 진척되었다. 동·서베를린에서 변호사자격을 동시에 인정받은 포겔(Wolfgang Vogel)<sup>21)</sup>이 그 대리인으로서 활약했으며, 그의 역할은 1989년 통일 때까지 지속되었다.<sup>22)</sup>

20) 통일전 동독은 총 대외교역에서 차지하는 내독교역의 비중을 평균 7~8%로 공식 발표했지만, 실제로는 훨씬 높았으며, 1980년대 후반에는 평균 약 20%에 육박했던 것으로 통일후에 밝혀졌다. 또한 동독붕괴 당시 약 680억 달러에 이르렀던 총 외채규모와 경제체제의 비효율성을 근거로 일부 경제학자들은 서독의 경제지원이 없었더라면, 통일되기 10년 전에 동독경제는 벌써 파산했을 것이라고 말한다. Werner Gumpel, 'Economic Unification Experiences of Germany and Its Implications for the Korean Peninsula,' paper prepared for the 20th Korean-German Conference, co-organized by IEWS(Yonsei Univ.) & IESESE(Munich Univ.) (1995), 1쪽; 통일전 내독경제 교류협력 실태에 대해서는 김학성, '동·서독 경제협력 사례의 시사점,' 민족통일논집(경상대학교), 제15집 (1999), 5-37쪽 참조.

21) 포겔은 1970년 최초의 동·서독 정상회담을 성사시키는 과정의 배후에서도 중요한 역할을 담당했으며, 1989년 동독주민의 제3국을 통한 대규모 망명문제를 교섭하는 과정에서도 동독측의 법적 대리인으로서 커다란 활약을 보였다.

22) Ludwig A. Rehlinger, Freikauf: die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1961~1989, Ullstein (1991),



정치범 석방 거래는 정부의 공식차원이 아닌 변호사를 통한 거래였기 때문에 양독간의 정치적 관계에 큰 영향을 받지 않을 수 있었다. 1963년 말 거래조건에 대한 어려운 협상 끝에 8명의 동독 정치범이 베를린을 통해 서독으로 넘어왔으며, 첫 거래에서는 동독측의 요구에 따라 34만 DM이 현금으로 지불되었다. 그러나 이후 계속되는 대규모의 정치범 석방에 대한 대가를 비밀리에 조성하여 전달하기가 불가능했기 때문에 양측은 새로운 지불방법을 모색했고, 대안으로서 서독 개신교의 동독 개신교단에 대한 원조 통로를 이용하기로 합의를 보았다. 교회사업으로 위장된 정치범 석방 거래는 1964년과 1965년에는 상당액의 현금과 동시에 일부 열대과실들로 지불되었으나, 이후 주로 석유를 비롯한 천연자원과 일부 서독 산업품이 대가로 제공되었다.<sup>23)</sup> 석방거래가 시작된 이래 통일이 실현되기까지 그러한 방식으로 총 3만 3천여 명의 정치범이 서독으로 넘어왔다.

#### 나. 이산가족의 재결합

독일에서 이산가족의 문제는 1961년 베를린 장벽의 구축으로 크게 부각되었다. 베를린 장벽으로 인하여 가족을 남겨둔 채 서베를린 혹은 서독으로 일자리를 찾아왔던 많은 동독주민들이 가족과 생이별하게 되었기 때문이다. 따라서 서독정부는 이산가족의 재결합 차원에서 동독주민의 서독이주(Ausreise)<sup>24)</sup>에 대해 지대한 관심을 쏟았다. 동독에 가족을 남겨둔 채 서독으로 넘어온 자들은 먼저 직심자사를 통하여 남은 가족의 서독이주를 시도했지만 결국 실패하고 말았다. 동독당국은 노동능력 또는 전문지식을 갖춘 이들의 동독귀환을 촉구하며, 잔류가족의 이주를 거부했기 때문이다. 이러한 상황에서 서독 당국이 취한 대응은 크게 두 가지였다.

첫째, 정부가 직접 나서지 않고 서베를린 시 당국이 동독정부와 협상을 추진하여 제한된 기간동안이나 베를린 지역에 국한된 이산가족의 방문을 가능케 하는 '통과사증협정(Passierscheinabkommen)'을 체결했다. 1963년 12월 제1차 '통과사증협정' 이후 1966년 3월까지 총 네 차례 체결된 통과사증협정으로 서베를린 주민은 정해진 기간 내 하루동안 공휴일을 이용한 동베를린 방문이 가능했고, 긴급한 가사문제의 경우에는 그 기간 중 언제라도 동베를린의 가족을 방문할 수 있게 되었다. 여기서 주목할 것은 기민련 정부의 정파 이익을 뛰어넘은 정치적 결단이다. 통과사증협정은 당시 서베를린 시장이었던 브란트의 주도 하에 이루어졌지만, 당시 기민련이 이끌던 서독정부는 인도적 사안의 필요성을 인식함으로써 동독에 대한 경제적 원조 가능성을 언급하는 등 서베를린 시 당국의 결정을 지원했다.<sup>25)</sup> 둘째, 서독정부가 나서서 정치범 석방 거래선을 활용하

9-67쪽. 레링거는 초기 정치범 석방 거래의 서독 측 최일선 담당자로서 1963년 전후의 모든 협상 및 거래에서 주도적 역할을 했다.

23) 개신교회를 통한 동·서독간의 물품이전은 크게 A형 사업과 B형 사업으로 구분되며, B형 사업이 정치범 석방 거래에 대한 대가를 위장한 것이다. 1960년대 말부터는 여기에 이산가족의 재회를 위한 대가도 포함되었다. Amin Volze, 'Kirchliche Transferleistungen in die DDR,' Deutschland Archiv, 1호 (1991), 62-66쪽.

24) 이산가족의 재결합 문제는 동독정권의 일반적 이주정책과는 다른 성격을 가진다. 동독은 1962년 7월부터 노동력이 없는 연금수혜자의 서독이주를 선별적으로 허용하기 시작했다. 그 결과 매년 만여명에서 3만여명의 서독이주가 가능하게 되었다(<부록>의 표 참조). 이러한 정책은 동독주민의 서독탈출 욕구를 진정시키려는 의도의 산물이었다.

25) 당시 사민당을 주축으로 하는 서베를린 시 당국과 연방정부의 입장은 통과사증협정이 인도주의적 차원에서 불가피하다는 것이었으나, 당시 서독의 기민련 우파와 기사련은 통과사증협정이 동독의 국제법적 지위를 증진시

여 남겨진 가족, 특히 자녀들의 서독이주를 은밀하게 추진했다. 그 결과 1964년 어떠한 물질적 대가없이 2천여 명의 아이들이 서독으로 이주할 수 있었다.<sup>26)</sup> 이러한 동독정권의 호의는 당시 서독의 동독에 대한 경제적 혜택 보장과 직·간접적으로 연관되어 있다. 당시 동·서독간에는 장기유자와 관련한 협상이 진행 중이었고, 1965년 4월 서독은 처음으로 동독회사에 장기유자를 제공했다.

1965년부터는 정치범 석방거래로 인해 동독에 남겨진 가족의 서독이주도 협상의 대상이 되었다. 헤어진 부부는 물론이고, 약혼관계에 있는 자, 그리고 부모 중 한 명에게 남겨진 아이들의 추가이주에 대한 협상이 진전되면서 1965년부터 1970년까지 약 2,700여명이 서독으로 이주할 수 있게 되었다. 이 시기 동독정권은 부부가 각각 동서독에 떨어져 살게 됨으로써 부모 중 어느 한편과 함께 동독에 남겨진 약 800~1,000명의 아이들에 대한 생계비의 지원을 서독 측에 요구했다. 그러나 당시 동서독간에 일반적 외환거래가 불가능했기 때문에 실현되지 못하다가, 1969년 초 특별협상을 통해 약 5백만 DM에 이르는 생계비가 동독 측에 지불되었다. 이 과정에서 약 250명의 아이들이 추가로 이주할 수 있었다.<sup>27)</sup> 이러한 방식으로 통일시까지 약 25만 명의 이산가족이 재결합 할 수 있었다.

#### 다. 동독주민들의 거주이전 및 여행의 자유 확대

##### <탈출 동독주민에 대한 지원>

1949년 동서독 정부의 수립이후에도 양 지역주민간에 상호방문은 가능했다. 점령시기 각 지역의 점령군 행정당국이 발부했던 '점령지역간 여행증명서' 제도가 정부수립 이후에도 지속되었기 때문이다. 서독정부는 민족 동질성 유지를 위해 양 지역주민들의 상호방문을 적극 권장하고 활성화시키려 노력한 데 반해, 동독당국은 상호 통행을 다양한 형태로 통제했다. 통제의 주원인은 주민의 탈출에 있었다. <부록>의 통계에서 보듯이 1950년대 동독주민의 탈출은 노동력 감소를 우려할 정도의 규모로 이루어졌다. 동독주민의 여행 통제는 1953년 6월 동독 노동자 봉기를 계기로 약간 완화되었다. 이에 따라 1954년에서 1957년까지 매년 약 250만 명의 동독주민이 서독을 방문할 수 있었다. 그렇지만 이들은 대개 노동력이 없는 연금수혜자들이었으며, 모든 동독주민에게 여행이 허용된 것은 아니었다. 따라서 동독주민의 탈출은 멈추지 않았고, 동독정권은 다시금 여행통제를 강화했다. 베를린 장벽 구축도 주민들의 탈출을 막기 위한 한 방안이었다.

동독주민의 탈출에 대한 서독의 입장은 크게 두 측면에서 뚜렷이 드러난다. 첫째, 서독당국은 동독주민의 탈출을 돕는 서독주민의 행위를 위법으로 간주하지 않았다.<sup>28)</sup> 특히 베를린 장벽 설치 이후에는 인도적 차원에서 서베를린 주민들은 위험을 무릅쓰고 동베를린 주민의 탈출을 무상으로 지원해왔다. 1970년대 초 통과교통협정의 체결 이후에도 동·서독 통행로를 이용한 탈출이 이루어졌다. 이 과정에서 동독주민이 탈출지원 대가로 서독주민 혹은 단체들에게 돈을 지불하는 계약행위가 빈번히 발생했다. 동독당국은 이를 인신매매라고 비난하며, 협정을 악용하는 서독주민 혹은 단

키는 데 기여하며, 또 동독의 의도가 관철될 수 있다는 점에서 반대의사를 분명히 했다. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, DDR Handbuch, Verlag Wissenschaft und Politik (1985), 977쪽.

26) Ludwig A. Rehlinger, 앞의 글(주 19), 69~70쪽.

27) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 앞의 글(주 22), 638쪽.

28) 통일원, 동서독 교류협력 사례집, 통일원 (1993), 286-290쪽.

체의 활동증지를 서독정부에 요청했다. 서독정부는 기본법에 보장된 거주·이전의 자유 보장의 관점에서 탈출지원을 불법으로 간주하지 않았다. 또한 연방대법원도 통과교통협정은 개인의 권리·의무가 아닌 양독간 국가관계를 규정한 것이기 때문에 탈출지원이 법적 금지사항이 될 수 없다고 판결했다.

둘째, 서독정부는 국적법을 근거로 동독으로부터 탈출·이주한 주민이 서독 시민권을 향유할 수 있는 기반을 제공함으로써 동독주민이 지속적으로 탈출과 이주를 결심하는 데 적지 않는 영향을 미쳤다. 동독주민의 탈출 및 이주 사유는 정치적 자유, 경제적 풍요, 일상생활의 억압으로부터 해방 등 다양했지만, 만약 서독사회에 정착하여 안정된 삶을 향유할 수 있다는 미래에 대한 확신이 없었다면, 탈출 및 이주에 대한 열망이 그리 높지는 못했을 것이기 때문이다. 1950년 제정된 서독의 '긴급수용법'은 그와 관련한 대표적인 법적 제도이다. 이 법은 애초 단순히 탈출자를 지원한다는 차원에만 머문 것이 아니라, 양독간의 정치적 문제와 전후 서독 국내의 사회·경제적 어려움을 감안하여 동독지역으로부터의 지나친 탈출자의 유입을 적절하게 규제하는 데 있었다. 물론 법규정의 적용 대상이 아닌 탈출자들이 동독으로 추방된 것은 아니다. 이들은 정부의 보호대신 사회구호단체들로부터 보호를 받았다. 베를린 장벽설치와 더불어 분단의 극복 가능성이 요원해지면서 서독정부는 1961년 긴급수용법을 개정하여 탈출자들의 불법체류를 더 이상 문제시하지 않았다. 또한 시행령의 개정을 통하여 수용절차도 선별적 허가의 방식에서 단순한 신고 및 기록 방식으로 바뀌게 되었다. 따라서 탈출·이주자들은 서독 기본법이 정한 모든 시민권을 향유할 수 있었다.

#### <동독주민의 서독여행 확대>

기본조약 체결이전 서독의 거주이전 및 여행자유화 요구에 대한 동독정권의 소극적이거나 긍정적인 대응 - 연금수혜자의 친지방문 허용 및 공식적 이주허가, 통과사증협정 등 - 이 주로 서독의 동독 불인정 정책을 극복하기 위한 의도에서 나온 것이라면, 기본조약 체결이후의 대응은 보다 복잡한 원인을 갖는다. 동독정권은 가능한 동서독 주민들의 접촉을 억제하는 소위 차단정책에 역점을 두었지만, 국제적 비난을 모면하는 동시에 서독으로부터 포괄적인 경제적 이익을 확보하기 위해 불가피하게 과거보다 진전된 조치를 취했다.

1970년대 동서독간에 체결된 통행조약과 기본조약은 동독주민의 서독방문에 긍정적인 파급효과를 미쳤다. 이전과 마찬가지로 서독방문은 대부분 연금수혜자들만이 누릴 수 있었다. 그러나 방문기간이 대폭 확대됨으로써 이들은 일년에 총 30일 한도 내에서 한번 혹은 여러 번 서독을 방문할 수 있게 되었다. 한가지 새로운 변화는 1972년부터 동독당국은 일반주민들에게도 긴급한 가사문제로 인한 서독방문을 허용했다는 것이다.<sup>29)</sup>

1980년대 초 국제적 냉전으로 인해 동독주민의 서독방문은 감소하였다. 그러나 1983년에 들어오면서 냉전 분위기가 호전되고, 또 서독정부의 대동독 차관이 약속되자 동독정권은 인적 교류에 대한 직·간접적 규제를 완화했다. 1984년부터 일반 동독주민의 서독 친지방문이 가능하게 되었으며, 방문허용 일수도 연간 총 30일에서 60일로 연장되었다. 한가지 특기할 사항은, 대개 긴급한 가사사안이 주류를 이루기는 했지만, 1986년부터 연금수혜자가 아닌 동독주민의 서독방문이 이전

29) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, Gesamtdeutsches Institut (1973), 125쪽.

에 비해 급격히 증가(약 5배)하기 시작했다. 1987년 이후 그 수는 더욱 증가하여 매년 120만여 명에 이르렀으며, 이를 포함하여 1987년 서독을 방문한 동독주민의 총 수는 총 380여만 명에 달했다.<sup>30)</sup> 여기에는 비단 긴급한 가사사안 이외에도 청소년 교류의 확대, 도시간 자매결연, 문화협정체결 등이 적지 않게 기여했다. 그러나 이러한 규제완화에도 불구하고 연금수혜자를 제외한 동독주민의 서독방문은 1년에 1회로 제한되었다.

동독주민의 서독방문에 대한 동독당국의 규제완화는 내독관계의 진전이라는 차원에서 뿐만 아니라 동독주민의 서독이주 열망의 부산물이기도 하다. 서독이주를 희망하는 주민수가 증가하면서 1984년에는 약 3만5천명의 서독이주가 허가되었다. 그러나 이 숫자는 수십만 명에 달하는 신청자에 비하면 미미했으며, 허가를 받지 못한 자들 중 몇몇은 동독주재 미국대사관과 서독 상주대표부에 난입하는 사태도 발생했다. 이주허가가 대부분 연금수혜자들에게 발급되었던 전례와 달리 1984년 이주자들의 3/4은 18세에서 39세에 달하는 노동인구였으며, 그 중에서도 1/3은 고졸 이상의 학력을 가졌다.<sup>31)</sup> 이주신청자가 쇄도하자 다시금 1950년대의 인구 및 노동력 감소라는 명령에 사로잡히게 된 동독정권은 1987년까지 이주허가를 재차 규제하기 시작했다. 그 대신 동독주민의 서독방문 허가를 확대함으로써 이주를 억제하려는 정책을 채택했다. 그러나 동독정권이 개혁을 완고히 거부하는 한, 그러한 조치만으로 동독주민의 불만이 근본적으로 해소될 수는 없었다. 특히 소련 개혁정치 여파가 1987년경부터 반체제세력의 조직화로 나타나는 가운데 동독정권의 반체제조직 탄압과 이주허가 통제는 1989년 여름 동독주민의 제3국을 경유한 대규모 서독탈출과 나아가 대규모 평화시위를 유발했고, 중국에는 동독체제의 붕괴와 독일통일로 이어졌다.

#### 라. 동독 인권침해에 대한 감시

동서독 정부의 분리수립 직후부터 서독에서는 동독정권의 인권침해 및 정치적 박해를 서방에 고발하고, 동시에 인권침해에 대한 법률적 구조의 가능성을 모색하려는 민간단체가 결성되었다. '자유 법조인들의 조사위원회(UFI)'라고 명명된 이 단체는 서베를린을 중심으로 활동했다.<sup>32)</sup> 이들의 활동은 동독정권으로부터는 간첩행위로 비난을 받았으며, 또 동독을 실제로 인정하려는 좌파 정치인들로부터는 환영받지 못했다. 순수 민간차원에서 운영된 이 단체의 활동은 1961년 베를린 장벽 구축 직후 당국 차원의 기구 설립으로 더욱 보장될 수 있었다.

함부르크 시의 기민련 지역당수였던 블루멘펠트(Erik Blumenfeld)의 제안과 당시 서베를린 시장이었던 브란트의 찬성을 계기로 1961년 10월 개최된 서독 및 서베를린의 법률장관 회의에서 '동독정권의 인권침해에 관한 중앙 기록보관소(Zentrale Erfassungsstelle)'의 설치가 결정되었다. 이에 따라 기록보관소는 동년 11월 주법무성의 관할 아래 동독과 가장 긴 국경선을 맞대고 있는 니더작센주의 잘쯔기터(Salzgitter)에 설치되었다. 설치 초기 주 업무는 국경선에서 발생하는 폭력행위에 국한되었으나, 점차 업무의 영역을 넓힌 결과, 1960년 말부터는 ① 거주이전의 자유 또는 인간의 존엄성을 무시한 채 정권의 목적 달성을 위해 명시적 내지 묵시적으로 이루어진 모든 형태의 살인

30) Walt Süß, "Perestrojka oder Ausreise," Deutschland Archiv, 3호 (1989), 296쪽.

31) Ernest D. Plock, East German-West German Relations and the Fall of the GDR, Westview Press (1993), 73쪽.

32) Heiner Sauer & Hans-Otto Plumeyer, 앞의 글 (주 16), 31-33쪽.

및 상해, ② 인간의 기본권과 합치하지 않는 형벌로서 정치적 이유에서 행해지는 폭력적 판결, ③ 수사 및 기소과정, 또는 수감 중에 자행된 인권침해 등의 부당행위로서 동독의 정치폭력적 체제특성을 여실히 드러낸 모든 사안, ④ 서독형법 제220조(살인), 제234조(납치), 제241조(정치적 혐의)에 적용되는 형사사건 등을 조사기록하는 것으로 확대되었다.<sup>33)</sup>

기록보관소의 조사는 크게 6가지의 수단을 활용하여 이루어졌다. ① 연방국경수비대의 현황보고서, ② 동독 언론매체의 분석, ③ 피해자나 증인들의 개인적 증언 심사, ④ 주 및 연방정부 당국의 조회 요구와 정보의 분석·심사, ⑤ 석방거래된 정치범 및 이주자들의 임시 거주지인 기센(Gießen) 소재 연방수용소에서 정보수집, ⑥ 동독군으로서 귀순한 자들의 설문 조사 등이다.<sup>34)</sup>

기록보관소의 활동 역시 동독정권으로부터 많은 비난을 받았으며, 또 동독을 인정해야 한다는 사민당 좌파들로부터도 곱지않은 시선을 받았음에도 불구하고 통일시까지 총 4만3천 여건이 넘는 인권침해 사례와 8만여 명의 관계자 이름을 기록하는 성과를 남겼다. 더구나 1969년 민간단체였던 '조사위원회'가 내독성 산하의 '전독일 연구소(das Gesamtdeutsche Institut)'로 편입된 후, 기록보관소는 동독의 인권을 감시하는 중추 기관이 되었다. 비록 1970년대 이후 내독관계의 발전으로 이 기관의 활동이 여론에 크게 부각되기는 어려웠지만, 존재 자체가 동독정권에 대한 압력으로 작용했으며, 나아가 그 기록들은 통일후 인권관련 과거청산을 위한 자료로 활용될 수 있었다.

#### IV. 통일이후 구동독 인권문제의 과거청산

통일이후 독일사회는 구동독 공산정권의 지배하에서 이루어졌던 불법행위를 청산하는데 골몰하고 있다. 무엇보다 가해자와 피해자가 분명히 존재하는 과거의 불법행위가 명확히 규명되지 않을 경우, 용서 및 화해를 바탕으로 하는 사회통합은 기대할 수 없기 때문이다. 이러한 맥락에서 전 독일대통령 바이체커(Richard von Weizäcker)는 "과거에 대해 눈을 감는 자는 결국 현재에 대해서도 눈멀게 될 것이다"라는 표현으로 과거청산의 당위성을 강조했다.

책임의 소재를 밝히고 응분의 대가를 치르게 하기 위한 가해자의 규명과 복권 및 피해보상을 위한 피해자와 피해내용을 밝히는 일은 통일독일사회가 반드시 거쳐야할 과정이기는 하지만, 이러한 청산작업이 결코 쉬운 일은 아닌 듯 하다. 자칫하면 보복감정이 앞섬으로써 법치주의를 해칠 수 있으며, 또 너무 법률적 해석에 집착하다보면 법 적용의 한계로 말미암아 용두사미격의 과거청산 결과를 낳을 수도 있기 때문이다. 따라서 구동독의 과거청산 작업이 형사법적 차원뿐만 아니라 도덕적·정신적 차원, 정치적 차원, 그리고 배상의 차원에서 실천되고 있는 것은 당연한 일이 아닐 수 없다.<sup>35)</sup>

과거청산 작업의 대표적 사례로는, 연방법무성에 의해 작성되어 연방의회에서 통과된 '제1차 및 제2차 구 동독공산당 불법에 대한 청산법'<sup>36)</sup>, 연방의회 내에 설치된 특별조사위원회(Enquete -

33) Heiner Sauer & Hans-Otto Plumeyer, 앞의 글, 23-28쪽.  
34) Heiner Sauer & Hans-Otto Plumeyer, 앞의 글, 34-39쪽.  
35) Rudolf Wassermann, 'Regierungskriminalität und justizielle Aufarbeitung,' S + F, 11권 4호 (1993), 203쪽.  
36) 이 법들은 각각 1992년 11월 4일과 1994년 7월 1일 부로 효력을 갖게된 것으로서 구동독정권하에서 반법치국

Kommission)에 의한 '구동독공산당 독재의 역사 및 결과에 대한 조사보고서'<sup>37)</sup>, 구동독정권의 범죄행위에 대한 '특별수사부'의 설치 등을 들 수 있다. 그렇지만 특별조사위원회 혹은 특별수사부를 통한 과거규명과 가해자들의 재판회부 등은 법적 차원에서 철저하고 반틈없는 과거청산을 궁극적인 목표로 삼고 있지는 않다. 완벽한 과거청산은 현실적으로 가능하지도 않다. 오히려 형사법적 절차를 통하여 감정적, 윤리적 및 정치적 과거청산의 기회로 삼는 동시에 그 과정을 미래에 대한 교훈으로서 정치교육의 기반으로 활용하려는 의도를 강하게 내포하고 있다.<sup>38)</sup>

법적 차원의 과거청산은 가장 뚜렷한 결과를 보여줄 수 있지만, 법적 기준의 정당성이 문제시될 수 있다. 무엇보다 법률적인 측면에서 구동독정권의 통치행위를 '불법'으로 판정할 수 있는 기준이 명확하지 않기 때문이다. 만약 통일이후 불법적이었다고 판단된 구동독정권의 통치행위가 당시의 실정법에 의해 이루어진 것이라면, 이를 단순히 불법으로 간주하여 법적 청산을 하기란 쉬운 일이 아니다. 실제로 통일독일의 정부는 법적 차원의 과거청산 작업을 특별조치법의 제정이라는 방식을 택하지 않고 일반적인 형법에 의거하여 진행시키고 있다. 독일은 형법의 불소급 원칙을 규정하고 있기 때문에 형사처벌은 행위당시의 법률에 따라야 한다. 동서독간의 통일조약에서도 원칙적으로 조약의 효력 발생 이전에 발생한 사건에 대해 동독법의 적용이 인정되었다. 따라서 구동독의 공산정권이 자행해온 범죄적 행위들 중 상당부분은 법적으로 청산되기 쉽지 않다.

그러나 예외도 있다. 예컨대 독일인에 대한 납치 및 정치적 모략에 해당하는 불법행위, 국가에 대한 배반 및 이적행위에 대해서는 연방법이 구동독법보다 우선하여 적용된다. 구동독 국가안전부(Stasi)의 불법에 대한 사법적 처벌은 이 규정들에 의해 주로 이루어진다.<sup>39)</sup> 특히 베를린 장벽에서 이루어진 총격행위와 같이 인간의 기본권을 침해한 범죄에 대해서는 동독의 실정법 유무 또는 합치 여부와 상관없이 형사 처벌할 수 있다는 연방법원의 판결도 있었다.<sup>40)</sup> 구동독정권의 범죄행위에 대한 특별수사부의 조사와 기소는 그러한 기준에서 이루어지고 있다.

통일독일 정부는 구동독정권의 범죄행위를 처벌하기 위하여 중앙사법기구를 특별히 설치하는 것을 정치적으로 바람직하지 않다고 판단하여 형사처벌의 과정을 원칙적으로 각 주의 검찰과 법원에 일임했다.<sup>41)</sup> 행위지 원칙을 고수하고 있는 독일형법의 특성상 대개의 경우 베를린 검찰청과 법원

가적 행정결정이나 직업상의 정치적 박해로 피해를 입은 자들에 대한 복권 및 보상을 규정한 것이다. Ludwig-Wilhelm Keck, Michael Schröder, Wilhelm Tappert, 'Das Strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz im Überblick,' Deutsche - Deutsche Rechtszeitschrift, 1호 (1993), 2-10쪽; Jürgen Roth, Günther Saathoff, Jutta vom Stein, 'Das Zweite SED-Unrechtsbereinigungsgesetz: Unrecht oder nur preisgünstige 'Entsorgung'?' Deutschland Archiv, 5호 (1994), 449-456쪽.

37) 특별조사위원회는 1992년 3월 12일, 5월 20일 연방의회의 결정으로 구성되었다. 구동독민권운동가로서 드메지에 정부의 국방장관을 역임하였던 기민당 소속의 에펠만(Rainer Eppelmann)을 위원장으로 각 원내정당의 의원 16명과 관계전문가 9명으로 구성된 이 위원회는 1994년 5월 31일 최종보고서를 제출했다. Bericht der Enquete-Kommission, 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland,' Deutscher Bundestag - Drucksache 12/7820 (31. Mai 1994)

38) Theo Sommer, 'Lieber lernen als strafen,' Die Zeit (22. Jan. 1993), 3쪽.

39) Rudolf Wassermann, 앞의 글 (주 32), 203쪽.

40) 연방법원은 베를린 장벽에서 탈출자에 총격을 가해 살해한 병사들의 금고형을 확정하면서 국제인권협약을 위반한 행위에 대해서는 형법 불소급원칙을 적용할 수 없다는 판결을 내렸다. Bundesgerichtshof, Urteil vom 3. 11. 1992 (5 StR 370/92), BGHSt 39, 1; [http://www.virtual-institute.de/de/r8693/r8693\\_212.cfm](http://www.virtual-institute.de/de/r8693/r8693_212.cfm).

41) Christoph Schaeffgen, 'Öffentliche Anhörungen der Enquete-Kommission in Leipzig,' Deutschland Archiv, 1호

이 법적 과거청산의 주무대가 되고 있다. 구동독정권의 불법행위들은 수도였던 베를린에서 주로 이루어졌기 때문이다. 각 주는 1991년 5월 베를린에 검사와 판사를 파견하여 특별수사부를 창설하기로 합의했으며, 1992년 중엽이래 약 71명의 검사와 판사들이 투입되었다. 또한 각 신설주의 법원에도 지역적 범죄수사 및 재판을 위해 검찰특수부가 설치되었다.

베를린 주재 특별수사부는 주로 구동독공산당 정치국 및 여타 대표기관들의 구성원, 각 정부부처 및 독립관청의 수뇌, 대법원 판사, 대검찰청 검사 등의 구동독 공산당간부 및 정부요인들을 수사대상으로 삼고 있으며, 국경선 총격범죄도 중점적으로 다루고 있다. 특별수사부가 전담하는 불법행위는 크게 다섯 가지<sup>42)</sup>로 구분되지만, 그 중에서 인권관련 사안으로는 ① 과거 구동독국경에서 발생했던 탈주자들에 대한 총격 등을 포함한 모든 폭력행위, ② 실정법에 어긋나는 판결, 재판상의 부정, 수감자들에 대한 인권유린 등의 법률적 부정행위, ③ 불법적 체포 및 구금, 개인의 사생활 침범 등 예사로이 자행되었던 국가안전부의 모든 불법행위가 포함된다. 특별수사부는 조사를 위해 주로 국가안전부의 비밀문서와 잘쓰기터 중앙기록보관소, '전독일 연구소'의 베를린지부, 동서독 국경선에서 발생한 사건들을 기록했던 포츠담주재 '군사문서보관소'의 자료들을 활용한다.<sup>43)</sup>

이러한 자료들을 바탕으로 특별수사부는 1991년부터 피의자들을 기소함으로써 법률적 과거청산의 시작을 알렸다. 1991년 9월에 열린 첫 재판에서는 가장 최근 — 1989년 2월 — 에 발생했던 베를린장벽에서의 총격사건과 관련하여 법 남용에 의한 살인죄 및 살인미수죄가 당시 동독의 국경수비대 병사에 적용되었다. 이 재판은 베를린장벽의 구축이래 국경을 탈출하는 과정에서 사망자와 중상자를 발생시킨 사건<sup>44)</sup>들을 모두 불법행위로 규정하는 의미를 지니고 있으며, 동시에 구동독공산당 고위간부들에 대한 법적 처벌을 위한 전초적 작업으로 간주되었다.

이후 1992년 11월 구동독공산당 고위간부들에 대한 재판이 시작되었다. 피고로는 호네커(Erich Honecker), 구동독 총리였던 슈토프(Willi Stoph), 국가안전부의 총책임자였던 밀케(Erich Mielke)를 비롯하여 국방장관을 역임했던 케슬러(Heinz Kessler), 국방차관이었던 슈테레츠(Fritz Steletz), 술(Suhl)지역 당 서기였던 알브레히트(Hans Albricht)의 6명이다. 물론 이들은 비단 하나의 사건에 대해서만 형사책임을 지고 있는 것은 아니며, 수십 건에 달하는 국경선에서 발생한 사건에 모두 연루되었다. 이들의 구체적 기소이유는 국경 탈출자에 대한 사살명령을 합법화했던 1974년 5월 3일 구동독 제45차 국가안보회의에 참석했던 것이다. 나머지 참석자들은 이미 사망했기 때문에 기소되지 않았다. 검찰은 이들 고위간부들의 죄목을 총격 및 사살에 대한 공범으로 보고 있지만 일부 법조계에서는 간접 정범으로 해석하기도 한다. 이들은 1993년 9월 1차심 판결을 통해 모두 금고형을 받았으며, 호네커와 슈토프는 1993년 1월 중순 건강 및 노령상의 이유로 기소중지 되었다.<sup>45)</sup>

(1993), 112쪽.

42) 이외에도 구동독의 정당, 사회단체 및 학교에 경제적으로 피해를 입힌 경제사범과 선거부정이 주요 수사범주에 든다. Christoph Schaeffgen, 앞의 글, 112쪽.

43) Christoph Schaeffgen, 앞의 글, 119쪽.

44) 1997년까지 알려진 바로는 국경선에서 총격사망한 인원은 470명이며, 부상자는 950명에 이른다. Roman Grafe, 'Die Strafverfolgung von DDR-Grenzschildern und ihren Befehlsgabern,' Deutschland Archiv, 6호 (1997), 380쪽.

45) 'Urteil gegen ehem. Mitglieder des Nationalen Verteidigungsrates der DDR,' Neue Justiz, 5호 (1994), 210-214쪽의 선고문 요약 참조.

1997년 초반까지 베를린을 비롯한 구동독지역 주 법원에서 국경수비대원의 총격 관련 소송은 약 100여건에 달했다. 그러나 명령을 받은 일반 병사들은 대체로 집행유예 선고를 받았으며, 실제 금고형은 고위 장성들에 선고되었다. 법적 과거청산은 이와 같이 형사처벌에만 집중되는 것은 아니며, 피해자의 복권과 피해보상도 동시에 이루어지고 있다. 방대한 비밀문서들을 정리하는 과정에서 새로운 사건들이 계속 밝혀지고 있기 때문에 아직도 과거청산 작업은 지속되고 있다. 특히 법적 해결이 어려운 사안들의 경우에는 정치적, 사회윤리적 차원에서 문제를 부각시키는 도리밖에 없기 때문에 앞으로도 과거 청산작업은 상당기간 지속될 것이다.

## V. 독일사례의 시사점

인권문제와 관련하여 독일사례는 크게 세 가지 측면에서 우리에게 생각할 거리를 제공한다. 첫째, 북한의 인권문제를 구체적으로 어떻게 규정해야 하는가에 관한 것이다. 국제적 규범을 기준으로 동독의 인권문제에 대해 시시비비를 따졌던 과거 서독의 태도는 시사하는 바가 매우 크다. 북한의 인권문제를 국제적 기준으로 규정한다면, 예상되는 북한정권의 이념적 방어논리를 약화시킬 수 있을 것이며, 남북한간에 소모적인 논쟁의 여지를 최소화 할 수 있다. 이는 북한의 국제인권협약 가입 여부와 관계없이 적용될 수 있다. 특히 국제사회로부터 고립을 탈피하려는 최근 북한의 의지를 감안할 때, 국제적 인권규범에 대한 강조는 북한정권이 인권개선의 필요성 인식은 물론이고 적절한 조치를 취하도록 만드는 실질적인 압력으로서의 의미를 가질 것이다. 단, 이러한 접근태도가 실효성을 갖기 위해서는 한국의 인권실태가 국제적 규범에 비추어 손색이 없어야 한다. 물론 남북한간 상대적 비교만으로도 북한의 인권문제를 충분히 제기할 수도 있다. 그러나 실천과 가치의 양면을 내포하는 인권문제의 경우, 실질적 문제해결 과정은 문제제기의 정당성, 특히 윤리적 측면에 크게 좌우되기 때문에 문제를 제기하는 입장에서는 끊임없는 자기반성이 요구된다. 그렇다면, 여전히 민주화의 도상에 있는 한국사회는 현 상황의 인권지향적 변화를 위해 비판적·반성적 태도를 견지해야 할 것이다.

둘째, 정책적 효용 내지 기능의 측면에서 북한의 인권문제 개선을 위한 구체적 수단과 방법, 즉 전략에 관한 것이다. 한반도와 독일의 분단상황을 비교해 볼 때, 1970년을 전후한 서독의 전략이 현재 우리의 적절한 모델로 간주될 수 있다고 판단된다. 인권문제와 관련하여 최근 남북한간의 최대현안은 이산가족의 상봉이다. 동서독이 조용한 교섭을 통해 문제를 해결했던 것과는 달리 한민족은 물론이고 세계의 이목을 집중시킬 정도로 매우 시끌벅적하게 진행되고 있다. 관계개선 초기에 그러한 이벤트성의 접근은 관계 발전을 위해 분명히 필요하다. 또한 이를 통해 한국정부는 정책성과를 국내외에 보여줌으로써 정책적 추진력을 확보할 수 있으며, 북한정권도 국내적 정통성 확보와 국제적 위상 제고를 위한 계기로 활용할 수 있다. 그런데 이러한 방식이 얼마나 지속될 수 있는가에 대해서는 의문이 제기된다. 현실적으로 남한의 문화유입을 차단하려는 북한정권에겐 향후 이산가족 상호방문의 확대는 큰 부담으로 작용할 것이다. 더구나 이산가족 문제와 함께 제기된 출소 미전향 장기수의 귀환과 국군포로 및 납북어부 송환문제는 이벤트성의 접근이 인권문제를 실질적으로 해결하는 데 한계를 가지고 있음을 여실히 보여준다. 따라서 남북관계의 안정화 추세에 발맞춰 인권문제 해결을 위한 내실 있는 '조용한 교섭'이 보다 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

마지막으로 이념 및 가치의 측면에서 대북포용정책 추진이후 한국사회에서 부각되고 있는 평화 정착과 북한주민의 자유와 인권개선이라는 두 목표 사이의 긴장관계를 어떻게 조화시킬 것인가의 문제이다. 대북포용정책은 브란트의 독일정책적 기본구상이 거두었던 성과를 기대하고 있다. 즉 현 상유지를 통한 평화가 남북관계 개선과 북한의 변화를 선순환 내지 확대순환의 형태로 촉진시킴으로써 북한의 인권개선은 물론이고 나아가 통일을 실현시키는 데 기여할 것이란 기대이다. 현재 한반도의 대내외적 여건을 감안할 때, 어떤 다른 대안을 찾기는 어렵다. 문제는 선순환의 과정동안 북한주민들이 인권억압에 대해 계속 인내할 수밖에 없다는 것이다. 북한의 점진적 변화를 통한 점진적 인권개선을 목표로 삼는 것은 북한에 대한 전체적 접근의 입장에서는 불가피한 현실적 선택이다. 그러나 아무리 불가피한 현실이라 하더라도 인권의 기본적 가치를 염두에 두면, 북한주민들 개개인의 인권에 대한 개체적 접근이 전체적 접근의 희생물이 될 수는 없다.

현재 한국사회에는 보수세력을 중심으로 북한의 자유화와 인권을 문제삼으며 대북포용정책의 추진과정에 대해 비판의 목소리를 높이고 있다. 이들의 논리는 기본적으로 이데올로기적 정당성과 남북한간의 상대적 비교에 기반을 두고 있다. 그러나 국내적 인권상황에 대해서는 그와 달리 비판적·반성적 태도를 보이지 않는다. 진보세력 역시 자기모순 내지 딜레마에 빠져있다. 지난 세월 그들이 한국의 민주화 과정에서 외쳤던 자유와 인권 요구는 북한정권에 대해 침묵하고 있기 때문이다. 대북포용정책의 성공을 기원하며 자제력을 발휘하고 있는 듯하다. 그러나 현재 보수와 진보세력의 의도가 중장기적으로 남북관계 및 북한주민의 인권개선에 얼마나 실질적으로 기여하게 될지는 누구도 단언할 수 없다. 의도하지 않은 결과, 심지어 반대의 결과가 나올지도 모른다. 그렇다면, 정부당국이 북한정권에 인권문제를 제기하기 힘든 현실에서 자유와 인권을 신봉하는 모든 사회세력은 자신들이 내세우는 이념 및 가치에 진정으로 부합하는 행위를 하는 것이 가장 바람직하다. 단, 이념논쟁이나 단순한 상대적 비교가 아닌, 인권의 기본적 가치에 입각하여 북한의 인권문제를 당당히 제기해야 한다. 그러할 때, 북한뿐만 아니라 한국사회의 지속적인 인권개선을 향한 기반이 정립될 수 있을 것이다.

<부록> 동독주민의 서독 탈출, 이주, 여행 관련 통계

연도	탈출자 (단위: 명)	합법적 이주자 <sup>1)</sup> (단위: 명)		탈출 및 이주자 총계	동독주민의 서독방문 <sup>5)</sup> (단위: 1000명)		
		총계 <sup>2)</sup>	정치범 석방 거래		연금수혜자	긴급가사 방문	총계 <sup>6)</sup>
1949 <sup>3)</sup>	129,245	-	-	129,245	-	-	-
1950	197,788	-	-	197,788	-	-	-
1951	165,648	-	-	165,648	-	-	-
1952	182,393	-	-	182,393	-	-	-
1953	331,396	-	-	331,396	1516	-	1518
1954	184,198	-	-	184,798	-	-	-
1955	252,870	-	-	252,870	2270	-	2270

1956	279,189	-	-	279,189	-	-	-
1957	261,622	-	-	261,622	2720	-	2720
1958	204,092	-	-	204,092	690	-	690
1959	143,917	-	-	143,917	876	-	876
1960	199,188	-	-	199,188	807	-	807
1961	207,026	-	-	207,026	675	-	675
1962	16,741	4,615	-	21,356	27	-	27
1963	12,967	29,665	8 (0.34) <sup>4)</sup>	42,632	50	-	50
1964	11,864	30,012	880 (35)	41,876	664	-	664
1965	11,886	17,666	1,160 (41)	29,552	1219	-	1219
1966	8,456	15,675	400 (53)	24,131	1055	-	1055
1967	6,385	13,188	550 (32)	19,573	1072	-	1072
1968	4,902	11,134	700 (15)	16,036	1047	-	1047
1969	5,273	11,702	850 (49)	16,975	1042	-	1042
1970	5,047	12,472	900 (53)	17,519	1048	-	1048
1971	5,843	11,565	1,400 (92)	17,408	1045	-	1045
1972	5,537	11,627	730 (70)	17,164	1068	11	1079
1973	6,522	8,667	630 (35)	15,189	1257	41	1298
1974	5,324	7,928	1,100 (109)	13,252	1316	38	1354
1975	6,011	10,274	1,150 (105)	16,285	1330	40	1370
1976	5,110	10,058	1,490 (131)	15,168	1328	43	1371
1977	4,037	8,041	1,470 (145)	12,078	1323	41	1364
1978	3,846	8,271	1,480 (169)	12,117	1384	49	1433
1979	3,512	9,003	900 (108)	12,515	1369	41	1410
1980	3,988	8,775	1,010 (134)	12,763	1554	40	1594
1981	4,340	11,093	1,584 (180)	15,433	1564	37	1601
1982	4,095	9,113	1,491 (179)	13,208	1554	46	1600
1983	3,614	7,729	1,105 (104)	11,343	1463	64	1527
1984	5,992	34,982	2,236 (390)	40,974	1546	61	1607
1985	6,160	18,752	2,676 (209)	24,912	1600	66	1666
1986	6,196	19,982	1,536 (249)	26,178	1760	242	2002
1987	7,499	11,459	1,247 (208)	18,958	-	-	-
1988	11,893	29,033	1,083 (234)	39,832	-	-	-
1989	241,907	101,947	-	343,854	-	-	-
1990. 6. 30.	-	-	-	238,384	-	-	-

- 1) 합법적 이주는 동독 당국의 허가 아래 이루어진 것임.
- 2) 이 통계는 서독지역에서 연방긴급수용절차(Bundesnotaufnahmeverfahren)를 신청한 자들만을 대상으로 한 것이기 때문에 모든 이주자들을 포함하고 있지 않음.
- 3) 1949년 9월 이후의 통계임.
- 4) ( )안은 정치범 인도를 위해 서독정부가 동독당국에 지불한 금액임. (단위: 백만 DM)  
<출처> Thomas Ammer, 'Stichwort: Flucht aus der DDR,' Deutschland Archiv, 10호 (1989), 1207쪽; Hartmut Wendt, 'Die deutsch-deutschen Wanderungen - Bilanz einer 40-jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise,' Deutschland Archiv, 4호 (1991), 390쪽.

5) 1961년까지의 통계에서 서베를린 방문자 수는 제외됨. 1986년까지의 통계에서 긴급한 가사사안으로

서베를린을 방문한 동독주민의 수도 제외됨.

- 6) 1964년부터 소수의 당관료, 기업인, 화물차 운전자 등의 서독방문이 기록되기 시작했으나, 대부분의 서독방문은 여전히 연금수혜자에 국한되었음. 1980년대 중반부터 친지방문이나 단체여행이 눈에 띄기 시작함.

<출처> Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Zahlenspiegel: Bundesrepublik Deutschland / Deutsche Demokratische Republik - Ein Vergleich, 3. rev. (Dez. 1988), 124쪽.

연도	서독 방문자 수	동독 방문자 수	총 방문자 수
1964	1,100	100	1,200
1965	1,200	150	1,350
1966	1,300	200	1,500
1967	1,400	250	1,650
1968	1,500	300	1,800
1969	1,600	350	1,950
1970	1,700	400	2,100
1971	1,800	450	2,250
1972	1,900	500	2,400
1973	2,000	550	2,550
1974	2,100	600	2,700
1975	2,200	650	2,850
1976	2,300	700	3,000
1977	2,400	750	3,150
1978	2,500	800	3,300
1979	2,600	850	3,450
1980	2,700	900	3,600
1981	2,800	950	3,750
1982	2,900	1,000	3,900
1983	3,000	1,050	4,050
1984	3,100	1,100	4,200
1985	3,200	1,150	4,350
1986	3,300	1,200	4,500
1987	3,400	1,250	4,650
1988	3,500	1,300	4,800
1989	3,600	1,350	4,950
1990	3,700	1,400	5,100

### 유럽안보협력기구(OSCE) 인권정책의 국제정치적 의미 및 효과

--국제인권법과 주권--

구 갑 우 (경남대 북한대학원)

#### I. 문제설정

현실주의 국제관계이론가들에 따르면, 국제정치는 무정부상태(anarchy)에서 벌어지는 게임이다. 따라서, 국제정치는 '생존을 위한 투쟁'이고 국내정치와 달리 좋은 삶(good life)의 실현을 목표로 하는 정치이론 또는 사상이 적용될 수 없다. 즉, 국제정치의 무대에서는 '우리'와 '그들'의 차이가 명확하게 드러날 뿐만 아니라 그 차이는 종종 전쟁과 같은 적대적 관계로 발전하게 된다는 것이 현실주의 이론의 요체다. '우리' 국가나 또는 동맹세력이 방어적 이유에서 군비증강을 할 때도 '그들' 국가에게는 그것이 위협으로 간주될 수밖에 없는 안보딜레마(security dilemma) 상황의 빈번한 발생도 현실주의 이론의 적실성을 증명하는 사례 가운데 하나다.

정치적 현실주의자들이 그리는 국제정치의 세계는 정의나 도덕, 인권과 같은 이상적 가치가 실현되는 장이 아니라 힘(power)이 모든 것을 결정하는 '홉스적 자연상태'다. 우리의 삶 속에 우리/그들의 이항대립은 산재해 있지만, 국제정치에서 우리/그들의 이항대립만큼 격렬한 형태로 표출되지는 않는다. 예를 들어, 한국사회 내부의 지역갈등은 선거라는 합법적 기제를 통해 봉합(縫合)될 수 있다. 반면, 일단 주권을 선언한 국가들 사이의 종교적, 이념적, 인종적 갈등은, 코소보나 중동 지역에서 볼 수 있는 것처럼, 폭력과 전쟁의 형태로 폭발하기 쉽다. 폭력을 '합법적으로' 독점하고 있는 중앙권위체의 유무(有無)가 이 차이를 만드는 원천인 것처럼 보인다.

즉, 근대 국제정치의 세계에서 국경선의 안과 밖은 우리와 그들을 산출하는 효과를 지닌다. 국경선 '안'에서 벌어지는 우리와 그들 사이의 갈등은, 만약 국경선 '밖'에서의 공격이 발생한다면, 잠재화되는 경향이 있다. 예를 들어, 정치지도자들은 국내적 갈등의 진압을 국제적 요인으로 정당화하기도 한다. 이른바 'IMF 위기'를 빌미로 한 국내개혁이 그 사례 가운데 하나다. 반면, 국경선 '밖'에서 우리와 그들 사이의 갈등은, 국경선 '안'에서의 반대에도 불구하고 지속되곤 한다. 예를 들어, 어떤 국가 안에서의 반전운동(反戰運動)이 다른 국가와의 전쟁을 종식시킬 수 있는 능력은 매우 제한적이다.

따라서 우리는 근대세계에서 국내문제의 국제화 경향이 국제문제의 국내화 경향보다 그 힘이 약하다고 추론할 수 있다. 이 비대칭성을 정상상태로 이해하게끔 하는 근대적 개념이 바로 '주권'이다. 국제관계에서 주권국가들의 형식적 평등과 국가 내부에서의 주권의 절대성이 인정되는 것처럼 보이기 때문이다. 그러나 면밀히 국제정치경제의 역사 및 실제 움직임을 추적해 보면, 주권의 평등과 절대성은 허구 또는 신화에 가깝다는 것을 알 수 있다. 마치 자본주의사회에서 자본가와 노동자의 법적 평등의 근거에는 착취관계가 작동하고 있는 것처럼, 역사적 정세에 따라 그 형태는 변화를 겪지만, 주권국가들의 평등한 관계의 이면에는 힘에 입각한 지배관계가 자리잡고 있다.

즉, 근대 국제정치경제에서 우리와 그들의 대당은, 지배국과 피지배국의 관계로 등장한다. 따라

서 근대세계에서 힘을 가진 국가들이 국경이 초래한 차이를 초월하는 보편적 가치의 실재를 강조할 때, 그 논리의 심연에는 우리와 그들의 차이를 선(善)과 악(惡)으로 전화시키는 기제가 작동하곤 한다. 제국주의적 침탈에서 볼 수 있듯이, 그들은 우리의 문명을 배워야 하는 야만인으로 전략하게 된다. 그러나 정반대로 차이를 절대화한다면, 우리와 그들의 소통가능성이 상실된다. 절대화된 차이는 소통 없는 경쟁을 야기하게 되고, 결국은 힘의 논리가 지배하는 세계로 전략하게 된다. 즉, 보편주의와 상대주의의 모두 힘이 지배하는 위계적 세계질서를 생산하게 된다.

우리과 그들이 차이를 관용하면서 보편적 가치를 지향하는 세계질서의 창출은 불가능한 것인가? 국제정치경제의 현실에서 느끼는 불가피한 '비관주의'에도 불구하고, 우리와 그들의 합의에 기초한 '낙관주의'를 생산할 수 있는 방법은 없는 것일까? 한 비판적 자유주의자가 제시하는 '열린 보편주의'가 하나의 규범적 대안일 수 있다.

'우리가' 그들을 대하는 바람직한 지점은 보편주의와 상대주의의 중간 어디엔가 있을 것이다. 그것은 보편적 가치들을 포기하지 않으면서도 구체라는 것의 끈을 놓지 않는 태도다. 결정론과 추상성과 자기중심주의에서 해방된 이런 보편주의를 열린 보편주의라고 부를 수도 있을 것이다. 이 열린 보편주의는 인간을 문화로도 생물로도 환원시키지 않고, 거기서 무한한 가능성과 자유의지를 읽는다.<sup>1)</sup>

이 대안을 수용하고자 할 때, 첫째로 제기될 수 있는 질문은, 열린 보편주의를 어떻게 하나의 '국제적 규범'으로 만들 수 있을 것인가, 이다. 이어 누가 무엇을 만들어야만 열린 보편주의가 작동하는 국제적 공공영역 또는 국제사회가 건설될 수 있을 것인가, 라는 질문도 뒤따르게 된다. 세계정부가 요원한 대안인 한, 그 규범을 구조화하는 매개체로서 '국제기구'의 건설은 국제사회에서 강대국의 힘의 논리를 제어할 수 있는 소극적이지만 현실적인 도정일 수 있다. 두 번째로, 열린 보편주의가 작동하지 않는 순간이 도래했을 때, 예를 들어 인권유린과 같은 사태가 발생했을 때, 열린 보편주의의 규범을 수용하고 있는 국제사회의 선택은 무엇이어야 하는가, 라는 질문을 던질 수 있다. 개입여부와 개입의 수준이 먼저 결정되어야 한다. 만약 개입이 이루어진다면, 개입의 '정당성'(legitimacy), 개입주체 및 개입방식, 개입의 효과(effectiveness)에 대한 물음도 불가피하다. 또한 개입의 정당화(justification)를 위해서는 그 개입이 '인도주의적(humanitarian) 개입'이라는, 국제사회의 동의가 전제되어야 한다. 이 개입은 주권평등의 원칙을 위반할 수 있기 때문이다.

매우 한계적이지만, 주권의 절대성이라는 자명한 듯한 명제에 의문을 제기하면서, 국제관계에서도 좋은 삶을 실현하려는 의지의 확관주의가 필요하다. 이 글에서 주목하는 대상은, 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)의 인권정책이다. OSCE의 인권정책이 열린 보편주의에 근접하고 있는가에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있다. 주권국가의 정부들이 참여하는 전형적인 '회의외교'(conference diplomacy)를 통해 건설된 OSCE가, 회원국가의 특수한 국가이익을 넘어서는 보편적 가치를 지향할 수 있을 것인가, 라는 질문에 회의적 대답이 나올 수 있기 때문이다. 그럼에도, OSCE는 몇 가지 측면에서 기존의 국제안보기구와는 구분되는 혁신을 담고 있을 뿐만 아니라 '국제적 정의'(justice)를 고민하는 사람들에게 작지만 매력 있는 시사점을 줄 수 있다고 생각한다.

1) 고종석, 코드 훔치기-한 저널리스트의 21세기 산책, 마음산책 (2000), 39쪽.

첫째, 1973년 헬싱키 프로세스(Helsinki Process)로 시작한 유럽안보협력회의(Conference on Security and Co-operation in Europe, CSCE)의 제도화된 형태인 OSCE는, '안보문제'를 전문적으로 다루는 국제기구임에도 불구하고, 냉전체제 하에서의 우리와 그들, 즉 미국과 소련을 포함한 동서 양 진영의 국가들이 함께 참여한 '협력적 안보기구'다. 즉 OSCE는 그들을 우리 속에 포함시킴으로써 '보편성'을 지향할 수 있는 기초를 그 내부에 마련하고 있다. 둘째, OSCE는 정치군사적 문제와 경제협력과 인권을 결합한 '포괄적 안보'(comprehensive security) 개념을 제시하고 있다. 인권이 안보를 구성하는 한 축이 되면서 안보가 국가들 사이의 관계이면서도 동시에 인간들 사이의 관계라는 인식이 확산되고 있다. 이 포괄적 안보개념에 기초하게 되면, 독일의 인위적 분단이나 동서유럽의 대립은 인권의 침해일 뿐만 아니라 유럽의 안보를 저해하는 요소가 될 수밖에 없었다. 또한 이 포괄적 안보개념은 인도주의적 개입을 위한 규범을 형성할 수 있는 중요한 매개체가 될 수 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 첫째, 인권과 주권의 관계에 대한 이론적 논의를 기초로, CSCE의 1975년 헬싱키 최종의정서(Final Act)의 세 번째 영역(Basket III)으로 "인도주의와 기타 분야에서의 협력"이 포함되는 과정을 기술한다. 그리고 이후 CSCE 및 OSCE 체제에서 인권보호가 제도화되는 과정을 고찰한다. 둘째, CSCE 및 OSCE 인권정책의 실제 전개과정을 살펴보기 위해, 독일통일과 코소보 사태를 선택한다. 독일통일 과정에서 CSCE의 역할 및 CSCE 인권정책이 동서독 관계에 미친 영향을 분석한다. 그리고 OSCE의 코소보 사태에 대한 개입과정을 분석하고 인도주의적 개입의 현실적 가능성을 전망한다. 마지막으로, CSCE 및 OSCE의 경험이, 유럽과 유사한 형태의 다자간 안보체제의 건설을 도모하고 있는 동아시아 및 한반도에 줄 수 있는 교훈에 대해 생각해 본다.

### 독일통일과 여성인권

정현백(성균관대 사학과 교수,  
평화를 만드는 여성회 공동대표)

#### I. 머리말

예기치 않았던 1989년의 베를린 장벽붕괴 그리고 1990년의 독일 통일과정을 전 세계인들은 충격 속에 지켜보았지만, 우리 한국인들처럼 이 역사적 사건을 지켜보면서, 많은 설레임과 기대를 보였던 민족은 없을 것이다. 양차 대전을 일으킨 전범자로 낙인찍힌 독일에서, 네 강대국의 이해관계가 첨예하게 엮여진 독일에서, 통일이 대중의 힘으로 실현될 수 있었던 사건은 우리에게도 통일이 한 발자국 성큼 다가올 수 있다는 희망을 안겨주었다. 많은 한국 학자들이나 관료들에 의해서 독일 통일과정에 대한 연구가 진행되었는데, 특히 어떻게 독일 통일이 무혈혁명으로 성공할 수 있었고, 역사적으로 독일인의 침략적 야욕에 의해 큰 피해를 보아온 강대국들이 어떤 이유로 독일 통일에 동의하였는지, 그리고 통일의 후유증은 무엇인지에 대한 관심이 그 핵심을 이루었다. 여성들의 경우에도 통일이 동/서독 여성 모두에게 가져온 결과를 분석하기 시작하였다.

“독일여성들은 통일의 희생자이다”라는 말은 지난 10년 사이에 빈번하게 회자된 말이다. 대중매체나 학문적 연구들은 구 동독 여성의 높은 실업과 노인층·여성가장의 비참한 가난에 대한 우울한 통계들을 보여주었다. 또한 젊은 여성들은 극도로 생활이 불안정해졌고, 여성들은 아이를 낳을 엄두를 내지 못하였다. 이런 현실을 지켜보면서, 여성들은 ‘독일통일과 여성’과의 관련성을 구명할 필요성을 느끼기 시작하였다. 다시 말하면 ‘통일’이라는 역사적 사건, 민족의 자연스런 욕구의 실현이라 할 수 있는 이 역사적 과제를 젠더의 관점에서 분석할 필요를 깨닫는 것이다.

이 글은 우선 독일 통일 이전의 동/서독에서의 여성지위, 통일이후의 여성 인권 침해 및 그 원인, 이런 여성인권 침해에 대한 동/서독 여성들의 대응방식 등을 중심으로 통일이 여성의 삶과 연루되는 방식을 고찰하고자 한다. 특히 동/서독 여성들의 대응방식과 관련하여서는 동/서독 여성들 사이에서도 진정한 ‘내적 통일’이란 얼마나 난해한 과제인가를 동/서독 여성운동사이의 갈등과 불화의 경험을 통해 구명하고자 한다. 이런 독일의 시행착오와 그 해결과정을 지켜보는 것은 남북 여성과의 만남을 모색하는 우리에게 중요한 길잡이가 되리라 생각한다.

#### II. 통일 전 동/서독 여성의 삶과 지위: 동질성과 차이

구 서독과 구 동독사이에는 남녀문제에 관한 한, 서로 다른 이념과 경제체제 그리고 40년 이상

의 서로 다른 역사성에도 불구하고, 차이에 못지 않게 주목해볼 만한 동질성이 존재함을 발견할 수 있다. 이 두 개의 독일 국가에서 성별 특유의 불공평하게 분리된 노동시장이나 성별 특유의 가사노동 분담이 유사하게 나타나고 있다. 여성과 남성사이에는 엄청난 수입격차가 존재하고, 여성비율이 높은 산업분야의 임금은 남성비율이 높은 곳보다는 현저히 낮다. 그 외에도 여성은 숙련도가 낮은 직종이나 기업의 위계질서의 하단에 존재하였다.<sup>1)</sup>

위와 같은 동/서독 여성 지위사이의 동질성에도 불구하고, 이들 사이에는 사회체제가 다른 만큼이나 적지 않은 차이가 있다. 특히 1945년 이후 대다수 동독 여성의 사회적 지위는 엄청나게 변화하였다. 여성의 변화된 역할에서 중요한 것은 국가의 역할이었다. 국가라는 우산 아래에서 아동보호와 모성보호 그리고 높은 비율의 여성노동력 참여와 함께 여성의 폭넓은 경제적 독립이 이루어지게 되었다. 여성의 사회적 지위는 남성보다 더 빠르고 더 중요한 변화를 겪게 되었다.<sup>2)</sup>

우선 1945년 이후에서 1960년대 중반까지의 동독 여성정책은 여성을 생산과정에 편입시키는 것과 모성보호를 위한 법적 조치였다. 남녀평등권을 헌법에 명시하고, 모성보호·동일노동 동일임금, 모성보호를 위한 노동조건 확보, 여성고용 장려, 학생급식 확대, 유치원과 탁아소 시설 건립 등을 법제화하는 조치가 바로 그것이었다. 이는 많은 여성들이 비교적 단기간에 노동시장에 편입되는 성과를 가져왔으나, 직업교육이나 전문기술 부족으로 단순·저임노동력으로 안착하는 결과를 초래하였다. 이에 1965년 중반부터 동독의 통일사회당(Sozialistische Einheitspartei)은 여성의 직업교육과 자격증 취득에 여성정책의 역점을 두기 시작하였고, 직업학교 농업학교 기술학교 대학 등에 여성특별반을 설치하는 것을 통해 여성들이 경제영역이나 공공부문의 중간지도자나 고위지도자로 진출할 수 있는 기회를 제공해주었다. 그러나 이때를 전후하여 혼인율과 출산율의 감소, 청소년 범죄의 증가현상 등이 나타나자, 1971년부터 가정과 직업을 무리없이 유지할 수 있기 위한 여성정책을 실시하기에 이른다. 출산지원비, 젊은 부부를 위한 대출보장, 교육중인 어머니를 위한 재정보조, 자녀간병휴가, 노동시간의 탄력적인 적용 등의 조치가 바로 그것이다. 이를 통해 동독에서 여성의 지위는 월등히 개선되었다.<sup>3)</sup>

결국 국가라는 우산 아래에서 동독 여성에게는 경제적 독립과 여성해방을 위한 문이 개방되었다. 태어나서부터 18세에 이를 때까지 아이에게 소요되는 비용은 그 75-80%가 국가에 의해 다양환수당과 지원금을 통해 지급되었다. 이에 비해 서독의 경우에는 전체 비용의 약 25% 정도가 국가에 의해 지급되었다. 또한 동독에서는 학령 전 아동의 81-94%가 국가가 지원하는 유아원을 이용할 수 있었다. 그러나 이런 정책들은 70년대, 80년대로 올수록 그 지원이 약화되면서, 출생율을 높이기 위한 선전선동에 의해 대체되었다.

1) Ninon Colneric, Wiedervereinigtes Deutschland - Haben wir die Chance genutzt?, 프리드리히 에베르트재단 강연원고, 1면.  
2) Anneliese Braun, 'Women in the New Germany', The Political Economy Of German Unification, (Lange, Thomas & Shackleton eds.), Berghahn Books(1998), 106-7쪽.  
3) 전복희, '1989년 이후 체제전환기 구동독 지역의 여성문제', 국제정치논총 제 40집(2000), 1호, 186-7쪽.



동독의 모델에서는 여성은 '직업에 종사하는 어머니'로 정형화되어 있다. 전일 직장을 가진, 결혼한, 아이를 두 세명 가진 어머니, 그러면서도 남편과 아이를 사랑으로 돌보고, 그 틈틈이 야간학교에 다녀 직업 숙련도를 높여가고, 동시에 당이나 다른 사회단체에도 참여하는 여성이 동독여성의 전범이 되었다. 강력한 모성보호 조치와 더불어 '직업에 종사하는 어머니' 모델은 동독의 젊은 여성들로 하여금 아이를 가지려는 열망을 자극하였고, 그래서 '한 자녀 가정'이 증가하는 결과를 가져왔다. 또한 이는 동독에서 서독보다 홀어머니 가정의 비율을 높였다. 서독에서는 10.2%의 아이들이 홀어머니 밑에 자라고 있는데 비해, 동독의 경우 그 수가 17.2%에 이르렀다. 동독의 경우 태어나는 아이의 1/3이 사생아인데 비해, 서독은 그 비율이 10%에 그쳤다. 많은 홀어머니들이 아예 결혼하지 않은 경우가 많음에도 불구하고, 이는 사회적으로 용납되었고, 미혼모의 사회적 통합에는 별다른 문제가 있을 수 없었다.

이에 비해, 서독의 경우에는 아이를 갖기를 포기하는 '캐리어 우먼'의 비중이 증가하였다. 1993년의 알렌스바하 연구소의 조사에 따르면, 14세 이상의 서독여성의 68%가 자녀를 가진데 비해, 동독의 경우에는 77%의 여성이 자녀를 두었다. 서독여성들은 자녀를 위해 경력을 포기하는 것은 삶의 질을 하락시키는 것이라 생각하였다.<sup>4)</sup> 서독의 경우에도 국가는 모성을 강조하였고, 그래서 국가는 여성들에게 직업활동-자녀로 인한 휴지기-재취업이라는 '세 단계 모델'을 선전하면서, 파트 타임 근무를 권장하였다. 물론 이런 모델은 여성의 경제적 독립을 보장할 수 없는 것이었다.

결과적으로 동독에서는 여성은 가계수입의 약 40%를 벌었던 데 비해, 서독의 경우에는 여성은 18%를 벌 수 있었다. 동독에서는 노동 가능한 연령에 있는 여성의 78%가 직업을 가졌는데, 이들 중 27%만이 파트타임으로 일하였다. 그러나 서독의 경우 1987년에 여성의 51.9%가 취업하고 있었을 뿐이다. 지난 1960년에서 1993년 사이에 서독지역에서 여성노동력참여율은 상당히 높아졌지만, 같은 시기에 파트 타임 근무자가 5배 이상 증가하였다는 점을 고려하자면, 서독에서 여성의 노동력 참여 증대는 바로 파트타임 증가의 결과임을 알 수 있다. 또한 노동시간의 측면에서 볼 때, 동독의 파트타임 여성이 서독 여성에 비해 2배 이상 긴 시간을 노동한다는 사실을 통해서도 양 독에서 파트 타임노동의 본질적 차이를 확인할 수 있다.<sup>5)</sup>

동독 여성노동자의 1/3이 숙련공인데 비해, 서독은 여성노동자중 숙련공은 7%에 불과하였다. 또한 동독의 여성들은 서독 여성들보다 더 높은 기술교육을 받았다. <표1>이 보여주는 대로, 동독에서 기술교육을 받지 않은 여성은 8.6%인데 비해, 서독은 27%나 되었다. 동독의 경우 고위직에 있는 사무직 중 여성이 34%인데 비해, 서독은 11%에 불과하였다. 전일제로 노동하는 남성과 여성사이의 임금격차가 동독의 경우에 없는 것은 아니지만, 서독에 비해서는 훨씬 낮았다.<sup>6)</sup>

동/서독 여성들이 고용패턴에 차이가 있는 것 만큼이나 노년에 받는 사회보장에도 차이가 있었

4. Annelise Braun, 윗 글, 108쪽.  
5. 같은 글, 108-9쪽.  
6. Ninon Colneric, 윗 글, 1쪽

다. 일반적으로 서독의 여성들은 동독의 여성보다 적은 연금을 받았고, 이는 대체로 남편을 통해서 혹은 최저생계비 보조 차원에서 받은 혜택이었다. 1990년대 초 연금실태를 조사해보면, 동독여성은 평균 월 950마르크의 연금을 받았는데, 이는 남성보다 500마르크가 적은 액수였다. 그러나 이는 서독 여성보다는 25%를 더 받는 셈이었다.<sup>7)</sup>

<표1> 독일의 피고용자 기술교육 (%)<sup>8)</sup>

기술수준	서독(1989-1990)		동독(1991)	
	여성	남성	여성	남성
기술미취득	27.2	17.2	8.6	7.2
중급 기술*	60.1	58.7	51.2	57.3
고급 기술**	12.7	24.1	40.2	35.5

\* 동독의 경우 부분적인 기술 취득자 포함.  
\*\*상업학교, 기술학교, 대학 졸업자의 경우임.

탁아시설의 경우에도 동독은 서독보다 훨씬 포괄적인 혜택을 제공하고 있었다. 동독 정부는 여성의 가사노동을 줄이기 위하여 공동부엌을 운영하기도 하였다. 그러나 이에 못지 않게 중요한 차이는 수입의 재분배에 대한 국가정책이다. 동독의 경우에 모든 노동인구는 개별적으로 수입이 계산되었다. 기혼자가 그 파트너가 직업을 가졌는지 여부에 따라, 어떤 특별혜택을 받지 않았다. 이에 비해 서독의 경우에는 조세법에서 파트너에 따른 추가 세율표가 적용된다. 즉 부부간의 수입격차가 클수록 세율조정에서 유리하였다. 다시 말하면, 한 파트너가 전일제 근무를 하는 경우, 다른 파트너의 전일제 근무에 대한 세금은 엄청나게 부과되었다. 이는 결과적으로 여성이 취업을 포기하거나, 파트타임 근무를 선택하게 만드는 결과를 초래하였다.<sup>9)</sup>

그렇다고 동독의 경우에 문제점이 없는 것은 아니다. 우선 동독에서 이루어진 여성 지위 개선은 아래로부터 여성들이 운동에 의해 쟁취한 것이 아니라, 국가에 의해 위로부터 주어진 것이었다. 여성들의 지위개선은 이루어졌지만, 대다수 여성들은 여성정책에서 소외되었고, 이는 서구와 같은 여성주의적 자의식을 발전시킬 소지를 앗아가는 결과를 초래하였다. 또한 가정 내에서 성적 역할분담이 그대로 잔존하였기에 여성은 직장가 가정이라는 이중노동의 부담을 안게 되었고, 가사노동과 육아의 분담은 남녀사이에 이루어진 것이 아니라, '국가와 여성'사이에 이루어졌다.

마찬가지로 남성중심적 가부장제적 노동관행이 통용되었고, 권력 및 자원배분의 불평등한 구조도 그대로 온존하였다. 이에 따라 성별분업현상도 사라지지 않았고, 이는 고용구조에서 드러나는 젠더 위계구조를 통해서도 입증된다. 전형적인 여성 직종에 해당하는 분야에서는 기술학교 졸업

7. Annelise Braun, 윗 글, 111쪽.  
8) 같은 글, 110쪽에서 재인용.  
9. Ninon Colneric, 윗 글, 2쪽.

정도의 학벌이 요구되는 반면, 높은 기술을 요하고, 그래서 고등교육을 필요로 하는 직업은 주로 남성에 의해 독점되었다.<sup>10)</sup> 또한 1982년에서 1987년 사이의 통계를 보면, 60%의 여학생들이 총 350개 직종 중 주로 28개 직종의 도제교육을 통해 선택하였고, 남성이 독점했던 직종의 도제교육 기회는 여성에게는 70년대 이후로 더욱 감소하는 경향을 보였다.<sup>11)</sup> 그렇더라도 총괄적으로 평가하자면, 통일 전 동독 여성의 사회적, 경제적 지위는 서독보다 높았다. 그러나 통일 이후 동독 여성들의 지위는 현저히 약화되었고, 여성의 인권은 더욱 더 침해되기 시작하였다.

### III. 통일이후의 여성 인권: 잃은 것과 얻은 것?

사회주의 혁명과 여성해방을 결합코자 했던 동독의 여성들은 이제 '생존'의 문제로 몸부림치고 있다. 물론 과거 공산당 정부가 여성에게 제공한 사회복지가 그리 만족스러웠던 것은 아니다. 공산권 국가들의 열악한 경제사정으로 인해 탁아 서비스는 질적으로 보잘 것 없었다. 통일 직후 동독 지역의 탁아소를 방문했던 서독지역의 여성운동가들은 그 실상에 경악하였다. 가사와 사회적 노동의 이중부담 외에도 생필품 구매를 위한 '줄서기'도 여성을 한껏 괴롭혔다. 그럼에도 불구하고 '여성의 퇴보'를 거론할 수밖에 없는 이유는 지난 10년 동안 구 동독지역에서 여성들의 경제적 독립성과 정치적 영향력이 급격히 약화되었기 때문이다. 즉 여성의 실업은 엄청나게 증가하였고, 신우익과 더불어 이념적 보수화도 심각하였다.

이런 위기적 징후는 수치로 표현하면 더 현실감이 있을 것이다. 동부독일의 경우에 전체 취업인구에서 여성이 차지하는 비율이 1989년의 49%에서 1992년에는 30%로 떨어졌다. 그 사이에 거의 200만명의 여성이 취업전선에서 도태되었음을 의미한다. 달리 비교를 하자면, 1992년 동부독일 여성의 취업율은 약 45%에 불과한데, 이는 통일 이전에 비해 절반으로 감소된 것이다.<sup>12)</sup> 이 수치는 서부독일의 여성 취업률의 50%에도 미치지 못하는 것이다. 또한 1990년 옛 동독지역에서 총실업자의 54.8%가 여성이었다면, 1992년 이후로는 2/3가, 1995년 6월에는 63.7%가 여성이었다. 옛 동독 여성은 통일독일에서 내부식민지를 형성하는 셈이다. 유통부문은 1989년 말까지 여성 취업자가 3/4를 차지하였는데 오늘날에는 전체 종사자의 1/2에 불과하다.<sup>13)</sup>

여성의 높은 실업율은 여성이 비교적 많이 종사하던 직물산업, 식료품업 등의 기업들이 경쟁력 부족이나 낙후한 시설 때문에 문을 닫거나 감원하였고, 이 과정에서 단순노동에 종사하던 여성들이 일차적인 감원대상이 되었기 때문이다. 또한 여성의 높은 실직율은 옛 동독이 고용구조 내에서 여성이 미래지향적인 부문보다는 낙후한 부분에 종사했던 성별분업의 현실을 반영하는 것이기도

10) 김경미, '독일통일과 구 동독지역의 여성: 왜 구동독지역의 여성들은 "통일의 잃은 자"가 되었는가?', 국제정치학회 2000년 연례학술회의 자료집, 4쪽

11. Annelise Braun, *위 글*, 110-11쪽.

12) 사회주의 페미니스트 유럽 포럼 7차대회(1992) 보고서, *Das Argument* 196 (1992), 918쪽.

13. Myra Marx Ferree, "The Time of Chaos was The Best". *Feminist Mobilization and Demobilization in East Germany*, *Gender & Society*, Vol.8 No.4 (December 1994), pp. 613-14쪽.

하다.

특히 심각하게 위협을 당하는 집단은 45세 이상의 여성이다. 그들이 '과거 동독에서 연마한 숙련 기술과 직업경험이 무시되거나 평가 절하되고 있기 때문이다. 숙련기술을 지닌 동독 여성의 경우 동독 남성이나 서독여성보다 실업율이 훨씬 높았다. 이들이 재충전을 위한 기술훈련이나 교육과정에 들어가더라도, 이는 원래 그들이 원래 받았던 기술교육보다는 몇 단계 하향 조정된 것이었다. 예를 들면 예전에 대학졸업자의 경우, 이제는 숙련노동자를 위한 기술훈련과정을 선택하는 수밖에 없었다. 이는 전체적으로 옛 동독 여성들의 사회적 강등을 의미하는 것이다.<sup>14)</sup>

또한 실직여성의 대다수는 재취업을 원하지만, 이는 실직남성보다 훨씬 힘들었다. 어린 자녀를 가진 여성, 농업에 종사했던 여성, 교육을 받지 못하였거나 속성교육을 받은 여성, 가족부양 때문에 일을 쉬었던 여성, 나이가 든 대졸 실직여성 등은 특히 많은 어려움을 겪었다. 그래서 1992년에 장기실직여성은 남성의 두 배 이상이었고, 1994년에도 장기실직자의 87.8%가 여성이었다. 여성의 재취업을 어렵게 만드는 데에는 사용자들의 여성에 대한 선입견에 못지 않게, 현저하게 줄어든 탁아소나 방과후 학교 등이 여성의 취업에 대한 의욕을 꺾고 있다.

그러나 문제는 취업에만 있지 않다. 취업을 하더라도 여성은 모성보호나 생계비가 보장되지 못하는 고용관계에 들어가고 있다. 옛 동독지역에서 행한 설문조사에 따르면 여성의 75%가 전일취업을 원함에도 불구하고, 그중 1/2 가량만이 그 기회를 얻고 있다. 마찬가지로 많은 여성들이 더 높은 교육을 받고 싶어하지만 직업훈련의 기회는 제한되어 있고, 그들은 어쩔 수 없이 미숙련 노동자의 지위를 감수하여야만 했다. 그 결과 45세 이상의 여성을 대상으로 한 면담조사는 그들이 생계위협을 공포 뿐 만이 아니라 정체성의 위기를 겪고 있음을 잘 보여준다. 결국 55세 이상의 여성들은 조기퇴직을 하고, 일찍이 연금대상자가 되는 길을 선택하게 되었다.<sup>15)</sup>

이런 상황에서 최근에는 시간제 노동이 이런 심각한 여성실업 문제에 대한 해결책으로 떠오르고 있다. 1993년에 서부독일 지역에서 시간제 노동자는 16.8%에 이르렀는데, 여성의 경우는 전체의 36.4%를 차지하였다. 특히 주당 15시간 이하로 노동하는 여성을 포함하자면, 이는 전체 여성노동의 40%를 차지하는데, 이에 비해 남성 시간제 노동자는 단지 4%에 불과하다. 동부독일에서는 같은 시기에 여성의 16.4%, 남성의 9.7%가 시간제 노동에 종사하였다. 그러나 지난 몇 년 사이에도 동부독일에서 시간제 노동자는 급속히 증가하고 있고, 특히 정부가 시행하는 고용촉진정책(ABM 혹은 *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*)을 통해 시간제노동 계약이 더욱 증대되고 있다. 이미 취업한 노동자에게도 고용주에 의해서 시간제 노동이 강요되는 경우가 적지 않다. '시간제를 선택하든지 아니면 회사를 떠나라'는 요구가 야만적으로 강요되고 있는 실정이다. 결국 동부독일에서 전일제 노동이 가능하지 않기 때문에, 시간제 노동이 유일한 피난처가 되고 있다. 이는 특히 성별 위계구조에 의해 고용이 제한받고 있는 여성에게 적용되고 있다. 그러나 대다수 여성들은 탁아소에 자리를

14) Annelise Braun, *위 글*, 11쪽

15. 같은 글, 382-3쪽

얻을 수 있다면, 전일제 노동을 하기를 희망하고 있다.

정치권력으로부터의 여성의 말없는 배제도 통일 독일에서 나타난 또 하나의 변화이다. 우선 공적 영역에서 여성이 축출되었는데, 새로 구성되는 의회에서 여성의원이 급속히 줄어드는 현상이 그 좋은 예이다. 옛 동독의 경우에는 여타 동구권 국가들에 비해서는 사정이 나은 편이지만, 여성 의원은 32.2%에서 20.5%로 감소하였다.<sup>16)</sup> 그러나 옛 동독의 체제전복에 결정적인 역할을 했던 1989년 10, 11월의 공개적인 데모에서 여성 참여율은 대단히 높았다. 또한 1989년 가을의 급박하게 돌아가는 상황 속에서 동독의 시민운동에 결정적인 역할을 하였던 '새로운 포럼(Neues Forum)'에도 여성들은 적극적으로 참여하여, 여성의 비율이 40%에 육박하기도 하였다. 그러나 권력이 정착하기 시작하면서 여성은 정치로부터 배제되기 시작하였다.

아래로부터 올라오는 여성운동이 전무하였던 동독에서 70년대 말부터 환경이나 평화문제 등을 다루는 여성단체들이 미약한 정도로나마 나타나기 시작하였다.<sup>17)</sup> 1989년 10월 베를린 장벽이 무너지자, 동독지역에서 몇 주만에 여성들의 요구와 이해를 집약하는 여성단체가 결성되고, 1989년 12월초에 20여 개의 자율적인 여성단체를 총괄하는 연합체로서 '독립여성연합(Unabhängiger Frauenverband)'이 창립되었다. 이는 '여성 없이 국가를 만들 수 없다'라는 슬로건과 함께 통일 독일의 헌법 초안이나 사회헌장 작성에 여성의 입장을 대변하려 하였다. 그러나 급변하는 변혁기의 정치적 역학관계에 영향력을 행사하기에는 이 단체에 결집된 여성은 소수였고, 대중에게 어떤 호소력도 갖기가 어려웠다.<sup>18)</sup> 이들은 1990년 3월 동독지역 최초의 자유총선에 녹색당과 연합하여 후보를 내었지만, 단지 2명의 여성의원만을 당선시킬 수 있었다.

이와 같이 동독에서 여성의 정치력이 약화되자, 여성의 제반 권리도 약화되고 있다. 특히 초기 통일과정에서 동부 독일 여성유권자의 정치적 보수성은 여성운동이 조직화된 힘을 결집하는 것을 어렵게 하였다. 통일 후 첫 자유총선(1990년)에서 동독의 여성들은 남성과 비슷한 비율로 선거에 참여하였다. 그러나 동부 독일의 18-20세 사이의 젊은 여성들은 서부 독일의 동년배 여성들보다 8% 낮은 투표율을 보여주었고, 1995년의 설문조사에서도 옛 동독지역 여성들의 정치적 관심은 12%나 낮았다. 옛 동독 지역의 젊은 여성들이 실업, 취업문제, 교육기회 감소 등으로 겪는 고통을 생각하면, 이런 수치는 어쩌면 당연한 결과로 보이기도 한다. 그러나 1990년의 첫 자유 총선에서 옛 동독 여성들은 눈에 띄게 당사, 집권당이자 보수당인 기독교민주연맹(CDU)과 자유민주당(FDP)의 연정을 각각 43.1%와 13.0%로 지지하였다. 이러한 여성유권자의 보수성은 통일 초기에 집권당인 기민당이 여성에게 불리한 정책을 실시하는 데에 힘을 실어주는 모양새가 되고 말았다.<sup>19)</sup>

16) 이에 비해 1991년 폴란드 의회에서 여성은 460명 중 44명이었는데, 이는 베레스트로이카 이전에 비해 절반으로 줄어든 수치이다. 루마니아에서는 여성 국회의원은 34.3%에서 3.5%로, 불가리아에서는 21.5%에서 8.5%로, 그리고 헝가리에서는 20.9%에서 7%로 감소하였다. Peggy Watson, 'Osteuropa: Die lautlose revolution der Geschlechterverhältnisse', Das Argument 202 (1993), 862쪽.

17) Tatjana Böhm, Wo Stehen wir Frauen nach 40 Jahren getrennter Geschichte in Deutschland West und Ost, Feministische Studien (1992), H. 2, 31쪽 참조.

18) Myra Marx Ferree, 앞 글, 615쪽.

통일 독일에서 낙태권의 폐지는 여성이 정치권력의 상실과 함께 자신의 몸에 대한 통제권도 상실하게 됨을 보여주고 있다. 통일 이전 동독과 서독은 상이한 성격의 낙태법을 가졌다. 1972년 개정된 동독의 낙태법은 산모가 임신 첫 12주안에는 필요에 따라 자유로운 낙태를 허용하였다. 그러나 1976년 개정된 낙태법 218조는 1)산모의 생명이나 건강이 위태로운 의학적 사유, 2) 태아의 심각한 유전적 장애의 경우, 3) 근친상간이나 강간에 의한 임신과 같은 도덕적 혹은 범죄적 사유, 4) 임신부의 사회 경제적 곤란과 같은 사회적 사유에 한하여 낙태를 허용하고, 여타의 경우에는 형사 처벌을 받게 되어 있었다. 이런 서독의 낙태법은 서독 여성운동의 가장 격렬한, 해묵은 운동 쟁점이었다. 그러나 1992년 6월에 통과된 '임산부와 가족부조에 관한 법(Schwangeren- und Familiengesetz)'은 산모가 최소한 낙태 3일 전에 공인된 상담소에서 상담을 받고 그 확인서를 의사에게 제시하는 경우에만 낙태를 허용하였다. 이는 1976년의 법보다는 여성에게 낙태에 대한 최종 결정권을 부여한다는 단서가 붙었지만, 여전히 낙태는 범죄로 간주되었다. 낙태법에 관한 한 동독의 진보적 법률은 거의 고려되지 않았던 것 같다.<sup>20)</sup>

그렇다면 왜 옛 동독지역의 여성들은 서독 여성이나 동독 남성들보다 더 많은 것을 잃은 자가 되었는가? 여기에는 다양한 원인들이 있을 수 있지만, 이 글에서는 대략 네 가지의 원인을 들 수 있겠다. 첫째로 지적할 점은 독일 통일은 1989년 10월 아래로부터의 혁명을 통한 베를린 장벽의 붕괴와 1년 후의 자유 총선이라는 형식을 거쳤지만, 실질적으로는 서독체제로의 흡수통합이라 할 수 있다. 통일과정은 모든 분야에서 서독의 모델에 따라, 동독지역에도 새로운 정치 사회체제를 건립하는 과정으로 나타났기에, 당연히 이는 가부장적 관행이 지닌 서독인들의 주도하에 진행되었다. 이 과정에서 신사회운동과 같은 비관행적인 정치 참여방식을 고수해온 여성들은 배제되고, 통일과정에서 여성정책은 제도화된 정치적 의사결정 통로를 통해 이루어졌다. 특히 정책 결정영역에서는 서독의 원내 교섭단체 중심의 의회제도가 결정적인 영향력을 행사하였다. 특히 높은 단결력을 과시하면서 동시에 엄격하게 위계적으로 조직된, 당지도부에 속하는 의원들로 구성된 원내 교섭단체가 법안을 제출할 수 있는 자격을 가지는 의회구조 내에서 여성의원들이 집단적으로 혹은 독자적으로 원내 교섭단체에 반대하는 행동을 하는 것은 현실적으로 불가능하였다. 여성의원들 다수가 여성간의 초당적인 협력을 원하지만, 정당이 지배적인 권위를 행사하는 독일 정치체제에서 여성간의 폭넓은 연대를 형성하는 것은 거의 불가능하였다. 마찬가지로 경제정책의 경우에는 노동자-사용자-국가라는 삼두체제를 중심으로 하는 조합주의 경제체제가 결정적인 영향력을 행사하고 있다. 그러나 여성들이 연대할 수 있는 노동조합의 지도력은 사실상 남성중심적으로 구성되었고, 이들은 '남성을 일차적인 생계부양자로 상정하는 표준노동자 가족 모델'에 고착되어 있었다. 따라서 통일 이후 옛 동독여성의 대규모 실업이나 재취업의 난관 등에 대해서 노동조합은 크게 저항하지 않았고, 노동조합에 대한 여성의 호소력은 미약하기 짝이 없었다. 노동조합은 노동시장에서 나타나는 성차별 관행, 가정과 직업과의 조화문제, 여성의 재취업 등의 문제를 항상 부차적으로 취급하였고,

19. 전복희, 앞 글, 197-8쪽.

20. 김미경, 앞 글, 6-7면. 이와같은 낙태법의 후퇴는 동구의 여러 국가에서 동시적으로 나타났다. 헝가리에서는 이미 낙태법이 여성에게 불리한 방향으로 조정되었고, 체코의 여성들도 종교를 등에 업은 우익에 맞서 힘겹게 낙태권을 지켜내고 있다. 정현백, '유럽의 도메스트로이카와 여성운동', 여성과 사회 제 5호 (1994), 241쪽.

그런 점에서 시간제노동을 통한 여성실업의 해결은 기업의 노동력에 대한 요구, 국가의 가족정책 그리고 노동조합 지도력의 필요성 사이의 어긋난 타협이라 할 수 있다.

둘째로, 통일과 체제 전환 당시의 보수주의적 사회분위기나 세계 경제 환경이 여성에게 불리한 방향으로 작용하였을 것이다. 1989년 통일 당시 서독의 집권당은 기민련/기사련의 보수연합이었고, 연립정부에 참여하고 있던 자유민주당은 소수 정당으로서 발언권도 약했을 뿐 아니라, 기민련/기사련과의 갈등을 원하지 않았던 것 같다. 자연히 보수당의 보수적인 여성관, 특히 여성은 가사노동의 전담자라는 전통적인 가부장적 사고가 여성정책 결정에 핵심적인 역할을 하였을 것이다. 또한 1980년 대 말에 유럽을 풍미하였던 신자유주의 경향도 복지제도의 축소나 폐지 혹은 노동력 유연화에 촉진제 역할을 하였고, 이 과정에서 가장 약한 고리인 동독 여성들이 가장 불행한 속죄양의 역할을 하게 되었던 것이다.

셋째로, 옛 동독여성의 지위가 열악해지는 데에는 옛 동독의 국가사회주의가 지닌 가부장적 관행과 사회분위기도 중요한 역할을 하였던 것 같다. 동독의 진보적인 여성정책은 국가의 노동력 동원의 필요에서 나왔고, 그런 점에서 관료적이고 권위적인 위로부터의 여성해방이 이루어졌었다. 이런 분위기의 연장선상에서 가족 내에서도 전통적인 성적 역할 분담이 오히려 서독에서보다 더 강력하게 존속하였었다. 통일 이후 동독 여성들은 자신들의 절망적인 실업상태에 대하여 저항하지 않았고, 대체로 그들은 순응적이고 조용하였다는 것이다.<sup>21)</sup>

다시 말하면 '국가사회주의'로 지칭되는 공산당 지배하에서도 가부장제가 굳건히 남아 있었고, 통일 이후 시장경제의 도입과 더불어 잔존한 가부장제가 여성의 지위를 더욱 불리하게 만드는 방향으로 작동하였다는 것이다. 사실상 과거 공산국가에서 가부장제는 한번도 비판적인 속고의 대상이 되지 않았다. 왜냐하면 아버지와 같은 존재인 국가는 복종을 요구하였기 때문이다. 뢰링(I. Dölling)은 공산주의 국가의 대대적인 사회정책, 가사노동의 사회화는 임금노동과 가사노동 사이의 갈등을 줄이는 방식으로 여성문제를 은폐시킬 뿐 아니라, 전통적인 남녀관계를 고착시키는데 기여하였다고 주장한다. 그러나 케네디(Michael Kennedy)는 오히려 임금노동과 가사노동의 이중적인 부담이 여성해방이라는 의식의 결여를 초래하였다고 주장한다. 즉 과중한 노동부담은 여성에게 자신의 상황을 돌아볼 시간적 여유를 허락하지 않았다는 것이다.<sup>22)</sup> 그 외에도 그는 자발적인 조직의 결여, 경제적인 위기, 서방의 페미니즘사상에 대한 거부감 등을 중요한 요인으로 지적한다.

왓슨(Peggy Watson)은 국가사회주의하에서 가부장제의 존속과 관련하여 베레스트로이카 이후 여성지위 하락을 흥미있는 방식으로 분석한다. 우선 그는 과거 공산주의 국가에서 공동체를 지향하는 그들의 구호와 모순되게도 가족이나 개인들 사이의 정체성에 기반을 둔 사적인 영역이 대단히 중요하였음을 지적한다. 즉 정체성은 개인과 사회적 조직 사이의 변증법적인 상호작용 속에서가 아니라, (후자의 자발적인 참여가 차단당한 상태에서) 사적인 세계에서 형성되었다는 것이다.

21. 김미경, 앞 글, 2-16쪽.

22. Peggy Watson, 앞 글, 863-4쪽.

아래로부터 올라오는 자율적인 조직이 결여된 국가사회주의하에서 사람들은 공적인 세계에서 박탈감을 (전통적인 남녀관계가 그대로 유지되는) 내밀한 사적인 세계에서 보상받고자 하였기 때문이다. 그 때문에 남녀 모두 국가에 대하여 불만을 가졌다. 특히 남성은 보호자적인 국가가 만들어낸 탈남성화에 반발하였던 까닭에, 베레스트로이카 이후 변화를 위한 투쟁을 즉각적으로 개시하였다. 즉 여성보다는 남성이 공적인 영역의 제한, 자신들의 수동성과 무기력을 더 강렬하게 인식하였기 때문에 새로운 저항의 지도부를 빠른 속도로 장악하였으나, 여성은 여기에서 배제되었다는 것이다.<sup>23)</sup>

넷째로, 우리는 옛 동독여성의 내부 식민지화와 관련하여 옛 서독 여성운동의 오류를 지적할 수 있다. 즉 옛 서독여성운동은 상황의 변화 속에서 신속하게 대응하지도 못했을 뿐 아니라, 현명하지도 못하였다. 독일 통일 과정에서 동독여성운동은 미약하였고, 정치적 노선에서도 분열되어 있었다. 이런 상황에서 보수당 정부에 압력을 행사할 수 있는 세력은 서독 여성운동 뿐이었다. 그러나 서독 여성운동 역시도 분열되었을 뿐 아니라 개별화되어 있었다. 또한 서독 여성운동은 동쪽의 자매들의 차이를 깊이 이해하거나, 그들에 대한 강렬한 연대의식을 갖지도 못하였다. 이런 문제점들은 다음 장에서 보다 본격적으로 논의하는 것이 좋겠다.

#### IV. 정체성의 위기 - 동·서독 여성운동의 불화 그리고 화합을 위한 노력

통일 전 서독인들 사이에는 민족적 정체성은 결여되어 있었고, 민족적 자부심도 약했다. 오히려 서독인들은 헌법과 그것이 지니고 있는 기본적인 가치에 대한 자부심은 대단히 높았다. 흔히 체제 애호심(Verfassungspatriotismus) 혹은 탈민족적 정체성(Postnationale Identität)으로 표현되는 서독인의 의식 속에는 서독이 이룩한 민주주의로의 이행, 개방사회, 그리고 '사회적 시장경제에 대한 자부심'이 들어 있었다. 서독인들의 '탈민족적 정체성'은 50년대와 60년대에 '상실된 민족통일에 대한 대체'로서의 유럽 통합사상에 대한 열광에 의해 고취되었다. 1951년부터 알렌스바하 연구소(Allensbacher Institut)의 질문, '우리가 현재 수행해야 할 가장 중요한 정치적 주제는 무엇인가'에 대하여, 1951-3년에는 응답자의 20% 가량이 통일이라고 답변하였는데, 1972년에는 1%로 떨어졌다. 양독간의 방문이 가능해지자, 분단현실이 견딜 만 하였기 때문일 것이다. 그렇더라도 서독국민들이 통일에 관심이 없다고 보기는 힘들다. 1987년 디 벨트(Die Welt) 지의 조사에 따르면, 통일이 장기적으로 해결될 문제라고 생각은 했지만, 서독 국민의 4/5이상이 통일을 원하는 것으로 나타났다. 보수정당 지지자와 저소득층일수록 지지도가 높았고, 고학력자, 녹색당 지지자, 청소년층에서 지지도가 낮았다. 그러나 같은 민족이라는 의식은 분단을 극복하기에는 충분하였지만, 통일 후의 경제적 문제를 갈등 없이 해결하는 데에 필요한 '희생적인 민족적인 연대의식'을 위해서는 충분하지 않았다. 90년 2월 조사에 따르면, 2/3이상의 서독인들이 동독인들을 위한 재정지출이 너무 많다고 보았다.

23. 같은 글, 872-73쪽.

1989년 12월부터 서독 정부의 영향력은 급속히 증가하였으며, 직접적 노골적이 되었다. 동독인들의 '밑으로부터의 혁명'이 '밖으로부터의 혁명'과 '위로부터의 혁명'으로 탈바꿈한 것이다. 혁명은 점점 더 서독의 직업정치가들과 행정관리들을 통해서 조정되어 갔다. (예를 들면 브란덴부르크 관리의 52%가 서독인이었다) 경제, 사회관계, 문화, 교육 등 모든 생활분야에서 서독의 제도, 자원, 엘리트들과 사상이 동독에 이식됨으로써 재구조화 작업이 가속적으로 전개되었던 것이다. 동독인들의 자율적인 결정이 결여된 이런 사회문화적 통합과정은 내적 통합을 둘러싼 갈등을 낳게 되었다. 더불어서 과거청산의 문제도 슬쩍 비켜 지나가게 되었다.

1994년 여름까지 14,000개 이상의 기업이 민영화되었는데 이는 동독이 가지고 있던 총 기업의 95%에 해당한다. 급진적인 민영화는 막대한 실업자를 양산하였는데, 전체 피고용인수가 930만에서 620만으로 줄었는데, 이는 34%의 감소에 해당한다. 그러나 이러한 커다란 사회적 위기를 동독인들이 참아낼 수 있었던 것은 서독의 발전된 사회복지제도가 그들의 기본적인 삶을 보장해주고, 고용 창출사업 등으로 새로운 일자리를 계속 열어주었기 때문이다. 물론 이런 실업율은 1996년 이후로 급격히 감소해서 현재 옛 동독지역의 실업율은 16%에 머무르고 있다.

그렇더라도 동 서독인들은 경제적 이해관계를 둘러싼 문제에 대하여는 서로 상반된 견해를 표명하였다. 1992년 말의 조사에서 서독인들은 76%가 "동독인들의 일반적인 처지는 과거 동독에서보다 더 나아졌다"고 본 반면, 동독인들은 단지 41%가 그러한 생각이었다. 동독의 경제가 어느 정도 궤도에 오르기 전까지는 동독인들은 동독지역의 서독인들보다 낮은 봉급이나 임금을 감수하여야 했다. 엠니드연구소의 조사에서 "동독시민들이 통일된 독일에서 얼마간은 '이등국민'이 될 것이라고 믿는가?"라는 질문에 1990년 9월 동독인들은 75%가, 서독인들은 33%가 그렇다고 대답하였다. 1990년에 빈민층이라 할 수 있는 월 1500마르크이하의 생활자가 서독에는 11%인 반면, 동독에는 28%나 되었다. 3000마르크 이상은 서독이 54%인 반면, 동독은 65%에 불과하였다. 베를린의 사회과학 연구센터(Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum)의 1994년 조사에 따르면 통일 후 4년간의 변화에서 얻은 게 더 많다고 평가하는 동독인은 18%이었다. 그래도 적어도 70%이상의 동독인들이 전체적으로 통일에 대해서 만족스럽게 생각했다.

이와같이 동독인들의 대다수가, 통일 후의 변화에 대해서 만족하고 있고, 이런 만족의 배경에는 독일의 사회복지제도의 역할이 들어있다. 그러나 이런 물질적인 만족이 동독인들의 사회문화적인 소외를 자동적으로 충족시켜주는 것은 아니다. 동독인들은 서독인들이 거만하고 돈밖에 모른다고 비판하였다. 이에 비해 서독인들은 동독인들의 노동에 대한 태도를 비난한다. 이들은 게으르고, 독립성과 자발성이 결핍되어 있다는 것이다. 동독인들은 경쟁의식으로 작업장의 분위기가 악화되었다고 생각하고, 노동내용이나 노동강도에 대해서도 비판적이었다. 그래서 정서적 고향과도 같았던 과거 동독의 일터에 비해, 서독식의 작업장은 비인간적인 전쟁터로 비쳤다. 거기다가 대량실업도 쓰라린 경험이었다. 동독인의 시장경제에 대한 지지도는 1990년에서 1993년 사이에 77%에서 35%로 하락하였다.

1991년 동·서독인들 사이에 가장 심한 견해차는 어느 사회가 더 사회적 안전을 보장해 주었는

가의 문제에서 나타났다. 서독인들의 65%가 서독사회의 우위를 인정했던 반면에 동독인들의 83%가 옛 동독의 우위를 인정하였다. 결국 동독인들은 옛 동독의 경제와 사회를 식민지화하는 방향으로 나아가고 있는 통일 사회를 비판하였고, 특히 동독지역에서 빨리 자체 엘리트가 양성되어야 한다고 주장하였다.

서독인들이 과도한 통일비용을 지불하기를 거부하는 자세, 대량실업, 사회적 안전망의 상대적 결여, 동독인들의 과거 삶에 대한 무지와 무시는 동독인들 사이에 '반발로 인한 정체성(Identität aus Trotz)'을 강화시켰다.<sup>24)</sup> '당신은 독일인이라 느끼는가, 아니면 동독인이라 느끼는가'에 대한 질문에서 후자에 답한 사람은 1990년에서 1992년 사이에, 32%에서 60%로 증가하였다. 이는 동독인으로서의 정체성의 증가를 반영하는 것이고, 이와 병행하여 민주사회당(PDS)의 득표율도 1994년 10월 17.7%로 상승하였다.

물론 반발로 인한 정체성은 남녀를 막론하고, 내부 식민지로 변모하고 있는 구동독인 모두가 공유하는 정서였다. 그렇다면 최소한 페미니스트 사이에는 공동의 유대감이 가능하였는가? 동/서의 국경선을 넘어서는 여성주의가 가능한가? 이 질문은 예기치 않았던 베를린 장벽이 무너진 이후, 동/서독 여성들이 함께 던졌던 질문이다. 그러나 동/서독 여성 사이의 경계선을 넘어서는 여성주의는 가능하지 않았을 뿐 아니라, 두 여성운동은 오랫동안 내적인 불화와 반목의 시간을 보냈다. 아니 더 정확히 말하자면, 더 정교한 페미니즘 이론과 권력을 지닌 서독 여성주의자 앞에서 동독 여성운동은 무력화되고, 문화적 소외를 경험하였다. 우리는 왜 옛 동독 여성들은 스스로의 땅에서 문화적으로 소외되었고, 경계선을 가로지르는 통합된 여성운동이 불가능하였는가를 구명할 필요가 있다.

우선 동/서독 여성운동은 핵심과제가 서로 달랐다. 서독 여성들에게 주된 관심은 젠더문제인 데 비해, 동독 여성에게는 전쟁, 민족주의, 경제위기, 민주주의 부재, 사회의 붕괴 그리고 시민사회의 건설 등이 해결해야 할 선결과제였다. 거기다가 동독 여성들이 40여 년 간 의존해온 체제가 붕괴한 상황에서 여성문제 이전에 남성과 여성의 협력관계가 필요한 시점이었다. 동독 여성들이 생각하기에 여성문제는, 서독 페미니스트와는 달리, 근원적인 불안요인들, 어떻게 어린이를 제대로 먹일 것인가에 대한 불안을 해소하는 것이었다. 그들은 자유 대신에 생계의 안정이 필요했고, 해결해야 할 많은 일상적인 문제들을 안고 있었다. 이에 비해 서독 여성들은 여전히 남녀관계나 낙태문제 등에 관심이 집중되면서, 어떻게 페미니즘을 확산시킬 수 있을 지에 골몰하였다. 거기다가 동독 여성들은 다른 가치관과 목표를 지니고 있었다. 동/서독 여성들은 사용하는 '해방'이나 '평등' 등의 개념을 동일하게 이해하고 있지도 않았고, 동독 여성들은 '페미니즘'이라는 용어에는 더더욱 관심이 없었다.

통일 이후 서로간에 접촉이 늘어나면서, 동/서독 여성운동은 종종 정체성문제와 관련하여 논쟁과 상호비판을 주고 받았고, 이 과정에서 동독 여성운동은 서쪽의 자매들에게 방어 메카니즘, 더

24) 한운석, 하나의 민족, 두 개의 과거: 독일인들의 민족의식(1945-1994)과 내적 통일의 문제들, 33면.

나아가서 적대감을 보이기까지 하였다. 비록 동독의 여성운동이 동독 공산당정부에 대해서는 비판적이었지만, 그들의 자의식은 과거의 사고, 판단, 가치관 등을 그대로 지키고자 하였다. 특히 자신들이 그렇게 열심히 투쟁하면서 지켜온 사회주의 체제와 동독의 과거가 일고의 가치가 없는 홀러간 역사의 한 장으로 치부되는 것에 동독 여성들은 반발하였다.<sup>25)</sup> 특히 동독인들이 통일국가 내에서 '이동국민'으로 취급당하기 시작하면서, 이런 '반발심'으로 인한 정체성(Trotzmentalitaet)은 오랫동안 옛 동독 지역의 남녀 모두를 사로잡는 공동의 정서였다.<sup>26)</sup>

거기다가 통일국가 내에서 과거 동/서독 여성들은 노동시장의 부족한 자원을 둘러싸고 경쟁을 벌여야 했는데, 여기에서 연구소나 대학 등에 훨씬 막강한 연줄을 지닌 서독 여성운동이 압도적으로 유리한 위치를 점하였다. 또한 서독 여성들은 여성프로젝트와 관련하여, 훨씬 높은 경쟁력을 가지고 있었고, 결국 이런 경쟁은 양 독 여성운동의 단결을 깨뜨렸다. 특히 서독으로의 흡수통합이 이루어지고, 서방적인 가치관이 주된 준거기준으로 되면서, 서독 여성은 가르치는 자로 군림하고, 동독 여성은 배우는 자의 역할이 강요되었다. 생활양식, 화장, 옷차림에서 동독 여성들은 서독의 기준을 배워야 하였다. 뿐만 아니라 과거 동독의 엘리트여성들은 대부분 실업자로 전락하였는데, 그들이 국가에 생계유지를 위해 신청하는 다양한 여성관련, 연구 관련 프로젝트에 대한 심사가 서독 여성들에 의해 좌지우지되었고, 많은 재단이나 연구소의 책임자도 대부분이 서독출신 여성에 의해 장악되었다. 그 결과 동/서독 여성간의 관계는 '권력관계'로 변모하였다.<sup>27)</sup>

마찬가지로 양측의 여성들은 서로의 문화적 차이에 대해 불관용의 태도를 보여주었다. 동서독 여성사이의 담론에서는 '부정적인 정형(negative stereotype)'이 유통되었다. 동독여성에게 서독이나 미국여성은 남성혐오자로 간주되었고, 자신의 출세를 위해서는 아이마저도 거부하는 여자들로 비쳤고, 서독여성에게 동독여성은 성차별주의에 유혹당하고, 페미니즘에는 관심도 없는 가정에 종속된 존재로 여겨졌다. 이런 부정적인 정형화는 특히 불평등한 정치적 통일의 부담을 지고 있는 동독 여성들에게는 견딜 수 있는 일로 받아 들여졌다. 또한 많은 서독출신 여성들이 정부 프로젝트를 받아 동독에 대한 연구를 하면서, 서독 여성들은 동독여성의 살아온 삶에 대한 일방적인 저술가가 되고, 동독여성들은 그 대상이 되면서, 이런 정형화는 더욱 고착되는 경향을 보였다.

동/서독 여성운동간의 10년에 걸친 불화와 갈등 이후, 최근에 와서 동/서 지역의 여성들은 서로

25) "Nanette Funk, Gibt es einen grenzüberschreitenden Feminismus zwischen Ost und West?", Christiane Lemke/ Virginia Penrose/ Uta Ruppert (ed.), Frauenbewegung und Frauenpolitik in Osteuropa, (Frankfurt/M, 1996), pp.36-9. 그 외에도 Myra Marx Ferree, "The Time of Chaos was The Best". Feminist Mobilization and Demobilization in East Germany, Gender & Society, Vol.8 No.4, December 1994, pp. 597-623 참조.

26) 『Spiegel』 3/ 1993, 56면; J. Reich, "Das Psychodrama um die politische Einheit", 『Die Zeit』 33/1994, 3면 참조.

27) 서독 여성운동이 동·서 여성의 통합과 관련하여 어떤 성찰적인 자세를 보여야 했는가에 대해서는 Myra Marx Ferree, 'Was heisst Feminismus? Frauenfragen, Frauenbewegungen und feministische Identität von Frauen in den neuen Bundesländern', Frauenbewegung und Frauenpolitik in Osteuropa (Christiane Lemke, Virginis Penrose, Uta Ruppert eds.), (Frankfurt/New York 1996), 112-125쪽 참조.

접근하면서, 여성문제에 대한 공동 작업을 모색하기 시작하고 있다. 여성고용창출의 일환으로 정부의 지원이 이루어지기 시작하면서, 과거 동독지역에 자생적인 여성운동이 활발히 일어나고 있다. 여성도서관, 여성쉼터, 여성교육센터 등의 다양한 여성프로젝트들이 진행되고 있다. 동/서의 경계선을 넘어서는 페미니즘을 위하여, 이들 양 지역 여성들은 새로운 행동규칙을 만들어 가고 있다. 타자와의 차이를 인정하고, 타자를 비판하기보다는 먼저 이해하기, 갈등이 생겨나면 이를 고백하고 가시화하기, 사용되는 개념들의 서로 다른 의미들을 구명하기, 그리고 각각은 어떤 결정과정에 대해서도 이의를 제기할 권리를 인정하기 등이 그것이다. 또한 연구나 저술은 타자의 시각에서보다는 당자의 입장에서 서술하고, 동독 여성들의 '스스로 드러내기'가 타자에 의한 서술이나 분석보다 선호되는 방안도 모색되고 있다. 마찬가지로 서독의 페미니스트들은 서부 독일 내에서도 페미니즘 자체가 다양다기하기 때문에, 차라리 '경계를 넘어가는 페미니즘'을 주장하기보다는, 서로 구체적인 공동의 활동을 통해 신뢰를 쌓아가자는 주장도 제기되고 있다. 또한 재정지원이나 프로젝트 선정에 있어서도 동독 여성들이 결정과정에 함께 참여하는 방안도 모색되고 있다. 더불어서 동/서독 여성들은 최근에 와서 서로간에 대화와 의사소통의 기회를 높여가고 있다.

## V. 끝맺는 말

급작스런 동독체제의 붕괴와 함께 미처 준비도 갖추지 못한 상태에서, 독일의 통일은 급격하게 이루어졌다. 통일 전 서독은 사회적 시장경제와 아래로부터 올라오는 풀뿌리 민주주의를 잘 결합하여 평등과 자유의 문제를 비교적 성공적으로 결합하고 있던 국가였다. 그럼에도 불구하고 통일은 많은 시행착오와 혼돈을 거쳤다. 특히 통일 독일의 여성정책은 전후 50년간 축적해온 역사적 성과를 후퇴시키지 않을까라는 우려마저 불러 일으켰다. 10년이 지난 지금 통일 독일 사회는 여전히 진정한 '내적 통일'이 이루어진 것은 아니지만, 서서히 안정화의 단계로 들어가고 있다. 그러나 여성, 특히 옛 동독 여성들의 상황은 여전히 적지 않은 문제점을 안고 있다.

통일 독일의 사례는 일방에 의해 타방이 흡수·통합되었다는 점에서는 우리 현실과는 차이가 있다. 남북간의 관계는 장기적인 대화와 교류를 통해 평화공존체제를 정착해 나가는 과정이 될 것이라 예측되기에 무차별적인 비교는 곤란하다. 그럼에도 불구하고 각론에 해당하는 부분에서 동/서독의 시행착오는 자못 교훈적이다. 특히 '서독 여성들이 통일과정에서 범했던 오류들을 우리 남한의 여성들이 어떻게 피해 갈 수 있을까'는 여러 면에서 우리 남한의 여성운동이 성찰해보아야 할 대목이다.

오늘날의 통일 독일에 남은 문제란 서로 다른 역사적 경험들과 그로 인해 형성된 심성과 가치관 그리고 행동양식에서의 차이들을 서로 이해하고 존중하려는 노력과 함께 진정한 내적 통합을 달성하는 일이고, 이런 과정은 문화통합을 위한 다양한 NGO나 정부의 노력을 통해 착실히 진행되고 있다. 그래서 이런 부분을 우리는 독일로부터 배워야 한다.

북한 핵실험의 국제적 파급효과와 한반도 평화의 전망, 그리고 동아시아의 지정학적 변화에 따른 미국의 전략적 대응 방안 등을 다룬다. 또한, 동아시아의 지정학적 변화에 따른 미국의 전략적 대응 방안 등을 다룬다.

2001년 2월 17일 2권 3호

# 국제정치와 한반도 평화/인권

선진국과 개발도상국의 인권문제 - 동아시아 둘러싼

경쟁을 중심으로

김용복

미일동맹의 미사일 방어망과 동아시아, 그리고

한반도

정육식

### 개발도상국과 선진국간의 인권문제 :

동아시아를 둘러싼 쟁점을 중심으로)

김용복(경남대 극동문제연구소)

#### 1. 머리말

선진국과 개발도상국의 인권 문제는 역시 국제정치경제 질서를 둘러싼 중심부와 주변부의 문제로 압축된다. "상호의존의 강화와 발전의 공유"인지 아니면 "종속과 착취의 심화"인지에 대한 여러 논쟁이 존재하는 국제정치경제의 접근에서 선진국의 인권과 개도국의 인권은 어떠한 함의를 가지는지 고찰하는 것은 인권의 개념을 단순히 시민적, 정치적 권리에 국한시키지 않고 경제적, 사회적, 문화적, 그리고 나아가서는 국제적 차원의 권리로 까지 확대하는 것을 의미한다. 여기서는 주요 쟁점에 대한 토론사항을 중심으로 동아시아 후발국의 인권논의를 고찰하고자 한다.

#### 2. 인권을 바라보는 기본 입장: 보편성과 특수성 논쟁

인권이란 인간이 인간이기에 누릴 자격이 있는 고유한 권리를 의미한다. 이러한 인간의 존엄성은 어떠한 상황이나 시대에 따라 달라지는 것은 아니다. 따라서 인권이란 서구중심주의적 개념이므로 개도국(특히 아시아)에는 맞지 않는다거나, 아시아의 그것이 서구의 인권개념과는 다르다는 주장은 인권의 전제에 비추어 볼 때, 큰 의미가 없는 주장이라고 할 수 있다.

그런데, 인권의 개념과 그 발전은 역사적 산물이며 문명의 유산이라는 것은 또한 인정되어야 할 것이다. 따라서 인권의 구체적인 내용과 실천은 그 사회의 문화와 사람들의 사고, 습관, 정치경제적 특징 등에 따라 다른 모습과 의미를 갖는 것이다. 즉 인권의 보편성과 특수성 논쟁은 각 사회의 문화적 다양성과 발전단계의 차이 등에 기인하는 논쟁으로 이해하여야 하며, 인권의 전제나 인간다움을 위한 보편적 원칙을 침해하는데 까지 나아가서는 안될 것이다.

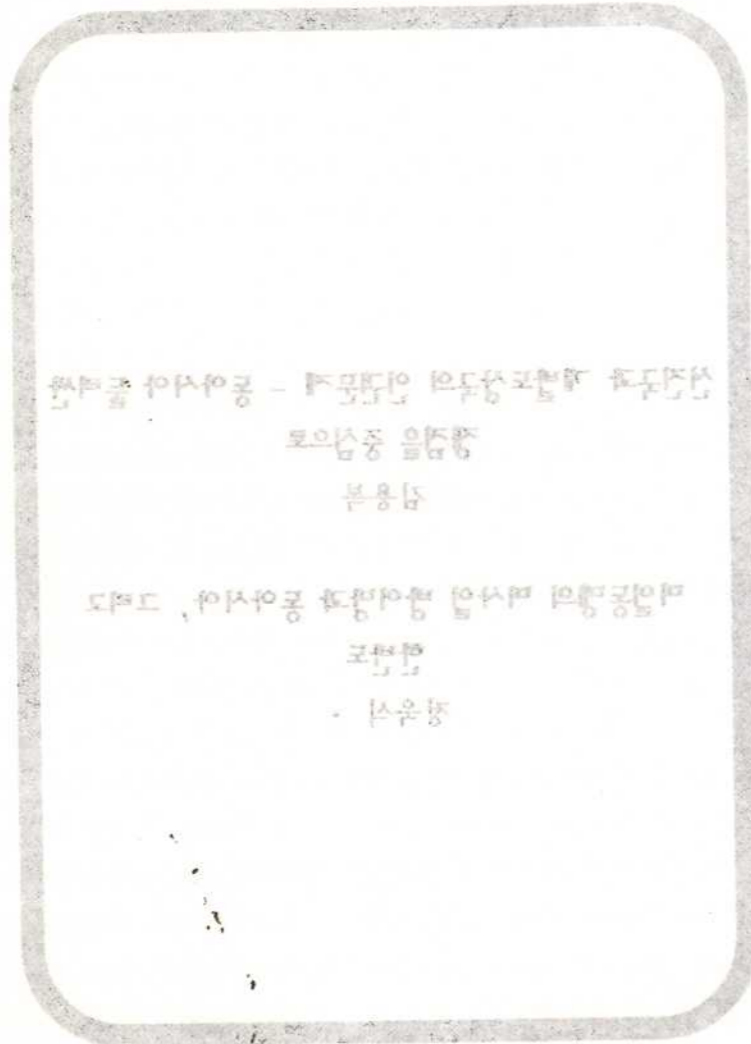
즉 세계의 모든 시민은 시민사회, 정치, 문화, 경제 등 모든 분야에서 동등한 권리를 가지며 사회로부터 보호받아야 한다는 원칙은 어느 상황이나 지역에서도 받아들여져야 한다는 것이다. 선진국의 개인이나 개도국의 개인이 모두 향유해야 할 보편적 인권이라는 것은 존재한다.

도넬리(J. Donnelly)에 따르면, 인권을 바라보는 모델로 ①전통적 국가주의적 모델 ②코스모폴리탄 모델 ③국제주의자 모델 등이 있는데, 국가를 단위로 하는 국가주의적 모델이나, 개인을 기본 단위로 하는 코스모폴리탄 모델은 인권의 양극단에 존재하는 것이라는 주장이다. 국제주의자 모델이 국제인권규범에 대한 합의를 강조하면서, 국가와 비국가 행위자들에 초점을 두고 인권을 바라

1) 이 글은 2001년 2월17일 제주도 인권회의 발표를 위해 준비된 발제문입니다. 논문의 완성을 위해서 많은 토론과 비판을 부탁드립니다.

2001년 2월 17일

제주도 인권학술회의





본다는 것이다. 이에 의하면, 국가를 기본 단위로 하거나 개인을 기본단위로 할 때, 전자는 상대주의에, 후자는 서구중심주의에 빠질 위험이 많다고 보인다. 다시말하면, 개인으로서의 기본적 권리와 국가(혹은 사회)라는 맥락적 권리와 조화로운 결합이 바람직한 인권의 실현으로 표출될 것으로 생각된다.

따라서 인권의 이념은 세계 각 문화단위들의 문화적 정체성과 차이를 무시함으로써 가능한 것이 아니라 오히려 단지 그 정체성 주장의 보호와 문화적 차이의 포용을 전제로 한다.

지금까지의 인권개념의 역사는 서구의 인권개념의 역사이었다. 인권의 보편성이 상대성을 전제로 할 수 밖에 없는 점은 인권의 절대적 또는 완전한 보편성을 주장할 수 있는 도덕적 사회가 역사상 존재하지 못했다는 사실에 기인하는 것이다. 서구에서는 인권이 시민적, 정치적 권리로부터 경제적, 사회적 권리로 그리고 국제적 차원의 권리로 그 개념이 확대되어 왔다.

따라서 아시아적 가치논쟁은 인권의 보편성에 대한 도전으로 인식해서는 안될 것이다. 이는 서구중심적 인권개념에 대한 수정의 하나로서 위치지워져야, 인권논의가 생산적 결과가 가능할 것이다. 개도국에서 주장하는 권위주의적 경제성장이론은 인권유보이론이나 경제발전자체를 인권으로 해석하는 경향이 있지만, 이는 국가주의적 접근이 보여질 수 있는 극단적인 폐해중의 하나로 보여진다. 또한 선진국에서 보여주는 인권문제를 조건으로 하는 경제원조 혹은 외교분쟁 또한 코스모폴리탄적 접근뒤에 숨겨져 있는 또다른 국가주의 논리의 변형에 불과한 것이다. UN에서는 1960년 총회에서 채택된 비식민지화 선언에서 “외국에 의한 민족의 정복, 지배, 및 착취(곧 자결의 부정)는 기본적 인권의 부인이다”라고 명시하였다.

최근 국제정치경제의 변화는 인권에 큰 영향을 미치고 있다. 헌팅턴이 “제3의 물결”로 명명한 민주화 흐름은 각 국의 시민적, 정치적 권리의 확대를 결과하고 있다면, 반면에 세계화, 정보화의 물결은 사회적, 경제적 권리를 심각히 훼손시키는 결과를 초래하고 있다고 보인다. 따라서 세계화에 대응한 “인권담론의 세계화”는 매우 중요한 화두이다. 이는 인간의 얼굴을 한 세계화로 가기 위한 과제라고 할 수 있다.

더욱이 20세기 후반이래 인권개념의 범위와 내용은 더욱 확대되고 있다. 환경권, 평화적 생존권, 안전권, 알 권리, 소비자 보호권, 정보접근권 등과 같은 새로운 현대적 권리들이 삶의 질에 중요하게 부각되고 있다. 제3세대의 인권이라 불리우는 이 단계의 인권은 개인가치보다는 사회구성원들의 단결된 권리를 중심에 두고 있다. 이와 함께 환경적 가치, 안전한 삶, 평화, 문화, 종족의 다양성, 지속가능한 경제발전 등이 인권개념안에 들어오게 된다(박은정 2001).

### 3. 근대화, 산업화와 인권: 동아시아 후발산업화와 박정희모델

#### (1) 동아시아 후발산업화의 공통성: 국가주의적 입장

일본 및 동아시아 신흥공업국의 후발산업화에 관한 연구들은 여러 이론적 입장에서 활발히 전개되어 왔다. 특히 경제성장에 대한 국가의 역할에 초점을 맞추어 국가의 역할이 경제성장을 주도했다는 입장에서 국가의 개입이 오히려 경제성장에 방해가 되었으며, 시장의 기능 그리고 혁신적인 기업의 활동이 경제성장을 초래했다는 입장까지 다양한 주장이 전개되고 있다.

후발산업화에 대한 신고전주의적 해석은 경쟁의 효율성과 수출지향 및 국제경제에의 노출을 강조한다. 신고전주의는 이론적으로 비교우위론, 경험적으로는 신흥공업국에 대한 사례연구에 기반하고 있다. 이들은 “가격왜곡이 적으면 적을수록 더 높은 고도성장을 야기시킨다”라는 주장으로 거시경제적 안정화정책과 무역자유화정책을 주창한다<sup>2)</sup>. 즉 신고전주의는 자원배분의 효율성을 달성하는데 시장원리가 더 우월하며 경제개발에 있어서 국제무역의 동태적 역할이 중요하다고 주장한다. 이에 따르면 가격기구의 완전한 작동과 시장에서의 충분한 경쟁이 경제성장의 원동력이라고 한다. 따라서 신고전주의적 입장에서는 “후발적”이라는 점보다는 시장경제의 원활한 작동이라는 보편적 원리가 강조된다. 이 입장에서의 바람직한 산업화모델이란 비교우위라는 시장경제의 원활한 작동이 보장되는 자유시장경제모델에 가장 근접한 것이 된다.

국가주의적 설명은 후발국의 경제적 업적과 국가구조 사이에 체계적인 관계가 있다고 주장한다. 성장지향적인 경제정책은 강한 국가와 같은 특정한 정치적 체도를 필요로 한다는 것이다<sup>3)</sup>. 국가주의적 입장에서는 일반적으로 국가구조 및 정치체도의 특성, 국가-자본관계, 그리고 후발성에서 오는 기본적 가치에 대한 합의 등을 강조한다. 따라서 후발산업화에 대한 일반적인 특징은 국가주의적 입장에서 보여진다.

국가주의적 입장에서 그동안 제기되었던 후발산업화에 대한 공통된 특징은 아래와 같이 요약할 수 있다<sup>4)</sup>.

첫째, 후발국의 정치체제는 ‘권위적’ 성격을 지니고 있으며 성장정책과 권위주의사이에는 친화성이 존재한다<sup>5)</sup>. 즉 사회적 압력으로부터 절연되어 있는 정치제도, 정치-관료엘리트에 의한 안정된 통치, 중앙집중화된 의사결정구조, 그리고 취약한 의회<sup>6)</sup> 등 ‘권위주의적’ 정치체제의 특성을 공유하고 있다는 것이다. 그러나 민주적 제도를 지속시켜온 일본과 군사권위주의하의 한국의 정치체제는 다르기때문에, 일본과 한국의 개발국가의 차이를 부각시키기도 한다<sup>7)</sup>. 그렇지만 양국 정치체제의

2) Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton Univ. Press. 1990, p.15.

3) Doner, Richard, “Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development.” *World Politics*. 44-3(April, 1992), p.398.

4) 존슨에 의하면 동아시아 고도성장체제 모델은 ①정치-관료엘리트에 의한 안정된 통치(관료적 자율성) ②선도적인 계획기관의 전반적 지도하에서 공적 부문과 사적 부문의 협조 ③교육에 대한 지속적인 투자와 부의 평등한 분배정책 ④가격메카니즘에 기초한 정부의 경제개입방법의 사용(명령보다는 유인을 강조) 등을 공유하고 있다고 한다. Johnson, Chalmers, “Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan, F. C. Deyo ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. 1987, p.145; 쿠즈네츠는 일본, 한국, 대만이 상대적으로 크고 과밀한 인구, 자원부존 등의 경제적 문제를 비슷한 방법으로 극복하였다는 점에 주목하였다. 이러한 동아시아모델은 높은 투자비율, 작은 공공 부문, 수출지향, 노조가 적은 혹은 전혀 역할을 못하는 개방된 노동시장 혹은 노동시장의 경쟁성, 경제에의 정부개입 등의 공통된 특징을 가지고 있다는 것이다. Kuznets, Paul, “An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan, and South Korea.” *Economic Development and Cultural Change*. Vol.36, No.3(April, 1988). Supplement.

5) Islam, Iyanatul, “Between the State and the Market: the Case for Eclectic Neoclassical Political Economy.” A. MacIntyre ed. *Business and Government in Industrialising Asia*. Allen & Unwin. 1994, p.98.

6) Wade, Robert, *Governing the Market*, p.339.

7) Kim, Eun Mee, “Weekening of a developmental state and challenges from Democratization in South Korea.”

민주성의 차이가 있음에도 불구하고, 일당지배의 지속과 노동배제적인 성격으로 국가가 상당한 자율성을 향유하였기 때문에 일본의 정치체제도 '연성권위주의'적 성격을 가지고 있다고 한다<sup>8)</sup>.

둘째, 관료는 상당한 정도의 자율성과 능력을 가지고 있다. 관료기구는 중앙집중되어 있고 사회적 압력으로부터 격리되어 있어, 관료는 정책을 수행할 수 있는 높은 수준의 능력뿐만 아니라 많은 정책적 선택성을 가지고 있다<sup>9)</sup>. 이러한 국가능력(capacity)을 가진 일본과 신흥공업국은 강한 국가(strong state)이다<sup>10)</sup>.

셋째, 이러한 후발산업화의 성공에는 국가와 자본간 협조관계의 유지가 중요하였다. 국가와 자본의 공생적 관계(symbiotic)의 유지에는 선도적인 계획기관의 전반적 지도가 중요하였으며, 기본적으로는 생산자지향의 동맹이었다<sup>11)</sup>. 일본 '산업정책에 있어서 통산성은 이러한 국가-자본간의 협의와 합의의 형성과정을 조정하기 때문에 중요하였다. 한편 후발산업화에서는 국가에 의한 체계적인 노동의 정치배제가 진행되었다. 한국과 대만에서는 정부의 억압때문에 노동운동은 존재하지 않았으며, 일본에서는 노동운동이 존재하였지만 정치로부터는 배척을 당하였다<sup>12)</sup>.

넷째, 후발산업화의 성공에는 효율적인 산업정책과 정책수단이 존재하였다. 즉 일본과 한국에서는 수출지향, 경제계획, 대기업의 원조 등 급속한 경제성장에 이용된 정책이 유사하다고 한다. 효율적인 산업정책이 경제발전에 매우 중요하였다는 점에는 일치하지만, 그 정책의 성격이 시장순응적이었느냐, 시장도전적이었느냐는 학자에 따라 견해를 달리한다. 많은 연구들은 일본과 한국에서는 가격메카니즘에 기반한 산업육성정책과 국제시장에서의 경쟁력과 효율성을 고려한 시장순응적 혹은 신고전주의적 정책이 수행되었다고 지적한다<sup>13)</sup>. 반면 웨이드의 '지배된 시장론'과 암스덴의 상대가격 왜곡은 동아시아산업화에서 국가의 시장조작적 개입을 강조하였다<sup>14)</sup>.

결국 아시아 개발도상국은 개인의 자유에 앞서 인민의 생존문제를 해결하는 개발권이 더 중요하다는 입장을 견지하여 왔다. 생존권을 확보하는 일이 개발도상국에서는 최대의 과제이다. 경제발전

Hong Yung Lee and Dal-joong Chang ed. Political Authority and Economic Exchange in Korea(Oruem, 1994), pp.169-172); Onis, Ziya, "The Logic of the Developmental State." Comparative Politics(October, 1991), p.118.

8) Wade, Robert, Governing the Market, p.326-327; Johnson, C, "Political Institutions and Economic Performance", p.143.

9) Haggard, Stepan, and Robert R. Kaufman, "Introduction: Institutions and Economic Adjustment," p.26; Evans, Peter, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change," p.177 in S. Haggard and R. Kaufman, ed. The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State (Princeton University Press, 1992).

10) Onis, "The Logic of the Developmental State," p.123.

11) Evans, "The State as Problem and Solution," p.157; Johnson, "Political Institutions and Economic Performance", p.145; Kohli, Atul, "Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's Developmental State." World Development. Vol.22, No.9(September, 1994), p. 1270.

12) 웨이드, 로버트, "시장실패 극복에 있어서의 정부의 역할: 대만, 한국, 일본." 국민호 편, 『동아시아 신흥공업국의 정치체도와 경제성공』(전남대출판부, 1995), 152쪽.

13) Islam, I., "Between the State and the Market", p.98.

14) Wade, Robert, Governing the Market, p.24-28; Amsden, Alice, "The Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia." American Economic Review 81, no.2(May, 1991), p.284.

을 우선시하는 설명들, 저발전국 또는 개발도상국이 그렇게 된 원인을 남쪽에 불리하게 형성된 국제질서의 책임으로 돌리는 데서 드러난다. 정치적 개인권을 포함한 민주주의의 신장도 경제발전이 어느 정도 이룩된 다음에 달성할 과제로 설정된다.

## (2) 박정희 모델

"적어도 경험적으로는 산업화초기단계에서 발전지향적 권위주의체제와 자본주의적 경제발전사이 선택적 친화력이 있다"<sup>15)</sup>.

최근에 주목을 받고 있는 "박정희부활" 현상의 핵심을 차지하고 있는 것이 경제발전문제이다. 박정희시대의 개발독재때문에 한국이 급속한 경제성장을 이룩하였으며, 최근 민주화의 토대를 만들었다는 것이다. 이러한 박정희예찬론은 문민정부의 경제적 무능에 대한 반사적 효과로 더욱 확산되고 있다.

박정희정권이 집권하였던 1961년-1979년 동안에 한국경제의 양적인 성장과 질적인 변화는 누구도 부인할 수는 없을 것이다. 그리고 이러한 토대가 현재 한국경제 도약의 기초가 되고 있기도 하다. 그러나 박정희의 "압축형 산업화"는 여러 측면에서 문제를 가지고 있었으며, 그 휴우증과 유산은 최근의 여러 대형사건들에서 보이듯이 경제성장의 걸림돌이 되기도 한다.

박정희정권을 설명하는 여러 견해에도 이상의 국가주의적 입장에서 발견되는 후발산업화의 공통된 특징들이 발견된다.

- ① 박정희의 개발독재는 경제성장을 위해서는 불가피한 것이었다.
- ② 수출지향주의와 중화학공업정책 등 박정희는 효율적인 산업정책의 수립과 전환을 통하여 경제성장을 이끌었다. 이 과정에서 성장제일주의는 올바른 목표였다.
- ③ 정책형성과 집행에 있어서 관료의 자율성, 국가와 자본과의 협조적인 관계 등이 정책의 효율성을 높였다. 이 과정에서 노동억압은 불가피한 것이었다.

이러한 "박정희의 산업화 긍정론"에 대한 다양한 반박도 존재한다. 그러나 이러한 논쟁은 대체로 가치관을 둘러싼 공방으로 진전되기때문에 생산적으로 전개되지 않는다<sup>16)</sup>.

박정희시대는 정치적으로는 고도로 억압적인 권위주의체제였으며, 경제적으로는 급속한 성장을 이룩한 시기였다. 정치적 권위주의와 경제적 고도성장간의 인과적 관계를 주장하는 입장이 개발독재론이다. 개발독재란 정치적 안정·참여제한을 통해 경제개발에 국가를 총동원한다는 것이다. 이 개발독재체제는 지도자와 국민억압과 개발행정의 국가기구로 구성되어 있다<sup>17)</sup>. 개발국가론에 따르면, 국가의 정책결정구조 폐쇄성과 중앙집권성, 사회세력의 미발달 및 배제, 생산수단의 국가집중 등으로 국가는 높은 수준의 자율성과 능력을 보유할 수 있어서 효과적인 국가의 경제개입이 가능하였다고 한다.

15) 김일영, "박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가", 『한국정치학회보』 29-1(1995), 193쪽.

16) 1995년에 발표된 5편의 논문들을 비판적으로 고찰한 다음의 글을 참조. 강경성, "박정희정권의 재평가의 성과와 한계", 『한국사회 변동의 평가와 전망』(녹두, 1996).

17) 倉持和雄, "第8章 韓國の達成." 東京大學校 社會科學研究所 編 『現代日本社會 3: 國際比較 2』. 東京: 東京大學出版會, p. 376.

박정희의 개발독재론은 일반적으로 인과적 가설과 규범적 가설에 기초하고 있다<sup>18)</sup>. 즉 한국의 고도경제성장은 박정희의 개발독재의 결과라는 인과적 가설과, 이 같은 고도성장은 그 부작용에도 불구하고 바람직한 선택이었다라는 규범적 가설이다.

이에 따르면 최근의 박정희식 산업화 논란은 현재 경제위기에 대한 대안과 관련하여 논리적으로 크게 세가지 입장으로 구별된다.

첫째, 박정희시대의 개발독재는 경제성장을 위해서는 바람직한 대안이었으며, 현재에도 그 필요성이 지속되고 있다는 입장이다.

둘째, 개발독재는 산업화초기인 박정희시대에는 경제성장을 위해서는 불가피한 선택이었으나, 현재에는 국내의 환경변화로 그 필요성이 상실되었다는 역사적 평가이다.

셋째, 개발독재는 박정희시대에도 바람직한 대안이 아니었으며, 독재의 정당화논리에 불과하다는 비판론이다. 더욱이 최근의 “박정희부활론”은 시대착오적인 보수반동의 정치논리라고 비판된다.

세 입장중 앞의 두 입장은 개발독재의 불가피론(나아가 긍정론)의 입장에 서있다. 단지 개발독재가 현재에도 그 유효성이 존재하느냐에 따라 견해를 달리한다. 특히 정치적 고려에서 제기되는 첫째의 입장과는 달리 두번째의 견해는 학문적 입장에서 신중히 제기되고 있다. 김일영교수에 의하면, 산업화초기단계에서 민주를 선택하여 발전을 성공적으로 이룬 선례가 없다는 경험적 근거와 민주주의라는 가치는 중요하지만 그것이 굶주림과 절대빈곤과 배타적인 관계에 있다면 생각을 달리할 수 있다- 빵의 문제는 민주라는 가치를 의미있게 만드는 전제이다--는 규범적인 입장에서 개발독재의 불가피성을 주장한다. 따라서 1960-1970년대 박정희체제하에서 일어난 경제발전은 상당히 긍정적으로 평가될 수 밖에 없으며 그 과정에서 수반된 희생은 가치선택의 결단에 부수되는 어쩔 수 없는 손실이라는 것이다<sup>19)</sup>.

세번째 견해는 경제성장을 위한 다양한 가능성에 주목하여, 개발독재만이 경제성장을 가져왔을 것이라는 불가피론을 비판한다. 독재형태가 아닌 민주적 방식에 의해서도 경제발전은 가능하였으며, 그것이 장기적으로 볼때 더욱 건실한 발전의 경로라는 입장을 취한다. 물론 이 입장에서도 단기적으로 보면, 자원을 동원하여 집중적으로 분배하는 개발독재방식이 성장의 속도와 가시적인 목표달성에서는 더욱 빠를 수 있다는 것을 인정한다. 그렇지만 압축-배제형 발전방식은 상당한 휴우증과 유산을 물려주어, 장기적으로 발전의 질곡이 될 것이라고 본다. 즉 “다소 지연된 발전”과 “민주주의”의 결합이 “급속한 성장”과 “권위주의”와의 결합보다는 현실적으로 규범적으로 보다 바람직한 형태의 후발산업화 발전모델이라는 것이다.

이 글은 세번째의 입장에 서서, 다음의 몇가지 측면을 생각해 보고자 한다.

첫째, 개발국가사이에 다양성이 존재한다는 점이다. 일반적으로 개발국가와 권위주의 국가와의 친화성을 주장하지만, 개발지향적이라는 것은 국가의 경제적 정향을 의미하고, 권위주의라는 것은 정치적 차원의 개념이기 때문에 구별히 필요하다. 김은미는 개발지향국가의 경제적 정향이 포괄적인 국가와 좀더 정도가 약한 제한적 국가로 나누고, 정치체제를 권위주의 국가와 민주주의 국가로 나누어 4가지 유형으로 분류하였다<sup>20)</sup>.

18) 손호철, 『현대한국정치』(사회평론, 1997), 267-269쪽.  
 19) 김일영, “박정희체제 18년: 발전과정에 대한 분석과 평가”, 194쪽.  
 20) Kim, “Weakening of a developmental state and challenges from Democratization in South Korea,”

<표> 개발국가의 여러 유형

	민주주의 국가	권위주의 국가
제한적 개발국가	I 브라질, 일본	II 대만
포괄적 개발국가	III	IV 한국

이에 따르면 한국의 개발국가는 그 원형(prototype)인 일본과는 다른 권위주의 국가이다<sup>21)</sup>. 물론 일본 정치체제의 권위주의 성격을 지적하는 연구들도 있다. 그러나 형식적인 민주주의가 유지되고 있는 일본과는 달리 형식적인 민주주의마저도 거추장스러워하여 노골적인 독재체제로 전환한 한국은 매우 다른 독재국가임에 틀림없다. 이것은 개발국가내에서도 민주주의와 권위주의가 존재할 수 있으며, 개발독재국가내에서도 억압과 배제의 정도는 국가마다 다르게 나타날 수 있다는 점을 보여준다.

또한 일본에서는 고도성장에도 불구하고 개인의 삶의 질 향상, 인권향상으로 반드시 연결되지 않는다고 주장되기도 한다. 일본은 세계 최대의 순채권국이고, 국내에는 저축이 충분하며, 외화준비고도 3500억달러를 넘고 있다. 일본이 전후 경제발전에 성공하고, 따라잡기를 달성한 것은 우연이 아니었다. 그러나 다음과 같은 통계는 일본이 경제강국으로서 이미지를 재고시키는 것이었다. 즉 환율의 환산을 통한 GNP 비교와 구매력평가 환산에 의한 GNP 비교와는 큰 차이를 보였다.

세계은행이 발표한 환율 환산(換算) GNP와 구매력평가(平價) 환산(換算) GNP 비교

	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위
환율환산 GNP(억\$)	미국 76,901	일본 47,723	독일 23,195	프랑스 15,260	영국 12,202	이탈리아 11,554	중국 10,554
1인당 GNP(\$)	스위스 44,320	일본 37,850	노르웨이 36,090	싱가포르 32,940	덴마크 32,500	미국 28,740	독일 28,260
구매력평가환산 GNP(억\$)	미국 76,901	중국 43,825	일본 29,507	독일 17,483	인도 15,870	프랑스 12,803	영국 12,089
1인당 GNP(\$)	싱가포르 29,000	미국 28,740	스위스 26,320	홍콩 24,540	노르웨이 23,940	일본 23,400	덴마크 22,740

자료: World Development Report, 1998/99, ; 岸宣仁(1999, 117에서 재인용)

주) 1997년 달러기준으로 평가

이것은 일본이 가진 경제강국의 이미지가 실질적인 경제력에 있어서는 어느 정도의 허상을 가지고 있다는 것을 보여주는 것이었다. 즉 경제성장이 인권의 향상 혹은 사회적, 경제적 권리의 향상으로 이어지지 않는다는 회의적인 논의가 있다.

둘째, 고도성장과 권위주의간의 인과성 문제도 논쟁적이다. 도식적으로 말하면, 크게 “때문에”론

pp.169-172.

21) 따라서 개발국가의 이행도 일본과는 달리 경제자유화와 더불어 민주화가 동시에 진행되는 더 복잡하며 험난한 과정이 된다. 개발국가의 이행에 민주화가 주 동력으로 작용하면 복지국가형태로, 자유화가 주된 형태로 작용하면 자유방임주의형태로 나아갈 것이다. 이는 국가의 개혁의 성격에 따라서 어느 방향으로 기울지 결정될 것이다. Kim, Ibid., p.187.

과 “불구하고”론이 존재한다. 전자는 한국의 고도성장은 박정권의 개발독재때문에 가능하였다는 주장이다. 반면 후자는 한국경제성장의 핵심적인 원인은 다른 곳에 있으며, 이러한 요인에 의해 독재에도 불구하고 경제성장을 할 수 있었다는 주장이다. 라틴아메리카의 경험은 “개발독재”정권이 자본축적이나 경제성장에 항상 기능적인 것이 아님을 보여준다. 한국의 경제성장은 순조로운 자본주의적 발전을 가능하게 한 토지개혁, 유교전통에 따른 높은 교육열이 제공하는 양질의 저임금 노동력, 미리 준비되어 있던 경제개발계획 등의 복합적 요인이 작용한 결과이다<sup>22)</sup>. 더욱이 동아시아 개발국가와 산업정책은 우호적인 국제정치경제적 환경과 유사한 제도와 전략을 채택한 나라가 그 외에는 없었다는 것에 의해서 성공하였다는 외니스의 지적도 있다<sup>23)</sup>. 따라서 개발독재는 백번 양보하더라도 경제성장의 여러 복합적 원인중의 하나에 불과하다고 보인다.

셋째, 개발독재의 불가피론은 정당한 정치적 비판도 어렵게 만들 수 있다. 과연 박정희정권은 개발을 위해 독재를 하였는가? 독재를 위해 개발을 주창하였는가? 최근의 여러 자료나 연구에서 보여지듯이 쿠데타를 위한 명분으로, 집권연장을 위한 명분으로 경제개발을 내세웠다는 점은 명백하다고 보인다. 이에 의하면 개발독재론은 결론론적인 논리구성이다. 더욱이 유신이라는 독재의 강화는 경제적 심화(deepening)와는 관련이 없는 정치적 야욕에 의한 것이라면, 경제발전도 박정희에게는 부차적인 문제였다. 또한 결과적으로도 유신체제의 수립이 경제발전에 도움이 되었는지, 아니면 더 많은 휴우증을 가져왔는지도 신중한 검토가 요구된다<sup>24)</sup>. 박정희집권은 3선개헌, 위수령, 유신, 긴급조치 등 독재강화의 역사였다. 경제성장이 이렇게 지속적인 독재의 강화를 요구하는지 의문이다. 후발국의 경제개발에는 최소한의 독재가 필요하다면, 그것은 어느 정도인가? 명백한 것은 박정권은 “최소한의 독재”를 훨씬 넘었다는 점이다. 개발독재 불가피론자들은 정당한 정치적 비판에 눈을 가리고 있다.

#### 4. 세계화시대의 인권문제: 동아시아 경제위기와 그 대응

세계화는 약소국의 입장에서 새로운 인권의 문제를 제기시킨다(김민웅 2000). 거대한 초국적 자본의 횡포에 맞서서 인간의 사회경제적 권리와 대안적 체제에 대한 선택의 자유에 심각한 제약을 받으며 그에 대한 방어가 필요하다.

신자유주의적 세계화는 채무국에 대한 구조조정계획을 통하여 초국적 자본의 이해를 관철시키고, 국가간 불평등의 증대와 빈부격차를 심화시키고 있다.

2000년 부국과 빈국간 경제적 격차는 더욱 커진 것으로 보고되었다. 유엔개발투자회의에 제출될 예정인 이 보고서는 기업이나 부동산 등을 대상으로 하는 직접투자는 전세계적으로 90년 2천90억 달러에서 지난 97년 4천730억달러, 2000년 1조1천180억달러로 급증했으나 개도국의 비중은 지난 3년동안 35%에서 17%로 낮아졌으며, 48개 최빈국들의 비중은 0.5%인 것으로 나타났다. 전세계 투

22) 손호철, 『현대한국정치』, 261-262쪽.

23) Onis, “The Logic of the Developmental State,” pp.120-122.

24) 김태일은 유신체제가 정치적 윤리성에도 문제가 있을 뿐만 아니라 경제적으로도 효율적이지 않았다고 주장하였다. 김태일, “유신체제를 어떻게 볼 것인가”, 『역사비평』(역사문제연구소, 1995. 가을호).

자총액은 37조달러로 이중 40%는 미국, 20%는 유럽에서 이루어졌으며, 개도국은 10%를 차지하였다.

정부개발원조(ODA) 총액은 지난 90년 609달러에서 97년 483달러로 감소한 뒤 98년 519달러로 다시 늘어났지만, 개도국으로 유입된 전체자금에서 ODA가 차지하는 비중은 90년 56%에서 18%로 급증하였다. 전세계 수출액도 85년 1조6천억달러에서 지난 98년 5조4천억달러로 증가했지만, 개도국의 수출액은 4천950억달러에서 1조5천억달러로 늘어났으나 전체에서 차지하는 비중은 31%에서 28%로 오히려 낮아졌다.

세계화는 국가들의 경제문제에 대한 통제권 상실을 의미한다. 많은 나라에서 독재가 무너지고 민주정부가 들어서고 있지만, 그들 국가의 역량과 합법성은 사라지고 있다. 정부가 진 빚 때문에 인권과 정의는 우선순위에서 밀려나고 있다. 국제기구의 비민주성과 인권침해도 지적되고 있다. IMF와 World Bank의 구조조정 프로그램은 각국의 사회적 안전망을 해체시키고, 노동권을 제약하고 있으며, 많은 사람을 빈곤과 실직으로 내몰고 있다. 그러나 이러한 국제기구의 정책에 대한 반응성(responsibility)과 책임성(accountability)은 제기할 아무런 근거나 수단이 없다는데 세계화시대의 민주주의 위기가 있는 것이다. 이러한 세계화의 부정적인 측면은 “세계화된 인간”(반(反)다보스회의) 혹은 “인권의 세계화”의 필요성을 부각시키고 이를 위한 국제연대를 활성화시키고 있다. 인권에 토대를 둔 개발이나, 지역적, 국제적 인간의 권리<sup>25)</sup> 등의 필요성을 제기하고 있다. 다시말하면 지역화와 세계화는 인권의 지역화와 세계화를 수반하는 것이어야 하며, 이것은 인권개념의 심화와 확대를 의미해야 한다.

#### (1) 동아시아 경제위기에 대응하기 위한 지역협력에서의 인권문제

냉전이 붕괴되고, 1997년 동아시아 통화위기가 전염되면서, 지역적 차원에서 협력의 논의들이 활성화되고 있는 것이 최근의 현실이다. 그 어떠한 때보다도 동아시아 각 국 정상들이 자주 만나고, 모임을 정례화하고, 개별국가적 관심을 넘어서는 지역적 차원의 공동이익을 논의하는 틀을 만들려는 움직임이 활발하다. 다국간 논의외에도 양국간 접촉도 활발해서, 자유무역지대안과 같은 경제협력의 수준을 높이고자 의견들을 조율하고 있다.

왜 동아시아 지역경제협력 논의가 최근 들어 이처럼 활성화되었는가? 동아시아에서 지역주의<sup>26)</sup>에 대한 논의가 진전된 이유로, 동아시아 금융위기, 무역자유화를 진전시키는데 있어 WTO와 APEC의 실패, 유럽통합(특히 유로의 등장)에 따른 긍정적인 영감, 그리고 미국과 유럽연합의 지역적 행동에 대한 대응 등이 지적된다<sup>27)</sup>. 특히 일본에서 지역협력의 논의가 부상하게 된 데에는 경

25) 유엔 인권고등판무관은 2001년 1월29일 “인터넷과 세계화가 인종차별주의를 확산시키는 주요 요소가 되고 있다”라고 대책을 촉구하였다.

26) 지역주의라는 용어는 지역통합(regional integration), 경제통합(economic integration), 지역무역협정(regional trade agreements), 블록화(bloc formation), 지역경제협력(regional economic cooperation) 및 지역 통합 협정(regional integration agreements) 등 다양하게 표현되고 있으나, 내용면에서는 큰 차이가 없음. 최근 WTO는 지역통합협정(regional integration agreements) 또는 지역무역협정(RTA: regional trade agreements)이라는 용어를 사용하여 GATT 24조가 허용하고 있는 관세동맹이나 자유무역협정을 이룩하기 위한 기본협정으로 지역주의를 이해하고 있음. WTO Secretariat, Regionalism and the World Trading System, WTO, Geneva, 1995. 4.

27) Bergsten, Fred, “East Asian Regionalism,” The Economist(July 15th, 2000), p. 21.

제의 장기불황과 지역화라는 세계적 추세에서 비롯된 일본의 위기의식이<sup>28)</sup> 지역주의로의 적극적 대응으로 표출되었다는 점이다.

1997년에 발생한 동아시아 경제위기는 하나로서의 동아시아 지역을 부각시켰다고 할 수 있다. 개별 국가내의 근본적인 경제문제에도 불구하고 위기의 외부적 요인에 대한 강조와 관심은 이에 대한 공동의 대응이 필요하다는 인식의 확산을 가져와 “동아시아 공동이익”을 형성시키고 있다. 특히 일본학자들이 주장하는 동아시아국가들의 미국에의 의존성이 현재 경제위기를 부추켰다는 견해는 상당한 공감을 얻고 있다. 소위 동아시아 지역내 역내무역이나 역내 투자비율이 매우 높은 “역내순환구조”임에도 불구하고<sup>29)</sup>, 개별국가의 통화를 미국 달러에 연동(pegged) 시킴으로써, 역내 무역의 안정성 확보에 실패하고, 미국의 경제의 호불황에 매우 크게 영향을 받는 구조가 되었다는 것이다.

그런데 현재 동아시아 지역협력의 논의구도에는 중요한 행위자(참여자)로서 정부(기구), 자본만이 부각되어 있다. 노동, 시민사회의 합의 및 토론은 형성되어 있지 못하고 있다. 유럽의 경험에서 볼 때, 정부간 합의도 중요하지만(정치적 리더십), 사회적 동반자의 합의형성도 지역협력의 기반을 강화하는 중요한 문제인 것이다<sup>30)</sup>. 즉 동아시아 지역협력의 논의에서는 유럽과는 달리 “사회적 유럽” 건설이라는 시민사회의 참여가 보이지 않는다. 유럽에서는 초기 경제중심주의에 입각하여 시장중심으로 경도되었다가 다시 사회적 유럽의 건설이 강조되는 과정을 밟았다. 동아시아 지역협력도 “사회적 동아시아의 건설”이라는 대안적 노력이 중요한 문제인 것이다.

이를 위해서는 시민사회의 교류가 중요하다<sup>31)</sup>. 사카모토의 주장처럼, 시민사회에 입각한 “시민국가(시민적 국제연합)”에 의한 시장규제가 필요하다. 조금이라도 자국의 국경을 넘어서 환경, 평화, 인권, 복지 등에 대해서 다른 나라 시민이나 시민사회와의 협력과 연대의 틀을 만드는 것이 필요하다. 시민사회의 아시아로의 지역화와 아시아지역의 민주화라는 맥락이 결여된 지역협력의 논의는 시장의 세계화에 대응한 새로운 신자유주의 논리라고 할 수 밖에 없을 것이다. 동아시아의 지역주의가 신자유주의의 “지역화”인가? 아니면 새로운 “동아시아의 사회적 건설”로서 모습이 나타날 수 있을 것인가가 지역협력시대의 인권문제에 중요한 쟁점이라고 할 수 있다.

## (2) 한국의 IMF 처방과 인권문제

IMF 처방은 선진 자본주의국가의 논리를 후진국에 강요하는 구조조정 패키지 프로그램이다. 외

28) 이러한 위기의식이 일본 근현대사에 있어서 제3의 개혁 기회라고도 지적되지만, 그 이면에는 “잃어버린 10년”으로서 1990년대의 비판적, 자조적 자기성찰이 잠재되어 있다.

29) 渡辺利夫, “アジア化するアジア: 危機の向こうに見えるもの”, 『中央公論』(1999년 6월). 이러한 추세가 자연스럽게 동아시아 지역의 역내 경제협력의 필요성을 제기하였다고 말하여 진다. 동아시아 지역내 높은 상호의존구조는 무역 뿐만 아니라 자본투자에서도 보여진다. 일부 통계에 의하면, 일본을 포함한 역내무역비율은 1996년 52.3%이었으며, 1990년에서 1996년까지 아세안제국에 대한 직접투자액을 보면, 일본은 468억불, 미국 204억불, 신흥공업국 541억달러였고 개별국가별로 보면, 비중이 줄어들고 있지만, 동아시아 지역에서 자본의존구조는 일본에 집중되어 있다고 한다. 자세한 논의는 김용복, “동아시아 자본주의의장래,” 국제정치경제연구회 편저, 『21세기로부터의 유산』(사회평론, 2000), pp. 418-420 참조.

30) 김학노 발표문 참조.

31) 사카모토의 시민국가론을 참조하시오.

환위기를 해결하기 위해서는 IMF의 구제금융이 불가피하다. 또한 단기외채를 중장기 외채로 전환하고 외국의 국내 직접투자를 적극 유치하며, 국제수지를 흑자기조로 정착시켜 국제신인도를 높이는 것이 중요하다. 따라서 IMF가 제시한 경제개혁의 처방은 정부로서는, 어쩔 수 없이 수용하지 않으면 안되었다.

한국정부와 IMF와의 협상과정에 나타난 특징을 보면, 첫째, 협상의 기한이 불과 8일에 불과하여 협상이 유례없이 신속하게 이루어졌다는 점, 둘째, 협상에 따른 자금지원의 규모는 IMF 역사상 유례가 없을 정도로 대규모였고, 셋째, 미국의 직접적인 개입이 있었다는 점이다. 한국이 IMF에 공식적인 자금의 지원을 요청하기 이전에, 미국, 일본, 심지어는 중국에 까지 쌍무적인 지원을 요청했을 때, 미국의 압력에 의해 거부되었으며, 미국은 시종일관 IMF로 갈 것을 요구하였다. 이것은 IMF 협상과정에서 한국정부의 협상력이 현저히 약하였고, IMF가 요구한 조건을 모두 받아들일 수밖에 없는 상황이었음을 보여준다.

그런데 이러한 상황에서 한국경제의 구조개혁을 위해서는 IMF를 적극 활용하여 정상적인 조건 하에서는 어려운 개혁을 추진하자는 입장과 IMF 통치는 결국 경제의 주권상실로서 금융자본과 해외자본을 위한 경제의 종속화가 심화될 것이라는 입장으로 크게 나뉜다. 전자는 IMF 처방이 한국 경제개혁의 바람직한 틀이며, 이를 적극적으로 수용해야 한다는 입장으로, 후자는 IMF와 재협상을 통해 불합리한 조건을 조정해야 하며, 국제금융자본의 규제를 위한 대책이 필요하다는 입장으로 갈리게 된다. 한국정부는 IMF의 입장을 받아들인 경제회복과 개혁을 추진한 “IMF 우등생”이었다. 반면에 말레이시아는 IMF 프로그램을 채택하지 않고 자본규제와 경기확장정책을 통해 위기를 극복하는 정책을 취하였다. 일본의 전 대장성 재무관이었던 사카기바라는 경제위기에 대응한 한국과 말레이시아의 정책이 모두 옳았다고 하여, 신자유주의적 개혁만이 유일한 대안이 아니라는 주장을 펼쳤다<sup>32)</sup>. 한국이 채택한 IMF 처방은 내인론에 의한 구조개혁에 치우친 것으로 외인을 강조하는 입장에서는 위기의 국내적 대응이라는 한계를 기본적으로 갖고 있었다.

IMF 처방은 크게 세가지로 요약된다. 첫째, 환율안정과 국제수지 개선을 위한 처방으로 긴축재정과 긴축금융정책 등, 둘째, 구조조정에 대한 처방, 셋째, 수입선 다변화 조치 등이 포함된 자유화 조치이다.

그런데 이러한 IMF의 처방은 여러 면에서 비판이 되었다. 펠트스타인(Feldstein)이 지적하듯 IMF는 단기적인 외화유동성의 부족이 원인임에도 불구하고 체제결함 자체를 문제의 원인으로 지목하고 대수술을 시작함으로써 불신을 확대재생산하였다. 정부의 무능과 실책이 IMF와의 잘못된 협상을 낳았고, 그 결과 IMF는 부적절하고 과도한 처방을 한국경제에 강제할 수 있었다. 이것이 외환위기를 경제위기로 확대재생산시킨 원인이었다.

IMF의 총체적인 긴축정책에 대해서는 국내외적으로 비판이 높았다(정운찬 1998; 김인준 1998 등). 과거 남미국가에 적용된 긴축정책 특히 고금리정책은 문제가 많다는 것이다. 고금리가 되면 외자유입의 확대를 통해 환율이 하락하며, 저축이 증대되므로 소비와 투자가 감소되면서 경상수지가 개선되고 환율이 안정된다는 논리이다. 그러나 고금리정책은 환율의 하향안정화 달성에 앞서 기업금융 부담 과중에 따라 무더기 기업부도 사태가 나올 가능성이 있다. IMF 초기 수많은 건설한 중소기업체의 도산과 그에 따른 경기침체는 우리가 뼈저리게 경험한 것이었다. IMF도 이러한 정책

32) “사카기바라 전 대장성 재무관과의 인터뷰.” 『조선일보』(1999. 7. 26).

의 잘못을 인정하여 1998년 4/4분기부터는 IMF의 양해를 얻어 금리인하조치와 경기부양책을 실시하였다.

또한 IMF의 획일화된 구조개혁 프로그램은 상황을 더욱 악화시킬 수 있었다. IMF 처방은 경제 규모가 다른 국가들에 대하여 일률적인 처방전을 제시하여 해당 국가의 경제를 악화시킬 수도 있다. IMF에 의한 구조조정은 첫째, 중기적으로 아시아 국가들의 외수의존을 일층 강화하고, 환율절하경쟁을 발생시키기 쉬운 구조를 만들 위험성이 있으며, 둘째, 금융자유화를 포함한 규제완화정책이 위기를 당한 동아시아 국가들의 소득분배를 더 악화시키고 정치적 불안을 가져올 위험성이 있다. IMF의 구조조정 프로그램은 시장의 자유, 따라서 기득권층의 자유(초국적 자본이든 국내의 재벌이든)만을 확대하는 정책이라는 비판이다.

더욱이 고전적인 IMF 처방에도 없는 수입선 다변화 폐지와 같은 자유화조치는 어려운 한국경제의 상황을 이용하여 일본의 경제적 입장을 강요한 결과로서, IMF처방의 한계를 뚜렷이 보여주는 것이었다.

이러한 처방은 사회적 안전망의 보완없이 사회적 약자의 해체를 의미한다. 더불어 이는 경제 위기를 활용한 초국적 자본과 경제강국 논리의 이식을 의미한다. 이는 주권이 약화되고 있는 상황에서 인권문제의 국제적 해결이 필요함을 제기한다.

### (3) 개도국내의 "주변부문제": 외국인 노동자 문제

경제적, 사회적, 문화적 권리에 대한 제10차 회기시 한국의 보고서 심사에서 근로조건의 개선 필요, 특히 외국인 근로자의 상황에 대한 우려, 그리고 경제적 수준과 능력에 비해 무주택자, 신체적, 정신적 장애자 등 사회적 소외계층에 대한 배려가 부족하다고 지적되었다.

외국인 노동자문제는 주변부 후발국가에서의 "주변부 문제"라고 할 수 있다. 임금착취문제, 직장에서의 학대와 구타, 산재보상의 미흡, 고질적인 월급체불의 악습 등이 중요한 인권침해의 내용이 다. 이러한 비판에 직면하여 정부는 2001년 1월17일 외국인 산업연수생 인권신장 종합대책을 발표하였다. 현재 한국에 들어와 있는 외국인 산업연수생은 총 14개국 4만5천명정도인 것으로 파악됐다.

그러나 외국인 노동자문제도 인권의 보편적 원칙에서 출발하지 않으면, 결국 국제정치경제질서 내에서 주변국 문제를 반복하는 현상일 뿐이다.

### 5. 맺음말

선진국과 개도국의 인권문제를 접근하는데 있어서 다각적인 노력이 필요하다. 선진국의 인권 성취가 개도국에도 확산되는 "인권의 세계화" 노력이 필요하다. 선진국에서의 인권향상(세계화에 대응한 빈부격차와 사회분열에 대한 저항), 소수자 인권, 인종주의에 대한 인권향상 노력이 중요하다. 세계화는 열린 공간으로서의 하나의 지구를 의미한다. 인권의 보편성 주장은 서구논리의 독점적인 이식을 의미한다면, 인권의 세계화란 열려있는 인권의 개념하에서 획득된 인권수준과 내용을 세계적으로 공유하는 것을 의미한다.

## 미일동맹의 미사일 방어망과 동아시아, 그리고 한반도

- 스타워즈가 한반도 평화에 갖는 함의를 중심으로 -

정 옥 식 (한반도 평화를 위한 시민네트워크 대표)

### 1. 들어가며

냉전 종식과 함께 영화 속의 얘기로 끝날 것 같던 '스타워즈'(NMD/TMD의 별칭)가 우리 앞에 다시 나타나고 있다. 냉전시대부터 주요 강대국간에 '공포의 균형'을 통해 불안한 평화를 가능케 했던 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction) 전략이 흔들리면서 새로운 핵군비 경쟁이 우려되고 있고, 냉전의 유산을 여전히 극복하지 못하고 있는 동아시아에는 신냉전마저 불러올 조짐을 보이고 있다. 그리고 어렵게 냉전해체 과정에 접어든 한반도에도 먹구름을 드리우고 있다.

'총알로 총알을 맞추는 게임'인 탄도미사일방어(BMD: NMD/TMD의 통칭) 구상은 1983년 레이건 미국 대통령이 미국 제일주의를 내세우며 전략방위구상(SDI)을 발표하면서 등장하기 시작했다. '별들의 전쟁(스타워즈)'이라고 잘 알려진 이 구상은 5백억달러에 달하는 예산만 낭비한 채, 사회주의체제의 몰락으로 중단될 것처럼 보였다. 그러나 미국은 1991년 스타워즈의 축소판으로 '제한적인 공격에 대한 전지구적 방위'(GPALS)를 발표하였고, 클린턴 집권 이후에는 한편으로는 전역미사일방어체계(TMD) 구축에 박차를 가하면서, 집권 2기(96-2000년)에는 북한의 미사일 위협을 명분으로 국가미사일방어체계(NMD) 마저 부활시켜려고 했다. 레이건-아버지 부시-클린턴에 이어 네 번째 스타워즈 주자로 나선 조지 W 부시 대통령은 클린턴의 어정쩡한 태도를 비판하면서 가능한 빨리 강력한 미사일방어망을 구축하겠다고 거듭 밝히고 있다. '강력한 미국'과 '힘에 의한 평화'를 주창해온 부시 대통령은 자신이 가장 존경한다는 레이건의 못 이룬 꿈을 그의 생전에 이루고 싶어하는 것일까?

물론 미국의 정권교체가 동아시아 전략에 있어서의 근본적인 변화를 의미하는 것은 아니다. 이것은 클린턴 행정부의 동아시아 전략 자체가 이미 패권지향적이었기 때문이다. 탈냉전 이후 미국은 한미·미일 군사동맹체제의 강화, 아시아 주둔 미군의 전력 강화, 일본 군사대국화의 부분적인 용인, 국가미사일방어체계(NMD)와 전역미사일방어체계(TMD) 배치 추진, 중국의 부상 봉쇄 등 아시아에서의 영향력과 전략적 우위를 지키고자 노력해왔다. 이러한 점에서 부시의 취임은 탈냉전 이후 추구해온 미국의 동아시아 패권 유지·강화 전략이 '강력한 군사력으로 뒷받침되는 대외정책 추구'로 가속화될 것이라는 전망을 낳게 한다. 중국을 '전략적 경쟁자'로 인식하면서 대만에 대한 안보 공약의 필요성을 강조하고, 북한에 대한 불신을 여전히 버리지 못하고 있으며, 일본의 역할 확대 필요성을 한층 강조하는 부시 행정부가 역내 안보문제를 대화와 협상보다는 군사력과 동맹체제 강화로 풀어갈 것이라는 점은 어렵지 않게 예상할 수 있다.

이러한 부시 행정정부의 동아시아 전략을 가능할 수 있는 리트머스 시험지는 미사일방어망의 배치 수준과 범위이다. 미국의 미사일 방어망의 전략에 따라 동아시아 안보 질서에 엄청난 변화가