

제 2 호  
(2023)



9 773022 480006

ISSN 3022-4802

# 남북통합의 길

## [정책이슈]

- 한반도에 평화를 어떻게 정착시킬 것인가\_김천식

## [일반논문]

## [연구논문]

- COPDAB 지수를 통한 남북관계 및 대북정책의 한계 분석\_정준희
- 남북경협 27년의 역사적 평가와 전망\_권영경
- 독일의 정치적·경제적 통일에 관한 테제와 한반도 통일에 대한 시사점\_Max Drömmner/이봉기

## 발간사



홍양호

남북사회통합연구원 이사장, 전 통일부 차관

남북사회통합연구원이 2011년 1월 창립된 이후 금년이 13년째 되는 해입니다. 그동안 역대 이사장들이 연구원의 기반을 닦아온 성과를 바탕으로 금년 6월 22일에 남북사회통합연구원 제5대 이사장을 이어받았습니다. 여러 가지 사업을 검토하던 중 연구원의 연구저널의 성격인 《남북통합의 길》이 2016년 6월 창간된 이후 여러 가지 사정으로 계속 발간되지 못했음을 알게 되었습니다. 그래서 앞으로 연구원의 연구 기능의 활성화를 도모하는 한편 《남북통합의 길》을 매년 발간하여 지속적인 통일논의의 공간을 마련하기로 하였습니다. 《남북통합의 길》은 연구원 내부의 회원, <IKIS 통일포럼>의 회원은 물론 외부의 유관 통일단체 회원에게도 문호를 개방하여 열린 통일논의의 장으로 활용코자 합니다.

남북사회통합연구원은 통일부에서 통일정책을 수립하고, 남북관계 현장에서 일하며, 또한 통일교육을 담당하였던 공직자들이 퇴직하여 공직에서 체득했던 지식이나 경험을 사회에 환원하기 위해 설립한 비영리 통일단체입니다. 그동안 정책이슈 페이퍼 작성, 남북대화 50년사 화보집 발간 등 여러 가지 정부의 용역과제도 수행한 바 있으며, 민간 차원의 통일역량 강화를 위해 대북·통일협상 아카데미, 분단현장 탐방 등 다양한 활동을 하여 왔습니다. 특히 연구원이 2012년부터 전국적으로 실시하고 있는 통일 관련 아카데미 수료생들(약 1,000여 명)이 통일문제의 전문성을 제고하고 통일역량의 강화를 위해 2015년부터 진행하고 있는 <IKIS 통일포럼>은 내실있는 민간 차원 통일논의의 장으로 튼튼한 뿌리를 내리고 있습니다.

남북사회통합연구원은 초정파적, 초종파적, 초지역적, 초세대적인 입장에서 통일사업을 추진하고 있습니다. 오로지 객관적인 정세 분석과 올바른 가치를 지향하면서 한반도의 평화와 우리 민족의 통일을 염원하고 추구하는 데 목표를 두고 있습니다. 차가운 머리와 뜨거운 가슴을 함께 가지면서 원칙있는 일관성, 상황에 따른 유연성, 포괄적인 균형성을 지향할 것입니다. 아무쪼록 이번에 발간되는 《남북통합의 길》 제2호가 그러한 역할에 부합되기를 바랍니다.

이번 《남북통합의 길》 제2호에 유익한 글들을 기고해 주신 분들께 진심으로 감사의 인사를 올립니다. 앞으로 남북사회통합연구원은 더욱더 매진하여 우리 사회의 민간 차원의 통일운동에 밑거름이 되도록 노력하겠습니다.

# 남북통합의 길

## 목 차

발간사 .....홍양호 / 2

## 정책이슈

● 한반도에 평화를 어떻게 정착시킬 것인가 .....김천식 / 5

## 일반논문

- 올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안 .....홍양호 / 9
- 한반도 통일생태계 구축 전략 ..... 김중환 / 32
- 통일정책 법제화 추진 방향의 모색 ..... 이찬호 / 47
- 남북 사회문화교류 현황과 추진 방향 ..... 이강우 / 61
- 하드웨어보다 소프트웨어가 긴요한 남북 사회통합의 길 ..... 심영섭 / 73
- DMZ 평화·안보관광의 발자취와 발전방향 ..... 장승재 / 86
- 중국 연구자의 눈에 비친 미국 ..... 이창열 / 111

## 연구논문

- COPDAB 지수를 통한 남북관계 및 대북정책의 한계 분석 ..... 정준희 / 123
- 남북경협 27년의 역사적 평가와 전망 ..... 권영경 / 145
- 독일의 정치적/경제적 통일에 관한 테제와 한반도 통일에 대한 시사점 .....  
..... Max Drömmner·이봉기 / 180

### ■ 주요연혁 ■

- 남북사회통합연구원 ..... 207
- IKIS 통일포럼 ..... 211

## 정책이슈(특별기고)

### 한반도에 평화를 어떻게 정착시킬 것인가

김천식

통일연구원 원장, 전 통일부 차관

한국정전협정이 체결된 지 70년이 흘렀다. 그동안 크게 봐서 한반도에서는 불안하나마 평화가 유지됐다. 1950년 6.25전쟁은 남북간의 심각한 군사력 불균형, 김일성의 남침야욕, 소련 공산주의 팽창정책이 결합된 산물이다. 미국의 즉각적인 참전으로 공산측 야욕은 좌절됐고 양측의 군사력이 균형을 이룬 가운데 정전이 성립됐다. 정전협정은 군사력 행사를 금지하고 있지만 북한은 여전히 무력으로 통일하겠다는 노선을 유지하고 군사력을 키웠다. 그동안 북한의 도발을 막은 것은 협정이 아니라 우리의 힘이었다. 세계사에서 볼 때 적대쌍방 간의 평화를 유지하는 조건은 세력균형이었으며 세력균형이 무너지면 평화가 파괴됐다. 평화협정이 평화를 보장하지 않는다는 것은 세계사가 증명한다. 최근에도 여러 지역에서 평화협정이 체결됐지만 결과는 분쟁재발과 피바다였다. 우크라이나에서 영토와 주권보장에 대한 약속이나 각서나 유엔 헌장은 휴지조각이 됐다. 핵국가가 비핵국가를 침공해 영토변경을 추구하고 있다. 핵무기가 들끓고 있는 한반도 현실에서 선의와 선언에 기대어 평화 정착을 추구한다는 것은 허구이다. ‘힘에 의한 평화’가 현실적이고 정당하다.

북한은 소련 및 동구 사회주의 국가들이 무너지고 고립에 빠져 극심한 경제난으로 체제위기에 몰렸을 때 핵개발로 난국을 타개하고자 했다. 북한은 체제 존망의 경계선을 오가며 모든 노력을 기울여 핵을 개발했고 2017년 11월 핵무력을 완성했다. 핵보유국이 되면 외교정책이 공세적 팽창적 자주적이고 단호하게 변한다. 북한은 1, 2차 핵실험 후 자위적 핵억제력을 확보하기 위한 것이며 방어적 조치로써 불가피한 것이라고 주장했다. 김정은은 집권 후 핵국가 체제를 정비했다. 2012년 4월 헌법을 개정하여 북한이 핵보유국임을 명

시했다. 2013년 4월 '자위적 핵보유국지위를 강화할데 대한 법'을 제정하여 핵보유국으로서 정체성과 핵사용 교리를 갖췄다. 4, 5차 핵실험 이후에는 동방의 핵대국, 당당한 핵보유국이라고 자신의 정체성을 밝혔다. 6차 핵실험과 ICBM 발사 후 핵무력 완성을 선언하고(2017.11.29.) 미국과 협상을 통해 핵보유국 지위를 인정받고자 했다. 2018년 4월 당중앙위에서 핵실험 미사일 발사 모라토리엄과 경제건설 총력집중노선을 발표하고 남북정상회담을 했으며, 6.12 싱가포르 미북정상회담으로 이어졌다. 2019년 2월 하노이 미북정상회담 실패 후 북한은 핵포기 불가 입장을 명백히 표명하면서 이제 근본이익을 침탈하려 하면 핵을 선제적으로 사용하겠다는 새로운 핵교리를 밝히고 이를 법제화하였으며(2022.9.9.) 2023년 9월 7일 핵무력 고도화 정책을 헌법규정으로 채택하고 핵보유국 지위를 절대로 포기하지 않을 것이며 핵무장력의 사명이 주권과 영토완정, 사회주의 제도수호에 있음을 밝히고 있다. 북한의 외상 최선희는 핵보유국 지위 헌법화는 핵주권수호의 강력한 의지이며 비핵화를 강요하고 핵보유국 지위를 부정하면 이를 주권침해로 보겠다고 발언하면서(2023.10.1.) 국제사회를 상대로 자칭 핵보유국 지위를 인정할 것을 강요하고 있다.

북한의 핵보유 전략은 통일문제까지 나아갔다. 2021년 1월 당 규약 전문에 강력한 국방력으로 근원적인 군사적 위협들을 제압하여 조선반도의 안정과 평화적 환경을 수호하고 조국통일을 앞당기겠다고 규정했다. 여기서 북한이 말하는 근원적인 군사적 위협이란 주한미군, 미국의 핵우산, 남침시 미국의 개입을 의미한다. 북한은 힘으로 미국을 한반도에서 몰아내고 남한을 무력으로 점령하기 위해 국방과학발전 5개년 계획을 수립하고 5대 전략무기개발을 추구하고 있다. 그 중 대표적인 무기가 극초음속 미사일과 전술핵무기, 고체연료 신형 ICBM과 SLBM 및 초대형 핵탄두이다. 김정은은 8차 당대회 보고에서 대외정치활동을 북한의 혁명발전의 기본장애물, 최대의 주적인 미국을 제압하고 굴복시키는 데 초점을 맞추고 있다고 했다. 북한의 핵은 미국을 겨냥하고 있으며 적대세력들의 위협을 영토밖에서 선제적으로 제압할 수 있는 수준으로 올라섰음을 강조하고, 미국에 대해 대북적대시정책을 철회하라고 요구하고 있다. 당중앙군사위 부위원장은 중거리 미사일 발사 후 북한의 군사적 목표는 미국의 군사위협을 미국 본토에서 제압하는 것이라고 밝히고 있다

(2021.3.26.). 북한은 전술핵운용부대, 대륙간탄도미사일부대 훈련을 실시하고 남한을 단기전으로 점령하는 군사훈련을 실시했다.

북한 대변 조선신보(2021.6.7.)는 “조국통일은 힘으로 하는 것이라고 강조하고, 자기 힘이 분단을 추구하는 상대를 압도해야 민족의 소원을 이룩할 수 있는데 북한(조선)에서 핵 무력이 완성됐으며 시대는 달라지고 조선의 국제적 지위도 달라졌다. 증강되는 방위력이 분단과 전쟁의 원흉인 외세의 최후발악을 봉쇄하고 조선반도의 평화를 보장하며 통일을 앞당기는 현실적인 힘이 됐다.”고 쓰고 있다.

북한은 이미 핵보유를 기정사실로 하고 이를 인정하는 바탕에서 핵군축 협상을 추구하고 있었다. 하노이 미북정상회담이 결렬된 직후인 2018년 3월 1일 새벽 최선희 당시 북한 외무성 부상은 “미국의 계산법이 이상하다”고 불만을 표시했고 김정은은 2019년 4월 최고인민회의에서 미국이 2019년 말까지 새로운 계산법을 가지고 나올 것을 요구했다. 제재 해제를 요구하고 있는 것이다. 그러나 제재 완화는 북한 핵능력의 실질적 감축 없이는 불가능하다.

문재인 정부의 대북접근법이 실패한 이유는 북핵문제의 본질을 제대로 알지 못했고 북한이 핵을 완성하여 상황이 완전히 변했는데도 불구하고 핵무력이 완성되기 전에 추진했던 해법을 그대로 추구하고 있기 때문이다. 북한이 이미 핵을 보유한 상황에서는 신뢰프로세스도 평화프로세스도 불가능하다. 한반도 평화는 비핵화가 전제되어야 한다. 문재인 정부는 ‘평화를 통한 비핵’을 택했다. 군사적 긴장을 완화하고 종전선언을 하며 평화협정으로 항구적 평화를 정착시켜 북한의 변화를 유도하고 비핵에 이르게 하는 방법이다. 문재인 정부는 종전선언을 채택함으로써 북한의 비핵화 협상을 촉진할 수 있다고 하면서 종전선언은 현상 변경과 관련없는 정치적 선언이라고 주장했다. 그러나 북한이든 미국이든 종전선언은 현상변경을 의미하는 것으로 받아들였다. 북한은 종전선언을 위해서 ‘적대시 정책 철회’와 ‘이중기준 철폐’를 요구했다. 그것은 북한의 핵개발과 미사일 발사에 대해 시비하지 말 것과 대북제재해제는 물론 한미군사훈련 중단, 유엔사 해체, 주한미군 철수를 의미한다. 설령 정치적 선언이라는 양해하에 종전선언이 체결되더라도 그 순간부터 유엔사 해체에 대한 압력이 거세질 것이고 이것은 한반도 정전관리 및 한미동맹, 한미일 협력의 가장 중요한 법적 요소를 허물어뜨리는 것이다. 북한은 이것을 70년 동안 요구

해 왔다. 북한이 비핵화를 거부하고 핵을 사용하겠다는 상황에서 종전선언은 한반도 정세를 매우 위험하게 할 것이다. 선 평화 접근법은 북한이 핵물질 생산을 시작하고 초보적 핵 기폭장치를 만지작거리던 단계에서 시도했던 방법이다. 과거에는 논리적으로 유효했을지 몰라도 핵무력 완성에 도달한 지금은 적용되지 않는다. 중국이 제시하고 있는 쌍중단 해법도 북한이 핵을 완성한 상황에서는 맞지 않는 해법이다.

지금의 북한은 예전의 북한이 아니다. 한반도 평화로 가는 길은 훨씬 어렵고 복잡해졌다. 무엇보다 핵 문제를 우회해서 평화로 갈 수 있는 길은 이제 없다. 과거 페리 프로세스의 등 북핵을 동결함으로써 핵무기 완성을 막겠다는 정책을 관성적으로 제안하는데 이제 그러한 정책이 통하지 않게 됐다. 북한은 대화를 통해 비핵화하는 것을 거부하고 있다. 북한은 외교를 통해 핵보유 지위를 굳히고자 한다. 이제 선 평화, 신뢰구축을 통해 단계적으로 핵을 해결한다는 것은 상식에도 맞지 않고 가설의 전제가 틀렸음이 증명됐다.

핵을 보유하게 된 북한으로서는 이것을 활용하고자 하는 것은 당연한 이치이며, 북한은 원래 군사적 해결에 익숙한 체제이다. 우리에게 우선적인 과제는 북핵을 억제하고 핵전쟁을 막기 위해 결연한 자세로 총력을 기울여야 한다. 압도적인 자체 억제력을 건설하고 한미동맹을 강화하는 것이 가장 실효적인 방안이다. 한미 확장억제가 작동하는 상황에서 북한은 핵단추를 누를 수 없다. 북한이 핵단추를 누르는 순간 북한 정권은 종말을 고할 것이며 동북아 질서가 완전히 재편될 것이기 때문이다. 4.26 워싱턴 선언은 북한이 핵을 사용하면 핵으로 응징보복하며 김정은 정권을 끝장내겠다고 했다. 한반도에서 전쟁이 발생하면 동북아 전체가 전쟁터로 될 것이다. 우리가 결연한 의지를 가지고 있으면 북한의 뒷배인 중국은 북한이 제멋대로 전쟁을 일으키도록 수수방관하지 않는다. 결국 한미확장억제가 북한의 핵을 무용지물로 만드는 국제체제를 형성하게 된다. 반면에 유엔 안보리 제재가 계속되어 북한의 핵은 경제를 망치고 주민의 인권을 침해하며 체제를 위협하는 무기가 될 것이다. 한미동맹 체제가 원활히 작동하기 위해서는 일본의 협력이 절대적으로 필요하다. 한미 군사동맹과 한·미·일 안보협력은 불가분의 일체이다. 북한에 대한 억제체제가 확고하여 핵무력이 무용지물이라는 점을 북한이 인식할 때 비로소 해법이 열릴 것이다.

## 올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안\*

홍양호

남북사회통합연구원 이사장, 전 통일부 차관

남북관계가 오랫동안 단절되고 대결구도가 지속되고 있을 뿐 아니라 앞으로라도 쉽사리 남북관계의 물꼬가 트일 기미가 보이지 않는 작금의 현실을 목도할 때 답답한 마음 금할 수가 없다. 이러한 비관적인 남북관계 상황이 전개되고 있는 것은 과거 남북관계가 활성화되었을 때의 통일정책의 환경과 완전히 다른 정책환경이 전개되고 있고 이것이 장기화될 가능성이 있기 때문이다. 지금은 한반도를 둘러싸고 있는 주변정세가 신냉전 구도로 전개되고 있고, 북한의 끊임없는 핵·미사일 능력 고도화로 인한 국제적인 대북제재 레짐이 유지되고 있으며, 북한의 3대 김씨왕조세습체제 고착화로 인해 북한에서의 올바른 변화가 이루어지지 않고 있다, 또한 이와 같은 남북관계 진전에 불리한 정책환경이 가까운 시일 내에 쉽사리 해소될 것 같지 않은 데 심각한 문제가 있다.

그럼에도 불구하고 남북관계의 진전과 발전, 한반도의 평화 정착 그리고 궁극적인 한반도의 평화통일을 실현시켜 나가는 일은 분단국가에 살아가고 있는 우리 시대의 역사적 사명이다. 이와 같은 당위적 측면뿐만 아니라 또한 한반도의 평화와 번영 및 통일은 우리에게 정치·경제·사회·문화 등 다양한 분야에서 총체적인 이익을 가져다 주는 공리적 측면이 분명히 있다고 판단한다.

과거 남북관계 변천사를 돌이켜 볼 때 쉽게 그리고 순탄하게 이루어진 것은 결코 그리 많지 않았다. 남북관계 진전과 중단 그리고 후퇴, 남북간 교류협력과 군사적 충돌, 한반도 위기의 순간 등 우여곡절이 많았다. 우리의 남북관

\* 이 글은 제6차 UCOK 학술회의(23.6.20)에서 기초발제한 것을 일부 수정한 것입니다.

계 진전 및 통일에 대한 열렬한 소망과 의지, 그리고 노력이 있었기 때문에 어려운 장애 요인들을 극복해 올 수 있었다. 그러한 점에서 현재 상황이 어렵더라도 우리는 과거의 남북관계 변천 과정을 되살펴보면서 다시 한번 여러 가지 방법을 모색해보고 도전과 극복을 시도해 보아야한다고 생각한다. 그리고 다시 새로운 남북관계의 물꼬를 트고 우리의 통일 및 대북정책의 목표를 실현하기 위하여 과거의 문제점을 시정하고 올바른 남북관계를 정립하여 지속가능한 남북관계의 구도를 만들어 가야한다고 생각한다. 이를 바탕으로 한반도 평화와 번영, 그리고 궁극적인 평화통일을 실현시키는 기반을 하나 하나 구축해 나가야한다.

우선 남북관계·통일문제의 구조적 특성, 남북관계·통일문제에 영향을 주는 요인, 그리고 과거 남북관계에 있어서의 중요한 문제점, 최근 남북관계 및 한반도 정세의 진단 등을 종합적으로 살펴본 후, 올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안을 제시해보려고 한다.

## I. 남북관계·통일문제의 구조적 특성

남북관계나 통일문제는 구조적으로 복잡한 성격을 갖고 있어 이 문제를 풀어나가는 것이 결코 만만치 않다고 생각한다. 우선 통일문제는 제로섬적 성격을 갖고 있다. 한반도에 있어서 정통성에 관한 문제가 있고 통일의 실현은 결국 한쪽에 의한 제로섬적 결과를 가져오기 때문에 남북한 어느 한쪽도 양보할 수 없는 문제이다. 그래서 이판사판의 치열한 체제 경쟁이 진행될 수밖에 없으며, 특히 북한의 김씨왕조세습체제는 정권적 차원에서도 통일문제나 남북관계에 있어서 결코 남한의 입장에 승복할 수 없는 문제이다. 북한은 남북관계에 있어서 군사적 모험주의 시도 등 필사적인 성향을 갖고 있다.

둘째, 남북관계는 상황의 이중적 측면이 있다. 6.25 전쟁 등 북한의 군사적 도발 등으로 남북관계는 대적(對敵)적인 요소가 기본적으로 자리를 잡고 있다. 그럼에도 통일을 추진하기 위해서는 민족적 관점에서 우리는 북한을 통일을

향한 동반자로 여겨 남북대화나 협력을 꾸준히 추진해 왔다. 북한은 적과 동반자의 이중성을 갖고 있다. 그런데 남북관계의 이와 같은 성격을 균형적으로 계속 가져간다는 것은 쉬운 일이 아니다. 북한이 군사 도발을 우리에게 지속적으로 해올 경우에는 북한은 우리에게 적이 된다. 어느 나라든 외부로부터 군사적 공격을 받을 경우 안보가 최우선의 국가목표 또는 핵심적으로 지켜야 할 국가 이익(core value)이 된다. 또한 상대방이 우리보다 더 우위의 군비를 증강시킬 경우에 상대방에 군사적으로 열세에 놓이지 않기 위해 상호간에 군비경쟁을 하게 되는 것이 안보 현실이다. 이와 같은 상황에서는 국가는 안보정책을 최우선시할 수밖에 없다. 이것을 남북관계에 대입하면 남·북한 간에 심각한 안보 위기가 온다면 통일정책이나 남북교류협력정책이 설 자리가 약해지게 된다. 그러면 통일·대북정책과 안보정책이 부조화될 수밖에 없다. 남북관계 진전이나 통일을 위해서는 군비통제 등 평화정착을 통해 양 정책간에 선순환이 되어 조화롭게 진전되어야 하는데 현실적으로 결코 쉽지 않은 일이다.

셋째, 남북관계를 비롯한 한반도 문제는 기본적으로 남·북한 당사자가 주동적으로 해결해 나가야 할 문제이지만 한반도의 지정학적 위치 때문에 한반도에 전략적 이해관계를 갖고 있는 주변국가들과의 관계도 무시할 수 없는 구조를 갖고 있다. 한반도 문제는 국제적 측면이 있어 남북관계는 남·북한 간 ‘일대일 게임’이 아니라 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국가와의 ‘다면 게임’적 성격도 있어 복잡한 성격을 갖고 있다. 결국은 남북관계나 한반도 문제, 나아가 통일문제는 국제정세의 영향을 많이 받을 수밖에 없는 구조이다.

넷째 남·북한의 정치체제 차이 때문에 상대방에 대한 정책수단에 차이가 있다. 공산체제인 북한은 목적이 수단을 정당화할 수 있다는 공산혁명 논리에 따라 무력 사용 등 비평화적 방법과 평화적 방법을 정책수단으로 모두 사용하고 있다. 이에 반해 자유민주체제인 남한은 기본적으로 평화적 방법만 정책수단으로 사용할 것을 요구하고 있다. 무력 사용 등 비평화적인 방법은 내부적으로 용납이 어려운 구조이다. 따라서 남한은 북한보다 남북관계나 통일문제를 다루는 데 있어서 상대적으로 정책수단에 제약을 받고 있다. 그래서 남한이 북한

과 상대하는 데는 어려운 점이 있다.

## II. 남북관계·통일문제에 영향을 주는 요인

남북관계·통일문제에 영향을 주는 요인은 다양하다. 지속적으로 영향을 주는 요인도 있고 일정 기간 영향을 주는 요인도 있다. 또한 영향 요인간에 상호 같은 방향으로 작용을 하는 것도 있고 반대 방향으로 작용을 하는 것도 있다. 그동안 남북관계 변천을 통해 주요하게 영향을 미친 요인은 다음과 같다.

먼저 한반도에 있어서 정통성의 문제는 기저에 항상 깔려 있으면서 남북관계나 통일문제에 영향을 미치고 있다. 1945년 해방 후 1970년 초 남북 상하간 실체를 인정할 때까지는 남·북한은 서로 상대방에게 정통성문제를 가지고 강하게 행동으로 표출하였다. 북한의 김일성 정권은 남한은 미제의 식민지라면서 '해방과 혁명' 대상으로 6.25 전쟁이나 '남조선 공산혁명'을 시도하였다. 이승만 정부는 남한이 한반도에서 유일한 합법정부이고 북한은 불법 집단이기 때문에 북진·무력통일을 시도코져 하였다. 그 결과 남북관계는 대화없는 적대적 대결관계로 전개되었다. 그러다가 1970년대 초 데탕트 분위기에 편승하여 남·북한은 서로의 실체를 인정하고 대화있는 대결관계로 전환되었다. 그 이후 남북관계는 한반도에 있어서 정통성문제는 기저에 깔려 있지만 상대방에게 외부 행동으로 표출되는 것은 점차 줄어들고 대내적으로만 규범적 조치를 통해 강조되는 양상을 띠었다.

두 번째로 남북관계는 국제정세의 변화에 많은 영향을 받았다. 60년대까지 냉전시대는 남·북한은 각자 자유진영과 공산진영의 틀 내에서만 움직이면서 남북관계는 적대적 대결관계를 유지하였다. 그러다가 70년대 전후를 기점으로 미·중간의 데탕트에 영향을 받아 당국 간 남북대화를 통해 '7.4 공동성명'을 발표하는 등 대화있는 대결시대, 적대적 공존관계로 접어들었다. 80년대 말 전후로 공산권의 몰락으로 인한 탈냉전시대에 남북관계는 당국간 대화를 통해 1991년 '남북한 기본합의서'와 '한반도 비핵화 공동선언'을 체결하면서

새로운 관계로 발전하였고 민간 차원의 남북교류협력이 본격화되기 시작하였다. 2000년 '6.15 공동선언'과 2007년 '10.4 선언'으로 남북관계는 더욱 활성화되었다. 협력적 공존관계가 진행되었다. 그러다가 2020년대 들어 신냉전시대가 접어들면서 남북관계도 후퇴하고 전면 단절되는 대화없는 대결의 시대로 회귀하였다. 구체적인 시기마다 다른 요인들이 작용하여 일정기간 다른 양상도 보이기도 하였지만 대체로 냉전시기 → 데탕트시기 → 탈냉전시기 → 신냉전시기의 국제정세의 변화에 영향을 받아 남북관계는 변천되었다.

셋째로 남·북한 국력의 차이도 남북관계에 영향을 미쳤다. 상대방보다 국력이 우위에 있는 쪽이 열세에 있는 상대방에 대해 공세적인 입장을 취하였다. 60년대까지 국력이 우위에 있었던 북한이 남한에 대해 남북교류 제의 등 공세적인 입장을 취하였고 열세에 있었던 남한은 남북교류에 소극적인 태도를 보이는 등 방어적인 입장을 취하였다. 남북한 국력이 비슷하기 시작한(1972년 남·북한의 1인당 GNP는 312\$) 1970년대부터는 상호 대등한 입장에서 체제 경쟁을 하면서 당국 간 남북대화를 추진하였다. 그러다가 1980년대 중반 이후 남한의 국력이 북한보다 훨씬 우위에 서면서 남한이 남북관계에 있어서 공세적인 입장을 취하였다. 북한은 체제 방어적인 차원에서 당국 간 남북대화를 하면서 선별적으로 전략적이나 실리적인 차원에서 남북관계를 활용하였다. 그러면서 북한체제 강화를 위한 시간별기 차원에서 남북관계를 이용하기도 하였다.

넷째는 남·북한의 정권의 변동이 남북관계에 영향을 미쳤다. 남한의 경우 보수정권과 진보정권의 교체에 따라 대북정책의 성향이 달라져 남북관계에도 영향을 미치는 요인이 되었다. 대체로 보수정권은 원칙있는 대북정책을 강조하면서 안보를 중시하는 가운데 실사구시적인 방법을 모색하였다. 이에 반해 진보정권은 유연한 대북정책을 강조하면서 교류협력을 중시하면서 포용적인 방법을 모색하였다. 이러한 기본 입장은 북핵문제를 해결하는 방법에 있어서 보수정권은 '핵과 경협의 연계' 정책을 구사하였고 진보정권은 '핵과 경협의 병행' 정책을 구사하였다. 그 결과 남북관계의 양상은 정권의 성격에 따라 달라졌다.

북한의 경우에는 김일성 정권 때는 공세적인 입장에서 '한반도 공산화전략'

을 펼쳤다. '6.25 전쟁'을 통한 무력통일이나 '통일전선전술 방식의 남조선 공산혁명'을 통한 정치협상통일을 시도하였다. 이와 같은 방향하에 당국 간 남북 대화와 민간차원의 남북교류협력을 추진하였다. 김정일 정권 때는 심각한 경제난으로 인해 '실리전략' 차원에서 남한으로부터 경제적 실리를 획득하기 위해 남북관계를 적극 활용하였다. 북한이 필요로 하는 쌀, 비료, 전기, 원자재 등을 얻기 위해 당국 간 남북대화나 민간차원의 남북교류협력을 이용하였다. 김정은 정권 때는 북한체제 방어 및 강화를 위해 '대남 군사우위전략'을 추진하였다. 우선 '경제 건설 및 핵무력 건설 병행전략'을 통해 핵무기 개발을 완성하고 난 후 '경제건설중심중전략'으로 전환하였다. 국제적 대북 경제제재를 해제하기 위해 최종적으로 핵을 카드로 미국과 빅딜을 하기 위해 남한을 중개역으로 미국에 접근하는 수단으로 당국 간 남북대화를 이용하였다. 이와 같이 남북관계는 남·북한의 정권에 따라 다른 정책 성향이나 전략적 구도가 남북관계에 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.

마지막으로 북핵 문제이다. 1980년대 말 북핵 문제가 이슈화되고 나서 그 이후 남북관계에 영향을 주는 요인으로 작용하였다. 북핵 문제가 발생하였던 초기 단계에는 남북관계가 진행되면서 북핵 문제를 해결하는 노력이 병행되었으나 시간이 갈수록 북핵 문제가 심각한 단계로 가면서 남북관계에 미치는 영향이 점차 커져갔다. 북한의 핵 개발이 고도화되면서 UN의 대북제재 레짐이 강화되고 이에 따라 남북관계는 국제적 제약을 받는 양상으로 전개되었다. 이러한 과정에서 남한의 정권 성격에 따라 '핵·경협 연계' 정책이나, 아니면 '핵·경협 병행' 정책이나에 따라 남북관계에 미치는 정도는 차이가 컸다. 북핵 문제가 이슈화된 이후 남북관계는 북핵 문제를 해결하고자 하는 정책에 따라 남북관계가 연동되어 갔으며 결국에는 남북관계는 북핵 문제의 해결과정의 일환으로 되어버린 꼴이 되었다. 오늘날 남북관계의 주요한 결정 요인은 북핵 문제가 되어버렸다.

### Ⅲ. 과거 남북관계에 있어서 중요한 문제점

우리 정부는 한반도 통일을 위해 점진적·단계적, 평화적, 민주적 접근방법을 취해왔다. 기본적으로 남북간 교류협력·인도적 협력의 확대를 민족동질성 증대와 민족통일의 공감대 형성 그리고 북한의 변화, 남북 간 군사적 긴장 완화와 북핵문제 해결 등 한반도 평화정착, 그리고 통일을 향한 중간단계로서의 남북연합을 거쳐 정치적 타결을 통한 통일국가 완성을 목표로 하였다.

이러한 통일정책의 구도하에 역대 정부는 당시의 정책환경을 바탕으로 각자의 대북정책을 수립하여 현실적 노력을 다해왔다. “북방정책”, “3단계 통일정책”, “햇볕정책(화해협력정책)”, “평화번영정책”, “상생공영정책(비핵·개방·3000)”, “신뢰 프로세스”, “평화 프로세스”, “비핵·평화·번영의 한반도” 등 대북정책에 어떠한 명칭을 붙였든 간에 역대 정부가 가장 전략적으로 실현코자 했던 공통적 목표는 ‘북핵 문제 해결’, ‘남북교류협력의 실질적 확대’ 그리고 ‘북한의 올바른 변화 유도’라고 생각한다. 이 세 가지 중요 과제가 해결되어야만이 지속가능하게 남북관계를 진전시켜 나갈 수 있고, 한반도 평화를 정착시켜 나갈 수 있으며, 하나의 민족공동체를 완성해 나가는 데 기본적인 토대가 될 수 있다고 전략적으로 판단하였다. 물론 우리 정부가 원하는 자유, 민주, 인권, 복지가 구현되는 통일국가로 만들어 가기 위한 것이었다. 이것은 인류 역사 변천의 올바른 방향으로 가는 길이고 우리 민족구성원의 행복과 통일국가의 평화번영을 보장하는 체제이기 때문이다.

그동안 역대 정부는 정상회담 등을 통한 top-down 방식이나 실무회담 등을 통한 bottom-up 방식, 유연한 포용정책이나 원칙있는 포용정책, 한반도 문제의 남북 당사자 해결이나 국제적 협력을 통한 해결, 포괄적 Big-deal이나 점진적 Small-deal, 강력한 대응과 책임자 처벌 요구나 저자세적 태도 등 할 수 있는 다양한 접근방법을 모두 시도하여 보았지만, 결과적으로는 우리가 달성코자 하는 전략적 목표는 기대만큼 또는 전혀 달성치 못했다는 것이 가장 본질적인 문제점이라고 할 수 있다.



북한은 30여 년간 핵무기 원료 추출과 6차례의 핵실험을 통한 집요한 핵무기 개발로 이제 사실상 핵보유국가가 되었다(물론 불법적인 핵무기 개발로 국제제재를 받고 있지만). 그리고 ICBM, 중·단거리 미사일 등 다양한 미사일의 성능 고도화로 어떤 부문은 핵미사일을 실전 배치하는 수준까지 도달하였다.

북한은 우리가 추진코자 하는 남북교류협력의 활성화가 북한정권 및 체제에 미치는 부정적 영향을 우려하여 북한에게 유리한 선별적 교류협력을 택하였다. 북한 체제를 선전하거나, 친북적 교류를 우선시하거나, 북한에게 실리를 주는 교류협력을 선호하거나, 일회성 이벤트성이 되풀이되는 교류협력을 추진하였다. 그 결과 시급한 이산가족문제의 근본적 해결, 자유로운 인적교류, 지속가능한 제도적 교류 등을 이루지 못하였다. 동·서독 간에 있었던 이산가족 재결합, 방송통신교류, 통행협정, 문화협정, 청소년 교류, 지방자치단체 간 자매결연 등을 이끌어 내지 못하였다.

우리가 원하는 올바른 북한의 변화도 이끌어 내지 못하였다. 북한은 국제사회의 규범을 제대로 지키는 정상국가도 아직 못되었고, 중국이나 베트남처럼 완전한 경제 개혁·개방체제도 되지 못했으며, 여전히 주민들의 인권(정치·시민적 인권이든 경제·사회적 인권이든)을 심각하게 유린하는 인권탄압국가로 남아 있다. 물론 우리 정부가 나서서 북한의 민주화까지는 요구하지 않았다. 사회주의체제에서는 기본적으로 정치권력의 세습은 봉건주의의 잔재이기 때문에 기본적으로 용납될 수 없는 것이었다. 집요한 핵무기 개발과 폐쇄적 사회주의체제 고수는 본질적으로 북한의 김씨왕조세습체제에 기인한다고 본다. 수령체제로서의 김씨 정권 및 북한식 사회주의체제의 존속이 최고의 목표이기 때문에 사활적으로 이를 지키려고 했기 때문이다.

역대 정부가 오랫동안 남북관계에서 위와 같은 전략적 목표를 달성하기 위해 다양한 대북정책을 추진하여 봤지만 결국에는 기대보다 못한 성과나 북핵처럼 실패를 하였다는 점이 본질적 문제점이라 할 수 있다. 다음은 본질적 문제점을 발생케 한 실행적 문제점은 무엇일지에 대한 개인적 소견을 드리고자 한다. 여기서는 주로 전략적 문제점과 협상행태상의 문제점을 살펴보고자 한다.

먼저 우리는 북한을 상대하면서 우리의 대북한 국력 우위에 자만감을 가지고 남북관계에서 낙관적 전망이나 북한에 대한 선의의 기대를 오랫동안 하였다고 본다. 80년대 후반부터 우리는 북한(심각한 경제난과 국제사회에서의 고립, 재래식 군사력의 열세)에 비해 우세한 국력(성공적 경제성장과 공산권과 수교 등 국제사회에서의 영향력 확대, 재래식 군사력의 우위)을 바탕으로 남북관계에서 공세적으로 접근하였다. 특히 90년대 중반 북한의 고난의 행군 시절(200만~300만명 아사)을 우리가 목격하면서 북한에 대해 경제적 레버리지를 통해 우리의 대북 전략적 목표를 달성하고자 하였다. 북한의 어려운 경제난은 해소되지 않은 채 계속 지속되고, 우리의 경제력은 계속 증대되고 있는 상황에서 우리는 대북 경제적 카드를 가지고 우리가 원하는 통일·대북 정책 목표를 충분히 달성할 수 있으리라고 낙관하였다. 그리고 우리가 민족적 동포애를 가지고 진정성을 갖고 북한을 도우고 설득하면 올바른 방향으로 변화하리라고 선의의 기대를 하였다.

그러나 북한은 김씨정권·북한체제 생존과 대남 열세 만회를 위해 남북관계를 이용하는 책략적이고 계산적인 접근을 하였다. 김일성은 80년대 말부터 공산권 붕괴 등 위기의 대외 환경에서 '체제생존전략'을 위한 시간벌기로 남북 고위급회담을 활용하여 남·북한 간 상호 군사적 무력도발 금지 등 체제보장을 확보하였다. 고난의 행군을 겪고난 김정일은 남북정상회담 등을 통해 우리의 대북 포용정책(햇볕정책)을 역이용하여 남측으로부터 쌀, 비료, 전기, 원자재를 확보하는 수단으로 남북관계를 이용하는 '대남 실리전략'을 택하였다. 김정일은 당면한 경제난을 회복하기 위해 상당 부분은 남측으로부터 획득하고 대내적으로는 '7.1 경제관리개선조치'를 통해 배급제 부분 폐지, 장마당 허용 등 현실적인 경제 자구 조치 등을 취하였다, 그러면서 한편으로는 '선군경제건설노선'을 추진하여 북한의 중요한 자원을 우선적으로 군사부문에 투입하여 핵개발 등 군사력 강화를 추진하였다. 겉으로는 남한에 유화적 입장을 취하여 대남 경제적 실리를 취하면서 속으로는 군사력을 몰래 강화하는 '이중 전략'을 취하였다. 김정일은 '대남 비대칭 군사력 우위 전략'을 추진하여 핵무기 개발

에 성공한 이후 북핵 카드를 활용하여 미국과 담판하여 대북 경제제재를 해제하려는 목표를 갖고 있었다. 미국과의 협상 창구 마련을 위해 전술적으로 일단 남한을 중개수단으로 이용키 위해 남북정상회담을 활용하였다. 북한이 2019년 2월 미국과의 하노이 담판에서 실패한 후 남북관계를 헌신짝처럼 버렸다. 북한과 미국 간의 중개 역할을 하였던 남한에 대해서 북한은 막말을 하면서 비난하는 등 대적 관계를 선포하였다.

위에서 살펴본 것처럼 우리는 남북관계에 대해 낙관적 전망이나 북한에 대해 선의의 기대를 하였지만 최종적으로 돌아온 것은 북한이 우리를 역이용한 '위계전략'에 말려든 꼴이 되었다. 물론 우리는 북한의 어려운 경제적 현실을 전략적으로 이용하여 우리의 대북 전략적 목표를 달성코자 하였으나 결과적으로는 이루지 못하였다. 북한은 자기의 전략적 목표를 달성하기 위해 남북관계를 수단적 도구로 이용하고 목표가 달성되거나 아니면 그들의 목표달성에 도움이 되지 않는다고 생각하면 언제든지 남북관계를 버리는 카드로 이용하였기 때문이다.

두 번째는 첫 번째 문제점의 연장선상에서 북한은 남·북한 간의 합의사항을 성실히 이행하지 않는 비정상적인 협상행태를 자주 보이고 있다. 남·북한 간의 합의사항은 성실히 이행되는 것이 지속가능한 남북관계를 유지하고 발전적인 남북관계를 만들어 갈 수 있다고 본다. 그러나 북한은 그들의 전략적 목표와 협상전술에 따라 언제든지 남·북한 합의사항을 준수하지 않는 것을 큰 문제로 여기지 않는다. 물론 북한은 책임 회피를 위해 우리측에 책임을 전가하는 전술을 사용하였다. 이러한 북한의 합의사항 불이행으로 남북관계는 원점으로 되돌아가게 되고 과거의 출발점부터 다시 시작하는 것이 다반사가 되는 것이었다. 우리측은 북한의 중요한 합의사항 불이행에 대해서는 때로는 강력하게 조치를 하여 북한측이 합의사항을 이행토록 한 적도 있었다. 그러나 남·북한 합의사항 불이행을 상습화하고 있는 북한측에 대해 우리측이 건건마다 강력한 조치를 취하게 되면 남북관계 진전에 지장을 준다면 기록상으로 문제만 지적하거나 그냥 모른 채하면서 적당하게 넘어가는 것이 어쩔 수 없는 현

실로 정착화되었다. 그러다 보니 북한도 합의사항 위반에 대해 별다른 시정조치없이 넘어가 버리면서 자기들이 하고 싶은 데로 하게 됨으로써 남북합의사항의 실행력이 떨어지게 되었다.

세 번째는 상호주의에 관한 문제이다. 상호주의는 상호 대등한 관계에서 호혜와 신뢰를 확보하기 위한 것이다. 그리고 상호 간에 보다 깊은 관계로 발전해 나가기 위한 것이다. 과거에 북한측이 우리보다 경제적으로나 여러 가지 면에서 열세에 놓여 엄격한 상호주의를 이행하는 것이 쉽지 않은 문제인 것은 현실적으로 이해되는 측면이 있다. 그래서 남북협력이 진전되는 초기에는 '유연한 상호주의'로서 '비등가성 상호주의'가 대북정책의 추진 방법으로 적용되었다. 그런데 초기 단계에 남북관계의 물꼬를 트고 북한측에 인센티브를 주기 위해 유용성이 있는 '비등가성 상호주의'가 금과옥조처럼 되어 남북관계가 상당히 진전되거나, 북핵 문제 등으로 인해 심각한 안보위기가 도래했을 때도 경직되게 적용하려는 인식이 있었다. 일단 외형적 성과를 우선 얻기 위해 우리의 경제력을 철저한 효과성과 효율성을 무시한 채 편리하게 사용한 측면이 있다. 그러나 때로는 안보문제와 관련될 때는 엄격한 상호주의가 필요할 때도 있고, 때로는 상호주의가 아닌 순수한 인도주의 차원에서 일방주의가 필요할 때도 있다. 우리는 과거 독일이 통일되기 이전에 서독이 동독에 우리보다 훨씬 더 많은 경제적 지원을 하였다면서 우리가 북한측에 더 많은 경제적 지원을 해야 한다고 역설한 적이 있었다. 그러나 서독은 결코 동독에 일방적으로 경제적 지원을 하지 않았다. 서독은 이산가족 재결합, 동독의 정치범 석방 등 인권 개선을 위하여, 동·서독 교류협력 규모를 확대하거나, 동·서독 경계선의 동독지역에 묻혀있는 지뢰나 자동격발장치를 제거하거나, 심지어 동독의 정치민주화를 요구하는 등 '접근을 통한 동독의 변화'라는 전략적 목표를 달성하기 위해 대동독 경제지원카드를 사용하였다. '전략적 상호주의'를 적용한 것이었다. 우리는 '북핵문제 해결', '남북교류협력의 실질적 확대', '북한의 올바른 변화 유도' 등 전략적 목표를 달성하기 위해 '전략적 상호주의'를 엄격하게 적용하지 못함으로써 우리가 목표로 한 남북관계를 기대치만큼 진전시키지 못했다

고 생각한다. 또한 정치군사적 상황과 관계없이 순수한 인도주의 사업은 변함 없이 이행해 나간다고 하였지만 정치군사적 상황에 민간차원의 인도적인 지원사업을 통제하기도 하였다. 상황과 사안에 따라 상호주의를 적절하게 변용시키지 않고 원칙없이 임의로 사용하였다고 본다. ‘유연한 상호주의’, ‘엄격한 상호주의’ 및 ‘인도적 일방주의’를 포괄하는 ‘전략적 상호주의’를 구사했어야 했다고 본다.

지금까지 과거 남북관계에 있어서 본질적 문제점과 실행적 문제점을 살펴 보았는데, 우리가 ‘북핵문제 해결’, ‘남북교류협력의 실질적 확대’ 그리고 ‘북한의 올바른 변화 유도’라는 전략적 목표를 달성하지 못한 것은 일차적으로 북한요인에 있다고 본다. 북한은 자기의 상황 판단에 따른 전략적 목표 달성을 위해 남북관계를 오로지 수단으로 이용하였고 그로 인해 남·북한 간 합의사항의 불이행을 상습화하였기 때문이다. 그 결과 남·북한 합의사항의 이행을 통한 지속가능하고 발전적인 남북관계를 유지하지 못하는 결과를 초래했다. 그리고 우리는 북한에 대해 서독처럼 ‘전략적 상호주의’를 엄격하게 적용하지 못함으로써 많은 대북 경제적 지원을 하였지만 우리가 추구하는 전략적 목표를 기대만큼 달성하지 못하였다.

우리는 남북관계나 통일문제를 생각할 때 ‘뜨거운 가슴과 차가운 머리’를 동시에 가져야 한다고 얘기한다. 결과적으로 남북관계의 현실을 볼 때, 남한은 ‘뜨거운 가슴’쪽이 더 많았고 북한은 ‘차가운 머리’쪽이 더 많았던 것 같다. 더 구체적으로 말한다면 남한은 ‘순진한 뜨거운 가슴’을, 북한은 ‘책략적 차가운 머리’를 보다 많이 가지고 남북관계에 임했던 것이 아닌가 생각한다.

#### IV. 최근 남북관계 및 한반도 정세 진단

2017년은 한반도에 ‘화염과 분노’의 안보 위기가 고조되었다. 그러다가 2018년 2월 개최된 평창 동계올림픽에 북한이 참가한 것을 계기로 ‘한반도의 봄’ 기운이 다시 돌아왔다. 2018년 남북정상회담을 통해 ‘판문점선언’(4.27),

‘평양선언’(9.19), 미북정상회담을 통해 ‘싱가폴성명’(6.12)이 채택되면서 남북관계는 앞으로 획기적으로 활성화되고 발전해 나갈 것으로 부푼 기대를 가지게 되었다. 그러나 2019년 2월 하노이 회담에서 미북 간에 협상이 완전 결렬됨으로써 남북관계는 벼랑 끝으로 다시 떨어지게 되었다. 북한 김정은 위원장은 영변 핵단지 폐기라는 북핵 카드로 해서 대북 경제제재 조치를 완전히 해제하려고 야심찬 딜을 시도했으나 미국 트럼프 대통령의 보다 높은 거래 요구 수준(+a)에 미치지 못하여 협상은 완전히 결렬되었다. 북한은 미국과의 협상에서 참패를 당한 후 그 화풀이 또는 책임을 남한 쪽으로 돌렸다. 그리고 남북관계를 전면 단절시키고 나중에는 대적 관계를 선포하였다. 2020년부터 발생한 세계적 코로나-19 전염병으로 남북관계는 물리적으로도 더욱 봉쇄될 수밖에 없는 상황이 되었다.

김정은의 대미 협상 실패로 말미암아 북한은 ‘새로운 길’을 걷기로 결정하고 ‘자력갱생의 정면 돌파전’을 전개하였다. 군사적으로 핵·미사일 성능 고도화로 올인하면서 미래에 대비하는 양상으로 나타났다. 특히 ‘국방과학 발전 및 무기체계 개발 5개년 계획(2021-25)’을 수립하고 ‘5대 전략무기(극초음속 미사일, 고체연료 ICBM, 핵잠수함 및 SLBM, 군사위성, 무인정찰기)’ 개발에 올인하고 있다. 작년에는 ‘핵무력 정책 법령’을 통해 사실상 핵보유 고수와 선제 공격 가능 등 ‘핵사용 5대 조건’을 명문화하는 등 한반도 안보 상황을 더욱 악화시켰다. 나아가 금년 9월에는 헌법에 ‘핵무력 고도화’를 규정함으로써 핵무력을 강화하는 조치를 대내외에 선포하였다. 북한의 핵무기를 협상이 불가능한 비타협적인 상황으로 만들어 버렸다.

북한은 윤석열 정부의 ‘담대한 구상’을 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’의 복사판이라면서 현 정부와 일절 상대하지 않겠다고 표명하였다. 여러 가지 상황을 고려할 때 가까운 시일 내 남북관계에 물꼬가 트일 것 같지는 않아 보인다. 더구나 한반도를 둘러싼 대외환경이 신냉전 구도로 전개되어 가기 때문에 더욱더 남북관계의 정책환경이 어려운 상황이 되고 있다. 1970년대 이전 냉전시대 때 남·북한이 대화없는 대결구도로 20여 년 지속되어 왔던 역사적 경

험을 생각할 때 염려스러운 점이 많다.

중국의 시진핑이 '중국몽'을 선포하고 미국과 '신형대국관계'를 논의하면서 미·중 패권 경쟁은 시작되었다. 지금 전개되고 있는 미중 패권 전쟁은 단기간에 결말이 날 것 같지 않아 보인다. 미국과 중국 모두 직접 군사적으로 승패를 보는 것은 피할 것이기 때문에 비군사적인 무역전쟁으로 시작해서 과학기술·금융·해양·우주·사이버 전쟁으로 확산시킬 것이며 이와 같은 전쟁은 10~20년 이상 가야 승패나 결말이 날 것으로 보인다. 이것이 한반도 문제에 시간상으로 많은 영향을 미치리라 본다. 또한 서방 자유 진영 편입 시도로 촉발되어 작년 2월에 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 전쟁도 언제 끝날지 모르는 지정학적 국제전이 되고 있다. 서로 명분과 체면이 상하지 않으면서 적절한 선에서 휴전으로 전쟁을 마무리해야 하는데 아직은 그 끝의 터널이 금방 보이지 않는 것 같다. 설사 앞으로 휴전이 된다고 하더라도 전후 처리나 그 후유증으로 상당한 기간동안 냉전적 상황이 지속되리라 예측된다. 미중패권전쟁이나 우크라이나전쟁이나 과거의 자유서방진영과 공산전체주의진영간의 싸움의 재판이 되고 있다.

이러한 흐름은 과거 공산권의 같은 진영의 일원이었던 북한도 이러한 상황에 전략적으로 편승하는 계기가 되었고 중국이나 러시아도 북한을 전략적으로 끌어들이므로써 미국과 서방에 대립하는 전략적 3자연대가 형성되고 있다. 여러 가지로 고립적인 북한 입장에서는 북·중·러 3자연대를 통해 안전판을 확보한 셈이 되었다. 북한이 국제적 제재 조치에 위반하여 탄도미사일을 계속 발사하더라도 UN 안보리에서 중국과 러시아가 거부권을 계속 행사함으로써 북한에 대한 새로운 국제적 제재를 할 수 없게 되었다. 북한은 이러한 상황을 교묘히 악용하여 탄도 미사일 성능 고도화 실험을 계속 시도하고 있다. 최근에는 북한과 러시아간 군사적 협력관계가 강화되고 있다. 북한의 연속적 군사도발 등 한반도 안보 위기에 대응하여 한·미·일 3자 안보연대가 강화되고 있다. 한반도에서 한·미·일 대 북·중·러 간 신냉전구도가 전개되고 있는 것이다.

이상을 종합하면 남북관계는 현재 전면 단절되어 있고 가까운 시일 내에 남

북관계가 풀릴 가능성이 희박하다고 본다. 북한이 북핵 고수를 더욱 굳히는 내부조치를 취하였고, 5대 전략무기 개발에 올인할 것으로 보여 한반도 안보 위기 국면과 이로 인한 남북관계의 냉각적 상황은 지속되리라 본다. 앞으로 상당기간 동안 남·북한간에는 군비경쟁 양상이 진행되어 안보 이슈가 주가 될 것으로 예상된다. 앞으로 북핵문제가 쉽사리 해결되지 않을 상황에서 국제적 대북 경제제재 레짐이 계속 존속됨으로써 실질적인 남북관계의 진전은 기대할 수 없게 된다. 한편으로 미중 패권전쟁, 러시아의 우크라이나 전쟁과 북한과 러시아간 국방협력이라는 국제적 상황에서 한반도에서는 북·중·러 대 한·미·일 간 신냉전 구도가 전개되어 남북관계나 통일의 대외적 정책환경은 더욱 어려워질 것으로 보인다.

## V. 올바른 남북관계를 구현하기 위한 실효적 방안

지금까지 남북관계·통일문제의 구조적 특성, 남북관계·통일문제에 영향 요인, 과거 남북관계에 있어서 중요한 문제점, 최근 남북관계 및 한반도 정세 진단을 살펴 보았다. 결론적으로 현재 남북관계는 정책환경상 쉽사리 풀릴 것 같지 않다는 것이다. 과거 남북관계가 물꼬가 트이고, 진전이 되고, 활성화되었던 정책환경과는 완전히 다른 상황에 처해져 있다는 것이다. 과거 남북관계가 활성화되었던 시기와는 달리 한반도에 새로운 냉전구도가 전개되고 있고, 북한이 사실상 핵보유국가가 되어 안보환경이 완전히 달라졌고 이에 따라 국제적 대북 경제제재 레짐이 작동되어 북핵문제 해결이 없으면 실질적인 남북관계 진전은 이루어질 수 없는 상황이 되었다. 북한도 남북관계를 대적 관계로 규정하고 대화없는 대결시대를 고수하면서 폐쇄적인 자력갱생과 5대 전략무기 개발에 올인하고 있다. 그리고 신냉전구도에 편승하여 이를 전략적으로 활용하고 있다. 이렇게 과거와 완전히 달라진 정책환경에서 우리가 어떻게 대처해 나가는 것이 현명하고, 올바르고, 실효적일까를 검토해 보고자 한다.

## 1. 기본 방향

과거와 완전히 달라진 정책환경으로 인해 총괄적으로, 구조적으로 짝 막혀 있는 상황에서는 남북관계를 한방에 해결할 수 있는 특단의 비결이나 만병통치약은 없다고 본다. ▲ 성급하게 나선다고 문제가 풀릴 일도 아니다. 종합적으로, 긴 호흡을 가지고 대처할 수밖에 없다고 본다. ▲ 그리고 과거 북한의 책략적이거나 불량적인 행태로 인해 남·북한 간의 합의사항이 불이행되고 다시 원점으로 되돌아가 다시 시작하는 악순환을 방지하기 위해서는 앞으로 새롭게 시작되는 남북관계는 올바른 남북관계가 정립되도록 하여야 한다. 그래서 지속가능한 남북관계가 유지되도록 하고 남북관계가 계속 발전되도록 하여야 한다. ▲ 북한의 위계전략전술에 넘어가지 않는 협상력을 가져야 한다. 한편으로 ▲ 북한이 대내외적으로 전가의 보도로 사용하고 있는 핵·미사일의 효용성의 가치를 약화시키거나 없애버리도록 하여야 한다. 물론 쉬운 일은 아니지만 핵심고리를 해결하는 데 집중하여야 한다. 그리고 ▲ 북한의 아킬레스건이 될 수 있는 내부 취약 사안을 발굴하여 활용할 줄도 알아야 한다. ▲ 남북관계의 당사자로서 우리가 주도하여 남북관계를 리드하는 것도 중요하지만 때로는 국제사회의 힘, 영향력을 빌려 문제를 해결하려는 노력도 함께 하여야 한다.

## 2. 올바른 남북관계의 정립

과거 남북관계 현장에서의 경험을 바탕으로 우리가 정립해야 할 올바른 남북관계는 다음과 같다고 본다. ▲ 우선 남·북한 간 상호 존중과 신뢰를 바탕으로 남·북한 간 합의사항의 성실한 준수 관행을 확립해야 한다. 만약 북한이 불이행을 할 경우 우리가 그에 상응하는 불이익을 주어 북한으로 하여금 합의사항의 이행이 불이행보다 유리하다는 것을 알게 해야 한다. 동시에 우리도 남·북한이 합의하였다면 성실히 이행하는 태도를 보여주어야 하며 근본적인 문제가 없는 한 감정적으로 남·북한 합의사항을 선제적으로 파기하는 일은 없어

야 한다고 본다. ▲ 두 번째는 상호 호혜적인 남북관계로 만들어가야 한다. 이를 위해 남·북한이 서로 이익을 보는 남북협력사업을 많이 개발해야 한다. 그래서 서로 상호 대등한 관계로 만들어 자존심이 상하지 않으면서 자신감을 갖고 남북관계에 임할 수 있도록 해야 한다. ▲ 세 번째는 남북관계에 있어서 지속가능한 제도적 틀을 만들어서 남북사업이 추진되도록 하여야 한다. 그때그때 상황에 따라 전술적 필요에 의하거나 일회성으로 일을 추진해서는 곤란하다. 남·북한 간 분야별 합의서(협정)나 중장기적 프로젝트를 마련하여 지속가능한 사업이 되도록 하여야 한다. 정치군사적 상황에 영향을 받지 않는 사업, 예컨대 '그린 데탕트'사업이나 보건의료사업 등을 개발하여 적극 추진하는 것이 좋겠다. ▲ 북한의 지나친 비정상적이고 부당한 행위에 대해서는 단호하게 대처해야 한다. 북한의 무례한 발언이나 행동에 대해서는 분명한 지적과 경고를 하여 되풀이되지 않도록 하여야 한다. 북한이 우리의 국격과 핵심가치를 훼손하는 조치에 대해서는 더욱 엄격한 대응을 하여야 한다. 북한의 잘못된 행동에 대해서는 시정조치를 요구하고 재발방지조치를 만들어야 한다. 만약에 북한이 잘못된 발언이나 행동에 대해 시정조치하지 않고 상습적으로 되풀이한다면 우리도 북한에 대해 강한 맞대응 조치를 해야 한다. 그래서 북한이 더 이상 문제되는 행동을 안하는 것이 좋겠다는 확실한 인식을 갖도록 해야 한다. ▲ 북한이 남북관계 추진 과정에서 우리에게 직접적인 군사적 위협이나 테러를 가한다면 상응하는 비례적 응징을 하여 북한으로 하여금 더 이상 그러한 행위를 하지 못하도록 하여야 한다. 남북관계에서 발생하는 일은 상호 대화와 협력을 통해 평화적인 방법으로 해결하는 관행을 구축하여야 한다. ▲ 남북관계에 있어서 별도의 비선이나 이중적인 라인을 통한 추진방식은 지양해야 한다. 북한이 이러한 방식을 선호하고 우리도 이를 활용해 왔던 것이 과거의 관행 비슷하게 되어 왔는데 이러한 방식은 남북관계에 혼선과 왜곡을 초래할 소지가 크다. 따라서 공식적이고 투명한 절차를 거쳐서 추진해야 남북관계가 정상적으로 자리잡을 수 있다고 본다.

이상으로 우리가 정립해야 할 올바른 남북관계를 제시해 보았는데 이를 확

보해 나가는 것이 쉬운 일은 아니라고 생각한다. 왜냐하면 북한은 목적을 위해 어떠한 수단도 정당화된다는 인식이 있고, 또한 군사모험적이고 불량국가적인 기질이 있기 때문이다. 그래서 북한은 남북관계에서 비정상적인 행동이나 발언을 상습적으로 해왔다. 또한 우리도 북한의 이러한 비정상적 행위에 대해 그냥 대충 넘어가거나, 저자세적인 태도를 보여 북한의 이러한 행위가 시정되지 않도록 방치한 점도 있다. 따라서 북한의 비정상적인 행위를 시정하여 올바른 남북관계를 정립하고 이를 통해 지속가능한 남북관계의 발전을 도모하려면 우리가 단단한 각오와 입장을 가져야한다고 생각한다.

### 3. 우리의 통일·대북정책 목표를 달성하기 위한 방안

#### (1) 북핵 문제의 해결 최우선 집중

일부에서는 이제 북한이 사실상 핵보유국가가 되었고 또한 앞으로 특별한 경우가 아닌 한 절대로 핵을 포기하지 않을 것이기 때문에 어쩔 수 없이 북핵을 이고 사는 수밖에 없다고 한다. 그래서 북핵은 허용하는 상태에서 다른 남북관계를 모색해 보는 것이 현실적이라고 한다. 그러나 북핵을 허용한 상태에서 현실적으로 실질적인 남북관계를 할 수 있는 일은 없다고 본다. 불법적인 북핵으로 인한 국제적인 대북 제재레짐이 있어 우리가 남북경제협력사업을 제도적으로 자유롭게 할 수가 없다. 또한 비경제적인 남북협력사업에도 구체적으로 들어가면 많은 제약이 따른다. 또한 북핵이 있는 한 우리는 통일한국을 국제적으로 실현시키기가 어렵게 된다. 동·서독 통일시에도 통일독일이 핵을 가지지 않는다는 것을 조건으로 4대 승전국이 독일 통일을 허용하였다. 통일 이전의 남북관계에서나 통일한국을 위해서도 북핵은 반드시 해결되어야 할 중대 과제이다. 현재 북한이 핵·미사일 고도화에 지속적으로 집중하고 있으면서 일체의 북핵 문제 관련 미국 등 외부와의 대화 창구 개설에 관심을 두지 않고 있다. 미국도 대중, 대러시아, 대중동 등 다른 국제 이슈에 대응하느라 북핵

문제는 우선 순위에서 밀려난 상태이다. 그리고 한반도 신냉전구도가 전개되고 있어 북핵문제 해결을 위한 국제적 분위기 조성이 쉽지 않은 상태이다.

이런 상황에서 우리가 우선적으로 할 수 있는 일은 북핵의 효용가치를 떨어뜨리거나 무력화시키는 일들을 하나 하나 조치해가면 된다고 생각한다. 미국과의 북핵 대응 ‘확장억제조치’나 ‘3축 체계’ 조기 완성 등으로 북핵의 위협 가치를 떨어뜨려야 한다. 그리고 북핵을 안고 있는 북한이 이로 인해 더 많은 다른 고통을 초래할 수 있다는 것을 알게 해야 한다. 그래서 북한의 고위 정책결정자들이 북핵 문제 해결을 위해 대외 협상의 길로 나오도록 하여야 한다. 북한과의 협상시 우리는 미국을 비롯한 국제사회와 협력하여 총체적인 접근을 하여야 한다. 이때 DIME가 필요하다. Diplomacy(외교), Intelligence(정보), Military(군사), Economics(경제)의 총체적 노력을 결집하여 북핵 문제 해결을 도모하여야 한다.

#### (2) ‘전략적 상호주의’ 견지

앞으로 우리가 남북관계를 통하여 우리의 정책목표를 구현할 때는 ‘전략적 상호주의’를 견지할 필요가 있다고 본다. 서독이 동독에 취했던 것처럼 우리의 통일·대북정책의 전략적 목표를 달성하기 위해서는 집중적으로 ‘전략적 상호주의’를 견지해야 한다. 북핵 문제 해결, 남북교류협력의 실질적 확대, 북한의 올바른 변화를 위해서는 파이(pie)를 키우는 한이 있더라도 전략적으로 세계 배팅을 할 필요도 있다고 본다. 북핵문제 해결을 위한 인센티브로 과감한 대북 경제협력 프로젝트를 추진할 필요가 있다고 본다. 윤석열 정부의 ‘담대한 구상’과 같은 조치이다. 이산가족문제의 근본적 해결을 위해 서독의 프라이카우프(Freikauf, 자유를 위한 거래라는 의미: 서독이 동독의 정치범 석방을 위해 거래한 방식) 방식도 적극 도입할 필요가 있다고 본다. 북한의 개혁·개방조치를 위해 남북공동운영 방식의 지방경제특구 추진도 할 수 있다.

‘전략적 상호주의’는 중대한 전략목표 달성을 위해 엄격하게 견지하지만, 일

반적인 일들은 ‘유연한 상호주의’를 구사하면 된다고 본다. 그리고 순수한 인도주의 사업은 정치군사적 상황과 관계없이 국제적 인도주의 기준에 맞추어 ‘일방주의’로 하면 된다. ‘상호주의’가 상황과 사안에 따라 유용하게 변용해서 구사될 필요가 있다.

### (3) 북한 정권과 주민의 분리

우리가 자유, 민주, 인권, 복지의 통일국가를 완성하고자 하는 것은 특정 정권을 위한 것이 아니라 우리 민족구성원을 위한 것이다. 따라서 북한 정권만 상대하는 통일·대북정책은 바람직하지 않다고 본다. 특히 왕조세습체제, 수령 1인체제, 억압통제체제로 운영되는 북한정권은 우리가 목표로 하는 통일국가 미래상이 아니다. 따라서 우리가 원하는 통일국가 미래상을 구현하기 위해 북한주민을 대상으로 한 정책도 효과적으로 추진해야 한다고 본다. 물론 책임있는 당국자로서의 북한 정권과도 협상을 통해 우리의 전략목표를 달성하기 위해 대화하고 설득해나가야 하지만, 북한주민에 대한 정책을 펼쳐 그들의 의식이 북한 정권의 올바른지 못한 생각과 행동을 바꾸어 나가도록 유도해 나가야 한다고 본다. 과거 남북관계 현장에서 지득하거나 북한내 소식을 통해 보면 북한 당국도 주민들의 민심에 상당한 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 그래서 북한 정권만 상대하는 대북정책이 아니라 북한주민에 대한 대북정책도 개발하여 추진해야 한다. 북한주민의 의식, 행동의 변화는 북한을 올바른 방향으로 변화시키는 데도 일정한 역할을 할 수 있다고 본다. 외부의 다양한 정보 유입을 통해 북한주민의 비교의식을 높여 올바른 선택을 할 수 있는 역량을 계속 높여주어야 한다. 그런 의미에서 인류 보편적 가치인 인권문제도 대북정책에서 다루어야 한다. 독일의 통일이 동독 정권의 억압 속에 있었던 동독 시민의 민주평화혁명에서 시작되었다는 의미를 우리가 되새길 가치가 있다고 본다.

물론 우리가 북한 정권을 전복시키자는 데 초점을 두는 것이 아니다. 북한 정권이 베트남처럼 ‘도이 모이 정책’을 취하든지, 북한주민의 민주화 요구가 일어

나든지 간에 북한이 올바른 방향으로 변화하여 남북관계나 통일에 도움이 되도록 정책환경을 조성해 나가야한다는 의미이다. 바람직스러운 것은 북한 정권도 북한주민도 함께 미래지향적으로 올바른 선택의 길로 가는 것이 좋겠다.

### (4) 대북 협상력의 강화

현실적으로 구체적인 남북관계의 사업은 많은 부분 당국차원에서의 협상을 통해 합의되고 추진되어 진다. 북한은 협상전술이 뛰어나다고 한다. 협상목표를 달성하기 위해 사전 준비도 많이 하는 것 같고, 남북협상장에서도 집요한 것 같다. 협상목표를 달성하기 위해 비정상적인 방법도 스스로없이 사용한다. 그리고 협상이 끝난 이후에도 당초의 협상목표를 달성하기 위해 이상한 방법을 동원하기도 한다. 전술적으로 이리할 뿐 아니라 남북협상을 더 큰 전략적 목표에 따라 이용하기도 한다. 그래서 ‘위계전략’을 구사하기도 한다. 오랫동안 남북관계의 단절로 정부내 남북협상 경험자가 그리 많지 않다고 한다. 과거 남북협상에 많이 참여했던 분들은 이미 은퇴해서 고령화가 되어가고 있다. 앞으로 언젠가 남북관계가 재개되어질 때를 대비해 능력있는 대북 협상가를 사전에 많이 육성해 두어야 한다. 북한의 협상전략전술에 대한 충분한 사전 지식 습득과 과거 대북 협상경험이 많은 선배들을 통해 경험과 정보를 전수받는 것이 좋겠다. 또한 실제 모의회담을 통해 실전능력을 함께 배양해 두는 것이 필요하다고 본다. 한편 민간차원의 남북교류협력 사업이 재개될 때를 대비하여 민간의 대북 협상력도 키워나가는 교육프로그램의 운영도 필요하다고 본다.

### (5) 민간 등 다양한 주체의 남북교류협력 활동 조장

우리 사회의 강점은 다양성에 있다. 이러한 다양성의 강점을 남북관계에도 적극적으로 적용할 필요가 있다. ‘보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 그리고 보다 많은 협력’이 남·북한 간에 장기간 이루어지게 되면 남북교류협력도 증

진되고 북한 사회의 변화도 자연스럽게 유도해 나갈 수 있다고 본다. 과거 권위주의 시절에 대북 관계는 통치권적 영역이었으며 그로 인해 중앙정부가 직접적으로 통제하려는 경향성이 있었다. 90년대 초 남북교류협력법이 제정되어 민간 차원의 남북교류협력이 법적으로 보장됨으로써 비로소 민간의 남북교류협력이 활성화되기 시작되었다. 그동안 정부 못지않게 민간 차원의 남북교류협력이 다양한 분야에서 많이 이루어졌다. 강력한 사상통제를 통해 북한식 사회주의체제에 자신이 있다고 생각했던 북한 정권도 남쪽으로부터 진입해 온 다양한 남북교류가 북한체제에 슬금슬금 자유와 자본주의 바람을 불어 넣어 체제를 이완시킬 수 있다는 두려움을 가지게 되었다. 특히 외부로부터의 다양한 매체를 통한 정보 투입은 북한 사회를 흔들어 놓기 시작했다. 최근 북한의 ‘반동사상문화배격법’, ‘청년교양보장법’, ‘평양문화어보호법’, ‘군중신고법’ 등이 그러한 반증이다. 앞으로의 남북관계는 기존의 사례를 참고하여 민간 등 다양한 대북 사업주체가 남북교류협력 활동을 하도록 적극적으로 조장하는 것이 좋겠다. 물론 질서있는 남북교류협력이 될 수 있도록 중앙정부의 충분한 행정지도와 병행하여 실정법 위반에 대한 엄격한 통제도 있어야 한다. 그러나 기본적인 방향은 우리 사회의 다양성이라는 강점을 남북관계에서도 살릴 수 있도록 다양한 대북 사업주체의 활동을 조장하는 것이 좋겠다.

#### (6) 국제적 협력(통일외교)을 통한 남북당사자 해결 원칙

남북관계나 통일문제는 물론 기본적으로 남·북한 간의 당사자 해결주의 원칙을 견지해야겠지만 한반도의 지정학적 위치와 그동안의 국제현실을 통해볼 때 국제사회의 이해관계를 고려하지 않을 수 없다. 그러나 한반도문제를 풀어가는 과정에서 국제관계가 주가 되고 남북관계가 종속이 되도록 두어서는 곤란하다고 본다. 우리가 주도적으로 나서서 국제협력을 얻어내는 방향으로 노력해야 한다. 물론 냉엄한 힘이 작용하는 국제사회에서 쉬운 일은 아니지만 기본 입장은 그렇게 견지해야 한다고 본다. 현실적으로 우리가 주도적으로 국제

협력을 이끌어내어 문제를 해결한 사례도 있고, 국제사회의 주도권으로 우리가 끌려간 사례도 있다. 어쨌든 북핵문제 해결이나 다른 한반도 안보문제나 직접적 영향을 받는 것은 우리이니 당사자로서 주도적으로 문제를 해결하려는 자세가 필요하다. 미중패권전쟁이나 우크라이나전쟁, 중동전쟁같이 살벌한 국제현실에서도 우리가 책임을 지고 한반도문제를 헤쳐 나갈 수밖에 없다. 이것도 우리에게 요구되는 당사자 해결주의의 역량이다.

#### (7) 자강력 강화

위에서 제시한 모든 방안은 결국에는 우리의 자강력 강화를 바탕으로 하여야 한다. 우리가 원하는 대북정책의 목표 달성이나 통일도 결국에는 우리의 자강력이 뒷받침되어야 한다. 경제력, 군사력, 사회 통합력 등 총체적인 국력이 강화되어야 한다. 요즘 걱정되는 것은 젊은 세대의 통일 무관심과 기성세대의 남북관계에 대한 피로감 증대이다. 우리가 일제 식민지로부터 끝까지 독립을 쟁취하려고 투쟁했을 때 변함없이 지켜왔던 것은 독립의지를 꾸준히 고양시키기 위해 다양한 애국계몽운동을 했다는 것이다. 이제는 통일의지를 꾸준히 고양시키기 위한 애국계몽운동인 통일교육 활동을 강화하여야 한다. 당위적인 통일 의식뿐 아니라 공리적인 통일 필요성을 겸한 실용적인 통일교육을 적극적으로 실시하여야 한다. 통일교육은 공공재인 성격이 있는 만큼 정부는 젊은 세대에 대한 통일교육을 다각적으로 강화시켜야 한다. 통일부에서도 국립통일교육원을 통해 통일교육을 적극적으로 강화하여야겠지만 통일운동단체의 통일교육도 적극적으로 지원하여 우리 사회 곳곳에서 통일의지가 사라지지 않도록 하여야 한다.

모든 것을 마무리하면서 두 가지만 이야기하려고 한다.

첫째는 통일·대북정책을 추진함에 있어서 ‘원칙있는 일관성’, ‘상황의 유연성’, 그리고 ‘총괄적 균형성’을 잘 유지했으면 한다.

둘째는 이제는 ‘순수한 뜨거운 가슴’보다 ‘전략적 차가운 머리’를 더 많이 사용했으면 한다. ㉠



## 한반도 통일생태계 구축 전략

김 충 환

남북사회통합연구원 원장, 북한학박사

### I. 서론

대한민국이 통일을 향한 여정을 시작한 지 75여 년이 지나가고 있다. 우리는 통일이 당위이자 우리 앞에 다가올 가까운 미래라고 생각했다. 국제정세에 민감한 일부 선각자들만이 분단이 현실이고 통일을 향한 길은 험난한 과정이 되리라는 것을 어렵듯이 감지하고 있었을 뿐이었다. 분단이 된 이후에는 상대방에 대한 흡수통일이 가장 현실적이라는 인식이 팽배하였다. 실제로 무력에 의한 흡수통일이 시도되었고, 실패로 끝나고 말았다. 통일문제는 분단된 국가의 내부분쟁만이 아닌 국제적인 문제라는 것을 재확인하게 되었다.

분단된 상태에서 대한민국은 내부역량을 우선 강화하는 노력이 필요하였고, 체제 준비를 하는 과정이 선행되었다. 내부역량을 강화하는 노력은 시계열적으로 「선 경제건설 후 통일」, 「선 민주화 후 통일」, 「선 복지국가 건설 후 통일」 등으로 진행되었다. 남북관계에서는 「소극적 방어와 무시」 기간이 지난 이후에 남북대화를 시작하면서 「소극적 대화와 관여」, 「적극적 대화와 협상」, 「소극적 압박과 적극적 관여」, 「적극적 압박과 소극적 관여」 등으로 진행되었다. 대외적으로는 「동맹과 적대」, 「이해관계의 융합과 침투」, 「자율성과 상호 의존성의 강화」 등으로 진행되었다.

대한민국이 그동안 이룩한 성취는 눈부시다고 할 수 있지만, 통일이라는 명제를 놓고 헤아려 본다면 그러한 성취가 무색해지는 것은 왜일까? 경제발전과 산업화, 정치적 자유의 확대와 민주화, 삶의 질의 제고와 복지사회로의 이행

등은 통일을 위한 선결조건이자 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 산업화와 민주화, 그리고 복지화가 이루어지고 나면 통일을 위해 매진할 것으로 기대하였다. 그러나 통일은 잊어버린 약속처럼 우리의 머릿속에서 이따금씩 맴도는 메아리로만 남아있다. 도시의 밤을 밝히는 화려한 불빛 속에 사라진 별빛처럼 통일은 우리의 시야에서 사라지고 기억 속에서만 존재하고 있다. “왜 그렇게 되었을까”라는 의문에 생각이 멈추게 되면 분명히 우리가 간과한 것이 떠오른다. 불빛 속에서 보이지 않는다고 별이 사라진 것은 아니다. 통일은 엄연한 실체를 가지고 분명히 실존하고 있다. 무엇보다도 통일은 우리가 보지 않으려 해도 언젠가는 마주해야 할 현실이다.

대한민국은 경제발전을 위해 산업생태계를 구축하였고, 정치적 자유를 위해 민주생태계를 구축하였으며, 삶의 질을 제고하기 위해 복지생태계를 구축하였다. 이제는 통일을 이루기 위해 통일생태계<sup>1)</sup>를 명실상부하게 잘 구축해야 할 시점이다. 통일생태계를 구축하기 위해서는 대한민국에 살고 있는 모든 사람이 통일이야말로 지속적인 경제발전과 정치적 자유, 그리고 삶의 질을 높여 나가는 데 있어 필수불가결한 결정적 요소라는 인식을 공유하고 통일을 위해 온 힘을 쏟는 노력을 기울여 나가야 한다.

### II. 분단과 통일

우리는 통일을 이루지 못한 상황에서 통일에 대한 이견을 간직한 채 출발하였다. 협상을 통한 통일정부의 수립이 가능하다고 믿는 사람들도 있었고, 자유민주주의 국가를 수립한 후에 힘을 길러 자유민주주의 체제로 통일하는 것이 현실적이라고 믿는 사람들도 있었다. 한반도에 두 개의 정권이 수립되고 통일을 이루기 위해 무력을 행사한 이후에 분단은 고착화되어 갔다. 역사에 가정이 없다지만, 공산정권의 선제공격이 성공하였거나 우리의 반격이 성공하였다면

1) 일반적으로 생태계는 생물군과 환경이 상호작용하는 복합체계를 의미한다. 여기에서 통일생태계는 “통일을 위해 노력하는 주체들이 그들을 둘러싼 여러 요소와 상호작용하는 복합체계”로 정의하도록 한다.

오늘날의 통일문제는 역사의 공간으로 사라졌을 것이다. 분단의 고착화는 새로운 형태의 통일을 위한 노력이 진행되는 과정이었다. 하나는 내부결속과 내부역량을 강화하는 노력이었고, 다른 하나는 상대를 흔들어 분열시키고 힘을 약화시키려는 노력이었다. 통일은 단순히 둘로 나뉘어 있던 땅이 하나로 합쳐지는 과정일 뿐만 아니라, 둘로 나누어진 땅 위에 살고 있는 사람들이 서로 어울려 살아가야 하는 과정이다.

지금에 와서 냉철하게 되돌아본다면 역사의 흐름 속에서 분단을 겪게 된 것은 우리의 책임이 크다는 인식을 하게 된다. 우리의 역사는 어느 누구도 아닌 우리 자신들이 만들어 가기 때문이다. 우리가 분열하면 우리는 분단된 땅 위에서 살게 되고, 우리가 뜻과 힘을 모으면 우리는 통일된 땅 위에서 살게 된다. 서로가 각자의 이익을 챙기기 위해 싸우고 비난하고 속이면 당연히 분열하게 되고 통일된 땅에서 살아가는 것을 포기하게 된다. 우리가 이해관계에 민감하다고 해서 분열을 극복하고 통합을 할 방법이 없는 것은 아니다. 통일된 땅 위에서 사는 것을 싫어하는 사람은 없다. 통합을 이루기 위해서는 기다리기만 해서는 안 되며, 우리가 의지를 가지고 노력해야 한다. 우리가 의지를 가지고 우선순위를 가지고 효율적이고 효과적으로 노력해야 한다.

통일은 통일로만 끝나는 여정이 아니다. 통일을 넘어 더 큰 대한민국으로 나아가는 출발점이 되어야 한다. 대한민국이라는 이름을 선택한 데에는 이유가 있었다고 생각한다. 지금보다 더 큰 우리가 살아가는 터전을 만들어 가려는 소망을 담고 있다. 우리는 힘없는 작은 나라에 사는 국민으로서 겪은 어려움을 항상 마음속에 담고 있었다. 그래서 보다 큰 나라를 만들어 더 이상 역사의 길에서 그러한 어려움을 되풀이 하고 싶지 않다는 바람에서 나라의 이름을 대한민국이라고 지었다고 생각한다. 우리가 힘을 모으고 길러서 더 큰 나라를 만들어 간다면 지나간 역사를 되풀이하지 않고 새로운 역사를 세계사 위에 새겨놓을 수 있다는 믿음을 가지고 출발하였다.

분단된 땅 위에 존재하는 두 개의 실체는 하나의 땅 위에서 살아가려는 꿈을 실현하기 위한 경쟁이 불가피함을 의미한다. 경쟁에서 이기기 위해서는 안이

하게 상대의 실수나 행운만을 기대해서는 안 된다.. 우리는 뜻과 지혜를 한데 모으면서 힘을 기르기 위한 보다 나은 방법과 수단을 찾는 노력을 끊임없이 해 나가야 한다. 모두가 빠르게 움직이고 있는 현실에서 단편적이거나 단선적인 주장으로 해결할 수 있는 문제도 아니다. 우리도 변하고 있고 상대도 변하고 있으며 우리를 둘러싸고 있는 환경도 변하고 있다. 변화하는 상황에 맞는 통시적이고 전면적이고 종합적인 노력을 기울여 나가야 한다.

분단은 통일을 필요로 하고, 통일은 어떻게 이루어 나갈 것인가에 대한 물음을 우리에게 끊임없이 던져주고 있다. 이러한 물음에 대한 답을 찾는 노력이 통일로 가는 과정이다. 우리는 한 때 북진통일을 외쳤던 적이 있었다. 군사력이 하루아침에 길러지지 않는다는 것을 깨닫고 기술을 개발하고 경제를 발전시키려는 노력을 기울였다. 기술력과 경제력이 있다고 군사력이 강화되는 것이 아니라는 것을 깨닫고 우리의 뜻을 한데 모으기 위해 민주주의를 강화하는 노력을 기울였다. 민주주의가 정착되고 나서 우리는 어려운 이웃들이 불편함이 없이 함께 잘 살아갈 수 있도록 복지를 강화하는 노력을 기울였다. 이러한 모든 노력의 결과로 우리는 기술과 경제, 정치와 문화가 발전되고 복지 수준이 상당히 높은 나라에서 살 수 있게 되었다.

이제는 우리가 처음부터 꿈꾸었던 통일을 위해 무엇을 할 것인가를 진지하게 생각해 보아야 할 때이다. 우리는 통일을 위해 그동안 무엇을 해왔으며 지금 우리가 부족한 부분이 무엇인지를 가늠해 보아야 할 때이다. 우리가 이루어 놓은 성취에 스스로 흐뭇해하며 즐거워할 때가 아니라는 것을 깨달아야 할 때이다. 지금이야말로 하나의 땅 위에서 살아가기 위해서 부족한 부분을 채우고 더 큰 나라를 만들어 가는 데 필요한 묘안이 무엇인지 끊임없이 머리를 짜내는 노력이 절실한 시점이다. 우리 자신이 어디에서 있고 앞으로 나아가려는 길이 어느 쪽이며 가야 할 곳이 얼마나 멀리 있는지를 가늠해 보아야 할 때이다. 거기에 다가가기 위해서 필요한 준비가 무엇이고 필요한 자원과 노력들을 어떻게 효율적으로 사용해서 얼마나 효과적으로 이른 시기에 도달할지에 대하여 깊이 생각해 보아야 할 때이다.

지금까지 우리가 이루어 놓은 토대에 기초하여 통일을 이루고 더 큰 나라를 만들어 나가려는 노력이 통일생태계의 구축이라고 할 수 있다. 통일생태계 구축은 지금 우리가 만들어온 여러 분야의 생태계를 조화롭게 발전시켜 나가면서 통일에 도움이 되는 방향으로 가까운 시점에서 해야 할 일들과 시간을 가지고 해야 할 일들, 그리고 조금 더 긴 시간을 가지고 해야 할 일들로 구분하고 정리하는 과정이다. 통일생태계 구축은 통일을 이루어 가는 과정일 뿐만 아니라 통일을 이루고 나서 어디로 갈 것인지에 대한 더 깊은 곳에 자리 잡고 있는 물음에 대한 해답을 찾는 과정이라고 하겠다.

### III. 통일과 전략<sup>2)</sup>

우리가 통일을 하지 못한다면 더 큰 나라를 만들어 나가려는 우리의 노력은 시작도 못 할 수도 있다. 우선 통일생태계를 만들어 가는 노력에 모두 힘을 보태는 것이 필요하다. 통일생태계를 만들어 나가기 위해서는 전략적인 접근이 필요하다. 전략적인 접근이라고 해서 대단한 것은 아니다. 지금 우리가 서 있는 상황을 올바르게 알고 부족한 부분을 채우려는 노력을 해나가면 된다. 우리가 지금 부족하여 짧은 시간 안에 채워야 할 것이 무엇인가라는 물음에 대한 해답은 우리 모두가 함께 뜻을 같이하고 힘을 모아 통일로 나아가는 길을 찾는 일이다.

통일생태계를 만들어 나가는 전략은 다름이 아니라 우리의 뜻을 하나로 모

2) 여기에서 전략은 “국가목표를 달성하기 위해 국가의 능력을 동원, 조직화, 조정, 통제, 사용하는 방법”을 의미한다. 한용섭, “부문별 국가전략의 상호관계와 우선순위 변화,” 백종천 편, 『한국의 국가전략 : 전략환경과 선택』(성남: 세종연구소, 2004), p. 84.

“국가전략은 국가이익을 보장하고 신장하기 위해 제시된 국가목표를 달성하기 위한 목적지향적 활동” 세종연구소 북한연구센터, 『북한의 국가전략』(파주: 한울, 2003), p. 5.

“한편 신생 개도국에서는 국가전략이 (국가발전전략)과 동의어로 사용되어 왔다.” 임동원, “한국의 국가전략 : 개념과 변천과정,” 백종천 편, 『한국의 국가전략 : 전략환경과 선택』(성남: 세종연구소, 2004), p. 46.

북한은 “전략전술은 혁명과 건설의 일정한 단계와 시기에 제기되는 투쟁방침이다.”라고 규정하고 있다. 『광명백과사전 3 : 정치, 법』, (평양: 백과사전출판사, 2009), p. 210.

아 일관되게 노력해 나가는 것이다. 우리는 둘로 갈라진 땅을 하나로 만들어 나가기 위한 노력의 하나로 기술도 발전시키고 경제도 성장시키고 민주주의도 튼튼하게 하고 삶의 질도 높이고 문화도 꽃피우고 안보도 굳건히 해왔다. 지금까지 키워온 통일의 나무는 더욱 잘 가꾸어 나가면서, 대한민국이라는 기름진 토양에 새로운 환경에 잘 맞는 통일의 씨앗을 뿌리고 나서, 물도 주고 거름도 넣어 뿌리가 튼튼하게 내리게 하여 큰 나무로 자라날 수 있도록 하는 노력을 지금 시작할 때이다. 우리가 통일을 이루고 나서 어디로 갈 것인가 하는 미래 비전의 제시는 통일을 이루어 나가기 위한 준비와 통일을 이루어 나가는 과정에 커다란 추동력으로 작용을 하게 된다. 통일은 하나가 되는 과정일 뿐만 아니라 더 큰 나라가 되는 출발선이 되는 것이기 때문이다.

우리는 기술도 발전시키고 경제도 성장시키고 민주주의도 꽃피우고 삶의 질도 높이고 문화도 높은 수준으로 끌어올린 경험을 가지고 있다. 우리의 생명과 재산을 보호하는 힘이 다소 부족하다면, 이제부터라도 부지런히 힘을 길러 따라잡으면 된다. 우리가 잘하고 있는 것들은 더욱 열심히 해서 더 잘하도록 노력하고, 우리가 부족한 부분이 있다면 부족한 부분을 메우고 따라잡도록 애써나가면 된다. 우리의 전체 생태계가 조화롭게 이루어질 수 있도록 부족한 부분은 더 북돋아 주어 통일생태계가 전체 생태계의 곳곳에 힘차게 자리를 잡을 수 있도록 잘 돌봐주는 노력이 필요하다.

우리는 지금 변화하는 지구 위의 새로운 상황을 맞이하고 있다. 지구는 점점 작아지고 있다. 우주에서 내려다본 지구는 태양을 따라 돌고 있는 행성들 중의 하나인 푸른빛의 작은 구체일 뿐이다. 지구 어느 곳에 있던 간에 위성 통신을 통해 서로 소통할 수 있다. 우리는 서로에게 영향을 미치고 서로에게 의존하면서 살아가고 있다. 서로에게 일어나는 일들은 그들만의 일이 아닌 나의 일과도 연결되어 있다. 소위 말하는 초연결사회(hyperconnected society)<sup>3)</sup>에 살고 있다.

3) 초연결사회HyperconnectivitySociety란 인터넷, 통신기술 등의 발달에 따라 네트워크로 사람, 데이터, 사물 등 모든 것을 연결한 사회를 말한다. 김영순, “제4차 산업혁명과 초연결사회 그리고 사물인터넷 시대,” 『한국콘텐츠학회지』, 제17권 제3호(2019), p. 15.

지금 지구 위에는 여러 가지 변화의 조짐이 나타나고 있다. 모두가 자기 나라의 이익을 지키고 넓혀나가려는 노력의 하나로서 나타나는 현상이다. 최근 러시아의 우크라이나 침공, 팔레스타인 가자지구 하마스의 이스라엘 기습공격, 중국의 대만 침공 공언 등은 변화하는 21세기 초의 국제적인 역학관계에 변화를 가져오는 커다란 움직임의 일부라고 하겠다. 21세기는 자국의 이익을 최대한으로 확장하기 위해 모두가 새로운 큰 그림을 그리고 있는 시기라고 할 수 있다.

이러한 변화 속에서 우리는 적극적이고 능동적이며 선제적인 대응을 위한 준비와 노력을 해야 한다. 지금의 변화에 대한 빠르고 적절한 당장의 대응도 중요하지만, 앞으로의 변화를 예측하고 중장기적이고 안정적인 대응을 할 수 있는 능력을 기르는 노력은 더욱 중요하다. 그러한 능력을 기르기 위해서는 앞으로의 변화에 맞게 시의적절한 대응을 할 수 있는 생태계를 구축해 나가야 한다. 21세기 변화에 대응하면서 통일을 이루어 나가도록 하는 과정이 바로 통일생태계의 구축이다.

통일생태계의 구축은 어느 한 분야에서의 우위만으로는 21세기의 변화에 대응하기 어렵다는 것을 의미한다. 경제적으로 발전하고 기술수준이 높으며 민주주의가 고도화되고 문화가 발달하여 대외적으로 교섭력을 높이고 안보를 튼튼히 하는 노력은 지속되어야 한다. 여러 생태계들이 통일에 기여하도록 시너지 효과를 낼 수 있게 통일생태계가 구심력을 발휘하도록 해야 한다. 통일생태계는 자원생태계와 기술생태계, 경제생태계와 문화생태계, 안보생태계와 외교생태계, 복지생태계 등이 모두 함께 조화롭게 생동하면서 통일을 앞당기는 데 이바지하는 효능을 최대한 발휘하게 해야 한다.

우리가 21세기에 통일을 앞당겨 이루어 나가기 위해서는 변화하는 시대에 맞게 현실을 직시하면서 미래에 다가올 변화에 결집된 힘과 의지로 맞서 나가야만 한다. 지나간 인류의 역사는 우리에게 유리한 조건을 가진 나라들이 언제까지나 우위를 유지하지 못한다는 사례들을 많이 보여주고 있다. 마찬가지로 불리한 조건을 가졌다고 해도 힘을 합치고 뜻을 모으면 미래에는 우월한 입장

에서 변화에 대응할 수 있다는 사례들도 많이 보여주고 있다.

지금까지 이 땅 위에 지나온 모든 역사는 변화하는 과정 속에 새겨져 왔다. 가만히 서 있는 과녁은 상대적으로 맞히기 쉽다. 움직이는 과녁을 맞히기는 쉽지 않다. 끊임없이 움직이는 과녁을 맞히기 위해 우리도 끊임없이 움직여야 한다. 우리의 몸도 움직이고 마음도 움직이고 생각도 움직여야 한다. 과거에 머물러서도 안 되고 현재에 안주해서도 안 된다. 미래를 그리면서 주변을 살피면서 상대의 움직임을 간파하고 정확하게 대응해 나가야 한다. 우리의 강점을 살리고 상대의 약점을 정확하게 파고들면서 예상하지 못하는 시기와 방향에서 치고 들어가야 뜻을 이룰 수 있다. 상대의 강점을 과대평가하고 우리의 약점에 전전공공해서는 절대로 우리가 뜻하는 바를 이루어 나갈 수 없다. 상대의 강점에는 적절한 대응책을 찾으면 되고, 우리의 약점은 지속적으로 보완해 나가면 된다.

우리의 강점을 살리고 우리의 약점을 보완해 나가는 과정이 바로 통일생태계를 만들어 나가는 과정이다. 우리는 기술과 경제, 문화와 복지, 안보와 외교 등에서 많은 강점을 가지고 있으며, 이를 더욱 강화해 나가는 노력을 지속적으로 기울여 나가야 한다. 아울러 자원과 기술, 정치와 사회, 안보 등에서는 여전히 부족한 부분이 있으며 취약점으로 작용하고 있어 보완해 나가는 노력이 필요하다. 우리의 미래상을 실현하기 위해서는 현실에 대한 냉정한 진단과 통일에 대한 굳은 의지를 가지고 합리적이고 실용적이며 실현가능한 방안을 찾아야 한다. 통일생태계를 구축하기 위한 전략적 접근이 필요하다. 통일생태계를 구축하기 위한 전략적 접근은 부분적이거나 단기적이어서는 안 되며, 통시적이며 전면적이고 종합적이며 중장기적인 방안이 되어야 한다. 통시적이며 전면적이고 종합적이며 중장기적인 방안은 실현가능성이 없는 고담준론으로 흘러서는 안 되며 비합리적거나 실용성이 없는 공허한 논의가 되어서도 안 된다.

#### IV. 한반도 통일생태계 구축 전략

우리가 통일생태계를 구축한다는 것은 아무것도 없는 것에서 새로 시작하거나 만들어 낸다는 것이 아니다. 그동안 우리는 통일생태계를 만들어 나가기 위해 많은 다양한 노력을 기울여 왔다. 이제는 이러한 노력을 가지런하게 정리하고 가꾸어 나가서 통일에 쓸모 있게 하는 노력이 필요하다는 것이다. 우리는 무엇이 우리의 강점이고 무엇이 우리의 약점인지 너무나 잘 알고 있다. 우리의 강점은 더욱 발전시키고 우리의 약점을 보완해 나간다면 통일생태계는 완성되고 건강하게 작동될 것이다.

지금 우리는 1990년대와는 매우 다른 내부 상황과 북한 상황, 그리고 국제적 상황을 마주하고 있다. 우리 내외부의 상황들이 모두 격변을 겪어왔으며, 통일 환경도 매우 크게 변화하였다. 우리를 둘러싼 내외부의 환경이 급변하는 가운데서도 특기할 점은 우리 내부적으로는 통일에 대한 국민의 인식이 약화되었고, 일부에서는 북한과의 통일을 하지 말자는 주장까지 나타나고 있다는 것이다.

우리는 기술과 경제의 발전을 계기로 국제사회에서의 위상을 강화하는 노력을 기울여 왔고, G20의 일원으로 활동하면서 G7이 확대되는 경우에는 참여할 수 있을 정도로 위상이 높아졌다. 북한에서는 핵무기와 전략·전술미사일 고도화의 방향으로 상황이 변화하였다. 냉전 종식 이후 국제사회는 단극체제에서 다극체제로, 최근에는 다극체제에서 G2체제로 이행하고 있는 가운데 국제정세의 불안정성은 더욱 높아지고 있다. 통일생태계를 구축해 나가는 노력이 더욱 절실한 시점이 되었다.

통일생태계를 구축하기 위한 전략으로 무엇보다도 먼저 전면적이며 종합적인 접근이 필요하다. 통일은 어느 한 분야에서의 선도적인 노력이나 발전으로 달성될 수 없다. 다양한 분야들이 조화를 이루고 높은 수준으로 발전시켜나가는 노력이 필요하다. 그렇지만 현실적으로 모든 분야에 많은 자원을 동시에 쏟아 부을 수 있는 여유로운 상황도 아니다. 따라서 자원과 노력의 배분이 필요

하고 수단과 방법의 선택이 필요하다.

통일생태계를 구축하기 위한 전략으로 통일의 비전을 명확히 할 필요가 있다. 통일국가의 미래를 분명하게 가시적으로 보여주려는 노력이 통일비전의 제시이다. 우리는 한민족공동체 통일방안에서 자유, 복지, 인간존엄성이 구현되는 선진민주국가라는 비전을 제시하면서 자유, 평화, 민주주의 3원칙하에 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐서 통일국가를 이루어 나가는 3단계 통일방안을 제시하였다. 우리의 통일방안은 통일을 이루어 나가는 단계적인 과정에 초점은 맞추어져 있었다고 할 수 있다.

통일생태계를 구축해 나가는 전략은 통일국가가 이루어졌을 때 우리가 살아가는 사회가 자유롭고 민주적이며 공정한 대우를 받고 인권이 보장되며 삶의 질이 높은 사회라는 것을 확신하도록 하는 것이다. 통일생태계는 자유, 민주, 공정, 인권, 복지가 보장되는 통일국가의 미래상, 즉 통일 미래의 비전을 실현하기 위해 우리 사회의 분열과 갈등을 해소하고 합의를 도출해 나가면서 미래세대가 통일의 필요성을 공감하도록 우리 사회의 모든 분야가 통일준비를 체계적으로 해나가야 구축될 수 있다.

다음으로 통일생태계를 구축해 나가는 전략으로 실용적이고 현실적인 접근이 필요하다. 우리 내부의 다양한 통일 논의와 방법론은 대화와 소통을 통해 큰 가닥으로 정리해 나가면서 발전시켜 나가는 과정과 노력이 필요하다. 우리 내부에서 자유, 민주, 공정, 인권, 복지의 가치가 더욱 성숙되고 굳건해질 수 있도록 노력하면서 기술과 경제 발전을 촉진하고 사회가 더욱 조화롭고 문화가 발전하도록 해야 한다.

통일생태계를 구축해 나가는 전략으로 우리가 추구하는 가치를 확산하려는 노력을 지속적으로 해나가는 열린 생태계를 지향하는 접근이 필요하다. 우리의 통일생태계에 우호적인 외부환경을 만들어 가는 노력을 적극적으로 전개해 나가야 한다. 우리의 통일생태계가 더욱 건강하게 발전할 수 있도록 외부에서 도움을 줄 수 있도록 유도할 수 있어야 한다. 인류 보편적 가치를 확산하기 위한 국제사회와의 연대와 공감대를 강화해 나가면서 지속 가능한 통일생태계 구축

을 위해 다양한 교류와 협력을 모든 분야에서 활발하게 진행해 나가야 한다.

통일생태계를 구축해 나가는 전략으로 들 수 있는 것은 급변하는 정세 속에서라도 통일 미래의 비전을 실현해 나갈 수 있는 안보역량을 획기적으로 강화하는 접근이다. 북한의 핵무기와 전략·전술 미사일의 고도화와 위협으로부터 흔들리지 않을 정도의 획기적인 안보역량을 강화하고 급변하는 국제정세에도 대처할 수 있는 위기관리 및 대응능력을 획기적으로 높여나가야 한다. 우리의 안보역량을 비대칭적으로 강화함으로써 북한이 핵무기와 전략·전술미사일의 고도화가 도움이 되지 않는다는 것을 깨닫도록 해야 한다. 우리가 북한의 핵무기를 압도할 수 있는 안보역량을 갖추어 나갈 때만이 북한도 남북대화를 통해 교류협력을 확대하고 북한주민들의 삶의 질을 획기적으로 높여나가는 방향으로 노력을 해나갈 것이다.

통일생태계를 구축해 나가는 전략으로 분단으로 인한 고통을 해소해 나가려는 노력을 지속해 나가야 한다. 이산가족들의 아픔을 해소하고 북한주민들의 삶의 질을 높여나가는 데 도움이 되는 인도적 지원을 아끼지 말아야 한다. 하나의 민족으로 살아왔던 오랜 기간을 지나 단절된 시간을 보상받는 회복의 시간을 가능한 단축하도록 노력해야 한다. 자유, 민주, 공정, 인권, 복지의 가치가 북한주민들에게도 확산될 수 있도록 하는 노력이 계속되어야 한다. 우리가 지향하는 통일생태계가 북한에도 구축될 수 있는 단초가 마련되도록 하는 여러 수단과 방법을 찾아 실천해 나가야 한다. 우리의 통일생태계가 잘 구축되면 북한 내부에서도 우리의 통일생태계에 맞추어 변화하기 시작할 것이다. 북한주민들도 통일에 대한 희망과 기대를 가질 수 있고 북한정권도 경쟁적으로 북한주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 노력해 나갈 것이다.

통일생태계를 구축하기 위한 전략으로 우리 내부의 통일 관련 법·제도의 정비가 무엇보다도 시급하다. 우리 헌법에 통일조항이 들어간 것은 1987년 개정 헌법<sup>4)</sup>이 처음이었다. 그동안 통일 환경이 급변한 만큼 새로운 상황에 맞게 앞

4) 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 규정하고 있다.(대한민국헌법 | 국가법령정보센터 | 법령 > 본문 (law.go.kr), 검색일 2023.11.17.)

으로 통일조항을 개정하거나 새로운 장을 신설하여 통일생태계를 구축하는 데 필요한 내용을 모두 담아내는 논의를 진행해 나갈 필요가 있다. 여기에는 우리 국민의 통일 의지를 제고하는 내용과 범정부적 통일준비 태세를 강화하는 내용, 통일을 주도할 미래세대를 양성하는 내용 등도 포함될 수 있을 것이다.

통일생태계를 구축하기 위한 전략의 하나는 기존의 다양한 생태계들이 통일에 기여할 수 있도록 지원하기 위한 ‘통일준비기금’을 조성하고, 북한주민들이 통일에 대한 기대를 가질 수 있도록 ‘통일기금’을 조성해 나가는 것이다. 통일준비기금은 우리 내부의 통일생태계를 구축하는데 사용하고, 통일기금은 북한에서의 통일생태계를 구축하는 사업과 국제사회와의 통일협력사업을 지원하는 데 사용하도록 해야 한다.

## V. 결론

통일생태계를 구축하려는 노력은 우리 사회의 모든 분야에서 통일을 앞당길 수 있는 역량을 지속적으로 강화해 나가는 과정을 의미한다. 통일생태계는 지금까지 우리가 구축하고 발전시켜 온 기술, 경제, 사회, 문화, 교육, 안보, 외교, 정보, 정치 등의 생태계를 조화롭게 가꾸고 더욱 발전시키면서 통일을 이루어 나가는 데 기여하도록 하는 과정이다. 그동안 통일을 위한 많은 노력이 있어 왔으나 통일생태계로 잘 성장하였다고 하기는 어렵다. 통일생태계의 구축은 통일의 단초가 어느 분야에서든 언제든지 촉발되어 거대한 흐름으로 바뀔 수 있다는 점에서 당장 행동에 나서야 한다는 것을 의미한다.

통일생태계를 구축하기 위해서는 우선 통일에 대한 비전을 분명하게 제시하여야 한다. 우리가 자유롭고 민주적이며 공정하고 인권이 보장되며 복지수준이 높은 통일된 국가에서 더 잘 살 수 있다는 확신을 모두에게 심어주어야 한다. 통일에 대한 비전을 가슴에 늘 간직하면서 우리가 추구하는 가치들을 공유하고 확산하는 노력을 끊임없이 해나가야 한다. 이러한 노력은 열린사회를 지향해야 하며, 통시적이며 전면적이고 종합적이며 중장기적인 접근이 되어

야만 한다. 중장기적인 접근은 단계를 나누거나 통일을 미루기 위한 방편이 되어서는 안 되며, 우리가 멀리 내다보고 통일을 향해 나아가기 위한 접근이 되어야 한다. 또한 현실적이고 실용적인 접근으로 국내외적인 위기와 도전에 적절하게 대응할 수 있어야 한다. 통일생태계를 구축하기 위해서는 우리의 의지와 노력을 결집해 나아가기 위해 통일 관련 법·제도를 정비하고 통일준비기금과 통일기금을 조성하는 것도 하나의 전략이 될 수 있다.

통일생태계를 구축해 나가면서 이산가족문제의 해결이나 북한주민의 삶의 질의 향상에도 노력해야 하며, 이를 위해 국제사회와의 소통과 협력도 활발하게 해나가야 한다.

통일생태계는 지금까지 우리가 이루어 놓은 여러 분야의 생태계들을 조화롭게 지속적으로 발전시키면서 생태계들이 통일에 기여하도록 하는 노력이다. 지금 우리가 가지고 있는 제한된 자원과 노력을 가지고 모든 생태계들이 가장 효율적으로 통일에 기여하도록 활성화하고 지원하여 통일 미래의 비전을 앞당겨 실현하도록 하려는 전략적 접근이라고 하겠다. 통일생태계를 구축하려는 노력은 수사적 언어의 유희가 아닌 지금 바로 시작해야 하고 행동으로 옮겨야 하는 시급한 당면과제이다. ㉠

## 참고문헌

- 김병로, 『다시 통일을 꿈꾸다 : 한반도 미래전략과 ‘평화연합’ 구상』, 서울: 모시는 사람들, 2017.
- 김성훈, 『남북통일경제론 : 진보의 새로운 미래전략』, 서울: 리아트코리아, 2015.
- 김영순, “제4차 산업혁명과 초연결사회 그리고 사물인터넷 시대.” 『한국콘텐츠학회지』, 제17권 제3호, 2019.
- 김영환·오경섭·유재길, 『북한 급변사태와 통일전략』, 파주: 백년동안, 2015.
- 김천식, 『통일국가론』, 서울: 늘품플러스, 2018.
- 박창희, 『군사전략론 : 국가대전략과 작전술의 원천』, 서울: 플래닛미디어, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『손자병법 : 군사전략 관점에서 본 손자의 군사사상』, 서울: 플래닛미디어, 2017.
- 백종천 편, 『한국의 국가전략 : 전략환경과 선택』, 성남: 세종연구소, 2004.
- 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 국가전략』, 서울: 한울, 2003.
- 윤대식 외 공저, 『동과 서, 문화와 문명, 초국적 협력과 소통의 오백 년』, 파주: 한국학술정보(주), 2022.
- 이춘근, 『미중 패권 경쟁과 한국의 전략』, 서울: 김앤김북스, 2016.
- 이화여대 북한연구회 엮음, 『김정은 체제 10년, 새로운 국가전략』, 서울: 선인, 2022.
- 임동원, “부문별 국가전략의 상호관계와 우선순위 변화.” 『한국의 국가전략』, 성남: 세종연구소, 2004.
- 정기웅 외 공저, 『북방문화의 갈등과 통합』, 파주: 한국학술정보(주), 2022.
- 정성장, “서장.” 『북한의 국가전략』, 파주: 한울, 2003.
- 정성장·임재형, “대외전략.” 『한국의 국가전략 : 전략환경과 선택』, 성남: 세

- 종연구소, 2004.
- 지해범, 『중국은 북한을 어떻게 다루나』. 서울: 기파랑, 2020.
- 최중경, 『워싱턴에서는 한국이 보이지 않는다 : 21세기 새로운 국가대전략』. 서울: 한국경제신문 한경BP, 2016.
- 카이스트 문술미래전략대학원. 『카이스트, 통일을 말하다 : 한반도 통일마스터플랜 2048』. 파주: 김영사, 2018.
- 한용섭, “부문별 국가전략의 상호관계와 우선순위 변화.” 『한국의 국가전략』. 성남: 세종연구소, 2004.
- Brzezinski, Zbigniew, Strategic Vision: America and Crisis of Global Power. New York: Basic Books, 2012.
- \_\_\_\_\_, The Grand Chessboard. New York: Basic Books, 1997.
- Katzenstein, Peter J., The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press, 1996.
- Kissinger, Henry, On China. New York: Penguin Press, 2011.
- \_\_\_\_\_, World Order. New York: Penguin Press, 2014.

## 통일정책 법제화 추진 방향의 모색

이 찬 호

경제규제행정컨설팅 대표

### I. 들어가며

1980년대 말부터 최근까지 신기능주의적 통일구상의 기본 흐름에 따른 대북정책 추진과 남북관계 관리가 30여 년간에 걸쳐 이루어졌는바, 이러한 정책 기조가 북한의 변화를 어느 정도 이끌어냈는지에 대한 평가는 다소 회의적이라고 할 수 있을 것이다. 특히, 1980년대부터 지속적으로 제기되어 왔던 북한의 핵 개발 문제는 1994년 제네바 합의와 2005년 '9.19 공동성명' 등의 미북간 협상을 통해 해결되는 듯하였으나 북한은 핵 실험을 감행하고 핵 개발을 고도화하여 핵무기 완성의 단계로 들어섰으며 2022년 9월 '핵 무력 정책법'을 제정하여 자의적이고 선제적인 핵 공격 정책을 법제화하는 등의 강경 정책을 구사하고 있다.

이러한 상황 하에서 기존의 통일구상이 당초 목표로 설정했던 북한의 근본적 변화를 유도해 내지 못하였다는 반성과 함께 북한의 핵 보유 현실화 및 강경한 대외정책의 고수 및 한반도 주변 정세의 변화는 기존 통일구상에 대한 재검토 및 새로운 통일구상의 필요성이 제기되고 있다. 남북관계 및 통일정책 분야의 제도적인 측면을 중심으로 본다면 다음과 같은 문제점들에 대한 점검이 필요한 것으로 보인다.

첫째, 현 남북관계와 통일문제는 헌법 제4조의 평화 통일 조항에 기반한 매우 추상적이고 애매한 규범화 정도의 수준에 머물고 있는바, 통일정책의 수립과 시행 및 통일 준비를 위한 범국가적 의사결정 체제와 절차 등에 대한 보다



구체적인 규범화 노력이 필요한 실정이다. 가칭 '평화통일기반조성기본법'과 같은 통일정책에 대한 기본법제가 제대로 구축되어 있지 못하며, 남북교류협력, 이산가족, 북한이탈주민 정착, 인도지원 등 각론적 규범화 수준에서 법제화가 이루어지고 있는 상황이다.

둘째, 통일정책은 국민적 합의 속에 정치적 정당성을 배제하는 가운데 법률에 기반하여 수립되고 추진되어야 하는 것이 성공적인 통일정책 추진을 위한 선결요건이라고 할 수 있는바, 현재 통일방안은 그 개념과 절차 및 효력 등에 대해 법제화되어 있지 못하며 정부 통일정책의 방향 제시 정도의 위상을 갖고 있어 법치행정의 원리에 따른 근본적 제도 보완이 필요하다.

셋째, 남북한 간의 관계를 규율하는 남북관계발전법과 남북교류협력법은 북핵 상황을 반영하지 못하고 있으며 선 교류협력 후 체제통합이라는 단선적인 통일정책만을 상정하고 있는바, 북핵 상황의 악화와 남북간 갈등 상황의 심화 등 불안정적이고 긴급한 상황에 필요한 남북관계의 안정적 관리 방안 및 대북 투자 기업에 대한 손실보상 등에 대한 법제화가 이루어지지 못하고 있다.

넷째, 남북한 간에는 매우 광범위한 남북합의서 체제가 구축되어 있으나 동합의서들이 준수되지 않는 상황이 지속되는 반규범적 현상이 고착되고 있다. 이는 남북관계의 특수성에 비추어 어느 정도 불가피한 상황으로 인식되어 오고 있으나, 새로운 안보환경에 대응하는 새로운 남북관계 형성을 추구하는 현 상황에서는 근본적인 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있을 것이다. 통일정책의 원활한 추진을 위해서는 남북한 간에 합의된 사항은 반드시 이행되는 체제를 구축하는 것이 필요하다.

본고에서는 제도화라는 관점에서 통일정책 분야에서의 법제화 현황과 한계를 분석하고 보완 방향에 대해서 검토하고자 한다.

## II. 현행 남북관계 및 통일분야 법제의 한계

### 1. 개요: 남북한 법제화 현황 및 평가

남북관계와 통일문제를 규율하는 법제는 남한의 법제와 북한의 법제 및 남북합의서 법제가 공존하는 3원적 체계를 가지고 있다. 남북한 법 체제의 차이로 인해 남북관계에 적용되는 남북한의 법제는 서로 대응적인 형태로 존재하지 않으며 전반적으로 남한의 법제화 정도에 비해 북한의 법제화 정도는 낮은 수준에 머물고 있다고 할 수 있다.

또한, 유사한 분야에 대해 적용되는 남북한의 상응 입법도 일정하지 않다. 남한의 남북관계발전법에 상응하는 북한의 법령은 존재하지 않는 반면, 남한의 남북교류협력법에 상응하여 북한은 북남경제협력법을 제정하고 있으며, 북한이 2002년 제정한 개성공업지구법과 남한이 2007년 제정한 개성공업지구지원법이 서로 상응하는 모습을 보이고 있다. 이외에 남북한 간에 체결된 남북합의서가 또 하나의 규범체제로 존재한다. 남북합의서 체제는 남북한 사이에 적용되는 특수한 규범체제로서 그 이행이 남북관계 상황에 좌우되는 양상을 보이고 있을 뿐만 아니라 남북한의 규범체제로 완전히 수용되었다고 볼 수 없어 규범력이 미약한 상태라고 할 수 있다.

남북관계가 안정적으로 관리되기 위해서는 이러한 3원적 규범체제가 서로 조화롭고 실효적으로 적용되어야 하는바, 과거 남북관계의 전개 양상을 살펴보면 남북관계에 적용되는 이러한 규범체제는 일정한 한계를 보여주고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

### 2. 한계 1: 통일정책에 대한 기본법의 부재

1990년 남북교류협력법의 제정을 계기로 본격적으로 시작된 남북한 간의 상호작용은 남북교류협력과 남북회담의 형태로 진행되어 왔다. 이러한 남북

한 간의 상호작용은 국내외적인 변수를 통해 때로는 진전되기도 하고 때로는 후퇴하기도 하는 불안정한 모습을 보여준 것이 사실이다. 이러한 불안정적인 남북관계의 전개로 인해 법제화를 통해 남북관계를 규율하는 일은 매우 제한적이고 단속적(斷續的)으로 이루어질 수밖에 없었다고 할 수 있다. 이러한 사정으로 인해 통일정책의 통일정책 전반을 다루는 총괄적이면서도 포괄적인 기본법은 존재하지 아니하고, 사안이 발생할 때마다 개별적으로 법령을 제정하는 비체계적인 방식의 법제화 작업이 진행되었다고 평가할 수 있다.

현행 법률 중 남북관계발전법이 남북관계의 성격을 규정하고 남북관계 발전계획의 수립, 남북회담의 대표 선정과 남북합의서 체결 절차 등에 대해 규정하고 있어 기본법적인 성격을 일부 가지고 있으나, 통일정책 전반을 규율한다고 하기 어려우며 이 또한 규율 대상에 대한 부분적 규율에 그치고 있다고 할 수 있다.

### 3. 한계 2: 통일정책에 대한 국민 참여 법제의 부족

통일정책에 대한 국민적 지지 확보와 공감대 형성은 통일정책 추진의 커다란 동력으로 작용한다. 또한 자유민주적 기본질서에 따른 평화통일을 지향하는 헌법의 정신을 감안해 본다면 통일정책에 대한 국민의 의견 표명과 그 수렴은 당연히 통일정책 수행 과정에서 보장되어야 하는 사항이다. 통일에 대한 국민여론을 조사하고 수렴하며, 현안문제에 대한 사회적 대화를 조장 및 지원하는 한편, 통일 미래로 나아가는 대장정에 대한 밑그림이라고 할 수 있는 통일방안의 수립과정에 국민이 참여할 수 있는 제도를 통일정책 법제의 한 부분으로 설정할 필요가 있다.

현행 법제 중에 이러한 부분에 대해 규율하고 있는 법제는 거의 존재하지 않으며, 통일교육지원법 정도가 통일교육이라는 관점에서 국민 참여 문제에 대해서 규정하고 있다고 보인다.

### 4. 한계 3: 남북교류협력 법제의 문제

현행 남북교류협력 법 체제는 남한에 의한 일면적 남북교류협력 제도로 시작되어 북한지역에서 실효적으로 적용되지 못하고 있다. 제반 남북교류협력에 대한 남북합의서가 체결되어 있으나 이행되지 않고 있는 상황에서 남북교류협력법은 남한지역에서만 규범력을 갖게 되는 한계를 갖고 있다. 이를 극복하기 위해서는 남북한 모든 지역에서 규범력을 발휘하는 새로운 규율 체제를 구축해야 하는바, 남북한 당국의 쌍방향적인 법제화 노력이 필요하다고 할 수 있다. 또한, 남북교류협력 법 체제에 대한 정비 작업이 충분히 이루어지지 못해 남북관계 및 남북교류협력의 현실을 충분히 반영하지 못하고 있다.

남북교류협력법이 제정된 지 30여 년이 경과하는 동안 당초에 예상하지 못하였던 새로운 형태의 사안들이 생겨났다. 전자상거래와 송금, 북한 당국을 상대로 한 소송 등이 그러한 예이다. 또한 개성공단사업이나 금강산관광사업과 같은 특구형 협력사업도 등장하였다. 이러한 새로운 형태의 사안들을 법제에 반영하고 효율적으로 규율하는 노력이 다소 부족하였다고 할 수 있다. 또한 북한의 핵 개발로 대북제재가 국제적으로 시행되는 상황에서 남북교류협력을 정지 또는 중단시키는 조치 등 대북제재에 대한 사항도 제도적으로 준비되어 있지 않다. 이와 함께 남북교류협력의 안정성과 신뢰성을 제고할 수 있는 법체제의 구축에 소극적이었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 남북교류협력법의 제정으로 인해 국민과 기업의 참여는 제도적으로 보장되었으나, 국민과 기업의 자기 책임성과 자기 결정성이 강조되다 보니 남북관계에 상존하는 다양한 형태의 리스크에 국민과 기업이 그대로 노출되어 버리는 결과를 초래하는 경우가 발생하였다.

개성공단 중단 사태에서 개성공단 입주기업이 하루아침에 투자자산을 현지에 놓고 철수하는 상황이 발생하였음에도 불구하고 손실보상제도가 도입되어 있지 않다 보니 피해 보상이 제대로 이루어지지 못하는 상황이 발생하기도 하였다.

### 5. 한계 4: 남북합의서 법제의 문제

남북간 합의서의 규범력과 이행력이 제대로 확보되지 못하고 있다. 적지 않은 수의 남북합의서가 양산되었지만 남북합의서가 남북한의 규범체계 속에서 어떠한 위상을 갖고 있는지, 어떠한 법적 효력을 갖고 있는지 등 남북합의서의 규범력에 대한 규명이 확립되어 있지 못하다. 우리 헌법이 조약에 대해 부여하는 규범으로서 권능이 남북합의서에는 부여되어 있지 않으며, 남북관계발전법이라는 법률의 차원에서 남북합의서의 효력 문제가 부분적으로 규율되고 있다.

남북합의서의 규범적 불완전성은 남북합의서의 불이행으로 인해 가중되고 있다. 남북한의 법 체계가 상이한 상황에서 남북합의서는 이러한 간극을 메울 수 있는 매우 유용한 수단이 될 수 있으나, 제대로 이행되고 있지 않음으로써 규범적 독자성을 확보하지 못하고 정치안보 상황의 종속변수로서의 위상에 머무르고 있다.

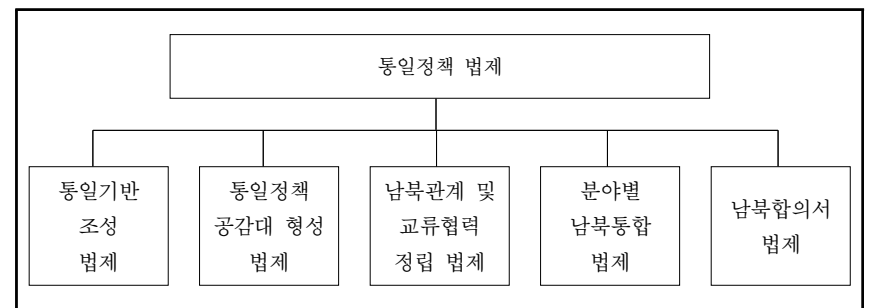
## Ⅲ. 통일정책 법제 체계의 구축

### 1. 통일정책 법제 체계의 분류

통일정책의 목표를 달성하고 구체적 과제를 추진하기 위해서는 통일분야에서의 전반적인 법 제도의 재구성과 개선·보완이 필요하다. 통일정책이 지향하는 정책적 가치들을 실현하기 위해 필요한 법제는 제정하고 보완이 필요한 법제는 개정하는 방향에서 법제 체제가 재구성되어야 할 것이다.

통일정책 법제는 규율의 목적과 대상 및 그 내용 등을 감안하여 △통일기반 조성 법제, △통일정책 공감대 형성법제, △남북관계 및 교류협력 정립법제, △분야별 남북통합 법제, △남북합의서 법제의 5개 부분 법제로 구성하는 것이 적절해 보인다.

표1. 통일정책 법제의 구성



### 2. 통일정책의 부문 법제

#### (1) 통일기반 조성법제

통일기반 조성법제는 통일과정을 성공적으로 관리하면서 국민적 합의에 기반한 통일정책 및 통일방안을 수립·시행하는 한편 통일 준비에 대한 사항을 규율하는 법제이다.

현재 남북관계발전법이 이러한 사항에 대해서 일부 규율하고 있으나, 남북관계발전계획 수립에 대한 사항과 함께 남북회담대표 임명과 남북합의서 체결에 대한 사항 등 일부의 사항에 대해서만 규정하고 있어 통일정책 추진 체계와 의사결정 체제 및 통일준비 등 통일에 관한 기본법으로서는 다소 미흡한 것으로 보인다.

통일기반 조성법제는 '대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다'는 헌법 제4조의 규정을 법률적 차원에서 구현하는 법제로서, 현행 남북관계발전법의 내용을 일부 수정·보완하고 통일정책 및 통일준비에 대한 법국가적 의사결정 체제 및 그 절차 등을 새롭게 규정하여 통일정책에 대한 기본법으로 기능하는 법제를 말한다.

## (2) 통일정책 공감대 형성 법제

통일정책 공감대 형성 법제는 통일의 방법과 통일의 과정에 대한 사회적 합의라고 할 수 있는 통일방안에 대한 사항을 법률에서 규정하는 법제이다.

현재 통일방안은 헌법이나 법률에 그 근거를 두고 있지 않으며, 정부 차원에서 제시되는 통일에 대한 로드맵으로서 사실상의 효력만 있을 뿐 법률적 효력은 없다고 할 수 있을 것이다. 1989년 ‘한민족공동체 통일방안’이 발표된 이래 역대 정부들은 다소의 명칭 변화는 있었으나 동 통일방안의 기초와 내용을 계승하여 왔으며 사회적으로도 이에 대한 일종의 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있을 것이다. 통일방안은 기능적인 면에서 통일에 대한 사회적 근본 규범으로서의 성격을 갖고 있다고 할 수 있으며, 남북한 통일 시에는 남북한이 각각 천명하고 있는 통일방안을 중심으로 협상을 진행할 것으로 예상된다.

한편, 통일방안은 통일의 미래상만 제시하는 것이 아니라 통일로 귀결되는 과정을 단계적으로 설정하고 있어 현 남북관계의 관리방향과 지향점을 제시하고 있다는 점에서 현재성을 가지고 있다고 하겠다. 예를 들어, 민족공동체 통일방안은 1민족 1국가의 단일 민주 통일국가라는 통일의 미래상을 제시함과 동시에 화해협력 단계와 남북연합 단계라는 과도적 중간 단계를 설정하고 있는바, 현재 당면하고 있는 남북관계를 화해와 협력의 방향으로 이끌어가야 한다는 점을 제시하고 있다고 할 수 있겠다.

결국 통일방안은 현 통일정책의 방향을 설정하는 등 사실상의 규범력을 발현하고 있다고 할 수 있으므로 이에 대한 국민적 동의의 확보가 매우 중요하다고 하겠으나, 현재 국민적 동의를 확보하거나 국민적 합의에 도달하도록 하는 절차에 대해서는 법률 등에서 규정하고 있지 않다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 통일방안은 실제적인 부분과 절차적인 부분으로 구성되어 있다고 할 경우, 절차적인 부분에 대해서는 이를 법제화하여 통일방안의 절차적 합법성을 확보하도록 하는 법제의 마련이 필요하다고 하겠다.

## (3) 남북관계 및 남북교류협력 재정립 법제

남북관계 및 남북교류협력 재정립 법제에서는 북핵 등 남북관계의 변화 상황 등을 관련 현행 법제에 반영하는 작업이 이루어질 필요가 있다.

우선, 남북관계에 대한 규범적 해석을 내리고 있는 남북관계발전법 제3조<sup>1)</sup>를 수정·보완하여 각각 남북한 특수관계론과 남북한 국제관계론에 입각한 견해들을 적절하면서도 조화롭게 반영하는 방향으로 법제화가 이루어질 필요가 있다. 그동안 거의 부정되었던 남북한 국제관계론의 입장이 남북관계 및 교류협력법제에 점진적으로 반영되는 방향으로 정리될 필요가 있을 것이다. 또한, 남북관계에 대한 국제규범의 적용에 소극적이었던 입장을 변경하여 남북관계와 남북교류협력에 있어서 국제적으로 확립된 규범과 관행들이 도입될 수 있도록 하는 방향의 법제화가 시도될 수 있을 것이다.

또한, 북한의 핵 개발 및 장거리 미사일 발사 등으로 인해 시작된 국제사회의 대북제재가 공고화되고 있는 상황을 남북교류협력 법제에 반영할 필요가 있다. 현행 남북교류협력법제는 기능주의적 기반에 입각한 남북교류협력의 촉진과 지원에 강조점이 주어져 있는바, 남북교류협력의 재정립 법제에서는 북한의 강경한 대남태도 및 대북제재 상황 등을 감안한 남북교류협력의 제한과 규제에 대한 규율이 새롭게 도입되어야 할 것이다. 남북교류협력에 대한 유예조치와 긴급 상황 발생시 남북교류협력에 대한 비상조치 등에 대한 사항도 강구되어야 할 것이다.

## (4) 분야별 남북한 통합 법제

남북한 통합 법제는 장기적인 관점에서 분야별 남북한 통합을 체계적으로 관리해 나가는 법제이다.

1) 제3조(남한과 북한의 관계) ① 남한과 북한의 관계는 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계이다. ② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.

분야별 남북한 통합은 통일로 나아가는 과정에서 이루어질 가능성이 상당히 높다고 보이며, 민족공동체 통일방안에서는 화해협력이 심화되는 단계와 남북연합 단계에서 이루어질 가능성이 높다고 보인다. 독일 통일의 경우에도 1989. 11. 9. 베를린 장벽이 무너진 이후 8개월여 만에 화폐 및 사회복지 제도 등 경제·사회분야의 통합이 먼저 이루어졌으며 이후 제도적인 통일이 이루어졌다. 독일 통일은 동독지역의 민주화 운동에서 촉발되어 매우 신속하게 이루어진 급진적 통일의 양상을 갖고 있었기 때문에 동서독 통합에 대한 사전 준비가 제대로 이루어지지 않은 가운데 발생하였고, 결국 막대한 통일비용과 동서독 지역 주민 간의 내적 갈등 등 통일후유증이 발생한 바 있다.

남북한 통일이 어떠한 양상으로 전개될지는 예단하기 어려우나, 통일을 통해 남북한의 분야별 통합으로 귀결될 것이다. 남북한 체제가 서로 상이한 상태로 장기간에 걸쳐 분단되어 있다는 점에서 한반도의 통합은 독일의 통합보다도 더욱 지난한 과제가 될 것이다. 남북한 통합법제는 정치, 경제, 사회, 문화, 복지, 인권 등 제반 분야에서의 남북한 통합을 준비해 나가기 위한 장기적인 체제를 구축하는 사항에 대하여 규율한다. 민간 참여하의 남북한 통합 준비의 컨트롤 타워를 설정하고 정부 각 부처별 전담조직을 구축하는 한편 전문가 자문단 등이 참여하는 조직 체계에 대한 사항을 먼저 규율할 필요가 있다.

또한 남북한 통합 준비 컨트롤 타워를 정점으로 하는 동 조직 체계에서는 통합 과제를 발굴하고 관련 인력을 양성하고 통합 준비 방안을 마련하는 등 다양한 업무 내용에 대해 규율하여야 할 것이다.

### (5) 남북합의서 법제

남북합의서는 정부와 북한 당국간에 문서의 형식으로 체결된 모든 합의로서 그 범위가 매우 애매하며 헌법적인 근거도 없어 규범으로서 그 구속력과 집행력을 확보하기 어려우며, 합의 내용을 이행하도록 강제하기도 어려운 새로운 규범형태라고 할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 남북합의서는 남북한 당국 간의 합의사항으로서 그 이행을 전제로 하고 있기 때문에 그 규범력을 높여 나가는 것이 남북관계를 안정적으로 발전시키는 주요한 수단이라고 할 수 있을 것이다. 남한과 북한의 법제가 병립하고 있는 현 상황에서 남북한이 각각 일면적으로 제정한 남북관계에 대한 법제는 자기 영역 안에서만 구속력을 갖는 한계를 갖고 있을 수밖에 없다. 이를 극복하기 위해 남북합의서를 활용하여 남북합의서가 남북한 전 지역에서 동일한 효력을 갖도록 하는 방안을 구축할 필요가 있다.

남북한 합의서 법제는 남북교류협력과 같이 남북한 간의 상호작용이 이루어지는 분야에 대하여 남북한이 상호 합의하여 구축하는 법제를 의미한다. 우선 고려할 수 있는 두 가지 형식은 합의서 방식과 법령 방식을 들 수 있는바, 합의서 방식은 남북한 당국 간 합의를 통해 남북한 간에 공통으로 적용되는 합의를 체결하고 이를 발효시키는 방식이며, 법령 방식은 합의 법제를 남북한이 각각 자신들의 법령으로서 제정하여 시행하는 방식을 말한다. 또한 양자가 혼합된 형태도 생각해 볼 수 있을 것이다.

합의서 방식의 경우에는 남북교류협력 추진을 위한 남북 간 공동 이해와 협조라는 상징성이 반영된 방안으로써 평가할 수 있으나, 남북 간 기본합의서나 4대 경협합의서가 현재 남북관계 경색 국면으로 인해 사실상 사문화되어 있다는 점에 비추어 볼 때<sup>2)</sup>, 그 규범력은 남북관계 상황에 의해 좌우될 가능성이 있다는 한계가 있을 수 있겠다.

법령 방식의 경우도 기본적으로는 남북한 간의 합의가 전제되어야 한다는 점에서는 합의서 방식의 합의 법제와 다를 바 없으나, 법 규정을 남북한의 국내 법령 형식으로 각각 제정하여 발효하기 때문에 양측에서 동일한 법령이 적용되어 규범력이 제고되는 효과가 있을 것으로 보인다. 이 경우, 양측 간의 전반적인 법제가 상이하기 때문에 조정이 필요한 부분이 반드시 있을 것으로 보이고, 행정시스템의 차이로 인해 절차적인 부분도 조정되어야 할 것이며, 양측

2) 기본합의서는 국회의 비준 동의 절차를 거치지 않아 법규로서의 규범력이 인정되지 않는 정치적 신사협정이라는 견해가 대부분이며, 4대 경협합의서는 헌법 제60조 제1항에 따른 국회 동의 절차를 거쳐 그 규범력이 인정되고 있으나 북한의 불이행으로 인해 사실상 사문화된 상태이다.

당국의 행정행위와 관련하여 행정행위의 관례와 재량범위의 차이 등이 존재할 것이기 때문에 이에 대한 조정도 필요할 것으로 보인다. 이와 함께, 남북한 공동위원회와 같이 남북합의서의 이행체제를 공고히 구축하는 방안도 남북합의서 법제에서 강구되어야 할 것이다.

### 3. 요약: 통일정책 법제 부문별 개선 필요사항과 정비 방향

상기의 논의를 요약하면 아래 표 2와 같다.

표2. 통일정책 법제 개선 및 정비 방향

	개선 필요사항	정비방향
통일기반 조성 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일정책 실현을 위한 통일기반 조성 기본 법제 부재</li> <li>헌법의 통일조항에 근거한 추상적인 규범화에 그침.</li> <li>통일정책 수립 및 시행과 통일준비를 위한 범국가적 의사결정 체계 및 절차 미흡</li> <li>통일준비를 위한 제도적, 물적 기반의 법제화 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일정책 및 통일준비의 기본 법으로서 통일기반조성 법제 제정 필요</li> <li>통일기반조성 법제 제정을 통해 헌법의 통일조항을 구체적으로 실현하기 위한 체제를 법제화</li> </ul>
통일정책 공감대 형성 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일방안은 정부의 시책 방향으로서 존재할 뿐 법제화가 이루어지지 못함.</li> <li>통일방안에 대한 전 국민적 합의 및 헌법적 결단 도출을 위한 제도와 절차 미비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>통일방안에 대한 국민 여론 수렴 및 국회의 참여 등 민주적 절차를 보장하는 방향으로 통일방안 수립 절차를 법제화</li> </ul>
남북관계 및 남북교류협력 정립 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>현행 남북관계발전법(2005 제정)과 남북교류협력법(1990 제정)은 북핵 상황을 미반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북관계 및 남북교류협력 정책을 총괄하는 통일관계장관 회의 등을 설치</li> </ul>

	개선 필요사항	정비방향
남북관계 및 남북교류협력 정립 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>선 교류협력 후 체제통합이라는 단선적인 통일정책만을 반영(기능주의 접근)</li> <li>북핵 상황 발생 등 남북관계 악화시 남북관계의 안정적 관리를 위한 체제가 결여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북교류협력 지원책뿐만 아니라 북핵 상황 등에서의 남북교류협력 유예 등 대북 조치 등을 법제화</li> <li>긴급상황 발생시 남북관계와 남북교류 분야에서의 비상조치 등을 법제화</li> </ul>
분야별 남북통합 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제, 사회, 문화, 복지, 인권 등 제반 분야에서의 남북한 통합 준비를 위한 범정부적 준비 체제가 미흡</li> <li>점진적 남북통합과 긴급한 남북통합 등 남북통합의 발생 유형에 따른 사안별 남북통합법제가 미비하여 통합발생시 혼선 발생 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 내에 분야별 남북통합을 준비해 나가는 체제를 구축</li> <li>점진적 남북통합을 전제로 경제, 사회, 문화, 복지, 인권 등 제반 분야별로 담당 부처가 과제를 발굴하고 시행 방안을 마련</li> </ul>
남북합의서 법제	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북합의서가 제대로 준수되지 않는 상황이 일상적으로 발생</li> <li>남북합의서의 규범력 제고를 위한 남북한 간 상호 협력 부재</li> <li>남북합의서의 실효성을 제고하기 위한 남북한 공동노력 및 제도화 방안 추진 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(대북)남북합의서의 규범력 제고를 위한 남북공동위원회 설치 등 대북조치 방안 등 도출</li> <li>(대내)대북조치 사항의 진전 정도를 보아가며 남북합의서의 규범력을 제고하기 위한 남북관계발전법 등 관련법 개정 또는 남북합의서에 대한 개별 법제 제정</li> </ul>

## IV. 결론

그동안 오랜 기간에 걸쳐 통일정책은 통치행위의 하나로서 간주되어 사법적 심사의 대상에서 제외되는 것으로 인식되어 왔던 것이 사실이었으나, 법치주의 행정의 강화 경향으로 인해 통치행위의 영역은 극도로 제한되거나 부인되고 있으며, 모든 행정작용에 대한 법치주의의 적용이 확대되고 있는 경향이 있다. 통일정책 및 남북관계 분야 행정작용도 이제 법치행정의 하나로서 제도화

되어 나가고 있는 현실을 감안해 볼 때, 동 분야에서 이루어지고 있는 각종 정책 결정과 국민의 참여, 남북한 상호작용 등에 대한 제도화 및 법제화가 필요하며 이러한 경향을 계속 강화될 것으로 보인다.

정책과 제도는 상호 대체되는 관계가 아닌 상호 보완적인 관계를 갖고 있으므로 제도화와 법제화 과정에서 입법 대상의 정책적 함의와 효과 등을 충분히 감안하여야 한다. 이러한 점에서 본 고에서는 남북관계와 통일정책 분야에서 의 제도화 수준을 점검하고 나타나고 있는 한계를 극복할 수 있는 통일정책의 법제화 방안을 제시하였다. 최근 남북관계가 경색되고 있고 기존 통일정책에 대한 재검토 필요성이 제기되는 상황에서 새로운 방향의 통일정책이 모색된다면 이를 실효적으로 추진할 수 있는 제도화에 대한 검토도 함께 이루어질 필요가 있다고 하겠다. ㉠

## 남북 사회문화교류 현황과 추진 방향 - 통일 축진의 보이지 않는 손

이강우

남북사회통합연구원 연구위원

### I. 남북 사회문화교류 필요성

남북 사회문화교류는 남북 간 사회와 문화 방면에서의 교류를 의미하는데, 현실적으로 정치와 경제를 제외한 여타 분야 교류를 지칭하는 의미로 사용되고 있다. 이에는 학술, 교육, 문화, 예술, 언론·출판, 체육, 종교 분야의 교류가 모두 포함된다. 남북 사회문화교류는 78년간의 분단으로 인한 사회·문화적 이질화를 극복하고 동질성을 회복하여 남북이 하나의 사회문화 공동체를 형성하기 위해 꼭 필요한 과정이다. 사회문화교류는 남북주민의 이데올로기 정서와 차이를 해소하고 진정한 통합이 가능하게 한다.

동서독 통일이 이루어진 지 30여 년이 지난 시점에서 동독의 경제는 서독의 70% 이상이 되었으나 아직도 동독 시민은 2등 시민이라는 인식이 남아있는 등 동서독 주민 간에는 심리적 거리가 존재하고 있다. 남북한은 동서독과 달리 전쟁을 겪었기 때문에 적대감이 크고, 체제의 차이도 동서독보다 훨씬 심해 이질감이 크다. 따라서 남북이 사회문화적 공동체가 되기 위해서는 동서독보다 더욱 동질성을 증대시키는 노력이 필요하다는 측면에서 남북 간의 사회문화 교류는 더욱 활성화되어야 한다.

## II. 남북 사회문화교류 현황

남북 사회문화교류는 1981년 북한 김일성이 재미 한인 목사를 평양으로 초청한 것으로부터 시작되었다. 이후 2018년까지 문화·예술, 종교, 체육, 언론·출판 등 다양한 분야에서 약 590회 진행되었다. 분야별로는 문화·예술 분야가 178건 30%로 가장 많았다. 다음이 종교 분야 134건 23%, 언론·출판 분야가 88건 15%이다. 기타 학술, 남북 단체인 공동행사 등 분야가 128건 21%를 차지한다.

표1. 남북 사회문화 교류 추진 현황

분야	1981-1989	1990-1997	1998-2007	2008-2018	총계
학술·교육		25	38	8	71(12%)
문화·예술	2	30	117	29	178(30%)
언론·출판		2	86		88(15%)
체육		4	35	23	62(11%)
종교	16	30	54	34	134(23%)
남북공동행사			35	7	42(7%)
기타			14	1	15(2%)
계	18(3%)	91(16%)	379(64%)	102(17%)	590(100%)

출처: 『남북교류 어떻게 해야 할까?』, 김영란, 2021, p.109

### 1. 문화·예술 교류

문화·예술 교류는 1985년 남북예술단 교환공연으로 시작되었으며, 남북 사회문화교류 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 문화·예술교류 178건 중 미술·사진·공예품 등 전시회가 53건으로 30%를 차지한다. 다음이 공연으로 47건 28%이다. 문화·예술 교류는 북한도 비교적 선호하는 분야이다. 1990년

윤이상 주선으로 통일음악회가 서울-평양에서 개최되었고, 미국에서 제1회 남북영화제도 개최되었다. 또한 북한 영화가 우리 극장이나 TV를 통해 방영되기도 하였다. 2000년대 들어 남북교향악단 합동공연, 평양 콘서트 등이 개최되어 남한의 유명 가수들이 평양에서 공연하기도 하였다.

문화 교류는 북한이 남한 및 자본주의의 문화 유입이 사회주의체제 유지에 부작용을 가져올 것을 우려하여 쉽게 이루어지지 않았다. 남한도 역시 북한의 체제선전적인 문화가 침투되는 것을 경계하였다. 그럼에도 불구하고 문화·예술 분야 교류는 남북관계 개선을 위한 중요시기마다 화해 분위기를 조성하는데 활용되었다. 1991년 남북기본합의서 채택, 2000년 6.15 공동 선언, 2018년 판문점선언 등을 전후하여 남북은 서울과 평양을 오가며 공연을 하였다. 그러나 북한은 공연이 대규모 인적교류를 수반하는 데다 북한 주민들과 직접 접촉이 염려되어 지속적인 교류를 꺼려하였다. 따라서 공연은 대부분 일회성 행사로 그치는 경우가 많았다.

### 2. 체육 교류

체육 교류는 총 62건 중 축구가 22건 35%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 다음은 아시안게임과 같이 남북이 공동입장 하거나 단일팀을 구성하여 참가한 것이 7건 11%였다.

체육 교류는 1991년 세계탁구선수권 남북단일팀 출전으로 시작되었다. 1990년대 초반 남북고위급회담시 남북통일축구경기가 평양과 서울에서 개최되어 남북관계 개선 분위기 조성에 활용되었다. 또한 2002년 부산아시안게임, 2003년 대구 유니버시아드 대회 등 남한에서 개최되는 국제대회에 북한이 선수단과 응원단을 파견하기도 하였다. 2014년에는 ‘인천아시아경기대회’에 북한 선수단과 고위급대표단이 참가하였으며, 2018년에도 북한은 남북관계 개선을 위해 2월 평창동계올림픽에 대규모 선수단과 응원단 및 예술단을 파견하였다.



체육 교류는 비정치적인 분야이면서도 남북당국 차원에서 경색된 남북관계 돌파구 마련을 위해 활용되었다.

### 3. 언론·출판 교류

언론·출판 분야의 교류는 총 88건인데 남한 방송사들의 북한의 자연, 문화유산 등 다큐멘터리 제작이 34건 39%로 가장 큰 비중을 차지하였다. 다음 북한의 공연이나 드라마, 영화 등 영상물을 남한에서 방영하는 것이 11건 13%로 뒤를 이었다. 1998년에는 국내 3개 언론사 사장단의 방북이 실현되었다. 또한 방송 분야의 교류도 있었는데 주로 북한에서 다큐멘터리를 제작하여 방영하였다.

언론·출판 교류는 북한이 기피하던 분야였다. 2000년 남북정상회담을 계기로 뒤늦게 교류가 시작되어 비교적 빠른 속도로 교류가 진행되었으나 2008년부터는 중단되었다.

### 4. 종교 교류

종교 교류는 총 134건 중 불교가 55건 41%로 가장 큰 비중을 차지한다. 다음으로 기독교가 53건 40%, 천주교가 22건 16% 순이다. 종교 교류는 남북관계에 따라 부침은 있었으나 비교적 꾸준하게 이어졌다.

불교 교류는 금강산 신계사 복원, 개성 영통사 복원과 같은 사찰 복원과 종교행사 및 학술회의를 중심으로 이루어졌다. 기독교 교류는 북한의 봉수교회 등 종교시설 건립과 의료지원 등 인도적 지원사업을 중심으로 이루어졌다. 천주교도 평양 장충성당에서 북한신자들이 참석한 가운데 미사를 집전하는 등 교류를 활발하게 진행하였다. 문재인 정부는 프란치스코 교황의 방북을 추진하기도 하였으나 북한의 소극적 태도로 성사되지 못하였다.

종교 교류는 북한이 종교 자체를 부정하고 있어 종교 본연의 교류에는

근본적인 한계가 있었다.

## III. 최근 현황: 북한 내 한류의 확산 및 특이 동향

### 1. 한류의 확산

김구 선생은 자서전에서 내가 원하는 우리나라에 대해 “오직 한없이 가지고 싶은 것은 높은 문화의 힘”이라고 하였다. 또한 그는 문화의 힘이야말로 우리 민족이 세계평화에 기여하게 될 핵심적인 힘이라고 강조하였다. 김구 선생이 소망했던 우리 민족의 문화의 힘이 지금 전방위적으로 분출하고 있는 느낌이다. 방탄소년단(BTS)으로 대표되는 K팝 열기가 전 세계로 뻗어가고 있으며, 미나리·오징어게임 등 한국 영화와 드라마가 전 세계에서 호평받고 있다. K-푸드도 돌풍을 일으키고 있고, 골프를 비롯한 스포츠계에서도 한국 선수들이 세계적 선수들과 당당히 경쟁해 승리하고 있다. 세계인들은 K-드라마에 푹 빠져 있다. 그간 제대로 평가받지 못했던 한국인의 문화 저력이 용출되고 있는 지금이야말로 한류 르네상스 시대라 할 수 있을 것이다.

문화의 힘은 우리 민족의 통일을 촉진하는 보이지 않는 손으로 작동할 수 있다. 한류의 힘이 이미 북한을 흔들고 있기 때문이다. 북한 주민들 사이에서 K-POP, K-DRAMA, K-MOVIE 등을 보고 말투와 유행을 따라 하는 것이 확산되고 있다. 이것은 그 누가 강제로 시킨 것이 아니라 북한 주민들이 스스로 위험을 무릅쓰고 한다는 점에서 진정한 문화의 힘을 느낀다. 한류는 체제 유지를 위해 오랜 세월 외부와 장벽을 쌓고, 외부 정보와 차단된 채 살아온 북한 주민들에게는 새로운 세상을 접하는 매개체가 되고 있다. 한류의 콘텐츠가 인간의 자유와 인권, 사랑, 풍요와 행복을 추구하는 내용으로 북한 주민들이 보아왔던 사상통제, 조직, 이상화 등의 내용과는 180도 달라서 북한 주민들이 받는 충격은 그만큼 클 수밖에 없을 것이다.

북한 정권은 한류의 유입을 막기 위해 격렬하게 반응해 왔다. 2020년 12월

한류의 유입, 배포 시 강력한 처벌 내용을 담고 있는 ‘반동사상문화배격법’을 제정하였으며, 이듬해인 2021년에는 ‘청년교양보장법’을 제정하였고, 2023년에는 ‘평양문화어보호법’을 제정하는 등 주민의 일상생활을 통제하는 법률을 잇달아 제정하였다.

## 2. 반동사상문화배격법

이 법은 남한의 옷차림을 하거나, 말투를 따라 하는 사람, 남한의 노래를 부르는 사람, 남한의 드라마와 영상물을 소지하거나 보는 사람, 길거리에서 포옹하는 사람들은 2년의 노동교화형에 처하도록 하였다. 나아가 남한의 드라마나 영상을 유포시키는 사람은 사형까지도 처할 수 있게 규정하였다. 이 법이 제정된 이후 김정은은 긴급하게 ‘당중앙 전원회의’(2021년 2월), ‘당세포비서대회’(2021년 4월)를 개최하였다. 김정은은 이들 회의에서 “악성종양을 제거하라”, “변태적인 말투와 남한풍을 쓸어버리라”, 당원들이 청년들에 대한 ‘인간 개조사업’을 하며 그들의 옷차림과 언어, 행동을 단속하라고 지시하였다. 북한이 이같이 북한 청년들의 남한 옷차림과 말투 사용을 금지하며, 남한의 드라마나 영화 등 영상물을 보지 못하도록 다급하게 조치를 하게 된 것은 북한 청년층에서 남한 문화가 급속도로 확산되고 있는 데 따른 위기의식에서 비롯된 것일 것이다.

북한에는 1995년 대기근으로 배급제가 무너진 이후 출생한 소위 ‘장마당 세대’가 있다. 이들은 북한 전체인구의 14%에 해당하는 350만 명 정도로 추산된다. 이들은 국가 배급을 받지 못하고 자력으로 생계를 유지해 왔기 때문에 북한 체제에 대한 충성심이 약하고 실리를 추구하는 것으로 알려져 있다. 시장을 생활 공간으로 삼으며 자라왔기 때문에 집단의 이익이나 가치보다 개인을 중시하는 것으로 알려졌다. 탈북자들의 증언에 의하면 북한 청년 사이에서는 한국드라마와 케이팝이 큰 인기라고 한다. 이들은 컴퓨터와 핸드폰은 물론 DVD, 오디오 등 다양한 IT 기계 사용에도 익숙한

것으로 알려져 있다. 한국 드라마와 케이팝은 USB에 다운받아 주로 북-중 접경지대를 통해 북한으로 들어가는데 북한에서는 친한 사람들끼리 서로 주고받으면서 계속 돌고 도는 것이라 한다. 또한 북한 젊은이들 사이에서는 남한 드라마에서 나오는 남한의 말투와 옷차림을 따라 하는 사람도 늘고 있는 것으로 알려졌다. 이들은 북한에서는 금기시되어 있는 청춘 남녀의 사랑을 다룬 한국 드라마를 좋아하는데, 탈북자들의 증언에 의하면 제일 인기 있는 한국 드라마는 ‘가을동화’와 ‘사랑의 불시착’이라 한다. 두 작품 모두 이루어질 수 없는 청춘 남녀의 사랑을 소재로 한 드라마인데, 특히 사랑의 불시착은 남한 여성과 북한 군인 간의 사랑을 소재로 하고, 남북한 주민의 생생한 생활상을 배경으로 하고 있어 인기가 좋다고 한다. 이런 경향은 2018년 평창동계올림픽을 계기로 남북에서 번갈아 합동공연을 개최하는 등 문화·예술 교류가 활발하게 이루어진 이후 가속화되고 있는 것으로 보인다. 특히 동평양대극장 공연은 김정은 부부도 관람하고, 김정은은 남한 참가자들과 기념사진을 촬영하는 등 우호적 분위기를 연출하였다. 공연을 녹화 중계했던 우리와 달리 북한 매체는 당시 공연을 공개하지 않았지만 북한 청년들은 중국을 통해 유입된 공연 영상을 통해 어떤 남한 가수가 방북했는지까지 알고 있다고 한다.

김정은 정권은 젊은이들의 이러한 추세에 대해 그간 꾸준히 경고해 오면서 남한의 문화가 북한 체제에 스며들지 못하도록 안간힘을 기울여 왔다. 김정은 위원장이 집권 초반에 평양 시내에 일본식 초밥 가게와 이탈리아 레스토랑, 놀이공원 등을 건설하였고, 미국 농구선수 데니스 로드먼을 초청해 친선경기를 벌이거나 북한판 걸그룹이라 불리는 모란봉악단도 창설한 것도 청년층의 문화 욕구를 자체적으로 충족해 보려는 노력의 일환이었던 것으로 생각된다. 그러나 2000년대 초부터 이른바 장마당을 통해 한국 문화를 접한 청년 세대들의 욕구를 충족시키기에는 한계가 극명하게 드러나기 시작했다. 이렇게 인위적으로 조성되는 문화생활로는 남한의 드라마를 본 젊은이들의 문화 욕구를 충족할 수는 없었을 것이다.

### 3. 평양문화어보호법

북한은 ‘반동사상문화배격법’을 제정한 지 2년이 조금 지난 시점인 2023년 1월 18일 ‘평양문화어보호법’을 제정하였다. 동 법률은 괴뢰(남한) 언어를 사용하거나 유포할 경우 최대 사형에 처하도록 규정하고 있으며, 특히 법 위반자에 대해 ‘공개처형’을 진행할 것을 명시하고 있다.

구체적인 처벌규정을 보면 괴뢰 말투를 사용하는 경우 6년 이상의 노동교화형, 괴뢰 말투를 유포하는 경우 10년 이상의 노동교화형에 처하는 등 중형을 부과하고 있다(제59조). 북한이 남한의 언어 사용 및 유포행위에 대해 중형을 부과하는 것은 그만큼 남한 언어 사용과 유포행위가 북한 체제 유지에 위협한 요소라는 시각이 고스란히 반영된 것이다.

특히 주목되는 점은 법 위반자에게 공개처형까지도 활용하도록 규정하고 있다는 점이다. 법 제35조는 “사회 안전 기관을 비롯한 해당 법기관은 자료폭로 및 군중 투쟁 모임, 공개체포, 공개재판, 공개처형 등 공개 투쟁을 여러 가지 형식과 규모로 정상적으로 진행해 썩어빠진 괴뢰 문화에 오염된 자들의 기를 꺾어놓고 광범한 군중을 각성시켜야 한다”라고 밝히고 있다. 아무리 북한이라도 법조문에 공개처형을 직접적으로 명시하는 것은 상당히 이례적인 것인데 국제사회의 비판을 불러일으킬 것이 뻔한데도 이를 법률에 명시한 것은 그만큼 북한 당국이 공포 수단을 통해서라도 주민을 통제해야 할 필요성이 절박하다는 점을 시사한다.

또 한 가지 주목되는 점은 법조문에 특정 단어나 표현을 꼭 집어 사용을 금지하고 있다는 점인데, 법 제19조는 “공민은 혈육 관계가 아닌 청년남녀들서 사이에 ‘오빠’라고 부르거나 직무 뒤에 ‘님’을 붙여 부르는 것과 같이 괴뢰식부름말을 본뜨는 행위를 하지 말아야 한다”며 “소년단 시절까지는 ‘오빠’라는 부름말을 쓸 수 있으나 청년동맹원이 된 다음부터는 ‘동지’, ‘동무’라는 부름말만을 써야 한다”고 규정하고 있다. 북한이 이렇게 특정 단어나 표현을 꼭 집어 언급한 것은 그만큼 많은 주민이 해당 단어나 표현을 자주 사용하고 있다는 점을

시사하는 것으로 볼 수 있다.

북한이 이처럼 다급하게 한류의 유입을 막으려는 법을 계속 제정하는 것은 북한 당국이 아무리 단속해도 청년 세대들 사이의 한류 유행을 막기엔 역부족이라는 점을 시사한다. 통제에도 불구하고 북한 청년들의 한류 문화에 대한 열망이 더욱 확산되고 있으며, 4차 산업시대 기술발전에 따라 USB, 핸드폰, 태블릿PC 등이 보급되면서 남한 드라마나 케이팝을 저장할 디지털 기기도 늘어나고 있는 것은 북한 당국으로서도 어쩔 수 없는 현실이 되고 있다는 점을 보여준다고 하겠다.

### IV. 남북 사회문화교류 추진 방향

평화적 통일방안의 핵심 수단은 두 가지인데 하나는 개성공단과 같은 경제협력이고 또 다른 하나는 사회문화교류이다. 현재 남북 경제협력은 북한 핵문제에 의한 국제사회의 대북제재로 인해 추진하기 어려운 상황이다. 이런 상황에서는 국제사회의 대북제재의 틀을 벗어나지 않고 남북 간 교류를 재개할 수 있는 유일한 분야이면서도 민족 동질성 회복과 북한 변화의 효과가 큰 사회문화교류를 전략적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 그러나 북한이 자본주의 바람의 유입을 우려하여 남북 사회문화교류에는 소극적 태도를 보여왔다는 점에서 사회문화교류가 제대로 추진되기에는 여러 가지 한계가 있을 것으로 생각된다. 이런 상황을 종합적으로 고려하여 향후 남북사회문화교류의 추진 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 현 상황에서는 우리가 독자적으로 할 수 있고, 북한의 아래로부터의 변화를 촉진하는 효과가 큰 한류의 북한 유입을 전략적으로 추진해 나가는 것이 필요하다. 한국의 드라마나 케이팝과 함께 뷰티, 헤어, 식음료 등과 같은 생활분야에서 한국의 문화 확산을 통한 문화적 접근을 강화하여 동질성을 증대하는 것이다. 이러한 교류는 남북간 직접 인원이 왕래하지 않고도 USB, MP3, DVD 등에 담아 북한과 중국의 접경지역을 왕래하는 북한주민이나 중국상인

들을 통해 북한으로 전달할 수 있다는 장점이 있다. 현재 북한에는 한류의 유통창구가 되는 약 400개의 시장과 약 600만대 가까운 핸드폰이 보급되어 있어 북한 당국의 강력한 단속에도 장마당과 핸드폰을 통해 한류가 유통되고 있는 것으로 알려지고 있다. 정부는 이러한 점을 십분 활용하여 한류의 북한 내 확산을 적극 지원하면서 긴 호흡을 가지고 아래로부터의 변화를 촉진하는 정책을 일관성 있게 추진할 필요가 있다.

북한에 한류의 전파를 위해서 기능적인 방법으로는 발전된 디지털 기기(CDR, MP3, USB 등)를 통한 한류 유입과 남한 TV와 라디오 방송을 통한 방법 등을 고려해 볼 수 있다. 북한 당국의 통제와 기피로 인해 여러 가지 제약을 안고 있지만 우선 우리가 추진할 수 있는 것부터 착실하게 추진해 나갈 필요가 있다.

우선 라디오 방송을 통한 한류 전파를 활성화할 필요가 있다. TV 방송은 기술적 문제와 함께 북한 주민이 단속을 피해 시청하는 데는 현실적으로 한계가 있는 반면 라디오 방송은 북한 주민이 비교적 손쉽게 들을 수 있고, 단속을 피하기도 비교적 용이하기 때문이다. 대북 라디오 방송은 한 두 개의 공영방송을 제외하고는 대부분 탈북자 등이 운영하는 민간방송에 의존하고 있는데 이들은 재정 여건이 열악하여 방송을 지속하는 것 자체가 어려운 실정이며 또한 북한의 실상을 정확하게 알리기 위한 프로그램 편성도 어려움에 봉착하고 있는 것으로 알려졌다. 따라서 대북 라디오 방송을 활성화하기 위해서는 열악한 여건에 있는 민간방송을 재정으로 지원하여 방송 시간을 늘리고 프로그램의 질도 제고하도록 지원할 필요가 있다.

다음으로 탈북민들을 통한 북한 정보 유입을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 지금까지 남한에 들어온 탈북자는 약 3만 4천 명이다. 이들 중 약 70%가 북한의 가족, 친지들에게 송금하고 있으며, 지속적으로 소식을 주고받고 있는 것으로 알려져 있다. 이들은 휴대전화로 송금을 확인하고, 피차 안부를 묻고 더 나아가 남북한 상황을 얘기하게 된다. 따라서 탈북민을 통하여 북한 상황이 남한에 유입되며 남한 정보들도 북한에 자연스럽게 전달되는 통로가 되고 있

다. 향후 탈북민의 숫자가 4만 명이 넘어선다면 이들이 북한의 변화에 미치는 영향을 결코 과소평가할 수 없게 될 것이다. 이들이 재북 가족과 교류하면서 북한의 실상을 한국에 알리고 또한 한류 문화를 북한에 전파하게 되면 북한에는 큰 충격이 될 수밖에 없을 것이기 때문이다. 따라서 우선 탈북민들이 남한에 잘 정착하도록 도와 이들이 북한의 가족들과 친지들에게 가급적 자주 또 많은 금액의 송금을 할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 또한 이들이 한류를 일으키고 있는 라디오 방송, TV 드라마, 영화, 노래 등에 출연할 수 있도록 적극적인 지원도 필요하다 하겠다.

마지막으로 대북 전단을 전략적으로 활용하여 한류를 전하는 것이다. 2023년 9월 26일 헌법재판소가 '남북관계발전법'의 대북 전단 규제조항에 대해 위헌이라는 결정을 내렸기 때문에 앞으로 전단 살포가 증가할 것으로 예상된다. 결국 대북전단 살포를 현실적으로 막을 수 없는 일이라면 이 기회에 전단의 내용과 형식을 대폭 바꾸어 보자는 것이다. 우선 내용을 북한 체제비판에만 치중하기보다 우리 사회의 풍요함과 자유, 인권을 자연스럽게 보여주는 내용과 한류를 전하는 내용 중심으로 하고, 전단 살포도 탈북자 단체에 의존할 것이 아니라 이북 5도 사회와 뜻있는 종교단체, 민간단체가 새로운 소식과 한류 문화를 북한 주민에게 전달한다는 좀 더 능동적이고 전략적으로 활용하는 방안에 대해 고민해야 할 시점이 되지 않았나 생각한다.

둘째 향후 여건이 마련되는 데 따라 기존에 남북이 추진 중이었던 사업이거나 북한이 적극성을 보였던 분야 등 북한이 호응할 가능성이 큰 사회문화 교류를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 이에는 개성 만월대 발굴사업과 겨례말 큰사전 편찬사업을 들 수 있겠다. 이외에도 개성유적 유네스코 등재 등 민족유산 보호 사업, 예술단 교환공연, 체육분야 교류는 북한이 과거부터 적극성을 보여오던 분야이다. 또한 다양한 질병의 위협에 대처하기 위한 보건, 의료, 방역 협력과 기후변화 공동연구 등도 북한이 현실적으로 필요로 한다는 점에서 실현 가능성이 비교적 크다 하겠다.

셋째 남북 사회문화교류를 인도적 지원과 연계하여 추진할 필요가 있다. 이

는 북한과 사회문화교류를 추진하는 단체와 대북 인도적 지원을 하는 단체가 중복된다는 점을 고려하고, 북한의 사회문화 교류에 대한 호응을 유도하기 위하여 인도적 지원이라는 인센티브를 부여하기 위한 것이다.

넷째, 북한과 온라인 화상회의 시스템을 구축하여 사회문화 교류를 추진할 수 있도록 체계를 갖출 필요가 있다. 이 방법은 북한이 대규모의 인원 방북과 접촉이 수반되는 것을 꺼리는 상황에서 북한의 부담을 줄일 수 있다. 남북한 학술교류나 회의 등은 직접 온라인상에서 할 수 있는 좋은 사례가 될 것이다.

다섯째 지난 40년간의 남북 사회문화교류가 대부분 일회성, 보여주기식 행사로 종료되었다. 북한도 남북관계 개선을 위한 분위기 조성을 위해 필요하거나 대북 지원 등 대가를 얻기 위해 사회문화교류를 활용해 온 측면이 있다. 사회문화 교류가 남북 사회공동체 형성이라는 목표를 달성할 수 있도록 하기 위해서는 장기적 관점에서 지속적으로 추진되는 것이 중요하다. 한 번 시작된 사회문화교류사업은 중단 없이 지속되도록 하여 남북 간에 신뢰를 구축해 나가는 것이 중요하다 하겠다. ㉠

## 하드웨어보다 소프트웨어가 긴요한 남북 사회통합의 길

심 영 섭

전 산업연구원 부원장

### I. 통일보다 어려운 남북 사회통합

남북이 분단된 지 80년 가까운 세월이 흘렀건만 통일의 길은 요원하기만 하다. 오히려 남북 간의 관계가 점점 더 소원해지는 느낌을 지울 수가 없다. 한때는 ‘우리의 소원은 통일’이란 구호와 노래가 절절하게 들려온 적도 있지만, 이제는 그마저도 가물가물해지고만 있다. 통일은커녕 이제 남남으로 영영 갈라서는 것은 아닐지 걱정이 앞서기도 한다. 실제로 우리 마음속에서 통일의 염원이 점차 사라지고 있다고 한다. 서울대학교 통일평화연구원에서 실시한 조사에 따르면, 우리 국민 가운데 통일이 필요하다고 응답한 비중이 2007년만 해도 64%로 거의 2/3에 달하였으나, 2022년에는 46%로 절반에도 못 미쳤다고 한다. 불과 15년 사이 통일에 대한 공감대가 거의 20% 포인트 가까이 감소했다는 점이 주목된다. 이러한 추세가 단순히 통일 피로감이나 무관심에서 기인한 것인지, 아니면 오랜 단절과 격차로 통일 이후의 사회통합에 자신감이 떨어진 결과인지는 아직 판단하기 이르다.

안타깝게도 남과 북은 지난 몇십 년 사이에 경제적으로나 사회적으로 크게 달라졌다. 겪어온 세월이 다르다 보니 느낌도 정서도 열망도 모두 달라지고 말았다. 그만큼 격차를 느끼는 것이다. 그 사이 중견국가로 성장 발전하고 또 민주화가 진행되면서 경제 사회적인 격동의 한 시대를 겪었던 남쪽의 느낌과 정서와 열망이 북쪽에 비해 더 많이 변했을 수도 있다. 지난 몇십 년간 남한의

경제와 사회가 급속히 변해가는 사이 북한의 모습은 크게 변하지 않았기 때문이다. 그러다가 이제는 정말 이전에 한 나라였다는 사실마저 망각하는 건 아닌지 하는 두려움이 앞서기도 한다.

그동안 남북 간에는 정세 변화에 따라 백가쟁명의 제안들이 난무하였다. 남북이 어떻게 하면 조금이라도 가까워질 수 있고 경제적으로 상생할 수 있을까 하는 방안들이다. 구체적으로 보완적인 산업협력 구상이나 경제특구를 중심으로 한 특정 구역의 개방, 국제기구를 통한 인프라 구축 등 다양한 형태의 방안들이 모색되기도 했다. 그러나 대부분 기능적인 접근에 그치고 말았다. 그러다 보니 정세가 불리해지면 모든 계획이 수포로 돌아가곤 했다.

요즘에는 통일이라는 말 대신 통합이란 말이 좀 더 현실성 있게 다가온다. 국가통일 대신 남북통합, 그중에서도 사회통합 문제를 중요한 이슈로 다루어 보는 게 더 의미 있는 일일지 모른다. 그러나 이 또한 결코 쉬운 일이 아니다. 우선 대한민국 내부에서도 통합이 어려운 세상이고, 그래서 심지어 갈등공화국이란 별호까지 붙은 마당에 남북 간 사회통합이란 언감생심이거나 할까. 세월이 흐를수록 상호 간에 이질감만 더 쌓이고 점점 멀어져가는 남북관계를 보면 사회통합 또한 요원한 일일 수밖에 없다.

## II. 통일 독일에서 얻는 교훈

그러나 천 리 길도 한 걸음부터란 말이 있듯이 처음부터 다시 차분하게 생각해 보기로 하자. 그러기 위해서는 좀 더 본질적인 질문부터 던져 보아야 한다. 통일은 우리에게 당위의 과제인가, '1민족·1국가의 단일국가' 논리는 만병통치약이 될 수 있는가, 통일이 되면 남북한 주민 모두가 행복해지는 것인가 하는 문제부터 생각해 보자는 것이다. 통일을 이루면 남북 간 사회통합은 과연 자연스럽게 저절로 이루어질 것인가 하는 문제가 먼저다.

마침 30여 년 전에 기적처럼 통일을 이룬 독일 케이스를 벤치마킹할 수

있다는 것은 여간 다행한 일이 아니다. 2차 세계대전 이후 분단됐던 동서독이 다시 한 나라로 새 출발을 한 건 1990년 10월의 일이다. 통일 이후 33년이란 적지 않은 시간이 흘렀건만 통합의 여정은 아직 끝나지 않은 채 현재 진행 중이다. 독일 중앙은행이 발표한 자료를 토대로 가구당 평균 순자산을 비교해 보면, 동독 가구는 서독 가구의 1/3 수준에 머무는 것으로 나타났다. 그동안 많은 투자가 이루어지고 큰 노력이 전개되었지만, 아직도 격차는 존재한다. 그러나 단지 경제적 격차가 문제라면 시간이 지남에 따라 해결될 수도 있는 일이다. 실제로 동독 지역의 최근 임금 수준은 서독 지역의 거의 90%까지 이르렀다고 한다.

문제는 독일 통일 이후 새로 드러난 보이지 않는 장벽들이다. 과거에는 존재하지 않던 차별에 따른 좌절과 분노, 그리고 증오의 장벽들이 아직도 하나로 통일된 국가의 구성원들을 갈라치고 있다는 현실이다. 심지어 통일 이후 태어난 사람들끼리 만나도 서로 동독 출신인지 서독 출신인지 알 수 있을 정도라는 것이다. 독일의 영화감독인 크리스티안 페츨트(Christian Petzold)가 지난 9월 한국을 방문했을 때 언론 인터뷰를 통해 들려준 말이다. 심지어 같은 독일인이고 같은 언어를 쓴다고 해도 서로를 이해하기가 쉽지 않을 때가 있고 그때마다 간극을 느끼곤 한다는 말도 남겼다. 끔찍하게 들리겠지만 현실이 그렇다는 점을 직시할 필요가 있다.

세상에 분단된 나라가 하나로 통일된 마당에 일등 국민이 존재하고 이류 국민이 존재한다면 얼마나 불행한 일이겠는가. 통일 당시 동독에 비해 압도적인 경제력을 자랑하던 서독이 통일의 주체였음에도 그 정도라는 사실을 무겁게 받아들이지 않을 수 없다. 이국땅에서 당하는 인종차별도 참기 어려운 일인데, 하물며 같은 나라에서 같은 민족끼리 겪는 차별이란 더욱 견디기 힘든 일이 아닐 수 없다. 국가의 통일은 이루었지만, 사회의 통합은 아직 미완성이라는 의미를 새겨들어야 한다. 물리적으로 단순히 베를린 장벽이 무너졌다고 해서 끝이 아니고 사회통합은 바로 그때부터 시작이라는 의미이기도 하다. 그만큼 어렵고도 긴요한 사안이고, 사회적 다양성을 품지

못하면 물리적으로 통일이 된다고 하여도 진정한 통합을 이루지는 못한다는 점을 시사하는 것이다. 어렵게 이룩한 통일의 기회가 사회 발전의 모멘텀이 아니라 사회 분열로 이어진다면 통일의 의미는 그만큼 축소될 수밖에 없는 일이다.

통일은 그 자체만으로도 중요한 과제이긴 하지만, 통일 이후 진정한 통합을 위한 준비는 그보다도 훨씬 더 중요한 과제라 할 수 있다. 그런데도 자칫 간과하기 쉬운 과제이기도 하다는 점을 새삼 인식할 필요가 있다. 바로 이러한 점이 통일 독일의 경험을 통해 얻은 교훈 가운데 하나다.

### Ⅲ. 3만 탈북민들이 사회통합의 가늠자

단순하게 생각해 보기로 하자. 통일로 가는 길에는 대체로 두 가지 방식을 구상해 볼 수 있을 것이다. 가장 먼저 떠오르는 건 역시 독일의 통일과 같은 방식이다. 물론 통일 이전에 동서독 간에 오랜 교류가 있었다고는 하지만, 실로 급작스럽게 찾아온 통일인 것은 맞다. 그런 만큼 급진적인 경착륙(hard landing) 통일이라 할 수 있다.

이와는 달리 점진적인 단계를 거친 통일도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이를테면 유럽연합(EU)과 같은 경제사회통합을 거쳐 이루어지는 연착륙(soft landing) 통일이다. EU는 유럽공동체(EC)로부터, 더 멀리는 유럽경제공동체(EEC)로부터 그 기원을 찾을 수 있다. 오랜 시간을 두고 경제뿐 아니라 사회통합을 이루어 가면서 오늘에 이르고 있다. 역내의 활발한 인적 물적 교류는 물론이고, 연애나 결혼에 있어서도 역내인 간의 차별이 두드러지지 않는다. 심지어 역내 국가들이 좌우, 진보와 보수를 넘나들며 정권이 교체된다 해도 합의의 근간을 무너뜨리지 않고 상생의 방안을 모색한다. 굳이 단일 민족을 앞세우지 않고도 다양한 민족 구성원들 간에 이루어진 연합이다. 그런데 그게 어떻게 가능할 수 있을까? 경제통합을 넘어 사회통합이 이루어졌기 때문에 가능했다고 할 수 있다. 통합의 요소 가운데

하드웨어뿐 아니라 소프트웨어를 동시에 갖추고 있었기 때문에 가능했다.

여기에서 아주 중요한 시사점 하나를 찾을 수 있다. 그것은 바로 경제적 동기에 의한 통합만을 지향하기보다는 사회통합을 위한 구상에 더 많은 노력을 기울이는 게 성공의 확률을 높일 수 있고 또 바람직하다는 점이다. 우리는 자칫 남한이 북한보다 경제적인 측면에서 압도적인 우위를 차지한다는 점에 도취하여 비경제적 요소들의 중요성을 간과하기 쉽다. 그러다 보면 남북 간 경제 교류의 실현이나 보완적인 산업협력 등과 같은 경제적 동기가 우선 떠오르기 십상이다. 또 단일 민족을 지나치게 앞세우다 보면 자칫 동질성을 강요하는 이데올로기만이 지배하고 어설픈 통합의 논리가 난무하여 공동체 내에 존재하는 다양한 주장과 생각들이 배제되기 마련이다. 그야말로 사회통합의 소프트웨어가 부족하거나 결핍되면서 나타나는 현상들이다.

불행인지 다행인지 우리 사회에는 3만여 명에 이르는 북한이탈주민들이 살고 있다. 바로 이들이 남북 사회통합의 선구자 역할을 수행할 수 있다고 본다. 남북 양측의 사회와 체제를 모두 이해하고 있다는 점에서 그러하고, 무엇보다도 사회를 움직이는 메커니즘과 경제를 움직이는 시장메커니즘을 경험하고 있다는 점에서 그러하다. 그러므로 우리 사회에서 소수자인 이들을 단지 대한민국 사회에 동화시키려고만 할 게 아니다. 이들에게 사회통합의 선구자로서의 역할을 부여하는 게 마땅하다.

그렇게 보면 북한이탈주민들은 남북통합의 가늠자인 셈이다. 그들이 남쪽으로 와서 적응해 가는 과정뿐 아니라 남한 사회를 이해하는 과정까지도 잘 관찰할 필요가 있다. 통합의 측면에서 볼 때 그들은 과연 행복하게 지내는가, 자유로운 선택이 보장된 시장과 사회에서 어떤 선택을 하곤 하는가, 세대별로는 어떻게 다른가, 한국 대신 영국을 비롯하여 제3국을 선택한 탈북민들의 상황은 어떠한가 하는 것들을 관찰하자는 것이다. 적지 않은 인원이 남북이나 제3국에 걸쳐 살아오면서 보다 나은 사회에 대한 문제의식을 누구보다도 절박하게 생각하고 있을 터이므로 북한이탈주민들은 남북통합 사회의 건설 과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 그들은 또한

북에서 생활할 때 배급경제뿐 아니라 장마당 경험이 있고 심지어 밀무역의 경험이 있어 각각의 체험을 바탕으로 통합된 사회의 경제체제 구축에도 상당한 일익을 담당할 수 있을 것이다. 우리 사회에 같이 어우러져 살고 있는 북한이탈주민 집단은 장차 이를 남북 사회통합의 중요한 리트머스 시험지라고 비유해도 과언이 아니다. 북쪽에는 이런 집단이 존재하지 않기 때문에 앞으로 남북통합 과정에서 주도적인 역할이 쉽지 않을 거라는 예상을 해 볼 수도 있다.

#### IV. 통일 이후 ‘비동시성의 동시성’ 극복이 관건

꿈에서 그리던 그날이 오고 통일된 나라에서 남북한 주민들이 한데 어우러져 살아갈 세상을 상상해 보자. 모르긴 해도 통일된 나라 안에 전근대성과 근대성이 혼재되고 탈근대성 문화까지 복잡하게 얽힌 모습의 그림들이 떠오를 가능성이 크다. 통일된 우리 사회는 이른바 ‘비동시성의 동시성’ 현상을 경험하게 되리라고 본다. 남북한 사회가 제각기 겪어온 세월의 단차(段差)가 너무나도 커 서로 다른 시대상이 같은 시간대의 현실 공간에서 맞닥뜨릴 수 있다는 것이다. 변화의 격차는 ‘비동시성’으로 연결되기 마련이다. 이런 상황에서는 아무리 통일된 국가라도 사회를 하나로 통합해 나가기에 얼마나 어려운 일인지 짐작이 가고도 남는다. 그러니 사회통합을 위해 ‘비동시성의 동시성’ 현상은 반드시 극복해야 할 과제가 아닐 수 없다. 이로 인해 초래될 다양한 모습의 만남과 경험과 충돌을 대비할 수 있어야 한다. 북한이탈주민들 대부분은 바로 이 ‘비동시성의 동시성’ 현상을 일찍 경험한 이들이다.

여기서 말하는 ‘비동시성의 동시성’이란 독일의 철학자 에른스트 블로흐(Ernst Bloch)가 제시한 개념으로, 시대적으로 서로 다른 요소들이 동시대에 뒤섞여 있는 현상을 말한다. 원래 이 개념은 1930년대 독일 바이마르 공화국의 사회문화를 분석할 목적으로 고안된 것이다. 이 시기

독일에는 19세기 권위주의가 지배하는 ‘전근대적’ 문화가 유지되는 한편, 민주화된 정치제도인 ‘근대적’ 자유민주주의 문화가 동시에 존재하고 있었다. 그러나 독일 사회는 결국 히틀러의 전체주의로 이어지고 말았다. 블로흐는 이처럼 같은 시기에 존재하기 어려운 다른 역사적인 시간이 동시대에 같은 공간에 살아 숨쉬고 있는 현상을 주목했지만, 통일 이후 사회통합에 초점을 맞춘 필자는 그 결말에 더 관심을 두고자 한다.

통일 그 자체가 지상과제의 전부일 수는 없다. 통일이 된다고 해서 저절로 사회통합이 이루어지는 것은 아니기 때문이다. 통일이 이루어진다고 해서 무조건 장밋빛 전망인 것은 아니다. 특히 통일 이후 상당 기간은 ‘비동시성의 동시성’ 현상을 겪으며 새로운 질서가 자리 잡힐 때까지 어느 정도의 혼란을 겪어야 할 터이고, 그로 인한 부담도 각오해야 한다. 그러나 남북 사회통합을 지향하면서 준비된 자세로 수습에 나선다면 그나마 다행한 일이라 할 수 있다. 독일의 경험을 비추어 보면, 통일 이후 이어지는 사회통합의 어려움으로 인해 겪는 후유증이 얼마나 오래 지속되고 심각한지를 알 수 있다. 이처럼 통일에 이어 곧바로 사회통합이라는 매우 어려운 과제에 직면하게 될 것이 분명히 예견되에도 불구하고 이를 대비하지 않는 건 그야말로 뻔한 불행을 자초하는 일이 되고 말 것이다.

사회통합은 통일 이후에 생각해도 되는 문제가 아니다. 그러면 너무 늦다. 통일에 앞서 미리 준비해 나가야 하는 과제다. 사전에 준비되어 있지 않으면 지역 간, 계층 간, 세대 간, 집단 간 갈등이 통일 이후 깊어질 수도 있다. 통일이란 경계의 담장을 허물어뜨려야 가능한 일인데, 통일 이후 사회통합을 이루지 못한다면 실제로는 더 높은 담장이 설치될 수도 있는 것이다. 분단의 오랜 세월이 흐르면서 쌓인 이질감을 그대로 둔 채 아무리 물리적으로 통일을 이룬다 한들 만사형통일 수는 없다. 사회통합을 대비하는 소프트웨어가 마련되어야 비로소 통일의 필요충분조건이 갖추어졌다고 할 수 있을 것이다.

여기에서 중요한 건 사회통합을 위해 경험과 실행을 농축할 단련 프로그램을 마련하는 일이다. 그리고 바로 그런 측면에서 소프트웨어가



갖추어져야 하는 것이다. 통일 이후 사회통합의 근간을 받쳐주는 소프트웨어 말이다. 이를테면 민주사회의 다양성과 유연성, 그리고 역동성을 어떻게 인식하고 접근하고 구현하는가를 같이 고민하는 프로그램이 마련되어야 한다는 것이다. 물론 여기에는 전제가 있다. 바로 통일 이전에 익숙하던 사회에 대한 이해가 선행되어야 한다. 겉으로 드러나는 현상과 근저에 흐르는 분위기, 그리고 세대별로 느끼는 기대감 등을 종합적으로 잘 관찰해야 하는 것이다.

### V. 사회통합을 위한 제3의 길 모색 필요

우선 통합된 사회에서는 어떤 사안에 대해 서로 다른 의견들이 자유롭게 분출되며 다양한 해석들이 제시되는 가운데 공공의 영역에서 자연스럽게 부딪히고 합당한 과정을 거쳐 사회적 합의를 끌어내는 민주적 절차에 익숙해져야 한다. 위에서 결정된 내용이 아래로 전달되고 이를 비판 없이 복종해야 하는 사회와는 근본적으로 다르다. 결정된 내용뿐 아니라 결정되는 과정과 절차도 감시할 수 있는 역량을 갖추는 일이 긴요하다. 통일된 국가가 이러한 모습을 갖춘 민주사회로 이어지려면 이를 위한 실험이 적절하게 이루어지는 게 바람직하다. 진정 이러한 방향으로 남북한 사회의 대통합을 원한다면 당연히 이러한 과정과 절차를 이해하고 납득하는 훈련이 필요하다. 종종 통일 이전의 사회에서 익숙하던 콘트롤타워의 필요성이 제기될 수도 있으나 사안이 발생할 때마다 콘트롤타워에만 의존하는 건 바람직하지 않다. 때로는 협업의 코디네이터가 더 효율적일 수도 있기 때문이다. 콘트롤타워의 강제성이 수직적 수동형 사회의 특징이라면 코디네이터는 수평적 능동형 참여형 사회의 전형일 수 있다.

오랜 세월 강고하게 이어진 수령체제의 내성에 젖어 있던 사회와 이로부터 어느 날 갑자기 탈피해서 맞닥뜨린 사회는 하늘과 땅만큼이나 차이가 난다. 많은 이들이 통일되면 이제까지 겪어보지 못한 전혀 생소한 사회의

구성원으로 살아가게 된다. 바로 그러한 상황에서 개개인에게 닥친 유연성 사회를 익숙하게 받아들이기란 결코 쉽지 않을 것이다. 통제되지 않은 정보의 홍수 시대를 살아가기 또한 만만치 않을 것이다. 한 방향으로만 치닫지 않고 다양한 구성원들이 다양한 목적과 목표를 설정하고 서로 연계되어 살아야 하는 사회를 이해하는 것이 선결되어야 하기 때문이다. 스스로 분별하여 받아들이고 스스로 판단하여 결정하고 스스로 해결하는 능력을 배양해 나갈 수 있도록 사회적 지원이 꾸준히 요구되는 것이다. 물론 이 경우에도 단순한 재훈련 프로그램으로 그쳐서는 안 된다는 점을 유념해야 한다.

사회의 역동성에 대해서도 기본적인 이해가 필요하다. 중국과 베트남, 그리고 다수의 동유럽 국가와 같은 체제전환국들은 시장경제의 도입을 통해 사회의 새로운 동력을 확보해 왔다. 공산주의나 사회주의 체제만으로는 역동적이고 생동감 넘치는 사회의 건설에 한계가 있음을 절실하게 깨닫게 된 결과다. 이들 국가의 과거와 현재와 미래를 보면 안다. 물론 시장경제 시스템이 완벽한 것은 아니지만, 그렇다고 해서 과연 이들 나라들이 체제를 전환하지 않고서도 구성원들이 지금과 같은 활력있는 사회를 만들어 낼 수 있었을까. 폴란드의 사례를 들어보자. 20세기 말엽 시장경제를 향해 첫발을 댄 폴란드는 우여곡절 끝에 ‘발체로비츠 플랜’이라고 불리는 개혁프로그램을 성공시켰고 오늘에 이르렀다. 1989~2018년 사이 폴란드 국내총생산은 8배 이상 성장했다. 바로 그 30년 동안 유럽 최고 수준의 성장률을 기록했으며, 한 번도 경제가 뒷걸음질 치지 않았다고 한다. 체제 전환이 이루어지기 전에는 상상도 하지 못했던 일로, 오늘날 ‘비스와강의 기적’이라 불릴 만큼 경이적이다. 폴란드의 성공은 과연 ‘한강의 기적’에 비유할 만하다.

그러나 사회통합이란 측면에서 보았을 때는 ‘비스와강의 기적’과 ‘한강의 기적’은 경우가 크게 다르다. ‘비스와강의 기적’은 체제전환국이 된 이후 폴란드 국민 전체가 일궈낸 결과물이다. 반면에 ‘한강의 기적’은 분단된 나라의 한쪽에서만 이룩한 결과물이다. 이미 한쪽의 구성원들은 기적의 주인공이 되어 있는 반면에 다른 쪽은 그럴 형편이 전혀 못 된다는 게 문제다.

사회통합이라는 과제 앞에 마치 초대하는 쪽과 초대받는 쪽이 완연하게 갈려있는 형국이다. 구성원의 일부가 장마당이나 밀무역의 경험이 있다고는 하지만 대체로 시장경제 메커니즘에 익숙하지도 적응하기도 쉽지 않은 처지에 머물러 있다고 보는 게 타당하다. 그렇다고 보면 체제전환국들보다 훨씬 더 어려운 과정을 거치고 나서야 비로소 사회통합의 과제를 이룰 수 있다고 보는 게 맞다.

시장과 자유는 인간 본성의 발로라 할 수 있다. 그런 만큼 시장과 자유가 억압된 상태를 정상적이라 할 수는 없다. 그러나 시장과 자유, 그 자체만으로는 만능이 아니라서 기대한 만큼의 성과가 나오질 않을 때는 좌절에 휩싸이기 마련이다. 일정한 질서와 규율이 작동하는 공동체 안에서 시장과 자유는 그래서 자기 책임이 뒤따르기도 한다. 바로 그런 까닭으로 시장에서든 사회에서든 자유로운 선택에 따르는 책임 의식을 갖추는 일이 물적 인프라의 격차를 해소하는 일보다 훨씬 더 긴요한 과제다. 또한 시장과 자유는 지시나 명령에 따르는 수동형 인간이 아니라 스스로 결정하고 행동하는 능동형 인간을 요구하곤 한다. 그러나 때때로 이에 익숙하지 않거나 어긋나는 상황이 전개될 수도 있다. 예견되는 이 모든 상황을 고려하여 잘 포용해 나가면서 마음의 혁명을 일렁거리게 만드는 소프트웨어가 마련된다면 금상첨화다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 시장경쟁과 자유와 공정, 책임 의식과 같은 새롭게 맞닥뜨리는 가치에 대한 단련과 훈련 프로그램이 마련되는 게 바람직하다는 것이다.

통일 이후 수많은 어려움을 극복해 나가는 과정을 통해 비로소 통합된 사회의 역동성과 생동감을 함께 살려 나갈 수 있을 것이다. 그러므로 이를 지향하는 특별한 프로그램이 마련되어야 한다. 그중에서도 특별히 강조하고 싶은 것은 통일 한국의 연착륙을 위해 제3의 길에 대한 모색이다. 이를테면 공동체와 집단구성원 사이의 화합을 강조한 신유교주의(Neo-Confucianism)적 접근 방식도 하나의 대안으로 생각해 볼 만하다. 통일 이후 공동체의 구성원들 가운데는 기본적으로 시장경제를 수용한다고 하더라도 또

한편으로는 평등지향적인 욕구도 역시 강하게 드러낼 수 있다는 점을 염두에 둔 대안이다. 여기에서 ‘신유교주의’는 하버드 대학의 뚜웨이밍(杜維明) 교수가 일찍이 한국 등 동아시아국가의 경제적 다이너미즘을 설명하는 요소로 주창한 것으로, 유교적 전통과 권위를 바탕으로 시장경제제도를 수용하고 상부상조와 평등 원리를 수용하면서도 계급투쟁을 거부하는 자본주의와 사회주의의 중간노선을 지향하는 실천적 이념이다. 남북한 주민들의 의식 한가운데는 그동안 아무리 외래문화가 유입되고 사회주의 이념이 주입되었다고 해도 유교문화의 전통과 특성이 아직 남아 있다. 남북한의 공통분모인 유교적 요소에서 대안을 찾아볼 수 있을 것이라는 발상이 그래서 가능하다고 보는 것이다.

## VI. 생동하는 사회 함께 만들어 갈 통합이 바람직

하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다고 한다. 통일을 생각할 때마다 떠오르는 말이다. 통일은 어느 날 갑자기 벼락처럼 찾아올 수도 있다. 통일은 생각지도 않은 때에 찾아올 수도 있기에 통일된 나라의 사회통합 과제는 늘 준비되어 있어야 한다. 남북통일을 소망하는 이들은 모르긴 해도 좀 더 강한 나라를 바랄 것이고, 통합된 사회에서 새로운 삶의 기회가 제공되기를 바랄 것이다. 그러나 통일의 열망이 결과적으로 탐욕으로 이어지거나 갈등과 혼란을 부추기거나 분노와 좌절로 점철된다면 이보다 더 큰 비극은 없다. 차라리 통일을 안 하느니만 못한 결과가 초래되고 말 것이다. 남북 사회통합을 이루지 못하는 한, 통일은 축복의 선물이 아니라 재앙을 몰고 올 단초일 뿐이다.

통일 이후 사회통합이 지향하는 방향은 분명하다. 포용하되 흡수하려 들지 않아야 한다. 단지 한쪽이 다른 쪽에 일방적으로 흡수되거나 적응해 나가도록 강제하는 의미의 통합은 바람직하지 않다. 그렇게 해서는 궁극적으로 사회통합을 이루어 나갈 수 없기 때문이다. 일방이 다른 일방을 흡수하려 들면 갈등과 좌절을 겪기 마련이다. 그러므로 구축된 사회로 단순 초대가

아니라 새롭게 전개될 사회를 함께 건설하는 주인공 역할을 분담해 나가면서 통합이 이루어져야 마땅하다. 통일 이후 역동적이고 생동감 있는 사회가 같이 고민하고 함께 만들어 가는 공동체의 일원으로 통합의 의미를 구현해 나가야 한다는 의미다. 통합된 사회라면 추종과 극복의 대상이 아니라, 동시대를 함께 만들어가고 살아가는 공동체의 일원이자 시민정신으로 무장된 이웃이어야 한다. 그래야만 진정한 통일과 통합을 이룰 수 있을 것이다.

그런데 우리 사회는 과연 통합에 유리한 문화가 형성되어 있는가. 우리의 사회문화 조건은 개방적 사고에 익숙한 독일 사회보다 불리하면 불리하지 결코 유리하지 않다. 유난히 지역 간 감정이 심하게 표출되는 사회문화라는 점을 고려하면 더욱 그러하다. 다양성을 포용하는 다원적 사회의 측면에선 특히나 취약하다. 다원적 전략과 추상적 지혜에 의해 얻어지는 실리 추구에 있어서는 대단히 취약한 사회라는 것이다. 실용주의보다는 명분이나 관념론에 집착하는 경향이 강하게 드러나기도 한다. 그래서 때로는 열린 사회의 모습이 아니라 닫힌사회의 특성이 강하게 드러나기도 한다. 사회통합이란 측면에서 보면 불리하기 짝이 없는 조건들이다.

그렇다면 더욱더 통일에 앞서 반드시 사회통합을 위한 프로그램과 그것을 지원하기 위한 소프트웨어가 마련되어야만 한다. 필요하다면 남북교류기금의 일부를 '남북사회통합기금'으로 전용하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 교류라는 것도 궁극적으로는 통합을 기대하는 활동이므로 합목적적이라 할 수 있다. 북한이탈주민들과 함께하는 사회통합 프로그램, 메타버스와 같은 확장 가상현실, 웹툰 등의 디지털 기술을 활용한 그야말로 K-통합프로그램 등을 통해 남북 사회통합 역량을 확산시키고 강화해 나갈 수 있을 것이다. 통일 이후 남북한의 다문화(multiculture)가 서로 공존하는 사회를 넘어 상호문화(interculture)의 개념을 앞세워 사회통합을 북돋우는 다양한 소프트웨어들이 마련된다면 금상첨화다.

통일은 우리 사회에 엄청난 변화를 초래할 수 있는 대사건이다. 그래서 아직은 통일에 이르는 과정에서 파생되는 변화와 통일 이후 예상되는

변화를 꺼리고 주저하는 의식이 없지 않다. 그러다 보니 통일은 항상 비용과 부담으로만 계산되고, 그 밖의 다른 측면은 거들떠보려 하지 않을 때가 많다. 최근에는 젊은 세대일수록 통일의 필요성을 느끼지 못한다고 한다. 통일된 국가 또는 통합된 사회에 대한 호기심이 감소한 탓도 클 것이다. 통일에 대한 무관심도 문제이지만, 통일이 되더라도 국가와 개인에 별 도움이 안 된다고 생각하는 건 아닌지 모를 일이다. 바로 그런 상황에서, 남북통일에 대한 젊은 세대의 공감대를 넓히기 위해서라도 통일 못지않게 사회통합에 초점을 맞춘 프로그램의 마련이 필요하다. 우리가 이룩한 성과만을 누릴 것이 아니라 통일된 나라에서 함께 새롭게 만들어 갈 사회에 대한 기대와 호기심을 높일 수 있는 프로그램 말이다. 통일된 나라는 완전히 새로운 나라로 탈바꿈할 수 있어야 하는 것이다.

임혁백 고려대 교수는 한국의 압축성장이 '비동시성의 동시성'이란 모순된 현상의 충돌 속에서 이뤄졌다고 분석한다. 즉, 압축성장 이면의 정치적·사회적 갈등을 전근대성과 근대성의 강렬한 충돌로 봤던 것이다. 그러나 갈등이 갈등으로만 끝났으면 사회의 대변혁은 불가능했을 것이다. 갈등의 요인들을 극복하고 새로운 비전을 향해 구성원들이 참여할 다양한 프로그램을 마련했던 게 주효했다고 본다. 1930년대의 독일과 상황은 유사했지만, 그 결말은 크게 달랐다. 물론 오늘날 압축성장은 빛과 그림자로 나타나고 있지만, 그렇다고 독일과 같은 비극적인 결말은 결코 아니다. 압축성장 시기의 경험치가 도움이 될 수도 있을 것이다. 통일 이후 예견되는 '비동시성의 동시성' 현상이 충돌하는 가운데서도 사회통합과 평화 번영을 위한 새로운 모멘텀과 에너지로 승화되기를 바라는 마음 그치지 않다.

이 글을 마치기 전에 다시 한번 우리 스스로 자문하고 싶은 게 있다. 사회통합을 이루지 못할 바에야 왜 그토록 오랜 세월 남북통일을 열망하였을까? ㉠

## DMZ 평화 · 안보관광의 발자취와 발전방향

장승재

대진대학교 특임교수, DMZ 문화원장

### I. 들어가는 글

2023년 7월 27일은 정전협정과 DMZ 생성 70주년!!!

한반도의 과거와 현재 그리고 미래가 살아 숨 쉬는 곳, DMZ!

한반도의 일부분이면서 남북한이 마음대로 자유롭게 왕래할 수 없는 특수한 지역!

DMZ 하면 우리나라 사람들에게는 철책선, 판문점, 초소, 민간인통제선, 지뢰, 산불사태 등 여러 표현의 단어가 떠오른다. 우리나라를 방문하는 외국인들에게는 판문점과 DMZ(비무장지대)가 가장 인기 있는 관광코스이고, 생태계에 관한 중요성이 증대하면서 관심이 한층 높아만 가고 있다. DMZ는 70여 년 동안 민간인의 출입을 통제된 결과로 희귀 야생 동식물이 서식하는 ‘자연생태계의 보고’로 자리 잡았다. 또한 이젠 우리나라 사람들도 DMZ에 대하여 그동안 남과 북의 ‘국경’역할이었지만 70년이 지난 지금 특별한 의미를 두고 한반도 땅의 화해와 통일의 출발선으로 다가서기 시작했다. 따라서 우리 한국인은 그 역사를 알아야 하고 남과 북의 분단의 현장인 그곳에 가 보아야 한다. 그것은 단순히 과거에 대한 역사적 지식으로서만이 아니라, 미래의 의미를 알아야 하기 때문이다. 즉 우리는 판문점과 비무장지대를 통해 ‘통일로의 길’을 모색해야 한다.

그러나 우리 국민은 판문점과 비무장지대가 왜 생겼고, 어떤 절차와

과정을 거쳐 어떻게 신청하고 방문하는지 거의 모르는 것이 오늘의 현실이다. 안타깝게도 한반도 최고의 관광상품은 ‘분단’이라는 말이 있다. 얼핏 들으면 세계 유일 분단국가인 우리의 분단 상황을 빗댄 자조적 표현처럼 들린다. 한국은 DMZ와 판문점 남측구역을 안보관광지로 이용하고 있고 남방한계선에 위치한 전망대와 북한 측이 파 내려온 남침경도(땅굴)를 안보관광지로 지정해 많은 내·외국인 관광객들이 찾고 있다. 한편 북한도 판문점(북측구역)을 관광자원화하여 외국인관광객들에게 소개하고 있고 외국인 관광객 유치와 선전을 위해 평양-개성-판문점 관광코스를 만들어 상품화하고 있다.

비무장지대는 통환과 회한의 땅, 분단의 상징일 뿐만 아니라 개발과 보전이라는 무한한 잠재성을 동시에 지니고 있는 땅이다. 이 지역을 남북한 교류와 협력의 장으로, 자연생태 보전지역으로, 문화공간으로, 그리고 평화 및 안보관광지 또는 생태체험 학습 현장으로 이용하는 일은 우리의 미래를 위해 반드시 필요한 일이다. DMZ 생태계 역시 폐쇄된 보전보다는 개방된 보전이 중요하며 또한 생태계의 체계적인 손질이 필요하다. 따라서 보전을 위해서라도 지역생태계의 특성을 살피 생태관광과 안보관광지를 잘 연결하는 보전적 개발이 이루어져야 한다. 또한 비무장지대는 인간과 자연이 화합하고 남과 북이 하나가 되는 화해의 땅이 되어야 한다. 이것이 바로 비무장지대의 미래이다.

필자는 지구상 유일한 냉전 현장의 교육장이며 자연생태계의 보고인 비무장지대는 통일 후 활용 측면에서 보존이든 개발이든 그 대전제는 DMZ가 한반도의 평화정착과 남북간 깊어진 갈등의 골을 메우기 위한 대화합의 장이 되길 희망한다.

### II. DMZ 생성과정 및 현실

1945년 일본 패망과 동서냉전으로 자유민주주의의 미국과 공산주의의 소

련이 38선을 중심으로 남북한으로 각각 진주하게 됨에 따라 38도선이 국경으로 확정됐다. 이에 임진강과 한탄강 및 38선 이북지역은 북한의 지배하에 있게 됐다. 1950년 6월 25일 북한 남침에 따른 6.25전쟁이 발발했고 미국을 위시한 UN군이 참전하였고, 판문점에서 1,129일만인 1953년 7월 27일 10시에 유엔군을 대표해서 미국이 북한 및 중국과 정전협정을 체결하였고, 정전협정 제1조에 따라 UN군사령부(군사정전위원회)가 DMZ를 관할하게 되었다.

DMZ 현황을 보면 1953년 7월 27일 정전협정에 의한 DMZ 설정에 따른 임진강 하구 정동리부터 강원도 고성 동해안까지 248Km(강원대 지리학과 김창환 교수는 GPS 측정 결과 239km라고 함)에 이르는 군사분계선(MDL)에서 각각 2km에 남방한계선(SLL), 북방한계선(NLL)을 기준으로 비무장지대(DMZ)가 설정되었으며, MDL에서 10km 거리에 민간인통제선(북한에서는 전연지대前緣地帶라고 함)이 설치되었다. DMZ 내부에 군사분계표지판 총 1,292개(남측/UN사 696개, 북측 596개)와 수십 개의 GP가 있고, 주변에 월경방지표지판 총 839개가 설치됐다.

DMZ와 민통선 및 접경지역은 10개 시·군 접경지역에 10개 시·군협의회가 구성된 상태이며, 인천의 옹진, 강화, 경기의 김포, 파주, 연천, 그리고 강원도 철원, 화천, 양구, 인제, 고성이 여기에 속한다. 행정안전부의 관할 DMZ 15개 시·군 접경지역 상황은 기존 10개 지자체에 5개 지역, 경기 4곳, 즉 고양, 양주, 동두천, 포천과 강원 1곳, 즉 춘천이 추가된다. DMZ 관련 민통선 마을은 1980년 중반까지 112개가 존재했으나, 현재는 DMZ 내 마을 파주시 군내면 대성동, 파주시 백연리, 해마루촌, 연천 횡산리, 김포시 용강리 등 그리고 강원 5곳, 즉 철원군 정연리, 이길리, 유곡리(통일촌), 마현1리, 마현2리 등 11곳만 남았다. DMZ 및 민통선 일원이 약 70여 년 동안 통제되다 보니 주변에 평화안보 자원, 역사·문화 자원, 군부대 방문 및 병영체험, 자연환경자원(생물권보전지역, 세계유산), 생태, 지질공원, 탐조자원, 레포츠(트레킹, 바이크) 등 다양한 자원이 존재하고 있다.

### Ⅲ. DMZ 관광의 발자취

내외국인 관광객들이 비무장지대와 판문점을 찾는 이유는 첫째, 세계의 유일한 분단국가이며 휴전선을 중심으로 남과 북의 수많은 군인이 대치하고 있는 모습의 현장을 방문함으로써 동서냉전의 이념대립을 직접 체험하고 확인하기 위함이다. 둘째, 비무장지대가 세계에서 유례가 없는 역사적 분단의 현상이면서 다른 곳에서는 찾아보기 어려운 '자연생태계의 보고'라는 이유일 것이다. 셋째, 특히 내국인들에게는 판문점과 DMZ는 민족분단과 동족상쟁으로 얼룩진 대한민국 현대사의 대표적인 상징물이며 후세대를 위한 안보 및 생태관광의 보물이며 관광자원의 보고이기 때문이다.

1965년 3월 29일 판문점의 DMZ관광 시작 이후 58년의 역사와 전통을 자랑하는 투어 프로그램으로 지난 정부는 분단현실을 내·외국인들에게 보여줌으로써 외국인에게는 관광목적으로, 내국인에게는 견학을 통한 통일안보교육 목적으로 활용하였다. 80년대 후반부터 국내외적으로 급격히 전개되고 있는 자유·개방화의 시대분위기, 동서 이념대립의 붕괴 및 화해 조류 등에 따라 우리의 국민안보의식은 눈에 띄게 약화되고 있다. 통일안보교육을 심지어 반시대적인 억압일 뿐이라고 간주하는 경향마저 나타나고 있다. 이러한 인식의 왜곡에는 역대정권이 안보상황을 정치적으로 이용해 온 것이 아닌가 하는 국민반감이 함께 작용하고 있음도 숨길 수 없다. 1980년대 말에는 6.25전쟁 이후 방치된 전적지를 발굴 보존할 필요성이 제기됐다. 1987년 당시 정부와 한국관광공사는 강원도 구철원읍을 민통선관광지로 개발키 위하여 제2땅굴과 필승교회, 도피안사, 노동당사, 백마고지위령비, 월정역, 고석정에 삼각지전적관을 건립하였다. 또한 1990년도부터는 김화, 평화의 댐, 직연폭포, 두타연, 편치불, 향로봉, 화진포, 건봉사 등 지구에 대하여 민통선관광지 개발에 착수한 것이 흔히 말하는 안보관광 자원 개발의 시발점이다.

DMZ 하면 안보관광으로도 많이 알려져 있는데, “안보관광이란,

안보영역내의 관광을 통하여 불가피한 안보상황에 대한 탐방을 하면서 관광적인 즐거움을 충족시키고자 하는 일련의 과정 및 결과" 라고 정의할 수 있다. 1990년대 안보관광이라는 신개념 관광의 문이 열렸다. '철의 3각 전적지 개발사업'을 계기로 DMZ 일원 전 지역에 DMZ 내부 및 북한지역을 조망할 수 있는 전망대가 건립되었으며 전망대 건립은 안보관광이라는 경제적 효과도 가져왔다.

북한과의 대치국면을 근본적으로 호전시킬 수 있는 가능성이 희박한 상황에서 국가와 국민의 생존을 위한 안보의식의 강화가 여전히 필수 불가결한 요소임이 분명함을 인정한다면 '안보관광'은 중요하다. 북한과의 절박한 대치상황이나 허망한 전쟁유적, 도발현장, 국토분단의 비극현장 등을 생생하고 충격적으로 보여줄 수 있는 민통선지대의 일원에 대하여 많은 인원을 방문케 함으로써 안보교육의 효과를 극대화 시킴과 동시에 군사상의 지장을 최소화한다는 전제하에 폐쇄된 공간의 관광자원화를 통하여 국민 관광욕구를 충족시킴으로써 안보관광의 의의 및 필요성이 존재해 왔던 것이다. 1996년 7월 한국관광공사와 재향군인회가 파주지역의 제3땅굴과 도라전망대, 김포 애기봉 등 안보관광상품 개발에 참여함으로써 외국인 땅굴투어 프로그램이 본격 가동됐다. 이것이 2000년대 들어 각광을 받기 시작한 DMZ관광을 태동시킨 계기가 되었다.

표1. DMZ 관광의 시대별 발전 과정

구분	주요 내용	비고
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>1965.3.29 제14차PATA(태평양지역관광협회)서울총회 계기 버스 10대가 한 번에 판문점 방문</li> <li>제한적 방문 허용</li> <li>국제관광공사(대한여행사)에 시범사업 추진 위탁</li> <li>1967년 유엔사 북한측 도발에 따른 판문점투어 제한</li> <li>1969.6월부터 DMZ내 판문점 개방을 유엔사측에 요청</li> </ul>	국제관광공사(총재 김일환)가 대한관광협회 회장 겸임
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>1970년 2월 28일 유엔사</li> <li>엑스포70 기간중 재개 수락</li> </ul>	

구분	주요 내용	비고
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>1970년 4월 30일 유엔사 - 한국정부와 합의서 서명 매주 월/수/금 3회 인원 35명씩(투어비 1인당 3,500원)</li> <li>1970년 5월 1일 외국인 대상 판문점투어 실시</li> <li>제1땅굴(74년, 연천), 제2땅굴(75년, 철원), 제3땅굴(78년, 파주) 발견</li> <li>글렌 페이지(Gleen Paige) 하와이대학교 교수, 고려대 아시아문제 연구소 주최, 남북한 평화통일에 관한 국제학술대회에서 DMZ평화공원화와 생태공원화 제안</li> </ul>	
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>1980년대 접경지대 전적지, 한국전쟁 기념물, 남침용 강도(땅굴), 통일전망대 등을 대상으로 안보관광 도입</li> <li>80년 1월부터 내국인 판문점 방문 실시</li> </ul>	
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>1990년 정부(교통부)가 12개년 계획으로 강원도 철원, 화천, 양구, 인제, 고성군 등 5개군 8개 지구를 포함한 민통선 북방 전지역에 대한 안보관광벨트 개발구상을 발표하면서 시발점</li> <li>1990년 11월 제4땅굴(양구) 발견</li> <li>1996년 7월 한국관광공사와 재향군인회가 파주지역의 제3땅굴과 도라전망대, 김포 애기봉 등 안보관광상품 개발에 참여함으로써 외국인 땅굴투어 프로그램 본격 가동</li> <li>1997년 8월 DMZ 자원공원화</li> <li>1998년 11월 18일 금강산관광 시작</li> </ul>	
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003년 DMZ생태관광 논의</li> <li>2004년 DMZ접경지역 평화관광벨트 논의</li> <li>2007년 10월4일 'DMZ 평화지대'방안 제안</li> <li>2007년 PLZ(평화생명지대) 관광자원화 논의</li> <li>2008년 2월 DMZ 생태 평화공원 조성, 국정과제 채택</li> <li>2009년 DMZ접경지역 생태평화벨트 논의</li> </ul>	
2010년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010년 DMZ BI 공모 선정 발표 (한국관광공사)</li> <li>2010년 평화누리길(한국관광공사)</li> <li>2011년 DMZ 10경 10미 발표 (한국관광공사)</li> <li>2011년 접경지역 발전 종합계획 (안행부)</li> <li>2013년 5월~14년 9월 DMZ세계평화공원 조성 제안</li> </ul>	

구분	주요내용	비고
2010년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017년 7월 7일 접경지역 평화벨트 조성</li> <li>• 2018년 9월 19일 'DMZ평화의 길' 3곳 조성(고성, 철원, 파주)</li> <li>• 2018년 DMZ 평화관광 본격 논의</li> <li>• 2018년 DMZ내 GP관광 논의</li> <li>• 2019년 DMZ(비무장지대) 평화의 길, 현장 방문</li> </ul> 4월 고성 구간, 6월 철원지역, 8월 파주지역	중앙부처
2020년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2020년 11월 4일 내국인 판문점 견학 개인 및 가족 단위 방문 개선</li> </ul>	통일부 신청 창구일원화

#### IV. DMZ 관광의 자원

DMZ 일원 민통선지역은 우리나라의 중앙에 위치한 만큼 관광자원이 역사 문화적인 면에서 매우 다양하고 중요한 관광자원들이 분포되어 있다. 이 지역은 선사시대 이래로 최근 한국전쟁에 이르기까지 우리나라 역사의 주도권을 갖기 위한 격전의 장으로 남아있으며 한국전쟁에서 유적 및 문화재가 대부분 파괴되어 남아있는 것이 거의 없으나 휴전 이래로 완충지대로서 자연생태계가 보존되어 그 가치를 인정받고 있다. 지금까지는 주로 한국전쟁의 부산물들을 안보관광차원에서 부각시켰으나 외국인들에게는 분단의 비극 현장으로서 상징적인 면에 더 관심을 두고 있는 편이며 그래서 판문점에 대한 인상이 무엇보다도 강하게 나타나고 있다.

##### 1. 평화·안보관광 자원

1987년 당시 정부와 한국관광공사는 강원도 구철원읍을 민통선관광지로 개발키 위하여 제2땅굴과 필승교회, 도피안사, 노동당사, 백마고지위령비, 월정역, 고석정에 삼각지전적관을 건립하였다.

또한 1990년도부터는 김화, 평화의 댐, 직연폭포, 두타연, 편치불, 향로봉, 화진포, 건봉사 등 지구에 대하여 민통선관광지 개발에 착수한 것이 흔히 말하는 안보관광 자원 개발이 시발점이다. 안보관광자원의 개발은 6.25 전적지와 민통선 일대의 잘 보전된 자연경관, 관광자원을 발굴, 개발함으로써 전후 세대들에게 올바른 역사 인식을 함양하는 장으로 활용코자 했다. DMZ 접경지역의 자원은 살아있는 전쟁박물관, 평화생명지대, 냉전사회학 교실, 한국사의 현장, 근대사의 증언대, 세계 유일 냉전 생태 공원으로 칭해질 만큼 진귀한 가치가 평화지대화로 발전하고 있다. 강원도 인제군은 접경지역 10개 시·군 중에서 유일하게 평화·안보관광의 기본이라 할 수 있는 전망대나 땅굴이 없는 지자체이다.

표2. 지역별 관광자원

구분	관광자원	비고	
인천시	옹진군	807관측소(OP), 국토 끝섬 용기원산전망대 연평도 평화공원, 연평도 안보교육장	
	강화군	강화제적봉평화전망대, 강화전쟁박물관(교동) 을지타이거여단 총흔비, 망향대	
경기도	김포시	조강(구,애기봉)전망대, 함상공원, 김포조각공원, 평화문화관	
	파주시	판문점, 오두산통일전망대, 도라전망대, 제3땅굴, 대성동마을, 임진각, 도라산역, 도라산평화공원, 캠프그리브스(유스호스텔)	
	연천군	승전전망대, 1·21무장공비침투로, 태풍전망대 상승OP(제1땅굴), 열쇠전망대	
강원도	철원군	백마고지위령비, 노동당사, 역사문화공원, 평화전망대, 월정리역, 제2땅굴, 금강산전기철도교량, 승리전망대, 승일교, 멸공OP, DMZ생태평화공원(생창리)	
	화천군	칠성전망대, 평화의댐, 비목공원, 파로호안보전시관, 월남파병용사 만남의장	

구 분	관 광 자 원	비 고	
강원도	양구군	편치불, 제4땅굴, 을지전망대, 전쟁기념관	
	인제군	백골병단전적비, 연화동전적비, 연화동안보전시관	
	고성군	통일전망타워, 717OP(금강산전망대), DMZ박물관, 화진포 역사전시관	

### 2. DMZ 및 접경지역 일원 최일선에 배치된 군부대

DMZ 일원의 평화안보관광지를 방문하는 데 있어 군부대의 역할로 민통선 출입 수속과 방문객 안내 등은 매우 중요하다. 병영체험은 안전과 보안이 최우선시되어야 하므로 절대적으로 군부대의 협조가 있어야 한다. 특히 평화·안보관광 상품개발은 민·관·군 혼연일체가 필요충분조건이며 민통선출입 수속과 함께 방문객의 안전한 관광객을 위한 안내의 역할은 절대적이다. DMZ 접경지역 10개 시군의 관광지 입출입 관련 부대를 보면 서해5도 백령도 일원은 해병대 6여단이, 강화군과 김포시 일원은 해병대 2사단이 관할한다. 서부전선 고양시와 인접한 파주 일원은 육군보병 9사단이 국내외 DMZ 방문객들이 제일 많은 파주지역은 육군보병 1사단이 관할한다. 연천지역은 육군보병 25사단과 28사단이, 철원과 접경지역은 육군보병 5사단이 관할한다. 중부전선 철원은 육군보병 6사단과 3사단 그리고 15사단이 관할하며 중동부전선 화천지역은 육군보병 7사단이 인근 양구지역은 육군보병 21사단이 관할한다. 동부전선 인제지역은 12사단이 고성지역은 22사단이 관할한다.

### 3. DMZ 관광의 전망대와 OP·GP·GOP

유엔사 규정(771-4)에 따르면 GP(Guard Post)는 DMZ내 남북한계선 철책 전방에 위치한 구조물이며, OP(Observation Post)는 DMZ내 남북한계선

철책 후방에 위치한 구조물이라고 정의하고 있다. 즉 GP나 OP 모두 남북한계선 내 DMZ 안에 있다는 사실이다. DMZ 내부에는 GP가 존재하며 남북한계선 인근에는 OP와 전망대가 있다.

GP는 약 80개가 배치된 상황이었으나 역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사분야 합의서 및 제10차 남북장성급군사회담에 의거 GP 11개소가 완전 철거됨에 현재는 70여 개가 운용중에 있는 것으로 알려졌다. OP(Observation Post)는 DMZ내 남북한계선 철책 후방에 위치한 구조물이라고 정의하고 있다. OP는 군부대에서 직할하는 구조물이라 7일 전 또는 3~4일 전에 신청 후 결과에 따라 출입이 가능하다. GOP(General Outpost)는 다양한 의미로 사용될 수 있지만 남북한계선 철책을 지키는 부대가 상주하는 막사로 남북한계선 철책을 지키는 곳이고 전망대는 관광객을 위한 편의시설로 당일에 신분증만 제출하면 개인 또는 단체로 출입이 가능하다. 접경지역에는 출입이 가능한 OP 3곳, 전망대 13곳을 포함해서 총 16곳이며 이중 육군부대에서 12곳, 해병부대가 4곳의 전망대 및 OP를 관할한다.

표3. 지역별 전망대/OP 현황

구 분	지자체	전망대/OP	특 징	비 고
인천광역시 (3)	옹진군	807관측소(OP)		
		용기원산 전망대	서해 백령도에 위치	
	강화군	강화제적봉 평화전망대	개풍군 및 예성강 조망	-2011.4 변경 -2008.9 개관
경기도 (7)	김포시	애기봉평화생태공원 조강전망대	80~90년대 안보관광 역할	1987.1
	파주시	오두산통일전망대	한강과 임진강 합수	1992.9.8
		도라전망대	개성 및 개성공단 조망	1987.1
	연천군	승전전망대	1.21간첩침투로, 연천평야	
		상승OP	인근 제1땅굴 위치	



구분	지자체	전망대/OP	특징	비고
경기도 (7)	연천군	태풍전망대	임진강상류 북한과 최근접	1991.12.3
		열쇠전망대	철책선건기 체험하던 곳	1998.4.11
강원 특별자치도 (7)	철원군	평화전망대	평강고원, 궁예도성	2007.8
		멸공OP	한탄강상류, 오성산 조망	
		승리전망대	전망대중 정중앙 위치	2002.2
	화천군	칠성전망대	금성천(남→북)	1991 개관 2013.4.19
	양구군	을지전망대	최고도에 위치	1988.12
	고성군	통일전망타워	북한 및 바다와 연계 경관	1984.2.18 '14 리모델링
717OP(금강산전망대)		최북단 감시초소 겸 OP	DMZ 평화의길	

#### 4. DMZ 관광과 땅굴(남침갱도)

북한은 1972년 7·4남북공동성명 발표와 함께 길으로는 남북한 화해무드를 조성하는 것처럼 철저히 위장하면서 은밀히 땅굴작업을 진행하고 있었다. 땅굴은 북한이 유사시 병력과 장비를 이동하기 위하여 비무장지대를 종단하여 파 내려온 남침용 지하통로이다. 땅굴의 발견지점은 모두 군사분계선에서 남방한계선 사이의 2km 지대이고 땅굴 자체는 비무장지대 안에 있으므로 그 소관은 유엔군사령부이다.

현재까지 발견된 남침갱도는 4개로 경기도 연천군 백학면 일원 제1땅굴(1974.11.15 발견)은 비무장지대 내부 철책안에 있어 상승전망대의 모형으로 답사를 한다. 철원의 제2땅굴(1975.03.19)은 전형적인 남침갱도이며 파주지역 전진부대의 제3땅굴(1978.10.17)은 국내외 관광객들이 제일 많이 찾는다. 제4땅굴(1990.03.03)은 양구 편치볼 내 위치하고 있다. 제1땅굴을 제외한 세 개(제2땅굴, 제3땅굴, 제4땅굴) 남침

땅굴은 국내외 안보교육관광의 핵심 역할을 해왔다.

#### 5. DMZ관광과 민통선 마을

남방한계선에서 남쪽으로 또 하나의 선으로 민간인통제선(민통선)이 있다. 일반인은 허가없이 출입할 수 없는 곳으로 그 안에도 ‘육지 속의 섬’이라 불리는 민통선 마을이 한때 112곳에 달했으나 현재는 경기도 파주시에 3곳, 연천 1곳, 김포 6곳, 강원도 철원군 5곳 등 15곳만 남아있다.

경기도 파주시 통일촌(백연리)은 민통선마을의 대표적인 성공케이스이며 동파리(해마루촌)는 햇볕정책에 따라 조성됐고 1998년 실향민 1세대와 이 지역 연고자 중심으로 입주된 상황이다. 특히 대성동은 DMZ 유일 마을로 유엔군사령부의 관할이며 현재 일반인은 출입이 원칙적으로 차단돼 있고 국방·납세의무가 면제된다. 연천군의 횡산리는 임진강 상류 및 28사단 태풍전망대 인근에 위치하고 있다. 김포시에 소재한 민통선 마을은 북한과 접한 한강하구인 조강 일원 용강리, 조강리(일부), 보구곶리(일부), 시암1리, 시암2리 등 6곳인데 지역 특성상 해병대 2사단의 관할에 있다. 강원도 5개 접경지역 지자체 중 4개 지자체는 민통선마을에서 해제됐고 현재 철원군 5곳만 유지하고 있다. 정연리는 한탄강 상류에 1971년 12월 재건촌으로 출발하였고 이길리는 당초 정연리였다가 한탄강변에 1979년 11월 조성하였으며, 유곡리는 1973년 7월 30일에 조성된 통일촌 마을이다. 마현1리는 1960년 사라호 태풍으로 집을 잃은 경북 울진군 주민이 정착해서 이주한 마을이고 마현2리는 전략촌으로 1968년 인근부대 제대군인으로 조성된 마을이다. 민통선마을의 주민들은 특용 농산물 재배와 관광객에게 제공하는 체험위주 프로그램 운영과 특산음식을 관광객들에게 판매하면서 수익을 창출하고 있다.

### 6. DMZ 10경 10미

문화체육관광부와 한국관광공사는 한반도 생태평화벨트 DMZ접경지역 곳곳에 숨어있는 아름다운 경관과 특미를 선별하는 작업을 하였다. 10개 지자체 대표의 명소와 음식 중에서 선정하여, 체계적으로 홍보함으로써 관광객의 흥미유발 및 방문객 증대의 효과를 높이려고 하였다. 1차 2011년에는 평가위원이, 2차 2018년은 지자체 추천으로 선정했는데 1차와 2차의 결과가 같은 지자체와 경관과 음식을 보면 강화군의 강화제적봉 평화전망대와 젓국갈비이며, 파주시는 임진각과 장어구이로 동일하지만 8개의 여타 지자체는 변동이 있었다.

표4. DMZ 10경 10미

구 분	대표경관	대표음식	비고
인천광역시	옹진군	대청도농요해변 / 두무진	꽃게 / 꽃게
	강화군	제적봉평화전망대	젓국갈비 / 젓국갈비
경기도	김포시	문수산성 / 아트빌리지	장어구이 / 장어구이
	파주시	임진각평화누리 / 임진각	장단콩 / 장단콩
	연천군	열쇠전망대 / 한탄강관광지	민물매운탕 / 매운탕
강원특별자치도	철원군	고석정 / 고석정	민통선한우 / 오대쌀밥
	화천군	양의대(안동철교) / 평화의뎨	초계탕 / 어죽 / 매운탕
	양구군	편치불 / 두타연	곰취 / 시래기
	인제군	용늪 / 자작나무숲	황태 / 황태구이
	고성군	건봉사 / 통일전망타워	고성물회 / 활어회

### 7. 유엔군 참전 기념비 및 기념관

1950년 6월 한국전쟁 발발시 세계 16국에서 군대를 파병하였고 6개국에서 의료진을 원조하였다. 바다를 건너온 유엔군은 한국이 지구상에 어디 붙어 있

는 나라인지, 얼굴이 어떻게 생긴 사람들인지, 아무것도 모른 채 오직 자유와 평화를 지키겠다는 신념 하나로 지역만리 떨어진 낯선 땅에서 싸웠다.

유엔군 근대문화재로 부산 남구 대연동의 재한유엔기념공원(유엔기념 묘지)은 세계에서 유일하게 한국에만 있는 유엔군 묘지이다. 전쟁 당시 서부전선 일대 전투에서 수많은 유엔군이 전사하였다. 전몰장병이 한 줌의 재가 되어 묻혀 있는 유엔군의 화장장이 경기도 연천군 미산면 동이리에 있다. 유엔군 화장장은 귀중한 한국전쟁 전적유적지로 인정돼 2008년에 등록문화재 408호로 지정되었다. 유엔군이 고귀한 목숨을 희생한 부산에서 DMZ일원까지 유엔군 격전지중에서 DMZ 접경지역 및 그 주변의 관광자원은 아래와 같다.

표5. 유엔군 참전 기념비 및 기념관

구 분	대 표 자 원	비고
인천광역시	연수구	• 인천상륙작전기념관
	서 구	• 콜롬비아군 참전 기념비
경기도	파주시	• 미국 참전 기념비(임진각) • 영국군 설마리전투 전적비(등록문화재 407호)
	고양시	• 필리핀군 참전비
	연천군	• 유엔군 화장장(등록문화재 408호) • 필리핀군 울동전투기념비
	동두천시	• 벨기에·룩셈부르크 참전 기념비 • 노르웨이 참전 기념비(의료지원국가)
	포천시	• 태국군 참전 기념비
	가평군	• 영연방 참전 기념비 • 캐나다군 전투 기념비 • 호주군 참전 기념비 • 뉴질랜드군 참전 기념비
	강원 특별자치도	양구군
춘천시		• 에티오피아군 참전 기념탑 • 에티오피아 한국전참전기념관

## V. DMZ 관광상품

### 1. DMZ 관광 상품 구성

그동안 DMZ관광 상품의 특징은 북한의 남침 상징인 4개의 땅굴과 남한에서 북녘 땅을 관망하기 위해 설치된 11개 전망대와 연계하였고, 근접한 거리에 있는 팔각정을 비롯 평화의 종, 평화의 북과 종교 시설물(성모마리아상, 사찰, 교회) 등과 함께 패키지화한 것이 흔히 말하는 DMZ 안보관광의 역할을 해왔다.

경기도 연천군 내 제1땅굴(DMZ 철책 내부 위치에 따른 방문 불허, 실제 모형 설치)은 비룡부대의 상승OP와 연계했고, 강원 철원군은 청성부대 내 제2땅굴과 평화전망대를 같이 연계하였다. 경기도 파주시는 전진부대 내 제3땅굴과 도라전망대와 연계돼 있으며 강원도 양구군의 편치불내 제4땅굴(백두산부대관할)은 을지전망대(을지부대)와 연계돼 있다.

접경 지역에서 운용되는 프로그램이다 보니 DMZ 일원의 수많은 자원이 있음에도 불구하고 안보적 이유로 인해 일부 자원만 연계해서 상품화를 시도해왔다. 현재 운영되는 DMZ관광을 한 단계 완숙한 세계적인 DMZ 평화안보관광과 DMZ 생태관광으로 발전시키기 위해서는 DMZ 일원에 대한 접근성 즉, 도로, 철도, 수계(강)는 기본 바탕이 되어야 한다. 군부대와는 그동안 DMZ관광의 근간인 전망대와 땅굴, 병영체험, 국방유적(관방유적), 전적지 등도 연결할 수가 있다.

DMZ생태관광으로 민통선마을, 두루미 등 철새탐방, 생태탐방로 등이 자원이 되고 최근 국가지질공원 탐방투어의 일환으로 한탄강 세계지질공원, 강원도 평화지역, 인천광역시 백령/대청지질공원 지오토레일 상품 구성도 흥미롭다.

역사·문화관광 프로그램도 국가등록문화재, 역사문화유적, 관방유적, 문화자원을 연계한 프로그램이 가능하다. DMZ평화관광으로 한국전쟁에 참여한

유엔군 참전 기념비 및 기념관과 DMZ 10경 10미를 연계한 탐방도 의미가 있을 것으로 본다. DMZ 특별이벤트로 민통선 일원 자전거탐방, DMZ 평화벨트 탐방, 평화누리걷기여행, 마라톤대회 등을 DMZ 평화안보관광으로 발전시켜야 한다.

### 2. DMZ관광 상품 운용의 현실

지금까지의 DMZ관광은 안보관광으로서 내국인들의 반공의식 고취와 국민 안보교육을 위하여 전적비, 전적지, 전시관, 교육관, 땅굴 등을 대상으로 수행하여 왔으며, 상당한 교육성과를 거두었으나 관광 내용이 단조롭고 정적이어서 관광자원으로서 큰 매력을 주지 못한 것 또한 사실이다.

수도권에서 보면 외국인 관광객은 서부전선 파주시의 판문점을 비롯한 모두산통일전망대, 제3땅굴, 도라산역, 도라전망대의 방문객이 95% 정도이다. 다른 지역 외국인 방문객의 부진은 시간이 많이 소요되다 보니 여행사에서 서울 근교에 있는 지역만 추천 및 이용하고 있기 때문이다. 한편, 1990년대 이후 공산권 몰락으로 적대관계의 해소와 화해분위기가 확산되고 있는 시대적 추세를 고려할 때 안보관광의 내용에 대한 적절한 보완이 요청되고 있다. DMZ관광 하면 파주지역 판문점 또는 제3땅굴투어 즉 파주지역으로만 인식하고 있고 여행사도 이 지역 상품만 판매하고 있는 실정이다.

### 3. 외국인 DMZ관광

외국인 DMZ관광은 판문점투어(JSA투어)를 제일 선호하고 있다. 아울러 경기도 파주 임진각부터 시작되는 제3땅굴, 도라산역, 도라전망대 투어가 있고 외국인 방문객의 95% 정도를 차지하고 있다. 그리고 한강과 임진강이 합수하는 모두산통일전망대투어가 있다. 강원도 철원지역은 고석정부터 시작되는 제2땅굴, 평화전망대, 월정리역, 노동당사, 백마고지 등을 둘러보는 안보관광

코스과 DMZ트레인 관광열차, 동절기(11월~2월)에 한시적으로 운영되는 철새탐조관광이 있다.

## VI. DMZ 관광의 문제점 및 개선사항

민간인통제선 입·출입 완화, 민통선 출입시 단체인원 하향 조정, 사진촬영 금지 폐지 및 완화, 외국인 DMZ관광 전문관광통역안내사 부족, 현실적으로 파주지역(제3땅굴-도라전망대-도라산역)만 관광 대상이 되고 있는 점들에 대해서는 개선이 필요하다. 그리고 민통선 출입시 장병의 검문과정에서 절도있는 자세가 절대 필요하며 전망대에서 브리핑시 민간인 설명에서 군장병에 의한 설명으로 변경하는 것도 필요하다. 아울러 신규 관광 프로그램의 개발도 필요하다.

1990년부터 안보관광지로 개발하면서 완화되었다고는 하지만, 군사상의 이유로 민간인의 출입은 여전히 제한될 수밖에 없는 실정이지만 개선이 필요하다. 1980년대는 30일 전에, 1990년대 초는 15일 전, 1996년 7월 이전에는 7일 전, 현재는 방문 당일 현장에서 관광객이 출입 신청하면 민통선 북방의 안보관광지를 방문할 수 있도록 많이 완화됐다. 그러나 아직도 군부대 운영 OP 장소는 3일 전 또는 7일 전에 관할 행정기관에 명단을 제출해야 한다. 민통선 지역을 출입하는 데 각 지역마다 규정이 통일되어 있지 않고 다른 지역은 버스에 승차한 인원수와 관계없이 민통선을 출입할 수 있으나 파주시 입진각에서 진행되는 전진부대 관할 제3땅굴 DMZ투어는 여행객 30명 이상이 되지 않으면 원천적으로 통일대교(민통선)를 통과할 수 없다. 단체 독립투어를 진행하기 위해 역지로 30명을 채우든가 그렇지 않으면 투어를 진행하지 못하는 경우가 있다. 따라서 DMZ를 많은 내·외국인 관광객에게 보여주기 위해서라도 20~10명 정도로 하향 조정해야 한다.

안보관광지의 각 지역별 전망대 또는 땅굴을 견학하면서 여행객들이 기념사진 촬영을 하는데 보안상 심한 통제가 있어서 북녘땅의 산을 배경으로 심지

어 땅굴 안에서조차 기념사진 한 장 찍을 수 없는 현실이다. 따라서 정말 문제가 될 수 있는 지역만은 당연히 적극적으로 사진촬영을 금지해야 마땅하나 보안상 이유로 특별한 지역이 아닐 경우 나름대로 탄력적인 운영이 필요하다. 한편 내외국인이 제일 많이 찾는 파주지역 전진부대가 관할하는 도라전망대는 2014년에 과감하게 사진촬영을 허용했음에도 큰 탈 없이 제대로 운영되고 있는 것을 보면, 전망대에서 사진촬영을 허용해야 한다.

DMZ는 단순 여행지가 아닌 남북관계의 민감한 곳으로 외국인 관광객들이 현장을 방문했을 때 전문적인 설명이 필요하다. 따라서 DMZ 전문 관광통역안내사 역할이 중요하기 때문에 DMZ의 전문교육과 함께 인력 양성이 필요하다.

청소년들의 안보의식 함양과 평화의 존엄성 및 국군장병 위상에 맞게 단체관광시 민통선을 출입할 때 검문과정에서 분단된 대한민국의 군인으로서 절도있는 자세를 보여주는 것이 필요하다. 그리고 전망대에서 북녘땅 관련 브리핑시 민간인 해설사가 설명하는 것보다 남북분단의 현장에 맞게 국군장병이 설명하는 것이 적절하고 이를 통해 평화 및 안보 그리고 통일을 염원하는 뜻깊은 소통의 자리가 돼야 교육관광의 효과가 커지리라 생각한다.

지금까지 45여 년간 땅굴과 전망대를 통한 북녘조망 등 단순한 일정의 DMZ관광 프로그램에 대해 식상하고 있다. 따라서 신선하고 생동감 넘치는 DMZ 관광상품 개발이 중요하다. 이에 우리 현대사의 상징이며 민족사의 산교육장으로 통일체험탐방에 적극 나서도록 하기 위한 평화통일 체험관광 상품개발이 필요하다.

## VII. DMZ 평화·안보관광의 발전방안

### 1. DMZ 평화·안보관광의 현황

70~80년대에 정부는 분단 현실을 내·외국인들에게 보여줌으로써 외국인에게는 관광목적으로, 내국인에게는 견학을 통한 통일·안보교육 목적으로 활용

했다. 그것이 바로 남침 땅굴과 전망대, 전적지, 전시관, 교육관, 평화의 종 또는 평화의 북 등을 대상으로 일명 안보관광이란 프로그램으로 진행하면서 현재까지 이어지고 있다.

DMZ 관광하면 땅굴과 전망대를 둘러보고 상황에 따라서는 부대를 방문해서 장비전시 및 병영식사 등을 하는 일정으로 진행되는 프로그램이었다. 민통선 출입관련 검문소에서 출입에 따른 최소 인원수와 신분증 제시 등 불편함이 오랫동안 지속되다 보니 안보관광을 불편하게 생각하며, 코스 일정이 단조롭고 정적이어서 관광자원으로서 큰 매력을 보여주지 못한 것 또한 사실이다. 그러다 보니 일부층에서는 ‘DMZ 안보관광’하면 ‘DMZ 안보는 관광’이라며 전망대와 땅굴 등 한두 곳을 다녀오고 DMZ 전체를 다 아는 것처럼 너무 가볍게 이야기하고 있다는 사실이다.

최근 DMZ 관련 안보관광이 DMZ 평화관광으로 변해야 하며 관계기관에서는 DMZ 평화관광이란 주제로 토론회 및 세미나가 자주 개최되고 있다. 평화와 안보는 동전의 양면이며 사람으로 보면 이와 입술 관계 즉 순망치한이라고 생각한다.

## 2. DMZ 평화·안보관광의 발전방안

DMZ 평화관광이 활성화되려면 말과 글로써 외친다고 되는 것도 아니다. 그간 DMZ 관광하면 군부대, 땅굴, 전망대로 생각하는 인식부터 변해야 한다. 가장 좋은 방법은 상품개발이다. DMZ 일원의 역사와 문화, 지오파크, 평화자원, 생태, 평화누리길, 통일여는길 등 관광자원과 함께 유네스코 인증제도 생물권보전지역, 세계유산, 지질공원을 연계한 신규 프로그램과 DMZ 평화관광 상품을 개발해야 한다. 필자가 30여 년 전부터 판문점과 DMZ 일원을 출입하면서 많은 관광상품을 개발하며 느낀 최고의 관광상품은 비무장지대 내의 GP 투어라고 생각한다. 따라서 DMZ관광 관련 명칭이 그간 안보관광에서 앞으로 평화관광이든지 바람직하기로는 DMZ 평화안보관광으로 불리길 희망한다.

DMZ 평화·안보관광이 활성화되기 위해서는 DMZ를 제대로 보여줘야 한다. DMZ 일원 군부대의 안전과 보안 범위 안에서 오픈마인드가 중요하며 민·관·군의 협조체제 하에 국방부의 전향적 자세가 중요하다. DMZ관광의 컨트롤 타워 설치와 함께 7월 27일을 ‘DMZ의 날’로 지정해서 국민들에게 세계 유일한 자원인 DMZ 관심 고취와 DMZ 방문을 유도해야 한다. 이와 함께 DMZ 관광의 지속적인 국내외 홍보는 물론 발전방향으로 DMZ 엑스포와 DMZ 페스티벌을 개최할 필요가 있다. 최근 DMZ관광 프로그램 진행에 있어 남북관계의 변화추이가 상수가 되었다.

기존 35여 년간 땅굴과 전망대를 통한 흔히 말하는 DMZ 안보관광 프로그램을 떠나 새로운 신규 DMZ 관광상품 개발이 중요하다. 예를 들면 DMZ GP 투어, 오솔길 투어, 자유의 마을 대성동 방문투어, DMZ 철책선걷기 및 트래킹 투어, DMZ 역사문화탐방, 군부대 방문 병영체험, DMZ 일원과 한탄강 지질공원, 지오투레일 등과 같은 상품을 개발하여야 한다. 특히, ‘DMZ 평화의 길’ 걷기 프로그램은 국민들이 비무장지대와 민통선 지역 등 분단의 현장을 직접 걸으며 평화와 통일의 중요성을 체감할 수 있는 프로그램이다. 비무장지대(DMZ) 평화의 길과 함께 내국인들의 판문점 견학은 국민들이 더욱 쉽고 편리하게 이용할 수 있는 진일보한 평화관광의 단초가 될 것이다. DMZ생태체험관광의 상품개발로 파주는 임진강하구 장단반도 습지 및 겨울철새 도래지 및 해마루촌, 연천은 임진강 유역의 평화습지원 및 홍수조절지(댐), 철원은 생창리 걷기, 화천은 북한강 상류 양의대 습지 탐방, 양구는 민통선 두타연 일원 생태탐방 및 트레킹, 인제는 우리나라 람사르협약 1호 용늪 답사 프로그램 활성화 등을 들 수 있다. 향후 남북관계 변화 추이에 따라 금강산관광이 재개되면 고성군 관광자원과 설악산을 연계한 프로그램과 아울러 개성관광은 파주시 및 연천과 연계한 DMZ관광 등을 고려해 볼 수 있다.

DMZ는 우리 대한민국의 과거와 현재 그리고 미래의 뜻이 담겨있는 역사적인 의미있는 장소로 세계 유일무이한 분단국인 우리나라를 상징하고 대표하는 경쟁력있는 관광자원이며 관광상품이다. DMZ가 남북분단 상징으로 그동

안 안보관광 프로그램으로 활용되었지만, DMZ의 발전방향으로 평화지대화  
로 하기 위한 생태관광, 평화생명지대(PLZ), 평화생태공원으로 변화시켜야 한  
다. 아울러 잊혀진 공간이었던 비무장지대가 세계적인 여러 기구 및 단체로부  
터 많은 관심을 받고 있다. DMZ는 세계적으로 보기 드문 생태자원의 보고로  
생태관광지로 부상할 지역이기 때문이다.

지금까지 논의해 온 안보관광의 이념 즉, 대북 적대감보다는 역사에 대한 겸  
허한 성찰과 평화통일 의지를 접목시켜 미래지향적인 관광프로그램을 기획운  
용하는 것이야말로 진정한 DMZ 평화안보관광이다.

우리의 남북 분단 상황이 계속되고 북으로부터의 전쟁 위협이 명백히 감소  
되는 확신이 없는 한 북을 타도해야 한다는 방향에서건 공존공영의 동반자 관  
계를 모색해야 한다는 방향에서건 이중적 기준을 가질 수밖에 없는 대북관계  
를 고려해야 한다. 그럼에도 국민안보의식 강화와 평화통일 의지를 추구하기  
위한 수단으로서의 DMZ 평화·안보관광의 수요는 계속 증대될 것이다. 미국  
은 그랜드 캐니언, 일본은 후지산, 프랑스는 에펠탑, 중국은 만리장성 등이 연  
상되듯이 역대 정부에서 DMZ 관련 추진하던 사업이 최근 세계적인 장소로 관  
심을 끌면서 새로운 평화·안보의 DMZ관광 명품 장소로 거듭 태어나길 기대  
하며 ‘대한민국’하면 DMZ 평화·안보관광이 연상되도록 노력을 경주해야 한  
다. 罫

### Excursion: <비무장지대(DMZ) 평화의 길>

‘DMZ(비무장지대) 평화의 길’은 2018년 남북 정상 간 합의 및 부속 합의에  
따라 DMZ 평화지대화 여건을 마련하고, DMZ에 평화를 공고히 정착시키면서  
접경지역의 번영과 발전을 촉진하기 위해 국민들이 직접 현장에 방문할 수 있  
도록 2019년 4월 파주, 철원, 고성 3개 지역에 조성되었다.

오늘날 DMZ 평화의 길로 발전되기까지는 문화체육관광부와 한국관광공사  
의 DMZ 평화생명지대 관광개발계획이 큰 역할을 하였다. 즉, 비무장지대에  
숨어있는 생태, 문화, 역사, 자연자원 등을 하나로 연결하여 기존의 DMZ가 가  
지고 있는 부정적 이미지를 개선하고 실적인 평화와 생명이 숨을 쉬는 관광지  
로서의 이미지를 만들고자 ‘DMZ! 평화생명지대 횡단코스 545km’를 개발하  
였다. 평화생명 횡단코스는 동해안(고성)에서 서해안(강화) 7개 구간으로 나누  
어 총연장 545km에 걸친 한반도 횡단코스이다. 구간을 살펴보면 제1구간인  
고성-인제 코스는 ‘동해안에서 푸른 봉우리로 이어지는 길’이라는 주제로 화  
진포 해변길과 향로봉 등산로 등을 연계 개발하였다. 제2구간 양구는 ‘전쟁의  
흔적과 공존하는 생태계’라는 주제로 가칠중 트레킹과 두타연 생태탐방로 코  
스를 개발하였다. 제3구간 화천은 ‘산넘고 물 건너 수달이 사는 땅’이라는 주제  
로 풍부한 수자원을 관광자원화하여 평화의 댐과 민통선 탐방코스를 개발하  
였다. 제4구간 철원은 ‘철새가 날아가는 풍요로운 땅’으로 월정리역과 철새탐  
방로를, 제5구간인 연천구간은 열쇠전망대와 철책선길을, 제6구간인 파주는  
황포돛배길, 마지막 제7구간에서는 강화 해안도로 자전거코스를 연계하였다.

DMZ 평화의길 3개(고성, 철원, 파주 지역)코스를 세부적으로 보면 2019년  
4월 개관된 고성지역은 유일하게 2개 코스로 나눠 운영한다. 도보 이동 2.7km  
가 포함된 A코스(전체 길이 7.9km)와 차만 타고 다니는 B코스(7.2km)가 있고,  
한 회에 A코스는 20명, B코스는 80명만 입장할 수 있다. DMZ 평화의길 고성  
구간은 통일전망대에서 출발한다. 정전 후 최초로 개방된 해안철책을 걷는 도  
보 이동 코스가 포함된다. A코스는 전망대 옆 해안 철책으로 내려가 2.7km를

걷는다. 해안 철책로를 다 걸으면 차를 타고 통문을 지나 금강산 전망대로 간다. B코스 탐방객은 출발지에서 버스를 타고 바로 금강산 전망대(717OP)로 온다. A코스 탐방객은 금강산 전망대(717OP)에서 통일전망대로 복귀해 일정을 마친다. B코스 탐방객은 DMZ박물관으로 이동해 약 40분간 관람한다.

2019년 4월 개관된 철원지역은 한국전쟁 중 최대격전지 백마고지 전적비 앞에서 탐방을 시작한다. 분단의 엄중함과 전쟁의 상흔이 가장 절절하게 느껴지는 코스다. 1952년 10월 6~15일 열흘 사이에 12차레나 고지 쟁탈전이 벌어졌던 현장으로, 영화 '고지전'의 배경이다. 전체 코스 15km 중 도보 이동 구간이 3.5km로 걷는 길이 가장 길다. 백마고지 전적비에서 조망대까지 차를 타고 1.5km 이동한 뒤 걷기 시작한다. 도보 이동 구간 종착지는 공작새 능선 전망대다. 최종 목적지는 정전 후 최초로 개방된 화살머리고지 GP로 군사분계선까지 500m로 평화의 길 3개 코스 중 북한에 가장 가까이 간다.

2019년 6월에 개관된 파주 구간의 집결지는 임진각이다. 종착지는 철거 GP로 지난해 9·19 남북군사합의에 따라 우리 측이 철거한 10개 GP 중 하나다. 1일 2차례 운영되며, 1차는 오전 10시, 2차는 오후 2시부터다. 하루 최대 20명으로 인원을 제한하여 주 5일(화, 수, 금, 토, 일) 운영된다. 탐방 구간은 임진강변 생태탐방로(1.4km)를 도보로 이동하고 도라전망대(6.5km), 통문(2.5km), 철거 감시초소(GP, 1.8km)를 보고 다시 임진각으로 돌아올 때는 차량을 이용하게 된다. 총 길이는 21km, 도보 이동거리는 1.4km로 탐방 시간은 약 3시간 내외다. 한편 3곳의 DMZ 평화의 길을 방문하기 위해서는 홈페이지 예약사이트 두루누비(www.durunubi.kr/dmz-travel.do)에서 예약을 해야 한다.

## 참고자료

### (단행본)

- 합참정보참모부편, 군사정전위원회편람 제8집, 합참정보참모부군정위, 서울, 2010
- 박양호, 유엔군 전적비를 찾아서, 화남, 2011
- 장승재, 판문점 리포트, 삶과 꿈, 2003
- 장승재, DMZ관광과 판문점투어의 전망대, 밥북, 2022
- 교통부, 안보관광 개발 기본계획, 1990

### (기고문)

- 장승재, DMZ 평화안보관광, 경기일보, 2019.4.1
- \_\_\_\_\_, 안보관광상품 질적변화 필요하다, 아시아투데이, 2019.1.22
- \_\_\_\_\_, DMZ 일원 전망대 사진통제 해제해야, 중부일보, 2015.6.1
- \_\_\_\_\_, DMZ관광, 개선사항은 무엇인가?, 청사초롱, 2008.2.22
- \_\_\_\_\_, DMZ는 한반도 통일의 출발선, 아시아투데이, 2008.9.2
- \_\_\_\_\_, 비무장지대 통합관리를, 한국경제, 2009.12.24
- \_\_\_\_\_, 정전협정일을 'DMZ의 날'로, 한국경제, 2013.5.24
- \_\_\_\_\_, 정부차원 DMZ 관리위원회를 만들자, 아시아투데이, 2009.12.17
- \_\_\_\_\_, DMZ 관광자원 활용에 거는 기대, 경기일보, 2004.9.8
- \_\_\_\_\_, 비무장지대 관광상품화를 위한 제언, 경기일보, 2005.8.23
- \_\_\_\_\_, DMZ는 경쟁력있는 관광자원이다. 강원일보, 2009.7.2
- \_\_\_\_\_, 판문점을 안보 산 교육장으로 활용하자, 세계일보, 2010.4.6
- \_\_\_\_\_, DMZ 관리위원회를 만들자, 연합뉴스, 2009.12.17.07:03
- \_\_\_\_\_, DMZ관광 사령탑이 없다, 내일신문, 2009.12.2
- \_\_\_\_\_, 올해는 유엔군 참전 전적비를 방문하자, 천지일보, 2013.4.8

## (언론, 일간지, 주간지, 월간지포함)

- 보도자료, 통일부, 보다 편리한 절차로 판문점 견학 2020.10.19
- 한겨레신문, 2019.6.5 노형석, 휴전선 최전방 고성감시초소 문화재 됐다
- 한경BUSINESS, 2015.09.16, 민통선 61년

## (DMZ관련 세미나 자료집)

- DMZ관광주식회사, DMZ60주년- DMZ관광 1차세미나 자료집, 2013.11
- 강원대학교 DMZ HELP센터, 제1회 DMZ HELP 포럼 자료집, 2006.4.28
- GP/OP의 정의 (정전협정 유엔사 규정 771-4)

## 중국 연구자의 눈에 비친 미국

이창열

AP글로벌 컨설팅 중국센터장

## I. 왜 미국에 갔나?

지난 2023년 9월 이후 한 달 반 동안 미국을 둘러보았다. 1993년 중국을 처음 방문한 후 2002년 중국유학과 2008년 주중외교관을 거치면서 중국에 빠져있던 나에게 아쉽게도 미국을 방문할 기회가 거의 없었다. 퇴직한 후 나를 중국전문가가 되어 중국에 대한 논문이나 칼럼을 쓰고 또는 강연을 하면서도 마음 한쪽에는 왠지 모르게 '반쪽 전문가'라는 느낌을 늘 맴돌았다. 미국이라는 세계정치경제의 중심축을 제대로 이해하지 못하고 중국만 파고들어서는 외눈박이가 되기 쉽다는 느낌 때문이었다.

그동안 미국 공부를 등한시한 것은 아니었다. 중국과 달리 미국은 열린사회 이기에 다양한 정보를 획득할 수 있어 간접적인 학습은 가능했지만, 미국 현지 상황을 실제로 겪어보지 않고는 미중간 힘의 각축이 어떻게 될지 등에 대한 평가가 조심스러웠다. 심지어 미국 사회가 갈수록 분열하는 모습을 보면서 중국과 같은 국가주도형 사회가 가지는 단결력 앞에서 미국의 아성이 위태로울 수도 있다는 생각마저 들기도 했었다. 신자유주의의 과도한 승자독식으로 인해 월가의 부자와 러스트벨트 노동자간 소득격차가 격화되어 미국이 불평등의 나라로 전락할 것 같은 우려도 컸다. 미국이 총기와 마약이 난무하는 사회라는 인식이 강해 몇 년 전 퇴직 여행으로 다녀온 유럽여행에서 즐겼던 부부 둘만의 렌터카 여행도 고려하지 않았다.

이런 생각으로 조심스럽게 출발한 미국여행은 다행히 나의 많은 우려와 의



문을 해소해 주었다. 물론 미국을 수십 년 연구한 분들에 비해 깊이는 얇을 수 밖에 없을 것이다. 그러나 박지원의 열하일기와 같이 이방인의 눈에 띈 남의 나라 사정에 대해 다음과 같은 에피소드 정도는 공유할 수 있을 것 같다.

## II. 가기 전에 몰랐던 미국의 일상

처음 머물던 곳은 퍼듀 대학이 있는 인디애나주 라피엣이었다. 미국의 평범한 소도시였기에 총기나 마약과 같은 위험에 대한 걱정이 없었다. 끝이 없는 들판과 땅까지 내려온 파란 하늘이 눈을 가득 메우는 전원풍경의 산책길을 여유롭게 산책하거나 곳곳마다 잘 갖추어진 헬스센터 등 복지시설에서 건강을 챙기는 미국인의 삶이 부러워 보이기도 했다. 점차 시간이 지나 미국의 일상 속에 빠져들면서 그동안 몰랐거나 오해하고 있었던 사실을 알아가는 놀라움과 재미가 이어졌다.

에피소드 1) 미국인의 일상에서 처음 놀란 것은 아름다운 자연을 부여받은 북반은 나라가 쓰레기를 전혀 분리수거 없이 비닐봉지 속에 한꺼번에 넣어 버린다는 것이었다. 음식물과 플라스틱 종이 병을 구분 없이 마구 비닐봉지에 넣어 그대로 내놓으면 수거업자가 가져가는 식이었다. 분리수거를 모범적으로 열심히 하는 한국이 문명대국으로 느껴졌다. 요즘은 쓰레기 대국이라는 중국마저도 2019년부터 분리수거를 하고 벌금도 부과하고 있다. 중국이 2025년까지 분리수거를 전국으로 확대할 것이라는데 자칭 선진국인 미국이 오히려 쓰레기대국이라는 오명을 덮어쓰는 것 같다. 미국이 자국 쓰레기 일부를 분리수거 없이 매립을 하지만 유한한 땅덩어리에 언제까지 그렇게 할 수 있을지 의문이다. 미국 현지의 이야기는 한국과 같은 분리수거방식을 그 넓은 국토에 다 적용하려면 인건비와 수거비용에 엄청난 돈이 들기에 차라리 수거된 쓰레기를 후진국에 수출하는 것이 저렴하다고 생각하여 한 때 중국 등에 쓰레기를 수출하기도 했다고 한다. 지금은 중국이 쓰레기 수입을 금지하여 다른 후진국에

수출하고 있다고 한다.

에피소드 2) 미국 학교에서 총기사고가 날 때마다 슬퍼하는 부모들을 보면서 왜 저토록 문제가 많은 총기를 단속하지 않는 것인가라는 생각도 조금은 바뀌었다. 처음에는 총기제작업자들의 로비가 워낙 강한 탓이라 생각했는데 미국인들의 실제 거주모습을 보니 총기가 어찌면 필요악이라는 생각이 들었다. 드넓은 땅덩어리에 푹푹 떨어져 살기에 갑자기 들이닥칠 수 있는 범죄에 대응하기 위해서 어쩔 수 없이 총기를 허용할 수밖에 없어 보이기도 했다. 서부영화에서 멀리서 말발굽 소리가 나면 우선 총기부터 손에 들고 상황을 예의주시하던 장면이 떠올랐다. 시카고 교외의 엔틱 가게를 둘러보면서 보았던 빛바랜 포스트에 나이 든 노인이 총기를 어깨에 걸치고 의자에 앉아 있는데 머리 위의 말풍선에 “Property owner is too old to fight, too fat to run, too lazy to argue”라는 말이 미국인들의 총기에 대한 생각의 일단을 상징적으로 보여주었다.

에피소드 3) 미국의 고속철도와 지하철을 타면서 미국이 겪고 있는 ‘선발자의 고충’과 중국이 누리는 ‘후발자의 이익’도 느꼈다. 시카고에서 인디애나의 라피엣으로 가면서 탔던 미국철도 Amtrak은 승용차로 2시간 남짓 걸리는 거리를 3시간이나 달리는 느림보였다. 덩치가 큰 미국인들이 주로 이용하기에 앞뒤 좌석 간격이 넓어 좋기는 했으나 흔들림이 제법 있었고 열차 시설도 노후화되었었다. 미국 남쪽으로 계속 내려가는 긴 구간의 철도이기에 철도 승무원들이 내리는 역이 되면 사전에 고객에게 와서 내릴 때가 되었다고 일일이 알려주는 모습이 이전에 중국에서 긴 철도여행을 할 때 중국 승무원들이 하던 방식과 같았다.

중국이 국토 전역이 고속철도로 연결되고 있어 낙후된 미국철도와 비교되었다. 인구대국인 중국은 전국 각지에 이용인구가 득실득실하여 고속철도를 이용할 승객이 많기에 고속철도 건설의 가성비가 미국에 비하여 훨씬 높아서

전국을 쉽게 연결할 수 있다. 반면 미국은 인구밀도가 낮아 건설의 가성비 문제로 그동안 고속철도 건설이 없다가 이제야 LA-샌프란시스코 구간과 같이 인구밀집 도시를 연결하려고 한다.

뉴욕에서도 브로드웨이의 화려한 전광판에 심취하다가 재미삼아 타본 지하철은 1904년에 개통되어 노후화가 많이 된 탓에 각종 소음과 낙후된 시설로 인해 지하 공간 자체가 답답하였다. 1863년 운영을 시작한 영국의 지하철 튜브와 같이 통행이 많지 않던 시기에 지어진 선진국의 지하철은 서울이나 싱가포르의 최신식 지하철과는 비교할 수 없을 정도로 초라하다. 중국 관광객들이 미국 뉴욕 지하철을 이용하고 나서 자국의 최신 지하철을 떠올리면서 국뽕에 빠진다는 이야기가 일리가 있었다. 체험 삼아 타보았지만, 우범지대 역이 어디인지 몰라서 안전한 도심구간만 잠시 둘러보고 말았다.

에피소드 4) 라피엣과 같은 평온한 소도시와 달리 뉴욕 시카고 등 대도시를 여행할 때는 치안문제로 늘 긴장을 하였다. 알 카포네의 무대인 시카고에서는 한낮 내내 상공에 헬리콥터가 소음을 크게 내면서 배회하고 있는 것이 생소하고도 이상하였다. CNN에서 대도시 상공에 헬기를 띄워놓고 24시간 영상을 축적함으로써 범죄가 발생하면 범죄 현장과 관련된 차량의 이동상황을 사건 전후 시간대로 즉시 확인하여 범인이 집에 도착하기 전에 체포할 수 있다는 보도가 눈으로 확인되었다. 9.11 테러의 상처를 겪었던 뉴욕에서는 센트럴파크 등 시내 인구밀집지역을 경찰이 삼엄하게 순찰을 하고 있어서 그나마 질서가 유지된다는 느낌도 받았다.

미국과 달리 최근 중국을 수차례 여행해 보니 중국은 우범지대에 대한 걱정이 아니라 오히려 경찰과 같은 공권력이 보이는 곳에서 안전에 위협을 느꼈다. 수도인 북경을 방문하면서 지난 7월 시행된 반간첩법과 같은 외국인에 대한 불심검문과 귀에 걸면 귀걸이 식의 해석이 가능한 법조항 등으로 인해 예상치 못한 사상과 이념 문제에 연루될 수 있어 긴장감을 풀 수가 없었다. 중국에서 만나곤 하던 현지 지인과의 연락도 자제하였고 사진도 중국의 주요시설이 들

어가지 않도록 조심해서 찍게 되었다. 미국은 범죄를 단속하고 중국은 시민을 단속하는 상반된 모습이다.

이번에는 뉴욕, 워싱턴, 시카고, 보스턴 등 동부지역을 주로 둘러보았는데 미국의 중심지역이어서 그런지 불경기와 마약에 휘청거리는 LA나 샌프란시스코 등 서부도시에 비해 안정적인 생활을 유지하면서 자유가 일탈행위로 변질하는 것을 나름 잘 조절하고 있었다. 미국 대도시 여행시에 우범지대만 잘 살피면 자유롭게 여행하는 것이 어렵지 않다는 것을 확인한 것은 미국 초보자에게는 큰 소득이었다.

에피소드 5) 당초 미국여행을 주저하게 한 것은 치안불안이었는데 실제로는 천정부지로 오른 높은 물가가 오히려 미국여행의 장벽이었다. 텍시나 식당 등을 이용하면서 20% 전후의 팁은 강제로 지불할 수밖에 없었다. 시카고에서 햄버거와 샌드위치만 먹고는 7만 원을 내기도 했고, 뉴욕에서 우버로 겨우 5킬로를 가는데 6만 원을 내기도 했으며, 뉴욕 중심가 작은 호텔방도 하루 밤에 50만 원에 가까운 돈이 들었다. 원-달러 환율이 1,350원까지 오른 탓도 있지만 코로나 때 풀었던 돈이 들고 돌아 이제는 물가를 치솟게 하고 있었다. 자연히 미국에 가서 비싼 소고기 실컷 먹어보려던 생각도 자제할 수밖에 없었다. 미국 물가가 비싼 것에는 트럼프 대통령이 시작한 미중경제전쟁 이후 저렴한 중국제품의 수입 가격이 오른 탓도 있었다. 미국이 내년 대선을 앞두고 미중관계 개선에 나선 이유중 하나도 미국 국내 물가관리를 위한 미중무역 관계의 개선 목적도 있다.

한편으로 미국에서는 문화수준과 기반시설이 좋은 미국 대도시로의 대규모 인구 유입을 막는 장벽이 물가라는 생각이 들었다. 마치 중국에서 중국 농촌 주민들의 북경이나 상해와 같은 대도시 집중을 막기 위한 호구제도의 미국판 버전이 고물가라는 생각도 들었다.

에피소드 6) 미국 일반 시민들이 고물가 속에서 어떻게 살아가는지도 궁금

했다. 한화 2억 원이 훨씬 넘는 2십만 달러의 연봉을 받아도 세금 내고 임대료나 주택 모기지를 지불하고 나서 각종 생활물가에 시달리다 보면 저축이 잘 되지 않는다는 비현실적인 이야기가 현지에 가보니 피부로 와 닿았다. 미국에서 월급 많이 받는 IT 기업 종사자들이 물가가 비싼 실리콘 밸리를 떠나 물가가 저렴한 텍사스로 옮긴다고도 한다. 뉴욕에서 파키스탄 출신 우버기사와 이아기하면서 우버로 한 달에 8천 불, 부인의 IT 관련 일로 1만 불을 벌며 애들 키우면서 그럭저럭 산다고 하였다.

미국이 그나마 생활물가를 통제할 수 있는 것은 최저임금이 적용되지 않는 히스패닉이나 아시아인 등 이민자의 역할이 있다고 하였다. 미국사람들이 기피하는 식당서비스, 간병, 택배 등의 허드렛일을 이들이 저임금으로 도맡아 하기에 그나마 미국인들이 생활비 부담이 경감된다고 한다. 한국이 외국인노동자에 대하여 최저임금제를 적용함으로써 미국과 같은 임금구조의 다양성을 일찌감치 포기한 것은 인도적 측면을 떠나 실제 생활면에서는 성급함이 느껴졌다. 센트럴파크에서 본 아시아와 남미계 보모들과 같이 우리도 저임금 외국인 보모를 고용할 수 있다면 애 키우느라 고생하는 엄마 아빠만이 아니라 나이 60살이 넘어 손자 손녀 돌보느라 허리가 휘고 있는 우리 세대들의 고민도 다소 덜 수 있을 것 같았다.

### Ⅲ. 미국과 중국의 체제 경쟁력 비교

에피소드 7) 미국 땅을 밟고 나서 가장 눈에 띄는 것이 중국과 상반되는 다양성의 존중이었다. 육중한 비만에도 아랑곳하지 않고 다소 불쌍사나운 의상을 과감하게 선보이는 젊은 남녀들의 모습을 보면서 상대의 자유로운 개성 표출을 부담스럽지 않게 생각하는 문화가 재미났다. 이런 다양성의 출발은 미국이 Melting Pot으로 상징되는 다양한 인종의 나라로 시작하였기 때문으로 보였다. 인디언, 흑인, 히스패닉 등 백인 이외 민족들이 오랜 세월 동안 평등한 대우를 쟁취하는 과정 속에 엄청난 고통과 희생을 치르기는 했겠지만, 결과적

으로 서로 다름에 대한 공감능력을 배양한 것 같다. '서로 다르지만, 함께 잘 지낸다'(不同而和)는 중국 사자성어의 진정한 의미를 미국이 제대로 구현한 셈이다.

중국도 56개 민족으로 구성되었다고 하지만 실제로는 긴 역사 속에서 한족 문화로의 동화를 지속적으로 진행하여 많은 소수민족이 외형은 다름에도 불구하고 같은 한족으로 포함되어 이제는 한족의 비율이 인구의 92%를 차지한다. 중국이 소수민족의 다양성을 보존한다는 차원에서 고유의 민족의상 등 소수민족 문화를 장려하고는 있지만 고유문화의 강조가 중국 고유의 특색을 보존하는 애국주의 차원으로 머물 뿐 문화적 다양성의 발현으로는 이어지지 않고 있다.

예정된 전쟁의 저자 그레이엄 엘리슨은 '미국은 자유, 중국은 질서'라는 말로 미중의 문화적 특색을 구분한 바 있다, 미국은 다양한 민족들이 개인의 자유와 개성의 자유로운 표출을 존중하면서도 서로의 입장을 자율적으로 존중하는 평등사회다. 중국은 한족이라는 하나의 민족으로 획일화되면서 같은 민족 내 상하질서가 강조되고 개인의 자유보다 안정된 사회질서를 우선함으로써 다양성이 억제되어 창의성이 고갈되고 활기를 잃어가는 느낌이다.

에피소드 8) 이번에 미국여행을 하면서 궁금한 것 중의 하나가 한국이나 중국이 직면하고 있는 인구감소와 노령화의 문제를 미국은 왜 겪고 있지 않는가였다. 중국은 2022년 인구감소를 시작하였고 세계 1위 인구대국을 인도에게 내어주었을뿐더러 이제 겨우 1만 불 수준의 일 인당 국민소득에서 65세 이상 인구가 인구의 14%를 차지하는 고령사회로 진입하였다. 2022년 출산율이 1.09명으로 1억 이상 인구대국중 가장 낮다고 하며 한국이나 일본은 3만 불이 넘어 고령사회에 진입하여 부양능력을 어느 정도 갖추었으나 중국은 자기 먹고 살기도 힘든 소득수준에서 부양해야 할 노령층이 급증하여 "부자가 되기도 전에 늙어버리는(未富先老) 사회"로 진입하고 있다. 미중패권경쟁을 좌우하는 결정적 요인으로 미국의 싱싱한 인구구성과 중국의 늙어가는 인구구성을 지

적하는 견해도 많다.

미국의 출산율에 관하여 미의회예산국은 2021년 1.66명으로 인구 유지를 위한 마지노선인 출산율 2.1명보다는 낮지만, 이민자가 해마다 0.3%씩 꾸준히 늘어 전체 인구감소를 막을 것으로 예상된다. 뉴욕 센트럴파크에 갔을 때 많은 부모가 다자녀를 데리고 즐겁게 노는 모습에서 일에 못지않게 가정의 가치를 중시하는 미국인의 문화를 느낄 수 있었다. 중국은 한국과 같이 교육비, 주거비 등으로 출산을 기피하는 원인 이외에 지난 제로 코로나 시절에 엄격하고 폐쇄된 사회를 겪으면서 중국의 젊은 여성들이 이런 암울한 사회에서는 아이를 낳고 싶지 않다는 목소리도 높아졌다. 중국은 미국과 달리 해외로부터의 이민이 없을뿐더러 최근에는 중국인들에게 무비자입국이 허용되는 남미를 경유하여 미국으로 불법이민하는 사례가 늘어나고 있다고 한다. 한때 중국 대국 굴기의 강점이었던 인구배당효과(15~64세의 생산가능인구의 비율이 증가함에 따라 부양률이 감소해 경제 성장이 촉진되는 효과)가 이제는 미국의 강점으로 역전되고 있는 모습이다.

에피소드 9) 중국과 미국의 과학기술 경쟁이 어떻게 될지도 관심사였다. 중국이 전기차 2차전지에서 세계시장을 선도하고 AI 우주항공 양자컴퓨터 등에서 미국을 앞선다는 소식들이 이어지고 있는데 과연 사실인가 알고 싶었다. 지난 5월 유명학술지 네이처는 중국이 생명공학을 제외한 자연과학 전분야에서 논문평가에서 미국을 앞섰다고 했다. 그러나 미국에서 만나 본 연구자들의 평가는 달랐다. 중국의 과학기술 경쟁력이 높아진 주요 원인은 우수한 인재들이었다. 중국 내의 엄청난 경쟁을 뚫고 미국 유학에 나선 중국학생들이 미국의 선진기술을 숨이 물을 빨아들이듯 흡수하여 귀국 후에 중국의 과학기술 발전에 큰 기여를 하였다고 한다. 중국유학생들이 감소하여 연구인력풀이 약해지고 있는 것 같다고 하는 미국대학 교수의 순수한 속내에서도 중국유학생들의 우수함을 알 수 있었다.

트럼프 대통령 이후 미중경쟁이 시작되면서 중국 학생이나 연구자들의 미

국내 연구 참여조건이 까다로워졌다고 한다. 최근에는 우수한 중국인 학생들이 미국 정부의 규제를 못 견뎌 캐나다, 영국 등으로 떠나간다고도 했다. 중국 으로서는 미국의 과학기술을 따라잡게 하던 인재의 공급이 끊어지고 있는 셈이다. 중국이 논문평가에 앞섰다는 것도 인구대국인 중국이 논문수나 인용 횟수가 많지만, 양대 학술지인 네이처와 사이언스만 보면 2022년 기준 미국이 786편으로 중국의 186편을 압도하고 있으며, 가장 많이 인용된 중국논문들이 미국과 협력으로 진행되었다고 한다. 무엇보다 그동안 중국이 열심히 미국을 캐치업만 하는 데 머물렀고 선진기술과 원천기술은 여전히 미국에 얽매어 있다는 평가도 많았다.

에피소드 10) 그렇다고 미국이 매사에 중국보다 나은 것도 아니다. 미국은 과도한 자유가 초래한 방종과 일탈이 중국보다는 심하다. 대표적으로 마약중독이다. 평소 미국에 대하여 가장 안타까운 것이다. 마약에 희생된 자식을 슬퍼하는 부모의 안타까운 사연에도 불구하고 변화한 브로드웨이 거리가 대마초 냄새로 찌들어 역겹기까지 하였다. LA 샌프란시스코 등 서부도시가 중추신경을 심각하게 손상하는 펜타닐에 중독된 마약투약자들이 좀비 모습으로 시내를 돌아다니면서 치안이 불안해져서 사람과 기업들이 떠나고 있다고 한다. 마약이 횡행하는 원인에 대한 위험성은 감추고 진통효과를 강조하며 돈벌이만 생각하는 제약업자들의 이기적 행위와 로비에 취약한 미국의 정치풍토를 지적하기도 한다. 가장 문제가 되는 마약인 펜타닐의 원료를 중국에서 생산하기에 미국이 중국에 협조를 요청하지만, 중국이 호응하지 않고 있다고 한다. 이번 미중정상회담에서도 펜타닐 관련 협의를 한다고 한다. 인간의 망각으로 인해 역사는 돌고 도는 것 같다. 19세기 말에 중국이 당한 아편전쟁을 이제는 미국이 당하는 것 같다.

에피소드 11) 내년 미국대선 소식도 마음을 착잡하게 한다. 미국 내에서 들 어본 여론은 트럼프가 당선될 가능성이 높다고 하였다. 오바마와 바이든 대통

령은 민주당의 특성상 자유, 인권 등 보편적 가치를 중시하며 세계의 경찰 역할을 하지만 미국 국민이 보기에는 가치만 중시하고 실생활에 도움되는 일은 제대로 못 하여 불만이라고 한다. 실례로 인권차원에서 지역 교도소를 증설하여 주민 부담만 키운 오바마 대통령과 달리 교도소를 민간 경영으로 돌려 세금을 절약한 트럼프 대통령의 이야기를 하면서 실속이 있는 국정을 하는 트럼프 대통령을 미국 국민이 더 좋아한다는 것이다.

미국이 American First처럼 자국 이익만 중시하게 되면 한국에게 한미동맹 부담을 무리하게 요구하는 등 한국의 안보환경이 악화될 것이라는 우려도 있지만 크게 보면 의도치 않게 중국의 세계적 영향력을 강화하는 계기도 될 것이다. 중국은 미국과 달리 국민들 대부분이 여윳돈을 예금형태로 하고 있으며 막대한 민간자금을 장악한 국유은행의 돈을 중국 정부가 일대일로와 같은 대외 영향력 확보를 위한 사업에 자유롭게 사용할 수 있다. 남미와 아프리카 국가들이 미국보다 우호적인 조건으로 경제개발을 지원하는 중국을 더 우호적으로 생각하는 동향이 나타나는 주된 이유다. 미국과 유럽이 각자도생의 길을 걸으면서 자국이익만 중시하는 동안 중국의 대외활동기반은 더 확대될 것이다. 중국이 과거에 비해 경제침체를 겪고는 있지만 인구대국 경제대국의 지위는 당분간 유지할 것이라는 점에서 우리의 대중외교와 대외전략은 미중의 국제정치무대에서의 영향력 변화를 대비하는 지혜가 필요하다.

에피소드 12) 우리가 착각하기 쉬운 것 중 하나가 사회주의 중국 보다 자본주의 미국이 빈부격차가 더 큰 불평등한 사회일 것이라는 생각이다. 몇 년 전 미국에서 1%의 금융 거부들이 전체 부의 50%를 차지하는 현실에 저항한다는 의미로 '우리는 99%다(We are the 99%)'라는 구호로 벌였던 '월가를 점령하라(Occupy Wall Street)' 시위는 미국의 빈부격차를 잘 보여주었다. 재미난 것은 미국이 비록 신자유주의의 승자독식으로 인해 빈부격차가 심한 것은 사실이지만 중국보다는 빈부격차가 심하지 않다는 점이다.

빈부격차 연구로 유명한 프랑스의 토마 피케티 교수에 의하면 개혁개방 이

후 시장경제의 도입으로 중국이 빈부격차가 커진 점에서는 미국과 빈부격차 이유가 같지만, 중국은 이에 더하여 공산당원 1억 명이라는 특권계층이 자원 배분과 발전의 기회를 독식하여 빈부격차를 더 심각하게 하고 있다고 지적하였다. 실제로도 빈부격차의 수준을 나타내는 지니계수가 미국은 0.395이지만 중국은 사회불안이 우려되는 0.4를 넘어 0.465라는 연구결과도 있다. 최근 방송에서 인터뷰한 남미에서 미국으로의 중국인 불법이민자가 중국에서는 공권력으로부터 자신의 권리나 재산을 지키기가 힘들다고 한 말은 중국이 특권계층이 부자가 되는 세상으로 변질하고 있는 현실을 상징적으로 보여주었다.

미국은 빈부격차가 있더라도 이를 문제로 표출하여 개선 노력을 하는 면에서도 개방사회라는 점에서 중국보다는 희망이 있다. 구글, 마이크로소프트 등의 인도 출신 CEO나 애플의 대만 출신 CEO와 같이 희망을 찾아 미국으로 오는 이민자의 행렬이나 미국대학에서 자기개발에 몰두하고 있는 젊은 공학도들을 보면서 미국은 여전히 신분상승의 기회가 열린 사회임을 확인할 수 있었다.

#### IV. 짧은 미국여행 후기

미국 물가가 엄청나게 올라 여행경비가 원래 예상한 것보다 배가 더 들었다. 여행 자체의 가성비만 따지자면 굳이 지금 미국을 여행하는 것은 권하기 힘들 것 같다. 개인적으로는 여행 이상의 의미를 부여하고 나섰기에 그나마 만족할 수 있었다. 무엇보다 지난 30년간 중국만 바라보고 연구하던 시각이 다소 균형을 가지게 된 점이 과외의 소득이다. 미국이 과거의 영광은 빛이 바래고 있지만 아직은 여전히 세계 정치 경제 문화를 이끄는 선진대국이었다. 이번에 실제 미국을 체험해 보지 않았더라면 '떠오르는 대국'이라는 중국의 허상과 실상을 자신있게 평가하기는 힘들었을 것 같다. 여행을 갔다 온 후에 가장 인상이 남는 것은 중국을 오가면서 본 중국인들의 얼굴에 드리운 어두운 그림자와 달리 대부분의 미국 사람들이 밝은 미래에 대한 기대를 가지고 활발하게 살

아가고 있는 모습이었다.

여행을 마치고 지인들과 모임에서 미국여행 여담을 나눌 때 한 분이 던진 말이 귓가를 맴돈다. 여행경비가 많이 들었다고 하지만 앞으로는 체력이 달려서 돈이 있어도 그런 체험형 장기여행이 쉽지 않을 것이라고 하였다. 60대 중반에 언어와 문화가 익숙지 않은 타국을 한 달 반 여행을 하기가 그리 쉽지만은 않았다. 아마 몇 년 더 지나면 몸이 편한 힐링형 단체여행을 더 선호할 것 같다. 罫

## COPDAB 지수를 통한 남북관계 및 대북정책의 한계 분석\*

### - 통일부 남북관계 일지(1998년~2020년)를 중심으로 -

정준희

남북사회통합연구원 연구위원, 정치학 박사

## I. 서론

한반도의 남북분단이 80년을 앞두고 있다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 김일성에 의해 발발한 6.25전쟁이라는 극단적인 적대관계를 겪은 후, 갈등과 긴장완화의 변화를 겪어 오다 김대중 정부의 출범으로 패러다임의 전환을 맞았다. 대결을 넘어 남북간에도 협력이 가능할 수 있다는 인식이 자리잡았다. 하지만, 대북관여의 기조 아래 남북간 접촉면이 증가할수록 잠재해 있던 갈등도 드러나기 시작했다. 그 시기에 본격적으로 부각된 북핵 문제는 다른 차원의 남북 대결국면의 시작이었다. 한반도 문제가 남북 차원을 넘어 국제적인 성격이 더욱 강화되었고, 북핵 문제는 남북관계가 ‘동포이자 적’인 관계라는 이중성을 극명히 드러나게 하고 협력보다는 갈등관계가 본질이었다는 사실을 새삼 깨닫게 하였다.

대북정책의 패러다임은 바뀌었지만, 이와 함께 한국 내부에서는 대북정책을 둘러싼 갈등도 심화되기 시작했고, 북한 핵개발 고도화로 남북관계도 관리가 어려울 정도가 되었다. 지금까지 남북관계는 체제대결보다 ‘잘사는 형이 못사는 동생을 도와주는’ 관계로 인식되어 왔지만, 이제는 경제적으로 선진화된 남한과 사실상 핵보유국이 된 북한의 관계는 과거 경제 강국 아테네와 군사 패권국 스파르타의 관계처럼 한반도에서 체제 대결관계가 다시금 조성된 것으

\* 필자의 경남대 정치외교학과 박사논문을 요약·정리한 글임.

로 보는 것이 적절할 것이다.

한국 사회에는 남북관계에 대해 일종의 환상이 있다. 한국이 대북정책을 잘 수립하고 추진한다면 북한을 변화시키고 남북관계의 진전과 평화가 이루어질 것이라는 생각이 잠재해 있다. 하지만 한국은 사실상 핵보유국인 북한을 마주하고 있다. 평화를 추구하던 대북관여정책이 오히려 평화를 위협하게 되는 역설적 결과로 나타난 것이다. 향후 남북관계의 진전을 위해 한국 사회의 잠재 인식대로 대북정책이 과연 남북관계를 주도적으로 이끌어 왔는지를 경험적 결과를 통해 살펴볼 필요가 있다.

이 글의 목적은 통일부에서 제공하는 일지를 근거로 약 4,300건이 넘는 남북관계의 사건자료를 Conflict and Peace Data Bank(이하 COPDAB)의 틀을 통해 지수화함으로써 협력과 갈등의 측면에서 남북관계의 추이를 알아보고 한국의 대북정책의 한계에 대해 분석하고자 한다. 한국 사회가 갖고 있던 남북관계와 대북정책의 상관관계에 대한 관념이 오류가 아니었는지를 고찰해 보려는 것이다.

## II. 선행연구 검토와 경험적 분석 방법론

### 1. 선행연구

남북관계에 대한 연구는 분단과 동시에 시작되어 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야를 대상으로 진행되어 왔다. 또한, 남북간 갈등, 교류, 복핵, 인권 등 주제 중심의 정책지향적 연구와 이념지향적 연구 등 부분별로 많은 연구 결과물이 양산되었다. 경험적 내용분석을 활용한 남북관계 선행연구도 있는데 이벤트데이터(event data) 기법이 가장 기초이다. 이벤트데이터 기법은 국가간 상호작용의 변화를 실시간 관측하여 매일, 매년, 심지어 매일의 단위까지 집합 자료로 변환한다. 원래 냉전기 미국과 소련간의 국제협력과 갈등 문제를 다루기 위해 등장했다. 선구적인 시도가 1976년 C. McClelland의 WEIS(World

Event/ Interaction Survey)와 1982년 E. Azar의 COPDAB이다. 이를 토대로 탈냉전기의 발전된 과학기술을 활용하여 진전된 것이 하버드대학 국제관계연구소에서 Bond, et al.(1997)이 제시한 PANDA(Protocol for the Analysis of Nonviolent Direct Action)이며, 다른 하나는 켄사스대학 정치학과에서 Schrod, et al.(1994)이 만든 KEDS(Kansas Event Data System)이다. 이후 PANDA는 IDEA(Integrated Data for Events Analysis)로, KEDS는 CAMEO(Conflict and Management Event Observations)로 각각 발전하여 2000년 이후 국제적인 정량 국제정치연구는 이 IDEA와 CAMEO의 자료를 많이 활용하게 되었다.

이벤트데이터 기법의 선구자적인 COPDAB은 Azar 등이 국가 내부, 혹은 국가 간 행위를 갈등·협력 정도로 나누어 단계적으로 정리한 사건일지 모음이다. COPDAB은 1948년부터 1978년까지 30년간 135개국을 대상으로 국가 간 협력과 갈등의 지수를 계량화함으로써 도출된 분석도구로서 수집된 사건들을 단계별로 범주화하고 분류하여 지수를 산정하였다. 이런 COPDAB의 분석틀을 이용하여 남북관계를 설명한 연구들이 조금 있다. 북한과 주변 4국간의 관계 속에서 남북관계를 고찰한 연구들로부터 경험적 연구가 시작되어, 이후 남북관계, 또는 대북정책 등으로 범위가 확대되고, 남북경협 분야에서도 이벤트데이터 기법을 활용한 연구들이 있다.

주변 4국과 북한과의 관계에 대한 1984년부터 1997년까지의 로이터통신 보도를 KEDS/PANDA 기법을 활용한 박종철의 연구부터, Azar의 COPDAB을 이용하여 1948년부터 1978년까지 기간의 데이터를 통해 남북관과 주변 4개국의 전통적 외교관계의 변화와 상호역관계의 변화를 고찰한 이성우의 연구, 1998년 2/4분기부터 2003년 3/4분기 동안 북한 조선중앙통신의 '신문논조'란 논조를 내용분석하고, 통일부와 국방부의 자료에서 정리된 사건들을 일지화하여 이를 COPDAB을 활용하여 대북화해협력정책이 북한의 변화를 유도해 냈는지를 실증적으로 측정하는 노정호·김용호의 연구가 있다. 이외에도, 종합적으로 남북관계를 지표화하기 위해 한반도 관련 지수를 작성하려

는 연구들도 있었다. 한양대학교 아태지역연구센터의 한반도 평화지수(Korea Peace Index: KOPI), 서울대 통일평화연구소의 「남북통합지수」, 삼성경제연구소의 「한반도 안보지수」, 현대경제연구원의 「HRI 한반도 평화지수」, 통일연구원의 「통일예측지수」 등이 그것이다. 이렇듯 이벤트데이터 기법을 이용한 논문도 점차 증가하는 추세이나 아직은 희소하다. 남북관계 전반, 대북정책과 북한의 대남 정책행태를 객관적으로 분석하기 위해서도 북한의 자료까지도 이용한 빅데이터와 그를 활용한 자료개발이 필요하다.

이 연구는 탈냉전기 특히 한국정부의 대북관여가 본격화된 시기 이후의 남북관계의 협력과 갈등 측면의 변화를 공신력있는 통일부가 제공하는 남북관계 일지를 경험적 데이터의 원자료로 활용하여 COPDAB의 틀을 통해 경험적으로 살펴보고 한국의 대북정책의 한계를 분석하려고 한다. 1998년부터 2020년까지 기간 중 통일부 홈페이지에서 제공하는 「남북관계 주요일지」(2003-2020)와 「남북관계 일지」(1998-2002)의 약 4,300여 건이 넘는 사건들을 대상으로 COPDAB의 이벤트데이터 척도인 15단계의 협력-갈등 지수 분석틀에 따라 지수화하고 정부별로 남북관계의 추이를 알아보고, 그런 결과를 낳은 요인들과 한국 대북정책의 역할과 한계를 분석한 후, 정부별로 남북관계의 성격을 정의하고자 한다.

## 2. COPDAB 방법론을 통한 일일 사건들의 ‘협력-갈등’의 지수화

이 연구에서 활용한 협력과 분쟁에 관한 아자르(Azar)의 ‘Conflict and Peace Data Bank: 1948-1978’(이하 COPDAB)는 미국 메릴랜드 대학교 아자르 교수가 1948년부터 1978년까지 약 30년간 세계 135개국을 대상으로 국가간 갈등과 협력 지수를 계량화함으로써 개발한 분석도구이다. COPDAB은 국가 간에 발생한 사건을 토대로 국가관계의 정도를 15단계로 구분하였는데 중립적인 8단계를 기준으로, 1~7까지는 국가간 평화의 상태를, 9~15단계는 국가간 갈등상태로 구분한다. 단계별 가중치(지수)는 국가통합을 의미하는

92에서 중립을 의미하는 1, 전면전쟁을 의미하는 -102까지 구분되어 있다.

표1. Azar의 국가간 관계의 범주 분류

등급	사건 내용	세부 상황	사건 지수
1	자발적 통합	한 개 국가로 자발적 합병, 또는 합법적 통합	92
2	전략적 동맹	공동 전쟁수행, 동맹, 군사연합훈련, 공동시장 형성 등	47
3	군사, 경제, 전략적 지원	핵발전소 및 핵물질 판매, 군사기지 제공, 군사 지원 승인, 고급기술정보 공유, 군사협정 체결 등	31
4	비군사 경제적, 기술적, 또는 산업 협정	경제적 차관과 보조금 제공, 경제 조약, 산업적·문화적·교육적 지원 제공, 무역협정 체결 및 최혜국 지위 부여, 공동 교통망·통신망 구축, 재해물품 지원 등	27
5	문화, 과학적 협정 또는 지원(비전략적)	외교관계 시작, 기술적, 과학적 통신망 설립, 군사 경제 지원 제공이나 제안, 대통령의 방문, 국경 개방, 우호 협정 체결 이행, 문화 학술적 협약이나 교류	14
6	목표/가치/체제에 대한 공식 구두 지원	정책 공식지지, 외교 협정 지원, 우호 관계 재확약, 제3국 대항 위한 원조 요청, 비호의적 행동 발언 사과, 취재기자의 입국허가, 감사 표시, 외교관계 복원	10
7	하위급 공식 교류/대화/정책 표현- 약한 구두 지원	고위관료회담; 상호 관심사 논의; 회담을 위한 하급관료 방문, 제안, 대사 임명, 평화협정 발표, 민간교류, 대화제의, 공식 비정부기구의 지원, 정책 지지 요청, 정책 설명 또는 언급	6
8	중립 혹은 일상적 행태	수사적인 정책 입장, 민간차원 일상적 방문, 가치중립적 사건에 대한 언급, 무언급	1
9	상호작용의 불화에 대한 약한 구두 표현	정책과 행동에 가벼운 반대, 불만 표현, 협정 도달 실패, 향의통지 거절, 범죄의 부인, 정책 변경 요청	-6
10	적대감 관련, 강한 구두 표현	보복 경고, 위협, 강한 비난, 사상·체제·지도자 비난, 정상 방문 연기, 회담 거절, 외교 비난, 지원 거절	-16
11	외교·경제적 적대 행위	경제제재 행위, 국경이동 제한, 통신 제한, 지원 중단, 군사시위 강화, 체포·추방·spy 행위, 중요 협약 파기	-29
12	정치·군사적 적대 행위	폭동이나 반군 지원, 테러 행위, 고문·납치, 테러범에 은신처 제공, 외교 단절, 대사관·공관 공격, 추방 등	-44



등급	사건 내용	세부 상황	사건 지수
13	소규모 군사 행동	제한적 총돌, 국경 봉쇄, 지도자 암살, 상대국 파괴 행동에 대한 물적 지원	-50
14	제한 전쟁 행위	간헐적 포격이나 총돌, 간헐적 폭격, 소규모의 선박 납치나 침몰, 부뢰의 설치	-65
15	전면 전쟁 행위	핵무기 사용, 전면 전투, 영토 침공·점령, 민간지역 폭격, 상대군인 체포, 군사기지 폭격, 생화학무기 사용	-102

Azar는 사건자료를 15개 등급으로 분류하였지만, 이 연구에서는 1등급 자발적 통합과 2등급 주요 전략적 동맹, 15등급의 全面戰 기준은 남북관계의 사건에 적용하기에는 적절하지 않으므로 제외하고, 3등급부터 14등급까지의 등급으로 매일의 사건을 분류한다. 통일부 홈페이지에서 제공하는 매일의 사건들을 협력, 중립, 갈등과 관련된 단어들의 의미와 수준을 평가하여 <표 2-2>와 같이 배치하고자 한다.

표2. 남북관계 사건의 COPDAB 등급-협력 수준

등급	사건 내용	해당 단어 및 주요 사안	지수
1	자발적 통합	-	92
2	전략적 동맹	-	47
3	군사, 경제, 전략적 지원	선언, 합의(정상) / 남북정상회담 합의, 중요 북미 합의	31
4	비군사 경제적, 기술적, 또는 산업 협정	제도화, 승인, 합의(당국), 타결, 체결, 채택, 이행합의 / 3대경협사업 합의, 인도주의, 경추위 등 대화 틀 및 제도화 관련 합의	27
5	문화, 과학적 협정 또는 지원 (비전략적)	교류, 지원, 지지, 협력, 인도적, 방북, 방남, 조사, 관광, 상봉, 행사, 개통, 시범, 인계, 합동, 송환, 귀환, 합의, 채택, 공연, 향로이용	14
6	목표 등 공식 구두 지원	평화, 면제, 보장, 해제, 재개, 초청, 석방, 친서, 수락, 사업 승인	10
7	하위 공식 교류, 약한 구두 지원	완화, 제의, 긍정, 기념, 요청, 호응, 촉구, 접수, 지원(발표), 활성화 조치	6

등급	사건 내용	해당 단어 및 주요 사안	지수
8	중립 혹은 일상적 행태	대화, 접촉, 회담, 회의, 협상, 개최, 교환, 참여, 참가, 착수, 전달	1
9	상호 불화 관련, 약한 구두 표현	재발방지, 사과, 불응, 불참, 촉구, 유감, 부정, 왜곡, 철회, 무응답, 재검토, 간접거부, 송환요구	-6
10	적대감 관련, 강한 구두 표현	경계, 거부, 인권, 비난, 비판, 대응, 연기, 중단, 성명·담화(부정적), 경고, 선언(부정적), 포고, 위협, 대가, 도전, 전쟁, 투쟁, 반대, 전가	-16
11	외교·경제적 적대 행위	철수, 탈퇴, 중단, 억류, 철거, 만행, 처벌, 차단, 무산, 취소, 위반, 대결, 사건, 총돌, 억류, 전단살포, 제한조치, 안전중지, 단절 / 핵개발 동향, 국민 억류, 대북제재, 합의무효, 재산권침해, 교류 중단	-29
12	정치·군사적 적대 행위	긴장고조, 훈련, 연습, 억제력, 침투, 침범 / 간첩침투 및 서해 NLL 침범, 한미군사연습	-44
13	소규모 군사 행동	전투, 핵, 도발, 보복, 타격, 사격, 발사, 폭파, 총격 / 북핵 및 미사일 도발, 육상 총격, 우리 국민 피살 등 도발	-50
14	제한 전쟁 행위	교전, 폭침 / 연평해전 등 교전사태	-65
15	전면 전쟁 행위	-	-102

\* Azar가 제시한 자료를 기준으로 작성

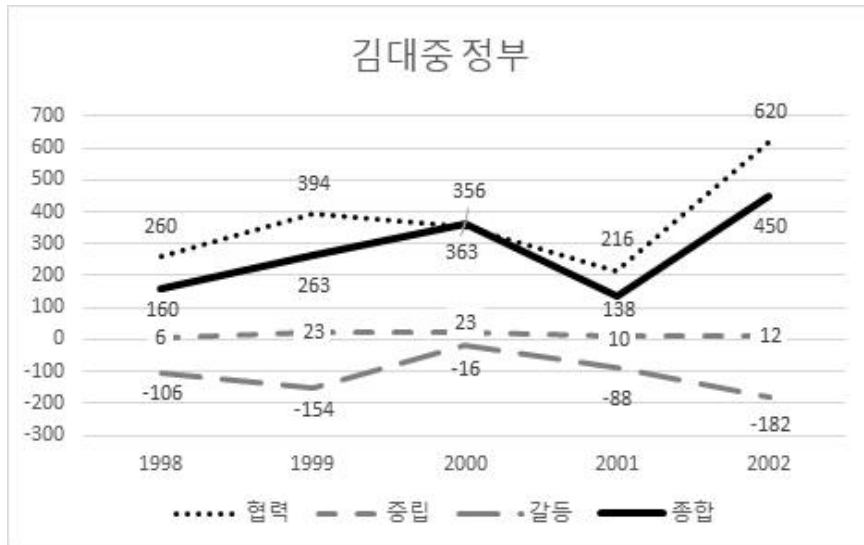
단어의 등급 부여는 주로 COPDAB 기준에 따랐지만, 단순히 단어만으로 정하지 않고, 사안의 맥락과 시기 등 여러 관점을 고려하면서 지수화하였다. 남북관계의 추이를 살펴보는 데는 유용한 경험적 내용분석과 함께 남북관계의 추이에 대한 원인과 영향 변수들을 파악하고 남북관계에 미친 대북정책의 효과성 분석을 위해 정성적인 사례분석방법을 병행하였다.

### Ⅲ. 정부별 남북관계 결과

#### 1. 김대중 정부

김대중 정부가 출범한 1998년부터 5년 동안 종합지수는 플러스(陽)의 구간을 유지하였다. 전반적으로 남북관계가 진전되는 추세를 보였으며, 2001년에 플러스(陽) 성장세가 일시 주춤하였으나 정부 마지막 해인 2002년에는 전년도의 3배에 이르는 플러스(陽) 지수를 시현하였다.

그림 1. 김대중 정부의 연도별 지수



\* COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

COPDAB 지수화를 통해 본 김대중 정부의 남북관계는 1998년도의 160점에서 정부 말 2002년도에는 450점으로 세 배 가까이 긍정적으로 증가했다. 다소 굴곡은 있었지만 최초로 남북정상회담을 개최하고, 민간 차원에서도 금강산관광을 비롯하여 교류가 본격화하는 등 한국의 대북정책이 주도적으로 남북관계를 갈등보다는 협력관계로 만들어 간 기간이었다. 그렇지만, 남북간

접촉면이 넓어지고 심화되어 가는 과정에서 서해 NLL을 둘러싼 두 차례 연평해전이 발생하는 등 자연스럽게 갈등도 부각되었다. 한국의 대북정책이 남북간 갈등 상황을 완화시켰지만, 줄이거나 근본적인 원인을 해소하는 데까지는 미치지 못하였다고 볼 수 있다.

김대중 정부의 대북화해협력정책은 기존 대결의 시대를 닫고 남북간에도 협력이 가능하다는 새로운 패러다임을 제시하는 변화를 가져왔다. 아직 대결 시대의 유산이 남아 갈등요인은 지속되고 있지만, 이제껏 겪어보지 못한 접촉과 대화를 다방면에서 경험하면서 닫혀있던 북한을 열게 하였고, 북한도 남한 정책에 호응하면서 남북관계는 우호적 관계를 형성할 수 있었다.

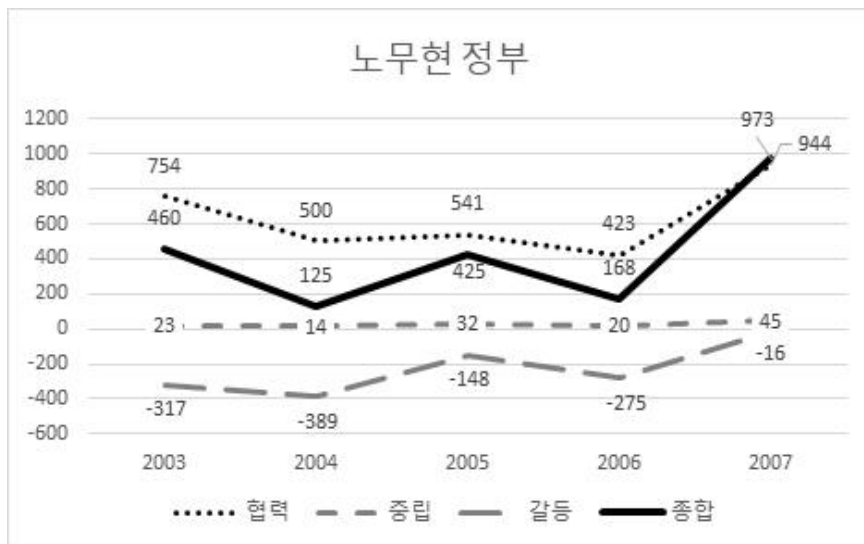
하지만 남북관계 개선을 통해 평화를 정착시키고자 했던 대북정책은 핵과 미사일 문제를 다루는 것을 외면하고 북한의 핵개발을 '협상용'이라며 두둔함으로써 장기적으로 외교와 국방에 부담을 지우는 문제점을 낳았다. 북한 핵개발의 충분한 정보가 부족하다는 점을 근거로 북한의 협상의지를 과신하면서 최소한의 북핵 대비조차도 준비하지 않았으며, 대북포용정책의 초기단계의 정착을 위해 북한을 압박하는 것조차 부담스러워함으로써 북핵 위협을 묵살하고 화해협력과 평화만을 강조함으로써 결과적으로 한반도 평화를 위협하는 단초를 제공하는 역설적 상황을 초래하였다.

#### 2. 노무현 정부

노무현 정부도 김대중 정부에 이어 종합지수가 2003년부터 임기중 플러스(陽) 구간을 유지하였다. 2003년부터 협력과 갈등의 상호관계는 매년 진전과 후퇴가 반복되는 부침을 겪었지만, 정부 마지막 해 남북정상회담이 있었던 2007년도에는 최고 지수를 기록하면서 진전된 남북관계의 모습을 보여주었다.

COPDAB 지수화를 통해 본 노무현 정부의 남북관계는 종합지수가 모두 플러스(陽)를 유지하였으며, 2003년도 460점에서 정부 말 2007년도에는 973점으로 두 배 가까이 증가했다. 많은 갈등과 협력의 부침 속에서도 김대중 정

그림 2. 노무현 정부의 연도별 지수



\* COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

부에 이어 남북정상회담을 개최하고 금강산관광과 개성공단사업, 철도도로연결사업의 3대 경협사업을 비롯한 많은 교류와 대북지원이 이루어져 일정 부분 성과를 거두었다. 평화변영정책은 남북간 협력에서 김대중 정부보다도 세부적이고 구체적으로 제도화의 수준을 높이고, 우호적 관계에서 나아가 협상에 바탕을 둔 공존관계로 나아가게 하였다.

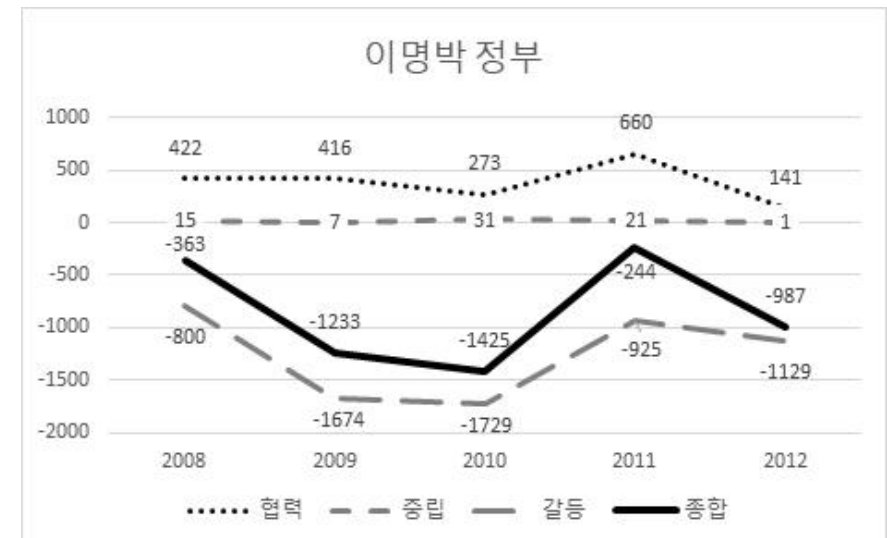
다만, 노무현 정부 시기에도 협력과 갈등관계가 매년 교차하면서 반복되었는데, 이는 주로 국제정세의 긴장과 북한의 대응에서 기인했다. 노무현 정부 출범 직전의 제2차 북핵 위기와 최초 핵실험은 남북관계를 좌우하는 주된 요인이었다. 평화변영정책도 협력관계에서는 주도적이었으나 핵문제와 같은 갈등 요인을 제거하거나 완화시킬 수는 없었으며 국제정세와 북한 요인에 따라 종속되는 한계를 보였다. 북한 핵 문제에 대한 지도자와 정부의 피동적인 주변부 인식이 남북 갈등의 근본 요인인 핵문제를 방치하게 되는 결과를 가져와 오히려 갈등관리와 안보위기관리가 힘들어지고 국제정세의 변화에 휘둘리는 상황을 초래하였다. 특히 북한은 2002년의 제2차 핵위기 상황을 돌파하고 핵 개

발에 필요한 시간을 벌며 마침내 핵실험을 감행함으로써 한반도 안보상황은 새로운 국면으로 접어들었다. 노무현 정부 동안 남북관계가 진전되는 상황을 이용하여 북한은 체제위기를 극복하면서 핵실험까지 감행하는 등 많은 실리를 얻은 반면, 한국은 제2차 남북정상회담과 교류협력의 다양화를 통해 일부 실리와 함께 평화변영정책을 통한 한시적 평화 유지라는 명분을 얻었다.

### 3. 이명박 정부

COPDAB 지수화를 통해 본 이명박 정부의 종합지수는 출범 2008년부터 마이너스(陰) 구간으로 돌아서 5년 동안 그 추세가 지속되었다. 지속적으로 관계가 악화되는 추이를 보여주다가 2011년에 -244점으로 잠시 호전되었지만 2012년 -987점으로 다시 악화되었다. 김대중·노무현 정부 시절 구축된 협력관계는 지속되었으나, 천안함 폭침·연평도 포격 등 갈등 상황은 급격히 악화되는 추이를 보였다.

그림 3. 이명박 정부의 연도별 지수



\* COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

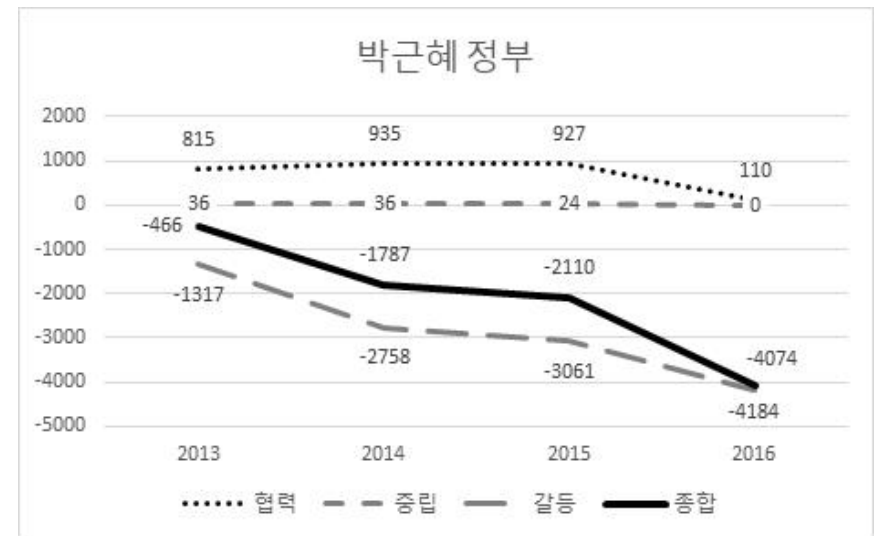
이명박 정부는 대북관여의 기초를 이었지만 ‘대북 퍼주기’로 표현되는 대북 포용정책의 문제점을 극복하고 국제적 가치와 기준에 부합하는 올바른 남북 관계를 정립하는 방향으로 대북정책을 근본적으로 수정하였다. 정부 출범 초부터 핵문제 등 원칙적인 대북입장을 표출하면서 남북관계는 경직되기 시작하여 전반적으로 협력이 감소되고 갈등만 증폭됨으로써 상생공영정책이 거의 작동하지 않았다고 할 수 있다. 예외적으로 2011년에 북한이 대화공세를 통해 잠시 교류가 활기를 띠기도 했으나 북한이 남북간 비밀접촉 내용을 왜곡 공개하고 남북관계 단절을 선언하였다. 2011년은 북한이 자신들의 천안함·연평도 공격으로부터 국제사회의 관심을 이동시키려는 의도에서 대화와 압박 공세를 진행한 것으로 보인다.

이명박 정부 시기의 남북관계는 남북한 모두 형식적인 대화와 함께 강경한 입장을 주고받으면서 점점 모색도 없는 적대적 관계를 지속한 것으로 볼 수 있다. 상생공영정책보다는 국제 요인과 북한의 전략적 요인이 상호작용하는 과정에서 김정은 후계체제가 안착되었고, 두 차례 핵실험을 거치며 북한이 핵보유국으로 한 발 더 나아갔다. 한국의 대북정책이 북한을 변화시킬 수 없었지만, 북한도 마찬가지였다. 이명박 정부는 정상적이고 올바른 남북관계를 위한 정책변화를 시도하였지만, 대북포용정책이 남긴 남북간 교류협력의 다양한 경험과 기반을 토대로 남북 상생과 공영을 모색하는 것은 물론, 북한 비핵화와 변화 등 어느 것도 이루지 못했다. 다만, 남북관계의 주도권을 빼앗기지 않고, 일반적 국제관계에 부합하는 남북관계를 정립할 필요가 있다는 인식을 부각시키고 북한의 실체를 보다 명확히 알리면서 북한과 대비되는 자유민주국가로서의 한국의 정체성을 재정립하는 데는 기여하였다.

#### 4. 박근혜 정부

COPDAB 지수화를 통해 본 박근혜 정부의 남북관계는 임기 4년 동안 종합 지수가 모두 마이너스(陰)를 기록하였다. 출범 첫 해인 2013년은 2012년에

그림 4. 박근혜 정부의 연도별 지수



\* COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

비해 다소 갈등이 약화되는 듯 보였으나 2013년 -466점을 시작으로 2014년 -1787점, 2015년 -2110점, 급기야 2016년에 -4074점까지 사상 최악의 대결 국면을 보여주었다.

출범 직전 3차 핵실험과 출범 직후 이어진 개성공단 중단이라는 북한의 대외·대남 강경 공세로 인해 한반도 신뢰프로세스는 시작도 하기 전에 위기를 맞았지만 개성공단 중단문제를 해결하는 과정에서 박근혜 정부는 원칙적인 입장에서 일관되게 대응함으로써 근로자 임금 관철 등 한국 의도대로 공단을 재가동하는 성과를 거두었다. 군사적 긴장 속에서도 한반도 신뢰프로세스에 따라 대북지원과 사회문화교류 등은 일정 수준으로 유지하였지만, 갈등이 심각히 악화되는 추세를 보였다. 남북관계의 긴장 고조와 완화의 국면전환이 예측 불가능하고 빠르게 진행되었고 한국의 정책대응력을 넘어섬으로써 남북관계의 불안정성과 취약성이 이전보다 훨씬 커졌다.

이례적인 것은 박근혜 정부 초기 3년간은 제2차 남북정상회담이 개최된 2007년과 비슷할 정도로 협력지수가 높게 나타난 점이다. 북한이 내부적으로

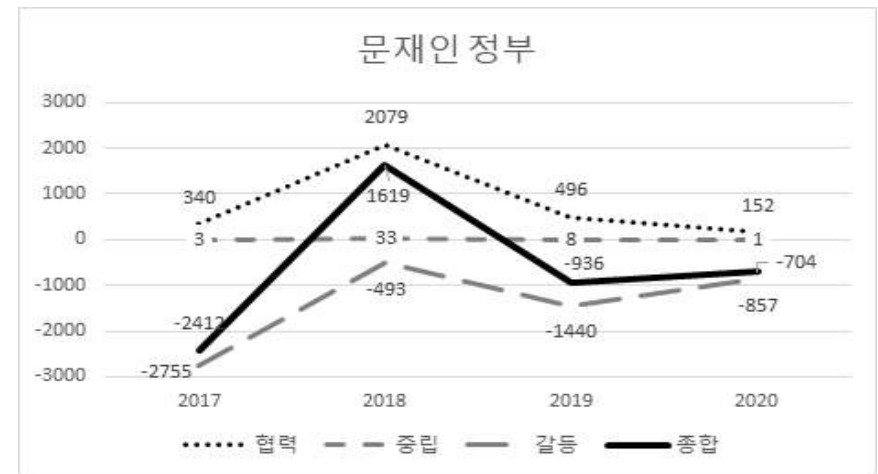
로는 핵개발에 매진하면서 이를 은폐하고 대외이미지 제고를 위해 한국의 대북관여 기조를 이용하여 최소한 금강산관광이라도 재개하기 위해 남북접촉을 이어간 때문으로 보인다. 북한의 3년간의 압박·대화 공세는 핵개발의 '시간 벌기'를 위한 기만전술의 일환이었다. 개성공단 중단과 이후의 대화공세에 대응하느라, 보다 중대한 '북핵 고도화'라는 상황을 잊게 만들었다. 즉, '발등의 불'을 끄는 데 집중하는 동안, 보다 중대한 '심장병이 악화'되고 있는 상황이 2013년부터 2015년까지의 남북관계의 모습이였다. 긴장고조와 대화국면을 오가면서 북한은 목표인 핵보유국을 향해 한발씩 나아가고 있었고, 한국을 기만한 것 중 결정적인 것은 김정은이 2015년 12월 남북당국회담 직전에 수소탄 시험을 언명하고 핵실험 명령서를 하달한 점이였다.

박근혜 정부 시기의 남북관계는 북한의 전략에 휘둘러 핵개발의 시간을 벌여주게 된 기만적인 상황이었다. 한국은 북한이 불안정하며 붕괴 가능성이 있다는 희망대로 북한을 판단한 데 반해, 북한은 가변적인 전략전술로 한국을 이용하면서 핵 고도화라는 목표를 추구하였다. 남북관계는 최악이 되었고 한반도 평화는 도달할 수 없는 목표였다. 한국의 한반도 신뢰프로세스는 개성공단 재개와 '8.25 남북합의'와 같은 작은 전투에서는 승리하였지만 결국 핵문제라는 전쟁에서는 지게 된 결과를 낳았다.

### 5. 문재인 정부

COPDAB 지수화를 통해 본 문재인 정부의 남북관계는 4년 동안 종합지수가 남북정상회담이 개최된 2018년에만 플러스(陽) 구간이었고, 나머지 기간은 모두 마이너스(陰) 구간에 머물렀다. 2018년은 사상 최고의 플러스(陽) 종합지수를 기록하면서 한반도 평화프로세스는 2018년에만 잠시 작동하였을 뿐, 나머지 기간에는 갈등관리조차 쉽지 않았다는 점을 시사한다. 문재인 정부 기간은 역시 북미관계가 핵심 요인이었다. 북한이 남북정상회담을 거쳐 북미정상회담까지 질주하였으나, 제2차 북미정상회담의 결렬로 제재완화라는 목표

그림 5. 문재인 정부의 연도별 지수



\* COPDAB 분석틀로 산출한 월별 지수 총계를 5년간 그래프로 작성

를 이루지 못하자, 그 부정적 여파가 남북관계로 미치고, 북한이 다시 자력갱생의 폐쇄체제로 돌아가자 남북관계는 협력도 갈등도 거의 없는 '드러나지 않는 대립'의 상황으로 돌아갔다. 갈등관계는 세 차례 정상회담에도 불구하고 전반적으로 김대중·노무현 정부 시기보다도 훨씬 악화된 모습을 보여주었으며, 2019년은 2011년과 개성공단이 중단된 2013년도 상황보다도 악화되었다. 문재인 정부의 한반도 평화프로세스는 남북관계를 주도하지 못하고 북한에 주도권을 내주는 모습을 보인 점이 한계이다. 문재인 정부 기간중 국제정세는 남북관계에 긍정적 역할을 하지 못했으며 미중간의 제한적인 협력도 북한의 4차 핵실험에 따른 대응 차원에서 작동되어 한반도 긴장완화와 같은 분위기 전환은 기대할 수 없었다.

한국의 대북정책은 2018년 격변 상황에서도 보조 역할에 그쳤다고 보는 것이 타당하다. 북한의 관심이 멀어지자 그나마 평화적 관리도 어려워지게 되었다. 한반도 평화프로세스는 전혀 기능하지 못했고 그저 연락과 통지만을 담당하는 수준에 머물렀으며, 북한 비핵화 과정에서의 '중재자' 역할도 허상이었다. 협상당사자들인 미국과 북한의 목표와 입장에 대해 전혀 알지 못했고 회담 결렬요인에 대해서도 준비하지 못함으로써 중재자라기보다는 말만 전하는 전

달자였으며 나중에는 관찰자도 아닌 구경꾼의 위상에 그쳤다고 볼 수 있다.

2018년 격변의 가장 큰 주도자는 김정은이었다고 본다. 김정은은 파격적인 매력공세로 한국과 미국을 흔들고 흥분시키는 한편, 중국의 초조감을 유발하여 대북제재를 완화할 수 있는 토대를 마련했다. 또한 미국과의 정상회담을 통해 국제사회에서 사실상 핵보유국으로서의 위상을 각인시키고 대미 직접 협상도 가능하게 만들었다. 2016년도와 2017년도의 국제적 대북제재가 북한 민생을 위협했고, 북한은 생존을 위해 제재를 완화시키거나 무력화시키는 것이 필요한 상황이었다. 핵무력이 완성된 상황에서 북한은 또 다른 강경대응보다는 일종의 매력공세로 대응하는 것이 유리하다는 판단에서 2018년에 선제적으로 대화공세에 나섰던 것으로 보인다.

한반도 평화프로세스는 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화를 정착시키고자 하는 목표와 정반대로 사실상 핵보유국이 된 북한이라는 결과와 마주하게 되었다. 2018년 세 차례나 남북정상회담을 치렀던 남북관계는 정상회담이 능사가 아니라는 사실을 일깨워 주었으며, 남북공동연락사무소 폭파와 서해공무원 피살사건은 북한이 제 갈 길을 가고 있다는 뚜렷한 징표였다. 남북관계는 새로운 대결국면의 시작이거나, 아니면 남북기본합의서에서 합의한 '통일을 지향하는 민족내부의 특수관계'가 아닌 '제3국 관계'로 접어들고 있는 초입일 지도 모른다.

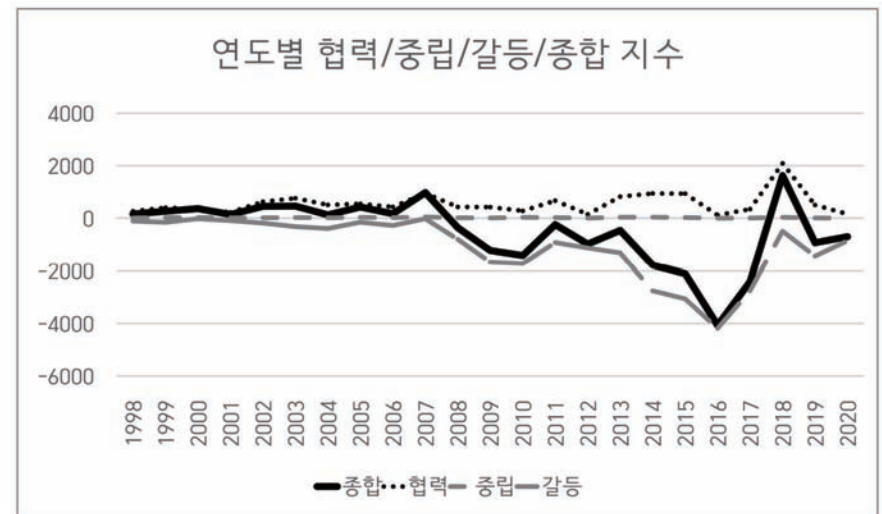
#### IV. 역대정부의 남북관계 및 대북정책 종합 평가

##### 1. 역대정부별 남북간 협력-갈등 수준 비교

김대중 정부부터 문재인 정부까지의 남북관계 협력과 갈등의 COPDAB 지수를 보면, 1998년부터 2020년까지 23년간 1998년부터 2007년까지 진보정부 10년간은 종합지수가 플러스(陽) 구간을 유지하였다. 여러 갈등 사안의 발생에도 불구하고 남북관계는 비교적 협력관계를 유지한 기간이었다. 그러나,

2008년 이후부터 2018년을 제외하고 마이너스(負) 구간을 벗어나지 못함으로써 남북관계는 협력보다는 갈등 국면이 지속되고 있음을 나타냈다. 특이한 점은 진보정부인 문재인 정부에서조차 2018년을 제외한 3년 동안은 마이너스(陰) 구간이었다는 점이다.

그림 6. 연도별 협력/중립/갈등 종합지수



\* 남북관계 일지의 COPDAB 지수화를 통해 저자 작성

표 3. 정부별 남북관계 지수 수준 비교

구분	김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부	
협력	최고 (2002년)	620점	944점	660점	935점	2079점
	최저 (2001년)	216점	423점	141점	110점	152점
갈등	최고 (2002년)	-182점	-389점	-1729점	-4184점	-2755점
	최저 (2000년)	-16점	-16점	-800점	-1317점	-493점
종합	최고 (2002년)	450점	973점	-244점	-466점	1619점
	최저 (2001년)	138점	125점	-1425점	-4074점	-2412점

\* 저자 작성

박근혜 정부도 최고 지수는 노무현 정부와 거의 비슷했고 고점 기간도 3년 동안이나 지속되어 오히려 노무현 정부보다도 협력이 진전되기도 했으나, 2016년에 거의 김대중 정부 이전으로 회귀한 듯한 불안정한 협력이었다. 노무현 정부 때가 가장 안정적으로 남북관계가 진전되는 모습을 보여주었다. 이명박 정부 때는 거의 김대중 정부 시기와 비슷한 정도로 낮아진 협력 수준을 나타내어 김대중-노무현 정부에 걸쳐 진전되던 협력의 흐름이 꺾인 것을 볼 수 있다.

갈등관계의 최고·최저 지수간 진폭은 김대중 정부 때가 가장 작았고, 지수도 낮았다. 노무현 정부도 최고·최저 지수가 크지는 않지만 지수의 간격은 다소 벌어졌다. 김대중·노무현 두 정부는 갈등이 적고 비교적 안정적이었다고 볼 수 있다. 이명박 정부 때부터 지수도 커지고 간격도 대폭 커지는 추세를 보이며 긴장이 고조되었으며 박근혜 정부 시기에는 지수 간격도 더욱 커지고 최고 지수도 가장 높아 최악의 긴장 국면이었음을 보여주었다. 문재인 정부는 이명박 정부 때보다도 최고·최저 지수 간격이 더 커져서 긴장 국면이 지속되면서 불안정한 상황임을 나타내었지만 최저 지수가 낮아져 다소나마 불안정성이 약화되고 있었다고 볼 수 있다.

종합적으로 볼 때, 문재인 정부는 협력과 갈등간의 편차도 크며 협력관계도 불안정한 가운데 심화된 갈등도 오르내리는 격변의 시기였으며, 김대중·노무현 정부는 남북관계가 시작되어 발전하는 단계로서 갈등도 서서히 증가되는 시기였으며, 이명박·박근혜 정부는 협력이 주춤하고 갈등이 격화되는 추이를 보인 시기였다.

주요 사안 발생 빈도로 보면, 노무현 정부가 협력은 많고 갈등은 타정부에 비해 상대적으로 적어 가장 진전된 남북관계를 유지했으며, 다음이 김대중 정부로 남북관계가 개선되는 방향을 보여주었다. 이례적인 것은 이명박 정부가 문재인 정부보다도 오히려 남북관계에서 협력의 모습이 더 많이 나타난 점이다. 갈등관계는 노무현 정부 때부터 김대중 정부에 비해 두 배 이상 증가되더니, 이명박·박근혜 정부 시기에 매 정부마다 두 배 정도로 갈등사안의 빈도가

표 4. 정부별 주요 사안 발생 빈도

구분	김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부	
협력	3	1	2	1	0	
	4	20	33	9	9	
빈도	계	21	35	10	9	
	사안	정상회담	정상회담 「2.13 합의」	테러지원국 해제	-	두 차례 정상회담
갈등	14	2	0	3	3	
	13	2	7	21	49	
	12	3	8	13	26	
	계	7	15	37	78	
빈도	사안	두 차례 서해교전	핵실험	대청해전 천안함 폭침 연평도 포격 핵실험 2회	서해상 교전 대북전단사격 지뢰 도발 핵실험 2회	연락사무소 폭파 공무원 총살 핵실험

\* COPDAB 지수화를 통해 저자 작성

증가하였다. 문재인 정부는 박근혜 정부보다는 줄었지만 다른 정부보다는 주요 갈등 사안의 발생빈도가 높았다. 박근혜 정부는 협력은 적고 갈등은 많은 가장 악화된 남북관계를 보였고, 문재인 정부가 박근혜 정부 다음으로 악화된 남북관계 상태를 보였다.

## 2. 역대정부 시기 남북관계의 성격 및 대북정책의 한계

COPDAB 결과와 시기별 대북정책의 추진과정을 검토한 결과, 정부마다 대북접근 방식에서 차이를 보였고, 북한도 기본적으로 적대적 대남인식을 견지하면서도 한국 대북정책의 변동에 따라 다른 태도를 보여왔다. 역대정부들이 대북관여라는 지향이 있었고 협력의 결과에서도 정부별로 차이가 크지 않았으므로 갈등 측면만을 고려하여, 남북간 주도권 다툼과 결과적인 불안정성에

주목하여 정부별로 남북관계 성격을 규정하면 아래 표와 같다.

표 5. 정부별 남북관계 성격 규정

구분	김대중정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
주도적측면	한국 주도	남북 조화	주도권 다툼	외견상 한국 주도	북한 주도
불안정성	미약	조금 발현	본격화	심화	잠재
관계 성격	우호적 공존	협상적 공존	적대적 공존	기만적 공존	유화적 공존

\* 저자 작성

김대중 정부 시기는 남북관계를 대결에서 협력관계로 전환시키는 데 주도적이었고 북한의 호응도 이끌어냈으며 불안정성도 미약하였으므로 「우호적 공존」의 남북관계로 볼 수 있다. 노무현 정부 시기는 화해협력 기조를 발전시켜 협력관계를 다양화하고 제도화에 한발 나아감으로써 남북관계를 진전시켰으며, 접촉 증가에 따른 불안정성이 증대되는 상황도 북한과의 협상을 통해 관리하였고, 북한도 경제적 필요에 의해 호응했기 때문에 「협상적 공존」의 남북관계로 볼 수 있다. 이명박 정부는 전임 정부들과는 차별화된 정책으로 남북관계의 주도권을 행사하려 했으나, 북한 또한 조금도 양보하지 않아 타협의 여지가 거의 없었고, 대형 갈등사안도 발생하는 등 불안정성이 본격화되는 시기이었다. 남북이 모두 양보하지 않았기에 「적대적 공존」의 남북관계라고 볼 수 있을 것이다. 박근혜 정부 시기는 외견상 한국이 주도권을 쥐고 개성공단 재가동과 지뢰도발에 대응하였지만, 북한이 기습적인 4차 핵실험을 강행함으로써 남북관계는 거의 단절되었다. 한국이 남북관계에서 주도적이었던 것이 허상이 드러났고 남북간 불안정성은 더욱 심화되었다. 북한의 핵 고도화를 위한 '시간별기' 기만전술에 한국이 말려든 「기만적 공존」의 남북관계 시기로 볼 수 있다. 문재인 정부는 2018년의 남북정상회담 개최부터 이후 남북공동연락사무소 폭파와 서해공무원 총살사건 등에 이르기까지 주요 사안의 해결과정에서 한국이 주도권을 행사했다고 보기는 어렵다. 이 시기는 남북간 더욱 심화된

갈등이 수면하로 잠재된 상태에서 한국은 북한의 압박공세에는 단호히 대응하지 못하는 한편, 북한의 매력공세에는 휘둘리면서도 한국이 주도하는 것 같은 착각 속에서 북한의 의도에 추종하는 자세를 벗어나지 못했으므로 「유화적 공존」의 남북관계로 보는 것이 적절할 것이다.

전반적으로 시간의 흐름에 따라 잠재해 있던 북핵 문제가 드러나 고도화되고 남북교류가 위축되는 상황이 굳어지면서 남북관계에서 북쪽의 주도권이 한층 강화되는 추세가 진행되어왔다고 볼 수 있다.

## V. 결론

김대중 정부부터 23년 동안의 남북관계를 COPDAB을 활용한 협력-갈등 지수와 정부별 대북정책의 추진 과정을 검토한 결과, 남북관계는 협력보다는 갈등의 대결관계가 기본이었다는 사실을 재확인하였다. 협력은 제한적이었고, 갈등사안은 소위 근본문제를 둘러싸고 입장 차이가 좁혀지지 않았으며, 오히려 핵문제라는 요인까지 더해져 갈등은 심화되고 있다. 대북관여의 기초 아래 남북간 접촉면이 일시적으로 확대되기도 하였지만, 그에 따른 북한의 체제 위기 의식도 자극함으로써 갈등 또한 확대 심화되었다. 나아가 북한이 핵보유국을 선언한 이후부터는 남북관계가 더 이상 협력의 접점을 찾기 어려워졌으며, 남북관계에서 한국이 주도권을 가질 수 없었던 것은 물론이고, 다시 과거의 체제대결 관계로 되돌아갔다.

이런 남북관계의 흐름 속에서 그동안 한국의 대북정책은 남북관계에 일정한 영향력을 미치기는 했지만, 남북관계를 주도적으로 이끌어 갔다고 볼 수는 없다. 협력 문제는 한국이 어느 정도 주도할 수 있었지만, 갈등 문제에는 북한 측 전략으로 인해 한국의 대북정책은 거의 영향을 미칠 수 없었다. 대북정책 자체가 갖고 있는 내용상의 허점과 함께 최고지도자를 비롯한 대북정책 추진 주체들이 북한의 목표와 전략에 대해 무지했거나 무시함으로써 남북관계의 성과를 도출하는 데 한계를 드러냈다.



북한의 전략에 휘둘리는 모습이 종종 있었지만, 역대정부에서 정도 차이는 있으나 대북관여의 기초를 견지하였다. 대북포용정책을 추진함으로써 남북관계의 패러다임을 대결에서 협력으로 전환시킨 것은 역사적으로 평가받을 만하다. 그렇지만 한국이 대화와 협력을 강조하면서 북한 핵 추진 노력을 간과함으로써 오히려 남북관계를 후퇴시키는 결과를 초래한 측면을 반성해야 한다. 남북대화가 지속되는 순간에도 북한은 핵능력을 지속적으로 고도화시키고 있었고, 또 하나, 한국이 체제역량이 월등히 앞서므로 유연성과 실용성을 보여줘야 한다는 주장도 마찬가지로 이젠 더 이상 통하지 않는 상황이 되었다. 국제 정치의 현실주의 이론가들의 「안보 딜레마」 표현과 비슷하게 한국이 대북관여의 기초 아래 평화를 추구할수록, 평화를 위협하는 정반대 결과가 나타났다. 본질적으로 신뢰가 없기 때문에 우리만의 생각과 대북정책으로는 남북관계를 끌어갈 수 없다는 점에서 지피지기의 중요성을 돌아봐야 한다.

한편, 이번 연구는 남북관계 상황을 평가하는 데 있어 객관성을 확보하기 위해 활용한 분석틀도 몇 가지 한계를 갖고 있어 이를 극복해야 하는 과제를 남기고 있다. 먼저, 통일부 일지에 나타난 「사건」이 갖고 있는 기본적인 한계인데, 기준이 일관되지 못하고 주관적일 수밖에 없다는 한계가 있고, 특정 상황의 과잉, 과소반영이라는 문제가 있다. 또한, 일지를 기록하는 작성자의 주관성과 일관성 부족도 향후 과제이다. 다음, COPDAB 방법론이 갖고 있는 한계도 있어 남북관계에 15개 등급과 단계별 기준이 과연 적절한 것인지도 생각해볼 문제이다. 마지막, 사건을 해석하여 단계화하고 점수화하는 데 개개인이 갖고 있는 인식과 평가를 객관화하기 어렵다는 한계가 있어 결과에 미칠 수 있는 주관성을 어떻게 최소화할 것인가 하는 과제도 있다. 하지만, 이런 문제점들도 불구하고 남북관계 추이를 객관적으로 보고자 하는 분석방법과 시도는 지속되어야 할 것이다.

## 남북경협 27년의 역사적 평가와 전망\*

권영경

통일교육원 명예교수

### I. 서론

1988년 노태우 정부가 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’(약칭 7.7선언)을 통해 남북교류를 위한 문호 개방을 천명하고, 이어 후속 조치로 동년 10월 ‘남북물자교류에 대한 기본 지침’을 발표함으로써 드디어 남북한 사이에도 ‘자연적 경제지구’ 형성의 실험이 개시되기 시작했다. 스칼라피노에 따르면 경제선으로 구분되는 경제 공간들 사이에는 근린교역과 물자유통을 통해 경제적 이익을 추구하고 협력의 시스템을 만들어 가는 자연적·내생적 동력이 존재함으로써 ‘자연적 경제지구’가 만들어지기 마련이라고 한다.<sup>1)</sup> 그러나 한반도 남부와 북부로 나뉜 두 경제공간은 DMZ에 의해 강제적으로 격리됨으로써 ‘자연적 경제지구’가 형성되지 못했다. 동서독의 경제지구만 해도 비록 장벽과 철조망이 존재했지만, DMZ로 분리되지 않았기에 분단 이후 경제교류가 중단되지 않고 지속되었지만, 남북한은 40년간이나 두 경제공간 사이에 교류가 이루어지지 못했고 ‘자연적 경제지구’ 형성 가능성을 부인해 왔다.

노태우 정부가 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 지침’을 제정하고, 1990년 8월에 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정함에 따라, 남북경협은 제도적 기반의 토대 위에서 27년 동안 우여곡절을 겪으면서도 양

\* 본 글은 2017년 12월 통일교육원 교수연구과제로 제출된 것을 수정 및 개정한 논문임.

1) Robert Scalapino, "The Politics of Development and Regional Cooperation in Northeast Asia", in Regional Economic Cooperation in Northeast Asia ed. by, W.B Kim et al. Proceedings of the Vladivostok Conference, August 25-27, Russia.(1992)

적·질적으로 발전할 수 있었다. 그러나 불행하게도 북한의 연이은 핵무기 개발에 영향을 받아 남북경협은 2016년 2월 개성공단사업마저 중단된 이후 다시 남북경협 부재(不在)의 시대를 맞이하고 있는 상황이다. 그 사이에 북핵 능력은 더욱 고도화되고 국제정세마저 신냉전구도가 형성됨으로써 자칫 남북경협 자체의 역사를 잊고 그 동력이 소멸될 우려도 낳고 있는 상황이다. 남북경협 추진의 토대가 되었던 한반도에서의 기능주의(신기능주의) 통합전략의 무용론도 제기되고 있다.

이에 지난 27년간 남북경협이 어떤 이론적 배경과 담론하에 추진되어 왔고 그것이 목표로 삼은 점은 무엇이었는지 각 정부별로 고찰해 보고, 각 정부의 추진과정을 통해 나타난 결과들을 역사적으로 개관해 봄으로써 이 문제를 성찰해 보려고 한다. 동시에 남북경협은 정책적 관점에서 볼 때 일반 국가간 경협과 달리 한계성도 존재하고 있었음을 부인할 수 없기 때문에, 한반도 분단체제하 남북경협만이 갖고 있는 특성도 검토해 보고자 한다. 그리고 이 특성들이 남북경협에 미친 구조적 제약성을 고찰해 이것이 남북경협 전개과정에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴보고, 과연 기능주의(신기능주의)통합전략의 무용성만 실험되었는지 추출해 보고자 한다. 이러한 연구 분석과정을 통해 동서독이나 중국-대만 분단국모형과 상이한 남북한 분단국모형의 특성을 분명히 할 수 있을 것이며, 향후 남북경협 재개시 고려해야 할 추진과제들도 추출될 수 있다고 생각된다.

## II. 남북경협의 이론적 배경과 남북경협정책

1988년 노태우 정부가 이른바 ‘7.7선언’을 통해 남북간 경제교류 및 협력을 공식화한 것은 기능주의 통합이론에 토대를 둔 통일정책을 수립하게 된 계기에 따른 것이다. 이는 당시 한반도 내부 환경 변화와 더불어 한반도를 둘러싼 국제질서의 대전환을 반영한 것으로 평가되고 있다.

즉 첫째, 전 세계적으로 사회주의권이 붕괴하고 탈냉전 시대로 돌입하였음

에도 불구하고, 한반도만이 ‘냉전체제의 비동시성’이라는 역사적 구조 속에 존재함으로써 북한의 변화가 절대적으로 요구되었을 뿐만 아니라, 북한이 변화의 불가피성에 직면해 있다고 판단함에 따른 것이다. 북한은 생존을 위해 자본주의 시장경제로 일원화된 세계경제 질서에 편입되지 않으면 안 되었다. 북한이 체제유지 생존전략을 우선시하겠지만, 시장경제 국가들과의 대외경제관계 수립에 남북관계 개선 및 남북경제협력의 발전 그리고 시장화 개혁이 불가피하도록 인식하는 정책을 추진할 필요가 있었다.<sup>2)</sup>

둘째, 정치적 이념이 전혀 다르고 체제경쟁이 극심한 분단국가로서 독일이 기능주의적(신기능주의적) 접근방식을 통한 평화적 통합이 가능함을 보여주었기 때문이다. 주지하다시피 기능주의 접근방식에 의한 통합이론은 ‘하위 정치’(low politics) 영역, 즉 경제·사회문화·기술 분야에서의 협력이 점차 공통의 이익을 가능케 하는 기능망과 협동망을 형성하고, 이것이 전쟁방지와 갈등 예방에 기여하며, 궁극적으로 ‘상위 정치’(high politics)에서도 협력과 협상이 이루어짐으로써 정치통합도 가능케 된다는 이론이다. 한 마디로 경제·사회분야 협력의 확산효과(spillover-effect)가 경제공동체, 사회문화공동체, 정치공동체 등 단계별로 공동체를 형성하게 한다는 것이다.

국제정치 이론가들은 기능주의(신기능주의) 접근방식이 이질적 체제 간에서는 현실정치 차원에서 적용되기 어려울 것으로 보았다. 그 이유는 통합의 성과가 유도되려면, 대상국이 국가와 국가이익을 단일하게 보지 않고 다양하게 보는 다원주의적 관점에 기초해 있어야 하고, 행위자들이 합목적적으로 행동하며 인지된 이익을 적극적으로 새로운 상황에 적용해 기능적 연계망을 창출해 나가야 하기 때문이다. 즉 국민들이 국가간의 협력이 자신들에게 이익이 됨을 인지하고 협력의 유효성을 학습하며 우호적 태도를 갖춤으로써 협력에 기여할 수 있는 국가정책에 영향을 미칠 수 있어야 한다는 것이다. 따라서 기능주의 통합전략은 자유민주주의와 시장경제라는 동질적 체제를 전제로 해야

2) 김학노, “평화통합전략으로서의 햇볕정책”, 『한국정치학회보』 제39집 5호(한국정치학회, 2015), pp. 246~247.

그 효과성이 발현되는 전략이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 그런데 독일 통일 사례는 개방되고 다원화된 민주주의체제와 폐쇄적이고 전체주의적인 공산주의체제와의 관계에서도 기능주의(신기능주의) 접근방식의 적실성을 어느 정도 보여줌으로써 한반도에의 적용 가능성에 대한 희망을 낳았고,<sup>4)</sup> 상당히 확대된 남북한 경제력 격차가 그 동력이 될 것으로 인식하게 했다는 것이다.<sup>5)</sup> 이제 한반도에서도 탈냉전시대 및 북한의 경제난 도래로 더 이상 과거 현실주의자들의 시각에 바탕을 둔 힘의 균형론보다는, 자유주의적 시각에 입각해 기능적 협력망을 구축, 이를 제도화 해나감으로써 분단의 갈등과 폭력을 종식하고 평화를 건설해 나갈 필요성이 제기되었다.

셋째, 세계화시대의 도래와 함께 전개된 구사회주의국가들의 체제전환 및 중국의 개혁개방은, 북방경제권으로의 새로운 경제영토 확장의 필요성을 당시 한국경제에 국가발전 전략상 요구하고 있었으며, 이를 위해 남북관계의 실질적 변화를 위한 새로운 접근방식이 필요했다. 마침 한국에 앞서 중국과 수교한 미국, 일본의 중국과의 평화공존 상태는, 이념의 차이가 존재하더라도 산업화와 시장화를 지향하는 동일한 토대를 공유하고 있으면 기능주의(신기능주의)적 접근을 통한 평화공존이 가능하다는 경험을 인지하게 했다. 즉 '무역의 평화적 효과론' 및 '시장평화론'적 관점에도 주목하게 된 것이다.<sup>6)</sup> 물론 우리 정부가 기능주의 접근방식과 함께 시장평화론적 관점을 노태우 정부시기부터 실제적·의식적 정책틀로 가졌다고 보기는 어렵다.

90년대 후반 김대중정부 이후 대북포용정책을 본격 실행하면서 남북경협의

3) 김근식, “대북포용정책과 기능주의”, 『북한연구학회보』 제15권 1호(북한연구학회, 2012), p.40.

4) 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한 관계』(서울:법문사, 2000), p. 93.

5) 박찬봉, “『7.7선언체제』의 평가와 대안체제의 모색”, 『한국정치학회보』 제42집 4호(한국정치학회, 2008), p. 345.

6) 이 이론은 고전학과 및 자유주의 경제학자들의 주장으로서, 국가간 무역과 경제협력력이 모두에게 그 이익이 균등하게 배분되지는 않지만, 무역을 확대할수록 각 국가의 후생이 증가하고 이익을 제공하는 포지티브 게임(positive-game)을 하게 한다는 이론이다. 국가간 경제적 상호의존성이 심화되면 평화로운 교역관계를 통해서 발생하는 상대적 이익이 군사적 충돌로 인한 잠재적 이익보다 크므로, 경제적 상호의존 관계를 유지하는 데 필요한 좋은 정치적 관계를 유지할 필요성이 증가하게 된다고 주장한다.(입강택; 2006, p. 91)

이론적 토대로 편입되었고, 노무현정부 시기 ‘평화경제론’이라는 담론을 통해 남북경제협력의 이론적 토대가 되었다.<sup>7)</sup>

넷째, 냉전체제 붕괴 이후 미국의 대외정책 변화에 조용하며, 한반도 통일문제 해결의 ‘당사자 담론’, 즉 민족 내부의 갈등을 완화하는 실행전략을 실제로 실행할 필요도 있었다. 냉전시기 한반도 분단문제는 세계적 냉전체제에 구조적으로 규제받는 하위의 문제로서 남북한이 직접 대화하며 당사자간 역할 공간을 만들기 쉽지는 않았다. 남북한이 1972년 최초로 한반도 문제의 당사자 시각에서 합의한 ‘7.4 남북공동성명’ 합의문(자주·평화·민족대단결 통일 3대원칙)이 나올 수 있었던 것도 당시 미국의 동북아전략 변화와 미·중간 화해 그리고 냉전체제의 데탕트 분위기에 힘입어 남북이 능동적으로 대처할 필요성에 따른 것이었다.<sup>8)</sup>

1990년대 탈냉전 이후 미국(클린턴 행정부)은 마침 시작된 WTO 체제의 전세계적 안정화·확산과 더불어 미국 중심의 단극체제를 강고히 해야 하는 대외과제에 직면했다. 이에 미국은 냉전의 승리 이후 새로운 안보틀을 구축하고 미국 주도를 거부하는 현상변경 대상국들에 대해 제재 등 과제를 수행하면서도, 다른 한편 구공산권 국가들을 미국식 시장자본주의와 민주주의, 미국적 문화패러다임과 미국 주도의 다자주의 국제제도에 편입시키고 관리하는 ‘관여와 확대정책’(engagement and enlargement)을 시행했다. 이 정책을 통해 미국은 미국 주도의 국제규범을 받아들이는 구소련·동구권 국가들 및 중국을 미국 주도의 세계질서로 편입시키는 확대정책을 시행하면서, 북한·베트남·이란 등 일탈 국가들에 대해서는 행동변화를 유도하는 ‘관여정책’을 수행

7) 조민, “남북경제공동체 형성의 이론적 틀: 평화경제론”(서울: 통일연구원, 2006), p. 59. ‘시장평화론’은 “높은 수준의 경제적 자유를 누리는 국가들끼리는 전쟁을 하지 않는다”라는 ‘자본주의평화론’(Capitalist Peace)으로도 언급된다. ‘자본주의평화론’에 대해서는 Erik Gartzke & J.J.Hewitt, “Economic Freedom and Peace”, Economic Freedom of the World:2005 Annual Report, ed.James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke(Vancouver, The Fraser Institute, 2005) 참조.

8) 박광득, “7.4 남북공동성명의 주요 내용과 쟁점 분석”, 『통일전략』 제14권 3호(통일전략학회, 2014), pp. 12~15.

했다.<sup>9)</sup>

이른바 ‘불량정권’으로 규정된 국가들의 행동변화를 위해 전략적으로 개입 정책을 시행했는데, 그 수단으로 접촉·교류의 관여행위만 한 것이 아니라 제재(sanction)와 억제(deterrence) 수단도 활용하는 이중전략을 병행해 미국 중심의 질서가 유지·강화되는 방향으로 불량국가의 현상변경을 적극 유도하려 했다.

미국의 이러한 대외정책은 '90년대 이후 남북한이 민족내부 간 특수성의 관점에서 남북경협을 시행하려는데 필요조건이 되어주었다. 우리 정부가 체제변화를 거부하고 이른바 불량정권의 길을 추구하는 북한에 기능주의(신기능주의)적 통합전략 및 그 관여수단을 시행하기란 미국의 동아시아전략 구조 내에서 가능한 문제인데, 미국의 이러한 대외정책은 '90년대 1차 북핵 위기가 전개되는 가운데서도 우리 정부가 나름 ‘당사자 담론’을 시행할 수 있는 대외환경 여건을 조성해 줄 수 있었다고 생각된다.<sup>10)</sup> 물론 2001년 9.11테러 이후 미국의 대외정책이 변화되고 북한의 핵·미사일 도발도 점증되어 감으로써 ‘당사자 담론’에 따라 남북경협을 일관되게 지속해 나가기 어려운 환경이 조성되었다. 그리고 관여정책은 현상변경을 원하지 않는 대상국가의 대외생존전략을 변경하려는 정책이기 때문에 대상국의 ‘저항전략’에 부딪히게 된다. 그러나 마침 북한이 ‘고난의 행군’을 겪은 이후 외교적·물질적 필요가 절박해짐에 따라 일정기간 동안 가능할 수 있었다.<sup>11)</sup>

따라서 지난 27년간의 남북경협은 대체로 (신)기능주의 통합이론, 시장평화론, 관여이론 등의 이론적 토대 혹은 부분적 공감대 위에서 전개되어 왔다고 할 수 있다. 남북경협은 기본적으로 (신)기능주의 통합전략을 수행해 나갈 때

9) 전재성, “관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책”, 『국제정치논총』 제43집 1호(국제정치학회, 2003), pp. 236~237.

10) 김대중정부가 대북화해협력정책 및 대북포용정책을 영어로 ‘engagement policy’ 표현할 때 당시 클린턴 행정부의 관여개념과 유사한 것으로 볼 수 있는가에 대한 논쟁이 있었다.

11) 전재성(2003; p. 235)은 관여이론에 따르면 관여가 가능해 질 수 있는 경우는, 첫째 관여 주체국과 대상국간에 교류협력 정도가 낮아 관계증진이 필요한 경우, 둘째 대상국가의 외교적·물질적 필요가 급박한 경우, 셋째 대상국이 고립을 추구하지 않고 원조를 필요로 할 경우라고 말한다.

체제수렴을 조성해 나가는 행위로, 그리고 중장기적으로 북한의 개방과 시장화를 유도하는 현상변경적 관여수단으로 인식되어 왔으며, 정책 추진의 방법론에 차이가 있지만 역대 정부 모두 평화통일 전략 수행의 주요 행동요소로 인식했다고 할 수 있다.

그렇지만 각 정부의 남북경협과 남북 간 정치·군사적 문제 및 북핵문제 해결과의 관계설정, 북한 정권에 대한 인식의 차이에 따라, 포용(관여)의 실행 방법론은 달랐으며, 이로 인해 남북경협 정책의 현실적 추진 양상도 상이하게 전개되었음을 부인하기 어려운 사실이라고 할 수 있다.<sup>12)</sup> 남북경협이 평화를 산출하는 기능망으로 인식될 때에는 ‘정경분리’관점의 경협정책이 추진된 반면, 남북경협이 정치군사적 갈등을 완화시키지 못했고 북한 체제유지의 일부 재원적 토대가 되었다고 보는 관점 하에서는 ‘정경연계’의 경협정책이 추진되었다. 전자의 관점에서는 시장평화론에 바탕을 두고 남북 간 경제협력의 기능망이 누적되어 가면 경제공동체가 형성되고 정치군사적 갈등도 완화되어 간다는 ‘포괄적 상호주의’ 관점 하에 남북경협 정책이 추진되었다.

반면, 후자의 관점은 헌법에 규정된 평화통일 지향의 통일정책을 수행하는 상위의 목표를 유지하면서도 제도적 접근 혹은 현실주의적 접근의 우위 속에서 기능주의적 접근을 결합해야 한다는 입장이었다.<sup>13)</sup> 후자의 관점은 남북경협이 통일비용을 사전적으로 절감시키고 이질적 체제를 수렴시키는 기능적

12) 포용이라는 용어를 영어의 engagement 즉 관여의 의미로 일단 정의한다면, 김근식(2008)은 김대중·노무현 정부의 포용 개념이 분단의 평화적 관리(단기)와 현상변경(장기) 목표를 동시에 추구하는 ‘구조적 관여’ 개념이었고, ‘유화’(appeasement)개념이 아니었다고 주장했다. 반면, 先비핵화 혹은 先신포로세스 형성 후 포용(관여)을 강조하는 이명박·박근혜 정부의 포용(관여) 개념은 역기능주의적 관여(황지환: 2017, p. 35), 제도적 관여(박찬봉: 2008, 박종철: 2009, 하상식: 2010), 상호주의적 관여개념으로 평가되고 있다.

13) 김대중정부와 노무현정부의 남북경협 정책이 (신)기능주의 이론에 바탕을 둔 정책이었음은 많은 공감대가 있으나, 이명박, 박근혜정부의 남북경협 정책의 이론적 기초에 대해서는 사실 명료하지 않다. 다만 군사안보적 ‘상위정치’의 문제들이 먼저 해결되고, 이를 위한 남북경협 정책이어야 한다는 면에서 일부 정치학자들이 두 정부의 이론적 토대가 제도주의 및 현실주의 이론에 가까운 입장이었다고 분석했다. 박종철, “상생공영정책과 대북포용정책의 비교: 기능주의의 한계와 제도주의의 실험”, 『국제정치논총』 제49집 1호(국제정치학회, 2009), p. 424; 하상식, “상생공영정책의 이론적 배경”, 『국제관계연구』 제15권 2호(일민국제관계연구원, 2010), p. 93 참조.

통합전략의 주요 행위 인자임을 인정하면서도, 현상변경적 관여수단으로서는 한계가 있으므로 '한반도 문제'(Problem of Korean Peninsula)의 핵심인 북한의 비핵화, 개혁개방, 정치군사적 문제 해결이 먼저 해결되는 가운데 남북경협을 기능적 통합전략 수단으로 삼아야 한다고 인식했다.<sup>14)</sup> 그리고 이를 위해 'tit-for-tat'의 '엄격한 상호주의'에 입각한 남북경협 정책을 추진해야 한다고 보았다.<sup>15)</sup> 이는 북한이 2006년 1차 핵실험 이후 수차례의 핵실험과 장거리 미사일 발사실험을 멈추지 않고, 2010년 천안함·연평도 피격 및 도발까지 시행해 기능주의 통합전략이 한반도 현실에는 일부 적용하기 어려운 점이 반증되었기 때문이라고 할 수 있다. 박근혜정부의 경우 포괄적 포용(관여), 원칙적 포용(관여) 모두 현상변경적 역할을 못하였다고 비판하고 균형적 접근에 의한 남북경협 정책을 표방했지만, 결국 북한의 2016년 5차 핵실험을 계기로 마지막 남북경협인 개성공단사업도 중단될 수밖에 없는 환경이 조성되었다.

그러면, 한반도에서 (신)기능주의적 접근방식의 남북경협은 전혀 불가능한 것일까? 이 문제는 다음 장에서 27년간의 남북경협과정을 실증적으로 검토, 분석해 본 후 고찰해 볼 필요가 있을 것 같다. 지금까지 검토해 본 지난 27년간 남북경협 정책의 이론적 토대와 각 시대별 남북경협 정책의 변화를 표로 정리해 보면 다음과 같다.

14) 이명박정부의 '비핵개방 3000' 논리는 이런 이론적 바탕위에서 제기된 것인데, 이명박정부하에서 주요 정책입안자 역할을 했던 당시 김태효 청와대 대외전략비서관은 일찍이 기능주의 통합전략에 의한 정책은 이상론에 지나지 않으므로, 현실주의 접근과 구성주의적 접근을 혼용한 정책이어야 한다고 주장한 바 있었다. 김태효, "한국 외교정책 연구, 회고, 동향 그리고 제언", 『국제정치논총』 제42집 2호 (한국정치학회, 2007), pp. 146-147.

15) 박종철, 위의 글, p. 422.

표 1. 시대별 각 정부의 남북경협의 이론적 배경과 경험정책

	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
남북관계 접근방법	(신)기능주의 통합전략	(신)기능주의 통합전략	(신) 기능주의 통합전략을 표명했으나 현실적으로는 제도적, 현실적 접근 우위 속에 시행		(신)기능주의 전략
남북경협과 북핵문제와의 관계인식	병행론 정경분리론		정책구상은 병행론이나 정책역선은 정경연계론		병행론 (현실적으로 유엔제재로 인해 정경연계론)
남북경협 정책의 이론적 배경	시장평화론	평화경제론	민주평화론		평화경제론
	남북경협의 선도적 역할 강조		先'상위정치' 문제 해결 후 경제통합의 기능적 역할 강조		
포용(관여)의 성격	포괄적 포용(관여)		원칙적, 제도적 접근의 포용(관여)		포괄적 포용(관여)
남북경협 정책의 결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 접경지역 경협공간(금강산관광사업)물꼬, 일반교역 정진 증대</li> <li>비상업적 교역 정진 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북 접경지역 경협공간(철도, 도로 연결, 개성공단 사업) 확보, 일반교역 심화</li> <li>비상업적 교역 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>금강산관광객 피격 →금강산관광사업 중단</li> <li>천안함사태→5.24조치(일반교역, 투자 협력사업중단)</li> <li>제4차 핵실험→개성공단사업중단</li> <li>비상업적 교역 축소, 상업적 교역 위주 집중, 남북경협 전제의 점진적 축소·중단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>남북경협이 유엔제재의 종속 변수화됨으로써 재개 곤란</li> </ul>	

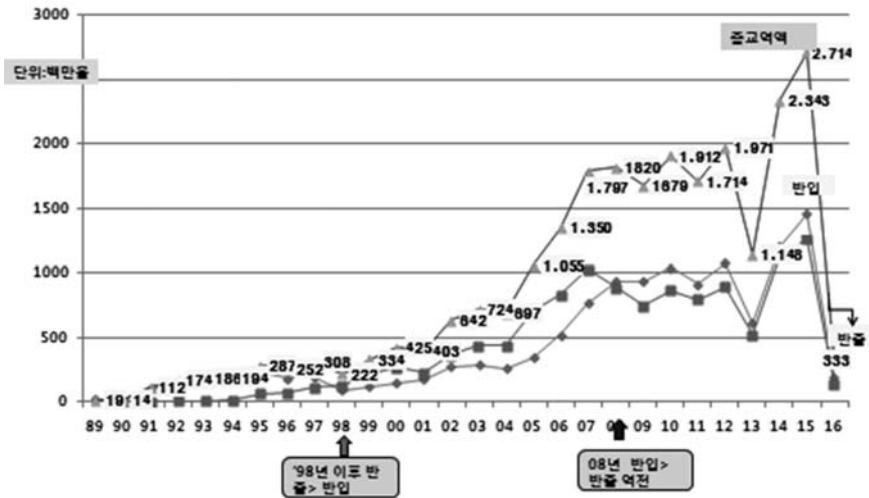
\* 자료: 필자의 자의적 해석에 의한 작성

### III. 남북경협 27년의 역사적 개관과 평가

#### 1. 남북경협 27년의 역사적 개관

남북경협은 1989년 6월 12일 대통령 특별지시에 의해 '남북교류협력에 관한 기본 지침', 7월 21일 '남북교류협력 세부시행 지침'이 제정되면서 본격 개시되었다. 즉 우리 정부가 한반도에서 탈냉전 시대를 주도해 나갈 수 있는 법적 조치를 선제적으로 시행함으로써 개시되었는데, 이 지침에 의해 일부 기업들이 암묵적으로 '80년대 후반경부터 사실상 제3국을 통해 간접교역 방식으로 시행해 왔던 북한주민 접촉 및 남북 간 교역이 제도적 틀 안에서 추진될 수 있었다.

그림 1. 남북교역액 추이(89년~2016. 2월)



\* 자료: 통일부-남북교류협력지원협회, 『남북교역 통계연보』.

즉 북한으로부터 (주)대우에 의해 최초로 도자기 제품의 반입이, 반출은 1989년 12월 12일 현대상사에 의해 남성용 점퍼 5천 벌(69,000달러 상당)이 이루어지고, 정부가 추계하는 남북교역 통계가 1989년부터 집계되기 시작했다. 1990년 8월 '남북 교류 협력에 관한 법률', '남북협력기금' 등 남북교역 관련 법제가 마련되자, 남북경협 규모는 1989~1990년 2천만 달러에도 못 미치는 규모에서 1991년 1억 1천여만 달러로 대폭 확대되었고, 남북교역은 개시된 지 3년 만에 1억 달러 시대로 돌입되었다.

1992년부터는 북한에 원자재를 제공하고 북한의 공장시설에서 위탁가공한 제품의 반입이 이루어지기 시작했는데, 최초의 위탁가공제품 반입은 (주)코오롱이 북한의 남포 공장에서 제작한 가방제품(1만 4,555개, 10만 1천여 달러 상당)이었다. 남북간 일반교역을 시작한 후 3년 만에 이루어진 위탁가공 교역은 남북교역 규모를 지속적으로 증가시켜 1995년 2억 8천만 달러를 달성함으로써 김영삼정부 5년간('93년~'97년) 연평균 교역규모는 2억 4천만 달러였다. 사실 당시 남북경협 환경은 '93년부터 제1차 북핵 위기가 발발해 불안정한 상

황이었지만, '92년부터 시작된 위탁가공 교역이 남북경제 관계의 주요 위상을 차지하면서 남북교역은 보다 안정적으로 발전해 나가게 되었다. 당시 김영삼 정부는 남북한 경제관계 발전에 있어서 위탁가공 교역의 역할을 중시하고, 1994년 10월 제네바합의가 이루어지자, 동년 11월에 위탁가공 시설 반출 및 기술자 방북을 허용한 '제1차 남북경협활성화조치'를 취하였다. 그 결과 남북교역 규모에서 위탁가공 교역은 1996년 30% 비중까지 늘어났고, 이에 힘입어 경협규모도 확대되었다. 물론 '95년 대북인도지원 선박에 대한 인공기 게양 사건, '96년 북한 잠수함 동해 침투사건으로 남북관계가 잠시 경색되고 남북교역 규모가 '96년도에 전년보다 잠시 12% 감소하기도 했지만, 이 사건들은 남북경제관계에 일부 부분 영향만 주었을 뿐이었고, '96년부터는 (주)대우에 의한 투자협력 사업도 최초로 개시되기 시작했다. 아울러 '95년부터 식량난을 겪고 있는 북한 주민들에게 정부 차원의 쌀 무상원조와<sup>16)</sup> 민간 인도지원 단체들의 인도지원사업도 개시되었다.<sup>17)</sup> 한 마디로 남북한 경제협력 관계가 불과 6년 사이에 일반 단순교역에서 위탁가공 교역, 투자협력, 인도지원사업 등으로 확장된 것이다.

이런 상황에서 남북한 사이에는 제네바 합의에 따라 북한의 함경남도 신포에 건설하기로 되어 있는 경수로 건설사업이 시작되어 '97년부터 2002년까지 막대한 공사 관련 물자 반출이 전개되기 시작했고, 여기에 '98년부터 금강산관광사업도 시작됨으로써 대북 물자 반출이 급격히 증가하기 시작했다. '98년에는 '제2차 남북경협활성화조치'<sup>18)</sup>도 취해져 1998년~2002년 김대중 정부 기간 동안 남북경협 규모는 연평균 약 3.2억 달러로 확대되었다. 또한 2000년

16) 정부의 대북지원은 1995년 3월 7일 베를린을 방문한 김영삼 대통령이 심각한 식량난을 겪고 있는 북한에게 식량 및 물자지원 의사를 표명한 후, 동년 5월 26일 일본을 방문한 북한의 국제무역촉진위원회 리성록 위원장이 일본관계자들에게 식량난 고백과 함께 한국의 쌀도 전제조건이 없다면 반값이라는 의사표명을 함으로써 1995년 6월~10월 동안 15만 톤의 쌀 제공으로 시작되었다.

17) 민간단체들의 대북 인도적 지원은 '95년 9월 14일 정부가 대한적십자사를 통한 민간의 대북지원 허용을 발표한 것을 계기로 시작되었다.

18) 이 조치는 사업 승인을 받지 않더라도 사업여건을 갖춘 기업인도 방북 승인 및 기간을 연장해 주고, 교역대상 품목 범위를 포지티브 방식으로 확대하고, 위탁가공 설비 반출 제한 및 투자규모 제한을 폐지한 조치였다. 상세한 내용은 통일부, 『2000년 통일백서』(2000), pp. 41~43 참조.

1차 남북정상회담 이후 동년 12월 ‘남북경협 4대 합의서’(투자보장, 이종과세 방지, 청산결제, 상사분쟁)도 만들어져 남북경제협력이 제도적으로 보다 확대 발전할 수 있는 여건도 조성되었다. 1999년과 2002년 남북한 해군이 NLL 상에서 충돌하는 1, 2차 제2연평해전이 있었고, 1999년 북한 금창리 지하 시설 핵의혹과 2002년 제2차 북핵 위기가 불거졌지만, 남북경협 규모는 2000년 4.2억 달러에서 2002년 6.4억 달러로 늘어났다.

그러나 2002년 기준으로 본 남북교역 규모는 상업적 거래의 핵심인 일반교역과 위탁가공 교역이 각각 2억 달러에 못 미치는 가운데, 비상업적 거래 비중이 42.7%(2.7억 달러)나 되는 문제 속에 있었다. 북한이 취약한 산업 생산력으로 인해 남한에 판매하는 물품이 철강석, 아연괴, 무연탄 등 광물자원, 바지락·모시조개 등 수산물, 송홧가루·고사리 등 농산물과 같은 1차 자원에 지나지 않았고, 당시 600~700달러 사이에 머물러 있는 북한의 소득수준과 남한에 대한 경계심으로 인해 남한으로부터의 반입액이 1천만~3천만 달러 사이에 머물러 있었기 때문이다. 또한 북한의 열악한 인프라와 ‘3통문제’(통행·통신·통관)로 인해 북한의 공장시설과 노동력을 활용하는 위탁가공 교역도 크게 늘어나지 못하고 있었다. 이런 가운데 2000년대 이후 크게 늘어나기 시작한 인도지원 물자의 반출, 2000년~2002년 사이 가장 피크로 반출된 경수로 건설 관련 물자 반출, 게다가 2002년 9월 착공된 경의선·동해선 철도·도로 연결 사업 개시로 인한 물자 반출 등으로 인해 전체 교역규모에서 비상업적 거래 비중이 많이 늘어날 수밖에 없는 여건이 조성됐다.

2003년 이후 남북경협은 정부가 철도·도로 연결 및 개성공단 조성 영역 등에서 역할을 함으로써, 민관협력하에 이루어지는 공공분야로까지 확대되었다. 이는 그동안 정경분리하에 민간기업이 중심이 되어 일반교역, 위탁가공, 투자협력 등으로 남북경협의 영역을 넓혀 왔지만, 남북한 비무장 지대를 우회한 해운 항로로 물자 유통이 이루어짐으로써 지속 발전에 한계가 있었기 때문이다. 동서독의 교역규모가 1960년 20억 DM에서 1980년 108억 DM로 급증한 데는, '72년 기본합의서 체결 이후 동서독 간을 연결하는 도로, 철도 연

결 확충이 큰 역할을 했다고 한다.<sup>19)</sup> 이에 1차 남북정상회담 이후 자연스럽게 남북한 사이에는 남북한이 대치하고 있는 접경지대를 연결하고 이를 중심으로 협력공간을 조성하는 인프라 건설사업이 아래로부터 요구될 수밖에 없었다. 도로·철도 건설은 기본적으로 국가가 담당해야 하는 인프라 투자로서 남북한 정부 당국자 간 협력이 불가피했다. 따라서 남북경협은 정부 간 공공협력으로의 확대 분위기에 힘입어 2004년 이후 10억 달러 이상 규모를 돌파한다. 2003년~2007년간 연평균 규모가 13.5억 달러로서 이전 5년간에 비해 약 4배 이상 급증하였다. 이 당시 남북경협은 일부 기업들이 북한 내륙에까지 위탁가공 및 투자협력을 확장함으로써 2007년 일반교역이 4억 달러를, 그리고 위탁가공 교역이 동년 3.2억 달러를 달성했고, 특히 2004년 12월부터 가동되기 시작한 개성공단사업 규모가 4.3억 달러를 나타냈을 뿐만 아니라, 금강산관광사업도 1.1억 달러의 실적을 보임으로써 상업적 거래 규모가 전체 남북교역의 약 80%에 이르게 되었다.

2000년대 들어와 남북경협 분야에서는 남북경협 규모는 확장되는데, 남북한 경제관계가 시장원리에 의거한 상업적 거래 위주로 추진되지 못하고 지원성 거래관계가 상당 비중을 차지함으로써 북한의 시장화, 개혁개방 그리고 상호 이익을 창출하는 경제관계가 되지 못한다는 비판을 받고 있었다. 그런데 이는 일부 타당성 있는 것도 사실이지만, 통계 분류의 잘못으로 오해를 불러일으킨 면도 있었다고 할 수 있다. 1995년부터 대북인도지원과 경수로 사업, 금강산관광사업 등이 시작되면서 남북교역 통계에는 일반교역 및 위탁가공교역 외에 다양한 거래 항목이 포함되는데, 이들을 다음 <표 2>에서 보듯이, ‘비거래성 교역’이라는 항목으로 분류하는 오류를 범했었다.

남북경협은 민족내부 간 거래 관계로서, 일단 남북한 접경선을 넘나드는 모든 물자의 반출/반입의 경제적 가치액을 통계로 모두 포함시킨다. 그러므로 남북경협 통계에 정상적 국가 간 교역관계에서는 존재하지 않는 비거래성 교

19) 페터 가이, “1949-1989 독일연방공화국과 독일민주공화국의 경제교류”, 2003년 한독경상학회 국제 심포지움 발표 논문 참조.

역이라는 항목이 포함되는데, 그 분류에 다소 문제가 있었던 것이다. 경수로건설 사업은 북한의 핵개발 포기 대가로 북한에 100만KW급 2기의 경수로 원자력 발전소를 유상 건설해 주기로 한 국제적 컨소시엄 사업으로서, 전체 예상 건설비 46억 달러 중 70%를 남한이 부담하기로 한 사업이었다. 즉 이 사업은 국제사회가 유상 차관 형태로 추진해 건설된 후 투자금을 회수하는 투자협력 사업으로 보아야 하는데 당시 인도지원사업과 동일한 분류 항목에 포함시킴으로써, 비상업적 거래가 2002년 한 때 남북경협의 약 42%까지 차지하는 착시현상을 불러일으키고 말았다. 1998년부터 시작된 금강산관광사업 역시 민간기업이 북한과 투자협력 사업으로 진행한 사업인데, 금강산관광 관련 인프라 물자들의 반출도 비거래성 교역 항목으로 포착했다. 또한 2002년 착공한 도로·철도 연결 사업도 장기적으로 남북경제공동체 형성의 기본 토대가 되는 투자협력 사업인데 이를 비거래성 교역 항목에 포함시켰다.<sup>20)</sup> 이에 따라 2005

표 2. 2005년 이후 남북경협 분류형태

대 구분	소 구분	거래 유형	
상업적 거래	교역	일반교역	2004년까지 비상업적 거래로 분류
		위탁가공교역	
	경제협력사업	개성공단사업	
		금강산관광사업	
		기타협력사업	
경공업협력사업	경공업협력		
비상업적 거래	대북지원	민간지원, 정부지원	
	사회문화협력사업	사회문화협력사업	
	핵동결 대가	경수로, 중유지원	

20) 경의선, 동해선 철도 도로연결사업은 2000년 남북정상회담에서 합의되어 2002년 9월 남북이 동시에 경의선과 동해선의 철도·도로 연결공사 착공식을 하고, 이후 2003년 10월 31일 경의선 연결, 2004년 10월 말 동해선 연결로 완료되었다. 이 사업에 약 7,800억 원에 이르는 공적 자금 즉 남북협력기금이 사용되었고, 북측 지역에는 도로·철도 연결을 위한 건설자재들이 차관 형식으로 제공되었다.

년 이후 남북교역 통계 항목을 다음 <표 2>와 같이 조정하게 되며, 이 조정이 있는 후 비상업적 거래 비중은 2007년 20.2%로 하락하게 된다. 2008년 정부의 교체에 따라 정부 및 민간차원 대북지원이 축소되고, 개성공단사업 규모가 확대되자 비상업적 거래 비중은 6%까지 하락하게 되었다.

새로운 정부 출범 이후 2008년도의 남북경협은 남북경협이 만일 정치·군사적 요인에 좌우되지 않고 지속되어 갈 경우 어느 유형으로 전개되어 갈 수 있을지 추측할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있었다. 2008년도에 남북경협은 비록 금강산관광사업이 관광객 피격사건으로 인해 동년 7월 12일 이후 중단되었지만, 위탁가공교역이 4억 달러를 돌파하고 개성공단사업도 8억 달러 이상 달성됨으로써 북한의 노동력을 활용한 두 형태가 합계 12억 달러, 전체 남북경협 규모의 약 66.8%를 차지하는 유형을 보여주고 있었다. 당시 일반교역은 4억 달러를 돌파하기가 쉽지 않은 현실이었다. 따라서 순수 시장원리를 지향하는 남북경협은 점차 북한의 노동력을 활용하는 방식으로 집중되어 나갈 수밖에 없었다.

이후 2010년 천안함 폭침사건을 계기로 '5.24조치'<sup>21)</sup> 내려지면서 남북경협은 사실상 개성공단사업만 남게 되는데, 그것은 2016년 2월 중단되기 전 2015년 말 27억 달러 규모로까지 확대되었다. 2008년~2015년간 남북경협 규모는 연평균 19억 달러로 통계상 사상 최대치를 보여주었지만, 이 기간 동안 북한이 핵 및 미사일발사 실험을 거듭함으로써, 남북경협 규모의 양적 확대와 달리 남북관계는 점점 긴장관계가 확대되는 상황이었다. 다시 말해서, 남북경협은 일반교역으로부터 출발해 거의 60년 가까이 단절되었던 남북 간 도로·철도도 연결하고 공동으로 경제특구를 운영하는 단계에까지 이르렀지만, 반대로 남북간에는 북한의 핵·미사일 개발능력 제고로 인한 정치군사적 갈등이 점증되어 나가 정전체제하의 분단국간 경협의 딜레마를 보여주게 되었다.

21) 일반교역과 위탁가공교역 중단, 신규 투자 불허, 기업인 방북 불허 등을 내용으로 하는 '5.24조치'의 자세한 내용은 통일부, 『2010 통일백서』(2010) 참조.



## 2. 남북경협 27년의 평가

### (1) 분단체제가 반영된 거래관계

앞의 절에서 지난 27년간 남북경협의 역사적 개관을 대략적으로 고찰해 보았는데, 남북경협의 유형별 구조의 변화과정을 한눈에 알아보기 위해 2005년 도 교역항목 조정을 기준으로 하나의 표로 정리해 보면 다음 <표 3>과 같다.

이 표를 보면, 1989년~2015년간 총합 남북 교역규모는 245억 4백만 달러에서 상업적 거래의 비중은 89%, 비상업적 거래의 비중이 11%로서, '퍼주기' 논란의 대명사인 비상업적 거래가 27년이라는 장기 시간대 속에서 볼 때 그 비중이 낮았음을 볼 수 있다.

비상업적 거래는 1995년부터 시작되어, 2000년~2006년 사이에 그 비중이 크게 증가하고 2007년 이후로는 점차 낮아지는 추세를 보이고 있었다. 이는 동기간 동안 대북지원에서 많은 비중을 차지하고 화폐적 규모 비중도 컸던 쌀과 비료지원, 그리고 경수로 물자 반출, 철도·도로 연결 물자 반출 등이 점차 하락추세에 있었기 때문이다. 즉 2008년 이후 남한 정부의 정책변화가 없

표 3. 남북교역의 유형별 규모 및 비중 추이

	상업적 거래						비상업적 거래				합계
	일반 교역	위탁 가공	금강산 관광	개성 공단	기타	비중 (%)	대북 지원	북핵 관련 지원	사회문화 교류 협력	비중 (%)	
1989	0.18 100%	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1990	0.13 100	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1991	11.1 100	-	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1992	17.2 99.5	0.08 0.5	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1993	17.9 96.2	0.7 3.8	-	-	-	100	-	-	-	-	100

	상업적 거래						비상업적 거래				합계
	일반 교역	위탁 가공	금강산 관광	개성 공단	기타	비중 (%)	대북 지원	북핵 관련 지원	사회문화 교류 협력	비중 (%)	
1994	16.8 86.8	2.5 13.2	-	-	-	100	-	-	-	-	100
1995	23.0 80.2	4.5 16.0	-	-	-	96.2	0.02 0.1	1.0 3.8	-	3.8	100
1996	16.3 64.8	7.4 29.5	-	-	-	94.4	0.1 0.6	1.2 5.1	-	5.7	100
1997	17.1 55.5	7.9 25.6	-	-	-	81.2	0.8 2.7	4.9 16.1	-	18.8	100
1998	7.2 32.8	7.1 32.0	3.7 17.0	-	0.5	82.3	1.5 7.0	2.3 10.7	-	17.8	100
1999	8.9 26.8	9.9 29.9	4.0 12.2	-	1.9	70.8	4.3 13.0	5.3 16.2	-	29.2	100
2000	11.0 26.0	12.9 30.4	1.6 3.8	-	4.1	64.3	10.4 24.6	4.7 11.2	-	35.7	100
2001	11.1 27.6	12.4 31.0	0.8 2.0	-	2.7	63.3	11.0 27.4	3.7 9.3	-	36.7	100
2002	17.1 26.8	17.1 26.7	1.1 1.9	-	2.0	57.3	21.3 33.2	6.0 9.4	-	42.7	100
2003	22.3 30.9	18.5 25.5	1.6 2.2	-	0.7	59.3	27.0 37.4	2.3 3.3	-	40.7	100
2004	17.1 24.6	17.6 25.2	4.1 6.0	-	0.8	62.6	25.8 37.1	0.06 0.1	0.2	37.4	100
2005	20.9 19.9	20.9 19.9	8.7 8.2	17.6 16.7	0.6	65.3	36.5 34.6	-	0.1	34.7	100
2006	30.4 22.5	25.3 18.7	5.6 4.2	29.8 22.1	1.2	68.8	41.9 31.1	-	0.2	31.2	100
2007	46.1 25.8	32.9 18.4	11.4 6.4	43.9 24.6	0.7	79.8	32.4 18.1	3.6 2.1	0.1	20.2	100
2008	39.9 21.9	40.8 22.4	6.3 3.5	80.8 44.4	1.1	94.0	6.7 3.7	4.0 2.2	0.1	6.0	100
2009	25.6 15.3	40.9 24.4	0.5	94.0 56.0	1.6	97.8	3.6 2.2	-	-	2.2	100
2010	11.7 6.2	31.7 16.6	0.2 0.1	144.2 75.5	0.4	98.8	2.2 1.2	-	-	1.2	100
2011	0.02 0.01	0.3 0.2	0.07 0.04	169.7 99.1	-	99.3	1.1 0.7	-	0.01	0.7	100
2012	-	-	-	196.1 100	-	100	0.9	-	-	0	100

	상업적 거래						비상업적 거래				합계
	일반 교역	위탁 가공	금강산 관광	개성 공단	기타	비중 (%)	대북 지원	북핵 관련 지원	사회 문화 교류 협력	비중 (%)	
2013	0.06	-	-	113.2 99.7	-	99.7	0.29 0.3	-	-	0.3	100
2014	0.01	-	-	233.7 99.8	-	99.7	0.36 0.2	-	-	0.3	100
2015	0.01 0	-	0.05 0	270.3 99.6	-	99.9	0.93 0.4		0.07 0	1.0	100
합계	391.9 17.9	327.6 15	49.7 2.3	1393.3 63.9	18.3 0.8	89.0	229.1 9.3	1.6	0.03	11.0	100

\* 자료: 통일부·무역협회, 『남북교류협력통계』, 각 월호에서 필자 작성.  
 \* 주(1): 북핵관련 지원은 경수로건설 관련 비용, 중유지원비용, 발전소 설비제공 비용을 합한 것.  
 \* 주(2): 상단 숫자 단위는 천만달러, 하단 숫자와 소계 단위는 %.

어도 비상업적 거래는 2007년도에 20% 비중으로 이미 낮아지고 있음으로써, 이후 남북간 경제관계가 수익성 위주로 변모되어 갈 가능성을 예고하고 있었다고 평가할 수 있다. 남북간 현격한 경제력 격차, DMZ로 분리된 정치군사적 공간의 경제협력공간으로의 전환, 남북경협에 신중한 입장이었던 북한의 태도 등에 초기 수업료는 불가피했다.

과거 독일의 경우 1972년~1989년간 서독의 대동독지원이 연평균 54억 M(22.5억 달러)<sup>22)</sup>였는데, 이 연평균 지원액을 상업적 교역액과 대비해 보면 1980년의 경우(교역액 108억 DM) 50%, 1985년의 경우(교역액 155억 DM)에는 34.8%의 비중을 차지했었다. 동서독 간 교역에는 위탁가공교역은 거의 없고 일반교역이 다수를 차지했었으며, 간혹 동독기업이 서독기업에 대형 프로젝트를 발주하거나 서독기업으로부터 생산특허를 도입하기도 하는 투자협력 관계가 이루어졌으면서도<sup>23)</sup> 민족내부의 관계라는 분단체제의 특수성을 감

22) <표 5>의 총이전지출 917억 DM을 연평균으로 나눈 액수가 54억 DM으로서 1970년대 후반 당시 평균 환율인 1달러=2.4 DM으로 계산하였음. 그런데 서독의 대동독 이전지출은 서독인의 동독가족 방문시 현금 및 현물 공여, 서독에서 동독으로의 출입 통행로상에 설치된 면세점들의 판매수입 등까지 합하면 총 1,500억 DM이라는 주장도 있다. 서우석, “통일전 동서독의 경제협력 과정에 대한 역사적 고찰”, 『국토』 통권 231호(국토연구원, 2001.1월호), p. 57.

23) 서우석, “통일전 동서독의 경제협력 과정에 대한 역사적 고찰”, 『국토』 통권 231호(국토연구원, 2001.1월호), p. 55.

안한 지원관계가 상당한 비중으로 존재했었다. 서독에 의한 대동독지원이 다음 <표 4>에서 보듯이, 민간중심으로 이루어졌고(77%) 정부차원의 지원은 (23%) 정치범 석방 등 대가를 구체적으로 어느 정도 수반한 지원이었다.

반면 남북한의 경우 비상업적 거래에서 정부차원 지원 비중이 높고<sup>24)</sup> 그에 상응하는 대가가 포괄적이었다는 문제점은 있었다. 그러나 통독 후 독일 연방하원 앙케이트 보고서에서, 민간중심의 연고관계를 통한 지원이 통일이라는 전략상 목적의 추구, 나중에 ‘독일문제’의 공론화 지평의 확대라는 정치학적인 관점에서 이루어졌다고 하는 보고내용은<sup>25)</sup> 커다란 시사점을 준다고 생각한다. 경제력 격차가 극심한 분단체제하 거래관계에서 민족내부 간 동질성을 확보하는 이전 거래의 불가피성을 독일정부는 내부적으로 공감대를 형성하고 있었던 것이다.

표 4. 1972년~1989년간 내독 이전 거래

민간 이전 거래		교회 이전 거래		공적 이전 거래	
A. 연고관계를 통한 지원: 707					
우편물	450	현물지원	25	현금지원	20
휴대	50	Genex	3	의료지원	5
Genex	26	교회단체	28		
증여금	100				
소계	626		56		25
B. 구동독정부 앞 지원: 210					
도로사용료	10			통과운송패키지	78
사증수수료	7			도로패키지	5
공평과세	2			허가요금	3
기타	2			투자	24
환전	45			석방대가	34
소계	66				144

\* 자료: 수출입은행, 『독일통일 실태 보고서(1) - 독일연방하원 앙케이트위원회 보고서 -』(2009), p. 26.

24) 이영훈, “남북경협의 현황 및 평가”, 『금융경제연구』(한국은행, 2006.12.), p. 28.

25) 수출입은행, 『독일통일 실태 보고서(1) - 독일연방하원 앙케이트위원회 보고서 -』(2009), p. 27.

## (2) 남북간 극심한 경제력 격차와 정전체제의 제약

지난 27년간의 남북경협이 경제공동체로의 발전 가능성을 보여주었는가를 살펴보면 상업적 거래 구조를 분석해 볼 필요가 있는데, 상업적 거래유형의 발전과정을 살펴보면 일반교역 → 위탁가공교역 → 투자협력 → 개성공단사업으로 그 영역이 확장되어 나가면서 2000년대 하반기 경부터 위탁가공 교역과 개성공단사업으로 집중되고 있었음을 볼 수 있다. 즉 <표 3>을 보면, 27년간의 총 상업적 거래에서 위탁가공 교역이 15%, 개성공단사업이 63.9%로 합계 78.9%의 압도적 비중을 차지하고 있다. 이는 남북한 산업생산력 및 경제력의 차이를 반영한 결과로 결국 귀결될 수밖에 없는 구조였다고 생각된다. 북한이 남한과의 일반교역에서 제공할 수 있는 재화는 채취산업에 속하는 농산물과 광산물, 그리고 북한이 풍부하게 보유하고 있는 노동력밖에 없는데, 남한의 수요 역시 이들 자원의 활용에 제한될 수밖에 없었다. 이는 동서독 상품교역 구조와 비교해 볼 때 대비되는 것이었다. 동독만 해도 상당히 발전된 사회주의 공업 국가였기 때문에, 서독의 대동독 반출상품의 주류는 생산재와 투자재가 주종이었고 이것이 전반적으로 반출 총액의 80% 이상을 차지했다고 한다. 반면 동독의 경우 대서독으로의 반출상품은 공업용 원자재(석유, 철강, 금속, 화학 등)를 가공한 제품이고, 그다음이 경공업제품이었다고 한다.<sup>26)</sup>

그러나 남북경협의 경우 북한지역의 산업생산력이 복구되고 대대적으로 인프라 투자가 이루어지지 않는 한, 사실상 2000년대 후반경부터 남북경협을 지탱할 수 있는 상호 보완적 분야는 북한 노동력을 활용하는 개성공단사업과 위탁가공 위주로 전개될 가능성이 높았던 상황이었다.<sup>27)</sup> 2000년대 초반 한 조사에 따르면 대북 임가공업체들의 임가공 단가는 남한 단가의 53%로 물류비

26) 정진상, “통일전 동서독간 경제교류에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』 제16권 1호(한독사회과학학회, 2006년), pp. 11~12. 서독이 동독에 석유, 코크스, 원유와 같은 고품질의 원자재를 반출한 후 동독지역에서 이를 합성수지나 석유제품으로 가공해 다시 재반입할 정도로 동서독 교역관계는 비교우위 원리에 따른 공업국가 사이의 교역관계였다. 페터 가이에 따르면, 이 과정에서 동독이 원유가공 등 환경오염 제품 생산을 떠맡는 문제가 있었다고 한다. 페터 가이, 위의 글(2003), P. 20.

27) 고일동 외, 『남북한 교역구조의 변화와 정책적 시사점』, (한국개발연구원, 2009), p. 6.

등 부대 경비를 포함해 계산한 생산원가가 남한의 약 70% 정도였다.<sup>28)</sup>

물론 그 당시 베트남, 중국 등과 비교해 보면 북한에서의 임가공 이득이 그다지 높지 않은 것으로 조사되었지만, 2000년대 후반 이후 중국의 임금 코스트의 급상승을 고려하면 위탁가공교역이 남북경협 발전의 주요 축이 되었을 것으로 판단되고 있다. 당시 대다수 임가공업체들은 정전체제의 한계로 남북한 사이에 도로·철로를 통한 물류이동이 불가능해 물류비가 생산원가의 약 30~40%, 판매원가의 약 10~15%를 차지함으로써 남북간 무관세 혜택을 상쇄하고 있지만,<sup>29)</sup> 만일 남북관계가 보다 발전해 육로를 통한 물류이동만 원활해진다면 중국 등 기타 동남아 국가에서보다 경제적 수익성이 높아질 것으로 응답하고 있었다.

반면, 개성공단은 남북한 경제관계가 상생의 관계를 구축하고, 장기적으로 경제공동체를 만들어 갈 수 있는 역할을 했었다. 2016년 2월 가동 중단되기 이전까지 개성공단에 진출한 남한의 125개 중소기업은(나중에 2개 기업 가동 중단) 저렴하고 숙련된 북한 노동력을 활용해 생산경쟁력을 높임으로써 수년 만에 개성공단을 연간 4천만 달러의 수출공단으로 발돋움시켰다.<sup>30)</sup>

또한 북한은 2015년 말 기준 54,988명의 고용이라는 고용시장 창출과 개성지역 주민의 소득이 높아지는 효과를 얻음으로써 개성공단은 남북한 경제현실을 잘 반영한 상생의 협력모델을 만들어 주었다고 할 수 있다. 한 연구는 2013년 말 기준으로 개성공단사업을 통해 남한은 32.6억 달러, 북한은 3.8억 달러의 직접적 경제적 효과를 취득한 것으로 평가되었다고 한다.<sup>31)</sup>

일부에서는 개성공단이 북한 내수경제와의 연관성이 없어 남북경제공동체 형성에 긍정적 역할을 하지 못한다고 비판하기도 했지만, 개성공단은 남북한이 ‘산업내 수직적 분업’ 관계, 혹은 ‘생산공정 분업관계’를 맺고 장차 산업협

28) 중소기업진흥공단, “중소기업 대북 위탁가공사업 추진 현황 조사 보고”(2001.12).

29) 이영훈, 위의 글, p. 17.

30) 개성공단의 1인당 기본급 임금은 합의에 따라 2004년 50불에서 매년 5%씩 늘어나 2015년 말 약 73.8불에 지나지 않았다. 입주기업들의 2005년~2015년 말까지의 누적 총생산액은 32억 3,303만 달러로서 연평균 2억 9천391만 달러인데, 수출규모는 연평균 13.1%라고 할 수 있다.

31) 홍순직, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안”, 『현대경제연구원 VIP REPORT』(2014.12.8.), p. 3.

력을 맺을 수 있는 교두보 역할을 했을 뿐만 아니라, 북한으로 하여금 2011년 이후 중국과 나선 경제특구를 공동 운영하는 노하우와 여타 특구운영 관련 법제도의 구축 필요성을 인식하게 하는 파일럿 역할을 했었다. 또한 개성공단 생산제품 및 남한제품 일부가 간접적으로 북한의 장마당에 공급되는 역할을 하기도 했다.

그러나 남북경협은 동서독과 달리 정전체제하에서 추진되어야 하는 제약에 직면할 수밖에 없는 한계를 갖고 있었다. 남북경협은 남북간 플러스 게임구조를 만들고자 하는 남한의 주도적 역할로 일반교역→위탁가공교역→금강산관광사업 및 투자협력→개성공단사업으로 그 기능적 협력 영역이 확장되어 왔지만, 정전체제의 불안정성이 확대되자 이는 <표 5>에서 보듯이 북한의 정치·군사적 도발에 일종의 별책을 가하는 대응수단으로 작용할 수밖에 없었다. 그렇지만 여기서 우리는 (신)기능주의적 협력관계가 단계적으로 허물어지는 과정이, 역으로 남북관계 자체가 심각하게 악화되고 분단체제의 안정성이 취약해지는 과정과 병행적으로 진행되었음도 보게 된다.<sup>32)</sup> 정전체제하에서라도 남북한 사이에 상생의 경제관계망 구축이 가능하지만, 때때로 정전체제의 구조적 동학이 그 지속성에 어려움을 초래하는 딜레마를 관찰하게 되는 것이다.

### (3) 사회주의 경제체제와의 거래관계를 반영한 민관협력

북한은 현실 사회주의체제의 붕괴 이후 남한과의 적극적인 경제협력관계를 맺는 데 수세적이면서 소극적 입장이었다. 그 이유는 남한과 기능적 관계망을 맺게 되면 체제전환의 리스크를 높여준다고 생각했기 때문이다. 특히 독일 통일은 북한으로 하여금 상당히 방어적 자세를 갖게 만들었다. 그러나 탈냉전 이후 국제사회로부터의 고립과 심각한 경제난은 북한으로 하여금 불가피하게 남북경협을 수용할 수밖에 없게 했다. 북한은 중국식 개혁·개방조차도 체제

32) 구체적인 이 과정에 대해서는 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년의 교훈』(통일연구원, 2017), pp. 13~44 참조.

표 5. 남북경협 중단의 계기와 북한의 반응

	중단시점	북한 도발 및 사건	남한 조치	북한대응
금강산관광사업	2008.7	남한 관광객 피격	금강산관광 중단	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 금강산 우리기업 자산 일방 몰수</li> <li>● 개성공단 폐쇄시사 ('08. 12.1 통행제한)</li> </ul>
일반교역 위탁가공교역 투자협력사업	2010.5	천안함 사건	5.24조치	연평도 포격도발 (2010.11.23.)
개성공단사업	2013.4	제3차 핵실험 (2013.2)	개성공단 잠정중단 ('13. 4.8-9.16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 반발과 재가동 합의 일방 임금인상</li> <li>● 북한산 간식, 식자재 사용 강요</li> </ul>
개성공단사업	2016.2	제4차핵실험 (2016.1.6.) 및 장거리 로켓발사	개성공단 조업중단	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 개성공단과 인접한 군사분계선 전면봉쇄 (.16.2.11)</li> <li>● 개성공단 설비, 물자·제품·자산동결</li> <li>● 남북간 군통신선, 판문점 연락선 폐쇄</li> </ul>

\* 자료: 양문수(2017, p. 9) 작성 표를 필자가 부분첨가 및 수정

전환의 위험성을 야기한다고 보고 신중하게 제한적 대외개방정책을 시행했으며, 남북경협을 이러한 정책구조 내에서 수용했다. 김정일시대에 북한은 아래로부터의 시장화 현상을 부분 수용해 경제단위에 부분 분권화 조치를 내리는 '7.1경제관리개선조치'를 시행했지만,<sup>33)</sup> 이는 어디까지나 '체제내적' 경제개혁조치로 우리 기업들은 비즈니스적 관점에서의 사업 리스크가 상당히 클 수밖에 없었다.

따라서 남북경협은 사회주의경제체제와의 거래관계라는 특수성을 가졌으며, 이로 인해 그 추진과정에서 정부의 정책적 역할이 불가피했었다. 우리 정

33) 이의 구체적 내용에 대해서는 권영경 "북한의 최근 경제개혁 진행동향에 대한 분석", 『수은 북한경제』, 2005년 겨울호(한국수출입은행, 2006) 참조.

부가 민족내부 간 거래 개념에 의거해 남북 간 물자교역에 대해 무관세 혜택을 준 선제적 정책조치는 이미 간접교역 방식으로 북한과 일반교역을 행하고 있었던 우리 기업들에게 북한산 물자의 국내시장 진입시 가격경쟁력을 가져옴으로써, 종합 무역상사들이 '90년대 초반 비즈니스적 판단에 따라 북한과의 물자교역 및 위탁가공교역을 적극 확장시키는 환경여건을 조성했다.<sup>34)</sup> '90년대 중·후반경 정부의 2차례에 걸친 「남북경협활성화조치」는 중소기업들이 북한 내륙지역에 진출해 위탁가공 교역 사업 영역을 넓히는 데 적극 기여한 것으로 평가되었다. 그 후 대기업인 (주)현대아산이 금강산관광과 개성공산사업을 개척했지만, 이 사업은 남한의 관광객 및 기업인들이 비무장지대를 통과해야 했기 때문에 남북 당국자간 신분안전보장, 투자보장 등 정치군사·경제회담이 필수적으로 요구되었다. 또한 북한 내에 처음으로 남한자본이 단독 운영하는 경제특구가 설치되는 것이므로 국제규범에 조응하는 법제도적 장치들도 필요했다.<sup>35)</sup> 이에 민간기업과 정부가 공동으로 전세계 개발도상국들의 경제특구법을 비교·연구하고 개성공단, 금강산관광 지역 특구법을 마련하여 북한에 제시했고, 북한은 사실상 우리가 제공한 법안을 대부분 수용해 「금강산관광지구법」, 「개성공업지구법」을 2002년 9월 제정하였다.<sup>36)</sup> 그리고 북한도 남한이 남북교류협력법을 제정한 지 15년이 지나서 드디어 2005년 '북남교류협력법'을 제정하였다.

한편, 금강산 육로관광과 개성공단사업이 원활하게 이루어지려면 동서 양쪽의 비무장지대를 통과하는 철도·도로 연결도 요구되었는데 이것은 기본적으로 한반도 국토개발적 차원에서 정부가 조성해야 하는 인프라이기 때문에

34) 이종근, "새 정부의 대북 경협: 어떤 방향으로 추진해야 하나?", 『새로운 대한민국의 대북정책 방향』, 남북물류포럼 2017 특별 정책 세미나 자료집(2017. 4.20.), p. 27.  
 35) 북한은 정치군사적 대남관계에서 항상 도발적 자세를 취했지만, 남북경협을 통해 경제적 이익을 얻게 되면서 사실상 군사전략상 개방하기 쉽지 않은 비무장지대 인근 지역인 금강산, 개성을 남한 자본이 50년간 단독 운영하는 것을 허용했다. 북한은 토지와 노동력만을 제공하고, 특구 조성에 필요한 내부, 외부 인프라 조성 및 자본유치 등은 전적으로 남한기업들이 맡았기 때문에, 일부 경제학자들은 개성공단과 금강산관광지구가 북한의 입장에서는 '조차지형 경제특구'라고 평가했다.  
 36) 당시 이 법안들을 북한이 수용하도록 정부와 함께 대북협상에 참여했던 과거 현대아산의 한 관계자는 우리가 제시한 법안의 85% 정도가 그대로 북한 제정 법안에 수용되었다고 한다.

정부 당국자 간 협력사업으로 추진될 수밖에 없었다. 따라서 남북경협의 추진 과정에서 정부가 법의 제정을 마련하는 것을 넘어 경제공동체 토대 마련을 위한 일정한 경제활동 행위자 역할이 요구되었다.

표 6. 경협주체별 경협 형태 분류

		상업적 거래	비상업적 거래
주체	민간	일반교역, 위탁가공, 투자 등	NGO 대북지원
	정부	철도, 도로 연결	식량, 비료, 용천참사 지원등
	민관합동	개성공단 금강산관광, 경공업-지하자원개발협력 백두산관광	경협기금을 통한 NGO 대북지원

\* 자료: 남북교류협력지원협회, 『남북교역 20년사』(2011), p. 23.

게다가 (주)현대아산이 금강산관광, 개성공단 사업을 민간차원의 대북 경제협력사업으로서 출발했지만 자본조달 문제로 사업의 지속·유지에 곤란을 겪는 상황이 발생했다. 남북한 두 지역이 DMZ라는 물리적 공간에 의해 분리되었던 것이 어렵게 경제협력사업을 통해 지리적으로 연결되었기 때문에 공기업인 한국관광공사와 한국토지공사가 참여해 이 두 사업은 지속되어 나갔다.<sup>37)</sup>

특히 개성공단의 경우 공단 내·외부 기반 조성부터 공단 운영에 필요한 모든 것들이 남북 당국자 간 협의를 통해 해결하는 구조로 바뀌면서 남북경협 추진에 '민관협력' 모델이 등장하게 되었다. 이로 인해 남북경협이 경제적 수익성 위주로 진행되지 못하고 재정투입의 역할에 의해 지속된다는 비판이 제기되기도 했다. 또한 민간기업 자체의 경영 리스크 판단에 따라 이루어져야 할 비즈니스 활동에 정부가 개입함으로써 북한으로 하여금 시장원리에 기초해 남북경협을 행하지 않고 지원사업의 일종으로 인식케 만들었다는 비판이 제

37) 개성공단이 폐쇄되기 이전까지 개성공단에 대한 전체 투자액 약 1조원 중에서 정부 및 공기업의 투자액이 약 4,400억 원으로 44% 비중을 차지했다. 임강택·이강우, 위의 책(2017), p. 11.

기되었다.<sup>38)</sup>

반면 이러한 비판들에 대해, 공단 조성에 대기업과 중소기업이 함께 주도함으로써 중소기업들의 참여도를 높일 수 있었고, 북한의 과도한 임금인상 요구라든가 임의적 노동력 배치, 자의적인 기업인 통행차단 등 북한 당국의 개성공단 기업들의 경영활동 개입에 대한 문제를 차단할 수 있는 장점도 있었다는 의견들도 제시되었다.<sup>39)</sup> 남북경협에 대해 수세적 입장인 북한으로 하여금 대남한 경제개방도를 높이도록 유도하고, 남북경협을 한반도 경제공동체 기초들을 만들어 가는 일종의 유치산업<sup>40)</sup> 개념으로 인식하게 되면, 남북경협 초기 단계에서 정부의 일정한 행위자 역할과 민관협력 모델은 파일럿 측면에서 인식할 필요가 있다는 반론도 있었다.

이러한 논의들은 남북경협에 있어 정부의 역할과 범위·수준에 대한 원칙과 기준이 국민적 합의 속에 새롭게 구축될 필요성이 있음을 제기해 놓았다. 그러나 과연 체제대결 상대이자 적극적으로 시장화 개혁을 추진하지 않는 북한과 한반도 경제공동체 기반을 구축해 나가고자 함에 있어서, 정부의 행위자 역할 없이 완전한 민관분리로만 추진 가능할까? 의문을 제기할 필요가 있다. 과거 서독은 1972년 기본협정 체결 후 베를린 왕복 철도·도로의 개보수, 확장 및 신설을 서독의 재정부담으로 추진하고,<sup>41)</sup> 이 교통망들을 이용해 인적 교류 및 물류이동이 원활하게 함으로써 교류협력이 활발하도록 했다. 그리고 동독에 대해 스윙제도(Swing)를 도입해 양독교역을 안정적으로 확장시켜 나갔다. 스윙제도란 어느 한쪽이 상대방으로부터 일정한 신용한도 내에서 재화의 초과 구입을 하도록 허용해 주고, 초과구입된 상품대금에 대해 무이자로 신용을 공여

하는 제도를 말한다. 독일통일이 달성될 때까지 이 신용공여 부분은 청산되지 않고 서독정부의 재정부담으로 남았지만, 이 제도의 도입은 동서독간 기능적 협력망이 더욱 확대되어 경제통합의 기반을 조성할 수 있는 기능을 했다.

#### IV. 남북경협 환경의 변화와 전망

2016년 2월 남북간 개성공단협력사업 중단 이후 남북경협이 처한 환경은 완전히 달라졌으며, (신)기능주의적 접근방식에 기초한 남북경협방식은 사실상 그 효율성에 의문이 제기되고 있다. 이는 기존 27년간 남북경협 추진이 가능했던 조건과 배경들을 살펴보면 쉽게 이해될 수 있다고 본다.

한반도가 여전히 정전체제하에 놓여 있음에도 불구하고 남북경협이 가능했던 것은 우선 첫째, 북한의 핵능력이 아직 고도화되고 있지 않아 국제사회의 대북제재가 군수물자·사치품 대상 위주의 ‘부분·표적제재’가 시행되었기 때문이며, 이는 민족내부간 경제관계 구축에 장애요소가 되지 않았다.

둘째, 남북경협이 가능했던 것은 COMECON이라는 사회주의경제권이 붕괴하고 전세계가 자본주의 세계경제체제로 일원화되었기 때문이다. 1990년대 초반 북한은 기존 사회주의경제권과의 대외경제가 붕괴됨에 따라 자본주의경제권과의 대외경제관계를 새롭게 구축해야 했으며, 경제난까지 겹치면서 남북경협을 통한 세계시장과의 관계 확대를 모색할 수밖에 없었다. 당시 김정일정권은 비록 수동적이긴 했지만, 제한적 대외경제개방 정책에 있어서 남북경협의 기능적 역할에 대한 기대감을 갖고 있었다.

셋째, 탈냉전시대의 도래로 북한의 과거 사회주의 우호국가였던 중·러 모두 자본주의시장화의 확대 및 세계화의 트렌드 속에서 국가전략의 최우선 목표를 경제발전에 집중하며 미국과의 전략적 경쟁보다는 전략적 협력관계 구축을 우선시했기 때문이다. 이는 북한에게 ‘북한식’이라도 개혁·개방을 지향하는 체제생존전략을 모색하도록 압박하는 요소가 되었으며, 북한경제를 세계공급망에 편입시키는 실험을 가능케 하는 환경을 조성하였다.

38) 조동호, “남북 경협 20년의 평가와 발전 과제”, 『통일경제』 2008 겨울호(현대경제연구원, 2008), pp. 81~85. 정부가 남북경협의 주체자 역할을 하게 되면서 재정투입이 이루어지게 되자, 일부에서는 이를 남북경제공동체 조성이라는 미래수익을 위한 사전투자 개념으로 보지 않고, 무상지원과 동일한 개념으로 인식해 인도지원액에 포함시켜 비판하기도 했다.

39) 이종근, “새 정부의 대북 경협: 어떤 방향으로 추진해야 하나?”, 『새로운 대한민국의 대북정책 방향』, 남북물류포럼 2017 특별 정책 세미나 자료집(2017.4.20.), p. 27.

40) 이석기, “한반도 신경제지도 구상의 실현 방안”, 북한정책포럼 발제문(2017.9.12.), p. 14.

41) 서독의 재정부담으로 건설된 동서독간 철도·도로의 신설, 개보수, 확충비용은 53억 350만 DM(1980년대 평균 환율기준 23억여 달러)이었다. 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』(1993) 참조.

그러나 2010년 중반경 이후 이 모든 남북경협 환경은 급격히 변화하고 시작변동이 일어나고 있다. 무엇보다 북한이 6차 핵실험, 다종·다양한 미사일 개발과 심지어 전술핵무기 개발마저 공표해 나가면서, 국제사회의 대북 제재가 2016년 이후 ‘포괄적 대북제재’로 전환됨으로써 북한이 사상 최대의 경제제재를 받게 되었다. 다음 <표 8>에서 보듯이, 유엔 안보리결의 2270호(2016.3)부터 단계적으로 북한의 대외 수출상품, 금융활동, 노동력 수출 등에 규제를 가하기 시작해, 안보리결의 2375호(2017.9.12.)에 와서는 당시 북한 대외수출의 약 90% 가까운 비중을 차지하고 있었던 3대 수출상품, 즉 광물자원, 의류 위탁가공제품, 수산물 등의 수출이 전면 금지되고, 북한과의 신규 합영·합작투자 금지, 신규 북한 노동력 채용금지, 자국 내 북한 금융계좌 폐쇄 조치 등이 가해지고 있다. 게다가 처음으로 북한이 수입하고 있는 품목, 즉 원유 대북수출에 대해서도 30%를 감축하는 제재도 가하고 있다.

표 7. 유엔 안보리결의 포괄적 대북경제제재조치

제재결의	배경	내 용	비고
1718호 (2006)	1차 핵실험	• WMD관련 부품,물자거래 금지, 사치품거래 금지 • 북한발 의심선박 검색 요청	일반교역 영향 거의 없음.  주로 대량 살상무기, 사치품 위주 제재
1874호 (200)	2차 핵실험	• 기존 제재+소형무기 거래 위원회 통보 • 북한발 의심선박 검색 촉구	
2087호 (2013)	장거리로켓 발사	• 기존 제재+군사전용의심 물품수출 통제 • 회원국들 catch-all 강조 • 금융결제거래 금지, bulk cash 환기	
2094호 (2013)	3차 핵실험	• 기존제재+추가 • 선박,항공기검색 의무화 • 금융제재 의무화	
2270호 (2016.3)	4차 핵실험	• 기존제재+추가 • Catch-All 의무화 • 민생목적 석탄수출 제외, 금,바나눔, 희토류, 티타늄 수출금지, 사치품품목 금지 12개 확대 • 자국내 북한금융계좌 모두 폐쇄	일반교역 영향 주기 시작.
2321호 (2016.11)	5차 핵실험	• 석탄,철강석 수출 상한선 • 노동력수출 유의	
2371호 (2017)	ICBM발사	• 광물자원, 수산물 수출 전면금지 • 노동력수출 동결 • 북한기업,개인과 신규 합작금지	
2375호 (2017)	6차 핵실험	• 대북 원유수출 30% 수준 감축, 위탁가공 섬유류 수출 금지, 신규 북노동자 고용 금지, 북한과 합작,합영 금지 • 미국의 세컨더리 보이콧 가동	

여기에서 미국이 독자적으로 북한과 모든 대외경제관계를 금지하는 그간의 행정명령에 이어 ‘오토 웨이버 대북경제제재법’(2017.10.24.)까지 제정해 북한과 거래하는 국가·기관·기업 등에 대해 국제금융기구의 차관, 원조 제공 금지 그리고 세컨더리 보이콧까지 행하는 제재를 가하고 있다. 유럽국가들과 중국, 러시아 등 여타 국가들은 일반교역까지 제한하는 양자제재를 행하고 있지는 않지만, 유엔 안보리결의 2375호를 따르는 제재조치를 잇달아 발표하며, 그 어느 때보다도 강력히 지금까지 실행하고 있는 실정이다. 이러한 포괄적 대북제재 상황하에서는 (신)기능주의 접근법에 따른 남북경협 추진은 거의 어렵다고 봐야 한다. 예컨대 대량의 현금 이전에 대한 지속적인 우려를 표명한 유엔 안보리 결의(2094호 14항, 2270호 36항, 2321호 35항 등)는 개성공단 사업과 금강산관광사업에 영향을 미칠 수밖에 없고, 북한으로부터 물자수입 금지를 규정한(안보리 결의 2371호와 2375호, 미국제재법 H.R. 3364) 항목들은 일반교역과 위탁가공교역을 어렵게 만든다.<sup>42)</sup> 본래 다른 나라가 행한 양자 제재조치는 크게 영향을 주지 못하지만, 세컨더리 보이콧이 포함된 미국의 ‘오토 웨이버 대북제재법’은 우리 기업들의 대북투자를 곤란하게 만든다.<sup>43)</sup>

또한 미중간 전략경쟁의 심화, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인해 동아시아에는 신냉전구도가 조성되고 있다. 미국과의 전략경쟁 격화에 직면해 중국은 북한과의 관계를 ‘정상국가간 관계’에서 ‘전통적 순치관계’로 회귀시켜, 북한을 전략적 부담이라는 존재가 아닌 전략적 완충지대라는 관점에서 취급하고 있으며, 러시아 또한 북한을 극동지역에서의 안보 완충지대 및 우크라이나전쟁 수행의 군수물자 지원국가로 삼아 북러간 정치·군사안보·경제관계를 심화시켜 나가고 있다. 이에 따라 중·러는 외면상 유엔 대북제재 준수를 실행한다고 하지만, 실제로는 자신들의 국익을 우선시하는 다양한 형태의 경제협력사

42) 임강택, “국제사회의 대북제재하에서 신정부의 남북경협 전망”, 통일교육원 통일정책지도자과정 강의안(2017. 8.16.).

43) 예컨대 미국은 북한의 대외교역에 큰 역할을 해왔던 중국의 단둥항 그룹과 중국인인 쑤쓰둥 단둥 등위안 그룹 대표 그리고 중국 무역회사 4곳에 대해 미국의 대북제재 행정명령 3810호 및 13722호를 적용해 제재를 가했다.(연합뉴스, 2017.11.22)

업들을 실행해 국제사회의 대북제재를 무효화시키고 있는 실정이다. 그리고 이는 글로벌 공급망에서 분절적 공급망 시스템으로 전환되어 가는 최근의 국제경제질서 흐름에서 북한이 자연스럽게 중리에만 연계되는 공급망지역으로 재규정되게 함으로써, 냉전시기와 같은 남북경협 환경을 조성하고 있다.

남북경협의 현재 환경 여건은 북한이 전략국가 달성을 확고히 하기 위해 핵무력정책법(2022.9.8.)을 선포하고 핵무력 고도화를 명시한 헌법개정(2023.9.26.-27)까지 함에 따라 정전체제의 불안정성이 제고되어 가는 가운데, 미중전략 경쟁에 따른 한반도의 제2전선화 가능성도 심심치 않게 언급되고 있는 상황이다. 이 정세는 중장기적으로 지속되어 나갈 것으로도 예고되고 있다. 이로 인해 최근에는 지난 27년간의 남북경협 경험은 고착되는 분단역사의 일탈적 사건으로 치부될 수밖에 없다는 극단적 견해까지 등장하고 있다.

그러나 역사는 언제나 나선형적 발전을 해왔기에 비관적 전망만을 가져서는 안된다고 본다. 구소련의 페레스트로이카와 베를린장벽의 붕괴가 예고없이 등장했듯이, 민족내부적 협력을 저해하는 원심력인 국제적 여건들은 언제라도 운동의 방향이 변화하는 변수들이며, 통일을 지향하는 민족내부적 동력이 유지되기만 한다면 남북경협은 새로운 바탕 위에서 새로운 패러다임으로 재추진될 수 있기 때문이다.

우리는 남북경협을 통해 남북한 사이에 유의미 있게 실험해 본 현상들을 결코 무의미하게만 고찰해서는 안된다고 생각한다. 즉 금강산관광이 추진되면서 장전항을 사용하던 북한의 함대가 후방으로 후퇴하고, 개성공단 조성을 계기로 수도권을 겨냥했던 북한의 장사정포가 약 10km 후방으로 후퇴한 현실은<sup>44)</sup> 남북한 사이에 간헐적으로 NLL 상에서 갈등이 존재할지라도 결코 작게 평가할 일은 아니었다. 그뿐만 아니라, 개성공단에서 일했던 5만 4천여 명의 북한 근로자들이 남한의 상품과 문화를 일상적으로 접하고, 암암리에 남한의 상품(맥심커피, 초코파이, 의류 등)을 장마당에 유포한 것은 DMZ에 하나의 물류

소통로를 만든 것이라고 할 수 있다. 그리고 위탁가공 교역·일반교역을 통해 남북한 사이에 물류가 유통됨으로써 남북한 항구간에 해운 유통망이 만들어졌으며, 점차 지리적으로 단절되었던 남북 간 철도·도로 연결을 유도했었다.

남북한은 엄연히 각기 독자적 정치체로서 70여년을 경과해왔고, 그 국가적 개별성이 시간이 지날수록 더욱 강화, 확대 재생산되어 온 것만큼, 이제 국가간 관계의 현실을 인정, 국가간 관계로서의 정상화부터 출발해 민족내부관계의 특수성을 지향해야 한다고 본다. 북한이라는 대상을 통일의 관점으로 보기 보다는 한반도라는 지리적 영토를 같이 공유하고 있는 생명공동체의 일원이라는 관점에서 상호 안보위협을 요소로 줄이는 정책 추진을 우선시할 필요가 있다. 지금의 한반도정세 현실로서는 북한이 사실상의 핵보유국가로 진입하며 미중간 전략적 패권다툼의 활용요소로까지 된 이상, 우리 스스로 이런 역사적 현실을 통제, 관리할 수 있는 것이 시급하지 않나 생각된다.

안보위협 대상성이 강화되고 타자화되어 가는 북한을 생명공동체의 일원으로 끌어당기기 위해서는 '이익'의 상호 연대를 조금씩이라도 누적시켜 나갈 필요가 있으며, 이를 위해 지경학적·지정학적·생태학적 협력의 복합네트워크를 통일정책의 기반으로 구상해야 한다. 한반도를 둘러싼 강대국간 패권경쟁에서 우리 자신이 플레이어가 되지 못하고 대상자가 되는 것을 방지하는 전략적 고민이 통일정책의 기반이 되어야 할 것이며, 남북경협은 이러한 전략적 고민의 주요 활용도구임을 주지할 필요가 있다. 동서독 경제통합이 '과정의 기능적 협력망' 없이 베를린 장벽 붕괴라는 1990년 10월 3일 하나의 역사적 사건만으로 이루어진 것이 아님을 주지해 볼 때, 27년간의 남북경협의 역사는 새로운 동력과 패러다임으로 부활되어야 하며 기대되어야 한다. ㉠

44) 이해정·이용화, 「남북경제협력의 정상화 과제」, 현대경제연구원 현안과 과제 보고서(현대경제연구원, 2017.11. 1.), p. 3.



## 참고문헌

- 고일동 외, 『남북한 교역구조의 변화와 정책적 시사점』, 한국개발연구원, 2009.
- 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한 관계』, 법문사, 2000.  
국가안전보장회의, 『평화변영과 국가안보』, 국가안전보장회의, 2004.
- 권영경 “북한의 최근 경제개혁 진 행동향에 대한 분석”, 『수은 북한경제』, 2005년 겨울호, 2006.
- 김근식, “대북포용정책과 기능주의”, 『북한연구학회보』 제15권 1호, 2012.
- 김병대, “남북 경제협력 현황 평가 및 추진방향”, 『북한 해양수산 저널』, 제2호 2010년 상반기, 2010.
- 김태효, “한국 외교정책 연구, 회고, 동향 그리고 제언”, 『국제정치논총』, 제42집 2호, 2007.
- 김학노, “평화통합전략으로서의 햇볕정책”, 『한국정치학회보』 제39집 5호, 2015.  
남북교류협력지원협회, 『남북교역 20년사』, 2011.
- 박광득, “7.4 남북공동성명의 주요 내용과 쟁점 분석”, 『통일전략』 제14권 3호, 2014.
- 박영호, “국내정치 및 남북관계 환경과 남북경제협력”, 『대북제재 국면에서 개성공단 재개는 가능한가?』, 서울대 통일평화연구원·국토문제연구소 등 공동 심포지엄 자료집, 2017.6.13.
- 박종철, “상생공영 정책과 대북포용정책의 비교:기능주의의 한계와 제도주의의 실현”, 『국제정치논총』 제49집 1호, 2009.
- 박찬봉, “「7.7선언체제」의 평가와 대안체제의 모색”. 『한국정치학회보』 제42집 4호, 2008.
- 서우석, “통일전 동서독의 경제협력 과정에 대한 역사적 고찰”, 『국토』 통권 231호, 2001.1월호.  
수출입은행, 『독일통일 실태 보고서(1) - 독일연방하원 앙케이트위원회 보고서 -』 2009.
- 정진상, “통일전 동서독간 경제교류에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』 제16권 1호, 2006년.
- 양문수, “남북경협의 평가와 전망”, 『수은 북한경제』 2017년 여름호, 2017.
- 이상준, “남북경제협력 환경진단 및 과제”, 민화협 정책포럼 발제문, 2017.3.15.
- 이석기, “한반도 신경제지도 구상의 실현 방안”, 북한정책포럼 발제문, 2017.9.12.
- 이영훈, “남북경협의 현황 및 평가”, 『금융경제연구』, 한국은행, 2006.12.
- 이종근, “새 정부의 대북 경협: 어떤 방향으로 추진해야 하나?”, 『새로운 대한민국의 대북정책 방향』, 남북물류포럼 2017 특별 정책 세미나 자료집, 2017.4.20.
- 이해정·이용화, 「남북경제협력의 정상화 과제」, 현대경제연구원 현안과 과제 보고서, 현대경제연구원, 2017.11.1.
- 임강택 외, 「남북교류협력 발전을 위한 거버넌스 구축방향」, 국회사무처 연구용역보고서, 2015.
- 임강택, “국제사회의 대북제재하에서 신정부의 남북경협 전망”, 통일교육원 통일정책지도자과정 강의안, 2017.8.16.
- 임강택·이강우, 『개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년의 교훈』, 통일연구원, 2017.
- 임수호, “국제정세의 변화와 남북경제협력”, 『대북제재 국면에서 개성공단 재개는 가능한가?』, 서울대 통일평화연구원·국토문제연구소 등 공동 심포지엄 자료집 2017.6.13.
- 임을출, “한반도 신경제지도 구상의 이행전략”, 『비핵· 평화변영을 위한 한반도 신경제지도 구상 학술회의 자료집』, 통일연구원, 2017.9.19.

장형수, “남북경제협력 환경진단, 주요 쟁점과 과제”, 2017.3.15.

전재성, “관여(engagement)정책의 국제정치이론적 기반과 한국의 대북정책”, 『국제정치논총』 제43집 1호, 2003.

조동호, “남북 경협 20년의 평가와 발전 과제”, 『통일경제』 2008 겨울호, 현대경제연구원, 2008.

중소기업진흥공단, “중소기업 대북 위탁가공사업 추진 현황 조사 보고”, 2001.12.

하상식, “대북포용정책 10년의 평가와 과제”, 『국제관계연구』제14권 2호, 일민국제관계연구원, 2009.

하상식, “상생공영정책의 이론적 배경”, 『국제관계연구』 제15권 2호, 일민국제관계연구원, 2010.

황지환, “진보 대 보수의 대북정책, 20년 후”, 『통일정책연구』 제26권 1호, 통일연구원, 2017.

홍순직, “개성공단 가동 10년 평가와 발전 방안”, 「현대경제연구원 VIP REPORT」, 2014.12.8.

최대석, “역대 정부의 대북정책: 평가와 시사점”, 『한반도 경제통일을 디자인하라』, 중소기업중앙회, 2017.

페터 가이, “1949-1989 독일연방공화국과 독일민주공화국의 경제교류”, 2003년 한독경상학회 국제심포지엄 발표 논문.

통일부, 『2009 통일백서』, 2009.

통일부, 『2010년 통일백서』, 2010.

통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 1993.

D. Mitrany, A Working Peace System, Chicago, Quadrangle Books, 1966.

Erik Gartzke & J.J.Hewitt, “Economic Freedom and Peace”, Economic Freedom of the World:2005 Annual Report, ed.James Gwartney and Robert Lawson with Erik Gartzke, Vancouver,

The Fraser Institute, 2005.

Robert Scalapino, “The Politics of Development and Regional Cooperation in Northeast Asia”, in Regional Economic Cooperation in Northeast Asia ed. by, W.B Kim et al. Preceedings of the Vladivostok Conference, August 25-27, Russia., 1992.

Solomon W.Polachek, “Conflict and Trade”, Crossroads, Vol.5, No.3, 2005.

## 독일의 정치적/경제적 통일에 관한 테제와 한반도 통일에 대한 시사점

Max Drömmer 베를린 거주 자유기고가, 대학강사  
이봉기 남북사회통합연구원 부원장

독일통일은 역사적 행운이었다. 국내외적 상황이 양 독일의 신속한 통일을 가능하게 하였다. 1989.11. 9일 동서 베를린 사이의 장벽이 열렸고 동유럽의 몇 개 국가와 동독에서 시민들의 시위가 선행되었다. 그로부터 채 일 년도 되지 않은 1990.10. 3일 통일조약이 발효되었다.

그로부터 30여 년이 지났다. 동서독은 함께 성장하였으나 그럼에도 오늘날 까지 통일된 독일에 경제적 정치적 격차가 있다. 이 논문에서는 네 가지 테제에 의거해서 현재 통일 독일의 정치/경제적 상황을 밝히고자 한다. 현재 상황을 더 잘 이해하기 위해서는 독일의 통일과정을 되돌아보는 것이 필요하다. 마지막에서는 독일통일의 사례로부터 한반도 통일을 위한 추론을 시도해 보고자 한다. 이 문제를 달리 표현하면, 한국이 독일통일로부터 무엇을 배울 수 있는가이다.

### I. 독일의 정치적/경제적 통일에 대한 네 가지 테제

**테제 1: 1990년대 및 2000년대의 사회 경제적 파국은 상대적으로 낮은 동독 기업의 생산성과 화폐통합에 의해 야기되었다.**

독일통일은 경제적 발전에 대한 높은 기대감이 연계되어 있었다. 콜 총리는 1990. 7. 1일 화폐/경제/사회 통합조약 발효일 계기로 처음으로 약속하였다:

“공동의 노력을 통해 메클렌부르크-포어포메른, 작센-안할트, 브란덴부르크, 작센 그리고 튀링엔 등 동독지역은 삶과 일이 모두 보람된 풍요로운 지역(blühende Landschaften)으로 머지않아 다시 변화할 것이다.”

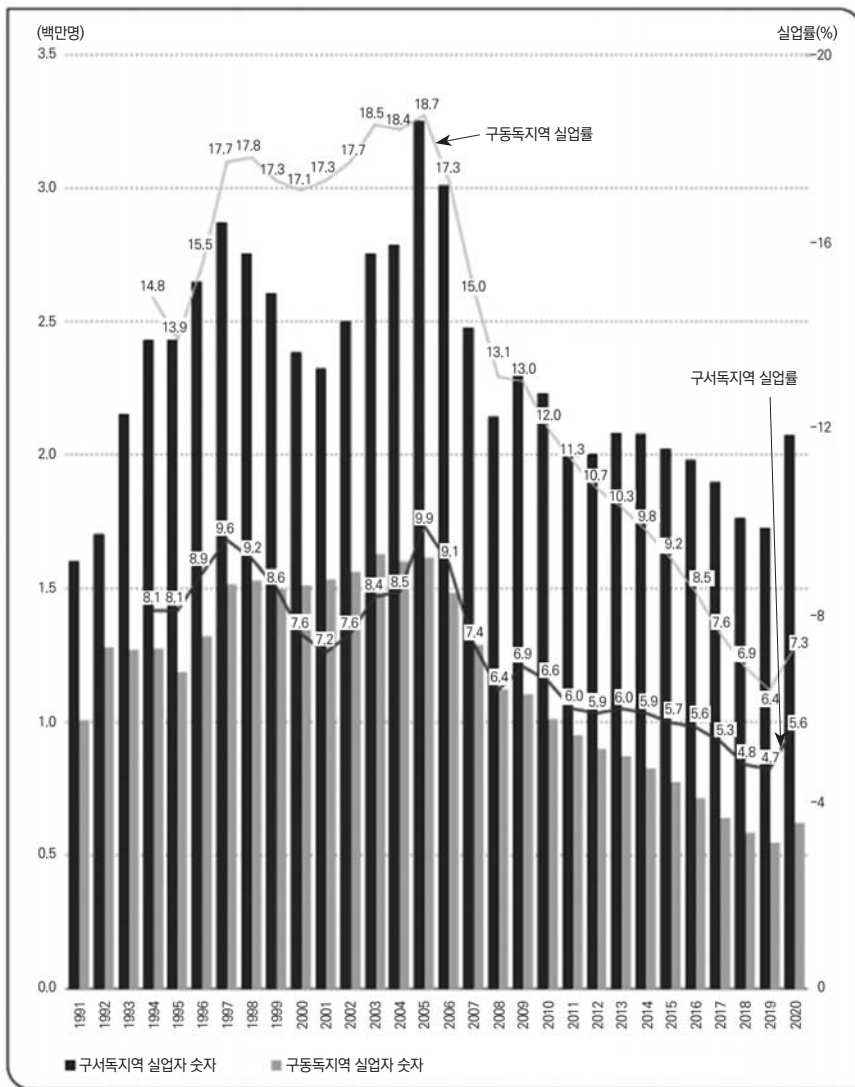
약속은 통일 직후 구동독지역에서 경제적 도약이 시작된다는 것이었다. 그러나 동독지역의 실제적 경제 발전은 매우 낙관적 이러한 진단에서 분명히 빗나갔을 뿐만 아니라 오히려 이와 반대로 나아갔다. 결과적으로 동독의 산업생산은 1989년 4분기부터 1990년 3분기까지 거의 50%가량 축소되었다.<sup>1)</sup> 동독의 탈산업화가 나타났다. 이와 함께 동독지역에 실업이 시작되었다. 동독에 그 때까지 - 사회주의적 체제 원칙에 근거 - 실업은 존재하지 않았는데, 실업이 1990년 중반에 100만 명에 다다랐다. 이러한 실업은 빠르게 지나가는 일시적 현상이 아니었고, 지속해서 따라다녔다. 다음의 그래픽(그림 1)은 1991년부터 현재까지의 동독과 서독의 실업률을 보여주고 있다.

분명히 드러나는 것은 동독지역의 실업률이 서독의 실업률을 훨씬 상회한다는 것이었다; 이러한 동독지역의 실업률 상승은 2005년까지 지속되었고 이후 실업률이 감소하였고 점차 서독의 수치를 가까워졌다. 사회심리적 관점에서 탈산업화 그리고 이와 결부된 대량실업과 사회적 지원기금에 대한 의존과 같은 사회정책적 부작용은 중요한 결과를 가져왔다. 동독 주민은 1989년의 평화혁명에서 사회주의통일당 정권의 몰락을 야기시켰고, 통일된 독일에서 새로운 풍요에 대한 기대가 매우 컸다. 그러나 실제에 있어서는 두드러진 사회적 긴급상황을 동반하는 동독의 경제적 몰락을 경험하였다. 이로부터 야기된 사회심리적 결과는 오늘날까지 강력한 영향을 미치고 있다. 탈산업화의 또 다른 결과는 서독으로의 대량 이주 물결이다. 통일 이전인 1990년 3분기까지 벌써 1백만 명의 사람들이 동독을 떠났다.<sup>2)</sup>

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Industrieproduktion: Jahresgutachten 1990/91, S. 264.

2) 추가적으로 설명하면, 서독의 헌법은 모든 독일인에게 이전의 자유를 허용하고 있다. 이러한 배경으로 통일 이전에도 동독 주민 역시 제약 없이 서독으로 이주할 수 있었다.

그림 1. 실업자 수(백만 명)/실업률(%)



\* 출처: 독일통일 현황에 관한 연례보고서, 2021, S. 110.

동독 또는 통일 이후 구동독지역 주민의 서독으로 이주 물결로 인한 인구감소는 2010년대에 멈추었다. 1991년부터 2019년 사이의 신연방주(구동독지역)로부터 구연방주(구서독지역)로 이주로 인한 인구감소는 120만 명에 달하

였다(베를린 제외). 무엇보다도 젊은 사람들과 여성들이 구동독지역을 떠났다. 1990년대와 2000년대 구동독지역의 이러한 경제적/사회적 상황의 원인에 관해서는 독일에서 지금까지도 매우 논쟁적으로 논의되었다. 두 개의 상호 대립된 논쟁이 존재하였다:

- 한쪽에는 사유화를 담당했던 신탁관리청의 정책이 동독의 경제적/사회적 쇠퇴의 원인이라고 주장하는 논자들이 있다. 이의 논쟁을 대신하여 여기에서는 페트라 쾨핑(Petra Köpping)<sup>3)</sup>의 『먼저 우리를 통합해라(Integriert doch erstmal uns!)』라는 책을 언급하고자 한다. 그녀는 2장에서, 서독기업에 대한 어떤 경쟁 기업도 생기지 못 하게 하려고, 신탁관리청이 정상적으로 작동하는 그리고 경제적으로 경쟁력이 있는 동독기업들을 붕괴시켰다고 추론하였다. 이 테제는 신탁관리청이 의도를 가지고 따랐던 전략적 컨셉, 즉 대안으로서 동독에게 더 나은 컨셉을 의도적으로 막으며<sup>4)</sup> 그리고 동독을 신자유주의 정책의 실험장으로 만들려고 하였다는데에서 절정에 달하였다. 계속해서 저자는 활동 중인 정치인들을 언급하면서, 바이에른과 바덴-뷔어템베르크의 보수 강경론자들이 패재를 불렀으며... 마침내 환호하고 기뻐했으며, 노조, 사회적 참여 그리고 사회적 소동없이 그들의 자유국가적 아젠다를 정치적으로 관철했다고 쓰고 있다.<sup>5)</sup> 그래서 쾨핑은 '진실위원회(Wahrheitskommission für die Nachwendezeit)' 구성을 요구하고 있다. 위원회는 동독주민에게 일어난 체계적인 불법과 공격/모욕에 대해서 해명해야만 한다고 한다. 이러한 추론을 주장하는 사람들에 따르면, 자본주의적이고 서독적인 음모가

3) Petra Köpping, Integriert doch erstmal uns - Eine Streitschrift für den Osten, Berlin 2018.

4) Richard Schröder의 글 참조.

<https://www.globkult.de/geschichte/rezensionen/1701-totengraeber-der-ostdeutschen-wirtschaft-die-treuhandanstalt-und-die-folgen-ihrer-politik-kapitel-2-aus-petra-koeping-integriert-doch-erst-mal-uns-eine-streitschrift-fuer-den-osten,-berlin-ch-links-verlag-2018,-208-s-richard-schroeder, 2023. 2. 7일 방문>

5) Petra Köpping, op. cit., S. 20.

동독을 파괴하였다. 1990년대 및 2000년대 구동독지역에서 경제적/사회적 몰락은 분명히 밝혀져야 하며, 그것은 독일의 동쪽에 부당하게 요구한 서독 때문이라는 것이다.

- 다른 한쪽에는 특히 화폐/경제/사회 통합조약에서 협의된 화폐 교환비율과 서독에 비해 낮은 동독의 경제생산성이 맞물려 탈산업화와 사회적 몰락을 가져왔다고 주장하는 사람이 있다. 서독의 정치인들이, 경제전문가들의 대대적인 경고에도 불구하고, 동독의 정치인들과 교환비율을 협의하였다. 이러한 협상의 배경은 시위에 나선 동독의 주민들이 동독에 서독 마르크의 도입과 동서독 화폐의 1:1 교환을 요구하였다는 것이다. 정치적 불안정과 동독 주민의 대량 이주가 정치적 측면에서 이러한 요구를 무시할 수 없다는 두려움도 있었다.

리하르트 쉬뢰터의 말대로 동독 전체 경제의 사유화 과정에서 산발적으로 범죄적 계략이 있었다고 하더라도, 그가 수긍할 수 있도록 설명했듯이 동독의 탈산업화에 영향을 미친 체제적 원인이 있었다. 몇 개의 예시를 들면 다음과 같다: 1988년 동독 국민소득의 65%를 차지했던 동독의 산업생산성은 평가에 따르면 서독 수준의 30%에도 못 미치는 것으로 추산되었다.<sup>6)</sup> 개별 기업에서 높은 수준의 수직적 통합(높은 제품 생산 완성도)과 이와 결부된 분업의 포기, 그리고 기업 고용 인력의 불완전한 가동(숨겨진 실업)과 같은 것이 체제적 원인에 속한다. 무엇보다도 산업 시설의 노후화 비율이 상당히 높았고; 평가에 따르면 동독에서 매년 단지 1%의 산업시설만이 교체되었다고 한다.<sup>7)</sup> 이러한 설비 노후화는 건강과 환경에 큰 해가 되었고 당시의 서독 기준에 따르면 폐기해야 하는 시설이었다.

1990. 7. 1일 서독 마르크의 동독 도입과 이와 함께 선택된 임금의 1:1 교

6) 참조, Deutsche Bundestag, Materialien zur Deutschen Einheit und Aufbau in den neuen Bundesländern,

BT-Drucksache 13/2280, S. 127.

7) ibid.

환비율은 현실적으로 과격한 임금의 평가 절상을 의미하였다. 이것은 동독 경제의 경쟁력을 극적으로 악화시켰다.<sup>8)</sup> 많은 동독 제품들이 시장에서 판매되기에는 질적으로 충분히 높지 않거나 또는/그리고 가격이 너무 비싸져 버렸다.

이것과 결부된 경제적 부진과 사회적 어려움에 직면하여 통일 독일에서 구동독지역 재건(Aufbau Ost)이 정치의 중심적 과제가 되었다. 이러한 정치적 프로젝트의 근본적인 목표는 기본법 2장 72조에 규정된 대로 “동서독에 대등한 삶의 수준을 창출”하는 것이었다. 구동독지역 재건은 다양한 정책 분야에서 다양성 조치를 포함하였다. 공적인 생존배려영역(예를 들면, 교육시설, 건강 지원, 기술적 인프라, 교통망)의 확보, 경제적 지원, 이노베이션 지원, 적극적인 노동시장 정책, 사회적 안전망의 개선 그리고 도시건설 지원이 여기에 속한다. 동독의 경제연구소 평가에 따르면 구동독지역 재건 비용과 실업에 요구되는 사회적 이전지출 비용이 2020년까지 2조 유로에 달하였다.<sup>9)</sup> 구동독지역의 구조취약지역을 지원해 오던 연대협약이 2019년에 종결됨에 따라 2020년 이후 연방정부는 구동독지역만이 아닌 전체 독일의 지원프로그램으로 구조 취약지역을 지원하고 있다. 지원프로그램은 연간 예산이 총 17억 유로로 약 20개 이상의 개별적 프로그램을 포함하고 있다. 앞으로도 동독의 많은 지역이 구조취약지역으로 동 지원프로그램의 혜택을 볼 것이다.

## 테제 2: 구동독지역(신연방주)과 구서독지역(구연방주)의 부의 수준은 상당 부분 동등화되고 있다.

신연방주(구동독지역)의 1인당 국내총생산은 베를린을 포함하여 2022년도에 32,422유로였다. - 베를린을 포함할 때 구동독지역의 소득 수치는, 베를린

8) Deutscher Bundestag, Jahresbericht 1999 der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, BT-Drucksache 14/1825, S. 12.

9) 참고: 이러한 비용은 바이에른 주정부의 30년간 예산에 상응한다. 바이에른은 인구수가 1,300만 명으로 베를린을 제외한 동독의 전체 인구 1,250만 명과 비교할 정도로 크다. 두드러지게 발전한 구동독지역에서 서독 제품의 판매를 통해 물론 국가 지출의 한 부분을 재정적으로 충당할 수 있는 세금 수입도 마찬가지로 상승하였다. 동독에 대한 지출의 대부분은 신용을 통해 조달되었다.

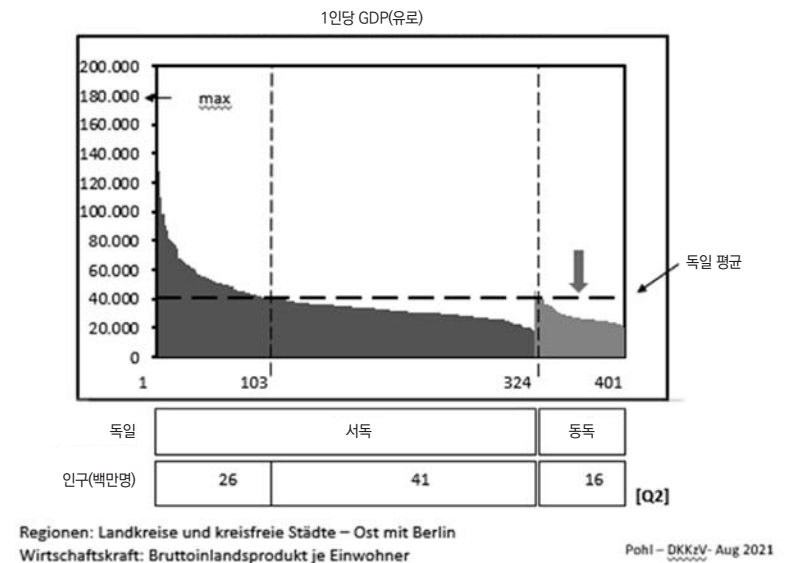
을 제외할 때의 수치보다 커지게 된다. 왜냐하면 베를린을 포함할 경우 동베를린만을 통계에 넣어야 하지만, 통일 이후 동베를린만을 대상으로 하는 분리된 통계가 없으므로 통일 이전에 동독에 포함되지 않았던 서베를린의 상대적으로 높은 소득을 포함하기 때문이다. 현재 신연방주의 1인당 국내총생산은 구연방주(구서독지역)의 77%에 도달하였다. 이러한 구서독지역 대비 구동독지역의 국내총생산 비교수치는 1991년에 43%, 2000년 67% 그리고 2010년 72%로 계속 증가하여 왔다.<sup>10)</sup> 통일 이후 처음 10년간은 무엇보다도 인프라 건설을 통해 신연방주와 구연방주 간 국내총생산의 급속한 동화과정이 이루어졌다. 그 이후에는 동화과정이 더디지만 꾸준히 진행되었다. 구동독지역에서 이미 전기자동차 생산을 하고 있는 테슬라, 공장을 건설 중인 인텔 그리고 공장 건설을 결정한 TSMC 등 국제적 기업들의 유치와 함께 동화과정은 가까운 시기에 다시 속도가 붙기 시작할 것이다. 주목해야 하는 것은 물론 여전히 동서독간 경제에 구조적 차이가 존재하고 있다는 것이다. 이와 관련 여기서 특별히 강조하고 싶은 것은 두 가지 요인이다: 한 요인은, 동독지역 기업의 규모가 서독에 비해 훨씬 작다는 것이다. 우선 독일 주가지수(DAX)에 상장된 기업은 동독지역에는 베를린에만 소재하고 있다. 다른 요인은 - 첫 번째 요인과 밀접히 관련되어 있는 - 구동독지역에서 연구/개발/혁신 분야 지출이 국내총생산에서 차지하는 비율에 있어서 구서독지역보다 훨씬 낮다. 베를린을 포함한 구동독지역에서 연구/개발/혁신 분야 지출 비율은 작센-안할트 0.41%와 베를린 1.33% 사이에 있다. 전체 독일의 지출 비율은 2.2%이다. 적어도 이를 부분적으로 보완하기 위하여 구동독지역의 공공기관들이 구서독지역보다 국내총생산의 보다 높은 비율로 연구/개발/혁신 지출을 하고 있다.

국내총생산과 관련하여 구서독의 지역들도 경제력에 있어서 서로 매우 차이가 난다는 것을 보아야 한다. 독일의 401개 노동시장지역(Arbeitsmarktregionen: 경제력과 일자리 등을 기준으로 분류)을 살펴보면, 2018년 324개의 구서독 노동시장지역 중에서 221개 지역에서 도달한 1인당 국내총생산, 구동독의 77개

10) 참조. Jahresbericht Deutsche Einheit 2021, S. 94.

노동시장지역이 도달하였다(아래 그림 2 참조). 서독의 101개 노동시장지역의 1인당 국내총생산은 2018년 전체 독일의 중간치 40,485유로보다 훨씬 높은 수준이다. 이러한 101개 지역은 유럽에서도 가장 높은 경제력을 가진 지역으로, 여기에 2,600만 명이 살고 있다. 나머지 4,100만 명은 서독의 나머지 지역에 살고 있으며, 이들의 경제력은 동독지역의 경제력에 상응한다.

그림 2. 401개 지역으로 나누어 본 독일의 경제력(2018)



국내총생산과 비슷하게 베를린을 포함한 구동독지역의 가처분소득은 2019년 20,964유로로 구서독지역의 비교수치인 24,350유로보다 여전히 낮다. 그럼에도 가처분 소득기준으로는 구동독은 구서독 대비 86%에 도달하였다. 그러나 여기서 독일에서 지역적으로 차이가 있는 물가에 대해 역시 주목해야 한다. 우선 구동독지역에서 일반적 생활을 위한 비용이 구서독지역에 비해 낮은 것이다. 이것은 독일 세입자의 관리비를 제외한 매월 총임차비용에서 분명히 나타난다.<sup>11)</sup> 월세 비용은 생활비 지출에 있어서 중요한 요인이다. 2018년

11) 독일 주민들은 평균적으로 소득의 1/4 정도를 월세로 지출하고 있다. 참조: 연방통계청 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eurostat-anteil-wohnenkosten-haushaltseinkommen-silc.html>; 2022. 8.15일 방문.

1제곱미터당 관리비를 제외한 월세가 구서독지역의 함부르크가 10.4유로로 가장 비쌌고, 구동독지역의 메클렌부르크-포어폼메른은 6.9유로로 가장 비싼 지역이었다. 그림 3은 도시 형태의 주정부(함부르크, 브레멘, 베를린)가 아닌 일반 주정부의 관리비를 제외한 총 월세비용을 나타내고 있다.

그림 3. 연방주별 총월세 비교(1제곱미터당 유로, 관리비 제외, 2018)

서독지역 주정부	Euro	동독지역 주정부	Euro
Bayern	9		
Hessen	8.6		
Baden-Württemberg	8.3		
Schleswig-Holstein	8.0		
Nordrhein-Westfalen	7.6		
Rheinland-Pfalz	7		
Niedersachsen	7		
		Mecklenburg – Vorpommern	6.9
Saarland	6.8	Brandenburg	6.8
		Sachsen	6.3
		Thüringen	6.3
		Sachsen-Anhalt	6.2

\* Statista, Internetseite abgerufen am 24.2.2022

이를 통해 분명히 알 수 있는 것은 구동독지역의 총월세(관리비 제외)가 구서독지역보다 훨씬 저렴하다는 것이다. 생활비에서 나타나는 이러한 차이를 감안해서 동독 경제전문가인 요아힘 라그니츠(Joachim Ragnitz)는 동서독간 실질소득에서 동등화 수준은 92%에 도달하였다고 계산했다. 그는 다음과 같이 언급하기도 하였다.

“동독지역의 브란덴부르크와 작센의 소득은 이미 취약한 서독지역(자르란트)의 수준을 넘어섰고 구조적으로 취약한 다른 서독지역에 대한 차이도 그리 크지 않다 - 사람들

이 정말로 (서독지역에서도 잘 사는) 바이에른, 바덴-뷔어템부르크 그리고 헤센과 비교해서는 안 된다. 처음부터 수립했던 독일 통일정책의 목표, 즉 동서독간 생활수준의 동등화가 이제 눈앞에 다가왔다. 구동독지역에 널리 퍼져있는 물질적인 차별 대우의 감정은 어느 정도는 사실과 다르다고 할 수 있다.”

**테제 3: 구동독지역(신연방주)과 구서독지역(구연방주)에서의 정치적 입장이 현저히 차이가 나고 있다. 구동독지역에서는 오래전부터 특히 ‘새로운 형태’의 위기로 정치적 급진적 경향이 나타났고, 구동독지역에서 민주주의에 대한 합의는 구서독지역보다 훨씬 불안정하다.**

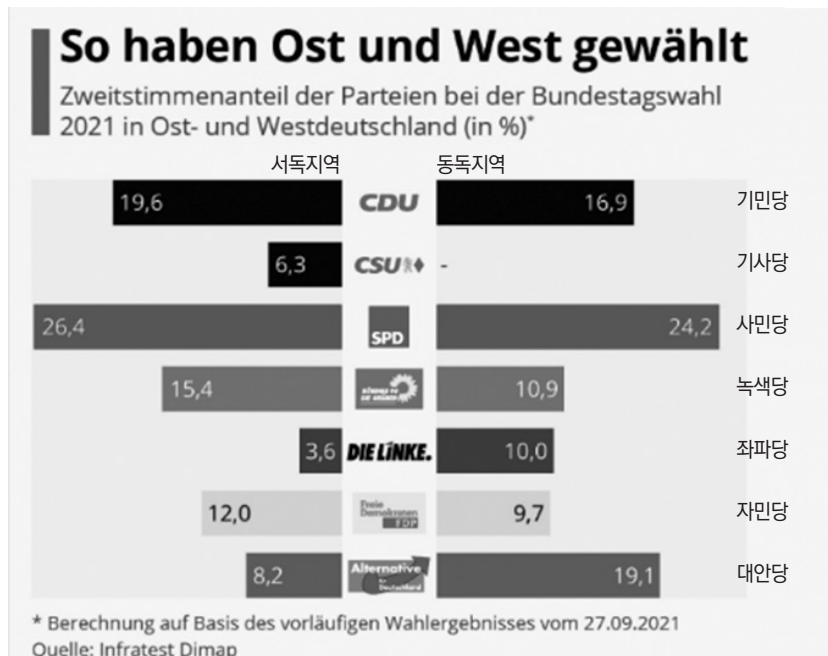
테제 2에서 설명한 서독에 대한 동독의 경제적 수렴 및 동화 과정에도 불구하고 정치적 관점에서는 동서독간 여전히 뚜렷한 차이를 보여주고 있다. 전체적으로 독일의 정치적 제도와 국가에 대한 구동독지역의 정치적 입장은 비판적이고 또한 급진적 입장을 띠고 있다. 여기서 주목할 만한 것은 이러한 입장이 통계적 진술이라는 것이다. 구동독지역에서 정치적 입장의 다양성은 구서독지역과 마찬가지로 존재하며, 구동독지역에서 대다수 사람은 타협 지향적인 서독의 민주주의에 대해 긍정적 태도를 가지고 있다. 물론 서독에서보다 더 많은 동독 사람이 민주주의에 회의적이다. 다른 한편으로 이러한 사람들의 일부분이 급진적인 정치적 입장으로 경도되고 있다. 2015년의 난민위기에서처럼 지난해의 대위기, 코로나 위기와 최근 우크라이나 위기가 나타났을 때, 독일에서 정치적인 항의/시위 형태가 태동하였다. 이러한 항의 형태는 다양한 무리로 구성되었고 공통적인 것은 이들이 국가와 국가의 제도/기구에 대해 두드러지게 회의적 입장을 가지고 있다는 것이다. 이러한 배경으로부터 헌법수호청은 최근의 보고서에서 처음으로 이러한 현상의 영역을 “헌법보호와 관련된 국가의 비합법화(Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates)”<sup>12)</sup>로 규정하였다. 이러한 현상 영역에 속하는 행위자들의 목표는 헌

12) Bundesministerium des Innern und für Heimat, Verfassungsschutzbericht 2021, S. 112 이하.

법의 본질적 원칙을 무력화시키거나 국가나 국가 기관들의 기능을 약화시키는 것이다. 이러한 새로운 종류의 항의 형태는 서독지역에서보다 동독지역에서 더 많이 수용되었다.

정치적 견해 차이는 선거결과, 인구통계조사 그리고 기타 분석에도 반영되고 있다. 몇 가지 지표에 근거하여 아래에서 이러한 차이를 더 살펴보고자 한다. 2021년 연방 총선에서 구동독지역 유권자의 10%, 구서독지역 유권자의 3.6%가 좌파당을 지지하였다. 좌파당(Die Linke)은 연방 하원에 진출한 정당으로 일찍이 현존 사회체제 구조를 반동적 또는 보수적으로 낙인을 찍고 이를 극복하려는 정당이다. 우파 포퓰리스트와 일부분 극우 입장을 대변하는 독일 대안당(Alternativ für Deutschland)은 구동독지역에서 19.1%, 구서독지역에서 8.2%의 지지를 획득하였다. 이를 통해 분명히 알 수 있는 것은 구서독지역에서보다 구동독지역에서 급진적 정당이 더 인기를 얻고 있다는 것이다.

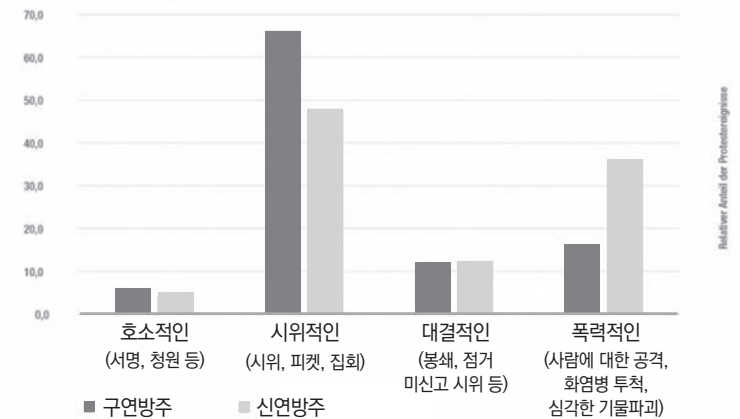
그림 4. 이렇게 동쪽과 서쪽이 선거하였다<sup>13)</sup>



13) Statista, 인터넷 페이지, 2022. 2.15일 방문

구동독지역에서 보다 급진적 선거행태는 정치적 항의 형태의 보다 급진적 행위와 결부되어 있다. 스벤 후터(Sven Hutter)와 이네스 샤퍼(Ines Schäfer)의 연구에 따르면 1990년부터 2018년까지 구동독지역에서 폭력적 형태의 정치적 시위가 구서독지역에서보다 두 배 이상 빈번하게 나타났다.<sup>14)</sup>

그림 5. 구동독지역과 구서독지역의 시위 형태(1990-2018)



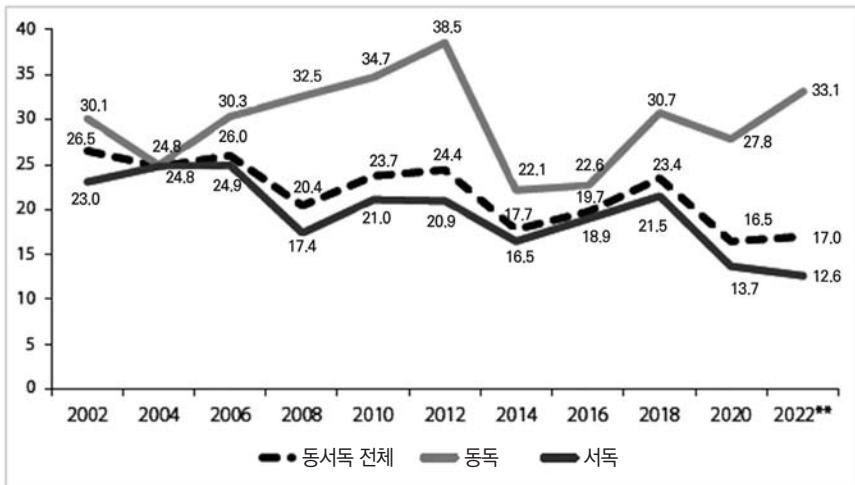
구동독지역에서 표출된 우파적 입장은 외국인에 대한 심한 적대감과 결부되어 있기도 하다. 하인리히 뵐 재단의 용역에 의해 수행된 2020년의 라이프치히 권위주의 연구에 따르면 구동독지역 주민(2020: 27.8%)은 구서독지역 주민(2020: 13.7%)보다 훨씬 높은 비율로 폐쇄적인 외국인 적대감을 보여주고 있다. 구동독지역에서 이러한 외국인에 대한 적대적 태도는 - 다음의 그림 6에서 살펴볼 수 있듯이 - 오랜 추세를 보여주고 있으며, 단지 현재 상황만을 다루는 것은 아니다.

현재 독일에서 가능하고 있는 민주주의에 대한 만족은 구동독지역이 구서독지역보다 낮다. 민주주의 만족도는 아래 그림 7에서 보듯이 오랜 기간 유사한 형태를 띠고 있다.

14) Sven Hutter und Ines Schäfer, Politischer Protest im wiedervereinigten Deutschland, 인터넷 사이트 bpb, 2022. 2.15일 방문



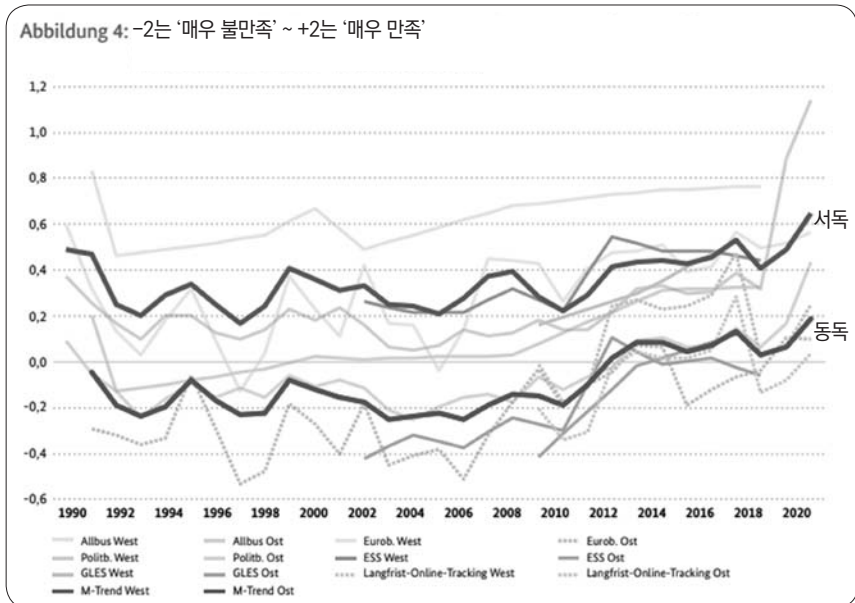
그림 6. 외국인 적대감에 대해 표명된 동의 비율(민족중심주의, %)



Signifikante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland 2022, Pearsons Chi-Quadrat: \*\*p < .01

\*출전: Oliver Decker, Johannes Kiess, Aylina Heller, Elmar Brähler (Hg.) Autoritäre Dynamiken in unsicheren Zeiten. Neue Herausforderungen - alte Reaktionen? Leipziger Autoritarismus-Studie 2022, S. 52.

그림 7. 민주주의에 대한 만족(-2 = 매우 불만족; +2 = 매우 만족)



\*출전: Jahresbericht Deutsche Einheit 2021, S. 41.

동서독간 차이점은 2021년 연방헌법수호청 보고서에 보고된 극단주의적 동기의 폭력 행위에서 특히 분명해진다. 인구 비율로는 전체 독일에서 20%에 미치지 못하고 있음에도, 베를린을 포함한 구동독지역에서 2020년에는 1,023건 중에서 508건의, 2021년에는 945건 중에서 523건의 우익 극단주의에 기반한 폭력 행위가 발생하였다. 이것은 전체 극우 폭력에서 차지하는 비율이 2020년에는 50%, 2021년에는 55%에 해당한다. 좌익 극단주의에 기반한 폭력의 비율은 더 높다. 즉 극좌 폭력의 경우 2020년에 56%(1,237건 중 698건), 2021년에 58%(987건 중 572건)가 베를린을 포함한 구동독지역에서 벌어졌다.

구서독지역보다 더 급진적인 구동독지역의 정치적 성향에 대한 지표의 제시는 임의적으로 확대될 수 있지만, 그러나 이러한 테제가 제시된 자료를 통해 충분히 입증되어야 한다. 단순한 사실보다 더 흥미로운 것은 다음과 같은 질문이다: 구동독지역 주민 일부의 급진적인 정치적 성향의 원인이 무엇인가? 이것은 4번째 테제/주제로 이어진다.

#### 테제 4: 구동독지역(신연방주)의 급진적인 정치적 성향/지향은 단일한 원인으로 설명할 수 없으며, 오히려 다양한 요인의 결합으로 야기되었다.

독일의 양지역간 정치적 성향의 차이에 대한 원인은 다름이 많은 형태로 논의되었다. 다양한 논의가 제시되었고, 여기서는 관련성이 높은 논의를 중심으로 간략하게 살펴 보고자 한다.

##### (1) 기술관료적 유물주의(Technokratischer Materialismus)

여기서 '기술관료적 유물주의'라는 개념으로 추론되는 논증은 구서독에 대한 구동독의 경제적 불리를 정치적 성향/지향의 차이의 원인으로 이해하는 유일한 관점이다.

정치적 위치에 따라 신탁관리청이 동독의 경제를 폐허로 만들었다고 주장한다. 이와 결부된 경제적/사회적 위기 상황과 서독인이 동독인을 기망하는 것들이 지금까지도 영향을 미치고 있다고 한다.

또 다른 논쟁은 구동독지역에 대기업의 부족을 원인으로 보고 있으며<sup>15)</sup>, 동독주민들은 그래서 자신들을 '2부 경제리그(zweite Wirtschaftsliga)'로 느끼고 있다. 이제는 늦었지만 구동독지역 재건에 대기업의 본사가 동독지역에 정착할 수 있도록 하는 더 많은 전략적 투자가 이루어지지 않은 것을 아쉬워한다.

(2) 권위주의(Autoritarismus)

급진적인 정치적 지향의 원인을 주로 구동독지역에 널리 확산되어 있는 권위주의를 꼽고 있는 노선이 있다. 이 테제는 본질적으로 권위주의 성격 유형에 관한 테오도르 W. 아도르노 그리고 다른 전문가들의 연구를 기반으로 한다.

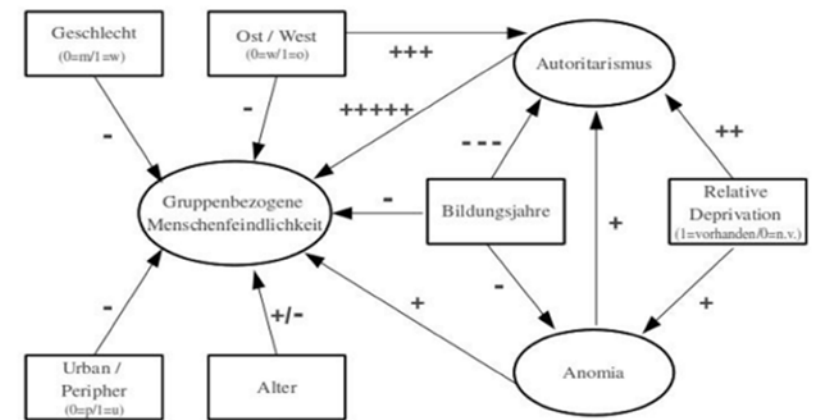
여기서는 집단과 연관된 적대감/혐오의 결정요인과 이와 관련된 우익의 정치적 스펙트럼에 위치한 현상에 대한 슈테판 페저(Stefan Fehser)의 실증적 연구를 참조한다.<sup>16)</sup> 페저는 구조모델에서 권위주의가 집단적인 인간 적대감으로서 외국인, 동성애자 그리고 여타의 사회집단에 관한 편견과 차별에 대하여 현저하게 가장 강력한 영향력을 가지고 있다고 입증하였다(그림 8 참조).

여기서 더욱 분명한 것은 서독 주민보다 동독 주민이 권위주의에 두드러지게 높은 정도로 경도되어 있다는 것이다(동독주민이 서독주민보다 권위주의

15) 독일 주식지수 DAX에 상장된 40개 대기업 중에 베를린에 소재한 기업은 있으나, 현재까지 도시 형태의 주정부가 아닌 구동독지역에 소재한 기업은 없다.

16) Stefan Fehser, Determinanten Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Eine empirische Studie zu Vorurteilen und Abwertung sozialer Gruppen, 2013.

그림 8. 구조모델(직접적 효과/도표화)



성향이 훨씬 더 높다). 왜 이러한지에 대하여 자문해 보면, 많은 논쟁이 이어질 수 있다.

- 통일 이전 동독에서는 국가사회주의와 극우적 사상의 원인에 대한 사회적 논쟁/청산이 대체로 부족했다. 반파시즘이 동독 헌법에 명시되어 있었지만, 독일의 이전 역사에도 불구하고 시민들 사이에서 우익적 사상에 대한 정치적 논쟁/청산으로 이어지지는 않았다. 오히려 유명한 디미트로프 테제(Dimitroff-These)를 바탕으로 사회의 경제적 변혁으로 파시스트와 우파 극단주의 사상이 자동으로 극복될 것이라고 받아들였다. 동독 지도부는 우익 극단주의 단체 형성과 이방인에 대한 공격을 대부분 무시하고 침묵하였다.
- 무엇보다도 동독에는 단지 적은 숫자의 외국인/이방인이 있었다. 이들은 사회에 체계적으로 통합되지 않았다. 그래서 이방인과 낯선 사람들은 심지어 오늘날까지도 많은 동독 주민에게 두려움을 야기하고 있다.
- 또한 동독은 서독과 비교해서 일상적 권위주의를 특징으로 하는 국가였다. 여기에는 국가 안보의 영향이 중심적 역할을 하였다. 마찬가지로 그 밖의 일상에서도 따르지 않는 사람들을 용이하게 배제하거나 비방할 수 있는 매우 엄격한 규율이 통용되었다.

● Fehser의 연구(위 참조)에서는 상대적 박탈감이 권위주의적 성격 구조의 형성에 큰 영향을 미친다는 점을 분명히 밝혔다. 기술관료적 유물론과는 대조적으로, 이 통찰에 따르면, 중심 역할을 하는 것은 절대적인, 즉 실제로 측정 가능한 경제적 불이익이 아니라 오히려 주관적인 감정으로서 불이익이 결정적인 요소가 된다. 한편으로 이러한 감정은 - 특히 동독의 탈산업화 시기에 - 실제 경제적 배경(높은 실업률, 사회 이전 지불에 대한 의존)을 갖고 있지만 다른 한편으로는 구동독과 구서독 간의 지속적인 비교에 의해 촉진되기도 한다. 이러한 비교에서 구동독과 구서독은 동질적인 지역으로 간주된다. 여기서 특히 간과되는 것은 구서독지역에도 경제력이 구동독지역의 대부분과 맞먹는 구조적으로 취약한 지역이 어느 정도 있다는 점이다. 이러한 논쟁은 또 다른 중요한 영향 요인, 즉 이익 기반의 정치적 커뮤니케이션으로 이어진다.

### (3) 이익 기반의 정치적 커뮤니케이션

‘구동독지역(Ost)’이라는 주제는 특히 정치인들에 의해 동독의 허위적이거나 실제적인 불이익을 강조하기 위해 반복적으로 다시 활성화된다.<sup>17)</sup> 이러한 정치적 의사소통과 관련된 불만(2등 시민, 소득 격차, 동독에서 삶의 성취에 대한 불인정 등)은 구동독지역에 대한 연방의 추가 지원자금 확보에 도움이 된다. 그렇지만 동시에 이는 구동독지역 주민들이 이미 가지고 있는 불이익을 받고 있다는 감정(상대적 박탈감)에 기여한다. 또한, 구동독지역의 발전을 위해 현재까지 지원된 자금은 부수적으로만 언급될 뿐이다. 얼마나 많은 금액이 대동독지원에 투입되었는지 현실적인 생각을 갖고 있는 사람이 독일에 매우 적다.

### (4) 생활세계의 식민주의화

독일 통일은 형식적으로 로타르 드 메지에르(Lothar de Maizière) 총리

17) 참조. Georg Ruhrmann, Das Bild Ostdeutschlands in den Medien - Von der Unterepräsentation zur "Sigmatisierung?", in: Lietzkow / Sattelberger (Hrsg.), Empirische Medienökonomie, Baden-Baden 2016.

가 이끄는 동독의 마지막 정부와 헬무트 콜 총리가 이끄는 당시 연방 정부 사이에 통일조약의 협상과 비준의 결과로 이루어졌지만, 실질적으로는 서독(독일 연방공화국)의 국가 및 사회 제도가 동서독 지역에서 계속해서 효력을 갖는 것을 의미하였다. 동독 사람들에게 이것은 서독의 사회적 기본조건을 받아들여야만 한다는 것을 의미했으며, 그들을 위한 새로운 생활 조건을 자신들이 참여, 형성할 여지는 없었다. 독일의 사회학자이자 인류학자인 아놀드 겔렌(Arnold Gehlen)이 사회 제도를 인간의 행동을 안내하고 의사 결정의 고통에서 해방시키는 흡사 장기 확장(Organverlängerungen) 및 본능 대체물(Instinkersatz)로 특성화한 것을 고려하면 이것이 의미하는 바는 분명해진다. 사회생활은 근본적으로 새롭게 배워야만 한다. 동독의 적지 않은 사람들에게 이것은 쉽게 극복할 수 없는 엄청난 도전을 의미했다. 많은 사람은 자신의 생활세계가 타인의 손에 의해 결정되는, 즉 생활세계의 식민지화를 경험했다. 이러한 경험은 오늘날에도 국가 및 사회 제도에 대한 불만을 계속해서 불러일으키고 있다고 추측할 수 있다.

### (5) 급진적인 정치적 그룹화와 네트워크

특히 주목해야 할 것은 급진적인 좌익/우익의 그룹화/조직화는 구서독 지역에서보다 구동독지역에서 더 활발하다는 것이다.

급진 좌파의 그룹화 경우 종종 동독 사회주의통일당(SED)의 계속성에 연계되어 있다는 것이 놀라운 일은 아니다. SED의 지도력은 1968년 동독 헌법에 명시되었으며 SED 간부들은 동독의 입법부, 행정부, 사법부에 침투했다. 실제로 동독의 정치 체제는 일당 체제였지만 소위 블록 정당이라는 형식적인 정당이 허용되었다. 통일 이후 민주사회주의당(PDS)은 오늘날 ‘좌파당(Die Linke)’의 전신으로서 사회주의통일당의 형식상 합법적인 연속성에서 존재하였다. 1989.12. 8-9일에 열린 당대회에서 SED 당 지도부가 사임함에 따라 당은 해산되지 않고 새로운 이름으로 존속하였다(초기에는 SED/PDS, 1990. 2월부터는 PDS, 현재는 좌파당). SED 당원 약 230만 명 중 약 95%가 통일 이

후 탈당했다. 그러나 일부는 PDS에 계속 남아 정치적으로 영향력을 계속 행사하였다. 특히 구동독지역의 현저한 경제적, 사회적 어려움으로 인해, 민사당은 1994/1995년 이후 구동독지역 선거에서 상당한 득표의 증가가 있었다. 2007년 민사당(PDS)은 사민당(SPD)에서 탈당한 WASG와 합당하였다. 통합된 정당은 '좌파당'이라는 당명을 가졌고 오늘날까지 주요 유권자 기반은 구동독지역에 있다.

구동독지역은 급진 우파의 정치적 무대로 특히 활발하다. 그 이유는 특히 우익의 일부가 1990년대 구동독지역의 취약성에 맞춰 그들의 전략을 채택하였고 특히 적극적으로 활동했기 때문이다. 예를 들어, 독일 국민민주당(NPD)은 1990년대 자본주의에 대한 분명하고 신랄한 거부를 자신의 이념적 지향에 받아들여, 이를 통해 동독 시대의 자본주의에 대한 의구심을 기반으로 삼을 수 있었다. 국민민주당은 이러한 자신들의 이념에 대한 재정적외와 민족 중심의 국가 공동체에 대한 요구를 혼합하였다.

뉴라이트의 이념을 연구하는 기관으로 소위 '국가정책연구소(Institut für Staatspolitik)'가 구동독지역 슈넬로다(작센-안할트)에 극우파에 의해 설립되었고 2012년에는 베를린에 분소를 설치하였다. 이렇게 해서 다양한 우익 행위자, 그룹 그리고 연합체들이 선언방 주에 자리를 잡았다.

## 결산

네 개의 제시된 테제와 관련하여 다음과 같은 그림이 분명해진다: 1990년대와 2000년대에 구동독지역에는 - 화폐통합과 결합하여 무엇보다도 동독 경제의 낮은 생산성으로 인하여 - 현저한 경제적 사회적 문제들이 있었다. 구동독지역은 2000년대 중반 이후부터 서독에 대한 경제적 동등화 과정 속에 있었다. 그럼에도 동독 전체를 서독과 비교해 보면, 오늘날에도 여전히 경제적 차이가 존재하고 있다. 물론 전체로서 구동독지역은 구서독의 많은 지역과 비슷한 수준에 도달하였다. 이러한 수렴은, 특히 해당 지역의 생활비를 함께 고

려하면, 실질소득에서 확인할 수 있다.

이러한 경제적, 사회적 수렴에도 불구하고, 구동독지역과 구서독지역의 정치적 지향은 상당히 다르다. 독일에서는 이의 원인에 대해 상당한 논쟁이 있었고, 본고에서 다양한 설명이 제시되었다. 저자들은 특히 권위주의의 상호의존적 접근방식, 생활세계의 식민화, 이해관계 중심의 정치커뮤니케이션, 급진적인 정치 네트워크의 발전 등을 원인으로 여겼다. 그리고 구동독지역에 대규모 생산 시설이 유치되어 설립되는 향후 몇 년간의 발전은 기술 관료주의적 유토피아 테제가 유효한지 여부를 보여줄 수 있을 것이다.

## II. 4가지 테제로 본 한반도 통일을 위한 과제

여기에서는 독일통일에 대한 일반적 교훈과 본문에서 언급된 테제를 중심으로 우리 한반도의 통일 과제를 논의해 보고자 한다. 독일통일은 전체적으로 성공한 것으로 평가할 수 있다. 동서독 지역의 대다수 국민은 통일을 환영하였고 이를 이익으로 여기고 있다. 경제적 관점에서 독일은 통일 이후 33년 동안 큰 발전을 이루었고 오늘날에도 여전히 세계를 선도하는 경제대국 중 하나이다. 이제 동서독 간의 경제적 동등화 과정은 상당히 진전되었다. 또한 독일통일은 통일이 오랜 과정임을 보여주고 있다. 통일이 국가의 형식적인 통일로 끝나는 것이 아니라, 예를 들어 경제적 추격 과정에는 오히려 상당한 시간이 필요하다.

또한 외인성으로 유전(exogenetisch)되는 정신적 차이에 유념해야 한다. 정신적 차이는 수세대에 걸쳐 지속될 수 있으며 그 차이의 수렴은 더디게 일어난다. 그리고 해석의 주도권을 둘러싼 투쟁이 통일 과정에 동반된다. 이는 정치적 이해관계, 특히 재정적 이해관계에 의해 결정된다. 이러한 정치적 논쟁에서는 경제적 이익과 정신적 통합 사이의 긴장관계를 주목해야 한다. 모든 행위자는 사실에 기반한 정치적 의사소통을 요구해야 하며, 단기적인 이해관계에 기반한 요구는 장기적인 정신적 결과와 긴장 관계에 있다.

독일통일은 합의에 의한 통일이었음에도 동독의 많은 시민이 독일통일 과정을 서독에 의한 흡수로 인식하였다. 이는 독일 통일과정의 경제적, 사회적 불균형과 함께 특히 정치 체제와 제도에 대한 불만족을 강화시켰다. 이러한 배경에서 남북통일과정에는 창의성이 요구된다. 어떻게 남한은 북한 주민의 요구를 충분히 고려할 것인지와 통일을 북한주민들이 식민화로 받아들이지 않을 수 있게 할 것인지? 아래에서는 이 글에서 제시된 테제 중심으로 한반도 통일을 위한 과제를 제시해 보고자 한다.

## 1. 테제 1에서 유추해 보는 한반도 통일과제

테제 I에서는 1990.10월 통일 이후 2000년대 중반까지 동독의 경제적 어려움을 주제로 하고 있다. 그리고 지적된 원인으로는 △동독의 경제적 붕괴, △1:1 화폐통합 그리고 △신탁관리청의 국영기업 사유화를 예시하고 있다. 동독의 경제적 붕괴는 통일 시 이미 주어진 상수로 본다면, 통일 정부가 가질 수 있는 정책은 화폐통합과 사유화이며 이로부터 한반도를 위한 과제를 살펴볼 수 있을 것이다.

### (1) 1:1 동서독 화폐통합으로부터의 교훈

당시 서독의 콜 총리가 많은 경제전문가의 반대에도 불구하고 1:1 화폐통합을 관철한 이유는 우선 정치적 배경에서 찾아볼 수 있다. 1989.11월에 동독에서 실시한 여론조사, 즉 “당신의 견해에 따르면 동독은 향후 어떤 발전 경로를 택해야 하는가?”라는 설문에 대하여 86%가 ‘개혁 사회주의’, 5%만이 ‘자본주의 경로’를 선호하였다. 12월부터 동독에서 서독과 통일을 주장하는 소리가 나오기는 하였지만, 1990. 3.18일 동독의 자유총선에서 “서독과 신속한 통일”을 주장하는 정당이 제1당이 될지는 모르는 상황이었다. 만약에 개혁 사회주의를 주장하는 정당이 자유총선에서 승리한다면, 독일통일은 오랜 시간이 걸

리거나 어렵게 되는 상황이었다. 이러한 배경에서 동독의 자유총선 한 달여 전인 1990. 2. 6일 콜 총리는 동독과 경제 및 화폐통합에 대해 협상할 준비가 되어 있다고 공표하였다. 이로 인해 서독 기본법 23조에 의한 서독과 신속한 통일을 주장하는 동독의 기민당이 자유총선에서 제1당이 되었고 서독과 통일 협상이 시작되었다. 이외에도 당시 동독주민은 시위에서 “서독의 마르크가 우리에게 오지 않으면, 우리가 서독으로 가겠다”는 구호를 외쳤고, 1990. 1월 하루에 2,000명가량이 서독으로 이주하는 상황을 막아야 하는 것도 1:1 화폐통합의 추진 배경이 되었다(1989년 33만 명이 동독에서 서독으로 이주했고, 그중 22만 명의 노동 가능한 인구가 이주했다. 그것은 동독 취업가능인구의 2.3%에 해당하였고, 1990년 말까지는 5%의 동독 노동력이 서독으로 이주하였다).<sup>18)</sup> 따라서 1:1 화폐통합이 동독 경제의 급격한 붕괴를 가져오기도 하였지만, 정치적 통합에는 순기능을 한 측면도 분명히 있다고 할 수 있다.

이로부터 우리가 생각해 볼 수 있는 것은 정치적 결정이 경제적 합리성의 한계를 벗어날 수 있다는 것이고 그것이 국가적 통일과 같이 중요한 과제일 때는 더욱 그러하다는 것이다. 이를 칼 하인츠 파케(Karl Heinz Paque) 교수는 다음과 같이 설명하였다: “현실 정치에서 경제적 합리성이 정치적 합리성(결정)에 종속되는 경향이 있다. 특히 역사적으로 중요한 결정은 경제적 합리성을 고려하여 선택되기보다는 정치인들이 결정한 틀 안(정치적 합리성)에서 경제적 합리성을 추구하게 될 수도 있다.” 현재 남북한 경제적 격차를 따진다면, 급격한 경제적 통합에 의한 통일방안은 우리의 선택지로서 추구하기 어렵게 된다. 그럼에도 우리가 독일통일에서 배울 수 있는 교훈은 통일과 같은 중요한 과제의 선택에서는 경제적 합리성보다 정치적 합리성이 선행한다는 것이다.

### (2) 신탁관리청(Treuhandsanstalt)에 의한 사유화로부터의 교훈

통일 과정에서 동독 국영기업의 사유화를 담당할 신탁관리청은 청장이 적

18) Dieter Grosser, Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, DVA, 1998, S. 160.

군파에 의해 살해되었으며, 신탁청의 사유화는 학문적으로도 독일 현대사에서 여전히 뜨거운 주제이다. 당시 신탁청은 316개의 동독 콤비나트를 약 13,815개의 기업으로 분할하여 사유화하였다. 우선 통일 독일은 원소유주 반환원칙을 선택하여 소유권을 둘러싸고 소송 등이 발생하여 투자가 지연되는 문제를 유발하였다. 또한 신탁청의 사유화 우선 추진 전략으로 동독지역에 실업률이 급증하게 되었다. 이에 대해 경영정상화를 선행한 이후 사유화를 추진하는 문제가 논의되기도 하였으나 경영정상화 비용을 어떻게 마련할 것인지의 문제로 한계가 있었다. 그럼에도 급격한 사유화는 실업을 양산하고 그것은 실업급여라는 사회보장비용을 증가시킬 것이기 때문에 사유화보다 경영정상화 정책을 추진할 것인지에 대해서는 실업에 따른 사회적 문제를 고려하여 결정하는 것이 필요할 것이다. 그리고 독일이 취한 원소유주 반환정책은 우리가 피해야 할 정책이기도 하다.

사유화 결과로 동독 국영기업의 80%가 서독인, 15%가 외국인 그리고 5%만이 동독인의 소유로 전환되었다. 동독 주민들이 자본이 없었던 것에 기인하기도 하지만 이로 인해 동독주민에 의한 기업이 드물게 되었고 나아가 경제를 선도할 대기업이 동독지역에 부재하게 되었다. 이러한 상황은 통일 초기부터 정부가 사유화에 대한 장기적인 전략을 가지고 접근하지 못한 것에서도 기인하고 있다. 또한 국영기업의 5%만이 동독주민의 소유로 전환됨에 따라 동독주민의 자산 형성 비율이 서독에 비해 현저히 낮게 되기도 하였다.

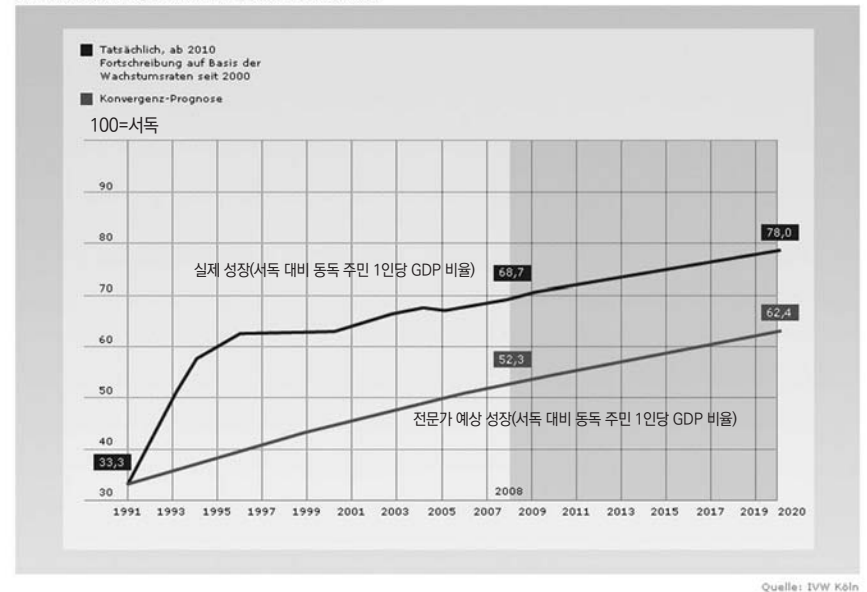
## 2. 테제 2에서 유추해 보는 한반도 통일과제

테제 2에서는 구동독지역과 구서독지역이 통일 이후 우여곡절이 있었지만, 경제적으로 동등화 과정을 경험하고 있음을 밝히고 있다. 결론적으로 구동독지역 주민 약 1,600만 명의 소득수준이 구서독지역 주민 약 4,100만 명의 소득수준 분포와 유사한 구조를 보인다. 이 글에서는 1990년 통일 이후 현재까지 구동독 경제의 발전 경로를 설명하지 않고 현재의 성공적인 동등화를 설명

하고 있다. 따라서 여기에서는 1990년 통일 이후 현재까지 구동독의 경제적 발전과정을 통해 우리 한반도에 주는 과제와 시사점을 살펴보고자 한다.

그림 9. 구동독의 구서독에 대한 GDP 동등화 과정: 예상보다 빠른 동등화 과정

\* 서독(100) 대비 동독 주민 1인당 국내총생산



통일 이후 동독의 경제적 발전은 그림 9의 상단 그래프에서 보듯이 상승기(92-96), 조정기/정체기(97-01), 수렴기(02-현재)의 3단계로 발전하여 왔으며, 각 단계의 특징들은 한반도 통일에 시사하는 바가 크다. 독일통일 직후 1단계 구동독지역 경제발전 상승기에는 건설경기가 통일 경제를 선도하였다. 초기에는 사회 인프라, 주택 등 건설 수요가 많고 이는 여타 산업처럼 구조 조정이 필요한 분야가 아니어서 통일 직후 작동하였다. 그러나 구동독지역의 경우 이미 1995년쯤부터 건설부문의 과투자가 문제가 되었으며, 그때까지 건설경기 이후에 이를 이어갈 산업구조 재조정이 이루어지지 않아 전체 경제가 정체국면으로 들어갔고 이 시기 독일은 '유럽의 병자'로 불리기도 하였다.

〈그림 9〉에서 보듯이 1996년부터 2000년까지 동독 경제는 정체기였고

2001년부터 다시 서독 경제에 완만하게 수렴하고 있다. 여기서 질문해 볼 수 있는 것은 유럽의 병자였던 독일이 어떻게 통일경제의 정체국면을 벗어나 수렴국면으로 나아갈 수 있었냐 하는 것이다. 독일이 유럽의 병자에서 다시 유럽의 기관차가 될 수 있었던 것은 1999년부터 장부상 화폐로 도입되어 2002년부터 화폐로 사용된 유로화와 2004년 유럽연합 확대로 동구 8개 국가가 가입한 것을 들 수 있다. 이를 통해 독일은 환율의 수혜를 보았고, 시장이 확대되었고 저렴한 노동력의 산업 배후지를 공급받을 수 있었다.

현재 통일 독일에서 동서독간 경제적 동등화 과정이 더 이상 큰 이슈가 되지 않고 있다. 이러한 독일통일의 긍정적 경제 상황은 우리에게 착시 효과를 주고 있다. 우리 한반도도 남북이 통일하면 마치 독일과 같이 남북간 경제적 동등화 과정으로 나아갈 수 있다는 착각이다. 그러나 독일과 같이 유로화 도입 또는 유럽연합의 확대에 따른 효과를 한반도 통일시 예견할 수 없다. 현재 독일은 경제적 동등화 과정을 넘어 이후 단계인 사회적 통합이나 내적 통합이 주요 논쟁거리가 되고 있다. 그렇지만, 우리 한반도는 사회적 통합 이슈 이전인 경제적 동등화 과정이 독일보다 훨씬 오랜 기간 문제가 될 수 있고 극복도 어려울 수도 있다. 따라서 통일 직후 활황에 이은 정체기를 극복하고 상승기로 나아갈 수 있는 면밀한 산업발전 전략이 요구된다.

우리도 남북이 통일되면 통일 초기에는 북한의 부족한 인프라 건설과 주택 개량 및 신축에 많은 투자가 이루어지고 이것이 북한 경제 성장 및 통일 경제를 선도해 나갈 것이다. 그러나 독일의 예에서 보듯이 인프라나 주택 건설도 일정한 시기가 지나면 포화 상태에 다다르고 이때 건설 경기를 이어 나갈 산업이 필요한데, 산업구조 재조정은 많은 시간이 필요한 것이므로 이에 대한 중장기적 전략이 필요하다.

우선 생각해 볼 수 있는 것은 남한의 노동집약산업을 북한으로 이전시켜 실업을 완화하고, 중장기적으로는 북한에 대기업을 이전하거나 육성시키며 향후 첨단산업의 기지로 만드는 전략이 있어야 할 것이다. 이러한 과정에서 시장 확대가 무엇보다도 중요한데, 북한 북쪽에 있는 배후지(동북 3성, 몽골, 중앙

아시아 등)의 한국 상품에 대한 수요가 확대될 수 있도록 하는 플랜이 필요하다. 그렇지만 이것이 한반도 통일 경제가 맞이할 2단계, 즉 정체기/조정기를 넘어서 3단계의 수렴기로 진입할 수 있는 충분한 수요가 될지를 판단하기는 어렵다.

### 3. 테제 3과 4에서 유추해 보는 한반도 통일과제

테제 3, 4는 같은 요인을 분리하여 설명하고 있으므로 여기서는 하나의 주제로 다루고자 한다. 본문에서는 동독주민의 서독의 정치제도로의 통합에서 나타나는 정치적 성향의 차이점과 이의 원인을 여러 요인으로 설명하고 있다. 여기에서는 기술관료적 유물주의와 권위주의를 중심으로 한반도에 주는 교훈 및 과제를 간략히 살펴보고자 한다.

통일 독일은 통일 초기에는 동독의 경제적 발전에 집중하였고 동서독 경제가 균등화되면 통일의 부작용이 해결될 수 있다고 보았다. 따라서 사회적 통합이나 내적 통합은 소홀히 한 측면이 있었다. 경제적 통합과 사회적 통합이 분명히 다른 영역이지만 경제적 통합이 사회적 통합에 긍정적 영향을 미치리라는 것은 추론할 수 있으며, 독일은 구동독지역의 경제적 발전의 성공을 통해 사회적 통합 또는 내적 통합의 어려움을 일정 부분 극복하였다고 볼 수 있다.

경제적 발전이 사회적 통합에 긍정적 영향을 발휘할 수 있지만, 사회적 통합이 경제적 통합으로 환원될 수 없는 영역이 분명히 존재한다. 필자가 만난 구동독지역의 한 시장은, 한 가정에 자가용을 두 대나 보유한 사람들이 극우주의를 지지하는 것을 이해할 수가 없다고 하기도 하였다.

이러한 영역을 설명해 주는 것이 권위주의 이론이라고 할 수 있다. 구동독지역 주민들은 비록 국가사회주의에서 독일민주공화국(동독)으로 넘어갔지만, 앞선 세대에서는 바이마르 공화국의 민주주의 세례를 받기도 하였다. 그럼에도 40년의 동독 권위주의 정치는 동독 주민에게 큰 흔적을 남겼고 그것은 외인성 유전요소에 의해 세대를 넘어 전해지고 있다. 그러면 78년의 분단기간

동안 북한 주민들이 권위주의에 노출되었다면, 통일 이후 영향력의 파급 효과는 어떨까? 사실 그 파급효과의 깊이와 폭은 현재로서는 가늠하기 어렵다. 더욱이 동서독은 통일 이전에 수백만 명이 상호방문하는 관계였다. 독일과 비교할 때, 북한에 대한 사회적 통합을 통일 이전에 준비하고 수행해야 할 필요성은 우리에게 더욱 크다. 그것이 우리 남한 단독으로 할 수 있는 것이라면(예를 들면 북한방송 개방 등) 이제라도 추진해야 한다. 그것이 가져올 부작용이 분명히 있겠지만, 그것은 곧 통일을 위한 사회적 통합을 현재 준비하는 것이기도 하며, 통일시 다가올 전면적인 충격을 분산하여 완화하는 효과를 가질 수 있다. 북한의 현실을 알고, 나아가 이해하면서 사회적 통합을 준비한다면, 그것이 분단시기에 우리가 할 수 있는 최선의 통일준비 중의 하나가 될 것이다. ㉠

### 남북사회통합연구원 주요연혁

2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2011.01.07. 사단법인 남북사회통합연구원 창립</li> <li>● 2011.01.26. 사단법인 남북사회통합연구원 설립허가(통일부)</li> <li>● 2011.01.31. 제1대 박찬세 남북사회통합연구원 이사장 및 이사진 취임</li> <li>● 2011.01.31. 사단법인 남북사회통합연구원 법인등록 (고유번호증 215-82-13480)</li> <li>● 2011.04.02. 제1차 이사회 개최, 초빙연구원제 도입</li> <li>● 2011.06.02. 홈페이지 제작</li> <li>● 2011.03.25.~11.30. 민간통일운동 활동지원사업 (국민이 공감하는 통일준비 대안 찾기)수행</li> <li>● 2011.05.20.~11.21. 북한이탈주민 정착도우미사업분석 및 평가 연구 수행</li> <li>● 2011.07.22.~02.15. 정책과제 개발 연구 수행</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2012.04.23. 제2대 구본태 남북사회통합연구원 이사장 및 이사진 취임</li> <li>● 2012.07.11.~01.17. 정책과제 개발 연구 수행</li> <li>● 2012.02.22.~11.30. 민간통일운동 활동지원사업 (한민족공동체 구현을 위한열린통일 포럼 운영)</li> <li>● 2012.04.30.~07.09. 제1기 대북협상 아카데미 운영(26명)</li> <li>● 2012.09.10.~12.03. 제2기 대북협상 아카데미 운영(34명)</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2013.01.07. 정기총회 개최</li> <li>● 2013.03.25.~05.27. 제3기 대북협상 아카데미 운영(31명)</li> <li>● 2013.09.30.~12.02. 제4기 대북협상 아카데미 운영(21명)</li> <li>● 2013.06.10.~07.08. 제1기 통일시니어 아카데미 운영(34명)</li> <li>● 2013.10.31.~11.06. 제2기 통일시니어 아카데미 운영(28명)</li> <li>● 2013.06.03.~10.03. 정책페이퍼 작성</li> <li>● 2013.04.12.~11.30. 민간통일운동 활동지원사업 수행 (통일이슈 Position Paper 개발)</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2014.01.24. 정기총회 개최</li> <li>● 2014.01.26. 1차 정관변경</li> <li>● 2014.01.31. 구본태 이사장 중임 및 이사진 취임, 정관 변경</li> <li>● 2014.03.25.~05.27. 제5기 대북협상 아카데미 운영(43명)</li> <li>● 2014.09.22.~11.17. 제6기 대북협상 아카데미 운영(37명)</li> <li>● 2014.05.27.~07.01. 제3기 서울통일시니어 아카데미 운영(35명)</li> </ul>



2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2014.10.21.~11.25. 제4기 서울통일시니어 아카데미 운영(33명)</li> <li>● 2014.05.14.~11.30. 민간통일운동 활동지원사업 수행 (통일이슈 Position Paper 개발)</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2015.01.17. 정기이사회 개최</li> <li>● 2015.02.09. 임시이사회 및 정기총회 개최</li> <li>● 2015.04.29.~09.24. 정책페이퍼 작성</li> <li>● 2015.11.26.~12.22. 정책역량 강화 사업 수행</li> <li>● 2015.05.07.~06.11. 제5기 대구통일시니어 아카데미 운영(56명)</li> <li>● 2015.06.23.~07.21. 제6기 광주통일시니어 아카데미 운영(46명)</li> <li>● 2015.07.06.~08.03. 제7기 목포통일시니어 아카데미 운영(47명)</li> <li>● 2015.08.31.~12.14. 제7기 대북협상 아카데미 운영(41명)</li> <li>● 2015.09.10.~10.08. 제8기 부산통일시니어 아카데미 운영(65명)</li> <li>● 2015.10.29.~11.26. 제9기 천안통일시니어 아카데미 운영(38명)</li> <li>● 2015.06.29. IKIS통일포럼 출범 및 기념세미나 개최</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2016.02.17. 제3대 엄종식 남북사회통합연구원 이사장 및 이사진 취임</li> <li>● 2016.09.02.~11.30. 민간통일운동 활동지원사업(통일공감더하기 역량개발)수행</li> <li>● 2016.08.04.~12.04. 정책페이퍼 작성</li> <li>● 2016.08.23.~09.27. 제10기 충남당진통일시니어 아카데미 운영(70명)</li> <li>● 2016.09.28.~10.26. 제11기 전북전주통일시니어 아카데미 운영(49명)</li> <li>● 2016.10.10.~12.25. 제 8 기 통일역량강화 아카데미 운영(42명)</li> <li>● 2016.10.11.~11.08. 제12기 강원강릉통일시니어 아카데미 운영(43명)</li> <li>● 2016.10.27.~11.24. 제13기 부산지역통일시니어 아카데미 운영(71명)</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2017.02.27. 법인설립 허가증 대표자 변경 승인(통일부)</li> <li>● 2017.03.15. 남북사회통합연구원 3차 정관변경(2.18 시행)</li> <li>● 2017.07.17. 법인설립 허가증 주사무소 이전 변경 승인(통일부)</li> <li>● 2017.09.26.~12.30 제9기 대북협상 아카데미 운영(32명)</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2018.01.05. 정기이사회 개최</li> <li>● 2018.04.16.~06.25 제10기 대북협상아카데미 운영(27명)</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2019.02.18. 정기이사회 서면 개최</li> <li>● 2019.03.28. 정기총회 개최</li> </ul>
2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2020.03.28. 정기총회 개최</li> <li>● 2020.06.22. 제4대 김형석 남북사회통합연구원 이사장 및 이사진 취임</li> </ul>

2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2020.07.20. 고유번호증 등록변경(강남세무서)</li> <li>● 2020.07.27. 법인설립허가증변경 및 주사무소이전 변경 승인(통일부)</li> <li>● 2020.10.13. 정기이사회 개최</li> <li>● 2020.11.18. 임시총회 개최</li> <li>● 2020.10.15.~12.17. 제1기 남북통합 인재육성 아카데미 운영(27명)</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2021.01.29.~02.05 정기이사회 서면 개최</li> <li>● 2021.02.10.~08. 정기총회 서면</li> <li>● 2021.11.22. 정기이사회 개최</li> <li>● 2021.03.25.~05.27 제2기 남북통합 인재육성 아카데미 운영(10명)</li> <li>● 2021.04.27.~06.29 제11기 대북협상아카데미 운영(13명)</li> <li>● 2021.05.17.~10.05 남북대화 50년 편찬사업 연구용역 수행</li> </ul>
2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2022.03.15~22. 임시이사회 서면 개최</li> <li>● 2022.03.24~30. 정기총회 서면 개최</li> <li>● 2022.06.07~13. 임시이사회 서면 개최</li> <li>● 2022.07.01. 정기이사회 서면</li> <li>● 2022.03.01.~11.30. 청년북한이탈주민 정착지원 사례연구 연구용역 수행</li> <li>● 2022.07.05.~09.06. 제1회 한반도 정세 이해를 위한 통일아카데미 운영(69명)</li> <li>● 2022.10.13.~11.24 제2회 한반도 정세 이해를 위한 통일아카데미 운영(25명)</li> <li>● 2022.08.01.~2023.02.28 통일과 나눔 일반공모사업 수행</li> <li>● 2022.10.27.~12.29. 제1기 Global Youth Leadership Academy(GYLA): 통일을 위한 협상아카데미 운영(103명)</li> </ul>
2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2023.04.27. 정기이사회 개최</li> <li>● 2023.06.22. 정기이사회 개최</li> <li>● 2023.06.22.~ 제5대 홍양호 남북사회통합연구원 이사장 취임(~현재)</li> <li>● 2023.07.03.~10. 총회 서면 개최</li> <li>● 2023.07.25. 이사진 등기</li> <li>● 2023.08.17. 법인설립허가증 대표자 변경 승인(통일부)</li> <li>● 2023.08.24. 고유번호증 변경 등록(강남세무서)</li> <li>● 2023.08.00. 정관 변경 승인(통일부)</li> <li>● 2023.10.01.~2024.02.29. 통일과 나눔 일반공모사업 수행</li> <li>● 2023.11.02.~2024.01.04. 제2기 Global Youth Leadership Academy(GYLA): 통일을 위한 협상아카데미 운영(100명)</li> </ul>

### 남북사회통합연구원 아카데미



대북협상 7기  
2015\_12\_14



통일역량강화 8기  
2016\_12\_5



통일시니어 3기  
2014\_7\_1



통일시니어 5기(대구광역시)  
2015\_6\_11



통일시니어 6기(전남광주)  
2015\_7\_21



통일시니어 7기(전남목포)  
2015\_8\_3



통일시니어 8기(부산광역시)  
2015\_10\_8



통일시니어 9기(충남천안)  
2015\_11\_26



통일시니어 10기(충남당진)  
2016\_9\_27



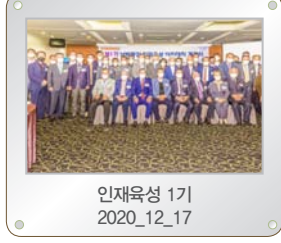
통일시니어 8기(부산광역시)  
2015\_10\_8



통일시니어 12기(강원원주)  
2016\_11\_8



통일시니어 13기(부산광역시)  
2016\_11\_24



인재육성 1기  
2020\_12\_17



GYLA 17기: 통일을 위한 협상아카데미  
2022\_12\_29



GYLA 27기 남북협상 현장투어  
(오두산전망대)2023\_11\_18

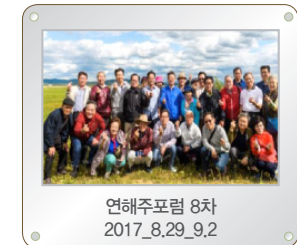
### IKIS 통일포럼 주요활동

IKIS 통일포럼은 남북사회통합연구원 아카데미 전체 수료자들 간의 인적네트워크 공간입니다.

2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015.06.29. IKIS 통일포럼 출범식 및 기념세미나 개최 홍양호, 이정렬 공동대표 취임, 임원진 구성 및 회칙 의결</li> <li>2015.07.20.~11.30 운영위원회의 개최(5회)</li> <li>2015.10.02. DMZ평화누리 서부전선 탐방</li> <li>2015.10.06.~12.29 2차 조찬포럼10.06, 송년포럼12.29 개최</li> <li>2015.11.14. 친선교류활동(산악회 창립)</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>2016.03.30. 정기총회 개최 및 1차 회칙개정, 1대 홍양호 상임대표 취임</li> <li>2016.01.28.~11.25. 운영위원회 개최(3회)</li> <li>2016.05.03. 4차 조찬포럼5.3, 1주년 기념세미나6.29, 송년포럼12.29 개최</li> <li>2016.06.29. DMZ안보 월곶지역 탐방</li> <li>2016.10.21. 통일공감더하기 사업참여(통일부)</li> <li>2016.02.27.~12.24 친선교류활동(골프회 창립5.11, 산악회6회)</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>2017.02.08. 운영위원회 개최</li> <li>2017.03.06. 정기총회 개최 및 2차 회칙개정</li> <li>2017.04.27. 7차 포럼 4.27, 연해주 포럼 8.29~9.29, 9차 포럼10.20 송년포럼12.29 개최</li> <li>2017.05.27. DMZ중서부 탐방 및 군부대 방문</li> <li>2017.02.25.~11.25 친선교류활동(골프대회11.7, 산악회 7회)</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>2018.02.27. 정기총회 개최</li> <li>2018.02.28.~08.28 운영위원회 개최(2회)</li> <li>2018.02.24.~09.29 친선교류활동(경주한수원방문 등 6회)</li> <li>2018.04.21. DMZ중부 생창리마을 탐방</li> <li>2018.05.11.~09.21 11차 포럼5.11, 13차 포럼9.21개최</li> <li>2018.07.12.~12.27 일본 해외포럼7.12~16, 부산지역포럼11.2~3, 송년포럼 12.27 개최</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>2019.02.27. 정기총회 개최</li> <li>2019.01.30.~08.08 운영위원회 개최(5회)</li> <li>2019.04.26. DMZ화천지역 탐방</li> <li>2018.05.25.~11.09 친선교류활동(4회)</li> <li>2019.07.04.~07.08 중국 동북3성 해외포럼 개최</li> <li>2019.06.13.~12.27 16차 포럼6.13, 18차 포럼9.17, 19차 포럼10.18, 송년 포럼12.27개최</li> </ul>

2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2020.01.17. 상임대표 추천위원단 구성회의</li> <li>● 2020.06.04. 정기총회 개최 및 2대 김진수 상임대표 취임 및 임원진 구성</li> <li>● 2020.02.20.~09.14 운영위원회 개최(7회)</li> <li>● 2020.06.04.~09.22 21차 포럼6.4, 22차 포럼9.22 개최</li> <li>● 2020.11.06. DMZ양구지역 탐방</li> <li>● 2020.05.23.~11.09 친선교류활동(산악회 4회, 골프대회 2회)</li> </ul>
2021	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2021.03.24. 정기총회 개최</li> <li>● 2021.02.03.~06.02 운영위원회 개최(6회)</li> <li>● 2021.11.02. 23차 통일포럼 개최</li> <li>● 2021.02.27.~11.09 친선교류활동(7회)</li> </ul>
2022	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2022.02.17.~12.05 감사, 상임대표 추천위원회, 탈북민장학생 심사회의 개최(9회)</li> <li>● 2022.03.30. 정기총회, 3대 박무인 상임대표 취임 및 임원진 구성, 24차 정기포럼 개최</li> <li>● 2022.06.08. 7주년 기념, 25차 통일포럼 개최 및 탈북민 학생 “통일꾼” 장학증서 수여</li> <li>● 2022.06.22. DMZ중서부전선 탐방</li> <li>● 2022.09.15.~11.02 26차 목포지역 통일포럼9.15~16, 27차 포럼11.2 개최</li> <li>● 2022.12.20. 송년포럼 개최 및 2회 탈북민 학생 “통일꾼” 장학증서 수여</li> <li>● 2022.01.22.~12.31 친선교류 활동(10회)</li> </ul>
2023	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2023.02.08. 정기총회 및 29차 정기포럼 개최</li> <li>● 2023.01.09.~12.12 임원워크숍, 탈북민장학생 심사회의 개최 등(6회)</li> <li>● 2023.04.12. UN군 참전유적지 DMZ 탐방</li> <li>● 2023.05.18. 30차 통일포럼 개최 및 3회 탈북민 학생 “통일꾼” 장학증서 수여</li> <li>● 2023.06.22.~11.08 베트남 해외포럼6.22~26, 32차 포럼9.11, 33차 전주지역포럼11.8 개최</li> <li>● 2023.04.12.~11.25 친선교류활동(6회)</li> <li>● 2023.12.21. 송년포럼 개최 및 4회 탈북민 학생 “통일꾼” 장학증서 수여</li> </ul>

## IKIS 통일포럼



## 남북통합의 길 제2호

2023년 12월 11일 인쇄

2023년 12월 13일 발행

발행인 홍양호

편집인 이봉기

편집실무 황순정

발행처 사단법인 남북사회통합연구원

06045 서울시 강남구 강남대로132길 60 내성빌딩 1층

E-mail: ikistongil@daum.net

홈페이지: www.ikistongil.org

전화 (02)365-9370, 팩스 (02)365-9379

인쇄처 맥앤피시

후원 우리은행 1005-301-828817 남북사회통합연구원

<비매품>