

제25회 대학생 통일논문 현상공모 입선작

대학생 통일논문집

목 차

◆ 우수

- ▶ 남북한 보건의료시스템의 통합방안에 관한 연구
- 국가특수성 극복을 위한 포섭적 동형화 모델의 제안 - 3
정 민 수 (서울대 보건대학원 보건학과 2학년)
- ▶ 한반도 통일 외교를 위한 정책적 권고
- 한미동맹 위기 원인 분석과 동맹 강화 필요성에 대한
이론적·정치경제학적 분석 - 65
이 지 현 (서울대 대학원 외교학과 1학년)
- ▶ TKR 연결사업을 위한 재원조달 방안 연구
- EU의 공적개발원조(ODA) 활용 가능성의 모색 - 107
김 영 우 (한동대학교 경영경제학과 4학년)

◆ 장 려

- ▶ 새터민의 외상 후 스트레스 장애(PTSD)해결을 위한 치료레크리에이션
프로그램 적용 153
박 소 영 (고려대학교 북한학과 3학년)
- ▶ 새터민의 인권 개선 및 정착 촉진을 위한 「법률구조 서비스」
지원에 관한 연구 193
길 세 철 (아주대학교 법학과 4학년)
- ▶ 통일한국의 지속적 경제성장
- Solow 모형과 Dynamic Competitive Equilibrium 모형을 통한 경제성장의
초기조건 및 요인분석 - 237
신채희·이지환 (서울대학교 경제학과 4학년)
- ▶ 남북한 간 지속가능한 축산 협력사업 모델개발 및
추진방안에 관한 연구 277
박 종 근 (강남대학교 경영학부 2학년)

〈우수〉

남북한 보건의료시스템의 통합방안에 관한 연구
- 국가특수성 극복을 위한 포섭적 동형화 모델의 제안 -



서울대 보건대학원 보건학과 2학년 정민수

《 목 차 》

【요약문】

【목 차】

I. 서론

II. 본론

III. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북한 보건의료시스템의 통합방안에 관한 연구 - 국가특수성 극복을 위한 포섭적 동형화 모델의 제안 -

6020세기를 살아가는 우리들에게 하나의 풀리지 않는 ‘모호함(vagueness)’이 있다. 그것은 북한을 어떻게 ‘인식’해야 하느냐는 물음이다. 이 인식은 한반도에서 양립 불가능할 정도로 극단적인 것이 많았고, 결국 ‘민족정체성’에 대한 각자의 성찰적 태도는 항상 ‘분단체제’의 모순을 극복하는 방법의 문제로 귀결되었다. 그러나 이런 질문은 가치와 현실이 혼재된 것으로, 남북한의 길항관계(拮抗關係)를 확대·재생산할 뿐이었다. 그 가운데에서 북한의 ‘관계적 고립(relational isolation)’은 가속화되었으며, 체제 내의 주민들은 당국으로부터 뿐만이 아니라 사회경제적 토대로부터 유리(遊離)되는 ‘이중고립(double isolation)’의 상태가 되었다. 이를 가장 잘 보여주는 것이 북한의 보건의료시스템의 붕괴상황이다.

보건의료는 한 사회를 구성하고 있는 사람들의 전반적인 ‘건강수명’을 보여주는 척도이다. 그러나 1990년 이후 북한의 보건지표는 추락했고, 상병상태와 영양상태는 급격히 악화되었다. 그래서 국제 구호단체 뿐만이 아니라, 남한에서도 인도주의적인 목적으로 각종 의료품과 식량을 지원해왔다. 이런 지원이 ‘붕괴(breakdown)’를 일시적으로 막고 있지만, 중국적인 해결책은 되지 못한다. 왜냐하면, 하부구조의 마비로 인해, 북한의 보건의료재원은 이미 고갈되었고, 보건의료 전달체계 역시 붕괴되었기 때문이다. 다시 말해, 무상치료제와 의사담당구역제를 통한 그들의 고유한 제도적 특징은 이미 사라졌다. 우리가 남북한 통일시나리오에 앞서 보건의료시스템 통합방안을 모색해야 하는 당위성(當爲性)은 바로 여기에 있다.

이 글은 통합모델의 단초를 ‘국가특수성’의 문제에서 찾는다. 지금까지의 통일 시나리오에는 정치경제적인 거시수준만을 언급하거나, 문화적 공감대를 찾는 미시수준만을 논의하는데 그쳤다. 그러나 중요한 것은 통일 이후, 거시-미시체제들의 유기적 연관의 가능성을 예측하는 것이다. 즉, 상위 수준의 통일방안이 하위 수준의 보건의료시스템과 상충된다면 그것의 실용성은 말할 수 없기 때문이

다. 그러므로, 분단체제를 해체해가는 과정에서 북한의 국가특수성을 남한과 동형화하고, 그와 함께 사회구성적 토대 내에 ‘배태(embeddedness)’되어 있는 보건 의료체계를 변화시키는 것이 필요하다. 남북한은 그 체제의 이질성으로 인하여 보건의료의 ‘공공성’ 마련을 위한 접근방법이 전혀 다르다. 따라서 그 전달체계와 관리방안을 일원화할 때, ‘체제부하적(constitution-laden)’인 부분을 배제하면서 고유한 보건의료시스템을 독립시킬 수 있는 방법을 택해야 한다.

사회경제적 토대와의 단절을 통해 재정붕괴를 막고 사회주의적 공공성의 이데올로기적인 측면을 제거하여 지속가능한 범위에서부터 시작하는 것, 이것이 바로 ‘포섭적 동형화 모델(inclusive-isomorphism model)’이다. 붕괴된 의료시스템을 복구하는 방법은 제도적 변화 없는 무상지원도 아니고, 일방의 시스템으로의 흡수도 아니다. 이 두 방법은 재정고갈과 문화인지적 갈등을 가져온다. 그러므로, 남한의 보건의료시스템 가운데에서 북한의 시스템에 접목될 수 있는 부분을 이식하는 ‘외삽적 방법(extraploational methode)’에 의한 통합이 필요하다. 이런 방법은 통일 시나리오의 단계에 맞춰, 북한 보건의료시스템의 재정적, 제도적 정상화를 만들어줄 것이며, 결국 두 보건의료시스템의 ‘지속가능한 독립성(sustainable independence)’도 보장된다. 그리고, 독립성은 사회정치적 결단에 따라 통일의 ‘점진주의적인 숙성(increasing maturatuon)’ 과정에서 자연스럽게 통합될 수 있다.

포섭적 동형화 모델에 따라 북한의 보건의료시스템의 제도적 변화내용은 다음과 같다.

첫째 의료전달체계 부분이다. 우선, 공공부문 1차 보건의료서비스는 무상치료제의 골격을 유지하면서, 민간부문 1차 진료와 2, 3차 진료에 대해서는 유상치료제를 도입해야 한다. 이 과정에서 보건의료의 공공성을 무상치료제의 개념과 함께 발전시킬 수 있으면 바람직할 것이다. 그리고, 행정권역별로 남한에서와 같이 중진료권 및 대진료권을 설정하고, 북한의 의사구역담당제, 생애주기별 건강관리제 및 복수등록제의 기본이념 수용한다. 서비스의 지역간 불균형에 대한 개선책을 마련하는 것이다.

둘째는 지불제도의 통합 및 보완이다. 자유 개원의를 의사구역담당제의 의사

로 위축토록 하며 이 경우에는 인두제에 의한 지불방식을 택하되, 능력별 지불방식을 가미하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 그리고, 공공병원 및 리 진료소에서는 외래는 방문당 수가제, 입원은 입원일당 진료비, 이에 근거한 예산할당제를 시행하는 것이 제도적 충돌을 적게 할 것이다. 또한 민간병원에서는 외래는 정액제, 입원은 일당진료비, 이에 근거한 의료보험조합에 대한 진료비 청구 및 환자 본인부담금을 책정토록 한다.

셋째는 의료보장체계의 변화이다. 우선, 남한의 의료보장체계를 이식하여 산업재해보상제도와 의료급여제도를 도입한다. 그리고 재정수입은 의료시설 및 장비에 대한 투자와 의료보호 진료비에 활용한다. 또한 의료보험료는 임금근로자는 소득비례정률제, 자영자는 5요소 방식에 의해 정액제로 각출한다. 여기에 대해서는 사회적 합의를 구해야 할 것이다.

마지막으로 본인부담금은 외래는 정액제, 입원은 정률제로 하며 총진료비의 20%를 본인이 부담하도록 한다. 이 부분은 제도적 통합이 이루어지는 과정에서 외부적 환경변화와 변수들에 따라 지속적으로 조정해 가야 할 것이다. 보건의료시스템 통합의 목표는 포괄적이며 지속가능한 서비스 공공성의 추구에 있기 때문이다. 최대다수의 최대만족이라는 공리주의적 효용, 지속성과 재정적 안정성, 그리고 통일국가에의 제도적 조화를 꾀하는 것이다.

다시 첫 질문으로 돌아가보자. 북한의 이중고립을 우리는 어떻게 해결해야 하는가? 여기에는 여러가지 방안이 있을 수 있다. 이 글에서 우려하는 것은 ‘내생적 요인(endogenic factor)’으로서 북한의 보건의료체계의 붕괴에 따른 ‘파국’이며, 동시에 통일 시나리오에서 남한의 ‘역진적 후퇴(retrogressive recession)’이다. 특히, 후자의 가능성은 통일비용에 따른 남한의 부담으로 점차 그 구체적인 타당성이 커지고 있다. 북한의 이중고립 문제는 ‘경로의존성(path-dependency)’으로 인해 강화되고 있다. 그러나, 이들에게도 보건의료의 붕괴 문제는 묵과할 수 없는 딜레마이다. 그래서 원조를 거부할 수 없는 상황이다. 이것이 어찌면 통일의 시작이 아닐까? 내적 모순상황을 하나씩 독립시켜 나가는 것이, 모든 부담을 국가체제로 환원시킬 수밖에 없는 현재의 악순환을 풀어내는 방법이 아닐까? 남북한의 보건의료통합시스템 논의의 실익은 바로 여기에 있다.

I. 서론

동북아에서 북한의 고립이 가속화될수록, 가장 우려가 되는 것이 통일 후의 제도적 사회통합 문제이다. 두개의 이질적인 체제가 통일이라는 외적조건에 의해 급격하게 통합될 때, 과도기적 사회혼란은 불가피하기 때문이다. 특히, 보건의료제도는 사회구성원에 대한 기초적인 복지체계이지만, 남북한의 시스템이 서로 다른 국가체제 안에서 근본적으로 다른 운용체계를 가진다는 점에서 그 우려가 크다. 보건의료제도는 질병으로 인한 신체적 위협에 대해 예방과 치료, 그리고 질병으로 인한 노동력 상실에 대해 소득보장을 하기 위한 여러 장치들을 포괄하는 것으로서 ‘사회보험으로서의 건강보험제도’와 ‘국가보건서비스’라는 두 가지의 틀이 전세계적으로 보편화되어 있다. 자본주의적 시장경제체제를 바탕으로 ‘공공성’을 확립한 남한의 보건의료제도는 북한 사회주의 체제가 직면하고 있는 한계성에 대한 대안을 제시할 여지를 갖고 있는 반면, 북한의 보건의료제도는 다른 사회주의 국가들과는 달리, 제도적 붕괴는 없었다는 점에서 남한 제도의 단점들을 보완할 수도 있을 것이다.

이 글은 남한과 북한의 보건의료 현황을 비교하면서 통합된 보건의료체제 구축을 위한 모델을 제안할 것이다. 국가의 보건의료체제는 한 사회의 사회적, 역사적 산물이며 그 사회의 기본적 목표 및 가치체계와 밀접한 관계를 맺으며 특정 목적을 추구하는 방향으로 생성, 발전한다(송희완, 2002). 그런데, 제도는 다양한 ‘사회적 결정요인(Social Determinants)’에 의해 관계지워져 있다. 다시 말해, 그 사회의 사회경제적 토대와 생산체제 뿐만이 아니라, 법과 이데올로기, 문화와 계급구조에까지 영향을 받고 있는 것이다. 그래서, 제도의 선택은 사회적으로 ‘배태(Embeddedness)’되어 있는 것이며, 그 맥락의 특수성을 내포하고 있는 것이다. 특히, 북한 사회는 국가특수성으로 인해 이런 특징이 강하게 나타난다. 이 글은 기존의 연구들이 북한연구를 ‘방법론적 예외주의’에 의해 개별기술적인(idiographic) 한계를 드러냈던 점을 극복하기 위하여, 이런 국가적 맥락 속에 틀지워져 있는 보건의료제도의 남북한 통합방안을 법칙정립적인(nomothetic) 관점에서 대안적 모델을 제안하고자 한다.

1. 보건의료제도의 통합시스템 구축 필요성

1990년 이후 자연재해와 경제수준의 침체로 인해, 북한의 보건상태가 열악하다는 것은 이미 주지의 사실인데, 특히 두드러진 것은 평균수명, 사망원인, 전염병이다. 통일을 가정한다면 질병없이 오래 살 수 있는 지표인 ‘건강수명’이 남북한 모두에서 달성되도록 노력해야 한다. 그러나 그 격차는 매우 크다. 아래에서 나타나듯이 이 문제는 일시적 격차가 아니며, 오히려 제도적 층위의 문제이다. 결국, 통합시스템 구축은 장기적인 남북한 보건지표의 개선을 위한 노력이 제도적 수준으로 환원되어야 함을 말해준다.

우선, 인가지표를 비교해보자. 세계보건기구(WHO)에 의하면, 2003년까지 북한의 인구는 22,664천명 정도이며 연간 0.8%의 인구성장율을 보이고 있다(표1).¹⁾ 이것은 같은 시점이 남한인구 47,700천명의 절반 수준이다. 60세 이상 인구는 2003년 현재 남한의 12.1%에 비해 낮은 10.9%였다. 사망률은 5세 미만의 경우 북한이 남한의 약 10배 이상으로 매우 높고, 15-59세 인구도 남자는 1.5배, 여자

[표1] 남북한의 주요 인가지표 비교

구분	북한	남한
총인구(2003)	22,664천명	47,700천명
연간인구성장율(1993-2003)	0.8	0.8
60세 이상 인구율(1993/2003)	8.2/10.9	8.5/12.1
합계출산율(1993/2003)	2.3/2.0	1.7/1.4
기대수명(2003)	66세(남:65세, 여:68세)	76(남:73세, 여:80세)
사망률(2003, 인구천명당): 5세 미만	남:56명, 여:54명	남:5명, 여:5명
사망률(2003, 인구천명당): 15-59세	남:231명, 여:168명	남:155명, 여:61명
신생아 사망률(2000, 인구천명당)	23.5	3.8
영아 사망률(2000, 인구천명당)	45	5

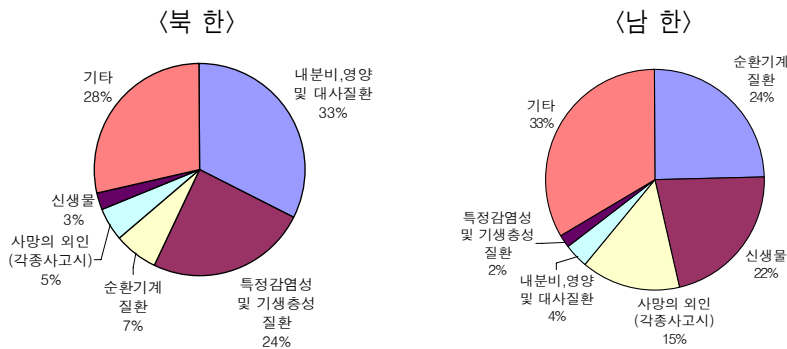
*The World Health Report 2005(WHO); 보건복지부(2000); UNEPA(2000)를 조합하여 작성

1) 이하 본 연구에서 제시될 자료들은 남북한의 보건의료제도의 비교라는 목적에 따라, 최신의 자료보다는, 비교가능하면서 신뢰있는 자료들을 제시하고자 한다. 북한에 대한 경험적 연구에서 반복적으로 지적되고 있듯이, 북한 당국에서 발표되는 자료들은 이데올로기적인 목적에 따라 순수한 객관성을 담보할 수가 없다(함택영, 2003). 예를 들어, 인구통계에서 20-30대 군인이 누락되는 경우가 그러하다. 뿐만 아니라, 제도나 시스템에 대한 간접자료 역시 사회주의적 선전성이 가미되어 있어서 해석을 통해 가치중립화하는 방법이 요청된다(김영주, 2003; 이주철, 2003). 그러므로, 본 연구는 자료의 ‘최신성’보다 ‘신뢰성’에 입각하게 되었음을 밝혀둔다.

는 2.5배에 달하는 높은 사망률을 보이고 있다. 이러한 높은 사망률은 평균수명에 반영되고 있어서 2003년 현재 북한의 남자는 65세, 여자는 68세로서 남한의 73세와 80세에 비하여 남녀 각각 8세와 12세의 격차를 보이고 있다.

다음으로, 사망원인이다. 이에 대한 북한의 공식적인 자료는 없으나 탈북자를 대상으로 한 연구에 의하면 감염성 및 기생충 질환과 내분비, 영양 대사 질환으로 인한 사망이 전체의 50% 이상을 차지하고 있다(그림1). 특히, 1990년 초 극심한 식량부족현상은 주민들의 영양실조, 발육부진 및 면역성 감소를 가져왔으며, 무엇보다도 전염성 질환의 증가를 초래하였다. 1995년 홍수 이후 설사병은 30%, 급성호흡기 질환은 25% 증가한 것으로 보고된다. 그리고, 영아 사망률도 식량난이 본격화되기 전인 지난 94년 1천명당 14명이었다가 최악의 식량난을 겪은 후인 99년 22.5명으로 증가했으며, 지난해부터 21명선에 머물러 있다. 반면 같은 시기 남한의 경우 영아사망률은 93년 9.9명에서 96년 7.7명, 99년에는 6.2명으로 계속 감소 추세를 보이고 있다. 또한 2000년 당시 북한의 신생아 및 영아 사망률은 남한보다 6~9배 정도 더 높다(어린이의약품지원본부, 2003).²⁾

[그림1] 남북한의 사망원인 비교



*Korean Buddhist Sharing Monement, 1998; 통계청, 사망원인연보, 1997

2) 이와 더불어 모자보건 상태 역시 심각한 수준이다. 유아 2명중 1명은 영양실조를 보이고 있다. 5세 미만 유아 250만명 중 영양결핍아는 120만명으로 2명에 1명 꼴이다. 이들 중 급성 영양장애는 25만명, 중증 영양장애는 4만명, 빈혈은 100만명, 비타민A 결핍은 100만명에 달한다. 급성의 중증 영양상태에 있는 어린이 7만명은 당장 병원에서 영양 재활치료를 받지 않으면 사망위험에 놓이게 된다. 모성 사망률(임신 및 출산과정에서 연유된 산모의 사망)이 지난 90년 출생아 10만명당 70명에서 96년 110명으로 급증했으며 지난해에는 87명으로 줄었으나 남한에 비해 5배 이상 많다. 2세 미만 아이를 가진 여성 중 45kg이하 체중을 가진 비율은 16.7%를 차지했고, 32%가 영양장애 상태로 나타났다(어린이의약품지원본부, 2003).

마지막으로, 전염병 상황이다. 북한은 세계적으로 결핵 발생의 80%를 차지하는 22개 국가 중 하나로, 결핵환자 발생 수는 90년대 초 인구 10만명당 38명에서 2002년 말 220명으로 급격히 증가했다. 2001년 결핵환자 발생 수는 4만7천명이고, 결핵에 의한 사망률은 10만명당 10명으로 추정되고 있다.

[표2] 주요 전염성 질환의 발생추이(10,000명당)

질환명	이환율1					남한(2000)2
	1985	1991	1998	1999	2000	
결핵 유병률	1.2	1.2	5	7	12	4.6(1999)
결핵 발생률			3	4	6	
말라리아(명)	..3	..	2,100	97,000	95,960	3,795
콜레라	'95년 유행	NA4	NA	0
장티푸스	0.002	..	'95년 유행	NA	NA	0
홍역	NA	NA	NA	5,533(명)
백일해	3.1	0.2	NA	NA	NA	28(명)
성홍열	0.003	0.001	NA	NA	NA	82(명)
세균성이질	0.6	0.9	NA	NA	NA	2,211(명)
소아마비	0.003	..	NA	NA	14(명)	0

1. Central Bureau of Statistics, the Government of the Democratic People's Republic Korea.
2. 국립보건원, 감염병 발생정보, 2000.11(10월까지의 집계임).
3. 발생이 없는 것으로 보고된 것.
4. 관련 자료가 없음.

이밖에도, 2.1절에서 자세하게 살펴보겠지만, 영아 사망률, 어린이들의 영양상태, 모자보건 수치, 전염병 이환률, 그리고 사망원인에서 북한의 보건 의료시스템은 이미 붕괴되었다고 할 수 있다. 그리고, 이런 배경에는 북한 사회의 고립이 가속화되고, 그에 따라 내적 통제도 강화되는 상황이 작동하고 있다. 보건 의료는 한 사회의 발전이 아닌, 존속을 위한 가장 기초적인 하부구조이다. 그렇기 때문에, 이것의 붕괴는 큰 '잠재적 위험(potential risk)'이 된다. 이런 상황에서 남한은 인도주의적 원조 이상의 어떤 방안을 마련해야 할까? 그리고, 통일에 대한 준비 과정으로서 이 상태를 어떻게 극복하도록 해야 할까? 보건 의료 시스템의 통합은 이런 고민의 시작이다.

2. 통합보건의료체제를 위한 제도적·이론적 고찰

흔히 ‘보건의료(health medical service)’를 정의할 때, 협의적 개념으로 ‘의료(medical care)’를, 광의적 개념으로 ‘보건의료(health care)’와 ‘포괄적 보건의료(comprehensive health care)’를 구분한다. 협의의 개념인 ‘의료’란 인간의 질병 진단과 치료를 다루는 과학과 기술로서 상병자 개인을 대상으로 하는 질병치료의 실천체계를 의미한다. 반면에 광의의 개념인 ‘보건의료’는 인간의 건강을 유지하고 증진시키기 위한 제반활동으로, 의학적 지식과 함께 사회조직과 구성원의 형태, 방법, 지식이 함께 고려되며, 특히 인간의 건강인식과 해결을 위한 과학기술로 총체적인 건강관리 및 건강증진 개념이다(최만호, 1995).

그러나 ‘포괄적 보건의료’는 지역사회 인구집단을 대상으로 하는 전인적 건강관리이며 현대 의료개념의 ‘전인적 모형(holistic model)’으로서 의료 전 영역(치료, 예방, 재활, 건강증진)과 출생부터 사망까지 생애 개념이 포함된다. 즉 신체적, 정신적, 사회적, 영적 안녕을 회복·유지·증진할 목적으로 하는 개인과 대중의 모든 건강활동을 말한다. 국민은 누구나 필요할 때 국가 또는 사회로부터 양질의 총체적이고 포괄적인 의료를 균등하게 제공받을 수 있어야 하며, 이는 ‘국민보건의료(national health care)’의 목표이기도 하다.

이러한 보건의료 목표를 달성하기 위해 상호 관련된 인자들의 집합체를 ‘보건 의료체계(health care system)’라 하며, 이것은 사회경제적 하부체계(social economy subsystem)로서 사회구성원의 건강을 보호, 유지하여 사회적 기능과 자원을 배분하는 제도적 틀의 하나이다. 국민보건의료체계의 구성단위는 보건의료 자원의 개발, 보건의료 자원의 조직적 배치, 보건의료 서비스 제공(전달 체계 등), 경제적 지원(의료재정 등), 보건의료 정책 및 관리(정부의 지도 감독 등)이며, 이들은 유기적으로 연관되어, 하나의 기능적 조화를 꾀한다. 그런데, 남북한의 보건의료체계는 그 전달체계와 재원조달, 보수지불체계에서 구성적인 차이난다.

[표3] 남북한 보건의료전달체계의 비교

구분	남한	북한
기본방침	치료의학 위주	목표는 포괄적 의료서비스제공
진료지역의 결정	59개 의료보호구역과 8개 대진료권, 142개 중진료권 운용하고 있으나 체계적 분화가 현실적으로는 안됨	시·군 단위의 진료권(지역간 통행제한이 적용됨), 특히 평양에 들어오는 것은 사실상 불능
예방의학	주로 공공의료를 중심으로 발달	사회주의 의학이 곧 예방의학이라는 방침
의사담당 구역제	없음	주민수와 진료량 기준 의사담당구역제 채택(생애주기와 생활근거지에 따른 이종등록제 실시)이 현재로서는 유명무실
1차의료접근	의료기관(의원, 병원, 종합병원)간의 경쟁체제	전문과목(내과, 소아과, 산부인과) 중심의 접근
기능분담제	의료기관별 1,2,3차 환자의뢰제도	진료권 내 상급병원제가 있으나 중앙병원이 평양에 있으므로 지방의 일반 주민은 접근불가
왕진서비스	생활수준 향상에 따라 극히 퇴조	주민에게 접근된 의료의 하나로 규정, 장려
한방의학	현대의학과 한방의학의 분립체제 (협진체제의 모색)	신의학의 진단 후 동의학 처방을 의무화하였으나 중앙병원에서는 이를 무시하고 있고, 지방병원에서는 약이 없어 선택의 여지가 없음
서비스의 일반적특징	· 의료서비스의 자유선택권 보장 · 고도의 기술지향적 서비스 · 자본주의적 상품화(친절운동)	· 환자의 의료인 자유선택권 박탈 · 의료기술 수준의 낙후 · 사회주의적 탈상품화(정성운동)

*문옥륜, 의료전달체계, 2001(부분 수정)

위의 표3은 보건의료서비스의 제공을 가능하게 하는 인력, 시설 등을 나타낸 ‘보건의료 자원체계’를 비교한 것이다. 북한의 경우에는 자원의 생산과 분배가 계획경제의 틀에 따라 생산 및 배급되고 있어서 운용과정이 보다 경직적이며, 의사인력과 물적자원의 질적 격차가 크다. 물론, 북한은 사회주의적 시스템에 따라 의료자원이 국유화되어 있기 때문에, 의료자원의 공간적 분포가 남한보다 덜 불평등하며 의사담당구역제를 통해 위상방역의 조직체계가 잘 짜여져 있으며, 서양의학과 고려의학을 통해 예방과 치료를 복합적으로 수행하고 있다. 그러나 조직적 분화에도 불구하고, 기능적 운용은 붕괴되어 있다. 의약품 재원의 미비와

함께 상급 의료기관 후송체계가 미흡하고, 서비스 전달 기관간의 경쟁이 없어서 진료의 질이 개선되지 못하는 점이 그러하다.

다음으로, ‘의료재원 조달체계’(표4)는 크게 남한의 사회보험 방식(건강보험료 징수)과 북한의 조세 방식(국가부담)으로 대변할 수 있다. 각 방식마다 장단점이 있고 현실적인 여건과 여타 진료비 지불 및 의료 서비스 전달 체계와의 연관성 속에서 의미를 지니지만, 이것 또한 북한의 경제가 보건의료에 대한 재원을 확보하는데 매우 부족하다는 점에서 기능적 마비 상태에 와 있다는 점이 문제가 된다.

[표4] 남북한 보건의료재원 조달체계 비교

구분	남한	북한
접근방법	의료보험, 의료보호 및 산재보험으로 다원화	사회서비스의 통합적 접근
대표적 제도	전 국민의료보험제도	완전하고 전반적인 무상치료제(현재는 실질적으로 선언적이며 붕괴된 상태)
주된 재원	보험료	국가 재정
보조 재원	본인 일부 부담금 국가부담금(공공의료제공 및 보험재정의 약 40%)	사회보장비(기본 임금에서 1%공제) 후송으로 인한 담당구역 외부치료비는 본인 부담, 의약품비도 대부분 본인부담.

*문옥륜, 북한의 보건의료제도 운영, 아주남북한보건의료연구소, 2002(부분 수정)

마지막으로, 의료인에게 지불되는 ‘의료보수지불체계(표5)’를 비교하면, 남한은 행위별 수가제를 채택하여 의사의 진료행위, 의사의 노력에 따라 소득 수준 격차가 발생되나, 북한은 봉급제를 의료보수 지불방식으로 채택하고 있다. 남한의 경우 행위별 수가제 때문에 의료의 높은 생산성과 높은 질을 기대할 수 있지만 진료비가 고액인 단점이 있고 도시지역 편중, 의료의 상품화 경향 등의 단점이 있으며 북한의 봉급제하에서는 적정 진료와 의료의 균점이 가능한 반면 관료화와 낮은 질이 우려되는 단점이 발견되어 우열을 쉽게 가리기는 어렵다. 의료비 지불방식에 있어 남한은 건강보험방식으로 개인이 일정기간동안 건강보험금을 부담하는 횡적부조 방식으로 그 비용으로 재원을 마련하나, 북한은 국가에서

지불하는 사회주의 방식이다. 이 부분은 통합시스템 구축에서 가장 큰 이슈가 된다.

[표5] 남북한 보건의료 보수지불체계 비교

구분	남한	북한
진료비 지불방식	진료행위별 수가제와 봉급제	봉급제
의사 생산성	높음	아주 낮음
의료의 질	높음	아주 낮음
의사 환자 관계	과잉진료, 과다투약시 불신초래	과소 진료 및 비정형 진료비
의료인력 및 시설 분포	도시지역 편중	균형적으로 분포되어 있으나 실제 지방은 열악함
진료비 지불 조직	국민건강보험공단에서 관장	국영의료체계제도로써 별도의 지불조직은 없음

*문옥륜, 북한의 보건의료제도 운영, 아주남북한보건의료연구소, 2002

지금까지 남북한의 보건의료체계의 구성적 차이를 살펴보았다. 제도적 장치들은 재원조달, 보건의료전달, 보수지불이라는 3가지 차원을 축으로 기본방침부터 재원마련방법, 운용제도들까지 포괄적으로 상이한 시스템이었다. 그리고, 이러한 시스템은 국가체제와 정치, 사회, 문화적 조건에 의해 ‘결속(lock-in)’되어 있다. 즉, 남북한 모두, 보건의료체제를 유지하는 이념적 틀이 자본주의와 사회주의라는 맥락 속에 배태되어 있는 것이다. 따라서 남북한의 통합보건의료시스템을 만드는 것은 결국, 국가특수성에 함몰되어 있는 북한의 보건의료체제를 자립할 수 있도록 만드는 것이 우선적 방안이 된다. 제도 변화없는 의약품의 지원은 결국 고갈될 뿐이다. 그러므로, 통합의 목적은 일차적으로 제도적 상생을 목표로 하며, 이차적으로는 독립가능한 보건의료시스템으로의 일원화라 할 수 있겠다.

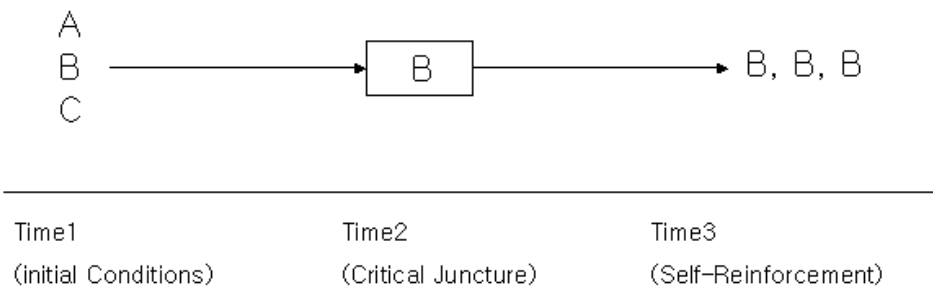
1) 국가특수성과 체제부하성: 인지적 왜곡 현상

보건의료제도를 사회주의체제에서 분리해 내기 위해서는 그 제도적 차원을

결정하고 있는 외재적 차원을 알아야 한다. 이것이 바로 국가특수성과 체제부하성의 문제이다. 앞서 우리는 법칙정립적인 접근을 통해 남북한보건의료제도의 통합에서 나타날 수 있는 이질성을 예측한다고 하였다. 이것은 한 사회의 제도적 수준이 국가라는 총체적 상부체제 속에 뿌리내리고 있음을 말한다. 마치 묘목을 이식할 때, 나무와 함께 일정한 토양도 함께 이장하는 것처럼, 제도의 수정이나 급격한 변화가 있을 때에는 국가수준과의 조응관계(corrsponding relation)을 고려해야 한다. 만약 그렇지 않다면, 하나의 제도적 평가를 함에 있어서도 ‘인지적 왜곡(perceptonal distortion)’³⁾이 개입하게 된다.

본 연구는 48년 이후 북한의 국가특수성이 만들어지는 과정을 ‘비정형화’에서 ‘정형화’ 과정으로 보고자 한다. 이 과정은 70년대 이후 안정화되었고, 지금까지 그 체제의 '경로의존성[혹은 구조적 지속]이 작동하고 있다(J. Mahoney, 2000; Jack. A. Goldstone, 1998; Paul Pierson, 2000). 이것은 “우연적 사건이 결정론적 속성을 가진 제도적 패턴이나 사건의 연쇄로 역사적 시퀀스를 고정시키는 것”(Mahoney, 2000: 1)을 의미한다. 여기서 굳이 비교역사사회학 또는 정치학의 개념을 차용하는 것은, 경로의존성의 ‘수익체증(increasing returns)’ 효과로 보건의료제도의 ‘자기-강화(self-reinforcing)’라는 결과가 있음을 지적하고 싶기 때문이다.

[그림2] 경로의존 모델(Mahoney, 2000)



위의 그림2에 따르면, 어떤 ‘시기1’에서는 다양한 제도적 옵션들이 선택 가능하지만, 어느 것이 기존 상부구조에 채택될 것인지는 예측하지 못한다. 그런데,

3) 이것은 북한연구 방법론을 처음 제기한 사무엘 김(Samuel S. Kim) 교수의 지적이다(1980).

‘시기2’에서 B가 다른 옵션과 경쟁하여 최초로 선택되었다면 일단은 ‘우연한’ 사건이 된다. 그러나 ‘시기3’이 되면 B는 초기의 잇점을 이용하여 그것을 안정적으로 재생산하게 된다. 즉 한번 고정된 제도적 패턴은 결속(lock-in)되어 쉽게 사라지지 않는다. 북한의 보건의료제도 역시 60년대 그 초안이 마련된 이후에 법과 제도적 틀이 고정되었고, 그 이후에는 거의 변화가 없었다. 기존 연구들은 이 점을 간과하여 북한의 제도는 독자적인 자원조달 시스템을 갖추고 있지 못하며, 궁극적으로는 사회주의 방식이기 때문에 전면적으로 남한의 보건의료제도에 흡수되는 방법으로 시스템의 일원화가 이루어져야 한다고 주장한다. 그러나 북한의 경우에 제도의 고착성은 오랜 시간동안 강하게 지속되었기 때문에, 흡수주의는 남한의 자원조달마저 붕괴시킬 수 있다. 따라서, 정책결정자들은 분단체제에 기인한 인지적 왜곡 현상에서 벗어나 남북한의 보건의료제도 수준을 ‘선택적 친화성>Selectivity affinity)’에 따라 조율할 수 있도록 해야 한다. 보건의료제도는 이데올로기적인 문제가 아니며, 국가의 특정한 사회경제적 제반상황에 적합한 ‘제도적 조합(institutional compounding)’을 하는 것이다. 따라서, 통일이라는 맥락에서 남북한의 보건의료 격차를 개선하면서, 자원조달의 독자성을 갖출 수 있는 ‘포섭적 동형화’를 이끌어내는 것이 목표가 되어야 한다.

2) 방법론: 포섭적 동형화 모델의 제안

국가보건의료체계의 공공성을 확보하고, 남북한의 균형있는 건강수명을 확보하기 위한 보건의료시스템은 무엇일까? 이 글은 서로의 제도적 장점을 취하되, 기능적 독립을 할 수 있는 부분들을 확보하여 통합하자는 ‘포섭적 동형화 모델(Inclusive Isomorphism Model: IIM)’을 제안한다. 이 모델의 특징은 제도적 차원의 문제가 사회경제적 토대, 즉 국가수준의 상부구조와 하부구조에 모두 배태되어 있음을 주지하여, 상이한 체제의 국가에서 제도적 일원화가 필요할 경우 제도적 독립성과 자율성이 확보되는 부분만을 분리하여 통합의 대상으로 삼아야 함을 주장한다. 즉, 두 개의 ‘지속가능한 제도(sustainable institution)’가 국가체제의 과도기에 마련되어야 하며, 중국적으로 정체(政體)가 일원화될 때 그 사회체제를 기준으로 ‘제도적 포섭’이 된다는 것이다. 결국, 통합을 목표로 하는 제도의 점진적인 동형화 과정이 필요하다는 것이다. 이 모델은 보건의료자원→배치

→보건의료제공→지원→관리의 순환적인 관계성을 정립하여 통합의 기준을 제시하고 있다. 그 기준의 구성요소는 아래와 같으며, 이런 기준들을 통해 시스템의 일원화를 단계적으로 조정해 나갈 때 남북한 보건의료통합모델은 점진적으로 하나가 될 것이다.

첫째는 보건의료자원 개발이다. 어떤 보건의료체계라도 운영 초기단계에는 보건의료체계 안에서 보건의료를 제공하고 지원기능을 수행하는 데 필요한 인적·물적 자원의 개발이 포함된다. 다양한 많은 유형의 자원이 필요하고 또한 자원을 개발하려면 다양한 활동도 필요하다. 이들 보건의료자원을 가장 단순한 형태로 표현하자면 다음과 같이 4개의 주요 범주로 분류할 수 있을 것이다. 1) 보건의료 인력(의사, 한의사, 치과의사, 약사, 간호사 등) 2) 보건의료 시설(병의원, 약국 등) 3) 보건의료 장비 및 물자(의약품, 의료소모용품 등) 4) 보건의료 지식 및 기술(의약학 정보, 수술처치기술 등). 이런 자원의 개발은 자원에 대한 제도적 표준화, 시스템 단일화에서 시작된다.

둘째는 자원의 조직적 배치이다. 보건의료자원들로 하여금 기능을 원활하게 수행하도록 하려면 일정 유형의 사회조직 형태로 효과적인 조직적 배치가 필요하다. 보건의료자원을 다음과 같이 다섯 범주로 나눌 수 있다. 1) 국가보건의료당국(보건복지부에서 공중보건의 등 배치) 2) 公的 건강보험 프로그램(건강보험공단 등에서 보험재정 안정적 운영) 3) 기타 정부기관 4) 비 정부기관(임의적) 5) 독립 민간부문(민간 병의원 등). 이런 자원을 유기적으로 구성하는 것이 시스템 통합의 관건임은 주지의 사실이다.

셋째는 보건의료 제공이다. 보건의료서비스의 효율적 운영 제공을 위해서는 의료기관별 수행범위를 정해 효과적으로 운영하여야 한다. 이는 3차 종합병원에 간단한 감기 환자 등이 몰려 정작 응급수술을 해야하는 중환자의 치료기회 박탈을 막기 위해 의료기관별 서비스 제공범위를 정해, 간단한 질환은 동네 의원(1차 예방), 동네 의료기관에서 치료하기 어려우며 입원이 필요한 경우 지역 병원급 의료기관(2차 예방)으로, 희귀질환이나 응급성 중질환인 경우 종합병원(3차 예방) 등으로 환자 배송체계를 갖추어야 할 필요가 있다. 1) 1차 의료기관(동네의원): 주로 경질환 치료 2) 2차 의료기관(지역거점 병원): 입원환자, 중질환 환자 치료 3) 3차 의료기관(대학병원, 종합병원): 희귀질환 등 연구목적 등 종합의료기관.

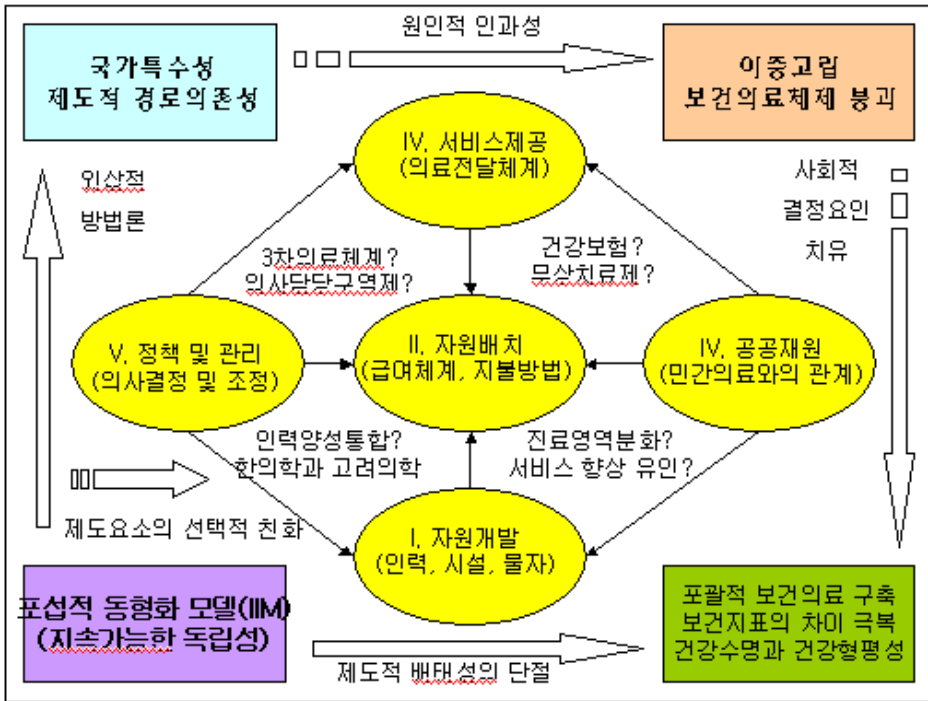
남북한의 의료전달체계가 단일화되어야 제도적 일원화와 통합기구의 구성이 가능하기 때문에 이것은 매우 중요하다.

넷째는 경제적 지원이다. 재원조달에 대한 세계보건기구(WHO)의 분류에 의하면 다음과 같다. 1) 공공재원(보건복지부 등 정부기관) 2) 조직화된 민간기관(자선단체, 임의 보험 등) 3) 지역사회의 운동(금전적인 기부나 자원 봉사) 4) 개별적 민간인의 의료보험비 납부 등 6) 기타 가능재원 들(건강증진기금, 건강복권 등). 재원의 마련과 지속성은 제도의 존속과 운명을 같이 한다.

다섯째는 보건의료 정책 및 관리이다. 보건의료 관리란 근본적으로 행정의 역할·기능·체계, 국민의 건강을 증진시키기 위해 행정의 갖가지 수준에서 국가에서 수행하는 업무체제로 다음과 같이 3가지 측면이 있다. 1) 지도력(장기적인 계획 수립, 국민의 자발적 참여 유도 등) 2) 의사결정(기획, 실행 및 실현 등) 3) 사후관리(감시 및 평가, 정부지원)

지금까지의 논의를 바탕으로, 이 글의 방법론적 모델을 도식화한 것이 그림3의 모델이다. 이것은 보건의료제도를 구성하는 남북한의 구성요소들을 중심으로, 이들이 배태되어 있는 거시-제도적 수준들과의 관계를 보여준다. 여기서 ‘포괄적 동형화 모델(IIM)’은 ‘국가특수성→이중고립’의 인과적 맥락에 수반된 ‘제도적 경로의존성→보건의료체제 붕괴’를 끊고, 통합모델과 기존의 제도요소들의 선택적 친화관계를 찾아내어 포괄적 보건의료시스템을 복원하는 역할을 한다. 결국, 남북한의 포괄적 보건의료체제가 마련되는 것은 시스템의 붕괴를 야기한 사회결정요인을 일원화 모델을 바탕으로 개선하되, 그것의 독자적인 지속가능성을 일정 기간 동안 유지해 줄 때, 이루어질 수 있다.

[그림3] 포섭적 동형화 보건의료체계모델



II. 본론

본론에서는 북한의 보건의료상황에 대한 자료를 검토한 후에, 이를 남한과 비교하여 제도적 공통요소를 검토하겠다. 그리고, 구체적인 사실들과 이것들을 구성하고 있는 하위요소들이 어떻게 포괄적 동형화 모델에 따라 재배치될 수 있는지를 확증해 보기로 한다.

1. 북한의 보건의료상황과 주민 건강상태

1) 보건지표

서론에서 제시한 영아사망률과 모자보건지표는 궁극적으로 북한의 평균수명

및 기대수명, 사망률의 문제이다. 자료에 따르면, 남한의 1997년 평균수명은 남자 70.6세, 여자 78.1세로 1973년(남자 50.6세, 여자 67.0세)에 비해 남자 11.0세, 여자 11.1세가 각각 높아졌으나, 북한의 1997년 평균수명은 남자 59.8세, 여자 64.5세로 식량난 이전인 1993년(남자 63.6세, 여자 69.3세)에 비해 남자 3.8세, 여자 4.8세가 각각 낮아진 것으로 추정된다. 그래서 1997년 북한의 평균수명은 남한에 비해 남자 10.8세, 여자 13.6세가 낮다(표6).

[표6] 남북한 평균수명추이(단위: 세)

연도별	북한 (A)		남한 (B)		차이 (B-A)	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자
1973	60.7	65.6	59.6	67.0	-1.1	1.4
1983	62.1	67.5	63.2	71.5	1.1	4.0
1993	63.6	69.3	68.8	76.8	5.2	7.5
1995	59.8	64.7	69.6	77.4	9.8	12.5
1997	59.8	64.5	70.6	78.1	10.8	13.6
2000	62.9	67.4	71.0	78.6	8.1	11.2
2010	67.9	72.4	73.3	80.7	5.4	8.3
2020	71.7	76.1	74.5	81.7	2.8	5.6
2030	73.4	77.9	75.4	82.5	2.0	4.6

資料: 통계청, 1999, 2001. 북한 자료, 2000. 서울: 연합뉴스, p.419.

1970년대 초까지 북한이 남한과 비슷했던 점을 생각하면, 이는 악화된 경제사정, 식량부족 및 보건의료의 질적 저하에 기인한 것으로 보인다. 1995년-1998년의 가뭄과 홍수 등 천재 지변이 그간의 어려운 경제사정을 더욱 악화시켜 초래한 식량난은 북한의 인구변화에 큰 영향을 미친 것으로 보인다(연하청, 2000). 최근 식량난으로 인한 추가 사망자로 인해 북한의 사망률이 1994년 인구 천명당 8.8명 수준에서 1995년-1997년에는 12.1명으로 크게 증가했다. 기아 사망자는 1995년부터 대량 발생하기 시작하여 1997년까지 연간 7만-8만명 수준이었으나, 1998년은 국제사회의 지원으로 절반 수준인 4만명 정도 발생한 것으로 분석된다. 이들 사망자는 1995년-1998년 4년간 약 27만명 수준으로 이 기간 총사망자

102만명의 약 26%를 차지하는 것으로 추정된다(표7).

[표7] 남북한 사망가능성 비교(단위: 명)

구분	총출산율	사망 가능성(천명당)				출생시 기대여명	
		5세이하		15-59세		남	여
		남	여	남	여		
남한	1.7	12	10	215	92	69.2	76.3
북한	2.0	100	99	305	229	58.0	60.6

資料: 통계청, 1999, 2001., 북한 자료, 2000. 서울: 연합뉴스, p.419

2) 영양상태

북한의 보건의료 현황 중 가장 우선적으로 다루어야 할 것은 식량상황이다. 왜냐하면 영양상태는 발육에만 관여하는 것이 아니라 모든 질병의 가장 근원적인 원인이 되며 치료에 있어서도 가장 우선적으로 고려되어야 하기 때문이다. WHO의 1999년 4월 북한의 보건 보고서에 의하면 북한의 15.6%의 어린이가 극심한 영양실조로 응급조치가 필요한 실정이고, 62.3%의 어린이들이 성장저하와 만성적인 영양실조를 보이고 있다고 하였다(김귀옥, 2004). 이러한 영양실조는 아시아의 최빈국인 캄보디아, 라오스보다도 심각한 것으로 보고되고 있다. 특히, 유니세프 보고에 의하면 5세 미만 유아 250만명 중 영양결핍아는 120만명으로 2명에 1명 꼴이다. 이들 중 급성 영양장애는 25만명, 중증 영양장애는 4만명, 빈혈은 100만명, 비타민A 결핍은 100만 명에 달한다(어린이의약품지원본부, 2003).⁴⁾

현재 북한의 영양문제는 만성 영양실조의 후유증으로 초래되는 이른바 ‘세대간 악순환’ 현상이 만연하고 있으며, 특히 영양상태가 나쁜 산모가 낳은 저체중아가 성장 장애를 겪고 영양실조의 산모가 되어 다시 저체중아를 낳는 현상이

4) 홍콩의 사우스 차이나 모닝 포스트가 미국 국제개발처(USAID)의 보고서, 『북한의 기아: 기아, 정치, 그리고 대외 정치』를 인용, “북한은 수년간 지속되는 가뭄, 홍수 등 자연재해로 적어도 250만 명의 기아 사망자가 발생했으며 10년전 2,200만 명 수준이었던 북한 인구가 약 700만 명 감소해 현재 1,500만 명을 약간 웃도는 것으로 추정된다”고 하였다(2004년 8월 17일자).

되풀이되고 있다는 점에서 더욱 심각하다. 이것은 바로 현재 영양문제로 인한 후유증이 통일 이후에 고스란히 우리가 떠안아야 할 문제임을 보여준다.

3) 상병상태

수인성 점염병은 여전히 북한의 공중보건 문제이다. 계속되는 홍수와 가뭄은 생활 식수의 질과 양에 심각한 문제를 야기시켰고, 이로 인하여 장티푸스, 콜레라와 같은 수인성 전염병이 유행하였다(박종연, 2002). 러시아 엔테르팍스 통신에 의하면, 1995년 9월 장티푸스의 유행으로 1천명 이상의 사망자가 발생했으며, 같은 시기에 일본 산케이 신문에 따르면 북한 전역이 콜레라의 유행으로 인해 230명이 사망하고 수천명이 치료를 받았다. 이러한 수인성 전염병의 만연은 식수 공급시스템과 하수처리 시설의 대부분이 파손되었고, 살균에 필요한 차아염소산염 같은 화학약품의 부족으로 염소처리가 되지 않은 물을 가정에 공급하고 있기 때문이다(김영치, 1997).

말라리아 감염은 그나마 상태가 낫다. 1998년 이후 기하급수적으로 늘어나기 시작해 2001년 거의 30만명에 근접했다가 WHO 등의 지원에 힘입어 2002년 25만4천명으로 처음 감소하기 시작했다(박종연, 2002). 올해에는 지난해에 비해 72.3%까지 감소하는데 지난 9월 10일 현재 말라리아 환자 수는 38,920명으로 전년도 같은 기간의 185,420명에 비해 크게 줄었다. 그러나 아직 8개 도와 2개 대도시에서 말라리아 환자가 발생, 전체 인구의 40% 정도가 발생 위험에 처해 있다(연합뉴스, 2004. 10. 4).

북한 전염성 질환의 증가 기전을 살펴보면(그림4), 촉발요인은 자연재해나 경기침체와 같은 외적 요인이지만, 이미 공중보건수준이 침체된 상황에 있기 때문에 외적 요인에 대한 저항력이 마비된 것이 실질적인 이유가 된다. 즉, 방역체계가 운용되지 못하여 전염의 확산을 막지 못하는 것이다.

[그림4] 북한 전염성 질환의 증가 기전 및 결과



資料: 이윤환 외. 2001. 「북한 보건의료지원의 활성화 방안」.

2. 북한 보건의료의 제도적 토대

남북 통일 후의 의료전달체계가 상호 체계의 상이함으로 인하여 충돌되거나 일방적으로 결정되지 않기 위해서는 공통점과 차이점을 명확하게 분석하는 것이 필요하다. 앞서 말한 바와 같이 남한과 북한의 의료전달체계는 제도적 수준과 그 맥락에서 차이점이 있다. 남한의 경우에는 민영의료 중심이며 1, 2, 3차 단계화는 실현되고 있으나 지역화의 개념은 유명무실하며, 1차 의료가 취약하고 각 의료 기관종별로 기능분담이 이루어지고 있지 않다. 또한 양방과 한방의 갈등, 의·약간의 갈등이 상존하고 있다. 이에 비해 북한의 경우는 국영 의료중심이며, 제도상으로는 단계화와 지역화가 이루어지고 있고 1차 의료중심으로 체계화되어 있으나, 의약품의 절대부족 등으로 인하여 실제 제대로 기능을 발휘하지 못하고 수많은 북한 주민들이 기본적인 의료서비스도 제대로 제공받지 못하고 있다.

통일후 북한지역의 건강보장체계 정비를 위해서는 인적교류를 확대해 가면서 의료기관 및 시설 지원등을 통한 북한의 의료서비스 인프라 구축을 도모해야 한

다. 만성질환 예방 및 관리의 범위를 확대하며, 대상인구도 농촌주민, 노인 등 취약 인구를 포함하여 보건의료체계의 복구에 힘쓰며, 병원, 제약시설 등 의료시설 지원을 통해 의료서비스 인프라를 제진하는데 사업의 초점을 맞추어야 한다. 그리고 상호관심대상 질환의 검역, 정수처리(염소지원 등)와 농약 지원 등 보건환경 개선, 의학용어 통일 등 보건의료 학술교류협력 등 다양한 협력사업의 전개가 이루어지도록 하는 것이 중요하다. 나아가 보건협정 체결을 통해 남북 교류 및 협력의 틀을 다지는 것도 필요하다.

이를 위해 유지 및 보수가 저렴한 물품 우선 지원, 진력 등 에너지 부족을 감안한 대체 에너지 용품을 개발하여 보급하는 것이 필요하다. 남북한 보건산업 증진을 위한 의약품 및 의료용구 공동 생산기반 구축사업을 추진하는 것이 실효성 있는 대안이 될 수 있다. 또한 보건의료인력 교류 및 양성을 위하여 남북한 전문인력의 상호교환 방문, 교육기관에 정규적인 과정을 개설하여 훈련 및 교육을 통한 통일 한국에 대비한 전문인력 양성 등 다양한 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 장기적으로는 남북한 보건의료 제도 협력방안 모색을 위해 정부, 학계, 관계기관, 민간을 포함한 남북한 보건의료 전문 협력단을 구성하여 제도의 통일을 위한 정책방안을 마련하는 것을 고려할 필요가 있으며, 궁극적으로는 북한과의 보건의료 분야의 교류 및 협력을 위한 기반을 다져야 한다.⁵⁾

이 과정에서 민간부문의 교류 활성화가 필요하고 학계의 역할이 중요한 부분을 차지할 것이다. 의료계간의 인적교류는 이러한 의미에서 확대되어야 한다. 학자들간의 학술교류, 남북한 보건의료인력간 상호방문, 견학, 연수 등은 서로에 대한 이해와 협력증진을 도모하는데 기여할 수 있다. 이외에도 물적, 기술, 의학 정보, 공동연구, 환자진료 협력체 수립 등 다방면의 교류·협력 사업을 도모할 필요가 있다. 이런 미시적 차원의 상호관계가 결국은 제도적 수준의 차이를 메워가면서 시스템의 동형화가 구축될 것이다.

향후 남북통일 논의과정에서 북한이 남한 보건의료체계의 장점을 수용할 것을 요구할 수 있을 것이겠지만, 현재의 북한의 정치·경제적 상황을 고려해 볼

5) 특히 독일의 보건협정에서 보듯이 상호 신뢰구축과 동질성 회복에 기여할 수 있는 방안으로 북한의 보건의료체계 기반을 정비하기 위한 협약을 맺는 것도 바람직할 것으로 기대된다. 정치적으로 민감한 사안이 아닌 인도주의적 성격이 강한 보건의료분야의 협력은 현실적으로 접근이 용이한 부분으로 간주된다. 이러한 제도적 장치가 마련된다면 통일 이후 국가건강보장체계의 기틀을 다지는 유용한 사전작업이 될 수 있을 것이다.

때, 북한 주민에게 남한식 보건의료체계를 전면적으로 이식하는 것은 불가능하다. 적응의 문제 뿐만이 아니라, 통일 후에 북한의 국가체제가 어떻게 정립될 것인가의 문제도 상존하기 때문이다. 그러므로, 현실적인 절충방안은 보건의료의 독자적 존립을 지속하는 것을 전제로 하는 통합과정의 모색인 것이다. 남북한의 보건의료제도를 전체적으로 비교하면 표8과 같다. 두 국가의 이념과 그에 따른 제도적 틀은 상이하지만, 상호의 모순을 수용하고 장점을 공유할 수 있는 방법을 취한다면, 보건의료시스템의 통합은 의미가 있다.

[표8] 남북한 보건의료체계 비교

구분	남한	북한
기본이념	자유	평등
정치체제	자본주의 & 의회민주주의	사회주의
경제체제	민간주도형 시장경제 & 사유재산제	국가주도 계획경제 & 집단소유제
보건의료 공급체계	민간, 공공 혼합형 보건의료체계	사회주의적 단일 공공의료제도
서비스 제공체계	예방과 치료의 분리제공	예방과 치료의 통합적 제공
대표적 제도	전 국민의료보험제도 & 의료보호	무상치료제 & 의사담당구역제
주요재원	보험료	조세

*변종화 외, 1993.

남북 통일 후의 의료전달체계가 올바르게 정착되기 위해서는 남한에서 대처해야 할 방안으로서는 주치의 등록제의 확립, 공공의료체계의 강화 및 민간의료기관의 공공성 제고, 양한방 의료전달체계의 통일성 모색 등을 고려하여야 한다. 북한 주민의 질병 특성은 전형적인 후진국형 구조를 갖고 있다는 것으로서 경제난에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 특히 북한 어린이들의 영양실조와 그로 인한 각종 부작용을 그대로 방치할 경우 앞으로 통일 이후에도 심각한 사회적 후유증을 유발할 가능성이 있다. 현재 북한주민들의 건강상태는 중장기적인 파급효과가 우려되고 있으며, 통일 이후 북한지역의 건강보장체계 구축은 물론 통일한국의 보건의료 체계 전반의 재정비를 위한 심각한 과제를 남기고 있다.

이하에서는 북한의 보건의료제도의 특징을 통해서, 앞서 살펴본 보건의료상황의 원인을 찾아볼 것이다. 이것의 인과관계가 드러나면, 남북한 보건의료체계

에서 비교되어야 할 요소들이 무엇인지 분명해 질 것이다.

1) 사회구성적 원리

북한의 보건의료제도는 1980년 최고인민회의에서 채택된 <인민보건법>에 포괄적으로 규정되어 현재에 이르고 있다(최종고, 1993). 이 법에 제시된 보건의료제도의 특징은 완전하고 전반적인 무상치료제의 실시, 예방의학의 중시와 의사담당구역제, 주체적 의학기술의 진흥, 위생문화사업에 대한 대중 동원 및 보건일군의 혁명화 등으로 요약되며, 보건의료조직과 일반주민이 가장 밀접히 결합된 의료서비스를 제공하는 것을 목적으로 함을 알 수 있다.

북한은 사회주의 건강관과 질병관에 의거하여 사회주의적 보건의료체계를 구축하기 위하여 사유재산제도를 철폐하듯 사적 의료를 근절시키고, 보건의료인력을 양성함으로써 모든 주민이 보건의료서비스를 받을 수 있는 국영의료체계의 성립을 지향하였다. 아울러 의료지식을 탈신비화시키고 보건의료인력 상호간 및 일반주민과 보건의료인력간의 권위와 지위의 장벽을 허물어 버림으로써 보건의료의 보편화 내지 대중화의 실현을 목표로 한다. 이러한 이념을 실현하기 위하여 북한은 의료에 대한 중앙정부의 엄격한 계획에 따른 행정적 규제 조치와 인민대중의 광범위한 참여를 통한 군중노선의 관철이라는 수단을 동원하였다. 이처럼 상부구조인 인민보건법은 지금까지 지속되고 있으며, 현실상황에도 불구하고 변하지 않는 경로의존성을 보여준다.

2) 무상치료제

1946년 ‘북조선임시인민위원회’에서는 노동자, 사무원 및 그 부양가족에 대한 의료상 방조 실시, 산업의료 실시 개편에 관한 결정서와 사회보험법에 의해 무상치료제의 실시를 처음으로 선포했으며, 1952년 노동당 중앙위원회 조직위 제 15차 회의에서 개인상공자와 개인농민을 제외하고는 모두가 무상치료를 받을 수 있도록 결정하였다. 그리고 1960년 ‘인민보건사업의 강화에 대하여’라는 최고인민회의 결정을 통해 북한 전지역에서의 완전하고 전반적인 무상치료제가 채택되었다. 이를 위한 구체적인 조치로서 무의리의 해소, 전임산부에 대한 무상방조대

책의 수립, 전 도 시군에 소아과 병동의 설치, 의사담당구역제의 확대 실시, 의료기관과 의학연구 기관의 확장, 의료기구 및 설비품의 생산시설의 확장 등을 추진하였다. 또한 농민에 대한 의료봉사사업을 개선하기 위하여 1970년 노동당 제5차 대회에서 농촌의 리 보건소를 병원화할 방침을 결정하여 1974년에는 전국 농촌진료소의 대부분이 병원화되어 농민들도 도시지역의 주민들과 같이 전문적인 의료서비스를 제공받게 되었다.⁶⁾

그러나 무상치료와 관련한 선전과는 달리 실제로는 매달 월급에서 미리 사회 보장비라는 명목으로 1%씩 공제하고 있고, 노동자 사무원의 부양가족으로서 직장에 다니지 않는 노약자는 약값 명목으로 치료비를 내야 하는 등 여러 구실로 기본 임금의 10% 이상이 공제되는 추세로 보면, 이는 포장된 북한판 의료보험 제도라 할 수 있다. 특히 현재와 같은 북한의 생산력 수준으로는 북한에서 주장하고 있는 정도의 무상치료 내용을 총망라하기는 어려우므로 실질적으로 의약품이나 현대식 의료장비가 덜 소요되는 일차의료에 국한되는 한정적인 제도의 성격이 짙다고 볼 수 있다. 또한, 북한의 경제사정이 악화되면서 의약품 부족현상이 심각해지자 무상치료제에 대한 불만이 팽배해지기 시작하였다. 다시 말해, 의약품이 없는 상황 하에서 무상치료제의 의의가 퇴색할 수 밖에 없다. 좋은 의약을 구입하려면 비용을 지불해야하기 때문이다(문옥륜, 2001).

3) 예방의학의 중시와 의사담당구역제

북한에서 예방의학을 중시하는 것은 제11차 5개년 경제계획이 시작되고 기술·문화·사상의 3대 혁명이 착수되는 등 사회주의 건설을 위한 동원단계에서 주민들의 유병률을 계속 낮추고, 근로자들의 일시적 노동능력의 상실을 줄이며 인민들의 건강을 보호 증진시키는 것이 절실히 요청되었기 때문이다.

북한의 의료보장체계인 예방의학적 방침을 지탱하는 조직적 기초로서 의사담당구역제를 실시하였는데, 이는 1960년대 초반 소아과부터 시작되었다. 의사구역담당제란 의사들이 일정한 수의 주민들을 맡아 그들의 건강을 전적으로 책임지

6) 물론 이 제도는 1980년 <인민보건법>에서 “국가는 모든 공민에게 완전한 무상치료의 혜택을 주며, 노동자, 농민, 병사, 근로인테리를 비롯한 모든 공민은 무상으로 치료받을 권리를 가진다”고 규정하고 있다.

고 예방치료사업을 하는 의료봉사제도로써 거주지 생활단위를 기본으로 하는 거주지담당제 형태와 생활활동 단위를 기본으로 하는 직장 담당제 형태로 구분하는 ‘이중등록제’로서 이를 통합 관리하고 있다(국민건강보험공단, 1989). 이 제도는 전체 인민이 일생동안 담당구역의 의사로부터 체계적이고 전면적인 건강관리를 받을 수 있는 건강관리 책임제로서 원칙적으로 행정경제단위와 일치하도록 그 운영단위를 조직하고 있다. 즉 의사담당구역의 기본 단위는 도시에서는 시구역병원과 시인민병원, 산업지구에서는 공장병원과 공장진료소 등 말단 단위 병원이 진료소가 된다. 그러나 이 제도의 운영상 주민 4,000여명을 대상으로 하는 1명의 의사가 평균200-300명의 환자를 한나절에 치료해야 되니 정상적인 진료가 어려울 뿐만 아니라 의사들이 책임을 면하기 위하여 질병발생에 대한 허위 보고·은폐함으로써 결국 환자에게 피해가 돌아가는 부작용을 초래하는 경우도 많다.

의사담당구역제의 장점으로는 ① 의사가 주민의 일상생활과 밀접해 있기 때문에 그들의 건강상태나 질병동태를 지속적으로 파악할 수 있으며 ② 주거행정단위와 생산단위를 일치시킴으로써 지역 내 의료기관 또는 생산단위의 의료기관이 이들의 건강을 통일적으로 책임지게 되며 생애를 통해 건강관리가 이루어진다. 문제점으로는 ① 주민의 의사 자유선택권을 인정하지 않는 점에서 의료기관간의 경쟁이나 선택개념이 배제되어 있어서 의료의 질 향상이 잘 되지 않고 ② 의료인의 환자 자유선택권도 인정되지 않기 때문에 진료서비스가 관료주의화하거나 권위주의화 할 소지가 있다는 것이다.

4) 주체적 의학기술의 진흥정책

보건의료 분야에서는 소위 주체적 의학기술의 발전 방향의 하나로서 고려의학(동의학)을 발전시켜 신의학과와의 통합을 통한 의학기술의 발전에 주력하고 있다. 북한이 인민보건법에 동의학 관련 규정을 두면서까지 고려의학을 중시하는 이유는 다음과 같다. 첫째로 고려의학이 국민의 체질적 특성과 습관, 지리적 환경, 문화 및 경제적 여건에 적합한 주체적인 민족의학으로 예방에 유용하고 종합적인 치료 효과를 발휘하는 우월한 의료봉사라는 것이다. 둘째로 북한에서는 용이하게 구입할 수 있는 한약재 자원이 풍부하고 치료효과가 높는데 비해 부작용이 낮다는 점을 들고 있다. 이에 1958년부터 의학과학원 산하에 동의학연구소

를 설치하였고, 1970년대에는 시·군단위까지 동의학 관리국을 설치했으며, 1974년부터 동의학 약초시험장을 설치하는 등 동의학 개발에 주력하였다.

5) 보건의료요원 및 양성체계

해방 직후 북한에서는 의료요원이 매우 부족했음에도 불구하고 무상치료제와 의사담당구역제를 실시함에 따라 보건의료인력에 대한 수요가 크게 늘어나자 보건일군의 양성에 지대한 관심을 보였다. 그리하여 해방 직후부터 의학교육기관을 다수 설립하고 여러가지 형태의 보건일군 양성체계를 통하여 의사와 중등 보건일군을 양성해왔다.

현재 의료분야의 종사자는 의사, 간호원, 약제사와 조제사 등이 있는데, 의사는 정규 의사, 부의사, 준의사, 동의사 및 위생사로 구분된다. 정규의사는 7년제 의대, 부의사는 4년제 고등전문학교, 준의사는 3년제 고등의학고에서 양성되며, 이들은 각각 진료와 대우면에서 차이가 난다. 정규의사를 양성하는 의대는 평양을 비롯한 각도에 11개교가 있다. 부의사 또는 준의사는 집도와 마약 처방을 하지 못하며, 직장, 리 군병원에 배치된다. 약제사는 북한 전지역에서 하나 밖에 없는 고려약학대학과 각 의학대학 약학부에서 양성되며, 이들은 거의 큰 병원에서 조제감독과 연구업무를 맡는다. 조제사는 2년제 보건간부학교에서 교육받으며, 작은 병원에서 조제업무나 또는 약국에서 가정 상비약을 판매하는 업무를 맡는다.

6) 보건의료자원 및 보건의료전달체계

보건의료기관으로는 병원, 진료소, 요양소, 위생방역소, 검역소를 비롯한 치료 예방기관, 의약품공급 관리기관과 의약품 검정기관이 있음. 병원은 일반병원과 전문병원 및 특수병원으로 구분된다. 일반병원으로서는 특권계층을 대상으로 하는 봉화진료소와 남산진료소, 일반주민을 대상으로 하는 적십자종합병원, 제1, 2 인민병원, 평양의대부속병원 등과 형가리의 지원으로 건설된 형가리병원, 재일 조총련교포가 건설해 준 김만유병원 등이다. 전문병원으로서는 평양산원, 평양시립병원과 평양중앙결핵병원 등, 지방에는 각도(직할시)에 도인민병원과 의학대학

부속병원, 시·군에는 시·군인민병원, 리에는 리인민병원 또는 리진료소 등이 있다. 특수병원으로서 도(직할시) 군에 각각 결핵병원, 정신병원, 간장병원과 구강예방원 등이, 주요 군급에 결핵요양소가 있음. 또 방역기관으로는 중앙, 도 및 시·군에 위생방역소가 있으며, 대외검역기관으로는 국경검역소와 해안검역소가 설치 운영되고 있다(그림5).

[그림5] 북한의 보건의료시설 유형

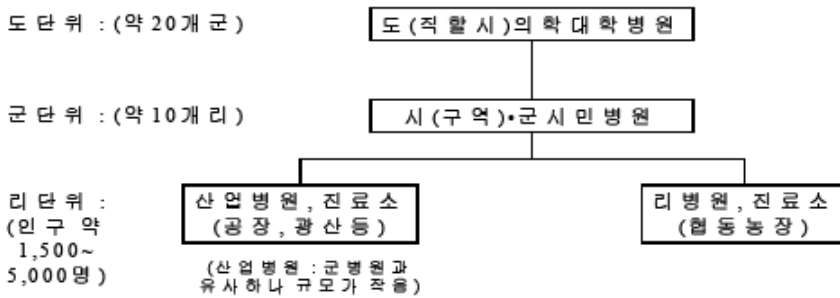
진료 수준	의료기관	진료과 및 의사	병상 규모	역할	
4차/ 특수 진료	정부 중앙병원			- 특권층 진료 - 도 인민병원 의뢰환자 진료	
3차	도 인민병원 도 의학대학병원	- 모든 진료과목 - 200명	- 800-1,200 병상	- 중환자 및 의뢰환자,	
2차	시 인민병원	- 120명,		- 시 당 1-3개	
	군 인민병원	- 10여개 진료과 - 50명	- 100-200병상		
1차	도시	종합진료소	- 내과, 외과, 소아과, 동의과, 산부인과 등 5-10명	- 2-3개 동진료소를 통합하여 설치	
	농촌	리 인민병원			
		리 진료소	- 1-2명	- 1-2병상	
	산 업 장 협동농장 부 락	산업병원	- 1-3명	- 10병상 이상	- 대규모 산업장
		산업진료소	- 최대 4개과		- 소규모 산업장
	구급소	- 4명		- 탄광 및 광산 등	

資料: 문옥륜, 2001. 『북한의 보건의료제도 운영: 탈북자의 증언을 중심으로』.

북한의 모든 보건의료기관은 국가가 운영, 모든 보건관련 시설, 장비 및 기자재는 공적 소유로 되어 있다. 사적 개업의는 존재하지 않는다. 보건사업에 대한 지도관리는 정무원의 집행조직 가운데 하나인 보건부에 의하여 수행되고 있으며, 보건부의 하위 집행기관으로서는 도단위에는 보건국, 군단위에는 보건과가 조직되어 있다. 보건부는 국가 전체의 보건의료에 관한 최고기관으로서 국민보

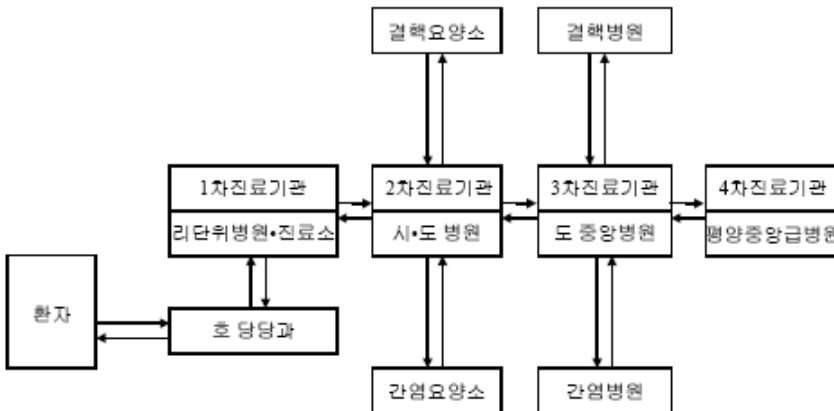
건에 관한 전반적 업무(위생, 방역, 봉사 등) 집행·감독한다. 지방 보건조직은 당과 정부의 상급 보건행정기관 및 지방행정위원회의 보건사업에 관한 결정, 지시, 명령을 지방 실정에 맞게 구체화시키고 산하 보건기관으로 하여금 이를 정확히 집행하도록 지도한다(그림6; 그림7).

[그림6] 북한의 병원조직체계



資料: 문옥륜, 2001. 『북한의 보건의료제도 운영: 탈북자의 증언을 중심으로』.

[그림7] 북한의 보건의료전달체계



資料: 문옥륜, 2001. 『북한의 보건의료제도 운영: 탈북자의 증언을 중심으로』.

3. 남북한 통합보건의료체계의 구축

지금까지 우리는 북한의 보건의료실태와 그 원인으로써 제도적 특징들을 살펴보았다. 물론 이와 같은 보건의료시스템이 현재의 보건의료붕괴상황의 직접적 원인은 아니다. 오히려 제도적 요소보다는 국가수준의 고립이 문제가 되었다. 그러므로, 해결책은 지원도 아니며, 제도의 전면적 철폐도 아니다. 오히려, 특수한 사회상황에 적응하면서 동시에 남북한의 제도적 일원화를 꾀할 수 있는 동형화 시스템인 것이다. 이하에서 살펴볼 남북한 보건의료체계의 비교는 이런 동형화의 구체적인 요소들을 보여줄 것이다.

우선, 남북한의 보건의료재원조달체계를 비교해보면 다음과 같다(표9). 북한 재정의 기능 및 포괄범위는 자본주의 국가의 재정보다 넓고 크다. 이는 북한 경제가 사회주의적 소유에 기초함으로써 거의 모든 경제활동이 재정에 반영된다는 데 연유한다. 북한은 국가재정을 “국가 및 기관·기업소가 기능수행에 필요한 화폐자금을 조성하고 이를 분배, 이용하는 과정에서 이루어지는 경제관계”라고 정의하고 있다. 다시 말해서 국가뿐 아니라 기업의 경제활동도 재정 대상에 포함시키고 있다. 이와 같은 정의는 정부의 기능 수행에 필요한 경제활동만을 재정으로 정의하고 있는 시장경제의 재정보다는 차이가 있다. 그에 비하여 남한의 재원조달체계는 의료보험, 의료보호, 산재보험등 다양한 보험체제로 인한 보험료가 있으며 보조재원으로는 일부 본인부담금과 국가재정이 있다.

[표9] 남북한 보건의료재원조달체계 비교

	남한	북한
접근방법	의료보험, 의료보호 및 산재보험으로 다원화	사회서비스의 통합적 접근
대표적 제도	전국민의료보험제도	완전하고 전반적인 무상의료제 (현재는 실질적 붕괴 상태)
주된 재원	보험료	국가재정
보조재원	- 본인 일부부담금 - 국가부담금 (공공의료제공 및 보험재정의 40%)	- 사회보장비(기본임금의 1%공제) - 치료비(담당구역 밖의 치료) - 의약품비(인민약국에서 구입시 본인부담)

*문옥륜, 북한의 보건의료제도 운용(2001), 아주남북한보건의료연구소.

남한에는 북한의 의사담당구역제에 대응되는 주치의 등록제도가 없는 것이 가장 큰 차이의 하나이며, 북한에는 주민이나 환자의 의료기관 선택권이 보장되지 않고 있는 것이 그 다음 차이이다. 이 외에도 남한에는 양·한방이 엄격하게 구분되어 있지만 북한의 경우에는 양의학에서도 몰자 부족으로 인하여 한약재 배, 한약투여가 널리 권장되고 있어서 상호협진이 보다 보편화되어 있는 것으로 파악되고 있다. 남한에는 민간부문을 중심으로 치료의학이 성행하는데 비하여 북한에는 공공부문을 중심으로 예방의학과 치료의학이 포괄적으로 연계되어 있다. 궁극적으로는 의료기술 수준이 낮은 북한에서는 정성운동을 전개하여 의료의 탈상품화를 지켜가고 있는데 비하여, 남한에서는 첨단 기술 지향적 의료를 친절이라는 서비스와 함께 포장하여 의료의 상품화가 고도로 진행되고 있는데 이는 자본주의와 사회주의라는 두 정치·경제체계의 특징에서 비롯되는 현상으로 파악된다.

[표10] 남북한의 보건 의료비 지출

항 목	북한(2002)	남한(2002)
국민소득(GDP) 중 보건 의료비 부분 (%)	4.6	6
국민 1인당 보건 의료비 (US \$)	57	948
총 보건 의료비 중 공공부분 지출(%)	76.6	52.9
총 보건 의료비 중 사적부분 지출(%)	23.4	47.1

*WHO, The World Health Report, 2005.

남북한의 보건 의료비 지출은 위와 같다(표10). 세계보건기구(WHO) 발표에 따르면, 2002년의 경우 보건 의료비가 북한은 국민소득(GDP)의 4.6%, 남한은 6%로 남한이 북한에 비해 높다. 총 보건 의료비 지출을 공공부분지출과 민간부분지출로 나누어보면, 북한은 공공부분과 민간부분이 각각 76.6%, 23.4%로 공공부분지출이 대부분을 차지하는 반면, 남한은 각각 52.9%, 47.1%로 공공부분과 민간부분의 지출이 비슷하다. 이것은 남북한 보수지불체계가 상이한데 기인한다. 즉, 남한의 진료비 지불방식은 진료행위별 수가제, 봉급제와 일부 DRG제도를 사용하고 있으며, 이에 따라 의사 생산성과 의료의 질은 상대적으로 높은 반면에 과잉진료가 시행되고 있다. 그리고 자유 경쟁 체제로 인해 의료의 상대적 분포가 도

시지역과 특정 과에 분포되어 있다. 반면 북한의 경우 사회주의 국가의 전형적인 형태인 봉급제이며 의료생산성과 의료의 질은 열악한 상태이다.

1) 제도론적 비교

북한의 행정체계는 국방위원장을 정점으로 구성되어 있다. 국방위원회 밑에는 우리나라의 행정부라고 할 수 있는 내각이 있으며 이와 별도로 우리나라의 정당조직에 속하는 중앙인민위원회가 있다. 보건분야에 대하여는 당에서는 북한노동당 과학교육부에서 담당하고, 내각산하에서는 보건성에서 집행한다. 북한에서는 보건정책에 있어서도 ‘전반적 무상치료제’, 의사담당구역제 및 ‘예방의학적 방침’⁷⁾관철을 촉구하고 있는 데 이 역시 노동력의 유지에 주안점이 있다. 체육과 보건에 있어서 그 목적이 인민의 체력이나 건강에 있다고 표현하지 않고 근로자의 체력과 건강이라는 표현을 쓰고 있으며 사회주의 헌법 49조에서도 국민의 권리와 의무는 하나는 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여 라는 집단주의 원칙에 기초하고 있다.

전반적 무상치료제는 1946년 12월 19일 북조선임시인민위원회의 결정에서 비롯되었다. 초창기에는 무상치료를 받을 수 있는 사람을 산모와 3세 미만의 유아, 혁명가와 그 가족, 전문학교 학생과 대학생 등 특정계층으로 제한했으나 점차 그 대상을 넓혀갔다고 한다. 그러나 사실상 북한당국은 주민들에게 매달 생활비를 지급할 때 총액의 1% 정도를 사회보험료 명목으로 원천징수하며 각종 공과금에도 치료비 항목을 포함시켜 청구하고 있으며 무상치료제는 1960년 최고인민회의 제2기 7차 회의에서 전반적 무상치료제를 전지역에서 실시한다고 함으로써 일반화되었으나, 실제로는 의약품 부족·의료시설의 낙후로 치료를 제대로 받지 못하고 있다.

의사담당구역제는 ‘전 주민이 담당구역 의사들로부터 체계적이고 전면적인 건강관리를 받을 수 있도록 한다’는 취지에서 만들어진 제도로써 1969년부터 모든 시·군·구역에서 실시되고 있으나 의사 1명이 5~8개 인민반(인민반은 20~

7) (인민보건법 3조) 사회주의의학에서 기본은 예방의학이다. 국가는 인민보건사업에서 사회주의의학의 원리를 구현한 예방의학적방침을 확고히 견지한다. (4조) 주체적인 의학과학기술을 발전시키며 치료예방사업을 끊임없이 현대화, 과학화한다.

40가구로 구성된 최소 단위)을 담당함으로써 담당해야 할 주민의 수가 도시의 경우 1,200여명, 농촌의 경우에는 1,500여명에 달하여 주민들에 대한 효과적인 진료활동이 어려운 실정이다. 그리고 동 제도는 원칙적으로 태아부터 출생까지는 산부인과 담당의사가, 출생 후 14세까지는 소아과 담당의사가, 성인이 되면 내과 담당의사가 평생 동안 건강관리를 하도록 되어있다. 성인의 경우에는 거주 지역을 단위로 하는 「거주지 담당제」와 생산활동 단위를 기본으로 하는 「직장 담당제」로 이원화되어 있으며 편의에 따라 이용할 수 있게 「이중 등록제」⁸⁾를 운영하고있다.

농민이 도시병원에서 치료받을 때에는 별도의 치료비를 지불해야 한다.⁹⁾ 의 사담당구역제에 대하여도 탈북주민진술에 의하면 1주일에 한번 자신의 담당구역 에 나가 2백명내지 3백명의 진료를 해야 하므로 형식적인 진료활동에 머물며 담 당지역에서의 질병발생시 책임회피를 위해 허위보고나 은폐하는 사례가 많이 발 생되고 있다고 한다.

예방의학제도는 1966년 「사회주의 의학은 예방의학이다」라는 제목의 강령 이후에 실질적으로 시행되었다. 예방의학의 기본은 전염병을 비롯한 모든 질병 들을 미연에 방지하기 위한 대책과 위생개조사업 그리고 모든 주민들이 자각적 으로 위생문화 사업에 동원될 수 있게 한다는 것이다. 그러나 최근 북한지역을 이탈한 탈북의사출신들의 진술에 의하면 북한의 사회주의적 보건의료체계는 경 제난 이후 그 기능이 매우 취약해짐에 따라 주민들의 보건의료에 대해 그 기능 이 제대로 발휘되지 않는 무력한 제도로 전락하였고 오히려 북한 보건정책이 들 어나는 한계점이 노출되고 있다고 한다¹⁰⁾. 한편 주체적인 의학기술 발전을 주장

8) 의사 담당구역제는 거주지 생활 단위를 기본으로 하는 '거주지담당제 형태'와 생활활동 단위를 기본으로 하는 '직장담당제 형태'로 구분하고, 그것을 합리적으로 결합시키는 의료방법으로 활용된다. 이는 의료봉사를 생산 현장에 최대한 근접시켜 노동자로 하여금 생산활동을 보장하고 생산환경과 생산조건을 근로자의 건강상태와 연관시켜 통합적으로 이해하고 질병발생요인을 적시에 찾아내어 치료할 수 있게 한다. 예방의학적 관점이 중요시됨을 알 수 있는 제도이다.

9) 탈북 의사 증언을 종합해보면 첫째 의료전달체계가 비합리적으로 운영되기 때문에 상급의료기관으로 후송되더라도 사망하는 사례가 많으며, 둘째 무상치료라는 장점을 의료인이 잘못 악용하는 사례가 발생한다. 의약품을 환자가 구입한다든지, 당원과 비당원간의 차별적 태도라든지 등이 그 문제점이다. 셋째 의사들의 의료기술수준 낙후와 기술향상의 유인이 부족하다. 이는 의사에 대한 선호도가 높지 않으며, 시스템으로 볼 때 연구를 권장할 동기 부여가 없기 때문이다. 넷째 의약품과 의료장비가 부족하다. 북한의 질병분포는 식량난으로 인한 영양부족, 폐결핵, 간질환, 회충 등이 많은 편이다. 특히 암이나 순환기 질환 등 선진국형 질환은 거의 손을 못쓰는 형편이며, 위장계 질환도 많다.

10) 탈북의사, 약사, 고려의사(남한의 한의사) 등 탈북 보건전문 의료인력 수십명이 모여 2004년 9월 서울 양천구

하나 이도 북한의학기술의 한계가 있어 선언적 의미로 전략하였으며 최근 경제난으로 인해 의료기기나 약제공급이 중단되면서 주민들이 병원에 가도 치료를 받을 수 없는 심각한 상태로 알려지고 있다. 이러한 경제난으로 인한 의약품의 공급이 부족을 타개하고자 고려의학¹¹⁾(동의학)을 부각시켜 고려의학의 비중을 높혀가고 있다¹²⁾.

문제는 북한의 의료전달체계이다. 북한에서는 직할시와 도(道)에 대학병원과 종합병원 각 1개, 시(구역)·군 지역에 인민병원 1-2개, 리·노동자지구에는 인민병원과 진료소 1개 그리고 작은 리·동을 합쳐서 종합진료소 1개씩을 각각 설치하고 있다. 일반적으로 규모가 큰 주요 연합기업소(공장, 회사)에 인민병원 1개, 일반 공장·기업소에 진료서 1개, 협동농장에 진료소 1개씩이 설치되어 있다. 산업지역에는 산업병원, 산업진료소, 구급소가 있으며 농촌지역은 지역별 '담당구역제'의 원칙이 강조되면서 리 단위 지역은 리 병원, 또는 협동농장 진료소가 담당하고 군 소재지 지역은 군병원이 담당하고 있다. 1990년대 당시 북한 언론들은 북한 전역에 일반 및 전문병원이 2천373개, 진료 및 구급소 5천600개로 모두 7천900여개의 병원, 진료소가 있다고 밝혔다.¹³⁾ 지역별로 보면 도시지역에는 의사 200명, 병상 1천-2천개 규모의 중앙병원, 대학부속병원과 일반병원이 있고 이외에도 결핵이나 산원 등 전문치료 예방기관 및 특수병원, 고려치료 예방기관, 구급의료기관이 설치, 운영되고 있다. 다음으로 특수병원으로는 평양과 각 도(직할시)에 결핵병원, 간염병원, 만성병원, 구강원 등이 있다. 북한의 의료전달체계는 남한의 3단계(의원→병원→대학 종합병원)와 비교하여 한단계 많은 4단계(리 단위 진료소→지역→도→평양소재 의료기관)등으로 세분되어 있으나, 지역을 달리하는 경우 일부 의료비를 부담해야 하는 관계로 거의 대부분의 인민들은 혜택을 받지 못한 것으로 알려지고 있다.

청 구민회관에서 탈북 의사 등 보건전문인력 간담회를 가졌으며, 같은날 '새동네'라는 탈북자 중심의 신문 발간 기념식을 가졌다. 이런 내용은 조선일보 등 일간지에도 소개되었다.

- 11) 남한의 한의사에 해당하는 북한의 전문인력은 동의사이며 1993년부터 그 명칭을 고려의사로 바꾸어 불려지기 시작하였다.
- 12) 탈북자의 진술 및 북한어린이돕기운동본부와 한민족서로돕기운동본부에서 2004년 2월 북한 평양을 방문하여 북한 의사들에게 왕진 가방 등을 제공하고 돌아왔으며 당시 평양 방문 이후 간담회에서 진행된 내용중 북한의 의료 상황을 북한보건의료네트워크에서 인용 발췌한 것이다.
- 13) 연합뉴스 홈페이지 북한소식란에서 발췌 인용

[표11] 북한의 의료서비스 전달체계도

구분	일반병원	특수병원
중앙(평양)	평양의대부속병원, 직십자병원, 3차 의료기관	중앙결핵병원 기타 특수병원
도(직할시)	도 중앙병원, 의대부속병원 2차 의료기관	결핵예방병원 간염병원
시(군, 구)	시(군) 병원 1차 의료기관	결핵요양소 간염요양소
리, 동(1차 진료)	공장, 병의원 (산업지역)	리 인민병원(농촌지역) 동 종합진료소(도시지역)

다음으로는 북한의 진료절차이다. 북한의 의료체계는 크게 4단계로 구분할 수 있다. 병원을 이용할 일반주민은 1차 진료기관인 리·동 진료소에서 진료를 받아야 하며, 2차 진료기관인 시·군급 인민병원은 1차 진료소에서 ‘치료후송증’을 발급 받은 환자가 진료 받을 수 있으며, 3차 진료기관인 도인민병원 및 대학병원은 2차 진료기관에서 치료가 불가능한 환자가 이용한다. 그리고 4차 진료기관은 희귀환자 등이 이용한다. 하지만 중앙당 과장급 이상 간부, 내각 과장급 이상 간부, 1급기업소 당비서·지배인들은 간부진료과 대상으로 직접 도 인민병원이나 중앙병원에 가서 진료 받을 수 있다.

북한에서는 먼저 리 단위의 진료소나 인민병원에서 진료와 입원치료를 받고 완치되지 않을 경우 후송의뢰서를 발급받아 시·군단위 인민병원에서 2차 진료를 받는다. 종합병원 수준인 시·군 병원에서 약 1개월 정도 치료를 받을 수 있고 그래도 완치가 안 될 경우도 단위 병원으로 후송되어 3개월간 치료를 받도록 하고 있다. 군단위 병원으로 후송되는 환자 가운데 결핵환자와 간염환자는 결핵요양소와 간염요양소로 각각 보내진다.

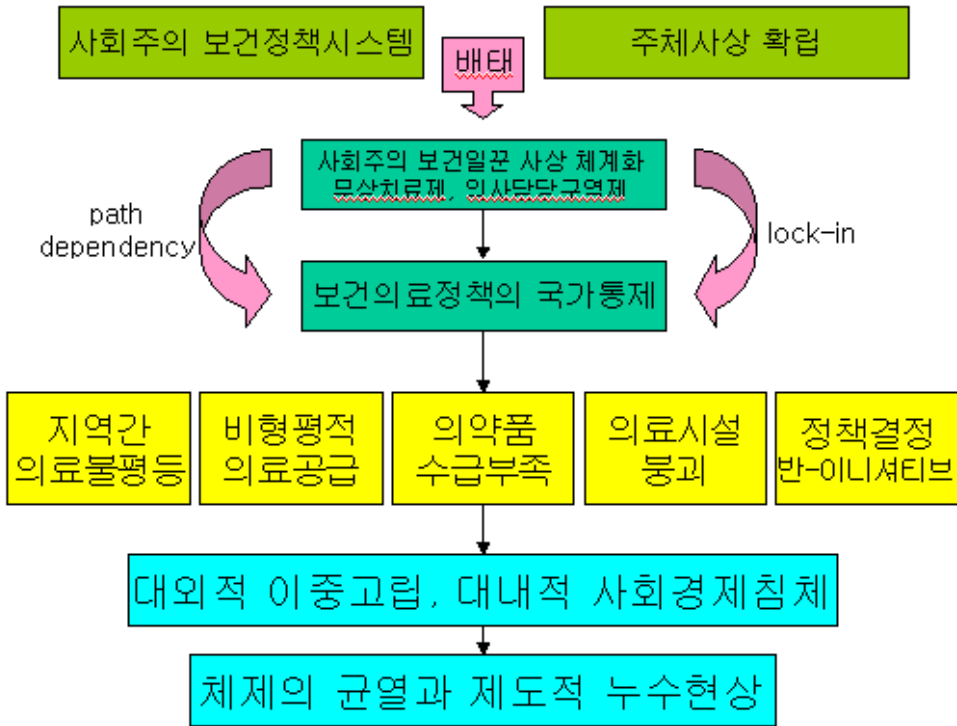
3차 진료기관인 각 도와 중앙병원 의학대학병원에서는 장기간 입원을 요하는 중환자만을 취급하게 되고 확진을 위해 의뢰되는 환자는 검사결과와 치료방법에 대한 지시서와 함께 하급 의료기관으로 다시 내려보내기도 한다. 각 도·시·군 인민병원에는 구급과가 있어 교통사고나 기타 사고시 가까운 병원에서 구급치료를 받도록 되어 있다.

일반병원 이외에 평양에는 당의 최고위급 간부들이 다니는 봉화진료소를 비롯하여 내각과 당 고위급이 이용하는 남산병원 등 특수병원이 있으며 희귀 질병을 주로 취급하는 적십자 병원과 여성전용인 평양산원 등이 있다. 이밖에 11호병원(인민무력부 병원), 인민보안성 병원, 국가보위부 병원, 호위사령부병원, 철도성 병원이 있어 소속 일꾼들이 치료 받을 수 있도록 되어 있으며 중앙과 각도(직할시)에 간염요양소, 결핵요양소, 49호병원(정신병원)이 각각 1개씩 있다.

의료전달체계와 진료절차를 결정하는 제도적 틀은 북한의 정책결정과정에 있다. 북한의 정책결정, 기획 및 집행은 형식적으로는 정치, 입법, 행정의 세부분에서 이루어진다. 정치, 입법, 사법, 행정 등 모든 국가기관의 운영에 관한 중요한 정책수립을 지휘하고 통제하는 데 이는 조선노동당이 역할을 하고 있다. 노동당은 국가정책결정에서 가장 핵심적인 역할을 수행하며 국가기관과 각종 정치조직의 지도 및 통제하며 각종 정책의 수립집행도 지도감독하고 있다. 따라서 보건 의료정책도 당의 주도로 수립되고 집행되고 있다(문옥륜, 2001).

결국, 이러한 독점적 정책결정은 보건인프라의 취약성을 낳는다. 북한의 보건인프라를 살펴보면 남한과 체제경쟁이 가열되었던 1960년부터 1970년대까지에 광범위하게 개발되어 북한 지역에서 무료 보건 관리를 가능하게 하는 기반이 되었으며 산간벽지와 같은 곳까지 보건인프라가 광범위하게 북한 전 지역에 걸쳐 구축되었다. 지역보건관리의 중심이 되고 있는 의사담당구역제는 130 - 140가구를 책임지는 구역주치의이다. 구역주치의는 치료, 건강 증진, 예방활동을 전담하고 있다. 아울러 대규모 농장과 공장들은 병원뿐 아니라 진료소를 갖추고 있다. 위생 관리와 유행병 억제에 위한 사무소들이 중앙, 지방에 설치되어 예방 의료와 전염병 감시, 환경 및 식품위생 관리 등을 담당하고 있으나, 1990년대 초반 구소련과 동유럽 국가들의 사회주의 붕괴와 함께 북한도 심각한 경제난에 직면했으며 1990년대 중반의 자연재해로 많은 피해를 입었다. 이러한 요인들은 북한 경제의 거대한 쇠퇴를 야기했으며 이에 보건의료 기반시설도 많이 붕괴되기 시작하였다. 북한의 보건의료 정책과 상황은 아래와 같다(그림8).

[그림8] 북한의 보건 의료정책 상황



2) 독일의 사례 검토¹⁴⁾

통독 당시 서독 정부의 중장기 대비책은 사회혼란을 최소화하는 방안으로 결국 서독 모델을 그대로 채택하기로 결정하고 1990년 ‘통일조약’을 조인하는 즉시 기능마비에 빠진 동독의 보건 의료 인프라를 회생시키기 위한 <긴급원조계획>을 실천에 옮겼다.¹⁵⁾ 주요 내용은 다음과 같다.¹⁶⁾

14) 이 단락에서는 김영치(1997), 손명세 외(1999)를 참조하였다.

15) 통일 이전 서독에서는 통일 독일의 보건 의료체계의 모델 선정을 둘러싸고 논쟁이 치열했었다. 비록 결함이 있기는 하지만 서독 모델을 그대로 확대 적용해야 한다는 주장과 함께 서독 모델의 장점과 동독 모델의 장점을 접목시킨 통합 모델을 개발해야 한다는 주장도 만만치 않았었다. 한편 이번 기회에 아예 다른 나라, 예컨대 영국이나 스웨덴, 핀란드, 심지어는 미국식 보건 의료체계를 도입하자는 주장마저 난무했었다(최병호, 2001). 논란은 두 체제의 차이에 기인하였는데, 우선, 의료의 재정적 자원문제이다. 서독은 의료보험료로 거의 충당하였으나 동독은 70% 이상을 세금으로 조달하였다. 다음으로, 자원기관 차이이다. 서독은 공공과 민간이 혼합되고, 의료보험 자금을 대한 경쟁이 존재하였으나 동독은 사회보험과 정부 보조가 있어 경쟁이 없었다. 그리고, 행정조정도 차이

첫째로는 응급대책으로 대규모의 보건의료기초재원의 조달이 있었다.

둘째로는 중기계획으로 동독의 병·의원 및 노인, 장애인 복지 시설의 개보수, 응급 식수 공급 시설 등에 5년 동안 24억 달러를 투자하였다. 당시 동독 의료 기관의 20% 정도가 지붕이 새고, 상하수 처리가 망가져 있었으며, 난방 시스템이 파손되어 있고 배전 시스템이 위험스러울 정도로 낙후, 손과를 입은 상태여서 완전히 새롭게 지어야 하는 것으로 판명되었는가 하면 병의원에는 소독 주사기나 고무장갑 같은 기본적인 의료 용구와 기기가 거의 없는 실정이었기 때문이었다.

셋째로는 장기 대책인 보건의료 인프라 재건 계획이다. 이것이 가장 중요한데, 서독은 이를 위해서 10년에 걸쳐 총 120-134억 달러를 조달했다. 그런데, 독일의 보건의료 통합과정에서 한가지 특이한 점은 동독이 다른 분야와는 다르게 ‘기본조약(1973년)’이 비준되지 않은 상태에서 ‘보건협정’을 먼저 제안하였다는 것이다. 비록, 보건의료분야가 사회체제 전반에 영향을 줄 수 있는 사항은 아니지만, 주민의 생존권에 있어서 가장 중요한 문제이었기에 가장 먼저 ‘보건협정’이 체결되었을 것이다. 이로 인한 독일의 통일과정에서 어느 분야보다도 보건의료 분야의 교류가 동독의 보건의료 상황을 제대로 알 수 있도록 정보를 제공해주었을 것이다.

그러나 통합에 따른 문제점도 있었다. 우선, 통합형태가 서독제도와 동독제도의 합리적인 균형과 장·단점의 선택적인 제도개혁이 아닌 단순한 서독제도의 적용과 이로 인한 적용 마찰부분에 대해서는 유보 또는 차등적용 그리고 일률적 조건완화에 의한 급여수준 인상 등 동독지역 국민의 피해에 대한 보완적이고 과도기적인 임시조치와 함께 단순히 비용 집약적인 방법으로 처리하여 급여가 급속히 증가함에 따라 재정악화를 조장하는 조치들로 이루어졌다. 또한, 동독의 사회주의적 장점이 상대적으로 낮게 평가되고 동독제도가 시장경제의 효율성이라는 기준에 의해 대체함에 따라 동독지역 국민들에게 고도의 정신적 적응능력을

가 있었다. 서독에서는 정부와 각각 단체 간의 조정에 의해 이루어졌으나 동독에서는 중앙집중형태로 정부의 직접 통제 하에 있었다. 마지막으로, 서비스제공 주체가 달랐다. 서독에서는 주로 개인 의사가 의료서비스 제공을 담당하고, 동독은 정부에 의해 고용된 의사가 담당하였다.

- 16) 이렇듯 신속하고 체계적인 대비책의 실행이 가능했던 것은 정책 결정자의 강력한 실천의지와 이를 뒷받침해주는 풍부한 재정, 그리고 국민들의 합의 도출에 성공한 탓이기도 하지만 또 하나 간과할 수 없는 점은 서독은 통독 이전에 동독의 보건의료에 관련된 정보와 통계 자료를 충분히 확보하고 있었다는 사실이다.

요구하게 되고 이로인한 사회 불안이 조성되었다. 이와같은 독일의 사례는 우리에게 좋은 선례가 되지만, 상대적으로 통일비용에 대한 부담이 더 큰 남한에서는 이것의 수행여부가 우려되는 상황이다. 따라서, 제도와 기초협정은 통독모델을 수용하되, 재정부분에 있어서는 본 연구에서 제안하는 점진적인 동형화 모델이 합리적이라 본다.

3) 남한 보건의료체계의 특징

북한에 비해 남한은 모든 보건의료 행위는 반드시 법령에 근거하며, 정책집행도 보건의료 전문가의 의견을 최대한 수렴하여 반영한다. 남한의 행정체계는 보건복지부가 보건의료 전반에 대한 법령과 제도를 마련하며 관련부처인 교육인적자원부(대학병원), 보건처(보훈병원), 행정자치부(시도립 병원 등)과 협의하여 진행하고 있다.

자유민주주의와 시장질서를 따르는 남한에서는 전국민 의료보험을 실시하고 있어 보건의료제공에 대한 비용을 본인이 일부 부담하고, 일부는 보험료 및 국가보조로 지원, 운영되고 있다. 2000년을 기준으로 할 때, 보험료(contribution)는 보건의료 재정의 33%를 차지하는 수준이다. 그리고 환자의 본인부담(cost sharing)는 44%(급여, 비급여 서비스) 상당이다. 또한 세금(소득세, 지방세, 담배세 등)은 11% 수준으로 대부분 의료급여와 건강보험의 보조금으로 사용된다. 마지막으로 민간의료보험료가 7.4%를 차지한다.

국민건강보험의 3가지 특징은 강제 적용(mandatory coverage), 지불능력에 기초한 보험료, 의료요구에 따른 급여 수혜(receipt of benefits according to need)이며 보험확대를 위해 낮은 보험료와 급여의 제한(low contributions and limited benefits)을 기조로 하고 있다. 국민건강보험은 1977년 시작되어 적용 대상을 확대하여 1989년 전국민의료보험으로 확대 실시하고 있다. 보험료는 직장인의 경우, 봉급의 3.63-3.8%를 보험료로 산정하고, 고용주와 직장인이 각각 반씩 부담하고 자영업자는 수입, 재산 등을 고려하여 보험료를 계산하고 있다. 보험급여가 광범위하게 적용되고 있으나, 고액진료 서비스가 급여에서 제외되어 있고 본인부담이 차지하는 비율이 여전히 높으며 본인부담금의 산정방식은 보건복지부가

결정하고 있다. 아울러 생계곤란자에 대하여는 정부가 지원하는 공공부조(social assistance)로, 의료보험과 함께 1977년에 실시되었으며 수입이 최저생계비보다 낮거나 장애가 있는 사람들에게 건강보험과 동일한 급여를 제공하고 있다.

결국 의료서비스의 특징은, 첫째 민간부문이 서비스 제공에서 주도적인 역할을 하고, 둘째 제약 없이 환자가 의료제공자를 선택할 수 있고, 셋째 의료제공자간의 기능 분화(functional differentiation)가 덜 되어 있다. 또한 민간주도로 병원, 의원, 약국이 설립되고, 의료기관 설립시 기관의 위치, 진료활동 등에 제약이 없으며 정부는 질병예방과 건강증진사업에 중점을 둘 뿐, 치료 서비스 제공에서는 매우 제한적인 역할만을 담당한다. 아울러 법적으로 의료기관이 영리를 추구할 수 없으나, 실제로는 영리추구의 경향이 보이고, 의료행위에서 영리기관과 차이를 보이지 않는다. 대부분의 민간병원이 환자 수입에 의존하고 국고 지원금이나 기타 재정적 지원을 받지 못하고 있는 실정이다.

북한과는 달리 일차의료기관으로 보건소, 보건지소, 보건진료소가 있어서 농어촌지역에 의료서비스를 제공하며, 보건소의 주요 기능은 질병예방, 건강증진, 예방접종, 전염병관리, 모자보건, 기타 기본적인 치료서비스이다. 한편 남자 의사 중 일부는 병역의무대신에 농어촌 오벽지에 공중보건의사로 재직하는 공중보건의 제도를 채택시행하고 있어 남한 전지역에 의료인력이 골고루 분포되어 의료 접근성은 좋은 편이다. 보건의료분야에 있어 정부의 주된 역할은 규제(regulation), 정책수립, 보험에 있고, 서비스 제공에서는 제한된 역할만을 담당하고 있으며 의료분야에 있어 정부는 민간부문에 대한 지도, 감시를 담당하고 있으며 보험수가 결정 등에서는 정부에서 상당한 의지를 행사한다.

남한은 의사의 자유의사에 의한 자유개업제도를 택하고 있어 의료기관의 지역간 분포에 대한 계획이 없고, 따라서 이러한 계획이 민간부문의 주도권(initiative) 하에 맡겨지고 있으며 의료인력도 간접적으로 계획되어 보건복지부와 교육인적자원부가 의대 학생 정원을 통제하지만, 대부분의 의과대학이 사립대학이어서 그 통제력이 견고하지 않으며 의과대학이 1980년 19개에서 2000년 41개로 증가하였다. 보험에서의 정부 역할은 저소득층을 위한 보험제공에서는 직접적인 역할을 담당하며 의료급여는 중앙, 지방정부로부터 재원을 조달받는다. 건강보험에서는 간접적인 역할을 수행하며 건강보험 통합이후 국민건강보험의 단

일 보험자(single-payer)로서 정부 역할이 증대되고 있다.

의료서비스 제공에서의 정부 역할은 치료 서비스 제공에서는 최소한의 역할만을 담당하며 공중보건에 필요한 입법, 우선순위와 목표 설정, 직원 훈련 등을 담당하고 있다. 보건의료 지출비용은 OECD 국가와 비교하여 상대적으로 낮은 수준이나, 빠르게 증가하고 있으며 공공 재원은 전체의 절반 이하이고, 민간 재원도 거의 대부분이 본인부담에 의존하고 있어 국민부담이 높은 실정이다.¹⁷⁾ 남한은 GDP의 5.1%를 보건의료에 지출하여, OECD 국가 중에서 터키와 멕시코 다음으로 낮으며 OECD 평균(7.9%)과 비교해서도 매우 낮은 수준이다.

1인당 의료비 지출(USD 868)도 OECD 평균의 절반 수준이나, 경제성장률(1인당 GDP)과 비교하여 의료비 지출이 더 빠른 속도로 증가하여 의료비 지출의 증가는 1970~1999 기간 동안 다른 속도로 성장(전국민의료보험 실시, 경제성장, 보험급여 확대 등의 영향을 받음)하였다. 의약품으로 지출되는 비용은 OECD 평균의 약 2배이다. 의약품비용의 높은 비중은 첫째 한국인이 약을 선호하는 경향이 강하고, 둘째 의사들의 짧은 진료시간과 의약분업 이전(의약품 실거래 상환제도 이전)에는 낮은 보험수가를 보충하기 위해 약에 의존하는 경향이 있었기 때문으로 설명할 수 있다.¹⁸⁾

의료인력에 대해서는 의사는 인구 1,000명당 활동의사(한의사 제외) 수는 1.3으로 터키 다음으로 두 번째로 낮으며 한의사를 포함하더라도 1.5로 여전히 두 번째로 낮은 실정이나, 의사 배출인력은 평균 연증가율(annual increase)은 8.8%로, OECD 평균(2.6%)보다 높게 나타나고 있다. 또한 한의사수가 빠르게 증가하고 있어 인구 1,000명당 한의사수는 1976년 0.08에서 1999년 0.2로 증가하였다.

의료시설은 1999년 인구 1,000명당 입원 병상수는 5.5로 OECD 평균(6.9)보다 약간 낮으나, 대부분의 OECD 국가들이 입원 병상수를 줄이는 경향과는 대조적으로 한국은 1980년 이래 계속 증가하고 있다. 앞으로 계속 증가할 경우 OECD 평균을 초월할 것으로 예상된다.

그러나, 일본과 마찬가지로 한국의 의료기관은 기능이 명확히 분화되어 있지

17) "보건의료분야 연례보고서", 『OECD Report』, 2004

18) 실거래가상환제란 요양기관(병원, 약국)에서 약가로부터 이익을 발생시키지 못하게 국민건강보험공단이 요양기관에게 실제 구입거래한 가격으로 보상해주는 제도이다.

않다. 병원은 광범위한 외래 환자 진료시설을 가지고 있고, 의원은 입원치료(특히 외과와 산부인과)를 제공하고 있으며 전체 외래 환자의 25% 이상이 병원 외래를 이용하였다.¹⁹⁾ 환자의뢰체계(referral system)가 있지만 병원 외래는 의뢰서 없이 이용할 수 있으며 따라서 병원은 의원과 협력하기보다는 외래 환자를 두고 경쟁적인 구조이며 의료기관간의 진료행위에서 중복이 나타나고 있다. 또한 일부병원 은 외래 환자를 끌기 위해 첨단기술의 서비스를 제공하고 있다고 지적한다.

4) 외삽적 방법에 의한 통합

남북 보건의료수준은 결과적으로 많은 수준차가 발생되어 보건의료 수준의 격차 해소는 상당 시간이 소요될 것이다. 한편 보건의료 수준 차이를 극복하기 위해서는 많은 비용을 투자하여야 하므로 북한의 고도 경제성장이 있어야 하나, 북한의 경제성장은 과거 남한의 한강기적 신화보다도 2내지 3배 더한 경제성장률을 보여야 격차 해소가 가능하나 이는 사실상 실현되기 어려운 기대이다.²⁰⁾ 그러므로, 사회경제적 수준이 상이한 상태에서 보건의료통합을 해내기 위해서는 차이점을 최대한 이용하는 전략이 필요하다. 이것이 바로 ‘외삽적 방법(extraploation methode)’이다. 이것은 원래 함수추정에 쓰이는 개념인데, 사회과학에서는 제도적 접목과 이를 통한 예측의 의미로 이용되기도 한다. 그러므로, 북한의 보건의료제도를 재생하기 위하여 그 제도적 기반에서 재원조달체계와 의료 서비스 공급이 운용되도록 하는 요소들을 ‘외삽’하는 방법을 이용할 수 있다. 제도적 통합을 목표로 하되 보건의료체제의 복원을 이끌어내는 것이다. 예컨대, 북한의 정책결정이나 전반적인 보건의료교육 상황의 우수함 등 통합모델에 포섭될 수 있는 장점은 취하면서 시스템의 독립적 운용을 저해하는 요소들을 배제해 가는 것이다.

북한의 의사담당구역제는 사회주의적 보건의료체제에서는 적합한 모델이지만, 실제 현실에서는 관료주의적 병폐를 낳았다. 그래서 북한에서는 거주지와 직

19) “보건의료분야 연례보고서”, 『OECD Report』, 1999

20) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 2003. 4 자료에 의거 남북한 국민총소득은 남한이 27배 크며, 1인당 국민소득은 남한이 13배 클 정도로 격차가 발생하여 남북 경제차이를 줄이기 위해서는 북한이 매년 경제성장률을 두 자리 이상 성장하여야 남북격차를 해소할 수 있으나 이는 기대하기 어려운 것이 일반적 시각이다.

장에서 이중등록제의 보건관리시스템을 도입하여 질병관리에방치료를 하고 있다. 그러므로 무상치료제의 지향점을 수용하면서 남한의 공공의료를 확충하는 방안으로 이런 제도적 융합을 시도하는 것은 좋은 방법이 될 수 있다. 뢰머(Roemer, 1991)에 따르면, 국가보건의료체계의 구조와 기능은 그 나라의 경제·사회 환경에 따라 달라지므로 똑같은 보건의료제도를 가진 나라는 없으나, 일정한 기준을 놓고 보면 몇 가지 특징적인 그룹으로 국가들을 분류해볼 수 있다(표 12). 정책과 사회경제적 수준이 상이한 좌표상에 있는 남북한의 제도적 일원화는 외삽적 방법으로 동형화하는 것이 효율적이다.

[표12] 국가보건의료체계의 유형

경제적수준	보건의료체계정책(시장개입)			
	자유기업형	복지지향형	포괄적 보건체계형	사회주의 체계형
선진산업국	미국	독일, 일본, 캐나다, 프랑스, 호주	영국, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴	구소련 구동구권 국가
개발도상국	한국, 타일랜드, 필리핀, 남아연방공화국	브라질, 멕시코, 이집트, 칠레, 말레이시아, 터키	이스라엘, 니카라구아, 코스타리카	쿠바, 중국, 알바니아, 북한
저개발국	가나, 네팔, 케냐, 방글라데시	인디아, 미안마, 라이베리아,	스리랑카, 탄자니아	베트남, 모잠비크
자원풍요국		리비아, 가봉	사우디아라비아, 쿠웨이트	

그런데, 아직 한가지 문제가 더 남아 있다. 바로 공공부문과 민간부분으로 구성된 의료체계의 적용문제이다. 남한의 보건의료조직체계는 정부가 지원하는 공공의료기관부분과 민간의 자본에 의해 유지되는 민간부분이 혼재되어 있는 의료체계를 갖고 있다. 공공부문은 민간부분이 맡기 어려운 예방보건서비스를 주로 제공하고 민간부분은 치료중심의 의료서비스를 제공하고 있다. 이처럼 공공부문과 민간부분이 역할을 분담하여 효율적으로 운영되는 경우 견제와 균형을 통해 보건체계의 효율성을 높혀 갈 수 있으나, 이와 달리 실제 남한은 공공부문과 민간의료부분이 사실상 경쟁관계에 있어 중복 또는 공공의료의 취약성이 노출되고

있다. 민간의료자원의 대도시화가 되어 농어촌에는 민간 의료기관이 거의 없고 대도시로 집중되었으며 의료의 상품화, 예방보건사업의 부실 등 단점이 노출되고 있다.

이와 달리 북한은 국가주도의 일사분란한 체계를 갖추고 있다. 거의 모든 보건의료자원은 국가의 지배하에 놓여있고 중앙 및 지방행정기관에 의해 직접 통제를 받도록 조직화되어 있다. 이에 보건자원의 효율적 활용과 강력한 정책 집행이 가능해지는 장점이 있으나, 심한 중앙집권적 통제와 관료주의 병폐로 인해 오히려 국민들의 요구와 거리가 먼 결과가 발생되고 있다. 이는 북한의 보건의료서비스 수준이 그다지 높지 못하다는 사실은 전반적인 경제적 낙후성과 더불어 보건의료 조직체계의 경직성에서 비롯된다고 볼 수 있다. 보건중앙조직은 북한은 부총리급인 보건담당보건부총리와 보건부에서 수행하고 남한은 보건복지부에서 관장하고 있으며, 진료전달체계도 북한은 1,2,3,4차로 4단계로 되어 있으며, 남한은 1,2,3차로 3단계로 분류되어 있다.

결국, 남한은 전 국민의료보험이 적용되어도 환자가 치료비 전액을 부담하는 비보험 분야가 많아 보건의료서비스 측면에서 형평성이 논란이 있으나, 북한은 제도적으로는 형평이 유지되나 실제적으로는 고위당원 등만 이용하는 의료기관 등이 존재하여 의료분야에 있어 남북한 주민들의 이용 서비스 불만은 남북한 모두 존재하고 있는 실정이다. 남북한의 보건의료재원은 표13과 같다. 진료기관과 의료인력을 일원화하는 것도 중요하지만, 통일 후의 보건의료의 공공성을 어떻게 정의하느냐도 중요하다. 현재 남한에서는 의협에서 앞장서서 의료시장 개방을 요구하고 있지만, 미국식 의료시스템과 영국식 의료시스템의 효율성을 쉽게 비교할 수 없는 것처럼 어떤 방향을 지향하느냐는 것만큼은 방법론의 문제를 넘어선 정책결정자의 선택에 따른다고 할 수 있겠다. 그러므로, 포괄적 동형화 모델은 제도 간의 일원화에는 적합한 수단이 되지만, 그것의 궁극적 방향설정은 개방된 상태로 남겨져 있다. 이것은 행정학의 ‘되먹임 구조(feedback)’와 같다.

[표13] 남북한 의료기관 현황 비교

보건진료부문		1960년	1970년	1980년	1985년	1990년
병원수	남한	150(개)	245	341	534	627
	북한	449	1,655	2,558	2,454	-
구급진료의원	남한	7,550(개)	10,248	11,440	14,620	21,074
	북한	4,364	5,577	5,358	5,728	-
인구만명당 의사약사수 ²¹⁾	남한	6.7(명)	10.8	14.1	16.8	22.2
	북한	3.3	11.7	23.6	26.3	28.6
인구만명당 ²²⁾ 간호사인력등	남한	3.6(명)	8.2	30.2	47.6	64.7
	북한	19.5	34.3	43.4	42.8	-
인구만명당 병상수 ²³⁾	남한	-	5.1	17.1	24.5	31.3
	북한	35.2	104.1	130.1	135.3	-
총인구대비연입 원환자비율	남한	3.8	10.9	22.2	40.1	58.6
	북한	7.0	10.7	11.0	9.6	-
경제활동인구 대비보건인력 ²⁴⁾	남한	-	0.5	1.2	1.8	2.3
	북한	-	-	-	2.3 ²⁵⁾	-
총GNP대비보건 지출비율 ²⁶⁾	남한	-	-	4.0	5.5 ²⁷⁾	6.6
	북한	-	-	-	2.0	-

*문옥륜(북한의 보건 의료제도 운영) 아주남북한보건 의료연구소, 2002년

III. 결론

20세기를 살아가는 우리들에게 하나의 풀리지 않는 ‘모호함(vagueness)’이 있다. 그것은 북한을 어떻게 ‘인식’해야 하느냐는 물음이다. 이 인식은 한반도에서

21) 남한은 의사, 치과의사, 한의사, 약사 포함, 북한은 의사, 치과의사, 고려의사, 약사가 포함

22) 남한은 간호사, 조산사, 의료기사, 간호조무사 포함, 북한은 보조의사, 보조약사, 조산사, 보조방사선사, 간호사, 보조의료기사가 포함

23) 남한은 1975년까지 병원급 의료기관의 병상수만 포함, 1980년 이후는 병원, 종합병원, 치과병원, 한방병원, 원, 의원, 부속의원, 조산소의 병상을 포함, 북한은 탁아소, 유치원 등에서 이용 가능한 침상까지 포함

24) 남한은 경제활동인구, 북한은 16세 이상 민간인임

25) 1986년 통계임

26) 남한은 GNP에 대한 정부 및 민간보건 의료부문 지출이 포함, 북한은 사회순소득에 대한 국가의 공중보건지출, 보건지출은 경상이격임

27) 남북한 모두 1987년 통계임

양립 불가능할 정도로 극단적인 것이 많았고, 결국 ‘민족정체성’에 대한 각자의 성찰적 태도는 항상 ‘분단체제’의 모순을 극복하는 방법의 문제로 귀결되었다. 그러나 이런 질문은 가치와 현실이 혼재된 것으로, 남북한의 길항관계(拮抗關係)를 확대·재생산할 뿐이었다. 그 가운데에서 북한의 ‘관계적 고립(relational isolation)’은 가속화되었으며, 체제 내의 주민들은 당국으로부터 뿐만이 아니라 사회경제적 토대로부터 유리(遊離)되는 ‘이중고립(double isolation)’의 상태가 되었다. 이를 가장 잘 보여주는 것이 북한의 보건의료시스템의 붕괴상황이다.

보건의료는 한 사회를 구성하고 있는 사람들의 전반적인 ‘건강수명’을 보여주는 척도이다. 그러나 1990년 이후 북한의 보건지표는 추락했고, 상병상태와 영양상태는 급격히 악화되었다. 그래서 국제 구호단체 뿐만이 아니라, 남한에서도 인도주의적인 목적으로 각종 의료품과 식량을 지원해왔다. 이런 지원이 ‘붕괴(breakdown)’를 일시적으로 막고 있지만, 중국적인 해결책은 되지 못한다. 왜냐하면, 하부구조의 마비로 인해, 북한의 보건의료재원은 이미 고갈되었고, 보건의료 전달체계 역시 붕괴되었기 때문이다. 다시 말해, 무상치료제와 의사담당구역제를 통한 그들의 고유한 제도적 특징은 이미 사라졌다. 우리가 남북한 통일시나리오에 앞서 보건의료시스템 통합방안을 모색해야 하는 당위성(當爲性)은 바로 여기에 있다.

이 글은 통합모델의 단초를 ‘국가특수성’의 문제에서 찾는다. 지금까지의 통일 시나리오는 정치경제적인 거시수준만을 언급하거나, 문화적 공감대를 찾는 미시수준만을 논의하는데 그쳤다. 그러나 중요한 것은 통일 이후, 거시-미시체계들의 유기적 연관의 가능성을 예측하는 것이다. 즉, 상위 수준의 통일방안이 하위 수준의 보건의료시스템과 상충된다면 그것의 실용성은 말할 수 없기 때문이다. 그러므로, 분단체제를 해체해가는 과정에서 북한의 국가특수성을 남한과 동형화하고, 그와 함께 사회구성적 토대 내에 ‘배태(embeddedness)’되어 있는 보건의료체계를 변화시키는 것이 필요하다. 남북한은 그 체제의 이질성으로 인하여 보건의료의 ‘공공성’ 마련을 위한 접근방법이 전혀 다르다. 따라서 그 전달체계와 관리방안을 일원화할 때, ‘체제부하적(constitution-laden)’인 부분을 배제하면서 고유한 보건의료시스템을 독립시킬 수 있는 방법을 택해야 한다.

사회경제적 토대와 의 단절을 통해 재정붕괴를 막고 사회주의적 공공성의 이

데올로기적인 측면을 제거하여 지속가능한 범위에서부터 시작하는 것, 이것이 바로 ‘포섭적 동형화 모델(inclusive-isomorphism model)’이다. 붕괴된 의료시스템을 복구하는 방법은 제도적 변화 없는 무상지원도 아니고, 일방의 시스템으로의 흡수도 아니다. 이 두 방법은 재정고갈과 문화인지적 갈등을 가져온다. 그러므로, 남한의 보건의료시스템 가운데에서 북한의 시스템에 접목될 수 있는 부분을 이식하는 ‘외삽적 방법(extraploational methode)’에 의한 통합이 필요하다. 이런 방법은 통일 시나리오의 단계에 맞춰, 북한 보건의료시스템의 재정적, 제도적 정상화를 만들어줄 것이며, 결국 두 보건의료시스템의 ‘지속가능한 독립성(sustainable independence)’도 보장된다. 그리고, 독립성은 국면과 의사결정에 따라 ‘점진주의적인 숙성(increasing maturatuon)’을 거치면서 자연스럽게 통합될 수 있다.

포섭적 동형화 모델에 따라 북한의 보건의료시스템의 제도적 변화내용은 다음과 같다.

첫째 의료전달체계 부분이다. 우선, 공공부문 1차 보건의료서비스는 무상치료제의 골격을 유지하면서, 민간부문 1차 진료와 2, 3차 진료에 대해서는 유상치료제를 도입해야 한다. 이 과정에서 보건의료의 공공성을 무상치료제의 개념과 함께 발전시킬 수 있으면 바람직할 것이다. 그리고, 행정권역별로 남한에서와 같이 중진료권 및 대진료권을 설정하고, 북한의 의사구역담당제, 생애주기별 건강관리제 및 복수등록제의 기본이념 수용한다. 서비스의 지역간 불균형에 대한 개선책을 마련하는 것이다.

둘째는 지불제도의 통합 및 보완이다. 자유 개원의를 의사구역담당제의 의사로 위촉토록 하며 이 경우에는 인두제에 의한 지불방식을 택하되, 능력별 지불방식을 가미하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 그리고, 공공병원 및 리 진료소에서는 외래는 방문당 수가제, 입원은 입원일당 진료비, 이에 근거한 예산할당제를 시행하는 것이 제도적 충돌을 적게 할 것이다. 또한 민간병원에서는 외래는 정액제, 입원은 일당진료비, 이에 근거한 의료보험조합에 대한 진료비 청구 및 환자 본인부담금을 책정토록 한다.

셋째는 의료보장체계의 변화이다. 우선, 남한의 의료보장체계를 이식하여 산업재해보상제도와 의료급여제도를 도입한다. 그리고 재정수입은 의료시설 및 장

비에 대한 투자와 의료보호 진료비에 활용한다. 또한 의료보험료는 임금근로자는 소득비례정률제, 자영자는 5요소 방식에 의해 정액제로 각출한다. 여기에 대해서는 사회적 합의를 구해야 할 것이다.

마지막으로 본인부담금은 외래는 정액제, 입원은 정률제로 하며 총진료비의 20%를 본인이 부담하도록 한다. 이 부분은 제도적 통합이 이루어지는 과정에서 외부적 환경변화와 변수들에 따라 지속적으로 조정해 가야 할 것이다. 보건의료시스템 통합의 목표는 포괄적이며 지속가능한 서비스 공공성의 추구에 있기 때문이다. 최대다수의 최대만족이라는 공리주의적 효용, 지속성과 재정적 안정성, 그리고 통일국가에의 제도적 조화를 꾀하는 것이다.

다시 첫 질문으로 돌아가보자. 북한의 이중고립을 우리는 어떻게 해결해야 하는가? 여기에는 여러가지 방안이 있을 수 있다. 이 글에서 우려하는 것은 ‘내생적 요인(endogenic factor)’으로서 북한의 보건의료체제의 붕괴에 따른 ‘파국’이며, 통일 시나리오에서 남한의 ‘역진적 후퇴(retrogressive recession)’이다. 특히, 후자의 가능성은 통일비용에 따른 남한의 부담으로 점차 그 구체적인 타당성이 커지고 있다. 북한의 이중고립 문제는 ‘경로의존성(path-dependency)’으로 인해 강화되고 있다. 그러나, 이들에게도 보건의료의 붕괴 문제는 묵과할 수 없는 딜레마이다. 그래서 원조를 거부할 수 없는 상황이다. 이것이 어찌면 통일의 시작이 아닐까? 내적 모순상황을 하나씩 독립시켜 나가는 것이, 모든 부담을 국가체제로 환원시킬 수밖에 없는 현재의 악순환을 풀어내는 방법이 아닐까? 남북한의 보건의료통합시스템 논의의 실익은 바로 여기에 있다.

1. 의료전달체계의 공공성과 통일성

북한 보건의료의 붕괴위기가 단순히 자연재해 때문만이 아니고 이른바 ‘사회주의 기근’ 때문이라고 한다면, 독일 통일이 어느날 갑자기 찾아왔던 것처럼 남북한 통일도 뜻밖에 실현될 개연성이 충분히 있다. 그러므로 우리들에게 시급히 요구되는 것은 현재 생존의 위기에 처한 북한 주민들에 대한 다각적인 보건의료 지원대책과 함께 북한 보건의료 관련 정보와 통계자료 수집에 가능한 방법을 총동원해야 한다. 아울러서 남북한 보건의료계의 교류와 협력을 보다 적극적으로

추진하는 것도한 방안이다. 무엇보다도 통일시대 보건의료 준비를 위한 가장 중요한 원칙은 현재 남북한 보건의료제도의 장점을 살리는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 구체적으로는 남한이 민간부문에서 가지는 개별 의료기관 수준에서의 효율성과 북한 보건의료제도의 공익성과 형평성 등을 살릴 수 있어야 한다.

통일시대 통합 보건의료체계를 구축해 내기 위한 준비과정으로서 다음의 단계가 이루어져야 한다. 첫째, 남북한의 보건의료 전문가들이 통일 보건의료제도의 구축에 대한 공동연구를 수행하도록 한다. 둘째, 남북 보건의료보장협의회를 구성하여 현실적으로 적합한 정책방안을 논의하도록 한다. 이 협의회의 구성에는 책임있는 당국자 이외에도 보건의료 전문가, 민간단체 종사자 및 주민 대표들이 참가해야 할 것이다. 셋째, 동 협의회는 남북한에서 공개토론회를 개최하여 민의의 수렴과정을 거치도록 하고, 상호간의 이견을 좁혀서 협의회의 최종안을 마련하도록 한다(문옥륜, 2001).

일원화를 위한 계획 수립 시에는 표14와 같이 두 체제 모델의 효율성을 검토할 수 있는 기준을 마련하여야 한다. 이때 중요한 점은 최대효율성을 추구하는 것이 아니라, 두 국가체제에서 다 적용될 수 있는 제도를 만드는 것으로, 이질성이 없어야 한다. 그리고, 지속가능한 제도적 독립성을 확보할 수 있어야 15년 이상 소요될 것으로 추정되는 시스템 통합 작업을 견뎌낼 수 있다. 비교 평가가 끝나면, 표15와 같이 중장기 추진계획을 도식화해야 한다. 통일 후에는 사회적 혼란과 재정문제가 가중되어서 예상치 못한 외부변수가 생길 가능성이 크다. 따라서 이런 추진계획을 수립한 후에 환경변화에 대해 적절한 대응책을 다시 마련해야 한다. 즉, 탄력적인 모델을 세우되 통합방안에 대한 궁극적인 목표는 유지해야 하는 것이다. 보건의료는 통일 후에 곧바로 부담이 되는 문제이기 때문에 외부 변수가 발생한다고 하여 그에 대한 대응책이 미비할 수는 없다. 따라서 순발력 있는 대처가 필요하다.

[표14] 남북한 보건의료서비스 제공체계의 장단점 비교

기준항목	자유방임형(남한)	사회주의형(북한)
의료서비스의 질	++	-
의료서비스의 포괄성	-	++
서비스 선택의 자유	++	-
형평성	-	++
의료비 절감	-	++

[표15] 남북한 보건의료시스템 통합을 위한 협력의 장기전략

구분		단기 (2007~ 2010년)	중기 (2011~ 2015년)	장기 (2016~ 2020년)
남한	- 포섭적 동형화 모델에 따른 통합모델수립			
	- 남북한 보건의료통합의 국가목표정립			
	- 통일모델에 맞는 기구설정 및 규정마련			
	- 북한 보건의료수준 데이터 구축 및 평가			
	- 민간의료체계의 참여범위와 네트워크			
	- 남북교류협력사업에서 기금마련			
	- 국외 자원조달을 위한 협력체 구성			
	- 제도 일원화를 위한 조율사업			
	- 제도통합에 따른 하부구조 평가와 조정			
	- 법령 정비와 조직 일원화			
북한	- 보건의료재원 기반구축 사업			
	- 통합모델에 따른 제도 정비와 분화작업			
	- 협정에 따른 보건의료 우선순위 문제확정			
	- 일원화를 위한 사업비 확보방안 연구			
	- 통합화를 위한 과도기 수준에서 의료지원			
	- 의료수준 확보를 위한 민간교류			

2. 통일시대의 보건의료

어떤 방향으로 남한의 건강보험제도가 발전하더라도 남북한 간의 의료보장은 급진적인 통합보다는 보건의료제도의 차이 및 의료수준의 격차로 발생할 수 있는 의료수혜의 불평등을 최소화할 수 있는 점진적인 통합방안을 추구하여야 한다. 그리고 의료보장제도는 남북 양 지역의 경제사회 구조 변화와 연계할 수 밖에 없음을 염두에 두고 통합을 추진하여야 한다. 이에 따른 보편적인 방향은 다음과 같다.

첫째, 통일이 가시화되는 시점에서는 긴급의료구호를 통하여 북한 주민의 기초적인 의료보장에 역점을 두어야 한다. 이 때에 긴급의료구호는 선별적인 지원을 지양하고 포괄적으로 추진하여야 한다. 둘째, 통일 추진단계나 통일 직후에는 북한의 적응기간을 고려하여 무상치료제와 같은 국가의료서비스 방식의 근간을 유지하면서, 남한의 의료급여제도를 확대·적용하여야 한다. 특히 북한의 체제전환으로 예상되는 실업가정, 빈곤층, 노약자 및 편부모 가정에 대한 의료급여제도에 의한 보호가 필요하다. 셋째, 통일 이후에 상당기간 동안 북한의 보건의료 인프라 구축을 지원하면서, 북한 경제의 자생력 기반을 확충하면서 북한의 기업 및 근로자들의 소득수준이 상승하는 추이에 따라 사회보험방식을 서서히 확대·적용하는 방식으로 진척시켜야 할 것이다.

남한의 건강보험제도와 통합하기 전까지 의료보장제도의 한시적 분리운영이 바람직하다. 이러한 단계적인 통합방식이 혼란을 최소화하면서 남한 중심의 의료보장제도를 확산시키는 데에 비용효과적인 방법이 될 것이다. 북한의 기업 및 근로자, 자영자의 사회보험 기여금 부담능력이 어느 정도 접근하는 선에 이를 때까지 양 지역의 제도와 재정을 분리하되 북한의 부족한 재정을 지원하는 형태로 운영되어야 할 것이다.

이러한 엄청난 비용을 조달하는 데, 막연히 공공 및 민간 재원의 유치를 유도한다는 원칙만으로는 대안의 구체성이 부족하다고 생각된다. 통일 후 의료보장체계를 남한의 그것을 따라 의료보험방식으로 한다 하더라도, 보험료 부담능력이 부족한 북한 주민들이 다수 발생함으로 인하여 보험 재정 압박에 초래될 가능성이 높은 상황에서 막대한 비용이 소요되는 보험자 직영의 의료시설 건립은 우선 순위가 낮다고 생각된다.

따라서 시설부문 통합방안에서는 전체 보건의료시설 중 어느 정도를 민간에 이양하여 운영토록 할 것인지 그리고 제1, 2, 3차 보건의료시설 중 어느 부분을 공공이 책임지고 어느 부분을 민간이 투자와 운영을 담당할 것인가를 검토할 필요가 있다. 또한 도시 등 의료수요에 대한 구매력이 있는 지역과 농촌 등의 의료취약 지역에 대한 정책도 달라질 수 있을 것으로 판단된다. 별도의 보건의료 통일기금이 조성되어 있지 않은 현재와 같은 상황 하에서는 공공 투자 재원 확보 가능성이 매우 낮을 것이기 때문이다. 아울러 통일 후 보건의료인력의 직종별 역할을 재조정해 양성 관리 방안을 마련해야 할 것이다. 통일 직전까지 배출된 인력에 대해서는 국가자격시험을 거쳐 일정 요건 이상일 경우에만 서로의 지역에서 활동할 수 있도록 제한함으로써 인력의 급격한 이동을 조절해야 할 것이다. 그러나 통일 이후 동일한 양성체계에서 배출되는 인력의 활동지역을 제한할 수는 없을 것이다.

통일시대 보건의료를 준비하는 데에 있어서 지금 당장 시급한 문제는 북한의 심각한 건강수준을 완화시켜내는 것이다. 이것은 단지 인도주의적 차원 뿐만 아니라 특히 소아에 있어서 현재의 건강문제가 세대 전체에 이르는 장기적 문제로 지속 될 수 있고, 이후 막대한 통일비용을 가중시킬 것이라는 측면에서도 고려 되어질 필요가 있다.

기본적 건강수준 유지를 위한 의약품 지원의 확대를 위한 보다 광범위한 국민적 합의가 이끌어내어 질 필요가 있고, 민간 중심의 산발적 지원방식에서 통합적이고 체계적인 지원이 이루어질 수 있도록 바뀌어야 하며, 북한 보건의료체계의 복구 또는 재형성을 위한 개입 역시 필요할 것으로 생각된다. 여기에 단지 물적지원 뿐만 아니라, 보건의료 전문가들의 정치적 문제를 넘어선 학술적 교류 등이 활발히 이루어짐으로써 남북 상호 간의 보건의료 현황에 대한 이해를 높이고, 현재의 건강문제에 대한 상호 협력체계의 구축부터 통일시대를 대비한 보건의료제도 준비를 위한 노력에 시작이 될 수 있을 것이다.

통일시대를 대비한 보건의료체계를 장기적으로 준비하는 과정이 북한의 건강수준과 보건의료체계를 재정립하기 위한 문제임과 동시에 현재의 남한 보건의료제도 내에서의 다양한 문제점들을 체계적으로 개선해 나가는 것임을 인지할 필요가 있다. 즉, 남한 보건의료제도에서 의료전달체계의 미비, 무한 경쟁과 고비

용 구조로의 변화, 보건의료의 계층간 형평성 문제, 공공의료의 취약성 등에 대해 사회 각층의 논의를 통한 점진적이고 발전적인 재정비가 필요하다. 단지 북한의 료제도에 대한 일방적 민영화 요구가 통일시대를 준비하는 상호 존중의 자세가 아니라면, 이러한 과정이야말로 서로의 장점을 살리며 제도의 이질성을 완화해 나가는 현실적 방법이 될 것이다.

【참고문헌】

-정부발간자료-

- 통일부 『1997년 통일백서』 (1997)
통일부 『1998년 통일백서』 (1998)
통일부 『1999년 통일백서』 (1999)
통일부 『2000년 통일백서』 (2000)
통일부 『2001년 통일백서』 (2001)
통일부 『2002년 통일백서』 (2002)
통일부 『2003년 통일백서』 (2003)
통일부 『2004년 통일백서』 (2004)
통일부 『북한이탈주민의 자격 및 경력인정방안 연구』 (2000년)
통일부(하나원) 『북한이탈주민의 직업능력개발 방안 연구』 (2003년)
통일부(하나원) 『북한이탈주민 진로와 직업』 (2003년)
통일교육원 『북한의 이해』 (2000년)

-단행본-

- 국민건강보험공단 북한의 보건체계와 의료보장제도 연구, 1989
김귀옥 북한어린이의 건강실태와 지원현황 및 과제, 민주평화통일자문회의, 2004
김대중 김대중의 3단계 통일론(남북연합을 중심으로), 아태재단, 1999
김영치 남북한 주민의 건강수준 비교연구. 『보건행정학회지』. 제7권 제1호, 1997.
_____ 위기의 북한 보건의료와 통독의 교훈. 『의협신보』.제3577호, 2001.
김창엽 남북한 보건의료의 비교 및 통합. 『인의협 세미나 자료집』, 1997
문옥륜 남북한 보건의료체계의 비교연구(A Comparative study on the health care system of North and South Korea), 서울: 한국과학기술단체총연합회, 1992
문옥륜 북한의 보건의료정책, 대한의학협회지, 1995, 38: 261-267
_____ 남북통일 후 의료문제와 대처방안, 대한의사협회지 2001, 44: 251-257

- _____ 북한의 보건의료제도 운영: 탈북자 증언을 중심으로. 서울: 아주남북한보건의료연구소, 남북한보건의료 총서 3권, 2001
- 문옥륜 외 북한의 보건의료제도 분석, 국토통일원, 1989
- _____ 외 북한의 보건체제와 의료보장제도 연구, 의료보험관리공단, 1989
- 민성길 북한사람들의 삶과 질, 통일연구, 2000
- 박창제 외 2 보건경제학, 형설출판사, 2001
- 변종화 북한의 보건의료실태와 남북한 보건의료 비교연구, 국토통일원, 1989
- 변종화, 박인화, 서미경 남북한 보건의료제도 비교연구, 한국보건사회연구원, 1993
- 송희완 남북한 의료제도의 비교연구, 고신대학교 의학대학원, 2002
- 손명세, 이용갑, 박종연 통일독일의보건의료체계 변화, 아주남북보건의료연구소, 1999
- 연하청 북한의 인구보건정책, 아주남북한보건의료연구소, 2000
- 이상직 외 북한의 기업, 산업연구원 정책연구자료 96-43, 1996
- 이재승 북한을 움직이는 테크노라이트, 일빛, 1998
- 전우택 탈북자들의 남한 사회 적응과 심리적 갈등에 대한 이해, 도서출판 오름, 2000
- 조 민 통일과정에서 민간단체의 역할, 민족통일연구원, 1996
- 최수영 북한노동력 활용방안, 통일교육원 연구총서 03-20, 2003
- 최종고 북한법, 박영사 1993
- 황상익 북한 보건의료의 특성과 현실, 서울의대 의사학교실, 2000
- 홍순원 조선보건사, 평양: 과학백과사전출판사, 1981

-논문 및 정기간행물-

- 김성수 “국제법상 남북한 통일 이후의 국가승계에 관한 연구”, 한국외국어대 석사, 1993
- 김주희 “남북한 보건의료 관계법규 비교분석”, 연세대학교 보건대학원 석사학위논문, 1998
- 김한중 “남북한 보건의료체계의 실태와 과제”, 북한알아가기, 북녘사랑, 1995
- 김영호 “통일한국의 행정체제 통합에 관한 연구”, 국방대학교 안보정책과정,

2000

- 김영주 “북한 언론매체, 어떻게 이해할 것인가”, 『북한연구방법론』, 경남대학교 북한대학원, 2003
- 김현철, 윤동환, 이은이, 양은주 “북한의 의료인력 양성제도 고찰”, 연대의대, 1998
- 민성길 남북통일 후 의료문제와 대처방안: 총론-결핍과 보완, 그리고 상생. 대한의사협회지 44(2001.3): 237-243
- _____ “결핍과 보완 그리고 상생”, 『대한의사협회지』, 2001, 제44권 제3호
민주화운동청년연합. 북한의 역사와 사회. 1988
- 문태준 “남북통일후의 바람직한 보건의료정책”, 의계신보, 1992.12.3
- 문옥륜 “남북한 보건의료체계의 비교관찰” 서울대학교 보건대학원, 1998
- _____ 북한의 보건의료 현황과 욕구, 보건복지포럼, 2005
- 박상은 “북한의 보건의료 현황과 주요 질병대책”, 『대한의사협회지』, 제44권 제3호, 2001
- _____ “남북통일 후 의료문제와 대처방안: 북한의 보건의료현황과 주요질병 대책”, 대한의사협회지, 2001: 258-264
- 박종연 “북한 주민의 질병양상 및 보건의료서비스 충족 실태”, 『남북한 보건의료』, 2002
- 변종화 외 “남북한 보건의료제도 비교 연구”, 한국보건사회연구원, 1993
- 박운재, 박형우 “북한의 의학교육제도 연구”, 의사학, 1998, 7: 63-98
- 박형우, 여인석, 노재훈 “북한의 의학서적”. 의사학 1995, 4: 175-177
- 박형우 “북한의 의학서적 목록”, 연세의사학 1997, 2: 35-62
- _____ “남북통일 후 의료문제와 대처방안: 북한의 의학교육 및 의사자격 인정문제”, 대한의사협회지 2001, 44: 244-250
- 배상수 “북한의 보건의료조직 및 관리”, 대한의학협회지, 1995, 38: 268-274
- 보건복지부, 한국보건사회연구원 『보건의료분야에서의 남북 교류 및 협력증진을 위한 세미나 자료집』, 2002
- 성기호 “북한의 의료실태와 의료 정책”, 통일경제, 2000
- 세계보건기구(WHO) 북한의보건보고서(<http://www.who.int>), 1999
- 어린이의약품지원본부 북한 어린이 건강실태 보고서, 2003

- 연합뉴스 북한자료, 2000
- 유니세프 북한의 보건실태 보고서(<http://www.unicef.or.kr>), 2000
- (사)어린이의약품지원본부 북한 어린이 건강실태 보고서, 2004
- 아주남북한보건의료연구소 편 남북한 보건의료. 서울 : 아주남북한보건의료 연구소, 2000
- 오동진 “북한과의 의료협력”. 대한의사협회지 2001, 44: 578-581
- 이기효 “북한의 동의학”, 대한의학협회지 1995, 38:: 275-280
- 이석구 “醫學教科書에 나타난 北韓의 醫療技術에 관한 研究”, 서울: 서울대학교 대학원 석사논문, 서울대학교 보건대학원, 1991
- 이윤환 “남북통일 후 의료문제와 대처방안: 북한 보건의료 지원의 방향”, 대한의사협회지, , 2001, 44: 265-272
- 이철주 “북한연구를 위한 문헌자료의 활용”, 『북한연구방법론』, 경남대학교 북한대학원, 2003
- 임길진, 장남수 북한의 식량문제 실태와 대책. 서울 : 한올아카데미, 2000.
- 장동민 北韓의 保健醫療政策에 關한 研究. 서울 : 서울大學校, 1989. 서울: 서울대학교 대학원 석사논문, 1989, 서울大學校 保健大學院 : 保健管理學科.
- 전우택 “남북통일 후 의료문제와 대처방안: 통일에 대한 정신의학 영역에서의 예상과 준비”, 대한의사협회지, 2001, 44: 273-277.
- 최만호 “남북한 보건의료조직체계의 비교연구를 통한 통일 이후 보건의료 조직체계의 모형 개발”, 원광대 행정대학원 석사학위논문, 1995
- 최병호 “통일 후 의료보장”, 『의협신보』, 제3577호
- 최완규 “북한연구방법론 논쟁에 대한 성찰적 접근”, 『북한연구방법론』, 경남대학교 북한대학원, 2003
- 함택영 “북한 통계자료 분석 및 추정”, 『북한연구방법론』, 경남대학교 북한대학원, 2003
- 통일정책연구원 북한조사연구자료, 2001년 1월 ~ 2003년 12월

-국외문헌-

Action Against Hunger. Action Against Hunger stops its activities in North Korea. 2000. Available at <http://www.aah-usa.org/DPRK.html>, Accessed on

December 2000.

Central Bureau of Statistics. Report of the Second Multiple Indicator Cluster Survey 2000, DPRK. 2000.

Charles Tilly, "To Explain Political Processes", AJS, vol. 100, 1995.

Eberstadt E, Banister J., The Population of North Korea. 1992

James Mahoney, "Path dependence in historical sociology", Social Theory, vol. 29/4, 2000.

_____, "Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis", AJS, vol. 104, 1999.

Jack A. Goldstone, "Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanations in Historical Sociology", AJS(American Journal of Sociology), vol. 104, 1998.

Jeffery M. Paige, "Conjuncture, Comparison, and Conditional Theory in Macrocausal Inquiry", AJS, vol. 105, 1999.

Jeffery Haydu, "Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving". AJS, vol. 104, 1998.

Leon N Lindberg, "The Political Dynamics of European Economic Intergration", Stanford: Stanford University Press, 1963

Michael Burawoy, "Two Methods in search of science: Skocpol and Trotsky, Theory and Society", vol. 18, 1989.

Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", American Political Science Review, vol. 94, 2000.

Roemer MI, "National Health System of the World", volume one - The countries, New York : Oxford University Press, 1991

Theda Skocpol and Margaret Somers, "The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry", 1980.

William H. Sewell Jr., "A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation", AJS, vol. 98, 1992.

_____, "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology", Ed. McDonald Terrence J., *The Historic turn in the human sciences*, The University of Michigan, 1996.

–국외자료–

EU, UNICEF, and WFP. Nutrotrion Survey of the Democratic People's Republic of Korea. November 1998.

IMF(1997), "Democratic People's Republic of Korea: Fact Finding Report".

UNICEF, 북한 어린이 7만명 심각한 영양실조. <http://www.unicef.or.kr>

UNICEF, 유니세프 2002년 보고서. <http://www.unicef.or.kr>

UNICEF DPRK 2003, Analysis of the Situation of Children and Woman in the Democratic People's Republic of Korea.

UNICEF, 유니세프 2004년 보고서. <http://www.unicef.or.kr>

WHO, World Health Report 1999~2005.

–신문 및 방송–

북한 발간 노동신문(2003년 1월부터 2004년 8월까지)

–인터넷 등 기타–

www.nis.go.kr

www.kwfw.or.kr

www.unicef.or.kr

www.inanum.org

www.who.int

www.unikorea.go.kr

www.okedongmu.or.kr

www.okedongmu.or.kr

www.ksm.or.kr

www.kwfw.or.kr

www.nk.ac.kr

www.hungerchild.co.kr/page/dprk.htm

www.kihasa.re.kr/data/forum20-1.htm

www.acdpu.go.kr/business/question/98/9826.htm

www.kimyong.co.kr/northkorea/sangsic/sahui_5.htm

www.healthchild.org

www.nkhealth.net

unibook.unikorea.go.kr

www.csis.org

www.who.int

www.unicef.or.kr

www.ksm.or.kr

www.arerang.co.kr

www.woongsun.com

www.nkd.or.kr/main.php

www.nkgulag.org

www.homecompany.co.kr

www.nkd.or.kr

www.woang.com

www.tongilnews.com

-북한 보건의료 전문가 좌담회(2001. 11. 23)자료-

(참석자 손명세 연대의대교수, 박종철 한민족재단 부이사장, 인요한 연대의대 교수, 이윤환 아주의과대 교수, 주관 아주남북한보건의료연구소)

대한의사협회, “30차 학술심포지움자료집(남북통일의료)” 2002. 5. 4

〈우수〉

한반도 통일 외교를 위한 정책적 권고
- 한미동맹 위기 원인 분석과 동맹 강화 필요성에 대한
이론적·정치경제학적 분석 -



서울대 대학원 외교학과 1학년 이지현

《 목 차 》

【요약문】

【목 차】

- I. 서론
- II. 한미동맹 위기의 원인: 한미의 대북 위협인식의 차이
- III. 한미동맹 재조정에 대한 정책적 권고
- IV. 결론

【참고문헌】

【요약문】

한반도 통일 외교를 위한 정책적 권고**- 한미동맹 위기 원인 분석과 동맹 강화 필요성에 대한 이론적·정치경제학적 분석 -**

한국은 1953년 ‘한·미 상호방위조약’을 체결한 이후 한미동맹을 통하여 국가 안보를 확보했다. 1984년까지 ‘안보지원’으로 명명되던 한미동맹은 1984년 이후 상호 동반자 관계를 의미하는 ‘안보협력’으로 개념이 변하여 군사적 동맹뿐 아니라 양국의 정치, 경제, 사회적 교류에까지 직·간접적 파급효과를 창출하고 있다. 그러나 한국의 대북 포용정책 추진 이후 북한에 대한 공동의 위협 인식이라는 한미동맹의 존재 기반에 이견이 제기되면서, 양국은 한미동맹의 성격 및 중·장기적 비전에 대한 공통된 의견을 수립하지 못한 채 갈등을 보이고 있다.

이러한 상황에서 미래의 한미동맹의 성격과 방향을 재 정의할 필요성이 국내 외에서 제기되고 있다. 한미동맹 갈등이 동북아시아의 전략적 변화에 따른 한미간 대북 위협 인식의 차이에 기인한다는 점과 지난 50년간 남한의 안보가 한미동맹을 중심으로 유지되었다는 점에서, 한미동맹 재 정의는 한반도 통일 외교에서 매우 중요한 부분을 차지한다. 그러나 기존의 한국의 자주국방과 동맹의 논의는 통일 외교를 위한 전략적인 차원에서 이루어지기 보다는 정치적으로 이용되거나 반미·친미라는 다소 감정적인 차원에서 이루어진 경향이 있다. 따라서 본 논문에서는 한미동맹의 성격과 방향이 재정의 되는 시기에, 한반도 통일 외교를 위한 전략적 선택으로서 한미동맹의 중요성을 입증하는 분석을 시도해보고자 한다. 또한 통일 외교의 일원으로서 대북 정책과 대 주변국 정책에 대한 정책적 권고를 통해 한반도 통일 외교를 위한 대략적인 로드맵(road map)을 제시해 보고자 한다.

이를 위해서 먼저, 본 논문은 현재 한미동맹의 위기의 원인을 미국과 한국의 상이한 대북 위협인식으로 보았다. 이러한 위협인식의 차이가 발생한 원인으로서는 첫째, 북한 문제의 본질적 요소로 안보 딜레마를 인정하는지 여부에 따른 시각 차이와 둘째, 미국의 신 보수주의 대북 정책과 한국의 기능주의적 대북 정책

의 차이로 분석했다. 이에 양국의 대외 정책관을 각각 분석하고, 그 차이를 극복하기 위한 방안으로 대북 정책에 있어서 인도주의적 원칙을 천명할 것을 제안하였다. 이는 서독의 통일 외교가 주는 시사점을 반영한 것으로, 대북포용정책으로 남북협력을 강화하면서도, 남북협력이 북한주민의 실질적인 삶의 개선을 목표로 하고 있음을 국제적으로 피력하는 정책이다. 또한 북한에서 자행되는 각종 인권 유린과 미사일 발사 등 남북협력이 추진되는 과정에서 시정되지 않는 북한의 정책에 대해서, 남한의 정책적 개선 의지를 전달할 수 있는 방법이다. 마지막으로 민주주의와 인권 개선이라는 도덕적인 목적을 위해서 힘을 사용하겠다는 미국의 신 보수주의와의 차이를 좁혀갈 수 있는 방안이라는 점에서 중요한 정책이다.

다음으로는 기존의 한국에서 진행되는 자주에 대한 논의는 동맹이 자율성을 감소시킨다는 잘못된 인식에서 비롯되었음을 지적했다. 이를 입증하기 위해서 첫째, 모로우(James Morrow)의 ‘자율과 안보의 교환 모델(the autonomy-security trade-off model)’에서 제시된 ‘자율성’ 개념을 도입해서 통일 외교에 있어서 한미 동맹 강화의 중요성을 살펴보았다. 이때 자율성이란 ‘개별 국가가 자국이 선호하는 국내 혹은 외교 정책을 추구할 수 있는 능력’을 말한다. 이 정의에 따르면 비대칭 동맹에서도 약소국이 안보 증진과 자율성 증진을 동시에 달성할 수 있다. 둘째, 모로우(Morrow)의 동맹 이론이 독일 통일 과정과 미일안보 동맹 강화에 적용된 경우를 역사적 사실을 바탕으로 살펴보았다. 냉전기 독일은 미독 동맹의 강화를 통해, 통일을 위한 미국의 경제, 군사, 정치적 지원을 얻었고 미국과의 공조 외교로 주변국의 합의를 이끌어냈다. 일본 또한 두 번의 동맹 위기를 겪었지만, 미일동맹 강화를 통해 경제성장을 이룩하고 세계 속에서 일본의 역할을 증대시키며, 미국으로부터 발달된 군사 기술 이전을 추구하는 전략을 취하고 있다. 양국 모두 미국과의 동맹으로 안보 증진의 효과를 얻었으며, 동맹을 활용해서 자국이 선호하는 정책을 추진하는 것을 자율성의 증진으로 보았던 것이다. 셋째, 탈 냉전기 독일의 자율성 추구 과정에서 미국과의 동맹이 약화된 사례를 살펴보았다. 이 사례를 통해 한미동맹 재정의 과정에서 미국이 허용 가능한 자율성의 폭을 미리 타진해야 할 필요가 있고, 자율성이 증진될 경우 동맹 유지에 필요한 한국의 기여도 증진이 요구될 것임을 알 수 있었다. 마지막으로 주변국과의 국방비 격차 분석을 통해 현재 추진되고 있는 ‘자주국방’의 한계와 기회비

용을 정치경제학적인 차원에서 분석해 보았다. 이 분석을 통해 통일을 이루기 위해 필요한 한반도 안보 보장과 경제력 강화를 위해서도, 한미동맹 강화는 필수적인 요소임을 알 수 있었다.

I. 서론

1. 문제의식

한국은 1953년 ‘한·미 상호방위조약’을 체결한 이후 한미동맹을 통하여 국가 안보를 확보했다. 1984년까지 ‘안보지원’으로 명명되던 한미동맹은 1984년 이후 상호 동반자 관계를 의미하는 ‘안보협력’으로 개념이 변하여 군사적 동맹뿐 아니라 양국의 정치, 경제, 사회적 교류에까지 직·간접적 파급효과를 창출하고 있다. 그러나 한국의 대북 포용정책 추진 이후 북한에 대한 공동의 위협 인식이라는 한미동맹의 존재 기반에 이견이 제기되면서, 양국은 한미동맹의 성격 및 중·장기적 비전에 대한 공통된 의견을 수립하지 못한 채 갈등을 보이고 있다. 이에 ‘한미동맹 위기설’까지 대두되는 등 한미동맹의 성격 규정 및 재조정 필요성과 방안에 대한 많은 연구 결과¹⁾가 제기되고 있다. 최근 작전통제권 환수 문제를 둘러싼 남한 내 반대 시위들과 미 국방부 럼스펠드 장관이 한국 국방부 장관에게 보낸 서신²⁾은 이러한 논란의 양상을 잘 보여주고 있다.

한미 동맹의 변화를 가져온 양국의 정책변화를 살펴보면, 우선 미국의 대외 정책 목표의 변화 및 그에 따른 해외주둔 미군 재배치 계획의 변화를 들 수 있다. 미국은 9.11 테러 이후 테러리즘의 근절과 대량살상무기 확산의 억제를 대외 정책의 최우선 목표로 삼고 있다. 이는 2001년과 2006년 발표된 미국의 ‘4년 주기 국방검토보고서(QDR: Quadrennial Defense Review)’와 2003년 ‘해외주둔미군 재배치 계획(GPR, Global Posture Review)’에 잘 나타나 있다. 이 보고서에서 미

1) 한미 동맹의 위기와 재조정의 필요성을 언급한 연구로는 Eric V. Larson, Norman D. Levin, Seonhae Baik, Bogdan Savych, "Ambivalent Allies? : A study of South Korean Attitudes Toward the U.S.", Rand Corporation, March 2004. http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR141.pdf (검색일: 2006-06-23), Norman D. Levin, "Do the Ties Still Bind? : The U.S. - ROK Security Relationship After 9/11". Rand Project Air Force, 2004. http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR141.pdf (검색일: 2006-06-24), Kim Dong Shin, "The ROK-U.S. Alliance : Where is it Headed?", Rand, <http://www.rand.org/pubs/reprints/2005/RP1074.pdf> (검색일: 2006-06-25)

2) 서신에서 미 국방부 장관 럼스펠드는 전시 작전통제권 환수시기를 2009년으로 제안하고, 한국군의 방위비 분담금을 공평하게(equitable)하게 할 것을 제안하고 있다. 서울=연합뉴스, "럼스펠드, 전시작통권 2009년 이양 통보", 2006-08-27, <http://www.chosun.com/international/news/200608/200608270074.html> (검색일: 2006-08-28)

국은 특정 사안이나 지역, 지리적 여건을 중심으로 한 동맹관계가 아니라, 전반적인 세계안보구도를 관리하는 차원에서의 동맹 정책이 추진될 것임을 밝히고 있다. 따라서 동맹국 간 상호 운용성이 강조되며, 미국이 선호하는 안보구도 확립에 대한 동맹국들의 참여와 기여가 동맹관계 유지의 중요한 기준으로 제시되고 있다.³⁾ 이는 냉전기 ‘후견인-피후견인(patron-client)’ 형태의 동맹 대신 구체적이고 명확한 공동의 이익에 기초한 호혜적인 동맹으로의 전환을 꾀한다는 의미이다. 이 계획에 따라 한국에서도 2004년 8월 5일에는 인계철선(trip wire) 역할을 해오던 주한미군 제2사단 2여단 3600명이 이라크로 떠났고, 2008년 말까지 12,500명의 주한미군을 감축할 예정이다. 또한 ‘미래 한미 동맹정책구상(FOTA)’에서는 2008년까지 용산 기지 이전을 완료하고, 한국과의 합의 후 제 2사단도 평택지구로 이전할 계획임을 밝혔다.⁴⁾

한편, 한국에서는 경제력 성장과 김대중 정부의 햇볕정책으로 인한 남북관계 개선으로, 한미동맹의 필요성에 대한 회의와 한국의 자율성 증진 요구가 대두되었다. 그러던 중 2002년 6월에 발생한 여중생 사망 사건은 민주화 확산과 전쟁 경험 없는 젊은 세대의 등장과 맞물려, 국민 여론을 반미 감정으로 이끌었다. 한국에서의 젊은 세대의 반미 감정에 대해서는 2003년 9월 미국 CSIS와 RAND 연구소, 한국 중앙일보가 공동으로 실시한 여론조사 결과에 잘 나타나 있다. 여론조사 결과, ‘가장 싫어하는 나라는?’라는 질문에 20대의 35.4%가 미국, 4.1%가 북한이라고 대답했다. 이는 50세 이상의 5.3%가 미국, 25.3%가 북한이라고 대답한 것과 매우 대조적이다. 또한 ‘북한이나 미국과의 협조가 모두 중요할 때 어느 쪽 협조가 더 중요한가?’라는 질문에 대해서는 20대의 46.2%가 남북 공조, 17.6%가 한미 공조, 34.8%가 똑같이 중요하다고 대답했다. 한편, 50세 이상에서

3) Department of Defense, United States of America, “Quadrennial Defense Review”, February, 2006. <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/qdr-2006-report.pdf> (검색일: 2006-04-23),

The White House, “The National Security Strategy of the United States of America”, March, 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> (검색일: 2006-05-30)

4) 이상의 논의는 2006년 6월 5일 사단법인 한국국방안보포럼(KODEF)초청으로 B.B. Bell 주한미군사령관이 조찬 강연에서 발표한 내용과 2006년 4월 24일부터 4월26일 한국국방연구원(KIDA)에서 열린 ‘제 13차 한미 국방분석 세미나(The 13 th ROK-US Defense Analysis Seminar)’, ‘제 5분과: 안보정책 및 군비통제(Session V. Security Policy and Arms Control)’에서 Dr. Sanghyun Lee(The Sejong Institute), “US Military Transformation and Future of ROK-US Alliance”,와 Dr. Changsoo Kim (KIDA), “Changing Power Configuration in East Asia and ROK-US Alliance” 발표문, 그리고 국방부, □□ 2004 한미동맹과 주한미군□□, pp.32-33, 38-39, 82-83.참조.

는 26.4%가 남북공조, 38.8%가 한미 공조, 31.4%가 똑같이 중요하다고 대답했다. 이는 젊은 층의 절반 가까이가 남북 공조를 중요시 여기는 반면, 중년층 이상은 남북 공조에 비해 한미 공조를 중요시 여긴다는 시각의 차이를 여실히 입증해 준다. ‘주한미군 향후 주둔’ 문제에 대해서는 20대의 6.9%가 통일 이후에도 주둔할 것이라고 대답했고, 59.0%가 상당 기간 주둔할 것으로, 28.5%가 빠른 시일 내 철수, 5.6%가 즉각 철수할 것이라고 대답했다. 이에 반해 50세 이상에서는 통일 이후에도 주둔할 것이라는 의견이 18.4%, 상당 기간 주둔 예상이 72.6%로 가장 높았으며, 빠른 시일 내의 철수는 7.2%, 즉각 철수가 1.3%로 20대에 비해 상당히 낮은 수치를 보였다.⁵⁾

이상에서 살펴본 바와 같은 한국 내 반미 감정 외에도 북한에 대한 한미 간의 근본적인 위협인식의 차이는 북한 억제를 목표로 시작된 한미동맹의 존재기반을 흔들며 향후 한미동맹의 성격 규정의 어려움을 야기하고 있다. 게다가 참여정부 초기 추구된 ‘자주 국방론’과 ‘동북아 균형자론’은, 한국 여론 내 반미 감정과 더불어, 미국으로 하여금 한미동맹에 대한 한국 정부의 정책적 의지를 의심케 했다. 참여정부는 2004년 3월 ‘협력적 자주국방’이라는 표어로 자주국방이 한미동맹과 병행될 수 있는 개념임을 밝혔다. 그러나 한미 양국은 당초 ‘한국군의 전시작전 통제권 단독 행사 로드맵’을 2006년 4월 중순까지는 교환할 예정이었으나, 현재 제 7차 ‘한미안보정책구상(SPI, Security Policy Initiative)’ 회의 이후 10월 한미 연례안보협의회의(SCM)를 앞두고 전시 작전통제권 환수 및 방위비 분담금 협상을 앞두고 난관을 겪고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 미래의 한미동맹의 성격과 방향을 재 정의할 필요성이 국내 외에서 제기되고 있다. 한미동맹 갈등이 동북아시아의 전략적 변화에 따른 한미 간 대북 위협 인식의 차이에 기인한다는 점과 지난 50년간 남한의 안보가 한미

5) 이상의 여론조사 결과는 이숙종, “한국의 대미인식 변화와 한미관계”, 오승구 외 지음, □□한미동맹의 미래와 한국의 선택□□, (서울: 삼성경제 연구소, 2005), {표 6-1} 참조. 이 외의 한국 내 젊은 세대의 반미 감정에 대한 연구로는 Sook-Jong Lee, “The Rise of Korean Youth as a Political Force: Implications for the U.S.-Korea Alliance”, Brookings Northeast Asia Survey 2003-04, <http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/survey2004/2korea2.pdf> (검색일: 2006-06-24)
 남한의 젊은 세대의 반미 감정에 대해서 Kissinger는 ‘역사적인 기억의 부재가 현 남한의 젊은 세대의 반미 감정을 유발하고 있다. 즉, 한국 전쟁이나 경제 성장 과정에서의 미국의 지원에 대한 기억이 없어서 60년대의 유럽의 급진주의와 한국의 민족주의가 결합한 형태의 한미 동맹 약화를 바라는 경향이 일어나고 있다고 평했다. H. A. Kissinger, “The Six-Power Route to Resolution”, Washington Post, 2003.
http://www.cfr.org/publication_print.php?id=6229.xml&content= (검색일: 2006-05-27)

동맹을 중심으로 유지되었다는 점에서, 한미동맹 재 정의는 한반도 통일 외교에서 매우 중요한 부분을 차지한다. 그러나 기존의 한국의 자주국방과 동맹의 논의는 통일 외교를 위한 전략적인 차원에서 이루어지기 보다는 정치적으로 이용되거나 반미·친미라는 다소 감정적인 차원에서 이루어진 경향이 있다. 따라서 본 논문에서는 한미동맹의 성격과 방향이 재정의 되는 시기에, 한반도 통일 외교를 위한 전략적 선택으로서 한미동맹의 중요성을 입증하는 분석을 시도해보고자 한다. 또한 통일 외교의 일원으로서 대북 정책과 대 주변국 정책에 대한 정책적 권고를 통해 한반도 통일 외교를 위한 대략적인 로드맵(road map)을 제시해 보고자 한다.

2. 연구개요

본 논문은 이론적인 분석과 역사사회학적 분석, 실증주의적인 정치경제학적 분석을 단계적으로 적용해 통일 외교에서의 한미 동맹의 중요성을 입증하겠다. 이를 위해서 첫째, 한미 간 대북 위협인식의 차이의 원인을 안보 딜레마(security dilemma) 인정 여부와 양국의 대북 인식 및 접근 방법의 차이라는 두 가지 측면에서 분석해보겠다. 양국의 대북 인식 및 접근 방법의 차이란, 부시 행정부 대외 정책의 근간인 신보수주의(neo-conservatism)와 김대중 행정부 이후 남한의 기능주의적 대북 정책의 차이를 말한다. 이에 양국의 시각을 각각 분석하고 양자의 차이로 인한 한미 대북 정책의 차이를 극복하기 위한 방안을 모색해 보겠다. 둘째, 한미 동맹 재조정에 대한 정책적 권고로서, James Morrow의 동맹이론을 통해 한국의 ‘자주국방론’에 내재되어 있는 자율성과 동맹이 반드시 상호 교환(trade-off)관계에 있다는 기존의 인식을 비판하고, 동맹을 통한 자율성 증진 가능성을 살펴보겠다. 다음으로는 독일 통일 과정에서의 대미 동맹 전략과 주변국 일본의 동맹 전략을 역사적으로 분석해봄으로써, 통일 외교를 향한 한국에서의 자율성 논의에 주는 시사점도 살펴보겠다. 또한 참여정부에서 추진 중인 ‘협력적 자주 국방’에 필요한 예산안을 검토해 보고, 한국의 자주국방 추구의 한계와 기회비용을 살펴봄으로써 통일 외교를 위해 한미동맹이 지니는 중요성을 정치경제학적 분석으로 설명하겠다. 마지막으로 대주변국정책에서 고려해야할 사항을 독일 통일의 과정을 통해 살펴봄으로써 한반도 통일 외교를 위한 대략적인 로드맵

(road map)을 제시해보겠다.

II. 한미동맹 위기의 원인: 한미의 대북 위협인식의 차이

1. 안보 딜레마(security dilemma)인정 여부

1993년 1차 북한 핵 위기가 발생하고 이를 해결하기 위해 1994년 북미 제네바 합의가 성립된 이후, 그 이행 여부를 놓고 한국과 미국은 서로 다른 해석과 다른 각도에서의 대북 접근을 시도해 왔다. 미국 내에서도 클린턴 행정부 시절 개입(engagement) 정책과 제네바 합의의 성패여부에 대해서 민주당 쪽 인사와 공화당 쪽 인사 간의 많은 의견 대립과 논의가 전개되고 있는 상황이다. 이러한 미국 내 제네바 합의 성패 논의와, 미국 정부와 한국 정부의 입장 차이의 근본적인 문제는 북핵문제의 본질을 안보 딜레마(security dilemma)로 볼 것인지의 여부에 기인한다.

‘안보 딜레마(security dilemma)’란 한 국가의 안보를 위한 군비 증강이 방어적이나 공격적이었느냐의 의도와 상관없이 상대국가의 안보에 위협되어서, 군비 증강을 유발하고 결국 양 국가의 안보 상황을 악화시키는 것을 말한다.⁶⁾ 따라서 북한 문제의 본질로 안보 딜레마를 인정하는 입장에서는, 탈 냉전기 사회주의 체제 붕괴로 힘의 균형이 파괴되는 구조적인 변화가 일어나면서, 안보 불안을 느낀 북한이 생존(survival)을 위한 협상 카드(bargaining chip)로 핵을 개발했다고 분석한다. 이 입장에 따르면 북한의 핵 개발은 미국이나 남한에 대한 공격적인 의도에서 추진되었기 보다는 기존의 후견 국가들의 지원이 단절된 상태에서 자국의 생존을 위한 방어적 수단이었다는 것이다.

이를 뒷받침해주는 주장으로는 위더스비(Kathryn Weathersby)의 역사 문서 분석을 통한 연구와 시갈 (Leon V. Sigal)의 연구가 있다. 먼저, 위더스비⁷⁾는 소련

6) 이상의 안보 딜레마(security dilemma)의 정의는 John Baylis & Steve Smith, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Third Edition, Oxford University Press, pp.303-4의 내용을 참조하여 정리한 것임.

7) 이하의 내용은 Kathryn Weathersby, "The Enigma of the North Korean Regime : Back to the Future?", *International Studies*, Vol.10, No.1, (2005), pp. 235-266,

붕괴 이후 과거 사회주의 진영 내의 문서들을 바탕으로 80년대 초반까지 북한의 정책 변화와 그 의도를 파악하고 있다. 저자는 1960년대 북한은 남한보다 우월한 군사력, 경제력을 바탕으로 남한에 대한 무력 대응이 가능하다는 입장을 표명했으나, 이는 실제 전쟁 도발을 의도했기 보다는 사회주의 세력 내에서 북한에 대한 지지와 원조를 강화하는 것을 목적으로 했다고 분석한다. 또한 그에 따르면 70년대 중반에서 80년대 중반에 북한의 정책은 ‘대변화’를 보여준다. 특히 80년대 들어서 북한의 경제력이 남한의 경제력에 비해 상대적으로 약화되고, 고르바초프의 개혁으로 인해 소련의 북한에 대한 지원이 대폭 줄어들면서 이러한 변화가 더욱 심화된다. 따라서 당시 한반도에 주둔하던 미군과 1000개가 넘게 배치되어 있던 핵탄두는 북한에게 안보 위협으로 다가올 수밖에 없었다. 이에 김일성은 군대충원 병력으로 인한 노동생산성의 저하를 우려하면서, 동독 지도자 호네킨(Erich Honecker)가 방문했을 때, 한반도 긴장 완화를 위해서 미국과 북한, 남한의 3자 회담을 원한다는 메시지를 전한다. 또한 고르바초프를 만났을 때는 핵무기 경쟁을 완화하고 아시아-태평양 지역의 평화를 구축하자는 소련의 제의에 호의적인 반응을 보인다. 이상의 사례를 바탕으로 저자는 90년대 문서가 공개되지는 않았지만, 공개된 80년대 문서로 유추해 볼 때, 사회주의 진영 붕괴 이후 북한에게는 상대적인 힘의 열세 상황에서 ‘생존’의 문제가 가장 절박한 목표가 되었을 것이라고 분석한다. 소련의 핵우산이 사라지면서, 북한이 택할 수 있었던 최상의 안보 정책은 핵을 개발함으로써 미국에 대한 핵 억제력을 갖는 것이었다는 것이다. 따라서 북한의 핵 개발이 반드시 공격적인 의도였다고는 볼 수 없으며, 남한에 배치된 미국의 핵탄두에 대한 방어적인 측면에서 이루어졌을 가능성을 제시하고 있다.

이와 유사한 맥락에서 90년대 이후 북한의 핵 개발 의도를 분석한 연구로는 시갈(Leon V. Sigal)⁸⁾의 분석이 있다. 그는 북한은 계속해서 미국이 북한에 대한 적대 정책을 내려놓고, 불가침을 약속해주면 핵과 미사일, 그 밖의 무기 프로그

http://ilminkor.org/publish/board/view.asp?table=intl_study&mode=qa&page=1&psize=15&field=&Str=&sid=47(검색일: 2006-06-10)의 내용을 정리한 것임.

8) 이하의 내용은 Leon V. Sigal, "North Korea Is No Iraq: Pyongyang's Negotiating Strategy", *Arms Control Today*, Dec. 2002, pp.8-12, 와 "Six Myths about Dealing With Pyongyang", *Policy Forum Online*, Feb. 20, 2001, www.nautilus.org/fora/security (검색일: 2006-06-12)의 내용을 정리한 것임.

램까지 포기할 준비가 되어 있다고 말해왔다는 점을 강조한다. 그러나 부시 행정부는 북한과 협상하려는 의지를 보이지 않았고, 제네바 합의에 대한 일방적인 재해석과 ‘악의 축(axis of evil)’ 발언으로 북한을 테러 지원국으로 명명함으로써 북한으로 하여금 맞대응(tit for tat) 전략으로 나아가게 했다는 것이다. 그는 제네바 협정을 북한이 파기했다는 부시 행정부의 주장에 대해서, 이는 부시 행정부가 제네바 협정의 조문을 일방적으로 해석한데 기인하는 경향이 없지 않다고 지적한다. 즉, 북한은 미국 측의 보상에 대해서 미사일, 핵무기 포기 등을 약속한데 반해서 부시 행정부는 어떠한 보상도 없이 선결적으로 북한의 재래식 무장을 고집했으며, 클린턴 행정부 당시 약속한 보상도 일방적으로 지연시키거나 폐기하는 조치를 취했다는 것이다. 그는 북한의 대포동 미사일 발사, 남북한 어선 충돌 사건 등 일련의 도발 사태도 제네바 합의의 약속 이행이 지연될 때 발생했다는 사실이 그것을 입증한다고 설명한다. 또한 만약 북한이 공격적 의도로 핵을 개발할 의도가 있었다면, 91년에서 94년 사이 영변 핵시설을 가동해서 얻을 수 있었을 것이며, 2002년 James Kelly 미국무부 동아시아 태평양 담당 차관보가 방북 시 굳이 우라늄 재농축 사실을 시인할 이유도 없었다고 보고 있다.⁹⁾ 따라서 부시 행정부는 역사적으로 성공한 적이 없는 죄와 벌(crime and punishment) 전략을 그만 두고 협상(give and take) 전략으로 북핵 문제를 해결할 것을 권고하고 있다.

이상의 연구 결과가 제안하는 바와 같이 북한 문제의 본질로 ‘안보 딜레마’를 인정할 경우, 북한의 안보 불안을 해소하기 위해 적절한 보상을 해주면서 점진적인 북핵 폐기를 유도하는 방향의 협상이 가능하다. 이와 같은 시사점은 저비스(Robert Jervis)의 연구 결과¹⁰⁾에서도 찾아볼 수 있다. Jervis에 따르면, 상대

9) James Kelly 미 국무부 동아시아 태평양 담당 차관보 방북 당시 북한의 우라늄 농축 시인 여부에 대해서는 논란의 여지가 많다. 보다 자세한 사항은 KBS 스페셜, ‘북핵 위기, “오프 더 레코드”의 기록’, 2005년 7월 3일 방송, http://www.kbs.co.kr/1tv/sisa/kbsspecial/vod/1355788_11686.html (검색일: 2006-08-13), 관련 글로는 Jonathan D. Pollack, “The United States, North Korea, and the End of the Agreed Framework”, *Naval War College Review*, Vol. LVI, No.3, Summer 2003, pp.11-48, www.nwc.navy.mil/press/Review/2003/Summer/Art1-su3.htm (검색일: 2006-05-15) 참조.

10) Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma”, *World Politics*, Vol.30, No.2, Jan. 1978, pp. 162-214, www.jstor.org (검색일: 2006-05-28), Jervis는 이 글에서 국제정치에서는 무정 부성이 국가들로 하여금, 모든 참여자에게 최고의 이익을 주는 사슴사냥게임(stag hunt)의 결과를 도출할 수 없게 하지만, 죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma)의 형태인 국제정치도 반복될 경우 사슴사냥게임과 같은 결과를 도출할 수 있다고 주장한다. 이러한 사슴사냥게임의 도식 하에 각 국가의 행동의 결과를 (1)CC (cooperate), (2)CD(cooperate, defect), (3)DC(defect, cooperate), (4)DD(defect, defect)로 나뉘

방이 협력할 가능성을 높이려면 한 조건씩 단계별로 접근하며 협력에 대한 신뢰를 쌓는 것이 중요하며, 이것이 안보 딜레마를 개선하는 효과가 있다. 또한 그는 행위자가 안보 딜레마를 인식하지 못할 때 안보 딜레마는 심화된다고 주장한다. Jervis의 이 두 가지 분석은 북한 문제의 본질이 안보 딜레마라는 주장의 근거를 뒷받침해준다. 즉, 안보 딜레마 하에서 북한 문제를 해결하기 위해서는 점진적인 협상을 통한 핵 동결과 폐기가 요구되고 이 과정에서 적절한 보상을 제공할 필요가 있다. 그러나 미국이 북한 문제가 안보 딜레마임을 인정하지 않기 때문에 상황이 심각해진다는 것이다.

한편, 북한 문제의 본질적 속성으로 안보딜레마를 인정하지 않는 입장에서는 북핵 폐기를 위한 협상은 선택 가능한 대안이 아니다. 따라서 다음 장에서는 그 대표적인 입장인 미국 부시 행정부의 신 보수주의(neo-conservatism)를 분석해보고, 이와 대비되는 시각인 한국 정부의 대북포용정책의 기초가 되는 기능주의를 분석해봄으로써 한미동맹 위기의 원인이 된 양자의 대북 인식의 차이를 조명해보겠다.

2. 신 보수주의(neo-conservatism)의 대북정책과 그 문제점

북한 문제의 안보 딜레마적 성격을 인정할 수 없다는 입장인 신보수주의(neo-conservatism)는 부시 행정부 대외 정책의 근간을 이루는 시각이다.¹¹⁾ ‘크리스찬 사이언스 모니터(Christian Science Monitor)’의 특별 프로젝트로 진행된 신보수주의 분석¹²⁾에 따르면 ‘신보수주의자들은 월슨의 이상주의와 키신저의 현실주의를 결합한 형태이지만, 월슨주의자들처럼 국제기구에 의지하지는 않는다.’라고 명시하고 있다. 그러나 James Mann의 *Rise of the Vulcans*에 따르면, 키신저의 현실주의는 지정학적 요인과 힘의 균형을 강조하는 반면, 신보수주의자들은

볼 수 있다. 이 때 (1)CC의 보상을 높이고 CD의 비용을 낮출 때, (2) DC의 비용을 낮추고 DD의 비용을 높일 때, (3) CC의 보상을 높일 때, 상호협력의 가능성은 높아진다고 분석한다.

11) 부시 행정부 대외 정책 입안자인 Richard Armitage, Dick Cheney, Colin Powell, Donald Rumsfeld, Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz 등이 신 보수주의자로 성장하게 되는 과정과 이들 간의 정책적인 차이, 근본적인 대외 정책관 등을 살펴보면, James Mann, *Rise of the Vulcans*, New York : Penguin Books, 2004, 정인석, 권택기 옮김, □□불간집단의 패권 형성사□□, 서울: 박영률 출판사, 2005 참조.

12) Christian Science Monitor, "Empire Builders: Neo-conservatives and their Blueprint for U.S. Power", Special Project, <http://www.csmonitor.com/specials/neocon/index.html> (검색일: 2006-06-24) 중 Max Boot와 Walter Russell Mead의 신 보수주의 분석 참조.

강력한 미국의 군사력을 강조하면서, 키신저의 데탕트 외교를 비판한다. 이들은 키신저와 일련의 현실주의자들이 탈 냉전기 전략으로 제시한 미국의 군축 계획의 위험성을 지적하면서 새로운 대외 정책 세력으로 등장한 것을 볼 수 있다. 따라서 신 보수주의는 도덕적 관념이 대외정책을 좌우한다는 점에서 월슨주의자들과 공통점을 가지지만, 이를 달성하기 위해서 국제기구에 의존하는 것을 비판하며, 미국의 강력한 군사력을 중시한다는 점에서 독특한 개념이다. 또한 힘의 균형(Balance of Power)을 중시하고 신중함(prudence)의 외교를 강조하는 현실주의와도 다른 별개의 대외 정책임을 알 수 있다.

이러한 신 보수주의 대외 정책관은 2002년 ‘미국의 국가 전략(the National Strategy of the United States of America)’¹³⁾에 잘 나타나 있다. ‘국가전략’ 전문에서 전제군주를 ‘악(evil)’으로 표현하고, 테러를 ‘문명(civilization)의 적’으로 지적한 것이 그 대표적인 예이다. 이는 신 보수주의자들이 전제 군주를 정체(政體)의 한 형태로 보거나 테러를 행위자들 간 갈등 양상의 하나로 보는 것이 아니라, 선과 악의 개념, 문명과 야만의 개념이 포함된 도덕적인 관념에 기초해서 바라보는 것을 보여주는 대목이다. 또한 제 2장에서는 ‘옳고 그른 것은 어느 상황에서나 동일하게 적용된다. 미국은 어느 곳에서나 옳은 자유와 정의를 수호한다.’라고 명시하면서 미국의 이상이 미국 사회를 가장 강한 사회로 만들었을 뿐 아니라, 동유럽, 대만, 한국, 라틴 아메리카의 민주화 경험에서도 볼 수 있듯이 보다 자유롭고 정의로운 사회를 만드는데 이바지했다고 서술하고 있다. 이에 미국은 민주주의를 지향하는 국가에게 원조할 것이며 타국과의 양자관계에서도 민주주의적 제도의 발전을 꾀할 것이라고 명시하고 있다.¹⁴⁾ 또한 제 5장에서는 ‘불량국가(rogue state)’를 ‘첫째, 자국민을 잔인하게 다루며 국부를 지배자의 사욕을 위해 사용하는 국가, 둘째, 국제 법을 준수치 않으면서 주변국을 위협하고 국제조약을 마음대로 파기하는 국가, 셋째, 대량살상무기(WMD) 획득을 꾀하는 국가, 넷째, 테러 지원국, 다섯째, 기본적인 인간의 가치를 거부하고 미국과 미국의 가치를 싫어하는 국가’로 정의하고 이라크와 북한을 그 대표적인 예로 지목하고 있다.¹⁵⁾

13) The White House, “The National Strategy of the United States of America”, Sep. 2002, www.whitehouse.gov/nsc/nss.html (검색일: 2006-07-12)

14) Ibid. pp.3-4.

이상의 신 보수주의의 문제점에 대해서는 후쿠야마 (Francis Fukuyama) 교수의 신 보수주의 분석이 잘 지적해주고 있다. 후쿠야마는 신 보수주의의 특징을 ‘첫째, 민주주의와 인권을 중시한다. 둘째, 미국의 힘을 도덕적 목적을 위해 사용할 수 있다는 입장이다. 셋째, 국제법과 국제기구의 안보 문제 해결 능력에 대한 회의를 가지고 있다. 넷째, 예상치 않은 결과를 발생시켜 본래 목적을 훼손할 수 있다는 사회 공학적인 시각이다.’라고 분석하고 있다.¹⁶⁾ 신 보수주의는 후쿠야마의 분석에서처럼 미국의 힘을 도덕적 목적을 위해 사용하는 과정에서 예상치 않은 결과를 파생시켜 원래의 목적을 훼손시킬 위험이 큰 대외 정책관이라고 할 수 있다. 또한 미국적 가치가 지역적 특수성이나 역사적 맥락에 대한 고려 없이 전 세계 어느 사회에서나 적용될 것이라는 지나친 맹신에 근거한 주장이다. 인류에게 보편적 가치가 존재하느냐 여부와는 상관없이, 보편적 가치를 지닌 제도라도 그 제도를 확산, 이식하는 과정에서 이율배반적인 현상이 발생할 수 있다는 사실을 간과한 대외 정책관인 것이다.¹⁷⁾

그러나 한국의 통일 외교에서 신 보수주의 자체의 문제점보다 더 큰 문제는 미국의 신 보수주의와 한국의 대북 포용정책의 기반을 이루는 기능주의의 대북 인식이 매우 큰 간격을 보이고 있다는 사실이다. 이러한 양국 대외정책관의 차이로 인한 대북 위협인식과 대응책의 차이는 한미동맹의 근간을 흔들고 있다. 따라서 다음으로는 남한 대북포용정책의 기반인 기능주의적 대북 정책을 분석해 보고, 신 보수주의와의 간격을 좁히기 위한 방안을 모색해 보겠다.

3. 기능주의(Functionalism) 대북포용정책과 그 문제점

기능주의(Functionalism)란 낮은 수준의 문제, 즉 사회 경제적 교류에서 시작된 협력이 다른 분야로 확산되는 파급효과(spill-over)가 있어서 높은 수준의 정치, 안보 분야의 통합까지 이끌어 낸다는 논의이다. 이와 같은 기능주의적 설명은 주로 유럽 연합(European Union)의 형성과정을 설명하는데 유용하다. 1950년

15) Ibid. pp.13-14.

16) 이상의 Fukuyama의 신보수주의 논의는 Francis Fukuyama, "After Neoconservatism", *The New York Times*, Feb. 19, 2006. 기사 참조.

17) Fukuyama도 앞서 제시한 그의 글에서 이라크 전 당시 미국에서는 미국의 힘을 도덕적 목적을 위해 사용할 수 있다는 주장이, 예상치 않은 결과를 발생시켜 본래 목적을 훼손할 수 있다는 입장보다 강했으며, 그런 과정에서 의 신 보수주의는 저자가 지지할 수 있는 한계를 넘어서 발전하고 있다고 언급한다.

모네(Jean Monnet)의 제안으로 프랑스 위무장관 슈망(M. Robert Schuman)에 의해 시작된 유럽석탄철강 공동체(European Coal and Steel Community, ECSC)는 1957년 로마조약(the Treaty of Rome)을 통해 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC)와 유럽원자력기구(Euratom)로 발전하게 된다. 이후 1967년 ECSC, EEC, Euratom이 통합되어 유럽 공동체(European Community)가 설립되었고 1991년 마스트리히트 조약을 거쳐 현재의 유럽 연합(European Union)으로 발전하게 된다.¹⁸⁾ 유럽 석탄철강 공동체 형성으로 인한 유럽 공동시장의 성립은 과거 프랑스와 독일 관계의 극적인 변화를 가져왔고 유럽은 이를 통해 줄곧 지속되어 오던 ‘지배’의 문제를 극복하게 되었다. 이는 하나의 변화가 다른 변화를 유도하는 ‘연쇄 반응’으로 유럽 외부의 관계에 대한 인식에까지 영향을 미치고 있다. 모네는 이를 두고 ‘인식의 변화’가 국가와 인간과의 관계를 영구적으로 변경시키는 새로운 ‘제도적 변화’를 이끌었고 이것이 ‘행동을 상호 변화’시켰다고 평하고 있다.¹⁹⁾

이러한 기능주의적 시각이 반영된 대표적인 한국의 대북정책으로는 김대중 대통령 이후 추구되어온 햇볕정책(sunshine policy)이 있다. 햇볕정책은 통일을 달성하려고 서두르기 보다는 기존에 존재하던 상호 위협을 줄이고 화해와 협력, 공존과 상호성을 추구하는 정책이다. 햇볕정책의 세 가지 원칙은 ‘첫째, 북한의 어떤 군사적 도발 행위도 용납하지 않는다. 둘째, 남한은 북한에게 해를 입히거나 흡수할 어떤 시도도 하지 않는다. 셋째, 남한과 북한은 협력해야 하며 화해해야 한다.’로 냉전의 유산을 청산하려는 시도였다. 김대중 대통령은 2000년 베를린 자유대학 연설에서 햇볕 정책의 일환으로 남한은 북한과 정부 차원에서 경제적 협력을 할 준비가 되어 있으며, 이는 고속도로, 항구, 철도 건설과 전기, 통신 시설의 확충, 농업 시설, 관개 시설 원조를 의미한다고 선언했다. 또한 남북 정부 간 대화의 재개, 91년 남북 기본 합의서의 이행을 논하기 위한 특별 사절의 교환, 이산가족 상봉 등을 포함한 네 개의 요점을 선언했다.²⁰⁾

18) 이상의 기능주의 및 유럽 통합 과정에 대한 설명은 윤영관, □□전환기 국제정치경제와 한국□□, 서울: 민음사, 1996, pp. 382-384, 참조.

19) Jean Monnet, *Address by M. Jean Monnet at the opening ceremony of the Second World Congress of Man-made Fibres*, London, 1 May 1962 (Manuscript, International Rayon & Synthetic Fibres Committee), pp.1-9.

20) 이상의 햇볕정책에 대한 내용은 김대중 대통령 베를린 자유대학 연설, Dae-jung Kim, *Address by President Kim Dae-jung of the Republic of Korea at the Free University of Berlin*, March 9,

이러한 햇볕정책은 군사력을 중요시하는 정책보다는 포괄적인 기능주의적 접근을 하는 것이 북한 문제 해결에 유용하다는 시각을 바탕으로 한다. 이는 북한 문제의 해결은 안보 문제만으로 가능하기 보다는, 구조적인 힘의 변화로 인한 북한의 사회, 경제적인 어려움을 근본적으로 해결하는 방법으로 추구되어야 한다는 입장으로 앞서 제시한 북한 문제의 안보 딜레마적 속성을 인정하는 시각이라고 볼 수 있다. 기능주의적 햇볕 정책의 이점으로는 단기적으로 북한에 대한 남한의 영향력을 높여서 북한 행동의 변화를 유도하고, 장기적으로 북한 정권의 성격 자체의 변화를 유도하는 정책이라는데 있다. 이는 구 소련연방의 사회주의 체제전환 과정에서 자본이 유입될 경우 그 국가가 민주주의를 원하던 원치 않던 민주화 되는 것을 볼 수 있었고, 민주화가 진행되지 못한다 하더라도 민중을 통제하는 것이 어려운 개방 사회가 도래했다는 역사적인 관찰에 기반을 둔 주장이다. 기능주의적 대북 정책은 정치와 경제는 불가분의 관계에 있다는 시각 하에 2002년 북한의 부분적인 경제 개혁 움직임이나 개성 공단 건설 등을 예를 들어 협력을 통한 중국식 모델로의 개혁 개방 가능성을 모색한다.²¹⁾

남한 정부의 햇볕 정책 추구는 그 이전과는 비교할 수 없을 만큼 상호 불신과 적대감을 해소하고, 남북교류를 증진시키는데 기여했다. ‘6.15 남북 공동 선언’ 이후 이루어진 남북한 이산가족 상봉, 금강산 관광, 개성공단, 2006년 4월까지 총 18차에 걸쳐 이루어진 남북장관급 회담 등은 남한의 대북 포용정책이 가져온 성과이다. 이는 독일 통일 과정에서 내독관계가 외교적으로 엄청난 위력을 발휘한 것에 비추어 봤을 때, 통일을 위한 매우 중요한 도약이었음이 분명하다. 통일과정에서 서독 정부는 기본조약 체결 이후 분단 현실을 ‘1민족 2국가’ 입장

2000. 참조.

21) 이상의 기능주의적 햇볕정책의 이점에 대해서는 Yoon Young-Kwan, "The Sunshine Policy: A South Korean Perspective", Paper presented at the conference on Inter-Korean Relations : Past, Present and Future, organized by CSIS and the CFR, Washington D.C. June 12-13, 2002, pp. 1-7, Yoon Young-Kwan, "The North Korean Nuclear Issue and the Settlement of Peace in and around the Korean Peninsula", Speech and Q&A Session at the Asia Society, New York, Sept. 26, 2003, <http://www.asiasociety.org/speeches/young-kwan03>. 참조.

이러한 시각은 David Kang의 어조에서도 살펴볼 수 있는데, David Kang은 Victor Cha and David Kang, "Can North Korea be Engaged? An Exchange between Victor D. Cha and David C. Kang", *Survival*, Vol.46, No.2, Summer 2004, pp. 89-108. 에서 '경제적인 변화를 유도하는 것이 가장 점진적이고 평화적인 방법이다. 자본주의는 강력한 개혁의 도구이다. 북한이 정말로 개혁할 의사가 있는냐에 대해서는 우려할 수 있지만, 개혁이 성공하든 아니면 도중에 북한 경제가 붕괴하든 자본주의로의 이행은 북한, 미국 모두에게 유리하다.' 라고 주장한다.

으로 접근하긴 했지만, 원칙적으로 내독 관계를 민족 간의 ‘특수한 성격의 관계’로 규정했다. 또한 동독주민의 서독국적을 인정하여 제 3국에서 동독주민의 영사보호권을 주장함으로써 동독주민의 국적문제에 대한 서독의 관할권 주장을 분명히 했다. 이러한 내독관계의 발전은 동독주민들의 통일요구로 집결되었으며 이는 통일을 위한 어떠한 효율적인 정책이나 전략과도 비교할 수 없는 역동성을 보였다. 통일에 대한 국민적 요구의 결집은 주변강대국들로 하여금 민족자결원칙을 인정하지 않을 수 없게 만들었으며, ‘2+4’ 회담²²⁾의 타결을 방해할 수 있는 어떠한 명분도 무색하게 했다.²³⁾ 한미 FTA를 추진하는 과정에서 한국 정부가 개성공단 제품의 한국산 인정을 요구하는 것도 서독의 내독 관계정책과 같은 맥락의 정책으로 볼 수 있다.

이상의 사례에서 볼 수 있듯이 남한의 대북 포용정책은 남북협력을 향상시켰다는 점에서 반드시 추진되어야 할 정책이며, 앞으로도 지속되어야 한다. 다만, 그간 진행되어온 남한의 대북 포용정책은 민주주의와 인권을 중요시 여기는 미국의 대외정책관인 신 보수주의와의 시각 차이를 좁히지 못했다는 한계를 지니고 있다. 북한에서 자행되는 엄청난 인권 유린과 북한의 핵 개발, 미사일 실험에도 불구하고 남한 정부가 별 다른 강경 대응 없이 대북 지원을 계속하는 것은 도덕적 목적을 위해 강력한 힘을 사용하기 원하는 미국의 세계 전략과는 정 반대되는 논리로 비춰졌다. 이에 미국 정부는 남한 정부에게 대북 지원을 중단할 것을 요구하고, 남한 정부는 미국 정부에게 북한에 대한 군사적, 경제적 압박을 제거할 것을 요구하는 해결점 없는 평행선이 지속되는 현상을 보이고 있다. 신 보수주의의 대표주자인 에버스타트(Nicholas Eberstadt)와 부시 대통령 2기 백악관 국가안보회의(NSC) 아시아 담당 국장인 빅터 차(Victor. Cha) 조지타운 대학교 수의 평은 이를 잘 반영해준다. 에버스타트는 한미동맹에 대해서 ‘남한 정부 내 유화정책 찬성론자의 문제’를 극복해야 한다. 남한은 아직도 한미동맹에 의해 안보를 보장할 수 있는 나라임에도 불구하고 새로운 안보 정책을 구상하고 있고,

22) ‘2+4’ 공식의 기본 발상은 민족 자결 원칙에 따라 통일에 대한 결정은 양 독일 국가의 몫이며, 유보권을 가진 전승 4대국은 단지 통일이 가져다줄 국제정치 차원의 문제, 특히 안보 문제를 양 독일과 더불어 해결한다는 것이었다. 이러한 의도를 가진 미국과 서독의 ‘2+4’ 공식에 대해 영국과 프랑스는 거부적 태도를 보이고, 대신 ‘4+0’ 공식을 거론했다. 베이커의 모스크바 방문에서도 고르바초프의 첫 반응은 ‘4+0’ 공식이었다. 이상의 내용은 김학성, □□서독의 분단질서 관리 외교정책 연구□□, 서울: 민족통일연구원, 1995, p.66에서 발췌.

23) Ibid. p.69, p.94, p.98. 참조.

이 정책은 반미세력과 북한에 대해 유화적인 성향을 띠고 있다. 따라서 남한은 지금 ‘탈주하는 동맹(runaway ally)이다.’²⁴⁾라고 평했다. 또한 빅터 차는 대북포용정책에 대해서 ‘원조 기반을 가진 북한은 각종 제재의 압력을 별로 느끼지 않을 것이다. 북한의 개방 시기가 미국에게 달려있는지 평양에 달려있는지에 대한 논란 중, 어느 쪽이 맞는지 여부는 북한의 경제 개혁에 달린 것이 아니라 남한과 중국의 원조 여부에 달려 있다. 남한과 중국의 대북 원조 및 투자가 중지되어야지만, 북한은 제재의 압력을 느낄 수 있을 것이다.’라고 언급했다.²⁵⁾

4. 신 보수주의와 기능주의의 대북 인식의 차이 해결 방안

이상의 사태는 미국의 신보수주의적 대북 정책과 한국의 기능주의적 대북포용정책의 간극을 여실히 보여주는 예라고 볼 수 있다. 혹자는 한 국가의 대외 정책이 다른 나라의 대외 정책과 시각 차이를 보이는 것은 빈번히 발생하는 일이기 때문에 별 문제가 없는 일이라고 볼 수도 있다. 한 국가가 추구하려는 목표를 달성하는데 있어서 상대 국가가 무관하거나 그다지 중요한 비중을 차지하지 않을 때는 양국의 대외 정책관의 차이를 묵과할 수 있다. 그러나 그 국가가 동맹국일 경우, 양국의 지속적인 대외 정책관의 차이와 그로 인한 공동의 위협 인식의 소멸은 동맹의 유지 및 위기관리에 치명적인 손상을 입힐 수 있다. 뿐만 아니라 계속되는 북한의 인권 유린²⁶⁾, 위폐 문제, 미사일 발사 등 국제적으로 명백히 비난을 받을 만한 처사에 대해서도 남한 정부가 조건 없는 포용정책을 추진하는 것은 북한에 대한 남한 정책의 지레 효과(leverage)를 저하시키는 결과를 낳고 있다. 따라서 남북 협력은 지속적으로 추진하면서도 북한에 대한 남한의 정책 실현 의지를 전달하고, 동맹국인 미국과의 대북 정책의 간극을 좁혀나

24) Nicholas Eberstadt, "Tear Down This Tyranny", *The Weekly Standard*, Vol.10, No.11, Nov. 29, 2004, pp.1-4, <http://www.weeklystandard.com>, "A Charade Masquerading as Diplomacy", *AEI*, Aug.9, 2005. <http://www.aei.org> (검색일: 2006-06-30)

25) Victor Cha David Kang, op. cit., pp.94-96.

26) 북한의 인권 상황에 대해서는 이 논문의 주요 논지가 아니기 때문에 길게 언급하지 않는다. 다만, 보다 자세한 사항은 아래의 문서 참조. Hazel Smith, *Hungry For Peace : International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea*, Washington D.C. : United States Institute of Peace Press, 2005. Human Rights Watch, "A Matter of Survival: The North Korean Government's Control of Food and the Risk of Hunger", May 2006. <http://www.hrw.org/reports/2006/northkorea0506> (검색일: 2006-05-12).

가기 위해서는 ‘인도주의에 입각한 대북 정책’이라는 보편적 윤리와 원칙을 일관되게 강조할 필요가 있다.

독일 통일 과정을 살펴보면, 서독은²⁷⁾ 동독에 대한 경제적 지원과 국제 사회에서 동독의 입장을 배려하는 것과는 별개로, UN인권 헌장과 유럽안보협력회의(CSCE) 합의 내용을 근거로, 동독 내의 인권문제에 대한 비판을 서슴지 않았다. 이를 통하여 서독 정부는 내독관계가 동독주민의 삶에 대한 고려와 인도주의라는 원칙을 대전제로 하고 있다는 사실을 동독정부에게 주지시키는데 소홀하지 않았다. 이렇게 함으로써 자국의 외교적 역량을 확대함을 물론이고 주변 국가들의 통일에 대한 반대를 봉쇄하는 정치적 명분도 축적할 수 있었다. 따라서 남한 정부도 독일의 사례에서 볼 수 있듯이, 중국 내 탈북자 송환 문제, 송환된 탈북자의 처우 문제, 북한 내 노동 수용소와 정치범 수용소에서 일어나는 인권 유린 문제²⁸⁾ 등에 대해서는 보편적인 윤리와 원칙에 근거해서 비판할 수 있어야 한다. 대북 포용정책 초기에 인권 문제를 언급한다거나 북핵 문제 협상에서 인권 문제를 결부시키는 것은 남북 협력의 실현 가능성을 저하시키고 북한에게 대북 압박용으로 인식될 가능성이 높다. 그러나 대북 포용 정책이 어느 정도 결실을 맺고 있는 상황에서 남한 정부가 남북 협력과 인도주의적인 지원을 계속하면서, 북한의 인권 문제의 시정을 요구한다면, 북한에 대해서 남한 정부의 정책 의지를 보다 명백히 전달하는 계기가 될 것이다. 또한 남한의 대북 지원을 이해하지 못하는 미국의 신 보수주의 정책 결정자들과의 간격도 좁혀갈 수 있을 것이다.

이상의 논의에서는 한미 동맹 위기의 원인을 첫째, 북핵 문제의 본질로 안보 딜레마를 인정하는지 여부와 둘째, 미국의 신 보수주의적 대북 정책과 남한의 기능주의적 대북정책의 차이로 설명하고, 이를 극복하기 위한 방안을 모색해 보았다. 다음 장에서는 앞에서 살펴본 신 보수주의와 기능주의적 대북 인식의 차이로 불거진 한미동맹의 위기를 관리하는 과정에서, 남한에서 제기되는 ‘자주, 자율성’ 논의에 대한 이론적 고찰을 시도해보겠다. 또한 독일과 일본의 역사적 사례를 통해서 한국의 자율성 논의에 주는 시사점을 살펴보고, 한미 동맹이 한반도에 지니는 정치경제학적 의미를 분석해봄으로써 통일 외교에서 한미 동맹이

27) 이하의 서독 정부의 인도주의 원칙에 대해서는, 김학성, *op. cit.*, p. 83, p. 95. 참조.

28) 보다 자세한 이상의 증언 내용은 CRS Report for Congress, “North Korea Counterfeiting of U.S. Currency”, March 22, 2006. 참조.

갖는 중요성을 살펴보겠다.

Ⅲ. 한미동맹 재조정에 대한 정책적 권고

1. 자율성과 동맹 관계에 대한 이론적 고찰²⁹⁾

동맹관계를 설명하는 대표적인 모델은 ‘능력결집 동맹 모델(capability aggregation model)’이다. 능력결집 모델이란, 공동의 적에 대한 위협에 대항해서 동맹국의 능력을 결집한다는 것이다. 이 모델에 따르면, 한 동맹국이 위협에 처하면 공동의 위협에 대한 다른 동맹국의 군사적 개입을 전제로 하기 때문에, 강대국이 가장 매력적인 동맹국이 되고 위협이 사라지면 그 동맹이 와해된다. 이 밖에도 동맹국으로부터 더 이상 군사력을 제공받을 수 없거나 동맹국의 군사력이 필요하지 않게 되면 그 동맹은 소멸하게 된다. 따라서 이 모델에서는 자국의 상대적 군사력이 증가하면, 그 국가가 느끼는 동맹의 가치는 저하되고, 자국의 상대적 군사력이 감소하면 오히려 상대 동맹국이 자국과의 동맹을 끝내려 할 위험이 있다.

모로우(James Morrow)는 이러한 능력결집 모델에 대한 대안으로 ‘자율과 안보의 교환 모델(the autonomy-security trade-off model)’을 제시한다. 이 모델에 따르면 국가, 특히 강대국은 공동의 위협에 대비해 군사력을 결집하기 위해서가 아니라, 대외정책에서 현상(status quo)을 변화시키기 위해 동맹을 사용할 수 있다. 이 때 약소국은 기지를 제공하거나 강대국의 대내, 대외 정책에 협조함으로써, 외부 위협으로부터 안보를 확보하게 되고, 강대국의 행동의 자유는 증진된다. 한 국가가 자국의 이익을 증진시키기 위해 동맹국의 능력으로부터 얻는 이익이, 동맹국의 이익을 증진시키기 위한 자국의 비용보다 크다고 판단될 때 동맹은 성립된다. 따라서 능력결집 모델은 상호 교환 모델의 한 예에 불과하며, 상호 교환 모델 중 공동의 위협을 물리친다는 공동의 이익이 있는 경우를 능력결집 모델로 분류할 수 있다. 모로우는 동맹을 다시 대칭 동맹과 비대칭 동맹으로

29) 이하의 동맹 이론에 대한 자세한 내용은 자세한 내용은 James Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance", *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (Nov., 1991) 참조.

나누는데, 동맹국 모두의 안보가 증진되면서 자율성도 증진될 경우가 대칭 동맹이고, 한 국가는 안보를 증진시키는 반면 다른 국가는 자율성을 증진시키는 경우가 비대칭 동맹이다. 모로우에 따르면, 이 정의에 따라서 1815년부터 1965년까지 존재한 동맹을 분석해 본 결과 비대칭 동맹이 대칭 동맹보다 더 많았고, 더 오래 지속되었다.

위와 같은 모로우의 동맹 이론은, 동맹이 어떻게 자율성도 증진시키면서 동시에 안보도 증진시키는지 보여준다. 이를 살펴보기 위해서는 동맹을 통한 이익을 산출해야 하는데, 그는 이를 설명하기 위해 필요한 개념인 한 국가의 선호도(preference), 전략(strategy), 결과(outcome)는 다음의 세 요소로 정의된다고 설명한다. 첫째는 ‘이상점(ideal point)’으로 각 사안에 대한 그 국가의 선호를 반영한다. 둘째는 그 국가의 ‘입장(position)’으로 선호를 달성하기 위한 국가의 전략을 규정한다. 마지막은 ‘현상(status quo)’으로 모든 국가의 지위와 입장에 따라 결정되는 결과물이다. 모로우는 모든 국가는 현상을 변화시키기 원하는데, ‘자율(autonomy)은 바로 이러한 현상(status quo)을 변화시킬 수 있는 능력의 정도’를 의미한다고 정의한다.³⁰⁾ 따라서 한 국가의 자율의 정도는 한 국가가 이상적으로 여기는 지점과 현 상태에서 실질적으로 서 있는 지점간의 차이로 측정된다. 즉, 양 지점간의 차이가 클수록 그 국가의 자율성은 낮아진다고 볼 수 있다. 이러한 정의에 따를 경우, 비대칭 동맹 간에도 안보를 증대하기 위해서 반드시 자율을 희생할 필요는 없으며, 동맹을 통해서 자국이 선호하는 정책을 추구할 수 있을 때 약소국과 강대국모두의 자율성은 동시에 증가한다는 것이다.

이러한 모로우의 ‘자율’에 대한 정의는 현재 한국의 ‘자주국방’ 논의에 의미하는 바가 크다. 한국에서 자율성과 동맹 관계에 대한 지배적인 인식은 동맹을 체결하면 한 국가의 자율성이 자동적으로 침해받는 다는 것이다. 이 인식에 따르면 동맹관계에서 자율성과 안보는 반드시 교환(trade-off)관계에 있다고 보기 때문에, 자율성을 증진하기 위해서는 스스로 안보를 확보하는 자주국방을 추구하는 것이 최상이라는 결론에 도달하게 된다. 이 때 자주의 개념은 행위자가 하

30) Ibid. p.909.

James Morrow의 다른 논문, “On the Theoretical Basis of a Measure of National Risk Attitudes”, p. 426에서는 자율성을 “개별 국가가 자국이 선호하는 국내 혹은 외교정책을 추구할 수 있는 능력”으로 정의하고 있다.

나인 ‘단독’의 의미이다. 그러나 모로우의 자율(autonomy) 정의에 따르면, 동맹을 통해 한국이 선호하는 정책을 펼 수 있을 때, 한국의 자율성은 증대되는 것이다.

Morrow는 여기서 한 걸음 더 나아가 ‘동맹관계의 변화를 가져올 수 있는 요인’³¹⁾을 분석하는데 그 요인으로는, 국력의 변화, 국가 효용의 변화, 안보이익의 변화, 그리고 강대국의 정책 변화가 있다. 그 중 첫째, ‘국력의 변화’는 동맹국 중 일국의 국력이 증진될 때, 국력이 증진된 국가는 동맹국에게 새로운 양보를 얻어내거나 기존의 의무사항을 제거함으로써 자율성 증대를 모색하게 된다는 것이다. 둘째, ‘국가 효용의 변화’는 정권 교체로 인한 국내 정치적 변화가 안보와 자율성 간, 현상유지와 변화 모색간의 우선순위 변화를 가져올 수 있다는 이야기이다. 국가 효용의 변화가 있을 때는 안보의 확보보다 자율성 증진이 그 국가의 우선순위를 차지할 수 있다. 셋째, ‘안보이익의 변화’란 한 국가의 직접적인 위협인식의 감소가 동맹의 변화를 이끌 수 있다는 것이다. 만약 약소국의 위협인식이 감소할 경우, 동맹체결의 기본 전제가 변화되기 때문에 약소국은 안보 확보 보다는 자율성의 증진을 우선적으로 추구할 수 있다. 마지막으로 ‘강대국의 정책 변화’가 있다. 동맹 체결 이후 약소국은 강대국의 정책 변화에 따라 안보이익이 감소할 수 있다. 예를 들어 강대국이 약소국과 직접적인 안보 이해가 없는 적을 상정하거나, 자국의 필요성에 따라 약소국에 주둔한 군대의 일부를 철수할 수 있다.³²⁾

이상의 논의에서 살펴본 모로우의 ‘동맹 변화 요인’에 따라 서론에서 서술한 한미동맹 위기의 발생 과정을 체계적으로 재구성해 볼 수 있다. 첫째, 경제성장으로 인한 ‘국력 증가’로 한국은 90년대 한미동맹에서 자율성 증진을 모색하게 한다. 이에 1992년에는 한미 야전사(CFA)가 해체되고, 지상군구성군(GCC)사령관에 한국군 대장이 임명되었으며, 1994년에는 평시작전통제권환수가 이루어졌다. 둘째, 참여정부 이후 자주국방 추구는 자율성 증진이 ‘국가 효용’의 우선순위가

31) 이하의 내용은 Ibid. pp.924-925. 박원근, “국가의 자율성과 동맹 관계”, 『국방정책연구』, 2004년 여름, 특집논문. pp. 79-100. 참조.

32) Morrow의 동맹 변화의 요인은, Walt의 동맹이 와해되는 세 가지 이유와 중복되는 부분이 많다. Walt에 따르면, 동맹이 와해되는 이유는 첫째, ‘위협인식의 변화(changing perceptions of threat)’, 둘째, ‘신뢰도의 저하(declining credibility)’, 셋째, 인구사회학적 변수, 국내정치적 경쟁, 정권교체, 이념적 대립 등의 ‘국내정치적 상황의 변화(domestic politics)’이다. 이 세 가지 요인 중 Walt는 위협인식의 변화가 동맹 와해의 가장 큰 이유라고 지적한다. 이상의 논의는 S. Walt, “Why Alliance Endure of Collapse”, *Survival*, Vol. 39, No. 1, (1997), pp. 158-164. 참조.

되었다는 것을 의미한다. 셋째, 김대중 정부 수립 이후 남북관계 개선은 한국의 북한에 대한 직접적인 ‘위협인식의 감소’를 가져왔다고 볼 수 있다. 마지막으로 9.11 이후 ‘부시 행정부의 정책 변화’로 북한을 ‘불량국가(rogue state)’로 지목하고 이전의 클린턴 행정부와는 대조적으로 협상을 통한 북한 문제 해결보다는, 확증 가능한 선(先)책 포기를 요구하면서 한미 간 대북 정책의 차이가 불거지게 되었다. 또한 미국의 군사 변환(military transformation)의 일환으로 주한미군의 감축이 이루어지고 있다.

위의 분석에서 주목해서 볼 부분은, 세 번째, 약소국의 위협인식의 감소에 따른 자율성 증대 노력의 결과에 대해 분석한 부분이다. 모로우에 따르면, 약소국의 위협 인식 감소는 동맹의 전제조건을 변화를 가져오기 때문에 강대국은 약소국의 자율성 추구 노력을 일방적으로 무시할 수는 없다. 그러나 약소국의 자율성 추구가 동맹을 통해 강대국이 얻는 자율성을 심각히 손상할 경우 강대국은 동맹 자체를 재고할 수 있다는 것이다. 이 때 ‘강대국의 자율성이란, 약소국의 순응을 통해 얻는 자율성의 증대 분’을 의미한다. 다음으로는 이 같은 모로우의 지적이 미-독 동맹 관계와 미-일 동맹 관계에서 실제 어떻게 나타나고 있으며, 그 결과가 한미동맹에 주는 시사점은 무엇인지 살펴보겠다.

2. 독일 통일 과정에서의 대미 동맹 전략

1) 냉전기 독일의 대미 통일 외교

미국과 독일의 동맹 관계는 크게 냉전기와 탈냉전기로 나누어 볼 수 있다. 그 중 첫 번째 냉전시기를 살펴보면, 서독의 초대 총리인 아데나워(Konrad Adenauer)는 대서양주의를 주창하여 미국 중심의 서유럽 통합을 추구했다. 그는 마셜 계획(Marshall Plan)을 바탕으로 전후 독일의 경제를 재건하는 일에 최우선적 비중을 두었고 서독 지역에서의 미군의 지속적 주둔과 미국 주도의 서유럽안보체제 구축을 통해 소련의 팽창주의를 막았다.³³⁾ 1963년 아데나워는 프랑스의 드골(De Gaulle)과 우호 및 협조조약을 체결하여 미국에 또 다른 안보 파트너가

33) 독일의 대미 동맹 정책 분석은 Wolfram F. Hanrieder, Graeme P. Auton, *The Foreign Policies of West Germany, France & Britain*, New Jersey : Prentice-Hall, 1980.과 김학성, op. cit. 참조.

있음을 과시하려했다. 그러나 독·불 연합을 미국과의 안보 관계를 대체하는 것으로 생각하지는 않았다. 뒤를 이은 기민당의 에르하르트(Ludwig Erhard)정권은 외무장관 슈뢰더(Schröder)의 발상에 기초해서, 동독을 고립시키는 동방정책을 실행했지만, 여전히 미국과의 동맹관계를 중시하였다. 1969년 사민당과 자민당의 대연정(Grand Coalition)으로 총리가 된 브란트(Willy Brandt)는 동독을 사실 상 인정하고 동서의 긴장완화를 추구하는 ‘신동방정책’을 추진했다. 그러나 브란트의 신동방정책도 서유럽동맹체제를 축으로 한 서방정책의 성과를 기반으로 한 것이었다. 따라서 아테나위에서 브란트에 이르는 냉전기 독일의 대외 정책은 서독의 안보는 NATO와 미국의 핵우산에 의해 보장될 수밖에 없다는 현실을 염두에 둔 것이었다.

1970년대 중반에 와서 서독의 외교정책은 실용주의를 배경으로 하는 새로운 면모를 보이기 시작한다. 1974년 슈미트(Helmut Schmit) 총리가 등장하면서 미국과의 후견인-피후견인(client-patron)관계를 벗어나기 위해 소련과 동유럽 국가들과의 적극적인 관계 모색을 하는 등 자율성 추구 노력이 시작된 것이다. 그러나 이러한 일시적인 자율성 확대 노력에도 불구하고, 1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 신 냉전이 도래하자 서독은 미국의 중거리 미사일 퍼싱II(Pershing II)의 서독 배치를 승인한다. 이는 서독의 안보 이익이 미국과의 동맹을 통해서만 유지될 수 있음을 확인하는 계기가 되었다. 뒤이어 1982년 취임한 콜(Helmut Kohl) 총리는 슈미트 정부의 자율성 외교 실패를 통해 미국 중심의 서유럽 동맹체제의 확고한 결속 없는 독일의 자율성 추구 노력은 제한적이라는 교훈을 얻었다. 따라서 콜 총리는 동맹국과의 공조를 우선순위에 두었고, 1983년에는 미국의 퍼싱II 미사일 추가 배치를 허용한다. 서독이 레이건(Reagan) 대통령의 전략방어계획(SDI)에 동참 의사를 표한 것도 같은 맥락에서 이루어진 일이었다.

결론적으로 냉전 시기 독일의 대미 동맹 정책은 세계 경제 2위의 경제성장으로 인한 국력 증강에도 불구하고 미국 중심의 서유럽 통합 정책에서 벗어나지 않는 것이었다. 서독은 미국과의 강력한 동맹 관계를 유지함을 통해, 통일 과정에서 미국의군사적, 외교적 지원뿐만 아니라 이를 통한 주변국의 합의까지 이끌어 낼 수 있었던 것이다. 이에 1989년 5월 브뤼셀에서 개최된 NATO 정상회담에서 부시는 미국과 서독과의 관계를 ‘지도력에서의 파트너(partners in

leadership)’이라고 언급함으로써 미국이 영국을 대신하여 서독을 가장 핵심적인 동맹국으로 간주한다는 신호를 보낸다.³⁴⁾ 또한 ‘2+4’ 회담의 발상 자체가 미국 무장관 베이커(Baker)의 참모인 로스(Dennis Ross)와 쥘릭(Robert Zoellick)에게서 나왔고, 그렇기 때문에 이 안에 대한 영국과 프랑스, 러시아의 반대가 있었을 때에도, 미국과 서독이 함께 외교적 설득에 나설 수 있었다. 이는 당시 서독의 통일 노력이 얼마나 확고한 미국과의 동맹 관계를 기반으로 이루어졌는지 입증해 준다.

클 총리의 이러한 대미 동맹 강화 노력은 한국통일 과정에 의미하는 바가 크다. 냉전이 종식되고 9.11 테러 이후 ‘미국 제국론’³⁵⁾이 제기될 만큼 현재 미국 주도의 세계 질서가 유지되고 있다. 이러한 상황에서 한국이 통일을 이루기 위해서는 북한의 급작스런 붕괴가 발생할 경우나 점진적인 통일을 추구하는 두 경우 모두 미국의 지지와 역할이 절대적으로 필요하다. 특히 한반도 유사시 군사적 안정을 위해서나 북한 경제 재건을 위한 IMF, World Bank 등 국제기구의 지원을 받기 위해서 미국의 정치, 경제적 지원은 필수적이다. 앞선 사례에서 서독은 동방정책을 추진하거나 NATO와 같은 지역 동맹군 활성을 추진할 때에도 미국과의 동맹 우선시 정책을 고수해왔음을 볼 수 있다. 서독의 사례에 비추어 봤을 때, 한국도 대북 포용 정책 추진이나 6자 회담, 그 외의 동아시아 다자간 안보 협력 구상을 시도할 때에, 한국 안보의 대미 의존성을 감안해서 한미 동맹을 우선시 할 필요가 있다. 즉, 균형 외교가 한미 관계를 대체하는 개념이나 훼손하는 형태로 발전하는 것을 경계해야 한다. 서독의 통일 외교처럼, 미국과의 공고한 협조를 기반으로 주변국의 협조를 요청하고 각국의 이해관계를 고려하는 균형 외교를 추구할 때, 한국 외교의 자율성 확대는 물론이고 통일을 향해 한 걸음 더 다가갈 수 있다.

34) 이상의 부시 대통령 발언 내용은 Michael H. Haltzel, “Amerikanische Einstellungen zur deutschen Wiedervereinigung”, *Eropa Archiv*, no. 4, 1990, p. 127의 내용을 김학성, op. cit. p. 63에서 재인용.

35) 미국 제국론에 대한 자세한 내용은, Michael Mandelbaum, *The Case for Goliath*, New York: Public Affairs, 2005, Niall Ferguson, “Our Imperial Imperative”, Interview, The Atlantic Online, May 25, 2004, pp. 1-7, Emmanuel Todd, *After the Empire*, New York: Columbia University Press, 2003. pp. 1-22. 참조.

2) 탈 냉전기 대미 동맹 전략

1990년 독일 통일이 이루어지고 탈 냉전기 안보 위협이 감소하자, 콜 총리는 독일군의 적극적인 역할 증대를 피하며 자율성 증진을 위한 노력을 기울인다. 이는 두 가지 전략을 동시에 추구하는 형태로 이루어졌다. 하나는 독일 군사력에 대한 주변국의 우려를 감소시키기 위해 NATO를 중시하는 전략이었고, 다른 하나는 통일 비용의 급증으로 인한 방위비 절감과 주변국 우려 완화에 도움이 되는 미국과의 동맹을 중시하는 정책이었다. 그러나 이러한 90년대 독일의 자율성 추구 노력은 미국의 자율성 수용 범위를 넘어서는 수준의 노력은 아니어서, 직접적인 갈등이 야기되지는 않았다.³⁶⁾

미국과 독일의 본격적인 동맹 위기는 1999년 슈뢰더(Gerhard Schröder)총리가 집권하고 동맹 정책에서 자율성 증진에 보다 큰 비중을 두게 되면서 불거지게 되었다. 1999년 코소보 전쟁에 NATO군이 참전하긴 하지만 그 역할은 미국의 군사력에 비해 매우 미미한 것이었다. 그럼에도 불구하고 당시 독일은 미국에게 안보 문제에 대한 공동 발언권을 요구했고, 이는 미국의 허용 가능한 자율성 증진 폭을 넘어선 것이었다. 그 결과 미국은 아프가니스탄 전쟁이 발발했을 때, 슈뢰더 총리가 군사작전을 포함한 적극적인 참전 의사를 표시했음에도 불구하고, NATO군이 아닌, 영국군의 참전만을 허용한다. 이는 독일이 아프가니스탄 전에서 또 다시 실질적인 군사적 공헌은 미미한 상황에서 자율성 증진만을 요구하는 것을 우려한 데 기인한다고 볼 수 있다. 이상의 미독 동맹의 변화 과정을 우리는 모로우(Morrow)의 ‘동맹 관계에 변화를 줄 수 있는 요인’을 통해 분석해볼 수 있다.³⁷⁾ 즉, 독일이 코소보 전쟁 당시 요구한 자율성 증진의 폭은 미국이 수용할 수 있는 폭을 넘어선 것이었으며, 만약 자율성 증진을 피하려면 동맹의 유지를 위해 보다 적극적인 군사적 공헌을 할 필요가 있었던 것이다. 그러나 독일은 이 두 가지 모두에 실패하였고, 결국 현재 미독 동맹 위기론이 대두되게 되었다. 이상의 미국과 독일의 동맹위기 사례는 현재 한미 동맹 재조정 과정에 의

36) 앞서 분석한 모로우(Morrow)의 동맹관계에 변화를 가져올 수 있는 요인 중, 세 번째, 약소국의 위협인식의 감소에 따른 자율성 증대 노력의 결과에 대해 분석한 부분에 기반하고 있다. 앞 장에서도 살펴본 바와 같이 약소국의 위협 인식 감소는 동맹의 전제조건의 변화를 가져오기 때문에 강대국은 약소국의 자율성 추구 노력을 일방적으로 무시할 수는 없다. 그러나 약소국의 자율성 추구가 동맹을 통해 강대국이 얻는 자율성을 심각히 손상할 경우 강대국은 동맹 자체를 재고할 수 있다는 것이다.

37) 이상의 사례 분석은 박원근, op. cit. p. 93 참조.

미하는 바가 크다. 독일의 사례를 타산지석(他山之石)삼아 전시 작전통제권 환수 및 방위비 분담 협상, 주한미군 기지 이전 및 축소가 진행되고 있는 상황에서 미국이 수용 가능한 자율성의 폭이 어느 정도인지, 또 자율성을 증진하려고 할 때 요구되는 동맹 유지의 기여도 증진 폭은 어느 정도인지에 대한 보다 구체적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

3. 미일 동맹에서의 일본의 동맹 전략

한편, 미국의 동아시아 주요 동맹국 중 하나인 일본에서는 2006년 5월 1일 ‘주일미군 재편에 대한 미일 최종합의’가 이뤄졌다.³⁸⁾ 이 최종합의로 미 육군 제 1사단 사령부가 일본 자마 기지로 이동하고, 일본은 육-해-공 자위대를 통합 시키면서 주일미군 사령부와 명령체계 일치를 강화했다. 일본은 오키나와에 주둔하던 주일미군 해병대가 광으로 이전하는 과정에서 이전에 필요한 102.7억 달러 중 59%를 부담하겠다고 약속했고, 명시되지 않은 모든 비용도 부담하기로 약속했다. 이번 최종 합의문에 대해서 세종연구소 김성철 연구원은 “현재 일본은 미일동맹에서 일본의 기여도를 높임으로써 평등한 동맹 구조를 만들고, 이를 통해 국제 환경에서 일본의 군사적 영향력을 높이려는 시도를 하고 있다. 이는 미국의 안보를 공공재로 활용하면서 중국을 겨냥한 경제 성장을 지속하고, 미국의 발달된 군사 기술을 이전 받는 등, 동맹 자산을 최대로 활용하면서, 국익을 극대화하려는 전략이다. 70년대 이후 일본의 대미무역 흑자로 미국에서는 일본의 국방비 증가를 계속해서 요청해왔다.³⁹⁾ 일본의 국방비 증가로 미국의 군수품 대일 수출이 증가할 경우 이는 미국의 국익에도 도움이 된다고 판단한 것으로

38) 이하의 주일 미군 재편에 대한 최종 합의 내용은 일본 방위청 자료, Secretary of State Rice, Secretary of Defense Rumsfeld, Minister of Foreign Affairs Aso, Minister of State for Defense Nukaga, “United States-Japan Security Consultative Committee Document, United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation”, May 1, 2006, http://www.jda.go.jp/e/index_.htm (검색일 2006-06-25), Secretary of State Rice, Secretary of Defense Rumsfeld, Minister of Foreign Affairs Aso, Minister of State for Defense Nukaga, “United States-Japan Security Consultative Committee Document Joint Statement”, May 1, 2006, http://www.jda.go.jp/e/index_.htm, (검색일 2006-06-25) 참조.

39) 미국의 일본 국방비 증강 요청은 2006년 3월 17일 아사히 신문 보도, Taro Karasaki, “Japan Urged To Up Defense Spending”의 내용에서도 확인된다. ‘Asian Affairs Research Council’에서 주일 대사 Thomas Schieffer가 미일동맹에서 일본의 동등한 역할을 요구하며 이에 상응하는 국방비 증가가 필요하다고 연설한 내용을 보도하고 있다. <http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200603170350.html> (검색일: 2006-06-23)

보인다.”라고 분석했다.⁴⁰⁾

그러나 현재 강화되고 있는 미일동맹도 과거 동맹 표류의 위기를 겪지 않았던 것은 아니다. 미일동맹의 위기는 크게 50년대 중반에서 70년대 중반의 첫 번째 동맹 위기와 90년대 초 탈 냉전기 두 번째 동맹 위기로 나뉘 볼 수 있다.⁴¹⁾ 먼저 첫 번째 동맹 위기를 살펴보면, 1951년 미일안전보장조약 체결 당시 미일동맹은 공동의 위협인식에서 출발했기 보다는 전쟁의 패배로 인한 불평등 조약의 성격이 많았다. 이에 1954년 하토야마 이치로 (鳩山一郎) 내각은 자주외교를 강력하게 표방하며 1955년 8월 불평등한 안보조약의 개정을 요청했다. 뒤이어 등장한 기시 노부스케(岸信介) 내각도 안보조약 개정 의향을 전달했다. 이에 1960년 1월에는 신안보조약이 체결되어 방위조약의 상호성이 증진되었으나 여전히 공동의 위협인식이 부재한 상태로 현안마다 갈등을 보였다. 미일동맹의 이러한 표류 상태는 70년대 중반 이후 신 냉전이 도래하면서 전환의 계기를 맞는다. 1979년 소련의 아프가니스탄 침공으로 미일 양국 간의 소련에 대한 공동의 위협인식이 자리 잡게 된 것이다.

그러나 90년대 냉전의 종식으로 공동의 위협인식이 다시 상실되자 미일 동맹은 두 번째 위기를 맞게 된다. 동맹 위기를 나타내는 대표적인 현상으로 현 동경 도지사인 이시하라 신타로(石原愼太郎)의 「No라고 말할 수 있는 일본 (Noといえる日本)」의 출판을 들 수 있다. 이 책의 출판으로 일본에서는 미일동맹의 필요성에 대한 회의와 미국에 대한 종속성을 종식하자는 의견이 대두되었다. 또한 호소카와 모리히로(細川護熙) 수상이 94년 구성한 ‘방위문제간담회’에서는 일본이 지향해야 할 방위정책의 기본 방향을 재검토해서 일명 ‘히구치(樋口) 보고서’⁴²⁾를 발표하고 ‘능동적인 질서 형성자’라는 개념을 새롭게 제시한다. 이 보

40) 이상의 김성철 연구위원의 주일미군 재편에 대한 평가는 2006년 6월 23일 오전 11시 반부터 오후 2시까지의 세종연구소에서 이루어진 김성철 연구위원과의 인터뷰 내용을 기술한 것이다.

41) 이하의 미일동맹의 전개 과정에 대한 논의는 박영준, "일본의 대미 동맹 정책: 동맹표류와 동맹재정의 과정을 중심으로", 한웅섭 편, □□자주나 동맹이나: 21세기 한국 안보외교의 진로□□, (서울: 오름, 2004), pp. 398-417의 내용과 이오키베 마코토 외 엮음, 조양욱 옮김, □□일본 외교의 어제와 오늘□□, (서울: 다락원, 2002), 김준섭, "미국의 GPR 과 주한미군 조정: 일본의 인식과 대응", 국방대학교 안보문제 연구소, □□주한미군 조정과 동북아 국가의 대응전략□□pp. 31-53. 참조.

42) ‘히구치 리포트는 ‘일본은 지금까지의 수동적인 안전보장상의 역할에서 탈피하여 앞으로는 능동적인 질서 형성자로서 행동해야 한다.’는 사고방식을 기본으로 삼았다. 그리고 ‘종합적인 안전보장정책 구축’의 필요성을 강조하고 그 내용을 다음 순서로 열거했다. (1) 세계적 및 지역적인 규모의 다각적인 안전보장협력 촉진, (2)미일 안전보장관계의 기능 충실, (3)한층 더 강화된 정보능력, 기민한 위기처리능력을 기초로 하는 신뢰성 높고 효율적인 방

고서가 발표된 직후, 미일 양측에서는 미일동맹 강화보다도 다(多)각적인 안보협력이 1순위로 거론된 점을 필두로 일본이 미일 양국 간 동맹체제에서 이탈하는 것이 아닌가라는 우려의 목소리가 제기되었다. 이에 미국에서는 그 대응책으로 “동아시아 전략보고(일명 나이(Nye) 리포트, 나이 이니셔티브라고도 불린다.)”를 발표하고 사태 수습 방안을 모색한다. 그러나 1995년 9월 오키나와 소화교 여학생에 대한 미군 병사의 집단 성폭행 사건이 발발하자, 오타(大田昌秀) 오키나와 지사는 반전지주들 소유의 미군용지 강제사용 수속에서 국가가 요구하는 토지와 물건 조서에 대한 대리서명을 거부하겠다고 표명했다.

이렇게 표류하던 미일동맹은 제 1차 북한 핵 위기가 발생하고, 중국의 부상에 대한 일본 내 우려가 높아지면서 동맹 강화를 모색하는 새로운 움직임을 보이게 된다. 대표적인 주장으로, 도쿄대학 정치학과 교수인 기타오카 신이치(北岡伸一)는 중국, 러시아, 미국과 같은 거대한 제국들에 둘러싸인 일본이 전후 40년간 평화를 유지해온 것은 미일동맹에 기인한 바가 크다고 주장했다. 또한 그는 일본에게는 미일동맹유지가 통상국가로서의 국익을 보호할 수 있는 최선의 길이며 미일동맹은 세계적인 의미를 갖는 동맹으로 재정의, 강화되어야 한다고 주장했다. 아사히신문 논설위원인 후나바시 요이치(船橋洋一)도 적이 사라진 냉전체제 이후 미일동맹은 아시아태평양 지역의 안전보장을 제공하는 공공재로서 재정의 되어야 한다고 제언하였다. 이러한 미일동맹 강화 논의에 힘입어 1996년 4월 17일, 하시모토 류타로 일본 총리와 클린턴 미 대통령은 “미일 신 안전보장 공동선언-21세기를 향한 동맹(미일 신 안보 공동선언)”에 서명한다. 이 선언은 “동아시아 전략보고”와 같은 맥락에서 ‘약 10만 명의 전방 전개’유지를 강조했다. 1978년 책정된 “미일 방위협력을 위한 지침(가이드라인)”에 대한 재검토를 통해 일본의 새로운 역할을 모색할 것을 명시하였다. 이에 이어진 가이드라인 재검토 과정에서 1997년 9월 “미·일 방위협력지침(신 가이드라인)”이 탄생하고, 1998년 4월에는 한반도 위기 시 일본 자위대의 역할을 염두에 둔 ‘주변 사태법’

위력 유지, 즉 ‘다각적인 안전보장협력’에 가장 중점을 둔 것이다.....(중략).....와타나베 아키오 교수가 리포트를 썼지만 그 전제가 되는 논의를 주도한 것은 1970년대 이후의 일본의 방위정책을 구축하는데 중심적인 존재였던 니시히로 전 차관이었다. 미국이 ‘유엔 중심이다’라며 비판적이었지만, 니시히로는 꿈쩍하지 않았다. 이러한 배경에서 작성된 히구치 리포트는 미국의 대일정책 기반을 뒤흔드는 진원지가 되었다. 이상의 내용은 소토카 히데토시, 혼다 마사루, 미우라 도시아키 지음, 아사히 신문 펴냄, 진창수, 김철수 옮김, □□미일 동맹: 안보와 밀약의 역사□□, 서울: 한울 아카데미, 2006, p. 449에서 발췌 정리한 것임.

재정에 대한 논의까지 착수하게 된다.⁴³⁾

이상에서 살펴본 일본의 미일동맹 강화 과정에서 일본의 자율성에 대한 인식은 한국과는 대조적으로 모로우(Morrow)의 자율성 개념과 매우 유사하다는 것을 알 수 있다. 첫째, 일본은 미일동맹 강화를 통해 자국이 선호하는 정책을 추진함으로써 안보 증진과 자율성 증진을 동시에 꾀하고 있다. 즉, 미일동맹 강화를 통해 발달된 미국의 군사기술 이전을 꾀하고, 미국의 안보 비용 부담으로 안보 증진에 필요한 재원을 경제 발전으로 전향하며, 세계 속에서 자위대의 활동 영역도 확대할 수 있다는 전략이다. 둘째, 기지 이전 비용 부담, 자위대 활동 영역에 대한 국내 제한 완화 등을 통해 동맹에서의 기여도를 증진시킴으로써, 일본의 자율성 증가에 대한 미국의 허용 폭을 증가시키는 전략을 취하고 있다. 이는 모로우의 동맹과 자율성 이론이 합의하는 바를 충실히 이행하고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 이러한 독일과 일본의 대미 동맹 정책과 비교하여, 한국의 ‘협력적 자주국방’은 어떤 의미를 지니는지 살펴봄으로써 통일 외교로서 ‘한미동맹 강화’의 필요성을 살펴보겠다.

4. 한국의 ‘자주국방’ 추구의 한계와 기회비용

참여정부의 협력적 자주국방 정책의 일환으로 추진 중인 ‘국방개혁 20244)’에서는 2006년에서 2020년까지 최소한의 자주적 방위 역량을 갖추기 위해 필요한 국방비 절대소요로 621조원을 추산하고 있다. 이는 년 평균 41조원으로 동기간 총 정부 재정규모 3,700조원의 16.8%에 해당하는 비용이다. 국방부는 이 기간 중 우리 경제가 평균 7.1% 경제성장률을 보일 것으로 예상하며, 정부 재정도 비슷한 수준의 상승이 예상될 때 초기 단계 5년 동안만 국방예산 증가율이 9% 증가율을 유지하고 그 이후에는 하향 조정되어 평균 6.2%의 증가율을 보일 것으로 예상된다.

위와 같은 예산안 책정은 두 가지 면에서 문제점을 지니고 있다. 첫 번째는 높은 경제 성장률에 근거했다는 것이며, 두 번째는 자주국방 추구의 목표 설정

43) Ibid. pp. 454-489. 참조.

44) 국방부, “국방개혁 2020과 소요재원”,

http://www.mnd.go.kr/jungchaek/mnd2020/2020_n.pdf, 2006-02021 발행, (검색일: 2006-06-15)

의 문제이다. 재경부 공식 통계 집계 따르면 2003년 한국의 경제 성장률이 3.1%, 2004년에는 4.6%를 기록하였고, OECD집계에서는 2006년 한국 경제 성장률이 5.2%, 내년 경제 성장률은 5.3% 예상하고 있다. 따라서 국방부가 설정한 7.1%는 실제 경제 성장률보다 높다.⁴⁵⁾ 따라서 실제 소요되는 GDP대비 국방비 비중은 더 높을 것으로 예상된다. 위와 같은 액수 측정의 오류보다 더 큰 문제는 ‘최소한의 자주국방 역량’을 산출한 기준의 문제이다. 즉, 자주국방 추구 시, 최소한으로 필요한 자주 국방 역량이 대북 억지를 목표로 설정된 것인지 대 주변국 억지를 목표로 설정된 것인지를 문제가 야기된다. 이에 대한 정부의 구체적인 입장은 공개된 문서를 통해서도 살피볼 수 없기 때문에⁴⁶⁾ 본 논문에서는 북한 군사력과 주변국 군사력과 한국 군사력의 비교를 통해, 각각의 목표를 대비한 한국의 자주국방이 가능한지 여부를 살펴보는 방식을 취하겠다.

먼저 북한과의 군사력 격차를 살펴보면, 2002년 말 북한군 병력은 한국 군 병력대비 1.7배를 유지하고 있다. 남북한 재래식 군사력을 비교해 보면, 북한은 남한에 비해 전차(1.5배), 야포(2.0배), 다연장포(22배), 전투기(1.5배), 수상함(2.9배), 잠수함(10배)의 수적 우위를 보유하고 있다. 한편, 미국 Rand연구소의 베넷(Bruce Bennett) 박사는 한국군의 전력지수는 북한군의 83%에 달한다고 평가하기도 하였다.⁴⁷⁾ 이상의 연구에서 북한의 재래식 군사력이 남한보다 수적으로 우세하다는 것은 공통된 의견이다. 다만 최근 북한이 극심한 에너지난을 겪고 있기 때문에 군사력이 질적으로 우위인지 여부는 의의가 제기되고 있다. 그러나 재래식 전력의 질적 우위 문제가 있다고 해도, 핵과 미사일, 생화학무기를 포함하면, 북한의 전력이 남한의 전력보다 우위인 것은 확실하다.⁴⁸⁾ 우리나라에서는 부시 행정부 시기 남한에 설치되었던 모든 핵탄두가 제거되었고, 현재 남한은

45) 재경부, “남북한 주요 경제지표 분석”, http://www.mofe.go.kr/division/br_ec/br_ec_03.php?action=view&t_code=97&no=71245 (검색일: 2006-06-11)

46) 이상의 내용은 전 육군 본부 정책 위원이자 현재 육군사관 학교에서 재직 중인 육군 준장 김종배 준장과의 인터뷰(2006년 4월 12일 오후 1시-2시, 서울대학교 사회과학대학 도서관 김준장 사무실)과정에서 제공받은 국방부, “미래를 대비하는 한국의 국방비 2004”, 국방부, 2005년 9월 정책회의 자료, “국방개혁기본법(안)”, 합동참모본부, “2006 군 구조개혁(안)”을 검토한 후에 내린 결론이다.

47) 동아일보 “Bruce Bennett 박사와의 인터뷰”, (2003. 5. 20)기사 참조, 이상의 북한군과의 전력 비교는 박갑수, “북한의 군사전략과 군사력”, 통일교육원, □□북한의 이해□□, 2000 pp.97-125.와 전제국 □□지식정보화 시대의 전략환경과 국방비□□, (서울: KIDA Press, 2005) pp. 87-121.참조.

48) 북한은 현재 2500-5000톤 이상의 생화학 무기 물질을 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다.

1975년 ‘생물무기 금지협약(BWC)’, 1997년 ‘화학무기금지협약(CWC)’, 2001년 ‘미사일 기술 통제체제(MTCR)’에 가입해서 관련 규정을 준수하고 있어 대량살상무기 생산이 전면적으로 금지된 상태이다. 따라서 국방개혁으로 인한 첨단 무기체계 보완만으로 북한의 핵과 미사일 위협에 대응하는 것은 역부족이라는 결론이 나온다.

게다가 동북아시아는 21세기 군비경쟁의 ‘핵’이라 표현해도 무방할 만큼 주변국의 국방비 증강이 심각한 상황이다.⁴⁹⁾ SIPRI Yearbook 2003 에 따르면 탈냉전기 10년간 전 세계 국방비는 평균 11% 감소한 반면 동북아 지역의 국방비는 27% 실질 증가율을 보였다. 또한 무기 수입도 전 세계적으로 12% 감소했지만, 아시아 지역은 33% 증가했다. 또한 영국 Military Balance 2003-2004 통계(2002년 기준)⁵⁰⁾ 에 따르면 미국 국방비 소요액은 3485억불, 중국은 510억불, 러시아 508억불, 일본 395억불, 한국 131억불로, 한국이 향후 15년간 연평균 6.2%의 국방비 증가를 한다 해도 주변국 중 어느 한 국가와의 경쟁에서도 우위를 차지할 수 없다는 결론이 나온다. 따라서 한국의 독자적인 능력으로 대북 억제나 대 주변국 억제를 달성하는 것은 불가능하며, 자주국방의 추구는 결과적으로 큰 실효를 거두지 못한 채 과도한 국방비 증가만 유발할 위험이 있다.

자주국방 추구의 기회비용은 여기에 그치지 않고, 한국의 경제 성장의 심각한 위해 요인이 될 수 있다. 이는 동아시아 연구원(EAI)이 2005년 169명의 주한 외국인 기업 CEO와 임원, 101명의 국내 기업 임원을 대상으로 ‘동맹의 결속도와 투자 신뢰도의 상관관계’를 조사⁵¹⁾ 한 결과에도 나타난다. 본 조사에서 ‘북한의 남침 가능성이 높다’고 응답한 사람의 비율은, ‘주한미군이 철수할 경우’가 53%로, ‘주둔하고 있는 경우’의 12% 비해 4배 이상 높다. 이는 외국 기업인들이 주한미군 주둔을 대북 억제의 핵심으로 인식하고 있음을 의미한다. ‘향후 5년 동안 주한미군 병력이 12,500명 감축하여 주둔군이 23,000 - 25,000명을 유지하는 경우 투자 계획을 가지고 있는가?’라는 질문에는 외국인 기업의 8%, 국내 기

49) 이하의 주변국 전략 비교는 한국전략문제연구소, □□동북아 전략균형 2005 □□, 한국국방연구원, □□2003-2004 동북아 군사력□□ 참조. SIPRI Yearbook 2003의 내용은 □□동북아 전략균형 2003□□, p. 50에서 재인용.

50) 국방부, “미래를 대비하는 한국의 국방비 2004”, p. 50.

51) 동아시아 연구원, "Korean-American Alliance: A Road map, 한미동맹의 비전과 과제", 2006, pp. 39-40.

업의 12%만이 투자 중단, 회수 의사를 밝혔다. 그러나 ‘10,000명이 추가로 더 축소하여 14,000-15,000명의 주한미군 병력이 유지될 경우 투자 중단, 회수 의사가 있는가?’라는 질문에는 외국인 기업 16%, 국내 기업 22%로 응답자 수가 두 배 가량 늘었고, 상징적 병력만 남아있는 경우의 중단, 회수 비율은 외국인 기업이 39%, 국내 기업 35%로 대폭 증가했다. 이는 한미동맹이 이완 또는 와해될 경우 투자자들의 안보불안으로 한국경제에 심각한 손상을 가져올 수 있음을 의미한다.

앞서 살펴본 독일의 통일 외교와 비교해 볼 때, 전후 서독은 짧은 시간 내에 세계 경제 2위라는 ‘경제적 거인’으로 성장했지만, 이에 걸맞은 군사적 힘을 추구하는 외교정책을 전개한 적은 없었다.⁵²⁾ 서독은 오히려 NATO와 미국 중심의 군사 및 안보 정책적 통합의 구조 속에서 안보적 무임승차(free ride)와 정치적, 경제적 혜택을 누리므로써 통일에 기반이 되는 경제적 부흥을 성취할 수 있었다. 이에 비추어 볼 때 현재 세계 경제 10위권에 속하는 우리나라가 당시 유럽보다도 더한 군비 경쟁 속에 있는 동아시아에서 자주국방을 실현하기 위해 국방비 증강을 추구하는 것은 통일을 위한 경제력 대비의 측면에서나, 남한의 해외 투자자들의 안보불안을 야기한다는 측면에서 기회비용이 큰 정책이라고 할 수 있다. 결론적으로 통일 과정에서 주변국에게 한반도 안보에 대한 신뢰를 형성하기 위해서나, 남한의 안보 유지와 통일 재원 마련을 위한 경제력 강화의 측면에서 한미 동맹은 없어서는 안 될 중요한 자산이라고 할 수 있다.

IV. 결론

이상의 논의에서 본 논문은 현재 한미동맹의 위기의 원인을 미국과 한국의 상이한 대북 위협인식으로 보았다. 이러한 위협인식의 차이가 발생한 원인으로서는 첫째, 북한 문제의 본질적 요소로 안보 딜레마를 인정하는지 여부에 따른 시각 차이와 둘째, 미국의 신 보수주의 대북 정책과 한국의 기능주의적 대북 정책의 차이로 분석했다. 이에 양국의 대외 정책관을 각각 분석하고, 그 차이를 극복하기 위한 방안으로 대북 정책에 있어서 인도주의적 원칙을 천명할 것을 제안하

52) 김학성, *op. cit.* p. 79.

였다. 이는 서독의 통일 외교가 주는 시사점을 반영한 것으로, 대북포용정책으로 남북협력을 강화하면서도, 남북협력이 북한주민의 실질적인 삶의 개선을 목표로 하고 있음을 국제적으로 피력하는 정책이다. 또한 북한에서 자행되는 각종 인권 유린과 미사일 발사 등 남북협력이 추진되는 과정에서 시정되지 않는 북한의 정책에 대해서, 남한의 정책적 개선 의지를 전달할 수 있는 방법이다. 마지막으로 민주주의와 인권 개선이라는 도덕적인 목적을 위해서 힘을 사용하겠다는 미국의 신 보수주의와의 차이를 좁혀갈 수 있는 방안이라는 점에서 중요한 정책이다.

다음으로는 기존의 한국에서 진행되는 자주에 대한 논의는 동맹이 자율성을 감소시킨다는 잘못된 인식에서 비롯되었음을 지적했다. 이를 입증하기 위해서 첫째, 모로우(James Morrow)의 ‘자율과 안보의 교환 모델(the autonomy-security trade-off model)’에서 제시된 ‘자율성’ 개념을 도입해서 통일 외교에 있어서 한미 동맹 강화의 중요성을 살펴보았다. 이때 자율성이란 ‘개별 국가가 자국이 선호하는 국내 혹은 외교 정책을 추구할 수 있는 능력’을 말한다. 이 정의에 따르면 비대칭 동맹에서도 약소국이 안보 증진과 자율성 증진을 동시에 달성할 수 있다. 둘째, 모로우(Morrow)의 동맹 이론이 독일 통일 과정과 미일안보 동맹 강화에 적용된 경우를 역사적 사실을 바탕으로 살펴보았다. 냉전기 독일은 미독 동맹의 강화를 통해, 통일을 위한 미국의 경제, 군사, 정치적 지원을 얻었고 미국과의 공조 외교로 주변국의 합의를 이끌어냈다. 일본 또한 두 번의 동맹 위기를 겪었지만, 미일동맹 강화를 통해 경제성장을 이룩하고 세계 속에서 일본의 역할을 증대시키며, 미국으로부터 발달된 군사 기술 이전을 추구하는 전략을 취하고 있다. 양국 모두 미국과의 동맹으로 안보 증진의 효과를 얻었으며, 동맹을 활용해서 자국이 선호하는 정책을 추진하는 것을 자율성의 증진으로 보았던 것이다. 셋째, 탈 냉전기 독일의 자율성 추구 과정에서 미국과의 동맹이 약화된 사례를 살펴보았다. 이 사례를 통해 한미동맹 재정의 과정에서 미국이 허용 가능한 자율성의 폭을 미리 타진해야 할 필요가 있고, 자율성이 증진될 경우 동맹 유지에 필요한 한국의 기여도 증진이 요구될 것임을 알 수 있었다. 마지막으로 주변국과의 국방비 격차 분석을 통해 현재 추진되고 있는 ‘자주국방’의 한계와 기회비용을 정치경제학적인 차원에서 분석해 보았다. 이 분석을 통해 통일을 이루기 위해 필요한 한반도 안보 보장과 경제력 강화를 위해서도, 한미동맹 강화는 필

수적인 요소임을 알 수 있었다.

앞서 살펴본 서독의 통일 외교에서 우리는 독일 통일에서 미독 동맹이 얼마나 중요한 역할을 했는지 살펴볼 수 있었다. 서독의 통일외교는 처음부터 통일 문제가 독일인 스스로 해결할 수 있는 것이 아니며, 구조적으로 국제정치적인 문제일 수밖에 없음을 철저히 인식한 것이었다. 따라서 70년대 중반 이후 서독의 통일 외교는 자국의 고정된 이익을 관철시키려는 것보다는 의사소통적 과정에 중점을 둔 것이었으며, 서독의 외교적 자율성의 한계를 고려한 전략이었다. 서독은 미국과의 돈독한 동맹 관계를 기반으로, 독일 통일에 부정적인 입장을 표명하는 영국과 프랑스로부터 통일과정과 결과에 대한 기본 원칙을 마련할 수 있었다. 이에 1989년 12월 초 NATO 정상회담과 EC 정상회담에서 ‘독일통일에 대한 네 가지 기본 원칙’⁵³⁾이 결정되었고 이는 독일 통일 과정에서 결정적인 역할을 한다.

독일 통일과 한반도 통일 과정에는 서로 다른 요소와 변수들이 존재한다는 것은 자명한 사실이다. 그럼에도 불구하고 서독의 통일 외교가 한국의 통일 외교에 주는 시사점은 매우 크다. 우리는 서독의 통일 외교에서 얻은 교훈을 바탕으로 첫째, 남북협력의 지속적인 발전, 둘째, 대북 정책에서 인도주의적 원칙의 천명, 셋째, 한미동맹을 기반으로 한 대주변국 외교 전략으로 통일에 한 걸음 더 다가설 수 있을 것이다.

53) Ibid. p.64.

【참고문헌】

-국내 문헌-

- 김학성 □□서독의 분단질서 관리 외교정책 연구□□, 서울: 민족통일연구원, 1995.
- 국방대학교 안보문제 연구소, □□주한미군 조정과 동북아 국가의 대응전략□□
국방부 □□2004 한미동맹과 주한미군□□, 2004.
- “국방개혁 2020과 소요재원”,
----- “미래를 대비하는 한국의 국방비 2004”,
----- 2005년 9월 정책회의 자료, "국방개혁기본법(안)".
----- 정책연구과제 결과보고서, 백진현, “제2기 부시행정부하 한미동맹관계의 전망과 대책”.
- 동아시아 연구원 “Korean-American Alliance: A Road map, 한미동맹의 비전과 과제”, 2006.
- 박원곤 “국가의 자율성과 동맹관계”, 『국방정책연구』, 2004년 여름.
- 신옥희 “한·미 동맹의 연속성과 변화: 분석틀의 모색”, 2000년도 한국정치학회 연례학술회의 발표문.
- 신옥희, 김영호 “전환기의 동맹: 데탕트 시기의 한미안보관계”.
- 소토카 히데토시, 혼다 마사루, 미우라 도시아키 지음, 아사히신문 펴냄, 진창수, 김철수 옮김, □□미일 동맹: 안보와 밀약의 역사□□, 서울: 한울 아카데미, 2006.
- 제임스 만 지음, 정인석, 권택기 옮김. □□불칸집단의 패권형성사□□, 서울: 박영률 출판사, 2005.
- 오승구 외 지음, □□한미동맹의 미래와 한국의 선택□□, 서울: 삼성경제 연구소, 2005.
- 윤영관 □□전환기 국제정치경제와 한국□□, 서울: 민음사, 1996.
- 이오키베 마코트 외 엮음, 조양욱 옮김, □□일본 외교의 어제와 오늘□□, 서울: 다락원, 2002.
- 재경부 “남북한 주요 경제지표 분석”
- 전제국 □□지식정보화 시대의 전략 환경과 국방비□□, 서울: KIDA Press, 2005.

- 최 강 “「2006 QDR」의 주요 내용과 영향 분석”, 미래전략연구원 이슈와
대안. 2006-02-22.
- 통일 교육원 □□북한의 이해□□, 2000.
- 국내안보학술회의 발표논문집, □□한반도 안보정세변화와 협력적 자
주 국방□□, 2004.
- 한국국방연구원 □□2003-2004 동북아 군사력□□
- 한국전략 문제연구소, □□동북아 전략균형 2005 □□
- 한용섭 □□주한미군 조정과 동북아 국가의 대응전략□□, 서울: 국방대학교
안보문제 연구소, 2004.
- 한용섭 편 □□자주냐 동맹이냐: 21세기 한국 안보외교의 진로□□, 서울: 오름,
2004.
- 합동참모본부, “2006 군구조 개혁(안)”
- 홍규덕 “한미동맹의 위기와 동맹관리역량의 평가”, 『국제관계연구』, 제9권
제1호 (통권 16호).
- Kim, Chansoo “Changing Power Configuration in East Asia and ROK-US
Alliance”, Seoul: KIDA, 2006.
- Lee, Sanghyun “US Military Transformation and Future of ROK-US Alliance”,
Seoul: Sejong Institute, 2006.
- Lee, Sook-Jong “The Rise of Korean Youth as a Political Force: Implications for
the U.S.-Korea Alliance”, Brookings Northeast Asia Survey
2003-04.

-국외 문헌-

- Abramowitz, Morton & Bosworth, Stephen, “Adjusting to the New Asia”, Foreign
Affairs, Volume 82. No.4.
- Bennett, D. Scott, “Testing Alternative Models of Alliance Duration, 1816-1984”,
American Journal of Political Science, Vol. 41, No. 3, July, 1997.
- Bandow, Dong and Carpenter, Ted Galen eds. The U.S.-South Korean Alliance:
Time for a Change, New Brunswick and London: Transaction
Publishers, 1992.
- Baylis, John & Smith, Steve, *The Globalization of World Politics: An Introduction*

- to International Relations*, Third Edition, Oxford University Press
- Cha, Victor, "Korea's Place in the Axis", *Foreign Affairs*, May/June 2002.
- Cha, Victor and Kang, David, "Can North Korea be Engaged? An Exchange between Victor D. Cha and David C. Kang", *Survival*, Vol.46, No.2, Summer, 2004.
- CRS Report for Congress, "North Korea Counterfeiting of U.S. Currency", March 22, 2006.
- Department of Defense, United States of America, "Quadrennial Defense Review", February, 6, 2006
- , Annual Report to Congress, "Military Power of the People's Republic of China 2006"
- Eberstadt, Nicholas, "Tear Down This Tyranny", *The Weekly Standard*, Vol.10, No.11, Nov.29, 2004.
- , "A Charade Masquerading as Diplomacy", AEI, Aug.9, 2005.
- Ferguson, Niall, "Our Imperial Imperative", Interview, *The Atlantic Online*, May 25, 2004.
- Hanrieder, Wolfram F. Auton, Graeme P. *The Foreign Policies of West Germany, France & Britain*, New Jersey : Prentice-Hall, 1980.
- Harrison, Selig S. "Time to Leave Korea?", *Foreign Affairs*, March/April 2001.
- Human Rights Watch, "A Matter of Survival: The North Korean Government's Control of Food and the Risk of Hunger", May, 2006.
- Jervis, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol.30, No.2, Jan. 1978.
- Kim, Dae-jung, Address by President Kim Dae-jung of the Republic of Korea at the Free University of Berlin, March 9, 2000.
- Kim, Dong Shin, "The ROK-U.S. Alliance : Where is it Headed?", Rand.
- Larson, Eric V., Levin, Norman D. Seonhae Baik, Savych, Bogdan, "Ambivalent Allies? : A Study of South Korean Attitudes Toward the U.S.", Rand Corporation, 2004.
- Levin, Norman D. "Do the Ties Still Bind?: The U.S.-ROK Security Relationship After 9/11", Rand Corporation, 2004.

- Monnet, Jean, Address by M. Jean Monnet at the opening ceremony of the Second World Congress of Man-made Fibres, London, 1, May, 1962.
- Morrow, James D. “On the Theoretical Basis of a Measure of National Risk Attitudes”, *International Security Quarterly*, Vol. 31, No.4, Dec. 1987.
- , “Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliance”, *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4 (Nov., 1991) Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations*, Boston: McGraw Hill, 1993.
- Pollack, Jonathan D. “The United States, North Korea, and the End of the Agreed Framework”, *Naval War College Review*, Vol. LVI, No.3, Summer 2003.
- Secretary of State Rice, Secretary of Defense Rumsfeld, Minister of Foreign Affairs Aso, Minister of State for Defense Nukaga, “United States-Japan Security Consultative Committee Document, United States-Japan Road map for Realignment Implementation”, May 1, 2006.
- , “United States-Japan Security Consultative Committee Document Joint Statement”, May 1, 2006.
- Sigal, Leon V. “North Korea Is No Irag: Pyongyang's Negotiating Strategy”, *Arms Control Today*, Dec. 2002.
- Smith, Hazel, *Hungry For Peace : International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea*, Washington D.C. : United States Institute of Peace Press, 2005.
- Snyder, Glenn H. *Alliance Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1997.
- The White House, “The National Security Strategy of the United States of America”, March, 2006.
- Todd, Emmanuel, *After the Empire*, New York: Columbia University Press, 2003.
- Walt, S. *The Origins of Alliances*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1987.
- , “Why Alliance Endure of Collapse”, *Survival*, Vol. 39, No. 1, 1997.
- Weathersby, Kathryn, “The Enigma of the North Korean Regime : Back to the Future?”, *International Studies*, Vol.10, No.1, 2005.
- Wolfers, Arnold, *Alliance Policy in the Cold War*, Baltimore: The Johns Hopkins

Press, 1959.

Yoon, Young-Kwan, “The Sunshine Policy: A South Korean Perspective”, Paper presented at the conference on Inter-Korean Relations : Past, Present and Future, organized by CSIS and the CFR, Washington D.C. June 12-13, 2002.

-----, “The North Korean Nuclear Issue and the Settlement of Peace in and around the Korean Peninsula”, Speech and Q&A Session at the Asia Society, New York, Sept. 26, 2003.

—신문자료—

Fukuyama, Francis, “After Neoconservatism”, The New York Times, Feb. 19, 2006. Karasaki, Taro, “Japan Urged To Up Defense Spending”, Ashahi, Mar. 17, 2006.

Kissinger, H. A. “The Six-Power Route to Resolution”, Washington Post, Aug. 18, 2003.

O’Hanlon, Michael E. “Future of U.S. - Seoul Ties”, Washington Times, Dec. 18, 2005.

—웹자료—

KBS 스페셜, ‘북핵 위기, “오프 더 레코드의 기록”’, 2005년 7월 3일 방송.

http://www.kbs.co.kr/1tv/sisa/kbsspecial/vod/1355788_11686.html

Christian Science Monitor, “Empire Builders: Neo-conservatives and their Blueprint for U.S. Power”, Special Project,

<http://www.csmonitor.com/specials/neocon/index.html>

—인터뷰—

- 2006년 4월 12일 오후 1시-2시, 서울대학교 사회과학대학 도서관, 전 육군 본부 정책 위원이자 현재 육군사관 학교에서 재직 중인 육군 준장 김종배 준장과의 인터뷰

- 2006년 6월 23일 오전 11시 반부터 오후 2시까지 세종연구소, 세종 연구소 김성철 연구원과의 인터뷰

〈우수〉

TKR 연결사업을 위한 재원조달 방안 연구 - EU의 공적개발원조(ODA) 활용 가능성의 모색 -



한동대학교 경영경제학과 4학년 김영우

《 목 차 》

【요약문】

【목 차】

- I. 서론
- II. 한반도중단철도(TKR)와 연결사업 현황
- III. TKR 연결 사업과 EU 회원국
공적개발원조(ODA)의 역할
- IV. EU 회원국의 공적개발원조(ODA) 활용을 위한
한국정부의 역할
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

TKR 연결사업을 위한 재원조달 방안 연구 - EU의 공적개발원조(ODA) 활용 가능성의 모색 -

한반도중단철도 (TKR: Trans-Korea Railway) 사업은 끊어진 남북한의 철로를 연결하여 지난 50년 이상 분단 된 한반도를 하나로 잇는다는 큰 의미를 지닌 사업이다. 게다가 이 사업은 경의선, 동해선 등과 같이 남북한 간의 단절된 철로뿐만 아니라 주변 대륙국가의 철로와의 연계도 포함하기 때문에 이 사업은 한반도를 넘어 유라시아를 하나로 잇는다는 더 큰 의미를 지니고 있다. 결국 이를 통해 남북한의 왕래가 자유로워지고, 지난 반세기 동안 가로막혀 있었던 육로를 통한 대륙으로의 진출이 가능해 진다면 다가오는 동북아 경제시대에 한반도는 교통과 물류의 허브 기능을 담당하게 될 것이다. 더욱이 TKR의 연결을 통해 남북한은 정치, 경제적인 협력은 물론 주민들의 왕래를 통하여 사회, 문화적인 협력도 보다 심화될 것이다. 결과적으로 이는 남북한이 하나가 되는 통일을 촉진하는 긍정적인 역할을 할 것이며, 향후 남북한의 통일 과정에 있어 감당해야 하는 막대한 통일비용을 미리 분담하고 또한 감소시키는 역할을 할 것이다.

그러나 이러한 TKR 사업의 실질적인 성공을 위해서는 아직 해결해야 할 문제점들이 많이 남아있다. 일례로 현재 경의선과 동해선의 단절구간이 연결된 상태지만, 지난 2006년 5월 25일로 예정되어 있었던 열차시험운행의 취소와 같은 경우를 본다면 사전의 남북한 간의 긴밀한 합의나 신뢰 없이는 TKR을 활용하는 것은 시기상조라 할 수 있다. 이와 더불어 실제 TKR의 활용 측면에 있어서 경제적으로 기대되는 이익 또한 크지 않다면, 이는 실제 운영을 위한 또 하나의 장애물이 될 수 있다. 만약 TKR이 단순히 남북한의 단절된 철로만을 연결하는 것이 아니라 대륙의 철로와도 연결 되어있고, 북한의 철로도 현대화 되어있어 실제 운영이 큰 가치를 지녔다면 과연 북한이 열차시험운행의 취소와 같이 일방적인 결정을 내릴 수 있었을까? 다시 말해, 이는 열차운행을 위한 남북한 간의 정치적 협력도 지속적으로 필요하지만, 실제 운영에 있어 충분한 이익을 기대할 수 있는 상태로 만들어 놓는 것도 중요하다는 사실을 알 수 있다. 결국 이러한

점을 고려한다면 TKR-TSR 연결과 같은 대륙 철로와의 연결 및 북한 철로의 현대화 작업은 향후 실질적인 열차운행을 위해 남북한 간의 정치적 협력과 동시에 지속적으로 이루어져야 되는 부분이라고 판단된다.

그렇다면 결국 이 사업을 위한 비용을 누가, 어떻게 부담할 것인가가 또 하나의 중요한 문제가 된다. 한국 정부는 이미 남북한 간의 단절 구간을 연결하며 대부분의 비용을 부담한 적이 있다. 물론 이 비용도 적지 않았지만, 특히 북한의 노후화된 철로를 현대화 하는 작업에는 한국이 독자적으로 부담하기에는 천문학적인 액수의 비용이 소요될 것으로 예상된다. 그렇기 때문에 결국 이를 위한 현실적인 재원 마련 방안이 연구되어야 할 것이다.

본 논문은 현재 북한의 상황이나 국제정치학적인 관계를 바탕으로 TKR-TSR 연결 사업부터 전반적인 TKR 사업에 필요한 재원을 현실적으로 어떻게 마련할 것인가에 대해 초점을 두었다. 기존 연구에서 제시된 이해당사국 등을 통한 국제컨소시엄 구성이나 민간이 참여할 수 있는 프로젝트 파이낸스와 같은 개념들은 분명 TKR 사업의 최종적인 성공을 위해 지향되어야 할 방법이다. 그러나 이러한 방법들은 아직 구체적인 참여자나 방법에 대해 논의된 수준은 아니고, 특히 프로젝트 파이낸스와 같은 방법은 아직까지 폐쇄적이고, 불안정한 북한의 정치적 상황을 고려해 볼 때 민간 사업자를 찾는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 결국 이러한 재원조달방안은 궁극적으로 지향해야 할 방법이기도 하지만 현재 적용할 수 있는 방안은 아니며 현실에 근거한 보다 구체적인 방안이 도출되어야 할 것이다. 즉, 본 논문에서는 이러한 방안으로 EU의 공적개발원조(ODA)를 활용하는 방안을 제시하려고 한다.

현재 EU 회원국들은 전 세계적으로 ODA 최대 공여국일 뿐만 아니라 미국, 일본에 비해 북한과는 정상적인 외교관계를 맺고 있기 때문에 만약 TKR과 관련된 대북협력에 있어 EU에게 이익이 존재한다면 ODA를 통한 대북지원의 가능성을 기대해 볼 수 있다. 게다가 큰 관점에서 TKR 사업은 TKR-TSR 연결 사업을 포함하고 있는데 이 사업의 이해당사국인 한-북-러 및 EU의 관계를 살펴보면 EU의 ODA를 통한 TKR 재원 조달 가능성을 엿볼 수 있다. 구체적으로 EU는 현재 아시아 국가들에 대한 ODA 확대를 통해 아시아에 대한 영향력을 증대시키고 있으나, 대북문제에 있어서는 다른 4강(미국, 일본, 중국, 러시아) 과 달리

한반도 문제에 있어 구체적인 연결고리를 가지고 있지 못한 상황이다. 그러나 TKR 사업과 같이 한반도에 있어 중대한 사업에 EU가 참여하게 된다면 이로 부터 EU가 얻을 수 있는 정치, 경제적인 이익이 존재할 것이다. 그리고 TKR-TSR 연결 사업에 상당히 적극적인 러시아의 경우도 사업의 성공을 위한 정치적인 협력에 있어서는 주도적이지만, 자원 부담에 있어서는 다소 소극적인 입장을 보이고 있다. 그러나 에너지 공급의 주도권을 쥐고 있는 러시아는 철도 연결 및 에너지 수송로 연결을 병행하는 정책을 추진하고 있기 때문에 EU의 TKR-TSR 연결 사업의 참여도 요청할 수 있을 것이다. 결과적으로 한국 정부는 이러한 국제 정치적인 상황에서 각국의 이해관계를 면밀히 관찰하고 분석한 후 TKR 자원마련을 위해 구체적인 전략을 세워야 할 것이다. 그리고 이를 위해 한국 정부는 부처 간의 협력 강화를 통해 대외적으로 한 목소리를 낼 수 있는 방안을 강구해야 하며 북한, 러시아, EU등과의 지속적인 협력을 모색해야 할 것이다. 결국 이러한 과정을 통해 한국정부는 TKR 사업을 위해 현실적으로 재원을 조달할 수 있는 틀을 마련할 수 있고, 통일에 긍정적인 영향을 미칠 TKR 사업을 성공으로 이끌 수 있을 것이다.

I. 서론

1. 문제제기

2006년 초부터 김대중 전 대통령의 방북 시 교통수단으로 남북한을 잇는 철도 이용 건이 논의 되면서 경의선과 동해선의 실질적인 활용에 대한 국민들의 기대가 높아졌다. 그러나 순조롭게만 보이던 열차시험운행 합의 이후, 북한의 일방적인 취소 통보로 인해 그 기대는 무너졌고, 급기야 일부 국민들은 햇볕정책 하의 다른 남북경제협력에 대해서도 부정적인 반응을 보이기 시작하였다. 이처럼 한반도종단철도(TKR: Trans-Korea Railway)를 제대로 활용하기 위해서는 일단 군사적 보장조치와 같은 안보적인 측면을 고려한 남북한 간의 긴밀한 협력이 요구된다. 그 뿐만 아니라 TKR의 활용을 극대화하기 위해서는 대륙철도와의 연결성을 고려하여 주변 이해 당사국간의 정치, 경제적인 협력도 필수적이다. 특히, 오래되어 제 기능을 다 할 수 없는 북한의 철로를 현대화하기 위해서는 막대한 비용이 예상되는데, 이는 한국정부가 독자적으로 부담하기에는 큰 규모여서 주변국가와의 협력이 적극적으로 요구된다. 이처럼 TKR의 활용가치를 극대화하기 위해서 다양한 수준에서 문제들이 해결되어야 하는데, 본 논문에서는 노후화된 북한 철도의 현대화 작업에 필요한 자원 마련과 이를 위해 주변국가와 어떻게 협력을 해 나가야 하는가를 중심으로 살펴보도록 할 것이다. 특히, 자원 조달과 관련된 주변국가와의 협력을 연구대상으로 삼은 이유는, 만약 다른 국가와의 협력을 통해 대규모의 자원이 투입 되고, TKR과 대륙철도가 연결되어 제 역할을 하고 상황이었다면, 북한이 남북한 간의 열차시험운행의 취소처럼 일방적으로 결정할 수 있었을가에 대한 의문이 들었기 때문이다. 그리고 미래에 남북한 간의 협력이 보다 긴밀해진다 하더라도 당장 북한 철로를 현대화하기 위한 실제적인 자원이 마련되어 있지 않다면, 결국 TKR 을 효과적으로 활용할 수 없으리라는 예상도 충분히 할 수 있기 때문이다. 즉, 남북한 간의 열차운행을 위한 안보적인 측면에서의 협력도 긴밀히 이루어져야 하겠지만, 이에 못지않게 TKR 활용 극대화를 위한 주변 이해당사국간의 정치적인 협력 및 자원동원 협력을 만들어 나가는 것이 중요하다고 여겨진다. 이처럼 이해 당사국간의 TKR 자원 조달을 위한 협력이 효과적으로 이루어진다면 TKR을 통해 북한과 교역할 수 있는 날은

머지않아 곧 현실로 다가올 것이다.

2. 기존연구

기존의 TKR 연결 사업과 관련된 연구는 크게 둘로 나눌 수 있는데, 먼저 TKR 연결 사업 자체가 가지는 중요성 및 TSR과 같은 대륙철도와의 연결을 통한 그 기대효과를 중심으로 한 연구가 있고, 둘째로 북한의 전반적인 경제개발의 맥락에서 접근한 연구가 있다. 일단 성원용(2005)의 논문은 TKR-TSR 연결 협력과 관련하여 발견되는 문제점과 연결의 필요성을 비용 대 이익으로 판단하는 순수 경제적인 관점에서 벗어나 국제정치적인 관점에서도 그 중요성을 바라보고 접근해야 한다는 시각을 제시한 대표적인 논문이다. 그 밖의 임현수(2003), 한종만 외(2003)의 논문은 지금까지 TKR-TSR 연결 논의의 진행과정과 협력과제 등을 한-북-러 외교관계 등을 바탕으로 보다 구체적으로 알 수 있다. 기존연구의 두 번째 주제는 북한의 경제개발의 관점에서 중요한 사회간접자본 가운데 하나인 TKR을 어떻게 현대화 하고 비용을 어떻게 마련할 것인가에 대해 초점을 맞추고 있다. 이와 관련하여 TKR과 같은 인프라 구축 및 북한의 경제개발에 활용 가능한 재원에 대해 알 수 있는 자료로는 장형수 외(2000), 임양택(2005), 주성환(2003), 이상만(2003), 윤덕룡(2005)등의 논문 및 단행본 등이 있으며, 북한개발에 활용할 수 있는 다양한 자원들의 출처 및 그 활용 가능성에 대해 구체적으로 알 수 있다.

그러나 이러한 TKR과 관련된 기존연구 가운데서 TKR 완성을 위한 자원조달 방안에 대해 구체적으로 명확하게 제시하고 있는 연구는 거의 없다고 할 수 있다. 물론, TKR 연구에서 제시하는 기본적인 자원조달 방식은 이해당사국 및 민간이 참여하는 국제 컨소시엄 방식을 제안하고 있지만 상당히 추상적이라고 할 수 있다. 여기서 한 단계 더 구체적인 제안으로는 박훤일(2004) 등의 논문에서 밝히고 있는 인프라 건설을 위한 프로젝트 파이낸스(Project Finance)¹⁾ 개념이 있다. 그러나 프로젝트 파이낸스와 같은 기법은 활용할 수만 있다면 분명히 효율

1) 이 기법은 특정 프로젝트의 사업성과 자산 사업주(sponsor)의 신용만 보고 자금을 지원하는 금융기법이다. 즉, 프로젝트의 사업성을 토대로 여기서 발생하는 수입(cash flow)을 차입금의 상환재원으로 하고 관련자산만을 담보로 취득하는 자금조달 기법이다. 장형수 외(2000), 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, 대외경제정책연구원, pp. 25 참조

적이겠지만, 현재 북한의 상황에 적용하기에는 다소 무리가 따르는 방법이라고 할 수 있다.²⁾ 왜냐하면 미국, 일본 등에 의해 국제사회로부터 일정부분 경제적인 제재를 받고 있고, 민간기업의 투자를 유치할 만큼 안정적이지 못한 현재 북한의 상황을 고려해 본다면 이러한 방법을 통한 TKR 연결사업 재원조달은 비현실적이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 이상적인 방법의 적용 이전에 이러한 현실조건에 맞는 방안을 강구해야 할 것이다. 결과적으로 본 논문은 그 구체적인 방안을 찾는 것을 목적으로 하며, 현실적으로 가능하다고 여겨지는 재원조달의 한 방법으로써 EU의 ODA를 통한 TKR 재원조달 방안을 모색해 보고자 한다.

3. 연구방법과 논문의 구성

본 연구는 기본적으로 문헌연구를 중심으로 하였고, 1차 자료 및 기존에 연구된 2차 자료인 논문 및 단행본 등을 적극적으로 활용하였다. 그리고 인터넷을 통한 각종 자료검색도 함께 시행하였으며, 특히 TKR 연결 및 시험운행 등과 관련된 내용은 최근에 일어난 사건들이 많아 신문 등을 통해 수시로 정보를 업데이트 하였다.

본 논문은 크게 5장으로 구성되어 있는데, 제1장의 서론에서는 본 연구의 문제제기를 하고, 본론의 시작인 제2장에서는 TKR 사업의 의미 및 그 중요성 그리고 사업진행 과정에서의 한계점등을 살펴볼 것이다. 제3장에서는 2장에서 제기된 한계점 가운데 재원조달의 측면에서 해결방안으로 제시될 수 EU의 ODA 활용방안에 대해 논의하며 보다 구체적으로 그 규모 및 원조방향 그리고 북한과의 관계를 통한 원조확대의 가능성 등을 살펴봄으로써 현실적으로 활용 가능한 재원인지 여부를 판단해 볼 것이다. 본론의 마지막인 제4장에서는 3장에서 검토한 내용을 바탕으로 TKR을 위한 EU의 ODA를 구체적으로 어떻게 북한에 확대시킬 수 있는지 한국정부의 입장을 중심으로 살펴볼 것이다. 여기서 TKR 연결

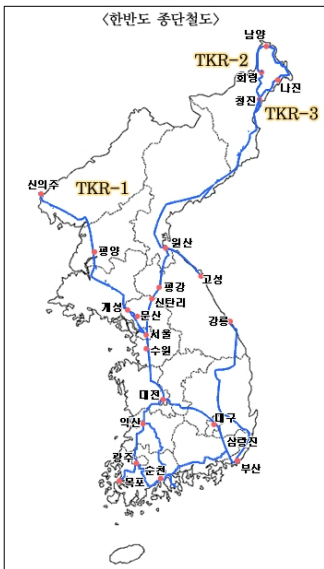
2) 대규모 투자를 유치하기 위한 많은 장점에도 불구하고 프로젝트 파이낸스 방식도 아직은 북한에 대한 투자에 적용하기에 시기상조인 것으로 보인다. 북한과 같은 투자 위험이 매우 크고 수익성이 불투명한 개발도상국에 이 방식을 적용하기 위해서는 세계은행 그룹의 국제금융공사(IFC: International Finance Corporation)가 함께 참여하여 프로젝트의 신인도를 높이는 프로젝트 파이낸스 방식이어야 현실성이 있다. 그러나 이를 위해서는 북한이 IFC에 가입한 연후에야 가능하다. 비회원국에 대한 IFC의 프로젝트 파이낸스 참여는 아직 전례가 없다. Ibid. 26 참조

사업의 성공을 위한 이해당사국 간의 기본적인 협력틀을 제시할 것이며 그 틀 안에서 한국정부는 어떤 역할을 해야 할 것인지 각각 러시아, 북한, EU와의 관계를 통해 보다 구체적으로 밝혀 나갈 것이다. 마지막으로 제5장에서는 본 논문의 논의를 정리하고 마칠 것이다.

II. 한반도종단철도(TKR)와 연결사업 현황

1. TKR 연결사업과 그 중요성

[그림 1] 한반도 종단철도 (Trans-Korea Railway)



출처: 프레시안⁵⁾

1) TKR 연결사업의 정의

한반도종단철도 (TKR: Trans-Korea Railway) 연결 사업은 현재 진행되고 있는 대표적인 남북 경제협력사업 (개성공단건설, 철도-도로 연결사업, 금강산 관광사업) 가운데 하나로서 경의선 및 동해선 등과 같은 남북한 사이에 단절된 철로를 연결하여 운행하는 것을 목적으로 하는 사업이라 할 수 있다. 그리고 보다 구체적으로 실제 TKR과 관련되어 추진될 사업의 내용과 그 활용 측면에서 보면 북한의 노후화된 철로³⁾를 현대화 하는 작업과 TKR과 주변국가의 철로⁴⁾를 연결하는 사업까지 그 범위에 포함된다고 할 수 있다.

3) 국제화물 철도망의 평균속도가 40Km/h 이상인 데 비해 북한은 오랜 경제난으로 제대로 보수유지가 되지 않아 20km/h 이하인 구간이 상당수다.

4) <그림 1>을 참고하여 보면, 한반도 종단철도(TKR, Trans-Korean Railway)는 경의선을 타고 신의주까지 간 뒤 중국 횡단철도(TCR, Trans-Chinese Railway)로 접속되는 TKR-1, 경원선으로 원산으로 간 다음 동해안을 타고 올라가다 청진을 거쳐 남양에서 만주 종단철도(TMR, Trans-Manchurian Railway)로 접속되는 TKR-2, 청진까지는 TKR-2와 같으나 청진에서 갈라져 두만강 하구 쪽으로 간 다음 시베리아 횡단철도(TSR, Trans-Siberian Railway)로 접속되는 TKR-3 등 세 가지 노선으로 나눌 수 있다.

게다가, TKR 사업의 궁극적인 목표는 남북한 및 주변국가 간에 연결된 철로를 통한 교역 및 자유로운 이동이기 때문에 군사보장조치와 같은 안보적인 측면에서 협력이 요구되고 있어 다른 남북 경제사업에 비해 남북 간의 보다 긴밀한 협조가 필요한 사업이다. 그리고 TKR 연결로 인해 기대되는 파급효과는 남북 간의 경제협력 사업의 범위를 넘어, 향후 동북아 시대를 맞이하여 유라시아를 연결하는 철로를 완성하는 작업으로서 그 중요성과 의미를 가진다. 이와 같은 맥락에서 UN 아시아 태평양 경제사회이사회 (ESCAP: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)에서도 1992년부터 TKR을 아시아 철도 (TAR: Trans Asia Railway)의 북방노선의 한 지선으로 지정하고, 아시아 육상교통 인프라개발사업(ALTID: Asia Land Transport Infrastructure Development Project)에 포함하여 그 사업을 추진하고 있다.⁶⁾ 결국, 이는 TKR 연결 사업이 남북한 간의 경제협력 사업의 하나로서 추진되어야 할 뿐만 아니라, TSR과 같은 다른 주변국가 철로와의 연결성도 고려하여 유라시아 지역의 정치경제적인 효과를 극대화 할 수 있는 관점에서 추진되어야 하는 것을 의미한다.

2) TKR 연결사업의 경제적 기대효과

우선 TKR의 연결 이후 기대되는 단기적인 경제효과를 살펴보면 남북한 간 물류비 절감을 그 예로 들 수 있다. 현재 인천-남포 간 뱃길을 이용한 컨테이너 수송의 경우 1 TEU (Twenty-foot Equivalent Unite)당 800달러 수준인데 이를 경의선으로 수송할 경우에는 약 200-250달러 선에서 가능할 것으로 예상된다.⁷⁾ 그리고 동해선을 통해서는 금강산의 육로관광을 보다 활성화 하고 대북 물자지원의 유입통로도도 활용할 수 있다. 게다가 장기적인 관점에서 TKR이 대륙철도와 연결될 경우 그 가운데서도 특히 TSR과 연결⁸⁾ 될 경우, 현재 TSR의 물동량이

5) "미래로 가는 대륙 철도, 그 꿈과 현실 (대륙 철도의 꿈 (1)) 대륙적 상상력의 복원", 프레시안 (www.pressian.com), 검색일: 2006년 5월 23일

6) 정여천(2001), 『남북한 러시아 3자간 철도협력의 논의동향과 정책과제』, 대외경제정책연구원 pp. 27 참조

7) 대통령자문 동북아시아대위원회(2004), 『남북 대륙철도 연결, 평화와 번영의 동북아시대를 열다』, 대통령자문 동북아시아대위원회 pp. 7 참조

8) TKR-TSR의 연결에 대한 논의는 다른 대륙철도(TCR, TMR등)와의 연결논의에 비해 보다 구체화 되어있고, 그 간의 다양한 연구도 이루어졌다. 게다가 러시아는 TKR-TSR 연결사업에 상당히 적극적으로 임하고 있고, 한-북-러 3국간 양해각서 및 협력의정서를 체결하는 등 상당부분 합의를 이뤄내고 있어 가장 빠른 시일 내에 이루어질 사업으로 기대된다.

급증하고, 러시아 및 중앙아시아의 경제가 호전되고 있는 상황에서 TKR-TSR 선은 경제적으로 상당한 활용가치를 지니게 될 것이다.⁹⁾

게다가, 요즘과 같이 고유가로 인해 에너지 확보가 절실한 상황에서는 TKR과 TSR의 연결을 통해 러시아 극동지역을 넘어 우랄과 시베리아지역을 포함한 한-러 에너지 개발부분에서도 수송 협력이 이루어지고, 동지역에 대한 수송 거점지 확보를 통해 새로운 시장도 개척할 수 있을 것이다.¹⁰⁾ 마지막으로, 장차 남북한이 통일이 될 경우를 고려해 본다면 TKR과 같은 교통 인프라의 사전 구축은 이후 남북한이 감당해야 할 통일비용을 감소시켜 주는 역할을 할 것이다. 그러나 이것은 TKR이 연결 사업이 완성된 이후, 그리고 그 밖의 대륙철도와 연결된 이후에 누릴 수 있는 경제적인 효과일 뿐, 사실상 지금 시점에서 TKR 연결 사업을 완성하기 위한 추정 비용은 실로 막대하다.¹¹⁾ 이러한 관점에서 본다면 TKR연결 사업의 비용 대 이익 대비 경제적인 타당성이 다소 떨어질 수도 있지만 정치, 경제적인 파급효과와 남북한 협력 및 통일에서 기대되는 효과까지 고려한다면 단순히 경제적인 논리로만 해석되어서는 안 될 것이다.

3) TKR 연결사업의 정치적 기대효과

이미 언급한 바와 같이 TKR이 가져 올 경제적인 효과도 있지만, 무엇보다도 이 사업은 정치적으로 남북한 간의 관계 개선 및 한반도의 통일 환경 조성에 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 흔히 남북한 경제협력 및 경제공동체 형성을 통한 남북한의 통일 과정을 설명할 때 기능주의(Functionalism)적인 관점에서 접근하는

9) 그러나 이것은 단순히 다른 운송수단을 완전히 대체하는 대체제로서의 철도가 아니라 해상운송, 항공운송 등과 상호보완적 관계를 형성하는 것을 의미한다. 구체적으로 보면, 다른 운송수단이 포괄할 수 없는 경계, 즉 항공운송보다는 저렴한 운임으로 그리고 해상운송보다는 적시에 상당량의 화물을 신속하게 운송할 수 있다는 측면에서 보면 화주의 운송수단 선택지를 넓힐 수 있다. 그리고 이는 다른 운송수단에 비해 경쟁력을 가지고 그 경제적 효과를 누릴 수 있다. 다시 말해, TKR-TSR 연결이 성사된다면 동북아 간선수송로의 연결, 그리고 향후 아시아와 유럽을 연결하는 대륙교의 활성화로 이어질 것이며, 결국은 인천국제공항의 항공수송, 부산·광양항의 해상수송을 포함해 한반도가 동북아 교통수송의 허브 기능을 담당하는데 시너지 효과를 발생시킬 것으로 기대된다. 성원웅(2005), "TKR-TSR 연결과 한-러 교통협력의 과제: 동북아시아 교통협력의 쟁점과 과제", 『월간교통』, 교통개발연구원, 통권 83호, pp.48-49 참조

10) 윤영미(2004), "남북한 중단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR) 연계정책의 파급효과를 중심으로", 『한국정책과학회보』, 한국정책과학학회, 제8권 2호, pp. 2 참조

11) 일반적으로 북한 내 철도를 개량하거나 새로 건설하는데 필요한 추정비용은 약 25억 달러 정도이며, 시나리오별로 진행된 교통개발연구원의 분석에 따르면 경의선 현대화는 B/C분석이 0.80~1.02, 동해선 현대화는 0.23~0.39를 넘지 않는다.

데, 이 관점에 의하면 TKR 연결 사업을 위한 남북한 간의 협력은 통일을 촉진하는 중요한 매개체 역할을 할 것으로 보인다. 특히, 기능주의의 대표적인 학자인 미트라니(David Mitrany)는 국가 간의 통합과정에서 각 국가는 특정 영역의 정책 부문에서 기술적(혹은 기능적)인 협력을 통해 상호이익을 추구하고, 이러한 과정 가운데 개별 국가의 주권이 약화되고, 이는 협력을 유지해 주고 이익을 보장해 주는 초국가적인 기구로 이양 될 것이라고 주장하였다. 그리고 이를 보완한 하스(Ernest Haas)로 대표되는 신기능주의(Neo-functionalism) 학자들은 1950-60년대에 유럽통합의 과정을 설명하면서 기능주의 이론을 보다 현실에 맞게 수정하였고¹²⁾, 특정분야에서의 협력을 통한 학습효과(learning curve)가 또 다른 분야에서의 정부 간 협력을 촉진한다고 보았다. 즉, 석탄 및 철강 산업과 관련된 하위정치(low politics) 분야에서의 협력이 외교 및 안보 정책과 같은 상위정치(high politics)분야의 협력까지 촉진할 것이라고 보았으며, 이러한 파급효과(spillover effect)는 자연스럽게 일어나기 보다는 국가와 같은 행위주체의 선택에 의해 결정될 것이라고 보았다.¹³⁾ 이는 유럽석탄철강공동체 (ECSC: European Coal and Steel Community)로부터 출발한 유럽연합(EU: European Union)의 통합과정을 설명하는 주요이론 가운데 하나이다.¹⁴⁾ 이러한 관점에서 TKR 연결 사업을 위한 남북한의 기능(또는 기술)적인 협력도 다른 분야의 협력 또한 자연스럽게 요구하게 될 것이며, 이는 향후 남북한 경제공동체 형성 및 남북한 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히, 지난 2006년 5월 25일로 예정되어 있었던 경의선과 동해선의 열차 시험운행이 북한 내부의 의견차이로 인해 바로 그 전날인 24일 전격 취소되는 일이 발생하기는 했지만, 그럼에도 불구하고 TKR을 운행하기 위한 기능적인 협력(하위정치)이 군사보장조치와 같은 안보 측면에서의 협력(상위정치)에 영향을 미쳤다는 것을 볼 수 있다. 비록 운행 취소의 원인이 북한

12) 기능주의(Functionalism)와 신기능주의(Neo-functionalism)의 차이는 크게 다음과 같다. 1) 신기능주의는 통합과정에 있어서 정부의 역할을 전적으로 수용하고, 기능적인 협력이 정부의 결정에 의해 이루어진다고 보았다. 그리고 협력 과정 중에 이익을 위한 경쟁이나 정치적인 마찰이 발생하고 통합의 초기단계에서 대다수 보다는 엘리트 간의 협상이 중요하다고 보았다. 2) 신기능주의는 경험에 근거하여 통합의 구체적인 내용이나 과정 등에 대해 설명한다. 3) 신기능주의의 통합에 대한 연구는 전 지구적인 통합을 대상으로 하기보다는 특정 지역 및 지역 내부의 지역통합에 초점을 두고 있다.

13) Jones, Robert A.(1996), 『The Politics and Economics of the European Union: An Introductory Text』, Cheltenham UK: Edward Elgar pp. 36-39 참조

14) 방청록(2003), “유럽연합(European Union) 연구의 현황과 과제: 정치경제학적 분석을 중심으로”, 『국제지역연구』, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 제6권 4호, pp. 27-31 참조

군부의 반발로 추정되지만¹⁵⁾, 그 동안 시험운영에 관한 협력 과정 가운데 북한 내부에 시험운영에 동의했던 세력이 있었고, 거의 성공단계까지 갔음을 보았을 때 이론적 배경으로 제시한 신기능주의적인 접근법이 남북한 사이의 관계에도 설명력을 갖는다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 즉, 이러한 TKR 연결 사업과 같은 기능적인 분야에서의 협력은 기본적으로 남북한 통일을 위한 중요한 디딤돌 역할을 할 것이다.¹⁷⁾ 게다가, TKR 연결 및 대륙철도간의 연결은 남북한 간의 군사적인 긴장 완화 뿐 만 아니라¹⁸⁾ 장기적으로 동북아의 평화를 가져오고, 동북아 및 유라시아의 경제협력을 증진시킬 초석으로서의 역할을 감당할 것으로 볼 때 TKR 연결 사업의 중요성은 더하다고 할 수 있다.

2. TKR 연결사업 현황

TKR 연결 사업은 1945년 9월11일 남북한 철도 운행이 중단 된지 반세기가 지나 2000년 남북정상회담을 통해 구체적으로 논의되기 시작하였다. 그리하여 경의선 철도연결 사업은 2000년 남북정상회담의 성과인 ‘6·15 남북공동선언’을 계기로 복원공사가 시작되었지만, 북한 측이 연결공사를 착공하지 않았고 비무장지대(DMZ) 공사를 위한 군사적 보장조치가 이루어지지 않아서 중단 되었다. 이후 남북한은 2002년 8월 27-30일 사이에 진행한 남북경제협력위원회(경협위) 2차 회의에서 경의선과 동해선을 연결하는 공사를 2002년 9월18일에 착공하기로 합의하였다.¹⁹⁾ 그 결과 2002년 9월 착공식을 시작으로 2002년 12월 남북한은 동해선의 지뢰제거 작업을 완료하였다.²⁰⁾ 그리고 2002년 12월 31일에 남측 경의선

15) “남북 철도연결은 ‘신의 영역’...DJ에 선물하기 어려웠을 듯”, 동아일보, 2006년 5월25일

16) 신기능주의 접근법은 기능주의와 달리 자연스러운 파급효과(spillover effect)를 기대하지는 않는다. 이러한 파급효과를 만들어 내고 확산시키기 위해서는 정부와 엘리트의 역할이 중요하다고 보았으며, 그 과정 중에 마찰 발생할 수밖에 없음을 인정하는 관점은 남북한 정부 간 협력 또한 중요하다는 것을 알 수 있다.

17) 물론 유럽의 통합을 설명한 신기능주의 접근법으로는 남북한의 통합문제의 전부를 설명하지 못한다. 왜냐하면 유럽경제공동체 형성에 있어서는 남북한과는 달리 이념과 체제가 문제가 되지 않았고, 초창기에 참가한 6개국 모두 자본주의체제와 높은 수준의 민주국가였기 때문이다. 통일연구원(2006), 『남북경제공동체 형성전략』, 통일연구원 개원15주년 기념 학술회의 발표논문집, pp. 78-79 참조

18) 철도 및 도로의 연결은 군사적으로 대치상태인 현장을 통과하는 것이기 때문에 남북 상호간의 군사적 신뢰형성을 전제로 하는 것이다. 한반도에서의 군사밀도가 세계최고인 군사분계선이 열린다는 것은 상당한 비중의 평화정착을 의미한다. 한중만, 김상원(2003), “한반도 통합과정에서의 남-북-러 경제협력방안 -철도와 천연가스 프로젝트를 중심으로-”, 『슬라브연구』, 한국외국어대학교외국학종합연구센터러시아연구소, 제19권 1호, pp. 195 참조

19) 임현수(2003), “러시아의 동북아시아 외교정책과 TSR-TKR 연결”, 『사회과학연구』, 배재대학교 사회과학연구소, 제22집, pp. 255-256 참조

철도 전 구간 공사를 완료하였고, 2003년 6월 14일에는 남북 철도 궤도 연결 행사를 개최하였다. 마침내 2005년 12월 31일에는 동해선 우리 측 철도구간 본선 궤도 부설을 완료함으로써 남북 간의 단절된 경의선, 동해선 구간이 연결되었다. 결국, 2006년 5월 13일에 열린 제12차 철도·도로연결 실무접촉을 통해서 2006년 5월25일 열차시험운행 일정에 합의하는 성과를 거두었다.²¹⁾ 그러나 2006년 5월 24일 북한이 열차시험운행을 전격 취소하면서 TKR을 통한 남북한 간의 관계는 다시 교착상태에 빠지게 되었다. 이처럼 TKR 연결을 둘러싼 남북한 간의 밀고 당기기는 지난 6년간 계속되어 왔으며 사업의 성공을 위해서는 앞으로도 지속적인 협력이 요구된다.

게다가 TKR 연결 사업은 유라시아 지역에서 TKR 연결이 가지는 중요성을 볼 때 대륙철도와의 연결과 떼어놓고 생각할 수 없다. 특히, 러시아와 남북한은 2000년부터 TKR-TSR 연결사업에 있어 긴밀한 협력을 유지해 오고 있다.²²⁾ 그리고 이러한 지속적인 노력으로 인해 지난 2006년 3월 16일부터 19일까지 극동 러시아 연해주 블라디보스토크에서 열린 시베리아 횡단철도 운영자회의(CCTST)에서 3국이 각각 양해각서 및 협력의정서를 체결하는 성과를 올리기도 하였다.²³⁾ 그 동안의 TKR연결과 TKR-TSR의 연결에 관한 내용을 살펴보면 이 두 사업은 전혀 무관하지 않으며, 오히려 TKR-TSR의 연결 사업이 종래에는 TKR의 활용도를 극대화 해 줄 수 있기 때문에²⁴⁾, TKR-TSR의 연결을 통한 협력이 궁극적인 TKR 연결 사업의 성공을 이루어 내는 열쇠가 될 수 있다. 물론 TKR의

20) 윤영미(2004), “남북한 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR) 연계정책의 파급효과를 중심으로”, 『한국정책과학회보』, 한국정책과학학회, 제8권 2호, pp. 3 참조

21) “경의선-동해선 철도연결 일지”, 연합뉴스, 2006년 5월 13일

22) 러시아는 TKR과의 철도연결 사업에 가장 적극적인 태도를 취하는 국가로 2000년 2월 9-10일에 이고르 이바노프 외무장관을 북한에 보내어 북한 지도부에게 TKR을 TSR과 연결시키는 방안을 양국 간의 협력 사업으로 제시하였다. 또한, 2001년 2월 27일 서울에서 가진 김대중 대통령과 푸틴 러시아 대통령의 정상회담에서도 TSR과 TKR을 연결하는 사업을 추진할 ‘교통협력위원회’와 ‘철도대표부’의 설치에 합의하였다. 결국, 2002년 5월 21일 백남순 북한 외무상과 이고르 이바노프 러시아 외무장관은 모스크바에서 회담을 갖고, 북-러 양국간 경제협력과 TSR-TKR연결을 위한 기반시설 확충사업을 촉진하기로 합의하였다고 발표하였다. 임현수(2003), “러시아의 동북아시아 외교정책과 TSR-TKR 연결”, 『사회과학연구』, 배재대학교 사회과학연구소, 제22집, pp. 249-251 참조

23) “남-북-러 철도대표, 러시아 철도서 회담”, 연합뉴스, 2006년 3월 20일

24) 다른 대륙철도와의 연결에 대한 연구한 자료들도 있으며 각 노선에서 기대되는 경제적인 효과 또한 중요하다. 그러나 이 논문에서 TSR과의 연결 사업만을 언급하는 이유는 그 동안 진행된 논의 과정을 볼 때 가장 가시적인 성과를 거두고 있으며, 이 논의의 결과 등이 TKR의 연결 및 활용에 직접적인 영향을 미칠 것이라고 판단되기 때문이다.

시험은행 및 활용에 있어서 필요한 군사보장조치와 같은 사항은 남북한 간의 협력이 가장 우선시 되는 사항이다. 그러나 만약 TKR과 TSR이 연결된 상황이라고 가정한다면 눈에 보이는 막대한 경제적인 효과 및 다양한 이해당사국이 참여하고 있는 틀 속에서 북한은 그렇게 일방적으로 열차시험은행을 취소하지 못하였을 것이고, 남북한 간의 합의는 보다 쉽게 이루어졌을 것이다. 즉, TKR-TSR의 연결은 전체 TKR 연결 사업 및 그 활용에 있어서도 영향력을 가지기 때문에 이를 위해 한국정부는 보다 구체적인 전략을 마련하고, 일정 부분 남북한 간의 중재자로서 역할을 할 수 있는 러시아와도 더욱 긴밀한 협력관계를 맺어야 할 것이다.

3. TKR 연결사업 수행의 문제점

TKR 연결 사업의 성공을 가로막는 요인은 크게 두 가지로 정치적인 남북한 간의 협력문제와 경제적으로 사업을 위한 자원조달의 문제로 나뉘 볼 수 있다. 일례로 이미 언급한 바와 같이 정치적인 협력 부분에서 열차시험은행의 실패와 같이 TKR을 둘러싼 남북한 간의 줄다리기는 현재도 계속되고 있다. 그리고 북한의 철로를 현대화하는 과정에서 소요될 것으로 추정되는 약 25억 달러 이상의 비용도 남북한이 모두 감당하기에는 그 규모가 너무 크다. 즉, 이러한 문제를 효과적으로 해결해 나가려면 남북한뿐만 아니라 러시아를 포함한 3자 협력이 상당히 중요한데, 현실적으로 협력에 있어 아직 조율되지 않은 부분이 많이 존재한다. 다음 <표 1>의 TKR-TSR 연결 사업의 쟁점과 관련된 각국의 입장을 보면, 보다 구체적으로 그 상황을 파악할 수 있다.

일단 쟁점이 되는 사항들을 살펴보면 기본적으로 북한은 철도사업 협력에 있어서 전반적으로 소극적인 입장을 취하고 있다. 이는 TKR 사업을 통한 경제적인 기대효과가 존재하기는 하지만 이보다 우선 북한의 체제유지와 관련된 군사 및 안전보장을 위한 북한의 전략이라고 볼 수 있다. 특히, TKR-TSR 연결사업의 전반적인 부분에서 한국정부와 정보를 공유하거나 공개될 수 있는 정책 협력부분에서 상당히 소극적인 태도를 취하고 있다. 그리고 TKR-TSR 연결 선호노선에 있어서도 북한의 중심부를 지나지 않는 동해선을 선호한다. 또한, 북한철도 현대화에 필요한 자원마련에 있어서도 러시아 정부가 단독 부담하기를 바라는 등 한

국과 러시아가 선호하는 국제사회를 비롯한 이해당사국간의 협력을 통한 재원 마련에 있어서는 부정적인 반응을 보이고 있다.²⁵⁾

[표 1] TKR-TSR 연결 관련 주요 쟁점별 각국 입장

구분		한국	러시아	북한
북한철도 현대화	주체	이해 당사국 및 국제협력	이해 당사국 및 국제협력	북-러 협정에 근거
	재원조달 방식	모든 방안 검토 (상업자본 적극 활용)	국제 컨소시엄	러시아 정부 단독 부담
TKR-TSR 연결 선호노선		수도권 통과노선 (동해선 조기 실현곤란, 경원선 선호)	경제성을 우선 고려한 노선 (대안노선 검토, 경원선 연결 동의)	동해선 (경원선 연결 불가)
북-러 간 북한철도 실태 공동조사자료 공개		공개요구	북한 동의하에 공개 가능	공개 불가
남-북-러 3국의 북한철도 공동조사		경제적 타당성 분석 및 상업자본 유치를 위해 필요 (실태자료 공개 시 일부 시설물로 제한 가능)	시간단축, 비용 절감 측면에서 원칙적 반대 (북한 동의 시 가능)	불필요
컨테이너 시범 운송		조기 실현 희망	찬성	원론적 반대(추후 검토)
한국의 OSJD ²⁶⁾ 가입		조기 가입 요청	지지	반대(철도 연계 후 검토)

자료: 성원용(2005), "TKR-TSR 연결과 한-러 교통협력의 과제: 동북아시아 교통협력의 쟁점과 과제", 『월간교통』, 교통개발연구원, 통권 83호, pp.42

그러나 2006년 3월 16일부터 19일에 열린 시베리아 횡단철도 운영자회의(CCTST)에서 남북한과 러시아는 TKR-TSR 연결에 있어 새로운 전기를 마련하

25) TKR-TSR 연결의 경제적인 효과 및 남북한 통합에 미칠 긍정적인 역할을 기대하는 한국정부와 러시아는 경제성을 높일 수 있는 대부분의 사안에 대해 의견을 같이하고 있으나, 순수한 경제적인 이익보다는 연결 이후 우려되는 체제유지의 어려움이나 그 파급효과 등으로 인해 북한의 안보를 침해할 소지가 있는 정책에 대해서 비협조적인 자세를 보인다.

26) 1956년 불가리아에서 결성되어 사회주의권 국가(25개국)들이 가입했고 본부는 폴란드에 있다. 주요조직으로 장관회의, 철도책임자회의, OSJD위원회 등이 있으며, 업무는 국제여객수송협정(SMPS), 국제화물수송협정(SMGS) 등을 관장하며 철도수송 실현을 위한 선결조건 해결 및 국제적 협조를 조성한다.

였다. 여기서 남북한과 러시아는 각각 양해각서(MOU) 및 협력의정서를 체결하고 그동안 걸림돌이 되어 왔던 정보, 기술, 재정 부분에서 남-북-러 3국이 공동 협력하자는 의장성명을 19일 발표하였다. 그리고 한국과 러시아는 TKR-TSR 연결 기술협력 정보공유를 근간으로 하는 양해각서를 체결하였고, 북한과 러시아는 북-러 국경 철도 노선 중 TKR-TSR 연결의 중심구간 중의 하나인 나진-하산 노선 개량 및 현대화에 러시아 측이 적극 투자하기로 하는 내용의 협력협정서를 체결하였다. 게다가, 북한 대표단은 TKR 복원을 위한 국제 컨소시엄 구성이 필요하다는 데에도 동의하여 이전과는 달리 재원마련 부분에서 상당히 전향적인 태도를 취하기 시작하였다.²⁷⁾ 그러나 이와 같은 정치적인 협력의 성과에도 불구하고, 실제로 재원을 마련하는 데에는 여러 가지 어려움이 예상된다. 일단 비용의 규모가 남북한이 독자적으로 감당할 수 없을 정도로 크며, 러시아 또한 재정지원에 있어서 단순히 적극적일 수 없는 것이 현실이다. 물론, 현재 논의되고 있는 나진-하산 구간 수준에서의 러시아의 적극적인 재정부담은 가능할지 모르지만, 이 협의 이전인 2005년 정도까지의 러시아의 정책방침²⁸⁾을 보면 전체적인 북한철도의 현대화를 위한 수준에서의 재정부담은 아니다. 즉, 3국간의 협력만으로는 전체적인 TKR 연결 사업의 재원을 마련하는 것은 불가능하며, 그 결과 이제까지 주로 논의되어 왔던 방안이 이해당사국²⁹⁾ 또는 민간이 참여하는 국제 컨소시엄 구성이었다. 그런데 아직까지 이것 또한 구체적인 수준에서 논의된 것도 아니며 마땅한 담당 주체도 찾을 수 없는 것이 현실이다.³⁰⁾ 더욱이, TKR 연결 사업에 소요되는 대부분의 비용은 북한 철로의 보수 및 현대화 작업

27) “러시아, 철도 따라 동진정책 착착”, 연합뉴스, 2006년 3월 20일

28) 러시아 정부는 자국의 외채상환과 국내의 도로·철도·항만 등 인프라 건설을 최우선 순위로 두고 있을 뿐만 아니라 최근 몇 년간 시베리아횡단철도를 통한 국제 컨테이너 수송이 몇 배 증가했기 때문에 북한 철도의 현대화를 서두를 필요가 없다는 정책방향을 세웠다. 조명철 외(2005), 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자 간 지원을 중심으로』, 정책연구 05-21, 대외경제정책연구원(KIEP), pp. 185 참조

29) 여기서 이해당사국은 남북한과 러시아뿐만 아니라 또 다른 대륙철도와의 연결성을 고려한다면 중국, 몽골 및 중앙아시아 그리고 철도의 연결로 인한 직간접적으로 경제적인 효용을 누릴 수 있는 일본 및 유럽국가 들이 될 것이다.

30) 남북 간 철도 연결을 위해서는 노후한 북한 철도 개보수를 위한 투자가 필요한데 이에 필요한 자본을 어떻게 조달하느냐는 문제 역시 아직은 해결방안의 윤곽도 잡히지 않은 상태다. 이 문제에 대해서는 러시아가 이미 오래 전에 관련국들이 두루 참여하는 ‘국제 컨소시엄’을 구성하는 방안을 제안했지만 그 실현을 위한 구체적인 움직임은 아직 없다. 게다가 국내에서는 일부 보수진영에서 북한에 대한 투자나 원조지원 이야기만 나오면 그 내용도 가리지 않고 무작정 ‘퍼주기 한다’고 의의제기를 하고 나서는 통에 관련 정책을 담당하고 있는 공무원들의 몸 사리가가 극심하다. ‘남북 철도연결은 투자가치 충분한 사업’ [대륙 철도의 꿈 (2)] 이철 철도공사 사장 인터뷰, 프레시안(www.pressian.com), 검색일: 2006년 5월 25일

에 사용될 것인데, 비록 어느 수준 이상의 정치적인 합의를 이루었다고 하지만 예측 불가능한 북한에 경제적인 이익을 바라보고 투자하는 민간 사업자를 쉽게 찾을 수 없을 것이다.³¹⁾ 그렇다면 민간보다는 개별국가나 국제사회 수준에서의 지원 및 협력을 생각해 볼 수 있는데, 국제정치 상에서 인식되는 현재 북한의 위상을 고려해 본다면 국제금융기구를 통한 재원 마련이나 미국, 일본 등의 경제지원 또한 현재 시점에서 기대하기 힘든 실정이다. 결과적으로 TKR과 관련하여 남북한이 어느 수준에서 정치적으로 협력을 이루어내도 현실적으로 TKR 연결을 위한 대규모의 자금을 동원하는 것은 현실적으로 결코 쉬운 일이 아니다. 그렇기 때문에 TKR 연결 사업이 꿈의 프로젝트로만 남지 않게 하려면, 이러한 재원마련의 한계를 인식하고 보다 구체적이고 현실적인 재원마련 방안을 강구하는 노력이 필요하다.

Ⅲ. TKR 연결 사업과 EU 회원국 공적개발원조(ODA)의 역할

1. TKR 연결 사업을 위해 활용 가능한 재원의 모색

1) 민간자금과 국제금융기구를 통한 공적자금 활용의 현실적 한계

TKR 연결 사업 재원 조달의 한계점에서 살펴보았듯이, 남북한의 관계개선 및 통일에 긍정적인 영향을 미칠 TKR 연결 사업을 계속 진행하기 위해서는 현실적인 재원마련 방안이 필요하다. 일반적으로 개발도상국인 북한의 경제 개발을 위해 활용 가능한 재원으로는 자금의 성격에 따라 민간자금과 공적자금으로 구분할 수 있다. 대표적인 민간자금의 조달형태로는 외국인 직접투자(FDI), 포트폴리오 투자(Portfolio Investment) 및 상업차관 등이 있다.³²⁾ 이 가운데 2005년도 세계은행에서 발간한 ‘Global Development Finance’에 따르면 최근 개도국에 유

31) 대표적으로 TKR 문제와 관련해서 2006년 5월25일로 예정되어 있었던 경의선, 동해선 열차시험운행이 하루 전날 취소된 경우를 들 수 있다. 이는 군사안보적인 측면과 연결되어 정치적인 협력이 제대로 이루어지지 않은 경우인데, 이와 같은 정치적인 변수로 인한 북한의 돌발행동이 예상되는 상황에서 민간 사업자의 적극적인 투자를 기대하는 것은 무리이다.

32) 윤덕룡(2005), “한반도의 통합적 인프라 구축전략: 한반도 인프라개발을 위한 재원조달과 국제협력”, 『국토』, 국토연구원, 제289권, pp. 48 참조

입되는 1년 이상의 장기외자 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 FDI 임을 알 수 있다.³³⁾ 그리고 이러한 민간자금은 일반적으로 개도국의 개발비용을 조달하기 위한 효과적인 재원공급 방식으로 평가 받는다. 그러나 TKR과 같은 인프라에 대한 투자의 경우 대규모 자금이 필요하며, 투자회임기간이 길 뿐 아니라, 사회 발전이나 국민생활의 편의를 위한 투자부분도 포함되기 때문에 민간 기업이 부담하기에는 적합하지 못한 면이 있다. 더욱이 북한의 낮은 소득수준, 개방되지 않은 경제체제 등 투자의 수익성을 고려한다면 여기에 자금을 투자할 민간 투자자를 찾는 것은 어려운 일이다.³⁴⁾

이처럼 TKR 연결 사업에 민간자금을 활용할 수 없는 상황이라면 공적자금의 활용방안을 모색해 보아야 할 것이다. 대표적인 공적자금으로는 한국 정부가 지원하는 남북협력기금이 있으며, 외국자금으로는 국제금융기구(IMF, IBRD, IDA, IFC, ADB, 등)³⁵⁾의 자금 지원과 양국 관계에 기초한 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance) 등이 있다. 일단, 국내 수준에서 대표적인 공적자금인 남북협력기금의 1991년부터 2005년 12월까지 사용 내역을 확인해 보면 경의선, 동해선 연결을 포함하여 철도, 도로 인프라 구축에 투자된 자금의 총 규모는 약 5,753억이었다. 그런데 이는 총 남북협력기금 사용액인 2조7,679억의 약 20% 정도의 규모이며, 식량 및 비료지원에 소요된 60%의 비용과 비교하면 그다지 크지 않다.³⁶⁾ 그렇기 때문에 앞으로 남북협력기금 가운데 TKR 연결과 같은 개발성 경제협력 사업에 대한 투자가 더 늘어야 할 필요성이 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 철로를 현대화하는 작업에 소요될 약 25억불의 추정비용과 비교해 보면 1991년부터 지금까지 남북협력기금의 총 규모와 비슷한 액수로서 이를 한국 정부가 모두 부담한다는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 결국 북한의

33) 세계은행은 매년 통계측정이 가능한 총 137개 개도국의 구체적인 외채현황을 분석하여 매년 “Global Development Finance”를 발간하고 있다. Ibid, pp. 48 참조

34) Ibid, pp. 48-49 참조

35) 북한이 국제금융기구에 가입할 경우 지원받을 수 있는 자금의 종류로는 World Bank의 국제개발협회(IDA: International Development Association) 자금, 아시아개발자금(ADF: Asian Development Fund), 개발도상국의 사회간접시설의 확충을 효율적으로 지원하기 위한 국제부흥개발은행(IBRD: International Bank for Reconstruction and Development)의 직접대출자금, 개발도상국의 민간사업을 지원하기 위하여 대출 또는 자본출자를 제공하는 IFC(International Finance Cooperation)의 직접대출자금, ADB(Asian Development Bank)의 융자 등이 있다. 임양택(2005), “남북한 통일방안에서의 규범적 접근: 경제통합을 중심으로”, 2005 경제학 공동학술대회 발표 논문, 한국경제학회, p. 48 참조

36) 통일부(2005), “평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화- 남북협력 비용 어떻게 볼 것인가?”, 통일부, pp. 6 참조

개발 및 TKR 연결을 위해서는 외국의 공적자금을 동원하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다.

그러나 공적자금 가운데 일반 개도국에게 큰 도움을 주고 있는 국제금융기구로부터 자금지원은 현재 북한의 상황을 고려해볼 때 북핵문제 및 미국, 일본과의 외교관계가 확실히 개선되지 않는 한 조기 실현이 불가능하다. 왜냐하면 대부분의 국제금융기구들이 각 기구의 가입국에게만 자금을 지원하고 있기 때문이다.³⁷⁾ 결국 자금 지원을 받기 위해서는 IMF를 비롯한 국제금융기구의 가입이 필수 조건이다. 그런데 북한은 미국과의 북핵문제, 일본과의 일본인 납치문제 등과 같이 미국, 일본과의 관계 정상화가 이루어지지 않은 상태에서 미국과 일본은 계속적으로 북한의 국제금융기구 가입을 반대하고 있다.³⁸⁾ 특히, 미국은 IMF 전체 투표권의 17.78%를 점유하고 있어 의사결정에 있어서 거부권을 행사할 수 있다. 결과적으로 이러한 민간자금들과 공적자금들은 북한 체제가 안정되어 있지 않고, 북핵 문제의 해결 및 미국과의 관계 개선이 이루어지지 않는 한 현 시점에서 동원하기 힘든 재원들이라고 할 수 있다. 물론, 북핵 문제가 어느 정도 해결 단계에 이르고, 북-미, 북-일 관계가 정상화 되는 것에 대비하여 이러한 재원들을 적극 활용하려는 전략이 필요하다. 그러나 현재 상황에서는 TKR 연결 사업을 계속해서 진행시켜 나가기 위해서 현실적으로 활용 가능한 다른 재원을 찾으려는 노력 또한 필요하다.

2) TKR 연결 사업의 재원으로서 양자 간 공적개발원조(ODA)³⁹⁾의 역할

지금까지 TKR 연결을 위한 여러 재원에 대해 살펴보았는데, 현재 북한의 상

37) IBRD는 그 가입자격을 IMF 가입국으로 제한하고 있는데, 북한은 IMF 회원국이 아니다. 게다가 IDA와 IFC도 가입조건을 IBRD 가입국으로 제한하고 있어, 국제금융기구의 자금을 활용하기 위해서는 결국 북한은 IMF에 가입해야 한다.

38) 1997년 2월에 북한은 ADB 가입을 정식으로 신청하였으나 대주주인 미국(13.3%)과 일본(13.1%)의 반대로 거부되었고, 2000년 9월에도 정식으로 가입신청을 냈으나 미사일 문제 등 여타 현안이 해결되지 않았다는 이유로 가입이 거부되었다. 또한, 2001년 4월 미국은 북한이 ADB 연차 총회에 옵저버 자격으로 참석하는 것조차 거부하였다.

39) 공적개발원조(ODA)란 중앙 및 지방정부를 포함한 공공기관이나 이의 집행기관이 개도국 및 다국 간 기구에 제공하는 자금흐름을 의미한다. 그리고 보다 구체적으로 이는 경제협력개발기구(OECD: Organization for Economic Cooperation and Development) 산하의 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)가 정한 기준의 공여주체, 수원국, 공여목적 및 공여조건 등을 충족시켜야 한다. ODA에 대한 보다 구체적인 정보는, 한국수출입은행 해외경제연구소(2004), "Part I. 우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향", 『우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향』, 한국수출입은행, pp. 9-11 참조할 것.

황 및 외교적 관계를 고려해 본다면 각각의 재원들은 모두 현실적으로 한계를 지니고 있다. 여기서는 아직까지 구체적으로 검토하지 않은 또 하나의 중요한 재원으로 개발도상국 경제개발을 위해 양자 간 협력을 바탕으로 한 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)⁴⁰⁾을 통한 재원 조달 가능성에 대해 살펴볼 것이다.

현재 북한은 ODA의 수원국으로서 DAC가 정하는 수원국 리스트(DAC List of Aid Recipient)에 포함되어 있고 각 선진국들로부터 지원을 받고 있는 상황이다. 특히, TKR 연결 사업에서 이 재원을 적극 고려하고자 하는 이유는 북한의 철로를 보수하는 작업이 전체 사업에서 가장 중요한데, 이는 북한의 경제개발을 위한 교통 인프라를 구축하는 것이어서 ODA의 지원 대상이 될 수 있기 때문이다. 그러나 양자 간 ODA는 특히 선진국과의 양자 간 외교관계에 의해 그 규모가 결정되는 경향이 있기 때문에 미국, 일본 등과 북핵문제, 인권문제 등으로 관계 개선이 되지 못한 상황에서 북한은 그 원조 규모가 1인당 국민소득⁴¹⁾이 비슷한 다른 개도국에 비해 상당히 작은 편이다.⁴²⁾ 게다가, 2002년 10월 2차 북핵 위기의 재연으로 1990년대 중반 이후 꾸준한 증가세를 보인 국제사회의 대북 지원은 2001년 3억 5,725만 달러를 정점으로 감소하고 있다.⁴³⁾

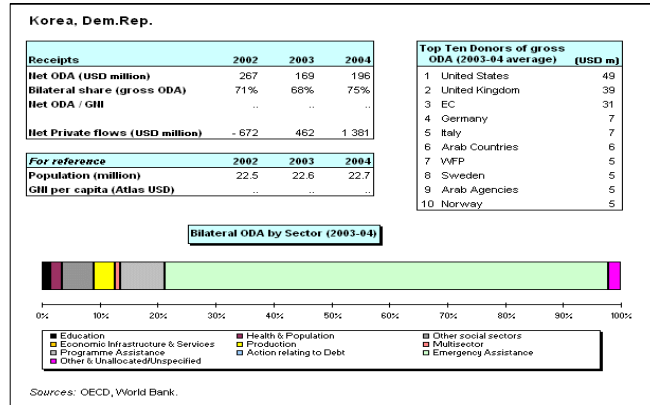
40) 일반적으로 ODA는 다자간 협력에 의해 국제기구에 공여한 자금도 포함하는 개념이기 때문에 여기서의 양자 간 협력을 바탕으로 한 ODA라는 것은 선진국과 개도국 사이의 양자 간 외교관계에 의해서 지원되는 ODA를 의미한다.

41) 북한은 통계자료를 거의 발표하지 않아 <그림 2>의 DAC 자료에도 1인당 국민소득이 구체적으로 나와 있지 않은데, 한국은행에서 추계해서 발표한 자료에 의하면 북한의 GNP는 약 818불(2003년 기준)이다. 북한 GNP 추계, 북한정보, 국가정보원 인터넷사이트(www.nis.go.kr), 검색일: 2006년 6월 2일

42) OECD "Aid from DAC Members, Recipient Aid Charts"의 통계 가운데 일단 소득수준 면에서 북한과 비슷한 몇 국가의 2003년 기준 통계(GNI, 인구, ODA규모 순서)를 보면 각각 앙골라(\$760, 1350만명, 4억 9,700만), 아르메니아(\$950, 310만명, 2억4,700만), 아제르바이잔(\$820, 820만명, 3억100만), 볼리비아(\$920, 880만명, 9억3,000만)으로서 인구 또한 고려한다면 북한(\$820, 2,270만명, 1억6,900만)에 대한 ODA 규모는 상당히 작은 양임을 알 수 있다. http://www.oecd.org/countrylist/0,2578,en_2649_34485_25602317_1_1_1_1,00.html 참조, 검색일: 2006년 6월5일

43) 조명철 외(2005), "한국의 역할과 국제사회 대북지원 활성화 방안" 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』, 대외경제정책연구원(KIEP), pp. 242-243 참조

[도표 1] DAC회원국에 의한 북한의 원조 현황



자료: OECD44)

<도표 1>을 통해 북한에 대한 개괄적인 ODA 현황을 알 수 있는데, 2002년에는 약 2억6,700만 달러, 2003년에는 더 감소하여 최저치인 약 1억 6,900만 달러만을 지원 받았다. 그리고 지금 논의하고 있는 양자 간 ODA의 규모를 전체 ODA 규모에서 살펴보면 약 70% 이상으로 그 비중이 큰 것을 알 수 있다. 특히, 2003년-2004년 평균 개별 공여국의 공여 순위를 보면 단일국가로는 미국이 가장 큰 비중을 차지하지만, 전체 10개의 공여국 및 공여기구 가운데 6개가 유럽국가인 것을 알 수 있다. 더욱이, 유럽국가에 의한 전체 원조규모가 9,400만 달러로 미국에 의한 4,900만 달러 보다 더 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 여기서 알 수 있는 사실은 일반적으로 전 세계 ODA의 규모 면에서 ‘빅 3 (Big 3)’로 불리는 미국, 일본, EU45)에 의한 ODA 분포가 북한의 경우 다른 개도국에 비해 고르지 않다는 것이다. 물론 미국의 경우 단일국가로서 가장 많은 지원을 하고 있지만 다른 개도국에 지원하는 것보다 상대적으로 그 규모가 작고, 특히 일본의 경우 아시아 지역에서 대규모의 ODA를 집행하고 있는 것과는 대조적으로 북한에 대한 ODA집행은 전혀 하고 있지 않다. 결과적으로 국제 금융기구를 통한 자원조달에서 발견했던 한계점과 같이 양자 간 외교관계를 바

44) <http://www.oecd.org/dataoecd/62/57/1878219.gif>, 검색일: 2006년 5월 22일

45) 물론 EU에 포함되지 않는 유럽국가(스위스, 노르웨이 등)들도 ODA를 하고 있으나 ODA의 규모면에서 주요 국가들이 EU의 회원국이며, 전체적인 분석을 단순화하기 위하여 앞으로 유럽국가에 의한 ODA는 EU 수준에서 분석하도록 할 것이다.

탕으로 한 ODA도 미국, 일본과의 관계가 개선되지 않는 이상, 이들 국가가 북한에 대한 ODA를 확대할 가능성은 거의 없다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 여기서 한 가지 주목해야 할 점은 EU가 집행하고 있는 ODA규모이다. 왜냐하면 이미 언급했다시피 전체 북한의 ODA 가운데 현재 EU가 차지하고 있는 비중이 가장 크며, 현재 북한과 EU의 외교관계가 상대적으로 미국, 일본과의 외교관계 보다 좋기 때문이다. 물론 국제사회로부터 대대적인 경제지원을 받기 위해서는 북핵 및 인권문제 등이 전반적으로 해결되어야 하겠지만, 북-미, 북-일 관계 개선 못지않게 북한이 정상적인 북-EU 관계를 위해 노력한다면 현 상황에서 EU의 ODA 확대를 기대해 볼 수 있다.

2. EU 회원국의 공적개발원조(ODA) 규모와 원조동향

TKR 연결 사업에 동원 가능한 여러 재원들을 모색한 결과, 북한의 외교관계 및 지금까지 국제사회로부터 받은 지원 실적을 고려해 보았을 때, EU 회원국의 ODA가 현재로서는 가장 활용 가능한 재원이라고 여겨진다. 특히, 막대한 비용이 소요될 TKR 연결 사업에 EU의 ODA가 여러 재원 가운데 실제로 그 유용성을 가질 수 있는지 기본적으로 전체적인 규모와 원조동향부터 살펴볼 필요가 있다.

우선 경제규모⁴⁶⁾면에서 EU는 2004년 5월 1일에 중동부 유럽 10개국을 새롭게 포함하여 전체 25개국으로 확대됨에 따라 세계최대 단일시장으로 재탄생 하였다. 신규 10개국의 가입으로 EU의 인구는 4억 5,400만명으로 미국(2억9,100만명)이 EU 총인구의 2/3, 일본(1억 2,800만명)은 1/3 수준이어서 EU는 주요 선진국 가운데 최대 인구를 가지게 되었다. GDP 규모 역시 4,130억 달러 증가하여 총 9조 540억 달러, 교역규모는 431억 달러가 증가하여 총 교역 규모는 6.1조 달러로 미국의 3배, 일본의 7배를 넘어서게 되었다.⁴⁷⁾ 그리고 ODA의 규모면에서도 이에 걸맞게 전 세계 ODA의 55%(매년 약 250억~300억 유로)를 담당하고 있다. 그리고 각 EU 회원국들은 제25차 UN총회 (1970.9.15~12.17)에서 권고되었던 GNI 대비 ODA비를 0.7%로 맞추는 것을 목표로 하고 있다. 우선 중간 단계

46) ODA의 규모는 공여국의 경제규모와 경제상황에 따라 결정되므로 물리적인 경제규모도 ODA의 규모를 결정하는 기본적인 변수라고 볼 수 있다.

47) 변재웅(2004), "EU 확대의 의미와 한국의 대응방안", 『국제지역연구』, 국제지역학회, 제8권 2호, pp. 91 참조

로 2006년까지 ODA규모를 매년 100억 유로씩 증액하여 2002년 0.32%인 GNI 비율을 0.39%로 상향시키는 것이 1차 목표였는데, 현재 추세대로라면 EU의 ODA는 당초 2006년의 ODA/GNI 목표치를 초과달성하여 0.43%에 이를 것으로 예상된다.⁴⁸⁾

EU가 ODA를 통해 이루고자 하는 기본적인 목표는 민주주의, 인권, 법치주의, 지배구조의 건전성 등 보편적 가치를 증진시킴과 동시에 궁극적으로 개도국을 세계경제 질서에 동참시키는 것이다. 그리고 이러한 개발목표와 더불어 정책의 일관성을 추구하고 있는데 이를 위한 제도적 장치로서 EU의 대내외적 정책을 반영한 수원국 별 ‘국별 전략 백서(CSP: Country Strategy Papers)’를 작성하여 원조의 효율성과 일관성을 제고하는데 활용하고 있다. 최근에 주목할 만한 EU의 원조동향의 변화를 보면 기본적으로 최빈국에 대한 인도주의적인 원조도 하고 있지만, EU가 확대된 지금 상황에서는 동유럽 및 지중해 인접국의 안정, 중동 및 발칸 지역의 평화 그리고 세계 무역증진 등에 도움이 되는 지역 및 국가에 지원을 늘려가고 있다는 것이다. 이는 특히, 신규회원국들과는 특별한 이해관계가 없는 ACP(African, Caribbean, and Pacific) 국가들에 대한 원조를 상대적으로 줄이고, 포괄적인 측면에서 이익을 공유할 수 있는 국가에게로 원조가 확대될 것이 예상된다. 게다가, EU 헌법안에 EU 외무장관이 개발정책 관련 집행위 부위원장을 겸하는 내용이 포함되어 있었을 정도로 이는 결국 정치적으로도 대외 원조문제가 공동외교안보정책과 긴밀히 연결되어 있음을 알 수 있다.⁴⁹⁾ 즉, ODA가 지향하는 순수한 목적과 명분에 따라 인도주의적인 차원에서의 원조도 계속 시행되었지만, 상대적으로 EU에게 있어서 외교, 안보 및 경제적인 부분에서 이익을 가져다 줄 국가에게 원조가 늘어날 것으로 예상된다.⁵⁰⁾

48) 오상식(2005), “주요 선진국의 ODA 정책과 우리의 과제”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, pp. 5-6 참조

49) Ibid. pp. 6-11 참조

50) 특히, 2001년 9월에 EU 집행위원회가 발간한 ‘유럽과 아시아: 심화된 파트너십을 위한 전략적 틀’ (Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships)에 의하면 EU는 아시아가 앞으로 세계에서 차지할 정치, 경제적 규모 및 그 중요성에 상당히 주목하고 있으며, 유럽과 아시아 간의 보다 심화된 협력을 위해 아시아의 개발을 위한 협력 강화의 필요성에 대해서도 강조하고 있다. 1998-99년 기준으로 EU 총 ODA의 30.4%가 아시아 지역에 시행되고 있으며, 빈곤감소, 보건, 교육, 농촌개발, 제도적 역량강화, 환경보호 부분에서 협력하고 있으며 앞으로 더 강화해 나갈 것을 천명하였다. Commission of the European Communities(2001), 『Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships』, COM(2001) 469 Final, pp. 13-14 참조

이러한 상황에서 남북한은 EU의 ODA를 북한으로 이끌어 내기 위한 포괄적이며 적극적인 접근이 필요하다. 북한의 경우 특히, TKR 연결 사업은 유라시아 지역의 철로를 잇는 사업으로서 최근 EU와 러시아 사이에서 건설이 추진 중인 발트 3국(라트비아, 리투아니아, 에스토니아)과 러시아의 상트-페테르부르크를 연결할 발티카 노선 건설 사업⁵¹⁾과 상호 보완적인 관계에 있다고 할 수 있다. 다시 말해, EU의 신가입국인 발트 3국과 러시아의 철도가 연결되고, TKR이 연결된 상태에서 TKR과 TSR이 연결된다면 유라시아 지역은 하나로 연결된 거대한 철도망을 가지게 된다. 이는 철도가 통과하는 각국에게 경제적인 이익을 가져다 줄 뿐만 아니라 관련국들의 정치적인 협력 또한 증가시키기 때문에 아시아 지역과 보다 깊은 협력관계를 원하는 유럽에게 유럽-아시아 간 협력의 매개체를 제공하는 것이다. 결과적으로 이러한 점들은 EU의 원조동향에 기본적으로 부합한다고 볼 수 있으며, 이러한 관점에서 TKR 연결 사업에 EU의 ODA를 활용하는 것은 충분한 가능성이 있을 것이라고 예상된다.

3. TKR 연결 사업에 대한 EU의 공적개발원조(ODA) 지원 가능성 검토

1) EU와 북한의 외교관계

EU는 1994년부터 ‘아시아를 향한 새로운 전략’(Towards A New Asia Strategy)을 채택하면서 아시아 지역에 대한 핵확산 금지, 지역분쟁(한반도, 스프라틀리, 카쉬미르) 문제에 대해 적극적인 관심을 보이기 시작하였고, 굿 거버넌스(Good Governance) 조성과 인권문제 등에서도 아시아와의 협력을 시작하였다.⁵²⁾ 이러한 배경 하에서 1995년에 경제위기와 식량난이 심각하였던 북한에 인도적인 지원을 시작하였고, 1997년 9월에는 ‘한반도에너지개발기구’(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization) 집행이사국이 되면서 적극적인 대북 지원이 시작되었다. 그리고 2004년 12월까지 북한의 인도주의적 지원 사업을 위

51) “EU, 발트 삼국-러시아 철도노선 건설”(The Moscow Times 2/4), <http://www.kiep.go.kr> 참조, 검색일: 2006년 5월31일

52) 자세한 내용은 Commission of the European Communities(1994), 『Towards a New Asia Strategy』, COM(94) 314 Final 참조

해 전체 3억 유로의 예산을 책정한 바 있다. EU와 북한의 직접적인 정치적 관계는 1998년 정기 고위급 회담이 출범되면서 공식적으로 시작되었는데,⁵³⁾ 특히, 2000년 10월에 열린 제3차 서울 아시아-유럽 정상회의 (ASEM: Asia-Europe Meeting) 이후 북한은 EU 개별 회원국들과 대대적으로 수교를 맺으며 관계 정상화를 이루었다.⁵⁴⁾ 그리고 2001년 5월 14일 북한과 EU(유럽연합)간에 공식적인 외교관계 또한 수립되었다. 이는 이전까지 주로 미국에 의해 일방적으로 주도되어 온 한반도 정책에 EU가 개입할 수 있는 가능성을 열어주었고, 동북아에서의 안정과 번영, 한반도 안보, 남북화해를 위한 EU의 중재자로서의 역할 또한 기대할 수 있게 되었다. 이렇게 EU가 북한과 외교관계를 정상화 된 계기를 살펴보면 2000년 6월 남북정상회담 이후 변화한 남북관계의 개선을 지지하게 되면서 EU의 대아시아 정책과 한국정부의 협력 요청이 맞물리면서 낡은 결과라고 할 수 있다.⁵⁵⁾ 결국 이러한 공식적인 외교관계의 수립을 통하여 남북한과 EU는 정치적으로도 협력을 진행시켜 나갈 수 있는 바탕을 조성할 수 있게 되었다.

그러나 현실적으로 북핵문제와 인권문제 등으로 인해 적극적으로 협력할 수 없는 요인도 북한-EU 관계 안에 존재한다. 지난 2002년 10월, 북한 핵 문제로 인해 EU의 대북 ODA가 시행되지 못한 사례만 보더라도 이러한 사실은 쉽게 알 수 있다. 그리고 2002년 11월 19일에 개최된 EU 각료 이사회에서는 핵문제가 평화적으로 해결되지 못할 경우 북한-EU 관계가 악화될 것이라는 우려를 표명하기도 하였으며, 북한-EU 간 고위급 회담은 2002년 6월 평양에서 개최된 이후 성사되지 못하고 있다.⁵⁶⁾ 그리고 EU는 미국, 일본 등과 함께 북한 인권과 관련한 문제를 제기하고 있는데, 특히 2005년의 경우에는 EU주도로 3차 북한 인권결의안을 제61차 유엔인권위원회 공식 의제로 상정하였다. 2005년의 결의안에는 2004년에 임명된 북한인권특별보고관의 활동에 북한이 적극적으로 협력하

53) EU-북한관계, 주한 EU 대표부 (<http://www.delkor.cec.eu.int>) 참조, 검색일: 2006년 6월 7일

54) 이미 70년대에 수교를 맺은 국가로는 스웨덴(1973.4), 핀란드(1973.6), 덴마크(1973.7), 오스트리아(1974.12), 포르투갈(1975.4) 등이 있고, 제3차 ASEM 이후 수교를 맺은 국가로는 이탈리아(2000.1), 영국(2000.12), 네덜란드(2001.1), 벨기에(2001.1), 스페인(2001.2), 독일(2001.3), 룩셈부르크(2001.3), 그리스(2001.3) 등이 있다. 김영준(2001), "EU-북한 간 수교동향과 한반도 전략구도 변화", 『유럽연구』, 한국유럽학회, 제14권, pp. 219 참조

55) 박채복(2002), "북-EU관계와 한반도 평화정착에 있어 유럽연합의 역할", 한국세계지역학회 프리드리히 에베르트 재단 공동주최 국제학술대회 발표 논문, 한국세계지역학회, pp. 9 참조

56) 조명철 외(2005), "EU의 역할과 대북 경제지원 방안" 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』, 대외경제정책연구원(KIEP), pp.199 참조

지 않은 점과 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)과의 업무협조를 하지 않는 북한의 태도에 대한 우려가 반영되어 있다.⁵⁷⁾ 이처럼 북한과 EU의 관계에서 북핵문제와 인권문제는 북한과 미국, 일본 사이의 경우처럼 둘 사이의 외교관계를 결정짓는 중요한 요소로 작용하기도 한다.

그러나 EU는 이러한 문제가 완전히 해결되지 않았음에도 불구하고 미국이나 일본과는 달리 북한에 대한 인도적 원조를 중단하지 않고, 국제사회에서 북한이 서방국가와 고립되지 않도록 경제, 외교 채널을 유지함으로써 그 중재자로서의 역할을 계속하고 있다.⁵⁸⁾ 즉, 이러한 EU의 대북외교 특성을 고려해 본다면 EU의 ODA는 TKR 연결 사업을 위한 재원으로서 다른 재원들에 비해 상대적으로 활용 가능성이 높다고 할 수 있다.

2) TKR 연결 사업 지원으로 인한 EU의 기대효과

(1) TKR 연결 사업 지원에 대한 명분

KEDO를 통한 북한의 경수로 사업의 종료로 EU가 개발협력사업⁵⁹⁾ 지원의 관점에서 북한을 지원하는 협력사업 중 하나가 사라졌다. 이는 그 동안 대북관계에서 EU가 나름대로 그 영향력을 끼칠 수 있도록 매개체 역할을 해 왔던 중요한 협력 사업이 사라졌음을 의미한다. 이 외에도 EU가 물론 다른 선진국들과는 달리 북한에 대해 지속적으로 인도주의적인 원조를 펼치고 있지만⁶⁰⁾ 이러한 원조는 경제개발의 관점에서 북한에게 근본적인 도움을 주지는 못한다. 물론 국제사회에서 북핵문제가 일단락 해결되어야 하는 전제조건이 국제사회를 통한 북

57) 조명철 외(2005), "EU의 역할과 대북 경제지원 방안" 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』, 대외경제정책연구원(KIEP), pp. 199 참조

58) Ibid. pp. 199 참조

59) 개발협력사업이란 식량지원, 보건-의료서비스 지원과 같은 긴급구호의 수준을 넘어 개발도상국 경제가 자립할 수 있는 기반과 역량을 구축할 수 있는 분야의 사업을 지원하는 것으로서 시장경제교육, 에너지 부문 재건, 운송부문의 시설 현대화, 농촌지역 개발사업 등이 포함될 수 있다. Ibid. pp. 228 참조

60) 2004년 1월 9일: 5백만 유로 지원(영양실조 어린이 및 임산부, 육아 여성들을 위한 영양보충), 2004년 4월 24일: 200,000 유로 지원(덴마크 적십자의 룬촌열차사고 희생자를 위한 긴급의료서비스 지원), 2004년 6월 3일: 9백1십만 유로 지원(보건센터, 병원 및 특수시설의 재건을 위한 장비 및 의약품 제공), 2004년 6월 28일: 1백2십5만 유로 지원(룬촌열차사고 관련 재건 사업 및 복구활동 지원) EU-북한관계, 주한 EU 대표부 (<http://www.delkor.cec.eu.int>) 참조, 검색일: 2006년 6월 7일

한의 개발협력사업 지원을 막고 있는 상황에서는 현재 EU의 원조가 북한에 도움이 되는 것은 사실이다. 그러나 EU가 인도주의적인 원조나 식량원조에서 탈피하여 개발협력지원과 같은 장기적인 관점에서 지원을 하게 된다면 ODA를 통해 북한의 경제발전에 더 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 게다가 미국, 일본 등과 같은 다른 선진국들이 협력하지 못하는 부분에서 북한과 보다 깊은 협력 관계를 만들어 가며 대북관계에 있어 그 영향력을 확대해 나갈 수 있을 것이다.⁶¹⁾ 또한, 북한도 인도주의 원조 보다는 개발협력 사업을 선호하고 있기 때문에 EU의 이러한 원조를 쉽게 받아들일 수 있을 것이다. 더욱이 TKR-TSR 연결 사업과 관련하여서도 북한의 철도 현대화 과정에 필요한 자금 조달 방법에서 북한은 기존의 러시아 단독 부담 원칙에서 다자가 참여하는 국제 컨소시엄 방식에 대해 동의하였기 때문에 만약 EU가 이 사업에 협력할 의지가 있다면 성사될 가능성이 높다.

그리고 북한의 철도 현대화 사업과 같은 교통인프라 구축 사업은 개발협력 사업 가운데서도 경제성장의 근간을 마련하여 궁극적으로 북한의 빈곤해소에도 큰 도움을 줄 수 있는 사업이라는 점에서 그 의미가 있다. 2004년 OECD DAC에서 발간한 ‘경제성장과 빈곤해소에서의 인프라의 역할 (Role of Infrastructure in Economic Growth and Poverty Reduction)’에 의하면 1991년 동구 유럽과 중앙아시아 등을 포함한 구 사회주의권 국가의 경우 시장중심경제로 체제전환을 시도할 때 철도, 도로, 공항과 같은 전국 단위의 인프라 구축이 외국인 직접투자, 사유화, 민간영역의 발전, 시장자유주의 등이 뿌리 내리는데 중요한 역할을 했다고 지적한다.⁶²⁾ 만약에 EU가 이러한 TKR 연결 사업과 같은 북한의 철도 인프라 구축의 발전을 위해 ODA를 시행한다면, 국제사회로부터 고립되어 빈곤의 고리를 끊지 못하고 있는 북한에게 커다란 경제발전의 기회를 제공하는 것이다. 이는 명분 상 본래의 ODA의 취지와 그 추구하는 목적에 상당히 부합하며 TKR

61) 특히 이러한 개발지원 사업 위주로 국제사회의 대북지원 방향이 전환되기 위해서는 EU의 역할이 중요하다. 북한 핵문제가 평화적으로 해결되더라도 북한을 ‘불량국가(rogue states)’의 하나로 분류하고 있는 부시행정부의 집권기간에는 북-미관계가 완전히 정상화되기가 어려울 가능성이 높으므로 EU가 대북 개발지원을 선도할 필요가 있다. 북한당국 또한 미국, 일본과 북핵문제 해결 이후에도 북한 인권문제와 일본인 납치문제 등과 같은 각종 현안들로 충돌할 경우 EU 국가와의 경제지원과 교류에 보다 적극적인 태도를 보일 가능성이 높다. 조명철 외 (2005), “EU의 역할과 대북 경제지원 방안” 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』, 대외경제정책연구원(KIEP), pp. 228-229 참조

62) Development Assistance Committee(2004), 『Role of Infrastructure in Economic Growth and Poverty Reduction - Lessons Learned from PRSPs of 33 countries』, OECD, pp. 5 참조

연결을 통한 한반도 평화 환경 조성에도 커다란 기여를 하게 될 것이다. 게다가 현재 다른 선진국들이 북한에 대한 원조를 하고 있지 않은 상황에서 EU만이 선진국으로서 북한의 빈곤해결을 위한 의무를 수행하는 것은 세계 최대 원조 공여국으로서 큰 의미가 있을 것이다. 특히, EU 회원국들은 이러한 대북지원을 기회삼아 국제사회에서 다시 한 번 가장 모범적인 원조 국가들로서 자리매김 하는 계기가 될 것이다.

(2) TKR 연결 사업을 통한 실리

TKR 연결 사업에 EU가 적극적으로 참여함으로써 기대되는 실리는 크게 정치적인 이익과 경제적인 이익으로 나눌 수 있다. 일단 정치적으로 대북 외교관계에 있어 TKR 연결 사업의 참여는 EU의 영향력을 행사할 수 있는 하나의 수단으로써 그 역할을 할 것이다. 최근 KEDO에서 진행하던 북한 경수로 사업⁶³⁾이 완전히 종료됨으로써 EU는 중요한 대북 경제협력 사업 하나를 잃었다. 이는 현재 EU가 국제사회의 다른 강대국들과 달리 6자회담에 참여하고 있지 못한 상황에서 대북 영향력을 행사할 수 있는 여지가 또 하나 줄어들었음을 의미하는 것이다. 그러나 만약 TKR 연결 사업에 EU가 적극적으로 참여하게 된다면, 북한도 사업의 성공을 바라고 있는 상황에서 EU에게는 대북 영향력을 확보 할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다. 게다가 현재 미국이 북한을 고립시키는 정책을 사용하는 것과 비교해 EU가 오히려 원조를 통하여 그 영향력을 점차 확대해 나가기 시작한다면 EU의 대외정책을 시행함에 있어 미국으로부터 독립성을 확보하는 의미를 가진다고도 할 수 있다.⁶⁴⁾ 그리고 EU가 북한과 공식적으로 수교를 맺은 이유를 보면 냉전시기동안 침체되었던 동북아에서 유럽 국가들의 존재감을 증대시키고 국제무대에서의 영향력을 강화하려는 의도가 충분히 있었다고 볼 수 있다.⁶⁵⁾ 따라서 TKR 연결 사업을 통한 북한과의 협력 및 한국과 러시아와의 관

63) 경수로 사업을 주도하고 있는 KEDO의 경우 DAC가 지정하고 있는 다자기구에 포함되지 않기 때문에 그 지원 실적이 ODA에는 해당 되지 않는다. 특히 KEDO사업에 참여했던 일본의 국제협력은행(JBIC)의 경우에도 ODA가 아닌 별도 계정으로 사업에 참여하였다. 권을 외(2003), 『우리나라 ODA(공적개발원조) 통계작성 및 추계방식의 개선방안』, 국회통일외교통상위원회 연구보고서, pp. 42 참조

64) 한 예로 프랑스의 경우 주요 대외정책의 목적은 미국으로부터 독립적인 EU의 역량을 개발하고, EU 내에서 자국의 독자적인 영향력을 행사하는데 있다. 한국수출입은행 해외경제연구소(2004), "Part 2 주요국의 공적개발원조", 『우리나라 공적개발원조의 중장기 정책방향』, 한국수출입은행, pp. 153 참조

계를 바탕으로 EU는 동북아에 보다 큰 영향력을 행사할 수 있을 것이다. 즉, TKR 연결 사업은 그 중요성에서도 언급했다시피 단순히 남북한 간의 철도연결의 문제가 아니라, 동북아 경제협력을 위해 유라시아 전체를 하나의 연결된 철도로 묶을 수 있는 기본적인 인프라에 대한 투자이기 때문에 TAR의 한 지선이기도 한 TKR 연결에 대한 적극적인 협력은 곧 전체 동북아 국가들과의 협력을 의미한다고 볼 수 있다. 이는 경제적인 원조를 바탕으로 하여 동북아에서 유럽의 정치적인 영향력을 증대시킬 수 있는 실제적으로 중요한 협력 사업 가운데 하나가 될 것이다.

두 번째로 기대되는 경제적인 이익은 ODA를 통한 개발협력 이후 본격적으로 유럽의 민간 기업이 북한에 진출할 수 있는 기회가 상당부분 보장된다는 것이다. EU의 대북지원을 통한 관계개선으로 다른 선진국과는 달리 몇몇 유럽계 다국적 기업이 북한에 이미 진출한 사례를 보면 그 효과를 예상할 수 있다.⁶⁵⁾ 더욱이 TKR 연결 사업에 대한 지원을 시작하고 북한이 경제적으로 개방되기 시작한다면, 조기진출을 통한 선점효과가 높은 부문 중에 하나인 운송 분야에 더 많은 유럽기업들을 진출시킬 수 있을 것이다. 그리고 실제로 TKR이 연결되고 유라시아 철도가 완성되면 운송수단의 다양화와 운송시간 및 운송비용의 절감으로부터 오는 경제적인 효과도 예상된다. 한 가지 예로 현재 TSR을 이용해 핀란드가 얻는 경제적인 이익을 살펴보면 TSR의 기착지와 발착지의 화물 처리를 통해 얻는 이익은 상당한 것으로 평가되고 있다. 이처럼 만약 앞으로 TKR이 연결되고 유라시아를 관통하는 철도가 연결된다면 일본, 한국 등과 유럽 간에 제품의 상당 부분이 이 철도로 운송될 것이기 때문에 그 기대효과는 지금보다 더 크다고 할 수 있다.⁶⁷⁾

65) 김영준(2001), "EU-북한 간 수교동향과 한반도 전략구도 변화", 『유럽연구』, 한국유럽학회, 제14권, pp. 221 참조

66) 구체적인 진출 사례는 조명철 외(2005), 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』, 정책연구 05-21, 대외경제정책연구원(KIEP), pp. 232 참조할 것.

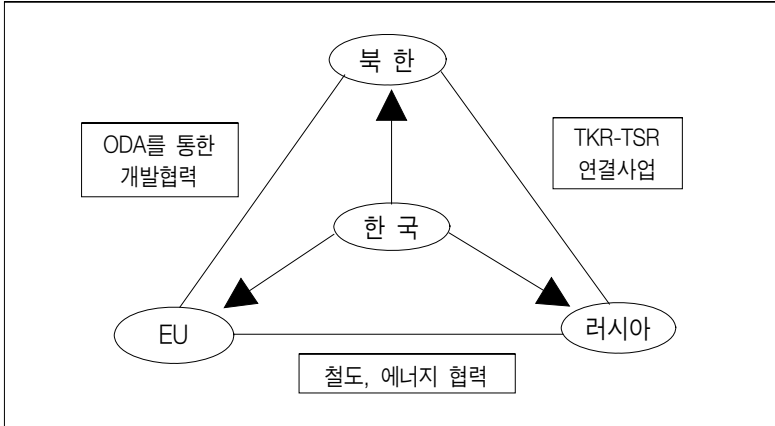
67) 지금도 TSR을 통하여 핀란드에서 한국 및 일본으로 수출되는 목재 및 펄프제품 등이 운송된다. 성원용(2005), "TKR-TSR 연결과 한-러 교통협력의 과제: 동북아시아 교통협력의 쟁점과 과제", 『월간교통』, 교통개발연구원, 통권 83호, pp.46 참조

IV. EU회원국의 공적개발원조(ODA) 활용을 위한 한국정부의 역할

1. TKR 연결 사업을 위한 한-북-러-EU 간의 협력 모델

현재 TKR 연결 사업의 진행상황을 보면 경의선과 동해선의 연결로 일단 남북한의 단절된 구간은 연결된 상태이다. 게다가, TKR-TSR 연결과 관련된 논의는 2006년도에 들어서면서 남북한과 러시아간의 협력을 통해 더욱 활발히 이루어지고 있다. 그러나 실질적으로 북한의 철로를 보수하기 위한 비용 마련에 있어서는 아직 구체적인 방안이 도출되지 못한 실정이다. 이러한 문제점에 대해 해결방안을 제시하는 것이 이 논문의 목적이며, 지금까지 재원 조달 측면에서 어떤 재원이 현 상황에서 가장 활용 가능성이 있는지 검토해 보았다. 결국 EU의 ODA가 현재 북한의 대외관계를 고려해 보았을 때 다른 민간자본이나 국제금융기구의 공적자금, 그 밖의 미국, 일본 등과 같은 선진국의 양자간 ODA와 비교해 보았을 때 가장 조달 가능성이 높은 재원으로 평가될 수 있다. 더욱이 EU의 ODA는 그 규모가 클 뿐만 아니라 지금까지 북한에 지속적으로 집행되고 있었기 때문에 현실적으로 TKR 연결 사업에도 이 재원을 활용할 수 있는 가능성은 더욱 크다고 할 수 있다. 물론 EU의 ODA 만으로 북한의 모든 철로를 현대화 하는 것은 불가능하지만, 북핵문제의 해결 이전에 즉, 국제금융기구의 활용 및 민간자본의 유치를 통한 본격적인 재원조달 이전에 TKR 연결 사업을 계속 발전시켜 나가기 위한 중요한 재원이 될 수 있음은 분명하다. 그리고 EU 입장에서 TKR 연결 사업과 같이 북한의 직접적인 경제개발협력 사업에 ODA를 집행한다면 이미 살펴보았듯이 정치-경제적으로 기대되는 이익도 상당히 존재한다. 그렇다면 이러한 상황에서 TKR 연결 사업의 재원으로서 필요한 EU의 대북 ODA를 어떻게 확대, 유도할 것인가? 그리고 한국 정부는 이를 위해 어떤 역할을 해야 할 것인가? 다음의 <그림 2>는 지금까지의 논의를 바탕으로 TKR 연결 사업을 중심으로 한 각국의 협력관계를 개괄적으로 표현하고 있다.

[그림 2] TKR 연결 사업을 위한 한-북-러-EU 간 협력 모델



이 모델은 TKR의 국제적인 특성으로 인해 특히 TKR-TSR 연결 논의를 중심으로 한 기존의 한-북-러의 3자 관계에 재원을 조달할 능력이 있는 EU를 포함시킨 것이다. 이렇게 맺어진 4자 관계에서 EU의 ODA를 끌어내기 위해서는 각국 간의 복합적인 협력이 필요하다. 예를 들면, 기본적으로 북한은 북핵문제 및 인권문제 등을 점차 개선해 나가며 EU와의 협력의 수준을 높여 개발협력 부분에 EU의 ODA를 이끌어내야 한다. 게다가 러시아는 거시적인 관점에서 유라시아 철도를 잇는 중심 국가로서 유럽-러시아의 철도연결 사업과 한반도-러시아의 철도 연결 사업을 연계하여 추진해야 할 것이다. 또한, 한국의 경우 한국의 민간 기업들이 국제컨소시엄을 통해 러시아 철도 및 유럽과의 연결 구간에 대해 투자할 경우 EU 및 러시아와 유라시아 철도협력을 강화해 나갈 수 있을 것이다. 마지막으로 EU의 경우 민간자본을 유치하기에는 아직 여건이 조성되지 않은 북한의 TKR연결 사업에 ODA를 집행함으로써 대북문제를 조절하는 하나의 수단으로 활용할 수 있을 것이다. 이처럼 EU의 ODA를 동원하여 TKR연결 사업을 지속해 나가기 위해 한국 정부는 우선 TKR연결을 위한 협력 모델 안에서 각국의 이해관계를 면밀히 분석해야 할 것이다. 그리고 그 이해관계를 바탕으로 각국의 협력을 이끌어 내기 위한 논리를 개발하고 그에 맞는 적절한 전략을 세워야 할 것이다.

2. 한국 정부 부처 간의 협력 강화

일단 대외적으로 다른 국가들과 협력을 강화해 나가기 위해서는 TKR연결 사업과 관련된 국내 정부부처 간의 협력은 필요조건 이라고 할 수 있다. 특히 남북 철도 및 TKR과 TSR의 연결은 주변 관련국들과의 관계를 고려해야 하고, 국가 기간교통망 정책과도 연계되어야 하며, 국가예산에 투자지원 자금이 편성되어야 할 뿐 아니라 장기적으로 민족통일을 실현하기 위한 전략적 판단이 필요한 대목도 많은 사업이다. 따라서 건설교통부, 외교통상부, 국방부, 기획예산처, 재정경제부 등을 중심으로 범정부적 차원의 유기적인 정책 입안과 실천이 필요한 사업이다. 그러나 현재 이런 종합적이고도 유기적인 사업추진이 이루어지고 있다고 보기는 어렵다.⁶⁸⁾ 이처럼 각 부처 간의 협력이 현실적으로 어렵다면 국가적으로 중요한 TKR 연결 사업을 조직적으로 수행하기 위한 전담기구를 마련하는 것 또한 하나의 방법이며 각 부처와 지속적인 교류를 통해 정부부처 간의 의견을 조율해 나가야 할 것이다. 이를 바탕으로 대외관계에서 북한에 대한 지원을 요청할 때 특히 지금 논의 하고 있는 TKR 연결 사업에 재원을 동원할 때 거시적인 관점에서 한 목소리로 한국 정부의 의견을 표현할 수 있을 것이다.

특히 지금 EU의 ODA를 어떻게 유치할 것인가를 논의하는 상황에서 또 하나 개선되어야 할 점은 한국정부의 대북지원에 대한 실적을 정리하는 방법이다. 현재 대북지원에 대한 통계는 크게 주민양래, 교류협력, 인도지원, 경수로 사업 등 사업별로 정리되고 있는데, 기존의 이 같은 방법에서 일반적으로 다른 개도국을 지원할 때 통용되는 ODA 기준의 통계 작성방식⁶⁹⁾을 따르게 된다면 개발협력 관점에서 대북지원 자료의 엄밀성을 더욱 높일 수 있을 것이다.⁷⁰⁾ 비록 한국정부의 대북지원이 한국정부의 ODA에는 포함되지 않는⁷¹⁾, TKR 연결과 같은

68) “남북 철도연결은 투자가치 충분한 사업”, [대륙 철도의 꿈 (2)] 이철 철도공사 사장 인터뷰, 프레시안, 2006년 5월12일

69) 대북경험이 확대되면서 정부차원에 지원되는 대북사업 중에서 현재 ODA 지원조건에 부합하는 양허성 원조사업은 크게 무상으로 공여되는 인도적 지원사업과 유상으로 공여되는 대출사업으로 구분될 수 있다. 그러나 아직 통계작성의 표준화와 양식화가 되어 있지 않기 때문에 DAC 작성 지침(SRD)에 부합할 수 있는 지침을 마련해서 대북사업의 집계 및 사업관리에 개선을 도모해야 할 것이다. 권을 외(2003), 『우리나라 ODA(공적개발원조) 통계작성 및 추계방식의 개선방안』, 국회통일외교통상위원회 연구보고서, pp. 35 참조

70) Ibid. pp. 34-35 참조

71) 대북지원이 ODA로 포함되지 않은 이유는 대북지원사업을 국가 간의 원조가 아닌 민족 내부의 특수관계로 보아 통일부에서 관리하고 있고, WTO 협정 기준 시 국회에서 북한과의 거래를 내국민거래로 규정한 점, 헌법상 북한 지위 문제, 무역 및 투자관계를 고려할 때 경제적 실익 등을 고려하여 ODA 추계에서 제외되었기 때문이다.

개발협력 사업에 다른 선진국의 ODA를 유치하기 위해서는 ODA 기준에 맞게 작성된 통계자료가 적절히 사용될 수 있을 것이다. 즉, 한국이 아직 정식 DAC 회원국은 아니지만 원조 공여국 가운데 하나로서 EU 회원국과 원조 관련정책에 대해 의견을 교환할 때, 이러한 자료는 북한에게 필요한 원조가 무엇인지 보다 구체적으로 그 내용을 전달할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 통계방식을 활용하기 위해서라도 대북지원 사업을 추진하고 있는 통일부는 현재 한국의 ODA를 집행하고 있는 주무 부처인 외교통상부와 재정경제부 그리고 관련 산하기관인 한국국제협력단(KOICA)과 한국수출입은행 등과도 정보를 공유하며 협력해야 할 것이다. 결과적으로 이러한 국내 정부부처간의 협력을 통해 한국정부는 대북한 국제사회의 원조 및 선진국의 ODA를 확대하기 위한 전략적인 기반을 마련할 수 있을 것이다.

3. EU의 대북 공적개발원조(ODA) 활용을 위한 러시아와의 협력

한국정부가 러시아와의 협력에서 주안점을 두어야 할 것은 우선 TKR-TSR 연결 논의를 통해 구성된 한-북-러 3자 대화채널을 지속적으로 유지하고 이를 통해 외국자금의 유입에 대한 북한의 개방을 유도하는 것이다. 그리고 한국정부는 한-러-EU 간의 관계를 통해서 TKR 연결 사업이 거대한 유라시아 철도를 잇는 중요한 사업이라는 점을 모두가 인지하도록 하고, 특히 러시아와의 협력을 통하여 EU로부터 TKR 연결 사업에 대한 ODA 집행을 유도해야 할 것이다.

먼저 TKR-TSR 연결 사업을 비롯하여 북한의 철로를 현대화 하는 과정에 EU의 ODA와 같은 자금을 활용하기 위해서는 북한의 개방적인 자세와 적극적인 협력이 필수적이다. 다행히도 TKR-TSR 연결을 중심으로 한 한-북-러 협력은 2006년 3월 16일부터 19일까지 열린 시베리아 횡단철도 운영자회의(CCTST)에서 최초로 3국이 양해각서 및 협력의정서를 체결하는 성과를 올리는 등 점차 발전하고 있는 추세이다. 게다가 북한은 사업의 재원조달 부분에서 국제 컨소시엄을 통한 방법에 동의하는 등 이 사업에 대한 개방적인 자세를 취하기도 하였다. 여기서 한국 정부는 경의선과 동해선의 단절구간 연결 이후 TKR-TSR 노선 구축

ibid. pp. 34 참조

에도 주체적으로 참여하려면 우선 러시아 및 북한과 3자간 협력체제의 틀을 구축하는 데에 주도적인 역할을 해야 할 것이다. 현재는 CCTST와 같은 다자적 기구나 한-러 철도협력위원회나 남북한 철도위원회와 같은 양자적 기구만을 통해 협력을 유지하고 있는 상황이다. 그런데 만약 3자간 협력체의 구성 및 회담의 정례화를 통해 보다 긴밀한 3각 협력을 유지할 수 있다면, 철도 관련 각 국의 정책에 서로가 더욱 영향력을 끼칠 수 있는 형태가 될 것이며 이는 지금 상황보다 한국 정부에게 유리할 것이다.⁷²⁾ 결국 이러한 협력체 안에서 러시아와의 협력을 통하여 북한의 정책에 직접적인 영향을 끼치는 것이 북한의 점진적인 개방을 유도하고, EU의 ODA가 더욱 확대 지원될 수 있는 여건을 마련할 수 있을 것이다.

둘째로 한-러-EU 간의 관계에서 한국 정부는 TKR-TSR 연결 사업을 위해 러시아가 보다 적극적으로 EU에게 재원을 요구할 수 있도록 협력해야 할 것이다. 현재 러시아의 입장에서 북한 철도를 현대화 하는 비용이 상당한 부담이 되는 상황이기 때문에 한국 정부는 민간자본의 유치가 힘든 북한의 현실을 러시아와 공유하고, EU의 대북 ODA를 유도 및 확대하는 과정에서 러시아의 도움을 얻어야 할 것이다. 일반적으로 러시아는 EU 및 동북아 지역의 국가들과 철도 인프라 구축 사업을 진행시킬 때에 에너지 수송 관련 인프라 구축과 연계하여 진행하고 있다. 그렇기 때문에 러시아와 에너지 부분에서의 협력이 필요한 EU 같은 경우에도 러시아 철도 설비 현대화에 투자하고 있는 실정이다.⁷³⁾ 이처럼 막대한 에너지를 보유하고 있는 러시아의 경우 EU와의 관계에서 상당한 영향력을 가지고 있다.⁷⁴⁾ 따라서 TKR-TSR 연결 사업은 러시아의 미개발 지역인 동시

72) 현재 러시아, 또는 북한과의 양자적 틀인 한-러 철도협력위원회나 남북한철도위원회 등만으로는 이 사업에 대한 한국의 적극적인 참여가 보장되지 않을 것이며, 이러한 체제가 장기화할 경우에 TSR-TKR 사업은 러시아가 주도하게 될 것이며, TSR-TKR 노선에서 차지하는 북한 구간의 핵심적인 위치와 북-러 간의 전통적인 협의 채널을 고려할 때 한국은 북한에 대해서도 이 사업과 관련한 주도권을 상실하게 될 것이다. 정여천(2001), 『남북한 러시아 3자간 철도협력의 논의동향과 정책과제』, 대외경제정책연구원, pp. 75 참조

73) 유럽산업계는 이미 국제 컨소시엄 형태로 러시아 철도 설비 현대화에 240억 유로(약 302조 3,000억원)에 달하는 투자계획을 제안하였다. 성원웅(2005), “TKR-TSR 연결과 한-러 교통협력의 과제: 동북아시아 교통협력의 쟁점과 과제”, 『월간교통』, 교통개발연구원, 통권 83호, pp. 55 참조

74) 블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 지난달 말 “(유럽에 집중된) 러시아의 에너지 수출선을 아시아로 바꿀 수 있다”고 말했다. 러시아 국영 가스회사인 가스프롬의 센트리카(영국 최대 가스업체) 인수를 영국 정부가 법 개정을 통해 막으려 한다는 보도에 대한 반발이다. 이에 앞서 가스프롬의 알렉세이 밀러 회장도 유럽에 대한 가스 공급을 중단할 수 있다는 협박성 성명을 내놓았다. 러시아는 유럽이 소비하는 가스의 25% 이상을 공급하고 있다. “세계는 지금 자원전쟁 중”, 중앙일보, 2006년 5월 4일

베리아의 개발을 위한 인프라 구축의 성격이 강한데, 이를 위해 북한 철로 현대화 작업이 전제되어야 하기 때문에 만약 EU의 ODA를 통한 재원조달이 가능한 상황이라면 러시아는 EU에게 TKR 부분에 지원될 대북 ODA 확대를 설득할 충분한 인센티브를 가진다고 볼 수 있다. 결국 이러한 전략을 통해 TKR 연결 사업을 성공시키기 위해서는 먼저 TKR의 재원으로서 EU의 ODA에 대해 한국 정부가 그 중요성을 인식해야 할 것이다. 그리고 러시아와 EU의 이해관계를 바탕으로 보이는 위와 같은 논리를 가지고 러시아와 협력하고, 이를 지렛대 삼아 TKR 연결 사업에 EU의 ODA를 유치해야 할 것이다.

4. EU의 대북 공적개발원조(ODA) 확대를 위한 북한과의 협력

북한이 국제사회의 원조를 비롯하여 EU로부터도 원조를 많이 받지 못하는 이유는 역시 북핵문제 및 인권문제 등이 해결되지 않았기 때문이다. 따라서 EU의 ODA를 인도주의 원조 수준에서만 머무르게 하지 않고 개발협력 수준으로 확대시키려면 북한 스스로도 변화가 필요하며, 한국정부는 북한의 이러한 변화를 유도하며 촉진하는 역할을 해야 할 것이다.

우선 EU는 북핵문제를 해결하는 과정에서 직접적인 압박 대신에 NPT (Non-Proliferation Treaty) 나 IAEA (International Atomic Energy Agency) 등을 통한 접근을 하고 있고, 6자회담의 틀 안에서 적절히 해결되어야 함을 강조하고 있다.⁷⁵⁾ 그러나 이처럼 직접적으로 EU가 북핵문제의 해결에 나서지 않더라도 EU는 북핵문제 해결에 있어 직간접적인 영향을 끼치길 원하며, 이 문제가 해결되지 않는 이상 대규모의 원조는 어렵다는 입장을 가지고 있다.⁷⁶⁾ 그렇기 때문에 국제사회로부터의 원조뿐만 아니라 EU의 ODA를 통한 대규모의 개발협력 원조를 기대한다면 북한 스스로 북핵문제를 해결해 나가고자 하는 의지가 필요하며 6자회담을 통해 조속히 북핵문제가 해결되어야 할 것이다.⁷⁷⁾

75) Louis Michel(2005), "The Non Proliferation Treaty must be preserved by all means", European Commissioner for Development and Humanitarian Aid, <http://ec.europa.eu/> 참조, 검색일: 2006년 6월11일

76) EU 집행위는 2006년까지 대북 기술지원사업과 개발프로젝트 진행을 위해 3,500만 유로를 지원하기로 결정하였다. 그러나 현재 승인된 지원 사업은 북핵문제로 집행이 연기되고 있는 상황이다. 조명철 외(2005), 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』, 정책연구 05-21, 대외경제정책연구원(KIEP), pp. 209 참조

두 번째로 EU의 경우 대북 인권문제에 있어서 다른 선진국보다 더 적극적인 해결을 요구하며 문제해결의 하나의 축을 형성하고 있다. 특히 EU는 대북인권 압력을 강화하고 북한당국이 유엔인권위원회의 결의 내용을 준수하는 것을 촉구하기 위해서 유엔총회에 북한 인권개선 촉구 결의안을 상정하여 2005년 12월16일에 이를 채택하게 하는데 성공하였다.⁷⁸⁾ 이처럼 인권문제 해결에 적극적인 EU와 보다 심화된 협력을 유지하기 위해서는 북핵문제의 해결도 중요하지만 인권문제에 대한 개선도 시급하다고 할 수 있다. 특히 한국 정부의 경우 국제사회에서 북한과의 관계 악화를 우려하여 대북인권문제에 대해 적극적인 입장을 표명하고 있지 않은데, 이제는 국제사회의 이슈가 되어버린 이상 문제해결에 좀 더 적극적인 자세를 보여야 할 것이다. 이와 더불어 최근 북한의 인권상황이 비록 형식적이고 제도적인 변화이지만 점차 나아지고 있는 모습을 보이고 있기 때문에⁷⁹⁾ 물론, 북한의 경제적인 어려움으로 인해 국제사회의 지원을 의식한 표면적인 변화라고 치부할 수도 있지만, 한국정부는 이러한 북한의 변화를 바탕으로 남북 관계에서도 하나의 중요한 의제로 삼고 실질적인 인권 개선을 위한 노력을 시작해야 할 것이다. 게다가 한국정부는 EU 및 국제사회에도 중국의 경우처럼 인권문제의 해결은 단시일에 이루어지지 않는다는 점을 인식시키고, 오히려 대북 경제협력이 궁극적으로 북한 주민들의 생존권을 보장 해 줄 수 있다는 점을 설득해야 할 것이다.

5. 원조 공여국 지위 및 ASEM을 통한 EU와의 협력

TKR 연결 사업에 EU의 ODA를 동원하기 위해서 한국정부는 원조 공여국의 입장에서 EU와의 협력을 시도해야 한다. 한국은 과거 ODA 수원국의 지위에서

77) 북핵문제 해결에 대한 논의는 또 하나의 거대한 논의거리로서 여기서는 EU원조를 확대하기 위한 조건 가운데 하나로 그 문제해결의 필요성만을 언급할 뿐 보다 깊은 논의는 하지 않기로 한다. 게다가 EU 같은 경우 북핵문제가 해결되지 않은 상황에서도 ODA를 통한 원조를 하고 있기 때문에 북핵문제의 완전한 해결이 반드시 EU의 ODA를 활용하기 위한 선결조건은 아니라고 할 수 있다.

78) 임순희 외(2006), 『북한인권백서 2006』, 통일연구원, pp. 13 참조

79) 1998년 헌법 개정으로 거주이전의 자유 및 개인소유 확대가 법적으로 보장되었고, 2002년 7·1 조치로 상행위가 허용되는 등 사회적 변화를 수용하는 경제제도의 개선이 취해졌으며 경제범죄 등을 구체화하였다. 또한 북한 당국은 2003년-2004년에 걸쳐 형법 및 형사소송법의 개선조치를 취하여 전근대적이고 비민주적이라는 비판 요인을 제거하였다. 죄형법정주의 도입 등으로 주민들은 적어도 형식적으로는 형법의 근거 없이 처벌될 수 없게 되었고, 형법을 포함한 법전을 일반주민들에게 공개하는 것이 허용되었다. 나아가서 2003년 6월에 장애인보호법을 채택하여 장애인들의 권익보호를 법제화하였다. Ibid. pp. 15 참조

여러 선진국들과 국제사회의 원조를 통해 경제성장을 이루어 현재는 ODA 공여국으로서 개발도상국에게 ODA를 시행하고 있다. 비록 한국은 아직 DAC 회원국도 아니며 ODA 규모는 GNI의 0.06% 비율로 DAC 회원국의 평균인 0.23%에도 크게 못 미치지만 앞으로 그 규모를 점차 확대할 예정이며 2012년까지 0.12%까지 늘릴 계획을 가지고 있다.⁸⁰⁾ 그리고 만약 ODA의 규모가 확대되고, ODA의 유·무상 원조의 비율이 DAC 기준에 맞게 조정된다면 향후 DAC 가입도 기대해 볼 수 있다. 이처럼 한국은 국제사회에서 원조 공여국으로서 그 자리를 잡아가고 있지만 북한은 아직 경제발전을 이루지 못하고 있으며 더욱이 미국의 경제제재 등으로 인해 고립되어 있는 상황이다. 이러한 상황 속에서 북한의 경제는 계속 악화되어 가고 있으며, 이러한 문제의 해결을 위해서 한국정부는 원조 공여국으로서 선진 원조 공여국인 EU와 개도국인 북한에 대한 원조 정책에 대한 논의를 구체적으로 시도해야 할 것이다. 특히 TKR 연결 사업은 북한의 인프라를 구축하는 사업으로 개발협력의 관점에서 북한의 경제발전을 직접적으로 뒷받침 할 수 있어 ODA 본래의 목적과 명분에 상당히 부합한다. 게다가 EU도 TKR 지원을 통해 실질적인 정치·경제적인 효과도 기대할 수 있기 때문에 원조 공여국간의 채널을 이용하여 한국정부가 보다 적극적인 협력을 시도할 경우 TKR 연결 사업에 EU의 ODA를 동원할 수 있을 것이다. 그리고 향후 한국이 DAC 회원국이 되었을 경우에는 원조 공여국간의 정책 협력이 더 심화될 것으로 기대되며, DAC 안에서 북한 개발에 대한 정보를 다른 선진국에게 적극적으로 제공하고 북한의 경제개발을 위한 정책들을 제안해야 할 것이다.

그리고 EU와의 협력관계에서 ASEM (Asia-Europe Meeting) 체제를 활용하는 것도 또 하나의 방법이 될 수 있다. 특히 TKR 연결 사업과 관련된 ASEM 사업으로서 지난 2004년 6월 17일부터 18일까지 서울에서 ‘철의 실크로드 ASEM 심포지엄 (ASEM Symposium on An Iron Silk Road)’이 열렸다. 이 심포지엄은 2004년 4월 18일 아일랜드 킬다레(Kildare)에서 열린 ASEM 제6차 외무장관 회의에서 승인되었으며, 모든 ASEM 회원국을 비롯하여 유라시아 철도 연결의 관

80) 게다가 노무현 대통령은 2006년 3월 6일 아프리카 순방 중에 대 아프리카 지원과 관련해서, “2008년까지 지금 우리가 하고 있는 ODA(공적개발원조)의 전체 규모를 3배 정도 확대해서 좀 더 적극적으로 기여할 것”이라는 ‘아프리카 개발을 위한 한국 이니셔티브’를 발표하였다. “노대통령 2008년까지 아프리카 ODA 3배 확대”, 연합뉴스, 2006년 3월7일

런 당사국인 러시아, 북한, 카자흐스탄 등도 이 심포지엄에 참여하였다.⁸¹⁾ 이 심포지엄을 통해 각국은 철도 연결 등으로 인해 얻을 수 있는 이점에 대한 의견을 나누었으며 앞으로도 유라시아를 잇는 철의 실크로드 연결 사업에 협력할 것을 천명하였다.⁸²⁾ 그러나 아직 이 연결 사업을 위한 ASEM 차원에서의 구체적인 재원 마련 논의가 이루어지지 않는 것이다. 그러므로 한국 정부는 ASEM 체제 안에서도 EU와의 협력을 통해 전체적인 사업에 대해 보다 구체적으로 재원을 마련하는 노력을 기울여야 하고, 이 가운데 북한의 철로를 보수하는 작업에 필요한 재원도 확보해 나가야 할 것이다. 특히 2006년 9월에 핀란드에서 개최될 제6차 ASEM 정상회의에서 한국 정부는 철의 실크로드 사업의 재원 마련을 위한 논의의 장으로 활용해야 할 것이다. 현재 핀란드가 유라시아를 잇는 철도가 완성되면 EU 회원국 가운데 가장 큰 이익을 얻을 국가로 기대되기 때문에⁸³⁾ 이번 ASEM 정상회의가 핀란드에서 개최되는 것을 기회로 삼아 이 사업의 중요성을 다시 한 번 되새길 필요가 있다. 게다가 핀란드는 2006년 하반기부터 EU 이사회 의장국을 맡을 예정이기 때문에 이번 ASEM 정상회의를 적극적으로 활용하여 철의 실크로드 사업 및 TKR 연결 사업의 필요성을 EU 회원국들에게 확실히 알린다면 EU의 ODA를 통한 재원 마련이 보다 용이해 질 것이다.

V. 결론

TKR 연결 사업이 남북한 관계에 있어서 무엇보다도 중요한 이유는 TKR이 통일에 미칠 긍정적인 역할 때문일 것이다. 게다가 TKR이 연결되어 육로를 통

81) "Finland supports the ASEM Iron Silk Road Symposium", <http://formin.finland.fi/netcomm/news> 참조, 검색일: 2006년 6월11일

82) 이 심포지엄과 관련된 자세한 내용은 심포지엄 참고자료인 KRRI(2004), "ASEM Symposium on An Iron Silk Road (Overcoming the land divide between Asia and Europe), Program & Proceeding" 참조할 것

83) 한 가지 예로 현재 러시아 가전제품시장에서 70%를 점유하고 있는 한국의 가전 3사 제품들이 러시아로 수출되는 경우를 살펴보자. 일단 TSR을 타고 이동한 컨테이너 전용열차는 주로 러시아와 핀란드 간 국경역인 부슬롭스카야까지 이동 된 후, 핀란드 보세창고에서 러시아 딜러에 의해 러시아 내륙(모스크바 주변지역)으로 트럭킹 되어 역수입 된다. 이러한 과정은 핀란드까지 가는 물건이 아님에도 불구하고 러시아의 세관 행정으로 인해 핀란드에 있는 보세창고에 보관되었다가 다시 러시아로 들어가는 것이다. 핀란드는 이러한 부분에서도 경제적인 이익을 보고 있다. 성원용(2005), "TKR-TSR 연결과 한-러 교통협력의 과제: 동북아시아 교통협력의 쟁점과 과제", 『월간교통』, 교통개발연구원, 통권 83호, pp.46 참조

한 남북한의 왕래가 자유로워진다면 지난 반세기 동안 가로막혀 있었던 육로를 통한 대륙으로의 진출이 가능해지고, 다가오는 동북아시아 경제시대에 한반도는 교통과 물류의 허브 기능을 담당하게 될 것이다. 보다 구체적으로 TKR의 연결을 통해 남북한은 정치, 경제적인 협력은 물론 주민들의 왕래를 통하여 사회, 문화적인 협력도 보다 심화될 것이다. 이는 궁극적으로 남북한이 하나 되는 통일을 촉진하는 긍정적인 역할을 할 것이며, 향후 남북한의 통일 과정에 있어 감당해야 하는 막대한 통일비용 또한 감소시키는 역할을 담당할 것이다.

그러나 이러한 기대에도 불구하고 TKR 연결 사업은 그 동안의 협력과정에서 볼 수 있듯이 남북한 간의 정치, 경제적인 다양한 문제들로 인해 아직도 풀어야 할 많은 과제들이 남아있다. 최근의 TKR-TSR 연결과 관련 하여 한-북-러가 거둔 성과는 상당히 긍정적으로 평가할 수 있지만, 이러한 정치적인 부분에서의 협력도 실제로 그 사업을 진행시켜 나가는데 필요한 자원조달과 같은 경제적인 부분이 충족되지 않으면 또 다른 장애물에 부딪히기 마련이다. 결과적으로 이러한 정치적인 부분에서의 협력을 바탕으로 TKR 연결을 위한 현실적인 자원 마련 등 그 비용문제가 해결되어야만 협력 사업에 더욱 속도가 붙을 것이며 소구의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

그래서 본 논문은 TKR 연결 사업을 위한 구체적인 자원 조달 방법에 주목하였고, 과연 지금 상황에서 활용 가능한 자원은 무엇이고, 어떻게 효과적으로 동원할 것인가에 대한 구체적인 연구를 시도하였다. 기존에 TKR 연결 사업 특히 북한의 철도를 현대화 하기위해 필요한 비용의 마련을 위해 큰 틀에서 제시되었던 방법으로 이해당사국 등을 통한 국제컨소시엄을 구성하는 방법이 있었지만, 아직 구체적인 세부 방안들에 대해서는 논의되지 못한 실정이다. 물론 이것이 최근까지 TKR 연결 사업에 대한 기본적인 협력이 잘 이루어지지 못했고, 특히 자원조달 방법에 있어서도 북한이 개방적이지 못한 결과라고도 볼 수 있다. 그러나 TKR-TSR을 중심으로 한 협력이 어느 정도 진행되고 있는 지금 상황에서는 구체적인 자원조달 방안이 논의되어야 할 것이다.

본 연구는 이러한 관점에서 북한의 국제사회에서의 지위를 고려해 보았을 때 가장 빠른 시일 내에 동원할 수 있는 현실적인 자원조달 방법으로 EU의 ODA를 활용하는 방법을 고려해 보았다. 즉, EU의 ODA가 TKR 연결 사업의 재원으로

로서 가지는 그 진정한 가치는 향후 국제금융기구를 통한 차관, 이해당사국 및 민간 등이 참여한 국제 컨소시엄의 구성을 통한 방법 또는 일반적으로 인프라 구축에서 자주 활용되는 방법인 민간의 참여를 통한 프로젝트 파이낸스의 방안들을 활용한 대대적인 자금 조달 이전에 TKR 연결 사업의 진행을 지속적으로 유지시켜 주는데 있다고 볼 수 있다.

따라서 한국 정부는 TKR 연결사업과 관련하여 현재 주어진 조건들을 잘 파악하고 그 조건 안에서 목표를 달성해 나가기 위한 최적의 방안들에 대해 지속적으로 고민해야 할 것이다. 그리고 TKR 연결의 국제적인 성격 등을 고려하여 주변 이해당사국 간의 이해관계를 잘 파악하고, 이해당사국들에게 인센티브가 될 수 있는 구체적인 협력들을 제안해 나가는 중재자로서의 역할을 감당해야 할 것이다. 결국 이러한 과정을 통해 TKR 연결사업도 성공으로 이끌어갈 수 있고, 이미 남북한 간의 문제만이 아닌 남북한의 통일도 주변 국가들과의 협력을 통해 보다 효과적으로 이루어 나갈 수 있을 것이다.

【참고문헌】

-국문 자료-

- 고상두(2002), “북한의 대유럽 외교정책”, 한국세계지역학회 프리드리히 에베르트 재단 공동주최 국제학술대회 발표 논문, 한국세계지역학회, pp. 35-44
- 고승우(2005), “남북중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)의 연결이 우리나라 국제운송물류시장에 미치는 영향에 관한 연구 -TSR을 중심으로-”, 한국해양대학교 대학원 해운경영학과 석사학위 논문
- 권영인(2005), “한반도의 통합적 인프라 구축전략; 한반도 교통 네트워크 구축”, 『국토』, 국토연구원, 제289권, pp. 24-32
- 권율 외(2003), 『우리나라 ODA(공적개발원조) 통계작성 및 추계방식의 개선방안』, 국회통일외교통상위원회 연구보고서
- 김영준(2001), “EU-북한 간 수교동향과 한반도 전략구도 변화”, 『유럽연구』, 한국유럽학회, 제14권, pp. 217-238
- 대통령자문 동북아시아위원회(2004), 『남북 대륙철도 연결, 평화와 번영의 동북아시아대를 열다』, 대통령자문 동북아시아위원회 pp.1-13
- 동용승(2005), “한반도의 통합적 인프라 구축전략; 북핵 이후 한반도 정세와 남북경협 전망”, 『국토』, 국토연구원, 제289권, pp. 6-13
- 박채복(2002), “북-EU관계와 한반도 평화정착에 있어 유럽연합의 역할”, 한국세계지역학회 프리드리히 에베르트 재단 공동주최 국제학술대회 발표 논문, 한국세계지역학회, pp. 1-32
- 박채복(2002), “유럽연합의 대북한 외교의 전개와 한국에 대한 시사점”, 『국제정치논총』, 한국국제정치학회, 제42권 4호, pp. 167-190
- 박채복(2003), “북한 핵문제와 유럽연합의 역할”, 『북한연구학회보』, 북한연구학회, 제7권 2호, pp. 165-183
- 박훤일(2002), “통일에 대한 금융측면의 접근”, 『북한법연구』, 북한법연구회, 제5권, pp. 197-222
- 박훤일(2004), “체제전환국의 인프라 재건과 북한에 대한 시사점”, 『북한법연구』, 북한법연구회, 제7권, pp. 209-235
- 방청록(2003), “유럽연합(European Union) 연구의 현황과 과제: 정치경제학적 분석을 중심으로”, 『국제지역연구』, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 제6권 4호, pp. 25-54

- 변재용(2004), “EU 확대의 의미와 한국의 대응방안”, 『국제지역연구』, 국제지역학회, 제8권 2호, pp. 89-104
- 성원용(2005), “TKR-TSR 연결과 한-러 교통협력의 과제: 동북아시아 교통협력의 쟁점과 과제”, 『월간교통』, 교통개발연구원, 통권 83호, pp.40-55
- 오상식(2005), “주요 선진국의 ODA 정책과 우리의 과제”, 『주요국제문제분석』, 외교안보연구원, pp. 1-18
- 윤덕룡(2005), “한반도의 통합적 인프라 구축전략; 한반도 인프라개발을 위한 재원조달과 국제협력”, 『국토』, 국토연구원, 제289권, pp. 47-55
- 윤영미(2004), “남북한 중단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(TSR) 연계정책의 파급효과를 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 한국정책과학학회, 제8권 2호, pp. 1-21
- 이상만(2003), 『남북한 경제공동체 형성전략 -남북한 경제협력, 통합방향과 재원조달방안-』, 집문당
- 이상준(2005), “한반도의 통합적 인프라 구축전략; 한반도 인프라의 통합적 개발 전략”, 『국토』, 국토연구원, 제289권, pp. 33-46
- 임순희 외(2006), 『북한인권백서 2006』, 통일연구원
- 임양택(2005), “남북한 통일방안에의 규범적 접근: 경제통합을 중심으로”, 2005 경제학 공동학술대회 발표 논문, 한국경제학회 pp. 1-68
- 임현수(2003), “러시아의 동북아시아 외교정책과 TSR-TKR 연결”, 『사회과학연구』, 배재대학교 사회과학연구소, 제22집, pp. 237-264
- 장형수 외(2000), 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』, 대외경제정책연구원
- 정여천(2001), 『남북한 러시아 3자간 철도협력의 논의동향과 정책과제』, 대외경제정책연구원
- 조명철 외(2005), 『북핵 해결 이후 국제사회의 대북 경제지원 활성화 방안: 양자간 지원을 중심으로』, 정책연구 05-21, 대외경제정책연구원 (KIEP)
- 주성환(2003), 『남북한의 경제발전 수준과 산업구조 비교, 그리고 경제교류 협력방향』, 집문당
- 통일부(2005), “평화를 위한 경제, 경제를 위한 평화- 남북협력 비용 어떻게 볼 것인가?”, 통일부, pp. 1-12
- 통일연구원(2006), 『남북경제공동체 형성전략』, 통일연구원 개원15주년 기념

학술회의 발표논문집, pp. 1-218

한국수출입은행 해외경제연구소(2004), 『우리나라 공적개발원조의 중장기 정책 방향』, 한국수출입은행

한종만, 김상원(2003), “한반도 통합과정에서의 남-북-러 경제협력방안 -철도와 천연가스 프로젝트를 중심으로-”, 『슬라브연구』, 한국외국어대학교외국학종합연구센터러시아연구소, 제19권 1호, pp. 179-213

—영문 자료—

Commission of the European Communities(2001), 『Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships』, COM(2001) 469 Final, pp. 1-38

Commission of the European Communities(1994), 『Towards a New Asia Strategy』, COM(94) 314 Final, pp. 1-15

Development Assistance Committee(2004), 『Role of Infrastructure in Economic Growth and Poverty Reduction- Lessons Learned from PRSPs of 33 Countries』, OECD, pp. 1-43

John Sagar(2002), “Co - operation between the European Union and the Democratic Peoples Republic of Korea -The Role of the European Commission- ”, The International Conference Organized by The Korean Association of Area Studies and Friedrich - Ebert - Stiftung, pp. 47-56

Jones, Robert A.(1996), 『The Politics and Economics of the European Union: An Introductory Text』, Cheltenham UK: Edward Elgar

—인터넷 검색—

<http://ec.europa.eu/>

<http://www.koica.go.kr>

<http://formin.finland.fi/netcomm/news>

<http://www.oecd.org>

<http://www.delkor.cec.eu.int>

<http://www.nis.go.kr>

<http://www.kiep.go.kr>

<http://www.pressian.com>

〈장려〉

새터민의 외상 후 스트레스 장애(PTSD)해결을 위한 치료레크리에이션 프로그램 적용



고려대학교 북한학과 3학년 박소영

《 목 차 》

【요약문】

【목 차】

- I. 서론
- II. 외상(trauma)과 외상 후 스트레스 장애(Post Traumatic Stress Disorder)
- III. 새터민의 외상 경험과 외상 후 스트레스 장애의 실태
- IV. 치료레크리에이션
- V. 본 연구에서의 치료레크리에이션 프로그램
- VI. 결론

【참고문헌】

【별 첨】

[요약문]

새터민의 외상 후 스트레스 장애(PTSD)해결을 위한 치료레크리에이션 프로그램 적용

1994년을 시점으로 새터민이 증가하고 있다. 1994년은 북한의 식량난과 경제난이 시작되었던 해로, 탈북 유형이 식량을 찾아 무조건 탈북 하는 ‘기아 모면형’이 주류를 이루었지만, 1999년 이후부터는 미리 이주·이민을 계획하고 돈을 벌려고 탈북을 하는 ‘기획 탈북형’이 늘어나고 있다.

이에 정부는 『북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률』을 시행하고 1999년도 7월 『하나원』을 개소하여 새터민들이 우리사회의 적응하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육체계를 마련하여 실시하고 있다.

그러나 새터민의 남한 사회 적응을 위한 이와 같은 지원 및 노력에도 불구하고, 새터민들은 남한으로 정착하면서 적응의 어려움, 대인관계 형성의 어려움, 이방인으로서 느끼는 차별의식, 가족을 남겨주고 탈출한 것으로 인한 죄책감 등의 문화적 충격의 어려움 등을 겪고 있다.

또한 남한에 정착한 새터민들을 대상으로 실시된 실태조사에 따르면, 새터민 대부분이 북한 내에서 그리고 탈출 과정에서 심각한 외상(traumatic)을 경험하는 것으로 나타났다. 이러한 외상 경험은 외상 후 스트레스 장애(PTSD)로 이어져 새터민 개인적으로나 수용하는 남한에게나 큰 손실을 일으킬 수 있다.

그러나 그간 개발되고 진행되어 온 적응프로그램에서는 이와 같은 외상 후 스트레스 장애(PTSD)문제를 간과해왔다.

정부와 민간단체에서는 새터민들을 위한 사회적응 프로그램 및 지원 사업과 탈북 및 제 3국에서 겪은 심리적·정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정, 정서 순화, 감수성 훈련 프로그램도 제공하고 있으나 제한적이고 일회적이어서 눈에 띄는 효과를 나타내지 못하는 것으로 지적되고 있다.

이와 같은 문제에 있어서 본 연구는 외상적 사건을 경험한 새터민의 정신 건강 문제를 해결하고, 지역 사회의 생활에서 필요한 사회적 기술을 습득함으로써 실제적인 역량을 강화하는 치료레크리에이션 프로그램을 도입하고자 하였다.

치료레크리에이션 프로그램의 도입은 심리·사회적 어려움을 겪고 있는 새터민에게 심리적 이해와 병리적인 취약성을 극복, 강점과 장점을 발견하여 남한사회의 성공적 적응을 돕는 구체적이고 체계적인 유용한 서비스가 될 수 있다.

따라서, 본 연구에서는 새터민의 외상후 스트레스 장애(PTSD)를 해결하는 데에 목적을 두고, 치료레크리에이션 프로그램 중 가장 적합한 ‘성장 지향적 모델’을 이론적 근거로 선택 하였다. 이는 외상 후 고통을 겪고 있는 사람들에게 긍정적인 감정, 즉 행복과 만족을 누리고 개인이 성장을 경험하는 것을 추구한다는 점에서 활용의 의의를 찾을 수 있다.

이러한 근거에 기반 하여 치료레크리에이션 프로그램의 사례를 제시하였으며, 각 프로그램은 매주 1회씩, 총 12회기로 3개월 동안 실시하도록 구성하였다. 프로그램내용은 댄스, 음악 감상, 역할극, 스포츠 활동, 게임, 편지쓰기, 긍정적 언어 사용하기 등으로 다양한 여가 경험을 할 수 있게 구성되었다.

프로그램 참여를 통해서 새터민은 자신의 장점과 강점을 발견하고 참여자들끼리의 상호작용을 통해서 긍정적 대인관계를 형성하며, 외상 후 스트레스 장애의 어려움을 해결하여 개인의 긍정적인 성장을 경험할 수 있을 것이다.

더 나아가 새터민의 성장 경험은 궁극적으로 남한 사회의 새로운 정착지에서 성공적인 적응과 삶의 질을 향상 시킬 수 있는 안내자 역할을 해 줄 것이다.

I. 서론

1994년을 시점으로 새터민¹⁾이 증가하고 있다²⁾. 1994년은 북한의 식량난과 경제난이 시작되었던 해³⁾로, 탈북 유형이 식량을 찾아 무조건 탈북 하는 ‘기아 모면형’이 주류를 이루었지만, 1999년 이후부터는 미리 이주·이민을 계획하고 돈을 벌려고 탈북을 하는 ‘기획 탈북형’이 늘어나고 있다(박현선, 2002).

이에 정부는 『북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률』⁴⁾을 시행하고 1999년도 7월 『하나원』을 개소하여 새터민들이 우리사회의 적응하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추어 줄 수 있도록 집중적이고 체계적인 교육체계를 마련하여 실시하고 있다.

하나원 프로그램의 주된 내용은 새터민의 경제적 적응과 사회 문화적 적응으로 크게 두 축으로 분류되어, 자립지원 및 언어, 교육, 생활습관, 자본주의 사회양식 등의 문화적 이질감해소, 실생활에 유용한 현장체험교육 및 취업 연계관련 프로그램을 실시하고 있다.

또한, 탈북 및 제 3국에서 겪은 심리적 불안과 자유 민주주의 사회로의 새로운 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정, 정서 순화, 감수성 훈련 프로그램도 제공된다.

그러나 새터민의 남한 사회 적응을 위한 이와 같은 여러 가지 지원 및 노력에도 불구하고, 새터민들은 남한으로 정착하면서 적응의 어려움, 대인관계 형성의 어려움, 이방인으로서 느끼는 차별의식, 가족을 남겨주고 탈출한 것으로 인한

1) ‘새터민’이란 북한을 탈출해 현재 남한 사회에 거주하는 사람들을 일컫는 말이다. 구체적인 법률적 정의로는 “북한의 주소, 직계가족, 배우자 직장 등을 두고 있는 자로서 북한을 탈출한 후 외국의 국적을 취득하지 않는 자이다(김영수, 2001).

2) 통일부(2006)에 따르면, 1998년 71명에서 2000년 312명에서 2002년 1139명이 들어왔다. 1998년 이후 매년 2배씩의 급증세를 보이다가 2002년부터 1,000명을 상회하여 증가세에 있다. 2006년 5월까지 국내 새터민 입국수는 총 8403명이다(북한 자료 센터, 통일부, 2006).

3) 북한의 식량난과 북한 주민의 생활 실태에 관한 조사(좋은 벗들, 1999)에 따르면, 정기적인 배급이 끊긴 시기는 1992년 이전에 11%에 불과했으나, 1994년(41%)과 1995년(32%)에 급격히 증가하였다. 그리고 1997 11월 이후 사망자수가 급격하게 증가하였으며, 사망 원인에 있어서는 아사(餓死)가 30%, 폐결핵·파라티푸스 등의 질병이 57%로 조사되었다.

4) 새터민법의 목적은 탈북자들이 “정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에 있어서 신속히 적응, 정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정한다(〈제 1조〉박현선, 2002, p.215).

죄책감등의 문화적 충격의 어려움 등을 겪고 있다(김영수, 2001).

더욱이 새터민들이 남한사회에 정착하기 전까지 탈출 과정에서 탈출 준비를 최종 점검하는 것, 같이 떠날 가족 등을 선택하고 확인하고 설득하는 것, 체포당할 위험을 감수하는 것, 신체적 손상, 죽음의 위기, 가족, 친지의 죽음을 경험, 강제송환 될지도 모른다는 두려움 등의 외상(traumatic)을 경험하는 것으로 나타났다.

개인에게 파국적인 영향을 주는 외상 사건은 정신건강에 매우 해로운 영향을 주며 사회적 고립, 우울증, 자살과 같은 문제를 가져올 수 있다(Ran & Epstein, 1987, 이기영, 2004 재인용). 이기영(2004)은 남한으로 이주한 새터민이 부정적인 외상적 경험이 희망이 없는 무기력과 절망 속에서 삶을 겨우 유지하게 할 가능성이 크고 이는 개인의 불행인 동시에 사회적·국가적 손실임을 지적 하였다.

다시 말해서 단순히 정착지에서 정착하는 과정에서 생긴 문제들로 적응상의 문제를 가지는 것 뿐 만 아니라, 탈출과정에서 있었던 문제로 인해 적응상의 문제를 가지게 되고 정신건강에 많은 문제를 일으키게 되는 것이다.

이러한 상황 속에서 남한에 정착하는 새터민의 경제적·사회적 적응과 아울러 심리·정신적인 적응 역시 남한사회의 올바른 정착의 중요한 요소로 인식되고 있고, 이들의 외상 경험에 따른 정신건강 문제에 대한 해결책이 요구되고 있다.

현재까지 복지관, 교회 등의 민간 기관에서 물질적 원조를 제공하면서 새터민의 심리적, 정신적 문제를 해결하기 위한 프로그램을 실시하고 있지만 매우 미흡하며(김동배, 이기영, 1997), 실시되고 있는 프로그램의 내용면에서 전문성이 떨어지는 것으로 밝혀졌다(이기영, 2001).

언론에 의해 보도된 자료나 새터민의 증언에 의해 남한 생활 내에서 외상경험으로 인한 정신건강 문제의 사례5)를 쉽게 접할 수 있을 만큼 그 수치가 증가하고 있지만 이를 해소하기 위한 개별적이고 체계적인 프로그램의 개발은 거의

5) 2005년 8월 25일자 「서울 신문」 보도 자료에 따르면, 새터민의 54%가 우울증을 앓고 있는 것으로 나타났다. 남한사회에서의 좌절감과 상실감을 나타냈고 시간이 지날수록 우울증이 심화되었다고 보도하였다. 북한 내에서 공 개처형 목격, 자연재해, 가족·본인의 질병 등 북한에서 괴로운 일을 많이 겪었던 사람들은 남한정착 초기에는 당장의 해방감 때문에 우울함을 덜 느끼지만 시간이 흐르면서 우울증세가 심해지는 것으로 조사됐다. '가족이 질병으로 고통을 받거나 죽었지만 도움을 주지 못한 적이 있다.'는 응답비율이 정상집단에서는 47.1%였지만 우울집단에서는 69.5%나 됐다.

전무한 실정이다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해 본 연구는 외상적 사건을 경험한 새터민의 정신 건강 문제를 해결하고, 지역 사회의 생활에서 필요한 사회적 기술을 습득함으로써 실제적인 역량을 강화하는 치료레크리에이션 프로그램을 도입하고자 한다. 이를 위해서 본 연구는 보다 구체적으로 외상과 외상 후 스트레스 장애에 대한 설명과 새터민이 경험한 외상과 외상 후 스트레스 장애의 실태를 알아보고 이를 해결하기 위한 치료레크리에이션 프로그램의 적용방안을 모색하여 궁극적으로 새로운 정착지에서 성공적인 적응과 이들의 안녕을 증대하는 데 목적을 둔다.

II. ‘외상(trauma)’ 과 ‘외상 후 스트레스 장애(Post Traumatic Stress Disorder;이하 PTSD)’

1. 외상(trauma)과 PTSD의 개념 (신경정신과학, 1997)

외상(trauma)이란 첫째, 실제적이거나 위협적인 죽음이나 심각한 상해, 또는 개인의 신체적 안녕을 위협하는 사건에 대한 개인의 직접적인 경험, 둘째, 타인의 죽음, 상해, 신체 건강을 위협하는 사건의 목격, 셋째, 가족이나 친지의 예기치 못한 무자비한 죽음이나 심각한 상해 및 이들이 경험한 죽음이나 상해에의 위협을 알게 되는 것 등이다

이러한 외상사건의 경험으로 인해 발생할 수 있는 가장 큰 장애 가운데 하나가 PTSD인데 이 장애는 외상 후 어느 정도 시일이 지난 후 나타난다. 짧게는 1주일에서 길게는 30년 까지도 발병이 지연될 수 있다. 증상은 시간에 따라 변동되며, 스트레스 하에서 가장 강하게 나타난다. 대략 30%가 완전 회복되고, 40%는 경한 증상이 지속되며, 20%가 중증의 증상을 갖고 있고 10%가 변하지 않거나 더욱 악화되는 것으로 알려져 있다

2. PTSD의 주요 증상

PTSD의 주요 증상은 첫째, 사건 이후 사고에 관련된 생각·이미지·감각 등이 계속 머리에 반추되거나 악몽 등이 있고 사건을 연상시키는 물건이나 자극에 대해 심한 심리적 불편을 느끼는 등의 재경험(experience)이 하나 이상 있으며, 둘째, 불면·집중력 장애·불안정감·짜증·과민성 등의 자율신경의 과각성(Hyperousal)증상이 둘 이상 있다.

셋째, 사건과 관련된 생각을 하지 않으려 애쓰거나, 이와 관련된 사물이나 장소를 회피하려 하는 등의 회피 행동(avoidance)과 다른 사람이나 사회행동에 대한 관심과 참여가 현저히 줄어들고 미래에 대한 계획도 없는 등의 감정의 둔마(numbing of affect)증상이 사고 이후 한 달 이상 지속하는 것이 특징이다(APA, 1994).

Ⅲ. 새터민의 외상경험과 외상 후 스트레스 장애의 실태

외상 후의 발생하는 높은 스트레스 사건은 사건에 대해 더 민감하게 느껴지게 하고 스트레스 증상 발달의 위험성이 높아지게 된다(Koopman et al., 1994).

새터민들은 탈북과정부터 남한 사회에 정착하기 까지 신체적 손상, 죽음의 위기, 가족, 친지의 죽음을 경험, 강제송환 될지도 모른다는 두려움 등의 외상(traumatic)을 경험한다(이기영, 2004). 이러한 외상경험은 적응과정에서 스트레스로 인하여 적극적으로 사회생활을 하지 못하고 희망이 없는 절망에서 생활해 개인적 사회적 문제로 표출될 수 있다(엄태환, 2004).

뿐만 아니라, 새터민의 경우에도 남한 사회 적응과정에서 경제적, 심리적, 의식구조의 차이 등에 의한 심각한 사회문화적 변용에 직면해야 하고 북에 두고 온 가족 친지에 대한 향수, 죄책감, 불안정한 사회적 위치, 가치관의 혼란 등을 경험하며 얻는 적응 스트레스 사건들로 인해 외상 후 스트레스를 발달시킬 가능성이 매우 크다고 볼 수 있다.

박현선(2002)은 새터민의 적응과정에서 겪는 개인적, 사회적 문제를 ‘부적응’,

‘주변화’로 표현하고 이것이 일탈행위 및 범죄행위를 초래하는 상황⁶⁾에 이르렀으며 남한 사회의 사람들과 친밀한 일차적 관계를 맺지 못하고 탈북자끼리만 교제하는 고립의 상황을 야기 시키고 있다고 언급하였다(박현선, 2002).

2001년 12월 13일 결성한 탈북인 연합회 회장 장인숙씨의 “탈북자들에게 남한은 기회의 땅이지만, 동시에 시련의 땅이기도 하다”는 표현은 새터민이 겪고 있는 남한사회에서의 부적응과 사회적 주변화, 심리적 소외를 내포하는 것이라 볼 수 있다.

이상과 같이 심리적, 사회적 문제로 드러나고 있는 새터민의 외상경험은 북한 내에서 경험한 것과 탈북과정에서 경험하는 외상 사건으로 분류되었다. 외상 경험의 결과인 PTSD는 부분 PTSD와 전체 PTSD로 나누어 살펴보았다.

1. 새터민의 북한 내의 외상 경험

<표 1>은 새터민이 북한 내에서 경험한 외상 경험을 나타낸 것이다.

새터민들이 북한 내에서 받은 외상 경험 중 가장 높은 빈도를 차지한 것은 타인의 공개처형 장면의 목격(87.4%)이었고, 다음으로 가족이나 친척 중 굶어 죽는 것을 목격하거나 소식을 들음(81.3%), 타인의 구타 장면을 목격함(71.2%), 정정치과으로 인해 처벌 받는 타인을 목격함(65%), 가족이나 친척 중 질병사를 목격함(62.2%) 순이었다(홍창영, 2004).

6) 1990년 이전 입국 탈북자의 범법행위는 국내 거주자 414명 중 23건이 발생하여 5.5%, 1990년 이후에는 국내 거주자 308명 중 43건의 범법행위가 발생하여 14%이었다.

[표 1] 새터민들이 북한 내에서 경험한 외상 사건

외상 사건	빈도 (%)	외상 사건	빈도
1. 다른 사람이 공개 처형당하는 것을 본 적이 있다.	173 (87.37)	14. 가족이나 가까운 친지 중 식량을 구하기 위하여 떠난 후 소식을 몰라 몹시 불안했던 적이 있다.	59 (29.95)
2. 가족이나 친지, 가까운 이웃 중에 굶어 죽은 사람을 목격하거나 소식을 들은 적이 있다.	161 (81.31)	15. 가족이나 가까운 이웃 중 자살을 한 사람이 있어 큰 충격을 받은 적이 있다.	56 (28.14)
3. 다른 사람이 심하게 매를 맞는 것을 본 적이 있다.	141 (71.21)	16. 심하게 매를 맞은 적이 있다.	55 (28.06)
4. 정치 과오로 인해 처벌 받는 주위 사람을 보고 공포를 느낀 적이 있다.	128 (64.97)	17. 심한 추위로 죽음의 위협을 느낀 적이 있다.	55 (28.06)
5. 가족이나 친지 중 질병으로 큰 고통을 받거나 죽었으나 병 치료에 도움을 주지 못하여 괴로웠던 적이 있다.	122 (62.24)	18. 가족과 예상치 않게 강제로 이별 당한 적이 있다.	53 (26.90)
6. 출신 성분으로 인하여 심하게 괴로웠던 적이 있다.	98 (49.75)	19. 누군가에게 고문을 받은 적이 있다.	41 (20.92)
7. 다른 사람이 고문당하는 것을 목격한 일이 있다.	77 (38.89)	20. 걸린병이 고치기 힘든 병이라는 진단을 받고 낙심한 적이 있다.	35 (17.68)
8. 식량부족으로 인하여 생명의 위협을 받은 적이 있다.	76 (38.58)	21. 교화소나 감옥에 간 적이 있다.	34 (17.26)
9. 자신의 정치적 과오로 인하여 사상성을 의심받아 긴장한 적이 있다.	74 (37.56)	22. 가족을 위하여 식량이나 연료 등을 구하기 위하여 국가 재산이나 타인의 물건을 훔친 적이 있다.	30 (15.23)
10. 홍수나 산불 등 자연재해로 크게 놀란 적이 있다.	68 (34.52)	23. 교통사고나 작업장에서의 사고로 심하게 다친 적이 있다.	26 (13.27)
11. 사상 투쟁 대상이 되어 고통스러웠던 적이 있다.	65 (33.16)	24. 관리소(정치범 수용소)에 갇혔던 적이 있다.	12 (6.12)
12. 심한 모욕이나 욕설, 비난을 받은 적이 있다.	64 (32.49)	25. 심한 성적 모욕이나 강간을 당한 적이 있다.	5 (2.56)
13. 가족이나 친지, 가까운 이웃 중 자살을 한 사람이 있어 큰 충격을 받은 적이 있다.	64 (32.49)		

(출처: 홍창영(2004). 새터민의 외상후 스트레스 장애에 대한 3년 추적 연구, p. 10)

또한 새터민의 증언을 토대로 작성한 다른 연구에 의하면 현재 북한에는 10개의 정치범 관리소가 운영되고 있고, 그 인원은 20~40만 명에 이르고 있는 것으로 추산되고, 1990년에는 14호 관리소에서 수용자들이 폭동을 일으켜 관련자 1,500명을 사살하여 폐갱에 매장 시키는 등(김용, 2000)의 외상과 깊은 사건을 경험한 것으로 나타났다.

2. 탈북과정에서 경험하는 외상 경험

탈북과정에서 경험하는 외상적 사건은 육체적 외상, 발각 및 체포와 연관된 외상, 가족과의 이별과 연관된 외상, 배신과 관련된 외상 등 4가지로 구분 된다.

<표 2>는 새터민들이 탈북과정에서 경험한 외상 사건을 빈도순으로 나타낸 것이다. 탈북과정에서 새터민들은 탈출 발각에 대한 생명의 위협(83.4%)이며, 그 다음으로 이질감으로 인한 불안(82.4%), 국경에서 경비병의 검열(52.3%)순 이었다(홍창영, 2004).

[표 2] 새터민들이 탈북 과정 중에 경험한 외상 사건

외상 사건	빈도(%)
1.탈북 과정에서 숨어 있으면서 들킬까봐 생명의 위협을 느낀 적 있다.	166 (83.42)
2.탈북 과정에서 외국의 낯선 땅, 사람, 언어 등으로 몹시 불안하였다.	164 (82.42)
3.국경에서 북한 경비병이나 안전원의 검열을 받아 몹시 긴장한 적이 있다.	104 (52.26)
4.탈북 과정에서 중국 경방대(국경 경비대)의 검열을 받아 몹시 긴장한 적이 있다.	92 (46.70)
5.탈북 과정에서 한국 대사관이나 영사관에 망명 요청을 하였으나 받아들여지지 않아 큰 충격을 받은 적이 있다.	88 (44.44)
6.탈북 과정에서 음식이나 먹을 물이 부족하여 생명의 위협을 느낀 적이 있다.	76 (38.58)
7.탈북 준비를 하다가 발각될 위험에 처한 적이 있다.	76 (38.58)
8.탈북 과정에서 자신에게 접근하는 다른 사람을 북한의 밀정으로 알고 두려워한 적이 있다.	73 (37.06)
9.탈북 과정에서 믿었던 사람에게 예상치 못한 배신을 당한 적이 있다.	72 (36.18)
10.탈북 과정에서 중국 경방대서 체포당한 적이 있다.	61 (31.32)
11.탈북 과정에서 만난 남한 사람에게 모욕이나 배신을 당한 적이 있다.	53 (26.77)
12.탈북 과정에서 지니고 있던 돈, 식량, 식수 등을 도적맞거나 빼앗긴 적이 있다	46 (23.23)
13.탈북 과정에서 함께 탈북 하던 가족과 헤어졌다.	46 (23.23)
14.탈북 과정에서 함께 하던 사람이 도중에 체포당한 적이 있다.	42 (21.21)
15.탈북 과정에서 갑자기 다치거나 병에 걸렸는데 꼭 필요한 치료를 할 수 없어 생명의 위협을 느낀 적이 있다.	36 (18.27)
16.탈북 과정에서 심한 매를 맞은 적이 있다.	31 (15.66)
17.탈북 과정에서 사격을 받아 생명을 위협을 당한 적이 있다.	22 (11.22)
18.탈북 과정에서 함께 탈북 하던 사람이 도중에 사망한 적이 있다.	16 (8.08)
19.탈북 과정에서 강간이나 심한 성적 모욕을 당한 적이 있다.	5 (2.53)

(출처: 홍창영(2004). 새터민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적 연구, p. 11)

3. 새터민의 외상후 스트레스 장애(PTSD); 부분 PTSD(partial PTSD)와 전체 PTSD(full PTSD)

외상을 경험한 새터민들에게서 부분 PTSD와 전체 PTSD가 유발되는 것으로 나타났다. 부분 PTSD는 남녀 모두가 비슷했으며, 전체 PTSD는 여자가 더 많았다.

북한에서 육체적, 정치적·사상적 외상, 가족과 연관된 외상 등을 경험한 새터민들에게서 PTSD가 유발되었다.

전체 PTSD로 분류된 집단이 북한 내에서 경험한 외상 중 ‘다른 사람이 공개 처형당하는 것을 본적이 있었다’가 가장 많았고, 다음으로 ‘식량 부족으로 인하여 생명의 위협을 받은 적이 있다’, ‘정치과오로 인해 처벌 받는 주위 사람들을 보고 공포를 느낀 적이 있었다’의 순으로 나타났다. 또한 ‘다른 심하게 매를 맞는 것을 본적이 있었다’, ‘가족이나 친지, 또는 가까운 이웃 중에 굶어 주는 사람을 목격했거나 들은 적이 있었다.’라는 문항을 경험하였다.

외상 경험자 중 북한 내에서 ‘다른 사람이 공개 처형당하는 것을 본적이 있었다’는 경험자와 ‘중국 경비대에 들켜 체포될 뻔한 일이 있었다’는 경험자는 6개월 이후 PTSD 증상이 나타났다. 이는 북한 내 및 탈북 과정의 외상 경험이 일정 시간이 흐른 후에도 PTSD를 유발할 수 있음을 나타낸다.

부분 PTSD로 분류된 집단이 북한내에서 경험한 외상 중 ‘다른 사람이 공개 처형 당하는 것을 본적이 있었다’와 ‘가족이나 친지, 또는 가까운 이웃 중에 굶어 죽은 사람을 목격했거나 들은 적이 있었다’는 경험이 가장 빈도가 높았다. 다음으로는 ‘다른 사람이 심하게 매를 맞는 것을 본 적이 있었다’와, ‘가족 중에 질병으로 큰 고통을 받았거나 죽었으나 병 치료에 큰 도움을 주지 못했던 적이 있었다’, ‘출신 성분으로 인하여 몹시 속상한 적이 있었다’의 순으로 나타났다.

부분 PTSD로 분류된 집단이 탈북 과정 중에서 경험한 외상 중에는 ‘탈북과정에서 외국의 낯선 땅, 낯선 얼굴, 낯선 언어를 처음 대했을 때 두려움이 매우 컸다’라는 경험이 가장 많았다. 그 다음으로는 ‘탈북 과정 중에 중국 국경 경비대의 검열을 받을 때 몹시 긴장한 적이 있었다’, ‘탈북과정 중에서 숨어 있으며 들킬까봐 생명의 위협을 느낀 적이 있었다’, ‘국경에서 북한 경비병이나 안전원의 검열을 받을 때 몹시 긴장한 적이 있었다’의 순으로 나타났다.

4. 소결

이상에서 새터민의 외상과 외상 후 스트레스 장애의 실태에 대해 알아보았다. 북한 내에서의 탈북과정에서의 외상 경험은 각각 부분 PTSD와 전체 PTSD로 나타났고 PTSD가 새터민이 한국에 입국하여 일정 시간이 지난 이후에도 과거의 외상 경험으로 인해 PTSD가 드러나는 것을 볼 때, 남한 사회에서 생활에서의 재사회화와 적응하는데 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

남한 사회에 정착한 새터민의 사회응용문제에 대한 선행 연구에 따르면 새터민들이 외상으로 기인된 심리적 충격이 해소되지 않아 불안감을 느끼고 있으며(이기영, 2004), 불안장애, 적응장애, 우울장애, 무망감(엄태완, 2004)등을 경험하여 정착의 커다란 걸림돌이 되고 있다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 정부와 민간단체에서는 새터민들을 위한 사회적응 프로그램, 관계형성 및 적응력 강화 지원 사업 등을 수행하여 실시하고 있지만 이들의 매우 제한적이고 일회적이어서 눈에 띄는 효과를 나타내지 못하는 것으로 지적되고 있다(이정후, 김형수, 1996; 이종훈, 1990). 따라서 현재 새터민의 정신 건강을 위한 프로그램은 극소수로 이루어지고 있고, 외상 후 스트레스 장애를 경험하고 있는 새터민을 위한 개별적이고 체계적인 프로그램은 전무하다고 볼 수 있다.

이와 같은 상황에서 치료레크리에이션 프로그램의 개입은 심리 사회적 어려움을 겪고 있는 새터민에게 심리적 이해와 병리적인 취약성을 극복, 강점과 장점을 발견하여 남한사회의 성공적 적응을 돕는 구체적이고 체계적인 유용한 서비스가 될 수 있다.

IV. 치료레크리에이션

1. 치료레크리에이션의 개념

“치료레크리에이션”라는 용어는 Davis가 최초로 언급한 것으로 ‘자유롭고 자발적인 표현활동으로 놀이 정신을 통해서 신체적으로, 정서적으로 즐거움과 이

완을 얻는 일체의 활동”이라고 정의된다(Davis, 1936-노용구 외 2004 재인용).

치료레크리에이션은 특수한 목적으로 가지고 개입하는 레크리에이션의 특별한 적용이며 개인의 성장과 발전을 도모하도록 신체적, 정신적, 정서적, 사회적 행동에 변화를 주는 것이라는 점에서 일반레크리에이션과 구별된다(노용구 외, 2004).

치료레크리에이션이 전문직으로 발전하면서 치료레크리에이션의 정의에 대해 학자마다 다양한 견해를 나타내었다. Austin(1982)은 치료레크리에이션을 레크리에이션과 여가활동을 통해 문제를 방어 또는 해결하도록 돕거나 클라이언트의 성장을 돕기 위한 계획적이고 의도적인 개입이라고 정의 하였다. 치료레크리에이션이 장애를 가지고 있는 사람을 대상으로 하는 모든 레크리에이션 활동을 말하는 것이 아니라 여가를 이용하는 명확하고 체계적인 과정이라는 점을 강조했다.

Peterson과 Stumbo(2000)은 치료레크리에이션이란 개인의 성장과 발달을 증진시키고 행동이라는 측면에서 바람직한 변화를 가져올 수 있도록 일련의 신체적, 정서적, 사회적인 행동에 대한 의도적인 개입을 위하여 레크리에이션 서비스를 활용하는 과정이라고 정의하였다. 이들은 치료레크리에이션 서비스를 설명하는데 있어 여가 중심적, 클라이언트 중심적, 문제 중심의 접근을 강조하였다.

미국 치료레크리에이션 협회는 치료레크리에이션을 치료서비스의 제공과 함께 장애를 입은 사람들에게 레크리에이션 서비스를 제공하는 것으로 기능과 독립심을 향상시키기 위해 회복, 치료, 재활뿐만 아니라 질병이나 장애의 결과를 줄이거나 제거시키는 것까지 포함하여 정의하였다(ATRA, 1987).

이상의 다양한 학자들의 정의를 바탕으로 치료레크리에이션은 개인의 삶의 질의 향상과 개선을 목적으로 삼고, 여가와 레크리에이션을 수단으로 하여 클라이언트의 구체적인 문제 해결과 여가 기능의 향상으로 이어지게 하는 서비스라고 정의할 수 있다.

이러한 치료레크리에이션은 외상으로 인한 장애를 경험하는 새터민에게 여가를 통하여 자신의 내적, 외적 역량을 회복하고 자신의 삶의 질을 향상시킴으로써 궁극적으로 행복한 삶을 영위하는 데 도움이 되는 개입기법이 될 수 있다.

2. 치료레크리에이션 과정

치료레크리에이션은 전문가가 참여 대상의 욕구를 정확히 파악하여 그들의 건강 수준을 증진하도록 돕는 체계적인 문제 해결 과정이다(노용구, 2001).

[그림 1]은 치료레크리에이션의 과정을 나타낸 것으로 사정, 계획, 실행, 평가 단계로 구성된다.

[그림 1] 치료레크리에이션 실행 절차



1) 사정 단계(assessment phase)

참여 대상 개인의 건강 상태, 욕구, 장점을 정확하게 파악해야만 대상을 위한 계획단계의 방향을 정할 수 있다. 치료레크리에이션 전문가는 참여대상과의 관계(rapport) 형성이 매우 중요하다. 최상의 관계 형성이 이루어졌다 하더라도 참여 대상의 사정은 처음과 마찬가지로 객관적이고 진솔해야 한다.

- 이용자의 조사, 여가 History
- 지지 환경의 조사, 시설, 비품, 예산, 인력, 자신의 역량 등

2) 계획 단계(planning phase)

치료레크리에이션 전문가는 클라이언트의 개별 프로그램 계획(Individual program Plan-IPP)을 결정하기 위해 다양한 건강 전문가와 팀을 구성하여 의논한다. 이 단계에서는 참여 대상의 욕구와 장점이 고려되어야 하며 또한 우선 적으로 실시되어야 할 목적을 분명하게 밝혀야 한다. 그런 후 성공 가능한 목표와 목적을 선정해야 한다.

(1) 최종 도달 목표(Terminal Program Objective-TPO).

(예: 본 프로그램의 참여를 통해 새터민이 개인적, 사회적, 대인관계적 역량을 강화 할 수 있다.)

(2) 실현 가능한 목표(Enabling Objective-EO)

예: ① 본 프로그램의 참여를 통해 새터민이 타인과 언어적, 비언어적으로 자신을 표현할 수 있다.

② 본 프로그램의 참여를 통해 자신과 타인의 강점을 발견할 수 있다.

종합 평가에 근거해, 원조 목적을 설정한다. 그리고 그 목적으로 최적의 원조 수단과 이용자가 달성해야 할 구체적 목표(행동 목표)를 설정한다.

(3) 실행 단계(Implementation phase)

실행 단계는 치료레크리에이션 전문가가 대상을 위해 세운 개별 프로그램 계획의 실제적 집행이다. 이 단계에서 프로그램에 가장 중요한 패턴은 대상 지향적(oriented-objective)이고 목표 지향적(goal-oriented)이어야 한다는 것이다.

치료레크리에이션 프로그램은 각 대상의 욕구, 능력, 준비 정도에 따라 시행해야 한다. 그리고 치료 및 재활에 필요한 대상의 장점과 흥미에 초점을 둔다. 실행 단계동안 치료레크리에이션 전문가에게 반드시 필요한 사항은 전문가의 인

간 상호관계 능력, 관찰 기능, 의사 결정 능력, 기술적인 기능이다.

(4) 평가 단계(evaluation phase)

평가 단계는 개별 프로그램 계획에의 목적과 목표의 평가이다. 평가에서 가장 중요한 질문은 ‘계획에 개입한 대상의 반응은 어떠한가?’ 이다. 만약 계획된 프로그램이 효과가 없었다면, 수정, 재실행, 재평가가 필요하다. 평가의 일반적 방법은 진행 노트를 살펴보고 대상자와의 면접을 통해야 한다. 즉, 치료레크리에이션 과정은 대상의 욕구를 찾아내고 목적과 목표를 공식화한 후에 활동계획을 세우고 그것을 실행한 다음, 선택한 목적과 목표가 효력 있게 성취 되었는지 평가하는 것이다. 대체로 평가 단계에서는 다음과 같은 점을 평가한다.

- 자유 시간에 있어서의 자기 결단의 정도
- 즐거움을 제공하는 활동에 동기 유발 정도
- 도전의 정도는 허용 범위내인가
- 참가하고 있는 활동에의 집중도

V. 본 연구에서의 치료레크리에이션 프로그램

치료레크리에이션 프로그램은 정의와 목적영역에 따라 건강 예방 및 증진 모델, 자기 결정 모델, 여가 능력모델, 서비스 전달 및 결과 모델, 성장 지향 모델 등으로 구분된다.

본 연구에서는 본 연구의 목적인 새터민의 PTSD를 해결하는 데 가장 적합한 ‘성장 지향적 모델’을 이론적 근거로 활용하였다.

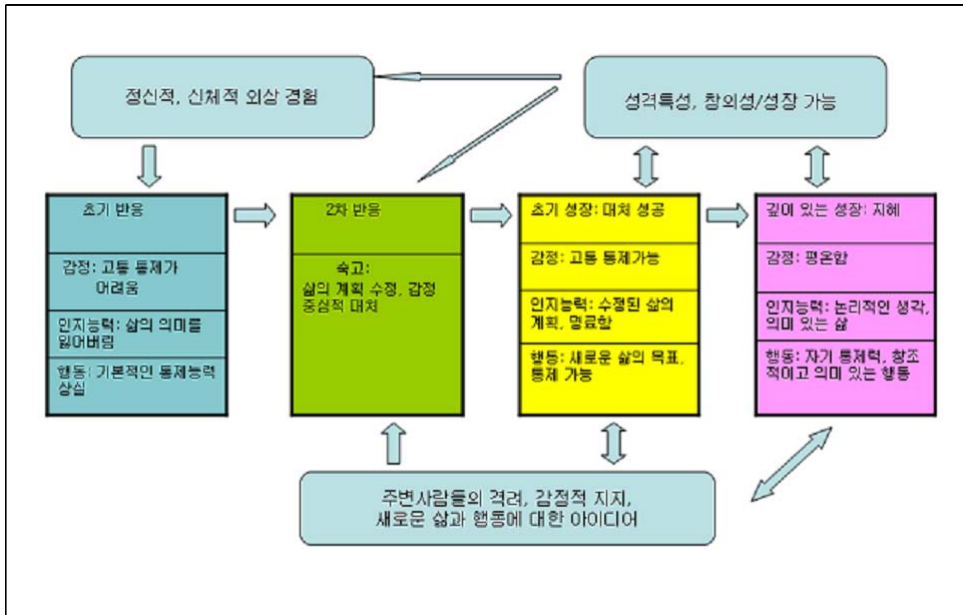
‘성장 지향적 모델’은 외상 후 성장 이론을 바탕으로 한 것으로 외상 후 고통을 겪고 있는 사람들에게 긍정적인 감정, 즉 행복과 만족을 누리고 개인이 성장을 경험하는 것을 추구한다는 점에서 활용의 의의를 찾을 수 있다.

1. 외상 후 성장 이론

외상 후 성장이론은 긍정심리학⁷⁾의 한 영역으로 1990년대 이후부터 Tedeshi, Calhoun, 그리고 Park을 중심으로 활발하게 연구되어왔다(전상희, 이영길, 2005).

[그림 2]는 Tedeshi와 Calhoun(1995)이 제안한 외상 후 변화과정의 이론적 모델로 갑작스럽고 통제 불가능한 외상을 경험한 클라이언트가 자신의 외상경험을 효과적으로 대처한 결과로서 얻어지는 성장 과정을 설명하고 있다.

[그림 2] 외상 후 변화과정



(Tedeshi와 Calhoun, 1995)

외상 경험 직후인 1단계에서는 정신적, 신체적 외상으로 인해 고통에 시달리고, 삶의 격한 변화로 인해 혼란을 겪게 된다. 2단계에서는 외상으로 인해 발생한 사건들을 차분히 생각하고 이해하려는 노력을 하고, 감정 중심의 대처(emotion-focused coping)를 통해서 변화된 삶에 적응 할 수 있는 새로운 계획을

7) 긍정심리학은 개인과 가정, 강점과 장점을 중점적으로 연구하고, 그것을 통해 클라이언트의 긍정적인 변화를 위한 효과적인 서비스를 개발하는 데 목적을 새로운 패러다임이론이다(Seliman & Csikszentmihalyi, 2000).

세우게 된다.

초기 성장 단계에서 클라이언트는 주변 사람들의 감정적인 지지와 상황에 알맞은 대처 능력을 개발하게 됨으로써 보다 구체적인 개인 성장을 경험하게 된다. 예를 들어 외상에서도 자신이 현재 가지고 있는 능력을 신뢰하게 되고, 다른 사람들의 도움에 감사하는 마음을 갖게 된다. 마지막으로 깊이 있는 성장 단계에서는 성장을 보다 구체적으로 경험하고 성장 경험이 삶의 한 부분으로 자리잡는다. 통제 불가능 했던 감정은 평온함을 되찾고, 자기 통제력과 논리적인 사고 능력이 생기며, 새로운 삶의 의미를 찾게 되어 외상 전보다 정신적, 신체적 사회적으로 성장을 경험한다.

이 이론은 외상의 경험을 통한 개인의 성장을 다섯 가지 영역으로 분류하는데, 첫째, 외상 경험을 삶을 영위 할 수 있는 감사하는 마음을 갖게 하는 것(예; 암과 같은 죽을 고비를 넘겨야 하는 질병을 경험한 많은 사람이 자신이 살아있는 것이 행운이라고 생각하며, 현재 가지고 있는 것에 대한 감사하는 마음을 갖게 함), 둘째, 보다 깊이 있고 의미 있는 대인관계를 경험하는 것이다(Tedeschi & Calhoun). (예; 자녀의 갑작스러운 죽음으로 인해 부모들은 배우자와 밀접한 관계를 갖게 되고, 그로 인해 결혼생활이 견고해짐<Ponzetti, 1992>)

셋째, 외상을 경험한 사람들은 더욱 정신적으로 강해진 자신을 발견하게 되는 것이다. 즉 자신이 경험한 사건이 모든 사람들에게 일어날 수 있다는 것을 인정하고 다른 어려움을 이겨낼 수 있는 자신감을 갖게 된다.

넷째, 외상 전과 다른 삶을 살기로 결정하며 삶에 대한 새로운 가능성을 발견한다.(예; 암으로 가족을 잃은 여성이 암 전문 간호사가 되어서 자신과 같은 어려움을 겪은 사람들을 위로하게 됨<Tedeschi & Calhoun, 1996>)

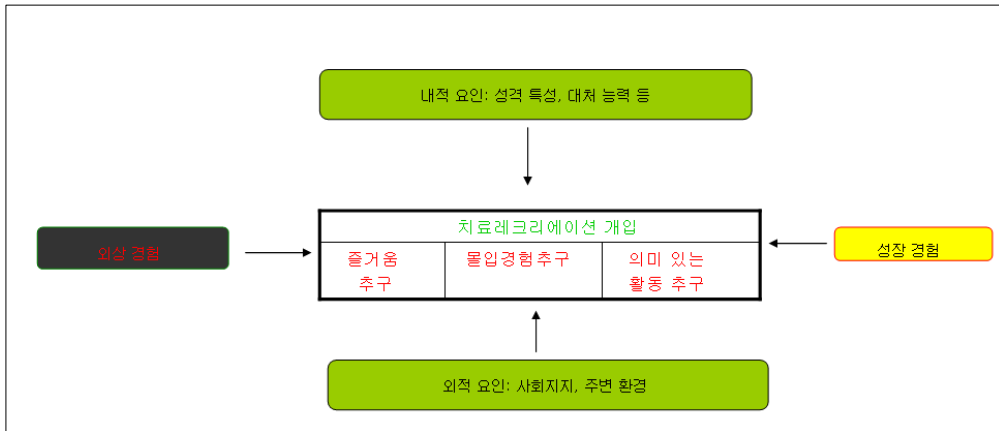
다섯째, 외상 경험을 통한 종교적 신념의 긍정적 변화이다. 죽을 고비를 넘기거나 장애를 경험하면서 헌신적인 종교생활을 하기도 한다. 이와 같이 외상 경험은 삶에 대한 감사하는 마음, 새로운 삶의 우선순위, 개인적인 성장과 더욱 밀접한 대인관계유지, 굳건한 종교적인 신념을 갖게 되는 것이다(Antoni et al., 2001)

2. 성장 지향적 치료레크리에이션 모델

긍정심리학과 외상 후 성장이론을 배경으로 하는 성장 지향적 치료레크리에이션 모델은 (1)즐거움 추구(the pursuit of pleasure), (2)몰입경험 추구(the pursuit of flow), 그리고 (3)의미추구(the pursuit of meaning)의 세 가지 경로를 통해 인간의 만족과 행복에 도달한다(Park & Seligman, 2005).

[그림 3]은 성장 지향적 치료레크리에이션 모델을 나타낸 것이다.

[그림 3] 성장 지향적 치료레크리에이션 모델



(전상희, 이영길, 2005. p.28)

삶의 만족을 누리는 방법 중의 하나인 즐거움 추구는 고통의 최소화와 즐거움에 최대화에 중점을 두고 있는 아리스토포스(Aristippus; 435-366 BCE)의 쾌락주의(Hedonism)에 근거를 둔다.

의미 추구는 아리스토텔레스의 행복론(Eudemonia)에 근거를 두고 있는데 진정한 행복은 개인의 장점(Virtue)를 발견하고 개발해서 삶에 활용하며 살아갈 때 느낄 수 있다고 본다. 마지막으로 몰입 경험 추구는 개인이 어떤 활동에 적극적으로 참여하고 집중할 때 행복을 느끼는 것을 말한다(Seligman, 2002).

제시한 세 가지 경로들을 포함하는 성장 지향적 치료레크리에이션은 궁극적으로 삶의 만족, 행복, 성장을 경험할 수 있는 서비스 영역으로 갑작스런 외상을

경험한사람의 긍정적 변화와 성장을 경험하게 할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있다.

3. 치료레크리에이션 프로그램

새터민의 PTSD해결을 위한 치료레크리에이션 프로그램은 매주 1회씩 총 12회기로 구성된다. 치료레크리에이션 프로그램 실시는 치료레크리에이션 전문가와 2명의 보조지도자로 3명이 이루어진다. 전문가는 프로그램을 직접 강습, 지도할 수 있고, 집단 촉진 기법을 사용할 수 있으며 각종 부가적인 자료를 활용할 수 있다. 보조 지도자는 관찰과 프로그램 전달 평가를 도움을 받을 수 있는 능력을 지녀야 한다.

프로그램 실행에 있어 최종 목표는 ‘프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복할 수 있다’로 설정하였다.

최종목표를 달성하기 위한 실행가능 목표는 2가지로 구성하였다.

첫째, 프로그램 참여를 통해 자신의 강점, 장점을 발견할 수 있다.

둘째, 프로그램 참여를 통해 긍정적 대인관계를 향상 시킬 수 있다.

치료레크리에이션 프로그램의 구성부분들은 댄스, 음악 감상, 역할극, 스포츠 활동, 게임, 편지쓰기, 긍정적 언어 사용하기 등으로 다양한 여가 경험을 할 수 있게 되어 있다.

전체 회기별 프로그램 세부 계획서는 <표 3>과 같고 각 프로그램의 진행과정은 뒷부분에 첨부하였다(p.16)

[표 3] 전체 회기별 프로그램 세부 계획서

최종 목표	(1) 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복할 수 있다.			
실행가능 목표	(1-1) 프로그램 참여를 통해 자신의 강점, 장점을 발견할 수 있다. (1-2) 프로그램 참여를 통해 긍정적 대인관계를 향상 시킬 수 있다.			
회기	주제	도달점	세부 활동	준비물
1	모든 건 마음 먹기 달렸어!	1-1 1-2	· 파트너와 협력하여 춤 완성하기 · 규칙 준수하기	가사 악보, CD 플레이어, 필기구, 강당, 상품(다과류)
2	LOVE , <i>It's different.</i>	1-1 1-2	· 의사표현하기 · 생각의 차이를 이해하기	문장 Paper, 필기구, 생각 경로 기록지, 상품
3	독백	1-1 1-2	· 권리호소하기 · 의사전달하기	독백 대본, A4용지, 미니 마이크, 조명, 간이 무대, 원형테이블, 필기구, 다과
4	내가 말하고자 하는 것! <i>Hurry up!</i>	1-1 1-2	· 의사 표현하기 · 역할 분담하기	음악 CD, 음향기기. PT 병 2개, 나무젓가락 2개, 접시, 미니골프공 2개, 시계, 퀴즈기록지, 강통, 미니골프채
5	Mission Impossible <i>귀를 귀울이며!</i>	1-1 1-2	· 역할분담하기 · 대변하기	눈 가리개, CD 플레이어, 풍선, 기록지
6	con-fly ball mission in balloon	1-1 1-2	· 임무수행하기 · 역할분담하기	CD 플레이어, 미션풍선10개, 미니골프공 2개, A4용지 10매
7	<i>보다 높이 보다 멀리</i>	1-1 1-2	· 팀 단결하기	장구 제기, 호루라기, 제기 2개
8	캐치볼 퀴즈	1-1 1-2	· 역할 분담하기	캐치볼 2개, 캐치 글러브 10개, 호루라기, 퀴즈 문항, 점수판

최종 목표	(1) 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복할 수 있다.			
실행가능 목표	(1-1) 프로그램 참여를 통해 자신의 강점, 장점을 발견할 수 있다. (1-2) 프로그램 참여를 통해 긍정적 대인관계를 향상 시킬 수 있다.			
회기	주제	도달점	세부 활동	준비물
9	How to write an advocacy letter	1-1 1-2	· 마크의 사례 분석 하기 · 옹호 편지 쓰기	편지지, 마크 사례, 필기구
10	<i>우리는 강한 전사들!</i>	1-1 1-2	· 협동하여 길 안내하기	눈 가리개, 크고 부드러운 공, 상품
11	<i>함께 마음을 만들기</i>	1-1 1-2	· 협동하여 선물 완성하기	빈 종이 박스, 포장지, 2개의 밴드, 혹은 묶을 있는 것, 리본, 카드, 마카
12	<i>튀는 공, 나는 공</i>	1-1 1-2	· 협동하여 임무 완성하기	수건, 배구네트, 배구공

IV. 결론

남한에 정착한 새터민들을 대상으로 실시된 실태조사에서는 새터민 대부분이 북한 내에서 그리고 탈출과정에서 심각한 외상을 경험한 것으로 드러났다. 이러한 외상경험이 PTSD로 이어져 이탈주민 개인적으로나 수용하는 남한에게나 큰 손실을 일으킬 수 있다.

그러나 그간 개발되고 진행되어온 적응프로그램에서는 이와 같은 PTSD문제를 간과해왔다. 정부와 민간단체에서는 새터민들을 위한 사회적응 프로그램 및 지원 사업 등은 경제적 적응과 사회 문화적 적응문제 이외에도 탈북 및 제 3국에서 겪은 심리적 불안과 자유 민주주의 사회로의 새로운 환경변화에 따른 정서적 불안감을 해소하기 위한 심리안정, 정서 순화, 감수성 훈련 프로그램도 제공하고 있으나 제한적이고 일회적이어서 눈에 띄는 효과를 나타내지 못하는 것으

로 지적되고 있다.

이러한 문제에 있어 치료레크리에이션 프로그램의 도입은 심리·사회적 어려움을 겪고 있는 새터민에게 심리적 이해와 병리적인 취약성을 극복, 강점과 장점을 발견하여 남한사회의 성공적 적응을 돕는 구체적이고 체계적인 유용한 서비스가 될 수 있다.

본 연구에서는 새터민의 PTSD를 해결하는 데에 목적을 두고, 치료레크리에이션 프로그램 중 가장 적합한 ‘성장 지향적 모델’을 이론적 근거로 선택 하였다. 이는 외상 후 고통을 겪고 있는 사람들에게 긍정적인 감정, 즉 행복과 만족을 누리고 개인이 성장을 경험하는 것을 추구한다는 점에서 활용의 의의를 찾을 수 있다.

이러한 근거에 기반 하여 치료레크리에이션 프로그램의 사례를 제시하였으며, 각 프로그램은 매주 1회씩, 총 12회기로 3개월 동안 실시하도록 구성하였다. 프로그램내용은 댄스, 음악 감상, 역할극, 스포츠 활동, 게임, 편지쓰기, 긍정적 언어 사용하기 등으로 다양한 여가 경험을 할 수 있게 구성되었다.

프로그램 참여를 통해서 새터민은 자신의 장점과 강점을 발견하고 참여자들끼리의 상호작용을 통해서 긍정적 대인관계를 형성하며 외상 후 스트레스 장애의 어려움을 해결하며 개인의 긍정적인 성장을 경험할 수 있을 것이다.

더 나아가 새터민의 성장 경험은 궁극적으로 남한 사회의 새로운 정착지에서 성공적인 적응과 삶의 질을 향상 시킬 수 있는 안내자 역할을 해 줄 것이다.

【참고문헌】

- 김영수 (2001). “새터민 한국사회 정착의 과제와 전망”-남북화해시대, 새터민을 어떻게 바라볼 것인가”. 좋은 벗들 정책심포지엄.
- 김 용 (2000). “내가 체험한 북한 정치범 수용소의 현실”. www.nkhumanrights.or.kr.
- 노용구 (2001). 여가학. 도서출판 대경 북스. pp.253-255.
- 노용구 · 이한숙 · 안동수 (2004). “치료레크리에이션 모델의 분석”. 한국사회체육학회지, 제 21호. pp.777~789.
- 박현선 (2002). “탈북자 국내 정착정책의 현황과 발전방향”. 북한 연구학회보. 제 6권.제 1호.
- 서울 신문. 2005년 8월 25일자.
- 신경정신과학 (1997). 대한 신경 정신 의학회 편. 하나 의학사 pp.429-434
- 엄태완 (2004). “새터민의 무망감에 의한 우울증 완충효과에 관한 연구”. 박사학위 논문. 부산대학교.
- 이금순 · 김규륜 · 김영윤 · 안혜영 · 윤여상 (2005). 「새터민의 사회적응 프로그램 연구」. 경제 · 인문사회 연구회 협동 연구 총서.
- 이선미 (2001). “버스 사고 피해자의 심리적 특성 및 외상 후 스트레스 장애의 인지 행동 집단 치료 효과”. 박사학위 논문. 전북대학교.
- 이장호 (1997). “북한 출신 주민(탈북자 포함) 심리 사회적 적응 프로그램 개발” 성공 논총 제 28집. 제 4권. pp.739-789.
- 이정우 · 김형수 (1996). “탈북이주자 사회정책 지원개선 방안”. 한국보건사회연구원.
- 이종훈 (1990). “탈북 북한 주민 체제 적응 현황과 과제.” 통일 정책 대토론회 발표 및 토론 자료집. 중앙대학교 민족 발전 연구원.
- 전우택 (1999). “남한에 있는 탈북자의 심리적 갈등 구조 및 그에 대한 해결 방안”. 통일 연구원 학술회의의 총서. pp.40-64.
- 전상희 · 이영길 (2005). “성장 지향적 치료레크리에이션 개입을 위한 개념적 모델 개발: 외상 후 성장이론을 바탕으로”. 한국치료레크리에이션학회지, 제 4호. pp.15-35
- 정혜경 · 정문용 · 정용진(1996). “전쟁관련 외상 후 스트레스 장애 환자에서 Dexamethasone Suppression Test 소견”. 신경저신 의학. 제 35권.

제 6호.

홍창영 (2004). “새터민의 외상 후 스트레스 장애에 대한 3년 추적 연구”. 석사 학위 논문. 연세대학교.

통일부 (2006). 북한 자료 센터.

American Psychiatric Association: Dignosis and Stastical Manual of Mental Disorders 4th Ed, Washington, DC :American Psychiatric Press: 424-429

Alanna Jones, The Wrecking yard of games and activities. Idyll Arnor, Inc.

Blanchard, E. B., Hickling, E. J., Taylor A.E., Loos, W. R., Forneris, C. A., & Jaccurd, J. (1996). Who develops PTSD from motor vehicle accident? Behavior Research and Therapy, 34, 1-10.

Peterson, C. A & Stumbo, N, J. (2000). Therapeutic recreation program design-principles and procedures-3nd ed., Boston, MA: Allyn & Bacon Inc.

Stein, M. B, Walker, J. R., Hazen, A. L., & Forde, D, R. (1997). Full and partial post-traumatic stress disorder: finding from a community survey. American Journal of psychiatry, 154, 1114-1119.

Seligman, M. E. P., & Csikszentmihayi, M. (2000). Positive psychology: An- . American Psychologist, 55, 5-14.

【별 첨】

[치료레크리에이션 프로그램 진행과정]

■ 주 제 : 모든 게 마음먹기 달렸어!		■ 날짜 0월. 0일. 2006 (1회기)
■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복 할 수 있다.		
■ 준비물 : 가사 악보, CD 플레이어, 필기구, 강당, 상품(다과류)		
진행 과정		시간(분)
■ 도입	만남의 인사	5
■ 본 프로그램	<input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들이 모두 원모양으로 앉도록 유도한다. <input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들에게 가사가 기록된 종이와 필기구를 나누어 준다. <input type="checkbox"/> 참여자는 악보에 있는 가사를 음악에 맞춰 자유롭게 따라 부른다. -보조진행자는 잘 따라하지 못하는 참여자를 보조 해준다.	10
	<input type="checkbox"/> 진행자는 음악 가사 일부를 들려주고 참여자들의 느낌을 발표하게 한다. <input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들과 자리에서 일어나 원모양으로 만들고, 네 박자에 맞추어 동작을 설명해준다. <input type="checkbox"/> 참여자는 진행자의 동작을 따라한다. <input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들이 자유롭게 동작을 표현할 수 있도록 유도한다.	20
■ 마무리	<input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들이 모두 발표와 표현을 할 수 있도록 기회를 주고, 발표와 표현을 한 참여자들에게 감사와 격려의 박수를 쳐주도록 한다.	5
■ 토의	<input type="checkbox"/> 가사를 듣고 어떤 느낌이 들었나요? <input type="checkbox"/> 춤을 추면서 따라하지 못한 부분은 어떻게 해결했나요?, 해결되었을 때 기분이 어떠했나요?	10

<p>■ 주 제 : LOVE <i>It's different</i></p>		<p>■ 날짜 0월. 0일. 2006 (2회기)</p>
<p>■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복 할 수 있다.</p>		
<p>■ 준비물 : 문장 Paper, 필기구, 생각 경로 기록지, 상품</p>		
<p>진행 과정</p>		<p>시간(분)</p>
<p>■ 도입</p>	<p>만남의 인사</p>	<p>5</p>
<p>■ 본 프로그램</p>	<p>A. LOVE <input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들에게 LOVE 기록지를 설명해준다. <input type="checkbox"/> 참여자들은 자신의 LOVE 기록지에 기록된 문장들을 외운다. <input type="checkbox"/> 진행자가 출발 신호를 하면 참여자들은 돌아다니면서 자신의 LOVE 문장들을 다른 참여자들에게 이야기 한다. <input type="checkbox"/> 각 참여자들이 모두 이야기를 들은 후 각자의 소감을 발표한다. B. It's different! <input type="checkbox"/> 진행자는 단어 경로 기록지를 나눠주고 참여자들에게 연상되는 단어를 발표하게 한다. <input type="checkbox"/> 참여자들이 각자 한 단어씩 발표한 후 다수결로 단어 하나를 선정한다. <input type="checkbox"/> 선정된 단어로 참여자들은 경로 기록지를 완성한다.</p>	<p>30</p>
<p>■ 마무리</p>	<p>A-참여자들이 각자 자신의 소감을 발표하고 어떤 문장이 가장 영향을 주었는지 이야기 하게 한다. B-경로 기록지를 각자 발표하고 각기 다른 생각을 교류 한다.</p>	<p>5</p>
<p>■ 토의</p>	<p><input type="checkbox"/> LOVE 기록지에 말을 들었을 때와 해주었을 때, 기분이 어떠했나요? <input type="checkbox"/> 서로 다른 생각이라는 것을 알았을 때 어떤 생각이 들었나요?</p>	<p>10</p>

<p>■ 주 제 : 독백</p> <p>■ 날짜 : 0월, 0일, 2006 (3회기)</p>		
<p>■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복 할 수 있다.</p>		
<p>■ 준비물 : 독백 대본, A4용지, 미니 마이크, 조명, 간이 무대, 원형테이블, 필기구, 다과</p>		
<p>진행 과정</p>		
<p>■ 도입</p>	<p>만남의 인사</p>	<p>5</p>
<p>■ 본 프로그램</p>	<p>□ 진행자는 제비뽑기를 통해 참여자들이 대본을 선정하게 한다. □ 참여자는 자신의 대본을 각자 연습한다.</p>	<p>10</p>
	<p>□ 진행자는 참여자들의 대본을 들어본 후 참여자들끼리 연기 순서를 정하게 한다. □ 순서에 따라 각 참여자들이 나와서 독백을 하게 한다. □ 나머지 참여자는 10점 만점에서 독백을 한 참여자의 점수를 주고 그 점수를 준 이유를 기록한다. □ 진행자는 참여자들이 독백을 하고 나면 격려의 박수를 쳐주도록 한다. □ 진행자는 참여자들이 독백의 내용 중 자신의 상황에 비추어 토론을 실시하게 하고 발표하게 한다.</p>	<p>20</p>
<p>■ 마무리</p>	<p>□ 진행자는 참여자들의 점수를 취합하여 오늘의 MVP를 뽑는다.</p>	<p>5</p>
<p>■ 토의</p>	<p>□ 독백을 통해 어떤 점이 즐겁고 어떤 점이 힘들었나요?, □ 다른 분의 독백을 듣고 어떤 것이 생각이 났나요?</p>	<p>10</p>

<p>■ 주 제 : 내가 말하고자 하는 것! <i>Hurry up!</i></p>		<p>■ 날짜 0월. 0일. 2006 (4회기)</p>
<p>■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복 할 수 있다.</p>		
<p>■ 준비물 : 음악 CD, 음향기기. PT 병 2개, 나무젓가락 2개, 접시, 미니 골프공 2개, 시계, 퀴즈 기록지, 다과</p>		
<p>진행 과정</p>		<p>시간(분)</p>
<p>■ 도입</p>	<p>만남의 인사</p>	<p>5</p>
<p>■ 본 프로그램</p>	<p>□ 진행자는 참여자들을 양 팀으로 나누도록 한다. □ 참여자들은 자신의 팀원을 순서대로 배열한다. □ 진행자는 맨 앞줄에 있는 참여자에게 단어가 적힌 종이를 보여준다. □ 단어를 본 참여자는 묵언으로 그 다음 사람에게 동작이나 손짓으로 표현해주고 바턴을 넘긴다</p>	<p>10</p>
	<p>A. 내가 말하고자 하는 것! □ 마지막 배열이 된 참여자는 앞에서 표현된 동작이나 손짓을 맞춘다. □ 진행자는 참여자들이 적극적으로 표현할 수 있도록 유도한다. □ 1회전이 끝나면 참여자들은 자신의 팀 내에서 원하는 배열로 다시 서서 2회전을 시작한다. □ 2회전이 끝나면 진행자는 언어를 통해 표현하지 못함에 대한 장점과 단점을 토론하게 한다. B. Hurry Up! □ 진행자는 양 팀에 첫 번째 주자 지점에 PT 병을 세워 놓고 접시에 담아있는 탁구공을 참여자에게 나무젓가락을 이용하여 올려놓도록 설명해준다. □ 참여자들은 차례가 되면 공을 올려놓았다가 다시 제자리에 두고 다음 타자에게 넘긴다.</p>	<p>25</p>
<p>■ 마무리</p>	<p>□ 장점과 단점을 발표하게 하고 정확한 행동, 언어표현의 중요성을 상기시킨다. □ 진행자는 협동심과 제대로 된 설명을 해준 팀을 선정해 상품을 주고 참여자들과 박수를 쳐주도록 한다.</p>	<p>5</p>
<p>■ 토의</p>	<p>□ 말을 하지 못했을 때, 어떤 점이 힘들었나요? □ 살면서 의견을 표현하지 못해서 힘든 점은 무엇이었고 어떻게 해결했나요?</p>	<p>10</p>

주 제 : Mission Impossible <i>귀를 기울이며!</i>		날짜 0월. 0일. 2006 (5회기)
목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복 할 수 있다.		
준비물 : 눈 가리개, CD 플레이어, 풍선, 기록지		
진행 과정		시간(분)
도입	만남의 인사	5
본 프로그램	<input type="checkbox"/> 참여자들은 세 명으로 짝을 짓는다. <input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들에게 구호와 준비운동을 하도록 한다.	5
	A. Mission impossible <input type="checkbox"/> 진행자는 출발 신호와 함께 자신의 팀을 찾을 때까지 시간을 잼다. <input type="checkbox"/> 세 명 중에서 한 명은 길 안내 도우미가 되고 나머지 한명은 안대를 쓰고 도우미가 지시하는 방향으로 간다. <input type="checkbox"/> 나머지 한명은 다른 참여자들 틈에 들어가 있는 다. <input type="checkbox"/> 진행자는 나머지 한명의 자리를 3회 이동시킨다. <input type="checkbox"/> 세 명이 한 팀으로 엮어지면 그 자리에서 바로 풍선을 터트린다. B. 귀를 기울이며 <input type="checkbox"/> 진행자는 ‘나’ 기록지를 참여자들에게 나누어주고 기록하게 한다. <input type="checkbox"/> 참여자들은 자신이 기록한 내용을 자유롭게 발표하도록 한다.	25
마무리	<input type="checkbox"/> 진행자는 가장 열심히 길을 안내 해준 도우미와 발표자를 선정하여 상품을 준다. <input type="checkbox"/> 진행자는 기록 발표지를 참여자들이 발표할 때 격려와 감사의 박수를 쳐주도록 유도한다.	5
토의	<input type="checkbox"/> 살면서 다른이들의 도움을 받았던 기억과 그때의 느낌이 어떠했나요? <input type="checkbox"/> ‘나’ 에 대해 이야기를 했을 때 느낌이 어떠했나요?	10

주 제 : 보다 높이 보다 멀리		날짜 0월. 0일. 2006 (7회기)
목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복 할 수 있다.		
준비물 : 장구 제기, 호루라기, 제기 2개		
진행 과정		시간(분)
도입	만남의 인사	5
본 프로그램	<input type="checkbox"/> 진행자는 참여자들이 동그랗게 원형을 만들도록 한다. <input type="checkbox"/> 진행자는 음악에 맞춰서 3, 4, 5 등의 인원수를 말하고 짝을 짓도록 한다.	5
	보다 멀리 보다 높이 <input type="checkbox"/> 참여자들이 서로 짝이 지어지고 두 팀으로 분류되면 진행자는 프로그램을 설명한다. <input type="checkbox"/> 참여자는 자신의 줄을 잡고 진행자의 호루라기에 맞춰 줄을 올렸다, 내려놓았다 한다. <input type="checkbox"/> 진행자는 각 팀에게 5회 연습기회를 주고 5가지의 도전 높이를 제시해준다. <input type="checkbox"/> 참여자는 도전높이로 협력하여 연습을 하고 잘 수행하지 못하는 참여자에게 설명을 해준다. <input type="checkbox"/> 진행자는 각 단계별로 도전을 제시하고 잘 수행한 팀에게 우승을 발표한다.	25
마무리	<input type="checkbox"/> 진행자는 적극적으로 수행을 한 팀을 선발하여 박수를 쳐주고 개인별로 역할을 수행하게 하고 가장 적극적으로 한 참여자를 선발하여 박수를 쳐준다. <input type="checkbox"/> 참여자는 소감을 이야기 하고 마무리한다.	5
토의	<input type="checkbox"/> 도전 높이를 수행했을 때 느낌은 어떠했나요? <input type="checkbox"/> 도전 높이가 다다르지 못했을 때 어떤 생각이 들었고 어떻게 해결하려고 했나요?	10

<p>■ 주 제 : 캐치볼 퀴즈</p> <p>■ 날짜 : 0월. 0일. 2006 (8회기)</p>		
<p>■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복할 수 있다.</p>		
<p>■ 준비물 : 캐치볼 2개, 캐치 글러브 10개, 호루라기, 퀴즈 문항, 점수판</p>		
<p>진행 과정</p>		
<p>■ 도입</p>	<p>만남의 인사</p>	
	<p>5</p>	
<p>■ 본 프로그램</p>	<p>□ 진행자는 참여자들과 원형을 만든다. □ 진행자는 음악에 맞춰서 3, 4, 5 등의 인원수를 말하고 두 팀으로 나누도록 한다.</p>	<p>5</p>
	<p>캐치볼 퀴즈! □ 참여자들이 서로 짝이 지어지고 두 팀으로 분류되면 진행자는 프로그램을 설명한다. □ 참여자는 자신의 캐치 글러브를 키고 볼을 상대방에게 던지며 주고 받는다. □ 진행자는 각 팀에게 10회 연습을 하도록 한다. □ 참여자는 자신의 팀의 순서대로 볼을 던지고 주고 받는다. □ 참여자 중 가장 마지막 주자는 팀의 주장에게 볼을 던지고 주장을 볼을 받자마자 정답을 이야기 한다.</p>	<p>25</p>
<p>■ 마무리</p>	<p>□ 진행자는 정답을 더 많이 맞춘 팀에게 박수를 치도록 하고, 팀이 적극적으로 이루어지도록 행동한 참여자 대표를 뽑는다. □ 참여자는 소감을 이야기 하고 마무리한다.</p>	<p>5</p>
<p>■ 토의</p>	<p>□ 볼을 직접 던지고 받아서 마지막 주자까지 갈 때 기분이 어떠했나요? □ 답이 해결되지 않았을 때 어떤 방법을 생각했나요? □ 삶 속에서 다른 이들과 함께 일하는 것이 중요한 시기는 언제라고 생각합니까?</p>	<p>10</p>

<p>■ 주 제 : <i>우리는 강한 전사들!</i> ■ 날짜 0월. 0일. 2006 (10회기)</p>		
<p>■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복 할 수 있다.</p>		
<p>■ 준비물 : 눈 가리개, 크고 부드러운 공, 상품</p>		
<p>진행 과정</p>		
<p>■ 도입</p>	<p>만남의 인사</p>	<p>5</p>
<p>■ 본 프로그램</p>	<p>□ 진행자는 참여자들을 두 집단으로 나눈다. □ 참여자는 두 집단으로 서로 마주보고 양 끝에 선다. □ 진행자는 큰 공을 중앙에 놓는다.</p>	<p>5</p>
	<p style="text-align: center;"><i>우리는 강한 전사들!</i></p> <p>□ 각 팀에서 1명의 대표자를 뽑아 눈 가리개를 덮고 자신의 팀 앞에 서서 공을 향한다. □ 진행자의 ‘출발’ 이라는 신호가 주어지면 눈 가리개를 한 참여자는 손을 쓰지 않고 공을 몰아 상대편 라인으로 가져가면 점수를 얻게 된다. □ 팀원들은 라인에 서서 소리를 질러 자신의 대표자가 공을 잘 몰수 있도록 방향을 안내한다. □ 진행자는 모든 팀원들이 한 번씩 눈가리개를 하도록 유도한다.</p>	<p>25</p>
<p>■ 마무리</p>	<p>□ 참여자는 한 팀이 해당 점수를 획득하면 마무리 신호를 보내고 소감을 듣는다.</p>	<p>5</p>
<p>■ 토의</p>	<p>□ 눈가리개를 했을 때 팀원들에게 의지를 했나요? 만약 하지 않았다면 그 이유는 무엇이죠? 만약 팀원들에게 의지를 했다면 팀원들은 당신을 어떻게 도왔나요? □ 이 활동에서 구성원들을 신뢰할 수 있었나요? 그렇다면 어떻게 신뢰를 하게 되었나요? □ 살아오는 동안 다른 사람에게 도움을 받은 적이 있나요?</p>	<p>10</p>

<p>■ 주 제 : 함께 마음을 만들기</p>		<p>■ 날짜 0월, 0일, 2006 (11회기)</p>
<p>■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복할 수 있다.</p>		
<p>■ 준비물 : 빈 종이 박스, 포장지, 2개의 밴드, 혹은 묶을 있는 것, 리본, 카드, 마카</p>		
<p>진행 과정</p>		<p>시간(분)</p>
<p>■ 도입</p>	<p>만남의 인사</p>	<p>5</p>
<p>■ 본 프로그램</p>	<p>□ 진행자는 두 명씩 한 팀이 되게 한다. □ 참여자는 각자 오른손, 왼손 한 팔을 내밀어 팔짱을 낀다. 왼손, 오른 팔짱을 끼고 손목을 가벼운 옷이나 손수건 등으로 묶는다.</p>	<p>5</p>
	<p>□ 시작이라는 신호가 불려지면 참여자는 묶이지 않은 팔로 상자를 포장한다. □ 참여자는 한 팀이 끝나면 나머지 다른 집단에게 포장한 작품을 보여준다.</p>	<p>25</p>
<p>■ 마무리</p>	<p>□ 참여자는 포장한 작품에 대한 느낌을 공유하고 단합이 잘 이루어진 팀에게 상품을 준다.</p>	<p>5</p>
<p>■ 토의</p>	<p>□ 상자를 성공적으로 포장하기 위해 각자 무엇을 했나요? □ 둘이 함께 포장을 할 때 누가 더 일을 많이 했고 어떤 어려움이 있었나요? □ 다른 이들과 함께 역할을 성공적으로 수행하기 위해서 가장 중요한 것은 무엇일까요?</p>	<p>10</p>

<p>■ 주 제 : 뛰는 공, 나는 공</p> <p>■ 날짜 : 0월, 0일, 2006 (12회기)</p>		
<p>■ 목 표 : 프로그램 참여를 통해 자신의 역량을 강화하고 삶의 긍정적 의미를 회복할 수 있다.</p>		
<p>■ 준비물 : 두 명의 1개의 수건, 배구 넷트, 배구공</p>		
<p>진행 과정</p>		<p>시간(분)</p>
<p>■ 도입</p>	<p>만남의 인사</p>	<p>5</p>
<p>■ 본 프로그램</p>	<p>□ 진행자는 양 팀으로 나누어 두 명씩 짝을 짓고 수건을 나누어 준다. □ 각 팀의 구성원들은 배구 넷트 쪽에 선다.</p>	<p>5</p>
	<p>□ 참여자들은 두 명씩 짝이 되어 각자 한 손으로 수건의 양쪽 끝을 잡는다. □ 진행자의 '시작' 이라는 신호와 함께 진행자가 배구공을 던지면 팀원들은 수건으로 공을 잡는다. □ 참여자는 가능하면 공이 바닥에 닿지 않으면서 상대방 넷트를 넘기도록 설명해준다.</p>	<p>25</p>
<p>■ 마무리</p>	<p>□ 한 팀이 최종 점수를 획득하면 종료를 하고 소감을 발표한다.</p>	<p>10</p>
<p>■ 토의</p>	<p>□ 오늘 게임이 쉬었나요? 아니면 어려웠나요? 이유는? □ 자신의 파트너가 수행했던 긍정적인 부분은 무엇인가요? □ 자신의 팀이 수행했던 긍정적인 부분은 무엇인가요?</p>	<p>10</p>

〈장려〉

새터민의 인권 개선 및 정착 촉진을 위한 「법률구조 서비스」 지원에 관한 연구



아주대학교 법학과 4학년 길세철

《 목 차 》

【요약문】

【목 차】

- I. 서론
- II. 새터민 인권침해의 현황 및 그 문제해결을 위한 법적 구조의 방법과 내용
- III. 새터민을 위해 필요한 법률구조 서비스의 종류 및 기관의 구성 방법
- IV. 관련 문제 : 새터민 지원 정책과 평등권의 문제
- V. 맺음말

【참고문헌】

【요약문】

새터민의 인권 개선 및 정착 촉진을 위한 「법률구조 서비스」 지원에 관한 연구

인권이 침해된 경우 사후구제절차로서 가장 중요한 것은 재판청구권(헌법 제 27조 1항)이다. 그러나 ‘법의 무지’ 또는 ‘경제적 궁핍’ 등으로 재판청구권을 제대로 행사할 수 없다면 어떻게 될 것인가. 아마도 인권은 유명무실해질 것이다. 따라서 이러한 사람들의 재판받을 권리를 실질적으로 보장하여 법률복지를 증진함으로써 인권을 보장하는 것이 필요하며, 그러한 제도를 ‘법률구조(legal aid)’라 한다.

본 연구는 인권의 사각지대에 있는 새터민에 대한 적극적 평등조치의 일환으로써 ‘새터민을 위한 법률구조 서비스’를 제공하고, 이를 통해 새터민의 인권을 보호하고, 나아가 그들이 남한사회에 조속히 뿌리내리도록 돕는 것을 목적으로 하였다.

새터민은 1999년 이후 급속도로 증가하여 현재는 9천여 명에 달하고 있지만, 그 중 많은 수는 자본주의 사회에 대한 무경험과 국민들의 편견 및 부정적 시각 등에 의하여 남한생활 적응에 어려움을 겪고 있다. 그 동안의 정부와 사회의 새터민에 대한 지원은 그들이 남한의 사회·문화에 적응하고 경제적으로 자립하는 것에 중점을 두었다. 물론 이러한 정신적·경제적 지원의 중요성은 두말할 필요도 없이 중요하다. 그러나 새터민이 정부합동조사 과정에서 당한 폭행과 폭언 또는 정착해 가는 과정에서 겪는 직장·학교 등에서의 심각한 차별대우나 집단 따돌림 등의 인권침해 사안들에 대한 ‘사후적 구제’도 그들의 인권보호와 안정적인 남한사회 정착을 위하여 매우 중요한 것이라 하지 않을 수 없다.

새터민의 경우 피동성을 요구하는 북한사회에서의 생활 습관이 남아있고, 대다수가 경제적 약자이며, 남한 사회의 차별과 편견에 의하여 고통을 받고 사회의 소수자의 지위에서 소극적으로 생활할 뿐 아니라 국내의 실체법과 절차법에 대한 지식과 이해가 부족한 경우가 많으므로, 그들의 인권이 위협받거나 침해당

하는 경우 사후적인 법적구제 제도의 적극적인 도움은 절실히 필요한 것이다.

주요 새터민의 인권침해 사항을 열거한다면, ①정부합동조사기간 동안의 독방 수용 생활로 인한 인격권·신체의 자유 침해 및 조사과정에서의 인격권과 진술거부권의 침해의 문제, ②하나원에서의 인권침해 문제, ③브로커로 인한 생활고의 문제, ④직장에서의 승진·보수의 차별로 인한 문제, ⑤학교에서의 따돌림 등의 차별 문제, ⑥방송 및 보도로 인한 인격권·사생활 침해의 문제 등을 들 수 있다. 이에 따라 새터민에게 필요한 법률구조 서비스로서 행정심판과 각종 소송, 그리고 노동관련 대행사무와 법률상담 등이 도출 된다. 그리고 이에 대한 분석 결과 새터민에게 필요한 법률전문가는 주로 변호사와 노무사임을 확인할 수 있다.

물론 대한법률구조공단의 법률구조·소송구조·국선변호인 제도 등의 국가에 의한 법률구조와 변호사협회·한국가정법률상담소·서울YMCA시민중계실 등의 사회단체에 의한 법률구조 등도 존재하나 대부분 크고 작은 문제점이 존재하고, 무엇보다 이러한 기존 제도들은 법률구조를 청구한 경우에 업무수행을 시작하므로 법률구조를 청구하는 방법조차 잘 모르는 새터민에 대하여 적극적으로 다가갈 수 있는 정책이 없다는 점에서, 또 새터민과 밀접한 지역에 위치하지 않는 경우가 많다는 점에서 새터민을 위한 법률구조기관으로서는 적어도 지금의 모습과 정책을 유지하는 한 부적절 하다고 볼 수 있다.

따라서 독립적인 ‘새터민 법률구조 서비스 기관’을 설립하거나, 전국에 퍼져 있는 대한법률구조공단의 ‘출장소’의 확대를 통한 법률구조 방안을 제시하고자 한다. 대한법률구조공단의 경우 앞서 언급한 문제점을 개선하고 새터민을 위하여 필요한 사항을 몇 가지 추가하면 되므로 후자의 방안은 간단히 검토할 수 있다. 따라서 전자를 중심으로 구체적인 새터민 법률구조 서비스 지원방법을 모색하기로 한다.

‘새터민 법률구조 서비스 기관’은 새터민의 편의를 위하여 그들이 밀집하여 있는 임대지역의 사회복지관을 중심으로, 전국의 새터민 분포도에 따라서 설립하며, 인적구성은 상근·비상근 직의 변호사와 노무사를 중심으로 한다. 변호사의 선임은 자발적인 지원을 받거나 지역 변호사의 순번제 또는 공익법무관의 지

정 등의 방법을 이용하며 노무사 역시 이와 유사한 방법으로 선임하여야 할 수 있다. 이러한 사업을 위한 필요비용은 중앙정부가 원칙적으로 부담하여야 할 것이나 새터민 법률구조의 공익적 성격과 재원의 부족을 감안하여, 일정한 인센티브를 제공하고 지방자치단체로부터 지원을 받아 유치하게 하거나 기업을 포함하는 민간단체로부터 기부금을 유치하는 노력이 필요하다.

법률구조 서비스의 내용은 법률상담·법률서식 작성 및 소송구조를 포함하며 비용은 원칙적으로 무료로 하되, 소송구조의 경우에는 남소를 방지하고 한정된 예산을 효율적으로 운용할 수 있도록 승소가능성을 고려하여야 할 것이다. 그리고 무엇보다 새터민에 대한 정기적인 법률교육이 필요하며, 이는 새터민의 인권 보호 뿐 아니라 준법정신을 양양하는 부수적인 결과도 얻을 수 있을 것이다.

그리고 이와 같은 새터민에 대한 적극적인 지원에 대하여 국내의 영세민이나 국가유공자 등과 차별을 하는 것이 아니냐는 비판을 예상된다. 그러나 현행 헌법상의 평등원칙은 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 취급하는 상대적 평등을 의미하며, 새터민은 향후 남북통일과 통일 후 남북한의 사회적 통합을 주도할 사람들이고 그들의 남한사회 적응문제는 통일 후 남북한 주민의 주민통합과정에서 야기될 문제를 미리 학습하는 과정이라 볼 수 있으므로 새터민에 대한 적극적 평등실현조치는 헌법에 합치하는 것이라 할 수 있다.

결론적으로, 정부는 앞장서서, 작게는 새터민의 보호와 정착 촉진을 위하여, 크게는 인간의 기본적 권리의 확립과 민족의 통합을 위하여 확고한 의지와 적극적인 노력으로 새터민 법률구조 정책을 시행하여야 하며, 국민 모두는 동포애를 발휘하여 새터민이 우리 사회에 자연스럽게 하나 되어 뿌리내릴 수 있도록 다함께 힘을 모아야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구의 목적

현대의 다원주의적 사회에서 인권¹⁾이 보편성을 가진다는 것은, 최소한의 인간으로서의 존엄성을 유지하기 위한 ‘공통영역’이 존재함을 의미한다. 이러한 인권에 대한 침해를 방지하고 그 본질을 유지하기 위하여 현대 국가들은 헌법과 법령을 통해 많은 제도를 규정하고 또 시행하고 있다. 이 제도들이 실효를 거두기 위해서는 인권이 침해되지 않도록 하는 사전예방책이 강구되어야 하고, 일단 침해된 경우 사후구제절차가 완비되어야 한다.

사후구제절차 중 가장 중요한 것은 재판청구권으로서, 이에 대하여 헌법 제 27조 1항은 「모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.」고 규정하고 있다. 그러나 ‘법의 무지’ 또는 ‘경제적 궁핍’ 등으로 재판청구권을 제대로 행사할 수 없다면 어떻게 될 것인가. 아마도 인권은 유명무실해질 것이다. 따라서 이러한 사람들의 재판받을 권리를 실질적으로 보장하여 법률복지를 증진함으로써 인권을 보장하는 것이 필요하며, 그러한 제도를 ‘법률구조(legal aid)’라 한다.

본 연구는 인권의 사각지대에 있는 새터민²⁾에 대한 적극적 평등조치의 일환으로써 ‘새터민을 위한 법률구조 서비스’를 제공하고, 이를 통해 새터민의 인권을 보호하고, 나아가 그들이 남한사회에 조속히 뿌리내리도록 돕는 것을 목적으로 하였다.

국내입국 새터민은 1990년대 초반에는 매년 10명 내외에 불과했으나, 1999년 이후 꾸준히 증가해 오다가 2002년부터는 매년 1천명을 초과하였고, 2004년에는

1) 엄밀한 의미에서 人權과 基本權은 동일한 개념은 아니다. 인권은 인권사상을 바탕으로 하여 인간이 인간이기 때문에 당연히 누리는 인간의 생래적 천부적 권리(自然權)를 의미하지만, 기본권은 헌법이 보장하는 국민의 기본적 권리를 의미하기 때문이다. 그러나 각국의 헌법에서 보장하고 있는 기본권은 자유권적 기본권을 중심으로 하고 있을 뿐만 아니라 그 밖의 정치적·경제적·사회적 기본권 등도 인간의 권리와 보호관계에 있는 것이기 때문에 인권과 기본권을 동일시하여도 무방하다고 할 수 있다. 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006, 285면. 본 논문에서는 문맥의 흐름에 따라 양자를 함께 사용하도록 한다.

2) ‘새터민’이라는 용어는 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률에서 사용하는 ‘북한이탈주민’과 동의어로 사용해오던 ‘탈북자’라는 용어가 주는 부정적 이미지에 대하여 문제의식을 갖고, 2004년도에 통일부에서 국민의 의견수렴을 거쳐 선정한 대체용어이다. 본 연구에서는 ‘새터민’을 원칙으로 하되 법문 인용 등의 사유에 따라 위의 다른 동어를 혼용하여 사용하기로 한다.

1,894명, 2005년에는 1,384명을 기록하였다. 입국인원 중 여성의 비율은 1995년 이전에는 7.6%에 불과하였으나, 이후 급증추세를 보여 2005년에는 69.4%로 남성 입국인원 비율을 크게 상회하였다.³⁾ 이렇게 매년 북한이탈주민의 국내입국이 계속 증가하는 근본 요인은 북한의 식량난 및 경제난 가중이라고 할 수 있을 것이다. 이외에도 재중 외교공관을 통한 입국, 국내외 연고가족의 도움, 국제NGO의 지원 등 과거에 비해 국내입국경로가 다변화된 것도 주요 요인이 되고 있다.⁴⁾

[표 1] 북한이탈주민 국내 입국 현황

구분	'89 까지	'90~ 94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06. 5.	계	
남	명	564	80	35	43	56	53	90	180	294	514	468	625	422	3,424	
	%	92.9	93.0	85.4	76.8	65.1	74.6	60.8	57.7	50.4	45.1	36.5	33.0	30.5	44.6	
여	명	43	6	6	13	30	18	58	132	289	625	813	1,269	961	4,263	
	%	7.1	7.0	14.6	23.2	34.9	25.4	39.2	42.3	49.6	54.9	63.5	67.0	69.5	55.4	
합계		607	86	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	1,383	716	8403

출처: 북한이탈주민지원센터, <http://nkpeople.org> (검색일: 2006.8.16)

이렇듯 새터민이 급속도로 증가하기 시작한 지 10여년이 다 되어가고, 새터민 1만 명 시대를 목전에 둔 지금에 있어서도 그 중 많은 수는 적응에 어려움을 겪고 있다. 그러한 이유로는 주로 탈북과정에 받게 된 정신적·심리적 불안정과 문화적 이질감 그리고 그들을 대하는 많은 국민들의 편견과 부정적 시각 등을 들 수 있다. 그 결과 많은 새터민은 실업 문제, 경제적 어려움, 교육과정에서의 이탈, 고독감과 소외감 및 북에 두고 온 가족에 대한 죄책감 등으로 인한 정신적 고통 등의 어려움을 겪고 있다.⁵⁾

지금까지의 새터민에 대한 정착지원은 취업 지원과 남한 문화와 자본주의 사회에 대한 적응 및 각종 교육 지원 그리고 정신적 안정 유도 등에 중점을 두고 있다. 물론 이러한 정신적·경제적 지원의 중요성은 두말할 필요도 없이 중요하다.

3) 통일부 통일연구원, 『통일백서』, 서울: 통일부 통일연구원, 2006, 182면.

4) 북한이탈주민지원센터, <http://nkpeople.org> (검색일: 2006.8.16)

5) 윤인진, 『탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근』, 한국사회학, 1999, 531-539면.

다. 그러나 새터민이 정부합동조사 과정에서 당한 폭행과 폭언 또는 정착해 가는 과정에서 겪는 직장·학교 등에서의 심각한 차별대우나 집단 따돌림 등의 인권침해 사안들에 대한 ‘사후적 구제’도 그들의 인권보호와 안정적인 남한사회 정착을 위하여 매우 중요한 것이라 하지 않을 수 없다.

새터민의 경우 피동성을 요구하는 북한사회에서의 생활 습관이 남아있고, 남한 사회의 차별과 편견에 의하여 고통을 받고 소극적으로 생활할 뿐 아니라 국내의 실체법과 절차법에 대한 지식과 이해가 부족한 경우가 많으므로 적극적으로 법적 분쟁해결방법을 구하는 경우는 많지 않을 것이다. 또한 새터민의 수가 아직 채 1만이 되지 않으므로 전체적으로 그 법률적 수요는 많지 않을 것이나, 소수자의 지위에 있다는 것과 아직 남한의 사회·경제적 문화에 적응을 하는 단계에 있다는 것을 고려한다면, 일반 국민에 비하여 법률 구조가 필요한 경우의 인구 대비 비율은 훨씬 높을 것으로 생각된다. 그러므로 그들에 대해서는 적극적으로 손을 내밀어 음지에 묻힐 수 있는 사건·사고로부터 양지로 이끌어 주는 것이 중요하다. 또한 이러한 적극적 권리구제 방법은 일벌백계(一罰百戒)의 효과를 통하여 ‘제도를 통한 국민의식의 변화’를 이끌어 낼 수 있을 것이다.⁶⁾

2. 연구의 방법 및 구성

본 연구는 문헌분석방법(Content Analysis)을 원칙으로 하였다. 문헌분석방법은 새터민의 인권에 관한 최근의 연구 중 가장 폭넓은 영역을 조사한 국가인권위원회의 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』⁷⁾를 기본 사례 자료로서 참고하였다. 그리고 통일부나 통일연구원 등의 새터민 관련 사이트에 게시되어 있는 문헌 또는 북한 관련 학술지의 논문과 단행본 형태의 신뢰성 있는 기존 문헌들을 대상으로 분석하여 참조 또는 직접 인용하였다.

6) 국민의식의 변화는 (i)대부분의 사회적 문제의 가장 좋은 해결 방법이면서도 (ii)가장 서서히 이루어지고 (iii)쉽게 기대하기 어려운 방법이라고 할 수 있다. 그러나 경우에 따라서는 제도의 정착이 의식의 빠른 변화를 이끌어 낼 수 있다. 예컨대, 음주운전 단속을 강화하면 음주운전으로 인한 사고가 줄어들고, 담배 가격의 인상과 그 해약에 대한 홍보 및 금연건물의 지정을 통해 흡연자가 담배의 해악에 대하여 많은 생각을 하게 만들어 결과적으로 흡연율을 감소시키는데 큰 영향을 주는 경우 등이 그러하다.

여기서의 일벌백계라 함은 새터민에 대한 법률구조를 통해서 그들의 인권을 지켜줌으로써 그들을 냉대하고 차별하는 일부 국민들로 하여금 그들도 한 민족이고 같은 기본권을 향유하는 국민임을 인식시켜 줄 수 있다는 것이다.

7) 이 연구는 500명의 탈북자에 대한 설문조사와 50명의 심층면접 분석을 통해 작업을 수행하였다.

이하에서는 우선, 새터민의 인권이 침해되는 사례를 검토하고 그러한 문제 해결을 위하여 필요한 법률구조의 방법의 종류 및 내용을 분석하였다(Ⅱ). 이어서 구체적인 ‘새터민 법률구조 서비스 기관’의 물적·인적 구성방법을 모색하고, 이러한 기관의 운용이 새터민의 인권 및 정착을 위하여 실효적일 수 있도록 새터민에 대한 ‘법 교육 프로그램’을 포함하는 법률구조 서비스의 내용을 검토하였다(Ⅲ). 그리고 이와 같은 새터민에 대한 적극적인 지원이 국내의 영세민 등과의 차별을 불러온다는 비판을 고려하여 새터민 지원정책과 평등권의 문제를 고찰하였다(Ⅳ).

Ⅱ. 새터민 인권침해의 현황 및 그 문제해결을 위한 법적 구조의 방법과 내용

1. 문제의 제기

새터민은 정부합동조사기관으로부터 받는 조사에서부터 하나원에서의 생활 및 정착지에서의 신분보호와, 탈북자 신분으로 인한 직장 및 교육에서의 차별 등에 의하여 자신의 기본권을 침해받고 있다.

본 장에서는 이러한 새터민들의 인권 침해 사안을 사건별로 검토하여 이를 법적으로 구조할 수 있는 방법 및 그 내용을 고찰해 보기로 한다. 단, 법적 구조방안의 검토는 문제 해결과 관련되는 법적 절차의 종류를 확인하고, 그러한 절차가 실효적인지를 판단하기 위한 논리적 과정이다. 따라서 본 연구의 취지 또는 논리의 흐름을 벗어나는 구체적인 법적 절차와 내용은 생략하기로 하며 또한 실효적이지 못한 구체절차는 기술하지 않기로 한다.

2. 정부합동조사기관에서 발생하는 인권침해 문제

1) 독방 수용 생활

(1) 사실관계⁸⁾

새터민들은 초기 조사단계에서 독방에는 약 7~10일 가량 수용되고 있는데, 이 때 독방생활에 대한 설명 부재, 운동 부족, 가족 관계의 단절 등의 문제가 발생한다. 이러한 사전설명 부재는 많은 수의 수감자들로 하여금 공포심을 갖게 만들었고 실제 공포심을 느낀 경우가 38.5%(매우 그렇다 7.9%, 약간 그랬다 30.6%)였다. 더욱이 출입구는 외부에서만 여닫을 수 있으며 대부분의 독방은 화장실이 없어 생활에 많은 불편을 겪게 된다. 또한 독방에 있는 동안 한 번도 운동이나 산책을 할 수 없었다는 응답이 68.3%에 이르렀고, 독방 생활 기간 동안 TV, 신문 등 매체를 접하는 일은 70~80% 내외가 불가능했던 것으로 조사되었다. 그리고 어린이를 돌보고 있는 보호자를 독방에 가두는 경우 어린이에 대한 보호 조치를 취하지 않은 경우도 나타났다.

(2) 법적 구조 방안

① 행정심판 또는 행정소송

위와 같은 경우 공익은 국가 안보 등의 목적으로서 행정기관인 정부합동조사기관의 엄격한 조사는 필수적이라 할 수 있다. 그러나 확실한 범죄 혐의조차 없는 새터민을 교도소의 금지처분을 받은 수형자와 같이 화장실도 없는 독방 생활을 하게하고, 운동까지 금지하는 것은 행정의 수단으로 인한 기본권 침해가 행정의 목적(공익)을 능가하는 것으로서⁹⁾ 비례원칙(헌법 제37조 2항)에 어긋나는 위법한 처분이라 볼 수 있다. 따라서 임의적 절차인 취소심판(행정심판법 제4조 1호) 또는 무효확인심판(행정심판법 제4조 2호)을 제기하거나 직접 법원에 항고소송으로서 취소소송(행정소송법 제4조 1호) 또는 무효확인소송(행정소송법 제4조 2호)을 제기할 수 있을 것이다. 그러나 사건이 종료된 후인 경우 그 처분이 무효확인 또는 소송의 취소에 의하여 회복될 수 있는 법률상 이익이 남아있지 않는 한 소의 이익이 없어 각하될 가능성이 매우 크다.¹⁰⁾ 따라서 이러한 경우에는 헌법소원의 보충성의 예외가 인정되어 헌법소원을 제기할 수 있다.

8) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 22-26면, 95-96면.

9) 대판 1997. 9. 26, 96누10096.

10) 현재 1995. 12. 18, 91헌마80

② 헌법소원(헌법재판소법 제68조 1항)

정부합동조사기관의 조사 및 수용 처분은 공권력의 행사로써 헌법 제12조의 신체의 자유를 침해하는 비인도적인 처분으로써 법원의 재판을 제외하고 다른 법률의 구제절차가 없는 경우 헌법소원심판을 통해 헌법에 위반됨을 확인청구할 수 있다.(헌법재판소법 제68조 1항 단서)¹¹⁾

③ 국가인권위원회에 대한 진정 또는 국가인권위원회의 직권조사

위 사안의 시설은 국가인권위원회법 제2조 3호의 ‘다수인 보호시설’에 해당하므로 위의 수용 처분의 피해자 및 그 피해 사실을 알고 있는 사람이나 단체(동법 제30조 1항, 제31조)는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있고, 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있고 내용이 중대하다고 인정될 때에는 직권으로 조사할 수 있다(동법 제30조 2항). 그러나 다른 국가기관에 의한 구제절차의 보충적 성격(동법 제32조 5항, 제33조 2항, 제36조 7항 2호)을 가진다는 것을 고려하여야 할 것이다.

2) 조사과정에서의 인권침해 문제

(1) 사실관계¹²⁾

조사 과정에서 폭언이나 욕설을 경험한 응답자가 25.5%에 이르고 조사과정에서 탈북자가 조사자로부터 폭력을 당한 사례도 일부이기는 하지만 4.1%가 얻어맞은 경험이 있는 것으로 나타났다.

사전예고 없이 거짓말 탐지기를 이용하여 조사를 하였고 성적 수치심을 자극하는 질문을 포함한 내용의 조사를 하였다. 예컨대, 여성에 대하여 중국 체류 중

11) 실제로 헌법재판소는 2004. 12. 26. 2002헌마478판결에서 「금지처분을 받은 수형자에 대한 절대적인 운동의 금지는 징벌의 목적을 고려하더라도 그 수단과 방법에 있어서 필요한 최소한도의 범위를 벗어난 것이며, 수형자의 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치 및 신체의 안전성이 훼손되지 아니할 자유를 포함하는 제12조의 신체의 자유를 침해」 하는 것이라고 판단하였다.

12) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 27면, 96-97면. 「성적 모욕과 관련한 것은 2001년부터 2004년 7월까지의 입국한 대상자에게서 발견되었다.」

어떤 남자와 사귀었고 ‘같이 잤는지’ ‘몇 명과 잤는지’ ‘몇 번을 하고 어떤 방법으로’ 등의 질문을, 남성에 대하여는 ‘자위행위 횟수’라든가, ‘성관계는 언제부터 시작했는지’ 등을 물으면서 거짓말할 경우 ‘거짓말 탐지기로 조사하면 다 나온다.’는 등의 언급을 하였다.

또한 정부합동조사기관으로 이송되기 전 ‘알몸검사’에서 남자의사가 성병 등의 검진을 한 사례 등에 대해 불만을 토로하는 사례도 있다. 이 밖에 종교 활동을 강제하기도 하였다는 문제제기도 있었다.

(2) 법적 구조 방안

① 행정 심판 또는 행정 소송

욕설·폭언·폭행 등의 조사행위와 거짓말 탐지기의 사용과 비인도적인 방식의 질문과 신체검사는 침해되는 사익의 크기가 공익을 능가하는 것으로서 위의 독방 수용 사안과 마찬가지로 행정심판 및 행정 소송이 가능할 것이라 보여 진다.

② 민·형사재판의 청구

언어맞은 것은 신체에 대한 유형력의 행사로써 폭행죄(형법 제260조 및 제261조)로 고소·고발 할 수 있고, 경우에 따라서는 폭언이나 욕설도 폭행에 해당할 수 있다.¹³⁾

또한 폭행으로 신체적·정신적 피해를 입은 경우나 성적 수치심을 자극하는 질문이나 알몸검사 등으로 정신적 피해를 받은 경우 고의·과실에 의한 공무원의 위법한 직무행위에 해당하므로 국가배상법 제2조 1항에 의하여 손해배상청구 소송을 제기할 수 있다.

③ 헌법소원(헌법재판소법 제68조 1항)

사안에서 상대방의 동의를 전제로 하지 않은 거짓말 탐지기의 사용은 헌법

13) 대판 2003. 1. 10, 2000도5716

제12조 2항의 ‘진술거부권’¹⁴⁾에 위배되고¹⁵⁾, 헌법 제27조 4항의 무죄추정의 원칙을 위반하는 공권력의 행사이다.

그리고 성적 수치심을 자극하는 질문은 헌법 제10조의 인격권을, 알몸검사의 경우에는 헌법 제10조와 헌법12조에 의하여 보장되는 인격권과 신체의 자유를 침해하는 것¹⁶⁾으로서 헌법소원을 통하여 구제받을 수 있다.

④ 국가인권위원회에 대한 진정 또는 국가인권위원회의 직권조사

앞의 독방 수용의 경우와 마찬가지로 국가인권위원회에 의하여 보충적으로 구제를 받을 수 있다.

3. 하나원에서 발생하는 인권침해 문제

1) 사실관계¹⁷⁾

새터민은 정부합동조사기관에서 조사과정을 거친 후, 국내 적응을 위한 교육과정(시설보호과정)으로서 하나원에 입소하는 경우가 대부분이다. 새터민들 대부분은 하나원의 생활에 대하여 긍정적으로 평가를 하였으나 일부(12.1%)는 하나원 직원으로부터 폭언이나 욕설을 들은 경우가 있다고 하였다. 그 원인에 대하여 과반수인 52.5%는 자신의 잘못으로 인식하고 있지만, 나머지 절반은 겁주기 위해(15.3%), 분을 풀기 위해(10.2%), 습관적으로(10.2%), 이유를 알 수 없다

14) 거짓말탐지기(Polygraph)에 의한 검사에 대하여 신체의 생리적 변화를 검증하는 것일 뿐 진술거부는 아니므로 진술거부권이 적용되지 않는다고 보는 극소수의 견해가 있으나, 생리적 변화가 독립하여 증거로 되는 것이 아니고 질문과의 대응관계에서 비로소 의미를 가지는 것이므로 진술거부권의 범위에 속한다고 해석함이 타당하다. 이재상, 『형사소송법(제6판)』, 박영사, 2004, 109면, 206면.

15) 대판 1984. 2. 14. 83도3146

16) 헌재 2002. 7. 18. 2000헌마327, 「청구인들의 옷을 전부 벗긴 상태에서 청구인들에 대하여 실시한 이 사건 신체수색은 그 수단과 방법에 있어서 필요 최소한의 범위를 명백하게 벗어난 조치로서 이로 말미암아 청구인들에게 심한 모욕감과 수치심만을 안겨주었다고 인정하기에 충분하다. 따라서 피청구인의 청구인들에 대한 이러한 과도한 이 사건 신체수색은 그 수단과 방법에 있어서 필요한 최소한도의 범위를 벗어났을 뿐만 아니라, 이로 인하여 청구인들로 하여금 인간으로서의 기본적 품위를 유지할 수 없도록 하는 것으로서 수인하기 어려운 정도라고 보여 지므로 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치로부터 유래하는 인격권 및 제12조의 신체의 자유를 침해하는 정도에 이르렀다고 판단된다.」

17) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 35-38면.

(11.9%) 등으로 답변하였다. 또한 아주 극소수에 달하는 사례(1.0%)이지만, 하나 원 직원으로부터 얻어맞은 경험이 있다는 답변도 나타났다.

2) 법적 구조 방안

전체적으로 앞의 조사과정에서의 인권침해 문제와 유사한 사안으로서 동일한 구제절차를 거쳐 권리구제를 받을 수 있다.

4. 정착지 생활에서 발생하는 인권침해 문제

1) 브로커로 인한 생활고의 문제

(1) 사실관계

한국으로 입국하는 과정에서 브로커가 개입되는 경우, 초기 정착금을 브로커에게 모두 주고 나서 생활고가 극심해진 사례도 있다.¹⁸⁾ 정착금이 일괄 지급되던 2004년 조사에 의하면 83%가 브로커를 통해 들어왔고, 1인당 평균 400만 원 가량을 브로커에게 지급한 것으로 나타났다. 일부 악덕 브로커의 경우 탈북자가 임대아파트로 들어갈 때 현관에서 돈을 치고 있다가 과도한 수수료를 요구하며 폭력을 행사하기도 하였다.¹⁹⁾

(2) 법적 구조 방안

① 민사재판 청구

본 사안의 경우 폭력 또는 협박 등을 사용하지 않은 경우 사인간의 채권계약에 불과하므로 원칙적으로 국가가 개입할 수 없다. 그러나 브로커의 행위는 새터민의 정신적으로 궁박한 상태를 이용하였고²⁰⁾, 새터민의 반대급부(금전 채무)와 브로커의 급부(남한에 입국시켜 주는 것)의 현저한 차이가 객관적으로 존재

18) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 100면.

19) 『뉴스메이커』, “탈북자 1만 명 시대를 준비하라.”, 2006.5.19.

20) 대판 1974.2.26, 73다673

하는 경우에는 폭리행위로서 민법 제104조에 의하여 무효가 된다. 따라서 계약이 무효가 되므로 아직 급부를 이행하기 전이라면 이행을 할 필요가 없고, 이미 이행을 하였다면 새터민은 부당이득반환을 청구할 수 있다.²¹⁾ 물론 이 경우 계약 전부가 아닌 일부의 무효인 경우 민법 제137조의 일부무효의 법리에 따라야 할 것이다.

② 형사재판 청구

본 사건에서 브로커가 폭행·협박을 통해 채무변제를 받는 경우 적법한 권리가 권리실현 수단으로 공갈에 의하여 재물을 교부받은 경우에 공갈죄(형법 제350조 이하)가 성립하는지가 문제된다. 학설은 (i)권리행사라 할지라도 사회통념상 허용되는 정도나 범위를 넘을 경우에는 권리남용으로써 위법하므로 공갈죄가 성립한다는 견해²²⁾, (ii) 정당한 청구권이 있는 경우에는 불법한 이익이라 할 수 없으므로 공갈죄가 성립하지 않는다는 견해²³⁾ 로 대립되어 있다.

생각건대, 이 경우에는 재산죄의 특징인 불법영득·이득의사를 인정할 수 없어 공갈죄의 구성요건에 해당하지 않으므로 브로커는 폭행·협박죄만 성립한다고 볼 수 있다²⁴⁾.

2) 직장에서의 차별 문제

(1) 사실관계²⁵⁾

탈북자들은 직장에서 차별받는다는 의견이 67.6%(매우 그렇다 38.1%, 약간 그렇다 29.5%)로 대단히 높게 나타났고, 소득차별을 느끼는 경우가 50.5%, 승진

21) 이 경우 불법원인이 폭리행위자측에만 있으므로 폭리행위자의 상대방인 새터민은 급부의 반환을 청구할 수 있는 것이고(민법 제746조 단서), 폭리행위자는 반환을 청구할 수 없게 된다. 곽윤직, 『민법총칙』, 박영사, 1998, 315면; 김형배, 『민법학강의』, 신조사, 2006, 150면.

22) 손동권, 『형법각론』, 율곡출판사, 2004, 346면; 대판 1995. 3. 10. 94도2422

23) 김일수, 『형법각론』, 박영사, 2004, 392면.

24) 정부는 또 탈북자들로부터 폭력행위 등의 피해사례가 접수된 탈북 브로커 30여명에 대해 최장 6개월의 출국 금지조치를 시행하기도 하였다. 『경향신문』, “내년부터 탈북자 기획입국 억제”, 2004. 12. 23.

25) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 42-44면, 101-102면.

차별을 느끼는 경우가 52.7%, 따돌림을 당한다고 느끼는 경우가 38.6% 등으로 나타났다.

(2) 법적 구조 방안

① 노동부 및 노동위원회의 구제절차

사안의 경우 새터민 이라는 ‘사회적 신분’²⁶⁾을 이유로 사용자가 차별적 처우를 하는 경우이므로 근로기준법 제5조의 균등처우의무에 위반된다. 이러한 경우 근로자는 감독기관인 노동부장관 또는 근로감독관에게 통고할 수 있고(동법 제107조), 사용자의 차별행위가 드러난 경우 500만 원 이하의 벌금을 신고할 수 있다(동법 제115조 1호).

또한 탈북자임을 이유로 부당해고를 당한 경우에는 지방노동위원회에 그 구제를 신청할 수 있으며(동법 제33조), 기각당할 경우 불복하여 중앙노동위원회에 재심을 신청하고 다시 기각당하는 경우에는 행정법원에 소송을 제기할 수 있다.

그리고 임금 체불의 경우에는 노동부에 진정서 또는 고소장을 제출하여 행정기관으로 하여금 체불사실을 조사하게 하여 임금을 지급하도록 압박을 가할 수 있다.

② 민사재판의 청구

근로기준법과 노동조합및노동관계조정법은 민법의 특별법이므로 전자에 해당하는 사건이 아닌 경우 민법의 법리에 따라 해결하여야 한다. 위와 같이 직장 내에서 따돌림을 당하는 경우 대표이사에게 따돌림을 시키는 직원들을 방조한 사실이 인정된다면, 대표이사와 그 직원들은 공동불법행위자로서 정신적 고통으로 인한 손해에 대하여 배상할 책임이 인정될 수 있을 것이다.²⁷⁾

26) 근로기준법 제5조는 「(균등처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 처우를 하지 못하며 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.」고 규정하고 있다. 이는 헌법 제10조의 평등원칙을 법률로 구체화시킨 것이다. 헌법재판소는 헌법 제10조의 ‘사회적 신분’과 관련하여, ‘전과자’가 사회적 신분에 해당한다고 판시한 바 있다.(헌재 1995. 2. 23, 93헌바43)

27) 『법률신문』, “LG전자 ‘왕따’ 피해 직원, 회사상대 손해배상 소송 승소”, 2006. 8. 14.

③ 국가인권위원회에 대한 진정 또는 국가인권위원회의 직권조사

위 사안은 사회적 신분, 출생지역(국가인원위원회법 제2조 4호)을 이유로 고용(승진, 임금, 퇴직, 해고 등 포함)과 관련하여 특정사람을 배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위에 해당한다(동법 제2조 4호 가목). 따라서 피해자 및 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체(동법 제30조 1항, 제31조)는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있고, 진정이 없는 경우에도 인권침해나 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 내용이 중대하다고 인정될 때에는 직권으로 조사할 수 있다(동법 제30조 2항). 위원회가 진정조사 결과 인권침해가 있다고 인정할 때에는 피진정인 또는 인권침해에 책임 있는 자에 대한 징계를 소속기관 등의 장에게 권고할 수 있다.

3) 학교에서의 차별 문제

(1) 사실관계

탈북자라는 이유로 따돌림을 당하고 있다고 인식하는 경우가 유효응답자 153명 중 20%에 이르렀다. 그 외에 다른 요인들도 중첩되어 있겠지만, 학교생활에서 탈북자라는 사실을 숨기며 생활하는 경우가 48%(초기 포함)에 이르는 것으로 나타났다.²⁸⁾ 학교를 중도에 그만두는 학생들이 많은 이유는 기초학력의 부족으로 인한 부적응 문제도 있겠지만, 따돌림과 인격적 멸시 등도 작지 않은 이유라 생각된다.²⁹⁾

(2) 법적 구조 방안

① 민사재판 청구

28) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 45-46면

29) 『서울신문』, “[마이너리티 리포트] (5) 북한이탈 청소년”, 2006. 3. 17. ; 『뉴스메이커』, “탈북자 1만 명 시대를 준비하라.”, 2006.5.19. 「통일부에 따르면 지난해까지 424명의 새터민이 대학에 입학한 것으로 나타났다. 그러나 이 가운데 절반 이상이 학교를 중도에 그만둔 것으로 추정된다. 실제로 2000년 이후 연세대에 입학한 43명 중 2명이 자퇴하고 15명이 제적됐다. 휴학생도 10명이나 돼 재학생은 16명에 불과하다. 한국외대는 2002년 이후 입학한 52명 중 절반인 26명, 서강대는 2003년 이후 입학생 21명 중 8명이 제적·자퇴·휴학 등으로 학교를 등졌다.」

피해 학생이 따돌림을 이유로 정신적 고통을 받은 경우 이에 대하여 손해배상을 청구할 수 있다(민법 제751조). 이 경우 가해자가 책임무능력자인 미성년자 경우에는 민법 제755조에 의하여, 책임능력 있는 미성년자인 경우에는 감독상의 부주의와 손해 발생 사이에 상당인과관계가 있으면 감독의무자는 민법 제750조에 의하여 책임을 부담한다.³⁰⁾

② 국가인권위원회에 대한 진정 또는 국가인권위원회의 직권조사

본 사안은 사회적 신분, 출생지역(국가인권위원회법 제2조 4호)을 이유로 교육시설에서 특정한 사람을 배제·구별하는 행위(동법 제2조 4호 다목)로서 앞의 직장에서의 차별문제와 같은 방법으로 권리구제를 받을 수 있다.

4) 방송 및 보도로 인한 인격 침해와 사생활 침해의 문제

(1) 사실관계³¹⁾

방송 및 보도로 인한 탈북자들의 피해를 묻는 질문에 대해 유효응답자가 234명이었으며 그 중 이름을 가명으로 해달라는 요청을 했지만, 본명으로 그대로 보도된 경우가 과반수를 넘었다. 이 중 5.6%인 13명만이 항의를 했으며, 항의를 하지 않은 원인은 방법을 몰랐기 때문인 경우가 20.4%(유효응답 157명중 32명)로 나타났다.

(2) 법적 구조 방안

① 민사재판 청구

본 사건은 방송 및 보도를 통하여 타인의 명예를 침해한 것으로써 피해자는 위자료를 청구할 수 있다.

30) 대판(전원합의체) 1994. 2. 8, 93다13605

31) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 49-50면.

② 형사재판 청구

공연히 사실 또는 허위의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 ‘명예훼손죄’(형법 제307조)를 이유로, 사람을 비방할 목적으로 신문, 잡지 또는 라디오 기타 출판물에 의하여 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 ‘출판물에 의한 명예훼손죄’(동법 제309조)를 이유로 고소·고발할 수 있다.

③ 헌법소원 청구

위의 사건은 새터민의 헌법 제17조에 의하여 보장되는 ‘사생활의 비밀과 자유’와 언론 기관이 가지는 헌법 제21조에 의하여 보장되는 ‘언론·출판의 자유’라는 기본권이 충돌하는 경우로써 새터민은 이 경우 헌법소원을 제기할 수 있다. 헌법재판소는 이와 같은 기본권 충돌의 경우 상충하는 기본권이 모두가 최대한으로 그 기능과 효력을 나타낼 수 있는 조화의 방법을 찾거나 보다 중요하고 우월한 이익을 보장하고 상대적으로 덜 중요한 이익을 유보시키는 방식에 의하여 판단한다.³²⁾

④ 정정보도 청구 또는 반론보도 청구

언론중재및피해구제등에관한법률은 (i) 사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자가 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구하는 ‘정정보도청구권’과 (ii) 사실적 주장에 관한 언론보도로 인하여 피해를 입은 피해자가 보도내용에 관하여 반박적 주장을 보도할 것을 언론사에 청구하는 ‘반론보도청구권’을 규정하고 있으므로 언론의 보도로 인하여 피해를 입은 경우 사안의 성질에 따라 언론사에 청구하여 피해를 구제받을 수 있다.

32) 전자의 방법을 ‘규범 조화적 해석방법’이라 하고, 후자의 방법을 ‘이익형량에 의한 방법’이라 하며 헌법재판소는 기본권의 성격과 사안의 구체적 타당성을 고려하여 판단방법을 선택한다. 전자의 대표적 예로써는 이른바 ‘정정보도 청구 사건’(헌재 1991. 9. 16, 89헌마165)이 있고, 후자의 대표적 예로써는 소위 ‘금연구역과 흡연구역의 구분지정’ 사건(헌재 2004. 8. 26, 2003헌마457)이 있다.

Ⅲ. 새터민을 위해 필요한 법률구조 서비스의 종류 및 기관의 구성 방법

1. 새터민을 위해 필요한 법률구조 서비스의 종류

새터민의 인권을 침해하고 또 침해의 반복가능성 있는 사례들과 그 해결방법을 모색하여 본 결과 새터민의 인권의 개선 및 정착의 촉진을 위하여 주로 필요한 법률구조 서비스는 ①민사재판, ②형사재판, ③헌법소원과 위헌법률심판³³⁾, ④행정심판 및 행정소송, ⑤국가인권위원회의 조사, ⑥노동위원회에 대한 구제신청 및 노동부에 대한 진정·고소·고발, ⑦정정보도 및 반론보도의 청구 등이라 할 수 있다. 이러한 결과를 토대로 새터민을 대리하여 법률구조업무를 수행할 수 있는 전문가를 법률구조 서비스의 종류와 연결하여 분류하면 다음과 같다.

[표 2] 법률구조 서비스의 종류와 수행자격이 있는 사람 또는 법률 전문가

법률구조 서비스의 종류	법률구조업무를 수행자격이 있는 사람 또는 법률 전문가
①민사재판, ②형사재판, ③헌법소원 및 위헌법률심판 ³⁴⁾ , ④행정소송	변호사 ³⁵⁾
⑥노동위원회에 대한 구제신청 및 노동부에 대한 진정·고소·고발	근로자, 노무사 ³⁶⁾
⑤국가인권위원회의 조사	피해자, 제3자, 국가인권위원회의 직권 (국가인권위원회법 제30조)
⑦정정보도 및 반론보도의 청구	피해자(언론중재및피해자구제등에관한법률 제14조 및 제16조) 조정(동법 제18조) 또는 중재(동법 제24조) 및 정정보도청구등의 소(동법 제26조)의 경우에는 언론기관도 신청 또는 제소 가능.

33) 위의 사례에서 직접적으로 문제되지 않았으나, 위헌법률심판이라 함은 헌법재판소가 국회가 의결한 법률이 헌법에 위반되는가의 여부를 심사하고, 그 법률이 헌법에 위반되는 것으로 인정하는 경우에, 그 법률을 적용하지 않거나 그 효력을 상실하게 하는 제도를 의미한다.(헌법 제111조 1항 1호, 헌법재판소법 제41조 내지 제47조) 법률의 헌법에의 위반여부가 재판의 전제가 된 경우 법원의 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 위헌여부를 헌법재판소에 제청하여 그에 따라 재판을 하게 되므로 기본권 구제에 있어 헌법소원과 양대 축을 이루는 중요한 헌법재판제도라는 점에서 위헌법률심판 역시 새터민에게 필요한 제도에 포함시키기로 한다.

이와 같은 분류 결과를 볼 때 직접적으로 새터민에게 필요한 법률전문가는 변호사와 노무사라 볼 수 있다. 그리고 간접적으로 법무사도 법률서식 작성에 있어서 도움이 될 것이다. 나머지 법률구조 제도의 경우에는 특별한 전문가가 직접적으로 필요한 것이 아니므로 동 영역에 대해서는 법률상담과 새터민에 대한 법과 제도에 대한 교육의 실시가 필요하다고 생각된다.

따라서 이하에서는 현재 시행되고 있는 국가와 사회기관에 의한 법률구조 제도를 비판적으로 검토하고, 이어서 새터민을 위한 법률구조기관의 구체적 형태와 외적 구성을 어떻게 할 것인가, 변호사와 노무사를 중심으로 어떻게 인적구성을 할 것인가, 이러한 법률전문가를 통한 법률구조 서비스 내용은 무엇인가에 대하여 차례대로 모색하여 보기로 한다.

2. 현행 법률구조 제도의 비판적 검토

1) 법률구조청구권의 의의

법률구조청구권은 ‘재정적으로 궁핍하여 자신의 권리실현과 방어를 위한 재판절차에 동등하고 효과적으로 참여할 수 없는 경우 재판절차를 독점하고 있는 국가에 대하여 동등하고 효과적인 참여의 보장을 청구할 수 있는 기본권’이라고 정의할 수 있을 것이며, 그 구체적인 내용으로서는 법률상담과 법률 서류의 작성에 도움을 받을 권리, 재판비용의 면제를 받을 권리, 적절한 소송대리를 받을 권리 등이 포함될 수 있을 것이다.³⁷⁾ 우리 헌법재판소도 이러한 법률구조청구권을 간접적으로 시인하고 있다.³⁸⁾

이하에서는 현행 법률구조 제도를 새터민에 대한 법률구조 지원을 고려하는

34) 위헌법률심판은 법원의 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 심판(헌법재판소법 제41조)하나, 이 경우 당사자의 신청은 소송대리인 또는 변호인을 전제로 하는 것으로서 헌법소원 심판 등과 같은 집단에 포함시켰다.

35) 여기서, 예외적으로 변호사가 없어도 소송 수행이 가능한 경우를 포함하지 않고 변호사만을 지정한 이유는, 법과 제도로부터 이에 대해 지식과 이해가 부족한 새터민의 두터운 보호를 꾀하고 새터민이 예외적으로 소송수행을 단독으로 할 수 있는 경우가 희박하기 때문이다.

36) 물론 변호사가 행정심판을 포함하여 노무사의 업무도 행할 수 있으나, 행정기관에 의한 구제의 경우 노동법 분야의 전문 변호사가 아닌 이상 노무사가 전문성이나 비용 면에서 비교적 효율적이라는 판단 하에 노동관련 법적구제 서비스의 지원 역할은 노무사에게만 있는 것으로 한정하여 기술하기로 한다.

37) 민경식, 『법률구조의 이론적 전망과 실제』, 중앙대학교 법학논문집 제23집 제2호, 1999, 16-31면 참조.

38) 현재 1998. 10. 4, 95헌가1 등

입장에서 비판적으로 검토해 보기로 한다.

2) 국가에 의한 법률구조

(1) 대한법률구조공단의 법률구조³⁹⁾

1986년 법률구조법이 제정되었고, 1987년 급증하는 법률구조의 수요와 민간 단체의 요구의 영향을 받아 ‘대한법률구조공단’이 설립되었다. 조직적인 법률구조 사업을 실시하여 상당한 성과를 거두었다.

그러나 현재, 대부분의 소송이 구조대상이 되고 있지만 국가를 당사자로 하는 소송만은 제외되어 있다는 것은 문제이다.

또한 예산편성을 현행과 같이 법무부에서 하는 것이 바람직한 것인가에 대한 비판이 있을 수 있다. 행정·헌법사건, 국가소송, 형사사건 등은 필연적으로 법무부 또는 검찰과 소송과정에서 대립할 수밖에 없다. 따라서 법률구조 예산편성을 기획예산처에서 직접 하거나 국회에서 직접 편성하는 방안을 검토할 필요가 있다. 한편 구조공단이 정부로부터 독립성을 가지고 활동하기 위해서는 민간기부금을 유치하는 노력을 하여야 할 것이다.

대한법률구조공단은 예산 이외에도, 인사, 조직, 물적 시설 등에서 법무부·검찰청에 종속⁴⁰⁾되어 있거나 혹은 의존하고 있다는 비판이 있다. 정부예산을 사용하기는 하지만 법률구조 업무의 성격상 형사사건, 행정사건, 헌법소송 등에서는 기존의 행정기관(특히 법무부 검찰과 대립)과 대립할 수밖에 없다. 그러므로 정치적, 조직상으로 기존의 행정기관과 독립하는 것은 실질적 의의를 가진다.

마지막으로 법률구조서비스는 사회복지제도의 일환이라는 근본 취지와 국가

39) 황승홍, 『법률구조서비스의 확대방안 모색을 위한 소고』, 법률구조 통권 제49호, 2004, 13-16면.

40) 법률구조법에 따르면, 법률구조공단의 이사장은 법무부장관이 임명하고 이사 및 감사는 이사장의 제청에 의하여 법무부장관이 임명하며(동법 제13조 2항), 임원의 해임 역시 임명권자인 법무부장관이 하며(동법 제16조 2항), 공단의 규칙 제정에 법무부장관의 승인을 받도록 하고 있다(동법 제22조). 뿐만 아니라 법무부장관은 법률구조 법인을 지도·감독하며 필요하다고 인정할 때에는 법률구조법인 또는 공단에 대하여 그 사업에 관한 지시 또는 명령을 할 수 있으며, 법무부장관은 필요하다고 인정할 때에는 법률구조법인에 대하여 그 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 공단의 장부·서류 기타 물건을 검사하게 할 수 있다.(동법 제34조)

예산의 근본적 한계에 비추어 볼 때, 대한법률구조공단이 법률구조를 독점하고 있는 지금의 현실은 바람직하지 못한 것이라 할 수 있다.

(2) 소송구조

소송비용을 지출할 자금능력이 부족한 사람에 대하여 법원이 당사자의 신청 또는 직권으로 재판에 필요한 비용(인지대, 변호사 보수, 송달료, 증인여비, 감정료 기타 재판비용)의 납입을 유예 또는 면제시킴으로써 그 비용을 내지 않고 재판을 받을 수 있도록 하는 제도이다(민사소송법 제128조 내지 제133조).

그러나 소송구조제도가 실제로 이용되는 빈도는 극히 미약하여 사문화 된 제도라고 할 수 있다. 이는 홍보의 부족과, 법원에서의 요건조사의 엄격 및 변호사 비용을 제외한 재판비용만을 납입 면제하여주는 약한 구조효력 밖에 없는 점 등을 들 수 있다.⁴¹⁾

(3) 국선변호인 제도

형사사건에 있어서 사선변호인이 선임되지 않은 경우에 피고인을 위하여 법원이 국가의 비용으로 변호인을 선정해 주는 제도로써 헌법 제12조 4항 단서, 형사소송법 제33조에서 규정하고 있다. 과거에는 국선변호가 보수도 낮고 지역 변호사가 순번제로 돌아가며 변호인이 되는 형태로 제도가 부실하게 운영되었으나, 지난 2004년 9월부터 ‘국선변호전담변호사제’를 실시하여 각 지방법원에 1~2인의 전담변호사를 두고 그 급여도 현실화 하여, 과거에 비하여 큰 성과를 이루고 있다. 또한 2006년 7월 19일부터 시행된 개정 형사소송법 제33조는 국선변호인을 모든 구속피고인으로 확대하였다.

41) 진동일, 『우리나라 소외계층의 법률구조에 관한 연구 : 농업인법률구조사업을 중심으로』, 경희대 행정대학원 석사학위 논문, 2004, 36면.

3) 사회단체에 의한 법률구조

(1) 변호사협회에 의한 법률구조

① 변호사의 공익활동의무

2000년 7월부터 개정 변호사법이 시행되고 대한변호사협회는 ‘공익활동 등에 관한 규정’을 2000년 7월에 제정하여 소속 변호사의 의무적 공익활동제도를 시행하였다. 이 규정에 의하면, 공익활동의무를 연간 30시간으로 하였고(지방변호사회는 연간 20시간으로 조정 가능), 공익활동 시간을 완수하지 못한 경우에는 1시간당 2~3만원을 소속 지방변호사회에 납부하도록 하였다.

그러나 시행 첫 해인 2000년, 공익의무를 완수하지 않은 변호사는 전체의 3/4에 달하였고, 1년 뒤인 2001년 서울변호사회는 위의 제재를 완화하는 내용으로 규정을 전면개정 하였다. 이에 대한변호사협회는 2003년 2월 공익활동규정을 개정하여 지방변호사회가 공익활동의무제도 운영에 보다 능동적으로 참여할 수 있도록 하고(제2조), 법무법인 등이 공익활동수행변호사를 지정할 수 있는 제도를 명문화(제4조)하여 변호사의 공익활동의 질을 높이고 있다.⁴²⁾

② 당직변호사제도

서울지방변호사회가 수사단계에서 피의자가 인권을 보장받을 수 있게 하기 위해서 1993년 5월부터 시행한 제도이다. 당직을 맡은 변호사는 체포되어 연행된 피의자의 요청이 있을 경우 당일 내로 접견을 하여 피의자에게 권리와 절차에 대해 조언을 하고 수사기관의 위법을 감시하는 역할을 한다.⁴³⁾

(2) 시민단체에 의한 법률구조

① 한국가정법률상담소

한국가정법률상담소는 대표적인 법률구조법인의 하나로서 1956년 설립하여

42) 황승흠, 『변호사의 공익활동의무』, 법과 사회, 2004, 256-260면 참조.

43) 황승흠, 『법률구조의 확대를 통한 삶의 질의 향상』, 법과사회, 2000, 199면.

경제적으로 어렵거나, 법률을 모르는 사람을 위하여 무료로 법률상담과 화해조정, 소송구조 등의 법률구조 사업을 벌이고 있으며⁴⁴⁾, 가사사건을 주로 다룬다는 특성상 소송구조보다는 소송 전 구조에 역점을 두고 있다.⁴⁵⁾

② 서울 YMCA 시민중계실

서울 YMCA 시민중계실 법률구조센터는 1986년 평소 인권운동을 해 오던 변호사 24명이 시민의 억울한 피해에 대하여 법률적인 조력을 통해 시민의 권익 향상에 기여하겠다는 취지로 ‘시민 권익보호 변호인단’을 결성하여 다수의 피해를 예방할 수 있는 공익적 사안에 대해 법률구조를 하는 것을 원칙으로 구조 활동을 하고 있다.⁴⁶⁾

6) 검토

대한법률구조공단의 경우에는 행정부에 지나치게 예측되어 있다거나 소송의 대상이 일부 제약이 있다는 문제점이 있고, 민사소송의 소송구조 제도는 실효성이 크게 떨어진다. 국선변호인제도의 경우 최근 효용성이 높은 법률구조제도로 자리 잡고 있으나 형사·헌법소송의 경우에만 적용된다는 점에서 한계가 있다.

한편, 변호사협회에 의한 법률구조는 변호사법이 ‘일정시간 공익활동에 종사하여야 한다.’는 포괄적 의무만은 규정하여, 모든 사항을 변협에 위임하고 있을 뿐 아니라 제재수단도 정하지 않았다는 점에서, 변호사협회의 자발적이고 적극적인 노력이 부족한 경우 위 규정이 유명무실화 될 수 있다는 문제점이 있다.⁴⁷⁾

한국가정법률상담소와 서울 YMCA 시민중계실 법률구조센터의 경우에도 구조 활동 대상이 일면에 치중되어 포괄적이지 못하여 새터민의 법률구조를 위해서 미흡한 측면이 있다.

무엇보다 기존의 법률구조 제도들은 법률구조를 청구한 경우에 업무수행을

44) 민경식, 『법률복지 실현을 위한 법률구조제도의 개선방안』, 중앙법학, 2002, 32면.

45) 황승흠, 『법률구조의 확대를 통한 삶의 질의 향상』, 법과사회, 2000, 200면.

46) 민경식, 『법률복지 실현을 위한 법률구조제도의 개선방안』, 중앙법학, 2002, 33면.

47) 민경식, 『법률복지 실현을 위한 법률구조제도의 개선방안』, 중앙법학, 2002, 32면 참조.

시작하므로 법률구조를 청구하는 방법조차 잘 모르는 새터민에 대하여 적극적으로 다가갈 수 있는 정책이 없다는 점에서, 또 새터민과 밀접한 지역에 위치하지 않는 경우가 많다는 점에서 새터민을 위한 법률구조기관으로서는 적어도 지금의 모습과 정책을 유지하는 한 부적절 하다고 볼 수 있다.

3. 물적 구성

1) '새터민 법률구조 서비스 기관'⁴⁸⁾

(1) 지역 사회 복지관을 이용한 '새터민 법률구조 서비스 기관'

새터민에 대하여 적극적으로 법률구조 서비스를 지원하기 위해서는 그들과 가까운 곳에 '새터민 법률구조 기관'이 위치하여야 할 것이다. 새터민은 하나원 사회적응 교육 수료 후 사회진출 시 세대 단위로 임대아파트를 배정받게 된다. 따라서 새터민의 사회정착은 임대아파트 밀집지역에서 시작된다.

이러한 불가피한 밀집 생활에 대하여 부정적인 시각을 가지는 견해도 있으나, 국내 사회복지관의 약 40% 정도는 임대아파트 내에 위치하므로, 이러한 사회복지관을 이용하여 새터민에 대한 전문적인 지역정착서비스를 제공할 수 있다는 점에서 긍정적으로 보는 견해⁴⁹⁾가 보다 타당하다. 또한 2005년부터 전국적으로 시행된 '정착도우미제' 역시 동일한 이유로 사회복지관을 활용하는 경우가 많은 것이라 생각된다.⁵⁰⁾

'새터민 법률구조 기관'의 경우에도 이러한 지역사회복지관을 활용하는 것이 좋을 것이라 생각한다. 그 이유는 지역사회복지관이 새터민 밀집지역 안에 있는 경우에 새터민의 이용을 쉽게 하며, 이미 사회복지관에서 시행중이거나 시행 할

48) 법률구조법 제3조 1항은, 「법인으로서 법률구조업무를 하고자 하는 자는 법무부령이 정하는 바에 의하여 법무부에 등록하여야 한다.」고 규정하고 있고, 동법 제36조는 '유사명칭의 사용금지'라는 표제 하에, 「① 공단이 아닌 자는 대한법률구조공단 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다. ② 이 법에 의한 법률구조법인이 아닌 자는 법률구조법인 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.」고 규정하고 있다. 따라서 이러한 기관은 '법인'으로 설립한 뒤 법무부의 등록절차를 거쳐야 할 것이다.

49) 김경호, 『새터민 정착지원체계의 대안적 모색』, 대한정치학회보 13집 3호, 2006, 13-14면.

50) 북한이주민지원센터, 『북한이탈주민(새터민)의 지역사회 정착서비스 현황과 개선방안』, 통일문제연구 27집, 2005.12, 171면.

다른 지원 프로그램과 병행할 수 있어 새터민 지원을 포괄적으로 하여 효율성을 꾀할 수 있기 때문이다.

[표 3] 지역별 사회복지관 현황

시·도	계	임대지역		일반지역	
		사회복지관 수	(%)	사회복지관 수	(%)
서울	95	29	30.5	66	69.5
부산	49	17	34.7	32	65.3
대구	25	13	52	12	48
인천	16	6	37.5	10	62.5
광주	19	10	52.6	9	47.4
대전	18	8	44.4	10	55.6
울산	7	2	28.6	5	71.4
경기	51	18	35.3	33	64.7
강원	13	7	53.8	6	46.2
충북	11	4	36.4	7	63.6
충남	15	6	40	9	60
전북	17	9	52.9	8	47.1
전남	16	6	37.5	10	62.5
경북	15	11	73.3	4	26.7
경남	21	7	33.3	14	66.7
제주	8	2	25	6	75
총계	396	155	39.1	241	60.9

출처: 한국사회복지관협회 <http://www.kaswc.or.kr/> (검색일: 2006.8.9)

이에 따라 새터민의 지역별 거주분포 현황을 분석하여 ‘새터민 법률구조 기관’을 설립할 만한 적절한 지역을 선정하고, 위 기관의 구체적인 구성을 검토해 보기로 한다.

(2) 새터민의 지역별 거주 분포 현황과 그에 따른 기관 설립지역 검토

북한이탈주민은 2006년 5월 현재 8,400여명이 한국에 입국하였으며, 이들 중 조사기관과 통일부 사회적응교육기관(하나원) 생활자를 제외하고 전국에 거주하는 북한이탈주민 중 62.8%가 수도권(서울, 경기, 인천)에, 37.2%가 지방에 거주하고 있다. 특히 서울거주자는 전체의 38.4%를 차지하고 있으며, 이들 대부분은 양천구, 노원구, 강서구 등 임대아파트 단지에 밀집 거주하고 있어 거주지의 집중도가 매우 높은 상황이다.⁵¹⁾

[표 4] 새터민 지역별 거주현황

지역	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기	강원
명	2,818	455	396	356	185	349	114	1,394	188
(%)	38.4	6.2	5.4	4.9	2.5	4.8	1.6	19.0	2.6
지역	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	합계	
명	170	235	207	181	120	127	40	7,335	
(%)	2.3	3.2	2.8	2.5	1.6	1.7	0.5	100.0	

2006년 5월 현재(하나원 등 시설 보호 중인 자 제외)

출처: 윤여상, 『국내 북한이탈주민 문제와 적응실태』,北韓, 2006.7, 54면.

법률 전문가는 새터민의 지역 인구수에 비교하여 볼 때 많은 수가 필요한 것은 아니다. 그리고 모두 상근 직일 필요도 없다. 생각건대, 광역 지방자치단체 별로 기관을 설립하되 당해 지역에 거주하는 새터민의 수를 고려, 본원과 지원으로 구분하여 설치하는 것이 타당하다고 보여 진다.

서울의 경우 가장 많은 새터민이 밀집되어 있으므로 지리적 여건을 고려하여 볼 때 강서구에 본원을 설립하고, 서울 노원구와 경기도·부산광역시·인천광역시·대구광역시·대전광역시에 상근 직 법률전문가가 있는 지원을 두되, 비교적 새터민 인구가 적은 나머지 광역 지방자치단체에는 비상근 직의 법률전문가를 두는 지원을 설립하는 것도 좋은 방안이다. 물론 이용률이 변화에 따라 변호사·노무사의 수를 증감하여야 할 것이다.

51) 윤여상, 『국내 북한이탈주민 문제와 적응실태』,北韓, 2006.7, 53면.

(3) '새터민 법률구조 서비스 기관'의 구체적 구성형태 및 비용의 문제

① 상근 직 법률 전문가가 있는 '새터민 법률구조 서비스 기관'

상근 직 변호사와 노무사를 '지역적 특색'과 새터민의 법률구조 서비스 '이용률'에 따라 각 1인 또는 2인 내외를 둔다. 이들은 새터민에 대하여 소송대리인·변호인 또는 노동관계법령에 따른 신고·필요 서류의 제출 대행 등의 업무와 법률 관련 자문 기관의 역할을 동시에 한다.

② 비상근 직 법률 전문가가 있는 '새터민 법률구조 서비스 기관'

사회복지관으로부터 멀지 않은 곳에 사무실이 있는 변호사 또는 노무사를 비상근 직으로 선임하고, 새터민이 법적구조를 필요로 하는 경우 사회복지관의 관련 업무를 하는 사회복지사 또는 직원으로 하여금 변호사 또는 노무사와 상시 연락 및 새터민과 연결하여 줄 수 있도록 한다. 비상근 직은 상근직과 달리 자신의 업무가 따로 있을 수 있으며, 이러한 경우를 대비하여 비상근 직의 변호사는 여러 명을 선임하여 운영하여야 새터민의 조속한 법률 구조에 차질이 없을 것이다. 따라서 보수의 경우에도 상근직과 달리 비상근 직의 변호사에 대하여는 업무 건수와 소요 시간에 비례하여 지급하여야 할 것이다.

③ 사업 비용의 문제

새터민 법률구조의 공익적 성격과 재원의 부족을 감안할 경우, 원칙적으로 국가(중앙정부기관)가 비용을 부담하여야 할 것이나, 계속해서 증가하는 새터민을 위한 보조금이 계속하여 불어나고 있는 실정을 고려하고, 지역의 특성에 따른 자발적·장기적 사업계획의 추진을 위하여 지방자치단체로 하여금 부담을 유도하거나 일정부분이상 강제하는 것이 타당하다.⁵²⁾

또한 통일은 중앙정부만의 문제라고 할 수 없으므로 지방정부도 이를 감당하여야 할 것이다. 하지만 새터민에 대한 적극적인 지원이 이루어지도록 하려면 지

52) '지역의 특성'이라 함은 당해 지방자치단체의 재정 또는 경영면의 특성을 의미하며, '자발적·장기적 사업계획의 추진을 위한다.'함은 중앙정부에 재정적 의존이 심한 경우 중앙정부의 여건 및 의사에 따라 사업의 성격 및 연속성이 위협받을 수 있다는 것을 의미한다.

방자치단체의 자발성이 필요하다고 생각되므로 예산을 지원하는 지방자치단체에 대하여 국가가 특별한 인센티브를 제공하는 것이 좋을 것이다.⁵³⁾ 또한 민간기부금을 유치하는 노력도 필요하다. 구체적으로는 기여금을 기부하는 기업 기타 민간단체에 조세혜택을 줌으로써 기금출연을 유도할 수 있을 것이다.⁵⁴⁾ 그리고 부수적으로 새터민을 지원하는 민간단체로부터 후원을 받을 수도 있을 것이다.

2) 대한법률구조공단의 ‘출장소’의 확대를 통한 법률구조 방안⁵⁵⁾

앞에서 언급한 바와 같이 대한법률구조공단은 몇 가지 문제점을 안고 있어 지금의 모습 그대로 새터민에 대한 법률구조를 하기에는 부적절한 기관이라 생각된다. 그러나 이미 언급한 대한법률구조공단의 문제점들을 시정하고, 새터민을 위하여 출장소를 임대지역 내의 사회복지관 등 새터민 밀집구역을 중심으로 확대 설립하여 새터민 중심의 법률구조를 실시하는 것도 새터민 법률구조를 위한 좋은 방안이 될 수 있다.

그 이유는 대한법률구조공단의 경우 20여년의 운영기간에 따른 많은 경험·정보와 두터운 사례군, 그리고 전국적 네트워크를 갖고 있을 뿐 아니라 비교적 안정된 재원을 확보하고 있기 때문이다.

단, 대한법률구조공단의 출장소를 이용할 경우, 구조 프로그램의 수혜자들인 새터민의 현황과 어려움을 철저히 파악하여야 할 것이며 위의 ‘새터민 법률구조 서비스 기관’과 마찬가지로 새터민이 법률구조 제도를 적극적으로 이용할 수 있도록 홍보 및 교육을 실시하여야 할 것이다.

53) 김성윤, 『새터민 정착의 실태와 문제점 및 개선방안』, 한국동북아논총 제38집, 2006, 262면 참조.

54) 민경식, 『법률복지 실현을 위한 법률구조제도의 개선방안』, 중앙법학, 2002, 27면.

55) 현재 대한법률구조공단은 서울에 본부를 두고 전국에 18개의 지부와 38개의 출장소를 두고 있다. 대한 법률구조공단 <http://www.klac.or.kr> (검색일: 2006. 7. 30). 그리고 대한법률구조공단의 출장소를 이용하는 경우에는 앞뒤로 기술한 물적·인적 구성요건은 불필요한 것이 될 것이다.

4. 인적 구성

1) 변호사

앞에서 언급한 대로 변호사는 상근 또는 비상근 직으로 하며, 선임방법을 검토하면 다음과 같다.

(1) 사법연수원 졸업생 또는 변호사·법무법인에 의한 지원

최근 전속적인 국선변호인 제도를 만들면서 사법연수원 졸업생 중 봉사 경험이 있거나 관심이 있는 자의 지원의 받아 선임을 한 것은 좋은 예가 될 수 있다. 새터민에 대한 법적 구제 역시 봉사심과 이타심, 그리고 자율성을 바탕으로 할 때 최대의 효율성을 기할 수 있는 것으로서 지원자에 의한 경우 제도의 목적과 취지가 최대한 실현될 수 있기 때문이다. 이는 일반 변호사 또는 법무법인에 의한 지원의 경우에도 마찬가지일 것이다. 다만, 보수를 어느 정도 현실화해야 한다는 부담이 있다. 자발적인 지원을 이끌어 내기 위하여 대한변호사협회 또는 지방변호사회는 지원자에 대하여 일정한 인센티브를 제공하는 것도 좋은 방안일 것이다.

과거와 달리 근래의 변호사는 전문성을 갖고 있는 경우가 많은데 - 예컨대, 상법 전문, 가족법 전문, 노동법 전문, 형사법 전문 등 - 사건이 전문적인 경우 비상근 직의 변호사를 영역별로 선임하여 활용하는 것이 좋다.

(2) 지역 변호사의 순번제

과거의 국선변호인 제도의 경우와 같이 순번제에 따라 지역 변호사가 돌아가며 의무적으로 변호인을 맡는 방법도 이용할 수 있을 것이다. 단, 순번제는 비상근 직에만 적용되어야 한다. 자문기관의 역할이나 지역주민의 단체 교육에 있어 이러한 방법을 활용하면 좋을 것이다.

(3) 공익법무관

공익법무관이라 함은 사법연수원 수료자(변호사 자격취득자)중 병역미필자를 군복무에 갈음하여, 법무부 소속 공무원인 공익법무관으로 임용하여, 법률구조업무 및 국가소송업무 등 공공업무에 종사하게 하는 자를 의미한다. 새터민의 법률구조 업무가 공익적 성격을 가지므로 대한법률구조공단과 마찬가지로 공익법무관을 이용할 수도 있을 것이다. 정부는 사법시험 합격자 수를 점진적으로 늘려온 결과, 2003년부터 사법연수원 수료자가 약 1000여명을 유지하고 있어 현재 공익법무관 수는 190여명에 달하고 있다.⁵⁶⁾

2) 노무사

노무사의 경우에도 변호사와 같이 노무사 또는 노무법인 등에 의한 지원을 받거나 순번제로 임용할 수 있을 것이다.⁵⁷⁾

5. 법률구조 서비스의 내용

1) 기본적 법률구조 서비스

(1) 법률상담과 서식작성

법률상담은 가장 기본적이고도 중요한 법률구조 수행방법이므로, 새터민 법률구조 기관에서는 새터민이 필요한 경우 언제든지 직접 또는 전화로 상담을 받을 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 새터민이 쉽게 이용할 수 있도록 법률서식을 제공하는 것도 필요하다. 물론 이 두 가지 기초 서비스는 새터민의 경제적 부담이 없게끔 하여야 할 것이다.

56) 사법연수원 <http://jrti.scourt.go.kr/> (검색일: 2006. 7. 27)

57) 그러나 노무사의 경우에는 노무사 시험 합격 후 연수과정이 필수적이지 않다는 점에서 지원을 받는 절차에 있어 변호사와 약간의 차이가 있을 수 있다.

(2) 소송구조

① 승소가능성과 소송 외적 구조

한정된 예산의 효과적 운용을 위하여 승소가능성을 기준으로 소송구조 여부를 결정하여야 할 것이다. 이는 또한 남소의 방지와 구조대상자의 도덕적 해이를 방지할 수 있다는 점에서 그 타당성을 가진다. 그러나 이러한 승소가능성을 엄격하게 적용한다면 제도의 취지가 상실될 수 있으므로 그 요건을 완화하여 해석하는 것이 타당하다. 즉, 승소가 명확한 경우 뿐 아니라 승소가 불명확 하더라도 승소가능성이 패소가능성보다 높은 경우에 소송구조를 하여야 할 것이다. 다만, 승소가능성이 적다고 판단된 사건의 경우 법률구조의 대상에서 전적으로 배제시킬 것이 아니라 화해나 조정과 같은 소송 외적 분쟁해결수단을 강구하는 것이 바람직 할 것이다.⁵⁸⁾

② 이용비용

법률구조 서비스의 접근을 쉽게 하기 위해서는 경제적 장벽을 해소하여야 한다. 법률 서비스의 이용비용 부담의 원칙인 시장주의와 정부개입주의를 모두 고려한다면, 저소득층에게는 사회복지 프로그램의 일환으로 법률구조 서비스의 이용부담을 지지 않아야 할 것이고, 중간소득층에게는 저렴한 비용부담으로 이용할 수 있게 하여야 할 것이다.⁵⁹⁾ 그러나 새터민의 월 소득은 50만원 미만인 37.7%, 50~100만원 미만이 40.0%로 대다수의 새터민의 월 소득은 100만원 미만이므로 이용부담을 최소화하기 위한 노력이 필요하다.⁶⁰⁾ 지난 2005년 7월 1일부터 대한법률구조공단이 국내거주 북한이탈주민을 무료법률구조대상자의 명단에 포함시킨 것도 이러한 상황을 반영한 것이라 생각된다.

58) 황승흠, 『법률구조의 확대를 통한 삶의 질의 향상』, 법과사회, 2000, 205-206면 참조.

59) 황승흠, 『법률구조서비스의 확대방안 모색을 위한 소고』, 법률구조 통권 제49호, 2004, 13면.

60) 이 통계는 1997년부터 2004년 12월까지 입국하여 현재 거주하고 있는 13세 이상 새터민 중 조사에 참여한 1,336명의 결과를 분석한 북한인권정보센터의 『2005년도 새터민 정착실태 연구』에 따른 것이다. 또한 동 연구는 이외에도 새터민의 경제적 상황과 관련하여, 실업자 비율이 29.7%에 달하고 새터민 가족의 월 평균 생활비는 100만원 미만이 79.9%에 해당한다는 것도 밝히고 있다. 윤여상, 『국내 북한이탈주민 문제와 적응실태』,北韓, 2006.7, 55면.

2) 새터민 법 교육 프로그램

(1) 필요성

새터민이 이러한 서비스를 실질적으로 이용하기 위해서는 단지 법률구조 기관의 설립만으로 되는 것이 아니라, 적극적으로 새터민에 대하여 법적 구제절차를 청구할 수 있게끔 지식과 의식을 갖게 하여야 하므로 새터민에 대한 법 교육은 지극히 중요하고 필요한 것이라 할 수 있다.

앞에서 방송 및 보도로 인해 피해를 받은 경우에도 항의를 한 사람은 불과 5.6%이고, 항의를 하지 않은 원인은 방법을 몰랐기 때문인 경우가 20.4%(유효응답 157명중 32명)에 달하는 것도 법적 지식의 부족 때문이다. 또한 사회주의 국가에서는 적극적 인간형보다도 ‘피동적이고 순응적’인 인간형을 요구하므로, 새터민에게 있어 스스로 적극성을 띠고 미래를 개척하는 일은 심리적으로나 육체적으로 훈련되지 않은 일에 속한다.⁶¹⁾ 즉, 적극적인 교육만이 적극적인 구조신청을 낳을 수 있고, 이를 통해 새터민의 인권 향상과 조속하고 안정적인 정착을 꾀할 수 있는 것이다.

(2) 교육 프로그램 시행 방법

① 법률전문가의 정기적인 교육

법률전문가에 의하여 사회복지관 등을 통해 정기적으로 교육을 실시할 수 있다. 이러한 교육은 단지 ‘새터민 법률구조 서비스 기관’이 설치된 지역에서만 실시될 것은 아니며, 새터민이 있는 곳이라면 마땅히 정기적 교육을 실시하여야 할 것이다.

교육 시 강사는 담당 법률전문가가 행하되 경우에 따라서는 전문분야의 법률전문가를 초빙할 수도 있을 것이다.

교육 시기는 새터민의 정착 초기일 수록 그 효용성이 높을 것이며 또 새터민이 필요로 할 것이라고 본다. 그러므로 경우에 따라서는 하나원 등의 시설에서

61) 김병로·조용관, 『북한한걸음 다가서기』, 예수전도단, 2002, 131-132면.

도 최소한의 법률 교육은 필요할 것이다.

교육의 대상은 비단 새터민 뿐 아니라 새터민과 자주 접촉하고 대화를 나눌 수 있는 사회복지사 또는 정착도우미 등도 포함하여야 한다. 최소한의 법적 구조제도를 알면 ‘새터민 법률구조 서비스 기관’과 연결시켜 주기도 쉽고, 간단한 절차의 경우 직접 위 기관을 찾지 않고도 스스로 법적구제 절차를 밟을 수 있도록 도와줄 수 있기 때문이다.

② 교육 내용

새터민에게 문제되는 사항이 어떤 분야인가에 따라 교육 내용이 달라질 것이다.

먼저 문제된 사항이 어떤 법적 구제를 받을 수 있는 사항인가에 대한 교육이 필요할 것이다. 따라서 문제가 소송과 관련되는 경우나 노동관련 분쟁에 대해서는 ‘새터민 법률구조 서비스 기관’의 변호사 또는 노무사에게 구조신청을 하여야 한다는 것을, 그 이외에 새터민이 직접 할 수 있는 국가인권위원회에 대한 진정이나 정정보도 및 반론보도의 청구 등은 보다 구체적인 절차를 교육하여야 할 것이다.

교육의 내용은 비단 새터민의 권리구제와 관련된 것에 한정할 것은 아니다. 즉, 우리 법과 질서에 익숙하지 않은 그들의 ‘준법정신’을 키우기 위한 교육도 함께 행하여져야 할 것이다. 최근 들어 새터민의 생계형 범죄가 발생하는 경우가 많은데, 이 역시 준법교육을 통하여 예방할 수 있는 문제라 생각된다.⁶²⁾

IV. 관련 문제 : 새터민 지원 정책과 평등권의 문제

1. 서론

새터민에 대하여 지원되던 정착금은 2005년 1월 1일부터 삭감되었는데⁶³⁾, 그

62) 새터민이 자본주의에 대한 이해가 부족한 상태에서 남한 사회에 제대로 적응하지 못하는 경우 생활고에 시달리는 경우가 많으며 그 중 범죄로 이어지는 문제점이 발생할 수 있다. 실제로 범법행위를 하다 적발된 상당수의 새터민들은 “먹고살기가 너무 힘들어서 어쩔 수 없었다.”라는 식으로 범행 동기를 털어냈다. 『연합뉴스』, “새터민들 불안한 정착...범죄유혹에 무방비”, 2006. 3. 26.

주된 이유는 정착지원을 ‘보호중심(물질적 지원)’에서 ‘자립·자활을 유도(경제적 자립 지원)’하는 방식으로 전환하려는 것이었다. 그러나 그뿐 아니라 남한 내의 영세민이나 국가유공자 등에 대한 지원과의 차별 문제에 대한 비판⁶⁴⁾들을 일정 부분 수렴한 면도 있을 것이라 생각된다. 또한 대한법률구조공단이 있음에도 이러한 새터민만을 위한 소규모 기관을 설립하는 것에 대하여도 마찬가지로 불평 등한 조치라는 비판적 시각이 있을 것이라 예상된다.

그러나 새터민은 다방면에서 보다 적극적인 국가와 지방자치단체 및 민간단체에 의하여 물심양면으로 지원을 받아야 할 이유가 있다.

따라서 이하에서 현행 헌법상 인정되는 평등권의 의미에 대하여 검토하고, 이어서 새터민에 대한 보다 적극적인 지원이 필요한 이유를 고찰하기로 한다.

2. 현행 헌법상 ‘평등권’의 의미

헌법 제11조는 제1항은 「모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 모든 생활영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.」고 규정하여 명문으로 평등원칙을 선언하고 있다.

여기서 ‘평등’의 의미가 문제되는데, 이는 결코 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니고 합리적인 근거 있는 차별을 허용하는 상대적 평등을 의미한다.⁶⁵⁾ 즉, 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 취급하는 것을 금하고 있음을 의미한다.⁶⁶⁾

3. 새터민에 대한 적극적인 지원이 필요한 이유

지금과 같이 새터민들이 남한사회 내부로 수용되지 못하거나 주변층·빈곤층으로 전락하여 남한사회의 사각지대에 방치되는 데서 비롯될 수 있는 사회적 갈

63) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령 제39조 및 부칙 제1조.

64) 조용관, 『탈북자의 남한사회 적응을 통해 본 통일교육의 과제』, 국민윤리연구 제57호, 2004.12, 224.

65) 헌재 1999. 7. 22, 98헌바14

66) 헌재 1996. 12. 26, 96헌가18

등의 문제는 탈북자의 규모가 확대되는 흐름에서 충분히 예견될 수 있는 사항이다.⁶⁷⁾ 이러한 새터민에 대한 지원 정책은 사회소외계층에 대한 배려의 측면 뿐 아니라 전반적인 통일구도 하에 접근하여야 한다.

즉, 새터민들의 남한사회 적응문제는 남한사회의 안정과 질서, 그리고 통일 후 남북한 주민의 주민통합과정에서 야기될 문제를 미리 학습하는 과정이자 통일 교육의 방향성을 제시해주는 문제이기 때문에 중요한 의미를 지니고 있다.⁶⁸⁾ 그러므로 이는 우리 사회가 통일 역량을 얼마나 갖추고 있는가를 직접적으로 가늠하는 하나의 지표가 되기도 한다.⁶⁹⁾ 다시 말해, 새터민은 향후 남북통일과 통일 후 남북한의 사회적 통합을 주도할 사람들이므로 이들이 비록 소수이지만 국민적 공감대를 바탕으로 생산된 사회구성원으로 정착할 수 있도록 다양한 지원책이 마련되어야 한다는 것이다.⁷⁰⁾ 마지막으로 북한이탈주민들이 계속해서 증가하는 현 상황에서, 초기 새터민이 제대로 남한 사회에 정착할 수 있도록 돕는다면 그 이후의 탈북자와 탈북자 2세 역시 안정적으로 정착할 수 있을 것이라 예상된다.

4. 새터민에 대한 적극적인 지원과 평등권의 문제

현행 헌법상 평등권은 상대적 평등, 즉 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 취급하는 것을 의미하므로 새터민에게 위에서 본 바와 같이 국내 영세민 등과 달리 보다 특별한 지원을 하는 것은 평등원칙에 합치하는 것이다. 즉, 이와 같이 새터민 지원 정책은 개인보다는 ‘집단의 일원’이라는 점에서, 그리고 기회의 평등보다는 ‘결과의 평등’을 추구하고 항구적인 정책이 아니라 ‘잠정적 조치’를 의미하므로 실질적 평등을 위한 ‘적극적 평등실현 조치’로써 헌법에 어긋나는 것이라 볼 수 없다.

그리고 새터민 지원 정책은 헌법 제34조 1항(인간다운 생활을 할 권리), 제32

67) 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005, 3면.

68) 박종철·김영운·이우영, 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태 조사 및 개선방안』, 서울: 민족통일연구원, 1996, 118-119면.

69) 이장호, 『북한출신 주민 심리 사회 적응 프로그램의 개발(상)』,北韓, 1997.11, 174면.

70) 정경환, 『신정부 대북정책의 원칙과 방향』, 통일전략 제3권 1호, 2003, 101-102면; 김경호, 『새터민 정착 지원체계의 대안적 모색』, 대한정치학회보 13집 3호, 2006, 342면.

조 제1항(근로의 권리), 제31조(교육받을 권리) 등의 사회적 기본권과 국가의 기본권 보호 의무에 따라 시행되는 것이므로 입법자의 재량이 넓게 인정되는 부분으로서 명백하게 헌법이 부여한 범위를 벗어나지 않는 한 합헌적인 것이라 할 수 있다.

뿐만 아니라 법률구조청구권은 오늘날 국가에 의하여 시혜적으로 베풀어지는 것이 아닌 헌법적으로 보장받는 기본권으로 되어가고 있다는 점에서⁷¹⁾ 국민전체의 법률복지 증진과 사회복지제도의 실질화라는 점에서 오히려 장려되어야 할 것이다.

V. 맺음말

북한의 인권 문제는 이미 몇 년 전부터 국제사회의 화두가 되어왔다.⁷²⁾ 특히 미국의 경우 2004년 ‘북한인권법’을 제정한데 이어 최근 6명의 동남아 체류 탈북자를 난민으로 수용하였을 뿐 아니라, 이러한 북한이탈주민에 대하여 ‘난민’ 신분을 인정하고, 미국의회가 인정하는 ‘재정착 프로그램’을 지원하여 주거와 사회보장번호 그리고 의료서비스는 물론 영어를 익히는 과정까지 지원하고 있다. 이것은 우리가 새터민 정착프로그램에 더 신경을 쓰고 변화를 주어야 할 만한 외적 요인이 생긴 것이라 볼 수 있다.⁷³⁾

그럼에도 현재 새터민의 정착은 원만하게 이루어지지 않고 있으며, 오히려 국가합동조사기관의 과잉조사와 직장 및 학교에서의 심각한 차별 등으로 인권을 침해당하고 있다. 나아가 이러한 경우에도 경제적 어려움과 법률의 무지로 법의 보호를 받지 못하고 있다는 것이 또한 큰 문제이다.

채 1만이 되지도 않는 새터민과의 융화를 이루지도 못하면서 통일을 바랄 수는 없는 것이다. 따라서 지금이라도 하루빨리 새터민에 대한 법률구조를 실질화

71) 민경식, 『법률복지 실현을 위한 법률구조제도의 개선방안』, 중앙법학, 2002, 20면 참조.

72) 2003년 4월 제59차 유엔인권위원회에서 북한인권 결의안이 채택되었고 이어서 2004년 4월 15일 스위스 제네바에서 개최된 제60차 유엔인권위원회에서 유럽연합(EU)의 주도로 상정된 대북 인권결의안이 통과되었다. 또한 미국은 2004년 북한이탈주민을 지원하는 내용을 중심으로 하는 북한인권법을 제정하였다. 배성인, 『북한인권 문제와 국제사회: 압력과 대응 그리고 과제』, 북한연구학회, 북한연구학회보 제8권 제1호, 2004, 174면 참고.

73) 『전자신문』, “새터민 1만 명 시대 앞에”, 2006. 7. 11.

하여 소수자의 지위에서 고통 받는 새터민의 인권을 보장하고, 한민족으로서의 통합을 이루기 위하여 노력 하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 새터민에 대한 정책의 성공은 곧 통일 이후 북한주민과의 통합 정책의 굳은 초석이 될 것이라는 점과 현재 남북관계 및 국제사회의 중요한 의제라는 점에서 큰 의의를 가진다는 사실도 염두에 두어야 한다.

지금까지의 정착 정책 및 법률구조 정책을 볼 때 새터민에 대한 기본권 침해의 사후 구제책이 미흡했다고 보여지며, 그 결과 새터민의 재판받을 권리를 실질적으로 보장하지 못하였고 그들의 정착을 더 어렵게 한 것이라 생각 된다. 따라서 본 연구에서 제시한 ‘새터민 법률구조 기관’은 새터민의 인권을 보장하고 정착을 촉진하는데 적잖은 도움을 줄 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 새터민 법률구조 서비스는 이들을 법치주의로 끌어들이 법의 지배가 확립될 수 있는 중요한 기반을 제공할 것이라 생각된다.⁷⁴⁾

새터민 법률구조 기관이 제 역할을 다하기 위해서는 ‘홍보와 교육’이 무엇보다 중요하며, 두터운 법률구조를 위하여 인권 또는 법률구조 관련 국가 기관(예컨대, 법무부, 검찰, 국가인권위원회 등) 또는 공·사법인(예컨대, 대한법률구조공단, 변호사 협회, 한국가정법률상담소 등)과 밀접한 상호 네트워크를 구축하고 유지하여야 할 것이다.

마지막으로 정부는 앞장서서, 작게는 새터민의 보호와 정착 촉진을 위하여, 크게는 인간의 기본적 권리의 확립과 민족의 통합을 위하여 확고한 의지와 적극적인 노력으로 정책을 시행하여야 하며, 국민 모두는 동포애를 발휘하여 새터민이 우리 사회에 자연스럽게 하나 되어 뿌리내릴 수 있도록 다함께 힘을 모아야 할 것이다.

74) 황승홍, 『법률구조서비스의 확대방안 모색을 위한 소고』, 법률구조 통권 제49호, 2004, 13면 참조.

【참고문헌】

—논문—

- 국가인권위원회, 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 서울 : 국가인권위원회, 2005.
- 김경호, 『새터민 정착지원체계의 대안적 모색』, 대한정치학회보 13집 3호, 2006.
- 김성운, 『새터민 정착의 실태와 문제점 및 개선방안』, 한국동북아논총 제38집, 2006.
- 민경식, 『법률구조의 이론적 전망과 실제』, 중앙대학교 법학논문집 제23집 제2호, 1999.
- 민경식, 『법률복지 실현을 위한 법률구조제도의 개선방안』, 중앙법학, 2002.
- 박종철·김영운·이우영, 『북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태 조사 및 개선방안』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 배성인, 『북한인권 문제와 국제사회: 압력과 대응 그리고 과제』, 북한연구학회보 제8권 제1호, 2004.
- 북한이주민지원센터, 『북한이탈주민(새터민)의 지역사회 정착서비스 현황과 개선방안』, 통일문제연구 27집, 2005.12.
- 윤여상, 『국내 북한이탈주민 문제와 적응실태』,北韓, 2006.7.
- 윤인진, 『탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근』, 한국사회학, 1999.
- 이장호, 『북한출신 주민 심리 사회 적응 프로그램의 개발(상)』,北韓, 1997.11.
- 정경환, 『신정부 대북정책의 원칙과 방향』, 통일전략 제3권 1호, 2003.
- 조용관, 『탈북자의 남한사회 적응을 통해 본 통일교육의 과제』, 국민윤리연구 제57호, 2004.12.
- 진동일, 『우리나라 소외계층의 법률구조에 관한 연구 : 농업인법률구조사업을 중심으로』, 경희대 행정대학원 석사학위 논문, 2004.
- 허만호, 『북한의 인권문제 계속 침묵할 것인가?』,北韓, 2005.11.
- 황승흠, 『법률구조의 확대를 통한 삶의 질의 향상』, 법과사회, 2000.
- 황승흠, 『변호사의 공익활동의무』, 법과 사회, 2004.
- 황승흠, 『법률구조서비스의 확대방안 모색을 위한 소고』, 법률구조 통권 제49

호, 2004.

-단행본-

- 곽윤직, 『민법총칙』, 박영사, 1998.
권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2006.
김병로·조용관, 『북한한걸음 다가서기』, 예수전도단, 2002.
김일수, 『형법각론』, 박영사, 2004
김형배, 『민법학강의』, 신조사, 2006.
손동권, 『형법각론』, 을곡출판사, 2004
이재상, 『형사소송법』, 박영사, 2004.
통일부 통일연구원, 『통일백서』, 서울 : 통일부 통일연구원, 2006.

-신문 기사-

- 『경향신문』, “내년부터 탈북자 기획입국 억제”, 2004. 12. 23.
『뉴스메이커』, “탈북자 1만 명 시대를 준비하라.”, 2006. 5. 19.
『법률신문』, “LG전자 ‘왕따’ 피해 직원, 회사상대 손해배상소송 승소”, 2006. 8. 14.
『서울신문』, “[마이너리티 리포트] (5) 북한이탈 청소년”, 2006. 3. 17.
『연합뉴스』, “새터민들 불안한 정착... 범죄유혹에 무방비”, 2006. 3. 26.
『전자신문』, “새터민 1만 명 시대 앞에”, 2006. 7. 11.

-인터넷 사이트-

- 국가인권위원회 <http://www.humanrights.go.kr/>
국가정보원, <http://www.nis.go.kr> (검색일: 2006. 8. 13)
대한법률구조공단 <http://www.klac.or.kr> (검색일: 2006. 7. 30)
북한이주민지원센터, <http://nkpeople.org> (검색일: 2006. 8. 16)
북한이탈주민후원회, <http://www.dongposarang.or.kr> (검색일: 2006. 8. 13)
사법연수원 <http://jrti.scourt.go.kr/> (검색일: 2006. 7. 27)
통일부 <http://www.unikorea.go.kr/>

한국사회복지관협회 <http://www.kaswc.or.kr/> (검색일: 2006. 8. 9)

—판례—

- 대판 1974. 2. 26, 73다673
- 대판 1984. 2. 14, 83도3146
- 대판[전원합의체] 1994. 2. 8, 93다13605
- 대판 1995. 3. 10; 94도2422
- 대판 1997. 9. 26, 96누10096.
- 대판 2003. 1. 10, 2000도5716
- 헌재 1991. 9. 16, 89헌마165
- 헌재 1995. 2. 23, 93헌바43
- 헌재 1995. 12. 18, 91헌마80
- 헌재 1998. 10. 4, 95헌가1
- 헌재 1996. 12. 26, 96헌가18
- 헌재 1999. 7. 22, 98헌바14
- 헌재 2002. 7. 18, 2000헌마327
- 헌재 2004. 8. 26, 2003헌마457
- 헌재 2004. 12. 26, 2002헌마478

<장려>

통일한국의 지속적 경제성장
- Solow 모형과 Dynamic Competitive Equilibrium
모형을 통한 경제성장의 초기조건 및 요인분석 -



서울대학교 경제학과 4학년 신채희·이지환

《 목 차 》

【요약문】

【목 차】

I. 서론

II. 본론

III. 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일한국의 지속적 경제성장**- Solow 모형과 Dynamic Competitive Equilibrium 모형을 통한
경제성장의 초기조건 및 요인분석 -**

북한은 2002년 물가와 임금을 현실화하고 기업의 경영자율권과 독립채산제 강화를 골자로 하는 시장경제적 성격의 7.1경제관리개선조치를 내놓았다. 이것은 북한경제의 변화를 잘 보여주는 사례이다. 7.1조치가 시행된 지 4년이 지난 지금 이는 북한주민의 경제관에 많은 변화를 가져왔음이 보고 되고 있다. 일단 돈벌이가 되는 일이라면 무엇이든 하려는 태도가 생겨났고 손님을 왕 보듯 하는 상인들이 생겨났다고 한다. 그러나 임금현실화로 인한 통화팽창으로 인플레이션이 발생하여 북한주민들의 실생활에 위협이 되고 있다는 분석도 있다.

어쨌든 북한이 자본주의적 요소를 경제에 도입하고 변화를 추구하고 있다는 점은 민족의 숙원인 통일이 멀지 않았음을 느끼게 하는 사실이다. 세계사적인 흐름으로 보았을 때 북한의 시장경제이행과 남한에 의한 흡수 통일은 거스를 수 없는 대세라고 할 수 있다. 본 연구는 한반도 통일 이후에 남북한 경제가 상호작용을 통하여 지속적인 경제성장을 이루어 내려면 어떠한 경제적 조치를 취해야 하는지에 관한 분석에 초점을 맞추고 있다.

본 논문에서는 우선 경제성장에 관한 대표적 이론인 Solow 성장모형과 Dynamic General Equilibrium 모형을 간단하게 설명한다. Solow 모형을 기초로 하여 남북한의 경제지표를 살펴보고 북한의 경제성장 초기조건에 대한 분석을 행한다. Dynamic General Equilibrium 모형을 통한 이론적 분석과 더불어 이러한 분석의 결과로서 통일한국이 지속적인 경제성장을 이루기 위해서 해야 할 조치인 노동력 이동 제한과 생산성 제고, 북한 지원에 대한 논의를 이어간다. 또한 이와 관련하여 우리와 비슷한 분단 상황에서 통일을 이루어낸 독일이 겪었던 경제변화를 분석하여 우리의 교훈으로 삼으며, 독일과 한국의 상황적 차이를 고려해 우리나라의 통일 후 경제상황을 예측해보고 경제성장을 이루기 위한 방안을 보다 구체적으로 다룬다.

이상의 논의를 통하여 본 논문에서는 성공적인 남북한 경제통합을 이루어내기 위해 남한에 많이 뒤쳐져 있는 북한의 생산성을 향상시키는 것이 가장 중요하며, 또한 생산성 제고과 관하여는 인적자본형성이 지속적 경제발전에 필수적 역할을 함을 밝힌다.

지난 반세기 동안 다른 경제체제를 채택한 남한과 북한이 단시일 내에 통합을 이루어 내기는 어렵다는 건 자명한 사실이다. 경제성장을 통하여 소득수준이 비슷해지고 소비성향도 비슷해 져야 비로소 개인의 사회적, 정치적 목표도 동질화 될 수 있을 것이고 비로소 사회통합도 가능해 질 것이다.

I. 서론

국토가 분열된 지 반세기가 지났다. 그동안 남북은 긴장과 갈등으로 인해 경제적 정치적 손실을 겪어왔다. 상이한 정치체제를 가지고 역사적인 변천을 겪어 오면서 상호간에 이질성은 더욱 심화되었다. 이러한 이질성을 극복하기 위해서는 다양한 교류와 대화가 확대되어야 할 것이다. 남북한 간에 협력이 이루어지고 장기적으로 통일을 이룩하기 위해서는 먼저 이해의 일치, 그중에서도 경제적 이해의 일치 모색이 선행될 필요가 있다. 현재 북핵문제로 인한 북미관계 악화와 한반도 주변정세의 불확실성이 남북경협 확대를 가로막는 근본적 요인으로 작용하고 있다는 점을 감안할 때, 북핵문제가 가급적 이른 시기에 평화적으로 해결되는 것이 시급한 과제라고 할 수 있다.

통일 자체보다는 통일 과정이 더 중요하다. 일반적으로 10년간 6000억달러(약 720조원) 정도 통일 비용이 들 것으로 예상하고 있다. 전쟁 위험 감소, 북한의 지하자원과 노동력 등 통일에 따른 편익과 북한 경제의 흡수 능력 등을 고려하면 통일 비용에 너무 얽매이기 보다는 점진적 평화적 민주적인 통일로 한민족의 삶이 한 단계 올라설 수 있도록 노력해야 한다.

북한은 2002년 물가와 임금을 현실화하고 기업의 경영자율권과 독립채산제 강화를 골자로 하는 시장경제적 성격의 7.1경제관리개선조치를 내놓았다. 이것은 북한경제의 변화를 잘 보여주는 사례이다.

이른바 7.1조치로 대표되는 북한의 경제정책 변화를 정리해보면 다음과 같은 특징을 살펴볼 수 있다. 첫째, 기존의“정치사상적 자극”위주의 경제관리방식에서 “물질적 자극”위주의 경제관리방식으로 전환함으로써, 기업과 근로자의 노동의욕을 제고시키고 생산성을 향상시켜 당면한 어려운 경제문제를 풀어나가려고 한다는 것이다. 둘째, 새로운 가격개념을 도입하고 상품가치와 가격의 괴리를 최대한 줄여 국가와 국영기업의 손해를 적극적으로 축소하여 간다는 것이다. 셋째, 계획목표와 작성과정의 현실화를 통해 경제부문간, 기업 상호간 혼란을 최대한 줄여 내부협동생산체계의 원활한 운영을 실현해보자는 것이다. 넷째, 지방정부 및 기업의 자율성과 책임관계를 확대하여 창의성과 적극성을 유도하고 동시에

경제문제에 대한 정부의 책임과 부담을 하부단위에 분산시키려는 것이다.¹⁾

7.1조치가 시행된 지 4년이 지난 지금 이는 북한주민의 경제관에 많은 변화를 가져왔음이 보고 되고 있다. 일단 돈벌이가 되는 일이라면 무엇이든 하려는 태도가 생겨났고 손님을 왕 보듯 하는 상인들이 생겨났다고 한다. 그러나 임금 현실화로 인한 통화팽창으로 인플레이션이 발생하여 북한주민들의 실생활에 위협이 되고 있다는 분석도 있다.

어쨌든 북한이 자본주의적 요소를 경제에 도입하고 변화를 추구하고 있다는 점은 민족의 숙원인 통일이 멀지 않았음을 느끼게 하는 사실이다. 세계사적인 흐름으로 보았을 때 북한의 시장경제이행과 남한에 의한 흡수 통일은 거스를 수 없는 대세라고 할 수 있다.

본 연구는 한반도 통일 이후에 남북한 경제가 상호작용을 통하여 지속적인 경제성장을 이루어 내려면 어떠한 경제적 조치가 이루어져야 하는지에 관한 분석에 초점을 맞추고 있다.

우선 경제성장에 관한 대표적인 이론인 Solow 성장모형과 Dynamic General Equilibrium 모형을 간단하게 설명하고 이에 근거하여 논의를 전개해 나갈 것이다. 그리고 남북한의 경제지표를 분석하여 Solow 모형에 입각한 북한의 경제성장 초기조건 분석을 할 것이다. 이러한 분석의 결과로서 통일한국이 지속적인 경제성장을 이루기 위해서 해야 할 조치인 노동력 이동 제한과 생산성 제고, 북한 지원에 대한 논의를 이어갈 것이다. 다음으로는 우리와 비슷한 분단 상황에서 통일을 이루어낸 독일이 겪었던 경제변화를 분석하여 우리의 교훈으로 삼고, 독일과 우리의 상황이 다르기 때문에 우리나라의 통일 후 경제상황을 예측해보고 경제성장을 이루기 위한 방안을 보다 구체적으로 다루기로 하겠다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다.

1) 2003-04 북한경제백서

II. 본론

1. 경제성장의 기본모형

먼저 경제성장의 가장 대표적인 이론 두 가지를 간단히 소개하기로 한다. 첫 번째 이론은 경제성장론의 시초가 되었다고 할 수 있는 모형을 포함하는데, 바로 Robert Solow에 의해 제시된 신고전학과 성장모형이다. Solow는 노동과 자본으로 대표되는 생산요소들 간의 대체가능성과 한계수확체감의 법칙이라는 신고전학과적 가정을 통해 경제성장을 생산요소가격의 신축적 조정에 따른 완전고용균형성장으로 설명하였다. 이 모형은 경제성장에 있어서의 장기균형을 고려하기에 적합하며 본 논문에서는 이를 기본으로 하여 북한의 경제성장이 어떠한 상태에 머물러 있는지를 알아볼 것이다. 두 번째 소개할 이론은 Dynamic General Equilibrium 모형으로 Solow 모형보다 미시적으로 정교한 분석을 가능하게 해준다.

1) Solow 성장모형

t기에 있어 한 경제의 생산함수가 식(a)로 표현된다고 하자.

$$Y_t = A_t F(K_t, L_t) \dots\dots\dots(a)$$

여기서 K_t, L_t 는 자본 및 노동의 고용량을, A_t 는 t기의 생산력 (기술수준)을 나타내며 생산함수 $F(K_t, L_t)$ 는 규모수익불변(constant returns to scale)의 특성을 가지고 있다고 가정하자. 그러한 가정 하에서 K_t 및 L_t 는 t기에 존재하는 자본 및 노동 공급량을 나타낸다고 생각할 수 있다.

이제 식(a)의 양변을 시간으로 미분한 뒤 양변을 Y_t 로 나누어 식(b)를 얻는다.

$$\frac{\dot{Y}_t}{Y_t} = \frac{\dot{A}_t}{A_t} + F_K \frac{\dot{K}}{K} + F_L \frac{\dot{L}}{L} = \frac{\dot{A}_t}{A_t} + F_K \frac{K}{F} \left(\frac{\dot{K}}{K} \right) + F_L \frac{L}{F} \left(\frac{\dot{L}}{L} \right) \dots\dots\dots(b)^2$$

2) 여기에서 F_K 와 F_L 은 각각 생산함수의 노동과 자본에 대한 일차 도함수를 나타낸다.

위 식에서 $\frac{F_K \cdot K}{F}$ 와 $\frac{F_L \cdot L}{F}$ 는 총산출물의 가치 중 총이윤과 총임금이 차지하는 비율을 나타낸다. 이를 각각 θ_K 와 θ_L 로 표시하면 식(b)는 성장회계식이라고 불리는 식(c)로 표현될 수 있다.³⁾

$$\frac{\dot{Y}_t}{Y_t} = \frac{\dot{A}_t}{A_t} + \theta_K \left(\frac{\dot{K}_t}{K_t} \right) + \theta_L \left(\frac{\dot{L}_t}{L_t} \right) \dots\dots\dots(c)$$

위의 Growth Accounting(성장회계)에 따르면 한 경제의 경제성장은 생산요소의 축적에 의한 부분과 생산력의 질적인 향상($\frac{\dot{A}_t}{A_t}$)에 기인한 두 부분으로 나누어 볼 수 있다. 생산력은 직접 관찰할 수 없고 $\frac{\dot{A}_t}{A_t}$ 는 성장회계식에서 생산요소 축적에 기인한 부분을 제외한 “설명되지 않는 잔차”로 간접 추정되기 때문에 솔로우 잔차(Solow residual)이라고도 불린다.

성장 회계식이 GNP의 성장을 생산요소의 축적이 기여한 부분과 생산력의 향상이 기여한 부분으로 구분할 때, 우리는 암묵적으로 생산력의 향상이 생산요소의 축적과 독립적인 관계인 것으로 취급하였다. 이와 같이 $\frac{\dot{A}_t}{A_t}$ 를 외생적인 것으로 가정하고 주로 생산요소의 축적과정 분석에 중점을 둔 성장모형을 외생성장모형이라고 한다면 솔로우 모형은 이의 시초적인 모형이라 할 수 있다. 반면 최근에 많이 논의되는 내생성장모형(endogenous growth model)은 이러한 외생 성장모형의 한계를 보완하려는 노력의 일환이다.

모형의 제 가정을 통해 보다 자세히 살펴보기로 하자. 먼저, 우리가 상정하고 있는 폐쇄경제(무역이 없는)에서의 균형조건은 총투자와 총저축이 일치하는 다음의 식을 만족해야 한다. I는 투자, S는 민간저축, T는 세금, G는 정부지출(그

3) 규모수익불변(constant returns to scale)의 가정하에서는 오일러(Euler) 방정식에 의해서 θ_K 와 θ_N 의 합이 1이다.

리하여 T-G는 정부저축을 가리킴)을 의미한다.

$$I=S+(T-G) \dots\dots\dots(d)$$

모형을 단순화하기 위해 균형재정상태인 T-G=0을 추가로 가정하고, 민간저축 S를 국민소득 Y의 일정 비율, 즉 sY로 가정하자. s는 저축률이 되는 셈이다. 그리하여 식(d)는 다음의 식으로 바꿀 수 있다.

$$I_t=sY_t \dots\dots\dots(d)$$

한 기의 자본이 다음 기의 자본과 어떻게 연결되는지를 나타내는 자본축적식은 다음과 같다. δ 는 감가상각률이다.

$$K_{t+1}=(1-\delta)K_t+I_t \dots\dots\dots(f)$$

이를 1인당 변수로 표현하기 위해 L로 나누어주면 다음과 같이 나타난다.

$$\frac{K_{t+1}}{L}=(1-\delta)\frac{K_t}{L}+\frac{sY_t}{L} \dots\dots\dots(g)$$

식(g)를 다시 정리해보면 다음의 식(h)가 도출된다.

$$\frac{K_{t+1}}{L}-\frac{K_t}{L}=\frac{sY_t}{L}-\delta\frac{K_t}{L} \dots\dots\dots(h)$$

식(h)를 갖고 다음을 생각해보자. $(\frac{K}{L})^*$ 를 위의 식에서

$\frac{K_{t+1}}{L}-\frac{K_t}{L}=\frac{sY_t}{L}-\delta\frac{K_t}{L}=0$ 인 점으로 두자. 이제 $\frac{K}{L}$ (초기의 1인당 자본량)이

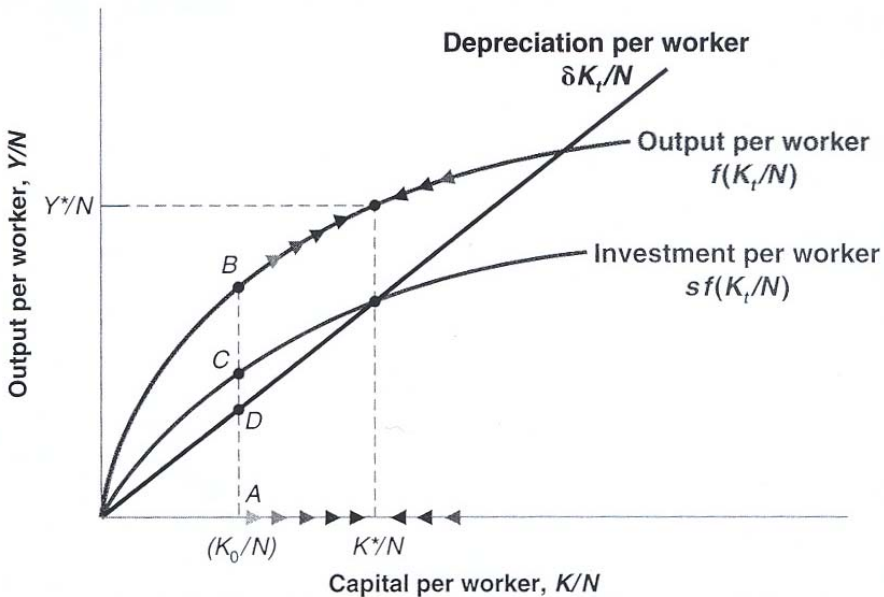
$(\frac{K}{L})^*$ 보다 낮은 수준에 있다고 하자. 이때 1인당 자본량의 성장률 $\frac{K_{t+1}-K_t}{L}$

는 식(h)에서와 같이 $\frac{K_{t+1}}{L}-\frac{K_t}{L}=\frac{sY_t}{L}-\delta\frac{K_t}{L}$ 와 같은데 아래 그림 1에서도 볼

수 있듯이 이 상태에서는 $sY_t > \delta K_t$ 이므로, $\frac{K}{L}$ 는 증가하며 장기적으로 $(\frac{K}{L})^*$ 로

수렴. 반면에 $\frac{K}{L}$ 가 $(\frac{K}{L})^*$ 보다 큰 상태에서 경제가 시작한다면 마찬가지로 논리로 $\frac{K}{L}$ 는 감소하며 장기적으로는 $(\frac{K}{L})^*$ 로 수렴할 것이다. 따라서 우리는 $(\frac{K}{L})^*$ 를, 즉 $\frac{K}{L}=0$ 인 점을 솔로우 모형의 장기균형으로 생각할 수 있다. 장기균형에서는 K , Y , 따라서 C , S 등이 모두 L 의 성장률인 n 의 속도로 함께 증가하고 있다. 이렇듯 모든 변수가 일정률로 함께 증가하는 상태를 Steady State(균제상태)라고 한다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 1] Solow 모형에서의 수렴⁴⁾



그림을 통하여 균제상태의 결정요인을 알 수 있다. 즉 생산함수의 상방 혹은

4) Blanchard, Macroeconomics, 2003. 이 그래프에서의 N은 본 논문에서의 L과 상응하는 것으로, 노동량을 의미한다.

은 하방이동으로 표현되는 기술수준의 변화, 저축률의 변화, 인구 증가율의 변화 등으로 인해서 경제의 균제상태는 변화한다. 장기적인 성장률의 제고를 위해서는 본 모형에서 외생적으로 취급한 기술수준의 지속적인 성장(생산함수의 지속적인 상방이동)이 있어야 한다. 위와 같은 추가적 요인의 변화없이는 균제상태에서 경제는 인구성장률과 같은 성장률로 팽창할 뿐이다. 경제학에서 고려가 되는 대상은 전체적인 경제성장률이 아닌 1인당 경제지표의 성장률이며 이것만이 사회적 후생을 정확히 측정할 수 있으므로, 본 논문의 고려대상인 북한지역의 경제 성장에 있어서도 1인당 국민소득 성장률을 0 이상으로 지속시킬 수 있는 외적 요인이 필수적으로 필요하다. 이러한 사실은 본 논문에서 북한의 생산성을 향상시키는 방법에 중점을 둔 이유이다. 즉 일회적인 지원으로는 북한의 성장을 이끌어내는 것이 불가능하기 때문에, 북한의 인적자본형성 등을 통한 생산성 향상을 이루어내어 지속적인 성장으로 남북한 경제통합을 가능케 해야 한다.

Solow모형은 서로 다른 경제규모를 가진 경제가 수렴한다는 함의를 가지고 있다. 이는 다른 모든 조건이 일정하다면 1인당 자본량이 적어 소득수준이 낮은 국가일수록 성장률이 높다는 것이다. 이는 각 나라의 성장률에 수렴(convergence)이 있음을 의미한다. 이것이 성립한다면 우리는 남북한 경제수준이 접근하리라는 것에 대해 긍정적인 기대를 할 수 있다. 소득수준이 낮은 북한이 높은 남한에 비하여 높은 성장률을 기록하여 결국은 비슷한 수준으로 수렴할 것이라는 예측을 할 수 있기 때문이다.

그렇다면 이러한 수렴(convergence)에 대한 예측은 어느 정도 경험적 정당성을 확보하고 있는가? 우선 다른 조건을 조정하지 않고 초기에 가난한 국가가 빨리 성장한다는 가설을 절대수렴가설(absolute convergence hypothesis)이라고 하는데 이 절대수렴가설은 엇갈린 지지를 받고 있다. 각국은 저축률, 생산함수의 수준, 인구 증가율 등이 달라 각기 다른 균제상태를 가질 수 있다. 이 경우 우리는 각국의 성장률은 각국의 초기 자본량이 각자의 균제상태에서 얼마나 떨어져 있는가에 달려 있는 것을 보일 수 있다. 즉 우리가 각국의 균제상태를 결정하는 요인을 조정한다면 소득수준이 낮은 나라일수록 더 빨리 성장한다는 조건부 수렴가설(conditional convergence hypothesis)을 설정할 수 있다. 이 조건부 수렴가설은 경험적으로 잘 지지받고 있다. 따라서 북한의 초기조건에서 특히 부족한

자본량을 끌어올리는 방법에 대한 고민이 필요하다. 이는 본 논문의 뒷부분에서 발전방안을 다루면서 논의할 것이다.

2) Dynamic General Equilibrium 모형

위의 Solow 모형이 미시적 기초 없이 직관적으로 도출된 모형이었다면, 이제 살펴볼 Dynamic General Equilibrium 모형 (동태적 일반균형 모형)은 소비자, 기업과 같은 각 경제주체들의 개별 효용극대화 문제를 품으로써 그와 같은 모형을 보다 단단한 미시적 기초 위에서 다시 풀어내는 모형이다. 이후, 남한의 경제성장과 효율성 지표, 그리고 이것이 북한경제성장을 지원하는 데에 어떠한 연관성을 갖는지를 이론적으로 분석할 때 쓰일 것이기 때문에 간단한 수식을 통해 본 모형을 소개하기로 한다.

경제주체로는 일단 Representative Agent (대표적 경제주체)만을 고려하기로 한다. 모든 소비자와 기업은 시장에서 결정된 가격을 보고 움직이는 Price taker (가격순응자)이며, 이들의 효용극대화식과 모든 시장의 수요와 공급이 맞아떨어지는, 즉 모든 시장이 청산(clear)되는 조건이 만족할 때 시장에서의 균형이 생기게 된다.

t기에 소비자가 소비하는 만큼을 C_t 라고 하고 그에 대한 효용함수가 $u(C_t)$ 로 주어졌다고 하면, t=0기부터 앞으로의 모든 기에 있어 소비에 대한 효용은

$\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t u(C_t)$ 라는 식으로 주어진다 (β 는 시간할인율을 가리킨다). L_t 를 t기에 소비자가 공급하는 노동이라고 했을 때, 위의 효용식에는 다음과 같은 일련의 제약들이 추가된다.

$$0 \leq L_t \leq 1 \quad \dots\dots\dots (1)$$

$$Y_t = F(K_t, E_t L_t) \quad \dots\dots\dots (2)$$

$$K_{t+1} = (1 - \delta)K_t + I_t \quad \dots\dots\dots (3)$$

$$C_t + I_t = Y_t \quad \dots\dots\dots (4)$$

식(1)은 매기의 시간이 1로 주어졌으며 소비자는 노동공급을 0부터 1 사이까지에서 매기 결정할 수 있음을 뜻한다. 식(2)는 각 기의 생산은 그 기의 자본과 Efficient Labor를 통해 일어남을 가리키는데, 여기에서 E_t 란 일종의 효율성 지표로서, 같은 양의 노동이라도 보다 많은 생산을 할 수 있게끔 도와주는 요소이다. 식(3)은 자본축적식으로, 한 기의 자본량은 이전 기의 자본량에서 δ 만큼 감가상각(depreciate)된 부분을 빼고 그 기에 새로이 더해진 투자량만큼을 더한 것임을 가리킨다. 마지막으로 식(4)는 한 기의 국민소득은 그 기의 소비와 투자를 더한 것과 같다는 시장청산조건(market-clearing condition)을 나타낸다.

위의 효율함수와 생산함수에 다음과 같은 보다 구체적인, 그리고 사실상 경제학에서 매우 널리 쓰이고 있는 두 함수 - 식(5)와 식(6)⁵⁾ - 를 삽입하여 네 식

의 제약조건 하에서 $\sum_{t=0}^{\infty} \beta u(C_t)$ 를 극대화하는 문제를 푸는 것이 본 모형의 핵심이다.

$$u(C_t) = \frac{C_t^{1-\sigma}}{1-\sigma} \quad \dots\dots\dots (5)$$

$$Y_t = F(K_t, E_t L_t) = K_t^\alpha E_t^{1-\alpha} \quad \dots\dots\dots (6)$$

결과는 다음의 식(7)과 같다. 도출과정은 약간의 전문성이 필요하므로 생략하고 결과의 직관적인 의미만 파악하기로 하자. $F_K(K_t, E_t L_t)$ 는 자본의 한계생산을 의미하며, 본 식은 균형에서는 시점 간 한계대체율(intertemporal marginal rate of substitution)이 1에서 감가상각률을 제한 것과 자본의 한계생산의 합과 동일함을 의미한다.

5) 이 두 식에 대한 자세한 논의는 본 논문의 흐름에 크게 중요하지 않은 보다 자세한 논의임으로, 자세한 설명은 생략하기로 한다. 단, 식(5)는 CES(Constant Elasticity of Substitution) 소비함수이고 식(6)은 Cobb-Douglas 생산함수를 나타내는 식으로서, σ 는 대체탄력성을, α 는 자본이 국민소득에서 차지하는 상대적 몫을 나타내는 파라메타이다.

$$\frac{u'(C_t)}{u'(C_{t+1})} = \beta[F_K(K_t, E_t L_t) + 1 - \delta] = \left(\frac{C_{t+1}}{C_t}\right)^\sigma \quad \dots\dots\dots (7)$$

이제 식(7)을 통해 Steady State (균제상태)에서의 1인당 경제지표의 균형 성장경로를 살펴보기로 하자. 앞서 언급했듯이, Steady State이란 소비, 자본량, 국민소득과 같은 경제지표가 일정한 성장률로 지속적으로 성장하는 상태를 의미한다. 6) 소비가 일정해야함으로 이는 다음을 의미하게 된다 (g^c 는 Steady State에서의 소비증가율을 가리킴).

$$\left(\frac{C_{t+1}}{C_t}\right)^\sigma = (1 + g^c)^\sigma \quad \dots\dots\dots (8)$$

다음의 식(9)는 식(7)로부터 쉽게 도출되며,

$$(1 + g^c)^\sigma = \beta\left[\alpha\left(\frac{K_t}{E_t}\right)^{\alpha-1} + 1 - \delta\right] \quad \dots\dots\dots (9)$$

여기에서 바로 효율성 지표인 E_t 가 a 라는 일정한 비율로 매기 증가한다면, 즉 $E_{t+1} = (1 + a)E_t$ 라면, 이 경제의 Steady State에서의 소비, 자본과 국민소득은 모두 이와 마찬가지로 a 라는 일정한 성장률로 증가하게 된다.

$$\dot{K}_t = \dot{Y}_t = \dot{C}_t = 1 + a \quad \dots\dots\dots (10)$$

그리고 이것은 식(9)로부터 다음의 식과 동일해진다.

$$g^c = a = \left[\beta\left\{\alpha\left(\frac{K}{E}\right)^{\alpha-1} + 1 - \delta\right\}\right]^{1/\sigma} - 1 \quad \dots\dots\dots (11)$$

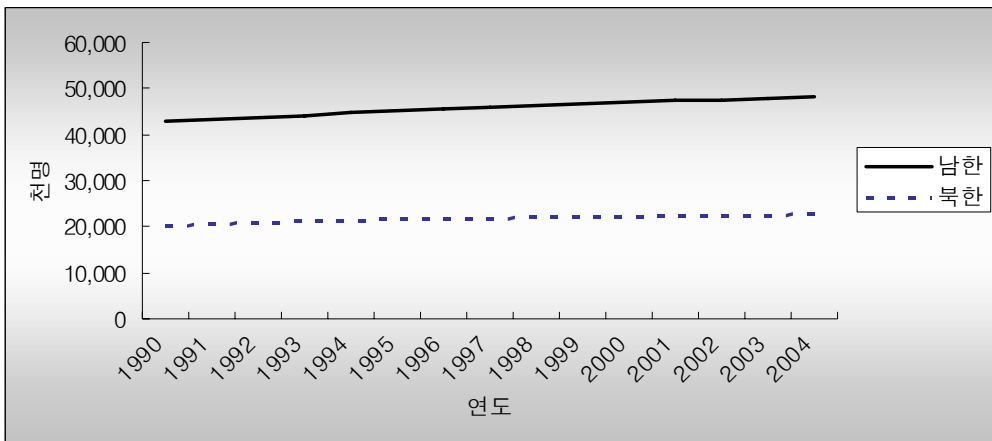
6) 보다 정확한 의미는 1인당 경제지표의 경제성장률이 일정한 지속적 경제성장 상태이다. 본 모형에서는 수식을 간단히 하기 위해 매기에 있어서의 노동공급을 1로 하였으며 인구증가가 없다고 고려하였다. 인구증가를 고려하는 모형이라 하더라도 본 모형과 크게 다르지 않으며, 이후 도출되는 경제성장률식에서 인구증가를 n 만큼만 추가로 삽입해주면 된다.

2. 통일한국 경제성장예의 적용

1) 남북한 기본 경제지표 비교

먼저 남한과 북한의 인구를 보면 2004년 남한인구는 4,808만2천명, 북한인구는 2,270만9천명으로 남한인구가 북한인구의 2.1배이다. 이는 2003년에 비해 남한은 0.5%, 북한은 0.8% 증가한 것으로 남북한 총인구는 7,079만1천명으로 세계 18위 수준이다.

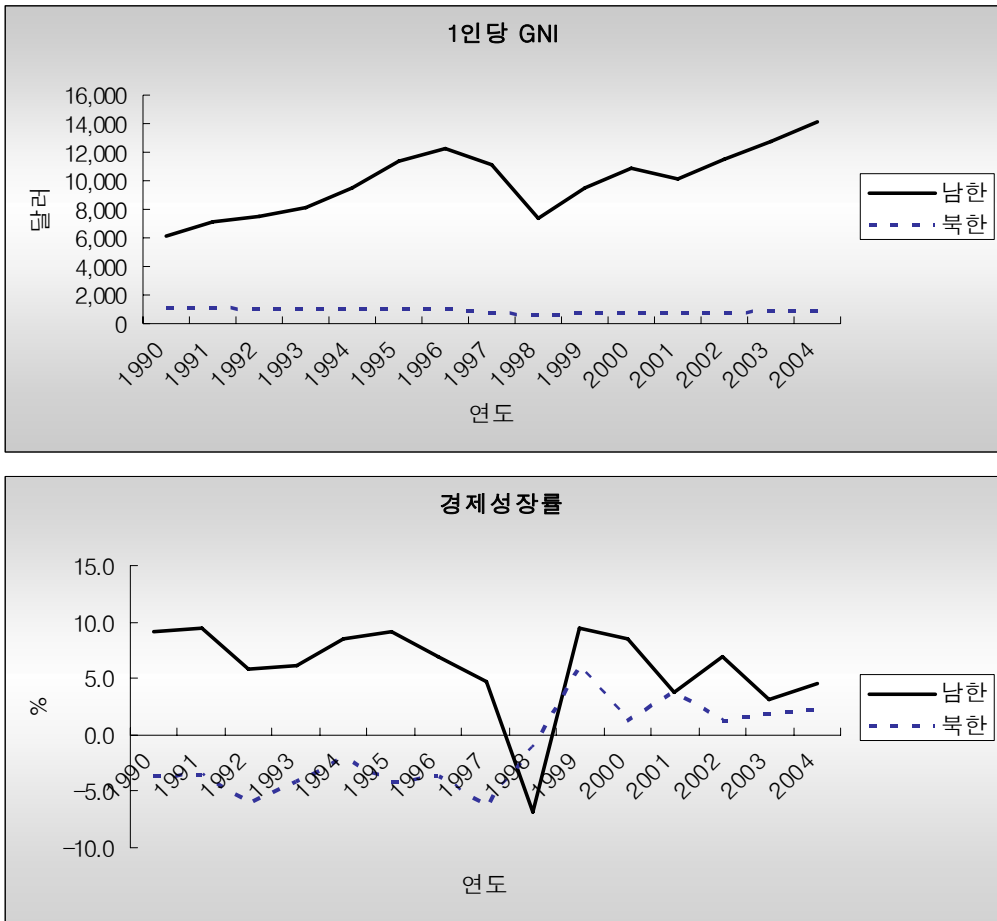
[그림 2] 남한과 북한의 인구 추이⁷⁾



다음으로 남북한의 1인당 GNI와 경제성장률 추이를 살펴보자. 남북한의 경제력은 아직도 비교하기 어렵다. 남한경제가 70년대 중반이후 꾸준하게 성장을 해 온 반면 북한의 경제는 중공업 우선정책과 농업정책의 실패로 내리막길을 걸었기 때문이다.

7) 한국은행 경제통계시스템

[그림 3] 남북한의 1인당 GNI와 경제성장률 추이⁸⁾



우선 1인당 국민소득(GNI)에서도 남한은 북한의 15.5배 수준인 것으로 나타났다. 2004년 경제성장률(기준년가격 GDP기준)은 남한 4.6%, 북한 2.2%로 남북한 모두 플러스 성장을 기록하였다. 남한은 2003년 3.1%에 비해서 1.5%p 증가하였고, 북한은 2003년 1.8%에 비해서 0.4%p 증가한 것이다. 물론 여기에서 북한의 플러스 성장은 해외원조에 기인하는 바가 크고, 바로 이 다음 절에서도 밝히겠지만 북한의 자체적인 경제상황은 그것이 여전히 마이너스 성장을 하고있음

8) 한국은행 경제통계시스템

을 알려준다.

[표 1] 2004년도 남북한의 경제규모 및 1인당 GNI 비교⁹⁾

	남한	북한	남한/북한 (배)
인구(만)	4808	2270	2.1
명목GNI(억달러)	6810	208	32.8
1인당GNI(달러)	14162	914	15.5
무역총액(억달러)	4783.0	28.6	167.2

이와 같이 소득 수준의 차이가 크게 나는 상황에서 어떻게 하면 북한지역의 경제를 가능한 빨리 남한의 그것에 수렴시킬 수 있을까? 이 문제를 논하기 전에 다음 절에서는 먼저, 경제성장에 있어서 앞서 살펴본 Solow 모형으로 분석할 때의 북한의 현재 위치를 파악해보고자 한다.

2) Solow 모형에 입각한 북한의 경제성장 초기조건 분석

대외경제정책연구원의 2001년도 연구보고서 “북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정 투자방향의 모색”에는 CGE(Computable General Equilibrium) 모형을 통해 소비와 투자를 내생적으로 결정하는 Ramsey 모형을 바탕으로 북한의 자본수요를 측정하고 있다. 이는 앞서 소개한 Solow 모형과 Dynamic General Equilibrium 모형의 Computable model로서 본 보고서에서 하고자 하는 분석의 계산화된 결과와 비슷할 것으로 추정된다. 앞서 Solow 모형을 Dynamic General Equilibrium 방식으로 풀어냈을 때와 마찬가지로, CES 소비함수와 Cobb-Douglas 생산함수가 가정되고 있어 비교에 매우 용이하다. 북한의 경우에는 모형의 계산에 필요한 자료가 부족하여 이와 같은 분석을 하기가 매우 힘들지만, 이 보고서는 사회주의 국가체제를 전환하는 중에 있어 산업구조가 북한과 가장 흡사한 베트남의 1997년도 투입-산출표를 근거로 북한의 주요 경제지표를 추정하여 분석을 시행했다는 데에서 기존의 다른 분석과 구분된다.

9) 한국은행 경제통계시스템

주요 결과를 소개해보면 다음과 같다. 일단 북한경제는 자본량에 대한 감가상각분과 총저축이 일치해야한다는 균형식을 만족시키지 못하고 있다고 한다. 즉,

$$GDP \cdot s - K\delta > 0$$

이 북한의 현 상태인 것이다.¹⁰⁾ 다음의 표 2는 이와 같은 북한의 경제변화추세를 요약하고 있다.

[표 2] 북한경제의 변화추세 (단위:%)¹¹⁾

	생산의 변화	자본량의 변화
농림어업	-0.2908	-1.1976
광업	-1.0093	-1.2905
경공업	-1.2476	-2.2792
중공업	-1.7093	-2.8678
서비스	-0.9045	-1.7479
합	-0.8312	-1.73

북한경제가 이와 같은 Poverty Trap(빈곤함정)을 벗어나 성장경로로 들어서려면 약 50억 달러의 투자비용이 필요할 것으로 모형은 계산하고 있다. 이 경우 0.2027%의 GDP 성장효과와 0.5581%의 자본량 증가효과, 0.0646%의 가계소득 증가효과가 있고 따라서 북한이 마이너스 성장을 멈추고 성장경로에 진입하게 될 것으로 예상된다. 만약 한번의 Big Push가 아닌, 10억 달러를 5년간 매년 투자하는 방식으로 시행할 경우 다음과 같은 결과가 예상된다.

10) 마찬가지로, s 는 저축률, K 는 자본저축량, δ 는 감가상각률을 의미한다.

11) 윤덕룡 외, “북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정 투자방향의 모색”, 대외경제정책연구원 정책연구 01-08, 2001.

[표 3] 투자의 효과 (단위:%)¹²⁾

	GDP 변화	자본량 성장	가계소득변화
1차년	0.0399	0.1099	0.0125
2차년	0.0408	0.1124	0.0129
3차년	0.0417	0.1146	0.0133
4차년	0.0426	0.1169	0.0137
5차년	0.0435	0.1193	0.0142

위에서도 알 수 있듯이, 현재의 북한은 기존 산업의 현존하는 자본에 대한 감가상각분조차 보전하지 못하고 있는 실정이다. 그리하여 일단은 자본에 대한 큰 액수의 지원이 필요한 것이다. 그러나 이와 같은 lump-sum식의 지원은, 그 엄청난 비용으로 인해 언제까지나 계속될 수는 없는 노릇이다. 또한 이미 Solow 모형에서도 살펴보았듯이, 기술진보와 같은 제3의 변수의 추가 없이는 지속적 경제성장은 이러한 일회성 투자 지원만을 가지고는 불가능하다. 바로 이 다음 절에서 이에 대한 방안을 논하기로 한다.

3) 경제성장의 요인분석과 시사점

통일한국의 원만하고도 지속적인 경제성장을 위해서는 우선 위에서도 보는 바와 같이 현재 남한에 비해 너무 낙후된 북한지역의 경제성장이 가능한 한 신속히 이루어져 남한의 그것에 수렴하는 것이 중요하다. 또한 강조되어야 하는 두 번째 이슈는, 이와 같은 북한지역의 빠른 경제성장을 도모하기 위해 남한의 경제성장이 지속적으로 이루어져야하는 것이다. 물론 두 마리의 토끼를 잡는 것은 힘들겠지만, 가능한 한 남한지역의 성장동력을 저해하지 않으면서 북한에 대한 경제성장을 지원하는 것이 경제성장문제의 핵심이 되어야 할 것이다. 그리하여야만 통일한국의 잠재성장동력이 저해되지 않고 통일한국이 계속하여 지속적 경제성장을 해나갈 수 있는 여건이 조성될 수 있기 때문이다.

12) 윤덕룡 외, “북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정 투자방향의 모색”, 대외경제정책연구원 정책연구 01-08, 2001.

본 절에서는 이 두 번째 이슈를 논하기로 한다. 남한지역의 성장동력을 저해하지 않으면서 북한지역에 최대한 빠른 경제성장을 가져다주기 위해서는 노동력 이동 제한의 문제와 생산성 제고방안을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 경제의 효율성 및 생산성 파라미터와 경제성장률 간의 어떠한 관계가 있는지를 위에서 소개된 DGE (Dynamic General Equilibrium) 모형을 통해 살펴보도록 하겠다.

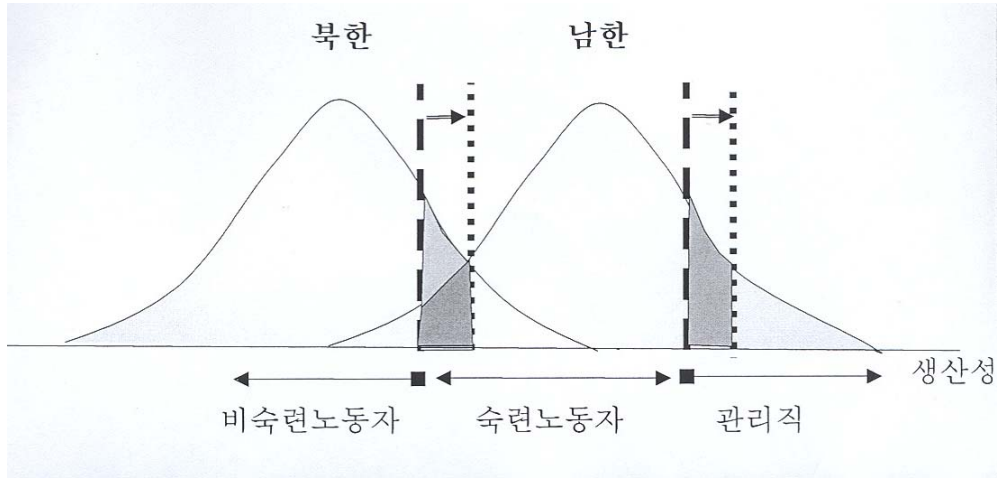
(1) 노동력 이동 제한의 필요성

① 북한 노동력의 질적 수준

통일이 되면 북한의 부동인구 상당수가 남한의 대도시로 유입될 것이다. 이들은 대부분 비숙련 노동자들로 남한의 단순노동직에 종사하게 될 것이다. 이는 북한 노동력의 질적수준에 대한 평가에서 나온 예측이다. 중국 및 동남아 국가 등과 비교한 북한의 노동력의 질적수준에 대한 평가 - 교육수준, 작업규율, 노동생산성을 아우르는 - 는 조동호(2000)에 비교적 잘 나와 있다. 일반적으로, 그 절대적 수준이 높다고는 할 수 없으나 임금수준에 비교한 노동생산성의 측면에서는 질적 수준이 높다고 말할 수 있다. 그러나 남한의 노동자와 비교하였을 때 얘기는 달라진다. GNP를 기준으로 한 1998년도 북한의 취업자 1인당 생산물은 남한의 5% 수준에 머물렀으며, 특히 제조업 부문에서의 비교는 1인당 생산물이 남한의 2.1~2.5% 수준에 머무른 것으로 나타나, 남한에 비교한 북한의 상대적으로 낮은 임금을 고려한다 하더라도 북한 노동력이 남한의 그것에 비해서 비교적 우수한 것이라고도 평가할 수 없다. 특히 낮은 기능수준이 문제가 되는데, 이제까지의 예를 들자면 대우 납포공장이나 경수로 사업 모두에서는 특히 고도의 기술이나 고가 장비를 이용한 작업에는 낮은 기능수준으로 인해 북한 노동력을 쓸 수 없었다고 한다. 따라서 북한의 노동력은 대부분 비숙련노동자층으로 대거 유입할 가능성이 크며, 그나마 비교적 숙련된 노동자라 하더라도 기술교육에 많은 비용과 시간이 필요할 듯하다.¹³⁾

13) 더군다나, 북한 체제상 인센티브 제도가 결여되어 있기 때문에 근로의욕이 일반적으로 부족하다고 한다. 이는 북한 노동력의 생산성을 저하시키는 쪽으로 작용할 것이다.

[그림 4] 계층 간 노동력 이동과 평균생산성 저하



<그림 4>을 보면 통일 이후 노동시장이 통합되면서 남한의 숙련노동자들 중에서 일부가 관리직으로 옮겨가게 되고 비숙련노동자들 중 일부는 숙련노동자계층으로 옮겨가게 된다. 이는 3계층 모두의 평균생산성을 저하시키는 결과를 가져오게 된다.

② 생산성과 경제성장

DGE (Dynamic General Equilibrium) 모형은 Steady State에서의 경제성장률과 경제 제반 파라미터 간의 관계를 나타내준다. 노동생산성의 일반적 저하가 경제 성장에 어떠한 영향을 주는가를 간단한 이론적 논의로 나타내보기로 한다.

2.1.2에서 소개한 노동부문에서의 효율성을 나타내는 E_t 를 상기해보자.

$$Y_t = A_t F(K_t, L_t) = f(K_t, E_t L_t)$$

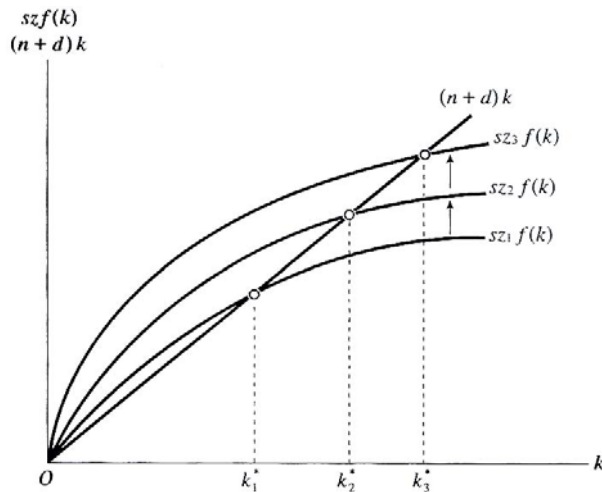
위와 같은 생산함수식에서 E_t 는 노동부문에서의 효율성을 나타내는 요소로, 노동공급량인 L_t 에 곱해져 같은 노동을 투입하더라도 더 많은 혹은 더 적은 양의 생산량을 산출하도록 하는 역할을 한다. 즉, 예를 들어 노동시장에서 보다 덜

강경한 노동조합이 존재해 파업일수도 낮아지고 직원들 간의 갈등이 없어진다고 가정한다면 $E_t L_t > L_t$ 와 같이 되어 같은 노동력을 갖고도 더욱 많은 생산량을 산출할 수 있는 것이다. 이뿐만 아니라, 기술진보를 포함한 1인당 한계생산을 높일 수 있는 모든 것이 이것으로 설명될 수 있다고 가정하기로 한다.

$$\left(\frac{K}{E}\right)^* = \left[\frac{(1+a)^\sigma}{\alpha\beta}\right]^{\frac{1}{\alpha-1}}$$

위의 식은 이전의 식(11)로부터 간단히 도출되는 것이다. 이를 보면 Steady State에서 자본과 노동부문의 효율성의 최적비율은 노동부문에서의 파라메타 a , 자본/노동 비율인 α , 할인율 β , 대체탄력성 σ , 이렇게 네 파라메타에 의해 결정된다. 효율 단위당 높은 자본량 상태에서 최적을 이루기 위해서는, 즉 그와 같은 상태에서 지속적 경제성장을 이루려면 노동부문 간 효율성 a 가 커야함이 이 식으로부터 분명하게 확인할 수 있다. 즉, a 를 기술진보로 보고 앞의 Solow 모형 그림에서 생각해본다면 다음과 같은 그림으로 나타낼 수 있을 것이다.

[그림 5] 기술진보와 지속적 경제성장¹⁴⁾



14) 거시경제론, 정운찬/김영식, 2005. k 는 1인당 자본, $f(k)$ 는 1인당 자본에 대한 생산함수, z 는 기술변수 (technology factor), n 은 인구성장률, d 는 감가상각률(depreciation rate)을 의미한다.

위에서 보인 바와 같이, 기술수준이 매기 일정한 비율 a 로 발전하는 경우, 1인당 생산함수는 지속적으로 상방이동하여 계속하여 더욱 높은 소득수준에서의 경제에 도달하게 된다. 곧, 이와 관련하여 볼 때 반대로 생산성 저하는 결국 잠재적 경제성장수준의 하락을 가져오게 되어 통일비용의 마련을 어렵게 할 것이다. 즉, 통일비용은 결국 수 십 년에 걸쳐서 남한에서 통일세 등의 방법을 통해서 국민소득의 일부가 옮겨가는 형식이 될 것인데, 이때 생산성이 저하되어 경제성장률이 낮아진다면 이러한 비용은 남한 경제에 지나치게 큰 부담으로 작용할 것임이 분명하다.

(2) 지속적 경제성장을 위한 생산성 제고

① Lucas 성장모형

일명 AK모형이라고도 지칭되는 Robert Lucas의 인적자본모형(human capital model)에서는 기존 신고전학과 성장모형에 인적자본이라는 요소를 새로이 추가하여 외생적으로 주어진다고 가정되는 기술진보라는 요소 없이도 내생적인 인적자본이라는 요소를 통해 지속적인 1인당 GDP의 성장을 유도할 수 있게끔 하였다. 즉, 이 Lucas의 이 모형에서는 물적자본과 인적자본이 동시에 축적될 때 여전히 물적자본에는 대하여 한계수확체감의 법칙이 적용됨에도 불구하고 지속적인 성장이 가능하다는 결론이 도출되고, 이러한 면에서 90년대 이후 경제성장론에서의 큰 새로운 정설로 받아들여지고 있다. 기존의 Solow 모형과 다른 부분만을 간단히 살펴보자면, h_t 는 현재 t 기에 소비자가 갖고 있는 인적자본의 양이다. 현재 h_t 를 갖고 있는 소비자는 시간 1만큼을 $(1-u)$ 의 비율로 교육에 투자할 수도 있고 나머지 u 만큼을 노동시간에 투입할 수 있다고 가정하기로 한다. 이 때 현재 기의 인적자본이 다음 기의 인적자본으로 축적되는 과정은 다음의 식으로 간략히 가정할 수 있을 것이다.

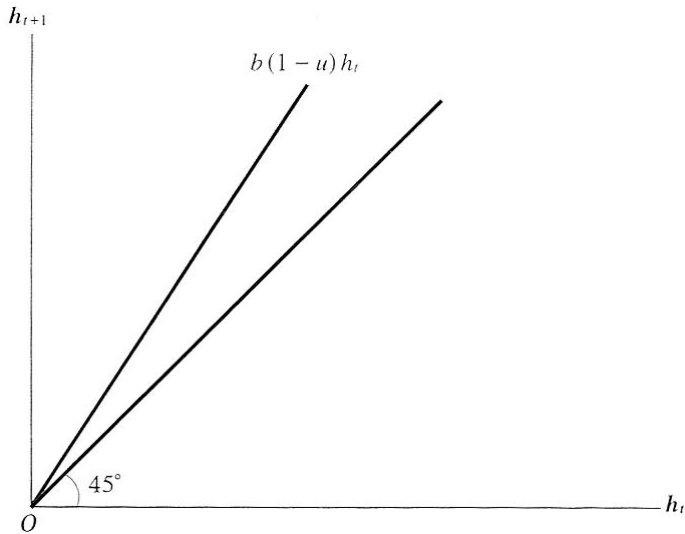
여기에서 b 는 인적자본 축적의 효율성을 나타내는 계수로서, 국가의 교육정책과 교육제도 등에 의해 결정되는 교육부문의 효율성으로 해석할 수 있다.

$$h_{t+1} = b(1-u)h_t$$

기간 간 인적자본 축적과정을 (h_t, h_{t+1}) 평면에 나타내면 그림 6과 같은 그래프가 된다. 양변을 h_t 로 나누면 Steady State에서 인적자본의 성장률은 다음과 같이 나타난다.

$$\frac{h_{t+1}}{h_t} = b(1-u)$$

[그림 6] 인적자본모형과 지속적 경제성장¹⁵⁾



Solow의 외생적 성장모형과는 달리, 생산함수가 인적자본에 대해 한계수확체감의 법칙이 성립하지 않기 때문에, 교육부문의 효율성 b 가 충분히 커서 $b(1-u) > 1$ 이 성립하면 Steady State에서 인적자본은 매기 $b(1-u)$ 의 비율로 영원히 성장할 것이다. 그리고 생산물시장의 청산조건으로부터 1인당 소득과 고비도 매기 $b(1-u)$ 의 비율로 영원히 성장할 것이다. 이것은 통일 후 북한 지역의 경제성장 문제를 거론할 때 매우 중요한 시사점을 제시해줄 수 있는데, 즉 인적자본의

15) Blanchard, Macroeconomics, 2003.

형성이 북한 지역의 경제성장을 보다 지속적으로 이끌어줄 수 있는 보장을 해주는 셈이기 때문이다.

② 생산성 제고방안

Solow 모형에서 다루었던 성장회계를 통한 경제성장요인 분석에 따르면, 1950년대에서 1970년대에 이르는 기간 동안 미국과 서유럽 국가에서는 기술진보로 인한 경제성장이 35%이상을 설명하는 중요한 요인으로 관측되었다. 반면에 우리나라나 싱가포르 같은 동아시아의 국가들에 있어서는 기술진보가 성장에 기여한 바가 매우 적으며 주로 노동과 자본의 질적, 양적인 팽창에 의해서 이루어진 것으로 나타났다.

일반적으로 경제성장이 일어나는 경로를 보면 1단계에서는 노동과 자본의 양적팽창이 성장을 주도하다가 2단계에서 기술진보가 성장을 주도하게 되는 경우가 많다. 노동, 자본의 축적에 의한 성장은 한계를 내포하고 있기 때문에 지속적인 성장을 위해서는 기술진보가 필수적이다.

북한의 경우는 앞서 언급한 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르와 같은 동아시아 신흥공업국이나 더욱이 중국의 자원동원을 통한 성장전례조차도 밝기 힘들다는 견해가 많다. 특히 한국과 대만은 1960~70년대에 일본에서 사양 섬유산업과 소비용 전자산업을 이전 받아 경제성장의 발판을 마련할 수 있었던 것이 크며, 또한 1970년대 후반 위의 네 신흥공업국들이 모두통화절상, 임금상승, 선진공업국간의 무역 마찰문제로 산업구조의 재편을 고려해야했을 때 중국이 저임금 생산기지로서의 비교우위를 발휘할 수 있는 적절한 시점에서 국제분업구조에 참여한 것이었다.¹⁶⁾ 현재로서는 장기간 지속될 듯 전망되는 중국의 지역별 불균등 발전과 중국 내륙의 저임금 생산기지로서의 매력도는 지속될 것이므로, 결론적으로는 통일 후 북한에 있어 빠른 경제성장과 남한 경제에의 수렴을 위해서는 자원동원보다 생산성 제고의 역할이 더욱더 중요하게 부각될 수밖에 없다.

북한에 있어서 이러한 생산성 제고가 일어나기 위해서는 투자유치를 통해서 기술이전이 일어나고 관리직, 숙련노동자들의 이주가 활발해져야 한다. 그러나

16) 쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점, 대외경제정책연구원 지역연구회시리즈 02-03, 김동철.

북한의 열악한 생산시설과 사회간접자본, 그리고 원자재난 등을 고려할 때 아직 투자가 적극적으로 유치될 만한 상황은 아니다. 따라서 정부 차원의 적극적인 노력이 필요하다. 여기에는 세 가지 방법이 있을 것이며 그것은 Incentive System 과 Humanitarian Motive, 그리고 교육일 것이다.

- Incentive System

북한지역에 공장을 건설할 경우 갖가지 규제를 완화해 주거나 소득세 면제와 같은 세제혜택을 주는 방법을 생각해볼 수 있다. 수출대금 전액 송금 인정 등의 방법을 통해서 외국자본을 적극적으로 유치하는 방법도 가능하다. 이를 통해서 기업들의 직업교육 등을 촉진하여 기술이전이 자연스럽게 일어나게 하여야 한다.

- Humanitarian Motive

각종 재단을 통해 북한에 학교를 설립하는 것을 장려한다.

여러 종교단체를 이용하는 방법도 가능하다. 종교단체가 북한지역에 학교를 세우는 것을 촉진하여 종교가 금지되어 있었던 북한에 선교활동을 벌이는 것을 함께 하도록 하는 것이다.

- 교육

마지막으로 가장 효율적인 방법은 교육이다. 장기적인 계획에 의해 신중하게 이루어져야 하지만, Lucas 모형의 예에서도 증명되었듯이 일단 성공을 거둔다면 그 효과는 항구적이다. 아프리카에서 빈곤퇴치를 위해서 국제단체가 학교를 건설하는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 학교를 건설하는 것은 물론이고 다양한 학비 혜택과 우수한 인재의 유학지원 등을 적극적으로 행하여야 할 것이다.

(3) 남한의 경제성장과 북한의 경제성장 도모

노동시장의 조급한 통합이 야기하는 생산성 저하가 남한의 경제성장에 부정

적 영향을 미칠 때 이것이 북한에 대한 경제지원기금을 마련하는 데에 얼마나 악영향을 미칠지에 대해서는 현대경제연구원의 2006년 연구보고서 “남북협력기금의 중장기 수요 추정 및 재원 조달 방안”을 참고할 수 있다. 이 보고서에서는 다음의 표에서 볼 수 있는 것과 같이 미래를 현 상황과 가까운 제1단계부터 통일을 준비하는 제 3단계까지로 나누어 남북협력기금의 분야별 지출을 전망한 바 있다.

[표 4] 남북협력기금의 분야별 지출 추이 전망¹⁷⁾

	제1단계 (남북 협력활성화)	제2단계 (남북 협력심화확대)	제3단계 (통일준비기)
(1) 인도적 대북지원	지속적 추진	유지	감소 또는 중단
(2) 사회문화교류협력	지속적 확대	유지 및 확대	유지
(3) 경제 협력	지속적 확대	대폭 확대	대폭 확대

여기에서 인도적 대북지원과 사회문화교류협력기금의 추이는 남한의 명목 성장률이 6%로 계속될 것이라는 전망 하에 일정 비율을 곱하여 계산된 것으로, 가장 중요하게는 남한의 성장률 지표에 의존한다. 경제협력기금에 있어 북한의 투자 수요는 다음과 같은 식을 통해 추정되었는데, 이를 위해 2003년도 북한의 1인당 소득인 818 달러와 유사한 1977년 남한의 경우를 참조하였다.

$$M_t = \text{북한GNI} \times \text{총투자율} \times \frac{\text{시설자금}}{\text{총투자액}} \times (1 + \text{성장률})^t \times (1 + \text{인플레이션})^t$$

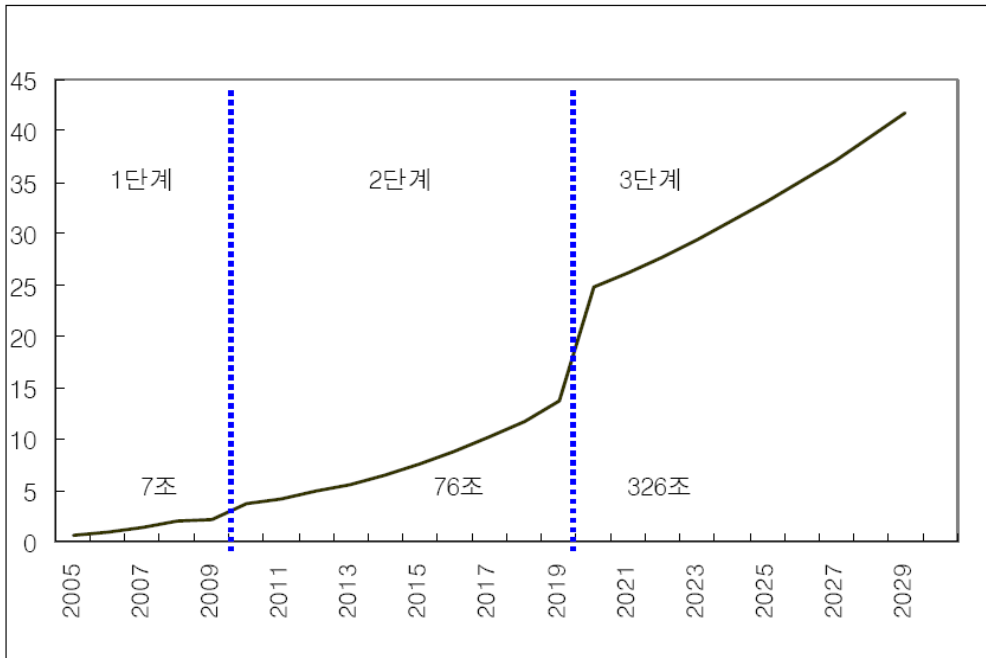
t : 연도 (금년 = 0)

통일준비기인 제3단계에서의 수요추정은 실업 수당 지출 수요 등과 같이 통합과정에서 발생하는 새로운 수요를 반영하기 위해 독일의 사례를 이용하였다. 독일 통일 당시 공적 이전 지출액으로 정의된 통일비용은 통독 GDP이 약 5~6% 수준이었으며 이 중 통일기금이 차지하는 비용은 약 20~25%인 것으로 알려져 있다. 마찬가지로, 남한의 명목 경제성장률이 6% (인플레이션율이 2~3%임을 가

17) 현대경제연구원 (2006)

정시)로 통일시기까지 지속된다고 가정할 때 통일비용은 약 1300조에 달하는 것으로 추정되었다. 그리하여 계산된 것이 다음의 그래프이다.

[그림 7] 남북협력계정 지출 수요 전망¹⁸⁾

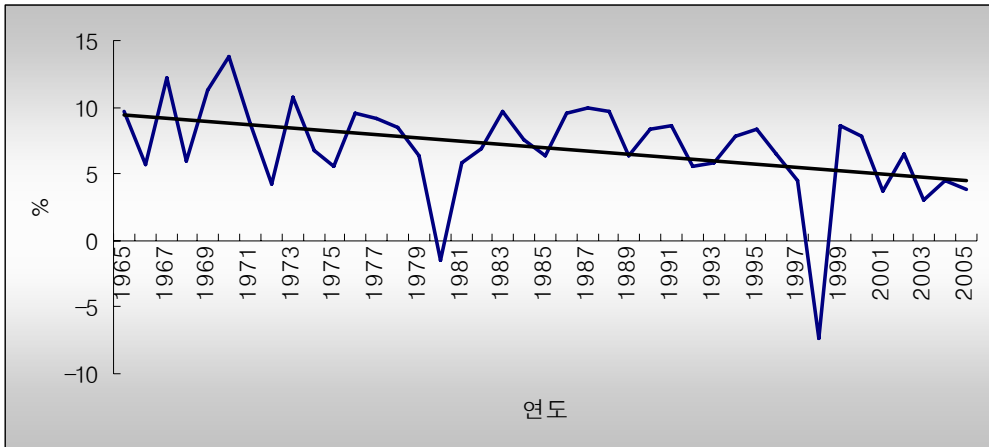


즉, 통일이 이루어질 때 남한으로부터 북한에 전해질 수 있는 자금의 규모는 첫 번째로는 남한의 경제성장에 크게 의존하며 두 번째는 북한의 경제성장률이 얼마나 빠르게 남한의 경제성장 정도에 수렴할 것인가에 의존한다. 남한의 경제성장률이 실질성장률이 낮아진다면 인플레이션율이 높아지는 것과 같은 이유로 위에서 가정된 6%보다 밑에 위치할 경우, 인도적 대북지원과 사회문화교류협력기금은 크게 적어질 수밖에 없다. 물론 이것은 통일 이후에는 북한의 투자수요를 아우르는 경제협력기금에 의해 대체될 것으로 전망되고 있으나 인도적 지원이 여전히 큰 역할을 할 것임을 대체로 예상되고 있는 바이다. 또한 한국은

18) 현대경제연구원 (2006)

행이 발표한 바에 의하면, 국내소비 위축 등의 이유로 2006년 2분기 한국의 경제성장률이 1분기에 기록했던 6.1%보다 낮은 5.3%를 기록했으며, 앞으로도 그리 높지는 않은 성장률이 전망되고 있다. 더군다나 다음의 그래프에서 확인할 수 있듯이 남한의 실질경제성장률은 장기적으로 하향 조정되는 추세(검은색 직선)를 보이고 있다.

[그림 8] 한국의 실질GDP성장률 (1965년~2005년)



북한의 노동가능인구는 2천 만 명 정도이다. 남한에서 이들 모두를 감당할 만한 일자리를 만들어 내기는 어려워 보인다. 또 남한에서 단순노동직에 근무하던 사람들 중 다수가 실직하는 사태도 생겨날 것이다. 어떠한 경우를 상정해보더라도 상당수의 실업자가 생겨날 가능성이 매우 높다. 이 또한 경제성장에 큰 부담으로 작용할 것이며, 남한인구가 북한인구를 먹여 살려야 하는 상황이 될 경우 이는 사회적 갈등을 야기하여 실질적 통합을 저해하는 결과를 가져올 수 있다. 실제로 서독의 경우 매년 GDP의 5%이상을 동독에 대한 지원금으로 사용하고 있으며 이러한 과도한 지출로 인해서 경제에 심각한 휴유증을 가져온 것은 물론이고 동서독 국민들 사이에 1등 국민, 2등 국민 하는 식으로 사회갈등이 심화되게 되었다. 심지어는 통일 이전으로 돌아가는 것이 낫다는 식의 여론까지 생겨나고 있다.

3. 독일 사례와의 비교분석 및 시사점

동독, 서독으로 분단되어 있던 독일은 1990년 통일하였다. 통일은 지난 16년간 독일의 경제에 엄청난 변혁을 가져왔다. 독일은 근대에 통일된 다른 어떤 국가보다도 한반도와 유사한 체제적, 역사적 배경을 가지고 있다는 점에서 우리에게 있어서 지대한 관심사가 아닐 수 없다. 물론 우리나라의 현재 상황과의 단순 비교는 무리가 있을 것이다. 특히 동서독간의 경제규모 차이나 통일이 급속도로 이루어진 점은 남북한 상황과 많은 차이가 있다. 그러나 그들이 지나온 과정을 살펴보는 것은 통일을 추구하는 우리나라에 큰 의미를 가진다.

경제적 측면에서 보면 독일 통일은 기대에 훨씬 못 미치는 것으로 나타나고 있다. 90년대 독일의 연평균 경제성장률은 1.8%로 OECD평균치인 2.5%에 비해 낮은 수치이다. EU집행위는 이러한 성장세 둔화의 원인을 상당부분 통일의 후유증에서 찾고 있다. 특히 세계 최고 수준이던 노동생산성의 하락이 그 주된 이유인 것으로 나타난다.

통일 당시 동서독의 노동조합은 동독의 임금수준을 1995년까지 서독수준으로 끌어올린다는 데 합의했다. 시장원리에 따르면 임금은 노동생산성에 상응해야 한다. 당시 동독의 노동생산성이 서독의 1/3 수준이었음에도 불구하고 임금만 서독 수준으로 끌어올리다 보니 통일 초기에는 상품1단위를 생산하는데 소요되는 비용이 서독보다 50% 이상 높아지는 결과를 가져왔다. 이는 기업들의 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하여 대규모 도산을 가져오게 되었다.

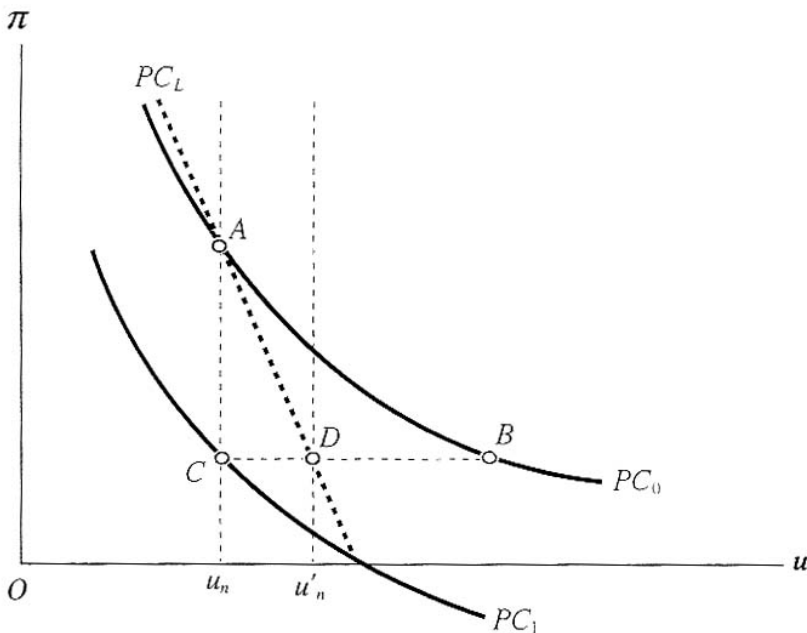
독일 정부는 낙후한 동독을 비용과 인프라에 있어서 서독수준으로 끌어올리기 위해서 엄청난 자금을 투자했다. 대규모 투자지원은 물론 각종 사회보장성 지출과 소득지원을 하기위해서 막대한 재정지출을 부담한 것이다. 그리고 이는 결국 1990년대 독일 경제를 침체의 늪으로 빠뜨렸다.

정부의 재정지원에 힘입어 통일 후 동독지역의 생산성은 계속 상승하였지만 단위임금비용은 아직 서독 지역에 비하여 20%이상 높은 수치를 기록하고 있다. 그리고 이는 기업들의 자발적인 투자를 저해하는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 재정지원의 희생으로 독일경제의 성장동력으로 작용할 것으로 기대되었던 동독경제가 아직까지 홀로 설 힘을 가지지 못한 것으로 볼 수 있다.

또 하나 통일 독일의 심각한 문제로 부각되고 있는 것은 고실업이다. 경제 성장 부진은 결국 실업의 결과로 나타났다. 경기침체가 장기화 되면서 통일 당시 4% 정도였던 실업률이 두 배 이상 증가하는 결과가 생겨난 것이다. 일단 한번 실업률이 상승하면 이력현상을 통해서 다시 하락하기 어려워진다.

<그림 9>에서 경제가 점 A에서 균형을 이루고 있다고 할 때 불황으로 인해 인플레이션이 낮아지고 실업률이 상승하여 경제가 점 B로 이동하였다고 하자. 자연실업률 가설을 따른다면 경제는 다시 자연실업률(u_n)에서 균형을 이루는데 반해 이력현상에 의하면 경제의 자연실업률 자체가 u_n 보다 높아져서 u'_n 인 점 D에서 균형을 이루게 된다. 이처럼 실업의 비용이 지속적일 수 있는 현상을 이력현상이라고 한다. 이력현상이란 결국 한번의 충격이 왔을때 그 효과가 사라지지 않고 경제시스템 내부에 각인되는 현상을 일반적으로 가리키는 말이다.¹⁹⁾

[그림 9] 기억효과에 의한 자연실업률의 변화²⁰⁾



19) 거시경제론, 정운찬/김영식, 2005.

20) 거시경제론, 정운찬/김영식, 2005.

통일 이후 동독은 서독에 비해 높은 성장률을 기록했지만 아직 1인당 생산수준이 서독이 크게 못 미치고 있다. 1999년 기준 동독의 1인당 국내총생산은 서독의 절반을 조금 넘는 수준인 56%에 불과하다. 반면 소득수준에 있어서는 서독과 비슷한 수준까지 올라간 상태이다. 가처분소득은 동독이 서독의 85% 수준을 상회하고 있다. 이처럼 생산성과 소득수준의 괴리는 아직도 엄청난 규모의 자금이 조세와 소득지원 등을 통해서 동독으로 이전되고 있음을 보여준다.

앞서 설명하였듯이 90년대 들어서 독일경제가 장기침체에 빠진 원인은 동독 지역에 대한 막대한 재정지원금을 부담하게 된 것이었다. 이러한 재정지원금의 규모가 커질 수밖에 없었던 원인은 독일이 선진 복지국가였기 때문이다. 동독주민들에게도 서독주민들과 같은 복지혜택을 보장하면서 엄청난 액수를 사회보장 등의 사업에 투자할 수밖에 없었던 것이다. 그러나 우리나라의 경우는 아직 이런 면에서는 복지재정 규모가 당시독일에 많이 못 미치는 상황이기 때문에 오히려 부담이 상대적으로 적을 것으로 예측된다.

지금까지 다루었던 통일 이후의 독일 경제상황을 요약하면 다음과 같다. 우선 경제성장률 측면에서는 서독의 경우 90년대 연평균 성장률이 1.8% 밖에 안 되는 장기침체를 겪었으며 동독의 경우 급격한 탈산업화이후 고성장 추세가 있었으나 97년 이후 경기가 둔화되게 되었다. 실업률에서는 서독의 경우 실업률이 통일 전에 비해 2배로 급증하였고, 동독의 경우 실질실업률이 30%에 이르는 대량 실업이 발생하게 되었다. 단위임금비용에서 본 생산성에서는 동독이 서독을 20%이상 상회하는 상황이다. 동서독 주민들 간의 생활수준 차이를 좁히고 하나의 사회통합을 이루는 데에는 어느 정도의 성과가 있다고 할 수 있으나 이는 사회적 통합을 이루기 위해서 경제에서 희생을 치루어 얻어낸 결과라고 할 수 있겠다.

4. 통일 후 경제성장을 위한 시사점

1) 통일 후 경제상황의 예측

현재 한반도의 상황은 독일 통일 당시와 상당부분 다르다. 따라서 앞에서 살

펴본 독일 사례를 통해 얻은 교훈을 우리의 상황에 맞게 해석하고 받아들일 필요가 있다.

6.15선언에 따르면 남북한 간 정치적 통합의 정도는 독일과 비교하여 매우 낮을 전망이다. 경제적 통합의 정도도 매우 낮을 것이다. 그리고 첨단산업이 상당히 발달해 있었던 동독에 비해 북한은 산업이 매우 뒤쳐져 있기 때문에 상대적으로 재건이 어려울 것이다. 물론 북한이 낙후된 인프라나 생산시설로 인해서 투자를 유치하기에 부족한 것은 사실이다.

그러나 북한이 동독에 비해 모든 여건에서 불리한 것은 아니다. 앞에서 살펴 보았듯이 동독 경제가 순식간에 붕괴하게 된 주요 원인은 임금이 급격하게 서독 수준으로 상승한 것이었다. 그러나 남북한의 경우 경제적 통합은 매우 느리게 진행될 것이며 임금 수준이 근접하게 될 가능성도 낮다고 할 수 있다.

임금 경쟁력에서 본다면 북한이 오히려 동독 보다 유리한 측면도 가지고 있다. 그러나 기업이 낮은 임금에 매력을 느끼고 투자를 하기 위해서는 정치적인 불확실성과 사회간접자본 확충이 선행되어야 할 것이다. 정치적 불확실성의 경우에는 정치적으로 남북한 관계는 물론이고 특히 북한 정부의 역할이 중요할 것이므로 우리나라는 북한에 사회간접자본을 확충하는 데에 전력을 다해야 할 것이다.

통일로 인해서 경제가 심각할 정도로 침체되지 않는다면 독일의 경우처럼 심각한 실업을 겪게 되지는 않을 것으로 보인다. 남한의 경우는 체제가 계속유지되기 때문에 단순직에 있어서 북한 주민의 유입을 적절히 제한하기만 한다면 실업유발은 우려할 만한 수준은 아닐 것이다. 그러나 북한의 경우는 경제체제가 이행하면서 구조적 실업이 발생할 가능성이 높다. 북한은 대외개방과 부분적인 시장경제의 도입을 초기에 경험할 것이며 이것은 산업구조에 변화를 가져올 것이기 때문이다. 북한이 얼마만큼의 구조적 실업을 겪게 될 것인가는 북한정부의 개혁순위에 달려있다.

거시경제학에서 말하는 구조적실업이란 경제구조의 변화로 인해 노동의 수요 공급 조건이 달라짐으로써 일자리가 새롭게 분배되는 과정에서 발생하는 실업이다. 구조변화가 급속하게 이루어지는 경제일수록 구조적 실업은 심각하다. 이를

줄이는 일은 현실적으로 어렵다. 노동자 재훈련등으로 줄일 수는 있으나 그 효과는 미미하다. 이것은 경제구조의 변화과정에서 발생하는 하나의 현상으로 인식해야만 할 것이다.

남북한의 소득격차는 통일 이후에도 상당기간 좁혀지기 힘들 것으로 보인다. 동독의 가처분소득이 서독의 80%이상 수준까지 근접할 수 있었던 것은 서독정부의 막대한 재정지출 덕분이었다. 하지만 남북한의 현재의 통일정책 구도에서는 이러한 소득이전지출이 이루어 질 가능성은 매우 낮다. 따라서 북한의 소득수준은 결국 생산수준에 의해 결정될 것이다. 그러나 북한의 소득수준은 앞에서 살펴본것처럼 남한의 1/15 에도 못 미친다.

소득분배구조는 더 악화될 것으로 보인다. 사회주의 국가와의 경제통합이 이루어진다면 자본은 상대적으로 희소해지고 노동공급은 증가할 것이다. 그렇게 되면 노동의 가격인 임금과 비교하여 자본의 가격인 금리가 더 비싸지게 된다. 이는 소득분배구조를 더욱 불평등하게 만들 것이다.

2) 통일 후 경제성장을 위한 방안

앞에서 살펴본 통일 후 경제상황 예측을 바탕으로 성공적인 경제통합과 지속적인 경제성장을 이루기 위한 방안에는 어떤 방안이 있을지 살펴보겠다.

(1) 남한 경제의 건실화

막대한 통일비용을 부담하기 위해서는 일단 남한 경제가 더욱 건실해져야 할 것이다. 기업지배구조를 투명하게 하여 투자를 활성화시키고 내수를 진작하여 환율변화 등 외부요인에 의해 심하게 변동하는 상황을 피하도록 하여야 할 것이다. 또 정경유착과 같이 공정한 경쟁에서 벗어나는 부정부패를 척결하여야 할 것이다.

부동산거품은 우리 경제를 건실화 하는데 큰 걸림돌 중 하나이다. 이는 가격체계를 왜곡시키는 것은 물론이고 향후 버블이 붕괴되면 심각한 경기침체의 원인이 될 수 있다. 부동산거품은 경제위기 과정에서 유발된 과도한 통화팽창과

투기세력의 가세 등이 그 원인이다. 부동산 거품을 잡기 위해서는 정부정책이 신뢰를 회복하는 것이 중요하다. 경기냉각 시에 다시 경기부양을 위한 정책을 펼 것이라는 기대가 팽배해 있기 때문에 부동산 거품이 견히지 않는 것이다. 부동산 가격 안정을 위한 조세정책은 국민소득 대비 재산관련 세금의 비중을 선진국 수준에서 유지할 필요가 있다.

(2) 북한으로의 투자 유치 및 생산성 향상

통일 이후 중국과 철도가 연결되면 북한지역에 공장을 건설하여 생산된 제품을 곧바로 중국으로 기차를 통해서 수출하는 방법을 구상해 볼 수 있다. 중국은 우리나라 제1의 교역국이다. 과거 미국, 일본이 우리나라의 1,2 교역국이었으나 지금은 이미 중국과의 교역량이 이들을 압도한 상태이다. 그러나 현재는 이러한 교역이 배를 통해서 또는 항공을 통해서만 이루어지고 있어서 비용과 물량에서 한계가 있다. 그러나 북한과의 통일 이후 철도가 개통되면 중국무역에 있어서 새로운 길이 열리는 것이다. 이것은 중국을 주된 수요시장으로 하는 국내기업들에게 큰 매력으로 작용할 것이다. 그리고 이러한 장점을 부각시킨다면 향후 중국시장 진출을 구상하고 있는 여러 외국기업들의 투자유치에도 큰 도움이 될 것이다.

북한지역에 대한 투자를 결정할 때에는 기존에 없는 새로운 산업에 대한 투자를 하여 고생산성과 고수익을 올리는 것이 좋을 것이다. 연구에 의하면 감가상각 보전에 사용하여 이미 있는 산업을 수리하고 보조하는 데에 사용하기 보다는 북한에 있지 않은 고수익성의 신산업에 투자를 하는 것이 더욱 큰 투자효과를 야기한다고 한다.²¹⁾ 이 경우 GDP는 4.44%, 사회적 후생증가는 22.57%나 되는 것으로 추정되었다.

통일이 이루어지면 풍부해진 노동력에 비해서 자본이 상대적으로 부족해 질 것이다. 자본을 충당하기 위한 방법으로 일본에서 빌려오는 것을 생각해 볼 수 있다. 차입하는 국가의 신용도가 좌우하겠지만 기본적으로 일본의 대출금리는

21) 윤덕룡 외, "북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정 투자방향의 모색", 대외경제정책연구원 정책연구 01-08, 2001.

매우 낮다. 따라서 일본에서 대규모 자금을 유입하여 경제성장의 동력으로 삼는다면 비용효율성 측면에서 유리할 것으로 보인다.

(3) 안정적인 내수시장

최근 들어 우리나라에서 심각한 사회문제 중 하나로 부각되고 있는 것이 저출산문제이다. 이는 인구고령화로 인한 부담을 증대시키는 것은 물론이고 결과적으로 내수시장을 축소시키는 결과를 가져온다. 현재 남북한 인구를 합하면 7천만이다. 그리고 북한은 저출산의 문제를 겪고 있지도 않다. 이를 근거로 보면 통일이 된다면 안정적인 규모의 내수시장이 생기게 되므로 기업 입장에서 수출에 지나치게 의존하지 않아도 된다는 장점이 있다. 그리고 환율변동에 의한 수출타격이 국가경제에 미치는 영향도 줄어들 것이다. 물론 통일이후 내수시장이 안정화되려면 북한주민이 구매력을 가져야 함이 전제되어야 한다. 이를 위해서 북한지역에 대한 기업진출과 일자리마련이 선행되어야 할 것이다.

III. 결론

지금까지 본 연구에서는 북한과의 통일 이후 지속적으로 경제성장을 이루어 내기 위한 방안을 분석하였다. 본문에서는 먼저 경제성장에 관한 대표적인 이론인 Solow 성장모형과 Dynamic General Equilibrium 모형을 간단하게 설명하고 이에 근거하여 논의를 전개하였다. 그리고 남북한의 경제지표를 분석하여 Solow 모형에 입각한 북한의 경제성장 초기조건 분석을 하였다. 이러한 분석의 결과로서 통일한국이 지속적인 경제성장을 이루기 위해서 해야 할 조치인 노동력 이동 제한과 생산성 제고, 북한 지원에 대한 논의를 이어나갔다. 다음으로는 우리와 비슷한 분단 상황에서 통일을 이루어낸 독일이 겪었던 경제변화를 분석하여 우리의 교훈으로 삼고, 독일과 우리의 상황이 다르기 때문에 우리나라의 통일 후 경제상황을 예측해보고 경제성장을 이루기 위한 방안을 보다 구체적으로 다루었다.

일반적으로 경제성장이 일어나는 경로를 보면 1단계에서는 노동과 자본의 양적팽창이 성장을 주도하다가 2단계에서 기술진보가 성장을 주도하게 되는 경우

가 많다. 노동, 자본의 축적에 의한 성장은 한계를 내포하고 있기 때문에 지속적인 성장을 위해서는 기술진보가 필수적이다. 실제로 현재 북한의 경우 자본량의 부족이 경제성장에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 그러나 이러한 자본보전을 남한에서 지원해 주는 데에는 한계가 있다. 엄청난 액수를 지속적으로 지원할 수는 없기 때문이다. 따라서 남북한 경제통합을 이루어내기 위해서 가장 중요한 것은 남한에 많이 뒤쳐져 있는 북한의 생산성을 향상시키는 것이라는 점이다. 또한 인적자본의 형성이 경제발전에 매우 중요하기 때문에 이에 대한 투자도 중요하다.

지난 반세기 동안 다른 경제체제를 채택한 남한과 북한이 단시일 내에 통합을 이루어 내기는 어렵다는 건 자명한 사실이다. 주민들의 경제관 자체가 매우 다르기 때문이다. 특히 사회주의에서 시장경제체제로 이행하게 될 북한 주민들이 겪을 충격은 엄청날 것이다. 그러나 경제성장을 통하여 소득수준이 비슷해지고 소비성향도 비슷해져야지만 개인의 사회적, 정치적 목표도 동질화 될 수 있을 것이고 비로소 사회통합도 가능해질 것이다. 그리고 그러한 경제통합에 기반한 사회통합이야말로 국민이 염원하는 진정한 통일한국의 모습일 것이다.

【참고문헌】

- 김동철, “쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점”, 대외경제정책연구원 지역연구 회시리즈 02-03.
- 김신행/김태기, 국제경제론, 법문사, 2005.
- 김창권, “독일 통일 비용 15년 평가와 시사점”, 통일경제 2005년 겨울호.
대외경제정책연구원, 2003/04 북한경제 백서.
- 박병관, “독일 통일 10년에 비추어 본 남북통일 이후 경제사회상”, LG주간경제, 2000.
- 박정동, “북한의 경제개발전략과 구조적 문제점”, KDI 정책연구 제 18권 제 2호, 1996년 여름.
- 선한승, “통일독일의 경제사회문제와 노동정책과제”, 한국노동연구원, 1993.
- 윤덕룡 외, “북한의 경제회복을 위한 자본수요 추정과 적정 투자방향의 모색”, 대외경제정책연구원 정책연구 01-08, 2001.
- 정용길, “독일 통일 경험 분석: 독일 통일의 역사적 고찰과 시사점”, 통일경제 1997년 1월호.
- 정운찬/김영식, 거시경제론, 율곡출판사, 2005.
- 조동호, “북한 노동력 수준의 평가와 활용방안”, KDI 정책연구, 2000.
- 조명철, “북한의 시장경제교육 실태와 남북협력 방안”, KDI 조사연구 01-12.
- 조명철 외, “북한경제개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할”, KDI 정책연구 03-14.
- 한국개발연구원, KDI 북한경제리뷰, 2006년 3월.
- 한국수출입은행, “한반도 통일문제에 대한 독일통일의 교훈”, 수은해외경제 2003년 5월호.
- 현대경제연구원, “남북협력기금의 중장기 수요 추정 및 재원 조달 방안”, 2006년 3월.
- Blanchard, Olivier, Macroeconomics, Prentice Hall, 2003.
- Kim, Se-Jik, "Growth effect of taxes in an endogenous growth model: To what extent do taxes affect economic growth?", Journal of Economic Dynamics and Control 23, 1998.
- Lucas, Robert, "On the Mechanics of Economic Development", Journal of

Monetary Economics 22, 1988.

Park, Hyun, Expenditure Composition and Distortionary Tax For Equitable Economic Growth, June, 2006.

Solow, Robert, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", Quarterly Journal of Economics 70,1, 1956.

통일부 웹사이트 www.unikorea.go.kr

〈장려〉

남북한 간 지속가능한 축산 협력사업 모델개발 및 추진방안에 관한 연구



강남대학교 경영학부 2학년 박종근

《 목 차 》

【요약문】

【목 차】

- I. 서 론
- II. 북한의 최근 농업 동향 및 여건
- III. 북한의 축산 현황 및 대북 축산지원 현황
- IV. 남북한 축산업 협력 시도 사례분석
- V. 남북한 간 지속가능한 축산 협력사업 모델개발
및 추진방안
- VI. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

**남북한 간 지속가능한 축산 협력사업 모델개발 및
추진방안에 관한 연구**

본 연구는 최근 북한의 축산 현황 및 실태를 파악함과 동시에 과거와는 차별화된 축산부문의 세부적인 협력모델을 개발, 제시함으로써 우리 농정의 지속가능한 대북전략을 마련하는 데 목적이 있다. 본 연구를 위해 탈북자 및 학계의 전문가들 의견을 청취하여 참고하였고 또한 남한의 3개 축산업체의 대북한 투자 시도 사례를 분석하여 시사점을 도출하였다.

북한의 경제는 1990년대에 들어서면서 구소련을 비롯한 공산국가들의 몰락으로 정치·경제적 우방을 잃음과 동시에 핵문제 등으로 인한 대외경제압박으로 경제상황이 급격히 악화되었다. 1995년 식량난 이후 국제사회의 식량과 각종 물자자원으로 2000년대부터는 경제성장이 플러스로 돌아서는 등 다소나마 경제위기를 극복해 나가고 있는 모습을 보이고 있지만 아직도 북한의 경제사정과 절대적으로 어려운 상황이 지속되고 있는 실정이다.

1995년 북한의 식량난 이후 우리나라를 비롯한 국제사회에서는 북한에 대한 인도적 차원에서 많은 지원을 하고 있다. 특히 우리나라는 1995년 이후 현재까지 정부차원으로 약 6,611억원, 민간차원에서 약 4,285억원 상당의 비료 및 구호물품을 지원하고 있다.

지금까지 남북한 농축산협력은 소규모 수준의 긴급구호성격으로 진행되어 왔다. 축산업의 경우 현재로서는 외부로부터의 축산물 수입이 어려운 상황이기 때문에 자체적인 생산성 제고에 주력할 수밖에 없다. 그러나 이 또한 외부의 지원 없이 북한 단독으로 추진하기는 불가능하다. 현재 북한에 대한 인도적 지원 차원의 사업 중 축산 관련 지원사업으로 새마을운동중앙회의 산란종계장 지원사업, 우리민족서로돕기운동의 젓염소 목장 지원사업, 굿네이버스의 젓소 및 우유급식 지원사업, 한국대학생선교회의 젓염소 지원사업 등이 있다. 그러나 이러한 사업들은 북한에 신뢰관계를 구축하고 긴박한 기아문제를 단편적으로 도와주는

데 필요하지만, 북한 축산 발전을 위한 근본적인 해결책이 되지는 못한다.

남북한 간 축산업 협력의 기본방향은 단기적으로는 북한 지방에 일반 식량 공급을 늘리기 위한 보조 기능을 수행해야할 것이다. 예컨대 토질의 생력화 기능을 강화하고 척박해진 북한의 표토 보존기능 또한 묵과할 수 없는 사업이 될 것이며, 북한 주민의 주식공급에 장애가 되지 않는 중소 초식가축을 확대한 사육하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 장기적으로는 동등한 입장에서 축산분야에 투자사업을 유치함으로써 투자성과 북한 내의 협력업체들 간에 상호 호혜적 관계가 성립될 수 있으며 또한 고부가가치 창출사업을 개발해야할 것이다.

그밖에 기술적 측면에서도 북한 지역은 기반이 열악하고 생산성이 매우 낙후되어 있다. 그러나 북한지역이 가지고 있는 장점으로 첫째, 과밀 장기 사육시 상존하는 일부 질병으로부터 격리된 지역이라는 점, 둘째, 노동집약적 분야에 필요한 노동력을 공급할 수 있다는 점, 셋째, 기후적·지리적으로 남한과 유사하고 인접하여 협력의 동선을 단축할 수 있다는 점, 넷째, 우수한 관광 자원을 포함하고 있는 점, 다섯째, 현대식 집약생산 체계를 백지 상태에서 접목시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다는 점을 언급할 수 있다.

본 연구에서 제시한 남북한 간 축산 협력사업 모델개발 및 추진방안은 다음과 같다. 남북한 간 시범적 모델농축산단지를 건설하려는 목적은 시범농축산단지 조성을 통하여 남북한 간 농축산업협력을 촉발하고 남북한의 농축산업발전을 도모하려는 것이다. 북한 지역에서의 농축산단지 조성이 남북한 상호 보완성 협력이 될 수 있는 것은, 환경 문제로 대두되고 있는 남한의 남아도는 축분퇴비의 북한 지역으로의 지원을 통해 북한토양의 지력을 증대시켜 주는 효과가 있고, 남한은 남한대로 환경오염을 줄이는 데 크게 도움이 될 수 있기 때문이다.

여기서 추진방안으로는 두 가지 유형, 즉 대북지원성 남북농축산협력과 상호보완적 남북간 협력이 동시에 추진하는 방안을 제시하였다. 이러한 전략구상을 제기한 배경이 그동안의 남북간 농업협력이 서로 상호 보완적인 협력보다는 일방적 지원에 치중함으로써 더욱 효과적이지 못하고 북한의 의도와도 상당히 괴리되어 왔기 때문이다. 이러한 시행착오 과정을 거치면서 보다 새로운 협력전략을 구상한 것이 바로 서로의 이익과 함께 시너지 효과를 최대한 가져올 수 있는

남북농축산협력 전략이라고 할 수 있다.

남북한 간의 축산 협력사업으로 개발된 모델은 지속가능해야 하며, 그렇게 하기 위해서는 다음과 같은 조건이 필수적이다. 첫째, 상호신뢰이다. 남북한 간의 축산 협력사업은 당사자 상호 간에 신뢰가 있어야 한다. 둘째, 기업적 경영이다. 남북한 간의 축산 협력사업이 성공하기 위해서는 그 사업이 기업적으로 운영되어야 한다. 셋째, 시장을 남북한으로 넓혀야 한다. 남북한 간의 축산 협력사업은 그 시장을 북한만이 아니라 남한까지 염두에 두어야 한다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

세계적인 탈 이데올로기화의 진전과 함께 남북한의 경제교류 및 협력의 필요성이 높아지고 있는 가운데 물적 교류 및 위탁가공은 제한적이기는 하지만 상당한 수준으로 진전되고 있으며, 특히 2004년 말에는 개성공단 입주업체의 첫 생산품이 남한에 반입되어 상품으로 선을 보이기까지 하였다. 특히 북한으로부터 반입되는 물품 중에는 상당량의 농산물이 포함되어 있는 발견할 수 있다.

그러나 북한의 경제는 1990년대에 들어서면서 구소련을 비롯한 공산국가들의 몰락으로 정치·경제적 우방을 잃음과 동시에 핵문제 등으로 인한 대외경제압박으로 경제상황이 급격히 악화되었다. 특히 1995년 1996년에는 연속적인 흉수피해로 인하여 농업기반이 파괴되어 농업생산이 크게 떨어지고 극심한 식량난에 봉착하게 되었다. 1995년 식량난 이후 국제사회의 식량과 각종 물자자원으로 2000년대부터는 경제성장이 플러스로 돌아서는 등 다소나마 경제위기를 극복해 나가고 있는 모습을 보이고 있지만 아직도 북한의 경제사정과 절대적으로 어려운 상황이 지속되고 있는 실정이다.

1995년 북한의 식량난 이후 우리나라를 비롯한 국제사회에서는 북한에 대한 인도적 차원에서 많은 지원을 하고 있다. 특히 우리나라는 1995년 이후 현재까지 정부차원으로 약 6,611억원¹⁾, 민간차원에서 약 4,285억원 상당의 비료 및 구호물품을 지원하고 있다.²⁾

이와 같은 대북지원사업은 북한이 당면하고 있는 가장 심각한 문제인 식량문제 해결에 초점을 맞추고 있으며, 그 방법으로 쌀과 밀가루와 같은 곡물의 지원을 통한 직접적 방법과 북한의 농업생산성 회복을 위한 비료, 각종 농기계 및 농자재 지원 등의 간접적 방법을 취하고 있다.

북한이 최악의 식량위기 상황을 벗어나면서 최근에는 주민들에게 단백질 공급을 증대시키기 위한 정책을 모색하고 있다. 2003년 북한은 중국으로부터 많은

1) 대북식량차관은 포함하고 있지 않음.

2) 통일부, 교류협력국 월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향, 제156호.

양의 돼지고기를 수입하였으며 금년에는 콩재배를 확대하고 있다.³⁾

북한이 지금까지 식량위주의 작물 생산만을 통한 생산성증대는 한계에 와 있기 때문에 식량의 획기적 증대를 위해서는 유축농업을 통한 복합경영이 북의 식량난을 완화하는 데 크게 기여할 것으로 판단된다. 이에 북한 농업의 생산성 증대를 위해서는 붕괴된 북한 축산분야의 회복과 발전을 도모할 수 있는 남북간 축산분야 협력방안 모색이 그 어느 때보다 필요하다. 따라서 본 연구에서는 과거와는 차별화된 축산부문의 세부적인 협력모델을 개발, 제시함으로써 우리 농정의 지속가능한 대북전략을 마련하는 데 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

남북한 간 축산업 협력은 현재 참여하고 있는 기업체의 수가 적고 그 실적 또한 미미한 것으로 볼 때 아직은 초기 단계에 머물고 있다고 할 수 있다. 또한 분단국가라는 특수한 상황임을 감안할 때 남북한 간의 교류에 대한 정보는 일반인들이 쉽게 접근하기가 어렵고 기업측에서도 정보공개가 어렵다고 판단하였으며, 이들 기업체를 상대로 하는 설문조사 등에 의한 실증분석은 한계가 있다고 있을 수 밖에 없어 2차적인 문헌적 조사에 의존하였다.

따라서 이 같은 제약조건하에서 북한 농업 및 축산에 대한 구체적이고 또한 미시적인 연구는 기대하기 힘들며, 그나마 수행되어 온 연구 결과들도 조각난 파편들을 모아 원형을 복구하는 형식으로 북한 축산의 거시적인 모습을 그려보는데 치중하였음을 지적하지 않을 수 없다. 1980년대 이후 북한 농업 전반에 대한 연구가 시작되었지만 복산 부문에 대한 연구는 극히 부진하였다. 이러한 난점을 조금이라도 극복하기 위해 본 연구에 필요한 문헌 연구 자료는 통일부, 한국농촌경제연구원, 농촌진흥청, 북한농업 관련 연구소, 북한 관련 기업 및 외국 관련 기관들의 연구결과들을 검토하고 새로운 자료들을 보완하였으며 탈북자 및 학계의 전문가들 의견도 청취하여 참고하였다. 또한 남한의 3개 축산업체의 대북한 투자 시도 사례를 분석하여 시사점을 도출하였고 북한의 농축산 관련 국내

3) 북한은 2003년 중국으로부터 6,362만 달러 가량의 냉동돼지고기 등을 수입하였음.(KOTRA, 2003년도 대외무역동향, 2004. 6)

외 선행연구를 검토하여 본 연구의 기초로 삼았다.

3. 선행연구 검토

북한의 식량난이 1990년 중반을 계기로 심각해지면서 남북간 협력은 주로 식량증산을 위한 연구에 초점이 맞추어져 왔다. 자연히 연구 대상도 이러한 지원과 협력 쪽에 비중을 둘 수밖에 없었다. 특히, 우리 정부를 포함한 국제사회의 대북지원 규모가 커지고 우리 민간단체와 국제 NGO에서 소규모의 대북지원을 통해서 북한의 식량난을 완화하는 데 크게 일조함으로써 자연히 이 분야에 연구의 초점이 되어 왔다.

초기에는 식량지원이 주를 이루면서 연구 대상도 주로 북한의 식량문제, 또는 북한의 갑작스런 붕괴에 대비한 연구가 주류를 이루었고 남북한 간 농업 협력방안에 대한 연구는 미흡하였다.

식량지원이 지속적으로 추진되면서 식량지원과 함께 북한이 꺼리는 분야에도 지원과 협력의 손길이 닿았다. 특히 민간단체들이 다양한 방법의 협력을 추구하여 왔으며, 식량증산을 위한 종자지원과 농기계의 지원, 품종 개량을 위한 육종 기술의 전수 등이 북한의 식량난을 완화하는데 일정 역할을 해왔으며 이를 원활히 추진하는 데에 필요한 연구가 진행되었다.

이 밖에 식량난으로 붕괴된 북한의 축산분야도 지원의 대상이 되면서 북한의 축산을 부흥시킬 방안 모색이 가끔 있었으나 이에 대한 본격적인 연구는 거의 없었다. 그만큼 북한의 축산분야에 대해서는 타 분야에 비해서 무관심하여 왔다는 것을 증명하는 것이다. 그러니 자연적으로 북한축산에 대한 연구도 소홀해질 수밖에 없는 것이다.

북한의 축산에 대한 연구는 한국농촌경제연구원의 북한 농업연구실을 중심으로 논의는 되어 왔으나, 축산부문에 한정하여 연구가 종합적으로 진행된 것은 거의 없다.

신승렬 외(1997)의 “북한의 축산물 수급 현황과 대북축산업 지원 방향”과 지인배(2004)의 “북한의 축산과 남북협력 방안” 등의 북한 축산에 관한 논의가 일

부 있으나, 이 연구들은 더욱 세부적이고 구체적인 연구보고서가 아니고 북한축산의 실정을 소개하고 북한 축산의 어려움을 타개하기 위해서는 남한의 도움이 필요하다는 일종의 논단에 가까운 것이다. 그렇지만 이 연구가 북한축산을 최초로 언급하였다는 것은 사실이다. 북한이 1984년에 발간한 북한 농업지리에서 언급된 북한의 축산 관련 전반적인 자료들이 이 보고서에 생생하게 소개한 점은 후학들의 연구에 큰 보탬이 될 수 있을 것으로 보여 진다. 최근에 북한축산을 언급한 내용을 보면 모두 여기를 기초로 삼아 자료들을 유추하고 있다.

이외에 부경생 외(2001)의 『북한의 농업』과 신동완 외(2001)의 『북한 농업기술 조사 연구』는 북한의 농업에 대하여 비교적 자세히 소개되고 있으며, 축산에 관해서도 한 부문으로서 다루고 있으나, 주로 기술적인 측면에서 연구가 이루어졌다.

산업적인 측면에서 북한 농업의 협력에 관한 연구는 김운근 외(2004)의 『농업 부문 대북지원 및 협력모델 개발 연구』가 최신의 것이며 그 내용도 상당히 구체적으로 언급되어 있고, 축산부문도 부분적으로 다루어지고 있다. 그러나 축산부문을 독립적으로 연구되어지지 않고 있어 어디까지나 부분적인 연구에 불과하다.

북한 농업의 축산부문에 대해서도 이들 연구보고서와 같은 구체적이며 실질적인 협력 방안이 연구되어야 하며, 본 연구는 가능한 북한의 축산 현황 및 실태를 파악함과 동시에 과거와는 차별화된 축산부문의 세부적인 협력모델을 개발, 제시함으로써 더욱 현실성 있는 연구로서의 가치를 높이려고 노력하였다.

II. 북한의 최근 농업 동향 및 여건

1. 북한경제에서 농업부문의 역할

북한경제가 1990년대 접어들어 구 사회주의권의 붕괴와 함께 국제적 고립이 심화되면서 1998년까지 근 9년간 경제성장률이 마이너스를 기록하였다. 이는 소위 북한이 1995~1997년을 ‘고난의 행군시대’, 1998년을 ‘사회주의 강행군의 해’라고 스스로 명명한 것만 보아도 북한의 경제 상황이 최악의 상태였음을 알 수 있다.

따라서 최근 북한은 ‘강성대국’ 건설의 기치하에 경제회생에 주력하고 있으며, 이는 김정일 총비서의 경제부문 현지지도가 최근 현저히 증가하고 있는 데에서도 잘 드러나고 있다.

1998년 9월 김정일 체제가 공식 출범한 이후 북한은 경제정책의 우선순위를 완충기(1994~96) 경제목표인 농업, 경공업, 무역 제일주의에서 중공업을 선행 발전시키면서 농업, 경공업을 동시에 발전시키는 방향으로 정책을 수정하였다. 이는 완충기 경제 전략이 경제난극복에 실효성이 없었다는 점과 공장가동률 제고, 기간산업의 선행회복이 북한경제 회생에 필수적이라는 인식에 기초한 것으로 보인다. 따라서 최근 북한은 에너지, 기간산업 등 산업인프라에 대한 투자를 강화하는 등 경제의 자생력 회복에 노력을 집중하고 있다.

이러한 노력과 국제사회의 지원 등에 힘입어 북한경제는 1998년을 고비로 하여 점차 회복기미를 보이고 있다. 2003년 중 북한경제는 1.8% 성장(실질GDP 기준)하여 1999년 이래 5년 연속 플러스 성장을 지속하였으며 성장세도 전년(1.2%)보다 다소 확대되었다.

2003년 중 북한의 산업구조는 증가세로 돌아선 광공업 등의 비중이 확대된 반면 성장세가 둔화된 농림어업 등의 비중은 축소되었다. 북한의 산업구조는 남한에 비해 농림어업, 광업의 비중이 크게 높은 반면 제조업 및 기타서비스업의 비중은 상대적으로 낮은 것이 특징이다. 농림어업의 비중은 전년(30.2%)보다 낮은 27.2%를 기록하였다.

특히 농수산업, 광공업 및 건설부문 등에 힘입어 1999년도 북한의 경제성장률은 6.2%를 기록하여, 1990년 이후 처음으로 플러스 성장률을 기록하면서 2001년에는 남북한이 비슷한 성장을 이루었고 그 후 성장률이 다소 둔화되다가 지난해 북한은 1.8%의 성장을 나타내었다. 그러나 이와 같은 성과는 주로 국제사회의 지원에 따른 일부 공장의 가동률 증가와 유희노동력을 활용한 건설부문의 외연적 성장의 결과로서 침체된 실물경제가 회생되었다고 보기에는 다소 무리가 있다. 교역구조도 1990년대 들어 계속 악화되면서, 1999년에 교역총액이 14.8억 달러로 최하위에 머물다가 이를 고비로 약간씩 증가하다가 2003년에는 23.9억 달러를 기록하였는데, 이 수치는 남한의 약 1/156 (0.64%)수준 인데다 북한의 1990년의 41.7억 달러에 비하면 거의 절반 수준이다. 2003년 중 북한은 수출이

5.5%, 수입이 5.9% 각각 늘어남에 따라 대외무역규모가 전년에 비해 5.8% 증가하였다. 수출은 수산물, 기계류, 철강 및 비철금속 등이 늘어났으며 수입은 에너지, 기계류 등이 증가하였다. 수출입 의존도에 있어서도 북한은 자립적 민족경제 노선으로 인해 2002년의 13.4%에서 지난해에는 다소 낮은 13.4%(남한은 61.5%)로 매우 낮은 수준을 유지하고 있다. 북한경제가 전반적으로 호전되고 있기는 하여도 1990년 이후 여전히 답보 상태를 면치 못하고 있다.

[표 1] 북한의 경제규모 및 산업구조

	단위	2000	2001	2002	2003
경제규모	억 달러	168	157	170	184
1인당 GNI	달러	757	706	762	818
산업구조	%	100.0	100.0	100.0	100.0
농림어업	%	30.4	30.4	30.2	27.2
광공업	%	25.4	26.0	25.8	26.8
서비스업	%	32.5	31.8	31.6	32.8
건설업·기타	%	11.7	11.8	12.4	13.2
대외교역 총액	억 달러	19.7	22.7	22.7	23.9
수출	억 달러	5.6	6.5	7.4	7.8
수입	억 달러	14.1	16.2	15.3	16.1
수출입의존도	%			13.4	13.0

주 : 1) 경제규모는 명목 GNI임.

2) 수출입의존도 = (통관기준 수출입액 / 명목 GNI) × 100

자료 : 한국은행, 「북한GDP 추정 결과」, 각년호.

2. 최근 농업동향과 생산여건

북한은 사회주의 정권 수립 이후 현재까지 각종 정책에서 줄곧 우선순위를 차지해 온 것은 식량문제의 해결이었다. ‘쌀은 곧 사회주의다’라는 구호가 대변하듯 식량문제의 해결은 농업 생산력의 발전이라는 농업자체의 문제를 넘어 사회주의 건설의 성패를 좌우하는 중요한 문제로 인식되어 왔다. 따라서 북한의 농업정책을 ‘식량문제의 해결을 위한 식량증산정책’이라고 평가해도 지나침이 없을 것이다. 그만큼 먹는 문제에 사활을 걸어온 것이다.

그래서 북한의 농업정책은 바로 식량정책이나 다름없다. 북한이 추진한 지난

반세기 동안의 경제개발계획을 보면 더욱 뚜렷해진다. 1947년 ‘제1차 1개년 계획’부터 최근까지 근 60년 동안 식량정책과 관련해서 추진된 각종 정책에서도 알 수 있다. 주목할 만한 것은 북한이 식량증산이라는 목표를 달성하는 데 있어서 농업기술의 발전과 함께 경지면적의 확장을 식량정책의 중요한 축으로 설정하였다는 점이다. 이처럼 지속적인 농지확장과 함께 물 부족타개를 위한 관개체계 개선 등을 통하여 식량증산을 꾀하여 왔다.

북한의 농업구조의 특징을 크게 나누어 보면 농업 생산구조와 농업기술구조로 대별하여 설명 할 수 있다. 우선 농업 생산구조 측면에서 북한의 농경지는 전 국토면적 1,225만ha의 17~18%인 약 200만 정보로써 이중 식량작물재배면적은 약 140만ha이고 30만ha는 채소작물, 16만ha는 과수, 나머지는 상전, 인삼, 담배 등 공예작물로 구성되어 있다. 과수원, 뽕밭 및 일부 옥수수재배면적을 포함하여 약 20만ha는 경사 16°이상의 다락밭으로 생산성이 낮은 편이다. 평균 해발고도는 남한에 비해 상대적으로 높으며 해발 400m 이상이전 북한국토의 52%를 차지하고 있어 평균기온이 낮고 서리 내리는 기간이 긴 불리한 자연환경 조건으로 작물의 생산성이 낮다. 농업기술수준은 대체로 중진국 수준인 것으로 알려져 있다. 특히 식량작물의 육종수준은 중진국 이상의 수준이고 나머지 작물의 육종기술 수준은 크게 낮은 것으로 알려져 있다. 최근 남북한 농업협력이 본격화되면서 남한의 선진농업기술이 민간 차원에서 많이 전수되고 있다.

북한은 최근에 와서 식량증산을 위한 획기적인 정책은 없지만 근년의 농업정책 가운데 중요한 것으로 1) 식량안보 능력 증대, 2) 농업 생산기반 확충, 3) 제도 및 관리방식 개선에 초점을 두고 추진하고 있다. 여기서 대표적인 것이 식량안보 능력을 제고하기 위한 정책이다. 이를 위해 이모작, 감자농사혁명, 종자혁명, 초식가축 사육, 양어사업, 콩 재배 등을 적극 추진하고 있다.

농업 생산기반을 확충하기 위하여 북한 당국은 총 600,000ha를 목표로 토지정리사업을 추진하여 강원도, 평안북도, 황해남도, 평안남도에 대한 토지정리사업을 완료하고 현재 평양시, 개성시에 대한 토지정리사업을 추진 중이다. 이 뿐만 아니라 양수기에 의존하는 고에너지 양수체계를 자연흐름식으로 전환하여 위하여 평남관개체계(개천-태성호 물길공사)를 완성하고 조만간 평북관개체계(백마-철산 물길공사)를 완료할 예정이다.

최근에 와서 특기할 만한 것은 기존의 농업제도와 농장 관리방식을 획기적으로 개선하여 당면한 식량부족을 극복하기 위한 여러 가지 조치들을 취해 왔다. 이는 경제개혁을 위해서도 선행되어야 할 과제이기도 하다. 그 일환으로 북한 당국은 1996년 농민을 자극시켜 농업 생산을 증대할 목적으로 새로운 분조관리제를 도입하였다. 이전의 분조관리제와 비교할 때 1) 분조원의 수를 10명 내외로 축소하고, 2) 생산 목표를 하향 조정하여 분조가 보다 쉽게 생산목표를 달성할 수 있도록 하였으며, 3) 목표를 초과 달성한 부분에 대해서는 분조에게 자유처분권을 부여한 것이 주된 변화라고 할 수 있다.

북한은 2003년부터 황해도, 함경도, 평안도의 일부 협동농장을 대상으로 분조관리제의 새로운 형태인 포전담당제를 실험적으로 도입하였다. 포전담당제는 협동농장 지배인에게 분조보다 더 작은 규모의 집단으로 나눌 수 있는 권한을 허용하고 구성원에게 더 많은 자율권을 부여하며 초과생산물에 대한 처분권을 더 강화함으로써 농업 생산을 증대시키고자 하는데 목표를 두고 있다.⁴⁾

북한의 최근 농업정책 가운데 중요한 것 중의 하나가 농업 생산기반 확충이다. 농업 생산기반을 확충하기 위하여 북한 당국은 총 600,000ha를 목표로 토지정리사업을 추진하여 강원도, 평안북도, 황해남도, 평안남도에 대한 토지정리사업을 완료하고 현재 평양시, 개성시에 대한 토지정리사업을 추진 중이다.

어려운 경제 상황하에서도 대규모의 물길공사와 토지정리사업을 추진함으로써 농업 기반을 확충한 것은 앞으로의 농업 회복을 위해 바람직하다고 판단된다. 북한 당국은 석유수출기구(OPEC)의 차관에 의해 평남관개체계(개천-태성호 물길공사) 사업을 완공하고 현재 평북관개체계(백마-철산 물길공사) 개선 사업을 추진함으로써 과거 양수장 위주의 관개체계를 부분적이거나 자연흐름식으로 전환한다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다.

또한 식량난을 타개하기 위해 북한은 오래전부터 농촌 야산지역에서 비밀리에 경작지를 개발함으로써 산림파괴로 이어져 해마다 토사유출을 초래, 농지의 대부분이 침수 내지는 매몰, 유실되어 식량난을 더욱 가중시키고 있다. 그 부작용

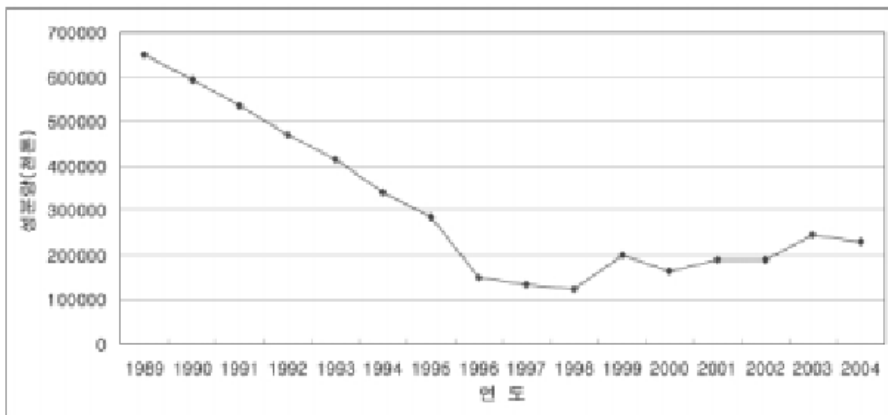
4) 축산 부문에서도 일부 농가에게 3-4 마리의 젖소를 할당하여 관리하게 하고 해당 농가에 대해서는 우유생산량에 따라 인센티브를 부여하며 새로 태어난 송아지의 관리 권한을 추가로 부여하는 등 경제적 유인책을 제공함으로써 생산성 향상을 꾀하고 있다.

용으로 북한의 지형·지세에 적합한 농기계 투입이 전혀 이루어지지 않고 있으며 노동력 이용에도 어려움이 따른다. 농번기에는 학생 및 군인을 대대적으로 동원하여 농촌일손을 돕고 있다. 혹자는 북한의 경우 집단농장체제의 도입으로 농지의 교환·분합이 쉽게 이루어져 규모의 경제에 따른 유리성도 있다고 지적하고 있다.

농자재 투입의 경우도 비료, 농약 등 농자재의 과다사용으로 토양이 오염내지는 산성화를 초래하였으며 북한은 일찍이 비료생산 과잉으로 화학비료의 과다사용으로 농토가 거의 산성화되었다. 비료, 농약의 과다사용은 토양오염을 초래, 농업 생산성이 크게 저하되는 결과를 가져왔다. 화학비료 시비량을 보면 곡창지대에서는 벼 1ha당 380~500kg의 유안(요소 비료 165~175kg과 동일)을 사용하였으며 옥수수에는 이보다 약간 적은 양의 비료를 사용하였다. 2003년 동안 성분량 기준으로 244,512 톤의 비료를 사용함으로써 1998년의 189,000톤과 비교하면 비료 사용량이 크게 증가하였다.

북한은 1980년대 말까지만 해도 필요한 양의 비료를 충분히 사용하였으나 경제사정의 악화로 비료 공급이 충분치 않아 사용량이 꾸준히 감소하다가 1998년부터 한국 등 국제사회의 지원에 힘입어 비료 사용량이 조금씩 증가하고 있다 <그림 1 참조>.

[그림 1] 북한의 비료사용량 추이, 1989~2004



자료 : 한국농촌경제연구원, 2005

최근 북한의 식량 생산이 조금이나마 회복된 직접적인 원인은 비료 사용량의 증가라고 할 수 있다. 그러나 현재의 비료 사용량은 필요량의 1/3에 불과하다. 문제는 북한이 비료 생산 시설은 가지고 있으나 필요한 양의 비료를 생산할 수 있는 에너지와 원료를 원활히 공급할 수 없다는 것이다. 언제까지나 국제사회의 지원에 의존할 수는 없는 것이므로 식량의 자급능력을 높이기 위해서는 비료를 안정적으로 공급할 수 있는 방안이 강구되지 않으면 안 된다.

농기계 이용도 꾸준히 감소해 왔다. 지난 몇 년 동안 트랙터나 수송수단의가동이 증가되었다고는 하지만 거의 무시할 만한 수준이다. 현재 가동되고 있는 트랙터는 64,000대로 가동률은 57%에 불과하다. 농기계의 부족은 이모작 확대에 장애가 되고 있으며 수확 후 손실을 증대시키는 요인이 된다.

이모작이 확대되기 위해서는 전후작의 수확과 파종작업이 빠르게 전환되어야 하기 때문에 농기계의 사용 확대가 필요하다. 현재 15%에 이르는 수확 후 손실률을 감소시키기 위해서는 수확기간의 단축, 수확기의 성능 증대, 수송 및 저장시설의 확대가 필요하지만 농기계와 연료의 공급확대가 무엇보다 중요하다. 연료의 공급증대는 트랙터, 양수기, 탈곡기, 수송수단의 이용을 증대시키는데 필수적인 요인이 되기 때문이다.

최근 북한의 농업동향을 보면 과거 김일성주석시대에 비하여 많은 변화가 감지되고 있다. 북한이 전통적으로 이어 온 주체농법도 시대조류에 맞게 보다 과학적 영농방법을 꾀하고 있다. 과거의 보다 경직된 자세에서 탈피하여 농업 생산 증대를 위한 다양한 방법을 도입 추진하고 있다.

첫째, 옥수수 위주에서 벼, 밀, 수수, 콩 등 다수확 품종 중심으로 전환하고 있다. 2004년 가을과 2005년 봄 19만여 ha의 면적에 이모작 농사의 앞작물로 보리를 심었으며 감자 재배면적도 해마다 확대해 가고 있다.

둘째, 2005년부터 3년간 주체농법에 따라 추진해 오던 밀식(密植) 재배를 평당 포기수를 낮춰 심는 소식(疎植) 재배로 전환하고 있다. 2005년의 경우 생산성이 증가될 것으로 확인된 논벼 소식재배 방법을 전체 논벼 면적의 22%까지 확대하기로 결정하였다.

셋째, 과학적 영농의 강조다. 전국 43개 곡창지대에 과학자, 기술자 및 대학

교원을 파견해 컴퓨터를 이용해 기후, 품종배치, 재배 방법, 영농방법을 최적화해 ‘최대의 실리확보, 과학적 농사’를 짓기 위한 방안을 연구하고 있다.

이 밖에 화학비료가 부족하기 때문에 맥반석과 유황비료를 이용하는 방법도 도입하였다. 또한 기계화 비중 확대 및 농업용수 공급 등 중장기적인 사업은 ‘국가차원’에서 지원하고 있다.

2005년 4월 현재 전체적으로 최악의 식량난은 벗어났지만 평양을 제외한지역의 식량 배급량은 과거의 60~70% 수준인 1일 130~200g에 머물고 있다. 특히 배급제(public distribution system)가 부분적으로 폐지되고 과거에 없었던 절대 빈곤계층이 존재하고 지역에 따라 상대적인 빈곤 격차가 발생하고 있다.

토지 등 부존자원과 관리 능력 등의 차이에 따라 협동농장간 소득격차가 확대되고 산간오지나 경지가 협소한 해안지역에는 식량이 제대로 배급되지 않고 있다. 이와 관련 북한의 식량 배급제 폐지⁵⁾ 여부를 둘러싸고 논란이 지속되고 있다. 식량 배급제 폐지 논란이 관심을 모으는 이유는 그것이 단순한식량 공급 정책의 변화가 아니라 북한 농업개혁의 바로미터가 될 수 있기 때문이다.

북한의 저곡가(低穀價) 정책은 수십 년간 북한 당국의 막대한 양곡적자로 이어져 재정파탄의 원인이 되었다. 당국은 이중곡가제 지탱이 불가능해짐에 따라 식량가격을 대폭 현실화하면서 배급제를 폐지하고 금기시 하던 시장(Market)이 해결사 노릇을 하도록 하였다. 사회주의 체제의 중요한 보루인 ‘먹는 문제’는 이제 개인이 해결하여야 할 과제가 된 것이다.

식량배급제 폐지는 7.1 경제개혁의 후속대책으로서 일반 근로자 대상의 배급제를 전면중단하면서 국가기관도 식량 확보를 자체적으로 해결하도록 함으로써 개혁을 가속화시키는 의의를 갖고 있다.

북한은 2003년, 2004년 9년 만에 대풍작으로 각각 415만 톤과 423만 톤의 식량을 생산했지만 여전히 최소 소요량 500여만 톤 보다 90여만 톤이 모자란다(세계식량계획 추정). 달러가 부족한 북한이 국제시장에서 곡물을 상업적으로 수입

5) 식량배급제 폐지 문제는 두 가지 방향에서 해석될 수 있다. 우선 긍정적인 해석으로 북한의 농업경제개혁 가속화라는 점에서 사태를 파악한다. 북한은 지난 2002년 7.1 경제관리개선조치를 실시하여 일반 근로자들이 식량소요량의 50%를 농민시장에서 구매하도록 함으로써 식량배급제를 사실상 폐지하였다. 다만 개인소비 활동이 불편한 국가기관과 노동당 간부 등 특수계층에 대한 배급은 체제 유지 차원에서 지속하였다.

하기는 어렵다. 결국 부족량은 예년처럼 남측이나 중국에서 지원받는 방법으로 보충되어야 한다. 특히 북한에서 4-6월은 전년도 쌀 생산량이 바닥나고 감자가 생산될 때까지 기근이 계속되는 고통스런 ‘감자고개’ 시기이다. 감자고개를 넘기 기 위해서는 당국의 비상조치가 필요하다. 일반 근로자는 물론이고 국가기관까지 배급을 중단하여 식량을 자체 조달하게 함으로써 공급 부족에 따른 인플레이션 발생 가능성을 사전에 차단하고 있다. 결론적으로 식량부족이 불가피하게 배급제 중단으로 이어지고 있다는 분석이다.⁶⁾

Ⅲ. 북한의 축산 현황 및 대북 축산지원 현황

1. 북한의 축산 현황 및 전망

1) 북한의 축산현황

북한은 조선노동당중앙위원회 제4기 제7차 회의(‘63.9.9)결정에 따라 축산물 생산의 전문화를 목표로 국영축산(국영농목장), 협동축산(협동농장), 농민부업축산(농가)의 3원 체제를 확립하였고 종류에 따른 세부내용은 다음 표와 같다.

[표 2] 북한의 축산업 종류

국영축산	총경지면적의 12%, 축산물 생산의 20% 이상을 점유 지역별 기후 조건에 적합한 축종을 선택 집단적으로 사육하는 전문화 사육방식
협동축산	협동농장의 축산작업반을 중심으로 운영 가축별로 전문화 하여 지역별 특화 축종으로 축산분조 운영
농민부업축산	1961년에 장려사육제도로 1971년부터 협동농업, 농가, 학교 등에서 일정수의 가축을 의무적으로 사육과 주민들이 농민시장에서 임의로 처분할 있도록 해 부업축산을 장려

자료 : 신승열 외, “북한의 축산물 수급현황과 대북 축산업 지원방안”, 농촌경제 제20권 제2호, 1997 여름. pp.149~152

6) 김형화 외, “북한의 축산 현황과 남북한 축산협력 방향”, 한국농촌경제연구원, 2005, pp.26~33

북한은 1980년 중반까지는 기존의 축산체계를 강화하는 한편 국영농목장의 독립채산제를 실시하고 정책적인 의무사육 제도를 강화하였으나 1990년대 중반 이후 자연재화와 경제악화로 농업은 큰 피해를 입었다. 이에 결국 농후사료를 필요로 하는 소, 돼지, 닭 등의 가축 사육의 감소로 이어졌으며, 특히 협동농장과 농민부업축산에 의한 가축사육이 크게 감소하였다. 결과적으로 가축사육의 감소는 북한의 육류 공급의 주축을 이루던 국가배급망(Public Distribution System)이 제 기능을 발휘하지 못하게 되자 주민들이 육류소비량은 크게 떨어졌다.

북한은 침체된 축산업을 진흥시키고자 1996년부터 초식가축 중심의 축산업 발전정책을 실시하고 있다. 1997년과 1998년 시년 공동사설에서 초지조성 및 초식가축 중심의 축산업 발전 전략을 제시한 이후 계속적으로 초식가축 위주의 축산업을 추진하고 있다. 사료부족으로 농가와 협동농장의 가축사육 두수가 감소하는 상황에 곡물사료가 거의 필요가 없고 손쉽게 기를 수 있으며 주민들에게 고기를 공급하는 효과적인 방안으로 염소, 토끼 등 초식가축의 사육을 장려하고 있다. 이에 따라 초지조성과 초식가축 기르기를 전당적, 전사회적인 사업으로 추진하도록 하고 자연초지를 중심으로 한 초지조성, 풀씨 체종체계 수립, 국영농목장과 협동경리의 공동축산을 위주로 하면서도 농장원들과 노동자, 사무원들의 개인부업축산의 병행발전을 강조하고 있다.

이러한 북한의 축산동향을 국제연합식량농업기구(FAO)의 통계를 통해 살펴볼 수 있다. 북한의 가축사육두수는 북한경제가 나빠지기 전인 1990년을 전후로 최고를 기록하다가 “고난의 행군”시기인 1997년을 전후로 최저수준을 기록한 뒤 서서히 증가하는 모습을 보여주고 있다. 특히 1997년 이후의 가축사육동향은 초식가축 중심의 축산업 진흥정책에 따라 곡물사료에 의존하는 소, 돼지 등의 사육두수는 소폭증가 혹은 감소한 반면, 초식가축인 염소와 토끼의 사육두수는 매우 빠른 속도로 증가하였다. 그리고 북한이 1997년부터 중점적으로 사육을 확대하는 염소와 토끼 사육두수는 1996년에 각각 71만2천 두, 3,005만6천 두였으나 2003년에는 각각 6.4, 3.8배 늘어난 271만7천 두와 1,9576천두 수준으로 증가하는 특징을 보였다.(<표 3>참조).

[표 3] 북한의 가축 사육두수 증가 추이

(단위 : 천두)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
소	950	1,100	1,000	886	615	545	656	577	579	570	575	576
젖소	-	-	-	-	-	-	-	-	39	40	40	-
돼지	4,200	4,800	5,800	2,674	2,674	1,859	2,475	2,970	3,120	3,137	3,152	3,178
양	290	350	500	260	248	160	165	185	185	189	170	171
염소	490	600	650	712	712	1,077	1,508	1,900	2,276	2,566	2,693	2,717
토끼	-	-	-	-	3,056	2,740	2,795	5,202	11,475	19,455	19,482	19,576
닭	17,950	18,450	21,000	8,871	9,425	790	9,427	11,200	15,733	16,894	18,506	19,958
오리	2,000	2,400	3,000	1,098	1,098	822	1,372	1,624	2,078	3,158	4,189	4,613
거위	-	-	-	-	554	357	462	829	889	1,090	1,247	1,247

자료 : <http://faostat.fao.org>

이러한 북한의 가축사육두수의 급격한 변화는 육류 생산량을 통해서도 쉽게 알 수 있다. 소, 돼지, 닭고기의 생산량은 1995년과 1996년을 기점으로 90년대 초반의 절반수준으로 떨어졌다. 닭고기와 계란의 경우 최근 그 생산량이 어느 정도 회복되었지만 쇠고기와 돼지고기는 아직도 회복의 기미를 보이고 있지 못한 실정이다. 그리고 쇠고기는 초식가축정책으로 인해 생산량이 꾸준히 증가였다(<표 4>참조).

북한의 1인당/년 육류 공급량도 1990년 15.8kg에서 1997년 5.9kg까지 떨어졌다가 2000년 이후에 9kg대를 유지하고 있다 이러한 수준은 2000년 남한이 46.1kg 것과 비교하면 약 1/5수준임을 알 수 있다(<표 5>참조). 탈북자나 방북자들의 증언에 따르면 북한의 현실은 이보다 더욱 열악하는 것이 일반적인 견해이다.

[표 4] 북한의 육류 생산량

(단위 : 천두)

	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
쇠고기	37,500	34,500	45,000	21,750	18,750	19,500	19,950	20,025	21,450	21,750	21,825
돼지고기	195,000	22,5000	11,5000	10,5100	83,750	11,1500	13,3750	1400,00	145,000	145,700	146,900
닭고기	37,400	47,300	22,000	22,550	17,050	20,350	23,430	26,840	30,800	33,737	36,300
젖소우유	75,000	88,000	85000	80000	80000	85000	86000	90000	92000	92000	94000
염소고기	2,700	2,925	3195	3210	4845	6780	8550	10200	10500	11025	11115
계란	125,000	145,000	85000	91000	75000	83000	95000	110000	12000	13000	135000

자료 : <http://faostat.fao.org>

[표 5] 남북한의 육류 공급량(1인/7년)

(단위 : kg)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
북한	13.5	14.8	15.8	8.8	7.3	5.9	7.3	8.5	9.0	9.4
남한	12.7	17.9	24.9	37.5	40.1	41.3	38.4	44.9	46.1	42.3

자료 : <http://faostat.fao.org>

2) 북한의 축산전망

북한은 어려운 경제사정으로 상업적 식량수입량이 연간 약 10만톤 수준에 머무르고 있는 상황에서 부족한 식량의 상당부분을 남한을 비롯한 국제사회의 지원에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 이러한 북한의 어려운 식량수급상황은 사료 곡물과 유류의 생산 함께 수입에도 상당한 제약을 주고 있다. 현재와 같은 상황이 크게 되지 않는 한 북한의 축산업은 농후사고가 아닌 조사료에 의지하는 초식가축사육정책으로 갈 수 밖에 없는 상황이다. 또한 소의 경우 도축을 위한 사육보다는 축력을 이용하기 위한 사육이 대부분을 차지하기 때문에 북한은 부족한 유류단백질을 보충하기 위해 대체가축으로 염소와 토끼를 활용할 것이다. 특히 염소는 염소젖을 생산할 수 있어 손쉽게 사육할 수 있던 장점이 있다. 따라서 북한의 축산정책은 염소와 토끼를 중심으로 하는 초식가축의 위주의 정책으로 나갈 것이고 앞으로도 염소와 토끼의 사육두수는 계속해서 증가할 것으로 전망된다. 다만 북한의 경제와 농업이 어느 정도 회복된다면 소와 돼지 같은 대가축의 수도 함께 증가할 테지만 단기적으로는 1990년 이후의 수준을 상회하기는 어려울 것으로 보인다.

북한은 2004년 신년공동사설에서 축산기지들과 개건현대화된 닭공장을 효과적으로 운영해야 한다고 강조하고 있다. 북한에서도 축산의 현대화는 어쩔 수 없는 대세이다. 하지만 식량과 에너지 부족으로 모든 경제가 어려운 상황에서 축산업을 발전시킨다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 결국 북한의 농업이 발전하기 위해서는 우선적으로 경제 희생을 통해 농업에 대한 투자가 선행되어야만 가능할 것이며, 식량문제가 우선적으로 어느 정도 해결되어야만 축산업의 발전을 기대할 수 있다. 이는 북한이 독자적으로 해결하기는 어려울 것으로 판단되며 남북한 협력을 통해 방안을 모색할 필요가 있다.

2. 대북 축산지원 현황 및 문제점

1) 대북 축산지원 현황

(1) 인도적 지원 현황

북한에 한 우리나라의 인도적 지원은 정부차원과 민간차원으로 구분할 수 있다. 우선 정부차원에서는 직접적으로 쌀이나 비료를 지원하거나, WFP, UNICEF, UNDP, FAO, WHO 등을 통해 옥수수, 밀가루, 쌀과 같은 곡물과 분유, 의약품, 구호세트 등을 지원하고 있다. 그 금액은 1995년에 2억 3,200만 달러를 시작으로 2004년 5월까지 총 6억 2,338만 달러 상당의 물품을 지원하였다.

민간차원에서는 주로 대한적십자창구와 독자창구를 통해 지원하고 있는데 대한적십자의 지원품목은 밀가루, 분유, 의류, 연탄, 의약품, 의료품 등이며, 독자창구로는 월드비전, 우리민족서로돕기운동, 국제옥수수재단 등 약 20여개의 단체가 활동 중이며, 이들의 지원품목은 쌀, 밀가루, 의류, 분유, 의약품, 의료품, 설탕, 건축자재, 농기계, 각종 농자재, 감귤 등이다. 대한적십자창구와 독자창구를 합한 민간차원의 지원금액은 2004년 5월까지 총 3억 5,346만 달러이다.

민간차원의 독자창구의 각 민간단체에서는 주로 자체적으로 기금을 조성하여 지원하여 오다가 2000년부터 정부의 지원을 받아 Matching Fund방식으로 보건 의료, 농업개발, 취약계층 지원 등을 중심으로 대북지원사업을 진행해 나가고 있다. 이들의 지원분야별 세부사업내용을 살펴보면 농업지원분야는 농업기반 복구, 농업생산성 향상, 농산물 증식 및 생산사업 등이며, 보건의료분야는 전염병 퇴치, 기초의약품 지원, 의료체계 복구사업에 취약계층분야는 유아, 어린이, 노약자, 여성 등을 대상으로 한 지원사업이며, 기타사업으로 산림복구 등 환경개선사업과 이재민 구호 및 피해복구 사업 등이 있다. 대북지원규모는 2000년에 7개 단체에 33.8억원, 2001년에 13개 단체에 38.4억원, 2002년에 54.5억원, 2003년에 19개 단체에 75.3억원 등 총 202억원을 지원하였다.

(2) 축산관련 민간지원 현황

민간단체의 독자창구 대북지원사업 중 축산과 관련된 사업은 새마을운동중앙

회의 산란종계장 지원사업, 우리민족서로돕기운동의 젓염소 목장 지원사업, 굿네이버스의 젓소 및 우유급식지원사업, 한국대학생생선교회의 젓염소 축산지원사업 등이 있다.

[표 6] 축산업 관련 대북 민간차원 지원

(단위 : 백만원)

단체명	사업내용	연동별 승인액				
		2000	2001	2002	2003	2004
새마을운동중앙회	산란종계장	-	393	300	110	803
우리민족서로돕기운동	젓염소 목장 지원	444	251	-	-	695
굿네이버스	젓소 및 우유급식	354	237	239	410	1,240
한국대학생생선교회	젓염소 축산지원	-	-	-	240	240
합계		798	881	539	760	2,978

자료 : 통일부, 교류협력국, 2004

새마을운동중앙회는 1998년 이후 손수레, 경운기, 비료, 농약 등 농자재를 지원하고 있으며, 2002년부터는 산란종계장을 설치하여 운영하고 있다. 2003년에는 손수레 1,000대와 사료 등 1억9천만원 상당을 지원하고 있다.

우리민족서로돕기운동은 2000년부터 젓염소 목장 지원사업을 추진하였으며, 동시에 농자재 및 농기계수리공장 지원을 지속하여 콤팩트, 경운기, 이앙기 등 국산농기계를 지원하였고, 2001년부터는 황해남도 신천과 황해북도 사리원에 농기계수리공장을 건설하여 2003년 9월에 준공하였으며, 시범농장을 대상으로 온실자재 비료, 농약 등을 지원해오고 있다.

굿네이버스는 1995년 이후 젓소·닭목장을 설치하여 운영하고 있으며, 이와 더불어 육아원 시설개선과 영양식 지원사업, 병원의료기자재 지원사업, 제약시설 개선 지원사업 등을 추진하고 있다. 특히 1998년 이후 추진하고 있는 젓소·닭목장 운영지원사업에서는 젓소 120두, 우유·요구르트 등을 생산하고 운반할 수 있는 설비와 삼석닭목장 신축계사의 설비를 지원하였으며, 사료 500톤과 수의약품, 양계기술을 지원하고 있다.

한국대학생생선교회는 2001년 황해북도 봉산군 은정리에 젓염소목장을 설치하

여 운영하고 있으며, 2003년에는 착유가공설비와 축사자재, 농기계 등 4억4천만 원 상당을 지원하고 있다. 은정리 젓염소목장 운영지원사업으로는 젓염소 250두, 사료, 가축약품 등을 지원하고 있으며, 지하수 관정, 유제품 포장기, 착유기, 사료, 가축약품 등 운영자재를 지원하고 있다.7)

2) 대북 축산지원의 문제점

북한의 축산업이 가지는 가장 큰 문제점은 우선적으로 식량난에서 비롯되는 사료의 부족이다. 사료와 에너지의 부족으로 인해 기존에 건설된 배합사료공장들의 가동률도 현저히 낮은 상태이다. 때문에 북한의 축산정책은 그나마 풍부한 조사료를 활용할 수 있는 초식가축위주의 정책으로 유지할 수밖에 없는 상황인 것이다. 그리고 이러한 상황은 농후사료의 대부분을 수입에 의존하고 있는 남한의 사정과 비교하였을 때 북한의 축산정책이 쉽게 소와 돼지 등을 중심으로 하는 방향으로 전환할 수 없음을 간접적으로 말해준다. 결국 북한의 경제상황이 개선되지 않는 이상 소와 돼지를 중심으로 하는 축산정책은 어려울 것이다.

이와 같은 상황에서 현재 진행하고 있는 대북지원사업들의 문제점들을 살펴볼 필요가 있다. 현재 정부차원이나 대한적십자를 통해 진행되고 있는 축산관련 대북지원은 따로 구분되어 추진되는 것이 없다. 따라서 축산과 관련된 민간단체들의 사업추진상의 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민간단체들의 사업이 단기적이고 일회적이라는 것이다 이들의 사업 목적은 장기적인 관점에서의 북한의 농업문제해결이나 식량문제 해결을 위한 축산업 복구와 생산성 향상이지만 결과적으로 이러한 목적 달성에 실패하고 있다. 가장 큰 원인은 북한의 정치적인 이유로 인한 입국거부나 사업지연 등이다. 이로 인해 지원물자의 공급이 제때에 제대로 이루어지지 못하여 결국 사업에 지속성에 큰 문제를 야기하고 있다. 그리고 최근 지원이 급격히 늘고 있는 지자체이 경우 대북사업이 전시적인 효과를 노리고 추진되는 경우도 없지 않아 그 실효성과 지속성에 의문에 제기된다.

둘째, 사업의 구체성과 지원체계의 준비부족이다. 대북지원시 핵심적인 지원

7) 통일부, 교류협력국, "월간 남북교류협력 및 인도적사업 동향", 제114~150호, 2004

물품에 이은 부수적인 물품의 지원이 뒷받침되고 있지 못하다는 것이다. 예를 들어 젓소나 돼지를 지원해 주었을 경우 지원된 가축들의 사육에 추가적으로 필요한 사료, 사육기술, 사육시설과 같은 축산기자재의 부족으로 결국 가축사육이 어려워지는 결과를 초래하고 있다는 것이다. 이는 북한의 산업기반이 취약하기 때문에 지원사업의 핵심적인 대상물만을 지원하였을 경우 부대시설이나 기자재가 부족하여 결국 사업을 진행시키는데 어려움을 갖는다는 것이다. 그리고 사업추진에 있어 대북창구인 사업대상자와 대상지역의 선택의 여지가 많지 않아 대상지역 정도만 결정되면 그 지역의 축산현황이나 사업추진 능력, 축산물 수요 등에 대한 사전적 조사나 연구 없이 무조건적으로 사업이 진행되는 경향이 있다. 즉, 사업추진에 있어 지원지역, 지원대상, 지원품목과 범위, 전달경로, 분배의 확인, 사업의 효과 등에 대한 구체적 사업계획과 모니터링, 평가 등 체계적인 지원시스템이 부족하다.

셋째, 대북지원주체간의 협력체계가 미비하다. 정부의 대북지원과 협력에 대한 전략이 민간에 잘 전달되지 못하여 정부지원하의 민간 추진사업이 효율적으로 진행되지 못하고 있는 실정이다. 그리고 민간 간에는 대북지원·협력의 노하우나 지원정보 등을 함께 공유할 수 있는 시스템이 부족하여 사업자들이 같은 시행착오를 반복하고 있는 문제가 있다. 민간차원의 사업들은 소규모로 각각의 민간단체 중심으로 구상되고 추진되기 때문에 사업추진요령 등 많은 부분에서 중복되고 있어 기존 사업자들의 노하우나 대북정보를 공유할 경우 그 사업의 효과는 크게 증가 할 수 있다. 하지만 이러한 정보들을 함께 공유하고 협력해 나갈 수 있는 장이 부족하다.

위와 같은 문제점들은 단순히 축산분야의 지원사업에만 한정되는 것이 아니다. 대부분의 대북민간지원뿐만 아니라 지자체의 지원사업에서도 발생하는 문제이기 때문에 모든 대북지원의 문제점이라고도 할 수 있다.⁸⁾

8) 지인배, "북한의 축산과 남북 협력 방안", 한국농촌경제연구원, 2004, pp.9~10

IV. 남북한 축산업 협력 시도 사례분석

1. P사

1) 개요

P사는 다국적 기업의 한국 투자업체로 1967년 설립되어 한국내 최대 업체로 성장한 회사이다. 회사의 동북아시아 사업 확장계획의 일환으로 중국에 많은 사료 생산 공장을 건설내지 인수 합병의 형태로 진출하고 있는 과정에서 북한 시장에 대해 사업적인 관심을 가지고 수차례에 걸쳐 북한의 관계부서와 해당 관료들과 접촉을 시도하였다.

2) 대북사업 기본 방향

P사의 대 북한 사업은 다음과 같은 6개 기본 방향을 책정하였다.

첫째, 철저한 사업적 접근

둘째, 시장 환경에 적합한 투자규모

셋째, P사의 중국 생산시설을 최대한 이용하는 초기 전략

넷째, 동북아 시장 전체를 조망하는 시설투자(한국, 중국, 일본 시장의 수급균형)

다섯째, 다국적 기업의 강점을 최대한 활용(미국 및 세계 금융 활용)

여섯째, 남한에서 P사의 성공사례 최대 활용

3) 접촉사례

제1차: 미국 초청(농업성 관리 6명)

제2차: 미국 초청(농업성 관리 10명)

제3차: 미국에서 남북미 3개국 평화포럼에 초청하여 축산분야 특강

제4차: 북경 초청 기술 세미나

4) 구체적 접촉 활동 및 내용

(1) 제1차 미국 초청(1997.9)

미국의 한 비료회사(M)의 제의로 북한의 고위 농업기술자들을 P사와 M사가 공동으로 초청하여 미국의 최첨단 농업 및 축산 경영실태를 견학할 기회를 제공하는 순수한 교육 차원의 계획이었다. M사와 P사의 본사가 다행히 같은 도시에 위치해 있기 때문에 두 회사의 본사 견학을 위시하여 북한 기술자들에게 선진화된 농업경영 형태를 눈으로 직접 관찰하게 함으로서 새로운 과학 기술에 대한 의욕을 고취시키는 것이 초청의 목적이었다. 초청된 6명중에는 북한 농업성의 농산국장, 축산국장과 농학 박사도 2명이나 포함된 비중 있는 대표단이었고, 특히 주목을 끌었던 것은 북한의 농업 기술자들이 미국에 초청되는 것이 처음이었기 때문에 북·미 양국은 매우 긴장된 분위기로 계획이 진행되었다.

특히 1990년대 초부터 북한에서 발생한 자연재해들의 이유로 식량난 시달리는 북한으로서는 미국의 비료 및 사료 사업의 대표적인 두 기업의 초청이 매우 반갑고 뜻 깊은 일이었던 것이다. 그래서 북한 대표단의 움직임에 대해 미국 및 세계의 언론의 이목이 쏠렸다.

제1차 미국 초청 프로그램은 구체적인 사업을 추진한다는 의도는 전혀 없는 계획이었으므로 미국의 농업을 최대한 관찰할 수 있는 기회를 주기 위해 노력하였고 또한 P사에서 그들의 반응과 관심도를 파악하여 미래의 사업추진에 도움이 되는 기초자료를 수집하는 것에 초점을 두면서 유대관계를 구축하려고 노력하였다. 많은 축산 관계 자료들을 제공하였으나 북한 대표단은 자신들의 자료 제공을 기피하였고 P사로서는 최초의 북한 기술자들과의 교류가 이루어졌다는 것만으로 만족해야 했다.

(2) 제2차 미국 초청(1998.12)

제1차 미국 초청사업이 차질 없이 진행되어 심도 있는 기술적인 지원을 할 수 있는 축산기술에 관한 세미나를 북측이 제안했고, 남측에서도 승낙하여 축산 분야에서 뛰어난 경영성과를 거두고 있는 미국 남부의 한 대학에서 교수들과 함

께 일주일간 세미나를 개최하였다.

북한에서 선발된 인원들은 과장급 이상의 실무 책임자 8명으로 실내 학습과 토론 과정, 미국의 규모별 축산 농가 방문 등의 일정을 매우 성공적으로 이수하였으나 제1차 때와 마찬가지로 철저하게 북한의 모든 통계자료와 경영실태 및 기술 수준 등에 대해서는 거의 공개하지 않았다. 하지만, 뉴욕에 있는 UN주재 참사관 두 명도 모든 일정을 함께 소화하는 열성을 보여 주었다.

(3) 제3차 미국 초청(1999.7)

제3차 회동은 조지아 대학의 한국계 교수 한 분이 미국과 북한의 영향력 있는 인사들을 초청하여 기탄없이 평화통일에 대한 토론의 장을 마련해 보고자 하는 모임이었기 때문에 약간 특수한 성격이었다.

미국 측에서는 그리고 대사를 비롯한 지한파 인사들이 참석하였으며 북측에서는 아·태평화위원회의 고위 인사들을 중심으로 농업관계의 인사도 대표단에 포함되어 있어 P사도 특별손님으로 초청되어 축산 및 사료 산업에 대한 특강을 담당하게 되었다.

본 회동에서도 특히 비전문 분야의 대표들이 비현실적인 무상원조 차원의 공헌을 요청하는 듯한 인상을 주었기 때문에 P사 측에서는 앞에 밝힌 6개항의 투자원칙을 분명하게 전달함으로써 그 이상의 오해는 일어나지 않았다. 북한이 심각한 식량난에 봉착된 시점이었기 때문에 농업 및 축산업 등 주식분야에 대한 열성만은 대단하였다.

(4) 제4차 미국 초청(2000.3)

제4차 회동은 현대 아산을 통해 북측이 요청하였으며, 처음에는 메기사료에 대한 기술자문을 의뢰해 왔었다. P사에서는 북측 기술자들을 남한으로 초청하여 모든 기술적인 지원을 제공하겠다는 의사를 표시하였으나, 북측은 그 제안을 단호히 거절하였다. 그러나 북측 기술자들이 중국으로 나오는 것은 가능하다는 연락을 받고 메기 뿐 아니라 축산 전반에 관한 기술 세미나 개최를 제안하였다.

P사로서도 중국이라면 거리도 가깝고 P사의 생산공장이 북경 인근에도 한 곳이 있기 때문에 여러 가지 측면에서 상호 기술교류를 위한 세미나 개최가 비교적 용이하다고 판단하여 북측의 생산기술자 10명을 북경에 초청하였고, P사에서도 기술 개발 담당 박사들을 중심으로 9명이 참석하는 대규모 회의를 개최하였다.

본 회동에서 색다르게 시도한 것은 일방적인 기술공여 세미나가 아니고 상호 주고받기 위한 생산적인 기술교류의 장으로 이끌어 가기를 희망하였고 사전에 우리의 의도를 북측에 여러 경로를 통하여 전달하려고 노력하였다 그러나 북측은 단 한 페이지의 자료도 준비하지 않았을 뿐더러 대표자 한 사람이 총괄적으로 북한 축산상황을 매우 모호하게 몇 마디로 대변했을 뿐이었으며, 북측이 통계수치 등 실질 정보의 제공을 극도로 꺼리고 있다는 것을 다시 한 번 인식하는 계기가 되었다.

그러나 4차 회동에서는 협력 사업을 좀 더 구체적으로 진전·발전시키기 위하여 “토의 및 협의사항”이라는 합의문까지 작성하였으며, 개성무역 총회사에서 공문을 통해 사업계획과 방문지 명단까지 요구해왔기 때문에 P사에서는 평양 방문을 통해 한 단계 더 진전될 것으로 기대하였다. 그러나 갑자기 단 두 줄의 편지로 계획취소를 통보해 오는 사태가 발생하여 P사로서는 심히 당혹스러울 수밖에 없었다.

이상에서 살펴본 P사의 축산 분야 대북교류·협력시도에서 다음의 네 가지 교훈을 찾을 수가 있다.

첫째, 네 번의 회동 모두 P사가 장기적인 미래 시장 개척을 위한 것이었기 때문에 눈앞의 손익계산에 별 신경을 쓰지 않아도 되는 접촉이었으므로 어느 정도 여유가 있는 접촉이었다.

둘째, 비록 장기적인 위치에서 접근하기는 하였지만, P사는 철저하게 사업적인 태도를 견지함으로써 불필요한 비사업적인 요구나 관행에서 자유로울 수가 있었다.

셋째, 몇 년간에 걸쳐서 꾸준히 북한 시장을 주시하면서 느낀 것은 아직도 북한을 너무나 모른다는 것이다. 북측에서 정보를 개방하지 않기 때문에 외부에

서 알 수 있는 길은 매우 한정되어있어 P사 같은 다국적 기업에서 투자를 결심하기 매우 어려울 것으로 생각된다. 정확한 시장조사의 뒷받침 없이 투자 계획이 나올 수 없고, 투자가 이루어 질 수 없다는 것은 너무나 명백한 일이기 때문이다.

넷째, 네 번의 접촉을 통하여 계속하여 정보제공을 요청하고 또 설문지를 작성하여 정보제공을 용이하게 할 수 있도록 도와주는 등 많은 노력을 하였으나, 별다른 효과를 얻지는 못하였다. 이는 북한이 근본적으로 사업 개념에 대한 이해가 없기 때문이며, 향후 대북사업을 계획·추진하는데 이점을 유의해야 할 것이다.

2. M사

M사는 국내 2위의 계육 가공 업체로서 탄탄한 기반을 유지하고 있는 회사이며, M사가 북한 시장에 관심을 가지게 된 계기는 다음과 같다. 지난 2003년 북한의 경제 시찰단이 한국을 방문하였을 때 북한의 김정일 국방위원장이 남한에 가면 ‘닭공장’을 잘 보고 오라는 지시를 경제시찰단에게 했으며, 이를 남한 정부에 요청한 결과 서울 근처에 인접한 공장인 M사 용인공장을 방문하였다.

도계공장시설 및 기술전수, 유통기법 등은 북한이 절실하게 필요로 하는 분야이기 때문에 시찰이 끝난 후 전격적으로 M사의 사장을 북한에 초대하여 방문하게 되었는데 여러 분야의 인물이 함께 초대되었기 때문에 방문기간 동안 해당 분야에 대한 특별한 토의는 없었다고 한다.

같은 해 12월 민경련 북경사무소에서 뒤늦게 사업가능성 토의를 위한 회의를 요청해왔고, M사의 사장과 삼화육종 사장, 남북 농발협 사무총장 그리고 P사의 자금 담당 임원이 한국측 대표로 북경으로 갔다. 북한측에서는 민경련 대표참사, 평양기금연합총공사 사장, 광명성 총회사 사장 등이 대표로 참석하여 본격적인 회의를 실시하였다. 회의의 주요 주제는 북한에서 육계를 생산하여 일본에 수출하는 사업의 계열화, 남북한의 상호 육계산업 발전 방안 연구, 기타 상호필요한 지원사항의 여부에 대한 것이었다.

회의 결과를 간단히 요약하면 수출을 위한 계열화 사업은 불가능하다는 이었

다. 이유는 우선 매일 50,000수 도계를 위해서는 많은 육계농장(약 120동)이 필요하지만 현실적으로 당장은 불가능하다는 것에 의견일치를 보았다.

가능한 방안은 개성농장(30년된 노후농장)을 개축 또는 신축하여 사육한 육계를 동두천 도계장으로 가져오는 것이다. 현실적으로 투자액수 등 큰 부담없이 실행 해 볼 수 있는 방안이기는 하지만 절대적인 선결 요건으로서 육로 교통이 원활한 유통되어야 하는데 누구도 안정성에 대한 보장할 수 없고, 개성농장을 직접 방문하여 시설 및 환경 점검을 해야 하는 문제 또한 단시간 내에 이루어질 수 없는 일이라는 데 서로 간 동의함으로써 빠른 시일 내 불가능하다는 결론이 내려졌다.

기타 북한 토종닭의 능력 검정 문제, 도계시설 종란공급(26,000개), 사료(50톤), 약품(5톤), 첨가제 등의 지원요청에 대해서는 모두 연구가 필요한 사항이기 때문에 결론을 내리지 못하고 회의가 종료되었다.

M사의 경우에서도 볼 수 있듯이 북한은 사업적인 협의보다는 무상지원에 대해서만 강력하게 요청하고 있으며, 도계시설과 같은 막대한 자금이 필요한 사업에 대해서도 무조건인 지원을 초하는 태도는 P사의 경우와 마찬가지로 사업적인 접근 방법에 대한 지식과 경험이 없기 때문일 것으로 생각된다.

3. H사

H사는 남한 최대의 육계 전문업체로 완전계열체제⁹⁾를 갖추고 전국시장의 1/3을 점유하는 계육경영체이다. 1990년대 초반 이후 남한의 육계계열화를 통한 본격적인 사업구조 개선을 주도하여 생산성 향상과 국제경쟁력 제고에 크게 기여하였고, WTO체제에서 남한 육계산업이 생존발전 할 수 있는 기틀을 마련하기도 하였다. 그래서 그 과전의 경험과 실적을 북한의 육계부문 협력에 활용하고자 하는 계획을 수립 추진하기에 이르렀다.

2000년에 들어서면서 H사의 실무진이 북한 실정에 밝은 외부 전문가의 자문을 받아 대북 협력 기초 공격을 다음과 같이 설정하였다.

9) 통합경영시스템 : 생산농장, 가공농장 유통시장의 3대 통합

* 기본원칙

시장경쟁 방식에 따라 쌍방 모두에게 유익한 사업으로 추진하여 남북협력에 기여한다.

* 추진목표

세계 최고 수준의 삼장통합체제(노장, 공장, 시장의 통합)를 구축하여 자체소비와 수출을 병행한다.

* 실천단계

- 1단계

남한의 대표단이 북한 현지를 방문하여 제반 여건을 실사, 검토하고 현실적인 실천가능 기본계획을 합의한다.

- 2단계

북한의 대표단이 남한 현지(H)사를 방문하여 실행 가능한 방법을 더욱 구체화하고 장·단기안을 합의한다.

- 3단계

남북한의 합의에 따라 북한 현지에서 사업계획을 착수·추진한다.

위의 기본구상이 북한 당국(민경련)에 전달되고 상호 협력·절충한 끝에 2002년 H사의 대표2인자 남한 고문 1인이 실천단계 제1단계에 맞추어 북한을 방문하여 아래와 같은 추진계획을 북한측에 제시하였다.

* 사업규모 / 1일 도계규모

- 1인 : 30만수, 2인 : 10만수, 3인 : 5만수

* 종계농장 : 육성 40만수, 산란 80만수, 30개 농장

* 부화장 : 입란 730만개, 연간 병아리 1억 400만수 부화

* 도계장 : 1일 30만수 처리, 시간당 8,000수 3개 라인:

* 사료공장 : 연간 60만톤 생산

- * 부지 소요면적 : 165만평, 99개 사업장
- * 총 투자비 : 2억 4천만 달러
- * 생산량 : 도계육 167,000톤
- * 수출: 남한 1억 2천 4백만 달러 / 일본 9천만 달러
- * 소요인력 : 3,500명
- * 주요원칙

북한은 토지, 자재, 인력 등 기본 생자원만 제공하고 병아리 사료 소요자본, 기술 등 경영자원은 H사가 부담하는 전제하에 장단기 계획에 따라 추진하되 시범사업은 평양 근처에서 시작하고 장기적으로는 개성공단 내의 도계장과 그 인근 지역의 사육을 주종으로 하는 전국 사업화로 확대한다.

북한 당국은 본 사업과 관련된 남한 인사의 자유로운 북한 방문과 활동 그리고 기본원칙(남북 협력, 시장경제, 쌍방 이익)에 입각한 사업 정신을 준수 할 것을 보장한다.

이상과 같은 추진원칙 및 계획과 쌍방이 합의한 바에 따라 양측은 북경에서 협의를 거듭하였다 그러나 북측(비전문가)은 기본 합의에 의한 적당한 절차와 의무사항은 도외시하고 병아리와 사료의 우선 제공만을 요청하는 등 실행의지나 능력의 성실성이 결여된 상황에서 시간만 허비하였으며, 그 이후는 가끔 통신전달을 통한 관심만을 보일 뿐 당초 계획과 합의사항의 진전은 중단된 상태이다.

H사는 지난 수년간의 노력에도 불구하고 남북한 유계부문의 장단기 개발 성장을 위한 협력 의사에 변함이 없으며, 언젠가는 그렇게 되기를 기원하고 있는 상태이다.

V. 남북한 간 지속가능한 축산 협력사업 모델개발 및 추진방안

1. 축산업 협력의 기본방향

본 절에서는 남북 축산업 협력의 기본 방향과 제약성은 무엇인지 고찰해 보

고자 한다. 북한 축산의 궁극적이고 장기적인 목표는 한반도에 축산물을 보다 효과적으로 공급하고 나아가 이를 통해 재화를 창출하는 데 있어야 할 것이기 때문에 이 과정에서 한반도의 환경보전과 자원활용의 극대화를 위한 효율적 생산체계가 접목되어야 한다.¹⁰⁾

남북한 간 축산업 협력의 기본방향은 단기적으로는 북한 지방에 일반 식량 공급을 늘리기 위한 보조 기능을 수행해야 할 것이다. 예컨대 토질의 생력화 기능을 강화하고 척박해진 북한의 표토 보존기능 또한 묵과할 수 없는 사업이 될 것이며, 북한 주민의 주식공급에 장애가 되지 않는 중소 초식가축을 확대한 사육하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 장기적으로는 동등한 입장에서 축산분야에 투자사업을 유치함으로써 투자성과 북한 내의 협력업체들 간에 상호 호혜적 관계가 성립될 수 있으며 또한 고부가가치 창출사업을 개발해야 할 것이다.

그밖에 기술적 측면에서도 북한 지역은 기반이 열악하고 생산성이 매우 낙후되어 있다. 그러나 북한지역이 가지고 있는 장점으로 첫째, 과밀 장기 사육시 상존하는 일부 질병으로부터 격리된 지역이라는 점, 둘째, 노동집약적 분야에 필요한 노동력을 공급할 수 있다는 점, 셋째, 기후적·지리적으로 남한과 유사하고 인접하여 협력의 동선을 단축할 수 있다는 점, 넷째, 우수한 관광 자원을 포함하고 있는 점, 다섯째, 현대식 집약생산 체계를 백지 상태에서 접목시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다는 점을 언급할 수 있다. 이러한 장점을 살려서 상호 협력할 경우 남한측이 가진 문제점을 보완하여 한반도의 축산 인프라 유지와 상호 발전에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

북한 축산의 현실이 매우 열악한 상황에 처해 있는 것은 사실이지만, 북한에 잠재되어 있는 가능성을 최대한 도출하여 이 가능성을 적극적으로 활용할 수 있는 방법을 강구해야 한다. 산악지역이 많고 농경지로서 부적합한 땅이 많다는 것은 상대적으로 가축사육에는 좋은 조건의 땅이 많다는 것을 의미하며, 또한 남한의 환경 문제가 한계점에 도달해 있음을 고려할 경우 북한은 아직까지 축산 폐기물 등을 유용하게 활용할 수 있는 여건을 충분히 갖추고 있음을 감안하여 향후 협력사업을 전개해야 할 것이다.

10) 김경량, 「북한의 축산현황과 남북축산의 교류협력 방안: 남북축산협력 심포지움 자료집」, (사)통일농수산포럼, 2001, p.51

그러나 북한 축산업 협력을 가로막는 제약 요인 또한 많다. 극심한 식량난 극복을 위하여 식량공급에 우선순위를 부여하고 있으며, 식량과 경합 관계에 있는 사료용 곡물의 생산을 제한하고 외화부족으로 인하여 부족한 사료를 수입하여 충당할 수 없는 실정이기 때문에 가축사육 두수의 증식과 생산성 향상 측면에서 많은 어려움을 겪고 있다. 결과적으로 북한의 축산물 생산성 저하의 원인은 사료지원의 부족 때문이며 또한 사회주의 경제체제 하에서 개인의 이윤추구 동기와 성실한 노동을 위해 필요한 조건의 결여가 축산 발전에 커다란 저해요인으로 작용하고 있다.¹¹⁾

2. 남북한 간 축산 협력사업 모델개발

1) 모델의 기본구상

축산부문 남북한 협력은 지금까지 민간단체에서 미미한수준의 지원과 협력을 추진해 왔다. 주로 사업을 평양근교를 중심으로 활동영역이 극히 제한적 이었다. 북한 전 지역을 대상으로 하는 것이 가장 바람직하나 북한 당국이 이를 허용하지 않고 있다. 우선 북한 측 처지에서는 남한의 많은 사람이 북한 전 지역을 자유로이 왕래하는 것을 달갑지 않게 생각하고 있다. 농민들과의 수시 접촉을 허용하게 되면 그들의 경직된 체제가 만천하에 알려 지게 됨으로써 자연히 북한 주민들은 서방세계와의 접촉을 통해서 체제비교를 하게 되고 자본주의 시장경제 체제의 우월성을 알게 됨으로써 결국은 사회주의 체제의 허구성이 드러나 체제 이탈이 가속화될 것을 우려하기 때문이다.

이처럼 활동영역이 제한되어 있지만 특수한 경우에는 어느 정도 자유로운 활동이 보장되는 경우도 있다. 그들은 바로 해외교포나 유엔 산하기구에서 근무하는 사람들로 비교적 북한 당국이 이들에게는 상당히 관대한 편이다. 유독 남한 인사들에게는 주로 평양근교를 중심으로 제한적 협력을 고집하고 있다.

이러한 차별적 접근은 결과적으로 사업의 원활한 수행이 불가능하게 되고 사업효과도 거의 나타나지 않고 있는 것이 현실이다. 그러나 일부 남한의 NGO와

11) 전성역, "남북한 축산업 협력방안에 관한 연구", 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2005, p.46

UN기구 및 국제 NGO 등의 대규모 형태의 지원은 사업이 지속적으로 계속되고 있으며, 효과도 나타나고 있다. 결국 지원 규모에 따라 대북 지원사업이나 협력 사업의 성패가 달려 있다.

북한 당국이 체제비호 세력인 비교적 사상무장이 잘되어 있는 평양근교의 수도권 지역을 중심으로 협력을 제안한다 해도 거리나 수송 등 지리적 제약조건으로 많은 시간과 비용이 낭비될 뿐만 아니라 전문기술자들의 자유로운 방문이 어렵고 북한의 의도대로 끌려 다니기 때문에 그 실효성이 극히 낮다.

따라서 남북간 농축산협력사업은 북한 전 지역을 대상으로 추진하는 것보다는 한정된 지역에서 북한이 필요로 하는 사업을 우선순위에 따라 제한적 사업을 추진하게 되면 경제적 이익을 최대화할 수 있을 것이다. 그러한 지역은 바로 남한의 휴전선과 인접하고 개성공단 배후지역이 최적지가 될 수 있을 것이다. 이들 지역은 남한과의 협력 사업을 추진하는데 시간과 비용을 최소화할 수 있으며 황해도와 일정 지역을 축산시범단지로 조성, 이 지역을 남북 농축산협력의 새로운 모델이 될 수 있도록 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 황해도 지역은 남북 합의에 따라 결정하되 가능한 남한과 자유로운 왕래가 가능한 1일 생활권 지역인 개성공단 배후지역에 위치한 지역이 적합한 지역으로 판단된다.

시범지역의 규모는 소규모로 추진하기보다 규모가 큰 중·대규모수준의 축산 단지를 조성하는 것이 경제적으로 보다 효과적이다. 남한의 경험에서 보면 전업 농축산보다는 경종농업이 함께하는 형태의 농축산업단지 조성으로 협력이 추진되어야 할 것이다. 농축산단지규모는 대략 10,000정보규모로 추진되어야 할 것이며, 기후와 토양조건, 위치 등 자연 지리적 조건이 농사에 유리하고 수리시설과 농경지정리, 초식가축 육성이 가능한 지역이라야 할 것이다. 남한과 인접한 황해도의 경우 기후가 온화하여 년 중 다모작 다품종생산이 가능하며, 남한과 인접해 생산 농산물의 유리한 판매조건을 갖추고 있으며 무엇보다도 수송체계의 원활화로 남북간의 교류 촉진은 물론 해외로 남북이 함께 진출할 수 있는 교두보 역할도 할 수 있다.

최근 북한은 7. 1경제관리개선조치 이후 농업부문에서도 일반기업소와 마찬가지로 협동농장 간에 경쟁력을 유발시켜 종전처럼 국가지원이 없이 자력으로

식량을 해결하고 나머지 잉여 농산물은 종합시장을 통해서 이익이 창출될 수 있도록 장려하고 있다. 그래서 국내시장 개척은 물론 해외로 농축산물을 수출하여 외화 가득이 가능한지를 탐색하고 있으며, 근래에 와서 남한 인사나 국제사회에 어떤 품목이 수출 가능한 품목인지를 직접 문의를 해 오고 있다. 아무리 남북간 협력도 북한 당국이 선호하지 않으면 불가능하며, 문제는 어떤 품목을 남북간 지원과 협력의 대상이 되느냐가 남북협력의 관건이다.

따라서 지금처럼 광범위한 지역을 대상으로 하기보다는 주변개발 환경이 유리한 특정 지역의 한정된 지역을 첨단농축산업단지 조성을 통해 남북이 함께 협력 사업을 추진하는 것이 남북 모두에게 경제적으로 유리하고 북한의 변화 추세로 보아 가능성이 가장 높은 합리적인 대안이라 판단된다.

그래서 이들 지역을 통하여 북한이 필요로 하는 축산수요분야와 남한이 필요로 하고, 동시에 서로 상생할 수 있는 협력분야를 선정, 종전과 다른 새로운 형태의 협력모델을 적용하여 남북 모두가 시너지 효과가 최대화될 수 있도록 하는 것이 기본구상이다.

이들 지역에서 앞으로 추진해야 할 사업들은 해당되는 사업 기준이 북한 현실을 충분히 이해하고 접근해야 할 것이므로 열악한 경제사정과 식량부족 사태를 감안, 대북사업의 초기 접근을 위한 대응전략은 1차적으로는 축산물 생산도 중요하지만 축산물생산에서 부하되는 축분퇴비를 통해 이미 산성화되어 지력이 저하되어 있는 북한의 농토를 살리는 방법도 함께 강구되어야 할 것이다. 그래야만 아직까지 춘궁기를 면치 못하는 북한 주민들의 식량부족난을 최대한 줄일 수 있을 것이다. 이러한 모델구상의 계기가 된 것은 우리나라와 국제사회가 지난 10년간 시행착오를 거쳐 추진해 온 대북사업내용을 평가함으로써 얻은 결과이며 동시에 우리의 1960년대 농축산개발경험의 성공적 결과가 향후 대북 농축산협력사업에 적용하는 데 크게 기여할 것으로 판단했기 때문이다.

2) 추진방안

남북한 간 시범적 모델농축산단지를 건설하려는 목적은 시범농축산단지 조성을 통하여 남북한 간 농축산업협력을 촉발하고 남북한의 농축산업발전을 도모하

려는 것이다. 북한 지역에서의 농축산단지 조성이 남북한 상호 보완성 협력이 될 수 있는 것은, 환경 문제로 대두되고 있는 남한의 남아도는 축분퇴비의 북한 지역으로의 지원을 통해 북한토양의 지력을 증대시켜 주는 효과가 있고, 남한은 남한대로 환경오염을 줄이는 데 크게 도움이 될 수 있기 때문이다.

여기서 추진방안으로는 아래 두 가지 유형, 즉 대북지원성 남북농축산협력과 상호 보완적 남북간 협력이 동시에 추진하는 방안이다. 이러한 전략구상을 제기한 배경이 그동안의 남북간 농업협력이 서로 상호 보완적인 협력보다는 일방적 지원에 치중함으로써 더욱 효과적이지 못하고 북한의 의도와도 상당히 괴리되어 왔기 때문이다. 이러한 시행착오 과정을 거치면서 보다 새로운 협력전략을 구상한 것이 바로 서로의 이익과 함께 시너지 효과를 최대한 가져올 수 있는 남북농축산협력 전략이다.

(1) 대북 지원성 협력

우리 정부는 매년 3~4십만 톤에 달하는 식량과 비료를 북한에 지원하고 있고 국제사회도 많은 양의 식량과 농업 생산에 필요한 기자재와 기술을 전수하고 있으나 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 물론 북한의 식량난 해소에 기여하고는 있으나 이러한 지원은 일회성에 가깝고 밑 빠진 독에 물 붓기식의 지원일 수밖에 없었다.

따라서 북한이 당면한 식량난 해결을 위해서는 종전대로 인도적, 동포애 차원에서 대규모 형식의 식량지원은 계속하되, 보다 생산적이고 실제로 북한에 도움이 되게 하는 지원도 동시에 추진해야 할 것이다. 여기서 구상한 것이 바로 축산분야협력이다. 북한의 축산은 1990년대에 진입하면서 거의 기존시설이 붕괴되었다. 과거에는 소련의 지원을 받아 돼지공장, 닭공장 등 대규모화된 기업 형태의 시설을 유지하였으나 지금은 경제사정악화와 함께 시설유지를 위한 제반 지원중단으로 원시적 축산을 면치 못하고 있다.

이러한 현실을 감안 북한이 당장 필요로 하는 젓소시범목장 및 우유처리시설과 종돈장, 종계장, 그리고 사료공장건설 등의 지원이다. 이 축산협력사업이 중요한 의미를 가지는 것은 현재 북한은 약 600만 명의 어린이와 노약자가 영양실

조에 허덕이고 있는바, 이 문제가 국제적 이슈가 되어 있는 데다 북한이 시급을 요하고 있는 분야이고 실제 지원을 희망하고 있기 때문이다.

이러한 시설지원을 통한 북한의 축산장려는 북한의 육류증산이 북한식량의 간접 지원 효과가 있으며, 축산의 장려는 결과적으로 북한의 산성화된 지력을 강화시켜 줌으로써 식량의 추가 증산을 도모하는 데 크게 기여할 것으로 판단된다.

따라서 축산기술 분야의 지원 규모로는 시설포함 200ha의 목장규모에 300두의 젖소를 사육시키는 것이다. 종돈장은 10,000평 규모에 300두의 모돈을, 종계장은 부지 10,000평에 건물 1,500평을 시설하여 종계를 1만수로 하는 지원시설이다. 동시에 1일 240톤 생산에 월 6,000톤 규모의 생산능력을 가진 배합사료공장시설의 지원도 함께하는 것이다.

이러한 축산분야지원 협력과 함께 축산물생산의 필수적인 사료 공급을 원활히 하기 위하여 사료작물생산과 함께 축산물생산에서 부하된 축분퇴비의 처리를 위해 경종작물을 배치함으로써 주변 농축산물의 생산성을 극대화 시켜나가야 할 것이다. 이를 위해서는 사료와 곡물이 함께 재배되는 시범적 초지 및 작물 생산단지를 조성해 줌으로써 선진적 농업기술 전수를 통해 북한의 식량증산을 도모하고 붕괴된 북한의 축산업을 부흥시키는 데 크게 기여할 것이다.

(2) 남북한 상호 보완성 협력

남북한 상호 보완적 협력사업으로는 유기질비료(축분퇴비)의 상호 협력이다. 유기질비료는 화학비료만 선호하는 북한에서는 매우 중요하다. 유기질비료의 부족으로 북한은 생산성이 매우 낮다. 현재 북한은 토양자체가 산성화되어 있는데다가 지력이 크게 저하되어 있다. 지력이 저하되면 화학비료를 충분히 시비하여도 작물이 그 성분을 흡수, 이용하지 못하고 오히려 토양의 산성화는 가속화 된다.

토양의 지력은 토양에 유기물이 많이 함유되어 있어야 강화되는데, 북한은 여러 가지 사정으로 토양의 유기물 함량이 매우 낮다. 그러므로 북한에서 토양의 유기물 함량을 높이지 않고 작물의 생산성을 기대한다는 것은 사실상 어렵다. 토양에 유기물을 많이 함유하게 하는 데는 무엇보다도 퇴비등 유기물 비료를 대량 사용해야 하는데 북한은 퇴비를 대량 생산 할 수 있는 농산물의 부산물

이 부족하여 퇴비를 대량 생산 이용하는 것도 사실상 불가능하다. 그런데 남한에서는 가축사육의 전문화와 대규모화로 가축 분뇨가 대량으로 발생하며, 이것을 자원화 하여 축분퇴비로 이용하고 있다.

그러므로 남한에서 발생하는 가축 분뇨를 축분퇴비로 자원화 하여 북한에 지원하면 북한의 작물 생산성 향상에도 기여하고 남한의 축산발전에도 기여할 수 있어, 축분비료의 북한지원사업은 북한 농업에도 이득이 되며 남한 농업에도 이득이 되는 상생협력사업이 된다.

그런데 이 사업에서 주의해야 할 사항은 가축 분뇨에 대한 인식이다. 가축분뇨는 자원과 오염물질이라는 양면성을 가지고 있기 때문에, 북한에 지원하는 축분퇴비는 가축 분뇨를 철저히 자원화 하여 제품의 품질과 안전성을 확실하게 보증하여야 한다. 이를 위해서는 북한 지역에 시범적 축분퇴비 공장건설이 필수적이지만 북한의 축산물 생산이 대량생산체제가 아니기 때문에 당분간은 북한 인접 남한지역에서 원료의 일괄 수집을 통해 유기질 비료를 생산, 북한에 지원하는 것이다.

무엇보다도 초기의 협력은 소규모로 추진하는 것이 위험을 분산할 수 있지만 대규모로 추진하게 되면 북한처럼 불확실한 환경에서는 위험부담이 대단히 클 것이다. 그동안 북한과의 협력을 추진하면서 많은 실패가 있었다.

최근에는 북한도 지원사업의 실패가 왜 일어나고 있는지 인식과 자각을 하고 있기 때문에 초기의 실패가 하나의 교훈이 되어 앞으로의 중·대규모사업은 순조롭게 진행될 것으로 전망되고 있다. 북한이 최근에 와서 남한을 제외한 국제기구나 국제사회의 대북지원을 꺼리고 중단을 요청한 것을 보면 북측 입장에서 보면 국제사회의 대북지원과 협력이 남한에 비해 그 효과가 월등히 떨어지기 때문일 것이다. 동시에 효과가 적으면서도 국제사회기구나 단체들의 북한 지역의 활동영역이 제한되지 않음으로서 파생되는 북한 주민들의 체제일탈 현상을 방지하는 결과만 초래함으로써 체제위험을 느꼈을 것이다. 그래서 앞으로의 남북 간 협력은 오히려 순조롭게 진행될지도 모른다.

3) 모델의 지속가능 조건

남북한 간의 경제협력 사업은 지속적으로 이루어져야 한다. 남북한 간의 축산 협력사업도 마찬가지로 지속 가능한 방향으로 이루어질 때 그것은 성공할 수 있지만 그렇지 않으면 결국 실패할 것이다. 이러한 사실은 그동안 우리가 대북 농업 지원협력 사업을 통하여 충분히 알고 있는 사실이다. 그러므로 남북한 간의 축산 협력사업으로 개발된 모델은 지속 가능해야 하며, 그렇게 하기 위해서는 다음과 같은 조건이 필수적이다.

첫째, 상호신뢰이다. 남북한 간의 축산 협력사업은 당사자 상호 간에 신뢰가 있어야 한다. 비단 축산 협력사업 뿐만 아니라 어떠한 협력사업도 상호 간에 서로 신뢰가 없으면 협력은 이루어질 수 없다. 더욱이 대북 협력사업은 수십 년간 서로 다른 사회체제에서 지내왔기 때문에 협력 당사자간의 신뢰 뿐만 아니라 남북한 간의 협력 관계도 안정되어야 한다.

둘째, 기업적 경영이다. 남북한 간의 축산 협력사업이 성공하기 위해서는 그 사업이 기업적으로 운영되어야 한다. 여기서 기업적 경영이라는 것은 그 사업의 목적을 달성하기 위하여 생산성을 극대화해야 한다는 것이다. 현재 북한의 사회 시스템으로는 노동의 생산성을 극대화하기는 매우 어렵다. 그러나 축산을 포함한 어떠한 농업 분야도 거기에 종사하는 농민의 생산에 대한 의욕을 고취시키지 않고는 그 협력사업이 결코 성공할 수 없다.

셋째, 시장을 남북한으로 넓혀야 한다. 남북한 간의 축산 협력사업은 그 시장을 북한만이 아니라 남한까지 염두에 두어야 한다. 물론 남북한 간의 축산 협력사업은 북한의 축산 발전에 이바지하기 위한 것이다. 북한의 축산을 부흥시켜 북한 주민에게 단백질이 많은 축산식품을 공급하는 것이 기본이다.

그러나 축산식품은 고급식품이기 때문에 축산물의 생산자에게는 높은 소득을 가져다준다. 가축을 사육하고 축산물을 생산하는 축산농가는 그 목적이 높은 소득을 올리기 위해서다. 북한에서도 축산을 전문으로 하는 협동농장은 축산을 통하여 협동농장의 수입을 높이고자하기 때문이다.

남북한 간의 축산협력사업은 비단 축산물의 생산뿐만 아니라 종축의 생산사업도 가능하다. 다시 말하면 각종 가축의 육종기지를 북한에 설립하여 우수한

종축을 생산하고 북한뿐만 아니라 남한 시장에도 판매하는 협력사업도 가능할 것이다. 그러므로 남북한 간 축산협력사업은 그 대상시장을 북한시장 뿐만 아니라 남한 시장까지 확대할 때 성공 가능성은 더욱 높아 질 것이다.

VI. 결론

북한이 식량문제를 안전하고 완전하게 해결하려면 우선적으로 대부분의 체제 전환국가가 그랬던 것처럼 정치적·외교적 안정이 필수적이며, 이에 바탕을 둔 경제발전을 토대로 공산품 수출을 늘리고 부족한 식량을 수입하는 방법이 초선일 것이다. 그러나 이러한 방법은 정권붕괴에 대한 우려로 대외 개방을 꺼려하는 북한이 쉽게 접근할 수 있는 방법이 아니다. 따라서 북한 체제가 현재와 같이 외부 세계와의 교류를 제한하는 한 식량 자급을 위한 정책들은 북한 자체의 생산성을 높이려는 정책으로 지속될 수밖에 없다.

2006년 들어 북한은 신년사에서 농업을 경제정책의 최우선순위에 두고 작물 다양화, 감자농사혁명과 이모작재배 확대, 초식가축사육장려, 종자혁명과 제도 개선 등 지난 몇 년간 신년사에서 강조한 내용이 그대로 반복되고 있는 것을 보면 아직도 식량난이 심각한 것으로 판단된다. 지난해에도 신년사에서 축산 기지와 닭공장의 현대화 등을 강조하였고 지난 수년간 계속되는 축산관련정책을 보면 축산업을 부흥시키기 위해 초지조성과 초식가축사육 장려를 통해 북한의 축산물 생산을 증대시키려는 것으로 보인다. 지난 9월에는 남북간 농업협력위원회 개최를 통해 종전의 일방적 대북지원을 탈피하고 앞으로는 북한 현지에서 농업 생산성을 향상시킬 수 있도록 남북이 공동 노력하는 협력 체제를 구축할 것을 합의한 것을 보면 이러한 움직임이 앞으로 본격적인 남북간 농축산개발협력의 청신호로 보인다.

지금까지 남북한 농축산협력은 소규모 수준의 긴급구호성격으로 진행되어 왔다. 축산업의 경우 현재로서는 외부로부터의 축산물 수입이 어려운 상황이기 때문에 자체적인 생산성 제고에 주력할 수밖에 없다. 그러나 이 또한 외부의 지원 없이 북한 단독으로 추진하기는 불가능하다. 현재 북한에 대한 인도적 지원 차

원의 사업 중 축산 관련 지원사업으로 새마을운동중앙회의 산란종계장 지원사업, 우리민족서로돕기운동의 젓염소 목장 지원사업, 굿네이버스의 젓소 및 우유 급식 지원사업, 한국대학생선교회의 젓염소 지원사업 등이 있다. 그러나 이러한 사업들은 북한에 신뢰관계를 구축하고 긴박한 기아문제를 단편적으로 도와주는 데 필요하지만, 북한 축산 발전을 위한 근본적인 해결책이 되지는 못한다.

북한의 축산은 이미 붕괴되어 회복 불능 상태이고, 이를 치유하기 위해서는 남한의 선진기술적인 전수가 필수적이다. 북한의 축산발전을 가져오기 위해서는 먼저 남한의 축산이 어떻게 발전하였는지 그 과정을 파악하고 남한의 축산발전을 벤치마킹하여 북한의 축산이 받아들일 수 있는 부분을 최대한 받아들일 필요가 있다. 북한축산이 발전하지 못한 것은 북한경제수준범위 안에서 시장이 한정되었기 때문이다. 만약 남북한이 상호 협력하여 북한의 축산을 발전시키고자 한다면 그 대상 시장은 북한 시장만이 아닌 남한시장도 포함한 한반도 전체가 그 시장이 될 것이며, 나아가서는 중국, 러시아 등 이웃 국가의 시장도 그 대상이 될 것이다.

결론적으로 남한과의 협력을 통하여 탄탄한 축산발전 기반을 성공적으로 조성하기 위해서는 북한 단독 혹은 남한과의 협력 우선순위 제1의 사업으로 믿을 수 있는 농업 및 축산 관련 통계자료를 작성해야 한다. 국내 기업이나 외국 기업을 막론하고 대북사업에서 가장 어려움을 느끼는 부분이 바로 정확한 정보의 확보가 어렵다는 것이다. 정확한 정보 없이는 건전한 사업계획이 나올 수 없고, 사업계획이 없는 상태에서 투자가 이루어질 수 없다. 이러한 근본적인 틀을 갖추어지면 남북한 간 축산 협력사업이 여러 가지 기술적인 협력이 성공적으로 수행될 수 있음은 물론 남북 공히 상호보완 발전할 수 있는 길이 모색될 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강창용 외, “북한농업 생산성 향상을 위한 남북농기계 지원 및 협력 방안에 관한 연구“, 한국농촌경제연구원, 2004
- 권태진, “국제사회의 대북 지원 동향과 우리의 대응 전략”, 『KREI 북한 농업동향』, 6(3)10: 3-27, 한국농촌경제연구원, 2004
- 권태진, “북한 농업의 발전 방안.” 북한의 농업·농촌 진흥 방안 세미나 자료, 북한 농업연구회, 2004
- 김경량, “북한의 축산현황과 남북 축산 교류협력 방향”, 『남북축산협력 심포지움 자료집』, (사)통일수산포럼, 2001
- 김영훈 외, “민간단체의 대북 농업지원 발전 방향에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원
- 김운근 외, “농업부문 대북지원 및 협력모델 개발 연구”, 통일농수산정책연구원, 2004
- 김형화 외, “북한의 축산 현황과 남북한 축산협력 방향”, 한국농촌경제연구원, 2005
- 부경생 외, 『북한의 농업』, 서울대학교 출판부, 2001
- 손용만 외, “북한의 협동농장 개발협력 시범사업 추진 방안”, 농업기반공사 농어촌연구원, 2004
- 송주호 외, “가축사육두수 총량제의 도입 방안에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 2004
- 신동완 외, “북한농업 생산성 향상을 위한 남북농기계 지원 및 협력 방안에 관한 연구“, 농업사회발전연구원, 2004
- 신승렬 외, “북한의 축산물 수급 현황과 대북 축산업 지원 방향.” 『농촌경제』, 20(2), 한구농촌경제연구원, 1997
- 이종무, “민관협력을 통한 대북 농업지원사업 현황과 확대방안.” ‘화해 협력시대의 농업부문 남북한 협력방향’ 세미나자료. 한국농촌경제연구원, 2001
- 이태호 외, 『북한농업의 연구』, 서울대학교, 2004
- 전성익, “남북한 축산업 협력방안에 관한 연구”, 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문, 2005
- 지인배, “북한의 축산과 남북협력 방안”. 『북한농업동향』6(2). 한국농촌경제연구원, 2004

- 조동호 외, “남북경협 추진 전략 및 부문별 주요 과제”, 한국개발연구원, 2001
- 최윤재 외, “북한 축산의 진흥방안”, ‘북한의 농업·농촌 진흥 방안’ 세미나자료
북한 농업연구회, 2004
- 통일부 교류협력국, 『남북 교류협력 및 인도적사업 동향』, 114~150호,
1998~2004
- 황동언, “북한 식량난과 남북한 농업협력”, 『통일경제』41, 현대경제사회연구원,
1998
- 한국은행, 『북한GDP 추정 결과』, 각년호
- FAO, “Special Report D.P.R Korea: 2004.” Special Reports and Alerts(GIEWS) -
ESC/Special Reports. FAO & WFP, 2004
- <http://www.unikorea.go.kr/통일통계>
- <http://faostat.fao.org/>(FAO 농업통계자료)

대학생 통일논문집 <비매품>

인쇄일 / 2006년 12월 일

발행일 / 2006년 12월 일

발행처 / 통일부 통일교육원

142-715 서울시 강북구 수유6동 535-353

전화 02)901-7122 팩스 02)901-7024

편집·인쇄 / 맑은인쇄

전화 02)2265-7896 팩스 02)2265-7909

통일교육원 사이버통일교육센터

이 책자는 통일부(www.unikorea.go.kr)또는
사이버통일교육센터(www.uniedu.go.kr)에서도 볼 수 있습니다.