

2011 신진연구 논문집

2011 북한 및 통일관련

본 논문집은 2011년도 북한 및 통일문제 신진
연구학자 연구지원 사업의 결과보고서를 1권
의 책으로 편집·발간한 것입니다.

여기에 수록된 내용은 연구자의 개인적인
견해로서 통일부의 공식 의견이 아니라는 점을
알려드립니다.

목차

01	북한이탈주민의 병역면제 정책에 대한 인식과 대안 : 징집대상 연령층에 대한 면접조사를 중심으로 강동원(통일문화연구원 연구위원)	1
02	통일한국의 식량문제 해결을 위한 연해주에서의 남북러 협력방안 연구 강동원(통일농업연구소 소장)	61
03	한반도 정책에 대한 미국 주요 싱크탱크 성향 및 영향력 조사 김인욱(조지워싱턴대 박사과정)	159
04	북한 김정일 후계체제 구축과 청년동맹 김종수(인제대 통일학연구소 연구원)	199
05	북한주민의 대남인식과 외부정보통제 변화추이 : 북한이탈주민 면접조사를 통한 추론 송현욱(세계북한연구센터 조사연구실장)	267
06	통일에 무관심한 청소년들을 위한 새로운 통일 논리 및 교수학습 방법 개발 신봉철(화도진중학교 교사)	331
07	북한의 대남전략 패턴과 대응방안 이윤식(통일연구원 연구위원)	397
08	통일정책에 있어서 ‘한미공조’와 ‘남북공조’간 협상공간 평가 : 북핵 협상에서의 경험적 분석을 중심으로 이정우(성균관대학교 정치외교학과 강사)	453
09	외국인 유학생들의 한반도 평화통일 의식조사 임한필(코리아글로벌 연구원)	501
10	동독이탈주민에 대한 서독의 통합정책과 한국에의 시사점 : 직업통합을 중심으로 허준영(서울대 행정대학원 연구원)	553

북한이탈주민의 병역면제 정책에 대한 인식과 대안 : 징집대상 연령층에 대한 면접조사를 중심으로

강동완

통일문화연구원 연구위원

제1장 서론	5
제2장 이론적 논의	7
제3장 ‘북한이탈주민 병역면제 제도’에 대한 남한 대학생 인식조사	11
제4장 북한이탈주민(징집연령층) 대상 인식조사	31
제5장 북한이탈주민의 병역 문제에 대한 주요 쟁점 및 정책대안	44
제6장 결론	54
[부 록] 1. 북한이탈주민 대상 병역관련 설문지	56
[부 록] 2. 남한 대학생 대상 병역관련 설문지	59
[참고 문헌]	60

요 약 문

북한이탈주민은 대한민국 국민으로서 정체성은 부여받지만 4대 의무 가운데 국방의 의무는 제외된다. 병역법 제64조 1항 2호 “군사분계선 이북지역에서 이주하여 온 사람은 병역을 제외한다”는 법적근거에 의해 병역의무가 제한되고 있는 것이다. 우리 사회에서 북한이탈주민의 이같은 병역제한 문제는 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 첫 번째는 북한이탈주민의 경우 남한 정착과정에서 대한민국 국민으로서의 정체성을 부여받지만, 국방의 의무가 법적으로 제한되면서 정체성의 혼란을 겪는 다는 점이다. 국가로부터 배제된 타자로서 인식되는 것이다. 또한 징집대상 연령층 중 일부는 대한민국 국민으로서 군입대를 자원하는 의사를 보이는 경우도 있으며, 개인의 자아실현을 위해 직업군인으로서의 진로를 희망하기도 한다. 하지만 현재 법적 제약으로 인해 이들은 군대에 지원할 수 없는 상황이다. 두 번째는 군복무에 대한 형평성의 문제로, 북한이탈주민의 수가 점차 증가하고 있는 점을 고려할 때, 우리 사회 내부에서 북한이탈주민의 병역면제에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 한국 사회에서 병역면제는 국민정서상 매우 민감한 사안이라 할 수 있다. 더불어 여타 사회적 소수층과 비교할 때 북한이탈주민들의 병역면제 뿐만 아니라 상대적 특혜와 복지지원의 차등적 시행에 따른 문제가 제기되기도 한다. 가령, 북한이탈주민의 경우 외국출신 다문화집단이나 한국 내 취약계층에 비해 특별한 지원을 받는 것에 대한 문제제기도 존재한다. 현재와 같이 북한이탈주민의 병역을 면제하는 정책은, 북한이탈주민 개인의 신체적·정서적 조건을 고려한 점이나 국가안보 차원에서 일면 타당성이 있다. 하지만 역설적으로 이들에게 국방의 의무를 부여하지 않는 것은 북한이탈주민의 정착과정에서 남한 사회에 완전히 동화되지 못한다는 정체성의 혼란을 야기할 수 있다. 즉, 남한 국민으로서 생활하지만 국가로부터 배제된다는 차별의식을 받을 수 있다는 점이다. 현재 징집대상 연령층이 소수일 경우와 달리 북한이탈 청소년의 입국 추세 증가율을 고려할 때 향후 북한이탈주민 중 징집대상 연령층의 병역문제는 우리 사회의 주요한 쟁점이 될 수 있다. 무엇보다 향후 남북한 통합 시 “사람간의 통합”이라는 정서적, 인식적 통합이 우선적으로 이루어져야 함을 고려할 때, 현재와 같이 북한이탈주민을 이주자로서 대상화 하는 것은 남북한 사회적 통합의 장애요인이 될 수 있다. 아울러 북한이탈주민의 병역 문제는 국가안보와 직결되는 사안으로 군복무를 제한하는 것이 타당성이 있지만, 한편으로 자원자의 경우 대체복무 등을 통해 북한이탈주민

역시 국가에 기여하며 동시에 자신들의 정체성 및 국민성을 확립할 수 있도록 하는 정책대안이 마련되어야 한다. 본 연구는 이같은 문제의식을 바탕으로 북한이탈주민의 병역문제에 관한 주요쟁점과 과제를 진단하고 바람직한 정책대안을 제시하는 데 목적이 있다. 징집대상으로서 동일한 연령대인 남한 대학생들은 북한이탈주민들의 병역면제에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지, 또 북한이탈주민 역시 현행 제도에 대해 어떻게 평가하고 있는가에 대한 조사를 바탕으로 이에 대한 대안을 모색한다. 이러한 논의를 위해 먼저 북한이탈주민 중 징집대상 연령에 있는 자들을 대상으로 한 심층면접조사를 통해, 이들의 국가정체성 및 사회의식을 살펴본다. 또한 북한이탈주민 병역문제의 사회적 갈등 완화 및 통합 논의를 위해, 징집대상 연령층에 있는 남한 대학생을 대상으로 한 설문조사 및 심층면접을 통해 북한이탈주민의 병역제도에 대한 인식조사를 실시함으로써, 남북한 상호 의식격차 및 사회적 이슈를 파악하고자 한다. 이러한 논의를 바탕으로 남북한 주민들의 사회적 통합 및 북한이탈주민의 바람직한 정착지원 방안 차원에서의 병역문제에 관한 정책대안을 제시한다. 북한이탈주민의 군대문제에 대한 각기 다른 두 개의 시선은 현재 우리 사회에서 북한이탈주민을 바라보는 인식과 더 나아가 향후 남북한 주민들의 통합 시 나타날 문제점을 미리 경험한다는 점에서 의미가 있다. 분단의 현실에서 사회적 약자와 소수자 인권으로서 북한이탈주민을 이해하거나 포용하기보다, 안보라는 거대담론 속에서 여전히 신뢰하지 못하는 타자로서 인식한다는 점을 고려하면 앞으로 남북한 통합 과정에서 발생할 남북 주민들간의 갈등을 미리 예견할 수 있을 것 같다. 안보 영역에서는 신뢰할 수 없고, 특별한 혜택으로 군대를 면제하는 것도 반대하는 남한 대학생들의 인식을 전환할 수 있는 정책적 노력이 곧 남북한의 완전한 통일을 준비하는 토대가 될 것이라 본다. 아울러 남북한 사회통합을 위해서는 북한이탈주민들에 대한 불신의 간극을 좁혀 나가는 노력이 필요하다. 결국 우리가 지향하는 것은 남북한 주민들의 어울림을 통한 사회적 통합이다. 이러한 점에서 남북한 주민들이 상호 불신과 적대감을 해소할 수 있는 의식개선 방안이 절실히 요구된다.

제1장 서론

대한민국 국민이라면 누구나 국방, 납세, 교육, 근로의 4대 의무를 지닌다. 이중 국방의 의무는 대한민국 국민인 남자라면 18세가 되는 해의 1월 1일부터 병역의 무가 발생하여 제1국민역에 편입, 병적관리가 시작된다. 탈북 후 국내에 입국한 북한이탈주민 역시 대한민국 국민으로서 인정되며, 당연히 납세, 교육, 근로의 의무를 부여받는다.

그런데 북한이탈주민은 대한민국 국민으로서 권리와 의무를 부여받지만 4대 의무 가운데 국방의 의무는 제외된다. 병역법 제64조 1항 2호 “군사분계선 이북지역에서 이주하여 온 사람은 병역을 제외한다”는 법적근거에 의해 병역의무가 제한되고 있는 것이다.

우리 사회에서 북한이탈주민의 이같은 병역제한 문제는 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 첫 번째는 북한이탈주민의 경우 남한 정착과정에서 대한민국 국민으로서의 정체성을 공식적으로 부여받지만, 국방의 의무가 법적으로 제한되면서 정체성의 혼란을 겪는다는 점이다. 국가로부터 배제된 타자로서 인식되는 것이다. 또한 징집¹⁾대상 연령층 중 일부는 대한민국 국민으로서 군입대를 자원하는 의사를 보이는 경우도 있으며, 개인의 자아실현을 위해 직업군인으로서의 진로를 희망하기도 한다. 하지만 현재 법적 제약으로 인해 이들은 군대에 지원할 수 없는 상황이다.

두 번째는 군복무에 대한 형평성의 문제로, 북한이탈주민의 수가 점차 증가하고 있는 점을 고려할 때, 우리 사회 내부에서 북한이탈주민의 병역면제에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 한국 사회에서 병역면제는 국민정서상 매우 민감한 사안이라 할 수 있다. 대통령 후보자가 아들의 병역문제로 곤혹을 치르기도 하고, 소위 공인들의 병역필 여부는 도덕적 평가 이상의 주요한 항목으로 간주된다. 이러한 우리 사회의 정서를 감안할 때 북한이탈주민의 징집대상이 소수일 경우는 현재와 같은 법체계에 의해 병역면제로 처리할 수 있지만, 점차 그 수가 증가하고 있는 점을 감안할 때 북한이탈주민의 병역면제는 형평성 차원에서 향후 주요한 사회적 이슈가 될 수 있다.

더불어 여타 사회적 소수층과 비교할 때 북한이탈주민들의 병역면제 뿐만 아니라 상대적 특혜와 복지지원의 차등적 시행에 따른 문제가 제기되기도 한다. 가령,

1) 국가가 병역의무자에 대하여 현역에 복무할 의무를 부과하는 것을 의미한다.

북한이탈주민의 경우 외국출신 다문화집단이나 한국 내 취약계층에 비해 특별한 지원을 받는 것에 대한 형평성 문제도 존재한다.

즉, 이미 북한이탈주민에 대한 정착금 및 입학지원금 등 적극적 조치에 대한 부정적인 인식이 제기되고 있다. 향후 이들의 증가가 더욱 가속화되면 이 문제는 가시화 될 것이 분명하다.²⁾ 현재와 같이 북한이탈주민의 병역을 면제하는 정책은, 북한이탈주민 개인의 신체적·정서적 조건을 고려한 점이나 국가안보 차원에서 일면 타당성이 있다.

하지만 역설적으로 이들에게 국방의 의무를 부여하지 않는 것은 북한이탈주민의 정착과정에서 남한 사회에 완전히 동화되지 못한다는 정체성의 혼란을 야기할 수 있다. 즉, 남한 국민으로서 생활하지만 국가로부터 배제된다는 차별의식을 받을 수 있다는 점이다.

병역은 신체적·정신적으로 또는 사회적으로 정상적인 국민에게 부여되는 일종의 자격(qualification)이나 권한(competence)으로 이해될 수도 있다. 병역을 수행하기 위한 일정한 법적 요건(requirement)을 부과하고 이 조건을 충족시킨 국민에게만 병역수행의 자격이나 권한을 부여하는 것이다. 병역수행의 조건을 충족시킨 국민은 법적 자격과 권한을 가진 ‘정상적인’ 국민으로, 병역을 수행할 수 있는 조건을 충족시키지 못한 국민은 다른 국민이 가진 법적 자격과 권한을 박탈당한 ‘비정상적인’ 국민 또는 ‘2등(second class)’ 국민이나 ‘열등한’ 국민으로 인식될 가능성도 배제할 수 없다.

현재 징집대상 연령층이 소수일 경우와 달리 북한이탈 청소년의 입국 추세 증가율을 고려할 때 향후 북한이탈주민 중 징집대상 연령층의 병역문제는 우리 사회의 주요한 쟁점이 될 수 있다. 무엇보다 향후 남북한 통합 시 “사람간의 통합”이라는 정서적, 인식적 통합이 우선적으로 이루어져야 함을 고려할 때, 현재와 같이 북한이탈주민을 이주자로서 대상화 하는 것은 남북한 사회적 통합의 장애요인이 될 수 있다.

아울러 북한이탈주민의 병역 문제는 국가안보와 직결되는 사안으로 군복무를 제한하는 것이 타당성이 있지만, 한편으로 자원자의 경우 대체복무 등을 통해 북한이탈주민 역시 국가에 기여하며 동시에 자신들의 정체성 및 국민성을 확립할 수 있도록 하는 정책대안이 마련되어야 한다.

북한이탈주민은 ‘공민’과 ‘국민’의 국가적 경계인이며, 국적을 가진 ‘국민’인 동

2) 최대석, 박영자, “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제,” 『국제정치논총』 제51집 1호(2011), p. 203.

시에 소수집단인 유입 ‘이주민’의 이중적 특성을 보이고 있다. 따라서 국가 ‘경계인적 특성’과 이주민의 ‘소수집단적 특성’을 동시에 지니는 이들의 소속감 및 의식 조사에 기반을 둔 정체성 규명과, 이에 기초한 사회통합 가치 및 정책개발에 대한 국가, 사회적 필요가 높아지고 있다.³⁾

본 연구는 이같은 문제의식을 바탕으로 북한이탈주민의 병역문제에 관한 주요 쟁점과 과제를 진단하고 바람직한 정책대안을 제시하는 데 목적이 있다. 징집대상으로서 동일한 연령대인 남한 대학생들은 북한이탈주민들의 병역문제에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지, 또 북한이탈주민 역시 현행 제도에 대해 어떻게 평가하고 있는가에 대한 조사를 바탕으로 이에 대한 대안을 모색하고자 한다. 이러한 논의를 위해 먼저 북한이탈주민 중 징집대상 연령에 있는 자들을 대상으로 한 심층면접조사를 통해, 이들의 국가정체성 및 사회의식을 살펴본다.

또한 북한이탈주민 병역문제의 사회적 갈등 완화 및 통합 논의를 위해, 징집대상 연령층에 있는 남한 대학생을 대상으로 한 설문조사 및 심층면접을 통해 북한이탈주민의 병역제도에 대한 의식조사를 실시함으로써, 남북한 상호 의식격차 및 사회적 이슈를 파악하고자 한다. 이러한 논의를 바탕으로 남북한 주민들의 사회적 통합 및 북한이탈주민의 바람직한 정착지원 방안 차원에서 병역문제에 관한 정책대안을 제시한다.

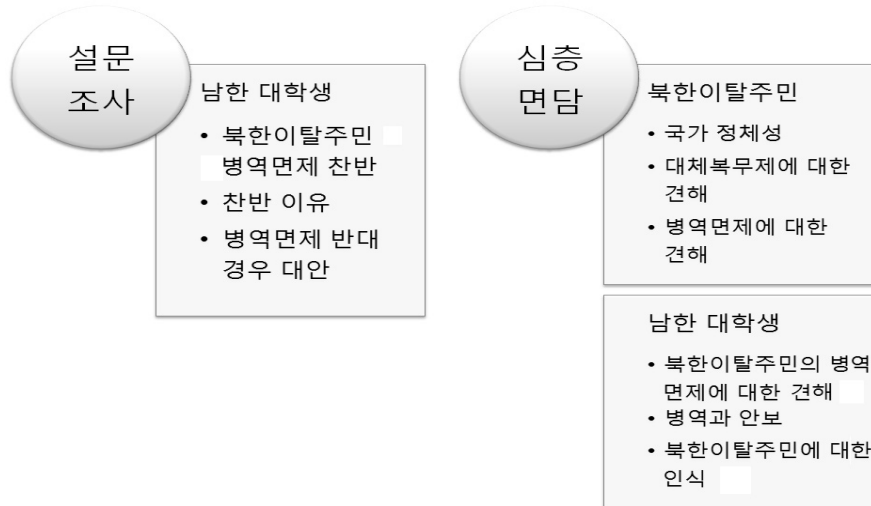
제2장 이론적 논의

제1절 연구방법 및 분석틀

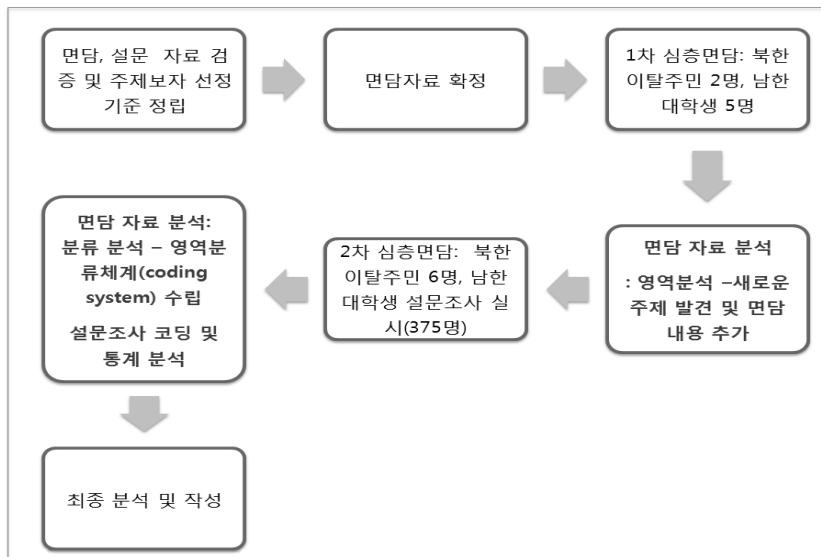
본 연구에서는 문헌연구와 함께 설문조사를 실시한다. 설문조사는 남한 대학생과 북한이탈주민으로 나누는데, 남한 대학생 대상 설문조사는 북한이탈주민의 병역문제 문제에 대한 직접적 인식과 북한이탈주민의 국가정체성에 대한 인식 조사를 목적으로 한다. 북한이탈주민에 대한 조사는 현행 제도에 대한 평가와 인식, 국가정체성 등에 중점을 둔다. 설문조사는 양적설문과 질적조사를 병행하여 실시하였다.

3) 위의 글, p. 203.

〈표 1〉 설문조사 및 심층면접 개요



양적설문조사는 서울, 대전, 부산 세 지역의 대학생 375명을 대상으로 실시되었는데, 면접자가 북한이탈주민의 병역면제에 대한 현행 법제도를 사전에 충분히 설명한 후 면접을 진행하였다. 면접기간은 2011년 5월 1일부터 7월 29일까지 이루어졌다. 북한이탈주민에 대한 심층면접은 국내에 입국한 북한이탈주민 중 징집연령층에 해당하는 20대를 중심으로 이루어졌다.



〈그림 1〉 연구과정

북한이탈주민 면접대상자는 북한에서의 탈북 시기와 현재 연령을 고려하여 선정되었으며, 이들의 북한에서의 생활 및 상황에 대한 이해와 탈북과정, 그리고 현재 남한정착과정에서 경험하게 된 인식을 바탕으로 심층면접을 실시하였다.

제2절 선행연구

최대석 외(2011)는 “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제” 연구에서 2005년 이후 국내에서 연구된 북한이탈주민 관련 연구를 분석한 결과 연구분야를 정착지원, 서비스전달체계와 프로그램, 해외체류 북한이탈주민으로 구분하고 있다. 이중 정착지원 연구는 사회복지 서비스나 지역적 안전망, 직업, 교육, 의료, 범죄 등 다양한 분야로 이루어졌고 그 대상 역시 여성 및 가족입국이 증대하면서 청소년, 여성, 가족 연구 등 성별, 집단별, 계층별 연구가 다양하게 이루어졌다.

본 연구의 핵심주제가 북한이탈주민의 병역문제와 사회통합이라는 점에서 기존 연구분야 중 정착지원 부분에 포함될 수 있지만, 실제로 정착지원과 관련한 연구는 대부분 사회복지 서비스와 관련이 있다는 점에서 정착지원 분야로 규정하는 것도 한계가 있다. 본 연구는 개인의 신분, 국가정체성 등과 연계된다는 점에서 북한이탈주민의 국내정착과정에서의 정체성 분야로 다룰 수 있다. 대상별로 청소년이 성장하여 성인기에 접어들어 군대의 징집연령기에 속하게 될 때 나타나게 될 문제도 있고, 이미 징집연령기는 넘었지만 직업으로서의 군인을 희망할 경우 자아정체성의 문제와도 연계된다. 한국사회에 지배적 담론으로 형성된 군대문화를 경험하지 못한 그들에게 사회정착 과정에서 또 다른 문화적 배타를 경험할 수 있다.

지금까지 북한이탈주민의 병역문제나 향후 사회통합 과정에서 발생할 수 있는 병역관련 이슈에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 북한이탈주민의 정착지원이라는 큰 틀에서 정체성 정립과 관련한 인식적 분야이며 북한이탈주민의 병역문제를 인식조사를 통해 살펴보고 정책방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

제3절 북한이탈주민의 병역면제에 관한 법체계 현황

북한이탈주민의 병역면제에 관한 법체계 현황을 살펴보기 이전에 먼저 현재 대한민국 국민의 병역종류를 살펴볼 필요가 있다. 한국 국민의 병역종류는 현역, 예비역, 보충역, 제1국민역, 제2국민역으로 구분된다.

〈표 2〉 병역의 종류

종 류	내 용
현역	징집 또는 지원에 의하여 입영한 병과 병역법 또는 군인사법에 의하여 현역으로 임용된 장교, 준사관, 부사관 및 무관후보생
예비역	현역을 마친 사람, 기타 병역법에 의하여 예비역에 편입된 사람
보충역	징병검사를 받아 현역복무를 할 수 있다고 판정된 사람중에서 병력수급 사정에 의하여 현역입영대상자로 결정되지 아니한 사람과 공익근무요원, 산업기능요원 등으로 복무 또는 의무종사 하고 있거나, 그 복무 또는 의무종사를 마친 사람, 기타 병역법에 의하여 보충역에 편입된 사람
제1국민역	병역의무자로서 현역, 예비역, 보충역 또는 제2국민역이 아닌 사람
제2국민역	징병검사 또는 신체검사결과 현역 또는 보충역 복무는 할 수 없으나 전시 근로소집에 의한 군사 지원업무는 감당할 수 있다고 결정된 사람, 기타 병역법에 의하여 제2국민역에 편입된 사람

제1국민역의 경우 대한민국 국민인 남자는 18세가 되는 해의 1월 1일부터 병역의무가 발생하여 제1국민역에 편입, 병적관리가 시작된다. 제1국민역에 편입된 사람의 권리와 의무로는 각 군 모집에 의한 지원이 가능하며, 거주지를 이동한 때에는 14일 이내에 주민등록법에 의거 전입신고를 해야 하며, 25세 이상자가 국외 여행을 하고자 할 때는 지방병무청장의 허가를 받아야 한다.

아울러 병역의무자는 19세가 되는 해에 병역을 감당할 수 있는지의 여부를 판정받기 위해 지방 병무청장이 지정하는 일시 및 장소에서 징병검사를 받아야 한다. 병적관리는 거주지 지방병무청장 소관이며 이같은 병적관리의 예외 적용 대상은 국외출생자 중 주민등록이 없는 사람이나 주민등록이 말소된 사람의 경우이다.

북한이탈주민의 병역제한 제도는 앞서 언급한 바와 같이 병역법에 의해 규정되고 있다. 병역법 제64조(제1국민역의 병역면제 등)에 따르면 “① 지방병무청장은 제1국민역으로서 제1호(신체등위가 6급에 해당하는 사람만 해당한다) 또는 제2호에 해당하는 사람은 원할 경우 징병검사를 하지 아니하고 병역을 면제할 수 있고, 제1호에 해당하는 사람 중에서 신체등위가 5급에 해당하는 사람과 제3호에 해당하는 사람은 원할 경우 징병검사를 하지 아니하고 제2국민역에 편입할 수 있다.”고 규정하고 있다.

제 1 국 민 역 편 입 (징병검사대상자 조사)								
징 병 검 사 실 시								
19세		합 격				불 합 격		
		신체등위 1급 ~ 4급				5급	6급	7급
20세	입 영 연 기	2년제 대학 4년제 대학 대학원, 한의대의과, 치과 의과대학, 치과대학, 한의 과대학, 수의과대학, 대학원	병 역 의 무 이 행	<ul style="list-style-type: none"> 현역 (21월) 상근예비역(21월) 공익근무요원(24월) 산업기능요원(34월) 전문연구요원(3년) 	예 비 군 8 년	제 2 국 민 역 · 전 시 근 로 소 집 대 상	병 역 면 제	재 신 체 검 사 1 년 이 내 확 정 처 분
22세								
24세								
26세								
27세								
28세								
30세								
35세	기피자, 미귀국자							
37세	전 시 연 장							
45세								

출처 : 병무청 홈페이지(www.mma.go.kr).

〈그림 2〉 한국 국민의 연령별 병역이행

이중 제1호는 전신기형, 질병, 심신장애 등으로 인하여 병역을 감당할 수 없는 사람을 의미하며, 제2호는 군사분계선 이북지역에서 이주하여 온 사람으로서 북한 이탈주민을 지칭한다.

제3장 ‘북한이탈주민 병역면제 제도’에 대한 남한 대학생 인식조사

제1절 일반적 특성

본 연구에서는 북한이탈주민 병역면제 제도에 대한 남한 대학생들의 인식을 살펴보기 위해 면접조사를 실시하였다. 대학생의 연령은 제1국민역으로 편입되어 징병검사가 이루어지고 입대를 통해 병역의무를 수행할 예정자 이거나 병역의무를 완료한 전역자로서 징집연령층을 대표하는 대상으로 볼 수 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구는 징집연령층에 있는 남한 대학생 375명을 대상으로 지역, 성별, 연령, 병역필여부 등 4가지 분석요인에 따라 북한이탈주민 병역면제 제도에 대한 설문조사를 실시하였다. 면접조사 기간은 2011년 5월 1일부터 2011년 7월 29일까

지이며 면접대상은 서울, 대전, 부산 소재 4년제 대학교의 학생들을 대상으로 실시하였다. 이들 면접대상자들은 4년제 대학교의 정치외교학과와 군사학과 재학생들로서 북한과 탈북자 문제에 대한 평소학습을 통해 탈북자의 신분과 정체성 등에 대한 이해를 일정부분 습득한 상태라 할 수 있다.

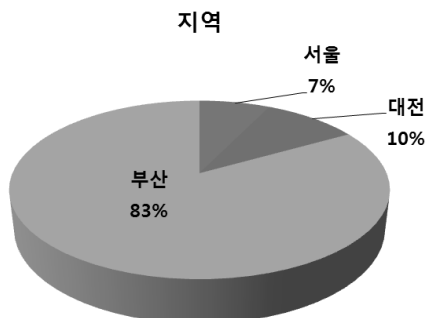
그럼에도 설문조사의 객관성과 정확성을 제고하기 위해 면접 조사 직전 본 연구의 핵심문제라 할 수 있는 탈북자의 군 면제에 대한 정책취지와 입장, 법적 조항 등을 객관적으로 설명하고, 포커스 그룹으로서 학생들의 자유로운 토론을 통해 찬반양론에 대한 입장을 충분히 논의토록 한 후 설문을 진행하였다.

한편 본 연구의 분석을 위해 SPSS 16.0을 사용하였다. 수집된 자료는 코딩작업을 거쳐 SPSS 16.0 프로그램을 거쳐 데이터 수정 작업을 시행하였다. 기본적으로 각 문항에 대해 빈도분석을 실시하였고, 각 집단별 빈도의 차이를 살펴보는 경우에는 교차분석에서 사용되는 카이제곱검정(Chi-square Test)을 실시하였다. 유의확률(p-value)이 0.1 이하인 경우에는 +, p-value < 0.05 는 *, p-value < 0.01 은 **, p-value < 0.001 은 *** 로 표시하였다. 한편, 설문에 참여한 응답자의 일반적 특성은 다음의 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 응답자의 일반적 특성

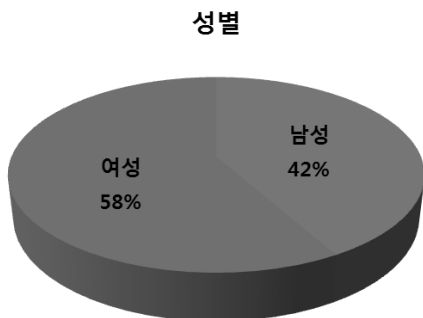
항목	구분	빈도
지역	서울	27
	대전	36
	부산	312
	합계	375
성별	남성	157
	여성	218
	합계	375
연령	20세 이하	130
	21세~25세	202
	26세 이상	29
	무응답	14
	합계	375

지역별로는 서울 27명, 대전 63명, 부산 312명으로 총 375명의 응답자 가운데 부산지역 응답자가 가장 많이 참여하였다.

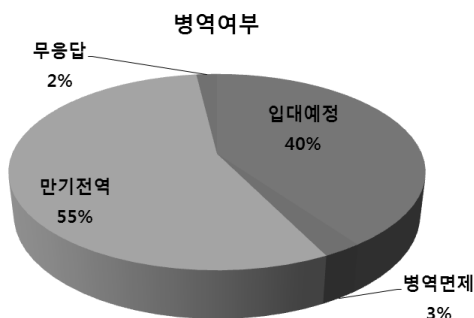


〈그림 3〉 응답자 특성 : 지역

성별을 살펴보면, 남성 157명, 여성 218명으로 여성이 더 많이 참여하였다. 본 연구에서는 성별과 함께 병역여부를 물었는데 남성들 가운데 입대 예정인 자가 6명, 병역면제가 63명, 전역한 경우가 87명으로 나타났으며 무응답이 3명 있었다. 참고로 여성 가운데에서도 병역여부에 대해 체크한 응답자가 2명 있었으며 모두 입대 예정으로 응답하였다. 이들은 군사학과 소속의 학생들로서 대학 졸업 후 의무복무로 군대에 입대하기 때문에 입대예정자로 응답하였다.



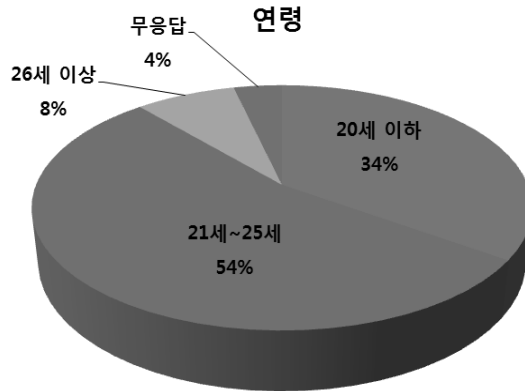
〈그림 4〉 응답자 특성 : 성별



〈그림 5〉 응답자 특성 : 병역여부

연령은 20세 이하, 21세~25세, 26세 이하의 3가지로 분류하였다. 이와 같이 분류한 기준은 일반적으로 20세 이하의 경우 대학생으로서 징병검사를 마치고 입대예정에 해당하는 자이며, 21세~25세는 군 입대 연령이나 입영을 연기하였거나 갓 전역한 연령에 해당하는 자이며, 26세 이상은 입영연기가 가능한 나이이지만 대부분 전역했을 가능성이 높은 연령대임을 감안하여 그룹화 한 것이다. 응답자들은

21세~25세에 해당하는 사람이 202명으로 가장 많았으며, 20세 이하가 130명, 26세 이상이 29명, 무응답이 14명으로 각각 나타났다.



〈그림 6〉 응답자 특성 : 연령

제2절 분석요인별 인식 및 평가: 지역, 성별, 연령, 병역여부

전체 375명의 응답자 가운데 232명, 즉 61.8%가 북한이탈주민의 병역면제를 찬성하는 것으로 나타났으며, 38.2%에 해당하는 143명이 반대하는 것으로 나타났다. 이러한 전체 통계를 지역, 성별, 연령, 병역여부라는 4가지 분석변수로 구분하여 살펴본다.

1. 지역에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

북한이탈주민의 병역면제에 대한 찬성과 반대는 지역별로 다음과 같이 나타났다.

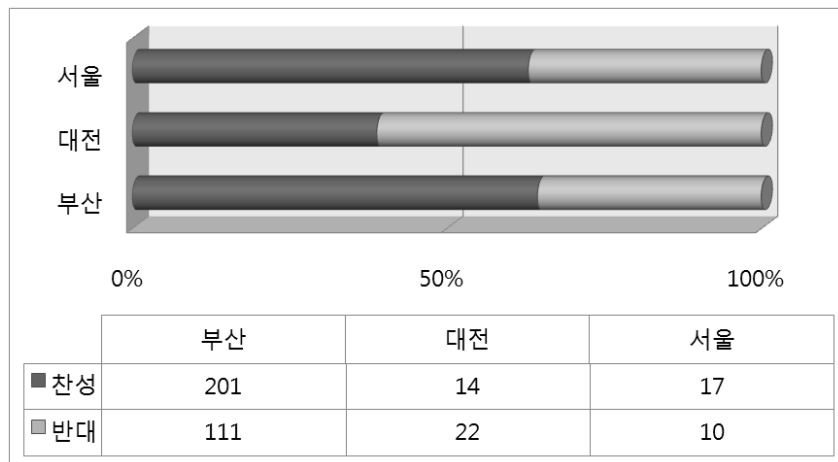
서울 지역은 찬성 63%, 반대 37%, 부산지역에서는 찬성 64.4%, 반대 35.6%로 북한이탈주민의 병역면제를 찬성하는 의견이 더 많은 것으로 나타났다. 반면 대전 지역에서는 찬성 38.9%, 반대 61.1%로 북한이탈주민의 병역면제를 반대하는 의견이 더 많았다.

통계 결과 북한이탈주민에 대한 병역면제 찬반의견은 지역에 따라 ** $p < .01$ 수준에서 유의한 차이가 나는 것으로 나타났다. 통계적으로 가중치를 두기는 했으나 대전지역 응답자가 전체 응답자의 9.6%에 그친다는 점을 감안하면 북한이탈주민의 병역면제에 대한 의견이 지역별로 차이가 난다고 확인하기는 힘들다.

〈표 4〉 지역에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

지역 * 북한이탈주민 병역면제 찬반 Crosstabulation					
			북한이탈주민 병역면제		Total
			찬성	반대	
지역 (**)	서울	Count	17	10	27
		% within 지역	63.0%	37.0%	100.0%
		% of Total	4.5%	2.7%	7.2%
	대전	Count	14	22	36
		% within 지역	38.9%	61.1%	100.0%
		% of Total	3.7%	5.9%	9.6%
	부산	Count	201	111	312
		% within 지역	64.4%	35.6%	100.0%
		% of Total	53.6%	29.6%	83.2%
Total	Count	232	143	375	
	% within 지역	61.8%	38.2%	100.0%	
	% of Total	61.8%	38.2%	100.0%	

+p<.1 *p<.05 ** p<.01 *** p<.001



〈그림 7〉 지역에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

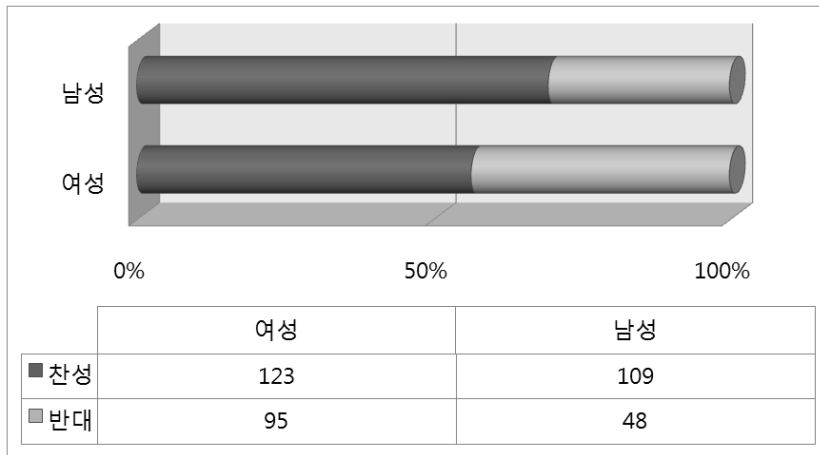
2. 성별에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

북한이탈주민의 병역면제에 대한 의견은 성별에 따라 다르게 응답하였다. 남성은 69%가 북한이탈주민이 병역면제를 받아야 한다고 생각하는 반면, 31%는 북한이탈주민도 병역의 의무를 이행해야 한다고 응답했다. 여성의 경우도 비슷하게 나타났다. 여성의 72%가 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하였고, 28%가 반대하였다. ** p<.01 수준에서 유의한 차이가 나는 것으로 나타났으며 그 결과는 다음 표와 같다.

〈표 5〉 성별에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

성별 * 북한이탈주민 병역면제 찬반 Crosstabulation					
			북한이탈주민 병역면제		Total
			찬성	반대	
성별 (**)	남성	Count	109	48	157
		% within 성별	69.0%	31.0%	100.0%
	여성	Count	123	95	218
		% within 성별	72.0%	28.0%	100.0%
Total		Count	232	143	375
		% within 성별	62.0%	38.0%	100.0%

+p<.1 *p<.05 ** p<.01 *** p<.001



〈그림 8〉 성별에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

3. 연령에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

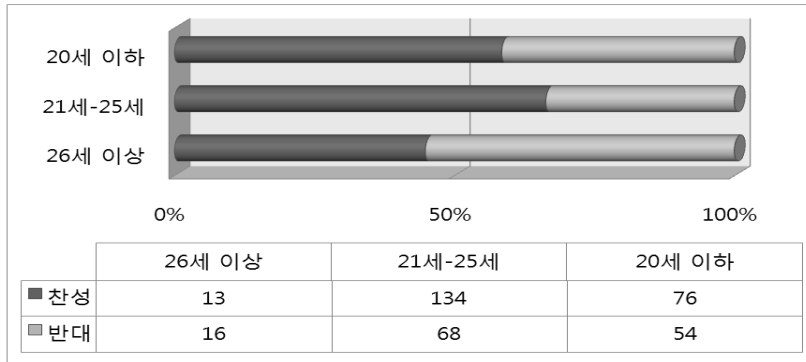
연령에 따라서는 북한이탈주민의 병역면제에 대해 * $p < .05$ 수준에서 유의한 차이가 났으며, 다음과 같은 차이를 보였다. 20세 이하의 응답자들은 58.5%가 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하였고, 41.5%가 북한이탈주민의 병역면제를 반대했다. 21세-25세 응답자들은 66.3%가 찬성, 33.7%가 반대하였다.

그러나 26세 이상 응답자들은 44.8%가 찬성, 55.2%가 반대하는 것으로 나타나 전역 이후에 북한이탈주민의 병역면제에 대한 인식이 다소 부정적으로 변화한다는 것을 알 수 있다.

〈표 6〉 연령에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

연령 * 북한이탈주민 병역면제 찬반 Crosstabulation					
			북한이탈주민 병역면제		Total
			찬성	반대	
연령 (*)	20세 이하	Count	76	54	130
		% within 연령	58.5%	41.5%	100.0%
		% of Total	21.1%	15.0%	36.0%
	21세-25세	Count	134	68	202
		% within 연령	66.3%	33.7%	100.0%
		% of Total	37.1%	18.8%	56.0%
	26세 이상	Count	13	16	29
		% within 연령	44.8%	55.2%	100.0%
		% of Total	3.6%	4.4%	8.0%
Total	Count	223	138	361	
	% within 연령	61.8%	38.2%	100.0%	
	% of Total	61.8%	38.2%	100.0%	

+ $p < .1$ * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$



〈그림 9〉 연령에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

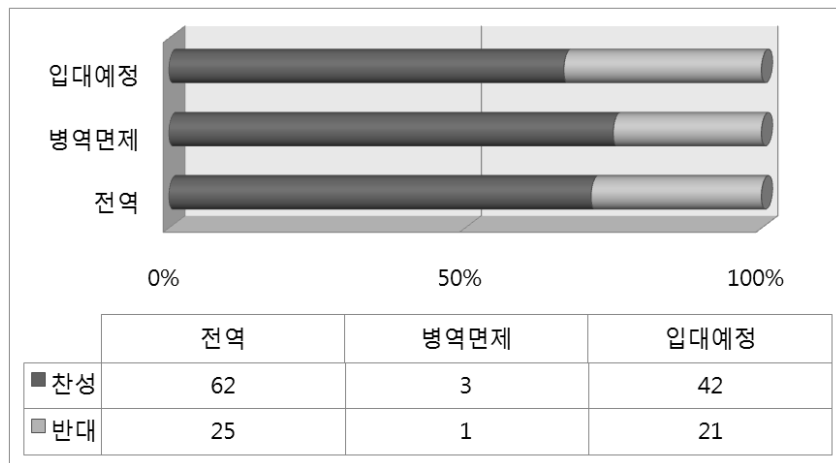
4. 병역여부에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

북한이탈주민의 병역면제에 대한 의견은 응답자들의 병역여부에 따라서 다음과 같이 유의한 차이가 나는 것으로 조사되었다. (***) $p < .001$. 입대예정인 응답자들은 66.7%가 북한이탈주민도 병역을 면제받아야 한다고 응답하였고, 33.3%가 북한이탈주민도 병역의 의무를 이행해야 한다고 응답하였다. 병역을 면제받은 응답자는 전체 남성 응답자 가운데 4명에 불과하였으며, 이들 역시 북한이탈주민의 병역면제에 찬성한다는 응답이(75%) 반대한다는 응답(25%)보다 많았다. 전역한 남성 응답자들은 북한이탈주민의 병역면제에 대해 71.3%가 찬성, 28.7%가 반대하였다.

〈표 7〉 병역여부에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

병역여부 * 북한이탈주민 병역면제 찬반 Crosstabulation					
		북한이탈주민 병역면제		Total	
		찬성	반대		
병역여부 (***)	입대예정	Count	42	21	63
		% within 병역여부	66.7%	33.3%	100.0%
		% of Total	27.3%	13.6%	40.9%
	병역면제	Count	3	1	4
		% within 병역여부	75.0%	25.0%	100.0%
		% of Total	1.9%	.6%	2.6%
	전역	Count	62	25	87
		% within 병역여부	71.3%	28.7%	100.0%
		% of Total	40.3%	16.2%	56.5%
Total		Count	107	47	154
		% within 병역여부	69.5%	30.5%	100.0%
		% of Total	69.5%	30.5%	100.0%

+p<.1 *p<.05 ** p<.01 *** p<.001

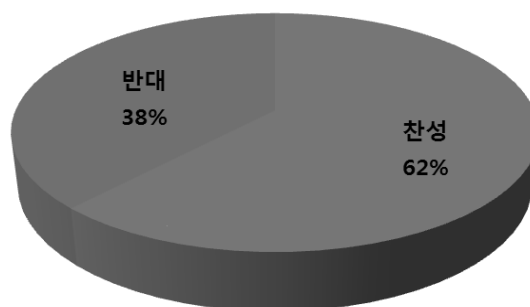


〈그림 10〉 병역여부에 따른 북한이탈주민 병역면제 찬반

제3절 북한이탈주민의 병역면제에 대한 찬반 논의

북한이탈주민의 병역면제에 대해 찬성, 반대하는지를 물어본 질문에는 전체 응답자의 61.6%인 231명이 찬성하는 것으로 나타났고, 나머지 38.4%에 해당하는 144명은 반대하는 것으로 나타나, 현행과 같이 북한이탈주민의 병역을 면제해 주는 것이 적절하다는 의견이 더 많음을 알 수 있었다.

병역면제 찬반



〈그림 11〉 북한이탈주민의 병역면제 찬반

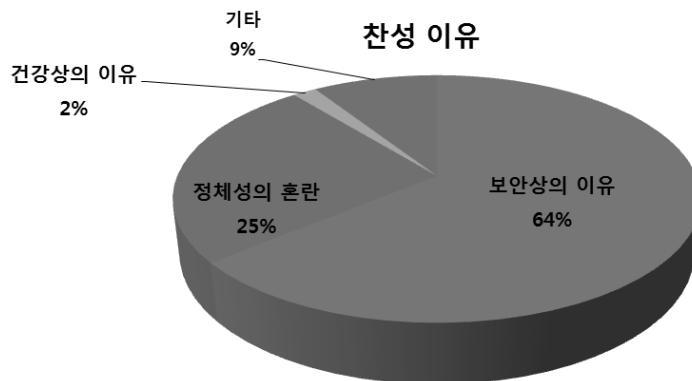
1. 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

북한이탈주민의 병역면제를 찬성하는 응답자 231명에게 북한이탈주민의 병역의무를 면제해야 하는 이유를 물었다. 이에 63.9%가 보안상의 이유, 25.2%가 정체

성의 혼란을 야기하기 때문으로 응답하였다. 건강상의 이유로 북한이탈주민의 병역면제를 찬성한다는 응답은 1%에 불과했다.

〈표 8〉 북한이탈주민의 병역면제를 찬성하는 이유

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	보안상의 이유	147	36.9	63.9
	정체성의 혼란	58	14.6	25.2
	건강상의 이유	4	1.0	1.7
	기타	21	5.3	9.1
	Total	230	57.8	100.0



〈그림 12〉 북한이탈주민의 병역면제를 찬성하는 이유

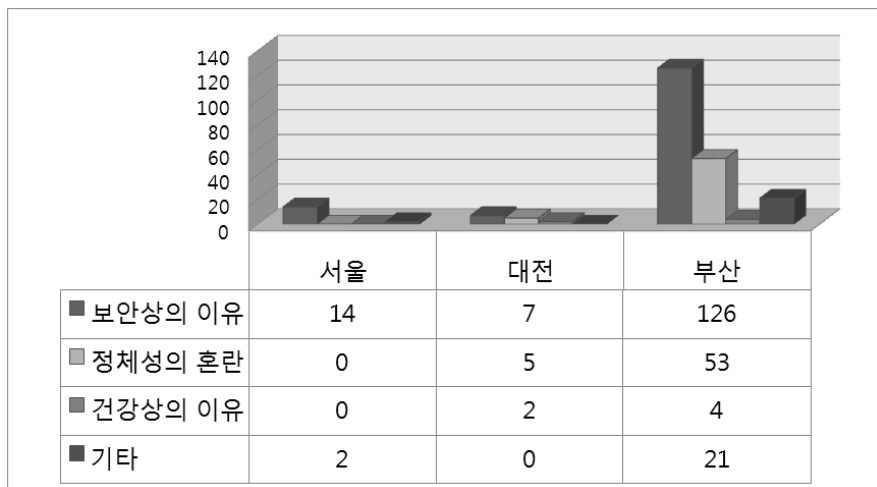
1) 지역에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유에 대한 지역적 분포를 보면, 서울 지역의 경우 16명의 응답자 가운데 87.5%인 14명의 응답자가 모두 보안상의 이유라는 답변을 했으며, 대전 지역은 13명의 응답자 중 53.8%인 7명이 보안상의 이유, 38.4%인 5명은 정체성의 혼란, 7.6%인 1명이 건강상의 이유라는 답변을 하였다. 부산 지역의 경우 201명의 응답자 중 62.6%(126명)가 보안상의 이유, 26.3%(53명)가 정체성의 혼란으로 응답하였다.

지역별 비교를 보면 서울 지역의 경우 보안상의 이유라는 응답률이 다른 지역에 비해 상대적으로 높음을 알 수 있다.

〈표 9〉 지역에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

		지역 * 북한이탈주민 병역면제 찬성 이유 Crosstabulation				
		북한이탈주민 병역면제 찬성 이유				Total
		보안상의 이유	정체성의 혼란	건강상의 이유	기타	
지역	서울	14	0	0	2	16
	대전	7	5	1	0	13
	부산	126	53	3	19	201
Total		147	58	4	21	230



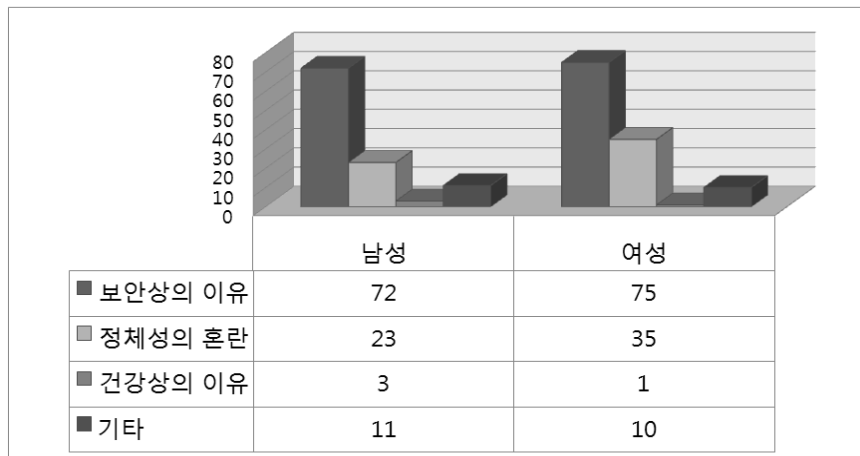
〈그림 13〉 지역에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

2) 성별에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유에 대한 성별에 따른 분포를 보면, 남성과 여성의 차이를 다소 발견할 수 있다. 남성의 경우 보안상의 이유라는 응답율이 66%인 반면, 여성은 61.9%로 나타났다. 여성의 경우 보안상의 이유에 대한 답변은 남성과 동일하지만, 상대적으로 정체성의 혼란으로 답한 비율도 남성이 21.1%인데 반해, 여성은 28.9%로 나타나 남성과 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 성별에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

		북한이탈주민 병역면제 찬성 이유 Crosstabulation				Total
		보안상의 이유	정체성의 혼란	건강상의 이유	기타	
성별	남성	72	23	3	11	109
	여성	75	35	1	10	121
Total		147	58	4	21	230



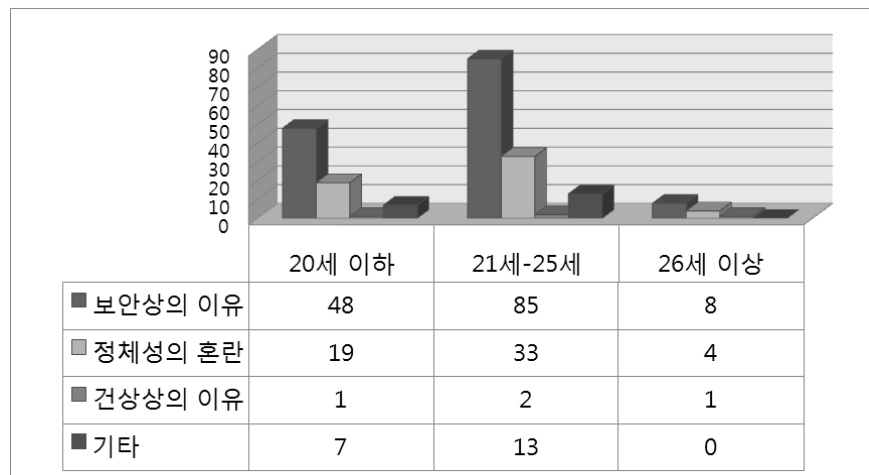
〈그림 14〉 성별에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

3) 연령에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유에 대한 연령에 따른 분포를 보면, 20세 이하의 경우 보안상의 이유가 60%(48명), 정체성의 혼란이 25.3%(19명), 건강상의 이유가 1.3%(1명) 순으로 나타났다. 21세-25세의 경우 보안상의 이유가 63.9%(85명), 정체성의 혼란이 24.8%(33명), 건강상의 이유가 1.5%(2명) 순으로 나타났다. 마지막으로 26세 이상의 경우 보안상의 이유가 61.5%(8명), 정체성의 혼란이 30.7%(4명), 건강상의 이유가 7.6%(1명) 순으로 나타났다. 세 그룹 모두 보안상의 이유로 북한이탈주민의 병역면제를 찬성하는 비율이 높았는데 상대적으로 보면 21세-25세 그룹이 63.9%로 다소 높은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 연령에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

		북한이탈주민 병역면제 찬성 이유 Crosstabulation				Total
		보안상의 이유	정체성의 혼란	건강상의 이유	기타	
연령	20세 이하	48	19	1	7	75
	21세-25세	85	33	2	13	133
	26세 이상	8	4	1	0	13
Total		141	56	4	20	221



〈그림 15〉 연령에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

4) 병역여부에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유에 대한 병역여부에 따른 분포를 보면, 입대예정자는 보안상의 이유가 69%, 정체성의 혼란이 14.2%이며 건강상의 이유에 대해서는 응답자가 없었다. 병역면제자의 경우 33.3%가 보안상의 이유로, 66.6%가 정체성의 혼란으로 응답하였는데 이는 앞서 입대예정자들의 분포도와 다른 양상이라 할 수 있다. 전역자의 경우 입대예정자와 동일하게 보안상의 이유가 64.5%, 정체성의 혼란이 24.1%, 건강상의 이유가 4.8% 순으로 나타났다.

〈표 12〉 병역여부에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

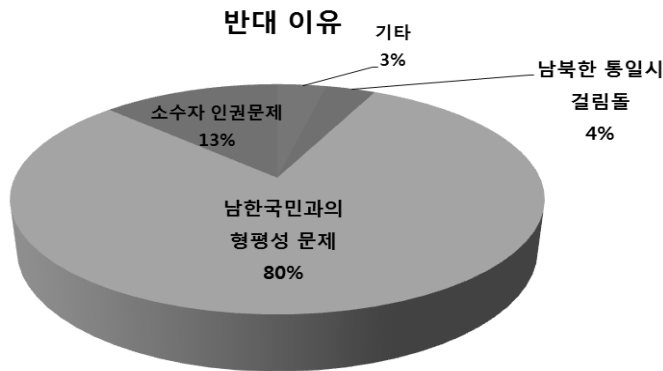
		북한이탈주민 병역면제 찬성 이유 Crosstabulation				Total
		북한이탈주민 병역면제 찬성 이유				
		보안상의 이유	정체성의 혼란	건강상의 이유	기타	
병역여부	입대예정	29	6	0	7	42
	병역면제	1	2	0	0	3
	전역	40	15	3	4	62
Total		70	23	3	11	107

2. 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

북한이탈주민의 병역면제를 반대하는 144명의 응답자들에게 그 이유에 대해 질문하였다. 그 결과, ‘남한국민과의 형평성 문제’라는 응답이 112명으로 반대 응답자의 78%를 차지하였고, ‘소수자의 인권문제’가 18명으로 13%로 나타났다. 이 밖에 ‘남북한 통일시 걸림돌’이라는 응답이 5명(3%), 기타 5명(3%), 무응답 3명(2%)로 나타났다.

〈표 13〉 북한이탈주민의 병역면제를 반대하는 이유

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	남한 국민과의 형평성 문제	113	28.4	80.1
	소수자 인권문제	18	4.5	12.8
	남북한 통일시 걸림돌	5	1.3	3.5
	기타	5	1.3	3.5
	Total	141	35.4	100.0



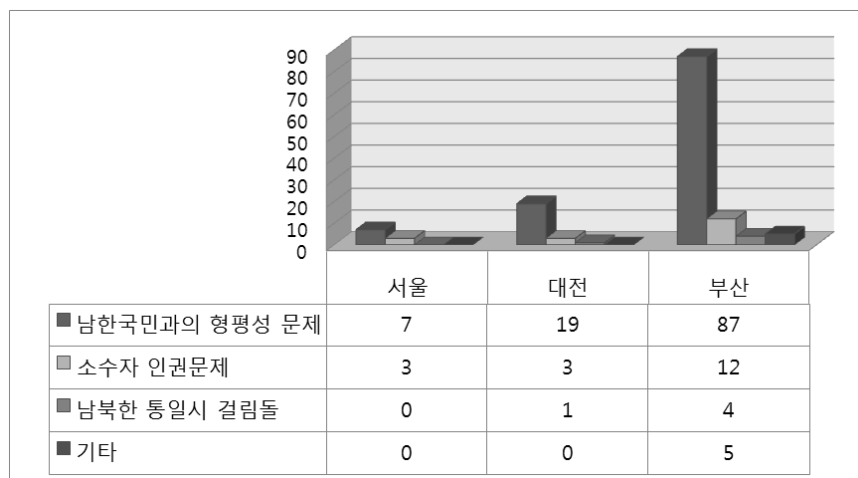
〈그림 16〉 북한이탈주민의 병역면제를 반대하는 이유

1) 지역에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유에 대한 지역적 분포를 보면, 서울 지역의 경우 10명의 응답자 가운데 70%인 7명의 응답자가 남한국민과의 형평성문제, 나머지 30%가 소수자인권문제로서 병역면제를 반대한다는 이유를 밝혔다. 대전 지역은 23명의 응답자 중 82.6%인 19명이 남한국민과의 형평성문제, 소수자인권문제로 13%로 나타났다. 부산 지역의 경우 108명의 명의 응답자 중 80.5%(87명)가 남한국민과의 형평성문제, 11.1%가 소수자인권문제, 나머지 3.7%가 남북한 통일시 걸림돌이라는 응답순을 보였다. 지역별 비교를 보면 세 지역 모두 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유로 남한 국민과의 형평성 문제 때문이라고 꼽았는데, 지역별 응답률로 보면 대전(82.6%), 부산(80.5%), 서울(70%) 순으로 나타났다.

〈표 14〉 지역에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

		지역 * 북한이탈주민 병역면제 반대 이유 Crosstabulation				
		북한이탈주민 병역면제 반대 이유				Total
		남한국민과의 형평성 문제	소수자 인권문제	남북한 통일시 걸림돌	기타	
지역	서울	7	3	0	0	10
	대전	19	3	1	0	23
	부산	87	12	4	5	108
Total		113	18	5	5	141



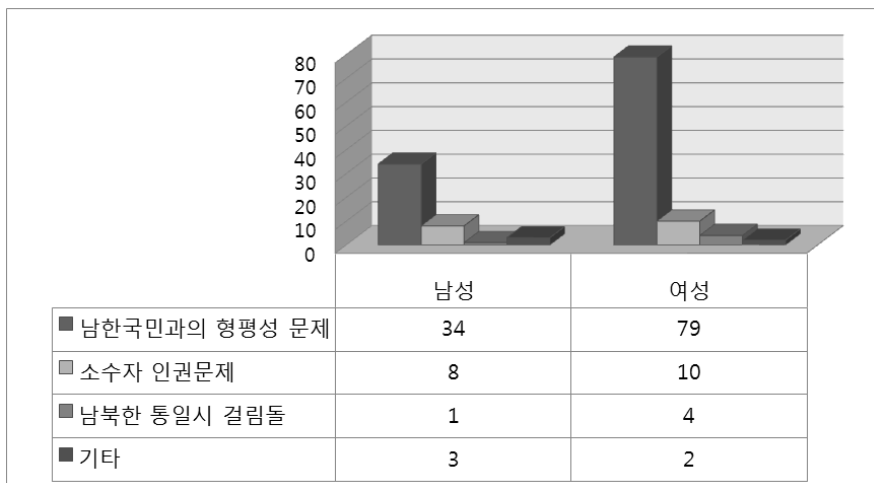
〈그림 17〉 지역에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

2) 성별에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 대한 반대 이유

북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유에 대한 성별에 따른 분포를 보면, 남성의 경우 남한국민과의 형평성 문제라는 응답률이 73.9%, 여성은 83.1%로 나타났다. 소수자인권문제라는 응답율은 남성은 17.3%, 여성은 10.5%로 조사되었다. 남북한 통일시 걸림돌이라는 응답률을 보면 남성은 2.1%, 여성은 4.2%순으로 나타났다. 이러한 응답율을 보면 북한이탈주민의 병역면제 반대에 대해 남성이 여성에 비해 소수자인권문제 차원에서 바라보는 비율이 다소 높음을 알 수 있다.

〈표 15〉 성별에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

		북한이탈주민 병역면제 반대 이유 Crosstabulation				Total
		북한이탈주민 병역면제 반대 이유				
		남한국민과의 형평성 문제	소수자 인권문제	남북한 통일시 걸림돌	기타	
성별	남성	34	8	1	3	46
	여성	79	10	4	2	95
Total		113	18	5	5	141



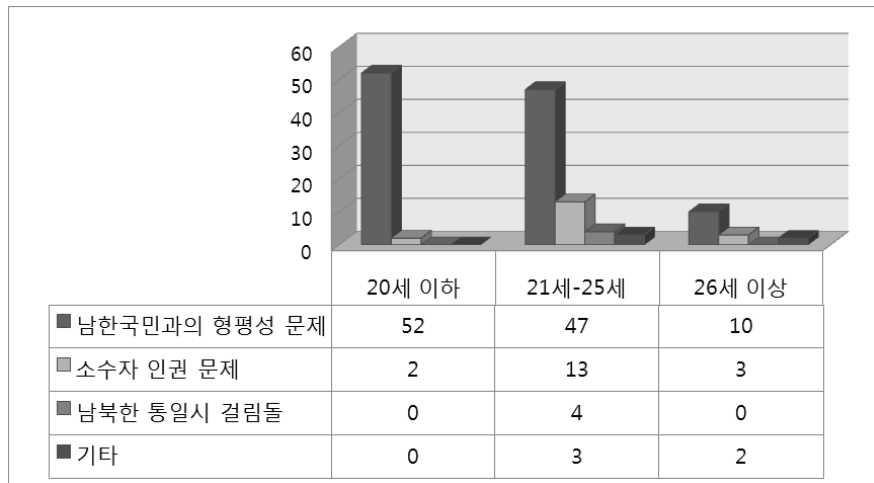
〈그림 18〉 성별에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

3) 연령에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 대한 반대 이유

북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유에 대한 연령에 따른 분포를 보면, 20세 이하의 경우 남한국민과의 형평성 문제가 96.2%(52명), 3.7%(2명) 순이며, 21세-25세의 경우 남한국민과의 형평성 문제가 70.1%(47명), 19.4%(13명), 5.9%, 기타 4.5%(3명)순이며, 26세 이상은 남한국민과의 형평성 문제가 66.6%(10명), 20%(3명), 기타 13.3%(2명) 순으로 나타났다. 남한국민과의 형평성 문제로 인식하는 비율이 높았는데 특히 20세 이하의 경우 96.2%(52명)로서 상대적으로 매우 높은 비율을 보이고 있다.

〈표 16〉 연령에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하는 이유

		북한이탈주민 병역면제 반대 이유 Crosstabulation				
		북한이탈주민 병역면제 반대 이유				Total
		남한국민과의 형평성 문제	소수자 인권문제	남북한 통일시 걸림돌	기타	
연령	20세 이하	52	2	0	0	54
	21세-25세	47	13	4	3	67
	26세 이상	10	3	0	2	15
Total		109	18	4	5	136



〈그림 19〉 연령에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

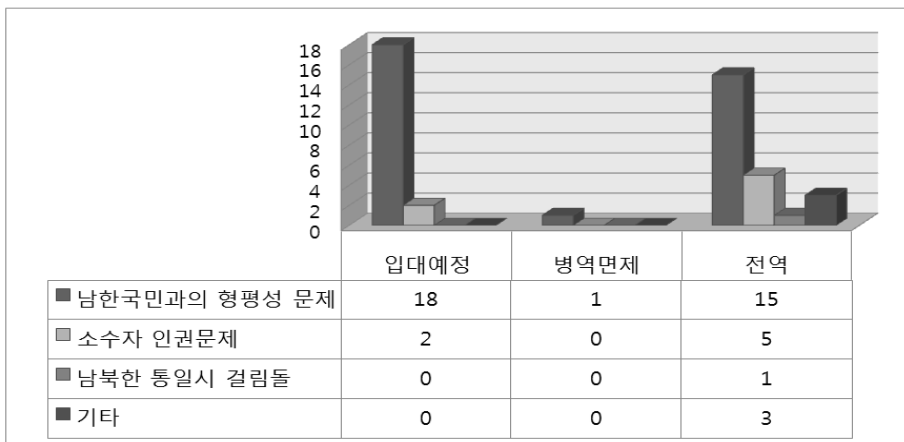
4) 병역여부에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 대한 반대 이유

북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유에 대한 병역여부에 따른 분포를 보면, 입대예정자는 남한국민과의 형평성 문제가 96.2%, 소수자 인권문제가 3.8%이며, 남북한 통일 시 걸림돌이라는 이유에 대해서는 응답자가 없었다. 병역면제자의 경우 남한국민과의 형평성 문제가 70.1%, 소수자 인권문제가 19.4%이며, 남북한 통일 시 걸림돌이라는 이유로 5.9%로 응답하였다. 전역자의 경우 남한국민과의 형평성 문제가 66.6%, 소수자 인권문제가 20%이며, 남북한 통일 시 걸림돌이라는 이유에 대해서는 응답자가 없었다.

병역여부와 관련하여 남한 국민과의 형평성 문제로 병역면제를 반대한다는 응답자는 입대예정자가 96.2%라는 응답률을 보여, 병역면제자 70.1%, 전역자 66.6% 보다 상대적으로 높은 비율임을 알 수 있다.

〈표 17〉 병역여부에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

병역여부 * 북한이탈주민 병역면제 반대 이유 Crosstabulation						
		북한이탈주민 병역면제 반대 이유				Total
		남한국민과의 형평성 문제	소수자 인권문제	남북한 통일시 걸림돌	기타	
병역여부	입대예정	18	2	0	0	20
	병역면제	1	0	0	0	1
	전역	15	5	1	3	24
Total		34	7	1	3	45



〈그림 20〉 병역여부에 따른 북한이탈주민의 병역면제에 반대하는 이유

제4절 북한이탈주민 병역면제 제도에 대한 남한 대학생 인식 평가

1. 안보상의 이유 : 북한이탈주민이라는 신분이 주는 또 하나의 시선

남한 대학생들 대상 설문조사 결과 응답자의 61.8%가 현행과 같이 북한이탈주민의 병역면제 제도를 찬성하는 것으로 답변하였다. 이 가운데 안보상의 이유라는 응답률이 80%나 되었다는 점은 북한이탈주민에 대한 부정적 인식, 즉 안보와 관련한 불신이 존재하고 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다. 우리 사회에서 병역 면제에 대해 형평성 차원에서 엄격한 기준과 잣대를 요구하는 대학생들이지만 안보상의 이유로 북한이탈주민의 군 복무에 대해서는 대부분 반대하는 입장을 보인다. 특히, 북한이탈주민의 탈북 성격과 관련하여 본인의 자발적 탈북이 아닌 북한의 지령을 받고 탈북한 이른바 위장탈북에 대한 우려를 제기하기도 하였다.

법이 지속되는 한 반체제단체인 북한은 이미 한국 군대의 주적이라고 볼 수 있다. 그러한 북한에서 이주하여 온 사람이 아무리 대한민국 국민이라고 해도 한국 군대의 특성상 받아들이기가 힘들다. 정치적 문제도 그렇고 탈북자의 성격(개인적 이유에서 탈북한 것인지, 혹은 북한의 지령을 받고 내려온 것인지)을 규명하기도 힘들다. 그러므로 탈북자가 보안이 절대적인 군대에 들어가는 것은 막아야 한다(23세, 군필, 부산).

그들 중 대다수는 정말 남한으로 도망쳐 내려온 것이겠지만 북한에서 파견한 공작원일 가능성도 배제할 수 없을 거라고 생각한다. 모든 북한이탈주민들을 이렇게 낙인 찍어선 안되겠지만 한반도에 긴장감이 극에 달하는 상황에서 만에 하나의 가능성도 배제할 수는 없다(24세, 군필, 서울)

2. ‘안보’와 ‘형평성’이라는 인식의 충돌

북한이탈주민의 병역면제를 반대하는 응답자는 38.2%로 나타났는데 주목할 점은 병역면제 제도를 반대하는 이유로 절대다수인 78%가 ‘남한국민과의 형평성 문제’라는 응답을 하였다. 이는 소수자의 인권문제로 접근한다는 13%의 응답률보다 현격히 높은 수치로서 남한 국민과의 형평성 차원에서 병역면제 제도를 인식하고 있다는 점을 보여준다. 이는 결국 안보상의 이유로 북한이탈주민의 군입대를 반대하지만 여전히 형평성의 문제로 볼 때는 현행과 같은 병역면제 제도가 다소 문제가 있다는 점을 간접적으로 보여주는 결과라 할 수 있다.

이같은 결과로 볼 때 결국 북한이탈주민의 병역제도에 대해 안보상의 문제가 해결된다면 북한이탈주민 역시 병역의무를 수행해야 한다는 의견으로도 해석할 수 있다. 즉, 안보상의 위협요인이 될 수 있다는 불신이 있지만, 한편으로는 병역을 면제하는 것에 대해서도 형평성 차원에서 문제점이 있다고 보는 것이다.

특히, 실질적으로 군 복무를 수행하는 남성뿐만 아니라 여성의 응답률 역시 80% 이상이 형평성 문제를 제기한다는 것은 ‘북한 남성’과 ‘남한 남성’의 비교 준거들에서 “소수자 인권(북한 남성)”과 “형평성(남한 남성)”이라는 가치 중 후자의 가치에 더욱 의미를 부여하였다는 점도 주목할 필요가 있다. 한편, 남한 대학생 인식조사 결과 찬반 양론에 대한 구체적인 의견을 몇 가지 그대로 옮기면 다음과 같다.

그들도 똑같이 남한사람이 되려고 온 우리민족이다. 그곳 정치와 사회 문화에 불만이 있어서 남한으로 내려오는 것일텐데...다 그런 사람들이 아닐수도 있겠지...그래도 남한의 한 국민이 되기 위해 왔고, 그들도 우리 남한 청년들처럼 국방의무를 다해야 한다고 생각한다. 신체검사 받고 해서 건강하지 못한 사람들이 있다면우리 남한청년들이 면제받듯 똑같이 면제받고 아니면,우리 남한 국민이 국방의 의무를 다하고 있을 때 그 기간동안 봉사활동을 하든지 나라에 보탬이 될 만한 일을 해야 한다(남성, 20세, 입대에정, 대전)

새터민 특별법을 제정하여 기본적으로 일정한 나이 이전까지는 병역의무를 마치도록 하되 나이기준을 하향(25세)조정한다(적응에 대한 배려). 그 이유는 우리나라에서 정상인으로 활동하려면 병역문제는 항상 따라다니므로 오히려 역차별문제나 구별짓기 문제도 발생할 수 있으며, 국민으로 받아들인다면 헌법상 정한 권리와 의무도 동등해야 한다고 본다(남성, 21세 입대에정, 부산).

공익근무나 짧게 하더라도 병역의 의무를 하는 것이 좋다고 생각하지만 군복무 기간을 줄이는 것도 형평성에 어긋나서 그냥 그 탈북자의 상태에 따라 유동적으로 처리하는 것이 좋을 것 같다(22세, 남성, 입대에정, 부산).

대한민국 국민이 된 이상 병역면제권 있을 수 없다고 생각합니다. 대한민국의 병역법에 따라 현역, 공익, 면제로 나누되 현역 근무없이 공익 근무로 병역을 대체하여야 한다고 생각합니다(남성, 23세 군필, 서울).

새터민들의 병역 이행시 군기밀과 접촉이 가장 제한될 수 있는 보직(사병, 공익군

무)에 배치하면 좋을 것 같습니다. 굳이 평등에 의거하여 병역을 이행하고자 하는 자는 통일 후에 이행할 수 있도록 국가와의 일종의 약속을 하도록 하면 어떨지...아니면 해외파병 부대로만...(남성, 23세, 군필, 부산).

병역 문화를 체험한 사람으로써 새터민에 대한 병역의무의 부과는 현실성에 위배된다고 생각합니다. 공익근무의 형태로 되었으면 좋겠습니다(남성, 23세, 군필, 서울).

제4장 북한이탈주민(징집연령층) 대상 인식조사

제1절 일반적 특성

1. 조사방법

북한이탈주민 대상 인식조사는 심층면접법(In-dept Interview)을 주요 연구 방법으로 하였다. 심층면접법은 연구자가 제보자로부터 연구 주제와 관련된 정보를 얻기 위한 “목적의 지닌 대화”라고 정의 할 수 있다. 심층면담 방법은 “관찰할 수 없는 과거의 사건, 연구자가 이해할 수 없는 관찰 내용, 관찰만으로는 도저히 알 수 없는 제보자의 생각, 의도, 감정 등에 대해 알고자 할 때 유용”함으로 연구자가 제보자의 관점을 이해할 수 있게 해준다. 특히, 심층면담 방법은 제보자가 경험한 다양한 활동의 정서적, 인지적 측면을 잘 드러나게 해준다⁴⁾.

2. 면접대상자의 사회경제적 배경

북한이탈주민 대상 심층면접자의 사회경제적 배경은 아래 <표 IV- 1>과 같다. 탈북시기는 2007년부터 2010년까지 대상이며, 연령은 남한의 징집연령층에 해당하는 19세부터 25세까지이다. 북한에서의 직업별 분포는 이들의 나이가 주로 20대 전후임을 고려할 때 고등중학교나 대학교 재학 등의 학생과, 대학졸업 후 군대에 가지 않고 노동자로 일하다 탈북한 면접자들이다. 이들의 현재 남한에서의 직업은 연령대로 인해 대부분 직업훈련학교를 다니는 경우가 많았으며, 대학 진학을 준비 중에 있거나, 대학재학생인 것으로 나타났다.

4) 박정관 외, “새터민 자립정착을 위한 직업능력개발훈련 현황과 개선 방안 연구.” (통일부 정착지원팀 연구용역, 2007).

〈표 18〉 면접자의 사회경제적 배경

번호	성명	나이	북한에서 직업	남한에서 직업	학력	탈북월	입국월
사례 1	최00	24	학생	직업 학교	대학 재학	2009.4	2009.10
사례 2	박00	25	편의점 노동자	직업 학교	고등중학교 졸업	2010.7	2010.9
사례3	서00	19	학생	직업 학교	고등중학교 중퇴	2010.5	2010.10
사례4	이00	19	학생	직업 학교	고등중학교 중퇴	2007.7	2009.1
사례5	유00	20	학생	대안 학교	고등중학교 중퇴	2007.6	2008.1
사례6	김00	23	보위부	직업 학교	고등중학교 졸업	2010.5	2010.7
사례7	동00	25	고등중학교 학생	대학생	고등중학교 중퇴	2003.8	2004.10
사례8	조00	23	고등중학교 학생	대학생	고등중학교 중퇴	2004.7	2004.9

제2절 북한이탈주민 대상 심층면접 평가

1. 가고 싶어도 갈 수 없는 군대: 북한에서 신분, 남한에서는 법적 제한

현재 북한이탈주민의 경우 남한에서는 법적 제한으로 인해 본인이 군입대를 희망해도 군대에 갈 수 없다. 이는 곧 개인의 의사가 법적 강제에 의해 제한 당하는 것인데, 이는 남한뿐만 아니라 북한에서도 본인의 의사와는 무관하게 군입대를 제한당하는 경우가 있었다. 남한에서는 “군사분계선 이북 지역으로부터 이주하여 온 자”라는 법적 제한으로 인해 군대에 입대할 수 없는데, 북한에서는 신분적 제약으로 인해 병역의무가 제한된다. 북한에서는 본인이 군대에 입대하고 싶다고 해서

갈 수 있는 것이 아니라 본인은 물론 가족의 현상학과 출신성분 등이 종합적으로 고려되어 입영대상자를 선별한다.

한마디로 가족구성 상황이나 신분, 출신성분 등이 입영대상의 주요 기준이 된다. 가족구성 상황은 최근 탈북자의 수가 늘어나면서 가족 중 행불자가 있을 경우 군 입대가 제한되는 경우이다. 북한의 심각한 경제난으로 인해 고난의 행군 시기 대량 아사자가 발생한 후 북한 당국은 인구 구성 조사에 포함되지 않는 사람을 이른바 행불자로 규정하고 있다. 이들 행불자는 사망이 확인되지 않은 자로서 탈북하여 남한이나 제3국에 체류하는 경우가 있는데, 이들을 북한 당국은 행불자로 규정하고, 만약 가족 중에 행불자가 있는 경우는 입영을 제외하고 있는 것이다.

1) 탈북한 가족(행불자)으로 인한 군 입대 제한

사례1은 아버지가 보위부의 고위직 간부였기 때문에 아버지의 영향으로 북한에서 물질적으로나 사회적 신분상으로 어려움과 제약 없이 생활했다. 본인 스스로도 북한에 있을 때 “아버지 배경으로 잘 먹고 지냈다”고 면접 중 자신 있게 대답했는데, 실제로 179cm키에 72kg의 몸무게인 건장한 청년의 모습을 보면서 북한에서 생활할 때 최소한 먹는 문제로 고민하지는 않았음을 짐작할 수 있었다.

사례1은 고등중학교를 마치고 호위총국 입대를 앞두고 있었다. 이 때 까지만 해도 사례1은 호위총국에 배치 받았다는 이유로 인해 주위 친구들로부터 부러움의 대상이 되었다고 한다. 호위총국에 입대한다는 것은 “위대한 장군님을 바로 곁에서 보필할 수 있다는” 점에서 남다른 자긍심으로 누구나 부러워하는 곳이라고 한다. 그러한 호위총국에 배치를 받고 입대를 기다리던 사례1은 주위로부터 부러움의 대상이 되었고, 본인 역시 자긍심으로 입대날 만을 기대했다고 한다.

하지만 먼저 탈북한 아버지가 행불자로 처리되어 결국 신분상의 제약으로 인해 입대에서 제외 되었고, 이후 보위부의 감시를 받으며 쫓겨 다니는 신세가 되었다고 한다. 무엇보다 사례1은 호위총국 입대를 앞두고 자신의 주변 사람들에게 자랑하며 지냈는데, 입대가 연기되면서 주변의 시선이 제일 부담스러웠다고 말한다.

최종 심사에 와서 걸린 거예요, 아버지가 올 때까지 군에 못나간다고 하더라고요. 머리는 원래 고등학교 졸업을 하면서 대부분 깎아요, 머리다 뺄뻑 깎고 군대 가기를 기다리고 있었는데 그렇게 되니까.....주변에 여자애들도 많잖아요, 남자여자 곁이 있어서 여자애들도 꽤 많아요. 자랑했었는데 그렇게 되니까 부끄럽기도 하구.....아버지가 행불자라서 얼마나 고생했는지 몰라요(사례 1)

사례3 역시 가족이 행불자가 되어 군 입영이 제한된 사례이다. 사례3은 원래 출신성분이 좋지 않아 군에 입대하더라도 좋은 곳이 아닌 고생만 하는 곳에 배치 받았을 것이라고 했다. 하지만 그마저 어머니와 누나가 모두 중국으로 가서 행불자로 처리되었기 때문에 군에 입대할 수 없었다고 한다.

의무적으로 무조건 가야되는데 그렇지만 제 상황이 어머니가 중국에 갔고 토대가 엄청 나쁘니깐 누나도 중국에 갔거든요. 가족이 행불자가 됐으니깐 군에 입대를 할 수가 없었죠. 만약 간다고 해도 좋은데 못가고 엄청 고생만 하는 곳으로 갔을 거예요(사례3)

2) 개인의 출신성분에 따른 군 입대 제한 사례

가족 중 행불자뿐만 아니라 원래 가족의 신분이나 개인의 출신성분 등으로 인해 입대가 제한되는 사례도 있다. 사례2는 북한에서 가족의 토대가 좋지 않아서 군 입영이 제한된 사례이다. 사례2의 경우 토대에서 걸려 입대가 제한되었는데 이같이 토대가 좋지 않은 계층만 모아 “돌격대”라는 별도의 조직을 구성하기도 한다고 한다. 즉, 돌격대는 출신성분이 좋지 않은 계층들에게 군 복무 대신 건설현장이나 농장에 투입하는 경우이다.

우리는 군사복무가 의무제잖아요. 그러니깐 군대 안 가겠다고 하면 안 돼요. 그런 것도 있고 나 같은 경우는 토대가 걸리잖아요. 토대가 걸리면 100% 다 잘라냈어요. 군사 복무 안 시켰어요. 어떤 때는 그런 사람들을 모아 가지고 돌격대를 내보냈어요. 돌격대라고 하면 이런 건설 하는데 모아서.....(사례 2).

그런데 사례2의 증언으로부터 주목할 만한 점은 토대가 좋은 사람들은 입영 자격이 있음에도 불구하고 오히려 뇌물을 통해 군대를 면제 받고 있었다는 점이다. 즉, 토대가 좋은 집의 자녀들은 당국에 뇌물을 주고 환자로 위장하여 군 입대를 면제받는다라는 것이다. 이는 선군정치로 대변되는 북한 체제의 성격을 감안할 때 북한 주민들의 체제이완을 간접적으로 보여주는 주목할 만한 사례라 할 수 있다. 특히, 일반계층이 아닌 소위 충성심과 체제결집도가 일반 계층에 비해 상대적으로 높을 것으로 예상되는 간부들이 뇌물을 통해 군 면제라는 비리행위를 저지르고 있다는 점은 향후 북한사회의 변화를 예측해 볼 수 있다는 점에서 주의 깊게 볼 대목이다.

근데 간부집 자식, 토대가 좋은 집들은 돈을 찢어주고 병원이라든가 해서 이 사람이 좀 환자다 하면 그 사람은 군대 안 나가요(사례 2).

2. 군 복무에 대한 인식

1) 군 복무는 남자의 자격(?)

군 복무가 모병제가 아닌 의무제인 국가에서 남성들의 군 복무는 마치 사회적으로 인정받을 수 있는 일종의 통과의례로 인식되곤 한다. 개인의 신체검사에서부터 가정환경 등 징집대상자에게 있어 군 복무 형태는 청년기 한 인간의 가치를 평가하는 암묵적 잣대가 되기도 한다. 분단의 영향으로 인한 군대문화가 사회와 조직, 심지어 학교에서까지 깊이 자리 잡고 있는 한국 사회에서 북한이탈주민들은 군복무에 대해 어떠한 인식을 갖고 있을까. 특히, 일종의 관례처럼 행해지는 군복무를 전혀 받지 못하는 그들에게 군대는 어떠한 의미가 있을까.

이에 대해 사례1은 군대에 갈 수 있다는 것이 부러움의 대상이 된다고 말한다. 북한과 비교할 때 남한에서는 군 복무기간이 길지도 않은데 군대에 갔다 와야 군복무를 한 또래 친구들에게 부끄럽지 않다는 인식을 하고 있다. 본인은 군대에 가는 것을 희망하지만 국가에서 법적으로 제한하고 있다는 점이 안타깝다고 표현을 한다.

군대는 한번 가보고 싶어요. 북한처럼 9년씩 10년씩 길지도 않은 거 한번 가보고는 싶어요. 군대 못 나온게 쪽팔리기도 하고.....말할 때마다 계속 아무 튼 내 나이 또래면 군대 다 갔다 왔어요. 친구들과 군대 얘기 할 때 나도 좀 부럽고 한번 가고 싶단 생각이 드는데, 희망을 해도 정부에서 안 내보내니깐.....안타까운거죠(사례 1).

사례6 역시 한국사회에서 군대를 갔다 와야 남자가 된다는 사회적 인식에 대해 이해하고 있었다. 그런데 본인은 북한에서 군 생활 경험이 있기 때문에 한국 사람들이 군대 이야기 할 때 자신도 부끄럽지 않을 수 있다고 말한다. 오히려 남한과 비교할 때 북한의 군 생활이 워낙 힘들고 훈련강도도 세기 때문에 오히려 북한에서 잠시나마의 군생활에 대해 자긍심을 갖고 있을 정도였다.

여기서 훈련 받는 거 보면 니들 하는 거 아무것도 아니다, 장난하는 거 생각해요. 훈련이 제가 북한에 있을 때와는 비교가 안돼요. 그래도 여기 남한 사회에서는 어쩔

든 군대를 남자가 갔다 와야 뉘 남자가 된다고 하잖아요. 군대를 갔다 와야 친구들이랑 얘기 할 때도 남자로서 그런 게 있잖아요(사례 6).

사례 4 역시 한국 사회에서 남자가 군대를 가지 못하는 것을 부끄러운 일이라고 인식하고 있었다. 남한 사람들이 군 생활에 관한 이야기를 나눌 때 정작 자신은 할 말을 못한다는 것이다.

남한 사람들 보면 군대 이야기하잖아요. 그때 제가 좀 부끄러워요. 남들은 군대도 다 갔다 와서 자기네 한 번씩 겪었던 일 다 이야기 할텐데...저는 할 말이 없잖아요(사례 4).

그런데 사례4의 경우 남한 친구들과 이야기를 할 때 남한 친구들이 북한이탈주민들의 병역면제에 대해 불만을 토로하기도 하는데 그 경우 오히려 그러한 제도가 형평성에 맞는 것이라 반박한다고 한다. 즉, 한국사회에서 군대에 가지 않는 것이 부끄러운 일이 된다고 인식하지만 정작 군대에 가게 되면 남한 사람들보다 더 사회생활에서 뒤쳐질 수 있다는 점이 우려된다는 것이다. 그래서 이미 남한 사람들보다 출발이 늦은 북한이탈주민들에게 또 다시 군대에 가서 2년을 보내라는 것은 불공평하다는 인식이다.

친구들이 너는 안 나가는데 왜 나는 무조건 나가야 되냐고 저한테 말해요. 근데 뭘 똑같아요. 어쨌든 내가 군대 나가는 건 불공평한 거라고 말해 줘요. 지금도 자기들보다 늦었는데.... 군대 2년 동안 갔다 오면 더 늦는 거잖아요? 그걸 놓고 보면 공평한 거고요(사례 4)

한편, 군 복무에 대한 사회적 인식은 남한뿐만 아니라 북한에서도 남다른 자긍심과 남성으로서의 통과의례로 여겨지고 있다는 점도 발견할 수 있다. 사례2를 통해 북한에서 군인의 신분적 지위가 얼마나 높은지 다시한번 확인해 볼 수 있다. 북한에서 군 복무를 한 사람은 군복무를 하지 못한 사람을 “칼보거나 낫취본다”고 한다. 전부대가 아닌 일반 부대에서 노동으로 군 복무를 한 사람들도 군대를 제대하면 허세를 부리곤 했다고 한다.

진짜 10년 동안 돼지죽만 끓여주던 사람도 제대하고 나오면 허세를 부리고 그래요.

그런 게 많아요. 부대에서 뭘 했는지 사람들은 모르잖아요. 사회에 있는 사람들은 그저 그렇게 생각하는 거예요(사례 2).

그런데 제대한 군인이 이같이 허세를 부리며 남다른 자부심을 갖는 것과 달리 일반 사람들은 제대한 군인을 오히려 사회물정을 전혀 모르는 사람으로 취급한다고 한다. 그래서 북한에서는 제대한 군인에 대해 ‘3년 썩기, 5년 행방’이라는 표현을 사용한다고 한다. 즉, 군대에 가서 3년 동안은 썩고 지내고, 나머지 5년 동안은 그저 시키는 일만 하며 시간을 보낸다는 의미에서 ‘5년 행방’이라는 것이다.

그저 군사복무는 하나의 명령에서 생활을 하니깐 앞으로 가라고 하면 앞으로 가고 뒤로 가라고 하면 그냥 뒤로 가야 되잖아요. 사회생활을 오래 한 사람은 여기로 가면 안되겠구나 라는 생각이 있는데... 제대한 사람들은 아무것도 모르고 무조건 그길로 가라는 데로 가는 거예요. 그래서 5년 행방이라는 말을 많이 써요. 북한에서는 그런 게 좀 많아요(사례 2).

사례2의 증언을 통해서 북한 주민들의 군인에 대한 인식을 엿볼 수 있는데, 제대한 군인은 나름대로 국가에 군인으로 복무했다는 자긍심을 갖고 다른 사람을 무시하지만, 오히려 사회생활을 많이 한 일반 주민들은 제대한 군인들을 사회적 물정을 모르는 사람으로 취급한다는 것이다. 이같이 선군정치로 대변되는 북한체제에서 일반 주민들의 군인에 대한 인식이 부정적이라는 점은 주목할 만하다.

그렇다면 북한이탈주민들이 남한에서 생활하면서 과연 군 복무를 하지 않은 것에 대해 어떠한 영향을 받을까. 비록 사회적 인식으로는 부정적으로 간주되더라도 군 복무를 했다는 사실에 대해 스스로 자긍심을 갖게 되는 북한사회와 마찬가지로 남한 사회 역시 일종의 남자의 자격이 주어지는 군 복무를 정작 자신들은 할 수 없다는 사실이 사회생활을 하는데 영향을 미칠 것으로 보는가라는 질문을 했다.

이에 대해 사례2는 자신들도 한국 국민인데 군대에 갔다오는 것이 당연하다는 입장을 보였다. 또한 그것이 앞으로 사회 생활하는데 큰 영향을 미칠 것이라고 생각했다. 국가가 자신들을 보호해 주는 차원에서 군 복무를 제한하고 있다고 인식하였는데, 만약 군사 복무를 시켜준다면 우선적으로 가겠다고 한다.

어쨌든 저희들도 대한민국의 한 국민이잖아요. 그래서 군대 갔다 오지 않으면 그런 게 좀 있을 것 같아요. 2년 동안 군사복무 하는데 큰 지장은 없잖아요. 가서 2년

동안 훈련하다 오면 되는데...훈련도 힘든 훈련 이라던가 그런 것이 아니니깐...저한테 군사 복무를 시켜준다면 저는 우선적으로 갈거예요. 보호제도 때문에 우리가 특별 보호를 받으니까, 감사하는 측면도 있고...하지만 우리를 보호해주는 것은 좋은데 군복무제는 주었으면 좋겠다는 생각도 있어요(사례 2).

2) 남북한 어디에서나 무서운 존재로서의 군대

앞서 군복무에 대한 자긍심과 달리 남북한 모두에서 군대는 무서운 곳이라는 인식을 하는 사례도 있었다. 북한에 있을 때는 당연히 의무적으로 군대에 가야함에도 정작 자신은 무서워서 군대에 가기 싫었다고 한다. 그러한 인식속에서 남한에 생활하는 지금 군대에 가지 않는다는 것이 얼마나 다행스러운 일인지를 생각한다는 것이다.

사례5의 경우 북한에 있을 때 군인들이 구타 당하는 장면을 목격했는데 이러한 모습을 보며 군대는 무서운 곳, 가면 죽는 곳이라는 생각이 들었다고 한다. 절대적인 충성과 국가적 가치가 우선하는 곳에서 군대에 가는 것이 죽을만큼 싫었다는 사례6의 증언을 통해 일반적으로 이미지화되는 북한체제의 경직성 사례6과의 대화를 그대로 살펴보자.

질문자 : 북한에 있을 때 군대, 군인으로 가고 싶다는 그런 생각 없었어요?

사례6 : 절대 나가기 싫었어요.

질문자 : 가서 김정일이나 국가에 충성해야 된다는 그런 생각 안했어요?

사례6 : 그냥 무서웠어요. 군인들 맞는 거 보고..

질문자: 무서웠어요?

사례6 : 네. 군대들 맞는 거 보고 탈영해서 막 신발 끈 가지고 묶어 놓고

질문자 : 맞는 거도 무서웠고 군대 가기 싫어했구나.

사례6 : 네

질문자 : 그래도 선군정치를 하는 것을 보면 군인이 제일.....

사례6 : 아니예요. 군대만 나가면 죽어요.

3. 주적에 대한 인식: 군인으로서 주적은 누구인가?

만약 군인으로서 복무하게 된다면 북한을 주적으로 볼 수 있는가라는 질문을 했다. 이에 대해 사례1은 단호히 북한이 자신의 주적이라는 대답을 했다. 그 사회와 체제가 싫어서 떠나왔기 때문에 당연히 군인이라면 북한이 주적이 될 수 있다는

답변이었다.

당연히 북한이 주적이죠. 아무튼 우리가 그 사회를 떠나서 체제를 떠나서 거기를 저주를 하고..... 거기가 싫어서 온 거잖아요. 너무 압박받고 그래가지고 온 거잖아요. 이제 취업하면은요 세금 고박고박 내면서 살아야죠(사례 1).

사례4 역시 본인이 북한체제가 싫어서 왔기 때문에 북한을 주적으로 보는 것은 당연하다는 입장이었다.

당연히 그렇게 해야죠. 어차피 내가 북한 싫어서 온 건데.... 맞잖아요. 북한 싫어서 떠나 온 건데(사례 4).

사례2의 경우는 체제에 대한 경멸뿐만 아니라 북한에 있을 때부터 자신에게 총이라도 있으면 그 총부리를 북한 정권을 향해 겨누고 싶었다고 한다. 지금 남한에 와 있는 자신에게 총을 준다면 더더욱 그렇게 할 것이라는 대답이었다. 사례2의 이같은 체제에 대한 경멸과 증오는 자신의 가족들을 모두 북한에서 잃었기 때문이라고 한다. 경제난으로 생명을 잃고 가족이 해체되는 사례를 고스란히 간직한 사례4에게 북한체제는 그야말로 증오의 대상으로 인식되는 것은 어쩌면 당연한 것으로 보여졌다.

저는 북한에서 할아버지에서 삼촌들까지 땅에 묻고 아빠 엄마를 잃어버리고 여기 왔어요. 저는 북한에 대한 그런 감정이 있어요. 저에게 총을 준다면... 북한에 있을 때도 내한테 총이 있으면 저 놈들 다 썩죽이고 싶다는 생각도 했어요(사례 2).

그런데 이같은 사례2의 경우와 달리 북한을 주적으로 볼 것인가에 대해 섀뜻 답변하기 어려워 하는 경우도 있었다. 사례7은 북한을 주적으로 본다는 것에 대해 아직까지 본인이 수용할 수 있는 정도는 안된다고 한다. 그 이유는 본인이 북한에서 탈북한 동기가 경제적 어려움이 컸지만 그 자체로서 북한에 대한 반감이 있었던 것은 아니었기 때문이라고 한다. 즉, 탈북 당시 북한에 대해 어떠한 입장을 갖고 있었는가의 여부와 탈북동기에 의해 현재 북한을 주적으로 볼 것인가 그렇지 않은가에 대한 입장이 달리 나타남을 알 수 있다. 사례7의 경우 본인이 탈북하게 된 동기는 “먹고 사는 문제가 너무 어려웠다”는 경제적 이유이고 그 당시 북한체제에

대한 반감은 갖고 있지 않았다고 한다. 따라서 지금 본인이 남한의 군인으로서 북한을 주적으로 상대할 자신은 없다는 것이다.

군인이 되면 북한을 주적으로 생각해야 하는데...저는 조금 어려울 것 같아요...제가 북한을 나온 것이 먹고 사는 문제가 너무 힘들어서 먹을 것을 구하기 위해 강을 건넜지 다른 이유는 없었거든요.. 근데 지금 북한을 향해 총을 들이대라고 하면 그렇게 못할 것 같아요....그래도 내가 살던 곳인데.....(사례7)

사례 8 역시 북한을 주적으로 보기에겐 어렵다는 반응을 보였는데, 현재의 분단 상황에서 자신들에게 북한을 주적으로 보라고 강요하는 것은 “너무 잔인한 요구”라는 것이다. 즉, 분단국가의 희생양으로서 탈북자의 정체성을 인지하고 있으며 이러한 점에서 남북한이라는 어느 한 쪽을 강요하지 말아야 한다는 입장을 보이기도 하였다. 즉, 본인은 북한을 주적으로 볼 수 없고 그렇다고 남한에 살고 있으니 당연히 남한을 주적으로 보기도 어렵다며 중립적인 입장이라는 답변을 했다. 특히, 남북한 전쟁이라는 특수한 상황에 처하게 된다면 남북한 중 누구의 편도 아닌 중립을 엄격히 지킬 것이라고 강조했다.

분단된 상황에서 우리에게 남이냐 북이냐 선택하라는 것은 참 잔인한 일인 것 같아요. 만약 남북한이 전쟁을 하면 우리는 누구 편을 들어야 할까요. 제가 북한을 나온게 배고파서 나왔는데, 막상 지금 북한을 주적으로 생각할 수는 없을 것 같아요. 그렇다고 저를 받아준 남한이 적은 아니잖아요. 저는 확실히 중립을 지키고 싶어요...전쟁이 난다면...

이처럼 북한을 주적으로 보는가에 대한 질문에서는 탈북동기와 탈북 당시 북한 체제에 대한 입장 그리고 본인이 북한에서 처한 상황적 이해 등과 연계되어 인식하고 있음을 알 수 있다.

4. 북한이탈주민 병역면제 제도에 대한 인식 : ‘이해’와 ‘서운함’의 교차

앞서 설문조사에서 살펴보았듯이 남한 국민들은 북한이탈주민의 병역면제를 안보상의 이유로 제한한다는 의견이 많았다. 이는 곧 아직까지 북한이탈주민에 대한 불신이 크다는 것을 방증하는 것인데 이에 대해 북한이탈주민 자신들은 정작 어떤 생각을 갖고 있을까.

북한이탈주민의 병역면제 제도에 대해 어떻게 생각하는지 직접적으로 질문을 했다.

사례1은 한편으로 그렇게 하는 것이 당연하다고 생각되면서도 남한 국민에 대한 서운함을 감추지 않았다. 한마디로 다같은 대한민국 국민으로서 외형적 자격은 주지만 정작 자신들을 진심으로 받아들이고 있지는 않다는 것이다. 분명 정부가 북한이탈주민에 대한 지원정책도 시행하고 있고, 주민등록증을 통해 국민이라는 자격은 부여해 주지만 정작 군대에 내보지 않는다는 점에서 겉으로만 자기들을 받아들인다고 인식하는 것이다. 그러면서도 본인들에 대해 그렇게 인식하는 남한 주민들이나 정부의 정책에 대해 이해한다는 반응도 같이 보였다.

아직 정부자체에서 뭐 겉으로는.....우리 같은 나이 어린 사람들이나 나보다 더 어린 애들도 많은데, 그런 애들도 군대 안 보내니깐..... 겉으로는 주민증이나 해주고 정부가 지원도 해 주지만.... 그런대서 봤을 때는 년 믿지 못하겠다.. 이렇게 우리한테 그런 뜻 같기도 하고.....그러나 또 한편으로는 이해도 되요. 우리를 믿을만한 증거도 없잖아요.....(사례 1).

사례2의 경우 남한에 사귀 친구들과 실제로 남북한 간의 전쟁이 나면 어떻게 될지에 관해 자주 이야기를 나누었다고 한다. 남한 친구들은 전쟁이 나면 사례2가 자신들을 가장 먼저 쏠지 모른다는 농담을 했다고 한다. 자신도 정작 전쟁이 발생하면 총을 받고 징집이 되는지 너무 궁금하다고 했는데, 무엇보다 한편으로 자신이 북쪽에서 왔기 때문에 남한 정부가 자신들을 그냥 두지는 않을 것이라는 인식을 갖고 있었다.

이는 곧 북한이탈주민 스스로 한국이라는 국가의 안보를 신뢰하지 못하는 것이라는 점에서 주목할 만한 인식이라 할 수 있다. 즉, 전쟁이 발발하면 북한체제를 배신한 북한당국으로부터의 위협을 인식하는 것이 아니라 전쟁 중에 오히려 북한에서 온 자신들을 남한 정부가 그냥 두지 않을 것이라는 불신이 더 팽배하다는 점이다.

남한 친구가 그래요. 전쟁 일어나면 총 들고 이 새끼 나 쏠지도 모른다고...그래서 진짜 너 제일 먼저 쏜다고 이야기 한 적 있어요. 전쟁 일어나면 저한테는 총도 안준다고 친구들이 말해요. 그런 식으로 말하고 솔직히 너무 궁금해요. 진짜 그러지... 한쪽으로는 이해를 해요 정부 자체도 우리가 북쪽에서 탈북을 해왔고, 그러니깐

그냥 살게 냅두지는 않을 것 같아요(사례2).

사례 3은 북한이탈주민의 병역면제 제도가 바람직한 정책이라고 인식했다. 아무리 자유가 있는 한국이지만 자신들이 북한에서 왔기 때문에 그러한 경계로 인한 제한은 당연한 것이라고 한다. 만약 자신이 북한에 있는데 남한 사람이 와서 군에 입대한다면 자신 역시 믿지 못할 것이라면서 남한 정부의 정책이 당연하다는 입장을 보였다.

저 같은 경우 북한에서 왔잖아요. 북한에서 왔으니깐 당연히 경계가 있죠. 한국이 암만 자유라고 해도 그런 경계는 볼 것이라고 저는 생각합니다. 병역면제를 해 주는 것이 오히려 고맙다는 생각이 들어요. 한국 사람이 만약에 북한에 와서 군 복무를 한다고 하면 그것이 저 자체도 거부할 것 같아요. 적대국이니깐...그런면에서 좀 경계가 있는것 같아요(사례 3)

사례 6 역시 북한이탈주민의 입대를 제한하는 것이 이해가 된다는 입장이었다. 만약 전쟁이 나면 북한이탈주민들이 상황에 따라 정말 총구를 남한을 향해 돌릴 수 있다고 생각하는 남한 국민들의 심정이 이해된다는 것이다. 그러면서도 군대에 갈 수 있다면 지원자에 한해 군 복무를 할 수 있도록 하면 좋겠다는 의견을 보였다. 북한에서 군대에 안가는 사람들이 기업소에 가서 일하는 것과 동일하게 지원자에 한해 대체복무라도 할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

군에 안 내보는게 어딘가는 이해가 되요 왜냐하면 북한 사람들이 총을 잡고 있다가 사람들이 생각이 다르잖아요, 북한에 부모들 다 있는 사람들도 있고, 어떤 측면에서는...총구를..만약에 전쟁이 일어난다면, 총구를 돌릴수 있는 그런 의심점도 있잖아요. 그것에 대해서는 어딘가는..그래서 할 수 있겠구나 하는 생각이 들어요. 군대, 저희들도 군사 복무에 대해서 민방위 훈련이라던가 그런거는 받을 수 있잖아요. 본인의 요구에 내가 군사복무를 받겠다 자신의 의지에 따라서 가는 거니깐 얼마든지 받겠다 하는 거니깐(사례 6).

사례 8의 경우 역시 현행과 같이 북한이탈주민의 병역을 면제하는 것이 바람직한 정책이지만, 법적으로 제한하는 것은 형평성에 어긋난다는 인식을 했다. 북한이탈주민들이 군대에 가는 것은 국가안보 차원이나 개인 차원 모두 불이익이라는

입장을 보였다. 국가안보 차원에서 보면 북한이탈주민을 아직 군에서 신뢰하지 못하기 때문에 별도의 관리 방안이 필요할텐데 그렇게 되면 자신들을 관리하기 위해 오히려 불필요한 인력이나 비용이 소요될 수 있다는 점에서 오히려 비효율적이라는 인식이었다. 또한 자신들 스스로 볼 때도 아직 국가가 자신들을 믿지 못하는 것을 인정하기 때문에 군대에 가서 총을 주어서는 안된다는 입장을 보였다.

우리가 군대라면 군에서 별도로 관리를 할 것 같은데....그렇게 되면 우리를 관리할 다른 사람이 필요할 거고....돈과 시간이 낭비될 것 같아요..군대라는 특성상 오히려 불필요한 일이 될 것 같은데...(사례 8).

개인적 차원에서 보면 군대는 아직 민주적이지 않기 때문에 북한이탈주민이 군대에 가서 당하게 될지도 모를 차별 등을 염려하는 지적도 있었다. 즉, 민주적 의사결정이 이루어지지 않는 곳에서 탈북자라는 정체성의 차이가 오히려 차별로 이어질 수 있고, 이것이 결국 선임자에 의한 가혹행위나 구타 등으로 이어질지도 모른다는 것이었다. 특히, 남한 출신 사람들이 군대에 온 이유가 북한이라는 적대적 상대가 존재하기 때문인데, 정작 자신들 앞에 북한출신 사람이 있다면 결코 좋은 시선을 봐 주지 않을 것이라는 인식을 했다.

군대는 민주적인 곳이 아니라는 소리를 많이 들었어요. 실제로 그럴 것 같아요. 구타나 가혹행위도 있고...군대 우리 사람, 탈북자라는 신분이 있는데 군대에서 이러한 이유로 차별을 받지 않을까 걱정되요. 그럴 수 있잖아요. 남한 사람들은 자신들이 북한 때문에 군대에 와 있는데 정작 북한 출신인 탈북자가 있으면 곱게 보지는 않겠쇼. 그러한 이유로 가혹행위도 더 당할 것 같아요(사례 8).

그런데 사례4의 경우 군대에 가는 것은 싫지만 법적으로 제한하는 것은 문제가 있다는 답변을 했다. 북한에서 왔다고 해서 무조건 군대에 못 나가게 하는 것은 정서상 받아들이기 어렵다는 것이다. 정작 군대에 가는 것은 싫어도 무조건 제한해서는 안된다는 입장이다.

아무래도 북한 사람이어서 국방 무조건 못 간다는 건 좀 아무래도 좀 기분 안 좋잖아요. 물론 군대에 가기는 싶쇼. 그래도 무조건 제한하는 것은 아닌 것 같아요(사례4)

제5장 북한이탈주민의 병역 문제에 대한 주요 쟁점 및 정책대안

제1절 북한이탈주민 병역 문제에 대한 주요 쟁점

1. 병역과 북한이탈주민의 정체성 : ‘국민’과 ‘소수이주민’ 사이에서

남한에 정착한 북한이탈주민은 탈북자라는 신분적 제약으로 인해 정착과정에서 많은 어려움을 겪고 있다. 분단 60여년의 시간동안 심화된 사회문화적 이질성은 탈북자를 ‘그들’과 ‘우리’라는 사회적 배제의 인식으로 구분하여 동일한 대한민국 국민으로서 간주하기보다 차이가 차별로 나타나기도 한다.

그런데 이러한 사회적, 정서적, 인식적 배제 외에 국가가 법적으로 북한이탈주민의 신분에 따른 국민의 의무 조항에 예외를 두는 것은 논쟁의 여지가 있는 것이다. 이는 대한민국 국민이라면 마땅히 수행해야 할 국민의 의무로부터 법적 제한을 두는 조치로서 이는 개인에 대한 국가의 배제라는 문제로 볼 수 있다. 현행과 같이 법적 강제력에 의해 북한이탈주민의 병역이 면제되는 것은 대한민국 국민이라는 정체성과 직접적으로 연계되는 사안이라 할 수 있다.

분단의 특수성으로 인해 북한에서는 출신성분과 가족구성으로 인해 개인의 의사와는 무관하게 국가로부터 소외되고, 자유를 찾아 남한으로 이주하였지만 결국 완전한 국민이 아닌 배타적 존재로 인식됨으로 인해 여타 북한이탈주민 정착 지원 제도의 진정성을 의심케 할 수 있다. 즉, 정부가 북한이탈주민에 대한 특혜와 복지 지원을 한다고 하더라도 일정부분 국가로부터 배제된 영역이 존재한다는 점에서 완전한 사회적 통합을 이루기는 어렵다는 점이다. 따라서 북한이탈주민의 병역문제는 국가의 강제성으로 인해 개인의 의사가 침해당하는 사례로 볼 수 있다.

또한 북한이탈주민의 국가정체성과 사회적 통합이라는 두 축에서 볼 때 병역문제를 단순히 법적 강제성으로 제한하는 것은 향후 한반도 통일과정에서 남북한 주민간 사회적 통합에 장애요인이 될 수 있다. 한마디로 현재와 같이 법적으로 북한이탈주민의 군 입대를 제한하는 것은 국민통합의 관점에서 문제의 소지가 있을 수 있다.

이는 북한이탈주민에 대한 정체성을 ‘국민’과 ‘이주민’이라는 이중적 신분에서 어느 부분에 중점을 둘 것인가의 문제이다. 이를 구분 짓는 기준 중 하나는 바로 북한이탈주민의 입국 규모라 할 수 있다. 현재와 같이 국내 입국자 수가 전체 인구

대비 소수일 경우 이들은 사회적 약자 및 특수신분으로서 규정하여 소수이주민으로서의 정책대상자가 될 수 있다. 하지만, 향후 남북한 통일이나 북한의 급격한 내부변동에 따른 대량탈북 및 이주 사태가 발생할 경우 이들을 소수이주민으로서만 간주할 수 있는가의 문제가 대두될 수 있다.

한반도 통일과정은 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 남한 주도의 통일을 암묵적으로 지향한다. 이 과정에서는 북한체제의 변화가 수반될 것이며 북한주민의 대량이주가 발생할 가능성이 있다. 이 경우 현재 법조항과 같이 “군사분계선 이북 지역에서 이주하여 온 자”라는 법조항의 해석과 적용 문제는 물론 사회적 통합 차원에서도 문제가 발생할 수 있다. 무엇보다 “군사분계선 이북에서 이주하여 온 사람들”이라는 법적 조항의 실질적 적용여부가 모호해 질 것이며, 이들이 과연 이주민으로서 한정된 특별한 신분으로만 남한에서 살아가야 하는가의 문제도 제기할 수 있다.

한반도 통일은 남북한 주민들이 사회적, 인식적 격차를 줄여나가는 이른바 ‘사람과 사람 사이의 통합’으로 완전한 통일국가를 이룰 수 있다. 분단국가의 잔재속에 각기 남, 북한 출신이라는 인식적 괴리를 완전히 제거하는 데는 다소 시간이 소요 되겠지만, 남북한 주민들이 단일 국가에서 하나의 국민이라는 인식적 통합을 위한 정책적 노력이 우선적으로 이루어져야 한다. 따라서 현재의 북한이탈주민 병역면제 제도는 향후 남북한 주민 통합 시 인식적 정서적 괴리감을 초래할 수 있다는 점에서 중장기적인 국가전략 차원에서 정책대안을 마련되어야 한다.

북한이탈주민의 병역문제는 현행법의 수정이 필요하다고 생각한다. 막연한 병역면제는 물론 남한국민과의 형평성 문제에 관해 생각해 볼 문제이지만 그것보다 더 중요한 그들의 인권과 정체성의 문제라고 생각한다. 직업군인을 꿈꾸는 탈북자들도 일을 할 수 있고, 통일의 꿈을 이루기위해 군복무를 원하는 이들에게는 규제이자, 구속 아닌 구속이라 할 수있다. 그래서 징집의 대상에서는 제외시키되 자원입대자에 한해서 심사를 거친 뒤 군입대를 허용해야 한다고 생각한다(21세, 남성, 군필, 부산).

2. 북한이탈주민의 병역과 국가안보 : 신분에 대한 불신

앞서 언급한 바와 같이 본 연구의 설문조사 결과 북한이탈주민의 병역면제 제도에 대해 60% 이상의 응답자가 찬성한다는 입장을 보였는데 이 중 응답자 대부분의 인식은 바로 안보문제와 직결되기 때문이라는 반응이었다. 이들은 북한이탈주민의 병역면제를 소수자인권이 아닌 국가안보의 영역으로 인식하였다. 북한이탈주

민들에게 국가안보의 일정부분을 부담시켜서는 안된다는 인식의 근거는 이른바 ‘그들’에 대한 불신에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 국가안보의 영역에서 북한이탈 주민들을 신뢰하지 못한다는 것은, 북한이탈주민에 대한 우리 사회의 전반적인 인식을 보여주는 결과로도 볼 수 있다.

3. ‘소수자 인권’과 ‘군 복무 형평성’의 문제

국내에 입국한 북한이탈주민들은 정착과정의 어려움으로 인해 사회적 약자로서 매우 열악한 환경에 놓여 있는 실정이다. 일부 북한이탈주민들의 경우 탈북과정에서 겪은 심리적 충격과 신체적 질병 등으로 인해 남한 입국 이후 일정 기간 동안 정상적인 사회활동을 수행하기가 어려운 처지이다. 특히, 정착과정에서 언어소통의 장애, 일상생활의 변화로 인한 극도의 긴장과 스트레스, 인간 관계형성 방법의 변화, 정서적 결핍, 경제생활의 어려움 등은 국내에 입국한 북한이탈주민들이 사회적 소수로 전락하게 되는 주요한 요인이라 할 수 있다. 무엇보다 큰 문제는 분단 반세기 동안 각기 다른 체제와 환경에서 고착된 문화의 이질성을 극복하기가 결코 쉽지 않다는 점이다.

이같은 북한이탈주민의 환경적 요인을 고려할 때 의무복무제를 비롯하여 군생활을 한다는 것이 소수자의 인권면에서는 바람직하지 않다고 볼 수 있다. 즉, 그들은 낯선곳으로의 이주생활속에서 언어, 문화, 경제적 활동 등에서 사회적 제약과 남다른 시선을 받게 된다. 만약 북한에 가족을 두고 왔을 경우 정신적 스트레스는 더욱 높아진다.

이러한 북한이탈주민들에게 북한을 주적으로 하는 군인으로서 의무병역제를 부여하는 것은 소수자 인권면에서 문제가 될 수 있다.

하지만 이들이 처한 소수자의 인권문제 때문에 군복무의 형평성이 위배되는 것 역시 바람직한 현상은 아니다. 특히 이들이 사회적 소수일 때는 문제가 되지 않지만 그 수가 많아지면 소수자 인권문제만으로 접근할 수 없는 사회적 형평성의 가치가 더욱 크게 부각될 것으로 보인다. 현재 그들이 받고 있는 사회복지 서비스와 지원혜택은 탈북자라는 특정한 신분에게 주어지는 사회적 특혜와 같다. 하지만 이들의 수가 많아지고 북한에서 이주하여 온 자라는 법적 제한성이 완화된다면 현재와 같이 단순히 출신지역만으로 병역을 면제하는 것은 분명 주요한 논쟁점이 될 수 있다. 이는 단순히 수의 문제만이 아니라 북한이탈주민들의 신분과 정체성 형성과도 직결되는 사안이라 할 수 있다.

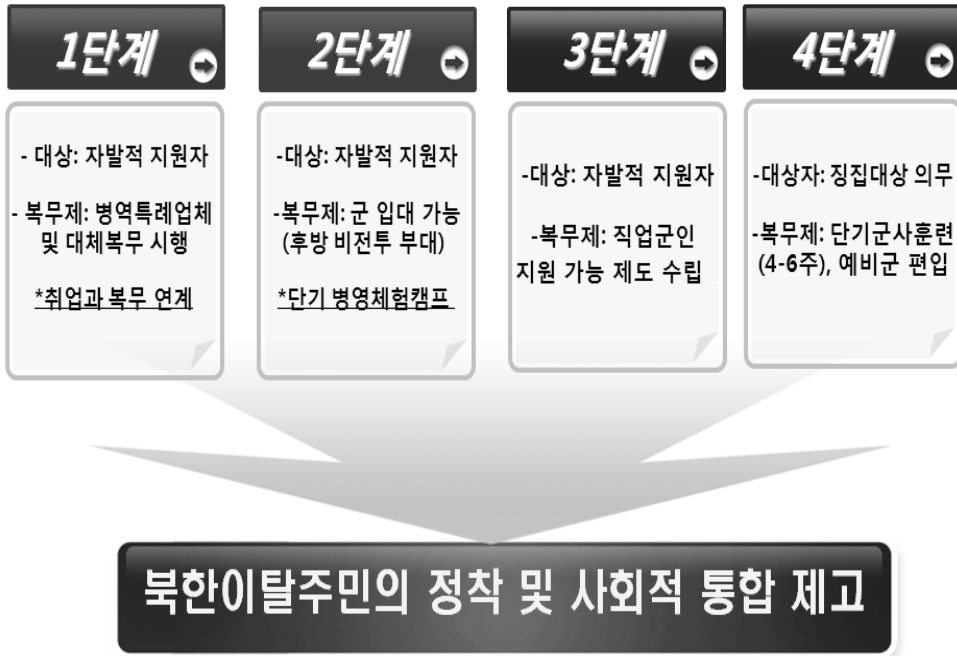
제2절 북한이탈주민의 병역 문제에 대한 정책대안

현재 북한이탈주민의 병역면제에 대한 남한주민들의 인식이 안보에 대한 우려 때문이라면 이는 곧 남북한 주민들 간의 통합적 관점에서 주요한 시사점을 주는 문제로 볼 수 있다. 즉, 함께 살아가야 할 대상이지만 여전히 안보의 관점에서는 신뢰할 수 없는 타자와 적의 개념으로 북한이탈주민을 인식하고 있는 것이다. 이는 결국 단기적으로는 현재 북한이탈주민들의 적응문제와 연계되며, 중장기적으로는 남북한의 통일과 통합 시대에 사회적 통합 문제와 관련이 있다. 북한이탈주민의 병역면제 제도를 명목상 법조항 차원의 제한해제에서부터 실질적인 완화제도 마련까지 단계별로 시행할 필요가 있다.

무엇보다 국가에 의한 강제 법조항으로 국가로부터 배제된 국민이라는 차이를 들 필요는 없을 것으로 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 북한이탈주민의 신적제, 정신적 상황과 국민적 정서, 안보 사안 연계 등을 종합적으로 고려할 때 북한이탈주민에 대한 의무병역제를 시행하는 것은 신중히 접근할 필요가 있다. 한반도 통일 과정에 이르게 되면 굳이 북한이탈주민 뿐만 아니라 현재 대한민국의 의무병역제에 대한 제도개편안 문제가 주요한 사회 이슈가 될 것으로 예상된다. 엄연히 북한이라는 주적을 맞대고 있는 상황에서도 정치권 일부에서 의무병역제를 모병제로 전환하자는 주장이 있는 것을 감안한다면 한반도 통일 시 병역문제는 국가적 차원에서 새로운 제도마련이 필요할 것이다.

하지만 문제는 현재 시점에서 북한이탈주민의 정착과 연계하여 병역제도에 대한 정비가 이루어져야 한다는 점이다. 이는 무엇보다 명목적 법조항 완화에서부터 실질적 제도수립이라는 단계적 차원으로 개선할 필요가 있다는 점을 의미한다. 북한이탈주민의 입장에서는 ‘법적으로 군대에 갈 수 있지만 본인의 의사에 의해 가지 않는 것’과 ‘국가에 의한 강제적 조항에 따라 가지 못하는 것’은 인식적 차원에서 엄연한 차이가 있다.

따라서 자발적으로 군 복무를 희망하는 지원자가 최소한 법적제한 조항으로 인해 군복무를 하지 못하는 상황은 해소할 필요가 있다. 자발적 지원자에 한해 병역특례업체 복무 및 대체복무제 등을 시행하고 더 나아가 일반전투부대가 아닌 비전투부대 복무를 할 수 있도록 하고 단계적으로 정책적 환경을 고려하여 직업군인으로서의 지원도 가능하도록 정책방안을 검토해야 한다. 이와 관련하여 사회적, 정서적 차원에서 북한이탈주민의 단계별 군 복무 방안을 제시하면 <그림 21>과 같다.



〈그림 21〉 북한이탈주민의 단계적 군복무 방안

1. 병역특례업체 복무를 통한 취업과 병역 연계방안

북한이탈주민의 병역문제에 대한 정책대안으로서 첫 번째 고려할 수 있는 것이 병역특례업체 복무를 통한 취업과 병역의 연계방안이다. 이는 국가적 차원의 인력활용과 개인적 차원의 병역 의무 수행이라는 차원에서 의미가 있다. 북한이탈주민들이 국내 정착과정에서 겪는 어려움 중 하나는 바로 취업문제이다. 북한이탈주민들의 취업 장애 요인은 여러 가지 요인들이 있지만, 무엇보다 구인, 구직자 상호간의 미스매치와 북한이탈주민의 직무역량 저하에 따른 문제점을 들 수 있다.

북한이탈주민들의 경우 직업훈련 후 직장에 취업하더라도 기본적인 업무수행 능력이 부족하기 때문에 장기근속으로 이어지지 못하고 잦은 이직을 경험하고 있다.

이는 북한에서의 직업교육 및 직장경험이 남한에서 동일직종으로 연계되지 못하기 때문이다. 또한 북한에서의 직업 경험뿐만 아니라 제3국 체류 기간 중에 습득한 직업능력 역시 남한에 와서 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 물론 본 글의 논의대상인 징집연령층 북한이탈주민의 경우 연령에 따른 생애사를 보면 북한에

서 직장에 배치되기 이전 학생 신분이 대부분이다. 하지만 징집 대상자 연령을 22세 이상 정도로 상향해서 본다면 이들은 북한에서 학교를 졸업하고 군 복무 대신 일정부문 직장에 배치되어 직업경험을 습득하였다. 따라서 북한에서 이들이 취득한 직업경험과 제3국 체류 시 습득한 노동, 직무역량과 관련이 있는 남한 직장의 연계가 필요하다.

이러한 점에서 북한이탈주민들의 생애사적 분석을 통해 북한-제3국으로 이어지는 기간동안 습득한 직업기술과 능력을 활용할 수 있는 병역특례업체에 채용하여 복무와 취업을 동시에 수행하는 방안을 고려할 수 있다. 북한에서의 직업경험이 전문하며, 제3국에서 장기간 체류하지 않고 탈북 후 곧바로 한국에 입국하는 사례가 많기 때문에 생애사적 분석을 고려하여 이들의 북한이나 제3국 경험의 직업과 연계될 수 있는 구직을 이루는 데는 한계가 있다. 이러한 인력에 대해서는 직업훈련 과정과 취업기간을 복무연한에 포함하여 3-6개월의 직업훈련을 이수하고 병역특례업체에 입사하여 고용에 따른 복무를 의무적으로 강제하는 방안을 고려할 수 있다.

특히, 이들 징집연령층에 있는 남성들의 연령대가 20대 초, 중반임을 감안할 때 장기적으로 남한 사회에 안정적으로 정착할 수 있는 기술교육과 훈련을 연계하여 정착 초기 단계에서 불필요한 시행착오를 최소화 할 수 있도록 의무복무를 시행하는 방안도 고려할 필요가 있다.

2. 단계별 대체복무제 시행

본 연구의 설문조사 결과를 보면 남한 대학생은 국가안보의 이유로 북한이탈주민의 병역면제에 찬성하지만, 동시에 형평성 문제도 제기하고 있다. 따라서 이를 해결하기 위한 방안으로 자원자에 한해 안보와 직접적으로 관련이 없는 대체복무제를 시행해야 한다는 의견이 많았다.

현행 북한이탈주민의 병역 제한 제도가 안보와 형평성이라는 두 가지 차원의 문제가 연계되어 있다는 점을 감안한다면, 안보위협이 낮으면서 형평성을 제고할 수 있는 대체복무제가 현실적인 대안이 될 수 있다. 현재 한국의 병역제도에서 대체복무제는 다음의 <표 19>과 같다.

〈표 19〉 한국의 대체복무제 종류 및 자격

종 류	자 격 및 임 무
상근예비역	징집에 의하여 현역병으로 입영한 사람이 일정기간을 현역병으로 복무하고 예비역에 편입된 후, 향토방위와 이와 관련된 업무를 지원하기 위하여 소집되어 실역에 복무하는 사람을 말한다.
공익근무요원	국가기관, 지방자치단체, 공공단체 및 사회복지시설의 공익목적 수행에 필요한 사회복지, 보건·의료, 교육·문화, 환경·안전 등의 사회서비스 업무 및 행정업무 등의 지원과 예술·체육의 육성 또는 국제협력을 위하여 소집되어 공익분야에 복무하는 사람을 말한다.
공중보건의사	의사, 치과의사 또는 한의사 자격을 가진 사람으로서 ‘농·어촌 등 보건진료를 위한 특별조치법’이 정하는 바에 따라 공중보건 업무에 종사하는 사람을 말한다.
국제협력의사	의사, 치과의사 또는 한의사 자격을 가진 사람으로써 ‘국제 협력요원에 관한 법률’이 정하는 바에 따라 국제협력 업무에 종사하는 사람을 말한다.
전문연구요원	학문과 기술의 연구를 위하여 현역 입영대상자 또는 보충역 중에서 일정한 요건을 갖추고 전문연구요원으로 편입되어 해당 전문분야의 연구업무에 종사하는 사람을 말한다.
산업기능요원	산업을 육성지원하기 위하여 일정한 기술자격이나 면허 기능분야의 특기를 가진 사람 중 산업기능요원으로 편입되어 해당기술, 기능분야에 종사하는 사람을 말한다.
지 정 업 체	병무청장이 선정한 연구기관, 기간산업체, 방위 산업체와 위탁영농회사, 농업기계의 사후 봉사업체를 말한다.

출처 : 병무청 홈페이지

이같은 한국의 대체복무제를 북한이탈주민들에게 연계할 때 현실적으로 고려할 수 있는 방안 중 하나는 공익근무요원으로서 복무하는 방안이다. 공익근무요원은 공익분야에 복무하는 사람을 말하는데, 북한이탈주민들의 특성을 고려하여 하나원 이나 지역 하나센터 등에 배치하여 복무토록 할 수 있다. 이는 하나원 교육생들의 입장에서 볼 때도 동일한 북한출신 사람들로부터 공익적 봉사를 받는다는 점에서 상호 이익이 될 수 있다.

또한 북한이탈주민의 자존감 향상을 통한 안정적 정착이라는 점에서 사회복지시설에서 공익근무를 수행하는 것도 고려해 볼 수 있다. 북한이탈주민들은 자신들이 남한에 와서 경제적 취약성과 사회적 차별로 인해 이등국민이라는 인식을 스스로 부여하며 정착과정에 어려움을 겪고 있는데, 사회봉사기관에서 자신들보다 더

욱 취약한 계층에게 봉사함으로써 스스로의 자존감을 높일 수 있는 계기를 마련할 수 있다. 북한이탈주민의 정착은 사회보장 구조는 물론 개인의 자립의지가 중요하게 작용한다는 점을 감안할 때, 본인 스스로의 정체감과 자존감 향상은 안정적인 정착을 위한 중요한 토대가 될 수 있다. 따라서 본인의 노동을 통해 이타적 가치를 생성하고 공동체의 희생과 헌신이라는 가치지향적 인간으로 변모할 수 있다는 점에서 의미있는 방안이 될 수 있다.

3. 단기 병영생활체험 캠프: 한국전쟁에 대한 역사인식과 남한 발전상 인지

북한이탈주민의 군 입대 정책의 단계적 시행방안 중 초기에는 병영생활체험캠프를 개최하는 것을 고려할 수 있다. 일반적으로 한국의 청소년이나 여성을 대상으로 한 병영생활체험 캠프는 단기간 캠프를 통해 병영생활을 체험하고 극기훈련 차원의 군사훈련을 받는 것을 목적으로 한다. 그런데 북한이탈주민을 대상으로 병역의무와 연계된 병영생활체험 캠프는 한국 국민으로서의 정체성과 자긍심을 고취시킬 수 있는 실질적 프로그램으로 운영되는 것에 목적을 두어야 한다. 즉, 이 캠프의 목적은 단순히 병영생활을 체험하는 정도의 수준이 아니라, 한국전쟁에 대한 역사인식 바로잡기와 남한 발전상에 대한 인지라는 두 가지 점에 주안점을 둘 필요가 있다.

첫째, 한국전쟁에 대한 역사의식 바로잡기와 관련하여, 북한이탈주민들은 북한에서 한국전쟁에 대해 북침이라는 왜곡된 사실을 주입받음으로 인해 남한과 미국에 대한 적대적 증오감이 높다. 남한과 미국은 그들에게 증오의 대상이었으며 이는 결국 북한체제의 결속력과 충성심을 이끌어내는 사상적 기제로 작용하였다. 이는 북한주민들의 정신적 사상체계를 강화하여 미국과 남조선을 주적으로 간주하는 정신적 기제가 된다는 점에서 원인규명은 대단히 중요하다. 북한 주민들로서는 미제국주의의 침략전쟁을 막아내고 남조선을 해방시킨다는 민족적 자긍심을 갖고 있다는 점에서 한국전쟁의 원인에 대한 진실을 파악하는 것은 의식변화에 지대한 파급력을 미칠 수 있다. 즉, 동족상잔의 비극을 일으킨 장본인이 남한과 미국이 아닌 바로 김일성이었다는 사실을 알려주고 제국주의로부터 지켜낸 전쟁이 아니라 오히려 남침으로 인해 많은 동족들이 죽음을 당한 전쟁이었다는 점을 인식시킬 필요가 있는 것이다. 따라서 이 기간 동안 북한에서 사상체제로 굳어진 한국전쟁에 대한 왜곡된 역사인식을 바로잡는 교육이 필요하다.

둘째, 남한의 발전상에 대한 인지와 관련하여서는 북한이탈주민들이 한국의 발전상을 직접 목격하고 이에 대해 한국 국민으로서의 자긍심을 고취시킬 수 있도록

하는 것이다. 즉, 한국전쟁의 상흔을 딛고 일어서 경제적으로 부강한 나라가 되었다는 점을 상기시키며 이러한 발전상이 곧 국민의 한 사람으로서 체감할 수 있는 자긍심으로 이어질 때 이는 국가공동체에 대한 결속과 정체성의 확립을 이룰 수 있다.

이러한 두 가지 목적을 동시에 충족시킬 수 있는 병영생활체험 캠프는 단순히 강의위주의 교육이 아닌 실제 한국전쟁의 역사적 현장과 남한의 발전상을 목도할 수 있는 지역에서 이루어져야 한다.

이와 관련하여 적절한 지역으로 부산, 경남 지역을 꼽을 수 있다. 부산은 한국전쟁 당시 임시수도로서 한국전쟁의 역사와 상흔이 고스란히 남겨져 있는 지역으로 한국전쟁 임시수도 기념관, 임시수도청사, 유엔공원, 국제시장 등 한국전쟁의 역사를 직접 체험할 수 있는 산교육장이 많은 곳이다. 또한 해군작전사령부가 위치해 있어 실제로 병영체험을 할 수 있는 지리적 이점이 있다. 경남지역은 거제포로수용소가 직접 관련된 지역이며, 이곳에 근접하기 위해서는 거가대교를 지나야 하는데 이곳은 건설기술의 최첨단 공법이 적용된 곳이라 해도 과언이 아닐 정도로 한국의 경제적 발전상을 그대로 보여주는 상징물이라 할 수 있다. 따라서 이러한 지역을 상호 연계하여 안보교육 프로그램으로 연계하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표 20〉 단기 병영생활체험 캠프 운영안

장소 및 지역	부산, 경남 지역 일원 (임시수도 기념관, 유엔공원, 임시수도 청사, 해군작전사령부, 거제 포로수용소, 거가대교, 삼성자동차 공장, 국제시장)
주 목적	한국전쟁에 대한 인식전환과 남한 발전상 체험을 통한 자긍심 고취를 목적으로 한국전쟁의 역사적 유물 지역과 안보교육을 연계한 병영생활 체험
기간	1개월
대상	병역 징집 연령층 북한이탈주민

4. 단계적 군 입대 허용 시 후방 비전투부대나 심리전 부대 배치

앞서 살펴본 바와 같이 단계적으로 북한이탈주민의 군 입대를 허용할 경우 전방 부대가 아닌 대북심리전을 담당하는 부대에 복무하는 것도 고려할 수 있다. 실제로 본 면접에 참여한 북한이탈주민의 경우 자신이 남한에 올 때, 군대에 가서 북한군 인들을 대상으로 실상을 알려주고 싶은 결심을 했다고 한다.

너희나 내나 같은 조국에서 태어났다. 그렇지만 너희는 뭐 때문에 그렇게 군사복무를 하나 외치고 싶은 거예요. 우리는 자유롭게 와서 누구 멸시를 당하지도 않고 눈치도 보지 않고 자의로 하는데, 너희는 누구를 위해서 언 땅에 배 붙이고 하냐...이렇게 말하고 싶어요. 그래서 여기 올 때 진짜 군대가서 외치고 싶은 마음이 있었는데, 안 보내주는 거예요(사례 2).

물론 사례2의 경우는 북한실상을 알려주고 싶은 감정적 접근이지만, 실제로 북한주민들의 인식전환과 의식변화를 위해서는 그들의 심리적 상황을 이해할 수 있는 북한이탈주민이 직접 담당하는 것도 효과가 배가될 수 있다. 심리전을 대상 청중의 문화심리적 성격과 커뮤니케이션 시스템을 이용하여 주로 정부나 정치운동과 같은 후원조직의 이데올로기, 정치적, 군사적 목적을 달성하기 위해 고안된 전략과 전술의 집합으로 이해⁵⁾ 한다면 대북 미디어를 통한 심리전은 북한 주민의 변화된 문화적 욕구와 취향을 심리적으로 분석해 내는 것이 필요하다.⁶⁾ 이러한 점에서 북한이탈주민들이 단순히 탈북에 대해 설명하는 것이 아니라 남북한의 비교체험을 통해 북한주민들에게 효과적인 콘텐츠를 제공하는 것이 필요하다.

따라서 직접 대남심리전을 담당하는 군대에 복무할 수도 있지만 대북미디어의 콘텐츠를 개발하거나 검토하는 임무를 주로 담당하는 임무를 수행하는 것도 고려할 만하다.

5. 남한 대학생 대상 북한이탈주민에 대한 이해증진 교육

북한이탈주민의 병역면제에 관한 남한 대학생들의 인식조사 결과, 병역면제를 반대하는 대부분의 경우 남한 국민들과의 형평성 문제를 지적했다. 즉, 안보로서 불신의 대상이지만 그래도 병역을 면제 받는 것은 형평성의 문제가 있다는 점이다.

이는 곧 남한 대학생을 대상으로 한 북한이탈주민에 대한 이해도 증진 교육이 다시한번 체계적으로 이루어져야 한다는 점을 잘 보여주는 사례라 할 수 있다. 남북한 사회통합은 진정 사람과 사람 사이의 통합으로 이루어지는데 우리 사회에서 북한이탈주민들에게 안보를 맡길 수 없을 만큼 그들을 신뢰하지 못한 존재로 인식한다는 것은 향후 남북한 사회통합의 걸림돌로 작용할 수 있다. 그러면서도

5) 크리스토퍼 심슨 저, 정용욱 역, 『강압의 과학: 커뮤니케이션 연구와 심리전』 (서울: 선인, 2009), p. 27.

6) 강동완, “대북전단, DVD, USB 콘텐츠 제작 및 투입상화와 개선방안,” 『대북 미디어의 현황과 과제』 (NK지식인연대 주최 세미나, 2011.7.5, 서울유스호스텔), p. 43.

군대에 가지 않는 북한이탈주민들이 형평성 차원에서 문제가 있다고 인식하는 것은 상호 모순적 결과이지만, 어떻게 보면 안보와 직결되지 않은 복무에 한해 북한이탈주민들도 군 복무를 수행해야 한다는 점을 반영하고 있는 인식이라 할 수 있다.

이들이 군대에 갈 수 없는 요인을 단순히 안보상의 문제로만 접근할 것이 아니라 소수자 인권 차원에서 바라볼 수 있는 이해도 교육이 필요하다. 또한 남북한 주민들의 불신을 제거하고 신뢰형성을 위한 다양한 관계맺기 프로그램이 마련되어야 한다.

제6장 결 론

본 연구는 북한이탈주민의 병역면제 제도에 대해 두 가지 시선에서 출발하였다. 첫 번째 시선은 북한이탈주민의 입장에서 남한 정착과정에서 탈북자라는 신분적 제약으로 인해 국민의 의무인 병역의무를 제한하는 것이 과연 바람직한가라는 점이었다. 두 번째 시선은 남한 사람들의 시선으로, 동일한 국민임에도 불구하고 출신지역이 북한이라는 점에서 군대를 면제하는 것이 형평성을 고려할 때 과연 바람직한 정책인가라는 점이었다.

징집연령층에 있는 북한이탈주민들은 현재와 같이 법적으로 군입대를 제한하는 것은 자신들을 대한민국 국민으로서 온전히 받아들이지 못하는 증거라며 불만을 제기하였다. 하지만 동시에 자원자에 한해 군대에 갈 수 있는 제도로 바뀐다면 자원할 의사가 있는가에 대해서는 선뜻 대답하지 못하였다. 북한과 비교하면 훈련강도도 약하고 무엇보다 복무기간도 짧기 때문에 “남자라면 당연히” 한번쯤은 가야 할 곳으로 인식하고 있었다. 더불어 자신들도 대한민국 국민으로서의 정체성을 부여받았기 때문에 당연히 국민의 의무로서 국방의 의무를 수행해야 한다는 입장을 보였다. 하지만 북한을 주적으로 볼 수 있는가라는 질문에 대해서는 선뜻 답변하기 어려워 하는 점을 볼 수 있었다.

무엇보다 탈북 할 당시 북한정권에 대한 인식과 탈북동기에 따라 인식차이가 나타났다. 단지 배고픔의 이유로 탈북한 사람의 경우 북한정권이나 체제에 대한 적개심은 존재하지 않았고, 따라서 남한 군대에 입대하여 북한을 주적으로 하는 군인이 된다는 것은 상상하기 어려운 일이라는 답변이었다. 이와는 반대로 북한정

권의 실정에 의해 가족을 잃었거나 국가폭력으로부터 고통을 받았던 사람들은 당연히 지금이라도 남한 군대에 가서 북한을 주적으로 총부리를 겨누고 싶다는 반응을 보였다.

북한에서는 토대에 걸려서 못가고, 남한에 와서는 법적제약으로 인해 군대를 못가는 현실에서 자신들 스스로의 정체성에 대한 혼란을 겪고 있음을 엿볼 수 있었다. “전쟁이라는 특수한 상황이 발생하면 남한도 북한도 그 어느 편도 선택할 수 없을 것 같다”는 북한이탈주민의 답변을 들으면서 결국 이들에게 군대문제는 분단 비극사의 전형임을 다시한번 생각하게 된다.

두 번째 시선과 관련하여 한국 대학생들의 인식조사 결과 북한이탈주민들의 입대를 제한해야 한다는 입장은 주로 안보적 차원에서 그들을 신뢰하지 못하기 때문이라는 답변이 많았다. 이는 결국 우리 사회에서 남북한 주민들의 통합의 진척도를 여실히 보여주는 사례라 할 수 있다. 즉, 북한이탈주민들과 함께 살아가지만 정작 안보의 영역에서 그들은 배제시켜야 할 대상이며, 우리와는 다른 타자로서 인식하고 있음을 알 수 있었다. 동시에 군 입대의 형평성 차원에서 또 다른 문제제기를 하는 것은 결국 북한이탈주민들에 대한 우리 사회의 포용력과 통합의 인식이 얼마나 낮은가를 여실히 보여주는 결과라 할 수 있다. 한마디로 보안상의 이유로 군대에 가는 것은 반대하지만, 그렇다고 그들에게만 특권을 주는 것도 형평성 차원에서 결코 바람직한 일은 아니라는 이중적 인식을 보이고 있었다.

북한이탈주민의 군대문제에 대한 각기 다른 두 개의 시선은 현재 우리 사회에서 북한이탈주민을 바라보는 인식과 더 나아가 향후 남북한 주민들의 통합 시 나타날 문제점을 미리 경험한다는 점에서 의미가 있다. 분단의 현실에서 사회적 약자와 소수자 인권으로서 북한이탈주민을 이해하거나 포용하기보다, 안보라는 거대담론 속에서 여전히 신뢰하지 못하는 타자로서 인식한다는 점을 고려하면 앞으로 남북한 통합 과정에서 발생할 남북 주민들간의 갈등을 미리 예견할 수 있을 것 같다. 안보 영역에서는 신뢰할 수 없고, 특별한 혜택으로 군대를 면제하는 것도 반대하는 남한 대학생들의 인식을 전환할 수 있는 정책적 노력이 곧 남북한의 완전한 통일을 준비하는 토대가 될 것이라 본다. 아울러 남북한 사회통합을 위해서는 북한이탈주민들에 대한 불신의 간극을 좁혀 나가는 노력이 필요하다. 결국 우리가 지향하는 것은 남북한 주민들의 어울림을 통한 사회적 통합이다. 이러한 점에서 남북한 주민들이 상호 불신과 적대감을 해소할 수 있는 의식개선 방안이 절실히 요구된다.

[부록] 1

〈북한이탈주민 대상 병역관련 설문지〉

Q1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- (1) 남성 (2) 여성

Q2. 귀하의 나이를 기재하여 주시기 바랍니다. (세)

- (1) 10대 (2) 20대 (3) 30대 (4) 40대 (5) 50대 (6) 60대 이상

Q3. 귀하가 북한에서 주로 거주한 곳은 어디입니까? 해당되시는 지역명에 ○표 해주시고 구체적으로 적어주시면 감사하겠습니다.

(주거주지: _____(시도)_____ (시군)) (예시) 주거주지: (함경북도 회령시)

- (1) 함경남도 (2) 함경북도 (3) 자강도 (4) 양강도 (5) 평안남도 (6) 평안북도 (7) 강원도 (8) 황해북도 (9) 황해남도 (10) 평양시 (11) 남포특급시 (12) 라선 특급시

* 주거주지는 탈북하기 직전까지 북한에서 주로 거주하던 지역을 의미합니다.

Q4. 귀하가 탈북한 시기는 언제입니까? (_____ 년 _____ 월 탈북)

* 2000년 이전 탈북자일 경우 면접 중단

- (1) 2000-2001년도 (2) 2002-2003년도 (3) 2004-2005년도 (4) 2006-2007년도 (5) 2008-2009 (6) 2010-2011년도

Q5. 귀하가 남한에 입국한 시기는 언제입니까? (_____ 년 _____ 월에 남한 입국)

- (1) 2000-2001년도 (2) 2002-2003년도 (3) 2004-2005년도 (4) 2006-2007년도 (5) 2008-2009 (6) 2010-2011년도

Q6. 북한에서 귀하의 직업은 무엇이었습니다? - 번호 기재 후 구체적 직업 작성해 주세요.

- (1)당정기관 간부 (2)전문직(의사 등) (3)사무원 (4)노동자 (5)군인 (6)학생 (7)농어민
 (8)무직 (9) 주부 (10) 기타()
- 직업명이 무엇인지 구체적으로 말씀해주시면 감사하겠습니다
-

Q7. 귀하의 북한에서 학력은 무엇입니까?

- (1) 소학교 (2) 고등중학교(중학교) 중퇴·졸업 (3) 전문대학 중퇴·졸업 (4) 대학교 졸업·중퇴 (5) 대학교 졸업 후 대학원 진학(박사원, 연구원)

* 이상은 설문 문항으로 응답 여부를 다시한번 확인해 주시길 바랍니다. 이하부터는 심층면담 질문지입니다.

<군 면제 정책 및 한국의 군대문화에 대한 논의>

Q8. 현재 북한이탈주민은 병역법에 의해 군대가 면제되고 있습니다. 이점에 대해서 어떻게 생각하십니까?

Q9. 한국에서 군대문화라는 것을 경험해 보신 적이 있습니까?

Q10. 한국에서 군 복무 여부는 남성들에게 중요한 의미가 부여됩니다. 혹시 이러한 점에 대해 들어보신 적이 있습니까. 있다면 앞으로 본인이 군대에 가지 않은 것이 어떠한 영향을 미칠 것이라고 보십니까?

Q11. 한국에서 북한이탈주민들의 병역면제와 관련하여 안보상의 불신으로 인한 이유가 있습니다. 이점에 대해서 어떻게 생각하십니까?

<북한에서의 생활>

Q12. 북한에서 생활할 때 군대에 대해 어떠한 생각을 가졌습니까?

Q13. 북한에서 토대에 따라 병역이 결정되는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

<정체성, 주적관련>

Q14. 군대는 주적이라는 개념이 있습니다. 현재 본인에게 주적은 누구라고 생각하십니까. 만약 본인이 군대에 가게 된다면 북한을 주적으로 볼 수 있습니까?

Q15. 한국 정착과정에서 어려움은 무엇입니까. 한국 국민으로서의 정체성이 어느 정도라고 생각하십니까?

<자원 입대 여부 및 향후 대책>

Q16. 자원자에 한해 군 입대가 허용된다면 자원할 의사가 있습니까. 있다면 그 이유는 무엇입니까?

Q17. 향후 북한이탈주민들의 수가 많아지면 북한이탈주민의 병역문제가 거론될텐데 혹시 이에 대한 대안은 무엇이라고 생각하십니까?

[부록] 2

〈남한 대학생 대상 병역관련 설문지〉

Q1. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- (1) 남성 (2) 여성

Q1-1. 귀하 남성일 경우나, 여성 중 군사관련 학과 학생일 경우 병역여부를 체크해 주시기 바랍니다.

- (1) 입대예정 (2) 여성

Q2. 귀하의 나이를 기재하여 주시기 바랍니다. (세)

Q3. 귀하가 재학중인 대학교의 지역을 기재하여 주시기 바랍니다. ()

Q4. 현재 북한이탈주민의 병역 면제 제도에 대해 어떻게 생각하십니까

- (1) 찬성 (2) 반대

Q4-1. 찬성일 경우 그 이유는 무엇입니까?

- ① 보안상의 이유(국가기밀, 군 정보유출 우려) ② 정체성의 혼란 ③ 건강상의 이유 ④기타()

Q4-2. 반대일 경우 그 이유는 무엇입니까?

- ① 남한 국민과의 형평성 문제 ② 소수자 인권문제 ③ 남북한 통일 시 걸림돌 ④ 기타()

Q5. 새터민의 병역면제 제도에 대한 대안이 필요하다고 보십니까. 그렇다면 어떠한 대안이 가능한지 상세히 기술하여 주시기 바랍니다.

()

[참고 문헌]

- 강동완. “대북전단, DVD, USB 콘텐츠 제작 및 투입상화과 개선방안.” 『대북 미디어의 현황과 과제』. NK지식인연대 주최 세미나, 2011.7.5, 서울유스호스텔.
- 박정란 외. “새터민 자립정착을 위한 직업능력개발훈련 현황과 개선 방안 연구.” 통일부 정착지원팀 연구용역, 2007.
- 서울대 통일평화연구소 편. 『2010 통일의식조사』. 서울대학교 통일평화연구소. 2010.
- 이재창. 김영만. “탈북자들의 심리적 특성이 소외감에 미치는 영향 -탈북자들과 남한주민들 간의 비교를 중심으로.” 『사회문제』. Vol.11 No.3, 2005.
- 이기영. “북한이탈주민의 정착과 사회통합의 과제 북한이탈주민의 정착과 사회통합의 과제.” 『통일연구』. Vol.10 No.1, 2005.
- 임현만. “병역정책의 형평성 분석모형의 정립과 그 적용에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』. 제14권 제1호, 2003
- 이준일. “혼혈인 병역면제의 평등권 침해성.” 『고려법학』. Vol.52, 2009.
- 전영평, 장임숙. “소수자로서 탈북자의 정책개입에 관한 분석: 정체성, 저항성, 이슈 확산성을 중심으로.” 『정부학연구』. Vol.14 No.4, 2008.
- 크리스토퍼 심슨 저. 정용욱 역. 『강압의 과학: 커뮤니케이션 연구와 심리전』. 서울: 선인, 2009.
- 최대석, 박영자. “북한이탈주민 정책연구의 동향과 과제.” 『국제정치논총』. 제51집 1호, 2011.
- 최대석, 조영주. “탈북자 문제의 주요 쟁점과 전망.” 『북한학보』. Vol.33 No.2, 2008.

통일한국의 식량문제 해결을 위한 연해주에서의 남·북·러 협력방안 연구

강동원

통일농업연구소 소장

제1장 서론	65
제2장 연해주 농업협력 가능성과 연구방법	72
제3장 연해주 농업정책과 한국기업 진출실태	90
제4장 연해주에서의 남·북·러 농업협력방안	129
제5장 결론	145
[참고 문헌]	149

요 약 문

2010년 현재 북한은 남한의 식량지원 전면중단, 중국의 식량수출 금지, 매년 계속된 대홍수의 영향으로 아사자가 급증하는 등 극심한 식량난을 겪고 있다. 식량의 74.7%를 수입에 의존하고 있는 우리나라의 식량자급률은 경제협력개발기구(OECD) 30개 국가 중 26위이다. 이러한 현상은 우리에게 통일한국을 대비한 식량문제 해결이라는 핵심과제를 안겨주고 있다. 오늘날 세계 강국들은 해외식량생산기지 개발을 통해 안정적인 식량 확보에 나서고 있다. 우리나라도 1968년부터 남미 지역에 정부가 직접 농장개발을 시도했다가 실패한 이후 1991년부터 민간 기업이 꾸준히 극동러시아 연해주에 진출하고 있다. 연해주는 119만ha의 광활한 농지가 있고 한반도와 인접해 있어 통일 한국의 식량문제를 해결할 수 있는 가장 경쟁력 있는 지역으로 평가받고 있다. 또한 남한의 자본과 영농 기술, 북한의 노동력, 러시아의 농지가 결합된 남·북·러 3국의 농업 협력 사업을 시행한다면 연해주에서의 성공적인 농업협력 체계를 구축할 수 있다. 이를 바탕으로 러시아가 남·북한의 정치·경제적 협력에 지렛대 역할을 할 수 있다는 측면에서 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 사업추진이 끊임없이 제기되어 왔다. 1991년~1999년 사이에 연해주에 진출한 10여개 기업 모두는 사전타당성 검토소홀과 현지의 영농정보 부족으로 초기 영농에 실패하고 모두 철수하고 말았다. 그럼에도 2000년 이후 연해주 진출 기업은 꾸준히 늘어나 현재 10개 기업이 쌀, 콩, 밀, 건초 등을 생산하고 있다. 이와 관련, 연해주에서 한국기업들이 생산한 곡물을 북한에 지원하자는 주장과 연해주를 통일을 대비한 해외식량 생산기지로 건설해야 한다는 주장에 공감대가 형성되고 있다. 연해주에서의 한·러 농업협력 사업의 문제점은 첫째, 정부의 해외 농업정책이 매우 소극적이었다는 점이다. 정부의 무관심과 역할 부재는 한국인 브로커들의 연해주 농장 소개업이 성행하도록 방치하는 결과를 가져왔다. 더 큰 문제는 정부가 이들 브로커들에게 입수한 연해주 농업정보를 공식자료로 활용함으로써 지난 20년간 정부와 국회, 언론, 학계, 기업, 농업계 등 모든 분야에서 심각한 오류가 진행되어 왔다. 둘째, 연해주에서의 한·러, 또는 남·북·러 3국의 농업협력 사업에 대한 국내연구가 지극히 초보단계라는 점이다. 2001년 한국농촌경제연구원 연구한 ‘연해주 한·북·러 농업협력사업 추진 기본전략연구’가 유일하다. 셋째, 연해주에서의 농업협력 사업이 본격적으로 추진되거나 성공하려면 무엇보다도 남북당국의 협상이 필요하다. 그러나 남북대화 채널은 모두 중단되고 말았다.

그 결과 김대중·노무현 대통령이 남북정상회담을 통해 정착시켜온 화해협력과 평화공존, 경제교류협력이 이명박 정부에서는 더 이상 진전을 보지 못하고 중단되고 말았다. 이러한 흐름은 1953년 정전협정 이후 가장 고조된 군사적 충돌이었던 2010년 11월 북한군의 연평도 폭격사건으로 이어졌다. 이처럼 국내의 연구단계가 지극히 초보단계라는 사실과 남북의 긴장상태가 고조되고 있는 현실적인 문제가 이 연구의 한계로 작용하고 있다. 그럼에도 이런 현실은 오히려 이 연구의 시의성과 정당성을 충족시키고 있다. 이 논문의 연구자는 2008~2009년까지 2년간 직접 연해주에서 대규모 곡물을 생산하면서 현장중심의 연구결과를 비롯해 식량생산의 과학화, 농기계와 사일로의 현대화, 그리고 영농매뉴얼 개발과 경영혁신을 통해 수익을 창출했던 결산서와 경영분석을 근거로 연구했다. 제2장에서는 남한의 자본과 영농기술, 북한의 노동력, 러시아의 농지가 결합된 남·북·러 3국의 농업협력 사업을 시행한다면 연해주에서의 성공적인 농업협력체계의 실현이 가능함을 입증시키고자 했다. 특히 양국 또는 3국의 정상회담에서 공동의 관심이익을 최대화시키는 협상이 이뤄지도록 하기 위해 하버드대학 협상문제연구소의 로저 피셔(Roger Fisher) 교수가 주창한 ‘하버드 식 협상론’을 적용하여 접근방식을 분석했다. 제3장에서는 연해주 농업환경과 여건, 농업정책, 농장운영 관련법과 제도를 개관하고 1990년 한·러 국교수교 이후 연해주에 진출한 20개의 한국 업체들의 진출동기와 목적, 경영실태를 분석했다. 연해주 해외농업개발의 성과와 한계를 살펴보면서 10개의 철수업체에 대한 실패원인과 성공한 업체의 수익구조를 토대로 경영분석을 제시했다. 제4장에서는 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력방안을 검토했다. 이 사업은 경제적, 산업적, 민족적 차원에서 궁극적으로 대북정책과 연계되어 있다. TSR-TKR 연결사업, 시베리아 천연가스 파이프라인의 북한지역 매설공사, 극동러시아의 전력을 남북한에 공급하는 에너지협력 사업 등이 바로 그것이다. 이러한 사업은 필연적으로 남북이 상호 협력해야만 가능하다. 그러나 이해당사국인 남북이 적대관계를 계속 유지한다면 극동러시아의 자원개발은 물론 이와 관련한 부가적인 경제협력 사업의 주도권을 중국이나 일본 등 제3국에게 빼앗길 수 있다. 바로 이런 차원에서 범정부적 전담기구를 구성하여 낮은 단계에서 높은 단계로의 추진방안을 제시했다. 그럼에도 불구하고 이 연구는 아쉬움과 한계가 있다. 이 연구에서 제시한 연구결과는 남북대화를 통한 평화공존과 경제협력의 복원으로 남북의 상호 긴밀한 협력이 전제되어야 가능하다는 측면에서 이명박 정부의 대북정책에 변화가 없는 한 효용성의 한계를 내재하고 있다.

제1장 서론

제1절 연구 목적

2000년 남북정상회담 이후 남·북한의 활발한 경제교류협력 등 대내외적인 급격한 변화는 식량의 75%를 수입에 의존하고 있는 우리에게 ‘통일한국을 대비한 식량문제 해결’이라는 핵심과제를 안겨주었다. 2010년 현재 북한은 남한의 식량지원 전면중단, 중국의 식량수출금지, 매년 계속된 대홍수의 영향으로 아사자가 급증하는 등 극심한 식량난을 겪고 있다. 한국도 주곡인 쌀을 제외한 여타 곡물은 식량안보 차원에서 결코 자유로울 수 없다. 2010년 세계 식량농업기구(FAO)가 발표한 ‘OECD 국가별 곡물자급률’에 의하면 우리나라의 식량자급률은 25.3%로 OECD 30개 국가 중 26위로 나타났다.

오늘날 세계 강국들은 해외식량생산기지 개발을 통해 안정적인 식량 확보에 나선지 오래다. 우리나라도 1968년부터 남미지역에서 정부가 직접 농장개발을 시도했다가 실패한 이후 1991년부터 민간 기업이 꾸준히 극동러시아 연해주에 투자하고 있다. 연해주는 119만ha의 광활한 농경지가 있고 한반도와 인접해 있어 통일 한국의 식량문제를 해결할 수 있는 가장 경쟁력 있는 지역으로 평가받고 있다. 그러나 연해주에 진출한 기업들 대부분이 타당성 검토소홀과 전문경영인 및 현지 전문가를 확보하지 못하는 등의 이유로 대부분 실패했다는 평가가 있는가 하면 그래도 몇몇 기업들은 성공하고 있다는 엇갈린 평가가 상존한다.

그럼에도 러시아가 남·북한의 협력에 지렛대역할을 할 수 있다는 측면에서 남·북·러 3국의 농업협력 사업의 추진이 끊임없이 제기되고 있다. 이처럼 남·북·러 3국의 농업협력 사업의 중요성에 대한 공감대가 형성되고 있음에도 정부는 해외농업에 미온적이다.

그러다 보니 정부의 연해주 농업정보 수집과 분석은 대단히 미흡하다. 정부의 연해주 농업정보는 이미 진출한 일부 기업관계자들의 구전이나 비공식자료에 의존한다. 그러나 그 정보는 신뢰성에 큰 문제가 있다. 한국기업들에게 연해주 농지를 중개하고 있는 한국인 블로커들이 제공하는 연해주 농업정보와 자료는 출처불명이거나 부풀려진 것이 대부분이다. 그동안 선행연구자들이 간헐적으로 연해주 문제를 언급할 때마다 이들이 제공하는 출처불명의 정보를 가감 없이 인용함으로써 학문적 오류를 초래하고 있는 실정이다.

이와 같이 사회적 문제가 발생하고 있는 배경에는 여러 가지 이유가 있겠지만 무엇보다도 정부의 무관심, 연해주의 농업정보 부재, 남·북·러 3국의 농업협력방안에 대한 국내 연구가 거의 없었다는데 그 원인이 있다. 김대중 정부 이후 10여명의 연구자들이 간헐적으로 지극히 단편적이고 이상적인 의견을 언급했던 수준이 그간의 연구 동향이었다.

따라서 본 연구는 첫째, 선행연구자들이 언급한 연해주 해외농업의 타당성을 분석하고 이를 토대로 실현가능성에 접근하고자 한다. 이와 함께 신뢰할 수 있는 연해주정부의 공식자료와 통계를 제시함으로써 굴절된 연해주 농업 진출 20년사를 바로 잡고자 한다.

둘째, 연해주에 진출했다가 실패했던 업체들과 현재 영농 중인 업체들에 대한 농업투자 실태를 정확히 분석하고자 한다. 따라서 이 연구는 연해주에 진출한 한국 업체들이 실패와 좌절의 악순환이 반복되지 않도록 반면교사의 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, 연해주 해외농업의 성공은 무엇보다도 흑자경영의 모델을 창출해야 한다. 그러나 초창기에 진출한 대부분의 한국 업체들은 실패하고 말았으며 그 여파로 일부 학계에서 수익성이 없다는 현실론이 대두되어 왔다. 때문에 경영혁신을 통한 인력관리의 적정화, 영농기술의 선진화, 농업기계의 현대화, 곡물관리의 전산화를 통해 일반관리비와 제조원가인 영농제비용의 절감은 물론 소득배가로 흑자경영이 가능함을 입증하고자 한다.

넷째, 본 연구의 핵심연구인 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 방안 즉, 남한의 자본과 영농기술, 북한의 노동력, 러시아의 농지와 행정지원을 통한 연해주 농업협력 사업을 시행한다면 성공적인 3국의 농업협력체계가 가능하다는 가설이 성립된다. 이를 입증시키기 위해 남·북의 농업협력방안, 북·러 경제협력실태, 남·북·러 3국의 협력방안에 대해 각국의 입장 분석하고 실현가능한 방안을 제시하고자 한다.

이 연구는 극동러시아의 연해주 해외농업개발에 대해 일부에서 제기하고 있는 경제성 논란에 종지부를 찍고 남과 북은 물론 남·북·러 3국의 농업협력 사업의 조기 착수에 기여할 수 있다. 또한 이 연구는 한국정부의 해외농업개발정책에 대한 이해를 높이고 국민적 합의를 바탕으로 연해주 해외농업개발을 통해 통일한국의 식량문제를 해결하는데 기초자료로 활용될 수 있다.

제2절 선행연구 검토

1. 선행연구 검토

1990년 한·러 수교 이후 동서의 냉전이 종식된 이후 1991년부터 연해주에 해외 농업투자가 이뤄지고 있지만 투자 기업들의 실패와 좌절, 철수로 인해 별 관심을 갖지 못했다. 정부도 해외식량생산기지의 필요성을 인식하면서도 농민들을 의식해 해외농업투자 자체를 금기시 했다. 이후 1998년 김대중 정부가 출범하면서 남북 관계는 냉전체제에서 탈피하기 시작했다. 김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 대북포용정책은 남북의 화해와 협력을 통해 통일을 진전시키기 위한 계기가 마련되었다.

1997년 농어촌진흥공사(현 한국농어촌공사)¹⁾가 자체적으로 실시한 연해주 농업에 대한 실태조사 이후 1998년 농림부의 『통일대비 동북아 농업기술협력 및 지역 개발방안에 관한 연구』(Ⅰ), (Ⅱ)권이 있다. 2001년 2월 김대중 정부의 한·북·러 3국 농업협력방안 검토계획에 따라 그해 7월 한국농촌경제연구원이 수행한 『연해주 한·북·러 농업협력사업 추진 기본전략연구』²⁾는 단기적으로는 북한에 식량 지원을 통해 북한의 노동력을 참여시켜 새로운 남북한 협력모델 개발, 장기적으로는 남북통일에 대비한 해외식량 생산기지 확보, 남북한 화해협력에 러시아의 역할 유도 방안을 제시했다.

정부기관의 연구와는 별도로 지극히 단편적이긴 하지만 통일을 대비한 식량문제 해결방안으로 연해주 진출의 가능성을 제기한 김운근³⁾, 김성윤⁴⁾, 강명구⁵⁾는 극동러시아 연해주의 농지를 장기 임대하여 식량을 확보해 나가는 방법을 통일 후 장기적이고 안정적인 곡물확보 대안으로 제시한다.

남북의 식량난을 해결하기 위해 연해주의 농업 진출이 필요하다는 것을 전제로

1) 농림수산식품부의 위임을 받아 해외농업개발 사업을 담당하고 있는 한국농어촌공사는 본 연구에서 차지하는 비중이 크다. 그러나 기관 명칭이 1990~1999년 농어촌진흥공사, 2000~2004년 농업기반공사, 2005~2007년 한국농촌공사, 2008년 이후 한국농어촌공사로 바뀌었다.

2) 김영훈·김운근·김정부, 『연해주 한·북·러 농업협력사업 추진 기본전략 연구』(서울: 한국농촌경제연구원, 2001.8).

3) 김운근, “통일 후 남북한 식량수급 전망,” 『농업경제연구』 제34집 (서울: 한국농업경제학회, 2003).

4) 김성윤, “극동러시아와 한·러 관계 협력에 관한 연구,” 『한국정책과학 학회보』 제7권 제1호 (서울: 한국정책과학학회, 2003.4).

5) 강명구, “연해주지역 농업현황 및 효율적인 진출방안 연구,” (제20차 한·러 학술대회, 한양대 러시아·유라시아 연구사업단, 2008).

이상덕⁶⁾은 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력, 러시아의 농지개발 참여는 남북한의 식량수급 원활화와 남북의 농업협력체계 구축, 극동러시아에 농업관련 산업의 진출 교두보 확보, 통일기반 조성 등의 효과가 있다고 주장한다.

채경석⁷⁾, 윤재희·강명구⁸⁾, 이윤기·김익겸⁹⁾ 등은 북한의 만성적인 식량난은 외국의 원조나 한국이 인도적 차원에서 지원하는 식량으로 해결될 수 있는 문제가 아니라고 지적하면서 연해주 지역에 한국의 자본과 기술, 북한의 노동력을 동원하여 러시아 농지를 임차해 경작한다면 북한의 식량문제를 해결할 수 있다고 주장한다.

그런가 하면 정여천¹⁰⁾은 극동러시아에 농업 진출을 위해서는 한국정부와 러시아정부가 경제협력 방안의 하나로 논의할 필요성을 제기한다. 한·러 양국이 2005년도에 체결한 “경제통상협력을 위한 행동계획”의 구체적인 실천 프로그램의 하나로 논의할 필요가 있으며, “한·러 극동시베리아분과위원회”와 같은 양국의 협의채널을 적극적으로 이용할 필요성이 있다는 것이다.

김용택¹¹⁾은 해외농업개발의 추진주체는 민간이, 정부는 간접지원을 해야 한다고 주장한다. 특히 정부는 농림수산식품부, 기획재정부, 외교통상부, 지식경제부 등의 부처의 역할분담과 유기적인 협조관계를 유지해야 하며 범정부적인 해외농업개발추진 전담기구의 설치, 해외진출 기업에 대한 금융 및 세제지원, 정보지원, 인력육성, 기술지원, 경영 및 법률 등의 자문, 국제협력을 담당하는 해외농업개발 지원센터의 신설을 주장한다.

선행연구자들의 주장은 다수의 낙관론과 소수의 비관론으로 구분된다. 그러나 이들의 주장에 한계성도 엿보인다. 낙관론자나 비관론자 모두 스스로의 주장을 구체적으로 입증할 수 있는 객관적 근거를 제시하지 못하고 있기 때문이다. 비교적 출처가 분명한 자료는 연구자 대부분이 상호 교차인용하고 있다는 공통점도 있다. 그 이유는 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 연해주 농업에 대한 연구가 초보단계이고

6) 이상덕, “러시아 연해주의 농업자원개발과 북한 노동력 이용방안,” 『한국국제농업개발학회지』제12권 제1호(서울: 한국국제농업개발학회, 1999).

7) 채경석, “극동 러시아에서의 남·북한 농업협력에 대한 탐색연구,” 『한국동북아논총』제29집(서울: 한국동북아학회, 2003).

8) 윤재희·강명구, “연해주지역 농업부문 진출 및 농산물 교역에 관한 연구,” 『사회과학연구』제14권(서울: 한국사회과학학회, 2006).

9) 이윤기·김익겸, 『연해주와 한민족의 미래』(서울: 도서출판 오름, 2008).

10) 정여천, “극동지역 농업 진출 현황과 가능성,” 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』(서울: 대외경제정책연구원, 외교통상부 2008).

11) 김용택, 『해외농업개발 장기전략 및 실행계획』(서울: 한국농촌경제연구원, 2008.9)

정확한 정보수집이 용이하지 않다는데 기인한다.

또한 극소수 연해주농장 중개업자(블로커)들의 과장된 구전홍보성 자료에 의존하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 최근의 연구라 할지라도 연해주 농업에 부합되는 현실적인 내용이라기보다는 지극히 과장되거나 이상적인 주장으로 흐를 위험성을 내재하고 있다.

2. 선행연구의 한계

앞에서 보듯이 이 분야의 국내 연구는 지극히 초보단계에 있다. 뿐만 아니라 선행연구자들은 연구의 배경이나 방법, 3국의 협력방안, 단계별 추진전략, 문제점 도출과 대응방안을 전혀 제시하지 않았다. 그러다 보니 이들 주장이 실현가능성을 전제한 현실론이라기보다는 이상론으로 볼 수 있다. 결국 이들의 주장은 농축된 연구결과는 아니며 지극히 단순한 문제제기 수준이거나 단편적인 의견제시에 그치고 있음을 알 수 있다.

바로 이 같은 연구의 한계성은 선행연구자들의 내적인 문제라기보다는 외적인 요인에서 찾을 수 있다. 이 분야에 대한 국내의 연구가 이제 초보적인 단계로 관련 정보나 자료가 축적되지 않았다는 점, 남·북·러의 이해관계가 정치·외교·군사·경제·문화적으로 얽혀 있다는 점, 특히 남북의 대치상황을 평화공존의 시대로 변화시켰던 민주정부 10년의 대북정책이 이명박 정부에서 후퇴하면서 한반도의 긴장상태가 고조되고 있다는 점 등은 이 분야의 연구 환경을 성숙시키지 못하고 있는 결정적인 요인이라 할 수 있다.

이명박 정부의 대북 적대정책과 긴장국면이 지속된다면 남·북·러 3국의 공동관심사인 에너지, 철도, 전기, 농업 등 자원개발 등 모든 협력 사업은 그 실현가능성이 점점 어려워지고 있다고 보아야 한다.

왜냐하면 한·러, 북·러의 관계가 아무리 밀월관계를 유지하고 있다 해도 가장 중요한 당사자인 남·북이 서로 감정적으로 대치하고 있는 상황에서 대화나 협력을 기대할 수 없기 때문이다. 이런 상황에서 남·북·러 3국간의 모든 경제협력의 활성화는 결코 진전될 여지가 없다.¹²⁾

12) 한국은 남북관계가 교착상태에 빠진 이후 중국의 대북전략을 눈여겨보아야 한다. 북한 경제회생의 가장 중요한 파트너였던 남측의 대북전략이 대치국면으로 전환된 이후 북한의 중국의존도는 급격히 심화되었다. 급기야 북한은 중국과 밀월관계를 형성하면서 북한의 경제개발과 자원개발을 중국이 독점하고 있는 상황으로 발전하고 말았다. 때문에 중국의 대북전략이 동북4성화 전략이 아닌가하는 우려를 낳고 있다.

제3절 연구 범위, 방법

본 연구의 범위는 1991년부터 2010년까지 연해주에 진출한 20개의 한국 업체들에 대한 연해주에서의 해외농업 사업에 대한 평가와 전망, 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 사업의 가능성과 추진방안, 상대국에 전략적으로 대응하는 한국정부의 입장과 국내 연구동향 등으로 국한했다.

특히 본 연구는 한국이 아닌 제3국의 농지를 이용한 식량생산 과정의 제반 문제점을 분석하고 그 실현가능성을 연구하여 제시해야 한다는 점에서, 무엇보다도 현장경험을 통한 질적인 연구수행과 다양한 실험의 결과를 기본적으로 활용했다.

남·북·러 3국의 농업협력방안은 3국의 정치적·경제적 이해관계가 맞물려 있는 관계로 연구방법에 있어서 학문적 이론이나 사회과학적인 방법론을 적용하는 데는 한계가 뒤따른다.

무엇보다도 진출기업의 수익실현이 우선되어야 하고 그것이 국부창출과 직결된 만큼 경제성 확보를 위해서는 곡물생산의 모든 과정과 경영실태를 연구해야 한다. 즉, 러시아 집단농장의 경영시스템과 영농과정, 수확된 곡물관리 시스템, 농기계와 사일로 현대화, 영농매뉴얼 개발, 노동생산성 제고, 원가절감을 위한 경영혁신 등을 객관적으로 분석해야 한다.

따라서 제1장에서는 연해주에서의 농업협력 방안에 대해 선행연구자들의 견해를 살펴보고, 제2장에서는 연해주 농업환경에 대해 농경지와 주요작물, 주요 농업 지표가 어떻게 변화되고 있는지 개관하면서 그 가능성을 알아보고자 한다. 이와 함께 ‘하버드식 협상론’을 적용하여 연구방법을 분석한다.

제3장에서는 연해주정부의 농업정책 변화상을 살펴보고 연해주정부의 농업발전 국가프로그램을 토대로 농업보조금의 종류와 규모, 그리고 농장운영과 직결된 러시아 현행법과 제도를 토대로 법인설립, 조세, 토지, 노동 분야를 살펴보기로 한다. 그리고 한국기업의 연해주 해외농업개발 투자실태와 농업협력의 제반 문제를 고찰하고자 한다.

1990년 한·러 국교수교 이후 연해주 농업 진출의 동기가 무엇인지, 연해주 진출 20개 업체들의 경영실태를 집중적으로 분석하고자 한다. 특히 연해주 진출 후 철수 업체들의 실패원인인은 물론 성공사례에 해당하는 업체의 회계결산서를 근거로 손익계산서와 생산원가를 중심으로 수익구조의 가능성을 분석하고 전반적인 경영 분석을 통해 경상이익을 배가하는 방안을 연구하고자 한다.

제4장에서는 남·북·러 3국의 협력방안을 좀 더 현실적이고 구체적으로 분석하여 한·러 협력방안과 북·러 협력방안이 무엇인지, 더 나아가 남·북·러 3국의 협력방안을 제시하고자 한다. 특히 남·북·러 3국의 농업협력사업 추진방안에 대해서는 낮은 단계에서의 당국자 회담, 높은 단계에서의 정상회담이 필요하다는 방안을 제시하여 3국 또는 양국의 협의회를 정례화해야 한다는 결론을 제시하고자 한다.

제5장 결론에서는 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력이 경제적, 산업적, 민족적 차원에서 미치는 영향과 효과가 무엇인지를 알아보고 이를 성공적으로 추진하기 위해서는 정부의 의지가 가장 중요하며 당면한 남북대화의 재개가 전제되어야 한다는 객관적 사실을 논리적으로 제시하고자 한다. 그러나 본 연구에서 제시한 결과는 남북대화를 전제한 결과로써 효용가치의 한계성을 내재하고 있음을 서술하고자 한다.

또한 본 연구는 결과적으로 대북정책과 깊은 연관성이 있다는 사실을 서술하고자 한다. 시베리아횡단철도(TSR)와 한국중단철도(TKR)의 연결사업, 천연가스관 북한지역 매설공사, 러시아 전력의 남북송전사업 등 남·북·러 3국의 3각 경제협력 사업은 본 연구의 주제를 벗어난 관계로 상세하게 다룰 수 없었지만 결국 대북정책에 깊은 연계가 있다는 차원에서 매우 중요함을 지적하고자 한다. 그리고 연해주 농업개발 사업은 사실상 농업이민의 시발점이라는 점에서 통일한국의 이민사에 새로운 비전이 될 것이며, 궁극적으로는 동북아 정치안정과 경제적 균형발전에도 지대한 영향을 미칠 것임을 밝히고자 한다.

그러나 농장의 경제성 분석은 적어도 3~5년의 결산서를 표본으로 분석하는 것이 객관성과 신뢰성을 담보할 수 있다고 봤지만, 1년간의 결산서를 토대로 분석한 것이 경제성 분석의 한계임을 서술하고자 한다.

이러한 문제를 비롯한 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 방안의 성패가 통일을 전제한 남북관계에 미칠 영향에 대해서, 그리고 연해주 농업개발이 북한의 식량난 해결에 미치는 영향 등에 대해서는 앞으로 심도 있게 연구해야 할 과제로 남기고자 한다.

제2장 연해주 농업협력 가능성과 연구방법

제1절 가능성 검토

1. 연해주 농업환경

러시아 극동지방에 위치한 연해주는 면적이 16.6만km²로 러시아 전체면적의 0.9%에 해당하며 북위 42~48도에 위치해 러시아 최남단에 자리하고 있다. 기후는 몬순기후로 한반도와 같은 계절풍에 속한다. 겨울철은 북풍의 영향으로 춥고 여름철은 남동풍의 영향으로 고온다습하다.

1월의 평균기온은 영하15°C(최저 영하35°C~40°C)이며 7월의 평균기온은 25°C(최고 32°C)이다.¹³⁾ 연간 일조량은 2,270시간, 연간 생육일수는 188일, 연간 강수량은 600~700mm이다.

평균기온이 20°C이상인 기간은 7월 중순부터 8월 말경까지, 평균 15°C이상 기간은 6월 초순부터 9월 중순까지이다.¹⁴⁾

이러한 기후조건은 농작물의 생육에 충분한 일조량과 강우량을 보이고 있으며 <표 1>과 <표 2>에서도 알 수 있듯이 연해주의 주요 농업지역의 강수량과 평균기온이 매년 상승하고 있는데 이는 지구온난화 영향으로 보인다.

이러한 현상으로 최근에 연해주의 농업환경도 3~5일 정도가 앞당겨지고 있다. 그러나 봄철(파종기) 강수량이 많을 경우 여러 작업기가 조합된 농기계의 과중한 중량의 영향으로 파종작업에 지장을 초래하는 문제가 발생할 수 있다.¹⁵⁾

연해주는 TSR(9,288.2km)의 시발역(블라디보스토크 역)이 있는 지역으로 유럽진출의 물류, 교통의 중심지이다. TSR은 블라디보스토크를 기점으로 우수리스크를 경유하여 시베리아로 향한다.

13) 강동원, “연해주 농업개발의 현안문제와 비전,” 『국제심포지엄 - 발해, 고려인, 그리고 연해주』(블라디보스토크: 재외동포재단, 2009), p.134.

14) 연해주정부. www.primorsky.ru(검색일: 2011.05.10).

15) 파종은 대형트랙터가 로터리, 평탄기, 파종기(종자 2~3톤 적재), 비료살포기를 동시에 연결시켜 작업한다. 로터리, 평탄기, 파종기의 폭이 15~18m에 이른다. “연해주농업의 농업기계화,”(아로-프리모리에, 2008), 내부자료 참조.

〈표 1〉 연해주 주요 농업지역의 연도별 평균 기후

지역	년도	강수량(mm)	평균최저기온(°C)	평균최고기온(°C)
스파스크	2005	501.6	-1.2	9.7
	2006	594.6	-1.0	10.7
	2007	697.2	0.4	11.5
항카	2005	513.3	-0.7	8.2
	2006	560.2	-0.7	9.8
	2007	627.2	0.3	10.8
우수리스크	2005	744.5	-1.6	10.9
	2006	544.1	-0.9	11.0
	2007	664.1	0.1	11.9
블라디보스톡	2005	1110.9	1.8	8.4
	2006	807.7	2.1	9.2
	2007	937.1	3.2	10.0
핫산	2005	748.5	2.9	11.0
	2006	708.0	3.3	11.6
	2007	965.7	4.2	12.3

출처 : 연해주정부 통계청(2009). www.primorsky.ru(검색일 : 2011.05.10)

〈표 2〉 2009년도 연해주 월평균 강수량, 평균온도, 평균습도

월별	평균 강수량(mm)	평균 온도(°C)	평균 습도(%)
1	10	-15	75
2	10	-10	60
3	20	-4	60
4	30	5	56
5	60	15	60
6	90	21	72
7	120	25	80
8	120	25	80
9	80	20	70
10	38	10	70
11	22	-2	60
12	10	-10	60

출처 : 연해주정부 통계청(2010). www.primorsky.ru(검색일 : 2011.05.10)

또한 TSR은 러시아 최남단 국경역인 핫산역에서 TKR과 연결된다.¹⁶⁾ 때문에

16) TSR-TKR의 연결 사업은 6·15 공동선언에서 밝힌 남북 간 경제협력에서 시작되었고 이를 계기로 2001년 북·러 정상외 ‘모스크바선언’에서 이를 구체화했다. 2001~2003년에 북한 철도시설을 조사한 결과 북한 철도의 재건과 현대화에 소요되는 비용은 미화 25억 달러로

연해주는 태평양 연안에서 시베리아를 관통하여 유럽으로 수송되는 물류와 그 역방향에서 들어오는 화물의 집합지로서 극동지역의 해상 운송물량 80%가 연해주에 집중되어 있다. 블라디보스토크 항과 보스토츠니 항, 포시에트 항, 나호드카 항, 자루비노 항은 해운항만의 중심지이다.

빅토르 주프코프 러시아 제1부총리는 드미트리 메드베데프 대통령에게 “러시아 곡물은 대부분 연방 남부관구의 항만을 통해 수출되고 있지만, 앞으로는 극동항만의 개발이 필요하고 수출통로는 반드시 극동이 되어야 한다.”고 보고했다.¹⁷⁾ 또한 블라디보스토크 항만이 곡물운송 환적능력을 확대하고 있다. 현재 블라디보스토크 항만은 곡물화차-선박의 직접선적방식 뿐만 아니라 1톤 백에 담아 선박창고에 선적하는 방안과, 출발역이나 항만에서 컨테이너 선적방법을 준비하고 있다.¹⁸⁾

연해주는 극동지역에서 최대 규모의 균형적 경제구조를 갖추고 있으며, 태평양 연안이라는 유리한 입지조건으로 대외교역이 급속히 신장하고 있다. 수산물과 수산물가공업은 연해주의 최대 산업분야이며 특히 극동지역에서 농업이 가장 발달

추산됐다. 2004년 4월, 남과 북은 ‘신호 및 통신망 건설을 시작할 데에 대한 합의서’를 체결하였고 군사분계선을 통과하는 선로의 전기공급문제도 합의하였다. (주)러시아 철도는 2004년 4월, TSR-TKR의 연결사업인 종단철도건설 프로젝트의 기술적 경제적 타당성을 입증작업에 5억 루블의 예산을 배정했다. 러시아와 남·북의 철도전문가로 구성된 3자회담은 2004년 4월 26~30일까지 모스크바의 (주)러시아철도본부에서 열렸다. 이 회담에서 2차 회담을 2004년 12월에 개최하기로 합의했으나 한반도에서 일어난 정치적 상황의 악화로 2차 3자회담은 2년간 중단되었다. 이후 2006년 3월 17일 (주)러시아철도의 제안으로 (주)러시아 철도 사장 블라지미르 야꾸닌, 북한 철도상 김용삼, 한국 철도공사 이철 사장이 만났다. 이날 회담에서 프로젝트의 실행을 위해 러시아 하산에서 북한 나진까지 54km 구간의 철도를 복구하며 나진항에서 시베리아 횡단철도에 연결하는 컨테이너 터미널을 건설하기로 합의했다. 이 터미널은 컨테이너 40만개를 처리할 수 있는 능력을 보유하게 되며 2007년 11~12월 나진항에 대한 종합적인 조사를 진행했다. 2010년 현재 한반도 종단철도와 시베리아 횡단철도를 연결하는 프로젝트는 북한과 러시아 양국에서만 실현되고 있다. 이명박 정부는 남북대화 단절로 3국의 철도협상에서조차 배제되고 있다. 3국의 철도협력 사업에 남한이 참여하려면 남북 간의 긴장완화와 대화재개, 남북경협이 회복이 되어야만 가능할 것이다. 6·15 공동선언과 10·4 공동선언을 부정하는 이명박 정부에서는 남북 간의 안정된 경제협력을 기대할 수 없다. 남북의 건설적인 파트너십이 이뤄질 때 상호 이익에 부합되는 협력을 기대할 수 있다. 건설적인 파트너십은 경제와 사회 모든 분야에서 이뤄져야 한다. 페트로브(А.И. Петров), “시베리아 횡단철도와 한반도 종단철도 연결의 문제점과 전망,”(러시아 과학원, 극동민족 역사·고고학 및 인종학 연구소, 2009), pp.4~6.

- 17) 러시아 제1부총리 빅토르 주프코프는 드미트리 메드베데프 대통령 주재 식량대책회의에서 “최근 3년간 연평균 곡물생산량은 약 1천만 톤”이라면서, “식량보관에 매우 절박한 엘리베이터 전용항구를 극동지역의 항구에서 개발하는 것을 곡물수출 문제와 연계하겠다.”고 보고했다. АПК-Иформ, (모스크바, 대통령 경호실, 2010.4.21).
- 18) (주)블라디보스토크 무역항은 2010년 1~4월에만 48,992톤의 곡물을 처리했다면서, 연간 3백만 톤의 곡물을 환적할 수 있는 특별터미널 건설계획을 수립하고 있다고 밝혔다. (주)블라디보스토크 무역항, 『리아 프리마미디아』(블라디보스토크 : 2010.5.19).

한 지역이다. 2008년 연해주 대외교역액은 74.6억불로 수출 15.6억불, 수입 59억불이다. 주요 교역 대상국은 중국, 일본, 한국, 미국 등으로, 우리나라의 교역은 3번째를 점하고 있고 이들 국가들과의 교역량이 전체교역량의 약 85% 차지하고 있다. 한편 한국과 연해주의 교역동향은 <표 3>과 같이 2008년의 경우 총 교역규모는 8억8,540만 달러로 그 중 수입은 3억6,420만 달러, 수출은 5억2,120만 달러로 나타났다.

연해주 인구는 <표 4>와 같이 2000년 기준 214만여 명에서 2008년에는 199만6천여 명으로 감소했다. 이중 75.4%가 도시지역인 블라디보스토크 58만 명, 우수리스크 시 16만, 나호드카 시 18만, 아르쎌 시에서 11만 명이 살고 있다. 연해주는 발해제국의 솔빈부였으며, 1864년부터 시작된 한인들의 연해주 이주는 오늘날 CIS지역의 고려인 모태가 되었다.

<표 3> 연도별 한국의 대 연해주 교역 동향

(단위 : 백만 달러)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
교역규모	440	438	643	662.7	700.0	885.4
수출	242	241	374	401.8	370.6	521.2
수입	198	197	269	260.9	330.1	364.2
무역수지	44	44	105	140.9	40.5	157

출처 : 연해주정부 통계청 통계연보(2009).

www.rus-vladivostok.mofat.go.kr(검색일 : 2011.5.10)

<표 4> 연해주 농업인구 추이

(단위 : 만 명)

구분	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체	226.6	214.1	212.0	208.6	206.7	205.1	203.6	202.0	200.6	199.6
도시	174.9	166.4	164.8	163.3	161.9	160.8	153.4	152.3	151.3	150.3
농촌	51.7	47.7	47.2	45.3	44.8	44.3	50.2	49.7	49.3	49.3

출처 : 러시아연방 통계청 통계연보(2009)

www.rus-vladivostok.mofat.go.kr(검색일 : 2011.5.10)

2008년 12월 현재 경제활동인구는 110만 3천명으로 이중 100만 6천여 명이 취업자이고 9만 6천여 명이 미취업자이다. 2007년 연해주에 등록된 외국인인 30,923명

으로 2006년에 비해 18%가 감소했다. 국적별 노동입국자수는 중국 13,358명, 북한 6,537명, 우즈베키스탄 3,023명 등이며 전체 외국인 노동자의 산업별 취업비중은 건설업 42%, 도소매업 19%, 농업이 15%에 이르고 있다. 연해주에 거주하고 있는 고려인은 약 4만 명 수준이고 우수리스크시에 약 2만 명이 거주하고 있다.¹⁹⁾

전통적으로 러시아의 농지는 경작지, 건초지, 방목지, 다년생 과수 용지, 휴경지로 구성된다. 연해주정부가 1973년에 발간한 연해주농업통계에 의하면 농지면적이 137.1만ha이며 그 중 경작지 75.9만ha, 건초지 25.3만ha, 방목지 35만9천ha이었다. 이후 연해주정부 농업식량국과 연해주 농업과학연구소, 러시아 농업과학아카데미 극동과학센터에서 2001년 공동으로 발간한 “연해주 농업생산 체계관리”에서 밝힌 시기별 연해주 농지현황은 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 보듯이 1960년대에 136만ha이었던 농지는 1970년대 137.7만ha, 1980년대 141만ha로 미세하게 증가한 것으로 나타났다. 그러던 것이 1990~1995년 사이 132만ha로 줄어들었고 1996~1999년 사이에는 110.4만ha로 급격히 줄어 결국 1964년 이후 1999년까지 25.6만ha가 감소한 것을 알 수 있다.

이처럼 농지가 줄어든 이유를 분석해 보면 정치체제와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 다시 말해 사회주의 체제의 옛 소련시절에서는 국영농장과 집단농장이 모두 국가소유였는데, 페레스트로이카 이후 1993년 제정한 러시아연방 헌법 제8조와 민법전 제112조에서 사유재산의 보호를 규정²⁰⁾하고 있듯이 자본주의 체제전환과 함께 농지의 사유화를 보장했다.

<표 5> 연대별 연해주 농경지 통계

(단위 : 천ha)

구분	1964~1970	1971~1980	1981~1990	1991~1995	1996~1999
경작지	720.3	737	762	723	673
건초지	255	265	272	249	200
방목지	380.2	370.8	371.9	344.9	229.6
다년생과수	4.5	4.2	4.1	3.1	1.4
합계	1,360	1,377	1,410	1,320	1,104

출처 : 러시아 농업과학아카데미 극동과학센터, 국립 연해주농업과학연구소, 연해주농업식량국, “연해주 농업생산 체계관리,”(블라디보스토크, 2001)

19) 김정덕·허장·이대섭·김정승·우유진, 『러시아 연해주 경남농장개발 타당성조사 및 기본계획 수립』(서울 : 한국농촌경제연구원, 2009), p.50.

20) 명순구·이제우, 『러시아법 입문』(서울 : 세창출판사, 2009), p.281.

2009년에 러시아 <농업과학 아카데미 극동과학센터>에서 발표한 연해주 농지대장 등록면적과 농지의 공시지가를 보면 보다 정확한 면적을 알 수 있다. <표 6>의 자료는 농지의 형태를 구체적으로 구분하였는데 농지의 전체 면적은 1,192,600ha 이며 이중 경작면적이 861,400ha, 휴경지는 331,200ha이다.

경작면적 중 개량되지 않은 경작지²¹⁾는 525,900ha, 배수시설이 완비된 경작지 100,800ha, 관개시설이 완비된 경작지 55,200ha, 건초지 179,500ha로 나타났다. 농지의 공시지가는 관개시설이 완벽한 경작지(논)가 ha당 41,481루블로 가장 높은 공시지가로 나타났다.

한편 연해주 농지의 지역별 분포를 살펴보면 향카 호수 인근지역이 36%로 가장 많고 연해주 남부지역 20%, 중부 우수리스크지역 19%, 시호테-알린산맥 중앙지역과 동부지역이 각각 9%, 8%를 차지하고 있다. 경작지의 지역별 분포도를 보면 향카 호수 인근지역이 47%로 연해주 경작지의 거의 절반을 차지하고 있고, 중부 우수리스크지역과 연해주 남부지역이 각각 18%, 시호테

〈표 6〉 연해주 농지대장 등록면적과 공시지가

농지 형태	면적(ha)	평균 공시지가(루블/ha)
개량되지 않은 경작지	525,900	12,021
배수시설 완비 경작지	100,800	18,150
관개시설 완비 경작지	55,200	41,481
건초지	179,500	2,706
휴경지	331,200	-
합 계	1,192,600	9,941

출처 : 러시아 농업과학아카데미 극동과학센터, 국립 연해주농업과학연구소, “극동지역 농업과학 발전을 위한 당면 과제”, (우수리스크, 2009)

알린산맥 중앙지역 7%, 우수리스크 북쪽지역이 5%를 차지하고 있다.²²⁾

연해주의 주요 곡물은 쌀, 보리, 밀, 콩, 옥수수, 귀리, 메밀이다. 주요작물인 쌀 경작이 가능한 논은 향카호수 주변의 저지대에 집중되어 있고 농업용수는 향카호에서 물을 계단식으로 끌어올리는 방법을 사용하고 있다. 1927년에 연해주에서는 이미 108개 벼농사 농장에서 24,400ha를 재배했다. 바로 이 해에 중앙집권적 기구 ‘달리스’가 설립되었고, 과학영농을 위한 시험재배를 기반으로 벼농사에 치중하였다. 그러나 1937년~1950년 사이에 벼농사의 면적은 급격히 감소했다. 1937년 고려

21) 개량되지 않은 경작지란 관개 및 용수, 배수시설이 되지 않은 농지를 말한다.

22) 러시아 농업과학아카데미 극동과학센터, “연해주 토양 퇴화현상 분석”(우수리스크, 2005.07.09)

인들의 중앙아시아 강제이주 이후 연해주의 벼농사는 급격히 감소해 1939년에는 3,600ha로 급감했고 1948년에는 510ha에 불과했다. 2009년 연해주 벼 파종 면적이 18,200ha임을 고려하면, 대규모 관개시설이나 농기계가 없었던 1927년의 24,400ha 파종은 고려인들의 쌀농사 규모를 짐작할 수 있다.²³⁾ 1950~80년대에 벼농사는 다시 적극적으로 추진되었다.

콩의 경우 2009년의 파종면적이 14만7천ha로 2008년의 11만6천ha보다 무려 26.4%가 증가한 것으로 나타났다. 이것은 연해주 정부가 매년 농장별 휴경지에 대한 발갈이 면적과 파종면적에 대해 농업보조금과 연계한 증산계획을 상호 약정하고 독려하는 정책을 펴는 한편 지방자치단체별 파종실적 평가를 실시한데 영향이 있다.

2008년의 농산물 총생산액은 <표 7>과 같이 156억 루블로 2007년 121억 루블보다 28.9%가 증가했으며 2009년의 총생산액은 218억 루블로 2008년 156만 루블보다 무려 39.7%가 증가했다. 2010년의 총생산 예상액은 247억 루블로 이는 2009년보다 13%가 증가할 것으로 내다봤다.

〈표 7〉 연해주 농산물 총생산액

(단위 : 억 루블)

구 분	2007	2008	2009	2010
총생산액	121	156	218	247
영농기업 생산액	44	60	77	88

출처 : 연해주정부 농업식량국(2010.3)

주 : 2007~2009년은 실적, 2010년은 예상치 임.

연해주 농업의 주요 정책방향은 쌀, 콩, 옥수수 등 작물의 재배면적 확대와 돼지고기, 닭고기를 비롯한 육류와 우유 등 축산분야의 발전계획을 우선하고 있다. <표 8>과 같이 쌀을 포함한 보리, 밀, 귀리 등 곡물의 생산량은 2008년 16만4천톤이던 것이 2009년에는 19만3천 톤으로 늘어나 17.4%의 생산량 증가율을 보였고, 2008년 생산량 대비 2009년의 생산량은 콩의 경우 21.9%, 감자 14.3%, 채소는 무려 22.9%가 증산되었다. 이처럼 “영농기업 발전” 국가프로젝트를 시행한 2006년 이후 2009년의 파종면적은 2008년에 비해 16.1%가 증가했으며 생산총액은 136억 루블을 달성했다.

23) 연해주에서의 쌀농사는 1860년대 당시 두만강을 건너 연해주에 이주한 조선농민들이 불모지를 개척해 쌀농사를 시작하였다. 스탈린이 연해주의 고려인들을 중앙아시아로 강제 이주시킨 후 극동러시아의 농업을 국영농장과 집단농장으로 바꾸는 정책을 추진했는데 이 정책으로 쌀농사는 중단되고 말았다. 채경석(2003), pp.118~120. 참조

〈표 8〉 연해주 농산물 총생산량

(단위 : 천 톤)

구분	2008	2009	09/08(%)	2010예상	10/09(%)
곡물	164.1	192.7	17.4	210	9.0
콩	102.7	125.3	21.9	135	7.7
감자	323.3	369.6	14.3	375	1.5
채소	125.0	153.6	22.9	155	0.9
육류(생체)	48.4	48.2	-0.3	55	14.1
우유	108.2	105.1	-2.8	115	9.4
계란	259.9	284.7	9.7	284.7	100

출처 : 연해주정부 농업식량국(2010,3)

주 : 계란은 백만 개임.

그러나 같은 기간에 육류와 우유의 생산량은 감소하였다. 우유생산이 감소한 주원인은 개인축산농가의 젖소가 감소한 탓에 기인하지만 축산기업들은 우유의 생산성을 향상시킴으로써 우유생산량이 2008년 대비 10.1%가 늘어났다. 이처럼 축산기업들의 우유생산량이 증가한 이유는 종축장에서 품종개량에 성공한 것에 기인한다.

<표 9>와 같이 주요 농작물의 파종면적이 현저하게 증가한 곡물은 쌀이다. 2008년도 파종면적이 8,100ha로 2007년 대비 35%가 증가되었는데, 2009년도의 파종면적은 2008년 8,100ha보다 무려 124.7%가 증가한 18,200ha로 집계되었다. 콩 파종면적 역시 가파르게 상승하고 있는데 2008년 11만6,300ha에서 2009년에는 14만6,900ha로 나타나 26.3%가 증가되었다. 2010년도의 파종예상면적은 모두 36만8,300ha로 2009년 대비 5.7%가 증가된 것이다.

〈표 9〉 연해주 주요 농작물 파종면적

(단위 : 천ha, 증가율 : %)

구분	2007	2008	08/07(%)	2009	09/08(%)	2010예상	10/09(%)
곡물	101.5	109.7	8.1	116.7	6.4	130.3	11.6
벼(쌀)	6.0	8.1	35.0	18.2	124.7	20.0	1.0
콩	120.0	116.3	-0.3	146.9	26.3	149.0	1.4
감자	29.1	30.1	0.3	30.9	-0.3	32.0	0.4
채소	8.2	8.6	4.9	9.4	9.3	10.0	0.6
합계	313.3	308.3	-0.2	348.3	13.0	368.3	5.7

출처 : 연해주정부 농업식량국(2010,3)

파종면적 증가와 단위수확량 증가로 연해주의 작물 총생산량은 <표 10>과 같다. 곡물의 경우 2007년 13만3,300톤에서 2008년에는 23.1%가 늘어난 16만4,100톤으로, 2009년은 2008년보다 17.4%가 늘어난 19만2,700톤으로 꾸준히 증가한 것으로 나타났다. 콩은 2007년 7만7,200톤에서 2008년에는 10만2,700톤, 2009년에는 12만5,300톤으로 늘어나 전년대비 33.0%, 22.0%가 각각 증가했다. 특히 벼의 총생산량 증가는 괄목할만하다. 2007년 8,700톤에서 2008년 1만8,500톤, 2009년 3만4,800톤으로 늘어나 전년도 대비 112.6%, 88.1%가 각각 늘어났다.

러시아인들의 주식인 감자와 육류, 채소와 부식 등 2009년도의 주요 농산물의 수급현황을 보면 연해주 농업의 한계를 알 수 있다. 우선 주식인 감자의 자급률이 가장 높는데 생산은 36만9,600톤인데 비해 소비는 22만2,900톤으로 생산량의 40% 정도가 과잉 생산되고 있다.

〈표 10〉 연해주 작물 총 생산량

(단위 : 천 톤)

구분	2007	2008	08/07(%)	2009	09/08(%)	2010예상	10/09(%)
곡물	133.3	164.1	23.1	192.7	17.4	210.0	9.0
콩	77.2	102.7	33.0	125.3	22.0	135.0	7.8
벼	8.7	18.5	112.6	34.8	88.1	40.0	14.9

출처 : 연해주정부 농업식량국(2010.3)

그러나 <표 11>에서 보듯이 채소는 67.5천 톤, 육류 76.5천 톤, 우유 178.9천 톤, 계란은 114만개가 부족한 실정이다. 자급률을 보면 채소 69.4%, 육류 38.6%, 우유 37.0%, 계란 71.3%로 절대량이 부족하며 유일하게 감자의 자급률만 165.8%에 이르고 있다. 따라서 연해주에서 소비하고 있는 야채와 육류, 우유는 주로 중국, 한국, 일본을 비롯한 외국에서 수입하여 공급하고 있다.

〈표 11〉 연해주 2009년도 주요 농산물 수급현황

(단위 : 천 톤)

구분	채소	육류	우유	감자	계란(백만개)
생산량	153.6	48.2	105.1	369.6	284.7
소비량	221.1	124.7	284.0	222.9	399.2
생산/소비	-67.5	-76.5	-178.9	146.7	-114.5
자급률(%)	69.4	38.6	37.0	165.8	71.3

출처 : 연해주정부 농업식량국(2010.3)

2. 농업기계, 곡물저장시설, 영농매뉴얼

연해주에서 대중화되어 있는 농기계는 트랙터와 콤바인 그리고 작업기로는 파종기, 비료살포기, 농약살포기, 경운기, 쇄토기, 평탄기와 종자소독기 등이 있고 별도의 장비로 곡물운송용 트럭, 유조차량이 있다. 이들 농기계는 거의 러시아산이 주종을 이루고 있었는데 농장마다 보유하고 있는 러시아산 트랙터의 대부분이 1960년대 전후에 생산된 기종으로서 현재는 낡아 사용이 거의 불가능해 고철에 불과한 실정이다. 따라서 최근에는 유럽산 대형농기계들이 대세를 이루고 있다.

연해주 정부는 2006년부터 농업생산성과 효율성을 근본적으로 높이기 위해 광폭 다기능 농기계인 로터리, 쟁기, 쇄토기, 평탄기, 파종기, 농약살포기, 비료살포기와 조합할 수 있는 425마력의 ‘볼리’와 ‘뉴-홀란드’ 트랙터를 기반으로 경운작업을 할 수 있는 토양보호시스템을 도입했다.

2009년에 도입된 농기계, 장비구입 보조금으로 2억7백만 루블의 지원금과 19억 루블의 금융융자금으로 1,400대 이상의 농기계와 장비(곡물과 콩 생산을 위한 고효율 종합장비 16대, 트랙터 360대, 콤바인 90대, 건초사료 장비 14대)를 구입하였다.²⁴⁾

곡물저장시설인 창고와 사일로는 곡물의 재고관리, 도난방지, 품질관리, 위생관리, 자연감량방지(새와 쥐에 의한 감량)면에서 대단히 중요한 역할을 한다. 연해주의 대부분 농장이 보유하고 있는 곡물창고는 1960년대에 건축된 낡고 노후화된 근대식 창고다. 창고바닥에 목재로 깔고 통풍이 가능하도록 설계되었으며, 천정에 컨베이어가 설치돼 있어 창고 밖의 곡물을 컨베이어를 이용해 창고바닥에 쏟아붓는 시설이다.

때문에 현대식 사일로의 신축은 대단히 중요하고 시급하다. 왜냐하면 현대식 사일로는 정선과정부터 사일로 입고, 건조, 습도조절, 재고량 파악 기능이 원스톱방식의 자동화시스템이기 때문이다. 최신형 사일로의 원스톱시스템을 도입해 곡물관리 과정에서 노출된 모든 문제를 일거에 해결할 수 있어야만 경영에 일대혁신을 가져올 수 있다.

24) 2009년 9월, 러시아 연방정부는 극동러시아의 농업 인프라구축을 위해 선진농업 증장기계획을 발표하면서 우선적으로 극동러시아 연해주에 러시아산 농기계 생산 공장을 설립한다는 계획을 발표했다. 연해주정부 농업식량국, “연해주농업의 2009년 결산과 2010년 과제,” (블라디보스토크 : 연해주정부, 2010.3.10)

제2절 접근방법

1. 연해주 농업협력을 가능케 하는 경제적 요인

<표 12>에서 보듯이 남·북·러 3국의 협력을 가능케 하는 경제적 요인의 특징은 3국이 상호 경제적 이익을 담보로 하고 있다는 데 있다. 이러한 경제적 요인은 남·북·러 3국간의 경제협력을 비롯한 농업협력을 가능하게 할 충분조건을 갖추고 있음에도 불구하고 이를 적극적으로 실행에 옮길 수 없는 현실에 봉착해 있다.

남·북·러 3국의 협력을 가능케 하는 경제적 요인을 분석해 보면 우리나라의 경우 첫째, 한국의 우수한 농업과학기술과 풍부한 자본력으로 연해주에 해외식량 기지를 건설함으로써 식량의 안정적 확보를 기할 수 있고 둘째, 김대중 정부가 추진했던 연해주에서 한국 업체가 생산한 식량을 인도적 차원에서 북한에 지원함으로써 통일농업을 준비하고 민족의 동질성 회복을 기할 수 있으며 셋째, 연해주를 비롯한 하바롭스크 주, 아무르 주, 유테인자치주 등 극동러시아 지역의 농업시장에 한국의 우수한 농기계, 비료, 사일로, 농업자재 산업의 진출기회를 확보할 수 있으며 넷째, 극동러시아 지역의 에너지개발 사업에 본격적으로 진출함으로써 천연가스, 석유, 전기, 지하자원, 원목, 식량 등 값싼 에너지 확보가 가능하다.

북한의 경우 첫째, 농업노동력의 연해주 진출로 남한의 영농기술을 습득하고 조합할 수 있으며 무엇보다도 외화획득이 가능하다는 점이다. 둘째, 남과 북이 협력하여 생산한 식량을 안정적으로 확보하여 북한에 가져갈 수 있으므로 북한의 당면한 식량난 해결에 도움을 줄 수 있다. 셋째, 북한은 지정학적으로 한국과 러시아의 중간에 위치하고 있어 한·러 간에 추진하고 있는 천연가스관과 송유관 매설 공사, 전력의 송전탑 북한 영내 설치공사, 시베리아횡단철도(TSR)와 한반도중단철도(TKR) 철도 연결공사 등을 실현할 때 파생되는 부가가치 창출이 매력적이다. 넷째, 이 같이 남·북·러 3국의 공동참여가 불가피한 사업들을 추진함으로써 북한의 심각한 에너지난과 경제난을 해소할 수 있고 특히 북한 내 노후화된 러시아제 산업시설의 복구와 개건이 가능하다는 점이다.

러시아의 경우 첫째, 연해주를 비롯한 극동러시아의 심각한 인구 감소현상을 막을 수 있다. 특히 농촌경제를 회생시킴으로써 이농현상을 막을 수 있고 식량증산으로 인한 농가소득증대와 고용창출을 기대할 수 있다.

둘째, 극동시베리아를 비롯한 사할린의 가스, 원유, 전력, 원목, 석탄 등 자원개발에 탄력을 받아 러시아에서 가장 낙후된 극동러시아의 지역경제를 회생할 수 있다.

〈표 12〉 남·북·러 3국의 협력을 가능케 하는 경제적 요인

구분	남·북·러 협력을 가능케 하는 경제적 요인
남한	<ol style="list-style-type: none"> 1. 농업기술과 자본력으로 연해주 해외식량기지 건설. 식량의 안정적 확보 2. 연해주 생산 곡물을 인도적 대북 식량지원으로 병행 3. 극동러시아 지역의 농업시장(농기계, 비료, 사일로, 농업자재) 진출기회 4. 극동러시아 지역의 에너지개발 사업으로 천연가스 등 에너지 확보
북한	<ol style="list-style-type: none"> 1. 노동력 진출로 외화획득, 식량 확보. 2. 에너지난과 경제난 해소 3. 노후화된 러시아산 산업시설의 복구 개진 4. 천연가스 송유관, 전력의 송전탑 북한 영내 설치공사, TSR-TKR 철도 연결 등 부가가치 창출
러시아	<ol style="list-style-type: none"> 1. 연해주 농촌경제회생, 식량증산. 이농인구 억제 2. 극동러시아 자원 개발 3. 극동 에너지 동남아시아 판로확대 4. 북한의 대 러시아 채무상환 여건개선
3국 공통	<ol style="list-style-type: none"> 1. TSR-TKR 철도 연결사업 추진가능 2. 시베리아 천연가스 송유관 건설사업 추진가능 3. 사할린 유전 송유관 건설 추진가능 4. 극동러시아 전력 남북 송전사업 추진 가능

셋째, 이렇게 개발된 에너지는 극동항구를 이용하거나 TSR-TKR의 연결로 동남아시아를 비롯한 태평양 지역의 판로를 확대할 수 있고, 역으로 환태평양 각국의 대 유럽 물류이동을 시베리아 철도를 이용해 한다는 사실이 매력적이다.

결과적으로 남·북·러 3국의 공통적인 경제적 요인으로는 TSR-TKR 철도 연결사업의 추진가능하고, 시베리아 천연가스 송유관 건설사업의 추진가능하며, 사할린 유전의 송유관 건설 추진, 극동러시아 전력의 남북 송전사업 추진이 가능하다.

2. 연해주 농업협력을 어렵게 하는 정치적 요인

반면, <표 13>에서 적시한바와 같이 남북의 정치적 요인이 가장 큰 장애요인으로 나타나고 있다. 이는 남북과 적극적인 협력관계와 우호적인 외교관계를 유지하고 있는 러시아의 입장을 어렵게 하고 있다. 러시아는 정치적으로 일본이나 중국에 배타적 입장을 취해오고 있지만, 결국 동북아의 일원으로 극동러시아의 에너지 개발을 비롯한 각 분야의 개발협력 사업에 적극적인 일본과 중국의 입지를 강화해 주는 결과를 초래할 가능성이 있기 때문이다.

남·북·러 3국의 협력을 어렵게 하는 정치적 요인으로는 두말할 나위 없이 남북

의 긴장국면을 들 수 있다. 먼저 남측의 정치적 요인을 살펴보면 이명박 정부가 출범하면 대북정책의 기조로 내세운 ‘비핵 개방 3000구상’ 즉, 북한의 핵 포기를 남북협력의 조건으로 제시했고, 김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 포용정책을 원천적으로 부정하고 차별화하면서 시작되었다.

이러한 남한의 대북정책에 맞선 북한은 6·15공동선언과 10·4공동선언의 성실한 이행을 촉구하면서 충돌하기 시작했다. 결국 북한은 이명박 정부 출범 1개월만인 2008년 3월 당국 간 대화 중단 → 금강산 관광객 피격(2008.7) → 판문점 직통전화 단절(2008.11) → 개성 육로통행 제한(2008.12) → 장거리 로켓 발사(2009.4) → 2차 핵실험(2009.5) → 천안함 침몰 (2010.3) → 연평도 피격(2010.11)사건으로 이어지면서 돌이킬 수 없는 파국을 맞고 말았다.

남북의 긴장이 고조되고 있는 상황에서 러시아의 입장은 매우 난처한 처지에 놓이게 되었다. 우선 러시아는 한반도의 영구적 비핵화 추진이 동북아 평화유지와 러시아 국익에 우선된다는 점에서 한·미 동맹관계가 남·북·러의 정치적 이해관계에 장애가 되고 있다고 분석한다. 그럼에도 당사자 해결원칙에 의한 한반도의 통일을 지지하며 남북대화과 평화공존을 지지하고 있다. 특히 이명박 정부 출범 이후 남북대화가 단절되고 긴장관계가 고조된 원인이 북측에 있지만 남측의 정책변화에도 일정부분 기인한 만큼 한반도의 지정학적인 특성과 상호작용의 역학관계에서 러시아의 조정역할을 기대할 수도 있다.

〈표 13〉 남·북·러 3국의 협력을 어렵게 하는 정치적 요인

구 분	남·북·러 협력을 어렵게 하는 정치적 요인
남 한	<ol style="list-style-type: none"> 1. ‘비핵 개방 3000구상’ : 북한의 핵 포기를 남북협력의 조건으로 제시 2. 이명박 정부, 김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 포용정책 실패 규정 3. 이명박 정부의 강경한 대북정책 선회, 남북관계 최악의 상황
북 한	<ol style="list-style-type: none"> 1. 6·15공동선언과 10·4공동선언 이행촉구 2. 미사일 발사, 핵실험 등으로 6자회담 결렬 3. 금강산관광객 피격, 천안함 침몰, 연평도 피격 등 군사적 도발
러시아	<ol style="list-style-type: none"> 1. 한반도 영구적 비핵화 추진이 동북아 평화유지와 러시아 국익에 우선됨. 그러나 한·미 동맹관계가 남·북·러의 정치적 협력의 장애가 되고 있음. 2. 한반도 통일을 당사자 해결원칙에 의한 남북대화를 지지함. 그러나 이명박 정부 출범 이후 남북대화는 단절되고 긴장관계가 고조됨. 3. 한반도 지정학적인 상호작용의 강화로 정치적 협력강화

제3절 연구방법

1. ‘협상론’에 의한 연구 검토

협상의 종류는 연구자의 분류에 따라 다양하게 구별된다. 일률적으로 특정한 협상을 분류하는 기준은 없다. 다만 연구자의 연구 주제와 접근방식에 따라 역사적, 구조적, 전략적, 행태적, 기술적, 과정의 변수에 따라 접근방식을 다양하게 적용할 수 있다.

일반적으로 잘 알려진 협상방식으로 ‘대안적 중재해결(ADR) 방식’이 있는데, 이 방식은 협상 주체가 남·북·러 라는 차원에서 한반도의 이해당사국인 미국·중국·일본 등 제3국의 중재를 기대하는데 한계가 뒤따른다. 중재국 자체가 이해관계가 얽혀 있는 상황에서는 이 방식을 적용하기란 어렵다.

‘분배적 협상’은 한정된 자원에서 더 많은 부분을 얻으려는 경제적 협상을 말한다. 분배적 협상에서 당사자의 협상목표는 상대방의 목표와 근본적이고 직접적인 갈등관계를 갖게 된다. 따라서 분배적 협상방식은 남북관계의 상호이익에 부합하는 협상이라기보다는 갈등을 전제로 한 협상으로 볼 수 있어 본 연구에 적용하기에 부적합하다.

‘통합적 협상’은 협력적이고 공동의 이익을 위해 문제를 풀어가려 노력하는 협상을 말한다. 즉 전체의 파이 크기를 크게 하여 서로에게 나눠지는 몫을 커지게 할 것인가를 논의하는 win-win 관계라고 정의할 수 있다. 한쪽의 이익이 다른 한쪽의 비용을 필요로 하는 것이 아니라 양측의 필요와 이익을 모두 충족시켜 줄 수 있는 방법이다.²⁵⁾ 그러나 이 방식은 협상대상국이 남·북·러 3국이라는 차원에서 본 연구에 적용하기에는 한계가 있다.

다음으로 ‘경성협상방식(hard positional negotiation)’을 들 수 있다. 경성협상방식은 강한 전제조건을 내걸고 상대방의 결단만을 요구하는 방식으로 일반적으로 의사소통을 막고 양보의 가능성을 타진할 수 있는 기회를 줄이는 어려움이 있다. 이명박 정부의 「비핵·개방·3000구상」은 북한이 핵을 포기하면 10년 뒤에 국민소득 3,000불을 이룩할 수 있게 해준다는 내용을 담고 있다. 이 구상은 본질적으로 ‘북한의 핵 폐기 결단’이 모든 남북관계 발전을 전제로 하는 전형적인 경성협상방식이라 할 수 있다. 지금까지 북한 역시 상대적으로 열세인 자국의 위상을 개선하여 균형을 회복시키기 위한 협상방식을 취해왔는데 이 또한 경성협상방식의 전형

25) 송계충 외, 『조직행위론』(서울 : 경문사, 2003). p. 388.

으로 볼 수 있다.

그런가 하면 김대중·노무현 정부 10년의 대북정책은 ‘포용정책’으로 상징되듯 남북한 공동의 이익에 보다 초점을 맞춘 ‘문제해결식 협상’ 전략을 취해 왔다. 협상론의 시각에서 보면, 어느 일방이 경성협상전략을 완고하게 고집하는 경우 문제해결식 협상전략은 무력하다는 것이 일반적 교훈이다. 이 외에도 ‘제로섬 게임’, ‘진의협상과 의사협상’, ‘카이저의 8가지 협상방식’ 등 다양한 방식이 있다.

2. ‘하버드식 협상론’에 의한 연구

본 연구에서는 남북관계의 특수성을 고려할 때 최상의 실현가능한 협상방식으로 하버드대학 협상문제연구소의 로저 피셔(Roger Fisher) 교수가 주창한 ‘하버드식 협상론’²⁶⁾을 적용하여 접근방식과 추진방안을 분석하고자 한다.

‘하버드식 협상론’이란 승부나 거래의 차원에서 협상을 논하는 것이 아니라 쌍방 혹은 다자간에 공동으로 문제를 해결하여 서로의 관심이익이 최대가 되도록 합의를 이끌어내는 방식이다. ‘원칙입각형 협상이론’ 또는 ‘상호이익형 협상론’이라고도 불리는 이 협상론은 우선 협상당사자들이 추구하는 목표를 정확히 파악하는 것이 중요하다. 특징적인 것은 사사로운 감정이 협상을 방해하지 않도록 하기 위해 교섭상대를 ‘적’으로 인식하고 공격하거나 이기려 하는 것이 아니라 ‘파트너’로써 상대방과 함께 문제에 접근해야 한다는 것이다.²⁷⁾

우선적으로 중요한 것은 사전준비이다. 협상을 잘 이끌어 나가기 위해서는 상대와 만나기 전에 치밀한 준비를 해야 한다. 하버드 식의 협상론에서는 다음의 7가지 요소에 대해 사전에 충분히 검토할 것을 권장한다. 따라서 본 연구에서도 7가지의 요소를 분석해 보았는데 그 결과는 <표 14>와 같다.

첫째로 ‘이해관계(관심이익)’란 협상에 임하는 니즈와 욕구를 말하는데 남한은 대북식량지원과 해외식량기지화, 북한은 외화수입과 식량 확보, 러시아 연해주는 농업개발로 농촌경제를 회생시킴으로써 이농인구를 억제할 수 있는 이해가 상호 상승작용을 하고 있음을 알 수 있다.

둘째, ‘옵션’이란 합의를 위해 제시하는 조건을 말하는데 남한은 자본과 경영기술, 북한은 노동력, 러시아는 농지를 제공하여 조합함으로써 3국이 공동의 이익을 실현할 수 있다.

셋째, ‘대체 안(案)’이란 협상에 의한 합의 외에 생각할 수 있는 대체방안을 말한다.

26) 이상욱 역, 웨렌 슈미트 외, 『협상과 갈등해결』(서울: 21세기 북스, 2009). p. 211.

27) Roger Fisher · William Ury(1981). <http://www.naver.com> (검색일 : 2011.6.13).

그러나 3국이 합의가 이뤄지지 않을 경우 남한과 연해주와의 양자합의로 한국기업의 단독 투자를 할 수밖에 없는 상황으로 전개되며, 이때 북한은 별도의 대안이 없으므로 완전 배제되는 상황임을 알 수 있다.

넷째, ‘정당성’이란 상대에게 제시하는 제안이 객관적으로 볼 때 공정한지를 말하는 것으로써 3국의 입장과 현실을 고려한 협력방안을 뜻한다. 따라서 남한의 자본과 경영기술, 북한 노동력, 러시아 농지의 제공은 객관적으로나 현실적으로 매우 공정함을 알 수 있다.

다섯째, ‘커뮤니케이션’은 협상을 효과적으로 수행하기 위한 상호 정보교환이 원활해야 한다는 것인데 이 요소가 사실상 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 왜냐하면 남한의 경우 러시아와는 소통이 원활하지만 북한과는 대화가 단절된 상태이며, 북한의 경우 러시아와는 소통이 원활하지만 남한과는 단절된 상태이다. 다만 러시아의 경우 남한과 북한 모두 원활한 경제협력 체계를 갖추고 있어 러시아의 역할이 3국의 협상에서 매우 중요함을 알 수 있다.

여섯째, ‘관계’란 양호한 3국간의 정치·외교·안보·경제협력 등 제반 관계가 상호 신뢰와 협력, 이해를 돈독히 하는 것을 말한다. 이런 관점에서 지금의 남북관계는 매우 경색되어 있고 러시아의 경우만 남북과 원만한 외교관계와 경제협력 관계를 유지하고 있다. 이는 남북대화의 재개와 남북의 경제교류 협력 등이 선결되지 않은 상태에서는 남·북·러 3국의 농업협력 사업추진을 위한 협상 자체가 불가능하다는 사실을 보여주고 있다.

〈표 14〉 ‘하버드 식 협상론’에 의한 7대 요소 분석

구분	남한	북한	러시아(연해주)
관심이익(Interest)	대북식량 지원, 해외식량기지화	노동력 외화수입, 식량 확보	농촌경제회생, 이농억제
옵션(Options)	자본, 경영기술	노동력	농지
대체안(Alternatives)	한국기업 단독투자	없음	한국기업 단독투자 허용
정당성(Legitimacy)	정당함	정당함	정당함
소통(Communication)	남·러 소통, 남·북 불통	북·러 소통, 북·남 불통	러·한 소통, 러·북 소통
관계(Relationship)	남·러 원만, 남·북 경색	북·러 원만, 북·남 경색	러·한 원만, 러·북 원만
수행의무(Commitment)	완수	완수	완수

일곱째, ‘수행의무’란 합의를 달성 또는 수행하기 위한 약속을 말한다. 남북의 소통과 관계가 모두 단절된 상황이지만 조건 없는 남북대화의 재개를 통해 신뢰가 회복된 이후 협상에 성공한다면 합의이행에는 아무런 차질이 없을 것으로 분석된다.

3국의 협상에서 가능한 우리나라에게 유리한 쪽으로 합의점을 이끌어 내는 노력을 해야 하는데 이러한 일련의 프로세스를 간단하게 정리한 것이 MIT의 로렌스 서스킨드 교수와 CBI(Consensus Building Institute)가 개발한 ‘상호이익형 협상프로세스’이다.

‘상호이익형 협상프로세스’의 1단계는 준비 단계로써 협상을 시작하기 전에 상대방의 입장이 아닌 이해와, 협상에 의한 합의 외에 생각할 수 있는 최선의 차선책을 검토하는 것을 말한다. 예컨대 북한의 입장이 노동력을 제공하고 외화를 획득하는 것이라면, 북한의 이해는 극심한 식량난과 경제난을 해결하기 위한 수단이라고 볼 수 있다.

따라서 한국의 입장에서 최선의 차선책은 설사 연해주에서의 3국 농업 협력 추진이 북한과의 협상에서 결렬된다 하더라도 연해주에서 한국기업이 생산한 식량을 인도적 차원에서 북한에 지원한다는 차선책을 제시할 필요도 있다는 것이다.

2단계는 쌍방의 이해를 모색하는 가치생산 단계를 말한다. 상대방과 신뢰관계를 해치지 않도록 3국 또는 양국 간에 납득할 수 있는 객관적 기준에 입각하여 합의사항을 결정한다.

이를 토대로 3단계에서는 상호 신뢰를 바탕으로 양호한 커뮤니케이션을 구축하면서 3국 또는 양국 간의 이해를 촉구하고 서로 메리트가 있는 협상을 모색하여 가치배분을 하고, 마지막 4단계에서는 협상을 추진해 합의한 후에도 지속적으로 지켜나갈 수 있는 환경을 만드는 팔로 업(follow through)에 신경을 쓴다. 이것이 바로 협상의 진행방식이다.

이처럼 ‘상호이익형 협상’에는 ‘이해’를 파악할 수 있게 대화를 유도하는 것이 가장 중요하다. 그러나 기본적으로 대화를 유도해야 할 당사자국인 남북이 대화를 단절하고 적대시하고 있는 현실은 이 협상을 매우 어렵게 하고 있다. 바로 이런 관점에서 제3의 중재자이자 이해당사국이기도 한 러시아가 중재자(mediator)로서 협상에 개입하는 것이 합의형성에 있어서 효과적이다. 이런 협상의 유명한 사례는 1978년 이집트와 이스라엘 간에 체결된 ‘캠프데이비드협정(Camp David Accords)’에서 보여준 카터 대통령의 역할²⁸⁾이다.

앞에서 열거한 ‘하버드 식 협상론’에 의한 7대 요소 검토, 그리고 ‘상호이익형 협상프로세스’에 의한 남·북·러 농업협력방안을 검토하면 매우 복잡다기한 형태로 얽혀 있음을 알 수 있다. 그렇지만 상호 심각한 불신과 대립으로 꼬여 있는 남북의 신뢰를 회복하고 3국의 협력을 끌어내기 위해서는 가장 먼저 풀어야 할 과제가 바로 남북대화의 재개라는데 이론의 여지가 없다. 그리고 러시아가 이해당사국이자 제3의 중재자로서 이 협상에서 어떠한 역할을 하느냐에 따라 협상의 성패가 달려있다고 보아도 과언이 아니다.

그러기 위해서는 북한과는 대화를 통한 식량지원과 경제협력 재개를, 러시아에는 연해주의 농업개발은 물론 북한을 이용한 3각 경제협력체계 즉, 극동시베리아의 에너지개발, 천연가스 파이프라인의 북한지역 매설, 러시아 전기의 남북송전, TSR-TKR의 연결사업 등의 굵직한 이해관계를 동시에 연계하여 추진하는 것이 가장 바람직한 협상이다.

사실상 러시아의 입장에서 볼 때 연해주에서의 농업협력방안은 그리 규모가 크지 않은 단순한 연해주정부 차원의 사업으로 볼 수 있지만 광의적으로 남·북·러 3각 경제협력체계는 러시아 국책사업으로써 러시아에 막대한 이익을 담보하고 있기 때문이다. 바로 이러한 옵션을 러시아에게 제시하고 연해주의 농업협력방안을 동시에 추진한다면 러시아가 적극적으로 협상에 임할 것이 예상된다.

결국 남·북, 한·러, 남·북·러 간에 다양한 협상이 이뤄져야 하는데 기본적으로 남·북 간의 협상 선결조건은 남북대화 재개인 만큼 지난 민주정부 10년 동안 진행하다가 중단된 각종 대화채널을 회복시키는 방안과, 한·러 간에 새롭게 진행시켜야 할 대화 창구의 개설이 전제되어야 한다.

28) 당시 이스라엘은 이집트 영토인 시나이반도를 점령했다. 이집트가 이의 반환을 요구하자 이스라엘은 이를 거부하면서 시나이반도를 둘러싼 양국의 입장이 대립했다. 카터 대통령이 중재자가 되어 표면적인 주장의 배후에 숨어있는 ‘이해’를 파악한 결과 이스라엘은 ‘국토 방위의 이유’로 시나이 반도의 점령을, 이집트는 ‘국가의 위신’ 때문에 반환을 주장했음을 알 수 있었다. 따라서 시나이반도 전역을 이집트 주권 하에 두고 비무장화함으로써 이스라엘의 안전을 확보한다는 협의안에 양국은 합의한 것이다.

제3장 연해주 농업정책과 한국기업 진출실태

제1절 연해주 농업정책과 제도

1. 연해주 정부의 농업정책

1) 연해주 농업발전 국가프로그램

연해주정부는 2005년 연방정부와 국가프로젝트의 일환으로 농업생산성을 높이고 장기적인 투자유치를 위해 ‘영농기업 발전 국가프로젝트’를 체결한바 있다. 이와 함께 연해주정부는 중앙정부의 지원을 더욱 효과적으로 활용하여 생산목표를 달성키 위해 연해주 농업생산자들과 2006~2009년 사이에 360건이 넘는 협약을 체결한바 있다.²⁹⁾

연해주 영농기업 발전 국가프로그램의 주요 목표는 토질의 개량(비옥도)과 휴경지의 경작면적을 늘리는 일이다. 토지의 근본적인 개량작업은 유기질비료와 이탄비료의 시비방식으로 2009년의 경우 영농 기업들은 1,100ha에 12만t을 시비하였고, 개인영농을 하고 있는 농민들은 5만t 이상의 유기물비료를 시비하였다. 이러한 지수는 2008년 보다 2.8배가 높은 것이다.

경작면적을 늘리는 것도 2008년의 경우 47,000 ha를 신규로 경작했는데 이는 당초 목표 8,000ha 보다 무려 6배를 초과 달성했다. 2009년에도 22,100ha의 면적을 늘림으로서 당초 목표를 2배 초과 달성했다. 따라서 2008~2009년에 모두 69,100ha의 휴경지를 새로 경작했는데 이는 당초 목표 18,500ha의 2.5배에 해당한다.

또 하나의 중요한 목표는 우량종자의 생산³⁰⁾이다. 다수확을 위해서는 우량종의 생산 없이는 불가능하다. 2009년의 경우 우량보급종의 파종면적은 76,400ha로 전체 파종면적의 22.4%를 차지했다. 이는 2008년의 15%보다 높은 것이다. 이러한

29) 2010.3.10, 모스크바에서 열린 연방정부 농림부장관 주재회의에서 연해주정부 농업식량국장 이 연해주농업의「2009년 결산과 2010년 과제」를 보고하면서 연해주 농업정책의 추진결과에 대해 매우 만족스럽다고 강조했다. 연해주정부 농업식량국, 『연해주농업의 2009년 결산과 2010년 과제』(블라디보스토크 : 연해주정부, 2010.3.10).

30) 연해주정부는 우량종자를 공급하기 위해 주정부기관인 우수리스크 농업과학아카데미(원종장)에서 생산한 원원종(슈퍼엘리트급)을 주정부가 인가한 원종생산농장에 공급한다. 원종생산농장이 원원종을 파종해 생산된 종자를 다시 우수리스크 농업과학아카데미가 품위검사와 발아율 시험을 거쳐 원종(엘리트급)임을 확정한다. 이 원종을 주정부가 수매하여 농업기업과 농민에게 종자로 공급하고 있다. 러시아농업과학아카데미 극동과학센터, 『원원종 생산규정(2009)』.

정책의 영향으로 2009년에는 일반종자의 파종이 2007년에 비해 2배 감소하였다.³¹⁾

2) 농업보조금의 종류와 규모

연해주 정부가 지급하고 있는 농업보조금은 다양하다. 토양의 지력증진과 곡물 생산, 우량종자 육성, 축산과 종축, 농작물 보험, 농기계구입과 시설장비구축비용에 대한 보조금 등이 있다. 이 업무는 주정부 농업식량국과 주정부의 지방공기업인 농업식량공사에서 담당하고 있다. 이러한 보조금 지급정책은 낙후된 연해주 농업의 재건과 지역경제 활성화에 크게 기여하고 있으며 한국기업도 보조금을 지원받고 있다.

토양의 지력증진과 관련해서 휴경지를 새로 경작할 경우, 비료와 농약구입비, 종자소독약, 토양개량제, 농업용수로 개설 등에 보조금을 지급하고 있다. 곡물생산과 관련해서 곡물의 생산과 판매비³²⁾, 농업용 전력사용료, 시설채소 생산과 판매비에 대한 보조금을 지급한다. 우량종자 육성지원과 관련하여 원원종, 원종, 보급종의 생산 또는 구입 경우 보조금을 지급한다. 축산발전 보조금으로는 우유생산량, 도축된 가축과 육계, 계란생산량, 가축의 우량종 증식, 새끼구입 등에도 지급하며, 농작물의 보험가입, 농기계 구입과 곡물건조, 정선, 보관시설의 신축에도 보조금을 지급한다.

또한 국가나 금융기관에서 차입한 대출금이자부담에 대한 보조금도 지급된다. 그러나 현지에 진출한 한국기업은 러시아 금융기관을 거의 활용하지 못하고 있어 금융이자에 대한 보조금을 지급받는 경우는 없는 실정이다. 특이한 것은 곡물생산에 필요한 농기계와 곡물운반용 차량의 유류 보조금은 2009년까지 지급하였으나 2010년에는 지급항목에서 제외되었다. 보조금 종류와 규모는 <표 15>와 같다.

2009년도의 농업보조금 지급총액은 9억8,956만 루블이며 그중 연해주정부의 재정은 6억4,675만 루블(예산의 96.2% 집행), 연방정부의 재정은 3억4,281만 루블(예산의 95.2% 집행)로 재정부담의 비율을 볼 때 연방정부가 34.6%, 주정부는 65.4%를 부담하고 있다. 특히 연해주 재정의 보조금 지원은 2008년 보다 15.5%가 증가했는데 2009년도에 200개의 영농기업과 33개의 농민영농사업자, 110명의 개인사업자, 720명의 농민이 보조금을 지급받았다.

31) 연해주정부 농업식량국, 『연해주농업의 2009년 결산과 2010년 과제』(블라디보스토크 : 연해주정부, 2010.3.10).

32) 판매비 : 종자의 포장재(50kg 들이 포대. 생산이력과 발아율, 품질 보증서 표시)를 말한다.

〈표 15〉 연해주 농업보조금의 종류와 규모(2010년도)

보조금의 종류		측정단위	보조금 규모	
토양 지력 증진	휴경지 개간비용(3년 이상 휴경지)	루블/ha	6,000루블/ha를 초과하지 않는 범위. 실 지출액의 50%이내(2009년 동일)	
	비료구입비, 5농약(화학적 처리사용자재) 구입비	t, 천ℓ	2,000루블/(천ℓ) (2009년 동일)	
	종자소독약 구입비	루블	실 집행비의 20% 이내(2009년 동일)	
	토양개량제(석회, 인산시비, 녹비작물재배, 이탄과 유기비료 사용)	루블/ha (실경작지)	6,000루블/ha를 초과하지 않는 범위. 실 지출액의 50%이내 (2009년 동일)	
	벼 재배와 논의 복토 등 토양개량과 용수로 등 재건비	루블	10,000루블/ha 범위, 실 지출액 50%	
곡물 생산	콩, 식량용 밀 생산과 판매비	t	1,000루블/t 이하 (2009년 동일)	
	관개시설을 위한 전력비용	루블	실 지출액의 20% 이내(2009년 동일)	
	시설채소의 생산과 판매비	t	4,100루블/t 이하 (2009년 동일)	
우량 종자 육성 지원	원원종(슈퍼엘리트) 종자생산과 종자구입비	t	실제 집행금액의 50% (2009년 동일)	
	원종(엘리트) 종자생산과 구입비	밀, 보리, 귀리	t	6,600루블/(일부 변동)
		콩, 메밀, 벼, 옥수수, 하이브리드 F1	t	9,000루블/(일부 변동)
		다년생 목초(화본과, 두과)	t	30,000루블/t (2009 동일)
		1년생 목초(화본과, 두과)	t	10,000루블/t (2009년 동일)
	보급종 (1대)	감자	t	8,000루블/t (인상)
		밀, 보리, 귀리(2010년 보리, 귀리 추가)	t	33,300루블/t (일부변동)
	콩, 메밀, 벼(2010년 메밀, 벼 추가)	t	4,500루블/t (일부변동)	
농작 물보 험	중복용자의 경우	루블	보험납입금의 50%이하	
	연방예산의 중복용자가 없는 경우	루블	보험납입금의 90%이하	
	KPC의 보험납입금 비용	루블	보험납입금의 90%이하	
	가축과 가금(KPC제외)용 농기계, 설비보험	루블	보험납입금의 50%이하	
농기 계 설비 구입	곡물생산을 위한 고성능 복합기계 구입비 (100마력 이상 트랙터, 토양작업기, 파종기, 비료살포기, 수확물운송용 수송 장비 등)	루블	실 구입가의 30% 이내 (2009년 50%에서 축소)	
	콤바인 구입비	루블	실 구입가의 30% 이내	
	연방정부 농업공사에서 리스로 콤바인 구입	루블	년 리스금액의 50% 이내 (신설)	
	종자 정선과 곡물건조 설비의 신축비	루블	집행금액의 40%	
	영농기업 50만루블 이상, 농민 20만 루블 이상의 농기계 구입과 설비시설비	루블	집행금액의 30% 이내	
유류	곡물생산에 소요되는 농기계 유류구입비	루블/ha	중단. (2009년 195루블/ha)	

출처 : 연해주정부 농업식량국(2010,3)

주 : (1) KPC(Крупного Рогатого Скота). 뿔 달린 대형 가축(젓소, 육우, 양 등)

(2) 연방정부가 용자한 부채의 이자에 대한 부분보상이 다양하게 있음. 이는 주로 러시아 내국인들에게 해당됨으로 본고에서는 생략함.

2009년도 보조금과는 별도로 연방정부의 특별프로그램인 ‘농촌사회발전’ 용자금을 연해주정부 재정 1,990만 루블, 연방정부 재정 7,490만 루블 등 모두 9,480만 루블을 용자해 주었다. 따라서 2009년까지 농업발전을 위한 농촌사회발전 프로그램의 실현에 지출된 예산은 모두 10억8,400만 루블로 2008년보다 2억1,470만 루블(24.7% 증가)이 증가했다. 그중 연해주정부 재정은 6억6,500만 루블, 연방정부 재정은 4억1,771루블이다.³³⁾

2. 농장운영 관련법과 제도

1) 법인설립

우리나라 기업들이 진출할 경우 가장 먼저 현지법인을 설립해야 한다. 법인(회사)의 종류는 폐쇄형 주식회사³⁴⁾와 개방형 주식회사³⁵⁾ 그리고 유한책임회사³⁶⁾가 있다. 우리나라 기업들이 연해주에 진출하면서 설립하고 있는 농업법인은 일반적으로 유한책임회사를 선호하고 있다.

한국기업이 연해주에 농업법인을 설립하려면 먼저 한국기업에서 정관설립에 필요한 서류를 구비하고 영어와 러시아어로 번역하여 공증을 받은 후 연해주세무서에 접수하여야 한다. 법인등기가 완료되어 사업자등록증이 교부되면 즉시 법인인감을 제작하여 인감등록을 마친 후 거래은행 계좌를 개설하고 거래은행계좌를 세무서에 신고해야 한다. 이때부터 한국의 모기업에서 연해주의 농업법인에 외환송금이 합법적으로 가능해진다. 동시에 통계청과 연금공단, 사회보장기금, 의료보험공단에 신규 등록해야 한다.

현지 농업법인의 정관에는 회사의 명칭과 위치, 회사의 법적 지위, 주주에 관한 사항(지분, 권한, 의무, 책임), 자본금에 관한 사항(주주별 출자금액, 출자금의 양도와 인수, 출자금의 담보), 수익의 배분과 손실의 보상, 회사의 펀드형성, 채권의 발행, 주주총회(주주총회의 권한, 주주총회소집, 의결), 회사의 사장(권한, 책임,

33) 연해주정부 농업식량국 (2010.3.10).

34) ЗАО(Закрытое Акционерное Общество. 폐쇄형주식회사), 주식거래가 되지 않고 이사회 임원들이 주식을 소유하는 형태. 최소 자본금은 10,000루블임.

35) ОАО(Открытое Акционерное Общество. 개방형주식회사), 주식거래를 허용함. 하지만 외국의 상장회사와는 비교하기 어려울 만큼 주식거래가 일반화되어 있지 않음. 은행 등 금융회사를 제외하면 러시아에서 설립할 수 있는 가장 규모가 큰 대기업그룹에 속함. 최소자본금은 100,000루블임.

36) ООО(Общество СОграниченнойОтветственностью. 유한책임회사), 러시아에서 일반화되어 있는 주식회사이며 주주들이 채권자에 대하여 자기가 출자한 지분만큼 책임지는 형태임. 최소자본금은 10,000루블임.

의무), 회계감사, 결산보고, 각종 문서보관, 회사의 재편성과 청산(통합, 합병, 분리, 청산)과 관련된 사항이 명시되어야 하며 법인대표의 서명 날인이 있어야 한다.

2) 조세

농업과 관련한 연방세금은 부가가치세가 있다. 부가세는 18%이다. 물품의 거래가 발생하면 부가세가 부과된다. 그리고 법인세, 자동차세, 전기세, 상하수도세, 토지임대료, 자동차보험료 등이 있다.

농업에 종사하는 노동자들에게 지급하는 급여를 기초로 회사에서 부담하는 법정부과금은 의료보험료, 국민연금, 사회보장보험료, 사회비상기금이 있다. 법정부과금은 100% 회사가 부담하는 것으로 농업법인과 일반법인의 요율이 다르다. 농업법인의 경우 월급여액을 기준으로 국민연금 5.1%, 의료보험 3.3%, 사회보장보험 2.9%, 사회비상기금 2.1% 등 합계 13.4%를 회사가 부담하는 반면, 일반법인의 경우 국민연금 19.0%, 의료보험 3.3%, 사회보장보험 2.9%, 사회비상기금 2.1% 등 합계 27.3%를 회사가 부담한다.³⁷⁾

소득세는 전액 노동자가 부담한다. 소득세법상 일반 법인에서 근무하는 노동자가 부담하는 소득세는 30%인데 농업법인의 경우는 13%로 농업법인의 노동자는 감면 혜택이 있다. 그러나 취업비자를 발급받은 외국인 노동자는 업종에 구별 없이 30% 소득세를 원천징수한다.

3) 토지

러시아 연방법은 토지와 건물을 분리해서 취급하고 있는데 토지에 비해 건물소유권에 관한 규정은 단순한 편이다. 러시아 민법은 건물 사용 및 매각의 원칙을 규정하고 있으며 러시아 자국민과 외국인, 법인 등에 대해 동등한 건물소유권을 인정하고 있다.

연방토지법(제136-FZ호, 2001.10.25)은 비농업용 토지의 매매를 법적으로 허용하였다. 이는 상업적 토지시장 형성의 토대가 되었으며 토지를 대출담보나 현물출자 자산으로 사용토록 허용한 것이다. 따라서 공공기관 소유의 토지가 입찰 또는 경매방식으로 개인이나 법인에 양도될 수 있다. 이 경우 해당 토지에 건물이나 기타시설이 있는 경우 건물 및 시설소유주가 토지를 매입할 수 있으며 신규 개발토지인 경우 해당지역의 허가절차를 밟고 있는 투자자가 매입할 수 있어 입찰이 요구되지 않는다.

37) 법정부과금의 회사부담률은 2009년 기준임.

농지에 대한 외국인 또는 외국법인의 권리를 제한하고 있는 러시아 농지거래법(제101-FZ호)은 외국인 및 외국인이 50% 이상 지분을 갖고 있는 법인은 토지임차권만을 가질 수 있다고 규정했다. 러시아 민법이나 토지법은 비농업용 토지의 임차기간에 대한 제한을 두지 않고 있으나 통상 토지임차권은 49년을 넘기지 않고 있으며 연방민영화법은 국가 및 지방정부 소유 토지의 임차기간을 49년 이내로 명시하고 있다.³⁸⁾

연해주에서의 농지취득 방법은 먼저 연방정부로부터 농지의 관리권한을 위임받고 있는 기초지방자치단체와 토지위원회로부터 25년 또는 49년간 농지 임대계약 방법, 러시아국적의 농지소유자 또는 농업법인에게 임대하는 방법, 토지를 소유하거나 임대하고 있는 현지 러시아 농업법인의 지분을 인수하는 방법, 농지사유권인 파이를 인수하는 방법 등이 있다.

4) 노동

러시아 연방노동법이 2002년 개정됨에 따라 노동계약을 의무화했다. 노동계약은 장기노동계약과 기한부 노동계약으로 구분되는데 2~3개월의 단기고용이라 할지라도 반드시 노동계약을 체결해야 한다. 노동계약서의 효력은 노사양측이 계약서에 서명한 순간부터 발효된다. 만약 노동자가 계약서에 서명한 후 1주일이라도 출근하지 않을 경우 노동계약서는 무효 처리된다.

기한부 노동계약의 계약기간은 5년을 초과할 수 없다. 농장의 사장, 영농책임자, 기계기사, 회계책임자 등 주요 관리자들은 물론 일반노동자를 채용할 경우에도 3개월 수습기간을 마친 후 6개월까지 수습기간을 연장할 수 있다. 수습기간 동안 평가가 좋지 않을 경우에는 노동계약을 해지할 수 있다. 단, 해고 3일전까지 계약해지 사유와 내용을 서면으로 통보해야 하며 만약 해고 노동자가 고용주의 결정에 불만이 있을 경우 법원에 제소할 수 있다. 그러나 노동자의 능력과 성실성 등을 인정할 경우라 하더라도 특별한 경우가 아니면 1년 단위로 고용계약 하는 것이 바람직하다.

노동계약서에 계약기간을 명시하지 않으면 통상적으로 피고용자는 장기계약을 체결한 것으로 본다. 노동계약기간이 지난 후에도 노사 양측 모두가 이의제기 또는 계약해지를 요구하지 않거나 피고용자가 계속 출근할 때는 장기계약을 체결한 것으로 간주된다.

노동계약서는 법적인 구속력을 강제하기 때문에 매우 중요하다. 노동계약서의

38) 김정택·허장·이대섭·김정승·우유진, (2009), pp. 69~70.

의무적 계약사항은 노동 장소와 근무부서, 노동개시일, 직위, 담당 업무, 노동자의 권리와 의무, 월정급여와 상여금, 휴가일수 및 휴가 신청절차를 명문화해야 한다. 노동계약 체결에 필요한 노동자의 구비서류는 여권,³⁹⁾ 노동카드⁴⁰⁾, 국가연금증명서, 졸업증명서, 자격증 등이다.

러시아의 노동시간은 주 5일제이다.⁴¹⁾ 노동법상 시간외 근무는 하루 4시간, 주당 16시간의 범위 내에서 가능하다. 그러나 고용주의 요청에 의해서 시간외 근무를 할 경우, 2일 연속 4시간을 초과해서 시간외 근무를 할 수 없으며 연중 120시간을 초과할 수도 없다. 그러나 농업의 특성상 파종기나 수확기에 법정휴일인 토·일요일과 국경일이 겹칠 경우 매우 어려운 상황이 발생한다. 노동자들이 법정휴일을 쉬겠다고 하면 도리가 없는 것이 현실이다. 반대로 농한기에는 노동자들이 할 일이 없다. 때문에 영농법인의 노동계약은 농업의 특수성을 고려하여 농번기와 농한기의 상황을 공동으로 인식하고 충분한 협의를 거쳐 단체협약을 하는 방법을 취해야 한다.

노동법상 주 5일제의 노동조건과 연간 법정휴가일수가 28일임을 고려하여 연해 주 농업기업에 종사하는 노동자들의 휴가는 대부분 농한기인 1~2월 사이에 집단으로 실시하고 있다.

이러한 현실은 노동자 대부분이 농민들이고 농업에 대한 특성을 잘 알고 있어 특별한 분쟁은 없다. 여성노동자의 출산휴가는 출산 전 최소 70일의 유급휴가와 출산 후 추가로 70일의 유급휴가를 줘야 한다. 특히 원할 경우 육아휴가를 최장 3년간 무급으로 줘야 한다. 이것은 사실상 육아휴직과 다름없다. 또한 노동자가 진료를 할 경우 병원진료를 마친 후 의료증빙서류를 회사에 제출하면 병가휴가와 병가수당을 줘야 한다.

39) 러시아는 국가에서 내국인 모두에게 국내여권을 발급해 준다. 한국의 주민등록증과 같이 신분을 확인하는 기능을 갖고 있다.

40) 러시아는 국가에서 내국인 모두에게 노동카드를 발급한다. 노동카드는 첫 직장으로부터 연금수령을 위한 마지막 직장까지의 노동이력을 기록한다. 근무지의 장은 노동자의 근무기간, 근무태도, 징계사항까지 상세하게 기록하고 서명 날인한다. 처음 취업하는 경우에 노동카드는 그 직장에서 발급받는다.

41) 구소련 연방법에서는 1939년 집단농장에서의 의무근무 일수를 60~100일로 규정했다. 또한 농민들이 자신이 속한 집단농장으로부터 벗어날 수 없었다. 여행에 필수적인 신분증명서(여권)와 거주증명서가 발급되지 않았기 때문이다. 그러나 제2차 세계대전기간인 1941~1945년에는 전시의 특수한 상황에서 연방 농민들은 휴가 없이 1일 11시간(주 77시간)의 노동의무가 부여됐다. 농민들이 집단농장에서 노동하도록 강제한 기능을 노동법이 아니라 형사법에 기초하여 조치를 내린 것이다. 이러한 조치는 전시에 국가의 농산물 공급을 안정적으로 확보하려는 조치였다. 명순구·이제우 (2009), pp. 226~227.

노동자들의 최저임금은 정부가 정한 최저생계비 이상이어야 한다. 연해주정부가 제시한 최저생계비 수준의 임금은 2009년 8,300루블(원화 33만원 수준)이었는데 2010년에는 11.5%가 상승한 9,300루블(원화 37만원 수준)로 인상했다⁴²⁾. 임금체불의 경우 <월급여액×체불일수×중앙은행 이자율> 이상을 지급해야 하며, 15일 이상 임금체불시 노동자는 체불임금을 받을 때까지 고용주에게 서면통보 후 노동을 중지 할 권리가 있다.

또한 고용주의 잘못으로 노동자가 노동을 할 수 없을 경우, 월평균 임금의 2/3를 보상해야 한다. 급여는 원칙적으로 현금으로 지급해야 하며 현물지급이 필요한 경우에는 급여의 20%를 초과할 수 없고 이때 노동자의 서면동의가 필수적으로 요구된다.⁴³⁾

러시아인을 고용할 경우는 노동허가가 필요 없지만, 외국인을 고용하는 경우에는 반드시 노동이민국의 노동비자(취업비자)를 받아야 한다. 현지법인을 설립한 한국인 사장도 노동비자 없이는 법적으로 취업이 불가능하다. 그동안 비자승인과 초청장 발급업무를 러시아연방 법무부가 소재한 모스크바에서 담당했던 관계로 초청장 발급 시간이 길어 러시아 입국에 차질을 가져오는 경우도 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2009년 8월, 연방법무부 국립등록청 극동지청이 블라디보스토크에 개설되었다. 국립등록청 극동지청에서는 외국 지사와 대표사무소 등록 및 외국인 초청장과 비자발급업무를 담당한다. 이로써 외국인 비자발급 업무가 획기적으로 개선되었다.

그동안 노동비자는 통상 매년 5월말까지 노동이민국에 신청하고 다음해 5월경 노동인력에 대한 쿼터를 배정받았다. 이처럼 노동비자를 발급받는 심사기간이 최소 1년이 소요되고 쿼터배정비율로 30~40%에 그쳐 여전히 노동비자를 받기가 어려웠다.⁴⁴⁾

러시아 연방정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 ‘외국인의 법적지위에 관한 법률’을 개정하고 2010년 7월 1일부터 시행하고 있다.⁴⁵⁾

42) 연해주정부 농업식량국, (2010).

43) 구소련 시절에는 집단농장 소속 농민들에게 지급하는 보수가 반드시 금전으로 지급된 것은 아니었으며 오히려 현물지급이 일반적이었다. 그러던 것이 1965년부터 임금을 금전으로 지급하는 것을 원칙으로 규정했다. 명순구·이제우 (2009), p. 226.

44) 대순진리회는 2008년의 경우 노동비자 신청자는 46명이었으나 그중 22명(47%)을 배정받았다. 농림수산식품부, 『해외농림수산자원 협력방안 워크숍』(서울: 농림수산식품부, 2008), p. 154.

45) 주 블라디보스토크 대한민국 총영사관, www.rus-vladivostok.mofat.go.kr (검색일 : 2010.7.10).

제2절 한국기업의 연해주 진출 실태

1. 연해주 진출 후 철수업체

1992년 고합이 진출한 이래 2010년까지 모두 19개 기업체와 단체, 1개의 개인사업자 등 모두 20개 업체가 연해주에 진출했다. 그 중 이미 10개 업체가 영농실패로 철수했으며 1개 업체는 작목을 변경하였다. 철수업체는 (주)고합, (주)대경, (주)대아산업, (주)신성산연, (사)대한주택건설협회, (사)새마을운동중앙회, (사)농촌지도자중앙연합회, (사)한국농업경영인 경기도연합회, 오리엔탈(길훈 드루쥬바)이며, (주)남양알로에는 벼를 재배하다가 약초재배로 전환했다.

1) 고합

고합은 1992년 8월 연해주 미하일로프카 라이온(郡)에 있는 끄레모바 농장에서 시험재배 첫해인 1993년에 한국종자로 토마토, 오이, 수박 참외를 재배하여 450kg을 생산했다. 1994년에는 ‘러시아 농업과학아카데미 극동과학센터’와 함께 콩 20ha를 시험재배하고 1995년 5월 현지영농 합작법인 프림코를 설립했다.⁴⁶⁾ 고합은 미하일로프카의 끄레모바농장 13,000ha와 순얏센농장 12,000ha 등 25,000ha의 농지를 확보하고 계약을 체결했다. 법인의 지분구조는 영농자금으로 고합이 현금출자하고, 러시아농장은 농지와 농기계, 농자재 등 현물을 출자하면서 그 지분을 각각 50:50으로 소유하는 방식을 취했다. 이에 따라 고합은 모두 233만 달러를 프림코에 투자했다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾

그러나 고합은 재정난으로 투자를 중단하고 철수했다. 이와 관련하여 동북아평화연대 집행위원장 김현동은 “고합이 운영을 포기한 끄레모바 농장의 프림코 지분 54.6%를 동북아평화연대에서 2007년 10월에 인수했다. 원래는 4,200ha 규모의 농장이었지만 약 10년간 방치되어 720ha의 농지만 남긴 채 나머지 농지는 군에 반납하거나 개인에게 이전된 상태였다”⁴⁹⁾고 밝혔다.

46) 고합은 같은 해 3월, 아무르주에도 현지영농법인 코루스(KORUS-I. Co.Ltd)를 설립하고 아무르주 탐보군 소재 뿌리블로예 농장 6,600ha를 계약하여 합작영농을 시작했다. <http://www.ekr.or.kr> (검색일 : 2010.8.16)

47) 농업기반공사, 『러시아(연해주) 농업투자환경 보완조사보고서』(농업기반공사, 2005), p. 13. 농업기반공사는 이 자료의 출처를 밝히지 않았다.

48) 이광규(2008), p. 130. 이광규는 이 자료의 출처를 이병화(1999)로 밝히고 있다.

49) 동북아평화연대, “연해주 고려인 농업 정착 지원 사업과 연해주 농업,” 『미르(mir)』통권 제15호 (서울 : 사단법인 동북아평화연대, 2008), pp. 32~33.

2) 대경

대경은 1996년 우수리스크 스태프노예 농장⁵⁰⁾ 3,000ha를 임대하여 1997년 1,000ha에 옥수수를 재배했고, 1999년에는 콩 500t을 수출했다. 대경은 장미 3,000포기를 재배하여 큰 이익을 보았고, 영농 첫해에 200명의 북한노동자를 고용했다.⁵¹⁾ 그러나 본 연구에서는 장미를 재배하여 큰돈을 벌었다거나, 북한노동자를 고용했다는 사실은 모두 현실성이 희박하다는 결론이다.

3) 대한주택건설협회 - 오리엔탈(길훈 드루쥬바)

대한주택건설협회(회장 박길훈)는 1998년 5월 당시 15억 원을 투자하여 ‘연해주 한인동포재활기금’⁵²⁾을 설립하고 1998~2000년까지 연해주정부가 제공한 500여 가구의 고려인정착촌 보수사업을 지원하였다. 이어 고려인들의 생활지원 사업으로 영농자금 지원, 고려인 마을의 한글학교를 지원했다.⁵³⁾ 이와는 별도로 24여억 원을 들여 미하일로프카에 40만평의 부지를 확보하고 30동의 주택을 신축하여 중앙아시아에서 이주한 고려인들을 정착케 했는데 이것이 우정마을이다. 우정마을은 당초 1,000동의 주택을 지어 대규모 고려인 정착촌을 만들려 했으나 IMF의 여파로 자금조달에 문제가 생기는 등 악재가 겹쳐 더 이상 진행하지 못했다.⁵⁴⁾

대한주택건설협회는 주택지원사업과는 별도로 1999년에 미하일로프카 군 아브라모프카 마을의 우정농장(말리-두부키 농장)을 인수했다. 우정농장은 이주 고려인들이 농사를 지을 수 있게 하려던 것으로 우정마을과 복합체를 이루고 있다.

그러나 대한주택건설협회는 2005년 2월에 철수했다.⁵⁵⁾ 대한주택건설협회의 우정농장 관리자들이 2005년 2월 철수하고 그해 3월 박길훈 회장이 개인적으로 오리엔탈(길훈 드루쥬바)을 설립하고 농장을 승계해 콩 600ha를 경작했지만 이후 뚜렷한 수익성을 창출하지 못하고 철수하고 말았다.

4) 새마을운동중앙회

새마을운동중앙회는 1997년으로 호롤 군에 위치한 빼뜨로비치 농장(4,900ha)과

50) 스태프노예 농장은 러시아 국영농장으로 종자를 생산하는 농장이다. 우수리스크 노보니콜스크에 있는 폼무나르 농장과 경계지에 인접해 있다.

51) 농업기반공사, (2005.12), p. 14.

52) 대한주택건설협회에서 15억 원을 들여 기금을 설립했고, 고합 장치혁 회장이 18만 달러를 들여 건물을 구입하여 재생기금에 기증했다. 재생기금 건물은 우수리스크 시내에 있으며 현재 경제인회관으로 사용하고 있다. 이광규 (2008). p. 65.

53) 이광규 (2008), pp. 65~66.

54) 김민철 (2008), pp. 211~212.

55) 김용택 (2008), p. 43.

시바코프카 농장(5,400ha)을 49년 장기 임대하여 2년간 북방농업연구소에 시험재배를 위탁하였고, 이것이 끝난 1999년부터 본격적인 영농에 착수했는데 이 농장은 모두 논으로 구성되어 있다. 농장운영방식을 직영체계가 아닌 위탁영농방법을 택했다. 새마을운동중앙회는 순수영농비로 160만 달러, 집단가축사육비로 5만 달러, 가축신용사업비로 3만 달러를 지불하는 등 모두 168만 달러를 투자했다.⁵⁶⁾

1997년 연해주에 파견, 콩과 메밀을 경작했던 황창영(당시 새마을운동중앙회 국제협력팀장)은 “기후, 장비, 인력 면에서 불리했고 생산량도 문제가 있었지만 연해주를 너무 몰랐다”는 점을 가장 큰 실패 원인으로 꼽았다. 결국 새마을운동중앙회는 사전 준비부족, 현지 영농경험 부족, 기후, 장비문제로 더 이상 버티지 못하고 2001년 12월에 철수하고 말았다.

5) 농촌지도자중앙연합회

농촌지도자중앙연합회는 위탁영농 방법으로 1999년부터 3년간 계약재배를 실시했다. 1999년에는 100ha, 2000년에는 500ha, 2001년에는 1,000ha의 벼와 콩을 윤작하면서 시험재배를 하였다. 토양이 비옥하여 작물수확이 비교적 많은 편이었는데 콩의 수확량이 ha당 2.2t 으로 극동러시아 단위면적당 가장 높은 수확량으로 나타났다.⁵⁷⁾

농촌지도자중앙연합회 김진범 사무총장은 연해주에서 철수한 사유에 대해 2008년 4월 25일, “연해주에서 4,500ha를 임대해 콩을 재재한바 있다. 그런데 계약기간이 49년이었는데도 갑자기 러시아에서 토지를 환수해 사업을 포기하고 이에 따른 불이익을 경험했다”⁵⁸⁾고 밝혔다.

6) 남양알로에

남양알로에⁵⁹⁾는 1998년 호롤군의 벼 생산농장 2개(노보제비찬스키 농장 5,400ha와 루가보에 농장 3,000ha) 8,400ha를 49년간 임대받아 현지법인 유니베라-러시아(Univera-Russia)를 설립하고 위탁영농을 시작하였다.⁶⁰⁾ 그러나 시험재배 첫해에 벼 생산을 중단하고 약초인 황금재배로 작목을 변경하였다.

56) 농업기반공사 (2005), pp. 14~15.

57) 농업기반공사 (2005), p. 16.

58) www.nongupin.co.kr (검색일 : 2010.8.25).

59) 남양알로에 농장은 연해주 호롤군의 벼 생산 농장을 1999년 11월 임대받아 위탁영농을 시작했으나 이를 중단하고 2001년 2월 핫산군 크라스키노에서 밭을 임대받아 생약재배로 전환했다.

60) 농업기반공사 (2005). p. 16.

7) 대아산업

대아산업은 1991년 연해주에 진출했으며 달네레첸스크 오레호보 농장에서 벼, 콩, 옥수수, 채소를 재배하였다.⁶¹⁾ 연해주에서 콩 경작지의 중심지인 우수리스크보다 약 300km 정도 북쪽에 위치하고 있는 달네레첸스크는 연해주에서 영농조건이 가장 취약한 지역이다. 따라서 대아산업 역시 진출 직후 철수한 것으로 판단된다.

8) 발해영농단

농업기반공사는 발해영농단이 원래 새마을운동중앙회가 계약했던 호롤군의 루가보예 농장을 인수받아 벼를 계약 재배했다.⁶²⁾고 밝혔다. 그러나 발해영농단은 연해주에 진출한 사실이 없음이 밝혀졌다.⁶³⁾⁶⁴⁾ 발해영농단은 연해주 진출을 추진하던 과정에서 좌초된 것이다. 따라서 연해주 진출은 처음부터 없었다.

9) 신성산연

버섯재배를 목적으로 하는 신성산연은 나제진스키 군 타브라찬카 라지돌노예 농장 140ha와 알렉세이브카에 150ha의 농장을 갖고 있다. 신성산연은 버섯 이외에 한약재를 재배하고 야생약재를 채취하였다. 약재채취는 더덕, 도라지, 잔대, 산마늘, 드릅 등 약 30종이 된다. 이것 이외에 오미자, 산딸기, 머루 등도 재배하였다.⁶⁵⁾⁶⁶⁾

10) 한국농업경영인 경기도연합회

한농연 경기도연합회의 농업경영인 11명이 합작으로 2억 원을 투자하여 호롤군 노보셀스코에 농장을 임대하고 현지법인 항카&코리아를 설립하였다. 한농연 경기도연합회가 1999년에 진출하여 2000~01년까지 2년 동안 계약재배를 시도했지만 11명의 주주들의 잦은 비용분담으로 인한 의견충돌과 경험미숙으로 더 이상 영농이 어려워 2003년 철수했다.

61) 농업기반공사 (2005), p. 14.

62) 농업기반공사 (2005), p. 17.

63) 김홍균, “대순진리회 종단분규에 휘말려 무산될 뻔했던 2천만 평 해외농장 개발의 꿈,” 『월간중앙』 제296호(서울 : 중앙일보사, 2000.7).

64) “대순진리회 새 국면 - 정대진 이사장 도덕성 시비,” (일요시사 제233호, 2000.7.06).

65) 농업기반공사 (2005), pp. 16~17.

66) 이광규 (2008), p. 137.

2. 철수업체의 실패요인

1) 선행연구의 실패요인 분석

1991~1999년 사이 연해주에 진출했던 기업 중 IMF의 영향으로 지속적인 자금 투자가 어려워 철수했던 고합을 제외한 나머지 업체는 대부분 조기에 실패하고 철수했다. 그러나 철수한 업체 중에는 이미 파산한 업체도 있고 존재하고 있는 업체도 당시 담당자를 찾을 수 없는 경우가 대부분이다.

2010년 현재 영농중인 10개 업체의 경우 한농복구회는 명맥유지, 유니베라-러시아는 약초재배, 대순진리회는 2010년 9월 이유종 종무원장 타계 이후 내부진통을 겪고 있으며, 2007년 이후 영농을 시작한 바리의꿈, 인탐스, 서울사료, 현대중공업, 코리아통상, 아그로엘까는 영농기간이 짧거나 영농 시작 단계인 관계로 성과를 평가하기에는 이른 감이 있다.

선행연구에서 밝힌 연해주에서 철수한 업체들의 실패원인은 대부분 대동소이하다. <표 16>에서 보듯이 연구자 6명⁶⁷⁾ 전원이 가장 중요한 실패원인으로 사전준비 부족과 기초정보의 부재, 전문성 미흡을 들었다. 그 다음으로 연구자 6명 중 4명이 수확 후 현물처리의 어려움과 높은 관세로 국내반입의 어려움을, 연구자 6명 중 3명이 불명확한 진출동기, 초기투자 부담과중으로 지속적인 투자의 어려움, 법령·제도·관습의 이해부족, 농자재 수급의 어려움, 시설의 노후화를 꼽았다. 기타 소수의견으로 농업전문가 부재, 현지노동자의 생산성 미흡, 경작품목의 제한성, 정부지원 미흡, 유통 및 판매전략 부재를 들었다.

이처럼 선행연구자들은 실패원인으로 모두 13개 항목을 열거했는데 현실적으로 모두 타당한 연구결과로 보인다. 그러나 본 연구자는 실패사유로 수확 후 현물처리의 어려움, 높은 관세로 국내반입의 어려움, 정부지원 미흡 등에는 동의하지 않는다.

그 이유는 첫째, 연해주에서 생산하고 있는 콩은 연해주 내수시장의 수요에 비해 공급이 부족⁶⁸⁾하기 때문에 판로에는 문제가 없으며, 대순진리회의 아그로상생이 생산하는 쌀은 수입쌀인 중국산 쌀이나 일본산 쌀보다 미질이 떨어진 것이 더 큰 원인이기 때문이다. 무엇보다도 생산한 곡물을 처리하지 못해 철수했다고 주장하는 업체는 없다.

67) 농업기반공사 (2005), pp. 26~29. 김민철 (2008), pp. 223~226. 이광규 (2008), p. 144. 김용택 (2008), pp. 47~48. 유병규 (2001), pp. 36~37. 강명구 (2008), p. 10.

68) 우수리스크 대두유 공장은 연해주 콩이 부족하여 하바롭스크와 아무르 주에서 콩을 공급 받고 있다.

〈표 16〉 선행연구자들의 실패원인 분석

실패원인	연구자	비고
사전준비 부족, 기초정보 부재, 전문성 미흡	농어촌공사. 김민철. 이광규. 김용택. 강명구. 유병규	6명
수확 후 현물처리의 어려움	김민철. 이광규. 김용택. 유병규	4명
높은 관세로 국내반입의 어려움	김민철. 이광규. 김용택. 강명구	4명
불명확한 진출동기	농어촌공사. 이광규. 김용택	3명
초기투자 부담과중으로 지속적인 투자의 어려움	농어촌공사. 김민철. 유병규	3명
법령, 제도, 관습의 이해부족	농어촌공사. 김용택. 강명구	3명
농자재 공급의 어려움, 인프라시설 노후화	농어촌공사. 김민철. 강명구	3명
임대계약 체결과 이행상 문제	이광규. 김용택. 유병규.	3명
농업전문가 부재, 현지노동자의 생산성 미흡	농어촌공사. 김용택	2명
경작품목의 제한성	이광규. 김용택	2명
자연조건의 검토 미흡	농어촌공사. 김용택	2명
정부지원 미흡	김민철	1명
유통 및 판매전략 부재	농어촌공사	1명

둘째, 콩을 예로 들어 높은 관세 때문에 국내반입이 어렵다는 주장은 설득력이 없다. 높은 관세보다는 국내에 반입할 물량을 확보할 수 없는 것이 문제이기 때문이다. 2007년 10월, 농수산물유통공사는 연해주에서 한국 업체들이 생산한 콩 3천t을 국영무역방식(낮은 관세)으로 국내 반입을 위해 공개경쟁입찰을 실시했다. 이때 낙찰업체 ‘바이매스코리아’는 농수산물유통공사와 계약한 후 콩 3천t의 물량을 확보하지 못해 끝내 납품하지 못하고 이행보증금만 손해보고 말았다. 미국 수입 화물선 1항차 물량이 3~5만t이라는 사실과 비교할 때 연해주에서의 3천t은 지극히 적은 물량임에도 이를 확보하지 못했던 것이다. 따라서 농수산물유통공사에서 미국에 치중되어 있는 두부용 콩의 수입라인을 연해주로 다변화하면 관세 문제는 자연스럽게 해결된다.

셋째, 정부지원이 미흡하다는 것도 실패 사유로 적절치 않다. 정부지원은 곧 자금지원을 의미한다. 연해주에 업체들이 진출하던 1991~2007년까지는 정부가 해외농업을 지원할 수 있는 법적근거가 없었고 2008년 2월 해외자원개발 사업법을 개정, 해외농업에 진출한 업체들을 합법적으로 지원할 수 있게 되었다. 따라서 정부지원 즉, 자금지원이 미흡해 실패했다는 것은 타당하지 않으며 오히려 정부의 해외농업에 대한 정책 부재가 더 큰 문제였다.

그러나 위에서 지적한 3개 항을 제외한 나머지 10개항의 실패원인을 면밀히 분석하면 결국 업체의 사전준비 부족과 기초정보 부재로 귀결된다. 결국 연해주 진출을 준비하는 업체의 입장에서는 러시아의 법령과 제도, 연해주 해외농업의 진출 목적, 초기 및 중·장기 투자계획, 수확 후 현물의 판매 전략과 유통과정, 농자재 수급과 인프라시설 점검, 파견할 농업전문가 확보, 러시아 노동자의 생산성, 경작 품목의 선택 등을 검토하고 분석하는 것이 기본적인 전략일 텐데 이를 소홀했거나 무시했음을 알 수 있다.

2) 진출업체 내부요인

선행연구자들이 밝힌 실패 원인을 업체의 연해주 진출 전과 진출 후의 상황으로 나누어 분석하면 보다 정확한 원인을 알 수 있다. 즉, 진출 이전 검토단계에서 발생한 실패요인을 1차 실패원인, 진출 이후에 현장에서 발생한 실패요인은 2차 실패원인으로 분리해 보자. 진출 이전에 반드시 검증했어야 할 명확한 진출동기, 철저한 사전준비, 기초정보 수집분석, 자연조건 검토 등을 소홀한 결과는 고스란히 진출 이후의 2차 실패원인으로 넘어가게 된다. 결과적으로 업체들은 자의든 타의든 이미 실패를 전제로 진출했고, 진출 후에는 진출 이전의 리스크까지 모두 떠안고 있었다.

그들은 연해주 현지의 영농사정을 너무 몰랐고 오로지 한국식의 영농만을 생각하고 있었기 때문이다. 이런 상황에서 조기정착은 물론 성공적인 영농을 기대한다는 것 자체가 문제로 지적된다. 그렇다면 진출 이후에 무엇이 문제였는지 분석해 본다.

첫째, 전문적 지식을 겸비한 강력한 리더십(경영진)이 없었다. 언어소통이 되지 않은 러시아 노동자들을 장악하고 농장의 모든 시스템을 혁신시켜 정상화하는데 실패한 것이다.

둘째, 영농자금을 지원하고도 집행 권한을 행사하지 못했다. 대부분 위탁영농을 함으로써 모든 영농과정을 러시아 노동자들에게 맡긴 채 직접 관리하지 못한 것이다.

셋째, 농장의 모든 영농시스템과 운영 실태를 파악하지 못했다. 종자·비료·제초제를 비롯한 원·부자재 소요량과 가격, 트랙터와 콤바인의 ha당 작업능력과 유류소모량, 농기계 부품구입과 수선비, 수확한 곡물의 관리실태, 종업원 개인별 노동생산성 등을 파악하지 못한 것이다.

넷째, 농장의 자산을 철저히 관리하지 못했다. 각 업체들의 파견 인원을 보면

경영책임자와 회계담당자 등 필수 요원 3~4명 정도로 나타났다.⁶⁹⁾ 이러한 극소수의 인력으로는 자산관리를 할 수가 없다. 곡물 재고관리, 농기계와 부품 재고관리, 급유관리 등은 한국에서 파견된 직원들이 직접 관리해야 할 필수적인 업무에 해당된다. 그러나 모든 수확과정을 현지 노동자들에게 맡겨 도난사고에 대처하지 못한 것이다.

3) 정부의 정책 부재

해외농업개발 사업은 농업생산에 대한 국내농업의 보완적 역할 수행을 위해, 국제시장에서의 안정적인 식량공급원 확보를 위해, 그리고 통일 전후의 대북지원에 대비한 효율적인 식량 확보전략의 한 방안이 될 수 있다는데서 그 의의가 있다.⁷⁰⁾ 따라서 해외농업개발은 정부가 정책적으로 추진하고 관련부처의 긴밀한 협력으로 철저한 정보의 분석을 통한 사업 설명회가 선행되는 과정에서 민간 기업이나 단체가 참여하는 방식이 되어야 한다.

1986년 9월 우루과이에서 열린 GATT 각료회담에서 논의된 농산물시장개방 확대조치와 관련, 이를 저지하려는 농민들의 반정부 시위의 영향으로 정부는 해외농업개발에 대한 정책적 논의조차 없었고 오히려 농민들의 눈치를 살피는 등 지극히 보수적인 태도를 보였다. 1990년대에 들어와서 국제 곡물가격의 파동이 주기적으로 반복됨에 따라 식량의 안정적 공급을 위한 해외 식량생산기지의 중요성이 부각되었고, 비로소 민간단체와 기업을 중심으로 연해주 해외농업 진출이 이어졌다.

1997년부터 2008년까지 정부의 역할은 민간의 진출을 위한 정보를 제공하고 자금을 지원하는 형태로 전환되었다. 이를 위해 농어촌공사는 1997년부터 민간부문의 해외농업 진출을 위한 해외농업 투자환경조사 사업을 실시하고 정보를 제공하기 시작했다. 그러나 정부의 위임을 받아 연해주 현지의 농업정보를 제공하고 있는 농어촌공사의 현지조사 보고서는 정확한 기초 정보조차 제대로 입수하지 못할 만큼 초보 단계를 벗어나지 못한 것이 사실이다.

정부가 공식적으로 연해주 농업에 관심을 보였던 시기는 김대중 정부였다. 남북 정상외 6·15공동선언이 있는 다음해인 2001년 2월 7일 당시 한갑수 농림부장관은 2001년 농림부 주요업무 추진계획을 김대중 대통령에게 보고하면서 ‘러시아 연해

69) 대순진리회의 경우 종단소속 50여명의 인력이 연해주 각 농장에 파견된 것으로 알려졌다.

70) 유병규, “지자체지원형 해외농업개발사업의 전개방향,” 『농촌사회』제11집 제1호(한국농촌사회학회, 2001), p. 31.

주 땅을 남북한이 공동으로 개발해 벼와 콩을 경작하는 방안'을 처음으로 제시했다. 같은 해 4월 17일에는 연해주 농업여건을 정부차원에서 조사하기 위해 농림부와 산하 기관단체로 구성된 조사단을 연해주에 파견했다.⁷¹⁾ 그러나 농림부 합동조사단의 조사보고서에 의한 연해주 농업개발 사업은 더 이상 진전을 보지 못하고 말았다.

3. 2010년 현재 영농중인 업체

2010년 현재 연해주에 진출해 영농 중인 업체는 <표 17>과 같이 모두 10개 업체이다. 2000년에 진출한 한농복구회가 대외적으로는 철수한 것으로 알려졌지만 매년 소규모의 영농으로 명맥을 유지하고 있고, 1999년 11월에 진출한 남양알로에는 벼농사를 중단하고 2001년 하산으로 옮겨 약초재배를 하고 있다. 2002년 현지법인 아그로상생을 설립한 대순진리회, 2007년 농장을 인수하고 영농을 시작한 동북아 평화연대의 (주)바리의꿈, 2008년 진출 첫해부터 영농을 시작해 경상이익을 올렸던 인탑스(주)의 아로-프리모리에, 대북 지원을 목표로 진출한 (사)아리랑재단, 조사료를 목적으로 진출한 (주)서울사료, 2009년에 진출한 현대중공업, 그리고 개인사업자 '코리아통상'과 '아그로엘까'가 있다.

1) 한농복구회

한농복구회는 2000년 제1농장으로 달네레첸스크 군의 오레호보 농장 500ha를 49년간 무상 임대하여 영농을 시작했다. 한농복구회의 영농특성은 무공해농산물을 생산하는 것으로 친환경농업 구현을 목표로 하고 있다. 한농복구회는 2001년 제1농장인 오레호보 농장 500ha에서 쌀 400ha와 100ha에서 옥수수, 감자, 양배추, 중국배추, 수박, 당근, 양파, 및 채소를 재배하고, 제2농장인 라스제스젠카 농장에 500ha의 콩을 재배했다.⁷²⁾

한농복구회 더 이상 연해주 농업이 어렵다고 판단해 2002년 연해주의 모든 동력을 키르기스스탄으로 옮겼다. 지금은 4~5명만 남아 매년 콩과 옥수수 등을 재배하고 있다.

71) 『연합뉴스』(2010.04.19), <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일 : 2010.8.11). 한국농어촌공사는 정부(농림부)의 위임을 받아 1997년 처음으로 연해주 현지를 출장 조사했다. 1997년의 해외농업환경정책조사 보고서, 2001년7월의 농림부 합동조사단 조사보고서, 2005년12월의 보완조사보고서를 통해 연해주 농업정보를 공개했다.

72) 농업기반공사 (2005), p. 14.

2) 유니베라-러시아

남양알로에의 연해주 현지법인 유니베라-러시아는 1999년 3월 영농사업 조인식을 갖고 그해 11월 호롤 군의 노보제비찬스키 농장과 루가보예 농장(논 8,400ha)에 진출해 2000년 1년간 벼를 계약재배 했지만, 영농여건이 열악하고 장기임대가 어렵다는 판단에 따라 벼 재배를 포기하고 약초재배를 위해 하산으로 옮겼다.⁷³⁾

유니베라는 약초 황금 재배가 목적이다. 황금 재배면적 600ha를 매년 200ha씩 3년 주기의 윤작체계를 도입하면서 수확을 끝낸 200ha에 2009년부터 콩을 재배하고 있다. 정부가 해외농업개발자금 융자제도를 처음 도입했던 2009년 유니베라는 처음으로 200ha의 콩 파종 사업계획서와 융자신청서를 동시에 제출, 14억2,600만 원을 융자받았다.⁷⁴⁾

3) 대순진리회(아그로상생)

대순진리회는 2000년 아누친스키 군 그라즈단카 켄추취느 농장 200ha의 위탁영농을 시작으로 2002년 2월 현지법인 ‘아그로상생’을 설립했다. 아그로상생은 대순진리회 상생복지회가 자본금 100%(1억980만 루블)를 투자한 순수 한국인 단독법인으로 지주회사이다.

대순진리회가 지금까지 정부, 국회, 학계에 밝힌 공식적인 자료에 의하면 연해주 농장은 모두 17개 농장에 13만2,423ha를 인수한 것으로 나타났다. 언론에서조차 17개 농장, 17만ha(5억여 평. 제주도 크기)의 농지를 매입했는데 이는 연해주 전체 농지의 20%⁷⁵⁾, 서울시 면적의 2배가 넘는 토지 확보⁷⁶⁾, 여의도 면적의 1,400배, 새만금간척지의 7배가 넘는 광활한 땅⁷⁷⁾이라고 보도했다.

그러나 17개 농장의 면적 13만2,423ha는 아그로상생이 인수했거나 임대한 실제 면적이 아니다. 2008년 11월, 대순진리회는 아그로상생 농장 전체를 대상으로 임대 면적을 비롯한 농장별 수익성 분석, 관리시스템 점검을 목적으로 15일간 현지감사⁷⁸⁾를 실시했는데 <표 17>에서 보듯이 10개 농장에서 모두 26,170ha가 임대된

73) 유니베라 구원모 사장은 2011년 8월 24일 본 연구자에게 증언하였다.

74) (주)남양, “러시아 해외농업개발 사업계획서(2009.5.19),” 『2009년도 해외농업개발 워크숍』 (서울 : 농림수산식품부, 2009), pp. 121~127.

75) 『신동아』(2008년 8월호), <http://shindonga.donga.com> (검색일 : 2010.8.20).

76) 위클리경향, 『뉴스메이커』제763호(2008.2.26) <http://newsmaker.khan.co.kr> (검색일 : 2010.9.25).

77) 세계일보(2007.07.12) www.segye.com (검색일 : 2010.9.25).

78) 아그로상생 농장의 총괄사장 안치영은 2008년11월3일 불의의 사고로 사망한다. 아그로상생의 실질적 경영자의 사망으로 비상이 걸리자 서울의 대순진리회 종단본부는 현장 감사를 단행했다.

것으로 밝혀졌기 때문이다. 이는 그동안 대외적으로 공개한 전체면적 13만2,423ha의 19.7%에 불과하다.

〈표 17〉 2010년 현재 영농 중인 업체 현황

진출업체	진출연도	현지법인명	소재지	농장명	임대면적 (ha)	주요곡물
한농복구회	1996	한농복구회	달네레첸스크 군	오레호보	500	콩, 채소
유니베라	2001	유니베라-러시아	하산 군 크라스키노	유비콤	2,150	생약(황금), 콩
대순진리회	2002	아그로 상생	아누치노 군 그라쥐단까	홀딩컴퍼니	1,300	벼, 콩
		아그로대순 그라쥐단까	아누치노 군 그라쥐단까	젼추쥐느	1,003	밀, 콩, 귀리
		아그로대순 향카	향카 군 멜구노프카	베르비마이스코예	2,177	옥수수, 밀
				아방가르드	1,840	콩, 밀
				일린카	3,000	콩, 밀, 보리
		멜구노프카	4,050	벼, 콩, 보리		
		스메나	체르니코프스키 군	바지모프카	1,856	벼
		베르비찬스코예	호롤 군 베르비치	베르비치	1,856	벼, 밀, 콩
		루비노프스코예	빠그라니치니 군 루비노프카	루비노프카	3,780	콩
				네스째로브카	5,308	콩, 귀리
소계			13개	26,170		
바리의 꿈	2007	프림코	미하일로프카 군 끄레모바	프림코	1,586	콩
(주) 아로	2008	아그로 미하일로프카	미하일로프카 군 베스찬노예	베스찬노예	1,500	콩
			미하일로프카 군 바실예프카	바실예프카	600	콩
		폼뮤나르	우수리스크 시 노보니콜스크	폼뮤나르	3,200	콩, 밀, 귀리
		소계			3개	5,300
(사)아리랑국제평화재단	2008	한·러 합자법인 '발해'	미하일로프카 군	발해 통일	500	콩
(주) 서울사료	2008	에코호즈	미하일로프카 군 노보жат코보	그리고리에프카	1,897	콩
(주)현대중공업	2009	아그로현대	호롤 군	현대 하를제르노	9,356	옥수수, 콩
코리아통상	2009	아그로 아무르	빠르티잔스크 군	-	1,500	콩, 옥수수
이종선(개인)	2010	아그로 엔까	미하일로프카 군	-	700	감자, 수박

- 출처 : 1. 대순진리회 : “자체 영농감사 보고서,” (아그로상생 내부자료, 2008.11).
 2. (주)남양, 바리의 꿈, (주)서울사료 : “2009년도 해외농업개발 워크숍,” (농림수산식품부, 한국농어촌공사, 2009.5.19), pp. 121~215.
 3. (주)아로 : “2010 영농계획서,” (아로-프리모리에 내부자료, 2009.12).
 4. (사)아리랑국제평화재단 : <http://www.yonhapnews.co.kr> (검색일 : 2010.8.11).
 5. (주)현대중공업 : 김경덕 외, 『러시아 연해주 경남농장개발 타당성 조사 및 기본계획 수립』(한국농촌경제연구원, 2009), pp. 93~97.
 6. 코리아통상, 이종선(개인) : <http://blog.daum.net/mutual> (검색일 : 2010.8.11).

4) 바리의 꿈(동북아평화연대)

(사)동북아평화연대의 연해주 농업개발구조는 복잡하다. 일반적으로 동북아평화연대가 연해주농업에 진출한 것으로 알려져 있다. 프림코 농장을 경영하는 회사는 ‘(주)바리의꿈’이며, 프림코 농장의 지분매입자는 러시아 사회단체 ‘연해주동북아평화기금’인데 이 단체를 동북아평화연대가 설립했다. 연해주동북아평화기금은 과거 고합에서 운영했던 (주)프림코 법인의 지분 54.6%를 인수했다. 한국의 동북아평화연대는 산하에 ‘(주)바리의꿈’을 설립하고 (주)프림코의 주식을 전환사채 매입 방식으로 투자하고 있다.⁷⁹⁾

연해주동북아평화기금은 2001년 동북아평화연대가 연해주 고려인 동포들과 함께 동북아평화와 교류를 목적으로 설립한 러시아 사회단체이다. 2002년 9월 연해주 라즈돌리니 정착촌 수리를 시작으로 2004년 8월 재외동포재단과 대한주택건설협회의 후원으로 우수리스크 우정마을에 문화마당 ‘솔빈’과 사택 1동을 건축했고, 2005년에는 우정마을에 고려인 농업정착지원용 비닐하우스 30동을 지원했다. 기금은 또 2004년 9월 한국정부 예산을 지원받아 우수리스크 시내에 <러시아 한인이주 140주년 기념관>을 착공하여 2009년 10월 준공식을 가졌다.⁸⁰⁾

(주)바리의꿈은 노동부 인증 사회적 기업으로 2005년 12월 설립했다. 2006년 9월 대한주택건설협회로부터 미하일로프카군 우정마을 농업센터와 순야센 시범농장 90ha를 기증받아 순야센 고려인 25가구와 새로 이주한 고려인들이 ‘고향마을농장’을 조성했다.⁸¹⁾ 2006년 10월 미하일로프카 끄레모바 ‘프림코’ 농장 1,586ha를 지분인수 작업을 시작해 2007년 10월 고합의 채권관리은행인 우리은행으로부터 프림코의 지분 54.6%를 인수하였다. 이후 2007년 9월 순야센 고향마을에 매일 5t 생산 규모의 청국장 공장을 설립했다.

5) 인탑스

인탑스(주)는 2008년 2월 연해주에 진출, 그해 4월 현지법인 아로-프리모리에를 설립했다. 아로-프리모리에는 지주회사로서 인탑스의 자회사 아로(주)가 자본금 100%를 투자한 순수 한국법인으로 자회사로 유한회사 아그로미하일로프카와 베스찬노예가 있다. 농장현황은 <표 18>과 같이 3개 농장에 임대 1,808ha, 소유권

79) (주)바리의꿈, “러시아 해외농업개발 사업계획서,” 『2009년도 해외농업개발 워크숍』(농림수산식품부, 한국농어촌공사, 2009), pp. 147~159.

80) (사)동북아평화연대, <http://www.wekorean.or.kr> (검색일 : 2010.9.24).

81) (주)바리의 꿈, <http://www.barishop.co.kr> (검색일 : 2010.9.24).

2,800ha 등 4,608ha를 보유하고 있다. 인수 진행 중인 자파드니 농장은 현황에서 제외하였다.

폼무나르 농장은 종자를 생산, 공급하는 원종장으로 콩, 밀, 보리, 귀리를 재배하고 있으며 농기계 세팅, 훈련된 노동자, 영농시스템을 고루 갖춘 농장이다. 2009년에는 정부의 해외농업개발자금 50억 원을 융자받아 낡은 시설을 한국형(영일사일로)으로 모두 교체했다. 사일로는 곡물의 입고에서 출고까지의 모든 과정(저울질, 정선, 입고, 건조, 습도 측정, 포장, 출고, 이력관리, 재고관리)을 동시에 처리할 수 있는 최신 전자동 사일로로써 500t 사일로 10기를 건설해 곡물 5,000t을 동시에 보관할 수 있는 능력을 갖췄다.

〈표 18〉 아로-프리모리에 농장 현황

(단위 : ha)

법인명	농장명	농장면적			인수면적(밭)		파종 현황		비고
		밭	임야	계	49년 임대	완전 인수	2008 년	2009 년	
아그로 미하일로프카	바실예프카	2,000	-	2,000	608	-	200	200	계속 임대 중
	폼무나르	3,300	-	3,300	500	2,800	1,670	1,830	소유권, 임대권
베스찬노예	베스찬노예	2,000	2,300	4,300	700	-	400	700	임대 진행 중
합 계		7,300	2,300	9,600	1,808	2,800	2,070	2,930	

출처 : 아로-프리모리에 내부자료(2008~2009).

6) (사)아리랑국제평화재단

민간 대북지원 단체인 (사)아리랑국제평화재단⁸²⁾(이하 아리랑재단)이 미하일로프카 군에 설립한 현지법인 한·러 합작회사 ‘발해’가 2008년 5월 24일 대북지원을 위한 ‘평화 콩 파종 및 연해주 발해통일농장’ 개장식을 갖고 200ha에 콩을 파종했다. 미하일로프카 군 다니엘로프카에 통일농장을 개장한 ‘발해’는 대북지원을 위해 아리랑재단이 20만 달러를 투자해 세운 한·러 합작 법인으로 2007년 평양에 청국장공장을 설립한데 이어 2008년에는 과자공장을 세운바 있다.

82) (사)아리랑국제평화재단은 한반도 평화와 통일을 실현하고 세계평화에 기여하기 위한 민간 단체로 지역연고는 광주·전남이다. 아리랑재단은 김성훈 상지대총장, 조비오 신부, 몽산 스님 등이 재단창립준비 위원장을 맡아 2006년 3월 7일 발기인총회를 통해 설립했다.

아리랑재단은 2009년 2월 17일 발해통일농장에서 첫 수확한 ‘평화의 콩’ 90t을 열차편으로 우수리스크를 출발, 러시아의 최남단 국경역인 핫산을 통과해 북한의 나진·선봉을 거쳐 평양 만경대구역 ‘발효콩 빵공장’에 도착시켰다. 이 사업은 광주일보사와 아리랑재단, 전남도민남북교류협의회가 공동으로 추진하여 결실을 맺은 것이다.

7) 서울사료

(주)서울사료는 2008년 6월 연해주에 첫 진출하고 그해 8월 우수리스크에 현지법인 에코호스를 설립했다. 에코호스는 문경양돈영농조합이 51.9%, 서울사료가 48.1%의 지분투자로 설립한 지주회사이다. 에코호스는 2008년 9월 미하일로프카군 노고жат코보 소재 그리고리예프카 법인을 인수했다. 에코호스는 2009년 정부의 해외농업개발자금 31억8,300만 원을 융자받아 농기계 등 영농장비를 새롭게 보강하였다.

8) 현대중공업

현대중공업은 2009년 4월 14일 연해주 호롤 군에 있는 호롤제르노 농장 지분 67.6%를 M&A 방식으로 인수했다. 호롤제르노 농장 면적은 9,356ha인데 그중 경작지는 약 7,000ha이며 나머지는 초지와 임야로 구성되어 있다. 현대중공업은 농장인수 직후 농장이름을 ‘현대제르노’로 개명했다가 2010년 봄 현대중합상사에서 농장 경영을 위탁받은 직후 ‘아그로현대’로 다시 개명했다. 아그로현대는 한국의 다른 농장들처럼 주재원이 직접 상주하면서 영농하지 않고 러시아인 경영자에게 위탁 영농을 하고 있다. 아그로현대가 보유하고 있는 사일로는 모두 4기가 있는데 2,750t의 보관능력을 갖춘 미국식 사일로⁸³⁾이다.

9) 코리아통상

코리아통상은 한국적과 일본국적을 동시에 보유하고 있는 재일동포 이성사 사장이 2008년 연해주에서 현지법인 아그로아무르를 설립하고 빠르띠잔스크 군에 농지 3,000ha를 확보했다. 아그로아무르는 2009년에 약 300ha에 콩과 옥수수를 처음으로 시험재배 했다. 2010년에도 약 500ha에 콩과 옥수수를 시험재배하고 있는데 곡물생산보다는 양돈 사업에 관심이 많은 것으로 알려졌다.

83) 아그로현대의 사일로는 미국의 중고사일로를 해체, 수입하여 재조립한 것으로 단순한 보관 기능만 갖고 있다. 따라서 정선과 건조, 재교량 파악 등의 기능과 전산화기능은 없다.

10) 아그로엘까

아그로엘까는 우수리스크 시내에 위치한 파라다이스호텔을 경영하고 있는 한국인 이종훈 사장이 미하일로프카 군 지역에서 개인적으로 농지를 확보, 현지법인 아그로엘까를 설립했다. 2010년에 콩 700ha를 비롯한 감자와 수박을 시험 재배했다.

제3절 연해주 해외농업개발 수익성 분석

1. 연해주 진출업체의 수익성 분석

연해주 진출업체들에 대한 수익성을 분석하기란 대단히 어려운 일이다. 조사대상 농장들이 영농을 시작한지 일정기간 경과한 농장이 있는가하면 아직 영농을 준비하고 있는 농장이 혼재하고 있는 탓도 있지만, 무엇보다도 내부 경영 상태를 평가할 객관적 근거인 손익계산서 등 결산서류를 공개하지 않기 때문이다. 각 농장의 초기 투입비용과 영농비용 및 생산물의 판매액, 경영의 노하우 등 구체적인 자료는 대체적으로 업체들의 비밀이기 때문에 공개하지 않고 있어 이들 자료를 확보하기란 쉽지 않다.

농림수산식품부 주관으로 2009년 5월에 열렸던 해외농업개발 워크숍에서 유니베라(남양), 바리의꿈(동평), 에코호즈(서울사료)가 수익성을 검토한 결과를 발표한바 있지만 이 자료는 객관적이지 않다. 왜냐하면 이들 3개 업체는 곡물 생산 경험이 전혀 없는 상태에서 정부의 해외농업개발자금을 융자받기 위해 사업계획서에 추정예상수익을 밝힌 것에 불과했기 때문이다.

다만, 아로-프리모리에(인탑스)는 농림부의 해외농업개발 워크숍에서 2008년 영농과정에서 발생한 생산원가와 판매비, 경상이익과 당기순이익을 발표했다. 이 자료는 해외투자 법인에 대한 외부회계감사를 마친 결산서와 재무제표이므로 객관적 자료이다. 따라서 본 연구에서는 연해주농업에 대한 수익성 분석을 아로-프리모리에 법인의 2008년 결산서를 근거로 분석한다.

2000년 연해주에 진출한 아그로상생(대순진리회)은 객관적인 수익성 분석이 가능한 대표적 업체지만 내부 시스템으로 볼 때 사실상 분석이 불가능하다. 그 이유는 종교단체로서 경영실태가 외부에 일체 알려져 있지 않은데 있다. 특히 아그로상생의 회계시스템은 지극히 폐쇄적인 관계로 결산자체가 불가능하며 내부 관계자조차 자금의 흐름과정을 정확히 알지 못하는 것으로 알려졌다.

1) 아로-프리모리에의 수익분석⁸⁴⁾

인탑스는 2008년 2월 진출하여 그해 4월 아로-프리모리에 법인을 설립하고 첫해부터 영농을 시작했다. 연해주 농업에 대한 사전 검토를 통해 충분히 인식하고 출발했지만 진출 첫해부터 영농을 감당하기란 쉽지 않았다.

연해주의 원종생산 농장 꼼뮤나르의 지분 100%를 매입한 것은 그해 4월이었다. 당시 농장의 자산과 부채실태 등 자산평가 후 고용승계를 조건으로 인수했다. 소유 권농지 2,800ha와 임대농지 500ha 등 3,300ha의 농지와 트랙터 16대, 콤팩트 3대, 파종기 3대, 경운기 5대, 로터리 3대, 트럭 5대 등 농기계와 정선기, 건조장, 30톤 저울이 포함된 곡물창고, 자체주유소, 그리고 20여명의 노동자를 인계받았다.

<표 19>와 같이 꼼뮤나르 농장 매입금액은 173만 US\$(18억770만원)이다. 농장을 인수한 직후 파종기 1대, 콤팩트 1대, 곡물수송용 20톤 트럭 등 농기계와 장비를 구입(5억7,810만 원)했는데 결과적으로 2008년 1년간 농장구입과 함께 자산취득가액은 모두 23억8,550만원이었다.

〈표 19〉 꼼뮤나르 농장 인수 및 자산구매현황(2008년)

자산취득	US\$ 가격	원화 가격(당시 환율)
농장인수비용	1,733,000	1,807,700,000
파종기1대(중고)	38,300	39,900,000
콤팩트1대(백터 신차)	177,600	224,000,000
트럭1대(20톤 중국산. 신차)	65,400	72,000,000
굴삭기(현대굴삭기 신차)	110,000	157,700,000
짚 1대(중고. 농장 업무용)	19,800	21,800,000
짚 1대(신차. 사장 업무용)	60,000	62,400,000
합 계	2,204,100	2,385,500,000

출처 : 아로-프리모리에 내부자료(2009)

(1) 손익계산서

2008년도 아로-프리모리에 매출총액은 <표 20>의 손익계산서와 같이 2,669만 루블이었다. 2008년의 파종면적은 콩 1,400ha, 밀 250ha, 보리 270ha, 귀리 150ha 등 2,070ha를 심었고, 수확량은 콩 1,880톤, 밀 350톤, 보리 400톤, 귀리 200톤이었다.

84) 2008년 영농에 대해 손익계산서를 중심으로 경제성 분석 결과를 제시한다.

〈표 20〉 아로-프리모리에 손익계산서(2008년)

(단위 : 루블)

과 목	아로-프리모리에	아그로미하일로프카	꿈유나르	합 계	매출액대비
I. 생산제품 매출액	0	5,723,880	20,690,008	26,690,008	100%
콩	0	5,723,880	15,902,128	21,626,008	
보리	0	0	1,902,000	1,902,000	
밀	0	0	1,674,000	1,674,000	
귀리	0	0	1,488,000	1,488,000	
II. 매출(생산)원가	0	3,469,130	16,456,040	19,925,170	74.65%
기초제품 재고액	0	0	0	0	
당기제품 제조원가	0	3,469,130	16,456,040	19,925,170	
기말제품 재고액	0	0	0	0	
III. 매출총이익	0	2,254,750	4,510,087	6,764,837	25.35%
IV. 판매비와 관리비	2,635,457	41,765	35,789	2,713,011	10.16%
급여	423,794	0	0	423,794	1.66%
주재수당	395,689	0	0	395,689	1.47%
은행수수료	339,458	37,429	15,684	392,571	1.54%
광고선전비	510	0	0	510	0.00%
복리후생비	42,630	0	0	42,630	0.14%
보험료	6,700	0	0	6,700	0.03%
접대비	38,240	0	0	38,240	0.15%
통신비	77,824	88	17,680	95,592	0.38%
세금과 공과	114,099	0	0	114,099	0.45%
여비교통비	5,574	0	0	5,574	0.02%
출장비	195,684	0	0	195,684	0.77%
도서인쇄비	3,001	0	0	3,001	0.01%
사무용품비	21,016	171	2,425	23,612	0.09%
수선비	3,250	0	0	3,250	0.01%
소모품비	19,040	0	0	19,040	0.07%
지급수수료	106,706	4,077	0	110,783	0.44%
숙소임차료	389,846	0	0	389,846	1.53%
숙소관리비	92,314	0	0	92,314	0.36%
사무실임차료	223,800	0	0	223,800	0.88%
사무실관리비	29,688	0	0	29,688	0.12%
차량유지비	94,558	0	0	94,558	0.36%
잡비	12,036	0	0	12,036	0.05%
V. 영업이익	-2,635,457	2,212,985	4,474,298	4,051,826	15.18%
VI. 영업외 수익	550,699	2,321	4,516,696	5,069,716	18.99%
외환차익	550,499	0	0	550,499	2.06%
잡이익(농업보조금)	200	2,311	4,516,696	4,519,217	16.93%
VII. 영업외 비용	409,136	0	178,836	587,972	2.20%
지급이자	0	0	178,836	178,836	0.67%
외환차손	409,136	0	0	409,136	1.53%
잡손실	0	0	0	0	0.00%
VIII. 경상이익	-2,493,894	2,215,306	8,812,158	8,533,570	31.97%
IX. 특별이익	0	0	0	0	0.00%
X. 특별손실	0	0	0	0	0.00%
XI. 소득세차감전 이익	-2,493,894	2,215,306	8,812,158	8,533,570	31.97%
XII. 소득세 등	0	0	0	0	0.00%
XIII. 당기순이익	-2,493,894	2,215,306	8,812,158	8,533,570	31.97%

출처 : 아로프리모리에 내부자료(2009)

〈표 21〉 아로-프리모리에 생산원가 명세서(2008년)

(단위 : 루블)

과 목	아그로미하일 로프카	폼유나르	합 계	매출액대비
I. 원자재비	936,000	1,947,490	2,883,490	14.47%
기초자재 재고금액	0	0	0	
당기자재 매입금액	936,000	1,947,490	2,883,490	
기말자재 재고금액	0	0	0	
II. 부자재비	1,861,934	5,156,164	7,018,098	35.22%
기초부자재 재고금액	0	0	0	
당기부자재 매입금액	1,861,934	6,039,478	7,901,413	
기말부자재 재고금액	0	883,316	883,315	
III. 노무비	236,649	1,975,440	2,212,089	11.10%
임금	236,649	1,975,440	2,212,089	
상여금	0	0	0	
IV. 생산 제 경비	434,546	7,376,947	7,811,493	39.20%
감가상각비	63,095	2,553,462	2,616,557	13.13%
복리후생비	0	236,500	236,500	1.18%
토양분석비	0	123,478	123,478	0.62%
종자검사비	0	77,297	77,297	0.38%
신품중개발비	0	33,158	33,158	0.16%
전력비	23,500	176,907	200,407	1.01%
출장비	0	335,675	335,675	1.68%
세금과 공과1	152	87,805	87,957	0.44%
세금과 공과2	26,958	247,619	274,577	1.38%
농지임차료	204,441	0	204,441	1.02%
농기계리스비	0	431,585	431,585	2.16%
장비부품비	0	1,005,713	1,005,713	5.05%
장비수선비	0	1,584,269	1,584,269	7.95%
수선비	0	73,456	73,456	0.36%
보험료	911	5,582	6,493	0.03%
차량유지비	0	215,157	215,157	1.08%
지급수수료	23,400	1,662	25,062	0.12%
곡물운반비	40,639	77,264	117,903	0.59%
소모품비	51,450	110,357	161,807	0.81%
V. 당기 총 생산비용	3,469,130	16,456,040	19,925,170	100%
VI. 기초재공품재고액	0	0	0	0.00%
VII. 합계	3,469,130	16,456,040	19,925,170	100%
VIII. 기말재공품재고액	0	0	0	0.00%
IX. 당기제품생산원가	3,469,130	16,456,040	19,925,170	100%

출처 : 아로프리모리에 내부자료(2009)

〈표 22〉 아로-프리모리에 원자재 사용현황(2008년)

(단위 : ha, kg, kl, 루블)

종자	아그로미하일로프카				폼뮤나르				합계			
	면적	수량	단가	금액	면적	수량	단가	금액	면적	수량	단가	금액
콩	400	46,800	20.00	936,000	1,000	93,600	10.70	1,001,520	1,400	140,400	13.80	1,937,520
보리	0	0	0	0	270	60,000	6.50	390,000	270	60,000	6.50	390,000
밀	0	0	0	0	250	54,000	6.50	351,000	250	54,000	6.50	351,000
귀리	0	0	0	0	150	32,000	6.40	204,970	150	32,000	6.40	204,970
합계	400	46,800	-	936,000	1,670	239,600	-	1,947,490	2,070	286,400	-	2,883,490

출처 : 아로프리모리에 내부자료(2009)

〈표 23〉 아로-프리모리에 부자재 사용현황(2008년)

(단위 : kg, 루블, ha)

구분		비료	종자소독	제초제	항공방제	경유	취발유	오일
아그로 미하일로 프카	수량	40,000	-	420	400	15,258	1,462	-
	단가	24.00	-	868.08	170	28.00	28.80	-
	금액	960,000	-	364,592	68,000	427,234	42,108	-
	파종면적	400	-	400	400	400	400	-
	ha당 사용량	100	-	1.05	1.00	38.15	3.68	-
폼뮤나르	수량	117,387	4,600	540	800	47,020	10,831	366
	단가	24.00	8.20	976	310	27.19	21.33	44.95
	금액	2,817,287	37,720	527,115	248,000	1,278,544	231,046	16,450
	파종면적	1,670	1,670	1,670	1,670	1,670	1,670	1,670
	ha당 사용량	70.29	2.75	0.32	0.48	28.16	6.49	0.22
합계	수량	157,387	4,600	960	1,200	62,278	12,294	366
	단가	24.00	8.20	928.86	263.33	27.39	22.22	44.95
	금액	3,777,287	37,720	891,707	316,000	1,705,778	273,154	16,450
	파종면적	2,070	2,070	2,070	2,070	2,070	2,070	2,070
	ha당 사용량	76.03	2.22	0.46	0.58	30.09	5.94	0.18
부자재비용 구성 비율		53.8%	0.5%	12.7%	4.5%	24.3%	3.9%	0.2%

출처 : 아로프리모리에 내부자료(2009)

매출액은 콩 2,162만 루블(kg당 11.50루블), 보리 190만 루블(kg당 4.76루블), 밀 167만 루블(kg당 4.78루블), 귀리 148만 루블(7.44루블)로 콩을 제외한 곡물 중 귀리가 가장 값이 비쌌음을 알 수 있다.

매출총액 2,669만 루블에서 생산원가 1,992만 루블(74.65%)을 공제한 후 매출이익은 676만 루블(25.35%)이었다. 매출이익에서 판매비와 관리비 271만 루블(10.16%)을 지출한 후 순수 영업이익은 405만 루블(15.18%)이었는데 농업보조금의 잠수익이 452만 루블(16.93%)이 발생한데 힘입어 영업외 비용을 지출하고도 당기 순이익이 853만 루블(31.97%)이 발생했다.

판매비와 관리비를 구체적으로 분석해 보면 지주회사인 아로-프리모리에의 비용이 모두 263만 루블이 발생했다. 사무직 회계 등 러시아 직원 5명의 급여 42만 루블, 주재사원의 주재수당 39만 루블, 숙소임차료 39만 루블(4.66%)이 가장 큰 비중을 차지했고 사무실임차료도 22만 루블을 지출했다.

은행수수료 39만 루블은 러시아연방 은행법에 따라 예금을 입출금하는 과정에서 발생하는 수수료이다. 한국의 경우 예금유치를 위해서 은행들이 금리 등 서비스 경쟁에 나서는 것과는 대조적으로 현금 선호도가 높은 러시아는 은행이용에 따른 금리는 없고 오히려 수수료를 0.6%~1.6%까지 징수하고 있다.

팜유나르 농장의 보조금이 많은 이유는 연해주정부가 지급하는 각종 보조금과는 별도로, 우량종자 보급차원에서 종자의 생산과 판매에 따라 일정비율의 보조금을 지급받고 있기 때문이다. 한편, 결산신고 이후 소득세 등을 납부한 실적이 없는데 그 이유는 러시아 농장은 거의 적자로 신고하기 때문이다. 한국인 농장의 경우 러시아 세무서에 신고하는 세무회계시스템을 담당하는 러시아 회계직원과, 한국의 해외투자법인의 세무 관리를 위한 한국파견의 회계직원이 별도로 운영되는 등 회계체계가 이원화되어 있다.

(2) 생산원가 분석

생산원가는 <표 21>의 원자재비와 부자재비, 노무비, 생산 제경비로 나누어진다. 생산원가는 모두 1,992만 루블이 소요되었는데 그 가운데 원자재비는 288만 루블(14.47%), 부자재비 701만 루블(35.22%), 노무비 221만 루블(11.10%), 기타 생산 제경비가 781만 루블(39.20%)로 나타났다.

원자재비는 종자 값을 말하는데 <표 22>과 같이 종자별, 파종면적을 알 수 있다. 콩은 ha당 평균 100kg의 종자가 파종되며 보리와 밀, 귀리 등 곡물은 ha당 210~220kg의 종자를 파종한다. 종자대금으로는 콩 193만 루블, 보리 39만 루블, 밀 35만

루블, 귀리 20만 루블이 소요됐다.

부자재비는 <표 23>과 같이 비료, 종자소독약, 제초제 구입비와 항공방제 용역비, 농기계와 차량운반구 운행에 필요한 경유, 휘발유, 오일 등 유류구입비로 나뉜다. 부자재비용 중 가장 비중이 큰 것은 비료구입비로 53.8%이며 유류구입비 28.4%, 제초제 구입과 항공방제비가 17.2%를 차지하고 있다.

비료는 모두 157톤을 살포했는데 ha당 평균 76kg이 사용됐다. 아그로미일로프카 베스찬노에 농장은 휴경지인 관계로 ha당 100kg을 사용한 것이 특징인데 일반적으로 질소·인산·가리가 함유된 복합비료를 사용한다. 비료구입비는 377만7천 루블로 전체 부자재 값의 53.8%를 점유하고 있다.

종자소독은 파종직전 소독제를 종자에 피복시키는 방법인데 비중은 그리 크지 않다. 제초제는 콩의 경우 키가 15~20cm 정도 자랄 무렵, 함께 자란 풀의 생육을 중단시키기 위해 새싹을 고사시키는 이른바 선택적 제초제를 사용한다. 전통적으로 트랙터와 농약살포기를 이용하지만 콩의 압사방지를 위해 항공방제를 한다. 그러나 항공방제는 날씨와 바람의 영향을 많이 받기 때문에 살포시기를 놓치는 경우도 있다. 제초제 값은 89만 루블, 항공방제 비는 31만 루블로 전체 부자재비용에서 차지하는 비율은 17.2%로 나타났다. 항공방제 비용은 ha당 260루블(10,000~12,000원) 정도가 소요된다.

트랙터, 콤파인, 트랙에는 경유, 파종기와 쟁기, 로터리 등 주요 작업 장비에 오일이 사용된다. 이들 농기계와 장비에 소요되는 유류구입비로 200만 루블이 지출되었는데 이는 부자재비의 28.4%를 차지하고 있다. 한편, 2008년에 구입한 부자재 중 미사용 부자재 88만 루블 상당은 2009년으로 이월했다.

노무비는 모두 221만 루블이 지출되었는데 전체 노동자 23명의 월평균 임금은 9,718루블로 나타났다. 노동자 개인의 기술과 능력, 보직에 따라 급여차이가 난다. 농장사장 35,000루블, 영농반장과 기계반장 23,000루블, 트랙터와 콤파인 기사 15,000~20,000루블 정도이며 기타 인력은 7,000~10,000루블 수준이다. 2009년 4월 노동계약을 재체결하면서 개인별 노동생산성을 고려한 임금조정을 통해 평균 33%의 인상으로 처우개선을 단행했다.

생산 제경비로는 781만 루블이 소요되었는데 이는 전체 생산원가의 39.2%에 해당한다. 가장 많은 비용은 감가상각비로 261만 루블(13.13%)이었는데 농장 인수 당시 노후화된 농기계와 장비들을 감가 상각한 것이다. 신품 농기계와 장비의 경우도 내용연수를 7년으로 계산하여 감가상각 했다.

뿐만 아니라 장비수선비 158만 루블(전체 생산원가의 7.95%), 농기계수리비 100

만 루블(전체 생산원가의 5.05%), 농기계 리스 43만 루블(전체 생산원가의 2.16%) 이 지출되어 낡은 농기계와 장비수리에 과다지출 되었음을 특징적으로 보여주고 있다. 결과적으로 농기계와 장비부문에서 지출되는 비용 즉, 감가상각비, 장비수선비, 농기계수리비가 모두 520만 루블로 생산원가의 26.13%에 달하고 있고 생산 제경비의 66.65%를 차지하고 있다. 이러한 결과는 농기계와 장비의 현대화를 통해 감가상각비와 수리비를 대폭 줄일 필요성을 절실하게 보여주고 있다.

연해주 농업의 성패는 비료, 유류, 제초제 등 부자재 비용 절감과 농기계와 장비의 현대화에 있다 해도 과언이 아니다. 그러나 2008년의 경우 영농 개시 3~4개월 만에 영농과정의 여러 문제점을 발본색원하고 엄격하고 철저한 관리감독을 통해 각종 도난사고의 예방, 노동자들의 근무태도 확립, 언론의 소통과 신뢰회복, 노동 생산성 향상 등을 이끌어 낼 수 있었고 그 결과 진출 첫 해에 수익을 창출했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

2008년의 경우 진출 첫해임에도 농장의 경영혁신을 통해 수익을 창출한 것이지 비료·유류·항공방제 등의 부자재는 물론 농기계·장비의 수리비 절감을 통한 수익 창출은 아니었다. 오히려 영농첫해의 부자재 구입비, 농기계 수리비를 포함한 생산 경비 지출을 통제하지 못하고 러시아인 사장에게 맡김으로써 비용지출은 상당부분 더 많았던 것으로 나타났다. 따라서 향후 부자재 비용절감과 수리비 절감, 과학적인 영농기술혁신과 농기계의 효율성을 제고로 수익창출을 도모한다면 연해주정부 보조금을 제외한 순수 영업이익을 2008년도의 15.18%에서 30%이상 끌어 올릴 수 있다는 가능성을 보여줬다고 평가된다.

2) 아로-프리모리에 경영분석⁸⁵⁾

(1) 농장의 경영권 확보

농장의 경영에서 사장이나 농장장의 권한은 절대적이다. 사장의 명령은 모든 노동자들이 수용해야 한다. 그런데 폼무나르 농장을 인수한 첫날부터 문제가 발생했다. 농장 주인이 한국인으로 바뀐데 대해 농장간부들이 집단사표 제출, 한국인 사장의 명령불복종, 자산의 무단처분, 자금 횡령 등의 사고가 빈번했다.⁸⁶⁾ 이에

85) 연해주에 처음 진출한 한국인들이 러시아 노동자 집단인 농장조직을 장악하기란 쉽지 않다. 본 연구자는 연해주 진출 첫 해에 겪었던 사례를 중심으로 경영분석을 통해 성공가능성을 제시한다.

86) 2008년 6월 폼무나르 농장 내부감사에서 러시아인 농장장이 중고 트랙터 1대를 매각, 그 대금을 횡령한 사실, 농장 공금으로 지프차와 개인 물품을 임의 구입한 사실을 발견하고 변상 조치했다. 2008년 10월 아그로미하일로프카 사장과 러시아인 농장장을 교체하면서 아

따라 러시아인 농장장을 해고하고 자산 관리, 회계 관리, 노동계약 갱신을 통해 경영권을 완전히 확보했다.

(2) 노동생산성

폼무나르 농장의 노동계약서에 의한 노동시간은 08:00~18:00 이다. 출근시간은 일정하지만 영농기간은 연장근로가 불가피하다. 노동자들의 직책은 사무직으로 회계, 자산관리장(유류, 부품), 상품관리장(곡물창고)이 있고 농사를 담당하는 영농반장, 농기계를 총괄하는 기계반장과 기계기사, 트럭 운전기사, 전기기사, 그리고 곡물창고의 잡부들과 경비원이 있다.

농장에서 가장 중요한 노동자는 기계기사다. 이들은 밭갈이와 파종, 비료살포, 수확까지 모든 농기계를 운전한다. 따라서 기사들에게 전용 트랙터와 콤파인이 배치되며 운행에서 수리까지 모든 관리책임을 진다. 임금도 가장 높아 평균 20,000루블 수준이지만 이들은 1인 3역을 하면서 영농의 핵심역할을 담당한다.

한국 업체들이 러시아 노동자들을 어떻게 관리하느냐에 따라 농장분위기와 생산성은 달라진다. 폼무나르 농장은 모두 27명(베스찬노예 3명 포함)의 노동자가 2008년 2,070ha, 2009년 3,000ha를 경작했는데 이는 연해주의 모든 농장가운데 노동생산성이 가장 높은 것으로 평가됐다. 같은 기간에 110~160명의 노동자가 1,500~2,000ha를 경작한 아그로상생(대순진리회)과 비교하면 노동생산성의 격차가 극심함을 알 수 있다. 농장 내부의 소통, 독창적인 질서, 복리후생 개선, 작업환경 혁신 등의 변화가 노동생산성을 향상시켰다.⁸⁷⁾

(3) 부자재 구입

러시아에서의 부자재 구입은 그 방법, 시기, 장소에 따라 가격차이가 많아 매우 중요하다. 비료, 제초제, 유류는 연말인 12월에 집중 구입해야 한다. 왜냐하면 매년 1월 1일 신년도의 인상가격을 고시하기 때문이다.

폼무나르 농장의 경우 2008년 봄 톤당 24,000루블(부가세 18% 포함)에 비료를 구입했던 러시아인 농장장은 2008년 12월, 2009년도 비료구입 견적서에서 톤당

로-프리모리예가 경영권을 완전히 장악할 수 있었다. 농장인수 8개월 만에 정상적인 경영체제로 전환한 것이다.

87) 노동자들과 많은 접촉과 대화를 통해 소통할수록 조직을 장악하는데 도움이 된다. 파종기와 수확기에는 늦은 밤까지 노동자들과 함께 소통했다. 노동자의 생일선물을 일일이 챙겼으며 여성의 날 등 국경일엔 그들의 전통방식을 존중했다. 노동자의 신상파악을 통해 애로사항 청취와 관심표명은 놀라운 변화로 나타났다. 바로 이것은 농업생산성 향상으로 직결됐다.

18,000루블에 부가세18%(3,240루블)를 합해 21,240루블이며 운송비는 별도라고 주장했다. 그러나 비료생산회사와 직거래를 성사시켜 톤당 10,268루블(톤당 8,700루블+부가세 18% 1,566루블)에 구입했는데 우수리스크 역까지 도착가격이었다. 결과적으로 2008년 봄 24,000루블에 구입했던 것을 그해 12월에 10,268루블로 구입했으니 무려 두 배나 차이가 있음을 알 수 있다. 이것은 농장인수 시기에 러시아인 농장장이 착복했던 것이며 결국 생산원가 상승에 직접적인 영향을 준 것으로 나타났다.

트랙터와 콤바인의 작업시간에 따른 주유량을 철저히 분석하여 수급을 원활히 해야 한다. 농장소유 주유소와 급유차량이 그래서 필요하다. 파종기와 수확기에는 급유차량이 밭에 항상 대기하면서 급유를 해야 하기 때문이다.

(4) 적기파종과 적기수확

연해주의 농사는 대형농기계를 이용한 조방농업으로 적기파종과 적기수확을 위한 준비가 철저해야 한다. 농사를 준비하는 것은 결코 만만치 않다. 따라서 늦어도 10월말까지는 다음해의 영농계획을 수립해야 한다.

농장별 파종면적과 파종곡물 확정, 원자재와 부자재 구입, 밭갈이 계획과 농기계 확충 및 정비, 곡물 판매전략, 영농성수기와 비수기의 인력관리, 영농비용의 예산 편성과 결산, 시설장비 보강공사, 자체감사를 비롯한 모든 분야별 진행일정을 확정하고 철저한 준비를 해야 한다.

적기파종을 하지 못할 경우 작물생육에 장애를 초래하여 결국 생산량 저하로 직결된다. 2008년 베스찬노예 농장의 경우 농장보유 트랙터와 파종기가 없어 꿈무나르 농장의 파종지원을 받았다. 6월5일~15일 사이의 적기파종 244ha에서는 ha당 평균 2톤이 생산된 반면 6월18일~22일 사이에 파종했던 126ha에서는 ha당 1.0~1.5톤이 생산되었고 6월25일 마지막 파종한 30ha에서는 생육부진으로 아예 수확을 포기하고 말았다. 가장 적기에 파종했던 콩의 단위생산량은 ha당 2.4톤이었는데 비해 파종적기를 놓친 콩은 전혀 생산하지 못했음을 볼 때 적기파종이 얼마나 중요한지를 입증하고 있다.

또한 콤바인이 부족하면 적기수확이 어렵다. 꿈무나르 농장이 보유한 콤바인은 중국산 존디어 3대, 2008년에 구입한 러시아제 신폴 백터르 1대 등 4대인데 이들 콤바인을 풀가동할 때 1일 작업가능 면적은 60~80ha에 이른다. 2008년 10월10일~11월1일까지 23일 동안 콩 1,400ha(콤무나르 1,000ha, 베스찬노예 400ha)를 수확할 수 있었다. 베스찬노예 농장의 경우 400ha 수확에 투입한 콤바인은 존디어 2대,

백터르 1대로 수확기간은 8일이었다. 1일 평균 50ha를 수확한 셈인데 이는 오전 작업이 이슬의 영향으로 불가능하여 한낮부터 밤 10시까지 강행한 결과였다. 따라서 적기수확을 위해서는 파종면적과 콤바인의 1일평균 작업량을 감안하여 최소한 10월 30일까지 완전히 수확할 수 있도록 적정수준의 콤바인을 확보해야 한다.

이와 함께 곡물수송차량이 상시 현장대기하면서 수확한 콩을 운송하도록 세팅이 되어야 한다. 품무나르 농장의 경우 곡물수송트럭 4대(25톤 1대, 10톤 2대, 5톤 1대)를 투입했지만 정상적인 운송에 차질이 있었다. 이로 인해 콤바인 자체의 적재함이 만재되어 콤바인 3대가 동시에 30분 이상 작업을 멈추는 등 작업을 중단하는 사례가 있었다.

(5) 상품(곡물)관리

곡물의 수송과정과 건조과정 그리고 보관창고에서 도난사고가 빈번하게 발생한다. 수송과정의 도난사고 유형은 다양하다. 농장창고로 운송 도중 빼돌리는 경우도 있고, 아예 트럭채로 곡물을 빼돌리고 곡물창고에 도착해 빈 트럭을 저울에 계량한 경우도 있다. 건조과정과 창고에서의 도난사고도 거의 같은 방식으로 나타난다. 운전수와 창고관리자의 사전 답합에 의해 저질러진다. 이처럼 상품을 빼돌리는 것이 가능한 이유는 곡물수송과 창고보관 방법이 벌크 식으로 재고파악 자체가 불가능하기 때문이다. 아로-프리모리에는 수확과정에서 사전예방에 주력해 도난을 방지할 수 있었다.⁸⁸⁾

기존의 러시아식 곡물창고의 문제점은 노상의 시멘트바닥에 하역한 후 재래식으로 건조한다는 점이다. 때문에 비가 내리면 건조작업을 할 수 없고, 야적된 곡물을 비닐천막으로 덮어도 곡물에 곰팡이가 발생하여 부패가능성이 상존한다. 산더미처럼 시멘트바닥에 쏟아 부어놓은 상태에서 수작업으로 약 20일간 뒤집는 작업을 통해 자연건조를 시키고 있다.

보관과정의 문제점은 매우 복잡하고 다양한 과정을 거친다는 점이다. 상세한 곡물 이동 경로는 콤바인→운송차량→계량기→시멘트 바닥 하역→컨베이어로 정선기 적재→파쇄입자, 이물질 제거→정상곡물 트럭 적재→옥외시멘트 바닥 하역→수작업 건조→컨베이어로 트럭 적재→창고입구 시멘트바닥 하역→컨베이어로 창고 입고→컨베이어로 상차→출고 판매의 절차를 거친다. 이러한 벌크

88) 수확현장에서 트럭운전수에게 송장 2부를 발부, 서명을 받은 후 곡물창고에 도착해 한국인 주재사원의 계량 확인서를 받았다. 야적한 콩을 1톤 포대에 담아 보관, 재고파악이 용이하게 했다. 결과적으로 콩밭과 창고에서 노동자들을 철저히 감시하여 도난사고를 원천적으로 봉쇄할 수 있었다.

저장방식은 ① 재고파악 불가 ② 습도측정 불가 ③ 도난가능성 상존 ④ 쥐와 새들의 먹이로 경제적 손실이 크다.

(6) 내부감사

농장 인수 4개월 후인 2008년 7월 1차 회계감사를 실시한 후 영농일지를 중심으로 영농체계와 경작상황을 점검했다. 2차 감사는 그해 12월 하순부터 다음해 1월 초순까지 농장 전반에 걸쳐 집중적인 확인감사를 실시했다. 그 결과 농장장의 비리행위를 다수 적발하여 전액 변상 조치했다.

이와 함께 10,000루블 미만의 현금만을 보관 운용토록 조치하고 대내외적인 문서의 서명권한, 즉 은행예금 인출 서명권한, 계약서의 서명날인권한을 비롯한 법인인감을 회수하고 이후 모든 문서는 사전결재 후 시행토록 조치했다.

2. 당기순이익 배가 방안 연구

1) 다수확 품종 개발

(1) 종자개발

러시아 전체 콩 파종면적 672,000ha의 84%인 564,400ha가 극동러시아 지역에 집중되어 있다. 극동러시아의 지역별 콩 파종면적은 아무르 주 379,720ha, (67.3%) 연해주 105,258ha(18.7%), 하바롭스크 주 13,240ha(2.3%), 유태인자치주 66,200ha (11.7%)로 나타났으며 크라스노다르스키 주가 13%를 점유하고 있다. 아무르 주에는 러시아 모든 지역의 콩 재배를 과학적으로 연구하는 ‘아무르 콩 과학연구소’가 있다. 이 연구소에는 다양한 생육기간에 ha당 2~3.5톤까지 생산이 가능하고 단백질 34.2~44.3%, 지방 14.6~23.2%, 탄수화물 25.2~35.0%를 함유하고 있는 생산성이 높은 콩 종자를 연구하고 있다.⁸⁹⁾

아로-프리모리에 베스찬노예 농장에서 실시한 2008년 시험재배에서 ‘프리모리스키69’의 경우 콩 한 대에서 최대 30~35꼭지, 최소 20~22꼭지가 열려 평균 25꼭지에서 50~60개의 콩이 열린 것으로 조사되었는데 이 농장의 콩 파종면적 400ha 중 수확하지 못한 30ha를 제외한 370ha에서 모두 491톤(ha당 1.3톤)이 생산되었다.⁹⁰⁾ 한편, 남한의 콩 재배면적은 8만4천ha이고 북한은 27만6천ha로 북한이 남한보다 3배 이상 많이 재배한다. 그러나 북한은 평균단수가 1.1톤/ha로 매우 낮아

89) 아무르주 농업국, “콩- 아무르주의 주요 농산물,” 『아그로팍트 통신』(2009.09.12)

90) 아로-프리모리에 내부자료(2008.12)

생산량이 31만2천 톤이고 남한의 평균단수는 1.6톤/ha으로 13만6천 톤의 콩이 생산되고 있다.⁹¹⁾

연해주의 베스찬노예 농장의 단수 1.3톤과 남한의 콩 단수 1.6톤을 비교하면 생산량의 차이는 크지 않다. 그러나 연해주 콩 종자는 크기가 작은 소립종이고 한국 콩은 연해주 콩보다 1/2 정도가 큰 대립종이다. 만약 남한의 대두를 연해주에서 생산할 수 있다면 적어도 30~50% 이상 증산할 수 있다. 때문에 연해주 정부의 종자개발을 담당하고 있는 우수리스크 농업과학아카데미와 한국의 농업과학자들이 협력하여 우량종을 개발할 필요성이 있다. 러시아와 한국은 기본적으로 유전자 변형을 허용하지 않고 있어 상호 이해관계가 충돌하지 않아 협력관계가 가능하다. 따라서 농촌진흥청은 연해주 농업에서 다수확을 전제로 우량종자 개발에 적극 나서는 한편 한국산 대두가 연해주에서 경작이 가능하도록 시험포를 운영해야 한다. 바로 이것이 한국정부가 가장 우선적으로 시행해야 할 연해주 해외농업개발 지원 사업이다.

(2) 토양개량

두과작물로서 콩은 질소로 토양을 비옥하게 하고 토양구조를 개량한다. 여건이 좋은 농지에서는 320kg/ha의 생물학적 질소를 토양에 축적(평균50~80kg/ha)한다. 콩의 질소는 화학비료(때로는 유기비료)와 달리 주위환경을 오염시키지 않고 쉽게 다른 식물들에게 흡수된다. 따라서 콩의 재배는 값비싼 화학비료구입비를 상당히 절감할 수 있는 이점이 있기 때문에 콩은 많은 농작물들을 위한 중요한 선행재배작물이다. 콩의 생산기술이 발전함에 따라 생태계보존, 토양구조와 지력증진에 더욱 많은 도움을 준다. 특히 수확 후 콩깍지 등 잔여물을 토양위에 남겨둠으로써 최소한의 지력을 증진시키는 결과를 가져왔다. 콩은 공기 중의 질소를 고정함으로써 과학적으로 입증된 윤작체계의 역할을 높이고 있다.⁹²⁾

연해주 농업기관은 생산휴식년 실시로 윤작을 권장하면서 러시아의 과학영농의 한 방법이라고 설명한다. 이는 엄밀히 말해 콩을 제외한 여타 곡물의 생산성을 높이기 위한 방법이지 콩의 경작지를 윤작하라는 것이 아니다. 그럼에도 연해주의 각 농장에서는 콩을 윤작해야 하는 것으로 잘 못 알고 있다. 그러나 미국에서의 윤작체계는 철저하게 옥수수과 콩의 윤작을 의미한다. 옥수수 재배는 지력저하를 의미하고 콩 재배는 뿌리혹박테리아를 활용한 지력회복을 위해 윤작체계를 유지

91) 김완배, 『통일한국의 농업』(서울 : 서울대학교출판부, 2004.08), p.28.

92) 아무르주 농업국, (2009.09.12)

해야 경작에 지장이 없다는 것이다.

연해주 토질의 특성은 유기물 함량인 질소가 많고 상대적으로 인산과 가리가 부족하다. 특히 콩 농사는 질소보다 인산과 가리를 다량 시비해야 다수확에 도움이 된다. 콩의 경우 질소, 인산, 가리 비율을 10:26:26이 희석된 복합비료를 사용하고 있다.⁹³⁾ 그럼에도 ha당 생산량은 1.3톤에 불과하다. 최근 러시아에서 밭갈이를 생략하는 ‘No-Till(무경운)’ 파종방법을 실험 중에 있으며 경운 깊이, 씨앗의 복토, 고랑 간격, 트랙터의 경운속도 등을 표준화하려는 연구가 진행되고 있어 그 결과가 주목되고 있다.⁹⁴⁾

이러한 연구는 친환경농업에 목적을 둔 것이지만 모두 토양의 질을 높이기 위한 수단으로 보인다. 이미 미국, 남미, 유럽에서 ‘No-Till’의 성공사례가 있었던 만큼 연해주의 조방농업에서도 조속히 도입된다면 토양개량은 물론 영농비 절감으로 일석이조의 경제적 효과를 볼 수 있을 것으로 보인다.

2) 콤바인의 낙곡방지시설

농업기계 현대화 과정에서 가장 중요한 것은 콤바인 앞면에 부착하는 수확기(자특기)의 구조적 문제를 개량하는 일이다. 수확기는 대개 콤바인에 세팅이 되어 출고되는데 밀·보리·귀리·콩 등을 함께 수확하는 복합수확기와 콩 전용, 옥수수 전용 수확기가 있다. 일반 곡물이나 옥수수의 경우는 비교적 문제가 없지만 콩을 수확하는 과정에서는 엄청난 문제가 발생하고 있다.

콩은 콩깍지와 콩대가 완전히 건조된 상태에서 수확이 가능하다는 특성 때문에 매우 민감하다. 비가내릴 경우나 이슬에 젖어 있는 오전에는 수확이 불가능하기 때문에 콩 깍지가 터질 정도의 건조 상태를 유지하는 한낮부터 수확이 가능하다. 콤바인 앞면에 부착된 수확기의 바리칸이 콩대 밑 부분을 자르는 순간 콩깍지가 벌어지면서 사방으로 튀어나가게 된다. 바로 이런 현상은 기계수확의 최대 단점으로 지적된다. 때문에 수확과정에서 땅으로 떨어지는 낙곡을 최소화할 수 있도록 수확기를 개량해야 한다.

2008년 가을 베스찬노예 농장의 콩 수확현장에서 땅으로 떨어진 낙곡수량을 육안으로 확인한 결과 낙곡수량이 파종수량보다 더 많다는 것을 직감할 수 있다. 신뢰성을 높이기 위한 조사방법으로 평지와 구릉지의 경사면을 구분하여 1m² 면적의 샘플 각 5개지를 무작위 선택하여 낙곡수량을 조사했는데 그 결과는 <표 24>와

93) 강동원, (2008.07)

94) 아그로-소유즈, “No-Till(무경운)방식의 영농방법,” 『아그로 팩스통신』(모스크바, 2009.08)

같다. 평지작업 낙곡수량은 평균 124알, 경사지의 하향 작업 평균 180알, 상향 작업 평균 133알로 조사되었고 5개 샘플의 평균 낙곡수량은 146알로 나타났다. 조사결과가 말해 주듯이 구릉지의 경사면 수확에서 콤바인이 경사면의 아랫방향을 향해 작업할 경우가 위 방향을 향해 작업할 경우보다 낙곡이 47알 더 많은 것을 알 수 있다.

낙곡은 전체수확량의 8~10%에 이를 것으로 보인다. 베스찬노예 농장의 경우 370ha에서 491톤이 생산되었는데 낙곡 율을 8%로 계산하면 약 40톤의 콩이 수확 과정에서 자연 손실된 것으로 분석된다. 이러한 낙곡은 ha당 108kg에 해당하는 양인데 ha당 종자파종이 평균 100kg임을 감안하면 콩 종자보다 더 많은 양이 버려지고 있다는 사실을 알 수 있다. 2009년의 경우 연해주의 전체 콩 파종면적이 139,200ha임을 감안하면 그해에 연해주 전체 낙곡손실은 15,000톤에 이를 것으로 추정된다.

〈표 24〉 베스찬노예농장 콩 낙곡수량 조사 (2008년)

표본추출	면적	콤바인	낙곡수량(알)			평균
			평지 작업	경사지 하향 작업	경사지 상향 작업	
1 구역	1m ²	존디어	145	178	134	152
2 구역	1m ²	존디어	121	156	142	140
3 구역	1m ²	존디어	133	208	132	158
4 구역	1m ²	백터르	106	172	119	132
5 구역	1m ²	백터르	117	185	138	147
합 계			505	714	527	729
평 균			124	180	133	146

출처 : 아로-프리모리에 내부자료(2009)

3) 정선, 건조, 보관시스템의 현대화

연해주농장의 정선, 건조, 보관 시설은 1960년대식 시설이 대부분으로 시설이 낡아 제대로 가동되는 경우는 드물다. 창고에 보관된 곡물도 품질관리와 재고파악이 원천적으로 불가능한 구조적 한계를 안고 있다. 결국 창고의 곡물은 사람과 쥐들에게 완전히 노출된 상태로 몇 트럭씩 도난을 당해도 그 흔적조차 찾을 수 없는 것이 현실이다.

폼류나르 농장은 2009년 한국형 사일로 5000톤급(원형탱크 500톤 10기)을 신축

하였다. 윈스톱 자동화시스템인 한국형 사일로(대구 영일사일로)는 사일로에 도착한 곡물트럭의 무게를 계량한 후 즉시 사일로 지하탱크에 하역하면 자동으로 정선되어 사일로에 입고된다.

이 과정에서 곡물의 수분측정, 생산이력, 입고량이 자동으로 컴퓨터에 입력된다. 출고할 때는 1ton, 50kg 단위로 자동 포장할 수 있으며 경우에 따라 5톤이나 10톤 단위의 트럭출고도 가능하다.

<표 25>에서 보듯이 러시아식 정선기 작업량은 시간당 5톤 정도였지만 영일사일로는 시간당 20톤 정선이 가능하다. 그러나 무엇보다도 별도의 건조과정 없이 곧바로 사일로에 입고됨에 따라 인적, 시간적, 기술적, 경제적, 관리적인 측면에서 모든 문제를 한 번에 다 잡을 수 있었다는 것이 가장 큰 성과였다. 예를 들면 기존 창고근무자는 상시 7명, 건조장 임시 일용직을 포함하면 10명이었으나 사일로 시설공사 이후에는 사일로관리자 2명과 경비원 2명 등 4명이 관리하므로 노동력 절감효과가 컸고, 도난사고를 근본적으로 예방할 수 있어 안정적인 곡물관리를 보장받게 되었다.

〈표 25〉 품유나르 농장 사일로 시설공사 전·후 비교

시설장비	기존 러시아식 창고시설		현대식 사일로 시설 후		
	수량	비고	기존시설	사일로 시설 후	비고
계량기	1조	40톤 계량	1조(수동식)	50톤(전자식)	전자계측기로 교체
건조기	1조	사용불가	폐기처분	자체정선 자체건조 수분측정 재고파악 보관기능 포장출고	-
건조장	2동	야적건조	철거		농기계창고신축
정선기	1조	5톤/1시간	폐기처분		-
보관창고	5동	2,000톤	3동 철거		2동 종자보관
도정시설	1동	사용불가	폐기처분		-
컨베이어	4조	사용 중	폐기처분		-
근무자	<상시근무자 총10명> 창고장 1명 운전수 1명 상용잡부 2명 일용잡부 3명 경비원 3명		<상시근무자 총 4명> 창고장 1명 사일로 관리장 1명 경비원 2명		

출처 : 아로-프리모리에 내부자료(2010)

4) 결 론

위에서 제시한 경상이익 배가 방안 중 콩의 종자개량은 장기간 연구기간이 필요하며 성공가능성을 예측할 수 없다. 그러나 대두 콩 종자개량에 성공한다면 이는 확실하게 30% 이상 다수확을 보장할 수 있다는 점에서 판매수익 구조에 획기적인 변화를 가져올 수 있다.

<표 26>에서 열거한 바와 같이 농기계와 부품을 한국 업체들이 공동구매하거나, 한국의 농기계회사들이 연해주 시장에 진출하여 적기에 정상적인 가격으로 농기계와 부품을 공급한다면 최소한 10%의 원가절감을 할 수 있다. 이러한 개선방안은 협의만 이뤄진다면 즉시 시행 가능할 것으로 보인다.

특히 콤바인의 콩 수확기 개량은 수확과정의 자연감소율 8~10%를 전량 회수케 하여 생산량 증가를 가져올 수 있다. 이는 매출총이익에 반영되고 결국 당기순이익을 배가시키는 결정적인 요인으로 작용할 것이다.

시설투자비의 과중이 부담되지만 사일로 건축이야말로 곡물의 위생적 품질관리는 물론 정선, 건조, 보관, 포장이 동시에 이뤄짐과 동시에 정확한 재고관리와 도난 예방이라는 점에서 10%의 손실을 막을 수 있다. 다시 말해 수확과 동시에 상품재고 관리 차원에서 감량(도난)에 의한 결손처분은 막을 수 있다. 기타 인건비와 시간, 부대비용의 절감효과가 기대된다.

〈표 26〉 당기순이익 배가 방안 연구 결과

배가 방안		효과	비고
원자재(콩)	콩 소립자에서 대립자로 품종개량	최저 30% 증산	장기간 소요
부자재	농기계와 부품 한국 업체 공동구매. 한국농기계업체 연해주 진출	최저 10% 절감	즉시 가능
생산품(콩)	콤바인 수확기 개량으로 낙곡 회수	최저 8% 증산	단기간 가능
상품관리	사일로 현대화로 도난예방	최저 10% 손실방지	즉시 가능

제4장 연해주에서의 남·북·러 농업협력방안

제1절 범정부적 전담기구 구성

1. 남·북·러 경제협력위원회 구성

연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 사업을 추진하기 위해서는 정부의 범정부적 전담기구 설치 필요성이 제기된다. 범정부적 전담기구는 총리 또는 부총리를 위원장으로 하고 관련부처 장관이 위원으로 참여하는 형식의 가칭 ‘남·북·러 경제협력위원회’⁹⁵⁾설치가 바람직하다. 지금까지는 각 부처 장관들이 관련 사업들을 주체적으로 추진하면서 관련부처와의 횡적인 협력체계는 지극히 수동적이거나 아예 협력체계가 가동되지 않은 경우도 있었다. 따라서 범정부적 전담기구인 ‘남·북·러 경제협력위원회’에서 총리(부총리)가 직접 관련부처의 장관들과 함께 전략을 수립하고 정부차원에서 공동으로 추진한다면 부처 간 소통의 원활은 물론 상호 유기적인 협력체계를 효율적으로 유지하여 성공적인 사업추진을 기대할 수 있다.

‘남·북·러 경제협력위원회’에서는 한·러 간 추진사업인 천연가스관의 북한구역 매설, TSR-TKR 연결사업, 한·러 전력연계망 사업, 원목과 식량 등 자원의 공동개발, 수산가공과 물류개발 등 다양한 협력 사업들을 추진해야 한다. 기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 농림수산식품부, 지식경제부, 국토해양부, 국가정보원, 농촌진흥청, 수산청 등이 참여하고 한국가스공사, 한국석유공사, 광물자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국농어촌공사, 농수산물유통공사, 한국국제협력단 등 공공기관이 참여하여 상호 유기적인 협력체계를 유지해야 한다.

‘남·북·러 경제협력위원회’ 설치의 외적 필요성은 다음과 같다.

첫째, 한·러 간에 진행되고 있거나 추진해야 할 모든 경제협력 사업들이 대부분 북한과 직간접적으로 연계되어 있다. 따라서 북한의 공동참여와 협력 없이는 추진하려는 모든 사업에서 그 동력을 상실할 수밖에 없고 그 결과 자원이 부족한 우리나라가 가장 큰 타격을 입게 될 것이며 북한과 러시아 또한 엄청난 경제적 손실을

95) 2008년 5월 16일, 기획재정부 최중경 제1차관은 제1차 ‘극동시베리아 개발사업 진출지원단’ 회의를 주재한바 있다. 이 회의는 극동러시아의 에너지개발을 위한 사실상의 범정부적 전담기구로 볼 수 있다. 따라서 차관이 주재하는 실·국장급의 전담기구를 격상시켜 총리(부총리)가 관계부처 장관을 주재하는 ‘남·북·러 경제협력위원회’의 구성이 필요하며 분야별 협의체는 ‘남·북·러 경제협력위원회’의 하부조직으로 운영하면 효율적일 것이다.

감수해야 할 처지에 있기 때문이다.

둘째, 경색된 남북관계가 지속되고 있는 현재의 상황에서 정부가 주도적으로 북한의 참여와 협력을 끌어내기는 쉽지 않다. 때문에 남·북·러 3국의 협상테이블에서 남북이 상호 긴밀하게 대화와 협력을 통해 상생할 수 있는 전략을 마련해야 한다. 이 과정에서 남북관계 개선에 있어서 어떤 형태로든 북한을 설득하고 협력을 강화하는데 러시아의 역할을 기대할 수 있다.

셋째, 지적학적으로나 경제협력 차원에서 남·북·러 3국은 떼려야 뗄 수 없는 상린관계가 형성되어 있다. 따라서 남·북·러 3국의 경제협력을 위한 공동체 구성은 극동러시아 자원개발은 물론 동북아 정세에 매우 안정적인 역할을 기대할 수 있다. 러시아의 입장에선 남북관계의 개선은 물론 더 나아가 남북의 평화적 통일이 러시아 국익에 절대적으로 도움이 되기 때문이다.

2. 해외농업자원개발위원회 구성

‘남·북·러 경제협력위원회’ 산하에 ‘해외농업자원개발위원회’를 구성하고 주부장관인 농림수산식품부 장관이 위원장이 된다.⁹⁶⁾ 위원회 구성원은 정부 관련부처의 차관, 정부공공기관단체의 장, 농업관련민간단체 장, 학계전문가 등으로 구성한다. 정부위원으로는 기획재정부, 외교통상부, 통일부, 농림수산식품부, 지식경제부, 농촌진흥청이 참여하며 공공기관단체는 한국농어촌공사, 농수산물유통공사, 한국농촌경제연구원, 농협협동조합중앙회, 한국국제협력단(Koica)이 참여하고 민간단체장은 연해주 진출업체 대표 약간 명과 한국농기계공업협동조합, 사료협회, 비료협회 대표가 참여하며 학계와 민간인 전문가를 참여시킨다.

관련주체들의 역할을 분담하면 다음과 같다. 먼저 정부위원들은 남·북·러 농업협력 사업의 정책과 기본계획 수립, 조사연구 및 관련정보 수집과 배분, 자금지원과 기술지원, 상대국과의 외교적 지원, 관련제도 및 정책개선, 과학영농과 다수확을 위한 연해주 현지의 시험포 운영을, 공공기관에서는 시범농장 운영과 유통시장 참여, 중장기적 대규모 농지확보 및 민간기업 투자유치, 정부와 민간업체의 조정 역할을, 민간단체에서는 대규모 곡물생산과 산지수집, 연해주를 비롯한 극동지역의 농업관련 산업진출모색, 그리고 학계와 민간전문가, 연구기관은 연해주 농업이 성공할 수 있도록 비전제시를 담당한다.

96) 이와 함께 관련 부처 장관을 위원장으로 하는 또 다른 위원회, 예컨대 ‘극동시베리아 에너지개발위원회’ ‘TKR-TSR 연결사업 추진위원회’ 등을 구성할 수 있다. 이 위원회는 각각 지식경제부 장관과 국토해양부 장관이 위원장이 된다.

이와 같이 해외농업자원개발위원회를 구성, 운영하면 다음과 같은 효율성을 기대할 수 있다.

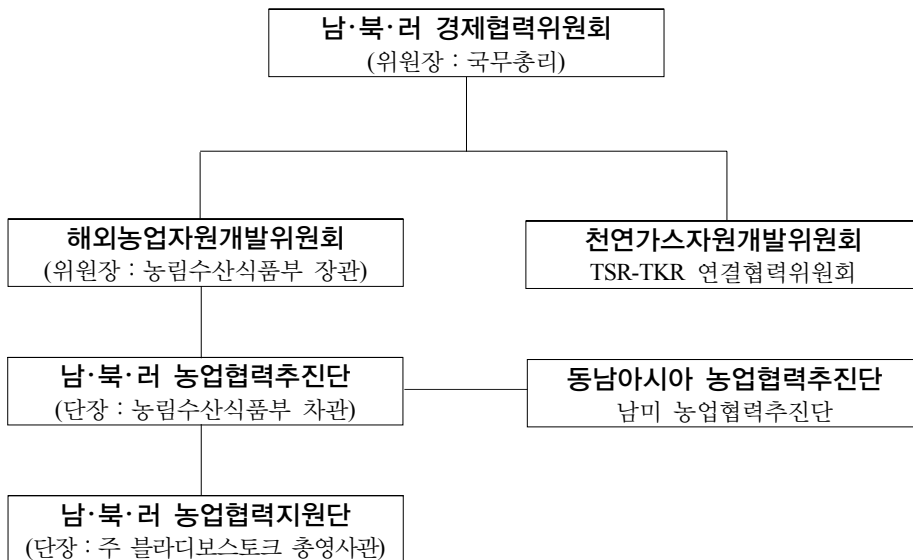
첫째, 국가차원에서 식량문제를 체계적으로 추진함으로써 식량의 안정적 확보 차원에서 적극 대응할 수 있고, 한반도 통일이후 식량문제 해결을 위한 계획적이고 전략적인 정책을 수립할 수 있다.

둘째, 국무총리가 범국가적으로 추진하는 과정에서 국민적 공감대를 형성할 수 있고, 부처 간의 유기적인 이해와 협력을 바탕으로 소홀했던 조정기능을 활성화시켜 국정수행에 탄력을 줄 수 있다.

셋째, 농림수산식품부에서 2008년 초에 구성했지만 협조체제의 미흡과 조정기능의 상실로 유명무실화 된 국제농업협력위원회와 해외농업개발협력단을 폐지하고 새로운 협력과 조정기능을 활성화 할 수 있다.

넷째, 연해주 농업에 대한 각계각층의 전문가를 육성할 수 있다. 그동안 특정인의 과열된 투자유치로 인해 연해주 농업투자의 과열양상이 나타났으며 그 결과 초기 투자자 대부분이 실패하고 철수하는 악순환을 예방할 수 있다.

다섯째, 연해주 농업의 모든 정보를 신속하고 정확하게 수집하여 분배할 수 있는 기능을 정부가 확보함으로써 정보의 오류를 바로 잡을 수 있다. 다시 말해 그동안 특정인이 독점적으로 분배했던 부실한 정보의 흐름을 차단함으로써 연해주 농업 정보의 신뢰성과 신속성을 확보할 수 있다.



〈그림 1〉 범정부적 전담기구표

제2절 낮은 단계에서의 추진방안

1. 남·북 농업협력 추진

1) 남북농수산협력분과위원회의 정상 가동

2007년 남북정상의 10·4공동선언이 있는 후⁹⁷⁾ 남북은 농수산 분야의 협력 사업을 적극 추진하기 위해 2007년 12월 14일~15일, 개성에서 제1차 남북농수산협력분과위원회⁹⁸⁾를 열고 모두 6개항을 합의했다.⁹⁹⁾ 이어 2007년 12월 18일 제2차 남북농업협력실무회의를 열고 ‘남북농업협력 자재·장비 제공에 관한 합의서’¹⁰⁰⁾를 발표한다. 그러나 이 합의는 2008년 2월 이명박 정부의 출범과 동시에 더 이상 진전을 보지 못하고 모두 중단되고 말았다.

따라서 현 상태에서 가장 시급한 것은 이명박 정부가 단절된 남북대화의 재개를 통해 상호 신뢰를 회복하고 6·15 공동선언과 10·4 공동선언을 성실히 이행함으로써 남북의 모든 경제교류협력 사업을 원상 회복시켜야 한다. 실로 반세기만에 두 차례에 걸쳐 남북정상이 합의해 놓은 평화와 번영, 화해와 통일이라는 원칙 앞에서 우리민족의 통일을 앞당기고 새로운 동북아시대를 주도해야 한다. 하루 빨리 남북관계가 정상화되어 남북농수산협력분과위원회를 가동시킬 때 남북농업협력은 물론 해외농업의 공동 진출이나 연해주에서의 남북농업협력 문제 등 모든 현안문제를 체계적이면서 효과적으로 추진할 수 있을 것이다.

97) 노무현 대통령과 김정일 국방위원장의 남북 정상이 합의한 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언)’에서 명시한 농업협력 사업을 적극 추진하기 위하여 2007년 11월 5일 개성에서 제1차 남북농업협력 실무회의를 개최했다.

98) 남북은 2007년 11월 16일 서울에서 제1차 남북총리회담을 열고 10·4 선언에서 합의한 남북경제협력공동위원회 회의를 2007년 12월 4일~6일까지 서울에서 개최기로 합의하고 ‘남북경제협력공동위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 채택했다. 남북경제협력공동위원회는 양측의 공동위원장을 부총리 급으로 하며 7~9명의 위원을 두도록 했다. 공공위원회 산하에는 남북도로협력분과위원회, 남북철도협력분과위원회, 남북조선 및 해운협력분과위원회, 개성공단협력분과위원회, 남북농수산협력분과위원회, 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 등을 설치 운영기로 합의했다.

99) 이날 합의내용은 종자생산 및 가공시설, 유전자 저장고 건설을 2007년 안에 착수하고 조속히 완료하기로 했으며, 이를 위해 12월 21일부터 5일간 20명 이내의 조사단이 현지조사를 실시하기로 합의했다. 또 우량종자 생산 및 관리기술 교류, 유전자원 교환, 유전자원 수집·보존·이용 등을 위한 공동연구를 추진기로 하고 전문가 기술협의를 2008년 3월 개성에서 개최한다고 합의했다.

100) 남측은 2년 내에 상시 사육두수 5천 두에 해당하는 양돈시설 건축에 필요한 자재와 장비, 종돈, 사료, 약품 등을 차관방식으로 제공기로 합의했다.

2) '통일농업 준비 위원회' 구성

남북관계의 진전여부와 관계없이 식량작물의 재배면적과 생산량이 감소할 것으로 예상된다. 따라서 통일 전후 남·북한 모두 식량자급률의 급격한 하락을 막기 위해서는 곡류를 중심으로 식량작물의 경작면적 유지 방안이 수립되어야 한다. 특히 논의 면적이 많은 남한의 경우 적정자급률 유지를 위한 정책마련이 요청된다. WTO 체제하에서는 정부의 각종 지원이 예전처럼 쉽지 않아 대다수의 농산물이 생산비에도 못 미치는 적자생산이 만연되고, 재배면적 또한 급격히 감소하고 있는 현실이다. 따라서 남북이 함께 통일이후의 농업대책 등 다양한 해결책을 적극적으로 모색해야 한다.

북한의 경우 당면하고 있는 극심한 영양부족과 식량난을 해소하기 위하여 최소 영양권장량을 보장하는 수준으로 농업생산이 확대되어야 한다. 북한의 농업생산 기반시설은 통일 이후 안정적인 농업생산이 가능하도록 해야 한다. 이를 위해 북한 지역에 남한수준의 농업기반시설 구축을 위해 대규모 수리시설 개보수, 고랭지 채소를 위한 개간, 축산진흥을 위한 초지조성 등이 필요하다. 뿐만 아니라 통일을 전후한 남북의 공동 농업정책추진(안)을 통해 남측의 쌀과 북측의 임산물과 잡곡(옥수수, 콩, 감자 등)을 서로 교역하고 중장기적으로는 '남북공동식량계획'을 추진해 한반도 전체의 식량안보를 높여야 한다.¹⁰¹⁾

바로 이러한 현안사업들을 중장기적으로 추진하고 통일한국의 농업정책을 남북이 공동으로 추진하기 위해서는 남북의 상설협력기구의 설치와 운영이 절대적으로 필요하다. 이를 위해 '남북농수산협력분과위원회'의 정상가동이 선행되어야 하며 동 위원회의 직속기구로 '통일농업 준비위원회'를 설치, 운영하는 방안을 적극 고려해야 한다. 이를 통해 남북이 식량의 공동생산 관리체계 수립할 수 있고 더 나아가 해외농업의 공동 진출사업도 추진할 수 있을 것이다.

3) 연해주 해외농업 공동개발 추진

하바롭스크, 아무르, 연해주 등 러시아 극동지방에는 북한노동자들이 농업개발이라는 명목으로 들어와 있는데 대부분 벌목공, 건설노동자 그리고 농업기술자들이다. 1997년 7월에는 러시아내 북한노동자가 벌목공 7,200명, 건설노동자 320명, 농업기술자 270명, 이들 노동자의 감시요원 300명 등 모두 9,600명이 진출해 있었다. 이들은 대부분 러시아 벌목현장, 수산현장, 건설현장에서 일하고 있다. 러시아

101) 김완배 (2004), pp. 343~350.

에는 순수 농업기술자들이 파견되어 영농을 하는 곳도 있다. 하지만 전문 농업노동자들은 대부분 연해주 내에서만 활동하고 있다.¹⁰²⁾

2010년 7월 1일, 연해주의회 ‘식량정책 및 자원이용위원회’에서 밝힌 연해주 농업분야의 외국인 노동자 현황은 2010년 현재 총 6,600명의 외국인 노동자가 83개 영농 기업에 고용되어 있으며, 이중 72%(4,200명)는 계절노동자이고 직종별로는 채소(46%), 기타(45%), 벼농사(4%), 관리자와 전문가(3%), 축산(2%) 등이다. 다만 이들 중 북한노동자가 몇 명인지는 확인되지 않았다.

이러한 상황을 고려할 때 남북 당국이 사전 충분한 대화와 협의를 통해 연해주 진출문제를 결정하고 이를 토대로 연해주정부와 협상한다면 연해주에서의 북한노동자 고용문제는 그리 어려운 문제가 아닐 것으로 판단된다. 이 문제는 ‘통일농업 준비 위원회’가 구성된 이후 의제로 상정하고 협상하면 될 것이다.

다만, 연해주의회 ‘식량정책 및 자원이용위원회’가 지적한바와 같이 비전문 외국인 노동자들의 무분별한 경작에 따른 농지의 황폐화, 농산물의 품질저하 등의 문제점을 해소하기 위한 사전 준비와 대책이 필요하다. 이를 해소하기 위한 방법으로 남북이 농업 전문가를 육성하기 위한 별도의 프로그램을 가동해야 한다. 우선 남북의 농업전문가집단을 대상으로 전문서적 및 자료 교환, 농업과학자들의 인적교류, 학술대회 공동개최, 핵심과제의 공동연구 등을 실현하고 이를 통해 남북의 농업기술을 동질화해야 한다. 이미 남북은 북한이 관심을 가지고 있는 분야에서 비공식적으로 공동연구가 추진되고 있다.

동시에 연해주에 파견할 농업전문가를 선발, 집중적인 교육을 통해 전문가를 양성해야 한다. 가능하다면 러시아어를 구사할 수 있는 전문가 육성이면 더 좋을 것이다. 이를 체계적으로 육성하기 위해서는 남북이 각각 연해주 파견 연수생을 선발하고 일정기간 공동으로 합동교육과 연해주 현지 연수를 거친 후 농장에 배치해야 한다. 이 과정에서 남북의 연수생들이 이질감을 극복하고 동질성을 회복하면서 연해주에서의 농업개발이라는 공동목표를 통해 공동이익을 실현하는 모델을 창출해 낼 수 있다.

2. 한·러 농업협력 추진

1) 한·러 연해주 농업개발 협의체 구성

러시아 연방정부와 연해주정부는 연해주 농업개발사업 파트너로써 일본이나

102) 채경석 (2003), pp. 124~125.

중국과는 달리 한국을 선호하고 있어 상당히 우호적이다. 한국이 연해주 농업에 대폭 진출할 수 있는 절호의 기회로 삼기 위해서는 한국정부가 연해주정부와 유기적인 대화를 통해 농업협력 사업을 적극 추진해야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다도 당사자 간의 실무협의를 위한 협의체가 있어야 하는 한편, 외교적으로 이를 뒷받침해야 한다.

당면한 의제로는 무엇보다도 연해주정부가 한국 업체의 안전한 투자유인책과 함께 영농사업이 성공할 수 있도록 적극적인 지원책이 있어야 한다. 이를 위해 다음과 같은 의제들을 상정하여 협의해야 할 것이다.

- ① 49년 장기임대권리 보장과 일방적인 중도 해약 금지
- ② 연해주정부가 완전한 임대농지를 직접 제공하고 계약 체결
- ③ 농기계, 시설, 장비 등 수입부가세 면세와 통관절차 간소화
- ④ 농장시설(사일로, 창고, 주유소 등) 신축허가 간소화
- ⑤ 농업용 전력공급 보장
- ⑥ 농축산물 가공, 유통방안
- ⑦ 한국전용 내륙엘리베이터 및 항구엘리베이터 건설문제
- ⑧ 북한 노동자들의 고용문제
- ⑨ 항카 호수 주변 약 20만ha 논외 쌀 생산문제
- ⑩ 생산 곡물의 한국 또는 북한 반출 문제

2) 한국의 농업관련 산업 진출 방안

비료, 농기계, 사일로, 농자재 산업이 중앙러시아 또는 유럽에 집중되어 있는 현실에서 상대적으로 극동지역의 판매가격이 높아 영농비용 부담이 클 수밖에 없다. 결국 과중된 비용은 고스란히 생산원가에 반영되어 영농의 구조개선에 역기능을 하고 있음을 연해주정부도 인식하고 있다. 따라서 한국의 농업관련 산업의 연해주 진출여건은 그 어느 때 보다도 성숙되어 있다.

이러한 현실을 타개하기 위한 방편으로 한국의 선진농업기술과 농업관련 산업이 연해주에 진출할 경우 하바롭스크 주, 아무르 주, 유태인자치주 등 극동러시아 시장은 물론 중국의 헤이룽장 성을 비롯한 동북 3성의 농업시장도 겨냥할 수 있어 연해주 지역경제 활성화에도 크게 기여할 것이 예상된다. 이는 양국 간의 이해관계가 일치하고 상호 이익을 도모할 수 있는 요소가 성립됨으로 양국의 협상으로 타개될 가능성이 크다.

3) 물류시스템과 식품가공업 협력 방안

이미 러시아 연방정부에서 극동지역에 곡물전용 항만과 엘리베이터 건설계획을 발표한바 있다. 그럼에도 불구하고 한국기업의 전용 내륙엘리베이터와 벌크 선적이 가능한 전용항구, 항만내의 엘리베이터 확보가 필수적이다. 내륙엘리베이터는 향후 TSR-TKR이 연결될 경우를 대비하여 내륙 철도운송의 중심역할을 담당해야 하므로 우수리스크 지역이 가장 좋은 입지적 여건을 갖추고 있다. 전용항구와 항만내의 엘리베이터는 연해주의 여러 항구를 고려할 때 나호드카 항이 가장 적지로 판단된다.¹⁰³⁾

이와 함께 극동러시아의 열악한 식품가공 산업 즉 제분업, 치즈·우유 등 유가공업, 햄·소시지 등 축산물 가공업, 식음료 제조업, 가축의 도축업, 통조림공장, 냉동·냉장보관업 등이 유망한 분야로 꼽힌다. 이 분야의 모든 제품들이 수입품임을 고려할 때 한국기업들이 진출한다면 시장성과 경쟁력에서 우위를 점할 것으로 예상되는 만큼 적극적인 협상을 통해 진출을 모색해야 한다.

3. 남·북·러 농업협력 추진

지금까지 남·북·러의 협력관계는 주로 천연가스 등 에너지와 철도, 전력 등에 치중되어 있을 뿐 연해주에서의 농업협력과 관련된 사항은 논의된바 없었다. 다만 러시아 정부가 1994년 초 연해주에서 농업·임업·어업을 비롯한 석탄 및 에너지개발에 한국의 자본과 기술, 북한의 노동력, 러시아의 자원을 결합하는 3각 경협을 제의한 것이 유일하다. 따라서 이제는 남·북·러가 연해주에서의 농업개발을 본격적으로 추진해야 할 때라고 본다. 북한의 식량위기는 더 이상 미룰 수 없는 상황이 되었고, 러시아 또한 연해주의 농지를 휴경지로 더 이상 방치하면 농촌의 공동화현상이 급증될 것이기 때문이다.

지리적으로 한국과 인접한 연해주는 남·북·러 농업협력의 최적지로서, 남한은 자본과 시장경제에 입각한 경영분야를, 북한은 노동력을, 러시아는 토지자원을 제공하여 이른바 3국이 공동의 이익을 실현해 나가야 한다는 주장은 2001년 2월, 김대중 정부의 한·북·러 3국 농업협력방안 검토계획에 따라 가시적으로 추진되는 듯 했다. 이후 2007년 9월 21일, 노무현 정부의 대통령직속기구인 농어업·농어촌특

103) 세계의 곡물유통시장에서 물류시스템은 다국적기업인 곡물메이저들이 모두 장악하고 있다. 엘리베이터가 없는 곡물생산과 곡물확보는 아무런 의미가 없다. 곡물전쟁에서 살아 남기 위해서는 엘리베이터와 전용항구 없이는 어렵다. 때문에 러시아가 서서히 국내 경제회복에 힘입어 국가의 질서가 정상적으로 정착되어가고 있는 현 시점이 협상의 적기이다.

별대책위원회가 개최한 통일농수산포럼에서 가칭 ‘남북 농업과학기술 교류협력센터’를 설치하고 남북농업협력과 해외진출 인력을 육성하고 연해주 등 동북아지역에 남북이 공동으로 진출하는 방안을 모색할 필요가 있다는 입장을 발표하는 수준에 머물러 있다.

1) ‘남·북·러 농업협력추진단’ 구성

1996년 연해주에 파견한 북한노동자(농업기술자)들을 이용한 벼 생산계약이 러시아와 남·북한 간에 체결된바 있다. 이후 북한은 꼬알렌코 농장의 논 100ha를 임차하여 벼를 생산한바 있는데 이때 1ha에서 무려 4t의 쌀이 생산되었다. 톤당 생산비가 135달러에 불과해 북한노동자들의 농업기술이 높게 평가되었다. 이 사례에서 우리는 제3국에서의 남북한 공동 농업개발 사업이 생산성 향상과 생산비 절감차원에서 가능하다는 것을 확인할 수 있었다. 더구나 북한노동자들이 개인소득이 생기는 인센티브가 있는 작업에 매우 능동적이라는 사실도 밝혀졌다.¹⁰⁴⁾

연해주에서의 농업개발은 단지 곡물생산이나 휴경지 개간만이 아니다. 극동러시아의 경작환경의 특성상 신선야채를 비롯한 농산물의 가공식품은 거의 중국, 일본, 한국을 비롯한 외국에서 수입하고 있는 실정이다. 과거 북한의 농산물도 극동러시아에 주요 수출 품목이었다. 주로 과일, 쌀, 담배, 인삼, 채소 등이었으며 가공품으로 한약재, 견사, 과일통조림, 생선, 해산물 등이었다. 따라서 3국의 경험으로 극동러시아지역에 양질의 신선야채를 비롯한 가공식품을 연해주에서 직접 생산하거나 가공할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 현실적인 문제들을 해결하기 위해 남·북·러 3국의 책임 있는 당국자가 대화할 수 있는 가칭 ‘남·북·러 농업협력추진단’을 구성하고 3국의 당국자들이 정기적인 협의를 통해 중요한 농업개발정책개발 정책을 수립하고 단계적 시행을 공동으로 추진해야 한다. 이를 조율하고 추진하기 위해서는 연해주지역의 정치·경제·문화·산업 등 제반 현상들을 정확히 분석하고 있는 외교라인의 역할이 매우 중요하다. 연해주청사가 있는 블라디보스토크에는 북한과 한국의 영사관이 설치되어 있고 총영사를 비롯한 외교관들이 상주하고 있다. <그림 1>과 같이 남·북의 총영사와 연해주 농업부지사가 정기적인 회합(남·북·러 농업협력지원단)을 통해 연해주농업문제를 포함한 현안을 의제로 상정하고 협의한다면 3국의 3각 경제협력체제는 급속도로 진전될 수 있다.

‘남·북·러 농업협력지원단’에서 합의된 의제는 최종적으로 남·북·러 농업협력

104) 채경석 (2003), p. 129.

추진단과 해외농업자원개발위원회에서 의결하고, 위원회에서 타결되지 아니한 민감한 정치적, 외교적 문제는 3국의 정상회담 또는 남·북, 북·러, 한·러 간의 정상회담을 통한 해결이 가능하다. 3국 정상회담에서 남·북·러의 모든 경제협력방안을 합의한다면 극동지역에서의 새로운 경제협력 모델은 물론 남북의 평화통일을 앞당기는 중요한 전기를 마련할 수 있다.

한편, ‘남·북·러 농업협력지원단’의 역할을 농업에만 국한할 것이 아니라 광의적으로 연해주를 남·북과 연계한 3각 경협을 거점으로 삼아 3국간 산업구조와 부존요소의 상호보완성을 고려하여 에너지, 철도 등 모든 경제협력문제를 함께 논의할 수 있을 것이다. 이 경우 명칭과 역할에 구애받지 않고 운영이 가능할 것이며 경우에 따라서는 재조정할 수 있다.

남·북한과 극동러시아의 3각 경제협력관계의 형성은 3국 사이의 상호신뢰와 협력을 확대시키면서 동북아에서의 다자간 안보협력체와 경제공동체를 형성시키는 기폭제 역할을 할 가능성이 높다. 남·북·러 3국이 이와 유사한 협의체 즉, 남·북·러 3국의 철도대표자회의와 실무운영자 회의를 구성했던 전례가 있어 ‘남·북·러 농업협력추진단’의 구성은 3국의 이해가 맞아 떨어지기 때문에 어려운 일이 아니다.

2) 북한 노동력의 연해주 진출 협의

러시아 연방정부는 1994년 초부터 극동지역의 농업·어업·임업과 에너지 개발, 북한의 기업현대화와 원자력발전소 건설, 한반도 중단철도 재건 등 17개 분야에서 한국의 자본과 기술, 북한의 노동력 및 러시아의 자원을 결합하는 3각 경협을 제의¹⁰⁵⁾하여 왔다.

이와는 별도로 극동 러시아정부(코삭프리모)는 1998년 러시아의 자원과 한국의 기술, 북한(또는 중국의 조선족)의 노동력이 결합한 삼위일체 공생농업을 국가정책으로 채택한 바 있다. 1999년 5월에는 북한노동자를 고용하는 6가지 소득증대방안¹⁰⁶⁾을 마련하여 한국에 권장한바 있다. 러시아는 별목공처럼 규모가 큰 집단보다는 북한 노동자들이 도시 인근에서 일하기를 바라고 있다. 북한 노동자들이 일과가 끝나면 과외소득을 위해 러시아인 집수리와 별장건설, 토목 관련 업무 등 저렴한 인건비로 노동력을 제공하기 때문이다.¹⁰⁷⁾

105) 조명철 (2003), p. 102.

106) 6가지 소득증대방안이란 버섯, 장뇌삼, 한우, 사슴, 밍크, 청 여우 생산 및 모피가공, 관광 자원 개발 등을 말한다. 이러한 사업을 통해 극동 러시아정부는 한국 자본의 유입을 희망하고 있었다.

연해주에서의 북한 단독의 농업개발은 경제력이 없는 관계로 사실상 불가능하다. 특히 러시아와 남북 간에는 서로 이해관계가 상충되기 때문에 3국간의 이해관계를 조정하는 문제가 과제로 남는다. 연해주 농업개발을 위한 3국간의 입장 차이는 다음과 같다.

러시아는 휴경지 개간을 통해 식량증산을 꾀한다. 이와 함께 피폐해진 농촌을 재건하고 이농인구를 막는 동시에 고용창출을 기대하고 곡물생산량 증가로 인한 지역경제의 회생을 원한다. 이를 위해 한국 기업들에게는 농지의 49년의 장기임대를 허용하고 있는 반면 중국의 경우 농장장과 개인적으로 1년씩 단기계약을 통해 경작하고 있다. 그러나 최근 중국인 경작자들의 무분별한 농약사용으로 인한 심각한 토양오염에 대해 특단의 대책을 수립하는 등 민감하게 대응하고 있다.

특히 러시아가 북한의 탈북자들을 수용할 의사를 밝히고 있어 북한과 매우 민감한 정치적 관계로 대두되고 있다. 2003년 12월 18일, 일본 도쿄를 방문 중인 세르게이 다르킨 연해주지사는 기자회견을 통해 “우리는 북한의 난민들을 수용할 계획을 갖고 있으며, 중국 내의 탈북자들이 연해주에 정착을 원한다면 20만 명을 받아들일 수 있다”고 말했다.¹⁰⁸⁾ 연해주 정부는 북한의 핵문제를 둘러싸고 긴장이 높아지자 탈북자들이 북·러 국경을 넘어 대거 들어올 가능성에 대비해 검역 비상훈련을 실시하는 등 사전대책을 수립해 왔다. 또 다르킨 지사가 이날 구체적 인원을 또다시 제시하며 중국 내 탈북자 수용의사를 밝혀 중국정부와 사전 교감이 있었는지에 관해서도 관심이 모아지고 있다.

북한의 경우 러시아 당국이 중국과 북한에 대한 경작권을 법률로 금지하고 있어 개인적으로 농장장과 1년 단위로 임차할 수 있지만 북한 기업이나 북한노동자가 직접 경작하는 경우는 없었다. 이러한 상황을 잘 알고 있는 북측도 남측과 공동 진출을 통해 연해주에서의 경제활동을 전개하는 것이 국익에 도움이 될 것이다. 그러나 무엇보다도 북한은 북한노동자들이 개인 또는 집단탈출의 가능성에 대해 우려하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 2010년 현재 북한 노동자들이 APEC과 관련한 연해주 노동현장에 집중 투입되고 있음을 볼 때 큰 문제는 없을 것이다. 다만 다르킨 연해주지사가 공개적으로 밝힌 탈북자 수용의사에 대해 북한당국이 일체 반응을 보이지 않고 있어 북한의 입장에 따라 최대의 정치적 쟁점으로 부각될 가능성은 있다.

한국의 입장은 인도적 차원에서 연해주에서 생산된 식량을 북한에 지원하는

107) 채경석 (2003), p. 129.

108) 동아일보 (2003.12.19)

것을 전제로 북한노동자들을 고용하는 만큼 매우 적극적으로 나서야 한다. 현재의 연해주 상황은 북한노동자를 한국인의 농장에서 직접 고용하기는 어렵다. 우선 연해주 정부에서도 이를 허용하지 않을 뿐만 아니라, 남북대화가 단절되어 북측과 협의가 전혀 없었기 때문이다. 결국 북한 노동력의 연해주 진출 방안 문제는 3국간의 입장차가 크고 정치적으로 매우 민감한 이슈이기 때문에 이 문제는 3국의 당국자들이 사전 조율을 통해 협의가 도출되지 않으면 실현가능성은 매우 희박할 것으로 전망된다.

제3절 높은 단계에서의 추진방안

1. 남·북 정상회담

남북정상회담¹⁰⁹⁾은 반드시 추진되고 성사되어야 한다. 이것은 단순한 정권차원의 문제가 아니고 이념의 문제도 아니며 오직 우리 민족공동체의 문제이자 통일국의 미래이기 때문이다. 남북정상회담은 궁극적으로 남북정상이 마주 앉아 민족의 장래에 대한 솔직한 입장을 개진함으로써 상호 이해를 증진시키고 반세기동안 지속돼온 우리 민족의 반목과 대립의 역사를 청산하는 계기를 만든다는 차원에서 우리 민족사에 미치는 영향이 매우 크고 중요하다.

2000년의 6·15 공동선언의 화해협력의 남북관계의 새로운 길을 열었다면 2007년의 10·4 공동선언은 6·15 공동선언의 기본정신을 기초로 남북관계를 더욱 확대 발전시키는 계기를 만들었다. 그 핵심은 한반도의 평화정착과 경제협력의 질적인 발전으로 이어져 남북의 평화통일을 진전시키는 새로운 전기를 마련했다. 그러나 ‘남북대화의 지속성’은 이명박 정부에서 더 이상 유지되지 못한 것은 매우 아쉽다.

물론 남북 당국이 주장하는 각각의 이유는 있다. 그러나 남북문제가 민족문제라는 차원에서 남북정상회담과 남북대화가 조속히 재개되어야 한다는데 이견이 없다. 그런 차원에서 이명박 정부의 남북정상회담 추진 움직임은 대북정책의 변화조

109) 분단 이후 남북정상회담은 두 차례 열렸다. 2000.6.13~15일까지 분단 55년 만에 제1차 남북정상회담이 평양에서 열렸고, 제2차 정상회담은 2007.10.2~4일 역시 평양에서 열렸다. 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 제1차 남북정상회담은 지난 반세기동안 상호 대립과 갈등의 분단 55년사를 극복하고 화해와 협력의 새 시대를 열었다는 점에서 높이 평가받고 있다. 두 정상의 상봉과 회담을 계기로 남북당국 간의 분야별 후속회담이 이어졌고 그 결과 경제, 문화 등 각 분야의 민간교류가 급속도로 진전되었다. 특히 노무현 대통령과 김정일 국방위원장의 10·4 공동선언은 한반도의 평화, 남북의 공동번영, 조국통일의 새로운 국면을 조성한 결과였다.

집이라는 차원에서는 다행스러운 일로 평가된다.

2009년 11월 12일, 일본의 NHK 방송은 “한국과 북한의 고위관리가 지난달 싱가포르에서 비공식 회담을 열고 이명박 대통령과 김정일 국방위원장과 의 정상회담을 놓고 의견을 교환했지만, 개최장소를 놓고 대립하다가 성과가 없이 끝났었다는 것이 밝혀졌다.”고 보도했다.¹¹⁰⁾ 결국 이명박 정부가 물밑에서 추진했던 남북정상회담은 정상회담 장소를 놓고 대립하다가 결렬되고 말았다는 사실을 알 수 있다.

이명박 대통령은 2010년 1월 28일과 29일 영국 BBC와 미국 CNN 방송 인터뷰에서 “(남북 정상) 만나는데 사전 조건이 없어야 한다. 그렇게 되면 언제든 만날 수 있다”며 “나는 김정일 위원장을 만날 준비가 항상 돼 있다”고 말했다. 이에 대해 청와대는 2010년 1월 31일 “과거처럼 일회성으로, 정치적 이벤트로 회담하는 게 무슨 의미가 있느냐는 근원적 반성에서 출발해 필요하다면 언제든 수시로 만나 대화할 수 있다는 것이 대통령 발언의 진의”라고 설명했다.¹¹¹⁾ 그런가 하면 이명박 대통령은 2010년 2월 2일 국무회의에서 “남북정상회담은 확고한 원칙 아래 추진할 수 있다”며 “정상회담을 위한 대가(代價)는 있을 수 없다는 전제 하에 남북정상이 만나야 한다.”고 분명한 입장을 밝힌바 있다. 이 과정에서 정부의 대북정책이 내부적으로는 극비리에 물밑대화를 시도하면서도 외부적으로는 두 차례의 남북정상회담을 ‘일회성’, ‘정치적 이벤트’로 폄하하고 있음을 알 수 있다.

한편, 스콧 스나이더 아시아재단 한미정책연구소장은 2010년 10월 11일 미국 존스홉킨스 대학교 국제대학원(SAIS) 한미연구소의 북한전문 웹사이트 ‘38 North’에 ‘천안함 사건 이후 남북관계 전망’이란 제목의 글을 통해 남북정상회담 개최가 실현가능한 옵션이라고 전망했다. 스나이더 소장은 “이명박 대통령은 퇴임 후 나올 수 있는 남북관계 악화 책임에 대한 비판에서 벗어나기 위해 남북정상회담을 추진할 가능성이 있다”고 말했다.¹¹²⁾

이명박 정부가 남북정상회담 추진에 대해 그 진위를 알 수 없는 상황에서 2010년

110) NHK의 보도는 “한국정부의 여러 실세가 NHK에 밝힌 것으로, 한국 임태희 노동부 장관과 북한의 조선노동당 통일전선부 김양건 부장이 2009년 10월 17~18일, 싱가포르에서 비공식적으로 만나 이명박 대통령과 김정일 국방위원장과 의 정상회담 가능성에 대해 의견을 나누었다. 이 자리에서 한국 측은 지난 2차례의 정상회담이 모두 평양에서 열렸다면, 이번에는 서울에서 열자고 요구했는데 북한은 ‘남쪽으로 갈 준비가 되어 있지 않다’며 거부했다. 또한 북측은 남북적십자 회담에서 옥수수 10만 톤 지원을 요청했는데 한국 측이 1만 톤만 지원하겠다고 밝힌데 대해 항의했는데, 한국 측은 이러한 소규모의 지원을 계속하겠다고 했다”고 밝혔다. <http://www3.nhk.or.jp/news> (검색일 : 2010.9.22)

111) 청와대 『국정브리핑』, <http://www.president.go.kr> (검색일 : 2010.11.10)

112) 존스홉킨스대 한미연구소, [http://www.jhu.edu/U.S.-Korea Institute](http://www.jhu.edu/U.S.-Korea%20Institute) (검색일 : 2010.10.30).

10월 28일, 원세훈 국가정보원장의 국회증언은 남북대화의 가능성을 암시하고 있어 주목된다. 원 국가정보원장은 이날 국회 정보위원회 국정감사에서 “남북정상회담은 물 건너 간 것이냐”는 민주당 박영선 의원의 질문에 “금강산(관광) 사업 등과 같은 실무적·개별적 수준의 해법으로는 남북관계의 변화가 어렵다”며 “보다 큰 틀의 시도가 필요하다”고 답변했는데 ‘큰 틀의 시도’는 곧 정상회담을 의미한다.¹¹³⁾

2011년은 정상회담의 가장 적기로 판단된다. 2012년은 사실상 이명박 정부의 정권말기로서 남북정상회담을 하기에는 너무 늦기 때문이다. 따라서 이명박 정부가 물밑대화를 통해 정상회담을 추진한다면 반드시 성사시키는 전략이 필요하다. 이런 관점에서 2011년 9월에 있었던 정부의 대북정책 변화조짐은 남북정상회담과 관련한 움직임으로 볼 수 있어 주목된다.

이명박 대통령의 초대 대통령실장과 주중대사를 역임했던 류우익 서울대 교수가 2011년 9월 19일 통일부장관으로 취임한 직후부터 대북정책의 변화가 감지되었기 때문이다. 2011년 9월 21일부터 24일까지 7대 종교 대표들이 참여하는 한국종교인평화회의(KCRP)의 북한 방문¹¹⁴⁾을 허용했고, 특히 2011년 9월 30일에는 집권여당인 한나라당 홍준표 대표가 개성공단을 방문한 것은 예사롭지 않은 일이다. 이는 2011년을 넘기지 않고 남북정상회담을 성사시키기 위한 분위기 조성국면으로 접어들었다는 관측이 가능하다.

아무튼 남북정상회담이 성사되면 6·15 공동선언과 10·4 공동선언의 이행이라는 차원에서 그동안 중단되었던 모든 분야에서 대화가 재개될 것이 예상된다. 그럴 경우 두말할 나위 없이 남북농수산협력분과위원회 또는 새로운 농업협력기구를 통해 회담이 재개될 것이다. 때문에 높은 단계에서의 남북정상회담은 반드시 열려야 하며 남북정상회담은 중단 없이 지속될 수 있도록 정례화 되어야 한다.

2. 한·러 정상회담

한·러 정상회담은 비교적 자주 열리고 있다. 그동안 양국의 정상들이 모스크바

113) 국회정보위원회, <http://intelligence.na.go.kr/index.jsp> (검색일 : 2010.10.30).

114) 7대 종교 대표는 조계종 총무원장 자승 스님, 김희중 천주교 대주교, 김영주 한국기독교교회협의회(NCCK) 총무, 김주원 원불교 교정원장, 최근덕 성균관장, 임운길 천도교 교령, 한양원 한국민족종교협의회 회장 등이다. 이번 방북은 북측 조선종교인협의회(KCR·회장 장재언)가 한국종교인평화회의(KCRP)를 초청하는 형식으로 이뤄졌다. 남북 종교인들은 2011년 9월 22일 북한의 종교시설을 방문해 ‘민족의 화해와 단합, 평화통일을 위한 남북종교인 대회’에 참석했고 9월 23일에는 백두산에서 평화기도회를 가졌다.

와 서울을 상호 방문하는 형식의 정상회담도 자주 있었지만 APEC이나 G8, G20 회의에서 회원국으로 자주 만나고 있다.

이명박 대통령과 러시아 메드베데프 대통령의 정상회담은 2008년 7월 일본 도야코(洞爺湖) 주요 8개국(G8) 확대정상회의, 그해 9월 러시아 방문, 2009년 7월 이탈리아 라퀼라 G8 확대정상회의, 2010년 9월 10일 제2차 야로슬라블 세계정책포럼 참석을 위해 러시아를 방문한데 이어 11월 10일 서울에서 열린 G20 회의에 참석한 메드베데프 대통령과의 다섯 번째 정상회담을 가졌다.

G20 정상회의에 참석키 위해 서울을 방문한 메드베데프 대통령은 2010년 11월 10일 이명박 대통령과 정상회담을 갖고 ‘전략적 협력 동반자 관계’의 정신 아래 양측은 러시아 극동·시베리아 지역 경제발전을 위한 폭넓은 과제와 인프라, 농업, 어업 및 수산가공, 교통 및 물류개발을 위한 한·러 공동 프로젝트 연계협력에 대해 논의했다. 또 TKR과 TSR 연결, 한·러 간 가스관 건설, 송전망 부설 사업이 양국의 교류증진과 동북아국가의 협력강화에도 기여할 것이라는데 의견을 같이 했다.

특히 양측은 최신 농업기술 교류 및 한국기업의 대러시아 투자가 양국의 농업부문 발전에 기여할 것이라는데 인식을 같이 했다. 이와 관련 양측은 농업분야에서의 호혜적 협력 체제를 지원 또는 개선해 나가기로 했다. 두 정상은 한국 법무부장관과 러시아 이민청장 간에 이뤄진 ‘한시적 근로활동에 관한 협정’에 서명했다. 이에 따라 앞으로 러시아 주재 한국기업인과 그 동반가족은 처음 1년 비자를 발급받고, 3년마다 비자를 갱신하게 된다. 또 연간 노동허가 쿼터도 폐지되며 러시아에서 체류 연장을 신청할 수 있게 된다.¹¹⁵⁾

이번 서울회담에서 양국 정상이 확인한바와 같이 한국의 기업들이 연해주농업 개발에 진출한 사례를 구체적으로 언급하면서 농업기술 교류와 한국기업의 농업 투자가 양국의 농업부문 발전에 기여할 것이라는데 인식을 같이 했고, 이와 관련하여 양국이 농업분야에서의 호혜적 협력 체제를 지원하고 개선해 나가기로 합의한 것은 향후 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 사업의 전망을 밝게 해준 대표적인 사례라 하겠다.

3. 남·북·러 정상회담

남·북·러 3국의 정상들이 한자리에 만나 정상회담을 한다는 것은 결코 쉽지 않은 일이다. 그러나 경우에 따라서는 3국이 문제해결을 위한 정상회담의 가능성

115) 청와대 국정브리핑, <http://www.president.go.kr> (검색일 : 2010.11.10)

을 전혀 배제할 수 없는 것도 사실이다. 이 경우 3국의 이해관계가 첨예하게 대립되거나, 특히 남북 간에 협상의 진척이 없을 경우 제3자 또는 이해당사자로서 러시아가 중재자로서의 역할을 담당할 수 있기 때문이다.

극동러시아 지역의 자원개발을 위해서는 남·북·러 3국의 협력이 필수적인 경우가 대부분이다. 극동러시아에서 생산된 천연가스를 파이프라인을 통해 한국으로 공급하는 과정에는 필연적으로 북한을 경유해야 하는 문제가 발생한다. 또 3국이 상호보완적인 협력을 통해 상호 이익을 증대시킬 수 있다는 차원에서 3국의 협력은 필수적으로 이뤄져야 한다. 다시 말해 한·러 양국의 협력과 협상만으로는 불가능한 사업이 존재하며 이 경우 북한의 협력과 협상이 필수라는 것이다.

예컨대 한·러 정상회담에서 러시아산 천연가스의 한국공급에 관한 합의가 이뤄진바 있다. 2008년 9월 29일 이명박 대통령은 모스크바 크렘린 대궁전에서 드미트리 메드베데프 러시아 대통령과 정상회담을 갖고 이르면 2015년부터 연간 750만(국내총수요 20%) 규모의 러시아산 천연가스(PNG, Pipeline Natural Gas)를 우리나라로 도입하는 사업을 추진키로 합의했다.¹¹⁶⁾ 이 사업은 북한의 협조 없이는 절대 추진할 수 없는 사업인데도 당사자국의 하나인 북한을 배제한 채 한·러 양국의 정상이 합의한 대표적 사례이다.

이 사업은 한국의 입장에서는 꼭 성공해야 할 사업이다. 천연가스는 환경오염이 덜하고 사용범위가 넓으며 안전하기 때문에 최근 그 수요가 급증하고 있는데다 천연가스를 가까운 러시아에서, 그것도 가장 운반비가 싸고 안전한 파이프라인을 통해 들여오는데 합의했기 때문이다. 특히 이 사업은 한국가스공사와 러시아의 가스프롬사(社)가 북한을 거치는 가스배관을 한·북·러 3개국의 자재와 기술 인력과 자본을 서로 이용하기로 합의함에 따라 남북경협이 새로운 동력으로 작용할 것으로 기대를 모았던 사업이다.

그렇다면 이 협상의 당사국인 한국정부의 입장은 과연 무엇일까. 2009년 9월 29일 연합뉴스 보도에 의하면, 이 협상을 주도했던 지식경제부 이재훈 제2차관은 “북한을 지나는 가스배관 공사를 성사시킬 책임은 공급국에 있기 때문에 앞으로 러시아가 북한과 협의할 것으로 알고 있다”고 말했다. 다시 말해 북한 땅에 가스배관을 매설해야 하는 문제는 공급국인 러시아가 알아서 할 일이니 우리는 관여할 바가 아니라는 것이다.

다행스러운 것은 2011년 8월 24일 러시아를 방문한 김정일 북한 국방위원장과

116) 주 러시아 한국대사관, <http://rus-moscow.mofat.go.kr> (검색일 : 2010.8.5).

드미트리 메드베데프 러시아 대통령의 정상회담 결과 북한 지역에 가스배관 매설에 합의¹¹⁷⁾한 것이다. 그러나 이 과정에서 간과해선 안 될 것은 가스관 설치공사는 북·러 관계라기보다는 남북경협에 의해 풀어야 할 문제이며 이는 6·15 공동선언과 10·4 공동선언을 철저히 존중하고 이행하는 과정에서 자연스럽게 해결할 수 있는 문제라는 사실이다.

실사 북·러 간의 협상에 의해 해결된다 해도 한국정부의 소극적인 태도는 남북 관계를 개선할 수 없고 더 나아가 향후 전력망 연계사업이나 남·북·러 철도협력 사업에서 좋지 않은 선례로 남아 남북 경제협력에 보이지 않는 장애가 될 가능성이 있다. 따라서 남·북·러의 경제협력은 물론 연해주에서의 농업협력 사업의 추진과정에서도 북한을 참여시키는 3국의 정상회담은 반드시 열려야 한다.

제5장 결론

이 연구에서 남북이 해외농업 협력 사업으로 추진할 수 있는 유일한 지역이 극동러시아의 연해주라는 사실이 입증되었다. 이 사업은 남과 북이 힘을 합쳐 공동으로 추진할 수 있다는 점에서 남북정상이 6·15 공동선언에서 밝힌 “우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가자”는 취지에도 부합된다. 뿐만 아니라 남과 북은 연해주에서의 농업개발 사업을 통하여 북한의 당면한 식량문제 해결과 민족경제를 균형적으로 발전시키고 더 나아가 통일한국의 식량문제를 해결할 수 있다는 점에서 앞으로 남북의 농업협력과 교류를 더욱 더 활성화해야 한다는 데 이견이 없다는 것을 보여준다.

‘통일한국의 식량문제 해결’이라는 핵심과제를 전제로 만시지탄의 감은 있지만 오늘날 세계 강국들처럼 해외식량생산기지 확보라는 차원의 국가정책 수립을 요구하고 있다. 이제 농림수산식품부는 해외농업정보를 과학적으로 관리하고 전문가 육성을 통해 해외농업개발 사업에 적극 나서야 한다. 정부도 주무부처인 농림수산식품부의 고유 업무로 취급하지 말고 외교통상부를 비롯한 경제부처에서도 적

117) 가스관 사업이 대표적인 북·러 경제협력은 단순히 조건을 주고받은 차원이 아닌 양국의 대외정책 노선 변화를 상징하는 것으로 평가된다. 이번 정상회담의 배경에는 최근 아시아 태평양 국가들에 대한 러시아의 적극적인 대외 전략과 자국 내 균형 발전을 도모하기 위해 한반도 안정이 필요한 상황이 깔려있다. 가스관 사업은 아시아 국가들에 대한 러시아의 위상을 강화할 수 있는 단초이고 북핵 문제 해결의 전제인 북한의 에너지 문제 및 경제 발전을 유도할 수 있는 카드이기 때문이다.

극 협력해야 한다. 외형적으로는 민간 기업이 사업을 주도할 수 있도록 유도하되 내면적으로는 정부가 모든 역할을 다해 지원해야 한다.

특히 20년을 맞이한 연해주 농업개발 사업에 있어서 선구자적 시각으로 진출했던 초기의 기업과 업체들이 실패를 거듭하고 철수했던 악순환의 고리를 이제는 끊어야 한다. 그러기 위해서는 단기적으로는 한국기업의 자본과 북한의 노동력이 결합하여 연해주에서 생산한 식량을 북한에 지원함으로써 우리 민족의 평화공존과 화해협력의 발판을 마련할 수 있다는 관점에서, 그리고 장기적으로는 통일한국의 식량문제를 해결하기 위한 해외 식량생산기지 확보라는 관점에서 해외농업 사업을 본격적으로 추진해야 한다.

이 연구는 연해주 해외농업개발을 둘러싼 각 분야별 쟁점의 양상을 객관적으로 점검하고 이에 대한 대응방안을 제시함으로써, 일부에서 제기하고 있는 경제성 논란에 종지부를 찍고 향후 남과 북은 물론 남·북·러 3국의 농업협력 사업이 성공적으로 정착될 수 있는 방안을 제시했다. 이를 토대로 3국의 농업협력 사업이 성공적으로 정착될 때, 궁극적으로 통일한국의 식량문제를 한반도와 국경을 이루고 있는 연해주의 식량생산 기지를 통해서 해결할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

뿐만 아니라 동북아 정치안정과 경제적 균형발전의 차원에서 볼 때 통일한국의 미래를 밝게 해주는 역할을 기대할 수 있다. 본 연구에서 분석하고 제시한 다양한 의견들은 결과적으로 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 사업의 성공으로 귀결된다. 이러한 농업협력 사업을 추진하고 진행하는 과정에서 또 다른 남·북·러 3국의 경제협력도 함께 성공할 수 있다. 천연가스관 매설공사, TSR과 TKR의 연결 사업 등 남·북·러 3국이 공동으로 추진하고 성사시켜야 할 경제협력의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이러한 경제협력 사업의 성공은 결과적으로 남북관계의 긴장완화와 교류협력을 증진시켜 통일을 앞당기는 촉매역할을 하게 될 것이고, 그 여파는 동북아 정치안정은 물론 호혜적 경제협력을 통한 균형발전을 가져오게 될 것으로 예상된다. 결과적으로 당면한 북한의 경제난과 식량난을 해결할 수 있는 계기를 만들어 통일비용의 절감효과도 기대할 수 있다.

그러나 이 모든 것은 남북의 관계개선이 선행되지 않고서는 불가능하다. 때문에 선행조건으로 남북대화가 절대적으로 필요하다. 따라서 남북대화가 전제되지 않는다면 본 연구의 진정성은 사장될 가능성도 내재하고 있다. 한국이 러시아와 양국 간에 천연가스 공급을 협약하고 정작 가스배관 공사를 해야 하는 북한과는 대화를 하지 않고 있는 것이 현실이다. 따라서 본 연구에서는 우선적으로 남북정상회담과 남·북·러 3국의 정상회담을 통한 실현 방안을 강구하고, 정상회담에서 공동의 문

제를 해결하여 관심이익을 최대화시켜야 한다는 것을 강조하고 있다.

우리가 풀어 나가야할 당면한 과제는 산적해 있다. 그러나 조국통일의 민족적 숙원을 풀어나가기 위해서는 남북이 공동으로 식량문제 해결에 나서야 하며 지금부터 통일이후의 한반도 통일농업을 준비해야 한다. 이런 차원에서 당면한 과제인 북한의 식량난 해결을 위해 남측에 남아도는 쌀을 조건 없이 지원해야 하며 이를 계기로 남북대화를 재개하고 더 나아가 남북정상회담을 통해 정치적, 경제적 현안 문제를 풀어 나가야 한다.

이 연구결과는 결과적으로 대북정책과 직접적으로 깊은 연계성이 있음을 보여 준다. 2010년 2월, 연해주 발해통일농장에서 첫 수확한 ‘평화의 콩’ 90t을 열차편으로 우수리스크를 출발해 러시아 국경역인 핫산을 통과해 북한의 나진·선봉을 거쳐 평양 만경대구역 ‘발효콩 빵공장’에 도착시킨 일이 대표적인 대북정책의 사례이다. 이것은 첫째, 민간단체를 통한 대북 식량지원이라는 점에서 남북이 평화적으로 농업교류협력을 진행하고 있음을 의미하고, 둘째는 사실상 러시아와 북한(핫산-평양)의 철도연결 운행과 함께 남한과 북한(파주-개성)간의 철도가 개통됨으로써 사실상 TSR-TKR의 연결 사업이 본격적으로 시작되고 있음을 보여주고 있다.

이를 계기로 향후 전개될 남·북·러의 다양한 경제협력과 에너지개발은 물론 한반도가 유럽으로 진출하는 관문으로써 새로운 동북아의 질서가 형성하게 될 것으로 기대된다. TSR-TKR이 연결된 후 30년 후에는 총 1,700만t까지 물동량이 증가할 것으로 전망¹¹⁸⁾하고 있다. 이와 같은 수송 수요의 전망이 비교적 단순한 방법에 기초하여 계산되었다고는 하지만 장기적으로 철도연결의 효과는 의심할 여지가 없다. 남북한 철도와 러시아 철도와 연결 사업은 3국간의 긴밀한 협력을 통해서만 가능한 다국적 협력 사업이다. 이런 관점에서 연해주 농산물의 한반도 반입은 철도연결 사업에 있어 매우 중요한 의미를 시사하고 있다.

연해주 농업 진출은 천문학적인 경제적 효과를 창출할 수 있다. 예컨대 남한에서 수입하고 있는 미국산 콩의 물류과정을 보면 미국의 동부지역인 일리노이 주에서 미시시피 강의 바지선을 이용, 뉴올리언스 걸프 항에 도착하는데 26~30일, 걸프 항에서 수출회사의 사일로를 거쳐 다시 벨크화물선에 옮겨 싣는 과정이 15~20일, 걸프 항에서 파나마운하를 거쳐 태평양을 건너는데 30~35일이 소요되어 순수 운송기간은 80~90일이 소요된다.¹¹⁹⁾ 그러나 연해주에서 생산된 콩은 우수리스크

118) 대외경제정책연구원, 『TSR - TKR 연결 사업에 대한 관련국의 참여방안』 (서울 : 대외경제정책연구원, 2003), p. 4.

119) 임상철·강동원(2008), p. 307.

역을 출발하면 한반도 전역에 1~2일내에 도착할 수 있다. 미국의 수입과정에서 소요되는 약 3개월이 소요되는 운송기간과 물류비용, 선적과 하역비용, 인천항에 도착한 콩의 내륙운송비 등을 절감할 수 있다. 결국 천문학적인 경제적 비용 절감 효과를 가져오게 된다.

산업적 측면에서 볼 때 다양한 효과를 창출할 수 있다. 열악하고 후진성을 면치 못하고 있는 연해주의 농업환경을 고려할 때, 한국의 선진 과학영농 기술과 농업관련 산업이 극동러시아의 광활한 농업시장에 진출할 가능성이 열리고 있다. 농기계, 사일로, 비료, 사료, 농업자재를 비롯한 농업관련 산업이 그 대상이다. 민족적 측면에서는 우선 연해주에 진출한 한국기업의 농장에 북한노동자들이 고용됨으로써 분단 65년 동안 파생된 사회·문화적 이질성을 식량생산이라는 공동목표를 통해 극복하는 계기가 될 것이다. 남북의 영농과학자들이 영농기술교류를 비롯한 다양한 협력과정을 통해 농업경제통합의 새로운 기회와 경험을 얻게 될 것이다. 이것은 통일비용을 최소화하는 새로운 모델이 될 것이 분명하다.

이 연구에서 제시한 남·북·러 농업협력 방안의 중요한 함의는 1863년 우리 민족이 연해주에 첫 발을 디딘 이후 실로 140년 만에 역사적인 연해주 농업이민이 다시 시작되었음을 선언하는 것이며, 또 하나의 중요한 함의는 동북아 정치안정과 경제적 균형발전에 새로운 이정표를 제시하고 있다는 사실이다. 지금은 시작에 불과하지만 오늘날 우리가 닦아놓은 터전, 즉 최소한 49년의 농지임대를 통한 식량생산의 기틀을 마련했다는 것은 사실상 경자유전의 원칙에 따라 영구적인 영농을 의미한다. 따라서 앞으로 자자손손 연해주에서 영농이 가능하도록 소중한 유산을 남겨줄 막중한 책무가 우리에게 있다. 이것은 역사적으로 연해주 농업이민의 시작이자 비전이며 새로운 해외농업의 블루오션을 제시하고 있다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 한계성도 내재하고 있다. 이제 갓 시작한 연해주 해외농업에 관한 연구들은 정보의 접근성과 다양성, 시의성, 신뢰성의 영향으로 오늘의 정보가 내일이면 흘러간 옛 정보가 될 가능성이 존재한다. 이런 관점에서 본 연구에서 제시한 연구결과는 일정기간 효용가치의 한계성을 내재하고 있다.

이러한 문제를 비롯한 연해주에서의 남·북·러 3국의 농업협력 방안의 성패가 통일을 전제한 남북관계에 미칠 영향에 대해서, 연해주에서 생산한 식량의 북한지원이 북한의 식량난 해결에 미치는 영향에 대해서, 연해주에서의 3각 농업협력 사업의 성패가 남·북·러 3국의 경제협력에 미치는 영향에 대해서, 대표적인 한국 영농법인 아그로상생의 경영성패가 연해주 진출기업에 미치는 영향 등에 대해서는 앞으로 심도 있게 연구해야 할 중요한 과제로 남는다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

〈단행본〉

- 강정구 외. 『시련과 발돋움의 남북현대사』 서울 : 선인, 2009.
- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진방안 연구』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.
- 권태진·남민지. 『식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보방안 관련 연해주 출장보고서』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2010.
- 김경덕·허장·이대섭·김정승·우유진. 『러시아 연해주 경남농장개발 타당성 조사 및 기본계획 수립』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2009.
- 김경량. 『남·북 농업교류·협력, 어떻게 해야 될 것인가?』 서울 : 도서출판 백의, 1999.
- 김경량. 『남북농업협력의 평가와 추진방향』 서울 : 수은북한경제, 2005.
- 김성훈·김치영. 『북한의 농업』 서울 : 비봉출판사, 1997.
- 김영훈·권태진·남민지. 『북한산 농림산물 반입 및 유통실태 조사연구』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김영훈·권태진·지인배. 『남북 농업교류협력 10년, 평가와 과제』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김영훈·김운근·김정부. 『연해주 한·북·러 농업협력사업 추진 기본전략연구』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2001.
- 김완배. 『통일한국의 농업- 통일이후 남·북한 농산물의 통합생산 방안』 서울 : 서울대학교출판부, 2004.
- 김용택. 『해외농업개발 장기전략 및 실행계획』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2008.
- 김용택·김배성. 『한국농업의 해외식량자원 확보전략』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.
- 김윤영·최수영. 『북한의 경제개혁 동향』 서울 : 통일연구원, 2005.
- 김인광. 『김대중 정부, 연해주 벼 1만 톤 대북 비밀지원설』 서울 : 월간조선, 2008.
- 김정부. 『러시아 연해주지역의 농업투자 관련 법령과 제도』 서울 : 한국농촌경제연구원, 1997.

- 김정호·김배성·이용호. 『농업부문 비전 2030 중장기 지표 개발』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.
- 명순구·이제우. 『러시아법 입문』 서울 : 세창출판사, 2009.
- 박순성. 『북한경제와 한반도 통일』 서울 : 풀빛, 2003.
- 부경생 외. 『북한의 농업, 실상과 발전방향』 서울 : 서울대학교 출판부, 2001.
- 송계충 외. 『조직행위론』 서울 : 경문사, 2003.
- 양문수. 『북한경제의 시장화』 서울 : 한울, 2010.
- 여인곤·이금순·정영태·조한범·최수영. 『2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망』 서울 : 통일연구원, 2007.
- 이광규. 『우리에게 연해주란 무엇인가』 서울 : 북코리아, 2008.
- 이명박. 『성숙한 세계국가 : 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략』 서울 : 청와대, 2009.
- 이상욱 역. 『협상과 갈등해결』 서울 : 21세기 북스, 2009.
- 이윤기·김익겸. 『연해주와 한민족의 미래』 서울 : 도서출판 오름, 2008.
- 이재영·한종만·성원용·이광우. 『한국의 주요국별·지역별·중장기 통상전략 : 러시아』 서울 : 대외경제정책연구원, 2007.
- 임상철. 『북한농업』 서울 : 도서출판 서일, 2000.
- 임상철·강동원. 『통일농업 해법 찾기』 서울 : 북익스프리스, 2008.
- 임영상·황영상 외. 『소련 해체이후 고려인사회의 변화와 한민족』 서울 : 한국 외국어대출판부, 2005.
- 정여천. 『남북한, 러시아 3자간 철도협력의 논의동향과 과제』 서울 : 대외경제연구원, 2001.
- 조명철. 『북한과 러시아 사이의 경제협력 현황과 남북경협이 주는 시사점』 서울 : 대외경제정책연구원, 2003.
- 최수영. 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제』 서울 : 통일연구원, 2006.
- 허장·김용택. 『해외농업개발의 지역별 대상작물별 유형별 실행계획』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2008.
- 홍익표. 『북한의 경제특구 확대가능성 및 발전방향』 서울 : 대외경제정책연구원, 2001.
- 고려대학교 기초학문연구팀. 『7.1조치와 북한』 서울 : 높이깊이, 2005.
- 농림부. 『통일대비 동북아 농업기술협력 및 지역개발방안에 관한 연구 (I), (II)』 서울 : 농림부, 1998.

- 농림수산식품부. 『FAO Yearbook 2009』 서울 : 농림수산식품부, 2009.
- 농림수산식품부. 『농림수산식품통계연보』 서울 : 농림수산식품부, 2009.
- 농림수산식품부·한국농어촌공사. 『러시아 해외농업개발 사업계획서』 서울 : 농림수산식품부 주관 2009년도 해외농업개발 워크숍 자료집, 2009.
- 농수산물유통공사. 『2005 대북식량차관 쌀 지원 백서』 서울 : 농수산물유통공사, 2005.
- 농촌진흥청. 『2008년도 북한의 곡물생산 추정량』 서울 : 농촌진흥청, 2008.
- 농촌진흥청. 『남북한 통일대비 농업자원관리 정책수립연구』 서울 : 농촌진흥청, 1998.
- 대외경제정책연구원. 『TSR-TKR 연결 사업에 대한 관련국의 참여방안』 서울 : 대외경제정책연구원, 2003.
- 동북아평화연대. 『제6회 동북아코리안네트워크 국제회의』 서울 : 동북아평화연대, 2007.
- 세계농정연구원. 『해외농업 진출실태 분석 및 해외농업 투자활성화방안 연구』 서울 : 세계농정연구원, 2006.
- 좋은벗들. 『북한사회 변화와 인권, 2008~2009』 서울 : 좋은벗들, 2009.
- 좋은벗들. 『오늘의 북한소식, 제1호~제400호』 서울 : 좋은벗들, 2005~2011.7.
- 주 블라디보스토크 대한민국 총영사관. 『러시아 극동·동시베리아 지역별 개황』 러시아 : 주 블라디보스토크 대한민국 총영사관, 2009.
- 참여정부 국정브리핑 특별기획팀. 『노무현과 참여정부 경제5년』 서울 : 한스미디어, 2009.
- 통계청. 『남북한 경제 사회상 비교』 서울 : 통계청, 2009.
- 통계청. 『북한의 주요통계지표』 서울 : 통계청, 2009.
- 통일교육원. 『남북 교류·협력과 북한의 변화』 서울 : 통일부, 2003.
- 통일교육원. 『북한이해』 서울 : 통일부, 2009.
- 통일농수산사업단. 『농업부문 대북지원 및 협력모델개발 연구』 서울 : 통일농수산사업단, 2004.
- 통일문제연구협의회. 『제2차 남북정상회담과 남북경제공동체 건설』 서울 : 통일문제연구협의회, 2007.
- 통일부. 『남북교류협력 법규집』 서울 : 통일부, 2009.
- 통일부. 『남북교류협력과 북한의 변화』 서울 : 통일부, 2003.
- 통일부. 『남북교류협력에 관한 법률 해설집』 서울 : 통일부, 2009.

- 통일부. 『남북농업협력위원회 회담 그 이후』 서울 : 통일부, 2007.
- 통일부. 『북한동향』 서울 : 통일부, 2010.
- 통일부. 『월간 남북교류협력 동향 각호』 서울 : 통일부, 2002~2010.
- 통일부. 『통일백서』 서울 : 통일부, 2010.
- 통일연구원. 『2010 연차보고서』 서울 : 도서출판 늘품, 2010.
- 통일연구원. 『2007 남북정상회담과 한반도 평화, 번영 : 평가와 전망』 서울 : 통일연구원, 2007.
- 통일연구원. 『2010 북한개요』 서울 : 통일연구원, 2010.
- 통일연구원. 『북한내 농산물 비축기지 설치를 통한 남북교역 활성화 방안』 서울 : 통일연구원, 2004.
- 통일연구원. 『동북아구상과 남북관계 발전전략』 서울 : 통일연구원, 2006.
- 통일연구원. 『통일문제 연구. 제19권 1호~4호』 서울 : 통일연구원, 2009.
- 한국경제연구원. 『KDI 북한경제리뷰』각호. 서울 : KDI, 2002~2009.
- 한국국학진흥원. 『통일의 조건, 민족문화 동질성』 서울 : 한국국학진흥원, 2006.
- 한국농어촌공사. 『해외농업환경정책조사보고서』 서울 : 한국농어촌공사, 1997. 2001.
- 한국농어촌공사. 『러시아(연해주) 농업투자환경 보완조사보고서』 서울 : 한국농어촌공사, 2005.
- 한국농어촌공사. 『해외곡물생산기지 건설을 위한 농업환경조사 출장보고서』 서울 : 한국농어촌공사, 2008.
- 한국농촌경제연구원. 『국제곡물가격 상승 영향과 대응전략』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.
- 한국농촌경제연구원. 『남북 농업교류협력 10년, 성과와 과제』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.
- 한국농촌경제연구원. 『남북한 공동 해외농업개발 추진방안』 서울 : 한국농촌경제연구원, 1999.
- 한국농촌경제연구원. 『농촌의 미래 모습, 농촌 공간 2020』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2006.
- 한국농촌경제연구원. 『북한농업동향』각호. 서울 : 한국농촌경제연구원, 2005~2010.
- 한국농촌경제연구원. 『세계 곡물시장의 현황과 전망』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.

- 한국농촌경제연구원. 『세계농업』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2008.
- 한국농촌경제연구원. 『세계농정의 동향과 전망』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2007.
- 한국농촌경제연구원. 『신농업 비전과 전략』 서울 : 한국농촌경제연구원, 2009.
- 한국외국어대학교 출판부. 『소련해체 이후 고려인 사회의 변화와 한민족』 서울 : 한국외국어대학교 출판부, 2005.

〈학위논문〉

- 강동원. “남북의 식량자급을 위한 농업협력방안 연구.” 『동양평화론과 동북아의 평화와 발전』(세계평화통일학회, 2010).
- 강동원. “연해주 농업개발의 현안문제와 비전.” 『국제심포지엄 - 발해, 고려인, 그리고 연해주』(블라디보스토크 : 재외동포재단, 2009).
- 강명구. “연해주지역 농업현황 및 효율적인 진출방안 연구.” (한양대 유라시아 연구사업소, 2008).
- 고재남. “한·러 정상회담의 평가 및 전망.” 『주요 국제문제 분석』(외교안보연구원, 2008).
- 권태진. “대북 농기자재 지원, 어떻게 할 것인가.” 『KREI 북한농업동향』(한국 농촌 경제연구원, 2000).
- 권태진. “북한의 농업개혁과 남북한 농업교류협력 과제.” 『6.15 남북공동선언 5주년 기념 세미나』(경남대 극동문제연구소, 2005).
- 권태진. “북한의 농업실태와 농업발전 전략.” 『북한의 경제개혁에 따른 국제사회의 대북 농업협력 방향』(한국농촌경제연구원, 2003).
- 김문성·조춘성. “한국의 대북정책 변동요인 : 노무현 정부와 이명박 정부의 대북 정책을 중심으로.” 『평화학 연구』제11권 3호(한국평화연구학회, 2010).
- 김민철. “극동지역 농업 진출현황과 가능성.” 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』(대외경제정책연구원·외교통상부, 2008).
- 김성윤. “극동러시아와 한·러 관계 협력에 관한 연구.” 『한국정책과학학회보』(한국정책과학 학회, 2003).
- 김완배. “해외농업자원 개발의 현황과 제언.” (통일농수산포럼, 2008).
- 김운근. “통일 후 남북한 식량수급 전망.” 『농업경제연구』 제34집 (한국농업경제학회, 2003).

- 김홍균. “대순진리회 종단분규에 휘말려 무산될 뻔했던 2천만 평 해외농장 개발의 꿈.” 『월간중앙』제296호(중앙일보사, 2000.7).
- 나희승. “한반도 철도망 구축과 한·러 철도협력.” (연해주 고려인문화센터 준공 기념세미나, 러시아한인이주 140주년기념관 건립추진위, 2009).
- 성경룡. “김대중, 노무현 정부와 이명박 정부의 대북정책 추진전략 비교 : 한반도 평화와 공동 번영 정책의 전략, 성과, 미래과제.” 『한국동북아논총』제48호(한국동북아학회, 2008).
- 성원용. “푸틴 정부의 신극동지역 개발정책과 전망.” 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』(대외경제정책연구원·외교통상부, 2008).
- 성원용. “러시아의 극동시베리아 개발과 남·북·러 삼각 경제협력.” 『러시아의 미래와 한반도』(한국학술정보, 2009).
- 신범식. “남·북·러 삼각협력의 전망과 과제 : 러시아 극동 및 북한 나진·선봉 개발과의 연관성을 중심으로.” 『국제문제연구』2007년 가을호(국제문제연구소, 2007).
- 연현식. “주변국(중국, 일본, 미국)의 극동지역 정책.” 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』(대외경제정책연구원·외교통상부, 2008).
- 유병규. “지자체지원형 해외농업개발사업의 전개방향.” 『농촌사회』제11집 제1호(한국농촌사회학회, 2001).
- 윤익중. “연해주의 위상과 전략적 가치.” 『시베리아 극동 연구』제4호(한림대학교 러시아연구소, 2008).
- 윤재희·강명구. “연해주지역 농업부문 진출 및 농산물 교역에 관한 연구.” 『사회과학 연구』제14권(한국사회과학학회, 2006).
- 이상덕. “러시아 연해주의 농업자원개발과 북한 노동력 이용방안.” 『한국 국제농업 개발학회지』제12권제1호(한국국제농업개발학회, 1999).
- 이영형. “이명박 정부의 대 러시아 전략구상과 북한의 편승 가능성 모색.” 『한국 시베리아연구』제12-1호(배재대학교 한국-시베리아센터, 2008).
- 이재영. “푸틴 정부의 신극동지역 개발정책과 전망.” 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』(대외경제정책연구원·외교통상부, 2008).
- 이정환·김재훈. “<국제식량연구 시리즈1> ‘08 식량위기론, 그 실상과 대책.’ 『시선집중 GS&J』제69호(GS&J 인스티튜트, 2008).
- 정여천. “극동지역 농업 진출 현황과 가능성.” 『러시아 극동지역의 경제개발 전망과 한국의 선택』(대외경제정책연구원·외교통상부, 2008).

- 차재훈. “북한 핵 문제 주요 연구쟁점과 과제(1991~2010).” 『한국협상학회』 2010년 추계세미나(한국협상학회, 2010).
- 채경석. “극동 러시아에서의 남·북한 농업협력에 대한 탐색연구.” 『한국동북아논총』 제29집(한국동북아학회, 2003).
- 최문·배문숙. “북한경제의 대중 의존 심화에 따른 한국의 대응과제.” 『평화학연구』 제11권 3호(한국평화학연구학회, 2010).
- 홍완석. “러시아의 대 한반도 정책전망과 한·러 협력 : 한반도 이슈를 중심으로.” 『러시아의 미래와 한반도』(한국학술정보, 2009).
- 홍현익. “한국의 대북전략과 한·러 협력 방안.” 『세종정책연구』 2009년 제5권 2호(세종연구소, 2009).
- (주)남양. “러시아 해외농업개발 사업계획서.” (농림수산식품부, 2009).
- (주)바리의꿈. “러시아 해외농업개발 사업계획서.” (농림수산식품부, 2009).
- 대한무역투자진흥공사 모스크바 무역관. “한국·북한·러시아 3각 경협 가능성 모색.” 『북방통상정보』(대한무역투자진흥공사, 1994).
- 동북아평화연대. “연해주 고려인 농업정착지원사업과 연해주농업.” 『미르(mir)』 통권 제15호(사단법인 동북아평화연대, 2008).

2. 국외문헌

- FAO/UNDP. “*Agricultural Recovery and Environment Protection Program.*” (1998).
- FAO/WFP. “*Special Report : FAO/WFP Corp and Food Supply Assessment Mission to the DPRK.*” (Nov. 22, 2004).
- FAO/WFP. “OECD 국가별 곡물자급률.” (2009).
- 만소로브(Alexandre, Y. Mansourov). “*Strong Russia Policy II Government and Prospects for Security on the Korean Peninsula.*” 『전략연구』 제12권 제2호(2005.7).
- 알렉(Oleg, Bagdamyan). “*Russia’s Viewpoint toward Peace Forum on the Korean Peninsula.*” (블라디보스토크, 2006).
- 올가 말리체바(Ольга, Мальцева). 『*Вальс С Ким Чен Ир ом*』(Владиво сток, Новая Волна-Пресс, 2004).
- 우바로브(B. A. Ybarov). 『극동러시아 농업 : 경영혁신 방향』(하바롭스크, 1998).
- 페트로프(А.И. Петров). 『시베리아 횡단철도와 한반도 중단철도 연결의 문제점과

- 전망』(러시아 과학원, 극동민족 역사·고고학 및 인종학연구소, 2009).
알렉산더 티모린. “남한, 북한, 러시아 3국간의 경제협력 전망.” 『통일경제』 통권 제13호,(현대경제연구원, 1996).
알렉산더 티모린. “북·러 경제관계의 현황과 전망.” 『통일경제』1995년7월호(현대경제연구원, 1995).
러시아 농업과학아카데미 극동과학센터. 『연해주 토양 퇴화현상 분석』(우수리스크, 2005.7).
러시아 농업과학아카데미 극동과학센터. 『원원종 생산규정(2009)』(우수리스크 : 2009).
러시아연방정부. “제1부총리 업무보고.” 『러시아연방정부, АПК-Информ』(모스크바, 2010.4.21).
아그로-소유즈. “No-Till(무경운)방식의 영농방법.” 『아그로팩스 통신』(모스크바, 2009.8).
아무르주 농업국. “콩- 아무르주의 주요 농산물.” 『아그로팩스 통신』(아무르 주정부, 2009.9).
연해주정부 농업식량국. 『연해주농업의 2009년 결산과 2010년 과제』(블라디보스토크 : 연해주정부, 2010.3.10).
Vladivostok신문. (러시아 : 블라디보스토크, 2009.9.18).
출로토이신문. (러시아 : 블라디보스토크, 2010.4.21).

〈기타자료〉

- <http://article.joins.com> (검색일 : 2011.5.20).
<http://kr.univera.com> (검색일 : 2011.5.26).
<http://newsmaker.khan.co.kr> (검색일 : 2011.6.25).
<http://shindonga.donga.com> (검색일 : 2011.8.20).
<http://www.agrinet.co.kr> (검색일 : 2011.6.25).
<http://www.ap.org> (검색일 : 2011.7.12).
<http://www.asiae.co.kr> (검색일 : 2011.7.25).
<http://www.barishop.co.kr> (검색일 : 2011.6.24).
<http://www.dongponews.net> (검색일 : 2011.6.20).
<http://www.ekr.or.kr> (검색일 : 2011.8.16).

<http://www.fao.org> (검색일 : 2011.5.20).
<http://www.globalwindow.org> (검색일 : 2011.8.22).
<http://www.hani.co.kr> (검색일 : 2011.8.20).
<http://www.hannong.com> (검색일 : 2011.6.30).
<http://www.history.go.kr> (검색일 : 2011.6.10).
<http://www.iadi.or.kr> (검색일 : 2008.2.23).
<http://www.intelligence.na.go.kr> (검색일 : 2010.10.30).
[http://www.jhu.edu/U.S.-Korea Institute](http://www.jhu.edu/U.S.-Korea%20Institute) (검색일 : 2010.10.30).
<http://www.korean.net> (검색일 : 2011.6.10).
<http://www.kotra.or.kr> (검색일 : 2010.10.22).
<http://www.mifaff.go.kr> (검색일 : 2011.5.20).
<http://www.nanet.go.kr> (검색일 : 2011.6.10).
<http://www.naturetech.co.kr> (검색일 : 2011.7.26).
<http://www.naver.com> (검색일 : 2011.6.13).
<http://www.nongupin.co.kr> (검색일 : 2011.8.25).
<http://www.president.go.kr> (검색일 : 2011.5.10).
<http://www.primorsky.ru> (검색일 : 2011.5.10).
<http://www.rda.go.kr> (검색일 : 2011.5.10).
<http://www.rus-moscow.mofat.go.kr> (검색일 : 2011.6.5).
<http://www.rus-vladivostok.mofat.go.kr> (검색일 : 2011.5.10, 2010.7.10)
<http://www.tong1nong.or.kr> (검색일 : 2010.10.28).
<http://www.unikorea.go.kr> (검색일 : 2010.10.11).
<http://www.wekorean.or.kr> (검색일 : 2011.5.24).
<http://www3.nhk.or.jp> (검색일 : 2010.9.22).

한반도 정책에 대한 미국 주요 싱크탱크 성향 및 영향력 조사

김인욱

조지워싱턴대 박사과정

제1장 서론	162
제2장 현황과 연구방법	167
제3장 정치적 성향과 특징 분석	171
제4장 싱크탱크의 영향력과 결정요인	180
제5장 결론 및 정책제언	190
[참고 문헌]	194

요 약 문

이 글은 2008년 이명박 출범이후 남북한 문제에 대한 워싱턴 내 싱크탱크와 연구원들의 성향과 영향력을 구체적이고 체계적으로 정리·분석한 것이다. 우선, 성향적으로는 포용과 대화보다는 채찍을 강조하는 강경론이 월등히 우세한 것으로 파악되었다. 오바마 정부 초기에 있었던 북한의 핵과 미사일 실험 강행, 이후에 터진 천안함 사건 및 연평도 포격 사건이라는 외부 변수와 진보적 성향의 연구소에 한국 전문 인력이 없는 점, 전통적으로 진보적 목소리를 내온 연구원들이 침묵하고 있는 점과 같은 싱크탱크의 내부적 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 생각된다. 그 외 특징으로 한국 내에서 벌어지고 있는 대북 정책에 대해서 충분한 소개 및 논의가 이뤄지고 있지 않다는 점, 한반도 이슈에 대한 장기적 대책보다는 개별 이슈에 대한 기고문이 주를 이루고 있는 점, 마지막으로 분석의 시각이 한국과 일부 다른 점을 지적하였다.

한반도 이슈에 대한 싱크탱크 영향력은 주로 정보제공·정책연구 그리고 정책적 대안 제시의 측면에서 주로 작용하고 있다고 판단하였다. 싱크탱크는 정부나 행정부가 보유하고 있지 못한 정보, 지식, 경험을 종종 보유하고 있고 이러한 자산 전달 및 공유를 통해 정책 보완적 역할을 하고 있었다. 한편, 지난 3년간 싱크탱크는 대북정책에 있어서 뚜렷한 대안을 제시하거나 정책변화를 일으킨 것으로 보이지 않지만, 워싱턴 내 한반도 관련 정보와 담론이 소통되는 환경을 담당하고 있다는 점에서 대북관련 정책결정 과정에 제한적으로 관여하고 있다고 생각된다.

제1장 서론

제1절 연구의 중요성

민간싱크탱크(이하 싱크탱크)는 국가나 기업으로부터 조직적 독립성과 지속성을 지니고, 자율적인 정책 연구를 통하여 그 결과를 정부정책에 반영코자 하는 목적을 지닌 기관이라 할 수 있다.¹⁾

싱크탱크의 규모와 활동범위 그리고 정책영향력은 여러 국가마다 상이하지만, 미국만큼 활발하고 다양하게 싱크탱크가 운영되는 국가는 찾아보기 어렵다. 특히 미국의 싱크탱크는 다른 나라와 달리 민간 싱크탱크가 활발하다. 이에 따라 상대적으로 높은 독립성과 자율성을 보유한 민간 싱크탱크가 미국의 대내외 정책에 적지 않은 영향력을 행사하고 있다.

이 점은 미국의 한반도 정책에서도 예외가 아니다. 지난 수년간만 보더라도 미국 주요 싱크탱크는 한반도 문제와 관련한 다양한 이슈에 대해서 수많은 보고서와 기고문을 제출하였고, 각종 세미나를 개최하고 언론 활동을 하였다. 뿐만 아니라 한반도 문제를 취급하는 정부 관료와 접촉하며 미국의 대북 정책에 직·간접적인 영향력을 행사하였다. 이처럼 민간 싱크탱크의 활발한 활동과 이것이 정책결정에 미치는 영향력을 고려해 보면, 향후 대미 외교와 통일정책 수립에서 미국의 민간 싱크탱크에 대한 체계적인 이해는 필수적이다.

본 연구는 워싱턴 디씨에서 한반도 이슈를 다루는 싱크탱크 활동들이 다양하게 전개되고 있음에도 불구하고, 이에 대한 체계적인 연구가 부족하다는 인식에서 시작되었다. 사실 미국 싱크탱크의 특징과 영향력은 이미 한국 외교계와 학계뿐만 아니라 언론에도 잘 알려져 있다. 하지만, 한반도 이슈에 관한 싱크탱크와 정책 결정 과정 간의 역학에 대한 체계적인 연구는 부족한 실정이다. 이로 인해 주요 싱크탱크의 성향과 입장, 그리고 정책에 어떤 매커니즘을 통해 영향을 미치는 지 등에 대한 체계적인 이해가 부족하다고 볼 수 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 두 가지를 밝히고자 한다.

첫째, 2008년 이명박 정부 출범 이후의 한반도 이슈에 대한 미국 주요 싱크탱크

1) McGann, J. and K. Weaver. (2000). *Think-tanks and Civil Societies, Catalysts for Action*, New Brunswick : Transaction Publishers.; Stone, Diane. (1996). *Capturing the Political Imagination : Think Tanks and the Policy Process*. Portland, OR : Frank CassStone

들의 활동 분석을 통해 이들의 성향과 특징을 밝힐 것이다.

둘째, 기존의 문헌연구와 더불어 해당기관을 직접 선택적으로 방문하여 한반도 전문가들을 인터뷰하는 방문인터뷰 방법을 활용하여, 싱크탱크들의 활동이 정책 결정에 얼마나 그리고 어떻게 영향을 미치는지 파악하고, 동시에 싱크탱크 영향력의 한계에 대해서도 알아보하고자 한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 첫 장에서는 우선 기존연구를 소개하고 비판적으로 검토하고, 본 연구의 필요성과 목적을 설명할 것이다.

2장에서는 한반도 이슈를 다루는 워싱턴에 위치한 주요 싱크탱크와 연구원 현황을 정리하는 한편, 본 연구의 방법론을 간단하게 소개하고자 한다. 3장에서는 이명박 정부 출범 이후 싱크탱크들의 활동 내용의 특징을 문헌조사를 통해 짚어보고, 4장에서는 그 활동의 영향력과 한계를 알아보하고자 한다. 마지막으로 5장에서는 연구결과를 바탕으로 워싱턴 싱크탱크의 효율적인 활용방안을 몇 가지 제시할 것이다.

제2절 연구의 필요성과 목적

1. 선행연구의 특징

싱크탱크에 관한 기존의 연구는 크게 다음 세 주제를 중심으로 논의되었다.

첫째, 싱크탱크의 기원과 발전사이다.²⁾ 이와 관련한 연구로는 Smith (1991), Abelson(2002, 2004)과 Rich(2004)가 주목할 만하다. 이로써 20세기 초부터 만들어지기 시작한 싱크탱크가 어떠한 단계를 거쳐 지금처럼 다양한 성격과 목적을 지닌 싱크탱크가 출현하였는지 이해할 수 있었다. 이를 요약해 보면, 크게 3세대로 구분할 수 있다.

1세대는 제 1차 세계대전의 종전 이후 만들어지기 시작했는데, 이들은 정치적 독립성과 자율성에 기반한 전문적 지식과 정보의 제공을 통한 정책 조언에 우선적인 목적을 두었다. 카네기 재단(Carnegie Endowment, 1910), 이후 브루킹스 연구소

2) Abelson, Donald E. (2004). "The Business of Ideas : the Think Tank Industry in the USA", in Stone and Denham, *Think Tank Traditions : Politics of Research and the Politics of Ideas*, Manchester : Manchester University Press; Rich, Andrew. (2004). *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise* , Cambridge : Cambridge University Press; Abelson, Donald E. (2002). *Do Think Tanks Matter*, Montreal : McGill-Queen's University Press; Smith, James Allen. (1991). *The Idea Brokers : Think Tank and the Rise of the New Policy Elite*, The Free Press.

(Brooking's Institute)로 성장한 정부연구원(Institute for Government Research, 1916), 대외관계협의회(Council on Foreign Relations, 1921)가 이에 속한다.

2세대는 이른바 용역전문기관이다. 제 2차 세계대전 이후 패권국으로 등장한 미국은 정책자문의 수요가 급증하였다. 이에 따라 민간의 전문가로 하여금 정책용역을 수행하도록 하였는데, 이때 랜드연구소(RAND, 1948)와 도시연구소(Urban Institute, 1968)를 비롯한 민간 싱크탱크가 탄생하였다.

3세대는 권익 및 이념옹호적(advocacy) 성격의 민간 싱크탱크가 주를 이루고 있다. 이들은 ‘학생 없는 대학’으로 불리던 학문 중심의 1세대나 수동적으로 정부의 용역을 수행하던 2세대와 다르게 자신들의 이데올로기를 적극 주장하고 특정한 정책 실현을 위한 대정부 압박 활동을 병행하는 정치적 적극성을 특징으로 한다. 보수적 성향의 헤리티지 재단 (Heritage Foundation, 1973) 혹은 진보적 성향의 정책연구소(Institute for Policy Studies, 1963)가 대표적이다.³⁾

이상과 같은 성과를 통해 현재와 같은 다양각색의 싱크탱크가 어디서 기원하였고, 어떠한 지향점을 지니고 있는지가 밝혀졌다.

둘째, 싱크탱크의 인지도와 영향력이다. 주지하다시피 인지도나 영향력은 직접적인 수치화가 어려운 작업이다. 그렇기 때문에 이와 관련한 연구 성과는 주로 전문가 설문(McGann, 2010)이나 주요 일간지의 인용도 분석(Dolny, 2006)을 통해 이루어졌다.

이러한 랭킹화 작업이 방법론적으로 적절한지에 대해서는 이견이 존재하지만, 싱크탱크의 현주소를 개략적으로 이해하는 데에 유용하다. 예를 들어 Rich(2004)는 1990년대 싱크탱크의 인지도 비교를, Dolny(2006)은 2000년대 싱크탱크의 언론 인용도⁴⁾ 비교를 통해 진보 성향 싱크탱크의 랭킹이 떨어지고 있음을 보여주었고, McGann(2010)은 미국 싱크탱크로 국한되어 있었던 기존 연구에서 더 나아가 전세계 싱크탱크를 지역, 분야별로 세분화된 랭킹을 제시하였다.

셋째, 싱크탱크 간의 비교이다. 먼저 미국과 다른 나라의 싱크탱크가 비교되었다. Abelson(2002)는 미국과 캐나다를 비교하면서 미국의 정책결정구조가 캐나다와 비교해 민간 싱크탱크와의 교류점이 풍부하다고 지적하였고, 이연호(2009)는

3) Rich(2004)는 돌(Dole) 전상원의원, 깅그리치(Gingrich) 전하원의장과 같은 저명 정치인이 중심이 되어 설립된 싱크탱크들을 4세대로 보고 있다. 하지만, 이들은 정치인 개개인의 사설 연구소의 성격을 지니고 있어 기존 싱크탱크들에 비해 그 영향력과 성격이 다르다고 하겠다. 일부는 4세대 싱크탱크의 지속성에 대해서 회의적이기도 하다. (홍일표, 2007)

4) 예를 들어, 2005년도 전체 인용도수는 보수적 싱크탱크가 전체 인용의 40%, 중도적 47%, 진보적 13%로 구성되어 있다. (Dolny, 2006)

영국의 정책결정이 관료제에 의해 폐쇄적인 행태를 지녔으므로 미국과 비교하여 싱크탱크 성장이 늦었다고 진단하였다. 다음으로 미국 내 싱크탱크 간의 차이가 분석되었다. 예를 들어, Rich(2011)는 보수적 가치에 대한 믿음을 기준으로 연구원을 뽑는 보수 성향의 싱크탱크 문화를 전문성을 최우선시하는 진보 성향의 싱크탱크와 대조하면서, 이러한 차이가 보수 성향의 싱크탱크가 정치적 효율성과 마케팅 능력을 더욱 탁월하게 하는 주요 원인이라고 주장하였다.

이와 같은 다양한 비교연구는 싱크탱크의 활동이 사회적 문화와 규범(norm), 정치 체제, 재정자립도, 이데올로기와 같은 더 커다란 문맥에서 이해되어야 함을 알려주고 있다.

2. 선행연구의 비판적 검토 및 연구의 필요성

이러한 기존의 연구 경향은 앞서 말한대로 싱크탱크 활동상의 체계적인 수치화나 문맥화의 측면에서 적지 않은 기여를 한 것이 사실이다. 하지만, 동시에 기존 연구는 몇 가지 중요한 한계점을 지니고 있다고 생각한다.

첫째, 싱크탱크의 성향 및 영향력을 이슈별로 접근하지 않고, 하나의 기관으로서 평가를 내려 세분화된 이슈에 대한 실제 영향력과 인지도가 왜곡될 위험이 있다. 예를 들어, Rich(2004)나 Dolny(2006)의 순위에서 상위에 랭크되어 있는 도시연구소(Urban Institute)는 국내 문제를 다루는 싱크탱크이기 때문에, 이를 미국 외교 정책에 대한 영향력을 가늠하는 랭킹으로는 옳지 않다고 할 수 있다. 또한, 오바마 정부의 주요 정책을 조언해온 미국진보센터(Center for American Progress)는 외교 분야에서도 활발한 활동을 하고 있지만, 아시아 전문가가 중동 전문가에 비해 턱없이 부족한 실정이라, 아시아 문제에 대한 전문성과 영향력이 전반적인 명성에 미치지 못한다 할 수 있다. 반면, 맨스필드재단(The Mansfield Foundation), SAIS 산하 한미연구소(US-Korea Institute), 동서연구소 워싱턴 지부(East-West Center at Washington), 한국경제연구소(Korea Economic Institute) 등은 아시아 지역 연구를 특화하여 전체 랭킹에서 상위에 위치하고 있지 못하지만, 대아시아 정책이나 아시아 정세 분석 능력은 타 기관들에 못지않다. 이렇듯, 싱크탱크를 전반적이고 개략적으로 살펴본 기존의 연구들은 각 싱크탱크의 이슈별 전문성, 성향, 영향력을 파악하는 기준으로는 적절치 않다고 판단된다.

둘째, 많은 연구들이 인정하듯이 싱크탱크가 정책결정에 영향을 미치는 정도와 경로에 대한 실질적인 연구가 매우 부족하였다. 기존의 연구들이 의존한 인용도수

나 전문가 대상 설문은 객관적인 수치화에 용이하지만, 이는 정책결정 과정에서 싱크탱크의 역할을 판단하는 기준으로 매우 부적합하다고 할 수 있다. 싱크탱크와 그 소속 연구원들이 어떤 과정을 통해 얼마만큼 실제 정책결정과정에 영향을 주는지 대해서는 알려주는 바가 없기 때문이다. 싱크탱크가 어떻게 정책에 미치는지에 대한 연구는 인용도수, 연구원 수, 재정자립도와 같은 서류상에 들어나는 수치로부터는 유추하기 힘들고, 대신 정책자문에 참여하는 싱크탱크 연구원들과 정책결정자들과의 면접으로 알 수 있을 것이다. 그렇기 때문에, 연구원들과의 면접을 통한 영향력 분석이 지금까지 없었던 것은 싱크탱크 연구사에 있어서 중요한 약점이라고 생각된다. 따라서, 이것을 파악하는 것 또한 상당한 학문적, 정책적 함의가 있다고 하겠다.

이러한 한계점을 비추어 보았을 때, 기존 연구가 한반도 문제에 대한 미국 주요 싱크탱크들의 성향 및 영향력을 파악하기에는 적합하지 않다고 보인다. 무엇보다, 한반도 문제에 대한 주요 싱크탱크의 성향과 영향력 분석은 전무하다시피하다. 홍일표 (2007, 2008)의 연구가 예외적으로 눈에 띄지만, 이 역시 미국 싱크탱크에 대한 일반적인 분석을 넘어서지 못하였다. 이에 따라 아직까지 미국 싱크탱크의 한반도·동아시아 연구 성향과 정책 영향력에 대한 이해는 개괄적 수준에 머무르고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 시작되었다. 우선, 한반도 정책에 영향력을 미칠 수 있는 주요 싱크탱크의 현황을 정리하고, 이들의 성향과 영향력을 분석하고자 한다.

연구여건상 시기는 이명박 정부 출범부터 현재(2011년 9월)로 한정하였고, 지리적으로는 워싱턴 DC에 있는 싱크탱크로 한정하였다.⁵⁾

5) 통신과 교통 수단의 발달로 싱크탱크의 위치가 가지는 의미가 축소되고 있다는 해도, 싱크탱크가 정부 및 의회 관계자와 자주 얼굴을 맞대고 가지는 공식, 비공식적 접촉 등이 가지는 실질적인 정치적 의미를 감안하여, 다른 지역에 위치한 주요 싱크탱크들을 (RAND, Hudson등) 제외시키기로 하였다.

제2장 현황과 연구방법

제1절 주요 싱크탱크의 현황

현재 미국에는 총 1,815개의 싱크탱크가 있고, 이중 393개가 워싱턴 DC에 위치하고 있다.⁶⁾ 이 중에서 한반도 문제를 직접적으로 다루는 공신력 있는 주요 싱크탱크의 숫자는 14개 내외로 추릴 수 있다.

본 연구는 워싱턴 DC에 위치한 싱크탱크 중, 2008년 이후 남북한 관계 분석을 지속적으로 해온 전문가가 상주하는 싱크탱크를 추려보았다. 또한, 연구원 및 관련 전문가 인터뷰를 통해 목록을 보완·수정하였다. <표 1>은 이렇게 추려본 주요 싱크탱크와 한반도 문제를 다루는 소속 연구자 현황이다.

<표 1> 한반도 이슈를 다루는 주요 싱크탱크와 소속 연구원 목록⁹⁾

연구소	연구자	직책	학력	경력
브루킹스 연구소 (Brookings Institute)	Michael O'Hanlon Richard Bush III Gongdan Oh	Senior Fellow Director Senior Fellow	박사 박사 박사	CBO NIC 싱크탱크
헤리티지 재단 (Heritage Foundation)	Bruce Klingner Peter Brookes	Senor Research Fellow Senior Fellow	석사 박사	CIA 정부·민간
국제전략문제연구소 (CSIS)	Victor Cha	Korea Chair	박사	학계
아시아 재단 (Asia Foundation)	Scott Snyder ⁷⁾ Byun See-Won ⁸⁾	Policy Director Research Associate	석사 석사	싱크탱크 싱크탱크
카토 연구소 (Cato Institute)	Doug Bandow Ted Galen Carpenter	Senior Fellow Vice President	변호사 박사	정부
카네기 재단 (Carnegie Endowment)	Douglas Paal Michael Swaine	Vice President Senior Associate	박사 박사	CIA·국무부 싱크탱크
대외관계 협의회	Scott Snyder	Senior Fellow	석사	싱크탱크

6) McGann, James G. and Richard Sabatini. (2011). *Global Think Tanks : Policy Networks and Governance*, Abingdon : Routledge

연구소	연구자	직책	학력	경력
(Council on Foreign Relations)	Peter Beck	Fellow	박사과정	무
미국 기업 연구소 (American Enterprise Institute)	Nicholas Eberstadt	Scholar	박사	싱크탱크
피터슨 국제경제연구소 (Peterson Institute for International Economics)	Marcus Noland Stephen Haggard	Deputy Director Senior Fellow	박사 박사	싱크탱크 학계
국제정책센터 (Center for International Policy)	Selig Harrison	Director		언론
미국 평화 연구소 (United States Institute of Peace)	John S. Park	Senior Research Associate	박사	민간·학계
SAIS 한미 연구소 (US-Korea Institute at SAIS)	Don Oberdorfer	Chairman	박사	학계·언론
맨스필드 재단 (Mansfield Foundation)	Gordon Flake	Executive Director	석사	싱크탱크
정책연구소 (Institute for Policy Studies)	John Feffer	Director		싱크탱크/ 학계

<표 1>을 통해 싱크탱크에 소속되어 한반도 이슈에 대해서 꾸준히 목소리를 내어온 연구원의 구성을 보면 일단 박사급 연구원이 많음을 알 수 있고, 싱크탱크 외에도 학계와 정보기관이나 국무부와 같은 정부 경험을 지닌 연구원들이 상당히 있음을 알 수 있다. 이러한 다양한 경험이 한반도 이슈에 관련된 활동의 내용에 어떤 영향을 미치는지는 4장에서 다룰 것이다.

하지만, 홍일표(2008)가 지적하였듯이 워싱턴에서 소위 ‘한국 전문가’로 분류되는 이들은 핵전문가로 편중이 되어 있고, 일본이나 중국 전문가들이면서 동시에 한반도 문제를 다루는 연구자들이 많다. 때문에 정작 한국어 구사·독해 능력을

- 7) Scott Snyder는 2011년 9월 5일부로 Asia Foundation를 떠나 Council on Foreign Relations로 옮겼다.
- 8) See-Won, Byun은 2011년 8월 부로 Asia Foundation을 떠나 George Washington 대학 박사 과정에 입학하였다.
- 9) 표<1>이 워싱턴 DC에서 활동하고 있는 싱크탱크와 연구원을 모두 포괄하지 못할 수 있다. 한편, 우드로 윌슨 센터(Woodrow Wilson Center)나 동서연구소 (East-West Center)등 일부 싱크탱크는 한반도 현 정세를 다루는 선임급 연구원이 없고, 대신 세미나 활동과 방문 연구원 제도를 통해서 한반도 이슈에 대해서 목소리를 내었다. 이런 경우, 목록에서 제외시키기로 했다.

지닌 연구자는 한국 전문가 중에서도 소수이며, 심도 있는 한국 문제 연구에 중요한 장애가 된다고 생각된다.¹⁰⁾

제2절 연구방법

본 연구는 싱크탱크의 성향 및 특징 파악과 영향력 분석이라는 목적 하에, 문헌 조사와 연구원 인터뷰라는 두 가지 연구기법을 활용하였다. 우선, 문헌 조사는 2008년 이명박 정부 출범 이후 주요 싱크탱크들이 발간한 보고서 및 언론 기고문을 분석하는 작업이 주를 이루었고, 이를 통해 드러난 싱크탱크의 성향과 특징을 파악하고자 하였다.

무엇보다, 마케팅의 일환으로 대부분의 연구 결과는 웹사이트를 통해 공개되고 있기 때문에, 보고서의 접근성이 매우 높다. 문헌은 주로 소속 싱크탱크나 주요 언론사를 통해 발표된 기고문(op-ed), 컨퍼런스 속기 및 요약문, 미국 상하원 증언(testimony), 언론과의 인터뷰 등으로 구성되어 있다. 이들을 저자, 주제, 날짜, 보고서 형식 등으로 나누어 일목요연하게 정리하여, 싱크탱크와 연구원 각각의 분석 성향을 파악할 수 있게 하였다.

예를 들어, 카토 연구소의 더그 밴도우(Doug Bandow) 선임연구원은 2008년부터 현재까지 3번의 컨퍼런스, 20번의 기고문을 통해 한반도 이슈에 대해서 공식적인 입장을 밝혔다. 발표된 언론으로는 The Korea Times 7회를 비롯, The National Interest 3회 등이 눈에 띄고, 주요 주제는 천안함 사건이 6회, 핵실험 5회, 한미동맹 3회, 그 외에도 북한인권 문제, 정권 세습, 연평도 폭격 각 1회씩 등이 있다.

Bandow의 기고문을 분석해보면, 한반도 이슈에 대해서 크게 두 가지 분야에서 성향이 뚜렷하게 드러남을 알 수 있다. 첫째, 북한과의 협상 가능성에 대해서 점점 회의적으로 변함을 알 수 있다.¹¹⁾ 둘째, 북한 문제는 궁극적으로 동북아 지역의 문제이며, 문제의 당사국 중 하나이자 핵심 국가라 할 수 있는 중국과 북한 문제를 다룰 수 있는 충분한 군사적 경제적 능력을 갖춘 한국에 문제 해결의 짐을 넘겨야

10) 이 점은 익명을 요구한 한 연구원이 워싱턴 내 한국 전문가들에 대해서 내린 일반적인 평가이다.

11) 2009년 5월 6일 Investor's Business Daily Editorial(IBDE)에 기고한 'North Korea Requires Realism and Restraint'(북한 문제에는 현실주의와 역제가 필요하다)라는 글에서는 북한을 협상의 장으로 이끌어내기 위한 인센티브를 얘기하고 있지만, 약 1년 반 뒤인 2010년 11월 1일에 Providence Journal에 기고한 'US Should Get Out of Korean Peninsula'(미국은 한반도에서 떠나야)라는 글에서는 협상의 가능성에 대해서 지극히 부정적임을 알 수 있다.

한다는 주장을 지속적으로 하고 있음을 알 수 있다.¹²⁾

이렇게 연구원과 소속기관, 발표 주제와 기고기관, 그리고 지난 3년 간 한반도 문제에 대해서 취한 입장과 성향, 특징을 우선적으로 정리하는 작업은 이후에 싱크탱크 보고서의 전반적인 특징과 싱크탱크 간의 차이점을 파악하는 데 사용되었다.¹³⁾

한편, 영향력 분석은 앞서 언급하였듯이 문헌 조사만을 통해 밝혀지기 어렵다. 따라서, 주요 싱크탱크 소속 연구원들을 상대로 심층 면접을 진행하여 이들의 활동이 정책에 어떻게, 그리고 얼마만큼 영향을 미쳤는지 알아보고자한다. 표<2>는 본 연구를 위해 진행한 인터뷰 목록이다.

〈표 2〉 인터뷰 일자, 대상, 소속기관/직책 및 장소 목록

일자	대상	소속기관/직책	장소
11.5.9 11.9.28	Mike Mochizuki	조지워싱턴 대학 (George Washington University) 교수, 前RAND연구소 선임연구원	The Elliott School of International Affairs, George Washington University
11.8.19	Bruce Klingner	헤리티지 재단 (Heritage Foundation) 선임연구원	헤리티지 재단
11.8.25	Muthiah Alagappa	동서연구소 (East-West Center at Washington DC) 수석연구원	동서연구소
11.9.6	Gordon Flake	맨스필드재단(Mansfield Foundation) 사무총장	맨스필드 재단
11.9.20 11.9.26	See-Won Byun	아시아 재단(Asia Foundation) 연구원(Research Associate)	The Elliott School of International Affairs

인터뷰 질문은 크게 세 가지 분야로 나누어 진행하였다. 첫째, 싱크탱크 연구원으로서의 주요활동과 파급력이다. 이 중에서 주요 활동은 기고문·행사 (컨퍼런스 등)·언론 인터뷰 등과 같은 공식 활동과 정부 관료와의 접촉과 같은 비공식 활동으로 나누었다. 특히, 문헌 조사로는 가늠하기 힘든 비공식 활동의 성격과 영향력에 대해서 인터뷰의 많은 부분을 할애하였다. 결국, 인터뷰를 통해 싱크탱크와 연구원

12) 2011년 5월 3일 ‘Why are US troops still in Korea?’(왜 미군은 아직도 한국에 있는가?), The Forbes., 2010년 11월 29일, ‘Pull US troop out of Korea’(미군은 한국에서 철수해야), Orange County Register., 2009년 8월 31일, ‘How to deal with North Korea’(북한을 상대하는 법), The Korea Times 등

13) 본 논문에는 각 연구자들의 기고문 요약 전체 목록을 수록하지 않을 것이다. 분량도 많을 뿐더러, 본 논문은 싱크탱크들의 전체적인 성향 파악에 초점을 맞추고 있기 때문이다.

의 다양한 활동 간의 공통점과 차이점을 짚고, 어떤 의도와 경로를 통해 정책 결정에 영향을 미치려 하는지 확인해 보고자 하였다.

둘째, 싱크탱크와 연구원의 영향력을 결정짓는 요소이다. 한반도 이슈를 주제로 활동하는 연구원의 영향력을 결정짓는 요소로는 전문성, 경력 및 인적 네트워크, 정치적 성향이 있으리라 사료되고, 인터뷰를 통해 이러한 요소들에 대한 의견을 조사·취합하였다.

셋째, 문헌 조사를 통해 드러난 싱크탱크의 영향력과 특징에 관한 의견이다. 즉, 문헌을 통해 파악한 여러 싱크탱크의 공통된 특징과 싱크탱크 들 간의 차이점에 대한 의견을 물어보고, 문헌에 드러나지 않는 특징들을 적극적으로 파악하고자 하였다. 마지막으로 통일부가 워싱턴 DC 싱크탱크의 활용도를 높일 수 있는 방안들에 대해서 제언을 구하였다.

연구 기간 동안 5명의 연구원과 총 7회의 인터뷰를 진행하였는데, 애초에 계획했던 만큼 인터뷰를 진행시키지 못한 것은 아쉬운 점으로 남는다.¹⁴⁾ 그럼에도 불구하고 모든 인터뷰는 1시간~1시간 반 정도 진행된 심층 인터뷰였고, 보수적 성향 헤리티지 재단의 브루스 클링어부터 진보적 성향의 맨스필드 재단 고든 플레이크 연구원까지 다양한 정치적 스펙트럼을 포함하였다. 이로써 인터뷰의 양적 부족은 질적 충실성으로 보완되었다고 생각한다.

제3장 정치적 성향과 특징 분석

미국 주요 싱크탱크의 정치적 성향과 현안 분석 능력과 확인할 수 있는 경로는 다양하다. 자료 확보 또한 용이하다. 이는 자신들의 보고서와 의견을 적극적으로 홍보해야 하는 싱크탱크의 태생적인 목적에서 비롯된다. 학문적 성과와 인정보다 정책설립 과정에 빠르고 효율적으로 자신들의 의견을 전달하는 것에 우선순위를 두고 있는 싱크탱크와 소속 연구원들의 연구 및 집필 목적에서 비롯된 특징이라 하겠다. 이로 인해 현안에 대한 보고서·언론 인터뷰·세미나 자료는 대부분 인터넷을 통해 공개되어 있다. 심지어 저작권에 대한 특별한 언급도 없어 무단인용에 대한 법적인 제재 장치도 마련되어 있지 않은 경우가 대부분이다.¹⁵⁾

14) 인터뷰를 요청한 대부분의 연구원들은 바쁜 일정으로 시간을 내기 어려운 경우였다. 지병으로 인터뷰가 어려운 경우도 있었다.

이 장에서는 앞서 언급한 것과 같이 이명박 정부 출범 이후의 한반도 문제에 대한 주요 싱크탱크에 소속된 한국전문가들의 기고문 및 정책 보고서, 언론과의 인터뷰, 그리고 싱크탱크에서 열린 주요 관련 세미나 기록을 분석하였다. 특히, 지난 3년간의 싱크탱크와 연구원들의 활동을 분석하여 파악한 네 가지의 특징을 주목하고자 한다. 이를 통해 싱크탱크들의 현안 분석 능력과 성향을 가늠해보고, 더 나아가 다음 장에서 살펴볼 영향력 분석을 위한 접근의 틀을 제시하고자 한다.

제1절 정치적 성향 : 대북강경론의 우세

보고서를 비롯한 공식 행사들 기록 조사를 통해서 드러난 가장 특이할 만한 사항은 한반도 문제에 대하여 주요 연구원 간의 입장차가 크지 않았다는 것이다. 보수, 중립, 진보의 정치적 성향이 뚜렷하고, 따라서 입장차가 확연하게 드러나는 경제·사회 정책과 같은 미국 국내 문제와 대조되는 부분이다. 지난 3년 여간 주요 연구소의 보고서와 언론 기고문, 세미나 발표문을 분석한 결과, 북한 문제에 대해서 공통적으로 나타나는 기본적인 입장은 다음과 같이 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 보고서 일부는 대화의 중요성을 언급하고 있지만, 대부분은 UN안보리 결의안을 통한 경제제재, 군사적 압박처럼 채찍을 강조하는 대북 정책을 선호하고 있다. 북한의 도발에 대한 처벌(punitive)이자 협상 테이블로 이끌어 내기 위한 수단으로 강력한 제재를 주문하고 있는 것이다. 즉, 북한을 협상으로 적극적으로 이끌어 내기 위한 당근보다는 협상을 거부했을 시에 가해질 채찍에 초점이 맞춰져 있는 것이 현 워싱턴 싱크탱크의 분위기로 파악된다.

이러한 경향은 기고문과 세미나 등에서 쉽게 읽혀지는데, 역시 보수적 성향을 띤 싱크탱크와 연구원들이 가장 강한 톤으로 채찍을 주문하고 있었다. 예를 들어, CSIS의 빅터 차(Cha)는 연평도 폭격이후 한반도에 전쟁의 가능성이 있다고 진단하고, 주한 미군을 늘리는 방안에 대해서 심각하게 고려해야 한다고 주장하였다.¹⁵⁾ 군사적 대응 외에도 경제 제재 역시 지난 3년간 계속적으로 요구되어 왔다. 헤리티지의 클링너(Klingner)는 천안함 사건 이후, 개성공단을 포함한 남북한 간의 모든

15) Klingner, Bruce. (2011). 필자와의 인터뷰 2011년 8월 19일.

16) Cha, Victor. (2010) 'What to Do About NK Aggression', 조선일보, 12월 6일.

무역의 즉각적인 중단을 요구하는 것 외에,¹⁷⁾ 올해 3월에 있었던 미 하원 외교위원회에서 있었던 의회증언에서 UN 제재 강화 및 미국의 독자적인 추가 제재 정책을 제언하기도 했다.¹⁸⁾ 비슷한 맥락에서 미국기업연구소(AEI)의 에버스타트(Eberstadt)는 북한에 인도적인 원조 제공 여부를 논하는 기고문에서 원조를 하되 이것이 북한 내에서 어떻게 분배되는지 철저히 추적이 가능하고 정치범들을 포함한 모두에게 혜택이 가야하는 이른바 침범적(intrusive)원조여야 한다고 하였다.¹⁹⁾ 북한과의 신뢰구축이나 경제적 어려움을 고려한 일방향식 인도주의적 원조를 주장하는 포용론과 대비되는 정책적 주문이다. 한편, 피터슨 국제경제연구소(PIIE)의 마커스 놀란드(Noland)는 경제제재 중에서도 호화사치품에 대한 무역제재보다는 금융제재가 북한에게 더 효과적인 제재를 가할 수 있다고 밝힌 바 있다.²⁰⁾

중도 성향의 기관들과 전문가들 역시 효과적이고 구체적인 제재 방안을 논하는 경우가 많았다. 예를 들어 전통적으로 당파적 관계로부터 중립적인 입장을 견지해 온 것으로 평가받는 아시아재단의 스콧 스나이더는 2009년에 발표한 글에서 북한의 군사적 도발이 내부 후계자 문제로 비롯된 ‘새로운 게임’이라면 국제사회는 공조를 통한 압박정책을 펴야한다고 하였다.²¹⁾

이상과 같이 포용론보다는 억제봉쇄론을 주장하는 주요 싱크탱크와 연구원들이 워싱턴의 주도권을 잡은 가운데, 오바마 행정부와 이명박 정부의 대북정책은 긍정적으로 평가되었다. 예를 들어, 대외관계협의회(CFR)의 레슬리 겔브(Leslie Gelb) 명예회장은 큰 채찍(big stick)을 지니고 북한 문제를 접근하는 오바마 행정부의 대북 정책을 좋은 정책이라 평하였고²²⁾, 헤리티지 재단의 클링너 선임연구원은 필자와의 인터뷰에서 오바마 행정부의 대북 정책에 대해서 대체적으로 긍정적으로 평가하였으며, 부시 행정부에서 국가안보회의 아시아 담당국장을 지냈던 빅터 차는 문제의 책임이 북한에 있다고 명백하게 밝힌 오바마 행정부의 대북정책을 ‘잘한 것’이라 하였다.²³⁾

17) Klingner, Bruce. (2010). ‘Sanctions an Important Component of US North Korea Policy’, *The Heritage Foundation*. 5월 3일.

18) Klingner, Bruce. (2011). ‘North Korea - multi-faceted threat to peace and stability’, *Testimony before Committee on Foreign Affairs, United States House of Representatives*. 3월 10일.

19) Eberstadt, Nicholas. (2011). ‘Should North Korea be provided with humanitarian aid?’, *Global Asia*, September.

20) Noland, Marcus. (2010). ‘Why sanctions can hurt North Korea’, *Interview with CFR*, 8월 4일.

21) Snyder, Scott. (2009). ‘Is NK playing a new game?’, *CFR*, 6월 22일.

22) Gelb, Leslie. (2009). ‘Not so fast, Kim’, *CFR*, 5월 26일.

23) Cha, Victor (2009), ‘Bill’s Excellent adventure’, *Comparative Connections*. 10월 15일

이명박 정부의 한미관계에 대한 평가 역시 대체적으로 호의적이었다. 역시 CSIS의 빅터 차는 오바마 대통령이 2010년 한미동맹을 일컬어 린치핀(lynchpin)이라고 표현한 에피소드를 바탕으로 이명박 대통령이 한미관계 관리에 매우 성공적이란 평가를 내린바 있고²⁴⁾, 카네기 재단의 더글라스 팔(Paal)은 천안함 사건 직후 이명박 대통령에 대해서 ‘효과적이고 침착한’ (effective and cool) 리더라 평가하기도 하였다. 이것은 북한과의 대화에 대해서 김대중, 노무현 정권에 비해 더 소극적이고 냉철했던 부분이 한미관계를 원활하게 하였다는 타 주요 싱크탱크와 연구원들의 평가와 일맥상통한다고 하겠다.²⁵⁾

둘째, 북한 문제 해결에 있어서 중국 역할의 중요성을 강조하고, 이를 위한 긴밀한 미중 간의 공조를 요구하는 기고문의 빈도가 증가하고 있는 점을 들 수 있다. 여기에는 한국-북한-중국 삼자 간의 역학구도를 집중적으로 연구한 스콧 스나이더가 눈에 띈다. 그는 북한의 대중 경제의존도에 비해 중국의 대북 정치력 영향력은 크다고 보이진 않지만, 미국의 대북정책의 성공에는 중국과의 효과적인 협력이 필수라고 보았다²⁶⁾. 그러한 면에서, 오바마 정부가 어떻게 북한을 직접 상대할지보다 북한문제에 관하여 중국과 협력 증진 방안에 정책 초점을 맞추는 것이 필요하다고 주장하였다.²⁷⁾

북한 문제에 있어서 중국 변수의 중요성은 스나이더 이외에도 여러 연구원들이 다양한 글과 인터뷰를 통해 밝힌바 있다.²⁸⁾ 이들은 북한에 대한 제재 조치들이 중국의 확고한 협력 부족으로 그 효과가 반감될 것에 대해 우려하고, 특히 북핵 문제 해결에 있어 중국의 핵심적인 역할을 강조하였다. 결국, 북한 문제에 대한 미중 간의 정책적 입장 차이를 극복할 수 있는 방안에 대해서 충분한 고민과 노력이 필요하다고 진단하고 있었다.

이렇듯 한반도 이슈에 대하여 워싱턴 여론 내에서 대북강경론이 우세한 이유는

24) Cha, Victor (2010) ‘The Accidental Lynchpin’ *CSIS*, 7월 13일. 빅터차는 그 이유에는 천안함 사건 이후 즉각적인 보복을 요구하는 여론에도 불구하고, 이명박 정부가 침착하게 대응한 것을 오바마 미국 대통령이 높게 평가했다는 측면도 있다고 하였다.

25) Paal, Douglas. (2010). ‘Crisis in the Korean Peninsula’, *Carnegie Endowment*, 6월 7일

26) Snyder, Scott (2009), ‘Reaching out to touch NK : China and NK’, *Globalsecurity.org*, 5월 28일

27) Snyder, Scott (2009), ‘What is driving Pyongyang?’, *The Oriental Economist*. July.

28) CFT Task Force (Pritchard, Revere, Snyder et al) ‘US Policy Towards the Korean Peninsula’, *CFR*. 6월 16일., Haas, Richard. (2010). ‘How to Handle North Korea’, *Wall Street Journal, CFR*, 5월 28일., Bandow, Doug. (2010). ‘Surprise : North Korea is enriching uranium’, *American Spectator*, 11월 26일., Paal, Douglas. (2010), ‘North Korea : Seeking Stability’, *Asia Pacific Brief*. 12월 30일.

무엇일까? 크게 외부적 요인과 내부적 요인으로 나뉘어서 이해할 수 있다. 우선, 외부적인 요인으로는 2009년 오바마 정부 초기에 있었던 북한의 미사일 테스트와 핵 실험이 있다. 주지하다시피, 오바마 대통령은 선거 캠페인과 당선자 시절부터 북한과의 대화와 포용의 정책을 주창하였지만, 북한은 2009년 4월에 미사일 발사, 같은 해 6월 핵실험을 강행하여, 당시 임기 초였던 오바마 정부를 매우 당황스럽게 하였다. 더 나아가 그 이후 지속된 6자회담 거부, 이듬해에 터진 천안함 사건 및 연평도 포격 사건으로 이른바 중도적인 입장을 지니고 있던 연구자들도 대화와 포용정책을 포기하는 현상이 일어났다는 것이다.

북한의 지속적인 군사적 도발이 연구원들의 입장들을 하나로 모이게 하는 데 일조한 것은 사실로 보이지만, 외부 환경의 변화가 필요충분의 조건이라고 여겨지는 않는다. 예를 들어, 햇볕포용정책을 지지하던 한국내 연구원들의 입장이 김대중 정부나 노무현 정부 시절에 있었던 북한의 군사적 도발이나 핵실험으로 변화하지는 않았기 때문이다. 싱크탱크 및 연구원들의 입장 변화를 설명하기 위해서는 외부뿐만이 아니라 싱크탱크 세계 내부의 요인들도 살펴보아야 한다.

내부 요인으로는 무엇보다 진보 성향의 연구소에는 한반도 연구 인력이 상대적으로 부족하다는 점을 들 수 있다. 예를 들어, 2006년 진보 성향의 연구소 중 가장 높은 인용도수를 기록한 도시 연구소(Urban Institute, 11위)와 미국진보센터(Center for American Progress, 12위)를 보면²⁹⁾, 전자의 경우 미국 국내 ‘공공 정책과 효과적인 정부’ 증진에 설립 목적을 두어 외교정책 부서가 아예 없고, 후자의 경우 한국 전문가로 브라이언 카툴리스(Katulis)와 로렌스 콕(Korb)이 등록되어 있지만 이들이 지난 3년간 한반도 문제에 대하여 내놓은 보고서는 아예 없는 상황이다. 이렇듯 대부분의 주요 진보 싱크탱크는 도시연구소와 같이 국내 이슈에 집중하는 경우가 대부분이고,³⁰⁾ 외교정책을 다루는 연구소는 한반도 전문가가 부족한 형편이라고 생각된다.³¹⁾

이와는 대조적으로 한반도 전문가는 보수 성향이나 중도 성향의 연구소에 집중적으로 포진되어 있다 (표<1> 참조). 이러한 싱크탱크 연구원 구성이 북한의 지속

29) Dolny, Michael, ‘Study Finds First Drop in Think Tanks Cites : Progressive Groups See Biggest Decline’, Extra!, May/June 2006

30) 국내 문제만 다루는 주요 진보 성향 싱크탱크로는 Center for Budget and Policy Priorities, Citizens for Tax Justice, Justice Policy Institute, Economic Policy Institute 등이 있다.

31) 예를 들어, 진보성향으로 또 하나의 저명 싱크탱크인 정책연구소(Institute for Policy Studies)의 경우, 천안함 사건 직후의 기고문은 전문 상주 연구원이 아닌 인턴들이 작성하였다. (http://www.fpi.org/articles/the_cheonan_incident_skepticism_abounds)

적인 도발이라는 외부 환경 하에 싱크탱크 간의 입장 차를 좁히는데 유리한 것은 자명해 보인다. 즉, 보수 성향의 싱크탱크들은 북한 도발에 대한 강경한 입장을 일관적으로 고수해왔고, 중도 성향의 연구원들의 입장은 오바마 정부 이후 지속된 북한의 도발이라는 외부적 요인 하에 대북한 압박, 제재라는 입장으로 선회했다는 것이다.³²⁾

마지막으로 전통적으로 대북 압박 정책에 대해서 비판적인 입장은 견지했던 진보적 성향을 지닌 연구원들의 공개적 활동이 줄어든 점을 들 수 있다. 이러한 변화에는 ‘그랜드 바겐’의 공동저자인 모치즈키 교수 역시 북한의 군사적 도발이 가장 큰 역할을 했다고 증언했다.³³⁾ 하지만 이것은 이들 입장의 ‘선회’가 아니라 ‘침묵’이라고 표현하는 것이 적절하다고 주장하였다. 즉, 지난 3년간 있었던 미사일 및 핵실험, 천안함 사건, 연평도 폭격 등으로 북한과의 대화를 주창하는 이들에 대한 워싱턴 내 여론이 악화되어, 북한과의 포괄적인 협상을 요구하는 목소리를 내기 어려운 환경이라는 것이다.

정리를 하면, 워싱턴 내 주요 싱크탱크와 연구원 사이에서 북한 도발에 대한 평가와 미 행정부에 주문한 대북 정책에 큰 의견차가 없었다. 특히 북한의 도발이 대화와 포용을 주장하던 오바마 행정부를 상대로 한 도발이었다는 점을 고려하면, 워싱턴 내 매파 연구원들의 주장에 힘이 실렸던 이유의 하나가 찾아진다.

제2절 싱크탱크 활동의 특징

1. 한국 내 대북정책 논란에 대한 소개/논의 부재

필자가 인터뷰한 싱크탱크 연구원들 다수가 인정한 부분 중 하나는 한국 내 대북정책의 입장차에 대한 소개와 논의 부재이다. 실제로 필자가 검토한 주요 싱크탱크의 보고서 및 기고문에 남남갈등을 주제로 한 글은 찾아보기 어려웠으며, 이를 언급하고 있는 보고서도 극히 드물었다. 이것은 위에서 언급된 싱크탱크 간의 평이한 입장 차와도 밀접하게 연관되어 있지만 별개의 특징이기도 하다. 주요 싱크탱크들이 비슷한 견해를 지니고 있다고 해서, 한국 내 정계 및 학계에 존재하는 이른바 남남갈등에 대한 논의를 피할 이유는 없기 때문이다. 특히 한국 내 여야간의 입장차가 한국의 대북정책에 일정한 영향을 끼친다는 점에서, 워싱턴 내에서 이에 대한

32) Klingner, Bruce. (2011) 필자와의 인터뷰. 8월 19일.

33) Mochizuki, Mike. (2011) 필자와의 인터뷰 9월 30일.

논의가 활발하게 이뤄지지 않는 점은 우려스럽다 할 수 있을 것이다. 이것은 강경 혹은 포용 정책의 옳고 그름의 문제가 아닌 대북 정책의 파트너에 대한 이해 부족의 문제로 이어질 수 있기 때문이다. 즉, 한국 내에 이명박 정부의 대북 정책에 대한 비판적 시각의 근간은 무엇인지, 그리고 이것이 한국의 대북정책 결정에 어떠한 영향을 미칠지에 대한 충분한 논의 없이는 워싱턴 싱크탱크에서 진행되고 있는 한반도 문제 연구 및 분석이 뚜렷한 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다.

남남갈등에 대한 논의 부족의 원인에 대해서는 의견이 분분하다. 헤리티지 재단의 클링너 연구원의 경우 남남갈등에 대해서 워싱턴 내 한국 전문가들은 충분히 이해하고 있으며, 비록 보고서나 공개 세미나에서의 주요 주제로 다루이지 않지만, 전문가 간의 모임에서는 종종 이에 대한 얘기를 주고받는다라고 답변하였다. 하지만 다른 연구원들은 남남갈등에 대한 토의가 부족함을 인정하였다. 이에 대해서 맨스핀드 재단의 고든 플레이크 사무총장은 한국 내 진보 성향의 정치가³⁴⁾나 연구원들의 워싱턴과의 접촉 의지가 강하지 않은 점을 꼽았고, 다른 이들은 연구원들의 한국어 구사 능력의 한계로 다른 성향의 연구를 접하고 이해하는 데에 있어 어려운 점을 지적하기도 하였다.³⁵⁾

2. 장기적 통일 방안/대북정책 논의 부재

지난 3년간 주요 싱크탱크들은 수많은 보고서를 내놓았지만, 양에 비해 주제의 다양성은 부족한 편이라 여겨진다. 대부분의 연구들이 장기적인 통일 방안보다는 개별적인 사건에 대한 짧은 기고문들이었기 때문이다. 즉, 시기적으로는 2009년 핵실험, 2010년 천안함 침몰 및 연평도 포격, 김정은 후계자 지명 등을 전후로 싱크탱크와 연구원의 저술, 언론 인터뷰, 세미나 활동이 편중되어 있고, 반면에 북한 문제에 대한 장기적인 정책 구상, 통일 전략 및 통일 이후의 정책 과제들 등에 대한 연구는 거의 찾아보기 힘들었다.

심도있는 북한문제 분석이나 장기적인 통일 방안 연구의 부재는 이미 학계에서 지적이 되어왔지만³⁶⁾, 이에 대한 연구가 전무하였던 것은 아니다. 우선 한반도 문제를 다룬 책 분량의 연구로는 한반도 문제를 다른 시각으로 바라보는 빅터차와

34) 2010년에 있었던 송영길 현 인천시장의 한미연구소(US-Korea Institute) 방문은 예외로 꼽힌다.

35) 앞서 지적하였듯이, 이 점은 익명을 요구한 한 연구원이 워싱턴 내 한국 전문가들에 대해서 내린 일반적인 평가이다.

36) Cha, Victor and David Kang. (2003). *Nuclear North Korea : A Debate on Engagement Strategies*. Columbia University Press.

데이비드 강이 저술한 ‘Nuclear North Korea : A Debate on Engagement Strategies’ (2003)이 있다. 1990년 이후 축적되어온 북핵과 그 해결책에 대한 풍부한 토론을 체계적으로 이해할 수 있는 틀을 제공하며 정책과 학계에 중요한 기여를 한 것으로 평가된다. 또한, 브루킹스의 오한론(O’Hanlon)과 조지워싱턴 대학의 모치즈키(Mochizuki) 교수가 공동 저술한 ‘Toward a Grand Bargain with North Korea’ (2003)는 출간 당시 브루킹스 웹사이트 문서 다운로드 1위를 차지하는 등, 워싱턴 한반도 관련 정책결정자들과 연구자들로부터 뜨거운 반향을 일으키기도 했다. 최근 박근혜 전 한나라당 대표가 포린어페어스誌에서 발표한 신뢰외교와 균형정책을 중심으로 하는 대북정책 구상과 일맥상통한다는 지적도 있다.³⁷⁾ 최근 연구로는 대외관계협의회(CFR)에서 한반도 전문가들이 모여 공동저술한 ‘US Policy Toward the Korean Peninsula’ (2010)이 있다. 현 상황에서 미국이 추진할 수 있는 정책을 묵인(acquiescence), 관리 및 억제(manage and contain), 국제공조를 통한 즉각적인 비핵화(rollback), 북한정부 교체(regime change)으로 보고, 단기적으로는 관리 및 억제, 장기적으로는 중국과의 협력과 한국과의 견고한 동맹 관계를 바탕으로 북한 문제를 접근해야 한다고 결론을 내리고 있다.³⁸⁾

통일 전략과 통일 이후라는 장기적인 문제를 다룬 보고서는 더욱 드물지만, 예외적으로 빅터 차와 데이비드 강이 공동으로 진행했던 ‘Approaching Korean Unification’ (CSIS-USC)과 대외관계협의회(CFR)가 2009년에 발표한 보고서 ‘북한 급변 사태에 대한 대비’(Preparing for Sudden Change in North Korea)가 있다. 후자는 북한의 급변사태 수습과정에서 한국에게 주도권을 주어야 한다고 주장하고, 주변 국가 특히 중국이 이 과정에서 불안해하지 않게 할 수 있는 조치들이 무엇이 있는지 제안하는 것이 이 보고서의 요지이다. 폴 스타어스(Stares) CFR 연구실장과 조엘 위트(Wit)가 공동저술한 이 보고서는 오바마 행정부의 대북 정책에서 기본 자료로 활용될 가능성이 높다고 보도되기도 하였다.³⁹⁾

하지만, 위에 주지한 몇 가지의 예를 제외하면, 싱크탱크들의 주요 연구 역량이

37) 조선일보. (2011). ‘햇볕도 압박도 아닌 대북 제3의 길’, 조선일보. 8월 24일.

38) 이외에도 북한의 종말(The end of North Korea, 1999)으로 큰 화제를 모았던 미국기업연구소의 에버스타트가 편집한 *A New International Engagement Framework for North Korea?*(2004), 아시아재단 스캇 스나이더의 워싱턴 싱크탱크 내에서 충분한 조명을 받지 못했던 한중, 북중 관계를 다룬 *China’s Rise and the Two Koreas : Politics, Economics, Security*(2009), 브루킹스 연구소 조나던 폴락의 *No Exit : North Korea, Nuclear Development, International Security*(2011) 등이 눈에 띈다.

39) 조선일보 2009년 1월 29일, ‘북 붕괴하면 치안병력 최대 46만명 필요’. 아시아재단의 번시원 연구원 역시 이 보고서가 실제로 정부 정책결정자들에게 많이 읽혀졌다고 증언하였다.

현안에 대한 정보 제공 및 단기적인 대응 방안에 집중되어있음을 알 수 있다. 위에 언급하였다시피, 보고서와 기고문이 핵과 미사일 실험, 천안함 및 연평도 사건, 김정은 후계자 지명 시기에 집중되어 있다는 사실이 이를 뒷받침하고 있다.

분석에 있어서 깊이와 논리의 치밀함보다는 정보의 정확도와 신속성이 강조되는 싱크탱크의 보고서 성격상 이는 싱크탱크의 특징이자 단점이라고 할 수 있겠다. 때문에 싱크탱크 보고서들은 갑작스런 위기사태나 사건을 워싱턴에서는 어떠한 시각으로 보고 있는지, 혹은 논란의 중심은 무엇인지를 엿보는 창구로는 적절하겠지만, 통일에 대한 장기적인 플랜이나 대북 관련 정책의 기본 기조와 원칙을 알아 보기 위해서는 싱크탱크 외에 학계 논문이나 정부 실무진들과의 지속적인 교류가 더욱 유용한 창구가 될 수 있다는 것이다.

3. 분석의 차이

같은 한반도 문제일지라도 미국과 한국이 다른 시각으로 바라보는 것은 당연한 일일 것이다. 특히 한국 정부에게 북한 문제는 국가 안보에 가장 결정적인 변수인 반면, 미국 정부 입장에서는 한반도 문제를 범세계적인 위기 관리 차원의 시각에서 바라보는 면이 크다고 할 수 있다. 이러한 입장 차이가 싱크탱크의 활동상에서 고스란히 드러나는 것은 그리 놀라운 사실이 아니다 하겠다.

이렇게 북한 문제를 한반도 및 동북아시아 지역의 위기 관리 차원에서 분석하는 것에서 벗어나 미국 세계전략의 차원에서 바라보는 경향이 뚜렷하게 드러나는 분야 중 하나가 북한의 핵실험과 핵무기 기술 보유 여부이다. 미국의 입장에서 북핵 문제는 동북아 안보 역학의 변수이기도 하지만, 북한이 범세계적 핵확산의 진원지가 될 수 있다는 점도 주요 관심사항이기도 하다. 때문에 북핵 문제를 중동 지역, 파키스탄과 같은 핵무기 보유 의지와 능력을 지닌 지역들과 연계한 분석이 많은 것이 특징이라고 할 수 있다.

예를 들어 카네기 재단이 2009년에 주최한 ‘핵 위기 지역 : 이란, 북한, 시리아, 파키스탄’⁴⁰⁾에서 북한 핵문제에 대해서 발표한 리바이트(Levite)은 북한 핵 실험이 함축하고 있는 위협을 네 가지로 나누었는데, 핵과 미사일 제조 기술 확산의 원천지가 될 수 있는 가능성과 북한이 보여준 벼랑 끝 전술이 이란과 같은 타 국가들에게 미국을 상대하는 하나의 롤모델이 될 수 있다는 점을 가장 심각하고 어두운

40) Carnegie Endowment. (2009). ‘Nuclear Crisis Points : Iran, North Korea, Syria, and Pakistan’. *Carnegie International Nonproliferation Conference*, 4월 6일

위협으로 꼽았다. 또한, 2009년 5월 25일에 있었던 북한의 2차 핵실험 직후에 브루킹스 연구소에서 ‘북핵 위기’⁴¹⁾라는 주제로 열린 세미나 역시 ‘북한이 핵물질을 (중동 지역을 비롯한 국외로) 수출하고자 한다고 생각되면 어떻게 할 것인가’라는 문제에 대해서 발표자들 간 논의의 상당 부분이 할애되었다는 점 역시, 미국 입장에서 북한 핵문제는 단순히 지역의 위기 관리 차원으로만 볼 수 없다는 것을 확인시켜주고 있다.

SAIS 한미연구소 오버도퍼 소장이 대외관계협의회와의 인터뷰에서 북핵의 가장 실질적인 문제는 핵무기를 이용한 군사적 공격이 아닌 북한이 보유한 핵물질이 신뢰할 수 없는 국가나 비국가 그룹의 손에 들어가는 것이라 지적한 바 있다.⁴²⁾

본 장에서는 워싱턴 내 주요 싱크탱크와 연구원들이 지난 3년간 한반도 이슈를 다룬 활동들을 분석하여 그 성향과 특징을 파악하였다. 성향적으로는, 북한 도발이라는 외부 변수와 싱크탱크 내부 요인들로 싱크탱크 간에 대북 강경 정책의 필요성에 대해서 커다란 이견이 없었음을 알 수 있었다.

그 외 특징으로 한국 내에서 벌어지고 있는 대북 정책에 대해서 소개가 이뤄지고 있지 않다는 점, 한반도 이슈에 대한 장기적 대책보다는 개별 이슈에 대한 기고문이 주를 이루고 있는 점, 마지막으로 분석의 시각이 한국과 다른 점이 있음을 지적하였다.

제4장 싱크탱크의 영향력과 결정요인

싱크탱크 소속 연구원들의 활동은 크게 공개된 활동과 비공식 접촉으로 나눌 수 있다. 공개된 활동으로는 기고문 및 보고서, 공개 세미나, 언론과의 인터뷰, 상하원 의원회에서의 증언 등이 있고, 비공식 접촉으로는 워싱턴이라는 지리적 이점이 가능케 하는 개인적인 만남, 전화와 이메일 교신, 의회를 상대로 한 로비 활동, 정부 인사들과의 비공식 회의 등이 있다. 이들은 몇몇의 공통된 역할을 하기도 하지만, 다른 한편으로는 영향을 미치는 경로가 각각 다르게 나타나는 것으로 보여진다.

41) The Brookings Institute. (2009) ‘The North Korean Nuclear Crisis’, 5월 25일

42) Don Oberdoffer. (2009). ‘No Signs Kim has eased control in NK’, CFR Interview, 1월 21일

먼저 첫 번째 절에서는 이러한 다양한 활동들을 통해서 싱크탱크가 정책결정 과정에서 어떠한 역할을 하는지 알아보려고 한다. 또한 그 역할이 지니는 한계에 대해서도 논의할 것이다. 두 번째 절에서는 싱크탱크의 영향력을 결정짓는 요소가 무엇인지 필자가 진행했던 인터뷰를 바탕으로 정리할 것이다.

제1절 싱크탱크의 활동 및 역할

McGann과 Weaver(2000)는 싱크탱크의 역할을 정책연구, 조언, 평가, 정책안 facilitator, 정부내 인력 공급, 대언론 활동 등 크게 여섯 가지로 나누어 살펴보고 있다.⁴³⁾ 하지만, 이 목록은 폭넓은 관심과 인적, 재정적 투자가 이뤄지는 미국 국내 이슈에 더 적절하고, 일부 소수 싱크탱크와 한정된 연구 인력만이 투입되는 한반도 이슈에 동일하게 적용될 수는 없다고 보여진다. 그래서 한반도 이슈에 관한 싱크탱크의 역할을 선별적으로 분석할 필요가 있다고 여겨진다.

여섯 가지 역할 중 가장 비중감이 떨어지는 것은 정책 평가, 특정 정책안 facilitator, 대언론활동으로 보여진다. 왜냐하면 대부분의 미국 국내의 사회 및 경제 정책, 혹은 국제 무역 및 경제 협력 등과는 다르게, 남북한 관계 변화에 정책에 대한 평가, 특정 정책안 주장, 대언론 활동은 이에 대한 소비자가 부족하고, 때문에 이에 대한 수요도 많지 않기 때문이다.⁴⁴⁾ 후에 다시 기술하겠지만, 대북한 정책의 결정요소는 내부적으로는 행정부와 주요 정책결정자의 성향, 외부적으로는 북한의 행위와 주변국들의 정책공조로 보여지고, 때문에 대중과 이익집단을 대상으로 하는 정책평가, 특정 정책안 facilitator, 대언론 활동의 실질적인 영향력은 미미하다고 보여진다.

하지만, 미미한 영향력에도 불구하고 많은 보고서와 기고문이 오바마 정부의 대북정책을 지속적으로 평가해왔고, 여러 정책대안을 제시하기도 하는 등, 싱크탱크의 활동들은 매우 활발히 이뤄져왔다. 연구원들 또한 활발하게 언론 활동을 해오기도 했다. 이것은 비록 정책에 직접적인 영향을 미치지 못하는 지라도, 각종 공식 활동들은 연구원 개인과 싱크탱크 마케팅의 주요 수단으로 여겨지며,⁴⁵⁾ 또한 연구

43) McGann, J. and K. Weaver. (2000).

44) 헤리티지의 클러닝 연구원은 남북한 문제를 이익집단의 이해관계가 걸려있는 한미FTA와 대조하며, 후자의 경우 FTA안에 대한 평가 및 대언론활동이 일정한 정책영향력을 지니고 있었다고 평가했다. 그것은 이러한 활동의 소비자가 명확히 존재하기 때문에, 싱크탱크 활동으로 인한 여론 조성이 가능하기 때문이다.

45) Alagapp, Muthiah. (2011). 필자와의 인터뷰. 8월 25일., Mochizuki, Mike. (2011). 필자와의 인

원 개개인의 성향과 입장을 살펴볼 수 있는 유용한 창구이기도 하다. 실질적인 영향력은 없을지라도 이러한 활동들이 무의미하다고 쉽게 치부해서는 안되는 이유이다.

한편 정책 연구 및 조언, 정부내 인력 공급은 정책결정 과정에 비교적 밀접하게 관련이 되어 있다. 우선 정부내 인력 공급을 살펴보면, 실제로 많은 싱크탱크 연구원들이 한반도 이슈를 다루는 핵심부서의 주요 보직에서 활동을 해온 것을 알 수 있다. 예를 들어, 부시 행정부와 오바마 행정부 하에 백악관 국가안정보장회의(National Security Council)에서 아시아 담당 국장을 각각 역임한 빅터 차(Victor Cha, 2004-2007)⁴⁶⁾와 제프리 베이더(2009-2011, Jeffrey Bader)는 각각 국제전략연구소와 브루킹스 연구소 출신이었다. 미 국무부에서 최근까지 부장관으로 재직했던 제임스 스타인버그(James Steinberg) 역시 브루킹스 선임연구원 출신(2001년-05년)이고, 현재 국무부 동아시아태평양 담당 차관보로 있는 커트 캠프(Kurt Campbell)은 국제전략연구소(CSIS) 출신이자, 신흥 싱크탱크인 신 미국안보센터(Center for a New American Policy)의 공동 설립자이기도 하다. 마지막으로 오바마 당선자의 한반도 정책을 담당하던 프랑크 자누치(Frank Jannuzi)는 대외관계협의회(CFR)의 연구원이었다가 오바마 캠프에 합류한 경우이다.

이렇듯 이른바 ‘회전문’ 인사는 관련 싱크탱크의 영향력과 밀접하게 관계되어 있다고 할 수 있다. 싱크탱크란 정관계로의 (재)진입을 기다리는 이들이 집결해 있는 곳이기도 하기 때문이다.⁴⁷⁾ 하지만, 싱크탱크 연구원의 자격으로 정책에 영향을 미치는 것과 정부 인사로서 정책결정에 관여하는 것은 분리되어야 한다. 연구원 개인의 성향과 의견이 정책에 반영될 수는 있겠지만, 그것은 싱크탱크 연구원으로서 가지는 영향력이 아니기 때문이다. 또한, 소속 연구원의 독립성을 보장하는 싱크탱크에서 정부 인사로 임명된 소속 연구원에게 특정 어젠다를 강요할 것이라 보기도 힘들다. 결국, 특정 연구원이 정부 인사로 임명된다고 해서 소속 싱크탱크의 기존 활동들의 정책영향력이 커진다고 볼 수 있는 직접적인 근거는 그리 많지 않아 보인다.

싱크탱크가 정책결정 과정에서 수행하는 역할 중 가장 주목할 만한 것은 정책연구와 조언이라 할 수 있다. 연구와 조언은 상호 밀접한 관계를 맺고 있는 역할이다. 주로 축적된 연구결과와 연구능력이 바탕이 되어 의회와 정부를 상대로 한 정책

터뷰. 9월 28일.

46) 빅터 차는 국제전략연구소 연구원과 조지타운(Georgetown)대학 교수를 겸임해왔다.

47) 홍일표(2008)

자문을 하기 때문이다. 정책 연구와 자문은 정보 제공과 정책적 대안 제시라는 두 가지 차원에서 진행이 되는데, 다음에서는 이에 대해 검토해 보고자 한다.

정책연구/정보제공

싱크탱크의 다양한 공식적 비공식적 활동이 지니고 있는 공통된 역할을 살펴보면, 우선적으로 정보 전달을 들 수 있다.⁴⁸⁾ 인터뷰를 진행한 다수의 싱크탱크 연구원들 역시 정부 인사들의 세미나 참석이나 연구보고서 참고, 혹은 비공식적 만남의 목적 중 기본적인 정보와 지식 전달이 가장 크다고 답변하였다. 왜냐하면 미 행정부나 특히 입법부가 모든 이슈에 대해서 관련 정보가 항상 체계적으로 정리되어 있을 수 없기 때문이다. 그 원인인 행정부나 입법부의 인력 부족일 수도 있고, 예상하지 못했던 이슈의 발생일 수도 있다. 반복되는 행정작업으로 새로운 이슈에 대한 정보를 정부 내에서는 구하기가 힘든 경우도 많다.⁴⁹⁾ 이런 경우, 관련 주제에 대해서 전문성을 지니고 있는 연구원들의 축적된 연구와 보고서들이 정책 결정에 가지는 영향력은 더욱 커질 것이다. 결국, 정부 관계자나 상하의원 보좌관들이 참고하는 보고서 작성이라는 활동을 통해 정책결정에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 것이다.

한반도 문제의 경우, 싱크탱크의 정보 전달의 능력과 역할은 특히 무시할 수 없는 것으로 보여진다. 무엇보다 한반도 이슈가 미국 외교에서 차지하는 비중이 크지 않고, 때문에 미 국무부나 의회보고서의 정보 수집을 위한 인적 재정적 능력에 일정한 한계가 있기 때문이다. 그래서, 학계와 싱크탱크를 중심으로 수집, 정리, 축적이 되고 있는 미국 정부가 가지고 있지 못한 방대한 북한 관련 자료들은 정책 결정 과정에 참고가 될 개연성이 높다고 하겠다.

이러한 분야로 북한 경제 사정, 인권 문제, 비핵화 사찰 등을 예로 들 수 있을 것 있다. 우선, 북한 경제 사정과 개혁 방안의 경우 피터슨 국제경제연구소(Peterson Institute of International Economics)의 놀란드 선임연구원과 스티븐 해거드(Haggard) 샌디에고대 정치학 교수의 연구가 눈에 띈다.⁵⁰⁾ SAIS의 한미연구소 역시 북한경제 포럼(DPRK Economic Forum)을 2007년 설립하여 2009년도 북한 경제통계 보고서 발간 등을 포함 다양한 활동을 하고 있다. 북한 정부가 발표하는 경제 수치들이

48) McGann, James. (2009). 'The Think Tank Index'. *Foreign Policy*, Jan/Feb. pp. 82-84

49) Flake, Gordon. (2011). 필자와의 인터뷰. 9월 6일.

50) Noland, Marcus and Stephan Haggard, (2007) 'Famine in North Korea : Markets, Aid, and Reform', Columbia University Press. 1990년대 북한 식량난의 원인을 연구하고, 그 규모를 파악한 중요한 저작으로 여겨진다.

많지 않고, 또 신뢰도가 떨어지는 상황에서, 이들 연구소의 보고서들이 가지는 가치는 상당하다고 여겨진다.

한편, 북한 인권에 대한 정보를 수집, 발간하는 싱크탱크로는 다수의 저명인사와 관련 학자들이 참여하고 있는 북한인권위원회(The Committee for Human Rights in North Korea)의 보고서, Freedom House의 인권보고서 등이 있다. 또한, 브루킹스 연구소의 코헨 로베타(Roberta) 연구원은 인권문제가 미국의 북한과의 협상에서 핵심 의제가 되어야 한다고 지속적으로 주장하기도 하였다.⁵¹⁾ 인권 문제는 지난 3년간 싱크탱크에서 주요 주제로 다루지는 않았지만, 여러 싱크탱크에 의해 꾸준히 수집된 인권관련 데이터들이 훗날 미행정부의 정책에 참고가 될 여지는 얼마든지 있다고 생각된다.

마지막으로, 비핵화 사찰 과정과 관련된 전문기술에 대한 정보와 경험이 있다. 헤리티지 재단의 클링너에 따르면, 비핵화 사찰 과정이 논의되던 2008-9년에 사찰에 대한 기술적 문제 이해도가 특히 부족했던 상하원 의원과 보좌진들을 상대로 본인을 포함하여 관련 경험이 있었던 싱크탱크 연구원들이 기술적 정보 및 지식을 제공하였다고 한다. 싱크탱크 연구원들은 관련 정보와 경험을 가진 것 이외에도 정부의 입김으로부터 독립되어 있기 때문에, 상하원 의원과 보좌진과 밀접한 관계를 유지하며 주요 정보를 제공하는 것으로 보여진다.

이렇듯 미 행정부와 입법부가 모든 세부 이슈에 대한 정보를 업데이트할 수 없는 현실적인 한계 하에, 싱크탱크와 연구원 개인이 지니고 있는 세부 이슈에 대한 전문적 지식은 정책 결정에 중요한 참고 사항이 될 수 있다고 하겠다.

정책적 대안 제시

국가의 정책을 설명하는데 있어서 아이디어의 중요성은 꾸준히 제기되어 왔다.⁵²⁾ 외교 역시 예외라 할 수 없을 것이다. 아이디어는 국가의 이익은 무엇인지, 이익 실현 방안이 무엇인지, 현재 정책의 문제점과 해결책을 제시해주는 가장 기본적인 바탕이기 때문이다. 한편, 싱크탱크와 같이 정부 외 기관이 정책에 영향을 미치는 정도는 시기에 따라 다르게 나타난다는 연구가 있다. 기존의 정책기조가 명백하게 실패했거나 하고 있을 경우, 이전에 경험해보지 못한 위기 상황이 닥쳤을

51) Roberta, Cohen (2009). 'Pressing Pyoungyang on Rights', *The Washington Times*. 7월 31일., Roberta. (2010). 'Human Rights : a Means of Engaging North Korea'. *38 North*. 6월 1일.

52) Blyth (2002), *The Great Transformations : Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press.

때, 새 패러다임이 야당을 중심으로 부상하고 있을 때 등이 그것이다.⁵³⁾ 이때 여당과 행정부가 기존의 정책을 포기하거나, 관련 정책경험이 부족한 경우, 싱크탱크나 학계 등과 같은 외부 기관에 정책적 대안 자문을 구할 가능성이 높아진다는 것이다. 실례로, 영국 노동당의 케인즈주의적 경제 정책이 실패하고 있자 보수당이 이의 대안으로 학계와 싱크탱크 내에서 떠오르고 있던 신고전주의적 경제정책을 적극 수용한 1970년대 후기⁵⁴⁾, 9.11테러라는 전무후무한 사건 이후 중동과 테러를 연구해온 학자들과 연구원들에 대한 수요가 급격하게 높아졌던 2000년대 초 등은 정부 외 기관들의 정책결정 영향력이 다른 때보다 높았던 시기라고 할 수 있을 것이다.

하지만, 2008년 이후 한반도 문제를 미국의 관점에서 보면, 미 행정부 외 기관의 역할이 증대해질 만한 대외환경의 변화나 기존 정책의 확연한 실패사례가 있다고 여겨지지는 않는다. 오히려, 2009년 오바마 행정부 취임 직후 있었던 북한의 장거리 미사일 실험과 핵실험 강행으로, 취임 전부터 대화와 화해의 원칙을 주창하던 오바마 행정부의 대북정책이 기존의 강경책으로 돌아서게 되었다고 할 수 있다.⁵⁵⁾ 강경책의 대안으로 여겨지던 대화와 포용 정책이 더 이상 현실적으로 실현가능하지 않게 된 것이다. 이후 이어진 이명박 정부와의 긴밀한 공조를 통한 대북한 제재 및 압박 정책은 결국 북한 무력 도발에 대한 미 행정부의 정책적 대응이라고 볼 수 있다.

때문에, 2008년 이후 미국의 대북정책 결정에 있어 가장 큰 변수는 북한의 도발이라는 외부 요인으로 보여진다. 강경책의 적절성 여부를 떠나, 미국 싱크탱크와 연구원들이 대북한 제재와 압박 정책에 대하여 커다란 이견을 보이지 않았고, 때문에 이들이 정책의 큰 틀에 중요한 역할을 했다고 보이지 않는다. 필자가 인터뷰한 연구원들도 정책의 큰 방향은 내부적으로는 행정부와 주요 정책결정자의 성향, 외부적으로는 북한의 행위와 주변국들의 정책공조 등에 의해 결정이 되어왔고, 싱크탱크의 역할은 앞서 주지하였듯이 행정부와 의회를 상대로 하는 기술적인 정보 제공 위주로 이뤄져왔다고 밝혔다.

하지만, 싱크탱크로 인한 정책기조의 변화가 없었다고 해서, 이들이 정책결정 과정에서 아무런 영향력 없이 침묵하고 있었던 것은 아니다 싱크탱크와 그 연구원

53) Hall, Peter. (1993). 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State', *Comparative Politics*, 25:3.

54) *ibid*

55) 필자가 인터뷰한 연구원에 따르면, 북한과의 대화를 주장하던 미 국무부 고위 관리들 다수가 당시 북한의 도발 행위로 인해 강경책으로 선회하게 되었다고 한다.

들은 정책결정자들과 밀접한 관계를 맺으며 다양한 형태로 정책결정에 관여하고 있기 때문이다. 즉, 연구원들이 특정 정책안을 정책에 직접적으로 반영시킬 수 있는 방법과 영향력이 부족하더라도, 이들은 북한 정책과 관련된 정책과 정보가 사용, 소통되는 워싱턴이라는 정책 환경의 일정 부분을 담당하고 있기 때문이다. 이러한 역할은 정책적 대안이라는 측면에서 두 가지 의미를 지니고 있다.

첫째, 싱크탱크들은 다양한 의견을 교환하는 장이 될 수 있다. 이것은 세미나나 컨퍼런스와 같은 공식 행사를 의미하기도 하지만, 외부에 공개되지 않는 모임 주선 등도 포함한다. 예를 들어 맨스필드 재단은 ‘맨스필드 한미관계 위원회’(Mansfield US-Korea Committee)를 노무현 정권과 부시 정권 말기에 만들어 각각의 다음 정권에서 한반도 정책을 이끌 주요 인물들을 여당 측과 야당 측에서 나누어 선정하여 수차례에 걸친 회의를 개최하였다고 한다.⁵⁶⁾ 맨스필드 재단의 고든 플레이크 사무총장은 다양한 정치적 스펙트럼을 지닌 주요 인사들이 한자리에 모여 심도있는 토의를 하는 장을 열 수 있는 것은 싱크탱크가 지닌 커다란 자산이며, 실제로 이 회의들의 결과물들은 다양한 루트를 통해 이명박 정부와 오바마 정부의 정책 결정자들에게 전달되었다고 하였다.⁵⁷⁾ 이때 제안된 정책안들이 정책에 반영되었는지의 여부를 떠나, 다양한 입장과 의견 교환, 토론의 장이라는 싱크탱크의 독특한 역할을 엿볼 수 있는 활동이라 할 수 있겠다. 좀더 공식적인 행사들 역시 한반도와 관련된 의회, 행정부, 언론, 외교계, 학계의 주요 인사들이 한자리에 모여 정기적으로 만나 의견을 교환할 수 있는 장이라는 점에서, 싱크탱크가 워싱턴 내 정책결정과정의 환경조성에 상당한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 미 국무부의 정책결정 과정에서 싱크탱크와 연구원 개인의 비중은 크지 않을지라도, 이들이 국무부의 현 정책을 반대하는 경우, 정책 추진에 상당한 어려움을 끼칠 수는 있다. 이 점은 이들이 워싱턴 내에 반대 여론을 형성할 수 있다는 측면에서 비롯된 것인데, 때문에 이 부분 역시 정책과 정보가 사용, 소통되는 환경을 담당하고 있는 싱크탱크와 연구원의 역할에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

56) 한국의 경우, 김병국 고려대 교수, 박세일 한반도선진화재단 이사장, 김태호 성균관대 교수 등이 한나라당 승리시 대북정책의 주축이 될 인물로 선정이 되었고, 민주당이 정권을 잡을 경우 대북정책을 이끌 인물로는 임원혁 KDI 연구위원, 박순원 브루킹스 초빙연구원, 이근 서울대 국제대학원 교수 등이 선정되었다고 한다. 미국의 경우, Derek Mitchell, Frank Janucci, Marcus Noland, Gordon Flake 등이 민주당 승리시, Victor Cha, Michael Green 등이 공화당 승리시 미국의 대북정책의 핵심이 될 인물로 선정되었다고 한다.

57) 미국의 경우 커트 캠블 미 국무부 동아시아태평양 담당 차관보에게 전달되었다 (고든 플레이크, 필자와의 인터뷰)

이에 대해 조지워싱턴 대학의 모치즈키 교수는 싱크탱크와 연구원의 정책안들이 미 국무부의 정책결정에 직접적으로 미치는 영향은 미미하다고 보여지지만, 미 상하원 의원을 상대로 하는 활동을 통해 행정부 정책에 대한 비판 여론을 조성할 수 있다고 지적하였다. 대북 정책에 대한 이해와 관심이 상대적으로 부족한 대부분의 상하원 의원들은 관련 이슈에 대한 이해를 구하기 위해 싱크탱크와 연구원들에 의존하는 경우가 잦기 때문이다. 이렇게 미 상하원 의원들의 대북관에 영향을 미친다는 점에서 싱크탱크와 연구원의 활동이 미 행정부의 대북정책에 상당한 장애물 혹은 디딤돌이 될 수 있다는 것이다. 모치즈키는 부시 행정부 말기 6자회담을 이끌었던 크리스토퍼 힐 대사를 그 예로 들었는데, 외부적으로는 6자회담 당사국들과 협상을 벌이고 내부적으로는 대화와 포용 정책에 비판적이었던 워싱턴내 싱크탱크를 대상으로 설득을 해야하는 이중의 어려움에 처했던 것으로 보였다고 지적하였다. 싱크탱크와 연구원과의 정책에 대한 이견이 있을 시에 미 행정부에서 추가적인 시간적 인적 자원 투자의 필요성이 있는 것으로 보여지며, 이것 역시 미국 싱크탱크가 지니고 있는 독특한 특징이라 생각된다.

2008년 이후 지금까지 대북 정책의 큰 틀을 잡아가는 과정에서 워싱턴의 주요 싱크탱크들이 결정적이거나 직접적인 영향력을 행사했다고 보이지는 않는다. 오히려, 정치적 스펙트럼을 떠나 대부분의 싱크탱크가 오바마 정부의 압박·제재 정책을 지지해왔기 때문에, 정책적 대안 제시의 측면은 다소 미미했다고 판단된다. 하지만, 이 점은 2008년 이후부터 2011년이라는 특정 시기에 한정될 뿐, 싱크탱크가 정책의 큰 틀 구성에 언제나 배제되어있다고 볼 수는 없다. 앞서 주지하였듯이, 기존 정책의 변화가 필요할 때, 예측하지 못한 상황의 발생시, 싱크탱크의 정책적 대안 제시의 역할을 증대될 수 있기 때문이다. 또한, 싱크탱크는 대북정책과 관련 정보가 소통되는 환경을 담당하고 있다는 점에서 다양한 의견이 교환되는 토론의 장 마련, 의견 일치 정도에 따라 현 정책에 상당한 디딤돌 내지는 장애물이 될 수 있다는 점에서 정책결정과 추진 과정에서 다양한 형태로 간접적인 영향을 미치고 있다고 생각된다.

제2절 영향력 결정요소

워싱턴 DC에서 한반도 이슈를 다루는 주요 싱크탱크는 15개 내외로 추정되지만, 이들의 영향력과 인지도가 고르게 분포되어 있지 않고, 한반도 이슈 내에서도 핵확

산, 북한 인권 문제, 북한 경제제재 등 세부 이슈에 대한 전문성도 싱크탱크 별로 다르게 분포되어 있다고 할 수 있다. 영향력 순위를 매기는 작업이 더욱 어려운 이유이기도 하다. 때문에, 영향력을 결정짓는 요소가 무엇인지 파악하고 검증하는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

본 연구는 객관적인 수치화가 어렵고, 주관적인 잣대와 판단에 의존해야 하는 한반도 이슈에 대한 싱크탱크의 영향력을 랭킹화하는 작업은 큰 의미가 없다고 판단하고, 대신 영향력을 결정짓는 요소들은 무엇이 있는지, 또 각각의 다른 요소가 어떻게 상호 작용을 하는지 관련 연구 논문들과 필자가 진행한 인터뷰를 바탕으로 분석하고자 한다. 요약을 하면, 가장 중요한 요인은 역시 개개인 연구원의 전문성이었고, 이밖에 소속 싱크탱크의 명성과 워싱턴 내 인적 네트워크, 보고서의 가독력 등도 주요 요인으로 지적되었다.

모든 연구원들이 동의한 영향력을 결정짓는 요소는 개개인 연구원의 전문성이었다. 남북 관계는 핵문제, 남북한 관계, 인권 문제, 경제제재 및 개혁 유도 정책 등, 여러 세부 분야로 나뉘어져 있다. 하지만 의회나 정부의 인사가 전문성을 판단하는 기준은 획일화되어 있지 않았다. 우선은 관련 연구 및 전문직 경험, 또 현재 활동이 한국과 밀접한 관계가 있는 연구원을 들 수 있다. CSIS의 빅터 차, 아시아재단의 스콧 스나이더, 피터슨 국제경제연구소의 마커스 놀란드와 스티븐 해거드, 미국기업연구소의 니콜라스 에버스타드, 미국 평화연구소의 존 박 등은 한국을 주제로 한 학술 활동을 꾸준히 해온 경우이다. 전문직 경험을 지닌 연구원으로는 CIA 한국지부장을 지냈던 헤리티지 재단의 클링너, 한국 관련 언론 활동을 해온 국제정책센터의 셸릭 해리슨 등을 들 수 있다. 이들은 한국 내부 사정에 밝고, 풍부한 한국내 인적네트워크를 바탕으로 한국 사정에 대한 이해와 다양한 정보 수집에 능한 그룹이라고 볼 수 있다.

한편, 지역 연구가가 아닌 이슈 전문가 역시 한반도 이슈에 대해서 꾸준히 목소리를 내왔다. 이들은 특정 지역에 대한 전문성이 아닌 핵, 인권, 경제 제재, 미국 외교안보 정책 등과 같은 분야에 종사해온 연구원들이다. 미국의 안보정책 권위자인 브루킹스의 마이클 오핸론, 미국 외교정책 전문가로 활동 중인 카토 연구소의 더그 밴도우, 카네기 재단의 더글라스 팔, 정책연구소의 존 페퍼 등이 이 그룹에 속한다고 볼 수 있다. 이들은 남북한 문제에 대한 역사적, 정치사회적 전문지식은 지역 연구가들에 비해 다소 부족할 수 있지만, 범세계적 차원의 핵확산 문제 혹은 대아시아 외교안보 정책이라는 큰 정책적 틀에서 한국 문제를 분석한다는 점에서

다른 지역 정책 간의 비교연구, 정책의 실현가능성 및 평가 등의 연구에 투자를 많이 하는 편이다.

지역 전문가 혹은 이슈 전문가의 구분도 중요하지만, 결국 연구원 개인의 전문성은 특정 세부 분야의 연구 경력과 다양한 활동으로 검증된 전문성으로 판단된다. 때문에 싱크탱크와 연구원 개개인의 한반도 이슈에 대한 연구에는 정부와 의회를 상대로 한 마케팅의 필요성이 존재한다고 할 수 있다. 이러한 측면에서, 보고서와 기고문, 세미나 패널, 대언론 활동 등은 직접적으로 정책에 영향을 미치기 위함이라기보다 자신의 전문성 마케팅 기법으로 이해되는 것이 더 정확하다고 보여진다.

연구원의 전문성이 의회와 정부의 정책결정과정에 참여할 수 있는 일차적 결정요소인 가운데, 소속 싱크탱크의 명성과 워싱턴내 인적 네트워크도 다른 요인으로 꼽을 수 있다. 소속 싱크탱크의 명성은 앞서 언급된 싱크탱크의 전체 순위⁵⁸⁾와 한반도 이슈에 활발히 활동하고 있는 싱크탱크들의 조합에서 발생되고 유지된다고 하겠다. 하지만 명성이 가지는 영향력에 대해서는 의견이 다소 엇갈렸다. 즉, 동서연구소의 알라가파 수석연구원의 경우 싱크탱크의 명성보다는 연구원 개인의 전문성이 가장 중요하다고 했지만, 헤리티지 재단의 클링너 선임연구원은 유명 싱크탱크에 소속되어 있다는 점이 활동하는데 더 유리하게 작용한다고 답변하기도 했다.

한편, 이른바 인맥의 입김이 크게 작용하는 워싱턴 정가에서 연구원 개인과 싱크탱크가 가지는 인적 네트워크의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 정·관계 인사들과의 인적 네트워크는 싱크탱크로 이직하기 전의 직장(행정부, 정보부 등)에서 형성된 인맥과 싱크탱크의 활동을 통해서 만들어진 인맥으로 나눌 수 있다. 이렇게 형성된 인적 네트워크는 외부로는 공개되지 않는 정보를 접근할 수 있게 한다는 점과 정책결정 과정에서 관료들이 오랜 친분이 있는 연구원들에게 편하게 자문을 구할 개연성이 높다는 점에서 연구원 개인의 영향력을 가늠케 해주는 중요한 잣대라 하겠다.

일부 연구원들은 보고서의 가독력을 강조하기도 했다. 수십, 수백 건씩 발간되는 한반도 관련 보고서 중에서 의회나 정부 관계자들의 눈에 띄기 위해서는 간결성, 정확성, 신속성⁵⁹⁾ 이렇게 세 가지의 요건을 갖춰야 한다는 주장이다. 예를 들어, 헤리티지 재단의 경우 보고서 분량이 1,200자 내로 제한하는 내부 규정이 있다.

58) Rich (2004), Dolney (2006).

59) Alagapp, Muthiah. (2011) 필자와의 인터뷰. 8월 25일.

또한, 한반도 관련 보고서 대부분은 핵실험, 천안함 침몰·연평도 폭격, 김정은 후계자 지명 발표 등과 같은 굵직한 사건으로부터 3-4일 내에 집중되어 발간되었다. 사건에 대한 정확하고 빠른 이해를 요하는 의회 및 정부 관계자라는 소비자의 특성을 반영한 특징이라 하겠다.

본 장에서는 싱크탱크의 영향력을 정책연구, 조언, 평가, 정책안 facilitator, 정부 내 인력 공급, 대언론 활동으로 나누어 살펴보았다. 이중 한반도 이슈에 대한 싱크탱크의 영향력을 파악하는 데에는 정책 조언과 정책안 제안의 역할이 가장 눈에 띄어 볼만한 요소로 보인다. 즉, 싱크탱크는 행정부나 의회에 관련 전문지식과 연구결과를 제공하는 보완적 역할과 한반도 이슈에 대한 정보와 담론 소통의 장으로서 정책결정과 추진에 간접적으로 관여하고 있다고 하였다. 두 번째 절에서는 싱크탱크의 영향력을 결정짓는 요소들을 알아보았다. 소속 연구원의 전문성이 가장 중요한 요소로 꼽힌 가운데, 싱크탱크의 명성과 인적 네트워크, 가독력 등도 누구의 글과 활동이 정책결정에 참고가 되는지 영향을 미치는 것으로 파악되었다.

제5장 결 론 및 정책제언

본 연구는 한반도 이슈에 대하여 워싱턴 내 싱크탱크와 연구원들의 활동에 대해 구체적이고 체계적인 이해의 틀이 부족하다는 인식에서 시작되었다. 이러한 기존 연구의 문제점을 극복하기 위해 2008년 이후 주요 싱크탱크와 연구원들의 활동을 문헌 조사와 연구원 인터뷰를 통해 이들의 성향과 특징, 그리고 대정부 영향력 메커니즘에 대해서 알아보았다.

우선, 성향적으로는 오바마 정부 초기에 있었던 북한의 핵과 미사일 실험 강행, 이후에 터진 천안함 사건 및 연평도 포격 사건이라는 외부 변수로 인해 대부분의 싱크탱크와 연구원들이 포용과 대화보다는 채찍을 강조하는 강경론을 옹호하는 것으로 파악되었다. 특히 진보적 성향의 연구소에 한국 전문 인력이 없는 점, 전통적으로 진보적 목소리를 내온 연구원들이 침묵하고 있는 점과 같은 싱크탱크의 내부적 요인들도 싱크탱크 내 입장차가 좁혀지는데 일부 기여한 것으로 보인다. 그 외 특징으로 한국 내에서 벌어지고 있는 대북 정책에 대해서 소개가 이뤄지고 있지 않다는 점, 한반도 이슈에 대한 장기적 대책보다는 개별 이슈에 대한 기고문이 주를 이루고 있는 점, 마지막으로 분석의 시각이 한국과 다른 점이 있음을 지적

하였다.

한반도 이슈에 대한 싱크탱크 영향력은 주로 정보제공/정책연구 그리고 정책적 대안 제시의 측면에서 주로 작용하고 있다고 판단하였다. 싱크탱크는 정부나 행정부가 보유하고 있지 못한 정보, 지식, 경험을 종종 보유하고 있고 이러한 자산 전달 및 공유를 통해 정책 보완적 역할을 하고 있었다. 한편, 지난 3년간 싱크탱크는 대북정책에 있어서 뚜렷한 대안을 제시하거나 정책변화를 일으킨 것으로 보이지 않지만, 워싱턴 내 한반도 관련 정보와 담론이 소통되는 환경을 담당하고 있다는 점에서 대북관련 정책결정 과정에 깊숙이 관여하고 있음을 알 수 있었다.

마지막으로 미국 워싱턴에 위치한 주요 싱크탱크의 성향과 영향력 분석한 본 연구의 결과를 바탕으로 통일부에 몇 가지 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 워싱턴의 싱크탱크는 통일부 정책을 알리는 채널로서 적극 활용할 필요가 있다. 이들은 미국의 대 한반도 정책결정 과정과 밀접하게 연계되어 있는 한편, 통일부와의 접촉을 강하게 희망하고 있기 때문에 효율적이고 용이한 창구로 보인다.

무엇보다 미국 워싱턴 정계와 한국 정부 간의 불필요한 오해를 줄일 수 있는 채널로 활용될 수 있다. 양국 간 정보의 비대칭성은 오해의 불씨가 될 수 있고, 반대로 관련 정보를 공유하는 채널이 풍부할수록 상호 간의 이해도가 높아져 정책 공조를 더욱 공고히 할 수 있는 기반이 될 수 있다. 남북관계 문제에서 한미관계가 차지하는 중요성을 감안할 때, 정보의 비대칭성을 최소화하는 노력은 매우 중요한 정책적 과제인 것이다.

3장에서 논한 바와 같이 워싱턴에서는 한국 사회의 남남갈등, 여야 간의 대북정책 인식차, 이들이 정책에 미치는 영향 등에 대한 이해가 상대적으로 부족한 것으로 보인다. 정부 인사들과 상하원의원 및 보좌진들이 주 소비자인 싱크탱크들에게 이러한 정책결정의 문맥을 알려줄 정책적 필요가 있다 할 수 있다. 더 나아가, 한국내 상황 뿐 만이 아니라 국가 정보를 노출시키지 않는 선에서 북한과의 비공개 접촉 사항 등과 같은 정보를 주요 연구원들에게 알릴 수 있다면, 워싱턴에서 한국 정부의 대북 정책에 대한 이해도와 상호 신뢰를 높이고 공감대를 형성하는데 일정 부분 기여를 할 수 있을 것이다.

이것은 앞서 설명하였듯이 싱크탱크가 미국정부와 의회의 한반도 정책결정과정에 정보 제공의 역할을 수행하고 있기 때문이다. 워싱턴에서 일어나는 싱크탱크와 정부 및 의회 관계자들과의 끊임없는 공식적·비공식적 만남은 이러한 정보가

자연스럽게 유통되는 루트라 할 수 있다. 더군다나, 자신의 소속 싱크탱크와 본인의 ‘전문성’ 마케팅 측면에서 이들이 한국 정부 관료를 통해 얻게 되는 정보를 적극 홍보할 개연성도 높다. 싱크탱크가 양국의 정보 비대칭성을 해결하는 유일한 창구도 아니고 그렇게 생각되어서도 안되겠지만, 싱크탱크가 정보 수집과 유통에 적극적인 점을 감안하면 양국 간 정보 공유에 있어서 비용대비 효과적인 대안이 될 수 있다는 생각이다.

둘째, 주요 연구원들과의 친밀한 관계 유지는 워싱턴 의회와 정부에서 대북정책을 담당하는 주요 인사들과의 인적 네트워크 형성에 도움이 될 것이다. 앞서 설명하였듯이, 싱크탱크와 연구원들의 영향력과 인지도는 부분적으로 정치권, 언론, 정부 내 주요 인사들과의 네트워크에 기반하고 있다. 비슷한 이유로 통일부 소속 공무원과의 교류에도 적극적일 것이라 사료된다. 이를 잘 활용한다면 정부, 언론, 정치권으로 통하는 또 다른 창구 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

더 나아가, 4장에서 언급한 한반도 이슈를 다루는 주요 직책이 ‘회전문’식 인사로 종종 임명되는 사례를 보았을 때, 통일부 관리와 워싱턴에서 한반도 이슈를 다루는 주요 연구원들과의 인맥 형성 및 유지는 훗날 긴밀한 정책 공조의 가능성을 높일 수도 있을 것이다. 워싱턴 내 싱크탱크의 세계에서 적극적인 활동이 필요한 또 하나의 이유이다.

셋째, 싱크 탱크의 연구 보고서는 북한 문제에 얽혀있는 미국외교의 이해관계와 다양한 시각을 가장 손쉽게 이해할 수 있는 유용한 척도로 이용될 수 있다. 주지하였다시피 미국은 한국과는 다른 이해관계를 가지고 북한 문제를 접근할 수 있기 때문에 이에 대한 대비와 이해는 필수적이라 할 수 있다. 싱크탱크 보고서는 가독력이 현저히 떨어지는 학계의 논문과는 다르게 독자들이 쉽게 이해할 수 있는 마케팅도 중요한 작성 기준이 되기 때문에 복잡한 미국의 정책 집행 과정이나 다양한 이해관계를 개괄적으로 살펴보는 유용한 창이 될 수 있다.

싱크탱크에서 주최하는 세미나와 컨퍼런스 역시 미 행정부와 정계의 속칭 뒷이야기를 엿들 수 있는 창구이기도 하다. 이곳에서는 비보도를 전제로 한 발언들을 종종 접할 수 있기 때문이다. 이렇게 접한 정보들은 확인 작업을 거쳐야 하겠지만, 적극적인 참여와 활용이 대중에게 공개되지 않은 한반도 관련 정보를 수집할 수 있는 추가적인 효율적인 수단이 될 것이라 판단된다. 싱크탱크의 공식 활동 자체가 가지는 실질적인 의미는 적을 수 있지만, 그 활동이 워싱턴 내 한반도 이슈 관련 분위기와 흐름, 변화를 감지하는 창으로서 지니는 가치는 결코 적

지 않다고 하겠다.

넷째, 이렇게 싱크탱크의 적극적이고 효율적인 활용, 더 나아가 워싱턴과의 소통을 위해서는 통일부의 추가적인 인적·재정적 투자가 우선시 되어야 한다고 생각된다. 워싱턴은 수많은 세미나와 보고서가 넘쳐흐르고, 관련 공무원과 연구원, 학자와의 교류가 끊임없이 일어나는 곳이다. 인적 자원이 제한될수록 이러한 교류의 활용도가 떨어지는 것은 당연한 일이다. 또한, 주미 대사관에 근무하고 있는 타 부처와 비교하여 통일부의 활동 능력이 적을수록 통일부의 의견과 입장을 적극적으로 견지하는데 불리하게 작용할 수 있을 것이다. 궁극적으로는 통일부와 워싱턴 간에 불필요한 오해나 정책적 괴리가 발생할 여지도 생긴다 하겠다.

정보 유통은 어렵더라도, 워싱턴 내 인맥 형성 및 정보 수집 등은 주미 대사관에 파견된 통일안보관 외에 워싱턴에 위치한 대학, 싱크탱크에 방문연구원을 파견하는 것으로도 가능하리라 사료된다. 워싱턴이라는 지리적 위치로 인해 다양한 관련 행사 참석과 보고서 분석, 한반도 이슈를 연구하는 연구원들과의 교류가 자연스럽게 이뤄질 수 있기 때문이다.

주미 대사관에 통일부 관리를 추가 파견이나 방문연구원 제도 확대 등은 여러 인사적, 재정적, 조직적 장벽이 있을 것이라 사료되지만, 대북정책에 있어서 한미 관계의 중요성을 감안했을 때, 통일부의 더 과감하고 공격적인 대미 외교를 위한 투자가 필요함은 자명하다고 하겠다. 적극적인 투자는 워싱턴 내 한반도 관련 기관과 정부기관에 대한 노하우와 경험 축적을 가능케 하여 궁극적으로 통일부가 더욱 풍부하고 견고한 외교적 자산을 토대로 미국을 상대로 한 통일외교를 가능케 하는 밑받침이 될 것이다.

[참고 문헌]

〈학위논문〉

- Abelson, Donald E. 2002. *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Montreal : McGill-Queen's University Press.
- _____, Donald E., 2004. 'The Business of Ideas : the think tank industry in the USA' in Diane Stone and Andrew Denham (eds.), *Think Tank Traditions : policy research and the politics of ideas*, Manchester University Press.
- Blyth (2002), *The Great Transformations : Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge University Press.
- Dolny, Michael., 2006. "Study Finds First Drop in Think Tanks Cites : Progressive groups see biggest decline", *Extra!*, May/June.
- Feulner, Edwin J. 1985. "Ideas, Think Tanks and Governments." *The Heritage Lectures*. Number 51.
- Goodman, John C. 2005. "What is a Think Tank?", National Center for Policy Analysis. (<http://www.ncpa.org/pub/special/20051220-sp.html>).
- Hall, Peter. (1993). 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State', *Comparative Politics*, 25:3.
- Lilleker, Darren G. and Less-Marshment, Jennifer. (eds). 2005. *Political Marketing : A Comparative Perspective*. Manchester, NY : Manchester University Press.
- McGann, James. 2006. "Development of Think Tanks and Their Role as Catalysts for Ideas and Actions in the U.S. Political System", Foreign Press Center Briefing, Washington, D.C., February. (<http://fpc.state.gov/fpc/62338/htm>)
- _____, James. 2009. 'The Think Tank Index'. *Foreign Policy*. Jan/Feb. pp. 82-84.
- _____, James. 2010. 'The Global "Go-to Think-Tanks"', *The Think Tanks and Civil Societies Program*, University of Pennsylvania.
- McGann, James and Weaver, R. Kent (eds). 2000. *Think Tanks and Civil Societies : Catalysts for Action*, New Brunswick : Transaction Publisher.
- McGann, James and Richard Sabatini. 2011. *Global Think Tanks : Policy Networks and Governance*, Abingdon : Routledge.
- Peters, Charles. 1993. *How Washington Really Works*. New York : Basic Books.

- Ricci, David M. 1993. *The Transformation of American Politics : The New Washington and the Rise of Think Tanks*. New Haven, CT : Yale University Press.
- Rich, Andrew. 2001. "The Politics of Expertise in Congress and the NEws Media." *Social Science Quarterly*, 82 : 583-601.
- _____, Andrew. 2004. *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*. Cambridge : Cambridge University Press.
- _____, Andrew. 2011. 'Ideas, Expertise, and Think Tanks', in Daniel Beland and Robert Henry Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford University Press.
- Skocpol, Theda and Fiorina, Morris, (eds). 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C. & New York : Brookings Institution and Russell Foundation.
- Smith, James, A. 1999. *The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, Free Press.
- Stone, Diane. 1996. *Capturing the Political Imagination : Think Tanks and the Policy Process*. Portland, OR : Frank Cass.
- Stone, Diane and Andrew Denham (eds). 1998. *Think Tanks across Nations*. Manchester : Manchester University Press.
- Weaver, R. Kent. 1989. "The Changing World of Think Tanks." *P.S. : Political Science and Politics*, September 22 : 563-79.
- 이연호. 2009. "작은 정부를 만들기 위한 싱크탱크(Think Tank)의 역할 : 미국, 영국의 사례와 한국," 「국제정치논총」49(2) : 129-152
- 정광호. 2006. "정책과정에서의 미국 싱크탱크의 활동과 역할에 관한 예비적 분석," 「행정논총」44 (1) : 265-303
- 정서환. 1997. 「세계를 움직이는 미국의 싱크탱크」. 서울 : 모색.
- 홍일표, 2007. "미국 싱크탱크들의 역사와 현황 : 아이디어 마케팅과 아이디어 전쟁," 「Global Brain Today」
- _____. 2008. "미국 싱크탱크의 동아시아 전략 : 중국 '양안문제'가 주요 이슈, 한국 세미나는 대부분 '북핵문제'," 「민족21」 11
- 황윤원 외. 2003. 「싱크탱크와 국가경쟁력」. 서울 : 나남.

〈기타자료〉

- Bandow, Doug. 2009. 'North Korea Requires Realism and Restraint', *Investor's Business Daily* Editorial, 5월 6일
- _____, Doug. 2009. 'How to deal with North Korea', *The Korea Times*, 8월 31일
- _____, Doug. 2010. 'Pull US troop out of Korea', *Orange County Register*, 11d월 29일
- _____, Doug. 2010. US Should Get Out of Korean Peninsula, *Providence Journal*. 11월 1일
- _____, Doug. 2010. 'Surprise : North Korea is enriching uranium', *American Spectator*, 11월 26일
- _____, Doug. 2011. "Why are US troops still in Korea?", *The Forbes*. 5월 3일.
- The Brookings Institute. 2009. 'The North Korean Nuclear Crisis', *A Foreign Policy and John L. Thornton China Center Event*, Brookings. 5월 25일.
- Carnegie Endowment. 2009. 'Nuclear Crisis Points : Iran, North Korea, Syria, and Pakistan'. *Carnegie International Nonproliferation Conference*, 4월 6일
- Cha, Victor. 2009. 'Bill's Excellent adventure', *Comparative Connections*. 10월 15일
- _____, Victor. 2010. 'The Accidental Lynchpin' *CSIS*, 7월 13일.
- _____, Victor. 2010. 'What to Do About NK Aggression', *조선일보*, 12월 6일.
- _____, Victor and David Kang. 2003. *Nuclear North Korea : A Debate on Engagement Strategies*. Columbia University Press.
- Eberstadt, Nicholas. (2011). Should North Korea be provided with humanitarian aid? *Global Asia*, September.
- _____, Nicholas. (2004). A New International Engagement Framework for North Korea?
- Klingner, Bruce. (2010). 'Sanctions an Important Component of US North Korea Policy', *The Heritage Foundation*.. 5월 3일.
- _____, Bruce. (2011). "North Korea - multi-faceted threat to peace and stability", *Testimony before Committee on Foreign Affairs, United States House of Representatives*.. 3월 10일.
- Gelb, Leslie. 2009. 'Not so fast, Kim', *Council on Foreign Relations*, 5월 26일.
- Haas, Richard. 2010. 'How to Handle North Korea', *Wall Street Journal*, 5월 28일.

- Noland, Marcus. 2010. 'Why sanctions can hurt North Korea', *Interview with Council on Foreign Relations*, 8월 4일.
- Noland, Marcus and Stephan Haggard, 2007. *Famine in North Korea : Markets, Aid, and Reform*. Columbia University Press.
- Oberdofer, Don. 2009. 'No Signs Kim has eased control in NK', *Council on Foreign Relations Interview*, 1월 21일
- Paal, Douglas. (2010). 'Crisis in the Korean Peninsula', *Carnegie Endowment*, 6월 7일
- _____, Douglas. (2010), 'North Korea : Seeking Stability', *Asia Pacific Brief*. 12월 30일.
- Pollack, Jonathan (2011). *No Exit : North Korea, Nuclear Development, International Security*
- Pritchard, Charles, John H. Tilleli, and Scott Snyder. 2010. 'US Policy Towards the Korean Peninsula', *Independent Task Force Report No. 64, Council on Foreign Relations*.
- Roberta, Cohen. 2009. 'Pressing Pyoungyang on Rights', *The Washington Times*. 7월 31일
- _____, Cohen. 2010. 'Human Rights : a Means of Engaging North Korea'. 38 *North*. 6월 1일.
- Snyder, Scott. 2009, 'Reaching out to touch NK : China and NK', *Globalsecurity.org*, 5월 28일.
- _____, Scott. 2009. 'Is NK playing a new game?', *Council on Foreign Relations*, 6월 22일.
- _____, Scott. 2009, 'What is driving Pyongyang?', *The Oriental Economist*. July.
- _____, Scott. 2009. *China's Rise and the Two Koreas : Politics, Economics, Security*. Lynne Rienner Publisher.
- 조선일보. 2009. '북 붕괴하면 치안병력 최대 46만명 필요'. 1월 29일.
- 조선일보. 2011. '햇볕도 압박도 아닌 대북 제3의 길', 8월 24일.
- Alagappa, Muthiah. 2011년 8월 25일. East-West Center at Washington.
- Byun, See-Won. 2011년 9월 20일, 9월 26일. The Elliott School of International Affairs, George Washington University.
- Flake, Gordon. 2011년 9월 6일. Mansfield Foundation.
- Klingner, Bruce. 2011년 8월 19일. The Heritage Foundation.
- Mochizuki, Mike. 2011년 5월 9일, 9월 28일. The Elliott School of International Affairs, George Washington University.

북한 김정일 후계체제 구축과 청년동맹

김종수

인제대 통일학연구소 연구원

제1장 서론	203
제2장 청년동맹의 성격과 역할	205
제3장 김일성-김정일 권력승계와 사로청 역할	211
제4장 포스트 김정일 체제와 청년동맹	235
제5장 결론	255
[참고 문헌]	259

요 약 문

2010년 9월 28일 제3차 조선노동당 대표자회 개최 결과 김정일 총비서의 3남 김정은이 조선노동당 중앙군사위원회 부위원장으로 선출되었다. 대표자회를 계기로 김정일-김정은 부자권력 승계가 본격 가동되기 시작했다고 평가할 수 있다. 이 연구는 북한 권력승계의 역사적 경험 과정에서 청년동맹의 역할을 분석하여 김정일의 후계체제 형성 과정에서 청년동맹이 어떤 역할을 할 것인지 전망하고 포스트 김정일 체제 구축 과정의 이해를 한 단계 제고하는 것을 목적으로 한다. 연구 결과 당대표자회 개최 1년이 지난 2011년 9월 말 현재, 나름대로 북한의 권력 승계는 순조롭게 진행되고 있다고 평가받고 있다. 당대표자회 이후 김정은은 당 중앙군사위원회 부위원장 직에 임명되어 김정일의 공개 활동을 수행하면서 제2인자의 면모를 과시하고 있다. 김정은의 후계체제 구축은 김정일의 건강문제를 고려하여 내용면에서 매우 ‘압축적’이면서도 속도면에서 빠른 ‘속도전’의 방식으로 진행되는 양상이다. 김정은이 비록 당중앙위원회 ‘위원’의 직책 밖에 가지고 있지 않지만, 주요 당 행사에서 정치국 상무위원, 정치국 위원 앞에 호명되는 경우가 있어 김정일의 후계자로 ‘초월’적 지위를 부여 받고 있음을 알 수 있다. 김일성-김정일 권력승계 과정에서 청년동맹은 ‘계속혁명’ 담론 형성의 매개로서의 역할을 수행하였다. 1971년 제6차 청년동맹 대회에서 한 김일성의 “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다”는 연설이 권력세습을 본격적으로 확산하는 계기가 되었다. 김정일-김정은 권력승계 과정에서 강조되고 있는 것은 ‘주체혁명의 계승자’로 청년동맹 강화이다. 한 가지 특징적인 것은 ‘선군시대’에 맞게 청년문제를 해결하는 데 있어 ‘선군의 원칙’을 적용하여 청년들을 ‘혁명적 군인정신’으로 무장할 것을 강조하는 것이다. 이것은 김정일의 특징적인 정치방식인 ‘선군정치’를 혁명위업 계승 차원에서 후계자인 김정은이 계승해야 한다고 강조하는 것이다. 김정은 체제에 있어 사상교양적 측면에서 강조되는 것이 ‘혈통계승’이다. 김일성-김정일과 김정일-김정은의 권력승계를 비교할 때 후계자의 능력 강조, 이상화 등에 있어서는 유사하지만, 김정은의 후계자 정통성은 ‘만경대, 백두산 혈통’의 전통을 강조하는 혈통승계가 전면에 등장하고 있는 것이다. 김정일은 ‘70일전투’, ‘속도전청년돌격대’, ‘3대혁명소조운동’과 같은 대중동원운동을 통해 지도자로서의 권위와 지지 세력을 확보하는 등 후계자로서 대중 지도력을 확보하였다. ‘2012년 강성대국 건설’이란 국가 목표를 앞두고 경제건설에 매진해야 할 현 북한 상황으로 인해 김정

은 또한 대중운동을 활용할 수밖에 없는 여건이다. 현재 북한 청년들은 ‘백두산선군청년발전소’, ‘평양 살림집 10만호 건설’과 같은 대형 국책 건설 사업에 매진하고 있다. 당면해서 김정은은 이러한 경제건설 사업이 성과 있게 진행될 수 있도록 지도함과 동시에 ‘강성대국 건설’이라는 목표 실현을 위해 2012년 새로운 대중운동을 발기하고 지도함으로써 지도자로서의 면모를 갖추고자 할 가능성이 높다. 이러한 대중운동을 통해 청년들을 자신의 지지 세력으로 확보함과 동시에 실질적인 경제적 성과를 대중 앞에 제시해서 후계자로서 인정받으려 할 것이기 때문이다. 청년동맹에 대한 간부 교체도 관찰 대상이다. 권력엘리트들이 권력승계 과정에서 이탈하지 않고 새로운 지도자에게 충성 세력을 발탁해야 하는 2중적 과제를 해결해야 하기 때문이다. 김일성-김정일 권력승계 과정에서 청년동맹은 위원장 교체를 비롯해 신진세력을 대대적으로 발탁했다. 김정은 체제에서 아직까지 청년동맹에 대한 간부 교체사업이 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 청년동맹 간부의 세대 교체가 이루어지지 않는 것은 당 대표자회에서 김정은이 당 중앙군사위원회 부위원장 직을 맡으면서 당에 대한 지도력 확보를 우선적으로 집중하고 있을 가능성이 높기 때문이다. 당에 대한 지도력이 확보된 이후 청년동맹에 대한 간부 교체와 사업 지도에 직접 나설 가능성이 있다고 보인다.

제1장 서론

2010년 9월 28일 제3차 조선노동당 대표자회 개최 결과 김정일 총비서의 3남 김정은이 조선노동당 중앙군사위원회 부위원장으로 선출되었다. 대표자회를 계기로 김정일-김정은 부자권력 승계가 본격 가동되기 시작했다고 평가할 수 있다. 이는 북한 매체가 “2010년 9월에 있는 노동당 대표자회의는 주체혁명 위업계승의 일관성, 영도의 중심의 공고성을 과시하고 그를 더욱 공고히 담보할 수 있는 근본 조건을 마련한 역사적 계기”라고 평가하는 것에서도 확인할 수 있다.¹⁾

그 이후 김정은에 대한 이상화 흔적이 곳곳에서 포착되고 있는데, 북한 조선중앙TV가 방송한 다큐멘터리 영화 ‘민족 최대의 명절 2월 16일’을 통해서도 알 수 있다. 이 방송물에서 “경애하는 최고사령관 김정일 동지와 존경하는 김정은 대장 동지를 위하여 한목숨 바쳐 싸우자”라는 ‘이상화’ 구호가 등장했다는 것이 확인되었다. 군부대 공연 장면에서는 김정은에 대한 첫 찬양가요인 ‘발걸음’ 연주와 합창 모습이 포착됐고 북한 여성들의 수예작품을 소개하는 장면에서는 ‘발걸음’의 가사를 수놓은 작품도 등장했다. 김정일 위원장과 김정은의 이름을 함께 놓고 충성을 강조함으로써 세습을 위한 분위기 조성 노력이 진행 중임을 확인할 수 있다.²⁾

제3차 당 대표자회에서는 규약 개정도 실시하였는데, 개정 내용 중 주목할 만한 것 중 하나가 당과 근로단체 관계에 대한 규정 부분이다. 개정 규약 제9장 당과 근로단체에서는 근로단체의 기본적인 위상과 역할에 대해 “대중적 정치조직이며 사상교양 단체”이며, “당의 외곽단체이고 당과 대중을 연결시키는 인전대이며 당의 믿음직한 방조자”로 규정하고 있다. 여기에 청년동맹은 세대적 특성을 반영하여 “주체적인 청년조직이며 주체혁명 선군혁명의 대를 이어 나갈 당의 정치적 후비대”로 규정한 부분이 주목받는데, 이는 1980년 당 규약보다 개정된 규약이 청년동맹의 기능과 역할을 더 세밀히 규정하고 있다고 볼 수 있다. 이는 최근 북한에서 이루어지고 있는 권력승계에 있어 근로단체, 특히 청년동맹의 역할이 더욱 주목받고 있다는 것을 반증하는 사례이다.

북한에서는 “청년문제를 혁명과 건설의 성패와 민족의 장래운명을 좌우하는 중대한 문제”로 규정한다. 궁극적으로 청년운동의 본질은 청년들을 부강조국 건설

1) “주체혁명 위업에 대한 영도의 계승문제를 정확히 이해할데 대하여”, 『우리민족끼리』 (www.uriminzokkiri.com)

2) “北김정은 ‘구호’에도 등장...이상화 본격화”, 『연합뉴스』, 2011년 5월 11일.

의 담당자, 혁명의 계승자로 키우는 문제라는 것이다.³⁾ 오늘날 북한은 청년들에게 “강성대국의 대문을 열기 위한 총공격전에서 선봉대, 돌격대가 되어야 한다”고 독려한다.⁴⁾ 청년들은 “사회의 가장 활력 있는 부대이며 부강조국건설의 돌격대로서, 시대의 선구자가 되어 강성대국 건설에 앞장 서야 할 세대”로 요구된다. 특히 ‘계승의 시대’를 맞이하고 있는 북한에서 청년조직인 청년동맹을 발전시키고 청년들의 역할을 높이는 것은 ‘주체혁명 위업의 계승·완성’의 측면에서도 중요한 전략적 방침이 되고 있다.⁵⁾

본 논문에서는 2010년 9월 당대표자회 후 김정은으로의 후계 구축 상황을 김일성-김정일의 권력 승계 과정에서 나타난 청년동맹의 변화와 비교 분석하여 포스트 김정일 체제의 형성 정도를 평가하고자 한다. 본 논문은 북한 권력승계의 역사적 경험 과정에서 청년동맹의 역할을 분석하여 김정일의 후계체제 형성 과정에서 청년동맹이 어떤 역할을 할 것인지 전망하고 포스트 김정일 체제 구축 과정의 이해를 한 단계 제고하는 것을 목적으로 한다.

이 논문의 연구 범위는 김일성-김정일 권력승계가 이루어진 1970년대부터 김정일 이후 후계 논의가 이루어지고 있는 2011년 현재까지다. 이 연구는 북한 후계자론과 청년동맹의 활동을 파악할 수 있는 원전 문헌에 대한 분석을 기본으로 한다. 김일성-김정일 권력승계 조건, 과정, 결과 등과 김정일 후계구도의 조건 등과 비교하는 비교연구 방법도 활용한다. 또한 1970년대 북한 권력승계의 인과적 법칙이 김정일 후계구도에 끼친 영향을 분석하는 역사구조적 접근방법을 활용한다.

이 논문은 새롭게 부상하고 있는 후계문제에 대한 분석 연구로서 북한 ‘궁중정치’의 내밀한 부분까지 접근하기 어려운 현실적 조건으로 인하여 한계를 지닌다. 한정된 정보가 제공되는 상황에서 공급된 정보의 진위 여부에 대한 판단도 매우 어려운 문제임을 밝힌다.

-
- 3) “선군청년전위의 대부대를 가지고 있는 우리 혁명의 전도는 양양하다”, 『로동신문』, 2010년 8월 27일.
 - 4) “강성대국 건설에서 선군청년전위의 전투적 기개를 높이 떨치자”, 『로동신문』, 2009년 8월 28일.
 - 5) “오늘의 총공격전에서 조선청년들의 영웅적기개를 남김없이 떨치자”, 『로동신문』, 2008년 8월 28일.

제2장 청년동맹의 성격과 역할

제1절 사회주의 건설을 위한 대중정치조직

조선로동당 규약에서는 “청년동맹은 주체적인 청년조직이며 주체혁명 선군혁명의 대를 이어 나갈 당의 정치적 후비대”로 규정하고 있다.⁶⁾ 청년 사업은 혁명의 운명을 결정짓는 중요한 사업이다. 청년들은 ‘주체혁명위업의 계승자’이다. 북한은 혁명의 핵심인 간부와 당원도 청년들 속에서 나오고 지식인 후비도 청년들 속에서 나온다고 본다. 따라서 청년사업을 잘 하지 못하면 청년들을 ‘혁명의 계승자’로 키울 수 없으며 이것은 곧 사회주의 체제의 붕괴를 의미하게 된다.⁷⁾

청년동맹의 조직생활은 청년동맹원들을 혁명가로 키우는 것이며, 이 과정을 통하여 단련된 우수한 청년들을 당에 받아들여 당의 양적, 질적 확대를 도모하는 것이다. 청년들이 청년동맹 조직에 들어옴으로써 실제적인 정치활동에 참가하며, 정치사상교양을 받고 조직적 단련을 통하여 당의 유일사상체계를 확고히 세우고 수령에게 충직한 ‘혁명전사’로 자라나게 된다고 강조한다.⁸⁾

북한의 청년동맹은 근로단체의 하나로, 김정일의 ‘청년중시정치’에 따라 당, 군과 함께 체제유지를 위한 3대 보루의 하나로 인식되고 있다. 즉 당은 ‘혁명위업의 향도자’이고, 군대는 ‘당의 위업의 수호자’이며, 청년동맹은 ‘혁명위업의 계승자’라는 도식을 내세워 청년동맹을 당과 군대 다음으로 중시하고 있다.⁹⁾

북한은 근로단체의 성격을 크게 3가지로 설명한다. 먼저 근로단체는 대중적 정치조직이며 사상교양단체이다. 당이 근로단체를 조직하는 것은 광범한 대중을 자기 주변에 묶어 인민대중에 대한 당의 영도적 지위를 확립하며 혁명의 주체를 튼튼히 꾸리기 위해서이다. 근로단체는 동맹원들을 혁명적으로 교양하고 정치적으로 각성시켜 공산주의적 인간으로 만들고 당과 수령의 주변에 묶어세우며 그들을 당의 혁명노선과 정책을 관철하기 위한 투쟁으로 조직 동원하는 사상교양단체,

6) “조선로동당 규약”(2010년 9월 28일), 제56조.

7) 김정일, “청년들과의 사업에 힘을 넣을데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한담화, 1993년 2월 26일), 『김정일 선집』 13권(평양 : 조선로동당출판사, 1998), p. 337.

8) “사로청원들이 조직생활에 대한 높은 긍지와 영예감을 갖도록 교양하자”, 『로동청년』, 1969년 12월 6일.

9) 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』(서울 : 역사비평사, 2001), pp. 13~15.

정치적 조직이다.

따라서 북한 청년동맹도 대중정치조직이다. 북한은 청년동맹에 대해 “위대한 수령님께서 창건하시고 친애하는 지도자동지께서 령도하시는 주체형의 혁명적 청년조직이며, 사회주의, 공산주의 건설을 자기의 투쟁목적으로 하고 공산주의를 지향하는 사회주의적 근로청년들로 구성된 청년들의 공산주의적대중단체”라고 규정하고 있다.¹⁰⁾ 청년동맹은 만 14~30세의 북한의 모든 청년들이 가입하여 동맹원 수가 500만 명이 된다. 여기에 소년단원 300만 명까지 포함하면 전체 인구의 3분의 1을 차지할 정도로 양적 측면에서 중요한 위상을 차지한다.¹¹⁾ 북한 근로단체 중 조선직업총동맹은 약 160만명, 조선농업근로자동맹은 약 130만 명, 조선민주여성동맹은 약 20만 명의 맹원이 있는 것으로 추정되는데¹²⁾, 이들 세 개 단체의 맹원수를 다 합쳐도 청년동맹의 맹원수보다 적다. 성격이 다르긴 하지만 조선노동당원도 약 322만 명 정도로 추정하고 있기에 청년동맹이 북한의 최대 정치조직임을 알 수 있다.

청년동맹은 사상교양단체로서의 역할을 수행한다. 청년동맹이 사상교양단체로 현재 청년들에게 실시하고 있는 사상교양에는 당과 수령에 대한 충실성, 혁명교양, 계급교양, 사회주의애국주의교양, 공산주의도덕교양 등이 있다. 현재 청년동맹이 실시하고 있는 사상교양은 ‘당과 수령에 대한 충실성 교양’을 제외하면 기본적으로 냉전시대 다른 사회주의국가들이 실시했던 사상교양과 대동소이하다. 충실성 교양을 통해 “혁명의 주체에서 수령이 차지하는 역할과 영도의 현명성을 깊이 체득할 수 있으며 당과 수령에 대한 충실성을 혁명적 신념과 의리로 간직할 수 있다”고 설명한다.¹³⁾ 1981년 사로청 규약에서는 청년동맹원들이 “김일성동지의 영광찬란한 혁명력사를 깊이 연구학습하여 조선로동당의 혁명전통으로 튼튼히 무장하며 그것을 옹호고수하고 사업과 생활에 철저히 구현해 나가야 한다”고 지적하고 있는데, 김일성의 사망과 함께 김정일의 ‘혁명역사’ 및 문헌에 대한 연구학습이 더욱 중요한 비중을 차지하게 되었음은 의문의 여지가 없다.¹⁴⁾

10) 박정렬, 『조선사회주의로동청년동맹 규약해설』(평양: 금성청년출판사, 1994), p. 7.

11) 김종수, 『북한 청년동맹 연구』(서울: 한울, 2008), p. 15.

12) 정성장, 『현대 북한의 정치』(서울: 한울, 2011), p. 398.

13) 김정일, “일군들속에서 혁명적수령관을 튼튼히 세울데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전부 책임일군들과 한 담화, 1988년 8월 23일), 『김정일 선집』 9권(평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 280.

14) 세종연구소, 『조선로동당의 외곽단체』(서울: 한울, 2004), p. 58.

〈표 1〉 시기별 청년동맹 교양 내용

구 분	교양사업 및 활동 내용
국가건설기	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 수립의 해설대 역할 - 민주사상 교양 및 ‘과학적 선진’ 이론 교양
전쟁과 전후복구기	<ul style="list-style-type: none"> - 전쟁에 총동원, 후방에서는 빨치산 지원, 선전사업 전개 - 전선원호운동, 군기헌납운동 전개 - 산업화에 따른 청년들의 농촌 배치
권력승계기	<ul style="list-style-type: none"> - ‘김일성 혁명활동 약력’통달운동 등을 통한 유일사상체계 확립 노력 - ‘계속혁명’ 담론의 형성과 확산
체제위기기	<ul style="list-style-type: none"> - 자본주의 사상 침투에 대한 경각심 고양을 위한 ‘우리식사회주의’, ‘붉은기 사상’등을 강조 - ‘혁명적군인정신’ 전파자 역할 수행 - ‘청년중시’ 담론 유포와 정책 전개 - 김정일 이후 권력승계를 대비한 ‘계속혁명’ 담론의 확산

자료 : 김종수, 『북한 청년동맹 연구』, p. 415을 재작성

두 번째 근로단체는 당의 외곽단체이며 인전대이다. 당의 외곽단체로서의 근로단체는 당을 조직사상적으로 옹위하며 당의 영도적 역할을 보장하는 기능을 수행한다. 김일성은 “복숭아씨를 당이라고 하면 거기에 붙어있는 살을 근로단체”로 비유하였다. “복숭아가 잘 크고 맛있게 익어야 안에 있는 씨가 잘 보호되고 실속 있게 여무는 것처럼 근로단체들이 일을 잘 해야 대중을 당의 주위에 튼튼히 묶어세울 수 있으며 당을 힘 있는 당으로 만들 수 있다”고 강조하였다.¹⁵⁾

근로단체는 자기 활동을 통하여 각계각층의 광범한 군중을 당의 주변에 묶어세움으로써 당의 대중적 기반을 튼튼히 다지고 당과 대중과의 연계를 보장하며 당으로 하여금 인민대중의 조직적 단결의 힘을 체현한 위력한 당으로 만든다. 당과 대중과의 연계는 인전대인 정부와 근로단체들을 통하여 실현된다. 국가정권은 가장 포괄적인 인전대로서 당의 영도 밑에 자기의 주권적 및 행정적 기능을 수행하는 과정을 통하여 당과 인민들을 연결시킨다면 근로단체는 당의 영도 밑에 자기의 조직사상적 활동을 통하여 각계각층의 근로자들을 당과 연결시킨다. 북한 근로단체는 계층별, 연령별, 성별, 직업별에 따라 조직되는데, 청년동맹은 청년들 속에서

15) 사회과학원, 『정치용어사전』(평양 : 사회과학출판사, 1970), p. 75.

사상교양과 조직생활을 강화하여 자라나는 모든 세세대 청년들을 수령에게 충실한 혁명투사로 키우는 역할을 수행하는 것이다.

셋째 근로단체는 당의 방조자(傍助者)이며 후비대이다. 이는 근로단체들이 당의 위업, 사회주의·공산주의 건설에서 당의 활동을 적극적으로 도와주며 당의 위업, 사회주의·공산주의 위업을 대를 이어 계승해 나가는 정치적 조직이라는 것을 의미한다. 근로단체들은 동맹조직들을 당을 둘러싸고 있는 위성조직들로, 방패의 대오로 만들고 당을 견결히 보위한다. 혁명의 핵심역량인 노동계급을 망라하고 있는 직업동맹과 사회의 가장 활력 있는 역량인 청년들을 망라하고 있는 청년동맹은 당을 정치사상적으로 옹호보위하는데서 돌격대, 결사대의 역할을 담당 수행한다.¹⁶⁾

당의 정치적 후비대라는 것은 “당대렬을 끊임없이 보충해주는 저수지이기 때문이다”. 또한 “당과 국가 간부의 후비를 길러내는 원천지이기 때문이다.” 청년동맹은 전망성 있는 좋은 청년들로 청년동맹 간부대렬을 튼튼히 꾸리고 그들을 당 및 국가 간부 후보로 키운다.¹⁷⁾ 특별히 청년동맹은 청년조직이라는 특성으로 인해 예비 당원 배출의 가장 직접적이고 광범위한 인재 양성소가 된다. 따라서 청년동맹은 여타의 근로단체들보다 강도 높은 규율과 당성을 청년동맹원에게 요구하고 있다.¹⁸⁾

제2절 혁명위업 계승을 위한 수령의 전위대·돌격대

청년동맹은 북한체제를 수호하는 데 있어 수령의 전위대·돌격대 역할을 수행한다. 전위대는 “일정한 사회적 집단이나 계급의 앞장에 서서 투쟁의 앞길을 헤쳐 나가는 선도적이며 적극적인 역할을 하는 집단이나 조직”으로 정의할 수 있다.¹⁹⁾ 북한 청년들에게 전위대 역할을 부여한 것은 청년들이 투철한 혁명 의식과 ‘수령관’으로 무장하여 위기 상황을 적극적으로 극복하기 위해서이다. 돌격대라고 하는 것은 “어떤 목표를 달성함에 있어서 기한의 단축, 조직력의 과시, 규율 확립을 통해 당의 정책적 요구를 관철”하는 역할을 의미한다.²⁰⁾ 청년들의 전위적 역할은

16) 김종수, 『북한 청년동맹 연구』, pp. 32~33.

17) 박정렬, 『조선사회주의로동청년동맹 규약해설』, p. 8.

18) 이은숙·이인정, 『김일성사회주의청년동맹과 조선민주녀성동맹』(서울 : 서울대 출판문화원, 2010), p. 88.

19) 사회과학출판사, 『조선말대사건』2(평양 : 사회과학출판사, 1992), 163쪽.

20) 최봉대, “북한의 속도전청년돌격대와 체제유지 기제”, 『경제와 사회』 49호(2001), p. 12.

궁극적으로 당 정책의 철저한 옹호자, 실천자가 되는 것이며 사회주의 경제 건설의 선봉대, 돌격대가 되는 것이다.²¹⁾

당의 전위대가 된다는 것은 당과 수령, 사회주의 위업을 앞장에서 옹호보위하고 당과 수령의 영도를 충성으로 받들어나가며 당의 노선과 정책을 관철해나가는 것이며, 당의 혁명사상과 주체사상을 옹호하며 당과 수령을 앞장에서 목숨으로 옹호보위하는 것을 의미한다. 또한 청년들이 당의 노선과 정책 관철에서 어렵고 힘든 부문을 맡아 무조건 수행하는 선봉대, 돌격대이기 때문이라고 설명한다.²²⁾

청년동맹이 체제 수호의 전위대가 되기 위해서는 두 가지가 선결 과제가 있다. 첫째는 사상교양단체로서의 자기 역할을 성공적으로 수행하여 청년들이 ‘수령결사옹위’ 정신을 철저히 체득하는 것이다. 두 번째는 당의 ‘후비대’로서 훌륭한 간부를 양성해야 하는 것이다. 청년동맹 사상사업의 목표는 청년들이 김정일의 선군사상과 영도를 받아 그것을 전위에서 실천하는 것이다. 즉 ‘수령결사옹위’ 정신을 청년동맹의 ‘제일생명’으로 여기고 실천하는 것이다.²³⁾ 외부로부터 유입되는 자본주의 자유화 바람 물들지 않고 당의 전위대 역할을 다 하기 위해서는 사상교육이 강화되어야 한다는 것을 강조한다.

북한 청년들의 중요한 역할 중에 하나가 경제건설에 동원되는 것이다. 북한에서는 청년들이 가지고 있는 고유한 특징과 자질로 인해 사회주의건설 사업을 펼칠 능력을 지니고 있다고 설명하고 있다. 청년들이 가지고 있는 고유한 특징과 자질에 대해서는 다음과 같이 설명한다. “혈기왕성하고 용감하며 피곤과 두려움을 모르는 것은 청년들의 고유한 특징이다. 청년들은 또한 큰 담력과 투쟁력, 무궁무진한 힘과 창조력을 가지고 있다. 청년들은 이와 같은 튼튼한 육체적 준비와 훌륭한 기질, 특성을 가지고 있는 것으로 하여 자연과 사회개조의 선구자, 가장 적극적인 담당자로 되고 있으며 혁명역량 가운데 생기있고 전투력 있는 부대로 위력을 발휘하고 있다.”²⁴⁾ 경제건설에 청년들이 헌신함으로써 북한체제를 안정화시키고 이를 통해 ‘혁명위업’을 계승한다는 것이다.

북한 청년들에 대한 동원 정책은 1945년 해방 후 일관되게 지속되어 온 정책이다. 해방 후 북한은 사회체제 개혁을 통해 식민지 유산을 청산하고 자립적 민족경제의

21) 김종수, “‘8·28 청년절’을 통해 본 북의 청년세대”, 『민족21』 2005년 9월호, 86쪽.

22) 박정렬, 『조선사회주의로동청년동맹 규약해설』, p. 9.

23) “청년들은 위대한 김정일동지의 선군영도를 받드는 결사대”, 『로동신문』, 2002년 3월 21일.

24) 손기학, “청년들은 사회주의건설의 선봉대, 돌격대”, 『근로자』 534호(1986), p. 39.

토대를 구축하며 공업생산량을 복구하여 해방 전 생산 수준에 도달하여 사회주의 건설을 위한 준비에 박차를 가했다. 이러한 상황은 우선 활용 가능한 방법인 노동력의 집중적 활용으로 옮겨갔으며 “파괴된 인민경제를 하루빨리 복구 발전시켜야 할 어렵고 절박한 과업의 성과적 해결”은 혈기왕성한 청년들을 어떻게 동원할 것인가의 문제로 귀결되었다.²⁵⁾

북한 청년들의 경제건설에서의 역할 강화는 김정일 후계체제 확립과 연관되어 있다. 김정일은 “온 사회를 김일성주의화하는 역사적 진군이 개시된 1970년대에 새로운 높은 단계에 올라선 혁명발전의 요구에 맞게 청년돌격대운동을 적극화”하기 위해 속도전청년돌격대를 1975년 5월 16일 창립하였다. 속도전청년돌격대가 창립된 1975년은 북한정치사에 있어 ‘격동’의 시기라고 할 수 있다. 이 시기는 1967년 당 제4기 15차 전원회의를 계기로 북한에서 유일체제 형성이 가속화되고 있던 시기로, 유일체제 형성과 수령의 후계를 위해서 사회 변화에 민감하고 새로움을 추구하는 청년세대에 대한 통제 또한 필요했던 시기로 파악할 수 있다.

‘속도전청년돌격대’는 청년운동의 전통인 ‘돌격대’와 김정일이 창조한 대중운동 방식인 ‘속도전’의 결합이다. 즉 속도전청년돌격대는 청년들이 주축이 되어 “어떤 목표를 달성함에 있어서 기한의 단축, 조직력의 과시, 규율 확립을 통해 당의 정책적 요구를 관철”하는 ‘돌격대’와 “최단 기간 내에 양적으로나 질적으로 최상의 성과를 이룩하는” ‘속도전’이 결합한 것이다.

청년돌격대가 ‘속도전청년돌격대’로 변화하게 된 배경과 의미를 크게 3가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 청년들의 노력동원의 일상화, 전투화 확립이다. 1970년대 북한의 ‘사회주의대건설’이란 목표 달성을 위해 모든 역량을 총동원하여 사업을 최대한 빨리 밀고 나가는 ‘속도전’이 나오게 된 것이다. 둘째, 비핵심 청년들에 조직적 통제수단으로 청년돌격대를 상설화하여 엄격한 규율로 이들의 생활을 통제함으로써 체제 순응적 청년으로 육성하겠다는 의도였다. 기존 청년돌격대원들이 임시라는 생각을 갖게 되어 청년돌격대에게 주어지는 경제건설 임무는 어느 정도 성과적으로 수행할 수 있지만, 청년들의 정치사상생활, 도덕생활에서의 성장은 이루기 힘들다고 판단하였다. 이러한 문제인식에 의해 청년돌격대는 한 사업이 끝나도 해산하지 않고 계속 유지되면서 군대와 같은 정규화된 조직체제로 운영되는 청년돌격대를 결성한 것이다. 셋째, 김일성-김정일 권력승계에서

25) 김종수, “북한 ‘속도전청년돌격대’에 관한 연구”, 『동아연구』 제53집(2007), p. 360.

김정일의 대중지도력 확보를 위해 청년들의 조직적 활용이라는 필요해 의해 조직되었다.²⁶⁾

결국 북한은 청년들에게 3D(Difficult, Dangerous, Dirty; 북한식 표현으로는 ‘어렵고 힘든 부문’) 업종으로 진출할 것을 독려하기 위한 정치적 자극의 한 형태로 ‘속도전청년돌격대’라고 볼 수 있다. 이에 동요계층의 청년들을 집단적으로 통제하고 교육함과 동시에 경제적 실익도 추구하는 속도전청년돌격대를 건설함으로써 소기의 목적을 달성하고자 하였다.

제3장 김일성-김정일 권력승계와 사로청 역할

제1절 ‘계속혁명’ 담론 형성과 확산

1. 계승혁명 담론

북한 김정일이 김일성의 후계자로 공식적으로 부상한 것은 1974년 2월 당 중앙위원회 제5기 제8차 전원회의이다. 김정일은 1964년 김일성종합대학 졸업 후 고민 끝에 조선민주청년동맹에서 활동하려 했으나 김일성의 지시로 당에서 사업을 시작하게 되었다. 그 이후 1970년 9월 당 중앙위원회 부부장, 1973년 7월부터 부장, 그 해 9월부터는 비서로 승승장구했다.

북한에서는 1967년 5월 당 중앙위 제4기 제15차 전원회의가 유일사상체계를 형성하였다. 북한은 이 회의를 “당 안에 숨어있던 부르조아 및 수정주의 분자들의 반당 반혁명적 정체가 드러났으며, 이 음모를 짓부수기 위한 단호한 조치를 취하였으며 그 여독을 철저히 청산하고 당원들을 김일성동지의 혁명사상으로 확고히 무장시켜 당의 유일사상체계를 세우기 위한 투쟁을 강조”한 회의로 평가하고 있다.²⁷⁾ 이를 계기로 사로청도 ‘반당반혁명종파분자들의 죄행의 본질과 사상적 근원’을 분석하고 이에 대한 대책을 수립하게 되었다.

1967년 12월 개최된 사로청 중앙위 제8차 전원회의에서는 ‘수령의 사상의지대로 사고하고 행동’하는 당의 유일사상체계 확립과 이를 위해 김일성의 교시와 노작,

26) 위의 글, pp. 362~363.

27) 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『조선로동당력사』2(평양 : 조선로동당출판사, 1979; 서울 : 돌베개, 1989 재발간), pp. 216~217.

혁명역사와 혁명전통, 사회주의적 애국주의 교양 사업을 철저히 할 것, 사로청안의 규율을 강화하여 부르조아 사상, 수정주의, 사대주의, 교조주의를 척결할 것을 결의하였다. 따라서 사로청에서도 유일사상체계 확립을 위해 전사로청원들에 대한 사상 교육 운동이 활발하게 전개되었다. 그 후 1970년 당 5차 대회를 앞두고 청년동맹은 유일사상체계 확립을 위해 ‘김일성 혁명활동 약력’ 통달운동을 전동맹적으로 실시하였다.

북한의 권력승계 담론이 처음으로 유포된 것은 1971년 6월에 개최된 조선사회주의로동청년동맹 6차 대회가 계기가 되었다. 이 대회에서 김일성은 ‘청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다’는 연설을 하였다.

청년들은 우리 혁명위업의 계승자들입니다. …… 혁명은 계속되며 세대는 끊임없이 바뀌어집니다. 혁명의 과녁은 변하지 않았는데 세대는 바뀌어 벌써 해방 후 자라난 세대들이 우리 국가와 사회의 주인으로 등장하고 있습니다. 자라나는 세세대들이 혁명을 계속하여야만 혁명의 대를 이어나갈 수 있으며 우리의 성스러운 혁명위업을 완수할 수 있습니다.²⁸⁾

김일성은 이 연설을 통해 ‘계속혁명’을 성공적으로 이루기 위해서는 새시대의 주역인 청년들이 혁명정신을 철저히 체득할 것을 강조하였다. 이는 자연스럽게 새로운 시대의 새로운 지도자가 필요하다는 것을 암시하고 있는 것이다. ‘대를 이어’라는 표현에서 후계자가 수령의 다음 대에서 선출되어야 한다는 것을 밝히고 있다.

북한 언론과 선전매체들은 “아버지가 개척하고 미처 완수하지 못한 혁명위업을 아들이 대를 이어 끝까지 완성하여 부모가 개척한 혁명의 종국적 승리를 이룩해야 한다”며 혁명의 세습을 강조하였다.²⁹⁾ 이 연설 후 당 조직과 청년동맹은 후계문제를 혁명의 전도와 운명을 결정할 사활적 문제라고 선전 사업을 시작하였다.³⁰⁾

청년동맹 전 조직이 김일성의 연설 ‘청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다’의 통달 사업을 전개하였다. 김일성의 연설문에 대해 “청년운동에 관한 혁명이

28) 김일성, “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다.”(1971년 6월 24일), 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1972』(평양 : 조선중앙통신사, 1972), pp. 19~20.

29) 신경원, “겉에서 본 김정일 (상)”, 『월간중앙』 1991년 6월호, p. 366.

30) 송정호, “북한 권력승계문제의 쟁점과 전망”, 경남대 북한대학원, 『현대북한연구』 7권 3호 (2005), p. 21.

론을 가장 높은 단계로 완성하신 불후의 혁명적 문헌으로 사회주의, 공산주의의 종국적 이룩할 때까지 공산주의청년운동이 확고히 틀어쥐고 나가야 할 휘황한 화불이며 강위력한 무기”라고 선전하였다.³¹⁾

이에 1971년 7월 29일 사로청 중앙위원회에서는 사로청 6차 대회에서 한 김일성 연설문은 사로청 간부와 맹원들이, 조선소년단 창립 25주년 기념 김일성 축하문은 사로청 및 소년단 간부와 소년단원들이 통달할 것을 결정하였다.³²⁾ 또한 연설문을 전체 청년들이 체득하기 위해 연구토론회와 학습 모임이 전 사로청 조직에서 시행되었다.³³⁾

북한의 ‘계속혁명’의 본질적 내용은 여러 단계의 혁명과업을 연이어 수행해 나간다는 것과 궁극적으로 공산주의사회를 건설할 때까지 혁명을 끊임없이 계속해 나간다는 것이다. 혁명의 한 단계 과업을 수행한 즉시 지체 없이 다음 단계 과업에 진입함으로써 단계와 단계 사이의 시간적인 연속성을 보장해야 하며, 원칙성과 일관성을 고수하고 계승하여 혁명을 끊임없이 진전시켜야 한다는 것이다. 이러한 계속혁명은 북한이 “인민대중의 자주성이 완전히 실현되는 인류의 이상사회”라고 생각하는 공산주의사회를 건설할 때까지 해야 한다는 것이다.³⁴⁾

2. 후계자론

북한 권력승계에 있어 핵심이론인 후계자론을 살펴볼 필요가 있다. 후계자론은 김정일로의 권력승계를 정당화하기 위해 만들어진 이론이다. 북한의 수령과 수령의 후계자 논의는 궁극적으로 주체사상의 사회역사적 원리에서 지도와 대중의 관계에 대한 이론의 연장선이라 볼 수 있다. 북한 주체사상의 사회역사적 원리는 지도와 대중의 결합은 인민대중이 역사의 주체로서의 지위를 차지하고 역할을 다하기 위한 근본요구임을 밝히고 있다. 또한 사회역사적 원리는 혁명운동, 공산주의 운동에서 지도문제의 본질이 인민대중에 대한 당과 수령의 영도문제라는 것을 천명하고 수령의 지위와 역할을 과학적으로 해명한 이론이라 선전한다.³⁵⁾ 특히

31) “경애하는 수령님께 충직한 근위대, 결사대답게 청년들은 혁명의 대를 빛나게 이어나가자!”, 『로동청년』, 1971년 9월 4일.

32) “위대한 수령 김일성원수님께서 사로청 6차대회에서 하신 연설을 사로청 일군과 사로청원들, 조선소년단 창립 스무다섯돛에 즈음하여 소년단원들에게 보내신 축하문을 사로청 및 소년단 지도일군들과 소년단원들이 통달할 것을 결정”, 『로동청년』, 1971년 7월 29일.

33) “공산주의청년운동의 앞길을 밝혀주는 위대한 강령적 문헌”, 『로동청년』, 1971년 10월 3일.

34) 함치영, 『계속혁명에 관한 주체적 이해』(평양 : 사회과학출판사, 1992), pp. 31~35.

35) 사회과학출판사, 『주체사상 총서 2 : 주체사상의 사회역사원리』(평양 : 사회과학출판사,

북한의 후계자론은 수령의 대를 잇는 문제를 이론화한 것으로, 혁명적 수령관에서 파생된 이론이다. 즉 후계자론은 혁명적 수령관이 낳은 파생물로, 독자적 이론영역이라기보다 혁명적 수령관의 종속개념으로 파악된다.³⁶⁾

북한 유일지도체계의 이론적 기초로서 ‘혁명적 수령관’은 “혁명투쟁에서 수령이 차지하는 지위와 역할”을 규정하고 있다. 수령은 “인민대중의 최고 뇌수이며 통일 단결의 중심이며 자주성을 위한 혁명투쟁의 최고 영도자”이다. 즉 ‘혁명적 수령관’의 핵심은 수령·당대중이라는 프롤레타리아 독재체제에서 인민대중에 대한 수령의 지도를 규정하는 것이다.³⁷⁾ 수령은 단결과 영도의 중심으로서 인민대중의 운명을 개척하는데서 결정적 역할을 하게 된다. 따라서 북한에서는 인민대중에게 ‘혁명적 수령관’을 확립하고 수령에 대한 충실성을 제일생명으로 간직하는 ‘주체형의 공산주의 혁명가’가 되어야 한다고 강요한다. ‘주체형의 공산주의 혁명가’들은 오직 “당과 수령의 영도 밑에 혁명적 의리와 동지애로 굳게 뭉쳐 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 공동 위업에 몸 바쳐 투쟁하는데서 참다운 삶의 보람과 행복을 체험”하게 되며, 이것은 곧 혁명적 수령관이 북한 주민의 인생관의 핵이라는 주장으로 이어지게 되는 것이다.³⁸⁾

수령의 후계자 문제는 혁명위업 계승문제와 직결된 것이다. 수령의 영도적 지위와 역할은 그 후계자에 의해 변함없이 계승해야 할 문제이다.

당의 위업을 계승해 나가는데서 기본은 정치적 수령의 후계자 문제를 바로 해결하는 것입니다. 로동계급의 당 건설에서 후계자문제는 정치적 수령의 지위와 역할을 계승하는 문제입니다. 수령의 경도적 지위와 역할은 그 후계자에 의하여 변함없이 계승되어야 합니다. 대를 이어 계속되는 로동계급의 당의 위업을 누가 어떻게 계승하는가 하는 것은 당의 운명, 혁명의 운명과 관련되는 중대한 문제입니다. …… 당의 위업을 옳게 계승해 나가기 위하여서는 후계자를 바로 내세우는 것과 함께 그의 경도를 실현할 수 있는 조직사상적기초를 튼튼히 쌓고 경도체계를 철저히 세워야 합니다.³⁹⁾

1982; 서울 : 백산서당, 1989 재발간), p. 188.

36) 이종석, 『조선로동당 연구』(서울 : 역사비평사, 1995), p. 121.

37) 위의 책, pp. 101~102.

38) 김정일, “주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”(조선로동당 중앙위원회 책입일군들과 한 담화, 1986년 7월 15일), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 5권(평양 : 조선로동당출판사, 1988), pp. 465-466.

39) 김일성, “조선로동당 건설의 역사적경험”(김일성고급당학교창립 40돐에 즈음하여 집필한

인용문을 통해 알 수 있듯이 북한의 수령 후계자는 수령이 이룩해 온 당 창건과 사업을 계승하고 발전시켜야 하는 임무를 수행해야 한다. 수령의 혁명위업 계승에서 후계자의 역할은 인민대중을 수령에게 끝없이 충실한 참다운 혁명가로 키우며, 수령의 혁명위업을 계승하기 위한 투쟁으로 조직하고 동원함으로써 혁명위업의 종국적 승리를 마련하는 데 있다. 수령의 후계자의 영도에 의하여 수령에게 끝없이 충직한 주체적인 혁명역량이 마련되게 되며 수령이 개척한 혁명위업을 종국으로 완성해나가기 위한 인민대중의 투쟁이 승리적으로 조직된다고 지적한다.⁴⁰⁾

북한의 후계자가 갖추어야 할 기본 징표는 “수령에 대한 절대적인 충실성, 인민대중에 대한 열렬한 사랑, 그리고 문무를 겸비”하는 것이다. 북한의 “혁명위업을 수령에 의하여 개척되고 전진해 온 위업”으로 수령에게 충실한 후계자만이 이를 계승할 수 있다는 것이다. 또한 후계자에게 문무를 겸비할 것을 강조하는 데, 이는 북한의 정치, 경제적인 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다. 북은 “혁명위업은 반혁명세력과 치열한 정치군사적 대결에서 승리하는 과정을 통하여 완성한다”고 하면서 “정치와 군사에 다 같이 정통하여 국방력을 천백배로 강화해 나갈 수 있는 영장형의 후계자만이 반혁명세력의 도전과 침략책동으로부터 혁명의 전취물을 지켜낼 수 있다”고 주장한다.⁴¹⁾

북한에서는 수령의 후계자가 되기 위한 4가지 조건을 제시하고 있다. 이 중 가장 우선시 되는 덕목은 수령에 대한 충실성이다. 후계자가 지녀야 할 수령에 대한 충실성은 가장 철저하고 열렬하며 가장 진실하고 깨끗한 충실성, 한마디로 그 누구도 따를 수 없는 최고의 충실성을 갖추어야 한다고 강조한다. 두 번째는 수령의 혁명사상을 완벽하게 체현하고 있어야 한다. 수령의 혁명위업을 계승해 나가는 과정이라는 본질에 맞게 수령이 창시한 혁명사상을 고수하고 그것을 혁명실천에 구현해 나갈 수 있어야 한다는 것이다. 세 번째는 수령이 창시한 영도예술, 혁명적인 영도방법을 체현해야 한다는 것이다. 수령의 혁명위업을 계승하기 위해서는 혁명과 건설의 주인인 인민대중을 하나의 혁명역량으로 묶어야 하는데, 수령이 창조한 영도예술, 영도방법을 체득하지 않고서는 불가능하다고 강조한다. 네 번째

강의록, 1986년 5월 31일, 『김일성 저작집』 40권(평양 : 조선로동당출판사, 1994), p. 100.

40) 사회과학출판사, 『주체사상 총서 2 : 주체사상의 사회역사원리』(평양 : 사회과학출판사, 1982; 서울 : 백산서당, 1989 재발간), p. 198.

41) “주체혁명위업에 대한 영도의 계승문제를 정확히 이해할데 대하여”, 『김일성방송대학 논문집』(www.uriminjokkiri.com)

는 공산주의 덕성을 체현해야 한다. 공산주의 덕성은 수령과 인민대중을 밀접히 연결시키고 수령을 중심으로 단결을 실현하는 데 있어 중요한 역할을 한다는 것이다.⁴²⁾

후계자 이론을 통해 알 수 있듯이 수령의 후계자가 되기 위해서는 준비와 검증의 시간이 필요하다. 김정일의 권력승계는 당내 후계자 지명, 당대회를 통한 후계자 공표라는 철저한 준비와 수순을 거쳐 이루어졌으며, 약 30년의 세월이 소요되었다.⁴³⁾ 그러나 현재 김정은은 김정일의 후계자로서 ‘압축적’인 승계 과정을 밟고 있다. 이러한 것의 주요 원인은 김정일의 건강이 완전히 회복하지 못한 측면이 강하다. 궁극적으로 김정은이 김정일의 후계자로 확립하기 위해서는 김일성-김정일 권력승계를 정당화시킨 ‘후계자’론이란 이론을 ‘계승’하고 이를 ‘실천’하기 위한 노력을 다할 것이라 예상할 수 있다.

3. 청년세대 담론

북한 권력승계를 담당하는 청년세대에 대한 담론에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.⁴⁴⁾ 북한은 수령의 대는 적어도 인간세대 교체의 한 주기를 가지고 바뀌는 것이 합리적이라고 여긴다.⁴⁵⁾ 그래야 수령의 영도가 일정한 역사적 기간을 걸쳐 정책실현의 일관성을 보장할 수 있으며, 이를 통해 안정된 정치를 할 수 있다고 설명한다. 여기에서 권력승계에서 세대 담론, 청년세대 담론이 중요하게 제기되는 것이다. 지난 시기 노농동맹에만 국한한 채 청년문제는 당의 전략적인 근본문제의 하나로 제기하지 못했다고 평가한다. 국제공산주의운동의 역사적 경험은 청년문제를 해결하지 못한다면 혁명의 대는 끊어지고 사회주의, 공산주의 위업은 중단되게 되며, 따라서 청년문제가 중요하다고 역설한다. 북한은 청년들을 혁명의 중요한 혁명 역량으로, 대를 이어 혁명을 계속해 나갈 전략적인 후비력으로 키워내야 한다는 것이다.⁴⁶⁾

현재 북한 권력구조의 최상층은 1, 2세대가 차지하고 있으나 중추적인 허리역할을 하는 세대는 3세대들이다.⁴⁷⁾ 북한의 세대를 정치적, 사회경제적 경험을 기준으로

42) 김유민, 『후계자론』(동경 : 구월서방, 1986), pp. 73~77.

43) 김광인, “북한 권력승계에 관한 연구”(건국대 박사학위 논문, 1998), p. 180.

44) 이 부분은 김종수, “북한 권력승계 담론 연구”, 『평화연구』 제17권 1호(2009), pp. 99~103 내용을 재정리.

45) 광승지, “북한의 후계자론과 권력승계 과정”, 『안보연구』 23호(1993), pp. 52~53.

46) 금성청년출판사, 『위대한 수령 김일성원수님의 청년문제에 관한 독창적인 사상』(평양 : 금성청년출판사, 1978), p. 12

로 구분하면 혁명 1세대는 항일빨치산세대, 2세대는 전쟁 및 전후 복구세대, 3세대는 3대혁명 세대, 4세대는 그 이후의 세대이다.

혁명의 1세대들은 백두의 흰눈 우에 붉은 피를 뿌리며 항일대전을 벌여 조국을 해방하였고 혁명의 2세대들은 하나밖에 없는 목숨을 바쳐 전승을 안아오고 잣데미 우에 부강조국의 기둥을 세움으로써 자기 세대의 영예로운 과제를 빛나게 수행하였다. …… 백두의 영장 김정일장군님의 품속에서 자라난 세대인 3·4세대들은 …… 1970년대 주체혁명위업 계승의 역사적인 시기에 자라난 세대들이 21세기 강성대국 건설의 돌파구를 앞장에서 열어나가는 주력군으로 되었다⁴⁷⁾

제국주의자들과 총포성없는 대결전에서 역세게 자라난 '고난의 행군' 동이들, 바로 이들이 부강조국 건설의 영웅적 바통을 넘겨받은 오늘의 10대, 20대 청년들이다. …… 혁명의 계승은 정신력의 계승이다. 정신력은 혁명의 한 세대가 다음 세대에 넘겨주는 유산 가운데서 가장 귀중한 유산이다. 전세대의 정신력이 다음 세대에 와서 식어지고 약해지면 혁명이 생기를 잃고 전진을 멈추게 되며 사회주의 위업의 최후승리를 이룩할 수 없다. 우리가 전세대를 잊지 않고 따라배운다고 할 때 그들이 이룩한 전변의 거창함과 놀라운 전진속도를 아는것도 중요하다. 그러나 더 중요한 것은 그 전변, 그 기적을 안아 온 사상과 정신을 아는 것이다.⁴⁹⁾

인용문에서 살펴본 것과 같이 “김정일 장군님의 품속에서 자라난 세대인 3세, 4세는 1세, 2세대들이 넘겨준 주체의 붉은기를 변함없이 추켜들고 선군의 위력으로 사회주의강성대국을 일떠세우며 그들이 이룩한 업적과 전통을 5세, 6세와 그 다음 세대들도 변함없이 계승해 나갈 수 있는 믿음직한 세대”라고 믿음을 표하고 있다. 그러나 ‘세대의 혁명성’은 유전되는 것이 아니라고 하면서 ‘수령의 혁명사상과 정신’을 순결하게 계승할 것을 강조하였다. 현재 북한의 청년들은 1990년대 태어난 세대지만, “당과 수령을 받드는 청년들의 사상정신상태는 언제나 오늘이나 변함이 없다”고 자랑한다.⁵⁰⁾ 북한이 3·4세대를 ‘계승의 세대, 김정일장군의 세대’로 규정하고 이들의 역할을 강조하는 것은 다음 세대도 이들과 같이 주체혁명 위업 계승이

47) 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』(서울 : 통일연구원, 2007), p. 193.

48) “혁명의 3세, 4세”, 『로동신문』, 2006년 2월 28일.

49) “조국은 청년영웅을 부른다”, 『로동신문』, 2008년 3월 28일.

50) “청년들은 당의 혁명위업수행에서 선군청년전위의 영예를 떨치자”, 『로동신문』, 2011년 8월 28일.

라는 ‘민족사적 임무’ 수행할 것을 독려하기 위함이다.⁵¹⁾

북한의 소설에서도 청년세대에게 혁명위업 계승을 강조한다. 소설에서 긍정적인 인물로 등장하는 대부분의 새세대들이 자신의 적성이나 취향을 고려한 직업을 선택하기보다는 부모가 해오던 일을 기꺼운 마음으로 이어받는다. 장편소설 『열망』에서는 제대군인이며 당원인 새세대 청년이 대학추천을 받고도 아버지가 하는 일을 따라 배우기 위해 대학을 포기하고 아버지가 일하는 공장으로 내려오며, 이러한 아들의 행동에 대해 아버지는 매우 만족하며 자랑스러워한다. 이러한 서사는 중편소설 『우리도시』, 단편소설 『고향』, 『젊어지는 교단』 등에서 찾아 볼 수 있다. 이와 같이 북한 소설에서는 새세대들이 부모의 직업을 이어받게 되는 동기 내지 계기가 당과 수령의 뜻을 관철하기 위해 온갖 어려움을 감내하는 부모에 대한 감동과 존경심에 비롯되는 것으로 그려져 있다. 또한 부모들이 자녀에 대해 자신들이 하던 일을 이어받기를 바라는 것도 역시 당과 수령의 뜻을 받든다는 데에 의의를 두고 있는 것이다.⁵²⁾ 40대 전후의 3세대와 20세 전후의 4세대들이 혁명 1, 2세대가 살아왔던 자세로 혁명위업을 계승하도록 하는데 초점이 두어진 ‘예방적 조치’의 일환이었다. 특히 1990년대 초에 발표된 소설들에 등장하는 2세대 들은 전후 천리마운동 시기의 국가 건설의 과정을 4세대에게 들려줌으로써 혁명정신의 세대간 계승을 강조하고 있다.⁵³⁾

4. 혈통승계론

김정일에서 김정은으로의 권력승계와 김일성에서 김정일으로의 권력승계는 후계자의 능력 강조, 이상화 등에 있어 유사한 면이 있지만 ‘혈통승계’의 정통성 제기라는 점에서 차이를 보인다. 즉 김정일의 후계자 정통성은 후계자의 능력과 자질을 부각시키는 인물본위였으나, 김정은의 후계자 정통성은 주로 ‘만경대, 백두산 혈통’의 전통을 강조하는 혈통승계가 전면에 등장하고 있다는 것이다.

북한 관영매체는 김정일의 건강 이상 이전부터 부자세습에 대한 강한 메시지를 흘렸다. 2005년 1월 27일 중앙방송의 정론이 대표적이다. 이 글은 “수령님께서 생전에 과업을 다하지 못하면 대를 이어 아들이 하고, 아들이 못한다면 손자 대에 가서라도 기어이 수행하고 말 것이라고 힘주어 말씀하시었다”고 강조했다. 특히

51) “조국이 우리를 지켜본다”, 『로동신문』, 2006년 10월 15일.

52) 임순희, 『북한 새 세대의 가치관 변화와 전망』(서울 : 통일연구원, 2006), pp. 47~48.

53) 조정아, 『경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화』(서울 : 통일연구원, 2006), pp. 104~105.

“몇 해 전 경애하는 장군님께서 일꾼들에게 ‘나는 아버지 수령님의 유훈을 받들 것’이라고 말씀하시었으며 이는 내가 가다 못 가면 대를 이어서라도 끝까지 가려는 계속혁명의 사상이었다”고 전했다. 북한이 과거에도 ‘계속혁명론’을 통해 권력승계 문제를 시사한 적이 있지만 이 정론의 경우처럼 3대 세습의 필요성을 분명하고도 공개적으로 언급한 것은 이례적이란 평가가 나왔다.

김일성 가계에 의한 이른바 ‘혁명의 계승’을 주장하는 보도는 2008년에도 이어졌다. 2008년 9월 8일 로동신문은 북한 정권수립 60주년을 맞아 “조선의 태양은 언제나 백두에서 왔고, 백두의 핏줄기는 김일성 민족의 영원한 생명선”이라고 강조했다. 이를 둘러싸고도 후계문제가 ‘백두의 혁명전통’에 따라 핏줄에서 나올 것임을 시사한 것이란 관측이 나왔다.⁵⁴⁾

2009년 9월 대만의 사진작가 후양 한밍이 강원도 원산에서 찍은 선전벽보 사진은 김정은이 수령의 후계자로 상당히 인민대중들에게 선전되고 있다는 사실을 보여주고 있다. 벽보의 내용에는 “만경대, 백두의 혈통을 이은 청년대장 김정은 동지를 (중략) 김일성민족의 앞길은 영원히 휘황 찬란하여라”라는 것이 있다. 김정은을 ‘청년대장’으로 호칭하고 있으며, 장군복(김정일), 대장복(김정은)으로 이어지는 3대 세습의 순서를 적시하고 있고, 특히 ‘만경대 혈통’과 ‘백두의 혈통’이라는 표현을 사용함으로써 김정은에게 수령과 장군을 잇는 3대 세습의 후계자로서 정통성이 있음을 주장하고 있다.

‘만경대 혈통’과 ‘백두의 혈통’은 3대 세습의 주인공인 김정은을 지칭하는 표현이다. 북한 최고인민회의가 안동춘 조선작가동맹 중앙위원장을 문화상에 임명하였는데, 김정일 이상화를 전담하는 ‘4·15창작단’ 부단장을 지낸 안동춘의 임명은 김정은의 이상화 작업을 위한 포석으로 볼 수 있다.⁵⁵⁾

‘혈통계승론’에 대한 강조는 일본 마이니치 신문이 입수해 2009년 10월 5일 홈페이지를 통해 공개한 ‘존경하는 김정은 대장의 위대성 교양자료’를 통해서도 확인할 수 있다. 이 자료에서는 “주체조선의 장래가 보여 주체조선이 보다 호화찬란하며, 백두산 혁명위업을 끝까지 완성하겠다는 의지가 가득차게 되고, 만주시대와 항일유격대를 창건하실 때 조국에 개선하여 개선연설을 하시는 우리 수령님과 같이 보이며, 또 1974년 2월 19일 온 사회의 김일성주의화 강령을 선포한 우리 장군님의 모습을 꼭 닮은 김 대장의 모습에서 우리는 감동을 금할 수 없다”는

54) 이영중, 『후계자 김정은』(서울 : 늘봄플러스, 2010), pp. 108~109.

55) 이승열, “북한 후계체제 구축의 ‘세 가지 결정요인’에 대한 분석”, 『북한연구학회보』 제14권 제1호(2010), pp. 170~171.

것이다.⁵⁶⁾ 또한 “혁명의 본질에 있어서 수령의 사상과 영도를 실현하는 투쟁이며, 1,2 세대가 아니고, 대를 이어 계속하는 장기적인 사업이다”라고 하여 3대 권력승계를 정당화하고 있다.⁵⁷⁾

북한에서는 1970년대를 회상하며 ‘계속혁명’을 강조하는 사설을 게재하여 관심을 끌고 있다. 북한에서는 1970년대를 ‘주체혁명의 자랑찬 70년대’⁵⁸⁾로 규정한다. 김일성-김정일 권력승계 과정에서 살펴 보았듯이, 1970년대는 김정일이 북한의 권력후계자로 자리매김되던 시기였다. 김정일의 후계자가 나타나야 할 오늘날의 시점에서 1970년대는 북한의 역사에서 전형(典型)시기였음을 알 수 있다.

1970년 사업기풍, 투쟁기풍은 수령의 위업계승의 새 시대를 개척하고 사회주의 건설의 일대 전성기를 펼쳐놓은 가장 혁명적이며 위력한 투쟁방식이다 …… 세월이 흐르고 세기가 바뀌어도 우리 혁명전사들의 심장마다에는 언제나 ‘대를 이어 충성을 다하겠습니다’는 신념의 노래를 높이 부르며 기적과 위훈의 서사시를 창조하던 그때의 열성과 투지, 기백이 그대로 맥박쳐야 한다. …… 위대한 장군님을 따라 선군혁명의 천만리를 끝까지 가야 할 우리에게 1970년대의 투쟁정신과 기풍은 오늘도 귀중하고 내일도 귀중하다⁵⁹⁾

2009년 신년 공동사설에서도 “당조직들이 김정일동지를 당과 혁명의 진두에 높이 모신 격정과 환희에 넘쳐 모든 분야에서 일대 양양을 일으켜나갔던 1970년대 처럼 당사업에서 새로운 전환을 가져와야 한다”라고 하면서, 이를 통해 김정일의 선군영도업적을 철저히 구현하면서 당의 유일적 영도체계를 더욱 심화시켜 나가야 한다고 강조하였다.⁶⁰⁾

2010년 당 대표자회 이후 혈통계승을 강조하기 위해 “백두밀림에서 창조된 혁명정신을 빛내이며 주체혁명위업을 대를 이어 끝까지 계승완성해 나가려는 것은 우리 군대와 인민의 확고한 의지”라고 주장한다.⁶¹⁾

56) “존경하는 김정운 대장 동지의 위대성 교양자료”, 『每日新聞』, 2009년 10월 5일.

57) 고유환, “김정은 후계구축 논리와 징후”, 『통일문제연구』 통권 제53호(2010), p. 105.

58) “선군조선의 피출기”, 『로동신문』, 2006년 6월 3일.

59) “1970년대의 사업기풍, 투쟁기풍으로 일해나가자”, 『로동신문』, 2004년 2월 9일.

60) “충진군의 나팔소리 높이 울리며 올해를 새로운 혁명적대고조의 해로 빛내이자”, 『로동신문』, 2009년 1월 1일.

61) “백두의 혁명정신은 우리 군대와 인민의 고귀한 정신적량식”, 『로동신문』, 2011년 6월 17일.

제2절 김정일의 친위대 역할 : 신진간부의 부상과 3대혁명소조운동

1. 청년동맹 간부의 세대교체⁶²⁾

김일성-김정일 권력승계 과정에서 청년동맹에 신진간부를 기용하여 김정일의 권력장악을 위한 기반으로 활용하였으며, 대학생 등을 중심으로 한 청년인텔리들을 3대혁명소조원으로 조직하여 김정일의 지지 세력으로 형성하였다.

사로청 간부들에 대한 세대교체의 궁극적인 목적은 사로청 조직 내부 변화를 통해 김일성-김정일 권력 계승에 대한 지지 세력의 확장이다. 민감한 감성을 가진 청년들에게 새로운 지도자에 대한 충성심을 확보하느냐 못하느냐는 체제 유지에 사활적인 요건이라 볼 수 있다. 김정일은 당권 장악 사전 단계로 청년조직에 대한 당적 지도를 강조하였다. 먼저 2차 당대회 이후 폐지된 청년사업부가 1970년 5차 당대회를 계기로 부활된 것으로 보인다. 1969년 당 4기 20차 전원회의에서 김일성은 “사로청사업, 청소년사업에 대한 당적지도를 더 잘하기 위하여 당중앙위원회와 도·시·군 당위원회들 그리고 큰 공장, 기업소 당위원회들과 인민군대 안의 정치부들에 청년사업부를 내오도록 하여야 하겠습니까”라고 밝혔다.⁶³⁾ 즉 미래형 서술어를 사용하고 있어 이 시점에는 청년사업부가 부활되지 않았다는 것을 알 수 있다.

5차 당대회 이후 시점인 1970년 11월 24일 김일성이 당 중앙위원회 청년사업부, 사로청중앙위원회 일군들을 대상으로 연설하였다.⁶⁴⁾ 즉 당 중앙위원회에 청년사업부가 부활되었다는 것을 알 수 있다. 이후 당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 논의된 청년사업부를 조직지도부에 합치자는 논의를 반대하고 각급 당위원회 청년사업부가 사로청 지도 사업을 개선할 것을 강조하였다.⁶⁵⁾

김정일이 지도자로 오르기 위한 정지 작업이 본격적으로 진행된 것이다. 대표적인 것이 1972년 하반기부터 시행된 ‘당중교부사업’을 통해 노당원을 숙청한 대신 40여만명에 이르는 청년들을 당에 흡수하여 당내에서 김정일 체제를 뒷받침하기

62) 이 부분은 김종수, 『북한 청년동맹 연구』, pp. 290~306을 요약 정리한 것이다.

63) 김일성, “대학의 교육교양사업을 강화할 데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 부장회의에서 한 결론, 1963년 4월 18일), 『김일성 저작집』 17권(평양 : 조선로동당출판사, 1982), p. 224.

64) 김일성, “사로청조직을 생기발랄한 전투적 조직으로 꾸릴데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 청년사업부, 사로청중앙위원회 책임일군협의회에서 한 연설, 1970년 11월 24일), 『김일성 저작집』 25권(평양 : 조선로동당출판사, 1983), p. 385.

65) 김정일, “청년들을 계속혁명의 정신으로 무장시키자”(1971년 10월 1일), 『김정일선집』 2권(평양 : 조선로동당출판사, 1993), p. 305.

위한 세대교체를 전면적으로 단행한 것이다. 이듬해인 1973년 2월에는 5만 여명의 청년 및 학생 당원들을 ‘3대혁명소조’로 조직하여 후계구축을 본격적으로 시도하였다. 이러한 성과를 바탕으로 김정일은 1973년 9월 당 중앙위 5기 7차 전원회의에서 조직 및 선전선동담당 비서가 되었으며, 1974년 2월에는 권력 계승자로서 당 정치국원으로 선출되었다.⁶⁶⁾

김정일이 정치위원으로 취임하자 『로동신문』은 즉시 그를 ‘당중앙’으로 호칭하였다. 김정일은 당 정치위원으로 취임하자마자 당내 실권을 장악하기 시작하였으며 혁명 1세대들의 퇴진을 재촉하고 지도부 내의 신진대사를 촉진시켰는데 1973년 가을 이후 최용건과 김일의 활동이 급격히 둔화되고 혁명 2세대나 실무형 지도자들의 발탁이 두드러지기 시작하였다.⁶⁷⁾

이와 함께 ‘계속혁명’을 실질적으로 주도할 사로청에 대한 조직개편도 본격적으로 전개되었다. 김정일은 사로청의 조직 상황을 “지시와 독촉으로 이어지는 문서 놀음 즉 ‘문건놀이’으로 상징되는 관료주의, 밤거리를 돌아보는 것과 같은 유람형태의 행세식 지도, 영감타를 내고 권위를 내세우면서 청년들에게 명령하고 통제하는 사업 방식으로 과거 당조직이 가지고 있던 관료주의적이며 형식주의적인 낡은 사업방식이 사로청에 이식되고 배양되었다”고 인식하였다.

김정일은 사로청에서 나타나고 있는 이러한 문제들을 극복하고 조직혁신을 하기 위해 젊은 간부들로 교체하였다.⁶⁸⁾ 특히 사로청 간부들의 노쇠화는 청년들의 특성에 맞게 사업을 창조적으로 전개하지 못한다는 비판과 함께 결국 사로청이 청년단체다운 기백과 적극성을 잃게 하는 계기가 된 것으로 평가받았다.⁶⁹⁾

간부 교체에 있어 가장 중요한 기준은 김정일에 대한 ‘충성심’이었다. 젊은 간부를 등용한 것은 김정일과 동세대 혹은 젊은 세대를 지칭하는 면도 있지만, 그들이 주체사상 이외의 다른 사상을 모르고 순수하며 김일성에 대한 충성심도 강했기 때문이었다. 또한 청년 세대가 김정일에 의해 등용됨으로써 그에 대한 충성심을 가지기 되기 때문이다.⁷⁰⁾

결국 북한의 세대교체 배경은 정치사회적 ‘전환의 시대’를 맞이하여 ‘대를 이어’ 사회주의 혁명을 이어가기 위해서는 수령의 후계자인 젊은 김정일에게 충성을

66) 광승지, “북한의 후계자론과 권력승계 과정”, p. 37.

67) 이종석, 『조선로동당 연구』, p. 330.

68) 백남룡, 『계승자』(평양 : 문학예술출판사, 2002), p. 148.

69) 채종완, 『청년사업 경험』(평양 : 사회과학출판사, 1990), p. 108.

70) 스키 마사유키 저·유영구 역, 『김정일과 수령제 사회주의』(서울 : 중앙일보사, 1994), pp. 116~117.

다할 수 있는 신진 청년간부들을 대거 기용하여 김정일 세력으로 당과 근로단체를 장악하기 위한 것으로 볼 수 있다.

세대교체의 상징성을 띠는 청년동맹의 지도자인 청년동맹 위원장 변동을 통해 권력승계 시기 북한의 권력 변동을 파악할 수 있을 것이다. 북한의 유일체제 형성 시기 청년동맹의 위원장은 홍순권이다. 홍순권(재임기간 : 1962년~1967년 9월)은 함경남도 출신으로서 1948년 모스크바 대학을 유학하였으며 갑산파로 분류되는 인물이다.⁷¹⁾ 1954년 당 중앙위원회 과장을 거쳐 1956년 사로청의 전신 조직인 조선민주청년동맹 중앙위원회 상임위원으로 청년사업을 시작하였다. 1957년 사로청 부위원장 거쳐, 1962년에는 중앙위원회 위원장에 올랐다. 홍순권은 1964년 ‘조선민주청년동맹’이 ‘조선사회주의로동청년동맹’으로 변화하는 당시에도 위원장으로 활동하였다.

1967년 당내에서 갑산파가 ‘반당반혁명숙청분자’로 숙청되고 사로청에서도 중앙위원회 위원장 홍순권을 비롯한 간부들이 숙청되었다. 북한은 ‘반당반혁명숙청분자’들이 “사회주의경제건설의 주력부대인 청년들을 안일해이하고 일하기 싫어하며 무기력한 존재로 만들려고 책동하였다”고 신랄하게 비판하였다. 또한 사로청 총회와 생활총회모임에 ‘오락’을 끌어들이어 사로청의 규율을 허물어뜨리고 ‘구락부화’하려고 하였다라고 주장하면서 ‘반당반혁명숙청분자’들의 사상여독을 제거하고 유일사상체계 확립에 전력을 다할 것을 강조하였다.⁷²⁾

그는 1967년 3월 27일 『로동신문』에 “청년들을 당과 수령의 충직한 혁명전사로 교양하며 새로운 혁명적 고조어로 불려일으키자”는 기사를 마지막으로 언론에 나타나지 않아 1967년 5월 제4기 15차 전원회의를 기점으로 해임된 것을 알 수 있다.⁷³⁾

홍순권이 청년조직에서 핵심적 지위에서 사업을 한 것은 10년이 넘는다. 홍순권의 장기집권은 활기차게 사회 발전을 선도해 나가야 사로청에 관료주의 조직문화를 만들었을 가능성이 높았을 것이라 예상할 수 있다.

홍순권의 숙청 후 후임 사로청 위원장으로 만경대혁명유자녀 학원 출신의 오기천(재임기간 : 1967년 9월~1970년 11월)이 임명되었다. 오기천에 대한 인물 정보는 거의 찾아볼 수 없는데 그 자세한 내막은 알 수 없다. 오기천은 1967년 사로청

71) 공산권문제연구소, 『북한총람 '45~'68』(서울 : 공산권문제연구소, 1968), p. 1057.

72) 금성청년출판사, 『조선공산주의청년운동사』 2권(평양 : 금성청년출판사, 1982), p. 367.

73) 내외통신사, 『북괴신문잡지집필자인명록 - 사회과학분야(브~ㅎ)』(서울 : 내외통신, 1975), p. 835.

위원장으로 임명된 그해 최고인민회의 대의원으로 당선되어 외교위원회 위원으로 활동하였다. 오기천은 1979년 9월에 작성한 수기에서 1968년 4월에 있었던 ‘전국청년총동원대회’에 대한 회상을 발표하였다. 오기천의 기록에 따르면 ‘전국청년총동원대회’는 1968년 3월 김일성 지시에 의해 개최되었다고 한다. 김일성은 오기천에게 “구성된 정세에 대처하여 청년들을 불러일으키기 위한 큰 회의를 하나 조직하는 것이 좋겠습니다. 특히 청년들을 경제건설과 국방건설을 병진시킬데 대한 당의 방침을 관철하는 투쟁으로 총동원하도록 하여야 하겠습니다”라고 ‘전국청년총동원대회’의 필요성을 제시하였다고 한다.⁷⁴⁾ 1968년 7월에는 청년학생대표 단장으로 소피아에서 개최된 제9차 세계청년학생축전에 참석하였고, 1970년 5월 사로청 단장 자격으로 소련공청 제16차 대회에 참석한 것을 마지막으로 공개적 활동이 언론에 발표되지 않았다.⁷⁵⁾

이를 바탕으로 유추해 보면 1970년 제5차 조선노동당 대회 후 얼마 지나지 않아 전격적인 사로청 위원장 교체가 이루어진 것으로 보인다. 김일성은 당 대회 폐막 11일 후인 11월 24일 당 청년사업부와 사로청 중앙위 책임일군협의회에서 사회주의 개조가 완성되어 모든 청년들이 사회주의 노동자로서 집단생활을 하는 상황에서 청년사업을 잘 하지 못하는 것은 “사로청에서 일하는 일군들의 나이가 옛날 같으면 손자 볼 나이의 일군”들이 있기 때문이라고 질책하면서 젊은 사로청원들을 직접 대상하는 사로청 일군들은 젊어야 한다는 것을 강조하였다. 그러면서 사로청 중앙위원회 일군들을 27~28살의 청년들로, 군당위원회 청년사업부장은 35~38살 나이로 인선하는 것이 좋다고 하였다.⁷⁶⁾

1970년대 들어서서 사로청의 연륜이 쌓이고 조직이 안정화되면서 동맹간부들의 노령화가 커다란 문제로 대두된 것이다. 원래 청년동맹은 동맹원들의 입장에서 과도기적 조직이다보니 간부의 육성과 활용에 어려움이 많았다. 따라서 북한에서 사로청 간부의 경우 30세가 넘어도 이단하지 않는 경우가 많았다. 그러다보니 40세가 넘는 간부도 나타나게 되었다. 그러나 이러한 늙은 청년동맹 간부가 젊고 생기발랄해야 할 젊은이들의 조직을 이끌어가는 데는 여러 가지 한계가 있었다. 이에 북한 지도부는 사로청 간부진용을 젊은 층으로 교체하는 작업에

74) 오기천, “사로청이 당의 근위대, 결사대가 되겠다고 하는 것은 매우 좋은 일입니다”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』 5권(평양 : 금성청년출판사, 1980), pp. 1~16 참고.

75) 대한민국 국회도서관, 『북한인물록』(서울 : 대한민국 국회도서관, 1979), p. 233.

76) 김일성, “사로청조직을 생기발랄한 전투적조직으로 꾸릴데 대하여”(1970년 11월 24일), 『김일성 저작집』 25권(평양 : 조선로동당출판사, 1983), pp. 387~388.

착수하였다.⁷⁷⁾

김일성의 연설 후 북한에서는 김정일 권력 승계 과정 시기 청년사업 부문 일군들의 연소화 강조는 줄곧 강조되는 경향이 있었는데, 오기천의 교체도 여기에 영향을 받지 않았을까 추측할 수 있다.

1970년 11월 당시 사로청 중앙위원회 위원장은 김시학(재임기간 : 1970년 11월~1972년 11월)이었다. 김시학의 아버지인 김철은 김일성의 항일투쟁 동지로 1934년 10월 전투에서 입은 휴유증으로 사망하였다. 해방 후 김시학은 혁명유자녀 학원에서 수학하였으며, 한국전쟁 당시에는 김일성의 친위병으로 복무하였다. 조선노동당 5차 당대회가 개최되기 2개월 전인 1970년 9월 하순 김일성이 직접 김시학을 불러 “아버지가 청년사업을 했던 것을 따라 청년사업을 잘하라”고 직접 사로청 위원장에 내정하였다.⁷⁸⁾

김시학은 1970년 9월부터 노동당 제5차 대회가 개최되기 전인 11월까지 청년사업부 조직 사업에 참여한 것으로 추측된다. 김시학은 수기(手記)에서 다음과 같이 밝히고 있다.

1970년 11월 24일 어버이수령님께서 청년사업을 맡아보는 당중앙위원회 일군들과 사로청중앙위원회 일군들을 뭉 가까이 불러 앉히시고 한나절이나 주시던 가르침을 잊을 수 없습니다. …… 이 일이 있은 후 저는 어버이 수령님의 거둬되는 신임과 배려에 의하여 사로청중앙위원회에 파견되어 일하게 되었습니다. 위대한 수령님께서 당에서 그만큼 청년사업부 일을 해보았으니 이제는 직접 집행단위에 나가 청년사업을 맡아서 해보는 것이 좋겠다고 하시면서 사로청중앙위원회 책임일군으로 파견해 주시었던 것입니다.⁷⁹⁾

김시학은 1932년생으로서 사로청 위원장 당시 39살이었다. 김시학이 사로청위원장 자리를 물러난 이후인 1972년 11월에 중앙방송위원회 위원장직을 수행한 것을 볼 때 사로청 핵심 간부들에 대한 교체를 통한 김정일의 세력 구축이 목적이었을 가능성이 있다.

1972년 11월 사로청 위원장이 김시학에서 이영복(재임기간 : 1972년 11월~1976년

77) 이종석편, 『북한의 근로단체 연구』(성남 : 세종연구소, 1998), p. 40.

78) 김시학, “청년들이 대를 이어 혁명을 계속하도록 이끌어주시며”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』4권(평양 : 금성청년출판사, 1979), p. 6.

79) 위의 글, pp. 7~8.

6월)으로 교체되었다. 당시 이영복은 사로청 중앙위원회 지도원으로 활동하였는데, 그는 과장-부장-비서-부위원장 직을 뛰어 넘는 초고속 승진을 한 것이다.⁸⁰⁾ 1971년 2월 김일성이 “청년들에 특성에 맞게 사로청 사업을 더욱 적극화할 데 대하여”에서 중앙 사로청 간부들을 35세 이하로 꾸리고 군 사로청 일군들은 32세까지의 청년들로 꾸릴 것을 지시한 것을 실행하기 위한 조치였다.⁸¹⁾ 그 결과 1972년부터 사로청 사업을 한 도 사로청위원장들의 나이가 30~31살로 낮추어졌으며, 세대교체를 이룬 신진 사로청 간부들은 장차 훌륭한 당일군이 될 수 있을 것이라 김일성은 평가하였다.⁸²⁾ 이 같은 사실은 당시 사로청 부위원장이었던 지재룡의 수기에서도 확인할 수 있다. “1972년 12월 16일 이날 우리들은 오매에도 그리던 위대한 수령 김일성동지의 부르심을 받는 끝없는 영광을 지니었다. 그 당시로 말하면 아버지수령님의 크나큰 배려로 중앙으로부터 도, 시, 군에 이르는 모든 사로청간부들이 젊은 일군들로 새로 꾸려진 때 였습니다”라고 서술하고 있다.⁸³⁾

그러나 여전히 30살 넘는 사로청 간부들이 많이 있으며 심지어 40세가 되는 간부가 있다면서 당중앙위원회 청년지도부가 사로청을 잘 지도하지 못하고 있다고 비판하였다.⁸⁴⁾ 또한 새로 임명된 이영복에게 현재는 30세이지만 3~4년 후에는 젊은 일군과 교대해 사로청일군을 더 젊은 사람들로 계속 만들어가야 한다고 강조하였다.⁸⁵⁾

이영복이 위원장으로 활동한 지 3년도 안 된 시점인 1975년 7월 17일 재일본조선인청년동맹 대표단 환영 평양시 청년학생 집회 이후 공개적인 행사에 나타나지 않았다. 1975년 8월 25일 ‘남조선 청년학생들의 8월 투쟁 10돌 기념 평양시 청년학생 보고회’를 시작으로 청년동맹 위원장이 참가해야 할 행사에 부위원장들이 대표하여 참석하였다. 대표적인 사례가 12월 19일에 개최된 사로청 중앙위원회

80) 이영복, “사로청사업을 하던 때를 돌아켜보며”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』 9권(평양: 금성청년출판사, 1983), p. 53.

81) 김일성, “청년들의 특성에 맞게 사로청 사업을 더욱 적극화할 데 대하여”(1971년 2월 3일), 『김일성저작집』 26권(평양: 조선로동당출판사, 1984), pp. 17~18.

82) 김일성, “사로청중앙위원회 일군들과 한 담화”(1977년 3월 31일), 『청소년사업과 사회주의 노동청년동맹의 임무에 대하여』 4권(평양: 조선로동당출판사, 1986), pp. 195~196.

83) 지재룡, “사로청사업을 더욱 적극화하도록 이끄시여”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』 1권(평양: 금성청년출판사, 1978), p. 21.

84) 김일성, “새로 배치된 사로청중앙위원회 일군들과 도사로청위원들 앞에서 한 연설”(1972년 12월 16일), 『김일성저작집』 27권(평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 542.

85) 위의 글, p. 555.

12차 전원회의인데 이 회의에서도 장민룡 부위원장이 위원장을 대신하여 보고하였다.

사로청 위원장이 이영복에서 지재룡(재임기간 : 1976년 6월~1978년 12월)으로 교체된 것은 1976년 6월 중순 경이다. 1976년 6월 6일자 『로동신문』에서는 6월 5일 평양체육관에서 개최된 조선소년단창립 30주년 기념 전국연합단체대회에서 장민룡 부위원장이 기념보고를 하였으며, 6월 12일 행사도 장민룡 부위원장이 사로청을 대표해서 참석하였다. 6월 15일 일본사회당 청년활동가 대표단 환영연회에 지재룡이 참석하였으나 직책은 표기되어 있지 않으며, 6월 26일자 『로동신문』에 ‘미제반대투쟁의 날’ 평양시 군중대회 연설자로 지재룡이 사로청 위원장으로 소개되었다.

이와 같이 사로청 위원장의 활동 공백이 약 1년 정도가 되는데 그 이유는 명확치 않다. 다만 병으로 인해 일시적인 활동 공백을 예상했다가 생각보다 길어지지 않았을까 유추해 볼 수 있는데, 이는 그가 1982년 이후 청진시당 책임비서로 재기용된 후 현재까지 공직에서 활동하고 있기 때문이다. 그러나 김정일이 권력 승계 과정에서 가장 중요한 조직으로 인식한 청년동맹의 위원장이 일년 동안 공백을 가졌다는 것은 북한 공간 문헌의 수사들(rhetorics)과 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 김정일이 3대혁명소조 지도를 위해 조직부 내에 별도로 ‘3대혁명지도과’를 신설하여 중앙당은 물론 도당·군당까지 설치하였는데⁸⁶⁾ 이를 통해 청년들을 충분히 장악하고 있어 사로청 위원장 공백이 권력 승계 과정의 큰 장애가 되지 않았을 것이다.

1976년 사로청 중앙위원회 위원장직을 맡은 지재룡은 1942년생으로서 당시 34살로 비교적 젊은 나이였다. 그는 1969년 김일성종합대학을 졸업하고 1972년부터 사로청 부위원장으로 활동하였으며, 1976년부터 1978년까지 위원장직을 수행하였다. 그는 사로청 활동 후에는 전문 외교관으로 활동하였는데, 정무원 외교부 순회 대사, 주체코대사 등을 역임한 후 당 국제부부부장으로 재임하였으며, 2010년 당 대표자회 이후에는 중국 주재 북한대사로 활동하고 있다.

이영수(재임기간 : 1978년 12월~1986년)는 1978년 12월 사로청 단장으로 유고 사회주의청년동맹 제10차 대회에 참가함으로써 사로청 위원장으로 선임된 사실이 알려졌다. 이영수는 1946년 강원도 출생으로서 공업기술연맹에서 활동한 전문

86) 김광용, “북한 ‘수령제’ 정치체제의 구조와 특성에 관한 연구”(한양대 박사학위 논문, 1995), p. 115.

기술관료 출신으로 추측할 수 있다. 이영수의 위원장 선임 배경은 1970년대 하반기 북한 사회 전반적 상황을 통해 유추할 수 있다. 이 당시 북한의 모든 공장, 기업소, 협동농장에서는 ‘3대혁명붉은기쟁취운동’이 광범위하게 진행되고 있었다. 1977년 중앙, 도, 시·군에서 ‘붉은기수여관정위원회’가 설치되었고, ‘충성의 등록장제’, ‘붉은기 수여에 관한 세칙’이 제정됨으로써 이 운동의 확산에 총력을 다 하고 있었다.

또한 사로청 내적으로는 속도전청년돌격대 활동이 본격적인 성과를 내고 있었다. 국가차원에서는 제2차 7개년계획(1978년~1984년)을 확정하고, 그 기조로 인민경제의 주체화·현대화·과학화를 제시하였다. 여기에서 현대화와 과학화라는 정책기조는 1970년대 초부터 북한이 추구하던 ‘생산의 집약적 발전을 위한 기술혁명’을 좀더 분명한 정책기조로 정식화한 것이라 할 수 있다. 이러한 정책기조에 부응하여 경제건설의 현대화·과학화 노선을 추진할 수 있는 전문기술관료 출신인 이영수를 사로청 위원장으로 선임하지 않았나 추측할 수 있다.⁸⁷⁾

김정일의 간부 정책에 대해 부수상 김동규는 1976년 6월 초에 열린 당 정치위원회 회의에서 공개적으로 반대하였다. 그는 김정일이 노간부에게 ‘노쇠’라는 딱지를 붙여 일선에서 후퇴시키고, 김정일 세력을 받쳐주는 청년간부들이 대거 진출한 사실을 비판한 것인데 결국 1977년 말 ‘10대 원칙’에 해독을 끼쳤다는 죄목으로 숙청되었다. 이러한 사실은 김정일이 간부의 세대교체가 사로청에 한정된 것이 아니라 당까지 확대되어 있었으며, 이는 결국 김정일의 권력 장악에 큰 힘이 되었다는 것을 알 수 있다.⁸⁸⁾

군대에서도 1970년대 중반에는 세대교체의 바람이 불었다. 중대장은 종전의 30~40세에서 32세 미만으로, 대대장은 40~50세에서 32~35세로, 연대장은 50~60세에서 30~40세로 연령을 낮추면서 연대장급 이하 지휘관의 상당 부분과 일부 사단장급 지휘관을 교체했다. 이 시기 혁명 2세대 군부지도자인 오극렬, 김두남, 김강환, 최상욱 등이 두각을 나타냈으며 이들은 김정일과 깊은 관계를 맺고 있었다.⁸⁹⁾

그러나 김정일 권력승계 공고화 정책으로 시행된 급격한 사로청 간부들의 세대교체는 간부 부족 현상을 낳았다. 질 높은 청년간부 양성을 위해 1967년에는 사로청 중앙학교를 사로청 대학으로, 1973년에는 금성정치대학으로 발전시켰지만 대

87) 박순성, 『북한경제와 한반도 통일』(서울 : 풀빛, 2003), p. 46.

88) 손광주, 『김정일 리포트』(서울 : 바다출판사, 2003), pp. 118~119.

89) 정창현, 『겉에서 본 김정일』(서울 : 민연, 2002), p. 337.

폭적인 간부 교체에는 별 다른 힘을 발휘하지 못한 것으로 보인다.⁹⁰⁾ 금성정치대학은 청년동맹과 근로단체 간부들 양성하는 정규과정과 현직간부를 위탁 교육하는 단기과정, 한 달 기간의 강습회 등의 코스를 운영하고 있다. 정규과정 학생 대부분이 제대군인과 산업현장의 노동자 출신이다.⁹¹⁾ 이는 김일성이 사로청의 결원 간부들을 빨리 채우기 위한 대책으로 금성정치대학과 일반대학 졸업생 그리고 도·시·군 사로청위원회에서 일하던 일군들을 잘 배합해서 구성하여 사로청의 과업 사업에 차질이 발생하지 않도록 지시한 것에서 알 수 있다.⁹²⁾

2. 3대혁명소조운동⁹³⁾

북한에서 3대혁명소조운동을 공식적으로 결정한 것은 1973년 2월 1일 당중앙위원회 정치위원회 확대회의에서였다. 3대혁명소조운동은 북한의 사회주의 제도를 확립하기 위해 시작된 사상·기술·문화 혁신의 대중운동이면서, 이 운동의 지도 주체가 권력 후계자인 김정일이었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

김일성은 1967년 5월 27일 당중앙위원회 제4기 15차 전원회의 직후 “자본주의로부터 사회주의에로의 과도기와 프롤레타리아독재 문제에 대하여”라는 글에서 과도기에 대한 새로운 의견을 제시하였다. 김일성은 북한에서 부르조아혁명을 거치지 않아 생산력이 낮기 때문에 사회주의혁명 후에도 노동자와 농민의 차이가 장기간 남아 있다는 점을 전제로, 사회주의혁명 승리 후 사회주의적 개조가 완성되고 노동자계급과 농민의 계급적 차이를 없앤 무계급사회가 실현되어야 과도기가 종료한다고 설명하였다. 김일성은 이를 위해 사상, 기술, 문화의 3대 혁명이 필요하다고 주창하였다.⁹⁴⁾

북한은 계속혁명 담론을 대중운동으로 발전시키기 위해 3대혁명운동을 전개하였다. 북한은 사회주의 제도가 수립된 다음 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 사회주의 사회에서 수행해야 할 혁명의 기본내용, 공산주의를 건설할 때까지 수행해야 할 ‘계속혁명’의 과업으로 규정하였다.⁹⁵⁾ 3대혁명은 사상, 기술, 문화 분야에서

90) 채종완, 『청년사업 경험』, p. 110.

91) 전영선, 『북한의 사회와 문화』(서울: 역락, 2005), p. 148.

92) 김일성, “사로청중앙위원회 일군들과 한 담화”(1977년 3월 31일), 『청소년사업과 사회주의 노동청년동맹의 임무에 대하여』 4권, p. 197.

93) 이 부분은 김종수, 『북한 청년동맹 연구』, pp. 306~318을 요약 정리한 것임.

94) 스텔라 마사유키 저·유영구 역, 『김정일과 수령제 사회주의』, p. 96.

95) 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고(1980년 10월 10일)”, 『김일성 저작집』 35권(평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 293.

넓은 사회의 유물을 청산하고 새로운 공산주의적 사상과 기술, 문화를 창조하기 위한 투쟁이며 사회주의 사회에서 계속 진행해야 할 사업인 것이다. 3대혁명은 사회주의 제도의 본성과 인민대중의 의사에 맞는 혁명방식으로, 반드시 이러한 방식으로 혁명을 하여야 인민대중의 통일과 단결을 강화하고 그들의 혁명적 열의와 창조적 능력을 높여 사회주의, 공산주의 건설을 성과적으로 진행할 수 있다고 강조한다.⁹⁶⁾

북한에서 3대혁명이란 명칭을 본격적으로 사용한 것은 1970년이지만 그 이전에 사상혁명, 기술혁명 등의 개념을 사용하였다. 김일성은 1970년 11월에 열린 제5차 당대회에서 “공업화의 성과를 공고 발전시키며 기술혁명은 새로운 높은 단계에로 전진시켜 사회주의의 물질 기술적 토대를 더욱 튼튼히 하며 인민경제 모든 부문에서 근로자들을 힘든 노동에서 해방하는 것”을 기본 과업으로 하는 6개년 계획의 구상을 발표했다.

김일성은 3대 기술혁명의 수행을 목표로 하는 기술혁명, 사회주의적 민족문화를 개화발전시킬 문화혁명, 그리고 온 사회의 혁명화, 노동계급화를 힘 있게 밀고 나갈 사상혁명을 강화하여 공산주의의 두 요새인 물질적 요새와 사상적 요새를 점령하기 위한 투쟁을 계속하라고 촉구했다. 그러나 이 당시까지만 해도 3대혁명은 여전히 사상, 기술, 문화의 3대혁명이라기 보다는 3대기술혁명의 의미를 더 강하게 지니고 있었다고 평가할 수 있다. 1973년에 이르러서야 사상, 기술, 문화라는 3대혁명이 자리 잡기 시작한다.⁹⁷⁾

3대혁명소조운동의 등장 배경은 정치적 배경, 경제적 배경, 사회적 배경으로 나누어 설명할 수 있는데, 정치적 배경으로는 유일지도체제 형성, 세대교체, 정치적 폐단의 극복 경제적 배경은 계획의 일원화·세부화 조치, 농촌에서의 3대혁명의 수행, 사회적 배경으로는 도시·농촌간 불균형, 노동력의 부족, 엘리트 정책의 변화로 들고 있다.⁹⁸⁾

3대혁명소조의 역할이 김정일의 권력기반을 다지기 위한 정치적 동원이란 점과 함께 노화한 당간부들의 관료주의, 형식주의, 경험주의, 무사안일주의를 경계하면서 그들의 당정책 집행과정을 감독하고 근무태도를 감찰하는 다중적 통제의 의미

96) 김일성, “온 사회를 주체사상화하기 위한 인민정권의 과업”(조선로동당 중앙위원회, 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 합동회의에서 한 시정연설, 1984년 4월 14일), 『김일성 저작집』 37권(평양 : 조선로동당출판사, 1992), pp. 114~115.

97) 이정철, “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제”(서울대 박사학위 논문, 2002), p. 217.

98) 자세한 내용은 탁용달, “3대혁명소조운동에 관한 연구”(동국대 석사학위 논문, 2004), pp. 31~71 참고.

를 부각한다. 생산현장의 당간부들은 당생활이나 당위원회 같은 당 내적인 통제는 물론이고 외부적 통제에 의해 행동공간이 위축되기에 이르렀다. 이런 맥락에서 3대혁명소조운동은 관료제적 병리현상에 대한 외부적 치유책(external remedial)의 의미를 지닌다고 설명한다.⁹⁹⁾

3대혁명소조운동은 초기 ‘지도소조’라는 명칭으로 당핵심과 대학생들로 구성되어 공장, 기업소, 협동농장에 파견되었으며 시간이 경과함에 따라 점차 확대되어 ‘당일꾼, 국가경제일꾼, 대학생, 대학교원, 과학자, 기술자’들로 확대되었다. 이 중 약 90%는 청년인텔리(대학졸업생과 재학생)로 구성되었다.¹⁰⁰⁾

김일성은 보통 규모의 공장, 기업소들에는 20-30명, 큰 공장, 기업소에는 50명 규모로 3대혁명 소조를 파견할 것을 지시하였다.¹⁰¹⁾ 그러나 실질적으로는 그 이전에 선발된 당 일꾼과 대학생들로 지도소조를 구성해 시범적으로 각 공장에 파견하였다. 즉 당중앙위원회 정치위원회 결정은 3대혁명소조운동의 본격적인 대중운동으로 발전을 의미한다고 볼 수 있다.

이에 따라 북한에서 사회주의 개조의 완성을 위하여 전국 각지에 3대혁명소조원들이 파견되었다. 1974년 2월 공업과 농업 부문 3대혁명소조를 따로따로 지도하던 체계를 없애고 당중앙위원회가 통일적으로 장악하고 지도하는 새로운 조치를 취한데 이어 1975년 3월에는 중앙과 도·시·군에 있던 ‘3대혁명소조종합실’을 ‘3대혁명소조지휘부’로 개편하였다.¹⁰²⁾ 파견된 3대혁명소조원들은 당정책을 관철하기 위해 간부들이 가지고 있는 보수주의, 경험주의, 요령주의, 기관본위주의 등을 개조하기 위한 사상투쟁을 전개하였다.¹⁰³⁾ 즉 사회 전 부문에서 청년들이 중심이 되어 사회를 변화시켜 나가는 중심세력으로 위치를 확고히 구축하는 계기로 작용한 것이었다.

그러나 3대혁명소조원들이 각 사업 부문으로 파견되면서 해당 부문 간부와 노동자들과 불화를 일으켰다. 이는 김정일이 소조원들에게 “다른 사업에 간섭하는 것이 아니고 본신임무인 3대 혁명에 대한 지도에 힘을 쏟도록” 강조한 것을 통해서 알 수 있다. 공장·기업소·협동농장에 파견된 3대혁명소조는 해당 당세포보다 위에 군림하여 노동자들의 작업태도와 사상 동향을 감시·통제하여 당 간부들은 물론이

99) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 65.

100) 권오윤, “북한 동원체제의 변화에 관한 연구”(동국대 박사학위 논문, 1994), p. 309.

101) 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1975』(평양: 조선중앙통신사, 1975), p. 333.

102) 탁진·김강일·박홍제, 『김정일 지도자』 제2부(출판지 미상: 동방사, 1984), p. 176.

103) 박형중, “70년대 북한 관료체의 조직-사상적 공고화와 생산동원”, 1993년 한국정치학회 연례학술발표회, p. 12.

고 주민들이 그들의 눈치를 살피야 했다.¹⁰⁴⁾

특히 1981년 11월 신의주에서는 당 간부들과 3대혁명소조원들 간에 대규모 충돌이 일어나 사상자까지 발생하였으며 일부 당 간부들은 중국으로 도피하기도 했다. 함경도 함흥시 교외의 한 기업소에서는 3대혁명소조원들이 자재나 기술 수준을 무시한 불가능한 목표를 제기하자 해당 기업소 노동자들이 반발하는 사례까지 발생하였다.¹⁰⁵⁾

북한의 노동자, 농민들은 김일성의 지도하에서도 힘껏 노동을 해 바쳤는데, 이제는 김정일이 이끄는 젊은이들이 지방 사정이나 공장 및 농장의 실정을 모르면서 이렇게 저렇게 해 보라고 지시하는 데에 염증을 내고 “너희들이 해보라”는 식의 반응이 나타났다고 한다. 그 결과 북한 경제가 뒷걸음치게 되었고 김일성은 이러한 결과에 대해 3대혁명소조운동 방침을 비판하였다.¹⁰⁶⁾ 이와 같이 3대혁명소조가 김정일의 권위에 의존해 기존 체계를 무시함으로써 갈등을 양산한 측면 또한 존재했다는 것을 알 수 있다.

북한에서는 공식적으로 3대혁명소조운동 결과 1970년에 49만 7천명이던 기술자들이 1976년에는 100만 명으로 증가하는 성과를 낳았다고 선전하고 있다.¹⁰⁷⁾ 북한에서는 3대혁명소조운동에서 청년들이 적극적인 역할을 할 수 있도록 독려하였다.

우리 혁명발전의 요구와 사상, 기술, 문화 혁명수행의 구체적 실태를 깊이 통찰하신 위대한 수령님께서서는 3대혁명소조운동을 밝기하시고 3대혁명소조를 공장, 기업소, 협동농장에 파견하는 획기적인 조치를 취하시였으며 3대혁명수행에서 청년들이 앞장에 서도록 적극 내세워주시었다. 각급 사로청 조직들을 당의 조치에 호응하여 새것에 민감하고 정열에 불타는 사로청원들을 사상혁명, 기술혁명, 문화혁명을 수행하는 투쟁에서 적극 조직동원 함으로써 그들이 3대혁명수행에서 근위대, 선봉대가 되도록 하여야 하겠습니까.¹⁰⁸⁾

소조원들은 현장으로 내려가 사상·기술·문화혁명을 하기 위해서는 김일성·김

104) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』(서울 : 민족통일연구원, 1997), p. 65.

105) 박재후, “3대혁명소조의 특권의식”, 『북한』 1986년 1월호, pp. 182~183.

106) 서대숙, 『현대 북한의 지도자 김일성과 김정일』(서울 : 을유문화사, 2000), p. 193.

107) 『로동신문』, 1976년 1월 1일.

108) 금성청년출판사, 『조선공산주의청년운동사』 2권, p. 442.

정일의 교시와 당정책에 대한 이해와 암기는 기본이 되며 현장에 맞는 기술지식 습득도 필수적 요건이 되었기 때문에 혁명사상이 강한 젊은 인텔리들로 구성되었다. 3대혁명소조원들은 수령의 교시를 받고 소조원이 되어 경제건설 현장으로 자진해서 떠났다.

이들은 파견된 부문(광업, 수산업, 공업 등)에 대한 김일성의 교시를 제일 먼저 연구하였다. 김일성이 밝힌 해당 부문의 교시를 근거해 파견된 현장의 주요 문제 해결에 매진하였다. 이 과정에서 새로운 시각으로 기술적 문제, 사상적 문제에 접근하고 이러한 문제들을 해결하기 위해 노력하였으며 심지어 죽음까지 맞이하면서 문제해결을 위해 영웅적 활동을 전개하였다.¹⁰⁹⁾ 이들은 당중앙위원회의 지도하에 당 사업을 직접적으로 통제할 수 있었던 김정일의 지지기반으로 성장하게 되었다.

또한 김일성은 현지도 현장에서 청년 모범 소조원에게 파격적인 입당을 허용하는 조치를 취한다. 사로청원들에게 3대혁명소조운동에 참여를 독려하기 위해 새로 ‘대학생’ 잡지를 창간하고 모범적인 사로청원들에 대해서는 표창을 장려하고 입당보증도 해 줄 것을 지시하였다.¹¹⁰⁾ 3대혁명소조에 나가있는 대학생들을 간부로 등용하는 것은 그들에 대한 높은 정치적 신임을 보여주는 것이기도 하였다.¹¹¹⁾ 궁극적으로 새로운 지도자로 부상하고 있는 김정일은 3대혁명소조라는 광범위한 청년학생들을 자신의 지지 세력으로 넓힘으로써 권력 장악에 긍정적인 기여를 하게 된 것이다.

3대혁명소조운동이 한창 전개되던 시기, 특히 1970년대 후반에는 소조책임자들의 권위가 당간부의 그것을 능가할 정도로 매우 높았던 것으로 알려지고 있다. 그들의 역할과 권위는 공장과 생산현장에서 특히 높았던 바, 김정일이 당정책의 침투 여부를 확인하는 방법으로 생산현장의 간부들보다 3대혁명소조의 의견을 먼저 청취하도록 배려한데서 알 수 있다.¹¹²⁾ 이런 측면에서는 중간간부 문제를 해결하는 방안으로 3대혁명소조운동이 활용되었다.

김정일은 “우리 인민들은 그래도 당의 방침은 옳은데 중간단위 일꾼들이 일을 잘못하여 된장, 간장이 긴장하게 되었다고 하면서 당을 옹호하여 나서고 있습니다.

109) 금성청년출판사, 『3대혁명의 척후병들』(평양 : 금성청년출판사, 1976)

110) 금성청년출판사, 『조선공산주의청년운동사』 2권, p. 443.

111) 김정일, “녀성간부들을 더 많이 키울데 대하여”(1975년 4월 30일), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권(평양 : 조선로동당출판사, 1987), p. 296.

112) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』, pp. 66-67.

우리 인민은 정말 좋은 인민입니다”라고 말하고 있다.¹¹³⁾ 이러한 상황에서 3대혁명 소조운동의 주요한 목적 중에 하나는 중간단위를 거치지 않고 수령과 당의 정책이 곧바로 하부단위에까지 미치도록 한 것이자, 관성화되고, 관료화 된 중간단위 간부들과의 사상투쟁을 목적으로 하고 있다.¹¹⁴⁾ 3대혁명소조가 권력승계 과정에서 김정일의 지도를 실천하는 전위대로서 역할을 수행한 것이다.

3대혁명소조운동은 1980년대 들어와 가장 중요한 대중운동으로 자리 잡게 되었다. 1984년 9월에 개최된 ‘3대혁명소조 제2차 대회’에서는 “당중앙의 지도가 하부말단에서 제때에 구현되도록 아래를 도와주며 모든 일군들과 근로자들을 3대혁명수행으로 힘있게 조직·동원하는 것이다. 또 3대혁명소조들은 사상·기술·문화혁명에서 당중앙의 지도 밑에 활동하는 지도역량이며, 각급 당조직들의 사업을 도와주는 방조자이다”라고 선전하고 있다.

북한은 1990년 2월 10일 3대혁명소조 결성 17주년에 즈음하여 “1973년 2월부터 오늘에 이르는 동안 우리당의 현명한 영도 밑에 17만여 명의 일군들과 새세대 청년 인텔리들이 인민경제 여러 부문에 파견되어 당원 및 근로자들의 3대혁명수행을 적극 도와주었다”고 밝히고 이들 중 2만여명이 노동당원이 되었으며, ‘공화국 영웅’ 칭호 1명, ‘노력혁신영웅’ 칭호 24명을 비롯해 각종 상훈 수여자가 5만여명에 달한다고 전했다.¹¹⁵⁾

북한의 3대혁명소조운동은 한 동안 언론과 공식 문헌에서 사라졌다가 2000년대 초반에 되어서야 다시 보도되기 시작하였다. 1995년 말경부터 2001년까지 3대혁명소조운동의 공백이 있었던 것이다.¹¹⁶⁾ 『로동신문』 기사에서 “각지 공장과 기업소, 농업부문에 파견된 3대혁명소조원들이 생산에서 걸리고 있는 문제들을 해결하기 위해 기술혁신을 힘 있게 벌여 최근연간 1천 150여건의 혁신안을 생산에 반영했다”라는 내용이 알려짐으로써 3대혁명소조운동의 재개를 공식 확인할 수 있다.¹¹⁷⁾

113) 김정일, “농촌경리부문에 대한 당적지도를 강화하여 올해 농업생산에서 새로운 양양을 일으키자”(조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부 부부장협의회에서 한 연설, 1976년 2월 6일), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권(평양: 조선로동당출판사, 1987), p. 462.

114) 정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967~1982”(서울대 박사학위 논문, 2001), p. 156.

115) 권오윤, “북한 동원체제의 변화에 관한 연구”, p. 34.

116) 정성장, “김정일 조선로동당 총비서의 후계 문제: 현황과 향후 전망”, 『정책보고서』 통권 52호(세종연구소, 2004년 8월), p. 30.

117) 『로동신문』, 2003년 12월 12일.

제4장 포스트 김정일 체제와 청년동맹

제1절 김정일의 후계체제 현황

1. 김정일 건강 악화와 후계 체제 구축

2008년 8월 김정일의 건강문제가 표면화됨으로써 북한의 ‘내일’에 대한 다양한 논의가 진행되었다. 김정일은 2008년 8월 건강이상으로 정상업무를 중단했다. 북한 정권 창건 기념일인 9.9절과 조선노동당 창건 기념일인 10.10절에서도 모습을 보이지 않았다. 김정일이 뇌졸중 증세를 일으켰고, 이후 병세가 상당히 진척되었다는 발표가 있었지만 김정일의 건강 문제는 북한체제 변화에 중요한 변수로 등장하였다. 김정일의 건강문제가 등장하면서 자연스럽게 포스트 김정일이라는 용어가 등장했으며, 후계자 문제가 중요한 정치적 이슈로 등장하였다.

2008년 8월 이후 공식석상에서 사라졌던 김정일이 가장 먼저 한 일은 2009년 1월 말 후계자 지명이었다. 김정일은 김정은의 생일날인 2009년 1월 8일 후계자 결정 교시를 노동당 중앙위원회 조직지도부의 리제강 제1부부장에게 하달했다. 리제강은 조직지도부 과장급 이상 간부들을 긴급소집하여 김정일의 결정 사항을 전달한 데 이어 각 도당으로까지 후계관련 지시를 하달했으며, 고위층을 중심으로 후계자 결정에 관한 소식을 빠르게 확산시켰다. 이러한 후계자 결정 사실은 동시에 군대 내에서 당 사업을 하는 총정치국을 통해 북한군 대좌 수준까지 전달한 것으로 알려졌다.¹¹⁸⁾

2009년 10월 9일 당시 ‘소문’으로만 나돌던¹¹⁹⁾ 김정일의 후계자 김정은에 대한 찬양 합창곡인 ‘발걸음’의 존재가 북한 관영매체인 조선중앙TV를 통해 확인되었다. 노래구절에 등장하는 ‘김 대장’이란 표현은 김정일의 셋째 아들로 후계자로 유력시되는 김정은을 지칭하는 것으로 해석됐다.¹²⁰⁾ 사실 ‘발걸음’은 김정은의

118) 이승열, “북한 후계체제 구축의 ‘세 가지 결정요인’에 대한 분석”, p. 154.

119) 공식확인되기 이전인 2009년 6월 2일자 동아일보는 발걸음 전체 가사를 소개한 바 있음. 가사는 다음과 같음. (1절)척척 척척척 발걸음 우리 김대장 발걸음 2월의 정기 뿌리며 앞으로 척척척 발걸음 발걸음 힘차게 구르면온나라 강산이 반기며 척척/ (2절) 척척 척척척 발걸음 우리 김대장 발걸음 2월의 기상 떨치며 앞으로 척척척 발걸음 발걸음 힘차게 한번 구르면 온나라 인민이 따라서 척척척/ (3절) 척척 척척척 발걸음 우리 김대장 발걸음 2월의 위업 받들어 앞으로 척척척 발걸음 발걸음 더 높이 올려 퍼져라 찬란한 미래를 앞당겨 척척척

120) 이영중, 『후계자 김정은』, p. 19.

아홉 살 생일 때(1992년 1월 8일) 처음으로 연주되었다고 한다. 이 노래는 김정일이 김정은에게 보내는 이른바 생일선물이라는 것이다. 아홉 살 생일 때 발표할 당시의 가사는 ‘김 대장’ 부분이 ‘작은 대장’으로 되어 있었는데, 최근에 개사된 것으로 보인다.¹²¹⁾

북한은 김정은 후계자 내정 원년인 2009년을 ‘변이 나는 해(큰 변화가 있는 해)’라고 주장하며 그 성과 중의 하나로 4월 15일 김일성의 생일을 맞아 대동강변에서 열린 축포야회를 꼽고 있다. 북한은 주민 강연 등에서 2009년 4월 5일에 발사한 로켓을 인공위성 ‘광명성 2호’라고 명명하면서 발사 현장에 김정일과 함께 김정은이 참관했다고 하면서 김정은 ‘선군업적’으로 선전하고 있다. 아울러 북한 언론들은 김정은이 후계자로 내정된 이후인 2009년 8월부터 본격적으로 산업 시설 CNC화가 이뤄지고 있다고 보도하기 시작하였다. 이 또한 김정은의 공적으로 활용될 가능성이 크다는 관측이 나왔다.

2010년 4월 14일에도 태양절기념 축포야회를 갖고 3대세습의 정당성을 알리는 움직임을 보였다. 김기남 노동당 비서는 연설을 통해 “절세의 위인들을 대를 이어 모신 행운을 지닌 것으로 하여 오늘과 같은 희망의 축포를 터져 올릴 수 있으며, 주체혁명 위업의 창창한 미래에 대한 확신을 안고 전진해 나갈 수 있다”고 말한 것으로 조선중앙방송은 전했다.¹²²⁾

김정은이 태어난 평북 창성의 관저는 김정은의 ‘혁명역사’를 칭송하기 위한 사적지로 지정되어 2007년 3월부터 2009년 1월까지 2년여에 걸쳐 극비리에 확장 개건된 것으로 알려지고 있다. ‘김정일의 요리사’로 알려진 후지모토 겐지가 북한에 있을 때 옥외 사격장까지 갖춘 평북 창성의 초대소를 방문한 적이 있는데, 사적지로 지정된 관저는 바로 이 초대소를 가리키는 것으로 추정된다. 김정일의 백두산 밀영 집과 같이 주민들에게 나중에 ‘혁명의 성지’로 교양하기 위한 김정은 고향집 사적지는 김정은의 명령으로 당중앙위원회 역사연구소의 지도하에 북한군 제1여단 연대의 특별건설대에 의해 완공되었다고 한다. 이 같은 사실을 토대로 김정은을 후계자로 내세우기 위한 사업이 적어도 2007년 3월 이전부터 본격적으로 진행되었다는 주장도 있다.¹²³⁾

121) 후지모토 겐지 지음, 한유희 옮김, 『북한의 후계자 왜 김정은인가?』(서울 : 맥스, 2010), p. 126.

122) 고유환, “김정은 후계구축 논리와 징후”, pp. 107~108.

123) 정성장, “김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력체계 변화”(현대북한연구회 발표자료, 2010년 11월 9일), p. 8.

〈표 2〉 김정은의 후계체계 형성 단계

단 계	내 용
후계수업 단계 (1983~2006.12)	<ul style="list-style-type: none"> · 어머니 고영희와 김정일에 의해 ‘왕자’로 키워짐. 김정일은 세 아들 중 특히 김정은을 총애함 · 1996 여름 ~ 2001.1 스위스 유학 · 고영희 생존 시 북한 엘리트들이 참석하는 각종 연회 참석 · 고영희가 김정은을 후계자로 내세우기 위해 측근을 동원하여 김정일 설득 · 고영희 생존 시 김정일의 군부대 방문 동행 · 2002~2006.12 김일성군사종합대학 보병지휘관 3년제와 연구년 2년제 수학(김정일의 선군정치 계승에 필요한 자질 습득)
후계자 내정 단계 (2006.12~2009.1)	<ul style="list-style-type: none"> · 김정은이 태어난 평북 창성의 관저를 사적으로 지정 · 북한사회에 대한 김정은의 정책적 지도를 뒷받침할 정치, 경제, 군사 등의 40~50대 실력자들로 구성된 실무팀 구성 · 김정일의 군부대 방문 수행 · 2008년 11월 자강도 군수공업 부문에 대한 김정일 현지도에 동행하여 군수공장과 군부대 시찰 · 2008년 12월부터 군부에서 비공개로 김정은을 후계자로 지지하는 궤기모임 시작됨 · 2008년 12월 김정일의 사리원 미곡협동농장 현지도 동행
정치적 지도체계 구축 (2009년 상반기)	<ul style="list-style-type: none"> · 2009년 1월 8일 후계자 결정 후 중앙당 조직지도부와 총정치국을 통해 당과 군대 장악 착수 · 1월~2월 국가안전보위부, 인민보안성, 군대, 중앙당에서 김정은에 대한 충성맹세 모임 개최 · 2월 16일(김정일의 생일), 김일성의 97회 생일(4월 15일) ‘축포야회’ 시험발사 지휘 · 4월 5일 김정일의 위성관제조종종합지휘소 시찰에 동행 · 4월 14일 ‘강성대국의 물보라’라는 이름으로 김정일도 참석한 가운데 성대하게 김일성의 97회 생일 기념 ‘축포야회’ 개최 · 4월 20일~9월 16일, 대중 총동원 증산운동인 ‘150일 전투’ 지휘 · 5월 1일(국제노동절) 북한 전역에서 금속공업과 연관부문의 노동자 1만 5,000여명을 평양으로 불러들여 김정일과 함께 국가공훈합창단 공연과 축포야회를 비롯해 다양한 경축공연을 관람토록 하는 성대한 행사 조직 · 김정일의 군 관련 기관에 대한 현지도 사전 준비 · 중앙당 조직지도부를 통해 파워 엘리트 인사에 관여 · 김정은에 의한 권력승계 정당화 문건 및 찬양가요 배포 · 5월 25일 제2차 핵실험 후 해외공관장에게 후계자 결정 사실 통보 · 대략 6월 말까지 단계적으로 각 조직의 상층부에서 하층부로

	<p>후계자 결정 통보</p> <ul style="list-style-type: none"> · 군이 서서히 ‘김정일의 군대’에서 ‘김정은의 군대’로 변화됨
<p>정책적 지도체계 구축 (2009년 하반기)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 김정일이 직접 챙겨야 할 핵심적 사안을 제외하고는 장성택 중앙당 행정부장, 리제강 조직지도부 제1부부장과 합의하여 군대와 당의 중요 정책 결정 · 김정은 주도의 북한 개혁·개방전략 수립 팀 가동 · 군 총정치국과 공안기관들의 김정은에 대한 직보체계 수립 · 일부 공공장소에 김정은 선전벽보 및 김정은 찬양가요 ‘발걸음’ 게시
<p>정책결정과 인사에의 적극적 개입 (2010.1~2010.9)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 신년공동사설을 통해 인민생활 중시 경제정책 방향 제시 · 평양시 10만 세대 주택 건설 지휘 · 박남기 중앙당 계획재정부장 해임 주도 · 김정은을 거쳐 김정일에게로 올라가는 보고체계 수립 · 당대표자회 개최 준비 작업 지휘
<p>후계자 공식화 (2010.9~2011.10현재)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 조선인민군 대장으로 선임 · 당대표자회에서 당중앙군사위원회 부위원장으로 선출 · 외신이 생중계하던 당창건 65주년 기념(10.10.10) 군 열병식 참석 · 조명록 국방위 제1부위원장 장의위원회 2번째 호명 · 공안 책임자인 류경, 주상성 해임 주도 · 명젠주 중국 공안부장, 김정은 후계세습 첫 공식 인정 · 조선중앙TV 6월 11일 방영 영화에 “존경하는 김정은 대장 동지를 위하여 한 목숨 바쳐 싸우자”는 플래카드 등장 · 청년동맹 기관지인 『청년전위』(11.7.31)에 김정은을 찬양하는 글 (“전설적 위인이신 김대장 선군의 총대 높이 드셨다”) 게재 · 국가 창건 63주년(11.9.9) 기념 노동적위대 열병식 참석, 당 정치국 상무위원인 김영남 다음, 최영립, 리영호 앞에 소개 · 김정은, 김정일과 라오스 총말리 시야손 대통령의 정상회담 뒤 기념촬영, 정상회담 배석은 외교분야까지 후계자 수업이 진행되고 있는 것으로 평가

자료 : 정성장, 『현대 북한의 정치』(서울 : 한울, 2001), p. 141, p. 153.; 기타 언론 자료 등

2008년 8월 김정일이 건강 이상으로 쓰러진 이후 북한매체는 백두산 핏줄에 의한 혁명의 계승을 강조했다. 2008년 9월 8일 로동신문은 “조선의 태양은 언제나 백두에서 왔고 백두의 핏줄기는 김일성 민족의 영원한 생명선”이라고 강조해 부자 세습에 의한 후계를 암시했다. 또한 2008년 11월 6일자 로동신문에는 “혁명위업을 계승하는 3세 4세들의 평균 나이가 25세”라는 표현이 등장해 이 기사가 당시 25세

이던 김정은을 염두에 둔 것임을 짐작할 수 있다.¹²⁴⁾

『조선인민군』은 김정은의 생일인 2010년 1월 8일을 맞이하여 “선군시대의 미래의 봄은 1월부터 시작된다”는 표현을 사용, 3대 세습을 암시하였다. “우리 인민은 아버지 수령님의 은덕을 길이 전하며 4월의 봄을 노래했다. 우리 최고사령관 동지를 끝없이 신뢰하며 2월은 봄이라고 소리높이 구가했다”며 “오늘 우리는 선군조선의 미래의 봄은 1월부터 시작된다고 격조높이 칭송한다”고 강조하였다. 또한 “4월의 봄이 있어 사회주의 조선이 있고, 2월의 봄이 있어 주체의 강성대국이 있으며, 1월의 봄이 있어 강성부흥하고 영원무궁한 김일성 조선이 있다”고 서술하고 있다.¹²⁵⁾

2. 제3차 당대표자회와 김정은 부상

북한은 지난 2010년 9월 28일 44년 만에 개최한 노동당 대표자회에 후계자 김정은을 전격 등장시킴으로써 그 동안 소문으로만 무성했던 3대 세습을 공식화하였다. 2010년 개정 당 규약에서는 김일성을 전면으로 내세우며, 조선노동당의 성격을 ‘김일성의 당’으로 규정한 것이 가장 큰 특징이라 할 수 있다.¹²⁶⁾ 1980년 규약에서는 김일성이란 단어가 4회 등장했으나, 2010년판에는 11회나 등장한다. 특히 본문에 김일성 단어는 1980년판에는 한 번도 없었으나, 2010년판에는 여러 번 등장한다. 또한 김일성이 당과 인민의 영원한 수령이라는 부분이 추가되었으며, 더 나아가 김일성을 당 뿐만 아니라 군·정권기관·근로단체 등 당 규약에 나오는 모든 조직의 설립자로 규정하였다. 특히 군을 ‘노동당의 혁명적 무장력’에서 ‘김일성이 창건한 혁명적 무장력’으로 수정하였다.¹²⁷⁾

임재천은 조선노동당 규약 배경과 의도를 네 가지로 정리한다. 첫째, 김정일 사후를 대비하여 후계세습을 제도적으로 용이하게 하기 위해서이다. 근거로 서문에서 “당안에 사상과 영도의 유일성을 보장”하고 “당건설에서 계승성을 보장”한다는 부분이 김정일로부터 김정은으로의 권력승계를 염두에 두고 작성된 부분이라

124) 김수민, “북한의 후계 체제 : 형성과 전망”, 『평화학 연구』 제11권 제4호(2010), p. 118.

125) 이은철, “북한 권력승계 과정에서의 청년동맹 역할 연구”(동국대 석사학위 논문, 2010), pp. 94-95.

126) 1980년 당 규약 첫 문장에서는 “조선로동당은 김일성이 창건한 주체형의 혁명적 맑스-레닌주의당”이라고 서술한 것이 2010년 당 규약에서는 “조선로동당은 위대한 수령 김일성 동지의 당이다”라고 바뀌었다.

127) 김갑식, “북한 노동당규약의 개정 배경과 특징”, 『이슈와 논점』 제179호(국회 입법조사처), p. 2.

고 주장한다. 둘째, 김일성-김정일 권력승계가 시작된 이후 김정일의 치적을 기록하기 위해서이다. ‘선군정치’, ‘선군혁명’ 등의 단어 등장들을 예를 들고 있다. 셋째, 당대표자회 개최와 당 규약 개정을 통해 당의 지도력을 회복하고자 하는 의도도 엿보인다. 특히 당이 군에 대한 지도력을 회복하고자 하는 의도는 당대표자회에서 김정은이 당중앙군사위원회 부위원장직을 맡으면서 보다 분명해졌고, 이는 김정일 이후 김정은으로 하여금 당을 통해 군을 장악하게 하겠다는 의도로 보인다고 분석한다. 넷째, 당 규약 개정을 통해 1980년 제6차 당대회 이후 변화된 사회적 상황에 대한 당의 대응을 제도적으로 뒷받침하기 위해서이다.¹²⁸⁾

개정된 당 규약에서 주목할 만한 것 중에 하나가 당의 ‘당면목적’과 ‘최종목적’의 변화이다. ‘당면목적’에서 ‘사회주의의 완전한 승리’라는 실현 가능성이 없는 가치 지향적인 목표를 버리고 2012년까지 ‘사회주의 강성대국 건설’이라는 나름대로 실현가능하다고 생각하는 현실적 목표를 내세운 것을 주목한다. 이는 김정일의 건강에 문제가 생긴 이후 김정은으로의 후계정치를 시작하면서 새로운 젊은 지도자가 보다 현실적인 목표하에서 자신의 능력을 발휘할 수 있도록 배려한 것이란 분석이 있다.¹²⁹⁾

그 동안 당 규약은 북한의 헌법과 불일치하고 있었다. 이미 북한 헌법은 당국가 체제에 입각한 당적 영도원칙을 강화하고, 공산주의 이념을 배제하고 주체사상의 우월성과 선군사상을 지도이념으로 추가하였다. 이에 비해 당 규약은 1980년 규정에 머물러 괴리현상을 보이고 있었다. 이번 당 규약 개정으로 유명무실화한 당 규약의 위상 강화를 통해 규약의 규범력과 구속력을 강화한 면이 있다. 즉 당의 성격 및 이념, 지도적 지침, 혁명전통, 당의 지위와 역할, 당면목적과 최종목적, 당 활동의 최고원칙 등의 변화를 통해 주체사상 및 선군사상에 기초한 사회주의 강성대국의 건설이라는 기치를 반영한 것이다. 이 점에서 당 규약 개정은 그간 현실과 규범 사이의 불일치현상을 해소한 부분이 있다.¹³⁰⁾

2010년 당 규약 개정 내용 중에 “인민정권과 청년동맹에 대한 당의 령도를 강화하며 인민군대안의 당조직들의 역할을 높일 데 대한 내용을 보충”했다고 밝혔다.¹³¹⁾ 즉 <표 3>에서 볼 때 2010년 당 규약에서는 청년동맹 규정은 1980년 당 규약

128) 임재천, “조선로동당 제3차 대표자회와 당 규약 개정”, 『북한의 노동당 규약 개정과 3대 권력세습』(국가안보전략연구소 토론회, 2011년 2월 7일), pp. 6-9

129) 백학순, 『북한권력의 역사』(서울: 한울, 2010), p. 719

130) 박정원, “조선로동당 규약이 개정된 배경을 보면”, 『kolofu 칼럼』(2011년 2월 15일)

131) “당규약개정에 대한 조선로동당대표자회 결정서”, 『조선중앙통신』, 2010년 9월 28일

내용 보다 상세하게 규정하고 있다. 1970년대 5차 당대회를 기점으로 북한의 근로 단체는 당의 외곽단체, 인전대로서의 위상과 기능을 제도적 확립하였음을 알 수 있다. 이에 근로단체는 당의 인전대로서의 기능을 수행하기 위해서 우선 북한사회가 나가고자 했던 지향, 즉 김일성 유일체제 확립에 적극 호응하게 된다. 따라서 북한 근로단체들은 당의 유일사상체제 확립을 위한 사상교양사업과 조직사업을 본격적으로 강화하게 되는 것이다.

2010년 당 규약에서는 근로단체를 “수령 김일성동지께서 조직한” 조직으로 규정하고, 청년동맹에 대한 규정 중에 “당의 청년중시로선을 일관하게 틀어쥐고 김일성사회주의청년동맹이 당에 끝없이 충실한 청년전위의 대오, 조국보위와 사회주의강성대국건설에 앞장서는 돌격대가 되도록 지도한다”는 내용을 보충하였다.

〈표 3〉 조선노동당의 근로단체 규정 변화

당 대회	근로단체 규정
창립대회 (1946년)	없음. 제3장 제12조 중앙위원회 “다. 당의 하급기관의 지도 및 당을 원조하는 민주주의적 사회단체에서 공작하는 당원의 사업 지도”
제2차 당대회 (1948년)	없음. 위와 동일.
제3차 당대회 (1956년)	없음. 제5장 제37조에서 “당 중앙위원회는 중앙의 국가 정권 기관 및 사회단체들의 사업을 그 기관 내에 있는 당조를 통하여 지도한다.”라고 규정하고 있다.
제4차 당대회 (1961년)	제7장 당과 민주청년동맹 62. 조선민주청년동맹은 조선 로동당의 후비대로서 당의 지도하에 자기의 사업을 진행한다. 조선민주청년동맹 중앙위원회는 조선로동당 중앙위원회의 지도를 받는다. 조선민주청년동맹의 지방 조직들은 해당 급의 당 조직들의 지도를 받아야 한다. 63~65조 생략.
제5차 당대회 (1970년)	제9장 당과 근로대중의 조직 56. 근로대중의 조직들은 근로대중의 정치조직이며 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명 전통을 계승하는 당의 외곽단체이다. 근로대중의 조직들은 대중의 사상교양 조직이며, 당의 대중을 연결하는 인전대이며 당의 충실한 방조자다. 사회주의로동청년동맹은 우리의 혁명과업을 직접 계승하는 청년들의 혁명적 조직이며 당의 전투적 후비대이다. 근로대중의 조직들은 당의 지도하에 자기의 사업을 진행한다. 57. 근로대중의 조직들은 맹원들 속에서 당의 유일사상체제를 튼튼히 꾸리며, 로동계급의 모범을 따라 그들을 혁명화하고 로동계급화하며, 그들을 당 주위에 튼튼히 결속

당 대회	근로단체 규정
	<p>시키며, 동맹 대렬들을 공고히 하며, 맹원들의 사상교양사업을 강화하며, 천리마운동과 사회주의경쟁을 적극적으로 전개하며, 맹원들을 혁명과 건설에 적극적으로 조직 동원한다.</p> <p>가. 직업동맹은 맹원들 속에서 사상, 기술 및 문화혁명을 강력히 전개하며, 인민경제계획을 완수 또는 초과완수하며 경제적인 생산관리에 맹원들을 끌어들이며, 근로대중의 생활조건을 보장하기 위하여 노력을 경주하여야 한다.</p> <p>나. 농업근로자동맹은 맹원들속에서 사상·기술 및 문화혁명을 조직적으로 전개하며, <우리나라의 사회주의 농촌문제에 관한 테제>를 관철하며, 농업생산을 부단히 향상시키며, 로동생산 능력을 높이며, 농업근로자의 생활조건을 보장하도록 전력을 경주한다.</p> <p>다. 사회주의로동청년동맹은 맹원들 속에서 당원 후보대를 육성하고, 당대렬을 부단히 보충하며, 당과 조국을 위하여 간부 후보대를 육성하며, 학생들과 청년들이 사회주의와 공산주의의 충실한 건설자가 되며, 깊은 지성을 소유하고 높은 도덕과 강한 체력으로써 정치사상적으로 준비된 근위대와 결사대가 되며, 당중앙위원회를 목숨으로 옹호하며, 성스러운 조국방위사업에 자각적으로 참가하도록 그들을 교양한다.</p> <p>라. 녀성동맹은 맹원들의 정치사상 및 문화수준의 향상을 위한 사업을 적극적으로 전개하며, 사회주의 건설에서 녀성들의 역할을 더욱 향상시키며, 그들의 아들 딸들이 혁명의 충실한 계승자가 되고 가족을 혁명화하도록 그들을 교양하여야 한다.</p> <p>58. 각급 당조직들은 로동대중의 간부대렬을 강화하고, 그들을 교양하며, 근로대중의 조직을 통하여 대중과의 사업체계를 수립하며, 그들이 자각적으로 자기 임무를 수행하도록 지도하여야 한다.</p>
<p>제6차 당대회 (1980년)</p>	<p>제9장 당과 로동대중의 조직</p> <p>56. 근로대중의 조직들은 광범한 근로대중의 정치조직이며 항일혁명투쟁의 영광스러운 전통을 계승하는 당의 외곽조직이다.</p> <p>근로대중의 조직들은 광대한 대중의 사상교양조직이며, 당과 대중을 연결하는 인전대이며 당의 충실한 보조자이다.</p> <p>사회주의로동청년동맹은 우리의 혁명과업을 직접 계승하는 청년들의 혁명적 조직이며 당의 전투적 후보대이다.</p> <p>근로대중의 조직들은 당의 지도하에 자기의 사업을 진행한다.</p> <p>57. 근로대중의 조직들은 동맹원들 속에서 당의 유일사상체계를 튼튼히 꾸리며 동맹대렬을 강화하며 조직생활과 사상교양사업을 강화하고 혁명화를 통해 동맹원들들을 당두리에 결속시키며 3대혁명붉은기쟁취운동과 사회주의경쟁운동을 전개하며 동맹원들을 혁명과 건설에 적극 동원한다.</p> <p>58. 각급 당조직들은 로동대중의 간부대렬들을 강화하고 근로대중조직의 모체를 통하여 대중과의 사업체계를 수립하며 근로대중의 특성에 맞게 사업방향과 방법을 정확히 제시하며 그들이 자발적으로 자기 임무를 수행하도록 감독하여야 한다.</p>
<p>제3차 당 대표대회 (2010년)</p>	<p>제9장 당과 근로단체</p> <p>56. 근로단체들은 위대한 수령 김일성동지께서 조직하신 근로자들의 대중적 정치조직이며 사상교양 단체이다.</p> <p>근로단체들은 당의 외곽단체이고 당과 대중을 연결시키는 인전대이며 당의 믿음직한</p>

당 대회	근로단체 규정
	<p>방조자이다.</p> <p>김일성사회주의청년동맹은 조선청년운동의 개척자이신 위대한 수령 김일성동지께서 몸소 무어주신 주체적인 청년조직이며 주체혁명 선군혁명의 대를 이어 나갈 당의 정치적 후비대이다.</p> <p>근로단체들은 당의 령도밑에 활동한다.</p> <p>57.당은 근로단체조직들안에 당의 유일사상체계와 유일적령도체계를 튼튼히 세워 근로단체들을 당에 충실한 정치조직으로 만들며 근로단체들이 당의 사상과 로선을 철저히 관철하도록 정치적으로 지도한다.</p> <p>당은 근로단체들이 동맹원들 속에서 사상교양사업과 동맹조직 생활을 강화하고 대중운동을 힘있게 벌려 그들을 당의 두리에 튼튼히 묶어 세우며 사회주의강성대국 건설에 적극 조직동원하도록 지도한다.</p> <p>당은 청년중시로선을 일관하게 틀어쥐고 김일성사회주의청년동맹이 당에 끝없이 충실한 청년전위의 대오, 조국보위와 사회주의강성대국건설에 앞장서는 돌격대가 되도록 지도한다.</p> <p>58. 각급 당조직들은 청년동맹을 비롯한 근로단체 일군대렬을 튼튼히 꾸리고 근로단체들의 특성에 맞게 사업방향을 정확히 주며 근로단체조직들이 본신 임무를 자립적으로, 창발적으로 수행하도록 지도한다.</p>

당대표자회에서는 당 중앙지도기관도 새롭게 구성하였다. 권력구조의 개편의 주요 특징으로는 김경희·장성택, 최룡해·리영호 등 친인척을 비롯한 측근들이 김정일-김정은 세습체제를 보위하는 구도가 짜여졌고, 당 정치국·비서국·중앙군사위를 복원하여 당의 본래 역할을 강화하였으며, 김정일 유고시 김정은이 당중앙군사위 부위원장으로서 군에 대해 김정일의 대리 역할을 할 수 있도록 배치되었다는 점을 들 수 있다.¹³²⁾ 즉 김정은이 당 중앙군사위원회 부위원장으로 임명되어, 군을 장악할 수 있고 김정일 유고시 군 지휘권을 보장받을 수 있는 ‘이중의 안정장치’를 마련한 것으로 평가된다.¹³³⁾

당 대표자회 이후 임명된 주요 당 간부 중 청년동맹과 연관이 있는 인물로는 장성택, 최룡해, 문경덕을 들 수 있다. “김정일 사후에 북한을 통치할 가능성이 크다”라고 언론에 보도될 정도의 실력자로 알려진 장성택은 김정일의 여동생인 당 경공업부장인 김경희의 남편이다. 장성택은 1985년 7월 40세에 당 중앙위원회 청년사업부 제1부부장에 올랐으며, 1988년 12월에 청년사업부장으로 승진하였고, 1989년 평양 세계청년학생축전의 총책임자로 임명되었다. 1995년 요직인 당 조직

132) 손광주, “북한의 3대 세습, 어디까지 왔나?”, 『북한 체제지속 여부와 대북정책 과제』(세종연구소, 2011년 6월 28일), p. 7.

133) 김갑식, “북한 당대표자회와 김정은 후계체제 전망”, p. 6.

지도부 제1부부장이 되었으며, 한 때 좌천되었다가 2005년 말 근로단체 및 수도건설부 제1부부장으로 복귀했다. 장성택은 2009년 4월 헌법 개정이 있었던 12기 1차 최고인민회의에서 국방위원회 위원으로 선출되었으며, 1년 뒤인 2010년 6월에는 국방위원회 부위원장으로 승진하였다. 장성택은 청년사업부장의 경험을 바탕으로 청년동맹을 김정은에게 충성하는 조직으로 ‘유지·발전’시키는 데 역할을 할 것으로 보인다.

1980년대 청년동맹 위원장을 지낸 최룡해도 이번 당 대표자회에서 근로단체 비서로 발탁되었다. 최룡해는 당대표자회 바로 전날인 2010년 9월 27일 대장칭호를 수여 받았으며, 9월 28일에는 당중앙군사위원으로 임명되었다. 최룡해가 당중앙군사위원으로 임명한 것은 입대한 청년들 중 당원이 아닌 모든 군인들은 모두 청년동맹 생활을 해야 하는데 바로 이 군대 내의 청년동맹 조직을 지도할 수 있도록 권위와 권한을 부여한 것으로 해석할 수 있다. 2010년 10월 최룡해 비서는 김정일의 총비서 추대를 축하하는 농업근로자들과 여맹원들의 경축대회에 참가함으로써 그가 근로단체를 담당하고 있음을 확인하였다.

비서로 새로 선출된 문경덕도 청년동맹 중앙위 부위원장 출신이다. 문경덕 비서는 평양시당 책임비서를 겸임함으로써 평양시에 대한 중앙당의 장악과 김정은이 지휘하고 청년동맹이 적극적으로 건설사업에 참여하고 있는 평양시 10만 세대 주택 건설을 지원하고 있는 것으로 판단된다.¹³⁴⁾

제2절 김정은 체제 구축과 청년동맹의 역할

1. ‘혁명위업 계승자’ 청년동맹

김정은 체제를 정당화하고 안정화하기 위해 북한은 청년동맹에게 ‘혁명위업의 계승’을 강조한다. 북한 청년동맹은 “혁명의 시련을 겪어보지 못한 새로운 세대들이 우리 혁명의 주력으로 등장”한 시대 상황을 극복하고 권력승계를 안착화해야 임무를 부여 받고 있는 것이다. 북한은 2010년 9월에 있었던 노동당 대표자회의를 “주체혁명위업 계승의 일관성, 영도의 중심의 공고성을 힘 있게 과시하고 그를 더욱 확고히 담보할 수 있는 근본조건을 마련한 역사적 계기”로 평가하고, 청년동맹이 자신들의 역할을 적극적으로 수행할 것을 독려한다.¹³⁵⁾

134) 정성장, “김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력체계 변화”, 『북한연구학회보』 제14권 제2호(2010), p. 178.

청년들의 ‘명절’인 ‘청년절’(8월 28일)을 맞아 북한당국은 “혁명은 단결이며 혁명의 대는 곧 일심단결의 대”라고 강조한다. “오늘 우리 혁명은 세기를 이어 멀리 전진하고 새 세대들이 혁명의 주력을 이루고 있다”고 하면서 “수백만 청년들이 한마음 한뜻이 되어 혁명의 수뇌부를 진심으로 따르고 충직하게 받들어나가기에 혁명대오의 정치사상진지가 철통같이 다져지고 있다”고 주장한다. 강성대국 건설이라는 국가 목표를 위해 “지금이야말로 청년들이 당의 품속에서 혁명의 믿음직한 계승자로 자라난 조선청년의 영웅적 기개와 전투적 위력을 남김 없이 펼쳐 나가야 할 때”라고 독려하고 있다.¹³⁶⁾

현재 북한은 만성적이며 심각한 경제난으로 인해 생계유지가 어려워지면서 북한 주민들은 강요적이고 일상적인 조직생활에 피로와 염증을 느끼고 있으며, 이에 따라 북한 주민들 사이에 무단, 또는 편법을 동원하여 조직생활에서 벗어나는 사상 및 체제 이탈 행위가 확산되어 가고 있다. 특히 북한의 ‘새세대’들은 경제적으로 어려운 환경 속에서 성장했기 때문에 이해타산이 빠르고 경제적 사정과 금전적 감각이 기성세대에 비해 뛰어나다. 기성세대가 정해진 자신의 삶에서 안주해서 살아가는 경향이 크다면, 이들은 현재의 삶에서 벗어나 ‘다른’ 삶, 보다 ‘나은’ 삶을 추구하는 경향이 있다.¹³⁷⁾ 이러한 새세대 청년들을 ‘불확실한 지도자’인 김정은에게 충성하도록 만드는 것은 쉽지 않은 일이다. 이를 위해 청년들의 이탈을 차단하기 위해 조치도 시행되고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한 ‘청년절’인 8월 28일 김정은의 “자본주의 확산시키는 원점부터 타격해야 한다”는 지시로 인해 당 선전선동부가 ‘8·28상무’를 조직하여 한국 상품과 드라마, 영화, 가요 등의 유입과 확산을 차단하고 있다는 것이다.¹³⁸⁾ 청년동맹 또한 학생들에 대한 검열이 예외였던 가을걷이 시기에 전격 실시되었다. 청년동맹 학생검열대가 기습적으로 각 학교를 돌며 학생들의 소지품부터 옷차림까지 샅샅이 검열 하였다. ‘불량 청소년 그루빠’는 무직자 청년들과 밀수행위에 가담하는 청년들을 마구 잡아들여 강도 높은 조사를 벌였다.¹³⁹⁾

135) “주체혁명유업에 대한 령도의 계승문제를 정확히 리해할데 대하여”, 『김일성방송대학 논문집』(www.uriminjokkiri.com)

136) “청년들은 우리 당의 사상과 결심을 앞장에서 실현해 나가는 선군혁명의 전위투사가 되자”, 『로동신문』, 2010년 8월 28일.

137) 조정아 외, 『북한 주민의 의식과 정체성 : 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』(서울 : 통일연구원, 2010), pp. 149~150, p. 40.

138) “북, 한국문화 차단 새 검열단 조직”, 『노컷뉴스』, 2011년 9월 23일.

139) “북, 이번에는 ‘중앙청년동맹’ 검열”, 『노컷뉴스』, 2011년 9월 17일.

청년동맹은 청년들을 체제 순응적으로 육성하기 위해 검열이라는 ‘채찍’ 정책과 함께 사상교양 사업을 강조한다. 청년동맹은 사상을 계승하고 역사와 전통, 정신력을 계승하여 ‘수령의 후손’이 되어야 한다고 강조한다.

청년들은 주체혁명의 계승자이고 사회의 가장 활력있는 부대이며 강성대국건설의 돌격대이다. 청년들에 의하여 혁명의 대, 일심단결의 대가 굳건히 이어지며 청년들이 들끓어야 온 나라가 들끓고 대고조전투장 그 어디서나 대혁신, 대비약이 일어나게 된다.

올해는 력사적인 당대표자회가 있는 이후 처음으로 맞이하는 해이다. 오늘 우리 혁명은 새로운 역사적 단계에서 끊임없이 전진하고 있으며 주체혁명위업의 앞길에는 끝없이 밝은 미래가 펼쳐지고 있다. 우리 청년들앞에는 위대한 당의 발걸음에 심장의 박동과 전진의 보폭을 맞추며 2012에 기어이 강성대국의 대문을 열어 제껴야 할 무겁고도 영예로운 과업이 나서고 있다.

주체혁명의 새로운 승리의 시대가 펼쳐진 오늘 우리 청년들의 앞 길은 끝없이 밝고 창창하다.¹⁴⁰⁾

인용문에서 확인할 수 있듯이 북한 청년들은 “주체혁명의 계승자”로, “강성대국 건설의 돌격대”로서 “2012년 강성대국 대문을 여는” 임무를 수행할 것을 요구받고 있다. 김일성사회주의청년동맹 중앙위원회는 청년들에 대한 사상교양사업으로 “백두산 위인들의 청년운동 영도 업적과 위대성을 청년들 속에 깊이 심어주기 위한 교양사업을 짜고들어 진행하고 있다”고 강조한다. 그러면서 김정일의 청년관련 글인 “김일성동지의 청년운동사상과 영도업적을 빛내여 나가자”, “청년들은 당과 수령에게 끝없이 충실한 청년전위가 되자”에 대한 초급위원회별로 연구발표모임을 진행하였다.¹⁴¹⁾

또한 북한은 ‘선군시대’에 맞게 청년문제를 해결하는 데 있어서 ‘선군의 원칙’을 적용하여 “혁명적 군인정신으로 튼튼히 무장한 견결한 선군혁명투사로 키우고 그들이 혁명군대의 투쟁기풍과 생활기풍을 따라 배울”것을 강조한다.

‘총대청춘’이 선군시대 청년들의 상징어인 만큼 인민군 군인들처럼 청년들이 생활해야 한다는 것이다.¹⁴²⁾ 이에 청년동맹 조직사업에 따라 청년동맹 조직별로

140) “청년들은 ‘조선청년행진곡’을 높이 부르며 오늘의 대고조격전에서 선군청년전위의 영예를 떨치자”, 『로동신문』, 2011년 2월 28일.

141) “불멸의 청년운동영도 업적 교양 활발”, 『로동신문』, 2011년 8월 8일.

“선군정치로 조국을 정치사상강국으로 발전”시킨 김정일의 혁명업적을 계승하기 위해 강연 및 해설모임을 진행하고, ‘선군영도 제일일세’, ‘선군승리 열두달’과 같은 노래들에 대한 보급과 해설사업도 특색있게 진행하고 있다고 선전한다.¹⁴³⁾

결론적으로 1970년대 김일성-김정일 권력승계 시기 청년동맹이 ‘계승혁명’ 담론의 형성하고 확산하는 ‘매개체’ 역할을 처음으로 수행하였다고 평가한다면, 2010년 김정일-김정은 권력승계에서는 ‘매개체’ 역할이 확립되어 이행되고 있음을 알 수 있다.

2. 경제건설의 역할

김정일 후계체제 구축을 위해 청년들에게 경제적 건설에서 적극적 역할을 요구하고 있다. 북한은 포스트 김정일 체제 운용의 상징적 키워드를 ‘첨단돌파’로 설정하고, 20~30대 청년들이 모든 영역의 첨단돌파전에서 앞장설 것을 요구하고 있다. 즉 북한은 이들에게 “대고조 시대를 빛내어 나가는 청년영웅, 첨단을 돌파하고 조국의 존엄을 높이 떨치는 유능한 청년인재가 되어야 한다”고 말한다. 이러한 주장에서 유추할 수 있는 것은 2009년, 2010년 김정일 후계체제 구축과 연계된 전 사회 영역에 걸친 3대혁명소조의 적극적 역할이 강화될 것이라는 점이다.¹⁴⁴⁾

1970년대 중반 김정일이 ‘70일전투’와 ‘3대혁명소조운동’의 본격적인 지도를 계기로 북한사회 전반에 걸쳐 지도력을 행사한 역사적 경험에 따라 김정은은 2009년 ‘150일전투’를 통해 지도력을 확보하고자 하였다. ‘150일전투’는 김정은이 2009년 1월 8일 후계자로 지명되고, 후계자로서의 지도력을 확보하기 위한 조치라는 정치적 측면과 ‘2012년 강성대국 건설’ 진입을 위해 경제부문을 발전시켜야 하는 경제적 측면으로 분석할 수 있다.

노동신문 2009년 6월 10일자 150일전투를 성과를 선전하는 글에서 “20대의 젊으신 장군님”이란 표현이 사용되고 있는데, 이는 ‘150일전투’를 김정은이 직접 지도한 증거라 할 수 있다.¹⁴⁵⁾ ‘150일전투’를 김정은이 지도했다는 것은 탈북자의 증언에서도 확인된다. 황해도에서 교사로 근무하다 북한을 탈출한 한 여성은 부교장이 교원들만 모아놓고 20대 청년대장 김 대장이 후계자가 될 것이라면서 학생들에게

142) “선군청년전위의 대부대를 가지고 있는 우리 혁명의 전도는 양양하다”, 『로동신문』, 2010년 8월 27일.

143) “선군청년전위들의 높은 사상정신세계를 힘있게 과시”, 『로동신문』, 2011년 8월 24일.

144) 김연수, “북한 내부 및 대남정책 평가”, 『이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향』(서울: 통일연구원, 2010), 74쪽

145) 정영철, “북한의 ‘후계자’론과 현실”, 『북한연구학회보』 제13권 제1호(2009), p. 289.

는 알리지 말라고 했다고 증언했다고 한다. 이 여성은 이 때 나눠준 50쪽 정도의 ‘김정은 위대성 자료’에는 2009년 봄 ‘150일 전투’를 청년대장이 지도한다는 것과 김정은이 김정일의 현지 지도 때 먼저 안전 상태를 점검한다는 것, 김정은이 현장에 나가면 내리던 비가 멎고 무지개가 비친다는 식으로 전설화한 내용도 담겨 있었다고 한다.¹⁴⁶⁾

청년동맹은 ‘150일전투’를 성공시키기 위하여 김정일이 현지 지도한 공장, 기업소 청년동맹 조직과 농촌청년작업반, 청년분조들에 대한 적극적인 활동을 독려하였다.¹⁴⁷⁾ 또한 ‘150일전투’ 관련 정치사업 자료를 대학청년동맹 조직들에 보내 교양사업을 성과 있게 진행하도록 지도하였다. 북한 대학생들은 과학기술 전수를 위해 기업소 등 생산현장에 투입되었다. 김일성종합대학을 비롯한 30여 대학의 백여명의 학생과학연구소조원들이 천리마제강연합기업소, 함흥비료연합기업소 등에 파견되어 90여건의 과학기술적 과제들을 연구하였다.¹⁴⁸⁾

2009년 9월 16일을 마지막으로 지난 4월 20일부터 진행되었던 ‘150일전투’가 공식적으로 마감되었다. 조선노동당은 ‘보도문’을 통해 ‘150일전투’의 성과를 발표하였다. 먼저 “영도자는 인민을 믿고 인민은 자기 영도자를 절대적으로 신뢰하며 따르는 당의 ‘일심단결’이 더욱 다져진 것이 가장 빛나는 승리”로 규정하였다. 이와 함께 경제부문에서는 “강성대국 건설의 마지막 요새인 경제강국의 목표를 점령하기 위한 투쟁에서 최근년간 일찍이 있어 본 적이 없는 대혁신, 대비약이 이룩되고 나라의 경제전반이 확고한 상승궤도에 올라 서게 되었다”고 평가하였다.

그러나 ‘150일전투’가 마무리되었지만 제시했던 경제적 목표는 달성하지 못한 것으로 평가할 수 있다. 결국 북한이 ‘150일전투’라는 명목 하에 대중동원체제를 강화하였으나, 그 경제적 성과에 대해서는 상당한 의문이 제기된다. 궁극적으로 에너지난, 원자재난이란 ‘구조적 한계’를 안고 있기에 여기에 대한 근본 대책 없이는 경제적 성공을 이룰 수 없기 때문이다. 따라서 북한의 ‘150일전투’는 외형적으로 ‘경제발전’ 전략을 제시했지만, 실체는 김정일의 후계자인 김정은의 대중 지도력을 확보하기 위한 하나의 시범 사업으로 평가할 수 있다. 이러한 분석은 김일성-김정일 권력승계 과정에서 전개했던 ‘70일전투’라는 역사적 경험을 토대로 하는 것이다.¹⁴⁹⁾

146) 김수민, “북한의 후계 체제 : 형성과 전망”, p. 118.

147) “신군청년전위의 기상을 떨치며”, 『로동신문』, 2009년 7월 12일.

148) “학생과학연구소조활동으로 경제강국건설을 적극 추동”, 『로동신문』, 2009년 10월 30일.

149) 김종수, “북한 대중운동 연구”, 『사회과학연구』 제18집 1호(2010), pp. 168~169.

그러나 오히려 ‘150일전투’가 김정은이 후계자로 자리 잡는데 악영향을 끼쳤다는 주장도 있다. 김정은을 후계자로 내세운 2009년부터 지금까지 민심은 악화될 대로 악화되었는데, ‘150일전투’에 연이어 ‘100일전투’까지 벌렸지만 인민들의 등골만 휘었을 뿐 아무것도 해결된 것이 없었다는 불만이 제기되었다는 것이다. 당시 까지만 해도 “청년대장 김정은 동지께서 직접 150일 전투를 받기시키고 진두에서 지휘하고 계신다”고 요란하게 떠들었는데 ‘150일 전투’에 이어 ‘100일 전투’까지 끝나고 나서는 김정은이라는 말이 어느새 쑥 사라지고 말았다는 것이다.¹⁵⁰⁾

현재 북한은 경제 전체적으로 생산자원의 부족이 만연한 상황에서 인력 동원을 최대한 활용할 수밖에 없다. 자원을 국가전략상 가장 우선적인 분야로 효과적으로 배분해야 한다. 북한은 자원부족의 상황에서 행정적 방식을 통해 자원을 최대한 동원하여 우선순위에 따라 자원을 배분하는 전시경제와 같은 동원경제체제를 벗어나지 못하고 있다. 이런 측면에서 인적 자원의 동원, ‘양질’의 노동력을 가진 청년동맹에 대한 경제적 동원이 중요한 것이다.

현재 북한의 최대 공사현장 중에 하나인 ‘백두산선군청년발전소’ 건설 현장의 청년돌격대원들은 자연조건으로 인해 1년 중 6개월 정도 작업을 할 수 있지만 ‘청년 돌격대 정신’으로 11월 영하 27도의 추위 속에서도 공사를 강행하였다. 이런 과정에서 청년돌격대원들이 “북방의 엄혹한 자연을 길들이며 발전소를 일떠세워가는 투쟁에서 당과 수령, 조국과 혁명을 알고 위대한 장군님을 따르는 길에 청춘도 한생도 다 바칠 철석의 신념과 의지를 지닌 선군청년전위로 역세계 자라났다”고 선전한다.¹⁵¹⁾

또한 ‘당의 부름을 받은’ 청년들이 맨손과 등짐으로 100여리 노반을 닦고, 당에서 바다를 막으라면 서슴없이 참가하여 ‘대계도 간석지 건설’에 참가하였다고 ‘자랑’한다.¹⁵²⁾ 그 결과 백두산선군청년발전소 건설을 위해 청년동맹 조직이 모든 역량을 결집하여 “기능과 역할을 더 한층 강화”되고 “그 어떤 어렵고 방대한 과업도 능히 맡아 수행할 수 있는 힘있고 전투력 있는 대오로 더욱 발전되었다고 선전한다.¹⁵³⁾

2010년 5월 발전소 건설 현장을 찾은 김정일은 “활력있는 청년들의 대부대가

150) 리일선, “밤 10~12시에 대북라디오방송 많이 들어”, 『NK vision』 통권 22호(2011년 4월호), p. 51.

151) “피끓는 청춘의 심장 조국에 바치리”, 『로동신문』, 2010년 9월 3일.

152) “선군청년전위의 대부대를 가지고 있는 우리 혁명의 전도는 양양하다”, 『로동신문』, 2010년 8월 27일.

153) “백두청춘 서사시”, 『로동신문』, 2010년 7월 22일.

사회주의 건설의 주역을 담당하고 있기에 백두에서 개척한 주체혁명 위업은 대를 이어 굳건히 이어지고 있다”고 치하하면서 “세상에서 우리 청년들처럼 훌륭한 청년들은 없다”고 격려하였다.¹⁵⁴⁾

‘혁명전위’라고 불리는 ‘3대혁명소조원’들 또한 김책제철연합기업소, 북창화력 발전소 등에 파견되어 ‘대중적 기술혁신 운동’을 펼치고 있다고 선전하고 있다. 특히 김책제철연합기업소에 파견된 3대혁명소조원들은 2011년 4월 김정일이 현지 지도하면서 제시한 과업인 ‘용광로의 생산 정상화’를 위해 과학기술적 노력을 기울이고 있다. 이를 위해 대형 산소분리기 운영을 보다 과학화하고 자동조종체계를 완성하고 열간압연계통의 현대화를 위해 기술적 문제 해결을 위해 매진하고 있다.¹⁵⁵⁾ 북한은 “전국에서 벌어지고 있는 3대혁명소조원들의 최첨단돌파전, 기술혁신운동은 과학과 기술로 사회주의 강성국가 건설에 실질적으로 이바지하려는 믿음직한 3대혁명전위들의 충성을 보여준다고 설명한다.¹⁵⁶⁾

북한은 당면 국가건설 목표인 “2012년 강성대국 건설”을 위해 청년들을 총동원하기 위한 작업의 하나로 선군청년총동원대회를 2011년 2월 26일 개최하였다. 이 대회 개최 의미에 대해 “조선청년운동의 영광스러운 전통을 이어 백두의 혈통으로 주체혁명위업을 끝까지 완성해 나갈 철석의 의지를 안고 당의 강성대국건설 구상을 실현하기 위한 오늘의 대고조진군에서 돌격대적 역할을 훌륭히 수행하려는 선군시대 청년전위들의 드팀없는 신념과 불굴의 기상 이 힘있게 과시된 회합”이라고 설명하고 있다. 또한 참석한 청년동맹원들에게 “백두의 혈통으로 주체혁명위업을 끝까지 완성”해야 한다는 신념을 갖고 “주체혁명위업 계승의 역사적 전환기에 들어선 혁명발전의 요구에 맞게 청년동맹안에 당의 유일적영도체계를 더욱 철저히 세울 것”을 강조한다. ¹⁵⁷⁾

‘선군청년총동원대회’ 개최 소식을 보도하던 노동신문 2011년 2월 27일자에서는 1946년 1월 민주청년동맹 창립 이후 나온 ‘민주청년행진곡’을 개사한 ‘조선청년행진곡’을 소개하였다.¹⁵⁸⁾ 북은 당보 1면에 ‘조선청년행진곡’이 실린 것은 참으로

154) “조선청년운동의 명맥을 굳건히 이어주시며”, 『로동신문』, 2011년 1월 17일.

155) “생산정상화와 현대화에 적극 기여”, 『로동신문』, 2011년 8월 13일.

156) “높은 기술혁신성과로”, 『로동신문』, 2011년 8월 23일.

157) “전국의 청년들에게 보내는 호소문-청년들이여, 강성대국의 대문을 열기 위한 최후 돌격전에서 모두가 청년영웅이 되자”, 『로동신문』, 2011년 2월 27일.

158) 우리들은 조선청년 슬기로운 인민의 아들딸/부강조국 건설하는 장엄한 새날의 투사다/일터에서 학원에서 우리의 젊은 힘 솟나니/발걸음도 우렁차게 김장군 두리에 뭉치자/(후렴) 승리는 우리의 것 진리로 뭉쳐진 힘 바치자 조국을 위해 인민을 위해 바치자. “조선청년행진곡”, 『로동신문』, 2011년 2월 27일.; 7월 16일 김정일·김정은 부자는 은하수 관현악단의

충격적인 일이라고 평가하고, ‘조선청년행진곡’을 부르며 “백두산 위인들의 두리에 굳게 뭉친 선군청년대오”가 앞장설 것을 독려한다.¹⁵⁹⁾ 또한 북은 이 노래를 “사연 많고 의의 깊은 노래”라고 평가하고 김정일이 청년들에게 “김일성민족의 100년사를 총화 할 역사적인 시기에 청년들에게 보내주었다”고 평가한다.¹⁶⁰⁾ 이 노래는 총 3절로 이루어져 있는데 절마다 ‘김 장군 두리에 뭉치자’는 가사가 담겨 김정은을 우상화하고 후계구도를 공고히 하기 위한 것이란 해석을 낳고 있다. 북한에서는 김정일을 장군님으로 호칭하는데 이 노래의 가사에는 ‘님’이라는 의존명사를 붙이지 않았는데 이러한 이유로 ‘김 장군’은 김정은을 지칭하는 것으로 보인다.¹⁶¹⁾ 또한 ‘백두산 위인들’이라고 표현한 것도 주목된다. 즉 김정은 또한 청년들의 지도자로서 위상을 강화하고 있는 것으로 유추할 수 있다.

2011년 5월 말 현재 약 1만 9천여명의 청년들이 강성대국 건설에 있어 ‘어렵고 힘든 부문’에 자원했다고 선전하고 있으며¹⁶²⁾, 평양시 10만호 살림집 건설 등 대형 공사 건설현장에 대학생들을 대거 동원하고 있다고 보도되었다.¹⁶³⁾ 만수대지구 건설 현장에서는 근로자들과 청년들이 ‘야간지원노동’에 적극 나서고 있다. 성·중앙기관·평양시 청년들로 구성된 야간지원청년돌격대는 자재운반을 비롯해 어렵고 힘든 부분을 맡아 수행하고 있다.¹⁶⁴⁾ 우리 정보당국은 2012년까지 평양에 주택 10만호를 건설하기로 했는데 500호밖에 건설하지 못해 김정은의 리더십이 손상되고 있으며, 이에 후계체제를 다지기 위해 ‘폭압정치’를 강화하고 있다고 분석하고 있다.¹⁶⁵⁾

북한 청년동맹은 1975년 속도전청년돌격대 창립 이후 지속적으로 경제건설에 있어 적극적 역할을 수행하고 있다. 김정은 체제 확립을 위해 김일성-김정일 권력 승계 과정에서 전개했던 ‘70일전투’를 모방하여 ‘150일전투’를 전개하였으며, ‘백두산선군청년발전소’ 건설 등과 같은 국가 건설 현장에서 ‘돌격대’로의 역할을 나름대로 ‘정상적’으로 수행하고 있다. 그러나 북한이 학업에 열중해야 할 대학생

은하수극장 개관기념 음악회를 관람하였는데, 음악회에서는 ‘조선청년행진곡’ 합창을 공연하였다. “김정일장군님, 은하수관현악단의 은하수극장개관기념음악회를 관람”, 『조선중앙통신』, 2011년 7월 16일.

159) “선군조선의 영원한 청춘찬가”, 『로동신문』, 2011년 9월 8일.

160) “청년중시사상을 구현하자”, 『로동신문』, 2011년 8월 28일.

161) “김 장군 두리에 뭉치자 김정은 새 찬양곡?”, 『NK vision』 통권 22호(2011년 4월호), p. 73.

162) “조선청년들 어렵고 힘든 부문 탄원”, 『조선중앙통신』, 2011년 5월 30일.

163) “北대학생들 건설현장에 10개월간 동원?”, 『연합뉴스』, 2011년 7월 5일.

164) “만수대지구건설에 애국의 열정 바쳐간다”, 『로동신문』, 2011년 8월 16일.

165) “원세훈 ‘김정은 리서십 손상’”, 『한겨레신문』, 2011년 6월 23일.

들을 건설현장에 동원함으로써 장기적으로 기술발전과 노동의 질을 저하시킬 수 있을 것이다. 청년들의 동원이 체제 유지에 있어 단편적으로는 긍정적으로 보일 수 있으나, 궁극적으로 악영향을 끼칠 가능성이 높다.

김정은이 권력세습을 성공적으로 마무리하기 위해서는 무엇보다 식량난 등 주민들의 생활문제를 해결하는 것이 급선무다. 2009년 화폐개혁 실패의 충격이 큰 현실에서 2012년 강성대국 진입 원년 약속을 어떻게 지킬지에 따라 김정은 후계체제의 평도 엇갈릴 수 있다.¹⁶⁶⁾ 이런 측면에서 경제건설의 돌격대 역할을 하는 청년동맹의 역할이 더욱 강조될 수밖에 없는 상황이다. 최근 청년동맹은 김정일의 지시에 의해 ‘북부철길 개건보수’에 나섰다¹⁶⁷⁾, 이러한 현상은 더욱 강화될 것으로 예상할 수 있다.

3. 간부 세대교체와 청년동맹 내부 변화

권력승계의 성공여부는 노·장·청 등용정책 유지와 신진엘리트 등용과정에서 발생하는 갈등을 얼마나 잘 조정하느냐에 달려 있다. 북한과 같은 가산제형 인적 통치는 특권 배분을 통한 충성심 유지가 관건이므로 새로운 엘리트 및 통치기관에 대한 이권과 특혜를 나눠주어야 한다. 그러나 한정된 가용 자원의 재분배가 시도될 경우 특권 배분을 둘러싼 권력 투쟁이 전개될 수 있어 지배엘리트 균열 가능성이 제기된다.¹⁶⁸⁾

자원이 한정된 상황에서 연소하고 정치경험이 부족한 김정은은 추락한 엘리트들의 반발과 이에 숙청 그리고 권력투쟁 발발 가능성에 노출될 여지가 많다. 북한에서 쿠데타의 가능성은 거의 없지만 그 동안 외화벌이로 이권을 챙겼던 구군부가 이영호 등 신군부와 갈등이 일어날 수 있다. 당 대표자회를 계기로 중앙당이 정비되었기 때문에 지방당을 정비해야 하는데, 이 과정에서 상당한 갈등이 발생할 수 있다. 지방간부들이 생존권을 유지하기 위해 이미 상당부분 시장세력과 결탁하고 주민들도 이에 적응하며 생활하고 있는데 계획경제 중심의 정통세력으로 지방당이 바뀐다면 이는 구간부 생존권을 사실상 박탈하는 것이고 신진간부와 주민간의 괴리를 발생시키는 것이므로 이들의 반발이 예상외로 커질 수 있다는 것이다.¹⁶⁹⁾

166) “김정은 체제 안착... 세습 완성까진 변수”, 『경향신문』, 2011년 9월 27일.

167) “북부철길개건보수에서 청년의 슬기와 용맹을 떨치자”, 『로동신문』, 2011년 9월 1일

168) 김진하, 『북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망』(서울: 통일연구원, 2010), p. 12.

169) 김갑식, “북한 당표자회와 김정은 후계체제 전망”, 『JPI 정책포럼』(2010년 12월), p. 10.

대표자회 전후해 공개적으로 드러난 후계 구도의 특징을 살펴보면, 먼저 김정은으로의 3대세습이라는 권력승계 프로그램이 본격 가동되기 시작했다는 점이다. 최고 지도자의 혈연적 귀속 관계에 의거한 권력승계 구도가 수면 위로 떠올랐다. 김정일 친족 및 측근 실세 그룹이 세습 전위대이자 후견인들로서 당 기구를 통해 전위에 포진함으로써 배일에 가려 있던 그림자 후계정부의 윤곽이 드러났다. 후견 세력에는 전면 부상한 김정일의 여동생인 김경희, 김정일의 매제 장성택, 장성택의 최측근이자 최현의 아들 최룡해, 김정일의 총복인 김평해, 장성택이 평양시 재건당 당 총책 역할을 수행할 때 이를 보좌하던 문경덕, 김경옥 등이 포함될 수 있다. 가산국가로서 북한의 진면목이 여실히 드러난 것이다.¹⁷⁰⁾

막 출범한 후견정권의 안정을 뒤흔들 수 있는 대규모 세대교체나 숙청이 인위적으로 추진될 가능성이 낮다. 그러나 김정은의 부상과 후견세력의 후계 공고화 과정에 잠재적으로 위협이 될 수 있는 당과 군의 원로세력을 대상으로 점진적인 방식의 정지작업이 은밀히 진행될 수 있다.¹⁷¹⁾ 최근 북한 고위인사들의 숙청이 있었다고 보도되고 있으며, 이를 위해 당 조직지도부가 감사권을 행사했다는 것이다.¹⁷²⁾ 최근 2년 사이 김정일의 측근 10여명이 처형되고 100여명이 고위직에서 쫓겨났다는 분석이 나올 정도다. 북한 권부 내의 전방위적 숙청 움직임은 김정은 후계구도 구축 시기에만 나타난 현상이 아니다. 1974년 김정일 위원장이 후계자로 내정된 이후에도 대규모 숙청이 단행됐다. 김정일의 계모 김성애와 이복동생 김평일, 삼촌 김영주 등 이른바 ‘결가지’를 철저히 제거했다.¹⁷³⁾

숙청과 함께 청년들을 신규 당원으로 받아들여 북한 노동당이 젊은 피 수혈을 시작했다는 보도가 있다. 북한에서 당 고위직 인사들을 제외한 만 60세 이상 당원 100만명을 명예당원으로 전환하고 그 자리를 20~30대 청년들로 채우고 있다는 것이다. 또한 2010년 11월과 12월경 간부교체사업이 진행되어, 도, 시, 구역 당 기관 및 기업소 당위원회회의 60대 이상 간부들이 30~40대 젊은 층으로 교체되기 시작했다.¹⁷⁴⁾ 신규 당원 100만명은 북한 전체 노동당원의 3분의 1을 교체한다는 의미이다. 이는 “젊은 층에게 입당 기회를 부여해 김정은 체제를 지탱하는 충성 세력으로 양성하기 위한 조치”라고 분석했다.¹⁷⁵⁾ 이러한 정책은 부분적으로 ‘공정’

170) 배정호 편저, 『전환기의 북한과 통일담론』(서울 : 늘봄플러스, 2011), p. 12.

171) 위의 책, p. 25.

172) “김정은 후계지명 1년새 당 지도부에 피바람”, 『데일리안』, 2011년 9월 22일.

173) “김정은 측근그룹, 후계구도 안착위해 ‘결가지’ 제거 나선 듯”, 『세계일보』, 2011년 6월 22일.

174) 박형중, “2010년도 김정은 동향과 정치적 함의”, 통일연구원 온라인 시리즈, 2011년 2월 7일, p. 2.

175) “김정은, 당원 100만명 ‘젊은 피’ 교체”, 『중앙일보』, 2011년 3월 11일.

적 평가를 받고 있는 것처럼 보인다. “젊은 세대들이 대거 올라서면서 권력 안착에 모든 힘을 쏟고 있어 그 어느 때보다 사회 질서의 안정을 이루고 있다”는 북한주민들의 이야기 나오는 것으로 일면 평가할 수 있다.¹⁷⁶⁾

김정은 3대 세습과 관련해 대 중국외교의 핵심 역할을 맡을 주중 북한대사로 지재룡 당 국제부 부부장이 발탁됐다. 장성택의 핵심 측근인 지재룡의 주중 대사 임명은 북한 지배세력의 판도를 보여주는 인사이기도 하다. 지재룡은 1970년대 사로청과 조선학생위원회 등 청년 조직의 간부로 이름을 떨쳤다. 지재룡이 장성택의 측근이라는 점은 눈여겨볼 만한 대목이다. 후계 체제의 안정적 정착을 위해 중국과의 관계가 어느 때보다 중요한 시점에 장성택의 측근인 지재룡이 중국대사로 발탁됐다는 것은 김정은 시대에 장성택의 실질적 영향력이 비대해진다는 의미다.¹⁷⁷⁾

북한 김정은 3대 세습에 이어 고위층에서도 2세 자제들이 군과 내각에서 고위직을 꿰차고 있다. “대를 이어 충성하자”는 북한의 구호처럼 북한 권력층의 2세들도 중요 보직에 발탁되고 있는 것이다. 오일정은 오진우 전 인민무력부장의 아들로, 지난해 당 대표자회 전에 중장으로 승진하였으며, 승진한 지 6개월만인 2011년 4월 12일 상장을 달아 초고속 승진을 하였다. 2011년 3월 조선중앙은행 총재로 임명된 백룡천은 백남순 전 외무상으로 아들이다. 49세에 젊은 그가 내각 사무국 부장에서 중앙은행 총재로 초고속 승진을 한 배경에는 아버지가 있었다.¹⁷⁸⁾ 항일빨치산 출신인 오백룡 전 당 군사부장의 아들도 군부에서 승승장구하고 있다. 장남 오금철은 당대표자회에서 당 중앙위원이 돼 앞으로 주요 보직으로 중용될 것으로 보이며, 차남 오철산은 해군으로, 해군사령부에서 정치위원을 맡고 있는 것으로 전해지며 당 중앙위 후보위원에 올랐다.¹⁷⁹⁾ 서동명 대외보험총국장도 항일빨치산 원로로 당 비서와 검열위원장을 지낸 서철의 장남이다. 이용호 외무성 부상 또한 김정일의 서기실 실장을 지내고 조직지도부 부부장을 역임했던 이명제의 아들이다.¹⁸⁰⁾

김일성-김정일 권력승계 과정에서 나타났던 청년동맹 위원장 교체와 동맹 간부들의 ‘연소화’ 정책은 아직 나타나지 않고 있다. 이는 당 대표자회 이후 김정은이 권력 장악을 위해 당 조직에 집중하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 청년동맹보다는 상대적으로 더욱 중요한 당 조직을 먼저 정리한 후 청년동맹을 비롯한

176) “새세대, 높은 충성심으로 사회 안정 최우선”, 『오늘의 북한소식』 422호(2011년 9월 28일), p. 3.

177) 정승욱, 『김정일 그후』(서울: 지상사, 2011), pp. 184~185.

178) “북, 고위관리·군도 세습”, 『서울신문』, 2011년 4월 14일.

179) “북, 실세 2세도 권력 대물림”, 『국민일보』, 2011년 4월 14일.

180) “북한에도 ‘태자당’이”, 『한국경제』, 2011년 4월 14일.

근로단체 순으로 정리하지 않을까 예상할 수 있다. 이는 궁극적으로 김정은이 권력 승계를 완성하기 위해서는 자신의 지지 세력을 형성할 필요가 있으며, 이는 ‘혁명 위업 계승’을 조직의 사명으로 부여받고 있는 청년동맹을 활용할 수밖에 없다 조건이라고 판단하기 때문이다.

제5장 결 론

2010년 9월 당대표자회를 계기로 김정일의 후계체제 구축 작업이 본격적으로 진행되고 있으며, 당대표자회 개최 1년이 지난 2011년 9월 말 현재, 나름대로 북한의 권력승계는 순조롭게 진행되고 있다고 평가받고 있다.¹⁸¹⁾ 북한은 당대표자회에서 “김일성동지의 당으로서의 혁명적 성격을 영원히 고수하기 위한 확고한 토대를 마련했다”고 평가한다.¹⁸²⁾ 당대표자회 이후 김정은은 당 중앙군사위원회 부위원장 직에 임명되어 김정일의 공개 활동을 수행하면서 제2인자의 면모를 과시하고 있다. 김정은의 후계체제 구축은 김정일의 건강문제를 고려하여 내용면에서 매우 ‘압축적’이면서도 속도면에서 빠른 ‘속도전’의 방식으로 진행되는 양상이다. 김정은이 비록 당중앙위원회 ‘위원’의 직책 밖에 가지고 있지 않지만, 주요 당 행사에서 정치국 상무위원, 정치국 위원 앞에 호명되는 경우가 있어 김정일의 후계자로 ‘초월’적 지위를 부여 받고 있음을 알 수 있다.¹⁸³⁾

김일성-김정일 권력승계 과정에서 청년동맹은 ‘계속혁명’ 담론 형성의 매개로서의 역할을 수행하였다. 1971년 제6차 청년동맹 대회에서 한 김일성의 “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다”는 연설이 권력세습을 본격적으로 확산하는 계기가 되었다. 이와 함께 청년들에게 유일사상체계 확립을 강조하기 위한 사상교양사업을 본격화하였다. 김정일-김정은 권력승계 과정에서 강조되고 있는 것은

181) 2011년 9월, 당 대표자회 개최 1년을 맞아 남한 언론은 김정은 후계체제 구축에 대한 기획 기사들을 실었는데, “‘김정은 1년’ 경쟁상대 전무...후계구도 연착륙했다”, 『헤럴드 경제』, 2011년 9월 28일; “김정은 체제 안착... 세습 완성까진 변수”, 『경향신문』, 2011년 9월 26일 등 나름대로 ‘안정’적으로 진행되고 있다고 분석하고 있다.

182) “선군조선의 찬란한 미래를 향하여 힘차게 전진하자”, 『로동신문』, 2011년 9월 28일.

183) 김정일이 중국 공산당대표단을 접견하는 자리에 참석한 사람들을 소개하면서 김정은을 정치국 상무위원인 리영호 앞에 소개하였음. “김정일장군님, 중국공산당대표단을 접견”, 『조선신보』, 2011년 6월 14일; 최근인 북한정권 수립 63주년 기념 군사 퍼레이드를 보도할 때는 정치국 상무위원인 김영남 다음으로 김정은을 소개한 바 있음. “북 김정은, 정권 서열 3위 확인”, 『연합뉴스』, 2011년 9월 10일.

‘주체혁명의 계승자’로 청년동맹 강화이다. 한 가지 특징적인 것은 ‘선군시대’에 맞게 청년문제를 해결하는 데 있어 ‘선군의 원칙’을 적용하여 청년들을 ‘혁명적 군인정신’으로 무장할 것을 강조하는 것이다. 이것은 김정일의 특징적인 정치방식인 ‘선군정치’를 혁명위업 계승 차원에서 후계자인 김정은이 계승해야 한다고 강조하는 것이다.

김정은 체제에 있어 사상교양적 측면에서 강조되는 것이 ‘혈통계승’이다. 김일성-김정일과 김정일-김정은의 권력승계를 비교할 때 후계자의 능력 강조, 이상화 등에 있어서는 유사하지만, 김정은의 후계자 정통성은 ‘만경대, 백두산 혈통’의 전통을 강조하는 혈통승계가 전면에 등장하고 있다. 즉 “조선의 태양은 언제나 백두에서 왔고, 백두의 핏줄기는 김일성 민족의 영원한 생명선”이라고 강조하는 것이다. 따라서 김정은 체제가 확립되기 전까지는 사상교양에 있어 ‘혈통계승’을 강조하는 담론들이 생산되고, 확산될 것으로 전망되며, 이 과정에서 청년동맹이 “대를 이어 주체혁명 위업을 완성”할 것을 강조할 것으로 보인다.

김정일은 ‘70일전투’, ‘속도전청년돌격대’, ‘3대혁명소조운동’과 같은 대중동원 운동을 통해 지도자로서의 권위와 지지 세력을 확보하는 등 후계자로서 대중 지도력을 확보하였다. ‘2012년 강성대국 건설’이란 국가 목표를 앞두고 경제건설에 매진해야 할 현 북한 상황으로 인해 김정은 또한 대중운동을 활용할 수밖에 없는 여건이다. 2009년 북한이 ‘150일전투’를 전개한 것도 이러한 역사적 교훈에 의한 것이라 평가할 수 있다. 그러나 ‘150일전투’는 경제적 성과나 김정은의 지도력 확보 측면에서 성공이라고 평가하기엔 미흡한 부분이 있는 것으로 보인다. 북한 주민들의 일부 부정적 평가뿐만 아니라 북한이 처해 있는 구조적 여건, 즉 만성적인 에너지난, 자재난 속에서 일정한 성과를 낸다는 것이 어렵기 때문이다.

현재 북한 청년들은 ‘백두산선군청년발전소’, ‘평양 살림집 10만호 건설’과 같은 대형 국책 건설 사업에 매진하고 있다. 당면해서 김정은은 이러한 경제건설 사업이 성과 있게 진행될 수 있도록 지도함과 동시에 ‘강성대국 건설’이라는 목표 실현을 위해 2012년 새로운 대중운동을 발기하고 지도함으로써 지도자로서의 면모를 갖추고자 할 가능성이 높다. 이러한 대중운동을 통해 청년들을 자신의 지지 세력으로 확보함과 동시에 실질적인 경제적 성과를 대중 앞에 제시해서 후계자로서 인정받으려 할 것이기 때문이다.

청년동맹에 대한 간부 교체 또한 관심 사항이다. 권력승계 과정에서 엘리트 정책은 민감한 사안이다. 이는 권력엘리트들이 권력승계 과정에서 이탈하지 않고 새로

운 지도자에게 충성 세력을 발탁해야 하는 2중적 과제를 해결해야 하기 때문이다. 김일성-김정일 권력승계 과정에서 청년동맹은 위원장 교체를 비롯해 신진세력을 대대적으로 발탁했다. ‘영감동맹’ 이미지를 탈색하고 젊은 층을 발탁해서 새로운 지도자의 충성 세력으로 만들고자 하는 차원에서 이루어진 것이다. 김정은 체제에서 아직까지 청년동맹에 대한 간부 교체사업이 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 청년동맹 리용철 1비서는 2007년 12월 김정호의 후임으로 발탁된 후 현재까지 그 직을 유지하고 있다. 리용철의 정확한 나이는 알려진 바 없으나 청년동맹 가입 연령인 14~30세는 훨씬 넘는 것은 확실해 보인다.

청년동맹 간부의 세대교체가 이루어지지 않는 것은 당 대표자회에서 김정은이 당 중앙군사위원회 부위원장 직을 맡으면서 당에 대한 지도력 확보를 우선적으로 집중하고 있을 가능성이 높기 때문이다. 당에 대한 지도력이 확보된 이후 청년동맹에 대한 간부 교체와 사업 지도에 직접 나설 가능성이 있다고 보인다. 궁극적으로 김정은이 권력 후계자로 확립하기 위해서는 “혁명위업의 계승자”인 청년들에 대한 장악이 필요하기에 청년동맹에 대한 지도력을 확보할 수밖에 없으며, 이를 위해 청년동맹 1비서 교체 등 간부들에 대한 세대교체 작업이 이루어 질 것으로 예상된다.

정부의 종합적인 대북정책 수립을 위해 ‘변화의 시대’를 겪고 있는 북한에 대한 종합적인 실상 파악을 위해 그 동안 ‘소외’되었던 청년동맹에 대해 보다 주목할 필요가 있다. 북한의 청년동맹이 북한 체제 내에서의 갖는 정치적 위상에 비해 우리 사회에서의 종합적인 연구가 부족한 상황이다. 청년동맹 연구의 재조명은 청년동맹이 수령의 ‘전위대, 돌격대’ 역할을 안정적으로 수행하고 있는지 여부가 체제 지속 여부를 가름할 수 있는 하나의 척도로 활용할 수 있기 때문이다. 특히 ‘청년대장’ 김정은이 북한 권력 승계자로 전면에 부상하고 있는 상황에서 이를 조직적으로 뒷받침할 청년동맹에 대한 체계적인 연구가 활성화되어야 할 것이다. 우리 사회에서는 북한 청년들의 활동을 간접적이나 파악할 수 있는 청년동맹 기관지인 『청년전위』 조차 확보하지 못하는 상황이다. 이는 북한당국이 그 만큼 청년동맹의 활동에 대한 정보의 유출을 철저히 차단하고 있다는 것을 반증하지만 다양한 방법을 통해 북한 청년들의 실태를 파악하기 위해 노력해야 할 것이다. 또한 구 사회주의 체제에서 청년조직들이 어떤 역할을 수행하였으며, 체제 전환 과정에서 어떤 변화를 겪었는지에 대해서도 종합적인 연구를 수행하여 통일을 대비할 필요가 있다.

〈표 4〉 북한 권력승계 과정에서 청년동맹 역할 비교표

주제	김일성-김정일	김정일-김정은
사상교양/승계이론	<ul style="list-style-type: none"> · 1967년 당 4기 15차 전원회의 계기로 유일체제 형성 · 1971년 6월 24일 사로청 제6차 대회 김일성 연설 “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다”를 계기로 권력승계에 대한 사상교양에 나섬 · 청년동맹 전 조직적으로 김일성 연설에 대한 통달운동 등 권력세습에 대한 사상교양사업 강화 · 권력승계에 대한 이론을 정리한 후계자론 완성(1986) 	<ul style="list-style-type: none"> · 유일사상체계에 대한 사상교양사업을 지속적으로 유지·강화 · ‘혁명위업의 계승’을 지속 강조, 특히 김정일의 ‘선군시대’를 계승하고, 선군시대에 맞게 청년들에게 ‘혁명적 군인정신’ 함양을 강조 · ‘만경대, 백두산 혈통’이라는 ‘혈통승계론’이 강조 · 김일성-김정일 권력승계 과정에서 확립했던 후계자 이론에 대한 현실 적용
대중운동	<ul style="list-style-type: none"> · 1970년 3대혁명소조운동 공식 발기, 대학생을 비롯한 청년동맹원들 3대혁명소조원으로 전국 생산현장에 파견, 김정일은 3대혁명소조운동을 실질적 지도 · 1975년 청년운동의 전통인 ‘돌격대’와 김정일이 창조한 대중운동 방식인 ‘속도전’이 결합한 ‘속도전청년돌격대’ 창립 · 1974년 10월 21일 ‘70일전투’에 대한 본격적인 지도를 통해 대중지도자로서 위상 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 3대혁명소조운동 지속 추진, 청년들의 3대혁명소조운동 역할 · 2009년 ‘150일전투’ 김정은이 지도, 대중지도력을 확보하려 했으나 경제적 성과 미비로 목표 달성 미지수 · ‘백두산선군청년발전소’, 평양시 주택건설 공사, ‘북부철길 개건보수’와 같은 국가 중요 기반 건설 사업에 주력 · 2011.2.26 선군청년총동원대회를 통해 청년동맹의 경제적 건설 역할 강화 독려
세대교체	<ul style="list-style-type: none"> · 청년동맹에 대한 당적 지도 강화를 위해 당 청년사업부 부활 · 1972년 당증교부사업을 통해 노당원을 숙청하고 40여만명의 청년들의 입당 · 3대혁명소조원들을 입당시킴 · ‘영감동맹’ 이미지 탈색, 김정일 지지세력 확보를 위해 청년동맹 위원장을 비롯한 간부들을 30~40대로 교체 	<ul style="list-style-type: none"> · 권력엘리트들의 이탈 방지와 김정은 충성 세력 확보라는 2중적 과제 해결이 필요 · 과거 청년동맹 지도자였던 장성택, 최룡해, 문경덕, 지재룡 등이 당 요직을 차지, 특히 청년동맹 위원장 출신인 최룡해가 근로단체 비서로 활동 · 100만명 신규 당원들의 세대교체 · 오진우, 백남순 등 전직 고위관리들의 2세들도 중요 보직으로 발탁하여 권력의 세습 경향 뚜렷 · 청년세대 담론 강화, 청년동맹에 연소화 정책은 아직 시행되지 않고 있음

[참고 문헌]

1. 북한문헌

- 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1975』, 평양 : 조선중앙통신사, 1975.
- 금성청년출판사, 『3대혁명의 척후병들』, 평양 : 금성청년출판사, 1976.
- _____, 『위대한 수령 김일성원수님의 청년문제에 관한 독창적인 사상』, 평양 : 금성청년출판사, 1978.
- _____, 『조선공산주의청년운동사』 2권, 평양 : 금성청년출판사, 1983.
- 김시학, “청년들이 대를 이어 혁명을 계속하도록 이끌어주시며”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』 4권, 평양 : 금성청년출판사, 1979.
- 김유민, 『후계자론』, 동경 : 구월서방, 1986.
- 김일성, “대학의 교육교양사업을 강화할 데 대하여”(조선로동당 중앙위원회부장 회의에서 한 결론, 1963년 4월 18일), 『김일성 저작집』 17권, 평양 : 조선로동당출판사, 1982.
- _____, “사로청조직을 생기발랄한 전투적 조직으로 꾸릴데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 청년사업부, 사로청중앙위원회 책임일군협의회에서 한 연설, 1970년 11월 24일), 『김일성 저작집』 25권, 평양 : 조선로동당출판사, 1983.
- _____, “사로청조직을 생기발랄한 전투적조직으로 꾸릴데 대하여”(1970년 11월 24일), 『김일성 저작집』 25권, 평양 : 조선로동당출판사, 1983.
- _____, “사로청중앙위원회 일군들과 한 담화”(1977년 3월 31일), 『청소년사업과 사회주의로동청년동맹의 임무에 대하여』 4권, 평양 : 조선로동당출판사, 1986.
- _____, “새로 배치된 사로청중앙위원회 일군들과 도사로청위원들 앞에서 한 연설”(1972년 12월 16일), 『김일성저작집』 27권, 평양 : 조선로동당출판사, 1984.
- _____, “온 사회를 주체사상화하기 위한 인민정권의 과업”(조선로동당 중앙위원회, 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 합동회의에서 한 시정연설, 1984년 4월 14일), 『김일성 저작집』 37권, 평양 : 조선로동당출판사, 1992.
- _____, “조선로동당 건설의 력사적경험”(김일성고급당학교창립 40돛에 즈음하여 집필한 강의록, 1986년 5월 31일), 『김일성 저작집』 40권, 평양 : 조선로동당출판사, 1994.

- _____, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고(1980년 10월 10일)”, 『김일성 저작집』 35권, 평양 : 조선로동당출판사, 1987.
- _____, “청년들은 대를 이어 혁명을 계속하여야 한다.”(1971년 6월 24일), 조선중앙통신사, 『조선중앙연감 1972』, 평양 : 조선중앙통신사, 1972.
- _____, “청년들의 특성에 맞게 사로청 사업을 더욱 적극화할 데 대하여”(1971년 2월 3일), 『김일성저작집』 26권, 평양 : 조선로동당출판사, 1984.
- 김정일, “여성간부들을 더 많이 키울데 대하여”(1975년 4월 30일), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, 평양 : 조선로동당출판사, 1987.
- _____, “농촌경리부문에 대한 당적지도를 강화하여 올해 농업생산에서 새로운 양상을 일으키자”(조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부 부부장 회의회에서 한 연설, 1976년 2월 6일), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 3권, 평양 : 조선로동당출판사, 1987.
- _____, “일군들속에서 혁명적수령관을 튼튼히 세울데 대하여”(조선로동당중앙위원회 조직지도부, 선전부 책임일군들과 한 담화, 1988년 8월 23일), 『김정일 선집』 9권, 평양 : 조선로동당출판사, 1997.
- _____, “주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”(조선로동당중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 1986년 7월 15일), 『주체혁명위업의 완성을 위하여』 5권, 평양 : 조선로동당출판사, 1988.
- _____, “청년들과의 사업에 힘을 넣을데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 책임일군과 한 담화, 1993년 2월 26일), 『김정일 선집』 13권, 평양 : 조선로동당출판사, 1998.
- _____, “청년들을 계속혁명의 정신으로 무장시키자”(1971년 10월 1일), 『김정일선집』 2권, 평양 : 조선로동당출판사, 1993.
- 박정렬, 『조선사회주의로동청년동맹 규약해설』, 평양 : 금성청년출판사, 1994.
- 백남룡, 『계승자』, 평양 : 문학예술출판사, 2002.
- 사회과학원, 『정치용어사전』, 평양 : 사회과학출판사, 1970.
- 사회과학출판사, 『조선말대사전』2, 평양 : 사회과학출판사, 1992.
- _____, 『주체사상 총서 2 : 주체사상의 사회역사원리』, 평양 : 사회과학출판사, 1982; 서울 : 백산서당, 1989 재발간.
- 손기학, “청년들은 사회주의건설의 선봉대, 돌격대”, 『근로자』, 534호, 1986.
- 오기천, “사로청이 당의 근위대, 결사대가 되겠다고 하는 것은 매우 좋은 일입니다”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』 5권, 평양 : 금성청년출판

- 사, 1980.
- 이영복, “사로청사업을 하던 때를 돌이켜보며”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』 9권, 평양 : 금성청년출판사, 1983.
- 조선로동당 중앙위원회 당력사연구소, 『조선로동당략사』 2, 평양 : 조선로동당출판사, 1979; 서울 : 돌베개, 1989 재발간.
- 지재룡, “사로청사업을 더욱 적극화하도록 이끄시여”, 금성청년출판사, 『혁명의 미래를 위하여』 1권, 평양 : 금성청년출판사, 1978.
- 채종완, 『청년사업 경험』, 평양 : 사회과학출판사, 1990.
- 탁진·김강일·박홍제, 『김정일 지도자』 제2부, 출판지 미상 : 동방사, 1984.
- 함치영, 『계속혁명에 관한 주체적 이해』, 평양 : 사회과학출판사, 1992.

2. 국내문헌

- 고유환, “김정은 후계구축 논리와 징후”, 『통일문제연구』 통권 제53호, 2010. 공산권문제연구소, 『북한총람 '45~'68』, 서울 : 공산권문제연구소, 1968.
- 곽승지, “북한의 후계자론과 권력승계 과정”, 『안보연구』, 23호, 1993.
- 권오윤, “북한 동원체제의 변화에 관한 연구”, 동국대 박사학위 논문, 1994. 김갑식, “북한 노동당규약의 개정 배경과 특징”, 『이슈와 논점』 제179호, 국회 입법조사처.
- _____, “북한 당표사회와 김정은 후계체제 전망”, 『JPI 정책포럼』, 2010년 12월.
- 김광용, “북한 ‘수령제’ 정치체제의 구조와 특성에 관한 연구”, 한양대 박사학위 논문, 1995.
- 김광인. “북한 권력승계에 관한 연구”, 건국대 박사학위 논문, 1998.
- 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』, 서울 : 민족통일연구원, 1997.
- 김수민, “북한의 후계 체제 : 형성과 전망”, 『평화학 연구』, 제11권 제4호, 2010.
- 김연수, “북한 내부 및 대남정책 평가”, 『이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향』, 서울 : 통일연구원, 2010.
- 김종수, “‘8·28 청년절’을 통해 본 북의 청년세대”, 『민족21』, 2005년 9월호.
- _____, “북한 ‘속도전청년돌격대’에 관한 연구”, 『동아연구』, 제53집, 2007.
- _____, “북한 권력승계 담론 연구”, 『평화연구』, 제17권 1호, 2009.
- _____, “북한 대중운동 연구”, 『사회과학연구』, 제18집 1호, 2010.
- _____, 『북한 청년동맹 연구』, 서울 : 한울, 2008.

- 김진하, 『북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망』, 서울 : 통일연구원, 2010.
- 내외통신사, 『북괴신문잡지집필자인명록 - 사회과학분야(北~韓)』, 서울 : 내외통신, 1975.
- 대한민국 국회도서관, 『북한인물록』, 서울 : 대한민국 국회도서관, 1979.
- 박순성, 『북한경제와 한반도 통일』, 서울 : 풀빛, 2003.
- 박재후, “3대혁명소조의 특권의식”, 『북한』, 1986년 1월호.
- 박정원, “조선로동당 규약이 개정된 배경을 보면”, 『kolofu 칼럼』, 2011년 2월 15일.
- 박형중, “2010년도 김정은 동향과 정치적 함의”, 통일연구원 온라인 시리즈, 2011년 2월 7일.
- _____, “70년대 북한 관료체의 조직-사상적 공고화와 생산동원”, 1993년 한국정치학회 연례학술발표회.
- 배정호 편저, 『전환기의 북한과 통일담론』, 서울 : 늘품플러스, 2011.
- 백학순, 『북한권력의 역사』, 서울 : 한울, 2010.
- 서대숙, 『현대 북한의 지도자 김일성과 김정일』, 서울 : 을유문화사, 2000.
- 세종연구소, 『조선로동당의 외곽단체』, 서울 : 한울, 2004.
- 손광주, “북한의 3대 세습, 어디까지 왔나?”, 『북한 체제지속 여부와 대북정책 과제』, 세종연구소, 2011년 6월 28일.
- _____, 『김정일 리포트』, 서울 : 바다출판사, 2003.
- 송정호, “북한 권력승계문제의 쟁점과 전망”, 경남대 북한대학원, 『현대북한 연구』, 7권 3호, 2005.
- 스즈키 마사유키 저·유영구 역, 『김정일과 수령제 사회주의』, 서울 : 중앙일보사, 1994.
- 신경완, “결에서 본 김정일 (상)”, 『월간중앙』, 1991년 6월호.
- 이교덕 외, 『새터민의 증언으로 본 북한의 변화』, 서울 : 통일연구원, 2007.
- 이승열, “북한 후계체제 구축의 ‘세 가지 결정요인’에 대한 분석”, 『북한연구학회보』, 제14권 제1호, 2010.
- 이영중, 『후계자 김정은』, 서울 : 늘품플러스, 2010.
- 이온죽·이인정, 『김일성사회주의청년동맹과 조선민주녀성동맹』, 서울 : 서울대출판문화원, 2010.
- 이은철, “북한 권력승계 과정에서의 청년동맹 역할 연구”, 동국대 석사학위 논문, 2010.

- 이정철, “사회주의 북한의 경제동학과 정치체제”, 서울대 박사학위 논문, 2002.
- 이종석, 『조선로동당 연구』, 서울 : 역사비평사, 1995.
- _____, 『새로 쓴 현대북한의 이해』, 서울 : 역사비평사, 2001.
- 이종석편, 『북한의 근로단체 연구』, 성남 : 세종연구소, 1998.
- 임순희, 『북한 새 세대의 가치관 변화와 전망』, 서울 : 통일연구원, 2006.
- 임재천, “조선노동당 제3차 대표자회와 당 규약 개정”, 『북한의 노동당 규약 개정과 3대 권력세습』, 국가안보전략연구소 토론회, 2011년 2월 7일.
- 전영선, 『북한의 사회와 문화』, 서울 : 역락, 2005.
- 정성장, “김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력체계 변화”, 현대북한연구회 발표 자료, 2010년 11월 9일.
- _____, “김정은 후계체계의 공식화와 북한 권력체계 변화”, 『북한연구학회보』, 제14권 제2호, 2010.
- _____, “김정일 조선로동당 총비서의 후계 문제 : 현황과 향후 전망”, 『정책보고서』, 통권 52호, 세종연구소, 2004년 8월.
- _____, 『현대 북한의 정치』, 서울 : 한울, 2011.
- 정승욱, 『김정일 그후』, 서울 : 지상사, 2011.
- 정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원 : 1967~1982”, 서울대 박사학위 논문, 2001.
- _____, “북한의 ‘후계자’론과 현실”, 『북한연구학회보』, 제13권 제1호, 2009. 정창현, 『겉에서 본 김정일』, 서울 : 민연, 2002.
- 조정아 외, 『북한 주민의 의식과 정체성 : 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상』, 서울 : 통일연구원, 2010.
- 조정아, 『경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화』, 서울 : 통일연구원, 2006.
- 최봉대, “북한의 속도전청년돌격대와 체제유지 기제”, 『경제와 사회』, 49호, 2001.
- 탁용달, “3대혁명소조운동에 관한 연구”, 동국대 석사학위 논문, 2004.

<기타자료>

8월 24일.

“‘김정은 1년’ 경쟁상대 전무...후계구도 연착륙했다”, 『헤럴드 경제』, 2011년 9월 28일.

“1970년대의 사업기풍, 투쟁기풍으로 일해나가자”, 『로동신문』, 2004년 2월 9일.

“강성대국 건설에서 선군청년전위의 전투적 기개를 높이 떨치자”, 『로동신문』, 2009년 8월 28일.

“경애하는 수령님께 충직한 근위대, 결사대답게 청년들은 혁명의 대를 빛나게 이어나가자!”, 『로동청년』, 1971년 9월 4일.

“공산주의청년운동의 앞길을 밝혀주는 위대한 강령적 문헌”, 『로동청년』, 1971년 10월 3일.

“김 장군 두리에 뭉치자 김정은 새 찬양곡?”, 『NK vision』 통권 22호, 2011년 4월호.

“김정은 체제 안착... 세습 완성까진 변수”, 『경향신문』, 2011년 9월 27일.

“김정은 체제 안착... 세습 완성까진 변수”, 『경향신문』, 2011년 9월 26일.

“김정은 측근그룹, 후계구도 안착위해 ‘결가지’ 제거 나선 듯”, 『세계일보』, 2011년 6월 22일.

“김정은 후계지명 1년새 당 지도부에 피바람”, 『데일리안』, 2011년 9월 22일.

“김정은, 당원 100만명 ‘젊은 피’ 교체”, 『중앙일보』, 2011년 3월 11일.

“김정일장군님, 은하수관현악단의 은하수극장개관기념음악회를 관람”, 『조선중앙통신』, 2011년 7월 16일.

“김정일장군님, 중국공산당대표단을 접견”, 『조선신보』, 2011년 6월 14일

“높은 기술혁신성과로”, 『로동신문』, 2011년 8월 23일.

“당규약개정에 대한 조선로동당대표자회 결정서”, 『조선중앙통신』, 2010년 9월 28일.

“만수대지구건설에 애국의 열정 바쳐간다”, 『로동신문』, 2011년 8월 16일.

“백두의 혁명정신은 우리 군대와 인민의 고귀한 정신적량식”, 『로동신문』, 2011년 6월 17일.

“백두청춘 서사시”, 『로동신문』, 2010년 7월 22일.

“북, 고위관리·군도 세습”, 『서울신문』, 2011년 4월 14일.

“북, 실세 2세도 권력 대물림”, 『국민일보』, 2011년 4월 14일.

“북, 이번에는 ‘중앙청년동맹’ 검열”, 『노컷뉴스』, 2011년 9월 17일.

“北김정은 ‘구호’에도 등장...우상화 본격화”, 『연합뉴스』, 2011년 5월 11일.

“北대학생들 건설현장에 10개월간 동원?”, 『연합뉴스』, 2011년 7월 5일.

“북부철길개건보수에서 청춘의 슬기와 용맹을 떨치자”, 『로동신문』, 2011년 9월 1일.

- “북한에도 ‘태자당’이”, 『한국경제』, 2011년 4월 14일.
- “불멸의 청년운동령도 업적 교양 활발”, 『로동신문』, 2011년 8월 8일.
- “사로청원들이 조직생활에 대한 높은 긍지와 영예감을 갖도록 교양하자”, 『로동청년』, 1969년 12월 6일.
- “새세대, 높은 충성심으로 사회 안정 최우선”, 『오늘의 북한소식』 422호, 2011년 9월 28일.
- “생산정상화와 현대화에 적극 기여”, 『로동신문』, 2011년 8월 13일.
- “선군조선의 영원한 청춘찬가”, 『로동신문』, 2011년 9월 8일.
- “선군조선의 찬란한 미래를 향하여 힘차게 전진하자”, 『로동신문』, 2011년 9월 28일.
- “선군조선의 피줄기”, 『로동신문』, 2006년 6월 3일.
- “선군청년전위들의 높은 사상정신세계를 힘있게 과시”, 『로동신문』, 2011년
- “선군청년전위의 기상을 떨치며”, 『로동신문』, 2009년 7월 12일.
- “선군청년전위의 대부대를 가지고 있는 우리 혁명의 전도는 양양하다”, 『로동신문』, 2010년 8월 27일.
- “오늘의 총공격전에서 조선청년들의 영웅적기개를 남김없이 떨치자”, 『로동신문』, 2008년 8월 28일.
- “원세훈 ‘김정은 리서십 손상’”, 『한겨레신문』, 2011년 6월 23일.
- “위대한 수령 김일성원수님께서 사로청 6차대회에서 하신 연설을 사로청 일군과 사로청원들, 조선소년단 창립 스무다섯돛에 즈음하여 소년단원들에게 보내신 축하문을 사로청 및 소년단 지도일군들과 소년단원들이 통달할 것을 결정”, 『로동청년』, 1971년 7월 29일.
- “전국의 청년들에게 보내는 호소문-청년들이여, 강성대국의 대문을 열기 위한 최후 돌격전에서 모두가 청년영웅이 되자”, 『로동신문』, 2011년 2월 27일.
- “조국은 청년영웅을 부른다”, 『로동신문』, 2008년 3월 28일.
- “조국이 우리를 지켜본다”, 『로동신문』, 2006년 10월 15일.
- “조선로동당 규약”(2010년 9월 28일), 제56조.
- “조선청년들 어렵고 힘든 부문 탄원”, 『조선중앙통신』, 2011년 5월 30일.
- “조선청년운동의 명맥을 굳건이 이어주시며”, 『로동신문』, 2011년 1월 17일.
- “조선청년행진곡”, 『로동신문』, 2011년 2월 27일.
- “존경하는 김정은 대장 동지의 위대성 교양자료”, 『每日新聞』, 2009년 10월 5일.
- “주체혁명 위업에 대한 영도의 계승문제를 정확히 이해할데 대하여”, 『우리민족끼

리』(www.uriminzokkiri.com)

“청년들은 ‘조선청년행진곡’을 높이 부르며 오늘의 대고조격전에서 선군청년 전위의 영예를 떨치자”, 『로동신문』, 2011년 2월 28일.

“청년들은 당의 혁명위업수행에서 선군청년전위의 영예를 떨치자”, 『로동신문』, 2011년 8월 28일.

“청년들은 우리 당의 사상과 결심을 앞장에서 실현해 나가는 선군혁명의 전위투사가 되자”, 『로동신문』, 2010년 8월 28일.

“청년들은 위대한 김정일동지의 선군영도를 받드는 결사대”, 『로동신문』, 2002년 3월 21일.

“청년중시사상을 구현하자”, 『로동신문』, 2011년 8월 28일.

“총진군의 나팔소리 높이 울리며 올해를 새로운 혁명적대고조의 해로 빛내이자”, 『로동신문』, 2009년 1월 1일.

“피끓는 청춘의 심장 조국에 바치리”, 『로동신문』, 2010년 9월 3일.

“학생과학연구소조활동으로 경제강국건설을 적극 추동”, 『로동신문』, 2009년 10월 30일.

“혁명의 3세, 4세”, 『로동신문』, 2006년 2월 28일.

리일선, “밤 10~12시에 대북라디오방송 많이 들어”, 『NK vision』 통권 22호, 2011년 4월호.

『로동신문』, 1976년 1월 1일.

『로동신문』, 2003년 12월 12일.

북한주민의 대남인식과 외부정보통제 변화추이 : 북한이탈주민 면접조사를 통한 추론

송현욱

세계북한연구센터 조사연구실장

제1장 서론	270
제2장 북한의 대남인식왜곡화 메커니즘	275
제3장 최근 북한주민의 대남인식과 특징	287
제4장 남한정보유입에 대한 북한의 대응	308
제5장 결론 : 시사점	320
[참고 문헌]	324
[부록] 심층면접 주요 질의 사항	326

요 약 문

북한주민들의 대남인식과 변화란, 주민들이 비공식적인 루트를 통해 남한의 사실적인 정보들을 직·간접적으로 접하면서, 그동안 머릿속에 부정적으로 굳어져 있던 기존의 대남인식이 점차 긍정적으로 변화되어 가고 있는 것을 의미한다. 연구를 위해 위하여 다음과 같은 관찰방향을 설정하였다. 그 내용을 보면 첫째로는 북한이 대남인식왜곡화를 위하여 취하고 있는 메커니즘을, 둘째로는 탈출하기전의 북한에서 대남 인식 정도를, 셋째로는 남한의 여러 분야에 대한 기초적인 사전 인지 여부 등을, 넷째로는 남한과 중국을 비롯한 외부정보 차단을 위한 당국의 대응방식 등이다. 북한주민들의 외부정보에 대한 욕구에는 남한의 사실적인 정보에 대한 욕구도 포함될 수 있다. 이러한 남한정보에 대한 욕구는 주민들 개개인의 물질문화수준, 교육수준, 출신성분 등의 요인에 따라 증가하거나 감소하게 된다고 할 수 있다. 일반적으로 사회주의 국가들과 마찬가지로, 북한은 특히 주민들에 대한 사상과 의식의 통제 및 장악을 통해 체제유지를 하고 있다. 또한 주민들에 대한 사상과 의식의 주입은 의도적인 세뇌교육을 통해 이루어진다. 그리고 북한체제의 사회통제 메커니즘의 중요한 요소의 가운데 하나가 주민들에 대한 외부정보의 왜곡된 전달이다. 이에 북한주민들은 체제유지의 목적을 위한 의도적인 정치사회화가 된 체제 속에서 살고 있으며, 더욱이 남한을 객관적으로 이해할 수 있는 환경 속에서 살지 못하고 있다. 이러한 이유는 북한당국이 주민들에 대한 인식과 의식의 조작을 통한 세뇌작업을 꾸준히 해오고 있기 때문이다. 구체적으로 북한주민들은 오랜 기간 동안 신문, 방송, 강연 등에서 남한의 왜곡된 정보를 일방적, 반복적으로 주입받아 오면서, 자연스럽게 남한에 대한 부정적이고 적대적인 인식을 갖게 되어 오면서, 이것이 오늘날 사회전반에 ‘의식화’라는 형태로 굳혀져 있다. 현재 북한당국의 통제에도 불구하고 북한 주민들의 대남인식의 지속적인 변화 현상은, 외부의 의도적인 개입이라기보다 인간 본연의 욕구로부터 나오는 자연스러운 현상에 기인하고 있다. 대남인식 변화 측면에서 남한의 경제 및 문화발전상에 대한 인식부면에서는 긍정적으로 많이 바뀌었음을 추론하게 된다. 북한주민은 아래로부터의 변화를 이끌 수 있는 직접적 당사자라는 점에서, 남한문화의 유입에 따른 북한주민의 대남인식의 변화도 향후 북한사회 변화과정에서 주목할 만한 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

제1장 서론

제1절 연구목적

북한의 체제유지 핵심기제에는 외부정보 유입에 대한 철저한 통제와 처벌이 있다. 북한주민들 대부분은 외부세계를 정확히 알지 못하고 있고, 비록 안다고 할지라도 자본주의 사회에 대한 부정적인 인식이 지배적이다. 남한에 대한 인식도 마찬가지이다. 이러한데에는 남북한이 처한 역사적이고 현실적인 환경도 기인하고 있다.

우리에게 북한은 같은 민족이면서도 정치·군사적으로 대결상태에 있는 이중적인 관계이다. 남한은 세계에서 가장 빠른 발전을 이룬 국가 중의 하나이고, 북한은 세계에서 최하위의 빈곤 국가 중의 하나에 속하고 있어, 남북 간의 경제적 격차는 매우 큰 차이가 있다. 여기에 북한은 1990년대 중반부터 혹독한 식량난과 경제파탄으로 당과 국가 간부들의 부패는 더 심화되고, 주민들의 생활도 더 극심한 상황으로 이에 따른 일탈행위도 빈번해지고 있다. 이러한 현실에서 북한은 남한과의 경쟁적 대치관계의 여러 면에서 밀리게 되면서 자존감을 상실하게 되었다.

이에 북한은 체제유지와 경제개혁이라는 이중적 딜레마 속에서, 체제수호를 최우선순위에 놓고 어느 독재국가들보다 더 폐쇄적인 강경책을 펴고 있다. 북한은 중동에서의 민주화 바람이 중국에도 미치고 있는 것을 지켜보면서, 외부의 소식들이 내부로 유입되어 전파되는 것을 차단하고자 안간힘을 쓰고 있는 형국이다.

이러한 속에서도 외부정보의 유입으로 주민들은 외부세계에 대해 조금씩 알게 되면서, 남한 등 외부 나라들에 대한 인식도 변화하고 있다. 2000년대 초중반까지 주민들은 외부 정보를 모른 채 북한을 탈출하였다면, 최근 5년 이내에 북한에서 탈출한 사람들은 중국과 남한의 정보를 어느 정도씩은 인지한 상황에서 탈출하고 있다는 점에 차이를 나타내고 있다. 단적인 사례로, 북한 주민들 속에서는 남한의 경제가 발전되고, 잘산다는 정도로 알고 있는 것은 이미 기정사실화 되어있다. 이러한 사실은 현재 북한 내에 남한의 여러 정보들이 스며들고 있는데에 기인되고 있다.

지금도 북한의 내부정보가 수시로 외부로 전달되기도 하고, 반대로 북한 내에 남한과 중국 등의 정보유입도 계속 증가하고 있는데, 특히 남한 드라마·영화와

같은 문화 콘텐츠 유입과 확산이 가장 두드러지게 나타나고 있다. 일각에서는 이러한 남한문화 확산 현상을 ‘한류’라는 묘사로 평가하고 있는데, 어찌되었든 남한의 경제 발전상을 눈으로 확인하게 된 주민들은 같은 민족이면서도 ‘적’으로 간주했던 남한을 새로운 시각으로 바라보고, 긍정적인 인식으로 바뀌어 가고 있는 것에는 틀림이 없다.

여기서 본 연구의 주제인 북한주민들의 ‘대남인식과 변화’란, 주민들이 비공식적인 루트를 통해 남한의 사실적인 정보들을 직·간접적으로 접하면서, 그동안 머릿속에 부정적으로 굳어져 있던 기존의 대남인식이 점차 긍정적으로 변화되어 가고 있는 것을 의미한다.

남북한 간 진정한 통일의 최종 마무리 단계는 인적통일이라고 할 수 있다. 따라서 북한 내부변화의 큰 주축을 담당하고 있는 주민들이 갖고 있는 남한에 대한 인식 변화와 그 수준정도를 객관적으로 관찰함으로써, 향후 대북정책의 시사점을 제공하는데서 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

제2절 연구방법

본 연구를 위하여 먼저, 북한이 오랜 기간 동안 남한에 대한 선전을 의도적으로 왜곡하여 온 정치·사회적 배경, 분단국가가 갖는 성격 등 남북 간에 지속되고 있는 대치관계에서 북한당국의 대남시각과 의도적인 대남왜곡화 메커니즘의 내면을 들여다본다.

그리고 북한주민들이 생생한 남한의 실상을 드라마나 영화, 라디오 등을 통해 직접적으로 접하거나, 중국 등 제3국으로부터 소문 등을 통해 간접적으로 접하면서, 기존에 갖고 있던 남한에 대한 부정적인 인식들이 새롭게 바뀌어 가는 변화를 관찰하여 본다. 구체적으로 북한 주민들이 갖고 있는 남한의 정치, 경제, 문화, 사회의 각 분야에 대한 인식, 그리고 이것이 북한 사회전체의 변화에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석하여 보자고 한다.

이와 함께 주민들이 남한의 경제적 발전상을 이미 알고 있는 현실에서, 이에 대한 대응으로 북한당국이 기존의 왜곡선전 방식을 일부 변경하고 있는 것에도 주목하지 않을 수 없다.

다음으로 탈북자를 통한 북한 내의 정보유입과 이를 차단하기 위한 당국의 통제와 처벌 실태 등을 살펴보고, 개정 형법의 관련 조항들도 시기별로 분석한다. 이와 함께 남한정보의 유입과 확산에 대한 대응으로 당국이 통제를 강화하고 있는 전반

적인 양상에 대해 살펴본다.

북한주민의 대남인식 변화에 적지 않는 영향을 주고 있는 남한 내 탈북자의 역할에 관해서는, 탈북자의 숫자가 늘어나면서 인위적이 아닌 자연스럽게 북한 내부와 연계를 갖는 양도 늘어나는 것에 초점을 맞추어 고찰도 해보려고 한다. 이를 토대로 향후 북한사회에서의 대남인식의 확산과정에 대하여서도 예측하여 보려고 한다.¹⁾

한편, 본 논문의 접근시각에는 ‘외재적 접근법’과 ‘내재적 접근법’이 혼재되어 있는데, 대한민국에 거주하는 북한이탈주민들을 취재원으로 하는 등에서 볼 때 ‘외재적 접근법’에 더 가깝다고 할 수 있다.²⁾ 때문에 북한 전체주민의 대남인식을 고찰함에 있어 탈북자를 표본으로 선정에는 어느 정도의 오차는 있을 수 있다는 것이다. 그 이유는 예컨대, 탈북자는 북한에서 살면서 외부세계를 현재의 북한주민들보다 좀 더 알기에 지금 남한에서 살고 있는 것이 아닌가라는 반론도 무시할 수는 없기 때문이다.

이외 면접대상자들의 인원 숫자가 적은 점, 지역적 분포에서 도시 위주로 선정된 점, 면접자의 대남인식이 자칫 북한 전체주민의 대남인식으로 비취질 수 있는 점 등도 경계해야 할 대목일 것이다.³⁾

그리고 기존의 북한 연구에서 북한당국의 입장에서 본 대남인식에 관한 연구들은 있어도, 북한주민의 시각에서 대남인식에 관한 고찰은 거의 없어 보인다.⁴⁾

- 1) 북한이 과연 변하고 있는가 하는 문제는 항상 논의의 대상이다. 또 변화고 있다면 어떻게 변화하고 있으며, 이 변화 중에서 가장 특징은 무엇인지에 대해 파악하기는 쉽지 않다. 이는 북한의 실상을 현지에서 직접 생생하게 접하지 못한 현실에 봉착해 있기 때문이다. 이 점에서 북한을 체험한 탈북자들의 증언은 매우 귀중한 자료가 된다고 하겠다.
- 2) 북한 내의 각종 현상을 분석하는데 예는 이를 들여다보는 관점에 따라 시각이 달라지는 ‘외재적 접근법’과 ‘내재적 접근법’이라는 연구방법론이 있다. 외재적 접근법은 북한을 외부인에서 자유민주주의에 기초한 가치·척도의 시각으로 분석하는 것이고, 내재적 접근법은 북한 내부의 이념과 논리를 기준이라는 시각으로 북한의 특수한 현실을 고려해야 한다는 입장을 말하는 논리이다.
- 3) 면접자의 증언을 참고함에 있어 유념 할 것은, 그들의 주관적인 의견이 강하게 반영될 수 있다는 문제가 있을 수 있으나, 이 문제에 대한 극복방법은 어디까지나 필자가 얼마나 객관적으로, 더 세밀히 검증하여 특징적인 변화들을 분석하는가에 달려 있을 것이다.
- 4) 현재 알려진 연구로는 전현준, “북한의 대남정책의 특징”, 연구총서 2002-08(통일연구원, 2002. 12); 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응-1997~1999, 로동신문 논평을 중심으로”, 한국정치학회 제34집 제1호(한국정치학회보, 2000. 6); 이주철, “북한 잡지의 남한 사회문제 보도” 현대북한연구 제13권 제2호(북한대학원대학교, 2010); 김영주, “로동신문에 나타난 대남보도 논조 분석”, 언론과학연구 제10권 제4호(한국지역언론학회, 2010. 12); 이무철, “북한주민들의 경제관과 개혁, 개방 의식-북한이탈주민 면접 조사를 통한 추론”, (북한연구학회보, 제10권 제2호, 2006); 이준희, “북한의 대남 인식변화와 남북한 관계”, (경희대학원박사논문, 2004) 등이다.

본 연구의 객관적인 고찰을 위하여 최근 북한을 탈출한 북한이탈주민들을 심층 면접대상으로 선정하였다. 그들을 통해 북한에서의 겪었던 여러 상황 등을 다시 돌이켜보면서, 당시 남한을 어떻게 인식하고 있었으며, 그리고 그러한 인식이 어떻게 변화되었는지 등을 파악하려고 한다.

본 연구를 위하여 다음과 같은 관찰방향을 설정하였다. 그 내용을 보면 첫째로는 북한이 대남인식왜곡화를 위하여 취하고 있는 메커니즘을, 둘째로는 탈출하기전의 북한에서 대남 인식 정도를, 셋째로는 남한의 여러 분야에 대한 기초적인 사전 인지 여부 등을, 넷째로는 남한과 중국을 비롯한 외부정보 차단을 위한 당국의 대응방식 등이다.

위에 제시된 연구내용을 조사하기 위하여, 기존의 유사한 내용의 조사연구 등을 참고 분석하여, 이를 바탕으로 하여 면접조사 질문지의 내용을 구성하였다. 구체적인 질문조사 문항은 남한의 각 정보(정치, 경제, 문화)의 기초적인 습득 현황, 남한에 대한 일반적인 기초 인식과 변화, 남한의 유명인들에 대한 인식과 변화, 중국과 남한 내 탈북자에 대한 소식 인지 여부, 남한정보의 유입차단을 위한 당국의 통제 형태 등이다.

연구조사의 형태로서 심층면접에 의한 조사를 선택하게 되었는데, 그 이유는 질문지를 작성하기 전에 미리 예비조사 및 사전조사를 하면서 객관적 설문지로서는 한계가 있음을 판단하게 되었다. 구체적으로 북한주민들의 기존 대남인식이 크게 변화지 않았다는 것을 알게 되면서, 객관식 질문지로는 주민들의 기존의 대남 인식과 현재의 변화 차이를 구체적으로 분석할 수 없기 때문이다.

심층면접조사 참여자인 북한이탈주민 인원은 20명으로, 최근 4년 이내에 북한을 탈출하여 중국에서 1년 미만 내에 체류하였던 대상들에 한하여 선정하였다. 가능하면 최근 2~3년 이내에 탈북한 사람들을 위주로 하여, 북한에서 직접 체험하였거나 느꼈던 경험을 위주로 개별방문을 통한 일대일 심층면접조사를 진행하였다.

면접조사 대상의 선정은 북한의 특정지역으로 편중되는 것을 피하여, 북한 전 지역의 출신 및 거주자들로 골고루 선정하였다. 이 가운데 남성은 10명, 여성은 10명이다. 이들 출신지역을 보면 함경북도 4명, 함경남도 2명, 량강도 3명, 평양시 5명, 평안북도 1명, 평안남도 2명, 황해북도 1명, 황해남도 1명, 강원도 1명이다. 이들 중 군인경력자는 4명으로 모두 제대된 지가 2년차 미만이었다.

〈표 1〉 면접자의 기본 인적 사항

기호	성명	성별	연령대	탈북시기	학력 및 주요경력	주 거주지
1	김○○	여	50대	2010	대졸, 교원	함경북도
2	김○○	남	30대	2010	노동자	함경북도
3	전○○	여	30대	2007	노동자	함경북도
4	권○○	여	20대	2010	보위부	함경북도
5	여○○	여	20대	2009	노동자	함경남도
6	박○○	여	50대	2010	개인장사	함경남도
7	김○○	남	40대	2009	대졸, 행정일군	양강도
8	권○○	여	30대	2010	대졸, 보건의료	양강도
9	김○○	여	20대	2010	대졸, 교원	양강도
10	최○○	남	30대	2010	대졸, 사무원	평양시
11	장○○	남	30대	2009	박사원졸업	평양시
12	박○○	남	40대	2007	대졸, 사무원, 군복무	평양시
13	김○○	여	30대	2007	대졸, 교원	평양시
14	현○○	여	40대	2010	보건의료	평양시
15	김○○	남	40대	2011	노동자, 군복무	평안북도
16	노○○	남	20대	2010	노동자, 군복무	평안남도
17	박○○	여	20대	2010	노동자, 군복무	평안남도
18	김○○	남	20대	2008	대학재학중	황해북도
19	장○○	남	2대	2010	노동자, 군복무	황해남도
20	김○○	남	30대	2006	현직 군인(군관)	강원도

* 구체적인 지역은 취재원 보호를 위해 생략 함

제2장 북한의 대남인식왜곡화 메커니즘

제1절 이론적 논의

1. 인식과 욕구

인식의 변화과정이란 보편적 개념으로 어떤 사물이나 사건에 대하여 판단하여 분별하면서 변화되어 가는 것을 의미한다. 이러한 인식의 변화는 자아실현이라는 욕구와도 직결되며, 이는 현실을 판단하여 스스로 깨닫는 자각과도 맥락을 같이하는데, 이 과정에서 의식의 변화가 일어나게 된다.

역사적으로 인간은 인식 과정을 통하여 세계(자연·사회)에 대한 객관적인 지식을 획득하고, 이 성과에 기초하여 객관적으로 세계에 작용을 가해 이것을 변화시키고 개조하여 왔다. 인식의 의의는 단순히 세계에 대해 객관적으로 알고 있다는 지적 만족에 머무는 것이 아니라, 인간의 실천으로 그 실제 생활에 기여하는 것에 있다. 이러한 지적 성과와 실천 생활의 상호 관련이 있어야만 인식은 변화·발전하게 된다.⁵⁾

그리고 인간행동은 직접적이고 확실한 지식에 아니라 각자의 시각에 따라 각자가 그려진 이미지에 의존하는 경향이 있다. 사람들은 필요한 정보를 수집하고 평가하여 의사결정을 하지만, 실제적인 정보가 충분하지 않거나 판단할 시간이 불충분할 때에는 비취지는 이미지에 의존하여 수집된 정보를 취사선택하고, 실제 상황에 부합되는 의사결정을 내리게 된다.⁶⁾

때문에 기존의 잘못 형성된 이미지가 실제와 크게 왜곡되어 있을 시에는, 잘못된 이미지를 바꿀 수 있는 구체적인 사실에 관한 정보를 제공받아야 한다. 그런데 이 다른 정보가 이미 형성된 이미지와 차이가 나기 때문에 쉽게 받아들여지지 않게 된다. 그러므로 이미 형성된 이미지가 잘못 된 것임을 확인할 수 있도록 명확하고 확실한 근거에 의한 구체적인 정보를 제공하는 것은 필수이다.⁷⁾

한편, 인간의 욕구를 측정할 수 있는 척도로서, 욕구불만족의 사회적 영향을 분석하는데 있어서 유용한 개념의 하나인 매슬로우(Maslow)의 욕구의 위계 및

5) 임석진, 『철학사전』 (중원문화, 2008), 23면.

6) 이규환, 『이미지 삼국지』(들녘, 2002), 20~21면; 이준희, “북한의 대남인식변화와 남북한 관계”, 경희대학교(박사논문, 2004), 23면 참조.

7) 슈트어트 유엔, 백지숙(역)『이미지는 모든 것을 삼킨다』(시각언어, 2002), 25면; 이준희, 위의 논문, 23면 참조.

동기유발의 개념을 대비·적용할 수 있을 것이다.

원래 기본적으로 인간의 욕구는 가질 수 없는 것, 갖지 못한 것을 갖고자 하는 결핍에서 출발한다. 이런 관점에서 본다면 인간은 긍정적인 어떤 것을 얻으려고 하는 존재가 아니라, 항상 어떤 것에서 벗어나려고 발버둥치는 존재이다(Gleitman, 1995). 이러한 관점은 필연적으로 인간의 가장 밑바닥의 욕구인 생리적 욕구를 강조하게 된다. 매슬로우는 이러한 욕구를 결핍욕구(deficiency need)라고 명명했다(Maslow, 1968).⁸⁾

인본주의 심리학자였던 매슬로우는 인간의 욕구를 다섯 단계⁹⁾로 구분하였는데, 이러한 그의 이론은 동기유발이론이라고 불리기도 한다. 그는 이 욕구단계는 위계 질서를 이루고 있으며, 하위의 욕구가 충족되어야 상위의 욕구가 유발되며, 매 욕구단계마다 충족을 위하여 이러한 행위가 발생한다고 보았다. 즉, 인간의 욕구는 병렬적으로 열거되어 있는 것이 아니라 낮은 단계의 생리적 욕구 충족에서 높은 단계의 감성적 만족에 따라 성장·발달해가는 것이며, 낮은 단계의 욕구가 충족되지 않으면 다음으로 높은 단계의 욕구는 행동으로 연결되지 않고, 이미 충족된 욕구도 행동으로 이어지지 않는다고 보았다.

매슬로우는 낮은 동기(생리적, 안정, 사회적, 자존)를 결핍동기(deficiency-based motives)라 하고, 높은 수준의 동기(자기실현)를 성장동기(growth-based motives)라 지칭했다. 낮은 동기는 부족하기 때문에, 즉 결핍 때문에 생겨난다. 여기에는 유쾌하지 않은 상태를 벗어나는 의미의 이상은 없다. 그러나 높은 동기는 인간이 더 많은 것을 할 수 있으며 그 무한한 잠재력을 실현시키는 성장에 대한 욕구이다.¹⁰⁾

특히, 생리적 욕구가 인간에게서 가장 강력한 욕구인데, 가령 당장 먹을 것이 없어 다음 끼니를 어떻게 해결해야 할지를 걱정하는 사람은 진리나 미와 같은 정신적 목표에 신경 쓸 여유조차 없다. 이에 매슬로우는 생리적 욕구가 장기적으로 충족되지 않으면 인간은 그 욕구에 대한 충족을 위해 다른 욕구가 유발되지 않는다고 보았다.¹¹⁾

8) 이임정, “자기효능감의 이해를 통한 인간의 욕구와 행동에 관한 연구”, 경영교육논총 제55집(한국경영교육학회, 2009. 6), 224면.

9) 매슬로우는 인간욕구단계설은 생리적 욕구(음식물, 물, 산소) 안전의 욕구(편안함, 안전), 소속 및 애정의 욕구(교류, 소속감) 자존심의 욕구(유능감, 인정, 승인) 자아실현의 욕구(지식, 이해, 독창성)로 구분하고 있다.

10) 이임정, 앞의 글, 227면.

11) 서재진, “북한의 사회심리 연구”, 동향연구보고서 연구총서99-15(통일연구원, 1999), 9면.

이러한 인간욕구단계 이론의 본질은 인간의 단계별 욕구가 충족되면 점차 더 높은 수준의 욕구가 나타나고, 결국 그러한 욕구단계가 높을수록 인간의 ‘고귀함’과 같은 고차원의 감성이 표출된다는 것이다.

다시말 하여, 인간이 어느 정도의 물질·문화적 충족을 이르게 되면, 현실을 판단하여 스스로 깨닫게 되는 자각적인 의식이 유발되는 것과 맥락을 같이한다는 것으로 해석할 수 있겠다.

2. 북한 내 남한 및 외부정보 욕구 배경

북한주민들의 외부정보에 대한 욕구에는 남한의 사실적인 정보에 대한 욕구도 포함될 수 있다. 이러한 남한정보에 대한 욕구는 주민들 개개인의 물질문화수준, 교육수준, 출신성분 등의 요인에 따라 증가하거나 감소하게 된다고 할 수 있다.

먼저 무시할 수 없는 것은 북한당국의 남한왜곡선전과 외부정보 통제 등 사회·체제적 환경이 남한정보의 욕구를 억제하는 변수로 잠재되어 있다는 점이다. 오늘날의 북한은 오랜 기간 동안 일관된 대남왜곡 선전의 뿌리 깊은 영향을 받아왔기 때문에, 남한에 대한 부정적이고 적대적인 인식이 사회 전체에 고착되어 있다.

남한과 관련한 감시 및 보고가 체계화되어 있는 등 공포적인 사회화로 되어있어, 주민들은 남한과 관련한 발언에서 당국의 공식적인 선전 내용이외 다른 발언을 마음대로 할 수 없고 극도로 주의해야 한다. 만일 함부로 위와 같은 발언을 하면 온 가족이 ‘쥐도 새도 모르게’ 사라진다는 것은 북한사회에 잘 알려져 있다. 이렇게 남한에 관련한 얘기들을 자연스럽게 할 수 없도록 되어있는 무시무시한 사회적인 분위기가 북한 내에 고착되어 있다. 북한이 남한을 극도로 경계하고 있다는 것은, 주민들이 미국이나 일본사람들과 몰래 접촉을 한 사실이 발각되어도 최소한 목숨은 유지할 수 있으나, 남한사람들과 몰래 접촉을 하다가 적발되면 체제 전복을 시도한 것과 마찬가지로 취급하는 사실만으로도 알 수 있다.

이렇게 북한은 사상과 의식의 자유에 대한 통제, 외부세계와의 철저한 단절, 이동의 자유 통제 등의 기반위에서 유지되고 있기에 주민들의 남한 등 외부세계에 대한 정보욕구는 억제될 수밖에 없다.

다음으로 무시할 수 없는 것은 주지한바와 같이, 북한의 만성적인 식량난으로 절대다수 주민들은 인간욕구단계에서 가장 하위에 있는 의식주마저도 충족할 수 없는 처지에 놓여있는 현실이다.

1990년대에 이어 2000년대에 들어와서도 북한주민들은 식량난을 겪으면서 생존을 위한 모든 것을 자체로 해결할 수밖에 없었다. 이러한 속에서 당국의 통제가

이완되면서 외부(남한, 중국 등)의 정보도 유입되게 되면서 주민들은 조금씩 외부 세계에 대하여 알게 되었다. 이러한 현상은 외부의 어떤 인위적인 작용에 의해서라기보다, 주민들의 생존을 위한 사경제활동의 증가와 함께 나타난 여러 현상들 중의 하나이다. 구체적으로, 암시장이라는 상행위와 외부정보에 대한 욕구가 복합적으로 나타난 현상의 결과이다.

한편으로 북한 내 특권층들과 관료들, 국경지역과 일부 경제적 여유가 있는 사람들을 위주로 남한 영상물을 많이 접하고 있는 현실은, 인간에게 잠재된 욕구를 나타낸 매슬로우의 이론을 그대로 반영된 것이라 하겠다. 이런 연유에서 경제적으로 여유가 있는 사람들일수록 남한정보를 더 잘 알 수 있음을 추론하게 된다.

물론, 경제적으로 여유가 없는 대다수의 북한주민들이 남한의 문화와 같은 정보에 대한 욕구가 전혀 없다는 것은 아니다. 여기에는 외부정보의 절대빈곤 상태에 놓여있는 인간 본연에 내포되어 있는 강한 ‘호기심’이라는 욕구도 무시 못 할 것이다.

결과적으로 북한주민들의 남한을 비롯한 외부정보에 대한 욕구에는, 하위욕구가 채워지면 다음 상위욕구가 저절로 유발된다는 욕구단계이론과도 관계되어 있다. 요컨대, 주민들에게 하위욕구인 생존욕구가 충족된다면 그만큼 문화 및 취미생활을 즐기려는 욕구도 상승할 것이다. 이런 의미에서 외부세계에 대한 북한주민의 기본적인 욕구수준과 그 변화를 어느 정도 유추가능하리라고 보여진다.

제2절 북한의 대남시각과 왜곡화 메커니즘

1. 북한의 대남 시각과 전략

남북한은 본질상 서로 간 체제 확장을 위한 대결관계에 있다. 그래서 같은 민족이면서도 서로 ‘주적’관계인 남한과 북한은, 분단된 지 반세기가 지나가도 여전히 첨예한 대립 상태에 있다. 여기에는 북한의 최종목표로 전국적 범위에서 북한식 사회주의 혁명을 완성한다는 것을 골자로 한 대남전략이 있기 때문이다.

북한의 대남적화통일의 시도는 북한정권이 생겨서부터 지금까지 끊이지 않았다. 해방 이후 지금까지 남북관계는 한반도 통일의 주도권 장악을 위한 첨예한 대결의 역사라고 할 수 있다. 특히 북한은 전쟁에 의한 한반도통일을 추진함으로써 우리 민족에게 씻을 수 없는 재난을 가져다주었다. 이러한 전쟁의 상처는 대를 이어 전해짐으로써, 남북한의 상대방에 대한 적개심은 현재까지 잔존해 있고, 진정한 남북관계 개선에도 결정적인 장애요인 중의 하나가 되고 있다. 6·25전

쟁 이후에도 북한은 수많은 도발을 자행함으로써 남한과의 불신과 대결을 고착화시켰다.¹²⁾

북한당국은 남한의 사회 및 제도를 제국주의, 계급 간 착취 등으로 연관된 모순이 가득한 사회로 평가한다. 그것은 남한사회에 남한 인민간과 ‘미제’사이의 ‘민족적 모순’과 자본가와 노동자, 지주와 농민, 예속자본가반동관료배들과 피착취피압박 근로인민사이의 ‘계급적 모순’들이 상호적으로 중첩되어 있다는 것이다. 따라서 남한 사회 및 제도의 기본모순은 ‘미제’와 그와 결탁한 지주, 예속자본가, 반동관료배들과 노동자, 농민, 도시 소시민 및 민족자본가들 사이의 모순이고, 특히 총체적인 주요 모순은 ‘미제와 남한 인민’사이의 모순이라고 밝히고 있다.¹³⁾

북한의 대남전략은 북한 로동당규약을 통해서도 잘 드러난다. 이 규약에 명시한 주요 내용에는 먼저 “전조선의 애국적 민주력량과의 통일전선을 강화”를 전제로 하고, “남조선에서 미제의 침략무력을 몰아내고 온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며 일본군국주의의 재침책동을 짓부시며 사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원하며 우리민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다.”고 규정되어 있다.¹⁴⁾

북한의 남한을 보는 시각은 북한의 관영매체의 하나인 ‘로동신문’에서도 잘 나타나고 있다. 남북화해 무드가 조성되던 김대중 정부(1998. 2.~2003. 2.)가 남북 간의 상호주의를 언급하자, 북한당국은 로동신문을 통하여 “오늘날의 북남관계는 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계이다. 그런데 괴뢰는 국가 간의 상호주의를 국가 간의 관계에서 일반적으로 통용되는 상호주의를 북남관계에 끌어들이고...”라고 비난하며, 남한정부 자체를 인정하지 않으려 했다.¹⁵⁾ 또한 ‘화해와 포용’, ‘평화와 교류’의 대북정책을 비하하고 비난하면서 남한정부에 대한 적개심을 조금도 누그러뜨리지 않았다.¹⁶⁾

12) 북한의 대남시각에 대한 자세한 내용은 전현준, “북한의 대남정책의 특징”, 연구총서2002-08 (통일연구원, 2002. 12)을 참조.

13) 전현준, 앞의 글, 24면.

14) 북한은 2010년 9월 조선로동당규약을 개정하면서, 기존의 ‘미제식민지’, ‘해방’, ‘파쇼정권’, ‘타도’와 같은 용어들을 삭제하였는데, 이는 변화된 현실을 반영한 것으로 기존 틀에서는 바뀌지 않은 것으로 파악된다.

15) 로동신문 1998. 7. 2.자.

16) “남한 당국자들은 민족의 화해와 단합도, 나라의 통일도 바라지 않으며, 오히려 어떻게 해서라도 대결과 긴장상태를 격하시켜 민족적 화해와 단합, 통일의 앞길에 더 큰 장애를 조성하려고 하며, 외세와 야합하여 ‘북침통일’ 야망을 이루려는 흉계를 품고 있다”(로동신문, “통일열망에 찬물을 끼얹는 행위”, 1999. 12. 24.자).

그러나 북한은 로동신문을 통해 김대중과 김정일이 전격적으로 남북정상회담을 한다는 것을 간략히 공표하기도 하여, 그토록 비난해 왔던 몇 달 전의 비난과는 무관한 양면성의 태도를 취하기도 했다.¹⁷⁾¹⁸⁾

이명박 정부에 들어와서도 남한을 ‘미제 신식민지 및 파쇼체제’로 규정해 온 북한은, 이명박 정부의 대북 ‘실용’ 정책을 대북 ‘적대시’ 정책으로 동일시하는 한편, 이명박 정부의 ‘역사교과서 개정’ 등 일련의 정책을 ‘파쇼체제’에로의 회귀로 규정하였다.¹⁹⁾

이와 같이 북한이 남한을 대하는 시각과 태도, 그리고 북한사회 전반에 고착되어 있는 부정적이고 적대적인 대남인식들은 본질적으로 남북한 간의 첨예한 체제경쟁관계에서 발로된 것이다. 북한이 오랫동안 구사하고 있는 대남강경정책의 밑바탕에는, 자유민주주의 이념에 기초한 남한이 대내외적으로나, 경제적이거나 모든 면에서 항상 우위에 있는 그 ‘자체’에서 오는 열등의식도 깔려있다.

전체적으로 보면, 오늘날 남북관계는 한때 화해협력이라는 일련의 경험적 과정을 체험하고 있음에도 불구하고 여전히 정치·군사적으로 대결상태에 있는 이유는 남북한 간의 적대적 관계에서 출발한 체제경쟁과 체제수호라는 본질을 내포하기 때문이다. 이러한 의미에서 북한의 대남관련의 모든 공식적인 내용들은 대외적으로는 당국의 입장을 대변하고, 대내적으로는 선전 및 내부결속을 위한 특성을 갖고 있다.

따라서 북한주민들은 오랜 기간 동안 신문, 방송, 강연 등에서 남한의 왜곡된 정보를 일방적, 반복적으로 주입받아 오면서, 자연스럽게 남한에 대한 부정적이고 적대적인 인식을 갖게 되어 오면서, 이것이 오늘날 사회전반에 ‘의식화’라는 형태로 굳혀져 있다.

2. 관영매체를 통한 대남인식의 왜곡화

의도적인 정치사회화란, 사회화의 기간 내지 대행자의 의지가 사회화되는 대상들에게 의도적으로 영향을 끼치기 위하여 표현되는 경우를 의미한다. 어떠한 사회

17) 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응 -1997~1999, 로동신문 논평을 중심으로”, 한국정치학회 제34집제1호(한국정치학회보, 2000. 6), 187면.

18) 이러한 이유는 로동신문이 대외용보다는 대내선전선동 기능의 역할을 담당하기 때문이고, 또 정상회담과 같은 사안들은 사전에 비밀리로 추진되는 등 관영매체와는 무관하기 때문에 사전에도 이에 대한 정보를 당국과 공유하지 못하기 때문으로 보인다. 즉, 남한의 사회문제에 대한 보도는 내부에 대한 교양·선전목적이 우선적이기 때문이다.

19) 최진욱·전현준·정영태, “북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망”, 통일정세분석 2009-03(통일연구원, 2009. 2), 16면.

든지 사회성원을 의도대로 ‘정치사회화’하는 것은 그 사회의 존립여부를 결정하는 중요한 요소가 되는 것이다. 즉, 국가가 의도적인 정치사회화에 철저히 개입하여 정치사회화의 관련 매체관도 장악할 뿐 아니라, 그 내용도 명시적으로 일정하게 정형화된 형태로 이루어져 가는 것은 사회주의(전체주의) 정치체제에서의 정치사회화 된 유형이라고 할 수 있다. 더욱이 북한과 같은 사회에서 의도적인 ‘정치사회화’는 체제유지에 있어 절실한 문제로 강조된다.²⁰⁾

일반적으로 사회주의 국가들과 마찬가지로, 북한은 특히 주민들에 대한 사상과 의식의 통제 및 장악을 통해 체제유지를 하고 있다. 주민들에 대한 사상과 의식의 주입은 의도적인 세뇌교육을 통해 이루어진다. 북한체제의 사회통제 메커니즘의 중요한 요소의 가운데 하나가 주민들에 대한 외부정보의 왜곡된 전달이다. 북한주민들은 체제유지의 목적을 위한 의도적인 정치사회화가 된 체제 속에서 살고 있으며, 더욱이 남한을 객관적으로 이해할 수 있는 환경 속에서 살지 못하고 있다. 이러한 이유는 북한당국이 주민들에 대한 인식과 의식의 조작을 통한 세뇌작업을 꾸준히 해오고 있기 때문이다.

기본적으로 북한주민들의 대남인식변화는 네 가지 차원에서 진행된다. 첫째로는 대중매체로 접하는 것인데 이 영역은 북한당국에 의하여 관리·통제되는 관영매체밖에 없고, 둘째로는 직접 눈으로 목격하는 것인데 이것도 역시 ‘개성공단’ 등과 같은 남북경협 현장 접근은 일반주민들의 접근이 허용이 안 되기 때문에 구체적으로 모르는 실정이다. 셋째로는 구두와 소문으로 퍼져진 남한 관련 소식에 의한 인식변화이고, 넷째로는 비공식인 방법에 의한 남한영상 및 라디오 등을 통한 인식변화이다. 현재로서는 구두로 접하는 것과 영상 및 매체로 접하는 것이 유일하다고 할 수 있다.

여기서 유일하게 공식적으로 외부세계를 접할 수 있는 것은 신문, 방송, 잡지 등 북한당국의 관영매체뿐이다. 북한의 관영매체들은 주민들의 대남정서를 마음대로, 그리고 의도적으로 움직일 수 있고, 그러한 왜곡선전들은 구체적이고 치밀하게 가공되어 공개되는 경우가 많다.

이러한 모든 관영매체들의 기사보도들은 당국의 방침에 따라 주어진 주제에 맞게 작성된다. 이 과정에서 주민을 선전·선동할 수 있도록 재구성되고, 당의 방침에 맞지 않는 내용들은 제외된다.

20) 박정관·강동완, “북한의 정치사회화 및 수령관에 대한 인식변화 연구”, 정치정보연구 제 12권 제1호(한국정치정보학회, 2009. 6), 2~5면 참조.

따라서 로동신문²¹⁾을 비롯한 북한의 관영매체는 남한관련 기사를 다룸에 있어서, 그 초점을 철저하게 북한주민들에게 남한에 대한 부정적인 인식을 주입시키는데 에 그 목적을 두고 있다. 1960~1970년대까지는 북한의 남한에 대한 비난의 목적이 ‘남조선혁명’에 있었다면, 1980년대에 이어 1990년대에 접어들면서 남한에서 경제가 고도성장하고 있는 반면, 북한 경제가 침체되면서 부터는 남한관련 신문 내용의 주제는 북한내부의 체제결속력이 약화되는 것을 막고, 동시에 남한의 부정적인 이미지를 부각시키는데 에 초점을 맞추고 있다.

2000년대에 들어와서는 북한 주민들을 대상으로 한 각종 교양자료에서 “굶주리고 혈벗은 남조선인민들”이라는 표현은 사라지고, 그 자리를 “반인민성과 말세기적(세기말적) 풍조로 씌어가고 있는 남조선”이라는 표현처럼, 사회문제 등으로 대체되고 있음을 알 수 있다.²²⁾

이렇게 북한은 남한의 경제성장으로 인한 물질문화 수준을 의식하여, 이와 관련한 불리한 내용은 배제하고 주로 남한의 부정적인 사회문제만을 집중적으로 다루고 있다. 즉, 북한은 자본주의 사회에서 나타나게 되는 일반적인 사회문제를 남한 사회에서 특별히 나타나고 있는 것처럼 집중적으로 부각시켜, 남한사회의 전체에 대한 부정적인 인식을 주민들이 지속적으로 갖도록 하는 데 초점을 맞추고 있다. 그리고 그 방향은 근본적으로 자본주의사회의 모순과 남한의 동맹관계인 미국 등 외세에 대한 비난으로 연결하고 있다.²³⁾

1997년부터 1999년 사이에 로동신문에서 다룬 남한관련 논평 및 논조의 주제 대상은 ‘남한정부와 대통령’, ‘경제문제’, ‘사회문제’, ‘로동자와 농민’, ‘청년학생’, ‘미국과 남한’ 등으로 분류하여 다루고 있다. 특히 이중에서 ‘남한정부와 대통령’을 주제로 한 논평의 경우 모두가 비난의 내용으로, 특히 대통령의 경우 비난의 강도는 극한의 표현수준으로 나타나고 있다. ‘청년학생’의 경우 대부분이 한총련 활동 관련 내용이고, ‘로동자와 농민’의 경우 노동운동과 실업 등에 치중되어 있으며, 이에 대한 태도와 입장은 시종일관하게 이를 지지하고 부추기는 표현을 사용하고 있다.²⁴⁾

21) 로동신문에서 남한관련 기사는 5면에서 다루고 있으며, 대부분 논평 형식의 비난이 대부분이다.

22) 北주민 교양자료, “南, 말세기적 풍조로 씌고 부패”(데일리NK, 2008. 3. 24.자).

23) 이주철, “북한 잡지의 남한 사회문제 보도”, 현대북한연구 제13권 제2호(북한대학원대학교, 2010), 66면.

24) 이항동, 앞의 글, 181~182면.

〈표 2〉 로동신문에 나타난 남한관련 주요 주제

주 제	내 용
미국과 남한 동맹	주한미군문제, 군사훈련, 군사도발 등
대북정책	남북대화 및 정책문제 등
정치	정책문제, 대외정책, 여야관계, 제도, 대통령 활동, 대외관계, 정치인활동, 기타
경제	경제파탄, 예측경제, 실업, 파업, 빈부격차 등
사회	노동·학생·재야운동 탄압, 사회타락상, 빈부격차, 등록금, 범죄, 교통사고 등
친북행동	친북인사 탄압, 친북인사들의 북한 노동당과 김정일 등 흠모
남북간 당국자 및 경제교류,	거의 다루지 않음

자료 : 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응-1997~1999 로동신문 논평을 중심으로”, 한국정치학회 제34집제1호(한국정치학회보, 2000. 6); 김영주, “로동신문에 나타난 대남보도 논조 분석”, 언론과학연구 제10권제4호(한국지역언론학회, 2010. 12)에서 참고 보충.

〈표 3〉 로동신문에 나타난 남한관련 표현들

대 상	주 제	표현 내용
남한정부 및 여당 비난	인권탄압, 국가보안법, 굴욕외교, 친북활동 탄압, 노동운동 탄압 등	반통일독재집단, 반역정권, 원쑤, 파쑤광, 살인귀, 패거리, 집권배, 통치배, 독재집단, 극악한, 야수적인, 칼바람, 파국, 폭거, 몰골, 얼빠진 등
	대북정책, 군사연습 등	전쟁머슴군, 남조선괴뢰, 전쟁미치광이, 무모한, 불장난, 반동적인, 망동, 책동, 술책, 낯두리 등
노동자 학생운동 지지	노동운동, 학생운동, 친북활동	새로운, 정당한, 견결히 투쟁, 강화, 무조건, 불굴의, 획기적인, 대단결 등

자료²⁵⁾

이밖에 북한은 남한의 사회문제를 북한제도의 우월성으로 연결하려는데 초점을 맞추고, 남한사회의 빈곤으로 인한 생활상, 질병으로 인한 고통, 도시빈민과 여성·어린이들의 생활상을 일부 왜곡하여 선전하는 데 치중하고 있음을 알 수 있다. 또한 남한사회의 빈부격차를 강조하고, 남한사회가 산업화되면서 나타나는 현상

25) <표 2>의 참고자료와 같음.

들에 대해서도 비난을 집중하고 있다. 이러한 비난은 생활고로 인한 자살, 공해문제, 교통사고 증가 등 사회문제에 초점이 맞춰지고 있다.

북한 관영매체들의 남한의 사회문제에 대한 비난은 대부분 자극적으로 과장되고 개별 사례를 전체적인 것으로 과장 선전하고 있다. 신문과 잡지에서 다루고 있는 이른바 남한 ‘문제’의 소재는, 이미 남한의 신문이나 방송에 보도되었던 것으로 이중 비난의 대상으로 될 만한 내용들로 추려서, 이를 선전용으로 재가공하여 활용하는 선전 메커니즘을 현재까지도 계속되고 있다.²⁶⁾

2008년 1월부터 2010년 1월까지 로동신문이 다룬 부정적 묘사 중에서 가장 많은 남한 내 반인민적 죄행 비난관련 내용이었고, 그 다음으로 한나라당 등 보수인사들의 비난, 미일군사책동, 반미자주화 등의 내용을 한정되어 나타냈다. 긍정적 묘사 중에서 압도적으로 많이 할애한 것은 남한 친북인사들의 북한로동당, 김정일 등 흡모관련 내용이었고, 다음으로 조국통일실천촉구, 생존권투쟁격려, 반파쇼민주화투쟁 순으로 나타났다.²⁷⁾

로동신문은 당의 입장을 가장 잘 대변하는 언론매체로서, 자본주의 신문과는 다르게 ‘매도하기’, ‘추켜세우기’의 선전기법을 즐겨 사용해 왔다. ‘추켜세우기’의 전형적 기사형태는 당·수령흡모관련 자료이며, ‘매도하기’의 전형적 기사형태는 조국통일실천촉구자료를 필두로 미일재침략책동자료, 민생권리투쟁자료, 반미자주화투쟁자료 등이다. 당·수령흡모관련 자료는 남한의 다양한 구성원들이 김일성부자의 영도력과 덕성 및 북한의 우월성(이른바 사회주의제도, 구체적으로 통일정책, 교육제도, 의료제도, 토지제도, 과학기술 등)에 대한 흡모자료이다. 특히, 로동신문은 남한의 다양한 계층의 사람들이 김정일을 “민족의 위대한 태양, 사상이론의 영재, 통일의 영원한 태양, 민족의 영도자, 절세의 애국자, 절세의 위인, 희세의 선군령장, 천출위인” 등으로 ‘칭송’하면서, 마음속 깊이 흡모하고 있다고 날조하였다.²⁸⁾

이렇게 북한은 남한의 사회문제 보도함에 있어서, 이를 북한 내부 정치화에 활용하는데 가장 큰 목적을 두고 있는 것으로 알 수 있다. 그리고 이러한 정치적 선전 목적과 방향은 지속적인 성격을 가지고 있고, 앞으로도 지속될 것으로 평가할 수 있다. 즉, 남한사회가 가지고 있는 각종 사회문제를 북한주민들에게 선전함으로써,

26) 이주철, 앞의 글, 80면.

27) 김영주, “로동신문에 나타난 대남보도 논조 분석”, 언론과학연구 제10권제4호(한국지역언론학회, 2010. 12), 109면.

28) 김영주, 위의 글, 110~110면.

북한 내부 주민들로 하여금 체제에 대한 불만을 억제하게끔 하고자 하는 주된 목적을 갖고, 북한의 관영매체들은 남한을 부정적으로 북한주민들에게 선전하는 역할을 충분히 수행하고 있다.²⁹⁾

결과적으로 보면, 오늘날 북한 사회전체가 적대적인 대남관으로 정치사회화 되어 있는 것과 북한의 의도적인 대남왜곡화는 결코 무관치 않다.

3. 대남적개심을 통한 체제안정, 내부결속

북한당국은 남한에 대한 환상을 없애기 위함에 에 총력을 기울이고 있다. 북한은 2009년 당시 이명박 정부의 대북정책을 비난하면서, 다음과 같은 내용의 정치사상 교육을 해왔다.

“정세를 대하는 데서 절대로 걸만 봐서는 안 되고, 지금 적들이 요란스럽게 불어 대고 있는 <대화>타령은 철두철미 침략전쟁의 연막”으로 규정하고, “<대화>의 막 뒤에는 숨은 원수들의 음흉한 속심을 똑바로 꿰뚫어 볼”것을 강조하였다. 이는 이명박 정부에 대한 비난·비방을 강화하여, 북한 주민들에게 대남 적개심을 불러 일으키는 동시에 대남환상을 억제하면서 사회 일탈 현상을 효율적으로 차단하고자 하는 목적으로 볼 수 있다. 아울러 대내적으로 북한주민들에게 이명박 정부에 대한 적개심을 불러일으킴으로써, 남북대화 및 남북한 교류협력으로 배태될 수 있는 ‘환상’이나 ‘적대적의식’ 완화에 따른 사회적 해이현상을 차단하기위한 조치의 일환으로 판단된다.³⁰⁾

다음으로 북한은 북한군 전용 강연자료를 통하여, 남한과의 경제협력이 활성화 되던 <대화>와 <교류>가 활발해 지고 있던 시기에, 이 모든 것이 김정일의 능력에 의해 마련된 것으로 인민군대에 인식시키려 했다. 또한 인민군대에 “위대한 정치가이시고 천출명장이신 경애하는 최고사령관 동지를 높이 모시고 사는 크나큰 민족적 긍지와 자부심을 더욱 가슴깊이 간직”해야 하며, “선군정치야 말로 만능의 보검이며 우리의 모든 승리의 확고한 담보라는 확신을 가져야 한다.”고 선전하기도 했다.³¹⁾

그리고 “남조선은 정치적반동성과 부패성이 극도에 이른 사회이다.”, “남조선은

29) 이주철, 앞의 글, 67면.

30) 최진욱·전현준·정영태, “북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망”, 통일정세분석2009-03(통일연구원, 2009. 2), 13~15면.

31) 강연자료, “변천된 정세를 높은 계급적 안목과 혁명적원칙성을 가지고 예리하게 대하자-부쉬가 내놓은 새<국가안보전략>의 위협성에 대하여”(평양 : 조선인민군출판사, 2002. 1), 6~8면.

경제적 예측성과 취약성으로 하여 파산의 위기에 직면한 사회이다.”, “남조선은 반인민성과 말세기적 풍조로 하여 썩어가는 사회이다.”라는 부정적 대남관을 밝히면서, “모든 일군들과 군인들은 썩어빠진 남조선사회의 반동성과 부패성, 그 멸망의 불가피성을 잘 알고 세상에서 제일 좋은 인민대중중심의 우리식 사회주의제도를 더욱 굳건히 지켜나가야 한다.”고 인민군대에 인식시키고 있다.³²⁾

또한 북한사회에 나타나고 있는 남한의 문화 유입으로 인한 비사회주의적 현상들을, 제국주의자들의 사상·문화적 침투책동과 관련돼 있다고 규정하였다. 이러한 것은 다음의 학습요강에서 강조하고 있는 주요 내용을 통하여서도 알 수 있다.³³⁾

“지금 제국주의자들과 반동들을 우리 공화국에 대한 군사적 압살과 경제적 고립봉쇄 책동을 강화하는 한편 우리를 내부로부터 허물어보려고 혁명의 수뇌부를 혈똥고 저들의 썩어빠진 부르주아 사상과 생활풍조를 설교하는 뼈라 살포, 심리모략방송, 불순녹화물과 출판물을 통한 사상 문화적 침투책동을 더욱 악랄하게 감행하고 있다. 제국주의자들의 사상문화적 침투의 목적은 우리 사람들을 자본주의에 대한 환상에 사로잡혀 자기 수령, 자기 제도에 대하여 반신반의하며 오직 자기밖에 모르고 돈밖에 모르는 추악한 인간, 동물적인 존재로 만들자는데 있다. 여기서 중요한 것은 불순 녹화물과 출판물을 보고 듣거나 류포시키는 현상을 철저히 없애는 것이다. ...특히 가두녀성들(가정주부)과 청소년학생들에 대해 각별한 주의를 돌려야 한다. ...적들이 대외경제부문과 합영, 합작부문, 연선지대들을 불순녹화물과 출판물을 들이치는 중요한 통로로 이용하고 있는 것만큼 이 부문의 일군들은 책동에 절대로 말려들지 않도록 해야 한다. ...승용차들과 소형버스들에 설치한 라지오와 가정들에서 리용하고 있는 녹음기에 붙은 라지오를 통하여 적들의 심리모략전에 말려들지 않도록 하기 위한 사업과 USB기억매체를 통해 썩어빠진 자본주의 사상문화가 류포되는 현상이 나타나지 않도록 해야 한다. 당, 근로단체일군들의 책임성과 역할을 높이고 당, 인민반들에서 규찰대사업, 경비사업을 강화해야 한다.”

이 간부용 학습제강에서 나타나듯이, 북한은 남한문화의 자연적·상업적인 유입·확산현상에 대하여 남한과 미국이 북한의 제도를 허물어뜨리기 위하여 의도적으로 들여보낸다고 호도하여, 주민들의 남한에 대한 적대적 감정을 유발시키는 동시에 이를 체제유지와 내부결속에 이용하고 있다. 또한 북한은 같은 민족이고

32) 강연자료, “남조선은 가장 반동적이고 부패한 사회이다.”(평양 : 조선인민군출판사, 2004. 3), 2~8면.

33) 강연자료, “사회생활의 모든 분야에서 비사회주의적 현상을 철저히 없앨 데 대하여”, 『간부용 학습제강』(평양 : 조선로동당 출판사, 2010). 데일리NK, 2011. 5. 24.자.

같은 언어를 사용하고 있는 남한 문화를, 제국주의와 자본주의와 똑같은 부류로 연결시켜 배척하고 있다.

북한 로동당 기관지 노동신문도 ‘침략과 지배를 노린 제국주의의 사상문화적 침투책동’이라는 제목의 개인필명 글에서 “일부 나라에서 ‘색깔혁명’(민주화 혁명)이 일어난 것은 그 나라 사람들이 제정신을 잃고 제국주의자들이 불어대는 기만적인 ‘자유’, ‘민주주의’ 나팔에 춤을 춘 것과 관련된다.”며 사상교양의 중요성을 강조했다.³⁴⁾

한편, 북한은 중동에서 발생한 시민혁명이 중국에까지 확산되자, 이에 대한 조치로 관영매체를 총동원하여 적극적으로 대처하고 있다. 조선중앙통신은 “중국에서 인터넷을 통해 민심을 흐리게 하고 사회적 불안정을 조장하는 행위에 타격을 가하는 것은 인민의 이익과 사회의 안정, 조화로운 발전을 위한 옳은 조치”라고 중국의 인터넷 통제 정책을 옹호하기도 했다.³⁵⁾

제3장 최근 북한주민의 대남인식과 특징

북한당국의 인위적이고 치밀하게 계획된 왜곡 선전의 영향을 가장 많이 받아 온 주민들로서는 남한에 대한 적대적인 시각과 부정적인 인식을 오랫동안 품고 있어왔다는 것은 이미 잘 알려져 있다.

북한주민들이 남한을 보는 관점은, 그들 개개인이 처한 환경과 남한에 대한 이해력에 따라, 인식에서 각 주민들마다 차이가 있을 수 있다. 요컨대, 주민들이 갖고 있는 남한에 대한 인식은 지역, 연령, 직업, 지식정도, 가정환경 등에 따라 남한을 바라보는 시각과 인식에서 정도의 차이가 있을 수 있다.

제1절 심층면접 조사 결과

1. 각 지역별, 면접자별 남한문화(드라마, 영화, 라디오 등) 경험 비중

전체 면접자에게 “본인의 북한에서 경험으로 볼 때, 거주 지역 주민들이 어느 정도로 남한 문화(드라마, 영화 등)를 시청한 경험이 있다고 보십니까?”라는 질문

34) 로동신문, 2011. 2. 9.자.

35) 조선중앙통신, “민심을 노린 허위선전에 대한 경종”, 2011. 2. 14.자.

에 각 지역별로 집계한 결과, 전국적으로 평균 53%의 주민들이 남한 드라마 등을 시청한 경험이 있는 것으로 나타났다.

지역별 남한문화 접촉 비중은, 평균으로 함경북도, 량강도, 자강도, 평안북도의 국경지역에서는 주민들의 약 70%정도가 접촉하고 있는 것으로, 평양지역의 경우 약 50~60%의 주민들이, 그 밖의 지역들인 함경남도, 강원도, 평안남도, 황해남도, 황해북도 지역에서는 약 40%로 나타났다.

다만 농어촌, 광산, 탄광 등 노동자 거주 지역들에서는 평균이하인 것으로 추정되고 있는데, 이는 비교적 경제적 여유가 없고, 시장도 거의 없는 지역이기 때문으로 파악된다.

특히, 황해도, 강원도와 같이 중국국경지역과 멀리 떨어져 있음에도 다른 지역과 별로 차이가 없는데, 이는 남한의 공중파방송을 실시간으로 받아 녹화하여 암암리에 유포하기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4〉 각 지역별 남한문화(드라마, 영화, 라디오 등) 경험 정도

지역	번호	비중(%)	지역	번호	비중(%)
함경북도	1	30	평양시	11	80
	2	80		12	50
	3	40		13	60
	4	40		14	30
함경남도	5	40	평안북도	15	80
	6	30	평안남도	16	50
량강도	7	40		17	70
	8	80	황해북도	18	20
	9	80	황해남도	19	40
평양시	10	70	강원도	20	60
평 균		53%			

* 10~20 : 조금, 21~40 : 조금 많이, 41~60 : 절반, 61~80 : 대부분, 81~100 : 거의 모두

면접자별 남한 드라마나 영화를 보았던 횟수로는, 면접자 20명 중 대부분이 5편 이상을 보았고, 2명은 20편 이상의 정도를, 4명은 1~2편을 시청하는데 에 그친 것으로 나타났다. 여기서 남한 드라마에 대한 접촉 경험이 많은 것과 적은 것에는

경제적 여유와도 연관성이 있는 것으로 나타났다. 이에 대하여 면접자들은 다음과 같이 말하고 있다.

"평양에서 근무할 때 2편을 보았는데, 집에 와서는 행방불명 가족이라고 계속 감시도 받고, 직장도 매일 출근해야 하는 등 경제적 여유도, 마음의 여유도 없고 해서 남한 드라마를 아예 볼 생각조차 안했다."(면접자 4번)

"군대에서 제대되어 집에 와보니 집 형편이 어려웠다. 그래서 장사를 하며 매일 살아 가다보니 남한 드라마를 주변에서 본다고는 하는데, 나는 볼 여유가 없었다."(면접자 17번)

"시장에서 물레 구입하는데, 영화 한 편당 3,000~5,000원을 했다. 공식 월급은 2,500원정도이고 시장에서 쌀 1kg은 3,000원이었다."(면접자 18번)

"드라마 20부짜리는 10달러 정도에 팔린다. 대략 4년전 당시 가격으로는 쌀 10킬로 그램 어치가 된다."(면접자 13번)

그리고 권력기관의 사람들이 더 많이 본다는 것은 이미 잘 알려져 있는데, 특히 간부들 집 자식들이 제일 많이 본다고 한다. 남한 드라마를 보다가 발각 된 사람을 조사하여 유통경로를 역추적을 하다보면 최초 유포 원천지는 간부들 집 자식들이라고 한다. 이러한 사실들은 면접참여자들의 대부분의 증언들로도 확인되고 있다.

2. 각 면접자별 남한의 정치, 경제, 문화에 대한 인식수준 정도

면접자들에게 "남한에서 현재 알고 있는 남한의 정치, 경제, 문화를 각 100%으로 볼 때, 본인이 북한에 있을 당시 남한의 각 분야(정치, 경제, 문화)를 몇 %정도로 알고 있었다고 생각합니까?"라는 질문에는 평균적으로 정치부문은 37%, 경제부문은 43%, 문화부문은 40%로 나타났는데, 여기서 남한정치에 대한 인식정도가 다른 부문에 비하여 낮은 것을 보게 된다.

그런데 여기서 유념할 것은 남한정치의 경우, 면접자들이 로동신문을 비롯한 관영매체와 강연과 학습을 통하여 북한당국의 일방적인 왜곡선전으로 남한 정치에 대하여 부정적이고, 주관적으로만 알고 있던 북한에서의 당시 인식상태를 나타낸 것이다.

즉, 정치부문에 대한 답변결과는 남한 정치제도를 객관적으로 보는 인식이 결여된 상태를 의미하고 있다.

〈표 5〉 북한에 있을 당시 남한의 정치, 경제, 문화의 인식 정도

번호	비중(%)			기호	비중(%)		
	정치	경제	문화		정치	경제	문화
1	30	30	50	11	20	30	40
2	60	50	40	12	70	50	20
3	30	40	40	13	10	50	50
4	40	10	10	14	30	50	20
5	30	40	40	15	10	80	70
6	40	40	50	16	20	30	30
7	40	30	30	17	80	70	40
8	50	70	80	18	20	20	20
9	10	20	10	19	10	20	20
10	50	80	80	20	90	60	50
평균		정치 37%		경제 43%		문화 40%	

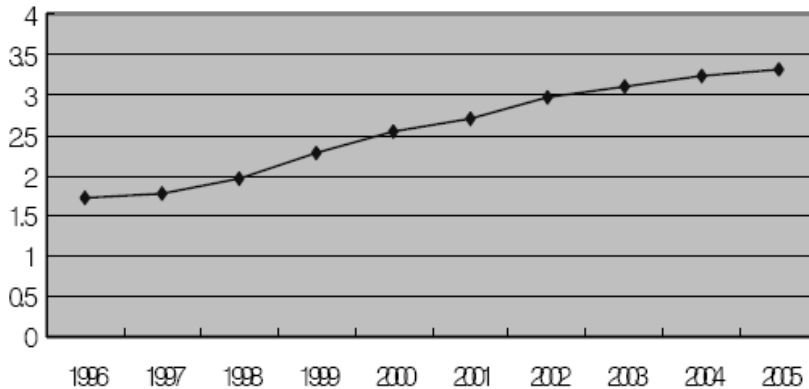
(기준 : 현재 알고 있는 남한의 정치, 경제, 문화를 100%로 볼 때)

경제와 문화부문은 남한에 대한 객관성과 주관적인 인식이 복합적으로 나타난 것으로 볼 수 있다. 그것은 북한당국의 의도적으로 행하여지고 있는 관영매체에서와 각종 강연회 등에서 남한 경제, 문화에 대한 왜곡선전 주입으로 인한 주관적인 인식이고, 비공식적인 경로를 통한 외부 소식과 남한 드라마, 영화와 같은 직관적인 영상매체를 통한 객관적인 인식이다.

때문에 면접결과에서도 비공식적으로 알고 있던 남한의 경제와 문화의 발전상과 북한당국에 의하여 주입된 남한의 경제적 상황에서 인식의 차이가 있음을 이해해야 할 것이다.

한편, 2002년 선행연구에 의하면 남한에 대한 인지도는 3.31로서 비교적 높은 편으로 나타나고 있다. 이러한 이유를 전통적으로는 남한을 ‘미제의 괴뢰’나 ‘거지가 득실거리는 거리’라는 정도로만 인지한 것이 사실이지만 1990년대 초 경제난 이후 남한의 대북 지원이 증가하고, 중국으로부터 남한정보가 북한으로 유입되면서 남한에 대한 인식이 변하고 있는 것으로 보았다.³⁶⁾

36) 전현준 외, “북한체제의 내구력 평가”, 연구총서 06-12(통일연구원, 2006. 12), 187~188면.



척도 : 1은 매우 모른다. 2는 조금 모른다. 3은 조금 안다. 4는 매우 안다.
 자료 : 전현준 외, “북한체제의 내구력 평가” 연구총서(통일연구원, 2006. 12).

〈그림 1〉 연도별 남한 현실 인지도 변화

이 선행연구는 남한에 대한 정보 취득문제를 사회경제적 배경을 변수별로 분석하였다. 그 결과 ① 성별로는 남자가 3.26, 여자는 3.33으로서 여자가 상대적으로 약간 높았고, ② 거주지별로는 평양과 황해도가 4.00을 기록하였는데 그 이유를 평양이 남한관련 문화가 가장 많이 유통되는 지역이기 때문으로 보았으며, ③ 직업별로는 대외일군이 4.00으로 남한사정을 가장 잘 아는 집단으로 확인되었고, ④ 계층별로는 핵심계층이 3.73을 기록하여 북한 상층부가 남한 사정을 더 많이 아는 것으로 나타났는데, 이를 상층계층이 이미 남한 비디오나 CD 등을 통해 남한의 발전된 모습을 알고 있기 때문인 것으로 보았다.³⁷⁾

3. 남한과 중국의 인지도와 발언 수위

면접자들에게 “북한에 있을 당시, 중국과 남한 중 어느 쪽을 더 잘 알고 있었습니까?”라는 질문을 한 결과, 면접자의 대부분이 중국에 대해 더 많이 알고 있는 것으로 나타났다. 이는 북한과 중국의 전통적인 관계와 교류, 중국 상품의 대거 유입 등 대중국의존도에서 볼 때 당연하다고 하겠다. 또한 북한이 오랜 우방인 중국으로부터 많은 원조를 받고, 또 중국의 기업들이 북한에 많이 진출하여 있는 등의 연유에서 중국에 대한 이야기를 어느 정도 하고 있는 것으로 이해된다.

그리고 남한에 관련한 비교적 소상한 소식들은 중국에 와서 비로소 접하게 되었다고 답변하였다. 특히 이들은 남한이 중국보다 더 발전되었고, 중국사람들이 남한

37) 전현준 외, 위의 글, 190면.

으로 ‘돈벌이’를 가고 있는 사실 등을 중국의 현지 사람들을 통하여 알게 되었다고 한다. 물론, 간혹 북한 국경지역과 평양을 비롯한 지역의 일부 주민들은 이러한 사실을 이미 알고 있기는 하다고 한다.

면접자들에게 “주민들끼리 중국과 남한에 대한 여러 얘기들을 내놓고 자연스럽게 합니까?”라고 비교 질문을 한 결과, 중국의 개방정책, 경제사정 등에 대한 이야기는 비난할 정도로 자유롭게 의견을 표현하나, 남한에 대해서는 관영매체 등에서 공식적으로 공개된 내용 이외 일체 내놓고 말하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 남한에 대한 얘기를 한다고 하여도 ‘남조선이 발전되었다’, ‘전자제품이 좋다’는 등의 얘기 정도로, 보다 발언수위가 높은 경우에는 믿을만한 가까운 사람끼리, 가족끼리 조심스럽게 얘기를 한다. 이러한 현상은 남한과 관련한 ‘공포 분위기’가 사회에 퍼져 있음을 단적으로 보여주고 있다.

10년 전까지만 하여도 ‘우리도 중국처럼 개혁개방을 안하느냐’는 등 북한과 중국을 비교하는 말만 하여도 큰일이 났었는데, 요즘에는 좀 위험하기도 하지만 가끔씩은 내놓고 말하는 경우가 있다고 한다. 다만 중국과 북한의 경제사정을 직접 비교하여 북한에 대한 부정적인 언급을 하는 것은 위험이 동반된다.³⁸⁾

그리고 미국이나 일본에 대한 얘기도 중국에 대한 얘기와 못지않게 어느 정도에서는 얘기하는데, 발언 수위에서 남한을 얘기하는 것보다는 덜 위험성이 있다고 한다.

그래서 미국이나 일본사람과 몰래 거래하다가 발각되면 최소한 목숨은 부지할 수 있으나, 남한사람과 거래를 했다는 게 알려지면 체제전복기도 등과 같은 정치범으로 취급되어 ‘쥐도 새도 모르게 없어진다’는 것은 북한사회에 이미 잘 알려져 있다.

4. ‘남조선’, ‘한국’, ‘대한민국’에 대한 인지

대남인식에 앞서 남한의 지칭부터 아는 것이 중요하다고 생각된다. 한 나라를 알아간다는 것은 그 나라의 국호를 아는데서 부터 시작되기 때문이다.

북한에서 오래전부터 지금까지 공식적으로 사용되는 남한 표현은 ‘남조선’이다. 때문에 오랫동안 남한을 비롯한 외부정보의 유입이 폐쇄되어왔던 까닭에 남한에 대한 정식 국호인 『대한민국』조차 북한 주민들 대부분이 모르고 있는 실정이다.

이와 같은 실태는 면접자들을 통하여서도 확인되고 있다. 북한국경지역인 함경

38) 대한변호사협회, 『2010북한인권백서』, 322~323면 참조.

북도, 량강도, 평안북도에서 거주하였던 면접자들은 “한국”이라고 대놓고 부르는 것이 점차 늘어나고 있다고 한다. 그러나 아직 내륙지역에서는 ”남조선“으로 부르는 비중이 더 많은 것으로 나타나고 있는데, 이 사실은 중국과 인접한 국경지역이 남한 정보유입의 통로임을 반증해주고 있다.

〈표 6〉 남한 지칭 중 알고 있었던 것은 무엇 이었습니까?(복수응답 포함)

(단위 : 명, %)

구 분	빈도수	비중
남조선	12	39
한국	8	25
아래동네	9	29
대한민국	2	6
남한		
합계	31	100

그 다음으로 평양지역에서 일부 젊은이들이 ‘한국’이라고 말하기도 하는 것으로 나타났는데, 이들은 주로 국경지역에서 온 대학생들이라고 한다. 당연히 ‘큰 간부’들은 남조선이 ‘한국’, ‘대한민국’이라는 사실을 잘 안다고 한다(면접자 10번, 12번). 내륙지역의 면접자들은 ‘한국’을 전혀 몰랐고 계속 ‘남조선’이라는 말을 사용하였으나, 국경지역에 와보니 주변에서 ‘한국’이라는 말을 사용하는 것을 처음 들었다고 한다.

“한국이라는 용어는 아는데, 대부분 ‘아랫동네’로 부른다. 어찌 보면 자존심 측면에서 한국이라고 부르면 그쪽을 ‘인정’해주는 격을 비취질 수도 있으니 그렇게 부를 수도 있다. 대한민국은 모른다.”(면접자 3번)

“함경남도 단천 쪽에서는 한국이라는 말은 전혀 모르고, 함경북도 00쪽에 와보니 자주 사용하고 있는 것을 들었다.”(면접자 5번)

“국경도시 00에 오니 ‘한국’으로 부르는 것을 들었다. 평남도 00쪽에서는 아직 아래동네, 남조선으로 부르고 있다. 대한민국이라고 하는 말은 한국에 와서 알았다.”(면접자 17번)

“탈북하기 전까지 군대복무를 하면서 남조선이라는 말만 사용했고, 이외는 몰랐다.”(면접자 20번)

5. 남한의 대통령들에 대한 인식 정도

북한은 남한의 유명인(대통령, 정치인, 재벌가, 애국자 등)들에 대해서도 내부 선전의 수단으로 활용하고 있다. 그러다보니 남한의 유명인들은 북한사회에서는 나쁜 이미지로 비쳐지기도 하고, 좋은 이미지로도 비쳐지는 것은 당연하다고 할 것이다.

면접자들을 통해서도 북한사회에 좋은 이미지로 알려져 있는 인물들은 대부분 친북성향의 인사들로 나타났다. 면접자에게 북한에서 인식하였던 역대 남한 대통령들에 대한 이미지에 대하여 질문을 한 결과, 면접자의 모두가 역대 전·현직 대통령 중 이승만, 박정희, 김영삼, 이명박(현) 대통령들을 북한에서 선전 받아왔던 대로 부정적인 이미지를 갖고 있었고, 김대중과 노무현대통령은 좋게 보고 있었던 것으로 나타났다. 노무현대통령의 경우, 북한 군대에서는 “통일을 열망하는 대통령인데 미국과 괴뢰들이 압력을 가하면서 자살로 몰아갔다”는 식으로 강연을 받았다고 한다.(면접자 17번)

한편, 남한에 입국하여 시간이 흐르면서 박정희, 김영삼 등에 대하여서는 ‘좋은 이미지로 바뀌었다’는 일부 면접자의 답변결과가 나왔고, 일부는 금방 남한 사회에 나온 까닭인지는 모르나 기존의 인식을 계속 갖고 있거나, 이에 대하여 생각해본 적이 없는 것으로 나타났다.

6. 만성적인 경제난의 원인에 대한 인식

북한은 지금도 계속 미국과 남조선 등 외세가 지구상에 유일한 ‘우리식 사회주의 체제’를 없애려고 경제봉쇄를 하고 있다는 식으로 신문, 방송, 강연 등을 통해 선전하고 있다.

〈표 7〉 만성적인 경제난의 원인은 무엇이라고 생각했습니까?(복수응답 포함)

(단위 : 명, %)

구 분	빈도수	비중
정치, 경제, 농업제도 문제	13	62
남한과 미국의 경제봉쇄 책동	7	34
중국의 책임	1	4
잘 모름		
합 계	21	100

이에 면접자들은 대체로 북한당국의 선전을 그대로 믿지 않고, 제도 및 정책상의 문제로 인식하고 있었다. 특히 국경지역에서 사는 주민들일수록 이러한 북한의 제도 및 정책에 문제가 있음을 인식하고 있었고, 내륙지역으로 갈수록 북한당국의 선전을 그대로 믿는 경향을 보이고 있는 점이 나타났다.

"지금도 강연에서 경성대국 원성을 선전하고 있으면서도, 그것이 한계가 있음을 온근히 내비치기도 하였다."(면접자 14번)

"지금도 미국과 일본, 남조선 등의 책동으로 경제적 어려움이 있다고 강연에서 계속 선전하고 있는데, 그것을 믿지 않았다."(면접자 15번)

"선전은 그렇게 하는데, 일반적으로 그렇게 믿지 않는다."(면접자 18번)

"선전 받은 대로 생각하는 사람들이 꽤 있다고 보여진다. 주민들속에서는 중국이 미국에 붙었다, 남조선에 붙었다 하는 식으로 인식하기도 하고 있어, 중국을 미국보다 더 나쁘다는 얘기도 하고 있다.(면접자 17번)

"고난의 행군시기를 지나면서 농업정책 등이 잘못되었음을 생각하고 있었다."(면접자 19번)

한편 2006년 선행연구에 의하면, 북한의 경제위기의 원인을 묻는 질문(복수 응답)에는 미국의 대북정책이라는 답변이 57.5%로, 절반이상이 북한의 선전을 그대로 믿는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 답변을 한사람들 가운데 노동자출신들이 많았다. 이를 북한이 대내외적으로 주장하고 있는 것을 북한주민들이 어느 정도 받아들이고 있는 것으로 파악했다.³⁹⁾

본 설문결과에서는 이와 비슷한 질문의 답변은 34%의 비중을 차지하고 있다. 이러한 사실은 북한주민들이 어느 정도 기간이 경과되어, 남한을 비롯한 외부정보를 비공식적으로 접하는 동시에 기존의 여러 가치관들도 변화하면서, 경제난의 원인도 어디에 있는지를 가려내는 분별력이 상승하고 있음을 추론케 한다.

7. 남한에 대한 기존 인식과 변화의 정도

북한주민들은 초·중학교 때부터 남조선은 사람들이 헐벗고 굶주리는 등 빈부격차가 심하며, 부정부패가 만연한 ‘씩고 병든 사회’ 등으로 남한의 모든 것이 나쁜 것으로 선전·교육을 받아왔다. 또한 남조선 동포들은 같은 민족으로 남조

39) 이무철, “북한 주민들의 경제관과 개혁, 개방 의식-북한이탈주민 면접 조사를 통한 추론” (북한연구학회보 제10권 제2호, 2006), 195~196면.

선혁명에서 중요한 담당자로, 그러나 남조선 괴뢰도당은 미국의 식민지이고 미국이 시키는 대로 하는 ‘꼭두각시’, ‘매국노’이기 때문에 타도하여야 한다는 선전을 받았다.

이러한 부정적인 인식들이 1990년대의 식량난을 겪고, 2000년대 초부터 남한 드라마 등을 비롯한 정보들이 북한 내에 유입·확산되면서, 주민들의 대남인식은 새롭게 바뀌어 가고 있다. 이러한 사실은 인터뷰참여자들의 얘기를 보아도 알 수 있다.

면접자들의 증언을 통하여 본 남한에 대한 인식변화는 대체로 다음과 같다.

"이전에는 뼈라를 만지면 손이 썩는다거나 병에 걸린다는 소문이 많았다."(면접자 3번)

"남조선동포들은 같은 민족이나, 괴뢰도당은 나쁜 것으로 선전 받았다. 제대되어 집에 와서부터는 남한에 대하여 조금씩 어렴풋이 새롭게 알게 되었다."(면접자 4번)

"남조선을 썩고 병든 사회로, 남조선과 싸워서 투쟁해야 한다고 교육받았다. 그러나 요즘에는 원썩까지는 생각하지 않는다. 남한 경제가 발전하고 잘살고 있다는 것은 주민들도, 보위원들도 이미 알고 있다."(면접자 8번)

"중학교 때에는 북에서 남을 도와주니 남한이 못사는 것으로 생각하였다. 지금은 '우리와 같은 조선사람들도 저렇게 잘사는구나'하고 생각했다. 한때 소문에는 남한에서 의도적으로 선전용으로 드라마를 과장하여 만들어 들여보내고 있다는 말이 돌기도 했다. 남한에 미군이 '득실거린다'고 들었는데, 와보니 길에서조차 보기 힘들었다."(면접자 10번)

"군대에서는 남한에 대한 적대적인 선전교양을 계속 받았는데, 제대되니 사회는 군대와 많이 달랐다. 중국 사람들도 남한에 돈 벌러 가고 있다고 들었다. 남한이 발전했다는 것은 국경경비대도 알고 있다."(면접자 15번)

그리고 대남 인식변화에 영향을 주는 것으로 주로 남한 드라마와 같은 영상물 매개체로, 주민들은 드라마에 나타난 배경 등을 통해 남한의 경제발전상을 비교적 상세히 알고 있음을 알게 된다.

"남조선은 정치도 미국이 하라는 대로 하고, 빈부격차가 심하며, 등록금을 내지 못하여 학교를 못 간다고 선전 받았다. 우리의 적은 남조선이라고 선전 받았다. 남한드라마를 보면서 그 시각적인 배경을 통하여 도시풍경, 음식, 집안의 정식 등을 보고서는 발전상을

알게 되었다. 또 남한 제품들이 좋다는 것은 이미 잘 알려져 있다.”(면접자 7번)
 “드라마 배경을 보면서, 남한경제 발전이 대단하다고 생각하였고, 또 옷차림이 세련되고, 승용차들도 많은 것을 보고 생활수준이 높다고 생각했다. 그래도 평양시도 멋있다고 생각했는데, 여기 와보니 서울이 더 멋있다.”(면접자 11번)
 “남한이 발전했기 때문에 서로 통일하면 더 좋겠다는 생각을 했었다. 남한과 외국 드라마와 영화를 보지 못하게 단속을 계속 하니, ‘드라마 내용에 사상도 없고, 사랑과 같은 인간생활 면만 나오는데 왜 보지 말라고 하는 거야’라고 수군거리기도 했다.”(면접자 14번)
 “어린나이에는 썩고 병든 사회, 어린이들이 꺾통 차고 구두닥이하고, 월사금이 없어 학교에 가지 못하고 있다 등의 교양을 받아 남조선에 대한 나쁜 인식을 갖고 있었다. 남한 드라마 속 배경에서 기존의 ‘못산다’는 등의 나쁜 인식이 있었던 터라 지나가는 사람들을 유심히 살펴보면 반신반의 하였으나, 화면 속 배경과 사람들이 거짓이 아닌 실제라는 것을 확신하였다.”(면접자 17번)

1990년대 까지만 하여도 북한 중학교 교재에 남한이 ‘거지가 득실거린다’는 등의 사실 왜곡이 수록되어 있었는데, 지금은 그러한 내용들이 없다는 답변도 나왔다.

“요즘 소학교 교재에는 기존의 남한에 대한 내용들이 그대로 되어있는데, 중학교 교재에는 그러한 내용이 거의 없어졌다.”(면접자 5번)
 “92년 입학할 때 학교에서는 남한에 거지가 많다고 교재에서 수록되어 있었는데, 지금은 그전보다 줄어든 것 같다. 지금은 평화통일에 대한 선전이 좀 늘어난 것 같다. 한국드라마를 보면서 절실고 있으며, 이외 우리와 문화적 및 생활방식의 차이, 이해 못할 용어들의 사용 등 내용들에는 잘 이해 못하고 있다가 남한에 와서 새롭게 많이 알고 있다.”(면접자 18번)

8. 남한 탈북자 인지 정도

남한의 탈북자의 소식에 대해서는 북한주민들 누구나 호기심의 첫 번째 대상이 될 것이다. 2004년 7월 베트남으로부터 468명의 탈북자들이 남한으로 입국한 사건이 있었다.⁴⁰⁾ 그런데 북한주민들은 당시의 사건에 대하여 전혀 모르고 있었던 것으로 나타났는데, 이는 북한당국이 탈북자관련 소식이 내부에 퍼지는 것을 극도로

40) 당시 북한은 외무성 대변인이 조선중앙통신 기자의 질문에 대답하는 형식으로 “미국과 남조선당국자들이 유인납치 행위”라며 강하게 비난하도 했다. 이외 여러 관영매체와 관변 단체를 통하여 이에 대해 적극적으로 대처하는 모습을 보이기도 하였다.

경계한다는 것을 잘 말해주고 있다.

면접자들 80%가 자신들이 살던 지역에서 남한의 탈북자들에 대한 소식을 전혀 모르고 있었고, 다만 중국에 와서야 좀 더 알게 되었던 것으로 나타났다. 나머지 10%는 국경지역에서 살면서 남한에 탈북자가 많이 있다고만 알고 있을 뿐, 그 인원이 2만 명이 넘었고, 어떻게 살아가고 있는지 등의 사실까지는 모르고 있었다. 그리고 일부는 국경지역에 와서야 주변의 얘기를 통해 조금 알기도 하였고, 일부는 태국과 몽골에 입국한 후 구체적으로 알게 되었다고 증언하고 있다. 해상으로 북한을 탈출한 한 면접자는 남한에 와서 비로소 자세한 것을 알게 되었다는 점에서 특이하였다.

〈표 8〉 남한에 탈북자가 많이 살고 있다는 사실을 알았습니까?(복수응답 포함)

(단위 : 명, %)

구 분	빈 도 수	비율(%)
① 거주지역에서 조금 알았다.	4	10
② 거주지역에서 몰랐다.	16	40
③ 중국에 와서 알았다.	17	42.5
④ 동남아, 몽골에서 알았다.	2	5
⑤ 남한에서 알았다.	1	2.5
합 계	40	100

"국경지역에서 남한에 먼저 간 가족과 처음으로 몰래 통화하면서, 남한에 탈북자가 많다고 들었다. 처음에 통화하면서 안기부(현 국정원)의 지시를 받은 줄로 의심했었다. 그 다음 중국에 와서는 좀 더 남한 탈북자에 대한 소식을 들었다."(면접자 4번)

"동네(함경남도)에 중국에서 잡혀온 사람이 있었는데 계속 손가락질 받았다. 국경지역에 오니 중국에 탈북자가 많이 넘어갔다고 들었다."(면접자 5번)

"남한의 탈북자들에 대해서는 전혀 모르다가 국경지역에서 남한과 몰래 통화를 하는 것을 보고 조금 알았다. 중국에서 비로소 조금씩 알게 되었다."(면접자 6번, 9번, 11번, 12번, 13번 등)

"중국으로 탈출하는 사람들 중 30%가량은 남한행을 목적으로 중국으로 간다고 생각한다."(면접자 7번)

"평양사람들은 남한의 탈북자들에 대해 대부분 모르고 있다. 아마 1~2% 정도만 아는 것으로 추측할 뿐이다."(면접자 14번)

최근 북한당국의 변화된 정책으로, 2000년대 초중반까지 남한에 있는 탈북자들에 대한 나쁜 선전을 줄곧 해오다가, 지금은 이런 강연을 하면 할수록 오히려 ‘역효과’가 발생한다는 것을 알면서부터는 이와 관련한 강연과 선전 등이 적어졌다는 점이다. 내륙지역에서는 이와 관련한 강연들이 아예 없다고도 한다.

"요즘 국경지역에서 누가 사라지면, 먼저 중국으로 간 것으로 보면서도 남한으로 간 것으로 짐작하고 있다. 요즘에는 될수록 이면 탈출을 비공개로 하면서 '민족반역자', '비법월경자'라는 식으로 강연한다."(면접자 8번)

"2000년대 초에는 탈북자들이 남조선에 가서 살기 힘들어서, 장기도 팔고, 인체실험 용으로도 사용되며, 결국에는 괴뢰들로부터 버림을 받아 자살까지 한다는 등의 강연을 하였으나, 그런 강연을 할수록 역효과가 발생하기 때문에 지금은 일체 그런 강연이 없어졌다."(면접자 10번)

9. 개성공단에 대한 인식

개성공단은 2003년 6월 30일 착공식을 시작으로 본격적으로 운영되기 시작한지 10년이 되어오고 있다.⁴¹⁾ 2011년 7월 현재 개성공단에는 123개 입주기업에서 북한 노동자 4만7천여 명이 일하고 있으며, 이는 지난해에 대비하면 4천여 명 가량이 증가된 수치이다.⁴²⁾

면접자들의 대부분은 개성공단에서 일하는 북한 노동자들이 대우를 잘 받아 생활이 좋다는 것으로 알고 있다고 증언하고 있어, 북한 주민들에게 개성공단이 ‘선망의 대상’으로, ‘꿈의 직장’이라고 그동안 남한사회에서 알려져 있던 것이 재확인되고 있다.

그러나 면접자들 모두는 개성공단의 내부 실상을 구체적으로 알지 못하고 있어, 북한당국의 개성공단에 대한 철저한 정보차단의 정도를 짐작케 한다. 다만, 면접자 1명만이 같은 직장(보위부)에서 근무했던 동료 한명이 개성공단으로 재배치 받아 그곳에서 일하고 있었는데, 가끔 그와 전화로 안부 인사를 나누면서 이와 관련된 약간의 내용을 알고 있을 뿐이었다.

41) 그동안 북한 근로자 수는 2005년 6,013명, 2006년 11,160명, 2007년 22,538명, 2008년 38,931명, 2009년 42,561명, 2010년 45,000여명으로 꾸준히 증가하였다. 통일부 홈페이지, ‘개성공단 설명 리플렛’, 2011. 9.자 참조.

42) 데일리NK 홈페이지(<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk01500&num=91560>) 참조 (검색일 : 2011. 9. 5).

"가족 중 1명이라도 그곳에서 일하면 가족을 먹여 살린다고 알았다."(면접자 1번)

"남조선과 합작한 공장에서 우리 노동자들이 일하는데 생활이 꽤 좋다고 들었다."(면접자 4번)

"간부들 집 자식들이 먼저 들어간다고 알고 있었다."(면접자 6번)

"남조선이 투자하고, 간부집 자식들이 노동자로 들어간다는 것으로 안다."(면접자 9번)

"그 곳에서 일하면 가족은 먹여 살리고, 보안원들이 노동자인척하고 감시한다고 들었다."(면접자 10번)

"개성시의 사람이 평양에 와서 살림하는 것을 두루 보고 하는 말이 '여기서 어떻게 사나'하는 식으로 말하여, 자기들 쪽에서 좀 생활이 좋다는 식으로 얘기했다."(면접자 11번)

"그곳에 들어가기 위해 경쟁이 심하다고 들었다."(면접자 12번)

"평양사람들이 돈을 주고 들어갔다는 얘기 들었다."(면접자 13번)

"성분을 우선보고 선발한다고 들었다."(면접자 14번)

-이하 생략-

특이한 점으로는, 이미 개성공단과 관련한 소문들이 북한 전역에 퍼져 주민들 대부분이 어렴풋이나마 알고 있는데, 이에 북한당국은 TV나 신문, 강연 등을 통한 공식적인 언급이 일체 없다는 사실이다.

또 다른 특이한 점으로는, 면접자들이 증언하고 있는 것과 같은 현재 북한 내에서 알려진 개성공단과 관련한 '가벼운' 소문들에 대하여서는 입단속을 하는 등 당국의 통제가 없는 상황이다. 이를 보아서, 개성공단 내 북한 근로자들에 대한 철저한 입단속을 하고 있는 것도 있겠지만, 주민들에게 기존과 같은 남한에 대한 부정적인 주입식 선전방식으로는 오히려 역효과가 발생하고, 그렇다고 사실을 그대로 선전할 수도 없는 등 이에 대한 뾰족한 선전방식의 대안도 없기 때문인 것으로 풀이된다.

10. 최근 대남관련 선전내용의 변화

주지한 바와 같이, 북한당국은 사상교양 및 잡지 신문 등의 간행물을 통해 남한 실상을 지속적으로 왜곡 비난하는 한편, 주민들이 남한 자본주의에 물젓지 않도록 하기위하여 지속적인 사상교양에도 힘을 쓰고 있다. 특히 주민들속에서 남한에 대하여 좋은 인식으로 바뀌어가는 것을 사전에 방지하려고 애쓰고 있는 모습이 엿보인다.

북한은 관영매체와 강연을 통한 선전에서 상대적으로 불리한 남한의 경제 분야는 부정적인 면만을 강하게 부각시켜, 이를 북한체제의 우월성을 강조하는 등 내부 결속 강화에 이용하고 있다. 이러한 북한당국의 의도는 2000년대에 들어서면서 남한문화와 같은 외부의 사조들이 북한사회에 물들고 있자, 당국은 조선중앙통신 등을 포함한 언론 등에서 주민들의 사상무장 강화를 독려하는 내용들이 지속적으로 언급하고 있는 사실을 통해서도 알 수 있다.

다음의 면접자들의 증언을 통해서 북한당국의 남한과 관련한 선전내용의 의도를 파악할 수 있다.

"이전에는 남조선당국자들이 정치도 미국이 하라는 대로 하고, 빈부격차도 심하며, 남조선괴뢰도당은 미국보다 더 악랄한 우리의 철천지원썩이라고 했다. 지금은 노숙자들, 노조투쟁, 미군범죄, 시위대가 경찰과 충돌하는 장면 등이 TV에 방영되고 있다." (면접자 7번)

"요즘에는 촛불시위 등을 방영하고 있고, 노동신문에도 이와 비슷한 내용들이 많다." (면접자 11번)

"남한경제 발전상은 숨기고, '예속경제', '미국의 식민지' 등으로 선전하고 있다. 남한의 대통령들과 정치인들, 그 자식들이 부패하여 감옥에 들어가는 것에, '보라, 남조선은 저렇게 너무 부패하다'는 식으로 강연하였다." (면접자 12번)

"간부용 강연에서 김정일이 위대하고, 남조선괴뢰도당은 머리를 숙이고 있다고 계속 선전하고 있다."

"2008년 당시 평화통일에 대한 선전이 좀 늘어났던 것 같고, 강연회는 1개월에 1회 정도로 그 내용은 남한과 같은 자본주의 사회가 나쁘다는 것이었다." (면접자 18번)

"군대에서는 협상에 연연하지 말고 여전히 남조선괴뢰군과는 끝까지 싸워야 하며, 우리가 군사력이 더 강하여 그들로부터 쌀 등을 제공받고 있다는 식으로 강연하고 있다." (면접자 17번)

11. 대남인식에 관한 각 면접자들의 견해

마지막으로 향후 주민들의 남한에 대한 인식변화와 그 전망 등에 대한 여러 견해들을 들어봤다. 면접자들에게 "앞으로 북한 내에 남한문화 등의 확산과 더불어 주민들의 남한정보에 대한 욕구도 증가할 것인데, 이에 대한 개인적인 생각은 어떠합니까?"라고 질문을 하였다. 이에 면접자들 모두가 이구동성으로 "남한영상물의 효과가 가장 크다"는 것으로 말하였다.

다음으로 이 영상물의 내용과 관련하여 “드라마나 영화의 내용들이 정치적인 것이 아닌 생활적인 것으로 되어야 한다.”는 입장을 보였다. 그리고 향후 주민들의 대남인식이 변하면서 이것이 체제변화에 얼마나 영향을 미칠 것인지에 대해서는 대체로 회의적인 입장 이었으며, 주민들의 남한문화사조에 물들어 갈수록 북한당국의 통제도 더 강화될 것으로 내다봤다.

“1차적으로 중요한 것은 의심이 생기지 않으면서 객관적인 시각에서 볼 수 있는 것은 남한드라마와 같은 영상물인데, 이것을 보는 이유는 우선 취미로 보게 되는 것으로, 이 과정에 자연스럽게 남한 현실을 알아가게 된다. 뼈라는 자극적이고 위협적인 내용이 있어 일반주민들은 거부감이 생긴다고 본다.”(면접자 4번)

“남한의 현실을 더 세부적으로 알아가게 하는데 초점을 맞추어져야 한다. 앞으로 남한 정보가 확산되면서 통제도 더 강화될 것이다.”(면접자 5번)

“남한에 2만 이상의 탈북자들이 살고 있는 사실과 그들의 생생한 인간생활 등을 소재로 한 재미있는 드라마를 만들면, 엄청난 인기가 있을 것이다. 이를 통해 주민들이 남한이 희망이 있는 곳이라는 것을 생각하게 해야 한다.”(면접자 8번)

“남한의 생동감 있는 것을 보여주기 위해 관련 드라마제작에 예술분야에서 지식을 쌓은 북한을 잘 아는 탈북자들을 참여시켜야 한다. 앞으로 남한문화가 확산되면서 거대한 변화가 확실히 있다고 본다. 동시에 통제도 더 강화된다.”(면접자 10번)

“앞으로 남한드라마를 보는 것에 대한 통제가 불가능할 것이다. 그런데 드라마를 많이 보았다고 해서 체제에 영향을 줄 정도로 의식변화가 일어나진 않으며, 그저 남한이 절실고, 부럽다 할 정도로 동경은 한다.”(면접자 11번)

“정치적인 내용들은 위험하니, 일상생활을 많이 담은 시트콤 등의 내용의 영상물이 좋다.”(면접자 16번)

“너무 정치적인 것은 오히려 역작용이 생긴다. 사회, 경제, 문화적인 것을 보여주어야 한다.”(면접자 17번)

“라디오 같은 것은 실질적으로 보지 못하기 때문에 절대적으로 남한을 제대로 알지 못한다. 드라마와 같은 시각적인 영상물이 좋다. 앞으로도 북한은 이상화 등 정치교양교육을 더 강화할 것이다.”(면접자 19번)

그리고 일부는 “북한 내 전화통화와 같은 비공식적인 연계도 확대되어야 한다.”, “대북전단도 중요하다”, “정부가 지원을 해야 한다”는 등의 의견을 내놨다.

“남한 영상물이 더 많이 들어가야 한다고 생각한다. 남한과 북한사이의 비공식적인 전화통화도 확대되면 좋다.”(면접자 1번)

“탈북자가 증가하면서 그만큼 북한 내 영향도 기하급수적으로 커진다. 정부차원에서 북한주민들의 의식변화에 돈을 아끼지 말아야 한다. 대북전단도 매우 중요하다. 핵

무기보다 더 강하다.”(면접자 7번)

“탈북자들의 비공식적으로 송금을 해주는 사실 자체만이라도, 주민들이 남한이 엄청 절사는 것으로 알게 된다.”(면접자 9번)

“군대 때 대북전단을 보고 생각이 많아졌다. 빼라도 중요하다고 생각한다. 통제와 쇠뇌교육을 더 강화된다. 체제가 너무 강해 변화에는 한계가 있다.”(면접자 12번)

“남북간 경제적 협력을 더 활발히 하면, 주민들의 인식변화에 영향이 된다.”(면접자 13번)

“국경지역에서는 남한을 좀 아는데, 내륙지역에 가보니 너무도 모른다.”(면접자 15번)

“빼라에 자극적인 내용은 빼고, CD 등 영상물을 보내야 온밀하게 유포성이 있어 더 효과적이다. 남한을 점점 알게 된다고 하여 체제변화에는 영향이 없다.”(면접자 20번)

제2절 조사결과를 통해 본 특징

위 질문에서 보았듯이, 질문의 내용들을 선정함에 있어 북한주민들이 처한 대남 정보에 대한 인식수준의 현실을 감안하여, 그 인식수준에 초점을 맞추어 작성하려고 노력하였다. 때문에 그 질문의 내용들을 보면, 가장 원초적이라고 볼 수 있는 내용들로 국한되어 있다.

〈표 9〉 주요 질문 내용

본인의 북한에서 경험으로 볼 때, 거주 지역 주민들이 어느 정도로 남한 문화(드라마, 영화 등)를 시청한 경험이 있다고 보십니까?
남한에서 현재 알고 있는 남한의 정치, 경제, 문화를 각 100%으로 볼 때, 본인이 북한에 있을 당시 남한의 각 분야(정치, 경제, 문화)를 몇 %정도로 알고 있었다고 생각합니까?
북한에 있을 당시, 중국과 남한 중 어느 쪽을 더 잘 알고 있었습니까?
주민들끼리 중국과 남한에 대한 여러 얘기들을 내놓고 자연스럽게 합니까?
북한에 있을 때 한국의 역대 대통령이나 유명한 사람들에 대하여 아는 대로 나열하시고, 남한에 입국한 후 대통령이나 유명한 사람들에 대한 생각이 바뀐 것이 있습니까?
만성적인 경제난의 원인이 남한과 미국의 책동 때문이라고 생각했습니까?
남한 지칭(남조선, 한국, 대한민국 등) 중 알고 있었던 것은 무엇이었습니까?
종전의 남조선에 대한 인식은 어떠하였습니까? 변화가 있었다면 말씀해주시시오.
남한에 탈북자가 많이 살고 있다는 사실을 알았습니까?
개성공단에 관련한 소문이나, 사실 등에 대하여 말씀하여 주십시오.
앞으로 북한 내에 남한문화 등의 확산과 더불어 주민들의 남한정보에 대한 욕구도 증가할 것인데, 이에 대한 개인적인 생각은 어떠합니까?

이러한 제한적인 질문에도 불구하고, 면접자들의 답변 결과를 종합하여, 북한주민들이 대체로 갖고 있는 남한에 대한 인식을 통하여 몇 가지의 특징들을 유추하여 볼 수 있다. 이에 대해 열거하면 다음과 같다.

첫째, 그동안 소문으로 알고 있던 남한의 경제, 문화 등의 발전상을 드라마를 통하여 직접 확인하고, 남한의 자본주의의 우월성에 공감하고 있다는 점이다. 1990년대 중반이후 시작된 최악의 식량난과 경제파탄으로 빚어진 이른바 ‘고난의 행군’ 시기는 북한주민들이 생존을 위한 사적 경제활동이 활성화되면서 기존의 사회통제체계를 벗어난 일탈행위가 가속화 되던 시기였다. 그때까지만 하여도 북한주민들은 소문으로만 남한이 ‘경제가 발전하여 잘산다’는 식의 정도에서 알았으나, 구체적으로 어떻게 발전했는지에 대해서는 몰랐다.

이러한 남한에 대한 경제발전상을 직접 확인 가능케 한 매개체는 중국으로부터 유입되고 있는 남한의 영상물들과 남한방송의 직접 수신⁴³⁾을 통한 시청효과의 결과이다. 남한 영상매체 시청을 통해서, 일단 남한의 생활상을 그대로 경험하게 된다는 것이 굉장히 중요한 의미가 있다. 구체적으로 드라마의 배경에서 가정집 내부의 가정용품들과 장식들과 음식상, 비춰지는 배우들의 매번 달라지는 의상, 도시에 차량과 고층 건물들이 즐비한 도시의 풍경 등에 대하여 간접적으로 체험한 것은 그들로서는 놀랍고 충격적으로 받아졌을 것이다.

자본주의에 대한 인식도 달라졌는데, 남한 영상매체를 시청하면서 당국의 선전과는 달리 자본주의는 자기 능력으로 일한 것만큼을 다 가질 수 있다는 생각도 하고 있다. 특히, 남한산 제품을 선호하고, 남한의 말투와 헤어스타일, 패션 등을 따라하는 현상이 북한주민들 사이에서 나타나고 있는 것은 남한에 대한 인식이 변화하고 있다는 하나의 방증이다.

그래서 남한에 대한 주민들의 인식을 변화시키는 데에서 남한의 영상물이 절대적인 비중을 차지하고 있다는 것을 확인하게 된다. 물론 대북라디오 등에 의한 의도적인 목적에 의한 대북방송들도 있지만, 현재 상업적 목적 등에 의한 자연적인 현상의 측면에서 볼 때, 이만한 효과를 발휘하는 또 다른 매개체도 없어 보인다.

둘째, 남한의 정치제도에 대한 부정적인 인식이 아직까지 지배적이라는 점이다.

43) 남한과 가까운 황해남북도, 강원도, 평양 등의 지역에서는 남한의 방송영상을 직접 수신 가능하여, 중국에서 들어온 TV로 남한 영상을 수신할 수 있다고 한다. 일부 주민들은 남한 공중파 방송을 녹화하여 몰래 유통시키는 것으로 알려지고 있다.

북한주민들은 당국의 의도적인 선전교양 주입으로 인하여 남한의 정치제도에 대한 부정적인 인식의 고정관념을 가지고 있다. 이러한데 예는 남한 경제, 문화 실상을 직접 접할 수 있는 남한 드라마나 영화와 같이 시각적으로 비교·확인할 수 있는 현실적인 매개체가 정치적 면에서는 부족한 것에 기인되고 있다고 하겠다.

이러한 의미에서, 면접자들에게 “본인경험으로 볼 때, 남한에서 현재 알고 있는 남한의 정치, 경제, 사회문화를 각 100%으로 볼 때, 북한에 있을 당시 남한의 정치, 경제, 문화의 각 분야를 몇 %정도로 알고 있었다고 생각합니까?”라는 질문결과와 수치는, 균형적이고 객관적인 측면에서 한계가 있음을 다시금 지적하게 된다.

셋째, 북한의 만성적인 경제적 파탄의 원인이, 남한과 미국 등의 국가들의 책동으로 인한 것이 아니고, 북한 내 문제인 제도와 정책으로 생각하는 주민들이 늘어나고 있다는 점이다. 이것은 아마도 남한 영상물과 같은 주변 나라들의 발전상과 낙후한 북한의 현실을 비교한 주민들로서는, 북한정권에 의하여 그동안 속이여 살아왔다는 것을 인지한 것으로 보인다.

이러한 사실은 주민들이 남한의 자본주의제도와 북한의 사회주의제도간의 비교측면에서 볼 때, 남한을 기존의 대결에서 동경의 대상으로 보고 있는 근본 동기로 된다고 생각된다. 물론, 현재 남한을 한 민족으로 한 동포로 인식하고, 타도 대상이 아니라는 생각을 갖고 있을 정도로 북한주민들이 의식화되었다고 평가하기에는 아직 이르며, 단순 인식의 변화 차원의 수준정도에 머물러 있다고 보아야 할 것이다.

넷째, 남한의 대표적인 지칭인 “한국”은 물론, 국호인 “대한민국”을 아직까지 대부분 모른다는 점이다. 북한주민 대부분이 “대한민국”이라는 국호는 모르고, “한국”이라는 지칭은 중국 간 국경지역 일부에서 불리고 있으며, 대부분이 북한에서의 공식 용어인 ‘남조선’ 또는 일종의 은어로 ‘아래동네’라고 부르고 있다.

이는 현재 북한에서 남한과 관련된 여러 얘기들을 함부로 할 수 없는데 예도 기인되겠지만, 남한드라마가 유입과 같은 또 다른 남한정보에 대한 상대적인 빈곤 현상에도 관련된다. 앞으로 북한 주민들 모두가 남한을 ‘남조선’이 아닌 ‘한국’과 “대한민국”으로 알고 있을 때면, 이는 그만큼 남한 전체를 세부적으로 알고 있다는 것을 의미한다고 할 것이다.

다섯째, 북한당국이 남한의 경제발전상을 모든 주민들이 알고 있기에, 이와 관련

한 기존의 의도적인 선전내용을 일부 변경하였다는 점이다. 1990년대까지만 하여도 소학교와 중학교 교재에는 ‘남조선에 거지가 많다’는 등 경제적 궁핍으로 묘사하는 식으로 수록되어 있었는데, 지금의 중학교 교재에는 이러한 기존의 내용들이 없어진 것이 면접자들을 통해 일부 확인되고 있다. 또한 개성공단과 금강산관광과 관련한 일체 내용들을 철저히 비공개하고 내부적으로만 처리하고 있는데, 특히 일선 통제기관 보안원들에게도 이와 관련한 구체적인 내부 강연도 별도로 이루어지지 않는 것으로 파악되고 있다. 이러한 사실은 면접자들의 증언으로 확인되고 있다.

앞에서 언급한 것처럼, 북한당국이 남한의 사회문제에서의 부정적인 면만을 집중 부각하고 가공하여 선전하는데에는 이러한 이유가 있다고 하겠다.

여섯째, 남한과 중국에 있는 탈북자에 관한 모든 정보를 비공개하고 있다는 점이다. 2000년대 중반까지만 하여도 함경북도 지역에서는 탈북을 차단하려는 여러 강연들을 대대적으로 하였으나, 지금은 그러한 강연들이 적어졌다고 한다. 또 관영매체 등을 통한 공개적인 언급도 하지 않고 있다. 이렇게 북한당국이 탈북자 관련 내용들을 공개되기를 거리키는 이유는, 면접자들의 증언처럼 공개적으로 탈북자 관련 강연을 하면 할수록 역효과가 발생한다는 것을 북한당국도 잘 알고 있기 때문이다.

일곱째, 제대군인들도 남한에 대한 긍정적인 인식이 일반 주민들과 별반 다르지 않다는 점이다. 인민군대에서 남한에 대한 적대적인 교육을 가장 많이 받은 군인들이 사회에 나오자마자 생활고에 부닥치는 등 여러 가지 어려움을 겪으면서 심증의 변화도 생긴다. 이러한 환경에서 남한 드라마 등 현실을 접하면서 자연스럽게 그 인식도 바뀌는 것이다.

마지막으로, 정치부문에서 자유민주주의와 그 기본원리인 다원주의⁴⁴⁾ 등과 같은 기초적인 이해는 물론 체험도 못하였기 때문에, 남한정치실상에 대해서는 ‘문외한’이나 다름없다고 평가해도 과언이 아닐 것이다. 요컨대, 북한당국이 선전하는

44) 자유민주주의 사회에서의 권력의 원천, 분배, 구조와 권력관계에 관한 이론적 관점. 다원주의적 관점은 지속적으로 경합하는 다양한 독립적 이익집단과 엘리트 사이에 권력분배의 확산을 강조한다. 따라서 다원주의는 응집된 지배계급이나 엘리트들에 의한 비교적 지속적인 고도의 권력집중을 중시하는 마르크스주의나 고전적인 엘리트이론과는 상반된 입장을 보이고 있다(한국언론진흥재단, 네이버 지식사전에서 인용).

것을 옳고 그름을 판단할 지식과 공간적·시간적인 여유자체도 없는 현실에서, 주민들은 현실을 숙명적으로 그저 그대로 받아들이는 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 10〉 시기별 북한주민의 대남 인식 변화 추정

시 기	대내 환경	북한의 내부 선전	주민들의 인식
~1980년대 까지 (안정시기)	<ul style="list-style-type: none"> · 남북대결, 무력도발 · 남북회담 진행 · 냉전관계 지속 	<ul style="list-style-type: none"> · 남한은 못살고, 미국의 식민지, 예측경제 등 주입 · 무력 적화통일 노선 · 남한당국을 괴뢰도당, 역도 등으로 지칭 	적대적 인식
1990년대 (이완시기)	<ul style="list-style-type: none"> · 김일성사망 · 붕괴설 대두 · 북핵 위기 고조 · 최악의 식량난 국제지원 증가 · 배급제 붕괴 · 시장화 확산 · 주민들 일탈행위 · 탈북 러시 · 주민통제 이완 	<ul style="list-style-type: none"> · 고난의 행군 독려 · 체제유지 관련 선전 강화 · 사회주의 고수, 내부결속 강화 · 식량난을 남한, 미국 등의 고립압살 책동으로 전가 · 대남 강경책과 비난 지속 	<ul style="list-style-type: none"> · 남한, 미국 등 국제지 원쌀 목격 · 남한 노래 유입, 유행 · 중국의 발전상 인식 · 남한 발전상 소문으로 인지 · 적대적 인식 반감
2000년대 (변화시기)	<ul style="list-style-type: none"> · 2차례 남북정상회담 · 남북경협, 개성공단 · 서해교전 등 군사충돌 · 일탈행위 증가 · 탈북자 증가 · 남한입국 탈북자 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 김대중, 노무현대통령 평 방문 김정일의 위대성으로 선전 · 대남적대 및 호의관계 병행 · 비사회주의 통제, 사상교양 강화 · 제국주의, 자본주의 환상 경계 · 시장합법화, · 남한문화, 외부정보 유입 단속 · 강성대국 건설 목표 제시 	<ul style="list-style-type: none"> · 남한, 중국 정보(드라마, 영화 등) 유입 확산 · 남한 발전상 확인 · 남한 재인식, 적대의 식 완화 · 남북관계 좋아져 잘 살 수 있다는 막연한 기대감 · 체제에 대한 회의감

이상의 설문결과와 관련한 특징들을 종합하여 보면, <표 10>과 같이 대남인식 변화 측면에서 남한의 경제 및 문화발전상에 대한 인식부분에서는 긍정적으로 많이 바뀌었음을 추론하게 된다.

제4장 남한정보유입에 대한 북한의 대응

현재 북한사회에 남한문화가 급속히 유입되어 확산되어 가자, 북한당국은 이를 체제위협 요소 중 하나로 심각하게 받아들이고 있다.

이를 막기 위하여 북한은 이와 관련한 형법조항들을 계속 개정·보강하여 법적 처벌의 근거를 마련하는 한편, 외부정보 유입의 지역인 중국국경에서의 단속을 강화하고, 주민들의 남한영상물 시청에 대한 단속·처벌도 더 강화하는 모습을 보이고 있다.

제1절 형법관련 조항 강화

1. 남한문화 처벌관련 조항 강화

북한은 남한의 드라마와 같은 영상물들이 대거 유입·확산되자, 이를 규제하기 위하여 형법에 관련 조항들을 신설한 후, 이 조항들을 계속 개정하면서 법적 통제의 근거를 마련했다.

2004년 개정된 북한 형법⁴⁵⁾⁴⁶⁾은 남한 문화 유입의 차단과 탈북자 처벌을 위한 조항들이 신설되거나 강화되었고, 그 후 2009년 형법 조문을 대폭 개정하면서 관련 조항들의 일부 문구들도 더 추가하거나 형의 기간도 늘렸다. 개정된 형법에서 정치 형법적 요소를 갖고 있는 반국가범죄의 조항들은 거의 변화가 없으나, 유추규정의 삭제와 일부 용어의 세밀화가 이루어졌다.⁴⁷⁾

<표 11>과 같이, 남한과 관련된 관련 조항들은 체제유지와 밀접히 관련되어 있는 것으로, 그 규정들의 문구들이 보완되고 처벌수위도 강화된 것을 알 수 있다.

45) 2004년 개정형법은 개정 전과 비교해 볼 때 조문의 수가 대폭 증대되었다. 개정 전의 161개조에서 현재는 305개조로 거의 두 배 가량 확대되었다. 개정 전의 조문을 더욱 세분화하여 내용상 큰 차이가 없이 조문 수만 늘어난 경우도 있으나 전혀 새로운 조문이 추가된 경우도 많다. 특히 제4장 제2절의 ‘경제관리질서를 침해한 범죄’와 제6장의 ‘사회주의문화를 침해한 범죄,’ 그리고 제8장의 ‘사회주의 공동체 생활질서를 침해한 범죄’ 부분에 새로운 유형의 범죄가 많이 추가됨으로써 조문 수가 크게 늘어났다.

46) 이후 북한은 2004년 개정형법에서 그 골격을 그대로 유지하면서 2005년에 2차례, 2006년에 2차례, 2007년에 2차례 각 조항들을 부분적으로 수정·보충한 것으로 파악하고 있다.

47) 김성욱, “북한의 사회안전단속법과 한국의 경찰관직무집행법 비교 검토”, 남북법제개선 연구보고서(법제처, 2006년 12월호), 267면.

〈표 11〉 북한 형법(2009개정)관련 조항의 신구조문 대비

구 분	구형법(2007. 10)	신형법(2009. 4)	특이사항
제3장 반국가 및 반민족 범죄	제62조(조국반역죄) 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역 행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로 동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.	죄와 같음	
제6장 사회주의 문화를 침해한 범죄	제193조(퇴폐적인 문화반입, 류포죄) 퇴폐적이고...록화물과 <u>유연성자기원관, 전자다매체</u> 같은 것을 ...류포한 자는 ...로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 노동교화형에 처한다. <2항 신설>	제193조(퇴폐적인 문화반입, <u>보관</u> , 류포죄) 퇴폐적이고 색정적이며 추잡한 내용을 반영한 음악, 춤, 그림, 사진, 도서, 록화물과 <u>전자매체</u> 같은 것을 허가없이 다른 나라에서 들여왔거나 만들었거나 <u>류포하였거나 비법적으로 보관하고 있는</u> 자는 2년이하의 로동단련형에 처한다. <u>성록화물을 반입하였거나 보관, 류포한 경우에는 5년이상 10년이하의 노동교화형에 처한다.</u>	문구 수정, 보관행위도 처벌대상에 추가 성록화물에 대한 가중처벌 규정 신설
	제194조(퇴폐적인 행위를 한 죄) 퇴폐적이고...록화물과 전자다매체 같은 것을 여러번 보았거나...로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 노동교화형에 처한다.	제194조(퇴폐적인 행위를 한 죄) 퇴폐적이고 색정적이며 추잡한 내용을 반영한 음악, 춤, 그림, 사진, 도서, 록화물과 <u>전자매체</u> 같은 것을 여러 번 보았거나 들었거나 그러한 행위를 한 자는 2년이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 노동교화형에 처한다.	문구수정
	195조(적대방송청취, 인쇄물, 유인물, 수집, 보관, 류포죄) 반국가목적이 없이 공화국을 반대하는 방송을 <u>체계적으로</u> 들었거나 <u>빠라</u> , 사진 록화물, 인쇄물, 유인물을 수집, 보관하였거나 류포한 자는 2년이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 노동교화형에 처한다.	제195조(적대방송청취, <u>적지물</u> ⁴⁸) 수집, 보관, 류포죄) 반국가목적이 없이 공화국을 반대하는 방송을 들었거나 적지물을 수집, 보관하였거나 류포한 자는 2년이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 5년이하의 노동교화형에 처한다. <빠라를 말함>	문구수정
제7장 일반행 정관리 질서를 침해한 범죄	제233조(비법국경출입죄) 비법적으로 국경을 넘나드는 자는 2년이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 <u>3년이하</u> 의 로동교화형에 처한다.	제233조(비법국경출입죄) 비법적으로 국경을 넘나드는 자는 2년이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 <u>5년이하</u> 의 로동교화형에 처한다.	탈북자 증가에 따라 법정형을 상향조정
	제234조(국경출입협조죄) 국경관리부문 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년이하의 로동교화형에 처한다.	제234조(비법국경출입협조죄) 국경관리부문 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우에는 2년이하의 로동교화형에 처한다.	가중처벌 규정에서 하한 규정을 삭제하여 처

구 분	구형법(2007. 10)	신형법(2009. 4)	특이사항
	앞항의 행위를 여러 번 하였거나 돈 또는 물건을 받고 한 경우에는 2년이상 5년이하 로동교화형에 처한다.	앞항의 행위를 여러번 하였거나 돈 또는 물건을 받고 한 경우에는 5년이하의 로동교화형에 처한다.	벌완화
부칙	제13조 (다른 나라에서 사는 사람에 대한 비법협조죄) 리기적목적으로 다른 나라에서 사는 사람을 비법적으로 협조한 자는 2년이하의 로동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년이하의 로동교화형에 처한다.	좌와 같음	중국과 남한 등의 사람(탈북자 포함)들과 연계가 많아지면서 신설

자료 : 이백규, “북한의 2009년 개정형법 개관”, 북한법연구회 정기발표회(2010. 9. 16)의 내용 참고.

이 조항들을 들여다보면 다음과 같다. 먼저 남한영상물을 반입, 보관, 유포, 제작한 사람에게는 2년 이하의 로동단련형에 처하고, 특히 녹화물이 ‘성녹화물’인 경우 5년(중전 5년 이하) 이상부터 10년 이하의 로동교화형으로 가중 처벌한다고 규정했다(제193조 퇴폐적인 문화반입, 보관, 유포죄). 여기 조문에는 ‘퇴폐적인 문화’, ‘색정적이고 추잡한’으로 지칭하고 있다. 이는 남한과 같은 외부의 영상물을 말하는 것으로, 대부분 남한 영화·드라마에서는 키스 등 애정신이 나오는 장면들이 대부분인데, 북한당국의 시각에서는 이를 ‘퇴폐적인 문화’, ‘색정적이고 추잡한’ 것으로 간주하고 이를 법적으로 규정하고 처벌한다는 단서를 달았다. 그리고 ‘성녹화물’은 수위가 높은 포르노와 같은 따위의 영상물을 말하는 것으로 보인다.

다음으로 반국가적인 목적이 없이 남한방송을 청취하거나, 적지물을 수집하거나 보관, 유포한 경우에는 2년 이하의 로동단련형에 처하고, 정상이 무거운 경우에는 5년 이하의 로동교화형에 처한다고 규정하였다(제195조 적대방송청취, 적지물수집, 보관, 유포죄). 여기 조문에서 ‘적대방송’은 다름 아닌 남한방송과 라디오, 일부 정치적 내용의 드라마, 영화 등을 의미하고, ‘적지물’은 남한에서 날려 보내는 대북용 삐라를 말한다. 이렇게 북한당국은 남한의 자본주의 문화 유입을 차단하기 위해 추상적인 문구라는 구성요건을 통해 광범위한 처벌이 가능하도록 한 법적 근거를 갖추었다.

또한 2007년 부칙에서 ‘다른 나라에서 사는 사람에 대한 비법협조죄(부칙 제13조)’의 조항을 새로이 신설하여, 남한, 중국, 일본, 미국 등의 사람(탈북자 포함)들과 연계를 통해 그들을 협조하여 줄 경우 2년 이하의 로동단련형에 처하며, 정상이

48) 삐라, 대북전단 등을 의미한다.

무거운 경우에는 3년 이하의 로동교화형에 처한다고 규정했다.⁴⁹⁾ 이는 먼저 중국과 남한 등에 살고 있는 탈북자들이 북한 내 사람들과 전화 등을 통한 연계를 차단하자는 것이고, 또한 중국, 남한 등의 사람들과 북한 내 주민들이 서로 정보를 주고받는 등 여러 가지 비공식적인 교류행위를 차단하자는 것으로 이해할 수 있다.

그 밖에 반국가범죄 및 반민족범죄의 추상적인 구성요건과 가혹한 처벌규정은 그대로 유지하였고, 오히려 파괴암해죄, 불신고죄에서 처벌을 더욱 강화하였다. 그리고 사회주의 체제유지에 위협이 되는 집단적소동죄, 직무집행방해죄, 허위풍설날조 유포죄 등에 관한 처벌도 강화했다. 특히 ‘허위풍설날조유포죄’는 반국가목적 없어도 국가에 대한 불신을 일으킬 수 있는 거짓을 꾸며냈거나 퍼트린 행위를 처벌케 하여, 외부에서 유입되는 여러 가지 객관적 사실의 유포도 처벌가능한 제도적 장치를 마련하였다.

이 밖에 형법과 비슷한 역할을 수행하는 사회안전단속법⁵⁰⁾의 관련 조항 제14조는 “사회안전기관은 퇴폐적인 음악, 춤, 그림, 사진, 도서, 록화물, 록음물 같은 것을 허가 없이 다른 나라에서 들여오거나 그것을 만들거나 복사, 류포하는 것 같은 행위를 단속한다.”고 규정하여 인민보안원의 남한문화 단속 근거를 마련하였다.

북한은 인민보안성의 내부비밀자료를 통하여 “문화분야에서 제도와 질서를 세우는 것은 제국주의의 사상문화침투를 막고, 사회의 모든 성원들을 선군시대의 혁명적 문화수준을 가진 참다운 인간으로 만들며 우리의 사상문화를 주체적이며 혁명적인 문화로 만드는데서 매우 중요하다”고 역설하고 있다. 특히, 인민보안원들의 각 정황별 법적처리에 관한 법적해석의 내용을 담은 이 내부비밀 참고서는, 외부의 문화 유입의 진원지를 남한과 미국으로 보고 있다는 것이다.⁵¹⁾

“정황 - 해안도시에 사는 부양가족 강00이 CD록화물을 파는 것을 단속하여 해당 전문기관에 검정을 한데 의하면 남조선과 다른 나라에서 비법적으로 들여온 퇴폐적이고 선정적이며, 추잡한 내용을 반영한 부르췌아 문예작품이라는 것이 밝혀졌다. 출처를 해명하니 함00가 미상의 화교인으로부터 3편의 록화물을 사다가 자기 집에서 복사 설비를 갖추어 놓고 여러 개를 복사하여 강00과 최00에게 넘겨 팔았던 것이다.

49) 이와 관련한 내용은 박정원, “북한의 체제수호를 위한 규범통제”, 통일문제연구 제22권1호 통권 제53호(평화문제연구소, 2010. 5), 233~243면 참조.

50) 1992년 12월 28일 최고인민회의 상설회의 결정 제22호로 채택, 그 후 1999년 3월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제540호로 수정보충 됨.

51) 인민보안성, 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』(평양 : 인민보안성출판사, 2009), 307~311면.

해답 - 함00와 강00, 최00의 행위를 형법 제193조 퇴폐적인 문화반입, 류포죄와 ...처벌하여야 한다. ...이 범죄는 퇴폐적이고 선정적이며 주잡한 내용을 반영한 음악, 그림, 사진, 도서, 녹화물과 유연성자기원판, 전자다매체 같은 것을 비법적으로 들여왔거나 다른 나라 사람 또는 해외교포들이 가지고 들어 온 것을 받아 가졌거나 혹은 비법적으로 배워주었거나 보여주었거나 돌게 하는 등 류포한 행위들로 나타난다.”

“정황 - 최00은 해안가 유원지에서 미상의 여인으로부터 남조선과 미국영화가 들어 있는 CD판 3개를 사서 집에서 몰래 본 다음 그것을 그 장소에 내다 팔고 다른 불순록 화물을 사다보군 하다가 적발되었다.

해답 - 최00의 행위를 형법 194조 퇴폐적인 행위를 한 죄와 형법 제193조 퇴폐적인 문화반입, 류포죄 ...병합하여 처벌하여야 한다. 이 범죄는 성록화물을 비롯한 불순록 화물과 그림, 사진, 전자매체 같은 것을 한번이 아니라 여러 번 보았거나 돌린 경우에 성립된다.”

“정황 - 학생 마00은 산에 갔다가 적들이 들여보낸 소형반도체라디오를 발견하였다. 그는 적지물로 해당기관에 바쳐야 하겠으나 호기심에 사로잡혀 집에 몰래 가져다가 밤마다 체계적으로 적의 방송을 들었다. 그리고는 그 내용을 다른 사람들에게 여러 차례 알려주었다.

해답 - 마00의 행위는 형법 제195조 적대방송청취, 인쇄물, 유인물수집, 보관, 류포죄로 된다. 이 조문에서 적대방송의 체계적인 청취는 5번 이상을 의미하며 《정상이 무거운 경우》란 공모하였거나 적방송 내용을 다른 사람에게 알려주어 듣게 하거나 인쇄물, 유인물을 다른 사람에게 주어 사상 정신적으로 동요를 일으키게 한 것과 같은 경우를 의미한다.“

위에서 형법관련 조항들과 내부 문건 자료를 본바와 같이, 북한당국은 남한의 자본주의 문화 유입 차단을 위하여, 추상적이고 불명확한 범조문으로 처벌대상과 범위를 광범위하게 설정하여 감시와 통제를 더욱 강화하려는 목적에서 법적근거를 만들었다.

한편, 위 형법 조항에 사형에 관한 조항이 없으나, 남한 영상물을 시청하다가 사형에 처해졌다는 소식도 전해지고 있다.⁵²⁾ 사형은 반국가행위에 해당하는 것으

52) 탈북자들의 단체인 북한민주화위원회가 2007년에 탈북자 50여명을 대상으로 조사한 ‘북한 인권동향’에 따르면, 북한 정치범 가운데 탈북자 관련 정치범이 급증하는 추세로 특히 남한 비디오나 휴대전화 관련 정치범도 크게 늘고 있다고 밝혔다. 2000년 이전에는 주로 해

로 ‘정치범’을 의미한다. 정치범으로 간주되는 조항으로는 ‘반국가선전, 선동죄’(제61조), 조국반역죄(제62조), 간첩죄(제63조) 등으로, 대부분 5년 이상의 로동교화형에, 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다고 규정되어 있다.

2. 탈북 처벌관련 조항 강화

탈북과 관련한 조항으로, 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 로동교화형에, 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다고 규정했다(제62조 조국반역죄). 또한 불법적으로 국경을 넘나드는 사람은 2년 이하의 로동단련형에, 정상이 무거운 경우에는 5년(중전 3년 이하)이하의 로동교화형에 처한다고 하여, 탈북행위에 대한 처벌을 강화하였다(제233조 비법국경출입죄).

이 조항은 세 가지 유형의 죄가 존재한다. 첫째, ‘조국과 인민을 배반하고 다른 나라 또는 적의 편으로 도망’가거나, 이를 은닉, 방조하는 행위에 대해서 ‘반국가범죄로’ 규정하고 하였다. 둘째, ‘허가 없이 국경을 넘는 자’ 셋째, 국경관리부문에 근무하는 관리일군의 ‘비법적으로 국경을 넘나드는 자’를 도와 줄 경우 ‘국가의 일반행정 질서를 침해하는 범죄’로 규정하고 있다.⁵³⁾

그런데 형법상 관련 조항에서 탈북의 목적에 따라 구분되는 문구는 정확히 규정되어 있지 않으나, 북한의 백과사전에서는 이를 설명하고 있다. 여기서 설명하는 ‘조국반역죄’란 “조국과 인민을 배반한 행위는 적을 돕는 가장 큰 범죄행위이며 조국의 안전을 침해한 엄중한 반역행위이다. 우리나라 형법에서는 조국을 배반한 역적들을 무자비하게 징벌 할 목적으로 조국반역죄를 설정하였다”라고 밝히고 있다.

아울러 <표 12>와 같이 탈북이라고 하여도 그 목적과 상황에 따라 ‘조국반역죄’와 ‘비법적인 국경출입죄’로 구분되는 정황상 기준을 제시하고 있다.⁵⁴⁾

외 라디오 청취자가 정치범으로 취급된 데 반해 남한 비디오 등을 보는 사람들이 급증하면서 정치범 양상이 라디오에서 영상물로 넘어가는 추세라고 설명했다. 북한 당국은 중국 기지국을 이용해 국경지역에서 중국 휴대전화로 외부와 통화한 북한 주민들을 간첩행위로 처벌하기 시작했으며, 현장 체포시 한 달 월급 3000원의 150배가 넘는 50만~100만원의 벌금형에 처하고 있다고 주장했다(문화일보, 2007. 5. 21.자).

53) 이관형, “탈북에 대한 북한의 시각과 대응 연구”, 북한대학원대학교 석사논문, 2008. 52면.

54) 『조선대백과사전(17)』(평양 : 백과사전출판사, 2000), 479면. 이에 관한 것은 이관형, 위와 같은 논문, 56면 참조.

〈표 12〉 ‘조국반역죄’ 성립과 불성립 요건

조국반역죄	비법적인 국경출입죄
<ul style="list-style-type: none"> · 다른 나라 또는 적의 편으로 도망친 행위, 외국대사관에 <정치적 망명이나 <피난>를 요구한 행위도 이에 해당한다. · 조국에 대한 불만을 품고 또는 자기 조국에서 살기 싫어서 다른 나라로 간 경우에도 조국반역적인 고의가 인정되므로 조국반역죄가 성립한다. 	<ul style="list-style-type: none"> · 다른 나라에 있는 부모 또는 친척을 만나기 위하여 또는 밀수를 목적으로 국경을 넘은 행위는 조국반역적인 고의에 의한 것으로 볼 수 없으며 따라서 그것은 비법적인 국경출입죄로 된다.

자료 : 이관형, “탈북에 대한 북한의 시각과 대응 연구”, 북한대학원대학교(석사논문, 2008), 56면.

한편, 탈북자에 해당되는 비법월경관련 2009년 형법조항은 <표 13>과 같이 문구수정을 통해 형기를 더 늘리는 등 구형법과 차이를 나타내고 있다.

〈표 13〉 비법월경 관련 조항의 변화

구분	1999년	2004년	2009년	분석
비법국경출입죄	허가없이 국경을 넘는 자는 3년이하의 로동교화형	비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년이하의 로동단련형 정상이 무거운 경우 3년이하의 로동교화형	비법적으로 국경을 넘나든 경우 2년이하의 로동단련형 정상이 무거운 경우 5년이하의 로동교화형.	탈북자 증가에 따라 형기상향조정
비법국경출입협조죄	국경관리부문에 근무하는 관리일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우 2년이상 7년이하의 로동교화형	국경관리부문 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우 2년이하의 로동교화형 앞항의 행위를 여러번 하였거나 돈 또는 물건을 받고 한 경우 2년이상 5년이하 로동교화형	국경관리부문 일군이 비법적으로 국경을 넘나드는 자를 도와준 경우 2년이하의 로동교화형. 앞항의 행위를 여러번 하였거나 돈 또는 물건을 받고 한 경우 5년이하의 로동교화형	7년에서 5년형으로 하향조정된 후, 하향 규정을 삭제

<표 13>과 같이, 1999년까지는 ‘허가 없이 국경을 넘는 자’로 규정되어 있던 것을 2004년에는 ‘비법적으로 국경을 넘나드는 자’로 변경하고, 2004년에는 정상이 무거운 경우 3년 이하 로동교화형으로, 2009년에는 5년 이하로 상향하였는데

지금까지도 그대로 유지되어 있는 것으로 파악된다. 수정된 조항을 해석하면, 밀수, 장사 등 여러 가지 이유로 탈북과 재입국을 반복하는 사례가 증가함에 따른 조치로 보인다.

그리고 비법월경행위에 협조한 행위에 대한 처벌 조항은, 1999년에 ‘2년 이상 7년 이하의 노동교화형’으로, 2004년에는 2항을 새로이 추가하여 기존의 한차례 도와준 것과 여러 번 도와주었거나 뇌물을 받은 경우로 구분하여 ‘2년 이하 5년 이상’으로, 2009년에는 2항의 ‘2년 이하’ 조항을 삭제하였다. 이 조항의 특징은 뇌물행위에 대한 조항을 추가하여 현재 국경지역에서 나날이 뇌물과 함께 늘어나는 탈북에 대한 처벌을 더 구체화 했다는 점이다.

이와 같이 북한당국은 외부정보의 유입과 탈북자의 증가에 따른 법적 대응조치로, 관련 형법조항들을 계속 개정하는 등 시기별 변화에 따라 법적 통제의 근거를 마련했다.

제2절 남한정보 유입·유포 처벌 강화

1. 남한문화 단속처벌 강화

후술하겠지만 본 조사결과와 같이, 현재 남한에 대한 주민들의 인식 변화에는 남한의 영상물이 절대적인 비중을 차지하고 있음을 알게 된다. 때문에 북한은 국가안전보위부, 인민보안성과 같은 물리적 기구 등을 통해, 주민의 남한 영상물에 대한 통제를 더욱 강화하고 나섰다.

면접자들의 증언에 의하면, 북한당국의 남한 영상물에 대한 단속은 매우 단호하고 집요한 면을 보이고 있다. 당국은 2004년에 당, 보위부, 보안서, 검찰, 인민위원회 등 국가기관과 체신성 소속 컴퓨터전문가들도 포함한 109그룹⁵⁵⁾을 창설하여 대대적인 단속을 벌이기도 했다. 또한 27국(보위부소속)이라는 전파탐지국을 통해서도 중국, 남한과의 통화자를 적발하고 있다.

한편, 주민들의 단속을 피하는 여러 방법들이 생겨나 진화하고 있다. 종전의 단속은 사전에 테이프나 CD를 꺼내지 못하게 밖에서 전원을 차단하여 드라마를 보고 있는 현장을 급습하는 방식이었다. 이후 플레이어를 한 대 더 갖추어놓고 단속이 들어오면 CD가 없는 빈 플레이어를 내놓는다든지, 플레이어 뚜껑의 나사를

55) 2004년 10월 9일 외국 영상물에 대한 통제를 강화할 데 대한 방침이 내려진 날을 지칭하고 있다.

미리 풀어놓은 채 드라마를 보다가 불의의 급습이 들어오면 즉시 장치에서 CD를 빨리 뽑을 수 있게 방비했다. 이전에는 전기가 정전되면 CD를 뽑지 못하였는데, 요즘 중국산 플레이어는 전기가 갑자기 정전되어도 수동으로도 CD를 뽑을 수 있는 기능이 추가되었다. 중국에서 제작자들이 북한전용으로 팔아먹기 위해 이런 기능을 추가하였다고 한다.

또 정확한지는 모르나 DVD플레이어는 전자기파를 통해 위치를 탐지하는 기계로 추적하여 불의에 급습한다는 몇 명의 면접자들의 증언도 나오고 있다.

요즘에는 USB메모리를 통한 컴퓨터로 보는 경우가 많다. 가정들에 컴퓨터 보급량이 늘면서 메모리를 통해 컴퓨터로 보는 경우가 많아짐에 따라, 컴퓨터전문가가 함께 배동하여 검열도 수시로 한다. 이에 대응하여 평양시와 같은 큰 도시들에는 컴퓨터에서의 영상기록을 삭제하여 주는 소프트웨어가 등장하여 암암리에 퍼지고 있다고 한다.

남한 드라마를 보다가 단속된 주민들은 노동단련대로, 정상이 무거운 경우(여러 번에 걸쳐 보거나 유포) 노동교화소로 보내지고, 좀 더 무거운 경우에는 정치범으로 취급되어 정치범수용소로 끌려가기도 한다. 간부의 자식들도 단속에 걸리면, 간부는 해임되어 가족 모두가 농촌으로 추발되기도 한다. 만일 한명이 적발되면 역추적을 하여 1년 전에 남한 드라마 CD를 유통하던 사람들도 걸려들어 2년형을 받아 교화소에 보내지기도 한다. 금전과 같은 뇌물을 주면 풀려나기도 하는데, 돈이 없는 사람들은 노동교화소에 보내져 후에 그곳에서 죽었다는 통지를 받은 사례도 있다.

단속하는 방식은 주로 임의시각에 갑자기 가정집을 방문하는 식으로 검열하는데, 일부 사람들은 집주인의 허락도 없이 수색한다고 항의하면서 따지니 그대로 돌아갈 때도 있다고 한다.

대학생들도 교정에서 수시로 검열을 당한다. 대학의 정문, 교실 등에서 수시로 대학생들 가방을 불의에 열어보게 하고, 수업 중에도 교수가 학생들을 모두 교실 뒤에 세워놓고 가방을 일일이 체크하며, USB메모리 경우 일일이 컴퓨터에 꽂아 내용을 확인하고 있다. 평양시의 경우 다른 지방보다 더 단속이 더 강하다. 가끔 평양시 민가에서의 남한 영상물 단속은 정치대학학생들도 동원되기도 한다.

평안남도의 한 국경지역에서 거주했던 면접자는 그 지역에서 작년 한해에 1,000명이 넘는 사람들이 남한드라마를 보다가 적발되었다고 증언한다.

"평양은 수시로 검열을 한다. 비사회주의 녹화물을 보지 말라는 포고문도 붙여져

있다. 등교한 후 각 대학생들에게 서약서에 '본인은 비사회주의 녹화물을 보지 않겠다. 만약 봤을 때에는 어떠한 처벌도 받겠다'는 식으로 매일 사인을 강요한다."(면접자 11번)"2006년에 1,000여명의 사람들이 남한영상물을 보다가 적발되어 법적처벌을 받았다. 최고형(5~7년)은 교화소로, 경미한 것은 로동단련대(2~6개월)에 보내진다. 어떤 사람들은 돈을 주고 풀려나오기도 한다."(면접자 15번)

군부대에도 남한드라마 영상물이 유통되고 있어 군관사택에도 수시로 검열을 하고 있다.

"군관사택을 군보위부에서 불의에 검열하였는데, 몇 집에서 걸려들었다. 이에 군부대 군관들이 와서 그들에게 우리가 철저히 사상투쟁을 별도로 하겠다는 식으로 설득하여 무마했다. 만약 군부대 노동자가 걸려들었으면 빠져나가기가 힘들었을 것이다."(면접자 20번)

위와 같이, 북한은 다양한 경로를 통해 유입되는 남한을 비롯한 외부의 영상물 유입을 '제국주의자들의 사상·문화적 침투'로 규정하는 등 민감한 반응을 보이고 있다.

2. 탈북관련 정보 유입 차단 및 통제

북한 내에서는 '탈출'현상을 남한과 중국과 연관되어 있는 것으로 보고 있다. 북한당국도 탈북자를 외부정보 유입의 발원지 중 하나로 보고, 계속 증가하는 탈북자들에 의한 외부정보 유입과 내부정보 유출의 연계 차단에 고심하고 있다.

'고난의 행군' 이후 북한 국경지역에서 중국 핸드폰을 사용하는 사람은 해마다 증가하여 현재 신의주, 혜산 같은 도시에서는 몰래 중국 핸드폰을 사용하는 사람들이 적지 않다. 이중에는 남한의 탈북자들과 몰래 연락하며 소식을 주고받는 사람들도 상당수 있다. 남한에 정착한 탈북자 수가 이제 2만 여명에 넘어서 계속 증가하고 있는 지금 상당수의 탈북자들은 이런 비공개적인 방법으로 북한에 남아있는 가족들과도 정기적으로 소식을 주고받으며, 송금도 하여주고 있다. 이는 비록 짧은 시간이지만 남한에 대한 새로운 정보를 접하게 되는 기회가 되는 것이다.⁵⁶⁾ 이러한

56) 국가인권위원회와 한국방송통신전파진흥원 2011년 2월 23일 '북한주민의 정보접근권 증진 방안'이라는 주제로 개최한 공청회에서 하태경 열린북한방송 대표는 정확한 숫자는 파악하기 힘들다, 현재 북한에서 중국 핸드폰을 사용하는 주민의 중북 국경지역의 10,000명 이상은 중국 핸드폰을 사용할 것이며 이 중에 한국이랑 통화하는 사람도 한 1,000명 이상은

북한의 탈북자 가족들은 남한의 경제적 발전상을 인식하고 있으며, 주변에서 그들은 ‘부러움의 대상’이 되기도 한다.

북한은 기존과 달리 현재 탈북자를 주제로 한 선전교양을 극력 자제하는 입장이다. 1990년대 후반과 2000년대 중반까지 탈출현상을 막기 위하여 남한에 있는 탈북자들을 부정적으로 묘사하여 주민들에게 선전하였다면, 최근에는 대부분 비공개로 전환하여 이와 관련한 강연이 없다고 한다. 이는 설문조사에서 나타난 일부 증언과 같이, 북한당국이 탈북자에 관한 선전을 하면 할수록 역효과가 발생하는 등 부작용이 발생한다고 판단했기 때문으로 보인다. 기존에는 ‘도주자들의 비참한 운명’ 등과 같은 자극적인 제목으로 탈북자들이 중국과 남한에서 ‘고생’하는 여러 사례들을 부풀려, 결국 탈출을 하면 불행과 파멸뿐이라는 식으로 선전했다. 한 사례로, 남한에 입국한 탈북자들이 안기부(국정원)에서 가혹한 취조를 받게 되는데, 이 과정에서 구타, 고문 등 인간이하의 취급을 받는다고 선전하고 있다. 또한 남한에서 정착 실패 사례를 소개하면서 탈북자들이 “황금만능의 세상인 남조선 사회에서 후원자는 물론 도와주는 이웃 하나 없는 것을 통탄하며, 향락은 고사하고 생계를 유지하기 위한 필사적인 몸부림을 치고 있다”며, 주민들에게 심리적으로 결국 조국을 배반하고 남한을 가는 것은 ‘불행’이고 ‘죽음’의 길이라는 자극을 통하여, 주민들의 남한에 대한 부정적인 이미지를 심어주어 탈북에 대한 생각과 시도를 사전에 억제하려고 했다.⁵⁷⁾

한편, 대내적으로 외부에서 일어나는 탈북자와 관련한 국제적 이슈 등에 대해서는 일체 비공개하고 있다. 북한의 관영매체는 대외, 대남용과 대내용으로 구분된다. 따라서 북한 내부에서 공개되는 매체와 문헌 등에는 탈북자와 관련한 내용들이 거의 볼 수 없으며⁵⁸⁾, 대남 및 대외 관영매체에만 탈북자와 관련한 북한당국의 입장 등의 내용들을 찾아볼 수 있다.

지난 2004년 7월 베트남에서부터 탈북자 400여명이 대량 입국한 사건과 관련하여, 북한은 외교성대변인의 성명을 통해 이를 강력히 항의 하였다.⁵⁹⁾ 그러나 이번

될 것이라고 추정했다.

57) “반간첩투쟁을 위한 투쟁을 강화하자”, (평양 : 국가안전보위부출판사, 2002. 10). 이 자료는 2005년 『자유북한방송』이 입수하여 언론(조선일보, 2005. 7. 14.자)에 공개되었는데, 이 자료에는 탈북자를 ‘간첩’으로 간주하고, 탈북자들이 남한과 중국에서 불행하게 사는 것으로 묘사되어 있다.

58) 다만, 북한이 탈북자에 대해 일반적으로 사용하고 있는 용어는 ‘반동분자’, ‘변절자’, ‘배신자’ 등이 대표적으로 묘사되고 있다. 사회과학원 언어학연구소, 『조선말 사전』(평양 : 과학백과사전출판사, 2004), 589면.

59) 2004년 7월 29일 북한은 조국평화통일위원회 대변인 성명을 통해 “남조선 당국의 조직적

설문조사에서 확인된바와 같이, 북한 주민들은 이러한 사실들을 전혀 모르고 있는 것으로 나타났다. 이는 북한당국의 남한의 탈북자들에 대한 소식이 주민들에게 알려지는 것을 극도로 두려워한다는 것을 보여준 단편적인 사례이다.

HRW에 따르면, 탈북에 대한 북한의 대응을 2004년 이전과 이후로 비교해본 결과, 2004년 이전은 사후조치 성격이 강하였으나 2004년 이후 부터는 사전적, 예방적 조치의 성격으로 변화하는 모습을 보이고 있다. 2004년 이후 탈북의 사유, 초범 여부, 중국에서 누구를 만났느냐 등에 상관없이 모든 탈북자가 교화소로 보내졌다. 북한은 2004년 11월 이후 중국 국경을 넘는 주민들에 대하여 징역 5년형까지 엄중 처벌한다는 새로운 정책을 발표하였다. 이로써 주민들의 탈북자체를 원천적으로 차단하려는 모습을 보이고 있다. 또 탈북 예방을 위해서 전 계층과 조직을 막론하고 감시와 검열을 병행하여 탈북 가능성이 보이는 가정을 추방하거나, 교화소로 보내는 등의 조치를 취하여 왔다. 일부 강제송환 된 탈북자의 경우 총살형에 처해지는 경우도 있었다.⁶⁰⁾

탈북으로 연관되어 있는 가족의 강제이주(추방) 조치는 탈북이 시작된 1990년대 중반이후부터로, 최근에도 강제이주 조치는 계속 진행 중이다. 2004년 베트남에서의 대량 탈북 사건이후부터는 다시 탈북에 대한 대응수준이 높아져 왔다. 기존에도 그러하였지만 2010년에는 국경지역에 대한 통행증과 출장증명서도 아예 발급을 하여 주지 않는다고 한다. 북한당국은 국경지역에서 가족 중에 행방불명이 된 사람이 있으면, 이를 탈북으로 간주하고 가족들을 국경지역과 떨어진 산간지역의 농장으로 추방하고 있다.

북한 당국은 최근에도 국경지역 주민들을 단속하기 위하여 만들어진 군검열단인 ‘폭풍군단’은 탈북자 가족과 비사회주의 현상들에 대한 대대적인 단속을 벌여, 량강도 혜산시에서만도 50여 가구의 집들을 내륙지대로 추방하기도 했다. 량강도 국경 연선지역에서 시작된 ‘폭풍 군단’ 검열은 자강도, 함경북도, 평안북도 지역까지 그 범위가 점차 확대되고 있다. 북한과 중국 국경지역에는 탈북자 단속 및 가족 추방, 마약 단속, 핸드폰 단속을 비롯해 올해에만 4차례의 검열이 이뤄졌다. 이번 검열의 중점 대상은 남한 물건이나 문화가 들어오는 통로인 국경지역이라고 한다.⁶¹⁾

이러며 계획적인 유인납치 행위이자 백주의 테러범죄”라고 주장하며, “6.15공동선언에 대한 전면 위반이고 도전이며 우리 체제를 허물어 보려는 최대의 적대행위”로 규정하는 등 강하게 반발하여 나섰다. 당시 북한외무성, 조선중앙통신, 조국평화통일위원회, 조선인권연구협회, 민족화해협의회 등은 성명과 고발장 등의 형식으로 대외에 공개하였다.

60) 연합뉴스, 2005. 2. 11.자.

현재 북한당국은 국경연선에 대한 통제를 2중, 3중으로 강화하고 있음에도 불구하고 탈북자는 늘어나고 있으며, 이와 함께 외부정보 유입에 대한 통제와 처벌을 강화하고 있지만 남한 정보의 유입도 지속적으로 증가하고 있는 양상이다.

제5장 결 론 : 시사점

본 연구에서는 탈북자들과의 면접을 통한 북한주민의 대남인식과 특징을 고찰하면서, 북한 내 남한정보 유입·확산과 탈북현상에 대한 북한당국의 대응조치에 대해서 살펴보았다.

북한에서 남한정보의 확산은 이제 시작단계를 지났다고 볼 수 있다. 특히 남한문화의 유입과 확산이 가장 두드러져 있다. 현재 주민들의 전반적인 대남인식 정도는 대체로 남한의 실상을 전혀 모르던데에서, 경제·문화적인 면에 한하여 알아가는 초기단계에 있다고 볼 수 있다. 이는 면접조사 결과와 같이, 남한의 경제가 발전했고 잘산다는 것은 이제 북한주민들 사이에서 누구나 아는 보편적 사실이 된 것으로도 알 수 있다.

이러한 현실은 주민들이 북한의 현실과 비교할 수 있는 대상과 동경과 호기심의 대상이 생겼다는 것을 의미한다. 때문에 현재로서는 남한을 바로 알리는 차원에서 ‘백문이 불여일견’이라는 말처럼 시청각적 효과가 있는 영상물만큼의 더 나은 매개체가 없어 보인다.

그러나 여기서 언급하고 싶은 것은, 남한 드라마와 같은 영상물을 통한 시청각 효과현상으로 경제발전상 등의 한 측면은 제대로 알고는 있으나, 그 밖의 남한의 구체적인 현실은 대부분 주민들은 제대로 모르고 있는 실정이다. 다시 말하여, 남한의 현실을 피상적 내지 추상적인 관념속에서 불균형적으로 인식하고 있다는 것이다.

면접결과를 보면, 아직 대부분의 주민들이 “대한민국”, “한국”을 모르거나, 현재 지속되고 있는 ‘만성적인 경제난’ 즉, 못살고 있는 원인이 남한과 미국의 책동 때문인 것으로 인식하고 있는 것으로 파악된다.

남한 정치제도에 대한 인식도 그렇다. 주민들의 대남인식 변화라는 관점에서

61) 데일리NK(www.dailynk.com), 김정은, “폭풍군단 보고 후 ‘남조선 CD 들어오는 입구 짓부쉬라’ 지시”, 2011. 5. 16.자.

볼 때, 단순히 남한의 경제·문화적 발전상을 안다는 자체에 의미가 있는 것이 아니기 때문이다. 요컨대, 주민들이 남한의 경제발전과 북한의 경제파탄 실상을 비교해보면서, 남한의 경제적 발전을 이루게 된 근본이 어디에 있는지를 알고 고하는 욕구와 고민도 발동되어야 한다는 것이다. 이를 안다는 것은 곧 의식화의 첫 단계를 의미하는 것이기 때문이다. 물론 남한의 자유민주주의와 시장경제체제의 기본원리까지 아는데에는 환경적, 시간적, 지식적인 시각 등으로 한계가 있을 수 있다.

한편 괜한 기우일수도 있지만, 이번 한 면접자의 의미심장한 말처럼 어찌 보면 북한관료층들에게 내재되어 있는 ‘자존심’ 측면에서 남한이 여러 면에서 우위라는 사실자체를 ‘인정’해주고 싶지 않은 심리적인 면도 발견된다. 가령, 남한과 통일되면 ‘우리는 남한의 경제적 노예가 되는 것 아닌가’라는 분명하지 않은 심적인 ‘위구심’도 없지 않아 갖고 있다는 것이다.

이런 의미에서 남한 바로 알기 차원에서, 지금 북한주민들에게 대남인식 수준정도에 맞추어 남한의 초보적인 것에서 시작하여 점차적으로 전반적인 것으로 이해하는 것이 중요하다고 보인다.

향후 주민들의 대남인식 변화의 정도는 몇 가지 관점에서 전망하여 볼 수 있다. 현재 북한당국의 통제에도 불구하고 북한 주민들의 대남인식의 지속적인 변화 현상은, 외부의 의도적인 개입이라기보다 인간 본연의 욕구로부터 나오는 자연스러운 현상에 기인하고 있다. 이러한 현상을 볼 때, 앞으로도 주민들의 남한을 비롯한 외부정보에 대한 욕구는 증가할 수밖에 없을 것이다. 그리고 앞으로도 북한주민들의 영상물을 통한 남한에 대한 ‘호기심’은 계속될 것이라고 전망된다.

그러나 이러한 현상들이 집단적 불만 등 체제내부의 변화로 이어지는데에는 영향이 미치는데에는 분명한 한계가 있다. 북한주민의 의식변화를 통한 밑으로부터의 변화는 여러 요인들로 인하여 현재 불가능한 상황이기 때문이다. 특히, 기본적인 자유마저도 통제되어 있는 폐쇄적인 북한체제하에서 주민들의 전반적인 사회적 욕구의 수준정도는 최하위인 ‘생리적 욕구’단계에 머무르고 있는 오늘날 북한의 현실을 간과하여서는 안 될 것이다.

그럼에도 불구하고 북한주민은 아래로부터의 변화를 이끌 수 있는 직접적 당사자라는 점에서, 남한문화의 유입에 따른 북한주민의 대남인식의 변화도 향후 북한 사회 변화과정에서 주목할 만한 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

아직은 시기상조이지만 남한의 발전상과 자유민주주의의 우월성에 대한 긍정적인

인식들이 중첩적으로 계속 쌓이어 각인되어지면, 자연발생적으로 체제에 대한 불신 또는 불만으로 이어지게 되는 동기로도 될 수 있기 때문이다. 나아가 어느 시점에 가서는 주민들에 대한 통제력 한계의 상황을 맞을 수도 있을 것이다. 이런 의미에서 앞으로 주민들의 의식변화의 동기에는 남한에 대한 올바른 인식도 잠재되어 있다고 할 것이다.

향후 북한당국의 남한문화에 대한 통제에도 전망하여 본다. 북한당국은 남한정보의 확산이 체제유지에 악영향을 미친다는 것을 잘 알고 있기에, 남한정보 유입의 차단에 사활을 걸고 있는 양상이다. 이에 북한당국의 일련의 사회통제와 함께 남한문화 유입 현상에 대한 통제와 처벌의 수위도 한층 강화될 것이다. 이는 관련 법률을 계속 개정·보강하고 있는 것을 통해서도 잘 나타나고 있다.

이러한 상황에서 향후 북한의 남한정보 통제방식 변화도 조심스럽게 유추하여 본다. 지난시기 당국의 지속적인 단속의 대상이 되었던 장마당이 고난이 행군시기를 발단으로 자생적인 시장으로 확대되면서 이러한 장사현상들이 전체 사회에 만연되어, 당국이 이를 통제와 묵인이라는 피동적 대응으로 일관하다가, 결국에는 헌법을 개정하면서까지 이를 합법적으로 허용한 전례가 있다. 물론 이 전례를 비교하기에는 다소 무리가 있지만, 정치적이고 적대적인 내용이 없는 순수 일상의 생활 면만을 다룬 남한 드라마·영화 등에 한하여서는 통제기관의 암묵적 묵인이라는 비공식적인 기제가 작동 될 가능성도 배제할 수 없음을 추론하여 본다. 이에 대한 근거 중의 하나로 현재 북한 특권층들과 국가보위부, 인민보안성 등 단속기관의 사람들도 남한드라마를 즐겨보는 것이 북한사회에 공공연한 사실에서 찾아볼 수 있다.

마지막으로 본 연구에 대한 개인적인 소감을 피력하려고 한다. 이 연구는 탈북자의 심층면접조사를 통한 북한에서의 당시 상황을 토대로 하여, 북한 내 주민들의 남한에 대한 인식의 기초수준정도를 관찰한데에 불과하다. 여기서 면접자를 선택함에 있어 거주지역과 탈북시기 등에서 편중됨이 없이 대상자들을 적절히 선택하여 조사표본의 객관적인 대표성을 유지하려고 노력하였다.

그러나 면접자의 인원수가 20명으로 많지 않은 점, 취재원을 북한 내에서 선정할 수 없는 한계로 주로 국내 선정에 머물렀다는 점, 조사방법이 기초단계에 머물렀다는 점, 참고할만한 선행 연구가 거의 없었던 점 등의 제약으로 인한 한계를 갖고 있다. 따라서 기본적인 이해정도에 그쳐졌다는 아쉬움이 남는다.

그럼에도, 이상의 조사결과에 대한 연구는 제한적이거나 북한주민들의 남한에 대한 시각과 인식을 처음으로 고찰하여 봄으로써, 북한 사회 내에서 남한에 대한 본질적인 인식과 그 변화를 표면적으로나마 이해할 수 있는 첫 자취를 남겼다는 데에 의미를 두고 싶다.

아울러 우리 사회에서 북한주민의 남한정보에 대한 절대적인 빈곤현상을 객관적인 시각에서 어떻게 바라보고, 어떻게 대응하여야 하는지에 대한 문제제기의 화두를 새롭게 던져줄수 있는 계기가 되었으면 하는 바람이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

- 서재진, “북한의 사회심리 연구”, 동향연구보고서 연구총서99-15(통일연구원, 1999).
- 전현준, “북한의 대남정책의 특징”, 연구총서 2002-08(통일연구원, 2002. 12).
- 전현준 외, “북한체제의 내구력 평가”, 연구총서 2006-12(통일연구원, 2006. 12).
- 이항동, “대북포용정책에 대한 북한의 반응-1997~1999, 로동신문 논평을 중심으로”, 한국정치학회 제34집 제1호(한국정치학회보, 2000. 6).
- 최진욱·전현준·정영태, “북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망”, 통일정세분석 2009-03(통일연구원, 2009. 2).
- 박정란·강동완, “북한의 정치사회화 및 수령관에 대한 인식변화 연구”, 정치정보 연구 제12권제1호(한국정치정보학회, 2009. 6).
- 이주철, “북한 잡지의 남한 사회문제 보도” 현대북한연구 제13권제2호(북한대학원대학교. 2010).
- 김영주, “로동신문에 나타난 대남보도 논조 분석”, 언론과학연구 제10권제4호(한국지역언론학회, 2010. 12).
- 김성욱, “북한의 사회안전단속법과 한국의 경찰관직무집행법 비교 검토”, 남북법제 개선 연구보고서(법제처, 2006년 12월호).
- 박정원, “북한의 체제수호를 위한 규범통제”, 통일문제연구 제22권1호 통권 제53호(평화문제연구소, 2010. 5).
- 이관형, “탈북에 대한 북한의 시각과 대응 연구”, 북한대학원대학교(석사논문, 2008).
- 이무철, “북한주민들의 경제관과 개혁, 개방 의식-북한이탈주민 면접 조사를 통한 추론”, (북한연구학회보, 제10권 제2호, 2006).
- 이준희, “북한의 대남 인식변화와 남북한 관계”, (경희대대학원박사논문, 2004).
- 이백규, “북한의 2009년 개정형법 개관”, 북한법연구회 정기발표회(2010. 9. 16).
- 이규환, 『이미지 삼국지』(들녘, 2002).
- 슈트어트 유앤, 백지숙(역)『이미지는 모든 것을 삼킨다』(시각언어, 2002).
- 임석진, 『철학사전』(중원문화, 2008).

이임정, “자기효능감의 이해를 통한 인간의 욕구와 행동에 관한 연구”, 경영교육논
총 제55집, (한국경영교육학회, 2009. 6).

대한변호사협회, 『2010북한인권백서』(대한변호사협회, 2010).

통일부 홈페이지.

연합뉴스.

조선일보.

데일리NK.

2. 북한문헌

『조선대백과사전(17)』(평양 : 백과사전출판사, 2000).

『조선말 사전』(평양 : 과학백과사전출판사, 2004).

인민보안성, 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』(평양 : 인민보안성출판사, 2009).

강연자료, “변천된 정세를 높은 계급적 안목과 혁명적 원칙성을 가지고 예리하게
대하자”(평양 : 조선인민군출판사, 2002. 1).

강연자료, “남조선은 가장 반동적이고 부패한 사회이다.”(평양 : 조선인민군출판
사, 2004. 3).

강연자료, “사회생활의 모든 분야에서 비사회주의적 현상을 철저히 없앨데 대하
여”, 『간부용 학습제강』(조선로동당 출판사, 2010).

강연자료, “반간첩투쟁을 위한 투쟁을 강화하자”, (평양 : 국가안전보위부출판사,
2002. 10).

사회과학원 언어학연구소.

조선중앙통신.

로동신문.

[부록]

심층면접 주요 질의 사항

본 조사는 북한사회에서의 남한인식실태를 파악하여, 대북정책의 올바른 방향을 모색하여 궁극적으로 향후 통일에 필요한 정책적 자료로 활용하고자 실시되는 것입니다. 따라서 귀하가 북한에 있을 당시를 돌아켜보는 것이기에 알고 있었거나 생각하였던 것에 한하여 말씀하여 주시기 바랍니다. 본 조사의 내용 및 귀하의 인적사항은 비밀로 엄격히 보장되어 공개되지 않으며, 본 연구의 통계적 분석에만 사용되고 조사 목적 외에는 사용하지 않을 것을 약속드립니다.

	인터뷰 일시		년	월	일	시	분
성별	(남),	(여)	연령대		대		
북한 최종 탈출일	년 월		대한민국 입국일		년 월 기 (하나원)		
중국체류기간	()년 ()개월						
북한에서의 학력	<input type="checkbox"/> ① 고등중학교 중퇴 또는 졸업 <input type="checkbox"/> ② 전문학교 또는 단과대학 중퇴 또는 졸업 <input type="checkbox"/> ③ 대학 중퇴 또는 졸업						
출생지	_____도 _____시 _____군 _____지역						
탈북 전 거주지 (중복가능)	_____도 _____시 _____군 _____지역						
	<input type="checkbox"/> ① 도시지역 <input type="checkbox"/> ② 농어촌지역 <input type="checkbox"/> ③ 탄광, 광산지역						
탈북동기 (중복가능)	<input type="checkbox"/> ① 정치적 탄압 <input type="checkbox"/> ② 가족과 재결합 <input type="checkbox"/> ③ 한국에 대한 동경 <input type="checkbox"/> ④ 체제에 대한 회의 <input type="checkbox"/> ⑤ 기타 ()						
북한에서의 직업 (중복가능)	<input type="checkbox"/> ① 직장원 <input type="checkbox"/> ② 농민 <input type="checkbox"/> ③ 사무원 <input type="checkbox"/> ④ 학생 <input type="checkbox"/> ⑤ 군인 <input type="checkbox"/> ⑥ 무직 <input type="checkbox"/> ⑦ 전업주부 <input type="checkbox"/> ⑧ 간부(초급포함) <input type="checkbox"/> ⑨ 기타()						
한국입국에 도움준 사람	<input type="checkbox"/> ① 한국내 가족, 친척 <input type="checkbox"/> ② 아는 사람 <input type="checkbox"/> ③ 중국내 아는 사람 <input type="checkbox"/> ④ 기타						

1. 본인의 북한에서의 경험으로 볼 때, 본인이 살던 지역 주민들이 몇 %정도가 남한 드라마, 영화, 라디오 등 문화적인 경험을 하고 있다고 보십니까?

구분 \ %	1~10	11~20	21~30	31~40	41~50	51~50	61~70	71~80	81~90	91~100
남한 드라마, 영화 등										

2. 본인 경험으로 볼 때, 남한에서 현재 알고 있는 남한의 정치, 경제, 사회문화를 각 100%으로 볼 때, 북한에 있을 당시 남한에 대하여 알고 있었던 정치, 경제, 문화의 각 분야를 몇 %정도로 알고 있었다고 생각합니까?

구분 \ %	1~10	11~20	21~30	31~40	41~50	51~50	61~70	71~80	81~90	91~100
정치										
경제										
문화										

3. 귀하는 남한에 관하여 어떤 정보(정치, 경제, 문화 등)를 습득하거나 본적이 있습니까?(구체적으로 설명하여 주십시오. 예를 들면 뼈라, 드라마 제목, 물건 이름 등)
4. 북한에 있으면서 중국과 한국 중 어느 쪽을 좀 더 세부적(정치, 경제, 문화 등)으로 알았다고 생각합니까?(구체적으로 설명해주십시오)
5. 주민들끼리 중국(정치, 경제)에 대한 얘기를 자연스럽게 공공연히 나누고 있습니까?
6. 주민들끼리 한국(정치, 경제)에 대한 얘기를 자연스럽게 공공연히 나누고 있습니까?

7. 언제부터 남조선이라는 말에서 한국이라는 말로 바뀌어 불렀습니까?(북한에서 혹은 중국에서)
8. 한국에 관한 정보를 습득하는 경로와 과정을 아는 대로 말씀해주십시오. 또한 한국에 관한 정보를 우연히 접하였는지, 의도적으로 접하기 위해서 노력하였는지에 대하여 말씀해주십시오.
9. 평소 한국 드라마 등에 대한 정보를 습득하면서, 한국을 어떻게 인식하고 있었는지를 시기별 변화에 대하여 말씀하여 주십시오.
10. 한국 드라마, 영화, 상품 등을 접하면서 북한당국의 한국에 대한 교육내용에서 거짓과 사실, 진실 등을 분간하여 생각한 것이 있었으면 말씀해주십시오.(중요)
11. 한국에 대해서 당시 알고 있던 것이 한국에 입국하여 보니 어떤 알던 사실이 거짓 이었든지, 사실 이었든 지를 아는 대로 말씀하여 주십시오.
12. 종전의 남조선에 대한 인식은 어떠하였습니까?(학교 등 성장과정에서 일상적으로 남조선에 대한 선전교육을 받으면서 상상한 남조선에 대한 평가 등) 또한 변화가 있었다면 말씀해주십시오(철전지 원수라든지, 끝까지 싸워야 한다든지 등).
13. 인민군대에서의 한국에 대한 정보 습득 등에 대한 실태를 아시는 대로 말씀해 주십시오(예를 들면 본인이나 자식, 형제, 주변에서 목격한 사실 등).
14. 한국에 관한 정보를 습득하는데 어려움 또는 위험성이 있었다면 말씀해 주십시오. 한국의 정보(정치, 경제, 드라마, 영화, 상품 등)에 대하여 당국이 어떻게 단속하였습니까? 발각될 경우 어떻게 처벌합니까?(단속으로 처벌을 받은 사람을 본 적 있다면 구체적 사례를 설명해 주십시오)
15. 평소 당국이 방송, 신문, 포고문이라든지, 선전교육 등을 통해 외부정보 차단을 어떻게 하였습니까?

16. 인민반, 당조직 등 조직생활체계 변화에 대하여 말씀해주시요.(생활총화, 보고체계 등 변화)
17. 북한당국의 한국에 대한 선전교육(TV, 강연, 집회 등)이 지속적으로 되고 있는 것에 대하여 시기별로, 가령 1년에 몇 차례 하는지 등 알고 있는 대로 말씀해주시요. 또한 TV, 영화, 신문, 라디오, 잡지 등을 통한 한국에 대한 내용들은 무엇이었습니까?
18. 만성적인 경제난의 원인이 어디에 있다고 생각하였습니까?
19. 북한에 있을 때 한국의 역대 대통령이나 유명한 사람들에 대하여 아는 대로 나열하십시오. 있었다면 한국에 입국한 후 대통령이나 유명한 사람들에 대한 생각이 바뀐 것이 있습니까?
20. 북한에서 있을 당시 한국 또는 중국, 미국, 유럽 등 탈북자에 대한 소식이나 사실 등은 어느 정도 알고 있었습니까?
21. 북한당국이 중국 또는 한국으로 탈출한 탈북자에 대한 교양, 선전 등을 어떻게 하고 있습니까?
22. 개성공단에 관련한 소문이나, 사실 등을 말씀하여 주십시오. 또는 금강산에 관련한 소문이나, 사실 등을 말씀하여 주십시오.
23. 앞으로 북한 내에 남한문화 등의 확산과 더불어 주민들의 남한정보에 대한 욕구도 증가할 것으로 보이는데, 이에 대한 개인적인 생각을 말씀해주시요.

통일에 무관심한 청소년들을 위한 새로운 통일 논리 및 교수학습 방법 개발

신봉철

화도진중학교 교사

제1장 서론	335
제2장 우리나라의 통일교육의 현황과 유형	337
제3장 독일의 통일교육 현황과 사례	353
제4장 청소년을 위한 새로운 통일 설득 논리	366
제5장 새로운 통일교육을 위한 대안	379
제6장 결론	391
[참고 문헌]	394

요 약 문

청소년들의 통일 의지는 갈수록 약해지고 있다. 공동체 문제에 무관심한 오늘날의 청소년 특징과 교육과정 변화와 입시 교육으로 인한 교육 현장의 어려움은 굳이 언급하지 않는다 해도 잘 알려진 사실이다. 사실 통일교육은 그 자체로서 학습자들에게 근본적인 딜레마로 인식된다. 이미 미디어나 사회적 환경에 의해 북한에 대한 부정적인 인식이 고착화된 가운데, 일방적인 가치 전달로서 당위성을 강조하는 통일 교육은 학습자들에게 거부감을 가져올 수밖에 없다. 예를 들자면, 북한 경제의 취약성, 식량난과 통일 편익을 동시에 이해하고 공감하기는 쉬운 일이 아니다. 마찬가지로 교사의 입장에서 천안함, 연평도 포격과 대북 지원, 개성 공단의 필요성을 동시에 설명하기도 쉽지 않다. 통일이라는 주제 자체가 워낙 정치적으로 민감하기 때문에 이를 가르치는 교사들은 자신의 정치적 신념을 배제하고 가치 중립적인 입장을 취하기도 쉽지 않다. 하지만 교사의 정치적 신념으로 인해 때로는 객관적인 사실조차 다르게 해석되어 가르쳐지는 경우가 발생한다. 정권이 바뀌거나 특정한 정치적 사건에 의해 통일 교육의 방향과 강조점이 바뀌기도 한다. 그리고 교육 시수 자체가 줄면서 교육 현장에서 통일이나 북한의 현실 자체에 대해 언급하는 기회조차 사라지는 작금의 통일교육 위기는 매우 심각하다. 하지만 현실적으로 학생들이 학습할 수 있는 학습량과 시간은 한정되어 있고, 통일 교육을 위해서 다른 교과 내용을 축소하거나 덜 가르칠 수는 없는 일이다. 그렇다면 현재 주어진 교육과정 내에서 얼마나 효율적으로 통일교육을 실시할 수 있는지 여부를 따져볼 필요가 있다. 현재 남한 정부가 추진하는 통일이란 단순히 정치나 경제와 같은 일부 분야의 통합을 이야기하는 것이 아니라 우리 삶의 모든 부분에 영향을 미칠 수 있는 광범위한 통합과 변화를 의미한다. 따라서 교육 내용 분량만을 가지고 통일 교육의 위기를 주장하는 것은 옳지 않다. 오히려 통일을 위한, 통일에 필요한 가치관을 학생들이 얼마나 인지하고 있는지를 기준으로 통일 교육의 위기를 판단해야 할 것이다. 또 한 가지 통일교육의 위기를 판단하기 척도로 통일교육 환경을 들 수 있다. 여기서 이야기하는 통일교육 환경이란 통일교육 시설, 통일교육 전문 인원, 통일교육 자료의 부재만을 지적하는 것이 아니다. 이러한 통일교육의 물질적 인프라는 통일교육 부흥의 절대적 필요조건이 될 수 없다. 이미 우리나라에는 학습자들의 의지가 있다면 스스로 자료를 조사하고, 이를 구조화할 수 있는 기본적인 정보 습득 인프라가 갖추어져 있기 때문이다. 현재 학습자들이 통일교육

에 부적인 인상을 갖는 이유는 바꾸어 이야기하면 우리 사회 전체가 통일 무기력증에 빠져 있기 때문이다. "아이 하나를 키우는 데는 온 마을이 필요하다"는 격언이 있듯이 통일교육 환경 조성을 위해서는 사회 전체에 친 통일적 여론 조성이 필요하다. 그렇다면 친 통일 환경을 만들기 위해서는 어떠한 노력이 필요할까? 우선 통일에 대한 가치관과 교육 방향에 대한 최소한의 사회적 합의가 필요하다. 독일의 경우 "보이텔스바흐 합의"와 같이 논쟁형 수업에 대한 최소한의 원칙 합의와 1978년 "독일문제에 관한 정치교육 지침"과 같은 것은 우리에게도 많은 시사점을 준다. 다원화된 민주주의에서 획일적인 교육 방향 설정은 바람직하지 않지만, 학습자들의 혼란을 막기 위해서 최소한의 가치 설정과 교육 방향의 기준 설정은 반드시 필요하다. 미래를 선불리 예언하는 것은 매우 위험하지만, 북한의 3대 권력세습, 탈북자 증가, 경제난 등으로 미뤄볼 때 이제 통일을 현실적으로 준비할 때가 되었다. 따라서 통일교육도 통일을 실현하기 위한 교육에서 실제 통일 상황을 준비하는 교육으로 바뀔 필요가 있다. 지금까지의 통일 교육이 당위로서 통일을 이루기 위한 교육이었다면, 이제부터는 현실로서 통일을 어떻게 맞을지의 교육으로 바뀌어야 한다. 따라서 통일교육은 보다 첫째, 거시적인 접근보다 학습자의 수준에 맞게, 개별적이고 미시적으로 교육과정을 재조직할 필요가 있다. 그리고 그 과정에서 학습자들의 생각을 최대한 반영하고, 문제점 수정을 위해 장기적인 계획을 세울 필요가 있다. 둘째, 통일교육을 우리 민족의 특수한 문제에서 헌법애국주의나 평화와 같은 보편적인 문제와 연관 지을 필요가 있다. 물론 통일에 있어 우리 민족의 특수성을 완전히 무시할 수는 없다. 하지만 시대의 변화와 한반도 통일의 국제적 영향력을 고려할 때, 민주주의와 시장경제의 보편성에 기초한 통일교육의 틀을 짜는 것이 바람직하다. 셋째, 통일의 핵심은 화합과 통합이다. 따라서 그 교육에 있어서도 학습자와 교사, 교육당국 간의 의사소통이 필요하다. 통일교육은 국가의 정체성과 관련되어 있고, 정치적, 이데올로기적으로 매우 민감할 수밖에 없다. 따라서 통일교육이 정당성을 가지고 꾸준히 진행될 수 있기 위해서는 교육 당사자끼리 대화의 장을 제도화하는 문제가 무엇보다 시급하다. 여러 가지 현실적 어려움에도 불구하고 학생들의 통일 의지를 일깨우는 것은 매우 중요한 사명이다. 결국 통일된 조국을 이끌어가는 것은 어린 학생들의 몫이고, 그것이 대한민국의 미래를 결정짓는 일이기 때문이다.

제1장 서론

제1절 연구 목적 및 필요성

대통령의 통일세 언급, 천안함 사건, 북한 3대 세습과 핵 개발 재개, 화폐 개혁으로 대변되는 북한의 경제난 등 북한과 관련한 한반도의 정세가 바쁘게 움직이고 있지만, 정작 교육 현장에서는 통일에 대한 준비는 오히려 침체되고 있다. 학생들은 입시 교육에 대한 부담으로 허덕이고, 교육 당국은 입시 과목 중심의 교육 과정 변경으로 오히려 통일교육의 위기를 부추기고 있다.

더구나 한국전쟁 발발 60년이 지난 오늘날 청소년의 통일 인식은 기성세대와는 많은 차이가 있다. 청소년 세대의 통일 의지는 날이 갈수록 약해지고 있으며, 학교에서의 통일교육에 더 이상 관심을 기울이지 않는다. 오히려 북한에 대한 부정적인 인식이 쌓여서, 단일 민족으로서의 통일을 바라기 보다는 통일 이후의 경제적 부작용 때문에 통일을 부정적으로 바라보는 학생들이 많다.

주지하다시피, 가치 전달로서의 통일교육은 이미 한계에 다다른 듯하다. 여러 여론 조사에서 발표되다시피, 청소년들의 통일 의지는 갈수록 약해지고 있다. 공동체 문제에 무관심한 오늘날의 청소년 특징과 교육과정 변화와 입시 교육으로 인한 교육 현장의 어려움은 굳이 언급하지 않는다 해도 잘 알려진 사실이다.

사실 통일교육은 그 자체로서 학습자들에게 근본적인 딜레마로 인식된다. 이미 미디어나 사회적 환경에 의해 북한에 대한 부정적인 인식이 고착화된 가운데, 일방적인 가치 전달로서 당위성을 강조하는 통일 교육은 학습자들에게 거부감을 가져올 수밖에 없다. 예를 들자면, 북한 경제의 취약성, 식량난과 통일 편익을 동시에 이해하고 공감하기는 쉬운 일이 아니다. 마찬가지로 교사의 입장에서 천안함, 연평도 포격과 대북 지원, 개성 공단의 필요성을 동시에 설명하기도 쉽지 않다.

"저번에 학부모 공개 수업할 때 내가 통일 단원 했었거든. 그런데 그거 가지고 학부모한테 전화오고, 교장 선생님도 막 뭐라고 하더라구. 쩌파 교사라나 뭐라나... 그런데 웃긴 게 뭔지 알아? 이런 거 말해도 될지 모르겠는데 2007년에 내가 수업발표대회 나가서 1등급 먹었었잖아. 그때 지도안으로 수업하는 건데 나더러 쩌파래."¹⁾

1) 교사 김○○ (여, 67년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 6. 24).

위의 인터뷰처럼 교사들 사이에선 통일 관련 단원은 잘해봐야 본전이라는 인식이 널리 퍼져있다. 시험 비중도 크지 않고, 대개 마지막 단원이라 배우지 않고 넘어가는 경우도 많다. 학생들도 냉소적인데다, 잘못하면 항의가 들어오는 경우도 다반사다. 그리고 통일이라는 주제 자체가 워낙 정치적으로 민감하기 때문에 이를 가르치는 교사들은 자신의 정치적 신념을 배제하고 가치중립적인 입장을 취하기도 쉽지 않다. 하지만 교사의 정치적 신념으로 인해 때로는 객관적인 사실조차 다르게 해석되어 가르쳐지는 경우가 발생한다. 정권이 바뀌거나 특정한 정치적 사건에 의해 통일 교육의 방향과 강조점이 바뀌기도 한다.

국가의 입장에서든 통일 문제는 국가 안보와 민족의 미래를 좌우하는 중요한 일이다. 사실 통일 교육원과 교육과학기술부 등은 통일 교육을 담당하고 있는 국가기관들은 처해 있는 환경 속에서 최선을 다해 왔다. 그리고 앞으로도 통일 교육에 있어서 이들 기관이 중추적인 역할을 해야 한다는 점은 이견이 있을 수 없다. 하지만 그럼에도 불구하고 몇몇 국가 기관이 사회 전반의 통일 교육을 담당한다는 것은 불가능한 일이다. 왜냐하면 우리 사회가 지역적, 기능적, 사회적으로 매우 다원화 되어 있기 때문에 모두의 구미를 만족시키는 통일 교육 프로그램을 만들기는 어렵기 때문이다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 문제의식에서 출발한다. 첫째, 새로운 세대들에게는 더 이상 과거 세대들이 느꼈던 통일의 당위성이 설득력을 잃었다. 따라서 그들의 눈높이에 맞는 새로운 통일교육 프로그램과 통일 논리의 개발이 시급하다.

둘째, 기성세대들에게 나타나는 통일의식의 양극화는 새로운 세대들에게도 그대로 나타날 것이다. 물론 통일 교육의 내용과 형식에 있어서 다양성은 보장되어야 하지만, 이것이 사회적 갈등으로까지 연결되어서는 곤란하다. 따라서 이러한 사회적 갈등을 최소화할 수 있는 제도적 틀과 사고의 전환이 필요하다.

셋째, 전반적인 통일 문제에 대한 무관심과 의견 대립은 앞으로 닥치게 될 한반도의 통일 상황에 매우 부정적인 영향을 가져올 가능성이 크다. 독일의 사례에서 보듯이 통일은 예상치 못하고 통제가 힘든 상황에서 갑자기 닥치게 될 가능성이 크며, 이러한 통일은 나중에 심각한 후유증을 남기게 된다. 그리고 굳이 통일을 상정하지 않는대 해도, 통일 문제에 대한 관심은 국가 안보와 한반도 평화에 직결되는 문제이기 때문에 매우 중요하다.

넷째, 따라서 지금이라도 범사회적인 차원에서 통일 교육의 중요성을 강조하고, 통일 문제에 대한 관심을 고양시킬 필요가 있다. 교육을 미래에 대한 투자라고 생각할 때, 현재 통일 교육에 대한 투자는 미래에 통일 후에 발생할 사회적 비용을

미리 저렴하게 지불하는 셈이다. 그것이 지금이라도 제대로 된 통일교육을 위한 투자를 서둘러야 하는 이유이다.

제2절 연구방법 및 한계점

본 연구는 주로 문헌 연구에 의해 진행되었다. 외국의 사례는 통일을 경험한 국가인 독일의 경우로 한정했다. 문헌 연구의 단점을 보완하기 위해 인천 지역의 현장 교사 10명과 학생 20명의 인터뷰를 진행하여, 교육 현장의 의견을 최대한 반영하고자 했다. 교사의 경우는 1:1의 개인적 면접을 실시했지만 학생의 경우는 자유로운 의사표현 분위기를 조성하기 위해서 3~5명 단위로 5차례에 걸쳐 집단면접을 실시하였다. 그리고 새로운 통일 교수-학습방법 개발을 위해서 실제로 연구자가 재직하고 있는 학교에서 몇 가지 방법을 시험해보고, 학습자들의 반응을 물어보았다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 다음과 같은 한계점을 지닌다. 첫째, 교육 현장의 목소리를 정확히 전달하기 위해 교사와 학생의 인터뷰를 시도했지만, 인터뷰의 표본 숫자가 적고, 표본이 전국의 교사와 학생을 대표한다고 볼 수 없다. 둘째, 통일교육은 청소년뿐만 아니라 일반인을 대상으로 하는 교육도 중요하지만 본 연구는 주로 중·고등학교에서 학생을 위해 이루어지는 통일교육에 국한되었다. 셋째, 교수-학습 방법 개발의 경우 실험 표본의 숫자가 너무 적고, 실험군의 통제가 현실적으로 불가능해서, 유의미하고 신뢰성 있는 데이터 확보가 이뤄지지 않았다.

제2장 우리나라의 통일교육의 현황과 유형

제1절 통일교육의 역사적 발달과정

우리나라의 통일 교육은 시대에 따라 반공 교육, 통일안보 교육, 통일 교육 등으로 불려왔다. 본격적인 통일교육의 시작은 한국전쟁 이후 1차 교육과정이 1954년 만들어지면서 시작되었다. 전쟁 직후의 혼란한 사회 분위기와 이데올로기 갈등은 자연스럽게 교육에서 반공정신의 함양으로 이어졌다. 도덕 교과서도 이때부터 국정으로 개발 보급되기 시작했으며, 그 속에서 반공교육이 제도화되기 시작했다.

그 이후 박정희 정권이 들어서면서 4.19 이후 교육을 통한 국민 통합의 필요성이

대두되었다. 2차 교육과정에서는 민족주체성이 강조되면서 국민교육헌장이 발표되었다. 이 시기만 해도 남한의 국력이 북한에 비교해 떨어지는 부분이 있었기 때문에 사회 통합을 이끌어 경제성장을 이룩해야 했다. 따라서 통일 교육 역시 이데올로기성이 강조되고 승공, 반공, 멸공 등의 이름으로 점차 강화되었다. 교육과정 상에서도 반공도덕 생활이라는 명칭이 정식으로 사용된 시기였다.

3차 교육과정은 박정희 정권이 유신체제로 접어들면서 한국적 민주주의, 유신교육 등이 정치교육 이념으로 등장했다. 13개 국립대학교 사범대학에 국민윤리교육과가 일제히 신설되면서 도덕 교과안에서 통일 교육이 완전히 제도화되었다. 이러한 기조는 전두환 정권 4차 교육과정에서도 그대로 이어졌는데, 도덕과 안에서 국민정신교육이 강조되면서 통일교육의 내용은 자유민주주의 체제 수호, 북한과 공산주의 비판 등이 주를 이루었다.

이러한 반공교육은 주로 북한의 체제와 이념에 대한 한계와 모순을 지적하는 것에 그 목적이 있었다. 당시의 반공교육은 토론을 통해서 창조적 사고력이나 비판 의식을 기르는 것이 아니라 일방적으로 북한의 체제를 비판하고 남한의 체제를 옹호하는 식이었다. 따라서 북한에 대한 적대감, 경계심을 남한과 대비시켜 감정에 호소하는 방법으로 이루어졌는데, 이는 현재 북한의 교육 방법에서 주로 쓰이는 방식이다.

5차 교육과정에서는 의미 있는 변화가 일어났다. 국민정신 교육과 이데올로기 교육이 강조된 것은 같지만, 명칭이 반공 교육에서 통일안보 교육으로 변경된 것이다. 기존의 반공 교육은 궁극적인 민족의 통일과 모순되는 측면이 있다는 반론이 없지 않았다.²⁾ 그리고 적대감이나 증오심을 교육하는 것이 도덕 교육의 측면에서 적합하지 않다는 문제점도 대두되었다. 따라서 북한을 안보를 위협하는 대상인 동시에 함께 해야 할 동포라는 이중성을 강조했다. 즉, 북한 체제와 동포를 구분하기 시작했다. 또한 이 당시부터 국제적인 화해 분위기에 따라 통일 교육과 함께 국제적인 차원에서 안보의 중요성이 강조되었다.

6차 교육과정부터는 남한 국력의 우세를 바탕으로 소극적인 분단 극복의 차원이 아닌 적극적인 통일 방안 모색하는 공세적인 통일교육이 이루어졌다. 이러한 통일 교육에서는 북한에 대한 동포애적 시각이 보다 많이 담겨졌으며, 통일 이후의 사회에 대비하는 교육 목표도 점차 강조되었다. 6차 교육과정부터 통일 교육은 이데올로기적 접근이 아닌 민족주의적, 인도주의적 감정에 호소함으로써 통일에 대한 의지를 강하게 고양시키는 역할을 하게 되었다.

2) 문용린 외, 『통일교육의 새로운 전개방향』 (서울 : 한국교육개발원, 1988).

7차 교육과정에 들어오면서 총론에서 통일교육에 대한 직접적인 언급은 빠지고, 통일교육은 범교과 영역으로서 다루어지게 되는데, 민족주의적인 측면보다는 다문화적인 측면에서 세계시민으로서의 역할이나 민주시민으로서의 정체성이 강조된다. 2008년 새로운 이명박 정부의 출범과 함께 통일교육에서도 변화가 감지되고 있다.

〈표 1〉 교육과정 개정과 통일교육의 변화

시기구분	통일교육의 변화
제1차 교육과정 (1954~1963)	<ul style="list-style-type: none"> · 반공교육, 도의교육 강조 · 공민과목 내의 도의교육 실시 및 반공, 반일교육 내용 포함 · 중학교 도의 교과서 개발
제2차 교육과정 (1963~1973)	<ul style="list-style-type: none"> · 민족 자주성 강조 · 교과활동 외에 반공·도덕 생활 별도 설치 · 1970년부터 대학에 국민윤리 교과 설치 · 교과활동 외에 반공·도덕 생활 주당 2시간 운영, 고등학교 국민윤리 4단위 실시 · 중학교 도의, 중학도덕으로 사용(66년까지) · 중학교 도덕 → 「민주생활」과「승공통일의 길」로 분책 편찬(78년까지)
제3차 교육과정 (1973~1981)	<ul style="list-style-type: none"> · 국민교육헌장의 이념 및 한국 전통과 주체성 강조 · 사회과에서 도덕과가 분리됨 · 도덕과 및 국민윤리과로 교과가 분리 편성됨 · 평화적 통일 지향 목표 시도됨
제4차 교육과정 (1981~1987)	<ul style="list-style-type: none"> · 국민정신 교육 강조 · 민족 공동체 의식이 고양 · 평화통일 신념의 함양 · 통일교육과 이념교육의 강조
제5차 교육과정 (1987~1992)	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령 직선제로 민주화 정착 시기 · 대학 국민윤리과목 교양 필수에서 제외 · 북한에 대한 맹목적 적개심 교육 탈피 · 통일안보교육 강조
제6차 교육과정 (1992~1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 통일교육의 범교과화 시도 · 초등 도덕과 주당 2시간→1시간으로 축소 · 안보교육은 통일교육의 일환으로 변화됨 · 고등학교 국민윤리→윤리로 변경
제7차 교육과정 (1997~ 2009 현재)	<ul style="list-style-type: none"> · 총론에 통일교육에 대한 언급 없음 · 자유 민주주의의 기본적 가치와 원리 강조 · 전통문화 이해, 세계시민으로서의 역할 강조

자료 : 한만길, 『통일교육의 이론과 실제』 (서울 : 교육과학사, 2001), p.267.

이전 정부에서 다문화나 평화교육적인 측면이 강조된 반면, 이번 정부에서는 통일교육의 목표에서 북한에 대한 객관적인 이해와, 국가 안보의 중요성을 인식하는 부분이 추가되었다. 하지만 결과적으로 이번에 개정된 교육과정에서 통일·북한 관련 부분의 분량이 많이 축소되면서 통일교육은 갈수록 그 입지가 좁아지고 있는 실정이다.

제2절 통일교육의 여러 유형

1. 반공교육

반공교육은 말 그대로 공산주의 체제를 반대하는 교육으로, 전쟁 이후 대치 상황에서 우리 교육의 중요한 비중을 차지해 왔다. 해방 이후 적어도 1970년대까지는 반공교육, 승공교육, 멸공교육 등으로 불리어지면서 반공교육의 전성기를 이루었다. 반공교육은 대북 적개심을 고취하고 그를 통해 우리의 체제를 수호하기 위한 교육이었다. 한국전쟁 직후부터 우리나라에 민주주의가 제도적으로 정착하기까지 우리 체제를 방어하고, 국민들을 하나로 단결시킬 무엇인가가 필요했다. 반공교육은 단순히 북한의 체제를 거부하는 교육이 아닌 경제 발전과 정치 안정을 위한 국민정신 통합에 기여한 측면이 크다. 오늘날의 관점에서 과거의 반공교육을 평가하자면 부정적인 측면이 커 보이지만 과거의 시대 상황 속에서 반공교육은 불가피한 것이었다.

하지만 반공교육은 지나치게 북한 체제를 비판하고 지양하여, 이분법적인 이데올로기에서 벗어나지 못한 교육이라는 비판을 많이 받아왔다. 북한에 대한 우월성이나 체제 비판에 대한 교육은 이제 학생들에게 식상한 느낌을 주어 “통일 교육 = 고리타분한 반공교육”이라는 이상한 선입견이 생기는 원인이 되고 말았다. 그리고 국제적인 환경의 변화와 남북한 관계가 변화함에 따라서 기존의 반공교육은 현재로서 큰 설득력이 없어 보이는 것 또한 사실이다. 따라서 오늘날 실제 교육 현장에서 반공교육은 형식적인 일부 내용을 제외하면 거의 자취를 감추는 추세에 있다.

한편 이러한 반공교육의 급속한 퇴조는 전쟁과 반공교육을 경험한 세대와 그렇지 않은 세대 사이에 심각한 세대 갈등이나 이념 갈등을 빚는 원인이 되기도 한다. 이로 인하여 현재 우리 사회는 광복 직후의 혼란했던 좌우 이데올로기 대립을 연상시키는 갈등이 일어나고 있다. 그리고 반공교육의 퇴조를 북한 연구 자체와

관련시켜 그 비중을 줄이거나, 통일에 대한 무관심과 냉소로 이어지는 경향 또한 문제가 된다.

기존의 반공교육은 냉전 시대의 산물로서 교육과 정치가 얼마나 밀접한 관계에 있는가를 보여준다. 반공교육은 이제 과거 불행했던 역사의 산물로 기억되어 진다. 그러한 형태의 교화(indoctrination)는 이제 더 이상 통하지도 않고 바람직하지도 않다. ‘나는 공산당이 싫어요’라는 말을 남기고, 무장공비에게 죽음을 당한 이승복 어린이의 일화가 한 때는 교과서에까지 실린 적이 있지만, 현재는 아무도 기억하지 못하는 과거의 에피소드가 되어버렸다. 반공(反共)이라는 단어 자체가 공산주의에 대한 반대를 의미할 뿐, 궁극적인 지향점이 생략되어 있다. 동구권이 무너지고, 더 이상 북한의 체제는 통일의 대안이 될 수 없다는 것을 학생들도 잘 알고 있다. 다만 문제는 반공교육의 시대가 지나갔지만, 반공교육을 대신할 확실한 대안은 아직도 없다는 점이다.

2. 평화교육

평화교육은 우리 사회가 민주화되고, 국력이 북한을 앞지르게 되면서 기존의 반공교육에 대한 대안으로써 부각되었다. 지금까지의 통일교육이 체제 수호와 관련하여 반공교육이 다소 방어적인 입장에서 논리를 전개해 온 면이 없지 않은 반면에, 평화교육은 보다 공세적이고 적극적인 입장에서 통일을 논의하고 있다. 평화는 한반도 통일에 있어서 가장 중요한 가치이자 이념이다.

휴전 상태에서 우리에게 평화는 국가 안보와 관련하여 심각한 갈등관계에 있는 개념임에 분명하다. 북한은 우리에게 평화의 대상이기도 하지만 경계해야 할 대상임에도 분명한 사실이기 때문이다. 그동안 우리의 체제와 북한의 체제는 서로 상반된 지향을 가지고 있기 때문에 서로의 체제 수호를 위해서 멀게는 한국 전쟁에서 최근의 서해 교전까지 군사적 분쟁관계에 있어왔다. 따라서 아직도 우리의 인식 속에는 반공 교육의 그림자가 짙게 드리워져 있다. 이러한 경계의 자세는 북한이 남한보다 심하다. 남한과 미국, 일본에 대한 증오와 분노를 감정적으로 고양시키는 것은 이들의 사상 교양에 있어서 중요한 부분을 차지한다.

하지만 오히려 그러하기에 평화라는 보편적인 가치는 우리에게 중요한 의미를 갖는다. 장기적인 관점에서 점진적인 형태의 통일 방안을 고려한다면 한반도의 평화 정착은 그에 대한 가장 시급한 전제 조건이 된다. 분쟁을 해결하는 일에 있어서 물리적 해결보다는 대화와 타협을 통해서 상대방을 수용하고 서로 적대감이 없는 상태에 이르는 것이 중요하기 때문이다.

평화교육의 관점은 단순히 전쟁 부재의 상태를 통해서 이데올로기의 갈등을 극복하는 것에서 그치지 않는다. 환경, 생명 존중, 빈부 격차, 지역 갈등, 세대 차이 등 우리 주변을 둘러싸고 있는 모든 종류의 갈등과 연관되어 있다. 따라서 북한의 식량, 환경, 보건, 인권 문제와 관련하여 평화 교육은 현 시점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 실제 평화교육을 실시하는 면에 있어서 생활 중심적, 활동 중심으로 이루어져야 하는 측면이 있다. 이는 구성주의적 측면을 강조하는 오늘날의 교육학적 흐름에도 부합된다.

하지만 통일교육에 있어서 평화교육의 적용은 다음과 같은 한계점을 갖는다. 첫째, 평화교육은 비폭력, 무저항, 환경과 생명 존중 등 매우 이상적인 목표를 지향하고 있다. 평화교육이 갖는 이상은 더 없이 아름다운 세상이지만 현실은 그렇지 못하다. 양보나 포용, 사랑으로 해결할 수 없는 사회 갈등이 우리 사회에는 얼마든지 있다. 오히려 국제정치나 안보와 같은 공적인 문제에서는 감정이나 행동보다는 냉정하고 이성적인 판단이 훨씬 중요한 경우가 많다. 둘째는 평화교육은 분쟁 당사자 양 쪽이 똑같이 받아야 한다. 평화는 어느 한 쪽이 원한다고 해서 이루어지는 것이 아니기 때문이다. 따라서 남한의 교육이 바뀌는 문제도 중요하지만 보다 심한 중요 교육을 하는 북한의 교육이 바뀌는 것이 중요하다. 하지만 북한의 교육은 체제 유지와 관련되어 있기 때문에 변화의 가능성이 현재로서는 그다지 높지 않다.

3. 국가안보교육

안보교육은 전두환, 노태우 정권 시기에 국제 환경의 변화와 그 이전의 반공교육을 대신하여 우리의 체제를 수호하고 북한의 체제를 비판하기 위한 목적에서 강조되기 시작했다. 1980년대 유신정권의 붕괴와 함께 우리 사회에 민주화에 대한 요구가 커지게 되면서, 일부 학원가는 급진적인 계급투쟁이나 친북한 자주세력의 활동 무대가 되기도 했다. 따라서 반공교육을 대신하여 새로운 국민정신교육의 필요성이 대두되었다.

이러한 배경에서 탄생한 국가안보교육은 경직된 사회분위기 탓에 군사, 외교 안보 위주로 편중되었으며, 폐쇄적이고 전체주의적 교육이라는 비판을 받게 된다.³⁾ 이러한 안보교육에 대한 잘못된 선입견으로 인하여 그 중요성에 비하여 실제 교육에서 다루어지는 비중이 크지 않은 것이 사실이다. 하지만 현대 사회에 이르러 안보문제가 입체적이고, 복잡한 양상을 띠는 경우가 많아지면서 그 필요성은 갈수록

3) 김상봉, 『도덕교육의 파시즘』 (서울 : 길, 2005).

록 증대되고 있다.

현대사회에서 안보(security)라는 개념 자체는 매우 중요하다. 원래 안보(security)는 라틴어 *secura*에서 어원을 찾을 수 있는데, ‘se-’라는 접두사는 ‘자유로워지다’를 의미하고 ‘cura’는 불안, 걱정을 뜻한다. 따라서 불안과 걱정에서 벗어나는 것을 안보의 원래 의미라고 할 수 있다.⁴⁾ 따라서 안보는 단순히 군사적인 위협에 대한 안전만을 이야기하는 것이 아니라 환경, 에너지, 질병, 인구, 복지후생 등 사회 전반에 걸친 위협들과 관련되어 있다. 독일에서도 올리히 벡(Ulich Beck)의 “위험사회(Riskogesellschaft)”라는 책이 출판된 이래 우리 사회 도처에 존재하는 위협들과 그에 대비하는 안보에 대한 교육의 중요성이 더욱 강조되고 있는 실정이다. 올리히 벡에 따르면 현대사회는 넓은 범위에서 전 세계이 모든 사람에게 영향을 미칠 수 있는 보이지 않는 위협들로 가득 차 있다. 예를 들어 오존층 파괴나 지구 온난화, 조류 독감 같은 질병 등이다. 이러한 위협 요소들은 현대 과학과 정교한 사회 체제가 작동한다고 해도 국가의 조절 범위를 넘어선다. 따라서 이러한 재앙의 불안과 위협에 대비한 보편적인 규범과 윤리를 필요로 한다.⁵⁾

국가의 안전과 계속성을 보장하기 위한 교육은 우리 교육에서 매우 중요하게 다루어져야 할 부분이다. 교육의 궁극적 목적이나 역할이라는 것도 따지고 보면 사회의 계속성을 유지, 발전시키기 위한 활동이기 때문이다. 하지만 일제 식민기와 군사정권을 겪으면서 우리 사회는 ‘국가 안보’나 ‘보안’이라는 단어 자체에 심한 거부감을 갖게 된 것이 사실이며, 이것이 단순히 정권의 유지를 위해 그동안 이용된 측면도 없지 않다. 이러한 선입견에서 벗어나는 것이 안보교육의 새로운 과제로 떠오르고 있다.

4. 민족공동체교육

통일교육에서 전통적으로 가장 강조하여 내세운 목표는 바로 민족의 단결, 통합이었다. 남한이건 북한이건, 혹은 좌익이건 우익이건 공통적으로 민족내부의 동질성을 확보하고, 이질성을 완화하여 민족공동체를 형성하는 것을 우리 민족의 가장 큰 과제로 내세우고 있다. 민족공동체 교육은 남북한의 체제 대결적인 교육에서 탈피하고 단일 민족으로서 민족의 화해와 통합을 모색한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 민족공동체 의식은 우리 민족이라면 누구나 가지고 있는 생각으로, 만약

4) 박균열, “도덕 윤리와 교육의 국가안보적 접근”, 정세구 외, 『도덕 윤리와 교육의 학제적 접근론』 (서울: 교육과학사, 2005), pp. 240~241.

5) 올리히 벡 (홍성태 역), 『위험사회』 (서울: 새물결, 1997).

이러한 의식이 없다면 통일은 거의 불가능할 것이다.

민족공동체란 “민족국가”로서 갈등과 분쟁을 지양하고 민족의식과 국가의지를 바탕으로 하여 공동체의 기능과 문화를 통합하여 보다 이상적인 민족의 미래상을 제시하는 동질적인 집단을 말한다.⁶⁾ 민족공동체교육은 단일민족으로서 북한 동포에 대해서 일체감을 갖고, 민족과 역사에 대한 감수성을 길러서 통일에 대한 의지를 갖게 하는 교육이다. 이는 통일 이후에 일어날 혼란과 갈등, 여러 가지 손실들을 견디고, 극복하기 위해서도 반드시 필요하다. 따라서 반공교육에 의해 만들어진 무조건 북한을 부정적으로 보는 시각에서 벗어나 미래를 함께할 동반자로서의 시각을 가질 필요가 있다. 단일민족으로서의 일체감을 일깨우기 위해서 남북한 공통의 “민족문화”에 대한 교육이 필수적인데 이를 위해 역사와 언어, 사회문화적 측면에서의 교육에 중점을 두어야 한다.

북한 체제와 주민을 분리하여 생각해보는다면 이산가족 등 인도적인 차원에서도 우리가 이들에게 동정심을 가지고 한 가족, 한 민족으로 대해야 할 필요성이 분명히 생긴다. 민족에 대한 교육은 그동안 줄곧 강조되어 왔지만 통일교육에서 특히 강조되기 시작한 것은 김영삼, 김대중 대통령이 집권하면서 소위 군사 정부가 문민 통치 정부로 넘어가면서 부터라고 볼 수 있다. 정권교체로 인해 반공교육과 국가안보교육 위주의 통일교육 역시 청산해야 할 군사정부의 잔재로 인식되는 경향이 있었다. “어떠한 우방도 민족보다 우위에 있을 수는 없다”는 김영삼 대통령의 발언은 그러한 경향을 잘 보여주고 있다. 따라서 통일교육에 있어서도 북한을 대결의 상대가 아닌 함께 해야 할 동반자로 인식되었고, 이것이 통일교육에서 민족공동체 교육으로 이어졌다.

2005년에 상영된 “월کم 투 동막골”이라는 영화는 단일민족에 대한 의지를 잘 보여주고 있다. 국군 패잔병과 인민군 패잔병이 힘을 모아 어느 산골 마을을 지키기 위해 희생한다는 내용의 이 영화는 이념이 지배하는 사회보다 평화로운 민족공동체가 얼마나 아름다운가를 묘사하고 있다. 2008년에 개봉한 “신기전”이라는 영화 역시 조선-청 갈등을 북-미 갈등으로 투사해 볼 수 있는 여지를 남긴다. 흥미로운 사실은 이러한 종류의 영화들이 해마다 조금씩 모습을 바꾸어가며 계속해서 상영되고 있으며, 어느 정도 국내 흥행을 보장받고 있다는 사실이다. 중요한 축구경기마다 심지어 이종 격투기 운동에까지 우리 민족의 위대함을 외치는 아나운서의 모습이 우리에게서 어색하지 않게 느껴진다. 이는 우리가 이념을 떠나서 얼마나

6) 한홍수, “민족주의와 민족공동체의 형성”, 한국정신문화연구원 편, 『민족의식의 탐구』 (성남 : 한국정신문화연구원, 1985), p.226.

민족에 애정을 가지고 있으며 때로는 집착한다는 사실을 보여주고 있다.

따라서 민족공동체교육은 주변 국가에 대한 이해와 국제화 시대에 걸맞은 시민성 교육과 병행되어야 한다. 그리고 이러한 개방적 민족주의에 대한 교육은 반드시 우리 교육의 과제라기보다 동아시아 교육 전체의 문제이다. 민족주의가 얼마나 위험한 형태로 발전할 수 있는가를 우리는 독일의 나치, 일본의 군국주의 등에서 보아왔다.

다음으로 민족 개념에 대한 남북한의 합의가 필요하다. 우리 민족은 단일 민족으로서 반만년의 유구한 역사를 자랑하고 있다. 통일 신라부터 거슬러 올라가서 생각해봐도 1300년이 넘는 세월동안 통일 국가 형태를 유지해왔다. 하지만 분단 이후 남한과 북한은 서로 다른 정치적 정체성을 유지해 왔으며, 그로 인해 현재로서는 서로 다른 역사관을 가지고 있다. 1989년 북한에서 발표된 “우리민족제일주의”는 그러한 차이를 보여주는 예이다.⁷⁾

북한은 정권 수립 초기에 맑스-레닌의 프롤레타리아 국제 연대주의에 의거하여 민족주의에 부정적인 입장을 취해왔다고 알려져 있다. 하지만 북한은 처음부터 제국주의 침략에 반대하는 저항적 민족주의에 해당했기 때문에 민족적인 색채를 강하게 띠고 있다. 김일성은 회고록 『세기와 더불어』에서 그의 성장과 사상적 배경이 맑스-레닌주의에 입각한 사회주의 계급투쟁이 아니라 항일 무장 투쟁과 민족의 자주 독립운동에 있음을 밝히고 있다.

동독이 2민족 2국가론을 주장한 것에 반해 북한의 “고려 연방제 통일방안”은 1민족 1국가 2체제를 전제하고 있다는 사실에서 북한의 통일 정책은 기본적으로 핏줄, 언어, 문화의 동일성에 기초한 민족을 강조한다는 것을 알 수 있다. 1970년대까지 북한 문헌은 때때로 민족주의에 대해서 부정적으로 진술하는 경향이 있었는데 이것은 이른바 부르주아 민족주의를 반대하는 것일 뿐, 북한은 자신의 민족주의를 일관되게 주장해 왔다. “우리 민족 제일주의”는 1980년대 중반 이래 갑자기 대두된 것이 아니라 중소 분쟁 이후 줄곧 진행된 “우리식 사회주의”가 전술, 전략 차원에서 강조된 것에 지나지 않는다. 문제는 북한이 민족을 어떻게 설명하고 있는냐이다. 북한 민족주의의 가장 큰 특징은 수령을 중심으로 한 가부장적 질서와 혈통을 강조하고 있다는 점이다.

1989년 김정일은 「조선민족제일주의를 높이 발양시키자」라는 연설에서 조선민족제일주의를 다음과 같이 설명하고 있다.

7) 고영환, 『우리민족 제일주의론』 (평양 : 평양출판사, 1989).

"우리 민족제일주의는 이치럼 위대한 수령을 모시고 위대한 당의 영도를 받으며 위대한 주체사상을 지도사상으로 삼고 가장 우월한 사회주의제도에서 사는 긍지와 자부심입니다."

한편 1997년 김정일의 「혁명과 건설에서 주체성과 민족성을 고수할데 대하여」라는 논문에서는 다음과 같이 민족성을 설명한다.

"김일성민족의 민족성에서 핵을 이루는 것은 자기 수령에 대한 충호심이다. 위대한 수령 김일성동지에 대한 우리 인민의 절대적인 충성과 호성은 조국과 민족의 운명을 개척하는 오랜 격사적과정에 실지체험을 통하여 신념과 의지, 강심과 도덕으로 굳어진 것이다. 수령에 대한 충호심은 김일성민족의 훌륭한 민족성의 최고표현으로 되고 있으며 김일성민족의 모든 우수성의 근본바탕을 이루고 있다."

북한의 이러한 민족 인식은 상당히 배타적이어서 남한의 민족 인식과는 상당한 차이를 보인다. 북한의 우리 민족 제일주의는 통일을 위한 민족론이기 보다는 체제 유지를 위한 수단으로 민족을 이용하고 있다는 인상이 강하다. 북한의 교육은 체제 지향성이 매우 강하기 때문에 역사 교육에 있어서 김일성의 항일 투쟁 이후 근현대사가 매우 강조된다. 북한의 역사 교과서와 남한의 역사 교과서를 비교한다면 똑같은 시기에 대한 평가가 반대되는 경우가 많다. 예를 들어, 남한에서 강조되는 통일신라 시대나 조선 후기의 실학과 같은 부분은 북한의 역사에서 매우 부정적으로 서술된다. 이는 문학 교육, 음악 교육 등에서도 마찬가지인데 같은 언어로 교육한다고 하지만, 동일한 민족적 정체성이 교육된다고 보기는 힘들다. 이러한 차이를 무시하고 통일에 있어 민족을 최우선의 가치로 삼는다는 것은 결국 학습자의 감성에 호소하는 것에 그칠 수밖에 없으며, 갈수록 설득력을 잃어가는 것이 현실이다.

5. 다문화교육

다문화교육은 본래 미국이나 유럽의 다인종 국가에서 인종이나 문화적 특징에 관계없이 평등한 교육 기회를 제공하자는 입장에서 시작되었다. 이는 종교, 성, 사회계급, 빈부 격차 등 비 인종적인 부분까지 소수자를 위한, 혹은 차별 없는 교육제도와 내용을 마련하기 위한 움직임으로 발전하였다. 따라서 이질적인 구성원들 간의 사회 통합을 도모하고, 동일한 사회적 정체성을 부여하기 위한 교육이 바로 다문화교육의 시작점이다. 우리 사회에서도 외국인 노동자, 국제결혼, 유학

등으로 인한 사회 구성원들이 다양해지기 시작한 최근에 이르러서 다문화교육에 대한 관심이 높아지고 있는 실정이다.

현재 남한과 북한은 같은 시대를 살고 있지만 두 국가가 처한 내부적 상황을 살펴보면 전혀 다른 시대를 살아가는 것처럼 보인다. 오늘날 우리는 현재 북한 텔레비전에서 상영되는 드라마를 본다면 마치 우리의 60~70년대를 보는 것 같은 착각을 든다. 북한이탈주민들이 남한 사회에 적응하면서 느끼는 당혹감과 이질감도 우리의 이런 감정과 크게 다르지 않을 것이다. 이러한 이질감은 상대방에 대한 적대감과 함께, 우리 집단에 대한 일체감과 자긍심을 강화하는 역할을 한다. 하지만 이질적인 집단과의 통합을 전제로 할 때, 이러한 감정들은 쉽게 극복하기 어려운 사회적 갈등의 원인이 된다. 앞으로 이러한 ‘비동시성의 동시성(Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit)’⁸⁾을 어떻게 극복하느냐의 문제는 우리 사회 통합에 있어서 매우 중요한 화두로 등장하게 될 것이다. 더구나 앞으로 한국의 미래 사회를 위해서도 개방적인 다문화교육은 필수적이다. 개방성을 내세우는 다문화교육의 가치는 미래의 통일 사회에 반드시 유용하게 작용할 것이다.

다문화교육은 다른 문화를 이해하는데 있어서는 그 문화의 역사적, 자연적, 문화적 입장을 고려해야 한다는 문화상대주의를 전제하고 있으며, 인식론적으로는 내재적 접근법에 기초하고 있다. 벅크스는 문화를 한 사회를 구성하는 여러 하위문화를 소문화로 하고, 공유되는 핵심문화를 대문화로 구분했다. 하지만 이러한 하위문화는 종종 서로 오해, 갈등, 차별을 낳는다. 이를 남북한 관계에 대입하면 남한과 북한은 공통의 언어와 역사를 가진 대문화를 공유하고 있지만, 현대에 들어 서로 다른 정치, 경제 체제 속에서 서로 갈등관계에 있는 소문화를 각자 가지고 있는 셈이 된다.⁹⁾ 하지만 문화란 다양성 속에서 발전하는 것이기 때문에 상호 이해와 존중이 없으면 자문화 중심주의에 빠지기 쉽다. 따라서 미래지향적인 자세에서 남북한이 가지고 있는 문화의 공통적인 부분을 잘 살리려는 노력이 중요하다.

다문화교육은 통일 과정에서는 물론이고 통일 이후 내적인 통일을 위해서도 반드시 필요하다. 다문화교육은 그동안 체제비판적인 통일교육에서 벗어나 북한 동포들의 삶에 대한 미시적인 접근을 한다는 점에서 기존의 통일교육과 차별을 이루고 있다. 현재 남북한의 문화는 북한이탈주민 적응 문제에서 볼 수 있듯이 편견과 오해로 인한 이질화가 심각하게 진행된 상황이다. 이러한 차이를 극복하기

8) M. Greiffenhagen, "Die Bundesrepublik Deutschland 1945-1990", in : *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1-2, 1991, p. 18

9) 박찬석 외, 『통일교육론』 (서울 : 백의, 2000), pp.148~149.

위해 문화를 학습한다는 것은 모든 생활 태도를 망라하는 것이기 때문에 장기적이고 총체적인 관점에서 교수-학습 전략을 고려해야 한다.

하지만 다문화교육을 통일교육에 적용하는 일에는 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 문화의 정의를 어떻게 내리느냐에 따라 조금 다르겠지만 남북한 이질성의 근원은 문화의 차이에서 오는 것이 아니라는 점이다. 적어도 미국의 다문화 교육에서 이야기하는 것처럼 언어, 역사, 생활방식에서 남한과 북한의 문화는 근본적으로 다른 것이 아니다. 둘째는 만약 남북한 문화의 차이가 크다고 상정한다고 해도, 현실적으로 남북한 간의 문화 교류는 현재로서 쉬운 일이 아니다. 남북한 모두 정치적, 사회적 복잡성으로 인하여 서로의 문화를 교류하고 이해할 수 있는 교류의 장이 부족한 실정이다. 서로 문화적 교류가 힘든 상황에서 다문화교육을 한다는 것은 장님이 코끼리 만지는 식으로 상대 문화에 대한 왜곡된 인상을 심어줄 우려가 크다. 학계 내에서도 북한 사회를 어떻게 인식하고, 북한의 문화를 어떠한 시각으로 볼 것인가는 아직 합의되지 않은 토론의 대상이다. 북한의 문화는 그 사회의 정치적, 경제적 상황에 따라 유기적으로 변화하고 있으며, 더구나 북한 사회의 폐쇄성, 특수성으로 인하여 일반인이 이해하기 어려운 부분이 많다. 세 번째로 아직 통일교육에서 다문화교육을 어떠한 방식으로 적용할지에 대한 구체적인 내용이나 방법이 연구된 것이 없다. 기껏해야 북한말 배우기나 북한의 세시풍속 같은 것이 초등교육에서 적용되고 있는 실정이다. 현재 교육계에서 불고 있는 다문화교육 붐이 불고 있지만, 북한 문화의 어느 부분을 어느 시각에서 어떻게, 얼마만큼 가르칠지에 대해서는 구체적인 연구가 필요하다. 따라서 제대로 된 북한 문화의 이해와 교류 없이 다문화교육을 한다면 서로의 문화에 대한 편견과 오해가 생겨서 또 다른 분단 고착화의 원인이 될 것이다.

6. 민주시민교육

통일교육에서 민주시민교육을 강조하는 대표적인 형태가 바로 독일의 정치교육이다. 독일의 경우 민족(Nation), 조국(Vaterland), 통일(Einheit) 등의 용어는 나치 독일에 반감으로 인하여 교육에서 의도적으로 사용되지 않았다. 대신에 유럽 전통의 인문적인 가치, 기독교적 가치, 그리고 자유민주주의적 가치가 국민 통합을 위해 사용되었다. 따라서 자유 민주주의의 가치를 고취하는 일은 2차 대전 직후부터 독일의 주요 교육 목표가 되어왔다. 민주시민교육은 오늘날 전 세계적으로 보편적 정치사회화의 형태로서 일본에서 공민교육(公民教育), 영국이나 미국에서 civic education, citizenship education, democratic citizenship education 등의 이름으로 폭넓

게 이루어지고 있다.

우리나라에서 민주시민교육은 통일교육에 자체에 관한 논의라기보다는 정치사회화를 목표로 하는 도덕교과나 사회교과의 일반적인 목표라고 할 수 있다. 통일교육에서 민주시민교육을 강조한다 함은 통일의 궁극적인 형태가 자유 민주 국가이고 민주시민으로서의 자질이 충만한 시민을 길러내는 것이 통일에도 도움이 된다는 맥락에서 이해할 수 있다. 민주시민으로서의 자질이란 비판적인 사고력, 자발적 참여, 개방적인 생각, 자유와 평등에 대한 폭넓은 이해와 실천력, 합리적인 의사결정능력 등을 말한다. 이러한 자질은 통일의 과정에서 우리에게 필수적인 것들이다. 따라서 민주시민교육도 포괄적 의미에서 통일교육의 한 범주에 넣을 수 있을 것이다.

그동안 지속적으로 우리나라에서 실시되어온 통일교육도 역시 북한의 유일지배체제와 비교하여 남한의 자유민주주의 체제가 우월하다는 이념 교육이 주를 이루었다. 다만 민주시민교육의 단점을 지적하자면, 남한의 체제를 방어하는 것에 급급하여 비판적 사고능력이나 합리적 의사결정능력 등을 함양하는 실제적인 형태가 아니라 단편적인 지식을 전달하는 것에 그쳤다는 사실이다. 이러한 현상에는 지식 위주의 입시 제도와 권위적인 사회 분위기가 크게 기여했다. 민주시민교육의 발전은 우리나라의 민주주의 발전을 고스란히 반영하고 있다.

민주시민교육은 단순히 권리와 의무, 윤리적 가치, 정부기관에 대한 지식을 배우는 것에 그쳐서는 안 된다. 민주시민교육에 있어서 보다 중요한 점은 지식으로 배운 내용을 어떻게 학습자가 가치내재화 시키고, 이를 행동에 옮기느냐에 있다. 민주시민교육은 활동 지향적, 생활 지향적 성격을 가져야 한다. 따라서 학교뿐만 아니라 가정, 지역공동체, 국가가 민주시민교육의 장이 되어야 한다.

제3절 청소년들의 통일의식과 통일교육의 과제

지금까지 통일교육은 분단된 민족의 통합이 역사의 과제라는 의무론적 관점에서 접근되어 왔다. 통일은 우리의 역사적 사명이고, 통일교육이라는 것은 이 사명을 후속 세대에게 고취시키는 것을 목적으로 해 왔다. 북한을 바라보는 관점이나 통일에 대한 시각은 다양하지만 궁극적으로 민족을 우선시하는 관점은 보수적인 관점에서건 진보적인 관점에서건 공통적으로 나타난다.

우리나라는 전통적으로 민족에 대한 애정이 유별나다. IMF 외환관리 위기와 같은 경제적 어려움이나 태안 기름 유출 사고 같은 재난 상황, 올림픽이나 월드컵

같은 운동 경기에서 우리 민족은 특유의 단결력을 보여준다. 이것은 분명 지구상의 어느 국가나 민족이 가질 수 없는 우리의 특성이다. 하지만 정작 통일교육에 있어서 수요자인 학습자들(특히 학습자의 연령이 어려질수록)에게 통일은 민족의 과제라는 절대적 명제가 점차 설득력을 잃어가고 있다.

최근 들어 대북관이 급속히 변하면서 통일교육은 새로운 접근 방법을 요구하고 있다. 북한에 대한 긍정적인 인식이 대체로 확대되고, 북한에 대한 위기의식이 새롭게 반복되면서 통일에 대한 의식과 북한에 대한 의식이 양극화되고 있다. 북한을 경제대상으로 인식하는 경향은 1994년 30.7%를 기록한 이래 → 43.7%(95)→ 40.6%(98)→ 28.6%(99)→ 27.7%(03)→ 20.9%(05)→ 11.8%(07)로 지속적으로 감소하였다. 반면에 북한이 협력대상이라는 견해는 20.4%(94)→ 25.2%(95)→ 24.8%(98)→ 32.5%(99)→ 36.9%(03)→ 41.8%(05)→ 56.7%(07)로 계속 증가해 왔다.¹⁰⁾ 이러한 추세는 통일 교육과 관련하여 반공교육의 뚜렷한 퇴조로 인하여 북한에 대한 부정적 인식이 점차 사라지고 있음을 의미한다.

하지만 내부를 살펴보면 재미있는 사실이 있다. 30~60대 사이에서 지난 90년대 중반에서 2007년에 이르기까지 북한에 대한 긍정적 인식이 2~4배 정도 증가한 것에 비해서, 20대의 경우는 그만큼 긍정적 인식이 많이 늘어나지 않고 있다. 반대로 20~30대의 젊은 층에서 북한의 도발가능성을 예측하는 사람들이 꾸준히 증가하고 있으며, 20대의 경우는 긍정적 인식과 부정적 인식의 비율이 점차 같아지고 있다.

〈표 2〉 대북인식의 이중성과 세대별 의식변화

구분	1995		1999		2005		2007	
	긍정적 인식	도발 가능	긍정적 인식	도발 가능	긍정적 인식	도발 가능	긍정적 인식	도발 가능
20대	47.7	54.8	56.8	49.5	67.1	53.2	78.5	66.6
30대	41.9	48.3	56.3	43.9	72.0	35.8	82.8	59.9
40대	31.1	54.1	54.5	34.7	67.5	40.0	78.4	54.4
50대	24.4	64.2	39.3	47.7	31.5	40.6	76.8	56.2
60대	16.1	50.0	43.8	40.1	53.6	54.8	65.9	61.2

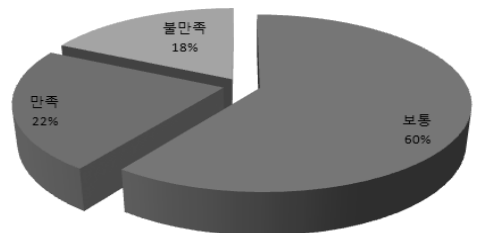
자료 : 서울대학교 통일평화연구소, 2007

10) 박명규 외, 『2007 통일의식조사』 (서울 : 서울대학교통일연구소, 2007), p.119

이러한 북한 인식에 대한 양극화는 현재 우리 사회가 얼마나 극심한 이데올로기의 혼란 상황에 있는가를 보여준다. 이것은 바꾸어 말하면 북한에 대한 정보를 얻을 수 있는 경로가 많아지면서 일반 국민들마저도 다양한 북한관을 갖게 되었다는 것으로 해석될 수 있다. 이러한 내부갈등 역시 통일의 한 과정으로 생각할 수 있기 때문이다. 그리고 어쨌든 ‘북한 사람 = 빨갱이’라는 식의 반공교육에서 탈피했다는 의미로도 받아들일 수 있다. 하지만 한편으로는 통일 교육의 주체도 다양해지면서 그 내용이나 시각이 천차만별이라는 해석도 가능하다. 그리고 이러한 정보 획득 경로의 다양화는 오늘날 학교에서 실시되는 통일 교육이나 군이나 정부단체에서 실시되는 통일 교육이 더 이상 일반 시민들에게 절대적인 영향을 주기 어렵게 되었다.

왜냐하면 과거 반공교육 시절에는 북한에 대한 정보를 국가에서 거의 독점하다시피 했기 때문에 통일 교육에 있어서 국가의 권위가 절대적이었다. 하지만 대중매체와 개인 통신이 발달한 오늘 날에는 북한에 대한 정보 입수 경로 다양해지면서 더 이상 국가가 이를 통제하지 못하는 수준에 이르고 있다. 물론 통일 교육의 주체가 다양해지는 것은 긍정적으로 받아들여질 수 있다. 하지만 문제는 그 방향이나 질이 너무도 다양하여 근거가 빈약하거나, 감정에만 호소하는 통일교육이 난무할 가능성이 크다는 점이다.

2009년 통일교육협의회에 의해서 전국의 중고등학생 1083명을 대상으로 실시한 의식조사(95% 신뢰수준 $\pm 2.98\%P$)에 의하면, 한국전쟁이 일어난 년도를 모르는 학생이 26.8%에 달했으며, 통일이 필요하지 않다는 학생도 29.7%에 달했다. 이 조사에 의하면 학교에서 통일이나 북한에 대해서 전혀 배우지 못했다는 학생 22.1%에 달하고, 통일교육에 대해서 배웠지만 불만족스럽다고 응답한 학생이 17.8%에 달하는 등(<그림1> 참조), 학교 현장에서 통일 교육이 제대로 이뤄지지 않다고 있는 것으로 나타났다.¹¹⁾



N=844, 95% 신뢰수준 $\pm 2.98\%P$

자료 : 통일교육협의회, 2009

<그림 1> 통일교육 학습 만족도

11) http://www.tongiledu.org/system/bbs/board.php?bo_table=pds&wr_id=3(검색일자 : 2011.5.8)

하지만 이러한 결과는 무관심과 제대로 된 통일교육이 이뤄지지 않았기 때문이라는 것이 <표 3>을 통해 드러난다.

<표 3> 통일의 필요성 - 통일교육/북한 여부, 통일/북한 학습여부(%)

		사례수	매우 필요하다	대체로 필요하다	대체로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	필요	불필요	전체
전 체		(1,083)	15.7	54.6	24.5	5.2	70.3	29.7	100.0
통일 및 북한 학습 여부	있다	(844)	16.0	55.8	23.7	4.5	71.8	28.2	100.0
	없다	(239)	14.6	50.2	27.2	7.9	64.9	35.1	100.0
통일/북한에 대한 관심	있다	(569)	24.8	59.4	14.6	1.2	84.2	15.8	100.0
	없다	(513)	5.7	49.1	35.5	9.7	54.8	45.2	100.0

자료 : 통일교육협의회, 2009

이미 통일에 대한 혼란은 청소년이 아닌 기성세대들에게서도 공통적으로 발생하는 현상이다. 2010년 서울대학교 통일평화연구소에서 발표한 통일의식조사에 따르면 똑같이 통일이라는 목적을 바라보는데 있어서도, 북한을 보는 시각과 통일의 이유가 다르다는 것을 알 수 있다.(<표 4> 참조) 같은 목적을 지향한다고 해도 그 시각과 이유는 정반대에 가까울 수 있다는 것을 보여준다. 이러한 통일의식의 양극화는 심각한 사회갈등을 초래할 수 있는 소지를 안고 있다.¹²⁾

현재까지 통일교육의 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 통일 교육은 민족의식과 같은 정의적 측면을 지나치게 강조함으로써 논리적인 비판이 허용되지 않는다. 둘째, 통일 교육 자체가 완전히 가치중립적이기 힘든 것은 사실이지만 지나치게 특정 이데올로기의 도구로 사용되는 경향이 있다. 셋째, 교육 내용과 실제 남북관계 현실의 괴리를 들지 않을 수 없다. 남북 관계는 매우 역동적으로 변화하는 것에 비하여 교육의 내용이나 방법은 별로 변하지 않고 있다. 이로 인해 학생 사이에서 통일 문제에 대한 무관심 내지는 왜곡된 지식을 갖는 경우가 많다. 넷째, 통일 교육의 내용에 대한 최소한의 합의가 부족하다. 민주적이고 자율적인 교육 제도 하에서 교육 주체에 따라 교육의 내용이나 포커스가 어느 정도는 달라질 수 있다. 하지만 현재 같은 학교에서 이루어지는 통일 교육만 해도 가르치는 교사

12) 정은미, “이중적 통일인식과 대북인식의 북한효과”, 『2010 통일의식 조사발표』, 서울대학교 통일평화연구소 학술심포지움 자료, 2010, p.27.

의 통일관이나 정치관에 따라서 그 내용과 방향이 전혀 달라지는 문제가 발생하기도 한다. 이는 근본적으로 우리 사회에 있어서 통일에 대해서 누구나 공감할 수 있는 철학이 부족하다는 반증이기도 하다. 교사 중심의 우리나라 교실 문화에서 교사의 정치적인 시각은 학생들에게 막대한 영향을 주기 때문에 권위 있고 일관성 있는 커리큘럼이 제공될 필요가 있다.

〈표 4〉 통일의 이유 - 북한 존재인식 (%)

	지원대상	협력대상	경쟁대상	경계대상	적대대상
같은 민족이니까	21.7	45.8	2.5	20.9	9.1
이산가족 고통해결	16.7	40.5	7.1	23.8	11.9
북한 주민 삶 개선	33.3	27.1	2.1	25.0	12.5
전쟁 위협 해소	15.2	45.3	2.8	17.6	19.0
한국이 선진국이 되려고	18.1	46.8	4.8	21.0	9.3

자료 : 서울대학교 통일평화연구소, 2010

제3장 독일의 통일교육 현황과 사례¹³⁾

제1절 브란트의 통일정책과 1978년 서독의 통일교육지침

1969년 사민당(이하 SPD로 표기) 출신의 브란트가 독일의 4대 총리로 선출되면서 독일 문제는 일대 전기를 맞게 된다. 아데나워 총리 이래 지켜오던 할슈타인 독트린을 깨고 공세적인 동방 정책이 시작된 것이다. 할슈타인 독트린은 동독을 승인하는 국가와는 외교관계를 수립하지 않겠다는 내용이었다. 하지만 브란트는 과감하게 모스크바 조약과 바르샤바 조약, 동서독 정상 회담을 통해서 외교적 폭을 넓히는 한편, 1972년 동서독 기본조약을 통해서 동독을 서독과 동등한 권리를 지닌 국가로 인정하고 평화적 공존을 모색하게 했다. 기본조약 4조는 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국 어느 일방이 상대방을 국제적으로 대표하거나 또는

13) 제3장의 내용 일부는 본 연구자의 박사학위논문인 “신봉철, 『독일 통일과정과 정치교육에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2009.” V장과 VI장의 내용 중 일부를 발췌, 요약한 것임을 밝혀둔다.

자국의 명의로 상대방을 대신하여 행동할 수 없다”고 분명히 밝히며 서로의 독립과 자주성을 존중하는 내용을 합의했다.

물론 이러한 브란트 총리의 동방 정책이 당시에 모든 독일 사람들의 환영을 받은 것은 아니다. 당시 야당은 모스크바 조약과 바르샤바 조약이 독일의 친 서방 정책을 포기하고 소련으로 기우는 행동이라고 맹렬히 비난하고 조약의 비준에 기권했다. 브란트가 재직하던 시기는 헤센 주의 교육과정 논쟁에서도 알 수 있듯 독일내의 이데올로기 갈등이 극에 달하는 시기였다. 1978년의 교육지침은 브란트의 동방정책과 보이텔스바흐 합의(Beutelsbacher Konsens)¹⁴⁾를 전반적으로 반영하고 있다.

독일이 분단되고 시간이 지날수록 기성세대와 젊은 세대 사이에 독일 문제에 대해서 많은 인식의 차이가 생겨났다. 사실 이러한 인식의 차이는 우리나라에서도 쉽게 느껴지는 문제점인데 이러한 차이는 학교 교육을 통해서 해결될 수 있는 것이 아니다. 인터넷, TV, 신문을 비롯한 여러 대중 매체와 영화 드라마 등의 영상물, 경제적 상황, 스포츠 교류 등이 다각적으로 세대 간의 인식 차이를 불러오기 때문이다. 문제는 독일 문제의 심각성을 젊은 세대에게 끊임없이 일깨워주면서 통일에 대한 의지를 갖게 하는 것이었다. 따라서 학문적 출판물, 정부 간행물, 동서독 경계지역 수학여행이나 청소년 교류를 후원함으로써 통일에 대한 의지를 고취시키고자 했다. 하지만 1970년대 중반 이후부터는 독일 문제에 대한 의식이 열어지고, 가까운 장래에 통일이 이루어질 것이라고 믿는 사람도 줄어들기 시작했다.

1978년 11월 서독 11개주 교육장관들이 독일 문제에 대해서 합의되었다. 이 지침은 통일교육의 목표와 그 원칙을 명확히 밝히고 있는데 통일의 목표를 “평화와 자유속에서의 독일통일의식과 의지를 생생하게 하고 발전시킨다”라고 하면서, 그를 위해서 독일 문제에 대한 명확한 인식이 필요하다는 것을 주지시키고 있다. 비록 통일이 현실적으로 먼 미래에나 이루어질 일이지만, 독일인이라면 언제나 통일이라는 목표를 변함없이 추진해야 한다는 사실을 일깨우고 있다. 교육지침에서 실제 수업에서 유의해야할 점은 다음과 같다.

- 1) 독일 문제는 동시에 유럽문제이다.
- 2) 독일 문제의 점진적 해결은 평화지향적인 정책을 통해서 달성될 수 있다.

14) 보이텔스바흐 합의는 1976년 독일의 정치교육학자들이 정한 논쟁학습의 원칙으로 다음의 내용을 담고 있다. 첫째, 교화 또는 주입을 금지한다. 둘째, 학문적이나 정치적인 문제에 있어서 논쟁적인 사안은 그것을 가르치는 수업에서도 논쟁적으로 다루어져야 한다. 셋째, 학생은 어떤 정치적 상황이나 자신의 이익 관계를 고려할 수 있고, 그에 따라 당면한 정치적 상황에 영향을 끼칠 수 있어야 한다.

- 3) 독일의 항구적인 분단은 여러 가지 원인을 가지고 있다.
- 4) 민족적 통일을 위한 우리의 노력은 정당하다.
- 5) 역사적 유산에 대한 책임은 독일인 모두에게 공통적으로 관계된다.
- 6) 국경선 양편에 살고 있는 독일인들은 공통의 언어, 역사, 문화를 통해 결속되어 있다.
- 7) 독일의 국민들은 공동 국가를 가지고 있지는 않지만, 하나의 공동 국적을 가지고 있다.
- 8) 동독의 체제와 우리 고유의 사회질서와의 비교는 기본법에 제시되어 있는 가치척도 하에서 비롯된다.
- 9) 동독에 있는 독일인들의 인권이 보장되어야 한다고 주장하는 것은 우리의 당연한 권리이며 인도주의적 의무이다.
- 10) 인권에 대한 요구는 결코 내정간섭이 아니다.
- 11) 동독은 서방의 영향력에 폐쇄정책으로 대응하려고 한다.
- 12) 중요한 사실들은 동독 주민들도 독일 통일에 강한 의지가 있다는 것을 말해 준다.
- 13) 동독의 독일인들도 동독의 발전에 대해 나름대로 긍지를 가지고 있다.
- 14) 독일의 통일은 확고한 우리의 목표이다.
- 15) 서독이 독일 전체를 대변하지는 않는다.

독일문제와 관련한 독일 정치교육의 큰 특징은 반공 교육이나 민족 공동체 교육의 측면보다 철저하게 자유 민주주의 질서를 수호하기 위한 민주시민교육을 강조한다는 점이다. 통일문제를 독일 민족의 문제가 아닌 유럽 통합의 큰 틀 속에서 지난 과거에 대한 반성과 주변 국가와의 관계를 세심하게 고려하고 있다.

이 지침에서 독일의 교육장관 회의(이하 KMK로 표기)는 당시로서 당장 통일을 하기에는 무리가 있지만 꾸준히 양 독일이 조화를 이룰 수 있는 여러 방법들을 강구하고 있다. 특히 수업의 모든 기본 방향은 철저히 기본법을 기준으로 하고 있다. 기본법을 기준으로 한다는 것은 기본법이 담고 있는 보편적인 인권에 관한 이념, 민주적이고 평화적인 사회 운영 원리를 통일 사회의 기본 지향으로 삼고 있다는 것을 의미한다. 여기서 인권은 기본적으로 자명한 권리이며, 인간적 의무이기 때문에 동독 주민들의 인권 상황에 항상 관심을 가져야 한다는 사실을 분명히 하고 있다.

흥미로운 사실은 동독에 대한 인권에 대한 요구를 정당한 것으로 명시한다는

점이다. 동독의 자주성이나 독립성을 인정하는 것과 동독 주민에게 정당한 인권을 주도록 촉구하는 것을 엄연한 별개의 문제로 구분하고 있다. 통일 교육을 인권과 결부시키는 문제는 우리나라의 통일 교육에서도 참고할 만한 시사점이다.

기본적으로 이 지침은 SPD의 통일 정책을 그대로 반영하고 있다. 1968년 뉘른베르크 SPD 대회 결의에서는 다음과 같이 밝히고 있다. “독일의 다른 부분은 우리에게 외국이 아니다. 독일에서 일어나는 것은 독일인의 일이다. 우리는 동독에 있는 독일인의 자결권을 대변할 의무가 있다... 그러므로 사회민주주의가 연정에 참여할 이래 연방정부는 양독 간의 규제된 공존(geregeltes Miteinander)을 추구해왔다.”¹⁵⁾ ‘규제된 공존’은 동독의 주장처럼 두 개의 동등한 국제법적 주체를 승인하는 것이 아니라 독일 땅에 두 개의 국가 존재하는 현실을 인정한다는 의미이다. 이로써 동독과 서독의 관계를 특수 관계라는 다소 애매한 용어로 정의되었다. 두 개의 국가로 분단된 현실을 인정하면서도 동독과의 관계에 굳이 특수 관계라는 용어를 사용한 이유는 그만큼 당시 독일 사회 내에서 동서독 간의 민족 정체성을 둘러싼 내적 갈등이 심각했기 때문이다.

독일 문제 학습에 있어서 가장 중요한 것은 역사적 배경을 이해하는 것이었다. 독일 문제는 단순히 동서독 분단 문제가 아니라 과거 나치 문제와 관련한 주변 국가 문제, 4대 전승국과의 관계 등이 복잡하게 얽혀 있다. 1978년에 발표된 이 지침은 기본적으로 동독의 역사와 서독의 역사를 구분하여, 2개의 민족 역사로 파악하고 있다. 이에 관해서 이 지침은 동독 정권을 사실상 인정하고 사실상 통일 보다는 현상유지에 중점을 두었다는 점에서 통일 교육 지침이라기보다는 분단 교육과 관련된 지침이라는 비판도 있다.

하지만 통일 문제를 단순히 민족의 문제가 아닌 전체 유럽의 문제로 확대하여 사고의 지평을 넓혔다는 점에 있어서는 높이 평가할 만하다. 이는 한반도에도 공통적으로 적용되는 부분이다. 남북한 통일에 있어서 우리 민족의 통일 의지가 중요한 것은 사실이지만 지금까지 교육에서 주변국과의 외교 관계나 안보 문제를 도외시 해온 것이 사실이다. 통일은 우리 민족을 위한 것만이 아니라 동아시아와 전 인류를 위해 바람직하다는 내용을 담을 필요가 있다.

우리 사회에서 있어서도 그러하듯이 독일에서도 동서독 통일 문제는 정치적으로 매우 민감한 문제였다. 이 지침은 기본적으로 브란트의 1민족 2국가론을 바탕으로 하고 있다. 이는 바꾸어 말하면 양 국가의 차이를 근본적으로 부각시키지 못했

15) Brandt, P. &H. Ammon,(Hrsg), *Die Linke und die Nationale Frage*, (Hamburg : Reinbek, 1981), p.290.

다는 약점이 된다. 문제는 남한과 북한을 이분법적으로 나누어 흑백 논리를 주입하는 것이나 민족적 동질성만을 강조하여 엄연한 현실과 보편적인 인권과 같은 문제를 도외시하는 양극적 경향이 우리 안에 공존한다는 것이다. 하지만 불행히도 남한과 북한이 서로 주장하는 “민족”이라는 개념 자체에 큰 인식의 차이가 존재한다. 이러한 통일 교육은 결국 상대에 대한 왜곡된 인식을 심어주어 분단을 더욱 고착화시킬 가능성이 높다.

제2절 통일 이후 정치교육의 문제점

통일이 이루어지고 KMK는 1991년 10월 수업에서 통일된 독일의 이미지를 어떻게 가르칠지에 대한 권고안을 작성하기로 했다. 이에 유럽 통합의 과정 속에서 독일의 내적 통일에 기여할 목적으로 독일 역사, 분단된 독일, 1989/90년의 평화혁명, 슈타지의 범법행위, 내적 통일 등의 내용을 담도록 했다. 분단 40년의 결과로 인해 정치, 경제, 사회의 모든 분야에서 내적인 분열이 발견되었는데, 이러한 차이를 이해시키고, 공동의 성장을 이루기 위해서는 새로운 세대인 청소년들을 새롭게 교육시키는 것이 매우 중요한 문제였다. 이에 당시 기민/기사당(이하 CDU/CSU로 표기)가 집권하는 바이에른 주와 베를린, SPD가 집권하는 니더작센과 노르트라인베스트팔렌 주의 교육부에서 주도하여 1995년 9월 권고안이 제출되었다. 하지만 이 권고안은 니더작센, 작센안할트, 브란덴부르크 주 등에서 많은 반대를 받았다.

이 독일 문제에 관한 교육 권고안이 반대를 받은 이유는 다음과 같았다. 첫째, 이런 방식의 합의는 위로부터 통일된 독일의 이미지를 규정할 위험이 있다. 둘째, 권고안에는 동독 체제 안에서 어쩔 수 없이 살아야 했던 다수의 동독인들의 의지가 반영되지 않았다. 셋째, 2차 세계대전 이후 과거 독일제국 영토에 살았던 독일인의 모습이 지나치게 부각되면서 과거 역사에 대한 반성이 결여되어 있다. 넷째, 국가기관에 의해 공식적으로 독일의 민족 문제가 규정되는 것이 정당하지 않다는 이유에서였다. 이러한 권고안은 지나치게 서독의 보수적 시각만이 반영되어 있기 때문에, 만약 이것이 공식적으로 KMK의 최종 합의를 거쳐서 학교 교육과정에 포함될 경우, 동서독 간의 심리적 격차는 더욱 커지고, 과거 동독에 대한 향수가 더욱 커질지도 모른다는 우려를 낳았다. 결국 이 권고안은 최종 합의에는 이르지 못했으며, 각 주나 학교 단위로 수업의 권장 사항에 그치고 말았다.

이 권고안이 담고 있는 내용의 특징을 요약하자면 다음과 같다.¹⁶⁾ 첫째, 역사 교육 측면에서 과거 독일 세계대전 이후 잃어버린 독일 제국의 영토와 문화를

소개함으로써 체코, 폴란드 등의 동유럽 국가들과 문화적 공통성을 찾게 했다. 동부 유럽이 독일의 역사와 문화를 이해하는 일에 매우 중요한 부분을 차지하지만, 과거에는 전쟁에 대한 책임감으로 인해 동부 유럽보다 서부 유럽에 대한 비중이 훨씬 컸었다. 독일이 유럽의 서부와 동부를 잇는 통행로 역할을 하고 있다는 내용이나, 독일의 지정학적 위치로 인해 결국 유럽의 중심 역할을 해야 한다는 내용 등은 통일 이후 역사에 대한 죄책감에서 벗어나 자신감을 회복한 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 독일 문제의 해결과 관련하여 과거 CDU 정권의 서방 통합 정책, SPD 정권의 동방 정책, 소련의 개혁, 개방, 미국을 비롯한 우방의 지원 등 외부적인 요소들을 강조했다. 특히 “독일의 통일은 승전국과 주변국들의 동의가 없었다면 불가능했을 것”임을 확실히 주지시키고, “자유, 민주적 헌법, 연방제적 국가 구조, 현재 국경 인정” 등이 그 동의를 얻는데 중요한 역할을 했음을 분명히 밝히고 있다.

셋째, 동독 정부의 슈타지의 주민 감시, 엄격한 국경 통제 등 불법성, 억압성, 폭력성 등을 고발하면서, 이러한 억압에도 불구하고 높은 수준의 사회 문화적 성취를 이루어내고, 비폭력 저항 운동으로 민주화를 달성한 동독 주민들의 경험을 높이 평가하고 있다.

넷째는 통일 이후 과거 새로운 연방주로 편입된 동독인들이 소외감을 갖지 않고, 시장 경제와 다원적 민주주의에 잘 적응시키기 위해서 과거의 동독을 어떻게 평가할 것인가의 문제이다. 이 권고안은 78년의 교육 지침에서와 마찬가지로 동독이 객관적으로 이룩한 동구권 최고 수준의 학문, 기술, 스포츠 등에서의 성취를 인정하고 평가하지만, 동독 정권의 불법성과 억압성, 폭력성을 분명히 지적하고 있다. 따라서 이로 인한 동독 정권의 정치적 정당성, 인권 문제, 동독인의 탈출, 정권의 붕괴 등을 서독의 기본법 관점에서 평가하고 있다.

다섯째로 오랜 분단으로 인한 민족의 이질감과 과도한 민족주의에 대한 위험성을 경계하고 있다는 점이다. 78년의 교육 지침은 다소 동독과 서독 간의 동일한 민족 인식을 긍정적으로 바라보고, 이를 통일 교육의 중요한 논거로 삼았다. 민족의 동질성은 통일 과정에서 알 수 있듯이 독일 통일에 있어서 의도적이건, 비의도적이건 매우 중요한 역할을 했지만 통일 이후 독일 내적인 갈등 문제가 발생하고, 과거와 같은 과격한 민족주의가 젊은 층을 대상으로 다시 퍼지게 된 것은 우리에게

16) 김상무, “통일독일의 통일교육 권고안과 서독의 통일교육 지침 비교 연구”, 『교육의 이론과 실천』 Vol.10, No.1, 2005.

도 시사하는 바가 크다.

1978년에 발표된 교육지침은 그 내용이 민족적인 관심보다는 유럽의 통합에 초점을 맞추고, 동독과 동유럽의 체제를 인정하는 것에 초점을 맞추었다면, 1995년에 발표된 권고안은 다분히 민족적이고, 동독에 대해서 비교적 객관적인 평가를 내리려 하고 있다. 하지만 통일 이후 밝혀진 연구 결과에 따르면 동독은 물론이고 서독에서조차 과거 동독에 대한 왜곡된 기억을 가지고 있었다.

예를 들자면, 자유베를린 대학교의 슈뢰더 교수팀이 독일 전역의 약 5200명의 청소년을 대상으로 한 조사에서 “동독에 독재가 없었다고 생각 하십니까?”라는 설문에 20% 이상이 동독에는 독재가 없었다고 답했으며 동독지역에 거주할수록, 나이가 어릴수록 그렇게 생각하는 경향이 강했다. 상당수의 학생들이 동독에 대한 지식이 부족하다고 느끼지만 상대적으로 학교에서는 과거 동독의 분단과 역사에 대해서 제대로 가르치지 못하고 있는 실정이다. 왜냐하면 통일 이후 과거에 비해 정치교육이 다루어야 할 범위가 매우 넓어졌고, 과거 독일 문제가 아니라도 현실적으로 해결해야 할 문제들이 많기 때문에 사람들의 관심에서 조금 멀어지는 경향이 생긴 것이다.

〈표 5〉 동독에 독재가 없었다고 생각하십니까?

	그렇다	그저 그렇다	아니다
전체	20.2	20.2	59.6
지역			
서독	16.1	17.5	66.4
동독	27.1	24.4	48.5
연령			
16세 미만	24.6	20.9	54.5
16세	19.7	19.9	60.4
17세 이상	18.7	20.2	61.1

자료 : Monika Deutz Schröder & Klaus Schröder, *Sozialer Paradies oder Stasi Staat?* (Stamsried : Ernst Vogel, 2008), p.715.

가정에서조차 동독에서의 삶을 이야기하는 것을 꺼리고 있으며, 학교에서조차 제대로 가르치지 않기 당연히 과거 동독을 경험하지 못한 어린 세대들은 동독에 대한 왜곡된 인상을 가질 수밖에 없다. 오히려 현재의 자본주의와 다원적 정치체

제, 냉혹한 경쟁 등에서 소외된 동독인들은 과거 동독 사회를 아름답게 포장하고 현실의 어려움을 통일의 탓으로 돌리려는 경향마저 보인다. 과거 동독에서의 삶이 물질적으로는 부족했지만 그래도 사람이 살기에는 인심이 좋고, 복지제도 역시 훌륭했던 것으로 기억하는 것이다. 환경문제의 경우 과거 동독에서의 오염이 서독보다 심각했음에 불구하고, 오늘날에는 과거 동독 출신 중에 42.3%가 동독이 서독보다 자연 환경이 깨끗했다고 생각하고 있다. 심지어 빌리 브란트를 동독인으로 오해하는 사람들의 비율이 전체의 22.7%에 달하고, 동독의 마지막 당 서기장이었던 에곤 크렌츠 같은 정치인은 누구인지조차 모르는 사람이 45.2%나 되었다. 그리고 베를린 장벽이 세워진 시점을 모르는 사람의 비율이 48%에 달했다. 더구나 김나지움에 재학함에도 불구하고 베를린 장벽이 세워진 시점을 모르는 사람이 46.3%에 달해 충격을 주고 있다.¹⁷⁾

이러한 조사결과는 기존의 독일 문제에 대한 교육들이 역사적 상황에 대해서 제대로 학생들을 이해시키지 못했으며, 학생들 역시 얼마나 정치적 문제에 무관심한가를 보여주는 좋은 예이다. 아울러 학교에서의 교육만으로는 학생들이 과거 문제에 대해서 바른 인식을 갖는 것이 어렵다는 것을 보여주기도 한다. 과거 동독을 사회복지의 천국으로 기억함으로써 오늘날 통일 독일의 사회 복지를 궁극적으로 향상시키는 반성적 계기로 작용을 할 수도 있다. 하지만 그것이 아니라 현실에 적응하지 못하고 과거로 회귀하려는 현상이라면 이는 다시금 독일의 민족주의적 경향이 외국인 혐오나 전체주의로 흘러갈 가능성을 배제할 수도 없다. 실제 최근 들어 동독 내에서 다시금 청소년 문제가 심각해지고, PDS(민사당, 동독공산당 SED의 후신)와 같은 좌파 정당의 지지도가 올라가고 있는 상황을 고려할 때, 이러한 문제는 나중에 우려할 만한 부정적인 방향으로 전개될 수도 있다.

제3절 내적 통합과 정치교육의 과제

독일의 민주주의는 다른 유럽의 선진국에 비해서 그 역사가 짧으며, 문화적으로나 역사적으로 민주주의 발전에 그다지 유리한 환경이라고 볼 수는 없다. 하지만 그럼에도 불구하고 오늘날 통일을 이룩하고 유럽에서 중심적인 위치를 차지하는 등 정치적, 경제적으로 높은 성과를 거두었다. 특히 1960년대와 70년대에 이데올로기적 차이로 인한 사회적 갈등이 심했으나, 정치교육이 비교적 성공적으로 작동하

17) Monika Deutz Schröder & Klaus Schröder, *Sozialaes Paradies oder Stasi Staat?* (Stamsried : Ernst Vögel, 2008), pp.733~747.

여 여러 사회적 문제들도 잘 극복해가고 있다. 하지만 현대의 사회 환경이 급속히 변화하면서 여러 가지 면에서 새로운 과제가 부과되고 있다.

동서독의 정치교육은 매우 다른 조건에서 시작되었다. 서독의 정치교육은 논쟁적이고 민주적인 환경의 토대에서 성장했지만 동독에서의 정치교육은 강제적인 공민교육과 교화의 수단이었다. 따라서 타협, 비판, 합리적 판단 등은 동독의 생활 문화에서 매우 낮은 것이었다. 통일 이후 구동독 지역에서의 정치교육의 목표는 과거 동독이 지배하던 부정적인 영향을 점차 없애가는 것에 중점을 두었다. 사회주의 체제 내에서는 모든 생활 영역이 당의 사상적 지배 아래에 있었으며, 주민들은 국가의 보살핌과 간섭에 익숙하여서 늘 위로부터의 지시와 통제에 의해서만 움직이는 보호문화(Mischkultur) 속에 있었다. 따라서 모든 일상이 과도하게 정치화되어 있었기 때문에 통일 이후에는 일상의 탈정치화(Entpolitisierung)가 중요한 관심사였다. 이는 정치적 무관심이나 이기주의로 흐를 위험이 있다. 따라서 일반 주민 생활 영역 내에서 “당의 진리규정의 독재성”에 대한 잔재를 없애고, 자유롭게 자신을 표현하는 능력을 기르도록 하는 과정이 필요했다.

독일 민족 전체를 보았을 때, 아우슈비츠와 나치의 만행에 대한 역사적 책임과 반성은 여전히 유효한 것이어야 한다. 하지만 동독만을 놓고 보았을 때에도 오랜 세월 독재에 순응하고, 슈타지의 감시에 협조했던 수많은 사람들의 과오가 분명히 있다. 오늘날 중요한 것은 과거를 반성하고, 냉정하게 스스로를 판단할 수 있는 용기가 필요하다는 점이다. 역사와 정치 교육을 통해서 사회의 일체감을 끌어내고, 여러 가지 사회적, 인지적 능력을 기르는 일도 중요하지만, 스스로를 돌아보고 판단할 수 있는 반성적 능력을 길러내는 것이 노력은 독일의 교육에서 중요한 비중을 차지하고 있어야 한다.

정보통신 기술의 발달과 함께 통일로 인하여 민주정치와 정치교육의 환경은 새로운 국면을 맞게 되었다. 1996년에 정치교육에 있어서 민주 문화 확립과 시민적 역할을 강조한 다름슈타트 호소나 1997년에 연방정치교육센터에 의해 뮌헨선언이 발표되는 등 정치교육에 대한 새로운 관심이 쏟아지고 있다. 뮌헨선언은 다음과 같은 내용을 담고 있다.¹⁸⁾

- 공식적인 정치교육 기구는 다원적, 초당적, 독립적으로 운영된다
- 중앙 정치교육은 시민의 정치 참여를 연구한다.

18) http://de.wikipedia.org/wiki/M%C3%BCchner_Manifest(검색일자 : 2011.5.18)

- 중앙 정치교육은 지구적인 미래의 과제를 준비한다.
- 중앙 정치교육은 20세기에서처럼 민주정치의 안정성을 위해 일한다.
- 동부독일의 연방주들은 특히 정치교육에 대한 사명이 있다.
- 독일역사에 대한 비판적인 재인식은 정치교육의 주된 과제이다.
- 정치교육은 다양한 교수학습방법과 매체를 제공해야 한다.

민주 사회에서 갈등은 일상적인 것이며, 민주적인 논쟁문화(demokratischer Streitkultur)가 필수적이다. 하지만 구동독의 체제에서 사회갈등은 곧 지도 정당의 지배 노선을 벗어나는 것을 의미했기 때문에 금기시되었다. 오히려 정치적 견해의 논쟁은 불필요하고 귀찮은 것이었다. 따라서 다원적 정당구조에 익숙해지고, 활발한 참여가 이루어지도록 장려하는 것이 필요했다. 하지만 구동독 지역의 주민들은 과거 정치에 소외된 기억과 집단주의에 대한 환멸로 인하여 정치에는 무관심하고 냉소적인 태도를 보였으며, 소비와 향락 문화에 쉽게 빠져들었다.

구동독과 구서독의 시민들이 직접 만나서 대화를 하게 하는 것은 정보와 경험을 교환하는 데 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 사회화 방식, 정체성, 생활양식, 삶의 목표 등이 여전히 다르기 때문에 서로 다른 정서와 생활을 서로 이해하는 것은 매우 중요하다. 대중매체가 일부 그 역할을 수행하지만 직접적인 만남이 잦아야 서로에 대한 선입관이 사라질 수 있다.

따라서 새로운 다원주의적 정치문화에 익숙해지도록 다양한 정보와 만남의 자리를 만드는 일이 중요했다. 따라서 다양한 이해집단과 학술연구기관, 독립적인 교육기관에 의한 다양한 정보와 서로의 의견을 교환할 수 있는 장이 마련되었는데, 주정치교육센터와 연방정치교육센터 외에도 각 정당의 학술재단이나 각 종교 사회단체의 자체 세미나 프로그램이나 각종 이익단체, 동호인 클럽, 교회의 자발적인 역할이 큰 몫을 차지했다. 특히 각 자치단체는 기존의 자매결연을 이용하여 동, 서독 지역 간의 만남과 문화행사를 개최하여 문화적인 사회간접자본(Kulturelle Infrastruktur)을 확충하는 일에 노력을 기울였다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 동서독 주민들이 공통의 정체성을 가지고 함께 생활하는 데에는 많은 노력과 시간이 필요하다. 공동의 보편적인 정체성을 형성하는 것이 무조건적으로 동독의 것을 부정하거나, 서독의 것을 긍정하는 방향으로 흘러서는 안 된다. 통합이란 통일을 이루면서도 상이한 점을 보존하고, 다양성을 살려가는 것이라면 동화는 다른 한쪽이 그들 고유의 정체성을 완전히 포기하고, 다른 정체성으로 옮겨가는 것을 의미한다.¹⁹⁾ 현재의 통일 과정은 통합보다는

동화에 가까운 것이었다. 새로운 환경에 대한 적응은 동독 주민뿐만 아니라 서독 주민에게도 필요한 것이다.

사실 통일 이전에는 서로의 정체성에 대해서 제대로 인식할 기회가 없었다. 하지만 오히려 통일 이후에 함께 공존하면서 서로에 대한 차이와 정체성을 보다 명확히 알게 되었다. 그리고 유럽 연합 내의 독일의 위치, 주변 국가와의 관계 등을 고려할 때, 바로 지금이 독일의 정체성을 명확히 해야 할 시기이다. 통일 이후 독일 정치교육의 가장 주된 과제는 기본에 기초하여 정치적, 사회적 공동생활에 대한 최소한의 합의를 이끌어내는 것이다. 동서독의 이질화가 상당히 진행된 상태이기 때문에 갑자기 큰 성과를 이끌어내기는 사실 어렵다. 정치교육은 전체적이고 장기적인 과정이다.

제4절 통일 이후 동독 청소년의 정체성

통일 직후 오랫동안 억압적인 국가 이데올로기에 의해 교육되어진 대중들은 우선 정치 공동체에 대한 거부감과 기존의 질서가 한꺼번에 무너진 것에 대한 아노미 상태를 겪어야 했다. 통일 당시에 약속되어진 경제적 번영에 대한 기대가 무너지고 동독 지역 내의 산업이 황폐화되고, 대규모 실업 사태가 일어났다. 이로 인해 서독에 대한 상대적 박탈감이 팽배해졌고, 풍족하지는 않았지만 공동체적 질서가 있었던 과거의 동독을 그리워하는 현상이 나타났다. 이러한 상황에서 청소년들이 폭력적이고 배타적인 민족주의적 정서에 빠져드는 것은 어찌 보면 당연한 일이다. 통일 이후에 독일 문제는 해결된 것이 아니라 여전히 진행 중이다.

1989년 가을 당시만 해도 동독에서 혁명을 이끌던 주요 계층은 젊은 노동자 계층이었다. 반면에 엘리트라고 할 수 있는 대학생들은 특권 계층에 속했기 때문에 체제에 순응하는 경향이 강했다고 한다. 실제 통일 이후에도 동독의 대학생들은 PDS의 주요 지지계층이 되었다. 그런데 통일 이후 사회 과학 계열 대학생과 학자들이 해고되었음에도 불구하고 상당부분 그들의 학력을 인정받을 수 있었던 것에 비해, 직업학교 출신 등 상대적으로 교육 혜택을 받지 못한 학생들은 현실에서 실업과 가치의 혼란을 겪다가 결국은 사회에 적응하지 못했다.²⁰⁾ 사회에 적응하지 못하는 학생들이 정치적으로 극단적인 경향을 보인다는 점을 고려할 때 이 문제는

19) 허영식, 『민주시민교육론』 (서울: 배영사, 1996), pp.105~106.

20) Peter Eisenmann, "Die Jugend in den neuen Bundesländer Sozialistische Bewusstseinsbildung und ihre Folgen", in : *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1991. 7. 28 pp.3~10.

향후 한반도 통일 이후의 교육에서도 심각하게 생각해볼 대목이다. 물질문화의 변화 속도보다 정신문화의 변화 속도가 훨씬 느리다는 점을 고려할 때, 오랜 단일 이데올로기에 의한 교육의 잔상에서 완전히 탈피하기 위해서는 결국 시간이 필요하다.

통일 이후에 부적응 문제는 동독 출신에게만 해당하는 문제는 아니다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 서독 청소년들이 동독 청소년들보다 통일에 대해서 부정적인 인상을 갖는 경우가 많았다.

〈표 6〉 동서독 통합이 개인의 삶에 끼칠 영향

		긍정적	보통	부정적
남자	서독	24.2%	48.6%	27.1%
	동독	31.7%	53.1%	14.2%
여자	서독	12.2%	60.8%	27.0%
	동독	18.8%	68.0%	13.2%
전체	서독	18.1%	54.8%	27.1%
	동독	25.4%	60.4%	14.2%

자료 : 한국청소년개발원 독일 통일과 청소년 p.19.
(Schubarth, 1992 : 79, 재편집)

동독 청소년들이 스스로를 독일인이라는 정체성으로 판단하지만, 이것은 서독에 가까운 것이 아니라 동독에 가까운 것이다. 여전히 과거 동독에 대한 자부심이 남아있으며, 통일로 인하여 얻은 것도 있지만 잃어버린 것도 크다고 생각한다. 특히 과거 동독 시절에는 교육의 기회나 직업 선택에 있어서 상대적으로 경쟁이 적었는데 통일 이후에는 모든 것이 달려졌다. 주위 친구들이나 가족들의 환경도 마찬가지이다.

동독 시절에는 절대적 빈곤이 있었지만, 상대적 빈곤이 적었기 때문에 빈곤함을 인식하지 못했다. 하지만 지금은 반대로 절대적 빈곤에서 벗어나면서, 스스로 상대적 빈곤감을 느끼는 역설적인 상황이 벌어지게 되었다.

통일 자체는 청소년들에게 삶의 기회를 제공해 주었지만 다른 한편으로는 사회적 입장이 뒤바뀌어 경제에 도태되는 학생들이 많이 발생했다는 의미가 되기도 한다. 학업 기준과 직업에 필요한 기술 표준이 다르기 때문에 동독의 청소년들은 서독의 청소년들보다 경쟁에 있어서 불리했다. 서독의 청소년들은 늘어나는 세금

부담과 반대로 동독의 청소년들에게 주어지는 혜택이 역차별적이며, 자신의 몫이 줄어들 것이라는 것이라고 생각했다. 그리고 미래에 대한 불안과 실업에 대한 불만은 다음 표에서 알 수 있듯이 외국인에게 투사되고 있는 실정이다.

독일의 상황과 우리는 많이 다르지만, 갑자기 통일이 현실로 닥칠 가능성은 언제나 존재하고 있다.

독일의 경우를 살펴보면, 여러 가지 위기와 어려움에도 불구하고, 통일이 되는 것은 통일이 되지 않는 것보다 장기적으로 볼 때 모두에게 축복이 아닐 수 없다. 하지만 독일의 통일은 아직도 완성되지 않았다. 이것이 우리나라가 현실로서의 통일을 끊임없이 준비해야 하는 이유이다.

〈표 7〉 통일 직후 민족주의와 나치즘에 대한 평가

평가	서독	동독
나는 독일인임을 자랑스럽게 생각한다.	47.9%	63.9%
동서독에 있는 많은 외국인이 나를 괴롭힌다	30.1%	41.6%
독일인은 역사상 위대한 민족이다	15.6%	24.0%
나치즘이나 파시즘도 근본적으로는 좋은 것이다. 다만 나쁘게 사용되었을 뿐이다.	13.1%	10.9%
우리는 독일 복지 국가를 건설할 강한 지도자가 다시 필요하다.	7.1%	15.8%
나는 히틀러를 존경한다.	7.6%	10.1%

자료 : 한국청소년개발원 독일 통일과 청소년 p.24.

(Schubarth, Hoffmann-Lange, 1992 : 117 재편집)

여기서 우리가 얻을 수 있는 교훈은 탈북자 교육이나 통일 이후의 교육을 생각할 때, 사회주의 체제의 교육을 무조건적으로 부정할 경우 학습자들 가치의 혼란을 경험하게 된다는 점이다. 따라서 점진적인 의식의 변화를 줄 수 있는 교육적 내용의 개발이 요청된다.

모든 면에서 우리의 체제를 상대방에게 그대로 이식하는 것이 이상적이고 궁극적으로 옳은 것이라 해도, 통일 과정에 있어서 무조건적인 이식은 결과적인 실패를 가져올 가능성이 높다.

제4장 청소년을 위한 새로운 통일 설득 논리

제1절 평화와 안보

"솔직히 저도 자신이 없어요. 교과서에 있으니까 그냥 그대로 가르치긴 하는데... 저쪽에선 대포도 우리보고 대포도 막 쏘고 그러잖아요. 알다시피 이 동네가 연평도랑 가깝잖아요. 배로 가면 세 시간이에요. 그 동네 사람들 피난 온 찜질방이 바로 여기서 차로 20분 거리에요. 내가 아는 친구도 연평도 학교에서 근무하고 있고... 맨날 우리끼리 북한이 어떻게, 통일이 어떻게 해봐야 다 소용없는 거 같아요. 당사자들이 저러는데... 솔직히 요즘 이런 상황에서 누가 북한 좋아서 통일하자고 그러겠어요?"²¹⁾

지난해의 천안함과 연평도 포격사건은 북한에 대한 불신감을 국민들에게 심어 줌으로써 남북관계에 매우 부정적인 영향을 주었다. 위의 인터뷰는 인천 중구에 위치한 중학교의 교사의 것인데, 실질적 위협을 느끼는 상황에서 평화교육에 대해 이야기하는 것은 별로 설득력이 없어 보였다. 19세기 중반 영국의 법학자 헨리 메인(Henry maine)은 “전쟁은 인류의 역사만큼이나 오래되었지만 평화는 근대의 발명품이다.”라고 말하였다. 실제 인류의 역사를 살펴본다면 평화보다는 전쟁이 인간의 본성에 어울린다는 생각을 갖게 된다. 일찍이 홉스가 주장하였듯이, 상호간에 불신이 존재하는 상황에서는 누구라도 예상되는 위협으로부터 자기 자신을 안전하게 보존하기 위한 합리적 조치를 강구하게 된다. 그것은 곧 폭력이나 계락을 써서 가능한 한 많은 사람들을 오랫동안 지배하여 더 이상 자신에 대한 위협이 되지 못하도록 무력화하는 일이다. 이것은 오로지 자기 자신을 보존하기 위한 불가피한 조치이기 때문에 일반적으로 허용될 수밖에 없다. 또한 자신의 안전에 필요한 범위를 넘어서서 정복 행위 그 자체를 통하여 자신의 권력을 과시하고 쾌감을 느끼려는 자들이 있기 때문에, 안전만 보장된다면 일정한 범위 내에서 만족하려는 사람들조차도 안전보장의 수단이 자위 수준에 머무를 경우 생존을 장담할 수 없게 된다. 따라서 이런 선량한 사람들조차도 침략을 통한 권력의 증대를 피하지 않을 수 없다. 이러한 타인에 대한 지배의 증대를 도모하는 일은 모든 인간에게 자기보존을 위한 필수적인 일이기 때문에 허용될 수밖에 없다.²²⁾

21) 교사 허○○ (여, 72년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 9. 3).

22) 토마스 홉스 (진석용 역), 『리바이어던』 (서울 : 나남, 2008), p.170.

한편 대표적인 평화학자 갈통(J. Galtung)에 의하면 평화는 소극적 평화와 적극적 평화로 구분된다. 소극적 평화는 개인적, 물리적 폭력의 부재를 의미하지만 적극적 평화는 사회적 경제적 평화의 부재를 의미한다. 즉 객관적이고 실제적인 폭력을 제거하는 것은 물론, 눈에 보이지 않는 억압이나 착취와 같은 사회 구조적인 문제까지 포함하게 되는 것이다.²³⁾ 따라서 평화 연구는 폭력의 존재에 대한 연구뿐만 아니라 폭력의 제거라는 당위의 문제에 보다 천착하게 된다. 하지만 분단이라는 특수한 현실에서 경제 성장이라는 과제를 떠안은 한반도의 입장에서, 평화 연구는 일종의 사회 운동의 범주에만 그치고 실제적인 정책 입안에 크게 기여할 수가 없었다.

하지만 국가는 전쟁을 가능하게 할 뿐 아니라, 평화도 가능하게 한다. 평화는 아무리 불완전해도 국가들 간의 동의에 의한 결과이고 그 동의에 의해서만 유지될 수 있는 질서이다. 이렇게 세계화된 지구에 있어 도대체 어떤 평화로운 질서의 창조자와 보호자가 국가의 자리를 대신할 능력과 의지를 가지고 있는지가 뚜렷하지 않다. 국가는 아직까지도 사람들이 스스로를 통치할 수 있는 유일하고 효과적인 메커니즘이며, 국가의 정당성은 구성원들이 더 이상 자신들의 공동체의 대표체로서 국가를 인정하지 않을 때에만 한계에 이르게 된다. 그리고 그러한 한계에 도달할지라도 그들은 새로운 국가를 창출해 낼 수밖에 없다.

국가 권위의 침식은 따라서 세계 질서의 강화를 낳기보다 그 약화를 가져올 것이다. 왜냐하면 국가들은 그러한 질서가 의지하고 있는 국제적 의무들을 수행할 능력을 잃어가고 있기 때문이다. 초국가적 권위체들은 현재 국가들이 자국의 시민들로부터 이끌어낼 수 있는 충성심을 넘겨받을 때에만 그 힘을 여실히 발휘할 수가 있으며, 이를 위해서는 수 세대를 거쳐야지만 형성되는 동질의 문화와 가치가 필요하다.

그러므로 칸트가 공화국의 시민들이 반드시 전쟁을 혐오할 것이기 때문이 아니라 그러한 국가가 시민들에게 복종을 이끌어 낼 수 있기 때문에, 공화국의 존재가 평화를 세우기 위한 가장 핵심적인 초석이라고 본 것은 매우 정확한 판단이었다.

평화는 인류에게 자연스러운 질서가 아니다. 그것은 인위적이고 복잡하며 매우 깨어지기 쉬운 질서이다. 아무런 강제 없이도 자유로이 인정받는 법체계의 전제가 되는 정치적 결속력이 가능하기 위해서는 어느 정도의 문화적 동질성뿐만 아니라, 문화가 전해질 수 있는 최소한의 교육과 같은 모든 종류의 필요조건들이 충족되어

23) Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research", *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3(1969), p.183

야만 한다.²⁴⁾

이러한 관점에 기초해서 본다면, 평화가 우선이냐 안보가 우선이냐의 논쟁은 닭과 달걀 중에 어느 것이 우선이냐를 따지는 것과 별반 차이가 없어 보인다. 따라서 안보와 평화에 대한 균형 있는 시각을 기르는 것이 중요하다. 현재 교육 현장에서는 “안보교육=우파, 평화교육=좌파”라는 이상한 논리가 퍼져 있다.

결론적으로 안보교육과 평화교육은 모두 같은 목적을 지향하는 교육이다. 이에 대한 오해는 지금까지 시행된 안보교육이 단순히 국토수호와 체제보전에 초점을 맞추어 왔기 때문이다. 이는 고전적인 현실주의적 국제정치 개념인 군사적 억지(deterrence)에 의해서 전쟁을 막을 수 있다는 냉전 시대의 논리이다. 물론 이러한 안보에 대한 강조가 오늘날에도 유효한 점이 사실이지만 사회적 논쟁을 불러올 소지가 있다. 따라서 안보라는 개념은 환경, 자원, 경제 등 사회 전반에 연관되어 있다는 점을 교육할 필요가 있다. 안보교육은 사회의 안정성과 유지 발전을 위해 반드시 필요하다는 점을 주지시킬 필요가 있다.

국가가 일반 학생들에게 실시하는 교육에서 우리나라와 같이 특정 국가에 대한 군사 위협을 집중적으로 배우는 국가는 매우 드물다. 이스라엘과 같은 특정 국가를 제외하고, 우리나라와 같이 군사적 안보에 대해 공식적인 교육 과정에서 비중 있게 다루는 것은 매우 예외적인 경우에 속한다. 따라서 안보교육을 반공교육과 연계하여 냉전시대의 산물로 취급하는 경우도 있다. 하지만 이는 안보 개념을 지나치게 협소하게 해석하기 때문에 나타나는 오해이다. 월퍼스는 “안보란 객관적인 의미에서는 획득된 가치에 대한 위협이 존재하지 않는 것이며, 주관적 의미에서는 이러한 가치가 공격받을 염려가 없다는 것을 측정하는 잣대”라고 정의하였다. 이에 따르면 안보란 객관적인 위협이 없더라도 끊임없이 위협에 대한 염려를 제거하기 위해서 안전한 상태로 만들어가려는 노력이라는 의미로도 해석이 가능하다.²⁵⁾ 이는 칸트가 1784년에 쓴 세계시민적 관점에서 본 보편사의 이념에서 사용된 개념인 반사회적 사회성(asocial sociability)과 일맥상통한다고 볼 수 있다. 이 개념은 자연은 인간으로 하여금 상호 항쟁을 통해서 자기의 모든 소질을 계발시키면서 궁극적으로는 이성적인 사회로 나아가도록 한다는 것이다. 칸트는 완성되지 않고 결점을 지닌 인간의 본성을 인간의 존엄을 나타내는 지표로 보았다. 왜냐하면 인간의 본성은 스스로 완성되어 나가도록 예정되어 있기 때문이다. 이미 일생 동안 할 수 있는

24) 마이클 하워드 (안두환 역), 『평화의 발명 : 전쟁과 국제 질서에 대한 성찰』 (서울 : 전통과 현대, 2000), pp.127~129

25) 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』 (서울 : 법문사, 2010), pp.9-10.

모든 능력을 지니고 태어난 동물은 일반적으로 본성 법칙, 특히 같은 종족의 법칙에 따라 행동과 취향이 정해진다. 그러나 본성 법칙만으로 규정할 수 없는 인간은 스스로 이루어 나가야 하는 존재가 되어야 한다. 다시 말하면 인간은 자신의 이성 과 자유를 사용해 자신의 법칙을 만들어 나가야 되는 것이다.²⁶⁾

그리고 앞에서 이야기한 갈등의 소극적 의미의 평화와 안보의 개념은 거의 유사하다. 따라서 안보란 궁극적인 평화로 가는 기초적인 단계로 인식시켜야지, 서로를 상반된 개념으로 학습시켜서는 안 된다. 평화교육의 경우 무조건적인 반전과 비폭력에 초점이 맞추어 지기 때문에 한반도의 현실과는 맞지 않다는 견해가 있다. 하지만 평화에 관한 대표적이고 고전적인 연구인 칸트의 『영구평화론』에 의하면 공화정과 계몽된 시민, 국제적 연대를 평화의 기본적인 조건으로 들고 있다. 평화는 민주화된 사회에서 서로 다른 사람들이 다양성을 인정하고 공존하는 것에서 나온다는 점은 오늘날의 민주시민교육과 일치하는 점이다. 따라서 안보교육과 평화교육 모두 민주시민교육의 큰 틀 속에서 서로 융합할 수 있다.

평화교육은 국가적, 세계적 차원에서 지역적 개인적 차원에 이르기까지 갈등과 폭력의 문제에 대한 대응을 시도하는 것이다. 평화교육은 좀더 정의롭고 살만한 미래를 만들 수 있는 방법을 모색하는 것이다.²⁷⁾ 평화교육의 이러한 이상은 현실에서는 다소 실현하기 어려워 보이지만, 끊임없이 인류가 추구해야할 과제임에 틀림 없다.

마지막으로 첨언하자면 현재 교육 내용에서 안보는 주로 도덕 교과에서 이데올로기적인 측면에서 다루어지는 경향이 있다. 하지만 안보와 현대 사회의 위기는 현대사회에서 이데올로기적인 문제에 국한되지 않는다. 예를 들자면, 2차 세계대전, 한국 전쟁 등에서 직접적으로 다루어질 수도 있고, 현대 사회의 변동 등에서도 다루어질 수 있다. 특정한 교과나 특정한 내용에서만 이것을 다루지 말고 주제 통합적인 접근이 이루어진다면, 학습자들에게 보다 설득력 있게 다가갈 수 있을 것이다.

제2절 경제적 편익

지금까지 학교나 사회기관을 통해 실시되었던 통일 교육은 정치적, 경제적 문제에 초점을 맞추어 왔다. 통일 문제를 정치적, 경제적 관점에서 바라보는 것은 북한

26) 파트리스 카니베즈 (박주원 역), 『시민교육』 (서울 : 동문선, 2002), p.45.

27) 데이비드 힉스 (고병헌 역), 『평화교육의 이론과 실천』 (서울 : 서원, 1993), p.20.

을 바라보는 매우 유용한 시각이긴 하지만 대다수가 관심을 가지는 분야는 아니다. 따라서 통일교육 자체가 학습자의 생활세계와 흥미에서 멀어질 수밖에 없는 것이 사실이다. 또한 이러한 접근은 학습자에게 반감을 불러오거나, 이데올로기적인 편향을 불러올 수도 있다.

보다 효과적인 통일교육을 위해서는 좀 더 미시적이고 실생활에 밀착된 접근 방법이 필요하다. 통일 편익의 경우 학생들에게 통일 비용이 몇 십 조원이 들고, 편익으로 제공되는 사회적 안정, 발전에는 큰 관심이 없다. 그보다 군 복무 기간이 얼마나 줄어들고, 자신의 취업 기회, 복지 혜택에 더욱 관심이 많은 것이 사실이다. 학습자들의 관점은 시시각각 변하는데 정부가 내놓는 거시적인 교육 과정과 내용으로는 이에 일일이 대응하기가 매우 어렵다.

"글쎄요. 통일 그거, 학교에서 좋은 거라고 배우니까 좋기야 하겠죠. 그런데 솔직히 그게 좀 그래요. 우리나라에 거대한 사람도 많은데... 그 사람들도 다 못 도와주면서 누가 누구 도와준다는 건지 잘 모르겠어요. 북한 사람들도 같은 민족이니까 도와주면 좋겠지만... 아무래도 우리가 제일 우선이잖아요. 우리나라 사람도 취직 잘 안 되고, 다른 나라 사람들 옆집에 살면 좀 그렇던데... 통일되면 더 좋아지기가 하겠어요?"²⁸⁾

위의 학생 인터뷰에서 보는 바와 같이, 청소년들이 통일에 대한 거부감을 갖는 이유 중에 하나가 남한과 북한의 경제 격차가 많이 벌어진다는 점이다. 학생들은 이미 자신을 둘러싼 생활세계 속에서 통일에 대한 부정적인 스키마를 구축한 상태이기 때문에 학교에서 배운 통일편익에 대해 부정적인 입장을 가지고 있다. 특히 취업난, 복지문제 등을 이미 체험하고 있는 학생들은 자신에게 돌아올 재정 부담을 미리 우려하는 경우도 많다.

기존에는 북한의 자원과 남한의 자본이 합쳐지면 엄청난 잠재력이 있다는 식으로 소개했지만 최근에 독일 통일을 통해서 청년 실업 증가와 재정 부담 등 경제 성장을 저해 할 수도 있다는 점이 부각되면서 설득력을 잃었다. 오히려 서독 주민의 인구규모는 동독의 4배였지만 우리의 경우는 인구 규모의 차이가 2배에 지나지 않기 때문에 독일보다 부담이 크다. 또한 동독 경제는 사회주의권에서 가장 발전한 국가였지만 북한 경제는 전 세계적으로 가장 낙후된 경제라는 점에서 우리의 통일 비용은 독일보다 클 수밖에 없다. 물론 통일이 되지 않는 것보다 통일이 되었을

28) 학생 홍○○, 김○○, 한○○, 정○○ (여, 97년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 7. 11).

때 오는 이익은 분명 분단 체제를 유지하는 것에 비해 월등히 크다. 하지만 통일 비용보다 편익이 크다는 점을 일반 국민들이 체감하기는 쉽지 않은 것도 사실이다.

따라서 통일 편익을 강조하는 것도 중요하지만, 그에 못지않게 역사적 책임을 강조할 필요도 있다. 과거 일제 강점기에는 독립을 위해서, 한국전쟁 시기에는 조국 수호를 위해서, 60~70년대에는 경제 성장과 민주주의를 위해서 젊음을 희생한 사람이 많았다. 이처럼 시대마다 일종의 역사적 책임을 지게 마련인데, 현재의 청소년들은 이미 우리 사회가 상당한 수준의 경제성장과 민주화를 이룬 시점에서 출생했기 때문에 역사적 책임에 대한 부담감이 없다. 따라서 한국 근 현대사에 대한 체계적이고 객관적인 교육이 필요하다. 이는 꼭 국사 과목에서만 다룰 수 있는 문제가 아니라 정치, 경제, 지리 등의 모든 사회과 영역에서 다룰 수 있는 내용이다. 특히 50~60 년대의 빈곤과 70~80년대의 억압적인 사회분위기를 이해할 수 있어야 자유에 대한 소중함과 경제에 대한 중요성을 이해할 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

이러한 통일 비용과 편익을 둘러싼 통일교육의 어려움에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 학습자의 눈높이에 맞춘 교육내용과 방법을 제공해야 하는데 지금까지의 통일교육은 일방적이었다는 점이다. 학습자와 교사가 같은 결과인 통일을 이야기한다 해도, 둘 사이에는 전혀 다른 관점이 존재하고 있었다. 둘째, 현재의 학습자들은 지극히 개인주의적이고 현세적인 사고방식을 가지고 있다는 점이다. 미래의 남한 국민들이 통일비용 지불의사가 매우 낮다면, 통일 이후 정부의 부담은 더욱 커질 것이고, 내적 통일은 더욱 힘들어질 것이다. 통일은 매우 장기적이고 점진적 과정을 필요로 한다. 그리고 그 영향력은 단지 한반도 내에서 그치는 것이 아니라 한반도 주변 국가는 물론 전 세계적인 파급력을 가지고 있다. 따라서 학습자들이 역사적 책임과 사명감을 깨우치고 이기적인 성향을 바꿀 수 있는 장기적인 학습계획의 수립이 필요하다. 이는 통일비용을 줄이는데 매우 중요한 역할을 할 것이다. 셋째, 통일비용, 편익과 관련한 문제는 무엇보다 남한의 건전한 시장경제를 기반으로 한다. 따라서 이를 위한 학생들의 바른 시장경제 가치관 형성이 선행되어야 한다. 넷째, 통일편익을 단순히 경제적인 의미의 숫자로 표현하는 것에는 한계가 있다. 예를 들면, 통일 이후 독일은 동독 출신(Übersiedler)과 유럽 각지의 해외 교포들(Aussiedler)이 몰려오면서 문화가 훨씬 다양해지고, 축구를 비롯한 각종 스포츠에서 좋은 성적을 거두고 있다. 동독 출신 작가들의 글은 평단은 물론 일반 독자들에게도 좋은 평가를 받고 있으며, 과거 동독의 도시인 바이마르, 라이프치히, 드레스덴 등은 독일 고전 문화의 중심지로 재조명받고 있다. 이런

점에서 경제적 편익이 아닌 학생들이 이해하기 쉬운 문화적 편익도 충분히 홍보할 필요가 있다.

제3절 민족과 통일문제

적어도 현재로서 민족은 남북한의 엘리트와 민중을 동시에 설득할 수 있는 거의 유일한 실체이다. 민족이라는 개념에서 현실적으로 민족 관념 이외에 남북한을 공통적으로 묶을 수 있는 공통분모가 없다는 점에서 민족은 여전히 통일교육에서 중요한 역할을 차지할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 젊은 세대에게 민족 공동체의 회복이 더 이상 설득력을 가지지 못하는 이유는 무엇일까? 민족은 과연 근대화의 과정에서 방어적으로 등장한 상상의 공동체인가? 그렇다면 민족주의적 관념을 배제하고 한반도의 통일은 가능한 것인가?

특히 젊은 층에서 나타나고 있는 북한에 대한 무관심과 통일의지에 대한 약화는 우리에게 새로운 과제를 주고 있다. 민족에 대한 평가는 매우 모호할 수밖에 없다. 비록 운동경기나 대중문화에 있어서 민족에 대한 관심과 애정은 매우 높지만 이것이 정말 진정한 민족적 감정인지, 경제난을 이겨내려는 방어적 심리인지, 집단적이기주의의 발로인지, 민족주의와 구별되는 국가에 대한 애국심인지는 명확하지 않다. 실제로 민족주의와는 전혀 무관한 줄기 세포 연구 논쟁이나, 심형래 감독의 *D-War*라는 영화는 작품과는 관계없이 애국심 마케팅을 벌여 격렬한 사회적 논쟁을 불러왔다. “민족주의는 반역”, “민족은 상상의 공동체”라고 외치는 지식인층이 늘어난 반면, 고구려라는 소재는 가장 대중적인 역사극의 단골 소재가 되고 있다. 이러한 논쟁 자체는 그만큼 한국 사회를 설명하는데 있어서 민족이 중요한 키워드라는 반증이 된다.

민족주의에 대한 부정적적인 시각이 우리 사회에 퍼지게 된 것은 비교적 최근의 일이다. 민족주의에 대한 비판을 대체적으로 정리하자면 우선 민족주의의 배타성이 개방화된 세계화 시대에 역행한다는 것이다. 이른바 민족에 대한 근대적인 해석에 의하면 민족은 그저 상상의 공동체에 불과하면, 민족주의라는 관념이 민족이라는 실체를 낳았다고 주장한다. 이들은 주로 민족주의가 등장하게 된 억압적이고, 경쟁적인 배경에 주목하여 민족주의 자체가 근대화 과정에서 나타난 비정상적이고 과도기적인 현상이라고 한다. 이러한 민족주의에 대한 비판은 일견 지나친 것으로 비춰질 수 있다. 왜냐하면 각각의 민족주의는 특수한 역사적, 지리적 상황에서 발달한 것인데, 일반화된 이론의 틀에서 도식적으로 우리의 민족주의를 해석하려

하기 때문이다. 하지만 다소 경직되게 해석할 수 있는 민족주의에 대해서 유연한 시각을 제시하고, 이것이 변질되고 왜곡되는 것을 막는 반성적 성찰의 기회를 제공하여 점에서 긍정적으로 바라볼 수도 있다.

우리 사회에 민족주의를 둘러싼 논쟁이 활발하다는 것은, 환언하자면 그만큼 민족이라는 존재 자체가 위협받은 적이 많다는 의미이다. 주지하다시피 우리는 역사상 많은 외침에 시달려 왔고, 20세기 초에는 주권을 잃고 식민 통치를 경험했다. 이데올로기에 의해 내전을 겪었고, 산업화와 근대화를 겪는 과정에서도 외국 자본의 도움을 받아야 했다. 겔너(E. Gellner)나 앤더슨(B. Anderson)의 이론에 따르면 해방 이후 한국의 민족주의는 근대화 과정에서 국민 통합을 위해서 만들어진 상상의 공동체이다. 독일이나 일본의 후기 자본주의 국가들이 빠르게 근대화를 이루어낸 원동력은 바로 근대화 과정에서 발생한 민족주의 관념이 강하게 작용했음을 부인할 수 없다. 그리고 적어도 대한민국 정부 수립 이후 우리나라에서도 이러한 이론은 어느 정도 적용되는 부분이 있다.

하지만 민족이라는 용어 자체가 본격적으로 사용된 것은 적어도 일제 시대 이후였다고 해도 우리의 전체 역사에서 민족의 실체 자체를 부정하기는 힘들다. 심지어 비교적 사대주의적 관점에서 기술되었다는 현존하는 가장 오랜 역사서인 삼국사기에서조차도 민족의 주체성을 강조하는 대목을 발견할 수 있다. 임진왜란이나 동학농민운동과 관련한 기록에서도 당시가 농업 사회였음에도 불구하고 오늘날과 그리 크게 다르지 않는 민족의식을 발견할 수 있다. 따라서 서구에서 도입된 근대화와 관련한 민족주의 이론은 우리의 내적 정체성을 간과하고 있다.

하지만 오늘날에 와서 민족이라는 개념이 예전만큼 학생들에게 큰 공감을 얻지 못하는 것이 사실이다. 서울대학교 통일평화연구소와 한국갤럽이 전국의 1,213명을 대상으로 조사한 2008년 통일의식조사에 따르면, 통일의 필요성을 묻는 질문에 51.6%만이 긍정적인 응답을 했다. 이는 같은 기관의 2007년 조사에서 동일한 질문에 63.8%의 긍정적인 응답을 한 것과 비교해도 크게 떨어진 수치이다. 북한이탈주민 지원에 대해서도 45.2%만 긍정적으로 응답했으며, 이는 2007년의 59.2%에 비해 무려 14%나 감소한 수치이다. 북한에 대한 부정적 인식과 긍정적 인식은 의외로 반반 정도로 나타나는 것에 비해서 통일에 대한 회의적인 시각과 현상유지를 바라는 사람이 늘어난 것도 주목할 만한 사실이다.²⁹⁾ 이러한 결과는 남한과 북한 간의 동일한 민족의식이 점차 흐려지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 민족의식과 남북한

29) 박명규 외, 『2008 통일의식조사』 (서울 : 서울대학교평화통일연구소, 2008).

동족 의식이 젊은 세대를 중심으로 서서히 구분되어 가고 있으며, 이는 통일 의지의 약화를 가져오고 있다.

그리고 민족주의라는 배타적인 개념이 과연 국제적으로 개방화된 현대 세계에서 과거만큼 사람들에게 환영을 받지 못하고 있다. 우리의 주변 국가로 눈을 돌리면 이 문제는 보다 심각해진다. 우리 주변에 위치해 있으면서 통일에 영향을 줄 수 있는 일본이나 중국의 입장에서 본다면 우리의 민족주의가 우려스러운 소지가 다분하다. 이는 일본의 극우주의나 중국의 동북공정이 우리 입장에서 불편한 것과 마찬가지로이다. 최근 들어 한국, 중국, 일본의 일부 젊은 세대들이 극우적인 민족주의 성향을 띠는 것은 매우 우려할 만한 현상이다.

최근에 증가하고 있는 민족주의에 대한 부정적인 시각은 민족이라는 정체성을 지나치게 절대적이고, 일관된 성격으로 이해하려는 시각에서 비롯되었다. 과도하게 민족을 강조하는 것은 이제 젊은 세대들에게 더 이상 설득력을 갖기 힘들뿐더러 거부감을 불러일으키기까지 한다. 게다가 단일 민족으로서 통일의 당위성 자체를 이해하지 못하는 학생들도 많다. 젊은 세대들은 기성세대에 비해 현실적이고 실리적인 성향을 가진다. 물리적인 활동 영역이 기성세대와는 비교할 수 없을 만큼 다양하고 넓어지면서 어려서부터 다양한 문화를 거부감 없이 받아들인 세대인 그들은 과거의 역사적 책임에 대해서 자유롭기를 원한다. 역사의식이 이처럼 희박해지는 것은 젊은 세대의 탓이 아니라, 이를 제대로 교육시키지 못한 기성세대의 책임이다. 따라서 민족 정체성에 대한 젊은 사고 변화에 발맞추어 통일 교육도 마찬가지로 새로운 논리 개발에 나서야 할 시점에 있다.

"제 생각에는요. 꼭 같은 민족이라고 해서 통일하자는 게 더 이상해요. 그렇게 따지면 영국하고, 호주는 왜 통일안해요? 호주나 미국은 영국 사람들이 건너가서 세운 나라 라면서요. 그리고 뉴스같은데 보면 북한은 우리나라 쳐들어온다고 핵미사일도 만들고 그러잖아요. 6.25 때도 쳐들어와서 많이 죽었고... 그런데 꼭 통일해야 한다는 것이 잘 이해가 안가요."³⁰⁾

기존의 통일 교육은 남한과 북한 사이의 민족 동일성을 강조하는 내용이 강조되었다. 하지만 남북이 분단되고 60년이 지난 시점에서 민족의 동질성에 공감하는 청소년의 숫자가 급감하고 있다. 오히려 민족성을 강조하는 교육이 악용되어 이데올로기인 편향을 불러오는 점도 부정할 수 없다.

30) 학생 이○○, 남○○, 박○○ (남, 97년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 7. 10).

제4절 헌법애국주의

우리나라의 현실에서 민족주의를 교육과정에 배제하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 따라서 헌법애국주의가 하나의 대안이 될 수 있다고 본다. 헌법애국주의는 “자유와 민주주의의 원칙에 기초하는 헌법을 애국심의 대상으로 취하는 정치적 심정”을 말한다.³¹⁾ 헌법애국주의는 특정 민족을 위한 민족에 대한 애착이 아니라 하나의 정치적 정체성, 인간 중심적이고, 보편주의적인 가치를 추구하는 애국심을 말한다. 헌법애국주의는 자신이 속한 국가에 대하여 합리적인 공동체 의식, 자기가 속하는 국민과 민족을 위하여 살기 좋은 질서를 마련하려는 의지, 국민과 민족의 안녕과 복지를 위한 감수성으로 정의할 수 있다. 합리적인 공동체 의식, 질서 구축에 대한 의지는 이 혜택이 인류 누구에게나 적용될 수 있어야 한다는 보편성을 함축하고 있다. 헌법애국주의는 민족적 애국심과 완전히 배타적인 감정이 아니라, 상호 보완적인 의미를 가진다. 아직 이 개념이 우리에게 생소하고 적용이 어려운 점도 있지만 충분히 시도할 가치는 있다. 독일의 경우는 따로 통일 교육을 실시하지 않고 민주시민 교육에 충실함으로써 독일 내의 민주화와 경제 발전을 이끌어 냈으며, 이것이 통일의 원동력이 되었다.

헌법애국주의는 자신이 속한 국가에 대하여 합리적인 공동체 의식, 자기가 속하는 국민과 민족을 위하여 살기 좋은 질서를 마련하려는 의지, 국민과 민족의 안녕과 복지를 위한 감수성으로 정의할 수 있다. 합리적인 공동체 의식, 질서 구축에 대한 의지는 이 혜택이 인류 누구에게나 적용될 수 있어야 한다는 보편성을 함축한다.

사실 역사적으로 이것과 유사한 생각은 우리는 고대 그리스 이래 마키아벨리, 루소, 토크빌 등 많은 사상가들에 의해 계속 주장되어져 왔다. 이를테면 프랑스에서 발간된 백과전서에 따르면 ‘조국(patrie)’란 단어는 우리가 태어난 장소를 의미하는 것이 아니라, 우리를 구성원으로 하고 그 법이 ‘우리의 자유와 행복’을 지켜주는 ‘자유국가’를 의미한다. 계몽주의 정치가들은 조국이라는 단어와 공화국이라는 단어를 동의어로 간주했는데, 왜냐하면 오직 공화국만이 진정한 조국이 될 수 있다고 믿었기 때문이다.³²⁾

헌법애국주의는 다른 민족에 대해서도 개방적인 자세를 요구한다. 하지만 이

31) 원준호, “헌법애국심과 통일 독일의 정체성 문제”, 『국제지역연구』 Vol.6, No.3. 2002, pp.191~192.

32) 모리치오 비롤리 (김경희, 김동규 역), 『공화주의』 (서울 : 인간사랑, 2006), p. 167.

헌법 애국주의는 오늘날 세계가 공통적으로 가지고 있는 평화, 안보, 빈곤, 환경 파괴 등과 관련하여 우리의 책임이 어디까지이며, 우리가 다른 민족과 다른 국가에 대해 가지고 있는 책임이 어디까지인가에 대한 의문을 제기한다. 하지만 애국심을 헌법애국주의와 민족적 애국심과 분리하여 생각하는 것이 가능한 것인가에 대해서도 의문을 제기할 수 있다. 우리의 헌법 자체가 저항적 민족주의에 기반을 둔 임시정부를 계승하고 있기 때문이다.

우리는 무엇보다 헌법애국주의가 발생하게 된 배경에 주목할 필요가 있다. 사실상 독일의 정치 민주주의 역사는 주변의 프랑스나 영국에 비해 매우 짧다. 독일이 하나의 통일된 국가를 이룩한 시기(1871년 독일제국 성립) 자체가 다른 국가에 비해 늦으며, 국가의 권력도 아래에서부터가 아닌 위에서 이루어진 것이었다. 독일 민족과 민주주의는 처음에 상충된 모습이었다. 18세기 말에서 19세기 초에 민주적 해방운동의 형태를 띠었던 독일의 민족관념은 두 차례의 세계대전, 바이마르 공화국의 실패, 나치의 등장 등으로 인해서 독일만의 특수한 민족개념으로 변화했다.

1949년 이후 새로운 기본법 아래에서 성취한 민주주의를 바탕으로 하는 애국은 단순한 민주주의에 대한 신념이 아니라 나치 독일과의 철저한 단절에 대한 신념이 포함된 것이다. 이러한 단절을 근거로 하여 민족적 애국심과 헌법애국주의를 철저히 대체하여 주장한 사람이 바로 하버마스이다.³³⁾ 그러나 하버마스과 같이 철저히 민족과 헌법을 대체하는 것은 우리에게 적합하지 않다. 그리고 보편적이고 이상적인 헌법만을 애국심의 대상으로 삼는 것은 너무 추상적이고 현실적으로도 매우 어려운 일이다. 독일의 기본법과 그에 기초한 헌법애국주의는 과거와의 단절을 위해 만들어졌지만, 우리의 헌법이 만들어진 배경은 그렇지 않다는 차이점이 분명히 존재한다. 오히려 우리의 헌법애국주의는 민족적 애국심과 완전히 배타적인 감정이 아니라, 상호 보완적인 의미를 가진다.

우리의 헌법과 기본법이 만들어진 배경이 다르다고 해서 우리의 통일 사회에 헌법애국주의가 부적합하다는 의미로 해석해서는 안 된다. 독일의 헌법애국주의는 나치즘의 비인간적이고, 전체주의적 면을 반성하고 극복하여 인간적이고, 바른 민주주의 사회를 만들고자하는 의지에서 나왔다. 이것은 우리의 통일 국가가 자유 민주주의의 가치에 기초해서 건설되어야 한다는 우리의 의지와도 부합한다. 우리는 헌법에서 우리 민족의 특수한 상황과 현대 사회에 세계시민으로서 보편적으로 가져야 할 덕성을 동시에 찾아야 한다.

33) 정갑영, “역사의 단절인가, 역사의 연속인가”, 『현상과 인식』 Vol. 16, No. 1, 1992, pp.29-31.

다만 헌법애국주의는 남한과 북한 간의 정치 체제의 차별성을 부각시켜 통일의 중요한 전제인 민족의 동질성을 해칠 우려가 있다. 북한 주민들에게 우리 헌법의 가치를 어떻게 설득시킬지의 문제는 여전히 통일 이후에 문제가 될 것이다. 그리고 이성적으로 생각할 때 헌법애국주의가 타당하다 해도 감정적으로 헌법애국주의는 우리에게 아직 생소한 개념이다. 헌법애국주의라 함은 우리의 헌법이 추구하는 가치와 우리의 애국심을 일치시키는 것을 말한다. 하지만 우리의 헌법이 추구하는 가치는 헌법 전문에서도 밝히는 바와 같이 매우 밀접한 관계를 지닌다. 따라서 민족적 애국심과 뚜렷이 구별되는 헌법애국주의라는 개념의 실체가 불분명해진다. 또한 애국심이라는 감정이 단지 이성적인 사고로 발양되기는 힘들다. 헌법애국주의를 어떻게 공동체에 대한 열정이나 애정으로 승화시키느냐의 방법적인 문제는 매우 어려운 과제임에 틀림없다.

민주주의 자체가 다원성을 전제로 하고 있기 때문에 오늘날 국가가 유지되기 위해서는 다양한 가치를 포용할 수 있는 누구나 수용 가능한 가치에 대한 교육이 선행되어야 한다. 헌법은 국가 성립에 가장 기본이 되는 법이기 때문에 국가의 형성과 운영의 기본 원리이다. 따라서 헌법은 국가에 대한 애국심 교육과 정치교육의 핵심이 될 수밖에 없다.

민족은 문화민족(Kulturnation)과 국가민족(Staatnation)으로 구분할 수 있다. 전자가 무엇보다 공동으로 체험한 그 어떤 문화유산 위에 근거하는 데 반해, 후자는 특히 공동의 정치적 역사와 헌법이 발휘하는 통합적 힘에 근거한다. 대개 하나의 민족은 두 개의 특성을 모두 가질 수 있기 때문에 어느 것이 더 중요하다고 말하기는 힘들다. 확실한 것은 르낭이 “한 민족의 존재는 날마다 이루어지는 국민투표이다”라고 말한 것과 같이 그 성립 원인이나 근거를 정확히 지적하기는 매우 힘들기 때문에 경우에 따라 매우 가변적일 수 있다는 점이다.³⁴⁾ 그리고 민족, 혹은 문화, 언어, 종교와 같은 문화요소들이 국가 형성에 결정적인 하나의 요인이 될 수는 있을지라도, 그것이 각 국가의 국민들에게 소속감을 줄 수 있는 절대적인 요소는 아니라는 점도 분명히 해 둘 필요가 있다. 더구나 오늘날과 같이 국경이 개방된 국제화, 다문화 사회에서 민족 구분과 국가 구분이 같아야 한다는 주장은 큰 무리를 가져올 수 있다. 이 점은 통일 문제뿐만 아니라 최근 다문화 사회 지향에 있어서도 많은 시사점이 있다.

34) 프리드리히 마이네케 (이상신, 최호근 공역), 『세계시민주의와 민족국가 : 독일 민족국가의 형성에 관한 연구』 (서울 : 나남, 2007), p. 28.

제5절 통일과 국제관계

청소년들이 국제 문제 특히 제 3세계 구호 문제나 인도적 차원의 지원에 대해서 관심이 낮다는 점 또한 문제점으로 지적할 수 있다. 물론 최근에 국제화 교육의 성과가 없는 것은 아니지만 저개발 국가나 비영어권 국가에 대한 관심은 크게 낮은 것이 현실이다. 이는 곧 북한에 대한 무관심으로 연결된다.

통일은 결국 우리 사회의 개방성과 상대방에 대한 관용을 높이는 것이다. 따라서 다른 외국과의 외교관계는 우리의 통일에 대한 태도를 시험하는 바로미터가 될 수 있다. 우리와는 근본적으로 분단의 원인이 다르지만, 독일의 경우도 유럽 통합의 맥락에서 통일정책을 추진하고, 다른 어느 유럽국가보다 개방적인 국가를 만든 것이 통일의 원동력이 되었다. 지구상의 마지막 분단국가라는 상징성과 한반도의 지정학적 위치로 인하여 분단되었다는 사실은 한반도의 통일이 얼마나 인류 전체에 있어서 얼마나 중요한 문제인가를 상기하게 한다.

제3세계 빈곤 문제와 독재의 폐해 등에 대한 학습이 없기 때문에 북한 체제에 대해서 학생들이 잘 모르는 경우가 많다. 인도적 차원의 지원은 단순한 인류애의 문제만이 아니라 과거 우리나라가 여러 국가들의 지원을 받은 사실이 있기 때문에 이것을 국제 사회에 갚아준다는 식의 당위성을 부여할 필요가 있다. 지금까지는 우리 민족의 특수한 역사적 경험에 초점을 맞춘 통일교육이 이루어졌다면 지금부터는 인류에게 주어진 보편적인 의무에 초점을 맞춘 교육이 필요하다. 아울러 비영어권 국가들 가운데에서 독일, 예멘, 베트남, 중국, 러시아 등 과거 사회주의를 경험했거나, 분단과 통일을 경험한 국가들에 대한 내용을 적극적으로 학습할 필요가 있다.

우선 한반도를 둘러싸고 있는 강대국들은 우리에게 있어서 극복의 대상이 아니라 공존의 대상이라는 점을 상기시켜야 한다. 물론 과거에 외부로부터 많은 침략을 받았던 역사적인 사실을 학습하고, 안보에 대한 경각심을 갖는 것은 필요하다. 하지만 일본, 미국, 중국, 러시아를 배제하고 우리 민족 끼리 통일을 이룩하자라는 북한식 논리에 휩쓸리는 것은 좋지 않다.

과거부터 남북한 모두 통일의 자주성을 강조해 왔다. 이는 분단의 원인은 우리 민족 내부가 아닌 다른 외부 세력의 침략에 의한 것이라는 점은 남북한 모두 동의하고 있다는 의미이다. 하지만 오늘날에 와서 이러한 방어적 민족주의는 예전만큼 학생들에게 큰 공감을 얻지 못하는 것이 사실이다. 그리고 민족주의라는 배타적인 개념이 과연 국제적으로 개방화된 현대 세계에서 과거만큼 사람들에게 환영을

받지 못하고 있다. 우리의 주변 국가로 눈을 돌리면 이 문제는 보다 심각해진다. 우리 주변에 위치해 있으면서 통일에 영향을 줄 수 있는 일본이나 중국의 입장에서 본다면 우리의 민족주의가 우려스러울 소지가 다분하다. 이는 일본의 극우주의나 중국의 동북공정이 우리 입장에서 불편한 것과 마찬가지로이다. 최근 들어 한국, 중국, 일본의 일부 젊은 세대들이 경제적인 어려움과 맞물려 극우적인 민족주의 성향을 띄는 것은 매우 우려할 만한 현상이다.

제5장 새로운 통일교육을 위한 대안

제1절 통일교육의 주체

1. 국가 주도적 성격의 통일교육

국가 공동체의 지속을 위해서는 무엇보다 그 공동체에 대한 소속감, 내지는 책임감, 애국심에 대한 교육이 필수적이다. 국가는 생활방식이나 사고방식과 관련한 공동체의 독립과 연속성을 지켜나가야 한다. 시민은 하나의 관습, 종교, 언어로는 규정될 수 없다. (물론 언어, 종교, 관습을 공유하는 것이 중요하지 않다는 의미는 아니다.) 마찬가지로 시민의 자발적이고 만장일치로 이루어진 의지로 함께 모여 사는 것은 더욱 아니다. 현대의 정치공동체는 결코 하나의 이해관계나 가치관을 전제로 하지 않는다. 결국 정치 공동체는 태생과 관습이 다르지만 함께 살고 있는 개인들을 모아 놓은 한 공동체에 지나지 않는다.

국가 공동체는 매우 혼합적이고 오랜 역사의 산물이다. 다양한 부족, 씨족, 다양한 단위의 공동체들이 어우러지면서 모든 구성원들이 균등하게 복종하는 법의 권위 아래 복종하면서 국가 권력은 공식화되었다. 때로는 외부의 침입이나 자극은 그에 대한 반작용으로 민족과 국가에 대한 소속 의지에 중요한 단초가 되기도 한다. 결국 법과 가치체계들은 전적으로 공동체의 다양한 구성원들에 공유된 영역을 규정해 준다.³⁵⁾

시민은 그들이 생활하고 있는 바의 정치형태에 적합하도록 주형해야만 한다. 왜냐하면 각 정치는 본래부터 형성된 특수한 성격이 있으며 그것은 그 정체를 보유허 하는 것이기 때문이다. 빈민 정치적 성격은 빈민정치를 만들고 과두 정치적

35) 파트리스 카니베즈 (박주원 역), 앞의 책, p.18~20.

성격은 과두정치를 만들어 내며 그 성격이 좋으면 좋을수록 그 정치 또한 좋은 것이다. 교육은 법률에 의해서 규정되어야 하고 국가적 문제가 되어야 한다는 것은 부정할 수 없는 것이나, 이 공적 교육의 성격은 어떠한 것이어야 하고 젊은이들은 어떤 방법으로 교육해야 할 것이냐 하는 것은 아직도 고찰해야 할 문제이다.³⁶⁾

통일교육은 국가의 미래를 설계하는 교육이기 때문에 당연히 국가가 주체가 되어 학생들을 교육시켜야 한다. 전통적으로 통일교육은 대한민국의 정체성과 미래에 대한 교육이었다. 그런데 학습자들이 통일 교육에 공감하지 않는다는 것은 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다. 결론적으로 통일교육은 단순히 학습자들에게 통일에 대한 국가의 정책을 선전하고 주입하는 것이 아니라, 그들의 여론을 수집하고 이에 관해 대화하고 소통함으로써 보다 이성적인 통일 정책을 이끌어내기 위한 참여의 장이 되어야 한다.

2. 의사소통합리성(Kommunikationsrationalität)에 의한 통일교육

하버마스의 이론에 의하면 사회는 두 가지 영역으로 구성되어 있다. 하나는 의사소통의 합리성에 의해 조정되고, 규범적으로 통합되며, 상징적으로 구조화된 영역, 즉 개인의 생활영역(Lebenswelt)이고, 다른 하나는 합리적 목적성(Zielrationalität)에 의해 이끌어지고, 그 분에는 화폐와 권력이 존재하는 체계이다. 먼저 생활영역은 가족이나 학교와 같이 의사소통에 의해 연결되고 중재되는 일종의 네트워크 체계라고 할 수 있다. 반면 체계는 화폐와 권력, 즉 시장과 국가에 의해 자연스럽게 연결되지 않는 행위들을 합리적 목적을 위해 기능적인 네트워크에 의해 연결하는 존재를 의미한다.

산업자본주의 시기에는 생활 영역과 체계라는 두 가지 영역은 각각 독립적인 관계를 유지하며 상호간에 영향을 주고 있었다. 그런데 산업화와 이에 따른 산업자본주의가 진행되면서 합리적 목적성을 근간으로 하는 체계 영역이 복잡하게 되고, 산업자본주의의 폐해를 줄이고자 국가가 사회에 강력하게 개입함으로써 강제성이 증대되어, 결국은 생활영역을 침범하는 현상이 나타나게 되었다. 이 침범으로 인하여 결국 의사소통의 합리성을 합리적 목적성이 압도하여, 일상 생활영역을 파괴하는 경우가 발생한다. 이렇게 되면, 생활영역에 머무는 일반인들은, 체계의 비대화 때문에 지식의 소비나 생산 과정에서 배제되기 쉽고, 그렇게 되면, 결국 문화적 빈곤상태에 빠지게 된다는 것이 하버마스의 주장이다.³⁷⁾

36) 아리스토텔레스 (이병길, 최옥수 공역), 『정치학』 (서울 : 박영사, 1996), pp. 314-315.

37) 위르겐 하버마스 (홍윤기 역), 『의사소통의 철학』 (서울 : 민음사, 2004).

그렇다면 체제와 생활세계가 만날 수 있는 접점을 어디에서 찾을 수 있을까? 과연 생활세계는 체제에 종속되어 유지될 수밖에 없는 것인가? 여기에 대한 해답을 공론장(Öffentlichkeit)에서 찾을 수 있다. 의사소통행위로부터 생성되는 정치권력을 통해 체제를 제어하기 위해서는 공론장이 필요하다. 각각의 주체는 합리적인 대화에 참여해 상호주관적인 이해를 도모해야 한다. 그리고 의사소통 당사자들은 상호 주관적인 논증에 기초해서 자신의 행위를 반성한다. 그리고 이러한 언어적 상호이해를 바탕으로 사회적 합의나 통합을 지향하게 된다.

도구적 합리성이 결과 중심으로 성공을 판단한다면, 의사소통의 합리성은 의사소통의 과정에서 결과의 정당성을 찾는다. 여기서 중요한 것은 현재까지의 통일교육이 체제 의존적 이었는가 생활세계 의존적이었는가의 문제이다. 분명 통일교육은 남한과 북한이라는 정치적 실체의 통합을 목적으로, 혹은 이를 준비하는 교육이다. 그리고 통일이라는 정치적인 문제를 다루기 때문에 다분히 정치적이고 국가적인 성격을 띠 수밖에 없었다.

하지만 이러한 통일교육에서 학습자와 교사의 생활 세계는 유리되어 있기 때문에 적극적인 참여를 이끌어내기가 힘들었던 것이 사실이다. 통일 교육이 활성화되기 위해서는 교육 주체 간의 의사소통 행위를 통한 합리성을 이끌어낼 수 있는 공론장이 필요하다. 공론장이란 체제와 생활세계 즉, 국가와 시민사회 양자를 매개하면서 공론과 여론이 형성되는 사회적 공간을 말한다. 하버마스는 생활세계의 의사소통행위에 내재하는 의사소통적 합리성의 잠재력이 정치적 공론장을 유지하고 활성화시킴으로써 체제의 고유 논리가 생활 세계의 요구에 의해 통제되도록 한다고 본다. 즉 공론장에서의 연대와 상호주관성에 입각한 토론정치를 통해서 시민 사회가 의사소통적 권력을 창출할 수 있다고 본다.

물론 여론의 조작, 왜곡이나 선동의 위험성을 염려할 수 있다. 그리고 이러한 부작용을 막고, 국민들의 의식을 건전한 방향으로 이끌어가는 것이 전통적인 국가 주도의 교육의 역할이었다. 하지만 이러한 위험성이 있기 때문에 오히려 공론화 사업의 필요성이 부각된다. 왜냐하면 이미 학습자들이 정보를 획득하는 경로는 기존의 교육 제도를 넘어서고 있는 상황에서, 이러한 공론장이 없다면 여론의 왜곡이나 선동의 위험에 더욱 많이 노출될 수 밖에 없기 때문이다.

정확히 표현하자면 현장의 학생과 교사들은 통일 문제에 무관심한 것이 아니라, 통일 교육의 과정에 소외되어 있었기 때문에 부정적인 시각이 생겨났다. 통일과 통합은 서로 다른 두 체제가 만나서 합쳐지는 것이기 때문에 그 과정에서 많은 대화와 논쟁이 불가피하다. 하지만 현재 통일교육 현장의 분위기는 이러한 대화

채널이 거의 없다시피 하다. 학생과 학생, 교사와 학생, 교사와 교사, 교사와 교육당국의 대화 없이, 교육당국 - 교사 - 학생의 일방적인 방향으로 교육이 이루어지기 때문에 통일문제에 대한 선입견만 키우고 있는 실정이다.

따라서 가장 시급한 것은 아래로부터의 통일공론화 작업이다. 통일 교육은 기본적으로 남북한의 화합과 통합을 위한 교육이다. 하지만 남북한의 화합을 목표로 하자면 우선 남한 내의 여러 가지 쟁점에 대한 합의 혹은 합의의 절차가 필요하다. 통일교육은 단순히 정부의 통일 정책을 선전하기 위한 사업이 아니라, 통일 정책의 정당성을 얻고 이를 추진하기 위한 원동력이다.

3. 통일교육의 거버넌스

통일교육은 단순히 특정 주제에 대한 국가의 이념을 학습자에게 주입하는 것에서 그치는 것이 아니라 지속적인 통일 의지를 심어줌으로써 통일이라는 목표를 위한 국가 정책에 국민의 지지와 정당성을 획득하게 한다. 따라서 통일 교육은 결정과정과 추진 과정에서 시민 각계각층의 참여와 지지를 필요로 한다. 지나치게 국가 주도로 통일 정책이 갑작스럽게 추진된다면, 국민들은 쉽게 피로를 느끼고 반감을 가지기 쉽다. 따라서 정기적인 공론 조사와 민간 참여의 거버넌스가 제도적으로 보장되어야 한다. 가능하다면 북한이탈주민지원재단과 같이 정부가 지원해 되, 민간의 참여가 일반 정부 기구보다 많이 보장되는 별도의 재단 설립을 고려해 볼 수도 있다.

국가정책 결정에는 국민의 지지와 동원이 필요하며, 과거와 같은 수직적 체계는 국민들을 만족시킬 수 없기 때문에 거버넌스 체제가 필요하다. 거버넌스는 시민 참여를 아래로부터 자발적으로 유도하고, 정책 집행이 가져올 수 있는 사회 갈등을 예방할 수 있는 기제이다. 통일교육에 있어서도 이처럼 국가의 보호와 지원을 받지만 국가에서 독립된 공론장이 필요하다. 그래야만 통일에 무관심한 학습자들은 다시 되돌릴 수 있다.

무엇보다 중요한 것은 통일교육을 주도하는 정부와 민간 주체들 간의 대화채널 개설이다. 독일의 경우는 완벽한 교육자치가 실현되어 있기 때문에 교육 과정의 선택 권한이 지방에게 이양되어 있다. 그 밖에도 각 정당의 연구 재단에서 별도의 정치교육을 실시하기 때문에 정치교육의 주체가 매우 다양하여, 이것 때문에 많은 혼란이 있을 것처럼 보인다. 하지만 KMK(주교육장관회의)와 연방정치교육센터 등의 각 주체간의 다양한 대화채널이 보장되어 있다.

우리나라의 경우 현실적으로 교육과정의 지방 자치가 힘들기 때문에 독일과는

다른 제도적 틀이 필요하다. 예를 들자면, 올해 실시된 통일공론화사업의 경우는 이를 정례화 하여, 민간과 정부 주체들 간의 대화 채널을 만들 필요가 있다. 통일공론화사업은 정부의 지원으로 사회 여러 부문의 주체들이 참여하여 통일의 필요성과 방법에 대해 자유롭게 토론하고, 통일에 대한 공감대를 넓혀가는 사업이었다. 이러한 사업의 경우는 단기간에 정량화된 성과를 기대하기가 힘들다. 하지만 눈에 보이는 성과가 없다고 해서, 몇 번 실시하는 것에 그친다면 그것이 오히려 예산 낭비가 되고 만다.

그리고 통일교육지원법을 통해서 교육과학기술부와 통일부 간의 지원체계가 법제화되어 있지만, 각 주체가 따로 움직이고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 가령 북한이탈주민지원사업의 경우 시민단체, 교육부, 통일부가 각각 따로 움직이기 때문에 아직도 그들을 위한 적응 교육과정이 마련되지 않고 있다. 새로운 정부기구를 계속 만들어낼 필요 없이, 현재의 한국교육개발원, 통일교육원, 민간학술단체를 잘 아우르기만 해도 하나의 대화채널을 만들어낼 수 있다고 본다. 통일 자체가 서로 다른 생각을 대화를 통해 합의점을 찾아내고, 수용하는 과정을 의미하기 때문에 이러한 제도를 시도하는 것 자체가 통일의 중요한 과정이라고 할 수 있다.

제2절 통일교육 환경의 변화와 새로운 매체 활용

이제 교사는 지식을 전달해주는 역할에서 벗어나 학습자와 적극적으로 소통하면서 그들이 가지고 있는 지식과 가치관을 설득하고 인도하는 쪽으로 역할이 바뀌고 있다. 단순히 학습자들에게 통일 교육에 대한 감상문, 글짓기, 웅변 등으로 그들의 생각을 판단할 것이 아니라, 나의 주장 발표 대회나 통일 모의 국무회의나 국회 등을 통해서 청소년들의 솔직한 생각을 들어보고, 이에 대한 새로운 통일 논리를 개발하는 작업도 필요하다. 통일에 대한 의지나 생각은 세대별로 큰 차이를 보인다. 통일 문제는 세대, 계층, 지역 간의 이데올로기와 가치관이 첨예한 갈등을 보이는 쟁점이다. 통일에 이르는 방법과 정책적 방향, 통일이라는 궁극적인 목표에 대한 범위마저도 사회적 합의가 완전하지 않은 상황이다. 따라서 근본적으로 통일 교육은 이러한 갈등에 대한 대화와 소통, 상호 이해의 장이 되어야 한다.

그 이외에도 통일 교육을 위해 학교나 사회 기관에 투자하는 방법도 중요하지만, 공공 미디어를 활용한 홍보에 집중할 필요가 있다. 이는 비용이 많이 들기 때문에 정부 단위의 투자가 필요하다. 최근 정보가 유통되는 경로가 다양해지면서, 학교는 정보 습득과 학습의 유일한 경로가 아니다. 오히려 학교에서 배우기 전에 여러

매체를 통해 학생들은 특정한 가치관을 습득한 상태로 학교에서 배운 지식을 평가하게 되었다. 오히려 학생들에게는 교사가 전해주는 지식보다 그들 스스로 미디어를 통해 얻은 정보를 더욱 신뢰하는 경향이 생겨났다. 특히 인터넷이나 SNS(Social Network Service)를 통한 불완전하고 근거 없는 정보와 선동으로 인하여 청소년들이 통일에 대해서 잘못된 시각을 얻게 되는 경우가 많다.

최근 들어 스마트폰이나 각종 SNS의 발달은 교육자와 학습자 간의 시공간의 제약을 벗어나 즉각적인 상호작용이 가능하게 하고 있다. 그리고 이미 청소년들은 중심으로 학교에서 배운 지식보다 스스로 자료를 검색하여 얻은 지식에 더 큰 권위를 부여하는 경향이 나타나고 있다. 장기적인 관점에서 본다면 결국 어느 시점에 가서는 지식 획득의 주된 수단이 스스로 새로운 매체를 활용한 학습이 학교에서의 학습을 대체할 가능성이 크다.

따라서 스마트 폰이나 태블릿PC 등을 적극적으로 도입하여 스스로 얻은 정보를 가공하고, 자료의 질을 스스로 판단하게 하는 능력을 길러주는 것이 필요하다. 인터넷이나 SNS에 떠도는 정보들이 활자 매체에 비해서 신속하기는 하지만 그만큼 신빙성과 신뢰성을 갖추기는 어렵기 때문이다. 최근에 M-Learning이나 U-Learning과 같이 새로운 매체를 활용한 교육에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 하지만 새로운 매체를 도입하기 위해서는 우선 학습 수요자의 기기 보급률과 통신망 확보율이 관건이다. 결국 현재 시점에서 모든 학습자를 대상으로 하기는 어려움이 있으나, 기기보급률의 속도와 학생들에 미치는 영향력 등을 고려한다면 결코 중요성을 무시할 수 없다.

하지만 대부분의 교육용 애플리케이션이 그러하듯, 일단 웹상으로 완벽한 시스템이 구축이 선행되어야 하고, 교육에 활용될 경우 지금까지의 새로운 매체 도입이 그러했듯이, 학생들에게 형식적인 지식 전달 수단으로 그칠 우려도 있다. 무엇보다 교육에서 학습자와 교사 간의 면대면 상호작용이 중요하기 때문에 그 교육효과를 확신하기 힘든 측면도 있다.

이러한 새로운 매체들이 교육에 활용되기 위해서는 무엇보다 교사 자신이 매체에 활용에 대한 높은 이해도가 요구된다. 그렇지 못하면 교사 자신이 거부감을 갖게 되어 오히려 부작용이 생길 우려가 높다. 대개의 경우 새로운 매체의 사용은 나이가 어릴수록 빨리 습득하기 때문에 이에 대한 교사들의 노력이 요구된다.

이러한 약점을 극복하기 위해 현재 통일부와 학교에서 시범사업으로 IPTV를 활용하고 있다. 이는 별도의 시설투자가 많이 들지는 않고, 사용 방법이 비교적 간단하여 현장에서 교사가 제공되는 콘텐츠를 실정에 맞게 가공할 수 있으며, 사용

이 축적되면 다른 사람이 가공한 콘텐츠나 수업 모형을 공유할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 스마트폰과는 달리 모든 사람에게 기기가 보급되어 있지 않아도 특정 장소에서 강의용으로 사용이 가능하다. 현재 이미 나와 있는 통일부의 각종 영상 자료들을 활용할 수 있기 때문에 이미 현장에서도 사용을 권장하고 있는 추세이다.

하지만 현재 현장에 있는 통일교육 담당자들의 연령을 고려할 때, 새로운 교육기술을 습득하는 데에 시간이 필요하다. 그리고 자칫하면 지금까지 영상물을 활용한 강의와 차별성을 갖기가 어려워질 수 있다.

사실 지금까지 새로운 교수-학습 도구가 많이 개발, 보급되었음에도 불구하고 현장에서는 활용도가 떨어지는 점이 있었다. 새로운 기기나 기술이 도입된다면 현장에서 사용하는 교육자와 학습자들에게 우선 사용과 활용에 대한 교육과 콘텐츠의 이해도를 높이는 과정이 필수적이다. 그리고 결국 교육이란 사람과 사람 간의 상호 작용이 핵심이기 때문에 매체에 지나치게 의존하는 것은 문제가 될 수 있다.

무엇보다도 교육의 성패는 결국 학습자에게 설득력을 갖는 양질의 콘텐츠 확보가 관건이다. 아무리 효과적인 교육매체가 있다고 해도, 그것이 전달할 내용이 없다면 아무 소용이 없다. 그리고 통일 교육은 단순히 내용을 전달하는 것이 아닌 직접적인 상호작용을 통해 태도를 바꿔나가는 노력이 중요시된다. 그러기 위해서는 일회적인 관심이 아닌 지속적인 참여 유도과 피드백 과정이 필수적이다. 현재 교육현장에서는 학생들 사이에 통일 교육에 대한 냉소적인 분위기가 있기 때문에 교육에 몰입시키기 위해서는 적절한 평가와 유인책으로 사용할 수 있는 현실적인 포상이 필요하다. 이는 학생에게만 국한된 것이 아니라 교사들에게도 그대로 적용된다.

제3절 새로운 통일교육 방법

1. 체험학습

지금까지 수많은 통일 프로그램이 시행되어 왔고, 지금도 시행 중이다. 그럼에도 불구하고, 청소년들이 통일에 대한 의지가 낮다는 것은 그동안의 교육이 그들의 요구에 부응하지 못했다는 것을 의미한다.

"학교에서 통일 UCC 만들기 대회 이런 거 막 하잖아요. 독후감도 쓰라고 하고, 그림도 그리라고 하고... 그런데 그게 통일 하나만 있는 게 아니잖아요. 아마 그런 대회나 숙제 같은 거 다 합치면 1년에 10개는 넘을걸요. 솔직히 그런 거 재미있는 것도

한 두 번이지. 우리 입장에서 보면 정말 싫어요. 아마 다른 애들도 다 그럴걸요. 작년에는 기술가정 시간에 만두랑 냉면 만드는 거 실습하고 나서 갑자기 북한 음식 먹은 소감을 적어내래요. 대중 적긴 했는데, 왜 그런 거 시키는지도 잘 모르겠어요.”³⁸⁾

가르치는 사람에게 아무리 의미가 있는 활동이라고 해도, 배우는 사람에게 별다른 의미가 없다면 그것은 아무 소용없는 일이다. 우리나라의 교육 현실은 학생들에게 지나친 학습 부담을 요구한다. 학습 경험에서 얻을 수 있는 긍정적인 자극도 그것이 지나치게 자주 일어나면 체계적 둔감화(systematic desensitization)가 나타나기 마련이다. 어떤 활동을 실시하느냐 만큼 어떤 시기에 어느 정도의 활동을 실시하느냐가 매우 중요한 문제이다.

따라서 이러한 청소년 세대의 통일에 대한 인식을 바꾸고, 우리나라 교육 전반에 새롭게 통일교육의 봄을 일으키기 위해서 중등교육 분야에서는 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째는, 교과 교육 부분에서의 강화이다. 현재까지 통일교육을 주도적으로 시행해오던 도덕·사회 교과는 이번 개정 교육과정으로 인해서 그 시수가 줄어든 것은 물론이고, 통일 관련 내용도 거의 제외되다시피 하였다. 교과에서 그 내용이 줄어들었기 때문에 의무적으로 그 내용을 배워오던 학생들도 정상적인 경로로 북한과 통일에 대한 바른 지식과 인식을 얻는 것이 힘들어졌다. 따라서 도덕이나 사회 교과의 내용 일부에 북한이나 통일에 대한 내용을 의무적으로 반영토록 하는 것은 물론이고, 교내 시험이나 대입 수능에서도 일정한 비율의 출제를 적극 권장할 필요가 있다. 평가가 수반되지 않는 교육활동은 아무래도 교육 열기가 떨어지는 것이 현실이기 때문이다. 입시와 관련해서는 기존의 통일 독후감이나 토론 대회를 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 시상에 대한 대가로 입시에 약간의 인센티브를 준다면, 효과를 볼 수 있을 것이다. 다만 그 형식에 있어서 조금은 변화를 줄 필요가 있다. 책 한권에 대한 독후감이 아닌 독서 포트폴리오를 시상한다거나, 대학생 토론 대회처럼 개인 시상이 아닌 토론 모둠 단위로 시상하는 방식 등 얼마든지 다른 형태로 대회를 열 수 있다. 중요한 것은 참가자들이 당위성을 옹변하고, 선전하는 것이 아니라 자신들의 목소리를 낼 수 있다고 생각하게 만드는 것이 중요하다. 그리고 교육당국에서는 무엇보다도 이러한 기회를 통일에 대한 학생들의 솔직한 생각을 들어보는 계기로 활용하고, 통일교육의 방향에 피드백으로 활용해야 한다.

38) 학생 정○○, 박○○, 차○○, 김○○ (남, 96년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 6. 6).

둘째, 2박 3일 내지는 3박 4일 정도의 통일 캠프를 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 현재 학교에서는 판문점, 땅굴 견학이나 창의적 재량활동 시간을 이용한 통일 교육 등이 이루어지고 있다. 하지만 대부분 1회성에 그치거나 시수의 부족으로 심도 있는 교육이 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다. 자율적인 통일 의지를 이끌어내기 위해서는 무엇보다 스스로 생각하고 깨우칠 수 있는 기회를 제공해야 한다. 이러한 통일 캠프는 이미 학교에서 시행하고 있는 수련회 활동을 활용한다면 따로 시간을 확보하지 않아도 되기 때문에 학교에서도 큰 부담이 없다. 그리고 장소와 시설도 전국에 흩어져 있는 청소년 수련 시설을 그대로 활용하면 되기 때문에 전국적인 시행을 위한 인프라 구축에 대한 부담도 덜 수 있다. 충분한 단체 활동의 시간이 주어진다면, 기존에 있어왔던 북한 이탈 주민 강연이나 창의적 재량 활동 시간에 해왔던 프로그램인 통일 노래 부르기, 북한 동영상 감상, 퀴즈 풀기 같은 활동들도 새롭게 심도 있는 접근이 가능해진다.

셋째, 청소년 단체 활동에 관한 지원이다. 이미 학교 현장에서는 청소년 연맹, 홍사단, RCY, 보이스카웃, 걸스카웃과 같은 청소년 단체들이 활발하게 운영되고 있다. 이러한 청소년 단체들에게 현재 통일부에서 운영하는 통일 서포터즈의 운영 노하우를 접목한다면 얼마든지 청소년 통일 홍보 위원으로서 활동할 수 있을 것이다. 이러한 청소년 단체들을 이용한다면 청소년 통일 의식 제고는 물론이고, 북한 이탈 청소년과의 1:1 자매결연이나 북한 구호 활동, 시민사회와 학교 교육의 연계 등에서도 효과를 볼 수 있다.

그밖에도 현재 청소년들에게 인기를 끌고 있는 연예인을 통일 홍보 대사로 임명한다거나, 통일 음반을 제작하고 콘서트를 여는 방안을 생각해 볼 수 있다. 현재 연예인들이 청소년들에게 미치는 영향력을 생각한다면 충분히 효과를 볼 수 있다. 드라마나 영화에서는 이미 상업적인 흥행이 입증되었기 때문에 민간의 투자를 받는 방안도 고려해 볼 수 있다. 무엇보다도 중요한 것은 단기에 눈에 보이는 성과를 기대해서는 안 된다는 점이다.

2. 신문 일기

신문 일기는 NIE(신문활용교육)에서 사용되는 포트폴리오의 일종이다. 이 경우에는 북한, 통일 관련 주제에 한정하였기 때문에 주제통합 프로젝트 학습의 범주에도 들어간다. 신문일기의 요령은 간단하다. 북한, 통일 관련 신문 기사들을 1주일에 3~4개 정도 스크랩하고, 그에 대한 본인의 생각을 솔직하게 5~10줄 정도로 정리해 나간다.

예상되는 효과로는 주로 2개월 동안 지속적으로 실시했기 때문에 특정 사건의 추이를 파악하고, 주제에 대한 깊은 관심과 이해를 기대할 수 있다. 주제에 대한 관심과 이해도 이외에도 정보 수집 능력, 정보 분석 처리 능력, 비판적 사고력 향상 등도 노릴 수 있다. 반면에 자기 주도적 학습능력이 부족한 학생들에게는 조금 무리한 과제가 아닌가 하는 우려가 들었고, 자칫하면 학생 스스로 정치적 편향성에 빠지지 않을까 하는 우려도 있었다.

신문을 구독하지 않는 학생들은 종이 신문이 아닌 인터넷 신문 기사를 이용하게 하고, 4개의 언론사를 지정하여 기사를 모으게 함으로써 부담을 줄이고, 정치적 편향의 방지하고자 하였다.³⁹⁾ 신문 기사 범위는 단순히 북한·통일을 소재로 한 기사로 범위를 넓게 잡았는데, 처음에는 특정한 주제와 연관성이 없었던 것이 차츰 경제난이나 권력 3대 세습 등과 같이 스스로 관심주제를 찾아가는 모습을 보였다. 그리고 1주일에 한 번씩 검사를 하여 학생들의 변화 추이를 살펴보았다.

학생들이 주로 꼽은 장점으로서는 다음과 같다.

첫째, 교과서에 나와 있는 것보다 최신의 내용을 알 수 있어서 좋았다.

둘째, 내가 궁금한 것을 선택해서 공부할 수 있어서 좋았고, 학교에서 배우는 것보다 깊이가 있어서 좋았다.

셋째, 기사 스크랩하는 과정에서 다른 기사들도 보면서 뉴스 보는 재미가 생겼다.

반면에 학생들이 꼽은 단점도 있었다.

첫째, 무엇을 어떻게 해야 할지 모르겠다.(방법에 대한 배경 지식이 부족, 주제 자체에 배경 지식이 부족)

둘째, 집에 인터넷도 안되고, 신문도 받아보지 않았기 때문에 과제 수행이 어려웠다.

셋째, 매일하는 것은 아니지만 시간이 부족해서 결국은 주말에 한꺼번에 하게 된다.

넷째, 시험에 나오지도 않는 내용인데 너무 시간이 많이 걸려서 부담스럽다.

39) 4개의 언론사 선택은 소위 보수 언론 2개사와 진보 언론 2개사를 학생이 선택하게 하였다. 학생들이 주로 선택한 언론사는 보수의 경우 조선, 중앙, 동아 등 이었고, 진보의 경우 한겨레, 경향, 오마이뉴스, 프레시안 등이었다. 사실 언론사의 성격을 학생들이 직접 판단하고 정하는 것 자체를 어려워하는 학생들이 많았다.

실시해 본 결과, 정치적 편향은 생각보다 심하지 않았다. 다만 다른 입장의 언론을 접하면서 다소 혼란스러워하는 학생들도 있었다. 확실히 정해진 기간 동안 충실히 과제를 수행한 학생들은 면담 결과 이해도가 높았으며, 통일에 대한 긍정적 태도 변화를 보였다. 하지만 이를 관찰하는 교사의 입장에서 1주일에 1번씩 검사하는 것은 무척 큰 부담이었다. 시험적으로 1학급을 대상으로 하는 것이 아니라 전 학교가 이를 실시할 경우, 전체를 관리하는 부담이 굉장히 커서 심도 있는 관리가 힘들겠다는 생각이 들었다.

3. 찬반논쟁 협동학습

찬반논쟁 협동학습은 우선 4-5명 정도의 학생을 한 조로 묶는다. 조 편성은 출신, 성적, 성별 등을 최대한 이질적으로 교사가 지정한다. 그리고 정해진 조는 의무적으로 같은 입장에서 주장을 하게 한다. 따라서 학생들은 조 내부에서 토론준비를 하면서 의견을 조율해야 한다. 토론 과정에서 자신의 생각과는 다른 의견을 옹호해야 하는 입장에 서기도 한다. 마지막으로 각 조가 준비한 것을 상대방 조와 토론하고, 각 조별로 평가를 받게 된다.

이 모형의 특징은 조 내부에서의 의견 조율을 통해서 서로 의견을 절충하는 과정을 자연스럽게 학습하고, 자신과는 다른 의견을 옹호함으로써 사고의 폭을 넓히고 관용의 자세를 배울 수 있게 한다는 점이다. 학생은 수업을 통해서 자신의 생각을 스스로 완전히 바꿀 수도 있고, 여전히 마음속으로는 자신의 입장을 고수할 수도 있다. 하지만 적어도 이 세상에는 자신과 다른 생각을 가진 사람이 존재하고, 그 의견 역시 자신의 의견과 마찬가지로 소중한 것이라는 점을 깨닫게 하는 것이 찬반논쟁 협동학습의 목적이다.

찬반논쟁 협동학습을 역할극과 결합시키면, 학생은 남북회담이나 6자회담의 대표가 될 수도 있고, 북한이탈주민대표나 북한당국의 대표가 될 수도 있다. 의외로 이 모형을 좋아하는 학생들이 많았는데, 다음과 같은 이유로 좋아하는 경우가 많았다.

첫째, 다른 사람의 입장에서 생각한다는 것이 신선했다.

둘째, 북한 사람들의 입장에 서보니, 빨리 통일이 되어야겠다는 생각이 들었다. (북한 주민들이 너무 불쌍하다는 생각이 들었다.)

셋째, 친구들과 대화를 많이 하다보니까 친해지는 것도 있고, 의견이 조금씩 모아지는 과정이 재미있었다.

반면에 다음과 같은 이유로 싫어하는 학생도 있었다.

첫째, 토론을 준비하는 과정이 너무 어려웠다.

둘째, 마음에 맞지 않는 친구와 한 조가 되는 것이 너무 싫었다.

셋째, 내 생각과 전혀 다른 내용을 발표하는 것이 너무 싫었다.

교사의 입장에서 본다면 사고의 폭이 넓어진다는 장점도 있었지만, 학생들이 여러 입장을 경험하면서 적절한 지도가 없다면 양비론(兩非論)이나 양시론(兩是論)에 빠져서 판단 능력이 다소 흐려질 수도 있겠다는 느낌을 받았다. 무엇보다도 이러한 수업 방법 자체가 정치적 편향성을 우려하는 사람들의 반발을 가져올 수도 있겠다는 생각이 들었다.

하지만 그럼에도 불구하고 사회적 갈등을 다루는 토론 학습은 민주주의 교육에서 매우 중요한 부분을 차지한다. 불만을 가지고 있거나, 이질적인 이데올로기를 주장하는 사람조차도 우리 사회의 일원이고 이들의 주장을 보호하는 것이 바로 민주주의의 핵심이기 때문이다. 독일의 경우는 보이텔스바흐 합의를 통해서 논쟁 학습에서 학생들의 어떠한 주장이나 입장도 보호받아야 한다는 원칙을 세운바 있다. 물론 교사의 적절한 지도와 간섭으로 북한의 이데올로기에 경도되는 학생은 없도록 해야 할 것이다.

제4절 교사 교육

통일 교육의 분위기를 돋우기 위해서는 학생뿐만 아니라 교사에 대한 재교육도 매우 중요하다. 현재 교사들의 수준으로는 통일, 북한 문제를 깊이 있게 다루기가 힘든 것이 현실이다. 왜냐하면 현실은 빠르게 변하고 있는데, 교육 과정은 특성상 매우 보수적이기 때문에 시대적 흐름을 잘 따라잡지 못하는 경향이 있다. 교사의 이해도가 천차만별이고 정치적 입장 역시 상이한 경우가 많은데, 수업은 교사가 주도하기 때문에 학생들은 교사의 영향을 받지 않을 수 없다.

학생들의 눈높이에 맞는 통일교육 프로그램 개발과 청소년을 설득시킬 수 있는 통일의 당위성에 대한 새로운 논리 개발에는 현장에서 활동하는 교사들의 역할이 매우 중요하다. 교육의 질은 교사의 질을 넘을 수 없다는 말이 있듯이 교사들의 열정과 참여를 통해서 침체된 통일 교육에 새로운 기운을 불어넣는 방안을 생각해보아야 한다. 하지만 체벌 금지로 인한 교권 추락에서 알 수 있듯이 전반적으로 교사들의 사기 많이 떨어진 상태이다. 그리고 교사들 역시 학생들과 마찬가지로

통일 교육에 대한 열정이 많이 떨어진 상태이다. 따라서 실현가능하면서 현실적인 유인책이 필요하다.

첫째, 교사들이 승진을 하기 위한 자격 연수 시험이나 교사 선발을 위한 임용 시험에 통일 교육과 관련된 부분을 일정 비율로 출제하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 물론 이를 위해서는 앞에서 학생들의 교과교육 강화에서 언급되었던 교육과정의 수정이 필수적이다. 이미 자유총연맹이나 대안 교육 연대, 교원단체, 통일 교육원 등에서 교원 연수가 실시되고 있지만, 연수를 받은 교사가 현장에서 이를 활용할 수 있는 경로는 거의 막혀있는 것이나 다름없다. 승진을 위한 자격 연수의 경우는 보통 4주 정도에 걸쳐서 시행되므로 시간적인 여유도 있고, 교사들의 열정도 높기 때문에 충분히 실현 가능하다.

둘째, 기존의 통일교육 교사 연구회를 활용하는 방법이다. 서울의 “남북한 초중등 교육 연구회”나 인천의 “미추홀 학교” 등은 교사들에 의해서 자발적으로 조직된 통일 교육 교사 연구회이다. 이들은 외부의 지원이 미약한 상황에서도 자체적으로 자료집을 발간하거나, 북한 이탈 청소년을 위한 멘토 사업을 벌이는 등의 열성을 보이고 있다. 그리고 사회나 도덕뿐만 아니라 체육, 국어, 음악, 영어 등 다양한 과목의 교사가 참여하고 있기 때문에 다양한 시각에서 통일 교육에 대한 접근이 가능하다. 무엇보다 현장에서 활동하기 때문에 새로운 통일 교육 프로그램 개발에서도 큰 장점이 있다. 이러한 연구회 활동에 대한 인센티브를 확대한다면, 보다 많은 교사들이 참여하게 될 것이다.

셋째, 전국 단위의 통일 교육 프로그램 공모전 역시 교사들의 많은 관심을 끌 수 있다. 보통 전국 단위의 공모전 입상은 교사들의 승진에도 가점이 되며, 부상으로 해외 연수의 특전도 주어진다. 이러한 공모전이나 연구대회는 이미 외국어나 직업교육, 예체능 등 다양한 분야에서 실시되고 있기 때문에 이미 그 효과가 검증되었다. 따라서 교원단체나 통일부가 약간의 의지만 가지고 지원해 준다면 충분히 교사들 사이에서 통일교육의 붐을 일으킬 수 있다.

제6장 결 론

보통 교육 현장에서 통일 교육은 통일에 대한 교육, 통일 혹은 북한을 교육 내용으로 하는 교육 활동을 통틀어 통일 교육이라 부른다. 하지만 학생들이 배워야할

내용과 가치가 매우 많기 때문에 현실적으로 통일 혹은 북한을 중심으로 편성할 수 있는 교육 과정과 시수는 매우 한정적일 수밖에 없다. 최근에 교육과정 개정으로 인해 통일 교육의 위기를 우려하는 현장의 목소리는 바로 통일 혹은 북한을 소재로 하는 교육 내용과 교육 시수가 크게 줄어든 것을 지적하고 있다.

하지만 통일교육지원법 제2조는 통일교육을 다음과 같이 정의하고 있다. “통일 교육이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다.” 이 조항이 의미하는 대로 통일 교육을 통일을 위한 모든 교육 활동을 통일 교육으로 간주한다면 통일 교육의 범위는 매우 넓다.

물론 교육 시수 자체가 줄면서 교육 현장에서 통일이나 북한의 현실 자체에 대해 언급하는 기회조차 사라지는 작금의 통일교육 위기는 매우 심각하다. 하지만 현실적으로 학생들이 학습할 수 있는 학습량과 시간은 한정되어 있고, 통일 교육을 위해서 다른 교과 내용을 축소하거나 덜 가르칠 수는 없는 일이다. 그렇다면 현재 주어진 교육과정 내에서 얼마나 효율적으로 통일교육을 실시할 수 있는지 여부를 따져볼 필요가 있다.

현재 남한 정부가 추진하는 통일이란 단순히 정치나 경제와 같은 일부 분야의 통합을 이야기하는 것이 아니라 우리 삶의 모든 부분에 영향을 미칠 수 있는 광범위한 통합과 변화를 의미한다. 따라서 교육 내용 분량만을 가지고 통일 교육의 위기를 주장하는 것은 옳지 않다. 오히려 통일을 위한, 통일에 필요한 가치관을 학생들이 얼마나 인지하고 있느냐를 기준으로 통일 교육의 위기를 판단해야 할 것이다.

또 한 가지 통일교육의 위기를 판단하기 척도로 통일교육 환경을 들 수 있다. 여기서 이야기하는 통일교육 환경이란 통일교육 시설, 통일교육 전문 인원, 통일교육 자료의 부재만을 지적하는 것이 아니다. 이러한 통일교육의 물질적 인프라는 통일교육 부흥의 절대적 필요조건이 될 수 없다. 이미 우리나라에는 학습자들의 의지가 있다면 스스로 자료를 조사하고, 이를 구조화할 수 있는 기본적인 정보 습득 인프라가 갖추어져 있기 때문이다. 현재는 학교에서 배우는 지식은 학생들에게 절대적 권위를 가지던 시대가 아니다. 현재 학습자들이 통일교육에 부적인 인상을 갖는 이유는 바꾸어 이야기하면 우리 사회 전체가 통일 무기력증에 빠져 있기 때문이다.

“아이 하나를 키우는 데는 온 마을이 필요하다”는 격언이 있듯이 통일교육 환경 조성을 위해서는 사회 전체에 친 통일적 여론 조성이 필요하다. 그렇다면 친 통일

환경을 만들기 위해서는 어떠한 노력이 필요할까? 우선 통일에 대한 가치관과 교육 방향에 대한 최소한의 사회적 합의가 필요하다. 독일의 경우 “보이텔스바흐 합의”와 같이 논쟁형 수업에 대한 최소한의 원칙 합의와 1978년 “독일문제에 관한 정치교육 지침”과 같은 것은 우리에게도 많은 시사점을 준다. 다원화된 민주주의에서 획일적인 교육 방향 설정은 바람직하지 않지만, 학습자들의 혼란을 막기 위해서 최소한의 가치 설정과 교육 방향의 기준 설정은 반드시 필요하다.

미래를 선불리 예언하는 것은 매우 위험하지만, 북한의 3대 권력세습, 탈북자 증가, 경제난 등으로 미뤄볼 때 이제 통일을 현실적으로 준비할 때가 되었다. 따라서 통일교육도 통일을 실현하기 위한 교육에서 실제 통일 상황을 준비하는 교육으로 바뀔 필요가 있다. 지금까지의 통일 교육이 당위로서 통일을 이루기 위한 교육이었다면, 이제부터는 현실로서 통일을 어떻게 맞을지의 교육으로 바뀌어야 한다.

따라서 통일교육은 보다 첫째, 거시적인 접근보다 학습자의 수준에 맞게, 개별적이고 미시적으로 교육과정을 재조직할 필요가 있다. 그리고 그 과정에서 학습자들의 생각을 최대한 반영하고, 문제점 수정을 위해 장기적인 계획을 세울 필요가 있다.

둘째, 통일교육을 우리 민족의 특수한 문제에서 헌법애국주의나 평화와 같은 보편적인 문제와 연관 지을 필요가 있다. 물론 통일에 있어 우리 민족의 특수성을 완전히 무시할 수는 없다. 하지만 시대의 변화와 한반도 통일의 국제적 영향력을 고려할 때, 민주주의와 시장경제의 보편성에 기초한 통일교육의 틀을 짜는 것이 바람직하다.

셋째, 통일의 핵심은 화합과 통합이다. 따라서 그 교육에 있어서도 학습자와 교사, 교육당국 간의 의사소통이 필요하다. 통일교육은 국가의 정체성과 관련되어 있고, 정치적, 이데올로기적으로 매우 민감할 수밖에 없다. 따라서 통일교육이 정당성을 가지고 꾸준히 진행될 수 있기 위해서는 교육 당사자끼리 대화의 장을 제도화하는 문제가 무엇보다 시급하다.

여러 가지 현실적 어려움에도 불구하고 학생들의 통일 의지를 일깨우는 것은 매우 중요한 사명이다. 결국 통일된 조국을 이끌어가는 것은 어린 학생들의 몫이고, 그것이 대한민국의 미래를 결정짓는 일이기 때문이다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

<단행본>

- 고영환, 『우리민족 제일주의론』, (평양 : 평양출판사, 1989).
- 김상봉, 『도덕교육의 파시즘』, (서울 : 길, 2005).
- 김열수, 『국가안보 : 위협과 취약성의 딜레마』, (서울 : 법문사, 2010).
- 문용린 외, 『통일교육의 새로운 전개방향』, (서울 : 한국교육개발원, 1988).
- 박명규 외, 『2007 통일의식조사』, (서울 : 서울대학교통일연구소, 2007).
- 박명규 외, 『2008 통일의식조사』, (서울 : 서울대학교평화통일연구소, 2008).
- 박찬석 외, 『통일교육론』, (서울 : 백의, 2000).
- 신봉철, 『독일 통일과정과 정치교육에 관한 연구』, 서울대학교 박사학위논문, 2009.
- 한국청소년개발원, 『독일 통일과 청소년』, (서울 : 한국청소년개발원, 1994).
- 한만길, 『통일교육의 이론과 실제』, (서울 : 교육과학사, 2001).
- 허영식, 『민주시민교육론』, (서울 : 배영사, 1996)

<학위논문>

- 김상무, “통일독일의 통일교육 권고안과 서독의 통일교육 지침 비교 연구”, 『교육의 이론과 실천』, Vol.10, No.1, 2005.
- 박균열, “도덕 윤리과 교육의 국가안보적 접근”, 정세구 외, 『도덕 윤리과 교육의 학제적 접근론』, (서울 : 교육과학사, 2005)
- 원준호, “헌법애국심과 통일 독일의 정체성 문제”, 『국제지역연구』, Vol.6, No.3. 2002.
- 정갑영, “역사의 단절인가, 역사의 연속인가”, 『현상과 인식』, Vol. 16, No.1, 1992.
- 정은미, “이중적 통일인식과 대북인식의 북한효과”, 『2010 통일의식 조사발표』, 서울대학교통일평화연구소 학술심포지움 자료, 2010.
- 한홍수, “민족주의와 민족공동체의 형성”, 한국정신문화연구원 편, 『민족의식의 탐구』, (성남 : 한국정신문화연구원, 1985),

〈기타자료〉

- 데이비드 히스 (고병헌 역), 『평화교육의 이론과 실천』, (서울 : 서원, 1993).
- 마이클 하워드 (안두환 역), 『평화의 발명 : 전쟁과 국제 질서에 대한 성찰』, (서울 : 전통과현대, 2000).
- 모리치오 비롤리 (김경희, 김동규 역), 『공화주의』, (서울 : 인간사랑, 2006).
- 아리스토텔레스 (이병길, 최옥수 공역), 『정치학』, (서울 : 박영사, 1996).
- 울리히 벡 (홍성태 역), 『위험사회』, (서울 : 새물결, 1997).
- 위르겐 하버마스 (홍윤기 역), 『의사소통의 철학』, (서울 : 민음사, 2004).
- 토마스 홉스 (진석용 역), 『리바이어던』, (서울 : 나남, 2008).
- 파트리스 카니베즈 (박주원 역), 『시민교육』, (서울 : 동문선, 2002).
- 프리드리히 마이네케 (이상신, 최호근 공역), 『세계시민주의와 민족국가 : 독일 민족국가의 형성에 관한 연구』, (서울 : 나남, 2007).
- Brandt, P., &H. Ammon,(Hrsg), *Die Linke und die Nationale Frage*, (Hamburg : Reinbek, 1981).
- M. Greiffenhagen, “Die Bundesrepublik Deutschland 1945-1990”, in : *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1-2, 1991.
- Monika Deutz Schröder & Klaus Schröder, *Sozialaes Paradies oder Stasi Staat?* (Stamsried : Ernst Vögel, 2008).
- Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3(1969).
- Peter Eisenmann, “Die Jugend in den neuen Bundesländer Sozialistische Bewusstseinsbildung und ihre Folgen”in : *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1991.
- 독일연방정치교육원 <http://www.bpb.de>
- 위키피디아 <http://de.wikipedia.org>
- 통일교육협의회 <http://www.tongiledu.org>
- 교사 이○○ (여, 67년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 6. 10).
- 교사 천○○ (여, 65년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 6. 22).
- 교사 김○○ (여, 67년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 6. 24).
- 교사 조○○ (남, 81년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 7. 15).
- 교사 이○○ (남, 62년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 8. 19).
- 교사 이○○ (남, 75년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 8. 19).

- 교사 신○○ (여, 82년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 8. 23).
교사 허○○ (여, 72년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 9. 3).
교사 주○○ (남, 68년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 9. 10).
교사 조○○ (여, 82년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 9. 20).
학생 정○○, 박○○, 차○○, 김○○ (남, 96년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 6. 8).
학생 오○○, 김○○, 이○○, 서○○ (여, 96년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 6. 9).
학생 이○○, 남○○, 박○○ (남, 97년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 7. 10).
학생 홍○○, 김○○, 한○○, 정○○ (여, 97년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 7. 11).
학생 김○○, 박○○, 이○○, 이○○, 엄○○ (남, 95년생) 인터뷰 녹취자료 (2011. 8. 30).

북한의 대남전략 패턴과 대응방안

이윤식

통일연구원 연구위원

제1장 서론	401
제2장 북한의 대남전략 목표와 전략전술 패턴	409
제3장 이명박 정부 하 북한의 대남전략	419
제4장 향후 전망과 대응 방안	435
제5장 결론	446
[참고 문헌]	449

요 약 문

본 연구의 목적은 탈냉전 이후 현재까지 변함없이 지속되고 있는 북한 대남전략의 패턴을 발견하고, 그에 적합한 정책적 대응방안을 제시하고자 하는데 있다. 지난 세월 북한은 ‘전한반도의 공산화 통일’이라는 목표 달성을 위해 몇 가지 패턴의 대남전략을 반복적으로 구사해오고 있다. ① 무력도발이나 군사위협 및 협박·비방·비난 등으로 대별되는 ‘대결전략’, ② 대화 및 접촉 제의, 평화공세, 교류협력 등으로 대별되는 ‘대화전략’, ③ 군사도발과 평화공세를 동시에 구사하는 ‘병행전략’, ④ 특별한 움직임 없이 잠깐의 소강상태를 유지하는 ‘관망전략’ 등이 그것이다. 이러한 4가지 패턴이 어떠한 조합 속에서 작동하는가에 따라 남북간에 긴장과 갈등이 초래되기도 했고, 대화와 협력이 이루어지기도 했다. 특히, 이명박 정부 등장 이후 북한의 전략은 ‘대화전략’이나 ‘관망전략’보다는 ‘대결전략’이나 ‘병행전략’ 위주의 패턴을 보여주고 있다. 2008년 2월 이명박 정부 출범부터 시작된 북한의 대결전략은 서해 함대함 미사일 발사(3.28, 5.31), 금강산 관광객 총격 사망 사건(7.11), 서해 단거리 미사일 발사(10.8), 12·1 조치(12.1), 2009년 장거리 로켓 시험발사(4.5), 동해상 지대함/지대공 미사일 발사(5.25~26/5.29), 지대함 단거리미사일 발사(7.2, 4), 대청해전 유발(11.10), 2010년 서해 해안포 발사(1.27-29), 천안함 폭침(3.26), 서해 해안포 발사(8.8), 한국군에 대한 GP 총격(10.29), 연평도 포격(11.23)까지 멈출 줄 모르고 지속되고 있다. 물론 그 사이 몇 번의 대화제의와 남북간 만남이 있었지만, 이는 교류협력을 위한 ‘대화전략’이었다기 보다는 주로 군사도발로 인한 국제사회의 비난을 회피하고 국면을 돌파하기 위한 위장평화공세의 성격이 강했다. 이에 본 연구에서는 북한의 대남전략 목표와 그를 달성하기 위한 수행전략을 유형화한 후, 이명박 정부 등장 이후 북한의 전략 패턴을 집중 조명해 보았다. 그 결과 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 첫째, 북한의 대남전략은 4가지로 유형화할 수 있으며, 동일한 조건과 상황에서 반복된다는 것이다. 둘째, 이명박 정부 등장 이후 북한의 대남전략은 ‘대화전략’이나 ‘관망전략’보다는 ‘대결전략’과 ‘병행전략’에 초점이 맞춰져 있다는 것이다. 셋째, 북한의 대결전략은 이명박 정부 등장 이후 그 종류가 대남 비방 및 비난에서부터 군사 위협 및 협박, 그리고 직접적 군사행동에 이르기까지 매우 다양해졌고, 그 수위 역시 해안포 사격, 잠수함 침투, 민간인 지역 포격에 이르기까지 더욱 강도 높아졌다는 점이다. 넷째, 2012년 북한의 대남전략은 대결전략 보다는 대화전략 위주가 될 가능성이 높으므로

통일부는 이에 대한 대비를 철저히 해야 한다는 점이다. 마지막으로, 남북한과 한반도 및 동북아의 긴장과 갈등을 완화하기 위해서는 대결적 대남전략을 구사하는 북한에 대한 근본적 변화유도가 필요하고, 나아가 우리의 대북정책을 큰 틀에서 통일전략으로 전환, 이에 대한 주변국과의 통일외교 전략대화를 확대해 나갈 필요가 있다는 점이다. 외교정책의 정수는 합리적이고 냉정한 정세인식에 있다. 주관적 기대와 자의적 판단을 내세운 잘못된 정세 평가 및 분석은 결국 정책의 실패와 함께 국가이익의 망실을 초래할 뿐이다. 한국에게 있어 대북정책이 외교정책의 한 영역이라고 할 때, 먼저 냉정한 눈으로 북한의 대남전략을 정확히 이해해야 한다. 그런 바탕위에서 항상 북한의 움직임에 앞서 그 행동을 미리 예측하고, 그러한 움직임에 선제적으로 대응하는 고도의 전략적 시나리오를 확보하고 있어야 한다. 그것만이 비대칭전력으로 우리의 생존을 시시각각 위협하고 있는 북한에 맞서 우리가 목표하는 바를 달성할 수 있을 것이다.

제1장 서론

제1절 연구 목적

국제적 수준에서의 냉전 종식이 이루어지고 20년이 지난 현재까지 북한은 ‘전한 반도 공산화 통일’이라는 대남전략 목표를 버리지 않고 있다. 비록 상황과 조건에 따라 각 시기별 정도의 차이는 있었으나, 큰 틀에서의 맑스-레닌주의와 주체사상에 입각한 사회주의 혁명 국가건설이라는 대남전략 원칙은 지금까지도 변함이 없다. 또한 이러한 목표 달성을 위해 동일한 패턴의 주기적이고 반복적인 대남전략을 구사해 오고 있다. 즉, ①무력도발이나 군사위협 및 협박·비방·비난 등으로 대별되는 ‘대결전략’, ②대화 및 접촉 제의, 교류협력 등으로 대별되는 ‘대화전략’, ③군사도발과 평화공세를 동시에 취하는 ‘병행전략’, ④여러가지 이유로 별다른 행동없이 잠깐의 소강상태를 유지하는 ‘관망전략’ 등이 그것이다.

이러한 4가지 패턴이 어떠한 조합 속에서 작동하고 나타나는가에 따라 남북한 간에 긴장과 갈등이 초래되기도 했고, 또한 협력과 대화가 이루어지기도 했다. 그런데 이명박 정부 등장 이후 북한의 대남전략에는 이전과는 다른 몇 가지 특이할 만한 모습들이 보여지고 있다. 첫째, ‘대화전략’이나 ‘관망전략’보다는 ‘대결전략’과 ‘병행전략’을 보다 빈번하게 사용하고 있다. 특히 군사위협 및 직접적 무력도발 등의 대결전략이 증가하였다. 둘째, 위장평화공세가 강화되고 있다. 2011년 새해부터 시작된 적극적 ‘대화전략’ 역시 교류협력을 위한 대화제의 및 접촉제의였다기 보다는 군사도발로 인한 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장적 평화공세의 성격이 강했다.

이명박 정부 이후 북한의 대남전략 패턴을 살펴보면 다음과 같다. 2008년 2월 25일 이명박 정부는 출범과 함께, 공식적 대북정책으로 ‘비핵·개방·3000’을 제시했다. 이때부터 시작된 북한의 대남 비방은 그 끝을 알 수 없을 만큼 심각한 수준으로 전개되었다. 2008년 2월 29일부터 북한은 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 “비현실적이고 일방적인 것이며 남북관계에서 이념이 없는 실용주의는 큰 위험성을 띠고 있다”¹⁾ 부정적인 입장을 밝히기 시작했다. 4월 1일부터는 이명박 대통령에 대한 직접적인 비난을 가하는 동시에 ‘비핵·개방·3000’을 전면적으로 부정하는 태도를 보였다.²⁾ 그 후 2011년 현재까지 북한은 남한과 이명박 정부에 대한 비

1) 『조선신보』, 2008년 2월 29일자.

난·비방·위협·협박과 함께 대남 군사도발의 ‘대결전략’을 자행하는 한편, 또 다른 한편으로는 대화·접촉제의 및 교류협력의 평화공세로 통칭되는 ‘대화전략’을 전개해 오고 있다.

먼저 ‘대결전략’의 대표적인 사례는 다음과 같다. 2008년 서해상에 함대함 단거리 미사일 발사(3.28, 5.31), 북한군의 금강산 남측관광객 총격 사망 사건(7.11), 서해상에 단거리 미사일 발사(10.8), 12.1조치(12.1), 2009년 장거리 로켓 발사(4.5), 동해상에 지대함 단거리 미사일 발사(5.25~26)와 신형 지대공 미사일 발사(5.29) 및 지대함 단거리 미사일 발사(7.2, 4), 제3차 서해교전(즉, 대청해전) 유발(11.10), 2010년 서해상 해안포 350발 발사(1.27-29), 천안함의 폭침(3.26), 서해 북방한계선(NLL) 인근의 해안포 130여발 발사(8.8), 남측군에 대한 GP 총격(10.29), 서해 연평도 해안포 포격(11.23) 등이다.

다음으로, ‘대화전략’의 대표적인 사례는 다음과 같다. 2008년에 ‘6.15선언 8돌 기념 민족통일대회’ 개최(금강산, 6.15~16), ‘3통합의’ 이행촉구 담화 발표(6.22) 등, 2009년에 ‘남북 개성공단 실무접촉’ 개최 제의(6.5), 개성공단 관련 남북 당국간 제2, 3차 실무회담 개최(6.19, 7.2)금강산 관광 재개를 위한 남북 당국간 회담 제의(11.20) 등, 2010년에 금강산·개성관광 재개 실무회담의 개최 제의(1.14), 남북 군사 실무 회담 개최 제의(1.22), 백두산화산활동 관련 남북공동연구 제의(3.17), 추석 계기 이산가족 상봉 제의(9.10), 남북 군사실무회담 제의(9.15), 금강산 관광 실무회담 개최 제의(10.2), 금강산 관광실무회담 조속 개최 촉구(10.14), 남북 군사 실무회담 개최 제의(10.19) 등이다.

이명박 정부 출범 이후 북한은 남한의 대북정책을 기본적으로 반북·반통일적 대북 적대·대결정책, 친미·친일적 사대 매국 외세정책,³⁾ 반진보·반민주적 극우 보수 파쇼정책,⁴⁾ 반민족·반자주적 민족 분열정책이라고 규정하고 있다. 이에 근거하여 북한은 이명박 정부의 대북정책을 부정하면서, 한편으로는 정책의 변화를 꾀하고, 궁극적으로 자신의 대남 접근 구도대로 남북관계를 끌고 가자는 의도적 대남전략을 구사하고 있는 것이다.⁵⁾ 그 의도적 전략이 바로 대남 무력도발과 대남 평화공세라는 계산된 결과로 나타나고 있다. 이렇게 볼 때, 북한의 대남인식과 대남전략 목표가 변화되지 않는 한 북한의 ‘대결전략(군사도발)’과 ‘대화전략(평화

2) 『로동신문』, 2008년 4월 1일자.

3) 『로동신문』, 2008년 3월 8일자.

4) 『로동신문』, 2009년 1월 1일자.

5) 윤 황, “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응,” 『평화학연구』제10권 1호(세계평화통일학회, 2009), p.64.

공세)', 그리고 '병행전략(동시 실행)'과 '관망전략(상황 파악)'이란 4가지 대남전략 패턴은 변함없이 반복될 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 북한의 대남전략에는 분명 일정한 패턴이 있고, 그 패턴은 동일한 조건과 상황이 만족되면 반복되는 경향성을 갖고 있기 때문에 그 원인을 발견해 맞춤형 정책 대응방안을 제시해 보고자 하는 것이다. 다시 말해, 북한 대남전략의 4가지 유형, 즉 '대결전략, 대화전략, 병행전략, 관망전략' 등이 어떠한 조건과 상황에서 작동되고, 또 어떠한 조건과 상황에서 반복재생되는지를 발견하여 각각의 패턴에 따른 적절한 대응책을 도출해 보고자 함이 본 연구의 1차적 목적(Main Theme)이다.

본 연구의 2차 목적은 이렇게 도출된 결론을 바탕으로 북한 대남전략의 유형화를 완료하고 나아가 북한 대외전략 전반에 대한 유형화를 시도하고자 한다. 즉, 북한은 대남전략 목표 달성을 위해서 뿐만 아니라 대미전략에서도 자신의 목표를 달성하기 위해 한편으로 미국을 비난·비방·위협하는 등의 대결전략을 취하기도 하고 또 다른 한편으로는 대화제의 및 접촉제의 등의 대화전략을 취하기도 하며, 더불어 두 전략을 동시에 취하거나 잠시 상황을 점검하는 등의 병행전략과 관망전략도 취해 왔다. 따라서 이렇게 도출된 대남전략 패턴은 북한 대외정책 전반에 대한 이해를 제고함은 물론, 나아가 북한 연구의 이론화·과학화에 유의미한 틀을 제공할 것이다

제2절 기존연구의 검토

북한 및 남북관계 그리고 통일 전반에 관한 연구는 그 주제가 차지하는 비중으로 인해 이를 직·간접적으로 다루고 있는 연구가 매우 방대하다.⁶⁾ 물론 연구의 질적인 측면을 고려해 냉전기와 탈냉전기로 구분할 때, 그 접근시각이나 분석방법 및 논증방법 등에서 차이가 두드러진다. 하지만 연구의 양적인 측면만 따질 경우 예나 지금이나 큰 차이가 없다. 이처럼 북한 및 남북관계 관련 연구가 방대한 이유는 아마 학술적 가치와 정책적 가치를 넘어서 우리 민족과 국가의 운명에 미치는 영향이 중차대하기 때문일 것이다.

6) 1988년 2월부터 2011년 6월까지 관련 주제를 직·간접적으로 다루고 있는 연구로는 단행본 136권, 석·박사 학위논문 178편, 학술논문 431편 등이 검색되었다. 국회도서관, <http://www.nanet.go.kr/>(검색일: 2009년 11월 10일); 고려대학교 도서관, <http://library.korea.ac.kr/>(검색일: 2009년 11월 12일); 한국교육학술정보원, <http://www.riss4u.net/>(검색일: 2009년 11월 15일).

그러나 북한의 대남전략 관련 연구가 양적 방대함에 비해 질적으로 만족할만한 성과를 내지 못하는 이유는 무엇보다 북한체제가 갖는 특유의 폐쇄성 때문이다. 즉, ‘현지조사활동’(first-hand field survey or observation)의 불가능으로 인한 1차 자료(raw data)로의 접근 미비가 가장 큰 원인이라 할 수 있다. 북한은 다른 어떤 사회주의 국가들보다 자료·정보·지역으로의 접근(accessibility)이 용이하지 않다. 이로 인해 한국에서 발표된 글들과 북한에서 발행된 자료는 열심히 검토(reading) 하여도 실제로 활용할 수 있는 부분이 얼마 없어 시간을 낭비하는 경우가 많다.⁷⁾

무엇보다, 어렵게 구한 자료들 역시 객관성, 신빙성, 진위성 측면에서 의심이 가는 경우가 많았다. 북한측 자료라 하는 것들이 대부분 『북한의 사회주의헌법』, 『김일성·김정일 저작집』, “외무성 및 국방위원회 공식 담화문” 등이 주류를 이루고 있는데, 이들 자료들은 대부분 북한체제를 미화하거나 선전하는 도구들로서 1차 자료로서의 가치가 매우 낮다. 더군다나 북한의 대남전략이란 것이 그 성격상 매우 비밀스럽고 내밀한 무언가를 다루고 있는 것이라 관련 자료를 손에 넣기란 더욱 쉽지 않았다.⁸⁾ 이런 이유로 매년 많은 양의 북한 대남전략 관련 연구가 쏟아져 나오에도 불구하고, 심층적이고 체계적이며 분석적인 연구는 찾아보기 쉽지 않았다.

이렇게 볼 때, 북한의 대남전략 및 정책을 다룬 기존 연구를 검토함에 있어 어떤 기준으로 분류 하느냐가 매우 중요하다. 즉, 단행본이나 학위논문이나 학술논문에냐에 따른 ‘성격별 분류’가 있고, 또 정부측 연구냐 학계측 연구냐 언론계측 연구냐에 따른 ‘기관별 분류’가 있으며, 마지막으로 연구의 내용을 검토한 후 관련 소주제별로 검토하는 ‘주제별 분류’도 가능하다. 어떠한 방법으로 분류하여 검토하든 시간과 일장일단(一長一短)이 있을 수 있으며, 논란과 재론의 여지가 남을 수 있다.

이에 본 연구에서는 위 분류 방법을 종합하여 크게 세 부분, ① 북한의 대남정책을 국제정치적 이론적 틀 속에서 분석한 연구, ② 북한의 대남 전략전술만을 집중 조명한 연구, ③ 북한 대남전략 및 정책의 ‘변화’와 ‘연속성’을 위주로 한 연구 등으로 재분류해 검토하고자 한다. 이렇게 분류할 경우 기존 연구의 동향을 한 눈에 파악해, 과도한 부분과 부족한 부분을 구분하기가 쉽다. 하지만, 연구들에서 다루고 있는 사건(case)이 중복된다는 문제점으로 인해 대남전략만을 철저히 검토할 수 없다는 단점이 있다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해 본 연구에서는

7) 이윤식, “탈냉전기 북한 대미전략 변화의 다차원적 요인 분석”, (고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위논문), p.9.

8) 조경근·이윤식·이용승, 『새로운 북한정치의 이해』, (부산: 경성대 출판부, 2007), pp.34-38.

철저하게 북한의 시각에서 바라본 연구와, 또한 대남전략과의 관련성을 위주로 한 연구만을 집중 검토할 것이다.

첫째, 북한의 대남정책을 국제정치 이론적 틀 속에서 분석한 연구가 있다. 이들 연구는 대부분 국제정치 이론 중 현실주의 이론(realism)을 적용한 연구들이 주류를 이루고 있고,⁹⁾ 1990년대 이후 부분적으로 구성주의 이론을 적용하여 문화적 측면에서 북한의 국가정체성을 다룬 연구와 정체성을 정치의 중심으로 다룬 연구들이 등장하기 시작했다.¹⁰⁾ 이들 연구의 장점은 국제정치의 거대 담론(grand theory) 속에서 북한의 행위를 설명하고 있기 때문에 일반화의 측면에서 높은 점수를 줄 수 있다. 하지만 거대담론이 갖는 약점은 북한만의 특수한 상황을 설득력 있게 제시하지 못한다는 것이다. 무엇보다 구성주의는 이론 자체가 갖는 한계와 약점을 해결하지 못함으로써 논쟁의 대상이 되는 패러다임이다.

둘째, 북한의 대남 전략전술만을 집중 조명한 연구도 있다.¹¹⁾ 이들 연구는 주로 정책과 전략전술의 차이점을 바탕으로 북한의 대남정책을 시기적으로 구분하여 분석한 연구들이 주류를 이루고 있다. 주로 대남정책이라는 것은 대남 전략전술보다 그 범위와 영역이 훨씬 크고 넓다고 할 수 있다. 일반적으로 대남정책은 큰 틀에서의 접근이기 때문에 불변하며 고정적인 측면이 강한 반면, 전략전술은 주요 사건과 사안에 따라 매우 유동적이고 가변적인 측면이 강하다. 그리고 또 다른 특징은 정책은 공개적인데 반해, 전략전술은 비공개적이고 비밀리에 수행되는 경우가 많다는 점이다.¹²⁾

셋째, 북한 대남정책의 ‘변화’와 ‘연속성’을 다룬 연구도 있다.¹³⁾ 이들 연구는

-
- 9) 박영규, 『김정일 정권의 외교전략』, (서울: 통일연구원, 2002); 이근전재성, “안보론에 있어서 구성주의와 현실주의의 만남”, 『한국과 국제정치』34호, (경남대학교 극동문제연구소, 2001); 홍용표, 『김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』, 연구보고서 97-10, (서울: 통일연구원, 1997).
- 10) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』, (서울: 선인, 2004); 서보혁, “탈냉전기 북미관계 관한 구성주의적 접근: 북한의 국가정체성을 중심으로”, (한국외국어대학교 박사학위논문, 2003).
- 11) 광태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997); 신평길, 『김정일과 대남전략』(서울: 북한연구소, 1997); 전현준, 『북한의 대남정책 특징』, (서울: 통일연구원, 2002) 참조.
- 12) 여기서 말하는 정책은 주로 북한의 grand strategy를 의미하며, 전략과 전술은 주로 grand strategy를 달성하기 위한 수행전략을 의미하는 것임.
- 13) 정봉화 『북한의 대남정책: 지속성과 변화, 1948-2004』, (서울: 한울, 2005); 최완규, “대북 화해 협력 정책의 성찰적 접근”, 『남북한 관계의 회고와 전망』(2002년 한국정치학회 하계학술대회, 2002.7.25-27); 정규섭, “햇볕정책을 넘어서: 논쟁과 대안을 모색”, 『현대북한연구』제4권 2호(2001); 손호철, “대북 포용정책과 남북갈등”, 『남북한 관계의 회고와 전망』(2002년 한국정치학회 하계학술대회 2002.7.25-27); 정규섭, 『김정일체제의 대남정책 전망』(서울: 민족통일연구원, 1994).

주로 북한의 대남정책이 변하고 있다 혹은 그렇지 않다 라는 관점에서 접근하고 있다. 이는 크게 ①남북공조론(평화공존)과 ②적화통일론(대남혁명을 통한 체제전복)으로 나뉜다. 탈냉전 이후 북한은 대내외적 환경변화에 따른 체제생존 위기에 대비하기 위해 큰 틀에서 변화와 지속성을 선택했다는 것이다. 일반적으로 남북공조를 우선시하는 입장에서는 북한의 대남정책의 ‘변화’를 주장하고 있고, 적화통일론을 우선시하는 입장에서는 ‘지속성’을 강조하고 있다. 이는 특히, 2000년 6월 남북정상회담 이후 북한의 변화문제가 주요 쟁점으로 부각되고 있는데, 일련의 사건들이 어떤 맥락 속에서 연동되어 가는가에 대한 분석은 많지 않다.

한편, 이들 연구 이외에 정부 부처나 유관 기관 등에서 정기적으로 출간하는 자료들이 있다.¹⁴⁾ 이들 연구 성과물들은 주요 사건과 내용을 매우 구체적으로 기술하고 있어 시기별 대남전략의 등장배경과 특징 및 결정과정의 역동성 등에 대해 정밀하게 파악할 수 있다는 것이 장점이다. 그러나 문제는 이들 연구 모두가 북한의 관점이 아닌 우리의 시각에서 기술되었기 때문에, 북한의 의도나 인식 등을 정확하게 파악할 수 없다는 것이 단점이다. 하지만, 그럼에도 북한 관련 1차 자료가 턱없이 부족한 현실에서 이들 연구는 주요 사건을 정밀하게 들여다 볼 수 있는 매우 귀중한 자료들이다.

이처럼 북한의 대남정책을 직·간접적으로 다루고 있는 연구들이 방대하고, 연구 성과 역시도 적지 않다. 하지만 본 연구에서 밝혀 보고자 하는 북한 대남전략의 4가지 패턴 및 각각의 대응방안 제시라는 주제를 다루고 있는 연구는 찾아볼 수가 없었다.

특히, 이명박 정부 등장 이후 더욱 명확해진 북한의 ‘대결-대화전략’의 다이내믹스를 4가지 패턴 속에서 분석하고 있는 연구는 전무하였다. 다시 말해 북한 대남전략을 인과관계적 차원, 입체적·체계적·종합적 차원, 이론과 정책을 병행한 통섭적 차원에서 다루어 놓은 연구는 거의 없었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 대부분의 기존 연구들은 본 연구에서 제시하고 있는 문제의식과는 상당히 거리가 있고, 본 연구와 유사한 문제의식을 가진 일부 연구 역시도 그 접근시각, 시기구분, 분석방법 등에서 차이를 보이고 있었다. 물

14) 정부 부처나 유관 기관들의 자료로는 통일부, 『남북대화 제 45-74호』; 통일부, 『통일백서 1990-2009』; 통일연구원, 『통일환경과 남북한관계 전망 1990-2010』; 통일부, 『(주간) 북한동향 1991-2008』; 한국전략문제연구소, 『동북아전략균형 2001-2010』; 외교안보연구원, 『국제정세전망 1989-2010』 등이 있고, 매달 출간되는 북한연구소, 『북한 1991-2009』; 한국외교협회, 『외교 1992-2009』 등이 있다.

론 필자가 제기하는 북한 대남전략의 4가지 패턴 역시도 완전히 독창적이거나 새로운 아이디어는 아니다. 북한의 강은 양면전략은 대남정책 목표 달성을 위한 전략전술적 차원에서 언제나 반복되어 오던 전형적 패턴(stereotype)이다. 이명박 정부 등장 이후 새롭게 나타난 것이 아니기 때문에 이를 패턴화하고 그에 따른 대응방안을 마련하고자 하는 본 연구 역시 그렇게 놀랄만큼 새롭거나 특별한 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 본 연구가 갖는 가치는 이론과 정책을 병행한 연구라는데 있다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 북한 대남전략의 4가지 패턴 및 그 패턴의 반복에 따른 유형별 정책 대응방안 제시, 그리고 나아가 북한의 대남 및 대외정책 전반에 대한 경향성 발견이라는 것은 정책적 가치와 동시에 학술적 가치를 지니는 연구로서 의미가 있다.

먼저, 학술적으로 본 연구 주제는 북한의 대남전략 목표 달성을 위한 그 수행전략을 다양한 각도에서 설명해 주고 있을 뿐만 아니라, 그 속에서 대남전략의 패턴 발견을 통한 4가지 유형 제시, 나아가 북한 대외정책 전반의 경향성 발견이라는 학술적 가치를 지닌다. 특히, 이렇게 도출된 대남전략 패턴은 북한 대외정책 연구의 이론화·과학화에 유의미한 틀을 제공할 것이다. 다음으로, 이론과 정책을 동시에 다룬 통섭적 연구라는데 의의가 있다. 상기 주제 관련 이론과 정책의 병행 연구가 전무한 실정에서, 이론적 틀에 기반해 정책을 수립하고자 했다는 점에서 기존 사실 나열 중심의 정책보고서 내지 막연한 전망만을 위주로 한 보고서의 한계를 뛰어넘는 가치를 지닌다. 더불어 정책연구에 이론적 틀(theoretical framework)을 제시하고자 했다는 점에서 북한의 대남전략 이외에 다른 대외정책 전반에서도 이 틀의 활용 가능성이 열려 있다. 따라서 본 연구는 학술적·정책적으로 가치있는 연구이다.

제3절 연구 범위와 방법

1. 연구 범위와 대상

본 연구에서 분석하고자 하는 연구 범위는 주로 이명박 정부가 출범한 2008년 2월부터 2011년 9월 현재까지이다. 하지만 본 연구의 목적이 북한 대남전략 패턴에 따른 맞춤형 대응방안을 제시하는데 있기 때문에, 일반화된 유형 발견의 특성상 탈냉전 이후부터 현재까지 약 20여년간에 걸친 북한의 대남전략의 특징을 분석하고 거기서 패턴을 도출해야만 설득력을 갖출 수 있다. 따라서 본 연구의 연구 범위

는 짧게는 이명박 정부 4년 간이며, 길게는 1980년 후반 국제적 수준에서의 탈냉전 부터 2011년 현재까지 약 20여 년간이 주요 시기에 해당한다.

다음으로 본 연구에서 분석하고자 하는 연구대상은 다음과 같다. 지난 20년간 북한의 각종의 대남 군사도발, 위협 및 협박, 비방 및 비난 등의 ‘대결 지향적 행태’와 평화공세, 대화 및 접촉 제의, 당국간 대화, 교류협력 등의 ‘대화 지향적 행태’이다.

이를 유형화하면 4가지의 북한 대남전략의 패턴이 도출된다. ① 대남 무력도발이나 군사위협 및 협박, 대남테러 및 납치, 각종의 대남 비방 및 비난, 간첩 침투 및 스파이 공작 등의 ‘대결전략’이 첫 번째 패턴이고, ② 평화공세, 화해무드 조성, 대남 대화 및 접촉 제의, 당국간 대화, 교류협력 및 각종의 경제협력사업 등의 ‘대화전략’이 두 번째 패턴이며, ③ 대결전략과 대화전략을 동시에 구사하는 패턴인 ‘병행전략’이 세 번째 패턴이고, ④ 대결도 하지 않고 대화도 하지 않고 소강상태를 유지하는 ‘관망전략’이 네 번째 패턴이다.

이에 본 연구에서는 우선 1차적으로 지난 20년간 북한이 취해왔던 대남 군사도발, 위협 및 협박, 비방 및 비난 등의 대결 지향적 모습과, 대화 및 접촉 제의, 당국자간 대화, 교류협력 등의 대화 지향적 모습, 그리고 대결과 대화를 동시에 실시하는 병행적인 모습과, 대결도 하지 않고 대화도 하지 않는 관망적인 모습에 대해 개념 정의를 할 것이다. 그리고 2차적으로 이러한 패턴을 중심으로 이명박 정부 출범 이후 보여진 북한의 대남전략을 시기별로 구분해, 그 특징에 대해 살펴보고자 한다. 마지막으로 이렇게 도출된 특징을 바탕으로 2012년 북한이 어떤 대남전략을 구사할 것인지를 전망한 후, 통일부 차원의 정책적 대응방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 방법

현재까지 북한 관련 연구에서는 북한의 여러 행태를 일반화시켜 설명할만한 이론화되고 과학화된 방법론(methodology)이 부재하다. 여타 다른 학문 분야에 비해 시간적으로나 누적적인 측면에서나 결코 뒤지지 않은 북한 관련 연구가 왜 아직 과학화와 이론화 수준에 진입하지 못했는가와 관련해서는 여러 가지가 다양한 이유가 있을 수 있다. 즉, 남북관계의 정치적 특수성이 학문에까지 영향을 미치는 상황, 학술적 영역에 대한 과도한 정책적 기대, 연구자의 이데올로기적 편견, 객관적 자료의 부족 등등이 그것들이다.

그 중에서도 가장 핵심적인 이유는 1차 자료(raw data)의 부족에서 오는 연구 수행의 어려움이 바로 그것이다. 1차 자료가 턱없이 부족한 상황에서 연구자의

주장이나 현상(facts)을 객관으로 논증할만한 증거 자료(supporting evidence)가 부족했다. 즉, 논증되지 않은 선험적 주장들과 검증 자체가 불가능한 사실들을 가지고는 연구를 객관적으로 제시하고, 이를 인정받아 보편화된 수준으로까지 일반화시키는 것은 거의 불가능하다. 또한 객관적인 자료가 없는 상황에서 연구자의 이데올로기적 편견이 반영이 되면 동일한 현상을 두고 전혀 다른 해석을 제시하게 되는 문제가 발생한다. 이러한 이유 등으로 북한 연구는 양적으로 방대한 연구가 이루어졌고 또한 이루어지고 있음에도, 질적인 성장 및 변화를 견인해내지 못하고 있는 것이다.

따라서 본 연구에서도 많은 북한 관련 연구자들이 주로 사용하고 있는 방법인 문헌연구(Literature review)를 선택하고자 한다. 지금까지 연구되고 축적된 북한 관련 자료들을 중심으로 북한 대남전략의 특징과 패턴을 도출해보고자 한다. 지표 생산 방법은 연구대상의 특징을 가장 적절하게 담고 있는 북한 관련 문헌 자료 및 담화, 그리고 2차 자료, 그 중에서도 특히 정부 부처나 유관 기관 등에서 발행한 북핵 일지 및 남북관계 일지 등이 핵심 자료로 채택·재구성 되었다.

본 연구에서 사용한 주요 자료로는 남북회담본부의 『남북대화 제45-74호』, 외교안보연구원의 『국제정세전망 1989-2010』, 통일부의 『통일백서 1990-2009』, 통일연구원의 『통일환경과 남북한관계 전망 1990-2009』 등이 그것들이다. 본 연구의 핵심인 북한 대남전략의 패턴을 판별할 북한측 1차 자료가 턱없이 부족한 상황에서 이들 연구물들은 본 연구의 내용을 풍부하게 하는데 귀중한 자료로 사용되었다. 더불어 북한의 대결전략, 대화전략, 병행전략, 관망전략의 개념과 그러한 전략을 사용하게 된 조건과 상황을 파악하는데 있어서도 중요하게 활용되었다. 그리고 그와 함께 정책적 대응방안 강구 및 시사점 도출이 목적인 본 연구의 특성상 이들 문헌들은 매우 유의미하고 다양한 해석과 설명을 가능하게 해주었다.

제2장 북한의 대남전략 목표와 전략전술 패턴

본 장에서는 먼저 북한의 대남인식에 대해 검토하고, 이러한 인식 하에 도출된 대남전략의 목표에 대해 살펴보고자 한다. 다음으로 대남전략 목표를 달성하기 위해 북한이 어떠한 대남전략을 구사하고 있는지에 대해 4가지 패턴을 제시하고자 한다.

제1절 북한의 대남인식과 대남전략 목표

1. 북한의 대남인식

북한의 대남 인식은 크게 두 가지 틀에서 비롯되었다. 하나는 남한을 ‘미제국주의 식민지’로 규정하고 ‘해방’시켜야 할 대상으로 인식하는 것이고, 다른 하나는 남한정권을 ‘파쇼정권’으로 규정하고 ‘타도’해야 할 대상으로 인식하는 것이다. 이러한 해방과 타도의 양면적 대남인식 속에서 북한의 ‘민족해방인민민주주의혁명론(NLPDR)’이 도출되었으며,¹⁵⁾ 그것은 시기와 상황을 달리하면서 변화·발전해 오고 있다.¹⁶⁾ 그러나 큰 틀에서 전한반도의 공산화통일이라는 그 본질은 여전히 불변이다.

먼저, 1948년 해방 직후부터 김일성은 미국이 남한 뿐 아니라 한반도 전체를 미제국주의의 식민지로 전락시키려 한다고 비난하였다. 그 일환으로 미제국주의의 ‘괴뢰’ 정권을 출범시켰다고 주장하였다. 이후 김일성의 이러한 생각이 북한 대남인식의 기초가 되었으며, 김정일 시대인 현재까지도 이러한 인식은 불변이다. 남한을 식민지로 보는 시각은 과거 일제식민지로부터 북한이 독립하기 위해 항일 무장독립투쟁을 전개했던 것처럼, 남한을 ‘미제국주의의 식민지’로부터 독립시키기 위해 ‘항미무장투쟁’을 전개해야 한다는 입장으로 이어지고 있다. 북한이 미국에 대한 도발을 감행하고, 핵/미사일 문제로 미국과 지속적으로 분란을 일으키며 ‘선군정치’를 실시하고 있는 이유 역시도 이러한 ‘해방’이라는 대남인식에서부터 출발했다고 보면 될 것이다.¹⁷⁾

다음으로 남한정권에 대한 북한의 또 다른 인식은 바로 ‘파쇼론’이다. 이러한 대남인식으로 인해 북한은 기회 있을 때마다 ‘파쇼 타도’와 ‘민주정권 수립’을 반복적이고 지속적으로 주장해왔다. 민주정권 수립은 고려민주연방공화국창립방안의 전제조건이기도 하다. 또한 ‘파쇼론’은 남한 최고지도자를 인정하지 않고 제거해야 할 대상으로 바라보도록 한다. 냉전기부터 이어져오던 북한의 이러한 ‘타도’에

15) 최진욱 외, 『북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망』, 통일정세분석 2009-03 (서울 : 통일연구원, 2009), p.26.

16) 북한은 1940년~1950년대의 혁명적 민주기지 노선, 1960년대의 3대혁명 역량 강화 노선, 1970년대의 민족해방 민주주의혁명 노선, 1980년대의 남북협상·합작·교류·자주적 평화통일 노선, 1990년대의 민족대단결 노선, 2000년대의 민족공조(우리민족끼리) 노선 등에 근거한 대남 혁명 전략의 통일전선전술을 구사해 오고 있다. 김수민, “이명박 정부 출범이후 김정일 정권의 대남 전략전술 : 실태와 특징”, 『국제문제연구』, 2010년 겨울, (국가안보전략연구소, 2010), pp.225-226.

17) 최진욱 외, 앞의 책(2009), p.26.

입각한 대남인식은 이명박 정부가 출범한 현재까지도 불변이며, 오히려 그 강도가 더욱 심해졌다고 할 수 있다.¹⁸⁾

예를 들면, 북한은 2009년 1월 1일 발표한 신년공동사설에서 이명박 정부를 “6·15공동선언과 10·4선언을 전면부정하고 파썬독재 시대를 되살리며 북남대결에 미쳐 날뛰는 남조선 집권 세력”이라고 지칭하고,¹⁹⁾ 남한 주민들의 반정부 투쟁을 선동한 바 있다. 또한 북한은 2010년 9월 28일 개정된 조선로동당 규약 전문에서도 여전히 “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의 강성대국을 건설하며, 전국적 범위에서 민족해방, 민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며, 최종목적은 온 사회주의를 주체사상화하여 인민대중의 자유성을 완전히 실현하는데 있다”면서, 이를 위하여 “조선로동당은 전조선의 애국적 민주력량들과의 통일전선을 강화한다”고 규정하고 있다.²⁰⁾ 이는 전 한반도의 공산화통일을 위하여 통일전선을 강화하겠다는 것으로,²¹⁾ ‘해방’과 ‘타도’라는 대남인식에서부터 비롯되었다.

2. 북한의 대남전략 목표

북한의 대남전략 원칙은 기본적으로 맑스-레닌주의와 김일성의 주체사상에 의한 공산주의·사회주의의 혁명과 건설에 있다. 사회주의 헌법²²⁾과 조선로동당 규약²³⁾에 의하면 “북한의 당면목적은 북반부에서 인민정권의 강화와 사회주의 강성대국 건설, 전국적 범위에서 반제·반봉건적·민족해방·인민민주주의의 혁명과업 수행”에 두고 있으며, 또한 “최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는 것이다”라고 명시하고 있다.

비록 2010년 9월 28일 제3차 당대표자회에서 개정된 당 규약 전문에서 과거와 달리 ‘공산주의’라는 용어가 모두 빠졌다 하더라도 맑스-레닌주의의 공산주의 혁

18) 위의 책, pp.30-31.

19) 『로동신문』, 2008년 3월 22일자.

20) “9.28 개정 조선로동당 규약 서문”, 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/>, (검색일 : 2011년 7월 11일).

21) 북한에서 ‘통일전선’이란 정치적 및 사회적 운동에서 각각 상이한 정당, 사회단체 또는 사회정치적 역량들이 공통의 이해관계를 실현하기 위하여 통일적으로 별리는 정치적 연합이라고 규정하고 있다. 이는 노동계급의 당이 혁명에 이해관계를 가진 모든 계급, 계층 세력들을 자기의 테두리에 묶어세워 하나의 강력한 정치적 역량을 전환시킴으로써만 이루어진 것이다. 『조선말대사전 2』(평양 : 사회과학출판사, 1992), p.738; 이 때 반제반미 투쟁도 반제반미통일전선에서 비롯된 것이다. 『정치사전』(평양 : 사회과학출판사, 1973), p.446.

22) 북한 사회주의헌법(1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 수정보충) 제1장 9조.

23) 북한 조선로동당 규약(1980년 10월 13일 제 6차 당대회 개정판).

명 원칙을 포기했다고 보기는 어렵다. 다시 말해, 개정 당 규약의 전문에서 당면 목적이 ‘사회주의 완전한 승리’에서 ‘사회주의 강성대국’으로 변경되고, 최종 목적도 ‘공산주의사회 건설’에서 ‘인민대중의 자주성을 완전히 실현’하는 것으로 변경됐다 하더라도 대남전략의 당면 목적과 최종 목적이 바뀌었다고까지 확대 해석하기에는 어려운 측면이 많다.

그 이유는 북한에서 ‘사회주의 강성대국’이란 ‘강성대국론’에 기초한 사상, 정치, 군사, 경제의 강국 건설을 위해 사상·기술·문화의 3대혁명을 일관되게 관철하여 ‘주체의 사회주의 나라’를 건설하자²⁴⁾는 것이기 때문이다. 또한 ‘인민대중의 자주성을 완전히 실현’하자는 것 역시도 “사회주의, 공산주의 건설 위업은 인민대중의 자주성을 완전히 실현하기 위한 성스러운 위업”²⁵⁾이라는 의미를 담고 있고, “사회주의 정치의 사명은 인민대중의 자주성을 철저히 옹호하고 실현”²⁶⁾하는데 있기 때문이다. 또 “사회주의 정치의 근본 사명은 인민대중의 자주성을 옹호 고수”²⁷⁾하는데 있으며, “사회주의 이념은 인민대중의 자주적 본성과 염원을 반영하여 나온 정당한 이념이며 사회주의가 승리하는 것은 역사 발전의 필연”²⁸⁾이고, “인민대중의 자주성은 집단주의를 통하여 실현되며 집단주의는 사회주의의 근본원칙”²⁹⁾으로서 ‘공산주의, 사회주의’의 혁명과 건설을 주장하는 것이기 때문이다.

이렇게 볼 때, 냉전 시대 때부터 현재까지 북한의 전한반도의 공산화 혁명과 건설이라는 궁극적 목표는 변함이 없으며, 이러한 목표 달성을 위한 북한의 대남전략술 역시도 시대와 상황에 발맞춰 적합한 패턴으로 반복·재생될 뿐 큰 틀은 변하지 않았다는 것을 알 수 있다. 그것은 다음 4가지 패턴으로 정리될 수 있다. 첫 번째 패턴은 대남 무력도발이나 군사위협 및 협박, 대남테러 및 납치, 각종의 대남 비방 및 비난, 간첩 침투 및 스파이 공작 등의 ‘대결전략’이고, 두 번째 패턴은 평화공세, 화해무드 조성, 대남 대화 및 접촉 제의, 당국자간 대화, 교류협력 및 각종의 경제협력사업 등의 ‘대화전략’이며, 그리고 세 번째 패턴은 대결과 대화를 동시에 실시하는 전략인 ‘병행전략’이고, 네 번째 패턴은 대결도 하지 않고 대화도

24) 『로동신문』, 1998년 8월 22일자; 『로동신문』, 1998년 11월 30일자; 『로동신문』, 1999년 1월 1일자; 『로동신문』, 2002년 1월 1일자; 『로동신문』, 2004년 1월 1일자; 『로동신문』, 2009년 1월 1일자.

25) 김일성, “사회주의의 완전한 승리를 위하여,” 『김일성 저작집』40권(평양 : 조선로동당출판사, 1994), pp.210~242.

26) 『로동신문』, 1999년 6월 1일자.

27) 『로동신문』, 2001년 12월 21일자.

28) 『로동신문』, 2003년 5월 26일자.

29) 『로동신문』, 2006년 8월 30일자.

하지 않고 소강상태를 유지하는 ‘관망전략’ 등이다.

위의 4가지 패턴은 시대와 상황에 따라 조금씩의 변화·발전이 이루어졌으나, 큰 틀에서는 대남전략 목표 수행을 위해 변함없이 유지되고 있는 전략들이다. 그리고 이러한 4가지 패턴이 어떠한 조합 속에서 작동하고 나타나는가에 따라 남북한 간에 대결과 갈등이 발생되기도 하고, 또한 대화와 협력이 이루어지기도 한다.

그렇다면 냉전기부터 현재까지 변함없이 유지되고 있는 북한 대남전략의 주요 목표에 대해 살펴보자. 그것은 다음 세 가지, ‘북한식 사회주의’의 확산, 남한의 고립화, ‘민족공조’의 확대 등으로 정리될 수 있다.³⁰⁾

1) ‘북한식 사회주의’의 확산

북한이 추구하는 궁극적 목표는 ‘전한반도의 공산화’임은 의문의 여지가 없을 것이다. 이것은 북한의 지배정당인 노동당 규약 전문에 분명히 적시되어 있다. 당규약 전문에는 “조선로동당의 당면목적은 공화국 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 민족해방과 인민주주의혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다”라고 되어 있다.

그리고 1998년 수정헌법 제11조는 “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”라고 규정하고 있어서 결국 조선민주주의인민공화국은 노동당의 통일전략인 ‘전한반도의 공산화’를 최종목적으로 삼고 있다고 보아야 할 것이다.³¹⁾ 물론 김정일은 이를 폐지하겠다고 약속했지만 아직까지 그 약속을 지키지 않고 있다. 만일 이 조항이 폐지된다면 북한은 ‘하나의 조선’이라는 통일을 포기하고 ‘두개의 조선’이라는 분열을 받아들이는 것이라는 비판이 제기될 가능성이 높다. 이점을 김정일이 두려워하기 때문이 아닌가라고 판단된다.

이렇게 볼 때, 북한이 전한반도를 공산화시키려는 이유는 크게 2가지 차원으로 추론이 가능하다. 하나는 계급론적 입장에서 전한반도를 사회주의화하는 것이고, 다음으로는 민족주의적 입장에서 ‘반미자주국가’를 건설하려는 이유 때문이다.

30) 전현준, 『북한의 대남정책 특징』, (서울 : 통일연구원, 2002), pp.6-7.

31) 2009년 9월 11년만에 개정된 헌법에서도 여전히 11조, “조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에서 모든 활동을 진행한다”라는 것을 명시하여 당국가체제가 유효하게 작동하고 있음을 강조하고 있다. 『YTN』, 2009년 10월 21일자.

2) 남한의 고립화

북한의 대남정책과 대남전략에서 최대 현안 중 하나는 남한의 외교적 고립화이다. 북한의 입장에서 볼 때, ‘해방’의 대상인 남한이 ‘타도’의 대상인 미국 및 일본 등과 밀접한 관계를 유지하는 것은 결코 바람직한 현상이 아니다. 따라서 북한은 남한과 미국을, 그리고 남한과 일본을 분리시켜야 한다. 과거 김일성은 한·미·일 공조 파괴를 위해 ‘갓끈 전술’을 주장하였다. 즉, 남한은 갓과 같아서 양쪽 갓끈에 해당하는 미국과 일본이 끊어지고 나면 갓으로서의 역할을 하지 못하고 무너져 버릴 것이다³²⁾라는 주장이다. 이러한 연장선상에서 북한은 가장 강력한 동맹체제인 한미동맹관계를 지속적으로 비난하고, 한미동맹의 상징인 주한미군 철수를 지속적으로 주장하고 있는 것이다.

또한 북한은 한·미 및 한·일 공조, 나아가 한·미·일 공조를 파괴를 위해 남한 내 반미/반일 분위기를 조성하는 등의 노력을 지속적으로 기울여왔다. 특히, 반미 분위기를 조장하기 위해 북한은 각종의 대남 공작과 지하당 구축을 통한 활동을 펼쳐왔다. 해방 직후 일정기간 반일 분위기를 조성한 것을 제외하고는 모두 다 남한 내 세력들을 선동하여 반미 분위기를 조성하는데 역점을 두어 왔다. 이처럼 북한이 반미 분위기를 조장한 이유는 앞서서도 언급한 바와 같이 ‘미제국주의 식민 지론’ 때문이고, 또한 남한의 외교적 고립화를 위해서이다.

3) ‘민족공조’의 확대

북한이 주장하는 ‘민족공조’는 전통적인 통일전선 전술의 또 다른 표현이라 할 수 있다. 김일성은 일본 제국주의로부터 해방되기 위해, 또 자신의 권력을 강화하기 위해, 그리고 전한반도의 공산화 통일을 위해 다양한 형태의 통일전선전술을 구사하였다. 통일전선이라는 용어는 1972년 ‘7.4 남북공동성명’의 발표를 기점으로 ‘민족대단결론’으로 개념화되었다. 그리고 ‘민족대단결론’³³⁾은 2000년 6월 남북정상회담 및 ‘6.15 공동선언’을 기점으로 ‘민족공조론’³⁴⁾이란 표현으로 바뀌었다. 북한이 ‘민족공조’를 유난히 강조하는 이유는 이 용어가 남한으로부터 나왔기 때문이다. 즉, 이 용어를 사용하는 것이 대남전략을 수행하는데 보다 유리하다고

32) 정영선, 『한국정치특강 : 한국정치특수주제』, (서울 : 숭실대학교 출판부, 2008), p.496.

33) 『김일성저작집』42권 (평양 : 조선로동당출판사, 1995), pp.312~317; 『김일성저작집』 44권 (평양 : 조선로동당출판사, 1996), pp.161~164.

34) 『로동신문』, 2002년 1월 1일자; 『로동신문』, 2003년 1월 1일자; 『로동신문』, 2003년 4월 3일자; 『로동신문』, 2003년 7월 10일자; 『로동신문』, 2004년 1월 1일자; 『로동신문』, 2005년 1월 1일자.

판단한 것으로 보인다. 물론 북한이 공식적으로 민족을 강조하기 시작한 것은 1986년, 김정일이 ‘우리민족 제일주의’를 강조하기 시작하면서부터 이기는 하다. 하지만, 전술적 차원에서 남한이 사용한 용어를 통해 통일전선전술을 펼치면 더욱 설득력 있게 주장을 전개해 나갈 수 있기 때문이다.

이외에도 북한은 오늘날까지 전한반도의 공산화 통일을 위해 각종의 대남투쟁 목표를 수행해 오고 있다. 그것은 남북 인민대중 단결 투쟁, 각계각층 애국 민주 역량들과의 통일전선 강화 투쟁, 반외세 투쟁, 반미·반일투쟁, 조국통일 투쟁, 자주 평화 통일노선 투쟁, 주한미군 철수 투쟁, 남한정권 타도 투쟁, 반정부 투쟁, 남조선 혁명 투쟁, 남한사회 민주화 투쟁, 남한 인민 생존권 투쟁 등으로 정리될 수 있다.

그리고 이러한 목표 달성을 위해 시기별로 다양한 대남 전략전술을 구사해 오고 있다. 즉 북한은 1940년대~1950년대의 혁명적 민주기지 노선, 1960년대의 3대혁명 역량 강화 노선, 1970년대의 민족해방 민주주의혁명 노선, 1980년대의 남북협상·합작·교류·자주적 평화통일 노선, 1990년대의 민족대단결 노선, 2000년대의 민족공조(우리민족끼리) 노선 등에 근거한 대남 혁명 전략의 통일전선전술을 구사해 오고 있다.³⁵⁾

제2절 대남전략 목표 달성을 위한 4가지 패턴

1. 대남전략의 개념

북한의 대남전략전술이란³⁶⁾ ‘대남 혁명전략’ 또는 ‘남조선 혁명전략’을 약칭하는 말로써, 북한 내 대남공작부서에서는 ‘대남사업’이라는 용어로 통칭해 사용하고 있다. 전술한 바와 같이, 북한 대남전략을 한마디로 정리하면 ‘전 한반도의 주체사상화와 공산주의 사회 실현’을 위해 남한에 대해 전개하는 모든 실천적인 행동지침을 뜻하는 말이다.³⁷⁾

35) 김수민, 앞의 논문(2010), pp.225-226.

36) 북한에서 전략은 혁명의 기본업무 수행에 직접 복무하며, 전술은 전략의 실현에 복종된다고 규정하고 있다. 다시 말해, 전략은 해당 혁명에서 도달해야 할 목표와 기본방향, 혁명역량 편성과 투쟁의 기본방도를 포함하고 있고, 전술은 변화되는 혁명의 정세와 적(敵我) 간의 역량관계, 적들의 준동에 대처할 구체적인 투쟁과업과 투쟁형식을 포함하고 있다고 규정한다. 따라서 전략은 혁명단계의 전 기간에서 불변이지만, 전술은 혁명단계에서 그 상황과 조건에 적합하게 가변적이다라고 본다. 그러나 본 연구에서는 전략과 전술을 구별하지 않는다. 왜냐하면 북한의 대남전략전술은 상호 복합된 상태로 구사되고 있기 때문이다. 북한사회과학원 철학연구소, 『철학사전』(서울 : 도서출판 힘, 1988), pp.788~789; 김수민, 앞의 논문(2010), p.221 재인용.

37) 유동열, 『북한의 대남전략』, (서울 : 통일교육원, 2010), p.12.

북한은 이러한 대남전략 목표 달성을 위해 크게 두 가지 방법, 즉 평화적 방법과 비평화적 방법³⁸⁾의 수행전략을 구사한다. 평화적 방법이란 남한 내에서 인민민주주의혁명을 수행한 다음, 남한의 혁명정권을 흡수하거나 또는 남한의 현 체제가 연공정권 또는 용공정권으로 교체된 후, 이 정권과 합작통일을 실현하는 방법을 의미한다. 이러한 평화적 방법을 적용한 대남 전략전술이 바로 ‘연방제 통일론’이고, 이것의 완성형이 바로 1980년대 ‘고려연방공화국 창립방안’이다.

그리고 비평화적 방법이란 전쟁을 통해 남한을 공산화시키는 ‘무력통일론’을 의미한다. 무력통일론은 가장 완전하고 가장 빠른 통일방법이기 때문에 북한이 가장 선호하는 방법일 수 있다. 단지 월등한 대남 군사력 우위와 외국간섭의 배제(특히 미국)라는 두 가지 조건이 충족되어 있지 않아서 그 동안 주저해왔던 것이다. 따라서 북한이 분단 이후 줄곧 주장해 온 주한미군 철수는 바로 비평화적 방법의 통일을 지향하는, 다시 말해 무력통일 여건을 조성하기 위한 대남전략이라 할 수 있다.

이러한 인식과 틀을 바탕으로 본 연구에서는 북한의 대남전략 목표 달성을 위한 수행전략의 4가지 패턴을 제시하고자 한다. 즉, ① 대남 무력도발이나 군사위협 및 협박, 대남테러 및 납치, 각종의 대남 비방 및 비난, 간첩 침투 및 스파이 공작 대별되는 ‘대결전략’, ② 대남 평화공세, 대화 및 접촉 제의, 당국자간 회담, 교류협력 및 각종의 경제협력사업 등으로 대별되는 ‘대화전략’, ③ 군사도발과 평화공세를 동시에 작동시키는 전략인 ‘병행전략’, ④ 여러가지 이유로 별다른 행동 없이 짧은 기간 소강상태를 유지하면서 사태를 주시하는 ‘관망전략’ 등이 그것이다. 이러한 4가지 패턴이 어떠한 조합 속에서 작동하고 나타나는가에 따라 남북한 간에 대결과 갈등이 초래되기도 하고, 또한 대화와 협력이 이루어지기도 한다.

2. 대남전략의 4가지 패턴

1) 대결전략

‘대결전략’이라 함은 북한의 각종 대남 군사행동과 위협에서부터 대남 지하당 구축을 위한 노력에 이르기까지 매우 다양하다. 먼저 직접적 군사행동에 해당하는 무력도발에는 국방위원회와 인민군 총참모부를 통한 각종의 비난 및 비방, 직접적

38) 북한은 평화적 방법에 의한 통일이란 ①남한 당국이 인민들의 압력에 못 이겨 ‘조국통일 3대원칙과 5대강령’을 접수·실현할 경우 ② 남한에 반제·자주적 민주정부가 수립되거나 중립화될 경우 ③ ‘남조선혁명’이 승리할 경우 가능성을 주장하였다. 한편 비평화적 방법에 의한 통일은 ① 미국이 북침하여 전쟁을 일으킨 경우 ② 미국의 세력이 약화된 경우 ③ 남한의 혁명정세가 고양되고 남한 인민이 북한의 지원을 요구할 경우 가능성을 주장하였다. 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 리론』 (평양 : 사회과학출판사, 1975), pp. 264-271.

군사행동을 의미하는 위협 및 협박을 담은 담화문 발표, NLL 근방에서의 함포 및 해안포 사격, 잠수정 침투, 그리고 군사분계선 근방에서의 총격전 등이 있다. 그리고 우회적인 형태의 대결전략으로는 대남 지하당 구축을 위한 노력 및 간첩의 침투, 스파이의 공작 및 각종의 테러·납치 등을 통한 후방 교란작전 등이 여기에 해당된다.

탈냉전 이후 북한은 주로 대남 비난 및 비방, 각종의 군사 위협 및 협박, 그리고 직접적 군사행동인 무력도발의 감행 등의 대결전략을 가장 빈번하게 사용해왔다. 먼저, 북한은 가장 낮은 단계에 해당하는 대남 비난과 비방을 통해 남한을 자극하고, 다음으로 직접적 군사행동을 암시하는 위협과 협박을 담은 담화문 발표를 통해 남한에게 위기감을 조장한 후, 마지막으로 NLL이나 군사분계선에서의 함포 및 해안포 사격, 총격전, 잠수정 침투 등의 다양한 방법으로 무력 군사도발을 감행하였다. 물론 북한의 이러한 직접적 군사행동이 낮은 단계에서부터 서서히 높은 단계로 진행되는 것이 일반적이기는 하지만, 경우에 따라서는 매우 불규칙하게 진행되기도 하였다. 다시 말해, 별다른 군사 위협이나 협박 없이 군사분계선이나 NLL 근처에서 해안포 사격을 감행한 경우도 있었고, 직접적 군사행동을 암시하는 위협 및 협박을 발표하여 위기를 극대화시킨 후 특별한 물리적 시위나 행동없이 일상에 복귀하는 경우도 있었다.

한편 후방 교란작전에 해당하는 대남 지하당 구축이나 간첩 침투, 스파이의 공작 등은 냉전기에 주로 사용하는 우회적 대결전략이다. 탈냉전 이후 비록 그 횟수와 수준이 감소된 추세이기는 하나 완전히 사라진 것은 아니고, 여전히 대남 지하당 구축을 통한 각종의 간첩 활동을 벌이고 있다.³⁹⁾

북한이 이처럼 대남 대결전략을 구사하는 이유는 크게 세 가지 정도에서 그 원인을 찾을 수 있다. 첫째, 자신들이 추구하는 대남전략이 순항하지 않을 경우 군사위협이나 군사행동을 통해 주도권을 확보하기 위해서이다. 둘째, 대남 대화공세 및 평화공세의 실패로 인한 터닝 포인트를 삼기 위함이다. 예를 들면 남북한 경색국면 탈피를 위해 대화공세를 통한 출구전략을 시도하였는데, 이것이 실패로 돌아갈 경우 남북관계 개선을 염두에 두고 위협을 하는 경우가 여기에 해당된다. 마지막으로, 내부적 어려움을 무마시킬 목적으로 대결전략을 구사한다. 상황을 정권에게 유리한 방향으로 돌리고자 할 때, 외부에 적을 만들어 내부의 결속이나 단결을 추구하고 원하는 목적을 달성하기 위해 전통적으로 사용하는 방법이다.

39) 가장 최근에는 2011년 8월 언론에 공개된 ‘왕재산 간첩단 사건’이 여기에 해당되고, 3월의 황장엽 암살 미수 사건 연루자의 체포 등이 여기에 해당된다.

2) 대화전략

‘대화전략’이라 함은 북한의 대남 대화 및 접촉 제의, 당국자간 회담 등을 포함해 각종의 교류협력 및 경제협력 관련의 전반적인 것을 의미한다. 즉, 화해무드 조성에서부터 평화공세, 유화공세, 대화공세 등에 이르기까지 다양한 것들이 대화전략에 해당된다고 하겠다. 원래 평화공세라는 말은 냉전체제 하에서 한쪽 진영이 갑작스럽게 평화적인 태도를 취함으로써, 반대 진영을 교란하거나 국제 여론을 환기시켜 자신에게 유리한 방향으로 흐름을 이끌어가려는 외교전략을 의미하는 것이었다. 북한 역시 남북한 경색국면을 유리하게 활용할 목적이나 어떠한 의도를 가지고 대화를 제의하여 평화적인 모습을 보임으로서 주변국들의 여론을 자국에게 유리한 방향으로 이끌고자 했던 경우가 빈번하였다.

이처럼 북한이 대남 대화전략을 구사하는 경우는 크게 두 가지이다. 첫 번째, 대남 군사도발 이후 주변국이나 국제사회의 비난을 회피하고, 대화 과정이나 대화 결과물으로써 한국 정부에게 경제적 보상을 얻어내기 위한 목적으로 대화를 제의하는 등의 평화로운 모습을 연출하는 것이다. 이는 주로 전형적인 군사도발의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세의 일환이다. 그리고 또 다른 목적은 남북한간 협상 시작에서부터 협상이 진행되는 전 과정에 이르기까지 협상의 주도권(initiative)을 확보하기 위해서이다. 북한이 이처럼 협상을 주도권을 확보하고자 하는 이유는 협상 과정에서 유리한 고지를 선점한 후, 그를 바탕으로 협상이나 협상이 끝난 이후 자신이 이루고자 하는 소귀의 목적을 달성하기 위함이다.

3) 병행전략 및 관망전략

‘병행전략’이라 함은 대화전략과 대결전략을 동시에 취하는 경우를 말한다.⁴⁰⁾ 이러한 병행전략은 시기적으로 하루 이틀 간격으로 일어나기도 하고, 한 달 두 달 정도의 간격을 두고 일어나기도 한다. 또한 기관을 달리하여 군부에서는 대결을 조장하고, 외교부에서는 대화를 통한 협상을 시도하기도 한다. 이처럼 북한이 대결과 대화를 동시에 실시하는 병행전략을 구사하는 이유는 한쪽에서 대화를 제의하여 협력을 시도하면서, 또 다른 쪽에서는 대결을 조장하면 협상에서 유리한 고지를 선점하기 쉽기 때문이다. 그리고 반대의 경우인 대결을 시도하다가 대화를 제의할 경우 극적인 효과를 통해 또한 협상을 유리하게 이끌 수 있기 때문이다.

‘관망전략’이라 함은 대결도 하지 않고 대화도 하지 않는 등 소강상태를 유지하

40) 일반적으로 ‘강온 양면전략’, ‘화전양면술’이라고 표현되지만, 본 연구에서는 ‘병행전략’이라는 것으로 유형화해 사용하고자 한다.

면서 상황을 점검하는 경우를 말한다. 북한이 별다른 움직임 없이 사태를 관망하는 관망전략을 구사하는 이유는 주로 대내외적 상황 변화나 자신이 예상하지 못했던 상황이 발생하였을 경우, 이에 대한 대비책을 강구할 목적으로 잠깐 상황을 지켜보면서 시간을 벌어 둔 상태에서 정책을 결정하면 본인에게 유리하게 작용하기 때문이다. 물론 경우에 따라서는 의도적으로 대응을 하지 않으면서 상황을 주시하기도 하는데, 이는 주로 북미관계가 진전되거나 내부적으로 다른 중요한 정치적 일정을 수행할 때, 대남전략을 취하지 않고 관망하는 경우가 많다.

이렇게 볼 때, 북한의 대남전략 목표 달성을 위한 수행전략을 정리하면 아래 <표 1>과 같이 나타난다.

<표 1> 북한 대남전략 목표 달성을 위한 4가지 전략 유형

구분	내 용		조 건
대결전략	직접	- 무력도발 - 군사위협 및 협박 - 각종의 비방 및 비난,	- 대남전략 순항을 위한 주도권 확보 차원 - 경색국면 탈피를 위한 출구전략 시도 차원
	우회	- 대남테러 및 납치 - 대남 지하당 구축 - 간첩 침투 - 스파이 공작	- 남북관계 개선 차원 - 내부 단결 및 결속 차원
대화전략	- 평화공세 - 대화 및 접촉 제의 - 당국자 및 민간 차원의 회담 - 각종의 교류협력 및 경협사업		- 대남 군사도발 이후 국제사회의 비난 회피 차원 - 대화 과정에서 경제적 보상 차원 - 협상의 주도권 확보를 통한 소귀의 성과 달성 차원
병행전략	- 대결과 대화의 동시 병행		- 협상의 주도권 확보 차원
관망전략	- 대결도 대화도 하지 않는 소강상태		- 숨고르기 차원 - 다른 주요 정치일정 수행 차원

출처 : 자체 제작

제3장 이명박 정부 하 북한의 대남전략

본 장에서는 우선 이명박 정부 하 북한의 대남전략 현황에 대해 4가지 패턴을 적용해 6시기로 분석하여, 각 시기별 특징을 검토한 후, 이명박 정부 등장 이후

북한이 두드러지게 사용하고 있는 대남전략의 특징은 무엇인지를 살펴보고자 한다.

제1절 이명박 정부 하 북한 대남전략의 현황

국제적 수준에서의 냉전 종식이 이루어지고 20년이 지난 현재까지 북한은 자신의 ‘전한반도의 공산화 통일’이라는 대남전략 목표를 달성을 위해 노력하고 있다. 물론 각 시기별 정도와 수준의 차이는 있으나, 큰 틀에서의 맑스-레닌주의와 주체 사상에 입각한 사회주의 혁명 국가건설이라는 대남전략 원칙은 지금까지도 변함이 없으며, 이러한 목표 달성을 위한 추진전략으로 ‘대화전략, 대결전략, 병행전략, 관망전략’ 등 4가지의 동일한 패턴을 주기적·반복적으로 이어오고 있다. 이런 관점에서 이명박 정부 출범 이후 북한의 대남전략 목표 달성을 위한 추진전략이 어떻게 반복적으로 구사되고 있는지를 살펴보고자 한다.⁴¹⁾

1. 2008년 2월~4월 : 대결전략

2008년 2월 이명박 정부가 출범한 순간부터 4월 말까지 약 2개월 남짓한 기간이다. 이 시기 북한은 대결전략으로서는 가장 낮은 수준에 해당한다고 할 수 있는 대남 비방 및 비난, 그리고 말로 하는 수준의 협박 및 위협⁴²⁾ 등의 대결전략을 구사하였다.

북한이 이렇듯 낮은 수준의 대남 비방과 비난, 협박 및 위협 등을 구사한 이유는 이명박 정부 출범 초기 대북정책의 방향을 확인하고 그에 적합한 대응책을 마련하기 위한 목적이 강하게 작용하였던 것으로 보인다. 그리고 이와 함께 김대중-노무현 정부 기간 동안 이어왔던 각종의 대남 지원 및 경제협력을 자신이 주도권을 행사하며 유지해 나가고 싶었던 것으로 해석할 수 있다.⁴³⁾ 다시 말해 이명박 정부에게 일종의 대북 유화정책과 대북 지원에 대한 기대심리를 가지고 있었던 것으로 평가할 수 있다.

물론 이 기간 동안 북한은 노동신문(3.22)을 통해 ‘10.4 선언’의 이행을 촉구하고 ‘6.15 공동선언’의 정신을 이어갈 것을 강조하며,⁴⁴⁾ 지난 정부에서의 남북관계의

41) 여기서는 본 연구의 특징을 잘 살리기 위해 2008년 이명박 정부 등장 이후 남북한 당국자 간 수준에서 발생한 핵심적인 사건들 위주로 분석·정리하고자 한다.

42) ‘비핵·개방·3000’에 대해 “같은 민족에 대한 모독”이라고 비난. 『조선신보』, 2008년 2월 29일자.

43) 박형중, “남북관계의 경색 : 북한의 의도와 한국의 대응”, 『온라인 시리즈』08-58, (서울 : 통일연구원, 2008) 참조.

모습을 강조하는 모습을 보여주기도 하였다. 하지만 이는 대화를 위한 행동이라기 보다는 이명박 정부의 정책방향을 전반적으로 점검하고 경계하는 차원의 대결전략적인 경향이 강했다고 평가할 수 있다.

〈표 2〉 2008.2~2008.4 북한의 대남 대결전략 동향

일 자	주 요 내 용
2.26	○ 조평통 - 연합해병군사령부 확대창설에 대해 북한에 대한 ‘군사적 도발’이라고 비난
3.24	- 통일부장관의 발언(3.19)을 문제삼으며, 개성의 남북교류협력협회사무소의 남한 당국자에 대한 철수를 요구 - 남북교류협력협회사무소의 우리측 직원 11명 철수(27일)
3.28	○ 북한 해군사령부 대변인 - 합참의장의 인사청문회 발언(3.26)에 대해 비난, ‘NLL은 유명선’이라 주장 - 서해상 함대함 단거리미사일 수발 발사
3.29	○ 남북장성급군사회담 복측 단장 - 김태영 합참의장의 발언 사과 요구
4.3	○ 북한 해군사령부 - 우리군의 북한 영해 침범을 비난, ‘예상의 대응조치를 취할 것’이라 주장 ○ 대남전통문 - 합참의장 발언 관련 군사적 대응조치 시행 통보
4.7-11	○ 노동신문 - ‘비핵개방3000’에 대해 연이어 비난 수위를 높임
4.19	○ 노동신문 - 통일부 장관의 실명 거론하며 비난

출처 : 자체 제작

2. 2008년 5월 ~ 6월 : 관망전략

2008년 5월부터 7월초까지 약 2개월 남짓한 기간이다. 이 시기 북한은 대남전략과 관련해 대결도 하지 않고 대화도 하지 않는 소강상태를 유지하면서 상황을 점검하고 있었다. 이 시기 북한이 이렇게 별다른 움직임 없이 대남 관망전략을 유지한 이유는 무엇보다 남한에서의 강경 정부 등장 이후 대남전략을 어떻게 그려야 할 것인가를 고민하는 기간이었던 것으로 보인다. 그리고 이 시기 북한은 남북관계는 잠시 접어두고 미북관계에 집중하는 기간이기도 했다. 북한이 대남

44) 『로동신문』, 2008년 3월 22일자.

관망전략을 구사하는 경우는 크게 두 가지로, 하나는 대내적으로 중요한 정치 일정을 수행해야 하는 경우이고, 또 다른 하나는 미북간에 협상이 진행되거나 미북대화가 이루어지는 경우인데, 동 시기는 후자에 해당되는 것이라 할 수 있다.

이 시기 북한은 미국 식량 협상 대표단과의 인도주의적 식량 제공 문제에 대한 논의(5.6-7)를 시작으로, 성김 미 국무부 한국과장의 북핵 신고 문제 실무협의를 위한 방북(5.8-10), 미북 양자회담(5.27-28), 미 국무부 한국과장의 신고-불능화 관련 협의차 방북(6.10-11), 테러지원국 명단 해제 및 적성국 교역법 적용해제(6.26), 미 국무부 한국과장 방북(6.26-28), 영변 원자로 냉각탑 폭파(6.27), 미북 6자회담 수석대표 양자회담(7.8) 등 매우 빠빠한 북핵 관련 미북협상 및 대화를 진행 중에 있었다.⁴⁵⁾ 따라서 이 시기 북한에게 있어 남북관계는 미북관계에 비해 상대적으로 비중이 약화될 수밖에 없었다. 즉, 대남전략이 잠시 상황을 예의주시하는 관망전략의 기간이었다.

3. 2008년 7월 ~ 2009년 5월 : 대결전략

2008년 7월부터 2009년 5월까지 약 10개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 민간인에 대한 총격을 시작으로 각종의 대남 비방과 비난, 군사 위협 및 협박 등 말로 하는 협박을 넘어 실제 행동으로 보여주는 강력한 대결전략을 구사하였다.

북한이 이렇듯 말과 행동을 병행한 대남 군사 위협과 협박을 감행한 이유는 금강산 관광객 총격 사건 이후 △책임자 처벌, △진상규명 및 공동조사 △재발방지 대책 마련 등을 요구하며 관광을 중단한 한국 정부에 대한 보복 조치로 해석할 수 있다.⁴⁶⁾ 북한에게 있어 금강산 관광이 갖는 의미는 탈냉전 이후 내부자원의 고갈로 인해 외부 수혈이 없이 버티기 힘들던 북한정권에게 매년 일정한 수준의 현금을 지급하는 황금알을 낳는 거위에 해당하는 것이었다. 그런데 이러한 금강산 관광이 이명박 정부 출범 이후 점차적으로 줄어들기 시작하여 급기야 민간인에 대한 총격 사망 사건으로 중단될 위기에 몰리자, 그에 대한 보복 차원의 조치를 취하게 된 것으로 볼 수 있다.

그리고 이후 자신의 요구가 수용되지 않자 점점 더 강경한 조치를 취하게 되고, 그 일환으로 '12.1 조치'를 발표하여 통행제한 조치를 시행하고,⁴⁷⁾ 이듬해 3월 키리

45) 통일연구원, 『남북관계연표 1948-2009』, (서울 : 통일연구원, 2010), pp.244-246.

46) 『연합뉴스』, 2008년 8월 3일자.

47) 강동완, “‘12.1 개성 사태’ 이후 우리의 대북정책 방향”, 『온라인 시리즈』08-66, (서울 : 통일연구원, 2008) 참조.

〈표 3〉 2008.7~2009.5 북한의 대남 대결전략 동향

일 자	주 요 내 용
7.11	- 금강산 관광객 박왕자씨 북한군 초병에 의한 총격으로 사망
7.13	○ 노동신문 - 이명박 대통령의 대북정책 비난
8.3	○ 조선인민군 금강산 지구 대변인 - 금강산 사건에 대한 특별담화 발표
8.9	○ 북한 동해지구 남북관리구역 군사실무책임자 - 8.10 금강산관광지구 내 우리측 인원 추방 조치 통보
10.9	○ 북한 해군사령부 대변인 - 서해상 충돌 가능성 경고
10.28	○ 북한 남북장성급군사회담 대변인 - 군대를 절대 빈말 하지 않는다고 경고
11.12	○ 북한 남북장성급군사회담 단장 - 12월 1일부터 ‘군사분계선을 통하는 모든 육로 통행을 엄격히 제한’
12.1	○ 12.1조치 실행 - 군사분계선 통행제한, 개성관광 중지, 남북간 열차운행 차단, 남북육로 통행 제한(개성공단 우리측 체류상주인원 880명으로 제한)
1.30	○ 조평통 - 남북사이의 정치군사적 대결상태 해소와 관련한 모든 합의사항 등 무효화 - 남북기본합의서의 서해해상군사경계선에 관한 조항들 폐기 발표
2.3	○ 노동신문 - 현인택 통일부장관 내정 비난
2.19	○ 조선인민군 총참모부 대변인 - 전면대결태세 진입 재경고
3.2	○ 조평통 - 이 대통령의 3.1절 기념사에 대해 대결자세를 드러낸 것이라고 비난
3.9	○ 조선인민군 총참모부 대변인 - 키리졸브 훈련 관련 엄격한 군사적 통제실시와 남북 군통신 차단 발표
3.9-20	- 개성공단 육로통행 제한(3.9, 3.13-15, 3.20)
3.30	- 개성공단 우리 근로자 1인 억류
4.18	○ 조선인민군 총참모부 대변인 - 우리 정부에 북 장거리 미사일 발사 관련 제재 및 PSI 참여 방침에 대해 선전포고라고 강조 - ‘서울이 군사분계선으로부터 50km 안쪽에 있다는 것을 잊지 말라’고 위협
5.27	○ 조선인민군 판문점 대표부 - 우리정부의 PSI 가입은 선전포고로서, ‘우리 군대도 더 이상 정전협정의 구속을 받지 않을 것’이라고 주장

출처 : 자체 제작

졸부 훈련을 핑계 삼아 우리 국민을 억류하는 등의 과격한 행동을 보인다. 그리고 결국에는 미사일 시험발사와 2차 핵실험을 강행하면서 남북한 대결을 더욱 더 심화시켜 가기에 이른다.⁴⁸⁾

물론 이 시기 두 번의 남북한 당국자간 대화가 있었다. 한번은 2008년 10월 2일 판문점에서 개최된 제37차 남북군사실무 회담이 그것이고, 두 번째는 2009년 4월 21일 개성공단 억류자 문제를 논의하기 위한 ‘4.21 접촉’이 그것이었다. 제37차 남북간 군사실무 회담과 관련해서는 이명박 정부 출범 이후 8개월 여만에 성사된 남북 군사 당국자간 만남이었다.

비록 그 수준이 실무급이라고는 하나 군사 당국자간 만남이었기 때문에 의미를 부여할 만도 하나, 아무런 성과없이 종료되고 말았다. 그리고 ‘4.21 접촉’의 경우는 그 만남의 목적 자체가 개성공단사업과 억류 근로자 문제에 대한 해결을 위한 만남이었기 때문에, 애초 화해 분위기에서 회담을 갖자는 대화전략의 일환은 아니었다. 결과적으로 ‘4.21접촉’은 양측간 서로의 입장만을 통보·확인한 채 22분 만에 종료되었다.⁴⁹⁾

이렇게 볼 때, 이 시기 두 번의 남북한간 접촉과 회담이 있기는 하였으나, 그 두 번의 회담으로 대화전략이라고 보기는 어렵다. 다시 말해, 민간인에 대한 총격 사망, 각종의 통행제한 조치, 개성공단 우리측 근로자에 대한 억류, 미사일 시험 발사 및 2차 핵실험 등의 전반적 상황을 볼 때 대결전략이라고 보는 것이 적합하다.

4. 2009년 6월~10월 : 대화전략

2009년 6월부터 10월까지 약 5개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 당국자간 대화 제의 및 접촉을 제의하고, 이산가족 상봉 행사를 치르는 등의 인도주의적 교류를 실시하였다. 그리고 김대중 전 대통령 서거에 조문단을 파견하고, 현대 아산 직원을 귀환시키고, 연안호 선원을 송환하는 등 각종의 화해 분위기 조성을 통한 대화전략을 시도한 기간으로 평가할 수 있다.

북한이 6월 들어 갑자기 대결전략을 접고 대화전략으로 그 국면을 전환한 이유는 다음과 같이 해석해 볼 수 있다. 즉, 이 시기 북한은 미사일 시험발사와 2차 핵실험 등으로 인한 국제사회로부터의 각종의 비난과 공세를 회피하고, 유엔안보리 제재결의안 1874호로 인한 경제제재를 우회할 목적으로 대남 대화전략을 구사하였다고 볼 수 있다.

48) 『연합뉴스』, 2009년 4월 6일자; 『연합뉴스』, 2009년 5월 26일자.

49) 통일연구원, 앞의 책(2010), p.256.

〈표 4〉 2009.6~2009.10 북한의 대남 대화전략 동향

일 자	주 요 내 용
6.19	- 개성공단 관련 남북당국간 제2차 실무회담 개최
7.2	- 개성공단 관련 남북당국간 제3차 실무회담 개최
8.10-17	○ 현대그룹 현정은 회장 방북 - 김정일 위원장 면담 - 현대그룹-조선아태 공동보도문 발표(8.17)
8.13	- 현대아산 직원 유모씨, 136일간 북한 억류 후 귀환
8.19-23	○ 북 아태위 - 김대중 전 대통령 서거 특사 조문단 서울 방문
8.20	- 12.1조치 해제 - 철도 화물열차 운행재개 - 개성 남북경협협회사무소 재가동 통보
8.25	○ 북적 위원장 - 남한의 남북적십자회담 개최 제의 수용 표명 - 판문점 적십자 직통전화 재개
8.26-28	○ 남북적십자회담 - 이산가족 상봉행사(9.26-10.1) 진행 등 합의
8.29	‘800 연안호’ 선박 및 선원(4명) 송환
9.17	○ 노동신문 - 금강산개성관광 재개 및 개성공업지구 활성화를 통한 교류협력 확대 주장
9.26-10.1	○ 남북 이산가족 상봉 - 남한 554명, 북한 334명
10.4	- 임진강 수해방지 남북실무회담 개최

출처 : 자체 제작

주변국과 국제사회의 따가운 시선을 대남 화해 분위기 조성을 통해 일시적으로 회피하고, 더불어 대화 과정에서 한국 정부로부터 경제적 보상을 얻어내기 위한

목적으로 대화 및 접촉을 제의하였던 것이다.⁵⁰⁾

그리고 또 하나, 일시적이거나 당국자간 회담에 성실히 임하는 등의 평화로운 모습을 연출하면서 국제사회의 각종의 비난여론을 잠재우기 위한 목적이라 할 수 있다.

물론 이 시기 두 번의 대결전략의 형태가 나타나기는 하였다. 한번은 조선중앙특구개발지도총국 대변인(7.9)의 남한의 불성실한 태도로 개성공업지구 실무접촉이 결렬위기에 처했다라는 주장과, 또 다른 한번은 800 연안호의 나포(7.30)가 바로 그것이었다.⁵¹⁾ 그러나 전반적으로 이 시기는 북한의 대남전략 기조는 2차 핵실험으로 인한 국제사회의 비난을 회피하고 분위기 반전을 꾀할 목적으로 대남 평화공세를 시도하는 시기였다. 따라서 전반적인 기조를 대화전략이라고 보는 것이 적합하다.

5. 2009년 11월~2010년 2월 : 병행전략

2009년 11월부터 2010년 3월까지 약 4개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 대화와 대결을 동시에 진행하는 병행전략을 실시하였다. 대화전략으로는 주로 2009년 후반기에 유지해오던 금강산 관광 및 개성공단 관련 실무접촉 및 회담을 진행하였고, 대결전략으로는 서해 NLL과 관련된 군사적 위협 및 협박 등을 구사하였다.

북한이 이렇듯 대화와 대결의 병행전략을 동시에 구사한 이유는 다음과 같다. 한편으로는 2009년 후반기부터 진행되어 오던 이산가족 상봉을 통한 대남 인도주의적 지원의 확대와 북한정권에게 실질적으로 혜택이 돌아오는 금강산 관광 및 개성공단 사업 재개를 위한 동력을 이어가기 위한 의도로 대화전략을 구사하는 것으로 풀이된다.

하지만 다른 한편으로 남한으로부터의 인도주의적 지원이 원하는 만큼의 결과로 이어지지 못하고, 금강산 관광 재개 및 개성공단 사업의 확대에 대한 노력 역시 빛을 성과를 못하자, 김태영 국방장관의 핵공격에 대한 ‘선제타격’ 발언(1.24)과⁵²⁾ 키리졸브 훈련을 문제삼아 대남 군사 위협 및 협박을 시도, 개성공단의 폐쇄 경고, 그리고 해안포 사격 등의 직접적인 군사행동을 포함한 대결전략을 구사한 것이

50) 박형중, “최근 북한의 전술적 유화 공세와 정세 전망”, 『온라인 시리즈』09-41, (서울: 통일연구원, 2009) 참조.

51) 통일연구원, 앞의 책(2010), p.259.

52) 동용승, “이명박 정부의 대북정책: 성과와 과제”, 『북한경제리뷰』, 2011년 7월호, p.18; 『연합뉴스』, 2010년 1월 23일자.

다.⁵³⁾ 이렇게 볼 때, 이 시기 북한의 대남전략은 대결과 대화의 동시적 구사인 병행전략의 추구라고 보는 것이 적합하다.

〈표 5〉 2009.11~2010.2 북한의 대남 병행전략 동향

대결전략		대화전략	
일 자	내 용	일 자	내 용
11.10	- 대청해전	11.12	○ 임태희 장관 - 정상회담 논의 보도
11.17	○ 노동신문 - 통일부장관과 비핵개방3000 비난		
12.21	○ 북한 해군사령부 대변인 - NLL 부간 수역을 평시 해상사격구역으로 선포		
1.15	○ 국방위원회 대변인 - 부흥계획 보도 관련 ‘보복 위협’ 성명 발표	1.8	○ 노동신문 - ‘2010년을 남북관계 개선의 해’로 강조
1.24	○ 인민군 총참모부 - 국방장관 선재타격론에 ‘군사적 대응’ 경고		
1.27-29	- NLL 인근 북한지역에서 350여발의 해안포 발사	1.26	- 남북 군사실무회담 개최
1.30	- 개성공단 노임문제 미해결시 남북접촉 중단 위협		
2.25	○ 인민군 총참모부 - ‘키리졸브 훈련 강행시 군사적 대응’ 위협	2.1	- 남북 개성공단실무회담 개최
2.26	○ 조선중앙통신 - 이명박 정부 ‘파쑈독재 부활’로 비난	2.8	- 금강산, 개성관광 재개 남북실무회담 개최

출처 : 자체 제작

53) 이규창, “2009년 11월 이후 북한의 대남 무력시위 특징과 우리의 대응 방향”, 『온라인 시리즈』10-44, (서울 : 통일연구원, 2010), p.2.

6. 2010년 3월~12월 : 대결전략

2010년 3월부터 12월까지 약 1년여에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 잠수정 침투를 통한 천안함 폭침을 시작으로 각종의 대남 비방과 비난, 또한 각종의 군사 위협 및 협박 등 말로 하는 차원을 넘어 실제 행동으로 보여주는 강력한 대결전략을 구사하였다. 그리고 결국에는 정전협정을 위반하면서까지 민간인 지역인 연평도를 포격하는 극단적인 모습을 드러내며 남북관계를 회복 불능상태로 만들어 버렸다.⁵⁴⁾

북한이 이렇듯 말과 행동을 병행한 대남 군사 위협과 협박을 감행한 이유는 우선 내부에서 그 원인을 찾아야 할 것이다. 북한이 자행한 천안함 폭침과 연평도 포격은 북한 지도부의 정책적 우선순위가 어디에 있고, 앞으로도 얼마든지 이러한 수준의 무모하고 돌출적인 정책을 추진할 가능성이 높다는 것을 잘 보여주는 사례였다. 북한이 남북대화 수요가 증가하는 상황에서 도발을 자행한 것은 북한 지도부로서는 남북관계 관리보다 후계자로 내정된 김정은의 ‘대담성’을 과시하는 일이 더욱 중요하다고 여기고 있기 때문이다.

김정은의 ‘대담한 군 지휘능력’을 군 간부들에게 각인시켜 얽잡아 보지 못하게 할 필요가 있었고, ‘남한을 움직이게 하기 위해서는 본때를 보여주어야 한다’는 무모한 생각도 동시에 작용했을 것이다. 북한의 대내외 정책의 무모함과 돌출성은 김정일로부터 김정은에게로 권력이 이전되는 과정에서 더욱 심화될 가능성을 배제하기 어렵다. 그 만큼 우리 정부로서는 남북관계를 관리하는 부담이 커짐을 의미하며, 더불어 남북대화를 재개하는 과정에서도 끊임없이 북한의 ‘진정성’을 확인해야 하는 이유가 된다. 앞으로 북한은 내부사정이 여의치 않고 주변 환경도 자신들에게 유리하게 바뀌지 않을 경우 또 다시 돌출행동을 범할 가능성이 높다.⁵⁵⁾

물론 10월 들어서면서 이산가족 상봉행사와 금강산 및 개성공단 관련 당국자간 실무대화가 있기는 하였으나, 이는 11월 들어 이어진 연평도 포격사건으로 그 동력이 상실되었다. 따라서 10월에 있었던 이산가족 상봉행사와 당국자간 실무대화는 위장 평화공세였다는 것을 알 수 있다. 이렇게 볼 때, 이 시기 북한의 대남전략은 전형적인 대결전략의 모습이라고 할 수 있다.

54) 유용원, “연평도 포격사건 후 한반도 정세 전망과 과제”, 『통일전략포럼 보고서』 46권, (서울 : 경남대 극동문제연구소, 2010) 참조.

55) 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경”, 『온라인 시리즈』11-06, (서울 : 통일연구원, 2011), p.4.

〈표 6〉 2010.3~2010.11 북한의 대남 대결전략 동향

일 자	주 요 내 용
3.4	○ 아태위 대변인 - 금강산개성관광 방해시 사업 파기 위협
3.8	- 「키리졸브 연습」 관련 전군 전투동원태세 지시
3.17	○ 노동신문 - “관광재개 거부시 특단의 조치” 주장
3.18	- 통일부·현대아산에 금강산지구 내 부동산 조사·몰수 계획 통보
3.26	- 천안함 침몰사건 발생
3.31	○ 노동신문 - 한미연합 독수리연습 맹비난
4.13	○ 명승지종합개발지도국 대변인 - 부동산 동결 시행 및 금강산 면회소 근로자 추방
4.27	- 금강산 부동산 몰수 및 동결 조치 시행
5.16	- 대북 심리전 지속시 실제적 조치 위협
5.24	- 이명박 대통령 천안함 사태 관련 대국민 담화를 모략극으로 비방
5.25	○ 조평통 - 남북관계단절 행동조치 선포
5.26	○ 인민군 총참모부 대변인 - 심리전방송 재개시 개성공단 통행 차단 위협
6.12	○ 인민군 총참모부 대변인 - 대북 확성기 설치에 군사적 타격행동 위협 - 대북제재에 무자비한 타격 위협(18일)
7.24	○ 국방위원회 대변인 성명 - 한미연합훈련시 강력 대응 위협(16일) - 한미연합해상훈련 등에 강하게 반발하면서 ‘핵억제력에 기초한 보복성전 개시’ 주장
8.9	- 백령도, 연평도 근처 해안에서 해안포 발사
8.17	○ 조평통 - 이 대통령의 8.15경축사 비난
9.15	○ 조평통 - 천안함 최종보고서 비난
10.15	- 심리전 방송-전단살포 관련 ‘물리적 타격’ 위협
11.23	- 연평도 민간인 지역 포격

출처 : 자체 제작

7. 2011년 1월~10월까지 : 병행전략

2011년 1월부터 현재까지 약 10개월에 해당하는 기간이다. 이 시기 북한은 대화와 대결을 동시에 진행하는 병행전략을 구사하였다. 2011년 새해 첫날부터 2월 초반까지 약 40여일간의 집중적이고 전면적 대화제의 및 접촉제의의 대화전략을 실시하였다.

〈표 7〉 2011.1 ~ 2011.9 북한의 대남 병행전략 동향

대화전략		대결전략	
일 자	내 용	일 자	내 용
1.1	○신년공동사설 -남북대화와 협력의 적극 추진		
1.5	○정부,정당,단체 연합 성명 -4개항의 중대제안 발표		
1.8	○조평통 -당국자회담 및 적십자, 금강산 및 개성관광 제의		
1.10	○인민무력부장 공개서한 -남북고위급 군사회담 및 실무회담 개최 제의		
1.31	○아태위 -남북대화 조속 개최		
2.2	○최고인민회의 -국회 남북대화 제안에 호응하는 편지을 촉구	2.8-9	○남북간 군사실무회담 -2일간 6회 접촉, 북한의 주장으로 결렬
3.17	○조선중앙통신 -‘백두산화산활동’ 관련 남북공동연구 제의		
		5.30	○국방위 대변인 성명 -남한정부와 더 이상 상종하지 않겠다는 등 원색적 비난
		6.1	○국방위 대변인 중통 회견 -남북 비밀접촉(5.9) 폭로 -추가 폭로(9일)
		6.3	-예비군 훈련장에서 김일성·김정일·김정은 표적지 사용 -특대형 도발행위라고 비난
7.22	-남북 1차 비핵화회담 개최	7.6	○조국통일연구원 백서 -이 대통령에 대한 원색적 비난
9.21	-남북 2차 비핵화회담 개최		

출처 : 자체 제작

이러한 대화 공세는 군사실무회담(2.8)의 결렬 이후 소원해 지면서 대남 비난을 강화하는 쪽으로 전개하다가, 급기야 5월말에는 ‘표적지구호’ 사건을 빌미로 전면적 대남 폭로 및 위협공세로 그 국면을 이어갔다. 그리고 최근에는 관련국들을 중심으로 6자회담의 분위기가 다시금 무르익어 가면서 2차례(7.22, 9.21)에 걸친 남북 비핵화 회담이 개최되었다.⁵⁶⁾ 이 시기 북한의 대남전략은 ‘적극적 대화공세→대남 비방 및 비난 강화→군사 위협 및 협박→대화 재개의 시도’ 등의 병행전략으로 나타났다. 이는 전형적인 대남전략의 특징으로 대화에서 시작해서 점점 대결로 이어가는 강온 병행전략임을 알 수 있다.

북한이 이렇듯 대화와 대결의 병행전략을 동시에 구사한 이유는 천안함과 연평도 포격 이후 대남 및 국제사회의 실질적인 경제제재가 더 강화되었기 때문에 이를 해결하기 위한 것이 첫 번째 목적이다. 그리고 동시에 대남 군사도발에 대한 국제사회의 비난을 무마하고 평화로운 모습을 보여주고 있다는 것을 연출하기 위해서이다. 이렇게 볼 때, 이 시기는 대화와 대결이 중첩되어 나타나지는 않지만 단계적으로 발전되어 가는 모습을 보이고 있고, 대화와 대결이 동시에 공존하는 병행전략이라고 할 수 있다.

제2절 이명박 정부 하 북한 대남전략의 특징

1. 군사위협 및 무력도발 등의 대결전략 증가

이명박 정부 출범 이후 북한이 대남정책에서 얻고자 하는 것은 경제적 실리라기 보다는 오히려 북한이 전통적으로 추구해 왔던 안보적 이익 내지는 대남전략 목표 달성을 위한 것에 있다는 것을 알 수 있다. 현재 북한의 행보를 보면, 지난 2000년 이후 남북관계를 상징하는 금강산관광 및 개성관광의 활성화, 개성공단을 비롯한 경협 확대, 남북한 민간 교류협력의 확대·발전에서 보여졌던 북한의 경제적 실리추구 획득과는 부합하지 않는다.⁵⁷⁾ 특히, 최근 북한은 대남 경제적 실리확보의 미련을 버리고 남북관계의 파탄 책임을 모두다 우리 정부에 전가하여 남남갈등을 조장하고 반정부 투쟁을 선동하는데 주력하는 모습을 보여주고 있다.⁵⁸⁾

56) 최진욱 외, “상반기 북한정세 분석 보고서”, 『통일정세분석』, 2011-09 (서울 : 통일연구원, 2011), pp.12-18.

57) 고재홍, “실용정부 출범 후 북한의 대남정책 변화양상 분석”, 『군사논단』제58호, (한국군사학회, 2009), pp.20-21.

58) 박종철, “남북관계 1년의 평가와 과제”, 『온라인 시리즈』09-20, (서울 : 통일연구원, 2009) 참조.

앞에서 검토한 바와 같이, 2008년 2월 이명박 정부 등장 이후 2009년 후반기, 2010년 9-10월 약 2개월간, 최근 비핵화 회담에서의 움직임 등 약 6개월도 안되는 기간을 제외하고는 4년 내내 대남비방→군사위협 및 협박→직접적 군사도발 등의 반복이었다. 또한, 약 6개월간의 대남 대화전략에서 진정성 있는 대화는 찾아보기 쉽지 않고, 대부분의 대화 제의나 실무 접촉 등이 대남 군사도발 이후 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세였다. 그리고 대화 과정에서 한국 정부에게 경제적 보상을 얻어내기 위한 목적으로 대남 대화를 제의하는 것 등이었다.

이렇게 볼 때, 이명박 정부 등장 이후 북한의 대남전략은 주로 군사위협 및 무력도발 등의 대결전략 위주로 초점이 맞추어져 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 ‘대화전략’ 역시도 교류하고 협력하기 위한 대화제의 및 접촉제의라기 보다는 군사도발로 인한 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장적인 평화공세의 성격이 강하다는 것을 알 수 있다. ‘대결-대화’의 조합이 어떻게 역동적으로 움직이느냐에 따라 남북한 긴장국면이 조성되기도 하고, 대화국면으로 선회하기도 한다. 그런데 이명박 정부 등장 이후 북한의 대남전략은 ‘대화전략’이나 ‘관망전략’보다는 ‘대결전략’과 ‘병행전략’을 더 많이 구사하고 있다는 것이 특징이다.

이와 관련해 또 하나의 두드러진 특징은 이명박 정부 등장 이후 북한의 대결전략의 종류가 다양해지고, 그 수위와 정도가 심해졌다고 할 수 있다. 김대중-노무현 정부 당시 북한의 대결전략은 주로 말로 이루어졌고 행동으로 이어지는 횃수가 그리 많지 않았으며, 그 수위도 그다지 깊지 않았다. 하지만 이명박 정부 들어서 북한의 대결전략은 단순한 대남 비방과 비난에서부터 군사 위협 및 협박, 그리고 직접적 군사행동에 이르기까지 매우 다양해졌다. 그리고 수준 역시도 해안포 사격, 잠수함 침투, 민간인 지역 포격에 이르기까지 그 정도가 심해지는 양상을 보이고 있다는 것이 특징이다.

2. 위장 평화공세의 강화

이명박 정부 내내 북한은 무력도발을 하고 그 무력도발에 대한 국제사회의 비난을 피하고, 그리고 어떠한 대가를 얻어 내기 위한 대화전략을 유지하였다. 이를 위장 평화공세라 하고, 이 위장 평화공세는 2011년 들어 더욱 심화된 양상을 보여주고 있다.

북한은 2011년 새해부터 다양한 방식과 다양한 형태의 대남 대화공세를 펼쳐왔다. 당 통일전선부를 제외하고 조평통, 아태위, 인민무력부 등을 동원하여 당국회

답을 비롯해 적십자, 금강산관광, 개성공단 회담은 물론 군사회담과 국회 간의 접촉까지 제의해왔다. 이와 함께 거의 매일 같이 각종의 선전매체를 동원하여 자신들의 대화제의를 “난국을 타개하는 획기적 조치”라면서 우리 정부에 ‘무조건적 화답’을 촉구해 왔다.⁵⁹⁾

북한의 평화공세의 특징은 첫째, 남북 당국자간 대화 재개에 집중되고 있다는 점이다. 과거처럼 남북 제 정당, 단체와의 “폭 넓은 대화”를 거론하거나, 의회차원의 접촉을 제기하면서도 당국자간 대화 재개에 비중을 두고 있다. 심지어 1월 31일자로 북한 아태평화위원회가 통일부에 보낸 통지문은 “우리(북) 군대의 대법한 고위급군사회담제의로 북남대화의 장애물이 모두 제거”되었다면서, “이제는 당국이 마주 앉자 대화할 때”라고 하여, 군사회담마저도 통일부와의 당국회담을 위한 방편으로 간주하는 뉘앙스를 전달해 오고 있다.

둘째, 대화의 ‘진정성’을 강조하면서 애원에 가깝게 우리에게 호응을 재촉하고 있다는 점이다. 남북간에 대결이 지속되면 “핵 참화”(1.1)나 “무력충돌”(1.5)이 발생할 것이라는 협박을 하면서도 동시에, 자신들의 “대화제안에는 아무런 조건부도 없으며 그 진의를 의심할 것도 없다”(1.8)며 애원조로 대화재개를 요구하고 있다. 회담 의제 역시도 “쌍방이 관심하는 모든 문제”(1.31)를 협의할 수 있다고 하면서도 이산가족 상봉 등 우리의 관심의제를 예로 들고 있다. 물론 북핵문제는 “미국의 적대시정책으로 산생된 문제”⁶⁰⁾라서 미북 대화가 아닌 남북대화로는 해결할 수 없는 과제로 비껴 나갔다.

셋째, 대화 국면으로의 전환을 북한이 주도하고 있음을 부각하고 있다는 점이다. 북한은 전쟁위기가 그들의 “적극적인 노력으로 일시 수습”되었다면서 대화제의를 “획기적인 중대결단, 애국애족의 대응단”(1.28)이라면서, 우리뿐 아니라 유관국들도 “대화의 기회를 틀어쥐는 용단”을 내리라고 주장하였다. 특히 여기에는 김정일의 ‘결단’이 작용했음을 시사하고 있다. 신화통신은 북한의 대남대화 촉구가 “충동하에 추진된 것이 아니라 영도자의 고민 끝에 내린 결단”이라고 논평하였고, 조선신보도 신년공동사설과 ‘연합성명’에 있는 “21세기의 새로운 10년대가 통일과 번영의 연대로 될 것”이라는 구절은 “영도자의 구상과 의지를 집약한 호소”(1.26)라고 해석하였다. 실제로 김정일의 ‘대남 대화공세’ 지시가 없었다면 북한의 집요한 대화요구는 불가능했을 것이다.⁶¹⁾

59) 『로동신문』, 2011년 1월 2일자.

60) “외무성 대변인 담화”, 2011년 1월 26일.

61) 한기범, 앞의 논문(2011), pp.1-2.

3. 대남 심리전 및 사이버 공작의 강화

대남 무력도발이나 평화공세와 별도로 이명박 정부 들어 빈번하게 일어나고 있는 것이 대남 심리전 및 사이버 공작의 강화, 즉 해킹 활동이다. 이를 통해 북한이 노리는 것은 관련 정보의 수집은 물론이고 국가 기간망을 마비시켜 혼란을 초래하고, 사이버망을 통한 반정부 투쟁 선동을 실시하려는 목적이 강하다.⁶²⁾

지난 2009년 7월 7일에는 우리나라와 미국의 23개 기관이 분산서비스 거부(DDoS·디도스) 공격으로 시스템이 동시에 마비되는 등 사이버 범죄가 국가 차원의 문제로 대두됐다. 그리고 이에 대한 종합대책 수립을 차일피일 미루다가 지난 3월 4일 청와대 등 공공기관 24곳과 주요 포털 및 금융사 웹사이트 16개 등 총 40여 곳이 또다시 디도스 공격을 받은 데 이어 4월 12일에는 3000만명의 고객을 가진 농협이 전산망이 마비되는 전대미문의 사이버테러가 있었다.

이에 국가정보원 국제범죄정보센터와 경찰은 불법 온라인게임 프로그램 ‘오토’를 제작해 국내외에 유포한 사이버범죄조직을 적발했다. 이 범죄조직은 북한의 룡라도정보센터와 조선컴퓨터센터 소속 해커들과 공모해 이 프로그램을 제작했다. 북한 정권이 운용하는 이들 해커조직은 범죄조직과 연계해 국내 게임회사를 해킹해 중요 정보를 절취해 불법 게임프로그램인 ‘오토’의 제작, 판매, 유통, 관리에 주도적으로 관여해 범죄수익금을 배분받는 등 외화벌이에 나서고 있다.

그동안 북한은 외화벌이를 위해 전통적으로 마약 제조와 밀매, 일명 ‘슈퍼노트’로 불리는 위조달러와 가짜담배의 제조와 유통에 나섰다. 그런데 이번 사건을 계기로 전문 해커그룹을 이용한 사이버범죄를 통해서도 수익을 창출하는 등 외화벌이 수단으로 삼고 있음이 드러났다. 이제 불법 게임프로그램을 악용해 우리나라 청소년들의 쌈짓돈까지 해커 활동자금으로 사용하고, 심지어 김정일의 비자금으로 조성되고 있는 것이다.

더 심각한 문제는 북한이 이 프로그램의 서버를 직·간접적으로 관리하고 있어 ‘오토’ 사용 PC는 북한이 마음만 먹으면 좀비 PC화가 가능해 디도스 공격 등 사이버 공격에 언제라도 악용될 위험성이 있다는 점이다. 이들이 국내 게임업체 서버를 해킹하고 불법 프로그램을 제작해 유통한 궁극적 목적은 대남 사이버공격 기반을 다지기 위함이라는 것이 정보당국의 분석이다. 우리는 이미 지난번 북한의 정부기관 디도스 공격과 농협 전산망 해킹을 겪고 사이버공격의 위력을 실감했다.

62) 유동열, “북한의 사이버 테러에 대한 우리의 대응방안”, 『북한민주화네트워크 세미나 발제문』, 2011년 6월 1일.

제4장 향후 전망과 대응 방안

본 장에서는 2012년 북한의 정세와 대남전략 등에 대해 전망하고, 2장과 3장에서 제시한 4가지 대남전략 유형 중에서 어떠한 모습을 보일지에 대해 제시하면서, 그에 대한 정책적 대응방안에 대해 강구하고자 한다.

제1절 2012년 북한 정세전망과 대남전략 전망

1. 2012년 북한 정세전망

북한에게 있어 2012년은 2010년이나 2011년과는 다른 매우 중요한 의미를 갖는 해이다.⁶³⁾ 우선 대내적으로 2012년은 북한이 공언해 온 강성대국으로 진입하는 해이다. 2012년은 김일성 탄생 100주년, 김정일 탄생 70주년, 조선인민군 창설 80주년을 기념하는 해로서, 북한 스스로도 2012년의 중요성을 수시로 강조하고 있다. 현재의 추세대로라면 2012년에는 북한지도부 내 권력개편이 이뤄질 가능성이 높고, 김정은이 국방위원회 제1부위원장직을 맡으면서 명실상부한 실질적 국가지도자로서 공식 등장할 가능성이 높다. 물론 김정일의 건강이 유지된다면, 시기의 조정은 다소 유동적일 수 있으나 3대 세습의 공고화를 위한 상징적 조치가 이뤄질 것임에는 틀림없어 보인다.

그리고 대외적으로 2012년은 북한을 둘러싼 동북아 주변국들의 권력변동이 예정되어 있는 해이다. 중국에서는 후진타오에서 시진핑으로의 권력승계가 예상되는 해이고, 러시아에서는 2012년 3월 푸틴 총리의 대선 출마와 당선 여부가 판가름나는 해이며, 11월에는 미국 오바마 대통령의 재선 여부가 결정되는 해이다. 또한 2012년에는 한국의 총선과 대선이 예정되어 있어 한국의 정치지형이 복잡한 양상을 띄게 될 것으로 전망된다. 특히, 한국의 정치지형의 변동은 단순히 국내정치뿐만 아니라 대북통일정책에도 큰 영향을 미치는 사안이다. 무엇보다 한국의 정치격변기에 북한변수가 항상 자리하고 있었다는 점을 감안하면 더더욱 그렇다.⁶⁴⁾

63) 2012년은 김일성, 김정일 생일 이외에도 김일성 대원수 추대(4.13) 및 김정일 원수 추대(4.20) 20주년이다. 국제적으로는 2012년 3월에 핵안보정상회의가 서울에서 개최된다. 그리고 2012년은 한중수교 20주년 맞아 새로운 관계정립을 위한 다양한 기념행사와 정책들이 진행될 것으로 예상된다. 남북관계에서도 한반도비핵화공동선언 채택 및 남북기본합의서 발효일 20주년이 되는 해이다. 이수석, “2012년 북한의 대남정책 방향과 전망”, 『2012년 한국의 정치일정과 북한의 대남도발 전망』(국가안보전략연구소 발표논문, 2011.6.29), p.5

64) 한국 정치에 북한변수가 작용한 대표적인 사례가 1987년 12월 제14대 대통령 선거를 앞둔

이런 국내외적 상황 변화가 예상되는 2012년을 맞아 북한이 어떠한 정책적 행보를 걷게 될지 주목된다.

1) 정치 분야 : 구체제의 고수와 3대 세습체제의 안정화

먼저 정치 분야에서 2012년 북한은 구체제를 고수하며 3대 세습체제를 안정화시켜 가는 쪽으로 정책적 방향을 진행시켜 나갈 것으로 전망된다.⁶⁵⁾ 2010년 9월 당대표자대회를 전후해 북한은 후계체제의 가속화를 위해 김정은 신화만들기, 정치사상·외교·경제적 차원에서의 업적 쌓기에 주력하는 모습을 보여왔다.⁶⁶⁾ 즉, 2009년 4월 장거리 로켓발사와 5월 2차 핵실험, 150일과 100일(경제)전투, 컴퓨터수치제어(CNC)와 주체철 등 주체적 과학기술발전, 4월 15일 ‘태양절’ 대규모 불꽃행사뿐만 아니라, 2010년 3월 천안함 폭침과 11월 연평도 포격 도발 등 대남 공격도 김정은의 업적으로 간주하였다.⁶⁷⁾

이렇듯 북한이 김정은으로의 과거 김정일 때와 달리 권력승계 작업을 급속하게 진행시켜 나가는 이유는 김정일 위원장의 건강 때문이다. 김정은 후계구도는 김정일 국방위원장의 건강과 직접적으로 연관되어 있다. 그동안 김정일 국방위원장의 건강이 좋지 않다는 보도가 심심치 않게 있었으나, 5월 20일에서 26일까지 방중을 통해 김정일의 건강은 양호한 것으로 보인다.⁶⁸⁾ 이는 장춘에서 양저우까지 무정차로 약 30여시간을 열차로 이동했다는 사실에서 잘 드러난다.

향후 김정은 후계구도는 예정대로 순조롭게 진행될 전망이다, 지난 2년처럼 급박하게 진행되지는 않을 것으로 보인다. 즉, 김정일의 건강문제가 내년까지 별다른 이상이 없다면 현재의 정치상황은 그대로 유지될 가능성이 높아 보인다. 만약 김정일의 리더십이 건재하다면, 주요 정책결정은 김정일이 하고, 그 외 국내문제 전반은 김정은이 주도할 것으로 예상된다. 마치 1970년대 중반부터 김일성이 사망할 때까지 대외관계는 김일성이 맡고 대내문제와 관련해서는 김정일이 관장했듯이, 김정일은 핵과 대외문제를, 그리고 김정은은 대내문제 및 주민통제를 책임질 것으로 판단된다. 남북관계의 경우는 그 차지하는 비중의 엄중함 때문에 김정은이

고 발생한 북한의 KAL기 폭발사건이다.

65) 전봉근, “2011년 북한정세 전망과 새로운 대북전략 모색”, 『주요국제문제분석』, No.2011-02 (서울 : 외교안보연구원, 2011) 참조.

66) 최진욱, “북한의 대외공세와 남북관계 전망 : 6자회담에 대한 시사점”, 『북한경제리뷰』, 2011년 1월호, p.5.

67) 전봉근, 앞의 논문(2011), pp.2-3.

68) 홍현익, “김정일 방중 평가와 한국의 대응방안”, 『정세와 정책』, 2010년 6월호 (세종연구소, 2010), p.6.; 『동아일보』, 2011년 5월 26일자.

단독으로 맡아 집행하지는 못할 것 같고, 김정일-김정은이 공동으로 주도할 것으로 보인다. 그렇기에 김정은은 아버지에게서 남북관계 분야의 업적을 인정받으려는 생각에 파격적이고, 예측하기 힘든 정책 행보를 보일 가능성을 배제할 수 없다.⁶⁹⁾

단, 후계 과정에서 뚜렷한 업적이 없는 이상 파격적 행보를 보이기는 어려울 것이며, 대중적 이미지 구축 및 엘리트 설득에 주력하는 모습을 보일 것이다. 그러나 이면에서 점진적으로 숙청을 진행하여, 후계구도 안정화에 장애물이 될 수 있는 구세력을 제거하고, 이를 김정은 친위세력으로 매우는 작업이 비공식적으로 계속 진행될 가능성이 높다.

2) 경제 분야 : 구조화된 경제난과 식량난 완화

둘째, 경제 분야에서 2012년 북한은 구조화된 경제난과 식량난을 완화시키는 방향으로 정책을 진행시킬 것으로 전망된다.⁷⁰⁾ 북한은 지난 수년간 2012년 ‘강성대국’ 건설의 관건이 정치·군사·경제 3개 분야 중에서도 ‘경제강국’ 건설에 있다고 보고 경제회복에 주력하는 모습을 보였으며, 2011년 신년공동사설에서도 경제 문제를 내세웠는데,⁷¹⁾ 이는 그만큼 경제난이 심각하다는 점과 경제난 해소가 체제유지와 권력승계의 핵심이라는 판단을 반영한 것으로 보인다. 북한이 최근 경제 문제에 더욱 민감하게 반응하는 것은 2012년 강성대국 건설을 최고 국가목표로 내세우고 있으나, 그 성과가 매우 지지부진하기 때문인 것으로 보인다.

따라서 북한은 ‘2012년 경제대국’의 원년을 열기 위한 가시적인 성과를 창출하기 위해 노력할 것으로 예상된다.⁷²⁾ 더불어 2012년 강성대국 건설을 위해 식량문제 해결이 필수적이라는 인식 하에 계속 농업생산 증산에 주력할 것으로 보며 동시에 국제사회로부터 경제지원을 확보하기 위해 노력을 강화할 것으로 예상된다. 하지만 전망은 그리 밝지 않다.⁷³⁾ 신년공동사설은 “농업은 인민생활문제 해결의 생명선”이라고 규정하고 과학적 영농방법을 수용하고 영농물자를 우선적으로 공급하여 “먹는 문제를 기어이 해결”할 것을 요구하고 있지만, 올해도 만성화된 식량부족을 해소할 수 없을 것으로 보인다. 즉, 식량농업기구(FAO)와 세계식량계획(WFP)의

69) 이수석, 앞의 논문(2011), p.6.

70) 전봉근, 앞의 논문(2011), p.4.

71) “올해도 다시 한 번 경공업에 박차를 가하여 인민생활 향상과 강성대국 건설에서 결정적 전환을 일으키자”, 2011년 신년공동사설.

72) 북한은 ‘강성대국’을 앞두고 달러를 확보할 목적으로 광물자원 대증 수출량이 지난해 보다 3.5배 급증하여, 동절기 에너지난이 더욱 가중될 것으로 전망된다. 『연합뉴스』, 2011년 11월 6일자.

73) 최진욱 외, 앞의 논문(2011), p.45.

추산에 따르면, 북한은 2010년에 약 448만 톤의 곡물을 수확하였는바, 2011년 총 곡물 추정소요량 535만 톤에 비해 약 86만 톤이 부족할 것으로 전망된다.⁷⁴⁾

3) 군사외교 분야 : 핵개발의 지속과 대중 의존도 강화

셋째, 군사외교 분야에서 2012년 북한은 핵개발을 지속하고 대중관계를 강화시키는 방향으로 정책을 진행시켜 나갈 것으로 전망된다. 군사 분야와 관련해 북한은 선군정치를 견지하면서 군사력 증강 중심의 군사정책을 고수해 나갈 것으로 전망된다. 2012년에도 변함없이 북한은 핵과 미사일 개발을 지속함으로써 자체 군사적 억제력 확보와 함께 대미 협상력을 높여가는데 초점을 맞출 것이다.⁷⁵⁾ 그런데 여기서 간과하지 말아야 할 점은 과거 북한은 핵프로그램을 미북관계 개선을 위한 협상카드로 활용했다면, 1, 2차 핵실험을 거치면서 핵무장을 탈냉전기의 핵심적인 생존전략으로 간주하고 있다는 점이다. 즉, 북한은 김정일 건강 문제, 경제위기와 식량난, 체제위기 등 다양한 난제를 앞두고 있어, 앞으로 3대 권력세습과 ‘강성대국’ 건설을 위해 핵무장을 강화하며 핵위기를 조장할 가능성을 배제하기 어렵다.⁷⁶⁾

외교 분야와 관련해 북한은 대중국 관계 강화 노력을 계속할 것으로 전망된다.⁷⁷⁾ 2007년 19억불이던 북중간 교역은 2010년 34억불로 불과 3년 만에 두 배 가까이 증가하였다. 2011년 상반기에 북중간 교역은 25억 8백만 달러로 전년 동기간의 12억 8천 8백만 달러의 두 배에 이르며 이 같은 추세라면 금년도 북중교역은 50억 달러를 넘어설 것으로 예상된다. 현재 신압록강대교 건설이 본격화 되고 있는 상황이라 50억 달러를 상회할 수도 있다. 무엇보다 북한은 천안함 폭침 이후 미국과 한국의 압박으로 고립무원 상태에 놓였으며 대중 의존은 불가피한 것으로 보인다.⁷⁸⁾ 실제로 북중 정상회담에서 후진타오 중국 주석은 ‘전략적 의사소통의 심화’와 ‘국가건설 경험교류의 강화’ 등 2010년 북중 정상회담시 드러낸 중국의 대북 영향력 행사에 대한 의지를 다시 한번 표명하였다. 그러나 대중국 의존 일변도는 북한 문제의 궁극적 해결방안이 아니며 중국의 영향력 확대라는 부작용이 따른다는 것을 북한 역시 알고 있다. 실제로 북한의 의도도 북중관계를 활용하여 미국에 접근하려는 것이 본질이다. 다시 말해, 북한이 북중관계의 진전을 선전하는 것도

74) 전봉근, 앞의 논문(2011), p.5.

75) 최진욱 외, 앞의 논문(2011), p.49.

76) 북한은 2010년 7월 24일 국방위원회 대변인 성명을 통해 “우리의 핵억제력은 자위의 궤도를 따라 비상한 속도로 강화될 것”이라고 핵무장 의지를 재확인 바 있다. 『연합뉴스』, 2010년 7월 25일자.

77) 『연합뉴스』, 2011년 6월 8일; 7월 10일자.

78) 『연합뉴스』, 2011년 5월 25일자

내부용 이라기보다는 한국이나 미국에 대하여 자신들의 레버리지를 과시하기 위한 것이라 할 수 있다.⁷⁹⁾

2. 2012년 북한의 대남전략 전망

앞서 언급한 바와 같이, 2012년은 북한의 대내적 상황뿐 아니라 동북아 전체에 격동의 해이다. 대내외적으로 중요한 정치 일정이 예정되어 있는 2012년에 북한이 과연 어떤 대남전략을 추진할 것인가는 초미의 관심사이다.

2011년 상반기 북한의 대남전략은 대화와 대결의 병행전략이었다고 할 수 있다. 즉, ‘대화공세→비난 및 비방→위협 및 협박→대화 재개’의 패턴을 보여 주었다.⁸⁰⁾ 먼저, 북한은 새해 벽두부터 2월 9일 남북 군사실무회담이 있기까지 40여일 동안 다양한 형태로 대남 대화공세를 전개하였다. 당 통일전선부를 제외하고 조평통, 아태위, 인민무력부 등을 동원하여 당국회담을 비롯해 적십자, 금강산관광, 개성공단 회담은 물론 군사회담과 국회 간의 접촉까지 제의해왔다. 이와 함께 거의 매일 같이 북한 선전매체를 동원하여 자신들의 대화제의를 “난국을 타개하는 획기적 조치”라면서 우리 정부에 ‘무조건, 조속한 화답’을 촉구해 왔다.⁸¹⁾

다음으로, 군사실무회담(2.8-9) 결렬 이후 북한은 또다시 대남 비난 및 비방을 강화하였다. 판문점에서 개최된 군사실무회담에서는 고위급 군사회담의 의제와 수석대표 급을 정하는 문제로 남북이 대립하면서 결렬된 이후 대화제의 공세는 사라지고 비방전으로 이어졌다.⁸²⁾ 그러면서 동시에 대화 의지를 간헐적으로 선전하는 등 한쪽에서는 비난하고 또 다른 쪽에서는 대화의 문을 열어두는⁸³⁾ 전형적인 ‘병행전략’을 구사하였다. 이는 북한 군부가 자신들이 저지른 도발을 해명하기 보다는 모든 책임을 남한에게 뒤집어 씌우는 전형적인 행태이다. 즉, 북한은 천안함과 연평도 사건에 대한 사과보다는 그에 대응한 남한의 대북 심리전을 문제 삼아 책임을 상대에게 떠넘기고 자신들은 적당히 넘어가려는 전형적인 수법을 보여주었다.

그리고 5월 30일 북한은 우리 정부와의 ‘대화 단절’을 선언한 이래 2주 동안

79) 최진욱 외, 앞의 논문(2011), pp.42-43.

80) 위의 논문, pp.12-18 참조.

81) 한기범, 앞의 논문(2011), p.1.

82) 남북군사회담 북측대표단 ‘공보’로 “상종할 필요를 안느낀다”고 주장한 이래, “남북관계의 근본적인 장애가 남측의 반복대결 정책”에 있다면서 비난을 강화하였다. 『연합뉴스』, 2011년 2월 11일자.

83) 서해 표류 북한주민 27명 (31명 중 4명은 귀순의사 표시) 우선 송환 통지문(3.15)을 발송하고, ‘백두산화산활동 남북공동연구’ 제의. 『조선중앙통신』, 2011년 3월 17일자.

연일 ‘군사적 보복행동 진입’ 등으로 대남위협 수위를 높여 나갔다. 특히, 매우 이례적으로 남북 비밀접촉(5.9) 사실을 폭로하면서 정부·국방위원회·최고사령부 대변인을 동원한 ‘성명전’과 함께,⁸⁴⁾ 도별로 군민 대회를 개최하여 “대남 보복성전”을 위협하는 등의 대결전략을 구사하였다.⁸⁵⁾ 북한이 정부 최고사령부 대변인 성명 등 다양한 형식으로 표적지와 대북구호 문제를 ‘특대형 도발’로 규정하면서 남북 관계의 파탄을 선언한 점으로 볼 때, 대남 면에서는 대화 경제실리 확보의 미련을 버리고 남북관계 파탄 책임을 우리 정부에 전가하여 남남갈등 조장하려는 의도가 강해 보인다.

이처럼 불과 몇 달 전까지만 하더라도 대화의 여지가 전혀 없어 보이던 북한이 7월 이후에는 6자회담 재개라는 카드를 들고 나와 나머지 5개국을 압박하고 있는 형국이다.⁸⁶⁾ 한미동맹이 공고한 상황에서 미국은 남한을 거치지 않은 미북간 양자 대화는 없다는 입장을 고수하고 있고, 6자회담 의장국인 중국 역시 이 같은 상황에 공감을 표시하고 있는 터라, 북한은 미북간 양자대화를 위해서라도 남한과의 비핵화회담을 재개해야 한다.⁸⁷⁾ 이런 이유로 지난 7월 22일 2년 7개월만에 남북 비핵화 회담이 개최되면서, 다시금 대화전략으로 돌아서게 된 것이 2011년 전반기까지의 상황이다.

이렇게 볼 때, 2012년 북한의 대남전략은 다음과 같이 예상해 볼 수 있다. 먼저, 현재 진행되고 있는 남북, 미북간 비핵화회담과 미북관계 진전을 위해서는 북한의 성의있는 노력이 핵심적 변수가 될 가능성이 매우 높다. 즉, 미북간 6자회담 재개를 위한 원칙적인 입장에 합의하고 6자회담 재개의 분위기가 조성되면, 오랜 기간 답보상태에 빠져있는 6자회담 재개를 위해 북한을 비롯한 관련국들은 대화의 모멘텀을 놓치지 않으려 노력할 것이다. 이 과정에서 어떠한 형태로든 남북한은 만나게 될 것이고, 대화를 하게 될 것이기 때문에 시기적으로 볼 때, 2012년 전반기 북한의 대남전략은 대화전략이 될 가능성이 높다. 만약 북한의 핵보유국 지위 고수로 인해 6자회담이 재개되지 못한다고 하더라도 북한은 적어도 2012년 전반기에는 대화전략을 유지할 수밖에 없다. 왜냐하면 전술한 바와 같이, 2012년은 북한을 비롯한 동북아 국가 모두에게 중요한 정치변동이 예고되어 있는 해이기 때문에, 북한의

84) 『조선중앙통신』, 2011년 6월 1일자; 『한국일보』, 2011년 6월 2일자.

85) 김부자 초상화를 사격 표적지로 삼고 연이어 체제비난 구호가 등장한 것을 구실로 대남 강경세력의 입지가 강화되고 있음을 반증하는 것으로 파악할 수 있음.

86) 『연합뉴스』, 2011년 8월 26일; 9월 19일; 10월 19일자.

87) 두 번의 남북 비핵화 회담(7.22, 9.21) 이후인 지난 10월 24일 제네바에서 미북간 2차 비핵화 회담이 개최되어, UEP 신고 문제에 대해 논의하였으나 별다른 진전을 보지 못했다.

입장에서는 주위를 환기시키거나 주목을 받지도 못하고 국제적으로 비난만 받게 될 대남 군사도발을 선택하지 않을 것이다. 이점은 누구보다 북한 스스로 더 잘 알고 있다. 즉, 효과를 극대화하지 못하는 대남 도발은 하지 않은 것보다 못하기 때문이다.

이러한 상황에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 첫째, 북한의 한국정치 개입 여부이다. 2012년 4월 총선과 12월 대선을 앞두고 북한은 2010년 천안함과 연평도와 같은 수준의 무력도발을 감행할 가능성은 높지 않다. 왜냐하면, 선거 국면에서의 북한의 무력도발은 보수층뿐만 아니라 중도층 및 진보적 생각을 갖고 있는 국민들마저도 안보중심주의적 사고로 전환시켜 오히려 현 정부의 대북정책을 지지하는 쪽으로 선회하게 할 것이기 때문이다. 이는 자신이 의도하는 것과 정반대의 결과를 초래하게 된다는 것을 북한은 잘 알고 있다. 따라서 북한은 전면적 도발보다는 항상 도발 가능성을 열어둔 상태에서 나를 바라봐 달라는 제스처를 취할 가능성이 높다. 즉, 북한과 대치하기 보다 북한의 요구를 들어주고 평화를 보장받는 것이 유리하다는 것을 한국 국민들에게 인식시키기 위한 행태를 보일 것이다.

둘째, 평화공세 및 한국정세를 활용한 남남갈등의 유발이다. 전술한 바와 같이, 2011년 초 북한의 무차별적 대화공세는 북한의 내부적인 상황에 기인한 측면이 크다. 따라서 강성대국을 예고하고 있는 2012년에도 북한은 여전히 직접적인 무력도발보다는 한국의 선거를 이용한 각종의 무차별적 대화전략을 구사할 가능성이 높다. 즉, 위장 평화공세는 진보와 보수로 갈린 한국사회 내 남남갈등을 부추기기에 매우 좋은 전략이기 때문이다.

최근 북한은 반값 등록금 문제를 대남공세의 주요 소재로 삼아 반정부 투쟁을 선동하고 있으며,⁸⁸⁾ 반값 등록금 이외에도 북한은 주한미군 고엽제 매몰 의혹, 저축은행 사태 등을 들어 전방위적 대남 비난 수위를 높이고 있다. 북한은 그동안 4.27 재보궐 선거나 6.15공동선언 11주년 기념일 등 주요 시기에 한국의 정책을 비난하고 선동해 왔다. 하지만, 최근의 특징은 각종의 이슈에 모두 간섭해 무차별적 공세를 벌이고 있다는 점이다. 북한이 이처럼 한국의 모든 이슈에 개입, 공세를 강화하는 이유는 남남갈등을 부추겨 자신들의 의도하는 바를 성취하려는 것이다. 2012년에는 지금보다 더 강력한 위장 평화공세로 나올 가능성이 높다.⁸⁹⁾

88) 4월 1일 북한은 “등록금 및 취업 문제로 대학생 자살자가 속출하고 있다”며 정권에 대한 투쟁을 선동하고, 4월 15일에도 반값 등록금이 이명박 대통령의 선거공약이라는 점을 거론하며 대정부 투쟁을 촉구했다. 『평양방송』, 2011년 4월 1일; 4월 15일자.

89) 이수석, 앞의 논문(2011), p.13 참고.

제2절 북한의 대남전략 패턴에 따른 대응방안

1. 2012년 전반기 북한의 '대화전략'에 대비

전술한 바와 같이, 2012년 전반기 북한은 대남 '대화전략' 기초를 유지할 가능성이 높은 것으로 판단된다. 하지만 또 다른 측면에서 이는 북한을 합리적 행위자(rational actor)로 인정하고, 북한이 합리적 행위를 할 것이란 것을 전제로 한 것이기 때문에, 북한의 합리성이 분명 우리와는 다를 수 있음을 염두에 둔 대비도 필요하다. 그럼에도 본 논문의 분석에 따르면, 2012년 전반기 북한은 대남 '대화전략'을 통한 행보를 보일 가능성이 높다.

그 이유는 첫째, 2012년은 북한 뿐 아니라 동북아 국가 전체에 중요한 정치적 일정이 예정되어 있는 해이다. 이에 따라 대부분의 국가들이 북한이나 주변국의 상황보다는 자국의 국내정치 문제에 더 많은 관심을 집중하게 될 수밖에 없다. 한편, 이러한 상황과 무관하게 북한은 2012년에도 변함없이 주변국들이 자신에게 어떠한 형태이든 관심을 가져주었으면 하고 바라고 있다. 북한의 입장에서는 자신의 행동을 극대화시켜 국제적으로 관심을 끌어야지만 그에 상응하는 대가를 넉넉히 챙길 수 있기 때문이다. 이런 차원에서 볼 때, 2012년은 북한이 관심을 집중시킬 만한 행동을 하기에 주변국 상황이 녹록하지 않다. 이점은 누구보다 북한 스스로 더 잘 알고 있을 것이다.

둘째, 현재 진행되고 있는 6자회담 당사국들의 6자회담 재개 노력이 성과를 거두게 될 것으로 전망된다. 오랜 기간 답보상태에 빠져있는 6자회담 재개를 위해 북한을 비롯한 관련국들은 대화의 모멘텀을 놓치지 않으려 노력할 것이고, 이로 인해 6자회담은 재개될 가능성이 높아 보인다. 물론 북한이 UEP 신고라는 의무보다는 핵보유국 지위 내지 경수로 제공이라는 권리 및 보상만을 주장하며 큰 성과없이 공전을 거듭할 가능성을 배제할 수는 없지만, 현재 3년여 가까운 시간 동안 답보상태에 빠져 있는 회담이 다시 재개 된다는 것만으로도 의미가 있다. 우선 관련국들이 대화 테이블로 들어왔다는 것이고, 거기서 입장을 조율한다는 것이기 때문에 적어도 당분간, 다시 말해 2012년 전반기 동안만은 한반도와 동북아에 대화의 분위기가 연출될 가능성이 높다.

이런 이유로 북한은 2012년 전반기 정도까지는 대남 대화전략 기초를 유지시킬 것이다. 물론 간헐적이고 일시적인 대남 비방이나 위협 및 협박 등의 모습을 드러내기도 하겠지만, 이는 대화 국면에서 회담의 협상력을 높이기 위한 행동이지 도발

을 위한 대결은 아니다. 이렇게 볼 때, 2012년 1월을 전후해 북한의 대화 공세가 또 다시 시작될 가능성이 높다.

그렇다면 우리는 북한의 대화 제의를 받아들여야 하는가? 천안함과 연평도에 대한 공식적 유감표명 없이 대화를 받아들이는 것은 우리가 세운 원칙을 깨는 것이 될 수도 있기 때문에 조심스러운 부분이다. 하지만 그럼에도 불구하고 전반적으로 대화의 모멘텀을 유지할 필요는 있다. 비록 연평도와 천안함에 대한 공식/비 공식적 유감 표명이 이루어지지 않았다 하더라도 낮은 수준에서라도 대화의 문을 열어 놓는 것이 좋다. 대화를 위한 대화를 하지 않겠다는 것이 정부와 미국의 공식적인 입장임에도 불구하고, 무대화화 대결보다는 의미 없는 사소한 대화라 할지라도 유지하는 것이 낫다는 점이 지난 4년여 간의 교훈이기 때문이다. 이 점이 미국과 우리의 입장이 갈리는 부분인데, 미국으로서는 대화를 위한 대화가 무익한 것이겠지만 우리 입장에서 대화의 부재는 천안함 침몰이나 연평도 포격과 같은 극한 대립의 가능성을 높이는 결과로 이어지게 된다는 것을 잊지 말아야 한다. 지루할 수도 있고 많은 인내가 요구될 수도 있으며, 구체적인 성과를 거두지 못할 수도 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 낮은 수준에서의 대화 채널이라도 열어 두고 그에 대한 입장을 계속적으로 타진하는 것이 통일부의 역할이어야 한다.

다만, 모든 대화를 다 수용할 필요는 없다. 즉, 인도주의적 회담을 제외한 모든 대화제의를 위장 평화공세 인지 아닌지를 파악해 볼 필요가 있다. 하지만 이런 이유로 북한의 대화 및 접촉 제의를 경직되게 받아들일 필요는 없다. 즉, 세 가지 기준을 통해 북한의 대화제의를 점검하면 위장 평화공세 여부를 판별할 수 있다. 즉, △의제 설정에서의 진정성, △회의과정에서의 성실성, △회담결과에 대한 성과 등이 그것이다.

이러한 원칙을 바탕으로 남북 모두가 윈-윈 할 수 있는 방안을 찾을 수 있을 것이다. 먼저, 천안함과 연평도 사과와 관련해서는 남북관계를 개선해야 한다는 우리의 입장과 절대로 공식적인 사과를 하지 않을 가능성이 높은 북한 입장 사이에서 접점을 찾는 것이 중요하다.

그것은 아마 우회적인 방법으로 남북한간 무력도발 및 군사도발 방지에 대한 서명을 하는 것이 한 방법일 수 있다. 즉, 남북한 군사당국자간 무력도발 방지에 대한 서명을 하면 우리는 대화를 재개할 수 있고, 또 북한은 공식적·직접적 사과 없이 그에 준하는 행동을 보여주는 것이 되는 것이다. 다음으로, 금강산 관광객 총격 사망 사건 이후, 답보 상태에 빠져 있는 경협 재개와 관련해서도 남북관계를 개선해야 한다는 우리의 입장과 각종의 경제적 실리를 필요로 하는 북한의 입장

사이에서 접점을 찾는 것이 중요하다. 이 또한 현재 답보 상태에 빠져 있는 금강산 관광 재개나 개성공단의 활성화라는 방식을 통해 풀어내기에는 구조적 한계가 있기 때문에, 우회적 방법으로 남북러 가스관 연결 사업을 성사시켜 경협을 재개하는 것이 필요하다. 남북러 가스관 연결 사업은 현재 딱 막혀 있는 남북 사이에 대화의 물꼬를 트고, 세 나라 모두 공히 필요로 하는 성과를 거둘 수 있는 사업으로 평가받고 있다.

2. 2011년 연말 북한의 ‘대결전략’에 대비

2012년을 앞두고 현재 동북아에서 가장 마음이 급한 국가는 북한일 것이다. 북한의 2012년은 ‘3대 수령들을 위한 잔치’가 치러져야 할 해이기 때문이다. 북한은 올 한해 내도록 “김일성 조선100년사를 총화”하자면서, 2012년에 ‘죽은 수령’의 생일 100돌(4.15)을 “인류사적 대경사”로 맞이해야 한다고 주장하고 있다.⁹⁰⁾ 그리고 2월 16일에는 김정일 생일 70돌, 4월 25일에는 창군절 80돌을 맞게 되어⁹¹⁾ ‘현존 지도자’의 선군통치를 축하해 주어야 한다. 또한, 가을에는 ‘미래 지도자’를 위한 축제가 개최될 가능성도 있다. 당 창건절(10.10) 무렵에 ‘김일성 민족 100년사 총화’를 명분으로 제7차 당 대회를 개최하여 김정은에게 당 2인자 자리를 내 줄 가능성이 높다. 이 같은 정치행사의 서막을 올해 연말 김정일 최고사령관 추대 20돌(12.24)에 최고사령관직을 김정은에게 넘겨주는 행사로서 시작할 수도 있다.

북한은 2012년에 ‘3대 수령복’을 자축하기 위해서 화려한 불꽃놀이, 성대한 경축연회, 대규모 군사 퍼레이드, 새로운 집단체조 등 잇달아 ‘축제성’ 정치행사를 치러야 한다. 내년을 ‘최상최대의 명절’로 맞이하기 위해서는 권력 세습을 지지해준 간부들에게 선물을 주어야 하고, 주민들에게도 넉넉한 ‘배급’을 주어야 할 것이다.

북한 당국이 내년의 ‘잔치 비용’을 어떻게 감당할 것인지는 올해 그들의 경제선동에 답이 있다. 올해 풀 돈을 최대한으로 줄이고 열심히 모아 내년에 푸는 것이다. 주민들에게 올해는 허리띠를 최대한 졸라매게 하는 대신 내년에는 ‘이밥에 고깃국’ 맛을 볼 수 있게 하는 것이다. 일종의 단기적 처방이다. 북한 당국은 내년에는 기필코 ‘강성대국의 문패’를 매달 것이니 올해도 ‘인민생활향상을 위한 대진군’에 나서 줄 것을 주민들에게 요구하고 있다. 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기에 만든 노래인 ‘승리의 노래’를 다시 부르며, “오늘을 위한 오늘에 살지 말고, 내일을 위한

90) 『로동신문』, 2011년 1월 2일자.

91) 북한은 1932년 이른바 ‘조선인민혁명군’ 결성일을 창군절로 하여 소급 적용하고 있다.

오늘에 살 것”을 촉구하고 있다. 올해에도 10여 년 전처럼 “개미가 뼈다귀를 갉아먹는” 방식의 주민 노력 총동원이 재연될 것이다.⁹²⁾

이렇게 볼 때, 내년은 동북아 국가들 전체의 국내정치 일정으로 관심을 받기 쉽지 않을 것이기 때문에, 올 하반기에 도발을 통해 관심을 끌고 얻을 것을 최대한 얻어내려 할 수도 있다. 무엇보다 내년도 행사를 치러 낼 경비를 마련해야 하는 북한의 입장에서는 올해 초 무차별적 대화 공세가 이러한 맥락에서 해석될 수 있다. 즉, 대화의 대가로 한국으로부터 2012년 정치행사에 필요한 물자와 재원을 확보하고자 했던 것이다. 위협과 도발을 자제하겠으니 내년도 행사를 위한 경제지원을 해달라는 계산이었을 것이다. 국제사회로부터의 구걸은 잘 통하지 않을뿐더러 그 진행도 더디다는 것을 알고 있는 북한의 입장에서, 한국과의 대화 과정에서 위협 반, 구걸 반으로 흥정만 잘 하면 조속한 지원을 받을 수도 있을 것이라 판단한 것이다.⁹³⁾

한편 북한은 현재 진행되고 있는 미북간 6자회담 재개를 위한 일련의 비핵화 접촉에서 핵보유국 지위를 요구하며, 상황을 악화시켜 도발을 감행하려 할 수도 있다. 만약 이러한 생각이 현실화 된다면 북한에게는 결코 밀지는 장사가 아니다. 6자회담을 재개하려고 나름 최선의 노력을 경주해 왔는데, 한국과 미국의 불성실한 태도로 인해 파행된 것이라 하며 한미에게 책임을 전가할 수도 있다. 다른 한편으로 회담이 성사되어 6자회담이 재개된다고 하더라도 북한은 밀질 것이 없다. 즉, 6자회담에 참여한 것만 가지고도 북한은 핵보유국이 되었다는 것을 선전하고 다닐 것이기 때문이다.

따라서 올 하반기에 있을 북한의 도발 가능성에 대비할 필요가 있다. 군사도발은 그 자체로 우리 사회를 심리적으로 위축시키겠지만 경제적으로 더 큰 충격을 줄 수도 있다. 국내경제 뿐 아니라 증시와 환율에도 영향을 미쳐서 어려운 우리 경제에 더 큰 타격을 가할 수 있다. 야권과 진보 진영에서는 현 정부의 대북 강경 정책이 북한의 도발을 불러 일으켰다며 정부에 대한 비난공세를 강화할 것이다. 북한은 군사도발이 남한사회를 다차원적으로 흔들고 이명박 정부에게 압박을 가함과 동시에 미국의 시선을 끌 수 있는 가장 효과적인 카드라고 생각하고 있는 듯하다.

92) 한기범, 앞의 논문(2011), p.3.

93) 위의 논문, pp.3-4.

제5장 결 론

지금까지 북한의 대남전략 목표 달성을 위한 추진전략을 대결전략, 대화전략, 병행전략, 관망전략 등 4가지로 유형화하고, 그 개념과 주요 내용 및 의도 등에 대해 일반적인 수준에서 검토한 후, 이명박 정부 출범 이후 북한의 대남전략의 현황에 대해 4가지 패턴 속에서 시기를 구분하여 살펴보고 종합적으로 그 특징에 대해서도 제시해 보았다. 그리고 지난 4년간 북한의 대남전략 행태를 통해 2012년 북한 정세와 대남전략에 대해 전망한 후, 통일부 차원의 대응 방안을 마련해 보았다. 이러한 과정 속에서 본 연구는 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 북한의 대남전략은 4가지 패턴에서 지속적으로 구사되고, 또한 동일한 조건과 상황이 만족되면 반복해서 이루어진다는 점이다. 이렇게 볼 때, 본 연구에서 제시한 북한의 대남전략 목표 달성을 위한 4가지 추진전략은 대남전략 뿐만 아니라 북한의 대미전략 및 대외전략 수행으로까지 확대·적용할 수 있다는 것을 알 수 있다. 다시 말해, 본 연구에서 제시한 4가지 대남전략 패턴은 북한의 대남전략 목표 달성을 위한 추진전략으로써 유의미한 툴(tool)을 제공함은 물론, 대미전략 및 대외전략 전반으로까지 확대할 수 있고, 나아가 북한 연구의 이론화·과학화에 유의미한 틀을 제공할 수 있다.

둘째, 이명박 정부 등장 이후 북한의 대남전략은 주로 ‘대결전략’ 및 ‘병행전략’에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 이러한 4가지 패턴이 어떠한 조합 속에서 작동하고 나타나는가에 따라 남북한 간에 대결과 갈등이 초래되기도 하고, 또한 대화와 협력이 발생하기도 한다. 그런데 이명박 정부 등장 이후 북한의 대남전략은 이전과 다르게 몇 가지 특징이 있는데, ‘대화전략’이나 ‘관망전략’보다는 ‘대결전략’과 ‘병행전략’이 보다 빈번하게 나타나 한반도는 물론 동북아에 긴장과 갈등 상황을 초래했다는 점이다. 그리고 ‘대화전략’ 역시도 교류·협력을 위한 대화 제의라기보다는 군사도발로 인한 국제사회의 비난을 회피하기 위한 위장 평화공세의 성격이 강하다는 것이 특징이다.

셋째, 이명박 정부 등장 이후 북한의 대결전략은 그 종류가 더욱 다양해지고 그 수위 및 정도도 더욱 심해졌다고 할 수 있다. 김대중·노무현 정부 당시 북한의 대결전략은 주로 말로 이루어지는 경우가 많았고 직접적 군사행동으로 연결되는 경우는 그다지 빈번하지 않았다. 비록, 실제 무력도발로 이어진다고 하더라도 함대함 대결에 머물렀기 때문에 그 수위가 깊지 않았다는 것이 일반적인 평가이다.

하지만 이명박 정부 출범 이후 북한의 대결전략을 보면, 단순한 대남 비방과 비난에서부터 군사 위협 및 협박, 그리고 직접적 군사행동에 이르기까지 그 종류가 매우 다양해졌다. 그리고 수준 역시도 해안포 사격에서부터 잠수함 침투를 통한 함정 폭파, 민간인 지역에 대한 포사격에 이르기까지 그 정도가 매우 심해졌다는 것을 알 수 있다.

넷째, 2012년 북한의 대남전략은 대결전략 보다는 대화전략 위주로 전개될 가능성이 높다. 따라서 통일부는 이에 대한 대비를 해야 한다. 2012년은 북한에게만 중요한 해가 아니라 동북아 국가 모두에게 리더십의 변화가 발생할 중요한 해이다. 이러한 시기에 북한이 자국의 내부적 정치 일정에 따라 대남 군사도발을 감행한다면, 원하는 효과를 얻지 못할 뿐 아니라 심각한 경우에는 국제사회의 제재를 맞아 더 이상 회생 불가능한 국가로 전략할 수도 있다는 것이다. 이러한 대내외적 상황을 잘 알고 있는 북한으로서는 2012년에 무력도발을 통한 대결국면의 조성보다는 평화공세를 통한 대화국면을 조성할 가능성이 매우 높다. 우리 정부는 2012년 북한의 대남 대화전략 구사에 적합한 대응 방안을 마련해 두었다가, 남북관계를 개선시키는 계기로 삼아야 할 것이다.

마지막으로, 남북한과 한반도 및 동북아의 긴장과 갈등을 완화하기 위해서는 대결적 대남전략을 구사하는 북한에 대한 근본적 변화유도가 필수적이다. 나아가 우리의 대북정책을 큰 틀에서 통일전략으로 전환하고 이를 위한 주변국과의 전략 대화를 확대해 나갈 필요가 있다. 2010년 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격도발 이후 한반도에서 군사적 긴장 고조와 유엔 안보리 회부, 북한의 UEP 문제 등장과 6자회담 재개, 북한의 권력세습 추진과 체제불안정성 증가 등 문제에 대해 주변국의 개입이 증가하고 이해관계가 상충하는 상황이 전개되고 있어, 향후 북한 변화를 유도하고 통일에 대비하기 위해 주변국과 전략적 대화가 필수적이며, 이를 위한 통일외교 역량 강화도 더불어 필요하다.

먼저, 미국은 한국의 통일·대북정책을 적극 지지하므로 한·미 전략동맹에 기초한 한·미 공조를 통일·대북정책의 기반으로 활용할 필요가 있다. 미 정부는 북핵 문제 최우선 해결, 필요 시 평화협정 논의 가능, 한국전 미군 유해 발굴 등을 위한 미·북 대화 소요를 갖고 있어 이에 유의해야 한다. 다음으로, 중국은 북한에 대해 비핵화와 체제 안정화 등 2개 목표를 병행추진하면서 최근 북한 안정화에 더욱 무게를 두고 있는바, 최근 북한의 공격에 대한 한·미의 공동전선에 반발하는 경향을 보이고 있다. 최근 급부상한 중국은 미중 갈등구도를 형성하고 동북아에 대한 영향력 확대, 북한 과보호 경향 등을 보이고 있어, 북핵 문제와 북한의 미래에

대한 한·중 전략적 대화 필요성이 더욱 증가하였다.

이러한 정부 간 전략대화 이외 역내 전문가들간의 지식공동체 형성 및 대화를 확대하여, 통일 필요성과 통일 미래비전의 담론을 전파해야 한다. 주변국이 통일한국의 정체와 정책노선에 대해 의구심을 갖는다는 점에 유의하여, 특히 통일한국의 비전으로 ‘비핵평화국가’, ‘개방가교국가’, ‘민주복지국가’ 등을 제시하고, 역내 평화와 번영을 위한 통일한국의 구체적인 기여 방안을 제시해야 한다.

외교정책의 정수는 합리적이고 냉정한 정세인식에 있다. 주관적 기대와 자의적 판단을 내세운 잘못된 정세 평가 및 분석은 결국 정책의 실패와 함께 국가이익의 망실을 초래할 뿐이다. 한국에게 있어 대북정책이 외교정책의 한 영역이라고 할 때, 먼저 냉정한 눈으로 북한의 대남전략을 정확히 이해해야 한다. 그런 바탕위에서 항상 북한의 움직임에 앞서 그 행동을 미리 예측하고, 그러한 움직임에 선제적으로 대응하는 고도의 전략적 시나리오를 확보하고 있어야 한다. 그것만이 비대칭 전력으로 우리의 생존을 시시각각 위협하고 있는 북한에 맞서 우리가 목표하는 바를 달성할 수 있을 것이다.

[참고 문헌]

1. 북한문헌

- 『김일성저작집』44권, (평양 : 조선로동당출판사, 1996).
 『김일성저작집』42권, (평양 : 조선로동당출판사, 1995).
 『김일성저작집』40권, (평양 : 조선로동당출판사, 1994).
 『조선말대사전 2』, (평양 : 사회과학출판사, 1992).
 『정치사전』, (평양 : 사회과학출판사, 1973).
 허종호, 『주체사상에 기초한 남주선혁명과 조국통일 이론』, (평양 : 사회과학출판사, 1975).

〈단행본〉

- 공보처, 『제6공화국 실록』, (서울 : 공보처, 1992).
 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』(서울 : 경남대학교 극동문제연구소, 1997).
 박영규, 『김정일정권의 외교전략』, (서울 : 통일연구원, 2002).
 백학순 외, 『북한의 대외관계』, (서울 : 한울, 2007).
 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』, (서울 : 선인, 2004).
 신평길, 『김정일과 대남전략』 (서울 : 북한연구소, 1997).
 유동열, 『북한의 대남전략』, (서울 : 통일교육원, 2010).
 전현준 외, 『김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망』, (서울 : 통일연구원, 2008).
 _____, 『북한의 대남정책 특징』, (서울 : 통일연구원, 2002).
 정봉화 『북한의 대남정책 : 지속성과 변화, 1948-2004』, (서울 : 한울, 2005).
 정영선, 『한국정치특강 : 한국정치특수주제』, (서울 : 송실대학교출판부, 2008).
 청와대, 『노태우 대통령 연설문집』제1권, (서울 : 대통령비서실, 1990).
 최진욱-전현준-정영태, 『북한의 대남비방 공세의 의도와 전망』, 통일정세분석 2009-03, (서울 : 통일연구원, 2009).
 최진욱 외, 『상반기 북한정세 분석 보고서』, 통일정세분석 2011-09, (서울 : 통일연구원, 2011).

- 통일연구원, 『남북관계연표 1948-2009』, (서울 : 통일연구원, 2010).
- 통일연구원, 『통일대계연구 남북합의통일 마스터플랜 : 통일환경평가』, (서울 : 통일연구원, 2011).
- 홍용표, 『김정일정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』, 연구보고서 97-10, (서울 : 통일연구원, 1997).

Oberdofner, Don. The Two Korea : A Contemporary (Basic Books, 2001).

〈학위논문〉

- 강동완, “‘12.1 개성 사태’ 이후 우리의 대북정책 방향”, 『온라인 시리즈』08-66, (서울 : 통일연구원, 2008).
- 고재홍, “실용정부 출범 후 북한의 대남정책 변화양상 분석”, 『군사논단』제58호, (한국군사학회, 2009).
- 구본학, “북한의 도전 : 배경, 전망, 한국의 대응”, 『국제관계연구』 제14권 2호, (일민국제관계연구원, 2009).
- 김수민, “이명박 정부 출범이후 김정일 정권의 대남 전략전술 : 실태와 특징”, 『국제문제연구』, 2010년 겨울, (국가안보전략연구소, 2010).
- 동용승, “이명박 정부의 대북정책 : 성과와 과제”, 『북한경제리뷰』, 2011년 7월호.
- 서보혁, “탈냉전기 북미관계 관한 구성주의적 접근 : 북한의 국가정체성을 중심으로”, (한국외국어대학교 박사학위논문, 2003).
- 손호철, “대북 포용정책과 남남갈등”, 『남북한 관계의 회고와 전망』 (2002년 한국정치학회 하계학술대회 2002.7.25-27).
- 박형중, “최근 북한의 전술적 유화 공세와 정세 전망”, 『온라인 시리즈』09-41, (서울 : 통일연구원, 2009).
- _____, “남북관계의 경색 : 북한의 의도와 한국의 대응”, 『온라인 시리즈』08-58, (서울 : 통일연구원, 2008).
- 안득기, “북한의 행태변화에 관한 연구 : 이명박 정부 시기를 중심으로”, 『글로벌정치연구』 제3권 2호, (한국외대 글로벌정치연구소, 2010).
- 윤 황, “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응”, 『평화학연구』제10권 1호(세계평화통일학회, 2009).
- 이근전재성, “안보론에 있어서 구성주의와 현실주의의 만남”, 『한국과 국제정치』

- 34호, (경남대학교 극동문제연구소, 2001).
- 이규창, “2009년 11월 이후 북한의 대남 무력시위 특징과 우리의 대응 방향”, 『온라인 시리즈』10-44, (서울 : 통일연구원, 2010).
- 이수석, “2012년 북한의 대남정책 방향과 전망”, 『2012년 한국의 정치일정과 북한의 대남도발 전망』(국가안보전략연구소 발표논문, 2011.6.).
- 이윤식, “탈냉전기 북한 대미전략 변화의 다차원적 요인 분석”, (고려대학교 박사학위논문, 2010).
- 전봉근, “2011년 북한정세 전망과 새로운 대북전략 모색”, 『주요국제문제분석』, No.2011-02 (서울 : 외교안보연구원, 2011).
- 정규섭, “햇볕정책을 넘어서 : 논쟁과 대안을 모색,” 『현대북한연구』제4권 2호 (2001).
- _____, 『김정일체제의 대남정책 전망』 (서울 : 민족통일연구원, 1994).
- 최완규, “대북 화해협력 정책의 성찰적 접근,” 『남북한 관계의 회고와 전망』 (2002년 한국정치학회 하계학술대회, 2002.7.25-27).
- 최진욱, “북한의 대화공세와 남북관계 전망 : 6자회담에 대한 시사점”, 『북한경제리뷰』, 2011년 1월호.
- 한기범, “북한의 집중적인 대남 대화공세 배경”, 『온라인 시리즈』11-06, (서울 : 통일연구원, 2011).
- 한승주, “북한의 강경행보 : 배경과 대응”, 제32회 KIDA 국방포럼 강연, (한국국방연구원, 2009.7.1).
- 홍현익, “김정일 방중 평가와 한국의 대응방안”, 『정세와 정책』, 2010년 6월호 (세종연구소, 2010).
- Hwang, Balbina. “Shattering Myths and Assumptions : The Implications of North Korea’s Strategic Culture for U.S. Policy.” *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 18, No. 1 (2009).
- Michishita, Narushige. “The Future of North Korean Strategy.” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 1 (March 2009).
- Stares, Paul B., and Joel S. Wit. “Preparing for Sudden Change in North Korea.” *Council Special Report*, No. 42 (January 2009).

<기타자료>

- 『국제정세전망 1989-2010』, (서울 : 외교안보연구원, 1990-2011).
『외교백서 1990-2010』, (서울 : 외교통상부, 1991-2011).
『통일백서 1990-2009』, (서울 : 통일부, 1991-2010).
『남북대화 제45-74호』, (서울 : 남북회담본부, 1988-2009).
『통일환경과 남북한관계 전망 1990-2009』, (서울 : 통일연구원, 1991-2010).
고려대학교 도서관 홈페이지(<http://library.korea.ac.kr/>)
국회도서관 홈페이지(<http://www.nanet.go.kr/>)
남북회담본부 홈페이지(<http://dialogue.unikorea.go.kr/>)
통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/>)
통일연구원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr/>)
한국교육학술정보원 홈페이지(<http://www.riss4u.net/>)
YTN 홈페이지(<http://www.ytn.co.kr/>)

『동아일보』

『연합뉴스』

『조선일보』

『한국일보』

『로동신문』

『조선신보』

『조선중앙통신』

통일정책에 있어서 ‘한미공조’와 ‘남북공조’ 간 협상공간 평가

: 북핵 협상에서의 경험적 분석을 중심으로

이정우

성균관대학교 정치외교학과 강사

제1장 서론	458
제2장 북핵 협상에서의 각국의 외교행태	461
제3장 북한의 외교정책과 ‘벼랑끝전술’의 해석	474
제4장 윈-셋(Win-Set) 모델을 통한 북핵 협상의 분석	480
제5장 북핵 협상의 진행과 한국의 외교적 선택	488
제6장 결론	497
[참고 문헌]	499

요 약 문

이 글에서는 1993년 북핵 위기가 발생한 시점에서부터 현재까지 진행된 주요 행위자들, 특히 남북한 및 미국의 외교행태를 분석함으로써, 향후 북핵문제의 해결을 위한 모델을 제안함과 동시에 미국과 북한 간의 외교적 갈등과 합의의 변화 속에서 한국의 안보외교정책은 어떤 선택을 하는 것이 국가이익에 부합하는 지를 알아보고자 하는 것이었다. 이러한 분석과 모델 구성을 위한 방법으로는 윈-셋(win-set)모델을 통한 공간이론적 분석을 채택함으로써 다양한 상황에서 북미 간의 타협공간과 한국의 외교정책적 공간을 알아보았다. 즉 한국, 미국, 북한 3국의 ‘북한의 핵무기 보유와 체제변화 선호도’ 및 현상(status quo)에 대한 변화를 시기별·사안별로 분석함으로써 3국 간의 타협과 합의의 공간이 한국에 어떤 영향을 미치고 또한 한국의 정책적 선택은 어떤 한계와 기능을 가지는 지를 알아보았다. 북한이 애초에 핵무기 프로그램을 가동하고 그것을 공론화된 위기로 비화시킨 이유에 대해서는 아직까지도 두 가지 의견이 팽팽하다. 하나는 국제사회주의의 붕괴로 인한 체제위기의 상황에서 가장 확실한 군사적 방어도구로써 핵무기 자체의 보유를 목적으로 하였다는 것이고, 다른 하나는 핵무기를 협상의 지렛대로 미국으로부터의 체제보장과 국제사회로부터의 경제지원의 보상을 바라고 위기를 조성했다는 주장이다. 아울러 두 가지를 혼합한 목적이었다는 주장도 제기되고 있다. 따라서 이 글은 북한의 핵협상전략을 분석함에 있어서 북한의 외교정책 기조라는 과거 및 정태적 틀 및 북한의 핵외교가 시간의 흐름에 따라 또한 새로운 환경에 대해 어떻게 조응하면서 어떤 변화를 경험했고 또한 그러한 변화가 협상태도에 어떻게 부합되었는지에 집중하였다. 이를 통해 북핵 상황의 변동과 미래에 대한 감정적이고 불확실한 전망을 산출하는 것을 배제하였고 오로지 북핵 상황의 시작부터 현재에 이르기까지 그 진행과정에서 나타나는 외교안보적 타협공간의 변동과 한국의 정책적 선택영역에 대한 모델들을 만들었다. 따라서 이 글에서는 북한이 여러 환경 변화에 어떻게 대응하면서 목표를 수정하고 타협을 해 나갔는지를 파악하였으며 또한 북한외교의 기조와 목표가 핵협상에서 어떤 경로를 만들면서 이른바 ‘벼랑끝 전술’로 진행되었는지를 알아보았다. 결과적으로 북한의 위기고조와 벼랑끝전술은 미국의 대북 강경정책 속에서 스스로의 협상공간을 확보하는 기제로 사용되었음을 파악할 수 있었다. 이 글에서 사용한 여러 그림들은 윈-셋모델을 기초로 만들어진 것들이다. 여러 그림들을 통해 미국과 북한의 선호점 이동 및 현상점의 변경

등이 어떤 외교적 변화를 만들어 나갔으며, 누구에게 유리한 방향으로 이끌어 졌는지를 알 수 있었다. 현재 상황에 이르기 까지 북한의 핵외교는 매우 ‘합리적’이고 ‘성공적’인 진로를 보여 왔다. 그러나 북핵 폐기 과정과 북미 관계의 변화가 진행되는 과정에서 상황이 호전되면 될수록 북한의 현상점 변경(즉 북핵을 통한 비랑끝전술의 활용)은 별 성과가 없는 것으로 나타났다. 따라서 북미관계의 진전과정에서 한국의 외교적 선택은 적극적으로 남북관계를 개선하는 것 또는 최소한 미국보다 선제적으로 대북 유화정책을 펼치는 것이 필요하다는 정책적 합의가 유추된다. 따라서 이 글에서 보인 여러 상황별 모델들은 향후 북한의 외교전략에 대한 예측과 대처에 있어서, 현실적으로 정확한 판단을 할 수 없는 그들의 본의(本意)에 대한 추정에 기반하는 것을 가능한 배제하고, 보다 객관적인 시각에서 환경적 변수를 관찰하고 북한외교의 유형적 측면에서 여러 경로를 독립적으로 판단하며, 이에 한국이 적절히 대처하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 북핵 문제는 20년 가까이 지속된 한국외교와 안보의 가장 중대한 과제로 우리의 역사와 함께 진행되고 있다. 더딘 진전으로 피로감을 가지게 하지만 어떠한 경우에도 합리적인 수준에서 생각하고 대응해야 할 문제이다. 그러나 대북정책을 둘러싼 정치권의 이견과 소위 남남갈등이라고 불리는 우리사회의 의견대립은 정책의 일관성과 합리성을 저해하는 내부적 요인으로 작용하고 있다. 이 글을 통해 우리가 알 수 있는 것들 중의 하나는 북핵문제의 해결에 있어서 한국이 아무리 주도권을 행사하려고 해도 한국의 역할은 적극적 중재자 역할 이상을 하기 힘들다는 것이다. 또한 그 중재자 역할 역시 미국과 북한이라는 상대의 선호점을 잘 파악하고 스스로의 위치설정을 잘해야만 가능하다는 점이다. 이런 상황에서 안타까운 것은 한국의 북핵외교이 시기와 위치설정에 있어서 종종 오류를 범하고 있다는 점이다. 북핵 문제의 평화적 해결을 목표로 하는 한국의 외교는 상황을 앞서 나가거나 위치를 잘못 잡게 되면 중재자가 아닌 주변인으로 전락할 수도 있다. 따라서 한국의 북핵외교는 국내적 여론에 민감하기 보다는 국가이익의 차원에서 보다 냉철해 질 필요가 있다. 국내적 정치이득을 위한 행위, 과도한 민족의식의 발현 또는 냉전시기의 낡은 사고로는 현재의 위기적 상황을 효과적으로 극복하기 힘들다. 현재 우리는 북한이라는 잠재적 적국으로부터 핵위협을 당하고 있으며, 21세기의 새로운 안보환경 속에서 한미동맹의 변화를 경험하고 있는 중이다. 북핵 협상 과정에서 한국이 보이는 정책 하나하나가 향후 남북관계의 초석이 될 것이고 또한 한미동맹의 변화를 이끄는 나침반이 될 것이다. 특히 한국이 상대해야 할 주요 행위자인 미국과 북한은 현재 내부적으로 변화의 기로에 서 있다. 북한은 권력승계를 진행하면서 내부적으로

권력투쟁의 미묘한 기류가 감지되고 있으며, 미국은 다가오는 대선과 함께 북핵문제 해결을 위한 발걸음을 빨리 하고 있다. 기존 행위자의 태도와 권력구조가 변경되면 미국과 북한이라는 행위자의 선호 역시 바뀔 수 있고, 그에 따라 현상점의 변동도 예측된다. 따라서 한국으로서는 최대 우방국인 미국과의 동맹관계 및 통일의 대상인 북한과의 미래관계를 고려하여 극단으로 변동하는 선호의 이동을 자제해야 할 것이다. 환경의 변화를 읽고 적절히 대응하는 것이 한국의 외교와 안보에 최우선적 과제이다. 매우 중요한 시기에 환경의 변화와 그 흐름을 놓치게 된다면 북핵 협상에서 한국의 역할은 축소되는 우를 범할 수 있다.

제1장 서론

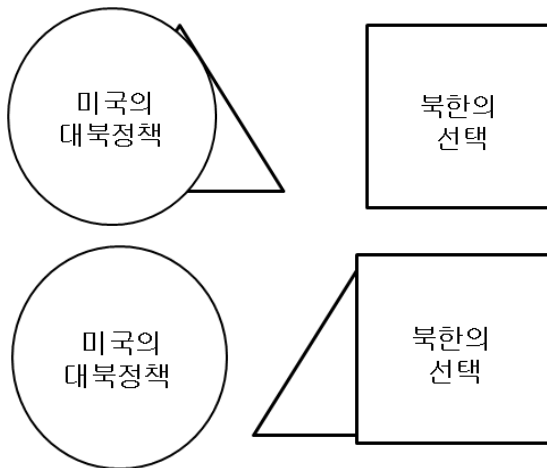
대한민국의 건설 이후 미국과 북한이라는 존재는 국가발전에 있어 지속적으로 주요 변수로 기능하고 있다. 따라서 한국의 발전전략을 수립하는데 있어 한미관계와 남북관계에 대한 정교한 분석과 발전방향을 수립하는 것은 필수적이다. 따라서 선진국 진입의 초입에서 통일한국 달성과 미국과의 관계 재설정 및 공고화를 위한 국가경영의 대전략을 수립하기 위해서는 한미관계와 남북관계의 발전뿐만 아니라 두 관계의 상관성을 분석·파악하는 것이 필요하다.

그동안 한미관계와 남북관계에 대한 연구는 지속적으로 또한 대량적으로 진행되어 왔고 또한 진행 중이다. 그러나 두개의 관계를 상관성 검토를 통해 진행한 경우는 흔치 않다. 이는 두 관계를 독립변수로 상정한 연구가 주류를 이루고 있기 때문이다. 그러나 현실적 차원에서 두 관계는 평시에는 개별적으로 진행되는 독립사안이지만 안보와 관련이 있는 경우에 불가분의 관계로 동시에 진행된다. 특히 1990년대 초반 북한 핵문제가 제기된 이후부터 두 관계는 대부분 독립변수가 아닌 서로가 서로에게 영향을 미치는 상관변수로서 기능하고 있다. 따라서 본 연구는 한미관계와 남북관계를 상관변수로 놓고 한국의 국가전략을 설정하기 위한 기초 작업으로서 중요한 의미를 가질 수 있다. 실제로 많은 연구자들이 두 관계의 상관성을 인정하고 있지만, 각각의 주제에 부수적으로 다른 관계를 언급하고 있는 수준이다. 따라서 두 관계의 상관성 속에서 한국의 공간이론(spatial theory)적 위치설정과 국가전략을 수립하는 것이 시급하다.

구체적으로 1990년대 초 이후 핵문제 해결을 위한 여러 노력들을 중심으로 두 관계의 상관성 및 한국의 전략적 선택을 살펴보면 다음과 같다. 한국, 미국, 북한 3국의 ‘북한의 핵무기 보유와 체제변화 선호도’ 및 현상(status quo)에 대한 변화를 시기별·사안별로 분석함으로써 3국 간의 타협과 합의의 공간이 한국에 어떤 영향을 미치고 또한 한국의 정책적 선택은 어떤 한계와 기능을 가지는 지를 알아볼 수 있다. 즉 20여년 가까이 지속되고 있는 북한 핵문제의 협상과정에서 한국의 안보외교적 역량은 많이 소진되었고 또한 적잖은 오류를 범하기도 했다. 예를 들어 지난 김대중·노무현 정부에서 대북 화해협력정책의 강조 속에서 한미동맹의 견고함이 다소 훼손되기도 하였으며, 한편으로는 상황에 따라 ‘한미공조’와 ‘민족공조(최소한 남북 교류·협력의 확대)’를 오가는 동안에 미국과 북한 양측으로부터 모두 역할의 한계와 신뢰부족을 경험하기도 했다. 이러한 상황은 여전히 현재 진행형인 북핵 협상과정에서 언제든지 재현될 수 있는 문제이다.



북핵협상에서 한국의 역할 (기본형)



북핵협상에서 한국의 공간 이론적 역할 (한미공조와 남북공조)

따라서 한반도의 안정적 평화정착을 위해서 북핵 협상의 원활한 진행과 평화적인 최종적 해결은 핵심적이고 중요한 우리 안보의 당면과제이다. 그러나 북핵 협상의 진행에 대한 기존의 많은 연구들은 안보적 측면을 간과하고 지나치게 국제정치적 시각, 민족주의적 접근 또는 경제적 기능주의에 입각한 논리로 해석한 경우가 많다. 이에 한국, 미국, 북한을 중심으로 북핵 협상을 둘러싼 각국의 외교행태와 타협공간의 확장·축소를 공간이론을 통해 살펴봄으로써 안보외교 차원에서 한국의 최적 정책방안을 도출하는 노력이 필요하다.

두 관계의 상관성 검토를 위한 한미관계에 대한 각론적 연구범위는 다음과 같다. 기존의 한미동맹에 대한 논의는 동맹 자체의 효용 문제보다 정권에 대한 찬반의 태도가 이 문제에 대한 편 가르기의 축을 형성하는 경향을 보였다고 할 수 있다. 다양한 방향과 층위에서 논의가 되고 있는 한미동맹의 문제는 감정적인 측면에서는 ‘혈맹’, ‘친구’, ‘은혜’와 같은 용어를 통해 표출되기도 하고 한편으로는 이데올

로기 또는 민족주의적 영역에서 ‘제국주의’, ‘패권’, ‘자주’, ‘민족공조’ 등의 논리 속에서 또 다른 감정적 주장으로 나타나기도 한다. 그런데 어떠한 논의라도 중국에는 ‘과연 한미동맹은 한국의 안보와 미래에 어떤 기능과 역할을 하고, 그것은 한국의 국가이익에 어떤 영향을 미치는가?’하는 효용의 문제로 귀착될 수밖에 없다. 즉 “한미동맹이 한국의 현재와 미래에 궁극적으로 이익이 되는가 아니면 손해를 일으킬 것인가?”의 문제가 핵심인 것이다. 스나이더(Glenn Snyder)의 동맹에 관한 정의에 따르면 과거의 선린우호와 미래의 동맹관계는 직접적인 관계를 가지지 않는다.

따라서 동맹과 우호관계의 상관성(correlation) 순서를 거꾸로 두고서 현재의 우호관계가 미래의 한미동맹을 담보한다고 주장하는 것은 논리적 오류이다. 이미 미국은 자신들의 군사전략 계획에 따라 주한미군을 감축하였고 그 역할도 ‘탄력적으로’ 변경한 사실을 유념해야 할 필요가 있다. 물론 이러한 판단 역시 한미 양국 간 친밀한 관계와 각국의 국내정치적 이해 및 역학관계에 의해 다소 왜곡된 표현으로 나타나는 것을 부정할 수는 없지만, 본질적으로 한미동맹의 문제는 동맹의 효용에 대한 면밀한 분석을 통해 다루어질 영역이지, 미국에 대한 호불호(好不好)나 현재적 안락(安樂)의 차원에서 다루어질 문제가 아니다.

이에 본 연구는 상존하는 북한의 대남 군사위협과 위협의 실체에 대한 분석 그리고 방기에 대한 두려움을 감소시키기 위해 한미동맹의 유지를 위해 한국이 부담하고 있는 여러 요인들에 대해 집중적으로 분석할 것이다. 또한 한미동맹의 효용을 분석하기 위한 종합모델의 구축을 위한 이론적 검토를 통해 이 논문의 후속연구에 대한 방향성을 제공할 것이다. 이는 동북아 안보환경의 변동이 한미동맹에 어떤 영향을 미치고 또한 동맹구조의 변화가 한반도 안보를 위한 전력(戰力) 효율성에 어떤 작동을 하는지를 전망하는 기초가 될 것이다.

이 연구에서는 한국이 미국과의 동맹관계 그리고 북한과의 남북통일 파트너라는 측면에서 어떤 외교적 위치를 점하고 있어야 하는지를 공간이론적 차원에서 살펴보는 방식을 취할 것이다. 이에 따라 종합적으로 외교적 타협공간을 살펴볼 수 있는 공간이론(spatial theory), 특히 윈-셋(win-set) 모형을 통하여 한국이 통일외교를 펼치는데 있어 미국북한과의 관계에서 어떤 위치를 차지하는 것이 궁극적으로 평화통일을 성취하는데 긍정적이고 효과적인 방안일 것인지를 도출하고 그것을 검증하는 방식을 취할 것이다.

이후 IV장에서 자세히 설명되겠지만 윈-셋모델은 합리적 선택이론의 큰 틀 속에서 각국의 선호점(preference)과 현상점(status quo) 변화 속에서 타협을 통한 해결의

가능성을 확보한다는 점에서 북핵문제의 해결에 준용할 만한 이론적 방법이다. 즉 북핵문제를 평화적으로 해결하기 위해서는 각국의 외교정책적 목표와 상황의 변동을 잘 읽어야 하고 또한 한국이 선호점(정책)의 변동과 현상점(상황)의 변화 속에서 외교적인 목표를 성취하기 위해서는 적절한 위치선정을 통해 스스로 역량을 발휘할 공간을 확보해야 한다는 점이 이 연구의 방법론적 선택이라고 할 수 있다.

이를 위해서 첫째, 경험적 고찰로서 북핵협상 과정에서 나타난 한국, 북한, 미국 3자의 선호(preference)와 현상점(status quo) 검토를 통해 각각의 상황에서 어떤 협상공간이 확보되었는지를 알아볼 것이다. 둘째, 위와 같이 한국, 미국, 북한 3국의 핵무기 보유와 체제변화 선호도에 대한 변화를 분석함으로써 타협과 합의의 공간이 한국의 통일환경에 어떤 영향을 미칠 것인지를 알아볼 것이다. 셋째, 이른바 한미공조와 남북공조라는 정책적 선택에 있어서 각각의 협상공간적 장단점을 분석함으로써 통일정책의 수행에 있어서 북한의 정책적 선택과 미국의 대한반도 외교정책 속에서 한국이 추구하는 통일을 이루기 위한 선호점의 이동공간을 살펴보는 것에 집중할 것이다.

제2장 북핵 협상에서의 각국의 외교행태

북핵 문제의 분석에 있어서 주요 행위자는 6자회담에 참여하고 있는 남북한과 미국, 중국, 일본, 러시아다. 그 중에서도 핵심적인 행위자는 북한과 미국이다. 물론 한국과 일본이 미국에 대해 이런저런 요구와 압력을 행사하고, 중국이 북한에 대해 영향력을 행사하며 또한 러시아가 독자적인 일정 역할을 맡고 있지만, 국제체제의 유지와 자국의 체제보장을 위한 미국과 북한의 외교목표를 충족해 줄 수 있는 방법을 가지고 있는 것은 북한과 미국뿐이다. 따라서 북핵 협상을 분석하는데 있어서 가장 중요한 분석대상은 북한과 미국의 외교적 전략과 그에 따른 행태를 살펴보는 것이다. 그러나 기타 4개국 역시 북핵 문제에 대해 비상한 외교역량과 비용을 투입하고 있다는 점에서 일정한 기능을 하고 있다. 특히 한국의 경우는 기타 4개국 중에서 매우 특별한 위치에 있는데, 북한 안보위협을 최전방 대상이라는 점과 통일을 지향하는 남북한 관계라는 측면에서 북·미간 협상의 진행에 대해 매우 민감한 입장에서 있을 수밖에 없다.

제1절 주변 4강의 대북정책과 북핵에 대한 대응

먼저 북핵문제에 대한 미국의 입장과 정책변화과정을 보면 다음과 같다. 미국의 대북정책은 북한의 비핵화를 축으로 그 진전에 따라 관계정상화와 궁극적으로 평화협정을 체결하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 클린턴 행정부 시기의 제네바합의 체제와 2011년 현재 오바마 행정부가 취하고 있는 정책에서 일관되게 이어지고 있는 것이다.¹⁾ 부시 대통령은 지난 2002년 1월의 연설을 통해 북한을 이란, 이라크와 함께 악의 축(Axis of evil)이라고 규정한 후, 대북 강경정책을 취하기도 했으나 외형상의 강경한 태도와는 달리 실질적으로는 대북 협상국면을 전적으로 부정하지는 않았다. 특히 이라크전의 불확실성과 장기화에 따라 2006년 10월 9일의 북한 핵실험을 계기로 관련국들과의 공동 대응이 미국의 이익과 일치한다는 입장을 유지하고 있다. 핵실험을 감행한 북한을 상대로 미국이 무리한 ‘시도’를 한다는 것은 부시 행정부의 국내외적 정치환경 속에서 거의 불가능한 일이 되었다.²⁾

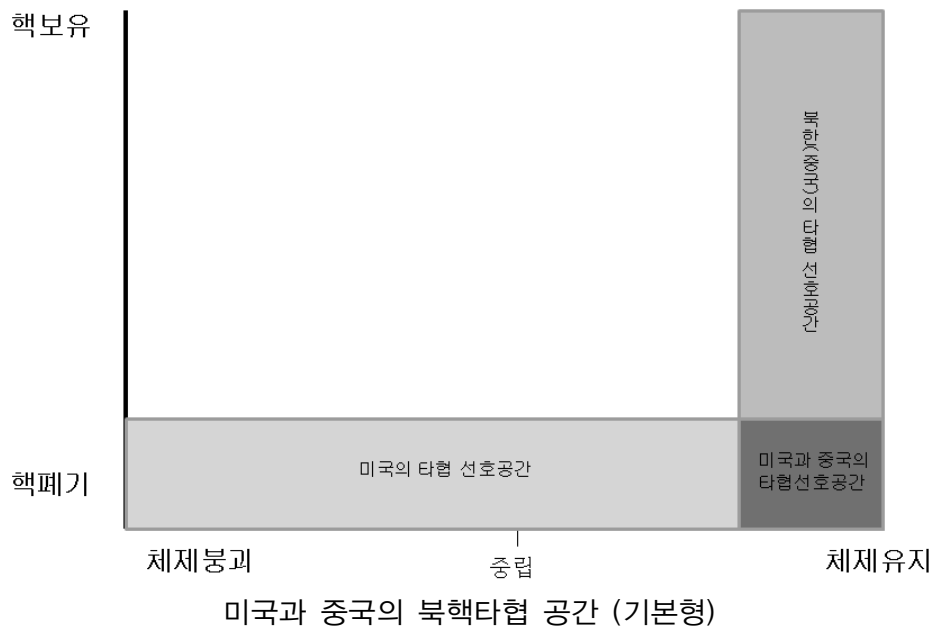
오바마행정부에 들어서도 북핵문제에 대한 이러한 기류는 지속되고 있다. 과거 강경한 태도를 보여 온 부시행정부의 북한의 체제변화(regime change)과 체제변형(regime transformation) 그리고 행태변화(behavior change)와 같은 용어를 사용하면서 북한을 압박하기도 하였으나, 오바마행정부의 출범 이후 지속적으로 평화적 해결 원칙을 강조하며 한국정부의 대북정책과 연계하여 전략적 인내(strategic patience)를 보이고 있다.

북한의 핵개발에 대한 명목상 강경입장을 내세운 부시행정부의 대북정책은 클린턴 행정부와는 질적으로 차이가 있다는 점을 지속적으로 강조하였다. 그러나 결과적으로 부시행정부 역시 북한과의 협상을 통한 해결 쪽으로 정책방향을 돌렸다. 즉 미국과 국제사회가 미사일과 핵실험에 대해 크게 우려하며 북한에 대해 유엔 안보리 결의안을 통해 압박을 하였지만,³⁾ 결국 압박만으로는 북한을 6자회담의 틀로 끌어들이는데 실패하였다. 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 유일한 틀인

-
- 1) 물론 클린턴 행정부 시기의 대북 공습계획 및 부시 행정부에서의 신보수주의적 강경책들이 제기되기도 했다. 그러나 동북아의 복잡한 관계를 속에서 미국이 단독으로 북한을 ‘진압’하는 것은 현실적으로 불가능한 일이었다. 이러한 조건들이 북핵 문제의 평화적 해결을 견인하는 일반적 상황이다.
 - 2) 이라크와 아프가니스탄에서의 분쟁 장기화에 따른 예산의 제약과 국내여론의 약화와 그에 따른 2006년 11월 중간선거에서의 패배 등은 미국을 북핵문제의 평화적 해결 방향으로 이끌었다. 여인곤·김국신·배정호·최춘흠, 『주변 4국의 대북정책 동향과 전망』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 7-8 참조.
 - 3) 북한의 미사일·핵실험에 따라 유엔 안보리 결의안 1695호와 1718호가 채택되었다.

6자회담이 지연되면서 미국은 오히려 국내외적으로 외교적 압박을 받게 되었고, 북한과의 접촉을 통해 가까스로 2·13합의를 도출한 바 있다.⁴⁾

즉 미국은 북한의 무력시위에 대해 아무런 성과를 주지 않으려는 ‘침묵과 무대응 방침’(Policy of no-reaction and silence)을 상당기간 지속하였지만, 결국 시간의 흐름은 북한이 아닌 미국을 먼저 움직이게 만들었다.⁵⁾ 한편 북한의 미사일 실험 발사를 계기로 미국의 보수단체들이 제안한 18개 대북정책 권고안은 헬싱키모델을 토대로 했다는 점에서 주목할 만했다.⁶⁾ 이러한 권고는 기본적으로 북한의 주권을 인정하면서 북한이 대량살상무기(WMD)나 미사일 능력을 다른 국가나 테러단체들에



- 4) 당시 북미 간의 가장 큰 이슈는 BDA 문제였는데, 북한으로서는 BDA 계좌의 인출문제 뿐만 아니라 2005년 9·19공동성명의 실천가능성에 대한 미국의 신뢰도를 시험한 것이었다.
- 5) 당시 상황에서 국내의 많은 전문가들이 북한이 미국의 무시와 금융봉쇄에 굴복할 것이라고 전망하였으나, 현실은 다른 방향으로 움직였고 2007년의 2·13합의로 이어졌다. 대표적으로 이러한 전망은 남성욱, “미사일 발사 이후 한반도 주변정세의 변화와 북한의 선택,” 평화문제연구소 「2007년 재외동포세미나」 발표논문 참조.
- 6) 지난 1975년 미국은 구소련과의 협상과정에서 주민의 인권과 안보를 동시에 확보하면서 경제와 인도주의적 문제를 다룸으로써 구소련과의 군사적 충돌 없이 공산정권의 붕괴를 촉진 시킨바 있다. 따라서 이 권고안은 북한이 핵 프로그램을 포기하는 대가로 에너지 분야에서 제한적으로 지원하는 것은 타당하지만 상당 규모의 지원은 최소한 북한 인권조사관의 대북 접근 허용, 북한 주민들의 더 많은 활동의 자유 보장, 인도적 지원에 대한 보다 넓은 분배 투명성 보장 등 북한의 인권상황이 개선된 후에 이루어질 것을 주장하였다.

게 넘기고 있다는 증거가 없기 때문에 대북 군사공격을 지지하지 않는 입장이다. 예를 들어 공화당 보수파인 샘 브라운 상원의원이 밝힌 ‘동북아판 헬싱키 협약’ 추진 구상과 일맥상통하는 보수단체들의 주장은 북한의 미사일과 핵 등 대량살상 무기에만 초점을 맞출 경우 동북아와 세계정세를 위협하는 김정일 체제의 근본적 문제가 해결될 수 없다는 점을 강조하고 있다.⁷⁾

그러나 이러한 미국의 대북정책 변동이 이후의 북핵 협상을 순탄하게만 이끈 것은 아니다. 또한 미국의 대북정책이 갑자기 온화한 시선으로 바뀐 것도 아니다. 상황의 진전을 전체적으로 보면, 미국은 2005년 6자회담의 ‘9·19 공동선언’을 통해 핵 폐기와 대북 보상을 교환하는 큰 틀에 합의를 보고도 이른바 방코델타아시아(BDA) 문제에 봉착되어 북·미 양국 간의 신뢰에 대해 의구심을 떨치지 못했다. 상황이 진전되지 못하고 있는 시점에서 북한은 미사일 시험발사와 핵실험을 통해 상황의 반전을 꾀하였고, 그 결과 ‘2·13 합의’라는 9·19 공동선언의 ‘추가규정’이 체결되었다. 2011년 10월 현재까지 이러한 구도는 유지되고 있다. 다만 2010년의 천안함 및 연평도 사건의 정치적 미해결로 인해 6자회담으로 복귀하려는 북한과 이에 앞서 사과와 재발방지를 전제조건으로 제시한 남한의 입장이 대립하여 좀처럼 상황변화를 이루지 못하고 있는 것이 다를 뿐이다.

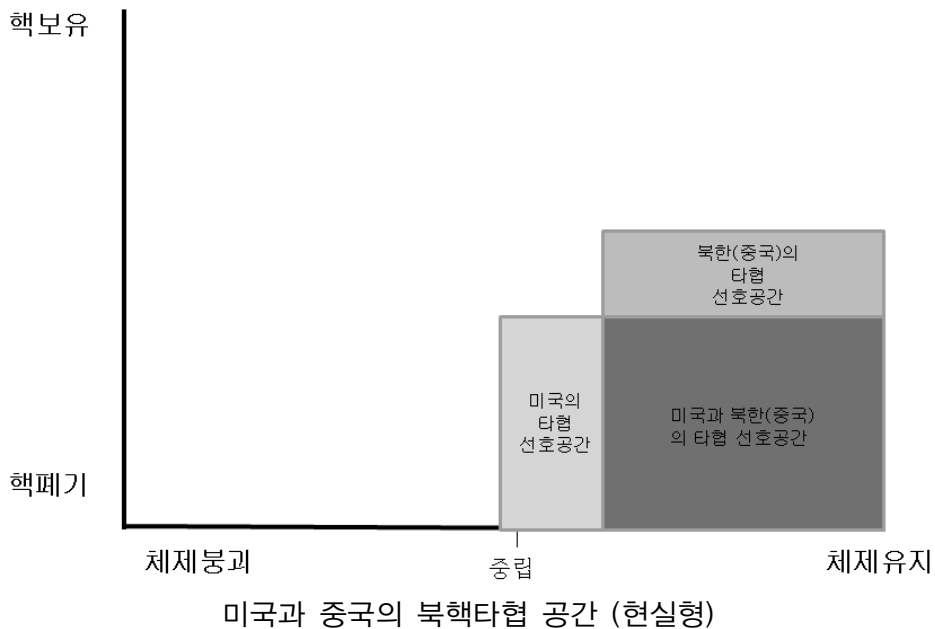
다음으로 북핵 문제에 대한 중국의 입장을 살펴보면 다음과 같다. 중국의 대북 외교정책은 기본적으로 북한정권의 안정을 통해 동북아에서의 급격한 변동을 회피하는 노선을 취한다. 중국은 스스로의 경제발전에 매진할 수 있는 ‘안정적이고 평화로운 지역질서’를 외교정책의 목표로 두기 있기 때문에,⁸⁾ 북핵 문제의 긴장이 고도화 되는 것을 원치 않는다. 따라서 중국은 북한에 대한 영향력을 행사함으로써 미국 등 주변국들과의 외교관계에서 선린우호적 관계를 유지·강화해 나가고 있다. 특히 6자회담의 의장국으로서 중국은 북한에 대한 정치·경제적 영향력을 행사할 수 있는 유일한 국가이며, 또한 북핵 문제의 평화적 해결을 위해 애쓰는 모습을 보이고 있다.

그러나 북한의 핵실험을 사전에 제어하지 못한 중국 역시 북한과의 관계에서 영향력 이상의 어떤 강제를 할 수 없는 한계를 보이고 있다. 따라서 북핵 협상 과정에서 중국의 역할은 북한의 입장을 우호적으로 수용하고, 미묘한 협상국면에서 기술적인 영향력을 행사할 수 있는 수준에 머물러 있는 형국이다. 이러한 북중

7) 남성욱, 앞의 글 참조.

8) 배정호 외, 『동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략』(서울: 통일연구원, 2006), p. 169.

관계의 미묘한 변동은 2006년 7월의 미사일 발사에서부터 시작된다고 볼 수 있다. 북한의 미사일 발사 직후 중국은 우다웨이(武大偉) 부부장을 평양에 보내는 등 사태의 추이를 정확히 파악하고 대응하려는 노력을 했지만, 김정일도 면담하지 못하는 등 별다른 성과를 거두지 못함으로써 대북 영향력에 손상을 입은 바 있다. 이로써 북한의 6자회담 복귀를 주도함으로써 미국과 일본의 유엔 안보리 결의안 채택을 무력화하고, 북핵 문제 해결의 주도권을 쥐려던 중국의 계획은 좌절되었다. 북한의 미사일 발사에 앞서 중국은 6월에 리자오싱 부장과 원자바오 총리 등을 비롯하여 고위급이 수차례에 걸쳐 북한의 모험주의에 대해 경고와 만류를 거듭하였다. 그러나 북한은 미사일 발사를 강행하였고, 중국 지도부는 불편한 심기를 가지게 되었다. 이는 중국 스스로 국제사회에서 미사일을 발사한 북한을 일방적으로 포용하는 것이 한계에 직면하였다는 것을 의미하는 것임과 동시에 반대로 미국 등 국제사회가 중국의 대북 영향력의 한계를 파악하게 하는 것이기도 했다. 이 결과 중국은 유엔의 대북 제재 결의안에 찬성하는 최초의 전례를 남기게 되었다.



최소한 북핵 문제의 현상유지를 당면한 외교목표로 삼고 있던 중국에게 있어 북한의 미사일 발사와 뒤이은 핵실험은 자신들의 대북 외교행태를 수정해야 하는 상황으로 변경된 것이었다. 즉 중국으로서는 자신들의 요구를 수용하지 않은 북한

에 대한 일정한 제재가 불가피하다는 판단을 하였고, 국제사회와의 공동행동을 할 수밖에 없는 상황으로 내몰렸다. 이로써 중국은 자국의 경제발전과 안보에 커다란 위협으로 성장할 수 있는 북한의 돌발적 행동을 제어하기 위해 대북 영향력을 행사할 수밖에 없다는 입장에 처하게 되었다.⁹⁾ 그러나 중국의 북한에 대한 ‘징벌’은 한계를 가질 수밖에 없다. 중국은 대북 압박이 고조됨으로써 발생할 수 있는 북한체제의 불안정을 우려하며 또한 이미 문제가 되고 있는 북한 주민들의 탈북사태가 더 이상 확대되는 것을 원치 않기 때문이다. 특히 중국이 미국·일본 등과 같이 북한에 대해 압박정책을 펼칠 경우, 스스로의 동북아 영향력을 훼손시키는 결과를 낳기 때문이다.

따라서 북중관계는 지난 2006년의 미사일·핵실험으로 인한 갈등에도 불구하고 기본적으로 외교적 협조관계 및 과거의 사회주의 혈맹관계를 여전히 유지하고 있다. 중국이 정치체제로서의 사회주의를 유지하는 한, 북한이라는 존재는 북동쪽 국경선을 비교적 ‘편안하게’ 관리할 수 있는 기능을 하고 있기 때문이다. 과거 사회주의 종주국인 러시아와 북한의 우호조약에서 상호방위 기능이 사라진 상황에서 북한이 유사시 원조를 약속받고 있는 나라는 중국뿐이다.¹⁰⁾ 세월의 흐름에 따라 북·중 양국 간의 혁명 1세대적 연대가 사라졌음에도 불구하고 이데올로기적 측면을 떠나 자국의 외교목표를 추구하는 과정에서 중국은 북핵 문제를 관리하고 있으며 앞으로도 그러한 외교적 행태는 변화하지 않을 것이다. 즉 중국은 현재 북한에 대한 영향력을 유지하는 속에서 동북아의 안정을 추구하고 있는 것이다.

다음으로 북핵 문제에 대한 일본의 입장을 살펴보기로 한다. 일본의 대북 외교정책은 납치문제의 늪 속에 빠져 북·일 관계정상화라는 궁극적 목표로 나아가지 못하는 상황이다. 북한의 핵과 미사일이 자국의 안보에 매우 중대한 위협요인이라고 판단하고 있지만, 납치문제에 대한 국내적 여론과 또한 우파 정권의 집착으로 북핵 협상과정에서 일정한 역량을 발휘하지 못하고 있다. 이러한 일본의 입장은 북핵 폐기와 보상이 연계된 상황에서 일본의 역할에 한계로 나타나고 있다.

일본의 북핵 외교는 현재 국제사회의 대북 핵개발 억지라는 측면과 함께 국내적 우경화와 맞물려 그 목표가 혼란한 상황을 경험하고 있다. 일본의 우파 정권은 핵·미사일 발사를 기점으로 일본 국민들의 안보 불안 심리를 활용하여 일본의 우경

9) David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *The Washington Quarterly* (Spring 2003), pp. 43-56.

10) 소련 붕괴 이후 소련의 외교권을 인수한 러시아는 북한과의 방위동맹을 대부분 삭제하였다. 그러나 북한의 유사시 군사원조를 약속한 『중·소 우호협력 및 상호원조 조약』(제2조)은 여전히 수정되지 않고 그 기능을 유지하고 있다.

화를 자연스럽게 유도함으로써 정치적 입지를 강화하였다. 일본은 유엔 결의안에 따라 북한에 대한 제재를 시작한 이후 현재까지 여러 상황 변화에도 불구하고 그 조치들을 유지하고 구체화하고 있다. 기본적으로 일본은 북한 정권의 약화를 이용하여 북한으로부터의 안보 위협 근원을 제거할 방침을 가지고 있다. 일본은 미국으로부터 미사일 개발에 관련된 혐의가 있는 10여개의 북한 기업, 단체, 개인의 명단을 받아 대북 송금을 중단시키고 있으며, 또한 일본 금융기관에 보유한 북한 관련 예금을 동결하고 있는 중이다. 그리고 북한 기업이 제3국을 거쳐 미사일이나 대량살상무기 개발로 이어질 수 있는 물품을 우회 수출하는 것도 차단하고 있다. 북한계 기업을 잠재 제재 대상 기업으로 통보하고, 탄소 섬유나 대형 트럭 등 40개 품목의 수출입에 대한 감시를 강화하고 있다.¹¹⁾

일본은 대북제재에 관한 다양한 법을 입법하여 북한을 지속적으로 압박할 계획이다. 결국 일본은 북한의 정권 핵심과 당, 군에 들어가는 자금을 차단함으로써 상당한 곤경에 처하게 함으로써 북한을 압박하고 있다. 즉 경화 부족으로 김정일 위원장이 통치자금을 군과 당에 적기에 제공하지 못하게 함으로써 권력 유지에 어려움을 준다는 목적이다. 특히 일본 정부는 메구미 사건 등 납치자 문제로 일본의 국내여론이 악화되어 있는 상황을 이용하여 최대한 북한을 압박한다는 방침을 지속하여 왔다.

이른바 그동안 여러 번의 선거를 통해 진보와 보수정권이 집권하였으나 기본적으로 일본의 대외정책 및 대북정책에는 큰 변화가 없다. 일본은 자국의 경제역량에 합당한 ‘강한 일본’을 건설하여 21세기 정치대국으로의 도약을 위해 노력하고 있다. 특히 중국의 급속한 경제성장에 대응하여 동북아에서 자국의 안보적 안정성과 정치적 영향력의 확대를 꾀하고 있다. 그러나 내부적인 의도와 동력은 미·일동맹의 틀 속에서 동화되거나 왜곡된 모습으로 투영되고 있다. 납치문제에 대한 국내정치적 합의와 북한과의 극적 타결을 이루지 못한다면, 일본의 대북 외교정책은 전진도 후진도 못하는 교착에 빠지게 될 수도 있는 상황이다. 즉 북·미관계와 더불어 남북한 관계가 급속하게 진전될 경우, 일본의 현재 대북 외교정책 노선은 딜레마에 빠지게 될 수도 있다.

마지막으로 러시아의 대북정책에 대해 알아보기로 한다. 소련 붕괴 이후 북한과 러시아는 서먹서먹한 관계를 지속하다가 2000년 2월 『조·러 친선·선린 및 협조에 관한 조약』을 체결함으로써 관계정상화의 물꼬를 텃다. 푸틴 대통령이 ‘강한 러시

11) 남성욱, 앞의 글 참조.

아 재건'을 주창하는 가운데 복원된 양국관계는 국익을 호혜적으로 증진하는 전략적 협력관계로 발전해 왔다. 양국의 관계개선은 서로의 이해관계에서부터 시작한다. 1961년 조약에 명시됐던 유사시 자동군사원조 조항은 폐지되었지만, 2002년의 조약 제2조에서는 '두 나라 중 하나라도 평화가 위협받을 경우, 즉각 접촉한다'고 규정해 양국 간 협력의 필요성을 강조하였다.

러시아로서는 유럽에서 나토(NATO)의 확장, 아시아에서의 미일동맹의 강화 및 미사일방어체제(NMD·TMD) 체제 개발 계획 추진 등 미국의 전략적 압박이라는 외부적인 안보압박에 놓여 있다. 이런 상황에서 북한과의 관계소원으로 빚어진 한반도 영향력 상실에 대해 반성이 없을 수 없었다. 러시아는 북·러 간 국경지역에서의 안정을 도모하고, 한·러관계 변화과정에서 남북 균형정책의 필요성 등이 제기되었다. 따라서 러시아는 북한과의 관계개선을 추구할 수밖에 없었다. 미국의 공세적인 세계전략의 명분을 약화시키는 것이 러시아 대북 정책의 최우선 목표이기 때문이다.

한반도 문제의 당사자해결 원칙을 지지하는 러시아의 영향력 강화는 한반도와 동북아의 세력균형을 도울 수 있다. 또한 유라시아 전역에서 미국과 경쟁하는 러시아가 남북한과의 관계를 강화하면 동북아에서 미국의 무리한 정책을 견제하는 역할을 할 수 있다. 이는 동북아의 평화유지라는 목표를 달성하는 데 일정한 기여를 하게 될 것이다. 그런데 북한이 북핵 협상의 과정에서 미국을 통해 체제유지 보장을 얻어내려는 전략을 가지고 있으므로, 북·러관계는 미·러관계의 종속적 성격에 한정된다. 이러한 한계 속에서 북·러관계는 여러 변수들의 영향을 받으면서 변화해 갈 것이나, 북핵 협상의 과정에서 현재까지의 일정한 역할을 뛰어넘기는 힘들 것으로 보인다.

6자회담 참가국 가운데 가장 소극적인 국가는 러시아다. 이는 6자회담의 다른 참가국보다 러시아가 북한의 핵무장에 대해 위기감이 강하지 않기 때문이다. 이는 미국이 영국이나 프랑스의 핵무기에 대해 큰 우려를 하지 않는 것과 마찬가지로 논리에서이다. 러시아는 자국이 북한 미사일의 표적이 될 가능성도 거의 없으며, 러시아의 외교전략에서 동북아는 부차적인 의미를 가지는 지역이다. 현재 러시아의 대외정책은 이상주의적이거나 또는 대규모 계획보다는 자신의 국가이익을 앞세우는 실용주의에 기초하고 있다. 이러한 기초 속에서 한반도에 대한 러시아의 정책은 현상유지 이상도 이하도 되기 힘들다. 한반도의 정치적인 혼란은 러시아의 무역과 투자를 어렵게 할 수 있을 뿐만 아니라 러시아의 입김이 약한 극동 지역에서 전략적 문제를 초래할 것이다.

〈표 1〉 북핵문제 관련 각국의 외교정책적 입장

구분	기본 입장	핵심목표
미국	강경, 타협, 현상유지 정책의 순환	핵확산 방지
중국	기본적 북한지지와 평화적 해결 중재 역할	북한 생존
일본	기본적 미국 지지와 국내정치적 제약	.
러시아	미국의 영향력 확대 저지와 지역내 영향력 회복	.

북한의 붕괴나 전쟁은 피난민의 대규모 이동, 경제 혼란, 무역 구조의 분해를 의미하므로 러시아는 현재의 북한체제를 지지하고 있는 것이다. 그런데 러시아는 북한을 지지하더라도, 목적을 달성하기 위해 어떤 기여를 할 의지는 별로 없다. 단지 러시아는 현재 북한과의 관계를 대중·미 정책의 도구로 이용하고 있다. 결국 북한문제에 대한 러시아의 주장은 외교정책의 일환일 뿐이다. 즉 러시아가 주장하는 북한과의 ‘특별한 관계’는 외교적인 교환수단으로 활용되는 수사(修辭)를 뛰어넘기 힘들다. 그러나 러시아 역시 북한의 핵무장 보다는 비핵화를 지지하는 입장이다. 단지 그러한 목표를 위해 물질적 보상을 할 준비가 안 되어 있을 뿐이므로 북핵 협상에서 그 영향력에 한계를 가지는 것이다. 따라서 한국이 대북 화해정책을 지속하는 지 여부 및 한·러, 한·미관계의 변동은 북·러관계 변화에 영향을 줄 것이다. 한국정부가 대북 화해정책을 지속하면 북·러관계는 남북한관계의 진전에 맞춰 점진적으로 개선될 것이다. 그러나 한국 정부가 대북 강경책을 펼치게 되고, 지나치게 대미·일 관계만 중시한다면, 상황에 따라 러시아는 북·러관계를 전략적 협력 관계로까지 발전시킬 가능성도 존재한다. 최근 들어 남북한과 시베리아를 관통하는 가스관 연결사업의 실현 가능성이 급진전되면서 러시아의 대한반도 역할이 확대될 가능성도 존재한다.

제2절 한국의 대북정책과 북핵에 대한 대응

1990년대 초반 남북한관계가 획기적으로 발전된 기간은 짧았다. 북한은 불리한 방향으로의 세계질서 변화와 북한 자체의 경제난 등 체제위기를 맞이하여 결국 핵카드를 활용한 ‘벼랑끝 외교’를 선택하였다.¹²⁾ 1993년 3월 북한의 핵확산금지조

12) 김계동, 『북한의 외교정책: 벼랑에서 줄타기 외교의 선택』(서울: 백산서당, 2002), pp. 218-225.

약(NPT) 탈퇴 성명으로 그동안의 남북한관계와 북미관계의 발전은 원점으로 되돌아갔다. 특히 이 과정에서 남북한관계는 북핵 문제를 해결하기 위한 미국의 대북 ‘채찍과 당근’ 정책에 묻혀 버렸다. 특히 한국정부는 북핵 문제에 있어 ‘한미공조’ 원칙을 제시하며 스스로 자율성을 약화시키는 결과를 맞이하였다. 더욱이 집권 초 대북 유연정책을 펼치던 김영삼 정부가 점진적으로 북한에 대하여 강경정책으로 변모하면서 남북한관계는 경색국면으로 접어들었다. 북핵 문제 이후 한국정부가 택한 ‘핵-경협 연계원칙’은 남북한관계를 악화시키게 되었다.¹³⁾

1994년 6월 카터(Jimmy Carter) 전 미국 대통령의 중재로 남북한 정상회담이 추진되었으나, 김일성의 사망으로 정상회담은 무산되었고 남북한 간의 대화와 협상은 거의 단절되었다. 북한은 미국과의 대화만 하면서 남한과의 대화는 기피하였다. 김일성 사망 이후 권력을 계승한 김정일은 대외 또는 대남 관계의 개선이나 발전 보다는 선군정치 등을 내세우며 내부적인 정권 안정에 총력을 기울였다.

1998년 출범한 김대중 정부는 대북정책에 있어 과거의 정부들과 달리 보다 유연하고 민족화합적인 정책을 추진하였다. 국민의 정부는 북한을 ‘실패한 체제로 간주하되 쉽게 붕괴하지 않을 것이며, 이미 변화를 시작했고, 변화하지 않을 수 없을 것’¹⁴⁾이라는 과거와 다른 대북 시각을 보여주며 대북 정책을 원점에서부터 새로 시작하였다. 그러나 체제경쟁에서 절대적 열세에 놓이게 된 북한은 남한의 접근에 대하여 우려하면서 회피하는 전략을 펼쳤다. 이 문제를 해결하기 위하여 추진한 한국정부의 정책은 ‘정경분리 원칙’에 따른 대북 접근을 하는 것이었다.¹⁵⁾ 이에 따라 김대중 정부는 당국자 중심의 정치적 대화보다는 당장 실현이 가능한 비정치 분야인 경제교류와 협력, 특히 민간이 주도하는 금강산 관광 및 대북 투자를 확대하였다. 한국정부가 포용정책을 처음 발표하였을 때 경계하던 북한은 조금씩 변화하는 모습을 보였다. 그 결과 북한은 1999년 2월 3일 평양에서 ‘정부·정당·단체 연합회의’를 개최하고 당국회담을 포함한 남북한 간의 폭 넓은 대화를 제의하기에 이르렀다.

이후 2000년 3월의 베를린선언으로 촉발된 남북한 간 전면적 교류의 움직임은 정경분리 원칙을 넘어서 당국자가 중심이 되어 정치적 신뢰구축을 바탕으로 교류·협력을 하는 수준으로 전환되었다. 북한은 처음에는 조심스러운 입장이었지만 결

13) 신영석, 『역대정권의 통일정책변천사』(서울: 평화문제연구소, 2008), pp. 244-299.

14) 김계동, “한반도 냉전구조의 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택적 대안,” 김계동 외, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』(서울: 백산서당, 2000), p. 500.

15) 김대중 정부의 대북정책 기조에 대해서는 신영석(2008), pp. 271-273 참조.

국 변화를 인정하는 방향으로 선회하기 시작하였다.¹⁶⁾ 이 결과 남북한은 2000년 6월에 역사적인 남북정상회담을 개최하였다. 정상회담 이후 남북한 간에는 정치적 신뢰구축을 바탕으로 상당한 화해적 관계가 이루어졌으므로, 2001년 신보수주의를 표방한 부시행정부의 등장 이후 미국의 대북 강경정책과 여러 핵관련 문제의 등장 등 악재에도 불구하고 남북 간의 교류·협력은 변함없이 지속되었다. 즉 북핵 문제의 지속에도 불구하고 남북한 간에 ‘우호적’ 관계를 지속함으로써 당시 한국 정부는 북핵 문제의 해결에 있어 북미 간의 갈등을 중간에서 완충하는 위치에 설 수 있었다.

2003년 초 남한에는 노무현 정부가 들어섰으며, 이 정부는 김대중 정부가 추진하던 대북 정책기조를 계승하였다. 노무현 정부가 추진한 ‘평화번영정책’은 한반도 평화증진과 남북공동번영을 기본으로 하여 한반도를 동북아 평화와 번영의 중심으로 만들어 나감으로써 이 지역의 안정과 번영에 기여한다는 목표 하에 추진되었다. 즉 평화번영정책은 국민의 정부가 추구했던 화해협력, 평화공존 등의 대북정책 기조를 계승하면서 남북한 간의 화해를 기반으로 핵문제의 해결과 동북아의 평화로까지 정책목표를 확장하였다.¹⁷⁾ 노무현 정부 시기 북한 핵 문제에 의한 갈등적 요소가 잠재하고 있음에도 불구하고 남북대화와 남북 인적·물적 교류는 점차 확대되어 갔으며, 개성공단 건설, 철도·도로 연결, 금강산 관광 등 3대 경협사업도 제도화 단계에 진입하였다. 특히 2006년 들어 북한의 핵실험 등으로 한반도 주위의 국제적 위기가 고조되었지만, 한국정부는 포용정책의 기조를 유지하겠다는 입장을 보였다. 이 과정에서 북미관계가 최악의 상황을 치달음으로써 한미관계 역시 손상되는 모습으로 나타났다. 남북한이 제한적이거나 지속적으로 교류와 협력을 모색할 수 있었던 것은 그동안 남북한의 정치적 신뢰구축이 많은 기여를 한 것으로 평가되지만, 대북정책의 강도를 한 단계 높일 수 있었던 제2차 남북정상회담이 임기 말에 이르러 개최됨으로써 그 실효성은 상당부분 사장되었다.

2008년 이명박 정부가 출범함으로써 김대중 정부와 노무현 정부로 이어지던 대북정책의 연속성은 중단되었다. 즉 ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’로 이어진 지난 10년여의 진보정부가 막을 내리고 보수정부가 출범하게 된 것이다. 한반도 비핵화

16) 이 제안에 대하여 북한은 ‘남조선 당국이 실지 행동으로 긍정적인 변화를 보인다면 민족의 운명 문제를 놓고 허심탄회하게 협상’할 것이며, ‘우리의 원칙적 입장에 부합된다면 아무 때나 북남 당국 사이에 대화와 접촉이 이루어질 수 있을 것’이라는 표현을 하며 제한적이거나 긍정적인 반응을 보였다. 『로동신문』, “말 보다 실천이 중요하다,” 2000년 3월 15일자 논평.

17) 노무현 정부의 대북정책 기조에 대해서는 신영석(2008), pp. 337-340 참조.

를 최우선 대북 정책과제로 상정한 이명박 정부는 출범 이후 2011년 현재까지 대북정책에 있어서 원칙을 고수하고 있다. 북한과의 긴장관계를 유지하고 있다. 특히 금강산 관광객 피격으로 촉발된 남북한 간의 ‘불신’과 ‘적대’는 천안함 및 연평도 사건으로 정점에 달해 남북관계의 소강상태를 장기화하고 있는 국면이다. 주지하듯이 북핵 위기에도 불구하고 지난 김대중·노무현 정부는 ‘유연한’ 상호주의정책을 통해 북한에 대해 여러 지원을 펼쳐왔다. 이는 적잖은 국내외적 비판에도 불구하고 남북관계의 발전이 한반도 평화에 도움이 되고, 현 상황에서 그것이 다른 무엇보다도 중요하다는 판단에서였다. 긍정적인 측면에서 볼 때 한국이 북핵문제의 국제적 진행방향과 조응하면서도 독자적으로 남북관계를 진전시킨 것은 결과적으로 한반도의 평화를 유지·발전시키는 데 적지 않은 기여를 하였다. 따라서 일부의 비판에도 불구하고 한국정부의 입장에서는 대북 화해협력정책이 국가와 민족의 장래를 위해 불가피한 선택이었다는 긍정적 평가가 존재한다. 그러나 이러한 평가에 대해서는 반대의견도 공존하고 있다.

이에 반해 이명박 정부는 출범과 함께 북한의 비핵화 조치를 모든 남북관계에 대해 우선시하였다. 이명박 정부는 대북정책의 최우선 과제를 북한의 ‘핵폐기’라고 여전히 천명하고 있다. 사실 그동안 핵문제는 남북관계의 진정한 발전을 가로막는 원천적인 제약이었다. 즉 아무리 남북관계가 좋은 방향으로 풀리더라도 핵협상에서 ‘문제’가 일어나면 남북관계는 도로 제자리로 또는 후퇴하는 양상이 반복되었다. 또한 모든 남북관계의 진전은 북한 핵문제의 평화적 해결을 전제로 그 궁극적 결실을 담보할 수 있는 것이었다.

따라서 비핵화를 북한과의 협력 및 대북지원의 기본조건으로 내세운 이명박 정부는 지난 10년 동안 김대중·노무현 정부가 펼쳐온 이른바 ‘햇볕정책’, ‘평화번영정책’과는 차별적인 노선을 걷고 있다. 지난 정부에서 남북한 간 상호주의의 유연성(비동시성)을 강조하면서 대북 지원과 경협에 대한 드라이브정책을 펼친 것과는 달리, 이명박 정부에서는 상호주의의 동시성과 확실성을 보다 보수적으로 설정하고 있다.¹⁸⁾ 그런데 비핵화를 대북 정책의 최우선 과제로 삼을 경우, 원하는 방향으로 북핵문제가 풀리지 않으면 한국의 대북정책 주도권 및 유연성은 사라지게 된다는 문제가 존재한다. 이 국면에서 비핵화 원칙의 현실적 적합성은 수정이 요청되었는데, 최근 들어 이명박 정부는 원칙의 유연성을 강조하는 국면전환을 꾀하고 있다.

긍정적인 측면에서 이명박 정부의 대북정책을 바라볼 때, 그 타당성은 적지 않다.

18) 이명박 정부의 대북정책 기조에 대해서는 신영석(2008), pp. 427-431 참조.

그동안 북한은 핵무기라는 카드를 이용하여 한국 및 국제사회와 지루하고도 위험한 게임을 벌여왔다. 아직 그 최종적인 득실은 나오지 않았지만, 협상의 기간이 계속 길어지면 북한으로서는 계속 험난한 미래를 걸어야 할 운명이다. 따라서 이명박 정부가 비핵화 우선 정책은 한미관계의 발전적 재정립과 북핵문제의 처리에 있어서 더 많은 공조를 함으로써 북한을 보다 효과적으로 압박할 수 있는 것이다.

이는 북한에 대한 ‘채찍’과 ‘당근’이 효율적으로 이루어짐으로써 정책의 효과를 높이고 결과적으로 북한의 핵포기를 앞당길 수 있다는 전망을 높일 수 있다는 의미다. 아직 그러한 효과가 가시적으로 나타난 것은 아니지만 이는 북한의 대남정책에 있어 한계를 설정하고 향후 대북정책의 실행에 있어 중요한 기준을 마련했다는 점에서 가치를 가진다.

한편 이명박 정부의 실용주의를 강조는 남북관계 특히 경협에 있어서 실제로 상호에게 이익을 가져다주는 사업에 역량을 집중할 수 있는 계획이라는 점에서 긍정적인 평가를 받는다. 그동안의 남북경협은 새로운 가능성을 찾아 여러 분야에서 많은 접촉을 하는 것이 중요하였지만, 이제는 선택과 집중을 통해 남북한 공동의 이익을 극대화하는 방향으로 나아가야 하는 것이었다. 다시 말해 2000년 남북정상회담 이후 노무현 정부까지의 남북경협이 발전가능성을 모색하기 위한 노력이었다면, 이제부터는 그동안 쌓은 협력의 기반을 통해 ‘지원-수혜’의 관계가 아닌 상호 ‘윈-윈’의 경제적 이익을 창출하고 확대해야 할 순간이라는 판단이다. 그동안 여러 시행착오를 통해 남북 간에 협력의 노하우를 쌓았기 때문에 이제 새로운 단계로 뛰어 올라야 한다는 주장이 국내적 힘을 얻기도 했다.

그런데 남북관계는 우리의 정책 선택과 입장 표명만으로 북한을 강제하거나 견인할 수 없다는 치명적 문제가 존재한다. 서로를 통일의 대상으로 삼고 있는 남북한 간의 특수한 관계는 다른 국가와의 외교정책 기획·집행과는 다를 수밖에 없다. 예를 들어 한국이 제3국의 인권문제에 대해 국제사회와 동조하여 비난하는 것은 민주주의국가로서 당연히 취해야 할 덕목이다. 그러나 세계에서 가장 심각한 인권침해국 중의 하나인 북한에 대해서는 다른 남북관계를 고려하여 침묵하는 것이 오히려 도움이 되기도 한다. 이명박 정부가 북한인권 문제에 대해 매우 중대하게 생각하면서도 경계선(red line)을 지킨 것은 이러한 이유에서이다.

이것이 남북한 관계의 현실이다. 옳다고 모든 것을 할 수 없고 반대로 옳지 않다고 그것을 외면할 수도 없는 것이 남북관계의 특수성이다. 따라서 이명박 정부가 기존 대북정책의 오류를 바로 잡고 또한 새로운 접근을 하기 위해서 ‘원칙’을 강조하였지만 실제로는 ‘유연함’도 잃지 않았다. ‘새로운 것을 보여줘야 한다’는 개혁의

원칙을 무리하게 펼친 지난 노무현 정부에 대한 국민의 심판은 가혹했다. 국민은 과거와 다른 새로운 것만을 원하는 것이 아니다. 대북정책에 있어서도 버려야 할 것과 취해야 할 것을 적절히 판단하는 합리성을 가져야 할 것이다.

2011년 9월 현재까지 이명박 정부의 실용주의는 대북정책에서 별 다른 성과를 보이지 못하였다. 또한 부시행정부의 퇴진과 오바마 정부의 출범 그리고 세계적인 경기불황의 상황에서 이명박 정부가 대선 공약과 출범 초기의 환경에서 설계한 대북정책은 어느 정도 수정이 불가피했다. 결과적으로 많은 시간을 소비하였으나 지금부터는 변화를 위한 다양한 정책 및 전략의 변화가 필요한 시점이다. 현재 이명박 정부 스스로도 원칙의 고수 속에서 유연한 변화를 모색하는 모습을 보이는 것은 진정한 실용의 모습이라고 할 수 있다.

제3장 북한의 외교정책과 ‘벼랑끝전술’의 해석

흔히 우리가 ‘벼랑끝전술’이라고 부르는 북한의 외교전략은 북한 핵문제의 협상 과정에서 나온 특이한 외교유형이 아니다. 국가의 자존심(자주)과 사회주의적 이데올로기성(또는 주체사상)을 중요한 국가목표로 삼고 있는 북한의 외교정책은 과거에도 자신에게 불리한 국면을 전환하거나 또는 협상의 근거를 만들기 위한 흥정(bargaining)의 수단으로 돌발적인 행동을 보여 왔다. 다음에서는 북한 외교정책의 기본적 이해를 통해 북핵 협상에서 나타나는 벼랑끝전술의 의미와 기능에 대해서 알아보기로 한다.¹⁹⁾

제1절 북한 외교정책의 기조와 목표

북한은 ‘자주·평화·친선’이라는 외교정책 이념을 표명하면서, 내부적으로는 사회주의체제를 유지하고 대외적으로는 타국과의 교류를 증대하고 평화를 지지하는 모습을 보이려고 노력해 왔다.²⁰⁾ 그런데 이러한 노력과는 별개로 북한은 반세기

19) 북한 외교정책과 벼랑끝전술에 관한 이 장의 내용은 송용운·이정우, “북한 외교정책의 검토와 그 특징에 관한 연구,” 『평화학연구』, 제9권, 1호(2008), pp. 68-84의 내용을 요약·재구성하여 보완한 것이다.

20) 북한은 1980년 제6차 당대회에서 주체사상에 기초한 ‘자주, 친선, 평화’를 외교정책 이념이라고 공표하고, 1988년 9월 ‘자주, 평화, 친선’으로 순서를 바꾸었으며, 이를 1998년 개정 사회주의헌법에 외교정책의 기본이념과 대외활동의 원칙으로 명시하였다. 따라서 북한은

이상 체제의 원칙으로 삼고 있는 ‘혁명’과 ‘해방’의 논리를 외교정책에도 투영하고 있으며, 이러한 원칙이 외교정책의 형성과 그 실행과정에서 내재화되어 있다. 북한은 자주를 대외활동의 근본원칙으로 규정하고, 외교정책 결정과 그 집행과정에서 자주성을 견지하고 제국주의에 대한 원칙적 입장을 지키는 것을 그 핵심으로 간주하였다.²¹⁾

특히 북한은 국제사회주의의 붕괴 이후 탈냉전의 조류 속에서도 “사회주의 원칙에 기초하여 사회주의 우월성을 발양시키는 원칙에서 혁명의 주체인 인민대중의 무궁무진한 창조력을 발동하는 방법으로 풀어나간다.”²²⁾고 여전히 강조함으로써 체제작동의 원리로서 사회주의 원칙과 사상을 고수하겠다는 의지를 거듭 표명한 바 있다. 기본적으로 북한은 수령제 사회주의국가라는 특수한 체제성격을 가지고 있다. 이는 북한이라는 체제가 사회주의국가의 보편적 특징인 ‘당 우위의 정치체제’ 성격을 갖는 동시에, 수령제의 특수성으로 인해 수령의 교시가 당규약보다 선행함을 의미한다.²³⁾ 따라서 북한의 외교는 국가목적으로부터 도출되고, 국가목적은 “온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회를 건설한다”는 내용의 「조선로동당 규약」에 근거한다.²⁴⁾ 이에 따르면 냉전시기 이래 북한의 국가목적은 북한은 사회주의체제 건설과 전한반도의 공산화 통일이라는 목표를 추구하였고, 공식적으로 이러한 공언은 여전히 지속되고 있다.

북한의 자주성에 대한 원칙은 현재의 강성대국의 논리에서도 발견되는데, 변화된 탈냉전의 위기 속에서도 북한이 외교의 축을 어디에 두고 있는지 잘 말해준다. 즉 북한은 외교정책을 “... 대외관계에서 완전한 자주권과 평등권을 행사하는 정치인 것으로 하여 인민대중의 자주성을 철저히 옹호하고 실현하며 사회주의 강성대국을 정치적으로 확고히 담보한다.”²⁵⁾고 정의하고 있다. 이러한 원칙을 통해 북한은 21세기에 들어서도 공식적으로나 실제적으로 사회주의적 원칙에 집착하는 측면이 강하며 또한 주체사상에 의거한 자력갱생의 논리가 지속되고 있음을 알 수

‘자주, 평화, 친선’의 이념 아래 외교정책을 전개하고 있다. 이와 관련, 북한은 “우리는 21세기에도 자주적인 외교정책을 계속 실시하면서 국제사회 성원들과의 친선협조 관계를 발전시켜 나갈 것”임을 강조한 바 있다. 박영규, 『김정일정권의 외교전략』(서울: 통일연구원, 2002), p. 16.

21) 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 28-29.

22) 『조선중앙년감』(평양: 1992), pp. 526-527.

23) 허문영(2001), p. 26.

24) 『조선로동당규약』(1980년 10월 13일 제6차 당대회 개정), 『북한이해의 길잡이』(서울: 박영사, 1999), pp. 399-400.

25) 철학연구소, 『사회주의 강성대국 건설사상』(평양: 사회과학출판사, 2000), pp. 35-36.

있다. 특히 “완전한 자주권과 평등권을 행사”라는 표현은 현대 국제정치에서 실현 불가능한 수사를 사용함으로써 스스로 개방적이기 보다는 폐쇄성을 강조하고 있음을 알 수 있다.

이러한 원칙과 인식은 북한이 핵협상 과정에서 세련되지 못하고 또한 국제규범에 합당하지 않은 언사와 행동을 보이는 것과 무관하지 않다. 그들에게 있어 “국내 정책과 긴밀히 결부되어 국내정책의 연장”²⁶⁾이라고 인식되는 대외정책은 개방성을 중시하고 21세기 국제레짐의 규칙과 절차를 따르는 보편적 외교제도·환경과는 큰 차이를 가지기 때문이다. 북한외교의 이와 같은 폐쇄적 성격은 탈냉전의 새로운 환경에 적응하여 적극적으로 세계무대에 서는 것을 제약하는 요인이 되고 있다. 최근 들어 나름대로의 개방 포지션을 취하면서도 여전히 자주성을 지나치게 강조하는 모습은 북한지도부의 체제수호와 개방정책 간의 선택적 고민을 보여주는 것이라고 해석할 수 있다.

한편 시기별로 볼 때 북한의 외교목표는, 환경변화에 따라 그 강조점이 변화하는 모습을 보여주었다. 예를 들어 북한은 1945년 이후 1990년대 초반까지 변함없이 통일을 획득하기 위한 전제조건으로서 ‘주한미군의 철수’를 최우선적으로 추진하였으나, 그 강도와 강조점은 변화되었다. 또한 1980년대 중국의 개혁·개방정책 성과를 지켜보면서 지속적인 경제난에 허덕이던 북한은 ‘자주·친선·평화’의 외교이념 하에 대서방관계 개선을 통한 경제난 해결을 적극 모색하기도 했다.²⁷⁾ 이후 1990년대에 들어와서는 동구 사회주의진영의 붕괴 및 소련의 해체와 경제난 심화 상황에 직면하게 됨에 따라 3대혁명역량의 전반적 위기상황에 처하여 북한으로서는 ‘체제유지’라는 최소목표에 전력을 기울이게 된 것으로 평가된다.

북한의 경우도 국제사회에서 하나의 국가로서 여러 국가이익(national interest)을 추구해 오고 있으나, 북한은 다른 국가들과는 달리 남한과 정치적 정통성 경쟁에서 우위를 확보하는 한편, 궁극적으로는 전한반도에서 공산화를 달성하는 것을 명목상 최우선의 국가목표로 추구하고 있다. 이러한 북한의 국가이익 또는 국가목표²⁸⁾는 『조선로동당 규약』 전문에 명시되어 있다. 그런데 이러한 북한의 국가목표는

26) 한국정치연구회, 『북한정치론』(서울: 백산서당, 1990), p. 400.

27) 당규약에서 미국을 제국주의로 규정하면서 그들의 지배주의를 배격하고 있는데 반해, 수정된 『사회주의헌법』에는 “우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 … 국가적 또는 정치, 경제, 문화적 관계를 맺는다.”라고 되어 있다. 『사회주의헌법』, 제17조.

28) 국가목표와 국가이익은 현실주의 국제정치학에서 국가의 행동을 기준하고 합리화하는 것으로서, 사실상 국가이익 자체가 국가목표로 환치될 수 있다. 이에 대한 설명은 W. Lippmann and C. V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age*(New York: Harper and Row, 1972), p. 163 참조.

대내외 상황 및 국제환경 변화에 따라 그 우선순위가 변화되어 왔다. 즉 정권수립기와 1950년대 초에는 통일에, 1950년대와 1960년대에는 대외적 자주성과 경제발전, 그리고 그 이후 현재까지 북한 정치체제의 유지와 지속에 우선순위를 두었다.

북한체제의 특수성과 현재 북한이 직면해 있는 대내외 상황을 감안할 때 국가목표의 우선순위는 무엇보다도 체제유지에 있는 것으로 보인다. 다시 말해서 김정일 정권은 1998년 8월 국력을 정치·경제·군사·문화의 모든 분야에서 최강의 경지에 도달한다는 ‘강성대국론’을 내걸고 공식출범하였으나, 실질적으로는 인민의 기본욕구가 충족되지 못할 정도의 심각한 경제위기상황에 처해 있기 때문에 김정일 정권의 핵심 목표와 대내외정책의 초점은 체제유지에 맞춰져 있다. 즉 단기적으로 김정일 정권의 유지에 초점을 맞추고 있으며 또한 중·장기적 체제위협 요소인 경제침체를 타개할 방안에 매진하는 이중적·전반적인 체제유지에 통력을 기하고 있는 것이다.

종합해 볼 때, 북한은 정권과 체제의 유지를 위해 대내적으로는 김정일에 대한 북한 주민들의 지지를 획득해야 하며, 대외적으로는 체제개방의 ‘부정적’ 효과를 차단할 수 있는 범위 내에서 외교정책을 활성화하여 북한체제에 대한 국제적 지지를 얻어야 하는 상황이다. 따라서 김정일 정권은 체제유지라는 국가목표를 달성하기 위한 수단을 확보하는데 외교정책의 당면 목표를 두고 있다. 이는 구체적으로 외부로부터의 경제지원과 함께 탈냉전기 유일한 초강대국인 미국으로부터 체제를 보장받을 수 있는 수단의 획득을 의미하는 것이 된다.²⁹⁾

이러한 북한의 외교정책 목표는 정권수립 이후 북한이 줄곧 지향해 온 정통성안보·경제발전 추구 및 ‘조선혁명의 전국적 승리를 위한 국제혁명역량의 연대성 강화’라는 기존 목표의 연장선상에 위치해 있다. 그러나 여러 목표 간에 강조점의 이동 및 실제적으로 체제유지에 모든 방점이 집중되어 있다는 점에서 질적으로 변화가 있는 것이다. 이런 측면에서 북한 핵협상 외교는 하나의 외교사안에 대한 특징적 외교유형이 아니라 북한 외교정책 목표의 방점 이동과정에서 나타난 변화 그 자체의 외적 표현이라고 할 수 있다. 따라서 북한의 핵외교는 탈냉전 이후 체제

29) 북한의 이러한 외교를 편승외교(bandwagoning diplomacy)로 보는 견해가 존재하지만, 북한이 미국의 정책에 동조하기 보다는 대항함으로써 이익을 추구하는 모습은 ‘편승’의 원래 의미와 반대에서 있다. 이에 대해 장노순은 ‘갈등적’ 편승외교라는 용어를 사용한다. 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남정책,” 『한국정치학회보』, 제33집, 제1호(1999), pp. 379-396. 편승외교에 대해서는 Stephen M. Walt, "Alliance: Balancing and Bandwagoning," in Robert C. Art and Robert Jervis (eds.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (New York: Harper Collins College Publishers, 1996), pp. 110-115 참조.

유지라는 외교목표 그 자체를 실현하기 위한 역동적 과정이자 체제의 위기상황에서 불가피하게 선택한 외교과정이라고 보아야 할 것이다. 이런 측면에서 보면 북한의 소위 벼랑끝전술은 선택이 아닌 필수의 경로라고 할 수 있다. 즉 대내적으로 경제적 압박을 해소하고 대외적으로 체제보장을 확보하기 위해서 북한은 미국과 국제사회의 우려 또는 관심사로 떠오른 핵무기를 통해 무엇이든 얻어내야 하는 절박한 상황 속에서 핵외교를 펼치고 있다고 볼 수 있다.

제2절 북핵 협상에서 나타난 ‘벼랑끝전술’의 해석

북한핵 위기가 15년 이상 계속되면서 북한의 외교형태에 대한 별칭은 하나의 관용어가 되어버렸다. ‘벼랑끝전술(brinkmanship strategy or tactic)’이 바로 그것이다. 이는 ‘줄타기외교’ 또는 ‘꼭예외교’와 같이 주로 위협스러운 방식의 외교를 칭하는 부정적 용어로 사용되고 있다. 이론적으로 볼 때 벼랑끝전술은 일방이 상대방을 위협 또는 의도적으로 위기를 조성하는 방법을 통해 상대방의 양보를 유도함으로써 이익을 최대화시키는 일련의 모험적·도발적 행위를 일컫는다.³⁰⁾ 따라서 벼랑끝전술은 상대의 양보를 전제로 한 일종의 치킨게임이 되며, ‘벼랑끝’의 결과에 대한 상대의 우려를 확신하는 단호함을 내재한 전략이다. 특히 국제정치에서 전쟁이라는 최악의 공동위험을 회피하려는 위기인식(crisis perception)에 기반하는 것이 된다. 당연히 어떤 특정 상황에서 둘 이상의 행위자가 위기에 대한 공감을 가지고 있어야만 한다.³¹⁾ 따라서 북한의 핵외교가 벼랑끝전술이라고 불리는 이유는 미국을 위시한 국제사회의 대량살상무기(WMD) 확산에 대해 가지는 우려(위기인식)를 통해 자신의 최대 국가목표인 체제유지를 확보하기 위한 모험적 외교행위이기 때문이다. 북핵문제에서 나타나는 북한외교를 벼랑끝 전술로 이해하는 구체적인 설명은 대체로 다음과 같다.³²⁾

벼랑끝전술은 첫째, 필요조건으로 대내외적인 위협의 존재, 둘째, 충분조건으로 극단적 방법을 통한 이익 극대화 가능성에 대한 기대, 셋째, 촉진요인으로 상대국

30) Thomas Schelling, *Arms and Influence*(New Haven: Yale University Press, 1966), p. 105.

31) 국제위기라는 것이 기본적으로 일방의 행위자에 의해 이루어지기 보다는 ‘둘 이상의 행위자가 전쟁 발생가능성을 인식하는 심각한 갈등상태에서 나타나는 일련의 상호작용’본다면, 벼랑끝전술은 위기에 대처하는 가능한 외교방식으로 이해될 수 있다. Glenn H. Snyder and Paul Diesing, “The Anatomy of International Crises,” in Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *The Global Agenda: Issues and Perspectives*(New York: Random House, 1984), pp. 75-77.

32) 북한의 벼랑끝전술에 대한 아래의 분석과 설명은 서보혁, “벼랑끝외교의 작동방식과 효과: 1990년대 북한의 대미외교를 사례로,” 『아세아연구』, 제46권, 제1호(2003) 참조.

의 반응 등 세 가지 조건이 성립될 때 등장한다고 말할 수 있다. 북한의 경우, 냉전 해체기에 들어 첫째의 조건이 부여된 상황에서, 북핵문제가 국제적 쟁점으로 부상하면서 위기돌파 및 이익실현을 위해 둘째 단계로 나아갈 개연성이 높아져 실제로 핵실험이라는 거의 마지막 선까지 밟았다. 또한 셋째 조건과 관련해서는 북한과 같은 강패국가(rogue states)들에 의한 WMD 개발을 극도로 경계하는 서방 국가들의 규범을 이용하여 양보를 추구하였고 또한 최대 협상대상인 부시 행정부의 북한에 대한 강경한 태도(적대적 무시정책 등)에 정면 대응하면서 위기의 강도를 높여왔다고 볼 수 있다.

그런데 벼랑끝전술은 상대방의 양보를 얻어내는 것을 전제로 한다는 점에서 상대방의 위기회피 선택에 대한 확신을 가져야 하는데, 이 부분은 북한의 핵외교 행태를 단순히 벼랑끝전술이라는 하나의 유형으로 설명하기 힘들다는 점을 보인다. 왜냐하면 북한이 미국 등의 양보에 대해 명확하게 확신을 가질만한 대목이 부족하기 때문이다.³³⁾ 북한이 체제유지를 위한 중대한 외교선택에 있어 오히려 체제붕괴를 담보로 한 모험을 하는 데에는, 일단 주어진 핵 상황에서 일방적 또는 유연한 핵포기 등의 정책적 선택이 자신들의 체제유지를 보장할 수 없다는 또 다른 ‘입장’이 존재한다. 즉 여러 정책적 옵션 중에서 채택한 것이 벼랑끝전술로 나타나는 것이 아니라 다른 선택을 할 수 없었던 상황 속에서 북한이 ‘벼랑끝’으로 내몰렸을 수도 있다는 가정이 부상할 수 있다. 이는 단순히 핵개발을 매개로 한 위기의 ‘상황’이 아니라 핵상황이 가져온 관계틀(미국·일본·한국 등과의 외교관계) 속에 체제유지가 보장된다고 판단했을 것이라는 추정이 가능하다.

결론적으로 일반적인 벼랑끝전술이 한 번의 게임에서 최대한의 이익을 얻기 위한 것과는 달리, 북한이 취한 핵외교는 벼랑끝전술로 인한 직접적 이익과 함께 체제유지를 위한 장기적인 포석으로서 국제사회로의 안정적 편입과 체제보장을 위한 불가피한 선택이었다고 이해할 수도 있다. 이런 해석이 가능하다면 북한의 핵외교는 스스로의 세련된 예측과 평가에 의한 것이라기보다는 체제유지를 위한 외교수단으로서 어쩔 수 없는 상황에서 환경의 변화에 따라 ‘자연스럽게’ 또는 ‘어쩔 수 없이’ 진행된 산물일 수 있다. 이 경우 북한의 벼랑끝전술은 외부의 시각으

33) 양보를 얻어내기 보다는 오히려 북핵 위기의 해결방안으로 미국은 대북 폭격 및 체제붕괴를 심각하게 고려한 바 있다. 이는 북한에게 있어, 미국이 위기를 회피하기 보다는 오히려 정면으로 돌파할 수도 있다는 인식을 만들었다. 이런 맥락에서 보면 보복과 선제공격의 가능성 속에서도 북한이 두 차례의 미사일 발사와 핵실험을 강행한 것은 벼랑끝전술의 일반적인 정의에서 벗어나는 것이 된다. 필자가 행한 여러 탈북자들과의 인터뷰를 통해서도 1994년 당시 북한의 일반 주민들까지도 미국의 공습을 실질적으로 느꼈던 것으로 파악된다.

로 볼 때 이익극대화를 위한 모험주의로 판단되지만, 북한 내부적으로는 오로지 한 길밖에 없는 상황에서 이미 자신이 통제할 수 없는 롤러코스터에 올라타 버린 것이라고 해석될 수도 있다.

제4장 윈-셋(Win-Set) 모델을 통한 북핵 협상의 분석

여기에서는 위에서 살펴 본 북한의 외교정책과 벼랑끝전술이 북핵 협상과정에서 미국, 한국과 어떤 상호작용을 하며 작동하였는지를 살펴 볼 것이다. 즉 공간이론의 한 종류인 윈-셋(win-set)모델을 이용하여 III장의 논의를 실험하고 검증하는 과정을 거칠 것이다. 이를 통해 미국, 북한, 한국이 각각 자국의 이익을 위해서 외교행위를 펼치지만, 교착상태를 벗어나거나 혹은 위기상황을 돌파하기 위해 타협의 공간을 만들어 가는 과정을 주목할 것이다. 여기에서 주목할 부분은 북한과 미국의 선호의 변동 및 이 과정에서 한국의 역량이 발휘될 수 있는 외교적 공간의 확보 그리고 핵실험과 같은 북한의 현상점 이동으로 인한 ‘판세’의 변화 등이다. 이러한 실험과 검증은 이후 V장에서 북핵 협상의 진행과 한국의 외교적 선택에 관한 논의를 위한 근거가 된다.

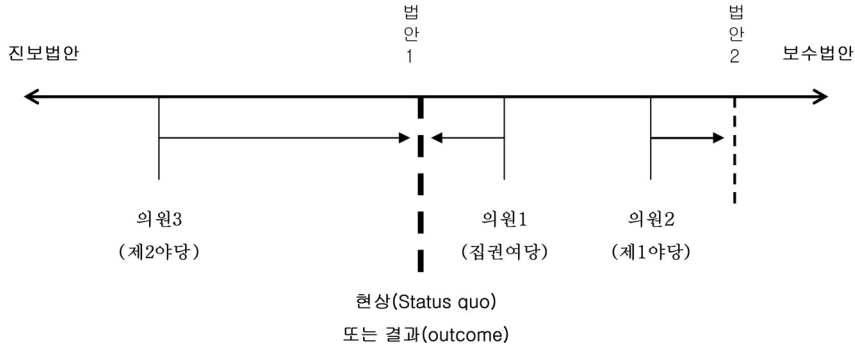
제1절 공간이론에 대한 기본적 검토: 1차원적 분석의 원리와 한계

공간이론은 합리적 선택이론(rational choice theory)의 영역에 속하며, 또한 중간투표자 공리(medium voter theorem)를 기초로 한 것이다.³⁴⁾ 본격적인 윈-셋모델의 전개 이전에 먼저 일차원적 모델을 살펴보기로 한다.

예를 들어 서로 선호(preference)가 다른 국회의원들이 어떤 법안을 결정했을 때, 우리가 그들의 성향을 알고 있다면, 왜 그와 같은 법안이 도출되었는지를 추정할 수 있다. <그림 1>에서 법안의 결과는 두 가지의 선택안(案) 중에서 법안1로 결정되었다. 의원1은 의원3과 협상·타협을 위해 양자의 선호 사이에서 자신에게 유리한

34) 합리적 선택이론과 중간투표자 공리에 대해서는 “남북한관계 분석에서 경제학적 접근방법의 역할과 한계,” 『평화학연구』, 제7권, 3호(2006), pp. 168-175 ; Melvin J. Hinich and Michael C. Munger, *Analytical Politics*(Cambridge: Cambridge University Press, 1997) ; Anthony Downs의 *An Economic Theory of Democracy*(New York: Harper and Row, 1957) ; “The Origins of an Economic Theory of Democracy,” in B. Grofman, (ed.), *Information, Participation, and Choice*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993), pp. 198-201 등을 참조.

선에서 법안1을 제시하였고, 다수결의 원칙에 따라 그것이 결과가 되었다. 상호 견제관계에 있는 여당과 제1야당의 성격상 의원2가 보다 강력한 주장을 통해 (의원2는 원래 선호보다 더 보수적인 법안을 제기하고 있다) 자신의 의견을 반영시키고자 하였으나 실현되지 못했다. 의원2가 더욱 극단적인 주장을 하였더라도 세 의원의 선호 구도 상 그것은 결과(법안선택)에 영향을 끼치지 않는다.

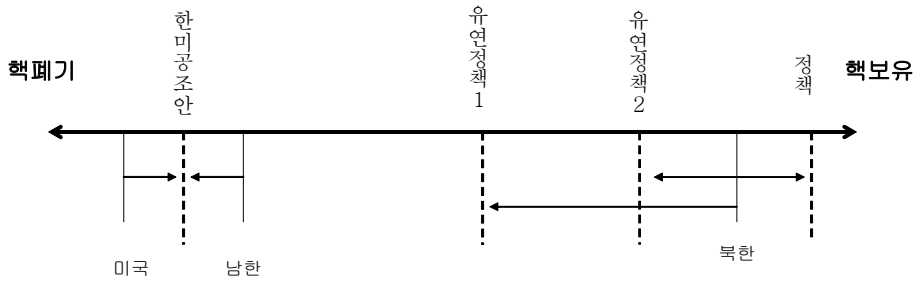


그림출처 : 이정우, 『이는 남북관계와 통일문제』
(서울: 통일부 통일교론으로 보육원, 2006), p. 57.

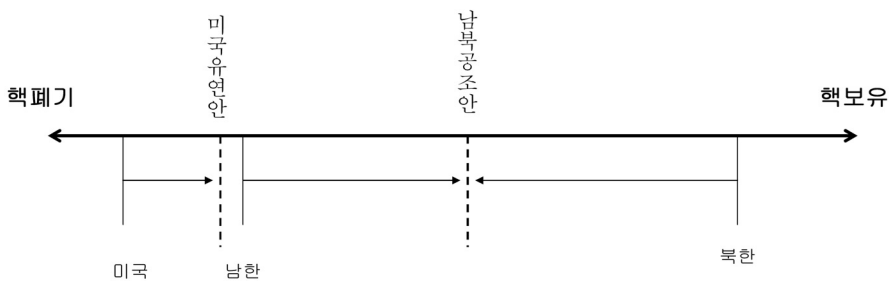
〈그림 1〉 국회의원 3인의 선호도, 전략에 따른 법안의 결과

주어진 절차를 거쳐 법안을 통과시켜야 한다는 규칙 하에서 각 의원의 ‘합리적 행위’는 타협을 통해 결과로 나타난다. 여기에서 합리적 행위란 의원3이 두 개의 선택 중에서 자신의 선호와 가까운 법안1을 선택한 것이다. 또한 여당의 의원1은 정권경쟁관계에 있는 의원2를 소외시키기 위해 자신의 선호를 다소 이동시킴으로써 의원3과의 타협을 이끈 것이다. 결국 타협의 결과, 각 의원의 원래 선호도와는 다른 법안1이 최종적으로 산출되고 결과에 대한 ‘만족’은 서로 다를 수밖에 없다. 필연적으로 이는 새로운 선택의 순간에 이와 같은 과정을 반복하며 만족도를 높이기 위한 협상을 벌이게 된다.

국회의원의 법안결정과정을 북핵문제에 대입하여 살펴보면 아래와 같은 그림이 가능하다. <그림 2>는 북한이 핵보유를 강력하게 원하고 있고 미국은 이를 막으려고 하며 또한 남한은 중간지점에서 미국과 공조를 이루고 있는 상황을 나타낸 모델이다. 그림에서 알 수 있듯이 이러한 상황에서 북한이 유연정책을 펼치든 강경정책을 펼치든 남한과 미국이 공조를 하는 한 상호간에 합의점은 없다. 따라서 핵억지를 추구하는 미국과 북한사이에는 서로 다른 지향으로 갈등만 심화될 뿐 타협은 불가능하다.



<그림 2> 남북한 및 미국의 북핵문제 해결선호 1



그림출처 : 이정우(2006), p. 58의 <그림4>를 수정한 것임.

<그림 3> 남북한 및 미국의 북핵문제 해결선호 2

<그림 3>은 남북공조에 따라 북한의 정책이 대폭적으로 남한의 선호에 가까워진 경우이다. 미국 또한 보다 유연한 입장으로 남한의 선호 쪽으로 위치를 변동한 경우이다. 전체적으로 남북한 그리고 미국 3국간의 관계는 매우 유연해졌다. 그러나 각국이 문제를 해결해 보려는 선호를 보임에도 불구하고 ‘미국유연안’과 ‘남북공조안’간에는 여전히 간격이 존재하기 때문에 각국의 만족도를 떠나 합의는 불가능해 보인다. 또한 남한이 ‘남북공조안’을 선택하든 ‘미국유연안(한미공조안)’을 선택하든 상황에는 변동이 없다.

그런데 이상과 같은 일차원적 합리적 선택은 이해(interest)의 변수가 많아지고 참가자의 수가 많아지면서 매우 복잡한 양상을 띠게 된다. 또한 거부권자(veto players)가 등장하고, 각 참가자의 힘(power)과 관심도(salience)가 다르게 작용하면서 ‘다수결의 원칙’에 ‘힘의 논리’가 보태어지고, 경우에 따라 타협은 불가능하게 된다. 즉 정상적인 타협의 영역(예를 들어 <그림 1>에서 의원3과 의원1의 사이)은 존재하지만 결과는 현상(status quo)을 벗어나지 못하고 대부분의 참가자가 불만족(dissatisfied)하는 결과가 지속될 수 있다.

주지하듯이 남북한관계에서는 정해진 규칙이 거의 없다. 하나의 제도 내에서

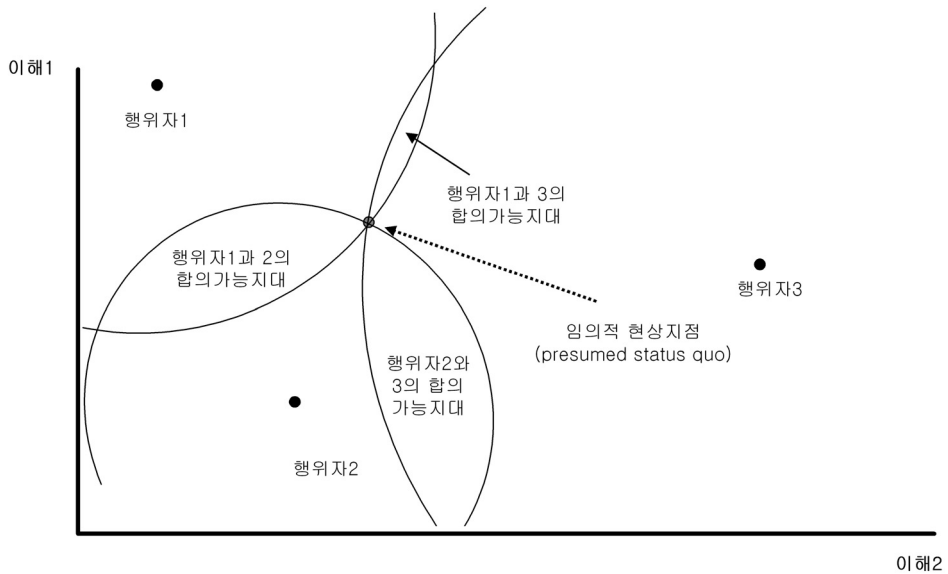
합의 또는 타협의 강제성이 존재하지 않는, 불신을 가진 거부권자들의 협상이기 때문이다. 따라서 국회의원들과 같이 주어진 회기(會期) 내에 법안을 통과시킬 의무도 없고, 더욱이 서로 다른 선호와 힘을 가진 주변 열강들이 참가자로 개입하기 때문에 간단한 예측을 하기 힘들다. 북한의 소극적 변화에 대해 감정적 비난을 하기에 앞서, 그들이 가진 선호와 체제의 목적에 대한 이해를 토대로 우리의 기대치가 수정되고 전략도 바뀔 필요가 있다.

제2절 원-셋모델에서 선호(preference)의 변동과 타협공간의 변화

1절에서 살펴 본 일차원적인 분석은 현실상황에서는 별로 활용되기 힘들다. 왜냐하면 북핵문제만 하더라도 핵개발과 핵억지(핵폐기)라는 일차원적인 선택의 영역이 아니라 북한에 대한 경제지원 또는 체제보장이라는 또 다른 이해(interest)가 동시에 일어나기 때문이다. 즉 서로 다른 이해가 중첩되어 있는 경우에 일차원적인 분석은 별로 의미가 없다. 상황의 종결(해결)을 위해서는 관련된 문제들이 동시에 해결되어야 하기 때문이다.

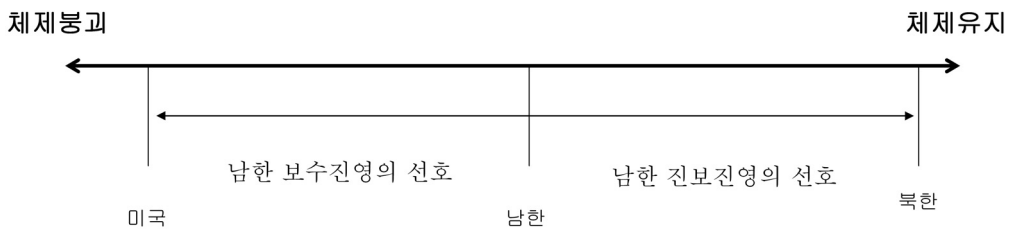
예를 들어 북핵문제의 해결을 위해서는 북한의 핵포기와 함께 미국 등의 경제지원 및 체제보장 조치가 병행되어야 하는 것과 마찬가지로이다. 이 상황을 합리적 선택이론의 차원에서 분석하기 위해서는 최소한 ‘핵개발’과 ‘북한체제의 보장’과 관련된 두 개의 이해 측면에서 상황을 파악해야 한다. 또한 몇 명의 행위자(여기서는 국가의 수)가 문제에 관련되어 있는지도 중요한 문제이다. 즉 문제가 되는 이해의 수와 참여자의 수에 따라 분석의 방식은 여러 가지로 나타나게 된다.

<그림 4>에서 3명의 행위자는 이해1과 이해2라는 두 가지 사안에서 자신의 선호를 조합한 선호점(point of preference)을 가진다. 그러나 현상은 그 누구의 선호와도 합치하지 않고 중간에 위치하고 있다. 주어진 조건에서 각 행위자는 자신의 선호점에서 현상점(point of status quo)의 간격과 동일한 무차별곡선(indifference curve)을 가진다고 가정한다. 따라서 현상과 자신의 선호간격 사이에서 다른 행위자와 중첩되는 부분에서 각 행위자는 타협점을 찾게 된다. 즉 자신의 선호점과 가까울수록 타협의 가능성은 높아진다. 각 행위자가 동등한 힘(투표에서 1인1표제와 같은 경우)을 가지고 있다고 생각할 경우, 타협을 시도하는 양자는 <그림4>와 같이 3명의 행위자가 존재할 경우, 행위자1과 행위자2 또는 행위자2와 행위자3의 타협가능성이 행위자1과 행위자3과의 타협가능성 보다 높다. 따라서 행위자3과 행위자1은 이러한 조건에서 서로 간에 타협하기 보다는 행위자2와의 타협을 통해 자신의



그림출처 : 이정우(2006), p. 60.

<그림 4> 3인 행위자의 윈셋(win set) 모형

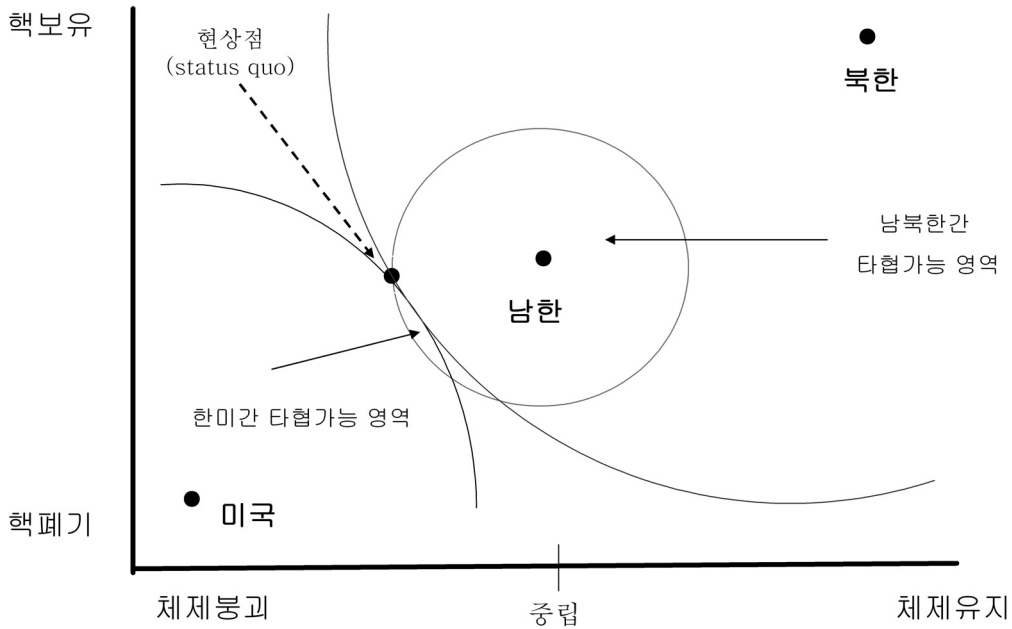


<그림 5> 북한체제 유지에 대한 남북한 및 미국의 선호

이익을 얻으려고 노력할 가능성이 크다.

여기에서 <그림 4>의 Y축의 이해1을 <그림 2>와 <그림 3>과 같이 북핵문제 해결선호로 보고 이해2를 <그림 5>에서와 같은 북한체제 유지에 대한 3국의 선호로 놓으면 현재 우리가 경험하고 있는 북핵 협상의 윈셋모형을 만들어 볼 수 있다. <그림 6>에서 남북한과 미국은 ‘핵확산’ 및 ‘북한체제 보존’이라는 두 가지의 이해사안에서 각각 서로 다른 선호점을 가지고 있다. 한미 간에는 타협가능지대를 가지고 있는데 그 면적은 그리 넓지 않다. 오히려 남북한 간의 타협가능지대는 한미 간의 타협가능지대를 제외한 남한 선호지대의 거의 대부분 면적을 차지하고 있다. <그림 6>의 선호관계 속에서는 남한이 핵문제에 있어 북한과 비슷한 선호를 가지

면 가질수록 남북한 간에 타협지대가 넓어지게 된다. 반대로 핵보유에 대해 반발하면 할수록 북한과의 타협지대가 좁혀지고 미국과의 타협지대가 넓어진다. 또한 어느 이해사안에서나 남한이 미국과의 입장차를 좁히면(왼쪽 또는 아래로 움직일 때) 좁힐수록 한미 간 타협지대는 넓어지고 남북한 간 타협지대는 줄어들게 된다.



〈그림 6〉 북한체제 유지에 대한 남북한 및 미국의 선호 1

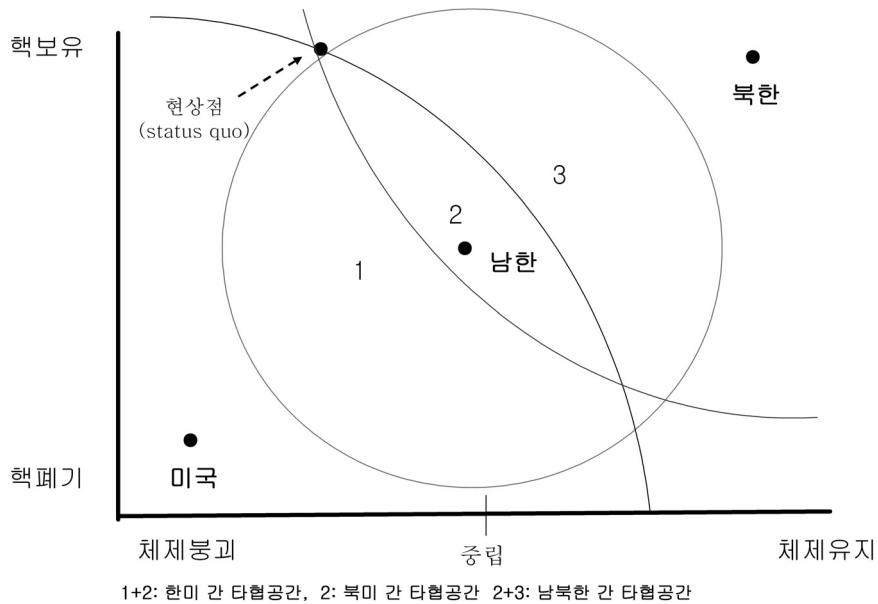
<그림 4>, <그림 6>과 같이 공간적으로 2개 이상의 이해사안에서 각 행위자간에 타협가능성을 알아보는 방법을 공간모델(spatial model)이라고 한다. <그림 6>에 대한 각 국의 선호점은 필자가 임의로 정한 것(ideal point)이므로 세밀한 조사를 통해 위치선정을 바꾼다면 다른 분석이 가능하다. 그러나 문제는 계속해서 존재한다. 앞서 언급했듯이 미국과 북한은 거부권자(veto player)이기 때문에 한-미 또는 남-북한 간에 타협을 이룬다 하더라도 양자의 합의로 다른 국가의 행위를 강제하지 못한다. 한미공조가 견고하다고 해서 북한이 이에 따를 것이 아니며 반대로 남북공조가 강하게 이루어져도 미국은 이를 무시할 공산이 크다. 따라서 북한이나 미국 또는 북미 양국이 자신의 선호점을 상대방 쪽으로 이동하여 양자 간의 타협지대를 만들지 않는 이상 현상유지 이상의 해법을 얻기 힘들게 된다.

제3절 윈-셋모델에서 현상(status quo)의 이동과 타협공간의 변화

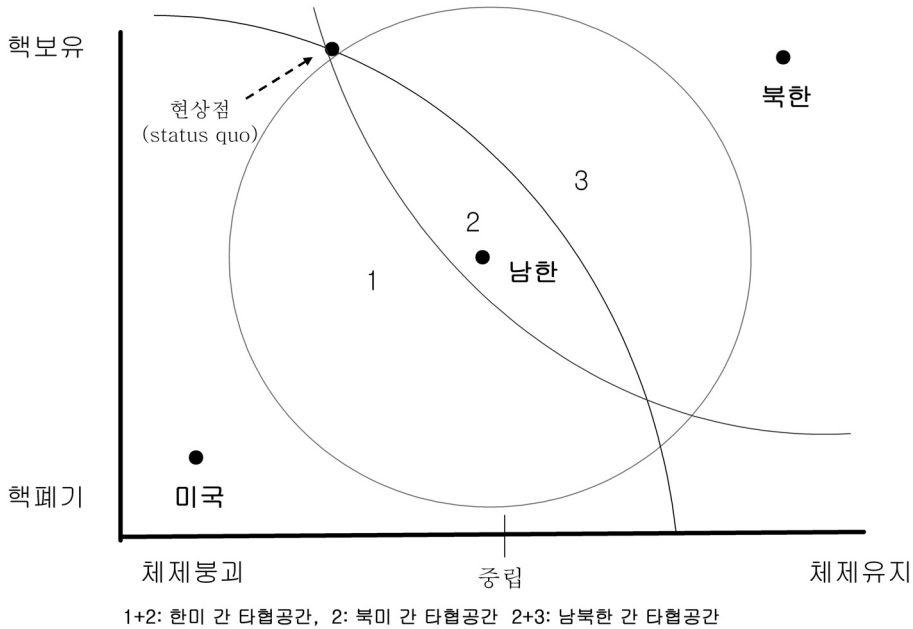
<그림 6>에서는 미국과 북한의 핵폐기 이슈와 체제유지 이슈에서 극단의 선호를 가지고 있고, 한국은 중립자적 선호를 가지고 있다. 또한 현상점을 통해서 보면 북한은 중립과 체제붕괴의 중간지점에서 불안한 상태에 있으며, 핵보유의 가능성은 크지만 아직 추정에 불과하고 확실하지는 않은 상황이다. 이런 상황에서 북미 간의 타협공간은 존재하지 않으며, 한국의 선호점과 타협공간은 북한과 공유하는 면이 미국과의 경우보다 훨씬 크다.

그런데 핵실험으로 북한의 핵보유가 기정사실화됨으로써 북미 간의 타협공간은 <그림 7>에서와 같이 북한에게 다소 유리한 쪽으로 확장되었다. Y축의 이슈(핵보유 이슈)에서 북한이 핵실험을 통해 핵보유를 과시함으로써 미국과의 타협공간(<그림 7>의 2)을 확보하였다. 이런 측면에서 볼 때 북한의 핵실험은 무모한 벼랑끝 전술이 아니라 상대(미국)와의 타협공간을 확장시키는 실리적 선택이었다고 해석할 수도 있다.

더욱이 북한의 핵실험 이후 미국은 단정되었던 북미대화를 복원하면서 선호점을 X축의 우측으로 어느 정도 이동하게 되었다. 현상변경에 따른 타협공간의 확대와 후속된 미국의 선호점 변경으로 북미 간의 타협공간은 <그림 8>의 상황이 되었다.



<그림 7> 북한체제 유지에 대한 남북한 및 미국의 선호 2



〈그림 8〉 북한체제 유지에 대한 남북한 및 미국의 선호 3

즉 북한은 핵보유 쪽으로의 현상점 이동을 통해 다급해진 미국과 다양한 외교협상을 통해 미국으로부터 적성국교역법과 테러지원국으로의 해제라는 결과를 얻어내는 등 김정일체제의 유지에 기존보다 훨씬 우호적인 장치들을 마련하였다. 이 결과 북미 간의 타협공간(<그림 8>의 2와 4)을 확보한 북한은 한국정부와는 상관없이 미국과의 협상을 통해 <그림 8>의 4의 공간에서 북핵 문제의 궁극적 타협을 이룰 수 있는 여건을 마련하게 되었다.

이상의 논의에서 우리가 알 수 있는 것은 윈-셋모델의 측면에서 볼 때, 북한은 <그림 6>과 같은 북핵 위기의 초기 상황, 즉 북한의 핵개발 의혹으로 불거진 미국과의 대립 상황에서 아무런 타협공간이 없었던 국면에서 최소한 핵보호성을 유지하면서 협상을 계속 진행하고, 그러한 진행과정에서 스스로의 체제를 유지해 나갈 수 있는 가능성을 열어 나갔다고 해석할 수 있다.

물론 위의 그림들에서 제시된 한국, 미국, 북한 각국의 선호점과 현상점에 대한 지정(positioning)은 관찰자에 따라 변동할 수 있을 것이고 또한 그 차이에 따라서 결과와 해석이 달라질 수 있을 것이다. 그러나 큰 틀에서 위에 제시된 것과 유사할 것이라 판단된다.

제5장 북핵 협상의 진행과 한국의 외교적 선택

IV장의 윈-셋모델을 통한 북핵 협상 설명에서는 한국의 외교적 역할이 북한의 현상점 변경과 미국의 선호 이동에 상관없이 북한의 체제유지와 핵개발이라는 두 가지 이슈에서 중립적인 위치에 고정되어 있었다. 그러나 주지하듯이 한국의 외교는 북핵 위기의 발발 이후 지속적으로 외부 상황의 변화 및 국내 정권의 변동에 따라 변화되어 왔다. 이 장에서는 한국의 정책변동(선호의 이동)이 북미 간의 핵협상에서 어떤 기능을 하고 또한 주어진 상황에서 어떤 선호를 가지는 것이 외교적·안보적으로 유용한 것인지에 대해 살펴보기로 한다.

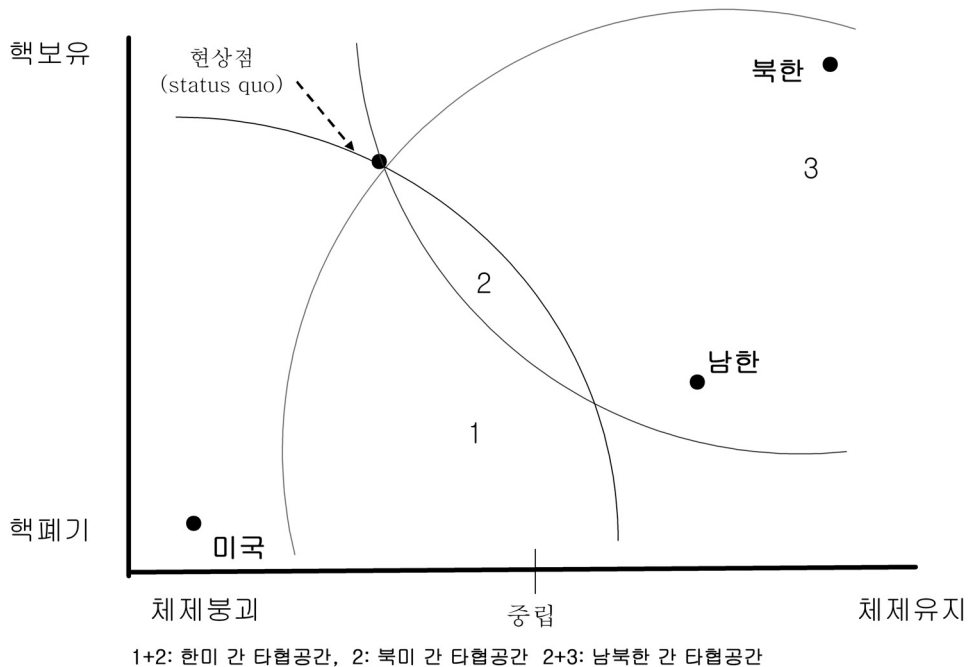
제1절 ‘남북공조’ 정책과 한국의 안보외교

북한 핵위기가 한국외교의 제1과제가 된 지도 오랜 세월이 흘렀다. 그 동안 한국은 3번의 정권교체가 있었고 현재 4번째 정부가 북한 문제를 담당하고 있다. 그 중 김영삼 정부 시기와 현 이명박 정부 시기를 미국과의 공조를 강조하는 정책으로 분류하고, 김대중 정부와 노무현 정부를 남북 공조를 강조한 시기로 분류할 수 있다. 그런데 남북공조를 강조하는 시기에는 국내적으로 보수 계층의 대북정책에 대한 비판이 강하였고, 반대로 한미공조의 시기에는 북한의 이른바 ‘통미봉남’ 정책으로 한국의 대북외교는 교착에 빠지는 결과를 보였다.³⁵⁾ 여기에서는 남북한 간의 화해·협력정책이 북한의 핵실험 이전과 이후의 상황에서 미국의 정책 선호와 관련하여 어떤 기능을 하였는지를 알아보기로 한다.

<그림 9>는 북한의 핵실험이 있기 이전에 미국이 북한에 대해 강경한 입장을 취하며 제2차 핵위기의 발생으로 일촉즉발의 상황이 지속된 것을 모델화 한 것이다. 북미 간 강경대치의 긴장 속에서도 한국정부는 북한에 대해 화해·협력정책을 지속함으로써 핵폐기 원칙에는 변동이 없지만 협상을 통한 해결을 추구하였다. 한국의 이러한 정책은 <그림 7>의 중간지점으로부터 한국의 선호점이 좌하향한 것으로 표현되었다. <그림 9>를 통해서 보면, 한국은 1과 2의 영역에서 미국과의 의견을 같이 하면서도 북한과의 타협공간을 확보하면서 북미 간의 타협공간인 2의 영역에서 북미 간 타협을 중재할 수 있는 위치를 점하고 있다.

35) 국내정치와 남북관계의 상관성에 대한 연구는 조운영, “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성,” 『국방연구』, 제51권, 제1호(2008), pp. 3-28 참조.

<그림 9>를 실제 북핵 상황과 대입해 보면, 부시 대통령의 ‘악의 축’ 발언과 대북 선제공격론의 대두 속에서 북한은 핵확산방지조약(NPT)을 탈퇴함으로써 위기가 고조되었다. 이후 2003년 미국의 이라크 침공이 실행된 이후 중국의 중재로 가까스로 제1차 6자회담이 개최되는 상황에 이르렀다. 당시 한국의 입장에서는 전쟁방지가 최우선의 정책 목표였고 당면과제였으므로 북한과의 관계개선과 남북 경제협력의 활성화를 통해 북한정권의 내부적 안정과 북핵 문제의 악화를 막는 것이 최선의 선택이었다고 볼 수 있다.³⁶⁾

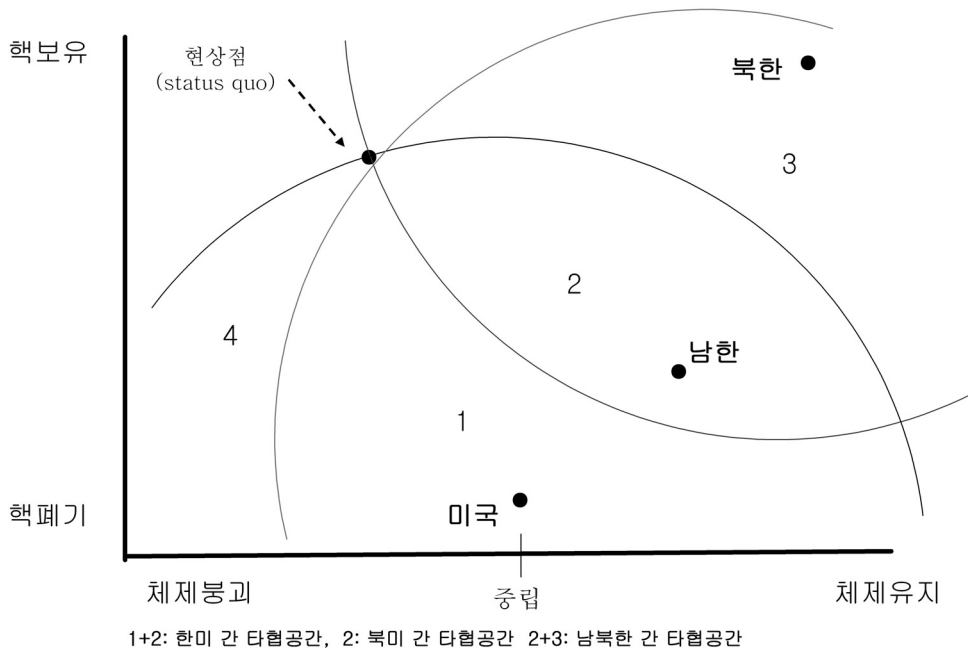


〈그림 9〉 핵실험 이전 한국의 남북공조 상황 1

이러한 상황에서 만약 미국이 강경노선을 다소 누그러뜨리고 북한의 체제유지에 대해 중립적인 입장을 가졌다면 어떤 결과를 낼 수 있었을까? <그림 10>은 그러한 상황을 모델화 한 것인데, 그림을 보면 한국은 거의 대등한 영역에서 미국

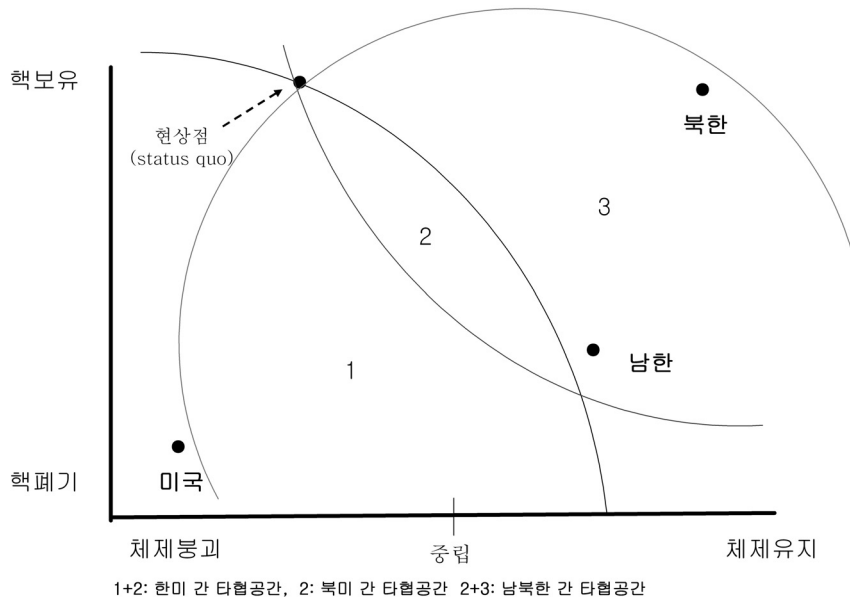
36) 김대중 정부와 노무현 정부에서 대북 화해협력정책을 펼친 것은 해당 정부의 친북성향이 라는 해석보다는 미국과 북한의 극한대치 상황에서 한국이 그것을 중재하고 전쟁을 방지 하려는 타협공간을 확보하려는 노력이었다고 해석할 수 있다. 이러한 노력의 구체적인 예 는, 임동원, 『피스메이커』(서울: 중앙북스, 2008) 및 찰스 프리처드, 김연철 역, 『실패한 외교』(서울: 사계절, 2008)의 5장을 보면 잘 알 수 있다.

과 북한의 타협을 도모할 수 있는 위치를 점하게 된다. 또한 북미 간의 타협공간인 2의 영역이 <그림 9>에 비해 크게 확장되고 한국의 선호점이 2의 영역에 위치하게 됨으로써 한국의 외교적 역량은 극대화 될 수 있었다. 그러나 주지하듯이 현실은 <그림 10>과 같이 진행되지 않았고, 방코델타아시아(BDA) 자금 인출 문제로 북미 간에 신뢰에 문제가 생기면서 2006년 7월과 10월에 걸쳐 북한은 미사일실험 발사와 지하 핵실험을 통해 오히려 긴장을 강화하는 이른바 벼랑끝전술을 펼치게 된다.



<그림 10> 핵실험 이전 한국의 남북공조 상황 2

핵실험으로 인해 북한은 긴장을 고조시켜 한반도를 일촉즉발의 상황으로 만들었으며, 국제사회로부터 비난을 자초하였다. 그렇지만 북한은 이러한 벼랑끝전술을 통해 최소한 <그림 9>의 경우보다 북미 간 타협공간인 2의 영역을 확대시켰으며 (<그림 11>), <그림 10>까지는 아니더라도 미국을 협상의 틀로 다시 끌어들이므로써 북미 간의 협상을 다시 시작하게 되었다. 만약 미국이 <그림 10>에서와 같이 북한 핵폐기에만 매진하면서 북한에 대한 체제유지를 보장하는 방향으로 선호를 이동하였다면, 북한의 벼랑끝전술(핵 및 미사일 실험)은 ‘유보’되었을 가능성이 크며, 한국 역시 남북공조 속에서 핵문제의 평화적 해결을 위한 유리한 위치를 점할 수 있었을 것이라고 해석해 볼 수 있다.



〈그림 11〉 핵실험 이전 한국의 남북공조 상황 3

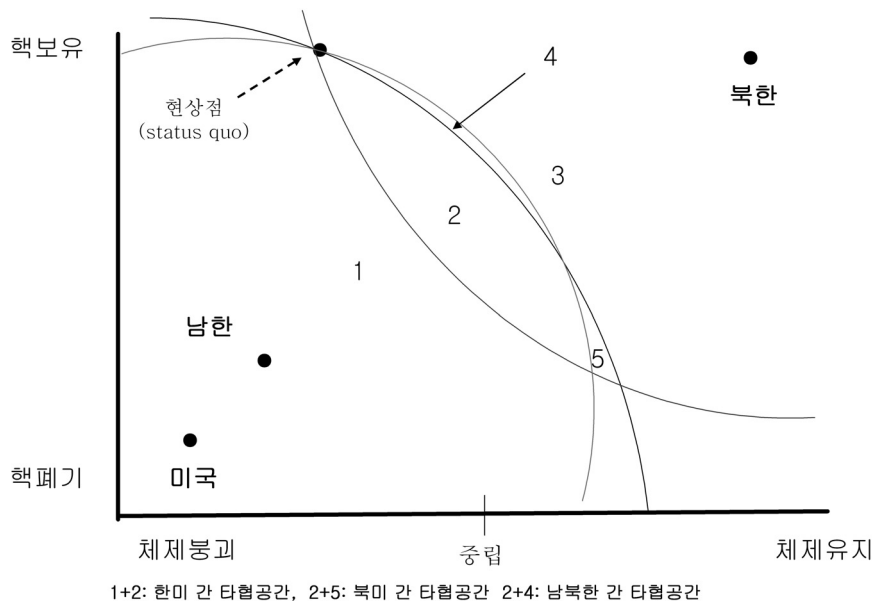
제2절 ‘한미공조’ 정책과 한국의 안보외교

북한의 핵실험 이후 비록 미국이 대북 협상에 있어서 적극적인 모습을 보이고 있지만 부시행정부의 북한에 대한 적대감과 불신은 지속되었다. 미국은 북한의 ‘성실한’ 핵폐기 실천을 북미관계 정상화(북한체제의 유지)의 기본 조건으로 보고 있으나, 북한은 단 하나의 협상 도구인 핵을 쉽게 버릴 용의가 없다. 그런데 이런 상황에서 2008년 들어 한국에 이명박 정권이 들어서면서 지난 10여 년 간의 대북 화해·협력정책은 큰 변화를 경험하였다. 이러한 한국의 정책 변화는 북핵 문제의 해결에 있어 한국의 역할을 어떻게 규정지을 것인지를 알아보기로 한다.

2008년 이명박 정부 출범 이후 한국은 북한과의 관계에 경직성을 띠게 되었고 남북관계는 악화되었다. <그림 12>는 이명박 정부의 출범 이후 한국이 미국의 대북정책과 거의 흡사하게 동조화 된 것을 윈셋을 통해 모델화 한 것이다. 그림을 통해서 보면, 한국의 북한에 대한 타협공간은 북한의 체제 유지를 지원하던 선호(<그림 9>와 <그림 10>)의 경우에서 보다 현저하게 줄어들어 미국의 대북 타협공간과 거의 흡사한 상황이 된다. 이러한 상황에서 한국의 대북 협상력은 줄어들고 또한 북미 간의 중재역할도 불가능한 상황이 될 수밖에 없다. 북한의 입장에서 보면 이런 상황에서 한국과의 대화는 무의미하게 되고 미국과의 협상에 매진하는

‘통미봉남’의 정책을 취하는 것이 합리적인 것이 된다.

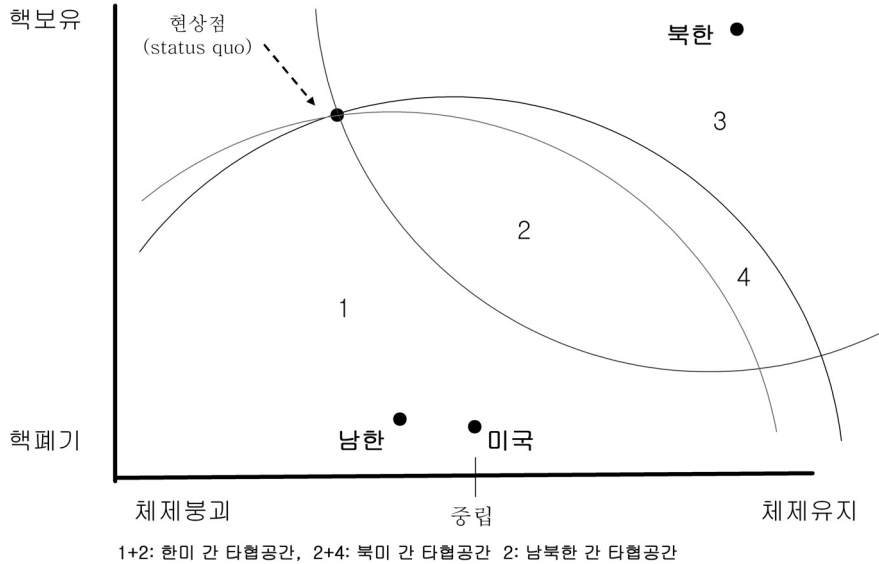
즉 미국과 북한이 극단의 대처상황에 있는 경우, 한국이 미국이나 북한의 어느 한쪽의 입장에 전적으로(두 가지 이슈에서 모두) 기울어질 경우, 타협공간의 축소 및 중첩으로 외교력을 발휘할 공간 자체가 줄어들게 된다. 그런데 한국이 선호를 이동할 수 있는 공간은 Y축(북한의 핵보유 이슈)이 아니라 X축(김정일체제의 유지 이슈)으로 한정되므로 X축에서의 위치설정이 매우 중요한 안보외교적 선택의 영역이 된다. 만약 <그림 12>의 상황에서 미국이 북한의 핵폐기에 집중하면서 X축의 위치를 오른쪽으로 이동하게 된다면 한국의 입장은 핵협상의 주요 당사자이자 행위자로서 별다른 역할을 할 수 없게 된다.



<그림 12> 핵실험 이후 한미공조 강화 1

<그림 13>은 9·19공동선언과 2·13합의의 로드맵이 어느 정도 진행됨에 따라 미국이 북한의 핵폐기에 집중하는 외교정책을 펼치면서 북한의 체제유지를 위한 제도적인 조치들을 취하게 되는 상황을 모델화 한 것이다. 여기에서 현상점은 북핵폐기 절차에 따라 다소 완화되어 <그림 12>에서 보다 하향하였다. 또한 미국은 핵폐기 원칙을 견지하면서도 북한체제의 유지에 대해서는 중도적인 입장으로 선호를 변경하였다. 한국은 한미공조에 따라 미국의 선호 변화에 따라 정책을 변경하였지만, 북한과의 관계악화 때문에 미국보다도 북한체제 유지에 대한 선호가 낮은 모습을

보인다. 이 경우 한국의 북한과의 타협공간(2)은 미국의 그것(2+4)보다는 영역의 크기가 작은 것으로 나타난다.



〈그림 13〉 핵실험 이후 한미공조 강화 2

이러한 결과는 한국의 대북외교가 북한의 체제유지 문제에 있어서 최소한 미국보다 ‘긍정적’인 입장에 있어야 북핵 협상에서 일정한 역할을 할 수 있고 또한 북핵 이후의 남북한 관계에 있어서도 유리한 위치를 잡을 수 있음을 보여준다.

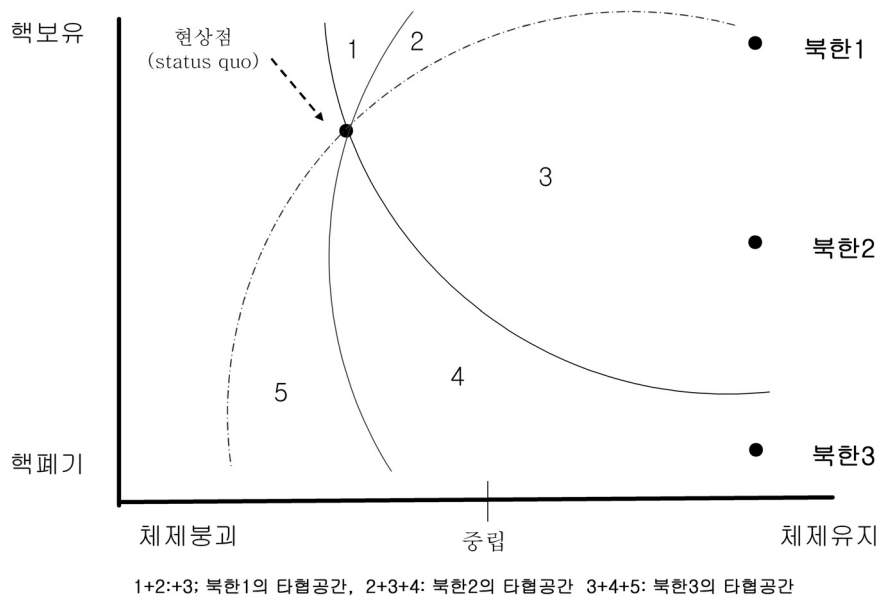
제3절 북핵 협상의 해법과 한국의 선택

이상에서 원셋모델을 통한 한국, 북한, 미국 3국의 핵협상 구도를 여러 측면에서 살펴보았다. 북핵 문제의 군사적 해결이 한국에게 치명적인 것이라는 것을 가정한다면, 북핵문제의 평화적 해결은 북미 간의 외교적 협상과 한국의 중재자적 역할을 통해 이루어지게 될 것이다. 그렇다면 문제는 북미 간의 갈등관계 속에서 한국이 어떤 외교전략과 안보적 관점에서 선호점을 가지는 것이 중요하다. 위에서 살펴본 바와는 한국은 북한의 체제유지 이슈에서 어떤 경우라도 미국과 북한의 중간 위치에 있어야 일정한 역할을 할 수가 있다.

그런데 제3장에서 이미 언급했듯이 합리적 선택이론의 맥락에서, 북한과 미국은 모두 불만족스러운 결과에 대해 타협을 중단하고 새로운 게임을 재개할 수 있는

거부권자(veto player)이기 때문에 한국의 역할이 결정적이지는 않다. 한국은 스스로 현상점을 이동할 수는 없으며 또한 북한의 체제를 보장하는 결정적 주체가 아니기 때문이다. 그러나 이런 제한성에도 불구하고 북핵 문제의 평화적 해결을 목표로 하는 구조 속에서 한국은 분명 일정한 역할을 맡고 있으며, 그것은 한국의 안보와 직결되는 것이므로 최대한의 이익(gain)을 얻기 위한 노력은 유동적 타협구조 속에서 최적의 선택(optimal choice)으로 이어져야 할 것이다.

북핵문제의 해결을 위해서는 무엇보다도 북한의 전략적 선택이 가장 중요한 변수이다. 체제 유지를 위해 핵을 매개로 위험한 모험을 하고 있는 북한에게 있어 체제를 보장해 주면서 핵을 폐기할 수 있는 최상의 방법은 어떻게 찾을 수 있을까? 다양한 해법이 제기될 수 있겠지만, 여기에서는 북핵 협상의 진전에 따라 현상점이 이동하고 이에 따라 북한이 선택할 수 있는 선호를 통해 북한과의 타협공간의 변화를 알아보기로 한다. 이러한 검토는 향후 상황의 진전에 따라 한국이 북한과의 협상에서 문제 해결의 해법을 모색하고, 중재자적 역할을 강화하며 또한 안보전략을 짜는 기초가 될 수 있을 것이다.

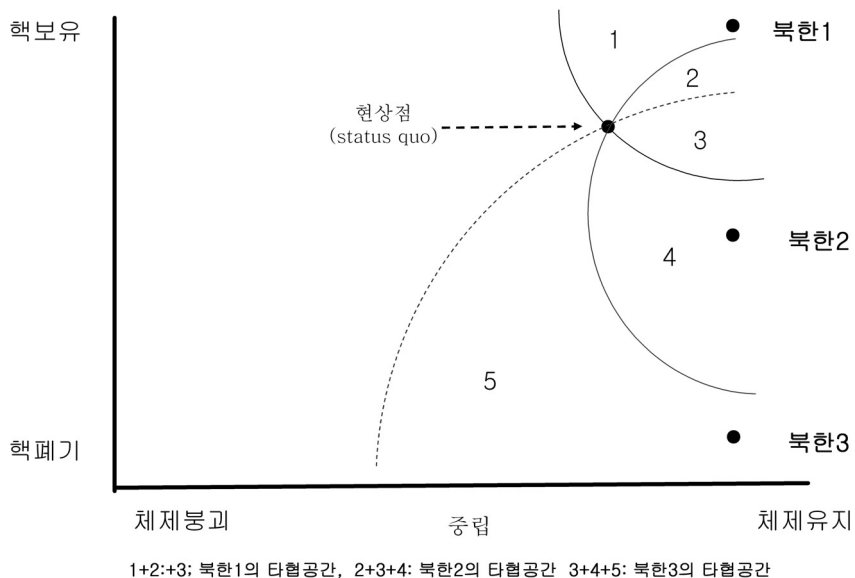


<그림 14> 북한의 핵보유 선호 변화에 따른 타협공간의 변화 1

<그림 14>는 북한의 체제유지 가능성이 불안한 상황에서 여전히 핵폐기에 주저하는 상황을 모델화한 것이다. 오른쪽의 ‘북한1’, ‘북한2’, ‘북한3’은 북한의 핵보유

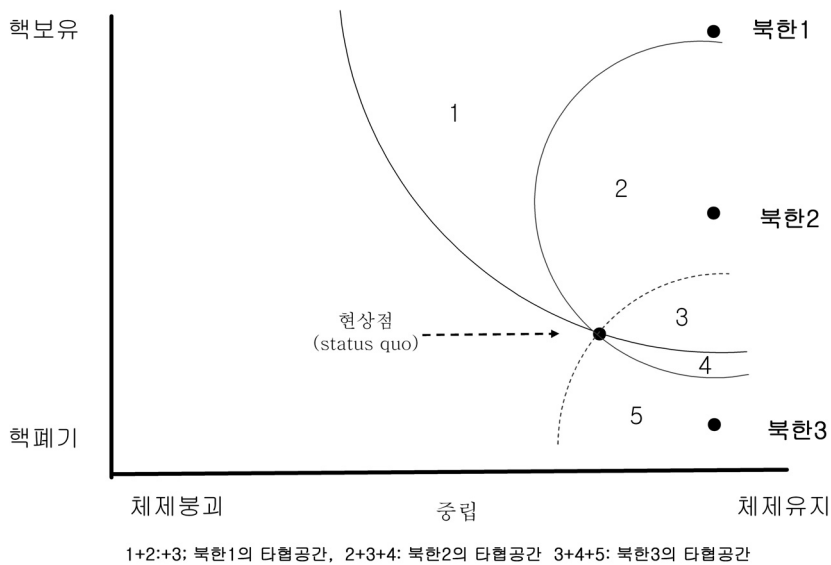
이슈에 대한 각기 다른 선호를 상·중·하로 구분한 것이다. 그림에 따르면 주어진 현상점에서 북한의 타협공간은 서로 비슷한 면적을 차지하지만, 핵폐기의 방향으로 이동할수록 체제의 안정성이 위협되는 수준으로까지 공간이 확장된다. 따라서 북한으로서는 이 경우 ‘북한1’과 최소한 ‘북한2’의 위치를 지속하려는 경향을 보일 것이다. 이 경우 한국으로서는 북한의 체제안정성을 유지시키는 방향으로 선호점을 이동(남북경협 활성화 및 대북 인도적 지원의 확대 등)하면서 북한이 Y축의 선호를 낮추도록 유도해야 할 것이다.

그런데 2008년 10월 현재의 북핵 상황은 <그림 14>와는 달리 현상점이 우측으로 이동하였다. 즉 2·13합의에 따른 북핵 폐기의 가능성이 진행되면서 북한의 체제안정성은 체제유지의 방향으로 이동하였다. <그림 15>는 그러한 상황을 극대화한 모델이다. 여기에서 북한은 ‘북한1’의 또는 ‘북한2’의 선호를 택하더라도 체제유지의 이슈에서 거의 동일한 영역에 들어오게 된다. 이는 현상점이 우측으로 이동할수록 북한의 핵보유 주장이 줄어들 개연성이 큰 것을 의미한다. 그러나 ‘북한3’의 영역에서와 같이 북핵 포기 선호를 갖게 될 경우, 체제유지의 변동성이 커지게 되므로 핵무기 카드를 전적으로 포기할 가능성은 크지 않다. 이 경우 한국은 ‘5’의 영역에 위치하면서 북한과의 타협공간을 Y축의 아래로 내리는 협상을 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 <그림 14>의 경우와는 달리 때로는 X축의 위치를 왼쪽으로 이동하면서 북한에 대한 지원과 남북경협에 있어서 완급을 조정할 필요성이 대두될 수 있다.



<그림 15> 북한의 핵보유 선호 변화에 따른 타협공간의 변화 2

<그림 16>은 북핵 협상이 원만하게 진행되어 현상점이 상당히 오른쪽으로 하향되어진 상황을 모델화한 것이다. 이 상황에서는 ‘북한2’와 ‘북한3’의 선호가 체제유지에 있어 거의 비슷한 타협공간을 가지게 되므로 북한으로서도 핵무기 보유에 대한 집착을 많이 완화할 개연성이 높다. 특히 그림으로 보면 북한이 현상점의 변화에도 불구하고 여전히 핵보유를 강행할 경우, 오히려 체제안정성을 저해할 개연성이 커지게 된다. 따라서 이 경우 한국은 ‘5’의 영역에서 남북경협 및 대북지원의 제도화 등을 통해 북한과의 관계를 확대하면서 북한의 완전한 핵폐기를 도모해야 할 것이다.



<그림 16> 북한의 핵보유 선호 변화에 따른 타협공간의 변화 3

그런데 중요한 것은 <그림 14>, <그림 15>, <그림 16>의 상황은 점진적으로 이루어질 것이므로 한국의 선호 이동도 이러한 흐름에 적절히 대응해야 한다는 점이다. 예를 들어 <그림 14>의 상황에서 한국이 선호를 우측으로 급격히 이동한다면, 한국의 대북 타협공간은 북한의 무차별곡선 안으로 포함되어 아무런 역할을 할 수 없게 되기 때문이다. 반대로 <그림 16>의 상황에서 한국이 북한과 대립각을 유지하면서 타협공간을 확보하지 못한다면 북미 간의 협상에서 소외될 뿐 아니라 핵문제 해결 이후에도 남북관계는 소원한 상황에 처할 것이다. 한국 역시 합리적 행위자라는 측면에서 그럴 가능성은 매우 낮지만 국내정치적 변동에 함몰되어 실기(失期)한다면 그 손실은 상상외로 클 수 있다. 이미 우리는 지난 김대중-노무현

정부에서 현상점을 초월하는 대북 친화정책으로 협상력을 떨어뜨린 전례가 있으며 반대로 김영삼 정부에서는 북한붕괴론을 언급하면서 북한으로부터 ‘통미봉남’을 당하면서도 북미 간 제네바협상의 결과를 수용하고 부담을 안아야 하는 겪은바 있다.

제6장 결 론

북핵 문제는 한국외교와 안보의 가장 중요한 과제로 우리의 역사와 함께 진행되고 있다. 더딘 진전으로 피로감을 가지게 하지만 어떠한 경우에도 합리적인 수준에서 생각하고 대응해야 할 문제이다. 그러나 대북정책을 둘러싼 정치권의 이견과 소위 남남갈등이라고 불리는 우리사회의 의견대립은 정책의 일관성과 합리성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

이 글을 통해 우리가 알 수 있는 것들 중의 하나는, 북핵문제에 있어서 한국은 주도권을 행사하려고 하기 보다는 북미 간의 협상틀 속에서 현명한 중재자 역할을 담당해야 한다는 점이다. 또한 이러한 중재자 역할은 미국과 북한의 선호점을 잘 파악하고 스스로의 위치를 잘 설정하는 과정에서 효력을 배가할 수 있다는 점이다. 이런 측면에서 안타까운 것은 한국의 북핵외교가 시기와 위치설정에서 종종 오류를 범하고 있다는 점이다. 따라서 한국의 북핵 외교는 상황을 너무 앞서 나가거나 또는 위치를 잘못 선정하는 실수를 범하지 않도록 전체의 흐름을 잘 읽어야 할 것이다.

특히 국내적 정치이득을 위한 무리한 행위, 과도한 민족의식의 발현 또는 냉전시기의 낡은 사고로는 현재의 위기적 상황을 효과적으로 극복하기 힘들다. 현재 우리는 북한이라는 잠재적 적국으로부터 핵위협을 당하고 있으며, 21세기의 새로운 안보환경 속에서 한미동맹의 변화를 경험하고 있는 중이다. 북핵 협상 과정에서 한국이 보이는 정책 하나하나가 향후 남북관계의 초석이 될 것이고 또한 한미동맹의 변화를 이끄는 나침반이 될 것이다.

특히 한국이 상대해야 할 주요 행위자인 미국과 북한은 현재 내부적으로 변화의 기로에 서 있다. 북한은 김정일 위원장의 와병 이후로 권력변동의 미묘한 기류가 감지되고 있으며, 미국은 지난 대선을 통해 정권의 변동이 이루어져 대북정책에 있어 적지 않은 변화가 있을 것으로 예견된다. 기존 행위자(국가)의 권력구조가 변경되면 행위자의 선호 역시 바뀔 수 있고, 그에 따라 현상점의 변동도 예측된다.

따라서 한국으로서는 최대우방인 미국과의 동맹관계 및 통일 대상인 북한과의 미래관계를 고려하여 극단으로 변동하는 선호의 이동을 자제해야 할 것이다. 환경의 변화를 읽고 적절히 대응하는 것이 한국의 외교와 안보에 최우선적 과제이다. 중요한 시기에 환경의 변화와 그 흐름을 놓치게 된다면 북핵 협상에서 한국의 역할이 축소되는 우를 범할 수 있다.

북핵협상의 평화적 해결은 21세기 한민족의 통일과제의 성패를 가름하는 중요한 단서가 될 것이다. 따라서 북핵문제의 해결을 위한 외교적 노력에서 한국의 외교적 선택, 즉 남북공조와 한미동맹의 선택은 단순히 하나의 현안을 풀기 위한 정책이 아니라 민족의 명운을 결정하는 중대한 결정이 될 것이다. 그런데 이상의 검토에서 볼 때, 동맹을 중시한 외교와 민족을 중시한 외교 그 어느 것도 대한민국의 통일이념과 정책 그리고 한민족의 미래와 결정적으로 합치하지 않는다. 이상주의적으로 어떠한 결정이 일정한 경로와 목표를 견인할 것이라는 판단은 ‘합리적’이지 않다. 스스로 우리의 미래를 정하는 것이지만 이러한 목표의 달성을 위해서는 남북한관계와 주변강대국과의 외교적 이해를 동시에 바라보는 고차방정식을 이해해야 한다.

미국과 중국이 새로운 질서를 만들어 가는 21세기에 있어서 한반도의 미래는 그들의 이해와 협상할 수 있는 통로를 가지고 있어야 하며 또한 우리의 외교가 그것을 획득할 수 있는 전략을 가지고서 움직여야 한다. 북한에 대한 감정적 대응, 동맹에 대한 과도한 신뢰, 주변국의 선의에 대한 기대 등은 한민족의 미래선택을 주변의 결정으로 미루는 제2의 분단과 같은 역사적 반복이 될 수 있다. 이미 선진국으로 분류되는 대한민국의 미래동력을 통일이라는 결정적 계기를 통해 남북한이 함께 번영하는 민족의 힘으로 재창출하기 위해서는 ‘산사태같이 다가올 통일’은 물론 ‘만리장성을 쌓아가는 노력’ 또한 동시에 준비해야 할 것이다.

북핵 문제의 해결 이후 동북아 국제질서 재편과정에서 한국이 스스로의 입지를 가지고서 북한 및 주변 4국에 대해 명확한 역할론을 펼치기 위해서는 북핵 협상과정에서 협상공간의 변화와 상황의 변동 속에서 고정적이지 않은 위치변화를 통해 스스로의 외교역량을 확대하는 지속적인 노력이 필요하다. 중요한 것은 스스로의 정책적 목표를 설정하는 것과 함께 다른 국가들의 협상공간을 잘 파악하여 기술적으로도 유동성을 가져야 한다는 것이다.

이러한 상황은 통일과정에서도 반복될 것이다. 역사의 반복이 비극과 광시극을 오간다는 점에서 우리의 외교적 입지 선점은 항상 중요한 문제가 될 것이다. 민족의 새 역사를 써나가야 하는 통일과정에서 동맹과 민족의 사이에서 우리의 외교적 선택은 어느 한 쪽이 아닌 통일 이후를 내다보는 혜안에서 출발해야 할 것이다.

[참고 문헌]

- Downs, Anthony, "The Origins of an Economic Theory of Democracy," in B. Grofman, (ed.), *Information, Participation, and Choice* Ann Arbor: University of Michigan Press, 1993.
- , *An Economic Theory of Democracy* New York: Harper and Row, 1957.
- Hinich Melvin J. and Michael C. Munger, *Analytical Politics* Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Lippmann W. and C. V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age* New York: Harper and Row, 1972.
- Mesquita, Bruce Bueno de, "The Contribution of Expected-Utility Theory to the Study of International Conflict," in Manus I. Midlarsky (ed.), *Handbook of War Studies* (Boston: Unwin Hyman, 1989).
- Schelling, Thomas, *Arms and Influence* New Haven: Yale University Press.
- Shambaugh, David, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *The Washington Quarterly* (Spring 2003).
- Snyder Glenn H. and Paul Diesing, "The Anatomy of International Crises," in Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *The Global Agenda: Issues and Perspectives* New York: Random House, 1984.
- Walt, Stephen M., "Alliance: Balancing and Bandwagoning," in Robert C. Art and Robert Jervis (eds.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* New York: Harper Collins College Publishers, 1996.
- 김계동, "한반도 냉전구조의 해체: 국제적 탈냉전의 유형과 선택적 대안," 김계동 외, 『탈냉전시대 한국전쟁의 재조명』 서울: 백산서당, 2000.
- _____, 『북한의 외교정책: 벼랑에서 줄타기 외교의 선택』 서울: 백산서당, 2002.
- 남성욱, "미사일 발사이후 한반도 주변정세의 변화와 북한의 선택," 평화문제연구소 「2007년 재외동포세미나」 발표논문.
- 박영규, 『김정일정권의 외교전략』 서울: 통일연구원, 2002.
- 배정호 외, 『동북아시아의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략』 서울: 통일연구원, 2006.
- 서보혁, "벼랑끝외교의 작동방식과 효과: 1990년대 북한의 대미외교를 사례로,"

- 『아세아연구』, 제46권, 제1호(2003).
- 송용운·이정우, “북한 외교정책의 검토와 그 특징에 관한 연구,” 『평화학연구』, 제9권 1호(2008).
- 신영석, 『역대정권의 통일정책변천사』 서울: 평화문제연구소, 2008.
- 여인곤·김국신·배정호·최춘흠, 『주변 4국의 대북정책 동향과 전망』 서울: 통일연구원, 2007.
- 이정우, “남북한관계 분석에서 경제학적 접근방법의 역할과 한계,” 『평화학연구』, 제7권, 3호(2006).
- _____, 『이론으로 보는 남북관계와 통일문제』 서울: 통일부, 2006.
- 임동원, 『피스메이커』 서울: 중앙북스, 2008.
- 장노순, “약소국의 갈등적 편승외교정책: 북한의 통미봉남정책,” 『한국정치학회보』, 제33집, 제1호(1999).
- 전현준 외, 『북한이해의 길잡이』 서울: 박영사, 1999.
- 조윤영, “남북한 관계의 변화와 국내정치적 결정요인과의 연계성,” 『국방연구』, 제51권, 제1호(2008).
- 찰스 프리처드, 김연철 역, 『실패한 외교』 서울: 사계절, 2008.
- 철학연구소, 『사회주의 강성대국 건설사상』 평양: 사회과학출판사, 2000.
- 한국정치연구회, 『북한정치론』 서울: 백산서당, 1990.
- 허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』 서울: 통일연구원, 2001.
- 『로동신문』, “말 보다 실천이 중요하다,” 2000년 3월 15일.
- 『사회주의헌법』, 제17조.
- 『조선로동당규약』(1980년 10월 13일 제6차 당대회 개정)
- 『조선중앙년감』 평양: 1992.

외국인 유학생들의 한반도 평화통일 의식조사

임한필
코리아글로벌 연구원

제1장 서론	505
제2장 조사개요	509
제3장 조사결과분석	512
제4장 외국인 유학생과 한반도 평화통일의 전략적 구상	526
제5장 결론	535
[참고 문헌]	536
[첨부자료 : 설문지양식]	537

요 약 문

본 연구는 한국에서 유학하고 있는 외국인 유학생들을 대상으로 한반도 평화와 통일에 대한 의식을 조사·분석하고 그들을 미래 한반도 평화통일의 튼튼한 후원자로 양성하기 위한 교육 및 홍보 프로그램 등 실질적인 대안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해서 먼저 외국인 유학생들이 한반도의 평화와 통일에 대해 어떻게 생각하며, 남한과 북한에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지를 중국, 베트남, 몽골 출신 외국인 유학생 120명을 대상으로 설문조사를 통해 분석하였다. 8만4천여 명의 국내 외국인 유학생 중 중국을 비롯한 몽골, 베트남 출신의 3개국 유학생은 전체의 80% 이상을 차지한다. 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건에 대한 인식, 한반도 분단 및 한국전쟁에 대한 이해의 수준, 북한체제 및 인권에 대한 생각, 향후 한반도 통일과정에서 주변국의 역할, 통일을 위한 노력과 예상시기, 유학생생활 중 한반도 평화통일에 대한 교육 프로그램 참가여부 및 평가·제안에 대해 조사하였다. 이를 통해 가장 효과적으로 한반도 평화통일에 대한 인식을 심어주고 중장기적인 글로벌협력네트워크를 구축해나갈 것인지에 대한 정책적 대안을 모색하였다. 조사 결과 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건 등 한반도에서 벌어지고 있는 민감한 안보이슈들에 대해 외국인 유학생들은 전반적으로 잘 알고 있으며, 이러한 사건이 향후 전쟁으로 확대될지도 모른다는 불안감 등 신변의 위협을 느끼는 것으로 나타났다. 그리고 외국인 유학생들은 한국전쟁이나 지금의 한반도 분단 상황에 대해서도 잘 알고 있으며, 한반도에서 전쟁이 일어날 가능성이 큰 것으로 인식하고 있었다. 한반도 평화통일의 전망에 대해서는 긍정적이기도 하고 부정적이기도 하였다. 특히 한반도와 가장 밀접한 관계를 형성하고 있는 중국 출신 유학생들이 부정적인 시각을 많이 갖고 있는 것으로 나타나 향후 중국 유학생들이 가지고 있는 선입견 또는 왜곡된 시각을 바로 잡을 수 있도록 보다 적극적인 홍보와 교육이 필요한 것으로 나타났다. 한미동맹에 대한 부정적인 시각이나 한반도 통일이 중국에 위협이 되지 않으며 또 평화적으로 한반도의 통일이 진행될 수 있다는 확신을 다양한 방식을 통해서 알려나갈 필요가 있다. 대다수의 외국인 유학생들은 한국에 와서 한반도 평화통일과 관련된 프로그램에 참여한 적이 없는 것으로 나타났으며, 견학·탐방이나 세미나에 참여한 소수의 학생들도 해당 프로그램에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 향후에 관련된 프로그램의 양적 확대뿐 아니라 질적으로도 만족할 수 있도록 체계적인 준비를 해나가야 할 것이다.

직접 체험하고 느낄 수 있는 프로그램은 한국의 역사·문화 및 분단이라는 특수한 상황에 대해 오랫동안 기억하게 할 것이다. 이를 위해 외국인 유학생을 대상으로 판문점을 포함한 DMZ 일대의 안보·생태·문화 탐방 등을 적극 추진할 필요가 있다. 또한 전공하고 있는 분야에서 평화와 통일에 대해 관심을 가질 수 있는 교재·과목을 만드는 것 또한 지속적인 관심을 위해서도 필요할 것이다. 본 연구결과를 뒷받침하기 위해 외국인 유학생들이 공부하고 있는 국내 대학의 정규 교과과정에서 한반도 평화통일 교육은 어떻게 진행되고 있는지 전국 주요대학의 외국인 유학생 담당 부처 및 한국어교육기관 홈페이지를 통해 확인하였다. 그 결과, 서울대학교의 한국어교육센터를 제외하고는 대부분의 대학에서 전공 이외에 한반도 평화통일 교육 또는 관련 프로그램은 진행되지 않는 것으로 나타났다. 통일부와 대학·교육기관간의 협력을 통해 외국인 유학생들을 위한 다양한 형태의 평화통일 교육 프로그램을 개발할 필요가 있을 것이다. 외국인들이 한국에서 유학을 한다는 것은 전공분야의 학업 뿐 아니라 한국의 역사, 문화, 환경 그리고 한반도만이 가지고 있는 지정학적 특수성에 대한 경험과 인식을 함께 유학했던 전 세계 출신의 젊은이들과 공유하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 한국에서 유학한 대부분의 학생들, 특히 아시아 출신 유학생들은 고국으로 돌아가서 한국을 소개하고 언론을 통해 나타나는 한국의 상황을 설명하고 한국과 연관된 일을 하거나 한국을 방문할 사람들에게 가이드 역할을 하게 될 것이다. 또한 자신의 국가에서 정치적 리더로 성장하거나 국제외교무대에 활동할 가능성도 적지 않을 것이다. 외국인 유학생들이 젊은 시절 한국에서의 유학생생활에서 경험했던 다양한 만남과 기억들이 한반도의 평화와 통일, 나아가 지구촌의 평화와 공동번영을 향한 노력에 소중한 자산이 될 수 있도록 보다 전략적인 차원의 글로벌인재네트워크 구축이 통일부를 중심으로 정부기관 및 대학·교육기관간의 협력을 통해 적극 추진되어야 할 것이다.

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 방법

탈냉전 이후 새롭게 전개되고 있는 국제질서 및 동북아시아의 환경변화 속에서 더 이상 한반도의 평화와 통일은 한민족만의 문제가 아니라 동북아시아 나아가 국제사회의 협력으로 해결해야 할 문제가 되었으며, 북핵을 둘러싼 6자회담과 G2로 대변되는 중국의 부상 등 한반도의 평화와 통일 과정에서 국제협력은 필수적인 과제로 자리 잡고 있다. 한반도의 평화를 지키고 통일을 완성하기 위해서는 국경과 사회, 언어를 뛰어넘는 국제사회의 보편적인 규범과 더불어 한반도가 처한 특수한 환경의 이해에 기초한 협력네트워크의 구축이 필요한 것이다.

본 연구는 각 국가 및 국제사회의 차세대 리더로서 역할을 담당할 한국에서 유학하고 있는 외국인 유학생들을 대상으로 한반도 평화와 통일에 대한 의식을 조사·분석하고 그들을 미래 한반도 평화통일의 튼튼한 후원자로 양성하기 위한 교육 및 홍보 프로그램 등 실질적인 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

지금까지 한반도 평화와 통일에 관한 연구 및 정책개발은 통일의 당사자인 남한과 북한 주민 그리고 탈북자들의 인식 및 의식 변화에 관심을 가져왔으며, 국제협력과 해외홍보는 외교무대와 전문가집단 또는 해외동포를 중심으로 진행되어 온 측면이 강하다고 할 수 있다.

그러나 국내 체류 외국인이 120만 명에 이르고 외국인 관광객 1천만 명 시대를 눈앞에 둔 상황에서, 짧게는 6개월에서 길게는 4년 이상 한국에서 공부하는 외국인 유학생들을 한반도 평화와 통일의 홍보대사로 양성하는 일이야말로 글로벌협력네트워크를 구축하는 출발점이 될 수 있을 것이다.

미국 풀브라이트(Fulbright)재단이나 일본 문부과학성의 예를 들지 않더라도 이들을 친한(親韓)-지한(知韓)네트워크로 양성하는 일은 국가차원의 전략적 과제임과 동시에 대학 등 교육기관과 중앙·지방정부가 체계적인 협력·관리를 통해 중장기적으로 추진해야 할 과제이기 때문이다.

현재 한국에서 공부하고 있는 외국인 유학생¹⁾(한국어교육기관, 학부, 대학원생

1) 외국인 유학생이란 국내 대학교와 어학과정 또는 학부 및 대학원 과정에 재적하고 있는 외국인을 말한다. 외국인 유학생에 대한 개념을 좀 더 구체화하면, 최윤근은 “한국보다 상대적으로 고등교육 혜택이 적은 국가들로부터 많은 수의 유학생들이 유입되고, 이러한 유학생은 대학 및 대학원에 입학하여 학위 취득을 목적으로 하는 학생을 뜻한다”고 하고 황해연

포함)은 약 84,000여 명에 이르며 그 중 아시아출신 유학생은 86%, 중국출신 유학생은 69%에 이른다. 한류의 확산 등 한국의 국제적 위상이 높아지면서 한국에서 공부하고자 하는 아시아 국가 학생들이 증가하는 시점에서 아시아 평화·협력과 한반도의 통일을 준비하기 위해서라도 미래의 아시아 오피니언 리더인 유학생들이 한반도 평화통일에 대해 어떠한 관심과 이해를 가지고 있는지를 알아보는 것은 중요한 의미를 갖는다.

특히 외국인 유학생 구성의 상위를 차지하고 있는 중국, 몽골, 베트남은 외교관계²⁾에 있어서 남한보다는 북한과 가까우며 모국에서의 교육 등을 통해 한반도에 대한 냉전시대의 잘못된 인식을 가지고 있을 수 있으므로 이들 3국의 차세대 리더들이 한반도의 분단과 전쟁, 평화와 통일에 대해서 어떤 의식을 가지고 있는지 조사·분석하는 것은 각별한 의미가 있을 것이다. 이러한 의식 조사 및 분석 자료는 한반도의 평화통일 과정에서 국제적 협력을 담당할 미래 오피니언 리더들에게 필요한 교육 및 홍보 프로그램을 개발하는 등 관련 정책수립을 위한 기초자료로 사용될 수 있을 것이다.

본 연구는 중국, 몽골, 베트남 출신 유학생을 대상으로 직접 설문조사 및 심층면접 그리고 지방에서 공부하고 있는 유학생에게는 이메일을 통한 조사를 함께 병행하여 진행한 자료를 기초로 진행하였다. 외국인 유학생 현황 등 기초적인 통계는 교육과학기술부와 출입국 외국인정책본부 홈페이지 등을 참조하였으며, 대학 및 한국어교육기관의 평화·통일관련 교육 현황은 전화조사 및 각 기관 인터넷 홈페이지를 참고하였다.

제2절 연구의 범위, 구성, 한계

본 연구는 외국인 유학생들이 한반도의 평화와 통일에 대해 어떻게 생각하며, 남한과 북한에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지를 조사하기 위하여 우선 2010년 발생한 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건에 대한 인식을 시작으로 한반도 분단 및 한국전쟁에 대한 이해의 수준을 파악하고자 하였다. 또한 북한체제 및 인

은 “유학생이란 해당 국가의 교육시스템을 통해서 학위 과정이나 구체적인 학업 목표를 달성하고 학업을 마치면 귀국할 것임이 전제되어 있는 집단을 가리킨다”고 정의하였다. 박은경, 『외국인 유학생의 국제이주와 지역사회 적응에 관한 연구』, p. 5. 참조.

2) 북한은 중국과 1949년 10월 6일(한국과는 1992년 8월 24일), 몽골과는 1948년 10월 15일(한국과는 1990년 3월 26일), 베트남과는 1950년 1월 31일(한국과는 1992년 12월 22일) 외교관계를 수립하였다. (외교통상부 국가지역정보 외 참조)

권에 대한 생각, 향후 한반도 통일과정에서 주변국의 역할, 평화통일을 향한 노력과 예상시기 등에 관해 외국인 유학생들의 의식을 조사하고 이를 분석하고자 하였다.

또한 현재 한국에서의 유학생 생활 중 한반도 평화와 통일에 대한 교육·홍보 등 관련 프로그램에 참가한 적이 있는지, 참가했다면 어떤 프로그램이었으며 그에 대한 평가 및 관련 제안 내용은 무엇인지 등을 조사하였다. 외국인 유학생들의 한반도 평화통일에 대한 의식 조사 및 분석을 통하여 어떻게 하면 효과적으로 평화통일에 대한 인식을 심어주고 중장기적인 글로벌협력네트워크를 구축해나갈 것인가에 대한 정책적 대안을 모색코자 하였다.

본 연구보고서는 총 5개의 장으로 구성되었으며, 제1장은 연구 목적, 방법, 범위, 구성에 대해 기술하였으며, 제2장은 조사개요 및 대상자 구성과 조사결과를 요약하였다. 제3장은 설문조사의 주요내용에 대한 분석을 시도하였으며, 제4장은 이러한 설문조사 및 분석을 통해 외국인 유학생들이 남한과 북한에 대한 객관적 인식과 한반도 평화통일에 대한 올바른 관점을 갖게 하기 위해서 관련기관이 추진해야 할 정책적 과제를 제안하였으며, 제5장에서는 본 연구에 대한 결론을 도출하였다.

본 연구는 전체 외국인 유학생 84,000여 명 중에서 120명 만을 표본으로 진행되었으며 지역, 학교, 전공, 국내체류기간 등을 세분화시키지 않았고 무엇보다 최초로 진행된 조사였기 때문에 기존의 조사 및 연구자료를 비교할 수 없는 한계점을 가지고 있다. 그러므로 특정사례에 대한 외국인 유학생의 인식을 일반화시킬 수 있는 가능성을 가지고 있으며, 이에 대한 보완은 추후 더 많은 표본을 통한 정기적이고 체계적인 조사를 통해 보완되어야 할 것이다.

제3절 선행연구검토

외국인 유학생과 관련된 연구는 2000년 이후 활성화 되고 있으나 아직까지는 시작단계에 머물고 있는 것이 현실이다. 1988년 올림픽 이후 한국사회의 본격적인 개방화가 시작되고 냉전질서 해체 이후 구사회주의권 국가들과의 수교, 그리고 2002년 월드컵의 성공적인 개최와 한류의 영향으로 한국의 위상이 높아짐과 동시에 외국인 유학생도 늘어나면서 관련 연구가 축적되기 시작하였다.

외국인 유학생에 관한 연구의 내용은 주로 유학생 유치·지원정책이나 현황에 관한 것이며, 연구방식도 유학생 대상 설문조사, 국내 대학 사례조사, 해외 사례

벤치마킹 등을 통해 유학생 유치정책의 문제점과 개선방안을 도출하는 방식으로 이루어졌다. 또한 외국인 유학생의 적응과 지원에 관한 연구로 한국어 교육을 위한 프로그램 개발, 예비교육 연구, 문화적응과 문화적응 스트레스 연구, 외국인 유학생 전담기구 등을 통해 유학생의 관리와 적응을 돕기 위한 내용의 연구가 주를 이뤘다.³⁾

외국인 유학생에 대한 연구와는 별도로 변화하는 국제질서와 한반도 외교환경에 대한 대응으로 2009년 3월 이명박 대통령이 제안한 ‘신아시아 외교구상’과 관련하여, 소프트파워의 핵심이자 구성요소로서 사회·문화 그리고 인적교류를 통한 국경, 사회를 넘어선 공감대의 형성 방안에 대한 연구가 진행되었다. 문화적, 사회적 네트워크의 구축은 단기적이며 힘 혹은 경제적 이익에 기반 한 교류관계와 달리 한번 형성되면 다양한 환경적 조건의 변화에도 불구하고 지속되는 경향이 있다. 따라서 이런 기반을 구축하는 데는 비용이 많이 들고, 시간이 많이 소요되지만, 한번 구축된 사회·문화적 교류의 기반, 그리고 그에 바탕을 둔 상호 이해와 공감대의 효과는 막대하다고 할 수 있다. 한국에서 공부하기를 희망하고 짧게는 6개월에서 길게는 4년 이상 유학한 학생들은 한국에게는 한국을 알리고 한국의 문화를 전파하며 향후 이들이 본국에 들어가서 사회의 엘리트, 오피니언리더 층으로 자리 잡았을 때 한국에 우호적 입장을 보여줄 수 있는 매우 소중한 자산이 된다고 강조하고 있다.⁴⁾

이처럼 외국인 유학생과 관련된 기존 연구는 사회·교육적인 측면을 다루거나, 혹은 외교정책을 다루는 측면에서는 진행되었으나 한반도의 평화통일과 관련된 본 연구에 부합하는 기존 연구는 없다고 할 수 있다. 다만, 국회의원실에서 여론조사를 통해서 외국인 유학생이 북한에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지에 대한 조사결과가 언론에 통해 소개되었던 정도이다.⁵⁾ 본 연구는 현재 한국에 거주하고 있는 외국인 유학생들을 대상으로 설문조사 연구방법을 통해 최근 발생한 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건에 대한 인식과 남북한 및 한반도 평화통일에 대해 어떻게 생각하고 있는지를 살펴보고자 한다.

또한 기존의 한반도 통일에 대한 홍보 및 교육프로그램에 대한 평가 및 새로운 방안이 무엇인지를 외국인 유학생들의 시각에서 찾아보고자 한다. 이를 기초로

3) 박은경, 『외국인 유학생의 국제이주와 지역사회 적응에 관한 연구』, pp. 5~7 참조.

4) KINU연구총서 10-15-1 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I』, pp. 102~132 참조.

5) 동아일보, “中 대학생들 ‘한국 좋지만 한미동맹은 위험’” <http://news.donga.com/3/all/20111001/40751583/1>. 기사참조.

관련 기관이 추진할 수 있는 정책적 대안을 제시함으로써 외국인 유학생들에게 한반도 평화통일에 대해 올바른 인식을 제고하고 이를 바탕으로 미래 통일한반도 홍보대사이자 후원자로서 글로벌협력네트워크를 구축할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제2장 조사개요

제1절 설계, 목적, 개요, 내용

본 연구는 한국에서 공부하고 있는 외국인 유학생들의 한반도 평화와 통일에 대한 의식 및 유학생들이 생각하는 평화통일 증진 방안을 조사·분석하고자 하였다. 이를 바탕으로 외국인 유학생들에 대한 구체적인 홍보 및 교육 프로그램의 개발 등 관계기관에서 실천 가능한 정책방향을 제안하고자 하였다.

이러한 연구는 한반도 평화통일에 있어서 중요한 역할을 할 수 있는 중국, 베트남, 몽골의 차세대 리더들에게 한반도 평화통일에 대한 인식을 제고할 수 있는 기회가 될 수 있을 것이다. 또한 유학생들의 견해를 종합적이고 체계적으로 정리함으로써 한반도 통일에 대한 국제적 협력방안을 보다 구체화할 수 있는 기초 자료를 확보할 수 있을 것이다.

설문조사는 2011년 8월부터 9월까지 약 40일 동안 수도권 및 지방에 거주하는 외국인 유학생들 중 중국, 몽골, 베트남에서 온 유학생들 120명을 대상으로 이루어졌다. 조사는 직접 설문조사 및 이메일을 통한 간접조사를 병행하였다. 앞서 언급한 것처럼 중국, 몽골, 베트남은 냉전시대에서 시작하여 탈냉전 이후에도 북한과 밀접한 협력관계를 유지하고 있는 국가들이다. 또한 지리적으로 한반도에 인접해 있어, 관련국들과의 외교관계를 이유로 공개되지 않지만 탈북자들의 주요한 탈북·입국 경로이기도 하다. 그만큼 한반도 정세에 서로 영향을 주고받는 국가들이라고 할 것이다.

설문조사에는 성명, 성별, 학교, 출신국가, 전공, 한국체류기간 등 응답자의 개인 정보를 작성하고⁶⁾ 천안함, 연평도 사건에 대한 인식, 남한 및 북한에 대한 인식, 한반도 분단 및 한국전쟁에 대한 인식, 북한체제 및 인권에 대한 인식, 향후 한반도

6) 성명 등 개인정보 작성은 응답의 선택에 따라 생략한 경우도 있음.

통일과정에서 주변국의 역할에 대한 의견, 평화통일을 위한 노력과 예상시기에 대한 의견, 한반도 통일에 대한 홍보 및 교육 프로그램 참가여부 및 그에 대한 의견 등을 물어보는 18개 문항으로 구성되어 있다.

제2절 표본추출절차, 대상자구성

본 연구의 설문조사 대상자는 국내 대학(원) 및 한국어교육기관에 재학 중인 외국인 유학생 중 중국, 베트남, 몽골 출신의 유학생으로 선정하였으며, 각국의 언어로 번역된 설문조사지를 통해서 40여 일 동안 실시하였다.

<표 1> 국내 외국인 유학생 연도별 학생수 현황⁷⁾

(단위 : 명)

연 도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
유학생수	22,526	32,557	49,270	63,952	75,850	83,842

출처 : 교육과학기술부(<http://www.mest.go.kr>) 2010.4.1 기준집계자료

<표 1>과 같이 2010년 4월 집계 기준으로 한국에서 공부하고 있는 외국인 유학생 전체 수는 83,842명이다. 본 연구에서는 외국인 유학생 전체를 대상으로 조사하는 것이 아니라 한반도와 인접해 있으면서 밀접한 관계를 맺고 있는 중국, 베트남, 몽골 출신 유학생들로 조사대상자를 한정하였다.

서론에서 언급한 것과 이들 세 국가는 냉전시기 외교관계에 있어서 남한보다는 북한과 가까운 사회주의체제를 유지하였으며 탈냉전 이후에도 경제적 교류를 제외하면 정치사회적으로는 북한과 밀접한 관계를 유지하고 있는 국가들이다. 때문에 유학생할 이전부터 자신의 국가에서 북한에 대한 정보의 습득이 가능했을 것이며 한국에서의 유학생할 동안 언론 및 교육 등을 통해 얻은 정보를 통해 상호비교가 가능하기 때문이다. 그러한 이유로 본 연구의 조사대상자는 현재 또는 과거에 사회주의 국가를 경험하고 북한과 외교 및 경제교류를 하였던 중국, 베트남, 몽골 출신의 유학생으로 한정한다.

아래의 <표 2>에서 국내 체류 중인 외국인 유학생들의 국가별 분포를 보면 중국 출신 유학생은 57,783명(전체 외국인 유학생의 69%), 베트남 출신 외국인 유학생이

7) 전문대학, 4년제대학, 대학원대학, 원격대학, 각종학교에 재학중인 외국인 유학생을 모두 조사한 자료임.

1,914명(전체 외국인 유학생의 2%), 몽골 출신 외국인 유학생이 3,333명(전체 외국인 유학생의 4%)이다. 중국 출신 외국인 유학생들이 압도적으로 많고 일본과 미국 다음으로 많은 수를 차지하는 국가가 몽골과 베트남이다.

〈표 2〉 국내 외국인 유학생 주요 국가별 현황

(단위 : 명)

국 가	중국	일본	미국	베트남	대만	몽골	기타	계
유학생수	57,783	3,876	2,193	1,914	1,419	3,333	13,324	83,842
비율(%)	68.9	4.6	2.6	2.3	1.7	4.0	15.9	100

출처 : 교육과학기술부, 위 자료.

이러한 조건을 기준으로 설문지 참여대상자 구분 및 산출근거, 단위 수를 구별하면 아래 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 설문지 참여대상자 구분표

(단위 : 명)

대상구분	참여대상자 산출근거	단위수
일반대상	대학(원) 및 한국어교육기관에 재학 중인 외국인유학생	약 84,000
표적대상	중국, 베트남, 몽골 출신 외국인유학생	약 63,000
표본대상	조사 참가 유학생(중국 60명, 베트남 38명, 몽골 22명)	120

본 의식조사 참가자를 세분화해서 구별해보면, 중국인 60명, 베트남인 38명, 몽골인 22명이 설문조사에 참여하였다. 설문지 참여자 성별은 남자가 54명, 여자가 66명이었다. 설문지 참여자들이 다니는 대학은 영남대학교 25명, 국민대학교 23명, 서울대학교 14명, 경희대학교 12명, 성균관대학교 7명, 숙명여자대학교 8명, 중앙대학교 6명, 연세대학교 5명, 고려대학교 5명, 숭실대학교 3명, 이화여자대학교 1명, 인하대학교 1명, 경북대학교 1명, 부산외국어대학교 1명, 동국대학교 1명 등이었다.

전공은 국어국문학과, 정보통신학과, 호텔경영학과, 행정학과, 한국학과, 한국어문학과, 법학과, 약학과, 여성학과, 경영학과 등 다양하고, 한국에서의 유학년 수는 1년 이하가 12명, 1년~2년이 41명, 2년~3년이 59명, 4년 이상이 8명이었다. 나이는 20대가 102명이고 30대가 18명이었다.

설문지는 중국어, 몽골어, 베트남어, 영어로 구성하여 설문 대상자의 국가언어로 번역하여 조사하였다. 한국어에 대한 이해부족으로 설문지를 잘못 작성하거나 부정확하게 응답할 수 있는 오류를 방지하기 위해서였다.

제3절 조사결과 요약

본 연구의 설문조사 결과를 요약하면, 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건에 대해 외국인 유학생들은 전반적으로 잘 알고 있으며, 이러한 사건으로 인해 향후 전쟁이 발발할 가능성이 있다거나, 신변에 위협으로 느끼는 것으로 다수가 응답하였다.

또한 외국인 유학생들은 한국전쟁이나 지금의 한반도 분단상황에 대해 잘 알고 있으며, 응답자의 약 절반이 한반도에서 전쟁이 일어날 가능성이 있는 것으로 응답했다. 한반도의 평화통일이 가능하겠느냐는 질문에 대해서는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 비슷하게 나타났다. 외국인 유학생들은 한반도 안보상황을 불안하게 보고 있었으며, 특히 중국 출신 유학생들은 부정적인 시각을 많이 갖고 있는 것으로 나타났다.

북한체제 및 북한 인권탄압 상황에 대해서도 다수가 잘 알고 있는 것으로 나타났다. 한반도 평화통일에 대해 국제사회와 주변국가들이 지지하고 있을 것이라는 응답이 많았으며, 남북한 통일에 대해 자신의 국가는 지지하고 있다고 대다수가 응답하였다.

한반도의 평화통일을 위해서 가장 먼저 필요한 것은 정부 간의 회담과 대화라고 응답하였으며, 다음으로 국민들의 의지와 경제교류 활성화, 국제사회협력, 군비축소 등의 순으로 응답하였다. 남북한의 평화통일은 언제쯤 될 것으로 보는가에 대해 대부분이 장기적인 시간(10년 이후)이 필요하다고 생각하고 있었다.

대다수의 외국인 유학생들은 한국에 와서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램에 참가한 적이 없는 것으로 나타났으며, 관련 프로그램에 참가하였더라도 대부분은 프로그램에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 앞으로 다양한 프로그램을 통해 유학생들의 관심과 인식을 제고할 수 있도록 적극적인 정책개발의 필요성을 시사해주고 있다.

제3장 조사결과분석

제1절 천안함, 연평도 사건에 대한 인식

유학생 의식조사는 한반도의 평화안보와 관련하여 지난 해 발생한 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건 대해 어떻게 인식하는지에 대한 문항부터 시작하였다. 천안함

침몰 및 연평도 포격 사건에 대해 알고 있는지, 사건이 발생했을 때 신변의 위협을 느끼거나 전쟁이 일어날 가능성이 있다고 생각했는지에 대한 외국인 유학생들의 인식을 조사하였다. 이에 대한 설문지 내용은 아래와 같다.

〈문항 1~3〉 천안함, 연평도 사건 관련 문항

1. 귀하는 2010년 발생한 천안함 침몰 및 연평도 포격사건에 대해 알고 있습니까?
① 잘 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 잘 모른다 ④ 전혀 모른다
2. 귀하는 천안함 침몰 및 연평도 포격사건이 발생했을 때, 전쟁이 일어날 것 같아 불안하거나, 또는 신변의 위협을 느낀 적이 있습니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
3. 천안함 침몰 및 연평도 포격사건과 같은 사건으로 한반도 평화가 위협받거나 전쟁이 일어날 가능성이 있다고 생각하십니까?
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

먼저, ‘2010년 3월 26일에 있었던 천안함 침몰사건과 11월 23일에 발발한 연평도 포격사건에 대해 알고 있는가’라는 질문(1번 문항)에 응답자 중 “잘 알고 있다”가 44명(37%), “조금 알고 있다”가 55명(45%)로 응답하였다. “잘 모른다”거나 “전혀 모른다”로 응답한 사람은 21명(18%)이다. 응답자의 82%가 천안함 침몰사건 및 연평도 포격사건에 대해 잘 알고 있는 것으로 파악되었다. 한반도 평화에 대한 중대한 도발로서 국내외적으로 커다란 파급력을 가졌던 사안인 만큼 유학생들도 잘 알고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 1번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	8	40	9	3
몽골	11	10	1	0
베트남	25	5	4	4
합계	44	55	14	7
백분율	37%	45%	12%	6%

특이한 점은 중국 유학생들은 “잘 알고 있다”(8명)보다 “조금 알고 있다”(40명)라는 응답이 다섯 배 이상 많았는데, 베트남 유학생들은 반대로 “잘 알고 있다”(25명)

로 응답한 학생이 “조금 알고 있다”(5명)로 응답한 학생보다 다섯 배 이상 많다는 점이다.

이러한 반응은 베트남 유학생들이 갖고 있는 전쟁에 대한 기억과 더불어 현재 남중국해에서 전개되고 있는 영토분쟁과 관련이 있는 것으로 해석되나, 중국 유학생들의 경우에는 천안함 사건 이후 서해에서 실시키로 한 한·미군사훈련에 대한 중국정부의 강경한 대응과 비교했을 때 쉽게 해석하기 어려우며 경제적인 여유 등으로 인해 한반도의 평화·안보문제에는 관심이 덜한 것으로도 볼 수 있다. 한반도의 안보 상황과 밀접하게 관련이 있는 중국 출신의 유학생들이 한반도 상황에 더욱 관심을 가질 수 있도록 홍보 및 교육 방안이 마련되어야 할 것이다.

다음으로 ‘천안함 침몰 및 연평도 포격 사건이 발생했을 때, 전쟁이 일어날 것 같아 불안하거나, 또는 신변의 위협을 느낀 적이 있는가’라는 질문(2번 문항)에는 “매우 그렇다” 21명(18%)와 “그렇다”는 응답이 66명(55%)이었다. “그렇지 않다” 내지 “전혀 그렇지 않다”로 응답한 사람은 33명(27%)에 불과하였다. 이것은 당시 국내외 언론보도나 인터넷 정보 등을 통해서 한반도의 불안한 안보상황을 그대로 반영한 결과라 할 수 있다.

천안함 침몰 및 연평도 포격 사건은 발생 당시 외국인 유학생들 자신이 위협을 느끼거나 또는 한반도에서 전쟁이 발발할 수 있다는 위기의식을 강하게 갖게 해준 사건이었으며, 남북 대치 상황에 익숙한 일반 국민들보다 더 큰 불안감을 느꼈던 것으로 이해할 수 있다. 한반도의 휴전상황과 군사적 대치상황 등에 대한 안보 및 평화 교육을 통해 오히려 외국인 유학생들이 한반도 평화에 앞장설 수 있도록 동기를 부여하고 함께 노력할 수 있는 방안은 없는지 해외 사례 등을 기초로 보다 구체적인 연구가 필요한 사안이라고 할 것이다.

〈표 5〉 2번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	13	32	14	1
몽골	3	12	6	1
베트남	5	22	10	1
합계	21	66	30	3
백분율	18%	55%	25%	2%

마지막으로 ‘천안함 침몰 및 연평도 포격사건과 같은 사건으로 한반도 평화가

위협받거나 전쟁이 일어날 가능성이 있다고 생각하는가'라는 질문(3번 문항)에 “매우 그렇다”와 “그렇다”의 응답자가 90명(75%)으로 나타났다. 외국인 유학생들이 한반도의 안보상황에 대해 매우 불안해하고 있음을 볼 수 있다. 이는 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건 등 유사한 사건이 재발할 경우 강력하고도 신속히 대처해 나가겠다는 국방부 등 한국정부의 입장 등이 언론을 통해 확산되면서 오히려 외국인 유학생들이 느끼는 불안감이 더 커졌다고 볼 수 있다.

이러한 인식의 흐름과 확장은 향후 외국인 유학생들을 유치하는 것뿐만 아니라 국가신인도 및 대외경제관계에도 좋지 않은 영향을 줄 가능성이 높다. 현재의 한반도 평화를 유지·관리하는 차원을 넘어 항구적인 평화와 통일을 향한 한국 정부와 국민들의 실천을 보다 적극적으로 국내외에 홍보하는 노력이 필요할 것으로 보인다.

〈표 6〉 3번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	21	27	11	1
몽골	3	7	10	2
베트남	9	23	5	1
합계	33	57	26	4
백분율	28%	47%	22%	3%

제2절 한반도 분단 및 평화통일 가능성에 대한 인식

다음으로 한반도 분단 및 평화통일의 가능성에 대해 외국인 유학생들이 어떻게 인식하는 지에 대해 조사하였다. 설문내용은 한국전쟁 및 한반도 군사적 대결상황에 대해 알고 있는지, 남북한 간에 전쟁이 발발할 가능성이 있다고 생각하는지, 남북한 간의 평화적 통일 가능성에 대한 생각을 물었다.

〈문항 4~5〉 한반도 분단 및 평화통일 가능성에 대한 문항

4. 귀하는 1950년 6.25 한국전쟁과 현재까지의 남북 분단 및 군사적 대결상황에 대해서 알고 있습니까?

- ① 잘 알고 있다 ② 알고 있다 ③ 잘 모른다 ④ 전혀 모른다

5. 귀하는 또 다시 한반도에서 남한과 북한간의 전쟁이 일어날 가능성이 있다고 생각합니까?
 ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다 ④ 절대 그렇지 않다
6. 남한과 북한 사이에 평화적으로 통일을 이루어질 수 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 어렵다 ④ 매우 어렵다

한반도 분단 및 평화통일 가능성에 대한 질문을 외국인 유학생들에게 세 가지 문항으로 물어보았다. 먼저 ‘한국전쟁 및 한반도의 분단과 군사적 대결상황에 대해 알고 있는가’에 대해 물어보니(4번 문항), “잘 알고 있다”가 21명(18%), “알고 있다”는 응답이 64명(53%)에게서 나왔다. 대부분 한반도의 분단상황과 남북한간의 대결 그리고 한국전쟁 등의 역사적 사실에 대해 잘 인식하고 있는 것으로 파악되었다. 여기서 베트남과 몽골 출신 유학생들이 중국 출신의 유학생들 보다 한반도의 상황에 대해 더 잘 인식하고 있는 것으로 나타났다. 베트남은 84%(32명), 몽골은 77%(17명)가 넘는 인원이 한반도 분단상황과 한국전쟁 등에 대해 알고 있는 것으로 나타났는데 반해, 중국은 71%(85명) 정도만이 “잘 알고 있다” 내지 “알고 있다”로 응답하였다.

한국전쟁에 직접 참가하고 지리적으로 한반도에 훨씬 인접해있는 중국 출신 유학생들이 한국전쟁 및 한반도 정치적 상황에 대해 베트남과 몽골 출신의 유학생들보다 인식하고 있는 비율이 떨어지는 것은 아이러니하다. 중국의 역사교육에 있어서 남한과 북한에 대한 내용이 부족하거나 중국 출신 유학생들이 상대적으로 한반도 상황에 대한 관심의 정도가 낮은 것으로 해석된다.

〈표 7〉 4번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	4	32	21	3
몽골	4	13	5	0
베트남	13	19	5	1
합계	21	64	31	4
백분율	18%	53%	26%	3%

두 번째로 ‘한반도에서 남한과 북한간의 전쟁이 일어날 가능성이 있다고 생각하는가’라는 질문(5번 문항)에 대해 전체적으로는 50명(42%)가 일어날 가능성이 있다고 생각하였으며, 70명(58%)은 일어날 가능성이 없다고 보았다. 발발한 가능성이 없다는 부류가 더 컸다. 그러나 중국 출신 유학생들은 60명 중 43명(72%)이 전쟁발발의 가능성이 더 크다고 보았다.

〈표 8〉 5번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	21	22	11	6
몽골	1	2	15	4
베트남	0	4	26	8
합계	22	28	52	18
백분율	19%	23%	43%	15%

세 번째로 ‘남한과 북한 사이에 평화적으로 통일이 이루어질 수 있다고 생각하는가’라는 질문(6번 문항)에 긍정적인 응답(59%)이 부정적인 응답(41%)보다 약간 높게 나타났다. 한반도의 평화통일 가능성에 대해 긍정적으로 보는 경향이 많지만 부정적인 시각도 적지 않다고 할 수 있다. 이것은 외국인 유학생들을 대상으로 한반도의 평화체제 구축과 통일의 필요성에 대한 적극적인 홍보 및 교육 프로그램이 필요하다는 것을 반증해 준다고 할 것이다.

〈표 9〉 6번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	10	25	23	2
몽골	4	12	4	2
베트남	7	13	8	10
합계	21	50	35	14
백분율	18%	41%	29%	12%

제3절 북한 및 북한인권 상황에 대한 인식

외국인 유학생들이 북한 및 북한의 인권상황에 대해서 어떠한 생각을 가지고 있는지에 대해 조사하였다. 각국의 인권상황 등 유학생들이 다소 예민하게 받아들일 수 있는 부분이기 때문에 구체적인 상황에 대한 질문보다는 인지 여부에 대해서만 조사하였다. 문항은 다음과 같다.

〈문항 11~12〉 북한 및 북한인권에 대한 문항

11. 귀하는 북한에 대해서 잘 알고 있다고 생각합니까?
 ① 잘 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 잘 모른다 ④ 전혀 모른다
12. 귀하는 북한의 인권탄압 상황에 대해서 알고 있습니까?
 ① 잘 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 잘 모른다 ④ 전혀 모른다

북한 및 북한의 인권상황에 대한 외국인 유학생들의 인식을 조사한 결과 ‘북한에 대해 잘 알고 있는가’라는 질문(11번 문항)에, 전체적으로는 79명(66%)가 “잘 알고 있다” 내지 “조금 알고 있다”고 답하였고 40명(33%)이 “잘 모른다”고 답하였다. 그러나 몽골 출신 유학생은 22명 중 19명(86%), 베트남 출신 유학생은 38명 중 31명(82%)이 북한에 대해 잘 알고 있다고 응답하였다. 반면에 중국 출신 유학생들은 60명 중 29명(48%)만이 알고 있다고 응답하였다.

〈표 10〉 11번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	1	28	30	1
몽골	5	14	3	0
베트남	6	25	7	0
합계	12	67	40	1
백분율	10%	56%	33%	1%

북한과 가장 밀접한 관계를 유지하고 있는 중국 출신의 유학생들의 북한에 대한 인지도가 몽골이나 베트남 출신의 유학생들보다는 낮다는 것은 상식 밖이다. 이 또한 지금까지 응답내용의 경향과 유사하게 나타난 것으로 중국 출신 유학생들이

한반도의 상황에 대해 관심이 없거나 낮다는 것을 보여주고 있으며, 이에 대한 별도의 방안을 강구하는 것이 필요할 것이다.

다음으로 ‘북한의 인권탄압 상황에 대해 알고 있는가’라는 질문(12번 문항)에 대해 “잘 알고 있다”로 응답한 사람이 13명(11%), “조금 알고 있다”로 응답한 사람이 54명(45%), “잘 모른다”로 응답한 사람이 43명(36%), “전혀 모른다”고 응답한 사람이 10명(8%)였다.

북한의 인권 상황에 대해 다수가 알고 있는 것으로 보이지만, 모른다는 응답도 적지 않았다. 북한에 대해 외국인 유학생들이 피상적으로만 인식하고 있을 뿐 인권 상황 등 구체적인 부분에 대해서는 잘 모르고 있음을 알 수 있다. 그밖에 냉전시기 같은 사회주의국가로서 인권에 대한 시각이 다를 수도 있을 것이다. 예를 들어 북한의 인권문제에 대해 주권의 문제로 인식하고 있는 것으로도 해석할 수 있다. 북한에 대한 더 많은 정보와 교육이 필요함을 알 수 있다.

〈표 11〉 12번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	5	26	26	3
몽골	2	12	7	1
베트남	6	16	10	6
합계	13	54	43	10
백분율	11%	45%	36%	8%

제4절 한반도 통일과정에서 주변국의 역할에 대한 의견

주변국들의 한반도 통일에 대한 정책에 대해 외국인 유학생들은 어떻게 생각하는지와 자신의 출신국가에서는 남북한 통일에 대해 찬성하는지를 조사하였다.

〈문항 9~10〉 한반도 통일과정에서 주변국의 역할에 대한 문항

9. 국제사회와 한반도 주변국가들은 남북한의 평화적 통일에 대해서 지지하고 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 지지한다 ② 약간 지지한다 ③ 지지하지 않는다 ④ 반대한다
 ⑤ 잘 모르겠다

10. 귀하의 국가에서는 남북한 통일에 대해 찬성하고 있다고 생각하십니까?
 ① 매우 찬성 ② 조금 찬성 ③ 찬성하지 않는다 ④ 모르겠다

한반도 통일과정에 있어서 주변국의 역할이라는 내용으로 두 가지 질문을 하였다. 먼저 ‘국제사회와 한반도 주변국가들은 남북한의 평화적 통일에 대해서 지지하고 있다고 생각하는가’라는 질문(9번 문항)에 대해 “매우 지지한다”가 32명(27%), “약간 지지한다”가 40명(33%), “지지하지 않는다”가 23명(19%), “반대한다”가 7명(6%)로 나왔다. 60%가 지지한다는 의견이 나왔으며, 반대한다는 의견은 소수로 나타났다.

〈표 12〉 9번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변	⑤번답변
중국	10	20	15	7	8
몽골	3	10	5	0	4
베트남	19	10	3	0	6
합계	32	40	23	7	18
백분율	27%	33%	19%	6%	15%

다음으로 ‘귀하의 국가에서는 남북한 통일에 대해 찬성하고 있다고 생각하는가’라는 질문(10번 문항)에 대해 “매우 찬성”이 43명(36%), “조금 찬성”이 33명(28%), “찬성하지 않는다”가 18명(15%), “모르겠다”가 26명(21%)로 나왔다. 전체적으로 남북한 통일에 대해서 긍정적인 반응이 64%로 나온 것으로 보아 자신의 국가에서는 한반도 통일에 대해 찬성하는 것으로 생각하고 있음을 알 수 있다.

그러나 중국 출신의 유학생의 경우는 긍정적 반응이 31명, 부정적 반응이 29명으로 나타나 부정적 반응이 상대적으로 높은 비중을 차지하는 것으로 보인다. 이러한 반응은 지금까지 북한에 대한 인식이나 한반도 통일 등에 대해 무관심하거나 부정적이었던 반응이 한국과 중국간의 외교적인 문제에 대한 질문에서도 일관되게 나타나고 있다고 볼 수 있다.

앞서 언급한 것과 같이 중국 출신 외국인 유학생들은 대부분 경제적으로 여유로운 환경 속에서 성장하였으며, 무엇보다 1자녀 정책으로 인해 형제 없이 성장하였기 때문에 직선적이면서 한편으로는 민족적 자긍심이 강하기 때문에 보다 체계적

인 연구가 필요한 것으로 해석된다.

〈표 13〉 10번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	15	16	15	14
몽골	8	8	1	5
베트남	20	9	2	7
합계	43	33	18	26
백분율	36%	28%	15%	21%

제5절 평화통일을 위한 노력과 예상 시기

외국인 유학생들은 한반도의 평화통일을 위해서 가장 주안점을 두어야 할 사항은 무엇이며, 통일의 예상 시기를 어떻게 생각하는지에 대해 다음과 같은 문항으로 조사하였다.

〈문항 7~8〉 평화통일 위한 노력과 예상 시기에 대한 문항

7. 귀하는 남북한의 평화적인 통일을 위해 제일 먼저 필요한 사항이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 정부간의 회담과 대화 ② 경제교류 활성화 ③ 군비축소 ④ 국제사회협력
⑤ 국민들의 의지 ⑥ 잘 모르겠다 ⑦ 기타()

8. 남북한의 평화통일은 언제쯤 성공할 것이라고 생각하십니까?

- ① 1~3년 ② 3년~5년 ③ 5년~10년 ④ 10년~20년 ⑤ 잘 모르겠다

평화통일을 위한 최우선 과제와 예상 시기를 주제로 두 가지 질문을 하였다. 먼저 ‘남북한의 평화적인 통일을 위해 제일 먼저 필요한 사항이 무엇이라고 생각하는가’는 질문(7번문항)에 대해, “정부간의 회담과 대화”가 필요하다고 응답한 사람이 46명(38%)로 가장 많았다. 다음으로 “경제교류 활성화”가 27명(23%), “국민들의 의지”가 필요하다고 26명(22%), “국제사회협력”가 10명(8%), “군비축소”가 5명

(4%)이 필요하다고 응답하였다.

외국인 유학생들도 남북한 간의 평화적 통일을 위해서는 당국간의 신뢰를 확보하고 대화하는 방법이 가장 우선시 되어야 된다고 생각한 것으로 나타났다. 또한 실용적인 관점에서 경제교류의 활성화가 필요하며, 이를 위해 남북한 국민들 간의 의지가 중요함을 강조하고 있다. 이러한 관점은 중국, 몽골, 베트남 유학생들에게서 대부분 나타났으며, 특히 베트남 출신 유학생들은 “정부간의 회담과 대화” 다음으로 “국민들의 의지” 또한 중요하게 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 14〉 7번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변	⑤번답변	⑥번답변	⑦번답변
중국	24	19	0	3	10	4	0
몽골	6	7	1	2	4	2	0
베트남	16	1	4	5	12	0	0
합계	46	27	5	10	26	6	0
백분율	38%	23%	4%	8%	22%	5%	0%

다음으로 ‘남북한의 평화통일은 언제쯤 성공할 것이라고 생각하는가’라는 질문(8번 문항)에 대해 “10년~12년”이 51명(43%), “5년~10년”이 19명(16%), “3년~5년”이 3명(3%), “1년~3년”이 1명(1%) 순으로 응답하였다. “잘 모르겠다”는 응답도 46명(37%)으로 나왔다. 외국인 유학생들 전체적으로 단기간에 남북한의 평화통일이 이루어질 것으로 보지 않았으며, 10년 이상 장기간의 시간이 소요될 것으로 바라보고 있는 것으로 나타났다. 이러한 관점은 중국, 몽골, 베트남 출신 유학생들에게 거의 고르게 나타났다.

〈표 15〉 8번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변	⑤번답변
중국	0	1	8	25	26
몽골	1	1	7	9	4
베트남	0	1	4	17	16
합계	1	3	19	51	46
백분율	1%	3%	16%	43%	37%

제6절 한반도 평화통일 관련 프로그램 참가여부 및 의견

마지막으로 외국인 유학생들은 한반도 통일에 관한 프로그램에 참여한 적이 있는지 참여하였다면 어땠는지에 대한 설문과 함께 어떠한 프로그램이 만들어지길 바라는지에 대해 조사하였다. 이에 대한 설문내용은 다음과 같다.

〈문항 13~14〉 한반도 평화통일 교육프로그램 참가 관련 문항

<p>13. 한국에서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램에 참가한 적이 있습니까? ① 있다 ② 없다</p> <p>13-1. (①있다)라면, 몇 회 정도 참가하였습니까? ① 1회 ② 2회 ③ 3회 ④ 4회 ⑤ 5회 이상</p> <p>13-2. (①있다)라면, 어떤 프로그램에 참여하였습니까? ① 세미나 ② 강의 ③ 견학 및 탐방 ④ ()</p> <p>13-3. (①있다)라면, 참가한 프로그램에는 만족하였습니까? ① 매우 만족 ② 약간 만족 ③ 만족하지 않음 ④ 모르겠다</p> <p>13-4. (②없다)라면, 대학이나 한국정부에서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램이 있다면, 참여할 생각이 있습니까? ① 적극 참여 ② 참여한다 ③ 참여하지 않는다 ④ 모르겠다</p> <p>14. 한반도 평화 및 남북한 통일에 대한 관심과 이해를 돕기 위해서 필요한 프로그램은 무엇이라고 생각하십니까? ① 세미나 ② 강의 ③ 견학탐방 ④ 캠프 ⑤ 기타()</p>

외국인 유학생을 대상으로 한 한반도 평화통일에 대한 홍보 및 교육과 관련하여 유학생들의 관심과 요구를 근거한 방안을 마련하기 위해서 여섯 가지의 질문을 했다.

먼저 ‘한국에 와서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램에 참가한 적이 있는가’라는 질문(13번문항)에 “있다”로 답한 사람이 11명(9%)이었으며, “없다”로 답한 사람이 109명(91%)이었다.

〈표 16〉 13번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변
중국	3	57
몽골	5	17
베트남	3	35
합계	11	109
백분율	9%	91%

〈표 17〉 13-1번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변	⑤번답변
중국	2	1	0	0	0
몽골	2	1	0	0	2
베트남	3	0	0	0	0
합계	7	2	0	0	2
백분율	64%	18%	0%	0%	18%

조사결과 거의 대다수의 유학생들이 관련 프로그램에 참가한 적이 없는 것으로 나타났다. 한반도의 평화통일과 관련한 좀 더 다양한 프로그램을 제공하고 외국인 유학생들이 편안하게 참가할 수 있도록 인터넷 등 관련 홍보를 적극적으로 진행할 필요가 있다.

또한 관련 프로그램에 참가한 사람도 7명(64%)이 1회, 2명(18%)이 2회, 그리고 2명(18%)이 5회 이상으로 답하였다. 참가했다는 사람도 다수가 1회였다. 참가한 프로그램으로는 “강의”에 참가한 사람이 5명(46%), “견학 및 탐방”에 참가한 사람이 4명(36%), “세미나”에 참가한 사람이 2명(18%)로 나타났다. 그에 대한 만족도를 조사한 결과 “매우 만족”이 1명(9%), “약간 만족”이 8명(73%)으로 답하였다. 대체적으로 프로그램에 만족하지만, “모르겠다”고 답한 사람도 2명(18%)나 된다. 프로그램의 질적 만족도를 높이기 위한 노력이 필요할 것이다.

정부기관 및 지방자치단체에서 한반도 평화통일에 관한 홍보 및 남북한 사회를 이해할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하는 것 뿐 아니라 적극적으로 외국인 유학생들이 참여하도록 홍보하고 유도하는 것이 필요할 것이다.

〈표 18〉 13-2번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	0	2	1	0
몽골	1	2	2	0
베트남	1	1	1	0
합계	2	5	4	0
백분율	18%	46%	36%	0%

〈표 19〉 13-3번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	0	3	0	0
몽골	0	3	0	2
베트남	1	2	0	0
합계	1	8	0	2
백분율	9%	73%	0%	18%

‘대학이나 정부, 관련기관에서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램이 있다면, 참여할 생각이 있는가’라는 질문(13-4번 문항)에 “적극 참여”가 29명(27%), “참여한다”가 43명(39%)이 답하였다. 그리고 “참여하지 않는다”로 답한 사람이 15명(14%)로 나타났고 “모르겠다”로 답한 사람도 22명(20%)이나 되었다.

한국에서의 유학생생활을 마치고 고국으로 돌아가면 대부분 그 사회의 오피니언 리더가 되어서 남한 또는 북한과의 정치·경제 그리고 문화적 교류에 주도적인 역할을 담당할 외국인 유학생들이 한국에서 머무르는 동안 한반도 평화통일에 관한 다양한 프로그램에 참여하게 하는 방안을 적극 모색하는 것이 필요하다.

〈표 20〉 13-4번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	19	28	5	5
몽골	1	10	3	3
베트남	9	5	7	14
합계	29	43	15	22
백분율	27%	39%	14%	20%

마지막으로 ‘한반도 평화 및 남북한 통일에 대한 관심과 이해를 돕기 위해서 필요한 프로그램은 무엇이라고 생각하는가’라는 질문(14번 문항)에 “견학 및 탐방”이라고 답한 사람이 95명(79%)으로 가장 많았으며, 다음으로 “세미나”가 20명(17%), “강의”가 5명(4%) 순으로 답하였다. 프로그램 운영도 단순히 보고 듣는 프로그램에서 벗어나 현장에서 직접 느끼고 체험하는 프로그램을 적극 개발하여야 할 것이다.

〈표 21〉 14번 문항에 대한 응답결과표

(단위 : 명)

	①번답변	②번답변	③번답변	④번답변
중국	6명	2명	52명	0명
몽골	7명	0명	15명	0명
베트남	7명	3명	28명	0명
합계	20명	5명	95명	0명
백분율	17%	4%	79%	0%

제4장 외국인 유학생과 한반도 평화통일의 전략적 구상

제1절 외국인 유학생 관련 정부 정책 현황

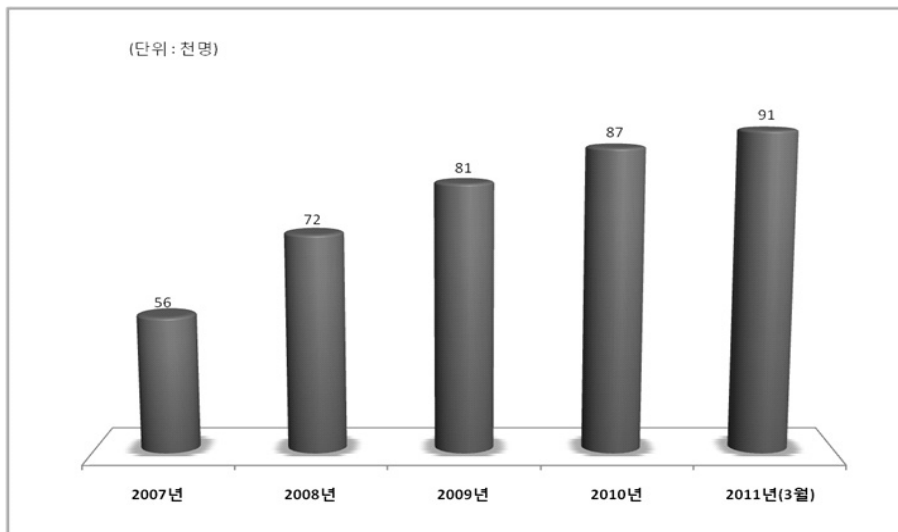
지금까지 한반도의 평화와 통일에 대한 외국인 유학생들이 의식조사 내용을 살펴보았다. 전 세계의 젊은이들이 한국유학을 선택하게 된 배경은 다양하겠지만 기본적으로 한국에 대해서 우호적인 생각과 정보를 가지고 있었을 것이며, 전공분야를 포함해 조금이라도 많은 것을 배우고 경험하려고 할 것이다. 때문에 한국의 중앙정부, 지방자치단체, 각급 교육기관이 조금만 더 관심을 가지고 유학생에게 다가선다면 지구촌의 미래를 이끌어 갈 인재들을 친한(親韓)-지한(知韓) 네트워크로 구축하는 것은 어려운 일이 아닐 것이다.

그럼에도 불구하고 지금까지의 외국인 유학생 정책은 유치 확대와 관리 강화 수준에 머물고 있다고 해도 과언이 아니다. 먼저 외국인 유학생을 담당하고 있는

정부부처의 정책을 살펴보면, 교육과학기술부에서는 2001년 ‘해외인적자원 개발을 통한 동북아 중심국가로의 도약’을 위해 『외국인 유학생 유치확대 종합방안』(Study Korea Project, 2004년)을 마련하여 시행하고 있다.

이 프로젝트는 유학생 유치 확대를 위한 6개 중점 추진과제를 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 정부초청 외국인 장학생 사업을 확대·개편하는 것이다. 둘째, 유학생 유치확대를 위해 해외 네트워크를 형성하고 활성화 할 계획이다. 셋째, 기관간 협력 네트워크를 적극 활용하여 유학안내시스템, 해외 유학 박람회 등을 통해 한국 유학 홍보를 보다 체계적이고 전략적으로 추진하는 것이다. 넷째, 외국인 유학생 수학 및 생활환경을 대폭 개선하여 유학에 따른 불편을 최소화하고 학업에 더욱 전념토록 지원할 계획이다. 다섯째, 한국어 및 한국문화 보급 확대를 통해 한국유학의 가능성을 제고할 계획이다. 여섯째, 유학생 유치 정책의 수립 및 추진의 효과성 제고를 위해 효율적 행정 지원체제를 구축할 계획이다.⁸⁾

이처럼 외국인 유학생 유치 확대를 위한 정책이 시행되어 해외에서 유학 박람회를 개최하는 등 지속적인 유학생 유치 활동을 추진하였으며, 그 결과 <그림 1>과 같이 해마다 한국을 찾는 외국인 유학생들은 지속적으로 증가하고 있다.

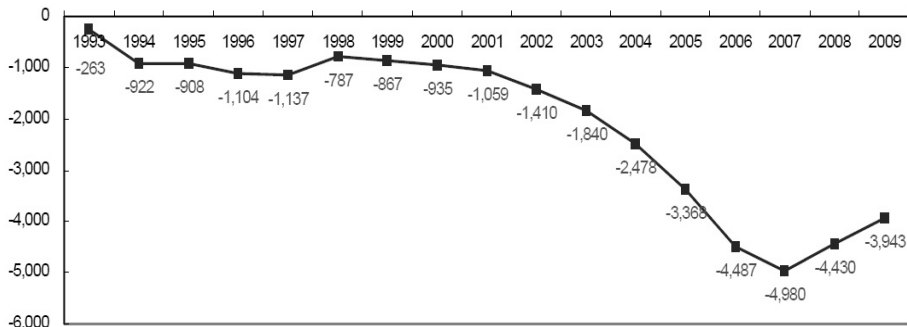


출처 : 출입국 외국인 정책본부(www.immigration.go.kr) 참조.

<그림 1> 연도별 외국인 유학생 증감 추이

8) 국립국제교육원 (<http://www.niied.go.kr>) 사이트 참조.

다른 한편, 유학생 유치 확대는 유학·연수 수지 개선과도 관련이 있다. <그림 2>와 같이 세계화의 진전에 따라 해외로 나가는 유학생이 급증하여 2009년 기준 유학수지 적자는 39억 달러 규모로 여행수지와 함께 국내 서비스수지를 악화시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.⁹⁾ 반면 유학생 1인당 등록금 및 생활비로 1600여 만 원을 국내에서 지출한다면, 매년 1,660억 원 규모의 유학수지 개선 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁰⁾



출처 : 한국은행, ECOS. 『국제 유학시장의 최근 동향과 시사점』에서 재인용
(단위 : 백만 달러)

<그림 2> 유학·연수 수지 추이(2003 ~ 2009)

그러나 유학생 수의 양적 증가에도 불구하고 한국으로 유입된 외국인 유학생에 대한 국가전략적 차원의 정책적인 고민은 부족한 것이 현실이다. 중앙정부 및 지방자치단체의 지원으로 외국인 유학생의 수학 및 생활환경을 개선하고 한국어 및 한국문화 보급 확대라는 측면만이 강조되고 있는 것이 바로 그것이다. 물론 글로벌 인적자원개발이라는 보편적인 교육 가치를 우선에 둔 정책을 비판할 필요는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 지구촌에 남은 유일한 분단국가라는 한반도의 특수한 상황을 역으로 활용하여 지구촌 평화네트워크의 축으로서 한반도의 평화와 통일을 연결할 수 있는 인적네트워크 구축이라는 국가전략적 차원의 고려와 노력이 부족하다는 지적을 피하지는 못할 것이다.

외국인들이 한국에서 유학을 한다는 것은 전공분야의 학업 뿐 아니라 한국의 역사, 문화, 환경 그리고 한반도만이 가지고 있는 지정학적 특수성에 대한 경험과 인식을 함께 유학했던 전 세계 출신의 젊은이들과 공유하는 것이라고 할 수 있다.

9) 최홍, 『국제 유학시장의 최근 동향과 시사점』, SERI경제포커스, 2010. 9. 삼성경제연구소

10) Study Korea Project 발전방안, p. 16. 2008. 7. 교육과학기술부

그리고 한국에서 유학한 대부분의 학생들, 특히 아시아 출신 유학생들은 고국으로 돌아가서 한국을 소개하고 언론을 통해 나타나는 한국의 상황을 설명하고 한국과 연관된 일을 하거나 한국을 방문할 사람들에게 정보를 제공하는 가이드 역할을 하게 될 것이다.

또한 자신의 국가에서 정치적 리더로 성장하거나 국제외교무대에 활동할 가능성도 적지 않을 것이다. 젊은 시절 한국에서의 유학생생활에서 경험했던 다양한 만남과 기억들이 한반도의 평화와 통일, 나아가 지구촌의 평화와 공동번영을 향한 노력에 소중한 자산이 될 수 있도록 보다 전략적인 차원의 글로벌인재네트워크 구축 노력이 필요한 것도 바로 그 때문이다. 1948년 84명(미국인 48명, 외국인 36명)을 대상으로 시작하여 오늘날 대략 267,500명의 전세계 동문으로 연결되고 매년 6,000명 정도가 프로그램의 혜택을 받고 있는 미국 풀브라이트 프로그램의 존재 이유가 되새겨 볼 필요 역시 바로 거기에 있는 것이다.¹¹⁾

제2절 대학 및 한국어교육기관의 평화통일 교육현황

본 연구의 조사결과에도 나타난 것처럼, 외국인 유학생들은 한반도 평화통일에 대한 홍보 및 교육프로그램에 참가한 경험을 묻는 질문에 120명 중 11명(9%)만이 있다고 응답하였다.

그렇다면 외국인 유학생들이 공부하고 있는 국내 대학의 정규 교과과정에서 한반도 평화통일 교육은 어떻게 진행되고 있는지 전국 주요대학의 외국인 유학생 담당 부처 및 한국어교육기관 홈페이지를 통해 확인한 결과, 서울대학교의 한국어 교육센터를 제외하고는 대부분의 대학에서 전공 이외에 한반도 평화통일 교육 또는 관련 프로그램은 진행되지 않는 것으로 나타났다.

국내 대학에서 외국인 유학생 관련 업무는 국제처 또는 국제교류처 등에서 집행하고 있으며 주요업무는 해외 유학생 유치 및 입시, 학사, 생활, 비자관련 업무 지원 등이다. 최근 외국인 유학생 수의 급증에 따라 국제지원팀, 외국인지원센터 등으로 특화시켜 업무를 진행하고 있으나 대학 차원에서는 유학생의 관리·지원 업무를 집행하는 수준이며 대부분의 대학에서 외국인 유학생만을 위한 별도의 특화된 프로그램을 개발하거나 집행하지 못하고 있는 형편이다.

한편 외국인 유학생 업무를 담당하는 교육과학기술부는 일부 부실 대학들이 재정충원 수단으로 외국인 유학생 유치에 나설 가능성이 제기되고 외국인 유학생

11) 정남조, 『정부초청 외국인 유학생의 학업적응 요인 연구』, p. 18 참조.

들의 중도탈락, 불법체류, 국내학생들에 대한 피해 등 문제의 발생을 차단하기 위해 2011년 하반기 외국인 유학생 유치·관리 역량 인증제를 실시기로 하였다¹²⁾. 이로 인해 앞으로 유학생 관련 정책이 유치 확대에서 질적 관리로 변화할 가능성이 기대되고 있으나 당분간 각 대학의 입장에서는 관리업무가 강화되는 방향으로 전개될 것으로 예상된다.

현재 대학 차원에서 진행되고 있는 정규 교과과정 외 외국인 유학생 관련 프로그램은 주로 한국전통문화체험에 맞춰져 있으며, 조사결과 다도체험, 한국음식만들기, 한지공예 체험 등 학교 내에서 진행할 수 있는 프로그램과 고궁, 미술관, 박물관 견학 프로그램, 그리고 지방대학의 경우 지자체가 진행하는 전통축제 등에 참여하는 나타났다. 이 또한 경희대학교 정도를 제외하고는 대학의 독자적인 프로그램이 아니라 주로 지방자치단체나 외부 관련 기관의 요청에 따른 홍보 및 참여협조 차원에서 부정기적으로 진행되고 있는 것으로 조사되었다.

학부 및 대학원 과정에서 공부하고 있는 외국인 유학생에 대한 대학·대학원 차원의 프로그램이 전무한 반면, 대학 부설 한국어교육기관의 경우에는 한국전통문화체험 프로그램을 정규 교과과정으로 채택하여 진행하고 있는 것으로 나타났으며, 역시 학교별로 차이는 있으나 주로 다도, 한지·음식 만들기, 사물놀이 등과 한옥, 박물관 체험이 교육과정에 포함되어 있는 것으로 조사되었다.¹³⁾

조사를 진행한 6개 대학에서 한반도 평화통일과 관련한 교육을 정규 교과과정으로 정하여 진행하는 기관은 서울대학교 한국어교육센터가 6급과정에 판문점견학을 진행함으로써 유일한 것으로 나타났으며, 영남대학교의 경우 특별과정에 한하여 초청되는 해외 학자나 유학생들이 판문점 견학을 원하는 경우에 관련 프로그램을 진행했던 경험이 있는 것으로 조사되었다. 그밖에 연세대학교의 경우 경기관광공사에서 진행하는 판문점 관련 행사에 유학생들의 참여를 홍보하고 지원한 경우가 있다고 조사되었다.

조사대상이 6개 대학에 한정되어 있음에도 불구하고 외국인 유학생을 대상으로 한 정규 교과과정외 프로그램은 주로 한국전통문화체험에 초점이 맞춰져 있는 것으로 나타났으며, 한국에서 공부하고 있는 유학생들에게 한반도의 분단과 전쟁을 배우고 체험할 수 있는 프로그램을 개발하고 제공함으로써 평화와 통일을 향한 미래의 협력네트워크를 구축할 수 있는 소중한 기회를 놓치고 있음을 보여주고 있다.

12) 『대학의 외국인 유학생 유치·관리 역량 인증제 실시』, 교육과학기술부 보도자료, 2011. 8

13) 대부분의 한국어교육기관들은 외국인 유학생들이 보다 쉽고 재미있게 한국어를 학습할 수 있도록 다양한 게임 및 매체자료, 드라마·영화·노래·인터넷 등의 보조 프로그램을 개발하여 활용하고 있다. 박인기, 『대학부설 한국어 교육기관의 운영과 역할에 관한 연구』, p. 18. 참조.

〈표 22〉 각 대학의 외국인 관련 체험프로그램 현황

구분	대학교	한국어교육기관
서울대학교	국제교육팀 : 자체 진행 프로그램은 없으며, 단과대나 언어교육원에서 자체적으로 진행	한국어교육센터 : 교과과정으로 한국전통체험 진행하며 6급 과정에 한하여 판문점 견학
연세대학교	국제지원팀 : 자체 진행 프로그램 없으며, 관련 기관이나 지자체에서 초청하는 경우에 유학생 참가 유도	한국어학당 : 경기관광공사 등 외부 기관에서 한국문화체험 행사 등을 요청할 경우에 유학생 참가 유도
고려대학교	국제처 윈스톱센터 : 자체 진행 프로그램 없으며, 문광부나 관련 기관에서 모집할 경우 홍보협력	한국어문화교육센터 : 문화체험, 고궁·박물관등 견학프로그램 등 특별활동으로 진행
경희대학교	국제교류처 외국인지원센터 : 2011년부터 자체적으로 전주한옥마을 투어 등 유적지·박물관 견학 프로그램 진행	국제교육원 : 교과과정으로 한국전통문화체험 및 박물관 견학 프로그램 진행
경북대학교	국제교류원 : 자체 진행 프로그램 없으며, 지자체 등에서 관련 사업 진행 시 유학생 참가홍보	어학교육원 : 지자체 등 외부기관에서 한국문화체험 행사 등을 요청할 경우에 유학생 참가 유도
영남대학교	국제지원팀 : 비정기적으로 문화체험, 농촌체험, 어촌체험 등 외국인 유학생을 위한 프로그램을 진행함	한국어교육원 : 교과과정으로 명승 유적지 탐방, 전통문화체험, 산업시찰, 레저활동 프로그램 진행

출처 : 각 대학 및 한국어교육기관 홈페이지 참조.
한국어교육센터 프로그램은 정규과정에 한함.

특히 <표 23>에서 나타나는 것과 같이 미래 각 국가의 지도자로 성장할 우수인력인 정부초청 외국인장학생¹⁴⁾에 대해서는 국립국제교육원과 통일교육원 등 관련 기관의 유기적인 협력을 통하여 평화통일 관련 교육을 정규화 할 수 있도록 범부처 차원의 정책협력이 시급하게 요청된다고 할 것이다.

대학은 아니지만 재외동포 교육 및 한국정부 초청 외국인장학생의 초청·관리

14) 1967년도부터 실시되어 온 정부초청 장학생 사업은 매년 전 세계 100여 개 국의 우수한 외국인 학생을 초청, 국내 대학에서 1년간 한국어 연수과정을 거쳐 학부 및 대학원 과정의 등록금 및 생활비 등 장학금을 지원하고 있으며, 특히 각국의 장학생 동문회를 결성, 운영, 친목도모 및 학문, 정치, 경제, 문화 등 모든 분야의 교류협력 교두보를 구축하는 사업으로 매년 학부과정 100명, 대학원 과정 300명 정도를 선발하고 있다. 2010년 현재 정부초청 장학생은 1,942명이다. (국립국제교육원 홈페이지 및 교육과학기술부 2010. 4. 위자료)

〈표 23〉 외국인 유학생 유치 목표

(단위 : 명)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
정부초청장학생	581	1,500	1,950	2,450	2,920	3,000
대학초청장학생	3,706	4,000	4,400	4,840	5,300	5,800
외국국비장학생	511	600	720	860	1,000	1,200
자비유학	42,273	46,400	55,180	63,850	72,480	86,400
기타	2,199	2,500	2,750	3,000	3,300	3,600
계	49,270	55,000	65,000	75,000	85,000	100,000

출처 : 교육과학기술부 『Study Korea Project 발전방안』 2008년 7월

를 주관하고 있는 국립국제교육원의 경우, 공주대학교와 함께 하는 재외동포 모국 수학프로그램에서 안보현장 체험프로그램, 건국대학교·경희대학교와 함께 하는 해외동포여름캠퍼스에서 판문점 견학 프로그램을 진행하고 있으므로 국공립대학을 우선적으로 외국인 유학생들에게 관련 프로그램을 확대하는 것이 바람직할 것이다.

제3절 외국인 유학생과 한반도 통일의 상관관계

한반도 통일은 민족적 합의와 의지를 모아가는 것도 중요하지만, 국제적인 협력 체계를 만들어 나가는 것 또한 빼놓을 수 없다. 특히 G2로 부상한 중국은 북한과의 국경을 두고 있는 국가로서 과거에도 그렇고 현재에도 그렇지만 미래에도 북한에 대해 강한 영향력을 행사할 수 있는 국가이다. 중국을 포함하여 국제사회에 한반도 평화통일에 우호적인 그룹을 형성해나가는 것은 국가차원의 전략적 과제라 할 것이다.

한나라당 구상찬 의원실에서 2011년 8월 15일부터 31일까지 중국 대학생 935명을 대상으로 실시한 설문조사에서 중국 젊은이들은 북한에 대해서는 ‘약하고 어둡고 더럽고 느리다’고 생각하는 반면 한국에 대해선 ‘강하고 밝고 깨끗하고 빠르다’고 생각하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 중국 젊은이들이 ‘혈맹’ ‘친선 우호’의 전통적 북한-중국 관계에 대한 인식에서 벗어나 ‘친한’으로 기울고 있음을 보여주는 의미 있는 메시지일 것이다.

북한은 10점 척도로 평가한 이미지 점수에서 한국(6.59), 미국(6.53), 일본(6.34)에

이어 꼴찌(4.94)였다. 5.5점을 넘어야 긍정적 이미지에 해당하기 때문에 북한만 부정적으로 생각한 것이다. 북한은 러시아(24.1%)에 이어 중국과 가장 친한 국가 2위(22.6%)였지만 한국(21.6%)과 별 차이가 없었다. 한중관계에 대한 이 같은 긍정적 인식은 ‘한류’의 영향이 큰 것으로 보인다. 상당수 중국 젊은이가 한국 대중문화에 대해 ‘좋아하고 재미있고 빠르고 중국 대중문화 발전에 도움이 되며 한국의 이해에 도움이 되고 즐겁다’는 인식을 갖고 있었다. 그러나 절반을 넘는 중국 젊은이(57.5%)는 한미동맹을 위협하다고 인식했으며 이 중 매우 위협하다고 생각하는 비율도 9.8%였다. 남북통일이 긍정적이라는 인식은 30.1%에 불과해 부정적 인식(33.6%)보다 낮았다.¹⁵⁾

이러한 조사의 내용은 본 연구에서 진행한 설문조사와 연관성이 있다. 북한에 대해 잘 알고 있는가라는 질문에 중국 출신 외국인 유학생들은 몽골이나 베트남 출신의 유학생들보다도 더 낮게 북한을 알고 있다고 응답하였다. 60명의 중국 출신 유학생들 중 29명이 잘 알거나 알고 있다고 응답했고 31명이 잘 모르거나 전혀 모른다고 응답하였다. 북한의 인권상황에 대해서도 비슷한 응답을 하였다. 남한과 북한 사이에 평화적으로 통일을 이룰 수 있다고 생각하는가라는 질문에 매우 그렇다와 그렇다고 응답한 사람은 35명이었고 그렇지 않다거나 매우 그렇지 않다고 응답한 사람도 25명이나 되었다.

한미동맹에 대한 부정적인 시각이나 한반도 통일이 중국에 위협이 되지 않고 평화적으로 한반도가 통일로 이행·정착해나갈 수 있다는 것을 다양한 홍보와 교육 프로그램을 통해서 알려나갈 필요가 있다. 외국인 유학생의 국적별 구성 현황에서 나타나듯이 중국을 비롯한 몽골, 베트남 출신의 유학생이 전체 외국인 유학생 비율에 있어서 80%이상을 차지한다. 특히 중국 출신 유학생을 위한 한반도 평화통일에 대한 체계적인 교육홍보 프로그램이 더욱 필요할 것이다.

제4절 외국인 유학생을 위한 홍보 및 교육 프로그램 개발

본 연구의 설문조사 결과에 나타나듯이 한반도의 평화와 통일에 관한 홍보 또는 교육프로그램에 참가한 학생들은 극히 소수에 불과하다. 유학생활을 마치고 고국으로 가면 대부분 그 사회의 오피니언 리더가 되어서 남한과 북한 사이에서 교류의 다리로서 역할을 담당할 외국인 유학생들이 한국에 머무르는 동안 한반도 평화통

15) 동아일보 <http://news.donga.com/3/all/20111001/40751583/1> 기사 참조.

일에 관한 다양한 프로그램에 참여하여 관심과 지지를 유도할 수 있도록 하는 방안을 적극 모색하여야 할 것이다.

설문조사에 의하면 프로그램에 참여한 사람도 회수가 1회를 거의 넘지 않으며, 강의나 견학 및 탐방 프로그램에 참여한 사람이 대부분이다. 프로그램에 대한 만족도도 매우 만족은 11명 중 1명밖에 되지 않으며, 약간 만족이 8명, 모르겠다고 응답한 사람이 2명이다. 대학이나 한국정부에서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램에 참여할 생각이 있느냐는 질문에 적극 또는 소극적으로 참여한다고 응답한 사람이 66%였으며, 참여하지 않거나 모르겠다고 응답한 사람도 34%가 되었다.

이러한 프로그램에 참여하는 것에 대해 아주 적극적이지만은 않다는 것이다. 이를 극복하기 위해서는 양적으로 프로그램을 다양화할 필요도 있지만 이와 함께 프로그램의 질적 향상도 필요할 것이다.

한반도 평화 및 남북한 통일에 대한 관심과 이해를 돕기 위해서 필요한 프로그램이 무엇인냐고 묻는 질문에 79%가 견학 및 탐방이라고 했다. 다음으로 세미나가 17%, 강의를 4%였다. 타문화를 이해하기 위해서는 오감이 작용할 수 있는 프로그램 개발이 필요할 것이다.

직접 체험하고 느낄 수 있는 프로그램은 한국의 문화 및 정치적 상황에 대해 오랫동안 기억하게 할 것이다. 이를 위해 판문점을 포함한 DMZ의 안보·생태·환경·문화 시설의 탐방, 병영체험, 평화문화행사 등 젊은 유학생들의 관심을 끌 수 있는 프로그램을 적극 추진할 필요가 있다.

전공하고 있는 분야에서 통일에 대해 관심을 가질 수 있는 프로그램을 만드는 것 또한 지속적인 공부를 위해서도 필요할 것이다. 예를 들어 환경분야를 전공하고 있는 외국인 유학생들에게 DMZ 생태환경을 직접 체험할 수 있게 한다면 그에 관한 다양한 공원이나 박물관을 견학할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다. 또 2만 명을 넘어선 북한이탈주민들과의 만남과 대화의 공간을 마련하여 자연스럽게 북한의 현실과 인류의 보편적 가치로서 북한인권에 대한 시야를 넓혀주고 관심을 갖게 하는 방안도 추진할 수 있을 것이다.

특히 일반 자비 유학생과 달리 2천여 명에 이르는 정부초청 장학생에 대해서는 국립국제교육원과 통일교육원 등 관련 기관의 유기적인 협력을 통하여 평화통일 관련 교육을 정규코스로 상설화하는 것이 요청된다.

제5장 결 론

본 연구를 통해 국내에서 공부하고 있는 외국인 유학생들이 가지고 있는 한반도 평화와 통일에 대한 다양한 생각들을 분석해 보았다. 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건 등 한반도에서 벌어지고 있는 안보적 이슈들에 대해 외국인 유학생들은 전반적으로 잘 알고 있으며, 이러한 사건이 향후 전쟁으로 확대될지도 모른다는 불안감 등 신변의 위협을 느끼는 것으로 나타났다.

그리고 외국인 유학생들은 한국전쟁이나 지금의 한반도 분단상황에 대해서도 잘 알고 있으며, 한반도에서 전쟁이 일어날 가능성이 큰 것으로 인식하고 있었다. 한반도 평화통일의 전망에 대해서는 긍정적이기도 하고 부정적이기도 하였다. 특히 한반도와 가장 밀접한 관계를 형성하고 있는 중국 출신 유학생들이 부정적인 시각을 많이 갖고 있는 것으로 나타나 향후 중국 유학생들이 가지고 있는 선입견 또는 왜곡된 시각을 바로 잡을 수 있도록 보다 적극적인 홍보와 교육이 필요한 것으로 나타났다.

대다수의 외국인 유학생들은 한국에 와서 한반도 평화 및 통일과 관련된 교육프로그램에 참가한 적이 없는 것으로 나타났으며, 견학·탐방이나 세미나에 참여한 소수의 학생들도 해당 프로그램에 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 향후에 관련된 프로그램의 양적인 확대 뿐 아니라 질적으로도 만족할 수 있도록 체계적인 준비를 해나가야 할 것이다.

국내에서 공부하는 외국인 유학생들은 고국으로 들어가면 오피니언 리더로서 국가에서 정책을 결정하고 집행하는 역할을 해나갈 것이다. 산업화 시기 우리나라의 젊은 인재들도 선진국에서 유학하며 새로운 기술과 제도, 문화를 익혀 우리나라의 산업화와 민주화를 일궈나가는 핵심적 역할을 하였음을 기억한다면, 한국에서 공부하고 있는 외국인 유학생들을 친한(親韓)-지한(知韓)그룹으로 양성하고 무엇보다 한반도 평화통일을 위한 글로벌네트워크를 구축하는 일은 더 이상 늦출 수 없는 과제인 것이다. 향후 한반도 통일시대에 국제적 협력자가 될 외국인 유학생들의 열정과 지혜를 묶어낼 정부와 민간차원의 적극적인 노력이 필요한 것이다.

[참고 문헌]

- 김규륜 외, 『신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I』, KINU연구총서 10-15-1
- 김남희, 「국내에서 해외인적자원의 활용방안 연구」, 『교육정책연구』2004
- 박은경, 『외국인 유학생의 국제이주와 지역사회 적응에 관한 연구 : 대구·경북지역 대학을 중심으로』(대구대학교 석사학위논문, 2008)
- 박인기, 『대학부설 한국어 교육기관의 운영과 역할에 관한 연구』(선문대학교석사학위논문, 2008)
- 엄혜경, 『국내 외국 유학생의 한국 문화 적응에 관한 연구 : 서울 5개 대학교를 중심으로』(중앙대학교 석사학위논문, 2003)
- 윤성원, 『주한 외국인 유학생의 한국에 대한 이미지 조사연구』(서강대학교석사학위논문, 2001)
- 이재모, 『국내 외국인 유학생의 적응 실태 연구』(이화여자대학교 석사학위논문, 2007)
- 정남조, 『정부초청 외국인 유학생의 학업적응 요인 연구』(단국대학교 박사학위논문, 2010)
- 최진희, 『주한 외국인의 한국 이미지에 관한 연구 : 국내 거주 중국 및 일본유학생을 중심으로』(중앙대학교 석사학위논문, 2005)
- 최홍, 『국제 유학시장의 최근 동향과 시사점』, SERI경제포커스, 2010. 삼성경제연구소
- 동아일보, <http://news.donga.com>
- 교육과학기술부 <http://www.mest.go.kr>
- 국립국제교육원 <http://www.niied.go.kr>
- 외교통상부 <http://www.mofat.go.kr>
- 통일교육원 <http://www.uniedu.go.kr>
- 통일부 <http://www.unikorea.go.kr>

[첨부자료] 설문지양식

한국어·중국어·몽골어·베트남어·영어

[양식1. 한국어]

외국인유학생들의 한반도 평화통일 의식조사

※ 본 조사는 외국인유학생들의 통일교육 및 정책 프로그램을 개발하기 위한 연구 자료로 활용될 예정입니다.

성명 Name		성 Gender	<input type="checkbox"/> 남자 Male <input type="checkbox"/> 여자 Female
학교 University		출신국가 Nationality	
전공 Major(s)		나이 Age	
한국체류기간 Length of stay in Korea	<input type="checkbox"/> 1년 이하 <input type="checkbox"/> 1년~2년 <input type="checkbox"/> 2년~3년 <input type="checkbox"/> 4년 이상		

- 귀하는 2010년 발생한 천안함 침몰 및 연평도 포격사건에 대해 알고 있습니까?
()
① 잘 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 잘 모른다 ④ 전혀 모른다
- 귀하는 천안함 침몰 및 연평도 포격사건이 발생했을 때, 전쟁이 일어날 것 같아 불안하거나, 또는 신변의 위협을 느낀 적이 있습니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
- 천안함 침몰 및 연평도 포격사건과 같은 사건으로 한반도 평화가 위협받거나 전쟁이 일어날 가능성이 있다고 생각하십니까? ()
① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

12. 귀하는 북한의 인권탄압 상황에 대해서 알고 있습니까? ()
 ① 잘 알고 있다 ② 조금 알고 있다 ③ 잘 모른다 ④ 전혀 모른다
13. 한국에 와서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램에 참가한 적이 있습니까?
 ()
 ① 있다 ② 없다
- 13-1. (①있다)라면, 몇 회 정도 참가하하셨습니까? ()
 ① 1회 ② 2회 ③ 3회 ④ 4회 ⑤ 5회 이상
- 13-2. (①있다)라면, 어떤 프로그램에 참여하하셨습니까? ()
 ① 세미나 ② 강의 ③ 견학 및 탐방 ④ ()
- 13-3. (①있다)라면, 참가한 프로그램에는 만족하하셨습니까? ()
 ① 매우 만족 ② 약간 만족 ③ 만족하지 않음 ④ 모르겠다
- 13-4. (②없다)라면, 대학이나 한국정부에서 한반도 평화 및 통일과 관련된 프로그램이 있다면, 참여할 생각이 있습니까? ()
 ① 적극 참여 ② 참여한다 ③ 참여하지 않는다 ④ 모르겠다
14. 한반도 평화 및 남북한 통일에 대한 관심과 이해를 돕기 위해서 필요한 프로그램은 무엇이라고 생각하십니까? ()
 ① 세미나 ② 강의 ③ 견학 및 탐방 ④ 기타()

※ 설문조사에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다.

[양식2 : 중국어]

留学生南北韩问题问卷调查

本问卷是为了研究外国人留学生对南北韩问题的了解程度而进行的调查, 今年秋季预计组织部分留学生前往三八线进行一日游活动, 参与本调查的同学可优先申请. 谢谢大家的支持!

爱在岭南

姓名		性别	<input type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女
学校		国籍	
专业		年龄(韩国年龄)	
来韩多久了?	<input type="checkbox"/> 不到一年 <input type="checkbox"/> 一年到两年 <input type="checkbox"/> 两年到四年 <input type="checkbox"/> 四年以上		

- 您对2010年发生的天安舰沉没及延坪岛炮击事件了解吗?
① 非常了解 ② 略微了解 ③ 不太清楚 ④ 完全不知
- 天安舰沉没及延坪岛炮击事件发生时, 您感觉到过要发生战争或者身边的威胁吗?
① 非常可能 ② 有可能 ③ 不太可能 ④ 完全不可能
- 您认为由于像天安舰沉没及延坪岛炮击事件韩半岛受到威胁或者有发生战争的可能性吗?
① 非常可能 ② 有可能 ③ 不太可能 ④ 不知道
- 您对于1950年6.25韩国战争至今的分端及军事性的对抗情况了解吗?
① 非常了解 ② 略微了解 ③ 不太清楚 ④ 完全不知
- 您觉得在韩半岛南北韩之间有再次发生战争的可能性吗?
① 非常可能 ② 有可能 ③ 不太可能 ④ 不知道

6. 您认为南北韩之间能否和平地实现统一?
① 非常可能 ② 有可能 ③ 困难 ④ 不知道
7. 您觉得为了实现南北韩和平统一最需要的是什么?
① 政府间的对话和会谈 ② 经济交流活性化 ③ 缩小军费
④ 国际社会的协力合作 ⑤ 国民的意志 ⑥ 不太清楚 ⑦ Other()
8. 您觉得南北韩统一大约何时能够实现?
① 1~3年 ② 3~5年 ③ 5~10年 ④ 10~20年 ⑤ 不太清楚
9. 您认为国际社会和韩半岛周边国家是支持南北韩统一的吗?
① 非常支持 ② 略微支持 ③ 不支持 ④ 不太清楚
10. 您认为中国赞成南北韩统一吗?
① 非常支持 ② 略微支持 ③ 不支持 ④ 不太清楚
11. 您觉得自己对朝鲜了解吗?
① 非常了解 ② 略微了解 ③ 不太清楚 ④ 完全不知
12. 您对于朝鲜人权压制状况了解吗?
① 非常了解 ② 略微了解 ③ 不太清楚 ④ 完全不知
13. 您来韩国以后是否参加过有关韩半岛和平及统一的活动?
① 有 ② 没有
- 13-1. 如果您来韩国以后有参加过有关韩半岛和平及统一的活动, 参加过的次数是?
① 1次 ② 2次 ③ 3次 ④ 4次 ⑤ 4次以
- 13-2. 如果您来韩国以后有参加过有关韩半岛和平及统一的活动, 参加过什么活动?
① 讨论会 ② 授课 ③ 参观和探访 ④ Other()

13-3. 如果您来韩国以后有参加过有关韩半岛和平及统一的活动, 对于参加的活动满意吗?

- ① 非常满意 ② 比较满意 ③ 不满意 ④ 不知道 ⑤ Other()

13-4. 如果有大学或者韩国政府组织的有关韩半岛和平及统一活动,是否打算参加?

- ① 积极参与 ② 参与 ③ 不参与 ④ 不知道 ⑤ Other()

14. 您认为为了使外国留学生对韩半岛和平及南北韩统一关心和帮助他们理解, 必要的活动是什么?

- ① 讨论会 ② 授课 ③ 参观和探访 ④ Other()

[양식3 : 몽골어]

Солонгосын Хойгийн эв найрамдал нэгдлийн талаархи гадаад оюутнуудын ойлголтын тухай судалгаа

※ Тус судалгаа нь хоёр Солонгосын нэгдлийн талаархи гадаад оюутнуудын сургалт болон бодлогын хөтөлбөрийг шинэчлэхийн төлөөхи судалгааны материал болон ашиглагдана.

Овог нэр Name		Хүйс Gender	<input type="checkbox"/> Эр Male <input type="checkbox"/> Эм Female
Сургууль University		Иргэншил Nationality	
Мэргэжил Major(s)		Нас Age	
БНСУ-д оршин суух хугацаа Length of stay in Korea	<input type="radio"/> 1жилээс бага <input type="radio"/> 1жил~2жил <input type="radio"/> 2 жил ~3 жил <input type="radio"/> 4 жилээс дээш		

1. Та 2010 оны Чон-ан шумбагч онгоц болон Ёнпён арал дээр болсон явдлын талаар мэдэх үү?()

- ① Сайн мэднэ ② Бага зэрэг мэднэ ③ Сайн мэдэхгүй ④ Огт мэдэхгүй
2. Та Чон-ан шумбагч онгоц живэх болон Ёнпён арал дээр буудалцаан болох үед дайн болох нь гэж болгоомжлох юмуу, өөрт аюул мэдэрсэн удаа байгаа юу? ()
- ① Үнэхээр тийм ② Тийм ③ Тийм биш ④ Огт тийм биш
3. Чон-ан шумбагч онгоц живэх болон Ёнпён арал дээр буудалцаанаас болж Солонгосын хойгийн энх тайвны байдалд аюул нүүрлэх ч юмуу дайн болох магадлалтай гэж бодож байна уу? ()
- ① Үнэхээр тийм ② Тийм ③ Тийм биш ④ Мэдэхгүй
4. Та 1950 оны 6.25-ны Солонгосын дайн ба одоог болтол хуваагдсан байдал болон цэргийн сөргөлдөөний талаар мэдэж байгаа юу? ()
- ① Сайн мэдэж байгаа ② Мэдэж байгаа ③ Сайн мэдэхгүй ④ Огт мэдэхгүй
5. Та Солонгосын хойг дээр ахин хоёр Солонгосын дайн болох магадлалтай гэж боддог уу? ()
- ① Үнэхээр тийм ② Тийм ③ Тийм биш ④ Сайн мэдэхгүй байна
6. Өмнөд болон Хойд Солонгосын хооронд энх тайвнаар нэгдэл бий болох боломжтой гэж бодож байна уу? ()
- ① Үнэхээр тийм ② Тийм ③ Тийм биш ④ Сайн мэдэхгүй байна
7. Та Өмнөд болон Хойд Солонгосын хооронд энх тайвнаар нэгдэхэд хамгийн түрүүнд ямар нөхцөл байдал хэрэгтэй гэж бодож байна? ()
- ① ЗГ хоорондын уулзалт ба харилцан ярилцах
 ② Эдийн засаг хамтын ажиллагааг сайжруулах
 ③ Цэргийн зардлаа багасгах
 ④ Олон улсын нийгмийн хамтын ажиллагаа
 ⑤ Иргэдийн байр суурь
 ⑥ Сайн мэдэхгүй

⑦ Бусад()

8. Өмнөд болон Хойд Солонгосын энх тайвны нэгдэл хэзээ амжилттай болно гэж бодож байна? ()

- ① 1~3жил ② 3 жил ~5 жил ③ 5 жил ~10 жил ④ 10 жил ~20 жил
⑤ Сайн мэдэхгүй байна

9. Олон улс болон Солонгосын Хойгийн ойролцоох улс орнууд хоёр Солонгосын энх тайвны нэгдлийн талаар дэмжиж байгаа гэж бодож байна уу? ()

- ① Маш их дэмжиж байгаа ② Бага зэрэг дэмжиж байгаа ③ Дэмжихгүй байгаа
④ Эсэргүүцэж байгаа ⑤ Сайн мэдэхгүй байна

10. Танай оронд хоёр Солонгосын нэгдлийг дэмжиж байгаа гэж бодож байна уу? ()

- ① Маш их дэмжиж байгаа ② Бага зэрэг дэмжиж байгаа ③ Дэмжихгүй байгаа
④ Мэдэхгүй

11. Та өөрийгөө Хойд Солонгосын талаар сайн мэдэж байгаа гэж бодож байна уу? ()

- ① Сайн мэдэж байгаа ② Бага зэрэг мэдэж байгаа ③ Сайн мэдэхгүй
④ Огт мэдэхгүй

12. Та Хойд Солонгосын явуулж буй хүний эрхийн хавчлагын талаар мэдэж байгаа юу? ()

- ① Сайн мэдэж байгаа ② Бага зэрэг мэдэж байгаа ③ Сайн мэдэхгүй
④ Огт мэдэхгүй

13. Та Солонгост ирээд Солонгосын Хойгийн энх тайван болон эв нэгдэлтэй холбогдолтой хөтөлбөрт хамрагдаж байсан уу? ()

- ① Тийм ② Үгүй

13-1. (①Тийм)бол, хэдэн удаа оролцож байсан бэ? ()

① 1 удаа ② 2 удаа ③ 3 удаа ④ 4 удаа ⑤ 5 удаа-аас дээш

13-2. (① Тийм)бол, Ямар хөтөлбөрт хамрагдаж байсан бэ? ()

① Семинар ② Лекц ③ Аялаж танилцах ④ Бусад ()

13-3. (① Тийм)бол, оролцсон хөтөлбөрийхөө талаар сэтгэл хангалуун байсан уу?
()

① Маш сэтгэл хангалуун ② Бага зэрэг сэтгэл хангалуун

③ Сэтгэл хангалуун биш ④ Мэдэхгүй

13-4. (②Үгүй)бол, сургууль болон БНСУ-ын ЗГ-аас энх тайван эв нэгдлийн холбог
долтой хөтөлбөр хэрэгжүүлвэл оролцох бодол байгаа юу? ()

① Идэвхитэй оролцоно ② Оролцоно ③ Оролцохгүй ④ Мэдэхгүй

14. Солонгосын хойгийн энх тайван болон нэгдлийн талаар гадаад оюутнуудын
ойлголтыг нэмэгдүүлж анхаарлыг татахад ямар хөтөлбөр хэрэгтэй гэж бодож
байна? ()

① Семинар ② Лекц ③ Аялаж танилцах ④ Бусад ()

※ Судалгаанд оролцсонд гүнээ талархья.

[양식4 : 베트남어]

Bảng thăm dò ý kiến du học sinh người nước ngoài về vấn đề hòa bình trên toàn bán đảo

※ Bản điều tra dành cho sinh viên người nước ngoài nhằm thu thập ý kiến đóng góp về việc tuyên truyền giáo dục thống nhất bán đảo Hàn và đưa ra các chương trình hành động trong thời gian sắp tới

Họ và tên		Giới tính	<input type="checkbox"/> Nam <input type="checkbox"/> Nữ
Tên trường		Quốc tịch	
Chuyên ngành		Tuổi	
Thời gian lưu trú tại Hàn Quốc	<input type="radio"/> Dưới 1 năm <input type="radio"/> Từ 1 đến 2 năm <input type="radio"/> Từ 2 đến 3 năm <input type="radio"/> Trên 4 năm		

1. Bạn có biết về sự kiện chìm tàu Cheonan và sự kiện đảo yeongpyong bị tấn công vào năm 2010 không ?()
 ① Biết rõ ② Biết một chút ③ Không biết ④ Hoàn toàn không biết

2. Khi bạn biết sự kiện chìm tàu Cheonan và sự kiện đảo yeongpyong bị tấn công, bạn có cảm giác bất an hay bị nguy hiểm không? ()
 ① Rất đúng ② Đúng ③ Không đúng ④ Hoàn toàn không đúng

3. Bạn có nghĩ rằng các sự kiện như sự kiện chìm tàu Cheonan và sự kiện đảo yeongpyong bị tấn công như trên có ảnh hưởng đến hòa bình trên toàn bán đảo hay có thể gây ra chiến tranh không? ()
 ① Rất đúng ② Đúng ③ Không đúng ④ Không biết

4. Bạn có biết cuộc nội chiến ngày 25 tháng 6 năm 1950 đã làm đất nước Hàn Quốc phân chia và đối lập về mặt quân sự? ()
 ① Biết rõ ② Biết một chút ③ Không biết ④ Hoàn toàn không biết

5. Bạn có nghĩ Hàn Quốc và Triều Tiên sẽ xảy ra chiến tranh một lần nữa không?
()
① Rất đúng ② Đúng ③ Không đúng ④ Không biết
6. Bạn có nghĩ Hàn Quốc và Triều Tiên sẽ đạt được thống nhất bằng con đường hòa bình không? ()
① Rất đúng ② Đúng ③ Không đúng ④ Không biết
7. Bạn nghĩ Hàn Quốc và Triều Tiên sẽ đạt được thống nhất bằng con đường hòa bình thì điều gì dưới đây cần được làm trước tiên ? ()
① Đàm thoại và hội họp giữa chính phủ đôi bên
② Giao lưu trên phương diện văn hóa
③ Cắt giảm quân sự
④ Nhận những hỗ trợ từ phía quốc tế
⑤ Ý chí của người dân
⑥ Không biết
⑦ ý kiến khác ()
8. Bạn nghĩ Hàn Quốc và Triều Tiên sẽ đạt được thống nhất khi nào? ()
① Từ 1~3năm ② Từ 3~5 năm ③ Từ 5~10 năm ④ Từ 10~20năm
⑤ Không biết
9. Bạn nghĩ dư luận quốc tế và các quốc gia lân cận có ủng hộ việc Hàn Quốc và Triều Tiên đạt được thống nhất hay không ? ()
① Rất ủng hộ ② Hơi ủng hộ ③ Không ủng hộ ④ Phản đối
⑤ Không biết
10. Bạn có nghĩ đất nước các bạn tán thành việc Hàn Quốc và Triều Tiên đạt được thống nhất hay không? ()
① Rất tán thành ② Hơi tán thành ③ Không tán thành ④ Không biết
11. Bạn có biết gì về Triều Tiên không? ()

① Biết rõ ② Biết một chút ③ Không biết ④ Hoàn toàn không biết

12. Bạn có biết về tình hình đàn áp nhân quyền ở Triều Tiên không? ()

① Biết rõ ② Biết một chút ③ Không biết ④ Hoàn toàn không biết

13. Bạn có nghĩ đất nước các bạn đã từng tham gia các chương trình thống nhất Hàn Quốc và Triều Tiên hay chưa? ()

① Có ② Không có

13-1. (① Nếu có), Đã tham gia mấy lần? ()

① 1 Lần ② 2 Lần ③ 3 Lần ④ 4 Lần ⑤ Trên 5 lần

13-2. (① nếu có), Đã tham gia chương trình gì? ()

① Hội thảo ② Hội giảng ③ Tham quan và nghiên cứu
④ Hoạt động khác ()

13-3. (① nếu có), Có hài lòng với chương trình đã tham gia không? ()

① Rất hài lòng ② Hơi hài lòng ③ Không hài lòng ④ Không biết

13-4. Bạn có tham gia các chương trình thống nhất Hàn Quốc và Triều Tiên do sinh viên hay chính phủ Hàn Quốc tổ chức hay không? ()

① Tích cực tham gia ② Tham gia ③ Không tham gia ④ Không biết

14. Bạn nghĩ hoạt động nào sẽ giúp du học sinh người nước ngoài hiểu thêm về các chương trình hòa bình trên toàn bán đảo và thống nhất Hàn Quốc và Triều Tiên? ()

① Hội thảo ② Hội giảng ③ Tham quan và nghiên cứu
④ Hoạt động khác ()

※ Xin chân thành cảm ơn bạn đã tham gia trả lời câu hỏi.

[양식5 : 영어]

Survey of Korean Unification Awareness in Foreign Students Studying in Korea

※ This survey will be used to develop educational material and policies on educating foreign students on Korean Unification.

성명 Name		성 Gender	<input type="checkbox"/> 남자 Male <input type="checkbox"/> 여자 Female
학교 University		출신국가 Nationality	
전공 Major(s)		나이 Age	
한국체류기간 Length of stay in Korea	<input type="checkbox"/> 1년 이하 <input type="checkbox"/> 1년~2년 <input type="checkbox"/> 2년~3년 <input type="checkbox"/> 4년 이상		

1. How well do you know about the sinking of ROKS Cheonan and the bombardment of Yeonpyeong in 2010? ()
 ① Very well ② Somewhat ③ Not much ④ Not at all

2. When the sinking of Cheonan and the bombardment of Yeonpyeong took place, how nervous were you about another Korean War and your safety? ()
 ① Very nervous ② Somewhat nervous ③ Not so nervous
 ④ Not nervous

3. In your opinion, how likely is it for a war to start because of events like Cheonan or Yeonpyeong? ()
 ① Very likely ② Somewhat likely ③ Not so likely ④ Do not know

4. How well do you know about the Korean War and the post-war division and conflicts?
 ()

- ① Very well ② Some what ③ Not much ④ Not at all

5. In your opinion, how likely is it that another Korean War will break out in the Korean Peninsula? ()

- ① Very likely ② Somewhat likely ③ Not so likely ④ Do not know

6. Do you think a peaceful unification between North and South Korea is possible? ()

- ① Strong yes ② Yes ③ Hard to answer ④ Do not know

7. What do you think is the most important step to a peaceful unification? ()

- ① Talks between governments ② Active economic trade
③ Decrease in military spending
④ Cooperation of the international society
⑤ Willpower of the citizens
⑥ Do not know
⑦ Others()

8. In how many years do you think a peaceful Korean unification will take place? ()

- ① 1~3 years ② 3~5 years ③ 5~10 years ④ 10~20 years
⑤ Do not know

9. In your opinion, how much does the international society and countries around Korea support Korean unification? ()

- ① Very supportive ② Somewhat supportive ③ Not supportive
④ Against ⑤ Do not know

10. In your opinion, how much does your home country support Korean unification? ()

- ① Very supportive ② Somewhat supportive ③ not supportive
④ Do not know

11. How well do you know about North Korea? ()
① Very well ② Somewhat ③ Not much ④ Not at all
12. How well do you know about human rights violations in North Korea? ()
① Very well ② Somewhat ③ Not much ④ Not at all
13. Have you ever participated in a program regarding Korean unification or peace during your stay in Korea? ()
① Yes ② No
- 13-1. If yes to No.13, how many times have you participated? ()
① Once ② Twice ③ Thrice ④ 4 times ⑤ More than 5
- 13-2. If yes to No. 13-1, what kind of program did you participate in? ()
① Seminar ② Lecture ③ Trip & Expedition ④ Other ()
- 13-3. If yes to No. 13-2, how satisfied were you with the program? ()
① Very satisfied ② Somewhat Satisfied ③ Not satisfied
④ Do not know
- 13-4. If no to No. 13, are you willing to participate in a program regarding Korean unification and peace held by a university or the government? ()
① Strong yes ② Yes ③ No ④ Do not know
14. What do you think is the best way to inform and educate foreign students about Korean unification and peace? ()
① Seminar ② Lecture ③ Trip & Expedition ④ Other()

※ Thank you for your participation.

동독이탈주민에 대한 서독의 통합정책과
한국에의 시사점
: 직업통합을 중심으로

허준영

서울대 행정대학원 연구원

제1장 서론	557
제2장 이론적 배경 및 분석틀	559
제3장 통합 거버넌스의 발전과정 및 특징	573
제4장 통합 거버넌스의 구조와 커뮤니케이션	581
제5장 서독 통합거버넌스의 특성	606
제6장 결론	634
[참고 문헌]	641

요 약 문

본 연구는 통일전 서독의 동독이탈주민 통합정책을 살펴보고 그 특성을 파악하여 한국 북한이탈주민 통합정책에의 시사점을 찾으려는 목적에서 출발하였다. 종전 연구들은 사회 전체의 참여에 의해 통합이 가능하였다는 사실에 동의하면서도 주로 국가(관련법 제정 및 집행)나 시민사회의 복지단(상담과 돌봄) 등 행위자의 활동에 초점을 맞춰 수행했던 기능을 위주로 파악했을 뿐이었고, 아울러 분단기 독일사회를 둘러싼 큰 사회적 변화와 이에 대응하여 이루어졌던 행위자와 환경 간의 다양한 상호작용도 충분히 다루지 않았다. 이러한 문제인식을 바탕으로 본 연구는 이주민 통합개념을 설정한 후, 서독의 동독이탈주민 통합정책에 대한 이론적 배경으로 탈동독 이주민의 통합을 위한 국가, 경제, 시민사회의 협력 체제에 초점을 맞추어, 이를 ‘통합 거버넌스(Integration Governance)’로 명명하고 행위자간 상호협력관계 및 정치, 경제 그리고 사회적 환경과의 상호작용에 주목하여 논의를 진전시킨다. 정치·경제·사회적 변화와 이탈주민의 영향에 조응한 서독의 ‘통합 거버넌스’를 시대별로 구분하여 검토한 연구결과 분단기간 동안 상당한 환경변화에도 불구하고 통합정책의 기본골격은 안정적으로 유지되면서 점진적으로 개선되었으며, 시민사회 특히 사회복지단들이 통합정책의 주요 행위자로서 상당한 역할을 했다. 구조 및 의사소통 그리고 환경과의 상호작용 검토를 바탕으로 본 연구는 이러한 서독의 통합정책이 다음의 특징들을 가지는 것으로 분석한다. 첫 번째는 연구 대상 집단인 탈동독 이주민의 특성이 시대에 따라 계속해서 변화하였다는 점이다. 이주민 수, 이주 형태, 연령이라는 구조적 요소만이 아니라 이주 동기나 멘탈리티와 같은 심리적 요인도 점차 변화하였다. 양독 간의 정치, 경제, 사회 체제의 차이로 인해 이러한 변화는 점차 증폭되었음을 알 수 있다. 두 번째 특징은, 서독의 통합정책이 환경 변수의 불안정한 변화 속에서도 주어진 정치, 경제, 사회적 환경의 제약조건 하에서 안정적으로 유지되었다는 점이다. 즉, 구조와 의사소통의 관점에서 기본 컨셉과 정책수단들을 일관성있게 유지했는데, 이러한 안정성의 사회 내적 기초로서 종전 이주민에 대한 경험과 시민사회의 구조적인 참여를 꼽았다. 한편, 외적 요인으로는 이주민의 언어능력과 대체적으로 호의적이었던 노동시장 상황을 거론한다. 세 번째 특징은, 구조적 측면에서 볼 때 시민사회가 중요 정책 수행자로서 기능했다는 점이다. 특히, 6개 복지단(Spitzen-Wohlfahrtsverbände)은 연방 규모의 통일적 조직을 갖추고 정부의 집행과 결정 과정에 적극 참여했다.

시민사회 참여의 이러한 배경으로서 이주민 통합은 전체 사회가 참여해야 할 과제라는 사회적 인식이 중요했으며, 나아가 독일 시민사회의 사회참여 전통도 주요한 원인인 것으로 파악한다. 독일 시민사회의 이니셔티브는 보충성 원칙(Prinzip der Subsidiarität)에 근거하여 국가로 부터 인정과 함께 지원받았다. 네 번째 특징으로는, 절차적 측면에서 볼 때 조밀한 네트워크의 제도화를 꼽았다. 다양한 공적 조직 및 시민사회 조직들이 연방, 주, 지역 등의 차원에서 수직, 수평적 네트워크를 구성했고 상호 협력체제를 유지했다. 참여를 제도화하는 것은 시스템 안정성과 서비스의 안정적 공급을 제고할 수 있었던 반면, 다자 참여로 인한 결정 지연이나 복지단의 관료화 경향 등을 유발하기도 했다. 다섯 번째 특징으로는, ‘통합 거버넌스’의 궁극적인 목표는 직업통합 그 중에서도 ‘자격 취득을 통한 통합’이었다는 것이다. 서독 정부는 정치적으로는 서독인과의 동등 대우, 경제적으로는 이주로 상실한 재산을 상쇄해 주는 부담 조정의 원칙 하에, 직업 취득에 의한 경제적 자립을 사회통합의 기초로 삼아 왔다. 이러한 통합 개념은 직업 취득의 전제조건인 자격 획득을 유도할 뿐 직업을 직접 제공해주는 형태는 아니었다는 점에서 ‘자격 획득을 통한 통합’으로 특징지어지는데, 주요한 정책적 수단은 동독에서 획득한 각종 자격증 인정 및 새로운 자격을 위한 다양한 교육훈련 기회제공 등을 꼽을 수 있다. 연구결과에 의하면, 경제상황은 고용과 실업에 직접 관련되어 직업 통합에 결정적인 영향을 미쳤다. 그러나 이같은 가시적 외부 변수 외에도 탈동독 이주민의 정신 자세가 통합 정책의 안정화에 중요한 역할을 했다. 즉, 경제호황기에는 그것은 촉매제로서, 경제침체기에는 완충제로서 작용했다. 끝으로, 본 연구는 이러한 서독 통합정책의 개별 특징과 관련하여 한국적인 시사점과 적용가능성을 살펴본다.

제1장 서론

국내입국 북한이탈주민의 누적인원은 지난 2007년 2월 처음으로 1만명을 넘어 선데 이어 작년 2010년 11월을 기점으로 2만명을 돌파하였다. 이들의 남한 입국 역사가 비단 어제 오늘 일은 아니지만 근래의 기하급수적인 증가를 감안해 보았을 때 향후에도 이러한 추세는 더욱 심화될 것으로 예상된다.¹⁾ 아울러 이들의 남한 사회 정착에 대한 국민적 관심 또한 점점 커지고 있는데 특히 북한의 권력승계문제가 표면화되고 있는 현시점에서 언제 발생할지 모를 급변사태를 염두에 두고 탈북자 대량입국에 대비해야할 시점이 왔다는 목소리가 점점더 설득력을 얻고 있다. 역대 정부에서 이들에게 제공해온 상당한 정착지원에도 불구하고 과연 성공적으로 통합이 되고 있는지 여부에 대해서는 상당히 회의적이라는 점도 사안의 심각성을 웅변한다. 기본적인 경제생활만 보더라도 남한 주민의 1/4정도 밖에 되지 않는 취업률과 그들의 반에도 못 미치는 소득으로 인해 남한 사회의 하층에 머무는 경우가 대부분이라는 최근 조사를 감안해 본다면,²⁾ 만약 대량탈북이 현실화되어 이들이 집단적으로 저소득 계층을 형성하게 될 때 이로 인해 발생하는 사회갈등은 통일한국에 결코 긍정적이지 않을 것이다. 따라서 정부에서는 양적으로나 질적으로나 고조되고 있는 이주민 통합의 수요에 대비한 정책이 필요한 시점이다.

본 연구는 최근 들어 가속화되고 있는 북한이탈주민의 남한사회 통합 요구에 맞물려 성공적이었다는 평가를 받는 통일전 서독의 동독이탈주민 통합정책을 살펴보고 그 특성을 파악하여 남한 북한이탈주민 통합정책에의 시사점을 찾으려는 목적에서 출발하였다.³⁾ 2차대전 후 독일통일까지 서독사회는 정치·경제·사회적

1) 북한이탈주민 규모는 1990년대 초반 10여명 내외의 소수였으나 1998년 이후 매년 2배 정도의 증가 추세를 보이고 있다. 북한이탈주민의 국내입국은 지난 2002년부터 연 1천여 명에 달했고, 2006년에는 2천명을 웃돌았다. 함경남북도 등 국경지역 거주 북한이탈주민(85%정도) 그리고 20-40대(75%)가 대부분을 차지한다. 한편 여성이탈주민의 국내입국이 급증하고 있는데 지난 1995년 이전에는 7.6%에 불과하였으나, 지난 2002년에는 53.2%를 차지하여 남성보다 높아졌고, 이후 급증하여 2009년 전체 입국자의 77%가 여성이다. 아울러 가족동반 입국이 증가하는 추세이다(통일부, 2010).

2) 2009년에 실시된 북한이탈주민 경제활동실태조사(한국직업능력개발원, 표본수 637명)에 따르면 북한이탈주민의 고용률은 일반국민 대비 70% 수준이고, 실업률은 4배 이상인 것으로 조사되었다. 동 조사에 따르면 북한이탈주민은 취업을 하더라도 종사직종, 월 평균소득 등에 있어 일반국민과 차이를 보였다. 일반국민의 경우 단순노무종사자가 7.5%인데 반해 해당직종 북한이탈주민 종사비율은 31.5%로 나타났다. 아울러 북한이탈주민 취업자의 월평균 소득은 127만원으로 같은 기간 전국 근로자 1인당 월평균임금총액 271만원의 47%수준에 불과했다(서정배, 2010 : 12).

3) 본 연구에서 다루는 시기적 구분(분단이후 통독 이전까지)으로 볼 때 혼란이 없으므로 서술

으로 격심한 환경변화 속에서 약 5백만명에 이르는 대량의 동독주민 이탈행렬을 수용해야 했다. 따라서 동독이탈주민들의 서독사회통합은 독일 국내정치에 있어서 지속적으로 가장 중요한 주제로 다루어졌다. 서독정부는 인도주의적인 동시에 행정관리적 입장을 견지하면서 동독이탈주민들에 대한 수용과 경제적 자립기반 마련 및 사회통합 촉진 등을 큰 사회적 문제없이 이끌어 낼 수 있었다(Heidemeyer, 1994; Schwarz, 1993; Wendt, 1991).

서독의 경험에서 유의미한 시사점을 끌어내기 위해서는 사례에 대한 심층적인 이해가 관건이라고 보는바, 정책을 배태하는 환경과 맥락에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 그러나 종래에는 상대적으로 주목받지 못했던 부분이기 때문에 새로운 연구의 필요성이 제기된다. 즉, 선행연구에서는 동독이탈주민의 구조와 이들에 대한 수용절차 및 급부와 관련된 내용 위주로 주로 정부의 법제나 프로그램 중심으로 논의하는바, 더불어 상당한 역할을 담당한 시민사회 영역이나 이주민 측면에서의 논의는 상당히 제한적으로 다루고 있다(Gärtner, 1989; Haberland, 1988). 아울러 행정수요의 대응으로서 통합정책이 환경과의 상호작용에서 고유하게 배태하고 있는 역동성을 제대로 담아내지 못하고 있다. 그러나 통합정책은 세계 제 2차대전 종전 이후 통일국가 형성에 이르기까지 격변하는 환경과 이탈주민의 이주구조 변화의 산물이라는 점을 감안해 그 동태성을 담아낼 필요가 있다.

이러한 문제인식을 바탕으로 먼저 이주민 통합개념과 서독의 동독이탈주민 통합정책에 대한 이론적 배경을 살피고 분석의 이론틀로서 거버넌스에 대해 고찰해 본다. 다음으로 정치·경제·사회적 환경 변화와 이탈주민의 영향에 조응한 서독의 대응을 시대별로 구분하여 검토한 뒤 정부·시장·시민사회 영역의 주요 행위자와 그들의 역할 및 의사소통 구조에 대해서 살펴본다. 이러한 서독의 협력적 통합정책 추진체계를 ‘통합 거버넌스’(integration governance)로 명명하여, 내적·외적 구조와 의사소통의 특성에 대한 분석을 바탕으로 서독의 경험이 한국에 어떠한 함의를 제공할 수 있을지에 대한 시사점을 도출해 본다.

의 편의상 구서독을 서독으로 구동독을 동독으로 표기한다.

제2장 이론적 배경 및 분석틀

제1절 이주민 통합과 통합조치

이주민 통합의 개념은 2차대전 이후 독일에 이주해온 다양한 집단들 즉, 피추방민(Vertriebene), 동독이탈주민(DDR-Flüchtlinge), 동유럽출신이주자(Aussiedler) 등의 서독사회 수용 및 정착에 관한 관심으로 비로소 논의가 촉발되었다.⁴⁾

1. 이주민 통합 논의

통합이란 단어는 본래 수학에서 유래한 것으로 오늘날에는 다양한 사회과학 즉 심리학, 헌법학, 특히 사회학에서 사용되고 있다.⁵⁾ 비록 학자들 사이에 통합에 대한 다양한 논의들이 있어 왔고 일치된 정의가 존재하지는 않지만(Heckmann, 1998; Ackermann, 1990) 포괄적으로 “다양한 부분들이 하나의 공통적인 것으로 구조화되는 것 혹은 상호의존성을 산출하는 것”이라 볼 수 있다(Nye, 1968 : 858).⁶⁾ 통합은 대상, 즉 내용과 관련해서 체계통합과 사회통합으로 나뉘는데, 전자는 정치, 경제, 법 등에서 나타나는 하드웨어적인 통합, 외형적 통일을 말하며, 후자는 가치, 규범, 문화 등에서의 소프트웨어적이면서 내적인 통합으로 이해할 수 있다(Lookwood, 1964; Esser, 2001). 여기서 후자인 사회통합이 본 연구에서 지칭하는 이주민의 통합과 밀접하게 연관되어 있는데, 이는 이주민이 이주해 온 새로운 사회에 내면적인 동질감을 느끼면서 일체감을 이루게 되는 상태를 주요하게 다루기 때문이다. 사회통합은 다시 사회문화적 통합과 사회경제적 통합으로 대별해 볼 수 있는데, 사회문화적 통합은 이주민과 수용사회에서의 상호작용에 대한 것으로 무엇보다도 주거환경, 여가생활, 그리고 공적 삶의 통합영역들 내부에서 발생되며, 그들의 태도규범과 가치관에 영향을 준다.⁷⁾ 사회경제적 통합은 직업과 노동에

4) 1950년대 말까지 통합에 대한 이론은 존재하지 않았는데, 왜냐하면 사회에서 이주민, 탈주민, 실향민과 같은 개념들이 공개적으로 논의되지 않았기 때문이다. 이주민 연구집단 내에 속했던 연구자들은 별도의 통합개념 없이 문제제기를 한 반면, 프랑크푸르트 학파의 사회학자들은 통합개념에 대한 본격적인 논의를 촉발시켰다(Ackermann, 1990 : 22).

5) 통합은 수학에서 볼 때 부분의 통합과정으로 이것을 통해 단순전체합 이상의 합을 이루는 것을 뜻한다.

6) 통합의 논쟁역사에 대해서는 Ackermann(1990) 참조.

7) 가정의 생활습관, 친척과 친구들과의 교제 아울러 또래집단 내부의 지향(Orientierung) 등이 영향을 미치게 되는데 더 나아가 여기에는 다양한 활동 예를 들어 놀이, 스포츠, 취미 또는 문화적인 행사에 참여나 서점 박물관 등 공공시설의 이용 등의 여가활동이 포함된다

강조점을 두고 생업활동, 직업훈련과 이를 준비하기 위한 학업 등을 포함한다. 여기서는 무엇보다도 개인의 발전 가능성이 중요하며, 직업생활(봉급, 사회안전망의 참여)에서 지속적이고 장기적으로 통합되는 것으로 직장에서의 승진가능성을 포함한다.⁸⁾ 이를 통해 획득되는 동등하게 고려된 직업위계상에서의 지위부여와 결과로 산출되는 통합의 가능성들은 단순히 물질적인 생계보장을 뛰어넘는다. 이렇듯 개인적 자존감을 통해 그리고 사회적 인정을 통해 자의식은 강화되며 자아정체성도 확고해 진다(Janikowski, 1993 : 31-32). 사회경제적통합의 개념은 통합과 관련한 다른 분야의 실행을 위해서나 전적인 통합으로의 결정적인 단계를 위해서 가장 중요한 가정일 수 있다(Janikowski, 1993 : 21).

한편 이러한 이주민의 통합에 대한 과정론적 혹은 단계론적 논의로서 독일 이주민 통합론의 권위자인 Esser(2001 : 8-17)는 그의 사회통합 모델에서 4가지 범주(문화적응, 지위부여, 상호작용, 일체화)를 제시한다. 먼저 문화적응(Kulturation)은 언어를 포함한 지식과 문화의 습득을 뜻한다.⁹⁾ 다음으로 지위부여(Plazierung)는 법적 권리와 경제적 지위를 획득하는 것을 말하며, 세 번째로 상호작용(Interaktion)은 일상에서 사회적 관계의 수용, 마지막으로 일체화(Identifikation)는 이주해 온 사회 시스템에 대한 감정적 애정 등을 통한 일체감을 느끼게 되는 것이다. 그의 사회통합 모델에 따르면 네가지 범주들은 서로 연결되어 있으며 서로 의존하는 관계이다. 다시말해, 문화적응 단계에서 만약 이주민이 언어, 지식, 문화를 습득하고 있지 못하다면 수용사회는 이들에 대한 지위를 부여하기 어려우며, 해당 사회에 적합한 문화적응을 보유함으로써 비로소 지위부여가 가능해진다고 보는 것이다. 아울러 그것에 상응해서 한 특정 사회 시스템에서의 상호작용과 일체화가 가능해 진다. 이 모델은 일반적인 통합과정과 사회통합을 위한 쌍방의 역할설명에 적합하다(Hur, 2011). 즉 사회통합은 이주민의 통합을 위한 준비와 노력(문화적응 단계)과 수용사회의 상응하는 기여(지위부여 단계)라는 쌍방 간의 다양한 상호작용을 통해 이루어진다는 것이다. 이러한 Esser의 설명은 통합을 당사자 간의 작용방식에 따라 이해하는 입장의 설명과도 일치한다. 즉 통합은 일방적인 절차를 뜻하지 않고, 그 과정에서 쌍방 행위자들이 서로 영향을 미치는 과정이라는 것이다. 한편으로

(Janikowski, 1999 : 33).

- 8) 후자의 경우는 한편 사적영역(기업 등)의 범위이므로 정책에 초점을 맞추는 본 연구의 특성상 논의는 주로 전자에 국한하기로 한다.
- 9) Esser에 따르면 문화적응은 필요불가결한 지식을 소유하는 것이며 의미를 내포하고 사려있는 그리고 효과적인 행위자의 반응과 상호반응을 위해 가정되는 특정 능력을 가지는 것이라고 한다.

수용사회는 이주민들이 국가정체성을 확립할 수 있도록(Weiner, 1996) 아울러 시민 사회에 광범위하게 참여할 수 있도록 지원하고(EC Commission, 2004 : 17) 다른 한편으로 이주민들은 이에 상응하는 사회적응노력을 한다는 것이다.¹⁰⁾ 이러한 과정은 장기간을 요할 것으로 예상할 수 있다(Penninx, 2004). 또한 성공요인들로서 국가의 자발성, 이주민들의 기여와 양자간의 생산적인 관계를 위한 구조가 영향을 미친다(Weiner, 1996 : 59). 결국 이주민 통합은 궁극적인 사회통합을 위한 수용사회와 이주민 간의 쌍방향적인 ‘역동적인 수렴과정’(Ackermann, 1990)이라 할 수 있다.

2. 서독유입 동독이탈주민 현황

제2차 세계대전 이후 구서독으로 이주한 대표적인 인구집단은 크게 독일혈통 이주민인 피추방민, 동독이탈주민, 동유럽출신이주자와 비독일혈통 이주민인 외국인 노동자(Gastarbeiter), 망명자(Asylbewerber) 등을 꼽을 수 있다.¹¹⁾ 혈통을 중시하는 독일 이주민 정책 특성상 사회적 지원은 주로 피추방민, 동독이탈주민, 동유럽출신이주자에게 집중되었다. 이들은 2차대전 후 통독까지 대략 1,500만 명으로 집계되고 있으며 통독당시 서독 전체 인구의 1/4을 차지할 정도로 상당한 비중을 차지했다(Wendt, 1991). 이 중 가장 큰 규모는 8백만에 이르는 피추방민이었는데 이들은 전후부터 서독정부 구성 전까지 단시간 내에 대량으로 이주해 왔다. 동유럽출신이주자의 경우 1980년대 이후, 특히 사회주의 정권이 무너진 후인 1990년에 이르러 독일로의 이주가 그 절정에 이른다.

한편 동독이탈주민의 경우 앞선 두 집단과 달리 40여년에 이르는 분단기 동안 지속적인 부담을 야기했다. 약 5백만이라는 이주의 절대적인 수치뿐 만 아니라 역사적 배경과 탈출환경에 따라 시기적으로 상이한 이주형태를 보였으며 이들의 통합은 통일의 시험대로서 가정되어진 바 이는 구동독 이주민이 가진 이중적 특성

10) EC Commission(2004 : 17)가 제시하는 통합의 기본원칙에 따르면, 수용사회는 한편으로는 이주민들에게 경제, 사회, 문화와 시민사회에의 참여권(Beteiligungsrecht)을 보장하고, 다른 한편으로 이주민들은 수용사회의 기본규정과 가치들을 존중하고 그리고 통합과정에서 그들의 정체성의 상실없이 적극적으로 참여해야 한다.

11) 명칭에서 알 수 있듯이 독일혈통 이주민들은 이주하기 전의 거주지와 이주방식에 따라 나뉜다. 먼저 피추방민은 구독일제국의 영토에 거주했으나 2차 대전 이후 국경선 변경으로 인해 추방당한 독일인들을 뜻하며, 동독이탈주민은 구동독에 거주하였으나 탈출(Flucht)이나 합법적인 이주(Übersiedlung)를 통해 서독으로 넘어온 구동독인을 뜻한다. 마지막으로 동유럽출신이주자는 폴란드나 체코슬로바키아 등 사회주의권 동유럽에 거주했던 독일계 혈통 이주민을 지칭한다.

에서 연유하였다. 즉, 독일 기본법(Grundgesetz)에 따르면 독일 국민이었으나 고유의 정치적, 경제적 시스템을 가진 동시에 구서독과 경쟁적 관계에 있는 다른 국가로부터의 이주였기 때문이다.¹²⁾

종전후 정부수립(1949)부터 통일(1990)까지 동독이탈주민의 이주형태와 특징 및 동기에 대해 살펴보면 다음과 같이 세 시기로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 서독으로 유입된 동독이탈주민의 시기별 구분(1949-1990)

기간	이주현황(명)*		
	탈주민	합법이주	계
1949 - 1961.8.12	3,419,042	-	3,419,042
1961.8.13 - 1988	234,684	381,376	616,060
1989 - 1990.6.30	480,291	101,947	582,238
계	4,134,017	483,323	4,617,340

*임시수용절차에 등록했던 탈주민과 합법이주민

출처 : Bundesausgleichsamt(연방조정청), Wendt(1991 : 390)에서 재인용

첫 번째 시기는 정부수립 이후 1961년 8월 베를린장벽이 설치되기까지의 기간으로 3백만 이상의 대규모 탈출이 발생했다. 당시 젊은 세대들의 동독탈출비율이 매우 높았는데 1955년의 경우 총 이주자의 52.5%가 25세 이하였던 반면 65세 이상의 노년층의 비중은 6%로 매우 작았다.

〈표 2〉 시기별 연령대별 이주자 비율(%)

	25세 미만	25-65세 미만	65세 이상
1955	52.5	43.5	4.0
1965	10.4	38.1	51.5
1974	15.1	45.6	39.3
1985	34.9	52.5	12.6
1989	45.7	51.3	3.0

출처 : 연방통계청(Statistisches Bundesamt), Wendt(1991 : 391)에서 재인용

12) 독일 기본법에 따르면 구동독 이탈주민은 본토인(서독인, 독일인)으로 간주되며(116조), 아울러 거주이전의 자유(Freizügigkeit)를 누린다(11조).

당시 이주동기는 격화되는 계급투쟁, 정치적 억압, 지식인과 비판적 세력에 대한 탄압, 중앙통제형의 계획경제, 농공업의 집단농장화 등 정치·경제·사회문화적 배경이 큰 영향을 미쳤다(Wendt, 1991 : 389). 설문조사(복수응답 가능)에 나타난 탈출동기를 살펴보면, 응답자 과반수 이상이 정치적인 동기들(56%)을 주요한 탈출요인으로 꼽았는데 구체적으로는 정치적 활동·사찰 활동 강요(29%)나 양심·기본권 침해(12%) 등이었다. 이 밖에 경제적 측면에서는 강제 국유화(13%)와 보다 나은 소득·주택환경(10%) 순이었다(Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, 1961 : 18-22).

두 번째 시기는 베를린장벽 설치 후 1989년 5월 헝가리 등 재외공관을 통한 대량탈출 직전까지의 소강상태기이다. 동기간에는 내독간 국경에 월경 차단장치와 지뢰 매설 등으로 탈주를 막아 탈동독자 수가 대폭 감소된 반면 동독 정부로부터 합법적인 승인을 받아 이주하는 경우가 많아졌다. 이들의 대부분은 65세 이상의 노령층이었는데, 이는 젊은 층의 노동력 유출을 막기 위해 구동독 정부가 은퇴연령층에게 주로 여행허가를 발급해주었기 때문이다. 이주동기는 주로 정치적 요인이 우세하여 의사표현의 자유(71%)와 정치적 압제(66%)가 주로 꼽혔다. 아울러 열악한 의식주(46%) 같은 경제적 요인도 중요하게 작용한 것으로 나타나며 개인적 요인으로는 어두운 미래나 새 삶에 대한 욕구가 꼽히기도 했다(Ronge, 1985 : 18).

세 번째 시기는 1989년 5월 구동유럽 주재 구서독 공관을 통한 탈출시기부터 동서독 간 화폐·경제·사회통합이 발효된 1990년 7월 1일 이전까지의 일시적 대량탈출기이다. 당시 동독주민의 자유의사에 따라 서독 지역에 대규모 이주가 발생하였는데 1990년 전반기만 해도 23만 8천명이 서독으로 유입되었다. 동시기는 25세 미만과 25-65세 연령층에서 고루 이주했으며 65세 이상의 비율은 3%에 그쳤다. 이주동기도 정치적 조건(93%)과 개인적 불만(86%) 등 주로 정치적 요인이 우세하였으나 동시에 낮은 생활수준과 환경(88%), 열악한 근로조건(72%) 등 경제적 요인도 거의 비슷한 비중으로 나타나 정치적 요인이 상당히 우세했던 전 시기들과 차이를 보였다(Voigt/Berlitz-Demiriz/Meck, 1990 : 736-737).

3. 서독 정부의 통합 노력

통합 노력은 이주민을 수용 사회에 편입시키기 위한 직간접의 모든 공적 노력을 포괄한다. 행정적 관점에서 볼 때, 그 같은 조치들의 중점은 수용, 체류, 시민권 취득, 차별 금지를 비롯하여 사회·노동시장·교육·문화정책과 관련 있다.¹³⁾ 정부 내 지 행정부 차원에서, 나아가 다양한 행위 주체들 사이에서 통합 조치는 다양한

양상으로 수행되었다. 따라서 정부 부처 및 행정 기구 간의 협조가 필수적이었을 뿐 아니라, 정부 조직과 민간 조직 간의 협조 역시 불가결했다(Europäische Kommission, 2007 : 7).¹⁴⁾

선행 연구들을 살펴보면, 서독이 상정한 통합개념과 통합조치의 이론적 기초는 다음과 같다. 먼저, 이주민 통합이라는 개념 속에는 법적인 동등 대우(Gleichstellung)가 내포되어 있었다.

동독 이주민들은 연방 피난민법(Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz : BVFG)에 따라 서독인처럼 대우받았다. 물질적 의미에서는 상쇄법(Ausgleichsgesetz)에 의해 보완이 이루어졌다. 이들은 동독인 통합을 위한 기초 토대였다. 이러한 방향성 하에 노동정책적 조치들이 핵심을 이루었으며 이들의 초점은 이주민의 직업 통합을 도모하는 쪽에 놓여 있었다(Brecht, 2005 : 86). 한편, 이주민의 경제적 자립은 사회통합의 중핵으로서 간주되었다. 경제적으로 자립을 해야만 이주 사회에서 온전한 인정을 받을 수 있었기 때문이다.

나아가 사회적 인정은 개인의 정체성 및 자신감을 공고히 해주는 요인이었다. 경제적 자립은, 수용 사회 입장에서 볼 때, 경제적 관점에서의 긍정적 발전과 직결되는 사항이었다. 성공적 직업 통합은 사회의 경제적 안정과 미래를 위한 자원 확보에 도움이 되기 때문이다(Derenbach, 1984 : 9-10쪽).

통합조치로서 가장 빈번하게 연구되었던 대상은 법률과 조직이었다. 임시수용법(Notaufnahmegesetz : NAG), 연방 피난민법(Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz : BVFG) 같은 법안과 주난민행정부(Landesflüchtlingsverwaltungen) 등의 행정조직이 그 같은 예로서, 이들은 이주민의 수용, 파악, 의식주 공급 등과 같은 기본적인 활동을 규율했다.

아울러 경제적 지원을 규정했던 법제도들도 중요하게 다루어졌다. 취업과 관련한 직접적 조치들(조언, 알선)을 담고 있는 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)과 재산손실상쇄법(Lastenausgleichsgesetz)이 주로 연구되었다(Bundesminister des Innern, 1988; Hofbauer, 1985).¹⁵⁾ Heidemeyer(1994)의 연구는 정치적 조치에 대한

-
- 13) 통합정책과 관련하여 유럽 위원회(Europäische Kommission)는 다음과 같은 사항을 언급한다 :
1) 이주·국적·동등한 대우와 관련한 법적 기초, 2) 사회적 통합 대책 회의(Integrationsgipfel) 및 통합 계획, 3) 통합 과정과 같은 개별 조치(Europäische Kommission, 2007 : 9).
- 14) 유럽 위원회(2007 : 8)는, 이주민의 수용 사회 편입과 관련하여, 편차 제거와 자격증 획득이 결정적으로 중요하다고 본다.
- 15) 재산손실 상쇄법은 지원 방안을 규정하고 있었는데 그 내용은 직업에 따라 다음과 같이 세 가지로 나뉜다. 1) 상업 내지 자유업, 2) 농업, 3) 실업자 내지 전직자를 위한 안정적 고용기회 창출(Bundesminister des Innern, 1982).

본격적인 연구라는 점에서 다른 연구자들의 연구와 차별화된다. 그러나, 대상 면에서 공공부문(여러 영역에서 고찰한 역대 정권들, 임시수용소, 정당, 정치인 등), 시간 면에서 전쟁 종전부터 베를린 장벽 설치 때까지에 국한되었다는 한계를 갖는다. Gärtner(1989), Haberland(1988), 연방 내무부(Bundesministerium des Innern, 1982)도 이와 유사하게 연방 정부의 공적 조치들만을 주제로 다루었다.

이러한 연구결과들에도 불구하고 독일 사회가 통합을 위해 무엇을 해 왔는가에 관한 역동적이며 포괄적인 그림을 그려내기에는 부족한 점이 있다. 다시 말해, 종전 연구들의 주제는 통합 조치의 한 측면, 즉 주로 정부측면에 국한되어 있었고 행위 주체들과 환경과의 상호작용을 광범위하게 소외시키고 있다. 환경은 통합조치의 배경임에도 불구하고, 연구 대상 시간과 연구 범위를 일부분에 국한시킴으로써 환경은 논의에서 전반적으로 배제되어 왔던 것이다. 한편 부분적으로는 시민사회(Lanquillon, 1987; Keler, 1989; Pieschl, 1989)와 경제계(Koch, 1992; Schärfer, 1986) 행위자들의 통합과 관련된 조치를 다룬 연구들도 존재한다. 이를 통해 확인하게 되는 사실은, 통합이라는 것은 전체 사회가 참여하는 것이라는 점이다. 아울러 참여 주체들의 협력에 의해 통합이 이루어졌다고 볼 때, 행위 주체들이 어떻게 협력하는지, 그들의 의사소통은 어떤 방식으로 이루어지는지 등에 관해 이해하는 것이 중요하다. 따라서, 다자 참여 구조 및 다자간 협력관계를 충분히 다룰 수 있는 새로운 입장이 필수적이라 할 수 있다. 이 같은 맥락에서 본 연구는 거버넌스를 이론적 기초로서 도입하고자 한다.

제2절 이론적 논의 : 거버넌스

기존연구를 살펴보면 거버넌스는 크게 두가지로 접근되어 왔다. 하나는 규범적 차원에서 정부의 태도에 대한 것으로 OECD 국가들의 최근 개혁정책의 청사진과 같은 논의이며, 다른 하나는 다학문적으로 사용되는 실증적인 분석과 해석모델로서 정치적 조정과 관련한 역사적인 변천의 해석과 관련된다.

1. 개념 및 특징

거버넌스는 오늘날 정부, 시장, 시민사회에 대한 많은 대표적 개념들과 같이 미국에서 파생된 신생개념으로, 최근 십년동안 학문적, 특히 정치학과 행정학적인 논의에서 상당한 영향력을 미치고 있다(König, 2001 : 1; Adam, 2001 : 11).¹⁶⁾ “거버넌스”는 다양한 개념을 가지고 있고 때문에 많은 학자들이 폭넓게 사용하고 있는

것이 사실이다.¹⁷⁾ 협의적으로 해석한다면, 개별 결정 및 집행기술로 볼 수 있고, 그러나 또한 넓게 본다면 협력구조와 의사결정 구조로, 더 광의적으로는 일반적인 문제해결 메카니즘으로도 볼 수 있다(Hértier, 2002; Treib/Bähr/Falkner, 2005 : 6). 이상의 세가지 개념적 가능성 중에 본 연구에서는 거버넌스 개념이 발전되어 온 배경들을 고려하여 거버넌스를 중위적 범위의 개념으로 이해하고자 한다. 특히 정치학이나 행정학에 대한 연구자들은 주로 어떤 네트워크 상에서 다양한(정부와 비정부 다시말해 공적인 그리고 사적인) 행위자들 간의 하나의 협력적 기제로 사용하고 있다. 이 말은, 거버넌스에서는 정치-행정적 행위자들을 포함하고 있는 구조적인 영역 뿐만 아니라 의사소통적인 절차 그 자체도 중요하다는 것이다(König/Adam (Hrsg.), 2001 : 1; Benz, 2004 : 25).

2. 개념의 발전배경

거버넌스 개념의 기원과 배경에 대한 다양한 연구들이 존재한다(Marin/Mayntz (ed.), 1991; Pierre/Peters, 2000). 이들은 국제관계적 측면에서나 공적인 그리고 사적인 행위자 사이에서의 관계가 시대에 따라 역동적으로 변화해 온 것에 대한 견해로부터 유래한다(Kennis/Schneider, 1991 : 34-36).

첫째로, 국제관계의 변화를 하나의 중요한 요인으로 상정할 수 있다. UN 집행위원회에 따르면 전지구적 문제에 대항에서 하나의 새로운 협력적인 대응이 필요한데, 독자적으로는 불가능하며, 다양한 정부의 그리고 비정부의 행위자들의 참여 하에서만 해결이 가능해 지기 때문이다(Brunnengräber/Dietz/Hirsch/Walk, 2004 : 5).

둘째로는 국가차원에서 볼 때 국가상의 전환을 들 수 있다. 1990년대 이후 정치학에서 ‘강한 국가’의 발전은 최초 전후 십년의 복지국가의 위기에서부터 현대화된 국가까지 변모하게 된다. 국가역할의 변모는 자주 정부실패로 명명된다. 정부실패로 흔히 논의되는 것은, 집행상의 문제(규정을 집행하는데 있어 무능력), 유인문제(규정의 정당성을 둘러싼 불확실성), 지식의 한계(사회의 복잡성과 효과적인 국정에 대한 한정된 지식), 그리고 국정능력 부족(지속되는 규정구조와 수단들의

16) Benz(2007 : 4)가 주장하는 것과 마찬가지로, 거버넌스는 전혀 새로운 개념은 아니고, 다만 한 국가, 시장 그리고 시민사회에서 집합적 행동들의 복잡한 구조와 절차의 분석을 가능하게 하는 하나의 분석적인 접근으로 볼 수 있다. 규범적인 논의로서 정부개혁의 청사진에 대한 논의 즉, “굿 거버넌스”와 “신공공관리론”에 대해서는 Dose(2003 : 26)와 Jessop(1998 : 35) 참조.

17) 다양한 거버넌스 용례에 대해서는 Rhodes(1997)와 Kooiman(2002 : 71-72) 참조.

부적절) 등이 있다.¹⁸⁾

복잡다단해진 임무에 대한 새로운 요구 외에 정치적 결정과정에 있어 보다 덜 위계적인 형태들이 늦어도 1970년대 이래 OECD국가들에서 명확하게 관찰되었다. 정부의 임무는 점점 가중되고 있기에, 사회적·정치적 과정에서 시민사회 행위자의 긴밀한 협력의 결과로서 집합적인 그리고 협력적인 행위자들의 중요성과 상호 의존성은 점점 더 증가하고 있다. 이는 공적 영역을 사적 영역에서 엄격하게 떼어 놓고 국정을 정부 독자적으로 담당해 왔던 현대 민족국가가 도전받는 새로운 현상이다(Mayntz, 2001 : 17-20; Kennis/Schneider, 1991 : 34).¹⁹⁾

이러한 변화는 한편으로는 시민사회의 증가되는 차별화와 전문화를, 그리고 다른 한편으로는 국가와 비국가 행위자 간의 상호 복잡한 의존성의 결과 때문으로 해석된다. 국가는 독자적으로는 더 이상 편의대로 시민사회의 부분영역을 조정할 수 없다(Kennis/Schneider, 1991 : 34ff, Kooiman, 2002 : 75). 정부역할이 위축되었고 거버넌스는 비정부 행위자를 고려하여 비관료적으로 일어난다(Héritier, 2002 : 3; Peters/Pierre, 1998 : 230f; Rhodes, 1996 : 652f; Stoker, 1998 : 17). 한편 정부는 국가의 자원들을 동원할 수 있는 정당성이 있다는 점에서, 정부의 참여를 배제한 채 공적 업무의 해결을 위해 많은 행위자들이 협력하기를 기대하는 것은 어려울 것이다. 이런 의미에서 Rosenau(ed.)(1993)의 ‘정부없는 거버넌스’라는 구호는 다소 과장된 측면이 있다.

3. 거버넌스의 분석영역

거버넌스는 접하고 있는 환경에 반응하고 대응하는 등 환경으로부터 영향을 받는 목적과 경계를 가진 하나의 조직형태로 볼 수 있다. 그래서 하나의 상위조직은 하위에 수많은 개별 작은 조직들로 구성되어 있다.²⁰⁾ 이런 점에서, 조직학적 관점으로부터 파생된 분석범주는 연구의 틀로서 유용하다. Kooiman(2002 : 73)은 선행 거버넌스 연구들을 사회정치학적·조직학적 관점에서 아래 6개 범주로 분류하였다.

18) 많은 학자들은 이러한 문제영역에 대해서 복잡성, 역동성과 다양성이라는 주제어로 정리하고 있다(Brunnengräber/Dietz/Hirschl/Walk, 2004 : 5f; 예를 들어 Kickert, 1993; Steinberg, 1999).

19) 여기서 핵심은 정치적 조직은 더 이상 거버넌스 조정에 있어서 독점적 영향력을 행사할 수 없게 되었다는 것이다(Pierre/Peters, 2000 : 4).

20) Dodgson et al. (2002)이 주장한 대로 거버넌스를 넓은 개념으로 본다면, 공동의 목표를 추구하기 위해 한 사회가 집합적 행동을 증진시키고 집합적 해결책을 전하기 위해 채택한 행동이자 수단으로 정의될 수 있다.

〈표 3〉 거버넌스의 여섯가지 범주들

저자	개념
Rosenau (1995 : 13)	- “Systems of rule at all levels of human activity from the family to the international organization in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions”
Commission on Global Governance (1995 : 2)	- “a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken”
Rhodes(1997 : 15)	- “self-organizing, interorganizational networks characterized by inter-dependence, resource exchange, rules of the game and significant au-tonomy from the state”
Hyden/Bratton (1992 : 6-7)	- “conscious management of regime structures with a view of enhancing the legitimacy of the public realm (...public realm encompassed state and society...)”
Hay/Jessop (1995 : 308-309)	- “mechanisms with no presumption that these are anchored primarily in the sovereign state”
Kooiman(2002 : 73)	- “solving problems and creating opportunities, and the structural and procedural conditions aimed at doing so”

출처 : Kooiman(2002 : 73)

위 <표 3>에서 명확하게 인식할 수 있는 바와 같이 구조적인 측면에서는 수많은 행위자들로 이루어져 있는데 이들은 정치적 과정에서 긴밀하게 연결되어 있다. 여기에는 정부뿐만 아니라 비정부 참여자인 사적경제에서와 시민사회 집단들 예를 들어 기업들과 NGO들이 속해 있다.²¹⁾ 과정적인 측면에서는, 그런 거버넌스 배열이 결정에서나 그리고 집행에서 적절한 수단들이 함께 영향을 준다는 사실상의 지속성에 기인한다. Jansen(2004 : 4-5)이 정리한 대로, 거버넌스 영역은 누가 행위자고 무엇이 그의 권한과 의무인지에 대한 규정의 묶음이라 볼 수 있으며 중요한 특성에 따라 다음과 같이 가정된다.

- 1) 행위자들 간 관계의 유형 : 동등한 권위, 출구 조건, 잠정적/사회적 배태성
- 2) 많은 행위자 간 조정의 유형 : 사후 비인격적 메커니즘(시장, 다른 생존/소멸률에 의한 진화) 또는 사전/면대면 접촉

21) 거버넌스 개념이 최근 각광받고 있는 큰 이유는 ‘정부’라는 협소한 개념과 달리 국정 과정에서 관여되어 있는 모든 범위의 기관들과 관계들을 포괄한다는 점이다(Pierre/Peters, 2000).

- 3) 행위의 조정양식 : 행위의 처방, 행위 금지, 자발적인 계약에 의한 조정의 허용
 4) 유인기제의 유형 : 긍정/부정적, 전달 속에서 공식성 정도, 사적 vs. 공동선
 (Ibid., p.4-5).

이러한 유형들은 “거버넌스의 내적 요인”이라고 명명될 수 있는데, 이런 요인들은 그같은 메커니즘에서 결정적으로 영향을 미치며, 지속적인 거버넌스 메커니즘으로서 내적 구조를 형성하기 때문이다.

제3절 문제 제기 및 연구 방법

1. 선행연구에 대한 문제 제기

거버넌스는 분야와 주제 또는 지역 범위에 따라 대학교육 거버넌스, 환경 거버넌스, 지역 거버넌스, 세계화 거버넌스, 다차원 거버넌스(Lange/Schimank, 2004; Benz, 2004) 등으로 특정되어 사용된다는 점에서 착안하여 본 연구는 이주민 통합노력을 다루므로 이에 해당하는 거버넌스를 ‘통합 거버넌스’라고 명명하기로 한다.²²⁾ 즉, 통합 거버넌스는 동독이탈주민의 통합 작업에 관계되어 있는 모든 활동 주체들의 협력 작업, 다시 말해 국가, 시장, 시민사회의 협력을 의미한다. 이 같은 입장에서, 협력 메커니즘, 즉 서독의 통합 거버넌스가 어떻게 기능했는지, 어떤 특성들이 중요했는지가 중요 관심사로 대두한다.

서독 통합정책에 관한 연구 결과에서 정부의 역할은 확대 해석된 면이 있다. 서독 정부가 동독이탈주민의 통합 문제에서 결정적 역할을 했다는 점에 관해서는 부정하기 어렵다. 다만, 정부 단독으로는 모든 것을 규율할 수도, 지속적으로 추진할 수도 없었다는 점을 간과해서는 안 된다. 이에 반해, 그 밖의 주체들(기업, 종교단체, 협회)은 과소평가 되었다. 그들의 역할은 주거지와 취업 기회를 제공하기 위해 정부가 동독이탈주민을 임시 수용소에 수용한 이후부터 시작하였다. 이 같은 의미에서 기타 행위 주체들은 정부의 영향 하에 있었다고 볼 수 있다. 그러나 그들이야말로 동독이탈주민에게 경제 자립의 기초뿐만이 아니라 신속한 통합을 뒷받침하는 다양한 프로그램을 제공했던 주체들이었다. 이 같은 관점에서, 연구에서 비정부 단체들을 배제하지 않는 것은 필요 불가결하다. 그러므로 중요 행위 주체와

22) “통합을 위한 거버넌스”에 대한 유럽 위원회의 개념 정의 참조. 그 정의에 의하면, 통합 거버넌스는 통합 전략 및 절차의 틀을 결정짓는 요소들, 특히 협력의 구조, 메커니즘, 과정, 형태를 포함한다.

그들의 문제 해결 의사소통 구조를 연구함에 있어 거버넌스는 이론적 틀로서 장점을 갖는다.

한편, 지금까지의 연구에서는 정적인 분석이 주류를 이루어 왔던 것으로 보인다. 그러나 통합 개념과 통합 정책의 구체화가 환경 변화로부터 영향을 받지 않는다는 것은 상상하기 어렵다. 왜냐하면, 환경 변화(특히 전후 상황, 무엇보다도 국가 분단)는 그 규모 면에서 사회 전체에 영향을 끼쳤고 통합 문제도 그와 마찬가지로 사회 전체의 역량을 요구했기 때문이다. 따라서 통합 조치를 환경 측면과 결부시키는 시선은 불가피하다. 다만, 거버넌스에 대한 고전적 이해에서는 이처럼 환경 변수를 고려하는 관점이 존재하지 않았다. 서독의 통합 노력은 외부 요소와 무관할 수 없기 때문에 통합 정책에 대한 연구에서 환경 변수에 대해 상응한 관심을 보이지 않을 수 없다.

2. 연구 가설과 분석 영역

본 연구는 다음과 같은 두 가지 가설을 기초로 한다. 첫째, 서독의 통합 관련 노력들은 거버넌스 개념을 적용함으로써 더 잘 설명될 수 있다. 둘째, 이 개념을 한국 경우에 적용하기 위해서는 통합 정책 그 자체만이 아니라 협력 메커니즘과 나아가 거버넌스와 환경 사이의 상호작용도 고려되어야 한다. 이를 위해 통합 거버넌스의 두 측면, 즉 내적 요소와 외적 요소를 분석하고자 한다. 내적 요소에는 거버넌스 시스템 내의 구조, 역할, 다양한 주체들의 연계 활동 등이 해당한다.²³⁾ 이들은 중요 연구들이 취급해 온 연구대상이었다.²⁴⁾ 이를 기초로 하여 개별 주체들의 역할 내지 협력 시스템에 영향을 미친 한도 내에서 행동 주체와 메커니즘 사이의 중요 경제 상황들이 함께 다루어진다. 외부 요인으로는 거버넌스 시스템을 둘러싼 환경 및 양자 사이의 관계가 존재한다. 거버넌스는 환경과 지속적으로 영향을 주고 받는 열린 시스템이다.²⁵⁾ 이 같은 이유 때문에 거버넌스 시스템과 환경과의

23) “시스템”이라는 용어는 사회학 분야에서는 중요 요소들과, 인간 자체가 아니라, 인간의 행동을 나타낸다. 본 논문에서 사용되는 “시스템”이라는 용어는, 이에 기초하여, 다음과 같은 내용을 지시하는 낱말로 사용된다: 서로 관련을 맺고 있으며 일정 방식으로 상호 영향을 주고 받기 때문에 과제, 의미, 목적에 의해 서로 결합되어 있어 하나의 단위 개체로 간주될 수 있으며 이 같은 의미에서 그들을 둘러싼 환경과는 분리되는 그런 것들의 총체 (Luhmann, 1972 : 23-29).

24) 다음의 연구를 참조: Jansen (2004 : 4-5), Klenk/Nullmeier (2003 : 41)

25) 어떤 조직이건 열린 시스템과 닫힌 시스템으로 나누어볼 수 있다. 조직이라는 것은 자체의 고유 메커니즘과 내재적 한계를 갖고 있기도 하지만, 상호작용과 무관한 닫힌 시스템과는 달리 열린 시스템은 시스템 요소 중 최소한 한 가지가 타 시스템의 다른 요소들과 서로 영향을 주고 받는, 즉 한 조직이 그의 외부 환경과 상호작용을 하는 시스템을 뜻한다

관계 및 상호 영향 관계는 중요한 연구 영역이 된다. 거버넌스 시스템에 대한 환경 변수는 다양하다. 중요 변수로서 정치, 경제, 사회적 조건을 생각할 수 있다. 이하에서는, 환경이 거버넌스 시스템에 유익했는지 여부와 거버넌스 시스템에서 어떤 전략들이 환경 변수에 따라 발생했는지 등에 관해 고찰될 것이다.

본 연구는 통합 거버넌스의 광범위한 활동 영역을 포괄적으로 고찰하기 위한 출발점으로 사회경제적 통합의 개념을 구체화하고 있는 직업 통합(직업을 통한 통합, 다시 말해 노동시장 통합)에 중점을 둔다. 통합 거버넌스를 총괄적으로 이해하기 위해 통합 노력들을 개괄적으로 고찰하고 나서 경제 통합 내지 직업 통합이 통합정책의 주안점을 드러내는 사례로서 다루어진다.²⁶⁾

3. 연구 방법

본 연구는 문헌연구와 질적 연구 방법론에 입각한다. 먼저, 문헌 평가와 데이터 정리에서 가장 중요한 사항은 직업 통합과 관련한 서독 통합 거버넌스의 노력들을 구체적으로 살펴보는 것이다. 이에 따라 다음의 측면들이 조사된다.

- (1) 어떤 행위자들이 통합 거버넌스에 참여하였는가?
- (2) 개별 행위자들은 어떤 역할을 맡았는가?
- (3) 거버넌스 시스템의 기본 요건은 무엇이었는가?

조사 대상은 현재까지의 출판물뿐만 아니라 이하 단체가 보관 중인 문서과 서류를 포괄한다. 코블렌츠 독일연방 아카이브(Bundesarchiv Koblenz), 베를린 주정부 아카이브(Landesarchiv Berlin), 마리엔펠데 임시수용소(Notaufnahmelager

(Gouldner, 1959; Tompson, 1967 : 4-8).

- 26) 직업 통합 및 개별 통합조치와 관련한 지금까지 논의들에서는 행정적 측면들이 다소 소홀히 취급된 면이 있다. 첫째, 직업 통합의 범위가 제한적으로 이해되었고 이주자의 수용 이후 상황이 충분히 고려되지 못했다. 직업 통합에는 취업 상담이나 알선 내지 제반 직종에 관한 다양한 지원과 같은 직접적 조치들만 해당되는 것이 아니다. 자격증 인정, 직업 교육, 학업 지원, 실업자 구제책 같은 간접적 조치들도, 이들은 경제 수단 획득과 자격증 취득을 지원하기 때문에, 직업 통합 조치에 포함된다. 뿐만 아니라, 이주민은 직업 통합에 선행하여 수용과 분산의 과정을 공동으로 거치기 때문에 그들의 집단 속성은 이주민의 사회 편입 양상에 영향을 미친다. 이 시기 동안 이주민들은 그들이 새로 취득하게 되는 법적·경제적 지위를 위해 갖춰야 할 조건들을 익히고 습득하게 된다. 이 시기를 성공적으로 마치는 것은 직업 통합의 기초 형성 및 그 성공적 완수를 위해 필수적이다. 이주민들은 일반 시민들과는 달리 수용, 분산, 직업 통합에 이르는 여러 과정을 거쳐야만 했기 때문에, 이러한 부분은 특별히 고려할 필요가 있다.

Marienfelde). 코블렌츠 독일연방 아카이브에 소장되어 있는 연방주 난민 행정부 연합(Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen), 피난민·전쟁 피해자 보호를 위한 독일연방 부서(Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte)의 기록과, 베를린 주정부 아카이브에서 보관 중인 연방주 난민 행정부의 서류철들도 참고 자료로 조사되었다.

이 이외에, 거버넌스 각 부문의 중요 참여자와 인터뷰를 하여 내적 요소에 대한 조사를 보완했다. 다음의 사항들이 다루어진다.

- (1) 행위자들 사이의 관계
- (2) 거버넌스 시스템과 환경과의 상호작용²⁷⁾

외부 요소(법률, 거버넌스의 책임성과 관련한 행위자 역할과 구조)들과는 달리 내적 요소들은 좀처럼 드러나지 않는다. 거버넌스의 내부 메커니즘을 조사하기 위해 제도주의(Institutionalismus)의 새 관점을 참고한다.²⁸⁾ 신 제도주의자(Neo-Institutionalisten)들은 내부 규칙(조직을 유지하게 해주는 메커니즘 등) 발견을 중요하게 생각한다.²⁹⁾

이 같은 맥락에서 신 제도주의는 사회 가치관, 중심 문화 등을 중요하게 취급한다. 이들은 대체로 비공식적이며 외부에 잘 드러나지는 않지만 결정적이며 촉매 기능을 한다.³⁰⁾ 이러한 이유로 인해 신 제도주의를 내부 요소 연구를 위한 방법론으로서 차용하려 한다.

27) 질적 방법론(die qualitative Methode)은 가설 형성, 정적 모델의 구체화 및 개인적 체험을 정치적 의미로 재구성하는 데에 특히 중요하다. 질적 방법론은 기초 분석을 가능하게 한다(Lynn, 2000).

28) 따라서, 이 같이 다양한 행위 주체들 사이에서 어떻게 협력 작업이 성공할 수 있었는지 규명되어야 할 필요가 있다. 전통적 제도주의 관점으로는 협력 메커니즘을 해명하는 데에 어려움이 있다. 행위 주체들 사이의 협력은 대개 공식 관계 이외에서 발생했기 때문이다. 따라서, 주체들의 협력을 드러낼 수 있는 그런 포괄적인 연구 방법(분석 방법)이 요청된다. 행위자들은 동일한 과제를 추진했으며 서로 보완해 갔다. 이러한 협력 메커니즘이야말로, 사건에 따르면, 통합조치의 성공을 위한 결정적 요인이다.

29) 고전적 제도주의에서는 그보다는 공식 규칙, 공식 규정 등을 중요하게 간주했다. 이에 대해서는 무수한 비판이 가해졌다. 즉, 비록 상이한 조직들이 같은 규정과 조직을 갖고 있더라도 상이하게 활동할 가능성이 높기 때문에 어떤 조직의 특성을 이해하기 위해서는 내적 요인들 파악이 결정적으로 중요할 것이라는 취지였다.

30) 제도주의의 분석 개념에 대해서는 다음의 문헌을 참조 : Hall/Taylor(1996), North(1990), Powell/DiMaggio(1991).

제3장 통합 거버넌스의 발전과정 및 특징

2차대전 이후 통독까지 독일은 급격한 정치·경제·사회적 변화를 겪었으며 동독 이탈주민의 서독유입도 시대에 따라 큰 변화를 보였다. 이러한 배경을 감안할 때 이주민 통합정책도 그에 따라 변모되는 양상이었음 예상해 볼 수 있다. 그 동인으로 서독 독일정부구조상 수상이 절대적 지위를 갖는 ‘수상 민주주의’ 형태라는 점과 수상이 종전과 다른 당에서 선출될 경우 상당한 정책노선의 변화가 생긴다는 점을 상정해 볼 수 있다(Niclaß, 1988; 1999). 따라서 본 연구에서는 통합 거버넌스의 시기별 구분을 분단기 동안 정권의 변화가 두드러진 주요 수상 배출 정당변화(기독민주연합-사회민주당-기독민주연합)를 중심으로 나누어 살펴보고자 한다.³¹⁾ 정부 내지 행정부 차원에서, 나아가 다양한 행위 주체들 사이에서 통합 조치는 다양한 양상으로 수행되었는데 정부 부처 및 행정 기구 간의 협조가 필수적이었을 뿐 아니라, 정부 뿐만 아니라 산업계와 시민사회 등 전 사회적인 참여를 통해 통합이 가능했다(Lüttinger, 1989; Ackermann, 1990; Esser, 2001).

제1절 아데나워 · 에어하르트 수상기(기독민주연합, 1949-1969)

1. 정치, 경제, 사회적 환경

서독은 당시 2차대전 패전국으로서 서유럽 연합국과 동유럽 승전국 사이의 대립 관계 속에 놓여 있었고, 양대 강대국인 미국과 소련은 각각 그들의 정치적 입장을 관철시키려 하였다. 이런 강대국의 틈바구니 사이에서 아데나워 수상이 취한 대외 정책의 중점은 ‘서구로의 편입(Westintegration)을 통한 주권회복’이었다.³²⁾ 전후 경제호황은 ‘라인강의 기적’으로 회자되며 적어도 1973년 오일쇼크를 겪기 전까지 지속되었다. 사회적으로는 전쟁으로 피해를 입은 공동체 복구 및 쇄도하는 이주민 수용이 관건이었다.

31) 1945년부터 1949년까지 연합군 점령기는 각 점령 세력들은 해당 지역별로 각각 최고 권력을 행사했으며 정책 방향을 결정했기에 이후의 서독정부구성시기와 근본적인 차이점을 갖는다는 점에서 본 연구에서는 제외한다. 이시기에 관한 주요 저작으로는 Heidemeyer(1994)이 대표적이다.

32) 유럽의회 가입(1951), Montanunion 가입(1952), 북대서양 조약기구(NATO) 가입 (1955)을 비롯하여 특히 파리 조약 가입(1955)을 통해 아데나워의 외교 정책은 서독의 서구 지향적 정책의 기초를 놓았다(Grünbaum, 1999 : 11-12).

2. 이주의 구조 및 영향

1961년 베를린 장벽 설치 전까지 약 3백만에 이르는 동독주민들이 유입되면서 이들의 수용과 부양을 포함한 긴급한 통합의 필요성이 제기되었다. 한편 유입된 동독 인적자원의 과반수는 청소년층(53%)으로 이들은 경제적으로는 라인강의 기적을 일군 초석이 되었고, 정치적으로는 발에 의한 투표(vote with feet)를 통해서 독 체제에 정당성을 부여하는 등의 영향을 미쳤다. 한편 과도한 노동력 유출을 염려한 동독정부는 1961년 베를린장벽을 건설하였고 경계를 강화해 이로 인한 탈주민의 수는 급감하였다. 무단탈주 대신 동독정부의 여행허가증을 통한 합법이주의 길이 있었으나 이들의 과반수는 연금수급자(52%)로서 주로 노년층이 이탈 대열의 중심에 서게 되었다.

3. 통합 거버넌스 : 제도적 틀 마련, 시민사회 협조체제 구축

아데나워 재임시 서독 통합정책의 기초는 “두 팔 벌린 정책”이었다.³³⁾ 모든 정당의 대표자들은 통합정책을 뒷받침했으며 함께 이끌어갔다. 나아가, 그들에게는 동독이탈주민을 대등한 독일인으로서 받아들여야 할 민족적, 인도적 이유가 있었다. 먼저, 동독이탈주민 수용의 증가는 냉전 구도와 무관하지 않았다.³⁴⁾ 1953년 6월 17일의 봉기가 무력적으로 진압된 후 동서독 사이의 갈등은 더 격심해졌고 이와 관련하여 동독 이주자들은 반공주의자이므로 적극 수용해야 한다는 생각이 서독 정치계에 두루 퍼지게 되었다.³⁵⁾ 둘째로, 1950년대 중반 이후 서독 경제의 활황이 중요했다. 즉, 경제계가 더욱 많은 인력을 필요로 하게 되었기 때문이다 (Brecht, 2005 : 84).

이 시기는 이주민 통합정책의 기틀을 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이탈주민들의 유입을 적절히 통제하고 각 연방주에 효율적으로 배분하기 위해

33) 당시 내독성(Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen) 장관이었던 Franz Thedieck는 1957년 서베를린 라디오 방송국 RIAS와의 대답에서 이렇게 설명했다: “그 같은 강압을 풀고 우리를 찾아오는 사람이라면 그에게 우리는 최선을 다해 또한 법적 테두리 내에서 새 임시 거처를 제공해야 하며 새 생활에 적응하기 쉽도록 도와주어야 한다”(Brecht, 2005 : 84-85).

34) 독일 정부의 주안점은 재통일이었다. 동독이탈주민 문제는 늘 사회주의에 대한 대응으로서 간주되었다. 사회주의자들을 민주주의자로 전향하게 하기 위해 혹은 성공적 사회 통합 내지 국민 의식 함양을 위해 동독이탈주민들에게 독일인으로서 자의식을 북돋았다. 이것은 성공적 재통일을 위한 기초작업으로 간주되었다(Ackermann, 1996 : 86).

35) 서독 정부는 동독이탈주민 수용 작업을 자신의 정치적 내지 이데올로기적 정당성의 근거로 활용했다. 즉, 국제적 냉전 정국에서 동독으로부터 서독으로 전향한 사람들은 반공주의자로서 환대받았다. 동독이탈은 동구와 서구 사이의 정치적 대립 관계 속에 상징성을 띄는 현상이었기 때문이다(Ibid., p.87).

연방긴급수용법(Notaufnahmegesetz)이 제정되었다. 초기에는 수용기준이 까다로와 신체나 생명에 대한 급박한 위험, 개인 자유 혹은 기타 피치 못할 이유의 경우에만 허가를 받을 수 있었는데, 약 20% 정도는 발급을 거부당했다.³⁶⁾ 그러나 1950년대 중반부터 경제 호황으로 인해 노동인력 수요가 증가되고, 1961년 베를린장벽이 설치된 후 동독과 서독 사이의 경쟁 내지 갈등이 심화됨에 따라 1960년대에는 수용 거부조치를 당하는 비율이 한자리 숫자로 감소했다. 그러나 실제 행정상에서는 근로계약만 있으면 거주허가를 받을 수 있기도 하였으며, 비록 거주허가를 받지 못한 동독이탈주민이라도 처벌받거나 동독지역으로 다시 재송환 시키지는 않았고 사회보장청이나 종교관련 구호기관에 의해 구호를 받기도 하였다. 결국 동 법은 입국을 통제하기 위한 본래의 입법취지를 달성했다고는 평가하기 어렵다.

1949년 설립된 연방신향민부는 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz, 1952), 연방신향민법(Bundesvertriebengesetz, 1953) 등의 법제화를 통해 이탈주민의 긴급한 수용과 통합 요구를 해결하고자 했다. 특히 연방신향민법은 소련점령지역 내지 동독으로부터의 이주민들에게 독일 국적자와 동일한 권리가 있음을 규정, 동독이탈주민들이 동독에서 누리던 사회보험혜택(연금, 의료비 보조, 실업수당)을 청구할 수 있도록 했다.

각 연방주에 이에 관련한 중앙부서인 주난민부(Landesflüchtlingsverwaltung)을 설치하였으며 이에 따라 하위지방자치단체에도 난민청 관련 업무담당 부서들이 마련되었다. 주난민청이 사실상 통합정책의 주요 기능을 수행하였으며 독일연방 차원에서 각 주 난민청들이 회합을 통해 주별 이탈주민 배분비율 및 공통 행정사항을 논의하고 서로의 경험을 벤치마킹하거나 연방정부에 대한 프로그램 안을 건의하기도 했다. 이외에도 1955년 수감자구호법(Häftlingshilfegesetz)이 제정되어 동독이탈주민의 서독 정착을 도왔다.

이렇듯 정부의 노력과 호응하여 시민사회에서는 연방조직을 갖춘 기존의 거대 복지단체들이 연합하여 1966년 복지단체 실무 총연합회(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände : BAGFW)라는 법적틀을 갖추게 되었고 사회공공의 이익추구를 위한 구심점이 되었다.³⁷⁾ 동독이탈주민들을 위한 사회동화 프로그램

36) 수용된 동독이탈주민과는 달리 그들은 직업 중개와 주택에 대한 청구권이 없었고, 따라서 매우 어려운 환경 속에 살았다. 체류권 없이 체류한다는 점에서 그들은 종종 불법체류자로 명명되었는데 그들의 상황은 체류지에 따라 상이했다(Ritter, 2005 : 33-34; Köhler, 1991 : 85-98).

37) 6개 단체는 노동자 복지회(AWO), 카리타스(DCV), 패리티 복지협회(Der PARITÄTISCHE), 독일 적십자(DRK), 디아코니(EKD), 독일 유대인 복지중앙회(ZWST)인데 이들은 종교

은 주로 카리타스(Caritas, 카톨릭 복지단체)와 디아코니(Diakonie, 개신교 복지단체), 독일교회협회 등이 운영하였다.

아울러 직업통합 조치로서 연방실향민법에 따라 동독에서 취득한 시험결과나 자격증의 유효성이 인정되었고 연령별·직업종류별로 교육 및 취업지원이 제공되었다. 한편 직업획득 지원과 관련하여 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz)은 직업에 따른 지원방안을 규정하였는데 그 내용은 상업 내지 자유업, 농업, 그리고 실업자 내지 전직자를 위한 안정적 고용기회 창출이었다(Bundesministerium des Innern(Hg.), 1982).³⁸⁾

동법에 입각한 직업통합의 기초는 상담, 재정지원, 개별 이주민에게 직업 선택권을 보다 넓게 부여하는데 있었다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 62).³⁹⁾ 아울러 근로 촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)은 취업과 관련한 직접적 조치들인 조언과 알선을 규정하였다(Bundesminister des Innern, 1988; Hofbauer, 1985).

직업을 가지기까지 금전적 지원은 실업보험이나 실업수당을 통해 보조되었다. 당시 대규모 이탈집단인 청소년층의 통합을 위해 관련 조직과 프로그램의 육성방안이 모색되었는데 특히 이들에게 직업알선시 직업과 더불어 주거공간도 함께 제공되는 것이 고려되었다.

한편 동독이탈 청소년들은 신속한 경제적 독립을 위해 그들이 처한 열악한 노동환경을 감수했는데 이로 인해 착취당하고 있다는 느낌을 받기도 했다(Brecht, 2005 : 89).⁴⁰⁾

(Caritas, Diakonie, ZWST), 인도주의(DRK, Paritätischer Wohlfahrtsverband), 정치(AWO)와 같이 서로 다른 동기를 갖고 있었으나 공통적으로 공공의 이익을 추구했다. 적십자는 사고나 재난 구제 또는 병원을 취급했고, 패리티 복지협회는 고령자 업무를, 디아코니와 카리타스는 병원·유치원과 공동으로 교회 관련 사회봉사를 담당했다.

38) 자영업에 대해서는 세제 혜택, 저리 융자(보증 필요)를 제공하였다. 이자 보조금(Zinszuschüsse)도, 드문 경우이기는 했으나, 장려되었다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 66).

39) 새로운 환경에서 처한 이주민이 그의 지식과 경험을 바탕으로 어떤 직업을 선택해야 할 것인지를 도와주는 것이 요체였다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 62).

40) 청소년들이 서독 사회에 적응하기를 주저했던 이유는 두 가지였다. 먼저, 그들이 동독에서 습득한 생활방식이 장애가 되었다. 그들은 동독에서처럼 “자신의 생각을 가면 뒤에 숨기기”, “타인이 그들에게 바라는 것만 말하기”를 반복했다. 따라서, 사회교육학적 관리가 필요했다. 또 다른 이유는 청소년들의 정서였다. 그들은 “소비지향적이고 모험적이며 감사할 줄을 모르는” 편이었다. 또한, 대체로 정치적 난민의 분위기와는 거리가 멀었다(Brecht, 2005 : 89-90).

제2절 브란트·슈미트 수상기(사회민주당, 1969-1982)

1. 정치, 경제, 사회적 환경

이전시기 기독교민주당에서 적대적 혹은 경쟁적 관계였던 소련 및 동구권과 협약들을 통해 화해로의 대전환을 모색했으며 대 동독과의 관계에서도 접근을 통한 변화를 추구하여 양측 관계는 급속히 가까워졌다.⁴¹⁾ 이로써 서독은 자신의 외교적 활동 폭을 확장하고 국제정치 무대에서의 비중을 제고하였다. 이전 시기부터 계속되었던 경제 호황은 1973년 석유파동을 겪으면서 급격하게 악화되어 실업률이 가파르게 상승하였고 사회복지비는 1970년에 비해 1975년 두배 가까이 뛰었다.⁴²⁾ 한편 1970년대는 서독사회가 종전의 가치관과 달리 세대별 상이성, 주관적 자기평가 등 시민운동이 사회운동으로 자리잡게 되었는데 주로 지역사회를 중심으로 환경오염 유발사업에 대한 반대가 주된 내용이었다. 아울러 1960년대를 거쳐 1970년대에는 이주노동자들의 수가 급격히 늘어나고 대도시에서는 독일인과 외국인의 거주지가 분리되는 현상이 가속화되었다. 독일인과 외국인 사이의 편견도 증가하여 이주민들이 독일인의 일자리를 빼앗는 것으로 인식하는 빈곤계층과 저학력자들, 특히 청소년 사이에서 반외국인 정서가 크게 대두되었다.⁴³⁾ 한편, 양 독일 간의 교류는 계속 증가하여 동독을 지칭하는 단어들도 더 이상 터부시되지 않고 일상생활에서 흔히 사용되었는데 “철의 장막 뒤에 있는 도와줘야 할 책임을 느끼는 불쌍한 사람들”의 의미로 불리기도 했다(Baum, 1999 : 535).

2. 이주의 구조 및 영향

전시기에 비해 상대적으로 소수의 합법이주가 주종을 이루었기에 서독정부는 행정대응에 있어 큰 문제를 겪지는 않았다. 그리고 이들은 적어도 1973년 오일쇼크로 인한 경제침체기까지는 인적자원으로서 서독에서 중요하게 활용되었다. 그러나 한편으로는 사회통합과 관련된 어려움과 대책의 필요성도 서서히 대두되었는

41) 소련 및 폴란드와 동구권 협약(Ostverträge)을, 동독과는 기본 협약(Grundlagenvertrag)을 체결함으로써 서독은 자신의 외교적 활동 폭을 확장했으며 국제 정치 무대에서의 비중을 제고하였다(Grünbaum, 1999 : 17).

42) 유가 위기와 맞물려 스태그네이션이라는 새로운 현상까지 발생하여 해야할 일은 있는데 능력은 상실해 가는 국가의 모습은 마치 “거세된 고양이 꼬이” 되었다(Prollius, 2006 : 297).

43) 응용사회학 연구소(infas)에 따르면, 1981년의 한 설문조사에서 약 39%의 사람들이 다음과 같이 답변했다 : 터키인들이 독일인의 일자리를 빼앗는다. 빈곤계층과 저학력자들, 특히 청소년 사이에서, 유무형의 형태로 반외국인 정서가 대두하였다(Schildt, 2007 : 58).

데 이는 정치, 경제, 사회적 환경에 깊이 뿌리내리고 있는 정신적 측면과 관련되었다. 1970년대 말 내지 1980년대 초부터 서독인들은 동독 이주민들이 이전과는 다른 상이한 정신세계 혹은 낯설음을 가지고 있다는 것을 느끼게 되었다.⁴⁴⁾ 동서독 간의 서로에 대한 이질감이 더욱 늘어났고 특히 서독인의 동독이탈주민에 대한 이미지는 게으르고 무능력하다는 식의 부정적인 방향으로 고착되기 시작했다. 따라서 이 시기는 동서독 사이의 내적 분열이 발생하는 시기로서 베를린 장벽 건설 이래 동서독의 이질화가 심화됨에 따라 각기 다른 체제에서 상이한 멘탈리티가 발전되어 동독이탈주민에 대한 통합의 요구는 한층 심화된 단계임을 알 수 있다.

3. 통합 거버넌스 : 특별 프로그램을 통한 지원확대 및 서비스 전달체제 질적 개선

동시기의 통합정책을 살펴보면 기존의 틀을 유지하면서 심화하는 양상을 띤다. 동독 이주민 통합을 위한 특별 프로그램(1976)이 도입되었고 이를 뒷받침하는 법적 장치들도 마련되었다. 자세히 살펴보면, 연방주들과의 조율을 거쳐 1976년 3월 12일 “동유럽출신이주자(Aussiedler)와 동독이탈주민 통합을 위한 프로그램”이 의결된 바, 주 대상은 폴란드로부터의 동유럽출신이주자였으나 동독이탈주민도 적용대상에 속했다. 이 프로그램은 정치 및 민간부문(각종 조직, 교회, 단체)의 적극적인 참여를 가정하였고 그들의 상담 및 관리활동 지원을 강조하였다.⁴⁵⁾ 따라서 특별 프로그램 도입 이후 서독 이주자 관리를 위한 연방 지원금은 현저히 상향 조정되었다. 프로그램의 주요내용을 살펴보면, 거주지 공급, 언어 및 사회통합, 개인관리, 이주자들의 사회적 고충과 특수 상황에 대한 세심한 배려 등이었고, 조치의 중점은 개인에 대한 개별적 관리, 상담, 지원이었다. 특히 복지단체의 상담기구가 담당하는 역할이 중요시되었는데 이를 위해 복지단체들은 그들의 직원을 교육·훈련시킬 수 있는 권한을 부여 받았고, 주로 상담 및 관리 시설 근로자를 더 채용할 수 있게 되었다(Linzbach, 1992 : 448-449). 이렇듯 행사 주관단체의 인적, 물적 가용능력의 향상을 통해 동독이탈주민의 연령, 교육수준 등의 개인별 특성과 의욕들이 고려되어 다양한 행사들이 제공되었다.

주요 직업통합조치를 살펴보면, 교육과정 및 자격증 인정절차를 간소화하였으

44) “동독에서 성장한, 즉 그곳에서 ‘사회화’된 사람들은 1950년대 사람들보다 벗어나는 것을 어렵게 생각한 것 같습니다. 적지 않은 사람들이 다시 ‘저쪽으로’ 되돌아가려 했습니다”(Kessler/Miermeister, 1983 : 10).

45) 즉, 연방주와 지역 행정단체를 하나의 축으로, 각종 조직과 단체의 적극적 참여를 또 하나의 축으로 하는 방식이었다(Haberland, 1988 : 24-25).

며, 이주민에게 적합한 상담과 고용 알선을 해 줄 수 있으면서 이주민의 고충을 잘 알고 있는 인력을 확대하였고, 자영업 기반마련을 위한 지원정책을 확대하였다(Haberland, 1988 : 24-25). 이러한 프로그램들의 지향점은 이주민이 직업선택에 있어 개인의 자율권을 발휘할 수 있는 기회를 제공하는 것이었다.⁴⁶⁾ 1974년 센서스에 따르면, 동독이탈주민 자영업 종사자는 약 3만명이었고, 서독산업총계에서 동독이탈주민의 기업체가 차지하는 비율은 약 4%로 나타나는 등 서독 경제의 부분을 일정부분을 차지했으나 대부분 영세성을 띄고 있었다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 68-70).

제3절 콜 수상기(기독교민주연합, 1982-1989)

1. 정치, 경제, 사회적 환경

1970년대 두 차례의 오일쇼크를 겪으며 악화일로를 걸었던 경제 및 외교상황을 타개하고자 콜 수상은 경제 자유화 및 노동의 유연성 제고를 시도했고 사회복지를 축소하였을 뿐만 아니라 미국 및 소련과의 관계를 강화하였다. 한편 이러한 정치개혁에도 불구하고 내독관계에서의 큰 변화는 없었고 기존의 동서독 정책은 유지되었다. 전 시기 경제불황은 활발한 수출 및 내수에 힘입어 1989년까지 점차 국가재정 강화, 예산 적자 축소, 가구 및 기업 조세부담 완화 등 긍정적으로 변화했다. 1980년대의 경제성장에도 불구하고 구조적 실업은 여전히 높은 상태였고 안정적인 생활층과 실업자 내지 빈곤층과의 소득격차는 더욱 심각해져서 사회격차가 더욱 커졌고 생활보호 수준 이하의 국민들은 증가해 갔다. 이 기간 서독사회의 특징은 외국인 혐오현상과 더불어, 동서독 간의 교류협력과 통독을 위한 여러 조치들에도 불구하고 심화되는 동서독 간 상이성이라 할 수 있다.

2. 이주의 구조 및 영향

1988년까지는 기존의 이주흐름 즉 소수의 탈주자 및 합법이주민 형태였으나 1989년 이후 대량으로 약 50만이 이주했으며 주로 25-65세 연령집단이 과반(53%)을 차지했다. 이러한 이주의 영향으로 노동시장에서의 경쟁이 더욱 심화되었다.

46) 이렇게 함으로써, 수시로 변화하는 개인 희망에 적절히 대응할 수 있었고 동독이탈주민의 새 출발이 확보될 수 있었다. 통화 개혁 이후 여러 해 동안 급속히 발전해 왔던 독일 경제계가 새롭고 또한 더욱 개선된 기회를 제공할 수 있었던 이유는 바로 이 같은 맥락 때문이었다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 62-63).

아울러 1970년대부터 서서히 표면화된 동서독간의 낯설음과 이질화가 1980년대에는 상당히 심화되었다. 경제불황으로 인해 서독인은 고용기회를 두고 동독이탈주민과 경쟁하게 되었고 이는 두려움, 편견, 거부감 등으로 표출된 반면, 동독인은 서독인의 몰이해와 불신에 대해 마치 그들이 동독인이 아닌 것처럼 행동하거나 아니면 옛 동독인 집단들과만 교류하는 식으로 대응했다(Brecht, 2005 : 91-92).

3. 통합 거버넌스 : 지원 강화 및 환경변화에 대한 유연한 대처

이 시기 통합정책은 기존의 틀을 유지하면서 지원을 강화하되 환경변화에 유연하게 대처하는 특징을 보인다. 대표적인 정책으로 “동독 이주민의 서독통합을 위한 특별프로그램”(1986년 10월 16일 독일 의회 의결)은 수용과 등록, 의식주, 언어 습득지원, 학제 및 경제계 편입과 실향민 단체 및 복지사업단체를 통한 개별 상담과 관리 분야에서 이주민 정착지원에 관한 개선책을 포함하고 있다(Bundesminister des Innern, 1988 : 10). 베를린 장벽 설치 이후 일정하게 유지되던 동독이탈주민 숫자는 1984년 소폭 증가된 바, 독일정부는 원활한 사회통합을 촉진하기 위해 연방주, 지역사회, 복지단체들에 대한 추가 재정지원으로 새로운 이주민 지원 컨셉을 모색하였다. 점증하는 동서독간 차이와 이질감으로 인해 통합은 더욱 까다로워졌고 이러한 요소들이 통합의 컨셉에 반영되어야 할 필요가 있었기 때문이다. 특히 많은 이주민들이 관주도의 이주민 지원활동을 후견자의 간섭처럼 받아들였기 때문에 민간단체들이 일선에 나서서 이주민 통합을 지원하고 돕는 것은 매우 중요하게 취급되었다.⁴⁷⁾ 이렇듯 통합 프로그램에 대한 수요는 1984년 가을, 베를린시 베딩(Wedding)구의 평생교육센터(Volkshochschule)에 오리엔테이션 과정(Orientierungskurs)을 개설하는 노력으로 이어졌다. 1990년 초까지 연간 2회의 정보 교환행사가 마련되었는데 다양한 분야(법률, 언론, 의료, 정치, 경제 등)의 전문가들이 강연을 하기도 하고 과정 참여자의 문의사항을 처리해 주기도 하였다. 요컨대 서독 사회시스템을 알려주기 위한 일종의 “숙성과정”인 셈이었다. 행사를 통해 정보와 지식이 교환될 뿐만 아니라 동서독 인들 간의 가교가 놓여지게 되었다.

직업통합적 측면에서는 기존의 틀을 유지하면서도 새로운 환경변화에 대한 대책들이 나타났다. 고학력자, 전문직 종사자 혹은 고위직 경력자들의 경제계 편입은 쉽지 않았고, 특히 전문 기능인 엔지니어들의 경우 신형 기계제품과 생산방식에 관한 지식을 결여하고 있었기에 고용센터(Arbeitsämter)와 지역별 전문인력 중개소

47) “집단 ‘관리’, 정당, 청소년 조직, 기업, 노동조합 등에 의한 광범위한 ‘관리’ - 이런 것들을 동독이탈주민들은 아주 신물 날 정도로 경험했습니다”(Brecht, 2005 : 93-94).

들은 다양한 자격증과 학위의 형태로 직업 교육강좌를 제공했다(Bundesminister des Innern, 1988 : 81-82). 아울러 노동청(Bundesanstalt für Arbeit)은 경제불황의 고 실업률을 감안하여 동독이탈주민의 자격 재취득(berufliche Re-Qualifizierung)을 강조했다. 따라서, 노동청은 재교육, 직업전환 교육, 직업훈련 등에 재정지원을 하였는데 이들은 현대적 기술과 서독 경제 시스템에 대한 지식전수가 주요 내용이었다. 한편, 당시 경제활동 이주민들은 대부분(70%) 정부운영 고용센터의 알선을 거치지 않고 스스로 혹은 친척이나 지인의 소개에 의해 취업을 했다는 점에서 고용센터 직업알선의 실효성은 그다지 높지 않았음을 엿볼 수 있다(Hofbauer, 1985 : 349; Franke, 1989 : 551).

제4장 통합 거버넌스의 구조와 커뮤니케이션

동독 이주민 통합을 성공적으로 수행하는 일은 쉽지 않은 과제였다. 전쟁의 여파로 주택, 식료품, 일자리가 부족했다. 따라서 관공서와 복지단체(Wohlfahrtsverbände)는 주민의 요구 사항에 부응하기 어려운 상황이었다. 그렇지만, 시간이 경과함에 따라 차츰 통합 조치들이 수행되었다. 이 같은 조치들에는 많은 상이한 주체들이 참여하였고, 그 같은 의미에서, 사회 전체가 이주민 통합에 함께 했다는 평을 할 수 있다(Effner/Heidemeyer, 2005; Lüttinger, 1989). 이러한 맥락에서, 본 장에서는 참여 주체들을 유형별로 정리하여 그들의 역할과 기능을 정리해보고자 한다.

‘통합 거버넌스’라 통칭되는, 통합 조치 수행 시스템에는 정부, 경제, 시민사회의 세 부문이 포함되므로 이들 각각의 행위 주체들과 그들의 상호관계에 관해 전체적으로 개관한다.

제1절 구조 : 행위자와 역할

1. 공공 부문

공공 부문에는 연방정부, 주정부, 지방자치단체(Gemeinde), 임시수용소(Notaufnahmelager), 그리고 직업통합의 연장선상에서 연방노동중개사무소(Bundesanstalt für Arbeit) 등이 포함된다.

1) 연방정부

연방정부는 동독이탈주민 수용 및 의식주 해결을 위한 기초로서 법률을 공포한다. 주요 법제로서 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz : LAG, 1952), 연방피추방민법(Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz : BVFG 1953), 보증기금(Garantiefonds, 1954)을 들 수 있다(Herwartz-Emden/Westphal, 1997 : 184).

연방 프로그램(Bundesprogramm)에 따라 연방정부는 동독이탈주민 수용 조치(의식주 해결부터 제반 사회 정착 지원책까지)를 확보해야 할 의무를 졌다.⁴⁸⁾ 먼저 동독이탈주민 “수용, 등록, 연방주로의 연계”를 지원함으로써, 접수·등록된 동독이탈주민들이 조속히 각 연방주에 배속될 수 있도록 하였다.

이와 동시에, 모든 이주민에게 200DM의 정착 보조금(“Überbrückungshilfe”)을 지원했다. 나아가, 연방정부는 “임시 주택”을 마련해주었고 연방주와 지방자치단체들로 하여금 임시 주택을 임대료 없이 제공하도록 조치했다.⁴⁹⁾ 한편, 연방 주택건설부(BMBau)는 “주택 공급 사업”을 운용하였는데 그 기초가 된 것은 건축 용자, 즉각 조치 프로그램(Sofortprogramme), 저리(低利) 설비 용자 등 이었다.⁵⁰⁾ 연방정부는 다른 기관(협회, 교회 단체, 기타 단체)들이 자체적으로 통합 사업을 추진할 수 있게 해주었다. 예컨대, 협회들은 이주자와 동독이탈주민들의 상담 및 사회통합 사업의 추진을 위해 연방정부로부터 보조금(Zuschüsse)을 지원받았는데, 이로 인해 개인별 상담 및 관리에 소요되는 경비의 약 80%까지가 충당될 수 있었다. 동독이탈주민 수의 증가와 더불어 지원되는 보조금의 규모도 상향 조정되었다. 조직과 협회들은 연방정부의 재정보조에 힘입어 토론회나 세미나 같은 특별한 형태의 사회통합 프로그램을 운영할 수 있었다. 그 밖에도, 정치범 출신 이주자들과 전쟁포로 출신 이주자들은 그 수감 기간에 따라 각각 수감자 지원법(Häftlingshilfegesetz), 전쟁포로 피해보상법(Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz)이 규정하는 지원 조치를 제공받았다. 연방정부는, 또한, 특별 프로그램(Sonderprogramm)의 형태로써 대

48) 자세한 내용은 독일 정부가 펴낸 연방 프로그램 축약 설명집(Schnellbrief, Deutscher Städtetag, 02.09.1988. Aktenzeichen : 4/75-07, Umdruck-Nr. SB 31077, Anlage B 3106) 참조.

49) 지방자치단체는(게마인데)는 연방 프로그램이 규정하는 바에 따라 이주민 임시 수용을 위한 재정 지원, 독일 조정은행(Ausgleichsbank)의 보조금 형태로 금융기관의 게마인데 지원 프로그램(Gemeindeprogramm)을 신청할 수 있었다.

50) 부담조정법(Lastenausgleichsgesetz)에 따르면, 해당자는 주택 제공과 관련하여 주택 구입비를 추가적으로 요구할 수 있는 권리가 있었다. 한편, 독일 조정은행(Ausgleichsbank)은 즉각 조치 프로그램으로써 대가족을 지원하였다. 즉, 대가족은 연방내무부(BMI)의 방침(1976년 9월 20일)에 따라 첫 입주 때에 가족 크기에 따라 저리로 주택 용자(Einrichtungsdarlehen)를 받을 수 있었다. 최대 지원 한도액은 10,000DM이었다.

민 홍보(Informations-und Öffentlichkeitsarbeit)에도 힘을 기울였다.

동독이탈주민 업무의 주무부처는 연방 난민부(Der Bundesminister für Vertriebene)로, 서독유입 동독인들을 수용하고 그들에게 의식주를 제공하며 이들을 사회에 통합시키기는 업무를 수행하기 위한 목적으로 1953년에 설치되었다(Heidemeyer, 1994 : 289). 초기에는 체계적 난민 관리 시스템이 존재하지 않았기에 부처의 위상과 역할에 대해 정부 내에서도 많은 논란이 있었다. 서독 수립 초창기(최소 1952년까지)에 연방 난민부는 통합문제에 관해 소극적인 태도를 견지하였는데, 그 이유는 첫째, 전후라는 사회·경제적 특수 상황 때문이었고, 둘째, 수용 규정 내지 난민 구제법(Flüchtlingsnotleistungsgesetz)이 정하는 지원액이 소액이었기에 이를 놓고 피추방민(Vertriebene)와 동독이탈주민(Zuwanderer)이 경쟁을 벌였기 때문이었다. 쇄도하는 동독이탈주민에도 불구하고 연방 난민부는 이주민들을 늘 더 많이 수용했는데 특히 주택 건설과 정치범 및 그 가족들에 대한 지원 같은 분야에서 내지 난민 지원법(Leistungsgesetz für Flüchtlinge)에서 그러했다. 연방 난민부는 인도주의, 재정 부담, 여론 사이에서 이주민, 각 주정부, 연방정부의 다양한 이해관계를 조화시켜 타협을 이끌어내는 역할을 담당하였다(Heidemeyer, 1994 : 291-292). 연방 난민부 업무는 1969년 내무부로 이관되었다.

연방 내독관계부(Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, BMiB)는 동독 관련 업무를 전담하였다.⁵¹⁾ 외무부 소관 사항이 아닌 한, 동독과의 외교 관계 역시 업무에 포함되었다. 그러나 대 동독 정책은, 실상, 연방 수상에 의해 결정적으로 좌우되었다. 동독은 ‘사상의 자유를 존중하는 독일인’에 의해 통치되고 있지 않다는 정치적 판단 하에 이 부처는 그 밖의 다른 이유에 의한 동독이탈을 인정하지 않으려 했다(Heidemeyer, 1994 : 287; Creuzberger, 2008).

연방내무부(Bundesinnenministerium, BMI)는 중앙조직과 협회들의 중요 조치들을 재정적으로 지원했다.⁵²⁾ 특히 통합 과정 초기 단계를 위한 조치들이 그 대상이

51) BMiB는 1949년 독일 전체 문제 해결을 위한 부서(BMG)라는 명칭 하에 창설되었고 1962년 “양독 관계”로 개칭되었다(Creuzberger, 2008).

52) 이에 해당하는 기관들은 다음과 같다. 전 독일 규모의 협회, 민간 복지단체(Freie Wohlfahrtspflege), 교회 조직(Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der EKD, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Evangelische Frauenarbeit in Deutschland, Evangelische Kirche - Aussiedlerarbeit beim Kirchenamt, Katholischer Flüchtlingsrat in Deutschland, Ackermann-Gemeinde), 피난민(Vertriebene und Flüchtlinge) 및 구 정치범에 의한 중앙조직(Bund der Vertriebenen, Bauernverband der Vertriebenen, Deutsche Jugend in Europa, Bund der Mitteldeutschen, Zentralverband Mittel- und Ostdeutscher, Stiftung für ehemalige politische Häftlinge, Gemeinschaft ehemaliger politischer Häftlinge - Vereinigung der Opfer des Stalinismus [VOS]) (Haberland, 1988 : 24-25).

었다. 신규 정착민을 위한 다양한 행사, 예컨대 예비 주간(Aufbauwochen), 가족 자유시간(Familienfreizeiten), 주말 세미나(Wochenendeseminare)와 같이 국적, 교육, 취업, 법적 내지 경제적 제반 문의, 의료 및 건강, 교회와 종교, 휴가 내지 여가 시간 활용, 예술 향유 등에 관한 프로그램들이 그들이었다(Bundesminister des Innern, 1988 : 102-103; Haberland, 1988).

연방 청소년·가족·여성·건강부(Das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit)는 인적·물적 비용에 관한 보조금을 지원했다. 민간 사회복지단체 대표연합(Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege)과 난민 협회들(Vertriebenenverbände)은 임시 수용소(Aufnahmeeinrichtung), 임시 거주지, 최종 정착지에서 이주자 상담 및 관리 활동을 하였는데 청소년·가족·여성·건강부는 이에 소요되는 경비를 보조금으로써 지원했다.

또한 “청소년 직업 훈련원”(Jugendaufbauwerk) 산하 청소년 복지단체들이 수행하는 사회통합 활동도 지원했다. 인적·물적 비용, 어학 과정, 세미나, 사회 적응 훈련 기간(Eingliederungsfreizeiten)에 대해 보조금이 지급됨으로써 전국적으로 141개의 청소년 관련 상담 내지 관리소를 보유하는 네트워크가 형성될 수 있었다(Haberland, 1988 : 33).

아울러 통합 정책에 대한 연방 수상의 영향력은 뚜렷이 확인할 수 있다. 적지 않은 경우 수상은 정치적·실용적 관점에서 다양한 정부 내각 구성원을 조율하는, 일종의 사회자 같은 역할을 했다⁵³⁾. 선거권 및 경제계 지원금(Beitrag)과 관련하여 이주민의 수용과 사회통합은 수상의 업무 중에서 항상 우선순위를 갖는 중요업무였다(Haberland, 1988 : 25-26).⁵⁴⁾

2) 연방주와 게마인데(Gemeinden)

연방정부뿐만 아니라 주정부와 지방자치단체인 게마인데도 자체 기획과 대책으로써 동독이탈주민 수용 및 통합 조치에 동참했다.⁵⁵⁾ 서독이 수립될 때까지 주정부

53) 수상은, 실제 조치의 필요성과 정치적 역학 관계 등을 고려하여, 동독이탈주민 문제에 대해 개방적인 입장을 보였다(Heidemeyer, 1994 : 292).

54) 지난 1988년 8월 31일, 헬무트 콜 수상이 기자회견에서 이주민 통합 프로그램을 소개할 때에 이를 언급한 바 있다(Ibid., p.29-30).

55) 연방정부와 주정부 내지 지방자치단체 사이의 제도적 협력관계는 여러 차원에서 발생했다. 주정부 차원에서는 사회복지부 장관(Sozialminister)이 두드러진 역할을 했다. “그리고 당연히 사회복지부 장관들이 [임명되었습니다 : 원저자]. 대부분 각 연방주 사회복지부 장관의 소관 사항이었지만, 동독이탈주민 수용과 통합 업무는 적지 않은 경우에 내무부 장관(Innenminister) 소관이었습니다. 주정부마다 이에 관한 규정은 상이했습니다. 담당 장관들이 회동하여 전체 윤곽을 잡았습니다. [...] 장관이 방향성을 제시하면 공무원들은 그것을 구체화

들은 예상치 못한 피난민(Vertriebene und Flüchtlinge)의 쇄도에 직면했다. 그래서 이들은 피난민 행렬을 처리하기 위한 최초의 법적 조치들을 자체적으로 마련해야 했다. 당시 각 연방주가 주 난민 행정부(Flüchtlingsverwaltung)를 설치하여 동독이 탈주민과 이주자를 수용하기 위한 법적 기초와 조치를 관할하게 했고 연방주 차원의 여러 가지 난민 관련 법안을 제정했다.⁵⁶⁾ 서독이 수립(1953년 6월 5일)된 이후 비로소 전국적 효력을 갖는 연방 난민법이 제정되었다. 이 법은 주로 연방주 차원의 “난민 업무 허가 요건(Betreuungsberechtigung), 신분증 발급, 통합 조치, 거주지 지정, 난민 관리소 설치” 등에 관한 내용을 담고 있었다(Bundesminister für Vertriebene, ZFlüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1969 : 6-7). 동 법의 집행은 주정부와 지방자치 단체에게 위임되었다.⁵⁷⁾ 즉, 이들은 접수된 사항을 검토하여 처리했고 재정 지원을 승인했다. 연방정부와 주정부의 협력에도 불구하고 11개의 주정부 내부에는 급부와 관련하여 문제점이 존재했다. 주정부들은 장차 얼마나 많은 수의 동독이탈주민들이 발생할 것인지 예측할 수 없었으므로 적정 수준의 주택안을 마련하는 데에 어려움이 있었다.⁵⁸⁾ 한편, 그들은 상호 매우 상이한 경제 상황에 놓여 있었기에 개별 주정부의 동독이탈주민 할당률은, 그 수용 경험이 달랐던 것과 마찬가지로, 서로 같지 못했다. 연방정부와 각 주정부가 다각도로 협력함으로써 이 같은 편차를 최소화하려 했다(Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1969 : 6-7). 그들은 개별 상황에 따라 임시 대안을 마련해내었다. 예컨대 유입 동독 이탈주민의 수가 최고조에 달했던 1953년의 경우, 각 주정부들은 빈 건물들(체육관, 주택 단지, 공장은 물론 필요한 경우에는 학교까지)을 동독이탈주민 수용소로 사용했다.⁵⁹⁾ 연방 피추방민법(Bundesvertreibenengesetz : BVFG)을 집행하기 위해

해 실행해야 했습니다”(Harald Fiss와의 인터뷰, 2008년 7월 9일, Berlin-Marienfelde).

56) Harald Fiss와의 인터뷰.

57) “연방정부가 법률을 제정하지만 주정부가 그것을 실행합니다. 동일한 법률이므로 그 실행 양상 역시 동일합니다. 그렇지만 각 주가 보유한 역량이 독일에서는 특히나 중요한 변수입니다. 실행에 차이가 날 수 있기 때문입니다. 그러나 연방주들이 바로 그 분야에 관해 서로 의견을 교환했기 때문에 편차는 사실 그렇게 크지는 않았다고 할 수 있습니다. 예를 들어, 만일 바이에른 주가 부정적으로 내지 협의로 해석한다면 바이에른 주의 난민들은 헤센 주나 그 밖의 다른 주로 이동했을 것입니다. 그런 곳에서는 비교적 쉽게 승인을 받을 수 있었을 테니까요. 이 같은 현상을 방지하기 위해 연방주들은 상호 엄밀히 협의하여 조율했습니다. 그래서 어느 정도 통일적인 적용이 가능했던 것입니다”(Helge Heidemeyer와의 인터뷰).

58) “누구도 짐작할 수 없었습니다. 누구도 예견할 수 없었습니다, 그 누구도. 다시 말해, 동독 이탈주민 유입 상황이 어떻게 변화할지 아무도 예측할 수 없었다는 것입니다”(Harald Fiss와의 인터뷰).

59) 할당된 이주민 숫자가 많지 않았던 연방주에서는 중전 수용소와 임시 수용소를 사용하여 이

주정부들은 주 난민청(Landesflüchtlingsverwaltung)을 중심 기구로서 설치했다. 이 기구에는 주정부의 여러 부서들을 비롯하여 주정부 보상 위원회(Landesausgleichsamt)가 배속되었다. BVFG 제15조에 따라 게마인데 내지 군(Landkreis) 차원의 관공서가 신분증 수여를 결정했다.⁶⁰⁾ 신분증 발급의 전제조건은 독일 국적 내지 혈통에 관한 확인이었다.⁶¹⁾ 해당 부서들의 명칭은 상이했는데, 예컨대 “피난민 사무소”(Vertriebenen und Flüchtlingsamt), “군청 난민 사무소”(Kreis-Flüchtlingsamt) 등과 같았다.⁶²⁾ 나아가, 주정부들은 문화재 보호와 학술 연구를 장려했다. 다채로운 프로젝트를 통해 특히 동독 문화 보존을 지원했다.⁶³⁾ 그 대상에 학술 기관, 문화·예술 작품, 향토 단체(regionale Stiftungen), 박물관 등이 포함되었다.⁶⁴⁾

한편, 서베를린은 구동독 지역 한 가운데에 섬같은 위치를 차지하고 있어서 다른 연방주에 비해 독특한 입지에 놓여 있었다. 그래서 서베를린은 SBZ/DDR을 탈출한 사람들과 직접 대면했고 연방정부를 대항하여 동독이탈주민 흡수의 첫 단계(예컨대 의료 조치, 숙식, 관리)를 수행했다. 통합(Eingliederung) 특별 지원 조치에 관한 베를린 문서보관소 기록에 따르면 베를린은 다음과 같은 기능을 갖고 있었다(2dA 5157 le 12/9).

- 1) 베를린 내 이주자에게 상담 서비스를 제공하며 그들의 사회 편입을 뒷받침하는 피난민 조직 및 복지단체들은, 프로젝트 지원 차원에서 제공되는, 인적·물적 경비에 관한 보조금을 수령한다.

주민 임시 숙소를 어렵지 않게 해결할 수 있었다. 그러나 동독이탈주민의 대부분(70%)을 수용해야 했던 노르트라인 베스트팔렌 주와 바덴 뷚템베르크 주 같은 지역에서는 임시 숙소를 마련하는 것조차 불가능했다. 따라서 이 두 연방주는 물론, 특히 작센 주와 바이에른 주는 타 연방주 내의 숙박 시설(Pensionslager)를 임대하여 운영하지 않을 수 없었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 71).

- 60) 연방주 차원에서는 신분증을 발급하는 일이 중요했는데, 신분증에 관한 결정이 내려지기 전까지 모든 관공서와 기관(Stellen)이 관계되어 있었는데 이들이 권리와 혜택에 관해 결정권을 갖고 있었기 때문이다(Schäfer, 1986 : 81-82).
- 61) 헌법 제116조항 상의 독일인은 독일 국적을 보유하지 않더라도 독일 국적자와 동등하게 취급될 수 있음을 규정한다. 그 같은 독일인은 “신분상 독일인”인 것이다. 이 규정은 서독 사회에서 실용적으로 매우 중요한 의미를 갖는다(Schäfer, 1986 : 81-82).
- 62) 바이에른 주에서는 조정위원회(Ausgleichsämter)가 이 업무를 담당했다. 헤센 주에서는 그 같은 중첩 역할이 부분적으로만 인정되었다(Ibid., p.81-82).
- 63) 원칙적으로 연방정부는 전국적 내지 범 지역적인 중요성을 가진 계획과 조치에 대해 책임을 졌다. 소규모의 다양한 행사들에 대한 재정 지원은 지역 행정 단위의 예산에서 이루어졌다(Janz, 1986 : 70).
- 64) 독일 정부는 동독 문화 보호를 위해 1953~1984년 사이에 7,750만 DM을 투입했다(Schäfer, 1986 : 99).

- 2) 베를린 주정부(州政部)는 이주민 고충 해결을 전담하기 위한 시설로서 임시 수용소 마리엔펠데(Marienfelde)를 설치한다. 해당자들은 그곳에서 다양한 상담을 받음으로써 그들이 거쳐야 할 필수 이수과정들에 관해서 정보를, 혹은 개인적으로 어려움에 직면했을 때 이를 극복하는 데 필요한 조언을 얻을 수 있었음이 분명하다.
- 3) 베를린 주정부는 DAZ에 이주자들이 통합 절차를 밟거나 어학 과정에 참여하는 동안 그들의 자녀를 돌봐줄 수 있는 탁아소(Kinderbetreuungsstube)를 설치한다.
- 4) 베를린은 연방주로서 이주자(Aussiedler)에게 일인당 25DM를 특별 지원금으로, 구 정치범에게는 50DM의 특별 지원금을 비롯하여 휴양비로서 최대 32DM을 제공한다. 장벽 돌파자(Sperrbrecher)에게는 수고비(Taschengeld)조로 20DM와 의복비로 550DM을 지원한다. C 등급 신분증을 보유한 이주자들에게는 서베를린 도착 후 최장 2년까지 지역 평생 교육원(Volkshochschule)에 무료로 등록할 수 있게 해준다. 입주 지원금은 가족 규모와 자녀 수에 따라 차등 지급한다.
- 5) 해외로의 우회 경로를 이용할 방법이 없고 재정이 곤궁한 동독이탈주민에게는 항공비 보조금이 지원된다.

정치 난민 승인을 위한 법안이 1950년 9월 30일에 통과되었을 때 핵심 업무인 승인(Anerkennung)과 관리(Betreuung) 업무가 각각 사회복지 사무소(Sozialverwaltung)와 시 내무장관(Senator für Inneres)에게 배속되었다.⁶⁵⁾ 1952년 2월 1일 제정된 연방 임시수용법(Bundesnotaufnahmegesetz)을 고려하여, 사회복지부 장관(Senator für Sozialwesen) 소속으로 제4 부서(Abteilung IV)를 신설했다. 동 부서는 중앙상담 기관(Leit- und Weisungsstelle)으로서 피난민의 복지 문제를 처리하기 위해 만들어졌다.⁶⁶⁾ 그래서 사회복지부 장관은 숙식 해결과 같은 난민 행정

65) 승인은 행정조치(Verwaltungsakt)로서 해당자에게 직접적으로 법적 효력을 미치는 것이었기에 그것은 “인사·행정에 관한 행정부”(Magistratabteilung Personal und Verwaltung)에게 적합한 임무였다. 이 부서는 후일 내무부(Senator für Inneres)로 개칭되었다. 이 부서 산하에 “난민 대책반”(Flüchtlingsstelle)을 두었는데 이 대책반은 여러 소위원회(Kommission)로 구성되어 있었다. 대책반은 판정에 따라 난민 신분증(사진 부착) 발급을 승인하거나 거부하였다. 거부될 경우, 난민은 행정법률에 호소할 수 있었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 49).

66) 연방 임시수용법이 발효한 후 난민 대책반 활동은 중지되었다. 난민 대책반의 업무는 베를린에 설치된 연방 대책부(Bundesdienststelle)로 즉각 이관되었다(Ibid., p.49).

(Flüchtlingsverwaltung)을 맡게 되었는데 한편으로는 임기응변으로, 그리고 다른 한편으로는 다양한 복지단체 및 개인 활동과의 연대를 통해 어려운 상황이 극복될 수 있었다.⁶⁷⁾

베를린은 연방 임시수용법에 따라 난민 수용소를 설치했다. 이는 특히나 난제에 속했다. 왜냐하면 1949-1961년 동안 또한 1985년부터 통독까지 난민의 숫자가 대규모 증가했기 때문이다.⁶⁸⁾ 끊임 새 없이 쇄도하는 동독이탈주민으로 인해 기존의 수용력은 곧 포화 상태에 이르렀다. 이미 1952년 여름, 복지단체 소속의 18개 수용소의 수용력은 한계점에 달했다. 1953년 상반기 몇 달 동안 사회복지부는 불과 몇 시간 내에 임시수용시설을 마련할 수 밖에 없는 상황이었다.⁶⁹⁾ 수용소(Lager)는 난민 수용절차(Aufnahmeverfahren)를 밟고 있는 사람들을 위한 수용 대기소(Durchgangslager 혹은 Aufnahmelager)와 임시 수용자 및 수용신청 기각 판정자를 위한 중앙 수용소(Stammlager)로 나뉘어졌다.

난민으로 승인받아 서베를린 거주를 지정받은 이주자들은 즉각 서베를린 시민이 되었다. 즉, 그들은 신분상 더 이상 난민이 아니었다. 따라서, 생존 수단이 확보할 수 없는 경우 그들은 서베를린 시민들과 동일한 사회보장 시스템을 적용받았다. 이는 더 이상 제4 부서(피난민 관할)의 업무 소관이 아니었고, 근로 및 사회복지부(Senator für Arbeit und Sozialwesen) 산하 제2 부서(일반 사회보장)의 관할이었다. 수용신청 기각 판정자로서 경제적으로 곤궁한 난민들은 유사한 방식에 의해 각 구청의 사회복지부 별로 관리되었다. 이 같은 난민들도, 그들이 수용소에 거주하지 않는 이상, 경제적 지원을 받았다. 이는 공적 지원에 관한 베를린 별정 조치 차원에서(im Rahmen der für Berlin geltenden Richtsätze der öffentlichen Fürsorge) 제공되었

67) 베를린에서는 공기관 사이에서 지속적인 공조가 이루어졌다. 예컨대, 학교 교장들은 여러 학교로부터 초청을 받아 수용소 상황이 어떠한지에 관해 상시 정보를 제공받았다(Harald Fiss와의 인터뷰).

68) 가끔 하루에 3,000명까지의 동독이탈주민이 수용되어야 했기 때문에, 숙박 시설을 선별할 때에 해당 건물이 건축법과 위생법상의 최소요건에 미치지 경우도 피할 수 없었다. 그래서 건축 중인 건물에 종종 동독이탈주민이 수용되기도 했다. 모든 가능성과 수용한계까지 공간을 이용하였기 때문에 1953년 3월에는, 비록 환경이 좋지 못한 경우도 가끔 발생하기는 했으나, 모든 동독이탈주민이 숙박 시설에 수용될 수 있었다. 즉, 전쟁 피해를 입은 건물, 전후 해체된 기업의 건물을 수용소로 활용함으로써 단시간 내에 수만 명의 사람들에게 숙박을 제공할 수 있었던 것이다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 51).

69) 이들은 종종 매우 원시적이어서 수준 이하이기도 했다. 이 같은 난점을 매번 극복할 수 있었던 까닭은 참여 단체들이 헌신적으로 노력했기 때문이다. 여러 복지단체 외에, 특히 독일 적십자 베를린 지부, 근로자 복지회(Arbeiterwohlfahrt), 독일 인권 연대(Deutsche Liga für Menschenrechte), 구호 연합회(Unionshilfswerk), 기타 난민 관련 복지단체들의 활약이 두드러졌다.(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 51).

다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 51).

<표 4>과 <표 5>가 보여주듯이, 서베를린의 여러 구에 분산되어 있던 수용소들은 수용력 면에서 서로 차이가 있었는데 주로 독일 적십자에 의해 유지되었다.

〈표 4〉 1954년말까지의 임시 수용소(개수/수용력)

행정 구청	수용소 관리 책임			총계
	주정부 내지 구	독일 적십자	기타*)	
Tiergarten	-	2 (410; 570)	-	2 (980)
Kreuzberg	-	1 (1,150)	-	1 (1,150)
Charlottenburg	-	1 (120)	-	1 (120)
Spandau	-	-	1 (677)	1 (677)
Zehlendorf	-	-	1 (290)	1 (290)
Tempelhof	3 (3,011; 498; 494)	3 (1,985; 58; 200)	1 (33)	7 (6,279)
합계	3 (4,003)	7 (4,493)	3 (1,000)	13 (9,496)

출처 : Senator für Arbeit und Sozialwesen(1955 : 52).

*) Spandau와 Tempelhof에 있던 두 수용소는 근로자 복지회가 담당했고 Zehlendorf의 수용소는 근로자 사마리아 연합(Arbeiter-Samariter-Bund)가 관리했다.

〈표 5〉 1954년까지의 거주 단지(Wohnlager)(개수/수용력)

행정 구청	단지 관리 책임			총계
	주정부 내지 구	독일 적십자	기타*)	
Tiergarten	-	1 (220)	-	1 (220)
Kreuzberg	-	2 (253; 142)	1 (219)	3 (614)
Charlottenburg	-	1 (100)	2 (82; 600)	3 (782)
Spandau	-	3 (1885; 85; 60)	-	3 (2,030)
Wilmersdorf	-	2 (76; 75)	1 (221)	3 (372)
Zehlendorf	-	2 (109; 80)	1 (400)	3 (589)
Steglitz	-	2 (91; 77)	-	2 (168)
Tempelhof	-	3 (62; 414; 34)	-	3 (510)
Neukölln	1 (128)	2 (145; 480)	1 (188)	4 (941)
Reinickendorf	1 (321)	1 (452)	2 (1,243; 300)	4 (2,316)
합계	2 (449)	19 (4,840)	8 (3,253)	29 (8,542)

출처 : Senator für Arbeit und Sozialwesen(1955 : 52).

*) Charlottenburg의 600인 규모 거주 단지, Zehlendorf의 거주 단지, Neukölln의 거주 단지는 구호 연합회(Unionhilfswerk)가, Wilmersdorf 거주 단지와 Reinickendorf의 300인 규모 거주 단지는 근로자 사마리아 연합이, Reinickendorf의 1,243인 규모 거주 단지는 근로자 복지회가, Kreuzberg의 거주 단지는 Johannisbund가, Charlottenburg의 82인 규모의 거주 단지는 카리타스 연합(Caritasverbund)이 관리했다.

베를린 주정부는 이러한 시설의 설치비와 유지비뿐만 아니라 식료품비와 숙박비도 지원했는데 직접 지원하기도 하고 또는 이자수익으로부터 발생한 대부(Kredit aus Zinserträgen)을 사용하기도 했다.⁷⁰⁾ 베를린 행정부(Senatsverwaltung)의 제4 부서는 수속 중인 난민을 책임졌다. 임시 수용소에 대한 감독은 각 행정 구청이 담당했다. 난민에 대한 기초 공급은 시립 내지 복지단체 관할 수용소에서의 숙박과 식사 제공으로 구성되었다. 이에 더하여 용돈이 지급되었고, 만일 난민이 입주할 경우에는 생활비와 임대료가 보조되었다. 공공복지 재정과 기부금을 통해 특히 피복비(의복, 신발), 의료비(구급차 수송, 진료, 치과, 입원)가 지불되었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 49).⁷¹⁾

3) 임시 수용소(Notaufnahmелager)

동독이탈주민의 등록은 임시 수용소에서 진행되었다. 임시 수용소는 기센(Gießen), 울첸(Ülzen), 베를린 마리에네펠데(Berlin-Marienfelde)에 있었다(Schärfer, 1986 : 80; Kimmel, 2005 : 118; Heidemeyer, 1994). 여기에서는 서베를린 주정부와의 관련성 측면에서 주로 베를린의 임시 수용소에 대해 집중적으로 논의한다.

마리에네펠데 임시 수용소에서 수속을 밟는 동독이탈주민들은 베를린 주정부 소속의 제 4부서로부터 의식주에 관해 지원을 받았다. 임시 수용소 감독의 책임은 해당 지역 행정 구청에게 있었다.⁷²⁾ 임시 수용절차(Notaufnahmeverfahren)를 성공적으로 처리하기 위해 정해진 조직구성 및 그들의 행정업무 지식은 긴요했다.⁷³⁾

70) 수용소 시설 구비를 위한 공공 재정은 대체로 조달될 수 있었다. 이에는 침구류와 같은 일반 비품도 포함되었다. 휴게실, 식당, 위생 설비 및 유치원 등은 비교적 추후에 구비되었다. 무엇보다도 숙박 시설이 시급했기 때문이었다. 복지단체 관할의 수용소에 대한 수리비는 베를린 주정부가 직접 부담하던가 기존 재산에 관한 대부로서 보상해주었다. 예컨대, 독일 적십자는 ERP 재원(ERP-Vermögen)에 관한 이자 수익에서 40만 DM을 지원받았다. 설비(침구류 같은 일반 설비 포함) 비용은 공공 재정으로부터 충당되었다. 숙소에 따라 그 비용은 200, 240 또는 350DM에 달했다. 시간이 경과함에 따라 짚으로 채워진 매트리스가 침대보로 덮힌 매트리스로 바뀌었고 침대를 역시 다층 구조의 철제 침대틀로 교체되었다. 난민 수용이 최고 우선순위였기에 그 밖의 설비(휴게실, 식당, 위생, 유치원 등)에 관해서는 충분히 고려되지 못했다. 수용 시설 설비 기준은 따라서 점진적으로 형성되었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 51).

71) 기부금은 무엇보다도 피복비 지원에 사용되었다. 여성들은 재봉실에서 의복을 직접 수선할 수 있었다. 신발은 수용소 내 수선소에서 혹은, 이 같은 시설이 없을 경우, 지정 구두 수선공에게 수선증(Reparaturschein)을 가지고 가서 수선을 위탁할 수 있었다. 이에 소요되는 비용은 베를린 주정부가 부담했다. 수용소로부터 임시 수용절차 센터로의 이동은 대중교통 승차권을 발행해줌으로써 뒷받침했다(Ibid., p.52).

72) 베를린 주정부는 수용소 생활에 소요되는 경비를 지원했다. 그 비용은 일인당 일일 2.50DM이었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 52).

73) 임시 수용절차는 총 12단계를 거치도록 되어 있었다. 1) 의료 검진, 2) 연합국 심사

임시 수용절차는 등록(동독이탈자 현황 파악용)과 연방주 배정 결정으로 구성되어 있었다. 첫 절차는 난민 등록과 의료 검사(수용소 체류에 관한 이상 유무 확인)였다(Kimmel, 2005 : 120-126; Köhler, 1991 : 70-84; Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 38-40). 수용될 이주민 숫자와 수속 소요 시간을 예측할 수 없었기 때문에 소장과 직원들은 종종 상황에 맞추어 임시 대책을 세워야 했다.⁷⁴⁾ 수용소 직원 수는 상황에 따라 변동했는데 특히 동독이탈주민 숫자가 중요 변수였다.⁷⁵⁾ 소장의 주요 임무는 의사결정 기구(의회, 주정부, 연방정부)들이 적절한 판단을 내릴 수 있도록 동독이탈주민 상황과 마리엔펠데 수용소 상황을 보고하는 일이었다.⁷⁶⁾ 수속이 진행되는 동안 주정부, 경찰, 연방정부의 담당 기관들 사이의 긴밀한 상호 조율이 중요했다. 이로써 난점과 장애 요인이 제거되고 보유 수단이 상황에 맞게 신속적으로 운용될 수 있었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 41). 수용소는 임시수용 절차 외에도 첫 출발 지원 조치로서 정보 제공 행사를 개최했다.⁷⁷⁾ 수용소 소장(Lagerträger), 직원, 자원봉사자를 비롯하여 많은 동독이탈주민들이 보조 인력으로 활동했다.⁷⁸⁾ 수용소에서는 이주민 수용과 사회편입을 위한 협의가

(Alliierte Sichtungsstellen), 3) 관할권 판정(Zuständigkeitsprüfung), 4) 복지 조치, 5) 경찰행정적 신고(Polizeiliche Anmeldung), 6) 사전 심사 A(Vorprüfung A), 7) 사전 심사 B(Vorprüfung B), 8) 수용절차 개시 시간 결정(Terminstelle des Aufnahmeverfahrens), 9) X-Ray 촬영(Schirmbildstelle), 10) 연방 임시수용 위원회(Bundesnotaufnahmeausschuss), 11) 연방주 배정(Ländereinweisung), 12) 이송 센터(Kimmel, 2005 : 120-12; Köhler, 1991 : 70-84).

- 74) 전체 수속(도착에서 이륙까지)을 완료하는 데에 소요되는 최소시간은 13일(성인) 또는 9일(21세 이하의 단독 이주 청소년)이었다. 그러나 동독이탈주민이 규정 기한 내에 모든 절차를 완료하는 경우는 사실상 드물었다. 질병, 과거 행적 조사, 동독이탈주민 쇄도와 같은 여러 변수로 인해 소요 시간, 즉 동독이탈주민이 수용소에 머무는 기간은 심지어 8주까지 연장되기도 했다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 40-41). 1985년부터 상황이 악화되었다. 그로 인해 주택을 지정받기 전까지 1년이나 수용소에 머물게 되는 경우도 대량으로 발생했다(Harald Fiss와의 인터뷰).
- 75) 1985년부터 1989년 까지 마리엔펠데 수용소 소장이었던 Harald Fiss와의 인터뷰(2008)에 따르면, 1985년 직원수는 약 100명이었고 이 숫자는 1989년까지 약 300명으로 증원되었다고 밝혔다. 그 결과 직원용 텐트가 추가 설치되어야 했고 상담 및 정보 제공 공간으로서 큰 홀이 필요하게 되었다.
- 76) 전 독일 위원회, 베를린 의회, 베를린 총괄 위원회의 회담에서는 각 위원회가 “난민 상황에 관한 보고서”를 발표했다. 마리엔펠데 담당자는 동독이탈주민 통계 현황을 발표했다. 이러한 공동참여 및 해결노력 모색은 거버넌스에 해당한다. 흠결을 방지하기 위해 가급적 최대한의 작업 투명성과 최대한의 정보를 확보한다는 의미에서 그러하다(Harald Fiss와의 인터뷰)
- 77) 수용소에는 연방 내무부(BMI)가 발행한 “Wegweiser für Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR”과 연방 노동중개 사무소(Bundesanstalt für Arbeit)가 발행한 “Starthilfen des Arbeitsamtes für Aussiedler”가 열람용으로 비치되어 있었다(Schärfer, 1986 : 80).
- 78) 뿐만 아니라, 모든 수용소에서는 많은 동독이탈주민들이 보조 인력으로서 활동하였다. 그들의 임무는 필수과제라는 명칭으로 불렸다. 이에는 주방 업무, 수용소 및 숙박 공간 청소

정기적으로 이루어졌다. 이 같은 협의에는 두 종류가 있었다. 즉, 개별 관공서들(예컨대 노동중개 사무소, 의료보험, 베를린 주정부 내무부 장관, 특히 연합국측)이 공조를 위해 모이는 경우와⁷⁹⁾ 단체들(예컨대 개신교 및 가톨릭 난민 구호 조직, 독일 적십자, 자선 내지 복지단체, Starthilfe 등)이 모이는 경우였다. 그 같은 협의 기회는 중요 정보 교환의 장으로서 이주민 통합에 있어 중요한 역할을 했다. 해당자들은 서로 정보와 조언을 교환했다. 동독이탈주민이 급증하는 상황에 적절히 대처하기 위해 수용소는 관공서와의 공조 관계를 더욱 합리화해야 했다.⁸⁰⁾ 수용소 내에 노동중개 사무소(Arbeitsämter)의 사무실이 설치되었는데, 이 사무소는 이주민이 직업통합으로의 첫 발을 내딛는 데에 큰 역할을 했다.⁸¹⁾

4) 노동중개 사무소(Arbeitsämter)

연방노동중개 사무소(Bundesanstalt für Arbeit)는 연방 노동 및 사회복지부(Ministerium für Arbeit und Soziales) 하부 기관인데, 탈 동독자의 직업통합과 관련하여 중요한 기능을 했다. 노동중개 사무소 중앙본부는 뉘른베르크(Nürnberg)에 소재했으며 그 이외에도 독일 전역에 연방주 노동중개 사무소와 지역 노동중개 사무소를 두었다.⁸²⁾ 연방 노동중개 사무소의 핵심 과제는 취업 상담과 고용 알선이다. 전자는 취업 방향 상담, 직업 선택, 실업교육 소개, 재정 지원을 내용으로 했다. 상담과 중개를 성공적으로 수행하기 위해 내외 조직 및 연방 기관(Bundesanstalt)들과의 공조가 필수적이었다. 노동중개 사무소는 경제계 및 학교와 긴밀한 관계에 있었다(Meisel, 1978 : 111-121). 노동중개 사무소는 이주자들에게 상담, 정보 제공, 고용 알선 서비스를 제공했고 실업수당 내지 실업구제 형태로 소득 대체 보조금

등이 포함되었다. 이 같은 필수과제에 대해 소액의 사례비(Taschengeld)가 지급되었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 53).

79) 보다 정확한 정보를 제공해주기 위해 회동에서는 진행 상황, 사례 통계, 법률 변경 등이 논의되었다(Harald Fiss와의 인터뷰).

80) 학교, 유치원, 관공서, 법인, 협회 사이의 원활한 공조를 촉진하기 위해 이들 대표자들을 초대하여 정보를 제공하였다. 이 이외에도, 많은 수의 단체들이 동독인의 사회통합 내지 이에 협조할 것을 과제로 설정했다. 모든 주에서 마찬가지였다. 중앙 수용소(Aufnahmestelle)는 베를린에 소재했다. 모든 동독이탈주민들은 이곳에 가야 했다. 따라서 책임은 베를린 수용소에 있었고 그 책임은 수용소 소장이 부담했다(Harald Fiss와의 인터뷰).

81) “노동중개 사무소의 사무실이 마리엔펠데 수용소에 설치되었습니다. 이주자들은 직접 이 사무실을 방문하여 일자리가 필요하다고 말할 수 있었습니다. 1960년에는 노동인력에 대한 수요가 급증했습니다. 고용 기회가 취업 희망자에 비해 월등히 많았던 것입니다. 그에 따라 대기업들이 대표자를 마리엔펠데로 보내 그들이 필요로 하는 인력을 직접 선발했습니다”(Helge Heidemeyer와의 인터뷰).

82) 예컨대, 1977년에는 총 9개의 연방주 노동중개 사무소와 146개의 지역 노동중개 사무소가 존재했다(Meisel, 1978 : 137).

(Lohnersatzleistungen)을 지급했다. 이로써 궁극적으로는 취업을 할 수 있도록 지원했다. 노동중개 사무소의 중개는 이미 임시 수용소에서부터 시작되었다. 수용자들은 이주자들은 취업에 관한 정보를 이곳에서 얻을 수 있었기 때문이다. 이주자들이 취업될 수 있도록 노동중개 사무소는 다각적으로 노력했는데 특히 주택과 결부된 고용 기회를 주로 모색했다. 수용소 내에는 인력 모집 광고가 게시되었다. 많은 탈 동독 주민들은 노동중개 사무소의 중개를 거치는 이외에도 자체적으로 혹은 인맥을 통해 경제계에 진입하였다(Franke, 1989 : 550-551).

2. 경제 부문

사적경제 주체들의 활동을 구체적으로 파악하여 연구하기는 몹시 어렵다. 그 이유는 기업 활동이 기업 내부에서 일어난다는 점, 또 한 편으로는 아마도 바로 그런 이유로 인해 기업은 기업의 대외 복지 활동을 일반 기업 활동과 구분하고 있을 것(단, 은행은 예외)이라는 점 때문이다.⁸³⁾ 이 같은 난점을 보완하기 위해 당시의 담당자들과 인터뷰를 실시했고 이번 단락의 내용은 그에 기초하고 있다.

경제계에서는 기업, 사적 단체(private Einrichtungen), 민간 투자자, 두 은행이 주요 활동주체였다. 기업은 이주민들에게 취업 기회를 제공함으로써 노동시장에서의 직업통합을 가능하게 했고, 한편 민간 투자자들과 함께 다양한 통합 촉진 프로그램을 재정적으로 지원했다.

이들 이외에 두 은행(Landesausgleichbank, Lastenausgleichbank)이 용자 프로그램으로써 이주민 통합에 큰 기여를 했다.⁸⁴⁾

직업통합은 이주민 통합에서 결정적이었다. 이 문제에 관해 기업의 역할이 특히 중요했다. 기업은 고용 기회 및 소득원을 제공함으로써 이주자들이 사회 및 재정 독립으로의 첫 발을 내딛을 수 있게 해주었다. 이주민이 회사에 취업하는 형태는 여러 해 동안 변화하였다. 세계대전 종전부터 1950년대 말까지는 노동중개 사무소(Arbeitsamt)가 이주자들을 기업에 중개해주었다. 마리에펠데 수용소에 설치된 중개 사무소를 통해 직접 채용되는 형태였다.⁸⁵⁾ 당시에는 기업체들이 그다지 적극적

83) Harald Fiss와의 인터뷰.

84) 이 두 은행은 연방 법률의 위임에 따라 이주민을 대상으로 하는 저리의 특별 용자 프로그램들을 제공했다. 따라서 이 조치들은 정부 주도 하에 성립한 것이다. 그러나 은행은 정부 이익이 아니라 민간 이익을 대변하는 단체이므로 경제 부문의 활동 주체로서 파악할 수 있다. 또한 은행이 비록 정부 지원을 많이 받기는 했으나 자체 결정권을 보유하고 있었다.

85) 마리에펠데 수용소의 노동중개 사무소는 베를린 경제계와 긴밀히 협조했다. 사무소에 모집 광고 등이 게시되었다(Andreas Techel과의 인터뷰).

이지 않았다. 기업들은 노동중개 사무소를 통해 혹은 이주 현황 설명회 (Informationssitzungen)에서 동독이탈주민의 학력 수준과 국가 승인 여부에 관해 정보를 얻을 수 있었다.⁸⁶⁾ 1960년경부터는 대기업들도 노동인력을 구하기 위해 마리엔펠데 임시 수용소를 방문했는데 노동력 수요가 급증하였기 때문이다.⁸⁷⁾ Schärfer(1986 : 99)에 따르면, 몇몇 기업들과 사적단체들도 통합 촉진 프로젝트(수용소 내 숙박 시설 구비, 이주민 관리)에 참여했다. 이들은 활동 내용, 중점 사항, 참여 규모 면에서 상이했다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 51).⁸⁸⁾ 기업들은 통합 목적의 행사들을 재정적으로 지원하는 데에 큰 역할을 했다. 지원 형태는 빈번한 기부였는데 그 액수는 민간 부문의 기부금을 훨씬 뛰어넘는 규모였다.⁸⁹⁾ 한편, 이주민 통합 후원 스폰서로서 기업 외에도 민간 투자기관(Privatinvestoren)을 꼽을 수 있다. 이들은 통합 프로젝트를 추진하는 NGO에게 기부금을 제공했다.⁹⁰⁾ 이들의 중요 동기는 기부금에 대한 세금공제 혜택과 광고 효과였다.⁹¹⁾

-
- 86) “연방주 노동중개 사무소의 회의에서는 기업 경영자가 마리엔펠데 수용소 소장으로부터 동독이탈주민 상황에 관해 직접 들을 수 있었습니다. 동독이탈주민 숫자, 연령대, 베를린 잔류 인원 등에 관한 사항들입니다. 최종 결정[즉, 채용 결정 : 원저자] 여부는 각 기업에게 달려 있었습니다. 경우에 따라, 어떤 기업체에게는 이주민을 더 많이 채용하도록 요청하였습니다. 그것은 호소였습니다. 서독 출신 독일인뿐만 아니라 동독이탈주민 출신들을 고용해달라는 것이었습니다. 당연히 기업 측에서는 이주민의 교육 수준에 관해 문의했습니다. 그래서 동독이탈주민의 교육 수준과 취득 자격증에 관한 설명회가 열리게 되었습니다. 많은 기업들이 동독에 대해 아무 것도 몰랐기 때문입니다. 행사 말미가 되면 기업 대표자들은 구 동독인에 대해 상당히 전향적으로 변했습니다”(Harald Fiss와의 인터뷰).
- 87) “마리엔펠데 수용소에서 양측이 서로 직접 상담하였습니다. 어떤 사람들이 한 쪽으로 갔는데, 아마도 손에 ‘공구 제작자 구함’이라는 팻말을 들고 있었던 것 같습니다. 그들 앞에 다른 어떤 사람들이 다가와서 협상하다가 계약이 체결되었습니다. 일자리를 구하게 되면, 다시 말해 취업을 입증하게 되면 그 일터가 있는 연방주로 이주하도록 지시 받습니다. 이런 면에서, 이런 시스템은 동독이탈주민에게도 유리했습니다. 동독이탈주민들이, 사람들이 흔히 말하듯, 그 자리에서 막바로 채용되었던 것이니까요. 요즘 같은 고용시장에서는 상상할 수 없는 일일 것입니다. 그러나 그 때는 기업 대표자들이 심지어 그 정도까지 했어야 했던 그런 시절이었습니다”(Helge Heidemeyer와의 인터뷰).
- 88) 동독이탈주민 유입이 증가함에 따라 수용소가 부족하게 되어 임시 수용시설이 계속 마련 되어야 했다. 자선단체 및 복지단체의 구성원, 심지어 일부 개인 기업 근로자들의 헌신적 노력이 없었다면 어려운 상황들을 극복할 수 없었을 것이다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 51).
- 89) Harald Fiss와의 인터뷰.
- 90) “그들은 국가로부터 일정 금액을 수령합니다만 다른 어떤 곳에서 다른 돈을 지원받을 수 있을지 살펴야만 합니다. 그들은 물론 기부금을 필요로 합니다. 그래서 개인들로부터 혹은 교회회에서 또는 경제계의 대규모 기부나 스폰서에게서 기부금을 확보합니다”(Andreas Techel과의 인터뷰)
- 91) 기부자는 기부금에 관해 세금 공제를 받을 수 있다. 즉, 기부를 하면 할수록 세금은 그만큼 면제된다. 협회 스스로 충당해야할 재정부분은 모집되어야 한다. 모집은 디아코니(Diakonie)나 카리타스(Caritas)의 광고를 통해 이루어지는데 이런 광고/스폰서의 형태는 다

동독이탈주민의 통합과 관련해서 두 은행 즉, Lastenausgleichsbank(LAB)와 Deutsche Siedlungs-und Landesrentenbank(DSL-Bank)가 중요한 기능을 수행했다.⁹²⁾ 두 은행은 국가 재정을 통해, 예컨대 저리 용자 같은 방식으로, 사회부조를 제공하는 형태였기 때문에 경제 부문에 포함될 수 있는지에 관해서는 논란이 있을 수 있다. 그러나 이들이 통상적인 기타 금융기관처럼 자본 이윤을 추구한다는 의미에서 접근한다면 경제 부문의 행위자라고 보아도 좋을 것이다. 즉 이들의 활동 영역은 두 가지로 구분될 수 있는데 공적 사회부조(soziale Hilfe) 및 이윤 추구다(Schäfer, 1986 : 78; Koch, 1992 : 464). 조정은행(Ausgleichsbank)은 경제 활동(예컨대 자유직, 농경제)과 주택 건설에 대해 저리의 건축 용자(Aufbaudarlehen)를 제공했는데 약 40년 동안 대출 조건에 변동이 없었다.⁹³⁾ 이 은행은 다양한 건설 용자를 통해 이주민들에게 포괄적인 지원을 제공했다. 비록 용자금이 그리 크지는 않았으나 이주민들에게 생계 기반을 제공하였으며 이로써 직업통합에 기여하였다.⁹⁴⁾ 좋은 조건(günstige Bedingungen)과 실용적인 자기자본(praktisches Eigenkapital)이 성공 요인이었으며 독일 경제 부흥을 이끈 원동력이었다(Ibid., p.468).⁹⁵⁾

3. 시민사회 부문

정부와 경제계 이외에, 카리타스나 디아코니 같은 비정부 조직이 통합 조치의 한 행위자로서 보여준 역할은 실로 막대하다. 이들은 국가 지원과는 상관없이 통합 사업의 전국적 실행에 자발적으로 참여했다.⁹⁶⁾ 중요한 민간부문 참여자는, 무엇보다도, 두 개의 기독교 교회와 민간 사회복지단체 대표연합(Spitzenverbände der Wohlfahrtsverbände)이었다.⁹⁷⁾ 피난민들의 조직과 구 동독 내지 동베를린 정치범들

음 아닌 Fund raising을 의미한다(Andreas Techel와의 인터뷰).

92) “Ausgleichsbank는 본래 Vertriebenen-Bank AG로 설립되었습니다. 1,200만이 넘는 제2차 세계대전 상해자, 피난민, 피폭 피해자들을 위한 은행이 전무했기 때문입니다. Lastenausgleich 법안들(Lastenausgleichsgesetze)이 제정됨으로써 Vertriebenen-Bank AG가 공법적 기관으로 발전하게 되었습니다. 명칭도 ‘Lastenausgleichsbank, Bank für Vertriebene und Geschädigte’로 개명되었습니다”(Koch, 1992 : 464).

93) 농경제업에 대한 건축 용자는 조정은행(Ausgleichsbank)이 아니라, 본(Bonn) 소재 Siedlungs-und Landesrentenbank에 의해 관리되었다(Ibid., p.468)

94) “지금까지 1,300억 [DM : 원저자] 이상이 투입되었던 전쟁피해 보상(Lastenausgleich)은 독일 민족의 대단한 성과였으며 이 같은 전쟁피해 보상은, 특히 대출금(Darlehen)과 더불어, 독일 경제 활성화에 지대한 공헌을 했다고 할 수 있습니다. 대출금 규모가 비록 그리 크지는 않았더라도 말입니다(비즈니스 지원 대출 35,000-40,000 DM)“(Ibid., p.468).

95) “통합조치를 먼저 지원하고 피해보상을 그 다음에 하기로 한 것은 이미 그 당시에도 올바른 선택이었습니다“(Ibid., p.468)

96) Helge Heidemeyer와의 인터뷰.

의 조직도 또한 언급되어야 할 것이다. 아울러 개별 시민, 자구대책 조직 (Selbsthilfegruppen), 국제단체들의 참여도 꼽을 수 있다.

서독 개신교 및 가톨릭은, 특히, 이주민의 영적 안정과 이주민을 위한 복지 사업을 통해 사회통합에 기여했다. 교회들은 이주민이 수용소 도착한 초기부터 거주지로 이동할 때까지, 나아가 그 후 이주민의 거주지에서 이주민을 물심양면으로 지원했다. 종교적 보살핌은 세례나 성찬식, 결혼식이나 장례식의 형태로 진행되었다 (Köhler, 1991:14; Augustin, 2005 : 144). 아울러 개신교의 디아코니나 가톨릭의 카리타스 같은 복지단체들은 복지 활동에 가담했다. 이 두 단체는 사회복지단체 연합 (Freie Wohlfahrtsverbände) 소속으로서 다른 회원 단체들과 공조하였다. 교회는 인력과 재정을 지원함으로써 이주민 복지 상담과 구호 활동의 성공적 이행에 기여했다. 복지 상담과 구호 활동은, 아래에 인용된 발언에서 확인할 수 있다시피, 사회적응으로의 첫 연습으로서 이주자들로부터 좋은 반응을 얻었다.

“해당 관청에 신청서를 제출하지 않으면 동독이탈주민 신분증도, 실업수당도, 연금도, 사회부조(Sozialhilfe), 의료보험도 [없었습니다 : 원저자].”(Lanquillon/Portmann, 1992 : 130).

국제 정세, 즉 냉전 상황이 경직되어 감에 따라 이주민 통합이 힘들어졌다. 이 때문에 상담과 보살핌의 중요성이 더욱 증가했고, 상담 및 조언 작업을 집중적이며 지속적으로 추진할 수 있는 인력에 대한 수요가 늘어나게 되었다.⁹⁸⁾

이주자 사회통합에 있어, 이하에서 설명하게 될 6개의 민간 사회복지단체(freie Wohlfahrtspflegen), 즉 민간 사회복지단체 대표연합(Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtsverbände)이 활발하게 활동했다. 그들은 다음과 같다 : 근로자 복지회 (Arbeiterwohlfahrt), 독일 카리타스 연합(Deutscher Caritasverband), 디아코니 (Diakonie), 독일 적십자(Deutsches Rotes Kreuz), 독일 자선·복지 연합(Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband), 재독 유태인 복지중앙회(Zentralwohlfahrtsstelle der

97) 독일 카리타스 연합(Deutscher Caritasverband), 독일 개신교 디아코니(Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland), 독일 적십자, 근로자 복지회(Arbeiterwohlfahrt), 독일 자선·복지연합(Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband), 독일 개신교 여성 모임(Evangelische Frauenarbeit in Deutschland), 개신교 이주자 담당부(Evangelische Kirche - Aussiedlerarbeit beim Kirchenamt), 독일 카톨릭 난민 구호 위원회(Katholischer Flüchtlingsrat in Deutschland), 아커만 공동체(Ackermann-Gemeinde) (Bundesminister des Innern, 1988 : 102).

98) 이를 위해서는 보다 철저하고 개선된 자원봉사자 교육이 필수적이었다. 뿐만 아니라, 교육학적인 또한 심리학적인 부조가 추가적으로 요청되었다. 관리 작업은 점점더 중요하게 간주되고 있으며 연방 정부는 이에 관해 더욱 많은 재정 지원을 한다. 1987년 이후 동독이탈주민이 늘어나면서 이주민 관리 단체들의 상황이 악화되었다(Bundesminister des Innern, 1988 : 107).

Juden in Deutschland).⁹⁹⁾ 복지단체들은 각각 고유한 창설 배경을 갖고 있으며 국가와 시민사회 사이의 관계를 고려하여 활동의 주안점을 발전시켜 왔다. 세계 제2차 대전이 종결된 후 그들은 비교적 빠른 속도로 재창설되었다. 이들은 국가 승인을 획득한 후 자신의 사회복지사업에 대한 정부 지원금을 수령할 수 있었다. 이들의 조직은 전국적 규모였으며 사회문제 해결을 위한 복지사업에 종사했다 (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn, 1992 : 60). 이들은 이주민의 복지, 문화, 사회, 종교적 통합을 위한 다양한 프로그램들을 제공했다. 수용소에서 뿐만이 아니라 임시 숙소(Übergangswohnheime)에서, 나아가 차후 이주자가 거주하는 지역에서도 상담과 여러 행사의 형태로 정착 지원 서비스가 제공되었다. 입주를 마친 이주자는 사회심리 상담, 재정 및 행정 지원조치를 통해 개인적으로 보살핌을 받았다(Lanquillon, 1992; Lanquillon 1987; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn, 1992 : 60).

이 같은 활동 외에도 참여자들은 훨씬 많은 일을 했다.¹⁰⁰⁾ 즉, 정착한 지 오래된 이주민들과 새로 정착한 이주민이 서로 정보를 교환할 수 있도록, 혹은 이주민과 서독인이 서로 친교를 나눌 수 있도록 만남의 기회를 주선했고 구역 모임(Gemeindebegegnung), 숙제 지도(Hausaufgabenhilfe), 정보 수집 여행(Informationsfahrt)과 같은 행사에 참석하기도 했다. 이러한 조치들의 배경에는 사회통합이 오랜 시간이 소요되는 과정이며 난점과 문제점들은 시간이 훨씬 경과한 후에 나타나게 될 것이라는 인식이 깔려 있다.¹⁰¹⁾ 무엇보다도, 이 단체들은 그들의 인적 지원 이외에도 재정적 지원을 제공했다.¹⁰²⁾

아울러 피난민들의 조직(Organisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge)이 이주민 사회 정착에 기여한 바도 빼놓을 수 없다. 언급될 만한 단체들은 다음과 같다 : 피추방민 연합(Bund der Vertriebenen), 피추방농경인 협회(Bauernverband der

99) 사회복지 활동(Freie Wohlfahrtspflege)은 설비와 인력의 두 부분으로 구성되는데 이 두가지 를 연결하는 것이 바로 단체들(Verbände)이다(Roscher, 1999 : 40-41).

100) Techel은 인터뷰(2009)에서 이 같은 활동을 일상생활상담(Alltagsberatung)이라고 했다. 예컨대, 어떤 동독이탈주민이 홀로 대도시에 있는 상황에서 필요한 조언들을 제공하는 그런 것이다. 즉, “어떻게 지하철을 이용하는지, 지하철 노선도를 어떻게 봐야 하는지, 어디에 가야 관청을 찾을 수 있는지” 등과 같은 내용들이다. 이 같은 문의는 종전 생활환경이 새 생활환경과 근본적으로 달랐기 때문에 일어날 수밖에 없었다.

101) 다음과 같은 내용들이 문제점으로 지적되었다 : 1) 좌절, 고립, 우울증, 장기 실업 내지 반복되는 실업으로 인한 취업력 감소, 2) 부부 내지 가정 문제(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn, 1992 : 60).

102) 단체들은 경험, 설비, 유자격 인력뿐만 아니라, 연방 재정은 물론 상당한 규모의 자체 재정을 투입했다(Bundesminister des Innern, 1988 : 105).

Vertriebenen), 유럽 독일 청소년(Deutsche Jugend in Europa), 중부 독일인 연합(Bund der Mitteldeutschen), 중동부 독일인 중앙협회(Zentralverband Mittel- und Ostdeutscher), 구 정치범 지원 재단(Stiftung für ehemalige politische Häftlinge), 구 정치범 친목회(Gemeinschaft ehemaliger politischer Häftlinge), 스탈린주의 희생자회(Vereinigung der Opfer des Stalinismus : VOS)(Bundesminister des Innern, 1988 : 102-103). 이들은 상담 기회와 문화 행사를 섭외했으며 해당 기관과 협상을 벌였다. 이들은 전국적 조직이 아니기에 연방 사회복지단체 연맹(Bundesarbeitsgemeinschaft : BAG)에 소속되어 있지 않았고 따라서 업무 영역은 광범위하지 않았고 통합 관련 작업을 부분적으로 수행했다.¹⁰³⁾

전술한 주요 행위자 외에 개별 시민들이 이주자 사회통합에 힘을 보탤다. 그들은 물품(예컨대 식료품, 의복, 신발, 비누, 식기, 재봉기계, 서적, 신문 등)을 기부하거나, 금전을 기부(1,000DM까지 하는 경우도 있었음)하거나, 또는 자원봉사자로 참여(이발소, 목욕 시설, 점심 배식, 세탁, 간호, 차량 내지 운송 등)했다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 72).¹⁰⁴⁾ 일반인들은 자체적으로 자원봉사 모임(Selbsthilfegruppe)을 조직하여 이주자 사회통합 작업에 참여했다(베를린의 Wedding 구에 있었던 “Gute Nachbarn”과 같은 사례).¹⁰⁵⁾ 오토 베네케 재단(Otto Benecke Stiftung)은 교육, 후원 프로그램 및 그에 관한 상담 기회를 제공함으로써 직업통합에 적극 참여했다. 즉, 젊은 이주자, 동독이탈주민, 망명 신청자(Aslbeerchrigte), 임시 피난민(Kontingentflüchtlinge)에게 별도의 교육 프로그램이 제공되어 이들이 보다 용이하게 사회 편입을 할 수 있도록 보조했다. 이주하기 이전의 교육 과정을 속행하게 함으로써 고등교육(전문대학, 종합대학) 학위를 취득하게 해주는 것이 무엇보다도 중요하게 간주되었다. 제공된 프로그램 내용은 상담, 조언, 언어 과정, 대학 예비과정, 장학금 지급 등이다(Beitz, 1990 : 17-22; Otto-Benecke-Stiftung, 1985 : 85).¹⁰⁶⁾ 지원 활동의 토대는 대부분 연방정부, 즉 연방 청소년

103) Andreas Techel과의 인터뷰.

104) 이주들이 이웃으로부터 직접적으로 받았던 도움에 관해서는 파악된 바가 없다. 그러나 베를린 시민들은 기꺼이 도와주려 하였다(Senator für Arbeit und Sozialwesen, 1955 : 72-73).

105) 자원봉사 모임 “Hilfe mit Herz”의 전직 회원들이 “Gute Nachbarn”을 조직했다. 9인 구성의 이 모임은 해당자들에게 상담 시간을 제공했다. 상담 시간에는 대략 25-40이 방문했다. 상담 내용은 고용관계, 학업, 주택에 관한 사항으로부터 관공서 문제까지 다양했다. 주안점은 대출 문제에 관한 사항이었다(B Rep. 002 Nr. 17872, 2dA 5157 Bel 8/8).

106) 오토 베네케 재단은 1965년 2월 22일 독일 학생회 대표자들에 의해 베를린 공대에서 탄생했다. 이 재단의 전신은 독일 학생 클럽(Deutsche Bundesstudentenringe)의 사회복지부로서 재단은 이 부서의 업무, 권한, 의무를 인수했다. 이 재단의 목적은, 인종적 혹은 종교적 이유로 인해 교육이나 활동 기회를 박탈당하고 고향을 떠나야 했던 그런 젊은이들을

년·가족·국민건강부(Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit)의 프로그램들이었다. 이들은 보증기금(Garantiefonds)에 의해 뒷받침되는 것들이었다. 오토 베네케 재단은 특히 서독 내 젊은 동독이탈주민들의 관리에 역점을 기울였다. 교육 과정(실업계, 학술계 포함)에 참가할 경우 젊은 이주민들은 장학금을 지원받았다(Beitz, 1990 : 19-21; Otto-Benecke-Stiftung, 1985 : 5). 전쟁 후 이주민이 대량으로 발생하자 다른 서구 시민사회도 이들을 돕기 위해 나섰다(네덜란드, 스웨덴, 스위스, 덴마크, 이태리, 미국 등). 중요 기부 물품은 의복, 신발, 식료품, 의약품 등이었다(Senator für Arbeit und Sozialwesen(Hrsg.), 1955 : 51-52; 72-73).

제2절 행위주체 사이의 상호 작용

앞서 살펴본 통합 거버넌스의 세 부문별(정부, 시장, 시민사회)로 중요 행위주체와 그들의 역할에 관한 구조적 측면의 고찰을 바탕으로 연구되어야 할 사항은, 각 부문별 내부 협력 메커니즘 및 부문간 상호 협력 메커니즘이다. 따라서, 먼저 서독 통합 거버넌스의 내부 협력 메커니즘을 살펴볼 것이다. 왜냐하면, 통합 거버넌스는 상이한 많은 주체들의 협력에 의해서 이루어졌기 때문이다. 사회 세 부문이 통합 거버넌스에 관련되어 작동했지만, 시장 부문의 면모를 파악하기란 매우 쉽지 않다. 기업과 민간 투자기관들은 공공목적보다는 자체 경제적 이익을 추구하는 단체들이기 때문이다. 그러므로 이 단락에서 논의될 대상은 나머지 두 부문, 즉 정부와 시민사회에 국한된다.

1. 공공 부문

공공 부문(국가 내지 정부)에서는 통합을 촉진하기 위한 협력 작업이 연방정부와 연방주, 연방주와 연방주 사이 또는 연방 차원 혹은 연방주 차원 등의 여러 영역에서 이루어질 수 있다. 연방 차원의 중요성 측면에서 보자면, 연방정부와 주정부 사이의 관계, 주정부 간의 관계가 현저히 두드러짐을 알 수 있다. 이 두 관계에서의 중심적 연결고리는 주 난민 행정부(Landesflüchtlingsverwaltung)였다.

1) 합의 도출

정부의 동독이탈주민 통합조치들은 연방정부와 주정부 사이의 긴밀한 협조를 바탕으로 했다. 이들은 연방 및 주정부 수준의 참여자와 관련 시설들을 서로 묶어

돕는 것이다(Otto-Benecke-Stiftung, 1985 : 85-86).

주는 역할을 했다. 통합의 성패는 정부의 매끄러운 협력에 달려 있었다. 헌법(74조)은 법률 제정에 관해 연방정부가 주정부보다 상위임을 규정한다. 주정부는 연방차원의 규정을 실행에 옮겨야 할 의무를 갖고 있다.¹⁰⁷⁾ 비록 각 주정부의 치밀한 조치는 주정부 정책을 충분히 존중한다는 조건 하에서 이루어질 수 있겠지만 그 같은 작업은 아울러 연방정책의 틀에서 이루어질 수 밖에 없는 제한을 받는다(Heidemeyer, 1994 : 298). 연방정부와 주정부 사이의 관계가 늘 우호적이었던 것만은 결코 아니어서 둘 사이의 성공적 협력이 종종 실패하기도 했다. 최소한, 초기에 공동의 합의를 도출하기까지의 과정에 관해서 그러했다. 연방정부와 주정부 사이에서 또한 주정부 간에서 상이한, 부분적으로는 서로 모순적이기도 한 관계들을 발견할 수 있다(Heidemeyer, 1994 : 289-300).

기본적으로 연방정부와 주정부 사이에서는 경쟁이 있었다. 연방정부는 연방정부에 의해 제정된, 재정 지원을 동반한 법규(Bestimmungen)를 시행함에 있어 주정부를 가급적 통제하고 감독하려 했다. 주정부는 이에 대해 연방정부의 영향력으로부터 최대한 벗어나 독자적으로 행동하려 했다(Ibid., p.298-299).¹⁰⁸⁾ 따라서, 연방정부와 주정부 사이의 갈등 및 주정부 내부의 갈등은 특정 분야에서 구체화되기도 하였다. 예컨대, 주정부에게 유익하지 못하면서도 재정 부담을 부과하는 내용인 경우가 대표적이었다. 연방정부의 결정 사항에 관해 주정부가 직접 책임을 지지 않고 마치 대리인처럼 단순히 집행해주는 것이 주정부에게 정치적으로 단연 유리했던 반면, 연방정부는 그에 대해 간섭하려 했다. 연방정부에 불리한 과제인 경우에는 더욱 그러했다. 갈등은 연방정부와 주정부 사이에만 국한되지 않았다. 주정부들 사이에서도, 예컨대 동독이탈주민 할당률 결정과 같은 문제를 둘러싸고 마찬가지로 갈등이 벌어졌다.¹⁰⁹⁾

107) 가결된 법률이 발효되면 연방주들은 이를 준수해야 하므로 연방주들이 통합 조치들에 가담하는 것은 당연한 일이다. 연방정부와 연방주 사이에서는 협력작업이 항상 왕성하게 일어났는데, 예컨대, 재정 문제인 경우가 그러했다(Harald Fiss와의 인터뷰).

108) 이에 관한 예로서 수감자구호법(Häftlingshilfegesetz : HHG) 및 이에 수반한 기금 의결 문제를 들 수 있다. “연방정부는 어떠한 경우가 특수 곤경 상황인지에 관한 결정권을 보유하려 했으나 연방주들은 이것을 연방주 권한에 대한 개입이라고 생각했다”(Heidemeyer, 1994 : 298).

109) 이주민과 관련된 수용 규칙(Aufnahmereglung) 및 급부 요청(Leistungsanforderung)을 둘러싸고, 특히 수용 이주민을 각 주에 비율별로 분산할 때에 종종 논쟁이 벌어졌다. 피수용자의 분배 비율 결정에 관해 주정부들 사이에 갈등이 발생했던 것이다. 연방정부는 종종 이주민 분배 문제에 개입하지 않으려 했다. 연방정부는 연방정부가 규정한 비율이 주정부들이 상호 협상한 것보다 낮은 수준이 되지 않을지, 즉 수용이 덜 이루어지게 하는 결과가 되지 않을지에 관해 우려했다. 연방정부는 수용 문제가 조절될 수 있게 하는 임무에서 벗어날 수는 없었다(Ibid., p.299).

이러한 갈등은 점차 악화되어 서로 물러서지 않고 부정적 결과를 초래할 조치를 하겠다고 통지함으로써 상대방의 결단을 촉구하는 상황으로까지 전개되기도 하였다. 특히 수용 정책과 관련하여 연방정부와 연방주 사이에는 언제든지 갈등이 발생할 가능성이 있었다. 1952년부터 주정부들은 노르트라인 베스트팔렌 주의 선도 하에 연방정부에게 주택건설 자금 지원을 요청하였다. 주정부들은 동독이탈주민의 추가 수용을 이와 결부시킴으로서 연방정부를 압박했다. 이에 대해 연방정부는 재정 지원을 연방정부의 관심사와 연결짓고자 했다.¹¹⁰⁾ 이렇게 볼 때, 연방정부와 주정부들은 별다른 합의 없이 각각 자신의 이해와 전략에 따라 행동했다고 볼 수 있다. 그래서 양측 사이에서 갈등은 종종 피할 수 없었고 최악의 상황을 방지하기 위해 재협상이 이루어져야만 했다.¹¹¹⁾ 그러나 이로 인해 합의 도출의 필요성이 대두하였고 비로써 최초의 의견 합의가 이루어지게 되었다. 1956년에는 난민부장관(Vertriebenenminister) 오버랜더(Oberländer)는 연방정부와 주정부 간 동독이탈주민 업무 관련 기본적 합의에 도달했음을 선포했다.¹¹²⁾

2) 협력 기관(Kooperationsinstitut)

이렇게 도출된 합의를 기반으로 하여 연방정부와 11개의 주정부는 이주민 통합 조치가 일관적으로 수행될 수 있도록 협력하였다. 한편, 각 주정부들은 주정부 난민 행정부(Landesflüchtlingsverwaltung)를 신설했다. 난민 행정부의 대표자들과 여러 연방정부 장관들로 이루어진 "난민 행정 협의체"(Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung : Argeflü)가 조직되어 이주민 통합에서 중요한 부분으로 작동하였다.¹¹³⁾ 주정부 차원에서 보자면, 난민 행정부의 협력 방식은 다음과 같았다. 사회복지부(Sozialministerium)가 통합 문제에 관해 주도권을 갖고 있었지만 기타 부서, 예컨대 학술부(Wissenschaftsministerium), 교육부(Schulministerium),

110) 1955년의 경우가 좋은 사례다. 개별 주정부들이 임시수용절차(Notaufnahmeverfahren) 폐지 쪽으로 기울고 있을 때였다. 난민부 장관은 이에 대해 이 절차는 정치적 맥락에서 계속 유지되어야 한다고 발표했다. 동시에 그는 수용절차 폐지는 주택건설 지원도 마찬가지로 폐지될 것이라고 경고했다(Heidemeyer, 1994 : 299).

111) 주들이 취한 기타의 입장에서도 그런 식의 고려는 매우 중요했다. 그들은 동독이탈주민으로 인해 재정 부담이 급격히 상승하자 제한적 수용정책에 찬성했다. 그러나 노동인력에 대한 수요가 발생하자, 특히 연방정부의 주택건설 자금 지원 조치 덕분에 재정 부담이 줄어들자, 자유로운 집행에 대한 목소리가 점점 커져 갔다(Ibid., p.300).

112) 주정부가 이주민에 관한 책임을 인수하였고 이에 관해 원칙적으로 아무도 의문을 제기하지 않았기 때문에, 기타 동독이탈주민 문제에 관해서도 연방정부와 주정부 사이에서 근본적인 입장차가 발생하지는 않았다(Ibid., p.300).

113) Harald Fiss와의 인터뷰 및 Andreas Techel과의 인터뷰.

건설부(Bauministerium)와의 공조 없이는 성공할 수 없었다. 이주민 수용의 경우, 수용될 인원수 내지 가족 상황(몇인 가구인지, 무연고 개인인지 등)이 고려되어야 했다. 이 같은 정보들은 주택 배정을 위해 규명되어야 했다. 그리고 나서 해당 이주민에게 어떤 규모의 주택을 제공할 것인지 결정되었다. 이 정보는 동독이탈주민이 도착할 때에 정확히 파악되어야 했다. 왜냐하면 건설부에 통계자료를 제공해야 했기 때문이다.¹¹⁴⁾

“주 난민 행정협의체”(Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung : Argeflü)는 전독일 차원에서 결정적 역할을 했다. 모든 주정부는 자체적으로 주 난민행정부(Landesflüchtlingsverwaltung)을 운영했다. 동독이탈주민 문제 해결에는 난민 행정부나 내무부뿐만 아니라, 그 밖의 부서들, 예컨대 건설부, 학술투 등도 관계되었다. 협의체는 보통 연간 1회 전체회의를 열었다.¹¹⁵⁾ 하부단위로 법률, 이주(Umsiedlung), 수용, 세 개 과제 분과가 있었다. 이 분과들은 각각 회의를 했으나 절차는 모두 동일했다.¹¹⁶⁾ 회의에서는 논란이 되는 사안을 놓고 공동 토론을 벌였는데, 이주민들을 개별 주정부에 어떻게 분배할 것인가와 같은 내용이 논의 주제였다.¹¹⁷⁾ 그리고 나면 주정부 난민 행정부가 소집되었다. 난민 행정부는 새 분배율이 합의될 때까지 이를 동안 토의와 협상을 벌였다. 이 같은 방식에 의해 다양한 논쟁 요소들이 해결될 수 있었다. 주택건설이 그 같은 논란 대상이었다. 정부 재정이 어느 정도 규모까지 주정부에 지원해야 하는가와 같은, 주택건설을 둘러싼 사항이 그런 예였다.¹¹⁸⁾ 주정부들은 매년마다 난민 구호의 의장 역할(Führungsrolle der Flüchtlingshilfe)을 번갈아가며 맡았다. 토의 주제들은 주정부나 연방정부에 의해 제기되었다. 토의 주제들은 그 해 의장 역할을 하는 주정부에게 전달되고 의장은 이 사실을 공표하였다. 토의 주제들은 공동으로 토의되었고 주제들 및 대처 방안에 관해 다수결로 의결되었다. 주정부들은 회의 진행 중에 서로 경험과 노하우를 교환

114) Harald Fiss와의 인터뷰.

115) 1980년대 후반에는 연간 2~3회씩 회의가 열렸다. 상호 합의에 대한 필요성이 증가했기 때문이다(Harald Fiss와의 인터뷰).

116) “예컨대 법률 분과에게는, 예를 들면 C등급 신분증과 관련해서, [...] 법률의 일관된 해석이 매우 중요했습니다”(Harald Fiss와의 인터뷰).

117) “이주민 할당율은 늘 있었습니다. 노르트라인 베스트팔렌 주에게 가장 많이 배정되었고, 베를린의 경우는 늘 2.8~8% 사이였습니다. 어떤 주가 자신의 할당율에 불만이 있을 경우, ‘내게는 너무 많다’라고 의사표시를 합니다. 그러면 어떤 다른 주가 더 많은 이주민을 받아들여야 했습니다. 앞서 주정부의 부담을 덜어주기 위해서입니다. 즉, 배분 규정은 기준 지점이었습니다(Harald Fiss와의 인터뷰).

118) 상호 협력 내지 공동 작업을 담당하는 기관이 있었다. 그래서 모든 주정부에도 그 같은 상호 조율 위원회(Koordinationsgremien)가 존재했다(Harald Fiss와의 인터뷰).

했고 이로써 협력 관계가 더욱 강화될 수 있었다.¹¹⁹⁾

2. 시민사회 주체들의 협력

독일 사회의 다양한 주체들이 동독이탈주민의 사회통합에 참여했다. 이 공조 작업에서 여섯 개의 민간 사회복지단체(Freie Wohlfahrtspflegen)가 결정적 역할을 했다. 이들은 전국적 규모의 자체 네트워크를 사용하여 이주민 분산 전후에 지속적으로 상담과 제반 구호 조치를 수행했다(Linzbach, 1992 : 449).¹²⁰⁾

1) 협력 단체

다음과 같은 단체들이 6개 사회복지단체 대표연합을 구성한다 : 1) Arbeiterwohlfahrt (AWO), 2) Deutscher Caritasverband (DCV), 3) Der Paritätische Wohlfahrtsverband (Der PARITÄTISCHE), 4) Deutsches Rotes Kreuz (DRK), 5) Diakonisches Werk (DW der EKD) und 6) Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST).¹²¹⁾ 이들은 공공복지 단체로서 종교적 이념(Caritas, Diakonie, ZWST), 인도주의(DRK, Paritätischer Wohlfahrtsverband) 또는 정치적 배경(AWO) 속에 생성되었다. 각각의 단체는 중점 사업을 갖고 있다. 적십자는 사고 내지 재난 구호 및 병원, 독일 자선·복지 연합은 고령자 문제, 디아코니와 카리타스는 병원과 유치원과 연계한 종교 사회사업 등이다(Techel, 2009). 이 모든 단체들은 연방 민간 사회복지단체 협의체(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände : BAGFW)로 통합되어 그들의 공통 목표인 민간 차원 사회복지 사업을 진행하고 강화시켜 갔다.

2) 의사 결정 프로세스와 네트워크

연방 민간 사회복지단체 협의체(BAGFW)는 공인되었기에 공공 의사결정 과정의 한 참여자가 되어 그에게는 복지 문제(지역, 주정부, 전체 독일 차원)에 관해 입장을 표명할 수 있는 자격이 부여되었다. BAGFW는 합의가 가능한 이익들만을 취합한다. 합의 도출을 보장하기 위해 다수결과 후견을 금지하는 기본 규칙이 필요

119) Harald Fiss와의 인터뷰.

120) 이 밖에도 피난민 협회 및 전 동독 정치범 협회 등이 자원봉사단체로서 중요하다. 그러나 그들의 역할은 제한적이었고 사회복지단체와의 연계하여 참여했다(Haberland, 1988 : 32-33 쪽; Flierl, 1992 : 21).

121) 이 단체들은 통합 지원 조치를 수행하기 위해 경험과 설비, 유자격 인력, 자원봉사자, 전문인력을 제공했을 뿐만 아니라, 때로는 막대한 규모의 자체 재정까지도 투입했다 (Bundesminister des Innern, 1988 : 105).

하다. BAGFW의 정관은, 특히, 운영진은 모든 회원 단체의 대표들로 구성된다는 점과 정기적으로 교체되어야 한다고 규정한다. 모든 산하 단체들은, 규모에 상관 없이, 회원 동등의 원칙(Prinzip der gleichwertigen Mitgliedschaft)에 따라 표결에 있어 한 표만을 갖는다. 의결은, 원칙적으로, 만장일치에 의한다. 산하 단체의 동등성은 소위원회(Ausschüsse)에서도 마찬가지로 유지된다(Boebenecker, 1995 : 17-18). BAGFW의 활동 목적은, 정부의 위탁에 따라 혹은 정부와의 연계 속에 통합 조치를 위한 재정을 보다 구체화하는 데에 있었다. BAGFW는 이주자를 위한 별도 부서를 운영했는데 그곳에서도 자체 협상이 벌어졌다. 뿐만 아니라, BAGFW 산하에는 독립 위원회가 있었다. 이 위원회는 뉘른베르크 소재의 연방 이주 및 난민부(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge : BAMF)와 함께 연 1회 이주민 대상 조치에 대한 재정 지원 방안을 논의했다. 협상 테이블에 BAMF, BAGFW가 동석하여 재정 지원을 해야 할 부서의 숫자에 관해 논의했다.¹²²⁾ 사회복지단체 연합 소속의 단체들은 수직적·수평적 네트워크를 갖고 있다. 이러한 네트워크는 지역 차원에서 연방 차원에 이르기까지 퍼져 있으며 다양한 전문 영역을 포괄한다. 예컨대, 디아코니는 최상위 수준(연방대표)에서는 다른 단체 연방대표들과 협상을 한다. 연방 차원의 디아코니는 베를린 또는 스투트가르트에 위치한다. 이 중앙 센터로부터 각 주정부 단체로 네트워크가 형성된다. 그 밖에, 각 지역별 교회들은 자체적으로 디아코니를 갖고 있는데 이 디아코니는 다시금 지방자치 단위로 연결된다.¹²³⁾ 모든 영역의 디아코니는, 비록 상급 디아코니에 의해 대표되기는 하지만, 완전한 자율성과 독립성을 보장받는다.¹²⁴⁾ 이 같은 6개 단체들은 합의 사항에 입각하여 활동하기 때문에 동일한 명목의 지원프로그램의 경우 동일한 서비스가 제공된

122) 연방정부는 민간 사회복지단체 대표연합(Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege)과 난민 협회의 활동을 재정적으로 뒷받침했다. 이는 이주민을 위한 독일연방 프로그램 차원에서 지급되었으며 인적·물적 경비의 최고 80%까지를 보상해주었다. 최근 이주민 상담 및 관리와 관련한 사회복지 사업이 현저히 증가했다. 그 결과, 해당 단체들은 전국을 아우르는 상담 네트워크를 설치하게 되었다. 이들은 자조(自助) 노력에 대한 지원으로서, 독일 생활에 대한 방향성을 제공하고 자주적이며 사회보호에 의지하지 않는 독립적인 삶으로 인도한다. 1976-87년까지 1억 390만 DM의 재정이 소요되었다(Bundesminister des Innern, 1988 : 104).

123) 따라서 템펠호프-쇠네베르크 지역 디아코니 사무소는 베를린-브란덴부르크 개신교 교회 소속의 디아코니 사무소(Ober-Lausitz 소재)의 하위 기관이다(Andreas Techel과의 인터뷰).

124) 개신교 디아코니는 모든 행정구(行政區)에 사무소를 두고 있지만 그들은 획일적이지 않고 지역에 기반해 있다. 예컨대 베를린의 템펠호프-쇠네베르크를 관할하는 디아코니와 노이쾰른을 관할하는 디아코니가 그러하다. 차이를 둬으로써 베를린 시와 브란덴부르크 주에 대해 보다 나은 대표성을 갖기 가능해진다. 이들은 또한 상위 기관을 통해 연방 부서에 맞서 보다 잘 대변된다(Andreas Techel과의 인터뷰).

다.¹²⁵⁾ 따라서 개인이 어떤 단체에 보조금은 신청하더라도 지급되는 보조금은 동일하다.¹²⁶⁾

3. 부문 사이의 의사 소통

의사 소통은 일종의 상호 작용이라는 관점에서 접근하여 관찰 대상으로서 국가와 시민사회 두 부문을 조명해본다. 먼저 특성들을 소개하고 아울러 국가와 시민사회의 협력이라는 틀 속에서 생성하는 관계들을 규명해 본다. 국가는 이주민 통합을 담당하는 일차적 조직으로서 공공부문의 행동주체(주정부, 지역사회) 내지 기타 부문, 즉 시장과 시민사회(교회, 복지단체, 사회사업 주체)와도 긴밀한 협력 관계를 모색한다.

국가는 다음의 사항에 중점을 둔다 : 1) 거주 공간 확보 및 시설설비 용자 제공, 2) 증명서 중 직업교육 과정 승인의 간소화 및 가속화(Beschleunigung und Vereinfachung der Anerkennung von Ausbildungsgängen unter Befähigungsnachweisen), 3) 이주민의 애로사항을 잘 알고 있는 전문인력에 의한, 자격증에 부합하는 취업 기회 중재, 4) 독립적 생계 기반을 확보하도록 원조, 5) 청소년 이주자를 위한 특별 조치, 6) 가정별 관리(특히 멘토 중재), 7) 공공성에 대한 이해 강화(Linzbach, 1992 : 447-448).¹²⁷⁾ 방금 전 단락에서 언급되었다시피, 여러 가지 다양한 협력 관계가 세 부문에서 발생했다. 그렇지만 통합 거버넌스를 체계적으로 이끌었던 중심 기관이 존재했다고 보기는 어렵다. 일견하자면, 주 난민행정협의체(Argflüg)가 이주민 통합 활동을 연방 차원에서 했던 것으로 보인다.¹²⁸⁾ 단, 주 난민행정협의체는 단일 의사결정기구를 대신하는, 세 부문이 서로 의견과 정보 교환을 교환할 수 있는 마당으로 기능했다.

난민 행정부(Landesflüchtlingsverwaltung)가 모든 주정부에 있었고 그들은 다양한 NGO들과 함께 하나의 네트워크를 형성하고 있기는 했지만, 통합정책의 목표는

125) 협상은 한 곳에서 이루어진다. 유대인 병원에 입원했던 사람은 개신교 또는 적십자 관할 병원에 입원했던 사람과 동일한 액수의 금액을 지원받았을 것이 분명하다(Andreas Techel과의 인터뷰).

126) Andreas Techel과의 인터뷰.

127) 청소년 이주민, 기타 가족 구성원을 보살펴주기 위한 조치들과 가족 후원자 제도를 활성화하기 위한 조치들은 “사회통합을 위한 특별조치”라는 명칭 하에 실행되었다. 기타 가족 구성원들의 사회통합을 적절히 인도할 수 있도록 하기 위해 사회복지단체의 구성원들을 교육시키고 그들이 자격증 취득할 수 있는 기회가 제공되었다(Linzbach, 1992 : 448).

128) Argflüg는 전체 통제에서 중요한 부분을 차지했다. 즉, Argflüg는 BAGFW에서 중요한 위치를 차지하는 개신교와 그 내부 선교조직 그리고 구호 단체(Hilfswerk)를 회의에 초대하였고 또한 통합조치를 뒷받침했다(B 150/6204 Bd. I, IV 5 (II 3)-7255/1).

다음과 같았다 : 이주민 숫자를 예상하여 이에 맞추어 주택건설 계획을 수립하고 이에 입각하여 이주민을 무리 없이 수용한다. 이로부터 우리는 국가와 시민사회는 뚜렷한 역할 차이를 갖고 있었음을 알 수 있다. 정부의 임무는 일차적으로 수용과 주거 제공이었다. 이러한 조치들은 신규 이주민에게 추후 실질적 도움을 제공하기 위한, 즉, 통합과정 예비조치였던 것이다. 한편, 정부는 NGO와 민간 자구 조직의 통합 노력을 재정적으로 뒷받침해주는 역할을 했다. 즉, 국가가 직접 나서서 활동했다라기 보다는 행위주체들 뒤에 서서 그들을 지원했던 것이다. 민간 사회복지단체 (Freie Wohlfahrtspflege)들은 이주민을 위한 통합 관련 활동에서뿐만이 아니라 사회복지 활동에서도 결정적인 역할을 했다. 이 같은 배경에서 볼 때, 독일 통합 거버넌스의 요체는 사회복지 사업에 있어서의 국가와 시민사회 간의 역할 분담이었다.

제5장 서독 통합거버넌스의 특성

지금까지의 연구 내용에 입각하여 서독 통합 거버넌스의 속성과 특징을 다음의 순서로 분석하고자 한다. 첫째로, 본 연구의 연구대상이자 통합 거버넌스를 유발하게 한 동독이탈주민의 속성이 조사된다. 둘째로, 정치·경제·사회적 환경의 대규모 변동이라는 배경 속에서 통합 거버넌스가 어떻게 대응했는지에 관하여 평가된다. 그 다음으로는 통합 거버넌스의 특성들이 구조적 측면에서 또한 의사교환 측면에서 고찰된다. 끝으로, 통합 거버넌스의 주된 목표가 직업통합, 그 중에서도 ‘자격 취득(Qualifizierung)을 통한 통합’이라는 컨셉과 조치라는 관점에서 설명된다.

제1절 배경으로서 연구대상의 변화

통합 거버넌스의 과제를 보다 잘 이해하기 위해, 해당 기간 동안의 동독이탈주민의 속성을 포괄적으로 이해할 필요가 있다. 통합 조치들은 당연히 그 대상 집단과 그들의 속성에 맞추어져 진행되기 때문이다. 제3장에서 언급되었다시피, 독일 분단 기간 동안 이주민의 구조와 동기는 급속히 변화했다. 뿐만 아니라, 이러한 상황 변화는 전체 이주민 집단(즉, Vertriebene, Aussiedler, Gastarbeiter 등) 차원에서 고려되어야 했는데 통합 거버넌스를 위한 자원들은 제한되어 있었기에 우선순위에 따라 배분되어야 했기 때문이다. 동독 이주민이 독일 이주사에 미친 영향을 전반적

으로 이해하려면, 따라서, 이주민의 속성 변화와 이주민 집단 내부의 통합 노력(Integrationsdynamik)이 함께 고찰되어야 할 것이다. 이번 장에서는 먼저 동독 이주민의 특성 변화와 그 원인을 살펴본 후 이주민 집단에 관해 논의한다.

1. 동독이탈주민의 구조 및 속성

이주자 집단의 구조 및 속성 변화를 구조, 동기, 수용사회에 대한 관계 등을 기준으로 살펴본다. 변화의 속성은 각 수상 집권기별로 구분되어 정리된다. 먼저, 이주 형태와 대상 집단의 숫자 내지 연령 구조가 원활히 변화했다. 이 같은 변화는 다음을 나타낸다 : 청소년들은 초창기에 대량 이주했다, 1960년대 이주자 중 퇴직자 비율은 미미했으나, 1980년대 중반까지 근로인력(25-65세)의 이주 비율은 늘었으나 그 후 본 연구의 대상 기간 말미, 즉 통독될 때까지는 높았다.

아데나워 시기가 시작할 무렵 25세 이하 청소년의 대량 이주(약 270만)가 두드러졌다 (과반수 이상). 베를린 장벽 설치 이후 이주자 수는 급감(무단탈주와 허가여행의 경우가 각각 약 10만)한 반면 주요 계층은 퇴직자(과반수 이상)였다. 이주민 숫자의 감소는 사민당 출신 수상 시기에도 계속되었다. 이주민은 허가여행의 형태(약 180만)나 무단탈주의 형태(약 80만)로 서독에 입국했으며 그들 중 거의 과반수가 근로 연령(25-65세)이었다. 감소 추세는 콜 수상 시기인 1988년까지 지속되었으나 장벽 분괴와 더불어 서독에의 대량 동독이탈주민 유입이 재발하게 되었다. 연령과 관련하여, 이주민의 과반수 이상이 25-65세 사이였다.

〈표 6〉 대상 집단의 양적 속성 변화

	서독 수상 시기			
	아데나워 I (1949 - 1961)	아데나워 II 및 과도기 (1961 - 1969)	브란트와 슈미트 (1969 - 1982)	콜 (1982 - 1990)
형태 /숫자	대량 난민 (약 270만)	소수의 무단탈주 및 허가여행 (각각 약 10만)	소수의 무단탈주 (약 80만) 및 허가 여행(약 180만)	1988년까지 소수의 무단 탈주(약 40만) 및 허가여 행(약 110만) 1989년 이후 대량 유입(약 20만)
연령	청소년 (52.5%, 1955)	퇴직자 (51.5%, 1965)	25-65세 (45.6%, 1974)	25-65세 (52.5%, 1985; 1989)

그밖에도 이주 동기(Fluchtmotive)와 이주민 정서가 변화했다. 이주 동기는 대개

정치적이었는데 점차 경제적 이유도 이와 결부되어 있었다. 즉, 아데나워 시기에는 정치적 이유가 이주의 주된 동기였다. 그러나 1970년대에는 설문 응답자의 약 2/3가 그들의 이주 동기가 정치적이고 경제적인 원인 때문이라고 답했다. 정치·경제적 이유는 1980년대까지 가장 흔한 답변이었다.

〈표 7〉 대상 집단의 질적 속성 변화

	서독 수상 시기			
	아데나워 I (1949 - 1961)	아데나워 II 및 과도기 (1961 - 1969)	브란트와 슈미트 (1969 - 1982)	콜 (1982 - 1990)
개인적 동기	정치적 이유 (56%), 경제적 이유 (23%) (1961)		정치·경제적 이유의 연계 (1984)*	정치 상황 (93%), 열악한 생활 수준 및 환경 (88%) (복수 답변 허용, 1989/90)
정서 (서독 주민과의 비교)	동질성 (연대 의식 및 원조 의무 „우리 는 같은 뿌리에서 나왔다“)	이질감의 시작 (동독은 동쪽의 못된 형제)	이질감의 확산	이질감의 심화

* 정치적 이유 : 의사표현 자유의 결여(71%), 여행 자유의 제한(56%), 정치적 압력 및 국가의 간섭(45%). 경제적 이유 : 미재 전망의 결여 내지 불투명(66%), 열악한 생계 환경(46%), 열악한 직업적 자기완성 가능성(36%) (복수 답변 허용)

이주 동기 이외에도 이주민의 정서는 변동했다. 이는 특히 서독 주민과의 새로운 관계를 발생시켰다. 독일인은 동일한 뿌리를 갖고 있다는 감정은 베를린 장벽 설치 때까지 두루 퍼져 있었다. 그 후 동서독인 사이에 이질감이 발생하기 시작하여 냉전 기간 동안 시스템 차이로 인해 이질감이 심화하게 되었다. 사민당 수상 시기 동안 이질감은, 양독간의 화해 무드에도 불구하고, 지속적으로 심화되었다. 그 이유는 동독 이주민의 정서가 변화했기 때문인데 이러한 동서독인 사이의 이질감은 계속 심화되어 갔다.

전술한 대로 시기에 따라 이주민의 양적·질적 속성 변화가 감지되었는데 이 같은 이주민 속성이 변화한 이유에 관해 살펴보고자 한다. 속성 변화의 배경으로서 동서독 사회 시스템의 차이 심화를 생각할 수 있다. 차이는 다음과 같은 측면들과 관련 있다. 1) 정치 시스템 (민주주의/독재), 2) 경제 제도 (시장경제/계획경제), 3) 사회 성격 (자유/통제). 이 같은 차이와 더불어 이주민의 정서는 변화했다. 이주민

의 이러한 정서는 “감정정체”(Gefühlsstau)라는 용어로 묘사된다. 그 특징은 내적 상처, 정신적 상흔 또는 정신적 불구 등이다.¹²⁹⁾

<표 8>이 보여주듯이 이 같은 요소들은 시간이 경과함에 따라 여러 가지 방식으로 영향을 미쳤다. 아데나워 시기에는 동독 내의 계급투쟁 및 교조적 사회주의, 계획경제 등이 대규모 탈동독 현상을 유발했다. 주민의 심각한 감소에도 불구하고 동독은 베를린 장벽 건설 전까지 프로파간다를 동원하여 문제 의식을 억압하였다. 1970년대의 탈동독은 전체주의 시스템이 가진 태생적 한계, 즉 변화를 거부하는 경직성 때문이었다. 1980년대 동독은 좌절감과 경직성으로 만연되어 있었다. 이러한 분위기는 추가적인 탈동독 물결을 일으키게 되었다. 이주 구조의 변화와 이주 속성의 변화를 촉발한 요소들은 다음과 같이 정리될 수 있다 : 냉전 기간 동안 심화된 경쟁 및 갈등, 통독 때까지 심화된 시스템 차이.

〈표 8〉 대상 집단 속성의 변화 배경

	서독 수상 시기			
	아데나워 I (1949 - 1961)	아데나워 II 및 과도기 (1961 - 1969)	브란트와 슈미트 (1969 - 1982)	콜 (1982 - 1990)
배경	동독의 정치·경제적 교조주의/ “경제 기적”시기 동안의 취업 기회	프로파간다를 활용한 문제 의식 억압, 냉전 구조의 이용/ 경제 활황	전체주의 시스템 자체의 결함/경제 활황, 동방 정책 (Ostpolitik)	늘어나는 상실감과 사회 경직성/ 가벼운 경제 성장

2. 기타 집단과 비교해본 대상 집단의 속성

대상 집단인 동독이탈주민의 속성 변화를 고찰하기 위해 종전 이후의 전체 이주 사라는 측면에서 조명해 본다. 상이한 이주 흐름과 이와 관련한 이주 집단의 속성 변화를 염두에 둘 필요가 있다. 독일의 인구 구성은 지난 수십 년 동안 심대한 변화를 겪었다. 2차 대전 이후 거의 1500만 명의 독일혈통 이주민, 즉 피추방민, 동독이탈주민, 동유럽이주민들이 서독에 유입되었다. 이주민의 숫자는 통독 직전 당시 서독 거주 총주민의 약 1/4에 달했다(Bade, 1993 : 18-19; Bade, 1997 : 135). 1945~1990년 사이의 이주는 다수 이주민 집단에 따라 다음과 같이 4개 시기로 구분할 수 있다.

129) 이러한 현상들은 가시적이거나 셀 수 있는 성격이 못된다. 그들의 원인으로서 Maaz(1990)는 동독에서 경험한 해묵은 고통, 타자에 의한 규제 및 억압을 든다.

〈표 9〉 독일 이주사(1945-1990)

서독 건국 때까지 (1945 - 1949)	대부분 독일계 피추방민(Vertriebenen); 나치 정권 하의 비 독일계 강제노역자, 전쟁 포로, 강제수용소 수용자
아데나워 및 과도기 (1949 - 1969)	동서독 간 이주의 첫 번째 물결(1961년까지) 해외 노동인력의 대규모 모집(1961년부터)
브란트와 슈미트 (1969 - 1982)	해외 노동인력 모집 중단(1973), 가족 합류로 인한 외국 거주자의 체류 고착화, 동유럽출신이주자(Aussiedler)의 귀국
콜 (1982 - 1990)	외국 이주민 가족의 후속 합류, 동유럽출신이주자의 귀국, 망명 신청자, 전쟁 지역 난민(Kriegsflüchtlingen), 새로운 노동 이주; 동서독 간 이주의 두 번째 물결(1989/90)

출처 : Münz/Seifert/Ulrich(1997 : 168-170)

독일 이주민 역사에서 동서독 이주가 갖는 의미는 다음과 같이 정리할 수 있다. 주민 유입(두 번째 시기 이래)은 피난민 이동(첫 번째 시기)이 일어난 후에 발생했다. 동독인 수용 절차는, 이미 선행했던 피추방민(Vertriebene) 처리 경험을 바탕으로 하여, 보다 개선될 수 있었다. 이에 관해 Heidemeyer는 인터뷰에서 다음과 같이 설명했다.

“사람들은 당연히 일자리와 거주 공간을 알선해주기 위해 늘 시도했습니다. 1945~48년도의 피추방민(Vertriebene) 경우와는 달리 말입니다. 그들은 주택 공간이 있는 곳으로 인도되었을 뿐입니다. 물론 그 때는 상황이 지금과 완전히 달랐습니다! 독일은 당시 피폐했었기에 그들은 그저 주정부에 분배되었던 것입니다. 이런 조치는 심각한 악영향을 유발하게 되어 독일은 장기간 그 문제와 씨름을 해야만 했습니다. 따라서 우리는 과거 경험으로부터 교훈을 얻어 동독이탈주민 문제를 보다 잘 대응해 나갈 수 있도록 애썼던 것이고 그래서 동독이탈주민들을 즉각 일자리에 배치시켰던 것입니다. 동독이탈주민의 대부분은 노르트라인 베스트팔렌주에 할당되었습니다. 그곳에 일자리의 대부분, 즉 그 주는 산업이 왕성했기 때문입니다. 선행 난민들 처리에서 배운 경험을 정리하여 그로부터 더 나은 방안을 모색했던 것입니다.”¹³⁰⁾

동독이탈주민은, 아래 인용문에서 볼 수 있듯이, 사회경제적 관점에서 외국인 이주노동자보다 나은 상태에 놓여 있었지만 이주 노동자는 경제 성장 시기 동안 동독이탈주민들보다 열악한 상황에 처해 있었다. 따라서 이들은 전체적으로 보아 비 독일계 이주민보

130) Helge Heidemeyer와의 인터뷰.

다 고용 면에서 보다 유리한 상황에 있었다는 결론을 내릴 수 있다.

“외국인 이주 노동자는 전통적으로 하층 계급입니다. 이주 노동자들은 독일 사회보다 열악합니다. 이는 곧 고용에서의 승진과도 관련 있습니다. 동독이탈주민의 상황은 이주 노동자보다 낮지 않습니다. 그들은 이주 노동자와 서독 주민 사이에 위치합니다. 즉, 이주 노동자보다는 살짝 상위인 것입니다. 이런 사실과 관련하여 큰 난점이 발생하지는 않습니다. 1980년대에도 마찬가지였습니다. 문제가 있기는 하지만 결과적으로 그들은 심각하게 타격을 받지 않았습니다.”¹³¹⁾

한편 동독이탈주민들이 서독 사회에 미친 영향은 피추방민(Vertriebene)의 그것에 비해 상대적으로 제한적인 수준이었다. 그 이유는 피추방민이 대규모로 이주하여 자체 정당을 결성할 수 있었을 정도로 결속되었던 데 비해 동독 이주민들은 장기간에 걸쳐 매년 소수의 인원이 입국했기 때문이다.

피추방민은 훨씬 큰 집단이면서 훨씬 문제성이 많은 집단입니다. 따라서 관찰의 중심에 서 있습니다. 동독이탈주민들은 단 한 번도 문제를 일으킨 적이 없습니다. 그들도 수적으로 큰 집단이었기는 합니다. 총 400만 명 정도 되었으니까요. 피추방민들은 한 번에 넘어온 사람이 그러니까 한 900만 정도 되었습니다. 동독이탈주민들은 수십 년 동안 늘 물방울 떨어지듯이 왔습니다. 그에 비해 피추방민은 한 번에 왔고 게다가 거대한 집단이었습니다. 따라서 후자가 통합과 관련하여 훨씬 문제성이 많았던 집단이었던 것입니다. 그들은 훨씬 일찍, 즉 전쟁이 끝난 후 바로 다음에, 독일이 아직 풍지박산나 있는 때에 왔던 것입니다. 그들은 통합하는 데에 훨씬 큰 어려움을 겪었습니다. 그래서 동독이탈주민과는 완전히 상이한 연구 대상이 됩니다. 이에 관해 한 가지 확실한 지표가 하나 있습니다. 피추방민 협회들(Verbände der Vertriebenen)은 정말 강력하고 지금도 존속합니다. 동독이탈주민들도 협회들을 만들었지만 그렇게 강력했던 적도 없고 그렇게 강력하게 활동해본 일도 없습니다.¹³²⁾

3. 대상 집단의 영향력 변화에 대한 고찰

통합 거버넌스의 반응 연구에서 중요한 것은 환경 변화 외에 대상 집단의 영향력 변화를 고려하는 것이다. 동독으로부터의 대규모 이동이 미친 영향은 전후의 부족

131) Heidemeyer에 따르면, 동독이탈주민들은 구직에서 특히 장점을 갖고 있었다: “그것은 당연히 한편으로는 그들이 정말 좋은 취업 자격을 보유했다는 점에 기인하고 다른 한편으로는 언어 문제가 없었기 때문입니다. 네, 그들은 독일어를 하는 사람들이니까요. 그런 이 유가 있어서 그랬던 것입니다“ (Helge Heidemeyer와의 인터뷰).

132) Helge Heidemeyer와의 인터뷰.

한 자원 배분과 관련하여 거대한 사회적 부담, 즉 사회적 비용을 유발하였다. 한편, 이주민들은 서독 경제 성장 및 양 독일의 연결에 기여했다¹³³⁾. 동독이탈주민들은 동독에서의 경험을 함께 가져 왔으며 동독에 남아 있는 그들의 가족, 친척, 친구들과 관계를 유지하기 위해 노력했다.

<표 9>가 나타내듯, 아데나워 시기에 젊은 동독인이 대량으로 이주함으로써 서독 사회에 통합 문제를 발생시켰다. 한편, 그들은 동시에 서독 경제의 인적 자산(Humankapital)이 되었다. 서독 경제는 1953년부터 원활하고 적극적으로 발전하기 시작했다. 냉전 기간 동안 동독 이주민들은 소위 양국 간의 연결고리가 되었다. 냉전 동안의 분단으로 인해 양국 사이의 편차는 더욱 커져 갔고 정서적 통합을 지향하는 통합 과정에서의 문제점들은 급속히 증가해 갔다. 그들은 1980년대(경제 성장)에 다른 이주민들과 고용 기회를 놓고 경쟁을 벌였고 높은 실업률에 시달리기도 했지만 언어 측면에서 여전히 장점을 갖고 있었다. 그들은 통독 직전 거대한 대중 움직임을 벌임으로써 장벽 붕괴를 유발했다.

〈표 10〉 대상 집단의 영향

	서독 수상 시기			
	아데나워 I (1949 - 1961)	아데나워 II 및 과도기 (1961 - 1969)	브란트와 슈미트 (1969 - 1982)	콜 (1982 - 1990)
영향	통합에 대한 시급한 수요 (수용, 기초 공급 등), 인적 자산, 정당성(Legitimität) ¹³⁴⁾	양독 간의 연결, 정당성, 인적 자산	고용 시장에서의 경쟁, 늘어나는 통합 수요 (정서), 적법성	고용 시장에서의 경쟁 및 통합 수요 (정서), 장벽 붕괴 및 통독

제2절 환경대응의 특성 : 불안정한 환경에서의 거버넌스의 안정성

주변 환경에 대한 대응 내지 전략으로서의 통합 거버넌스가 초점이며 이 때 주변 환경은 본 연구의 연구 대상 기간 중에 발생한 모든 정치·경제·사회적 변동을 의미한다.

133) 마샬 플랜의 원조 규모는 동서독 인적 자산 교환(Ost-West-Transfer von Humankapital)으로 인해 그 전체 12년 기간 동안 연간 26억 DM을 훨씬 초과하였다(Roesler, 2003 : 565; Abelschauer, 1983 : 96-97).

134) 동독 탈출 현상을 이용하여 서독은 서독이 “더 나은 시스템”임을 내세웠다(발로 하는 의사결정).

1. 주변 환경 변화에 대한 통합 거버넌스의 대응

1) 환경 변화

외부 요인에 대한 통합 거버넌스 전략을 보다 잘 이해하기 위해서 연구 대상 기간 동안 발생했던 변동들이 고찰되어야 할 필요가 있다. 이미 3장에서는 1949년부터 1990년까지 중요 수상 시기별로 정치, 시장, 시민사회 환경의 다양한 결과들과 사실들이 정리되었다. 이 상황 변동들은 조사 목적에 따라 국내, 양독, 대외 내지 국제 관계 차원으로 나누어 살펴본다.

〈표 11〉 서독의 내부 환경 변화(1949-1990)

	정치 환경	경제 환경	시민사회 환경
대외/국제 관계 차원	서구 통합에 의한 주권 재확립 (1950 및 1960년대), 동방 정책 (1970년대), 통독	경제 부흥으로부터 1973년 위기 극복 및 재성장까지	1950년대 경제 재건, 1960년대의 후기산업사회화, 복지 국가로의 변화
양독 관계	불인정으로부터 승인으로 변화	협상 개시 및 경제 협력	적대 관계에서 접근 및 통독으로의 변화
국내 관계	민주주의 및 정권 교체 의 확립	대량실업으로 인한 완만한 완전고용에서 안정 상태로 이전	반 권위주의 내지 자유화, 다양한 이주민의 사회 통합에 대한 수요

먼저, 서독 정치제도는 동방 정책(Ostpolitik)을 추진하고 동독을 승인함으로써 재통일을 이룩함과 동시에 안정적인 민주화를 달성하였다. 외교 정책의 기초는 서구 통합을 통한 주권 재확립(1950~60년대), 동방 정책을 통한 냉전 종식(1970년대), 독일 재통일에 놓여 있었다. 양독 관계 차원에서는 상호 인정이 중요 사안이었다. 서독은 이와 병행하여 정권 교체와 민주주의를 경험하였다. 서독 경제는 커다란 변화를 겪었다. 이는 한 면으로는 경제 기적으로부터 경제 위기를 거쳐 경제 재성장에까지 긴 시간에 걸쳐 있으며 다른 한 면으로는 양독 간 협상의 확대를 뜻한다. 국제 관계 차원에서 서독은 경제 성장(1973년까지), 경제 위기, 경제 재성장을 거쳤다. 그 사이 노동시장 고용율은 경제 환경과 결부되어 있었다. 동독 승인 정책과 더불어 양독 협상의 길이 열리게 되고 나아가 확대되었다. 뿐만 아니라, 서독의 사회도 마찬가지로 거대한 변동을 경험했다. 후기 산업사회로부터 복지국가로 변화했으며 대 동독 관계는 적대성에서 승인으로 변화했다. 거시적 차원에서

볼 때, 서독은 1950년대의 재건 노력 이후 1960년대에 후기 산업사회를 경험했으며 이로부터 복지국가로 성장했다. 양독 관계에 관해서는 정치적 적대성이 접근으로 입장 전환이 이루어졌다. 1960년대 이래 독일 사회에서는 반 권위주의 운동과 자유화가 전개되었다. 거의 그 전 기간 동안 서독 시민사회는 다양한 이주민들을 통합시키기 위해 이와 관련한 난제들을 지속적으로 처리해야 했다.

2) 통합 거버넌스의 안정성

통합 거버넌스가 안정적이었다는 의미는 우선 이주민 통합 조치들이 지속적으로 수행되었다는 사실과 관련 있다. 하지만 통합 거버넌스는 정치·경제·사회적 변화에도 불구하고 그 기초 - 동등 대우(Gleichstellung), 차등 상쇄(Ausgleich) - 가 유지되었으며 그 수행 주체들 역시 환경 변화로부터 그 본질적인 기초에 있어 영향을 받지 않았다는 의미에서 통합 거버넌스가 안정적이었다는 말을 할 수 있다. 통합 거버넌스가 안정적으로 유지될 수 있었던 까닭은, 한편, 통합 거버넌스가 환경 변화에 그때그때 상황에 맞추어 임기응변을 했다는 데에 있다. 통합 조치들은, 본질적으로, 미리 세워질 수 없다. 즉, 이주민 수용, 그들에 대한 기초 공급 등은 사전 예측이 불가능하기 때문이다. 환경의 대규모 변동 및 대상 집단의 영향에도 불구하고 통합 거버넌스는 큰 변화 없이 그 기본 노선과 조치들을 유지했다. 피추방민(Vertriebene)과 동유럽출신이주자(Aussiedler)에게 동등한 정치적 권리를 부여하며 그들의 취약한 경제권을 상쇄해준다는 기초 하에 통합 거버넌스는 직업 통합을 핵심 내용으로 하여 추진되어 왔다. 환경 변화 및 이주민의 영향에 대해 상이한 대응이 이루어져 왔으나, 통합 거버넌스의 기초는 변하지 않았다.

아테나워 수상 시기에 통합 거버넌스의 초석이 놓여졌다. 법제도와 조직들이 갖추어지고 국가와 시민사회의 협력이 비교적 일찍부터 이루어졌다. 주안점은 경제 통합에 있었다. 그 방안은 노동시장에서의 경제적 독립을 지원하는 것이었고 이를 위해 수용·기초 공급 등을 위한 기초적 사회기반(Infrastruktur)이 설치되었다. 2차 세계대전 직후 서독으로 이주해 온 피추방민들을 처리해본 경험이 있었기에 이를 바탕으로 서독은 동독으로부터의 대규모 이주 행렬을 별 어려움 없이 처리할 수 있었다. 1950년대 중반부터 서독 경제는 급속히 팽창했고 이는 이주민에 대한 재정 지원 강화(Bundesministerium des Innern, 1982 : 48, 64), 노동시장의 완전고용으로 연결되었다. 주택 부족 현상은 여전히 존재했으나 그것이 특별히 어려움을 초래하거나 하지는 않았다. 위에서 언급된 이런 조치들은 통합 조치들의 일부였다 사민당 수상 하에서 통합 거버넌스는 확대되었다. 그 기본 속성들은 정치적 변혁에

도 불구하고 그대로 유지되었다. 수많은 법적 보완 조치 중에서 1976년의 특별 프로그램(Sonderprogramm)은 남다른 의미를 갖는다. 동유럽출신이주자와 동독이탈주민들은 그 수에 있어서는 다수였으나 그들에 대한 지원이나 그들에 부여한 권리들은 기본적으로 변화하지 않았다. 한편, 그 프로그램의 중점은 폴란드로부터의 동유럽출신이주자들에게 놓여 있었다. 왜냐하면 그들은 언어 면에서 뒷받침되어야 했으며 그들 자신은 그 밖의 시급한 요구 사항들을 갖고 있었기 때문이다. 이주민의 영향과 관련하여 양적 측면보다 질적 측면이 중요성을 갖게 되었다. 다시 말해, 1970년대에는 소수의 사람들이 국경을 넘어왔으나 소수라고 해서 그들이 반드시 작은 부담을 일으켰다고는 볼 수 없다. 그들의 정서가 초기 이주민들의 그것과 같지 않았으므로 이렇게 변화한 정서를 통합 조치에 어떻게 반영해야 하는지에 관해 먼저 해답을 찾아야만 했다. 통합 거버넌스는 이를 신중히 접근하여 통합 정책에 반영했던 것으로 보인다. 기민당(헬무트 콜)으로의 정권 변화에도 불구하고 이 같은 경향은 유지되었다. 1988년 또 다른 특별 프로그램이 의결되었는데 이것은 동유럽출신이주자 및 동독이탈주민(Aussiedler und Zuwanderer aus der DDR)들에 대한 능동적 통합을 내용으로 하였다. 즉, 당시까지의 통합 조치들이 큰 변화 없이 유지되었던 것이다. 1984년부터 동유럽출신이주자 외에 동독이탈주민의 숫자가 지속적으로 증가하여 그들은 1980년대 말 장벽 붕괴 무렵 대량으로 쇄도하기 시작했다. 이주민의 숫자는 예견될 수 없었기에 그들에 대한 수용과 기초 공급 등은 그들이 도착한 이후 그 상황에 따라 사례별로 대처되어야 했다. 이는 연방 주정부의 핵심 업무였다. 신원 파악(Erfassung), 기초 공급과 같은 중심 업무를 제외하면, 서독 정부가 이주민의 변화한 정서에 관심을 기울였다는 그런 정황은 포착되지 않는다.

2. 안정성 원인에 대한 분석

1) 내적 요소

통합 거버넌스의 내적 요소로서 다음 사항들을 언급할 수 있다. 즉, 제반 이주민 집단과의 경험(잠재력), 시민사회의 제도적 참여(구조), 합의형 의사 결정(프로세스) 등이 그러하다. 첫째로 서독 정부는 이미 피추방민 문제를 처리해본 경험이 있었다. 이주민 통합 계획을 수립함에 있어 서독은 이 때의 경험을 광범위하게 이용했다. 이 원칙들은 피추방민에게 뿐만이 아니라 계속해서 동유럽출신이주자에게도 적용되었다. 둘째로 통합 거버넌스는 정부만에 의해 수행된 것이 아니었다.

시민사회가 적극적이며 지속적으로 참여함으로써 비로소 통합이 가능해질 수 있었다. 복지단체대표 연합(Spitzenverbände der Wohlfahrtsverbände) 내의 단체들은 그들 각각의 전국적 조직을 통해 상담 및 조언에 관해 결정적 역할을 했던 것이다. 셋째로 이 이주민 집단은 기타 독일계 이주 집단(피추방민, 동유럽출신이주자)과 동등하게 처우되어야 한다는 이주 개념이 보편화됨으로써 통합조치의 기본 틀이 유지될 수 있었다(Heidemeyer와의 인터뷰). 나아가, 통합 거버넌스의 개념과 조치들이 합의를 통해 도출되었기에 모든 참가자들이 의사 결정 과정에서 총회의 네트워크를 통해 상호 최대한 협력을 할 수 있었다. 따라서 공동 의사 결정은 제안 단계로부터 프로그램 의결까지 전 영역에 퍼져 있었고 그 결과물, 예컨대 앞서 언급된 두 개의 특별 프로그램은 통합조치 참여 단체(즉, 국가와 시민사회)들의 반년에 걸친 합의에 의해 도출된 것들이다.

2) 외적 요소

통합 거버넌스의 외적 요소로 대상 집단의 장단점(대상 집단의 특성)과 노동시장의 상황(경제 상황)을 꼽을 수 있겠다. 첫째로 통합 거버넌스의 대응 전략은 대상 집단이 미치게 되는 영향과 결부된다. 통합 거버넌스 실행에 있어 대상 집단의 크기가 중요하다. 이미 언급되었다시피, 아데나워 집권 초기에 이주민이 대량으로 유입되었고 이는 통합 거버넌스 향배에 영향을 주었다. 그러나 1961년 베를린 장벽이 설치된 이후 이주민의 숫자는 감소했고 그 결과 직업 통합을 위한 신원 파악과 기초 공급은 더 이상 큰 문제가 되지 않았다. 이런 추세는 1984년까지 계속되었다. 뿐만 아니라, 대상 집단이 갖춘 언어 능력은 통합 거버넌스 추진에 큰 도움이 되었다. 즉, 동독이탈주민처럼 독일어 구사 능력을 갖춘 이주민들(Immigranten)은 통합 거버넌스의 소요 자원(시간과 에너지)을 절감하게 해주었다. 또한 그들은 그 밖의 이주민 집단들(외국 이주민, 독일계 이주민)에 비해 비교적 쉽게 노동시장에 통합되었기 때문에 통합 거버넌스의 기초 틀이 재검토되거나 해야 할 필요성을 야기하지 않았다. 두 번째 사항으로는 서독 경제 상황이 좋았기 때문에 동독 이주민을 수용하는 데에 무리가 없었다는 사실을 들 수 있다. 경제 활황은 이미 1950년대에 시작되었는데 직업 통합은 노동시장의 완전고용에 의해 결정적으로 성공할 수 있었다. 그러나 1970년대 중반부터 경제 상황이 악화되었지만 이주민들은 종전 이주민 집단에 비해 그로 인한 피해를 덜 받았다. 그 까닭은 그들의 언어 구사 능력과 취업에 대한 강한 의욕이 있었다. 이에 관해서는 이번 장 다섯 번째 단락에서 자세히 살펴볼 것이다.

제3절 정책의 중요 수행자로서의 시민사회

1. 시민사회의 참여 방식 및 특성

시민사회 참여 방식 및 특성의 중핵을 이루는 것은 복지단체(Wohlfahrtsverbände)들이다. 그들은 특히 전국적으로 단일 체제를 갖추고 있어서 통합 거버넌스에 크게 기여했다.

1) 집행 및 결정의 종류(Durchf hrungs- und Entscheidungsart)

복지단체들은 통합 정책 수행에 관해 중요한 기여를 했다. 이에는 그들이 전국적으로 일원화된 조직과 구성원은 갖추고 있었음이 결정적이었다. 즉, 임시수용소가 있는 지역에서도, 나아가 거주지로 분할 이송된 이후에도 체계적인 업무가 가능할 수 있었던 것이다. 이들은 정부의 협력 대상자로서 통합 정책 결정 과정에 참여하였다.

복지단체들은 이주민 상담 및 관리를 주업무로 하여 이주민의 원활한 통합을 도모했다. 즉, 이주민들에게 복지단체들로부터 그들이 어떤 급부를 청구할 수 있는지에 관해 정보를 얻을 수 있었다. <표 12>와 <표 13>는 통합 지원을 위한 법령과 규정들이 매우 관료주의적이며 복잡하게 되어 있음을 보여준다.

<표 12> 동독이탈주민을 위한 급부 - 임시수용소 체류자 경우¹³⁵⁾

일련 번호	급부	난민 § 3 BVFG	이주자 (bersiedler)
1	독일 정부의 일회적 정착 지원금(1인당 200 DM)	○	○
2	용돈	○	○
3	신청자 희망(연고 등) 및 통합 측면(취업 가능성, 주택 상황 등)에 따라 정착할 주정부 결정	○	○
4	취업 및 사회 통합에 관한 조언, 원조 조치 및 혜택에 관한 정보 안내	○	○
5	의식주 내지 생계비 제공	○	○
6	의료 조치 및 필요한 경우 기초 공급	○	○
7	복지단체의 의복 지원	○	○
8	교통비 할인	○	○
9	이사 지원	○	○
10	진학 상담	○	○

출처 : Haberland (1988 : 82).

135) 이 도표는 1988년 8월 31일의 연방정부 프로그램을 포함하고 있지 않다. 동유럽출신이주자와 이주민을 위한 통합 정책에 관한 포괄적 정리는 독일 내무부가 발행한 자료에서 찾을 수 있다. 이에 관해서는 아래의 도표 참조(Haberland, 1988 : 25-26).

〈표 13〉 동독이탈주민을 위한 급부 - 주정부 도착 이후¹³⁶⁾

일련 번호	급부	난민 § 3 BVFG	이주자 (bersiedler)
1	가족과 기타 연고에 의해서도 거주 뒷받침안될 경우 a) 임시 주택 거주 또는 b) 주택 증개 c) 연방정부의 주택건설 자금 원조 d) 영세민 임대주택 입주권 상담 및 후속 관리	0	0
2	귀향 비용 환불	0	0
3	연방정부에 의한 저리의 설비 용자	0	0
4	동독 학력 및 자격 승인(§92 BVFG)	0	0
5	연방 교육촉진법(BAföG)	0	0
6	Garantiefonds에 의한 지원, 안정을 위한 개별 지원	0	0
7	연구자 지원 프로그램(Akademikerprogramm) : 30-50세까지	0	0
8	양육비(Kindergeld)	0	0
9	의료 부조, 의료비	0	0
10	연금 보험	0	0
11	실업 보험	0	0
12	사고 보험	0	0
13	전쟁 피해 보험(Kriegsopfersversicherung)	0	0
14	연방 사회복지법(Bundessozialhilfegesetz) - 생계비 부조, 특수 상황 지원	0	0
15	공공 업무 위탁시 혜택(§74 BVFG)	0	0
16	수공업자 등록 요건 완화(§71 BVFG)	0	X
17	면세(§52 Abs. 24 EstG* 및 §33 a Abs. 1 EstG 1953) 가구와 의복(§33 EstG)	0	X
18	세금 혜택(§§7e, 10 a EstG)	0	0
19	과세 등급 조정	0	X
20	임대주택비 지원금 환불 감면(§16 WoGG)	0	0
21	학자 지원	0	0
22	자영업 창립 지원	0	0
23	농업계 진입을 위한 보조 및 용자(부업)	0	0
24	출발지에서 발생한 면역 부작용에 대한 보상(§51 Abs. 3 Bundesseuchengesetz)	0	0
25	전쟁포로에 관한 보상법에 따른 보상		
26	귀향 재단(Heimkehrstiftung)에 의한 전쟁포로에 대한 일회적 지원 및 연금 지불	0	0*
27	수감자 지원법(Häftlingshilfegesetz)에 따른 지원 및 정치범 지원	0	0
28	재단(Stiftung für ehemalige politische Häftlinge) 의 지원 조치	0	0**
29	Lastenausgleichsgesetz (Hauptentschädigung) Härtfonds des Lastenausgleichs	0	0***
30	난민법(Flüchtlingshilfegesetz)	0	0****
31	Lastenausgleichsgesetze가 급부 제공을 정하고 있지 않은 특수 상황(§301 b LAG)	X	0
32		0	0
33			

출처 : Haberland (1988 : 83-93).

*) 시행일 당시의 요건을 충족하는 경우에 국한

**) 시행일 당시의 요건을 충족하는 경우에 부분적으로

***) 가족 재결합을 위한 후속 이주인 경우(§230 Abs. 2 Nr. 4 LAG)

****) 이 급부는 시행일 외 피추방민에게 적용(§301 Abs. 1LAG) 원문이 "Nichtstichtagsver-
triebene"인데 무슨 말인지 알 수 없음

136) 이 도표는 1988년 8월 31일의 연방 프로그램을 아직 반영하고 있지 않다(Ibid., p.26).

이 같은 관료주의적 복잡성 외에 매한가지로 복잡한 신청 절차가 존재했다. 다시 말해, 이주민을 위한 수많은 프로그램이 구비되어 있긴 했으나 그들이 가동되려면 먼저 신청 절차가 이루어져야 했다. 뿐만 아니라, 동독 이주민들은 “감정정체(Gefühlsstau)”라는, 동독 생활에서 비롯된 문제점을 갖고 있었다(Maaz, 1990). 즉, 그들은 그들의 요구 사항을 전달하는 데에 어려움이 있었다. 이러한 의미에서 상담과 보살핌은 프로그램과 인간을 연결해주는 결정적 역할을 했다 할 수 있다.

복지단체들(Wohlfahrtsverbände)은 이주민 통합 작업의 중요 수행 기관이었다. 왜냐하면 이들은 전국적으로 단일한 하부 구조를 갖추고 있었고 인적·물적 자원도 보유하고 있었기에 통일적으로 작업을 수행할 수 있었기 때문이다. 정부가 부담해야 했던 재정적·인적 어려움이 이로써 어느 정도 완화될 수 있었다. 주정부 및 지역사회 범주에서 각 조직들은 해당 정부 행정기관과 긴밀히 협조했다. 이 협력 관계는 현장에서 통합 조치가 제대로 수행될 수 있게 하는 안전 장치와 같은 기능을 했다. 시민사회의 역할이 조치 수행에만 국한되었던 것은 아니다. 그들은 BAGFW의 중요 담당자로서 그 자격으로 이주민 통합을 위한 민관 연간 계획 수립 과정에 참여했다. 그들은 통합 작업 경험으로부터 획득한 노하우 내지 지식을 제공함으로써 논의에 중요한 도움을 주었다.¹³⁷⁾

2) 시민사회의 안정적 참여와 그 배경

동독이탈주민 통합 작업의 속성

탈 동독자 통합 작업이 갖고 있는 속성은 먼저 양적 차원에서 조명될 수 있다. 첫 번째 수상 초기에 대량 이주가 발생하였는데 그 부담을 정부 혼자서 극복할 수 없었다. 이 같은 강도의 부담이 전대미문의 것은 아니었다. 2차 대전 직후 피추방민이 대규모로 유입되었을 때 서독은 유사한 경험을 한 일이 있다. 따라서 서독은 탈 동독민 처리를 위해 수많은 프로그램과 기관을 설치하는 한편, 전국적 규모의 시민조직들을 서로서로 연결시켰다. 지난 단락에서 언급되었다시피, 서독은 분단 시절 동안 이주민(피추방민, 이주민, 동유럽출신이주자, 외국 노동자)의 지속적 유입을 경험했다. 이에 따라 시민사회는 통합 거버넌스에 지속적으로 참여하였다.

137) 이들은 수십 만명의 자원봉사자를 가지고 있다는 점에서 두드러진다. 뿐만 아니라, 그들의 간호, 교육, 상담 분야의 전문가들은 투철한 봉사 정신을 가지고 있으며 이들의 숫자는 더욱 증가 중이라는 점에서 더욱 눈에 띈다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 1985 : 18).

통합 업무의 질적 차원은 다음과 같은 특성을 갖는다. 통합 조치들은 신원 파악과 기초 공급에만 국한되는 게 아니라 새 사회의 직업과 정체성에도 관련 있다. 탈 동독자의 통합은 항상 예상보다 장기가 소요되었고 전체 사회와 관련되었다. 이주민의 소극적 자세는 목표와 결과 사이에 큰 편차가 발생하게 하였다(Maaz, 1990). 즉, 지원 조치에도 불구하고 그들은 혜택을 받기 위해 종종 관리 상담을 필요로 했던 것이다.

시민사회 서비스의 특성

시민사회 서비스는 시간이 갈수록 더욱 중요하게 평가되고 있다. 현대적 관점에서 볼 때 시민이야말로 기초 민주주의를 유지하는 근본인데, 통합 거버넌스는 그와 동일한 개념에 입각하고 있기 때문이다. 탈 동독자 통합의 목표가 실행 수단의 종류나 방식에 관계 없이 초 정당적으로 유지되었던 것처럼 복지단체대표 연합(Spitzenverbände)은 통합 과제 담당자로서 그에 상응하여 독립적으로 존재했고 정권 변화에도 불구하고 변화 없이 지속적으로 작업을 수행할 수 있었다. 그들의 인도주의적 또한 탈 정치적 성격은 시민사회가 보다 넓은 활동 영역을 가질 수 있게 해주었다. 시민사회의 지속적 참여는 양독 관계에서뿐만 아니라 서독 내부 관계에서도 중요하였다. 예컨대 디아코니는 “Freikauf¹³⁸⁾”와 같이 정치적으로 민감한 과제에 대해 책임을 떠맡았다(Rehlinger, 1991).

정치적 독립성 외에도 시민사회는 통합 작업에서 효율적이었다. 시민사회를 구성하는 다양한 이주민 집단들은 BAGFW에 따라 6개의 대표 협회에 의해 공동의 목표를 향해 협력하도록 되었다. 통합 거버넌스의 효율성은 통합 조치들이 그 같은 조직들의 전국적 조직과 숙련된 직원들에 의해 통일적으로 수행되었다는 데에 기인한다.

138) 만일 국가가 이 프로젝트를 직접 수행했더라면 그것은 국가에게 큰 부담이 되었을 것이다. 뿐만 아니라, 교회는 냉전 기간 동안에도 동서독 간의 연결고리가 되었다(Andreas Techel과의 인터뷰). 나아가 디아코니는 동독 정치범의 “Freikauf”와 관련하여 서독 정부의 입장을 대신했다(Rehlinger, 1991).

국가 승인 및 지원

시민사회 참여를 제도화하는 데에 있어 국가의 역할이 과소평가되어서는 안 된다. 국가가 복지단체들을 통합 거버넌스의 중요 협력대상자로서 인정했기 때문이다. 1949년, 2차 대전이 종료한 후, 협회들은 협의체(Arbeitsgemeinschaft)로 재탄생하였고 1966년에는 법인으로 등록했다.¹³⁹⁾ 국가 인증을 받음으로써 협회들은 적법성을 획득하였고 국고 지원을 받게 되었다. 복지단체대표 연합(Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege)은 연방정부의 동유럽출신이주자 및 이주민 지원 프로그램에 의거하여 인적·물적 비용의 80%까지를 지원받는다.¹⁴⁰⁾

협력이라는 개념은 오래된 전통에 기인한다. 국가와 시민사회는 서로 도우며 많은 것을 함께 이루어 왔다. 이 같은 맥락에서, 민관 협력의 전통은 통합 거버넌스의 사적 기초로서 간주될 수 있을 것이다.

2. 시민사회 참여 전통 - 민간 복지단체(Freie Wohlfahrtsverbände)

시민사회 참여의 중심에는 민간 복지단체가 존재한다. 그들은 통합 거버넌스의 중요 담당자로서 적극적으로 참여했다. 민간 복지단체들은 산업화 및 노동운동을 배경으로 하여 저마다 상이한 발전 과정을 거치며 성장했다.¹⁴¹⁾ 복지단체대표 연합(Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege)이 법률에 의해 탄생한 것만은 아니다. 이들은 조직과 회원을 갖추고 독자적으로 복지 사업을 추진하는, 독립 기관으로 간주된다. 이들의 업무 영역은 상담, 기안을 비롯하여 외부 조직, 즉 지역사회, 국가 기관, 여론 등과의 협력 작업을 포괄한다(Flierl, 1992 : 20).

139) 독일은 1926년 6개의 협회를 »민간 복지단체대표 연합 리그«(Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege)로 승인한 바 있다. 이는 1926년 공적 대출 말소에 관한 법률을 실행하기 위해 1926년 12월 4일 발표했던 명령 제3호(durch die 3. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen vom 4. 12. 1926)의 결과이다. 그러나 이 연합 리그는 해체되지 않았다가 훗날 나치 국민복지회(Nationalsozialistische Volkswohlfahrt)로 흡수 통합되었다(Boebenecker, 1995 : 17).

140) Bundesminister des Innern(1988 : 104).

141) 복지단체들은 19세기 중반에 발생했다. 디아코니는 1848년 이래, 카리타스 역시 19세기 이래 존재한다. 노동자 복지회(Arbeiterwohlfahrt)는 20세기 초에 비로소 생겨났는데 노동운동이 그 시발점이었다. 유대인 복지회(Der jüdische Wohlfahrtsverband), 적십자, 자선복지회(der paritätische Wohlfahrtsverband)는 19세기 혹은 1차 대전 후에 결성되었다. 2차 대전 후, 이들은 비교적 신속히 재결성되었다. 그들은 정치적으로 의심스러운 집단이 아니었기 때문이다(Andreas Techel과의 인터뷰). 민간 복지협회들의 전통과 역사에 관해 다음의 문헌을 참고할 것 : Flierl, 1992; Boebenecker, 1995).

1) 협력 촉진 기구 : 민간 복지단체 전국 협의체(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände)

복지단체대표 연합(Spitzenverband)이 실제적 조직은 아니다. 그것은 동일한 목적을 갖는, 여러 단체들에 대한 통칭이다. 이 같은 공동의 관심사를 추진하기 위해 복지단체대표 연합은 민간 복지단체 전국연합(BAGFW)을 결성했다(Boeßenecker, 1995 : 16-17).

민간 복지단체 전국연합(BAGFW)은 복지 업무에 관한, 국가와 시민사회 사이의 관계를 보여준다. 이 관계는 1차 대전 직후에 형성되었다. 아래의 연표는 BAGFW의 발전 과정을 요약하고 있다. 도표에 따르면, 1920년대 초 “민간 복지단체 독일 연대”(Deutsche Liga der Freien Wohlfahrtsverbände)가 결성되었고 국가 승인을 획득했다. 복지단체대표들(Spitzenverbände)은 나치 정권 동안 억압받았으나 2차 대전 이후 그들의 사업을 계속할 수 있었다. 종전 후 동독이탈주민, 피추방민, 귀향자, 걸인이 증가함에 따라 그들은 신속히 조직을 재정비하였다(Boeßenecker, 1995).

〈표 14〉 독일 복지단체 전국 협의체(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege : BAGFW)의 역사

연도	사건/경과
1921	○ DCV, DW, ZWST, DRK, 복지 협회(Paritätischer Verband)가 »복지단체대표 제국 협의체«(Reichsarbeitsgemeinschaft der Hauptverbände der freien Wohlfahrtspflege)을 결성
1924	○ 제국연합이 »민간 복지단체대표 연합«(Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege)로 개명
1926	○ 민간 복지단체대표 연합의 회원 협회들과 AWO이 공적 대출 말소에 관한 법률 실행령 제3호(1926년 12월 4일)에 의해 »민간 복지단체 (제국)대표« - (Reichs)Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege - 로 인가
1933	○ 민간 복지단체대표 연합이 해산되어 나치 국민복지회(Nationalsozialistische Volkswohlfahrt)로 통합
1949	○ AWO 확대 개편, 연합이 협의체로 재결성
1961	○ 재차 개명 : 민간 복지단체 연방 협의체(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege - BAGFW)
1966	○ 이익단체로서의 협의체 해산, 사단법인으로 등록

출처 : Boeßenecker (1995 : 17)

BAGFW의 주요 목적은 국가와 사회에 대해 민간 복지단체의 이익을 대표하자는 데에 있다. BAGFW는 복지 법안 입안 경우를 비롯하여 국가의 복지 정책 기안과

실행에 관해 조언하는 역할을 한다(Boeßenecker, 1995 : 17). 6개 대표 복지단체들은 규칙적으로 회원 총회를 개최한다. 대표 복지단체들은 연방 협의체 소속 전문 위원회(29개)에서 지속적으로 회합을 갖는다. 전문 위원회에는 공동의 문제가 토의되며 업무에 관해 서로 조언과 정보를 교환하고 나아가 표결이 이루어진다. 이렇게 상호 협력함으로써 이들은 현대 복지 정책의 방향 제시자로서 기능한다.¹⁴²⁾

2) 복지 문제에 관한 민관 관계 : 보충성의 원칙

앞 단락은 독일의 독특한 민간 관계를 보여준다. 모든 국가는 사회복지와 관련하여 정치적·사회적 상황에 따라 고유한 해결 방안을 가지고 있다. 독일의 경우, 사회복지 분야에서 민간 공익 집단 내지 민간 복지단체들이 공공 내지 경제 단체들보다 훨씬 중요한 활동을 한다.¹⁴³⁾

사회복지 업무의 역할 분담은 독일 역사에서 오래된 전통이다. 그것은 공공 및 민간 부문 사이의 보충성이라는 개념 속에서 발견된다. 보충성이라는 원칙이 본래 가톨릭의 사회윤리 정신으로부터 비롯되기는 했으나 오늘날 이것은 국가와 시민 사회의 협동에 관련한 핵심적 개념으로 발전했다. 그 내용은, 활동의 주도권이 공공 및 사설 단체가 아닌, 복지단체에게 부여된다는 것이다. 따라서, 보충성이 국가와 복지단체, 다시 말해 민간의 협력 방식이라고 보아도 이에 큰 오류는 없다.¹⁴⁴⁾

142) 민간 복지단체 연방 협의체의 회칙에 따르면 이 단체는 다음과 같은 임무를 갖는다.

- 민간 복지관리 사업의 모든 부분에 관해 정기적인 상담과 의결, 특히 소외층·청소년 구호에 관해 새로이 대두하는 문제
- 사회복지에 관한 민간의 책임 및 인식 강화
- 법안 토의 시 참여
- 민간 복지단체의 사회적 존재 의미 확보
- 연방정부, 주정부, 지역사회 및 기타 공공 단체와의 협력
- 민간 복지단체 주정부 협의체(Landesarbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege)와의 교류
- 민간 복지단체의 업무와 관련 있는 한, 전문 기관 및 단체에서의 활동
- 특별한 경우, 단체들과의 협력(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 1985 : 15-16).

143) 복지자선사업은 기타 사설 단체들의 활동과는 다르다. 복지사업단체들은 원칙상 명예직이며 수익을 추구하지 않는다(Hammerschmidt, 2005 : 10-11). 독일내 사회봉사 서비스의 40%는 민간 복지단체에 의해 이루어진다. 현재, 복지단체의 회원과 직원들은 약 130만 명이며 이들은 9만 개 이상의 시설과 직책에서 종사 중이다(Ibid., p.9).

144) 민간 복지단체들은 다음과 같은 원칙들으로써 차별성을 갖는다 : 1) 자발성 (법적 구속 배제, 국가 영향 배제), 2) 공익성 (이윤 목적이 아니라 곤궁한 사람들을 위한 봉사), 3) 보충성 (가톨릭의 사회윤리 개념에서 유래, 위에서 아래로의 원조, 자구책을 지원함으로써 개인의 생활력을 유지하게 함), 4) 연대성 (보충성과 마찬가지로 실천적 사회윤리의 기본 원칙. 개인의 안녕과 공공의 복지는 서로 상관 관계에 놓여 있다), 5) 세계관 (복지단체들은 종교적 내지 인도주의적 생각에 기반을 둔다). 이에 관해서는 다음의 문헌을 참조 :

연대성(Solidaritätsidee)과 거버넌스의 공통 개념은 자구 노력(Selbsthilfe)을 지원함으로써 개인의 생활력과 생존력을 유지하게 해준다는 것이다(Roscher, 1999 : 19).

현재의 상황은 과거에 비추어 생각해보므로써 보다 잘 이해할 수 있다. 1880년대까지는 의료, 사고, 연금 보장과 관련한 최소한도의 조치들만이 존재했다. 즉, 당시 사회복지 정책은 막 탄생하려는 중이었고 근로자 생활 환경의 개선은 아직 기대하기 어려웠다. 사회복지는 19세기 말까지 극소수의 사람들에게만 해당되었다. 적극적인 사회복지 사업은 종교 단체나 개인에 의해 산발적으로 이루어졌다. 20세기 개막과 더불어 공공 부문(국가, 주정부, 지역사회)이 복지 업무의 담당자로서 대두했고 이로써 유사한 복지 업무를 수행하는 두 개의 경로가 생겨나게 되었다. 이 같은 배경 속에서 보충성 원칙이 형성되었다(Boefenecker, 1995 : 9).

“보충성”이라는 개념은, 또한, 한 분야에서의 공적 이해관계와 민간(즉, 국가 외적) 이해관계의 충돌을 나타낸다. 복지 사업 추진을 위한 법적 절차는 이런 측면에 의해 영향을 받았다. 즉, 독일 헌법과 사회복지법안들은 보충적 선결성(subsidiäre Präjudizierungen)을 규정한다(바이마르 헌법, RJWG, Grundgesetz, BSHG, JWG). 지난 1967년 독일 연방헌법재판소는 판결을 통해 이 원칙을 승인했다.¹⁴⁵⁾ 기타 서구 산업사회의 예를 보자면, 독일 이외의 다른 어떤 국가에서도 공공 부문과 민간 부문 사이의 역할 분담을 헌법적으로 규정하고 있지 않다. 이 같은 상황에 따라 결국 다음과 같이 결론을 내릴 수 있다 : 독일형 협력 메커니즘은 통합 거버넌스 개념에 적지 않은 영향을 끼쳤다(Ibid., p.9-10).

제4절 조밀한 네트워크의 제도화

1. 통합 거버넌스의 다면적 네트워크

통합 거버넌스를 의사소통 내지 절차적 측면에서 고찰할 때 통합 거버넌스가 갖는 중요 특징 중의 한 가지로서 다양한 네트워크의 수평적·수직적 제도화를 들 수 있다. 이 때 그 같은 다양한 네트워크는 국가와 시민사회의 협력 관계에서 발생하며, 그것은 연방 차원에서 뿐만이 아니라 주정부 내지 지역사회 범주에서도 존재한다. 이 같이 무수한 네트워크에서의 핵심은 주정부 피난민 행정부의 협의체

Roscher (1999 : 19-29).

145) 보충성 원칙은 1991년에 발효한 KJHG에 의해, 비록 변형된 내용이기 는 했으나, 재확인되었으며 다양한 개별 법안들에 의해 수용되었다(Boefenecker, 1995 : 9-10).

(Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltungen)와 복지단체대표 연합의 협의체(Arbeitsgemeinschaft der Spitzenwohlfahrtsverbände)이다. 후자는 연방 차원에서 하위 네트워크들과 연결되어 있을 뿐만 아니라 연방 차원과 개별 주정부 차원을 포괄한다.

1) 수직적 차원

국가와 시민사회는 수직적 관계에서 볼 때 각각 자체 조직을 갖고 있다. 2차 대전 직후 각 주정부들은 BVFG §21에 따라 주정부 피난민 행정부(Landesflüchtlingsverwaltung)를 설치하여 독일계 이주민들을 수용하고 통합했다. 주정부 피난민 행정부는 시설들을 관리했으며 최상급 기관으로서 피난민 행정부의 부속 기관도 감독했다.¹⁴⁶⁾

이주민 통합 정책을 연방정부 차원에서 함께 수행하기 위해 주정부 난민 행정부들은 작업 협력을 용이하게 할 목적으로 협의체(Arbeitsgemeinschaft : Argeflü)를 설치했다. 연방정부 피추방민 부서 장관과 연방정부 내무부 장관이 여타 장관들(재무부, 건설부, 문화부)과 함께 전체적인 조율을 함으로써 탈 동독자 통합 정책 수행에 관해 지도적 역할을 했다. 연방정부 이하의 레벨에서는 각 주정부와 지역사회가 각자 자체적 협력 담당 기구를 운영했다(Häuber/Kapinos/Christ, 1990 : 171). 복지단체들은 전국적 구조를 갖고 있었고 여러 영역으로 나누어져 있었다. 즉, 행정 구조에 따라 전국, 주정부, 구청, 군, 지역 협회로 또는 종교 조직 구성에 상응하여 구성되었다(Roscher, 1999 : 40-41). 복지단체의 수직적 네트워크는 상호 의존적이었다. 즉, 보완적 상호관계 내지 이해관계 균형 조정이 두드러졌다(Ibid., p.42).

2) 수평적 차원

수평적 차원에서는 피추방민 및 난민 문제 해결부 장관(Bundesminister für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen), 즉 훗날 내무부 장관과 각 주정부의 중앙 담당 부서들이 BVFG §22에 따라 고문단(Beirat)을 결성했다.

피추방민 및 난민 문제 해결을 위한 고문단은 연방 피추방민 해결부(Bundesminister für Vertriebene) 하에 다음과 같이 구성되었다 : 1) 피추방민 및 난

146) 이 행정부는 대부분의 주에서 3부분 구조로 되어 있었다. 즉, 1) 통합 담당 최상급 기관으로서의 주정부 피난민 행정부(Sozialministerium), 2) 통합 담당 상급 기관으로서의 중간 행정부(구청 소속 관청), 3) 하급 행정 기관으로서의 하급 행정부(광역 레벨 : 시 내지 군 단위). Saarland 같은 주, Hamburg, Bremen이나 Berlin 같은 주도시(州都市)에는 구청 레벨의 행정부가 없으므로 2부 내지 단일 구조의 행정부로 되어 있다(Häuber/Kapinos/Christ, 1990 : 169-171).

민 문제 해결을 위한 주정부 담당부서의 고문단에서 각 1인(\$22), 2) 피추방민 및 난민을 위한 단체로서 전국 규모의 활동을 보이는 단체에서 각 16인, 3) 개신교 및 가톨릭 교회 대표 각 1인, 4) 지역사회회 대표 복지단체에서 각 1인, 5) 공인된 민간 복지단체 대표(anerkannten Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege) 및 독일 노후대책 협회(Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge)로부터 각 1인, 6) 노사측 조직 대표 각 2인.¹⁴⁷⁾

주정부 차원의 중앙 담당부서와 민간 기관들도 마찬가지로, 즉 피추방민과 동독 이탈리아인 문제 해결을 위한 고문단을 결성했다. 베를린의 고문단을 예로 살펴보자면 고문단은 1) 근로 및 사회복지부(Senator für Arbeit und Sozialwesen) 또는 그 대표자를 의장으로 하여 2) 자원 봉사자(주정부 영역에서 활동 중인 피추방민 및 난민 협회의 대표 8인)와 3) 독일 노동조합, 베를린 고용주 연합회(Landesverbands Berlin der Zentralstelle der Berliner Arbeitgeberverbände), 베를린 선교 연합총회(Gesamtverbandes der Berliner Inneren Mission), 베를린 카리타스 지회, 독일 자선복지협회(Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes), 베를린 주정부 협회(Landesverbands Berlin), 개신교회, 가톨릭 교회, 유대인 신도회로 구성되었다. 매 복지 참여단체, 즉 자원 봉사자들은 1인의 직무 대행을 갖추어야 했다. 뿐만 아니라, 이하에 거명되는 사람들은 상담 인력으로서 고문단에 속하였다. 그들은 즉, 1) 베를린 재무부 대표 3인(단, 그 중 1인은 주정부 재무부 소속, 또 다른 1인은 주정부 전쟁피해 보상부 소속이어야 할 것), 2) 베를린 건설 및 주택부, 내무부, 청소년·스포츠부, 경제 및 신용부, 국민 교육부, 주정부 노동부의 각 1인, 3) 구청(Bezirksamt)의 사회복지 담당자 1인이었다.¹⁴⁸⁾

설치가 법적으로 강제되어 있는 고문단 외에도, 이주민 통합 업무를 협력하기 위해 주정부 피난민 행정부 협의위원회(Arbeitsgemeinschaft der Landesflüchtlingsverwaltung)가 설치되었다. 이에는 각 주정부 피난민 행정부의 대표자들, 연방

147) 피추방민 및 난민 문제 해결을 위한 고문단은 연방 피추방민, 동독이탈주민, 전쟁 피해자 구호부에 속해 있었는데(연방 피추방민법 22조에서 25조) 각계 대표 44인으로 구성되었다(1958년 11월 8일 현재). 즉, 11개의 주정부 난민 행정부와 33개의 단체가 그들인데 이에 는 각각의 복지단체, 추방 독일인 협회(Bund der vertriebenen Deutschen : BvD), 독일 동포 연합회(Verband der Landsmannschaften : VdL), 탈 소련 난민 총연합회(Gesamtverband der Sowjetzonenflüchtlinge), 동구권 독일 청소년회(Deutsche Jugend des Ostens : DJO), 독일 개신교회, 피추방민 보호를 위한 풀다 지역 주교 회의체(Der Beauftragte der Fuldaer Bischofskonferenz für die Vertriebenenseelsorge), 독일 노동조합 등(Ehrenforth, 1959 : 447-449).

148) 규정(4. DV-BVFG)에 따르면 고문단은 연간 4회 회동하며 다수결에 의해 의제를 표결한다. 연방 피추방민법 4차 실행령 참조(GVBl, 1962 : 485).

정부 장관들을 포함하여 기타 중요 파트너들(개신교·가톨릭 교회 대표자)이 참여했다. 이 조직 내에는 법률, 수용, 거주지 이전, 피난민 문제 등을 다루는 여러 가지 소위원회(Ausschüsse)가 존재했다. 이 소위원회는 초안 작업을 했고 준비된 초안을 주정부 피난민 행정부 협의체의 담당 기관에 이송하여 토의에 부치도록 했다. 나아가, 6개의 복지단체들은 오늘날까지도 복지단체 연방 총연합회(Bundesarbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände)라는 이름으로 회동을 갖고 있다. 각 복지단체들은 상이한 구조와 업무 과정을 갖는다. 하지만 그들은 의사결정과 실행에 참여하고 전반적으로 전국적 통일 조직이라는 점에서 공통적이다. 수평적 차원에 포함되는 네트워크로는 소규모 단체와 특정 분야 전문 협회도 있다. 이들은 전국적 차원에서 활동하지는 않으나 광대역으로 활동하는 것들이다. 이들 역시 독자적인 문제 의식을 갖고 있었으며 다층 구조로 되어 있었고 대표 복지단체의 업무를 일부 대행했다(Roscher, 1999 : 41).

2. 제도화의 영향

1) 제도화의 장점

통합 거버넌스를 위한 네트워크를 결성함으로써 시스템 안정성과 안정적 서비스에 관한 책임성이 제고되었다. 수평적·수직적 네트워크가 안정적 수행을 뒷받침했다. 다양하고 상이한 이해관계들이 그 같은 네트워크를 통해 하나의 공통분모로 묶일 수 있었던 것이다. 국가와 시민사회(특히 민간 복지단체)는 서로의 조직과 업무를 감독했다.¹⁴⁹⁾ 시민사회는 또한 숙소 감독이나 청소년 지원 담당자 승인과 같은 공공 업무에도 참여했다. 이처럼 그들은 통합 거버넌스의 수준 확보와 안정에도 관련되었다(Brauns, 1995 : 19-20).

탈 동독자 통합 정책은 모든 참여자의 합의에 기초하여, 즉 통합 거버넌스의 형태로 수행되었다. 참여자들은 공공 이익을 고려하여 자신의 경험과 전문 정보들을 교환했고 이렇게 함으로써 공통의 해결책을 모색했다. 참여자들 사이에 합의가 전제되었으므로 통합 정책은 무리 없이 추진될 수 있었다.¹⁵⁰⁾

149) 조직 구성을 통해 현장 담당 기관을 설치할 수 있었고 이로써 보다 상위 영역에서는 전문적 직능 기관을 형성할 수 있었다(Roscher, 1999 : 40)

150) 민주주의적 관점에서 복지단체들은 시민사회의 가장 핵심적 참여자였고 지금도 여전히 그러하다. 특히 그들은 자원 봉사 내지 시민 활동이라는 측면과 분리될 수 없다. 이에 이해당사자, 사회복지에 관심을 가진 사람들이 참여한다. 이들의 활동은 사회복지 사안에 관심을 갖고 있거나 도움을 제공하려는 시민들에게 동기 부여가 되었다(Brauns, 1995 : 19-20).

2) 제도화의 단점

통합 거버넌스용 네트워크의 제도화는 문제점을 갖고 있기도 하다. 그 문제점들이 아직 두루 연구되지는 않았으나 행정적 내지 조직 구성 관점에서 다음과 같은 측면들이 문제 요소들로 지적될 수 있을 것이다 : 공공부문에서의 비효율적 의사 결정 과정, 시민사회 부문의 관료주의화(Bürokratisierung).

주정부 피난민 행정부 협의체의 비효율성은 의사 결정 및 실행에 소요되는 시간과 관련 있다. 협력 메커니즘이 어떤 결과를 달성하는 데까지 시간이 소요되었던 것이다. 회합은 연간 1~2회 정도 있었다. 회합이 성사되기 전에 준비 단계(토의 주제 선별)를 거쳐야 했고 이어 확인 단계(결론 내지 토의록 작성)에 의해 마무리 되어야 했기에 그 정도 빈도로 회합이 이루어졌다. 따라서, 상황 변화(예컨대 이주민의 정서 변화)에 대응하기 위한 조치들이 상황 변화와 동시에 이루어질 수는 없었다.

대체적으로, 프로세스는 눈에 띄는 필요성(수용, 기초 공급, 주택)이나 그 같은 문제점(입국자의 언어 능력)을 중심으로 전개되었다. 통합 거버넌스는 독일계 혈통이주민 만을 대상으로 하였으므로, 즉 문화적 동질성을 전제로 했기에, 가시적이지 않은 측면들을 논외로 했다는 점을 그 같은 측면에서 이해할 수 있다. 그러나 탈 동독자 사례가 보여주듯이, 가시적이지 않은 요소(예컨대 정서)들이 바로 통합을 저해하는 그런 요소들이었다. 그러므로 가시적 요소는 물론 가시적이지 않은 요소들도 통합 거버넌스에서 고려되어야만 할 것이다.

민간 부문에서는 복지단체협회 협의체(Arbeitsgemeinschaft der Wohlfahrtsverbände)가 네트워크를 형성하면서 관료주의화 되는 문제점을 보여주었다. 복지단체들은 하나의 거대 중앙집권 조직으로 변모하였고 국가 의존성 및 조직 이익(Organisationsvorgaben)이 발생하였다(Roscher, 1999 : 39쪽). 이 같은 맥락에서, 다음과 같은 논의가 있었다 : 통합 거버넌스에서 민간 복지단체들과 국가 기관이 협력하는 것은 신협력주의 입장에서 볼 때.¹⁵¹⁾

151) 신협력주의(Neokorporatismusthese)는 국가와 민간 복지단체의 적극적 협력을 지지한다. 즉, 제도화된 상호관계를 유지하여 기안 및 입안을 공동으로 추구함으로써 서로에게 이득이 된다는 주장이다. 그러나 독일은 주정부의와 다극주의(Pluralismus)로 인해 지속적 협력 관계 형성에 어려움을 겪고 있다. 사회복지단체 연구자들 중에는 신협력주의 논의를 사회학적 유행 현상으로 보는 경우가 있다. 이들에 따르면, 신협력주의는 이익집단과 구호 단체를 구별하지 않으며 조직 내 민주주의를 문제시하지도 않는다(Roscher, 1999 : 39-40).

제5절 주요 목적 : 자격 취득(Qualifizierung)을 통한 통합

1. 직업 통합 측면에서의 통합 거버넌스 특징

1) 통합 거버넌스에서 직업 통합

탈 동독자 통합 정책은 기본적으로 두 가지 전제로부터 출발한다 : 법적 동등 대우와 경제적 피해보상(Ausgleich). 이로써 탈 동독자들은 서독에 도착한 즉시 삶의 기반을 형성할 수 있었다. 생계 능력(Erwerbstätigkeit)은 경제적 자립성 측면에서 또한 사회 구성원들과의 교류 차원에서 가장 핵심 사항이었다. 경제 통합의 전략으로서 서독이 추구했던 것은 직업 통합이었다. 그것은 취업 기회의 분배라는 단순한 내용이 아니라, 동독에서 획득한 자격 및 기능에 관한 인정을 뜻했다.

이 같은 의미에서 자격 취득(Qualifizierung)이 고용 확보의 전제조건이 되었고, 공인된 자격이나 학위를 취득하는 것이 중요한 의미를 갖게 되었다. 비록 그 같은 자격이나 학위가 반드시 취업 기회를 제공했다고 볼 수는 없지만 노동계로의 진입을 위한 필수 조건이었다(Nispel/Szablewski-Çavuş, 1996 : 115).

“직업을 통한 통합”(Integration durch Beruf)에서는 경제적 자생력을 필수로 여기고 있으나 자격이 무엇인지에 관해서는 아무런 내용도 규정되어 있지 않다. 따라서 이 개념만으로는 생계 활동 참여 의사를 복돋울 수 없고, 그를 위해 자격 인정 제도가 뒷받침되어야 한다. 즉, “자격 취득을 통한 통합”(Integration durch Qualifizierung)은 취업을 위한 전제조건이었으며 마침내 이주민의 사회 통합을 촉발하게 되었다. 학위 승인 외에, 교과정 수강 촉진 조치도 자격 획득의 적극적 방안으로서 이루어졌다. 무엇보다도 실업교육(Ausbildung)이 취업기회 위기 감소를 위한 기본 조건이기도 하며 나아가 급속한 기술 진보와 이와 결부되어 있는 구조 변화를 고려할 때 취업계로의(in den Arbeitsprozess) 지속적 통합을 안정적으로 제공하는 밑받침이다(Regina, 1986 : 34).

2) 통합 거버넌스상의 조치

앞 단락에서 설명되었다시피, 소극적 자격 취득(즉, 증서 승인) 뿐만 아니라 통합 거버넌스의 다양한 네트워크 속에는 각종 다양한 지원 조치들이 존재했다

동독에서 취득한 증서, 졸업장 및 기타 자격증 승인과 관련하여 BVFG의 92조 1~3항의 내용이 모든 종류의 시험과 자격증에 적용된다(Göring, 1991 : 122쪽)¹⁵²⁾.

152) 수공업 분야 마스터 시험에 관해 2개의 특별규정이 존재했다. 예컨대 BVFG 71조, HwO

승인 관련 규정은 가급적 광의로 적용되었다. 어떤 단체가 그 결과 불충분하게 지원받게 된다면, 그들은 경우에 따라 교육 과정, 견습 과정 등에 의해 부분적으로 보충 지원을 받게 되었다(Schäfer, 1986 : 95)¹⁵³⁾. 자격증들은 연방정부 기관에 의해 평가되었다(부분적으로 유로). 자격(학업 내지 실업기능 관련)은 상이한 형식에 의해 이루어졌기 때문이다.¹⁵⁴⁾

적극적 지원 조치로서 수많은 프로그램들이 존재했는데 이들은 연령과 직업별로 제공되었다.¹⁵⁵⁾ 이에는 학업 내지 직업 교육, 직업 통합 내지 자생력 지원, 농업 계로의 흡수 등을 포괄했다. 이주민이 원 거주지에서 행사하던 생계 활동만이 지원되었는 것이 아니라, 새 환경에서 자신의 기존 지식과 경험을 바탕으로 새로 결정했던 직업도 지원 대상에 포함되었다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 62). 동독에서는 교육 기회가 정치성과 깊이 결부되었고 학문 외적 직업들은 모두 기능공 혹은 기술자 영역으로 분류되었던 데에 비해, 서독의 이원 교육제도에서는(im westdeutschen dualen Ausbildungssystem) 자격증 취득을 요하는 직업 계통은 전체 노동시장의 일부분(산업, 상업, 수공업, 공무원, 자유직)에 불과했다(Göring, 1991 : 125).

직업 정책적 조치 외에 통합 거버넌스의 또 다른 중요 속성으로서 일반 통합정책과 직업 통합의 연계를 들 수 있다. 따라서 주택들은, 늘 그랬던 것은 아니지만, 일자리와 결부되어 제공되었다. 실업 수당과 보험 조치들은 생계 활동 개시 전에도 가능했다. 뿐만 아니라, 통합 거버넌스의 작동 방식이 더욱 중요했다. 국가 기관만이 아니라 시민사회(복지단체)도 상담과 후속 관리에서 결정적 역할을 했던 것이다. 이주민들은 그 같은 조직들의 도움을 받아 지원 서비스를 확보할 수 있었다.

(수공업 규정) 7조가 그들이다. 이에 관해서는 다음을 참조 : Göring(1991).

153) 이 문서 취득은 쉽지 않았다. 직업 승인은 각 주정부에서 이루어졌으나, 관료주의로 인해 이주민들은 과도한 부담을 받았던 탓에 주정부별로 상이한 처우가 발생했던 것이다 (Gärtner, 1989 : 22).

154) 한 동독인의 사례가 승인 절차의 까다로움을 보여주었다 : “Barbara S는 여러 주 동안 기다려야 했다. 세베를린 담당 부서는 그리고나서야 비로소 그가 ‘아동 간호사라는 직업을 행사’할 수 있다는 증서를 발급해주었다. 동독에서의 장기간 직업 경력에도 불구하고 그는 취업 후 새 동료와 상급자들로부터 미심쩍어 하는 눈초리를 받았다. 그러한 어려움에도 불구하고 많은 탈 동독 신규 주민들은 단기간 내에 직업계에 뿌리를 내릴 수 있었다”(Brecht, 2005 : 91).

155) 예컨대 학자 지원 프로그램(30~50세까지)과 Garantiefond(35세까지)은 연령 제한을 상정하였다. 이에 관해서는 3장을 참조할 것.

2. 통합 거버넌스의 직업 통합에 대한 분석

1) 직업 통합의 열쇠 : 경제

이주민의 직업 활동과 관련하여 상세한 통계가 발표된 바는 없다. 탈 동독자의 생계 활동에 관한 통계가 작성되어 있지 않기 때문에 직업 통합이 얼마나 빠르게 혹은 어떤 규모로 이루어져 있는지에 관해서 정확히 파악하기는 어렵다(Franke, 1989 : 551).

상황이 이러하므로 본 단락에서는 경제 상황과 직업 통합이 서로 어떻게 맞물려 있는지 관찰하여 그로부터 결론을 유도해보는 정도로 만족하고자 한다. 1950~1960년대, 즉 아데나우어 수상과 그의 후임 수상 시절에는 탈 동독자의 경제 통합이 좋은 출발점을 갖고 있었다. 경제 성장에 힘입어 일자리 창출과 관련한, 여하한 큰 어려움도 알려진 바가 없다.¹⁵⁶⁾ 이주민들은 경제 활동 연령층이 주를 이루었고 따라서 근로 인력으로서 상당한 기여를 하였다. 그러나 청소년 이주자들 중에는 불만족과 실망감이 팽배했다. 열악한 근로 조건과 그로 인한 착취감 때문이었다(Brecht, 2005 : 89).

1970년대 서독 경제는, 몇 차례 위기에도 불구하고, 비교적 안정적이었다. 이 같은 배경 하에 동독 이주민들은 그들의 적극적 사회 참여 및 높은 성취 동기로 인해 신속히 취업 기회를 획득할 수 있었다. 기업과 회사는 자체적으로 직능 관련 프로그램을 개발하고 그에 대해 용자 등의 형식으로 재정도 지원했다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 69). 동독 이주민의 하층민화(Unterschichtung)는 1960년대부터 심화되기 시작했다. 이로 인해 소외감(das Gefühl der Vernachlässigung)이 증가했다. 그럼에도 불구하고, 통합과 관련하여 눈에 띠 만큼 큰 문제점이 노출되지는 않았다. 이는, 최소한 부분적으로는, 동독 이주민이 외국 노동자(Gastarbeiter)와 서독 원주민(Altbevölkerung) 사이에 위치했기 때문이다. 즉, 그들은 다른 이주민 집단보다 한 단계 높은 지위에 있었던 것이다.¹⁵⁷⁾

1980년대에는 경제 후퇴와 실업률 증가가 두드러졌다. 좋지 못한 경제 상황 속에서 그들은 그들의 학력에 부합하지 못하는 고용 관계도 종종 받아들였다. 또는

156) 서독의 완전고용 및 지속적 경제성장은 이주민에게 큰 도움이 되었다(Hoffman, 1999 : 622).

157) 어떤 이주민 집단은 비교적 하급 노동에 종사하게 되었고 서독인들은 이로써 이득을 얻었다. 이 같은 현상은 흔히 하층민화(Unterschichtung)라고 표현되었는데 이는 탈 동독자의 경우에도 그리 다르지 않았다. 좋은 성적에도 불구하고 그들은 그 사실을 인정받기 위해 종종 싸워야 했다. 학력을 인정받지 못할 경우 그들은 맨밑바닥에서부터 다시 시작해야 했다(Helge Heidemeyer와의 인터뷰).

재교육과 같은 심화교육(Fortbildung) 과정을 수강하여 보다 나은 고용 기회를 확보하거나 그에 대비하고자 했다(Brecht, 2005 : 91쪽). 이들은 기타 좋은 조건(취업 자격과 긴 실무 경력)의 취업 희망자들과 더욱 경쟁해야 했다. 그래서 동독 이주민들은 취업 기회를 획득하는 데에 더욱 어려움을 겪게 되었다.¹⁵⁸⁾ 그러나, 놀랍게도, 생계 활동에 종사하던 이주민의 다수(70%)는 그들의 고용 기회를 근로중개소(Arbeitsämter)의 개입이나 중재 없이 확보하였다(Hofbauer, 1985 : 349쪽; Franke, 1989 : 551).¹⁵⁹⁾ 다시 말해, 이주민은 좋지 않은 상황 속에서도 좌절하려 하지 않았던 것이다. 그들이 성취 동기를 갖고 있었다는 사실은 그들의 높은 재취업률에서 재확인할 수 있다(Gärtner, 1989 : 38-39).¹⁶⁰⁾

위와 같은 관찰로부터, 경제 환경이 직업 통합에 결정적으로 영향을 끼쳤음을 분명히 확인할 수 있다. 그러나 이 때 간과되어서는 안 될 사항은, 경제가 활황이었던 때에도 이주민들은 그들이 차별 대우 받고 있다는, 혹은 소외되고 있다는 감정을 갖고 있었다는 사실이다. 이는 직업 통합에 부정적으로 작용한다. 반대의 경우, 경제 상황이 좋지 못했지만 이주민들이 경제 자립에 관한 의욕을 갖고 있었기에 직업 통합이 경제 상황에도 불구하고 그리 심한 타격을 입지는 않았다. 직업 통합에 영향을 끼치는 것이 바로 경제 환경이기는 하지만 경제 환경이 직업 통합을 결정짓기까지는 못한다. 따라서 직업 통합을 성공적으로 이끌기 위해서는, 보이지 않는 요소들을 관리하는 조치들도 함께 가동되어야만 할 것이다.

2) 통합 거버넌스의 중요성

직업 통합이 성공적으로 이루어지려면 경제는 사회의 기타 영역들에 의해 보충되고 지원되어야만 한다. 여기에서의 보충과 지원이라 함은 경제적 혹은 재정적 조치라기보다는 이주민에게 적극적 사고 방식을 불러일으키는 방향성을 의미한

158) 특히 다음과 같은 것들이 탈 동독자들에게 중재를 방해하는 요인들이었다 : 1) 취득 자격이 승인되던 안 되던, 직업교육 및 대학교육 교과과정이 상이했던 점(상이한 경제 및 사회 제도가 그 원인), 2) 중앙통제 경제에서 경험한 근로 조건과 근로 과정 및 그로 인한 상이한 실무 경험, 3) 서구 생산 방식의 기술적 우위, 4) 독일에는 없는 혹은 독일에 적용 불가능한 직종 및 직능(Bundesminister des Innern, 1988 : 80-81).

159) 근로중개소의 간접적 지원은, 예컨대, 상세한 상담 내지 상급 교육과정 등을 통해 취업 준비를 돕는 것이다(Hofbauer, 1985 : 349).

160) 각 연령대에서 또한 비교 가능한 취업 자격 중에서 비교해 볼 때, 탈 동독자는 서독 실업자보다 좋은 환경에 놓여 있었고 그들의 직업 통합은 또한 매우 신속히 진행되었다. 이주민 41%는 3달 이후에, 79%는 최소한 6달 이후에 다시금 생계 활동에 종사하였다. 이에선 그들의 이동성(Mobilität)과 직업에 관한 오픈 마인드(die Bereitschaft bei der Arbeitssuche Zugeständnisse zu machen)이 도움이 되었다; 39%는, 예컨대, 직종을 변경했던 것이다(Gärtner, 1989 : 39).

다. 다시 말해, 그들은 보이지 않는 요소들에 대한 관리인 것이다.

적극적 태도의 형성과 유지는 사회적 지원을 통해, 또 한 편으로는 삼리적 차원에서 달성될 수 있다. 따라서, 이주민에게 동등한 권리(Gleichstellung)를 인정하는 법적 조치들은 필수불가결하다. 독일 통합 모델의 “대등 처우”(Gleichstellung), “보상”(Ausleich) 같은 개념들로부터 어떤 하나의 지향점을 읽을 수 있다. “자격 취득을 통한 통합”이라는 모토 하에 취해진 제 조치들이 이주민 연령과 직능에 따라 구분되었다는 사실은 위와 같은 맥락 속에서 풀이될 수 있다. 상담과 후속 관리 조치는, 무엇보다도, 취업과 관련하여 이주민에게 오리엔테이션이 되었던 것들이다. 그러나 이들이 더욱 중요했던 까닭은 그들이 이주민과의 직접 접촉 창구였다는 데에 있다. 즉, 이주민들은 경제적 관점에서만이 아니라, 바로 심리적 측면에서도 관리되었던 것이다.¹⁶¹⁾

복지단체는, 이러한 관점에서 볼 때, 큰 가치가 있었다. 시민 자율조직이라는 성격으로부터 그들이 이주민 상담과 관리에 있어 국가 기관보다 친밀한 방식으로 접근했으리라는 점을 기대할 수 있었다. 이 접근성(Zugänglichkeit)은 그들의 전국적 행정 네트워크를 통해 더욱 강화될 수 있었다. 이주민의 성취욕(Motivation)은 심지어 국가 경제가 힘겨웠던 시절에도 직업 통합을 안정적으로 유지시킨 요인이었기에 이 측면이 직업 통합용 컨셉 개발 때에, 통합용 일반 조치 개발 경에는 말할 나위도 없거니와, 더욱 고려되어야만 할 것이다.

기술된 내용에 입각하여 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 경제는, 앞서 설명되었던 것처럼 국가와 시민사회의 경제 외적 조치에 의해 적절히 뒷받침될 때에야 비로소 성공적 통합을 유도할 수 있다. 경제 외적 조치들은 사회 시스템과 관련이 있다. 그보다 더 중요한 것은 아마도 이주민의, 사회에 대한 또한 통합에 대한 적극적 자세일 것이다.

161) 취업 중재가 근로중재소가 탈 동독자를 위해 제공하던 서비스임에도 불구하고 그리 이용되지 않았다는 점을 상기해볼 때, 우리는 이로부터 이주민의 개인적 인맥 외에도 시민사회가 해야 할 역할이 무엇인지에 관해 해답을 찾을 수 있다. 즉, 이러한 방식에 의해서 통합 거버넌스의 두 기둥이 상보적으로 작용할 수 있을 것이다(Hofbauer, 1985 : 349; Franke, 1989 : 551).

제6장 결 론

제1절 연구의 요약

본 연구는 통일전 서독의 동독이탈주민 통합정책을 살펴보고 그 특성을 파악하여 한국 북한이탈주민 통합정책에의 시사점을 찾으려는 목적에서 출발하였다. 종전 연구들은 사회 전체의 참여에 의해 통합이 가능하였다는 사실에 동의하면서도 주로 국가(관련법 제정 및 집행)나 시민사회의 복지단(상담과 돌봄) 등 행위자의 활동에 초점을 맞춰 수행했던 기능을 위주로 파악했을 뿐이었고, 아울러 분단기 독일사회를 둘러싼 큰 사회적 변화와 이에 대응하여 이루어졌던 행위자와 환경간의 다양한 상호작용도 충분히 다루지 않았다. 이러한 문제인식을 바탕으로 본 연구는 이주민 통합개념을 설정한 후, 서독의 동독이탈주민 통합정책에 대한 이론적 배경으로 탈동독 이주민의 통합을 위한 국가, 경제, 시민사회의 협력 체제에 초점을 맞추어, 이를 ‘통합 거버넌스(Integration Governance)’로 명명하고 행위자간 상호협력관계 및 정치, 경제 그리고 사회적 환경과의 상호작용에 주목하여 논의를 진전시킨다.

정치·경제·사회적 변화와 이탈주민의 영향에 조응한 서독의 ‘통합 거버넌스’를 시대별로 구분하여 검토한 연구결과 분단기간 동안 상당한 환경변화에도 불구하고 통합정책의 기본골격은 안정적으로 유지되면서 점진적으로 개선되었으며, 시민사회 특히 사회복지단들이 통합정책의 주요 행위자로서 상당한 역할을 했다.

구조 및 의사소통 그리고 환경과의 상호작용 검토를 바탕으로 본 연구는 이러한 서독의 통합정책이 다음의 특징들을 가지는 것으로 분석한다. 첫 번째는 연구 대상 집단인 탈동독 이주민의 특성이 시대에 따라 계속해서 변화하였다는 점이다. 이주민 수, 이주 형태, 연령이라는 구조적 요소만이 아니라 이주 동기나 멘탈리티와 같은 심리적 요인도 점차 변화하였다. 양독 간의 정치, 경제, 사회 체제의 차이로 인해 이러한 변화는 점차 증폭되었음을 알 수 있다.

두 번째 특징은, 서독의 통합정책이 환경 변수의 불안정한 변화 속에서도 주어진 정치, 경제, 사회적 환경의 제약조건 하에서 안정적으로 유지되었다는 점이다. 즉, 구조와 의사소통의 관점에서 기본 컨셉과 정책수단들을 일관성있게 유지했는데, 이러한 안정성의 사회 내적 기초로서 종전 이주민에 대한 경험과 시민사회의 구조적인 참여를 꼽았다. 한편, 외적 요인으로는 이주민의 언어능력과 대체적으로 호의

적이었던 노동시장 상황을 거론한다.

세 번째 특징은, 구조적 측면에서 볼 때 시민사회가 중요 정책 수행자로서 기능했다는 점이다. 특히, 6개 복지단(Spitzen-Wohlfahrtsverbände)은 연방 규모의 통일적 조직을 갖추고 정부의 집행과 결정 과정에 적극 참여했다. 시민사회 참여의 이러한 배경으로서 이주민 통합은 전체 사회가 참여해야 할 과제라는 사회적 인식이 중요했으며, 나아가 독일 시민사회의 사회참여 전통도 주요한 원인인 것으로 파악한다. 독일 시민사회의 이니셔티브는 보충성 원칙(Prinzip der Subsidiarität)에 근거하여 국가로 부터 인정과 함께 지원받았다.

네 번째 특징으로는, 절차적 측면에서 볼 때 조밀한 네트워크의 제도화를 꼽았다. 다양한 공적 조직 및 시민사회 조직들이 연방, 주, 지역 등의 차원에서 수직, 수평적 네트워크를 구성했고 상호 협력체제를 유지했다. 참여를 제도화하는 것은 시스템 안정성과 서비스의 안정적 공급을 제고할 수 있었던 반면, 다자 참여로 인한 결정 지연이나 복지단의 관료화 경향 등을 유발하기도 했다.

다섯 번째 특징으로는, ‘통합 거버넌스’의 궁극적인 목표는 직업통합 그 중에서도 ‘자격 취득을 통한 통합’이었다는 것이다. 서독 정부는 정치적으로는 서독인과의 동등 대우, 경제적으로는 이주로 상실한 재산을 상쇄해 주는 부담 조정의 원칙 하에, 직업 취득에 의한 경제적 자립을 사회 통합의 기초로 삼아 왔다. 이러한 통합 개념은 직업 취득의 전제조건인 자격 획득을 유도할 뿐 직업을 직접 제공해주는 형태는 아니었다는 점에서 ‘자격 획득을 통한 통합’으로 특징지워지는데, 주요한 정책적 수단은 동독에서 획득한 각종 자격증 인정 및 새로운 자격을 위한 다양한 교육훈련 기회제공 등을 꼽을 수 있다. 연구결과에 의하면, 경제상황은 고용과 실업에 직접 관련되어 직업 통합에 결정적인 영향을 미쳤다. 그러나 이같은 가시적 외부 변수 외에도 탈동독 이주민의 정신자세가 통합 정책의 안정화에 중요한 역할을 했다. 즉, 경제호황기에는 그것은 촉매제로서, 경제침체기에는 완충제로서 작용했다.

제2절 한국에의 시사점

통독전 서독에서와 마찬가지로 2차대전 이후 한국 또한 상당한 정치·경제·사회적 환경변화를 겪었다. 북한이탈주민에 대한 남한의 통합정책은 시대에 따라 많은 부침을 거듭해 왔는데 한편으로는 남북관계와 또다른 한편으로는 국내정치상황 및 지원역량과 밀접히 연관되었다.

먼저 특별지원기(한국전쟁 이후 1993년 12월까지)에는 냉전시대 남북한 체제경쟁 하 정치적 논리가 경제적 논리를 압도하여 체제선전 차원에서 전폭적인 지원의 형태로 이루어졌고 담당은 원호처(국가보훈처)였다. 소수의 ‘월남귀순자’ 혹은 ‘월남귀순용사’로 불리우는 군인 출신성분이 주류였다. 다음으로 현실적 지원기(1993년 12월-1997년 7월까지)에는 베를린장벽 붕괴, 구소련 해체 등의 대외정세 변화로 인해 체제경쟁의 의미가 퇴색되면서 북한이탈주민들을 우대할 정치적 필요성이 사라졌고 이들에 대한 전폭적인 지원은 재정적 부담으로 간주되었다. 한편 국내 다른 저소득자에 대한 지원과의 형평성 문제가 부각되면서 이들은 ‘귀순북한동포’로 불리우며 복지차원에서 생활보호대상자로 인식되었고 지원또한 상당히 축소되었다. 담당부서는 보건사회부(보건복지부)로 이관되었다. 당시 북한이탈주민들의 주류는 유학생, 외교관 등 북한 엘리트 계층이었고 높은 교육 수준과 중상층의 배경, 남한정부의 관대한 정착지원금으로 인해 빠른 적응이 가능했다(윤인진, 2007: 15). 마지막으로 지원체계 구축기(1997년 7월부터 현재까지)에서는 ‘인도적, 사회복지적’ 차원에서 ‘통일을 대비한 자립정착’ 차원의 지원으로 변경되었다.¹⁶²⁾ 2000년대 이후 들어 탈북을 돕는 브로커가 등장하고 가족초청 연쇄이동이 증가하는 등 자체적 성장 메커니즘을 가지면서 북한이탈주민 수는 급격히 증가되었다. 구성비로 보면, 여성 및 가족 동반 입국자의 비율이 높고, 생존 차원의 동기 보다는 더 나은 삶을 추구하기 위한 이주 성격이 증가되었는데 신분상 최하층보다는 중상류층에 속했던 사람들이 상당수를 차지했다. 이러한 변화는 북한이탈주민을 점차 ‘이주민’의 범주로 간주할 수 있게 하였다.¹⁶³⁾

앞서 살펴본 독일 통합정책의 특징과 맞물려 한국에의 시사점을 생각해 보면 다음과 같다. 첫째, 한국의 통합정책은 ‘군사안보 및 체제선전 차원’-‘사회복지적 차원’-‘남북한 사회통합차원’으로 해당 시기의 정치·경제·사회적 환경변화에 따라 정책기조와 함께 주무부처의 변화를 겪었다는 점이다. 특히 정권의 이해와 맞물려

162) 정부에서는 향후 대량탈북사태를 대비하여 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」을 제정하여 체계적인 지원정책을 시작하게 되었다.

163) 최근의 제도개선 사례를 살펴보면, 우선 1999년부터 2004년 까지 교육지원 연령범위 확대 등을 통한 북한이탈주민의 생활안정 및 정착지원이 강화되었고, 이후 2006년까지 정착금의 인센티브제, 임대주택 제공확대, 정착도우미제도 도입 등이 이루어졌다. 아울러 2008년에는 이혼특례조항신설, 자격인정제도 개선, 취업보호기간 확대 등의 사업이 그리고 2009년에는 해외장기체류자 보호범위 확대, 지역적응교육, 청소년 학교 등 지원근거 마련 등의 제도개선이 이루어졌다. 마지막으로 2010년에는 북한이탈주민지원재단과 북한이탈주민 예비학교 설립, 취업지원강화방안 마련 등을 통해 주로 경제적 자립지원에 초점을 둔 제도개선이 이루어지고 있다.

지원이 컸던 초기의 운영으로 인해 특혜논의가 꾸준히 제기되어 왔고 향후 대량입국이 이어져도 이러한 지원규모가 지속가능할 것인지 여부 또한 문제되고 있다. 정책의 일관성이 보장되지 않을 경우 정책의 예측가능성이 줄어들면서 업무체계의 혼선을 주는 것은 물론 차별적인 지원으로 인해 이해당사자에 대한 상대적 박탈감을 조장할 수 있고 이는 궁극적인 남한 사회 정착과 통합에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

둘째, 한국 통합정책의 집행과 관련하여 상당히 미미한 시민사회의 역할 및 위상이다. 독일의 경우 주정부가 운영하는 평생교육센터(Volkshochschule), 사회복지단 소속 단체 및 기타 자발적 단체들이 주관하는 다양한 사회·심리적응 프로그램 등 민관 차원의 다양한 협력이 이루어져 탈동독자들의 원만한 서독사회 정착에 큰 기여를 했다. 한국의 경우 북한이탈주민 지원정책은 대부분 국가적 차원에만 머물러 있으며, 민간단체들과 실질적인 협력이 거의 이루어지지 않는다는 비판이 있다.¹⁶⁴⁾ 서독 시민사회의 사회복지단 소속 기관들이 적극적으로 활동할 수 있었던 이면에는 상담 및 사회서비스 분야에서 시민사회의 대민접촉 서비스의 효과성이 더 컸기 때문인데 한국에서는 실상 이와 반대의 모습이 눈에 띈다. 우선 NGO의 열악한 인적 물적 토대로 인해 체계적인 정착지원이 어려운 실정이며 특히 장기적으로 그들에게 도움이 될 취업알선에 주력하기 보다는 일부 NGO나 종교단체는 실제로는 이벤트 참가와 보상에 더욱 집중하는 경우가 많고 북한이탈주민 측면에서도 여러 가지 프로그램을 준비해서 도와주려고 하는 NGO에 대해 자기중심적으로 판단하여 불신하고 적극적인 참여를 하지 않는 경향이 있다.¹⁶⁵⁾ 따라서 정부차원에서 국가위주의 통합정책을 추진함과 동시에 효과적인 시민사회의 참여를 보장하기 위한 제도적 장치에 대한 고민이 필요하다.

셋째, 통합의 내용 면에서 볼 때, 서독의 직업통합정책은 스스로의 선택과 책임을 중시한 자격부여에 강조점을 두었기에 시장상황에 따라 자발적인 활로 모색의 가능성을 열고 있었다.¹⁶⁶⁾ 즉 직업을 통합의 목적이 아닌 수단으로 파악을 하여

164) 국가차원의 프로그램도 하나원의 일회적인 프로그램에 한정되어 있을 뿐만 아니라 많은 종교단체들이 북한이탈주민 지원사업에 관여하고 있지만 그 목적이 대부분 선교에 있는 만큼 북한이주민의 한국사회 자립기반 마련이라는 가장 중요한 목표는 간과되는 실정이다(이영란, 2005 : 200).

165) 북한이탈주민들은 자신들을 모아놓고 홍보해서 단체의 이익을 챙긴다고 생각하여 민간단체에서 하는 행사에 잘 참여하지 않는 경향이 있다. 민간단체에서는 이들이 아예 공짜이거나 물건을 나눠주지 않으면 참가를 안 하는 경우가 많다고 하소연하기도 한다(정길호, 2008).

166) 따라서 당사자는 희망 사항에 대해 혹은 이미 시작한 활동에 관해 불만이 있을 때 문제

다양한 직업획득의 가능성과 기회를 염두에 두었다. 그러나 현행 북한이탈주민 통합정책에서 읽혀지는 통합의 지향점은 자칫 실적위주의 취업이 아니냐는 비판의 목소리들이 대두되고 있는 것이 사실이다.¹⁶⁷⁾ 직업통합정책은 이주민이 희망하는 직업의 합당한 자격을 습득할 수 있도록 배려해주는 것이라 한다면, 최근 직업훈련 직종의 편중성과 취업미스매치가 심각한 한국의 현실에 주는 시사점이 작지 않다.¹⁶⁸⁾ 북한이탈주민의 경우 직업훈련을 수료하고 자격을 취득하는 정도는 일반 참여자에 비해 특별히 낮은 수준을 보이지는 않으나 해당 훈련내용에 상응하는 취업으로의 연계는 뚜렷하지 않는 상황인데 이러한 미스매치의 주요 원인으로 취업장려금이나 수당 수령을 우선시하는 ‘생계형 직업훈련’ 참여였다는 점을 꼽는다(박정란, 2010 : 83-84). 즉 북한이탈주민 입장에서는 자신의 선호나 소질, 경력발전 등의 자발적 의사에 대한 깊은 고민없이 일단 수당이 지급되는 교육훈련을 받고 이후 취업은 용이한 다른 직종에서 일하면서 취업장려금을 받는 행태를 보인다는 것이다. 문제는 통일부 또한 집행기관이 아니고 노동부나 복지부 관할 교육훈련의 협조를 받는 부서라는 점에기에 이러한 문제점을 개별적으로 확인하고 조정하기 어렵다는 것이다.¹⁶⁹⁾ 정책부처의 특성상 통일부는 관련 부처들의 직업훈련 계획을 북한이탈주민들에게 단지 통보하고 기업들의 고용정보를 알리도록 노력할 뿐, 기업의 수요에 맞는 교육훈련을 계획하고 북한이탈주민 개인별로 맞춤형 취업관리를 진행하여 체계적으로 인력을 양성하지는 못하고 있다. 고용주 입장에서도 마찬가지로 북한이탈주민 취업시 1/2의 임금을 고용지원금으로 받는다는 점에서 교육훈련이나 해당 자격이 충분치 않아도싼 값에 고용하고, 지원금이 끝나면 해고

를 직접 교정할 수 있었다(Bundesministerium des Innern, 1982 : 62-63).

- 167) 현재 정부의 경제적 자립정책 방향은 실적위주의 신속한 취업우선 전략, 경제적 유인(장려금 제도)을 바탕으로 북한이탈주민의 근로유인을 유발하는 정책 및 민간위탁 지역적응센터를 포함한 북한이탈주민 정착지원서비스 전달체계의 확대이다. 특히 2010년에는 ‘자활과 자립’의 정책적 기초를 ‘일자리 2000개 창출’이라는 양적지표로 구체화하여 신속한 취업에 강조점을 두고 있다(김화순, 2010 : 45). 현재 정착지원의 목표인 ‘경제적 자립을 통한 정착’과 관련하여 그 평가는 주로 ‘자립’의 양적인 판단으로서 ‘취업’에 맞춰져 있고 이는 ‘취업지원’에서 주로 다루어진다. 그러나 어떤 식의 자립이며 이러한 자립이 정착과 어떠한 관계를 속에서 발전되어 소위 ‘사회통합’에 다다를 수 있는지는 불분명 하다.
- 168) 북한이탈주민 직업훈련 직종현황을 보면 서비스분야(29.1%), 사무관리분야(26.4%), 기계·장비분야(14.3%) 순으로 이 세가지 직종에 편중되어 있으나 직종별로 훈련 후 상위 취업을 보면, 산업응용분야(46.2%), 기계·장비분야(48.4%), 의료분야(41.0%) 순이었다. 서비스분야(32.1%)와 사무관리분야(30.3%)는 취업률이 상대적으로 저조한 직종들이다(박정란, 2010 : 83-84).
- 169) 아울러 노동부나 복지부 등 일상업무에서 북한이탈주민관련 업무를 추가적으로 집행하는 부처의 경우 북한이탈주민 관련사무는 본래 업무에 포함된 일부분이기 때문에 이들을 위한 특별한 관심과 지원을 기대하는 것은 사실상 쉽지 않다.

를 하고 다른 북한이탈주민을 뽑는 행태를 보이는 경우가 비일비재 하다. 즉 제도 설계의 잘못으로 모든 이해당사자들이 사적으로 유리한 쪽으로 행동할 수 있고 이때 맞물린 도덕적 해이로 인해 총 사회후생은 감소한다.

한편 통합이란 일방의 노력으로 되는 것이 아니며 쌍방의 기여와 협력을 바탕으로 하는 것이라는 점을 염두에 두면, 북한이탈주민 스스로의 변화와 자구노력도 강조될 필요가 있다. 왜냐하면 북한이탈주민의 취업과 사회통합을 어렵게 하는 요인들로 이들의 자세가 주로 거론되는 것이 사실이기 때문이다(서정배, 2010 : 13).¹⁷⁰⁾ 이들을 고용해 보았던 고용주나 행사를 진행해온 관리자 입장에서 이들은 약속을 잘 안지키고 게으르다는 의견이 상당히 발견되므로 이에 대한 교육과 더불어 자기 스스로의 노력이 필요하다.¹⁷¹⁾ 정부입장에서도 북한이탈주민을 피동적으로 지원을 받기만 하는 존재로 인식하는 것을 탈피해 그들의 기여와 협력을 모색해 나가는 것이 필요하다. 통일을 대비하고 그 후의 사회통합을 염두해 둔다고 하면서도 아직까지 북한이탈주민에 대한 인식은 여전히 수혜자에 머물러 있다면 더 큰 발전을 스스로 저해하는 것일 수 있다.

이런 측면에서 현재의 북한이탈주민 지원정책도 ‘지속가능성’의 차원에서 근본적인 고민이 필요하다. 향후 지속적인 대량탈북이 예측되고 있는 지금, 현재처럼 북한이탈주민 1인당 2천만원에 이르는 정착지원금과 임대아파트 입주 알선 및 최고 2천만원이 웃도는 직업훈련 및 자격증 취득 장려금 등을 지급해 오는 정책을 계속 유지할 수 있을지, 이런 지출액수에 대해서 과연 사회적 합의가 존재하는지에 대해서 곰곰이 따져볼 필요가 있다. 이렇듯 초기 정착에 집중적인 지원을 하는 정책방안과 비교해 정착 후에도 시민사회와 더불어 지속적인 프로그램 제공을 염두에 두었던 서독의 통합정책은 통합의 속성이 장기적이라는 측면에서 더 설득력있다고 보여진다. 요컨대 지속가능성의 견지에서 지원을 현실화하고 특혜보다는 차별을 받지 않고 공정하게 함께 경쟁할 수 있는 사회 풍토를 만들 필요가 있는데 이는 다른 사회적 약자층의 북한이탈주민에 대한 상대적 박탈감으로 인한

170) 생계·의료급여 등에 의존하며 자립의지가 부족하여 사회보장시스템에 안주하려는 태도, 재북 당시 직업상/학력상 실제 업무능력의 부족을 겪기에 열악한 개인역량 그리고 심신 장애에 따른 건강문제 등은 실제 정부의 정책으로 인해 쉽사리 개선의 여지가 있는 것은 아닐뿐더러 그저 신속하게 취업하는 것이 능사는 아니고 오히려 이들에게 고통을 안겨줄 수 있다.

171) 북한이탈주민의 맞춤형 중소기업 취업프로그램인 “북한이탈주민과 중소기업 만남의장” 행사는 2010년 1월부터 매월 운영하고 있는데 1-9차까지 채용박람회 현장에서 채용합의한 북한이탈주민 총 896명 중 최종적으로 취업한 북한이탈주민은 61명이다. 미취업사유 중 채용예정기업에 연락조차 없음이 62.2%를 차지했다(박영수, 2010 : 23-25).

위화감을 줄임으로서 궁극적으로 전체의 사회통합에 긍정적으로 작용할 것이다. 아울러 정부의 통합 관련 정책결정에 북한이탈주민의 참여를 제도적으로 보장함으로써 집행의 민주성과 순응성이 보장될 수 있을 뿐만 아니라 통일 후 사회통합을 준비하는 정책실험으로서도 그 의미가 작지 않으리라고 본다.

[참고 문헌]

〈기타자료〉

- Bundesarchiv, Koblenz (BAK)
B 150/6204 Bd. I, IV 5 (II 3) - 7255/1
- Landesarchiv, Berlin (LAB)
B Rep. 002 Nr. 17872, 2dA 5157 Bel 8/8
- Helge Heidemeyer 박사, 의회주의와 정당역사 위원회, 2008년 5월 2일
- Harald Fiss 전 소장, 베를린 마리엔펠데, 2008년 7월 9일
- Andreas Techel 디아콘, 베를린 템펠호프-슈네베르크 디아코니, 2009년 6월 3일

김화순. (2010). 2010년 북한이탈주민 일자리대책의 쟁점 및 향후 방향 : 고용활성화를 중심으로, 「북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄」, 2010년 10월 21일 국회헌정기념관.

박영수. (2010). 북한이탈주민 취업지원현황과 과제, 「북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄」, 2010년 10월 21일 국회헌정기념관.

박정란. (2010). 북한이탈주민 취업활성화 방안과 제언, 「북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄」, 2010년 10월 21일 국회헌정기념관.

서정배. (2010). 북한이탈주민 취업현황과 대책, 「북한이탈주민의 취업지원정책 및 발전방안 모색 심포지엄」, 2010년 10월 21일 국회헌정기념관.

윤인진. (2007). 탈북자의 적응실태와 정착지원의 거버넌스 패러다임. 「기로에 선 탈북자 정착지원 정책 : 주무부처 조정, 지자체, 민간이양 가능한가?」, 2008 북한인권시민연합·경인발전연구원 정책심포지엄, 서울, 12월 10일.

정광호·김민영·금현섭. (2010). 탈북자지원정책의 새로운 이해 - 문제정의의 관점에서 -, 「한국정책학회보」, 19(1) : 71-100.

정길호. (2008). ‘북한 이탈주민의 지역사회 정착을 위한 연계협력체계 구축방향’ 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.

통일부. (2010). 2010 통일백서. 통일부.

Abelshauer, Werner (1983) : Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945 – 1980, Frankfurt/Main, Suhrkamp.

Abramson, Harold (1980) : Assimilation and Pluralism. In : Stephen Thernstrom (ed.),

- Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups, Cambridge, Harvard University Press.
- Ackermann, Volker (1990) : Integration : Begriff, Leitbilder, Problem. In : Bade, Klaus J. (Hg.), Neue Heimat im Westen : Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler, Westfälischer Heimatbund Münster.
- Ackermann, Volker (1995) : Der echte Flüchtling. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus der DDR 1945-1961, Osnabrück.
- Ackermann, Volker (1996) : Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961. In : Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung, Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Campus.
- Ackermann, Volker (1999) : Politische Flüchtlinge oder unpolitische Zuwanderer aus der DDR? : Die Debatte um den echten Flüchtling in Westdeutschland von 1945 bis 1961. In : Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung : Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Adam, Markus (2001) : Governance als Ansatz der Vereinten Nationen. In : König, Klaus und Adam, Markus (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 219, Speyer.
- Augustin, Katja (2005) : Im Vorzimmer des Westens : Das Notaufnahmelager Marienfelde. In : Effner, Bettina und Heidemeyer, Helge (Hg.), Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde, be.bra Verlag.
- Bade, Klaus J. (1987) : Transatlantic Emigration and Continental Immigration : the German Experience Past and Present. In : Bade, Klaus J. (ed.), Population, Labour and Migration in 19th- and 20th- Century Germany, Leamington Spa : Berg, German historical perspectives 1.
- Bade, Klaus J. (1993) : Einwanderung und Eingliederung in Deutschland : Entwicklungslinien und Probleme. In : Bade, Klaus J. und Troen, S. Ilan (Hrsg.), Zuwanderung und Eingliederung von Deutschen und Juden aus der früheren Sowjetunion in Deutschland und Israel, Bonn.

- Bade, Klaus J. (1997) : Fremde im Land, IMIS-Schriften 3, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.
- Bade, Klaus J. (Hrsg.), (1992) : Deutsche im Ausland - Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, München.
- Baum, Karl-Heinz (1999) : Die Integration von Flüchtlingen und Übersiedlern in die Bundesrepublik Deutschland. In : Deutschen Bundestag (hg.), Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozess der deutschen Einheit“, Bd. VIII, 1, Baden-Baden, S. 511-641.
- Baumgartl, Birgit (1992) : Integration von Übersiedlern in der Bundesrepublik Deutschland, Konstanz, Hartung-Gorre, Konstanzer Schriften zur Sozialwissenschaft, Bd. 16.
- Beer, Mathias (1999) : Lager als Lebensform in der deutschen Nachkriegsgesellschaft. In : Motte, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), 50 Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung, Frankfurt a.M., New York.
- Beitz, Wolfgang G. (Hrsg.) (1990) : Studien- und Berufschancen für Zuwanderer, Beiträge eines Symposiums der Otto-Benecke-Stiftung am 23./24. November 1988 in Berlin, Otto-Benecke-Stiftung e.V..
- Benz, Arthur (2007) : Governance – A Political Science Perspective Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems. In : Jansen, Dorothea (ed.), New Forms of Governance in Research Organizations : Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration, Springer.
- Benz, Arthur (ed.) (2004) : Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen, Opladen : VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berry, John W. (1992) : Acculturation and Adaptation in a New Society, International Migration 30, S. 69-85.
- Berry, John W. (2002) : Conceptual approaches to acculturation. In : Chun, Kevin M., Organista, Pamela B. und Marin, Gerardo (eds.), Acculturation : Advances in theory, measurements, and applied research. Washington, DC : American Psychological Association.
- Boebenecker, Karl-Heinz (1995) : Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD : eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder,

Münster, Votum-Verl.

- Boeßenecker, Karl-Heinz (2005) : Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in der BRD : eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände, Neuausgabe, Juventa Verlag.
- Bogumil, Jörg und Holtkamp, Lars (2005) : Local Governance und gesellschaftliche Integration. In : Lange, Stefan (Hrsg.), Governance und gesellschaftliche Integration, VS Verl. für Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Brauns, Hans-Jochen (1995) : Modernisierungsbedarf im Spannungsfeld von Staat und Freier Wohlfahrtspflege. In : Wohlfahrtsverbände in Deutschland : Auslauf- oder Zukunftsmodell?, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 64, Friedrich Ebert Stiftung.
- Brecht, Christine (2005) : Integration in der Bundesrepublik : Der schwierige Neuanfang. In : Bettina Effner/Helge Heidemeyer (Hg.), Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmehager Marienfelde, be.bra Verlag.
- Brubaker, Rogers W. (2001) : The Return of Assimilation : Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany and the United States, Ethnic and Racial Studies 24 (4), Routledge.
- Brunnengräber, Achim, Dietz, Kristina, Hirschl, Bernd und Walk, Heike (2004) : Interdisziplinarität in der Governance-Forschung, Diskussionspapier des Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) 64/04, Oktober, 2004, Berlin. <http://www.ioew.de/home/downloaddateien/DP6404.pdf>.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrg.) (1985) : Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege - Aufgaben und Finanzierung, Lambertus.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Bonn (1992) : Eingliederung von Aussiedlern und DDR-Zuwanderern in die Bundesrepublik Deutschland - Angebote und Hilfen der Wohlfahrtsverbände. In : Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 – 1991), Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema : “Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie”; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches

- Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1. Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.
- Bundesminister des Innern (1988) : Bestandsaufnahme der Eingliederungshilfen von Bund und Ländern für Aussiedler und für Zuwanderer aus der DDR und Berlin (Ost) – mit einer Analyse des Bedarfs, VtK I 4 – 933 900 – 2/1, 31. März 1988, Bonn.
- Bundesminister für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1969) : 20 Jahre Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte : 1949 - 1969, Bonn, Bundesministerium.
- Bundesministerium des Innern (Hg.) (1982) : Betrifft : Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen (Hg.) (1961) : Die Flucht aus der Sowjetzone und die Sperrmaßnahmen des kommunistischen Regimes vom 13. August 1961 in Berlin, Bonn und Berlin.
- Bundesministerium für Vertriebene (1951) : Die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Gemeinschaft : Bericht der ECA Technical Assistance Commission für die Eingliederung der Flüchtlinge in die deutsche Bundesrepublik, dem Bundeskanzler am 21. März 1951 überreicht, Bonn.
- Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1965) : Die Flucht aus der Sowjetzone : Ursachen und Verlauf - die Eingliederung der Flüchtlinge, Bonn, 7. Auflage. 159
- Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte (1961) : Die Flucht aus der Sowjetzone, Bonn, 4. ergänzte Auflage, Stand 30.6.1961.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.) (1999) : Journalistenhandbuch Entwicklungspolitik, Berlin.
- Castles, Stephen und Mark J. Miller (2003) : The Age of Migration : International Population Movements in the Modern World, 3rd. Edition. New York, Guilford Press.
- Chae, Joeng-Min (2003) : The mechanisms and patterns of the North Korean de-fectors' psychological acculturation in the Republic of Korea, Korea University, Diss., Seoul. (kor.).
- Commission on Global Governance (1995) : Our Global Neighborhood, Oxford, Oxford

University Press.

Creuzberger, Stefan (2008) : Kampf für die Einheit : das gesamtdeutsche Ministerium und die politische Kultur des Kalten Krieges 1949 - 1969, Düsseldorf, Droste.

Derenbach, Rolf (1984) : Berufliche Eingliederung der nachwachsenden Generation, Forschungen zur Raumentwicklung, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

Diakonisches Werk (Hrsg.) (1989) : Aussiedler/DDR-Zuwanderer, Stuttgart. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Djeković, Liliana und Gross, Hermann (1989) : Der Beitrag der Vertriebenen und Flüchtlinge zum Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft. In : Marion Frantziach, Odo Ratzka und Günter Reichert (Hrsg.), 40 Jahre Arbeit für Deutschland – die Vertriebenen und Flüchtlinge, Verlag Ullstein, Frankfurt/Berlin.

Dodgson, R., K. Lee, et al. (2002) : Global Health Governance : A Conceptual Review. Global Health Governance Discussion Paper 1. London, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Center on Global Change and Health.

Dose, Nicolai (2003) : Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in : Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hg.) : Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Baden-Baden, S.1955.

EC Commission (2004) : Communication on Immigration, Integration and Employment, Brussels.

Effner, Bettina/Heidemeyer, Helge (Hg.). (2005) : Flucht im geteilten Deutschland – Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Mareinfelde. Be.bra verlag, Berlin-Brandenburg.

Ehrenforth, Werner (1959) : Bundesvertriebenengesetz : vom 14. August 1957 : Kommentar, Berlin [u.a.], Vahlen.

Esser, Hartmut (1990) : Prozesse der Eingliederung von Arbeitsmigranten. In : Höhn, C. und Rein, D.B.(Hg.), Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Boppard am Rhein : Boldt Verlag.

Esser, Hartmut (2000) : Soziologie, Spezielle Grundlagen. Bd.2 Die Konstruktion der Gesellschaft. Frankfurt a.M./ New York : Campus.

Esser, Hartmut (2001) : Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere –

- Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung 40. Mannheim.
- Esser, Hartmut (Hrsg.) (1979) : Arbeitsmigration und Integration, Verlag Hanstein, Königstein/Ts.
- Europäische Kommission (2007) : Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Zweite Ausgabe.
- Flierl, Hans (1992) : Freie und Öffentliche Wohlfahrtspflege : Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände, 2., überarb. Aufl., München, Jehle.
- Franke, Heinrich (1989) : Integration in Arbeit und Beruf : zentrale Aufgabe für die Arbeitsämter, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 59. Deutscher Landkreistag Bonn (Hrsg.), Verlag W. Kohlhammer Köln.
- Fuchs, Werner, Klima, Rolf, Lautmann, Rüdiger, Rammstedt, Otthein und Wienold, Hanns (Hg.) (1988) : Lexikon zur Soziologie. 2., verbesserte u. erweiterte Aufl., Sonderaufl.
- Gärtner, Christine (1989) : Die anderen Deutschen. Zur Lebenssituation ehemaliger DDR-Bürger in der BRD. Schriftenreihe der FH D, Fachhochschule Düsseldorf, University of Applied Sciences.
- Gordon, Milton M. (1964) : Assimilation in American Life, New York : Oxford University Press.
- Göring, Hans (1991) : Qualifikationsvoraussetzungen und -erwartungen von Aussiedlern. In : Baumeiser, Hans-Peter (Hrsg.), Integration von Aussiedlern : Eine Herausforderung für die Weiterbildung, Deutscher Studien Verlag, Weinheim.
- Gouldner, A. W. (1959) : Organizational Analysis. In : Merton, R. K., Broom, L. und Cottrell, L. S., Jr. (eds.), Sociology Today, New York, Basic Books.
- Granato, Mona (2003) : Integration durch Qualifikation. In : Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Integration durch Qualifikation. Chancengleichheit für Migrantinnen und Migranten in der beruflichen Bildung. Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien aus dem BIBB.
- Granicky, Günter (1959) : Die Zuwanderung aus der sowjetischen Besatzungszone als konkurrierendes Problem. In : Lemberg, E. und Edding, F. (Hrsg.), Die Vertriebenen in Westdeutschland. Ihre Eingliederung und Ihr Einfluss auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben. Bd. 3. Hirt Kiel.

- Gros, Jürgen (1999) : Wirtschaft. In : Werner Weidenfeld und Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin.
- Grosser, Alfred (1967) : Die Bundesrepublik Deutschland. Bilanz einer Entwicklung, Veröffentlichung des Theodor Heuss Archivs, Wunderlich, Tübingen.
- Grünbaum, Robert (1999) : Deutsche Einheit, Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Beiträge zur Politik und Zeitgeschichte.
- Grundmann, Siegfried (1990) : Außen- und Binnenmigration der DDR 1989. Versuch einer Bilanz, Deutschland Archiv (23), S. 1422-1432.
- Haberland, Jürgen (1988) : Eingliederung von Aussiedlern und Zuwanderer von Aussiedlern und Zuwanderern, 4., überarb. und erw. Auflage. Heggen-Verlag, Leverkusen.
- Haberland, Jürgen (1994) : Eingliederung von Aussiedlern, Sammlung von Texten, die für die Eingliederung von Aussiedlern aus den osteuropäischen Staaten von Bedeutung sind, Leverkusen.
- Hasse, Raimund und Krücken, Georg (2005) : Neo-Institutionalismus, Bielefeld.
- Haug, Sonja (2000) : Klassische und neuere Theorien der Migration. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 30, Mannheim.
- Häußer, Ott, Kapinos, Alois und Christ, Rudolf (1990) : Die Statusfeststellung nach dem Bundesvertriebenengesetz : Ein Kommentar zu den wesentlichen, im Zusammenhang mit der Statusfeststellung für Vertriebe-ne/Aussiedler und Sowjetzonenflüchtlinge stehenden Vorschriften, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Hay, C. und Jessop, B. (1995) : Local political economy, regulation and governance, Introduction to special Issue, Economy and Society, 24, August, S. 303-306.
- Heckmann, Friedrich (1998) : National Modes of Immigrant Integration : How can They be Conceptualized and Described?, Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms). efms Paper Nr. 24.
- Heckmann, Friedrich (2005) : Bedingungen erfolgreicher Integration. Bayerisches Integrationsforum „Integration im Dialog – Migranten in Bayern“ bei der Regierung von Oberfranken am 28.01.2005 in Bayreuth, europäisches forum für migrationsstudien (efms) Institut an der Universität Bamberg.

- Heidemeyer, Helge (1994) : Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949-1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer. Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Bd. 100, Droste Verlag, Düsseldorf.
- Heidemeyer, Helge (2000) : Vertriebene als Sowjetflüchtlinge. In : Hoffmann, Dierk, Krauss, Marita und Schawartz, Michael (Hrsg.), Vertriebene in Deutschland : Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven, Oldenbourg Verlag, München.
- Henry, Nicholas (1975) : Paradigms of public administration, *Public Administration Review (PAR)*, 35(4), American Society for Public Administration, Blackwell Publish, New York.
- Héritier, Adrienne (2002) : „New Modes of Governance in Europe : Policy-Making without Legislating?“. In : Héritier, Adrienne (ed.), *Common Goods : Reinventing European and International Governance*, Lanham (Rowman & Littlefield), S. 185-206.
- Herwartz-Emden, Leonie und Westphal, Manuela (1997) : Die fremden Deutschen : Einwanderung und Eingliederung von Aussiedlern in Niedersachsen. In : Bade, Klaus J., *Fremde im Land*, IMIS-Schriften 3, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.
- Hilger, Dietrich (1974) : Die mobilisierte Gesellschaft. In : Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Einen Bilanz*, Stuttgart-Degerloch, Seewald.
- Hilmer, Richard und Anne Köhler (1989) : Der DDR läuft die Zukunft davon. Die Übersiedler-/Flüchtlingswelle im Sommer 1989, *Deutschland Archiv* 22.
- Hofbauer, Hans (1985) : Berufliche Eingliederung von Übersiedlern aus der DDR und Berlin-Ost, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 18 (3), S. 340-355.
- Hoffmann, Frank (1999) : Junge Zuwanderer in Westdeutschland. Struktur, Aufnahme und Integration junger Flüchtlinge aus der SBZ und der DDR in Westdeutschland (1945 - 1961), Frankfurt a.M. [u.a.], Peter Lang Verlag.
- Hübner, Peter (2000) : Industriearbeit als Faktor der Vertriebenenintegration in der SBZ/DDR. In : Dierk Hoffmann, Marita Krauss und Michael Schawartz

- (Hrsg.), *Vertriebene in Deutschland : Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven*, München, Oldenbourg Verlag.
- Hyden G., und Bratton M. (eds.) (1992) : *Governance and Politics in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Janikowski, Andreas (1999) : *Berufliche Integration von Aussiedlern und Aussiedlerinnen : Eine empirische Analyse der Arbeitsbiographien*, Verlag Dr. Kovač.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2004) : *Governance und Verwaltungspolitik*. In : Benz, Arthur. (Hg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jansen, Dorothea (2004) : *Governance of research networks*, FÖV Discussion Paper No. 11, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Janz, Siegfried (Hrsg.) (1986) : *40 Jahre Flüchtlings- bzw. Vertriebenenämter in den Städten, Gemeinden und Ämtern des Kreises Herford und in der Kreisverwaltung Herford*. In : *Bund der Vertriebenen (BdV) Kreisverband Herford-Land, Ostdeutsches Schicksal, Chronik über die Eingliederung der Flüchtlinge, Vertriebenen und Aussiedler im Kreis Herford, 1945 - 1985*, Bussesche Verlagshandlung, Herford.
- Jesse, Eckhard (1999) : *Bundesrepublik Deutschland : Geschichte*. In : Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit : 1949 – 1989 – 1999*, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Schriftenreihe Band 363.
- Jessop, Bob (1998) : *The rise of governance and the risks of failure : The case of economic development*, *International Social Science Journal* 155, S. 29-45.
- Jo, Yeong-A (2003) : *The Ego Defense Mechanism of North Korean Defectors in South Korea*, Yonse University, Diss., Seoul, (kor.).
- Joeng, Gue-Sun (2008) : *Die Neuen Fremden in Südkorea : Flüchtlinge aus Nordkorea*, *Korea Forum* 1+2/2008, Korea Kommunikations- und Forschungszentrum des Korea-Verbandes e.V. (Mitglied des Asienhauses).
- Jordan, B. und Düvell, F. (2003) : *Migration : The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge, Polity Press.

- Kaul, Christina (1991) : Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention : Historische Entwicklung - Auslegung – Perspektiven. In : Geistlinger, Michael (Hrsg.), Flucht - Asyl - Migration : die rechtliche und faktische Bewältigung von Flüchtlingsproblemen in Österreich und im internationalen Vergleich : Flüchtlingsbegriff, Sichtvermerkserteilung, Zurückweisung an der Grenze, Abschiebung, Integration, Regensburg, Transfer-Verlag, Schriftenreihe des Instituts für Wirtschaftswissenschaften an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Salzburg, 6.
- Keler, Hans von (1989) : Aufbau und Organisation der Vertriebenenseelsorge sowie Probleme der Vertriebenenarbeit im evangelischen Bereich. In : Bund der Vertriebenen (Hrsg.), 40 Jahre Arbeit für Deutschland - die Vertriebenen und Flüchtlinge, S. 258-264.
- Kennis, P. und Schneider, V. (1991) : Political Networks and Policy Analysis : Scrutinizing a New Analytical Analysis. In : Marin, B. und Mayntz, R.(eds.), Policy Networks : Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Campus Verlag, Westview Press.
- Kerber, Harald und Schmieder, Arnold (Hg.) (1984) : Handbuch Soziologie. Zur Theorie und Praxis sozialer Beziehungen, Reinbek bei Hamburg.
- Kessler, Horst-Günter und Miermeister, Jürgen (1983) : Vom "Grossen Knast" ins "Paradies"? DDR-Bürger in der Bundesrepublik Lebensgeschichten, Reinbek bei Hamburg.
- Kickert, W. (1993) : Complexity, Governance and Dynamics : Conceptual Explorations of Public Network management. In : Kooiman, Jan (ed.), Modern Governance : New Government-society interaction. London, Sage, S. 191-235.
- Kimmel, Elke (2005) : Das Notaufnahmeverfahren, In : Bettina Effner/Helge Heidemeyer (Hg.), Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde, be.bra Verlag.
- Klemt, Georg (1989) : Organisatorische Aspekte der Aufnahme und Unterbringung der Vertriebenen. In : Frantziou, Marion, Ratza, Odo und Reichert, Günter (Hrsg.), 40 Jahre Arbeit für Deutschland – die Vertriebenen und Flüchtlinge, Verlag Ullstein, Frankfurt/Berlin.
- Klenk, Tanja und Nullmeier, Frank (2003) : Public Governance als Reformstrategie,

Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf.

Kleßmann, Christoph (1997) : Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.

Koch, Gustav (1992) : Hilfen der Deutschen Ausgleichsbank. In : Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 – 1991), Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema : “Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie”; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart : Verl.-Werk der Diakonie.

Köhler, Günter (1991) : Notaufnahme. Evangelische Flüchtlingsseelsorge, Vierzig Jahre im Dienst für Umsiedler, Aussiedler und Übersiedler in Berlin, Berlin.

König, Klaus (2001) : Zum Governance-Begriff. In : König, Klaus und Adam, Markus (Hrsg.), Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 219, Speyer.

König, Klaus und Adam, Markus (Hrsg.), (2001) : Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 219, Speyer.

Kooiman, Jan (2002) : Governance : A Social -Political Perspective. In : Grote, Jürgen R. und Gbikpi, Bernard (Hrsg.), Participatory Governance; Political and Societal Implications. Opladen, S. 71-96.

Kooiman, Jan (ed.) (1993) : Modern Governance : New Government-Society Interactions. London, Sage.

Koopmans, Ruud (1999) : „Deutschland und seine Einwanderer : ein gespaltenes Verhältnis“. In : Kaase, Max und Schmid, Günther (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin, Edition Sigma, WZB-Jahrbuch.

Koreanische Botschaft (1994) : Die Eingliederungsmaßnahme und Aufnahmeprozess über Übersiedler und Aussiedler, Koreanische Botschaft, (kor.).

Krummbacher, Michael (1988) : Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren. In : Schildt, Axel und Sywottek, Arnold (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der

- Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt/Main/New York.
- Lange, Stefan und Uwe, Schimank (2004) : Governance und gesellschaftliche Integration. In : Lange, Stefan (Hrsg.), Governance und gesellschaftliche Integration, VS Verl. für Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.) (1987) : Protokoll der fünften Fachtagung „Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern“ vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD, Stuttgart.
- Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.) (1992) : Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 - 1991), Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema : “Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie”; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar/Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.
- Lanquillon, Wolfgang und Portmann, Helmut (1992) : Aspekte gesellschaftlicher Eingliederung von Aus- und Übersiedlern. In : Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), Dokumentation über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 - 1991) : Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema : “Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aus-siedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie”; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeismar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.
- Lee, Everett S. (1966) : A Theory of Migration, Demography, 3(1).
- Lee, Keum Soon et. al. (2003) : A Study of the Adaptation of North Korean Defectors, Korea Institute for National Unification (kor.).
- Lee, Keum Soon et. al. (2005) : A Study of Programs for North Korean Defectors’ Social Adjustment, Korea Institute for National Unification, (kor.).
- Linzbach, Christopf (1992) : Die Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen der sozialen Beratung und Betreuung von Aus-

- und Übersiedlern. In : Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), Dokumentati-on über die Eingliederungsarbeit für und mit Aussiedlern (1986 - 1991), Materialien; Protokoll der Sechsten Fachtagung zum Thema : “Gesellschaftliche und Kirchliche Eingliederung von Aussiedlern und Übersiedlern, Aufgaben und Perspektiven der Evangelischen Diakonie”; 28. bis 31. Mai 1990 in der Evangelischen Akademie Hofgeis-mar, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. 1 Aufl.. Stuttgart, Verl.-Werk der Diakonie.
- Lockwood, David (1964) : “Social Integration and System Integration.” In : Zollschan G. und Hirsch, W. (eds.), Explorations in Social Change. Boston, Houghton Mifflin.
- Luhmann, Niklas (1972) : Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin, Duncker & Humblot, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 20.
- Lüttinger, Paul (1989) : Integration der Vertriebenen - Eine empirische Analyse, Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Lynn, Laurence E. Jr. et al. (2000) : Studying Governance and Public Management : Challenges and Prospects, Journal of Public Administration Research and Theory (JPART) 10(2), Oxford Univ. Press; New York.
- Maaz, Hans Joachim (1990) : Der Gefühlsstau : ein Psychogramm der DDR, München : Droemer Knaur.
- Marin, Bernd und Mayntz, Renate (ed.). (1991) : Policy networks : empirical evidence and theoretical considerations, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt am Main, Campus-Verl, Westview Press.
- Mayntz, Renate (1993) : Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm. In : Kooiman, Jan (ed.) (1993), Modern Governance : New Government-Society Interactions. London : Sage, S. 9-20.
- Mayntz, Renate (2001) : Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In : Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel (Ed.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, S. 17-27.
- Mayntz, Renate (2005) : Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In : Schuppert, Gunnar Folke (Ed.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien (Band 1), Baden-Baden, S. 11-20.
- Meinhardt, R. und Schulz - Kaempff, W., (Hg.) (1994) : Dezentrale

- Flüchtlingssozialarbeit in Niedersachsen. Eine Zwischenbilanz, Oldenburg.
- Meisel, Harry (1978) : Die deutsche Berufsberatung : Gesamtüberblick, Stuttgart, Berlin [u.a.], Kohlhammer, Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, 10, Bücherei für Berufsberatung, Arbeitsvermittlung u. Arbeitslosenversicherung.
- Messner, Dirk (ed.) (1998) : Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft. Eine Welt. Bonn, Dietz.
- Meyen, Michael (2000) : Die Flüchtlingsbefragungen von Infratest : Eine Quelle für die Geschichte der frühen DDR. In : BzG (Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung) 4/2000, Trafo verlag.
- Motte, Jan/Ohliger, Rainer/Oswald, Anne von (Hrsg.) (1999) : 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Frankfurt/M.
- Münz, Rainer, Seifert, Wolfgang und Ulrich, Ralf (1997) : Zuwanderung nach Deutschland : Strukturen, Wirkungen, Perspektiven, Frankfurt/Main [u.a.], Campus-Verl.
- Münz, Rainer und Ulrich, Ralf (1997) : Changing Patterns of Immigration to Germany, 1945-1995 - Ethnic Origins, Demographic Structure, Future Prospects. In : Bade, Klaus J. und Weiner, Myron (ed.), Migration Past, Migration Future - German and the United States, Berghahn Books.
- Neubach, Helmut (1997) : Die Rolle der beiden christlichen Kirchen bei der Eingliederung der Vertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland. In : Wille, Manfred (Hrsg.), 50 Jahre Flucht und Vertreibung : Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Aufnahme und Integration der Vertriebenen in die Gesellschaften der Westzone/Bundesrepublik und der SBZ/DDR, Helmuth-Block-Verlag Magdeburg.
- Niclauß, Karlheinz (1988) : Kanzlerdemokratie, Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl, Kohlhammer Urban-Taschenbücher, Band 393.
- Niclauß, Karlheinz (1999) : Bestätigung der Kanzlerdemokratie? Kanzler und Regierung zwischen Verfassung und Verfassungskonventionen, Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/99, S. 27-38.
- Nispel, Andrea und Szablewski-Çavuş, Petra (1996) : Über Hürden, über Brücken,

- Berufliche Weiterbildung mit Migrantinnen und Migranten, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung.
- North, Douglass. C. (1990) : Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Michael (Hrsg.) (2005) : Deutsche Wirtschaftsgeschichte, Ein Jahrtausend im Überblick, Broschierte Sonderausgabe, 2., völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, C.H.Beck.
- Nuscheler, Franz (1987) : Flucht und Vertreibung - Historische Einordnung und Forschungsstand, statistische Grundlagen und terminologische Probleme. In : Schulze, Rainer, von der Breilie-Lewien, Doris und Grebing, Helga, Flüchtlinge und Vertriebene in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte - Bilanzierung der Forschung und Perspektiven für die künftige Forschungsarbeit, Verlag August Lax Hildesheim.
- Nye, Joseph S. (1968) : Comparative Regional Integration : Concept and Measurement, International Organization 22, S. 855-880, Cambridge University Press.
- Oesterreich, Charlotte (2008) : Die Situation in den Flüchtlingseinrichtungen für DDR-Zuwanderer in den 1950er und 1960er Jahren "Die aus der Mau-Mau-Siedlung", Verlag Dr. Kovač, Hamburg.
- Otto Benecke Stiftung (1985) : Ausbildung oder Sozialhilfe : Alternativen der Eingliederung junger Flüchtlinge, Fachtagung der Otto-Benecke-Stiftung am 20. und 21. Mai 1985 in Bonn, Otto-Benecke-Stiftung.
- Park, Robert (1950) : Race and Culture, Glencoe. IL : The Free Press.
- Park, Sung Jae und Kim, Wha Soon, (2008) : A study of Vocational Training Evaluation for the North Korean Migrants, Journal of Vocational Education & Training 11(2), Korea Research Institute for Vocational Education & Training, (kor.).
- Park, Sung-Jo (2005) : South and North, united then failed, Random House Joongang, (kor.).
- Penninx, Rinus (2004) : Integration Processes of Migrations in the European Union and Policies Relating to Integration. In : Turkish Family Health and Planning Foundation (ed), Population Challenges, International Migration and Reproductive Health in Turkey and the European Union : Issues and Policy Implications, S. 218-232. Proceedings of the International Conference organized

- by the Turkish Family Health and Planning Foundation, 11-12 October, 2004.
Istanbul : TAP Vakfi.
- Hall, Peter. A. und Taylor, Rosemary, C. R. (1996) : Political science and the three new institutionalisms, *Political Studies*, 44, S. 952-73, Political Studies Association, Blackwell Publish, New York.
- Hammerschmidt, Peter (2005) : Wohlfahrtsverbände in der Nachkriegszeit : Re-organisation und Finanzierung der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege 1945 bis 1961, Weinheim [u.a.], Juventa.
- Peters, B. Guy und Pierre, John (1998) : Governacne Without Government? Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Re-search and Theory (JPART)*, 8(2), S. 223-243.
- Pierre, Jon und Peters, Guy B. (2000) : Governance, politics and the state, Ba-singstok e : Macmillan.
- Pieschl, Gerhard (1989) : Aufbau und Organisation der Vertriebenenseelsorge sowie Probleme der Vertriebenenarbeit im katholischen Bereich. In : Bund der Vertriebenen (Hrsg.), 40 Jahre Arbeit für Deutschland - die Vertriebenen und Flüchtlinge, S. 265-273.
- Porter, John (1965) : The Vertical Mosaic : An Analysis of Social Class and Power in Canada, Toronto, University of Toronto Press.
- Powell, Walter W. und DiMaggio, Paul J. (eds.) (1991) : The New Institutionalism in Organizational Analysis, Chicago, University of Chicago Press.
- Prollius, Michael von (2006) : Deutsche Wirtschaftsgeschichte nach 1945, 1. Auflage, Vandenhoeck & Ruprecht.
- Regina, Arnold-Rösner (1986) : Berufliche Integration junger Türken : Chancen und Realitäten in der aktuellen Beschäftigungskrise, *Erziehungswissenschaft aktuell* Band II, Hamburger Buchwerkstatt.
- Rehlinger, Ludwig A. (1991) : Freikauf : Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1963-1989, Berlin, Ullstein.
- Rhodes, R.A.W. (1996) : The new governance : governing without government, *Political Studies*, 44(4), S. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997) : Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Bristol, PA, Open University Press.
- Rieck, André (2003) : Flucht erster Klasse?! - Brain Drain im medizinischen

- Wirtschaftssektor in Südafrika. In : Hunger, Uwe und In der Smitten, Susanne (Hrsg.), Migration und Entwicklung. Ergebnisse der Konferenz für Nachwuchswissenschaftler und Studierende, Münster.
- Risse, Thomas (2006) : Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit : Neue Formen des Regierens? Das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereiches 700, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 1, DFG Sonderforschungsbereich 700, Berlin.
- Ritter, Gerhard A. (2005) : Die menschliche „Sturmflut“ aus der „Ostzone“ : Die Flucht aus der DDR und ihre Folgen für Berlin und die Bundesrepublik. In : Effner, Bettina und Heidemeyer, Helge (Hg.), Flucht im geteilten Deutschland - Erinnerungsstätte Notaufnahmelager Marienfelde, be.bra Verlag.
- Roesler, Jörg (2003) : >>Abgehauen<< Innerdeutsche Wanderungen in den fünfziger und neunziger Jahren und deren Motive, Deutschland Archiv, 4/2003, S. 562-574.
- Rogge, Heinrich (1959) : Vertreibung und Eingliederung im Spiegel des Rechts. In : Lemberg, Eugen (Hrsg.), Die Vertriebenen in Westdeutschland : ihre Eingliederung und ihr Einfluss auf Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Geistesleben, Band 1, Ferdinand Hirt in Kiel.
- Ronge, Volker (1985) : Von drüben nach hüben -DDR-Bürger im Westen, Verlag 84 Hartmann + Petit Wuppertal.
- Ronge, Volker (1991) : Die Einheit ist erst der Anfang. Soziologische Lehren aus der Übersiedlerbewegung für die deutsch-deutsche Integration, Verlag 84 Hartmann + Petit, Wuppertal.
- Roscher, Roland (1999) : Der Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege zum Gemeinwohl am Beispiel der Suchkrankenhilfe, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 164, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Rosenau, James N. (1995) : Governance in the Twenty-first Century. Global Governance (1), S. 13-15.
- Rosenau, James N. (ed.) (1993) : Governance without government, order and change in world politics, Cambridge Univ. Press, Cambridge studies in international relations, 20.
- Rühl, Stefan und Currle, Edda (2004) : Deutschland. In : Europäisches Forum für Migrationsstudien (Hg.), Migration in Europa, Forum Migration 8, Stuttgart

- Stuttgart, Lucius & Lucius.
- Rupp, Hans Karl (1978) : Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland : Entstehung und Entwicklung : Eine Einführung, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- Sackmann, Rosemarie (2004) : Zuwanderung und Integration. Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sallinger, Barbara (1994) : Die Integration der Heimatvertriebenen im Landkreis Grünzburg nach 1945. Verlag Ernst Vögel, München, Stamsried.
- Santel, Bernhard und Weber, Albrecht (2000) : Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland. In : Migrationreport 2000, Bonn, Bpb.
- Saur, Thomas (1987) : Gezielte Eingliederungshilfen für DDR-Zuwanderer. In : Lanquillon, Wolfgang (Hrsg.), Protokoll der fünften Fachtagung „Zehn Jahre Eingliederungsarbeit mit Aussiedlern und DDR-Zuwanderern“ vom 2. bis 4. Juni 1986 in der Evangelischen Akademie Loccum, im Auftrag des Diakonischen Werkes der EKD, Stuttgart.
- Schäfer, Karl Heinz (1986) : Eingliederung von Spätaussiedlern und späten DDR-Zuwanderern, Die Verwaltung - Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 1/86. Duncker & Humblot, Berlin.
- Schildt, Axel (2007) : Die Sozial-Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bis 1989/90, Enzyklopädie deutscher Geschichte Band 80, R. Oldenbourg Verlag, München.
- Schmelz, Andrea (1999) : West-Ost-Migranten im geteilten Deutschland der fünfziger und sechziger Jahre – Andrea Schmelz. In : Mott, Jan, Ohliger, Rainer und von Oswald, Anne (Hg.), 50Jahre Bundesrepublik 50 Jahre Einwanderung : Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, Campus.
- Schraut, Sylvia (Hrsg.) (1996) : Die Flüchtlingsfrage in der deutschen Nach-kriegsgesellschaft, Mannheim, Palatium-Verl., Mannheimer historische Forschungen, 11.
- Schroeder, Klaus (1998) : Der SED-Staat : Partei, Staat und Gesellschaft 1949 – 1990, München [u.a.] , Hanser.
- Schwarz, Thomas (1993) : Die Anfänge der Flüchtlingsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, Ed. Parabolis, Berlin, Arbeitsheft/Berliner

- Institut für Vergleichende Sozialforschung.
- Senator für Arbeit und Sozialwesen (Hrsg.) (1955) : Deutsche flüchten zu Deutschen : der Flüchtlingsstrom aus dem sowjetisch besetzten Gebiet nach Berlin, Berlin.
- Senator für Gesundheit und Soziales (Hrsg.) (1986) : Wegweiser für Flüchtlinge und Übersiedler aus der DDR und Berlin (Ost), Referat Presse und Öffentlichkeitsarbeit, 3. Auflage, Berlin.
- Steinberg, Philipp (1999) : Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung. In : WHI-Paper 6/99, Walter Hallstein-Institut für Europäische Verfassungsrecht.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1995) : Nachbarn in Einer Welt : Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Commission on Global Governance, Bonn.
- Stoker, Gerry (1998) : Governance as Theory. Five Propositions, International Social Science Journal, 50 (155), S. 17-28.
- Sun, Hansung, et. al. (2005) : A Study on the Employment Situation of North Korean Defectors and Policy Issues, Policy Report 2005-4, Korea Labor Institute, (kor.).
- Thompson, James D. (1967) : Organizations in action : social science bases of administrative theory, New York [u.a.] : McGraw-Hill.
- Treib, Oliver, Bähr, Holger und Falkner, Gerda, (2005) : Modes of Governance, Old and New : A Note Towards Conceptual Clarification, European Governance Papers (EUROGOV), N-05-02, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>.
- Uliczka, Monika (2000) : Industrielle Arbeitswelt und Integration – Vertriebene im Volkswagenwerk. In : Hoffmann, Dierk, Krauss, Marita und Schawartz, Michael (Hrsg.), Vertriebene in Deutschland : Interdisziplinäre Ergebnisse und Forschungsperspektiven, Oldenbourg Verlag, München.
- Voigt, D., Berlitz-Demiriz, H. und Meck, S. (1990) : Die innerdeutsche Wanderung und der Vereinigungsprozess, Deutschland Archiv 23(5).
- Wagner, Michael (1989) : Räumliche Mobilität im Lebensverlauf : Eine empirische Untersuchung sozialer Bedingungen der Migration. Stuttgart, Enke.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.), (1999) : Handbuch zur deutschen Einheit : 1949 - 1989 – 1999, Sonderausgabe für die Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, Schriftenreihe Band 363.

- Weidenfeld, Werner und Glaab, Manuela (1995) : Das Zusammengehörigkeitsgefühl der Deutschen - Einstellungen der westdeutschen Bevölkerung 1945/49-1990. In : Deutscher Bundestag (Hrsg.), Materialien der Enquete-Kommission "Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland", Band V/3, Deutschlandpolitik, Baden-Baden/Frankfurt a.M., S. 2798 – 2962.
- Weiner, Myron (1996) : Determinants of Immigration. In : Carmon, Naomi (Hg.), Immigration and Integration in Post-Industrial Societies, New York, ST. Martin's Press.
- Wendt, Hartmut (1991) : Die deutsch-deutschen Wanderungen-Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise, Deutschland Archiv 91(4).
- Yi, Soon Hyung (2009) : Aspects of North Korean Defectors' Integration in South Korea : Reflection and Application of the German Unification Experience on North Korean Defectors with Cultural homogeneity, East Asia : Comparative Perspective 8(1), S. 17-44.
- Yun, In-Chin (1999) : The Adjustment of North Korean Defectors and A New Perspective toward Settlement Support. In : Korean Journal of Sociology 33, S. 511-549, Korean Sociological Association, (kor.).
- Yun, In-Chin (2006) : Pukhanijumin-úi sahoejógúng-kwa sahoet'onghap (Die gesellschaftliche Anpassung und Integration der nordkoreanischen Mig-ranten). In : Han'guk sahoehakhoe, tongbuga tamunkhaw' shidae hanguksahoe-úi pyónghwa-wa tonghap, Dezember, (kor.).
- Zohnhöfer, Reimut (2001) : Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl : Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982 – 1998, Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit Band 22, Leske + Budrich, Opladen.

2011 북한 및 통일관련

신진연구 논문집

인 쇄 : 2011. 12.

발 행 : 2011. 12.

발행처 : 통일부 정세분석총괄과

서울특별시 서초구 반포대로 201

국립중앙도서관 본관 5층 북한자료센터

☎ 02)592-2295

인쇄처 : 웃고문화사

☎ 02)2267-3956
