

# 2013 신진연구 논문집

2013 북한 및 통일관련



본 논문집은 2013년도 북한 및 통일문제 신진  
연구학자 연구지원 사업의 결과보고서를 1권의  
책으로 편집·발간한 것입니다.

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



# 목차

---

01	북한시장의 실태분석 및 변화과정에 관한 연구 곽인옥(고려대학교)	1
02	북한이탈주민 사회적기업의 실태 분석을 통한 정책적 지원 방안 김현정(동아대학교 동아시아연구원)	83
03	복원목표 기반 북한 산림경관복원(FLR) 전략 유재심(서울대학교 환경계획연구소)	155
04	종교계 통일준비 네트워크 형성에 관한 연구 윤창원(도산통일연구소 정책실장)	225
05	북한 부패유형으로 본 김정은 체제의 안정성 분석 : 외생적 부패 모델을 중심으로 이근영(서울대학교 치의학대학원 통일치의학협력센터)	295
06	‘한반도 신뢰프로세스’ 실현방안 : 한반도 평화체제와 동북아 평화체제를 중심으로 이승열(이화여대 통일학연구원 연구위원)	381
07	북한 어린이들의 영양상태, 식량수급량 변화 추이와 영양지원정책 방향 연구 : 1998년~2012년 북한 어린이 영양조사 자료 분석 이정희(경기대학교 교육대학원)	461
08	미 승인국의 영화 저작물과 베른협약의 보호 의무 이주형(단국대학교)	519
09	남북한 교류협력 현장의 사건·사고를 통해 본 교류협력시스템 형성·변화 과정 : 발생-대응 연결망 구조와 사회-기술적 장치 분석 조영주(이화여대 한국여성연구원)	581

---



# 북한시장의 실태분석 및 변화과정에 관한 연구

곽인옥

---

제1장 서론 .....	
제2장 이론적 접근 방법 검토 .....	
제3장 북한시장의 형성과정 .....	
제4장 북한 시장의 실태분석 및 변화과정 .....	
제5장 결론 .....	
[부 록] 1. 북한시장의 실태분석 및 변화과정 설문지 .....	
[참고 문헌] .....	

---





## 표 목차

---

<표1-1> 평양시, 해주시, 회령시의 현황 .....	
<표1-2> 비 함경북도 설문조사 현황 .....	
<표1-3> 면담조사 탈북자 인적사항 .....	
<표2-1> 중심지 이론과 네트워크 이론의 특징 비교 .....	
<표3-1> 1990년대 북한의 주요 경제지표 .....	
<표3-2> 북한지역 직장 근로자의 배급현황 (1년 기준) .....	
<표3-3> 가계소득에서 차지하는 공식, 비공식 비율 .....	
<표3-4> 부문별 비공식 소득의 종류 .....	
<표3-5> 북한 계획경제 운영방식의 변화 .....	
<표4-1> 회령시장의 내부구조 현황 (2009~2012년 기준 추정치) .....	
<표4-2> 평양, 해주, 회령 소매점 (2009~2012년 기준 추정치) .....	
<표4-3> 평양, 해주, 회령의 시장 내부 현황 (2009~2012년 기준 추정치) .....	
<표4-4> 평양, 해주, 회령 가내 수공업 현황 (2009~2012년 기준 추정치) .....	
<표4-5> 평양, 해주, 회령 가내 서비스업 현황 (2009~2012년 기준 추정치) .....	
<표4-6> 민간참여 계획경제하의 유통, 생산 금융 .....	

---

## 그림 목차

---

<그림1-1> 평양시, 해주시, 회령시의 위치 .....	
<그림2-1> 네트워크의 기본 구조 .....	
<그림2-2> 여러 형태의 네트워크 .....	
<그림2-3> 중심지 - 네트워크 이론의 결합 .....	
<그림2-4> 시장의 원리(K=3)의 G체계 .....	
<그림4-1> 회령을 중심으로 하는 물품의 유통구조 .....	
<그림4-2> 회령을 중심으로 하는 유통 네트워크 .....	
<그림4-3> 교통수단으로 본 도시간의 계층성 .....	
<그림4-4> 물품의 유통체계로 본 도시간의 계층체계 .....	
<그림4-5> 회령시장의 3D 모형 ( 2009~2012년 기준) .....	
<그림4-6> 평양 주요지역의 시장과 소매점 현황 (2009~2012년 기준) .....	
<그림4-7> 회령 물비누 합작회사 .....	
<그림4-8> 회령 구두 공장 (국영 공장 기업소) .....	
<그림4-9> 신발, 의류의 물주의 가내공작소 운영 .....	
<그림4-10> 지역별 생산물품 이동 현황 .....	
<그림4-11> 생산부문의 입지지역 현황 .....	
<그림4-12> 사금융의 역할 .....	
<그림4-13> 사금융의 합작투자 (조합형태) .....	
<그림4-14> 사금융의 네트워크 .....	

---

## 요 약 문

북한시장은 고난의 행군 이후에 북한사회에 그 역할이 매우 크고 중요하다. 그 이유는 북한시장이 중심지로서 식량과 생활필수품을 거래할 뿐만 아니라 북한주민들이 노동과 자금을 투자하여 소득을 얻는 곳이기 때문이다. 본 연구에서 가계소득에서 차지하는 공식부문은 12.5%, 비공식 부문은 87.5%로이다. 이러한 비공식적인 부문은 시장이라는 중심지를 통하여 이루어지는데 이러한 시장을 유통, 생산, 금융으로 분석하여 자생적인 측면과 정책적인 측면으로 북한시장의 실태분석을 통하여 변화과정을 살펴보고자 한다.

시장연구는 북한사회와 경제를 알아 가는데 가장 중요한 주제이다. 하지만 이러한 중요성에도 불구하고 북한시장을 깊이 있게 실태를 분석하여 변화과정을 세밀하게 제시하는 논문은 그리 많지 않아 보인다.

본 연구의 공간적 범위는 1990년대 이후 평양, 해주, 회령시장이다. 이 세 시장을 본 연구의 분석 대상으로 삼은 이유는 북한에서 상징성이 가장 강한 평양과 북한에서 또 다른 경제특구로 거론되며 변화의 방향성이 있는 해주, 국경지역에 위치하여 중국경제를 북한에 전파하는 교도부로서 역할을 하고 있는 회령시장을 비교하여 실태분석을 하고자 한다. 내용적 범위는 평양, 해주, 회령의 일반현황인 인구, 면적, 도시의 성격이며 시장을 세 가지 유통, 생산 금융으로 나누어 유통부문은 먼저 회령시장의 유통부문분석, 그리고 평양, 해주, 회령시장을 비교분석을 하였다. 생산부문은 기업운영방식과 생산현황, 그리고 생산부문의 입지지역을 분석하였다. 금융부문은 사금융의 역할, 사금융의 조합형태, 그리고 사 금융의 네트워크를 분석하였다. 분석시장은 평양의 만경대구역에 있는 만경대 시장이고, 해주는 해주시장, 그리고 회령은 회령시장이다.

본 연구에서는 세 도시의 실태를 파악하기 위하여 문헌자료 분석과 위성자료(구글어스)자료에 기반을 둔 공간자료 분석 그리고 탈북자 설문조사와 심층면접조사를 실시하였다.

중심지-네트워크 이론에 입각한 북한시장의 실태분석은 자생적인 측면과 정책적인 측면으로 살펴보면 자생적인 측면에서는 세 가지 차원에서 분석 할 수 있다.

첫째, 북한시장의 위계와 상호관련성을 통하여 패턴을 보여주고 있다. 북한시장이 전국 시장과 긴밀히 연결되어있고 중국 심양까지 연결망이 되어 있어 물품, 자본, 정보가 빠르게 확산되며 20여년의 긴 기간 동안 네트워크의 형성은 북한의

각 지역의 시장의 구조들이 서로 닮아있으며, 동시에 중국의 시장화의 구조(중국의 점진적인 시장경제의 과정)를 닮아갈 가능성이 높다고 할 수 있다.

둘째, 농민시장으로 정기시장이었던 평양, 해주, 회령의 상인은 100명이었으나 20년 이후에는 상설시장 규모로 공식적으로 인정된 시장에서 활동하는 상인이 2,000-3,000명이 되었다. 그래서 상인의 숫자는 수십 배 이상 증대되었다.

셋째, 북한주민들의 소득을 얻는 방법은 유통, 생산, 금융으로 크게 나눌 수 있는데 유통은 60%, 생산은 30%, 금융은 10%를 차지한다. 현재는 유통부문(60%)에 치우쳐 있다. 하지만 활성화는 된 유통부문이 생산부문(30%)을 좀 더 발전시키는 작용을 할 것이며 이러한 작용은 국영공장기업소의 생산형태를 변화시킬 수도 있다.

넷째, 시장경제로의 요소들인 사유화의 진전, 어느 정도의 자유로운 교환, 경쟁, 이윤의 추구 등은 북한주민들의 생활방식이 깊이 스며들어 계속해서 시장경제로의 방향을 추구할 것으로 보인다.

다음으로는 국가의 정책을 통해서 유통부문과 생산부문 그리고 금융(사금융)의 변화 방향성이다. 첫째, 유통부문은 전국적으로 시장이 더 활성화되며, 국가의 제품들을 파는 국영 백화점과 상점들은 개인 돈주들의 투자성 자금으로 물품들을 중국에서 유통하여 판매하게 되었다. 국가의 명의를 활용하기 때문에 합법적으로 이루어진다고 할 수 있다. 계속 확대되어 가는 유통 부문은 국가와의 관계를 보면 국가가 유통부문에 민간참여를 허용했다고 볼 수 있다. 그리고 생산과의 연관성은 생산을 통하여 만들어진 제품은 유통을 통하여 시장에서 판매가 되므로 유통 없이 생산은 이루어질 수 없다는 것이다. 유통과 생산은 상호 관련성을 맺으며 동반 성장 할 것으로 보인다. 둘째, 생산부문은 원자재공급을 위해서 중국과 합작 투자하여 물품을 생산하여 임 가공업을 하는 경우가 있으며, 돈주들의 합작 투자를 통하여 중국으로부터 원자재를 구입하여 공장기업소를 운영하기도 한다. 이러한 행위는 외자를 받는다는 측면에서는 제한적이지만 개방을 돈주들의 투자라라는 측면에서 사실상 공장기업소의 운영방식의 변화를 보이고 있다고 할 수 있다. 이러한 형태는 노동형태를 변화시키기도 했다. 임가공업의 노동자들은 8시간의 노동이 아니라 노동량이 늘어났으며, 공장기업소에서 배급과 생활필수품을 제공하므로 먹고사는 영역이 국가에서 공장기업소로 옮겨졌지만 노동력의 착취가 발생하고 있다. 또한 생산 부문에서 가내공작소를 운영하는 물주들은 가내수공업자를 고용하여 물품을 생산하며, 임금을 지불하는 방식이 나타났다. 이러한 행동은 사실상 불법이지만 뇌물을 통하여 묵인하고 있다. 생산과 유통 그리고 금융의 관련성을 살펴보면 생산된 상품들은 유통을 통하여 시장으로 판매되고 돈주들의 생산시설

을 국영공장기업소를 임대하여 상품을 생산하여 시장에 판매하는 것은 유통과 생산과 금융(사금융)이 긴밀하게 관련되어 있음을 알 수 있다. 셋째, 금융부문은 국가의 금융이 제대로 역할을 하지 못하여 평양시장에서는 북한내화보다는 달러를 많이 쓰는 경향이 많다. 이로 인하여 사금융이 활성화되었다. 또한 발달된 유통과 생산부문에 자금을 투자할 뿐만 아니라 환전과 금전대부가 일어나고 있으며 협동조합형태의 합작투자가 일어나고 있다.

## 제1장 서론

### 제1절 문제 제기

북한시장은 고난의 행군 이전과는 다른 새로운 방식으로 변화되었으며, 현재 북한시장은 북한주민들의 식량과 생활필수품을 거래하는 경제생활, 사회적 변화의 핵심동인으로 작용하고 있다. 과연 북한주민들의 소득은 어디에서 나오는가? 이러한 질문에 대답하기 위해서는 먼저 공식부문과 비공식부문에 대해서 살펴보아야 한다.

가계소득에서 차지하는 비공식 경제추정의 기존논문들은 계획경제의 실패로 말미암아 주민들의 기초생활 곤란을 가져왔으며 비공식부문 의존도가 확대되어 가는 것을 보여주고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 비공식 경제 규모를 추정하기 위한 연구는 폐쇄적인 북한정부의 정확한 통계자료의 비공개 및 부족으로 인해 많은 한계가 있지만 공식부문과 비공식부문이 밀접한 상관관계를 가지고 있으며 북한의 전체 경제를 이해하는데 중요한 역할을 하기 때문에 매우 중요하다.<sup>2)</sup> 이러한 연구들은 추정치이기 때문에 정확하지 않을 수 있겠지만 현재 북한주민들이 공식적인 수입으로는 살아가기 어렵다는 것을 보여 주고 있다.<sup>3)</sup>

북한시장 연구는 직접 북한을 통하여 자료를 얻을 수 없는 상황에서 탈북자들의 설문과 심층면접을 토대로 일상생활에서 시작하여 북한시장을 시장부문별로 유통, 생산, 금융으로 구분하여 자생적인 측면과 정책적인 측면으로 접근하고자 한다. 이러한 시장연구는 다양하게 설문할 수 있는 탈북자가 많은 국경지역부터 시작

1) 김병연, “북한경제의 시장화 : 비공식화 가설의 평가를 중심으로” 운영관, 양운철 편, 「7.1 경제 관리개선조치 이후 북한 경제와 사회」, (한울, 2009), 이 논문에서 김병연은 1996~2001년 동안 총소득 중 비공식 소득이 차지하는 비중은 74.6%였으며, 2002~2003년에는 79.1%를 차지하였다. 광인옥, “북한 회령시장의 공간적 구조와 기능 변화에 관한 연구” (고려대학교 박사학위논문, 2013)에서도 1990년 이후 탈북자 337명을 대상으로 조사한 결과 북한주민들의 가계소득에서 차지하는 비공식부문 비중이 82-84%로 추정하였다.

2) Friedrich Schneider, “The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 22 Transition and 21 OECD Countries : What Do We Really Know?,” p.23-62; M. Lacko, “Hidden economy - an unknown quantity?” (Economics of Transition, 8(1), 2000) p.117-149.

3) 본 연구에 의하면 1990~2012년 127명의 탈북자를 대상으로 북한주민들의 가계소득에서 차지하는 공식부문은 12.5%로이며, 비공식부문은 87.5%로 나타났다. 공식부문을 배급과 월급으로 본다면 배급은 일 년에 한 두 번씩 주고, 한 달에 2,000-3,000원정도의 월급으로는 살아갈 수 없는 실정이며, 이러한 계획경제의 마비로 인하여 자생적인 시장화가 나타났다고 볼 수 있다.

하여 내륙시장으로 확대할 수 있다. 그래서 이 논문에서는 국경지역인 기존 회령시장의 중심지-네트워크 관점으로 접근한 방법을 내륙시장의 대표적인 북한시장으로 평양과 해주를 선정하고 확대적용 하고자 한다.

본 연구의 목적으로는 평양, 해주, 회령시장의 형성 요인 및 그 과정은 어떠한가?, 세 시장의 유통, 생산, 금융 부문이 어떻게 성장하고 상호관련성을 가지고 있는지, 중심지와 네트워크 이론적 접근을 통하여 시장실태를 분석하여 향후 시장의 변화 과정 및 성장단계를 전망하는 것이다. 이러한 연구목적이 달성될 때 북한주민들의 삶을 이해하고 북한시장의 구조적 변화 및 성장과정에 맞추어 실효성 있는 교류와 협력의 정책을 수립하는데 중요한 시사점을 제시할 수 있을 것으로 판단된다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

시장을 범주화할 때 흔히 장소로서의 시장과 시스템으로서의 시장으로 구분한다. 하지만 본 연구에서는 장소로서의 시장을 포괄하는 시스템으로서의 시장으로 규정하고 살펴보고자 한다. 그 이유는 시장의 발생 및 확대되어 있는 시장은 수요와 공급의 상호작용에 의해 가격이 결정되고 이러한 가격은 시그널로 작용할 뿐만 아니라 지역시장과 외부시장이 통합되고 전국적 시장이 형성되어 있으며, 아직도 초보적인 수준이지만 유통, 생산, 금융시장이 발생하여 상호작용을 하고 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

연구의 범위는 공간적, 내용적 범위로 살펴볼 수 있는데 공간적 범위로는 평양, 해주, 회령시장이다. 이 세 시장을 본 연구의 분석 대상으로 삼은 이유는 북한의 유통, 생산, 금융의 중심지인 평양시장과 내륙시장으로서 경제특구로 지정되어 변화발전성이 강한 해주시장, 그리고 중소도시로서 국경지역에 있는 회령시장을 대표시장으로 선정하였기 때문이다. 이러한 세 시장은 공통점과 차이점이 있는데 공통점으로는 시장이 국가의 계획가운데 세워졌기 때문에 시장의 형태나 구조가 비슷하다는 것과 생활방식이 비슷한 북한주민들의 식량과 생활필수품을 거래하는 장소라는 것이다. 그리고 북한시장은 장기간 동안 상호 긴밀하게 연결되어 있어 영향을 직·간접적으로 받고 있기 때문에 유사점이 많을 것이라고 가정한다. 하지만 지역의 특성상 분명한 차이점도 존재한다.

내용적 범위는 평양, 해주, 회령의 도시 일반현황과 시장부문별 유통, 생산, 금융

4) 김병연, 양문수, 「북한 경제에서의 시장과 정부」(서울 : 서울 대학교 출판문화원, 2012) p.222-223.

을 자생적인 측면과 정책적인 측면으로 분석하는 것이다. 탈북년도 기준 2009~2012년 평양 만경대 구역에 있는 만경대 시장, 해주는 해주시장, 그리고 회령은 회령시장을 중심으로 분석하였다. 이러한 세 시장의 분석내용은 몇 가지로 살펴볼 수 있는데 먼저, 북한시장의 상호연결성 및 위계를 분석하였다. 둘째, 유통부문에 서 소매점 현황과 분포, 시장의 매대 구조, 물품현황을 살펴보았다. 셋째, 생산부문 에서는 국영공장기업소, 합작회사, 가내공작소, 가내수공업 현황, 생산입지 현황을 분석하였다. 넷째, 금융부문에서 북한주민들에게 있어서 국영은행의 역할이 활발 하지 못하는 상황에서 은행의 역할을 대신하는 사금융 중심으로 사금융의 역할, 사금융의 방식, 사금융의 네트워크를 살펴본다.



〈그림1-1〉 평양시, 해주시, 회령시의 위치

본 연구 세 도시의 위치는 <그림1-1>과 같다. 평양은 북한에서 상징적인 도시이다. 정치경제적으로 북한에서 중심지이며, 시장부문별로는 유통, 생산, 금융의 중심지로서 역할을 하고 있다. 행정구역으로는 현재 19구역 4군으로 되어 있으며, 인구가 3,255,388명(2008기준)으로 가장 많은 지역이다. 구역마다 1~3개의 시장이



있으며, 보통 한 시장에 대략적으로 2,000명 정도의 상인이 있다. 해주는 서해안을 끼고 있으며 북한에서 새로운 경제특구로 거론된 곳으로 서해 임해지역으로 잠재력이 많은 지역이다. 황해남도의 도청소재지로 상공업의 중심지 역할을 하고 있으며, 시멘트 공업과 북한의 공업화지역이다. 26동 5리로 되어있으며, 시장은 해주시장, 경기장시장, 동 해주시장, 3개의 시장으로 되어있다. 회령은 함경북도 북부, 두만강중류의 오른쪽기슭에 자리 잡고 있으며, 김정일의 생모인 김정숙의 고향으로 사회주의 국가의 모범적인 도시로서의 면모와 중국과 국경을 두고 있어 중국의 시장경제를 직접 받아 전달하는 역할을 하고 있는 대표적인 국경 중소도시이다. 회령시내에는 10개의 동이 있으며 시장은 회령시장과 소규모의 시장인 남문시장이 있다. <표1-1>

<표1-1> 평양시, 해주시, 회령시의 현황

구분		평양	해주	회령
인구		3,255,388명(2008)	273,300명(2008)	153,532(2008)
면적		1,100km <sup>2</sup> (2009)	206.93km <sup>2</sup> (2009)	1,750km <sup>2</sup> (2009)
도시성격		북한의 제1도시	경공업도시	중소경공업도시
행정구역		19구역 2군	26동, 5리	19동, 28리
유통	주요시장	12구역 22개 시장 약 52,500상인	26동 3개 시장 약 5,000상인	10동 2개시장 약 2,500명
	분석시장	만경대시장 총상인 3,000명	해주시장 총상인 4,500명	회령시장 총상인2,500명
생산	가내수공업	옷 가내수공업 1,000-1,500 신발가내수공업 500-700	옷 가내수공업 200-300 신발가내수공업 200-300	옷 가내수공업 30 신발가내수공업 30 담배가내수공업 200-300
	공장기업소	클라인 담배공장 평양 식료품공장 평양 외화벌이 피복 공장 9개 평양 피복공장 10개 개인투자 임가공상품	해주 피복공장3개	회령곡산 담배공장 회령구두공장 회령탄광기계공장 회령식료품공장
금융	돈장사	약 100-150명	약 80-100명	약 30-50명
	협동조합	서비스차(물품도매) 물품구입 상품판매 별이차	서비스차(물품도매) 물품구입 상품판매 별이차	서비스차(물품도매) 물품구입 상품판매 별이차

## 2. 연구의 방법

북한시장의 연구는 발표된 통계자료나 현지에 직접 찾아가 보고, 듣고, 실제적으로 그 곳에서 장사한 상인들을 만나 면담해서 자료를 생성해야 하지만 아직도 폐쇄정책을 취하고 있는 북한의 현실과 여러 시장지표의 부존재는 북한시장연구의 한계를 실감하게 한다. 이러한 북한시장의 데이터 풀과 접근에 대한 한계성을 해소하기 위하여 본 연구는 다차원적인 조사방법을 시도하였다.

설문 및 면접조사 방법과 시장 공간구조 조사를 위하여 위성자료(Google)에 기반을 둔 공간자료 분석과 간축기법(Archi-CAD)을 활용하는 방법을 사용하였다.

### 1) 자료수집 방법 1 : 설문 및 면접조사

자료수집 접근 방법에 따라 심층적인 자료를 얻느냐, 그렇지 않느냐가 결정이 된다. 이 연구에서는 심층적인 자료조사를 위하여 탈북자 조사를 세 단계로 접근하였다.

〈표1-2〉 비 함경북도·양강도 설문조사 현황

	구분	응답자수(명)	비율(%)
출신지역	평양지역	51	40.2
	해주지역	21	16.5
	그 외 지역	55	43.3
	합 계	127	100.0
성별	남성	44	34.6
	여성	83	65.4
	합 계	127	100.0
연령	20대	23	18.1
	30대	26	20.4
	40대	51	40.2
	50대	17	13.4
	60대	10	7.9
	합 계	127	100.0
학력	소학교	7	5.5
	고등중학교	96	75.6
	대학교	24	18.9
	합 계	127	100.0
탈북년도	~1999	10	7.9
	2000~2005	35	27.6
	2006~2009	62	48.8
	2010~2012	20	15.8
	합 계	127	100.0

구분		응답자수(명)	비율(%)
직업	간부	4	3.1
	전문직	24	18.9
	공장기업소	23	18.1
	농장원	3	2.4
	군인	8	6.3
	부양	44	34.6
	무직	13	10.2
	학생	8	6.3
	합 계	127	100.0

첫째, <표1-2>를 보면 비 함경북도-양강도 지역으로 탈북자를 대상으로 평양 51명, 해주, 21명, 그 외 지역 55명 총 127의 탈북자를 대상으로 가계소득에서 차지하는 공식부문과 비공식 부문의 비중과 비공식 부문의 종류를 유통, 생산, 금융(사금융)으로 분류하여 접근하였다. 둘째, 좀 더 세밀한 시장실태분석을 위하여 각 지역에서 장사를 했던 탈북자와 심층면접을 하였다. 주로 상인을 중심으로 유통, 생산, 금융에 종사했던 탈북자를 대상으로 하였다. 시장의 위치 및 시장의 규모, 시장의 상인 수, 시장의 물품, 물품의 유통방법을 면접하였다. 생산부문에서는 국영공장기업소와 합작회사 그리고 가내공작소, 생산입지를 조사를 하였다. 금융부문에서는 사금융의 역할, 사금융의 방식, 사금융의 네트워크를 분석하였다. 이러한 연구조사는 구조화된 설문지를 통하여 심도 있는 심층적 접근으로 평양시장, 해주시장, 회령시장의 현황과약과 유통, 생산, 금융부문의 자료를 수집하였다.

〈표1-3〉 면담조사 탈북자 인적사항

면담자	나이	탈북년도	거주 지역	주요 경력
* 사례1	20대	2012	평양	장사
사례2	40대	2010	개성	생선장사
사례3	20대	2012	평양	학생
사례4	40대	2011	평양	옷장사
사례5	50대	2007	개천	여행증명서 발급
* 사례6	40대	2012	평양	옷장사
* 사례7	50대	2012	평양	공장기업소 경영위원회
* 사례8	30대	2012	평성	차판 담배장사
사례9	30대	2012	평성	벌이차 운영
* 사례10	20대	2012	평양	학생

면담자	나이	탈북년도	거주 지역	주요 경력
* 사례11	20대	2012	평양	과의
* 사례12	30대	2011	평양	식당운영
사례13	40대	2001	평양	장사
* 사례14	40대	2008	평양	안전원, 돈장사
사례15	50대	2004	평양	부양
* 사례16	50대	2007	해주	경제관리감찰
사례17	50대	2009	해주	외화별이 기업소
* 사례18	40대	2012	해주	외화별이 기업소
* 사례19	40대	2012	평양	장사
사례20	30대	2004	해주	장사
사례21	40대	2009	해주	돈장사
* 사례22	30대	2011	평양	피복공장노동자
* 사례23	60대	2009	평양	장사
사례24	50대	2011	평양	옷장사
사례25	50대	2009	평양, 함흥	외화별이회사
* 사례26	40대	2011	회령	담배, 오징어 도매
사례27	40대	2012	평성	도매상인

\* 표시는 구조화된 설문조사와 포커스 심층면접에 참가했던 사례자임

셋째, 한 주제를 가지고 탈북자 10명과 함께 공동 작업하는 포커스 인터뷰를 시도하였다. 이러한 인터뷰는 위성지도와 시장의 외부모형과 내부구조를 아키캐드(Archi-CAD)로 작성하여 공간적인 측면을 가지고 작업하므로 시장 안의 구조를 세밀하게 분석할 수 있으며 서로 기억을 교환하므로 개인의 기억의 한계와 편견을 뛰어넘는 시도를 했으며 북한연구에 정확한 데이터가 없는 한계를 계량적인 데이터를 생성하였으며, 시장의 부문별을 이미지 데이터로 만드는데 노력을 하였다. 이러한 접근방법은 전체시장의 모습을 그려내는데 도움을 주었다.

## 2) 자료수집 방법 2 : 시장 공간구조 조사

위성지도는 접근하기 곤란한 지역을 연구할 때 유용하게 사용한다. 북한연구도 마찬가지이다. 그래서 위성지도를 통하여 시장의 위치나 실측을 하는데 사용할 수 있다. 구글어스(Google Earth)를 통하여 지역 내 시장 유형별 분포 조사를 할 수 있다. 또한 건축기법(Archi-CAD)을 통하여 시장의 분포도와 시장의 내부의 공간을 확보하여 상인들의 동선을 위해 시장의 모습이나 매대 구조를 3D로 작성하여 세밀함을 더했다.

경제지리학에서는 공간이라는 개념을 매우 중요하게 생각한다. 그 이유는 많은 것을 생각하게 할 수 있기 때문이다. 예를 들어 시장이라는 공간을 살펴보면 그 공간에 상인은 얼마일까?, 어떤 물품들이 있을까?, 이러한 물품들은 어떠한 유통구조를 통해서 이곳에 오는 것일까?, 이러한 다양한 생각을 하게하며, 실제적으로 공간을 중심으로 그림을 그려나가서 체계적으로 자료를 수집할 수도 있다.

### 3) 자료수집의 한계

탈북자 인터뷰를 통하여 자료 수집을 하는데 있어서 다른 학문과 다른 여러 가지 한계점이 있다. 자료수집의 한계는 크게 세 가지로 나눌 수 있는데 첫째, 특정한 탈북자들이 갖는 북한사회의 대표성 문제이다. 탈북한 면접자의 인터뷰가 북한전체를 대표하는 것이 아니기 때문이다. 특히 자기선택으로 탈북한 사람들이기 때문에 자기선택 표본계층으로서 자연적인 상태에서 인터뷰 선택을 할 수 없는 한계가 있다. 둘째, 탈북자 면접조사의 한계는 주관성과 기억력의 한계를 들 수 있다. 어떤 면접자 경우는 자신의 이익을 위해, 또는 자기과시를 위해서 심층면접 시 과장한 이야기를 하기도 한다. 그럴 때, 면접자의 인터뷰는 아주 주관적으로 흐르게 되어 진실에서 멀어질 수도 있다. 다른 측면에서 보면 면접자들의 기억력도 한계가 될 수 있다. 북한에서 살았던 삶과 동떨어진 남한사회의 삶은 북한사회에서의 삶을 쉽게 잊어버리게 하며, 어떤 것은 인간의 머리의 한계로 인하여 오래된 내용들은 기억이 나지 않을 수 있다. 셋째, 비교대조하기가 어렵고, 연구자가 자의적 해석으로 자료가 왜곡 될 수 있다는 것이다. 본 연구에 맞게 정확하게 크로스 체크링 하기가 쉽지 않다.

본 연구도 이러한 한계를 지니고 있으며, 탈북자를 통하여 계량적인 데이터를 수집하는데도 한계가 있다. 본 논문에서 표시된 여러 가지 수치는 대략적인 숫자로 정확하지 않을 수 있음을 밝혀둔다. 하지만 공간적인 측면의 도입과 10명의 포커스 인터뷰를 통하여 최대한 객관적인 자료를 수집하려고 노력하였다.

## 제3절 기존연구의 검토

북한시장연구의 대부분은 경제학의 범주 속에서 이루어졌으며, 시장연구의 주제로는 고난의 행군과 7.1경제 관리조치이후에 시장의 등장배경이나 현황 그리고 시장의 작동방식, 경제전반의 파급효과, 계획과 시장의 관계, 시장에 북한사회의 영향 등 다양하게 연구되어 왔다. 시장의 등장배경이나 현황에 대한 연구가 있는데

시장을 보는 관점에 따라 아주 다르게 나타난다. 1990년 이후 북한시장이 국가주도로 즉 위로부터 시장의 도입이 강제되어 형성되었다는 견해와 아래로부터 즉 북한 주민들에 의해 시장이 생겨나서 어쩔 수없이 사후에 국가의 인정으로 시장이 도입되어 형성되었다는 견해로 크게 나누어지고 있다. 위로부터의 시장 도입으로 시장이 형성되었다는 견해는 북한은 1980년대부터 여러 조치들이 취해왔다. 8.3인민소비품 생산, 기업 관리의 변화, 합영법 채택 등을 들 수 있다. 이러한 일련의 국가차원의 개혁들이 7.1조치 때 완성이 되어 종합시장이 형성되었다는 견해이다. 그중 대표적인 연구자는 박형중이다. 그는 이러한 정책의 시행을 계획의 수선을 의미하는 “부분개혁체계”<sup>5)</sup>로 이해하고 있다. 반면에 아래로부터의 시장의 도입으로 시장이 형성되었다는 견해는 양문수의 “자력갱생적 시장화”<sup>6)</sup>와 이영훈과 정은이는 “자생적 시장화”<sup>7)</sup>, 이석기의 “자발적 시장화”로 인식하였다.

정은이는 탈북자 인터뷰와 북한 내부 동영상 등을 통해 1990년대 고난의 행군 이후 북한에서 시장이 어떠한 양상으로 변화 발전했는지에 대하여 연구하였다.<sup>8)</sup> 그는 분석결과 이 시기 시장발전의 특징은 자생적 발전과정으로 규정하였다. 그 근거로는 네 가지를 들고 있는데, 첫째, 1990년대 계획경제가 마비되면서 모든 주민들이 장마당에 참여하여 시장이 발생하였는데 초기에는 과일과 훈たく의 시기였다고 한다. 시장에서 여러 사기행위, 꽃제비, 협작 등이 나타났고 그 이후에는 시장의 관행과 관습이 생겼으며 서로 이익이 되는 긍정적인 삶의 터전으로 변해갔다고 한다. 둘째, 초장기의 물물교환이 발전하여 화폐를 매개로 하는 거래로 정착해 감에 따라 개인의 이윤동기를 유발시켰다. 그래서 다양한 판매 전략이 생겨났다고 하였다. 셋째로는 이동상인과 정주상인의 출현으로 경쟁이 발생하고 개인의 능력에 따라 다양한 상인계층과 유통 분업이 출현하였으며, 여러 인프라의 발달도 초래했다. 교통, 운반, 통신시설의 발달로 전국적으로 통일된 시장이 형성되었다고 한다. 넷째, 상품에 대한 사회적 수요의 증대에 따라 분업이 발달하게 되었고 상품 유통의 발달로 생산이 활발하게 나타나게 되는데 가내수공업과 기계제공업의 형태에까지 발전되었다고 한다. 또한 생산 및 유통의 발전은 지역적 특성을 살린

5) 박형중, “북한개혁체계의 출범, 난파와 복구 : 1980년대 중반부터 2000년대 초까지의 북한경제”, 『북한학연구』 통권3호 (2002) p.109-137.

6) 양문수, “북한에서의 시장의 형성과 발전 : 생산물시장을 중심으로”, 『비교경제연구』 제12권2호 (2005) p.42.

7) 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개”, 『통일문제연구』 제172호, 2005.

8) 정은이, “북한의 자생적 시장발전 연구 : 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후를 중심으로”, 『평화문제연구소』 2009하반기 제21권2호(통권 제52호) p.157-200.

상품을 파는 도매시장까지 출현하게 했으며, 이런 모든 현상이 사실상의 시장화가 진행되고 있음을 반영하는 근거가 된다고 하였다.

시장연구 중 계획과 시장의 관계를 다룬 연구로서는 박희진과 임수호가 있다. 박희진은 중국과 북한의 비교연구를 통해서 선군시대 경제 건설노선을 비롯한 북한의 계획체제를 전반적으로 검토하였다.<sup>9)</sup> 북한의 종합시장에서 벌어지고 있는 다양한 현상과 사례를 분석하였다. 임수호는 7.1경제 관리조치와 제2경제(시장경제)의 수용을 통해서 계획과 시장이 공존하는 구조가 만들어졌음을 밝혔다.<sup>10)</sup> 그는 북한경제를 구체적인 사례를 통해서 살폈고, 북한의 시장화를 시장이 계획을 대체한 개혁 사회주의 체제로 변화했다고 주장했다.

임강택은 북한에서 진행되고 있는 시장화현상의 구조적인 특징을 파악하는데 초점을 맞추어 분석을 진행하였다. 북한에서 부문별 시장이 어떻게 형성되었는지 그 실태와 특징을 살펴보고 북한의 시장이 공식적인 계획부문과 어떻게 연관관계를 맺고 있는지 파악하여 분석하였다.<sup>11)</sup>

이러한 연구들은 시장의 발생과 현황 그리고 시장화에 대해 설명했지만 시장화는 단순한 한 가지 변화로 인해 발생하는 것이 아니라 종합적으로 나타난 현상이다. 그래서 이런 종합적인 변화상을 이끌어 내기 위해서 한 지역을 선정하여 케이스스터디(case study)를 할 때 변화상을 선명하게 알 수 있을 것이다.

지역단위 차원의 북한연구는 중요하지만 실제적인 연구 성과는 미비하다. 국내에서는 경남대학교 극동문제연구소에서 함경북도 청진·혜산·함흥을 대상으로 세 도시의 형성, 발전, 변화 과정을 통시적으로 분석한 『북한 도시의 형성과 발전』<sup>12)</sup>과 도시의 형성 및 팽창 과정을 다룬 『북한 도시의 위기와 변화』<sup>13)</sup>를 내놓았다. 그런데 이 연구는 주민의 경제생활보다 도시의 형성과 확대를 다루고 있다. 90년대 이후 경제난을 겪으면서 확대된 사적영역이 북한 도시주민의 삶에 어떠한 영향을 미쳤는지 연구한 결과로 ‘북한 도시주민의 사적영역연구’도 있는데 이 역시 체제 이행론적 관점에서 북한 도시를 주제로 다루었으며 주민들의 경제생활 분석은 아니다. 북한의 중소도시 주민들의 시장의 공간적 구조와 기능에 관하여 경제생활

9) 박희진, “북한과 중국의 경제개혁 비교연구 : 계획과 시장의 관계를 중심으로”(이화여자대학교 북한학협동과정 박사학위논문, 2006)

10) 임수호, 「계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망」(서울 : 삼성경제연구소, 2008)

11) 임강택, 「북한경제의 시장화 실태에 관한 연구」, (서울 : 통일연구원, 2009)

12) 최완규, 「북한 도시의 형성과 발전(청진, 신의주, 혜산)」(파주: 한울아카데미, 2004)

13) 최완규, 「북한 도시의 위기와 변화」, (서울: 한울, 2006)

을 입체적으로 기술하려는 시도는 국내에서 본 연구가 처음이다. 특히 본 연구는 미시적 관점에서 회령의 시장 형성과 주민의 생활상을 밝혀내고, 이를 토대로 하여 거시적인 북한경제와 연결하려고 한다.

본 연구와 같이 특정한 시(市)나 지역을 대상으로 주민들의 경제생활을 복합적이고 다차원적으로 연구하는 것이 최근 국제적으로 인정을 받는 연구 동향이다. 이런 유형의 연구 사례로 Stephen Kotkin이 스탈린 시대의 소련을 배경으로 중소도시 주민들의 경제생활을 기록한 “*Magnetic Mountain: Stalinism as a Civilization*”<sup>14)</sup>이 있고 Jonathan Unger이 마오쩌둥과 덩샤오핑 지배 당시, 중국의 어느 마을을 대상으로 연구한 “*Chen Village under Mao and Deng*”<sup>15)</sup> 등이 있다. 또한 하버드 대학에서 구소련의 1940-50년대 일상생활을 사회학, 문화인류학적 시각에서 분석해 낸 “*Harvard Project on the Soviet Social System*”<sup>16)</sup>도 당시 주민들의 일상생활을 알려주는 귀중한 자료로 활용되고 있다. 이상 세 편의 연구는 공식자료를 통해 파악하기 어려운 중국과 소련의 주민 생활상 메카니즘을 풍부하게 묘사했다는 측면에서 국제적으로 매우 호평을 받는다. 본 연구는 이런 연구 사례를 참조하여 평양, 해주, 회령시장을 중심으로 유통, 생산, 금융 측면을 분석하여 변화과정을 서술한다.

## 제2장 이론적 접근방법 검토

북한시장 전체와 시장의 부문별 분석을 위해 중심지-네트워크 접근 방식을 채택하였다. 그 이유는 경제지리학적 이론에서 중심지이론은 시장, 상점, 매점의 분포와 위계파악에 효과적이며, 중심지역과 배후지역 간의 물품흐름을 공간적 및 기능적 측면에서 분석하는데 유용하기 때문이다.

가장 기본적인 네트워크의 구조는 두 개의 노드와 두 노드 간의 링크로 형성된 것이다. 하지만 네트워크가 성장하게 되면 더욱 복잡해진다. 이러한 네트워크의 기본적인 구조를 활용하여 개별시장의 유통, 생산, 금융의 관련성 및 시장 내 위계

14) Kotkin, Stephen. *Magnetic Mountain: Stalinism as a Civilization*. Berkeley: University of California, (1995)

15) Chan, Anita, Richard Madsen, and Jonathan Unger. *Chen village: Revolution to globalization*. Berkeley: University of California Press, (2009)

16) Bauer, Raymond, Alex Inkeles and Clyde Kluckhohn. *How the Soviet system works: cultural, psychological, and social themes (Harvard Project on the Soviet Social System)*. Cambridge: Harvard University Press, (1956)



파악과 상행위와 지역시장의 상호관련성을 분석하는데 하였다. 이 장에서는 이러한 두 이론을 소개하고 이러한 접근방법을 바탕으로 세 시장의 시장 실태파악을 위해 적용 가능성을 살펴보자.

## 제1절 이론적 배경

### 1. 중심지 이론

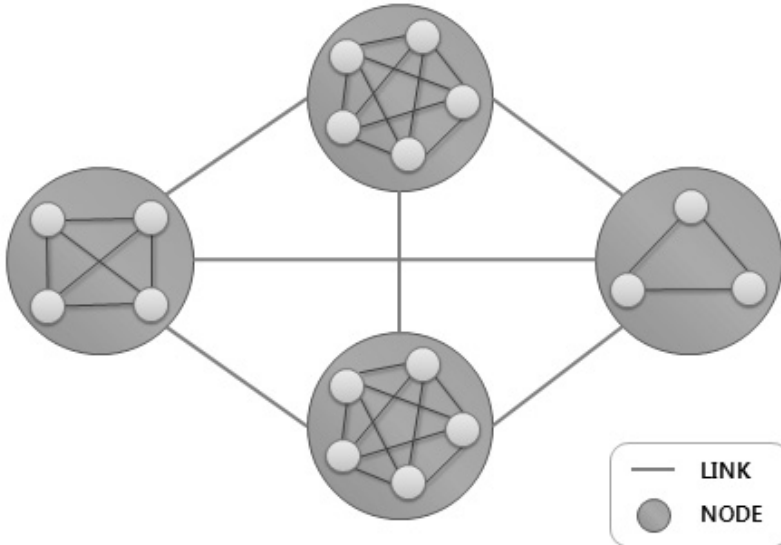
1933년 크리스탈러는 「남부 독일에 있어서의 중심지(Die zentralen orte in Sudddeutschland)」라는 이론을 발표하였다.<sup>17)</sup> 그의 연구는 공간조직의 기본적 이론 뿐만 아니라 실제적으로 지역계획에 적용되었다. 그 후 중심지 이론이 여러 학자들에 의해 보완 수정되어 발전되었다. 크리스탈러의 중심지 이론에 의하면 중심지의 기능은 중심지를 둘러싸고 있는 배후지역에 재화와 서비스를 제공하는 것이다. 중심지는 그들 배후지역에 대한 시장중심지(market center)로서의 기능을 가진다. 또한 도시의 크기에 따라 배후지역에 미치는 영향이 다르게 나타나는데 대도시일 수록 중심지로서의 역할이 크다. 그래서 더 넓은 지역으로 재화와 서비스를 제공해 준다. 그래서 중심지는 다른 지역과 비교해 볼 때 순위(rank), 계층(order)을 가진다. 상위 계층의 중심지는 지리적으로 하위 계층 중심지를 지배하게 된다. 도시가 이런 계층현상이 일어나는 것은 상위 계층 중심지가 하위 계층 중심지보다 더 많은 재화와 서비스를 가지고 있기 때문이라고 설명할 수 있다. 재화와 서비스도 계층과 서열을 갖게 되는데 그것은 하위계층, 중위계층, 상위계층 세 가지의 서열을 갖게 된다.

### 2. 네트워크 이론

네트워크란 노드(nodes)와 링크(links)로 이루어진 유·무형의 집합체를 말한다. 노드와 링크의 개념은 여러 분야에서 사용하는데 노드는 기하학에서는 결절점으로, 물리학에서는 정지점(site), 통신 및 컴퓨터과학에서는 노드, 사회학에서는 행위자(actor)를 의미한다. 링크는 물리학에서는 접합(bond), 컴퓨터과학에서는 연결(link), 사회학에서는 연결(tie)로, 기타 고리, 망, 접속, 관계 등으로 표현한다.<sup>18)</sup>

17) 안영진, 박영한(윤키이), 발터 크리스탈러, (1933) 「남부독일의 중심지 : 도시기능을 지닌 취락의 분포와 발전의 법칙성에 관한 경제지리학적 연구」(나남, 2008)  
Christaller, W. "Central Places in Southern Germany, trans. by Baskin, C.W., Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall. (1967)

가장 기본적인 네트워크의 구조는 두 개의 노드와 두 노드 간의 링크로 형성된 것이다. 하지만 네트워크가 좀 더 성장하게 되면 복잡해진다.



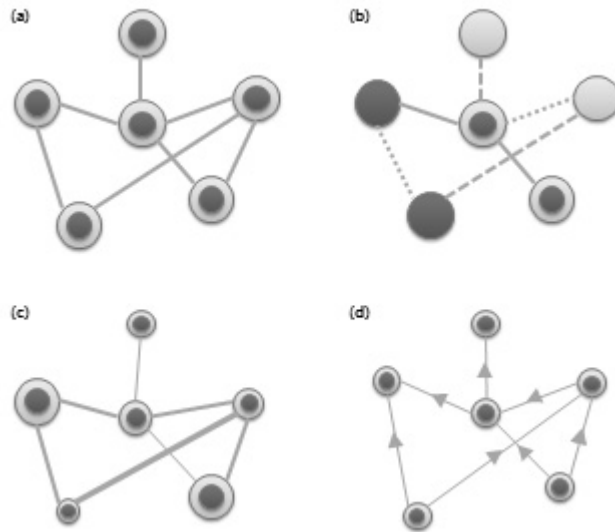
〈그림2-1〉 네트워크의 기본 구조

〈그림2-1〉은 네트워크의 기본구조를 보여주고 있다. 노드가 카테고리 안에서 링크가 되어 있고 이러한 카테고리들은 하나의 상위로 묶이고, 또 다른 카테고리로서 하나의 상위노드와 만나며 수직적, 수평적 관계를 형성하며 복잡한 중층적 구조를 띠고 있다.

〈그림2-2〉는 좀 더 여러 형태의 네트워크를 설명하고 있다. ㉑는 크기가 똑같은 단일 형태의 노드와 연결로 구성된 것으로써 비방향성 네트워크를 보여주고 있다. ㉒는 노드가 다른 별개의 노드와 연결로 구성된 네트워크를 보여주고 있다. ㉓는 비중이 상이하고 다양한 노드와 연결로 구성된 네트워크를 보여주고 있으며, ㉔는 방향성을 가진 네트워크를 나타내고 있다. 이러한 네 가지 형태뿐만 아니라 네트워크는 다양하다.<sup>19)</sup>

18) 이덕희, 「네트워크 이코노미」(서울: 동아시아 2008) p.29-60.

19) Newman, M. E. J. , “The Structure and Function of Complex Network”, SIAM Review 45 : (2003) p.167-256.



〈그림2-2〉 여러 형태의 네트워크

네트워크를 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 물리적 네트워크와 비 물리적 네트워크 그리고 중간 형태인 생물학적 네트워크이다. 물리적 네트워크는 물리적 형태를 띠고 있어 관리나 통제가 가능하고 불확실성이 적으며, 통신, 방송망, 철도, 도로, 항공, 운하, 전력 등 정보 및 기술적인 네트워크를 포괄한다. 비 물리적 네트워크는 구성원들이 자율성을 가지고 행동하기 때문에 상호작용을 통해 자지 조직화하는 측면이 강하며, 개인, 단위조직, 국가관계 등 추상적 제사회적 관계가 이에 속한다.

## 제2절 이론의 적용

### 1. 중심지-네트워크 응용

중심지-네트워크 접근방법으로 북한시장을 분석하는 것이 얼마나 적합하고 유용한지 의문을 제기 할 수도 있다. 왜냐하면 아직도 북한시장은 폐쇄적이고 자유로운 시장경제체제가 아니기 때문이다. 하지만 경제지리학적으로 중심지 이론이나 네트워크 이론을 북한시장에 적용하여 두 이론이 정확하게 적용이 되는지에 관심을 두는 것이 아니라 북한시장을 접근하는 하나의 개념으로 사용한다면 시장을 잘 분석할 수 있다고 하겠다. 이러한 의미에서 분석해 볼 때 세 가지 측면에서

북한시장에 이론을 응용하여 적용할 수 있다. 첫째, 평양시장과 다른 지역시장과의 위계성과 패턴을 분석하기 위해서 중심지-네트워크를 결합하여 적용한다. 둘째, 중심지 이론에서의 중심지 형성과정과 중심지역과 배후지역 간의 물품 흐름을 공간적 및 기능적 측면에서 분석하는 것이다. 셋째, 네트워크의 기본적인 구조를 사용하여 여러 형태의 네트워크를 통하여 개별시장의 유통, 생산, 금융의 관련성 및 시장 내 위계 파악을 하며, 상행위와 지역시장의 상호 관련성을 분석해 보자.

## 2. 북한시장 실태분석에 적용

북한시장의 실태분석에 이러한 이론을 적용하기 위해서는 두 이론의 특징을 잘 이해하고 비교해야 한다. 중심지 이론이 위계적으로 나열된 도시 간에 한 방향으로만 흐르는 수직적 관계이며, 저 차위 중심지는 고 차위 중심지에 의존적이며, 그 반대 방향으로의 상호작용은 이루어지지 않는 것을 전제로 하고 있는 반면에 네트워크이론에서는 도시 관계가 중심지 간의 수평적, 수직적 관계, 양방향 교류가 이루어진다는 것이다.<sup>20)</sup>

중심지 이론과 네트워크 이론의 비교를 <표2-1>을 보면 중심지 이론은 중심성이 기준이 되며 시장규모에 비례하여 중심지 기능을 하며 시장규모에 의존하는 특징이 있다. 이에 반면에 네트워크 이론은 결절성을 기준으로 시장규모에 상관성이 낮으며 시장규모에 중립적이다. 재화와 서비스 영역에서는 중심지 이론은 재화, 서비스에서 동질적 재화, 서비스를 가지고 있다고 전제하지만 네트워크 이론에서는 이질적 재화, 서비스를 제공한다고 가정하고 있다. 또한 중심지 이론에서는 중심지간의 관계는 수직적관계이며 일 방향교류이지만 네트워크 이론에서는 수평적, 수직적 관계와 양방향 교류를 강조한다. 그러므로 중심지 이론은 교통비용이 중요하고 네트워크 모델은 정보비용이 중요하다.<sup>21)</sup>

<표2-1> 중심지 이론과 네트워크 이론의 특징 비교

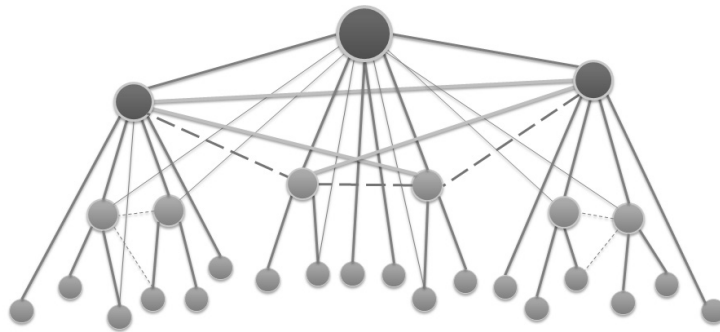
구분	중심지 이론	네트워크 이론
기준	중심성	결절성
중심지 기능	도시규모에 비례	도시규모에 상관성이 낮음
도시규모	규모 의존성	규모 중립성
재화, 서비스	동질적 재화, 서비스	이질적 재화, 서비스
인구규모	같다	다르다

20) 중심지는 도시에 국한하여 사용하지 않고 도시뿐만 아니라 시장을 지칭하여 사용하였다.

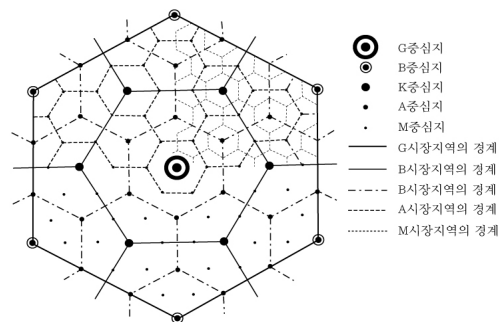
중심지간의 관계	수직적 관계 일 방향 교류	수평적, 수직적 관계 양방향 교류
비용의 중요성	교통비용	정보비용

출처 : Meijers, Evert, 2007, p.245-259.

중국물품의 70-80%가 단계별 소·도매를 통하여 북한주민들의 가계에 전달되는 과정에서 철저히 위계성을 가지고 있다. <그림2-3>은 중심지이론과 네트워크 이론의 수직적, 수평적으로 결합된 모형을 보여주고 있다. 일반적인 시장에서는 중심지의 이론처럼 지역시장 간의 수직적 관계도 보이지만 수평적 관계도 보인다. 그러므로 두 이론을 결합하여 북한지역시장 상호관계와 위계성을 살펴보자.<sup>22)</sup>



<그림2-3> 중심지 - 네트워크 이론의 결합



<그림2-4> 시장의 원리(K=3)의 G체계

21) Meijers, Evert, 『From Central Place to Network Model : Theory and Evidence of a Paradigm Change』, Tijdschrift voor Economische en Social Geografie, 98, (2007) p.245-259.

22) Gottman, J. and Harper, R. (eds.), 1990 Since Megalopolis, Baltimore: Johns Hopkins University Press (1990)

또한 하나의 중심지 안에는 <그림2-4>처럼 시장의 원리에 입각하여 중심성과 계층성을 가진다. 시장의 원리의 G체계를 보면 하위계층으로는 B, K, A, M 중심지가 분포되어 있다. 이러한 시장의 원리에 입각하여 평양, 해주, 회령시장 안에서 시장, 상점, 매점의 관계를 중심지이론을 토대로 적용한다.

### 제3장 북한시장의 형성과정

평양, 해주, 회령시장은 고난의 행군을 겪으면서 기존에 있던 농민시장이 폭발적으로 확대되어 도시 전체가 하나의 거대한 시장이 되었다. 이러한 현상은 국경지역의 일부분에서만 일어난 현상이 아니라 북한 전역에서 무질서하게 나타났다. 전국적으로 1995년 중앙배급체제가 붕괴되면서 미 공급이 시작되었다. 이러한 미 공급으로 공식적인 상업·유통체계가 사실상 붕괴되면서 비공식적인 장마당이 급속히 확대되었다.<sup>23)</sup> 무질서한 시장을 국가는 1998년 계획에 의해 시장을 건립하면서 시서 시장이 공식적으로 허용, 확대되었다. 이때 회령에서는 망양동에 회령종합시장이 설립되었으며, 해주에서도 수양거리에 해주시장이 걸립되었다. 또한 평양에서도 마찬가지로 농민시장을 확장하여 종합시장을 건설하게 되었다.

이 장에서는 북한시장의 형성과정을 사회주의 국가의 기능 약화와 배급시스템의 마비 그리고 생존을 위한 자생적인으로 시장형성이 되는 과정을 설명해 보자.

#### 제1절 사회주의로서 국가 기능의 약화

북한경제는 구소련 및 동유럽 공산주의 국가와 긴밀히 연결되어 있어서 외부의 지원을 받고 있는 상황이었었는데 이러한 사회주의 국가의 붕괴는 북한경제에 지대한 영향을 미쳤다. 이로 인해 외부지원이 갑자기 끊기고 구소련과의 우호적인 무역은 거의 중단됐다.<sup>24)</sup> 1990년에는 소련과의 무역이 53.1%에 달했지만 구소련의 붕괴와 사회주의로서의 전환은 더 이상 북한과의 무역에 있어서 무상원조는 사라졌다. 그 결과 소련에 주요 원자재와 에너지자원을 의존했던 북한경제는 치명적인 타격을 받았는데 이러한 상황은 제3차 7개년계획(1987-1993)의 실패로 나타났다.

23) 양문수, “북한에서의 시장형성과 발전: 생산물 시장을 중심으로”, 「비교경제연구」 제11권 제2호.

24) 이석 외, 「북한 계획경제의 변화와 시장화」, (통일연구원, 2009) p.92-93.

이후 북한정부는 농업과 경공업, 무역 등 제3대 제일주의를 중심으로 경제회복을 꾀하였지만 성과를 거두지 못하고 고난의 행군이라는 총체인 경제난으로 미 공급에 이르게 되어 수많은 사람들이 죽는 참사를 낳았다.

〈표3-1〉 1990년대 북한의 주요 경제지표

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
명목GNI (억 달러)	231	229	211	205	212	223	214	177	126	158	168
1인당GNI (달러)	1142	1115	1013	969	992	1034	989	811	573	714	757
실질경제성 장율(%)	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3
대외무역규 모(억달러)	41.7	25.8	25.6	26.5	21.0	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7
예산규모 (억 달러)	166.0	171.7	184.5	187.2	191.9	n.a.	n.a.	91.3	91.0	92.2	95.7

출처 : 한국은행

이러한 상황을 한국은행의 <표3-1> 경제지표는 잘 설명해 주고 있다. 1990년대부터 1998년까지 GDP는 연속적인 마이너스 경제성장을 나타냈다. 즉 1990년 당시 북한 명목 GNI는 231억 달러, 대외무역규모는 41.7억 달러로 경제규모 대비 무역규모 비중은 18.1%였다. 이러한 상황을 볼 때 북한이 철저히 자립적 민족경제라고 말하지만 실제로는 국제 사회주의 시장에 대외의존적인 경제였기 때문에 1980년대부터 사회주의 진영국가들의 개혁개방이 가속화되기 시작하자 북한의 경제는 큰 타격을 받게 되었다. 북한경제는 총체적인 경제난을 겪게 되는데 흔히 북한경제의 4대난은 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난이라고 한다.<sup>25)</sup> 이러한 경제난은 중앙배급시스템의 마비를 가져왔고 현재까지 북한주민들에게 식량과 생활필수품의 제공이라는 사회주의국가로서의 역할을 시장에게 그 자리를 내주게 되었다.

## 제2절 배급 시스템의 마비

북한은 사회주의 국가에서도 가장 철저히 배급제를 시행하는 국가였다. 이러한 철저한 배급제도는 북한 주민들의 생존을 위한 식량과 생활필수품을 제공한다.

25) 권영경, “북한 경제의 현황과 개혁 개방 전망”, 『북한이해』(서울 : 통일부, 2005)

그 반면에 북한주민들을 감시와 통제를 강화하고 온갖 비사회주의 행위를 차단하여 주민들을 사회적 노동에 원만하게 동원시켜 사회주의 국가를 운영하는 가장 기본적인 통제수단이였다. 하지만 1994년 김일성의 사망이후 국가중앙배급시스템의 마비가 나타났다. 이로 인하여 많은 사람들이 아사하는 참사가 발생하였다. 이러한 배급시스템의 마비는 1980년대 중반부터 먼저 생활필수품이 반으로 줄어들면서 1990년대 초부터 식량배급체계는 흔들리기 시작하였다.

〈표3-2〉 북한지역 직장 근로자의 배급현황 (1년 기준)

구분	배급수급의 현황	비고
북한 지역	명절 때마다 15일 분씩 나눔	
	명절 때마다 15일 분씩 나눔	
	명절 때마다 15일 분씩 나눔	
	1995년 배급중단	배급중단
	1994년 6개월 정도 배급	6개월 정도 안 나눔
	1993년 10개월 정도 배급	2개월 정도 안 나눔
	1992년 대체로 정상적	배급의 지연
1991년 배급 정상적	배급 정상적	

출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료

<표3-2> 북한 직장 근로자의 배급현황을 통해서 보면 1992년부터 배급이 지연되다가 1993년에는 10개월 정도배급이 이루어졌다. 1994년에는 배급이 반으로 줄더니, 급기야 1995년에는 배급이 중단되었다. 그 이후 1996년부터 1998년까지는 명절 때마다 15일정도 배급을 주었다. 이 시기에는 사실상 배급으로 살아갈 수 없는 미 공급이시기다. 식량사정이 이정도인데 생활필수품은 말할 필요도 없었다. 국영상점은 상품들이 거의 텅텅 비어있었다.<sup>26)</sup>

북한전지역이 1995년부터 배급이 중단되었으며 현재까지 이르고 있다. 고난의 행군 때 함경북도에서는 탄광지역이나 대도시에서는 먹을 것이 농촌보다 상대적으로 많지 않고 배급에 전적으로 의지하여 살았기 때문에 배급이 중단되면서 농촌의 농민보다는 도시의 노동자들이 많이 죽었다. 특히 사회주의 사상으로 무장되어 순수하게 국가의 배급만 의지하고 있던 탄광노동자들은 굶주림에 지쳐 죽어갔다. 특히 탄광이 많은 지역인 함경북도 은덕, 새별과 온성에서 많은 사람들이 굶주려

26) 양문수 외, “북한의 거시경제 운용체계 연구”, 통일부 연구용역보고서, (2008)



죽어갔다.<sup>27)</sup> 회령 시에서는 다른 지역보다는 사람들이 덜 굶어 죽었다. 하지만 탄광이 있는 회령시의 세천과 궁심에서 1년에 300-500명 정도 죽었다. 또한 유선에서는 국경경비대들이 중국에 밀수하는 사람들을 돈을 받고 도강을 시켜준 경험이 있어서 유선사람들은 배고픔에 참지 못해 탈북한 사람들이 많았다. 남아있던 북한 사람들은 식량난을 해결하기 위해 안간힘을 기울였다. 물론 명절날에 나오는 선물용 배급을 받기는 하지만 아주 적은 양이므로 배급이라고 할 수 없다. 북한 당국자는 인민들에게 꼭 필요한 식량과 생활필수품을 제공하는 것을 원칙으로 삼았지만 이러한 고난의 행군상황에서 배급을 지방단위 시군별로 스스로 해결할 것을 지시하였다.<sup>28)</sup> 회령시 당위원회에서도 이러한 지침대로 각 공장기업소 간부들 책임하에 노동자들의 배급과 생활필수품을 책임지고 식량문제를 해결하려고 노력했다.<sup>29)</sup> 공장기업소는 고난의 행군 동안 북한경제의 4대난 이라고 불리 우는 식량난, 에너지난, 외화난, 원자재 난으로 말미암아 북한 공장기업소는 20-30%의 가동률을 보였다.

### 제3절 생존을 위한 자생적인의 시장형성

국가의 중앙배급 시스템이 마비되면서 국가만 믿고 배급을 기다리던 사회주의 신봉자들은 아사자가 되었다. 배고픔에 견디지 못한 많은 사람들은 탈북 하였고, 북한에 남아 있던 주민들은 생존을 위해 전략을 찾았는데 그 것은 다름 아닌 자생적인 시장화였다. <표3-3>은 비 함경북도·양강도 지역 가계소득에서 차지하는 공식, 비공식 비율을 보여 주고 있다.<sup>30)</sup>

- 
- 27) “저는 고난의 행군 시에 밀수를 하였다. 특히 골동품을 중국으로 넘기는 밀수를 하였는데 돈을 많이 벌었다. 골동품을 찾기 위해서 차를 타고 은덕, 새별, 온성에 자주 갔었다. 그런데 은덕에 가서는 깜짝 놀랐다. 빈집이 너무 많았다. 들리는 소문으로는 은덕에서 1년에 1,000정도 죽었다고 한다. 온성이나 새별 탄광에서도 무수히 많은 사람들이 굶어죽었다고 들었다.” (2011년 탈북자 사례26)
- 28) 양문수, 「북한경제의 시장화: 양태, 성격, 메커니즘, 함의」 (서울 : 한울아카데미, 2010) p.410-443.
- 29) “1995년부터 배급이 중단되었다. 전기도 하루에 2시간 정도밖에 주지 않았다. 공장 기업소별로 책임간부 능력으로 노동자들을 먹여 살리라고 위에서 명령이 떨어진 것 같았다. 그때 우리 기업소 자체에서 중국과 무역해서 밀가루를 가져와서 배급과 생활필수품들을 주었다. 그리고 우리 공장기업소에 농사를 지어먹으라고 분배해준 협동 농장에 가서 일하기도 하였다. 가을에는 여기에서 나온 옥수수나 채소를 분배받았다. 우리공장기업소는 미 공급 때에도 굶은 사람이 없었다. 그러나 사회주의를 고수한 책임간부들 만난 공장기업소에서는 살기가 힘들었다.”(2009년 탈북자 사례22)
- 30) 가계소득에서 공식부문과 비공식부문으로 나누어 비중을 조사했다. 공식부분은 월급과 배급이 한 달 기준으로 가계소득에서 차지하는 비중을 측정하였다. 그리고 비공식 부분을 유

〈표3-3〉 가계소득에서 차지하는 공식, 비공식 비율

구분	공식소득 비율	비공식 소득 비율	합계
비 함경북도	1,580	12,542	12,700
비율(%)	12.5	87.5	100

출처 : 비 함경북도·양강도 탈북자 127명 설문 자료

1990년대 이후 가계소득에서 차지하는 월급과 배급인 공식소득 비율은 12.5%이고 비공식 소득비율은 87.5%로이다. 이러한 탈북자의 설문조사를 통해서 볼 때 공식적인 소득으로 살아갈 수 없는 상황이다. <표3-4>는 부문별 비공식 소득의 종류를 알 수 있다. 이러한 비 공식소득의 종류는 북한 주민들의 생존전략을 알 수 있다.

〈표3-4〉 부문별 비공식 소득의 종류

구분	유통(60%)		생산(30%)				금융(10%)	합계
	거래 비용	장사	소토지	가내 수공업	가내 서비스업	짐승 기르기	사금융	
비함경북도	1,460	6,200	905	1,100	1,450	315	1,270	12,700
비율(%)	11.5	48.8	7.1	8.7	9.4	2.5	10.0	100

출처 : 비 함경북도·양강도 탈북자 127명 설문 자료

유통부문에서는 장사와 거래비용을 살펴 볼 수 있다. 미 공급은 북한주민들에게 새로운 삶을 살게 했다. 1990년대 초반에는 장사란 수치스러운 것이라고 생각했는데 너도 나도 할 것 없이 서로의 물품들을 교환했다. 전국의 모든 길거리나 골목은 하나의 큰 도시전체가 장마당이 되었다. 또한 개인들이 매점이나 간이매점, 개인집 매대를 내었다.<sup>31)</sup> 간이매점과 개인집 매대는 남한의 구멍가게와 같은 가장 작은

통, 생산, 금융(사금융)으로 구분하여 가계소득에서 차지하는 비중을 측정하였다.

- 31) “거리에서 1996년에는 구루마에서 음식장사를 하던 사람들이 2007년에는 매점은 대개 국영 채소공급소를 개조하여 임대식으로 사용하였고 자기가 살고 있는 아파트 밑 창고를 개조하여 매점을 만들기도 했다. 행정위원회 상업과에서 와서 매점번호를 달아주었고 직원이 오후 5-6시에 와서 하루 금액의 수익금 20-30%을 걷어갔다. 간이매점은 골목길이나 거리에 조그마한 가건물을 짓고 그곳에서 물품을 팔았다. 개인집 매대는 개인집을 개조하여 거리 쪽으로 창을 내고 물품을 파는 곳인데 한 인민반에 한곳씩 개인집 매대를 만들어 사용하라고 지시가 내려왔다. 그러나 2-3집정도 개인집 매대를 내어서 장사를 하였다.”

소매점이다. 길거리에는 메뚜기장이나 골목 장들이 있다. 그 들은 안전원의 단속을 피하여 이리저리 옮겨가며 장사를 한다. 유통에서 가장 필요한 것은 운반수단으로 활용되는 써비차 이다. 이러한 운반수단은 대개 도시와 도시를 연결할 때는 철도를 이용하였으나 장마당의 발달로 장마당 상품의 수와 양이 많아지면서 써비차와 같은 새로운 교통수단에 대한 수요가 늘어났다. 주로 큰 물동량으로 이동할 때 써비차를 사용하였다. 써비차로 이용되는 차량은 무역회사나 공장기업소의 공적인 차량으로 돈벌이를 위해 수수료를 받고 특정지역에서 특정지역까지 물품을 이동시키는 차량이다. 5-6명의 상인들이 돈을 투자하여 써비차를 이용한다.

북한의 외화벌이 단위는 당기관(중앙당 산하 외화벌이)과 특수기관(인민 무력부, 인민보안성, 국가안전보위부, 호위사령부), 사회단체(무역 관리국, 행정기관, 근로단체기관)등 세 기관으로 분류 할 수 있다. 이러한 외화벌이는 워크단위<sup>32)</sup>이기 때문에 무역에서 있어서 아주 중요하다. 외화벌이회사 의 종류와 체계를 보면 워크 단위를 가지고 있는 외화벌이 회사가 5호 관리소와 매봉회사 수성회사 군중외화가 회령에는 4개 회사가 존재한다. 5호 관리소는 당 기관에서 하는 외화벌이회사로서 본사는 평양에 있는 9호실이며 함경북도에 39호실<sup>33)</sup>의지사이고 회령에 있는 5호 관리소는 분지사가 된다. 5호 관리소에서는 주로 송이버섯이나 금속과 같은 것을 수출하고 외화벌이를 하며 쌀과 생활필수품을 수입한다. 들어오는 물품들을 처리 하여 현금화하기 위해서는 외화벌이회사에서 상점을 만들고 물품을 판매하기도 하고 불법적으로 식량이나 생활필수품을 도매꾼들을 통해서 시장이나 상점으로 물품을 유통시키는 일도 한다.<sup>34)</sup> 매봉회사는 군 무력 부 소속으로 평양에 본사를 두고 청진에 지사를 두고 회령에 분지사로서 매봉회사가 있다. 수성회사는 국가 보위부 소속으로 회령에 분지사로 있다. 북한에서 아직도 이윤을 목적으로 하는 장사는 비사회주의로 되어있기 때문에 뇌물을 주어야 한다. 뇌물이 없이는 장사를 할 수 없다고 하겠다.<sup>35)</sup>

생산부문에서는 소토지, 짐승 기르기, 가내수공업과 가내서비스업이 있다. 먼저 개인 소토지를 통한 생존전략이다. 도시 노동자중 정년을 퇴직한 사람이나 순박하

(2004년 탈북자 사례20)

- 32) 워크단위란 대외무역에 있어서 다른 나라회사(중국회사)와 협약을 맺고 정상적인 교역을 할 수 있는 단위의 기업이다.
- 33) 39호실이 맡아보는 대성총국(조선대성무역총회사)이다. 공중경제차원의 특권경제라고 할 수 있다. 김정일의 사적인 금고와 관련된다.
- 34) 양문수, “북한 무역의 제도와 실태”(연구자료2008-01), 서울: 한국개발연구원.
- 35) 북한에서 뇌물이라는 개념은 거래비용으로 인식하는 경향이 있어 본 설문조사에서 장사를 하기 위한 뇌물을 거래비용으로 간주하여 설명하였다.

여 장사하기에 어려운 사람들은 소토지 경작을 하였다. 처음에는 자기가 개척해야 할 지역에 가서 화전 농업 식으로 몰래 불을 질렀다. 불을 지르고 이러한 책임에서 벗어나기 위해서 남한의 국정원들이 불을 질렀다고 소문을 퍼뜨렸다. 이때 도시 노동자들이 너도 나도 소토지를 하였다. 개인뿐만 아니라 공장기업소에서도 소토지를 만들어서 기업소 노동자들이 경작을 하였다. 소토지에 심는 작물은 대개 콩, 옥수수, 수수, 조, 보리, 감자, 야채 등 다양한 작물들을 심는다. 개인뿐만 아니라 회령에 있는 각각의 공장기업소에서는 가동률이 30% 정도이기 때문에 하루에 2-3 시간정도 일하면 할 일이 없었다. 그래서 그들의 생존전략은 소토지를 개간하는 것이다. 기업소에 있는 차량을 이용해 멀리 떨어진 곳에서 대규모의 소토지를 경작했다. 여기에서 나오는 소출로 공장기업소 지배인과 초급당 비서를 먹여 살렸으며, 가을에는 종업원들도 소출을 나누어 가졌다.<sup>36)</sup>

다음으로 가내수공업과 가내서비스업 그리고 짐승 기르기를 통한 생존전략이다. 어려움에 봉착하게 된 북한 주민들은 옷이나 가구를 만들어서 시장으로 납품하였다. 또한 술이나 두부를 만들어 팔았다. 술이나 두부 부산물을 이용하여 돼지를 길렀다. 또한 인조고기 밥, 두부 밥, 호빵, 파배기, 순대, 사탕, 과자 등을 만들어서 직접 시장이나 골목에 가서 팔았다. 곡산담배공장주변에는 담배의 만드는 재료들을 빼내어 담배를 만들어 시장이나 각 매점에 넘기기도 하고 도매로 청진이나 함흥 원산까지도 나갔다. 구두공장에서도 재료들을 이용한 신발을 만들어 팔았고, 제지공장이나 크라프트지 공장에서도 국가물품을 빼내어서 학생들이 쓰는 학습장이나 장판대용으로 쓰는 물품들을 만들었다. 가내서비스업을 통해서도 생존하였다. 의사는 집에서 진료를 하거나 약을 팔았으며, 교사나 교수들은 집에서 과외를 하였다. 그리고 TV수선이나 개인 식당, 이발소 등 생존을 위하여 다양한 서비스를 제공하였다.

금융부문은 개인금융(돈 장사)<sup>37)</sup>을 중심으로 설명해 보자. 회령은 국경지역이므로 1980년대 초반부터 중국조선족의 사사여행자<sup>38)</sup>가 300명 정도는 1980초반부터

36) “고난의 행군 때에 탄광기계 공장은 거의 공장이 돌아가지 않았다. 우리 공장에서는 창호리에 있는 협동농장 땅을 분배받아 농사를 지었다. 그리고 협동농장에서 가까운 곳에서 소토지를 개간하였는데 몇 정보 되었다. 봄이나 가을걷이 때는 차를 타고 가서 함께 일을 하였다. 그리고 가을걷이가 끝나고는 소출에 대하여 일한 노동자들에게도 분배를 해주었다.” (2009년 탈북자 사례27)

37) 개인금융이란 돈 장사를 의미한다. 북한에도 국가은행은 무역은행이 있지만 해외에 친척이 없는 주민들은 외화환전 시 출처로 인해 수입대 지출이 맞지 않아 처벌 받을 수 있기 때문에 이용하기가 어렵다. 이러한 상황에서 개인들이 돈을 환전해주는 불법적인 돈 장사가 나타났다.

1990말까지 회령 홍콩시장<sup>39)</sup>은 북한에서도 유명한 곳이었다. 그들은 물건을 팔고 북한 돈을 달러나 인민폐로 바꿔가야 했다. 이러한 과정에서 돈 장사들이 생겨났다. 일부는 북한 돈으로 싼 해산물이나 마른수산물을 사가기도 했다. 회령은 이러한 환경에서 일찍부터 돈 장사가 활성화되었다. 1993년 1월 최고인민회의 결정으로 외화관리법이 채택되었다. 그 다음해 1994년 6월 정무원 결정으로 공식화되었다. 이러한 조치는 외국기업투자, 공장기업소, 단체, 주민들에게 적용되는 외화관리의 일반적인 원칙을 입법화한 것으로서 불법적인 외환거래가 이루어지는 계기가 되었다.<sup>40)</sup> 회령에서도 이러한 조치이후에 돈장사는 더욱 활성화되었다. 회령호텔이나 외화상점 그리고 외화별이 사장과 밀수하는 사람들은 외화를 취급하게 되는데 주로 사용한다. 큰돈을 가진 사람들은 만약 북한 돈으로 가지고 다닌다면 마대자루로 한가득 담아서 다녀야 하기 때문에 금방 검열을 받고 만다. 그래서 달러나 인민폐로 바꿔가지고 다닐 수밖에 없다. 회령에서는 큰 돈 장사는 10명 정도 있다. 이 10명에는 또 딸린 돈 장사가 5-6명이 있다. 사실 회령은 마약거래를 많이 하는 도시 중의 하나이다. 마약 거래시 달러나 인민폐를 북한 돈으로 바꿔가기 때문에 돈 장사가 필요하다. 큰 장사를 하는 사람들은 달러로 가지고 다닌다.

#### 제4절 북한 계획경제 시스템의 변화

고난의 행군 이전에는 국가주도 계획경제가 돌아갔던 시기이고 고난의 행군 때에는 계획경제시스템이 붕괴되었고 이러한 붕괴된 계획경제를 대체하기 위해서 시장 시스템을 도입하면서 계획경제 시스템의 변화를 가져왔다. 1998년 북한은 전국적으로 장마당이 되어 버린 상황에서 각 지역에 시장을 건설하고 이제 스스로 식량과 생활필수품을 장마당에서 공급할 수 있도록 조치를 취한 것이다. 이러한 시장 시스템의 도입은 크게 두 가지 측면으로 생각할 수 있다. 즉 유통(시장)과

38) 사사여행자란 중국조선족이 북한의 친척을 방문하는 여행자를 말한다. 그러나 중국의 친척들은 장사를 목적으로 입사증을 떼서 방문하여 물건을 팔았다. 홍콩시장 때에는 일일로 장세를 내고 와서 장사를 하였으나 강안시장 안으로 합치면서는 사사여행자들은 그들은 1년에 한 두 번 나올 수 있으며, 1달 정도 북한에 머무를 수 있었다. 하지만 뇌물을 주면 2-3달 동안 있을 수도 있고 다른 사람의 명의를 빌려 다시 나올 수도 있었다.

39) 홍콩시장이란 1983-1988년까지 회령시에 중국조선족 300여명 상인들이 하루하루 입사증을 받아 회령교두를 통해서 들어와서 회령역에 골목에서 장사를 했는데 그 환경이 홍콩과 같이 화려하다하여 북한주민들이 홍콩시장이라고 명명했다.

40) 광명일, “북한 ‘지역시장’의형성과 발전에 관한연구- 해주시장 사례를 중심으로.”(북한대학원대학교 석사학위논문, 2012)

생산의 허용이다. 이러한 조치는 민간 참여를 유인하여 계획경제를 하기 위한 하나의 방법이었다. 그러면 북한 계획경제 운영방식의 변화를 유통, 생산, 금융측면에서 설명해보자.

〈표3-5〉 북한 계획경제 운영방식의 변화

구분	국가주도 계획경제	고난의 행군	민간참여 계획경제 <sup>41)</sup>
시기	~1994	1994~1998	1998~2012
경제시스템	국가주도 계획경제시스템	국가주도 계획경제시스템 붕괴	유통, 생산 민간 참여 허용
유통	국영 유통망 작동	중앙 배급시스템 붕괴 국영 인프라 마비	개인 유통 수단 도입 개인 도매상인 출현
생산	국영공장기업소 원자재 공급 원활	국영공장기업소 원자재 공급 마비	국영공장기업소 임대/ 노동형태 변화(임가공) 가내 공작소 출현
금융	국영은행 작동	국영은행의 업무 마비 내화의 가치 하락 달러의 가치 상승	사금융 활성화 (돈주) 협동조합 발생 생산/유통 합작 자금대여

출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료

<표3-5>를 보면 먼저 유통부문에서 고난의 행군이전에는 중앙 배급시스템을 통하여 식량과 생활필수품을 북한주민들에게 공급하였다. 하지만 중앙 배급시스템이 붕괴되고 국영 인프라가 마비되면서 시장에 유통될 중국의 물품들이 국가가 아니라 개인들이 기차, 도로교통을 이용하여 새로운 개인 도매상인들이 출현하였다. 이러한 도매상인들은 사 금융(돈주)의 도움이 없이는 활성화되기 어렵다. 돈주들은 몇 사람들이 합작하여 자금을 만들고 이러한 자금력으로 중국으로부터 물품을 가져오거나 도매를 하며 시장이나 상점, 백화점에 물품들을 도매하거나 다른 소규모 도매상인들에게 물품을 제공하는 일을 한다. 이러한 사 금융의 형태는 조합 형태와 같은 역할을 한다.

생산부문을 살펴보면 고난의 행군이전은 국영공장기업소에서 국가의 계획에 의해 생산이 이루어졌는데 고난의 행군시기를 계기로 국영공장기업소는 국가의

41) 민간참여 계획경제란 북한의 계획경제의 운영방식을 고난의 행군이후에 자생적으로 나타난 시장화는 국가차원에서 볼 때 유통, 생산 부문에서 일부 민간참여를 허용하여 마비된 계획경제를 대체하려고 하였다. 이러한 차원에서 자생적으로 나타난 유통과 생산형태를 가리켜 민간참여 계획경제라고 명명한다.

원자재 난으로 인해 원자재를 공급 받지 못하게 되었다. 일 년의 한 번씩 오는 김정일, 김일성생일날 선물을 만드는 일을 제외하면 할 일이 없게 된다. 그래서 더 벌이 조나 8.3돈을 내면 공장기업소에 나오지 않아도 된다.<sup>42)</sup> 이러한 값싸고 풍부한 노동력을 이용하여 중국의 자본과 기계 설비를 지원받아 외화벌이를 위한 입가공 피복 공장이 생겨났다. 평양의 20개 피복회사 중 10개 회사는 중국의 위탁 가공을 위해 24시간 내내 공장기업소를 운영 하고 있다.<sup>43)</sup> 평양에 있는 다른 10개의 피복 공장은 국가의 원자재는 거의 없는 상황에서 선물을 만드는 일만 있기 때문에 공장기업소 사장은 돈주들이 투자하여 중국으로부터 천을 구매하고 유행하는 옷을 디자인해서 옷을 생산하여 경우 공장기업소의 얼마의 수익금을 내면 빌려주는 일을 한다. 돈주들은 공장기업소의 기계설비와 노동력을 활용하여 옷을 생산하고 이렇게 생산한 옷은 각 지역의 도매상인을 걸쳐 시장으로 들어가게 된다.

마지막으로 금융에 대해서 알아보자. 고난의 행군시 은행업무의 마비로 내화의 가치가 하락하였다. 또한 북한에서는 돈을 많이 가지고 있는 사실을 알게 되면 처벌되는 경우가 많기 때문에 되도록 화폐를 은행에 저금하지 않고 집에서 저장하는 일이 많다. 그래서 더욱 북한주민들은 국영은행을 잘 이용하지 않는다. 또한 북한정부의 잦은 화폐교환으로 불안한 사람들은 내화를 달러로 보관하는 경우가 많고 많은 자본을 가지고 있는 돈주들은 달러를 가지고 있을 수밖에 없어 돈을 환전해주는 돈장사들이 생기게 되었고 자금이 넉넉한 사람들은 생산과 유통에 투자하는 사람들이 생겼다. 소자본을 가지고 있는 사람들은 함께 합작하여 투자하는 방식을 많이 하는데 벌이차나 써비차를 살 때나 상점이나 백화점에 투자할 때 많이 사용한다. 이러한 현상은 협동조합의 형태로 생각할 수 있다.

42) “우리 공장기업소에는 더 벌이나 8.3돈을 내고 안 나온 사람들이 많다. 그들은 한 달에 1만원이나 많게는 3만원을 내면 모든 공장기업소의 출근을 한 것으로 해주고 생활충화는 학습도 나오지 않아도 된다. 그들은 주로 장사를 하는데 능력이 있는 사람으로 간주하기 때문에 간부들은 좋아한다.” (2009년 탈북자 사례 17)

43) “저는 평양에서 대학을 다녔는데 돈이 없어서 그만 두고 돈을 벌기 위해서 피복 공장을 들어가게 되었다. 처음에는 시다를 했는데 물품을 납품할 때는 잠을 안 재우고 24시간 공장을 돌리기도 했다. 이곳은 식량과 생활필수품을 다 제공해주기 때문에 먹고 사는 것은 걱정을 안 해도 되며 월급도 6,000원을 받았다. 기술이 있는 사람들은 더 많은 월급을 받는다.” (2011년 탈북자 사례 22)

## 제4장 북한시장의 실태분석 및 변화과정

고난의 행군 이전의 계획경제는 국가주도 계획경제라고 할 수 있다. 계획경제 시스템에 의해서 국가의 계획가운데 원자재가 공장기업소로 배분되며 국영유통망에 의해 식량과 생활필수품이 배급되었다. 하지만 고난의 행군이후 국가의 총체적인 경제난에 의해 중앙배급시스템이 마비되고 공장기업소의 원자재도 공급이 되지 않는 상황에서 몇몇 군수공장을 제외한 국가의 계획경제가 붕괴되었다. 이러한 상황에서 북한주민들은 자기의 직업을 이용하여 생존전략을 수립해야 했다. 이러한 생존전략을 3가지로 분류할 수 있다. 유통(도소매업, 거래비용(뇌물))과 생산(소토지, 가내수공업, 가내서비스업, 짐승 기르기), 금융(사 금융, 협동조합)이다. 고난의 행군이후에 이러한 생존전략의 변화들은 주민들의 비공식적인 직업이 되었고 생계를 유지하게 되었다. 국가는 계획경제의 운영방식의 변화를 통한 민간 참여 계획경제를 꾀하였다. 이러한 계획경제의 특징은 기존의 중앙배급시스템을 대신하여 시장시스템을 도입하여 유통과 생산영역에서 개인 참여를 허용했으며, 자생적인 개인도매 상인들이 생겨났고 교통, 통신의 인프라도 형성시켰다. 생산영역에서도 노동형태의 변화와 가내공작소의 출현, 국영공장기업소의 임대 나타났다. 금융측면에서도 사 금융 돈주는 가내공작소와 공장기업소임대하여 물품을 만드는 생산영역과 물품을 유통하여 상점 및 백화점에 물품을 투자하는 유통영역에 투자할 뿐만 아니라 큰 자본이 많이 드는 영역에는 공동 투자하여 합작하는 협동조합형태의 유형이 보인다. 본 장에서는 유통부문, 생산부문, 금융부문을 나누어 분석하되, 먼저 북한시장의 상호연결성 및 위계와 유통부문에 있어서 회령의 경우, 그리고 평양, 해주, 회령을 종합하여 살펴보자. 생산과 금융부문에서는 평양, 해주, 회령을 종합하여 설명한다.

### 제1절 유통부문

#### 1. 북한시장의 계층구조 분석

도시의 크기에 따라 배후지역에 미치는 영향이 다르게 나타나는데 대도시일수록 중심지로서의 역할이 크다. 그래서 더 넓은 지역으로 재화와 서비스를 제공한다. 그래서 중심지는 다른 지역과 비교해 볼 때 순위(rank), 계층(order)을 가진다. 상위 계층의 중심지는 지리적으로 하위 계층 중심지를 지배하게 된다. 도시가 이런 계층현상이 일어나는 것은 상위 계층 중심지가 하위 계층 중심지보다 더 많은



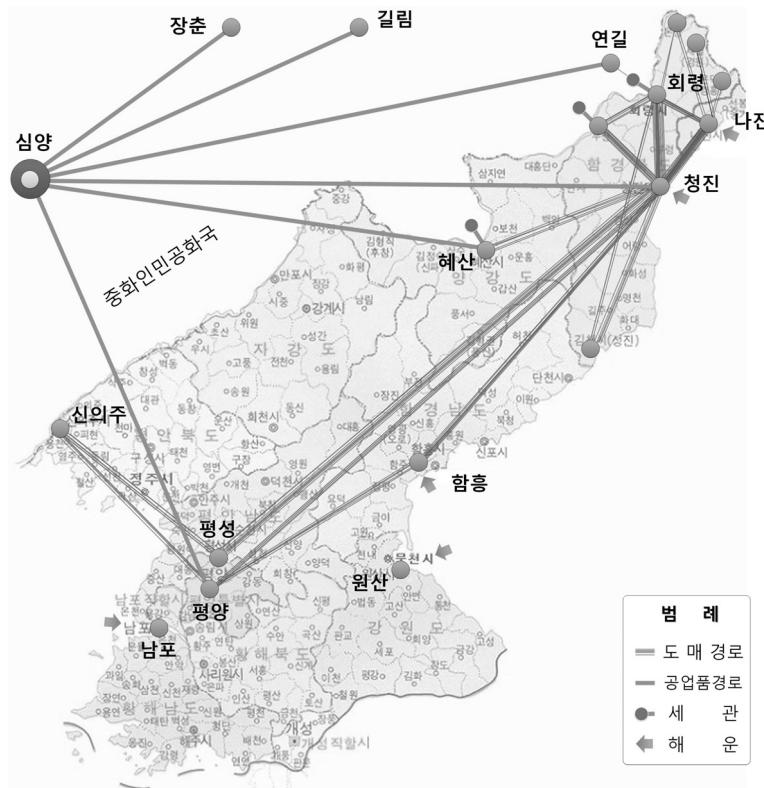
재화와 서비스를 가지고 있기 때문이라고 설명할 수 있다.

1) 회령시장의 유통구조

회령시장을 중심으로 도시의 중심지 계층성, 도시간의 물품 유통 네트워크를 살펴보면 다음과 같다.<sup>44)</sup>

청진은 함경북도에서 가장 큰 중심지로서 나진을 통해 들어오는 물품들을 함경북도 각 도시에 재화와 서비스를 제공하고 있다. 다음은 회령시로서 물품거래횟수가 39이고, 시장수가 3개 그리고 상인 수는 2,500-3,000명이다.

회령시장은 회령시 안에 유선이나 세천, 궁심 지역과 각 농촌에 재화와 서비스를 제공하는 역할을 하고 있다. 시장의 규모와 유통 경로 횟수를 보면 상위계층은 청진, 중위계층은 회령, 하위계층은 유선으로 계층이 형성됨을 알 수 있다.

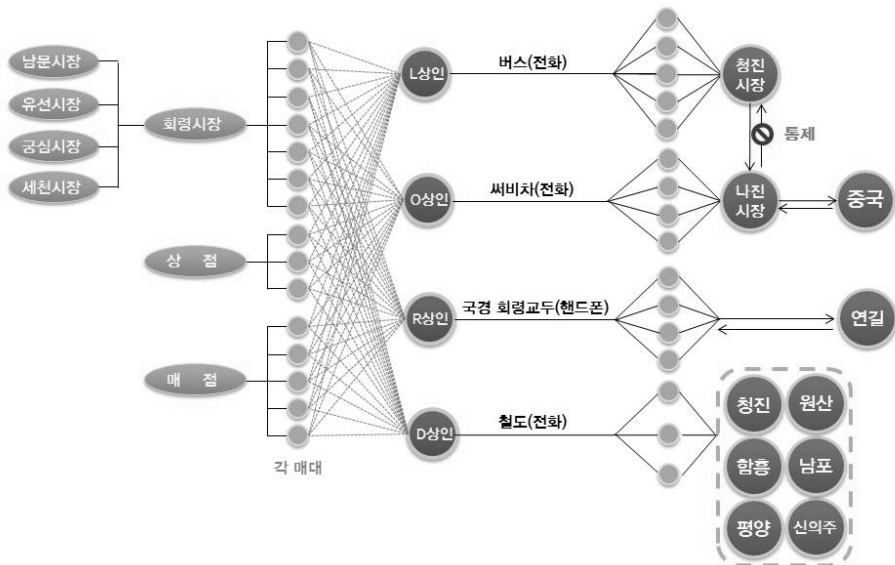


〈그림4-1〉 회령을 중심으로 하는 물품의 유통구조

44) 박인옥, “북한 시장의 공간적 구조와 기능 변화에 관한연구” (고려대학교 박사학위논문, 2013), pp.124-157

<그림4-1>은 회령을 중심으로 상위계층과 하위계층을 그림으로 나타낸 것이다. 상인들의 도매 유통횟수를 통하여 유통의 패턴을 발견 할 수 있다. 회령을 중심으로 위로는 청진, 나진이 상위 계층이고, 청진, 나진의 상위계층은 중국의 심양임을 알 수 있다. 심양은 1천만 명의 큰 도시로서 공업품을 신의주, 평양, 혜산, 청진, 연길, 길림, 장춘에 재화와 서비스를 배후지역에 제공하는 역할을 하고 있다.

회령으로의 물품 유통체계를 네 가지로 나누어 설명해 보자. 첫째, 청진에서 회령으로 물품을 유통하는 체계이다. <그림4-2>상인들 간의 네트워크에서 L상인의 사례처럼 청진에서 회령으로 물품을 유통하여 회령시장의 매대나 상점, 매점에 물품을 유통한다. 하루에 3대의 버스가 3번씩 왕복하여 상인과 물품들을 실어 나르고 있다. 하루에 360-450명의 도매상인들이 청진에서 회령으로 물품을 도매하고 있는 셈이다.<sup>45)</sup>신용이 있는 사람들은 직접 청진까지 가지 않고 전화만 하면 버스를 통하여 회령에서 물건을 받아볼 수도 있다. 둘째, 회령에서 써비차를 이용하여 나진에서 물품을 가져다가 회령시장이나 상점, 매점에 물품을 도매하는 경우이다. 나진 도매 O상인을 통해서 도매내용을 자세하게 알 수 있다.



<그림4-2> 회령을 중심으로 하는 유통 네트워크

45) 회령과 청진에 하루에 3대가 3번씩 왕복을 한다. 새벽 5, 6, 7시 떠난다. 8, 9, 10시에 청진에서 회령으로 들어온다. 11, 12, 1시에 떠나고 오후 2, 3, 4시에 들어온다. 오후 5, 6, 7시 떠나고 저녁 8, 9, 10시에 들어온다. 도매상인들은 이 버스를 이용한다.” (2011년 탈북자 사례 26)

셋째, 회령교두를 통해서 회령시장이거나 상점, 매점에 물품을 도매하는 경우이다. 이 경우는 보통 화교들이 다리를 놓거나 자기가 직접 하는 경우가 있다. 사사 여행자를 통해서도 물품을 들어올 수가 있다. 넷째, 철도를 통해서 남포나 평양, 평성, 함흥, 김책, 청진을 통해서 물품들이 회령시장으로 유통된다. 특히 남포에서는 소금이 함흥에서는 신발, 김책에서는 철제품, 청진에서는 공업품이나 학용품들이 유통된다.

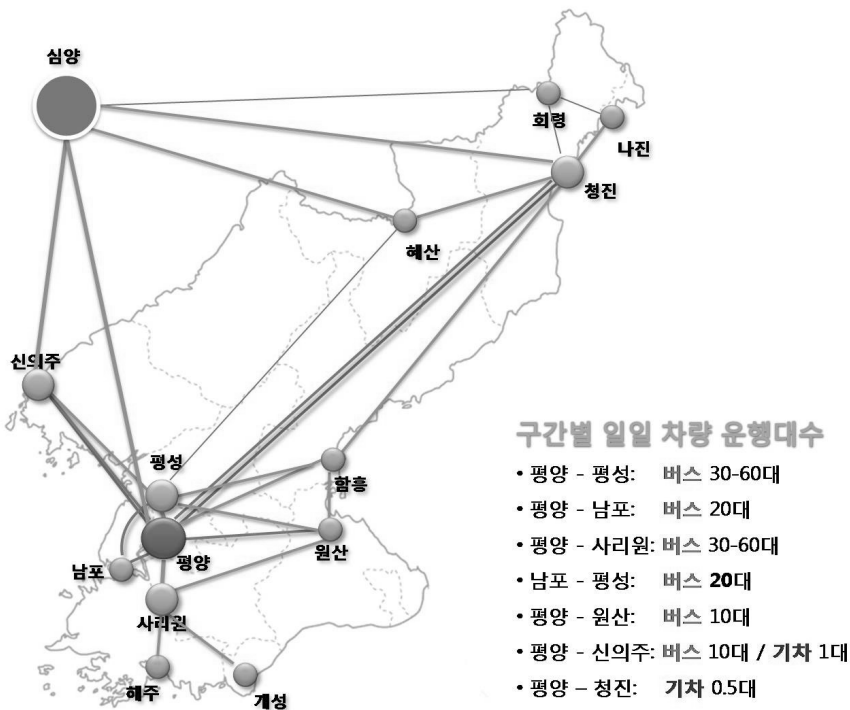
## 2) 북한시장의 계층구조 : 평양, 해주, 회령 중심으로

도시간의 계층성을 파악하기 위해서 도로나 기차의 운송 인프라를 통하여 알 수 있다. 각 도시별 버스나 기차의 횡수를 가지고 물품의 흐름을 도시 간의 위계성을 살펴보자. <그림43>는 구간별 일일 차량 운행대수를 통해본 도시간의 관계를 잘 보여 주고 있다. 먼저 평양은 북한에서 물류와 유통의 중심지이다. 평양으로 들어오는 물품을 몇 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 신의주는 단동을 통하여 유통되는 물품들은 대략적으로 70%로 평안도, 황해도 지역의 물품들을 제공한다. 2,000년대에 신의주-단동의 철교에서는 하루 평균 이동인 수가 3,000명이 넘고 차량도 200여대 가 남는다. 주 3회 운행하는 평양-베이징 간 여객열차 이용객도 연6만명에 이른다. 2004년에는 단동-평양 간 관광버스 노선이 생기면서 이를 이용하여 장사도 이루어지고 있다.<sup>46)</sup> 신의주-평양간의 기차와 버스를 통한 물품이동이다. 이러한 열차는 주로 중국에 나가있는 외화벌이 회사의 부인들이 물품들을 평양으로 보내는 경우 이용한다. 화교들이나 심양 그리고 신의주 맞은편인 단동을 통하여 물품들이 대량으로 평양과 평성으로 들어오고 있다. 하루에 1대 기차가 오가면서 중국 상품들이 평양으로 유통된다.<sup>47)</sup> 신의주-평양의 구간은 기차뿐만 아니라 버스도 10대 다닌다. 버스 이용자는 대부분 장사를 목적으로 타는 사람이 많다. 둘째, 청진-평양의 구간은 청진이 도매지역이기 때문에 평양에 영향을 미친다. 나진을 통해 물품들이 들어와 도매지역을 형성하고 있는 청진은 함경북도와 함경남도,

46) 이옥희, 「북중 접경지역 : 전환기 북·중 접경지역의 도시네트워크」 (푸른길, 2011) p.223-224.

47) “저는 평양 중구역에 있는 중구시장에서 공업품장사를 15년 했다. 평양은 특별구역이기 때문에 힘이 있는 기관들은 신의주에서 평양까지 물품을 가져오지만 힘이 없는 기관들은 신의주-평양 구간 중간에 신안구역에서 일부의 물품들이 유통되며 이러한 물품들은 벌이차를 이용하여 평성으로 물품을 이동한다. 신의주와 평양구간이 북한에서는 가장 물품의 이동이 활발하게 이루어지고 있다. 물품을 받을 때는 중국북경에 외화벌이 회사로 나가 있는 큰 언니가 내가 요구하는 물품들을 보내주는데 일주일에 두 번 다니는 국제열차를 이용하였다. 평양의 상인들은 주로 신의주에서 평양으로 하루에 한 번 있는 기차를 주로 이용한다. 신의주-평양 그리고 신의주-평성으로의 물동량은 북한전체의 60-70%를 차지하는 가장 물동량이 많은 구간이다.”(2011년 탈북 사례23)

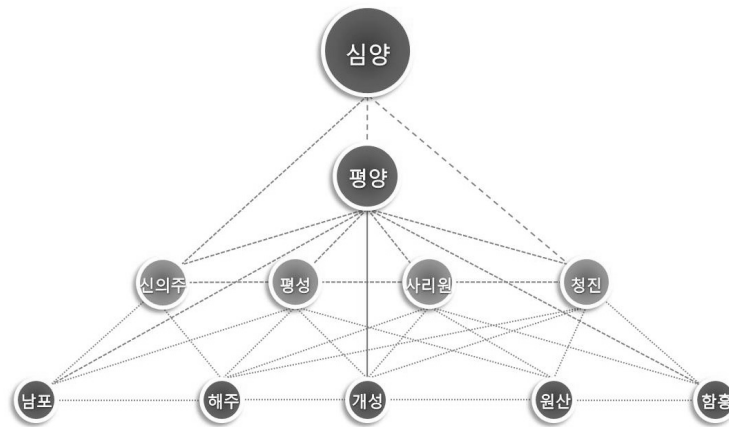
강원도, 사리원, 해주, 개성까지 물품의 유통에 영향을 둔다.<sup>48)</sup> 셋째, 평양을 중심으로 하는 수도권이다. 평양은 가장 인구가 많을 뿐만 아니라 정치, 경제, 사회문화 모든 영역에서 북한에서 중심지이다. 유통도 마찬가지이다. 물품이 신의주에서 평양으로 들어와 평성이나 사리원으로 유통되기도 하고 신의주와 청진을 이어주는 전국적인 도매지역으로 작용하는 평성에서 물품들이 들어오기도 한다. 가장 별이차가 많이 다니는 지역 또한 평양과 평성이다. 대략 하루에 30-60대 정도 별이차가 다니며 물품들을 유통하고 있다. 또한 평양과 사리원은 하루에 30-60대 별이차가 다니며 해주, 개성, 원산, 함흥으로도 버스가 다니고 있다. 평양과 남포 또한 20대의 버스가 운행하고 남포와 평성은 20대 정도의 버스가 운행한다. 북한에서는 평양을 중심으로 수도권 평성, 사리원, 남포 등이 물류의 허브 역할을 하고 있다.



〈그림4-3〉 교통수단으로 본 도시간의 계층성  
(탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

48) “저는 함흥과 평양에서 외화벌이회사를 운영하였다. 외화벌이회사는 중국의 대방과 사업을 하여 현금대신 일부를 북한에서 필요한 식료품이나 공업품으로 받는 경우가 많았다. 신의주를 통해서도 평안북도, 평안남도, 평양과 수도권, 황해도지방 해주, 개성까지 북한전체의 60-70%의 물동량에 영향을 주고 청진을 통해서도 함경북도, 함경남도, 강원도, 사리원, 해주, 개성까지 30-40%의 물품유통에 영향을 준다. (2009년 탈북 사례 25)

평양에는 두 개의 시외버스 터미널이 있는데 하나는 서 평양 시외버스 정류장이 있다. 어떤 건물도 없는 공터에 버스가 집결되어 있으며 행선지가 적혀있는 팻말이 있을 뿐이다. 대형 버스와 중형버스가 있으며 사람들이 다 차면 출발한다. 이곳에서는 대개 사리원과 멀리는 해주, 개성, 함흥, 원산까지 갈 수 있는 버스가 대기하고 있다. 동 평양 시외버스 정류장은 서 평양 시외버스 터미널과 비슷하며, 행선지는 평양에서 평성으로 가는 별이차가 제일 많으며 남포와 신 안주, 신의주까지 운행한다.<sup>49)</sup> 북한에서 이러한 물품의 흐름을 주도하고 있는 곳은 평양이고 이러한 평양은 평성이나 사리원을 통해 전국으로 물품들을 공급하며 또한 물품들이 집결되는 곳이기도 하다. 좀 더 상위의 계층에는 중국의 심양이 있다.



〈그림4-4〉 물품의 유통체계로 본 도시간의 계층체계  
(출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

중국의 심양은 1천만 명의 큰 도시로서 평양의 수위도시이며 북한의 식량과 생활필수품을 공급하는 상위의 계층중심지로 설명할 수 있다. 이를 정리하면 <그림4-5>와 같이 도시간의 위계성을 설정할 수 있다.

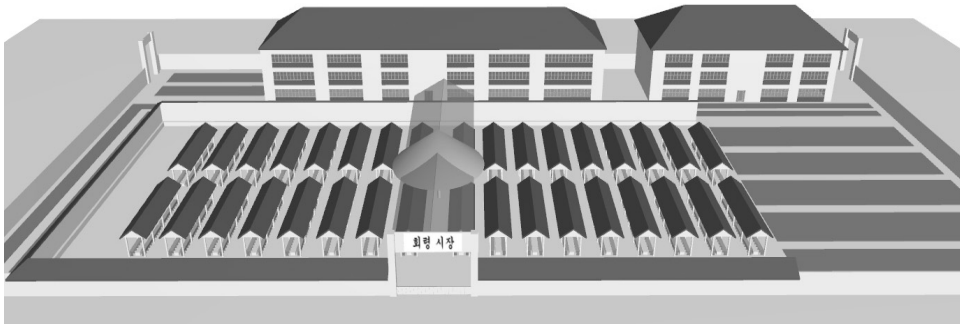
49) “저는 별이차를 기업소 명의로 돈을 주고 사가지고 평양과 평성을 운행하였다. 동 평양 시외버스 정류장은 공터를 이용하여 형성되었으며 별이차는 중소형버스를 말하며 35명에서 40명 정도 탈수 있는 차이다. 이러한 차는 승객이 빨리 차기 때문에 빨리 운행할 수 있는 장점이 있다. 버스는 10대 정도 있었는데 신 안주나 신의주 같이 멀리 가는 차로 이용하였다. 동 평양 시외버스 정류장도 마찬가지이다. 이러한 정류장의 승객은 주로 평양을 중심으로 평성, 사리원, 남포, 신 안주, 신의주, 해주, 개성, 원산, 함흥 등 도매를 하는 상인들이 대부분이다.”(2012년 탈북 사례9)

## 2. 북한시장의 유통현황 분석

북한시장은 매대 구조는 한 매대에 40-45명이 있으며, 서로 등을 지고 있다. 매대의 주요 품목을 보면 보통 식량과 생활필수품이 있다. 주로 공업품, 식료품, 농산물, 축산물, 수산물 등이 있다. 공업품이나 식료품 몇 가지만 중국에서 물품이 들어오지만 대부분의 것들은 국내산이다. 매대 구조는 상인수를 중심으로 물품들을 분석하고 장세와 원산지를 분석해 보자.

### 1) 회령시의 유통현황

현재 위치해 있는 회령시장은 2006년 건립된 시장으로서 옛 성천남자 고등중학교 자리에 새롭게 건설되었다. 회령시장 자체의 규모는 성천남자고등중학교자리에 시장을 꾸렸기 때문에 운동장에 그대로 시장의 건물이 들어섰다. 그래서 직사각형의 모양을 띠고 있다.<sup>50)</sup> 이곳에서 장사했던 상인들과 구글어스를 이용하여 회령시장을 재현하였다. <그림4-5>을 보면 회령시장의 모형 45개의 긴 매대가 있는데 각 매대는 40-50명의 상인을 수용할 수 있다. 각 상인은 70-80cm 크기의 매대 공간을 차지하고, 그 크기는 다른 북한 시장에서 알려진 것과 비슷하다. 매대를 사용하지 않고 바닥에서 장사하는 사람도 있다. 이들은 매대에서 장사하는 사람들보다 장세를 적게 내며 고정된 자리도 없이 사용한다. 시장 뒤쪽에는 옛 학교건물 2동이 있는데 한 동은 1층은 시장관리소와 식당으로 사용하고 2-3층은 상인들의 집 보관소로 사용한다. 다른 한 동은 1층에는 연료사업소와 연료사업소에서 꾸린 상점으로



<그림4-5> 회령시장의 3D 모형 (2009~2012년 기준)

(출처 : Google 위성지도와 탈북자인터뷰 자료)

50) In-Ok, Kwak. Lankov, Andrej. Seok-Hyang, Kim. "A North Korean City After the *juche* Socialism : past and present of the Hoeryong City Market" (KOREA REVIEW - INTERNATIONAL POLICY INSTITUTE, Volume1, Number1, 2011) p.40-61.

사용한다. 성천동이 집이 아닌 상인들은 물건을 보관해야 하는데 시장 안에 있는 물품보관소에는 많은 양을 보관하기엔 역부족이기 때문에 시장 가까운 집들에 물품을 보관하고 보관비용을 낸다. 각각의 긴 매대에는 40-50명의 상인들이 있는데 각 매대 마다 대표자가 한 명씩 있으며 그들은 시장관리소와 협의하여 시장을 이끌어 나간다.

<표4-1>회령시장 물품의 종류 및 장세, 원산지를 보면 상인수는 공산품은 1,065명, 농산물은 645명, 축산물은 100명, 수산물은 170명, 식료품은 560명, 기타는 640명으로 총 매대 상인은 1,380명이고 마당상인은 1,740명이다. 장세는 주로 수익이 높은 물품일수록 많이 내고 적으면 적게 낸다. 원산지는 공산품일 경우는 중국산 57.2%이고 북한산 42.8%, 농산물은 중국산 50%, 북한산 50%, 축산물과 수산물은 북한산 각 각 100%이고, 식료품은 중국산 34.2%, 북한산 65.8%이다. 중국산이 상대적으로 높은 것은 공업품과 농산물이며, 축산물과 수산물은 100%북한산이고 식료품 또한 북한산이 높음은 가내수공업을 통해 생산이 많이 일어나고 있음을 볼 수 있다.

<표4-1> 회령시장의 내부구조 현황 (2009~2012 기준 추정치)

물품명	시장 안		장세			원산지		
	매대	마당	매대	마당	소계	중국산	북한산	
공산품 (1,065명)	의류	370	0	1,000		370,000	60	40
	중고 옷	90	60	800	500	102,000	100	0
	모자	20	0	300		6,000	0	100
	양말	70	0	400		28,000	0	100
	이불, 천	15	0	400		6,000	100	0
	신발	150	0	800		120,000	80	20
	잡화	75	0	300		22,500	70	30
	그릇	60	0	900		540,000	95	5
	학용품	50	0	300		150,000	70	30
	철 잡화	60	40	600	200	44,000	0	100
	가구	0	20	0	200	12,000	0	100
	벽지	50	0	200		10,000	0	100
	레자	0	0	500		15,000	100	0
	가전제품	10	0	2,400		24,000	100	0
	화장품	45	0	1,500		67,500	100	0
합 계	1,065	120	-	-	1,517,000	875 (60%)	625 (40%)	
농산물 (645명)	쌀·곡물	75	50	600	500	70,000	60	40
	밀가루	20	0	500		10,000	100	0

물품명		시장 안		장세			원산지	
		매대	마당	매대	마당	소계	중국산	북한산
	야채	0	300	200		60,000	10	90
	과일	30	20	800	500	34,000	80	20
	독초담배	0	50	0	200	10,000	0	100
	합 계	125	420	0	-	184,000	250 (50%)	250 (50%)
축산물 (100명)	정육점	0	50	0	3,500	175,000	0	100
	짐승	0	50	0	300	150,000	0	100
	합 계	0	100	0	-	325,000	0	200 (100%)
수산물 (170명)	마른 것	60	0	120	0	7,200	0	100
	생물	0	110	0	400	44,000	0	100
	합 계	60	110	0	-	51,200	0	200 (100%)
식료품 (560명)	음식	0	120	0	300	36,000	0	100
	콩기름	30	0	500	0	15,000	60	40
	조미료	70	0	800	0	56,000	50	50
	설탕가루	30	0	600	0	18,000	95	5
	사탕	0	80	0	100	8,000	0	100
	과자	0	150	0	400	60,000	0	100
합 계	130	350	0	-	193,000	205 (30%)	395 (70%)	
기타 (640명)	휘발유	0	30	0	0	0	100	0
	돈 장사	0	30	0	0	0	-	100
	석탄/나무	0	200	0	0	0	0	100
	짐수레	0	200	0	0	0	0	100
	자전거	0	180	0	0	0	100	0
합 계	0	640	-	-	0	200 (40%)	300 (60%)	
총 합계		1,380	1,740	-	-	2,270,200	1,530 (40%)	1,970 (60%)

출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료

## 2) 대표시장의 유통(시장)현황 : 평양, 해주, 회령

평양, 해주, 회령시장을 보면 만경대구역은 시장이 2개 있는데 당상시장은 상인이 3,000명, 칠골시장은 상인이 3,500명이다. 해주는 해주시장, 동 해주시장, 경기장 시장 세 시장이 있다. 해주시장 상인은 3,000명이고 동 해주시장 상인은 800명, 경기장 시장은 1,500명 정도 이다. 회령은 2개의 시장이 있는데 회령시장은 2,500명, 남문시장은 100명이다. 해주와 회령에는 백화점이 없지만 평양에는 백화점이



있다.<sup>51)</sup> 이런 백화점은 주로 국내 공장기업소에서 생산되는 물품들을 전시하거나 배급카드로 물품을 사는 사람도 있다. 하지만 워낙 질이 안 좋아서 농촌사람들이 사곤 한다. 상점은 백화점은 국정가격으로 물품을 팔기 때문에 이윤이 남지 않는다. 그래서 형식적으로 차려 놓고 옆에는 도매상인들이 중국물품을 많이 드러놓아서 그 물건을 팔고 있다. 중국으로부터 공업품이나 식료품을 도매하여 상점이나 백화점에 상품을 넣는다. 이득금의 얼마는 사용료로 상점이나 백화점에 이득금 얼마를 준다.

평양 만경대 구역에는 상점이 공업품상점이 10개, 식료품상점이 15개, 남새상점이 15개 있다. 이런 상점 역시 20%는 북한상품을 진열해 놓고 한편으로는 80%정도 중국물품들을 팔고 있다. 식료품상점 같은 경우에는 개인집에서 만든 빵이나 과자 사탕이 진열되어 있다. 해주는 공업품상점 21개, 식료품상점 26개, 남새상점 26개가 있다. 회령도 공업품 상점 7개, 식료품 상점 10개, 남새상점 10개가 있다. 매점과 개인집 매대는 평양 만경대 구역은 1,400개, 해주는 1,300개, 회령은 300개가 있다. 세 도시를 비교해 보면 시장이나 상점, 매점/개인집 매대는 비슷한 양상을 보이고 있다.<표4-2>

〈표4-2〉 평양, 해주, 회령 소매점 (2009~2012년 기준 추정치)

구 분	평 양(만경대구역)	해 주	회 령
시장	당상시장 (3,000) 칠골시장 (3,500)	해주시장(3,000) 동 해주시장 (800) 경기장시장(1,500)	회령시장(2,500) 남문시장(100)
백화점	광복백화점	-	-
상점	공업품상점 10 식료품상점 15 남새상점 15	공업품상점 21 식료품상점 26 남새상점 26	공업품상점 7 식료품상점 10 남새상점 10
매점	600	600	150
개인집 매대	800	700	150

출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료

51) “평양시의 백화점은 총9개가 있다. 모란봉 구역에 있는 서 평양백화점, 선교구역에 있는 동 평양백화점, 대동강구역에 있는 대성백화점(외화백화점), 만경대 구역에 있는 광복백화점(중국 상품), 중구역에 있는 평양 제1백화점, 평양 제2백화점, 평양역전백화점, 평양아동백화점, 평양 락원 백화점이 있다.”(2012년 탈북자 사례6)

평양에 산다는 것은 큰 특권이기 때문에 평양에 사는 사람들은 식량과 생활필수품이 배급받고 사는 것으로 생각한다. 하지만 평양과 해주, 회령은 동일하게 시장과 소매점에서 식량과 생활필수품을 제공받는다. 비 함경북도 127명 탈북자 설문조사에 따르면 세 지역의 가계소득에서 차지하는 공식적 소득과 비공식적 소득을 비교해보면 공식적인 소득의 비율은 평양 16%, 해주 15%, 그 외 지역 9% 회령 17% 이다. 또한 비공식적 소득의 비율은 평양 85%, 해주 85%, 그 외 지역 90% 회령 83%를 차지하였다. 이러한 비교를 보면 평양이나 해주, 그 외 지역 그리고 회령의 가계소득에서 차지하는 공식소득과 비공식소득의 차이가 별 차이가 없으며 평양에서도 다른 지역과 동일하게 공식적 소득으로 살아가기가 쉽지 않음을 보여주고 있다. 이러한 배급제의 붕괴는 사람들이 많이 살고 있는 평양에 수많은 시장과 소매점들 즉 상점이나 매점 그리고 개인집 매대가 존재함을 볼 수 있다. <그림4-6>은 평양의 주요지역의 시장과 소매점 현황을 잘 보여주고 있다.



<그림4-6> 평양 주요지역의 시장과 소매점 현황 (2009~2012년 기준)  
(출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

<표4-3>는 평양, 해주, 회령의 물품, 장세, 원산지 현황을 비교한 것이다. 물품별 상인 장세와 원산지는 공산품이 제일 많은 비율을 차지한다. 원산지의 비율을 보면 30-40%는 자체 가내수공업을 통해 생산하고 70-60%는 중국을 통해 물품이 유입될 것을 짐작할 수 있다.

〈표4-3〉 평양, 해주, 회령의 시장 내부 현황

구 분	평 양	해 주	회 령	
시장 명	당상시장	해주시장	회령시장	
위치	만경대구역	양사동	성천동	
기준연도	2009~2012	2009~2012	2009~2012	
인구(2008기준)	321,690(명)	273,300(명)	153,532(명)	
공산품	상인수(명)	1,356	1,367	1065
	장세소계(원)	1,587,500	1,257,150	1,517,000
	원산지(중국/북한)	70/30%	70/30%	60/40%
농산물	상인수(명)	560	526	645
	장세소계(원)	385,500	497,500	184,000
	원산지(중국/북한)	30/70%	40/60%	50/50%
축산물	상인수(명)	145	80	100
	장세소계(원)	150,000	94,000	325,000
	원산지(중국/북한)	0/100%	0/100%	0/100%
수산물	상인수(명)	140	670	170
	장세소계(원)	165,000	99,000	51,200
	원산지(중국/북한)	10/90%	0/100%	0/100%
식료품	상인수(명)	800	705	560
	장세소계(원)	315,000	662,000	193,000
	원산지(중국/북한)	40/60%	40/60%	40/60%
합 계	상인수(명)	3,000	3,300	2,500
	장세(원)	2,600,000	2,600,000	2,200,000
	원산지(중국/북한)	30/70%	30/70%	30/70%

출처 : 탈북자 10명의 심층 인터뷰 자료

세 지역 모두 농산물은 중국산이 30-50%가 되는데 부족한 식량이 중국으로부터 들어온다. 축산물과 수산물은 세 지역 모두 국내에서 90-100% 조달하고 있다. 식료

품은 세 지역 대부분 30-40% 중국으로 물품을 수입하고 나머지는 자체로 가내수공업을 통하여 조달하고 있다. 이러한 시장의 매대 구조를 통하여 물품, 장세, 원산지를 파악한 결과 북한 내의 가내수공업의 현황을 짐작할 수 있다. 중국의 물품에 의존하는 60-70%의 공산품수입, 식료품과 농산물(쌀, 식량)은 30-40% 중국으로 수입하고 있음을 보여주고 있다. 나머지 수산물과 축산물은 자체 해결하고 있음을 알 수 있다

## 제2절 생산부문

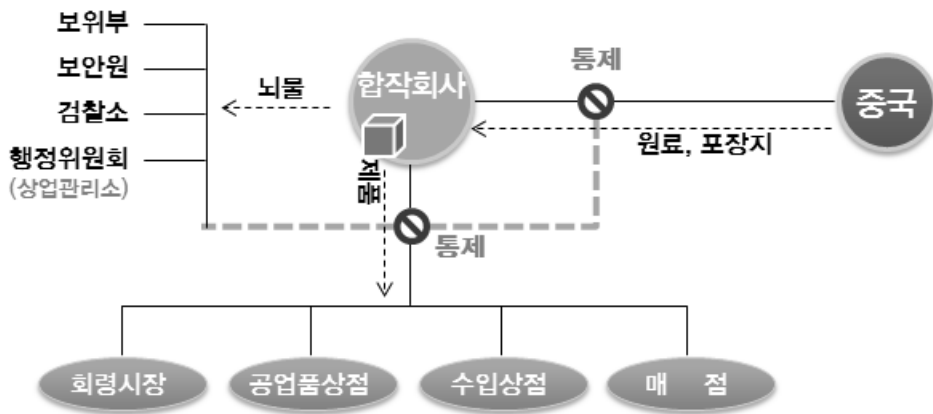
북한에서의 생산이라고 하면 소토지, 가내수공업, 가내서비스업, 짐승 기르기, 그리고 국영공장기업소에서의 생산을 말할 수 있다. 하지만 여기에서 다루는 것은 먼저 공장기업소 기업 운영 방식을 살펴본 다음에 가내수공업, 가내서비스업, 지역별 생산물품 이동 현황을 알아본다. 그리고 생산부문의 입지지역을 분석해 본다.

### 1. 기업 운영 방식

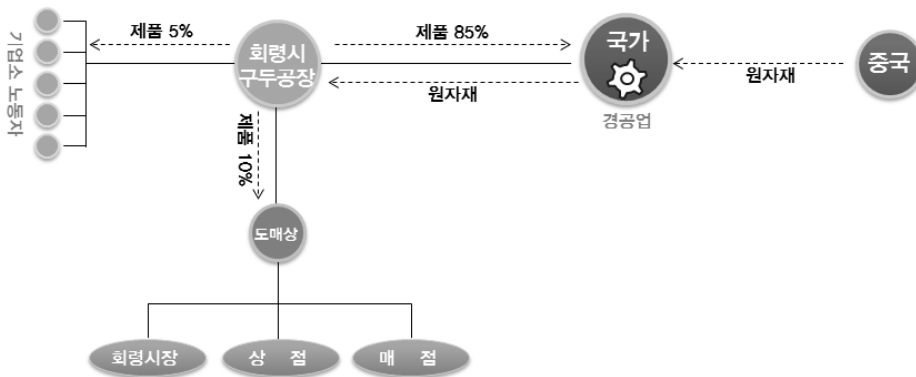
기업 운영 방식은 국영공장기업소와 합작회사 그리고 가내공작소를 구분하여 알아보자. 기업 운영 방식을 분석해 보는 것은 공장기업소를 이해하고 변화상을 살펴볼 수 있다. 북한 공장기업소 변화는 계획경제의 중요한 열쇠를 가지고 있기 때문이다. 이윤을 목적으로 물품을 만들어 시장에 팔게 된다면 시장경제로 가는 것이기 때문이다. 현재 북한경제는 철저히 이것을 통제하고 있다. 먼저 회령 물비누 합작회사는 중국의 기계 설비를 가져와 설치하고 포장지와 원료를 가져와서 물비누를 만들어 제품을 생산한다. 이러한 제품들은 보위부나 검찰소, 행정위원회와 같은 힘 있는 기관에게 10%로 정도 제품을 제공한다. 그 이유는 김일성, 김정일 생일 때나 명절 때 선물을 주어야 하기 때문이다. 나머지 90%는 이윤을 내기 위해 만들었기 때문에 중국이나 회령시장, 회령공업품 상점, 수입상점, 매점으로 제품을 유통시켰다. 하지만 경쟁이 심하여 회사가 망하기도 하고 새로운 회사가 생기기도 한다. 원칙적으로 회령에서는 국영공장기업소에서 나오는 제품은 시장이나 상점에 이윤을 목적으로 파는 것이 금기시 되어 있기 때문에 합작회사가 아니면 쉽지가 않는 일이다. 합작회사는 제품을 제한 없이 팔수 있는 회사임을 알 수 있다.<그림47>

회령구두공장의 원자재 조달 방법과 제품의 유통체계를 보여주고 있다. 회령구두공장은 국가에 의해서 운영되는 회사이다. 이러한 회사는 원자재를 중국으로부터 수입하여 제공하기 때문에 제품을 만들어서 국가에 제공해야한다. 하지만

회령구두공장의 자체비용을 충당하기 위해서 8.3 명목으로 물품의 30%미만은 확대 재생산의 목적으로 이득금을 벌 수 있다. 그래서 회령시장이나 상점과 매점으로 물품이 유통된다. 회령구두공장에서 일하는 노동자들은 신발 만드는 기술이 있기 때문에 회령구두공장에서 가져온 재료로 신발을 만들어 회령시장이나 매점에 팔기도 한다. 이렇게 구두나 천 신발을 만들어 파는 사람들이 회령에서는 20명 정도 있으며, 그 중에서 회령구두공장에 8.3돈을 내고 전적으로 신발을 만드는 가내수공업자도 있다. <그림4-8>



<그림4-7> 회령 물비누 합작회사  
(출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)



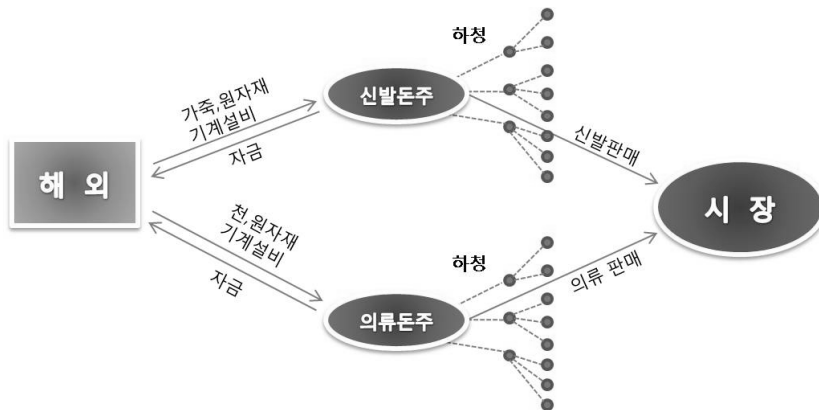
<그림4-8> 회령 구두 공장 (국영 공장 기업소)  
(출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

평양에 있는 국영공장기업소와 새로 생긴 평양 식료품 공장기업소에서 새로운 변화들을 볼 수 있다. 국영공장기업소는 국가의 원자재를 지원받아 물품을 만들고 이러한 물품이 배급으로 가는 국가주도 계획경제이었지만 고난의 행군이후에는 국가에서 원자재 공급이 원활하지 못하여 거의 김일성, 김정일 생일이나 명절 공급 때나 당과류 선물이나 학생들에게 교복을 지불하는 것이 전부였다. 하지만 북한의 값싼 노동력을 이용하는 임가공공장이 늘어나고 있다. 평양만 해도 20개의 피복 공장이 있다. 이 중 10개의 피복 공장은 중국과 합작하여 중국으로부터 원자재와 기계 설비를 지원받아 가공품을 생산하여 수출하는 공장기업소가 늘어나고 있다. 공장기업소 노동자들은 공장기업소로부터 배급과 생활필수품을 제공받고 노동을 제공한다. 2교대로 늦게 까지 공장기업소가 돌아가고 있다.<sup>52)</sup> 이런 임가공 피복 공장이 평성에도 8-10개가 있는데 외화벌이 회사에서 운영하고 있다.<sup>53)</sup> 평양의 피복 공장 중 다른 10개는 새로운 형태로 운영하고 있다. 일 년의 1개월 정도 일할 분량만 있기 때문에 11개월은 할 일이 없다. 선물용 교복으로 국가로부터 제공받은 원자재는 1개월의 분량 밖에 안 되는 일감인 것이다. 이러한 상황에서 노동자들도 먹여 살려야 하고 국가에 수익금(세금)도 내야 하는 상황에서 사 금융(돈주)들이 자금을 투자하여 원자재를 중국으로부터 수입해 가져와서 임 가공품을 만들어 판매하고 있다. 지역마다 새로운 식료종합식품공장을 만들라는 김정일의 지시에 따라 2009년에 평양에도 평양 식료품 공장이 만들어졌다. 이 식료품 공장은 진달래 표 사과 음료수 사탕, 과자, 강정, 참 대술, 맑은술, 맥주, 봉학맥주, 대동강맥주 등 전국적으로 판매되는 것이다. 이 회사의 특히 한 것은 이윤을 위해서 제품을 생산하고 판매 한다는 것이다.<sup>54)</sup>

52) “평양의 피복 공장에 제가 다녔는데요, 임 가공품을 납품일자까지 맞추기 위해서는 2시간 정도 자고 일하는 경우가 많았다. 피복 공장은 자체 발전기로 전기를 운영하기 때문에 밤 새 휘하다. 평양에는 20개 정도 피복회사가 있는데요, 반 정도는 중국과 합작해서 임가공하고 받은 돈주들이 돈을 투자하여 중국에서 원자재를 구입하여 임 가공품을 판매하고 있다.”(2011년 탈북자 사례22, 2012년 탈북자 사례7)

53) “평성에는 평성남자 옷 공장이 역전동에 있다. 외화벌이를 목적으로 중국과 합작하여 원자재와 기계 설비를 가져와서 임 가공품을 만들고 있다. 노동자의 인원은 2,000-2,500명 정도 된다.”(2012년 탈북자 사례9)

54) “평양에 새로 만들어진 평양 식료품 회사는 2009년 정도 만들어져서 새로운 기계 설비를 중국으로부터 가져와서 현대식으로 만들어 진달래 표 사과 음료수, 사탕, 과자, 강정, 참 대술, 맑은술, 맥주(봉학맥주, 대동강맥주) 등 전국적으로 판매된다.” (2012년 탈북자 사례7)



〈그림4-9〉 신발, 의류의 물주의 가내공작소 운영  
(출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

북한에서 가장 필요로 하는 생활필수품은 옷과 신발이다. 또한 북한 실정에 맞는 옷이나 신발을 잘 만드는 사람이 있다면 그 신발은 많이 팔릴 것이다. 먹고 살기 위해서 북한 주민들은 자기 직업과 자기의 능력을 최대화 시켰다. <그림4-9>을 보면 평양 만경대구역에서는 가내 공작소를 운영하는 사람들이 있다. 그들을 사람들은 물주라고 부른다. 왜냐하면 원자재를 해외 중국에서 자금을 투자하여 가죽, 천과 같은 원자재를 사와서 옷이나 신발을 만들기 때문이다. 보통 한 물주 밑에는 20-30명의 재봉사가 있다. 물주는 원자재 공급과 중국에서 만들어진 신제품의 옷과 신발을 같은 신제품을 가져와 조각별로 해체하여 디자인 샘플로 삼고 재봉사들에게 주면 그 밑에 있는 재봉사들이 작업을 해서 가져오면 물주는 하나의 완성된 최종적인 옷을 만든다. 이 과정에서 기술을 노출시키지 않으려고 노력한다. 이러한 노하우를 배워서 직접 가내 공작소를 운영할 수 있기 때문이다. 그래서 최종적으로 옷을 만들 때는 물주 가내 공작소에서 마무리 작업이 이루어진다. 옷이나 신발을 만들 때 원재료부터 기술적인 측면에서 경쟁이 심하다. 이렇게 만들어진 옷들은 시장과 공업품 상점으로 유통되어 소비자에게 전달된다. 기업 운영 방식을 세 가지로 설명하였는데 합작회사와 가내공작소는 이윤을 목적으로 하여 물품을 만들기 때문에 시장이나 상점에서 팔 수 있으며, 경쟁이 심하고 더 나아가서는 소비자의 선호도에 따라 기업의 운명이 달려있어서 제품의 질이 좋지 않으면 살아남지 못하게 된다. 하지만 국영공장기업소는 아직도 계획경제 틀 안에서 있어서 이윤을 위하여 시장판매가 제한되고 있기 때문에 활성화를 위해서는 변화를 위한 새로운 개혁이 필요한 시점이다.<sup>55)</sup>

## 2. 생산 현황

생산은 크게 가내수공업(가내공작소), 가내서비스업, 공장기업소의 생산으로 나눌 수 있다. 비 함경북도 127명의 탈북자 설문조사를 보면 상류층이 15.0%, 중류층이 50.4%, 하류층이 34.6%을 차지한다. 보통 중류층과 하류층이 가내수공업을 통하여 만든 제품을 소비하는 경향이 있다. 이러한 상황은 북한 내 가내 수공업을 발달시켰다.

〈표4-4〉 평양, 해주, 회령 가내 수공업 현황 (2009~2012년 기준 추정치)

구 분	평 양(만경대구역)	해 주	회 령
옷	1,000-1,500	200-300	30
신발	500-700	200-300	20-30
가구	100-200	300-400	20
두부	1,000	900	300-500
기름	50-100	100	40-50
음식	5,000	3,000	300-500
사탕/과자	100	3,000	100
맥주/사이다	100	-	20
철제품	500	100	50
학습장	100	100	10

출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료

<표4-4>을 보면 평양(만경대구역)에는 옷 만드는 가내수공업자들이 1,000-1,500명 정도 된다. 가내 수공업자들은 평양의 외화백화점이나 중국에서 나오는 신제품의 옷을 그대로 한 조각씩 뜯어서 그대로 제품을 디자인 하여 다시 만든다. 평양에서 유행하는 옷들을 디자인 하기 때문에 아주 세련되게 만드는 가내 수공업자들이 있다. 평양의 가내 수공업자 중 자본을 가지고 있는 사람을 물주라고 돈주라고 부르는데 물주는 중국을 통하여 유통된 천과 유행하는 옷을 디자인하여 샘플로 주면서 일감을 준다. 한 사람의 물주 밑에는 일하는 사람들은 대개 20-30명을 거느

55) “북한에서 국영공장기업소가 공장스스로 이윤을 위해서 어떠한 사업을 해도 상관 없이 시장이나 상점에 자유스럽게 유통하여 팔게 된다면 국영공장기업소가 제품들이 좋아지고 활성화 될 것이다. 하지만 국가가 이윤을 목적으로 하는 것은 비사회주의로 간주하여 철저히 통제하기 때문에 공장기업소의 새로운 개혁이 있지 않는 한 회복되기는 어렵다.”(2012년 탈북자 사례1)



리고 있다. 이렇게 해서 완성된 제품들은 평양의 백화점이나 상점, 시장으로 물품이 유통되고 있다. 해주는 200-300명 회령은 30명 정도가 옷을 만드는 가내수공업에 참여하고 있다. 그 다음으로는 신발을 제일 많이 만든다. 신발은 천으로 만드는 신발, 가죽으로 만드는 구두로 주로 나눌 수 있다. 신발을 만들기 위해서는 신발 만드는 기계가 필요하다. 주로 신의주나 평성의 주례동에서 사오는 경우가 있다. 평성의 주례동은 신발을 만드는데 소문이 난 지역이다. 잘 만든다는 소문이 나있어서 주례동에서 나온 물건이라고 하면 믿고 산다. 특히 평성에서 만든 옷이나 신발들이 평양으로 유통되기도 하고 전국적으로 유통된다.<sup>56)</sup> 평양은 대략적으로 500-700명, 해주는 200-300명, 회령은 20-30명이 신발을 만드는 가내수공업에 종사하고 있음을 추정할 수 있다. 주로 가내수공업자는 자기가 경험한 일이나 자기의 기술을 이용하여 신발을 만든다. 주로 가공된 옷이나 신발은 상점이나 매점에 진열해 놓고 팔리면 수익금의 얼마를 주기 때문에 경쟁이 치열하다. 그래서 노하우를 공개하지 않고 주로 숨기는 경우가 많다. 그래서 완제품은 자기 집에서 하는 경우도 있다. 그 다음에는 가구, 두부, 기름, 음식, 사탕/과자, 맥주/사이다, 학습장 등을 만들어 생활을 유지하고 있다.

〈표4-5〉 평양, 해주, 회령 서비스업 현황 (2009~2012년 기준 추정치)

구 분	평 양(만경대구역)	해 주	회 령
진료 /약	100-150	100-200	39
휘발유	100	100	11
돈 장사	200	100	24
개인식당	300-400	100-150	24
씨비차	50-60	50-60	5
과외(지도교육)	100	50	50
간이 책방	70-80	50	15
이발소	100	150	50
사우나	200	100-150	10

출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료

56) “평성 주례동 하면 중국에서도 다 알아줍니다. 브랜드가 되었다. 전국 어디서나 주례동에서 나온 신발은 인정을 해주니까요, 평성에서 주례동은 거의 신발을 만드는 사람들이다. 신발을 만들 수 있는 원재료를 사주고 만들라고 하는 사람을 거기에서는 물주, 돈주라고 말하는데 이런 물주는 그 밑에 20-30명을 두고 있다. 물주는 800-1,000명 정도 된다고 한다.” (2012년 탈북자 사례8)

<표4-5>은 평양, 해주, 회령의 서비스업의 현황을 보여주고 있다. 평양은 집에서 진료도 해주고 약도 지어주는 개인병원 같은 가내서비스업을 하는 사람들이 100-150명 있고, 해주는 100-200명, 회령은 39명 정도가 있다. 이들은 대개 현직에 있는 의사들이나 퇴직한 의사들이 집에서 서비스를 해주고 돈을 받는다. 주로 북한에서 돈의 대응은 고양이 담배로 널리 알려진 크라빈 담배이다. 이 담배는 평양 151호 공장에서 만들어진 담배인데 고양이가 그려져 있어서 고양이 담배로 통한다. 이러한 담배는 화폐를 역할을 하고 있다.<sup>57)</sup> 평양에서 상류층 사람들은 집으로 의사가 와서 진료를 해주는 주치의 같은 역할을 많이 하고 있다. 이러한 서비스가 이루어지고 있다. 다음으로는 휘발유서비스업이 평양은 100명, 해주는 100, 회령은 11명이다. 시장화가 활발해지면서 교통인프라가 증가하면서 휘발유 서비스업도 증가하였다. 이런 서비스업은 불법이기 때문에 간부들과 친분이 있는 사람들이 주로 한다.

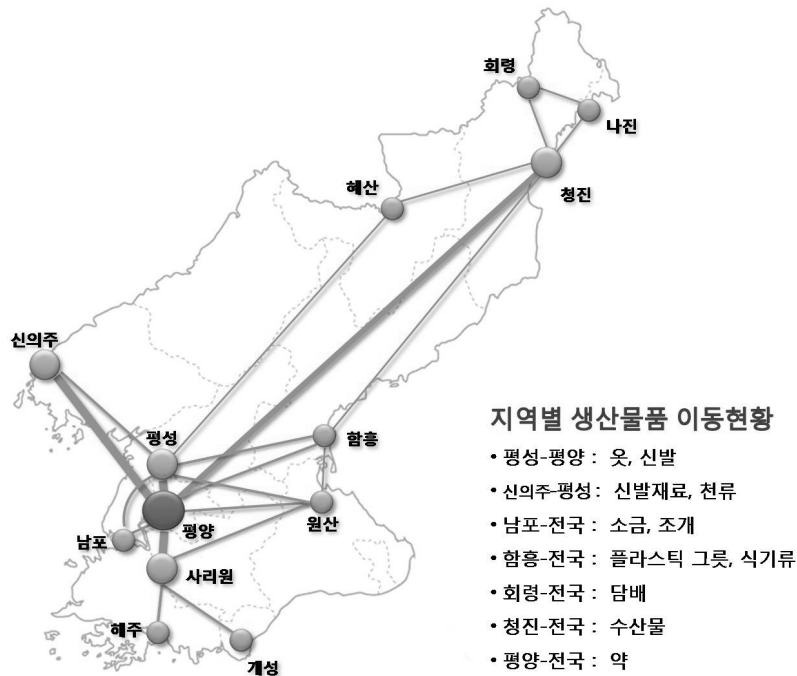
돈장사는 평양은 200명, 해주는 100명, 회령은 24명이 있다. 개인 식당은 평양은 300-400개, 해주는 100-150개, 회령은 24개가 있다. 써비차도 평양은 50-60대, 해주는 50-60대, 회령은 5개가 있다. 교육서비스(과외)로는 평양 100명, 해주 50명, 회령 50명이 있다. 다음으로 간이 책방, 이발소, 사우나가 있다.

다음으로 공장기업소의 생산이다. 평양, 해주, 회령에서 공장기업소의 생산30%는 시장으로 물품이 나온다. 이러한 물품과 각 지역에 특성에 맞게 발달된 가내생산제품들이나 그 지역의 특산물은 평양과 평성을 중심으로 전국적으로 물품들이 유통 된다. 국가의 유통 통제가 심할 때는 전국적인 시장은 영향을 받고 가격이 오르게 된다. 원활한 유통은 시장의 가격을 안정시키고 시장의 수요와 공급을 유지시킬 수 있다.

<그림4-10>은 전국적인 지역별 생산품들이 어떻게 이동하는지 현황을 보여주고 있다. 평성은 지역별 가장 가내수업이 활발한 지역이다. 옷과 신발의 가공품들이 평양으로 들어와서 평양의 중 하류층들이 소비하고 사리원이나 해주 개성으로 물품을 유통시킨다. 또한 평성은 도매시장이기 때문에 전국적으로 많은 도매상인들이 온다. 이러한 도매상인들은 평성의 주례동 가내공작소에서 만들어진 물품들을 전국적으로 도매하게 된다. 신의주에서는 중국을 통하여 신발이나 천들이 들어

57) “고양이 담배라고 하는데 이 담배가 화폐이죠, 예를 들어 교수에게 찾아가 보답의 선물로 돈을 주면 뇌물이 되지만 담배를 주면 뇌물이 아니라 인사가 되기 때문에 많이 이용한다. 교수는 담배를 사는 사람에게 돈으로 바꾸고 이 담배는 다시 다른 사람에게 가서 선물이 되고 선물을 팔아서 또 돈으로 사용하고, 계속 이렇게 순환되면서 이익이 창출되고 고양이 담배하나가 돌면서 여러 사람들이 살아갑니다.”(2009년 탈북자 사례 23)

와 가내 수공업의 원자재를 제공하고 있다. 남포는 전국적으로 소금을 유통하고 있다. 함흥은 화학공장이 많아 플라스틱 그릇이나 식기류 등이 전국적으로 생산품이 나간다. 회령은 인민군대에 백승담배를 제공하는 회령곡산 담배 공장이 있다. 이러한 이점을 살려서 개인 집에서 담배를 만들어 판다. 청진은 수산물이 꽃게나 조개류, 젓갈류 등이 중국, 평양, 전국적으로 유통된다. 평양은 남포를 통해서 들어오는 세계구호물자의 약품들이 전국적으로 유통되는 경향이 있다.

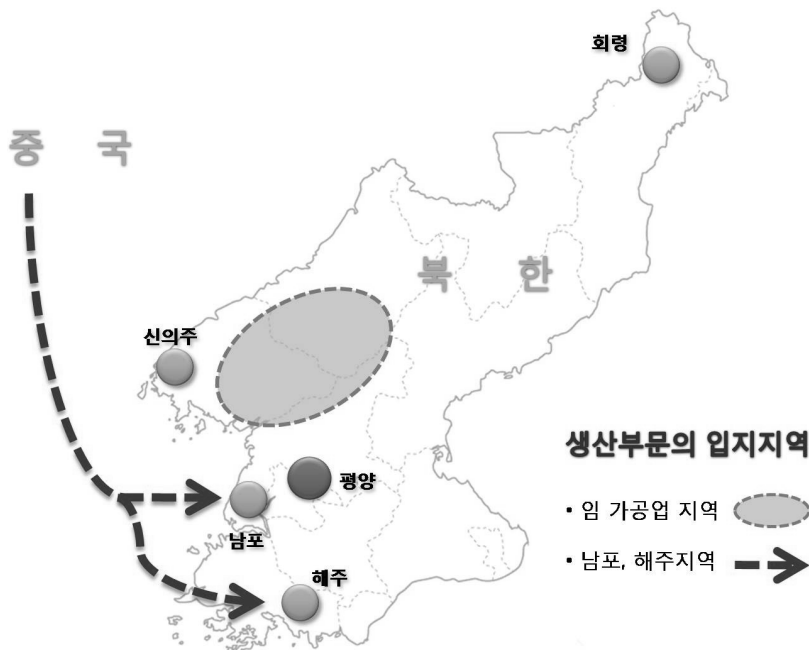


〈그림4-10〉 지역별 생산물품 이동 현황  
(탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

### 3. 생산부문의 입지지역

생산부문의 입지지역은 값싼 노동력을 사용할 수 있는 산업인 섬유, 봉제, 신발, 전자 등이 있다. 이러한 산업은 노동 지향성 산업이라고 할 수 있다. 1960년대 남한은 마산, 대구, 구미에서 이러한 산업이 시작되었다. 북한은 현재 값싼 노동력과 중국 단둥과 신의주를 통하여 유통되는 원료(천)의 운반이 원활한 지역이 임가공업으로 가장 적합한 입지지역이라고 할 수 있다 이러한 지역에서 임가공업이 활발하게 이루어지고 있다. 평양에서는 기존의 국영 피복 공장을 개조하여 20개의

피복공장이 밤낮으로 운영되고 있다. 전기 상정이 안 좋은 북한지역이므로 이러한 피복 공장은 공장자체로 발전소가 있으며 밤낮으로 2교대조가 나타날 정도이다. 평성 또한 10개의 피복 공장이 돌아가고 있다. 이러한 피복 공장은 외화벌이를 위한 중국에 수출을 위한 공장과 국내의 소비품을 을 위한 공장으로 나눌 수 있다. 특히 신의주와 교통으로 편리하고 노동력이 풍부한 지역에는 임가공 피복 공장이 많이 생겨났다. 예를 들어 개천 시에는 임가공 피복 공장이 각 군 마다 2-3개 있어 총 40개가 넘는 공장기업소가 있다고 한다.<sup>58)</sup> 신의주를 통하여 원재료(원단)의 유통이 편리하기 때문이다.



〈그림4-11〉 생산부문의 입지지역 현황  
(탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

〈그림4-11〉 생산부문의 입지지역 현황을 보면 생산부문의 입지지역으로서는 주로 중국 단둥과 신의주의 물품 유통량이 가장 많기 때문에 신의주와 거리가 가까고 노동력이 풍부한 지역인 빗금 친 임 가공업 지역이 입지지역으로 유리한

58) “개천시에도 임 가공업 공장기업소가 총 40개는 넘을 겁니다. 신의주에서 원단을 가지고 와야 하니까 교통이 좋아야 하고요, 일할 사람이 많이 있으면 되죠, 개천시는 교통도 좋고 옛날에 탄광이었다가 지금은 폐광되어서 사람들이 많다.” (2007년 탈북자 사례5)

지역이다.

남포, 해주지역에서는 새로운 산업이 발달할 잠재력이 있다. 남포는 평양특별시와 가까운 지역으로 북한 최대의 남포항을 소유하고 있어서 수출입에 유리한 지역이다. 수도권에 위치하고 있고 고급기술 인력을 사용할 수 있다. 정보통신 및 IT 산업에 유리한 입지조건을 가지고 있다. 또한 해주는 교류가 빈번한 중국과 가까운 항구로서 시멘트 및 공업도시로서 해주 항을 가지고 있다. 이곳에서도 산업단기가 들어서 산업단지로서 육성될 가능성이 가장 많은 지역의 입지를 가지고 있다.

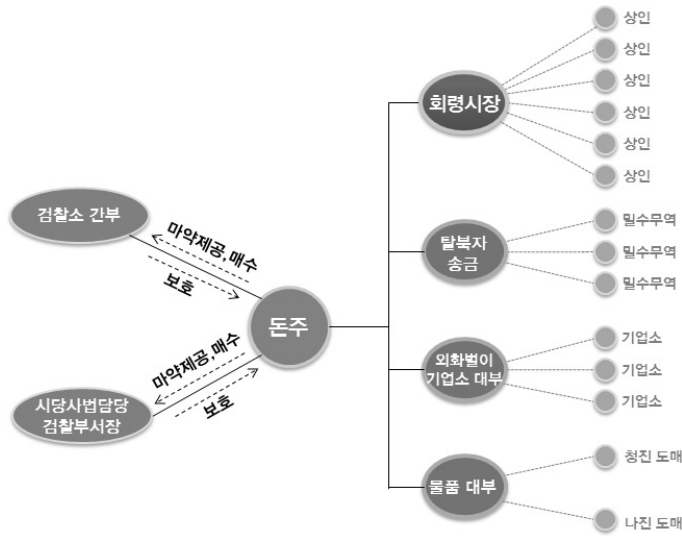
### 제3절 금융부문

북한의 금융부문은 국가의 금융이 제대로 역할을 하지 못하여 북한화폐 대신 현물이나 달러를 사용하는 경향이 있다. 평양시장에서는 북한내화보다는 달러를 많이 쓰는 경향이 많다. 비싼 물품을 구입하기 위해서는 북한 돈으로 가져가려면 마대자루로 돈을 가지고 가야하기 때문이다. 또한 은행에 저축하기 보다는 달러나 중국 돈(인민폐)로 보관하는 경우가 많다. 이유는 부의 축적이 발각이 되어 처벌을 받거나 다시 돌려받지 못하는 불신용 때문이다. 북한에서는 화폐와 같은 역할을 하는 것이 북한 주민들이 부르는 고양이 담배이다. 이 담배는 사실 평양에서 제조되는 ‘크라인’이라는 담배의 일종이며 고양이가 그려져 있어서 고양이 담배라고도 통한다. 이 담배는 화폐처럼 사용하는데 어디에서나 화폐처럼 사용된다. 이러한 북한 금융의 비활성화는 사금융의 발달과 돈 주들이 합작하여 자금을 조달하는 조합형태가 나타나고 있다. 이러한 돈주는 주로 외화벌이 기관에서 돈을 벌었거나 러시아 벌목공으로 가서 돈을 벌었거나 해외의 송금을 통해서 돈을 축적한 사람이 돈주가 되는 경향이 있다. 이 돈주들을 통해서 자본이 움직인다고 할 수 있다. 흔히 1만 달러(2004년 12월 암시장장가로 1만 달러는 북한 돈으로 1,800 만원 정도이다.) 이상을 가지고 있는 사람들을 돈주라고 말한다.<sup>59)</sup>

#### 1. 사금융의 역할

평양에 돈주는 대략적으로 200정도이고, 해주는 100명 회령은 20-50명 정도 추정된다. 회령시장의 돈주들은 사 금융이 불법이기 때문에 뒤를 잘 봐 줄 수 있는 간부들이 있어야 한다. 검찰소 간부나 당 비서와 같은 힘 있는 사람과 연계하거나 검찰소 간부의 아내가 직접 하는 경우도 있다.

59) 김정숙 「오늘의 북한, 북한의 내일」, 서울 : 좋은 벗들, (2006) p.55-56.



〈그림4-12〉 사금융의 역할

사금융의 역할은 몇 가지가 있다. <그림4-12> 사금융의 역할을 보면 첫째, 시장에 있는 상인들에게 대부의 일을 한다. 돈이 있는 돈주들은 이자를 받고 상인들의 물품대금을 위한 자금을 빌려주고 이자를 쳐서 받는 일을 한다.<sup>60)</sup> 둘째, 탈북자 송금이다. 남한에 있는 탈북자가 중국의 조선족 계좌로 입금하고 조선족은 인민폐나 달러를 전달하게 되는데 이러한 인민폐와 달러를 환전해주는 역할을 하는 것도 돈주의 일이다. 셋째, 외화별이 기업소나 공장기업소의 대부의 일을 한다. 외화별이 회사를 설립할 때 2-3명의 돈주들이 합작하여 돈을 투자하여 나중의 이득금을 챙기는 일을 한다. 이러한 일들을 주로 권력을 가지고 있는 힘 있는 기관의 아내나 친척들이 하기 때문에 적발하기는 쉽지 않다.<sup>61)</sup> 넷째, 물품대부이다. 나진에서 청진으로 물품을 유통할 때 많은 돈이 드는데 이 때 갑자기 돈이 많이 들어가는 경우가 있다. 이때 돈주는 며칠 동안에 돈을 빌려주고 나중에 이자를 쳐서 받는

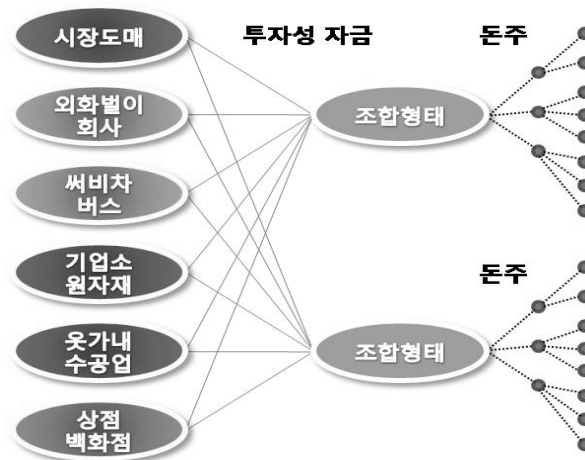
60) “돈주는 시장의 상인들에게 북한 돈을 달러나 인민폐로 바꿔주거나 달러나 인민폐를 북한 돈으로 바꿔주는 환전의 일을 한다. 돈이 많은 돈주는 돈장사에게 20-30명에게 돈을 빌려 돈 장사를 하게 한다.” (2009년 탈북자 사례21)

61) “외화별이 회사를 차릴 때는 워크권을 갖는 단위의 워크권을 사용하며 외화별이 사장, 돈주(2-3), 그리고 씨비차 운전사가 모여 외화별이 회사를 만든다. 이 때 외화별이 회사가 만들어지는 것이다. 이때 돈주들이 합작하여 자금을 투자한다., 공장기업소에서 중국으로부터 원단(천)을 사가지고 와서 인 가공업을 할 때 돈주들은 돈을 투자하여 원단(천)사가지고 와서 물품을 만들어 수출한다. 이때 공장기업소에 자금을 대여하고 이득금을 나누어 가진다.” (2012년 탈북자 사례18)

일을 한다.<sup>62)</sup> 이러한 사금융의 역할을 보면 은행의 업무를 대신하여 사금융인 돈주가 사채놀이를 하는 것이다. 돈주는 권력과 결탁하여 북한에서 많은 자본금을 가지고 있다.

## 2. 사금융의 조합형태

고난의 행군 이후에 자생적인 시장이 형성되었다. 이러한 시장의 형성은 2002년 7월 조치나 2003년 3월 종합시장 상설화를 담은 내각조치 제24호를 발표함으로써 시장을 공식적인 국가경제의 일부로 편입하였다. 이후에 북한정부는 생산과 유통에서 민간 참여를 허용하는 변화된 계획경제를 운영하였다. 이러한 환경은 자연스럽게 돈주들의 투자성 자금을 합작하여 수익성이 있는 일을 하는 경우가 늘어났다.



〈그림4-13〉 사금융의 합작투자 (조합형태)

(탈북자 10명 심층 인터뷰 자료)

〈그림4-13〉은 사금융의 합작투자 형태를 보여주고 있다. 첫 번째 케이스는 시장 도매를 들 수 있다. 시장의 매대에 물품을 도매하여 넣는 일을 한다. 34명의 돈주들은 함께 돈을 모아서 씨비차를 하나 사서 물품을 도매하여 온다. 수익도 함께 나누며 투자한 돈의 액수에 따라 수익의 차이가 다르다. 두 번째 케이스는 외화별이

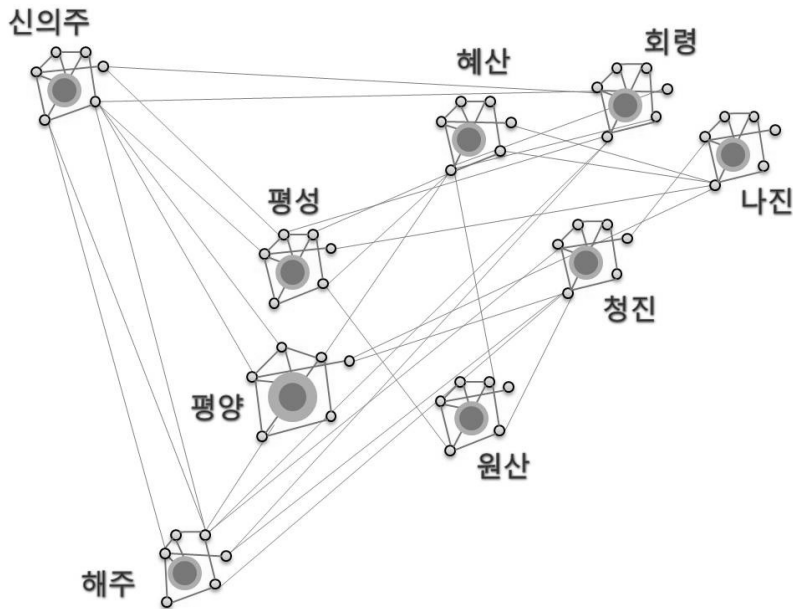
62) “평양에서 평성으로 담배를 가져다 전국적으로 유통하는 일을 하였다. 저는 저희 형과 담배 도매를 하였는데 자동차가 필요했다. 그래서 평성에 있는 돈주에게 돈을 만 달러를 빌렸다. 한 달에 이자는 10%였다. 1년 동안 신용을 지키기 위해서 꼭 이자를 지급했다.” (2012년 탈북자 사례8)

회사의 경우이다. 외화벌이 회사는 힘 있는 단위의 워크권을 가지고 외화벌이 사장이 투자자를 모집한다. 자금을 투자할 돈주와 자동차를 사가지고 올수 있는 사람과 몇 명의 직원과 함께 외화벌이 회사를 설립하게 된다. 이때 5-6명의 돈주들은 함께 투자하여 국가의 세금(수익금)을 내고 나머지 수익금을 가지고 투자성 자금의 양을 가지고 수익을 배분하는 형태이다. 세 번째 케이스는 써비차나 버스(벌이차)의 운영이다. 시장이 형성되고 시장과 시장을 연결해 주는 도로교통이 발달하였다. 평양에서 평성으로만 하더라도 하루에 30-60대의 벌이차가 왕래한다. 이러한 운송 회사의 역할이 써비차나 버스를 사서 기업소에 등록을 하고 일을 하는 경우가 있다. 버스를 살 때 많은 돈이 들기 때문에 돈주들은 함께 투자성 자금을 합하여 사서 버스운행을 한다. 네 번째 케이스는 공장기업소의 원자재를 돈주들이 합작하여 투자성 자금을 공급하는 형태이다. 피복 공장을 예를 들면 김일성 김정일 생일 선물로 학생들 교복을 만들기도 한다. 하지만 12개월 중 1개월만 일하면 된다. 11개월은 할 일이 없다. 공장기업소에서는 국가의 이득금도 내야하고 공장기업소 노동자들에게 배급도 지불해야 한다. 이러한 상황에서 공장기업소 지배인은 인맥이 있는 돈주들 5-6명의 투자성 자금을 지원받아서 중국으로부터 원자재를 사와서 재품을 만드는 경우이다. 다섯 번째 케이스는 옷, 신발 가내수공업이다. 평성에는 북한에서 가장 큰 신발을 만드는 울레동이 있다. 가내 공작소를 차려놓고 신발을 만드는 사람은 수만 명이 된다. 그 중에서 신발을 만들 때 원자재를 중국으로부터 가져오는데 물주가 있는데 물주들은 물품을 함께 가져오면 싸게 가져오기 때문에 10명의 물주들이 공동으로 물품을 가져와서 신발을 만든다. 자금을 가장 많이 내는 물주가 대표를 맡는다. 여섯 번째 케이스는 상점과 백화점에 공업품이나 식료품을 유통하는 돈주들이다. 이들은 공동투자를 통하여 중국으로부터 공업품과 식료품을 유통하여 상점이나 백화점에 물품을 넣고 수익금을 나누어 가지는 형태이다. 이상과 같은 여섯 가지 케이스를 보면 돈주들은 합작하여 자금을 모우고 자금을 투자하여 수익을 내는 경향을 볼 수 있는데 이러한 형태가 발전하면 조합형태가 될 수 있음을 보여주고 있다.

### 3. 사 금융의 네트워크

사 금융의 네트워크는 각 지역의 돈주들이 인맥을 가지고 전화를 통하여 연결되어 있어서 가능하다. <그림4-14>사금융이 네트워크를 예를 들어 설명해 보면 다음과 같다.





〈그림4-14〉 사금융의 네트워크  
(탈북자 10명 심층 면접 자료)

평성에서 1,000달러를 나진으로 송금하려고 한다면 국가의 금융망을 이용하는 것이 아니라 평성에서 송금하려고 하는 사람이 돈주 집으로 가서 돈을 1,000달러를 준다. 돈주는 나진에서 인맥이 있는 돈주를 통하여 평성으로 돈을 송금 할 사람들을 찾는다. 한 사람은 600달러를, 한사람은 400달러를 나진에서 평성으로 송금하려고 돈을 합하여 2시간 뒤에 평성에 돈 보낸 사람이 어디에 와서 가져가라고 한다. 그러면 그 돈주 집에서 돈을 받으면 된다. 이렇게 송금을 하게 된다. 이러한 돈주들의 네트워크가 전국적으로 그물망처럼 연결되어 있다. 달러의 가격도 마찬가지이다. 달러가격이 평성이 오르게 되면 청진이나 나진으로부터 달러가 이러한 형식으로 평성으로 송금이 되고 평준화를 이루게 된다.<sup>63)</sup>

이상으로 금융부문에 있어서 사금융의 역할, 사금융의 조합 형태, 사금융의 네트워크를 살펴보았다. 현재에는 사금융 형태로 운영되고 있는데 이러한 운영형태는 아마 금융의 개혁이 있지 않는 한 계속유지 될 것으로 보인다.

63) “저는 평성에서 도매장사를 하는 사람이다. 나는 평성에 있고 형은 나진에 있는데 1,000달러를 형에게 송금을 하게 되었는데 2시간이 걸렸다. 각 지역의 돈주들은 전화를 통하여 네트워크로 연결되어 있기 때문에 가능한 일이다.” (2012년 탈북자 사례27)

## 제4절 국가의 시장정책과 변화과정

### 1. 국가의 정책

고난의 행군시에 총체적인 경제난으로 배급시스템이 마비되었고 북한주민들의 생존을 위해 시장이 자생적으로 생겨났다. 국가는 붕괴된 배급시스템 대신 시장의 기능을 활용하기 위하여 시장건설이라는 중심지 확대정책을 실시하였다. 그 결과 1997년부터 전국적으로 시장을 만들기 시작하여 1998년 전국적으로 시장이 건설하게 되었다. 또한 2002년 7월 1일의 7.1 경제 관리 개선조치와 2003년 3월 종합시장 상설화를 담은 내각조치 제24호를 발표함으로써 시장을 공식적인 국가경제의 일부로 편입하여 합법화로 만들었다.

국가는 전국적으로 시장을 통제하는 2005년부터 중심지의 축소정책을 하였다. 낙후된 회령시장을 다른 곳으로 옮기는 과정에서 김정숙 교원대학교 건너편 골목에 있던 남문시장을 새롭게 산업동에 공장기업소 건물을 개조하여 시장을 지었다. 그리고 외곽지역으로 축소된 회령시장을 건설하여 회령시장을 2개로 분할하려는 계획을 세워 시장을 축소하려고 하였다. 또한 시장을 옮기면서 국가의 재정 확보를 위해 이용하였다. 해주시장은 2008년에 수양거리에서 양사동으로 옮기면서 매대에 투자했던 상인들이 다시 투자해야 하는 일이 생겼으며 그 결과 상인들의 투자성 자금들이 국가로 들어가는 결과를 낳았다. 평성시장도 옮기면서 같은 결과를 가져왔다.

네트워크적 접근으로는 활용정책과 축소정책을 선별적으로 사용하였는데 2003년에는 전국적으로 유통물량이 많아지면서 유통의 편의를 위하여 지역마다 다니는 민간운송회사를 승인하여 버스를 다닐 수 있게 해주었다는 것이다. 또한 전화가설에 대한 통제완화로 전화가 민간에게도 일반화되었다. 네트워크 축소정책으로는 중요한 네트워크를 차단하는 비사회주의 검열과 단속을 하였다.

2009년 11월 화폐개혁은 중요한 통제정책중의 하나이다. 국가의 통제목적은 몇 가지가 있다. 인플레이션의 억제, 재정수입의 확충, 시장 및 시장경제활동의 억제를 들 수 있다. 이러한 화폐개혁의 결과 민간부분의 위축으로 경제난의 지속 및 시장의 확산에 따른 각종 경제사회적 부작용, 나아가 기존 질서의 동요를 더 이상 방치할 수 없다는 위기의식이 팽배하게 되었다. 이러한 시장 축소정책은 시장을 위축시켰지만 이러한 시장의 흐름을 막을 수 없으며, 시장 확대정책으로 이어졌다. 2011년 우리식의 새로운 경제관리체계를 확립할 데 대하여라는 제목으로 6.28방침을 발표하였다. 주요내용으로는 제조업 부문에 있어서 공장기업소나 서비스 및 무역부문에서 변화를 예고하고 있다.

## 2. 국가의 시장정책과 변화과정

북한 계획경제 운영방식을 보면 고난의 행군시기 이전과는 너무나 다른 변화를 보이고 있다. 국가주도 계획경제 시스템에서 국가주도 계획경제 시스템이 붕괴되면서 유통과 생산 부문에서 민간참여가 제한적이지만 허용되었다. 이러한 환경은 유통, 생산, 금융에서 많은 변화를 가져왔다.

〈표4-6〉 민간참여 계획경제하의 유통, 생산 금융

구분	유통(도소매)	생산	금융(사금융)
발생 시기	고난의 행군	고난의 행군	고난의 행군
종류	시장(도소매) 상점 백화점 매점	국영공장기업소 합작회사 가내수공업 가내공작소(물주) 가내서비스업	돈장사 돈주
국가와 관계	합법, 세금(장세)	국가명의 사용(합법) 목인, 뇌물	관습적으로 운영
원재료	공업품, 식료품 수입	원자재수입	달러 인민폐
투자성자금	돈주들이 합작하여 투자(조합형태)	돈주들이 합작하여 투자(조합형태)	권력과 결합
종사자	소매(시장, 상점, 매 점, 백화점) 도매 개인집매대 메뚜기 장사	가내수공업자 공작소 운영(자영업자) 국영공장기업소투자자 노동자(배급을 기업소에 서 받는) 가내서비스업자	돈이 많은 사람 권력을 가지고 있는 가 족, 친척 등

출처 : 탈북자 10명 심층 인터뷰 자료

〈표4-6〉를 보면 민간참여 계획경제하에서의 유통, 생산, 금융 부문에서 변화들을 살펴볼 수 있다. 먼저 유통부문을 살펴보면, 국영유통망작동이 고난의 행군이후 중앙 배급시스템의 붕괴로 마비되었다. 이러한 환경은 많은 아사자를 가져왔고 생존을 위한 유통(도소매를 포함한 시장)이 형성이 되었다. 전국적으로 시장이 생겨나고, 국가의 제품들을 파는 국영 백화점과 상점들은 개인 돈주들의 투자성 자금으로 물품들을 중국에서 유통하여 판매하게 되었다. 국가의 명의를 활용하기 때문에 합법적으로 이루어진다고 할 수 있다. 시장에서는 장세를 내고 하기 때문에

합법이지만 장세를 내지 않고 파는 곳은 불법이다. 유통부문은 국가와의 관계를 보면 국가가 민간참여를 허용했다고 볼 수 있다. 그리고 생산과의 연관성은 생산을 통하여 만들어진 제품은 유통을 통하여 시장에서 판매가 되므로 유통 없이 생산은 이루어질 수 없다는 것이다. 유통과 생산은 상호 관련성을 맺으며 동반 성장 할 것으로 보인다.

두 번째로 생산부문이다. 고난의 행군이전에 국가로부터 원자재를 공급받을 때에는 공장기업소가 잘 운영이 되었지만 고난의 행군이후 국가로부터 원자재 공급이 마비되면서 국영공장기업소가 많이 변화되었다. 즉, 원자재공급을 위해서 중국과 합작 투자하여 물품을 생산하여 임가공업을 하는 경우도 있으며, 돈주들의 합작 투자를 통하여 중국으로부터 원자재를 구입하여 공장기업소를 운영하기도 한다. 이러한 행위는 사실 공장기업소를 임대하여 돈주들이 쓰는 꼴이 되었다. 이러한 형태는 노동형태를 변화시키기도 했다. 임가공업의 노동자들은 8시간의 노동이 아니라 노동량이 늘어났으며, 공장기업소에서 배급과 생활필수품을 제공하므로 먹고사는 영역은 해결되었지만 노동력의 착취가 발생하고 있다. 또한 생산부문에서 가내공작소를 운영하는 물주들은 가내수공업자를 고용하여 물품을 생산한다. 이러한 행동은 사실상 불법이지만 뇌물을 통하여 묵인하고 있다.

생산과 유통 그리고 금융의 관련성을 살펴보면 생산된 상품들은 유통을 통하여 시장으로 판매되고 돈주들의 생산시설을 국영공장기업소를 임대하여 상품을 생산하여 시장에 판매하는 것은 유통과 생산과 금융(사금융)이 긴밀하게 관련되어 있음을 알 수 있다.

마지막으로 금융(사금융)부문이다. 북한의 금융부문은 국가의 금융이 제대로 역할을 하지 못하여 북한화폐 대신 현물이나 달러를 사용하는 경향이 있다. 평양시장에서는 북한내화보다는 달러를 많이 쓰는 경향이 많다. 이로 인하여 사금융이 활성화되었다. 또한 발달된 유통과 생산부문에 자금을 투자할 뿐만 아니라 환전과 금전대부가 일어나고 있으며 협동조합형태의 합작투자가 일어나고 있다.

자생적인 시장화로 소득수준이 향상되었고 시장화에 따른 시장 운영권이 민간화에 진전이 되었다. 이러한 현상으로 인하여 어느 정도의 시장의 경제적 효과를 가져왔다. 이를 경험으로 삼아 생산부문도 운영권이 민간화에 진전될 것으로 전망할 수도 있을 것 같다. 새로운 경제관리 운영정책은 6.28방침은 이미 생산영역에서도 어느 정도 시장에서처럼 세금을 내고 개인이 운영할 수 있는 부문이 부분적으로 합법화 될 것으로 전망하고 있다.

## 제5장 결론

북한시장은 고난의 행군 이전과는 다른 새로운 방식으로 변화되었으며, 현재 북한시장은 북한주민들의 식량과 생활필수품을 거래하는 경제생활, 사회적 변화의 핵심동인으로 작용하고 있다. 북한시장의 부문별로는 유통, 생산, 금융은 자생적으로 생겨나서 국가의 민간참여 계획경제 운영방식의 변화를 통하여 많은 부문에서 양적, 질적인 측면에서 활성화되었다. 요약 및 결론으로 중심지-네트워크적 접근방법을 통해 분석할 때 북한의 시장화는 몇 가지 특징을 가지고 있다

북한시장실태 및 변화과정을 요약하면 다음과 같다.

북한시장의 형성 배경으로는 계획경제 배급시스템의 마비 속에서 주민들이 생존을 위해 자생적으로 시장을 형성하고 국가의 지원 하에 시장이 확대 되었다.

사회주의 국가의 붕괴와 계획경제의 비효율성은 국가중앙배급소의 마비를 가져왔고 배급제를 기반으로 하는 사회주의 국가의 기능약화를 가져왔다. 총체적인 경제난은 전력난, 식량난, 원자재난, 외화난으로 고난의 행군이라고 불리는 시기에 많은 사람들이 아사하였고 배고픔에 참지 못한 많은 사람들은 탈북 하였다. 북한 내에 있는 주민들은 생존을 위해 시장을 형성하였고, 국가의 전국적인 시장건립을 통하여 더욱 발전된 시장부문별 유통, 생산, 금융 측면에서의 변화를 가져왔다.

또한 계획경제 시스템 실패에 따라 민간참여를 허용하는 방향으로 경제운영방식이 변화였다.

북한시장의 자생적인 측면에서의 실태분석은 자생적으로 생겨난 시장은 민간참여를 중심으로 유통, 생산, 금융 모든 부문에서 양적 및 질적인 변화와 성장이 보이고 있다.

첫째, 유통부문에서는 시장의 확대로 상업화 가능성을 보이고 있다.

농민시장으로 정기시장이었던 평양, 해주, 회령의 상인은 100명이었으나 20년 이후에는 상설시장 규모로 공식적으로 인정된 시장에서 활동하는 상인이 2,000-3,000명이 되었다. 그래서 상인의 숫자는 수십 배 이상 증대되었다. 또한 시장이나 시장주변에서 장사하는 전문적인 상인들을 제외하고도 상점, 매점, 간이매점에서 혹은 자기 집에서 물품을 파는 사람들이 있다. 또한 훨씬 많은 수의 사람들이 가내수공업에 관련되어 있거나 작업장, 운전자, 집꾼, 여종업원 같이 고용되어 일한다. 이러한 현상들은 시장 없이 살아갈 수 없으며 계속 발전가능성이 크다.

또한 북한시장이 전국 시장과 긴밀히 연결되어있고 중국 심양까지 연결망이 되어 있어 물품, 자본, 정보가 빠르게 확산되며 20여년의 긴 기간 동안 네트워크의

형성은 북한의 각 지역의 시장의 구조들이 서로 닮아있으며, 동시에 중국의 시장화의 영향을 받을 수 있다.

둘째, 생산부문에서의 변화 가능성을 보이고 있다.

북한주민들의 소득을 얻는 방법은 유통, 생산, 금융으로 크게 나눌 수 있는데 유통은 (60%), 생산은 (30%), 금융은 (10%) 을 차지한다. 현재는 유통부문(60%)에 치우쳐 있다. 하지만 활성화는 된 유통부문이 생산부문 (30%)을 좀 더 발전시키는 작용을 할 것이며, 각 국가들은 소득의 원천이 생산에서 이루어지는 것을 보면 생산부문의 변화가 나타날 것으로 보인다. 생산형태의 종류로는 국영공장기업소의 임대 장기기업소의 임대, 가내공작소, 가내수공업의 활성화로 생산부문의 변화를 보이고 있다.

국영공장기업소는 이윤창출과 동시에 배급시스템 대체 수단으로 이용되고 있다. 국가의 원자재 공급이 끊겨 가동이 중단된 공장기업소에 돈주가 합작하여 협동조합 식으로 투자하여 이윤창출을 하고 동시에 공장기업소의 노동자들에게 노동의 대가로 배급을 주는 배급시스템 대체 수단으로 바뀌고 있다. 합작회사는 중국과 합작회사가 많은데 이윤창출을 목적으로 하고 북한시장에 상품을 공급하는 경우가 있다. 합작회사인 경우는 이윤을 목적으로 북한시장에 물품을 유통한다. 가내공작소의 경우 지역시장을 중심으로 생활필수품을 공급하며, 원자재 조달과 판매는 돈을 통해서 이루어진다. 이 경우도 이윤을 목적으로 북한시장으로 물품이 유통된다. 가내수공업 현황으로는 의류와 신발 같은 물품제조 기술 특성 또는 수요량에 따라 대형화와 조직화가 나타나는 것으로 보인다. 생산부문의 입지현황을 보면 교통과 인력 여건에 따라 생산입지가 지역별로 다르게 형성되는 경향이 있다.

셋째, 금융부문에서 변화가능성을 보인다. 금융시스템의 마비로 돈주 중심의 사금융이 금융기관의 역할을 수행하고 있다. 사금융의 방식으로는 돈주들이 협동조합을 통해 조직화하여 유통, 생산부문에서 자금을 공급하고 있다. 이러한 유통, 생산, 금융은 생산부문을 중심으로 서로 관련성을 맺으며 동반성장 할 것으로 보인다. 동반성장과정에서 민간참여가 중요한 역할을 수행할 것으로 본다. 이러한 일련의 과정 속에서 시장경제로의 요소들인 사유화의 진전, 어느 정도의 자유로운 교환, 경쟁, 이윤의 추구 등은 북한주민들의 생활방식이 되어서 계속해서 시장경제로의 방향을 추구할 것으로 보인다.

북한시장의 정책적 측면에서 마비된 국가 계획경제를 대체하기 위하여 유통, 생산, 금융부문에서 민간참여 지향적인 경제운영 정책이 지속될 것으로 보인다.

첫째, 국가의 유통부문(시장)의 합법화로 민간참여를 통한 유통이 활성화되고

있다. 국가의 제품들을 파는 국영 백화점과 상점들은 개인 돈주들의 투자성 자금으로 물품들을 중국에서 유통하여 판매하게 되었다. 국가의 명의를 활용하기 때문에 합법적으로 이루어진다고 할 수 있다. 국가와의 관계를 보면 국가가 유통부문을 민간참여를 허용했다고 볼 수 있다.

둘째, 국가의 묵인 등으로 민간참여 생산방식이 확대되고 있다. 생산부문을 원자재공급을 위해서 중국과 합작 투자하여 물품을 생산하여 임 가공업을 하는 경우도 있으며, 돈주들의 합작 투자를 통하여 중국으로부터 원자재를 구입하여 공장기업소를 운영하기도 한다. 이러한 행위는 사실 공장기업소를 임대하여 돈주들이 쓰는 꼴이 되었다. 이러한 형태는 노동형태를 변화시키기도 했다. 임가공업의 노동자들은 8시간의 노동이 아니라 노동량이 늘어났으며, 공장기업소에서 배급과 생활필수품을 제공하므로 먹고사는 영역은 해결되었지만 많은 시간의 노동력 착취가 발생하고 있다. 또한 생산 부문에서 가내공작소를 운영하는 물주들은 가내수공업자를 고용하여 물품을 생산한다. 이러한 행동은 사실상 불법이지만 뇌물을 통하여 묵인하고 있다. 생산과 유통 그리고 금융의 관련성을 살펴보면 생산된 상품들은 유통을 통하여 시장으로 판매되고 돈주들의 생산시설을 국영공장기업소를 임대하여 상품을 생산하여 시장에 판매하는 것은 유통과 생산과 금융(사금융)이 긴밀하게 관련되어 있음을 알 수 있다.

셋째, 금융부문에서는 국가와 민간의 합작을 통한 생산부문에 자금을 공급하고 있다. 금융부문은 국가의 금융이 제대로 역할을 하지 못하여 북한주민들은 주로 집에서 돈을 보관하며 북한내화보다는 인민폐나 달러를 더 신뢰하여 보관하는 경향이 많다. 이로 인하여 사금융이 활성화되었다. 또한 발달된 유통과 생산부문에 자금을 투자할 뿐만 아니라 환전과 금전대부가 일어나고 있으며 협동조합형태의 합작투자가 일어나고 있다.

국가의 경제운영정책 측면에서 보면 유통부분은 가장 합법화가 많이 된 부분이다. 이러한 민간참여의 효과를 고려하여 생산부문에서도 유통부분과 마찬가지로 민간참여를 통해 생산 활성화 유도 가능성이 있다. 또한 생산부문 성장을 위해 제한적인 개방정책 가능성과 경제특구를 중심으로 상업화, 도시화 가능성이 있다. 새로운 경제관리 운영정책인 6.28방침은 이미 생산영역에서도 어느 정도 시장에서 처럼 개인의 참여에 대하여 합법화 가능성이 예고되고 있다.

북한시장의 실태분석 결과 몇 가지 특징은 다음과 같다.

첫째, 고난의 행군시에 생존을 위해 자생적으로 나타난 시장화를 국가의 정책적인 측면과 결합하여 국가의 계획경제 운영방식을 바꾸어 민간참여계획경제를 실

시켰다 라는 것이다. 이러한 변화는 계속해서 민간참여가 양적, 질적으로 계속 확대되어 갈 것으로 보인다. 국가계획경제의 운영방식의 변화에 대한 효과성을 보면 유통부문에서의 시장의 건립과 소매점과 상업화는 긍정적인 정책의 효과를 거두었다. 이러한 경험을 바탕으로 생산부문에서의 민간참여를 유도하는 정책과 시장의 건립과 같은 생산단지의 건립이 나타날 수 있을 것으로 본다. 이를 중심으로 시장에서 장세를 내고 장사를 하면 합법적으로 가능한 것처럼 생산부문에서 민간참여가 확대될 것으로 판단된다.

둘째, 유통, 생산, 금융부문은 서로 긴밀히 연결되어 있다. 유통의 활성화는 생산을 유인하고 유통과 생산부분에 자금을 투자하는 것으로 상호관련성을 가지며 동반성장할 것으로 보인다. 유통, 생산, 금융부문에서 대표적인 돈주들은 합작투자를 통하여 조직화(분업화), 기업화(대형화)의 모습이 보인다.

셋째, 민간참여가 유통, 생산, 금융부문에서 활성화되면서 경제생활 전반에 시장경제적인 요소들이 자리 잡고 초기 단계에서는 소유권의 변화보다는 사용권의 변화가 이루어지는 사유화가 이루어질 것으로 보인다. 이러한 모습은 중국의 시장화의 영향권에 있어서 영향을 받아 중국의 시장화 모델을 닮아갈 가능성이 있다.



## 부록 1.

## 북한시장의 실태분석 및 변화과정에 관한 연구

안녕하십니까? 먼저 바쁘신 중에 설문에 응해 주셔서 감사합니다.

저는 **북한시장의 실태분석 및 변화과정에 관한 연구**를 하고 있습니다. 본 설문은 이를 위한 기초자료를 수집하는데 목적이 있습니다.

본 연구는 북한 주민들의 경제생활을 연구하여 남북한이 하나 되어 살아갈 준비를 목적으로 실시되고 있는 연구입니다. 60여 년간의 분단은 한민족인 남과 북이 서로 다른 생활양식을 갖게 했습니다. 북한 주민들에 대한 기본적인 연구가 없이 통일이 된다면 서로가 서로를 이해하기 힘들어하며 큰 혼란과 상처를 남기게 될 것입니다. 본 연구가 한반도의 모든 주민들이 하나 되는데 기여하게 되기를 희망합니다.

선생님께서 응답하신 모든 내용은 무기명으로 처리되며 연구목적 이외에는 절대로 사용되지 않을 것입니다. 또한 통계법 제13조와 제14조에 의거하여 응답자의 개인적인 사항은 완벽하게 비밀로 보장됩니다.

**설문에 솔직하고 정확하게, 그리고 빠짐없이 응답**해 주시기를 부탁드립니다. 문의사항이 있으신 분은 아래 연락처로 연락주시기 바랍니다. 설문에 응해주셔서 다시 한 번 감사합니다.

2013. .

연구자 : 곽 인 옥

고려대학교 북한학과 연락처 :



10. 북한에서의 최종학력 무엇입니까?

- ① 소학교 졸업    ② 고등중학교 졸업    ③ 전문대학 졸업  
④ 대학4년 졸업    ⑤ 기타 (                      )

11. 북한에서 직업은 무엇이셨습니까?

- ① 간부    ② 전문직    ③ 공장기업소노동자    ④ 농장원    ⑤ 군인  
⑥ 부양    ⑦ 무직    ⑧ 학생

12. 북한에서 당원이셨습니까?

- ① 당원    ② 비당원

**※ 장사에 대한 질문입니다.**

1. 귀하께서 가장 크게 했던 장사는?

(도매: 품목                                      소매: 품목                                      )

2. 왜 장사를 시작했는가?

- ① 생계유지                                      ② 돈을 벌어 보다 나은 삶을 살기 위해서  
③ 부모님을 모시기위해서                      ④ 다른 사람을 돕기 위해서  
⑤ 결혼을 잘 하기 위해서                      ⑥ 기타 (                                      )

3. 언제부터 장사를 했는가? (                                      년도 )

- ① 1990년초                                      ② 1994~1998년                                      ③ 1998~2002  
④ 2002~2006                                      ⑤ 2006~2010                                      ⑥ 2010-현재

4. 장사의 밑천은 어떻게 얻었는가?

- ① 집의 물건을 팔아서    ② 가족, 친족의 도움으로    ③ 돈을 빌려서(돈 장사)  
④ 기타    (구체적으로:                      )

5. 장사했던 시장의 이름은 ?

예) 함경북도 회령시장, 함경북도 유선시장

(시장 명 :    )



11-1. 시장의 장세는 공정하게 부과 되고 있다고 보십니까?

- ① 너무 높다. ② 적당하다. ③ 너무 낮다. ④ 적당 하나 불공평하게 징수한다.

11-2. 장세이외에 내는 세금은?

각종 세 : ( ) )

12. 귀하께서 북한에서 사용했던 도량형 제도는?

- ① 미터 법 ② 킬로 법 ③ 척도 법

13. 장사하면서 돈이 필요할 때 돈을 빌려주는 사람이 있는가?

- ① 있다. ② 없다.

13-1. 만약 빌렸다면 얼마를 빌렸고 기간과 이자는 얼마이었던가?

빌린 연도 : ( ) 기간 : ( ) )

액수 : ( ) 이자 : ( ) )

14. 돈을 빌릴 때 신용(담보)이 필요한가?

- ① 필요하다. ② 불필요하다.

15. 장사물품을 살 때 후불인가 선불인가?

- ① 후불이다. ② 선불이다.

16. 장사했던 시장의 영업시간은?

여름 : (아침( ) 시 시작하여, 저녁 ( )시에 파한다.)

겨울 : (아침( ) 시 시작하여, 저녁 ( )시에 파한다.)

17. 가장 바쁜 시간은 ?

(오전 ( )시경 , 오후 ( )시경)

18. 취급하는 물품이 어디로서부터 오는가?

(물품명: 지역 명: 도매 명: )

19. 하루 평균 거래액은 얼마정도인가?

(몇 년도 기준:                      하루 평균 거래액:                      )

- ① 가장 거래가 한산한 달은? (      월), 하루의 평균거래액 : (      거래액 )
- ② 가장 거래가 많은 달은 ? (      월), 하루의 평균거래액 : (      거래액 )
- ③ 거래가 보통인 경우의 (      월), 하루의 평균거래액 : (      거래액 )

20. 귀하의 영업거래규모가

- ① 매년 커지고 있었는가? ② 매년 줄어들고 있었는가? ③ 비슷했는가?

20-1. 커지고 있었다면 그 이유는?

- ① 인구증가 ② 경제발전 및 소득증대 ③ 영업수완이 늘어서

20-2. 줄어들고 있다면 그 이유는?

- ① 같은 업종의 상인 간에 경쟁이 심해서 ② 상설점포가 늘어서
- ③ 다른 곳에서 대량으로 구매하여 구입하기 때문에

21. 음료, 금융, 의료 중 어떤 것이 이익을 잘 낼 수 있는가?

- ① 음료 ② 금융(돈 장사) ③ 의료(약, 개인집 진료)

**※ 가계 경제생활에 대한 질문입니다.**

1. 공식적인 직업에서 월급을 얼마나 받는가?

- ① 받는다. ② 안 받았다.

1-1. 월급은 무엇으로 받았나요?

- ① 돈으로 ② 물품으로

1-2. 월급을 받았다면 얼마를 받았나요? (기준연도:                      )

- ① 안 받는다 ② 1,000 ~ 2,000 ③ 2,000 ~ 3,000 ④ 3,000 ~ 4,000
- ⑤ 4,000 ~ 5,000 ⑥ 5,000이상



6. 귀하는 8.3돈을 냈는가?

- ① 낸다.      ② 안 낸다.

6-1. 8.3돈은 한 달에 얼마를 냈는가?

( 년도:                  ·                  금액:                  )

6-2. 8.3돈을 낸 이유는 무엇인가?

( 이유:    )

7. 가족 중 소득에서 차지하는 비율이 가장 높은 사람은?

- ① 남편    ② 아내    ③ 딸    ④ 아들    ⑤ 할아버지    ⑥ 할머니

8. 북한에 있는 가족에게 송금이 보내는가?

- ① 보낸다.      ② 안 보낸다.

9. 가계소득 중 한국탈북자의 송금이 차지하는 비율은 어느 정도인가?

- ① 0%    ② 10%    ③ 20%    ④ 30%    ⑤ 40%    ⑥ 50%    ⑦ 60%  
⑧ 70%    ⑨ 80%    ⑩ 90%    ⑪ 100%

10. 귀하께서 북한에서 살고 있던 집 구조는?

- ① 아파트    ② 독집    ③ 하모니카 집

11-1. 북한에서 사실 때 이사한 경험이 있는가 ?

- ① 있다.      ② 없다.

11-2. 집은 얼마에 팔았으며 얼마에 샀습니까?

- ① 판 년도:                                  ② 판 금액:                                  ③ 구입한 금액:

12. 북한에 계실 때 집에 있었던 제품에 체크 하세요 ?

- ① 텔레비전    ② 자전거    ③ 녹화기    ④ 냉장고    ⑤ 전화기    ⑥ 컴퓨터  
⑦ 오토바이    ⑧ 자동차





※ 북한 주민들의 시장경제에 대한 질문입니다.

※ 1-2번은 합계가 합쳐서 100%가 되게 하세요.

- |   |
|---|
| 1. 북한주민들의 경제생활에서 <u>현금 거래</u> 는 얼마정도 이루어지는가?<br>① 0%    ② 10%    ③ 20%    ④ 30%    ⑤ 40%    ⑥ 50%<br>⑦ 60%    ⑧ 70%    ⑨ 80%    ⑩ 90%    ⑪ 100% |
| 2. 북한주민들의 경제생활에서 <u>물품 거래</u> 는 얼마정도 이루어지는가?<br>① 0%    ② 10%    ③ 20%    ④ 30%    ⑤ 40%    ⑥ 50%<br>⑦ 60%    ⑧ 70%    ⑨ 80%    ⑩ 90%    ⑪ 100% |

3. 북한전체 비공식 시장에서 노동력의 상품화가 얼마나 많이 일어나는가?  
① 0%    ② 10%    ③ 20%    ④ 30%    ⑤ 40%    ⑥ 50%    ⑦ 60%  
⑧ 70%    ⑨ 80%    ⑩ 90%    ⑪ 100%

4. 북한사회에서 재투자를 위한 이윤의 축적이 이루어지고 있는가?  
① 0%    ② 10%    ③ 20%    ④ 30%    ⑤ 40%    ⑥ 50%    ⑦ 60%  
⑧ 70%    ⑨ 80%    ⑩ 90%    ⑪ 100%

5. 북한주민들의 경제생활에서 사유화가 얼마정도 진전 되고 있는가?  
① 0%    ② 10%    ③ 20%    ④ 30%    ⑤ 40%    ⑥ 50%    ⑦ 60%  
⑧ 70%    ⑨ 80%    ⑩ 90%    ⑪ 100%

6. 북한주민들의 경제생활에서 시장경제의 진행정도는?  
① 0%    ② 10%    ③ 20%    ④ 30%    ⑤ 40%    ⑥ 50%    ⑦ 60%  
⑧ 70%    ⑨ 80%    ⑩ 90%    ⑪ 100%

7. 북한사회는 시장경제라고 생각하는가? (그렇다는 7-1로, 아니다는 8로 가세요)  
① 그렇다    ② 아니다

7-1. 왜 시장경제라고 생각하는가?

( 이유: )

7-2. 왜 계획경제라고 생각하는가?

( 이유: )

7-3 언제부터 북한은 시장경제가 되었다고 생각하는가?

- ① 1990년대 초 ② 1994년 이후 ③ 1998년 이후 ④ 2002년 이후  
⑤ 2006년 이후 ⑥ 기타

8. 간부들과의 관계는?

- ① 뇌물을 주어야 한다. ② 뇌물을 안주어도 된다.

9. 간부들에게 왜 뇌물을 주어야 한다고 생각하는가?

이유: ( )

10. 간부들에게 뇌물을 언제 얼마 정도 주었는가?

( 년도 :                      액수 :                      이유 :                      )

11. 얼마정도 외화를 이용 하는가?

- ① 하루 단위 : (년도 :                      인민폐:                      달러:                      )  
② 한 달 단위 : (년도 :                      인민폐:                      달러:                      )

12. 물품의 유통을 어떻게 하는가?

- ① 서비스차 ② 기차 ③버스 ④자전거 ⑤달구지 ⑥기타

13. 물품의 유통은 주로 어느 장소에서 어느 장소로 했는가?

예) 2007년 회령에서 청진 : 약초, 강냉이

2007년 청진에서 회령 : 공업품, 물고기

- ① 연도: (                      ) 물품명 : (                      )장소 (                      )에서 장소 (                      ) 로  
② 연도: (                      ) 물품명 : (                      )장소 (                      )에서 장소 (                      ) 로

14. 물품의 유통의 마진은 어느 정도 이었는가? (물품의 가격을 기준으로)

- ① 0% ② 10% ③ 20% ④ 30% ⑤ 40% ⑥ 50% 이상



## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

- 권영경, “북한 경제의 현황과 개혁 개방 전망”, 「북한이해」 (서울 : 통일부, 2005)
- 곽인옥, “북한 회령시장의 공간적 구조와 기능 변화에 관한 연구” (고려대학교 박사학위논문, 2013.8)
- 김병연, 양문수, 「북한 경제에서의 시장과 정부」 (서울 : 서울 대학교 출판문화원, 2012) p.1-6.
- 박형중, “북한개혁체계의 출범, 난파와 복구 : 1980년대 중반부터 2000년대 초까지의 북한경제”, 「북한학연구」 통권3호 (2002) p.109-137.
- 박희진, “북한과 중국의 경제개혁 비교연구 : 계획과 시장의 관계를 중심으로” (이화여자대학교 북한학협동과정 박사학위논문, 2006)
- 안드레이 란코프, 「북한 워크아웃」 (서울: 시대정신, 2009) p.180-190.
- 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개”, (통일문제연구 제172호, 2005)
- 안영진, 박영한 (웁긴이), 발터 크리스탈러, (1933) 「남부독일의 중심지 : 도시기능을 지닌 취락의 분포와 발전의 법칙성에 관한 경제지리학적 연구」((주)나남, 2008)
- 임수호, 「계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망」(서울 : 삼성경제연구소, 2008)
- 양문수, 「북한경제의 시장화 : 양태, 성격, 메커니즘, 함의」(서울 : 한울아카데미 2010) p.410-443.  
 , “북한에서의 시장의 형성과 발전 : 생산물시장을 중심으로”, 「비교경제연구」 제12권2호 (2005) p.42.
- 이덕희, 「네트워크 이코노미」 (서울 : 동아시아 2008) p.29-31.
- 이석,외 「북한경제의 시장화 실태에 관한 연구」, (서울 : 통일연구원, 2009)
- 이옥희, 「북중 접경지역 : 전환기 북·중 접경지역의 도시네트워크」(푸른길, 2011) p.232-233.
- 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개”, (통일문제연구 제172호, 2005)  
 “북한 경제정책의 변화와 향후 전망 : 가격을 중심으로”, (한국은행 금융경제 연구

원, 2005)

정은이, “북한의 자생적 시장발전 연구 : 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후를 중심으로”, 「평화문제연구소」 2009하반기 제21권2호(통권 제52호) p.157-200.

최봉대, 구갑우, “‘농민시장’의 형성”, 최완규 편, 「북한 도시의 형성과 발전: 청진, 신의주, 혜산」 (서울: 한올아카데미, 2004)

최완규, 「북한 도시의 형성과 발전(청진, 신의주, 혜산)」(파주: 한올아카데미, 2004), 「북한 도시의 위기와 변화」, (서울: 한올, 2006)

홍성욱(엠크이), 「인간, 사물, 동맹행위자네트워크 이론과 테크노사이언스」 브루토 라투르 외, (서울 : 도서출판이음, 2010)

## 2. 해외문헌

Bauer, Raymond, Alex Inkeles and Clyde Kluckhohn. How the Soviet system works: cultural, psychological, and social themes (*Harvard Project on the Soviet Social System*). Cambridge: Harvard University Press, (1956)

Byung-Yeon Kim ; Dongho Song, “*The Participation of North Korean Households in the Informal Economy : Size, Determinants, and Effect*”, Seoul Journal of Economics; Summer 2008; 21, 2; ABI/INFORM Global.

Byung-Yeon Kim ; Dongho Song, "The Participation of North Korean Households in the Informal Economy : Size, Determinants, and Effect" Seoul Journal of Economics; Summer 2008; 21, 2; ABI/INFORM Global.

Castells, Manuel. 1996. “*The Rise of the Network Society*”2nd edition. Oxford : Blackwell. 1997. *The Power of Identity*, 2nd edition. Oxford : Blackwell. 1998. *End of Millennium*, 2nd edition. Oxford : Blackwell. 2009. *Communication Power*. Oxford and New York : Oxford University Press.

Chan, Anita, Richard Madsen, and Jonathan Unger. *Chen village: Revolution to globalization*. Berkeley: University of California Press, (2009)

Christaller, W(1967), “Central Places in Southern Germany, trans. by Baskin, C.W., Englewood Cliffs, N.J., Prentice- Hall.

Gottman, J. and Harper, R. (eds.), 1990 *Since Megalopolis*, Baltimore: Johns Hopkins

University Press (1990)

- Friedrich Schneider, *"The Size and Development of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force of 22 Transition and 21 OECD Countries : What Do We Really Know?,"* p.23-62; M. Lacko, *"Hidden economy - an unknown quantity?"* (Economics of Transition, 8(1), 2000) p.117-149.
- In-Ok, Kwak. Lankov, Andrel. Seok-Hyang, Kim. *"A North Korean City After the juche Socialism : past and present of the Hoeryong City Market"* (KOREA REVIEW-INTERNATIONAL POLICY INSTITUTE, Volume1, Number1, 2011) p.40-61.
- Kornai, Janos. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton New Jersey: Princeton University Press, 1992.
- Kotkin, Stephen. *Magnetic Mountain: Stalinism as a Civilization*. Berkeley: University of California, (1995)
- Lankov, Andrel, Seok-Hyang, Kim, In-Ok, Kwak. *"Relying on One's Strength : The Growth of the Private Agriculture in Borderland Areas of North Korea"*(Carparadve Kamm Studies Volume19, Number2, 2011) p.325-357.
- Lankov, Andrel. In-Ok, Kwak., Seok-Hyang, Kim, Cho, Choong-Bin" *Surviving the Hard Time : Adjustment Strategies of Industrial Workers in a Post-Crisis North Korean City"* (Pacific Affairs, Volume86, Number1, March 2013) p.51-71.
- Lankov, Andrel. In-Ok, Kwak., Cho, Choong-Bin. *"The Organizational Life: Daily Surveillance and Daily Resistance in North Korea"*( Journal of East Asian Studies : Volume12, Number2, May-August 2012) p.193-214.
- Meijers, Evert, *"From Central Place to Network Model : Theory and Evidence of a Paradigm Change"*, Tijdschrift voor Economische en Social Geografie, 98, (2007) p.245-259.
- Newman, M. E. J. , *"The Structure and Function of Complex Network"*, SIAM Review 45 : (2003) p.167-256.





# 북한이탈주민 사회적기업의 실태 분석을 통한 정책적 지원 방안

김현정

동아대학교 동아시아연구원

---

제1장 서론 .....	
제2장 이론적 논의 .....	
제3장 북한이탈주민 사회적기업 설립지원 대상 업체에 대한 실태 조사 .....	
제4장 사례대상 기업에 대한 균형성과측정 및 분석 .....	
제5장 결 론: 분석결과에 대한 함의 및 정책방안 .....	
[부 록] 1. 북한이탈주민 사회적기업 대상 설문지 .....	
[부 록] 2. ....	
[참고 문헌] .....	

---



## 표 목차

---

<표 1> 사회적기업의 조건 .....	
<표 2> 사회적기업의 목적별 분류 .....	
<표 3> 고용노동부의 사회적기업 목적별 세부 분류 .....	
<표 4> 고용노동부 인증 사회적기업의 지역별 분포 현황 .....	
<표 5> 2013년 통일형 예비사회적기업 지정을 위해 제시한 사회적 목적의 분류 .....	
<표 6> 2010년 북한이탈주민 사회적기업 .....	
<표 7> 2011년~2012년 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 지정 기업 및 조직 .....	
<표 8> 이용탁(2009)이 제시한 사회적기업의 BSC 관점별 성과기준 .....	
<표 9> 이영범 외(2011)가 제시한 사회적기업의 예비 BSC .....	
<표 10> 북한이탈주민 사회적기업(통일형 예비사회적기업)의 균형성과 기준 .....	
<표 11> 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 현황 (2013년 6월 현재) .....	
<표 12> (주) 아리랑패션 일반현황 .....	
<표 13> (주) 아리랑패션 내부전경 .....	
<표 14> (주) 아리랑패션 재무적, 내부 프로세스 역량 .....	
<표 15> (주) 아리랑패션 사회적 역량 .....	
<표 16> (주) 굿인 일반현황 .....	
<표 17> (주) 굿인 사업 안내 사진 .....	
<표 18> (주) 굿인 재무적, 내부 프로세스 역량 .....	
<표 19> (주) 굿인 사회적 역량 .....	
<표 20> (주) 원테크놀로지 일반현황 .....	
<표 21> (주) 원테크놀로지 사업 안내 사진 .....	
<표 22> (주) 원테크놀로지 재무적, 내부 프로세스 역량 .....	
<표 23> (주) 원테크놀로지 사회적 역량 .....	
<표 24> (주) 아리랑 패션의 균형성과 측정 .....	
<표 25> (주) 굿인의 균형성과 측정 .....	
<표 26> (주) 원테크놀로지의 균형성과 측정 .....	

---

## 그림 목차

---

<그림 1> 사회적기업 및 예비사회적기업의 성과 평가 단계 .....	
<그림 2> 2013년 통일형 예비사회적기업의 지정 절차 .....	
<그림 3> Bull(2007)이 제시한 사회적기업 성과 측정을 위한 BSC 모형 .....	
<그림 4> 이용탁(2008)의 사회적기업 BSC 모형 .....	
<그림 5> 사회적기업 불인증 사유 .....	
<그림 6> ㈜ 아리랑 패션의 경영이념 .....	
<그림 7> ㈜ 원테크놀로지의 경영이념 .....	
<그림 8> ㈜ 아리랑패션의 균형성과 모형 .....	
<그림 9> ㈜ 굿인의 균형성과 모형 .....	
<그림 10> ㈜ 원테크놀로지의 균형성과 모형 .....	

---

## 요 약 문

본 연구는 통일부에서 시행하는 통일형 예비사회적기업 지원 정책의 개선과 현재까지 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결을 통해 지원을 수혜해 온 기업들의 성과를 측정하기 위해 수행되었다. 북한이탈주민 사회적기업 설립을 장려해 온 통일부의 정책은 2010년~2013년 상반기 기간을 초기 단계로 분류할 수 있다. 2013년 하반기부터는 통일부가 예비사회적기업 선정 및 인증을 할 수 있게 됨에 따라, 정책 중기에 들어섰다고 판단할 수 있다. 통일형 예비사회적기업은 기존의 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 지정 기업과는 달리 사회적 목표 범위가 확대 변경되었다. 즉 북한이탈주민 고용비율을 최소 지원 조건으로 제시했던 초기 정책 형태에서 북한이탈주민 대상 사회서비스 시행 기업 혹은 혼합형 기업에 까지 지원을 확대하는 중기적 변화를 진행한 것이다.

따라서 본 연구에서는 정책의 중요한 변화 시기 지원 대상이었던 기업의 진단 평가를 통해 향후 지원정책에 반영되어야 할 것이라 판단하고 동 연구를 수행하였다. 정책이 고려해야 할 사항은 조정되어야 할 정책 도구의 선택적 조합을 통해 반드시 지원 예산이 증가하지 않더라도 정책적 효과를 극대화할 수 있도록 조정함에 목표가 있는 것이다.

본 연구에서는 통일부 정책 지원을 수혜한 기업 중 세 업체를 선정하여 각각의 사례를 심층면접 및 균형성과 설문조사를 통해 진단·분석하였다. 이에 본 연구에서는 사회적기업 대상 균형성과 측정 연구물에 대한 이론적 고찰을 통해 통일형 예비사회적기업 및 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 기업을 진단할 수 있는 특화된 진단항목을 재조작하였다. 이를 통해 사례대상기업의 5개 영역 균형 성과를 진단하기로 한 것이다. 5개 영역은 사회적 관점, 재무적 관점, 이해관계자 관점, 내부 프로세스 관점, 학습 및 성장 관점으로 분류하였다.

사례기업의 균형성과 측정을 통해 두 가지 결과를 도출하게 되었다. 첫째, 일반기업이 취약계층 고용 시 정책적 지원이 있음을 인지하고, 일자리 창출형 예비사회적기업에 지원한 경우는 사회적 관점 및 학습 및 성장관점, 내부 프로세스 관점 등에서 낮은 지수를 나타내었다. 반면 북한이탈주민 출신 혹은 사회적 서비스 자체를 사업내용으로 하는 경우는 사회적 관점 및 학습 및 성장관점, 내부 프로세스 관점 분야에서 높은 성과를 내고 있는 것으로 나타났다. 이는 북한이탈주민을 채용하는 최소 지원조건을 지키며, 정부지원을 수혜하고 있는 기업들의 주요 특징이라

지적할 만하다. 둘째, 예비사회적기업 과정에 있는 사례대상 기업들의 이해관계자 관점 지수가 공통적으로 현저히 낮음을 지적할 수 있다. 고용노동부 사회적기업 인증 후 정책 지원 과정에서 고용노동부 산하기관인 한국사회적기업진흥원이 주도적으로 사회적기업 간 네트워크 구축, 정부기관 및 공공기관, 비영리기관과의 연계를 시행하고 있는 상황을 고려할 때 정책적 고려가 있어야 할 부분이라 하겠다. 사례기업의 심층면접 과정에서도 응답자들이 정책상의 재정적 지원도 중요한 사항이지만, 이와 같은 연계 지원이 부족하다는 것을 지적하였다.

## 제1장 서론

북한 사회 변동과 남북 관계 변화 등으로 인해, 2000년대 이후 북한이탈주민 수가 급증하고 있는 실태이다. 이들의 국내입국은 2013년 7월 현재 2만 5천명을 넘어섰으며,<sup>1)</sup> 외국인 근로자 및 다문화가정 등과 함께 새로운 유형의 소수자 집단으로 자리매김하였다. 따라서 이들에 대한 체계적이고 지속적인 지원정책이 필요하며, 이를 통일부 및 산하기관이 수행해 왔다. 남북 대치 상황에서 탈북행렬이 급증하기 전 시기인 90년대 이전까지는 북한을 탈출한 이들을 ‘귀순용사’로서 인정하고, 정착에 대한 사회적 지원이 집중되었다. ‘귀순’에 관한 법제도의 마련은 1962년 4월 최초 ‘국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법’으로 제정되었으며, 1979년 1월부터는 ‘월남귀순용사 특별보상법’을 시행, 귀순자에 대한 체계적 지원을 실시하게 되었다.<sup>2)</sup> 그러나 1993년 새롭게 제정된 ‘귀순북한동포보호법’ 시행 이후, 귀순자를 국가유공자에서 생활능력이 결여된 생활보호대상자로 전환하며, 정착금 하향조정 등 지원규모를 대폭 축소하게 되었다.<sup>3)</sup>

물론 현재도 북한이탈주민은 정부의 체계적인 지원을 받고 있으나, 실제 한국 사회에서 이들은 새로운 약자 집단을 구성하여 사회적 배제를 경험하고 있다. 특히 이들은 주류집단에 비해 높은 실업률을 보이고 있어, 정부는 이에 대한 다양한 해결책으로 북한이탈주민 사회적기업의 정책적 지원을 제시하였다. 2010년부터 활발히 진행된 통일부 지정 예비사회적기업 및 컨소시엄 기업 지원정책은 2013년 이후 정책의 중기적 전략을 모색하고 있다. ‘통일형 예비사회적기업’ 정책 지원이라는 명칭 및 제도의 변경과 함께 사회적 목표를 다변화하는 정책의 선택적 조합을 피하였으며, 기업의 수익성과 지속가능성을 동시에 추구하기 위한 지원전략 및 제한조건을 마련하였다.

본 연구에서는 우선 2010년~2013년 북한이탈주민 사회적기업(현재, 통일형 예비사회적기업) 지원 정책의 변화를 고찰하여 정책적 의의를 분석하였다. 이를 위해 2011년 이후 북한이탈주민 사회적기업 지원 대상으로 선정된 기업 3개소를 지정하여 설문조사와 함께 심층면접을 실시하였다. 대상기업으로는 첫째, 2013년 통일형 예비사회적기업 지원 대상 제1호로 선정된 (주)아리랑패션(여성의류, 봉제), 둘째,

1) 2013년 7월 북한이탈주민 국내입국자는 누계 25,431명에 이른다.

통일부 <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365>

2) 통일부 <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000165>

3) 통일부 ‘북한이탈주민정책’ <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000165>

2011년 북한이탈주민 사회적기업 지원 대상으로 지정된 바가 있으며, 현재는 지자체형 예비 사회적기업인 (주) 굿인(폐배터리재생), 셋째, 2012년 북한이탈주민 사회적기업 지원 대상으로 선정되어 현재에도 지원을 받고 있는 윈테크놀로지이다. 이들 기업은 지원대상 기업 중 비교적 성공적으로 기업을 운영하며, 건전한 재무구조, 기업의 사회적 목적과 영리 추구를 동시에 실현하고 있는 것으로 판단된다. 실제 사례기업 이외에도 기업 접촉 단계에서 대부분의 지원대상 기업과 연결을 시도하였으나, 2013년 6월까지 지원 대상이었던 2011년 선정 기업 다수가 영업을 중단한 것으로 파악되었다. 이들은 정부의 지원을 토대로 창업을 하였으나, 경영능력이나 경쟁력이 뒷받침되지 못해, 일반 고객 대상으로 영업이익을 실현하는데 실패하게 된 것이다. 2012년 지원대상 기업 중에도 평일 전화 접근에 지속적으로 응답하지 않는 기업이 있어 실제 운영 중인지 확인할 수 없는 경우도 있었다. 또한 기업운용을 하고 있는 업체 중 다수가 북한이탈주민 취약계층을 위한 예비사회적기업이라는 사실을 노출함에 탐탁지 않게 여기는 유형이 일반적 사회적기업이 그러함보다 높은 성향을 보였다. 또 다른 특징으로 북한이탈주민 출신자가 기업대표인 경우, 이들은 정책 지원에서 협력기업 및 공공기관 매출을 연계하기보다, 탈북 관련 사회조직, NGO 단체 등의 네트워크를 통한 본인의 역량을 이용하려는 경향이 있는 기업들도 일부 있었다.

결과적으로 사례 대상으로 선정된 기업들은 통일부 지원 정책의 사회적 목표인 지원대상에 대한 규제를 지키고 있으면서, 영리적 목적을 실현하는데 성공하여 향후 고용노동부의 사회적기업 인증을 목표로 하고 있다는 공통점을 띠고 있다. 따라서 이들에 대한 기업 분석 및 심층 면접을 통해 예비사회적기업의 현 실태 및 문제점을 분석하였다. 본 연구에서는 해당 업체 대표 혹은 담당자와의 심층면접과 함께 기업의 발전성과를 측정하기 위한 도구로 균형성과표(BSC: Balanced Score Card) 모형을 응용하여 적용시켰다. 우선 심층면접의 경우 자유로운 형식으로 진행하였다. 현재 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 기업 혹은 통일형 예비사회적기업 선정 후 지원 과정에서 애로사항이나 정책에 반영되기를 바라는 점에 대해 자유롭게 구술토록 하였다. 그러나 인터뷰를 통해 반드시 알아야 할 정보를 취득하기 위해, 기본적 심층 면접 질문 사항을 준비하였다. 이 때 사용한 질문지는 한국직업능력개발원(2007)이 시행한“사회적 기업 활성화를 위한 고용지원센터와 지방자치단체간의 바람직한 역할 방안”이라는 연구에서 최초 작성한 설문지를 참조하여 사용하였다. 또한 기업의 균형성과 측정을 위해 사용한 BSC 모형은 기업의 재무적 성과 이외에 내부 관점별 성과를 포괄적으로 측정하는 도구



이다. 최근 민간기업 뿐만 아니라 공기업, 비영리기관에 이르기까지 다수의 조직이 BSC 모형의 적용을 통해 경영성과의 측정과 평가를 진행하고 있다. BSC 모형은 기업의 재무적 지표와 함께 학습 및 성장성과, 내부 경영 프로세스 성과, 고객성과를 측정하는 유용한 도구다. 이미 사회적기업에 대한 BSC 모형도 개발되어 있으며, 본 연구에서는 이를 응용하여 예비사회적기업 단계인 사례 대상을 측정하는 도구로 활용한 것이다. 예비사회적기업은 사회적기업 인증을 위한 과도기 과정에 있으며, 수익성과 사회성을 동시에 추구하는 독특한 상황에 처한 조직이다. 따라서 이러한 단계에 처한 예비사회적기업의 진단 평가 기준을 정립함과 동시에 이들 기업의 성과를 측정하는데 주요 의의가 있다. 대상 기업은 2011년~2012 북한이탈주민 사회적기업으로 선정된 공통점이 있으나, 이들 중 (주) 아리랑패션은 2013년 통일형 예비사회적기업으로 재선정된 차이점이 있다. 또한 2011년 선정되었던 (주) 굿인의 경우, 이미 통일부 북한이탈주민 사회적기업 지원은 종료되었으며, 나머지 기업들은 현재 지원대상이라는 차이점이 있다. 따라서 이들 3개 기업의 현 성과분석을 통해 비교 차이점을 도출함이 중요하다. 특히 심층면접 질문을 통한 정책적 문제점, 예비사회적기업 운영상의 애로 사항을 종합하여 이들 기업들의 현 실태를 파악하는 것이 본 연구의 주요 목적이다.

본 연구의 구성은 우선 예비사회적기업을 대상으로 한 균형성과 분석을 이론적으로 고찰하였다. 기존의 사회적기업 관련 균형성과표 항목에 기초하여 현재 정부 정책 상 사회적기업 인증 전 1년~3년 단계 예비사회적기업의 성과 및 상황을 진단할 수 있도록 조작하였다. 이는 향후 정부의 예비사회적기업 진단에 확대되어 유용한 도구로서 이용될 수 있을 것으로 판단된다. 3장에서는 북한이탈주민 사회적기업의 현황 및 사례대상 기업의 주요 특징을 개괄하였다. 4장은 이들 사례 기업들에 대한 균형성과를 진단 분석하였으며, 이를 통해 본 연구의 결론에서는 현재 통일형 예비사회적기업 지원정책이 나아갈 지향점 및 함의를 제시하고 있다.

## 제2장 이론적 논의

### 제1절 북한이탈주민 사회적기업 정의 및 지원정책 동향

1997년 아시아금융외환위기 이후 한국사회는 양극화, 노동유연화에 의한 비정규직화 등의 극심한 후기산업사회 문제들을 겪어 왔다. 이후 2008년 글로벌금융위

기 등의 여파로, 자본주의의 경제 구조적 문제는 더욱 심각해져, 새로운 양식의 경제주체 및 참여방법이 요구되게 되었다. 2000년대 중후반 한국사회에서 대중의 관심이 집중된 사회적기업은 이제 정책적 지원 면에서 중기적 변화를 겪고 있다. 중간 단계의 정책전환을 모색하고 있는 현 실정에서 한국사회 상황에 맞는 적합한 지원정책 개발 및 육성 방안을 지향할 필요가 있다. 이에 더해 북한이탈주민 사회적기업이라 통칭되어 온 통일부의 예비사회적기업 정책을 고찰하고, 개별 기업의 현 상황을 분석할 필요가 있다.

사회적기업이란 민간 영리기업과 같은 비즈니스의 형태 및 방법을 활용하여 다양한 사회적 문제를 해결하는 사업 주체이며, 이는 사회성, 사업성, 혁신성과 같은 세 가지 요건을 갖추고 있어야 한다.<sup>4)</sup> 따라서 사회적기업은 경제적 차원 및 사회적 차원에서 인증 조건이 전제되어야 하며, 다음 <표 1>과 같이 제시할 수 있다.

〈표 1〉 사회적기업의 조건

경제적, 기업적 차원의 조건	사회적 차원의 조건
재화 생산 / 서비스 판매에서의 지속적 활동 높은 수준의 자율성 경제적 리스크를 감수할 상당한 수준 최소 수준의 유급노동자	지역공동체 이익에 대한 명시적 추구 시민들의 주도적 참여 자본소유에 기반하지 않는 의사결정 시스템 제한적 이윤배분

출처: Carlo Borzaga and Jacques Defourny, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge(2001), pp. 16-18.

사회적기업은 일반적인 기업과도 다르지만, 전통적인 비영리기관과도 차이가 있으며, 이는 각각 경제적 그리고 사회적 차원의 조건 및 목적, 이해관계자 간 관계 및 역할 등에서 두드러진 차이점을 나타낸다. 사회적기업의 사업주 및 내부고용자는 사업의 지속가능성과 조직 내 자발성을 끊임없이 제고해야 하며, 이를 통해 재무 측면 개선과 기업성장을 추진할 수 있어야 한다. 현재 한국사회의 사회적기업은 취약계층의 고용창출이나 공적영역에서 수행하는 데 한계가 있는 사회서비스 공급에 목적을 두고 있다. 두 가지 측면의 사회적 목적형 사회적기업이 주를 이루고 있으나, 각각 수익이 낮아 재정자립비율이 낮으며, 단순노동집약 산업에 치중되어 기업의 성장 측면이 고려되지 못한 점 등의 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점

4) 양준호, 『지역과 세상을 바꾸는 사회적 기업: 개념·사례·정책과제』 두남(2011), p. 13.

해소 및 정책적 방향 제시를 위해 사회적기업의 목적별 분류를 통해 세부적으로 접근 분석해야 할 것이다.

일반적으로 사회적기업은 다음의 5가지 목적 구분을 통해 학제적 또는 정책적 분류가 가능하다.

〈표 2〉 사회적기업의 목적별 분류

목적	목적별 사회적기업의 요건
일자리제공형	조직의 주된 목적이 취약계층에게 일자리를 제공하는 경우 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 30% 이상
사회서비스제공형	조직의 주된 목적이 취약계층에게 사회서비스를 제공하는 경우 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 30% 이상
혼합형	조직의 주된 목적이 취약계층 일자리 제공과 사회서비스 제공이 혼합된 경우 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율과 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 각각 20% 이상
기타형	사회적 목적의 실현 여부를 위에 표시된 취약계층 고용비율과 사회서비스 제공 비율 등으로 판단하기 곤란한 경우 사회적기업육성위원회에서 결정
지역사회공헌형	지역사회 주민의 삶의 질 향상에 기여

출처: 한국사회적기업진흥원, <http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/info.do>

고용노동부 산하 한국사회적기업진흥원은 사회적기업의 목적별 분류를 일자리 제공형, 사회서비스 제공형, 혼합형, 기타형 그리고 지역사회공헌형으로 대분류하고 있으며, 이를 다시 구체적인 목적형으로 재분류한다. 2013년 9월 현재 국내 고용노동부 인증 사회적기업은 총 913개 업체에 이르며, 이를 다시 9개 군으로 구분하여 관리하고 있다. 우선 예비 사회적기업이나 마을공동체, 영농조합 혹은 컨소시엄 지원을 위한 조직 등이 일정 기간의 영업 행위를 거쳐 고용노동부의 사회적기업 인증을 받기 위해서는 아래 7개 조건을 만족하여야 한다.

- ① 조직형태 상, 민법상 법인·조합, 상법상 회사 및 비영리 단체이어야 하며,
- ② 사회적 목적 즉 취약계층에 대한 일자리제공, 사회서비스 제공 및 혼합 등의 실현을 목적으로 하여야 하며,
- ③ 영업활동을 통한 수입 기준에 제한을 두며,<sup>5)</sup>

- ④ 유급근로자를 반드시 고용하여야 하고,
- ⑤ 이해관계자가 참여하는 의사결정 구조 구비를 정관 등에 통해 기재하며,
- ⑥ 정관·규약 등을 구비하고, 기재사항(법9조) 준수하며,
- ⑦ 상법상회사의 경우 회계연도별로 배분 가능한 이윤 발생 시 이윤의 2/3이상을 사회적 목적을 위하여 사용하여야 하며, 이를 정관 등에 명시하여야 한다.

따라서 고용노동부는 사회적기업의 정의를 학제적으로 제시한 것에 덧붙여 다음과 같이 명시하였다. 고용노동부가 제시하는 사회적기업이란 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산, 판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서, 고용노동부의 7가지 인증조건을 통과한 기관을 일컫는 용어이다. 이에 따라 한국 사회적기업진흥원은 상기 사회적 목적을 9개 세부 목적형으로 구분하고, 각각의 인증 사회적기업의 목적을 다음의 <표 3>과 같이 분류하였다.

<표 3> 고용노동부의 사회적기업 목적별 세부 분류

교육	보건	사회복지	문화, 예술, 관광, 운동	
55	0	9	143	
환경	보육	간병, 가사지원	산림 보전 및 관리	기타
148	23	67	1	364

출처: 한국사회적기업진흥원, <http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/company.do>

사회적기업의 세부 목적은 교육, 보건, 사회복지, 문화·예술·관광·운동, 환경, 보육, 간병·가사지원, 산림 보전 및 관리 그리고 기타로 구분된다. 물론 사회적기업이 제공하는 사회서비스가 중첩되는 경우도 있으나, 주된 목적을 중심으로 구분한다. 단순히 취약계층에 대한 고용창출이나 영농법인 등의 경우 기타 군에 속하게 되어 현재 기타 부문이 364개 업체로 가장 많은 수를 차지한다. 본 보고서의 연구대상인 북한이탈주민 고용 예비사회적기업 또한 고용노동부 인증을 득하게 된다면, 대부분이 기타 부문에 속하게 될 것이다. 이외에도 환경 부문이 148개 업체, 문화·예술·관광·운동 분야가 143개 업체에 이른다. 물론 사회적기업이 제공하는 사회서비스가 환경 부문 혹은 문화 영역 등 각각의 사회 서비스를 제공할 경우 해당

5) 영업활동을 통한 수입기준은 인증신청일이 속하는 월의 직전 6개월 동안에 영업활동을 통한 총수입이 동일기간 총 노무비의 30%이상으로 제한한다.

영역에 포함되어 진다.

또한 인증 사회적기업의 지역별 분포는 다음의 <표 4>와 같다.

고용노동부 인증 전체 913개 사회적기업 중 상당수가 서울 및 경기도에 집중된 것으로 나타났다. 서울시가 가장 먼저 집중적으로 지원정책을 펼쳐왔으며 전체 중 196개소 21.47%를 점하고 있다. 경기도는 146개 업체 약 16%에 이른다. 이외의 광역권 시도가 거의 비슷한 분포 상황을 나타내고 있다.

고용노동부로부터 사회적기업 인증을 받기 위해, 사회적 목표를 설정하고 7가지 인증 조건을 모두 갖추어야 하나, 일반적으로 취약계층 참여 형태의 창업이나 사회 서비스 제공에서 수익성이 낮은 경우가 다수인 까닭에 예비 사회적기업 과정을 거치게 된다.

<표 4> 고용노동부 인증 사회적기업의 지역별 분포 현황

서울	인천	대전	대구	광주	울산
196	48	25	44	43	31
부산	세종	경기	강원	충남	충북
58	3	146	42	32	40
전남	전북	경남	경북	제주	국외
37	57	38	51	22	20

출처: 한국사회적기업진흥원, <http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/company.do>

예비 사회적기업은 자립을 지향하는 사회적일자리 창출사업 등과 같이 사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익 창출 등 사회적기업의 대체적인 요건을 갖추고 있으나, 수익구조 등 법상 인증요건의 일부를 충족하지 못하고 있는 조직 혹은 기업으로 장차 요건을 보완하여 사회적기업으로의 전환을 지향하는 조직 및 기관을 일컫는다.<sup>6)</sup>

사회적기업 및 예비 사회적기업은 현재 정부 차원에서 정의하여 의미 및 범위를 제한하고 있으나, 사회적기업 육성 정책 초기 시기 동안 용어와 개념의 사용에서 많은 혼란을 빚어온 것이 사실이다. 각 중앙부처와 지자체는 사회적기업과 유사하면서도 차별화되는 사업 내용을 갖는 기업 조직의 용어와 개념을 사용하면서 여러 혼란이 가중되어 온 것이 사실이다.<sup>7)</sup> 이는 통일부의 ‘북한이탈주민 사회적기업’이

6) 한국사회적기업진흥원, <http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/reserve.do>

7) 김혜원, “사회적기업에 대한 정부 지원 체계 개선 방안 연구,” 「사회적기업연구」 제4권 제1호(2011), p. 60.

라는 용어 정리에서도 여실히 드러난다. 광의적 의미에서 ‘북한이탈주민 사회적기업’은 다음과 같은 여러 범주를 포함한다 할 수 있다. 첫째, 북한이탈주민이 창업한 사회적기업, 둘째, 취약계층으로서의 북한이탈주민을 일정 비율 이상 고용한 사회적기업, 셋째, 취약계층인 북한이탈주민을 대상으로 사회 서비스를 제공하는 사회적기업, 넷째, 선 조건을 만족하나 고용노동부 인증 이전인 예비 사회적기업 혹은 준비 절차 중의 조직으로 분류 가능하다. 광의의 범위에서 해석한 ‘북한이탈주민 사회적기업’은 학술연구에서도 통용하여 쓰여 온 것을 다수 확인할 수 있다.<sup>8)</sup> 그러나 이를 정책적 범위로 한정하여 정의하면, 위 4가지 중 네 번째 경우의 일부만으로 제한되어 진다. 통일부 및 산하 북한이탈주민지원재단에서 정의하는 ‘북한이탈주민 사회적기업’은 전체 근로자 중에서 북한이탈주민을 30% 이상 채용한 기업(10명 미만 기업의 경우 50%)으로 당해 연도 예비 사회적기업을 신청하여 지정된 기업으로 제한된다.<sup>9)</sup> 2010년~2013년 상반기까지 통일부가 공시한 ‘북한이탈주민 사회적기업컨소시엄 참여기관 모집 공고’에서도 용어의 정의를 확인할 수 있다. 공지문에서는 지원기업에 대해 다음과 같이 제한 사항을 명시하였다. 첫째, 사회적기업 인증을 위한 조직형태를 갖추고 북한이탈주민을 추가 채용예정인 기업 또는 단체(공고일 기준 최소 근로자 수는 5인 이상)이면서 유급 근로자 중 북한이탈주민 1인 이상을 2개월 이상 고용하고 있는 기업, 둘째, 북한이탈주민지원재단이 육성할 필요가 있다고 인정하는 사업으로서 사회적기업 심사위원회의 결정을 거친 경우 1개월 이내 소정의 자격요건 충족을 전제로 허가받은 사례로 제한한다. 즉 통일부의 ‘북한이탈주민 사회적기업’에 대한 정책지원 목표는 북한이탈주민 고용 창출에 있다고 볼 수 있다. 한국사회 평균 실업율을 훌쩍 뛰어넘는 북한이탈주민 실업률을 낮추기 위해 궁극적으로 예비 사회적기업 육성을 집중 지원하게 된 것이다. 그러나 이에 관한 정의도 2013년 7월 공시된 ‘통일형 예비사회적기업 지정 신청 공고’에서 수정 보완되었다. ‘북한이탈주민 사회적기업’이란 명칭으로 자칭 사회적기업 이전

8) 언론에서 ‘북한이탈주민 사회적기업’의 용어를 혼용해서 사용하여 왔으며, 시도 지자체형 예비사회적기업에도 내부 이해관계자가 북한이탈주민이 포함될 경우 동 용어를 사용하는 등 혼란이 있어 왔다. 대표적으로 몇 개 기업 사례를 들면 다음과 같다. 먼저 2010년 고용노동부 사회적기업 인증을 받은 송도SE(포스코 설립)는 사회취약계층 약 100여 명 중업원 중 35명 가량의 북한이탈주민을 고용하고 있어 ‘북한이탈주민 사회적기업’으로 대표적으로 언급되며 심층연구 대상이 되어 왔으나, 통일부 지원 대상은 아니다. 또한 서울시 명동에 위치한 커피숍 블리스앤블레스(Bliss&Bless)는 탈북 청소년들을 바리스타로 양성하여 근무토록 하는 등 드물게 서비스업 분야 ‘북한이탈주민 사회적기업’으로 주목받아 왔으나 실제 2009년 5월 서울형 예비사회적기업 인증을 받은 사례이다.

9) 북한이탈주민지원재단, [http://www.dongposarang.com/business/sub02\\_4\\_1.jsp](http://www.dongposarang.com/business/sub02_4_1.jsp)

단계가 아닌 인증 기업으로 오인 받을 소지가 있음을 반영한 변화이다. 또한 북한 이탈주민 고용 창출에 국한되어 있던 정책 지원을 북한이탈주민 대상 사회서비스 영역으로 확대함에 따른 수정이기도 하다.

〈표 5〉 2013년 통일형 예비사회적기업 지정을 위해 제시한 사회적 목적의 분류

목적	목적별 사회적기업의 요건
일자리제공형	조직의 주된 목적이 북한이탈주민에게 일자리를 제공하는 경우 전체 근로자 중 북한이탈주민의 고용비율이 30% 이상(14년 1월 1일부터는 50%이상) 일 것
사회서비스제공형	조직의 주된 목적이 북한이탈주민에게 사회서비스를 제공하는 경우로 해당 조직으로부터 사회서비스를 제공받는 사람 중 북한이탈주민 비율이 30% 이상(14년 1월 1일부터는 50%이상) 일 것
혼합형	조직의 주된 목적이 북한이탈주민 일자리 제공과 사회서비스 제공이 혼합된 경우 전체 근로자 중 북한이탈주민의 고용비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 북한이탈주민의 비율이 각각 20%이상(14년 1월 1일부터는 각각 30%이상) 일 것
기타형	사회적목적의 실현여부를 위의 기준으로 판단하기 곤란한 경우에는 심사위원회의 심의를 거쳐 북한이탈주민지원재단 지정 사회적기업지원기관 등 전문가의 의견을 들어 통일형 예비사회적기업 지정심사위원회에서 판단

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

‘2013년도 통일형 예비사회적기업 지정 정책’으로의 정책 전환의 의의는 다음의 두 가지로 요약할 수 있다. 그 동안 통용해 온 ‘북한이탈주민 사회적기업’이라는 용어를 ‘통일형 예비사회적기업’으로 바로잡은 점, 한 사회적기업의 일반적 영역으로 정책지원 대상의 사회적 목표를 확대한 점이다. 이는 통일부가 초기 시행해 온 ‘북한이탈주민 사회적기업’ 설립 지원 정책이 사회적기업으로의 정착과 사회적 목표 실행에 있다기보다 북한이탈주민의 고용 확대에 정책 시행의 목적이 있었기 때문이라 할 수 있다. 3년 여 간의 정책 시행 결과를 반영하여, 2013년 7월 공시한 ‘통일형 예비사회적기업’ 지원 정책에서는 세부적으로 분류된 사회적 목표의 실현과 사회적기업 인증을 촉진하기 위한 명확한 목적을 제시하고 있다.<sup>10)</sup>

10) ‘통일형 예비사회적기업’에 지정된 기업은 지정일로부터 1년간, 재심사를 통해 1년 씩 연장 가능하여 최대 3년 간 지원혜택을 수급한다. 지원기간 중 ‘사회적기업 인증’을 받은 경우 지정은 종료된다.

〈표 6〉 2010년 북한이탈주민 사회적기업

번호	사업주체	업종	비고
1	메자닌 아이팩	박스생산	노동부 인증
2	메자닌 에코원	블라인드 생산	노동부 인증
3	(주)탈북문화예술인총연합회	문화예술사업	서울형
4	고마운손	핸드백 등 가죽류	노동부 인증
5	북한이탈주민회	공연예술사업, 만두생산	사업중단
6	데일리NK	북한정보 판매서비스	서울형1차
7	북한전통음식문화연구원	북한전통음식 캐터링	서울형1차
8	NK지식인연대	북한맛나 정식식당	서울형1차
9	영통포럼	북한이탈주민 지원사업	서울형2차
10	겨레하나되기운동연합	문화예술사업	서울형1차
11	하나여성회	자동차 핸들 관련 작업	서울형2차
12	(주)삼천리특수여객	특수여객사업(장례)	서울형2차
13	고마운사람	지갑, 핸드백 사업	서울형2차
14	함께일하는사람들	택배사업	서울형2차
15	탈북여성연대(희망어패럴)	의류생산	서울형2차
16	하나컬처	여성사업 및 온라인사업	서울형2차
17	푸른나눔재단(북카페)	탈북청년 북카페	서울형2차
18	한빛복지재단	떡집	서울형3차
19	(사)열린북한방송	대북방송	서울형2차
20	평양예술단	문화예술사업	서울형
21	북한즉석떡가루	속도전 떡 제조	서울형

출처: 박성재·김화순·황규성·송민수, 「북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가」 한국노동연구원(2011), p. 178.

통일부는 지난 2010년 북한이탈주민 고용 증대를 위한 구체적 정책목표로 사회적기업 30개소 설립을 지원하기로 하였다. 2010년 인증 사회적기업 5개, 예비 사회적기업 16개 등 총 21개 (예비)사회적기업을 설립, 운영 지원하여, 당 해 210여 명의 북한이탈주민을 신규취업토록 하였다.<sup>11)</sup>

통일부는 2010년 최초 시행한 ‘북한이탈주민 사회적기업 설립 및 운영 지원’을 통해 동 영역에 관한 초기적 정책지원 방향을 설정하였다. 그러나 당시 지정된 기업을 확인하면, 정책 시행에 관한 뚜렷한 가이드라인이 제시되지 않은 상태임을 알 수 있다. <표 6>에서 제시한 바와 같이 이미 고용노동부의 인증을 받은 기업도 포함되어 있으며, 대부분이 지자체 지정 예비 사회적기업과 이중 지원 상황에 놓여 있음을 확인할 수 있다. 당시 통일부는 2011년 사회적기업 지원예산을 46억 원으로

11) 박성재·김화순·황규성·송민수, 「북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가」 한국노동연구원(2011), p. 177.



확대 편성하며 이후 정책 지원 방향을 다음과 같이 밝혔다. 통일부는 북한이탈주민 사회적기업 안정적으로 운영될 수 있도록 대기업 자회사형 사회적기업을 설립하고, 대기업 및 지자체의 우선구매, 전문컨설팅을 통한 지원방안을 마련할 계획임을 알린 것이다.<sup>12)</sup> 이러한 정책적 지원 방안은 사회적기업의 취약점이라 할 수 있는 수익성을 안정적으로 보완할 수 있다는 장점이 있으나, 취약계층으로서의 북한이탈주민이 자립할 수 있는 역량을 제고한다거나, 사회적기업의 사회적 목표 실현이라는 측면에서 정책 방향 전환이 필요한 상황이었다.

〈표 7〉 2011년~2012년 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 지정 기업 및 조직

(사)새희망센터 일자리 사업단	(주)금강CH무역	NK인포메이션	유엠씨에스
(주)청류옥	(주)나누미	성통만사	북한이탈주민 장애인자활공동체
(사)북한이탈주민 정착지원센터 한우리사업단	(주)FNK미디센터	겨레일	윈테크놀로지
(주)만경식품	(주)옥정	길성그린	하얀세상
(주)필라이트 솔루션	(주)송우임산물	디앤아이푸드	백년기업
(주)해바라기식품 유통 시스템	(주)정성원	떡마당	백록담
두인테크	한송앤앤에프	싱싱푸드	동방통상
해피트리	초코비	인성피엔씨	정민서
뉴포커스	진성메디	에스이엔티소프트	플랜트 A
우드림썬브라인드	수진어패럴	향기로운 외식세상	엔케이디씨티
비바트랜스	남북통일예술인협회	대왕버섯영농조합 법인	엠엘인터내쇼날
에덴데코	굿인	평양통일예술단	해피트리
에스이엔티소프트	백년기업		-

출처: 북한이탈주민지원재단 내부자료

2011년 이후 통일부는 이러한 점을 개선하여 ‘북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 참여기관’을 지정·육성해 왔다. 이는 북한이탈주민이 조직 내 이해관계자의

12) 박성재·김화순·황규성·송민수, 「북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가」 한국노동연구원(2011), p. 178.

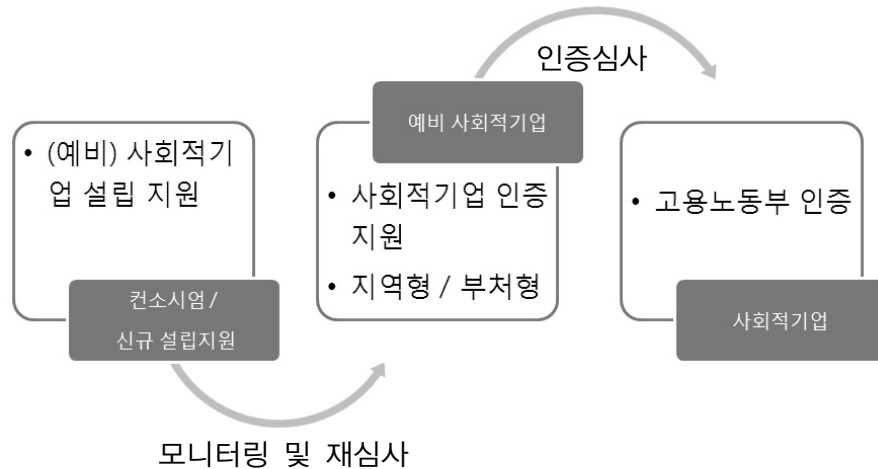
주체적 입장에서 영세한 규모로 시작할 수밖에 없는 입장을 고려한 정책적 조치라 판단할 수 있다. 예비 사회적기업을 구성하기에도 제약이 있는 조직을 사회적기업으로 성장할 수 있도록 지원하며, 또한 당 해년 이전 예비 사회적기업 지정을 받은 기업은 신규지원을 제한하여, 시장에 신규 진입하고자 하는 기업 혹은 조직을 활성화하는 데 정책목표를 두게 되었다. 이러한 영세 조직 지원형으로의 정책 전환은 정책 취지를 살려 실제 취약계층인 북한이탈주민의 창업 및 취업을 장려하는데 정책적 집중이 된 것이다. 하지만 이와 같은 변화의 문제점은 이들 기업의 영리추구 및 사업지속에 있다 하겠다. 이들 중 드물게 소수업체는 시장진입 및 영리추구에 성공하여, 사회적기업이 아닌 영리기업으로 변모한 업체도 존재한다. 또한 일부는 사회적기업 인증을 받거나, 타 지자체의 예비사회적기업으로 지원을 수혜하기도 하였다. 하지만 동 연구 진행과정에서 해당기간 선정된 기업 중 다수의 업체가 폐업 혹은 영업을 지속하지 않고 있는 상황에 처한 것을 확인할 수 있었다. 2010년 초기 정책수립 시 통일부는 예비사회적기업이 안정적으로 운용될 수 있도록 대기업 자회사형 기업을 설립하고, 대기업 및 지자체의 우선구매, 전문컨설팅을 통한 지원방안을 마련한다는 계획을 세웠으나,<sup>13)</sup> 2011년~2012년 지원 대상기업 선정에서는 영세기업, 신규기업 위주의 선정방침으로 변화한 것이 두 시기의 주요 차이점이라 할 수 있다. 정책적 취지는 정책 성향에 부합하도록 변화하였으나, 실제 정책도구의 선택적 조합과 집중이 필요한 부분이라 판단된다. 이를 사례연구를 통해, 지원 대상기업이 예비사회적기업의 발전 과정에서 어떠한 상황에 처해 있는지 분석하고, 정책 도구의 조작 방향을 진단하고자 한다.

본 연구에서는 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 지원 대상 업체 중 아리랑패션(여성의류, 봉제), 굿인(폐배터리재생), 원테크놀로지(자동차오디오 및 블랙박스 제조) 위 3개 기업의 현황 분석을 시행하였다. 위 3개 기업은 각각 지원 받은 기간이 상이하며, 현재 정부로부터 지원을 수혜하고 있는 상황 또한 서로 다르다. 이들 기업에 대한 정책적 효과, 예비사회적기업으로서 사회성 향상 및 수익구조 개선 그리고 기업측정의 내부 관점별 분석 및 평가를 시행함으로써 향후 정책도구의 전략적 선택과 조합을 위한 방향성을 제시할 수 있을 것이다. 더불어 내부 이해관계자의 심층 면접을 통해 정책적 미비성을 보완하고, 앞으로 통일형 예비사회적기업의 지속가능성 제고를 위한 다음 단계 정책 목표를 설정하고자 한다.

13) 박성재·김화순·황규성·송민수, 「북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가」 한국노동연구원(2011), p. 178.

## 제2절 BSC 모형을 응용한 사회적기업 성과측정에 관한 이론적 고찰

최근 정부 및 지자체의 적극적 정책지원을 통해 사회적기업이 급증하고 있다. 실업률 증가, 양극화 심화 및 저소득 계층의 구조적 고착화 등 다양한 문제의 해결을 위한 방편으로 사회적기업 설립이 일정 부분 대안을 제시하고 있으므로, 정부는 사회적기업 지원을 더욱 정교한 정책적 도구의 조합과 선택을 통해 육성해 나아갈 필요가 있다. 더불어 시급한 문제는 양적으로 늘어나는 사회적기업 및 예비사회적기업을 모니터링하고, 적절한 수단으로 성과 평가가 시행되어야 한다는 점이다. 이들 기업들은 사회적 목표 실현을 조건으로 정부 지원을 수혜하고 있는 만큼, 공동체 공헌, 사회적 인식 제고 및 사회통합 차원의 결속 등 다양한 분야에서의 사회성 제고를 통해 ‘사회 속의 사회적기업’으로서 자리매김할 수 있도록 정책적 유도가 필요한 것이다. 예비사회적기업이 차기 지원 재심사를 받는 과정 혹은 사회적기업 인증을 받기 위한 과정이 현재 검증 및 모니터링을 시행할 수 있는 단계라 하겠다.

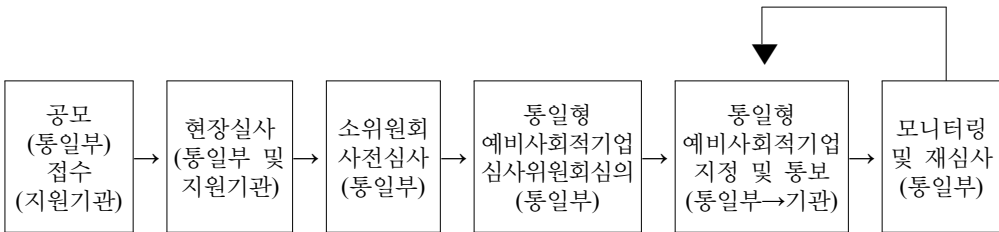


〈그림 1〉 사회적기업 및 예비사회적기업의 성과 평가 단계

현재 통일부가 시행하는 통일형 예비사회적기업 지정 절차는 4가지 지정요건 ① 조직형태, ② 유급근로자 고용, ③ 사회적목적 실현, ④ 배분가능한 이윤 재투자 의 조건을 갖추고, 북한이탈주민을 일정비율 이상 고용하거나, 북한이탈주민 대상 사회서비스를 시행함 혹은 혼합형 목적 추구일 경우 지원을 결정한다.<sup>14)</sup> 아래 <그림 2>에서 나타난 바와 같이 모니터링 및 재심사는 지정된 예비사회적기업의 재지

정 시 시행되며, 지정이 취소될 조건은 첫째, 거짓 또는 부정한 방법으로 지정을 받은 경우, 둘째, 국가 또는 자치단체의 재정지원을 받으면서 부정수급으로 지원액정이 해지된 경우에 국한된다. 따라서 통일부 차원에서 수익성을 장려한다거나, 지속가능성 및 사회적 목표 준수를 제고하여 유도할 수 있는 정책은 지정 이후 단계에서 전무하다 하겠다.

(지정요건) ①조직형태 ②유급근로자 고용 ③사회적목적 실현 ④배분가능한 이윤 재투자



〈그림 2〉 2013년 통일형 예비사회적기업의 지정 절차

출처: 통일부 공고 제2013-32호, “2013년도 통일형 예비사회적기업 지정 신청 공고”

적실한 평가 및 분석을 시행한다면, 예비사회적기업의 사회성 실현 및 지속가능성 추구를 위한 적극적 정책 도구를 개발하는데 기준을 제공할 수 있을 것이다.

이에 본 연구에서는 성과 관리에 관한 체계적 모형인 균형성과표(BSC: Balanced Scored Card) 평가 모델을 응용하고자 한다. BSC는 원래 민간기업에 대한 평가 시스템이 발달한 것으로 민간기업에서 전통적인 평가 기준이었던 재무적 성과 이외에 비재무적 성과도 평가하고자 고안된 시스템이며, 재무적 성과만을 가지고 성과 평가를 하는 경우 단기적 결과에 의한 평가, 기업의 한 측면에 대한 평가, 질적 측면에 대한 비고려 등이 문제될 수 있어, 재무적 성과 이외에 학습 및 성장, 내부 과정, 고객 측면 등을 평가하여 기업의 장기적 발전에 영향을 미치는 다양한 질적 요소를 평가하기 위해 개발되었다.<sup>15)</sup> Kaplan과 Norton에 의해 제시된 균형성과표<sup>16)</sup>는 유무형의 자산을 가치창출 활동과 연계시킴으로써 전략을 설명할 수

14) 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/>

15) 조연숙·최성락·이혜영, “BSC 평가모델 도입 및 적용에 관한 사례 연구: 여성인력개발센터의 BSC를 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』 제21권 제3호 (2010), p. 302.

16) Kaplan과 Norton은 선도적 성과평가를 수행한 기업 12개사를 대상으로 연구를 수행한 결과, 균형성과표로 명명한 새로운 성과평가모형을 제시하였다. BSC는 일선 관리자뿐만 아니라 최고경영자가 신속하게 기업 전반에 걸쳐 현황을 진단할 수 있는 그래픽 모형으로 설계되었고, 의사결정자의 정보과부하 방지를 위해 이용될 자료의 수를 제한하여, 재무적 관점에 치중된 전통적인 성과평가의 문제점을 개선하여, ‘고객관점’, ‘학습 및 성장 관점’

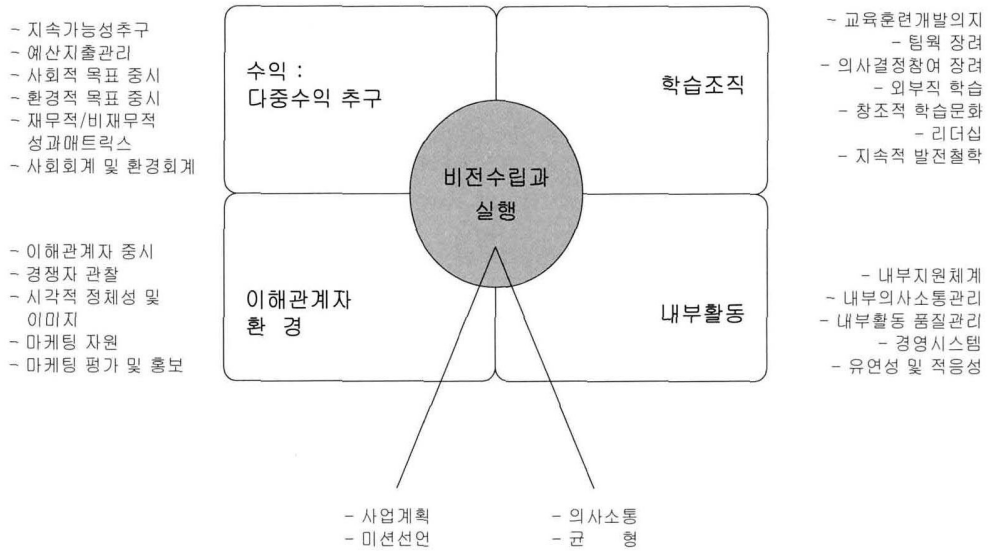
있는 새로운 체계를 제공하며, 재무적 측정지표와 비재무적 측정지표물 전략을 통합한 하나의 성과평가모델이다.<sup>17)</sup> 민간기업의 다양한 관점을 측정하기 위해 개발된 BSC 모형은 차츰 영역을 확대하여 정부기관 및 공공기관 혹은 비영리기관의 성과측정을 위한 도구로 활용되었다. 3세대 BSC로 발전한 동 측정도구는 최근 공공조직 나아가 비영리조직의 성과측정과 성과관리에 보다 적합하다는 평가를 받고 있으며, 한국 내에서도 2000년대에 들어와 공공조직 그리고 특히 최근에는 비영리사회복지조직에서 BSC를 사용한 성과측정과 성과관리가 활용되고 있다.<sup>18)</sup> BSC 모형은 조직의 미션과 비전, 전략목표를 통한 전략적 행위를 강조하는 경영관리기법임을 주장한 것이다.<sup>19)</sup> BSC 성과 측정 모형은 전략적 행위로서 명확한 전략목표의 수립, 조직의 전략적 정렬 및 전략의 일상적 업무화를 통해 성과관리 측정과 전략적 관리 시스템을 구축하고자 고안되었다.<sup>20)</sup>

2000년대 이후 사회적기업의 양적 증가로 BSC 모형을 적용한 사회적기업 성과 측정에 관한 관심이 늘어났다. 기존의 BSC 모형 적용에서 기업의 목표 부문이 사회적기업 성과 측정 시 사회적 목표로 제시될 수 있어 측정지표 설정에 용이하다 판단할 수 있다. 사회적기업의 BSC 모형을 연구, 개발한 이용탁(2008)은 사회적기업에서 달성하고자 하는 바람직한 결과를 나타내고 있는 사회적 목표가 BSC의 세부적인 관점의 복합관계로서 달성하고자 하는 최종적인 결과로 제시되고, 세부적인 관점별 위치로서 사회적기업의 재정적 지속가능성을 나타내는 재무적 관점을 최상위 관점으로, 그 다음으로 사회적기업의 고객이라 할 수 있는 이해관계자와의 관련성을 나타내는 고객(이해관계자) 관점을 차상위 관점으로, 그리고 사회적기업의 사업관행과 시스템을 나타내는 내부프로세스 관점과 사회적기업의 변화·발전하는 능력을 나타내는 학습과 성장 관점을 최하위 관점으로 위치하여 제시하였다. 이에 앞서 Bull(2007)이 제시한 사회적기업 성과 측정을 위한 BSC 모형은 다음 <그림 3>과 같다.

---

그리고 ‘내부 프로세스 관점’을 새롭게 추가하였다(김남조·문성민, “균형성과표(BSC)를 적용한 성과평가모형 개발: 녹색농촌체험마을을 대상으로,” 「관광학연구」 제31권 제3호 (2007), pp. 101-102.)

- 17) 김순기·이창대·박경원·임태중, “BSC 성과측정지표 간의 인과관계에 관한 연구: 업종 간 비교를 중심으로,” 「회계연구」 제11권 제2호 (2006), p. 94.
- 18) 지은구, “BSC모델의 특성과 한계: 비영리사회복지조직 성과측정을 중심으로,” 「사회과학논총」 제30집 제1호 (2011), p. 286.
- 19) 이정주, “BSC 성과관리 모델의 사회복지조직 적용 가능성 고찰: K기관의 적용사례를 중심으로,” 「한국사회복지행정학」 제9권 제1호 (2007), p. 6.
- 20) Robert S. Kaplan·David P. Norton, “Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management,” *Accounting Horizons* Vol. 15 No. 1 (2001), p. 88.

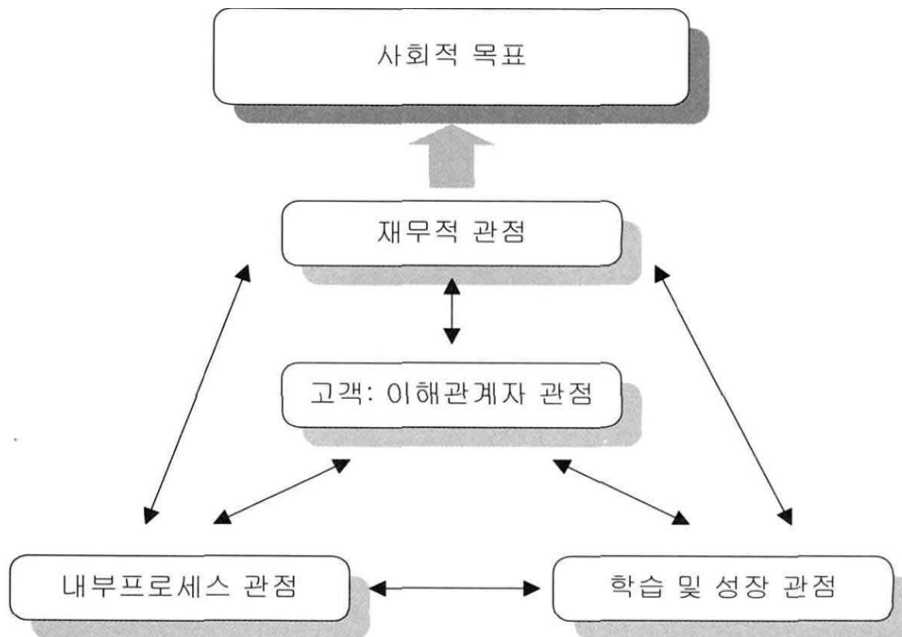


〈그림 3〉 Bull(2007)이 제시한 사회적기업 성과 측정을 위한 BSC 모형

출처: Mike Bull, "Balance: The development of a social enterprise business performance analysis tool," Social Enterprise Journal, Vol. 3, Issue 1 (2007), p. 54.

우선 Bull(2007)의 모형에서 다중목표 기준(multiple-bottom line)에 대한 수익 추구 관점에서는 지속가능성 추구, 예산지출관리, 사회적 목표, 환경적 목표, 재무적/비재무적 성과에 관한 목적 및 사회회계와 환경회계를 포괄한다. 학습조직 관리에 관한 측정으로 교육훈련개발의지, 내부 종사자간 팀웍 장려, 민주적 의사결정참여 방식 도입, 외부적 학습 적용, 창조적 학습문화, 리더십 그리고 지속적 발전철학을 포함하며, 이해관계자 환경으로 이해관계자 중시 사항, 경쟁자에 대한 관찰, 시각적 정체성 및 이미지, 마케팅 자원 및 마케팅 평가 및 홍보에 관한 성과를 측정한다. 또한 Bull(2007)은 내부활동 관점에서 내부지원체계, 내부의사 소통관리, 내부 활동 품질관리, 경영시스템 그리고 유연성 및 적응성에 관한 항목 분류를 통해 사회적기업의 성과를 진단하였다.

그의 연구를 중점적으로 고찰하여 응용 발전한 이용탁의 사회적기업 BSC 모형은 다음의 <그림 4>와 같은 사회적기업의 BSC모형을 제시하며, 세부 항목을 정리하였다.



〈그림 4〉 이용탁(2008)의 사회적기업 BSC 모형

출처: 이용탁, “사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구,” 『사회적기업연구』 제1권 1호(2009), p. 82.

그는 BSC 관점별 측정지표로 사회적 목표로는 취약계층의 일자리창출과 사회 서비스의 제공을 제시하고, 재무적 관점으로 재정조달의 안정성, 예산지출관리의 효율성, 이해관계자에 대한 재정지원정도, 거래수입을 이해관계자 관점으로 정부(지자체), 소비자, 이용자, 내부 종업원, 지역사회, 공급자(협력업체), 사회공헌활동 기업, 외부기관과의 파트너십을, 내부 프로세스 관점으로 조직문화, 조직관리/조직 구조, 내·외부 의사소통, 주력제품이나 서비스의 품질, 정보공유를, 학습 및 성장 관점으로 종업원의 교육훈련, 경영참여도, 리더십, 학습문화를 측정지표로 제시하였다.<sup>21)</sup>

<표 8>에서 제시한 사회적기업의 BSC 관점별 성과기준은 정부의 사회적기업 인증요건 및 재심사 항목과도 부합한다 할 수 있다. 고용노동부의 사회적기업 지원 분야는 경영컨설팅 지원, 공공기관 우선구매 유도 등의 판로개척 지원<sup>22)</sup>, 프로보

21) 이용탁, “사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구,” 『사회적기업연구』 제1권 제1호(2009), p. 65.

22) 정부는 사회적기업의 판로개척을 위해 공공기관 우선구매 유도 이외에도 공동판매장 조성, 모바일 웹 개발, TV홈쇼핑 방송 편성 지원, 사회적기업 박람회 개최 등을 통해 활성화 대책을 강구하고 있다.

노<sup>23)</sup> 활동 연계, 네트워크 구축 및 인건비<sup>24)</sup>, 인프라 구축 등 직접적 자금지원 등으로 구분된다.

〈표 8〉 이용탁(2009)이 제시한 사회적기업의 BSC 관점별 성과기준

사회적 목표 : 취약계층의 일자리 창출과 사회서비스 제공	
재무적 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재정조달의 안정성</li> <li>■ 예산지출관리의 효율성</li> <li>■ 이해관계자의 재정지원정도</li> <li>■ 거래수입</li> </ul>
고객(이해관계자) 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부(지자체)</li> <li>■ 사회서비스 이용자</li> <li>■ 내부 종업원</li> <li>■ 지역사회</li> <li>■ 공급자(협력업체)</li> <li>■ 사회공헌활동기업</li> <li>■ 외부기관과의 파트너십</li> </ul>
내부프로세스 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 조직문화</li> <li>■ 조직관리 / 조직구조</li> <li>■ 내·외부 의사소통</li> <li>■ 주력제품이나 서비스의 품질</li> <li>■ 정보공유정도</li> </ul>
학습 및 성장 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육훈련정도</li> <li>■ 경영참여도</li> <li>■ CEO나 관리자의 리더십</li> <li>■ 학습문화</li> </ul>

출처: 이용탁, “사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구,” 「사회적기업연구」 제1권 1호(2009), p. 83.

또한 이영범 외(2011)가 제시한 사회적기업의 핵심성과지표 관련 연구결과도 주목해야 한다.

23) 프로보노(Pro Bono)란 ‘공익을 위하여(pro bono publico : for the public good)’라는 뜻의 라틴어 약어로, 주로 전문가가 자신의 전문성을 자발적이고 대가 없이 공공(사회)을 위해 봉사(public service)하는 일을 표현한다. 동 영역에서는 경영상 어려움을 겪고 있는 (예비) 사회적기업의 수요를 발굴하고, 이들을 전문자원봉사자와 연계하여 성공적인 경영지원을 제공할 수 있도록 효율적 관리 운영함으로써 건전한 사회적 기업 육성의 정책수단이라 할 수 있다(한국사회적기업진흥원, [http://www.socialenterprise.or.kr/entersupport/osupporting\\_probono.do](http://www.socialenterprise.or.kr/entersupport/osupporting_probono.do)).

24) 고용노동부의 인건비 지원기준은 다음과 같다. 예비사회적기업의 경우 1년차 100%, 2년차 90%이며, 사회적기업은 1년차 90%, 2년차 70%, 3년차 50%로 차등 적용하고 있다. 이외에도 전문 인력 인건비 부문을 지원하고 있으며, 자부담율을 다음과 같이 제한한다. 예비사회적기업은 1년차 20%, 2년차 30%, 사회적기업은 1년차 20%, 2년차 30%, 3년차 50%이며, 사회적기업은 기업 당 3인 (단, 유급근로자수가 50인 미만인 기업은 2인)을 한도로 최대 3년간 지원하고, 예비사회적기업은 기업 당 1인을 한도로 최대 2년간 전문 인력의 인건비를 지원한다(한국사회적기업진흥원, [http://www.socialenterprise.or.kr/entersupport/finance\\_payroll1.do](http://www.socialenterprise.or.kr/entersupport/finance_payroll1.do)).



〈표 9〉 이영범 외(2011)가 제시한 사회적기업의 예비 BSC

비전 및 전략 : 사회적 목적 실현			
지속가능성 관점			
전략적 목표	핵심성공요인	핵심성과지표 (KPI)	
지속가능 경영	경제적 지속가능성 (경제적 성과)	기업투명성 (회계투명성, 정보공개)	
		생산 및 분배된 경제가치 (총수입, 운영비용, 임직원 보상, 기부, 다른 지역사회 투자, 유보이익, 자본제공자 및 정부에 대한 지불과 같은 생산되거나 분배된 경제적 가치)	
		지속경영에 대한 투자비용	
	사회적 지속가능성 (사회적 성과)	지역사회 공헌활동	
		취약계층 구성비 (여성, 장애인, 고령자 등 구성 비율)	
		근로자 보상 및 복리후생 (법적 규정 이외의 복리후생 제도 포함)	
		고용창출율	
		윤리, 사회, 환경과 관련한 제품 및 서비스	
		리스크 관리 (사전 경고성 위험이나 원칙들에 대한 내부 예측, 대처전략, 방침, 프로세스 등)	
		윤리경영 교육 (윤리강령 정기적인 교육 및 지침제공)	
		근로자 구성 (고용형태별, 성별, 직급별 현황)	
	기반확대 및 만족도 향상	고객 만족도 향상	서비스의 질
			고객 만족도
		고객 획득 및 유지	고객 클레임 건수 및 처리율
서비스 신속성			
효율적인 운영 시스템 구축	경영시스템의 활성화	고객 유지율	
		품질 및 서비스 관리실적	
		제품 및 서비스 개발	
		사업추진실적	
조직목적 부합한 직원 양성 및 역량 증진	중장기 발전계획 수립		
	기술/지식의 역량강화	직원만족도	
	전략적 정보제공	제품 및 서비스 관련 고객 피드백 건수	

출처: 이영범·박수영, “균형성과표(BSC)를 활용한 사회적기업의 핵심성과지표(KPI) 개발,” 「창조와 혁신」 제4권 제1호 (2011), p. 142.

그는 기존의 균형성과표 분석이 다중 수익(multi-bottom line)과 다양한 이해관계자(multi-stakeholder) 및 다기준적 목표를 포괄할 수 있을 정도의 유연성을 지니고 있다고 지적하였으며, 이를 활용하여 사회적기업의 핵심성과와 주요 지표를 개발하여 제시하였다.<sup>25)</sup> 그가 제시한 사회적기업 혹은 예비사회적기업 측정에 적합한 최종 균형성과표 지표는 다음의 <표 9>와 같다. <표 9>에서 제시한 지표를 정리하

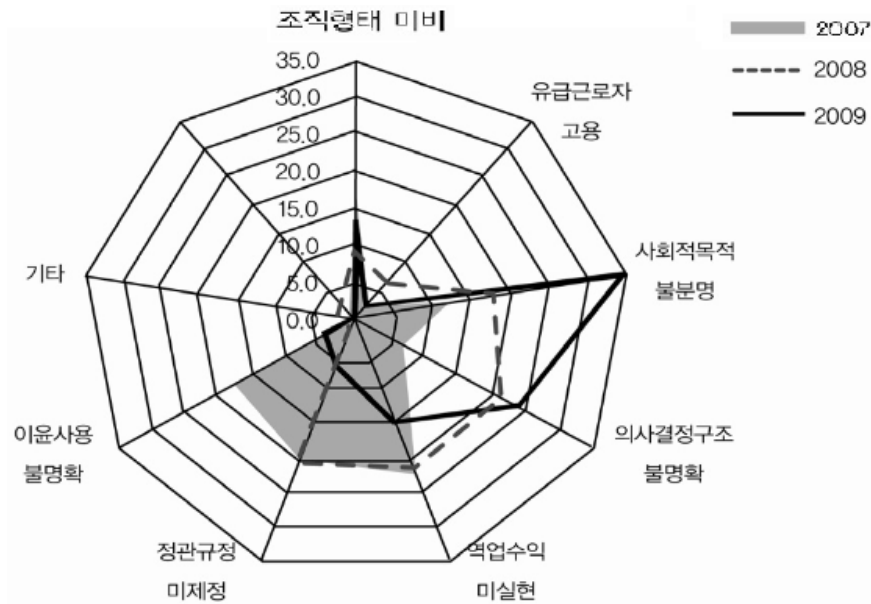
면, 지속가능성 관점 영역에서 경제적 지속가능성을 측정하기 위한 핵심성과지표로 기업투명성, 생산 및 분배된 경제가치, 지속경영에 대한 투자비용 지표를 제시하였으며, 지속가능성 관점에서의 사회적 지속가능성 측정을 위한 핵심성과지표로 지역사회 공헌활동 지표, 취약계층 구성비, 근로자 보상 및 복리후생, 고용창출율, 윤리·사회·환경과 관련한 제품과 서비스, 리스크관리, 윤리경영교육, 근로자구성으로 정리하였다. 또한 고객·이해관계자 관점 영역으로는 기반확대 및 만족도 향상 측정을 위한 핵심성과지표로 서비스의 질, 고객만족도, 고객유지율, 서비스신속성, 고객클레임 건수 및 처리율 지표가 타당성을 인정받았으며, 내부프로세스 관점 영역에서는 효율적인 운영시스템 구축여부를 측정하기 위한 지표 중 품질 및 서비스 관리실적, 제품 및 서비스개발, 사업추진실적, 중장기 발전계획 수립 지표와 관련한 항목이 제시되었다. 학습 및 성장관점에서는 조직목적에 부합한 직원양성 및 역량증진의 측정을 위한 핵심성과지표로 직원만족도, 제품 및 서비스 관련 고객 피드백건수 지표가 타당성이 높은 것으로 나타났다.

이와 같이 앞서 제시한 사회적기업 대상 균형성과 지표 분야의 핵심적 연구결과물을 토대로 본 연구에서는 북한이탈주민 사회적기업 지원 대상 기업의 성과를 측정·분석할 수 있는 균형성과 평가항목을 제시하고자 한다. 즉 기존의 연구물들에서 제시한 총합적 항목들을 토대로 일반적 적용 지표를 선정함과 동시에, 현재 한국사회에서 사회적기업 및 예비사회적기업이 처한 현실을 반영하고, 북한이탈주민 고용이라는 지원조건이 전제된 동 사례의 독특성을 반영한 실용적 항목을 제안하고자 하였다.

우선 한국 사회 내 사회적기업 발전 단계상 주요 특징을 분석하고자 한다. 사회적기업의 초기 발전 단계를 지나 중기적 변화를 모색하고 있는 현재, 예비사회적기업 단계의 기업체 상당수가 사회적기업 인증에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악된다. 고용노동부의 사회적기업 인증 심사 과정에서 불인증 사유를 분석한 결과를 보면, 사회적기업의 BSC 관점별 성과기준의 적실성이 더욱 드러난다.

<그림 5>에서 2007년 사례 대상기업의 사회적기업 불인증 사유 중 20%를 상회하는 비율이 영업수익 미실현에 의함을 알 수 있다. 다음으로 정관규정 미재정 및 이윤사용 불명확 순서로 항목이 분석되었다. 동 시기는 사회적기업 창업지원에 대한 초기 정책 시행 기간으로 사회적기업 구성에 관한 기초지식이 부족하였음을 알 수 있다. 이는 예비사회적기업 단계 및 컨소시엄 구성에 대한 지원 정책 등에 의해 보완되어 차츰 주요 불인증 사유는 변화하였다.

25) 이영범·박수영, “균형성과표(BSC)를 활용한 사회적기업의 핵심성과지표(KPI) 개발,” 『창조와 혁신』 제4권 제1호 (2011), p. 119.



〈그림 5〉 사회적기업 불인증 사유

주: 2007년 111개 기관, 2008년 119개 기관, 2009년 30개 기관 불인증 사유 중복 체크  
출처: 김혜란, “정책도구의 전략적 선택과 조합: 사회적기업 육성정책을 중심으로,” 『사회적기업연구』 제3권, 제1호 (2010), p. 17.

2008년 가장 높은 불인증 사유 항목은 의사결정구조 불명확이며, 다음으로 영업수익 미실현, 사회적 목적 불분명 순이다. 2009년에 이르면 명확히 사회적 목적 불분명 사유가 불인증 기준이 됨을 알 수 있다. 다음으로 의사결정구조 불명확, 영업수익 미실현 순으로 나타났다. 이를 참고하여 북한이탈주민 사회적기업(통일형 예비사회적기업)의 성과 측정 시 명확한 사회적 목표 설정, 수익형 구조 내부 의사결정구조의 명확성을 주요 사항으로 고려해야 한다.

2013년 기준 통일형 예비사회적기업의 지원혜택은 우선 직접지원 분야로 첫째, 고용노동부 및 지자체가 추진하는 재정지원, 전문성지원 등 각종 지원사업에 참여 자격을 부여하며, 둘째, 재정지원 분야로 예비사회적기업 전문인력 지원사업, (예비)사회적기업 일자리창출사업, 사업개발비 지원사업 등을 통한 재무적 지원을 시행하며, 간접적 지원 부분으로 셋째, 전문성지원을 통해 경영, 법률, 세무, 노무, 회계 등 전문컨설팅 제공하고, 이외에도 관련 포럼, 제품전시회, 기업연계 등을 시행한다.<sup>26)</sup> 사회적기업 인증의 예비단계에 있는 북한이탈주민 사회적기업(통일형

26) 통일부 공고 제2013-32호, “2013년도 통일형 예비사회적기업 지정 신청 공고”

예비사회적기업)의 입장에서는 재무적 관점 제고가 더욱 강조되어야 할 부분이다.

사회적기업 지원 조건 및 사회적기업 인증 심사 등을 고려하고 <표 8> 및 <표 9>에서 제시한 사회적기업의 BSC 관점별 성과기준에 기초하여 북한이탈주민 사회적기업(통일형 예비사회적기업)의 균형성과표를 제시하면 다음의 <표 10>과 같다.

<표 10> 북한이탈주민 사회적기업(통일형 예비사회적기업)의 균형성과 기준

사회적 목표 : 북한이탈주민의 일자리 창출과 북한이탈주민 대상 사회서비스 제공	
재무적 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재정조달의 안정성: 정부 지원 지속을 위한 사회적기업 인증 요건 구성 정도 / 재지정을 위한 요건 구성 정도</li> <li>■ 예산지출관리의 효율성: 합리적 예산집행 측정</li> <li>■ 이해관계자의 재정지원정도: 통일부 지원 외 이해관계자 재정지원 정도</li> <li>■ 거래수입: 수익증대 방안의 모색, 재정지원에 대한 책임이행, 이윤 사용의 명확성</li> </ul>
고객(이해관계자) 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부(지자체): 통일부 및 소재지 지자체</li> <li>■ 사회서비스 이용자: 북한이탈주민 일자리 창출형/ 사회서비스 제공형 / 혼합형 구분</li> <li>■ 내부 종업원: 북한이탈주민 및 이외의 사회약자계층, 전문가 간 관계, 유급근로자 고용</li> <li>■ 지역사회: 소재지 지역사회에 대한 공헌도, 지역사회의 관심</li> <li>■ 공급자(협력업체): 공급자 중 사회적기업 및 일반영리기업 등 구분</li> <li>■ 사회공헌활동기업: 예비사회적기업 지정 조건 이외의 사회공헌활동 측정</li> <li>■ 외부기관과의 파트너십: 업종별 협력체계 및 네트워크 구축 정도의 진단</li> </ul>
내부프로세스 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 조직문화: 직원의 복리후생</li> <li>■ 조직관리 / 조직구조: 조직형태 관리, 유</li> <li>■ 내·외부 의사소통: 의사결정구조 명확성, 직원 제안 제도의 활용과 수용</li> <li>■ 주력제품이나 서비스의 품질: 업무 매뉴얼 적용을 통한 업무 새안성 향상, 목표달성도</li> <li>■ 정보공유정도: 조직구성원이 보유한 지식이나 정보를 공유할 수 있는 조직문화 구축</li> </ul>
학습 및 성장 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육훈련정도: 직원계발, 교육훈련 기회 제공</li> <li>■ 경영참여도: 내부 종업원의 참여적 의사결정 과정 구성, 의사결정에 대한 발언권, 조직구성원 개인의 존재 중요성 부여</li> <li>■ CEO나 관리자의 리더십: 리더들의 직업윤리, 경영자의 학습문화 주도</li> <li>■ 학습문화: 학습문화 장려</li> </ul>

출처: 본인 작성

각 관점 하부의 측정항목에 대한 부가사항은 기존의 사회적기업 균형성과표 및 영리/비영리기관의 균형성과 측정 항목을 고찰하여 정리하였다. 북한이탈주민 사회적기업(통일형 예비사회적기업)이 사회적기업 인증을 받기 위한 개도 기간 동안 인증 조건을 만족하기 위한 단기적 목적과 기존 사회적기업이 만족해야할 수익성 및 사회성을 고려한 장기적 목적을 반영하였다. 이들 기업의 사회적 목표는 통일부의 지원대상 선정과 일치하며, 북한이탈주민의 일자리 창출과 북한이탈주민 대상 사회서비스 제공이라 할 수 있다. 사회적기업이 지속적으로 사업을 영위하려면 재무적 관점 하부 사항들이 만족되어야 한다. 지속적 재정보호를 위한 재정조달의 안정성 측정을 위해, 정부 지원 지속을 위한 사회적기업 인증요건 구성 정도 혹은 예비사회적기업 재지정을 위한 요건 구성 정도를 평가하여야 한다. 예산지출 관리의 효율성 여부를 판단하기 위해 기업의 합리적 예산집행을 측정하며, 이해관계자의 재정지원정도 항목에서 통일부 지원 외 이해관계자 재정지원 정도를 분석하게 된다. 거래수입 항목에서 수익증대 방안의 모색을 위한 기업의 전략과 재정지원에 대한 책임이행, 이윤 사용의 명확성 등이 갖추어 졌는지 여부를 분석하게 된다. 예비사회적기업이 성장하여 인증을 얻을 때까지 통일부 및 산하기관의 지속적 관리 및 재정지원에 의존하는 것은 필수불가결하다. 따라서 동 기간 동안 기업이 얼마만큼의 자생력을 갖고 재정적 안정화를 추구하는지, 수익 구조를 창출하는지가 재정적 지원의 중요한 요소로 작용할 것이다.

일반적인 영리기업과는 달리 사회적기업은 직간접적으로 관련성을 가지는 이해관계자와의 유기적 협력 체제를 이루는 것이 중요하다. 북한이탈주민 사회적기업(통일형 예비사회적기업)은 통일부 및 소재지 지자체, 소비자, 내부 근로자, 지역사회, 협력업체 등 공급자, 사회공헌 활동가 및 기업, 사회적기업 네트워크 등이 이해관계자 관점 고려 대상이 된다. 재무적 관점 영역이 사회적기업과 비영리기관 측정시 가장 큰 차이점을 드러낸다면, 동 영역은 사회적기업과 일반 영리기업이 가장 뚜렷하게 차이 나는 부분이라 하겠다. 이해관계자 관점에서 가장 중요한 항목은 통일부 및 북한이탈주민지원재단과의 파트너십이다. 더불어 소재지 지자체와의 관계도 주요하다. 사회서비스 이용자 항목은 사회적 목표 설정에 따라 달라진다. 북한이탈주민 일자리 창출형 예비사회적기업이라면 사회서비스 이용자는 일반소비자, 윤리적 소비자, 정부 주도형 소비자 등 대상이 확대된다. 북한이탈주민 사회서비스 제공형 예비사회적기업이라면 서비스 대상을 북한이탈주민과 일반소비자로 구분한다. 혼합형 구분은 앞선 두 부분을 모두 적용하여야 한다. 내부 종업원 조직은 북한이탈주민 및 이외의 사회약자계층 비율, 전문가 간 관계, 유급근로자

고용 여부 등에 의한 내부조직 구성이 주요하게 다루어지게 된다. 향후 사회적기업 중기 단계에서는 지역사회와 기업 간 관계가 더욱 주요하게 다루어질 것이다. 현재 폭증하는 사회적기업에 대한 사회성 요구가 증대하는 시점에서 특히 주류그룹이 아닌 이질집단에 집중되는 정책지원에 관한 사회적 갈등 요소가 존재한다. 따라서 이들 예비사회적기업의 소재지 지역사회에 대한 공헌도, 지역사회의 관심을 불러 일으킬 수 있는 네트워크 구축이 중요하다 하겠다. 또한 공급자로서의 협력업체와의 관계가 중요하다. 이들 공급자는 다시 사회적기업 및 일반영리기업 등으로 구분하여야 한다. 예비사회적기업 지정 조건 이외의 사회공헌활동 정도를 측정할 필요가 있으며, 외부기관과의 파트너십을 업종별 협력체계 및 네트워크 구축 정도의 진단으로 분석한다. 사회적기업은 사회적 목표 달성과 함께 경제적 목적을 달성해야 하는 조직으로 민간기업의 형태로 운영되어야 하는 특성이 있다. 내부 프로세스 관점은 사회적기업의 내부 활동의 효율성을 제고하고자 하는 것이며, 균형성과지표 관점에서의 성과기준으로서 조직문화, 조직관리 및 조직구조의 민주성, 내·외부 의사소통 원활성 즉 의사결정구조 명확성, 주력제품이나 서비스의 품질 향상을 위한 내부정책 및 정보공유 정도가 포함될 수 있다.

사회적기업은 내부 이해관계자의 교육훈련, 경영참여 등의 독려를 통해 또 다른 수단으로 사회적 목표 달성에 근접할 수 있다. Bull(2004)의 연구에서는 대다수의 사회적기업들이 교육훈련 및 계발, 의사결정의 민주성, 조직구성원의 팀워크, 학습문화 등을 채택하고 있었음을 제시하고 있다.

다음 장에서는 이들 항목을 토대로 작성한 설문조사 및 심층면접 질문을 통해 사례 대상기업의 성과 측정을 시행한다.

### 제3장 북한이탈주민 사회적기업 설립지원 대상업체에 관한 실태 조사

통일부가 2011년~2012년 기간에 시행한 북한이탈주민 사회적기업 설립 지원 정책으로 각 해 2~3회 차에 걸쳐 50여 개 기업이 선정되었다. 각각의 업체에 대해 기업의 조건에 따른 지원을 시행하였으나, 사업의 축소, 수익구조 등 경영악화로 인한 사실상의 운영 중단 혹은 드물게 영리기업으로의 전환 등으로 2013년 6월 현재 ‘북한이탈주민 사회적기업 설립지원’ 대상기업은 총 27개 기업이 남아 있다. 북한이탈주민 사회적기업 설립지원 대상으로 선정된 기업에 대해 북한이탈주민지원재단은 분기별 현장 점검 및 애로사항 청취, 사업추진 실태 및 성과관리 등을

모니터링하고 있으며, 주요 점검내용 기준을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 운영 현황으로 북한이탈주민 채용비율 및 고용유지율이 지켜지고 있는지, 둘째, 총수입, 총지출, 영업이익 등 재정구조가 안정적으로 운용되고 있는지, 마지막으로 임차 및 설비리스 등에 관한 인프라 지원이 적정하게 사용되고 있는지 여부이다.<sup>27)</sup> 즉 2011년~2012년 기간 동안 ‘북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 지정 기업 및 조직’에 선정된 기업들은 기간 중 고용노동부의 사회적기업 인증을 경우, 폐업·도산 등으로 인하여 사실상 사업이 운영되지 않는 경우 혹은 영리기업으로의 전환 등을 위해 지정서를 자진 반납한 경우 등 각각의 사정에 의해 지원대상에서 소멸되었다. 북한이탈주민 사회적기업의 지속적 연구 진행을 위해서는 지원 과정에서 사회적기업 인증을 받지 못하고 지원대상에서 탈락한 조직에 대한 체계적 분석이 필요하다.

따라서 동 기간 북한이탈주민 사회적기업 설립 지원 대상으로 선정되어 2013년 6월까지 유지되고 있는 업체 현황은 다음의 <표 11>과 같다. 2010년 초기 대상기업과 비교할 때 서울·경기 이외의 지역 소재 기업이 3개 소 포함되었으나, 여전히 수도권 집중이 높은 편임을 알 수 있다. <표 4>에서 서울·경기·인천 지역이 전체의 42.72%를 점하고 있는 것과 비교하면 압도적으로 높은 상황이다. 이는 동 지역 북한이탈주민 거주자 체류 현황과 무관하지 않을 것이다. 2013년 8월 현재 서울·경기·인천 지역 거주 북한이탈주민<sup>28)</sup>은 총 15,217명으로 전체의 67.11%에 이른다.<sup>29)</sup> 정부는 정책적으로 북한이탈주민의 전국지역별 분포를 산재시키려 하나, 실제 이들에 대한 고용기회가 타 지역보다 월등히 높은 수도권 지역으로 북한이탈주민들의 쏠림이 가중되고 있는 실정이다.<sup>30)</sup> 이에 통일형 예비사회적기업 정책은 지역 균형을 고려하여 진행시킬 필요가 있겠다.

27) 통일부, “북한이탈주민 사회적기업 설립 지원 세부사항,”

[http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000346&boardDataId=BD0000225509&CP000000002\\_BO0000000033\\_Action=boardView&CP0000000002\\_BO0000000033\\_ViewName=board/BoardView&curNum=1](http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000346&boardDataId=BD0000225509&CP000000002_BO0000000033_Action=boardView&CP0000000002_BO0000000033_ViewName=board/BoardView&curNum=1)

28) 각 지역 북한이탈주민 거주자 수는 다음과 같다. 서울 6,456명, 경기 6,607명, 인천 2,154명이며, 전체 거주자 수는 23,373명에 이른다.

29) 통일부, <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000365>

30) 북한이탈주민은 하나원 교육 수료 후 희망지역에 따라 주택 배정을 받게 되나, 정부가 제공하는 주택지원이 서울 및 수도권 지역에서 절대적으로 부족하며, 이들의 집단행동에 대한 우려로 전국 균형분산책을 시행하고 있다(강창구, “북한이탈주민(새터민)의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안,” 「통일문제연구」통권 제53호(2010), p. 265.)

〈표 11〉 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 현황 (2013년 6월 현재)

	기업명	업종	소재지	비고
1	우드림썬브라인드	블라인드제조	경기도 고양시	2011년 선정
2	수진어패럴	남성복(봉제)	경기도 부천시	2011년 선정
3	향기로운외식세상	외식업	서울시 강동구 길동	2011년 선정
4	엔케이이씨티	유통업	서울시 양천구 신월동	2011년 선정
5	비바트랜스	포장이사	서울시 서초구 반포동	2011년 선정
6	남북통일예술인협회	문화공연	서울시 영등포구 대림동	2011년 선정
8	FNK미디어센터	영상, 출판	서울시 강서구 가양동	2011년 선정
9	대왕버섯영농조합법인 (구송우임산물)	임산물(버섯)	충남 홍성군	2011년 선정
11	아리랑패션 (구엠엘인터내셔널)	여성의류 (봉제)	서울시 강서구 화곡동	2011년 선정
12	에텐데코	샘플북	서울 중구 필동	2011년 선정
13	굿인	폐배터리재생	서울관악구신림동 경기도수원시	2011년 선정
14	평양통일예술단	문화공연	경기도 하남시	2011년 선정
15	해피트리	빵,과자류제조 작물재배 교육지원	경기도 연천군	2012년 선정
16	초코비	초콜릿/브라우니 제조/판매	경기도 성남시	2012년 선정
18	떡마당	떡 가공	경기도 군포시	2012년 선정
19	인성피앤씨	인쇄, 출판	경기도 고양시	2012년 선정
20	진성메디	복지용구및 재활운동기구제조	인천시 부평구 일신동	2012년 선정
21	원테크놀로지	자동차오디오및 블랙박스제조	인천시 남동구 고잔동	2012년 선정
22	하얀세상	청소용역	경기도 용인시	2012년 선정
23	에스이앤티소프트	IT(소프트웨어 테스팅)	서울시 성동구 용답동	2012년 선정
24	정민서	김치제조	강원도 평창군	2012년 선정
25	백년기업	씽크대	전라북도 익산시	2012년 선정
26	북한이탈주민장애인 자활공동체	발전기	서울시 동대문구 답십리동	2012년 선정
27	백록담	떡 가공	서울시 송파구 문정동	2012년 선정

출처: 북한이탈주민지원재단 내부자료



동 연구의 심층면접 및 설문조사 대상기업으로 선정된 기업은 아리랑패션(여성 의류, 봉제), 굿인(폐배터리재생) 및 윈테크놀로지(자동차오디오 및 블랙박스 제조) 위 3개 업체이다. 이들 기업은 각각 선정된 시기와 업종, 현재 지원대상 업체 여부 등에서 구분되어 지원정책에 관한 입장 등 심층면접에서도 차별적 자세를 취하였다. 이하에서 이들 업체를 대상으로 진행한 면접조사 내용을 제시하고, 향후 통일형 예비사회적기업 지원 정책의 시사점을 모색하고자 한다.

## 제1절 (주) 아리랑패션

### (1) 기업소개

(주) 아리랑패션은 구 엠엘인터내셔널이라는 사명의 업체였으나, 2011년 8월 주식 회사를 설립하며 명칭 변경하였다. 동 업체는 서울시 강서구 화곡동 섬유유통회관 내 위치하고 있으며, 2013년 제1차 통일형 예비사회적기업으로 선정되었다.

〈표 12〉 (주) 아리랑패션 일반현황

설립	2011. 8.
통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결	2011. 8.
통일형 예비사회적기업 지정	2013. 8.
대표	이수홍 ((사) 새문화복지연합회 대표)
사업내용	여성브랜드 토탈 봉제

출처: 본인 작성






(주) 아리랑패션은 현재 북한이탈주민 출신 노동자를 9인 고용하고 있는 일자리 제공형 예비사회적기업이다. 업체의 이수홍 대표는 북한이탈주민 출신 기업가로서 여성 의류 봉제 관련 전문식견을 쌓아 왔다. 그는 여성 북한이탈주민이 전체 인원의 70%가 넘고, 이들의 취업이 더욱 어려운 점을 고려하여 이들과 함께 할 수 있는 업체를 설립하기로 결심하였다고 한다.

“나는 북한이탈주민이 지금과 같이 많지 않을 시기인 16년 전 정치장교 경형 및 북한 실상에 대한 인터뷰, 강연 수입만으로도 초기 정착이 어렵지 않았습니다. 지금 탈북자들을 보면 너무 불쌍해요. 아무 것도 없이 아무 경력도 인정받을 바 없이 입국해서, 정부로부터 지원을 받지만 막막한 삶을 살게 되지요. 경제적 지원도 중요하지만, 이런 업체 운영으로 실은 어울려 살 수 있는 것도 중요합니다. 또

탈북자들이 자유가 있는 곳이라는 생각에 번 돈을 금방 써 버리는 등 생활이 안정되지 못하는 모습을 보이기가 쉬운데요, 내가 함께 하는 사람들은 진정한 자유란 내 자신을 조절할 수 있는 것이란 걸 강조하며 공동의 기업을 꾸려 갑니다.”(대표 인터뷰 중)

특히 (주) 아리랑패션의 대표 및 직원들은 자 업체가 통일형 예비사회적기업 제1호 기정에 선정된 것을 자랑스럽게 생각하고 있었다. <표 13>의 내부전경 사진 중 업체 내부 입구에 들어서면 이를 축하하는 플랜카드를 맞닥뜨릴 수 있다.

〈표 13〉 (주) 아리랑패션 내부전경

<p style="text-align: center;"><b>업체 내부 입구</b></p> 	
<p style="text-align: center;"><b>생산부 재단반</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>생산부 봉제반</b></p> 
<p style="text-align: center;"><b>생산부 완성반</b></p> 	<p style="text-align: center;"><b>완성품</b></p> 

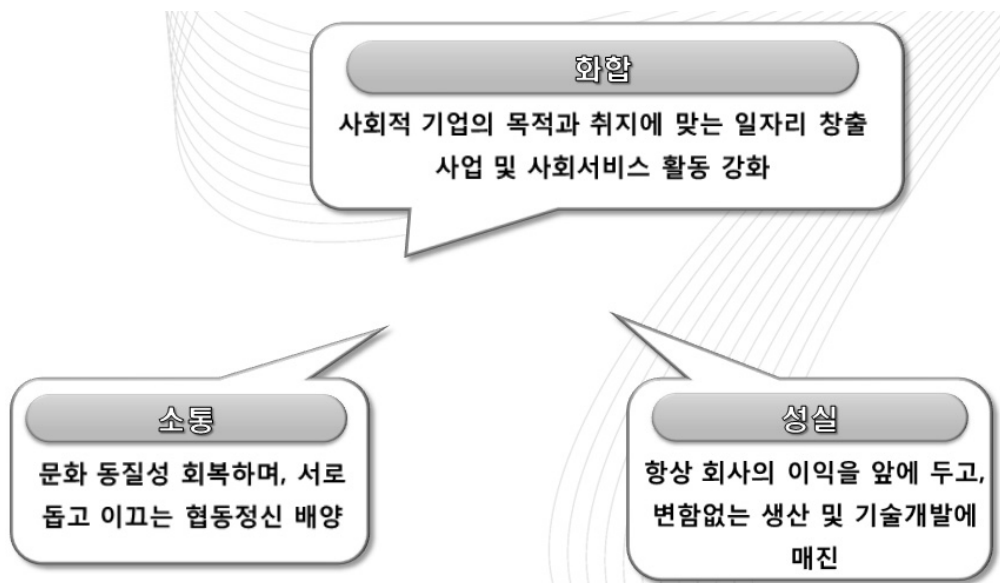
출처: (주) 아리랑 패션 내부자료

(주) 아리랑패션은 주로 유명 여성브랜드의 주문 생산을 시행하고 있다. 2011년 아리랑패션에 주문생산을 수주한 업체는 크로커다일, 휠라, 제일모직, 2012년 엠유, 미샤, 빈폴, 제이시 그리고 2013년에는 잇미샤, 시슬리, BCBG와 계약 및 생산을 진행하였다.

동 업체는 2011년 완벽한 기계화 설비를 구축한 이후, 매년 20%의 매출성장율을 달성해 왔다고 한다. 업체 대표는 통일형 예비사회적기업 지원을 통해 매출 확대를 위한 기계 설비 증설을 원하고 있으며, 제조방법 개선을 통해 효율적 생산관리를 목표로하고 있다. 가장 근접한 기업 목표는 독립브랜드 준비사업을 구체화하는 것으로 사회적기업 인증 이전까지 적극 추진할 계획임을 밝혔다. 더불어 업체 대표 개인의 포부로는 북한이탈주민 여성들과 함께 공유할 수 있는 사단법인 새문화복지연합회를 육성·발전시켜 이방인으로서가 아닌 연대의 삶을 누릴 수 있도록 하고 싶다고 전했다.

## (2) 통일형 예비사회적기업으로서 사례 기업 진단: 심층면접

(주) 아리랑패션 업체 대표는 <그림 6>에서와 같이 ‘화합, 소통, 성실’이라는 경영이념 하에 아리랑 패션은 앞으로도 사회적기업으로서 나아갈 목적과 취지에 맞는 일자리 창출에 주력하고, 사회서비스 활동을 강화할 계획임을 밝혔다.



〈그림 6〉 (주) 아리랑 패션의 경영이념

출처: (주) 아리랑 패션 내부자료

업체 대표는 통일형 예비사회적기업 선정 시 주어진 수치적 지표만을 고려하지 말고, 동 기업이 북한이탈주민과 주류사회 간 문화 동질성을 회복하고, 이들이 사회에 잘 적응하여 정착할 수 있도록 돕고 이끄는 정도 또한 반영이 되어야 한다고 주장하였다.

“탈북자들과 서울시장의 면담회 때 시장께서 건의할 사항이 있으면 해 보라 하셨습니다. 내가 그 자리에서 탈북자들이 서울시에 정착할 때, 거주할 주택만 주는 것은 그것만으로도 고마운 면이 있으나, 북에서 탈출하여 브로커들에게 가진 것 다 내주고 입국하게 된 자들의 상황을 헤아려 가장 필수적인 가재도구를 중고라도 좋으니 마련해 주심이 어떨까하고 건의했었습니다. 그 자리에서 건의한 후 약 4개월이 지나 서울시에서 이러한 사항을 정책으로 만들었다는 통지를 받았습니다. 이렇게 진심으로 염려하고 소통하면 문제가 하나씩 해결되는 거예요.”(대표 인터뷰 중)

앞으로 동 업체는 자사의 독립 브랜드를 개발하여 생산해 낼 계획이며, 이를 위해, 인지도 상승 및 홍보에 주력할 수 있도록 정부 지원이 다양한 영역으로 확산되기를 기대하고 있었다. 특히 현재 생산량 증대를 위해 코레일 정복, 군복 등 정부조달 영역에 대한 예비사회적기업의 연계를 원하고 있다고 응답하였다.

현재 (주)아리랑패션의 재무적, 내부 프로세스 역량은 <표 13>과 같다. (주)아리랑패션 업체의 법적 지위는 주식회사이며, 모체 혹은 모법인이 없는 독립된 회사이다.

동 기업은 업체 내 고용 노동자 수는 20~50명으로 유동적이며, 총괄사장 및 일부 간부직을 제외한 대부분이 여성 근로자로 구성되어 있다. 현재 업체대표를 포함한 북한이탈주민 근로자는 총 10명이며, 지난 해 매출규모는 5억 원~10억 원 미만에 이른다. 전체 매출 중 공공기관이 차지하고 있는 비율은 0%로 전무하다.

〈표 14〉 (주)아리랑패션 재무적, 내부 프로세스 역량

예비사회적기업 해당 분야	취약계층 일자리 창출
고용 노동자 수	20~50명
고용 북한이탈주민 수	9명 (업체대표 포함 10명)
연간 매출규모	5억 원~10억 원 미만
매출규모에서 공공기관 <sup>31)</sup> 점유 비율	0%

출처: 심층면접 후 본인 작성

31) 공공기관은 국공립기관, 정부, 국영기관, 지자체 등을 포함한다.

〈표 15〉 (주) 아리랑패션 사회적 역량

동 기업의 사회적기업 형태	일자리 창출형
동 기업의 사회적기업 정의에 부합 정도 <sup>1</sup>	매우 부합
사회적기업 인증 추진 여부	추진 할 계획임.
사회적기업 인증 추진 시 예상되는 어려운 점	없음
사회적기업 인증 시 기대되는 효과	세제 혜택 홍보활동 재정적 지원 인지도 향상
동 기업이 생각하는 예비사회적기업 운영의 애로사항	사회적 서비스 시장의 저임금 및 장시간 노동 기술 부족 사업의 시장성 부족
동 기업이 생각하는 사회적기업 운영 시 가장 필요로 하는 지원 사항	세금 혜택 (부가세 면제 등) 운영경비 지원 직원 교육 및 경영 교육 지원
동 기업이 시행 중인 사회적 서비스	취업취약계층 일자리 제공 독거노인 가사도움 서비스 (김치 담그기 등)

주: 1. 부합 정도에 대한 5단계 선택형 질문에 응답함.

출처: (주) 아리랑패션 대표와의 심층면접 후 본인 작성

또한 (주) 아리랑패션의 사회적 역량은 <표 15>의 내용과 같이 정리할 수 있다. 현재 (주) 아리랑패션은 고용노동부의 사회적기업 인증을 추진할 예정이며, 자기업의 사회적 목표 수행, 사회적기업 정의와의 부합 정도를 매우 높게 평가하고 있었다. 또한 업체 대표는 고용노동부가 제시하는 사회적기업 인증 절차를 잘 인지하고 있었으며, 자기업이 사회적기업 인증을 받는 데에는 별다른 문제점이 없을 것이라 판단하고 있다. 사회적기업 인증 시 예상되는 기대 효과는 세제 혜택, 홍보활동, 재정적 지원 및 인지도 향상을 꼽았다. 업체 대표는 홈페이지 운영 등의 홍보 활동에 대한 지식이 취약한 편이라는 주장과 함께 정부가 이러한 측면을 보완·지원해 줄 것을 기대한다고 하였다. 하지만 현재 예비사회적기업을 운영하며, 가장 큰 어려움은 세금 및 운영경비 관련한 부담으로 이에 대한 조속한 지원이 시행되기를 가장 급선무로 꼽고 있다. 동 기업은 예비사회적기업 운영과정에서 이윤의 일부를 사회에 환원하기 위해, 자원봉사를 시행하고 있다. 주로 독거노인 돌봄, 김치 담그기 서비스 등에 업체 내 사원들이 자발적으로 참여해 왔다.

업체 대표는 무엇보다 적기에 행해지는 재정지원과 함께 홍보 및 인지도를 상승

시킬 수 있는 분야에서의 지원과 함께 의류 주문 및 생산이라는 해당 분야의 공공 부문 연계에 대해 지원받기를 원하고 있다.

## 제2절 (주) 굿인

### 1. 기업소개

〈표 16〉 (주) 굿인 일반현황





설립	2011. 7
통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결	2011. 10.
환경부 예비사회적기업 지정	2012. 6.
경기도 예비사회적기업 지정	2012. 6.
대표	김월곤
사업내용	폐배터리재생 의료기기판매, 수리업 신고 (2012. 7.) 품질경영시스템인증 (ISO 9001:2008)

출처: (주)굿인 <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=goodin119&logNo=150157871003>

(주) 굿인은 경기도 수원시 장안구에 소재하고 있으며, 2011년 6월 북한이탈주민 사회적기업 설립 지원 대상으로 선정되었다. 당시는 서울 관악구 신림동에 소재하고 있었으나, 지원 기간 중 사업장을 확장·이전하였다.

〈표 17〉 (주) 굿인 사업 안내 사진

업체 홍보 자료	전동휠체어에 보호자용 젯보드 설치
	

업체 홍보 자료	업체 홍보 자료
 <p><b>리사이클 배터리의 핵심기술</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 6개의 셀을 최적의 상태로 재생</li> <li>2. 손상된 극판을 과산화인 해면상으로 환원</li> <li>3. 전해액의 보충 및 정화 · 비중 복원</li> <li>4. 황산염의 제거</li> <li>5. 철저한 성능테스트로 제품 성능 검증</li> </ol> <p>[ 배터리 복원 공정 ]</p>	 <p>1</p> <p>· 폐배터리를 테스트기로 상태 확인하여 선정,분류</p>
업체 홍보 자료	업체 홍보 자료
 <p>2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1차 방전과 용량테스트</li> <li>· 1차 방전과 용량테스트 에서 합격한 배터리를 복원</li> <li>· 1차 복원이 완료된 후 다시 2차 방전과 용량테스트</li> <li>· 2차 방전과 용량테스트에서 합격한 배터리를 2차 복원</li> <li>· 2차 복원 완료된 배터리를 테스트기로 상태확인</li> </ul>	 <p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 복원이 완료된 재생배터리를 세척후 리벨 부착.</li> <li>· 깨끗한 상태의 재생배터리를 공구와 함께 등봉</li> <li>· 최수용 박스 포장 후 발송</li> </ul>

출처: (주)굿인 <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=goodin119&logNo=150157871003>

(주) 굿인은 폐배터리재생이라는 사업 분야 자체가 환경서비스 영역이며, 북한이 탈주민뿐만 아니라 장애인을 대상으로 취약계층 일자리를 창출하고 있는 예비사회적기업이다. 2011년 10월 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정을 체결하여 지원을 수혜하였으며, 이후 2012년 6월 환경부 예비사회적기업 및 경기도 예비사회적기업에 지정되어 현재까지 지원을 받고 있다.

동 업체는 폐배터리재생 핵심기술을 바탕으로 자동차, 스쿠터 등의 폐배터리의 재생을 주된 사업으로 삼아 왔으며, 2012년 7월 의료기기판매 및 수리업 신고 후 전동휠체어, 스쿠터 수리 및 판매 영역으로 사업을 확장하였다.

## 2. 환경부 및 지자체형 예비사회적기업으로서 사례 기업 진단: 심층면접

업체 대표는 (주) 굿인을 환경오염 방지와 자원재활용 사업에 중점을 두고 녹색성장 사업에 이바지 하고 있는 환경 분야 사회서비스를 실행하고 있는 기업이라고 소개하였다. 배터리의 경우 생산과 동시에 지정폐기물로 지정될 정도로 환경에 미치는 영향이 크다고 할 수 있어 향후 동 사업영역은 지속적으로 확대되어야 함을 주장하였다. 2011년 5월 환경부 허가에 의해 사단법인 한국배터리자원순환협

회를 설립하였으며, 동 협회의 사업부로서 2011년 7월 주식회사 굿인을 설립하게 되었다. 설립 후 통일부 산하 북한이탈주민지원재단의 사회적기업 지원기업으로 선정되어 폐배터리 재생공장을 운영하여 왔다. 또한 (주) 굿인은 배터리재생 업체 최초로 환경부 및 경기도로부터 예비사회적기업을 지정받아, 환경부 출신 및 배터리 전문 기술 인력을 충원하여, 폐배터리 자원순환 핵심기술 확보를 통해 동 사업 분야를 개척해 왔다.

〈표 18〉 (주) 굿인 재무적, 내부 프로세스 역량

예비사회적기업 해당 분야	환경, 취약계층 일자리 창출
고용 노동자 수	6~10명
고용 북한이탈주민 수	6~10명
연간 매출규모	1억 원~5억 원 미만
매출규모에서 공공기관 <sup>32)</sup> 점유 비율	0%

출처: 심층면접 후 본인 작성

(주) 굿인은 <표 18>에서 정리한 바와 같이, 총 근무자는 6~10 명이며 연간 매출규모가 1억 원~5억 원 미만에 이른다. 동 업체가 공공기관을 대상으로 매출 실적을 내고 있지는 않고 있으며, 예비사회적기업 지원에서 공공기관과의 연계 지원은 받지 못하였다고 하였다.

동 기업의 대표는 사회적기업에 대한 인식 및 환경서비스, 취약 계층 고용에 대한 확고한 신념을 가지고 있으며, 업체가 시기가 되어 고용노동부 사회적기업에 지원한다면 인증을 받는데 별다른 문제점은 없을 것으로 판단하고 있었다. 동 업체 대표는 사회적기업 인증 추진 시 가장 기대하는 효과로 홍보활동을 꼽았다. 폐배터리 재생이라는 사업 분야 자체가 생소한 편이라 홍보에 대한 기대감이 높은 편임을 알 수 있었다. 동 업체가 예비사회적기업을 운영하며 겪은 애로사항으로는 첫째, 소비자의 편견, 둘째 사업의 시장성 부족, 셋째, 참여자의 자활의지 부족을 제시하였다. 사회적기업 운영 시 가장 필요하다고 생각하는 지원 사항으로 업체 대표는 초기 시설 및 설비 관련 사업비 지원, 마케팅 및 영업지원과 컨설팅 지원 그리고 인건비 지원 등이 필요함을 주장하였다.

32) 공공기관은 국공립기관, 정부, 국영기관, 지자체 등을 포함한다.



〈표 19〉 (주) 굿인 사회적 역량

동 기업의 사회적기업 형태	혼합형(사회서비스+일자리 창출)
동 기업의 사회적기업 정의에 부합 정도 <sup>1</sup>	매우 부합
사회적기업 인증 추진 여부	추진 할 계획임.
사회적기업 인증 추진 시 예상되는 어려운 점	없음
사회적기업 인증 시 기대되는 효과	홍보활동
동 기업이 생각하는 예비사회적기업 운영의 애로사항	1. 소비자의 편견 2. 사업의 시장성 부족 3. 참여자의 자활의지 부족
동 기업이 생각하는 사회적기업 운영 시 가장 필요로 하는 지원 사항	1. 초기 사업비(시설, 설비 등) 지원 2. 마케팅 및 영업 지원, 컨설팅 지원 3. 인건비 지원
동 기업이 시행 중인 사회적 서비스	장애인종합복지관 방문 이동보장구 무상 점검 및 수리, 배터리 무료교체 등 지원 (연간 5천만원 경비 지원)

주: 1. 부합 정도에 대한 5단계 선택형 질문에 응답함.

출처: (주) 굿인 대표와의 심층면접 및 홍보자료 참조하여 본인 작성

(주) 굿인은 예비사회적기업을 운영하는 가운데, 장애인 대상 사회적 서비스를 진행하고 있다. 업체의 주요사업 특성을 살려, 장애인종합복지관을 방문, 이동보장구 무상점검 및 수리, 그리고 배터리 무료 교체 등을 지원하고 있다.

### 제3절 (주) 원테크놀로지

#### 1. 기업소개

(주) 원테크놀로지는 인천시 남동구 고잔동 남동산업단지 내 소재하고 있는 기업이다. 2012년 3월 법인업체를 설립한 이후, 2012년 8월 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정을 체결하였다. 동 업체는 2012년 5월 인천시 남동 하나센터로부터 북한이탈주민 사회적응 훈련 체험 기업으로 지정받은 바 있으며, 여성가족부 남동산단 여성 새로 일하기 센터와 ‘1촌 기업협력’을 체결하기도 하였다. 동 기업은 이와 같이 취약계층 고용을 통해 기업의 사회적 역할 및 이미지 제고에 주력하고 있다. 또한 동 업체는 2012년 12월 인천시의 예비사회적기업에 선정되어 중복 지원을 수혜하고 있다.

〈표 20〉 (주) 윈테크놀로지 일반현황

설립	2012. 3.
통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결	2012. 8.
인천시 남동 하나센터와 북한이탈주민 사회적응 훈련 체험 기업 지정	2012. 5.
여성가족부 남동산단 여성 새로 일하기 센터 1촌 기업협력 체결	2012. 5.
인천 남동구청과 고용지원 약정 체결	2012. 5.
인천시 예비사회적기업 지정	2012. 12.
대표	남성현
사업내용	자동차 오디오 부품 생산

출처: (주) 윈테크놀로지 <http://www.win-technology.co.kr/company02.html>

(주) 윈테크놀로지는 자동차 오디오 부품을 생산하여, 납품 판매하고 있는 업체이다. 동 업체는 ‘고객만족, 인재양성, 열린경영’이라는 경영이념 하에 제품생산과 혁신활동에 주력하고 있다. 특히 해당 업체는 제품에 대한 레이저 인쇄 분야의 선도 기업으로서 지속적인 기술개발을 통해 시장을 개척해 나아가고 있다. 동 연구조사에 응한 기업들이 그러했던 바와 같이 (주) 윈테크놀로지 또한 예비사회적기업으로서 기업이 사회적 활동에 참여하고 있음에 자긍심을 가지고 있었다.



〈그림 7〉 (주) 윈테크놀로지의 경영이념

출처: (주) 윈테크놀로지 내부자료

〈표 21〉 (주) 윈테크놀로지 사업 안내 사진

업체 홈페이지 전면



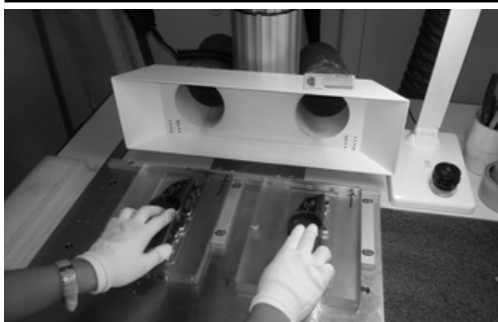
업체 생산 제품



업체 홍보 자료



업체 홍보 자료



업체 홍보 자료



출처: (주) 윈테크놀로지 <http://www.win-technology.co.kr/product01.html>

<표 21>의 사진 자료에서와 같이 해당 업체는 자사 홈페이지 전면에 (예비)사회적기업임을 나타내는 인증 로고를 게재하고 있다.

(주) 원테크놀로지의 주요 생산품은 자동차 오디오 및 네비게이션을 생산 차량 내 장착하는 것이다.

<표 21>은 업체 생산품을 현대자동차 신타페 그리고 기아자동차 K3에 장착한 사진 자료이다. 특히 해당 업체는 제품의 레이저 인쇄 기술을 통해 제품의 혁신성 및 내구성을 향상시키고 있다. 하지만 동 업체의 실무담당자는 아직까지 해당 분야의 시장이 협소함을 지적하고 있으며, 이를 예비사회적기업 지원 정책에 반영하여 마케팅, 컨설팅 지원으로 이어지기를 기대하고 있었다.

## 2. 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 업체 및 지자체형 예비사회적기업으로서 사례 기업 진단: 심층면접

(주) 원테크놀로지는 앞서 언급한 바와 같이 자신의 기업이 예비사회적기업으로서 취약계층을 고용하여 사회공헌 활동에 일조해 나아가는 데 대한 자긍심을 가지고 있다.

<표 22> (주) 원테크놀로지 재무적, 내부 프로세스 역량

예비사회적기업 해당 분야	취약계층 일자리 창출
고용 노동자 수	20~50명
고용 북한이탈주민 수	20~50명
연간 매출규모	5000만 원~1억 원 미만
매출규모에서 공공기관 <sup>33)</sup> 점유 비율	0%

출처: 심층면접 후 본인 작성

동 업체의 예비사회적기업 해당 분야는 취약계층 일자리 창출형으로 북한이탈주민과 함께 결혼이민여성 및 장기실업자를 동시에 고용하고 있다. 전체 고용 노동자 수는 20~50명이며, 연간 매출규모는 5000만 원~1억 원 미만에 이른다. <표 22>에서와 같이 전체 매출에서 공공기관이 점유하는 비율은 전혀 없다.

(주) 원테크놀로지의 사회적 역량은 다음과 같다. 동 업체는 예비사회적기업 지원 시기의 종료에 맞춰, 고용노동부 사회적기업 인증을 추진할 계획이다. 하지만 업체의 입장에서 사회적 서비스 활동이 부족하여 동 기업의 사회적기업 정의 부합

33) 공공기관은 국공립기관, 정부, 국영기관, 지자체 등을 포함한다.

정도에서는 조금 부합함이라 판단하고 있다. 또한 사회적기업 구성요건에 따른 실적이 부족하여 차후 사회적기업 인증 추진 시 이를 지적받아 인증에 어려움을 겪지 않을까 염려하고 있는 상황이다.

동 업체가 예비사회적기업으로서 운영 상의 애로사항으로 제시한 것으로는 첫째, 사회적기업 육성법의 규정, 둘째, 참여자의 자활의지가 부족한 점 그리고 사업의 시장성이 부족한 점을 들었다. 이는 (주) 굿인이 지적한 바와 상당히 유사한 측면이 있다. 동 업체가 생각하는 사회적기업 운영 시 정부로부터 수혜하고자 하는 지원 사항 중 가장 중요하다고 생각하는 바는 첫째, 시설 및 설비 등에 대한 초기 사업비 지원을 들 수 있으며, 둘째, 인건비 지원, 셋째, 마케팅 및 영업 지원 그리고 컨설팅 지원 등이다. 해당 업체가 사회적기업 인증을 위해서라도 사회서비스를 시행하기를 원하고 있으나, 실제 어떤 영역에서 시행해야 할지에 대한 사전 지식이나 연계된 바가 없는 상황이다. 따라서 예비사회적기업의 업체 전문성과 연관된 사회서비스 활동 영역 안내 또한 정부차원에서 고려해 볼 만 하다.

〈표 23〉 (주) 원테크놀로지 사회적 역량

동 기업의 사회적기업 형태	일자리 창출형
동 기업의 사회적기업 정의에 부합 정도'	조금 부합
사회적기업 인증 추진 여부	추진 할 계획임.
사회적기업 인증 추진 시 예상되는 어려운 점	사회적기업 구성요건에 따른 실적이 없다.
사회적기업 인증 시 기대되는 효과	인건비 지원
동 기업이 생각하는 예비사회적기업 운영의 애로사항	1. 사회적기업 육성법의 규정 2. 참여자의 자활의지 부족 3. 사업의 시장성 부족
동 기업이 생각하는 사회적기업 운영 시 가장 필요로 하는 지원 사항	1. 초기 사업비(시설, 설비 등) 지원 2. 인건비 지원 3. 마케팅 및 영업 지원, 컨설팅 지원
동 기업이 시행 중인 사회적 서비스	지자체 위탁 사회서비스 수행 (취약계층 분류번호 1항~12항 적용)

주: 1. 부합 정도에 대한 5단계 선택형 질문에 응답함.

출처: (주) 원테크놀로지 담당자(이장오 경영관리부 과장)와의 심층면접 및 홍보자료 참조하여 본인 작성

앞선 사례의 (주) 아리랑 패션 및 (주) 굿인, (주) 원테크놀로지 사례 기업 모두가 자기업이 예비사회적기업에 지정된 사항에 대해 자긍심을 가지고 있으나, 실제 공공기관 혹은 사회적기업과의 네트워크 연계 등에 대한 지원은 전무한 것으로

드러났다. 이들 사례기업들은 영리추구 측면에서 일정 성과를 내고 있으며, 예비사회적기업 조건 만족을 위한 취약계층 일자리 창출을 충실히 이행하고 있는 것으로 드러났다. 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 업체 중 상당수 업체가 영리성을 확보하지 못하여, 폐업 혹은 영업이 사실상 종료된 상태인 것과 비교하면, 이들 기업의 사례를 통해 영리성 및 사회성을 동시에 추구할 수 있는 기업 전략을 습득할 필요가 있을 것이다.

특히 세 업체에서 예비사회적기업 운영상 문제점으로 사업의 시장성 부족을 공통적으로 지적하였다. 고용노동부 사회적기업 지원 정책에서 산하기구인 한국사회적기업진흥원을 통해 사회적기업 간의 연계를 지원하며, 공공기관 판로를 적극적으로 지원하는 데 반해 동 분야 정책 지원이 아쉬운 상황이다. 통일부 및 산하기구 북한이탈주민지원재단 차원에서도 적극적으로 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정 기업 혹은 통일형 예비사회적기업들에 대한 동 분야 지원이 진행되어야 할 것으로 판단된다. 이외에도 두 개 업체가 취약계층 고용 시 참여자의 자활의지가 부족한 점을 문제점으로 제시하였다. 영리성을 추구할 수 있는 기업들이 취약계층으로서 북한이탈주민을 고용하고자 할 때, 선 사례기업들이 참여자의 자활의지 부족 탓에 근로환경 조성에 어려움을 겪었다면, 부정적 영향을 미치기 마련이다. 이러한 점을 개선하기 위해 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 업체 혹은 통일형 예비사회적기업에 고용된 북한이탈주민에 대해 지속적으로 근로 환경 및 자활의지 촉진을 위한 매개 프로그램을 지원할 필요가 있겠다.

이들 업체는 사회적기업 인증 시 초기 사업비(시설, 설비 등) 지원, 인건비 지원, 마케팅 및 영업 지원, 컨설팅 지원 그리고 직원 교육 등의 지원을 수혜 받고자 하고 있다.

그러면 다음 4장에서는 이들 기업의 현 상황을 진단하기 위해, 균형성과 항목에 따른 설문조사 결과를 제시·분석하고자 한다.

## 제4장 사례대상 기업에 대한 균형성과측정 및 분석

각 사례기업의 기업성과 측정을 위해 관계자에 대한 심층 면접과 함께 균형성과 항목별 설문조사를 시행하였다. 설문 항목은 2장 <표 10>에서 제시한 북한이탈주민 사회적기업(통일형 예비사회적기업)의 기업성과 측정을 위해 조정된 균형성과 기준에 따랐다.

첫 번째로 <표 24>은 (주) 아리랑 패션의 균형성과 측정결과이다.

〈표 24〉 (주) 아리랑 패션의 균형성과 측정

분류	항목	응답지수
사회적 관점	■ (예비)사회적기업 부합성	5
	■ 사회적기업 인증 추진	5
	■ 사회적 목표 중 북한이탈주민 고용창출 지속가능성	5
	■ 사회적 목표 중 북한이탈주민 대상 사회서비스 지속가능성	5
	■ 지역사회 공헌활동	4
재무적 관점	■ 재정조달의 안정성	4
	■ 기업투명성	4
	■ 영리 추구	3
	■ 매출의 공공기관 의존성	5
	■ 수익증대 방안	4
고객(이해관계자) 관점	■ 고객 증가	4
	■ 고객만족도 증가	4
	■ 이해관계자 중 협력업체의 공공성 비율	1
	■ 취약계층(북한이탈주민 등) 근로자 이직율	4
	■ 일반 유급근로자 이직율	4
	■ 외부기관 파트너십 구축	1
내부프로세스 관점	■ 복리후생 증대	4
	■ 체계적 조직관리	4
	■ 내부 노하우 및 정보 공유 조직문화	5
	■ 주력제품, 서비스 품질 향상을 위한 연구, 개발 프로그램	5
	■ 근로자의 근무만족도	4
학습 및 성장 관점	■ 연간 직원 교육 혹은 훈련 건수	3
	■ 의사결정 구조에서 근로자 참여 기회	5
	■ 기업 내 학습문화 조성	5
	■ 기업 내 직업윤리 문화에 관한 기업대표의 리더십	4
	■ 신규사업개발에 관한 체계적 준비	5

출처: 설문조사

(주) 아리랑 패션은 2013년 8월 통일형 예비사회적기업의 지정을 득하였으며, 향후 통일부 지원기간 동안 매출신장, 사회적 서비스 확대 등을 통해 고용노동부 사회적기업 인증을 목표로하고 있다. 동 업체는 여성 북한이탈주민에게 봉제 등 취업과 관련한 기초교육을 확대 실시할 예정이며, 이와 관련한 공공기관의 위탁사업

분야에 진출하고자 하는 의욕을 가지고 있다. 또한 동 업체는 통일형 예비사회적기업 인증을 위한 최소조건인 북한이탈주민 일자리창출 이외에도 지역사회 공헌 활동을 지속적으로 추진해 나아갈 계획이 있다.

재무적 관점에서 해당 기업은 비교적 재정조달이 안정적 측면이라 평가하고 있다. 또한 기업의 투명성 측면에서 회계, 감사, 정보공개 등이 투명하게 관리되고 있는 것으로 판단할 수 있다. 하지만 통일형 예비사회적기업 지정이 지난 8월이었던 까닭에 아직까지 지원이 시행되지 않아, 이에 따른 정책 효과를 검증할 수 없다는 한계가 있다. 매출에서 일반 영리기업과의 매출이 전 비율을 차지하며, 공공기관 및 타 사회적기업과의 연계를 통한 매출 실적은 전무한 상황이다.

이해관계자 관점에서 동 업체를 이용하는 고객의 수는 증가하였으며, 고객만족도 또한 높은 편이다. 이는 고객의 직접 평가 및 재구매율을 통해 해당 기업에서 판단하고 있다. 동 업체는 공급업체 혹은 협력업체 중 사회적기업 및 비영리기관의 비율이 거의 없는 편이며, 향후 통일형 예비사회적기업 지원 운영 과정에서 동 분야의 보완이 필요할 것으로 판단된다. (주) 아리랑 패션 내 북한이탈주민 근로자의 이직률은 낮은 편이며, 일반 유급근로자 또한 이직 비율이 낮다.

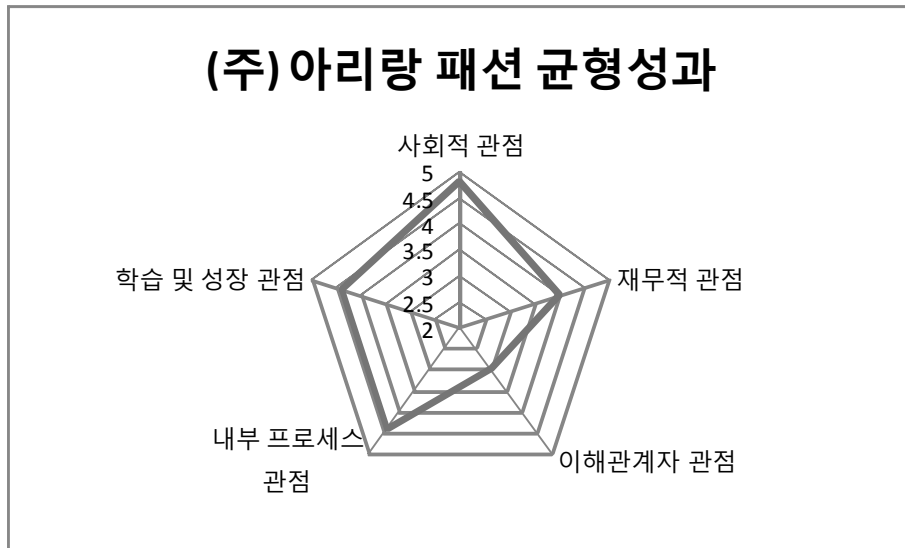
내부 프로세스 관점에서 해당 업체는 직원에 대한 복리후생 비용을 증가해 왔으며, 기업 내 체계적 조직관리가 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 기업체 대표(회장) 이하 운영위원회가 구성되어 있으며, 총괄사장의 실무 책임 하에 생산부와 사업부 체제로 나뉘어져 있다. 생산부는 재단반, 봉재반, 완성반으로 하부조직이 구성되며, 사업부는 총무부, 영업부로 하부조직을 갖추고 있다. 가장 작은 조직인 '반' 단위 내에도 조직화를 통해 체계적으로 조직을 관리하고 있었다. 재단반은 재단부장 이하 재단보조, 봉재반은 봉재부장 이하 시다팀장, 완성반은 아이롱팀장, 특종기계팀장, 마도매로 구성되어 있다. 사업부 내 총무부는 자재입출고 검사 담당을 하부에 두고 있으며, 영업부는 개발팀, 마케팅팀, 사회서비스팀으로 구성되어 있다. 규모가 작은 업체이나 체계적 조직 관리가 이루어지고 있으며, 특히 사회서비스팀을 따로 구성해 운영하고 있는 점이 이채롭다.

학습 및 성장 관점 측정으로 해당 기업에서 직원계발을 위한 교육 훈련은 연간 3회 정도 실시하고 있는 것으로 응답하였다. 또한 기업 내에서 근로자들의 의사결정 구조 참여 기회에 대한 질문에 매우 참여비율이 높은 것으로 응답하였다. 체계적 조직 관리가 되고 있다 보니, 운영위원회 및 조직 구조 안에서 의사결정에 자율적으로 참여할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 (주) 아리랑 패션은 업체 대표가 직접 학습문화 및 직업윤리 문화를 주도하는데 앞장서고 있다고 응답하였으며, 신규사



업개발을 위한 체계적 준비는 기업의 사활을 걸고 진행하고 있다고 대답하였다.

위 사회적 목표(사회적 관점), 재무적 관점, 이해관계자 관점, 내부 프로세스 관점 그리고 학습 및 성장 관점의 설문 응답을 통해 측정한 (주)아리랑 패션의 균형성과 결과는 다음의 <그림 8>과 같다.



<그림 8> (주)아리랑패션의 균형성과 모형

출처: 설문응답 결과

(주)아리랑 패션은 전반적으로 사회적 관점, 내부 프로세스 관점과 학습 및 성장 관점에서 높은 성과를 나타내고 있으나, 재무적 관점의 성장이 필요하며, 특히 이해관계자 관점에서 더 많은 지원과 노력이 집중되어야 할 것으로 나타났다. 앞서 심층면접에서도 언급한 바와 같이 (예비)사회적기업의 특성을 살려 공공기관 및 타 사회적기업의 네트워크를 충분히 활용할 수 있음에도 전혀 그렇지 못한 상황이다. 예비사회적기업 단계는 사회적기업 인증 후 단계와는 달리 지자체형, 정부부서형 등으로 각각 분리되어 지원이 운용되고 있는 까닭에 이와 같은 공공 연계 지원 정책 분야가 취약한 특성을 가지는 것으로 판단된다.

다음으로 <표 25>는 (주)굿인의 균형성과 측정결과이다.

(주)굿인은 2011년 10월 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결을 득하였고, 2012년 6월 환경부 예비사회적기업 지정 및 경기도 예비사회적기업 지정을 각각 취득하였다. 향후 정부 및 지자체의 지원기간 및 업체사정을 고려하여

고용노동부 사회적기업 인증을 추진할 계획이다. 동 업체는 업체의 향후 사정에 따라 북한이탈주민의 고용 확대를 계획하고 있으며, 근로자에게 관련 사업에 대한 교육 훈련을 시행하고 있다. 또한 북한이탈주민 대상 사회서비스 시행을 계획 중에 있고, 이외에도 장애인시설 등을 통한 지역사회 공헌 활동을 지속적으로 추진해 나아갈 계획이 있다.

〈표 25〉 (주) 굿인의 균형성과 측정

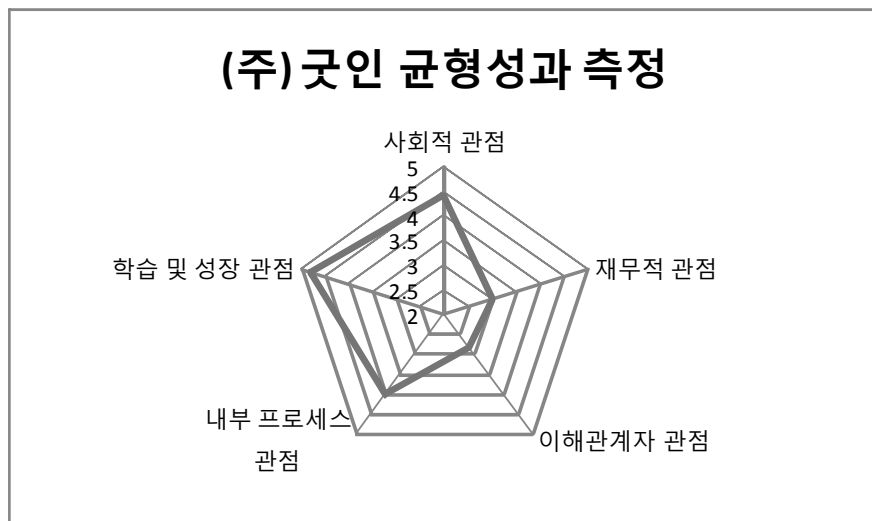
분류	항목	응답지수
사회적 관점	■ (예비)사회적기업 부합성	5
	■ 사회적기업 인증 추진	5
	■ 사회적 목표 중 북한이탈주민 고용창출 지속가능성	4
	■ 사회적 목표 중 북한이탈주민 대상 사회서비스 지속가능성	4
	■ 지역사회 공헌활동	4
재무적 관점	■ 재정조달의 안정성	4
	■ 기업투명성	4
	■ 영리 추구	4
	■ 매출의 공공기관 의존성	3
	■ 수익증대 방안	4
고객(이해관계자) 관점	■ 고객 증가	4
	■ 고객만족도 증가	4
	■ 이해관계자 중 협력업체의 공공성 비율	3
	■ 취약계층(북한이탈주민 등) 근로자 이직율	3
	■ 일반 유급근로자 이직율	3
	■ 외부기관 파트너십 구축	2
내부프로세스 관점	■ 복리후생 증대	4
	■ 체계적 조직관리	4
	■ 내부 노하우 및 정보 공유 조직문화	4
	■ 주력제품, 서비스 품질 향상을 위한 연구, 개발 프로그램	4
	■ 근로자의 근무만족도	4
학습 및 성장 관점	■ 연간 직원 교육 혹은 훈련 건수	5
	■ 의사결정 구조에서 근로자 참여 기회	5
	■ 기업 내 학습문화 조성	5
	■ 기업 내 직업윤리 문화에 관한 기업대표의 리더십	5
	■ 신규사업개발에 관한 체계적 준비	4

출처: 설문조사

(주) 굿인의 재무적 관점 측정은 다음과 같다. 동 업체는 재정조달 측면이 비교적 안정적 이라 평가하고 있다. 또한 회계 및 정보공개 등에서 기업의 투명성이 보장되고 있다고 응답하였다. 또한 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 이후 지원을 받는 기간 동안 매출이 증대되었으며, 이 중 일반 대상 매출은 확실히 증가하였으나, 공공기관 대상 매출은 보통인 정도라고 응답하였다.

이해관계자 관점에서 (주) 굿인은 지속적으로 이용고객이 증가하고 있으며, 재구매율 정도를 기준으로 볼 때, 고객의 만족도 또한 높은 편이라 판단하고 있다. 해당 기업은 다른 사례기업과는 달리 협력업체 중 사회적기업 및 비영리기관 기관과의 연계가 어느 정도 이루어지고 있다고 응답하였다. 동 업체 내 근로자들은 북한이탈주민과 일반 근로자 모두 이직을 하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 또한 협력업체 연계에서 공공기관 및 영리기관과의 연계가 이루어지고 있는 반면, 외부기관과의 파트너십 구축 정도에서 타 사회적기업과의 네트워크 형성 정도는 낮은 편이라 답하고 있다.

(주) 굿인은 내부 프로세스 관점에서 다음과 같은 특징을 보인다. 동 업체는 직원에 대한 복리후생 비용을 꾸준히 증가하고 있으며, 체계적 조직관리를 통해 내부조직을 관리하고 있다. 기업 내에서 핵심기술에 관한 노하우 혹은 정보를 공유하는 조직문화가 조성되어 있으며, 주력제품 및 서비스 품질을 향상시키기 위해 연구, 개발, 교육 프로그램 등을 실시하고 있다.



〈그림 9〉 (주) 굿인의 균형성과 모형

출처: 설문응답 결과

학습 및 성장 관점에서 동 업체는 직원계발을 위한 교육훈련을 연간 5회 이상 상시 시행하고 있는 것으로 응답하였다. 기업 내부에서 의사결정이 이루어질 때 근로자가 항상 참여하여 의견을 피력할 기회를 가질 수 있으며, 조직 내 학습문화 및 직업윤리 문화 증진에 중요성을 두고 증진시켜 온 것으로 판단된다. 또한 해당 기업은 조직 내 학습문화를 장려하고 있으며, 직업윤리 문화를 조직적으로 주도해 오고 있다. 워크샵 등을 통해 노사 간 인간관계 형성을 중시하고, 직업에 자긍심을 가질 수 있도록 화합함을 강조하고 있다.

마지막으로 (주) 윈테크놀로지의 설문응답을 토대로 균형성과를 측정하였다.

(주) 윈테크놀로지는 2012년 3월 설립 이후, 동년 8월 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정을 체결하였다. 2012년 5월 인천시 남동 하나센터로부터 북한이탈주민 사회적응 훈련 체험 기업 지정을 받은 바 있으며, 같은 시기 여성가족부 남동산단 여성 새로 일하기 센터 1촌 기업협력 체결 지정을 득하였다.

동 업체는 다른 사례기업과 마찬가지로 예비사회적기업 기간의 경과에 따라 고용노동부 사회적기업 인증을 받을 계획이다. 그러나 해당 기업이 예비사회적기업 인증을 위한 최소조건, 즉 취약계층 고용 이외에 사회서비스 활동이 전무한 상황이라 사회적기업 인증 시 인증을 득하지 못할 수도 있을 것이라 염려하고 있는 상황이다. 동 업체는 향후 북한이탈주민 대상 고용 확대를 적극적으로 계획하고 있으며, 사회적기업 인증을 위해서 현재 구체적 계획은 가지고 있지 않으나, 사회서비스를 활동을 적극 시행해 나아갈 의지를 가지고 있다. 또한 지역사회 공헌 활동을 부가적으로 계획하고 있다. 즉 (주) 윈테크놀로지는 영리기업으로 출발하여, 북한이탈주민 및 결혼이민자 등의 취약계층 고용을 계획, 시행하게 되면서 사회적기업 분야에 대한 인식을 제고하게 된 경우로, (주) 아리랑패션 및 (주) 굿인의 사례와는 다른 경우라 할 수 있다.

각 관점별 구체적 항목 분석은 다음과 같다.

(주) 굿인의 재무적 관점으로 재정조달은 보통인 상황이며, 회계투명성과 정보공개 정도 등을 고려할 때 기업투명성은 보장되는 것으로 판단된다. 해당 기업은 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결을 통해 동 기간 동안 이윤이 증가하였으며, 공공기관 대상 매출보다 일반 대상 매출이 좀 더 증가한 것으로 파악되었다.

이해관계자 관점에서 동 업체는 최근 1년 간 이용 고객 수의 증감에 변화는 없었으며, 기업 이용 고객의 고객만족도도 보통 수준이라 응답하였다. 해당 기업의 공급업체 혹은 협력업체 중 사회적기업 및 비영리기관 비율은 매우 낮은 편이며,

기업 내 북한이탈주민 출신 근로자와 일반 근로자 모두 이직율은 낮은 편인 것으로 드러났다. 또한 해당 업체의 외부기관 파트너십 구축 정도는 낮은 편에 속한다.

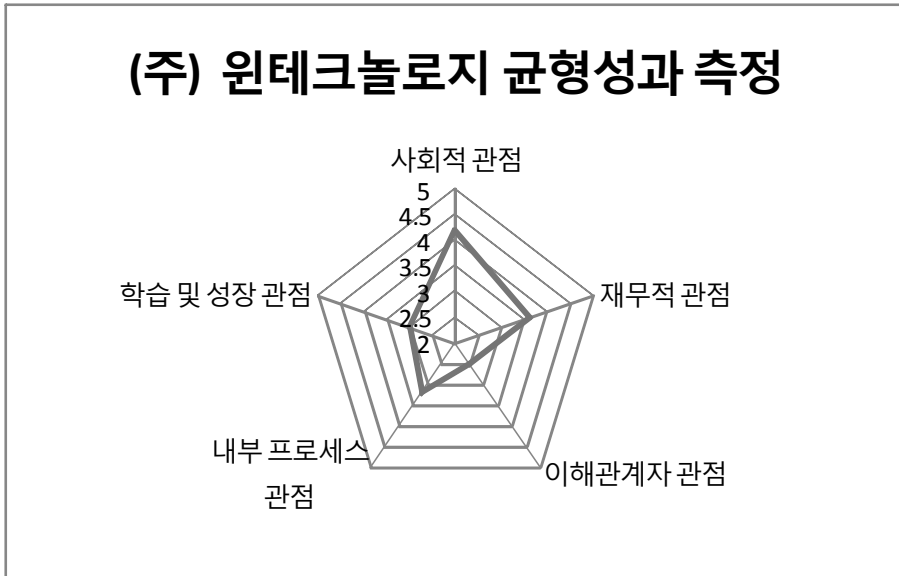
〈표 26〉 (주) 윈테크놀로지의 균형성과 측정

분류	항목	응답지수
사회적 관점	■ (예비)사회적기업 부합성	4
	■ 사회적기업 인증 추진	5
	■ 사회적 목표 중 북한이탈주민 고용창출 지속가능성	5
	■ 사회적 목표 중 북한이탈주민 대상 사회서비스 지속가능성	3
	■ 지역사회 공헌활동	4
재무적 관점	■ 재정조달의 안정성	3
	■ 기업투명성	4
	■ 영리 추구	4
	■ 매출의 공공기관 의존성	3
	■ 수익증대 방안	4
고객(이해관계자) 관점	■ 고객 증가	3
	■ 고객만족도 증가	3
	■ 이해관계자 중 협력업체의 공공성 비율	1
	■ 취약계층(북한이탈주민 등) 근로자 이직율	4
	■ 일반 유급근로자 이직율	4
	■ 외부기관 파트너십 구축	2
내부프로세스 관점	■ 복리후생 증대	3
	■ 체계적 조직관리	4
	■ 내부 노하우 및 정보 공유 조직문화	3
	■ 주력제품, 서비스 품질 향상을 위한 연구, 개발 프로그램	3
	■ 근로자의 근무만족도	3
학습 및 성장 관점	■ 연간 직원 교육 혹은 훈련 건수	2
	■ 의사결정 구조에서 근로자 참여 기회	3
	■ 기업 내 학습문화 조성	4
	■ 기업 내 직업윤리 문화에 관한 기업대표의 리더십	3
	■ 신규사업개발에 관한 체계적 준비	3

출처: 설문조사

내부 프로세스 관점에서의 측정 결과는 다음과 같다. 동 업체 내 직원에 대한 복리후생 비용은 증감의 변화가 없었으며, 체계적 조직관리 보다는 직급에 의한 관리체제가 유지되고 있음을 알 수 있었다. 또한 조직구성원 간 기업 노하우 혹은 정보를 공유하는 조직문화의 형성은 보통 수준이며, 주력제품이나 서비스의 품질 향상을 위해 연구, 개발, 교육 프로그램 등을 실시하는 비율도 보통 수준이다.

학습 및 성장 관점에서 동 기업은 직원계발을 위한 교육훈련을 연 2회 가량 실시하고 있다. 기업 내에서 이루어지는 의사결정 구조에서 근로자가 참여할 수 있는 기회는 보통의 수준이며, 기업 내 학습문화 조성은 잘 이루어지고 있는 편이다. 또한 기업 대표의 주도 하에 직업윤리 문화를 주도하고 있으며, 신규사업개발도 어느 정도 준비 중인 것으로 응답하였다.



〈그림 10〉 (주) 원테크놀로지의 균형성과 모형

출처: 설문응답 결과

사례 대상 3개 업체의 균형성과 결과를 비교하면, 우선 <그림 8>의 (주) 아리랑 패션과 <그림 9> (주) 굿인의 성과 측정 결과가 상당히 유사한 것을 확인할 수 있다. (주) 굿인의 경우 재무적 관점이 취약한 점이며, 이를 제외하면 두 사례가 흡사한 양상을 띤다. 이들 두 업체는 북한이탈주민 출신 기업대표가 취약계층 일자리 창출 뿐만 아니라 사회서비스에도 깊은 관심을 갖고 있으며, 지속적으로 활동을 이어나

아가고 있는 현재의 특징이 반영된 것이다. 또한 학습 및 성장관점에서 내부 고용자들의 발전을 기업 차원에서 장려하며, 기업 혁신 및 신규 개발에 매진하고 있음을 알 수 있다. 반면 (주) 윈테크놀로지의 경우 영리기업이 취약계층 고용을 통해 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 기업의 지위 및 지자체형 예비사회적기업으로 활동하고 있는 사례이다. 이러한 경우 사회적 관점, 학습 및 성장관점, 내부프로세스 관점의 지수가 낮은 편임을 알 수 있다.

또한 세 기업 공통으로 취약한 부분은 이해관계자 관점이다. 세부적 설문 항목을 분류하여 비교해 보면, 특히 고객 관점 보다는 협력업체 중 공공기관이나 비영리기관과의 연계, 타 (예비)사회적기업과의 네트워크 구축 등이 가장 취약한 항목임을 알 수 있다. 이는 각 업체 대표 혹은 담당자와의 심층 인터뷰에서 나타난 결과와도 일치한다. 공공기관과의 연계 지원은 해당 기업들의 매출 향상과도 직접적으로 연결될 수 있어, 재무적 관점의 제고까지 기대할 수 있는 영역이다. (예비)사회적기업 지원 정책이 중기적 단계로 진입하고 있는 현 단계에서 협력업체 연계 및 네트워크 구축은 제고되어야 할 당면 정책 과제라 하겠다. 향후 정책이 중점적으로 개선되어야 할 부분이 이해관계자 관점에서 매출 연계, 네트워크 구축임을 강조하는 바다.

## 제5장 결론: 분석결과에 대한 함의 및 정책방안

본 연구는 통일부에서 시행하는 통일형 예비사회적기업 지원 정책의 개선과 현재까지 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결을 통해 지원을 수혜해 온 기업들의 성과를 측정하기 위해 수행되었다. 북한이탈주민 사회적기업 설립을 장려해 온 통일부의 정책은 2010년~2013년 상반기 기간을 초기 단계로 분류할 수 있다. 2013년 하반기부터는 통일부가 예비사회적기업 선정 및 인증을 할 수 있게 됨에 따라, 정책 중기에 들어섰다고 판단할 수 있다. 통일형 예비사회적기업은 기존의 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 지정 기업과는 달리 사회적 목표 범위가 확대 변경되었다. 즉 북한이탈주민 고용비율을 최소 지원 조건으로 제시했던 초기 정책 형태에서 북한이탈주민 대상 사회서비스 시행 기업 혹은 혼합형 기업에 까지 지원을 확대하는 중기적 변화를 진행한 것이다.

따라서 본 연구에서는 정책의 중요한 변화 시기 지원 대상이었던 기업의 진단 평가를 통해 향후 지원정책에 반영되어야 할 것이라 판단하고 동 연구를 수행하였

다. 정책이 고려해야 할 사항은 조정되어야 할 정책 도구의 선택적 조합을 통해 반드시 지원 예산이 증가하지 않더라도 정책적 효과를 극대화할 수 있도록 조정함에 목표가 있는 것이다.

본 연구에서는 통일부 정책 지원을 수혜한 기업 중 세 업체를 선정하여 각각의 사례를 심층면접 및 균형성과 설문조사를 통해 진단·분석하였다. 조사 대상기업은 2011년 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 후 지원을 받은 바 있는 (주) 굿인, 2012년 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정 체결한 (주) 윈테크놀로지 그리고 2013년 제1회 통일형 예비사회적기업으로 지정된 (주) 아리랑 패션이다. 이들 중 앞의 두 업체는 현재 통일부 이외의 정부부처 및 지자체로부터 예비사회적기업에 대한 중복지원을 수혜하고 있다. 또한 이들 중 (주) 굿인은 사업 주요분야로 사회적 서비스 중 환경 서비스를 시행하고 있으며, (주) 아리랑 패션은 사업 분야 이외에 지역사회 공헌을 위한 사회 서비스를 시행중에 있다. 또한 이들 중 두 개 업체는 북한이탈주민 이외에도 다른 유형의 취약계층을 고용하고 있다. (주) 굿인은 장애인 계층을, (주) 윈테크놀로지는 결혼이민여성을 각각 고용하였다. 이와 같이 서로 다른 환경에 처해 있는 예비사회적기업의 성과를 측정하기 위해, 동 연구는 기존의 기업 진단 평가방법인 균형성과표 측정방법을 활용하여 연구 대상 기업에 적용하였다. 일반 영리기업의 성과 측정이 지나치게 재무적 성과에 치중됨을 바로 잡기 위해 고안된 균형성과 측정 분석은 기업이 갖추어야 할 비재무적 성과 측정까지 포괄적 평가가 가능하다. 이러한 이유로 현재 영리기업뿐 아니라 비영리기관, 정부기관 그리고 사회적기업에 이르기까지 폭넓은 분야에서 기업의 균형적 성과를 진단하기 위해 활용되고 있는 것이다.

이에 본 연구에서는 사회적기업 대상 균형성과 측정 연구물에 대한 이론적 고찰을 통해 통일형 예비사회적기업 및 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 기업을 진단할 수 있는 특화된 진단항목을 재조작하였다. 이를 통해 사례 대상기업의 5개 영역 균형 성과를 진단하기로 한 것이다. 5개 영역은 사회적 관점, 재무적 관점, 이해관계자 관점, 내부 프로세스 관점, 학습 및 성장 관점으로 분류하였다.

사례기업의 균형성과 측정을 통해 두 가지 결과를 도출하게 되었다. 첫째, 일반기업이 취약계층 고용 시 정책적 지원이 있음을 인지하고, 일자리 창출형 예비사회적기업에 지원한 경우는 사회적 관점 및 학습 및 성장관점, 내부 프로세스 관점 등에서 낮은 지수를 나타내었다. 반면 북한이탈주민 출신 혹은 사회적 서비스 자체를 사업내용으로 하는 경우는 사회적 관점 및 학습 및 성장관점, 내부 프로세스



관점 분야에서 높은 성과를 내고 있는 것으로 나타났다. 이는 북한이탈주민을 채용하는 최소 지원조건을 지키며, 정부지원을 수혜하고 있는 기업들의 주요 특징이라 지적할 만하다. 둘째, 예비사회적기업 과정에 있는 사례대상 기업들의 이해관계자 관점 지수가 공통적으로 현저히 낮음을 지적할 수 있다. 고용노동부 사회적기업 인증 후 정책 지원 과정에서 고용노동부 산하기관인 한국사회적기업진흥원이 주도적으로 사회적기업 간 네트워크 구축, 정부기관 및 공공기관, 비영리기관과의 연계를 시행하고 있는 상황을 고려할 때 정책적 고려가 있어야 할 부분이라 하겠다. 사례기업의 심층면접 과정에서도 응답자들이 정책상의 재정적 지원도 중요한 사항이지만, 이와 같은 연계 지원이 부족하다는 것을 지적하였다. 이러한 연계는 시장성이 부족한 영역에서 사업을 시작한 대상기업들이 정보를 취득하고, 나아가 매출을 연계할 수 있는 중요한 부분이라 판단된다. 또한 많은 예산을 들여 시행해야 할 정책이 아니므로, 정책에 반영하여 제고할 만한 사항이라 할 수 있다.

더불어 취약계층 고용 예비사회적기업은 다수의 사회적 편견을 경험함을 심층면접 과정에서 알 수 있었다. 이들 기업이 취약계층 고용을 통해 정부지원을 수혜함을 인지한 협력업체가 그들로부터 납품단가를 아주 낮은 가격으로 책정하려 한다거나, 예비사회적기업에 대한 인지 정도가 부족한 일반 소비자들이 이들을 비영리단체로 오인하는 등의 사례 경험을 청취할 수 있었다. 이러한 상황은 우리 사회 내에서 사회적기업의 수적 증가에 의해 많이 해소된 측면이 있으나, 아직까지 사회적 편견이 남아있는 것도 사실이다. 따라서 정책지원 분야 중 사회적 편견 해소를 위한 홍보 활동이나 예비사회적기업의 인지도 상승에 목적을 둔 정책이 추진되어야 할 것으로 사료된다.

이들 예비사회적기업이 고용노동부 사회적기업 인증을 받기까지는 영리성 확보와 함께 동시에 사회적 활동 실적도 필요하다. 어려운 여건 하에서 이와 같이 다각적 노력을 기울이고 있는 통일형 예비사회적기업 및 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 기업이 균형적 성과를 성취할 수 있도록 정책의 선택적 조합과 끊임없는 개선의 노력이 절실하다 하겠다.

본 연구는 통일형 예비사회적기업 및 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정체결 기업의 현황을 진단하고, 정책적 시사점을 도출하였다는 데 주요 의의가 있다. 또한 예비사회적기업을 진단할 수 있는 균형성과 진단 항목을 제시하였다. 본 연구에서 제시된 균형평가 항목은 통일부와 북한이탈주민지원재단이 지원대상 기업을 모니터링 할 때, 적절한 평가 수단으로 사용가능한 평가제도라 하겠다. 본 연구에서는 이를 통해 정책의 중기적 변화를 제시하고자 하였다. 본 연구의

균형성과 평가 항목은 전문가 집단의 평가에 의한 통계처리 절차를 거치지 않은 상황이다. 이는 본 연구의 목적에서 벗어나는 범위라 판단하고 있다. 따라서 통일형 예비사회적기업의 성과를 좀 더 적확히 진단할 수 있는 평가지로 항목을 개선하고, 통계 과정을 통해 명확한 균형성과표를 제시하고자 한다.

## [부 록] 1. 예비사회적기업의 균형성과 측정을 위한 설문

### 1. 사회적 목표

1-1. 귀 기업은 (예비)사회적기업에 대한 정의에 어느 정도 부합하다고 판단하십니까?

- ① 전혀 부합하지 않는다.
- ② 거의 부합하지 않는다.
- ③ 그저 그렇다.
- ④ 조금 부합한다.
- ⑤ 매우 부합한다.

1-2. 귀 기업의 현재 예비사회적기업으로서의 사회적 정도를 판단하여 향후 사회적 기업 인증 과정은 어떠한 것이라 생각하십니까?

- ① 매우 어려울 것이다.
- ② 조금 어려울 것이다.
- ③ 보통이다.
- ④ 사회활동을 진행할 계획으로 순조로울 것이다.
- ⑤ 현재에도 인증에는 아무런 문제가 없다.

1-3. 귀 기업은 향후 북한이탈대상자 고용 확대를 계획하고 있나요?

- ① 전혀 계획하고 있지 않다.
- ② 고려하고 있으나 고용 증대가 어려운 상황이다.
- ③ 보통이다.
- ④ 계획하고 있다.
- ⑤ 적극적으로 계획하고 있다.

1-4. 귀 기업은 향후 북한이탈대상자 대상 사회서비스 시행을 계획하고 있나요?

- ① 전혀 계획하고 있지 않다.
- ② 고려하고 있으나 어려운 상황이다.
- ③ 보통이다.
- ④ 계획하고 있다.
- ⑤ 적극적으로 계획하고 있다.

1-5. 귀 기업은 향후 지역사회 공헌활동을 시행 혹은 계획하고 있나요?

- ① 전혀 계획하고 있지 않다.
- ② 고려하고 있으나 어려운 상황이다.
- ③ 보통이다.
- ④ 계획하고 있다.
- ⑤ 적극적으로 계획하고 있다.

## 2. 재무적 관점

2-1. 귀 기업은 재정조달이 안정적으로 유지되고 있나요?

- ① 전혀 그렇지 않다.      ② 그렇지 않다.      ③ 보통이다.
- ④ 안정적이다.      ⑤ 매우 안정적이다.

2-2. 귀 기업은 기업투명성이 보장되고 있나요? (회계 투명성, 정보공개)

- ① 전혀 그렇지 않다.      ② 그렇지 않다.      ③ 보통이다.
- ④ 보장된다. ⑤ 매우 보장된다.

2-3. 귀 기업은 통일형 예비사회적기업 지원(구 북한이탈주민 사회적기업 지원)을 통해 이윤 창출이 증가하고 있나요?

- ① 전혀 그렇지 않다.      ② 그렇지 않다.      ③ 보통이다.
- ④ 증가하였다.      ⑤ 매우 증가하였다.

2-4. 통일형 예비사회적기업 지원(구 북한이탈주민 사회적기업 지원)을 수혜하는 동안 공공 기관 대상 매출이 귀 기업의 매출에 어느 정도의 비중을 차지한다고 판단하시나요?

- ① 매우 중요하다.      ② 중요하다.      ③ 보통이다.
- ④ 중요하지 않다.      ⑤ 전혀 중요하지 않다.

2-5. 통일형 예비사회적기업 지원(구 북한이탈주민 사회적기업 지원) 기간 동안 공공 기관 대상 이외 일반 매출이 증가하고 있나요?

- ① 전혀 증가하지 않았다. ② 증가하지 않았다.      ③ 보통이다.
- ④ 증가하였다.      ⑤ 매우 증가하였다.

### 3. 이해관계자 관점

3-1. 지난 1년 간 귀 기업 이용 고객 수는 증가하였나요?

- ① 매우 줄었다. ② 줄었다. ③ 보통이다. ④ 증가하였다. ⑤ 매우 증가하였다.

3-2. 지난 1년 간 귀 기업 이용 고객의 고객만족도는 증가하였나요? (직접 설문, 평가, 재구매율 등을 통해 업체 측에서 판단함.)

- ① 매우 낮다. ② 낮다. ③ 보통이다. ④ 높다. ⑤ 매우 높다.

3-3. 귀 기업의 공급업체 혹은 협력업체 중 사회적기업 및 비영리기관의 비율은 어떠한가요? (직접 수치로 기술하셔도 됩니다.)

- ① 매우 높다. ② 높다. ③ 보통이다. ④ 낮다. ⑤ 매우 낮다.

3-4. 지난 1년 간 귀 기업 내 북한이탈주민 고용자의 이직률은 어떠한가요? (직접 수치로 기술하셔도 됩니다.)

- ① 매우 높다. ② 높다. ③ 보통이다. ④ 낮다. ⑤ 매우 낮다.

3-5. 지난 1년 간 귀 기업 내 일반 유급근로자의 이직률은 어떠한가요? (직접 수치로 기술하셔도 됩니다.)

- ① 매우 낮다. ② 낮다. ③ 보통이다. ④ 높다. ⑤ 매우 높다.

3-6. 지난 1년 간 귀 기업의 외부기관 파트너십 구축 정도는 어떠한가요? 타 사회적 기업 혹은 타 공공기관과의 네트워크 형성에 관한 질문입니다. (직접 수치로 기술하셔도 됩니다.)

- ① 매우 낮다. ② 낮다. ③ 보통이다. ④ 높다. ⑤ 매우 높다.

### 4. 내부 프로세스 관점

4-1. 지난 1년 간 귀 기업체가 시행하는 직원에 대한 복리후생 비용은 증가하였나요?

- ① 매우 줄었다. ② 줄었다. ③ 보통이다. ④ 증가하였다. ⑤ 매우 증가하였다.

4-2. 귀 기업체 내 근로자의 직원만족도는 증가하였나요?

- ① 매우 줄었다. ② 줄었다. ③ 보통이다. ④ 증가하였다. ⑤ 매우 증가하였다.

4-3. 귀 기업은 체계적 조직관리가 이루어지고 있나요?

- ① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다.

4-4. 귀 기업은 조직구성원 간 기업 노하우 혹은 정보를 공유하는 조직문화가 구축되어 있나요?

- ① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다.

4-5. 귀 기업은 주력제품이나 서비스의 품질 향상을 위해 연구, 개발, 교육 프로그램 등을 실시하고 있나요?

- ① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다.

## 5. 학습 및 성장 관점

5-1. 귀 기업은 직원계발을 위한 교육훈련을 실시하나요? 연간 교육 혹은 훈련 건수는?

- ① 1회 이하 ② 2회 ③ 3회 ④ 4회 ⑤ 5회 이상

5-2. 귀 기업 내 의사결정 구조에서 근로자가 참여할 수 있는 기회가 있나요?

- ① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다.

5-3. 귀 기업은 조직 내 학습문화를 장려하는 편이신가요?

- ① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다.

5-4. 귀 기업 대표님께서서는 조직 내 직업윤리 문화를 주도하시는 편이신가요?

- ① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다.

5-5. 귀 기업은 신규사업개발을 위한 체계적 준비를 하고 계신가요?

- ① 매우 그렇지 않다. ② 그렇지 않다. ③ 보통이다. ④ 그렇다. ⑤ 매우 그렇다.

[부 록] 2. 통일형 예비사회적기업 혹은 통일부 북한이탈주민 사회적기업  
컨소시엄 약정체결 기업을 위한 심층면접 질문<sup>34)</sup>

가. 귀 단체의 일반적인 항목에 대한 질문입니다.

1. 귀 단체에서는 언제부터 사회서비스 사업을 시작했습니까?
2. 귀 단체의 소재지는 어디입니까?
3. 귀 단체에서 시행하고 있는 사업의 분야는 어디에 해당합니까?
  - ① 교육
  - ② 보건 (간병 및 가사 지원 서비스)
  - ③ 사회복지
  - ④ 환경 (산림 보전 및 관리 서비스, 재활용)
  - ⑤ 문화 (예술·관광 및 운동 서비스)
  - ⑥ 보육 서비스
  - ⑦ 기타 :
4. 귀 단체에서 시행 중인 사업에 고용하고 있는 노동자는 몇 명입니까?
  - ① 5인 이하 ② 6인 - 10인 ③ 11인 - 15인
  - ④ 16인 - 20인 ⑤ 20인 - 50인 ⑥ 50인 이상
  - 4-1. 귀 단체에서 고용하고 있는 북한이탈주민 출신 노동자는 몇 명입니까?
    - ① 5인 이하 ② 6인 - 10인 ③ 11인 - 15인
    - ④ 16인 - 20인 ⑤ 20인 - 50인 ⑥ 50인 이상
5. 귀 단체의 연간 매출규모는 얼마입니까?
  - ① 5000만원 미만 ② 5000만원 - 1억원 미만
  - ③ 1억원 - 5억원 미만 ④ 5억원 - 10억원 미만
  - ⑤ 10억원 이상

34) [부록 1]의 심층면접 설문 내용은 다음 연구용역에서 사용한 설문조사의 항목을 인용하여 사용함. 한국직업능력개발원(수행연구원 조은상), “사회적 기업 활성화를 위한 고용지원센터와 지방자치단체간의 바람직한 역할 방안,” 고용노동부 시행 연구용역보고서 (2007), pp. 218~229.

5-1. 귀 단체의 매출에서 국공립기관, 정부, 국영기관, 지자체 등의 공공기관이 차지하는 비율은 얼마입니까?

- ① 0%
- ② 1 - 20 % 미만
- ③ 20 - 40% 미만
- ④ 40 - 60% 미만
- ⑤ 60 - 80% 미만
- ⑥ 80% 이상

5-2. 공공기관을 통한 수익의 명목은 무엇입니까?

예) 사회서비스 사업 위탁, 상품의 우선구매 등

6. 귀 단체의 법적 지위는 무엇입니까?

- ① 공익법인
- ② 재단법인
- ③ 사단법인
- ④ 사회복지법인
- ⑤ 협동조합
- ⑥ 주식회사
- ⑦ 비영리민간단체
- ⑧ 비영리법인
- ⑨ 기타 : \_\_\_\_\_

7. 귀 단체의 모체는 무엇입니까?

- ① 자활공동체
- ② 협동조합
- ③ 자원봉사단체
- ④ 영리단체
- ⑤ 비영리법인
- ⑥ 모법인 관장 하의 사업단
- ⑦ 기타 : \_\_\_\_\_

8. 귀 단체가 사업을 진행 하는데 있어 지원을 한 곳은 어디입니까?

- ① 중앙정부 부처
- ② 지방자치단체
- ③ 일반 기업
- ④ 사회복지단체
- ⑤ 기타 : \_\_\_\_\_

8-1. 위 8번 문항의 지원 기관의 이름은 무엇입니까?



8-2. 위 8번 문항의 기관에서 귀 단체에 제공한 지원 내용은 무엇입니까?  
(복수 선택 가능)

- ① 경영지원
- ② 시설비 등의 지원
- ③ 물품 및 서비스 우선구매
- ④ 조세감면
- ⑤ 인건비 및 사회보험료 지원
- ⑥ 재정지원
- ⑦ 직원 교육
- ⑧ 기타 : 인력 충원

#### 나. 사회적 기업에 대한 인식

“사회적 기업”이라 함은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업으로서 “사회적 기업 육성법” 제7조의 규정에 따라 인증 받은 자를 말한다.

1. 귀 단체에서 진행 중인 사업은 위의 사회적 기업에 대한 정의에 얼마나 부합한다고 생각하십니까?
  - ① 매우 부합한다.
  - ② 조금 부합한다.
  - ③ 그저 그렇다.
  - ④ 거의 부합하지 않는다.
  - ⑤ 전혀 부합하지 않는다.
  
2. 귀 단체는 현재 “사회적 기업 인증”을 추진하고 있습니까?
  - ① 그렇다 ( 3번에 계속)
  - ② 차후 인증 받을 계획이다 ( 3번에 계속)
  - ③ 인증 받을 계획이 없다 ( “다. 사회적 서비스” 항목으로)

3. “사회적 기업 인증”을 추진하는데 있어 가장 어려웠던 점이나 혹은 앞으로 추진할 때 가장 어려울 것으로 예상되는 점은 무엇입니까?

- ① 단체의 설립체 구성이 어렵다.
- ② 사회적 기업 구성요건에 따른 실적이 없다.
- ③ 인증신청기간이 상시가 아니다.
- ④ 정부 부처 간 중복사업의 경우 인증이 어렵다.
- ⑤ 지자체 및 기업과의 연대가 어렵다.
- ⑥ 인증 요건을 맞추기 어렵다.
- ⑦ 기타 : \_\_\_\_\_

4. “사회적 기업 인증”을 받을 경우 가장 기대되는 효과는 무엇입니까?

- ① 재정적 지원
- ② 세제 혜택
- ③ 행정적 지원
- ④ 홍보활동
- ⑤ 자금 지원
- ⑥ 인건비 지원
- ⑦ 시설 지원
- ⑧ 인지도 향상
- ⑨ 기타 : \_\_\_\_\_

5. 귀 단체가 지향하는 사회적 기업의 형태는 무엇입니까?

- ① **일자리 창출형** (취약계층에게 일자리 제공을 목적으로 하여, 전체 근로자 중 취약계층의 고용비율이 100분의 50 이상인 경우)
- ② **사회적 서비스 제공형** (취약계층에게 사회서비스 제공을 목적으로 하여, 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 100분의 50 이상인 경우)
- ③ **혼합형** (취약계층에게 일자리와 사회서비스 제공을 목적으로 하여, 전체 근로자 중 취약 계층의 고용비율과 전체 서비스 수혜자 중 사회서비스를 제공받는 취약계층의 비율이 각각 100분의 30 이상인 경우)
- ④ 기타 : \_\_\_\_\_

## 6. 사회적 기업 운영의 가장 큰 애로사항은 무엇입니까?

(우선순위 1, 2, 3을 매기시오)

- ① 사회적 서비스 시장의 저임금 및 장시간 노동 ( )
- ② 사회적 기업 육성법의 규정 ( )
- ③ 참여자의 자활의지 부족 ( )
- ④ 기술 부족 ( )
- ⑤ 지원되는 예산 부족 ( )
- ⑥ 사업의 시장성 부족 ( )
- ⑦ 소비자의 편견 ( )
- ⑧ 경영 마인드의 부족 ( )
- ⑨ 기타 : \_\_\_\_\_ ( )

## 7. 사회적 기업을 운영할 때 가장 필요로 하는 지원은 무엇이라고 생각하십니까?

(우선순위 1, 2, 3을 매기시오)

- ① 작업 공간 제공 ( )
- ② 운영경비 지원 ( )
- ③ 초기 사업비(시설, 설비 등) 지원 ( )
- ④ 직원 교육 및 경영 교육 지원 ( )
- ⑤ 마케팅 및 영업 지원, 컨설팅 지원 ( )
- ⑥ 인건비 지원 ( )
- ⑦ 세금 혜택(부가세 면제 등) ( )
- ⑧ 기타 : ( )

## 8. 위 7번의 지원을 얻을 수 있는 곳은 어디입니까?

- ① 중앙정부의 관련 부처(예 : 통일부, 고용노동부, 복지부, 환경부 등) :
- ② 지자체
- ③ 공익 재단
- ④ 연계 기업
- ⑤ 개별 후원자
- ⑥ NGO
- ⑦ 기타 :

9. 현재 진행 중인 사업과 관련하여 지자체에서 받고 있는 지원은 무엇입니까?

- ① 작업 공간
- ② 운영경비
- ③ 초기 사업비(시설, 설비 등)
- ④ 직원 교육 및 경영 교육
- ⑤ 마케팅 및 영업 지원, 컨설팅
- ⑥ 인건비 지원
- ⑦ 세금 혜택 (부가세 면제 등)
- ⑧ 기타 :
- ⑨ 없다

10. “사회적 기업 육성법” 및 “시행령”에서 보강해야 할 점이나 수정해야 할 사항이 있다면 어떤 것이 있습니까?

---

#### 다. 사회적 서비스

1. 현재 귀 단체에서 직접 시행중인 사회적 서비스는 어떤 것이 있습니까?

---

2. 현재 귀 단체에서 지자체나 기타 다른 기관의 위탁을 받아 시행하고 있는 사회적 서비스가 있습니까?

- ① 있다.                      ② 없다.

2-1 있다면 사업의 내용은 무엇입니까?

---

2-2 없다면 앞으로 계획 중인 사업은 있습니까?

3. 통일형 예비사회적기업 혹은 통일부 북한이탈주민 사회적기업 컨소시엄 약정 체결 기업으로서 애로 사항은?

4. 통일부에게 바라는 정책이 있다면?

## 참고 문헌

- 강창구, “북한이탈주민(새터민)의 정착장애요인 분석을 통한 정착지원 방안,” 「통일문제연구」, 통권 제53호(2010).
- 김남조·문성민, “균형성과표(BSC)를 적용한 성과평가모형 개발: 녹색농촌체험마을을 대상으로,” 「관광학연구」 제31권 제3호(2007).
- 김순기·이창대·박경원·임태중, “BSC 성과측정지표 간의 인과관계에 관한 연구: 업종 간 비교를 중심으로,” 「회계연구」 제11권 제2호 (2006),
- 김순양, “사회적기업에 대한 성과평가지표의 개발 및 적용,” 「지방정부연구」, 제12권 3호(2008).
- 김해란, “정책도구의 전략적 선택과 조합: 사회적기업 육성정책을 중심으로,” 「사회적기업연구」 제3권, 제1호(2010).
- 김혜원, “사회적기업에 대한 정부 지원 체계 개선 방안 연구,” 「사회적기업연구」 제4권 제1호(2011).
- 김혜원, “사회서비스 분야 사회적기업은 지속가능한가,” 「노동리뷰」 제3권(2007).
- 노경란·김임태·박봉수·손종욱·이로미·전연숙·편도인, 「새터민 취업지원프로그램 개발연구」, 서울: 한국고용정보원(2007).
- 노동부, 「사회적 기업 육성을 위한 (예비)사회적 기업 일자리 창출사업 시행지침」, 서울: 노동부(2010).
- 문순영, “대구·경북 사회적 기업들의 지역사회와의 관계에 관한 연구 -지역밀착성을 중심으로,” 「사회과학연구」, 제26집 4호(2010).
- 박성재·김화순·황규성·송민수, 「북한이탈주민의 직업변동 및 취업지원제도 평가」 서울: 한국노동연구원(2011).
- 북한인권정보센터, 「북한이탈주민 경제활동 실태연구」, 서울: 북한인권정보센터.
- 양세훈, 「마을기업과 사회적기업의 거버넌스」, 파주: 이담(2012).
- 양준호, 「지역과 세상을 바꾸는 사회적 기업: 개념·사례·정책과제」 서울: 두남(2011).
- 유지웅, “북한이탈주민의 사회적 배제,” 「통일문제연구」, 통권 제47호(2007).
- 유한진·김상학, “적극적 조치에 대한 인식과 태도: 장애인, 북한이탈주민에 대한 대학생 의식조사,” 「경제와 사회」, 통권 제58호(2003).
- 이광석·원종학·김지영, “사회적 일자리 사업 평가: 성별 차이를 중심으로,” 「한국

- 정책분석평가학회 학술대회발표논문집」, 제4권(2009).
- 이금순·강신창·김병로·김수암·안혜영·오승렬·윤여상·이우영·임순희·최의철, 「북한이탈주민 적응실태 연구」, 서울: 통일연구원(2003).
- 이영범·박수영, “균형성과표(BSC)를 활용한 사회적기업의 핵심성과지표(KPI) 개발,” 「창조와 혁신」 제4권 제1호 (2011).
- 이용탁, “사회적기업의 BSC모형 개발에 관한 연구,” 「사회적기업연구」 제1권 1호 (2009).
- 장정주, “사회적기업의 경영효율성 평가를 위한 DEA모형 도입에 관한 연구 ; H지역의 간병·가사지원업을 중심으로,” 「기업경영연구」, 제17집 2호(2010).
- 전연숙, “북한이탈주민 여성의 취업촉진 및 장벽요인,” 「여성연구논총」, 10집 (2012).
- 조연숙·최성락·이혜영, “BSC 평가모델 도입 및 적용에 관한 사례 연구: 여성인력 개발센터의 BSC를 중심으로,” 「한국사회와 행정연구」제21권 제3호 (2010).
- 지은구, “BSC모델의 특성과 한계: 비영리사회복지조직 성과측정을 중심으로,” 「사회과학논총」제30집 제1호(2011).
- 채정민·김종남, “북한이탈주민의 상대적 박탈감과 심리적 적응,” 「한국심리학회지」, 제18권 1호(2004).
- 통일부, 「통일백서」, 서울: 통일부(2012).
- 통일부 통일교육원, 「북한이해」, 서울: 통일부 통일교육원(2013).
- 한국고용정보원 고용영향평가센터, 「사회적기업 육성사업 고용영향평가 연구」, 서울: 고용노동부(2012).
- 한국직업능력개발원, 「새터민 직업훈련 프로그램 개발」, 서울: 한국직업능력개발원(2006).
- 한국직업능력개발원(조은상), “사회적 기업 활성화를 위한 고용지원센터와 지방자치단체간의 바람직한 역할 방안,” 고용노동부 시행 연구용역보고서 (2007).
- Bull, Mike, “‘Balance’: The development of a social enterprise business performance analysis tool,” *Social Enterprise Journal*, Vol. 3, Issue 1 (2007).
- Borzaga, Carlo and Jacques Defourny, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge (2001).

Kum, Hyunsub and Thomas Masterson, “Statistical Matching Using Propensity Scores: Theory and Application to the Levy Institute Measure of Economic Well-Being,” The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 535(2008).

북한이탈주민지원재단, [http://www.dongposarang.com/business/sub02\\_4\\_1.jsp](http://www.dongposarang.com/business/sub02_4_1.jsp)

(주)굿인 <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=goodin119&logNo=150157871003>

(주) 윈테크놀로지 <http://www.win-technology.co.kr/company02.html>

통일부 <http://www.unikorea.go.kr>

한국사회적기업진흥원, <http://www.socialenterprise.or.kr/kosea/info.do>



## 복원목표 기반 북한 산림경관복원(FLR) 전략

유재심

서울대학교 환경계획연구소

---

제1장 서론 .....	
제2장 산림경관복원 기본이론 .....	
제3장 사례 연구 .....	
제4장 복원목표 설정 .....	
제5장 결론 .....	
[부 록] 1. 북한 「산림경관복원」목표 설정에 관한 설문 .....	
[참고 문헌] .....	

---



## 표 목차

---

표 1. FLR 정의의 변천과정 .....	
표 2. 전통적 복원과 FLR의 차이 .....	
표 3. 경관의 속성과 경관 모자이크의 내용 .....	
표 4. 중국의 생태지역과 산림경관복원 지역 .....	
표 5. 북한의 산림피복 변화 면적 .....	
표 6. 북한 산림황폐지 복원방법을 제시한 연구 .....	
표 7. 인공위성영상을 이용한 북한 산림변화 탐지량 .....	

---

## 그림 목차

---

그림 1. 연구의 공간적 범위 .....	
그림 2. 생태계 통합과 핵심 복원원리의 관계 .....	
그림 3. GIS 공간자료의 구축 여부에 따른 프로세스 .....	
그림 4. 8개의 생물지리구와 14개의 생물군계로 분류한 세계 생태지역도 .....	
그림 5. 생태지역과 경관수준 위계 .....	
그림 6. 지구적 수준의 잠재복원대상지 .....	
그림 7. 경관의 여러 가지 속성들 .....	
그림 8. 토지피복 토지이용 형태를 포함하고 있는 경관모자이크 .....	
그림 9. 경관 모자이크분석 후 제시되는 미래 시나리오 경관 .....	
그림 10. 미래의 경관을 가정한 시나리오 모델링 과정 .....	
그림 11. GPFLR의 FLR 활동지역 .....	
그림 12. 미국 USDA 산림경관복원 협력 프로그램 .....	
그림 13. 사례분석을 통해 도출된 의사결정 과정과 방향 .....	
그림 14. 전통적 의미의 산림기후도 .....	
그림 15. 한반도의 식생대와 식물지리구 .....	
그림 16. World Bank의 직선회귀식에 의한 북한 산림면적 변화 .....	
그림 17. 북한의 생태지역과 행정구역 .....	
그림 18. 무림목지와 농지전용의 고도에 따른 분포 .....	
그림 19. 삼지연과 대흥단의 개간현황 .....	
그림 20. 생태지역 별 토지피복과 황폐지 정보 .....	
그림 21. 설문에 참여한 전문가 정보 .....	
그림 22. 북한 산림복원에 관한 관심 정도 .....	
그림 23. 응답자 선호 산림모델 .....	
그림 24. 생태지역 C 복원목표 .....	
그림 32. 생태지역 O 복원목표 .....	
그림 34. 생태지역 복원목표와 지역연계형 복원전략 .....	

---

## 요 약 문

산림경관복원(Forest Landscape Restoration; 이하 FLR)은 산림분야에서 시행하던 기존의 ‘나무심기’개념이 산림의 재화와 용역을 효과적으로 생산하지 못한다는 것을 인정한 산림관련 학자들이 모여서 도입한 산림황폐지 복원 방법론이다. 산림경관복원은 조림·재조림의 한계를 인정하고 경관생태학적 방법론과 생태복원의 통합개념을 융합하여 산림의 재화와 용역의 산출을 극대화 시키려는 의도로 도입되었다. 맨 처음으로 경관단위에서 재조림을 주장한 것은 영국의 산림학자 Whisenant(1999)였고, 이후 2001년 스페인의 세고비아에 산림 전문가들이 모여서 처음으로 FLR의 개념을 ‘별채되거나 황폐한 산림경관에 생태적 통합을 회복시키고 인류의 복지를 향상시키기 위한 프로세스’로 정립하였다. 2005년에는 WWF와 IUCN에 의해 개념이 확산되면서 기존의 ‘나무심기’ 개념을 비판하는 전 세계의 다양한 시민사회와 25개국 이상이 참여하여 GPFLR(Global Partnership on Forest Landscape Restoration)을 결정하였다. 2011년 9월에는 GPFLR, WRI(World Resource Institute), South Dakota State University, 그리고 IUCN(International Union for Conservation of Nature)이 연합하여 전 세계 20억 ha가 넘는 별채되고 황폐한 산림경관복원을 통해 지구촌에서 가난저감, 식량증진, 기후변화적응, 생물다양성보전 목적을 동시에 달성하는 방법론을 개발하였다. FLR은 생태지역 위계를 설정하고 경관수준 하에서 지역의 생태적 요인과 사회·문화적 요인을 고려하여 최적화된 복원 목표를 설정하고 지역목표에 부합하는 각 사이트 단위 목표위계를 세워서 복원을 한다.

북한은 세계 3대 산림황폐 지역으로 국토면적 120,500km<sup>2</sup> 중 약89,000km<sup>2</sup>가 울창한 산림이었지만 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후 경작을 위한 산지전용이나 땔감용으로 훼손되어 1990년에서 2000년 사이 산림 면적이 82,000km<sup>2</sup>에서 76,000km<sup>2</sup>로 감소했고, 2005년에는 약 76,200km<sup>2</sup>, 2008년에도 약 73,000km<sup>2</sup>로 추산되었다. 2000년대 초반부터 북한의 산림황폐지 복원은 UN의 산하 기관들과 서방국가의 관심 대상이 되었다. 스웨덴 발전협력기구는 2000년부터 북한 과학협회의 지구환경정보연구소와 함께 산림 황폐지에 용재림 조성 and 생태적 통합시스템 적용을 목표로 산림복원을 연구하고 있다. 스위스는 북한의 국토환경보호성과 함께 ICRAF(World Agroforestry Center)의 기술지원을 받아 2002년부터 황해도 북부 수안군 등 8개 지역 산림 황폐지에 ‘산림농업(혼농임업)’을 목표로 경관복원을 시험하고 있다. 북한 스스로도

산림 복원이 ‘인민의 삶의 질과 경제안정에 영향을 미친다’고 평가하고 있다 (UNDP, 2010). 그래서 전국을 9개의 생태지역(ecoregion), 49개의 생태지구(ecological areas), 441개의 생태구역(ecological district)으로 나누어 각 구역에서 황폐의 정도를 3단계로 평가하여 재조림의 방법을 개발하고 있다고 발표하였다.

우리나라에서는 새 정부가 등장할 때마다 북한 산림복원은 대통령 공약사항이며 외교부와 통일부에서 선정한 비정치적 대북사업 일 순위이지만 북한 황폐지 복원에 관한 공간적 의사결정 구조와 자료를 구축해 놓지 않고 있다. 조림했을 때 식생이 자랄 수 있는 환경인지, 목재수확까지 어느 정도의 시간이 걸리는지, 유묘가 활착할 수 있는 수분조건은 갖추고 있는지 등 북한의 온도, 건조함의 정도, 산림의 생산성과 관계있는 변수를 고려하지 않은 채 60~70년대 우리가 경험했던 산림녹화 방법을 북한 산림복원 전략의 기본계획에 활용하고 있다. 많은 나라들이 과학적 방법으로 국토녹화에 성공한 후 그 방법을 북한에 적용하기위해 노력하고 있다. 특히 중국의 산림면적 증가는 세계 산림면적을 증가시킬 만큼 많은 경험과 국제공조 경험을 바탕으로 북한의 복원시장에 국제기구와 공동으로 개입을 하고 있다. 북미와 유럽 사회도 북한 산림경관복원에 진출하기 위해 노력하고 있다. 2012년 3월 「FLR 평양 국제세미나」에 참석했던 북미 생태복원 전문가 Bowers는 북한 황폐지의 절반을 복원하는 데 약 51조원의 비용이 들것으로 추산하였다. 북한의 복원시장을 선점하기 위해 중국과 서방 여러 나라에서 관심을 가지고 과학적 방법론을 토론하지만 우리나라에서는 오랫동안 경험하지 못한 북한의 생태적 요인조차 파악하지 않고 있다. 북한의 생태계가 남한과 얼마나 비슷한지 다른지를 파악하여 연구한 경험도 없고, 공간적으로 어디를 어떤 목표를 가지고 복원할 것인지, 복원하는 과정과 복원 후에 지역 주민의 생계에 어떤 사회·경제적 효과를 지향할 것인지를 결정하는 정량적이고 객관적인 공간자료나 의사결정 구조를 갖고 있지 않다.

본 연구에서는 북한의 산림복원에 경관생태학적 방법론과 생태복원의 방법을 통합한 방법론인 산림경관복원(FLR) 개념을 적용하기 위해 북한의 생태지역을 설정하고 생태적 요인을 추출하여 복원목표를 선정하는 연구를 진행하였다. 기온, 강수량, 토양수분지수, 일사량, 지형자료, 생산성에 관한 변수를 공간 모델링하여 남한과 비슷한 생태요인과 남한과 다른 생태적 요인을 공간별로 파악하였다. 인공 위성 영상을 이용하여 북한 산림변화량을 탐지하고 남아있는 산림을 생태지역 별로 파악하였다. 생태적 요인, 토지피복, 황폐지 데이터를 정보화하여 복원목표 대안과 함께 전문가에게 제공하고 전문가가 생태지역 별 산림경관복원 목표를

선정하도록 하였다.

생태적 요인을 반영한 전문가 설문에 의해 생태지역 별 북한 산림경관복원 목표가 선정되었다. 첫째, 농경지 피복이 우점하는 생태지역에서는 산림농업림이 우선 선정되었다. 농경지에서 산림으로 이행되는 지역에도 산림농업림이 선정되었다. 둘째, 지형의 극상과 건조함이 지배하는 고원지대는 보전림, 생물다양성림, 용재림 등이 차례로 선정되었다. 셋째, 생태관광 모델은 전 생태지역에서 고르게 후순위로 선정되었다. 전문가들 사이에서 북한에 필요한 복원모델로 산림농업 모델과 생태관광이 폭넓게 인식되고 있음을 알 수 있다. 넷째, 학계에서 논의되는 기후변화 산림메카니즘을 적용한 복원모델은 중요하게 선정되지는 않았다. 북한의 생태적 요인을 고려했을 때 기후변화 메카니즘을 적용한 복원모델은 추천하기에 부적당한 것으로 판단된다. 다섯째, 전문가가 선호하는 모델림은 보전림(28%), 생물다양성림(24%), 생태관광림(18%), 기후변화림(13%), 산림농업림(10%)의 순이었지만 정량적 정보를 기반으로 한 북한 산림경관복원 실측 목표림은 생물다양성림(20%), 보전림(20%), 산림농업림(19%), 생태관광림(14%), 기후변화림(13%) 순으로 나타났다.

본 연구는 생태적 요인만을 고려하여 복원목표를 선정하였기 때문에 산림 및 생태학관련 전문가가 이해당사자로 참여했지만 향후에는 사회과학 및 인문과학자가 함께 참여하여 다기준 평가를 기반으로 북한 산림경관복원 논의가 활발하게 연구되기를 희망한다.

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 배경 및 목적

세계적으로 육지 면적의 31%(약 40.0억 ha)인 산림 중<sup>1)</sup> 한 때 산림이었다가 별채된 지역이 약 30%를 차지하고 약 20%는 황폐화 되었다.<sup>2)</sup> 해마다 약 5.2백만 ha의 산림이 소실되지만(IUCN, 2005), 생물다양성, 기후변화, 주민의 생계, 수자원의 질에 관한 의제가 대두되면서, 전 세계적으로 산림경관을 복원하기 시작했으며, 이미 황폐화 된 약 20억ha가 넘는 경관은 잠재복원대상지<sup>3)</sup>로서, ‘기회의 경관(Landscape of Opportunities)’<sup>4)</sup>이 되었다.

남한의 경우, 1960~70년대에 오리나무, 아카시나무, 싸리나무 등 비료목 중심의 속성수 조림을 통해 전 국토의 조기녹화에는 성공했지만, 조림을 실시했던 초기에 지역의 생태적 특성, 생태계 서비스, 경관복원 등에 관한 개념이 미흡하여 조림 후 숲 형성의 중·장기목표 설정을 간과한 경향이 있다. 따라서 장년 숲이 된 오늘날에는 용재의 사용, 산림경관의 지역관광자원화, 생물다양성, 지역의 문화경관 형성 등에서 생태계서비스의 혜택을 되돌려 받지 못하고 있다는 비판도 있다. 나무가 한번 심어지면 숲 형성이 오래 걸리고 산림과 어우러진 지역경관은 일반 개발사업처럼 단기간 내에 쉽게 바뀌지 않는다. 따라서 산림을 복원하기 전에 계획을 세우고 미래경관에 대한 목표를 세워서 복원을 하는 것이 무엇보다 중요하다. 미국의 CCC(Civilian Conservation Corps) 정책은 1933년에 시작하여 1942년까지 10년 동안 실업구제 정책의 일환으로 실행되어 오늘날 미국에게 800여 개의 주립공원과 국립공원, 13,000마일의 하이킹 코스, 52,000에이커의 캠핑사이트를 제공하였다. 미국에서 가장 큰 도시 오픈스페이스도 이 시기에 조성되었고 계획적 복원정책으로 오늘날 산림서비스 혜택을 누리고 있으며 매년 10만개의 일자리가 창출되고 있다.<sup>5)</sup>

북한은 세계 3대 산림황폐 지역으로<sup>6)</sup> 국토면적 120,500km<sup>2</sup> 중 약89,000km<sup>2</sup>가 울창

1) FAO, Forest Resource Assessment, 2010

2) IUCN's Policy Brief on the Economics of Forest Landscape Restoration, 2005

3) World Resources Institute(WRI: <http://www.wri.org>)

4) Global Partnership on Forest and Landscape Restoration(GPFLR: [www.forestlandscaperestoration.org](http://www.forestlandscaperestoration.org))

5) The Civilian conservation corps, 1933-1942(J. A. Salmond), The Civilian Conservation Corps and the national Park Service, 1933-1942: An Administrative History(J. C. Paige) 그리고 Daily Green Newsletter(2009년 2월 19일) 기사를 통해 입수한 내용임.



한 산림이었지만 1990년대 ‘고난의 행군’ 이후 경작을 위한 산지전용이나 땔감용으로 훼손되어 1990년에서 2000년 사이 산림 면적이 82,000km<sup>2</sup>에서 76,000km<sup>2</sup>로 감소했고(Ho<sup>7</sup>), 2012), 2005년에는 약 76,200km<sup>2</sup>(Kim et al., 2010), 2008년에도 약 73,000km<sup>2</sup>로 추산되었다(유재심, 2011)<sup>8</sup>). 2000년대 초반부터 북한의 산림복원은 UN의 산하기관들과 서방국가의 관심 대상이 되었다. 스웨덴 발전협력기구<sup>9</sup>)는 2000년부터 북한 과학협회의 지구환경정보 연구소<sup>10</sup>)와 함께 산림 황폐지에 용재림 조성과 생태적 통합시스템 적용을 목표로 산림복원을 연구하고 있다. 스위스 SADC<sup>11</sup>)는 북한의 국토환경보호성<sup>12</sup>)과 함께 ICRAF<sup>13</sup>)의 기술지원을 받아 2002년부터 황해도 북부의 산림 황폐지에 산림농업을 목표로 경관복원을 시험하고 있으며, UN 각 산하기관에서도 북한에서 지역 주민이 참여하는 각종 프로그램을 운영하고 있다. 북한 스스로도 산림복원이 인민의 삶의 질과 경제안정에 영향을 미친다고 평가하고 (UNDP, 2010)<sup>14</sup>) 북한을 9개의 생태지역(ecological region), 49개의 생태지구(ecological area), 441개의 생태구역(ecological district)를 설정하고 각 구역을 황폐화의 정도에 따라 3등급으로 평가하여 복원대책을 마련하고 있다고 전해진다<sup>15</sup>).

우리나라에서는 새 정부가 등장할 때마다 북한 산림복원은 대통령 공약사항이며 외교부와 통일부에서 선정한 비정치적 대북사업 일 순위이지만 우리가 평소 경험하지 못하는 북한의 기온, 강수량, 토양수분, 생산성과 관계있는 변수를 고려하지 않고 60~70년대 경험했던 조림 방법을 북한 산림복원 전략의 기초로 활용하고 있다. 그러나 최근 많은 나라들이 특정 방법론을 적용하여 조림에 성공한 경험이 있고 그 경험을 북한에 적용하기 위해 노력하고 있다. 중국은 현재 북한의 복원

- 
- 6) www.maplecroft.com, 2012
- 7) Director of Institute of Forest Management, DPRK National Academy of Sciences. 2012년 3월 「산림 및 경관복원에 관한 평양 국제세미나」에서 북한 국립과학원 산림과학부 소속 호만석이 발표하고 보전생물학자인 미주리 식물원 Dr. Raven이 기록하여 전하였다.
- 8) 위 산림면적과 산림황폐지 면적은 산림청 공식 발표 면적과는 다소 다르다. 인공위성 영상의 촬영시기, 시간적 해상도, 산림황폐지의 기준, 토지피복분류항목과 분류알고리즘 등 다양한 변수에 따라서 면적통계가 다소 달라질 수 있다.
- 9) Swedish Development and Cooperation Agency
- 10) The Institute of Geo-environment Information, National Academy of Science
- 11) Swiss Agency for Development and Cooperation
- 12) the Ministry of Land and Environmental Protection(MoLEP), DPR Korea
- 13) the Ministry of Land and Environmental Protection
- 14) United Nations Development Programme, Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, Second regular session, Country programmes and related matters, Draft country programme document for the Democratic People's Republic of Korea(2011-2015), 2010.
- 15) 2012년 3월 「FLR 평양 국제 세미나」에서 북한 국토환경보호성 소속 호만석이 발표함.

시장에 국제기구와 공동으로 많은 개입을 하고 있다. 조림·재조림과 같은 사이트 단위 복원이 산림을 통한 지역의 재화와 용역을 생산하지 못한다(UCN, 2005)는 것이 정설이지만 우리는 아직 이에 대한 준비를 하지 않고 있는 듯하다. 「FLR 평양 국제세미나」에 참석했던 미국 생태복원전문회사 관계자는 북한에 FLR을 적용하여 산림황폐지의 절반을 복원하는 데 약 51조원의 비용이 들것으로 추산하였다(Bowers, 2012). 북한의 복원시장을 선점하기 위해 중국과 서방 여러 나라에서 관심을 가지고 있지만 우리는 공간적으로 어디를 어떤 목표를 가지고 복원할 것인지 복원 과정과 복원 후에 주민의 생계에 어떤 사회·경제적 효과를 지향할 것인지를 결정하는 정량적 공간자료나 의사결정 구조를 갖고 있지 않다.

이에 본 연구에서는 황폐화된 북한의 산림을 복원하는 과정에서 조림과 재조림의 ‘나무심기’ 개념을 뛰어 넘는 것으로 국제사회에서 제안된<sup>16)</sup> ‘산림경관복원(Forest and Landscape Restoration; 이하 FLR이라 칭함)’을 적용하기 위한 기초연구를 수행한다. 산림경관복원은 경관생태학(landscape ecology)과 생태복원(ecological restoration)을 융합한 방법론이다. 경관생태학은 공간위계를 설정하고 복원에 필요한 생태적 요인을 추출하는 방법을 제공한다. 생태복원은 생태적 복원요인에 기초하여 생태계를 복원할 때 지역의 생태적 기능, 형태, 안정성 뿐 아니라 사람과 자연이 상호작용하면서 발생하는 사회·경제적 가치를 추구하는 복원목표를 설정하는 방법을 제공한다. 지금까지 경험하지 못했던 북한의 생태요인 정보를 읽고 지표에서 일어나는 현상을 해석하기 위해서는 전문가의 참여가 중요하다. 복원목표를 선정하는 본 연구에는 산림전문가와 생태복원관련 전문가가 참여하였다.

## 제2절 연구 범위

연구의 시간적 범위는 1990년 1월 1일 이전에서 2008년 12월 30일까지로 하였다. 공간적 범위는 한반도의 휴전선 북쪽 내륙 및 도시를 포함하는 북한 전역을 대상으로 한다. 시간적 범위가 1990년 이전부터 인 것은 복원목표 중 하나인 기후변화 산림 메카니즘 적용을 염두에 두고 과거 산림피복자료의 구득 시기를 1990년 이전으로 정하였기 때문이다.

내용적으로는 북한 산림황폐지 복원에 필요한 환경요소인 지형, 일사량, 온도, 강수량, 토양수분 함유량, 식생의 생산성 데이터를 모델링하여 북한 지방의 생태적 요인을 탐색하고 전문가 설문을 실시하여 생태지역별로 최적화된 산림경관복원

16) WRI: <http://www.wri.org>

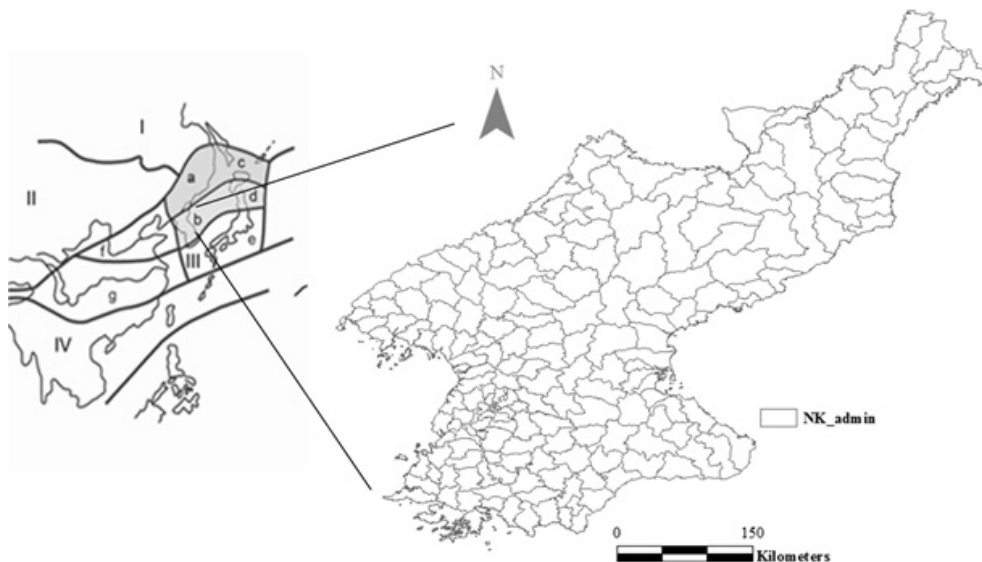
목표를 선정하는 것이다. 생태지역은 오랫동안 다른 지역과 차별성을 보이면서 지역 내에서는 유사성을 공유하는 지역을 의미한다. 따라서 생태지역의 요인 특성을 분석하면 지역 별 자연환경 유사성이 다른 지역과 차별성을 갖는 특성을 분석할 수 있다.

연구의 과정은 크게 3단계로 전개된다.

첫째, 우리나라에서는 생소한 개념인 FLR의 개념과 이론적 배경을 소개한다.

둘째, 세계 각지에서 이행되고 있는 FLR 사례를 분석하여 북한에 적용할 시사점을 탐색한다.

셋째, 북한 생태지역 별로 환경에 최적화된 복원목표를 제시한다.



〈그림 1〉 연구의 공간적 범위

### 제3절 연구 방법

본 연구는 북한 산림황폐지를 복원하는 데 FLR 방법론을 적용하기 위한 기초 연구이다. 산림경관복원은 다양한 의제를 해결하는 과정에서 의제해결을 위한 다 기준 평가가 요구되기 때문에 폭넓은 분야의 전문가가 참여하여 지식을 공유하는 통합적 전략이 필요하다. 그러나 짧은 연구기간에 ‘산림경관복원’이라는 주제를 다루기에는 의제설정, 문제해결 방법, 복원목표 선정 방법, 이해당사자 참여문제

등에서 접근할 수 없는 한계를 보인다. 따라서 접근 가능하고 실현가능한 과정과 범위를 다음과 같이 한정하고 연구 목표를 실현한다. 우선 우리나라에 생소한 개념인 ‘산림경관복원’에 관해 소개한다. 제2장 기본이론을 통해서 산림경관복원의 개념, FLR의 배경, FLR이 추구하는 목표, FLR을 지원하는 실행 도구, 기존의 복원과 FLR의 차이점 등 FLR의 전반적인 내용을 소개한다.

둘째, 전 세계에서 이행하고 있는 FLR의 사례를 연구한다. 사례지의 공간위계와 FLR이 추구하는 복원목표를 파악한다. FLR은 지역의 의제에 따라 추구하는 목표가 다르기 때문에 사례지 별로 어떤 복원의 목표를 세우고 어떤 활동을 통해서 복원목표를 달성해 가는지 파악하는 것은 중요하다. 개발국과 저개발국, 열대지방과 온대지방, 고산지역과 평지의 생태지역 별로 사례를 분석하여 FLR 진행형태를 파악한다.

셋째, 북한에 FLR을 적용하기 위한 가장 기본적인 전제로 생태지역 별로 생태적 요인에 관한 정보를 추출한다. 평균온도, 혹한기 온도, 혹서기 온도, 영하일수, 강수량의 변동성, 고도, 경사도, 일사량의 차이에 따른 지역 구분을 ‘생태지역(Ecoregion)’이라는 명칭으로 모델링한다. 생태지역도는 정량적 다변량 지리적 군집기법을 적용하여 작성되지만 본 연구에서는 생태지역 분류 알고리즘, 생태지역도 작성 과정, 그리고 생태요인 추출에 관한 서술은 제외 한다. 다만, 지역별 생태적 요인과 북한의 토지피복과 황폐지의 특성을 정보화하여 복원요소로서 목표를 설정하는 과정에서 기술한다.

넷째, 각 생태지역 특성에 맞는 복원목표를 전문가 설문에 의해 선정한다. 복원목표의 선정은 생태복원에서 핵심이고 복원목표를 설정하지 않으면 복원의 성공과 실패를 평가할 방법도 없다. 산림전문가, 생태학전문가, 생태복원전문가, 북한산림관련 전문가, 기후변화연구자 등 북한 산림복원에 직·간접적으로 관련된 전문가들에게 복원요소를 정보화하여 제시하면 그 정보를 해석한 전문가가 생태지역의 복원목표를 선정하는 방법이다.

다섯째, 복원의 목표는 북한산림 복원과 관련하여 북한에서 현재 선호하고 관심을 가지고 있는 복원모델, 국내기관에서 언급되었던 산림 복원형, 학계의 북한산림복원에 관한 논의를 고려하고 캐나다의 모델림(model forest)을 참조하여 생태관관광림, 생물다양성림, 기후변화 메카니즘 적용림, 산림농업림, 보전림, 용재림 등 6개의 대안을 제시하였다.

## 제2장 산림경관복원 이론

제2장에서는 북한에 FLR을 도입하기 위해 필요한 FLR의 기본 개념을 파악한다. 국제사회에서 이행하고 있는 지구적 수준의 FLR 개념 및 정의, FLR을 지원하는 도구 및 전략, 내용과 방법론을 순서대로 소개하고, GPFLR<sup>17)</sup>이 각 지역에 행하고 있는 FLR 사례를 소개한다.

### 제1절 FLR 정의 및 형성과정

FLR(Forest landscape restoration)은 생태적 통합과 인류의 삶의 질 향상을 동시에 실현시킬 목적으로 ‘경관생태학(Landscape ecology)’과 ‘생태복원(Ecological restoration)’의 개념을 통합하여 만들어진 산림경관복원의 새로운 방법론으로(Sayer et al., 2007), 단순히 개개 산림 사이트의 수목 피복을 극대화시키는 것을 뛰어넘는 개념으로(Mansourian et al., 2005), 생태지역 경관단위 하에서 다양한 이해당사자들이 참여하는 복원의 목표를 설정하고, 복원목표에 부합하는 사이트 단위 복원작업(IUCN, 2005; Sayer et al., 2007)을 이행한다.

처음으로 기존의 조림 방식을 비판하면서 경관스케일에서 재조림을 하는 것이 유익하다고 주장한 것은 Whisenant(1999)에 의해서였고(Boedihartono and Sayer, 2012), 2001년 스페인의 세고비아에 산림관련 전문가들이 모여서 처음으로 FLR의 개념을 정의하였다(IUCN, 2005; Maginnis and Jackson, 2007). 이후 WWF와 IUCN이 FLR의 개념을 전세계에 확산시켰고(Newton et al., 2012) 2005년에는 WWF, IUCN 등과 함께 25개국 이상이 참여하는 GPonFLR을 형성시켜(Newton et al., 2012) 전 세계에 FLR을 확산시키는 동기가 되었다. 2011년 9월에는 GPFLR, WRI, South Dakota State University, 그리고 IUCN이 연합하여 전 세계 20억 ha가 넘는 별채되고 황폐화한 산림경관을 복원시키는 것을 통해 지구촌에서 가난을 저감시키고, 식량을 증진시키고, 기후변화를 완화시키고 생물다양성을 보전하는 등 산림의 생태계 서비스를 향상시키는 목적을 달성하는 방법론(BONN Challenge, 2011)을 개발할 것을 확고히 하였다(표 1).

FLR은 통합적 생태복원과 지역사회와 경제 발전을 향상시킬 목적으로, 토지이용에 관한 의사결정 당사자들의 이해를 조율하고 경관에 깃들여 있는 사람, 자연자

17) Global Partnership on Forest Landscape Restoration

원, 토지이용의 복합적 상호작용과 역동성을 관리하는 접근 방식이다(IUCN, 2005). 그러나 FLR의 개념은 기존의 산림에 단순히 나무를 심는 접근보다 더 나은 생각과 더 좋은 전망을 찾을 때마다 개념이 정교화 되고 정의는 여전히 재정립이 진행되고 있다.

〈표 1〉 FLR 정의의 변천 과정

년도	추진 주체	FLR 정의
1999	Whisenant S.G.	경관수준에서 재조립 프로세스 주장
2001	산림복원전문가 그룹, 스페인 세고비아	벌채되거나 황폐한 산림경관에 생태적 통합을 회복시키고 인류의 복지를 향상시키기 위한 프로세스
2005	WWF, IUCN 주축, 25개국 이상이 모여 GP on FLR 결성, 전 세계에 확산	식량, 연료, 종이, 삶의 질 향상, 탄소축적, 적응력 향상, 생물다양성 보전, 침식방지와 수자원의 질 향상을 위해 산림경관에 생산력과 기능을 회복시키는 것
2011	GPFLR, WRI, IUCN South Dakota State University	2010년 완성된 잠재복원대상지도를 기본으로, 전 세계 20억 ha가 넘는 벌채되고 황폐된 경관복원을 통해, 가난저감, 식량안보, 기후변화 완화 및 적응, 생물다양성 보전 목적을 동시에 달성하는 방법론을 개발하는 활동 개시

2001년 스페인의 세고비아에 산림 전문가들이 모여서 처음으로 FLR의 개념을 ‘벌채되거나 황폐한 산림경관에 생태적 통합을 회복시키고 인류의 복지를 향상시키기 위한 프로세스’로 정의하였다(IUCN, 2005; Maginnis and Jackson, 2007).

*“a process that aims to regain ecological integrity and enhance human well-being in deforested or degraded forest landscape.”*

WWF와 IUCN에 의해 개념이 확산되면서(Newton et al., 2012), 단순히 다시 나무를 심는 것(reforestation)을 뛰어넘어 경관에서 ‘무엇을 추구하고, 경관에 무엇을 추가하고 싶은지’에 따라 개념이 진화하고 재정의 되어 발전하고 있으며, FLR에 적극적으로 관여하고 있는 WRI에서는 FLR을 ‘식량, 연료, 종이, 삶의 질 향상, 탄소축적, 적응력 향상, 생물다양성 보전, 침식방지와 수자원의 질 향상을 위해 산림경관에 생산력과 기능을 회복시키는 것’ 라고 정의하였다(<http://www.wri.org/>).

*“Restoring functionality and productive capacity to forests and landscapes in order to provide food, fuel, and fiber, improve livelihoods, store carbon, improve adaptive capacity, conserve biodiversity, prevent erosion and improve water supply.”*

FLR은 생태적 통합과 인류의 삶의 질 향상을 동시에 실현시킬 목적으로 ‘경관생태학’과 ‘생태복원’의 통합적 방법론을 적용하여, 경관단위에서 제공된 정보를 바탕으로 산림복원에 관한 협상과 의사결정을 통해 궁극적으로는 경관단위 사회·경제적 공급과 편익의 최적화를 추구하는 다 학제적 개념을 취하고 있다(Sayer et al., 2007). 단순히 별채되고 황폐화된 개개 산림 사이트의 수목 피복을 극대화시키는 것을 뛰어넘는 개념으로(Mansourian et al., 2005), 경관단위 하에서 다양한 이해 당사자들이 참여하는 복원의 목표를 설정하고, 경관단위 목표에 부합하는 사이트 단위의 복원작업이 이루어진다(IUCN, 2005; Sayer et al., 2007).

## 제2절 전통적 복원과의 차이

FLR은 생태적 통합과 인류의 삶의 질 향상을 동시에 실현시킬 목적으로 ‘경관생태학’과 ‘생태복원’의 통합적 방법론을 적용하고 있다. 경관단위에서 제공된 정보를 바탕으로 산림복원에 관한 협상과 의사결정을 통해 궁극적으로는 경관단위 사회·경제적 공급과 편익의 최적화를 추구하는 다 학제적 개념을 취하고 있다(Sayer et al., 2007). 따라서 단순히 별채되고 황폐화된 개개 산림 사이트의 수목 피복을 극대화시키는 것을 뛰어넘는 개념으로(Mansourian et al., 2005), 적어도 경관단위 하에서 복원의 목표를 설정하고, 경관단위 목표에 부합하는 사이트 단위의 복원작업이 이루어진다(IUCN, 2005; Sayer et al., 2007)는 측면에서 전통적 조림·재조림의 개념과 차이가 있다(표 2). FLR은 대형 서식지에 필요한 종의 개체수를 유지할 수 있는 좀 더 큰 경관 스케일 혹은 수문학적 흐름을 담을 수 있는 경관에서 작동하는 생태적 과정을 복원한다는 점에서 기존의 사이트 단위 복원과는 차이가 있다(Lanb et al., 2012). 경관복원은 생태지역 위계를 설정하고 경관수준에서 잠재 복원대상지에 대한 복원의 목표와 전략을 제시하는 데(Morrison et al., 2005) 경관수준 복원은 사이트 수준 복원보다 보전 이슈와 사회적 관심을 적절한 수준에서 협상하기 더 쉽다(Dudley et al., 2005). 보전을 원하는 사람들은 사회 정의와 지속가능한 발전에도 관심이 있기 때문에 각기 다른 특성과 관심을 어떻게 통합하는지에 관련된 것은 다기능적 경관 안에서만 실현이 가능하기 때문이다(Dudley et al.,

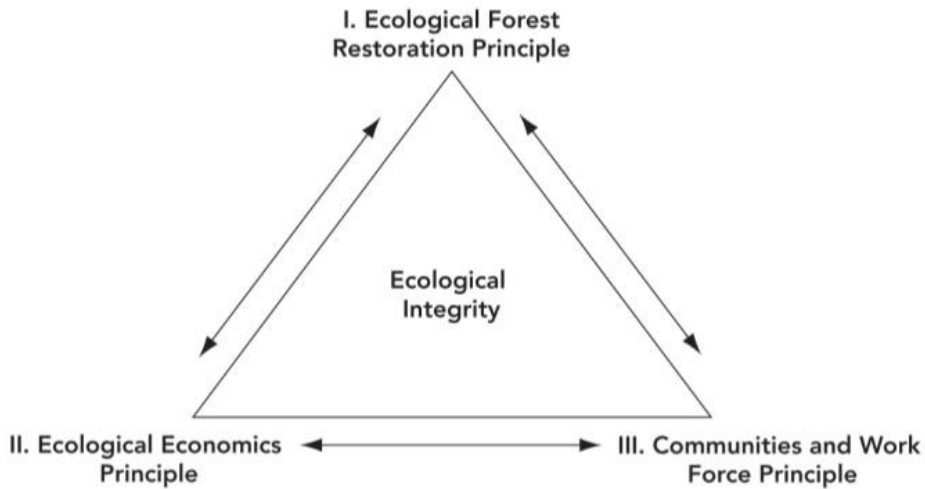
2005). FLR은 적어도 몇 가지 측면에서 기존에 시행하던 복원의 접근과는 다르다 (Maginnis et al., 2005 in IUCN, 2005).

- 경관수준의 이행: 모든 FLR이 전역적 스케일(global scale) 일 필요는 없지만 적어도 사이트 수준의 복원은 경관 수준의 복원 목적에 문맥상 부합해야 하고, 경관 수준의 영향을 고려하여 사이트의 복원을 결정한다.
- ‘이중필터’ 조건에서 작동: 복원 노력은 경관차원에서 생태적 통합과 주민의 복지를 모두 향상시키는 결과로 이어져야 한다. 황폐된 산림은 단지 복원의 대상이 아니라 산림을 배경으로 살아가는 지역주민과 지역에 산림생태계가 제공하는 서비스의 혜택을 되돌리자는 차원이다. 복원하는 과정을 물론 복원 후 숲이 제공하게 되는 미래 생태계 서비스의 총량도 정량적으로 예측하여 계획에 반영한다.
- 이해당사자 그룹의 통합체: 복원을 위한 선택은 다양한 이해 당사자들이 참여하여 기술적으로 가장 적합하고 사회·경제적으로 받아들일 만한 것을 결정을 한다. 이해 당사자 그룹에는 정부, 국제적 NGOs와 지역 시민단체, 토지 주인, 지역주민, 그리고 방법을 지원하는 전문가 그룹 등이 있다.
- 산림복원 목표: 산림경관의 탄력성을 강화시키고, 경관수준에서 산림과 관련된 미래의 재화와 용역을 최적화시키기 위해 산림을 원래 상태로 되돌리기 보다는 앞을 내다보는 접근을 한다. 한 지역의 경관과 서식지는 지역민과 상호 교류한다는 측면에서 매우 중요하다. 그러나 생물 종이 한 지역 오랫동안 머무르는 것처럼 보이지만 실상은 지역과 지역 사이에서 끊임없이 유·출입을 반복하고 새로운 자연환경에 이주하여 적응한 종만이 정착·번식하여 오늘날 자생종으로 남아 있다(유재심, 2013). 이런 측면에서 조금 더 먼 미래를 목표로 기후변화 적응, 종의 소멸과 생성, 경관의 변화를 예측해야 한다는 의미이다.
- FLR의 생태계 복원원리: 생태계 복원 원리는 복원 과정에서 경제적 통합과 생태적 통합을 추구하고 지속가능한 지역민과 경관의 연결성, 양질의 복원 일 자리 창출, 생태경제를 수반할 수 있어야 한다(그림 2).
- 적용 범위: 원시림 지역은 물론 식생이 파괴된 이차림, 벌채되어 남아있는 조림지와 한계농지 혹은 경제적으로 더 유리하다고 판단되는 경작지까지 적용 가능하다.



〈표 2〉 전통적 복원과 FLR의 차이(Maginnis et al., 2005를 토대로 수정보완)

구분	전통적 복원	FLR
이행 단위	각 사이트 수준	여러 개의 사이트로 구성된 경관 수준
작동 원리	조림, 재조림의 나무심기	경관수준의 생태적 통합과 주민의 복지를 향상시키는 이중필터 작동
이행 주체	전문가 주도 Top down	이해 당사자 참여
이행 접근	-	토지이용 당사자들이 복원을 통해 지역의 생태통합과 사회경제적 효과를 향상시키는 통합적 접근
이행 방법	-	경관생태학 + 생태복원 + 산림의 재화와 용역
복원 목표	-	미래 목표를 가정한 시나리오 경관 시각화



〈그림 2〉 생태계 통합과 핵심 복원 원리의 관계(Dominick et al., 2003)

### 제3절 FLR 지원 도구

#### 1. FLR 적용 전략

FLR은 기존의 사이트 단위 복원과 다르게 경관단위에서 생태적 통합을 이루기 위한 목적으로 도입되었다. FLR에서 추구하는 복원은 적어도 생태적 보전과 지역의 사회·경제적 목표를 최대화시킬 수 있는 복원전략이 수립되어야 한다

(Jackson and Maginnis, 2005). ‘생태적 기능’의 복원과 ‘사회·경제적 가치’의 다중적 보전과 사회 목표를 실현하기 위해 FLR을 이행하기 위한 전략은 공간 자료의 유무에 따라서 지역의 여건에 따라 유연하게 적용된다(Maginnis, 2011). 어디를 어떻게 복원할 것인가에 대한 전략은 지식기반 토의와 과학적 분석 자료를 바탕으로 의사결정이 이루어진다. 어떤 국가 혹은 어떤 지역에 GIS(Geographical Information System) 공간자료가 충분하게 구축되어 있다면, 하나의 프로세스를 따라 GIS공간 데이터를 분석하여 경관수준 복원 전략을 수립하고 방법을 적용한다. 그러나 공간자료가 구축되어 있지 않은 경우, 다양한 전문가 그룹이 모여 다중 워크숍을 통해 복원 전략을 수립해야 한다. GIS자료가 일부만 구축되어 충분하지 않은 경우에는 다중 워크숍과 이미 구축된 공간자료의 GIS분석을 통합하여 전략을 수립한다(그림 3). 유용한 GIS 공간자료가 구축되어 있다는 의미는 자국 내에서 자국의 관점에서 자국의 의사결정에 의해 계획과 적용이 가능하다는 것을 의미하기 때문에 단일 국가나 지역단위 프로세스가 가능하다. 그러나 유용한 GIS 자료가 구축되어 있지 않다는 의미는 자국의 의사결정이 과학적이지 못하다는 것과 다르지 않다. 그래서 외부의 지원이 필요하고 국제 NGOs들이 어떤 국가나 지역에 들어가서 활동할 수 있는 계기가 된다.

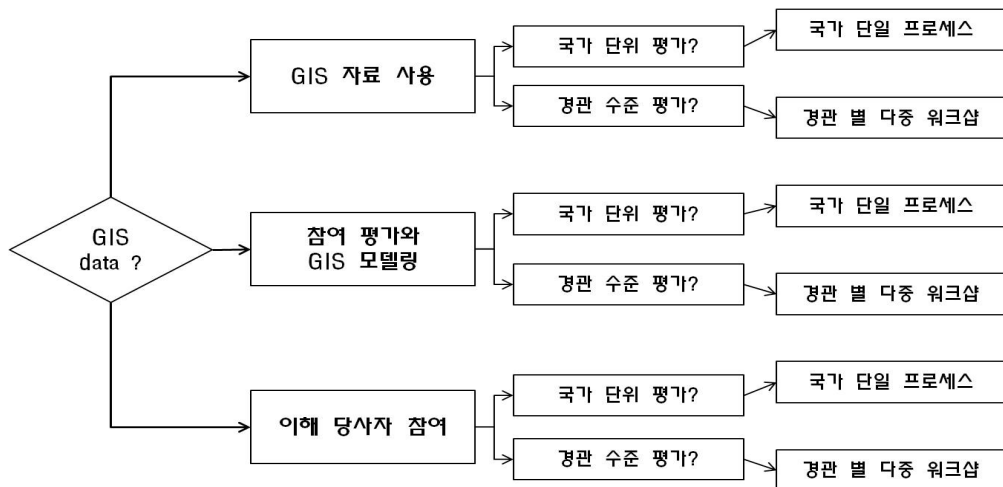
FLR의 적용공간은 경관수준으로 수 km<sup>2</sup>에서 수천km<sup>2</sup>까지 여전히 넓은 스케일이기 때문에 RS(Remote Sensing)와 GIS을 이용하여 구축되고 분석된다. GIS는 사이트 단위에서 경관 스케일까지, 그리고 국가 단위 생태지역 계획을 합리적으로 수행하는 데 유용한 도구이다. RS는 대면적은 물론 접근 불능지역의 토지이용 토지피복을 탐지하는 데 유리하다. 적절한 공간과 시간 해상도의 인공위성영상을 취득할 수 있다면 시계열 산림피복을 분석하여 잠재복원대상지를 선정하는데 유용하다. 만일 FLR을 적용하는 어떤 지역에 객관적인 공간자료가 구축되어있지 않더라도 다양한 도구를 사용하여 최대한 합리적인 복원목표를 구축할 수 있다. UNEP-WCMC(2002)<sup>18)</sup>는 공간자료가 구축되지 않는 지역의 FLR을 지원하는 방법으로 다음과 같이 정성적 의사결정 도구를 권장한다. 정성적 의사결정 과정에서도 합리적으로 해결되지 않는 방법에 대해서는 도구적 분석의 도움을 얻어야 하므로 외부 지원이 필요하다. 인공위성 영상의 분석이 좋은 예이다. 가령, 아프리카 열대우림, 고산지역, 북한과 같이 현장조사가 불가능한 지역, 험준한 지형, 악천후 지역 등을 현장조사에 의존하지 않고 탐지하는 방법은 인공위성영상을 분석하는 것 만한

---

18) www.UNEP.org/

것이 없다.

- 생태지역 계획을 지원하는 도구<sup>19)</sup>는 생태지역 비전 설정, 우선 행동과 경관보전 전략을 위한 워크숍, 체계적 보전계획 수립을 위한 CAD<sup>20)</sup>, 목적, 정보수집, 목표설정, 평가, 조합의 5단계 과정과 5S<sup>21)</sup> 프레임을 이용한 디자인에 의한 보전 등이 있다.
- 과거 산림이었던 지역과 현재 산림인 지역의 차이를 찾아내는 갭 분석 즉, 잠재산림피복과 현존산림피복의 차이를 분석하여 잠재복원대상지를 탐지하는 작업은 인공위성영상을 이용한다(UNEP-WCMC, 2002).
- 경관수준에서 협상과 거래를 지원하는 도구(Brown, 2005)는 특정 이해당사자들이 그룹을 형성하고 기초 자료를 만들기 위한 조사를 하며, 사회적 합의를 위한 다중 워크숍, 의사결정을 위한 다기준 평가, 경제성 분석을 위한 비용편익 분석, 미래 대안 선택을 위한 시나리오 설정 등이 있다.



〈그림 3〉 유용한 GIS 공간자료의 구축 여부에 따른 프로세스

([http://forestlandscaperestoration.org/topic/un-forum-forest-10th session](http://forestlandscaperestoration.org/topic/un-forum-forest-10th-session) 참조).

## 2. 생태지역과 경관수준

FLR을 이행하는 공간단위인 생태지역(ecoregion)과 경관수준(landscape-level)은 경관복원의 목표를 뚜렷하게 설정하는 데 도움을 준다. FLR 개념이 도입된 초기에

19) [www.earthtoolbox.net](http://www.earthtoolbox.net)

20) Computer-aided design packages

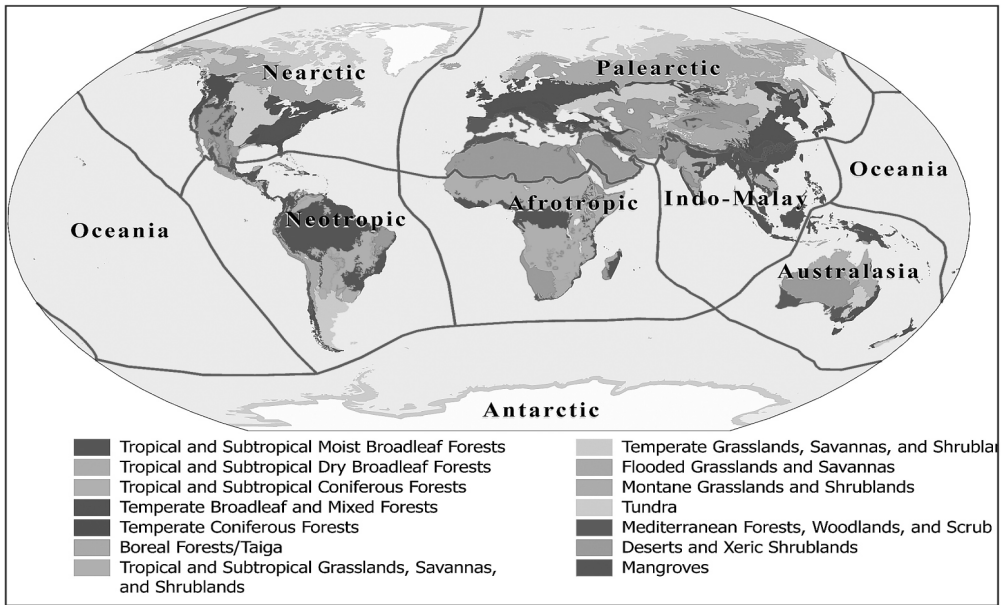
21) 5S: system, stresses, sources, strategies, success

는 지구적 생태지역을 대상으로 복원의 목표를 장시간에 걸쳐 광역적으로 지속가능하게 지원할 수 있는 생태지역 보전<sup>22)</sup>과 생물다양성 보전 그리고 사회적 목표를 동시에 달성하고자 하였다. 이를 목표로 WWF에 의해 전 세계 생태지역 경계가 형성(Olson et al., 2001)되었다. 지구의 육상생태계를 다양한 하위 생태지역(sub-ecoregion)을 갖는 825개의 생태지역으로 정의하고, 이 중 특별히 중요한 237개의 생태지역을 ‘Global 200 Ecoregions’이라는 이름으로 명명하여 생태지역 액션 프로그램의 초점을 두었다(Olson and Dinerstein, 1998). 생태지역을 분석하는 과정에서 복원우선지역(priority area) 혹은 우선경관지역(priority landscape area)이 보전 계획의 주제로 등장하면서 FLR을 위한 공간위계가 Global 200 Ecoregions, 대륙적 혹은 국가단위 생태지역에서 경관수준으로, 넓은 것에서 작은 단위로 형성되었다. FLR은 경관수준 복원목표를 추구하지만 GIS 자료가 구축되지 않은 지역에서 경관수준의 공간위계를 설정하는 것은 전문가들에게도 쉬운 작업이 아니다. 그래서 국제 NGOs가 활동하는 지역은 생태지역 하에서 산림경관복원의 목표를 설정하고 이행한다.

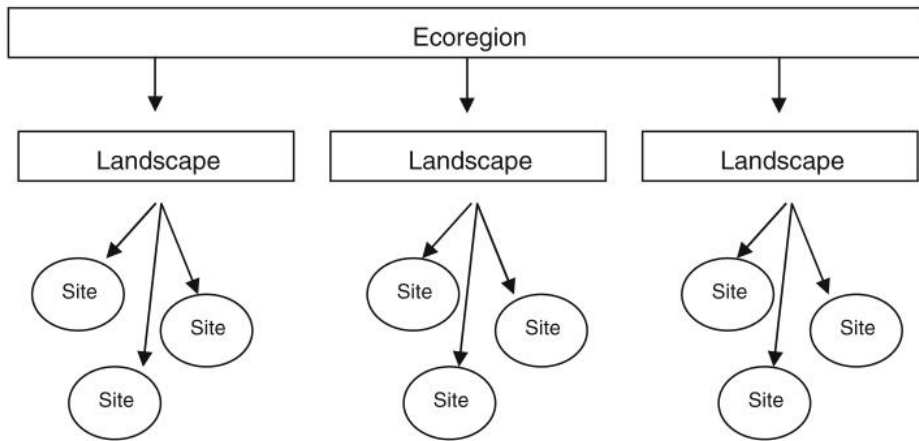
지구적 단위 혹은 국가 단위 생태지역은 지형, 지리적 특성에 따른 기후적인 반응이 비슷한 곳을 묶은 개념(Bailey et al., 1983; Omernik, 1995; 김원주, 2004)으로, 규모와 명명은 유럽, 미국, 캐나다, 한국 등 지역마다 다르다(신준환, 2002; 김원주, 2004). FLR의 경관단위(landscape units)는 생태지역과 사이트 단위의 중간에서 적당한 크기로 설정되며, 사람들이 관습적으로 영향력을 주고받지만 이웃하는 경관과는 구별되는 경관으로 딱히 정해진 경계는 없지만 이웃 경관과는 이질성을 띠면서 경관 안에서는 동질성을 가지고 경계는 식생, 토지이용, 토지소유 등 경관 모자이크를 복합적으로 구성한다(Jong, 2005).

국제 NGOs들이 제3국에 진출하면서 사용하는 생태지역도는 1,000여명의 지리학자, 생물분류학자, 보전생물학자, 생태학자가 분류에 참여하여(Olson et al., 2001) 8개의 생물지리적 범주(biogeographic realms)와 14개의 생물군계(biomes), 그리고 867개의 생태지역(ecoregions)으로 지도 화 하였다(그림 4). 세계 생태지역도는 강우와 온도 같은 생물리적 형태에서 추출한 정량적 모델링보다는 정성적으로 만들어졌다. 그러나 대부분 생태지도는 온도와 강수량, 지형 및 기타 지역에서 필요한 환경요소를 정량적인 방법으로 군집화 하여 생태지역을 구분하고 있다.

22) 생태지역 보전은 광역 스케일에서 긴 시간동안 대체, 진화과정의 유지, 개체군이 살아갈 수 있는 환경의 유지, 탄력성 등 생물다양성 보전의 4가지 목표를 이루기 위한 개념이다 (Morrison et al., 2005).



〈그림 4〉 8개의 생물지리구와 14개의 생물군계로 분류한 세계 생태지역도



〈그림 5〉 생태지역과 경관수준 위계(Dudley, 2005).

FLR에서 사용하는 경관의 위계는(그림 5) 생태지역(ecoregion)과 사이트 수준(site-level)의 중간에 위치하고(Maginnis and Jackson, 2007), 경관의 정의는 이웃과 구별되면서 생태, 문화, 사회·경제의 특성을 통합하는 지역(Farina, 2006; Sayer, 2007; Stanturf et al., 2012)으로 우리나라의 생태지역 개념과 유사하다.

*“A landscape is a geographical space in which the process or object of interest is completely expressed or functions. It includes not only the biophysical components of an area but also social, political, psychological and institutional attributes.”*

경관단위 복원을 실현하기 위해 FLR에서는 감마(gamma) 다양성<sup>23)</sup>을 지향하기 때문에 토지이용 모자이크의 개개의 요소가 고립되어 나타나지 않는다. 산림이 제공하는 재화와 용역은 개별적 관리단위가 아니라 경관단위에서 평가된다고 믿기 때문이다(Sayer et al., 2007). 이것은 우리나라에서 전통적으로 적어도 주부나 군현 단위에서 풍수적으로 균형을 맞추기 위한 산지와 산림관리를 해 왔음을 보여 주는 것과도 부합하는 개념이다<sup>24)</sup>.

“역사적으로 신라(新羅)의 왕업(王業)이 천여 년이나 된 것은 조산(造山)과 종수(種樹)를 가지고 공결(空缺)한 데를 메꿔 준 것이며, 주부(州府)나 군현(郡縣)에 있어서도 또한 모두 비보(裨補)한 것이 있사오니, 조산(造山)과 종목(種木)을 가지고 관활(寬闊)한 곳을 보충시킨 것입니다. 바로 지현론(至賢論)에서 말하는 바, ‘산(山)에 부족함이 있으면 법(法)은 증첨(增添)하는 것이 좋으니, 전맥(典脈)이 접속을 얻게 되면 기운이 오히려 타 나오게 된다.’는 것입니다.”

경관의 크기와 경계는 사용하는 자료의 종류와 목적에 따라 다르게 설정된다 (Forman and Gordon, 1986; O’Neil et al., 1988; Gosz, 1993; Boyce, 1995; Lidicker, 1995; Davis et al., 2001). 생태지역 하위의 경관은 배수역(drainage basin), 유역(watershed), 필지(estate), 수역(timber shed), 서식지(home range), 배수구역(irrigation district), 선거구(political area)등 목적에 따라 다양한 이름을 가지고 있다(Oliver et al., 2012). 생태지역이 정해지면 경관수준은 지역의 형편에 맞게 조정할 수 있다는 것을 의미한다.

23) 다양성은 서식지 혹은 지역 내의 다양성인 알파(alpha) 다양성, 서식지 혹은 특정 지역 간의 다양성인 베타(beta) 다양성, 그리고 넓은 지역안의 모든 다양성을 감마(gamma) 다양성 혹은 지리적 다양성이라고 한다(Hunter, 2002).

24) 조선왕조실록, 세종실록 30년 전수운의 상서 중 역사적으로 신라(新羅)의 왕업(王業)을 볼 때, 천여 년이나 된 것은 조산(造山)과 종수(種樹)를 가지고 공결(空缺)한 데를 메꿔 준 것이며, 주부(州府)나 군현(郡縣)에 있어서도 또한 모두 비보(裨補)한 것이 있사오니, 조산(造山)과 종목(種木)을 가지고 관활(寬闊)한 곳을 보충시킨 것입니다. 바로 지현론(至賢論)에서 말하는 바, ‘산(山)에 부족함이 있으면 법(法)은 증첨(增添)하는 것이 좋으니, 전맥(典脈)이 접속을 얻게 되면 기운이 오히려 타 나오게 된다.’는 것입니다.

### 3. 잠재복원대상지

인공위성영상의 분석은 접근 불능지역의 토지피복 정보, 현장 접근이 어려운 지역의 현장 자료, 현장조사의 단조로움과 수고로움을 비교적 값 싼 방법으로 제공해 줄 수 있다는 측면에서 유용한 도구임에 틀림없다. 그러나 영상을 분석하는 과정에서 명확한 기준이 제시되지 않으면 통계량에 차이가 발생하고 통계량 차이로 인해 투입비용의 과다 측정과 산출비용의 과다 혹은 반대의 경우가 발생하는 경우가 많다. 특히 북한과 같이 민감한 지역에 대한 통계량은 더욱 그러하다는 측면에서 인공위성영상을 이용한 산림과 황폐지에 대한 측정 기준의 공론화가 필요하다.

GPFLR에서 제공하는 잠재 경관복원대상지(그림 6)는 전 세계의 산림을 대상으로 하는 복원 기회지도로, WRI이 주도한 GPFLR에 의해(Minnemeyer et al., 2011), 2009년에 제작되고 2010년에 갱신되었다(BONN Challenge<sup>25</sup>, 2011). 산림을 울폐한 산림(수관피복 > 45%), 개방산림(수관피복 > 25%), 미립목지(25% < 수관피복 > 10%)의 3개 범주로 구분하고 피복이 10% 미만 인 곳은 산림이 아니거나 토지이용이 전용된 지역으로 간주하였다(Laestadius et al., 2011).

우선, 토양과 기후 요소만을 가지고 과거의 잠재산림피복을 지도 화하였다. 둘째, 공간 해상도 250m 영상을 이용하여 현존산림피복을 지도 화하였다. 셋째, 잠재산림피복과 현존산림피복의 화소값 비교를 통하여 통계적 잠재 복원대상지를 선정하였다. 산림이었다가 토지이용이 전용된 농경지, 원시림과 이차림, 그리고 미립목지는 항상 그런 것은 아니지만, 복원잠재성이 없는 곳으로 지도화 되었다. 토지이용이 전용되어 현재 농경지로 사용하고 있는 지역은 산림으로 복원하는 것이 더 유리하거나 서식지 등 지리적 연결성을 위해 복원이 필요하다고 판단되면 실행의 과정에서 복원대상지 범주에 편입이 가능하다.

넷째, 토지이용과 인구밀도에 의한 개발 압력을 지도에 반영하였다. 경제적 농업 생산지로 이용되는 곳, 그리고 인구밀도가 높은 곳은 도시화지역이지만 복원 과정에서 가용인력을 공급할 수 있고, 인구가 밀집하는 것은 지역의 생산성 등에 적합하기 때문에 잠재복원대상지에 속성을 표시하는 것이 유용하다.

마지막으로, 벌채되고 황폐화된 산림은 다음 4개의 범주로 나뉘어 복원대상지로 선정되었다(Laestadius et al., 2011)(그림 6).

25) BONN Challenge on forests, climate change and biodiversity는 전 세계 20억 ha가 넘는 벌채되거나 황폐화된 경관의 복원을 통해 가난을 퇴치하고, 식량증진을 도모하고, 기후변화를 저감시키고, 생물다양성을 보전하기 위해 GPFLR, WRI, South Dakota State University, 그리고 IUCN이 2011년 9월 출범시킨 국제기구.



〈그림 6〉 지구적 수준의 잠재복원대상지(출처: BONN Challenge, 2011)

- 광역복원(wide-scale restoration): 잠재적 울폐산림 지향, 인구 10명/km<sup>2</sup> 미만.
- 모자이크 복원(mosaic restoration): 중간정도 개발 압력, 인구 10-100 명/km<sup>2</sup>.
- 원격복원(remote restoration): 개발 압력 거의 없음. 500km 이내 인구 1명/km<sup>2</sup> 이하.
- 농경지(cropland): 인간의 간섭과 개발 압력이 집중된 곳. 인구 100명/km<sup>2</sup> 이상.

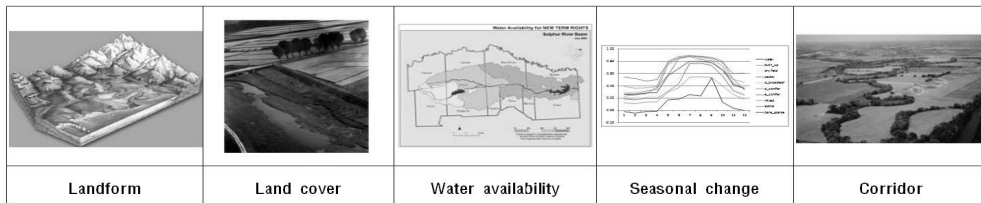
결과, 잠재 복원대상지 약 20억 ha가 선정되었다. 이 중 아시아 지역에는 4억 ha의 산림이 잠재복원대상지로 선정되어 중국 등에서는 복원작업이 활발히 진행되고 있고 북한의 산림복원에 관심을 두고 있다. 15억 ha는 모자이크 복원대상지로 선정되었다. 모자이크 복원은 경관패턴이 복잡하게 얽혀있는 지역에 적용하는 방법이다. 5억 ha는 울폐된 산림을 지향하는 광역스케일복원 대상지로 선정되었다. 목재 생산성이 있는 용재림의 조성, 탄소축적 등으로 경제성을 확보할 수 있는 기후변화모델링 등이 이에 해당한다. 그러나 이 지도는 주요한 토지소유, 토지이용에 관한 정보가 부족한 상태에서 정확도 검증도 이루어지지 않은 지도이므로 직접 사용에는 주의가 따른다. 또한 지구적 차원의 FLR을 북한에 도입하기 위해서는, FLR의 지역 적응화(local adaptation)와 FLR을 적용하기 위한 전략의 미세조정(fine



tuning)이 필요하다. 따라서 북한에 적합한 공간자료 구축을 위한 정확한 방법론의 적용과 적당한 해상도의 자료를 구축하는 것이 선행되어야 한다.

#### 4. 시나리오 분석과 복원목표

경관의 속성은(그림 7) 지형의 형태, 토지피복, 가용 수문, 코리더(생태적 연결성 등), 계절변화, 간섭의 형태, 인구밀도와 동물밀도 등이 있고(Oliver et al., 2012) 경관 모자이크의 구성은 생·물리적 요소와 사회·경제적 요소로 구성된다(표 3). 생·물리적 요소는 지형, 토양의 비옥 정도, 식생 피복 상태, 생물다양성, 침식, 수문 등이 있고 사회·경제적 요소는 인구밀도, 토지소유, 도로 등의 인프라, 토지이용자의 소득수준, 토지가치 등이 있다(Lamb et al., 2012).



〈그림 7〉 경관의 여러 가지 속성들

〈표 3〉 경관의 속성과 경관 모자이크의 내용

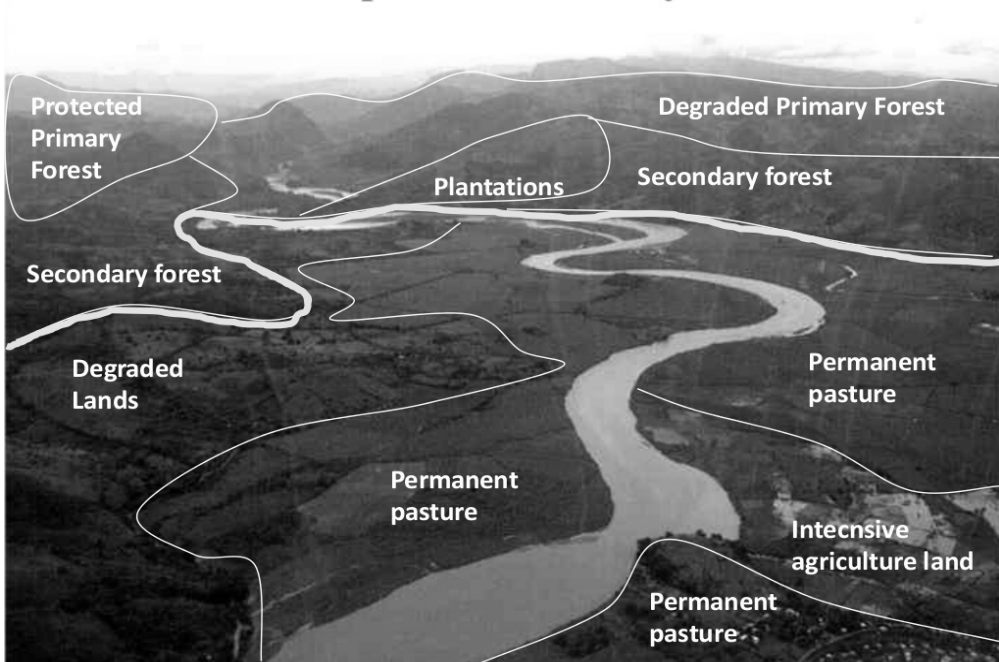
경관의 구성 요소		내용
경관의 속성		지형, 토지피복, 수계, 생태통로, 계절변화, 간섭의 패턴, 인구밀도, 동물밀도
경관 모자이크의 구성	생·물리적 요소	지형, 토양의 비옥도, 식생피복 정도, 생물다양성, 토양침식, 수문
	사회·경제적 요소	인구밀도, 토지소유, 도로 등 인프라, 소득수준, 토지가치 등

산림황폐지의 경관 모자이크 수준에서는 생물다양성을 높이고, 자연자원의 지속가능한 이용과 지역민의 생계를 접목하여 사이트를 복원하려는 시도가 이루어진다. 현실에서 나타나 보이는 실제 경관 모자이크는 보전지역, 2차림 지역, 산림농업지<sup>26)</sup>, 원예 농업지, 목초지, 농업 전용지역 등 모든 토지이용 형태와 토지피복 형태를 포함하고(그림 8) FLR 하에서 복원된 경관은 농업지, 보전지역, 생태통로,

26) 혼·농임업으로 번역되어 불리기도 하지만 산림에서 산지를 이용하여 농업활동을 한다는 측면에서 산림농업으로 칭하였다.

이차림, 용재림, 산림농업지, 수원함양림, 과수목과의 혼합림 등과 같은 토지이용 조각의 모자이크(mosaic)로 발현된다(<http://www.wri.org/>). 황폐화 된 산림경관을 복원하는 과정에서 생물서식지 조성을 목표로 한다면 생물다양성 이론을 기반으로 경관의 다양성과 함께 생물의 다양성을 추구하고 생태적 연결성을 확보하는 계획을 한다. 이 때에는 코리더(생태통로) 조성에 가중치를 둘 수도 있다. 용재림 모델이 복원목표로 설정되면 조림에서 지역에 필요한 경제적 수종과 펄프생산, 펄릿, 판재산업 등 지역의 산업이나 판로와 연결된 복원계획에 가중치를 두게 된다. 생물다양성이 풍부한 지역에서 생태관광을 목적으로 복원계획을 세우는 경우에는 기존의 생물다양성을 저하시키지 않는 범위에서 생태교육, 숲 체험, 계절적 레크리에이션 활동 등 다양한 프로그램을 도입하는 계획을 한다. 만일 산림농업이 절대적으로 필요하다고 판단되면 주민의 생계와 생물다양성이 조화되는 범위 내에서 다중 대안을 제시하고 복원때문에 주민의 생계가 위협받지 않도록 지역사회가 계획을 세운다.

## Different Landscapes – Different Dynamics



〈그림 8〉 토지이용 토지피복 형태를 포함하고 있는 경관 모자이크  
(그림출처: WRI: [www.wri.org/](http://www.wri.org/))

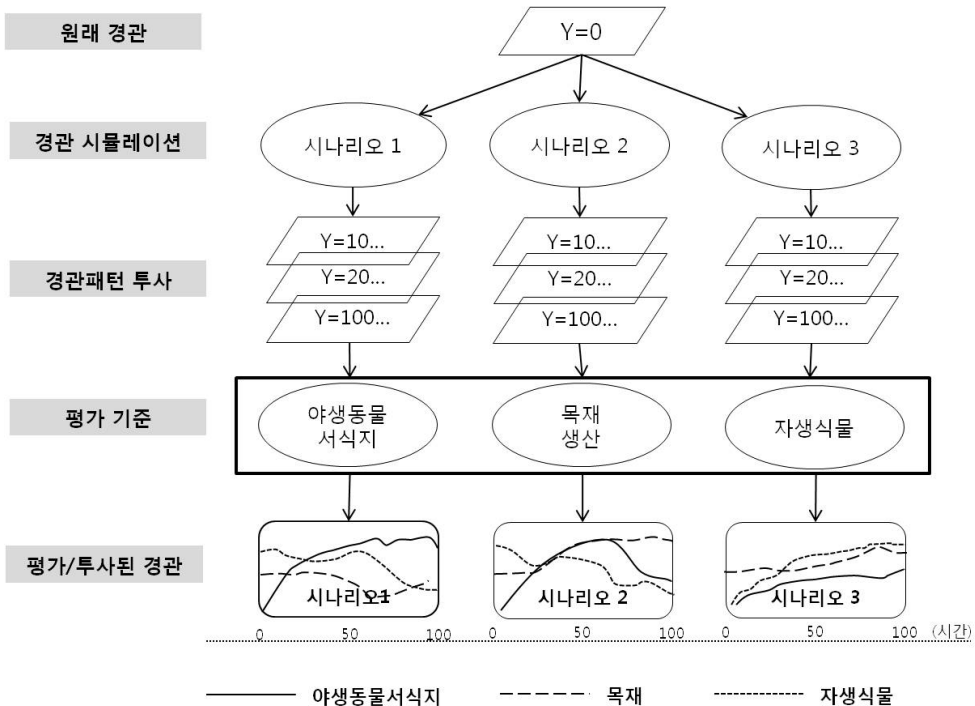


〈그림 9〉 경관 모자이크 분석 후 목표를 기반으로 미래 시나리오를 그림으로 제시. 아프리카 가나의 현존 경관(좌), 목재생산용 수종을 조림했을 때의 미래 시나리오 경관(중), 목재생산과 오일생산수종을 혼합한 미래 시나리오 경관(우)  
(그림출처 : IUCN, 2005)

현재 토지이용과 토지피복을 나타내는 현존 경관 모자이크 분석을 한 후, GIS 지도를 기반으로 시나리오를 분석한다. GIS 데이터는 도로, 토지 소유 경계, 생물보전을 위한 특별 관심지역 혹은 침식이 심각한 지역을 포함한다. 생물 데이터와 보전지역에 대한 지도 그리고 전통 생태지식의 도움을 받는다. 복원이 진행될 지역은 지도상에 색깔을 칠해서 표시한다. 그런 다음 각 시나리오는 경제효과, 침식방지, 생물다양성 보전, 탄소 포집, 기후변화 적응 등 지역의 지표 혹은 매트릭스를 이용하여 평가하고 복원의 목표를 정한다. 토지이용 이해당사자들의 지식수준 혹은 계획에 참여하는 전문가 집단과 가용 환경변수의 유무에 따라 GIS를 이용한 시나리오 분석을 할 수도 있고 혹은 미래 시나리오 경관에 대한 정성적 예측을 한 후 결과를 그림으로 그려서 복원이 완성된 경관을 주민들에게 제시할 수 있다 (그림 9). 시나리오 분석에 의해 예측된 복원될 미래에 대한 경관은 과거와 똑같은 경관이나 원래의 경관을 가정하지는 않는다( $y=0$ ; 그림 10). 농경의 확산, 토지이용의 다변화, 도시의 확산, 종의 이동에 따라 사이트와 경관에서 이미 많은 변화가 진행되어 있으며, 외래종의 확산으로 자생종의 경관이 변화되고, 기후변화로 인해 원래의 서식지 혹은 자생종을 더 이상 되돌릴 수 없는 비가역적 상황도 허다하다 (Lamb et al., 2012). 따라서 FLR에서는 미래의 환경에 더 잘 적응할 수 있는 경관을 선호하게 된다. 예컨대 북한의 급경사를 지닌 황폐 지역에 원래 경관은 이갈나무나 삼송이 우점하는 지역이었지만 복원계획을 하는 과정에서 그 수종으로 복원하는 게 더 유리하지 않고 활착이 어려워서 고사율이 높다면 주민의 생계에 지장을 초래한다. 이 경우 원래의 우점종을 고집하지 않고 북한에서 소득작물로 선호되는

아로니아(*Aronia melanocarpa*)나 산자나무(*Hippophae rhamnoides*, 일명 비타민 나무)를 고려할 수 있다는 의미이다.

기후변화 문제가 대두되면서 인간의 이용을 제한하지 않으면서 탄소저장을 대량으로 할 수 있는 산림의 중요성이 확대되어 산림 복원은 더욱 중요해졌다. 아프리카나 아시아 등 최빈국에서 산림복원을 국가의 기본계획과 연계하여 개발하는 국가가 늘어나면서 필요에 의해 생태지역도의 제작도 국가 단위로 계획되고 세밀화 되는 경향이 있다. 잠재경관복원 대상지(그림 6)는 전 세계의 산림을 대상으로 하는 복원 기회지도로 WRI이 주도한 GPFLR에 의해(Minnemeyer et al., 2011) 2009년에 제작되고 2010년에 갱신되었다(BONN Challenge<sup>27)</sup>, 2011). 이 지도는 지구적 차원에서의 정책적 결정을 위한 것으로, 그동안 아프리카, 아시아, 남미 등에서



〈그림 10〉 미래의 경관을 가정한 시나리오 모델링 과정.

(Wimberly et al., 2012 참조 수정).

27) BONN Challenge on forests, climate change and biodiversity는 전 세계 20억 ha가 넘는 벌채되거나 황폐화된 경관의 복원을 통해 가난을 퇴치하고, 식량증진을 도모하고, 기후변화를 저감시키고, 생물다양성을 보전하기 위해 GPFLR, WRI, South Dakota State University, 그리고 IUCN이 2011년 9월 출범시킨 국제기구.

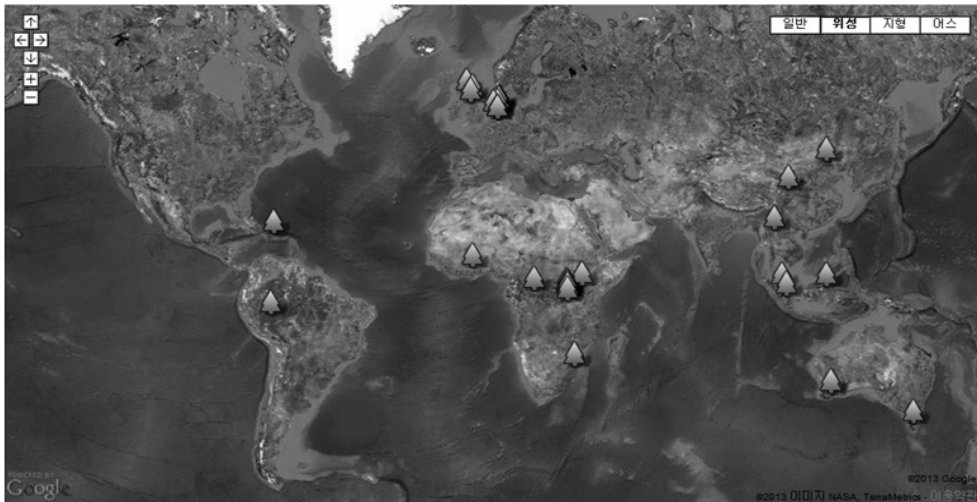
복원사업에 참여하는 국제 NGO들이 지역의 환경을 전역적으로 분석하는 데 유용하게 사용되었다. 그러나 지역적 국가적 수준의 산림경관복원을 적용하기 위해서는(local adaptation) 국가단위에서 유용하고 상세한 정보를 토대로 생태지역이 재조정(fine tuning) 되어야 한다.

## 제3장 사례연구

### 제1절 FLR 사례

‘FLR’은 경관생태학과 생태복원의 개념에 더하여 사회·경제적 가치를 추구하는 생태적 통합을 지향한다. 산림 각각의 사이트 접근 방법이 아니라 최소한 경관단위에서 전체 경관을 아우르는 산림 기능을 복원하고, 주민의 복지를 위한 복합적 토지이용과 생태적 통합을 유지하고 산림자원의 양과 질을 최적으로 획득하는 것을 지향한다(IUCN, 2005). 본 절에서는 GPFLR이 중심이 되어 활동하고 있는 지역과 기타 학술지에 발표된 논문을 중심으로 FLR을 시행하고 있는 국가 혹은 사업 사례를 소개하기로 한다.

산림경관복원을 위한 GPFLR은 2005년 산림관련 국제 NGOs와 World Bank, WRI, WWF등이 참여하여 결성한 것으로 아프리카, 남미, 동남아시아 등 저개발국에 현지화 적응 방법을 개발하고 있다(그림 11).



〈그림 11〉 GPFLR 활동 지역(<http://www.ideastransformlandscapes.org>)

## 1. 중국

1980년대 후반부터 중국의 산림복원 노력은 SFA<sup>28)</sup> 주도하에 초기에 NFPP(1998)와 SLCP(2002)를 설립하였다. ‘새로운’ 개념의 생태복원 프로그램인 DCBT, SNDP, WCNR, ITPP을 설립하여, 전에 활동하던 2개의 프로그램과 통합하여 총 6개의 국가단위 복원 프로그램<sup>29)</sup>을 운영하고 있다. 또한 FAO, IUCN, WWF, ICRAF, TNC 등 국제 NGOs와 협력하여 경관단위 산림경관복원 프로그램을 시행하고 있다(SFA, 2009; Xi et al., 2012 재인용). 결과, 중국의 산림은 1980년대 국가면적의 13.9% 이던 것이 1990년대 후반 16.6%까지 증가하였고 중국의 산림복원 노력에 힘입어 세계의 산림면적도 연간 약 13 백만ha씩 조림과 자연복원 형태로 늘어나고 있다(FAO, 2005; Chazdon, 2008; FAO, 2011). 중국은 최근의 산림경관복원 경험을 바탕으로 북한의 산림복원에 깊이 관여하고 있는 상황들이 발견되고 있다. ICRAF에서 2013년에 발간한 「산림농업 현장 실습서<sup>30)</sup>」는 중국 쿤밍지역에 본부를 두고 있는 ICRAF 동아시아 사무소에서 북한의 산림농업을 지원하기 위해 제작한 것이다. 가이드 북에 제시된 삽화들은 중국 FLR 사업 대상지의 산림농업 모델을 토대로 제작되었다. 황해도 북부지역에 시행하고 있는 산림농업모델링은 ICRAF의 지원 하에 중국이 주도하여 8개 군 지역을 대상으로 사업을 진행하고 있다(Xu, et al., 2012). 2012년 3월 「평양 산림경관복원 국제 세미나」에서 중국의 산림학자 Liu Jun-Guo는 중국 간수성 황막고원과 복건성의 산림경관복원 모델과 성과를 소개하였다.

중국의 FLR 지역에 따른 맞춤형 복원전략은 생태적 복원지역 구분이 핵심이다. 중국 전역을 식물생장에서 핵심 제한요소인 토양수분도와 연평균 강수량의 유사성을 기본으로 4개의 큰 생태복원 구역으로 분류하였다(표 4). 4개의 생태복원 구역은 다시 토양침식과 지형을 기본으로 13개의 하위 생태구역으로 구분하였다(Cai et al., 2004; Xi et al., 재인용). 13개의 각 복원구역에 대하여 평년 강수량, 건조의 정도를 나타내는 지수, 그리고 기후대를 표시하고 중요한 지역에 대해서는

28) The State Forestry Administration; The National Forest Protection Program(NFPP); The Sloping Land Conversion Program(SLCP)

29) NFPP: the National Protection Program, SLCP: the Sloping Land Conservation Program, DCBT: the Desertification Combating Program around Beijing and Tianjin, SNDP: the Shelterbelt Network Development Program, WCNR: the Wildlife Conservation and Nature Reserve protection Program, ITPP: the Industrial Timberland Plantation Program.

30) An Agroforestry Guide for Field Practitioners, 2013. Ministry of Land and Environmental Protection(MoLEP), DPR Korea. Schweizerische Eidgenossenschaft Confederation Suisse.

좀 더 자세한 지역구분 작업을 하였다. 정성적이지만 환경변수를 근거로 복원지역 구분을 하고 복원지역에 대해 복원우선 계획과 평가를 실시하여, 광역 단위의 특정 복원 목표에 부합하는 지역단위 복원목표를 정하여 복원사업을 진행하였다. 복건성 용강시의 산림경관복원(Zhang et al., 2010), 북서지역 황막고원의 생태적 산림경관복원(Chen, 2010), 사천성 민강(岷江; Ming River) 상류유역의 산림경관복원(Zhou, 2008) 등을 대표적인 사례로 소개한다.

〈표 4〉 중국의 생태지역과 산림경관 복원지역(Cai et al., 2004).

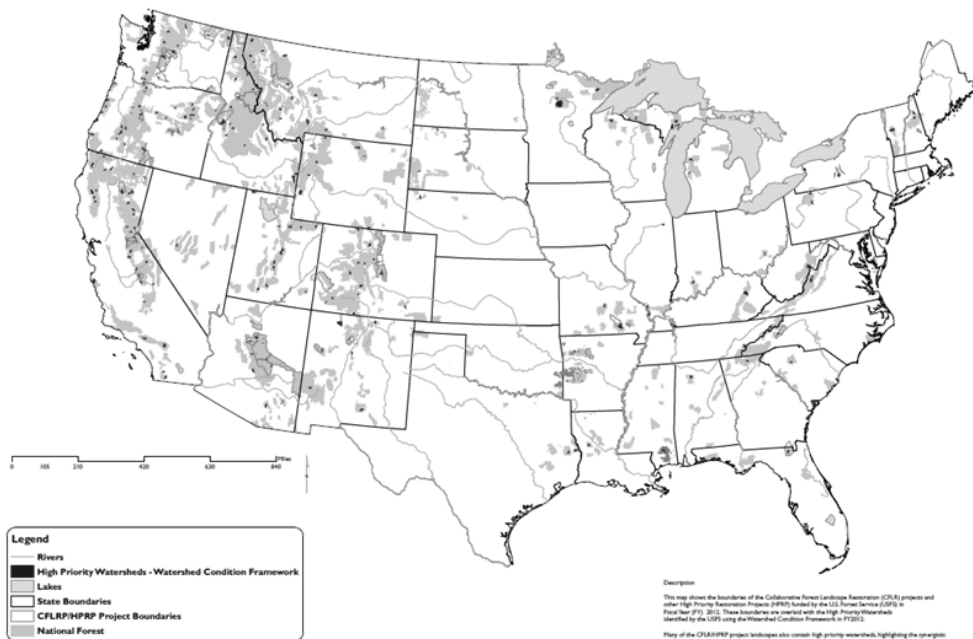
Code	Ecological restoration zones	Ecological restoration sub-zones	Annual precipitation (mm)	Aridity index	Climate zone
I	Chang Bai Mountains Southeast China Zone	Humid Chang Bai Mountainous Zone Northern Yangtze river mountain zone Southern Yangtze river red soil zone	>800	<1.0	Humid zone
II	North China-Northeast China-eastern Qinghai-Tibet Zone	Semi-Humid Jing-Ha Black Soil Zone Northern Mountainous Zone Southern Tai-Land Plateau Southwest China Mountains	Loess 500-600	1.5	Semi-humid
III	Inner Mongolia Plateau-Loess Plateau-Qinghai-Tibet Plateau Semi-arid Zone	Inner Mongolia Plateau Qinghai-Tibet Plateau Inland Plain Zone Grassland Zone Desert Zone	<400	2.0	Semi-arid
IV	Xingjiang-Inner Mongolia, Northwestern desert land of Tibetan Zone	arid Plateau Inner Mongolia Plateau Northern Tai-Lan Loess Plateau Qinghai-Tibet Plateau Inland Plain Zone Grassland Zone Desert Zone	<200	>2.0	Arid

## 2. 북미지역

미국<sup>31)</sup>은 생태지역 개념이 가장 먼저 발달한 국가 중의 하나이고 생태지역도를 캐나다와 함께 초창기에 제작하였다. 생태지역의 위계는 Ecoregion, Sub-region,

31) <http://www.fs.fed.us/rm/ecoregions/products/map-ecoregions>. 캐나다는 생태계의 위계를 Ecozone, Ecoregion, Ecodistrict, Ecosection, Ecosite, Ecoelement의 6단계로 분류하고 지도 화하여 국토와 산림을 관리한다.

Landscape, Unit 등 4단계의 위계를 기본으로 설정하고, 1차에는 전국을 3,000여개의 생태지역으로 분류하였다. 이 후 좀 더 유용하고 세밀한 지역단위 생태지역도가 필요해 짐에 따라 토양관련 변수를 입력하여 미국 전역을 5,000개의 생태지역으로 분류하였다. 5,000개의 생태지역은 유역단위 생태계 관리시스템과 결합하여 오늘날 미국 농무성의 CFLR<sup>32)</sup> 프로그램이 탄생하였다. CFLR은 생태, 경제, 사회적 지속가능성 증진을 목적으로 미국의 복원지역에 GIS를 도입하여 우선복원지역 설정과 과학적 기반의 생태계 복원을 지향한다.<sup>33)</sup> GIS 지도에 우선복원지역 (priority area)을 설정하고, 산불 방재, 통합적 자원복원, 효과적 식물경쟁 유도, 유역의 목축 관리, 조림과 재조림 등을 적용하고 있다(그림 12).



〈그림 12〉 USDA 산림경관복원 협력프로그램  
 (<http://www.fs.fed.us/restoration/CFLRP/>)

캐나다는 생태적 토지분류를 위한 캐나다 위원회(Canada committee on Ecological Land Classification: CCELC)를 1976년 발족시하여 생태권역 연구(Bailey et al., 1985;

32) Collaborative Forest Landscape Restoration

33) <http://www.fs.fed.us/restoration/CFLRP/>



Ironside, 1984; Rowe, 1992; Marshall et al., 1992; Wiken and Lawton, 1995)를 취합하였다. 이곳에서 각기 다른 수준에서 토지 표면의 특정지역들에 대해 생태적 요인을 분류하여 지역을 군집화하고 생태적 요인들을 설명하였다(Environmental Conservation Service Task Force, 1981). 최근까지 캐나다의 산림분야 복원 전략은 1990년대 초에 발전시킨 자국의 ‘모델림(Canadian model forest)’개념을 전 세계에 전파하는 데 주력하였다. 바이오 에너지(bioenergy), 한 대림 프로그램(Canadian Circumboreal Program), 지역의 변화와 발전, 생태적 재화와 용역, 산림지식의 국제적 공유, 목재 이외의 산림 생산, 교육과 연수 등에 집중하여 전략을 수립하고 있다. 최근에는 GPFLR과 글로벌 파트너십을 형성하여 자국의 모델림과 FLR 방법을 병합하고 있다(Connections, 2012). 자국의 고유 산림복원 정책을 시행하거나 FLR을 도입하여 병행하거나 생태지역도의 제작은 더 정교해지고 더 많은 정책에 반영을 하고 있다.

### 3. 라틴아메리카

라틴 아메리카의 산림은 지구적 생물다양성 보전뿐 아니라 주민의 생계차원에서 중요한 역할을 하고(Miles et al., 2006), FLR은 주로 국제 NGO들에 의해 기후변화 메카니즘과 연결하여 이행되고 있다. 라틴아메리카는 총 5억 5천만 ha의 벌채되고 황폐화 된 경관이 탐지되었고, 이중 4억 5천만 ha는 농경지, 보전지역, 생태통로, 자연재생림, 조림지, 산림농업, 수질보호림, 기타 토지이용을 포함하는 경관 모자이크 복원대상지이고, 약 1억ha는 울폐된 산림을 지향하는 광역수준 복원대상지이다(BONN Challenge, 2011). 전에 산림이었지만 현재 농경지나 도시로 사용되고 있는 지역 약 10억 ha는 복원대상지에서 제외되었다. 라틴아메리카 건조지역의 6개 경관<sup>34)</sup>에서 FLR 접근 방법을 적용하여 지역별로 국제기구와 사업주체가 합동으로 연구 프로젝트를 진행하였다(Newton et al., 2012). FLR을 위한 연구는 모든 대상지의 생태지역 별로 사회경제적 가치가 높은 수종을 선택하고, 산림 자원에 크게 의존하는 연료 등 지역 사회의 의존성을 포함하였다. 공간분석과 생태계 서비스의 가치에 대한 비용-편익분석을 수행하여 연구와 관련된 FLR의 기본 원리를 특징화하였다. 첫째, FLR은 적당한 관리와 모니터링에 기반을 둔 유연한 참여의 과정이다(Maginnis and Jackson, 2007). 둘째, FLR은 경관 단위에서 생태과정을 복원하는 것으로 생물다양성과 생태계 기능, 그리고 환경변화에 대한 탄력성을 준다(Lindenmayer et al., 2010). 셋째, FLR은 생태계 서비스 복원을 통해 인류의 복지를

34) 6개의 연구 지역은 멕시코의 Oaxaca, Veracruz, Chiapas와 아르헨티나의 북부와 남부, 그리고 칠레의 중앙 지중해지역이다.

향상시킨다(Maginnis and Jackson, 2007; Birch et al., 2010; Bullock et al., 2011). 넷째, FLR의 이행은 경관 수준에서 이루어지며, 사이트 수준의 의사결정은 경관 수준의 문맥에서 이루어진다(Maginnis and Jackson, 2007; Orsi et al., 2010; Orsi and Geneletti, 2010).

#### 4. 아시아와 아프리카

아프리카의 FLR은 IUCN, ITTO, WWF(World Wide Fund for Nature) 등의 주도하에 농업과 생산을 포함한 생태계 관리를 통합적으로 하고 있다(IUCN, 2005). 주민 참여를 바탕으로 보전 프로젝트를 진행하면서 FLR의 세 축인 사회, 경제, 환경의 지속가능한 개발을 추구한다. 서부 아프리카 말리(Mali)의 유와로(Youwarou) 지방에서 450여명을 고용하여 습지보호활동을 하면서 FLR 시행 2년 후 약 18,000유로 가치의 지역 경제 활성화에 도움이 되었다(IUCN, 2005). 지역 토착 소액신용은행을 통해 재정자립을 높이고, Niger강 삼각주의 홍수림을 복원하는 활동을 벌였다. 탄자니아(Tanzania)에서는 이해당사자 간 거버넌스를 통해 1985년 이후 혼농목축으로 황폐화된 약 250,000ha의 경관을 건강한 환경으로 복원하는 데 성공하였다(FOCUS, 2005). 케냐(Kenya)는 지역의 FLR이 국가 개발전략과 연계되도록 관계를 수립하였다. 정부 정책과 FLR 원리의 관계에 대한 장점과 단점을 분석하고, 지역 특정 개념과 FLR 개념을 연결하는 정책적 미세조정(fine tuning) 통해 국가의 경험이나 실험이 지역의 FLR과 연계되도록 지역적 적응화(local adaptation)를 실시하였다(IUCN-WWF and EARO, 2005). 이밖에 Ghana, Nigeria 등이 GPFLR, IUCN 혹은 WWF의 주관으로 각각 FLR을 시행하고 있으며 아프리카에서 FLR의 주 목표는 가난퇴치와 식량안보이며, 최근에는 탄소메카니즘을 접목하고 있다.

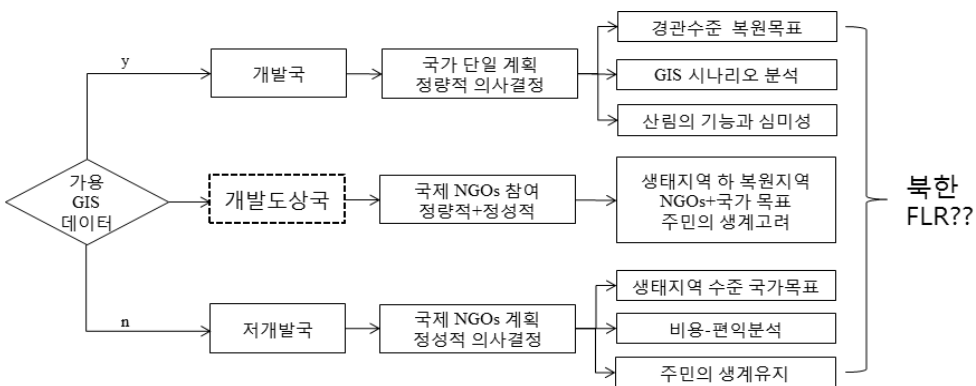
파키스탄, 베트남, 네팔, 라오스, 인도네시아 등 대부분의 남아시아 지역들이 정량적 분석에 의존하기 보다는 국제 NGOs들과 협의체를 구성해서 복원 프로그램을 운영하고 있다. 특히 GPFLR 멤버들이 전역적 생태지역도를 바탕으로 황폐된 산림경관에 생태복원, 조림, 산림농업 등을 통해 지역사회에 수익을 증대시키는 활동을 활발하게 전개하고 있다(IUCN\_WWF, 2002; Focus, 2005; WWF, 2005). FLR이 적용되는 아시아의 열대우림에서는 최근에 실행 방법으로 기후변화 메카니즘을 적용한 FLR 사례가 증가하고 있다. 조림에서 목재 수확까지 시베리아가 약 200년이 걸리는 반면 고온 다습한 기후조건이어서 조림에서 수확까지 약 20년 밖에 걸리지 않기 때문에 경제성을 확보할 수 있기 때문이다.

## 제2절 산림경관복원 함의

FLR은 경관생태학+생태복원+ $\alpha$ (알파)의 방법을 통합하여 이행되는 특징이 있다 (IUCN, 2005). 사례연구에서 지역과 국가가 처한 환경에 따라 복원의 최종 목표와 부합하는 알파는 달라진다. 국제 NGO에 의해 FLR이 이행되는 아프리카, 남미, 아시아지역은 가난 탈피, 식량수급, 경제발전, 국가적 의제와 연계된 지역적 의제 선택이 많다. 국가적 GIS 데이터가 구축되지 않은 지역으로, FLR을 통해 산림농업, 오일생산을 위한 산림관리, 소액투자은행활동과 연계하는 특징이 있고, 최근에는 개발국과 연계된 REDD 활동이 늘어나고 있다. 그러나 기후변화 메카니즘과 연계된 지역의 생태적 특성은 유목을 조림해서 성목의 목재를 생산하기 까지 20년이 채 소요되지 않는 기후적 특징을 전제로 한다. 반면 북한의 경우, 남한과 생태지역을 공유하는 한강유역과 동해안 일부지역을 제외하면, 기후의 특성으로 인해 묘목에서 목재 수확까지 50년에서 100년의 시간이 요구된다. 참고로, 시베리아 산림의 수확연령은 200년이다.

미국, 캐나다, 호주, 독일, 네덜란드, 프랑스 등의 FLR은 합리적 의사결정을 위한 GIS 프로세스를 가지고 있으며 사회 경제적 이익의 관점을 지역경관의 심미성 향상을 이용한 생태관광과 경관을 예술적으로 형성하는 것에 초점을 맞추고 있다.

북한은 사회·경제적 원인으로 식량난과 에너지난이 심각하고 기후변화, 토양침식, 유기질의 유실, 재해에 대한 환경적 취약점 등 복합적 의제를 안고 있다. 그러나 울폐되고 보호되는 천연림과 생태경관이 뛰어난 지역이 아직도 산림면적의 60% 이상을 차지한다. 북한에 FLR을 적용할 경우, 북한의 현재 환경 경제적 취약성과 미래 복원된 후 경관의 장점을 동시에 고려하여 미래를 대비하는 시나리오 분석을 통해 복원목표를 설정하는 것이 중요하다(그림 13).



〈그림 13〉 사례분석을 통해 도출된 의사결정과 방향

### 제3절 북한적용 연구 설계

지구적 차원의 FLR을 북한에 도입하기 위해서는 FLR를 지원하는 도구의 국가적 혹은 지역적 적응화(local adaptation)와 함께 FLR을 적용하기 위한 전략의 미세조정(fine tuning)이 필요하다. 3장에서는 FLR을 적용하기 위해 필요한 북한 생태지역 공간자료 구축에 관한 선행연구와 북한 산림과 산림황폐지를 분류한 선행 연구를 비판적으로 검토하고 FLR도입에 필요한 공간자료에 대한 검토와 잠재복원대상지를 분석하는 연구에 대한 구상을 한다. 그러나 FLR에 참여하는 네덜란드, 덴마크, 미국, 캐나다, 호주 등 선진국의 경우에는 생태지역과 경관단위는 생태적 요인에서 행정구역과는 다르기 때문에 생태지역-경관수준-사이트의 위계를 분명하게 정해 놓고 행정구역으로 접근하는 경우에도 생태적 요인의 분석에 입각해서 복원계획을 설정하고 있다.

#### 1. 북한 산림복원 연구

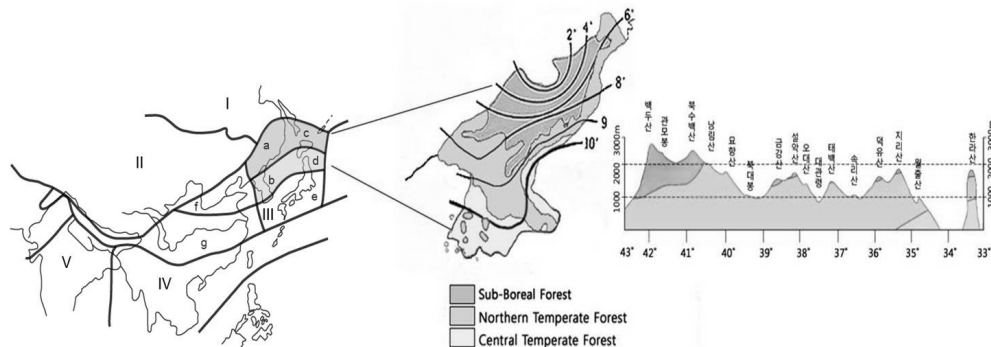
##### (1) 공간 위계

우리나라의 식물구계 분류는 세계의 식물분포를 37개의 구계로 구분하여 일화 식물구계에 속하는 것(Good, 1947)을 대체로 인정하면서 일화식물구계를 2개의 아구로 나누고(Kitamura, 1984) 남북으로 길게 한·일난대구, 한국구, 만주구의 속성을 모두 포함(Figure 11, left)하기 때문에 5개의 기후대로 구분하였다. 북한은 한대와 북온대가 주를 이루고 중온대를 일부 포함한다(Figure 11, middle). 북한의 산림 기후대가 태백산맥을 따라 남하하여 설악산, 지리산, 한라산 등의 고지대에 남아있다(Figure 11, right)는 학계의 의견이다.

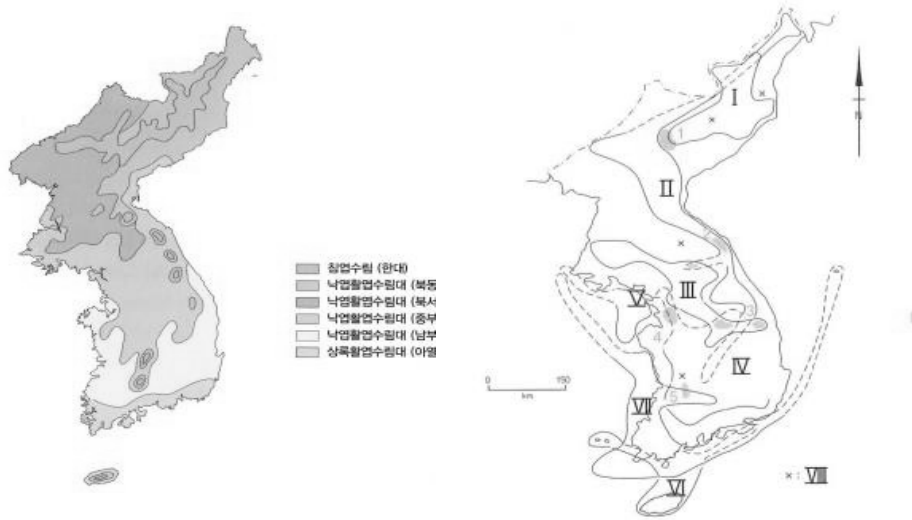
한반도에서 식물구계 구분은 처음 5개로 구분되었다(Nakai, 1919; 1935), 이를 수정·보완하면서 국내 식물 종의 분포를 근거로 7개의 분포형을 제시하였다(오수영, 1977). 북한의 8개 지역 조사 자료와 남한 105개의 관속식물 분포자료를 바탕으로 전국을 그리드 지도로 구획하여 8개 아구로 구분 하였고(이우철과 임양재, 1978), 이후 TWINSPAN 통계에 의해 종구성, 외관형, 식물종의 수평 및 수직 분포역을 바탕으로 공간적으로 유사성을 보이는 지역을 8개의 생물지리구(공우석, 1998)로 설정하였다(Figure 12, left). 다시 2000년까지 조사된 현장조사 논문 377개 소 자료와 일본에 소장중인 한국산식물표본의 대장을 근거로 작성된 자료를 망라하여 지리적 아구를 수정한 8개의 식물구계 구분이 제안되었다(이우철과 임양재,

2002). 이들 자료는 전문가의 현장조사와 높은 식견에 의존하는 연구의 결과이기는 하지만 조사지점의 좌표가 뚜렷하지 않고, 교목과 초본의 식물상이 혼재하며, 식물 조사 자료의 일관성 부족, 북한측의 현장 데이터 부족, 그리고 전문가의 직관에 의해 종이위에 정성적 경계가 그려졌다. 따라서 빈번하게 인용되지만 공간자료로서의 한계도 뚜렷하다.

공간자료를 이용한 생태지역 분류의 첫 사례는 남한을 대상으로 유역 경계와 해발고도 100m, 500m를 기준으로 경계를 결합하여 해발고도 500m 이상의 산악권역을 별개의 권역으로 정하고, 지정학적인 위치에 따라 남동부 산야권역, 남서부 산야권역, 중부산야권역, 해안 및 도서권역으로 남한을 5개의 권역으로 구분한 것이다(신준환과 김철민,1996). 이 후 기후와 지형의 공간변수와 식생지수를 이용하여 한반도 전체의 생태지역 분류를 시도되었다(김원주, 2004). 기후, 식생, 지형, 수계별로 공간변수를 생성하여, 각 요인들을 통계적으로 군집화하고 한반도 생태지역을 총 11개의 권역으로 분류하여 GIS지도를 구축하였다. 그러나 이 연구는 생태지역을 모델링하는 과정을 제시한 연구로, 생태적 요인의 분석이 제시되지 않아서 공간자료를 이용하여 다양한 환경계획을 세우거나 FLR적용을 하기에는 무리가 있다.



〈그림 14〉 전통적 의미의 산림 기후도. 북한은 북대식물구계(좌)의 동아구계(Ⅲ) 영향을 받는고(중), 고도에 따른 산림대의 변화가 남한까지 이어짐(우).  
(출처: 유재심, 2011; Uyeki, 1933을 기본으로 편집함)



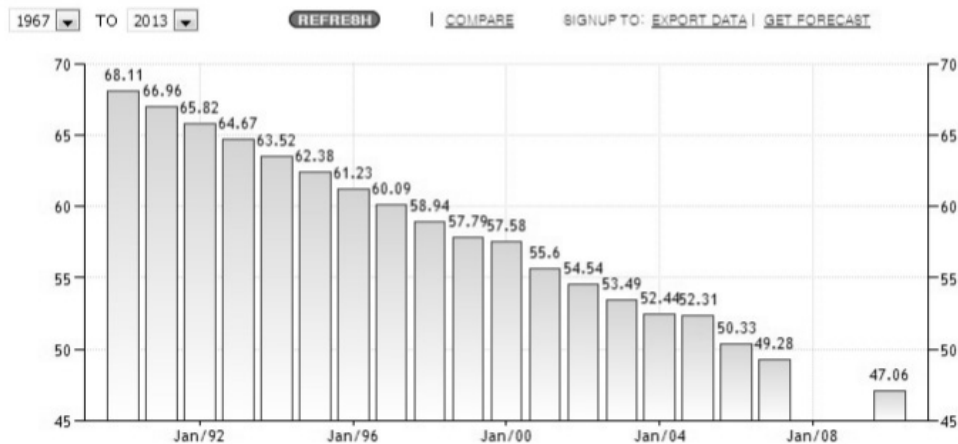
〈그림 15〉 한반도의 수평 및 수직적 식생대(좌: 임경빈, 1970)와 한반도 식물지리구(우: 공우석, 1998)

## (2) 황폐지 분류

북한의 산림황폐지는 세계적 관심사이지만 현장 접근이 불가능하기 때문에 세계은행 등 여러 기관에서 통계적 기법으로 산림면적을 추산하고 있다(FAO, 2010; FAO 2012). 이 통계치는 북한이 ‘고난의 행군’ 시절인 1990년에서 2000년대 초 사이에 발생한 산림황폐지 통계치를 대비하여 직선회귀 모델을 이용하여 취득한 통계자료이다(그림 17). 따라서 북한 산림면적 변화량에 대한 FAO 발표 자료를 기준으로 북한을 대상으로 하는 복원비용이나 사업비용을 경제성 확보 측면에서 추산(한기주와 윤여창, 2007; 조장환 외, 2011)하는 자료로 사용하는 것은 주의가 요구된다.

2000년대 이후 MODSI영상, Landsat 영상, SPOT영상을 이용한 통계 값 차이가 매우 크다(표 5). 2005년도에 촬영된 공간해상도 30m Landsat 영상을 이용한 북한산림분류(김도형, 2010)에서 산림면적은 76,214km<sup>2</sup>이고, 2005년 공간 해상도 250m MODIS(김도형, 2006)를 이용하여 산출된 산림면적은 66,666km<sup>2</sup>이다. MODIS NDVI 영상(유재심, 2011)에서 산출된 입목지 면적은 73154km<sup>2</sup>이다. 2008년 공간해상도 10m의 SPOT영상(국립산림과학원, 2009)에서 산출된 입목지 면적은 61545km<sup>2</sup>이다. 인공위성 영상의 공간해상도 차이에 따른 통계면적의 차이, 북한 토지피복 분류항목의 차이, GIS를 이용한 구획여부의 차이, 북한 산림과 농작물 작부체계에

대한 이해 정도 등 여러 가지가 원인으로 지적된다. 그러나 영상의 공간 해상도에 따른 통계면적의 차이에도 기인하지만 분류항목의 차이와 황폐지 적용기준이 연구마다 다른 데서 기인하는 것이 더 크다. FLR에서 요구하는 잠재복원대상지 분석에 필요한 인공위성영상 분류는 시계열 영상의 합리적인 선택, 통일된 토지피복 분류항목, 통일된 생물계절 지식기반, 통일된 공간해상도, 통일된 분류방법을 적용하는 등 북한 토지피복과 영상분석에 대한 세심한 사전계획이 요구된다.



〈그림 16〉 World Bank의 직선회귀식에 의한 북한 산림면적(K km<sup>2</sup>)  
(그림출처: <http://search.worldbank.org/data>)

〈표 5〉 북한의 산림피복 변화 면적. ((구)임업연구원, 1990자료를 수정 함)

발표연도	산림면적(km <sup>2</sup> )	자료원	비고
1987	89,650	FAO 한국협회(김운근, 1997)	FAO
1990	90,200	북한의 토지이용현황(UNEP, 2003)	CSB, DPRK
1993	82,110	북한의 토지이용현황(UNEP, 2003)	CSB, DPRK
1996	81,830	북한의 토지이용현황(UNEP, 2003)	CSB, DPRK
1998	75,330	북한지역의 토지이용 실태 (UNDP/FAO, 1998)	DPRK/UNDP
1999	75,340	임업연구원(임업연구원, 1999)	Landsat(1997~1999)
2002	73,861	공공기술연구회(2005)	MODIS NDVI (2001.6~2002.6)

### (3) 산림황폐지 복원계획

최근에 기후변화 메카니즘이 부각되면서 북한 산림황폐지에 기후변화메카니즘을 도입하여 복원을 시도하는 연구가 대부분을 차지한다(표 6). 이들 연구에서는 북한을 단일 생태지역으로 상정하였고, 조림에서 목재생산까지 소요되는 기간을 20년 혹은 30년으로 상정하여 계산하였다. 장령림의 기준을 30년으로 설정하는 것에 기인하는 것으로 판단되지만 남한에서도 30년 안에 수확하여 목재로 사용할 수 있는 수종은 골목으로 사용가능한 참나무류와 화목으로 사용되는 버드나무, 오리나무, 밤나무 등으로 극히 제한적이다. 참고로, 베트남, 인도네시아와 말레이시아 등 아시아 열대지방에서는 조림에서 목재 수확까지 20년이 소요되지만 시베리아에서는 200년 정도 소요된다.

〈표 6〉 북한 산림황폐지 복원 방법을 제시한 연구

연구 원	연구 내용	통계자료	연구의 한계
한기주와 윤여창, 2007	북한지역을 대상으로 한 조림 CDM 사업의 경제적 타당성 연구	기존 연구에서 발표된 북한 산림통계량 이용	- 북한을 단일생태지역으로 상정 - 공간적 한계(text적 통계량)
조장환 외, 2011	북한 산림전용 방지수단으로서의 REDD 사업의 경제적 타당성 분석	FAO제공 통계자료산출 (2013년 현재 북한의 산림면적 47,600km <sup>2</sup> )	- 북한을 단일생태지역으로 상정 - 통계자료의 신뢰성 미비
오영출, 2012	북한지역의 기후변화협약 산림메카니즘 활용방안 연구	인공위성영상을 이용한 산림변화량 추정	- 북한을 단일생태지역으로 상정

## 2. 북한 FLR 주제 설정

북한에 FLR을 도입하기 위해서 첫째, 기본적인 정량적인 생태지역 자료를 구축하여 지역의 생태적 요인을 파악해야 한다. 둘째, 잠재복원대상지를 선정하기 위해 인공위성영상을 시계열로 분석하여, 단순히 북한의 산림에 대한 변화 통계량이 아니라, 변화된 지역에 대해 환경·사회·경제적 다기준 평가를 해야 한다. 셋째, 설정된 경관단위와 잠재복원대상지를 생태지역도와 연산하여 복원대상지에 대한 특성을 분석한다. 넷째, 과거로의 회귀가 아니라 미래 생태계 서비스를 가정한 복원목표를 설정해야 한다.

북한의 산림은 온대에서 한대까지 다양하게 분포하고, 고도에 따른 식생의 변화



도 매우 크다. 선행연구에서, 기온에 따른 북한의 산림대는 적어도 3가지로 분류되고(Uyeki, 1933), 식물지리학적 생태지역은 적어도 4가지(공우석, 1998), 공간자료를 이용한 북한 생태지역은 7가지(김원주, 2004) 분류된다. 그럼에도 불구하고 최근 발표되는 북한 산림황폐지 복원에 관한 모든 논의에서는 북한을 단일 생태지역으로 상정하고 논의한다. 이는 남한과 북한의 생태적 특징이 다를 것이라는 의문을 한 적이 없고 남한에서의 경험적 연구에 기인하는 것으로 판단된다. 북한에 FLR을 도입하기 위해서는 첫째, 북한의 생태계가 남한과 다른 특징을 찾고 다르다면 얼마나 다른지 요인을 추출해야 한다. 둘째, 생태적 요인이 정보화되어 주어졌을 때 그런 생태적 환경에서는 자연환경이 어떤 위기에 처하고 복원을 시도할 때 무엇을 더 중요하게 고려해야 하는 지 판단할 수 있어야 한다. 셋째, 복원대상지에 대해 미래 무엇을 추구하고 무엇을 추가하고 싶은지를 목표선정을 통해 표출해야 한다. 복원목표의 선정은 향후 복원과정과 복원 후에 성공의 여부를 평가하는 기준이 되기 때문이다(Xi et al., 2012). 이런 과정을 통해 북한의 산림경관 복원에 소요되는 실패의 확률, 시간의 소요, 복원의 비용을 낮추고, 복원을 통해 생태·문화적, 사회·경제적 통합을 증가시키기 위해 FLR의 개념과 방법이 도입되어야 한다.

## 제4장 복원목표 설정

### 제1절 북한의 생태적 요인

지형, 온도, 강수량, 토양수분지수, 유효광합성량의 항목을 이용하여 계절에 따른 극한값(the warmest and the coldest)과 평균값(mean value), 최소값(minimum value), 최대값(maximum value), 그리고 계절의 변동성(Coefficient of variance) 변수로 전환하여 다변량 지리적 군집방법에 의해 한반도 생태지역을 모델링하였다(그림 17). 생성된 한반도 생태지역은 북한의 경계파일로 마스킹하여 북한의 생태지역 별 생태요인을 파악하였다. 생태요인의 파악은 주성분 분석의 varimax 직교회전하여 Eigenvalue >1인 요인 중 누적 설명력이 60% 이상인 첫 요인과 두 번째 요인을 대상으로 하였다. 생태지역 별 요인은 한반도 전체와 평균 비교하여 1차 특성을 파악하고 생태지역 별로 황폐지 변화량과 토지피복도를 연산하여 2차 특성을 파악하였다. 생태적 요인의 분석값을 생태지역 별 경관정보로 전환하여 전문가 설문에 사용하였다. 전문가 설문에 참여하는 전문가의 참여기준은 엄격히 제한하였다.

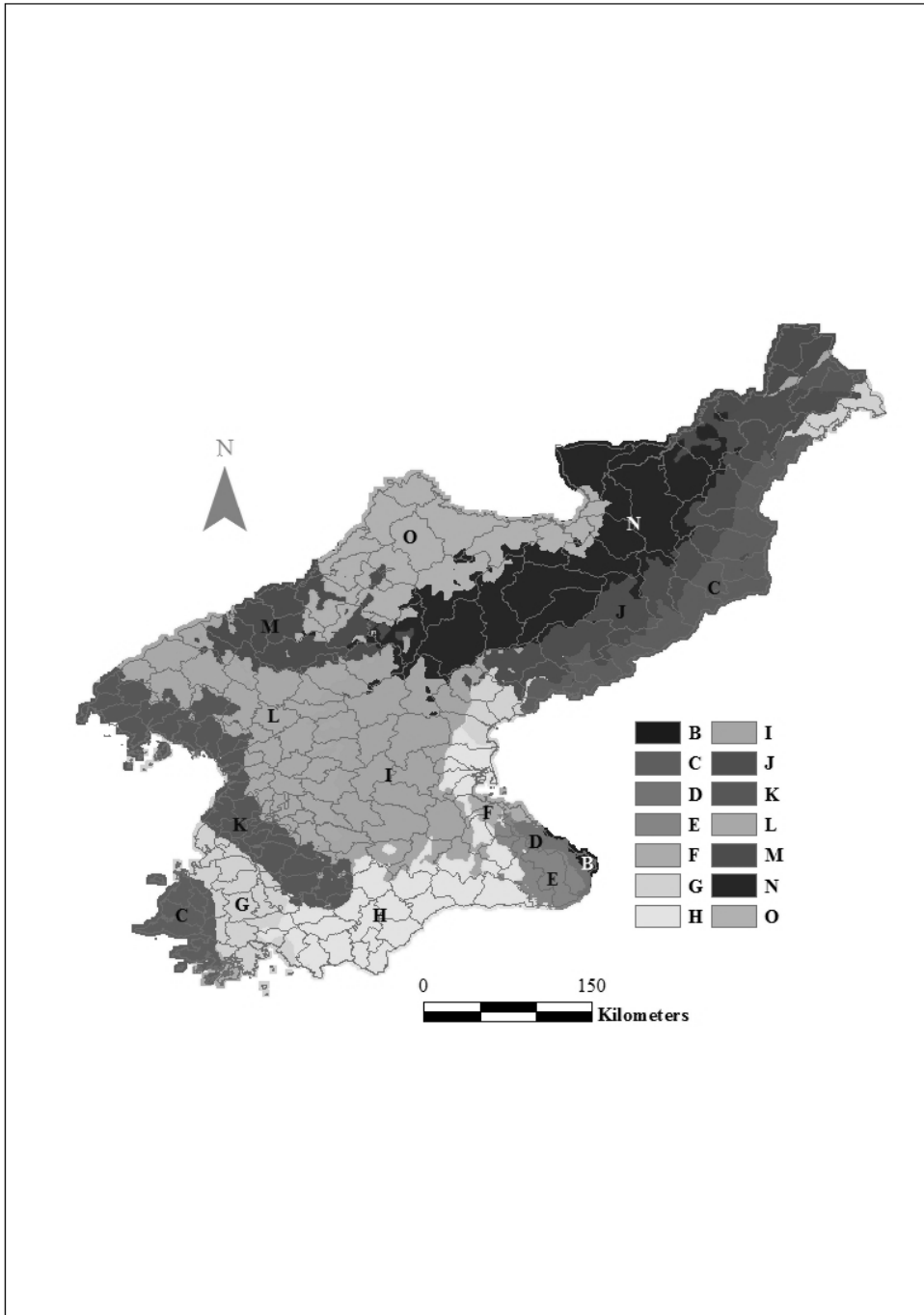
첫째, 생태지역에서 도출된 데이터를 해석할 수 있을 정도의 분석능력이 있을 것. 둘째, 필드 생태학에 대한 해박한 지식이 있을 것. 셋째, 생태복원을 연구하거나 직접 사업에 참여한 경험이 있을 것. 넷째, 북한 산림복원에 관련이 있을 것 등을 한 가지라도 충족하는 전문가로 제한하였다. 그럼에도 불구하고 제공하는 정보에 대한 평가가 어려워서 여러 전문가들이 요인항목의 평가는 하지 않은 상태로 회수되었다. 참여 전문가는 현재 북한 산림복원에 직·간접적으로 연계되어 있는 산림 관련 기관에 근무하는 연구자, 환경기술평가 전문가, 도시림 및 산림복원 전문가, 생태복원전문가, 기후변화 연구자 등으로 각각 활동하고 있다.

### 1. 북한 생태지역도

한반도 전체를 대상으로 15개의 생태지역 지역적 분류는 세 가지의 군집 특성이 나타난다. 남한에만 나타나는 지역 A와 남한과 북한이 공유하는 지역 B, C, D, E, F, H와 북한에만 나타나는 생태지역 G, I, J, K, L, M, N, O가 있다. 이중 B는 남한에서 주로 나타나고 북한은 고성지역의 일부에서 나타난다. C는 북한에 대부분이 나타나고 남한에는 픽슬 몇 개가 할당되었다. D는 남한에 주로 나타나고 북한은 동해안을 따라 고성의 내륙으로 일부 할당된다. E는 남한에 주로 할당되고 북한에는 D 지역 인접 내륙에 나타난다. F는 호남지방에 전반적으로 나타나지만 북한의 강원도 해안 일부에서 나타난다. H는 서울경기와 중부지방에 나타나는 생태지역으로 남과 북이 가장 많은 면적으로 공유하며 우리가 흔히 4계절을 통해 경험할 수 있는 지역이고 주변에서 생태요인의 표현형인 식생의 군집과 토양의 수분함유량 등도 쉽게 관찰할 수 있는 지역이다. 이들 생태지역 중에서 남한에 주로 나타나는 생태지역을 제외하면 북한에만 할당되거나 북한지역에 주로 나타나는 생태지역은 C, G, I, J, K, L, M, N, O이고 본고에서는 9개의 북한 생태지역을 대상으로 북한 FLR 복원 목표를 설정하는 연구를 진행한다.

### 2. 생태지역과 행정구역

북한 생태지역의 지리적 분포는 누구나 알기 쉽게 북한의 행정구역을 중첩하여 기술하였다(그림 18). 북한의 생태지역 C는 장산반도(용연반도)에 한 군집을 형성하고 함경남도에서 홍원군에서 함경북도 청진시까지 동해안을 따라 산등성이를 특정 고도로 자르며 게 또 다른 군집을 형성한다. G는 황해남도 청단군에서 온천군과 남포시까지의 남북 띠를 이루는 군집과 함경남도 정평군과 함흥시를 잇는 작은 군집이 있고, 라진·선봉지역이 또 하나의 군집을 형성하여 나타난다. I는 해안이



<그림 17> 북한의 생태지역과 행정구역

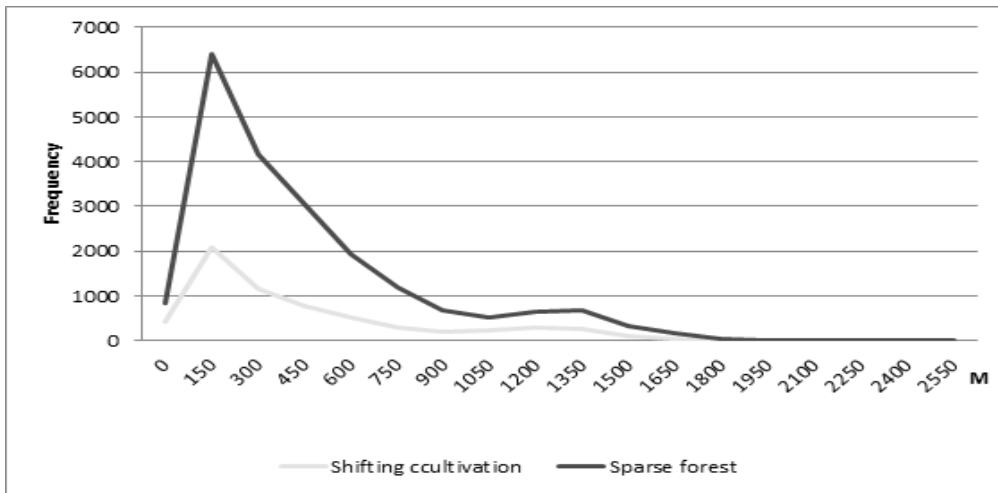
전혀 나타나지 않는 내륙으로 강원도, 함경남도, 양강도, 자강도, 평안북도, 평안남도, 황해북도를 일부씩 끼고 군집을 형성한다. J는 함경남북도의 해안의 C를 제외 하면 내륙 산사면에서 고원지대 까지, 남북으로 길게 띠를 형성한다. 함경북도 새별군, 회령군, 은덕시에서 함경남도 신흥군까지 길게 사면을 따라 나타난다. K는 서해안은 평안북도 신의주에서 서해안을 끼고 정주군, 숙천군, 평원군과 평양시 서부지역을 타고 내려와서 황해북도 연탄군, 서흥군까지 한 군집이 길게 형성되고, 함경북도 새별군과 회령시에 논농사지역을 중심으로 가늘고 긴 군집이 형성되었다. L은 평안북도 신의주에서 황해북도 인산시까지 해안과 내륙을 남북으로 큰 군집을 형성하고 함경북도 새별군에서 작은 군집이 나타난다. M은 평안남도 북쪽 덕천, 신양, 숙천에서 평안북도 대관군과 동창군을 경계로 자강도 희천에서 위원군까지 군집이 흩어져서 나타나는 한 군집과 함경북도 온성군과 새별군에서 회령시와 무산시를 거쳐 양강도 대홍단군까지 두만강을 따라 또 다른 한 군집이 나타난다. N은 백두산을 위시한 백무고원과 개마고원 일원으로 대홍단군, 삼지연군, 연사군과 함경남도 김형권군, 부전군과 장진군을 거쳐 평안남도 대홍군까지 고원지대를 아우른다. O는 양강도 혜산에서 자강도 위원군까지 성림군과 량림군을 포함하는 경계로 삼각형 모양의 군집을 형성하고 자강도가 곡지점 같은 역할을 한다.

## 제2절 잠재복원대상지

북한의 토지피복 변화량을 탐지하기 위해 1989년 AVHRR/NDVI영상과 2008년 MODIS/NDVI 영상을 각각 분류하여 토지피복 변화탐지를 하였다. 토지피복변화 탐지는 1989년 영상과 2008년 영상을 분류한 후 두 시기의 영상을 화소값을 이용하여 변화를 탐지하는 기법으로 분류 후 변화탐지 행렬을 사용하여 화소단위 비교를 하였다. 변화된 통계량은 아래 표와 같다(표 7). 시계열 산림 변화량은 경계 생성으로 인한 통계면적 등 화소값 누락을 제외하고 약 18,525km<sup>2</sup>가 1989년에서 2008년 사이에 감소하였다. 산림이 황폐화 된 지역은 고도 450m 이하에서 전체의 황폐지의 70%가 나타나고 점차 줄어들다가 고도 1050m에서 1500m 사이에서 다시 늘어난다(그림 18). 이는 1989년에서 2008년 사이에 산림황폐지의 분포가 인구밀도가 높은 도시 주변의 낮은 산지는 물론 개마고원과 백무고원으로 이동하고 있음을 나타낸다. 고원의 비옥한 산림토양을 이용한 감자농사와 고랭지 채소재배가 늘어나는 것과 관련 있는 것으로 보인다. 전통적으로 개간산지가 많았던 백두산 주변의 혜산과 대홍단 지역 이외에 고산지역의 개간이 늘어나고 있는 반증이다(그림 19).

〈표 7〉 인공위성영상을 이용한 북한 산림변화 탐지량

영상종류	공간 해상도	영상촬영시기 (년)	산림면적 (km <sup>2</sup> )	황폐산지면적 (km <sup>2</sup> )	산림감소량 (km <sup>2</sup> )
AVHRR/NDVI	1km	1989	91,679	-	18,525
MODIS NDVI	250M	2007-2008	73,154	20,194	



〈그림 18〉 무렵목지와 농지전용의 고도에 따른 분포



〈그림 19〉 삼지연과 대흥단의 개간현황(2008.9.28.촬영).

북한 백무고원 지대의 울창한 산림은 위 그림과 같이 1, 2, 3, 4의 순서대로 숲에서 경작지로 개간되어 농경지화 한다. 그림1은 삼자연 공항에 착륙하는 과정에서 창밖에 펼쳐지는 이깔나무림 광경으로, 고원 대평원에 바닥이 보이지 않을 정도로 이깔나무가 뺨뺨하게 들어서 있다. 이깔나무 숲 사이로 희끗희끗 보이는 것이 자작나무이다. 그림2는 그림1과 같은 이깔나무림 장년목을 택별한 후 남아있는 유목에 불을 질러 태운 광경이다. 일부는 토양이 드러나 보이고 일부는 불에 탄 지역을 개간하고 있는 모습이다. 사진의 원경에 이깔나무 언덕이 펼쳐져 있다. 그림 3은 어느 정도 개간이 진행된 모습이다. 도로가 개설되어 있는 울창한 산림이지만 숲 사이에 이격거리를 두고 농경지 개간이 사각형의 형태로 계획적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 개간지 사이로 밭두렁처럼 보이는 것은 방풍림 역할을 하도록 남겨진 이깔나무로 폭이 족히 5m는 되어 보였다. 그림4는 대홍단 평야를 지나면서 비행기 안에서 창밖의 모습을 찍은 사진이다. 방풍림이 잘 조성된 밭은 수확이 이미 끝나서 깔끔하게 정돈된 모습이다. 비행기 안에서 창밖으로 본 북한 고원지대의 모습은 웅장한 대평원에 산림이 뺨뺨하게 우거진 숲 사이로 마치 넓은 들판의 경지 정리가 잘된 논이 나타나는 것 같은 착각을 불러일으켰고 창밖의 자연풍광은 감탄을 자아내기에 충분하였다.

### 제3절 북한 산림경관복원 목표선정

#### 1. 복원목표 대안

2012년 3월에 개최된 「산림경관복원 평양 국제세미나」에서 북한은 산림의 보전과 생태적 이용에 많은 관심을 보였다. 자연보호구역에 경관점(scenic spots)을 설정하였으며 레크리에이션 활동을 허용하고 생태교육 시설을 유치할 수 있는 정책을 시행하고 있으며 자연자원을 사회·경제적 요인과 통합하는 방안을 모색하고 있다고 발표하였다<sup>35)</sup>. 이 세미나에서 북한은 황폐화된 경사지에 환경보호와 주민의 식량증산을 목표로 산림농업을 정책적으로 도입하고 김일성대학에 산림농업 교과 과정을 설립하였고 기타 농과대학에도 산림농업 과정을 추가하도록 독려하고 있다고 발표하였다<sup>36)</sup>. 또한 용재림과 펄프 생산을 위한 산림, 버섯 등 자연물을 수확할 수 있는 숲인 경제림(economic forests) 조성을 선호한다고 하였다<sup>37)</sup>. 3일간 열린

35) MLEP의 중앙산림디자인연구소(Central Forestry Design Institute) 소속 권영화가 발표함

36) MLEP 소속 김광주, 국립과학아카데미(DPRK State Academy of Science) 산림경제연구소 소속 최광일, 농업과학아카데미 토양연구소 소속 백선식 등이 각자 발표함.

세미나에서 산림의 보전과 이용, 산림농업, 산림경관을 활용한 관광 정책에 관한 발표를 하였고, 북한의 토양유기질 훼손과 건조함으로 인해 유묘의 활착율이 낮은 것에 관해 고민하였다. 북한 과학자들 사이에서는 산림과 경사지 관리에 GIS와 RS를 활용하는 것에 높은 관심을 보였다.

1991년 캐나다 산림국의 자연자원 캐나다(Natural Resources Canada)는 모델림(model forest)의 개념을 처음 도입하여 산림복원 및 관리 개념으로 전 세계에 확산시켰다(CMFN, 2013; Canadian Model Forest Network). 캐나다 모델림은 지역민이 지역의 산림가치를 가장 광범위하게 알고 있고 산림을 어떻게 이용할 수 있는지에 대한 합의에 기여할 수 있기 때문에 지역에 최적화된 모델림을 응모하여 지원하는 방법을 선택하고 있다. 농촌지역인 Lower St. Lawrence의 모델림은 목재수확 보다는 메이플 시럽 생산, 생태관광과 리크리에이션 활동 등을 통해 지역의 경제적 가치를 강화하는 데 주력하고 있다. Manitoba 모델림은 펄프와 종이산업에 의존하는 작은 지역으로 구성되었지만 숲을 이용하는 레크리에이션 활동인구의 계절적 유입이 급증하기 때문에 야생동물과 결합한 사회·문화적 다양성을 복합적으로 적용하여 관리에 대한 의사결정을 하고 있다. 전체의 88%가 넘는 지역이 산림으로 뒤덮인 McGregor 모델림은 식생의 천이, 수문과 지형학, 산림해충과 질병, 토양 형성과정, 개별과 선택별 실습 등 생태적 과정을 교육하고 인간의 간섭을 최소화하면서 사회·경제적 가치를 창출하는 계획적 의사결정을 한다. 지역의 생태적 요인, 산림현황, 산업현황, 경제활동, 그리고 사회·문화적 요구를 반영하는 목표 지향적 의사결정 모델림을 운영한다. 바이오에너지 산업, 한대림 프로그램, 목재수확 이외의 산림생산, 생태적 재화와 용역, 산림지식의 국제적 공유, 교육과 연수에 집중하는 전략을 운영한다. 최근에는 GPFLR과 협력 체제를 구축하고 자국의 모델림과 산림경관복원 방법론을 병행하는 작업을 하고 있다(Connections, 2012).

우리나라에서는 북한의 산림복원에 대해서 개성지역 등에 기후변화 적응형 산림을 조성하고 금강산은 생태보전형 산림조성으로 관광과 연계하여 복원하고 독일의 사례를 원용하여 지자체 연계형 복원계획을 가지고 있다고 발표되었다<sup>38)</sup>. 학계에서는 북한산림 복원의 한 가지 방법으로 REDD등을 활용한 기후변화 모델을 선호하고 있다.

위와 같은 선행연구를 통해 북한에서 현재 선호하는 산림형태, 정부에서 계획하고 있다고 보도된 계획형태, 학계의 연구, 그리고 캐나다 모델림을 참조하여 6개의

37) MLEP 소속 류송화가 발표함

38) [http://world.kbs.co.kr/korean/news/news\(2009년 10월 23일자\)](http://world.kbs.co.kr/korean/news/news(2009년 10월 23일자))

복원모델을 전문가에게 제시하였다.

첫째, 산림 선진국은 물론 북한에서도 관심이 많은 산림의 생태적 기능을 이용하는 경제적 생산성을 ‘생태관광모델’로 선정하였고 둘째, 다층적 산림경관에 이른 숲의 가치는 다양한 서식처를 제공할 수 있는 ‘생물다양성모델’로 선정하였다. 셋째, 개발압력이 제한된 지역에서 자연환경이 허락한다면 목재와 펄프 수확을 위한 경제적 목적의 조림은 매우 중요하다. 따라서 북한에 이와 같은 지역이 존재한다고 전문가들이 판단할 수 있도록 ‘용재림모델’을 제공하였다. 넷째, 산림경관 복원은 인간의 특정한 개입을 통해 복원의 효과를 증진시키기 위한 하나의 통합과정이다(IUCN, 2010). 따라서 생태관광, 생물다양성, 용재림 목적의 의사결정도 중요하지만 동시에 북한 주민에게서 식량생산의 기반을 파괴하지 않는 것도 중요하다. 이것은 REDD의 목적과도 부합한다. 이에 근거하여 북한에서 관심이 가장 높은 ‘산림농업모델’을 제시하였다(ICRAF, 2013). 다섯째, 기후변화 메카니즘 모델을 제시하였다. 일부 학술연구와 산림청에서는 북한의 산림복구에 민간자본을 참여시키고 인도적 지원에 대한 국민적 관심을 유발시키기 위해 기후변화 메카니즘을 적용한 북한 산림복원 방법을 제시하고 있다. 어떤 생태지역에 제시되는 환경적 요인이 적당하다면 기후변화 메카니즘을 적용한 산림복원 방법은 권장할 만한 가치가 있는 방법이다. 여섯째, 산림경관복원에서는 복원을 할 때에 자생종으로의 회귀를 고집하지 않는다. 즉, 복원의 목표를  $y=0$ 로 상정하여 여러가지 미래의 변수를 고려한다. 이미 토지이용의 형태가 변해버렸기 때문에 원래의 상태로 되돌리기 어려운 비가역적 상황이 되어있기도 하고, 기후변화로 인해 사라지거나 대체될 가능성이 높기 때문에 취약한 수종보다는 미래 이상현상에 더 잘 적응할 수 있는 경관의 선택을 선호한다. 그러나 국가적 차원에서는 유전자림이나 보호할 가치가 있는 자생종을 자원으로써 정책적으로 관리할 필요가 있다. 이에 따라 ‘보전림모델’을 제시하였다.

## 2. 복원요인 정보

복원 목표 설정을 위한 전문가 설문에 생태지역 데이터를 정보화 하여 문항으로 만들어 제공하였다. 설문지 항목을 체크하기 전에 분석을 수행한 생태지역 토지피복도와 생태적 요인 데이터를 정보화하여 피 설문자가 그림과 텍스트를 보면서 공간적 이해를 높이도록 노력하였다. 남과 북이 공유하는 생태지역 B, D, E, F는 데이터 분석에서 제외하고 북한에 주로 나타나는 생태지역에 대한 분석을 시도하였다. 도시화 비율이 가장 높은 지역은 G, K, L 순으로 주로 서해안 저지대 평야지



역에 도시화 지역이 많다. G와 K지역은 평양 특별시와 남포시, 사리원시 해주시, 안주시, 신의주시, 구성시 등이 이 지역에 위치한다(그림 21).

### (1) H: 참조지역

남과 북이 한강 유역권을 중심으로 공유하는 지역이다. 우리가 주변에서 흔히 경험하는 지역으로 여름철 최고값, 겨울철 최저값, 강수량, 토양과 산림피복 등 데이터와 현실세계를 참조할 수 있다. 고도는 -15m ~ 987m까지 분포하고 평균 고도는 199m이다. 연평균 기온은 10도로 혹서기 3개월 평균 온도는 23도이고 혹한기 3개월 평균온도는 -3도이다. 지역의 토양수분함유량 최저값은 74(중)이고 토양수분함유량 평균 90(상)으로 건조기에도 토양수분함유량이 중간을 유지한다. 식생의 최저생산지수는 34(중)로 북한 생태지역 별 최저값보다 크게 높다. H지역의 북한은 원래 한강유역권과 겹치며 임진강의 유역이 포함되어 있다. 휴전선 북쪽에서 흔히 나타나는 토지피복으로 낙엽활엽수림 26%, 무림목지 25%, 혼효림 17%, 밭 경작지 14% 순이다.

### (2) C

황해도 웅진군, 과일군, 장연군에 한 군집이 나타나고 과 함경북도 청진시, 김책시, 함경남도 단천시, 홍원군 등 해안지대를 따라 북에서 남으로 한 군집이 나타난다. 고도는 -6m 에서 824m 사이로 평균199m이고 평균 경사 4도 이하 평균 남동향이다. 연평균 기온은 8도로 혹서기 3개월 평균 온도는 20도이고 혹한기 3개월 평균 온도는 -3도이다. 연 평균 영하일수는 114일이고 연 평균 -10도 이하 일수는 18일을 기록한다. 연평균 강수량은 1006mm로 이중 우기 3개월간 617mm의 비가 내리고 건기 3개월간 평균 54mm의 비가 내린다. 토양수분지수는 최저값이 54(하)로 낮은 편이고 평균값은 80(중)으로 역시 전국에서 가장 낮은 곳이다. 무림목지 26%, 밭 경작지 14%, 혼효림 14%, 논 경작지 12% 순으로 나타났다. 원래 야산이었던 곳이 무림목지와 밭으로 개간되고 양호한 산림은 혼효림을 이룬다. 산림과 농경지가 섞여서 나타나는 지역이다.

### (3) G

선봉과 나진이 합해진 나진시에 한 군집이 형성되고, 함경남도 함흥시 주변에 한 군집 그리고 황해도 벽성군, 신천군, 은천군 등에 또다른 군집 등 3군집으로 격리되어 나타난다. 고도는 -26m 에서 678m까지 분포하고 평균고도는 77m이다. 평균 지형은 남향이고 지역의 평균 경사도는 2-5도 사이에 기울어져 있다. 연 평균

기온은 9.6도로, 혹서기 3개월간 평균은 29도이고 혹한기 3개월간 평균 온도는 -4도이다. 0도 이하 일수는 118일이고 -10도 이하일수는 24일을 기록한다. 연평균 강수량은 997mm로 이중 우기3개월간 570mm가 내리고 건기 3개월 동안에는 평균 68mm의 강수량을 기록한다. 토양수분함유량은 최저값은 66(하)으로 낮은편이고 평균값은 97(상)로 높은 편이다. 식생의 최저 생산성 지수는 18(중)로 중간을 기록한다. 주변이 평야지대로 논농사 지역이며 산림은 혼효림이 우점 한다. 농경작지 35%, 무림목지 21%, 밭 경작지 13%, 혼효림 9% 순으로 나타난다. 논농사가 주로 이루어지는 곳으로 대부분의 산림은 무림목지화 되었고 밭으로 이용되고 있음을 알 수 있다.

#### (4) I

강원도, 함경남도, 자강도 희천시, 평안남도로 사방이 둘러싸인 곳으로 바다가 없는 내륙이다. 지역의 고도는 3m에서 1554m 사이에 위치하며 평균고도는 580m이다. 지형은 평균적으로 남향이고 지역의 경사도는 0-21도까지 나타나는 데 평균은 6도를 기록한다. 연평균 기온은 7도로 혹서기 3개월 동안 평균 기온은 20도를 기록하고 혹한기 3개월 동안 평균기온은 -9도이다. 연 평균 영하일수는 136일로 이중 -10도 이하 일수는 50일이다. 연평균 강수량은 1200mm인데 우기 3개월 동안 평균 761mm의 강수량을 기록하고 건기 3개월간은 평균 58mm의 강수량이 측정된다. 토양수분 함유량은 최저값이 74(중)로 전국 평균의 중간을 기록하고 토양수분 함유량 평균값은 97(상)로 전국에서 상위에 있다. 지역의 동부는 산림지대로 서부쪽으로 이동하면서 농경지가 나타난다. 전형적인 산림지대로 양호한 낙엽활엽수림이 우점한다. 낙엽활엽수림 37%, 혼효림 24%, 무림목지 14%, 상록침엽수림 12% 순이다. 대부분의 면적이 산림으로 이중 14%의 산림이 황폐화되어 있다.

#### (5) J

함경북도 은덕군에서 함경남도 신흥군까지 남서로 길게 뻗은 군집이다. 함경산맥 우측사면에 위치하고 고도는 35m에서 1555m까지 분포하며 평균 고도는 576m이다. 지형은 남동향으로 지역의 경사도는 4-19도 사이이다. 연 평균온도는 4.3도이고 혹서기 3개월 동안17도를 나타내고 혹한기 3개월 동안은 평균 -10도를 기록한다. 연 중 영하일수는 157일로 이중 -10도 이하 일수는 67일이다. 연평균 강수량은 792mm 이고 이중 우기 3개월 간 446mm의 비가내려 전체 강수량의 반이 넘는다. 건기 3개월 동안에는 44mm를 기록한다. 토양수분 함유량은 최저값이 73(중)으로

전국 평균 중간을 기록하며 연 평균 토양수분함유량은 87(중)로 역시 중간정도를 기록한다. 식생의 최저 생산성은 18(중)로 임계값에 가까운 중간을 기록하고 양호한 낙엽활엽수림 우점이고 혼효림이 차우점한다. 낙엽활엽수림 38%, 혼효림 22%, 낙엽침엽수림 15%, 무림목지 8% 순으로 나타난다. 전형적인 산악지대로 무림목지의 비율이 비교적 낮다.

#### (6) K

평안북도 신의주에서 평안남도 증산군까지 해안을 따라 내려오다 내륙 황해북도 평산군까지 뻗어서 군집이 형성된다. 지역의 고도는 -2m에서 697m까지 분포하고 평균고도는 88m이다. 지형은 평균 남서향이고 경사도는 1-10도까지 나타나지만 평균 경사도는 2도이다. 연평균 기온은 9도이고 혹서기 3개월 동안은 22도, 혹한기 3개월 동안은 평균 -6도이다. 연 중 영하일수는 123일로 이중 -10도 이하 일수는 35일을 기록한다. 연평균 강수량 967mm 중 우기 3개월 간 강수량이 605mm에 달한다. 건기 3개월 동안에는 41mm의 강수량만 기록한다. 토양수분 함유량은 최저 일 때가 73(중)으로 전국 평균을 기록하고 토양수분 연 평균치는 87(중간)로 강수량이 집중되는 것에 비해 비교적 양호한 편이다. 식생의 최저생산성은 11(하)로 매우 낮은 값을 보여 수확 후에는 빈들 형태가 상상된다. 신의주 평야, 안주·박천평야, 평양평야, 재령평야 등 평야지대로 주로 논농사 위주의 토지피복이 나타나고 산림은 패치형태로 무림목지가 우세하며 양호한 산림은 혼효림의 형태이다. 논경작지 39%, 무림목지 21%, 밭 경작지 13%, 낙엽활엽수림 13% 순이다. 전형적인 논농사지역으로 가장자리에는 밭이 나타나는 경관과 무림목지가 혼합되어 있는 경관이다.

#### (7) L

평안북도 영변과 향산에서 평양 남부까지 나타나고 위쪽으로는 평안북도와 자강도 경계까지 이어진다. 고도 4-647m, 평균 177m. 평균 남향, 평균 경사 3도, 연평균 온도는 8도로 혹서기 3개월 평균 22도, 혹한기 3개월 평균은 -7도. 영하일수 135일, -10도 이하일 수 47일. 연평균 강수량 1061로 우기 3개월 평균은 678, 건기 3개월 평균은 13mm. 토양수분지수 최저 66(하)-평균 88(중)이고, 식생의 최저 생산성은 15(하). 평양평야-안주박천 평야. 논농사와 밭농사 혼작. 산림성상 혼효림 이 지역의 남부는 전이대의 특성이 나타나고 북부는 이행대의 특성이 나타난다. 무림목지 25%, 논 19%, 무림목지와 밭 경작지가 각각 13%순으로 나타난다. 전형적인 논·밭 혼농업 지역으로 낮은 야산이 황폐화되었다고 추정할 수 있다.

## (8) M

평안북도 경계와 자강도 초산군과 전천군 사이에 한 군집이 형성되고 함경북도 온성군과 새별군에 한 군집이 지리적으로 격리되어 나타난다. 지역의 고도는 23m에서 2457m를 기록하고 평균 고도는 525m이다. 지형은 평균 남향으로 지역 평균 경사도는 4도이다. 연평균 기온은 5도를 기록하고 혹서기 3개월 간의 평균 온도는 20도, 혹한기 3개월간의 평균 온도는 -11도이다. 연 중 0도 이하 일수는 140일이고 이 중 -10도 이하 일수는 58일이다. 연평균 강수량은 949mm로 이 중 우기 3개월의 강수량이 587mm를 차지하고 건기 3개월 동안에는 강수량이 38mm이다. 토양수분 함유량은 최저치 69(하)로 전국 최저값 평균이 낮고, 토양수분함유량 평균은 86(중)으로 비교적 양호한 편이다. 식생의 최저 생산성 지수는 18(중)로 중간정도를 나타내고 산림지대이면서 상록침엽수림과 혼효림이 나타나지만 무림목지 비율도 16%를 차지한다. 혼효림 23%, 낙엽활엽수림 20%, 무림목지 16%로 전형적인 산림지대이다. 밭의 비율도 9%로 나타나서 산림지대이지만 비교적 밭 개간이 많은 곳이다.

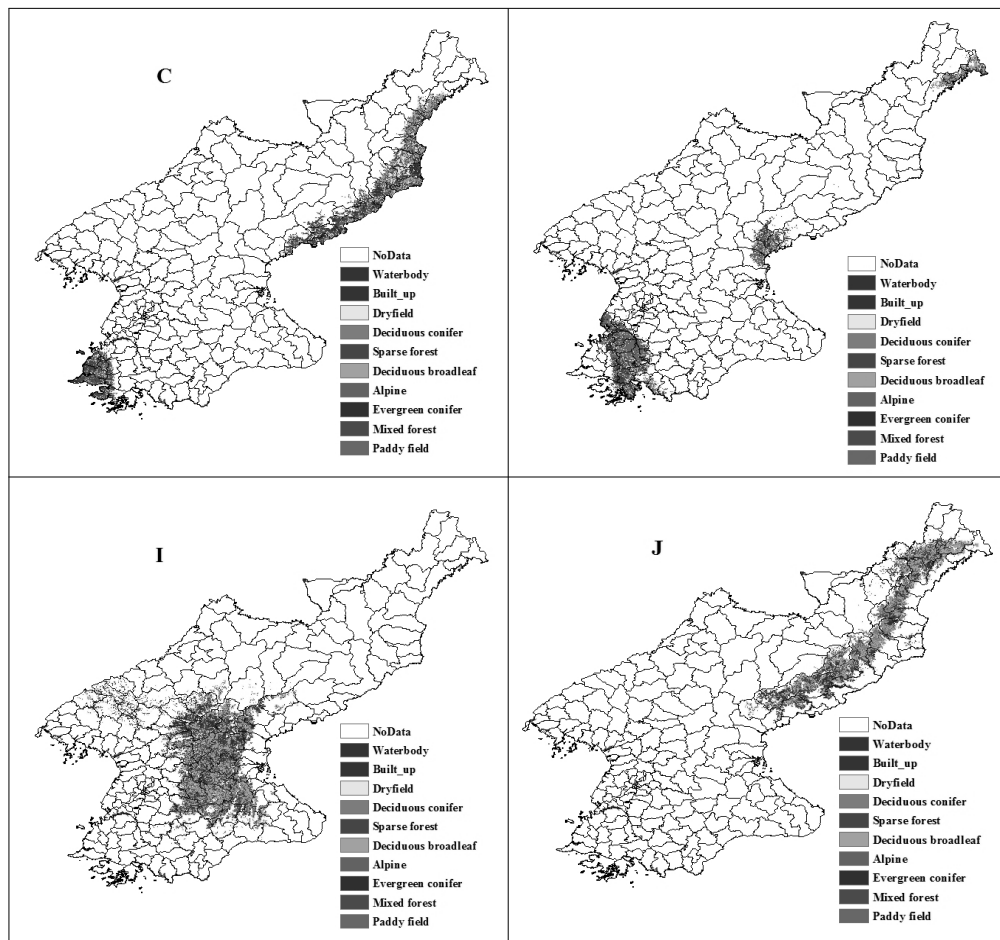
## (9) N

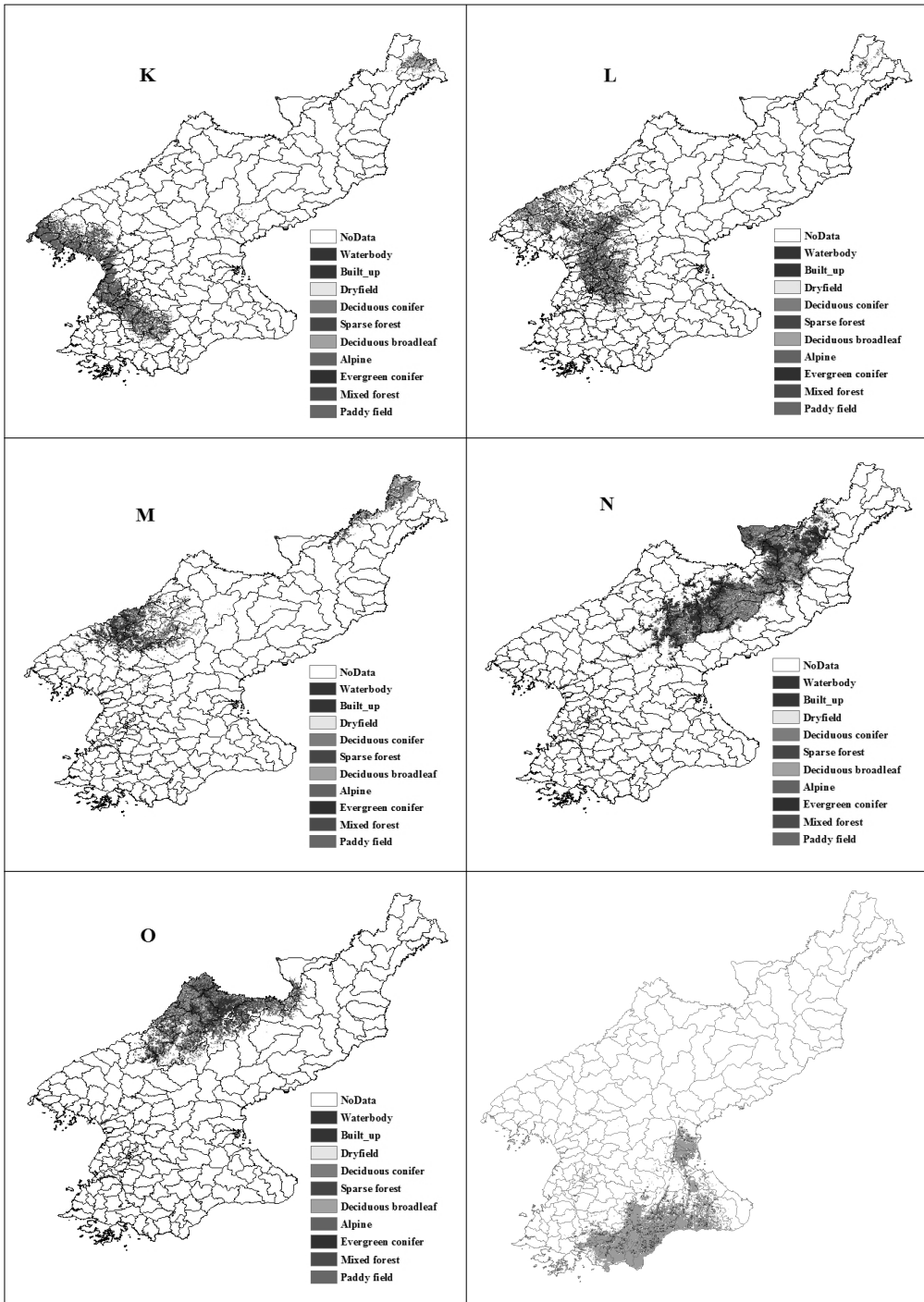
백두산을 위시하여 백무고원과 개마고원 지대로 관모봉과 북수백산 등 고산이 있는 지역이다. 지역의 고도는 371m에서 2589m까지 나타나고 평균고도는 1453m의 고원지대다. 지형은 평균 남향이고 경사도는 0-22도 사이를 보이고 평균 경사도 4도이다. 연평균 기온은 0도로, 혹서기 3개월 동안의 기온은 14도, 혹한기 3개월 동안의 기온은 -16도를 기록한다. 지역의 연 평균 영하 일수는 198일로 이 중 -10도 이하 일수는 연 중 120일이다. 연 평균 강수량은 936mm이고 우기 3개월 동안 556mm가 내리고 건기 3개월 동안에는 47mm를 기록한다. 토양수분 함유량 최저치는 86(상)으로 전국 평균 중 높은값을 기록하고 토양수분 함유량 연 평균(95)은 전국에서도 높은 값이지만 북한지역에서는 가장 높은 기록이다. 식생의 최저 생산성지수는 21(중)로 북한에서 가장 높으나 남한과 비교하면 상대적으로 낮은 편이다. 상록침엽수림 우점이고 낙엽침엽수림이 차우점하는 산림지대이다. 백두산, 개마고원·백무고원 지역으로 상록침엽수림 32%, 낙엽침엽수림 21%, 낙엽활엽수림 14% 나타난다. 고산에만 나타나는 알파인의 면적도 12%나 된다. 이 지역의 농경지 비율은 4%이고 무림목지 비율은 7%이다.

## (10) O

양강도 삼지연에서 자강도 중부내륙까지 이어진 군집으로 오가산과 낭림산맥

양쪽사면을 점유하는 삼각형 형태의 군집이다. 지역의 고도는 161m에서 1855m까지 분포하고 평균 고도는 930m이다. 지형은 평균 남서향을 보이고 있고 지역의 경사도는 0-18도 사이로 평균 6도를 기록한다. 연평균 기온은 3도이고 혹서기 3개월 동안 평균은 18도이고 혹한기 3개월 동안은 평균 -15도를 기록한다. 연 평균 영하일수는 166일로 이중 -10도 이하 일수는 평균 96일이다. 토양수분 함유량 최저값은 72(중)로 전국 평균 중간정도이고 토양수분 함유량 평균치는 89(중)로 전국에서 비교적 양호한 편이다. 식생의 최소 생산성 지수도 19(중)로 전국 평균 중간정도 이다. 상록침엽수림 23%, 혼효림 22%, 낙엽침엽수림 19%, 낙엽활엽수림 15% 비율로 전형적인 산림지대이다. 그러나 이 지역의 농경지 비율이 7%로 나타나서 여타의 산림지대 농경지 비율보다 높다.





〈그림 20〉 생태지역 별 토지피복과 황폐지 정보

### 3. 산림경관복원 목표선정

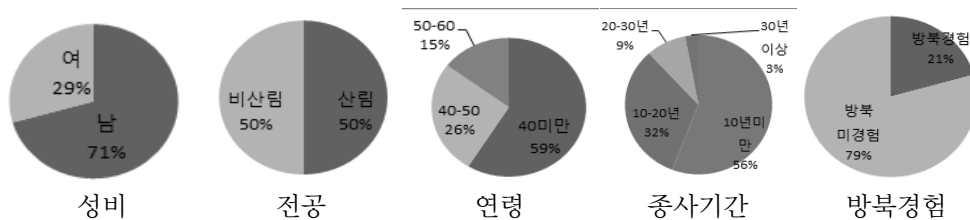
북한 산림경관복원 목표를 설정하는 설문은 2013년 10월 19일부터 10월 31일까지 약 10일동안 진행하였다. 박사학위를 소지하거나 석사학위 후 3년 이상 직종에 종사한 산림 및 경관생태학 분야, 생태복원분야, 북한산림관련분야, 필드 조사 전문가 등 제공하는 공간정보와 문자화 정보를 현지 환경과 접목하여 해석하고 목표를 선정하기에 무리가 없다고 판단되는 최소이상의 경험을 가진 전문가를 대상으로 하였다.

#### (1) 설문지의 구성

전문가를 대상으로 한 북한산림경관복원 목표설정에 관한 설문은 설문1과 설문2로 구성된다. 설문 1의 구성은 1-1항에서 북한 산림에 관한 전문가 본인의 관심 정도를 7개의 척도로 확인하였다. 1-2항에서는 산림 복원모델 6가지를 간단한 내용 설명과 함께 제공하고 전문가 개인이 선호하는 복원모델을 선택하도록 하였다. 1-3항은 본 연구의 핵심적인 확인항목으로, 전문가 설문지 앞에 제공한 북한 생태지역과 토지피복에 관한 정보를 읽고 각 생태지역에 적당한 복원목표를 선택하는 항목이다. 북한의 생태지역 총 9개에 대해서 적당한 복원목표를 한가지 혹은 2가지 씩 선택하도록 하였다. 마지막으로 1-4항은 응답자 개인정보에 관한 사항으로, 성별, 관련전공, 연령대, 종사기간, 그리고 방북 경험을 확인하도록 설계하였다.

#### (2) 설문 참여자 인적사항

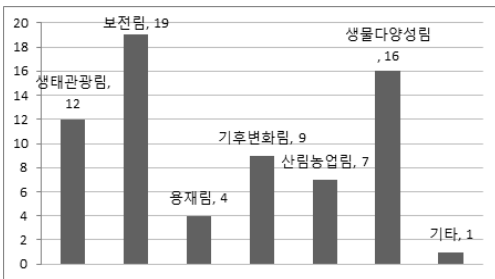
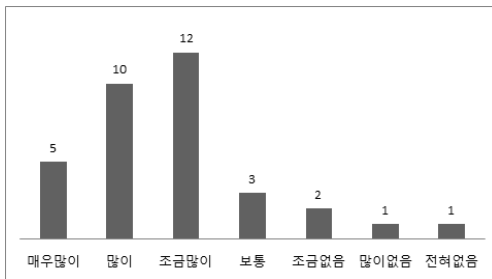
설문 참여 전문가는 남자 24명이고 여자 10명이다. 전문가의 전공은 의도하지 않았지만 산림분야 17명이고 산림 이외의 전공자가 17명이었다. 연령대는 40세 미만이 20명으로 59%, 40-50세가 9명으로 26%이고 50-60세가 5명으로 15%였다. 60세 이상은 참여하지 않았다. 전공분야 종사기간은 10년 미만이 19명으로 56%, 10-20년이 11명으로 32%였다. 20-30년 종사자는 3명으로 9%이고 30년 이상 종사자도 산림분야에서 1명 참여하였다. 북한 방문 경험을 묻는 질문에 27명의 응답자가 방북 경험이 없었고, 7명은 북한을 방문한 경험을 가지고 있었다(그림 21).



〈그림 21〉 설문에 참여한 전문가 기본 정보

(3) 응답자 선호 모델

참여 전문가는 북한 산림에 관해 평소 어느 정도의 관심을 가지고 있는지 측정하였다. 관심이 없거나 전혀 없는 경우도 있었지만(4명) 주로 보통 이상의 관심을 보였고 27명의 응답자가 조금 많은 관심 이상을 보였다(그림 22). 중복 체크가 가능한 선호하는 산림모델에 대해서는 보전림이 19, 생물다양성림이 16, 생태관광림이 12, 기후변화 9, 산림농업림 7, 용재림 4, 기타 1이 나왔다. 자생종 및 멸종위기종 보호를 목적으로 설계 및 계획하는 보전림과 생물서식지를 고려한 설계 및 계획을 하는 생물다양성림 조성 등 숲의 보전에 관한 모델림에 52%의 많은 관심을 보였다(그림 23). 그러나 미래 생태적 이용을 목적으로 조성되는 생태관광림과 탄소저장으로 경제성을 확보하자는 기후변화림, 산지의 경작 및 이용을 고려하여 조성하는 산림농업림, 용재림 등 산림의 이용에도 29%의 관심을 보였다. 기타 항목 1은 주변 식생의 영향으로 자연 복원해야 한다고 주장하였다. 우거진 숲과 숲 사이의 천공이 나타나는 지역은 자연복원을 유도하는 것이 타당하지만 일반지역은 숲을 인공복원하지 않아서 발생하는 표토유실, 산사태, 모암 나출 등 방치했을 경우의 피해가 더 크고, 자연재해로 인한 주민의 2차 피해의 우려가 더 크기 때문에 복원을 하자는 취지에 부합하지는 않는다. 생태복원 방법 중 하나이지만 목표림으로 추천하기에는 적합하지 않다.

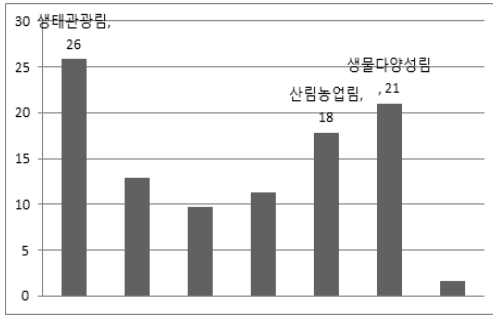


〈그림 22〉 북한 산림에 관한 관심 정도 〈그림 23〉 응답자 선호 산림모델(빈도)

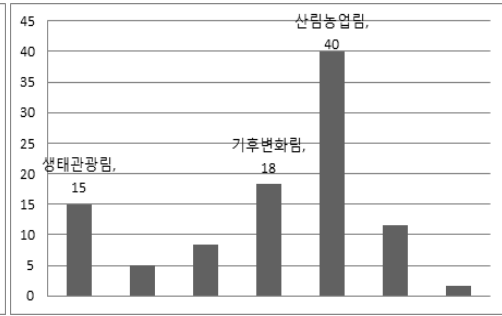
(4) 생태지역 별 모델링

C 지역은 생태관광 26%, 생물다양성림 21%, 산림농업림 18% 순을 보였다. 따뜻한 기온, 풍부한 경관자원, 낙엽활엽수림과 상록침엽수림이 반도의 생물다양성 가치, 산림과 농지가 혼효된 토지피복을 반영한 것으로 판단된다(그림 24). G는 전형적인 평야지역임을 감안한 산림농업이 40% 추천되었다. 토피이용이 논경작지 35%, 밭 경작지 13% 지역으로 생태관광림도 추천되었다(그림 25).



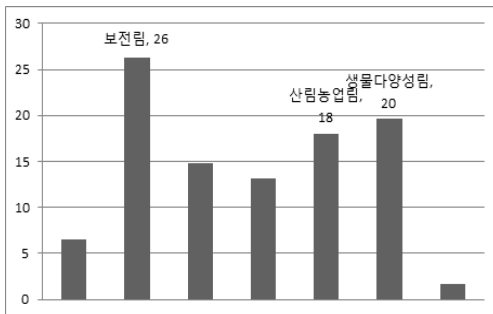


〈그림 24〉 생태지역 C(비율)

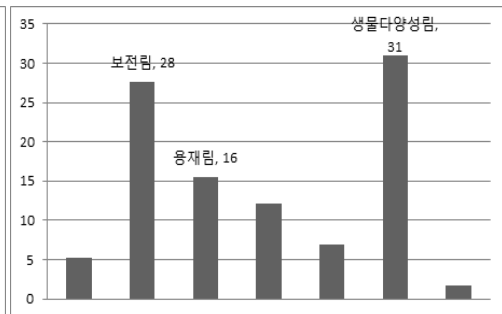


〈그림 25〉 생태지역 G(비율)

I 지역은 주변이 낙엽활엽수림 37%, 혼효림 24%, 상록침엽수림 12% 나타나는 산림지역으로 보전림 26%과 생물다양성림 20%가 추천되었다. 그러나 서남부 지역에 산림농업지를 감안하여 산림농업이 18% 추천되었다(그림 26). 자연식생이 양호한 J 지역은 낙엽활엽수림 38%, 혼효림 22%, 낙엽침엽수림 15%이 순서대로 우점하는 산악 및 산림지대로 이를 반영한 생물다양성림과 보전림이 추천되었다. 그러나 양호한 산림임을 감안하여 용재림 16% 추천되었다(그림 27).

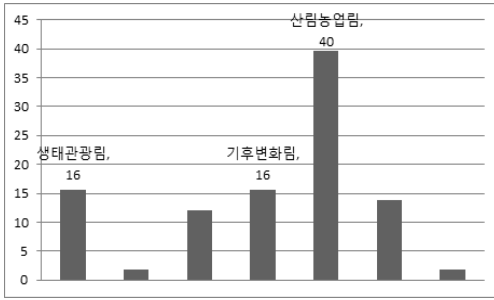


〈그림 26〉 생태지역 I(비율)

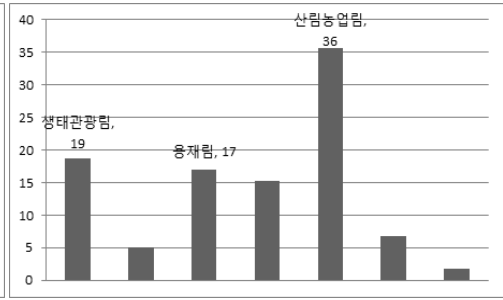


〈그림 27〉 생태지역 J(비율)

K 지역은 전형적 평야지대로 논경작지 39%, 밭 경작지 13%가 나타나는 지역으로 들녘과 산림 이행대 사이에 무림목지 21%를 낙엽활엽수림 13%와 연결하는 산림농업림이 40% 추천되었다(그림 28). L은 무림목지가 25%를 차지하고 논 19%, 밭 경작지가 각각 13%순으로 나타나서 전형적인 논·밭 혼농 지역이지만 산림으로 이행되는 지역이다(Ecopause). 산림농업림 36%와 생태관광림 19%가 추천되었다(그림 29).

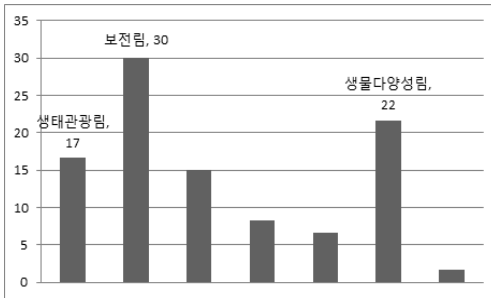


〈그림 28〉 생태지역 K(비율)

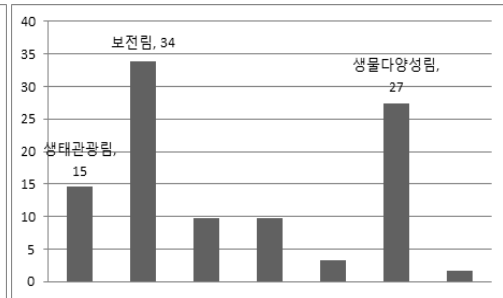


〈그림 29〉 생태지역 L(비율)

M은 혼효림 23%, 낙엽활엽수림 20%으로 전형적 산림지대이지만 무림목지 16%가 나타나서 보전림 30%, 생물다양성림 22%가 추천되었다(그림 30). M지역은 발의 비율도 9%로 나타나서 산림지대이지만 비교적 발 개간이 많은 곳으로 생태관광림도 추천되었다. N지역은 백두산, 개마고원·백무고원 지역으로 상록침엽수림 32%, 낙엽침엽수림 21%, 낙엽활엽수림 14%로 북한에서 가장 양호한 산림이며 고산에만 나타나는 알파인의 면적도 12%나타난다. 보전림 34%, 생물다양성림 27%가 추천되었고 울창한 산림을 이용한 생태관광림도 추천되었다. 이 지역의 농경지 비율은 4%이고 무림목지 비율은 7%이다(그림 31).



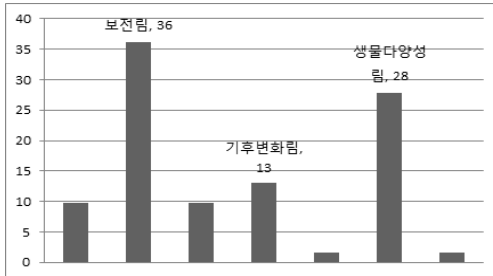
〈그림 30〉 생태지역 M(비율)



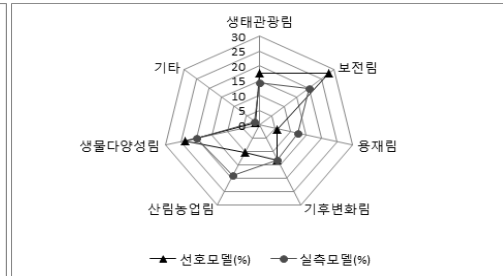
〈그림 31〉 생태지역 N(비율)

O지역은 보전림 36%, 생물다양성림 28%가 추천되었다. 상록침엽수림 23%, 혼효림 22%, 낙엽침엽수림 19%, 낙엽활엽수림 15% 비율로 전형적인 산림지대를 보호하자는 취지로 추정된다. 기후변화림도 13%가 추천되었다. 혹한기 3개월 평균이 -25도이고 -10도 이하 일수가 100일 가까이 나타나는 지역에서 기후변화림 추천은 의외이다. 그러나 REDD는 경제성보다는 인도적 파생경제성을 더 높게 평가하는 기후변화 메카니즘으로, 양호한 산림의 높은 생산성으로 인해 탄소 포집량이

높고 농경지 비율이 7%로 나타나서 여타의 산림지대 농경지 비율보다 높은 현상을 감안한 것으로 판단된다(그림 32).



〈그림 32〉 생태지역 O(비율)



〈그림 33〉 전문가 선호모델과 실측모델(%)

생태지역 정보를 인지하기 전에 전문가가 선호하는 모델림은 보전림(28%), 생물다양성림(24%), 생태관광림(18%), 기후변화림(13%), 산림농업림(10%)의 순으로 나타났다. 생태지역 정량적 정보를 기반으로 산림경관복원 목표를 선정한 빈도는 생물다양성림(20%), 보전림(20%), 산림농업림(19%), 생태관광림(14%), 기후변화림(13%) 순으로 나타났다(그림 33). 보전림, 생물다양성림, 생태관광림의 목표는 줄어들고 산림농업림과 용재림의 선정 비율은 증가하였다. 기후변화림의 선호와 선정에는 변화가 없었다. 그러나 선호모델과 실측모델 사이에 통계적으로 유의미한 차이는 발견되지 않았다(paired sample t-test).

## 제5장 결론

북한의 산림황폐지를 복원하는 데 산림경관복원(FLR) 방법을 적용하기 위한 목적으로 FLR 사례분석과 생태적 요인을 반영한 전문가 설문에 의해 북한 산림황폐지 복원목표를 선정하는 연구를 진행하였다.

FLR 사례연구에서 몇 가지 중요한 참고사항을 발견하였다. 첫째, FLR의 공간위계는 환경에 따라 그 나라의 형편에 따라 다르다. 개발국은 생태지역-경관수준-사이트의 공간위계를 선정하고 국가 단일 프로세스를 적용하는 경향이 크다. 저개발국은 국제 NGOs의 관여로 생태지역 하에서 정성적 프로세스를 적용하여 FLR을 진행하고 복원의 목표도 국가의 개발 의제와 결합하는 경향이 있다. 개도국의 경우

에는 가용할 GIS의 자료 구축이 풍부하고 저개발국은 가용할 GIS 자료의 구축이 거의 없다. 반면 개발도상국은 국가 프로세스에 의해 공간위계를 설정하고 국제 NGOs들이 생태지역 하부에 깊숙이 관여하여 복원 프로세스를 적용한다. 국가 단위의 GIS 자료도 일부 구축되어 있어서 국가 혹은 지역단위가 중심이 되어 국제 NGOs들이 방법론을 적용하는 방법을 채택하고 있다.

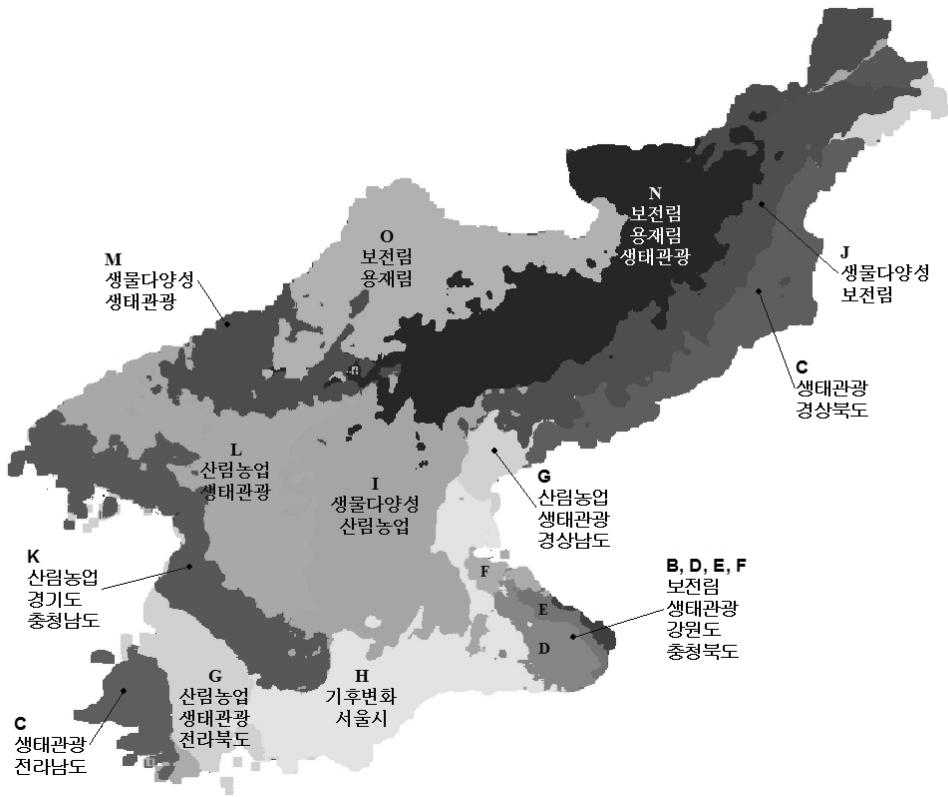
전문가를 대상으로 한 북한 산림경관복원 목표 선정은 다음과 같이 복수의 순서로 추천되었다. C지역은 생물다양성림, 생태관광림, 산림농업림, G지역은 산림농업림, 기후변화림, 생태관광림이 추천되었다. I 지역은 보전림, 생물다양성림, 산림농업림, J 지역은 생물다양성림, 보전림, 용재림이 추천되었다. K는 산림농업림, 생태관광림, 기후변화림이 추천되었고 L 지역은 산림농업림, 생태관광림, 용재림이 추천되었다. M은 보전림, 생물다양성림, 생태관광림 순으로 추천되었다. N은 보전림, 생물다양성림, 생태관광림이 추천되었다. O는 보전림, 생물다양성림, 기후변화림 순으로 추천되었다.

전문가 설문 결과 몇 가지 특징을 발견할 수 있었다. 첫째, 생태지역 별로 기후변화 메카니즘 적용 목표림이 발견되지 않았다. 다만 농경지역인 G와 K에서 기후변화 메카니즘을 일부 적용할 수 있는 여지와 O 지역에서 3순위로 선정되었다. 둘째, 생태관광림은 C 지역은 1순위로, 기타 지역은 비록 2, 3 순위 이지만 O지역을 제외한 전 생태지역에서 등장하였다. 전문가들이 판단하기에 생태관광림은 농업이나 산림 등 자연자원의 생태적 이용과 재화·용역 산출에 밀접한 관련이 있다고 판단하는 듯하다. 셋째, 산림농업림의 선정이 농경지가 많은 생태계를 중심으로 C, K, L 지역에서 우선순위에 선정되어 전문가들 사이에서 폭넓게 인식되고 있는 것을 알 수 있었다. 경관의 보전과 주민의 생계, 그리고 산림농업을 이용한 2·3차적 부가가치 생산에 대한 인식이 높은 듯하다. 넷째, 용재림에 대한 인식의 쇠퇴 현상과 보전림과 생물다양성림의 부각이다. 산림분야에서 전통적으로 중요하게 인식하던 산림의 가치에 대한 전문가 집단의 변화 때문으로 판단된다.

FLR 사례분석과 북한 생태지역 별 복원목표 선정을 통해서 우리나라에서 취하고 있는 북한산림 복원에 관한 접근은 몇 가지 측면에서는 제고가 요구된다. 첫째, 북한의 황폐지 복원모델로 이용하고 있는 기후변화 메카니즘은 정량적 데이터를 기반으로 할 때 북한에 전역적으로 적당한 모델은 아니다. 다만, 기후변화 메카니즘이 경제성만 추구하는 것이 아니라 인도적 측면의 사회·문화적 재화와 용역을 반영하기 때문에 경제성을 고려하지 않는다면 남한과 근접한 생태계 일부에서 적용할 만한 가치가 있다. 둘째, 북한의 황폐지 복원도 중요하지만 남아있는 산림

에 대한 생태적 가치에 주목하여 복원계획에 반영해야 한다. 농업생태계와 산림생태계 모든 지역에서 생태관광립 모델을 선정하게 된 배경에 주목하고 산림의 보전과 이용을 연구하여 계획에 반영해야 한다. 산림농업은 방치할 경우에 북한의 한계농지와 같은 현상이 어디서든 일어날 수 있다. 산림농업에 대한 본격적인 연구와 계획기법 그리고 법률의 검토가 요구된다. 산림농업 선진국인 스위스, 영국, 호주 등의 사례와 산림농업 기반 생태관광이 성공한 개발도상국의 사례를 연구할 필요가 있다. 셋째, 북한 아한대 지역의 울창한 산림은 보전림의 가치 뿐 아니라 용재림으로서의 가치도 크다. 생태적 요인을 검토할 때 조림에서 목재수확까지 70년 이상 걸릴 것으로 예상되지만 장기적 측면에서 보전과 이용의 경제적 가치도 연구해야 한다. 넷째, 개인이 선호하는 모델과 정량적 데이터를 근거로 하는 복원목표립 비율에 차이가 발생하는 것은 정책적 시사점이 더 크다. 정책입안자나 몇몇 연구자의 개인적 직관에 의지하여 객관적 분석 없이 시도되는 정책은 현실로 다가왔을 때 실용적이지도 성공의 가능성도 낮다. 객관적인 데이터와 정확한 분석을 기반으로 정책을 입안해야 한다. 다섯째, 만일 생태지역별 복원목표를 기반으로 독일과 같이 지자체 연계형 복원을 한다면 남한과 생태적 속성이 비슷하거나 공유하는 지역을 연계하는 것이 가장 좋은 방법이다. C, G, H, K지역은 생태적 속성이 비슷한 남한의 지자체가 담당하여 복원을 시행하고 나머지 생태지역은 남한과 생태적 속성이 매우 다르게 나타나므로 남·북 전문가들이 공동으로 계획 및 설계하는 것이 필요하다(그림 34). 그러나 이것은 생태적 요인만을 근거로 제시하는 것으로 실제로는 다학제적 접근으로 의사결정하는 것이 가장 좋은 방법이다.

북한 산림복원에 대한 접근은 국제적 방법론에 맞추는 것이 요구된다. 객관적 방법론은 국제사회에서 의사소통을 수월하게 하고 당국 간 혹은 전문가간 의사소통이 빠르다. 이에 따라 북한 산림을 복원하고 경제적 원조를 받는 데도 수월할 수 있다. FLR은 전혀 새로운 개념이 아니고 기존의 복원방법과 개념을 포괄하여 아우를 수 있는 메타복원(meta-restoration)같은 개념이다. 때문에 다양한 전문가가 의견을 제시하면 얼마든지 수용하고 발전하는 장점이 있다. 북한 산림복원에는 생태적 요인을 기반으로 그 지표에서 발생할 가능성이 높은 다양한 의제들을 사회적, 문화적, 경제적 관점에서 논의해야 한다. 따라서 사회과학자, 인문학자가 함께 참여하여 북한 산림경관복원에 적용할 의제들을 탐색하고 평가해야 한다.



〈그림 34〉 생태지역 복원목표와 지역 연계형 복원전략

## 부록 1.

### 생태지역 기반 북한 ‘산림경관복원’ 목표 설정에 관한 설문

안녕하세요.

귀한 시간을 내어 설문에 응해 주셔서 대단히 고맙습니다.

본 설문은 북한 「산림경관복원(Forest Landscape Restoration, 이하 FLR)」에 관한 학술연구의 일환입니다. FLR이란 경관생태학+생태복원의 개념을 산림복원에 도입하여 복원의 과정에서 산림의 재화와 용역을 극대화시키는 방법론입니다. FLR을 북한 산림황폐지 복원에 적용하고자 산림 및 생태학 관련 전문가분들의 의견을 수렴하고 있습니다.

전문가 설문은 다음 3가지 목적으로 진행됩니다.

1. 제공되는 경관생태학적 정보를 기반으로 북한의 생태지역 별 복원목표를 설정하기 위함입니다.
2. 각 생태지역 별로 복원의 목표를 결정하게 된 생태적 요인의 중요도를 평가하여 비교하기 위함입니다.
3. 북한의 각 생태지역을 명명하기 위함입니다.

조사 과정에서 알게 된 정보는 통계법 제33조 「비밀의 보호」 조항에 의거하여 비밀이 보장되며, 연구목적에만 사용할 것을 약속드립니다.

협조해 주셔서 고맙습니다.

2013년 10월

연구자	유재심	
소속	서울대학교 환경대학원 박사과정	
연락처	E: jaeshimy@hanmail.net	M: 011-215-3437

생태지역	특 성
H (참조지역)	남·북이 공유하는 지역으로, 서울 경기도 부근에서 경험할 수 있는 경관특성.
C	황해도 용진군, 과일군, 장연군과 함경북도 청진시-김책시, 함경남도 단천시-홍원군 해안으로 고도 -6에서 824m, 평균199m, 평균 경사4도 이하, 평균 남동향, 연평균온도 8도, 혹서기 3개월 평균온도 20도, 혹한기 3개월 평균온도 -3도, 연평균 영하일수 114일, 연 평균 -10도 이하일수 18일, 연평균 강수량 1006mm 중 우기 3개월 617mm, 건기 3개월 평균 54mm. 토양수분지수 최저54(하)-평균80(중)으로 전국에서 가장 낮음. 산림은 낙엽활엽수림과 상록수림(소나무 류)
G	나선시, 함경남도 함흥시 주변, 황해도 벽성군, 신천군, 은천구 등 3군집으로 격리, 고도 -26-678m, 평균 77m. 연평균온도 9.6도, 혹서기 3개월 평균 29도, 혹한기 3개월 평균 -4도, 0도 이하일수 118일, -10도 이하일수 24일, 평균 남향, 경사 2-5도, 연평균 강수량 997mm 중 우기3개월 570, 건기 3개월 평균 68mm, 토양수분지수 최저66(하)-평균97(상), 식생의 최저 생산성 18(중), 평야지대로 논농사 우점, 산림은 혼효림우점
I	사방이 강원도, 함경남도, 자강도 희천시, 평안남도도 둘러싸임. 고도 3-1554m, 평균 580m. 평균 남향, 경사 0-21도 평균 6도, 연평균온도 7도 중 혹서기 3개월 평균 20도, 혹한기 3개월 평균 -9도, 연 평균 영하일수136일, -10도 이하일 수 50일, 연평균 강수량 1200mm 중 우기 3개월 평균 76mm, 건기3개월 평균 58mm, 토양수분지수 최저 74(중)-평균 97(상), 동부는 산림 서부는 농경지, 산림은 양호하고 낙엽활엽수림 우점
J	함경북도 은덕군에서 함경남도 신흥군까지 남서로 길게 뻗음. 함경산맥 우측사면. 고도 35-1555m 평균 576m. 남동향, 경사 4-19도, 연평균온도 4.3, 혹서기 3개월 17도 혹한기 3개월 평균 -10도 영하일수 157일, -10도 이하 일수 67일, 연평균 강수량 792 중 우기 3개월 446 건기 3개월 44mm. 토양수분지수 최저73(중)-평균87(중). 식생의 생산성 18(중). 양호한 산림, 낙엽활엽수림 우점, 혼효림 흔재
K	평안북도 신의주에서 평안남도 증산군까지 해안을 따라 내려오다 내륙 황해북도 평산군까지 뻗음. 고도 -2-697m 평균 88m. 평균 남서향, 경사1-10도 평균2도, 연평균온도 9도 혹서기 3개월 22도, 혹한기 3개월 -6도. 영하일수 123일, -10도 이하 일수 35일. 연평균 강수량 967 중 우기 3개월 605mm, 건기 3개월 41mm 내림. 토양수분지수는 최저일 때 73(중)-평균 87(중간)으로 양호. 식생의 최저생산성은 11(하)로 수확 후 빈들 형태. 신의주평야, 안주박천평야, 평양평야, 재령평야 등 평야지대로 주로 논농사, 산림은 패치형태 무림목지, 양호한 산림은 혼효림
L	평안북도 연변, 향산에서 평양까지, 평안북도와 자강도 경계. 고도 4-647m, 평균 177m. 평균 남향, 평균 경사 3도, 연평균 온도는 8도로 혹서기 3개월 평균22도, 혹한기 3개월 평균은 -7도 영하일수 135일, -10도 이하일 수 47일, 연평균 강수량 1061로 우기 3개월 평균은 678, 건기 3개월 평균은 13mm. 토양수분지수 최저 66(하)-평균88(중)이고, 식생의 최저 생산성은 15(하). 평양평야-안주박천 평야, 논농사와 밭농사 혼작. 산림성상 혼효림
M	평안북도 경계와 자강도 초산군, 전천군 사이에 한 군집과 함경북도 온성과 셋별군에 한 군집이 지리적으로 격리, 고도 23-2457m 평균 525m. 평균 남향, 평균경사 4도, 연평균온도 5도 중 혹서기 3개월 평균 20도, 혹한기 3개월 평균 -11도. 0도 이하일수 140일, -10도 이하 일수 58일, 연평균 강수량 949 중 우기 3개월 587, 건기 3개월 38mm 내림. 토양수분지수 최저 69(하)-평균 86(중)으로 비교적 양호. 식생의 최저 생산성 18(중). 산림지대로 상록침엽수림과 혼효림
N	백두산, 백무고원과 개마고원의 관모봉과 북수백산. 고도 371-2589m 평균 1453m. 평균 남향, 경사 0-22도 평균 4도. 연평균 기온 0도, 혹서기 3개월 14도 혹한기 3개월 -16도. 평균 영하일수 198일, 일 최저기온 -10도 이하일수 평균 120일, 연 평균강수량 936 중 우기 3개월 556, 건기 3개월 47mm. 토양수분지수 최저86(상)-평균(95)로 북한에서 가장 양호. 식생의 최저생산성 21(중)로 북한에서 가장 양호하나 남한 보다 낮음. 상록침엽수림과 낙엽침엽수림
O	양강도 삼지연에서 자강도 중부내륙까지, 오가산과 낭림산맥 양쪽사면, 고도 161-1855m 평균 930m. 평균 남서향, 경사도0-18도 평균 6도. 연평균온도 3도 혹서기 3개월 평균 18도, 혹한기 3개월 평균 -15도. 평균영하일수 166일, -10도 이하일수 평균 96일, 토양수분지수 최저 72(중)-평균89(중)으로 양호. 식생의 최소 생산성 19(중)으로 양호.

\* 기온 °C/강수량mm(기후자료 : 1950 -2000년 평균과 1981-2010년 평균).  
 \* 식물의 생산성은 fPAR(Fraction of Photosynthetically Active Radiation) 추정 값  
 \* 상·중·하 범위는 한반도 전체 기준



## 1. 산림경관복원 목표(안)에 대한 전문가 설문

1-1. 귀하는 북한 산림경관복원에 어느 정도 관심을 가지고 있습니까?

①매우 ②많이 있음 ③조금있음 ④보통 ⑤조금없음 ⑥많이없음 ⑦전혀

1-2. 다음의 복원모델 중 귀하가 선호하는 모델을 두 가지만 체크(✓)해 주세요.

복원모델	복원 목표	
①생태관광림	미래 산림 생태관광을 고려하여 복원 설계 및 조성	
②보전림	자생종 및 멸종위기종 보호를 목적으로 설계 및 조성	
③용재림	미래 목재 수급을 목표로 산림복원	
④기후변화모델	REDD등 기후변화 메카니즘 적용(경제적 측면)	
⑤산림농업모델	산지의 경작 및 이용을 고려하여 설계 및 조성	
⑥생물다양성모델	복원초기에 서식지를 고려하여 설계 및 조성	
⑦ 기타	간략서술	

( )

1-3. p2~p4의 생태지역도와 생태요인을 참고하시어 각 생태지역 특성에 적합한 복원방법에 체크하고 가능하면 추천수종 2가지를 적어주세요(예시 참조).

모델명	H(예)	C	G	I	J	K	L	M	N	O
①생태관광모델										
②보전림모델	✓									
③용재림모델										
④기후변화모델										
⑤산림농업모델	✓									
⑥생물다양성림										
⑦기타(선택 경우)										
<b>추천수종</b> (안해도 무방)	신갈 소나무									

1-4. 응답자 기본정보에 관한 사항

성별	①남	②여		
전공	①산림	②비산림		
연령	①40 미만	②40-50	③50-60	④60이상
종사기간	①10년 미만	②10-20년	③20-30년	④30년 이상
방북경험	①예	②아니오		

## 참고 문헌

- 공우석, 1998. 한반도 생물지리구의 설정과 종구성. 지리학회지 40: 43-54.
- 김원주, 2004. 자연환경 관련 공간변수를 이용한 한반도 토지피복 분류. 서울대학교 대학원 박사학위 논문
- 산림청, 2008. 인공위성영상을 이용한 북한산림 황폐지 실태파악
- 신준환, 김철민, 1996. 우리나라의 생태계 구분(I). 임업연구원 산림과학논문집(54): 188-199.
- 오영출, 2013. 북한지역의 기후변화협약 산림메카니즘 활용방안 연구. 서울대학교 대학원 박사학위 논문
- 유재심, 2010. 생물계절 의사결정 분지도에 의한 북한 토지피복 분류기법 연구. 서울대학교 대학원 석사학위 논문
- 유재심, 2013. 학술연구 논의에서 발생하는 귀화식물의 부정적 인식과 문화적 배제. 한국환경복원기술학회지 16(2): 63-74.
- 유재심, 박종화, 이승호, 2011. 생물계절 상 분석을 통한 Level 3 type 북한 토지피복 특성. 대한원격탐사학회지 27(4): 457-466.
- 조장환, 구자춘, 윤여창, 2011. 북한 산림전용 방지수단으로서의 REDD 사업의 경제적 타당성 분석. 한국임학회지, 100(4): 630-638.
- 한기주, 윤여창, 2007. 북한지역을 대상으로 한 조림 CDM 사업의 경제적 타당성 연구. 한국임학회지, 96(3): 235-244.
- Bailey, R.G., Zoltai, S.C. and E.B. Wiken, 1985. Ecological regionalization in Canada and the United States. Geoforum 116(3): 265-275.
- Birch, J., Newton, A.C., Alvarez Aquino, C., Cantarello, E., Echeverria, C., Kitzberger, T., Schiappacasse, I. and N. Tejedor, 2010. Cost-effectiveness of dryland forest restoration evaluated by spatial analysis of ecosystem services. Proceedings of the National Academy of Sciences USA, 107(50): 21925-21930.
- Boedhihartono A.K. and J. Sayer, 2012. Ch. 16. Forest Landscape Restoration: Restoring What and for Whom? in Forest Landscape Restoration: Integrating Natural and Social Sciences, Springer, London.
- BONN Challenge on forests, climate change and biodiversity, 2011.
- Brown K., 2005. Addressing Trade-Offs in forest Landscape Restoration in in Forest

- Restoration in Landscape : Beyond Planting Trees, Springer, London.
- Bullock, J.M., Aronson, J., Newton, A.C., Pywell, R.F. and J.M. Rey-Benayas, 2011. Restoration of ecosystem service and biodiversity. *Trends in Ecology and Evolution*, 26(10): 541-549.
- Chazdon R.L., 2008. Beyond Deforestation: Restoring Forests and Ecosystem Service on Degraded Lands, *Science* 320, 1458.
- Dominick, A., DellaSala, A.M., Randi S., Todd, S., Bryan, B., Marnie, C., Chris van D., Jake, K., Rick B. and A. Greg., 2003. A Citizen's call for ecological forest restoration : Forest Restoration Principles and Criteria. *Ecological Restoration* 21(1); 14-23.
- Dudley, N., Mansourian, S. & Vallauri, D. 2005, "Forest Landscape Restoration in Context" in *Forest Restoration in Landscapes: Beyond Planting Trees* eds. S. Mansourian, D. Vallauri & N. Dudley, (in cooperation with WWF international) Springer, New York, pp. 3-7.
- Dudley N, Morrison J., Aronson, J. and S. Mansourian, 2005. Why do We Need to consider Restoration in a Landscape Context? in *Forest Restoration in Landscape : Beyond Planting Trees*, Springer, London.
- FAO, Global Forest Resources Assessment, 2005. Progress towards sustainable forest management, FAO Rome.
- FAO, 2010. State of the World's Forests. FAO. Rome.
- FAO, 2011. State of the World's Forests. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Focus, 2005. Inforesources, Forest Landscape Restoration. Focus no2.
- Ho M.S., 2012. The destruction of forest ecosystem and its restoration, International Seminar on Forest Landscape Restoration (FLR) in Pyongyang, DPR Korea. From 6-13 March 2012.
- Ironside, R.C. 1984. The Atlantic region of Canada: An ecological perspective. Lands and Intergrated Programs Directorate, Environment Canada, Dartmouth, N.S.
- IUCN, 2005. Restoring Forest Landscapes: An introduction to the art and science of forest landscape restoration. Technical Series 23.
- IUCN\_WWF and EARO, 2005. Forest Landscape Restoration, Kenya Country Report.
- Jackson, W. and S. Maginnis, 2005. Building support for FLR. in *Restoring Forest*

Landscapes: An introduction to the art and science of forest landscape restoration, IUCN.

- Kim, D.H., Huang, C. and J.R.G. Townshend, 2010. Forest Cover Change in the Korean Peninsular assessed using Global Land Survey (GLS) data <ftp://ftp.glcf.umd.edu/>
- Laestadius, L., Maginnis, S., Minnemeyer, S., Potapov, P., Saint-Laurent, C. and N. Sizer, 2011. Mapping opportunities for forest landscape restoration. *Unasylva* 238, 62:47-48.
- Lamb, D., Stanturf, J. and P. Madsen, 2012. What is Forest Landscape Restoration?, (eds) Forest Landscape Restoration : Intergrating Natural and Social Sciences, World Forest 15, Springer Science, 2012.
- Lindenmayer, D.B., Franklin, J.F. and J. Fischer, 2010. General management principle and a checklist of strategies to guide forest biodiversity conservation, *Biological Conservation*, 143: 2405-2411.
- Maginnis S, and Jackson W. 2007 What is FLR and how does it differ from current approaches? In: Rietbergen-McCracken J, Maginnis S, Sarre A(eds) The forest landscape restoration handbook. Earthscan, London, pp 5-20.
- Maginnis, S., 2011. National Assessment of the Potential for Forest and Landscape Restoration(FLR) - a new tool to support landscape restoration. BONN Challenge.
- Mansourian, S., Vallauri, D. and N. Dudley, 2005. Forest Restoration in Landscapes beyond Planting Trees. Springer, New York.
- Marshall, I.B., Hirvonen, H. and E. Wiken, 1992. National and regional scale measures of Canada's ecosystem health. in S. Woodley, J. Kay and G. Francis(eds) Ecological integrity and the management of ecosystem, St. Lucie Press, Florida. pp. 117-130.
- Minnemeyer, S., Laestadius, L., Sizer, N., Saint-Laurent, C and P. Potapov, 2011. A world of opportunity. Washington, D.C., World Resource Institute. at [www.wri.org/restoringforests](http://www.wri.org/restoringforests).
- Newton A.C., Castillo R.F., Echeverria C., Geneletti D., Gonzalez-Espinosa, Malizia L. A., Premoli A.C., Rey Benayas J. M., Smith-Ramirez C. and G. Williams-Linera, 2012. Forest Landscape Restoration in the Drylands of Latin

- America. *Ecology and society* 17(1): 21
- Oliver, C.D., Covey, K., Aron H., David L., J.B. McCarter, A. Niccolai and J. Wilson, 2012. *Landscape Management in Forest Landscape Restoration: Integrating Natural and Social Sciences*(Eds.) Springer, London.
- Olson D.M., Dinerstein E., Wikramanayake E.D., Burgess N.D., Powell G.V.N., Underwood E.C., D'amico J.A., Itoua I., Strand H.E., Morrison J.C., Wettengel C., Hedao P. and K.R. Kassem, 2001. *Terrestrial Ecoregions of the World: A New Map of Life on Earth*, *BioScience* 51(11):933-938.
- Omernik, J.M. and R.G. Bailey, 1997. Distinguishing between watersheds and ecoregions, *Journal of the American Water Resources Association*, 33(5): 935-949.
- Orsi, F. and D. Geneletti, 2010. Identifying priority areas for forest landscape restoration in Chiapas(Mexico): an operational approach combining ecological and socioeconomic criteria. *Landscape and Urban Planning*, 94: 20-30.
- Orsi, F., Geneletti, D. and A.C. Newton, 2010. Towards a common set of criteria and indicators to identify forest restoration priorities: an expert panel-based approach, *Ecological Indicators*, 11(2): 337-347.
- Rowe, J.S. 1992, *Site Classification: Prologue*. *The Forestry Chronicle* 68(91): 22-24.
- Sayer, J. and Elliott C., 2007. *The Role of Commercial Plantations in Forest Landscape Restoration*. pp. 379-383.
- SCIENCE*(335), 2012.
- Stanturf J.A. 2005 *What is forest restoration*: In Stanturf JA, Madsen P(eds) *Restoration of boreal and temperate forests*. CRC Press, Boca Ration, pp3-11
- Uyeki, H., 1933. *朝鮮山林植物帶, 식물지리 2권*.
- UNDP, 2010. *Draft country programme document for the Democratic People's Republic of Korea(2011-2015)*
- Wang et al., 2009
- Whisenant S.G, 1999. *Reparing damaged wildlands: a process-oriented, landscape scale approach*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wiken, E.B. and K. Lawton, 1995. *North American protected areas: An ecological approach to reporthing and analysis*. *The George Wright Forum* 12(1): 25-33.
- Hancock, Mich.

- Xi, W., Bi, H. and B. He, 2012. Forest Landscape Restoration in China. in Stanturf et al., 2012(eds). A Goal-oriented approach to forest landscape restoration. Springer. London.
- Xu, Jianchu, Noordwijk, M., He, J., Kim, K. J., Jo, R. S., Pak, K. G., Kye, U. H., Kim, J. S., Kim, K. M., Sim, Y. N., Pak, J. U., Song, K. U., Jong, Y. S., Kim, K. C., Pang, C. J. and M. H. Ho, 2012. Participatory agroforestry development for restoring degraded sloping land in DPR Korea. *Agroforest Syst* 85: 291-303.
- Zhang, X., Huang, Q. and C. Zhang, 2010. Analysis of forest landscape dynamics based on Forest Landscape Restoration: a case study of Yong'an city, Fujian province, China. *Eur J Forest Res*, 129: 975-980.
- Zhou, P., Luukkanen, O., Tokola, T. and J. Nieminen, 2008. Vegetation Dynamics and Forest Landscape Restoration in the upper Min River Watershed, Sichuan, China. *Restoration Ecology*, 16(2): 348-358.

<http://www.fs.fed.us/rm/ecoregions/products/map-ecoregions-united-states>

<http://www.ideastransformlandscapes.org>

<http://wwf.panda.org/>

[www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org)

[www.unep.org/](http://www.unep.org/)

<http://www.unep-wcmc.org/>

<http://www.wri.org/>

## 종교계 통일준비 네트워크 형성에 관한 연구

윤창원

도산통일연구소 정책실장

---

제1장 서론 .....	
제2장 북한의 종교정책 변화 .....	
제3장 통일의 종교적 당위성 .....	
제4장 남북한 종교교류의 성찰 .....	
제5장 한반도 평화에 있어 종교계의 역할 .....	
제6장 남북종교교류의 평가와 전망 .....	
제7장 결론-종교계 통일준비네트워크 정책 제안을 중심으로 .....	
[참고 문헌] .....	

---





## 요 약 문

남북 종교교류의 역사는 짧지만, 그 성과와 영향력은 무시할 수 없을 만큼 크고, 갈수록 그 현실적 의미와 결실이 증대하고 있다. 정치·경제·문화·학술·예술·종교 분야 등에서 다양하게 남북한간의 교류가 이루어지고 있다. 이러한 다양한 분야에서의 교류와 협력 가운데, 이 글에서는 종교분야를 중심으로 살펴해보지만 그간 개별종교기관을 중심으로 교류를 하면서 느끼는 한계를 살펴보고 향후 통일 준비과정과 통일이후 종교계가 공동으로 통일준비를 할 수 있는 방안은 없는 지 살펴보고자 한다.

한국에는 개신교, 대종교, 불교, 유교, 원불교, 천도교, 천주교, 통일교, 한국민족종교협의회 등 다양한 종교가 활동하고 있다. 남한내의 개신교, 기독교, 불교의 경우, 북한내 종교관계자와의 직접적인 교류가 불가능하였을 때, 오랜 동안 국제적인 채널을 통해 제 3국을 통해 북한과 교류해 왔으며 최근에는 직접적인 남북한 종교교류의 주된 역할을 하고 있다. 반면, 남북한 종교교류에 있어서 한국 자생종교의 경우, 역사가 깊은 천도교를 중심으로 종단별 직접적인 교류가 시도되고 있지만, 국제적인 종교교류가 결핍되어 있으며 아직 초보적 교류의 단계를 넘어서지는 못하고 있는 실정이다.

90년대 후반에 접어들면서 각 종단 관계자들이 대북 지원과 관련한 모니터링 등의 명목으로 북한을 방문하는 것이 가능하게 되고, 대북 지원의 패턴이 단순 물자 지원에서 종교적 특성을 가미한 직접적인 지원의 형태로 확대되면서 종교교류의 양상 역시 새로운 차원으로 접어들게 된다. 특히 90년대에 들어오면서 불교가 미국 LA에서 최초의 남북접촉을 갖기 시작하면서 천도교, 대종교, 원불교 등으로 접촉의 폭이 더욱 넓어졌다. 1995년에 북한 지역에 대규모 수해가 발생한 것을 계기로 북한이 외부세계의 지원을 받아들이기 시작함에 따라 남한 종교계의 대북 지원과 접촉은 순조롭게 진행되었다. 이러한 변화는 80년대 초의 상황과 비교해 볼 때 거의 상상할 수 없을 정도의 변화가 아닐 수 없으며, 2000년 남북 정상회담이 이루어지는 토대가 되었다.

남북교류가 2009년 18만 명을 상회하다가 정점으로 하향하여 2009년 12만 명, 2010년 6월까지 6만 명 선으로 점차 줄어든 현황과 더불어 남북한 인적·물적 왕래가 감소한 것을 2009-2010년 통일백서 통계자료를 통해서도 알 수 있다. 이러한 상황에서도 NGO와 종교단체 등 다양한 민간기구와 국제기구의 대북 접촉은 나름

의 남북간 긴장 가운데 화해를 위한 오아시스를 제공하고 있었다. 민간단체의 활동은 미래 통일민족을 위한 초석을 놓는 작업이 지속적으로 이루어져서 긍정적인 평가를 받고 있다. 따라서 통일한국을 실현시키기 위한 ‘사랑과 자비와 은혜의 좋은 씨앗 뿌리기’ 방법론으로 비록 남북한 간의 돌발 사태로 정책적인 교류의 단절이 있더라도 민간단체와 국제기구가 지속적인 협력을 통해 북한 민간단체와의 대화 창구를 열어놓는 시스템을 구축해야 한다.

남북종교교류 전개과정을 보면, 각 종단마다 독특한 특성을 지니면서도 전반적으로는 일정한 범위와 그 한계를 벗어나지 못하고 있다. 또한 남북종교교류가 진행될수록 초기에 우려되었던 북한의 통일전선전략에 이용 가능성은 불식되었을 뿐만 아니라, 남북종교교류는 접촉이 거듭될수록 북한체제의 속성과 여기에 속한 종교인들의 위상을 보다 정확히 알게 되었다. 그러나 그동안 남북 종교인 사이의 교류가 대부분 제3국이나 국제종교단체에 의해 주선된 간접교류에 머물렀고, 만남의 장소도 제3국에서 주로 이루어져 간접적인 교류 형태에 의존하는 현실적 한계를 넘어서지 못하였다.

그동안의 남북한간의 종교교류에 나타난 몇 가지 문제점을 아래와 같이 들고 있다.

첫째, 종교교류가 순수한 종교적 만남과 교류로 진행되지 못했다는 점을 들 수 있다. 남북한 종교인들의 만남이 동상이몽의 상태였다는 것이다. 북한은 통일을 내세운 대남 전략적 효과를 기대한 만남에 주력했고 한국은 북한 선교나 포교의 발판을 만들기 위한 포석에 신경을 집중하고 있다. 그렇기 때문에 종교계의 효율적인 대북접촉이나 지원사업이 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 남북한의 체제차이를 염두에 두지 못한 채 교류를 시도함으로써 지속적인 접촉이 이루어지지 못했다는 점이다. 아울러 한국 내 개별종교기관의 접촉이 단일화 된 북한종교기관들의 이용대상이 되고 있다는 비판이 있다.

종교계의 남북한 교류는 일정한 성과를 거두기도 했지만 종교계가 가진 통일준비 역량에 비해 북한의 체제유지를 위한 단체인 북한 종교단체들에 이용되었다는 비판도 있는 상황이다.

이에 종교계 내부의 통일준비 역량을 모아 북한교류에도 실질적인 효과를 거두고 나아가 통일준비와 통일이후 사회문화적 갈등을 해소해 나가는 정책방향을 세워나가야 할 것이다. 이를 위해서는 다음 사업을 실현할 수 있는 종교계 통일준비 네트워크와 같은 기구설립과 연구가 지속적으로 진행되어야 할 것이다.

첫째, 각 종교 단체의 통일, 선교, 포교와 관련된 내용을 정리해 각 종단에서

합의할 수 있는 느슨한 정도의 북한교류협력에 대한 이념적 방향을 제시해야할 것이다. 이는 북한과의 교류협력에 있어 기준이 되기도 하지만 향후 통일이후 북한 사회에 개별종교기관들이 선교나 포교를 하는데 있어서 방향이 될 수 있다.

둘째, 인도주의적 대북지원 사업에만 치중해 왔던 종교계가 남남 갈등의 조정과 중장기적인 통일 준비과정에서 주요 역할자로 기능하기 위해서는 기존의 소극적이고 비체계적인 준비 자세에서 적극적이고 체계적인 준비자세로의 전환이 요청된다고 할 수 있다. 선교/포교만을 목적으로 삼는 종교 내부적 이해관계를 넘어 한반도가 ‘평화·경제·민족공동체’로 진전해나가는데 종교계가 기여할 수 있는 구체적인 준비가 요청되는데 필요한 종교계 통일준비 네트워크 형성이 필요하다.

셋째, 통일 관련 급변 사태 내지 통일 이후를 준비하기 위해 가칭 종교계 통일준비네트워크와 같은 기구를 통해 정치와 제도상의 통일 ‘이후’ 실질적 사회 통합을 위해 종교계가 취할 자세와 방법은 무엇인지, 그리고 실질적으로 이러한 목적에 기여하기 위하여 공동으로 취할 수 있는 통일된 방향과 정책은 무엇인지를 찾아보는 노력이 필요하다.

넷째, 종교계 통일준비 네트워크 구성을 위해서는 이번 연구에서 미진한 각 종교별 통일자원역량 파악과 종교계 통일준비를 지속적으로 연구할 필요가 있다.

## 제1장 서론

2007년 12월 이명박 대통령이 당선된 이후에 기존의 보수주의를 탈피한 ‘중도실용주의’를 중심으로 대북정책이 이루어졌다. 북한에 대한 실용적 접근은 한·미동맹강화와 중·일 대외정책에 대한 안정적 관계를 우선시하는 목표였다.

중도실용주의 노선은 남북한의 관계를 보다 더 건실한 관계를 만들기 위한 정책적 결정이었지만, 2009년에 들어오면서 북한의 로켓시험발사(2009. 4.5), 제2차 핵실험(2009. 5.25)에 UN안전보장이사회의 결의 1874호(2009. 6. 12), ‘대량살상무기(WMD) 확산방지구상(PSI)’에 적극 참여 등으로<sup>1)</sup> 인해 남북 관계는 급격히 악화되었다. 2010년에는 더욱 공격적인 북한의 태도가 천안함 침몰사건(2010. 3. 26)과 연평도 포격사건(2010. 11. 23)으로 대북관계에 중대한 전환점을 가져오게 되었다. 남북관계의 위기감이 극도에 이르고 양측의 비방은 강도가 증가되면서 2011년 금강산 제재와 5.24 조치로 지난 남북한 정부가 일궈온 모든 성과를 무색하게 만들었다. 이러한 일련의 사태들은 남북간 사회문화교류가 급격하게 감소하는 결과를 초래했다.

이후 박근혜 정부도 한반도 신뢰프로세스의 원칙속에 대북정책을 펼치고 있다. 2012년에는 제한적이긴 하지만 종교 분야에서 중단별 형평성과 대표성 등을 고려하면서 순수 종교 교류 차원의 방북을 허용하였다. 정부가 2012년 3월과 9월 중국 베이징, 선양에서 이루어진 남북 종교인 사이의 접촉을 허용함에 따라 20개 단체가 실무협의를 진행하였다. 실무협의 결과를 바탕으로 10월 이후에 남북 공동행사가 개최되었다.

불교계에서는 2012년 10월 13일 조계종이 신계사에서 「신계사 낙성 5주년 합동 법회」를, 11월 15일에는 천태종이 영통사에서 「대각국사 다례제 및 영통사 낙성 7주년 합동법회」를 개최하였다. 한편 「안중근의사기념사업회」가 2012년 11월 13일에서 17일까지 인천군청계동 생가, 남흥중학교(전 삼흥학교) 등 안중근의사 유적지를 방문하고 평양 장충성당에서 미사를 열었다. 대북지원사업자인 「(사)평화

1) ‘대량살상무기(WMD) 확산방지구상(PSI)’은 2003년 6월 미국 조지 W 부시 정부의 주도로 이루어진 정책으로 “가입국들은 핵무기를 포함한 대량살상무기(WMD)를 수송하는 항공기나 선박 정보를 교환하고, 해당 선박을 가입국 영해에서 검색할 수 있게 한다.”는 내용을 골자로 하고 있다. 노무현 참여정부는 2006년 북한 핵실험이후에도 남북 무력 충돌 가능성을 우려하여 PSI 전체 8개항 중 5개항에만 참여하였다. 그러나, 이명박 정부는 북한을 압박하기 위한 수단으로 PSI 전면 참여를 2009년 5월 26일자로 공식선언하였다.

(연합뉴스, <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2009/05/26/>)

3000」은 11월 17일에서 21일까지 평양을 방문하여 장충성당에서 「통일기원 합동 미사」를 가졌다.<sup>2)</sup>

남북의 정치적 군사적 대립구도가 대화를 단절시키고 서로 위협적인 상태로 치달아가는 상황에서 남북관계 어떻게 개선할 것인가? 이런 문제는 매우 중요하다. 남북문제는 정부 당국자만의 문제만이 아니라, 한민족 전체의 문제로서 한반도 평화를 이루기 위한 민중의 주체적 자각과 운동이 함께 이루어져야 할 것이라 생각된다. 자칫 또 다른 비극이 될 수도 있는 한반도의 분단상황에서 이념적 갈등을 상생(相生)의 철학으로 풀어 가는 작업이 중요하다.

남북 종교교류의 역사는 짧지만, 그 성과와 영향력은 무시할 수 없을 만큼 크고, 갈수록 그 현실적 의미와 결실이 증대하고 있다. 정치·경제·문화·학술·예술·종교 분야 등에서 다양하게 남북한간의 교류가 이루어지고 있다. 이러한 다양한 분야에서의 교류와 협력 가운데, 이 글에서는 종교분야를 중심으로 살펴보지만 그간 개별종교기관을 중심으로 교류를 하면서 느끼는 한계를 살펴보고 향후 통일 준비과정과 통일이후 종교계가 공동으로 통일준비를 할 수 있는 방안은 없는 지 살펴보고자 한다.

한국에는 개신교, 대종교, 불교, 유교, 원불교, 천도교, 천주교, 통일교, 한국민족종교협의회 등 다양한 종교가 활동하고 있다. 한국내의 개신교, 기독교, 불교의 경우, 북한내 종교관계자와의 직접적인 교류가 불가능하였을 때, 오랜 동안 국제적인 채널을 통해 제 3국을 통해 북한과 교류해 왔으며 최근에는 직접적인 남북한 종교교류의 주된 역할을 하고 있다. 반면, 남북한 종교교류에 있어서 한국 자생종교의 경우, 역사가 깊은 천도교를 중심으로 종단별 직접적인 교류가 시도되고 있지만, 국제적인 종교교류가 결핍되어 있으며 아직 초보적 교류의 단계를 넘어서지는 못하고 있는 실정이다.

북한 당국은 대북 지원 확보를 위해 조선그리스도교련맹, 조선불교도련맹, 조선천도교 중앙지도위원회, 조선카톨릭교협회 4개 종단과 2006년 활동을 시작한 러시아정교회가 있다.<sup>3)</sup> 종교협의체기구로서는 남한에 한국종교인평화회의(Korean Conference on Religion and Peace)와 종교지도자협의회에는 6대 종단(개신교, 불교, 유교, 원불교, 천도교, 천주교)과 민족종교협의회가 함께 참여하고 있다.<sup>4)</sup> 한국종

2) 통일부, 『2013년 통일백서』, pp.341-342.

3) 북한에는 현재 조선불교도련맹, 조선기독교도련맹, 조선천도교 중앙지도위원회, 조선천주교인협회가 대표적인 종교단체이고, 그 외 조선유교련맹, 러시아정교회 등이 있다고 알려졌다. (주 3 : 내외통신, 제627호, p.26; 신법타, 『북한불교연구』, 민족사, 2000, pp.95~96 재인용) 그러나, 실제로 조선유교련맹의 활약상은 나타나지 않고 있다.

교협의회의에는 6대종단과 통일교가 참가하고 있으며, 한국에서 발생한 민족종교들의 협의체인 한국민족종교협의회 등의 종교연합체가 활동하고 있다. 반면, 북한에는 조선종교인협의회(Korean Council of Religions)<sup>5)</sup>에 개신교, 불교, 천도교, 천주교 등 종단의 협의체가 구성되어 활동하고 있다. 조선종교인협의회 등을 통해 한국 내 관련 종단 및 기관을 접촉, 대북 지원을 이끌어냈다. 이에 대해 한국의 주요 종단들은 인도적 차원의 대북 지원을 통해 북한을 방문하는 기회를 확보하고, 방북 기회를 통해 북한 내 종단 사정을 살펴보면서 선교 및 포교의 가능성을 모색하는 등 다각적인 접근노력을 계속해 오고 있다.

남북한의 종교인과 민간인의 상호 만남은 늘 정부 당국의 허가를 받아야 하는 제약은 안고 있지만, 남북한간의 활발한 교류와 함께 종교인과 사회민간단체의 역할이 증대되었다.

특히, 남북종교교류는 다른 분야에 앞서 이미 1980년대 이후 꾸준히 직·간접적인 접촉을 모색해 오던 종교계의 역할이 빛을 발하면서 민간 차원의 교류를 뒷받침하는 계기를 만들었고 남북화해와 협력의 분위기를 형성하는 중요한 역할을 하였다고 평가된다.

본 종교계 통일준비 네트워크 형성에 관한 연구는 남북한 종교교류의 과정과 실태에 대한 역사적 조명과 반성을 통해, 한반도의 평화를 위한 종교의 역할에 대해 살펴보고 북한의 종교정책에 대해 통일준비와 관련해 종교계가 주요 역할자로 기능하기 위한 정책적 대안들을 살펴보고자 한다.

## 제2장 북한의 종교정책 변화

북한 종교에 대한 기본적 이해는 북한 사회주의 체제하의 종교 현실을 객관적으로 이해하는 데서부터 출발한다. 북한의 종교 현실을 파악하기 위해 북한 사회주의 체제와 종교정책 변화를 주시할 필요가 있다. 북한의 종교 관련 자료는 제한적이지만, ‘체제자료’, ‘정보자료’, ‘방문자료’ 등을 통해 북한 종교에 대한 대체적인 상황

- 
- 4) 한국종교인평화회의(KCRP)에는 개신교종 한국기독교교회협의회(KNCC)가 참여하고 있고, 종교지도자협의회에는 개신교종 한국기독교총연합회가 참여하고 있다.
  - 5) 조선종교인협의회는 조선그리스도교련맹, 조선카톨릭교협회, 조선불교도련맹, 조선천도교중앙지도위원회 등 4대 종단의 연합기구로 1989년에 출범하여 1991년 네팔 카투만두에서 개최된 아시아종교인평화회의(ACRP) 총회에 참가, 회원으로 가입하였으며, 이를 바탕으로 하여 한국내 6대종단 협의체인 KCRP와의 접촉을 갖게 된다.

을 이해할 수 있다.<sup>6)</sup> 북한의 종교정책에 대한 일반적 이해를 도모하기 위해서는 북한 당국의 종교에 대한 태도와 전통문화에 대한 인식이 어떻게 변화되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.<sup>7)</sup>

중국 사회과학원 연구원인 리우펑(劉澎)은 「중국 정교관계의 특징과 발전」이라는 논문에서 정교관계의 유형을 정교일치형, 정교분리형, 국교형, 국가가 종교를 지배하는 형 등 4가지로 분류하고 있다.<sup>8)</sup> 리우펑은 중국에서의 정교관계를 ‘국가 지배형’으로 분류하고 있다. 북한의 경우, 시기별로 그 형태를 달리하고 있지만, 80년대 이후의 북한은 중국과 마찬가지로 ‘국가지배형’의 특징을 보이고 있다. 국가적 차원에서 주체사상에 바탕한 종교관을 보여주며, 국가의 이념을 실현하는 하부 구조로서 종교기구가 조직되어 있다.

김일성은 1972년 12월 25일부터 개최된 최고인민회의 제5기 1차 회의에서 사회주의헌법을 채택하고 그에 기초하여 국가지도기관을 새로이 구성하는 전환점을 마련하면서 “사회주의헌법은 조선민주주의 인민공화국을 자주적인 사회주의 국가로 선포”했다.<sup>9)</sup> 그 이후 북한은 1980년대와 1990년대 국제종교연합체의 공식적인 모임에 적극 참여함으로써 종교활동을 국제적으로 확대시켜나가는 노력을 경주하였다. 이러한 북한 종교의 대외적 활동은 사회주의헌법을 1992년에 개정하면서 “공민은 신앙의 자유를 가진다. 이는 종교건물을 짓거나 종교의식을 거행하는 것으로 보장된다. 누구든지 종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는데 이용할 수 없다”<sup>10)</sup>라고 명문화하였다. 이를 토대로 종교의식의 거행하고 종교

- 
- 6) 윤이흠, 『한국종교연구 권3: 종교사·사상·북한종교』(서울: 집문당, 1991), 176-78; 김홍수·류대영, 『북한종교의 새로운 이해』(서울: 다산글방, 2002), pp. 17-21; 송두율, 『북한 사회를 어떻게 볼 것인가』, 『사회와 사상』(1998년 12월): 104-116; 김홍수·류대영, 『북한종교의 새로운 이해』(서울: 다산글방, 2002), p. 23; 노길명, 『광복이후 한국 종교와 정치간의 관계 - 해방공간부터 유신시기까지를 중심으로-』, 『종교연구』27집 (2002년 여름), pp. 1-2; 박광수, 『원불교 입장에서 본 정치와 종교교육』, 『종교교육학회 15집(2002) 참조. 종교와 정치의 관계 설정은 남·북한 종교의 차이점을 이해하는 데 중요하다. 남·북한의 정치와 종교의 역학관계에 대한 접근의 차이로 인한 ‘신앙의 자유’와 ‘신앙의 억압’문제에 대한 인식이 달라질 수 있다.
- 7) 류성민, 『북한 주민의 종교 생활』(서울: 공보처, 1994); 고태우, 『북한 종교의 이해』(한국종교 사회 연구소, 1993); 강성민 외, 『북한 사회의 이해』(서울: 집문당, 1996); 문화 체육부, 『북한 지역 종교 자료집』(서울: 계문사, 1994.)
- 8) 리우펑, 「중국 정교관계의 특징과 발전」, 『중국교회와 선교』제2호, 중국복음선교회 중국교회와 선교연구소 (서울: 도서출판 재단법인 중화기독교유지재단, 1997), pp. 39-54.
- 9) 국토통일원, 『북한 최고인민회의 자료집』 제3집, p. 500.
- 10) 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』 68조 (평양: 조선로동당출판사, 1998.) 북한은 1992년 4월 개정된 사회주의헌법에서 “공민은 신앙의 자유를 가진다. 이 권리는 종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장된다. 누구든지 종교를 외세를 끌어들

활동을 할 수 있는 장소 확보라는 현실적 가능성의 길을 열어 놓았다. 제한적으로 “종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는데 리용할 수 없다”하는 규제를 명시하였으나, 종교와 신앙의 자유에 대한 규제 및 통제에서 폭넓은 자유를 부여하는 법을 제정하였다. 물론 이러한 조치가 1988년도에 건립된 교회와 성당의 존재를 합리화하기 위한 것으로 치부할 수도 있으나 북한 사회의 변화를 분명히 드러내 보여주는 것임에 틀림없다.

김일성 사후 김정일 시대의 개막을 본격화하기 위해 헌법을 대폭 수정하였다. 1998년 9월 5일 최고인민회의 제10기 1차 회의에서 개정된 헌법에서는 주석제 폐지와 최고인민회의 상임위원회를 신설하여 권력구조에 대한 대대적인 개편이 이루어졌다. 북한이 헌법에서 명문화하고 있는 종교에 대한 조항은 ‘제 5장 공민의 기본권리와 의무’ 중 제66조의 “17살 이상의 모든 공민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식정도, 당별, 정견, 신앙에 관계없이 선거할 권리와 선거받을 권리를 가진다”는 조항과 제67조의 “공민은 언론, 출판, 집회, 시위와 결사의 자유를 가진다. 국가는 민주주의적 정당, 사회단체의 자유로운 활동조건을 보장한다.”에서 포괄적으로 찾아볼 수 있다. 뿐만 아니라, 제68조 조항 가운데 ‘누구든지’라는 단서 조항을 삭제하여, 보다 일반적이고 보편적인 법 조항으로써 종교의 자유 인정을 공고히 한 것으로 평가된다. 특히, 신설된 제75조의 “공민은 거주, 여행의 자유를 가진다”에서 많은 변화를 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

이러한 사회주의 헌법의 변화와 함께, 북한사회 전반에 걸쳐 종교에 대한 긍정적, 객관적 사실을 바탕한 새로운 표현들이 나타났다. 북한의 종교 해석이 어떻게 표출되고 또 그 양상이 어떤 변화를 보이고 있는지 사전적 정의(辭典的 定義)를 통해 살펴볼 수 있다. 류성민은 1992년 8월에 펴낸 첫번째 보고서인 『북한종교연구 I』에서 북한의 『철학사전』<sup>12)</sup>과 『력사사전』<sup>13)</sup>에 나타난 종교이해의 행태를 분석하고, 92년 12월에 발표한 『북한종교연구 II』에서는 북한의 『현대조선말사전』<sup>14)</sup>과 1992년에 새로 발간된 『조선말대사전』<sup>15)</sup>을 비교하여 종교관련 용어의 변화상을 분석

이거나 국가 사회 질서를 해치는데 이용할 수 없다”고 기술함. (조선중앙통신사, 『조선중앙년감』 (평양 : 조선중앙통신사, 1993), p. 143; 『현대조선말사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 1981.)

11) 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』 75조.

12) 사회과학원, 『철학사전』 (평양: 사회과학원 철학연구소, 1981.)

13) 사회과학원, 『력사사전』 (평양: 사회과학원 력사연구소, 1971.)

14) 사회과학원, 『현대조선말사전』 (평양: 사회과학원 언어학연구소, 1981.)

15) 사회과학원, 『조선말대사전』 1-2권 (평양: 사회과학원 언어학연구소, 1992; 사회과학원, 『조선말대사전』, (평양: 사회과학원 언어학연구소, 2007), 1-3권,



하였다. 『현대조선말사전』(1981년판)과 『조선말대사전』(1992년판, 2007년 증판)의 종교관련 항목 비교 분석 결과를 보면, 『조선말대사전』에서는 종교에 관한 부정적 기술이나 평가를 없애고 사실적인 기술이 추가되었으며, 특히 종교와 미신이 동일시되던 과거의 입장을 탈피하여 양자를 분명히 구별하고 있다는 점에서 큰 변화를 보여준다.<sup>16)</sup>

『현대조선말사전』은 종교를 ‘반동적인 세계관’을 표명하고 있는 것으로 “종교는 인민대중의 혁명의식을 마비시키고 착취와 억압에 무조건 굴종하는, 무저항주의를 고취하는 아편”이라고 부정적으로 규정하였다. 『조선말대사전』은 종교에 대해 이를 “초자연적이고 초인간적인 존재에 대한 절대적인 신앙 또는 믿음을 설교하는 교리에 기초하고 있는 세계관”으로 객관적인 서술을 하고 있으며, 반면에 미신에 대해서는 이를 “과학적세계관을 가지지 못하고 문화적으로 깨어나지 못한 사람들이 자연과 사회의 사물현상을 어떤 초자연적인 힘과 그것에 의한 것이라고 맹목적으로 믿는 것”이라고 하여 뚜렷이 구분하고 있는 것이다. 이와 함께 『조선말대사전』은 종교의 역할에 대해서도 이를 ‘억압, 착취하는 도구’나 ‘침략하는 사상적 도구’ 그리고 ‘혁명의식을 마비시키는 아편’ 등의 부정적 평가를 모두 삭제하고, 종교의 종류에 대해서도 “원시종교로부터 시작하여 불교, 기독교, 회교 등 수많은 종교와 크고 작은 류파들이 있다”하고 서술하는 등 보다 구체적인 설명을 하고 있다. 북한의 종교인식에 대한 변화를 유교, 불교, 기독교 및 민족종교인 천도교를 중심으로 간략히 살펴보기로 하자.

## 제1절 유교의 봉건체제 비판과 인식변화

북한의 「사회주의헌법」에서 제국주의의 문화와 복고주의적 문화에 대한 반대를 분명히 한 것은 중국이나 소련의 초기 사회주의운동에서 나타난 반전통적인 경향과 일맥상통한다. 중국 공산당은 가부장적 권위와 위계질서를 비판하였고, 전통적으로 존중되던 ‘가족주의’를 타도하고, 기존의 전통적 가치를 파괴하는 과격한 ‘문화혁명’을 이루었다. 또한, 소련도 사회주의 국가를 건설하던 초기에는 반가족주의적인 정책을 펴 기존의 문화전통과 단절하고 새로운 사회주의 이념을 정립하려

16) 『현대조선말사전』(1981), 『조선말대사전』(1992)에 나타난 용어들에 대해 류성민, 신법타, 김홍수, 류대영의 연구 및 통일부 자료에서 그 차이점을 정리하고 있다. 특히, 이 분야에는 류성민의 연구보고서에서 구체적으로 밝히고 있다. 류성민, 『북한종교연구 I -연구보고서 92-5』(현대사회연구소, 1992); 류성민, 『북한종교연구』(서울: 현대사회연구소, 1993.)

는 노력을 시도하였다고 보고 있다.<sup>17)</sup> 북한의 경우도, 봉건주의적 유교의 도덕규범과 사상, 그리고 위계질서를 중시하는 가족주의에 대한 비판이 강하게 부각되었다.

유교는 북한에서 종교로 인식되지 않고 있다. 따라서, 유교에 관련한 종교단체가 따로 활동하고 있지 않다.<sup>18)</sup> 봉건유교사상과 유교를 분리하여 설명하고 있으며, 정치적 사상의 범주안에 규정하고 있다. 유교를 “중국 봉건사회에서 오랜 기간에 걸쳐 존속된 정치·윤리학설”이라 규정하고 한국의 “사회·정치·문화·도덕·풍습 등에 커다란 영향”을 미쳤음을 밝히고 있다. 반면, 유교의 부정적인 부분을 ‘봉건유교사상’으로 규정하고 “봉건통치배들의 보수적이며 반동적인 사상. 주로 관념론적 세계관과 봉건유교도덕, 봉건적 사회정치사상”이라고 설명하고 있다. 또한, “봉건군주에 대한 절대적 복종과 우상화, 엄격한 계급적, 신분적 차별과 근로대중에 대한 멸시 및 노동에 대한 천시, 봉건적 가부장제와 여성에 대한 학대, 안일, 해이와 보수주의, 소극성” 등을 봉건유교사상의 본질적 특성으로 보고 있다. 유교는 도덕규범인 삼강오륜(三綱五倫)을 바탕으로 가족을 중심으로 제도화되고 사회질서의 기반을 이루어 가족주의와 문증을 강하게 형성하게 되었다. 문증을 중심으로 한 유교적 인간관계는 “신분에 따른 ‘사회적 거리(social distance)’가 규범화”되게 하고 “친족집단을 중심으로 하는 사회적 폐쇄(social closure)를 형성”하게 만든다.<sup>19)</sup> 강대기는 이러한 집단폐쇄주의가 이상사회 실현을 위한 국가차원의 공동체 실현에 커다란 장애요인이 되고 있다고 보았다.<sup>20)</sup> 국가차원의 새로운 사회주의 공동체 실현을 위해 유교의 가족주의와 문증을 해체시킨 것은 북한의 사회주의 운동이다. 북한은 『현대조선말사전』과 『조선말대사전』은 ‘삼강’과 ‘오륜’을 봉건유교사상의 도덕규범으로 보고 모두 비판적인 입장을 취하고 있다.<sup>21)</sup>

반면, 북한 사회에 아직 향교가 여러 곳에 그대로 보존되어 있다.<sup>22)</sup> 향교가 지역 사회에 어떠한 역할을 하는지에 대해서는 구체적으로 알 수 없지만, 북한사회 또한 가족의 중요성을 강조하고 부모와 자녀의 윤리, 친구와 친구의 윤리, 국가와 개인 사이의 관계를 중요시 여기는 것은 유교에 있어서, 사회주의와 부합되는 도덕규범

17) 이우영, 『북한 정치사회화에서 전통문화의 역할 - 북한영화분석을 중심으로-』(민족통일연구원, 1993), pp. 13-14.

18) 전국유교련맹이 1950년대 중반까지 활동하다가 그 이후 완전히 사라졌다.

19) 강대기, 『현대사회에서 공동체는 가능한가』(대우학술총서 508: 아카넷, 2001), pp. 147-151.

20) 강대기, 앞의 책, p. 169..

21) 사회과학원, 『조선말대사전』, 1-2권 (평양: 사회과학원 언어학연구소, 1992); 『조선말대사전』, 1-3권 (평양: 사회과학원 언어학연구소, 2007); 『철학사전』 (평양: 사회과학원 철학연구소, 1981); 『현대조선말사전』, (평양: 사회과학원 언어학연구소, 1981.)

22) 2003년 한국종교인평화회의 북한방문시 필자가 직접확인

을 수용한 것으로 여겨진다. 김일성의 어록에서 「우리나라 력사와 고전문학, 고전 예술에 대하여 옳은 인식」에 대해 “조선인민의 유구하고 찬란한 민족문화를 부흥시키고 우리 나라 말과 문자를 발전시키며....., 민족문화유산을 잘 보존하여 옳게 계승 발전시키는 것은 인민들에게 민족적 긍지와 자부심을 높여주고 그들을 애국주의정신으로 교양하며 새민주 조선의 새문화를 건설하는데서 매우 중요한 의의를 가집니다.”라고 강조하고 있다.<sup>23)</sup> 북한은 전통문화에 대해 대체적으로 긍정적으로 평가하여 민족의 문화유산을 발전시키려한 노력도 강하게 나타난다.

## 제2절 불교에 대한 비판인식의 변화

불교에 대한 관점의 변화도 상당한 진전이 있다.<sup>24)</sup> 북한의 철학사전에서는 불교를 종교로서보다는 일종의 철학 또는 종교철학으로 보는 견해가 있으며, 그 교리 내용에 대한 설명은 ‘비과학적’이며 ‘미신적’인 황당한 논리라는 부정적인 입장을 보여주고 있다. 불교와 관련된 승려를 비롯한 사상가들은 대부분 관념론자로 단정하고 있고, 관념론 자체를 “종교를 철학적으로 각색한 것에 지나지 않는다”고 보고 있다.

현대조선말사전의 관점에서 92년판 『조선말대사전』(2007년 증판)의 불교 내지 종교 전반에 대한 부정적 견해가 시정되어 중립적이고, 객관적 입장에서 정의하려고 노력한 것을 철학사전의 기술 내용과 비교를 통하여 쉽게 알 수 있다. 예를 들면, 극락세계에 대한 설명에서 “아미타불이 살고 있는 곳으로 죽은 뒤에 즐겁게 할 수 있다는 극락정토”라고 하여 불교의 교리적 설명을 충실하게 하고 있다.<sup>25)</sup> 전반적으로 불교에 대한 부정적인 견해를 바꾸어 객관적으로 서술하고 있다. 유물론적이거나 정치적 견해를 제거한 『조선말대사전』의 표현 내용은 크게 긍정적으로 변화하였다.

23) 이우영, 앞의 글, pp. 27-28.

24) 정태혁·신법타, 『북한의 절과 불교』 (서울: 민족사, 1990); 정토회, 『남북한 주민의 통일 의식 동시 비교 조사』 (서울: 좋은 벗들, 2000.)

25) 사회과학원, 『조선말대사전』 (1992), 『조선말대사전』 (2007), 『철학사전』 (1981), 『현대조선 말사전』 (1981) 참조.

### 제3절 기독교에 대한 비판인식의 변화

북한의 기독교 관련 용어에 대하여 객관적 긍정적 표현으로 변화하였다. 『현대조선말사전』에서는 기독교에 비판적 시각이 강하다. 미국의 제국주의 침략의 앞잡이 역할을 하는 해악적 종교로 보고 있다.

‘구세주’는 “착취사회에서 지배계급과 그 대변자들이 근로대중의 계급적 각성을 무디게 하며 저들에게 순종하게 만들 목적 밑에 꾸며 낸 허황된 존재”로 보았고, ‘신교’(개신교)는 “자본가들의 착취를 정당화하며 제국주의자들의 착취와 약탈 및 남의 나라에 대한 사상문화적 침투에 적극 복무하고 있다”고 정의하였다. 반면, 『조선말대사전』은 ‘구세주’를 “세상을 구제하는 주인이라는 뜻으로 기독교에서는 예수. 불교에서는 석가모니를 이르는 말”이라 하였고, ‘신교’는 “16세기 종교개혁 때 새로운 교리와 계율을 주장하면서 로마 카톨릭교에서 갈라져 나온 기독교의 교파이다”라고 정의하여 객관적으로 표현하였다.

‘신부’에 대해서는 미제의 앞잡이로 부정하다가 종교를 전문적으로 연구, 선교하는 자로 정의하고 있으며, ‘장로’, ‘교회’, ‘복음서’, ‘십자가’, ‘선교사’ 등에 대해 미제를 대표 지칭하여 제국주의 침략의 앞잡이라는 입장을 견지하였으나, 종교적인 내용과 역할을 긍정적으로 표현하고 있다. 비록 전반적인 변화는 아니지만, 부분적으로 인식의 변화를 보여주고 있다.<sup>26)</sup> 특히 공산주의의 기본인 계급투쟁과 혁명의식을 마비시키는 부정적 시각에서 계급적 관점에서 종교 성직자와 그 행위를 규정하고 있다.

### 제4절 천도교에 대한 긍정적 평가와 수용

『현대조선말사전』은 “봉건사회 말기 우리나라에 발생한 종교의 하나. ‘사람이 곧 하늘이다’라는 것을 기본교리로 내세우고 ‘나라를 돕고 백성을 편하게 한다’는 표방 밑에 ‘지상에 천국을 건설한다’고 하면서 사회를 구원하는 길은 모든 사람들이 천도교를 믿고 자기를 수양하여 도덕적으로 완성해야 한다고 주장한다”라고 밝혀 천도교에 대해 교리, 사회구원의 목적 등에 대해 상당히 긍정적으로 표현하고 있다. 그러나 역사적으로 깨지 못한 농민들을 우매화하고 투쟁의식을 마비시키는 데 이용되기도 하였다는 것을 지적하고 있다.

26) 앞의 책 참조.

『조선말대사전』은 “우리 나라 종교의 하나인 ‘동학’을 갑오농민전쟁 이후에 고쳐 이름지은 것, 교조는 최제우이다. ‘사람이 곧 하늘’이라는 것을 기본교리로 내세우고 ‘보국안민’의 지향 및 ‘지상천국’을 건설할 것을 주장한다”라고 하여, 부정적 표현이 있는 부분은 삭제하였다. 북한의 학자인 정창학은 동학이 “농민대중을 기본으로 한 피압박 피착취대중의 요구와 지향을 반영했기 때문에 북한 정권이 추구하는 바와 근본적으로 다를 것 없다”라고 하여 다른 종교에 비해 상당히 긍정적인 평가를 하고 있다.<sup>27)</sup>

북한은 전반적으로 종교에 대해 강한 비판적 입장을 취하였으나, 민족종교인 천도교에 대해서는 다른 어떠한 기성종교에 비해, ‘사람이 곧 하늘이다’는 사상을 토대로 계급을 타파하고 민중을 위한 종교운동이었음을 높이 평가하고 있음을 알 수 있다. 북한의 민족종교에 대한 긍정적 평가는 한국 신종교의 인권평등사상과 해원상생 사상 등 전통적 세계관을 수용할 수 있는 토대를 어느 정도 이루고 있음을 보여준다.

2007년에 새로이 증편된 북한의 『조선말대사전』에서도 종교에 대한 비난과 비판이 거의 없으며, 최근의 문헌이나 언론에서도 종교 자체를 비판하지 않고 있다. 이런 변화를 보면서, 해방 직후와 같이 북한 정권을 지지하는 한, 종교를 용인하는 것으로 보는 견해도 있으나, 아직은 속단하기 어렵다. 북한의 종교단체들이나 종교인들의 활동을 보면, 주로 북한의 정책이나 입장을 지지하고 대남 비방의 성명서를 발표하는 데 그치고 있으며, 순수한 종교활동은 아직 별로 없기 때문이다. 윤이흠은 종교의 자유가 얼마나 보장되는가 하는 문제는 종교교육의 실상에 근거한 판단을 중요시 여기고 있다. 종교의 자유는 당연히 종단내의 신앙활동의 일환인 종단교육에 대한 자율적 활동이 보장되었을 때만 인정될 수 있다고 보았으며, “북한의 기독교나 불교가 자율적 종단교육을 보장받고 있다는 증거를 찾을 수 없는 실정이어서 북한에서의 종교자유는 구조적으로 제약을 받고 있는 실정”이라고<sup>28)</sup> 보는 입장이 타당한 것으로 여겨진다.

27) 정창학, 「동학의 계급적 기초」, 『철학연구』4(2001), p. 36; 김홍수·류대영, 앞의 책, pp. 202-220에서 재인용.

28) 윤이흠, 『한국종교연구 권3: 종교사·사상·북한종교』(서울: 집문당, 1991), pp. 186-187. 윤이흠은 종교교육을 2가지로 구분하여, 종교 단체 내에서 성직자의 양성을 포함한 각종 신앙교육을 하는 이른바 宗團教育과, 종합적인 문화현상으로서의 종교에 대한 일반적 교육을 하는 이른바 宗教文化教育 설명하고 있다.

## 제5절 한국종교인평화회의의 대북교류 전개

남북종교는 각 종단별로 대화의 상대로 설정하여 나름대로 활발한 교류를 전개해왔다. 종단 개별적으로 전개된 남북 종교인 대화와 협력은 1995년 이후 새로운 변화를 시도하여, 종단협의체간의 남북교류를 활발하게 추진하였다. 이는 남북간의 대화창구를 만들지 못한 군소 종단의 요청이 증대되었고, 종단 개별적으로 북한 선교 또는 포교의 목적과 인도주의적 차원의 대북지원이 종단 상호간의 정보교류와 협력이 필요하였다. 이러한 요청에 따라, 남북종교 협의체간의 교류와 협력사업이 전개되었다.

또한 북한의 대남 종교정책과 관련해 한국종교인 평화회의의 대북교류전개현황을 살펴보는 것은 한국의 대 북한 종교정책을 이해할 수 있는 척도가 될 수 있을 것이다.

1995년부터 시작된 거듭된 북한의 자연재해를 극복하기 위해, 국제 민간기구들의 도움을 받을 수밖에 없는 상황에서도, 직접적인 북한 주민과의 접촉을 하지 못하도록 하였다. 노벨평화상을 수상한 「국경 없는 의사회」가 북한의 이러한 태도에 대한 비판을 하고 북한으로부터 철수한 것도 의사들이 환자들을 직접 치료할 수 없었기 때문이었다. 한국의 종교계와 시민단체가 북한 동포 돕기 운동을 수년간 인내와 신뢰를 바탕으로 남북간 동포의 정을 나누었으며, 한국 종교계는 종단 개별적으로, 또는 전체적으로 북한 종교대표들과 교류하고 협력해 왔다.

KCRP는 1995년에 한국 각 종단의 지도자들이 함께 모이는 「종교지도자세미나」를 개최하고 북한동포들을 돕기로 결정하였다. 또한, KCRP는 준비위원회를 구성하여 그해 10월에 「汎宗團北韓水災民 돕기 推進委員會」를 발족하여 북한에 식량을 보내는 운동을 전개하였다. KCRP 대표 종단 회원들은 1997년 시민단체와 함께 ‘북한동포돕기 및 화해를 위한 백만인 서명운동’을 전개하여 한국정부가 대량으로 북한에 식량을 보낼 수 있도록 설득하는 노력을 하기도 하였다.

한편, 북한의 조선종교인협의회(KCR, Korean Council of Religions)는 1991년 10월 네팔 카투만두에서 개최된 아시아종교인평화회의(ACRP) 제4차 총회에 정신혁(천도교)과 한인철(천주교, 한일선으로 이름을 바꾸었으며 현재 사무국장을 맡고 있음)을 참석시켜 ACRP에 가입하였으므로. 이후 KCRP 및 WCRP와는 국제적인 연대관계를 맺고 있었다. 이에 따라 KCRP는 1996년부터 ACRP와 협의하여 동북아 평화를 위해 KCR과의 협력방안을 모색하기 시작하였고, 그 결과 1997년 5월 1일 중국 베이징에서 대표회담을 갖고 ACRP(이이사카 사무총장)·KCRP(김몽은 신

부)·KCR(장재언 위원장)이 공동 서명한 북경합의문을 채택, 북한의 수해긴급구호와 관련된 대북지원 방안 등에 합의한 바 있다. 1997년부터 KCRP는 북한의 KCR 대표들과 회담을 지속적으로 추진함으로써 남북한 종교인간의 실질적인 대화와 협력, 그리고 교류의 문이 열리게 하였다. 또한, 한국의 종교계, 특히 한국종교인평화회의는 아시아종교인평화회의(ACRP, Asian Conference on Religion and Peace)<sup>29)</sup>와 세계종교인평화회의(WCRP, World Conference on Religion and Peace) 등 국제적인 종교협력기구와 연계하여 남북간 종교인 교류와 협력이 이루어지도록 추진하여 왔다.

KCRP의 경우, 1997년에 열린 ACRP 이사회에 KCRP 대표로 참석하여 ACRP 차원에서의 남북한 종교지도자들의 회합이 이루어지도록 협의하였다.<sup>30)</sup> 이러한 논의를 바탕으로, 1997년 5월 북경에서 ACRP가 주선하는 형식으로 조선종교인협의회(KCR)와 KCRP 대표들의 첫 만남이 이루어졌다.

KCRP는 남북한 종교교류를 원활하게 하기 위하여, 국제 NGO 기구들과의 연대하는 노력을 함께 하였다. 특히, ACRP의 사무처가 동경에 위치하고 있었기에, 1997년 7월 29일에서 8월 3일까지 일본 종교 협의체 기구인 세계-일본종교인평화회의(WCRP/Japan)와 연대하여 인도주의적 차원에서의 대북지원에 대한 국제 세미나를 공동개최하였다.<sup>31)</sup> 종교지도자들은 동북아시아에 평화를 불러오기 위한 노력을 함께 밀도 있게 추진해 나가야함을 강조하고 홍수피해로 인해 어려움을 겪고 있는 북한동포들을 인도적 차원에서 종교지도자들이 국제적인 협력을 이루자고 서로 의견을 모았습니다.

1997년 7월 30일에 진행된 한·일 종교계 지도자 기자회견에는 한국종교지도자로서 일본방문의 목적과 수해로 인해 기아현상을 겪고 있는 북한동포들에 대한 인도적 차원의 도움이 절실함을 강조하였으며, 우리는 당면하고 있는 긴급한 문제

29) 아시아종교인평화회의(Asian Conference on Religion and Peace)는 1974년 9월 벨기에 루뱅에서 열린 제2차 세계종교인평화회의(World Conference on Religion and Peace)에서 아시아 종교인 대표들이 모여 아시아 지역 기구의 필요성을 논의하고 1976년 싱가포르에서 첫모임을 가졌다. ACRP는 1986년 6월 16일부터 21일까지 제3차 회의를 서울에서 성공적으로 개최한 바 있다.

30) 변진홍과 박광수는 ACRP 종교지도자들에게 남북한의 종교 교류 및 협력의 필요성, 대북에 대한 인도주의적 지원의 절실함을 강조함으로써 ACRP 차원의 특별사업으로 남북 종교인들의 회담이 이루어지도록 성사시켰다.

31) 1997년 7월 29일에서 8월 3일까지 김몽은 신부(한국종교인평화회의, KCRP 회장)와 전팔근 박사(아시아종교인평화회의, ACRP 회장, 원불교 국제담당 교령)는 박광수 박사(KCRP 사무차장), 이성숙(KCRP 사무간사) 등과 함께 일본을 방문하여 일본 종교계 지도자들과 아시아 및 세계종교계 지도자들을 두루 만나면서 심도있게 대담을 하였습니다.

들들 해결함으로써 평화, 조화, 화해, 안전, 인권 그리고 복지의 사회가 아시아뿐만 아니라 세계에 이룩하도록 노력해야 함을 밝히는 자리가 되었다.<sup>32)</sup> 8월 2일, 김몽은 신부, 전팔근 박사 등 한국측 대표는 ACRP 사무총장인 이이사카 교수를 비롯한 ACRP 사무원, WCRP 사무총장인 벤들리 박사(Dr. Vendley)를 함께 만나 동북아시아 평화 및 화해, 북한 식량지원 문제 등에 대한 의견교환을 나누었으며, 미국에서의 약품이 우선적으로 북한 수재민에게 지원될 수 있도록 하였다.

KCRP와 ACRP가 공동주최하는 북한 수재민 실태에 대한 세미나 및 기자회견이 1998년 5월 22일부터 26일까지 일본 동경에서 열렸다. 가톨릭의 김몽은 신부(KCRP 회장)를 비롯한 각종단 대표 9명이 참석하였다.<sup>33)</sup> 5월 23일 개최된 세미나에서는 한국 종교계 대표로는 법륜스님(우리민족서로돕기 불교운동본부)과 박광수 교무(원불교, KCRP 사무차장)의 발표가 있었으며, 일본 종교계 대표 3명이 북한을 방문하여 원조한 결과를 보고하였다. 법륜스님은 북한난민 770명에 대한 인터뷰 내용을 발표하여 현재 300만명이 아사한 것으로 추정하였으며 북한의 기아상황이 예상보다 훨씬 심각하다고 밝혔다. 박광수는 북한 수재민 실태 및 인도주의적 원조에 대한 방안을 국제적인 측면에서 공동협력 협력방안을 7개항으로 나누어 제시하였으며 5월 25일 동경기자회견에서 발표한 아래와 같은 「KCRP·ACRP 동경 선언」의 토대가 되었다. KCRP, ACRP 및 WCRP(세계종교인평화회의) 종교지도자들은 북한사람들을 돕기위해 식량과 의약품을 보낼 수 있도록 의견을 나누었으며, 국제기구들인 WFP, FAO, CARITAS, AMERICARES 등의 북한에 대한 인도주의적 식량과 의약품 원조에 대한 감사표시와 함께 북한의 현재 식량위기를 해결하고 동북아시아에 평화, 화해, 그리고 안전을 불러오기 위한 내용을 제안하였다.

1998년 5월에 일본을 방문한 KCRP 대표단은 일본 WCRP 회장인 시라나야기 추기경과 일본 종교계 지도자들과 함께 회담을 하였으며, 일본 언론계의 지대한 관심속에서 세미나와 기자회견이 열려 일본의 마이니찌, 아사히 등의 신문과 TV(Nippon TV)에 보도가 되었으며 북한의 식량위기를 인도적인 차원에서 도와주는 것이 동북아시아의 평화와 화해, 그리고 안전을 가져오게 하는 중요한 계기가 됨을 널리 인식하게 하였다. 이러한 일본 방문은 지난 1997년 5월 북경에서 남북한

32) 당시, 기자회견에 참가한 일본 기자들의 소속된 신문사는 신종교(新宗教)신문, 倭成신문, 朝日신문, 讀賣신문, 일본경제신문, 産經신문, 공동통신사 등임.

33) 김몽은 신부를 비롯하여, 원불교의 전팔근(ACRP 의장, 국제담당교령), 천도교의 김철(종무원장), 개신교의 정영문 목사(부산KCRP 회장), 불교의 일화스님(조계종), 법륜스님과 정안숙(우리민족서로돕기 불교운동본부), KCRP사무처에서 변진홍(KCRP 사무총장), 박광수(KCRP 사무차장) 등이 참석하였다.



종교지도자가 ACRP후원 하에 만난 이후 오랜 준비작업을 통해 이루어졌으며, 북한수재민을 돕기 위한 식량지원 및 의약품 발송비용에 관한 논의 및 협력이 구체화되었다. 북한의 KCR의 장재언 회장은 감사의 답신으로 KCRP 대표를 포함한 ACRP 대표단이 북한을 방문하도록 초청하기도 하였다.

그 후, 1998년 11월에 KCRP와 ACRP 대표단 방북이 성사되어 평양에서 북의 KCR 소속 4개 종단 대표들과 만찬 모임을 가졌으며, 1999년 4월 25일부터 27일까지 북경에서 「동북아시아의 평화 - 한반도의 평화적 통일을 위한 종교인의 역할」을 주제로 KCRP 대표들이 KCR 및 ACRP 대표들이 함께 중국 베이징에서 ‘99베이징 종교인 평화모임’을 주최하였다. 여기에 KCRP에 속한 29명의 7대 종단 대표들이 대거 참석<sup>34)</sup>, 북한 조선종교인협의회 관계자들과의 접촉을 갖게 되어 이후 남북종교교류는 각 개별 종단 차원의 접촉을 넘어 북한의 4대 종교단체와 남한의 7대 종교단체가 자리를 함께 하는 새로운 계기 마련을 가능하게 하였으며, 공동성명에 합의하였다.

1999년 4월 중국 베이징에서 이루어진 「북경선언」에서 주목할 내용은 “우리는 조국의 평화적 통일과 상호 관심하는 문제해결을 위해서 다양한 형태의 만남이 이루어져야 한다는 점을 공감하여 다음 모임이 서울/평양 또는 제3국에서 이루어질 수 있도록 노력한다”(제2항)라고 명시한 것이다. 남북한 상호방문 등을 밝힘으로써 2003년 3월 1일에 북한 종교인 110명의 대표들이 남한을 방문하여 3·1절 기념행사를 같이하는 개가를 이루는 초석을 이룬 셈이다. 이와 같이 남한, 북한, 일본 및 아시아 종교인평화회의 대표들과 회담을 지속적으로 추진함으로써 남북한 종교인간의 실질적인 대화와 협력, 그리고 교류의 문이 열리게 하였다.

KCRP는 1999년에 세계 NGOs 대회 기간중 「21세기 종교와 NGOs의 역할(The Role of NGOs and Religion in the 21st Century)」에 대한 분과토론을 개최하였다. 약 70여명이 참석한 분과 토의에는 한국의 6대종단 대표들과, 사우디 아라비아, 미국, 영국, 일본 등의 외국인들이 같이 참여하였다. 이 모임에서는 NGOs의 비정부 기구 또는 시민단체의 시민운동이 시민이 없는 시민운동이 되어서는 안되며, 시민단체들이 새로운 시대와 사회에 새로운 역할을 맡게 되면서 제 5의 힘으로 인정될

34) 베이징 모임에는 KCRP 회장인 불교 조계종 총무원장 고산 스님을 대표단 단장으로 하여 개신교의 이재정 성공회대학 총장, 진각종 총무원장, 한양원 민족종교협의회회장 등 7대 종단 대표들이 고루 참석하였고, 북측에서도 조선종교인협의회 장재언 위원장을 비롯하여 조선기독교도련맹 서기장 리천민 목사, 조선불교도련맹 립성훈 등 각 종단 대표들이 참석함으로써 남북 종교교류가 개별 종단 차원이 아닌 범종단 차원의 교류 협력으로 발전하는 계기를 이루었다.

정도의 힘을 얻게 되면서, 또다른 시민위의 권력으로 존재하는 것이 아니라, 시민운동의 힘이 시민사회를 위한 본연의 사회봉사와 소금 역할을 망각해서는 안된다는 것을 전제로 토론이 이루어졌다.

KCRP 및 KCR의 남북한 종교인들은 공통의 노력과 평양의 방문 등에 의해서 신뢰를 쌓아 나갔다. 1999년에는 김몽은 신부(당시 KCRP 회장), 변진홍(KCRP 사무총장), 삼사회 공동대표인 불교 조계종의 혜견 스님, 원불교 김지정 교무 등과 함께 12월 중순에 방북하였으며, 이밖에도 개신교 및 불교 진각종 등의 방북이 성사됨으로서 꾸준한 교류를 진행할 수 있었다. 1999년부터 년차적으로 북경, 동경, 서울에서 열린 대북지원을 위한 국제NGO회의에도 지속적으로 참여하면서 교류를 확대해 나갔다. 북한 인도지원 국제 비정부기구(NGOs)들의 모임이 처음으로 1999년 5월에 중국의 베이징에서 열렸으며, 2차 모임이 2000년 6월에 일본 도쿄, 3차 모임이 2001년 서울에서 열렸다. UN기관, 정부관계자, 국제적인 비정부 기구(NGOs), 종교계 인사들의 현재 북한의 실태에 대한 정보 교류 및 인도적 지원을 위한 협력 등, 국제사회와의 연계를 바탕으로 북한과의 교류와 협력을 위한 구체적인 방안들이 모색하였다.

남북한 종교협의회 대표들의 모임이 2000년에는 여러 가지 사정으로 이루어지지 못했으나 2000년 12월말에 북측에서 “2001년 3월 편리한 시기에 KCRP를 비롯한 단체와 베이징에서 북남의 종교인들이 힘을 합쳐 「6·15공동선언」을 이행할 데 대한 문제와 기타 관심사로 되는 문제들을 협의”하기 위해 만나자는 연락이 왔고, 이를 추진하기 위한 노력이 성사되어 「금강산 종교인평화모임」이 이루어졌다. 처음부터 거의 끝 무렵까지 베이징으로 회담의 장소가 준비되었으나 4일을 앞둔 3월 22일에 갑자기 북측에서 장소를 금강산으로 변경하여 연기되거나 무산될 위기에 처했었지만, 다행히 신속한 조치가 이루어져 금강산에서 차질 없이 이루어지게 되었다.

「금강산 종교인평화모임」은 KCRP·ACRP·WCRP와 연관을 갖고 공조를 이룰 필요성이 있었으므로 ACRP·WCRP의 대표자들이 참석했다. 특히 ACRP는 이번 모임이 베이징에서 개최될 것이란 점을 고려하여 중국의 종교인평화회의(CCRP), 일본의 WCRP/Japan, 아시아평화회의(ACRP) 관계자들이 함께 하기로 한 친선 모임을 갖기로 하였지만, 갑자기 금강산으로 장소가 변경된 관계로 합류하지 못하였으나 ACRP 공동의장인 전팔근 교무가 참석했고, WCRP는 공동의장인 이오은 교무와 벤들리 사무총장이 참석키로 하였으나 벤들리 사무총장 역시 갑작스런 장소 변경으로 합류하지 못했다. 벤들리 사무총장은 KCRP와 KCR에 불참을 사과하고,

앞으로 Americares와 KCRP를 통해 KCR에 의약품을 보내도록 하겠다는 서신을 보냈고, 이오은 공동의장이 참석하여 그 내용을 공식적으로 전달하는 등 이상 ACRP/WCRP의 공동참가가 이루어졌다.

공동합의문에서 남과 북은 앞으로 「6·15 남북공동선언」 실천을 위해 서울과 평양에서 공동으로 행사를 마련할 경우 각기 대표들을 참가시키기로 하였으며, 남측이 목표로 했던 김정일 국방위원장 답방 이전 서울공동행사 개최와 북측 대표단 참가가 가능한 조건이 마련되었다. 또한 합의문에 KCRP와 KCR의 공동실무협의회를 구성할 것을 명시했으며, 논의과정을 통해 4월말이나 5월초에 실무협의회를 갖기로 하는 등 실질적인 추진일정 등에 합의하였다. KCRP는 이번 모임에 참가했던 단체들과 함께 향후 추진을 위한 실무협의회기구를 구성하고, 북측과의 공동실무협의회 구성에 대비하고자 한다. 북측은 6·15 공동선언 1주년 기념행사를 비롯하여 6·15부터 8·15에 이르는 과정을 민족통일축제기간으로 제안했고, 남한 정부도 이에 동의했으며 「민화협」을 비롯한 각 단체들과의 공조도 이루어지게 되었다. 그러나 종교계는 각 단체들과의 공조뿐 아니라 순수 종교인 공동행사를 계획 추진하여 이를 계기로 남북종교교류가 일방적인 교류에 머물던 것을 넘어 쌍방교류의 새 차원을 열어 나갈 수 있도록 하며, 범 종단적인 교류 협력이 가능한 전환점을 이루는 계기를 만들었다. 또한, 금강산 남북종교인평화모임은 남과 북의 종교인들이 각 개별 종단 차원이 아니라 범종단 차원에서 남북관계 발전을 위해 공식 모임을 가졌고, 특히 북측 지역에서 모임을 성사시켰다는 점에서 획기적인 전환점을 이루며 또한 남북공동합의문을 채택하였다는 점에서 남북종교교류를 크게 진전시키는 평가를 받게 되었다.

KCRP는 2001년 3월 28일 북한의 KCR과 일본의 역사 왜곡문제에 대한 공동성명을 발표하고 6.15남북공동선언 이행을 위한 서울·평양 남북공동행사 개최문제를 협의하였다. 6월 14일부터 16일까지 「6.15 민족통일대토론회」(금강산, 422명)가 개최되어 민간통일단체, 노동계, 여성계 등 다양한 단체들이 참가하였다. 행사에서는 6.15 남북공동선언의 의의를 재확인하고 이의 실천을 위한 남북의 단체별, 계층별 교류협력 확대 등에 대한 상호간의 의지를 확인하였다.

2001년 8월 15일부터 8월 21일까지 「8·15평양 민족통일대축전」(이하, 「8.15평축」: 남한에서는 「8.15 남북공동행사」라고도 부름)이 평양에서 남한의 대표 337명이 참석하는 대대적인 민간행사가 개최되었다.<sup>35)</sup> 「8.15평축」 행사에는 한국종교인평

35) 「8.15 남북공동행사」에 참가한 방북단 337명이 8.15~21(6박7일간)동안 진행되었다. 방북단 337명 가운데 민화협 115명, 7대종단 71명, 통일연대 125명, 기자단 26명이 참여하였다. 필

화회의 주축으로 구성된 7대종단인 기독교, 천주교, 불교, 원불교, 유교, 천도교, 및 민족종교협의회 대표들이 참석하였다. 또한, 민족종교협의회에 속한 갱정유도회, 대종교, 수운교, 청우일신회, 증산법종교, 대순진리회에 대표들이 참가하였다. KCRP 7대 종단에 속한 대표와 북한의 조선종교인협의회 소속 4대 종단 대표들의 전체 회담을 비롯하여 종단별로 북한 종교단체와 종교행사를 갖기도 하였다. 불교 대표들은 원불교 대표들과 함께 광범사에서 합동법회를 가진데 이어 사찰복원 문제를 논의했으며, 기독교 참가자들은 봉수교회와 장충성당에서 함께 예배를 드렸다. 천도교도들은 분단 이후 처음으로 남북 천도교 합동 시일식을 천도교 평양교당에서 가졌으며, 민족종교협의회 종단 대표들은 평양 단군릉을 찾아 참배하였다. 원불교 대표들은 당시까지 북한에 특별한 대화 및 교류창구가 없었기에, 조선불교도련맹 박태호 위원장과 대표들과의 회담을 통해 북한지원을 위한 원불교측 독립창구 개성 의향서에 서명하였다.<sup>36)</sup> 유교 대표들 또한 북한과의 특별한 대화 창구는 없었지만, 북한 종교계 대표들과 향교보존을 위한 협력을 논의하기도 하였다.<sup>37)</sup>

행사중에 참가단 일부가 방북승인 조건을 위반하고 조국통일 3대현장기념탑 개·폐회식에 참석했고 만경대 참관시 방명록에 서명하는 등 문제가 야기되어 대내적 갈등이 유발되었다. 그러나, 다양한 분야에서 교류협력문제를 협의하고 앞으로 민간교류가 확대되는 계기를 마련하였으며, 「6.15 남북공동선언」의 적극 실천 및 민간 교류 사업 활성화 추진을 합의하는 등 긍정적 측면도 있다. 또한, 북측이 2002년도 8·15 남북공동행사시 서울을 방문하겠다고 약속한 것과 일제침략 및 역사왜곡 규탄 공동결의문을 채택함으로써 남북한 공동으로 대외적인 문제에 공동대응하기도 한 것은 의미있는 성과라 하겠다.

방북단은 북한체류 기간중 부문별·단체별 「토론회」를 북측인사들과 각각 3차례 가졌으며, 다음과 같이 민간교류·협력 추진에 합의하였다. 정부는 「8.15평축」을 계기로 책임론이 제기되고 남북교류의 핵심인 임동원 당시 통일원장관이 사퇴하는 등의 사태가 발생하자 민간차원 교류를 신중하게 하려는 경향이 두드러졌으며, 위축되는 모습도 보이게 되었다.<sup>38)</sup>

자중 변진홍과 박광수는 어려운 가운데 개최된 한민족 행사가 긴박하게 전개되는 상황에서 그의 진보와 보수의 갈등에 대한 종교대표들의 중재 및 지도 과정에 참여하였다.

36) 조선불교도련맹 책무부원 차금철은 당시 원불교를 담당하였으며, 원불교에 귀의하겠다는 뜻을 전하자, 원불교 장응철 교정원장은 “기원”이라는 법명을 주었다. 해방이후의 첫 원불교인이 나온 셈이다. (『중앙일보』, 2001년 9월 3일)

37) 김홍수·류대영은 「8.15 남북공동행사」에 참여한 종교계의 활동을 개략적으로 소개하고 있다. 김홍수·류대영, 앞의 책, pp. 305-306.

38) 통일부는 이를 계기로 다음과 같이 보다 엄격한 방북 승인기준을 적용하겠다는 보고서를

2001년 이후에도 7대 종단이 보수와 진보로 갈라져 있던 남한의 민간통일운동세를 결집시키는 역할을 하면서 「6·15 1주년 기념 금강산 민족통일대토론회」와 「8·15평양 민족통일대축전」 2003년 3.1 민족대회를 비롯 인도적 지원사업과 사회문화 교류의 범위속에서 지속적인 남북교류를 이어온점은 의미있다고 할수 있다. 특히 2001년 8.15 민족대회를 주도하게된 것은 민족통일운동사에 있어 획기적인 이정표를 세운 것일 뿐만 아니라 북한 사회 내에 종교의 역할과 역량을 새로운 차원으로 부각시키는 계기를 이루었다는 점에서 남북종교 교류사에 있어서도 뜻깊은 일이 아닐 수 없다. 비록 「8·15평축」이 우리 사회 내의 일부 언론에 의해 의도적으로 왜곡 폄하되고 이를 이용한 정치세력의 준동으로 심각한 후유증을 불러왔으며, 그 결과 정계 개편으로까지 이어져 보수층으로부터 심한 반발을 불러일으키기도 하였다. 조한범은 “8.15방북단 사건의 파문에서 나타났듯이 우리는 냉전문화위에서 진행되는 민간차원의 사회문화 교류협력이 얼마나 취약한지를 확인한 바 있다”고 보고 남북한간의 교류협력확대는 냉전문화의 해체노력과 병행하여 진행되어야 함을 강조하고 있다.

이러한 혼돈의 와중에서 종교가 최악의 혼란을 막는 방파제의 역할을 할 수 있었음이 입증되어 내용적으로는 앞으로 남북민간교류가 촉진될 경우 종교가 지니는 중요성이 더욱 부각될 것이 분명해졌다는 점에서 새로운 의미를 성찰케 한다. 이는 단순히 이번 8·15행사라는 의미에 그치는 것이 아니라 앞으로 종교가 이와 같은 통일운동의 차원에서 뿐 아니라 통일 이후 닥치는 어려움 속에서도 진정한 의미의 민족적 화해와 일치의 매개체가 될 수 있고, 또 되어야만 한다는 당위성과 가능성을 입증한 것이란 점에서 한국종교계 스스로의 깊은 내적 성찰과 이에서 비롯된 현실 인식이 절실히 요구되고 있음을 말해 준다.

특히 「8·15평축」을 둘러싸고 야기된 남남갈등의 현실은 너무도 심각해서 우리 사회가 이를 치유하지 않고는 더 이상 어떤 형태의 통일도, 남북화해도 이루어 낼 수 없다는 점을 분명히 나타내 보여주었다. 따라서 이제 종교는 남북종교교류의 활성화를 위해서도 남남갈등 해소에 필요한 역할을 주저할 수 없으며, 이를 위해서라도 보수세력과 급진적 세력의 갈등을 함께 설득하고 돌려세울 수 있는 실천적 노력에 박차를 가해야만 할 것이다. 또한 이 작업은 종교계 안에서부터 이루어져야

---

국회에 제출하였다. (「8.15 남북공동행사」와 대북정책, 통일부, 2001.9 국회제출용 자료)

- 1) 방북목적과 참가자 특성에 맞는 방북교육 실시
- 2) 각서 징구 및 위반시 행정제재 강화
- 3) 문제행사에 대한 기금지원 제한 등

할 것이며, 그 출발점이 바로 남북종교교류에 대한 뚜렷한 현실 인식이므로, 북한의 종교 현실에 대한 객관적 인식의 중요성이 더욱 부각되었다.

### 제3장 통일의 종교적 당위성

한국 종교계를 대표하는 통일 관련 연구 논문, 보고서, 선언문 등에서는 한결같이 남북통일의 당위성을 전제하고 주장한다. 지금까지 종교인이나 단체의 이름으로 발표된 수 백 편 이상의 글치고 통일은 필요 없다고 주장하는 경우는 거의 없다. 개인의 성향에 따라 통일 논의에 관심이 없을 수도 있고, 통일 비용을 우려해 반통일적 자세를 견지할 수도 있으나, 연구자 수준의 종교인은 대부분 통일의 필요성을 제기하고 주장한다.

물론 이 때의 통일이란 평화적 통일을 의미한다. 힘에 의한 무력적 통일이 아니다. 기독교 신학적으로나 불교 교학적으로 ‘평화적 통일’은 논의의 여지없는 당위에 가깝다. 일반 종교인이라면 그러한 통일의 이유로 민족적이거나 실리적인 이유를 들 수 있겠으나, 역시 전문 연구자의 글 속에서의 통일은 사랑 혹은 자비를 근본 가치로 여기는 종교들의 필연적 결론이자 목표로 간주되는 경향이 있다. 김수환 추기경의 생전 발언(1994)을 들어보자.

우리가 궁극적으로 원하는 평화통일은 말할 것도 없이 자유 민주주의를 전제로 한 통일입니다. 즉 신앙의 자유, 언론의 자유 등 인간의 기본적인 권리가 보장되고 개인의 사유 재산권, 기업 활동의 자유 등이 보장되는 민주적인 나라, 한 마디로 참으로 모든 사람의 인권이 존중되고 인간답게 살 수 있는 나라, 모두가 서로 위하고 사랑하며 살아가는 그런 사회를 실현시키는 통일을 말합니다.<sup>39)</sup>

대단히 이상적이어서 현실성이 있겠는가 의구심도 들지만, 신실하고 영향력있는 종교 지도자로서 말할 수 있는 전형적인 제안이라고 할만 하다. 물론 김수환 추기경은 이를 위한 구체적 방안도 다음과 같이 전한 바 있다.

39) 김수환 추기경이 연세대학교 동서문화연구원 초청으로 했던 “통일로 가는 길” 강연문(1994.11.24). 천주교서울대교구 민족화해위원회, 『민족의 화해와 일치를 위한 기도의 날 자료집』(2011), PP47-48쪽.

남과 북은 우선 서로의 이념과 체제를 존중하면서 평화 공존하는 길을 모색하여야 할 것이고, 그 다음으로 교류와 협력을 - 특히 경제 면에 있어서 - 찾아가야 할 것 같습니다. 북쪽이 점진적으로나마 개방되고 남쪽의 경제 협력의 손길을 받아들여 함께 경제난을 극복하고 경제적으로 보다 더 잘 살게 될 뿐 아니라, 오늘날 우리나라가 남의 나라이며 북쪽의 혈맹국인 중국을 비교적 자유롭게 방문하고 그곳에서 기업 활동도 할 수 있듯이, 북쪽도 중국의 실용주의를 따름으로써 그렇게 통행, 통신, 통상의 문이 열리기를 바라는 것입니다. 그런 과정을 거쳐서 북쪽이 사회주의를 견지하더라도 참된 민주주의로 변화되어 나가기를 바라는 것입니다.<sup>40)</sup>

물론 “북쪽이 사회주의를 견지하더라도 참된 민주주의로 변화되어 나가기를 바라는 것”은 김수환 추기경만의 바람이 아닐 것이다. 하지만 “참된 민주주의”는 남쪽 정치의 희망이기도 할 정도로 간단치 않은 이상적 목표인데다가, 북쪽이 남쪽 경제 협력의 손길을 받아들이게 하는 명분과 세부 장치 등 구체적 현안으로 들어가면 복잡한 현실적 문제들과 부딪친다. 물론 이와 관련한 정치적 결정과 행정 정책 등은 종교인의 몫이 아니다. 그런 점에서 통일 방법론이나 시기, 정책적 대안 등과 관련해서는 종교인들이라도 입장이 다양할 수 밖에 없다. 그렇더라도 이런 희망적 발언 자체는 대다수 종교인들의 희망이라고 할 수 있을 것이다.

이 글에서는 7.4 남북 공동성명 발표 이후 오늘에 이르기까지 종교계가 통일을 어떻게 바라보고, 어떤 참여를 해왔는지, 그 요지와 대강(大綱)을 각 종교의 통일관련 연구자들의 연구 보고서를 주로 살펴보는 식으로 정리하고자 한다.

이는 각 종교가 가진 통일관에 대해 개략적으로 살펴볼 수 있는 자료가 될 수 있을 것이다.

## 제1절 개신교의 경우

갈라진 유대인과 그리스도인간 일치를 이룬 뒤 궁극적으로는 인류의 하나됨을 성취하려는 것이 신약성서의 세계관이다.<sup>41)</sup> 동일한 성서를 신앙의 근간으로 하는 가톨릭과 개신교 모두 이 점에서 동의한다. 나아가 인류는 하느님의 형상대로 창조

40) 천주교서울대교구 민족화해위원회, 『민족의 화해와 일치를 위한 기도의 날 자료집』(2011), 48쪽.

41) “그리스도야말로 우리의 평화이십니다. 그분은 자신의 몸을 바쳐서 유대인과 이방인이 서로 원수가 되어 갈리게 했던 담을 헐어 버리시고 그들을 화해시켜 하나로 만드셨습니다.... 그리스도께서는 유대인과 이방인을 하나의 새 민족으로 만들어 평화를 이룩하셨습니다.” (에페소서 2,14-15)

된 귀한 피조물이며, “이 말씀으로 생겨난 것은 하나도 없다”(요한복음 1,3)는 구절 등은 인류가 불화와 분열 보다는 조화와 통일을 이루어야 한다는 주장의 또 다른 기독교적 근거이다. 성서 및 성서를 기반으로 하는 교회 전통 속에서 통일을 추구해야 하는 신학적 이유들은 다양하게 제시되고 있다.

다소 진보적이면서 한국 개신교회 연합기관으로서 가장 오래된 “한국교회협의회”(NCCK, 1924)에서 마련한 “민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교교회선언”(1988)에서는 ‘평화통일’이야말로 “하나님의 명령”이자 “선교적 사명”이라고 규정하고 있다.

예수 그리스도는 ‘평화의 종’(엡 2:13-19)으로 이 땅에 오셨으며, 분단과 갈등과 억압의 역사 속에서 평화와 화해와 해방의 하나님 나라를 선포하셨다(눅 4:18, 요 14:27) ..... 우리 한국 교회는 그리스도인들 모두가 평화를 위하여 일하는 사도로부터 부름을 받았음(골 3:15)을 믿으며, 같은 피를 나눈 한 겨레가 남북으로 갈라져 서로 대립하고 있는 오늘의 이 현실을 극복하여 통일과 평화를 이루는 일이 한국 교회에 내리는 하나님의 명령이며, 우리가 감당해야 할 선교적 사명(마 5:23-24)임을 믿는다 ..... 이 일을 감당하는 것이 곧 민족의 화해와 통일을 이룩하는 데 있으므로 우리는 통일에 대한 관심과 노력이 바로 신앙의 문제임을 인식해야 한다.<sup>42)</sup>

보수적 교회연합단체인 “한국기독교총연합회”(1989)에서도 통일을 당위적으로 생각하고 있기는 마찬가지이다. 가령 한국기독교총연합회의 「통일 및 북한 선교를 위한 결의문」(1994)에서는 이렇게 선언한다.

우리는 통일과 남북교회 협력 및 북한 교회 재건이 이 시대에 있어서 우리를 향한 하나님의 뜻이며, 이것이 한국교회가 이루어야 할 지상과제임을 믿는다.<sup>43)</sup>

## 제2절 가톨릭의 경우

가톨릭의 경우도 다르지 않다. 가령 한국 천주교 200주년(1984년)을 기념해 마련

42) 한국교회협의회, “민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교교회 선언”. 인용은 허호익, 『통일을 위한 기독교 신학의 모색: 남남 및 남북갈등과 통합적 통일신학』, 도서출판 동연, 2010 부록에 실린 선언문 404쪽에서 인용했다. “민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교교회선언”은 민간 차원에서 발표한 최초의 통일 정책 선언문이라는 점에서 의미가 크다.

43) 김명혁, 『시대의 방향을 제시한 한국복음주의협의회성명서 모음집』 기독교문서선교회, 1998, 제18장.



한 “사목지침서”에서는 이렇게 선언한다:

교회는 평화적 통일을 기도하며, 또한 인간의 존엄이 지켜지고 확인되는 방향으로, 즉 민주주의적 통일을 희망한다.....교회는 민족통일을 위해 그리스도께서 우리들에게 주신 사랑을 토대로 능동적인 역할을 담당함으로써 희망의 원천이 되어야 한다.<sup>44)</sup>

민족의 통일과 번영은 자연법의 요청이고 사명이며 화해와 일치의 노력은 우리 모두의 과제이다. 1) 통일은 우리에게 주어진 선물이다 ..... 2) 화해와 일치는 우리 모두의 의무이며 사명이다 ..... 3) 민족의 화해와 일치는 모두가 함께 해야 될 일이다.”<sup>45)</sup>

통일을 이루기 위한 평화, 화해 등은 진보 개신교나 보수 개신교는 물론 가톨릭에서도 전반적으로 동의하는 긍정적 가치들이다. 평화와 화해 속에서 통일을 맞이해야 한다는 것이다. 이와 관련하여 제2차 바티칸 공의회(1962-65)에서 확정한 <사목헌장>(92항)에서는 이렇게 규정한다:

아무도 대화의 대상에서 제외하지 않는다. 인간 정신의 고귀한 가치를 존중하지만 그 원천인 창조주를 인정치 않는 사람이나 또는 교회를 반대하고 여러 가지 모양으로 교회를 박해하는 사람들까지도 제외하지 않는다. 하느님 아버지는 모든 사람들의 근원이시며 목적이시므로 우리는 모두 형제되기 위해 불리었다. 따라서 우리는 같은 인간으로서 같은 하느님의 부르심을 받았으니, 폭력도 기만도 없이 참된 평화 속에 세계를 건설하기 위하여 협력할 수 있고 또 협력해야 겠다.

### 제3절 불교의 경우

“살아있는 모든 중생에는 불성이 있다”(一切衆生悉有佛性)고 보는 불교 역시 인간을 차별하기보다는 일치의 차원에서 포용해야 한다고 보는 것은 지당하다. 남북 구성원들 간에 대립이 아니라 일치로 나아가는 것은 불교적 이념의 자연스러운 결론이다. 한국의 대표적 불교 종단인 “대한불교조계종 통일정책연구원” 연구 보고서에서는 이렇게 말한다:

44) 200주년기념 사목회의 의안

45) 천주교서울대교구 민족화해위원회, 『민족의 화해와 일치를 위한 기도의 날 자료집』(2011), 67-70쪽.

우리는 지금 분단의 현실 속에 살고 있다. 우리 민족은 왕검 조선의 건국 이래 크게 사국의 분단, 후삼국의 분단, 남북의 분단까지 세 차례의 단절을 경험해오고 있다. 이와 함께 신라의 삼국통일, 고려의 후삼국통일, 일연의 한민족 의식의 통일까지 세 차례의 통합을 체험해왔다. 이제 우리는 물리적 통일과 화학적 통합을 제1의 화두로 삼고 있다 .....

한민족의 웅비와 미래를 위해 민족통일은 반드시 이뤄내야 할 국시(國是)일 수밖에 없다 ..... 불교사상과 불교세력은 종래 세 차례의 통일 과정에서 이념과 주체로서 공고히 자리매김하였다. 당시 불교인들은 불교세계관에 근거하여 불국정도 실현과 청정교단 구현의 가치를 내걸었다 ..... 불교 교단은 민족 통일 이념과 방향 및 실천과제의 제시를 주요 임무로 삼아야 할 것이다.<sup>46)</sup>

#### 제4절 원불교의 경우

원불교도 마찬가지이다. 원불교의 교리에 따르면, “만유가 한 체성(體性)을 하고 있다”고 본다. ‘모든 종교는 같은 뿌리를 가졌고(同源道理)’, ‘모든 이가 같은 기운으로 연결되어 있으니(同氣連契)’, ‘모두가 일원세계를 지향하는 동일한 개척 사업을 벌이자(同拓事業)’는 것이 이른바 원불교의 ‘삼동윤리(三同倫理)’이다. 이런 입장에서 북한을 ‘다름’이나 ‘틀림’ 아닌 근원적인 차원에서 남한과 ‘같음’(同)으로 보는 것은 자연스럽다. 북한에는 원불교 교단이 구성되어 있지 않기에 다른 종단에 비해 상대적으로 통일 논의가 늦었지만, 통일에 대한 기본 시각에 있어서는 크게 다르지 않다. 가령 원불교의 최고 지도자들은 통일에 관해 이런 입장을 견지한다:

우리는 가까운 장래에 이 나라의 통일을 반드시 이루어야 합니다. 그러기 위해서는 남과 북을 둘로 보지 말아야 합니다. 다같이 단군의 자손으로서 7천만 동포가 한 핏줄 한 겨레임을 알아야 합니다. 진정한 통일을 이루려면 정신적으로나 경제적으로나 우리가 그들을 모두 먹여 살릴 수 있도록 되어야 하며 정신적으로도 그들을 지도할 수 있어야 합니다. 이럴 때에 자동적으로 통일은 이루어지게 되는 것입니다. 몇 년 전 어느 종단의 지도자가 본교를 방문하여 반공(反共), 승공(勝共), 멸공(滅共)이라고 말을 하여 나는 이렇게 말해 주었습니다. 반공도 좋고 승공도 좋고 멸공도

46) 고영섭, “불교의 통합 사상”, 대한불교조계종 통일정책연구위원회, 『민족통일과 불교통합: 남북불교의 교류와 협력방안』(2009), 11쪽 및 36-37쪽,

좋지만 화공(和共)을 해야 합니다. 이북의 동포도 다 우리 형제이며 단군의 자손으로서 서로 화합해야 합니다. 여야가 있지만 서로 화합하여야 하고 남북이 있지만 서로 화합하여야 하고 동서가 있지만 서로 화합하여야 합니다. 더 나아가 이북 동포를 구공하여야 합니다.<sup>47)</sup>

과거에는 멸공, 반공, 승공통일을 외쳤지만 진정한 평화에 이르려면 한쪽이 이기고 한쪽이 지는 싸움이 아니라 상대와 조화하고 어려운 쪽을 구해내는 화공, 구공통일로 나아가야 합니다.<sup>48)</sup>

‘화공(和共)’, 즉 공산주의와의 조화를 통해 결국은 ‘구공(求共)’, 즉 공산주의를 구해야 한다는 것이다. 북한을 인정하고 북한과의 조화를 통해 북한을 화합고 일치의 대열로 이끌어내야 한다는 뜻이다.

## 제5절 천도교의 경우

통일에 대한 기대와 열망에 관한 한, 교세에 비해 천도교가 열정적이다. 1894년 동학혁명 이후 한국 민족운동사의 한 복판에 있어 왔고, 천도교청우당 활동 등을 통해 ‘종교와 정치의 쌍방적 조화’ 즉 ‘교정쌍전(敎政雙全)’을 추구했던 천도교에서는 남북통일을 지상과제로 다룬다. 인간은 모두 ‘하늘을 모시고 있고(侍天主)’, 남녀노소 빈부귀천 없이 ‘사람이 곧 하늘(人乃天)’이니, 한울님 안에서 ‘모두 한 몸을 이루는(同歸一體)’ 일은 통일에 정당성을 부여해주는 천도교적 교리이다. 천도교청우당의 사상적 후신이라 할 수 있을 “동학민족통일회”에서는 오랜 논의 끝에 확정 반포한 <민족자주통일방안>에서는 남북통일의 당위성을 이렇게 규정한다:

통일은 우리 민족의 지상 과제이다. 왜 통일을 해야 하는가? 우리는 지금 남북으로 갈라져 있지만 한 핏줄 한 형제로서 반만년의 유구한 역사와 빛나는 문화의 전통을 이어나가는, 헤어질 수 없는 단일민족이다. 혈통이 같고 언어와 문자가 같고 풍속이 같고 어느 모로 보든지 운명을 같이 해야 할 한 동포 한 형제이다.....하루 속히 통일이 되는 것이 너무나도 당연하다.....통일은 민족사적 요청이 아닐 수 없다. 또한 우리나라의 분단과 긴장으로 인한 동북아의 불안이 세계 평화를 위협하고 있다는

47) 『원광』, 통권205호, 1991, 9월호, 22쪽.

48) 2007년 10월 17일 중앙일보 기사. 원불교 중앙총부에서 가진 기자간담회 내용.

것을 생각할 때 우리의 통일은 세계사적 의미를 갖는다고도 할 수 있다.....진정한 후천개벽의 이상사회 건설의 길을 열어나가야 한다.

조국의 평화 통일은 7천만 거래의 간절한 소원이요 역사적 요청이요 천명이 아닐 수 없다. 반세기가 넘도록 통일을 이루지 못하는 이 부끄러움과 죄책감을 어떻게 씻을 수 있을까. 특히 우리 민족과 운명을 같이 하면서 인류를 건너나가야 할 종교인 으로서는 더욱 무거운 책임감을 통감하지 않을 수 없다. 동민회(동학민족통일회)가 그동안 민족 앞에 뚜렷한 통일 방안을 제시하지 못하고 있었음을 개탄하면서 감히 ‘민족 자주 동귀일체(同歸一體) 통일방안’을 내 놓는 바이다.<sup>49)</sup>

## 제4장 남·북한 종교교류의 성찰

남·북한 종교교류는 한반도의 정치상황과 주변국가들의 변화와 깊은 연관성을 지니면서 이루어졌다. 1945년 8·15광복 후 동서냉전체제의 상황에서 미국의 한국에 대한 통치전략은 남·북한 분단상황을 기정사실화하여 친미·반공이데올로기를 관철시키는 것이었다. 노길명은 미군정의 통치전략에 의한 종교 정책을 “친미·반공이데올로기의 관철과 한국만의 단독정부 수립을 지지하거나 그것에 도움이 될 수 있는 종교들은 지원하고 그에 반대하거나 저해가 된다고 판단되는 종교들은 억제하는 것”이었다고 본다.<sup>50)</sup> 한국의 정부가 종교를 정책적으로 이용한 경우도 있지만, 대체로 정교분리의 원칙을 바탕으로 종교의 자유가 보장된 반면, 북한의 종교정책은 종교 또한 철저한 국가의 통제하에 제한된 자유가 보장된 경우라 볼 수 있다.

1950년대 및 60년대에, 한반도 전쟁이후 휴전선을 사이로 남북은 완전히 갈라졌으며, 정치, 경제, 외교 등의 전반적인 부분에 있어서 대치와 분리 현상이 두드러지게 나타났다. 남북 어느 쪽에서도 정치, 경제 및 종교 분야에서 전혀 접촉이나 교류를 제안하지 않고 약 20여 년 동안 적대적 관계를 1970년대 초반까지 지속되었다. 이 시기를 북한 연구소의 『북한총람』에서는 ‘종교 탄압시기’ ‘종교말살시기’로 보는 반면,<sup>51)</sup> 고태우는 ‘종교의 제거기’ ‘종교부재의 갈등기’로 보았고, 법성은

49) 동학민족통일회, “민족자주통일방안”, 동학민족통일회 엮음, 『민족통일 운동의 역사와 사상』 (서울: 모시는사람들, 2005), pp.384-86 P.463쪽. 위 문장은 ‘동학민족통일회’에서 1996년 작성한 뒤, 1999년 수정보완을 거쳐 기본안으로 확정되었고, 다시 2002년 최종 확정된, 천도교의 공식 입장이라고 할 수 있다.

50) 노길명, 『한국신흥종교 연구』(서울: 경세원, 1996), pp. 3-4.

‘혁명발전단계에서의 종교’ ‘계속혁명단계에서의 종교(58~현재)’로 보았으며, 윤이흠은 ‘해체기’(53-70)로 보았다. 반면, 김홍수·유대영은 ‘사회주의 속에서의 생존 모색기 (53-72)’로 설정하고 있다.<sup>52)</sup> 이것은 송두율의 “내재적”(immanent) 사회주의 분석방법에 의한 북한체제 입장에서 본 시기설정이라 여겨진다. 이 시기는 사회주의화 정책 정립과정에서 사회체제 재정비와 종교의 재정리과정에서 나타난 기존종교의 해체 및 말살시기(1954-72)로 볼 수 있다.<sup>53)</sup>

1970년대에 들면서 남북간의 대화는 한반도의 정치적인 역학관계와 주변국가의 냉전체제가 화해의 방향으로 전환하면서 이루어졌다. 아시아의 방위는 아시아 국가들이 책임져야 한다는 내용을 담고 있는 「닉슨 독트린」이 발표되었고, 1972년 2월 미국 대통령 닉슨은 중국의 모택동(마오쩌둥) 등을 만나는 일을 성사시킴으로써 미국과 중국의 수교, 일본과 중국의 수교, 10여 년 간 지속되었던 월남전의 종식 등 제 2차 세계대전 이후에 지속된 세계의 냉전체제는 해빙의 물결을 타게 되었다. 박정희 정권은 1970년 8월 15일 ‘평화통일구상선언’을 발표하였으며, 북측은 1971년 4월 12일 허담 외상의 최고인민회의 제4기 제5차 회의 보고를 통하여 8개 항목의 ‘평화통일방안’을 제의함으로써 남·북한간의 정치적 협상이 이루어지는 계기를 만들었다.<sup>54)</sup> 1971년 1월 북한의 조국평화통일위원회가 이산가족 서신 교환을 제의하면서 남북대화는 적십자사를 통해 진행되었다.<sup>55)</sup> 11월부터는 정치적 대화를 위한 비밀접촉이 판문점에서 진행되었으며, 1972년 5월 남한의 당시 중앙정보부장 이후락과 북한의 당시 제1부수상 박성철이 각각 평양과 서울을 비밀리에 교차 방문함으로써, 7월 4일에 역사적인 「7·4 남북공동성명」을 발표하는 성과를 가져왔다. 그동안 드러나지 않았던 북한의 종교활동 또한 대내외적으로

51) 북한연구소편, 『북한총람』(서울, 북한연구소, 1983.)

52) 김홍수·유대영, 앞의 책, p. 60.

53) 법성, 「북한의 종교」, 『북한의 인식 4: 북한의 사회』(서울: 을유문화사, 1990), pp. 282-93; 류성민, 앞의 책 (1992), pp. 8-17; 강인철, 「현대 북한 종교사의 재인식」, 김홍수 편 『해방후 북한교회사』, pp. 149-221; 한국기독교역사연구소, 『북한교회사』(서울: 한국기독교역사연구소, 1996), pp. 376-516.

54) 허담이 제안한 8개항은 ① 미군철수, ② 10만 이하로 감군, ③ 한미방위조약 등 민족의 이익에 배치되는 조약의 폐기, ④ 남북총선거, ⑤ 각 정당·사회단체의 활동 보장, ⑥ 과도적 조치로서 남북연방제의 실시, ⑦ 광범위한 교류의 실시, ⑧ 이상의 문제를 협의하기 위한 남북정치협상회의 개최 등이었다. 최성철, 「판문점을 통한 남·북한 교류」, 『접경지역중심-남북교류방안』(통일부, 2002.)

55) 이와 관련하여, 1971년 최두선 대한 적십자사 총재가 남북간 가족찾기운동을 북한측에 제의했고, 북한측의 손성필 위원장이 화답함으로써 당해 8월부터 공식적인 접촉이 이루어졌다. 조한범(통일연구원 연구위원), 「남·북한의 자주적 교류협력 강화와 교회의 역할」, (KNCC 2002평화통일정책협의회발제문) (KNCC Homepage 자료)

활발하게 이루어지기 시작하였다. 조선기독교도련맹, 조선불교도련맹 중앙위원회, 조선천도교회중앙지도위원회 등이 생긴 것도 이 시기이다.<sup>56)</sup>

1980년대 개신교, 천주교, 불교 관계자들은 제 3국을 통해 국제적인 회의와 협의체를 통해 남·북한 종교인의 교류가 이루어졌다. 북한은 1972년 남북대화 시작과 더불어 외부 환경의 조성을 위해 종교를 활용하기 시작했다. 종교인들의 활동을 대외적으로 선전하면서, 북한에도 종교의 자유가 보장되어 있고 종교단체의 활동도 활발하다고 주장하였다. 북한의 사회주의 이념적 변화와 종교에 대한 새로운 해석이 일어나면서 북한의 대외적 종교활동도 활발한 모습을 보였다. 대외적으로는 북한은 국제적인 네트워크를 형성하고 있는 개신교를 중심으로 해외동포와의 접촉을 시작되었다. 1981년 11월 3일부터 11월 6일까지 4일간 오스트리아 비엔나에서 「조국통일을 위한 북과 해외동포, 기독교간의 대화」가 이루어졌고, 1982년 11월 3일부터 11월 5일까지 핀란드 헬싱키에서 열린 국제회의에서 남·북한 종교인간의 교류가 다시금 재개되었다. 개신교인은 국제종교기구인 세계교회협의회(WCC)에 가입하였고, 천주교는 바티칸 교황청과 접촉하여 상호방문의 성과를 이루었고, 불교도는 세계불교도우의회(WFB)에 가입하였으며 공산권국가의 불교가 중심으로 구성된 아시아불교평화회의(ABPC)에도 참여하였다.

북한의 대외적 활동은 북한의 종교정책의 변화와 깊은 연관성이 있다. 북한 종교정책의 변화를 처음으로 실감케 하는 것은 1985년 11월에 WCC 국제문제위원회가 최초로 북한을 방문하였을 때 조국평화통일위원회(조평통) 선임연구원인 김영철과의 대화에서 찾아볼 수 있다.<sup>57)</sup> 김영철은 WCC 대표단에 북한의 모든 정책들이 주체사상을 기반으로 하고 있다고 전제하면서, 주체사상과 종교의 관계를 설명하였다.<sup>58)</sup> 김영철의 말을 인용한 WCC 대표단의 보고서에 따르면 종교와 주체사상은 약간의 공통점을 지니고 있는데 그것은 둘 다 인간의 존엄성을 옹호한다는 점이다. 종교는 가난한 사람을 비참한 상태에서 구원하기 위해 생겨났으며 바로 이 때문에 북한에서는 많은 종교인들이 주체사상을 지지한다는 것이다. 종교가 사회변혁에 참여해야 한다고 주장하는 해방신학이라는 새로운 흐름은 주체사상에 접근함에도 불구하고 주체사상은 배타적으로 인간의 노력에만 의존한다는 점에서 서로 다르다고 하였다는 것이다.

북한정책 변화의 배경을 쉽게 알 수는 없지만, 다행히 북한의 관련 인사들이

56) 김홍수·류대영, 앞의 책, pp. 123-125.

57) 한국기독교교회협의회, 『한국교회 통일문제 주요 자료집』(통일문제연구원, 1988), pp. 39-40.

58) 한국기독교역사연구소, 『북한교회사』(서울: 한국기독교역사연구소, 1996), 376-516.

직접 주체사상과 종교와의 관계를 새롭게 해석하여 설명하는 자료들을 접할 수 있으므로 어느 정도 파악이 가능하다. 강인철은 북한이 “사회주의 완전승리가 목전”에 있다고 설정한 때가 1986년이며, 1987년부터 제3차 7개년 경제 계획이 실행된 사실을 중요시 여겨, 북한정책의 중요한 변화의 시기로 보고 있다.<sup>59)</sup>

한편, 1988년 스톡홀름에서 개최된 주체사상에 대한 학술심포지엄에서 북한 사회과학원 주체사상연구소장 박승덕은 주체사상의 종교관에 대해 다음과 같이 주목할 만한 견해를 밝히고 있다.<sup>60)</sup> 첫째, 주체사상은 종교를 다루는 방법론에 있어 마르크스주의적 방법론과는 달리 시대적 이해와 요구에 따라 달리해야 한다는 점을 인정하여 평가하고 있다. 둘째, 종교가 지배계급과 야합하여 인민을 착취하고 억압하는 하나의 수단이라는 관점만을 고수해온 마르크스주의와 달리 현대의 종교와 신학들이 그 나름의 발전의 내적 법칙성을 지니는 사회적 의식의 독자적인 형태라는 점을 인정한다. 셋째, 이러한 평가에 근거하여 주체사상은 종교가 계급지배의 수단이므로 당장 역사에서 사라질 것을 요구하는 입장에서 벗어나 앞으로 지배계급을 반대하고 지배계급으로부터 억압받는 민중을 해방하는 데 이바지하기를 바라고 있다. 넷째, 진보적인 종교사상, 신학에 대한 평가를 바탕으로 이를 추종하는 종교인들과 공동의 과제를 갖고 협력하는 것은 필요하다. 이는 종교인들이 통일전선의 대상이 되면 되었지 결코 배척의 대상이 될 수 없음을 말한다.

박승덕의 견해는 북한의 대남방송인 ‘한민전’ 방송을 통해 보다 상세히 공개되기도 하였다. 변진홍은 1988년 7월 31일과 8월 1일에 걸쳐 두 차례 방송된 “종교인들과 단결 협력하는 것은 한민전의 일관된 정책” 내용을 분석하여 주체사상이 종교 자체를 부정하지도 반대하지도 않을 뿐 아니라 종교 사상을 덮어놓고 배제하지도 않으며, 오히려 주체사상은 종교에도 긍정적인 주장과 사상이 있다고 인정하고 그 가치를 공명정대하게 여긴다고 평가하고 있다.<sup>61)</sup>

1988년 서울올림픽을 전후로 국내 정치상황이 급변하면서 천주교가 바티칸을 매개로 하여 평양을 공식 방문하고, 북한에서도 80년대 중반 이후 종교정책의 과감한 전환을 가져왔다. 종교를 본격적으로 대외에 알리기 위한 노력과 함께 기독교의 경우, 1988년 11월에 평양에 처음으로 봉수교회가 세워졌고, 칠골교회가 1992년 12월에 준공되었다. 천주교는 장충성당을 1988년 9월에 세워 소수 천주교인들이

59) 강인철, 앞의 논문, pp. 143-45.

60) 강인철, 앞의 논문, pp. 216-217.

61) 변진홍, 「민족복음화와 북한의 이데올로기」, 『가톨릭 신학과 사상』 제6호 (서울: 가톨릭대학 출판부, 1991), pp. 104-105.

미사를 보고 있는 것을 확인되었다. 불교의 경우, 문화재 보호와 주체건축으로서 사찰 복원과 전문관리자로 승려를 임명하였다.<sup>62)</sup>

북한의 종교 서적 발간사업도 활발하게 이루어졌다. 조선기독교도련맹은 1983년에 신약성서를 발간하고, 1984년에 구약성서도 발간했으며 또한 1990년에는 신·구약 합본 성경과 음표가 있는 찬송가를 1만권씩 인쇄하기도 했다. 천주교의 경우, 1989년 6월 30일에 조선천주교인협회를 설립되어 대외적인 창구 역할을 하기 시작하였으며 1991년에는 교리서와 가톨릭기도서를 발간하였다. 불교의 경우, 60여 개의 사찰이 복원되어 이곳에서 법회와 석탄절 행사 등이 이루어지고 있으며, 1988년 사회과학원 민족고전연구소에서는 전 25권의 팔만대장경 해제본을 간행하였다. 천도교 북조선 총무원도 1989년에 ‘천도교리대요’, ‘천도교약사’, ‘천도교 청우당론’ 등의 내용을 담고 있는 「의전해설」을 간행하였다.<sup>63)</sup> 1990년 1학기에 김일성 대학 역사학부 안에 종교학과가 개설되었으며, 해외교포 성직자의 방북초청과 해외교포 이산가족 방문을 허용하면서 재미교포인 홍동근 목사가 여기서 기독교학을 강의하기에까지 이르렀다.<sup>64)</sup>

북한의 이러한 움직임은 1980년대 말 이후 소련 및 동구 사회주의 국가들은 개혁·개방의 변화를 적극 모색하는 과정에서 사회주의 체제의 급격한 변화와 붕괴 현상이 일어난 것과 상관성이 있는 것으로 보인다.<sup>65)</sup> 종교를 정치적으로 역이용했다고 비판적으로 보는 경우도 있지만, 북한내 사회주의 체제의 종교 재편을 통한 ‘사회주의적 종교단체의 재등장’과 ‘종교단체의 부활시기’로 볼 수 있다. 1989년의 독일 통일을 계기로 동구 공산권이 붕괴되고, 계속해서 구 소련이 붕괴하는 등 본격적으로 냉전구조가 해체되고, 남·북한의 유엔 동시가입이 이루어지는 등 우

62) 『북한총람』, p. 1228 등 참조.

63) 천도교의 경우, 종교적 차원에서 볼 때 북한은 외래종교 보다는 민족종교인 천도교에 더욱 큰 호감을 나타내고 있으며, 천도교와 관련한 동학혁명을 우리 나라 근대역사에서의 대표적인 반봉건투쟁으로 평가하고 이를 천도교의 민족적 특성으로 크게 부각시키고 있다. 그런 면에서, 천도교는 김일성·김정일에 이어지는 북한 정권과 깊은 연대를 하여 왔으며, 사회주의 이념과 밀접한 관계를 가지고 있다. 북한에서의 천도교 활동은 조선천도교회중앙지도위원회(현 위원장 : 류미영)를 1946년 2월에 천도교북조선총무원으로 발족하면서 조직화되었다. 1974년에 현 명칭으로 개명하여 활동을 해왔다. 현재, 북한은 천도교인 수는 1만 3천 5백여 명, 청우당원 수는 1만 4천여 명인 것으로 밝히고 있다. 조선천도교회 중앙지도위원회는 평양 문수리에 있는 4층 건물에 위치해 있으며, 약 100석 규모의 중앙교당이 위치해 있다.

64) 강위조·홍근수(역음), 『민족 통일의 비전: 통일의 선구자 선우학원 박사 팔순 기념문집』 (서울: 푸른기획, 1997), pp. 162-88; 박광수, 「한반도의 평화통일과 원불교」, 『한국신종교연구』 4집(2000) 참조.

65) 최성철, 「판문점을 통한 남·북한 교류」, 『접경지역중심-남북교류방안』 (통일부, 2002), p. 76.



리 사회 내에서도 냉전적 사고를 극복하고 민족화해를 모색하는 새로운 인식이 확산되었으며 북한에 대한 인식은 급진적으로 변화하였다. 북한은 종교에 대해 보다 적극적인 수용의 자세를 가져 객관적으로 인식하면서 이에 대처하려는 노력을 보여주었다고 평가된다.

90년대 후반에 접어들면서 각 종단 관계자들이 대북 지원과 관련한 모니터링 등의 명목으로 북한을 방문하는 것이 가능하게 되고, 대북 지원의 패턴이 단순 물자 지원에서 종교적 특성을 가미한 직접적인 지원의 형태로 확대되면서 종교교류의 양상 역시 새로운 차원으로 접어들게 된다. 특히 90년대에 들어오면서 불교가 미국 LA에서 최초의 남북접촉을 갖기 시작하면서 천도교, 대종교, 원불교 등으로 접촉의 폭이 더욱 넓어졌다. 1995년에 북한 지역에 대규모 수해가 발생한 것을 계기로 북한이 외부세계의 지원을 받아들이기 시작함에 따라 남한 종교계의 대북 지원과 접촉은 순조롭게 진행되었다. 이러한 변화는 80년대 초의 상황과 비교해 볼 때 거의 상상할 수 없을 정도의 변화가 아닐 수 없으며, 2000년 남북 정상회담이 이루어지는 토대가 되었다.

남북교류가 2009년 18만 명을 상회하다가 정점으로 하향하여 2009년 12만 명, 2010년 6월까지 6만 명 선으로 점차 줄어든 현황과 더불어 남북한 인적·물적 왕래가 감소한 것을 2009-2010년 통일백서 통계자료를 통해서도 알 수 있다. 이러한 상황에서도 NGO와 종교단체 등 다양한 민간기구와 국제기구의 대북 접촉은 나름의 남북간 긴장 가운데 화해를 위한 오아시스를 제공하고 있었다. 민간단체의 활동은 미래 통일민족을 위한 초석을 놓는 작업이 지속적으로 이루어져서 긍정적인 평가를 받고 있다. 따라서 통일한국을 실현시키기 위한 ‘사랑과 자비와 은혜의 좋은 씨앗 뿌리기’ 방법론으로 비록 남북한 간의 돌발 사태로 정책적인 교류의 단절이 있더라도 민간단체와 국제기구가 지속적인 협력을 통해 북한 민간단체와의 대화 창구를 열어놓는 시스템을 구축해야 한다.

## 제5장 한반도 평화에 있어 종교계의 역할

북한과의 냉전체제를 청산하고 남·북한 관계 개선을 위한 실천 방안을 어떻게 이룰 것인지에 대한 고민을 하지 않을 수 없다. 남·북한의 정치적, 군사적, 외교적 긴장이 고조되고 있는 때에 식량과 의료시설이 부족한 북한 주민의 삶은 더욱

피폐해질 것으로 예상된다. 현재 남북한의 통일문제는 정상회담의 계기로 정부 주도하에 수행되고 있다. 그러나 그 동안 남북정상회담이 2차례(2000, 2007) 개최되었지만, 그것이 단순히 남북한 정부의 노력에 의해서만 이루어진 것이 아니라 남북한 간에 통일민족을 이루기 위한 민간단체들의 부단한 숨은 노력의 공로가 크다 하겠다.<sup>66)</sup>

공적부문을 대표하는 국가(State), 사적부문을 대표하는 시장(Market)에 이어 시민사회(Civil Society)를 대표하는 NGO(비정부 민간기구 (NGO, Non-Government Organizations)는 한국을 비롯한 지구촌 곳곳에서 중요한 행위자로서 역할을 수행하고 있다. 국가나 시장이 하기 어려운 일들을 중립적인 차원에서 또는 이들의 역할을 보완하는 관계에서 종교계와 NGO 단체들의 역할이 점차 확대되고 있다. 남북관계에서도 마찬가지로 정부가 통일문제에 대한 전향적인 정책 수행이 어려울 때, 또는 북한의 내부 사정이 어려운 경우에 정부는 공식적인 국가의 입장이나 각종 절차상 등으로 정책 변화를 탄력적으로 수행하기가 쉽지 않는 특성이 있다. 이러한 상황에서 종교계 및 시민사회 NGO 단체들은 인도적 차원, 또는 민족적 차원에서 용이한 대북 사업을 지원할 수 있는 장점이 있다.<sup>67)</sup>

다양한 남북간의 회합이 현재의 정치논의의 구조형태에 영향을 받지 않는 민간차원의 다양한 교류가 활성화되도록 협상구조의 변화가 근본적으로 이루어지도록 인식의 전환이 필요하다. 남·북한 종교인의 교류, 학술교류, NGO 단체들의 인도적 대북지원은 한반도의 긴장상황을 완화시키고 상호간의 신뢰를 회복하여 평화를 정착할 수 있는 중요한 계기를 만들 수 있으리라 여겨진다.<sup>68)</sup>

66) 이러한 민간단체들을 비정부기관(Non-Governmental Organizations: NGO)이라고 하는데 이들의 전방위(全方位) 역할이 통일민족을 이루는데 초석에 큰 힘이 되고 있다. 그러한 NGO 단체를 예를 들면 ‘우리민족 서로돕기운동본부’, ‘경실련 통일협회’, ‘월드비전’, ‘JTS’ 등과 같은 비정치적 단체도 있지만 친정부적인 NGO들도 있다.

67) 김영래, 「남북화해시대와 NGO의 역할」, p.16.

68) 김영호, 「민간 통일운동의 변천과정과 현황 연구: 통일NGO들의 성장과정과 특징 분석을 중심으로」, “민간차원에서 추진되는 통일운동의 주체는 말 그대로 통일관련 민간단체로 구성된다. 흔히 이런 단체를 최근에는 흔히 비정부조직(non-governmental organization, NGO)이라고 부른다. 어원적으로 따져볼 때 NGO라는 말은 UN 헌장 제71조에서 유래된 표현이다. 대표적 정부간 조직(international governmental organization, IGO)인 UN의 창설에 기여한 NGO의 공로를 인정하고, 향후 UN활동에의 지속적인 공헌을 명시하는 뜻에서 UN헌장에 제시된 개념인 것이다. 그 후 UN 경제사회이사회의 보다 효과적이고 성공적인 정책결정과 집행에 대한 NGO들의 기여를 인정하고 기대하면서 NGO들의 협의적 지위를 세 가지로 구분한 내용의 결의안 제288조를 채택하면서 국제사회에서 널리 알려지게 되었고, 최근에 와서 우리사회에서도 영어 원어의 약어 그대로인 NGO란 표현이 널리 통용되고 있다.”

## 제1절 남북종교 교류를 통한 남북화해

남북종교 교류를 통한 남북화해를 위한 모색이 이루어져야 한다. 국내의 가장 큰 종단인 불교, 개신교, 천주교 등은 가장 활발하게 남·북한 종교교류를 전개하고 있다. 민족종교 가운데 천도교와 대종교의 북한 종교인간의 공동행사가 연례적으로 이루어져 왔으며, 최근 원불교의 인도적 대북지원과 공동행사가 활발하게 이루어지고 있다.

현재, 남한에는 북한과 교류를 하고 있는 다양한 정부기구, 민간인기구(NGOs),<sup>69)</sup> 그리고 종교기구들이 있다. 종교계로는 개신교에 남북나눔(기독교 북한동포후원연합회), 대한예수교장로회 총회, 월드비전, 기독교대한감리회서부연회 등의 기구가 있다. 불교에는 조국평화통일불교협회, 한국불교종단협의회, 한국제이티에스(JTS) 등의 기구가 있다. 천주교에는 천주교서울대교구 민족화해위원회 및 한국천주교 주교회의의 민족화해위원회 등의 기구가 있으며, 원불교는 교단자체가 대북지원 사업자로 등록되어 있다.

개별 종단차원에서 종교협의회 관련하여, 조선종교인협의회(Korean Council of Religions, KCR)는 조선천도교 중앙지도위원회(위원장 류미영), 조선그리스도교련맹, 조선카톨릭교협회, 조선불교도련맹 등 4대 종단의 연합기구로 1989년에 출범하여, 최근 러시아와의 관계 강화 차원에서 출범한 조선정교회(위원장 허일진) 등 5개 종교단체가 있다. 1991년 네팔 카투만두에서 개최된 아시아종교인평화회의(Asian Conference on Religion and Peace, ACRP) 총회에 조선종교인협회장을 맡고 있는 정신혁 천도교 교령과 천주교인협회 중앙위원인 한인철 토머스를 참석하였으며, 아시아종교인평화회의의 회원국가로 가입하였다. 이 때, 당시 6대 종단 협의체인 한국종교인평화회의(Korean Conference on Religion and Peace, KCRP)와의 접촉을 갖게 되었으며, 천도교, 유교 및 원불교는 분단이후 처음으로 회합을 가지는 등 여러 종단의 지도자들이 함께 만나는 계기가 되었다.

제 3국을 통한 극히 제한적인 남북종교인간의 교류는 1995년과 96년의 북한의 홍수(큰물) 및 자연재해를 극복하기 위한 인도주의적 대북지원사업을 시도하면서

69) 한국 정부의 인가를 받고 있는 대북지원 사업자 중, NGOs 기구로는 2009년 초까지 국제라이온스협회 한국연합회, 굿네이버스, 남북강원도협력협회, 남북농업발전협력민간연대, 남북어린이케어동무, 남북협력제주도민운동본부, 새마을운동중앙회, 선한사람들, 어린이의약품지원본부, 우리민족서로돕기운동, 유진벨재단, 평화의 숲, 한국건강관리협회, 한국국제기아대책기구, 한국복지재단, 한민족복지재단, 21세기통일봉사단 등의 조직이 활발하게 활동하고 있다.

종교인뿐만 아니라 민간인의 교류에 물꼬를 트는 역할을 하였다.<sup>70)</sup> 1995년도 이후에 종교 연합체형성과 국제적 연대가 이루어졌고 북한의 「조선종교인협의회」의 위상도 따라서 증폭되었다. 한국의 종교 협의체기구는 한국종교인평화회의를 중심으로 1995년 10월에 ‘범종단 북한수재민 돕기 추진위원회’를 구성하고, 각 종단에서 모금된 성금으로 구입한 밀가루를 한국적십자를 통해 지원하기 시작하였다. 이러한 종교계의 노력은 1997년에 ‘우리 민족 서로돕기운동본부’가 출범하면서 종교계와 사회단체가 연합하여 지원하는 형태로 본격화하게 된다. 북측은 대북 지원을 주도하는 민간단체의 원동력이 종교단체라는 점을 간파하고 각 개별 종단 차원의 접근을 적극적으로 펼쳐나가게 된다.

한국종교인평화회의는 아시아종교인평화회의와 공동으로 1997년 5월 28일에서 6월 1일까지 북경에서 북한종교인협의회 대표들과 만나 종교교류를 보다 적극적으로 추진할 것을 협의하였다. 이후 한국종교인평화회의는 아시아종교인평화회의와 공동으로 북한 수재민 실태에 대한 세미나 및 기자회견이 1998년 5월 22일부터 26일까지 일본 동경에서 열었다.<sup>71)</sup> 북한 수재민 실태 및 인도주의적 원조에 대한 국제적 공동협력 방안 7개항을 5월 25일 동경기자회견을 통해 발표하였다. 한국종교인평화회의, 아시아종교인평화회의 및 세계종교인평화회의 종교지도자들은 북한사람들을 돕기위해 식량과 의약품을 보낼 수 있도록 의견을 나누었으며, 국제기구들인 WFP, FAO, CARITAS, AMERICARES 등의 북한에 대한 인도주의적 식량과 의약품 원조에 대한 감사표시와 함께 북한의 현재 식량위기를 해결하고 동북아시아에 평화, 화해, 그리고 안전을 불러오기 위한 「한국종교인평화회의·아시아종교인평화회의 동경 선언」을 합의하였다.<sup>72)</sup>

그러나, 북측은 대북 지원을 수용하는 과정상의 문제와 북한 사회 내부로의 파장을 염려하여 제한된 형태로 조심스럽게 접근하였으며, 대남공세적 접근 행태와는

70) 경제계의 교류가 주류를 이루어 정주영 현대그룹회장(1989년), 김우중 대우그룹회장(1992년) 등 대기업총수들의 방북이 이어졌다. 정주영 일행은 경제인으로서 최초로 판문점을 통해 소 5백 마리와 함께 1998년 6월 16일 판문점 군사분계선을 넘어 북한을 방문하였다. (중앙일보 1998. 6. 17). 그의 잇따른 판문점을 통한 남북 왕래는 민간교류에 큰 역할을 하였으며, 마침내 금강산 관광을 위한 뱃길이(1998년) 열렸다. 금강산 육로 관광 및 개성공단의 설립도 가능케 하였다.

71) 김몽은 신부를 비롯하여, 원불교의 전팔근(ACRP 의장, 국제담당교령), 천도교의 김철(중무원장), 개신교의 정영문 목사(부산KCRP 회장), 불교의 일화스님(조계종), 법륜스님과 정안숙(우리민족서로돕기 불교운동본부), KCRP사무처에서 변진홍(KCRP 사무총장), 박광수(KCRP 사무차장) 등이 참석하였으며, 한국대표로는 법륜과 박광수가 발표하였다.

72) 한국정부의 인도적 북한지원, 군비축소와 동북아시아 평화 구축, 북한에 대한 경제제재 조치 등 일곱가지 사항을 제안하였다.

판이하게 수세적 접근 행태를 나타내게 되었다. 한국 정부 또한, 한국 인사들의 북한 방문을 법률적으로 뒷받침하면서도 소극적인 자세를 취하였다. 북한 주민접촉에 대하여, 1989년도까지 신청 36건(70명)에 21(22명)건을 승인하였으나 실제로는 1건도 성사되지 않았다. 1990년대에 들어서서 신청자수가 235건(687명)으로 늘어났으며, 한국 정부의 승인과 북한주민 접촉의 성사 비율이 지속적으로 늘어났으며, 민간단체 및 종교단체의 인도적 대북지원 또한 급증하였다. 2000년 남북정상회담이후, 2001년도 주요 접촉사례로는 조선그리스도련맹과의 종교교류 협의(3.2), 부활절 연합예배 개최 협의(3.12), 금강산 평화모임 협의(3.26), 남북불교교류 협의(4.23), 개천절 공동행사 협의(4.30), 금강산 노동절행사(5월), 6.15 통일토론회, 남북 기독교 교류협의(6.25), 평양에서 열린 8.15 남북공동행사(8.15) 등을 들 수 있다.<sup>73)</sup>

한국종교인평화회의는 국제 종교협력기구와 연대하여 북한에 인도적 지원을 지속적으로 추진하고 있으며, 2002년 인도네시아에서 열린 아시아종교인평화회의 총회와 2006년 일본에서 열린 세계종교인평화회의(WCRP) 총회에 북한 종교계 대표들이 참석하여 남·북한 종교 교류와 인도적 대북지원의 성과를 세계 종교인들에게 알리는 중요한 역할들을 담당하였다.

『통일백서 2008』의 자료에 의하면, 2007년 남북 종교분야는 기존 종교시설 복원 사업들이 추진된 가운데 남북 종교인들간의 개별접촉 차원을 넘어 한반도 평화와 통일문제를 위한 종교단체 연합기구간의 연대와 교류협력이 활발하게 이루어졌음을 알 수 있다. 종교분야 왕래인원이 2007년 한 해에만 4,899명에 달해 2006년까지 종교분야 왕래 인원수인 3,376명보다 45%가 증가하였다.<sup>74)</sup>

한국의 7대 종단 연합기구인 한국종교인평화회의 대표단 41명은 북한 조선종교인협의회의 초청으로 양 단체간 교류 10주년을 기념하기 위해 2007년 5월 5일부터 8일까지 3박 4일 일정으로 평양을 공식 방문하였다. 한국종교인평화회의 방북단은 공동 기념행사 및 북한 내 각 종단 시설 방문하였으며, 그 동안 개별 종단차원에서 이루어지던 부정기적인 교류사업을 정례화하여 민간교류차원에서 상호 긴밀히 협력해 나가기로 하였다. 현재, 남·북한의 종교인과 민간인의 상호 만남은 늘 정부 당국의 허가를 받아야 하는 제약을 안고 있지만, 남·북한간의 활발한 교류와 함께 종교인과 사회민간단체의 역할이 증대되었다.

2009년도와 2010년도 종교분야 교류는 대규모 행사 위주에서 실무차원의 사업

73) 통일부, 『통일백서 2002』, 2002.

74) 통일부, 『통일백서 2008』, pp. 192-195.

협약이 주로 이루어졌으며, 새로운 사업추진보다는 기존사업의 내실화를 다지는 정도로 사업이 추진되었다.<sup>75)</sup> 기독교계는 개성, 평양, 중국 등에서 실무협의 위주로 교류가 진행되었으며, 불교계는 조계종이 2009년 10월 금강산 신계사에서 신계사 낙성 2주년 기념 ‘남북공동법회’를 개최하였으며, 2010년에는 중장기적 남북불교 교류에 대한 협의를 이루어냈다. 천주교의 경우, 북한 조선가톨릭협회와 ‘사목권’(교황청의 천주교 관련 입법, 사법, 행정에 관한 제반 권리)에 대한 협의를 하였으나, 결실을 보지는 못했다. 원불교의 경우, 평양에 빵공장을 설립해 지속적으로 밀가루를 지원해 주면서 남북종교인의 관계를 돈독하게 하고 있다.

최근, 불교계는 2011년 9월 조계종 총무원장 자승스님의 두 차례에 걸친 평양 방북과 불교계 민족공동체추진본부(본부장 지홍스님)가 수해로 피해를 입은 북한 어린이 돕기에 나서 남북불교간 협력의 분위기를 고조시키고 있다. 11월초에는 한국기독교교회협의회(NCCK)는 평양을 방문하여 조선그리스도교연맹(조그련)과 함께 한반도 평화를 위한 기도회를 가졌으며, 향후 협력과 교류에 대한 의견을 나누었다.<sup>76)</sup>

북측 조선종교인협의회(KCR, 회장 장재언)가 7대 종단 종교협의체인 한국종교인평화회의(KCRP)를 초청하는 형식으로 이루어져 7대 종단 대표들의 북한 방문이 9월에 성사되었다.<sup>77)</sup> 7대 종단 대표와 실무자 등 총 24명으로 구성된 방북단은 9월 21일 중국 선양을 거쳐 평양에 들어가 24일까지 머물며 평양과 백두산 등에서 남북 종교인 공동모임 및 공동기도회 등을 개최했으며, 북한의 김영남(최고인민회의상임위원회 위원장)을 비롯하여 조선아시아태평양평화위원회 리중혁 부위원장, 양형섭 최고인민회의 상임위원회 부위원장 겸 6·15 공동위원회 북측위원회 명예 대표를 만나 남북 경색 국면을 풀고자 하는 노력들을 확인하였다. 참여한 남북의 정치적 대립국면을 종교인들의 대화 협력 교류를 통해 화해의 장으로 전환시켰다는 데 중요한 의미가 있다.

이러한 성과들을 바탕으로 종교계가 공동으로 북한과의 접촉을 할 수 있는 통로를 만들어 낸다면 실질적으로 통일부를 통한 지원과 협력을 효과적으로 이루어 낼 수 있을 것으로 보인다.

75) 통일부, 『통일백서 2010』, pp. 82-84

76) <국민일보> 쿠키뉴스

(<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=cul&arcid=0005512261&cp=du>)

77) 7대 종단 대표는 김희중 천주교 대주교, 한국기독교교회협의회(NCCK) 총무원 김영주 목사, 자승 조계종 총무원장, 김주원 원불교 교정원장, 최근덕 성균관장, 임운길 천도교 교령, 한양원 한국민족종교협의회 회장 등이다. (<http://news.donga.com/3/all/20110919/40426112/1>)

## 제2절 인도적 대북지원을 통한 남북화해

인도적 대북지원을 통한 남북화해의 장이 마련되어야 한다. 정치적, 군사적 힘에 의한 외교적 압박은 평화를 이루는 수단이 아니라, 남북 또는 북미간의 관계를 대립구도로 몰고 갈 것이며, 남북간의 대화는 평행선을 달릴 수밖에 없다. 이러한 상황에서 종교교류와 NGOs 기구들의 교류를 통한 남·북한 대화와 협력은 평화의 불꽃을 살리는 촉진제가 되어야 한다. 북한이 일련의 자연재해로 인한 고통을 겪을 때, 남한의 종교계와 NGOs 기구들은 조건 없이 북한을 도와주었다. 현대의 정주영을 선두로 경제계에 있어서도, 북한을 인도적 차원에서 도왔다. 이러한 민간인 차원의 도움이 북한의 문호를 개방하고 남·북한간의 긴장을 해소시키는 데 큰 역할을 하였다.

현재, 북한의 식량부족상태는 심각하며, 어린아이를 비롯한 노약자와 여성에게 심각한 영향을 끼칠 것으로 보인다. 세계식량기구(WFP)는 북한의 식량난 상황을 여러 차례 긴급하게 다루었고, 국제사회의 지원을 요청하였다.<sup>78)</sup> 워싱턴 포스트(Washington Post)도 북한에 대한 식량 지원이 악화된 상황임을 보도하였다.<sup>79)</sup>

그러나, 인도적 대북지원에 대한 반대도 만만치 않다. 경제적 지원이 군사적 목적으로 새고 있으며, 오히려 남한에 군사적 위협이 높아진다고 보고 있다. 남한 내지 국제기구에서 북한에 지원한 물자가 로켓트 또는 미사일 만드는 데로 유용되는 것이 아닌가, 오히려 남한을 향해 무기를 만드는 데 쓰이지 않는가라는 의구심이 남아 있는 것도 사실이다. 물론, 모니터링의 한계가 있는 것도 사실이지만, 특정한 지역과 특정한 대상을 남측에서 선택하여 대북지원을 할 수 있기에 이러한

78) Published on 05 April 2009 *Straits Times / AFP* (<http://www.wfp.org/content/nkoreans-go-hungry>): Following successive poor harvests, the UN's World Food Programme (WFP) expects up to 40 per cent of North Korea's population - an estimated 8.7 million people - will urgently need food aid in the coming months. 'We hope the international community will continue to remember the food crisis in the DPRK (North Korea). 2009년 4월 5일자로 북한의 식량위기를 “북한은 수백만 명이 심각한 식량난으로 인해 기아상태의 곤경을 받게 될 것이다”라고 그 심각성을 경고하고 있다. 북한의 부족한 식량수확은 지속되어, 북한 전인구의 40%에 해당하는 8백 70만 명이 수개월내에 긴급하게 식량이 필요하다고 밝히고 있다. 2008년 9월, 북한에 식량을 지원하기 위해 전 세계에 5억 4백만 달러의 지원을 요청하였으나, 목표의 11%만을 지원받아 180만명에게 지원할 수 있는 식량을 제공하였을 뿐이다. 노약자, 어린이, 임산부, 환자들에게 식량을 모두 제공하길 원했으나, 북한사람들이 필요한 전체 양의 15%에 불과하였다.

79) “WFP Does What Little It Can For North Koreans”

([http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/05/AR2009030503613.html?wprss=rss\\_b](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/05/AR2009030503613.html?wprss=rss_business) usiness) Published on 05 March 2009, *Washington Post*. 2009년도 긴급지원 5억 4백만 달러 중 4.5%에 해당하는 2200만 달러의 지원을 받았을 뿐이라는 보도.

문제를 불식시킬 수 있으리라 본다.

인도적 대북 지원을 위한 파트너를 정하는 것이 중요하다. 이는 대북지원에 대한 모니터링 시스템을 구체적으로 협의하고 협정을 맺음으로써 경제적 대북지원이 인도적 지원이라 하더라도, 현금의 지원이 될 가능성을 배제하도록 할 수 있다. 북한의 어린이, 여성 등 북한 민간인들에 직접 혜택을 줄 수 있는 길이 열려 있는데, 인도적 대북지원을 꺼릴 이유는 없다고 여겨진다.

종교계와 NGOs 단체들의 인도적 차원의 대북지원은 국제기구와 연대하여 이루어졌으며, 모니터링을 명분으로 북한을 방문하는 기회를 확보하였을 뿐 아니라 북한 내 종단과의 직접적인 대화와 교류가 이루어졌다. 남북 종교교류의 역사는 짧지만, 그 성과와 영향력은 무시할 수 없을 만큼 크고, 갈수록 그 현실적 의미와 결실이 증대하고 있다. 그러면, 구체적으로 어떻게 대북지원을 할 수 있을 것인가? 민족종교 중 건실하게 인도적 대북지원을 하고 있는 원불교와 NGOs중 우리민족서로돕기운동본부의 사례를 간략하게 살펴보고자 한다.

원불교의 대북지원은 직접적인 대북창구가 없었던 관계로, 2000년 이전까지는 대한적십자사, 우리민족서로돕기 운동본부, 국내외 NGOs 기구를 통하여 간접적으로 지원하였었다.<sup>80)</sup> 원불교는 2000년 12월 북경에서 만난 북한 조선불교도련맹 중앙위원회로부터 지원협조를 의뢰 받고, 2001년 3월 금강산에서 원불교의 대북 지원창구 개설에 대해 협의하에 이어 2001년 8월 평양에서 대북지원 창구개설 의향서에 서명함으로써 자체적인 대북지원을 시작하였다. 2001년 9월 28일 대북지원사업자 지정을 받은 이후에, 원불교여성회에서 북한어린이를 위한 분유 지원, 담요 및 의류, 아기기저귀 등 건강유지와 월동을 위한 물품 등을 꾸준히 지원하였으며, 조선불교도련맹과 양자간의 직접 교류와 협력이 가능하도록 독립창구 개설 의향서에 협의하는 성과를 이루었다.<sup>81)</sup> 2002년 12월에 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 열린 세계불교도우의회(WFB) 총회에서 원불교 대표와 조선불교도련맹 대표는 「평양빵공장」 설립합의서에 대한 조인식을 하여, 빵을 만들기 위한 매달 40톤의

80) 원불교는 1995년 9월 15일 대한적십자사를 통해 북한수재민돕기 성금으로 미화 12,500달러를 지원한 이래 물품 및 현금을 우리민족서로돕기운동 및 유진벨재단 등에 기탁하는 형식을 통해 북한을 지원하였다.

81) 2001년도 「8.15 평축」기간동안 장웅철(당시, 원불교 교정원장) 등을 비롯한 원불교 대표 10명은 평양을 방문하였다. 「8.15평축」방문기간 중, 8월 16일에는 광법사에서 '6·15공동선언 실천, 조국통일 기원 남북해외불교 원불교 합동법회를 개최하였으며 19일에는 묘향산 보현사에서 합동예불을 올렸다. 또한, 광법사에서 남한의 불교와 해외불교도, 원불교도, 조선불교도인들 100여명이 모여 법회를 보고 공동발원문을 낭송했다. (“「인터뷰」 통일축전 참가자 원불교 장웅철 교정원장,” 『중앙일보』, 2001년 9월 3일)



밀가루를 지속적으로 보내기로 하였다. 제조된 빵은 탁아소와 소학교를 우선으로 공급하며 조선불교도련맹들에게도 공급하도록 합의하였다. 원불교는 교단자체가 대북지원 사업자로 인도적 차원의 지속적인 대북지원은 남·북한 종교인간의 신뢰를 두텁게 형성하게 하였다. 남·북한간의 긴장이 고조되던 시기에, 최근 2009년 3월에 원불교와 원광대학교 대표들이 정기적으로 북한을 방문하여 빵공장을 답사하고 주민들에게 빵 배급이 제대로 이루어지고 있는지 모니터링할 수 있는 시스템을 잘 갖추었다고 평가된다.

이외에, 북한에 식량지원뿐만 아니라 병원의료 및 교육시설 지원도 가능하다. 우리민족서로돕기운동본부는 2008년 9월 21일 평양에서 ‘정성의학종합센터 종합 품질관리실’과 ‘조선적십자병원 이비-두경부외과 수술장’ 준공식 개최를 위해 9월 20일(토)부터 23일(화)까지 서해직항로를 통해 3박 4일간의 일정으로 방문하였다. 총 129명의 방북 대표단에는 우리민족서로돕기운동의 공동대표 및 후원자들과 함께 그동안 북한의 보건의료지원사업을 후원한 불교계, 국민건강보험공단, 대한치과의사협회, 대한성공회, LG디스플레이, 우석대학교 관계자들이 참석하였다.

2003년도에 시작된 기초 의약품 제조 공장 지원사업은 수액제공장과 알약공장을 건설하였고, 생산된 약품의 효과와 안전성을 실험하기 위한 최종단계인 종합품질관리실을 2008년 완공하였다. 북한의 병원 현대화 사업의 일환으로 추진 중인 적십자병원 지원사업은 2003년부터 안과, 치과, 신경외과, 회복치료과, CT실과 종합수술장의 개보수와 의료 설비를 지원하였고 2007년 약무병동 신축에 이어 이비/두경부외과 수술장을 새롭게 설치하게 되었다.<sup>82)</sup> 현재의 남북대치상황에서, 위에 언급한 다양한 대북지원이 전문성을 띄고 지속적으로 이루어지도록 해야 할 것이다.

정부는 일정요건을 갖춘 민간차원의 대북지원 사업에 대해 2000년부터 개별사업으로 남북협력기금을 지원해왔다. 그러나 2008년부터 남북관계의 조정국면이 지속되고 2009-2011년 현재까지 여러 요인들로 인해 기금지원이 축소되었다. 정부는 개별사업으로 2000년에 7개 사업에 33억 8,000만원의 남북협력기금을 지원하기 시작해서 2008년 257개 사업에 총 794억 8,500만원을 지원했다. 그리고 2009년도에는 기금이 집행되지 못했고, 2010년 6월말까지 15개 단체의 취약계층 및 영유아사업에 26억 9,400만원을 집행했다.<sup>83)</sup>

또한 정부는 체계적으로 추진해 나갈 필요가 있는 정책사업을 선정해서 2007년

82) <http://www.ksm.or.kr/> (“<우리민족서로돕기운동> 대표단 129명, 9월 20일 서해직항로를 통해 방북”, 2008/09/22) 자료실

83) 통일부, 『2010년 통일백서』, pp.120-122.

부터 2008년까지 북한산림녹화, 제약공장 원료 지원사업 등 5개 사업에 47억 3,500 만원을 지원하였다. 2009년에는 사업추진 여건 악화로 기금지원이 지연되다가 12월 28일 취약계층 지원, 산림녹화, 기초의약품 생산지원 등 6개 사업에 60억 5,500 만원을 지원하기로 결정하고 2010년 6월말까지 6억 7천만원을 집행했다.<sup>84)</sup> 이처럼 정부의 대북 지원은 남북협력기금이 조성되어 개인별, 정책사업별로 NGOs에게 지급하고 있다.<sup>85)</sup>

이러한 단체들은 통일문제에 대해 찬반 논의를 시민사회에서 주도해 나가는 역할을 해 오게 된다. 반면 북한 사회는 시민단체가 통일문제에 대한 논의를 할 수 있는 단체가 되지 못하고 북한 당국의 통제하에 있기 때문에 다른 의견을 제시하기는 어려운 상황임을 감안해야 한다.

한국 사회에서 NGOs 역할은 점차 그 중요성이 증가하면서 이에 대한 책임성도 함께 두드러지게 나타나고 있다. 특히 통일 또는 대북지원 관련 시민단체들은 정부 정책에 대한 시민들로부터 신뢰성을 확보하는 중요한 역할을 하고 있다. 정부 정책에 대하여 사안별로 협조와 올바른 대안을 제시하는 비판적 성찰을 통해 국민의 광범위한 여론을 조성하고 정부의 남북한 통일정책과 대북지원에 반영될 수 있도록 정론(正論)의 역할을 수행하고 있다. 따라서, 정부는 종교계와 NGOs 단체들을 적극적으로 측면지원해서 남북화해 무드를 조성하는 것이 중요하다고 여겨진다.

### 제3절 학술과 문화교류를 통한 남북화해

남북한은 문화 및 역사에 대한 바른 인식을 가지고 한민족 공동체 의식 및 역사성을 교육체계를 활용하여 가르치는 공동의 장을 만들어야 한다. 공동연구와 발표를 위해 남북 학자간의 교류가 자유롭게 이루어져 공동연구를 수행해 가는 작업이 중요하다. 문화적 동질성을 수립하고 확장하기 위한 실질적인 노력이 제 3국을 통해 이루어지는 것이 아니라, 중국과 대만의 경우처럼, 남북 본토에서 이루어지도록 자유로운 상호방문이 이루어져야 한다.

이러한 학술과 문화교류를 활성화하기 위해, 한국종교 관련학회 및 대학의 학술 교류를 통한 남북 관계 개선이 요구된다. 남북교류사업단체를 통한 학술교류가 가능하며, 대학과 북한대학간의 직접적인 학술교류도 가능한 것으로 보인다. 사회

84) 아울러 세계보건기구(WTO)와 같은 국제기구를 통한 지원도 2009년 2개국제기구의 북한 지원사업 3건에 대해 1,816만 달러 지원을 결정했다. 통일부, 『2010년 통일백서』, p.123.

85) 구체적인 NGO의 활동 사례는 김영래, 「남북화해시대와 NGO의 역할」, pp.16-22 참고바람.

문화분야 협력사업 승인단체로서 학술교류를 중심으로 한 사례를 분야별로 살펴 보면 학술교류 및 공동연구 사업이 다양하게 이루어져 왔음을 알 수 있다.<sup>86)</sup> 통일 문화연구소가 북한문화유적 공동 답사·조사연구를 시작한 이래(1997), 예맥출판사는 북측 유적·유물 촬영 및 개성문화지구 조사사업(2005)을 하였으며, 고구려연구재단은 고구려 유적(평양 안학궁터) 남북공동 발굴조사를 하였다(2006). 특히, 남북역사학자협의회 남측위원회는 북측역사학자협의회와 함께 ‘고구려고분군 세계문화유산등재기념 남북공동전시회’(2004.9.3), 세계문화유산 등재 고구려고분군 실태조사(06.4.3) 등 북한에 있는 문화유적지를 세계 문화유산으로서의 가치를 드러내는 공동의 노력을 펼쳤다. 특히, 2006년부터 추진된 『개성 만월대 남북공동발굴조사 사업』은 2010년도에도 계속 추진되어 3.23-5.18일까지 건덕전 지구 3,300㎡에 대한 발굴조사를 완료했으며, 2010년 6월 말에는 조사에 대한 분석작업이 성공적으로 이루어졌다.

북한 문화자료 정보화사업을 도와주고 정보를 공유하는 작업도 활발하게 이루어졌다. 한민족문화네트워크연구소가 금강산국제그룹 및 조선아시아태평양평화위원회와 남북 문화정보화사업(1998)과 북한 문화자료 정보화사업(2000)을 시작하였다. (사)평화문제연구소는 북한 <조선향토대백과> 편찬·출판(2003), 한국과학기술정보연구원의 과학기술대백과 사전 편찬(2004), 한국학술진흥재단의 <남북학술용어집> 공동연구개발사업(205), 황토출판사의 <북한역사유물유적총람>발간(2005), (사)겨레말큰사전남북공동편찬사업회와 북측의 민화협이 공동으로 추진하는 ‘겨레말 큰사전 공동편찬’(2004) 등은 남·북한 학계가 공유해야 할 소중한 학술 및 문화자산을 함께 이루는 성과를 이루어가고 있다. 2004년 사업승인 이후 2010년 6월말까지 총 20차례의 남북공동편찬회의를 개최하여, 겨레말큰사전에 올릴 어휘 선정을 완료하고 본격적인 집필 작업중이며, 전체 계획 대해 55% 정도의 진행이 이루어져 매우 고무적이며 성공적인 남북한 학술연구협력임을 보여주고 있다.<sup>87)</sup>

대학차원에서, 고려대학교 부설 한국학연구소가 북한 전통문화 기록화 사업(2006)을 진행한 것도 참조할 만하다.

교육기자재 지원과 관련하여, 우리겨레하나되기운동본부(대표 최병모)가 추진한 ‘대북 교육기자재 지원 사업’이 2005년부터 2006년 사이에 진행되었으며, 북측의 민족화해협의회를 통해 북한의 교육기관에 교육기자재를 지원하고 학술교류를 공동으로 하는 사업이다. 이외에도 (사)우리민족서로돕기운동(대표 강문규)가 최

86) 통일부, 『남북교류협력 동향(2009년 3월)』 (<http://www.unikorea.go.kr/>)

87) 『통일부백서 2010년』, pp. 80-82

근 추진한 북측의 민경련(삼천리총회사)과 공동으로 추진한 「북한 소프트웨어 전문인력교육」은 컴퓨터 등 기자재 및 기술적 지원을 통한 교육과정에 도움을 주었으며(2007-2008), 현재에도 교육프로그램 지원을 계속하고 있다.

개별 연구소 차원에서는 이화여대 통일학연구원(대표자 구대열)과 북측 조선의 학학회 및 민화협과 공동으로 ‘북한 보건관련 학술회의 개최’(‘06.3.15)하였다. 학회차원에서는 한국정치학회에서 조선사회과학자협회와 공동으로 광복60주년 기념 남북 공동 국제학술회의 개최하였다.(2005)

일차적으로 남·북한 학자들이 공적으로 참석하는 국제적인 조선학 관련 학술 교류에 학자들 파견하는 작업이 필요할 것이다. 특히, 조선학 전반을 다루고 있는 ‘조선학국제학술토론회’에 깊은 관심을 둘 필요가 있다.<sup>88)</sup> 조선학 국제학술토론회는 1986년 중국 베이징에서 베이징대학 조선문제연구소가 주최해 처음 열렸으며, 국제고려학회를 태동시키는 중요한 역할을 하였다. 그 두 해 뒤인 88년 역시 베이징에서 열린 제2차 대회는 오사카 경제법과대학 아시아연구소와 베이징대학 조선문제연구소가 함께 주최했고, 이 두 연구소는 90년 오사카의 제3차 대회도 공동으로 주최하였다. 1990년 8월 일본 오사카에서 열린 제 3차 조선학 국제학술토론회에서 이루어졌다.<sup>89)</sup> 오사카에서 개최된 회의는 대한민국과 조선민주주의인민공화국을 비롯한 14개국에서 1000명을 넘는 학자들이 모였으며 인문/사회/자연과학의 11개 분야에서 활발한 학술토론을 전개하여 한국학 역사상 처음인 최대규모를 자랑하는 국제적 학술회의가 되었다. ‘제9차 코리아학국제학술토론회 (The 9th ISKS International Conference of Korean Studies)’가 2009년 8월 27-28일 양일간 중국 상해의 복단대학(Fudan University, Shanghai, China)에서 열렸으며, 한국의 역사, 문화, 종교 분야 등 다양한 분야의 학계인사들이 참석하였다. ‘제10차 코리아학국제학술토론회 (The 10th ISKS International Conference of Korean Studies)’는 2011년 8월 24일부터 25일까지 캐나다, 밴쿠버의 The University of British Columbia에서

88) ‘연변통신’은(homepage: <http://yanbianforum.com/index.html>) 1986년에 열린 ‘조선학국제학술토론회’에 대한 소식을 자세하게 소개하고 있다. 1993년 일본/오사카에서 개최된 제3회 회의에 대해 인터넷에 소개되어 있다. (국제고려학회, <http://www.isks.org/index.php>)

89) 종교학과 관련하여, 원광대 원불교학과 교수진은 당시 북한 주체사상연구소장인 박승덕 박사 등과 만나 『원불교 교전』을 전달하였고, 91년 11월초 일본 학술회의에서 다시 만난 박승덕 박사로 부터 “앞으로 사회과학원 안에 원불교 연구생(대학원생)을 둘 수 있도록 하겠다”는 말과 원불교의 개교표어, 개교동기, 일원상 진리, 사은 사요, 삼학, 병든 사회 치료법, 영육쌍전법 등의 교리는 북한 주체사상의 객관화 및 학문적 발전에 요청되는 사상이라는 의견을 나누기도 하였다. 김영두, 「원불교의 북한 교화 활동」, 『少太山 大宗師와 원불교 사상』 (김삼룡박사 고회논문집, 1990), pp.794-798; 원불교 교화 연구소, 『통일·북한, 북방 교화 자료집』 (익산: 원광사, 1994), p. 302.

개최되었다.

그동안 종교 관련 학자들은 북한 학자들을 국제학술 세미나에서 개별적으로 만나 담론을 하였으나, 종교문화에 대한 별도의 독립적인 세미나를 개최하지 못하였다. 북한의 주체사상과 한국 신종교 사상과의 비교연구, 통일 전후의 민족 역사, 문화, 사상, 교육, 종교 등에 대한 종합적이며 전문적인 연구가 이루어지고, 교육에 공동으로 참여하는 작업들이 필요한 때이다. 남·북한의 정치적 대립구도가 경색되어질 때, 종교문화 차원의 교류, 인도적 대북지원, 학술 공동연구를 통해 남북 관계를 상생과 화해의 관계로 발전시켜 남북간 평화를 정착시키는 역할을 하는 것이 매우 중요하다.

## 제6장 남북 종교교류의 평가와 전망

### 제1절 종교인 남북교류의 성과와 문제점

북한 종교의 대외적 활동은 “공민은 신앙의 자유를 가진다. 이는 종교건물을 짓거나 종교의식을 거행하는 것으로 보장된다. 누구든지 종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회질서를 해치는데 이용할 수 없다”(68조)라고 사회주의헌법을 1992년에 개정하면서 명문화함으로써 종교의식의 거행 및 이를 행할 수 있는 장소 확보라는 현실적 가능성의 길을 열어 놓았다. 물론 이러한 조치가 1988년도에 건립된 교회와 성당의 존재를 합리화하기 위한 것으로 치부할 수도 있으나 북한 사회의 변화를 분명히 드러내 보여주는 것임에 틀림없다. 이것은 김일성 사후 김정일 시대의 개막을 본격화하기 위해 헌법을 대폭 수정하는 가운데 종교의 자유와 관련된 제68조의 조항에 아무런 변화가 없었다는 점에서도 확인된다. 뿐만 아니라 오히려 “누구든지” 라는 단서 조항을 삭제하여 보다 일반적이고 보편적인 법 조항으로써 종교의 자유 인정을 공고히 한 것으로 평가된다. 이러한 북한의 정책은 아래표와 같이 북한의 종교기관들이 활동할 수 있는 근거가 되기도 한다.

〈표 1-1〉 북한종교단체현황

단체	시기	현황
조선종교인협의회	1989.05	종교단체들의 협의체 한국 종교연합기구와의 대화상대로 활동 회장:장재언
조선불교도연맹	1945.01.02	북조선불교도연맹으로 발족(1965-1971년:비활동)
	1972	현명칭으로 출현 위원장:심상진 사찰60여개, 승려(대처승) 300여명, 신도 1만여명 교육기관:불교학원 (1989년 양강도 중흥사-1991년 평양광법사) 한국의 불교와 원불교의 대화파트너로 활동
조선그리스도교연맹	1946.11	북조선기독교연맹으로 발족(1964-1973:비활동)
	1974	조선기독교연맹으로 출현
	1992.02	현명칭으로 개명 위원장:강영섭(2012년 사망)
	1988.06	교회2개(봉수교회:1988년, 칠골교회:1989년), 가정교회 520여개, 신구약성서 및 찬송가 출판(1983년-1984년), 성경전서 및 찬송가 출판(1990년), 신도 1만여명(평양 800여명)
조선카톨릭협회	1999.06	조선천주교인협의회로 출현 현명칭으로 개명 회장:장재언(장재철) 성당 1개(장충성당:1988년), 교구4개, 신도 4천여명, 신부수녀 없음 한국 천주교 대화상대
조선천도교회	1952.02	북조선 천도교 종무원으로 발족(1952-1973년:비활동)
중앙지도위원회	1974.02	현명칭으로 출현 위원장:류미영 신도 1만4천여명(천도교) 한국 천도교 및 민족종교 대화상대
조선정교위원회	2003.06	위원장:허일진 러시아정교회 정백사원준공(2006.8.24.)

출처: 통일연구원, 「2009 북한개요」(서울:통일연구원, 2010), P.439

남북종교교류 전개과정을 보면, 각 종단마다 독특한 특성을 지니면서도 전반적으로는 일정한 범위와 그 한계를 벗어나지 못하고 있다. 또한 남북종교교류가 진행될 수록 초기에 우려되었던 북한의 통일전선전략에 이용 가능성은 불식되었을 뿐만 아니라, 남북종교교류는 접촉이 거듭될수록 북한체제의 속성과 여기에 속한 종교인들의 위상을 보다 정확히 알게 되었다. 그러나 그동안 남북 종교인 사이의 교류가 대부분 제3국이나 국제종교단체에 의해 주선된 간접교류에 머물렀고, 만남의 장소도 제3국에서 주로 이루어져 간접적인 교류 형태에 의존하는 현실적 한계를 넘어서지 못하였다.

류성민은 남북한간의 종교교류에 나타난 몇 가지 문제점을 아래와 같이 들고 있다.

첫째, 종교교류가 순수한 종교적 만남과 교류로 진행되지 못했다는 점을 들 수 있다. 북한한 종교인들의 만남이 동상이몽의 상태였다는 것이다. 북한은 통일을 내세운 대남 전략적 효과를 기대한 만남에 주력했고 남한은 북한 선교나 포교의 발판을 만들기 위한 포석에 신경을 집중하고 있다.

둘째, 남북한의 체제차이를 염두에 두지 못한 채 교류를 시도함으로써 지속적인 접촉이 이루어지지 못했다는 점이다. 현실적으로 정치·경제 등 다른 분야의 교류를 무시한 채 종교교류를 한다는 것은 불가능하다.<sup>90)</sup>

따라서, 류성민은 “순수한 종교적 만남을 추구하되 성급하게 어떤 가시적 결과를 얻으려고 하기보다는 서로 돕고 이해의 폭을 넓히며 차츰 이질감을 해소하는 방향으로 나아가야 할 것이다.”라고 제안하고 있다.

김홍수·류대영은 1980년대에는 통일문제에 대한 남북 종교간의 토론은 대등한 상호협력의 교류로 볼 수 있지만, 1990년대에는 남한종교의 일방적인 인도적 대북 지원의 형태로 이루어졌음을 문제점으로 지적하고 있다. 특히, 이러한 일방적 대북 지원의 현상이 종교간 접촉과 교류에서 가장 앞장서고 있는 기독교나 불교에서 공통적으로 나타나고 있다고 평가한다.<sup>91)</sup> 김홍수·류대영의 지적대로, 일방적 대북 지원 형태는 거의 모든 종교계에 일반적으로 나타나는 현상이다.

또한, 남북종교 교류에 있어서 종단별 대화창구의 일원화와 다변화의 문제가 있다. 북한의 종교는 4개 기구로 있지만, 남한의 경우는 다양한 종교와 종파가 있다. 예를 들면, 불교와 개신교의 경우, 조선불교도련맹은 남한의 조계종, 태고종, 천태종, 진각종과 같은 여러 종단과 복합적으로 대화상대로 교류하고 있다. 개신교

90) 류성민, 앞의 책, pp. 145~152.

91) 김홍수·류대영, 앞의 책, pp. 308-309.

의 경우, 남한에는 다양한 개신교 교단이 있지만, 북한에는 조선기독교도련맹만이 교류 상대자로 있다. 1980년대에는 한국기독교교회협의회만이 조선기독교도련맹을 상대로 교류하였으나, 1990년대에는 남한의 다양한 개신교 교단과 교회기관들이 조선기독교도련맹과 접촉함으로써 사업이 중복되고, 북한 종교계는 남한 종교계가 대북지원을 상호 경쟁적으로 촉구하는 현상이 나타났다.<sup>92)</sup>

따라서, 남한 종교계에서는 종합적이고 체계적인 지원을 위해 종교간 상호 협조 체제를 더 긴밀히 할 수 있는 기구가 필요하다는 필요성을 공감한다.<sup>93)</sup> 그러나, 실제적인 면에서 별도의 기구를 설립함으로써 남북 종교인간의 상호 긴밀한 협력 체제가 이루어지지 못하는 못하였다. 예를 들면, 「범종교단체 남북교류협력협의회」는 각 종교별로 협의회 운영위원을 5명씩 추천키로 하고 불교 2명, 개신교 3명, 천주교, 천도교, 원불교, 유교 등 4개 종교대표 각 1명으로 구성된 공동대표단을 구성하였으며, 종교단체간 북한 교류관련 정보교환 및 공유, 협력체제 구축, 인도적 북한 지원사업의 효율적 방안 모색, 남북한 성지순례 및 종교자료 전시회 개최, 북한 종교시설 설치 및 복원 등의 사업을 전개하기로 합의했다.<sup>94)</sup> 「범종교단체 남북교류협력협의회」는 범종교간 남북교류협력을 위한 활동을 2-3년 동안 지속하기도 하였으나, 기존 종교협의회와의 성격과 활동의 중복으로 인하여 몇 차례의 간담회를 열어 남북 종교인들의 교류와 협력에 대한 공동의 관심사를 표명하고 의견을 교환하는 자리를 마련하였으나, 적극적인 활동을 전개하지 못한 것은 큰 아쉬움을 갖게 한다. 남한 종교계 및 민간인 기구 중 KCRP, 민화협, 우리민족서로돕기 운동 등의 기구에서 간헐적으로 세미나를 개최하거나, 회의를 열어 남북 교류와 협력에 대한 정보를 나누고 있는 상태이다.

한국 종교인들의 방북은 북한 사회에 유형 무형의 영향을 미치고 있다고 보여진다. 특히 각 종단 차원의 접촉이 균형있게 전개되어 북한 내에서 남북종교교류가 안정적인 입지를 확보하는 단계로 접어들었다고 보여지고, 북측에서 이에 대응하는 방식도 갈수록 유연해지고 성숙해 가는 일면을 주목하게 된다. 또한 KCRP

92) 김홍수·류대영, 앞의 책, pp. 309-310; 조성렬, 「통일운동에서 불교의 역할」, p. 215.

93) 류성민, 「최근 북한의 종교정책과 남한종교인들의 대북활동」, p. 32.

94) 남북종교교류단체간 정보교류와 협력을 위한 종교인 협의체 구성이 가시화되어, 불교를 비롯한 6개 종교 남북종교교류단체 대표는 1998년 13일 프레스센터에서 가칭 ‘범종교단체 남북교류협력협의회’ 발족 준비모임을 가졌다. 범타스님(평불협회장), 지현정사(평불협 상임부회장), 이재정 신부(성공회대 총장), 박청수 교무(원불교 평양교구장) 등이 참석하였다. 변진홍과 박광수는 이모임에 한국종교인평화회의 사무총장과 사무차장으로서 참여하였다. 이 모임에서 협의회 구성목적 및 조직구성, 운영방향, 사업내용을 골자로 한 회칙(안)을 작성하여 대체적인 골격에 합의를 보았다.



대표단 초청 만찬에 참여하였던 불교도련맹 서기장 심상련은 북한의 불교 스님들이 대처승이므로 머리도 기르고 결혼도 하는데 이를 무시하고 남한 언론들이 가짜로 몰아 부친다고 불편한 심기를 표출하는 등 나름대로의 입장을 밝혀 서로의 의사를 교환할 수 있는 기회를 확대해 나가고 있는 점을 볼 수 있기도 하다.

결국 한국 종교인들의 방북은 북한 종교인들이 어떤 경로를 통해 그 위치에 있게 되었건 간에 남한 종교인들로부터 비난받지 않도록 제 모습을 갖추어 나갈 수 있도록 뒷받침하는 근거가 된다는 점에서 북한 사회에서의 종교 위상 강화에 큰 도움이 되는 것이다. 단적인 예로 북한에서도 점차 주요 사찰에 삭발승이 늘어나고 불교 관련 용구들의 판매점이 마련되는 등 전통적인 불교의 색채를 갖추어 나가는 모습이 역력히 보이고 있으며, 개신교 서부연회 방북시 평양 락랑구역 가정교회 기도모임을 상당히 자유스럽게 인도하면서 진행할 수 있었던 사실 등을 주목해 볼 필요가 있다.

그러나 종교인의 방북에 따르는 문제점도 없지 않다. 종교인들의 경우 인도적인 목적을 앞세우게 되고, 정치적인 타산을 고려하지 않으므로 북측의 일방적인 요구에도 냉정하게 대응하기가 힘들게 된다. 뿐만 아니라, 교단 차원의 장기적인 안목에서 접근하게 되므로 접촉 채널의 유지라는 차원에서 적절한 선을 그어 행동하기가 쉽지 않기 때문이다. 더구나 북한은 종교인들을 내세워 일종의 외화벌이와도 같은 경제적 실리 추구를 노골화하고 있고, 그 성과 여하에 따라 대하는 태도가 달라져 남측 종교인들을 당황하게 만들고 있다. 북한은 한국 종교인들을 통해 다양한 형태의 지원이 이루어질 수 있도록 요구 품목을 다양하게 제시하기에 이르렀고, 물품 지원과 별도로 현금 지원이 병행되지 않으면 비자를 발행하지 않는 등 여러 가지 면에서 남한 종교인들을 압박하고 있는 것이다. 물론 남한의 종교인들이 이러한 북한의 태도를 여러 측면에서 누그러뜨리면서 신축적인 대응을 해오고 있는 것이 사실이지만, 북한은 기본적인 태도의 변화를 전혀 보이지 않고 있는 실정이다.

이러한 문제에 기인한다면 한국내의 종교기관들이 인도적 지원 사업이나 교류 사업을 개별적으로 진행하던 방식을 벗어나 종교계 통일준비와 관련해 네트워크를 구성하고 더 나아가 정부와의 긴밀한 협력 속에 지원과 교류의 방법을 찾아보는 것이 필요할 것이다.

## 제7장 남북종교교류 전망과 제언

### 제1절 남북 종교교류의 전망

1980년대의 대남전략 차원의 공세적 접근이 90년대 후반에 들어서면서 대북 지원 확보를 위한 수세적 접근으로 변화되었다는 점이다. 물론 오늘의 수세적 접근 패턴 속에서도 대남전략적인 요소를 가미하려고 할 수도 있겠으나 오히려 북측이 스스로 이런 오해를 사지 않기 위해 노력하는 모습도 보인다.

남북 종교교류의 활성화는 현실적인 면에서 양측 체제의 차이와 이념상의 한계를 내포하고 있는 가운데 상호 이해를 증진하고 신뢰 회복의 기점을 마련한다는 점에서 중요하며, 이런 측면에서 그 동안 보이지 않게 쌓아온 성과를 무시할 수 없다. 따라서 우리 사회는 종교인들이 남북 종교교류에 있어 단기적으로는 일방적인 희생을 감수하는 것으로 평가되더라도 장기적으로 통일에 대비하여 상호 이해 증진과 신뢰 회복을 위한 예비 회로를 마련한다는 점에서 그 현실적 의의를 인정하고 이를 뒷받침해야 할 것이다. 또한 종교계 인사들도 북측과의 접촉을 거듭함에 따라 북측에 대해서도 상호 신뢰 유지를 위해서는 가급적 실천 가능한 부분에 대해서만 확실한 약속을 하고, 무리한 요구에 대해서는 합리적인 이유를 대며 분명한 입장을 밝히도록 계도해 나감으로써 남북종교교류의 지속적인 발전을 유도해 나가고 있다는 점을 강조하고 싶다.

그 동안 남북 종교교류는 일방적인 방북에 그쳤으나 앞으로는 상호 방문의 형태로 확대될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 정부 당국에서도 북측 종교인들이 서울로 온다면 충분히 수용할 수 있다는 입장을 보여주고 있지만, 현재로서는 북측 스스로 남행길을 주저하고 있는 것도 사실이다. 현대농구단과 어울려 장마당을 펼친 통일농구단의 서울 방문과 동행한 평양교예단의 방문에서 보듯이 그들의 현실적 이익에 대한 전략적 판단이 뒤따를 경우 앞으로 종교인들의 서울 방문도 예상해 볼 수 있다. 이점에서는 그에 상응한 댓가가 주어져야 할 것이므로 이러한 프로젝트를 종교계에서 제시할 경우 정부는 신중히 고려하는 가운데 기회 부여의 폭을 넓히는 것이 바람직하다.

또한 남북 종교교류의 활성화와 지속적인 발전은 종교분야의 남북협력사업 기반 조성에 의해 좌우될 것이란 점을 강조하지 않을 수 없다. 월드비전의 경우 이미 여러 개의 국수공장을 설치 운영하고 있으며, 불교와 천주교의 경우도 마찬가지로

다. 특히 금강산 사업과 연계하여 추진할 수 있는 불교계의 신계사 복원사업과 대장경 공동번역작업, 천주교를 포함한 기독교계의 교회 유적 복원사업 추진 등에 대해 정책적인 배려가 필요할 것이다. 또한 한국 종교계의 대북 지원이나 접촉을 통한 남북종교교류가 각 개별 종단의 차원에서 다양한 형태로 전개되어야 하지만, 이를 포괄하는 범종단 차원의 상호 이해와 협력을 필요로 한다는 점에서 앞으로 KCRP와 같은 종단협력기구의 역할도 기대된다.

남북정상회담 등의 회담만으로 남북관계에 근본적인 변화를 가져올 수는 없다. 겉으로는 상대의 현실 체제를 수용하는 것이지만, 오히려 속으로는 상호 신뢰 회복의 길을 열어 심리적인 장벽의 제거를 가능하게 하여야 할 것이다.

우선 무엇보다도 중요한 사실은 80년대까지의 대남전략 차원의 공세적 접근이 90년대 후반에 들어서면서 대북 지원 확보를 위한 수세적 접근으로 변화되었다는 점이다. 물론 오늘의 수세적 접근 패턴 속에서도 대남전략적인 요소를 가미하려고 할 수도 있겠으나 오히려 북측이 스스로 이런 오해를 사지 않기 위해 애쓰는 측면도 주목할 만하다. 더구나 6·15공동선언 이후 북한은 남북대화 전반에 걸쳐 대남전략적인 접근의 태도를 지양하고 있음을 강조하고 있다. 이점은 6·15-8·15민족공동행사를 추진하는 과정에서 이루어진 실무접촉을 통해 실제로 확인할 수 있었으나, 미국 등 주변국가의 핵문제에 대한 전쟁의 위험성은 최근 남북관계가 다시 냉각되는 상황에서 북한이 '6·15이전으로의 상황 회귀' 가능성을 강력히 제기하여 다시금 심각히 우려하지 않을 수 없다.

남북종교교류의 활성화는 현실적인 면에서 양측 체제의 차이와 이념상의 한계를 내포하고 있는 가운데 상호 이해를 증진하고 신뢰 회복의 기점을 마련한다는 점에서 중요하며, 이런 측면에서 그 동안 보이지 않게 쌓아온 성과를 무시할 수 없다. 따라서 우리 사회는 종교인들이 남북 종교교류에 있어 단기적으로는 일방적인 희생을 감수하는 것으로 평가되더라도 장기적으로 통일에 대비하여 상호 이해 증진과 신뢰 회복을 위한 예비 회로를 마련한다는 점에서 그 현실적 의의를 인정하고 이를 뒷받침해야 할 것이다. 또한 종교계 인사들도 북측과의 접촉을 거듭함에 따라 북측에 대해서도 상호 신뢰 유지를 위해서는 가급적 실천 가능한 부분에 대해서만 확실한 약속을 하고, 무리한 요구에 대해서는 합리적인 이유를 대며 분명한 입장을 밝히도록 계도해 나감으로써 남북종교교류의 지속적인 발전을 유도해 나가는 것이 필요하다.

무엇보다도 중요한 점은 그 동안 남북 종교교류가 일방적인 방북에 그쳤으나 앞으로는 상호 방문의 형태로 확대될 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.

정부 당국에서도 북측 종교인들이 서울로 온다면 충분히 수용할 수 있다는 입장을 보여주고 있지만, 아직 북측 스스로 남행길을 주저하고 있다. 그것은 자체내의 여러 가지 문제점을 함축적으로 보여주는 것이기도 하다. 만약에 6·15금강산 민족 통일대토론회와 8·15평양 통일대축전 가운데 한 행사만이라도 상호 참가의 형태로 이루어졌다면, 우리 사회에서의 후유증은 예방할 수 있었을 것이다. 그러나 우리의 바램과는 달리 북한체제로서는 이처럼 급격한 상황 변화에 대처할 만한 자신감을 갖지 못한 것이 사실이며, 이는 8·15평축 이후 남북관계가 더욱 경색되고 마는 안타까운 현실에서도 그대로 드러났었다. 다행히, 최근 2003년 3월 1일을 기하여 북한에서 종교인 105명이 남한 종교계의 3.1절 행사에 공동으로 참여한 것은 오랫동안의 남북교류의 신뢰에서 온 성과이며, 남북한 정부의 정책적 배려가 함께 함으로써 이루어진 성과라 볼 수 있다.

이러한 남북관계의 어려움 속에서도 종교교류의 활성화와 지속적인 발전은 종교분야의 남북협력사업 기반 구성에 의해 좌우될 것이란 점을 잊지 말아야 할 것이다. 월드비전의 경우 이미 상당수의 국수공장을 설치 운영하고 있으며, 불교와 천주교의 경우도 마찬가지이다. 특히 금강산 사업과 연계하여 추진할 수 있는 불교계의 신계사 복원사업과 대장경 공동번역작업, 천주교를 포함한 기독교계의 교회유적 복원사업 추진 등은 중장기계획으로 지속적인 사업으로 이루어지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 또한 한국 종교계의 대북 지원이나 접촉을 통한 남북종교교류가 각 개별 종단의 차원에서 다양한 형태로 전개되는 것이 요구되지만, 아울러 이를 포괄하는 범종단 차원의 상호 이해와 협력을 필요로 한다는 점에서 앞으로 KCRP와 같은 종단협력기구의 역할도 기대된다.

최근의 급변하는 정세와 더불어 남북종교교류가 진행될 수록 북한의 통일전선 전략에 이용 가능성은 불식되었을 뿐만 아니라, 남북종교인의 교류는 접촉이 거듭될 수록 북한체제의 속성과 종교인들의 위상을 보다 정확히 알게 되었다. 반면, 남북종교교류 전개과정에 있어서, 각 종단마다 독특한 특성을 지니면서도 전반적으로는 일정한 범위와 그 한계를 벗어나지 못하였다. 1980년대부터 1990년대 중반까지, 남북 종교인 사이의 교류가 대부분 제3국이나 국제종교단체에 의해 주선된 간접교류에 머물렀고, 만남의 장소도 제3국에서 주로 이루어져 간접적인 교류 형태에 의존하는 현실적 한계를 넘어서지 못하였었다. 1990년대 후반부터 이루어진 방북은 그동안의 대화의 성과라 볼 수 있으나, 남북한 종교계가 상호 방문을 할 수 있는 상황은 아니었다. KCRP가 주관한 2003년 3월 1일 남북종교인 공동행사와 같이 북한 종교인의 남한 방문이 실현됨으로써 상호방문의 길을 열어놓은 셈이다.

평화란 일반적으로 전쟁이 없는 상태를 이르는 것은 아니다. 전쟁이 없는 상태는 갈등이 내재되어 언제나 전쟁이 가능한 휴전에 불과하다. 진정한 의미로서의 평화는 인류 상호간의 살상의 가능성마저 사라진 상태, 즉, 서로 돕고 위하는 화(和)의 원리가 이상적으로 실현된 세상을 의미한다. 최근의 급변하는 정세와 더불어 남북종교교류가 진행될 수록 북한의 통일전선전략에 이용 가능성은 불식되었을 뿐만 아니라, 남북종교인의 교류는 접촉이 거듭될수록 북한체제의 속성과 종교인들의 위상을 보다 정확히 알게 되었다. 한반도를 중심으로 한 세계평화를 이루기 위해서 한국 종교계에 종교 협의체간의 남북종교 교류, 전문적인 공동연구 및 학술교류, 평화통일 이후를 대비한 평화교육, 민간차원의 자유로운 교류와 활동의 중요성, 문화교류, 국제 종교연합기구와 국제민간기구(NGOs)와의 구체적 협력관계 등을 바탕으로 제언하고자 한다. 아울러 개별 종교기관의 교류와 협력을 통해 종교계가 공동으로 준비하고 노력하는 자세를 가져야 할 것이다.

첫째, 종단 대 종단별로, 또는 종교 협의체간의 남북종교 교류는 종단별 특징을 유지하되, 상호 종교교류에 대한 협력과 정보 교류가 공유되어야 할 것이다. 1998년 종교인들의 ‘남북한 종교교류협력협의회’가 구성되어 종교교류에 대한 상호 정보교류가 이루어져 왔지만, 그 활동은 간헐적이었으며, 최근 활동이 급격하게 둔화되어 있는 상태이다. 종교 협의체간의 남북종교 교류는 남북을 중심으로 하되, 북한의 종교인들을 국제적인 종교협의회 기구와의 연대된 활동에 참여하도록 하는 노력이 필요하다. 한국종교인평화회의(KCRP)에서 아시아종교인평화회의(ACRP)와 연대하여 국제적 차원에서 중국 북경에서 1998년과 99년 두 차례에 걸쳐, 남북종교협의체간의 공식적인 모임이 이루어지도록 주선한 점은 종단별로 대화해 왔던 남북 종교교류를 종교협의체간의 모임으로 전환하였다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 개신교, 불교, 천도교, 천주교는 남북한간의 종단별 파트너가 있어 대화와 교류가 가능하지만, 원불교와 유교의 경우는 마땅한 파트너가 없는 상태이다. 이러한 점은 한국의 자생종교의 경우도 북한과의 교류를 할 때에는 마땅한 파트너가 없기는 마찬가지이다. 2000년부터 한국민족종교협의회가 KCRP에 가입하여 활동하게 됨으로서, 한국의 신종교 또는 민족종교가 협의체를 통하여 북한 종교인과의 교류를 활발하게 하는 방안이 마련되어야 한다. 이는 북한의 조직화된 종단단체들과 협상력을 높여나가게 되고 정부로서도 남쪽내 종교기관들의 통일된 의견을 중심으로 대북지원과 교류의 범위를 확대해나갈 수 있을 것이다.

둘째, 종교학 및 민족학 관련 학자들간의 전문적인 공동연구 및 학술교류를 통해 한민족 공동체 문화에 대한 연구가 시급히 요청된다. 남한내에서 북한종교의 실태

와 남북한 종교교류에 대한 학술적인 모임과 연구가 국내와 해외에서 최근에 많이 이루어지고 있는 것은 고무적이다. 1998년에 구성된 『남북종교교류협력협의회』에서 종교인과 종교학자들의 비공개적인 모임을 통해 북한에 대한 정보를 교류하고 토론을 통해 문제점을 공유하여 왔으며, 2000년 11월에 한국종교언론심포지엄에서 『남북한 종교교류의 실태와 방향성』에 대한 연구 발표가 6대종단을 중심으로 이루어진 점등은 북한의 실상을 파악하는 데 도움이 된다. 또한, 민간기구로서 JTS(Joint Together Society)의 자매단체인 ‘좋은 벗’은 그간 식량난민 면담조사, 국경지역 답사보고서 등으로 북한 연구분야의 권위를 인정받고 있으며, 북한 주민의 인권·생활·종교실태 등에 대한 연구가 이루어지고 있다. 그러나, 이러한 연구는 일방적일 수 있다. 자료를 수집하고 분석하는 과정에서 인터뷰의 방식과 자료의 객관성에 대한 문제가 제기되고 있으며, 이에 대한 종교학자들의 객관적인 자료수집, 검증, 분석의 과정이 요청된다. 동학혁명에 대한 연구에 있어서도, 강만길 교수가 지적한 대로, 남북한 역사학자 또는 종교학자들간의 자료교환이 자유롭지 못한 상황이며 서로 다른 시각차를 극복하는 공동의 노력이 필요한 것으로 보인다.<sup>95)</sup> 남북한간의 종교갈등요인의 가능성에 대해서도 연구가 필요하다. 종교에 대한 근원적인 이해와 종교의 기능과 역할에 대한 견해의 차이가 상존하고 있다. 남한은 종교의 보편적 존재양식 중요시하는 반면, 북한은 일종의 체제내 사회단체의 하나로 간주하고 있다. 상호간의 이해의 긴 과정이 전제되어야 하며, 연구의 한계와 편협성을 극복하기 위한 방안으로, 남북한 공동연구와 학술교류가 이루어져야 할 것이다. 이러한 과정또한 각 종교가 가진 통일의 당위성 연구부터 시작해서 합의할 수 있는 수준의 규정을 제정함으로써 남한내의 종교간 갈등과 대립, 통합이후 북한 사회의 통합과정에 적용할수 있는 사회문화적 강령을 만들어 나갈 필요가 있다.

셋째, 평화통일 이후를 대비한 공동의 평화교육 과정이 필요하다. 전문가들의 학술적 교류와 종교인들의 북한과의 직접교류의 체험이 청소년 및 학생들에게 전달되는 교육의 과정이 필요하다. 이질적 이념과 문화의 충돌을 극복하는 통일이후의 평화교육의 문제는 한국내에서만 필요한 것이 아니다. 일본의 민단과 조총련의 자녀들 교육을 위한 공동의 학교를 세우거나 교육프로그램을 어느 정도의 수준에서 동질화하는 과정이 있어야, 한민족의 역사와 문화의 동질성을 회복할 수 있을

95) 강만길 교수는 남북을 말론하고 농민전쟁군 쪽에서 동학이 가진 조직력을 이용했다는 점에서는 일치하지만, 북쪽 학계는 반봉건 반외세사상에 강조를 하고, 남쪽학계는 종교적인 부분 즉, 평등사상과 개혁사상등을 바탕한 농민운동이라는 시각차를 가지고 있다고 밝히고 있다. 강만길, 「남북 역사학의 갑오농민전쟁 인식의 같은 점과 다른 점」, 『21세기사의 서론을 어떻게 쓸 것인가』(삼인, 1999), pp. 245-269.

것으로 보인다. 남북관계 개선에 따른 평화교육 프로그램을 정착시키기 위해서 장단기적 정책 연구가 이루어져야 할 것이다. 문화와 역사의 동질성 회복을 위한 교육프로그램으로 남북한 종교인 청소년과 청년들 간의 대화와 협력프로그램을 만들어 동참하는 방안도 필요하다. 예를 들어, “남북 청년평화캠프,” “한민족 문화 동질성 회복을 위한 캠프” 등 정책적인 프로그램이 실질적으로 운영이 될 때, 우정과 신뢰를 바탕으로 종교인간의 미래가 이루어지리라 본다.

넷째, 민간차원의 자유로운 교류와 활동의 중요성이 다시금 부각되어야 한다. 2000년 6월 남북간 정상회담을 통해 합의한 ‘북한 사회의 발전을 위한 대규모 지원’이 정부 차원에서 이루어지게 되면, 소규모로 자발적 성금으로 이루어진 종교계나 민간단체의 지원은 위축되고 약화될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 남북 교류에 있어서 정부 당국자간의 대화가 주도됨으로 인하여, 민간차원의 자유로운 교류의 중요성이 상대적으로 소홀해지고 약화되어가고 있다. 정부차원에서 주변국가와의 협력을 통해 북한에 지원을 하는 데 민간차원에서의 또 다른 차원의 이중적 부담을 안고 지원할 필요가 있겠느냐 하는 것이다. 최근, 우리민족서로돕기운동본부 등이 민간차원에서의 인도적 대북지원이 감소하고 있는 것도 이와 관련이 있다고 본다. 따라서, 국내에서의 종단별 또는 협의체간의 협력운동은 해외와의 관계에서 발전시킬 수 있는 방안들이 모색되어야 할 것이다.

또한, 평화적인 통일운동은 민간차원에서 다변화하여 전개해야 할 것이다. 1998년에 설립된 ‘민족화해협력범국민협의회’는 정부의 지원을 받고 있기에 순수한 민간통일 운동이라고 보기는 어렵다. 강만길의 지적대로 “‘민화협’으로 대표되는 김대중 정부 아래 남쪽 민간 통일 운동은 「남북합의서」이행 운동은 일부 꺾고 있지만, ‘국보법’폐지 운동에는 적극적으로 나서지 못하고 있는 실정’인 것이다.<sup>96)</sup> 물론, 민간 통일 운동이 대거 참가하여 비관변적 통일운동을 전개하고 있어 순수한 민간운동에는 한계를 지니고 있다. 순수한 민간기구인 우리민족 서로돕기운동본부의 경우도 대북관계에 있어 자유로운 것은 아니다. 북한에 물자를 지원하기 위해서는, 북한의 인권문제 또는 중국에 탈북한 북한 주민들의 인권과 난민지위 문제 등에 대해서는 관여하기가 어려운 상황이다. 아직 활동은 미약하지만 북한인권 난민문제에 대한 국제회의가 열리고 있는 것은 고무적인 일이다.<sup>97)</sup> 발전적으로,

96) 강만길, 앞의 책, p. 204.

97) 북한인권, 난민문제 국제회의가 처음으로 1999년 12월에 열리고, 2차 회의는 ‘북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합’과 이화여대 법학연구소 공동주최로 2000년 12월 8일 서울 연세대에서 열렸다.(조선일보 2000년 12월 7일, 제 24863호 8면 참조.)

북한 인권문제와 탈북자의 난민문제 등에 관심갖고 활동하는 독립되고 다변화된 민간 통일운동이 전개되어야 할 것이다.

다섯째, 그리고 우리가 간과할 수 없는 것은 포괄적 의미의 문화교류이다. 전통 문화의 정체성과 서로 다른 문화를 이해하고 교류함으로써 한민족의 정체성을 확보할 수 있을 것이다. 한민족 공동체가 공유할 문화적 가치에 있어서, 동양의 전통적 가치관인 인본주의 사상 및 가족윤리관을 바탕으로 해원상생(解冤相生)의 길을 나아가도록 협력하는 구체적 실천이 이루어져야 한다. 또한, 북쪽에서 사상의 주류로 여기고 있는 「주체사상」과의 이념적 교류의 장이 포괄적으로 열려야함을 전제로 한다. 「주체사상」이 동양의 오랜 인본주의에 기초를 두고 있지만 통치세습 정당화의 이론적 배경이라는 점에 대한 합리적 답변이 충분히 제기되지 못하고 있다. 인본주의에 바탕한 평등사상이 한민족 공동체의 중요한 사상적 기반을 공유할 수 있도록 하는 사상적 교류의 노력이 필요하다. 통일 전후과정에서 이념과 체제를 넘어서기 위한 문화소통을 위해, 문화정책의 근본적인 변화가 이루어져야 하며, 한민족 공동체 의식 및 역사성을 교육체계를 활용하여 후세대를 가르치는 공동의 장을 마련하고, 한민족 고유의 문화적 영역을 서로 교류하고, 이해하며, 공유하여 서로 소통할 수 있는 구체적인 실천의 장(場)을 마련하는 방안이며, 남북한 공유할 수 있는 동질적 문화체계로서 종교 및 사상에 있어서 도덕적 규범과 사회적 규범 등을 함께 만들어 가는 작업이 요구된다.

그런 면에서 남북한 문화정책에 근본적인 변화가 이루어져야 한다. 정권재창출을 위한 수단으로서 문화적 요소가 활용되어 왔던 것을 한민족 정체성을 드러내는데 주목적으로 두어야 한다. 이 점은 남북한 문화소통과 문화통일을 위하여 제안한 김광익의 「문화정책의 역사적 전환」과 의견을 같이한다.<sup>98)</sup> 남한의 경우, 문화는 자본주의적 입장에서 고품질의 상품적 가치를 상품화하여 국내 및 세계 시장에 한국의 고유한 문화와 예술적 가치를 드러내기도 하였다. 또한, 문화를 정권 재창

98) 김광익은 또한, 문화적 소통의 방법과 기술을 익히는 경험적 시도, 문화적 소통의 제도적 뒷받침 등이 함께 이루어져야함을 강조하고 있다. 특히, 문화적 소통의 제도적 뒷받침에 있어서 (1) 정치적 민주주의를 통해 이루어져야 하며, (2) 가치와 노동의 공정한 분배와 평가가 이루어져야 하며, (3) 물질에 대한 인간의 상대적 중시가 필요하며, (4) 선의의 경쟁이 이루어지는 사회규범과 윤리를 만들어야 하며, (5) 문화의 다원성 및 다양성에 대한 수용력을 갖추는 사회가 되어야 함을 강조하고 있다. 김광익은 「다원주의와 공정성이 보장되는 사회에 대한 기대와 믿음이 바탕이 된 동질적 존재의 공동체를 형성해야 하는 것이다」라고 하여 「가족제도의 일치, 풍속의 일치, 음식과 복장의 일치와 같은 획일적인 동질성이 아닌, 다양성이 하나의 전체를 형성하는 부분으로 상호의존적인 관계로 얽히는 통일」이 이루어져야 한다고 본다. 김광익, 「문화소통과 문화통합: 통일에 대한 인류학적 접근」, pp. 159-164 참조.



출을 위한 선전도구로 활용되어 온 것도 사실이다. 이러한 점은 북한의 경우도 크게 다르지 않다. 북한은 체제를 유지하기 위한 가장 효율적인 도구로 활용해 왔으며, 이데올로기 교육의 효과적인 도구로 삼았다. 남한 또는 북한의 무용과 연극에서 상대방을 가장 비참하고 부정적인 적국으로 간주하거나, 소련과 중국 또는 미국과 일본을 매도되어야 할 대상으로 삼아온 경우가 많았다.

한국의 사회·경제·문화에 있어서의 세계화의 노력은 강만길의 지적대로 전체 민족적인 차원에서 그 방법론이 재검토되어야 한다.<sup>99)</sup> 자본주의화에 역점을 둔 세계화는 사회주의 체제의 북한을 전혀 염두에 두지 않은 상태에서 전개되어 가고 있기 때문이다. 이러한 적개심을 유도시키는 문화적 요소들이 있는 한, 하나의 공동체 의식을 갖기보다는 같은 민족을 적개심으로 상대할 수밖에 없게 된다. 한민족 정체성을 드러내는 문화정책이 근본적으로 이루어져야 할 것이다. 남북간의 협상이 정치적·경제적 논의구조체제로 이끌어 감으로서 정치적 협상이 결렬될 때 모든 다른 논의구조가 해체되고 있다. 다양한 남북간의 회합이 현재의 정치논의 구조형태에 영향을 받지 않는 민간차원의 다양한 교류가 활성화되도록 협상구조의 변화가 근본적으로 이루어지도록 인식의 전환이 필요하다.

또한, 문화 및 역사에 대한 바른 인식을 가지고 학문체계와 교육체계를 우선적으로 공유해야 한다. 한민족 공동체 의식 및 역사성을 교육체계를 활용하여 후세대를 가르치는 공동의 장을 이루어야 한다. 정책적으로 다양한 문화 및 학술교류를 위한 공동위원회를 가동시켜, 정기적으로 정치적인 영향을 받지 않고 자발적으로 지속될 수 있는 작업이 이루어져야 한다. 공동연구와 발표를 위해 남북 학자간의 교류가 자유롭게 이루어져 공동연구를 수행해 가는 작업이 중요하다. 문화적 동질성을 수립하고 확장하기 위한 실질적인 노력이 제 3국을 통해 이루어지는 것이 아니라, 중국과 대만의 경우처럼, 남북 본토에서 이루어지도록 자유로운 상호방문이 이루어져야 한다.

강만길의 제언대로, 역사인식에 대한 남북한간의 입장이 큰 만큼 한국고대사부터 분단이전까지 역사적 사건에 대해 공유할 수 있는 역사인식을 서로 공유하는 작업이 중요하다. 예를 들면, 단군신화에 대한 연구와 동학에 대한 연구에 있어서도 남북학자들간의 입장의 차이점이 현격하게 나타난다. 백낙청이 「북한판 공산주의는 공통의 혈통—기원전 2333년에 고조선을 건국했다고 하는 시조 단군의 자손으로서의 혈연—과 조선 민족의 독자성·우월성을 강조하는가 하면 때로는 ‘위대

99) 강만길, 앞의 책, pp. 289-292.

한 수령'을 현대판 단군으로 암암리에 내세우는 등, 그야말로 '종족적 민족주의'(ethno-nationalism)의 좀더 강한 특성까지 내보이는 듯하다。」라고<sup>100)</sup> 지적하는 것처럼, 북한에서의 단군신화를 지도체제와 연관시키는 경향이 뚜렷이 나타나고 있다. 또한, 고구려의 전제국가형태로 발전시킨 동명왕의 왕릉을 대대적으로 복원한 것도 통치체제를 확고히 하려는 의도로 여겨진다. 남한에서의 고대 유적 및 문화재 발굴 또한 역사의 주체성을 강조하려는 경향에서 일어난 경우도 있다.

이러한 입장의 차이를 넘어서서, 고대한국사부터 연차적으로 남북 학교에 역사 교과서를 공동으로 가르치는 과정이 필요하다고 본 것은 역사적 사실에 대한 역사 인식을 공유하게 하는 중요한 제안이다. 전문가들의 학술적 교류와 종교인들의 북한과의 직접교류의 체험이 청소년 및 학생들에게 전달되는 교육의 과정이 요구된다. 이질적 이념과 문화의 충돌을 극복하는 통일이후의 평화교육의 문제는 한국 내에서만 필요한 것은 아니다. 일본의 민단과 조총련의 자녀들 교육을 위한 공동의 학교를 세우거나 교육프로그램을 어느 정도의 수준에서 동질화하는 과정을 통해 한민족의 역사와 문화의 동질성을 회복할 수 있을 것으로 보인다.

한민족 고유의 문화적 영역을 서로 교류하고, 이해하며, 서로 소통할 수 있는 구체적인 실천의 장(場)을 마련하는 방안이 이루어져야 할 것이다. 김광역은 「문화적으로 서로를 용인하고 받아들일 자세」라고 보고, 문화적 차이를 인정, 수용, 관용하는 마음가짐을 중요시 여기고 있다.<sup>101)</sup> 중국 연변지역에 있는 중국의 동포사회에서는 북한의 혁명가, 1940년대의 유행가, 현대의 남북한 유행가, 그들이 만든 조선족 노래 등이 아무런 구분과 거리낌없이 불리는 것을 발견하게 됨을 체험을 통해 보여주고 있다.<sup>102)</sup> 이러한 노래를 통해 체제와 이념의 차이를 넘어서 민족적 정서와 감정을 자연스럽게 교류하게 된다. 남한의 「통일의 노래」와 「그리운 금강산」, 북한의 「반갑습니다」, 「심장에 남는 사람」, 「휘파람」 등의 서정적인 노래는 서로가 거리낌없이 부르는 노래가 되었다. 그리고 남한에서 그 동안 금지되었던 혁명가곡의 대표적 작품인 「피바다」와 「꽃파는 처녀」 등은 남북 교류에 있어 빼놓지 않고 공연되는 작품들이다. 남북한 종교인과 민간인들이 경계심으로 처음 회담에 참석하였을 때, 서로 이념의 「뿔 달린 적」으로 간주하다가 이내 친숙해지는 것을 경험한다. 이것은 사람이 주체가 되는 문화교류가 이루어져함을 보여준다. 사람과 사람이 만나 문화의 차이를 일상성에서 체험하고 이해하는 과정의 절차가 이루어질

100) 백낙청, 『흔들리는 분단체제』(창작과 비평사, 1998), p. 183.

101) 김광역, 앞의 글, p. 170.

102) 김광역, 앞의 글, p. 169.

때, 낯설지 않은 한민족이 될 수 있을 것이라 본다.

남북한 공유할 수 있는 동질적 문화체계로서 종교 및 사상에 있어서 도덕적 규범과 사회적 규범 등을 함께 만들어 가는 작업이 요구된다. 남북이 공유할 수 있는 문화적 요소와 도덕적 규범을 만들어 가는 과정이 쉽지만은 않지만, 자본주의와 공산주의 이념과 체제에 갇혀져 온 지난 50여년의 이질적 요소들을 극복해야 함은 당연한 일이다. 홍익인간의 정신은 한국의 정신사에 큰 줄기를 이루고 있으며, 한국 신종교의 해원 상생의 원리는 한국만이 지니는 독창적 가치이다. 특히, 세계의 종교간 갈등, 분쟁의 역사로 점철된 유럽의 코소보 사태, 중동의 팔레스타인과 유대인과의 전쟁, 아시아의 인도와 인도네시아에서 일어나는 종교간 갈등 등 국지적 전쟁을 일으키는 요인을 근본적으로 해결할 수 있는 이념을 제시하고 있다. 한국종교의 조화와 상생을 바탕한 회통적 사상과 문화는 종교간의 갈등, 사회의 대립적 구조를 근본적으로 해결할 수 있는 제 3의 원리인 것이다. 실제로, 한국의 종교인들은 전통적으로 회통 사상을 주창하고, 종교간의 대화와 협력을 위한 노력을 오랜 세월동안 성공적으로 해오고 있다. 예를 들면, 소태산의 일원주의에 바탕한 정산 송규의 중도주의는 자본주의와 공산주의를 조화시킬 수 있는 제 3의 이념으로서 중요한 방향을 제시해 준다. 한국과 동양의 종교 사상은 이러한 대립적 사고를 넘어서서 서로 평화적으로 공존하고, 상부상조하는 미덕을 자랑으로 여기고 있다.

한국의 전통문화와 종교문화에 나타난 회통 사상, 조화와 해원 상생(解冤 相生)의 원리는 종교 또는 문명간의 충돌을 극복하여, 인류에게 새로운 세계보편 윤리 적용될 수 있으며, 전지구적 가치를 지니고 있다. 따라서, 이러한 한국의 종교문화와 사상을 남북한간에 서로 공유하고 세계의 보편적 가치로 전개되는 공동의 노력이 필요하다. 이것은 인간의 깊은 내면세계와 심성을 다루는 종교문화와 사상이 지식의 산업화 수준을 넘어 환산할 수 없는 무형의 무한한 한국전통문화의 가치를 발견하게 한다. 이러한 한민족 문화공동체 형성은 통일과정과 통일이후에 남북한의 이질적 상황이 빚어낼 사회적 혼란 또는 위화감을 최소화할 수 있을 것이다.

여섯째, 국제 종교연합기구와 국제민간기구(NGOs)와의 구체적 협력관계가 이루어져야 한다. 국제민간기구(NGOs)와의 협력 관계에 있어서, 북한 인도지원 국제 NGOs들의 모임이 처음으로 1999년 5월에 중국의 베이징에서 열렸으며, 2차의 모임이 2000년 6월에 일본 도쿄에서 열려, UN기관, 정부관계자, 국제적인 비정부기구(NGOs), 종교계 인사들의 현재 북한의 실태에 대한 정보 교류 및 인도적 지원을 위한 협력 등, 국제사회와의 연계를 바탕한 북한과의 교류와 협력을 위한 구체

적인 방안들이 모색되어야 할 것이다.

국제 종교연합기구와의 관계에 있어서, 한국종교인평화회의(KCRP)에서 아시아 종교인평화회의(ACRP)와 연대하여 국제적 차원에서 중국 북경에서 1998년과 99년 두 차례에 걸쳐, 남북 종교협의체간의 공식적인 모임을 가졌다. 또한, ACRP에 북한의 '조선종교협의회'(KCR)은 National Chapter의 자격으로 남한의 KCRP와 함께 참여하고 있다. 매년마다 열리는 ACRP의 실행위원회(Executive Committee) 회의에 북한 종교인의 참여를 위한 조직적인 노력이 필요하며, 2000년 3월에 인도네시아의 자카르타에서 열린 ACRP의 실행위원회 회의에서 KCRP의 대표단은 북한의 종교대표단이 ACRP의 실행위원회 위원으로 활동할 수 있도록 제안하였으며, 2001년에 열리는 ACRP 총회에서 그 제안을 협의한 것은 중요한 시도라 생각된다. 또한, WCRP와의 관계에 있어서도, 지난 2000년 11월 27-28일 동안 본회와 함께 일본 교토에서 열린 WCRP 30주년 기념행사에서 WCRP의 사무총장인 Vendley 박사와 KCRP의 사무총장인 변진홍 교수 등과의 회합에서<sup>103)</sup> 국제적인 교류 및 협력관계를 긴밀히 하기로 협의하였지만 아직 활동을 전제로 한 태동기에 머물러 있다.

아시아종교인평화회의의 제6차 총회가 아시아 각국의 종교인들이 참석한 가운데 2001년 6월 24일부터 28일까지 인도네시아 고대 문명도시인 족자카르타에서 열렸다. ACRP는 1976년 싱가포르에서 창립한 국제 종교협력기구로 아시아 지역의 평화와 아시아 각국 종교인들 간의 친목과 상호 이해를 목적으로 22개국 대표들이 모여 5년 마다 총회를 개최하며 아시아가 직면한 현안 문제를 공유하고, 이에 대한 대응방안을 모색하였다. 제 6차 총회는 2000년 11월에 열리기로 계획되었으나 9월 11일 미국의 테러 사건으로 국제정세가 불안해 짐에 따라 피치 못하게 연기 할 수밖에 없었다. 테러 사건과 함께 세계적인 불안감이 고조되면서 아시아 종교 평화회의를 통해 아시아 그리고 세계평화를 위한 종교간의 협력이 시급함을 공동성명으로 채택하였다.

“아시아, 화해자(Asia, the Reconciler)”를 큰 주제로 열리는 ACRP의 이번 총회는 총 5개 분과위원회로 나뉘어 ‘군축과 안보’를 주제로 한 ‘평화로운 공동생활을 위한 화해’를 비롯해 ‘경제와 생태-정당하고 지속가능한 발전을 위한 화해’, ‘인간 존엄과 인권-공동사회에 관한 삶을 위한 화해’등을 주제로 진행되었다. 한국을

103) 2000년 11월 28일 KCRP의 대표단에 전팔근(ACRP 의장), 변진홍 (KCRP 사무총장), 박광수 (KCRP 사무차장), 고병현(ACRP 서울평화교육센터) 등과 WCRP에서는 Dr. William Vendley (WCRP 사무총장)와 Sugino씨 등이 함께 협의하였다.

비롯한 아시아 20여개 나라에서 300여명이 넘는 주요 종교들을 대표하는 종교인들과 인도네시아 원주민 그리고 각국의 자원 봉사자들이 함께하였다. 이번 총회에 한국에서는 개신교, 불교, 원불교, 유교, 천도교, 천주교, 한국민족종교협의회 등 7대 종단의 대표와 읍저버 35명이 넘게 참석하였다. 북한측에서도 장재언 종교인 협의회위원장과 한일선 사무총장 등 3명이 참석했다. 공동기도시간에 남북한 대표들이 함께 단상에 올라 북한과 남한의 평화로운 관계와 통일을 염원하는 시간을 가지므로써 남북간의 공동체적 의식을 함께 하였다.

한 차원을 높혀, 남북 당국 및 주변국가와의 관계에 있어서, 한국정부는 화해와 비침략과 경제 협력에 대한 남북기본합의서를 바탕으로 북한과 민간 차원의 비정부 및 비정치적 교류를 확대하는 정책을 확산시켜나가야 한다. 한국정부는 4대 주변국가와의 긴밀한 관계에서 남북간의 평화협정이 맺어지도록 하여야 하며, 경제 및 종교 문화의 교류가 활발해지도록 다각적인 노력이 필요하다. 북한사람들은 자신들의 위기를 극복하기 위해 농업체제를 개혁하고, 사회 정부체제를 재구성하고, 군비축소를 즉각적이고 단호하게 해야 할 것이다. 무기축소에 관하여 동북아시아에 있는 모든 나라들이 안전에 위협을 주지 않는 선에서 군비를 줄여 북한의 식량위기의 해결과 동북아시아에 평화를 구축하기 위한 공동노력이 이루어질 때, 반세기의 분단을 극복하고 평화적인 통일은 오리라 여겨진다.

그동안의 남북종교교류에 있어서의 문제점인 북한의 종교적 순수성 결여, 남한의 가시적 성과에 집착(분열상, 혼선, 한건주의 등), 남북한 정치체제의 한계 노정 등을 문제점을 이해할 수 있다. 또한, 성과에 있어서 북한사회 및 남북교류에 대한 맹목적 불신과 환상적 기대감 제거, 북한 종교의 존재양식에 대한 이해 제공, 대북 종교문화교류의 가능성과 방법론 이해의 기회를 제공할 수 있을 것이다.

또한, 통일민족사회를 내다 본 남북간 종교갈등요인을 파악하고 대처 방향을 설정할 수 있을 것이다. 특히, 종교 이해의 측면에서 종교의 존재양식에 대한 견해차가 있다. 남한은 종교의 보편적 존재양식 중요시하는 반면, 북한은 일종의 체제내 사회단체의 하나로 간주하고 있다. 종교의 기능과 역할에 대해서도 견해차가 분명히 상존한다. 예를 들면, 남한은 정교분리원칙에 입각하여 포교활동과 대사회 봉사활동 중요시하는 반면, 북한은 체제의 선전도구 역할에 충실하고 있는 점이다.

종교교류의 측면에서, 현재 화해와 협력의 단계에서 남한은 교세확장 및 과시차원의 상호경쟁적인 포교활동이 주로 나타나고, 북한은 종교적 영향력을 경계하는 가운데 통일전선전술 구사하고 있다. 앞으로 남한의 종교계가 대북 진출이 가능해질 경우 북한체제나 이념과의 마찰 증대 가능성이 있으며, 북한내에서 구 종교세

력의 결집등 기존의 세력과 대립, 갈등의 소지가 있다. 통일의 단계에 이르렀을 때, 남한은 북한지역에 대한 연고권 내지 원소유권 주장 파문이 예상되며, 북한은 북한내 기존 종교세력의 일방적 해체 내지 흡수과정에서의 갈등이 일어날 수 있을 것으로 예상된다.

이러한 문제에 대처하기 위해서 남북한 종교간 상호 이해 도모 및 역기능 해소를 위한 대책 마련이 필요하며, 남북종교교류의 정상적 발전 도모 및 역기능 해소를 위한 대책도 함께 마련되어야 할 것이다. 따라서, 남북종교 교류에 있어서의 유의할 점은 종교인과 종교문화의 교류의 과정에서 상호 원칙을 공유하며, 교류 방법의 다양성에 대한 이해와 협조를 이루어 종교간 공조체제의 확립하고 남북종교교류에 있어서의 공동보조를 이룰 수 있을 것으로 여겨진다.

## 제2절 제언

북한의 종교정책은 통일에 대한 기여 여부를 종교에 대한 태도 결정과 판단의 근거로 삼는 현실성을 모체로 삼고 있음을 보여준다. 학술적으로는 북한 사상의 주류인 ‘주체사상’과의 이념적 교류의 장이 포괄적으로 열려야 한다. 북한의 ‘주체사상’이 동양의 오랜 인본주의에 기초를 두고 있지만 통치세습 정당화의 이론적 배경이라는 점에 대한 합리적 답변이 충분히 제기되지 못하고 있다. 인본주의에 바탕한 평등사상이 한민족 공동체의 중요한 사상적 기반이 됨을 자각해야 한다. 남한과 북한의 대립과 갈등의 분단체제를 극복하고 교류와 협력을 통한 상생의 관계로 전환하여 한민족이 공유할 문화공동체가 이루어져야 평화가 가능하다.

단적인 예로 북한에서도 점차 주요 사찰에 삭발승이 늘어나고 불교 관련 용구들의 판매점이 마련되는 등 전통적인 불교의 색채를 갖추어 나가는 모습이 역력히 보이고 있으며, 개신교 서부연회 방북시 평양 락랑구역 가정교회 기도모임을 상당히 자유스럽게 인도하면서 진행할 수 있었다. 또한, 장재언 조선종교인협의회 회장이 북한의 적십자사 총재직을 지난 10여년 동안 역임하면서 남북이산가족의 상봉을 주선하고 있는 사실도 주목할 필요가 있다.

한반도가 공유할 종교 문화적 가치에 있어서, 동양의 전통적 가치관인 인본주의 사상 및 해원상생의 철학을 구체적으로 실현하는 공동의 노력이 있어야 한다. 전쟁으로 인한 원한과 또 다른 전쟁을 막고 평화를 이루기 위한 근본적인 철학을 담고 있는 것은 해원상생사상이다. 이러한 웅대한 철학을 남북문제를 해결하는 데 소극적인 자세가 아니라 적극적인 자세로 전환할 때가 되었다. 한반도의 평화정착은

한민족의 과제이며 세계 평화의 문명사회를 이루는 토대가 된다. 특히, 한국의 종교계와 학계는 종교교류분야, 인도적 대북지원, 학술분야 등의 방면에서 북한의 종교계 및 학계와의 교류를 구체적으로 활발하게 실행할 때가 되었다.

종교계의 남북한 교류는 일정한 성과를 거두기도 했지만 종교계가 가진 통일준비 역량에 비해 북한의 체제유지를 위한 단체인 북한 종교단체들에 이용되었다는 비판도 있는 상황이다.

이에 종교계 내부의 통일준비 역량을 모아 북한교류에도 실질적인 효과를 거두고 나아가 통일준비와 통일이후 사회문화적 갈등을 해소해 나가는 정책방향을 세워나가야 할 것이다. 이를 위해서는 다음 사업을 실현할 수 있는 종교계 통일준비 네트워크와 같은 기구설립과 연구가 지속적으로 진행되어야 할 것이다.

첫째, 각 종교 단체의 통일, 선교, 포교와 관련된 내용을 정리해 각 종단에서 합의할수 있는 느슨한 정도의 북한교류협력에 대한 이념적 방향을 제시해야할 것이다. 이는 북한과의 교류협력에 있어 기준이 되기도 하지만 향후 통일이후 북한 사회에 개별종교기관들이 선교나 포교를 하는데 있어서 방향이 될 수 있다.

둘째, 인도주의적 대북지원 사업에만 치중해 왔던 종교계가 남남 갈등의 조정과 중장기적인 통일 준비과정에서 주요 역할자로 기능하기 위해서는 기존의 소극적이고 비체계적인 준비 자세에서 적극적이고 체계적인 준비자세로의 전환이 요청된다고 할 수 있다. 선교/포교만을 목적으로 삼는 종교 내부적 이해관계를 넘어 한반도가 ‘평화·경제·민족공동체’로 진전해나가는데 종교계가 기여할 수 있는 구체적인 준비가 요청되는데 필요한 종교계 통일준비 네트워크 형성이 필요하다.

그동안 종교계를 중심으로 진행된 인도적 지원사업과, 교류사업들을 평가하고 향후 지속적인 남북교류를 위한 협의기구가 필요한데 기존의 종교연합기구를 전문화시킨 통일준비네트워크 형태의 실질적인 준비기구가 필요하다.

셋째, 통일 관련 급변 사태 내지 통일 이후를 준비하기 위해 가칭 종교계 통일준비네트워크와 같은 기구를 통해 정치와 제도상의 통일 ‘이후’ 실질적 사회 통합을 위해 종교계가 취할 자세와 방법은 무엇인지, 그리고 실질적으로 이러한 목적에 기여하기 위하여 공동으로 취할 수 있는 통일된 방향과 정책은 무엇인지를 찾아보는 즉 통일 ‘이후’ 남북 간에 화학적(chemical) 통합을 이루고자 할 때 이념과 정파적 이익을 초월하고, 물질의 영역을 초월한 정신의 세계를 다루는 종교계의 역할이 매우 유용할 것이며 이 과정에서 이러한 정신에 기초한 복지적 관여도 매우 중요하다. 그러므로 이러한 종교계가 가진 유형 무형적 자산을 실질적인 통일준비에 투여할 수 있는 방안을 찾는 것이 무엇인지 지속적으로 연구가 될 필요가 있다. 이는 개별종

교 기관의 한계를 넘어서 남남갈등과 남북통합이후 생길수 있는 사회문화적 갈등을 최소화 하는데 기여할 것이다.

넷째, 종교계 통일준비 네트워크 구성을 위해서는 이번 연구에서 미진한 각 종교별 통일자원역량 파악과 종교계 통일준비를 지속적으로 연구할 필요가 있다.

정책적 차원에서, 남북한 간의 갈등을 화해의 모드로 전환시키고, 통일민족의 미래지향적인 성찰을 위한 문제점과 이를 해결하기 위한 종교계, 종교학계 그리고 NGO단체의 역할이 크다. 정부는 UN의 국제기구와 협력을 하면서, 국내의 종교계, 종교학계, NGO 단체들에게 적극적인 지원정책을 펼치는 것이 남북한 화해와 상생을 구축하는 계기가 될 것이다.



## 참고 문헌

- 《연합뉴스》  
 《중앙일보》  
 《한겨레》  
 《Straits Times / AFP》  
 『2009 통일부 업무보고』(<http://www.unikorea.go.kr/>)  
 『력사사전』, 1-2권, 평양: 과학백과사전출판사, 1999, 2000.  
 『로동신문』  
 『민주조선』  
 강대기, 『현대사회에서 공동체는 가능한가』, 대우학술총서 508: 아카넷, 2001.  
 강성민 외, 『북한 사회의 이해』, 서울: 집문당, 1996.  
 강위조·홍근수(역음), 『민족 통일의 비전: 통일의 선구자 선우학원 박사 팔순 기념문집』, 서울: 푸른기획, 1997.  
 강인철, 「현대 북한종교사의 재인식」, 김홍수 편, 『해방후 북한교회사』, 서울: 다산글방, 1992.  
 고태우, 『북한 종교의 이해』, 한국 종교 사회 연구소, 1993.  
 국토통일원조사연구실 [편], 『北韓의 宗教』, 國土統一院調查研究室, 1979.  
 김영두, 「북한 교화 방향과 과제」, 『원불교 사상 21』, 원광대학교 원불교 사상 연구원, 1997.  
 \_\_\_\_\_. 「원불교의 북한 교화 활동」, 『少太山 大宗師와 원불교 사상』 (김삼룡박사 고회논문집), 원불교사상연구원, 익산: 원광사, 1990.  
 김영래, 「남북화해시대와 NGO의 역할」, 『정치정보연구』, 제3권 제2호, 한국정치정보학회, 2000.  
 김일성, 『김일성 저작선집 1』, 평양: 국립인민출판사, 1949.  
 \_\_\_\_\_. 『김일성저작집』, 제1권-26권, 평양: 조선로동당출판사, 1978-1984.  
 김재성, 「통일문제와 변화하는 남북관계」, 『동북아연구』, 조선대, vol.21 No.1, 2006.  
 김홍수·류대영, 『북한종교의 새로운 이해』, 서울: 다산글방, 2002.  
 노길명, 「광복이후 한국 종교와 정치간의 관계 - 해방공간부터 유신시기까지를 중심으로-」, 『종교연구』27집, 한국종교학회, 2002년 여름.

- \_\_\_\_\_. 『한국신흥종교 연구』, 서울: 경세원, 1996.
- 『력사사전』, 평양: 사회과학원 력사연구소, 1971.
- 류성민, 『북한종교연구』, 서울: 현대사회연구소, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『북한종교연구 I -연구보고서 92-5』, 현대사회연구소, 1992.
- \_\_\_\_\_. 『북한 주민의 종교 생활』, 서울: 공보처, 1994.
- 리우평, 「중국 정교관계의 특징과 발전」, 『중국교회와 선교』제2호, 중국복음선교회 중국교회와 선교연구소, 서울: 도서출판 재단법인 중화기독교유지재단, 1997.
- 문화 체육부, 『북한 지역 종교 자료집』, 계문사, 1994.
- 박광남, 「인문주의 반종교사상의 력사적 진보성과 근본제한성」, 『김일성종합대학학보: 철학경제학』, 46/3 (2000)
- 박광수, 「원불교 입장에서 본 정치와 종교교육」, 종교교육학회 15집, 2002.
- \_\_\_\_\_. 「한반도의 평화통일과 원불교」, 『한국신흥종교연구』 4집, 2000.
- \_\_\_\_\_. 「북한의 종교정책변화와 남·북한 종교교류성찰」, 『신종교연구』 제22집, 신종교학회, 2009.
- 박광수·변진홍·정순일, 「남북종교교류의 역사적 전개과정연구-종단별 특성과 성과를 중심으로」, 『종교연구』 37집, 한국종교학회, 2004 겨울.
- 법성, 「북한의 종교」, 『북한의 인식 4: 북한의 사회』, 서울: 을유문화사, 1990.
- 변진홍, 「민족복음화와 북한의 이데올로기」, 『가톨릭 신학과 사상』제6호, 서울: 가톨릭대학 출판부, 1991.
- 북한연구소편, 『북한총람』, 서울: 북한연구소, 1983.
- 사회과학원, 『조선말대사전』, 1-2권, 평양: 사회과학원 언어학연구소, 1992
- \_\_\_\_\_. 『조선말대사전』, 1-3권, 평양: 사회과학원 언어학연구소, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『철학사전』, 평양: 사회과학원 철학연구소, 1981.
- \_\_\_\_\_. 『현대조선말사전』, 평양: 사회과학원 언어학연구소, 1981.
- 송두울, 「북한 사회를 어떻게 볼 것인가」, 『사회와 사상』(1998년 12월): 104-116.
- 엄진섭·차성근·김은주, 『천주교를 알자』, 평양: 조선천주교인협회중앙위원회, 1991.
- 우정, 「오바마 행정부 시대 남북관계 변화 및 대북정책방향」, 『통일전략』, 제9권 제3호, 한국통일전략학회, 2009.
- 원불교 교화 연구소, 『통일·북한, 북방 교화 자료집』, 익산: 원광사, 1994.
- \_\_\_\_\_. 『통일·북한, 북방 교화 자료집』Ⅱ, 익산: 원광사, 1995.

- 윤이흠, 『한국종교연구 권3: 종교사·사상·북한종교』, 서울: 집문당, 1991.
- 이우영, 『북한 정치사회화에서 전통문화의 역할 - 북한영화분석을 중심으로-』, 민족통일연구원, 1993.
- 정창학, 「천도교출현의 역사적 배경」, 『력사과학』, 2001년 제 3호.
- 정태혁·신법타, 『북한의 절과 불교』, 서울: 민족사, 1990.
- 정토회, 『남북한 주민의 통일 의식 동시 비교 조사』, 좋은 벗들, 2000.
- 조선로동당, 『조선민주주의인민공화국 사회주의헌법』, 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 조선중앙통신사, 『조선중앙년감』, 평양: 조선중앙통신사, 1993.
- 최성철, 「판문점을 통한 남·북한 교류」, 『접경지역중심-남북교류방안』, 통일부, 2002.
- 통일부, 『남북교류협력 동향(2009년 3월)』 (<http://www.unikorea.go.kr/>)
- 통일부, 『통일백서 2000』- 『통일백서 2013』, 통일부, 2000-2013.
- 한국기독교교회협의회, 『한국교회 통일문제 주요 자료집』, 통일문제연구원, 1988.
- 한국기독교역사연구소, 『북한교회사』, 서울: 한국기독교역사연구소, 1996.



# 북한 부패유형으로 본 김정은 체제의 안정성 분석 : 외생적 부패 모델을 중심으로

이근영

서울대학교 치의학대학원 통일치의학협력센터

---

제1장 서론 .....	
제2장 이론적 논의 .....	
제3장 북한부패의 유형과 체제의 안정성 .....	
제4장 북한의 부패유형과 체제안정성과의 관계분석 .....	
제5장 결론 .....	
[부 록] 1. 신제도주의 학자들의 제도의 정의 .....	
[부 록] 2. 탈북자 인터뷰 인상정리 .....	
[부 록] 3. 2012CPI .....	
[부 록] 4. 2013FSI .....	
[참고 문헌] .....	

---



## 표 목차

---

<표 1> FSI의 3개의 기초자료 분류(사회적, 경제적, 정치·군사적 지표) .....	
<표 2> 북한의 부패의 구조화와 체제안정성 변수 범위 .....	
<표 3> 시장부패와 경제지표와의 회귀분석 .....	
<표 4> 시장부패와 경제지표와의 변수별 회귀분석 .....	
<표 5> 시장부패와 무역과의 회귀분석 .....	
<표 6> 후원자관계 부패와 경제지표와의 회귀분석 .....	
<표 7> 후원자관계 경제지표 변수들간의 회귀분석 .....	
<표 8> 연고주의 부패와 경제지표와의 회귀분석 .....	
<표 9> 연고주의 부패와 경제지표 변수들간의 회귀분석 .....	
<표 10> 후원자관계와 무역과의 회귀분석 .....	
<표 11> 연고주의 부패와 무역변수들간의 회귀분석 .....	
<표 12> 위기부패와 경제지표와의 회귀분석 .....	
<표 13> 시장부패와 체제와의 회귀분석 .....	
<표 14> 후원자관계 부패와 체제와의 회귀분석 .....	
<표 15> 연고주의 부패와 체제와의 회귀분석 .....	
<표 16> 위기 부패와 체제와의 회귀분석 .....	

---

## 그림 목차

---

<그림 1> M. Johnston의 부패 분류 .....	
<그림 2> 예시를 이용한 대학 편제 .....	
<그림 3> 북한의 계급 제도 .....	
<그림 4> 2013FSI지수로 본 북한 .....	
<그림 5> 2013FSI와 2012FSI 비교 .....	
<그림 6> FSI2006 ~ FSI2013 추이 .....	
<그림 7> 조사대상 평균과 북한 .....	
<그림 8> 2006-2013 각 지표 추이 .....	
<그림 9> 북한에 부패유형 변화의 동태성 .....	
<그림 10> 부패 분석 모델 .....	
<그림 11> 외생적 부패 분석 모델: 북한의 부패유형과 체제안정성 비교 .....	
<그림 12> 부패 유형 변화 추이 .....	
<그림 13> 23년(1990-2012) 북한 부패 유형 변화 .....	
<그림 14> 국가실패지수(FSI)로 바라본 북한의 변화 .....	
<그림 15> FSI_하위 지표들의 추세 .....	
<그림 16> 식량배급제로 바라본 북한의 부패 원인 .....	
<그림 17> 엘리트중심의 정책과 부패와의 관계 .....	
<그림 18> 봉화총국의 체제유지비 총당 과정 .....	
<그림 19> 북한의 경제 환경의 변화와 부패와의 관계 .....	
<그림 20> 사회주의 체제전환의 두 가지 경로 .....	
<그림 21> 체제성격에 따른 정치와 경제 변화 .....	

---



## 요 약 문

본 연구는 북한 부패의 구조화와 체제의 안정성과의 관계를 비교분석한 것으로 부패의 외생적 부패모델연구에 해당된다. 북한의 부패유형은 다른 사회주의 국가들에게서 볼 수 있는 자기모순적 특징을 그대로 보여주고 있으며, 이것이 국가발전 단계인 개도국에서 볼 수 있는 정경구조의 전형을 여실히 보여준다 할 수 있다. 그러나 북한만이 가지고 있는 특수성은 부패유형과 체제안정성 지표들과의 통계 분석에 나타난다.

전체적으로 시장부패는 북한의 경제 지표와 많은 관련이 있는 것으로 나타났다.

북한의 자기식 사회주의 특징과 개도국에서 볼 수 있는 정경구조의 혼합형태로 체제유지에 부패가 강하게 유착되어 있는 것을 본 연구를 통해 살펴보았다. 특히, 시장부패와 경제지표에 대한 설명력( $.004 < 0.05$ )이 유의한 것으로 나타났으며 후원자부패와 경제지표와의 관계에서는 경제지표 모두(경제성장률, 국민총생산, 1인당 GNI)모두 유의한 결과를 도출하였다. 그러나 각 변수에 대한 방향성에는 상이한 결과를 도출하여 분석의 의미를 더하였다. 후원자관계 부패와 경제성장률, 1인당 GNI는 역(-)의 방향으로 유의한 결과를 낸 반면, 국민총생산은 정(+)의 방향으로 나타났다. 결국 후원자관계 부패는 권력의 경제적 목적을 위한 것으로 해석이 가능하다. 연고주의 부패 역시 경제지표인 경제성장률과 반대 방향에 유의한 결과를 나타내었다.

반면, 부패유형과 정치 지표와의 관계는 유의한 결과를 몇 개의 변수에서 도출하였으나, 유의범위 내에는 들지 못했다. 그 이유는 변수의 조사기간(1996-2012)로 상대적으로 협소함에도 불구하고, 북한의 부패 현상이 정치적 목적에 의해 발생하지 않음을 반증하는 증거가 될 수 있을 것이다. 북한은 뚜렷하게 정치와 경제가 유착되어 서로 영향을 주는 것 같지만, 연구결과에 따르면, 정치와 경제간에 구분이 존재한 상태에서 서로 영향을 주고 받는 과정에서 완벽하게 서로 유착되어 있는 것은 않아 보인다. 제한적으로 경제현상이 정치적 제도 마련에 배경이 되기는 하지만 모두 나름의 정치적 목적이 있음을 간과해서는 안될 것이다. 아직까지 북한의 부패는 체제를 유지하는데 기여하고 있지만, 경제범위가 확대되면서 경제현상에 의한 정치적 변화도 포착되는 것으로 보아 앞으로 몇 년간은 북한당국에게 변화로 인한 탄력적인 정책들이 등장할 것으로 예상된다. 이에 대해 남한의 대북정책은 단순한 정치적 목적이나 1회성에 그치는 것이 아닌 지속적인 관계를 성립·

유지하는데 기여할 수 있는 소프트파워를 발휘해야 할 것이다. 예를 들면, 문화 예술뿐 만 아니라, 학술교류를 통한 남북의 간극을 좁혀 북한에서 발생하는 부패현상이 체제와해에 영향을 줄 수 있는 전략적 사고가 필요할 시점이다 ■

핵심어: 북한의 부패 유형, 체제의 안정성, 외생적 부패모델

## 제1장 서론

### 제1절 연구 배경과 목적

본 연구는 북한에서 발생하고 있는 부패현상과 체제안정성과의 관계를 분석하여 북한의 부패구조와 체제와의 관계를 설명하고자 한다.

사회주의 국가들의 붕괴 원인 중 하나는 경제구조의 경직성에서 발현된 공급부족과 이로 인한 인플레이션 압력을 들 수 있다. 소비재 이외의 모든 생산수단이 국가소유이며 국정 가격을 유지하는 상황에서 경제는 권력과 경제력에 의해 움직인다. 또한 권력은 부여받지만 경제력은 노력에 따라 변할 수 있으므로, 보다 다양한 방법으로 부를 축적하고자 하는 계획경제 행위자의 경제력 확보에 대한 열의는 시장경제 구성원보다 강하다. 이러한 경제적 특성은 부패의 발생 요인 중 취약한 제도적 환경과 낮은 보수에 대한 경제적 지대 추구라는 동인과 연결된다. 사회주의 체제에 철저한 명령과 통제 구조는 부패를 방지하기에 좋은 환경인 동시에 확산시키기 좋은 조건이기도 하다. 외부와의 교류가 적을수록 부패는 조직에 관행이라는 비공식적 제도로 자리잡기 때문이다. 이러한 구조적 모순에 의해 많은 사회주의 국가들은 붕괴하거나 체제를 전환하였다.

1994년 김일성 주석의 사망 이후 오늘날까지 꾸준히 제기되고 있는 북한 붕괴론에는 몰락한 사회주의 국가와 같은 부패가 붕괴원인이 될 것이라는 주장들도 있다. 하지만 북한 붕괴론은 정치엘리트·군부에서 김정일 정권에 도전할 만한 세력이 없다는 점, 감시와 통제로 인해 조직화된 사회세력이 성장하지 못한 점, 북한의 현재 상황을 유지하고자 하는 관련국과의 지정학적 특징 등으로 인해 큰 힘을 얻지 못했다. 그러나 2011년 김정일 국방위원장의 사망은 김일성 사망과 마찬가지로 북한 체제의 불안정성에 대한 논란과 함께 통일에 대한 논의도 재개되는 계기가 되었다. 이러한 상황에서 김정은은 김정일의 뒤를 잇는 후계자로 등극하였고, 불안정한 권력이양이라는 우려를 불식시키려는 듯 김정은 체제로 다져지는 인사이동을 단행하기도 하였다.

사회가 복잡해지고 노동 분화의 범주가 더욱 다양해질수록 이탈적 부패현상에 대한 유인 자체는 점점 늘어나게 되고 계층과 직위에 따른 정보비대칭성(Information asymmetry) 문제가 과거에 비해 더욱 심해져 도덕적 해이(moral hazard)가 커질 수 있다는 점<sup>1)</sup>도 부패발생에 한 원인이 되고 있다. 정보의 비대칭성이 커질수록

보유한 정보의 유용성을 높이기 위해 행해지는 이탈적 부패현상은 또 다른 이탈현상의 동인이 된다. 따라서 부패 유인 자체를 원천적으로 부정하고 없애려는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이며, 대신 이를 적절히 통제해 줄 수 있는 제도적 요건을 검토하는 것이 부패연구에 초점을 맞추어야 할 부분이다. 이러한 점에서 북한 사회에 대한 부패 연구는 쉬운 일이 아니다. 부패라는 것 자체가 음성적이며 지하 경제를 이루는 한 요인으로 인식되어 정의내리기도 구분하기도 어려운 주제이기 때문이다. 더욱이 폐쇄성이 짙은 조직일수록 일반적으로 내려오는 관행이나 절차상의 관료화로 그 구분 또한 모호하다. 그러나 북한의 이탈적 부패현상은 부패의 일반적인 개념과는 다른 특징을 가지고 있다. 노동당을 중심으로 하는 정치행정상의 거대한 의사결정체제와 각 성을 중심으로 무리하게 나뉜 조직<sup>2)</sup>은 그들만의 방식인 '특수성'으로 받아들여지고 있으며 부패라는 이탈현상은 존재하지 않는 것처럼 보인다. 그러나 1980년대 말부터 시작된 사회주의국가들의 잇따른 붕괴와 식량난, 그리고 김정일의 건강 악화로 빚어진 김정은으로의 불안정한 권력이양과정에서 인민경제를 비롯한 전반적인 국가시스템의 기능을 의심케 하는 징후들을 찾을 수 있다. 이는 다른 국가에서 발생하는 일반적인 부패로 분류할 수 없으며 북한 내 조직의 유효성 내지는 개인의 이익을 극대화하는 행태라고 묵시적으로 받아들여진다는 점에서 흥미로운 연구대상이 되고 있다.

러시아를 비롯한 붕괴한 사회주의 국가에서도 볼 수 있듯이 행정 처리 과정에서 발생하는 관행이나 관례는 관료정치에 의한 부패로 가는 수순이며, 할당된 역할이나 목표달성을 위해 협력하는 대신 회피하려는 경향은 타성에 빠진 조직에서 나타나는 전형적인 모습이다. 이러한 조직구성원은 조직의 목표와 자신의 목표를 일치시키거나 자신의 이익을 위해 조직의 목표를 변형 내지는 왜곡하여 결국 상황대처 능력을 상실한 조직을 만드는데 기여한다. 이러한 조직 구조의 모습은 많은 사회주의 국가들로부터 체제붕괴 내지 전환의 과제를 안겨 주었다. 이렇듯, 북한 체제가 다른 사회주의 국가와 같이 붕괴 혹은 체제전환을 하지 않는 원인과 가능성에 대한 연구가 시급함에도 불구하고 북한의 부패에 관한 기존연구는 정치 분야 중에서 관료부패를 중심으로 한정적으로 이루어져왔다. 그러나 이러한 연구는 엘리트 독점(elite cartel)에 속하는 고위 정치조직에 국한된 것으로 북한 사회에 반사회주의

1) 권순만·김난도(1995), “행정의 조직경제학적 접근: 대리인이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 한국행정학보 제29권, 1호, pp. 77-95.

2) 민진, “북한 중앙행정조직의 변천의 분석”, 한국사회와 행정 연구 제11권 제1호(2000. 6.), p. 268.

현상을 부추기는 이탈적 부패현상을 함께 설명하기에는 관점의 차이가 존재한다.

이와 같은 흐름과 구분하기 위해 본 연구는 몇 가지 연구 목적으로 구분하고자 한다.

첫째, 1990년을 기준으로 소련 및 동유럽 사회주의국가들의 붕괴나 체제전환은 같은 사회주의 국가인 북한에게는 커다란 충격이었다. 이러한 국제 정치세계사에 커다란 변화에도 불구하고 북한은 아직 붕괴하지 않고 있다. 어떠한 점이 다른 사회주의 국가와 같이 붕괴하지 않은 것인지에 대한 답을 찾기 위해 북한에서 실제로 발생하고 있는 부패 현상을 정리한다.

둘째, 북한의 부패구조와 체제와의 관계를 분석하고자 한다. 북한은 김일성과 김정일 그리고 김정은으로의 세습에 의한 일당독재체제를 유지하고 있는 폐쇄적인 국가로서, 무엇보다 정치와 경제적 환경은 체제에 대해 일정한 영향을 주고 있다. 다른 사회주의 체제와 마찬가지로 제도적 취약성을 근거로 발생하게 되는 고위관료들의 부패에서부터 소소한 행정업무를 처리하거나 개인의 이익 혹은 관행에 의한 부패를 구분하여 북한 부패가 체제에 순기능으로 작용하는지 역기능으로 작용하는지 살펴본다.

셋째, 북한의 부패유형으로 정리되는 부패구조가 체제안정성에 일정정도 기여한다는 가정에서 출발한다. 이러한 사회구조의 통제역할이 북한에도 적용이 가능한지 살펴보고 일반적으로 받아들여지고 있는 부패구조와 체제와의 상호모순적인 관계가 북한에 적용여부를 살펴본다.

넷째, 이로 얻어진 연구의 결과를 토대로 현재 북한의 부패구조를 분석하고 부패구조와 체제와의 관계를 규명함으로써 북한체제의 안정성을 예측하고 이를 기반으로 통일한국을 위한 환경을 구축하는데 정책적 함의점을 도출한다.

## 제2절 연구범위와 설계

본 연구는 북한의 부패현상에 대해 수집된 자료를 활용하여 북한에서 발생하고 있는 부패유형과 체제안정성과의 관계를 검증하는 분석이다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해 연구의 내용 및 분석에 활용한 자료와 연구 대상에 대한 범위를 다음과 같이 한정시켜 논의하고자 한다.

첫째, 본 연구의 내용적 범위는 언론에 보도된 북한 부패와 관련된 기사와 심층면접을 통한 탈북자 증언을 기반하고 있다. 우선 1차 자료에 해당하는 수집된 언론 기사는 한국언론진흥재단이 제공하는 일간지를 포함한 여타 관련 매체의 보도와

일본의 산케이, 미국의 자유아시아방송, 홍콩의 Far Eastern Economic Review와 더불어 DailyNK와 같은 북한관련 인터넷매체를 중심으로 자료를 수집하였다.

본 연구는 실질적인 북한의 부패조사가 가능하지 않은 현실적인 제약으로 인해 국내의 언론에 공개된 북한 부패에 관한 기사를 통해 부패유형을 나누도록 설계하였다. 단순히 북한에서 발생한 ‘숙청’이나 ‘직위 강등’에 대한 원인으로 등장한 ‘부패’ 언급에서부터 실제로 부패를 행함으로써 부당이익이나 사익을 추구한 행위에 대해 조사대상자인 탈북자의 증언을 통해 확인하는 방식으로 구조화하여 언론에 보도된 기사와 경험담을 통해 수집된 자료에 현실성과 신뢰성을 확보하였다.

둘째, 언론에 보도된 부패 관련 기사에 신뢰도를 높이기 위해 탈북자 심층면접을 실시하였다. 인터뷰 대상은 당원과 비당원, 거주 지역의 다양화, 연령과 탈북시기 별로 고루 조정하여 북한 내 고위층에 속했던 탈북자를 연구기간동안 주기적으로 살펴보며 심층인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상 추출은 2단계에 걸쳐 이루어지는데, 1단계는 집단심층면접(FGI)이나 전화인터뷰를 통해서 심층인터뷰 대상자를 선발하였다. 북한에서 토대가 가지는 정치적 의미와 경험에 기초한 생생한 증언은 북한의 부패현상을 미시적으로 볼 수 있는 기회가 되었으며 질적 분석을 기초로 양적 분석 결과에 신뢰성을 확보할 수 있었다. 인터뷰 대상자들의 출신 지역은 평양을 비롯한 혜산, 온성, 신의주, 청진 그리고 회령 등지로 조사에 공간적 범위를 설정한다. 조사대상자들은 탈북을 위한 주요한 경로를 포함하고 있는 지역출신으로 16세 ~ 53세의 연령분포를 가지는 탈북자들로 탈북을 결심한 결정적인 이유와 탈북 경로에 대한 다양한 케이스를 조사하는데 기여하였다. 그들이 북한 내에서 경험한 부패는 보도된 관련 기사에 대한 보도 시차를 검증할 수 있었으며, 북한사회의 정치·경제적 변화와 관련된 기사는 간헐적으로 보도된 증언 자료를 핵심단어 별로 시계열순으로 정리하는데 도움이 되었다.

셋째, 본 연구의 시간적 범위는 앞에서 언급한 바와 같이, 동구사회주의 국가들이 몰락했던 1990년 1월 1일부터 김정은이 집권한 이후 2012년 12월 31일까지 약 23년으로 설정한다. 이 기간에 수집된 총 1,000여개의 부패 현상들을 M. Johnston의 4가지 부패유형(A. 시장부패, B. 고객-후원자관계 부패, C. 연고주의 부패, D. 위기부패)으로 나누어 정리한다. 또한 북한의 체제안정성을 나타내는 지표로는 미국의 포린 폴리시(Foreign Policy: FP)와 평화재단이 2006년부터 2013년 현재까지 매년 전 세계 177개국을 대상으로 국가실패지수(FSI: Failed States Index)를 사용한다. 이 지수의 원천은 조사대상국의 정치·경제·사회·안보·인권 등 12개 항목을 조사한 것으로 각 항목당 1~10점의 점수를 배정하고 최고 120점 만점

으로 국가의 실패도를 측정한 것이다. FP는 이를 바탕으로 치명적, 위험, 경계, 안정적, 가장 안정적인 국가 등 5단계로 해당 국가를 분류한다. 이 지수를 기초로 북한의 경제지표를 추가하여 분석의 신뢰성을 추구하였다. 이렇게 정리된 자료는 각각 독립 변수(북한의 부패구조)와 종속 변수(체제안정성)로 구분하여 분석한다. 이 자료들은 정량적 분석을 위해 그룹별로 데이터를 나누어 진행하게 된다.

본 연구에서 진행될 정량적 분석은 크게 2단계로 나누어 실시한다. 1단계는 Pivot table을 이용한 시계열상에 나타난 북한 부패유형과 국가실패지수(FSI)의 추세 분석(trend analysis)이다. 이 분석은 북한의 부패유형의 변화와 국가실패지수의 변화를 시각적으로 표현한다. 이러한 과정은 본격적인 관계분석에 앞서 지금까지 알고 있는 북한의 부패유형과 체제안정성지표의 변화를 확인하는 기회를 제공한다.

2단계는 독립 변수(부패의 유형)와 종속 변수(체제안정성)간의 관계를 검증하게 될 관계분석이다. 이 단계에서는 독립변수(23년: 1990. 1/1 ~ 2012. 12/31)와 종속변수(2006FSI~2013FSI: 2005. 1/1~2012. 12/30)의 기간을 감안하여 북한부패의 구조와 체제와의 관계성 해석을 그 기준으로 하고 있다. 따라서 23년간의 북한 부패의 구조가 어떻게 변화했는지, 그것이 체제안정성지수인 국가실패지수와 경제지표들에 어떠한 영향을 주는지 관계를 살펴본다.

전체적으로 본 연구의 기초는 북한의 내생적 부패모형을 연구한 ‘북한부패에 관한 연구\_부패유형 변화와 제도적 원인을 중심으로’에 있다. 북한의 부패의 원인을 제도적 환경에 있다는 선행연구의 심화된 연구로서, 북한의 부패가 체제안정성에 기여정도를 부패유형별·체제안정성 요소별간의 관계를 분석하는 것이다. 이와 같이, 일련의 북한부패의 외생적 모델을 분석하여 일반적으로 인지하고 있는 북한의 부패와 체제와의 관계를 규명하는데 기여할 것으로 기대한다.

## 제2장 이론적 논의

### 제1절 부패연구의 개괄

#### 1. 부패의 정의와 범위

영어에서 부패(corruption)라고 할 때는 두 단어를 구별해 사용한다. 어떤 물질이 썩어 못 쓰게 된다고 할 때는 rot, 도덕적 부패를 말할 때는 corruption이라고 한다. 라틴어에 어원을 두고 있는 이 단어는 함께(cor) 파멸한다(rupt)라는 뜻을 함축하고

있다.

그렇다면, ‘부패’라는 단어에 사전적인 정의는 무엇일까? ‘corruption’이란 단어는 라틴어의 형용사인 ‘corruptus’에서 유래한 것으로 망치다(spoiled), 부서다(broken) 혹은 파괴하다(destroy)를 의미한다.<sup>3)</sup> Collins Cobuild English Dictionary에 따르면, ‘공권력이나 힘을 가진 사람에 의한 불법적 행위와 부도덕함’을 일컫고 있으며<sup>4)</sup> Concise Oxford English Dictionary에서는 ‘뇌물에 의한 도덕적 타락’이라고 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 라틴어의 어원에도 나타나 있는 것과 같이 어느 한곳이 썩기 시작하면 전체로의 확대되는 의미를 내포하고 있다. 이러한 다양한 정의에 의한 개념은 공공부문에만 한정되는 것이 아니다. 부패는 사적인 영역에서도 발생할 수 있다.

이와 같이 부패는 공공부문에서부터 사적인 영역에 이르기까지 조직이 존재하는 어느 곳이든 보편적인 현상으로 자리 잡아 그에 대한 연구가 많이 이루어졌음에도 불구하고 일반론이 등장하지 못한 이유는 바로 부패범위가 광범위하기 때문이다. 신뢰할만한 국제기구에서는 이와 비슷하게 부패에 대한 개념을 받아들이고 있는데, 유엔마약범죄사무소(The United Nations Office on Drugs and Crime)는 부패를 ‘공공 및 개인도메인에서 발생할 수 있다.’ 그리고 이의 반부패글로벌프로그램(GPAC: Global Programme Against Corruption)은 부패를 ‘사익을 위한 권력의 남용(abuse of power for private gain)’이라 정의하고 공공부문과 사적부문을 동시에 포함하고 있음을 명시하고 있다.<sup>6)</sup>

정치를 포함한 경제 및 사회부문에서 부패에 대한 관심이 증폭되기 시작한 것은 국제투명성기구(TI: Transparency International)에서 매년 발표하는 국가투명성순위를 발표하면서부터이다. 그러나 TI는 부패에 대한 정의를 ‘투명성에 기초한 국가신뢰도’로 규정하고, 공사(公私)부문 모두에서 측정하고 있다.<sup>7)</sup>

그러나, 부패의 대상과 범위에 대한 정의는 학제간 차이가 있다. 경제학적 접근

3) Geoffrey M. Hodgson and Shuxia Jiang, ‘The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective’, *Journal of Economic Issues*, Vol. XLI No. 4 December 2007, p. 1044.

4) Collins Cobuild English Dictionary, p. 339.

5) Geoffrey M. Hodgson and Shuxia Jiang, *Ibid*, p. 1044.

6) [http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html\\_2011\\_02\\_3](http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html_2011_02_3).

7) “the misuse of entrusted power for private gain” this too covers individuals in both the private and public sectors. 그러나 경제학자(Jain, 2001. p. 73)들은 이에 대해 공직의 힘을 게임의 룰을 위반하는 방식으로 개인의 이익을 추구하는 행위라고 정의하기도 한다. 이는 Hopkins의 최근 연구(2002)인 literature in economics on corruption에 제시하고 있다.



에서는 부패를 주로 정부부문에 한정하여 연구가 진행되고 있다. Jain(2001)<sup>8)</sup>과 Aidt(2003)<sup>9)</sup>는 설문 조사를 통해서 공적 영역에서 부패 자체의 정의를 한정하는 대부분의 경제학자의 경향에 힘을 실어주고 있다. 예를 들면, Andrei Shleifer and Robert Vishny(1993, 599)<sup>10)</sup>는 정부의 부패에만 한정하여 “개인의 이익을 위한 정부 재산에 대한 공직자의 매매(sale)행위”이라 정의했다. 경제적 성장에 대해서 부패의 부정적인 효과에 대한 연구한 Paolo Mauro(1995)는 비정형화된(unqualified) 단어로 ‘corruption’이란 제목을 쓰고 본문에서 ‘정부 부패’라는 용어를 쓰고 있다. Daron Acemoglu and Thierry Verdier(2000)<sup>11)</sup>은 연구제목에 한정적인 단어인 ‘corruption’을 쓰고, 분석에서 공직자 자신의 전반적인(entirely) 부패로 한정하고 있다. 다른 연구와 마찬가지로, Daniel Treisman<sup>12)</sup>은 부패를 ‘사적 이익을 위한 공권력의 오용(the misuse of public office for private gain)’이라고 했으며, Steven Shavell(2001)은 법 집행부문으로 한정하였다. 기본적으로 많은 경제학자들은 부패를 공공부문에 한정하는 경향이 있다. 그러나 언제나 예외는 있는 법이며 문제적 편향(bias)는 항상 존재한다. 이는 부패인지 아닌지에 대한 판단근거를 명확하게 하지 못하거나 범위를 명확하게 하는데 장애로 작용하고 있다. Geoffrey M. Hodgson and Shuxia Jiang(2007)<sup>13)</sup>는 JSTOR(The Scholarly Journal Archive)에서 부패(corruption)과 관련된 용어를 카테고리별로 묶어 조사하기도 했다. 그러나 이러한 현상을 정치학계에서는 좀 더 심화시켜 접근하고 있다. 정치학자인 Joseph Nye<sup>14)</sup>는 부패가 사익을 추구하기 위해 공직자의 공식적 의무로부터 이탈된 형태(the deviation from the formal duties of a public role for private gain)라고 정의하였다. 그 후, 전반적인 부패에 대한 연구를 통해서 개념을 정립하였다. John Gardiner<sup>15)</sup>는 큰 반발 없이 공공역할에 대한 Nye의 정의에 동의했다. 이와 유사하게 Daniel Kaufmann<sup>16)</sup>도

- 
- 8) Jain, Arvind K. “Corruption: A Review.” *Journal of Economic Surveys* 15, 1 (February 2001): pp. 71-120.  
 9) Aidt, Toke S. “Economic Analysis of Corruption: A Survey.” *Economic Journal* 113, 8 (November 2003): pp. 632-652.  
 10) Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. “Corruption.” *Quarterly Journal of Economics* 108, 3 (August 1993): pp. 599-617.  
 11) Acemoglu, Daron, and Thierry Verdier. “The Choice between Market Failures and Corruption.” *American Economic Review* 90, 1 (March 2000): pp. 194-211.  
 12) Treisman, Daniel. “The Causes of Corruption: A Cross-National Study.” *Journal of Public Economics* 76, 3(June 2000): p. 399.  
 13) Geoffrey M. Hodgson and Shuxia Jiang(2007), p. 1045.  
 14) Nye, Joseph S. “Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis.” *American Political Science Review* 61, 2 (June 1967). p. 419.  
 15) Gardiner, John A. “Defining Corruption.” *Corruption and Reform* 7, 2 (1993): p. 112.

부패를 ‘사적 이익을 추구하기 위한 공권력의 오용’이라고 정의한 많은 사회과학자들에 합류하였고, 그러한 근거로는 Wayne Sandholtz and William Koetzle<sup>17)</sup>를 비롯한 많은 연구에 기반을 제공하기도 했다. Mark Warren<sup>18)</sup>는 “민주주의에서 부패란 무엇인가?”라는 질문을 던지며 기존의 부패에 대한 정의가 정치적 부패라고 정의하였다. Susan Rose-Ackerman<sup>19)</sup>의 중요하고 영향력 있는 것으로 평가되는 당시 연구는 정부부패(government corruption)를 ‘효익을 획득하거나 비용을 회피하기 위한 목적으로 공공대리인에 의해 불법적으로 행해지는 것(illegally made to public agents with the goal of obtaining a benefit or avoiding a cost)’으로 정의하였다.

이러한 학제적 차이에는 두 가지 논리적 기반이 가능하다. 하나는 ‘corruption’이란 단어 자체를 공공부문에서 한정하는 것이고, 나머지 하나는 좀 더 넓은 의미의 부패<sup>20)</sup>를 인정하는 것이다. 이 두 가지 논의는 본 연구에서 다루게 될 북한의 부패를 협의의 부패로 볼 것인지, 광의의 부패로 볼 것인지 판단하는데 중요하다. 그 이유는 북한의 부패를 논할 때, 북한이 부패되어있는지, 어느 것이 부패인지 아닌지에 대한 다양한 견해에 대해 판단근거를 제공하기 때문이다. 그로 인해 기존에 관료부패에 해당하는 정치부패는 그 범위를 상정하는데 논란이 있을 수 있고 사회주의 국가를 지향하는 ‘북한의 정치’에 대한 의미해석도 다양하게 하는 요소가 되기도 하다.

본 연구에서는 북한 사회에서 광범위하게 퍼져있는 개인이나 조직의 이익을 위해 북한에 일반 주민의 공권력을 매수하는 현상과 경제적 지대를 추구하는 모든

16) Kaufmann, Daniel. “Corruption: The Facts.” *Foreign Policy* 107, 1 (Summer 1997): p. 114.

17) Sandholtz, Wayne, and William Koetzle. “Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade.” *International Studies Quarterly* 44 (2000): p. 31.

18) Warren, Mark E. “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *American Journal of Political Science* 48, 2 (April 2004): pp. 328-329.

19) Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1999. p. 9.

20) 부패는 유사한 개념과 혼재된 채 사용 되고 있어서 그 의미의 모호성은 더욱 커진다. 예를 들어 부정·부패라고 할 때 부정(graft)과 부패(corruption)는 대체로 같은 뜻으로 사용되곤 하나, 엄밀하게 보면 다음과 같은 차이점이 존재한다. 첫째, 부정은 공적인 직권이나 행정수단을 사적으로 이용하는 측면을 가리키고, 부패는 비정상적인 이익의 접수를 가리킨다. 행정적 의미에서 부패란 공직자가 일반 시민으로부터 가외(加外)수입을 얻기 위해 자신의 권력을 남용하는 것을 일컫는다. 둘째, 부정은 행위 자체에 중점을 두고 있는 데 비해, 부패는 그러한 행위가 행정에 미친 영향에 중점을 두고 있다. 셋째, 부정은 하위층 내지 일선 관리의 수준에서 발생하기 쉬운 데 비해, 부패는 고위층 내지 정치권력 수준에서 발생하는 현상을 일컫는다. 이런 의미의 차이를 염두에 둘 때, 부정은 그 자체가 목적이 아니라 수단일 뿐이다. 반면 부패는 공직을 개인 사업으로 간주하여 자신이 얻게 될 보수의 극대화를 꾀하는 것으로 인간의 만족할 줄 모르는 탐욕성을 강조한다.

반사회주의 현상들을 부패의 범위로 정의한다. 그러나 이러한 광의의 부패의 개념을 선택한다할지라도 부패의 정의에 대한 이견까지 부패에 포함하지는 않는다. 공직으로부터 사익을 추구할지라도 모두 부패가 되지 않는 경우가 그것이다. 첫째, 공직자가 자기자신의 이익을 추구하는 것이 아니라, 정치적 지지자의 유익을 추구하는 경우이고, 둘째, 공직자가 개인적 이익을 실제로 향유하였으나 정책결과에 유의적으로 영향을 미치지 않는 경우가 이에 해당된다. 이 두 가지 대표적인 예외적 부패(exceptional corruption)에 대한 논거가 합법인지 불법인지 고정된 기준이 존재하지 않는 경우, 지역과 상황에 따라 행위가 권력의 남용이기도 하고 아니기도 한 경우가 그 예이다. 이는 국가와 국민에 따라 합법적으로 부패를 다르게 정의할 수 있다는 의미이다.<sup>21)</sup> 그러나 이러한 예외적 부패에 대해서 본 연구에서 북한의 경우는 적용하지 않는다. 북한은 정치적 지지자들을 위해 구별된 정책을 실시하는 것으로 개인별 예외적 행위를 허용할 수 없는 폐쇄적 사회주의 국가이며 개인의 이익을 위한 공산당원의 행위는 정책적 유의성을 발휘할 수 없는 상명하달식 행정조직체계를 가지고 있기 때문이다.

## 2. 부패의 정도

부패의 정도를 객관적으로 비교할 수 있는 지표로는 국제투명성기구(TI)가 매년 발표하는 CPI지수가 대표적이다. 이 지수를 매년 발표하고 있는 국제투명성기구는 국제적·국가적 부패 억제에 위해 1993년에 설립된 비정부기구이다. 독일 베를린에 소재한 이 기구는 부패지수의 산출·발표하여 후진국의 발전을 가로막는 부패의 중요성을 부각시키는데 한 몫을 하고 있다. 여기서 발표되는 부패지수는 기존의 부패 관련 설문조사 결과를 집계해 지수를 산출한다. 또한 지수의 신뢰성을 위해 3개 이상에 해당하는 기관의 설문조사 결과와 지난 3년간의 조사 결과를 취합하여 데이터별 각각에 시간적 가중치를 주고 있다. 이 지수를 기초로 국가 실패와 연결해 연구한 Galtung은 1990년대 냉전종식과 더불어 부패의 분출(eruption of corruption) 사태가 일어나고 있다고 주장했다.<sup>22)</sup> 폭발적 요인으로는 ① 국가 실패에 따른 기존 부패의 심화, ② 과거 소련권 국가에 있어 책임성 확보를 위한 국가기구의 동시적 강화 없이 시장규제의 완화 및 민영화, ③ 기업활동의 기회를 증대시킨 정보기술의

21) Johnston, Roberta, Ann.(2004). *The Struggle Against Corruption: A Comparatative Study*. PALGRAVE MACMILLAN. pp. 3-5.

22) Galtung, Frederick.(2001). "‘Transparency international’ network to her global corruption" In *Where Corruption Lives*, ed Gerald E. Caiden, O.P.Dwivedi, and Joseph Jabbra. Bloomfield, CT: Kumarian Press). p. 191.

발전, ④ 즉각적인 의사소통과 자유로운 자금이동력에 기인한다고 진단했다.

Heidenheimer<sup>23)</sup>는 이와 같은 부패가 체계화되고 확산되는 것에 대해 부패에 대한 지역의 감내 수준(level of tolerance)을 중심으로 부패규모의 기초가 되는 등급화를 시도하였다. 부패사례에 대해 감내하는 수준을 구분 짓는 흑색, 회색 그리고 흰색의 세 가지 정도를 설명하고 있다. 흑색 부패는 사회지도층(elite) 및 일반 여론(mass opinion)대다수가 같은 사례를 정죄하고 처벌을 원한다는 것을 의미하고, 다음 회색부패는 일부사회 지도층은 처벌을 원하나 다른 사람들은 원치 않거나 다수가 애매한 태도를 취하는 것이다. 마지막 흰색부패는 감내할 수 있는 것으로 수용 인정되는 부패로서 사회 지도층 및 일반 여론대다수가 적극적으로 처벌하기를 원치 않는 경우이다. 우리나라의 부패도 전통적 유교문화와 온정주의 부패 친화적 환경에서 공무원 및 일반국민의 행태에 내면화하여 일종에 부패문화가 생성되어 부패방지에 대한 문화적 접근방법이 논의<sup>24)</sup> 되는 등 부패에 관한 연구가 소극적인 측면에서 벗어나 다양한 형태와 시각으로 접근하는 것을 볼 수 있다. 이는 연구의 다양성을 가져온다는 것을 의미하기도 하지만, 전에는 인지하지 못했던 범주의 현상들도 부패로 받아들이거나 일상적으로 공적 업무수행에 필요한 예외적 행위도 체계적 부패로 받아들이기 때문으로 해석할 수 있다. 이와 같이 국가 성장과 부패와의 관계를 설명하는데 있어 부패의 범위와 깊이에 대한 관점은 확대되고 있다. 특히, 사회문화적 접근방식인 연구에 따르면, 부패는 하나의 문화로 받아들이기도 하고 비공식 제도로 인식하기도 한다. 특히, 체제적 부패가 발생하고 비윤리적 정부는 무책임한 정부로 전락하여 공직이 공직자의 사익을 위해 남용될 때 형성되는 제도화된 부패(institutionalized corruption)<sup>25)</sup>에 대한 시각이 그 예이다. 이에 대해 점차 부패문제의 최소화를 위해 부패발생빈도를 줄이는 동시에 제도적 부패를 우연적인 부패(accidental corruption)로 전환하는 것을 요구<sup>26)</sup>하기도 한다. 이러한 현상은 부패를 제도화하는데 두 가지 논리적 근거를 제시한다.

첫째, 기존의 현상으로 시작된 제도화된 부패는 관습법처럼 받아들여 공식적인 제도로서 역할을 수행할 수 있으며, 둘째 제도화된 부패를 우연적인 부패로 전환하

23) Heidenheimer, Arnod J.(2002). "Perspectives on the Perception of Corruption". In Political Corruption: Conception and Contexts. 3rd. Ed. Transaction Publishers. p. 2. ; 이균우(2008), 부패와 거버넌스, 한국부패연구학회보 제13권 제2호, p. 56 재인용.

24) 김영중(2003), 부패문화의 치유, 한국부패학회보, 제8권 제1호, pp. 4-5.

25) Dwivedi, O. P.(1985). Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability, International review of Administrative Science. Vol. 52. p. 65.

26) 윤은기.(2005) 영국의 반부패 사회와 문화, 한국부패학회보. Vol. 10. No.1. p. 89.

는 과정에서 부패에 대한 온정주의적 환경을 제공하는 것이다. 이는 부패의 근본적인 해결이 아니라, 부패를 보다 폭넓게 용인하는 결과를 낳을 수 있다. 특히, 제도화된 부패는 새로운 공식적인 제도로 또 다른 부패를 양산하는 기초를 제공하기도 한다. 북한을 포함한 저개발국가의 부패는 선진국과는 다르게 공통적으로 취약한 제도적 구조를 가지고 있다. 그러므로 기존의 연구를 그대로 북한에 적용하는데 한계가 존재한다.

이와 같이 부패의 정도는 공신력 있는 국제기관에 의해 조사가 이루어지면서 국가의 성장과 부패간의 반비례 관계를 일반적으로 인식하기 시작하였다. 그 결과 부패에 대한 관대한 현상이 점차 줄어들고 있다.

2011CPI<sup>27)</sup>에 새롭게 조사 대상국으로 포함된 북한은 10점 만점에 1점을 받아 소말리아와 공동182위를 차지했다. 신규로 추가된 북한은 전년도와 비교할 수 없지만, 주변국과의 경제 협력 사업을 통해 점차 객관적인 자료와 신뢰성 있는 수치로 나타낼 수 있는 현실이 된 것이다.

정리하면, 부패개념의 실체는 사회과학의 철학적 접근과 사회구조적 성격과 특징에 따라 다르고 사회적 변동의 정도에 따라서도 그 접근과 방법이 다를 수 있다.<sup>28)</sup> 부패라는 개념자체가 어느 한 학문적 경향에서 나타나는 것이 아니라, 인간의 행위에 의해 나타나는 일종의 일탈행위로서 조직의 충성도와 자신의 신념(belief)의 딜레마에서 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 예를 들어, 주관적인 입장(subjective view)에서는 인간의 내면적 규범과 가치구조에 비중을 두고 심리적, 정신적, 도덕적, 가치적 문제까지 포함하여 접근시키고, 객관주의(objective view)차원에서는 부패의 실체를 보다 외면적이면서 실증적 존재에 초점을 두어 부패를 외형적이고 실증적 일탈(deviation)이자, 가시적인 위반과 불법의 산물(output)로 정의한다.

부패의 개념과 정도에 관한 다양한 논의가 존재하나 본 연구에서는 보다 다면적이고 통합적인 측면에서 부패의 개념을 이해하고자 한다. 이는 부패가 왜 발생하는지에 문제를 단순 논리보다 복합적이고 다양한 접근(complex and multi-dimensional

27) 한국투명성기구는 성명을 통해, “이는 최근 몇 년간 나타난 우리 사회의 부패 불감현상과 무관하지 않다. 반부패에 대한 인식 및 정책의 부재 속에 특권층 비리, 스폰서검사로 대표되는 사정기관의 부패스캔들, 대통령 측근비리 등 우리사회 전반의 부패현실을 반영하고 있다. 더욱이 양극화 등으로 서민의 고통이 심화되는 상황에서 정부의 친기업 정책 유지로 인한 윤리의식의 실종은 관행적 부패가 온존한 우리사회에 지능형 부패가 장궤할 수 있는 조건을 가져왔다.”고 현 추세에 대한 우려를 표명하였다. [http://ti.or.kr/xe/archive/254228\\_2011\\_12\\_28](http://ti.or.kr/xe/archive/254228_2011_12_28).

28) Young Jong Kim “New Directions of Corruption Study in the Future” Essays and Papers of the Graduate School, Soongsil University, Vol. 4(1986), pp.129-142.

approach)에 의한 부패의 원인을 추적해야 그 실체에 보다 가깝게 접근할 수 있기 때문이다.

## 제2절 부패와 체제와의 관계

### 1. 체제에 대한 부패의 순기능과 역기능

부패의 원인(부패의 내생적 모델)과 결과(부패의 외생적 모델)에 관한 연구 중에서 부패의 결과를 연구하는 외생적 부패 모델에 대한 연구가 상대적으로 많이 진행되어 오고 있다. 이러한 외생적 부패 모델을 설명하는데 가장 많이 쓰이는 주제가 부패와 체제와의 상관관계 연구이다. 체제에 도움이 되는지, 그렇지 않은지에 관한 연구는 국가에 대한 부패의 순기능과 역기능으로 대변할 수 있다. 부패가 국가 성장에 긍정적인 영향을 미치는지, 부정적인 영향을 미치는지는 국민총생산 등과 같은 각종 지수와의 관계로 증명이 가능하다. 이러한 이유로 내생적 부패 연구보다 외생적 부패 연구가 상대적으로 많이 진척되었다. 반면에, 부패의 개념을 포함한 원인에 대한 다양한 견해가 내생적 부패 연구가 덜 이루어진 원인이기도 하다. 부패의 원인을 규명하는데 있어 정치체제적인 요인이나 경제제도적인 요인과 함께 사회문화적 요인에 이르기까지 각기 다른 견해로 설명이 이루어지기 때문이다.

부패의 결과에 대한 연구 중에서 특히, 부패와 경제성장의 관계에 있어서는 부패가 투자와 저축을 자극하여 경제성장을 해(害)한다는 연구들이 많이 있다. Mauro, Goncalves, Silva, Garcia, Bandeira에 의하면,<sup>29)</sup> 부패는 많은 나라를 병들게 하고 기구적 구조를 비효율적으로 하여 공공 및 민간부문의 투자를 격감하게 한다는 것이다. 예를 들어, 1인당 소득과 부패의 인지도, 평균저축률과 부패인지도의 상관관계를 보여주고 있는 것이 그것이다. 또한 부패는 투자와 자본의 비용을 더욱 비싸게 만들어 국민들로 하여금 경제성장을 이룩하는데 더 많은 소비를 하게 한다. 또한 부패는 경제적으로 자원배분의 효율성과 공정한 소득재분배에 역기능으로 작용함으로써 막대한 경제적 비용을 발생하게 한다.<sup>30)</sup> 즉, 부패에 따른 부정적인

29) Paolo Mauro(1995), "Corruption and Growth, Quarterly Journal of Economics, Vol. CX, August, pp. 681-712; Marcos Fernandes Gonclves da Silva, Fernando Garcia, Andrea Camara Bandeira, "How Does Corruption Hunt Growth? Evidences About the effects of Corruption on Factors Productivity and Per Capital Income," <http://growthconf.ec.inip1.it>.

30) 부패가 경제발전예 부정적 효과를 초래한다는 논의에서 박형중 외(2011)는 부패가 관료제의 경직성을 극복하게 하여 자원분배의 효율성은 높이는데 기여한다는 견해는 옳지 않다

경제적 효과는 앞서 기술했듯이 ① 자원배분의 왜곡과 추가비용에 의한 낭비 ② 정책 및 정부 그리고 국내 경제 및 산업 그리고 기업들에 대한 대내외적 신뢰성 상실에 따른 추가비용, ③ 국내 산업 및 기업들의 국제경쟁력 약화 등을 들 수 있다.

현재까지 정리된 부패의 원인과 결과를 집약한 몇 가지 이론<sup>31)</sup> 중 본 연구를 뒷받침해주는 이론으로 Rose Ackerman(1978) 등에 의해 발전된 뇌물공여이론이 있다. 이 이론은 정치경제적 관점에서 연구된 것으로 관료주의와 법적 기구들의 경제적 효과는 뇌물수수와 그로 인한 이익의 논리가 공공재와 시장재화 사이의 대립과 연관되어 있어 이를 떠나서는 이론화 될 수 없다는 내용이다. 그의 또 다른 이론은 부패와 시장의 불완전성이 서로 연계되어 있다는 것이다. 보통 정부는 가격이 시장의 원리에 의해서 정해지지 않은 가격으로 많은 자본재와 인프라에 관련된 장비, 기계, 설비 등을 거래한다. 이와 같이 부패와 경제적 성취에 관해서는 Shleifer & Vishny(1993)의 공적도 매우 크다. 이들에 의하면, 다음과 같은 요소들이 존재할 때 부패가 더욱 성행할 수 있다고 한다. ① 정부 등의 기구가 과도한 규제와 정부의 중앙집권화 시도할 때, ② 정치적 기구들이 사회의 많은 기구와 단체들로부터 감독되지 않을 때.

이 이론에 따르면, 부패의 가장 큰 효과는 자원의 분배에 있어 비효율성을 제기시켜 경제성장을 저해하는 큰 사회적 비용이라는 점이다. 그리고 최근 들어, 해외 투자를 격감도 경제성장에 악영향을 미친다고 한다. 또한 Goncalves 외는 ① 잠재적 소득과 ② 장기적 이자율의 효과(=자본의 비용)에 있어서의 효율성을 감소시켰

고 한다. 이러한 견해는 소소한 뇌물이 관료적 과정을 신속하게 만들어 경제성장을 촉진한다는 논리에 기초한 것으로 소위 부패가 ‘관료제 톱니바퀴에 윤활유 작용을 한다’기 보다 부패가 ‘관료제 톱니바퀴에 뿌려진 모래 기능을 한다’는 식의 논리를 가진다. 뇌물을 주어 개별 거래의 처리 속도를 높일 수 있다고 해도, 이렇게 되면 뇌물을 요구하는 거래의 숫자가 증가한다는 것이다. 개별 거래의 속도는 빨라질 수 있지만 이와 같은 개별 효율성 증가가 뇌물 요구 증가가 초래하는 전반 비효율성을 능가 할 수 없다는 것이다. 또한 부패와 관료제의 효율성, 자원배분에 미치는 효과와 소득과 부의 분배문제에서도 부패는 일종의 ‘조세(tax)’로써 거래비용을 증가시킨다는 것이다. 그 이유는 부패가 전반적 성장 저해, 왜곡된 조세체계, 사회복지 지출 대상의 왜곡된 선정을 초래하며, 아울러 자산소유, 인적 자본형성, 교육 불평등, 요소 축적의 불확실성에 영향을 주기 때문이라고 한다.

31) 부패의 원인과 결과를 정리한 이론은 크게 세 가지가 있는데, 첫째는 지대추구의 이론이며, 둘째는 뇌물공여의 이론, 그리고 마지막으로 경제적 성취(효율성과 성장)와 부패와의 관계 분석이다. 그 중 지대추구 이론은 크루거(Krueger(1974), 툴락(Tullock(1967, 1990), 바그와티(Bhagwati(1982, 1983)등에 의하여 발전되었으며, 이들에 의하면 경제 내의 에이전트(agent)들은 기본적으로 지대를 추구하고자하는 마음을 가지고 있다고 한다. 그들은 경제와 사회가 정하건 정하지 않았던 가능한 높은 지대와 소득을 원하고 있는데 독점이나 여러 다른 특혜의 형식으로 사회 내부에서 소득을 취한다는 것이다.

다고 주장한다.

그러나, 부패의 역기능만큼 순기능도 간과할 수 없다. 특히 부패가 경제발전에 악영향을 끼친다는 주장에 대해 Khan은 반드시 그러한 것은 아니라고 주장한다.<sup>32)</sup> 그의 주장은 개발도상국가 중에서 저성장국가와 고도성장 국가를 막론하고 부패가 만연해 있다는 것을 상기시키는데서 출발한다. 이를 보면 경제성장에 대한 부패의 효과는 맥락에 따라 다를 수 있으며, 부패가 반드시 경제성장을 저해하는 것은 아니라는 것이다. 개발도상국에는 국가의 재정능력 취약과 근대적 관료제의 미비, 전(前)자본주의로부터 자본주의로 이행하는 가운데 발생하는 원시적 축적 및 그에 따른 재산권의 불안정성과 시장기능의 미정착 등으로 부패가 만연할 수밖에 없다는 것이다. 그러나 거의 동일한 수준에서 부패가 만연되어 있음에도 불구하고 대부분의 부패만연 국가는 저성장 국가였다. 고성장 국가와 저성장 국가의 차이는 부패에 의해 창출된 지대가(관료적 축적) 국가의 생산적 개입에 의해 투자 및 시장의 확대에 사용됨으로써 성장을 촉진하는 역할을 할 수 있는가 아니면 창출된 지대가 사익추구(개인적 치부, 독재정권 유지)를 위해 낭비되거나 단순히 사장되는가의 차이라는 것이다.<sup>33)</sup> 부패만연 국가의 경우, 양 측면이 공존할 것이지만, 어느 한 측면이 지배적인가에 따라, 고성장 국가와 저성장 정체 국가가 구별된다고 볼 수 있다. 제도권 내에서의 주체가 개인이나 자신이 속한 조직의 이익을 위해서 간헐적이거나 정기적으로 일정의 금액을 지불하며 원하는 것을 얻어내기도 한다. 그 예로, 정부는 각종 규제를 가하고 조세를 징수한다. 개인과 기업은 이러한 비용들을 줄이고자 뇌물을 제공한다. ① 공적 규제 하에서 개인이나 기업은 규제를 약회시키거나 법규의 유리한 해석을 얻기 위해 뇌물이 사용되기도 한다. 그러나 법규와 규제는 정부관리가 자신의 배를 불리는데 악용될 수 있다. 비리가 행해지는 분야는 문화·경제적 환경, 정치적 구조가 다양함에도 불구하고 세계 어디서나 놀랍게도 유사하다. 인허가 발급, 공사장이나 건물 검사, 환경오염 규제, 작업환경의 안전성 감사 등에서 빈번하게 발생한다. 감독공무원이 재량권을 가지고 있는 한 뇌물을 제공할 동기가 존재하는 것이다.

본 연구에서 다루어지게 될 북한의 부패현상에도 이러한 유사한 형태가 나타난다. ① 세금이나 관세를 내는 것은 언제나 부담스럽다. 게다가 세관공무원들은 기업 입장에서 매우 중요한 것, 즉 해외로의 통로를 감독하는 것이다. 따라서 개인

32) Khan, *State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies*; Khan, *Governance and Development*

33) 윤철기, “렌트와 국가의 유형”, 성균관대학교 석사학위 논문(2002), pp. 46~75.



및 기업들은 부과된 세금을 줄이기 위해 혹은 신속한 서비스를 받기 위해 세무공무원 및 세관관리와 결탁하게 된다. 결과적으로 세수가 충분하지 않게 되고 불공정한 세금부과가 생기는 것이다. 납세자와 비리공무원들은 탈세로 얻은 이익을 나누어 갖는다. 이러한 비리의 비용은 가난하고 연줄이 없는 납세자가 짊어지게 되고, 또한 복지의 축소로 일반 대중에게 부과되는 것이다. 정치·경제적 변화가 일어나는 경우에는 새로운 비리의 소지가 생기게 되어 있다. 개혁이 추진될 때 나타나는 새로운 비리의 소지는 그 개혁의 정당성과 공정성을 감소시킴으로써 장래성 있는 개혁의 의미를 훼손시킨다. ② 기존의 비효율적인 사법체제하에서 규제를 피하거나 세금을 줄이기 위해 제공되는 뇌물은 효율성을 높일 수 있다.<sup>34)</sup> 뇌물은 과도한 규제를 극복하고, 조세를 줄이며, 희소한 재화를 분배한다.<sup>35)</sup>

부패한 ‘시장’이 앞서 논의된 여러 가지 문제점들을 가지고 있긴 해도, 효율성을 따진다면 이러한 결과가 법을 준수했을 때의 결과보다 우월하다. 뇌물옹호론자들은 개발도상국에 투자하고 있는 투자자들이 자주 제기하며, 구소련과 동유럽에 대한 투자를 논의할 때도 거론하였다. 이는 기존의 사법체제에 대한 좌절감으로부터 나오는 실용적 정당화인 것이다. 이 주장이 중요한 이유는 “받아서는 안 되는” 혜택을 받기 위해 이용되는 부패를 정당화하려고 하기 때문이다. 뇌물공여자는 법에 순응해야 하는 정직한 체제 안에서보다 부정부패가 정당화되는 사회에서 많은 것을 누릴 수 있게 된다. ③ 불법적 사업은 경찰, 정치인, 판사에게 돈을 상납하거나 이득을 나눔으로써 사업을 안전하게 하고자 한다. 그러나 그러한 사업은 뇌물 요구에 특히 취약하다. 경찰, 검사, 판사에 이르기까지 다양한 사법집행자들이 위법행위를 눈감아주거나 처벌을 완화해 주는 대가로 뇌물을 요구하기 때문이다. 그러나 자신의 범죄행위에 대한 증거가 확실한 경우, 이런 불법 사업가들은 뇌물요구 등의 부정한 요구를 받았다는 사실을 폭로하겠다고 위협하기도 어렵다. 조직화된 집단이 합법적인 사업까지 장악할 때 경제발전은 저해된다. 남부 이탈리아, 동유럽, 구소련 등의 체제전환국의 경우가 이에 해당된다. 범죄조직은 불법 상행위를 통해 얻은 이득을 공직자를 매수하는데 사용할 뿐 아니라 합법적인 사업에 참여하기 위해서도 사용한다. 불법적인 사업을 통해 세금도 내지 않고 얻은 이득은 합법적인 사업에 재투자되고 공공 계약을 얻기 위해서도 사용된다<sup>36)</sup>. 동유

34) Leff, Nathaniel. 1964. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist* 8:8-14

35) Rashid, Salim. 1981. "Public Utilities in Egalitarian LDCs," *Kyklos* 34:448-460.

36) Gambetta, Diego. 1993. "The Sicilian Mafa, Cambridge MA: Harvard University Press; Varese, Federico. 1994. "Is Sicily the Future of Russia? Private Protection and the Rise of the Russian

럽과 구소련의 몰락으로 생긴 여러 국가들에서 나타나는 것 중 하나가 조직간 나타나는 이해관계가 특히 크다는 것이다. 국부 전체가 먼저 갖는 사람이 임자인 상태인 것이다. 사회주의 국가의 민영화에 따른 이득의 가치는 서유럽의 공공시설이나 개발도상국의 그것과는 상대가 되지 않을 정도로 크다.

특히, Nye<sup>37)</sup>는 부패현상이 순기능과 역기능의 양면성을 비용편익의 분석시각에서 논의하면서 부패를 자원소비와 정치구조의 정통성을 파괴하는 역기능이 있는가 하면 지배 엘리트들과의 괴리현상을 극복하기 위한 통합적인 기능도 한다고 지적하고 있다. Gould는 특수한 환경에 놓여 있는 개발도상국가에 있어서의 개별적 상황을 예로 들면서(예: 경제사회 변동 및 강력한 윤리적 혈연적 연대감 등)정부의 경제활동 독점이나 정치적 연약성의 상황, 광범위한 빈곤문제, 사회경제적 불평등, 정부조직의 정통성의 결여, 그리고 조직적 병폐행정 등이 부패의 주요원인이 된다고 주장하고 있다. 이러한 그의 관점<sup>38)</sup>은 부패현상이 행정의 각 분야에 불만, 비생산성, 비효율성, 그리고 불신의 결과를 초래한다고 주장한다. 흥미있는 것은 Hoogvelt가 부패문제를 인위적으로 경제 엘리트를 산출함으로써 토착화된 사회구조의 진화과정을 방해하는 식민지정책이나 자본주의 제도화의 결과라고 보고 있다는 것이다.<sup>39)</sup>

뇌물옹호론은 정부 규제와 법률의 비효율성과 자의성에 초점을 맞춘다. 충분한 보수를 받지 못하는 공무원들이 행정을 맡고 있을수록, 뇌물을 공여하고자 하는 유인이 커지며 그로부터 얻는 이익은 명확해진다. 즉, 민간기업이나 개인은 자신들이 원하는 방향으로 일을 진척시킬 수 있기 때문이다. 개별적인 뇌물이 뇌물제공자와 뇌물수수자에게 이득을 줄 뿐 아니라 전체적인 효율성과 공정성까지 향상시키는 경우가 있다.

이와 같이 부패에 대한 순기능과 역기능을 논할 때 경제발전을 기준으로 계량경제학적 접근도 있지만 정치학적 접근인 체제안정에 미치는 영향에 대한 평가도 존재한다. 일반적으로 부패에 관한 이론 모델은 주인-대리인 모델에 기초한다. 특히 국가는 조세 수집, 특정한 정책, 규제에 대한 준수 통제와 같은 일련의 필요한

Mafa," Archives of European Sociology 35:224-258.

37) J. S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis" in Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa, edited by Monday V. Expo(Washington: University Press of America, Inc., 1979), pp.411-433

38) David J. Gould, "The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries" in World Bank Staff Working Papers. No.580.(Washington, D.C.: The World Bank, 1983), pp.1~41

39) David J. Hoogvelt, The Sociology of Developing Countries(London: Macmilan Press, 1976)

행동들을 관료제에 위임한다. 일부 관료는 자신의 직책을 오용할 수 있는 여지가 존재하게 되는 것이다. 즉, 대리인은 주인의 의사와는 달리 행동할 가능성이 있다. 따라서 권위가 관료제에 위임될 때마다 부패가 발생할 수 있는 잠재성이 만들어진다. 이러한 논리는 부패가 정책 추진이나 조세 수취와 같은 국가능력을 약화시키고 경제발전에도 악영향을 줄 수밖에 없다는 논리가 내재되어 있다. 다시 말해 통치자와 정치가를 포함 모든 공직자가 지대를 추구하며, 이 지대-추구 행위는 오직 주어진 경제 및 정치 제도에 의해 제한을 받는다. 특히 정치제도가 취약할 때 부패가 전염병처럼 번져 ‘체제적 부패’가 발생하는 것이다. 부패를 체제안정의 문제와 결부시킨다면, ‘선의의 주인’과 ‘선하지 않은 주인’의 결과는 전혀 다른 결론에 도달하게 된다. 일반적으로 부패의 만연은 국가능력이 붕괴되어, 조세징수률이 낮고, 법과 규정이 제대로 집행되지 않으며, 경제성장이 침체되는 것을 의미하게 된다. 그러나 그렇지 않은 경우라면, 부패(독직)는 “국가 지도자의 지시에 대한 복종을 보장하는 국가의 능력을 붕괴시키는 것이 아니라 오히려 강화시킬 수 있다.”<sup>40)</sup>는 결론에 도달할 수 있다. 즉, 부패는 국가통제의 비공식적 기재라는 것이다. Keith는 이러한 관계를 다음과 같이 설명하였다.

독직<sup>41)</sup>(부패)으로부터의 수입이 충성과 복종에 대한 대가로 주어지는 비공식적 급부이고 수직 위계를 강화시키는 경우에 그러하다. 여기서 우리는 국가지도자와 하급 관료 간에 묵시적이고 불법적 ‘계약’을 발견할 수 있는데, 이러한 계약에서는 관료가 독직을 통해 벌어들인 지대가 다른 영역에서의 복종에 대한 대가로 허용된다. 이러한 부패는 부패 관료제의 내부 하급자가 탈주하는 것 또는 반란을 일으키는 개연성을 최소화하는 기제로 작용한다. 내부자들은 자신들이 스스로 참여하고 있기 때문에 일반 주민(공중)에 합류하여 체제를 비난하는 것으로부터 효과적으로 제약

40) Keith Darden, "Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism of State Control," *Development of Political Science*(October 2003), p.8.

41) Darden은 국가체제에 대한 부패의 순기능을 역설하는데, 주인-대리인 부패론에서 부패와 구별하기 위해, 국가통제를 강화시키는 데 기여하는 ‘부패’를 독직이라 구별하여 설정하였다. 이러한 체제에서는 독직은 사실상 지도자가 묵시적으로 허락해준 두 번째 봉급이며, 이른 하급자가 중앙의 지시에 계속하여 충성과 복종을 보여주는 것과 교환하여 하급자에게 부여되거나 허가된다는 것이다. 이러한 협약 구조하에서 일정 수준의 뇌물과 횡령은 너그럽게 용서되지만 지도부가 내리는 다른 법이나 지시는 엄격하게 집행된다는 것이다. 이러한 체제에서 하급자의 독직은 지도부의 징벌과 규율의 기제로 작용한다. 이러한 체제에서는 외관상 청렴할 것을 요구하는 법치가 존재하기 때문에, 지도자는 언제든지 부패혐의를 걸어 충성스럽지 않은 하급자를 처벌할 수 있다. 이 경우 하급자가 직책을 상실하며 부패 과료의 모든 자산이 위협에 빠지게 된다는 것이다; *Ibid*, p. 8.

된다. 다른 편에서 독재자는 필요한 경우, 비협조적 관료가 부패라는 범죄를 저지르고 있다고 걸고넘어질 수 있는 이유를 발견할 것이다. 부패는 충성을 강화시키는 당근이자 채찍<sup>42)</sup>인 것이다.

이와 같은 수탈적 부패위계는 공공부문 관료에게 생계비 이하의 임금을 주게 되는 개발도상국에서 성립한다. 즉, 관료는 낮은 임금을 보충하자면 공직에 내재되어 있는 부패잠재성을 활용해야 한다. 상급자는 면허 발급 독점에 관한 해당 결정 권한을 축소시켰다고 위협함으로써, 대부분의 지대가 상납되는 것을 확실하게 알 수 있다. 이는 투명성 또는 책임성이 없다는 점에서 복종을 실현시키는 특히 효과적인 방법이라는 것이다. 이러한 정치체제에서 부패는 정권의 생존을 보장하기 위해 기획되고 장려되는 핵심요소인 것이다.<sup>43)</sup>

더욱이 부패의 결과가 어떠한 영향을 주는가 하는 문제는 순기능면에서 보는 긍정적인 차원과 역기능(dysfunction)적 차원에서 보는 부정적인 견해가 대립된다. 많은 경우 순기능보다는 역기능을 논의하는 것이 관계가 되지만 때로는 부패의 순기능도 주장되고 있으며 실제로 상당한 설득력이 있어 보이는 것도 사실이다. 예를 들어, 부패는 ① 자본의 축적에 기여하고 ② 경직된 관료제를 완화시키고 ③ 사회적 통합에 기여하는 정도가 사회기강의 해이와 통제불능, 정부의 행정불능과 국민들의 불평의 확산으로 사회적 위기초래하거나 비정상적인 소득이 사치 소비성 물량주의적 분위기의 확산되는 정도보다 적으면 그 국가는 부패의 순기능에 수혜를 입는다고 말한다.

## 2. 제도적 환경의 수준과 체제적응성

북한의 경우는 사회주의를 지향하는 국가시스템으로 모든 권력과 제도적 도구들이 다른 법치주의를 지향하는 국가들에 비해 약한 것이 사실이다. 게다가, 부패와 관련하여 제도와 관련된 기존의 국내 중에서 북한과 관련된 연구도 찾아보기 쉽지 않다. 따라서, 북한의 권력구조의 변화에 따른 정권의 내구력을 중심으로 기존의 연구를 살펴보고자 한다.

북한의 권력구조가 외형적으로는 김정일(김정은)이 모든 권력을 장악하고 있는

42) Joshua Charap and Christian Harm, "Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State," Africa Development, Working Paper (July 1999), p. 14.

43) John Waterbury, "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime," World Politics, Vol. 25, No. 4 (July 1973), p. 534.

중앙집권적 구도처럼 보이지만, 실제로 북한 지도부는 구성원간의 현격한 정책차이로 갈등을 겪고 있다. 흔히 남한 정부와 언론은 북한 내부의 갈등을 ‘매파’와 ‘비둘기파’, 혹은 강경파와 온건파의 대립으로 표현하고 있다. 황장엽과 같은 북한 지도층의 망명, 몇 차례 보도된 북한 내의 폭동과 쿠데타 시도 등 일련의 사건들을 볼 때 북한정치가 내부적인 갈등없이 획일적으로 이루어진다는 종래의 접근방식은 더 이상 설득력이 없다. 또한 황장엽 망명사건은 주체사상이 북한정치에 절대적인 영향력이 있다고 보는 시각이 옳지 않음을 보여주고 있다. 이와 관련하여, 모종린(1997)은 중국과 동유럽에서의 개혁과정을 살펴보면, 북한은 사회주의 포기, 국영기업들의 민영화 또한 대규모 외국자본 유치 등의 정책 없이도 상당한 개혁을 실행해 낼 수 있다고 한다. 국영기업의 경영진들이 서로 경쟁을 할 수 있도록 중앙계획을 완화시키면 경영진이나 노동자들 혹은 농민들은 경쟁할 동기를 부여받게 될 개연성이 있음을 언급하였다.<sup>44)</sup> 그는 여기서 북한 내 경제개혁에 대한 각 정책결정그룹의 태도를 언급하며, 김정일 및 김씨 일가, 그리고 제2세대들은 개혁지표 80에 해당하는 “중국형 개혁”을 선호하고, 혁명1세대들은 “계획 개선”정책을 지지할 가능성이 높다고 주장한다. 이들 지배그룹은 개혁이 성공하면, 체제에 대한 일반 대중의 지지가 높아지기 때문에 개혁을 지지할 동기가 있다는 것이다. 또한 이들 특권층은 중국의 경우에서처럼, 개혁 이후 경제상황에서 많은 사적인 경제혜택을 얻을 수 있는 위치에 있으나 이념이라는 문제가 김일성의 혁명1세대 동료들에게는 여전히 큰 영향을 미치고 있으므로 그들은 김정일과 같은 2세대 지도자들과는 달리 개혁을 반대한다는 것이다. 이렇듯, 북한 내 경제개혁이라는 제도적 변화를 두고 각 그룹별 입장차가 존재하고 있으며, 제도적인 환경에 의한 사적인 이익을 추구하려는 현상은 쉽게 유추할 수 있다. 또한 그는 이와 관련된 연구의 결과로 북한에서 김정일의 권력이 점차 약화되어 가고 있음을 예측하였다. 군부와 중공업 세력이 북한의 주축세력이 되고, 김씨 일가와 제2세대는 자신의 정치적 입지를 보존하기 위해 김정일과 결별할 것이라는 것이다. 김정일과 그들 간의 결별은 경제개혁과 남한에 대한 경제개방의 속도를 느리게 만들 것이라 주장하며 북한에서 김정일은 명목하의 지도자가 되어 정치적 불안정의 시대가 돌입할 것임을 예측했다.<sup>45)</sup>

44) 모종린(1997), ‘북한의 경제개혁과 김정일 정권의 내구력 분석’ 통일연구, 창간호, p. 56.

그는 여기에서 McMillan(1995)의 중국의 경험에 기초하여 성공적인 개혁은 시장이 경쟁력을 유지하는 한 반드시 민영화를 수반할 필요는 없다는 주장을 인용하고 있다.

45) 모종린(1997), p. 66.

부패와 사회발전에 관해 김두식(1999)은 1990년대 탈냉전기를 기점으로 세계화정의 확산, 관료기구의 정비, 정치적 민주화, NGO의 활동 들며 부패의 학문적 중요성을 설명하였다. 그는 부패를 유발시키는 요인으로 일반적인 국가 활동에서 투명성, 지도자의 모범, 그리고 정치체제의 문제를 제시하였다.<sup>46)</sup> 이러한 부패현상은 개인에서부터 사회·체제에 이르기까지 그 유형과 영향의 범위가 다양하고 광범위함을 상기시키며, 부패는 일반적으로 사회의 효율성을 감소시키고 구조적인 왜곡 현상을 증가시키며 빈곤과 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 정치체제자체에 대한 정당성의 위기를 초래하여 사회적 정치적 경제적 안정을 저해한다고 주장했다. 또한 그는 우리나라의 부패는 산업화와 병행하여 그 성장 단계에 따라 상이한 성격을 지니며 구조적으로 누적되어 왔으며, 사회발전, 특히 경제성장에 부정적이라는 의견을 첨언하였다. 그러나 이 같은 연구는 국가발전 단계에 따라, 상이한 결과가 존재하리라는 인지적 사고와 대치되는 결과이다. 국가가 발전하기 위해서는 대규모의 자본과 정치지도자의 카리스카적인 리더십이 수반되어야 함은 많은 개도국의 사례에서 흔히 찾아볼 수 있다. 우리나라의 경우, 1953년 전쟁이 종식된 이후부터 국가재건사업을 통한 경제성장의 중심에는 대기업을 중심으로 국가기반 사업과 카리스카적인 리더에 의해 진행되었다. 이는 북한의 경우에도 마찬가지였으며, 그러한 방식의 정치스타일은 폐쇄주의 사회주의 실현에 자기모순을 드러내게 하는 결과를 초래하기도 하였지만 국가가 성장하는데 일정부분 기여하였다.

즉, 저개발국가에서는 각종 제도의 미비로 많은 왜곡이 존재하게 마련이고, 따라서 정부가 시장의 자원배분기능을 대체하는 경우가 자주 있는데, 이 때 적당한 부패는 가격기능을 회복시켜 총생산을 증대할 수 있다. 한 예로 Lui(1985)는 Queuing Model을 사용하여 매수는 공공서비스에 대한 수수료와 같은 역할을 수행하고 자원의 효율적 배분을 촉진할 수 있음을 지적하였다. Shleifer and Vishy(1993)도 좀 더 동질적인 사회에서 벌어지는 비결합적인 부패는 비리로 인하여 발생하는 왜곡을 내재화하므로 경합적인(noncollusive)부패보다 바람직하다고 주장한다. 이는 선진국에서 부패가 적은 현상은 경제·사회제도가 정착됨으로써 나타나는 부산물일 뿐이며 비리가 개도국에서는 ‘경제활동의 윤택유’적인 기능을 한다는 주장(Tullock, 1996)과 일치한다.

만약에 특혜가 이른바 ‘열린 시장’에서 경매될 수 있다면 기회비용이 가장 큰 사람이 특권을 향유하게 되므로 효율적 자원배분이 가능하다. 그러나 현실적으로

46) 김두식(1999), ‘부정부패와 사회발전’, 사회과학연구 제6집 제3호, pp. 381-407.

특혜는 학연·지연·혈연 등으로 연결된 폐쇄적인 집단 내에서 배분되는 경향이 있으며, 이 때문에 부정부패는 자원배분의 효율성과 경제성장을 제한하는 왜곡된 결과를 낳는다. 특히 비리는 그 성격상 관계의 연결고리가 중요하며, 따라서 부패가 만연한 사회에서는 비리의 은폐비용이 낮은 집단주의가 성행한다.(Shleifer and Vishy, 1993; Bardhan, 1997) 즉, 비리나 특권의 시혜자와 수혜자가 다른 사회적 연결고리를 통하여 지속적이고도 상호보완적인 관계를 유지하고 있다며 비리가 사후에 발견될 확률이 낮고 폭로 등의 위반행위에 대한 담보가 가능하다. 이처럼 비리행위로 발생하는 암묵적 계약수준의 불확실성은 결국 집단 간의 유대를 강화하고 간접적으로 경제성장을 저하하는 효과가 있다.

### 제3장 북한부패의 유형과 체제의 안정성

#### 제1절 M. Johnston모형에 의한 북한의 부패

M. Johnston이 부패 공급자의 수와 이해관계(stakes)타입에 의해 정의한 부패의 4가지 모델에서 가장 중요하게 여기는 것은 ‘부패의 통합화’유무이다. 부패가 통합화되었다는 것은 부패라는 행위가 일정한 규칙과 정해진 방법에 의해 적용대상의 제한이 없는 것을 의미한다. 그는 이렇게 ‘통합화’된 부패를 공급자가 다수인 시장 부패(Cor Type A)와 공급자가 소수인 후원자 관계 부패(Cor Type B)로 나누었다. 또한 ‘비통합화된’ 부패 행위를 보기 드문 현상(extraordinary\_비정형화)으로 명명하며, 소수 공급자에 의한 연고주의 부패(Cor Type C)와 다수 공급자가 일시적으로 움직이는 위기 부패(Cor Type D)로 나누었다. 그가 말하는 ‘통합화’의 의미는 부패 행위가 시장에서 사고파는 활동과 같이 원하는 사람들이 행할 수 있는 정도이며 이러한 행위의 접근대상이 소수인지 다수인지가 부패유형을 나누는 척도로 사용하였다.

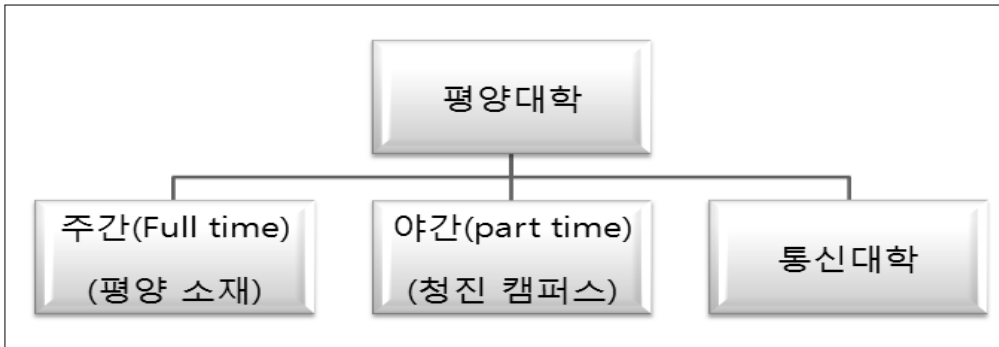
		부패행위	
		정형화	비정형화
다수	공급자	1. 시장부패 (암시장, 소련의 <i>pripiska</i> ) 통합적 매우 정적임	4. 위기부패 (볼리비아; 오일파동 때 멕시코; "탐욕스러운 개인주의" 19세기 뉴욕) 비통합적 매우 비정형적
	소수	2. 후원자 조직 후원자-고객 네트워크 (전국 도시 기구; 멕시코의 PRL) 통합적 정적임	3. 연고주의, 족벌주의 (인도네시아: <i>Sukarno</i> 1970년대 중반 <i>Iran</i> ) 내적으로 통합적 외적으로 비통합적

〈그림 1〉 M. Johnston의 부패 분류

### 1. 일상적 부패: 시장 부패와 후원자 관계부패

북한에서 등장한 시장과 확산은 시장 부패를 설명할 수 있는 가장 전형적인 부패의 예이다. 흔히, 암시장 부패와 시장부패를 다른 개념으로 보기도 한다. 일반적으로 시장(공식 경제)내에서 상거래를 위한 부패를 시장부패라고 말한다면 불법 무기나 마약류를 유통하는 것을 암시장 부패라고 말한다. 이를 놓고 북한에서는 ‘제2경제’라는 말을 사용한다. 북한의 공식적인 사회주의경제체제, 그 뒤에 숨겨진 경제체제라는 의미를 내포하고 있는 것이다. M. Johnston은 암시장 부패에 의해 시장부패가 증가한다고 주장한다. 이러한 관점에서 시장부패는 누구라도 정해진 규칙대로 부패 행위를 통해 대가를 얻을 수 있다는 것을 의미한다. 이에 대한 가장 부합되는 북한의 부패에는 대학입학과 졸업 및 대학졸업장을 위조하는 것이다. 북한에서 대학을 입학하기 위해 예비 시험과 추천장을 받거나 졸업 뱃지를 따기 위해 뇌물을 고이는 것은 일정한 규칙이 존재한다. 그러나 모든 인민들이 노동을 통해서 사회주의를 실현하는 북한의 환경에서 직장인을 대상으로 대학졸업장을 위조하여 거래되는 부패는 북한 사회 내에 만연함을 반증한다고 할 수 있다. 좋은 직장을 배치받기 위한 대학 졸업장 위조과정은 다음과 같은 대학 제도에 따라 발생한다.





〈그림 2〉 예시를 이용한 대학 편제

북한에서 승진하는 조건은 정해져 있다. 첫째, 토대가 좋아야하고 둘째, 능력을 인정받아야하며 셋째, 대학 졸업장이 있어야 한다. 예를 들어 중등학교를 마치고 진학을 하게 되면, 주간과정에서 대학 과정을 밟게 되고, 직장에 다니는 사람들은 각 지역에 퍼진 캠퍼스에서 직업훈련과정에 일환으로 일정 수업을 수강하고 졸업을 한다. 이에 반해 통신과는 현역에 종사하는 사람이 학생에게 숙제로 수업을 대체하고 간단한 시험을 거치면 졸업장을 주는 형태이다. ‘통신과’는 대부분 대학에 존재하여 학교운영에 필요한 자금을 조달한다. 이에 대한 증언을 한 탈북자는 부기과장(회계사)인 어머니의 권유로 안전원의 지망을 포기하고 중학교 졸업 후, 출납에서부터 결산에 이르기까지 모든 수업을 도재방식으로 부기과정을 습득하게 되었다. 그 당시 자신도 경제전문학교 통신학교에 신청해서 뇌물로 2년 6개월만에 졸업장(자격증)을 받아 부지도원으로 승진했다. 북한의 대학졸업에 대한 부패는 그가 지원한 ‘통신과’에서 가장 많이 일어난다. 이러한 부패가 등장하게 된 것은 학교운영에 대한 권한을 부여받으면서 활성화되었다. 국가의 지원이 부족한 상태에서 대학들은 적극적으로 정원외전형을 실시하고 있다. 북한사회에서 승진은 만경대혁명학원의 혁명투사자녀들이나 정치대 졸업자들이다. 이렇게 까다로운 승진 조건과 절차가 부모나 조상의 업적으로 평가되어 승진을 위한 부패의 발생지인 통신대학에 집중되는 것이다. 졸업장의 가격도 해마다 학교마다 다르게 나타나는데 ‘광산금속대학’ 통신과 졸업장은 자동차 1대 값을 지불해야 한다. 이렇게 모아진 돈은 일부 대학 운영유지에 활용되고 체제유지비로 모아진다.

시장 부패(Black Market) 부패도 북한 당국에 의해 일정한 루트를 통해 조직적으로 이루어지고 있다. 특히, 탈북과정에 나타나는 뇌물에 의한 부패는 누구라도 개인적인 목적이나 정치적인 목적에 의해 가능해진지 오래이다. 인신매매와 통행

증은 일반 거래로 가능하게 상품화되었고 검열위원회가 따로 존재하지 않았던 신의주, 혜산, 회령 지역은 불법 무역이 성행하게 되었다. 이렇게 구조적인 문제 해결을 위해 발생하는 부패를 포함해서 시장 내 부패 현상이라고 할 수 있다.

북한의 시장 부패도 이제 단순히 시장 부패의 증가를 의미하는 것이 아니라 적용 범위가 확대됨을 보이고 있다. 노동시장에서 거래되는 품목이나 수량을 인민 반과 협상을 통해 뇌물이 이어지는 것에서 이제는 누구나 현금을 가지고 부패를 통해 얻을 수 있음을 의미한다. 예전에는 좋은 직장 배치를 위해 고양이담배 한 막대기(10갑)를 고이거나 여자의 경우 성상납이 비정형화 방법으로 이루어졌다면, 성매매를 통한 경제 활동에서부터 탈북을 하는 경로까지 일정한 루트가 2000년을 전후로 정착되어 모든 부패유형이 시장화(marketization) 되었다. 부패의 시장화 확대는 공산권 국가의 자유주의 시장 경제로의 이행(移行)의 또 다른 표현이기도 하다. 시장 부패에 비해 부패 참가자가 소수인 후원자 관계부패 (Cor type B)는 직장 배치와 관련한 신분세탁과정을 그 예로 들 수 있다. 북한의 계급은 크게 3단계로 이루어져있다.



〈그림 3〉 북한의 계급 제도

1급은 ‘붓’으로 일컬어지는 소위, 토대가 좋거나<sup>47)</sup> 능력을 인정받은 엘리트 계층,

47) ‘토대’가 의미하는 것은 1계급: 1932년 4월 25일 항일투쟁자들, 2계급: 당과 수령을 위해 일하다 죽은 순직자를 포함한 김정일 남산고급학교, 김일성종합대, 그리고 조국(북한)의 발전 전쟁 참가자 중 낙동당 전투에 참가했던 사람들, 3계급: 일반 노동자, 4계급: 반역행위가 없는 농민, 5계급: 국군포로나 월남가족이 속한다. 이렇게 나누어진 계급은 태어날 때 정해지는 계급으로 능력이나 실력에 따라 승진하기도 하지만 한계치가 존재해 체제에 대

2급은 ‘마치(망치)’로 나타나는 노동자 계급, 3급은 ‘낫’으로 대변되는 농민계급으로 나눈다. 북한에서 행해지는 신분 세탁을 ‘우라까이’라고 부르는데, 토대가 좋은 엘리트계급에서 이루어지는 것이 아니라, 농민계급이 노동자 계급으로 갈 때 많이 사용된다. 이렇게 나누어진 신분제도는 당원이 되는 조건이기도 하다. 당원이 되는 조건은 ① 당과 수령을 위해 목숨을 초개와 같이 바칠 수 있는 사람, ② 토대가 좋지 않아도 이수복과 같이 화구를 맞는 정신을 소유한 사람, ③ 믿을 수 있는 보증인이 있는 사람, ③ 군대를 마친 사람(남: 10년, 여: 5년)으로 토대가 나쁘지 않고 대학을 졸업한 사람이다. 북한 영화 「보증」<sup>48)</sup>의 내용과 같이 보증인을 잘 만나면 당원이 될 수 있다. 북한의 계급의 구분만큼 엄격하지는 않지만 당원에게 필요한 조건을 갖추어야 한다. 이러한 신분의 엄격함은 ‘신분 세탁’이라는 부패가 발생하는데 원인을 제공하였다.

## 2. 비밀상적 부패: 연고주의부패와 위기부패

개인과 조직의 지속적인 유대관계를 유지하며 발생하는 ‘통합적이고 정적인’ 부패인 일상적 부패와 다른 비밀상적 부패에는 내적으로는 통합적이고 외적으로는 비통합적인 연고주의 부패와 비통합적이면서 매우 불안정한 위기 부패가 이에 속한다.

연고주의 부패의 기본은 개인과 소수의 사람들에 의한 교환의 이해관계가 비정형적으로 이루어짐을 말한다. 여기서 말하는 비밀상화란 M. Johnston이 사용한 비정형적(extraordinary)의 의미와 같은 것으로 교환의 이해관계 규모(scale)나 부족(scarcity)을 의미한다. 이는 연고주의 자체가 비정형적으로 발생함을 전제하는 것이 아니다. 비정형적인 뇌물수수나 수익성이 높은 사업을 양보하거나 주요 직위의 약속, 가끔씩 일어나는 국유화된 권위에 의한 개인 사업의 관대한 처우, 혹은 화폐에 많은 유통에 접근을 용이하게 하는 것을 포함한다. 이러한 부패 현상은

---

한 불만으로 이탈적 부패행위\_장사나 개인적인 활동으로 경제적 지대 추구\_에 쏠림현상으로 나타난다.

- 48) 북한영화 50선에 속하는 영화로, 북한의 자립 과학기술에 관한 이야기인 동시에 과오가 있는 민물들에게도 기회를 쥐 조국에 이바지할 수 있도록 해야 한다는 계몽성을 담고 있다. 1부는 과학관련 사업에서 중책을 맡고 있는 원석혜에게 과학 기술에 관한 문제가 생겨 고심하던 중 박신혁이 그를 찾아가 그의 연구 사업이 성공할 수 있도록 당의 힘으로 지원해주는 한편 과거의 과오로 고민하고 있는 허진성을 찾아가 자신이 당에 보증을 서줌으로써 당과 수령에게 충성할 수 있는 기회를 준다는 내용을 담고 있다. 2부에는 박신혁의 보증으로 원석혜는 불치병에 걸렸음에도 불구하고 외국의 기술에 의지하지 않고 자신의 기술로 공장을 다시 가동시킨다는 내용을 담고 있다. [http://blog.naver.com/iamyhjoon?Redirect=Log&logNo=100002015532\\_2012\\_12\\_20](http://blog.naver.com/iamyhjoon?Redirect=Log&logNo=100002015532_2012_12_20).

정기적으로 발생하지는 않지만 개인과 조직사이에 연고주의로 묶인 경우가 대부분이다. 당원이 있는 가족의 경우, 형제나 자식의 직장 배치를 바꾸는데 연고주의 부패가 발생한다. 예를 들어, 7남매(남:3) 중 장남이 해운대학 행정학과를 졸업한 항해사인 경우 그의 대학동기도 모두 도행정청에서 근무한다. 이렇게 학연으로 쌓은 인간관계는 비정기적으로 발생하는 연고주의 부패를 성공시킨다. 항해사의 남동생이 무산광산에 배치를 받으면 좋은 직장으로 빼기 위해 동기를 통해 그 광산의 노력관리자와 거래를 할 수 있다. 무산광산에서 한 명을 뽑아내는 대신 함북 제대 군인 50명과 달러를 고여서 직업 거래를 성사시킨다. 항해사와 항해사 동기는 한 명을 뽑는 대신 50명을 집어넣어 배급받을 식량을 확보하게 된다. 무리 배치에서 직장 거래를 통해 서로의 이익을 얻기 때문에 간헐적으로 이루어지더라도 성공확률은 높아진다. 이러한 연고주의 부패는 시장부패나 후원자 관계부패에 비해 규모가 작고 복잡하지만 양면가치의 결과(ambivalent consequences)를 가져온다. 비정형화된 이해관계는 반복된 교환을 이끌지 않는다. 따라서 개인적인 관심의 교차점과 특징지어지는 의무의 상기시키는 시장 부패와 후원자 관계 부패와 같이 강하게 존재하지 않는다. 대학동기간의 직장 거래와 같은 유동적인 상황에서 가족의 유대의 정치적 지속성은 그것이 특히 내구성이 존재하고 연고주의의 중요한 변수임을 요구한다. 다른 부패유형에 비해 규모에 비해 성공률이 높아 북한 사회에서 토대와 당원의 유무는 연좌제와 함께 북한 사회의 관료화를 견고화시키는 동시에 체계적 부패가 비공식 부패로 자리잡는 결과를 낳는다.

또 다른 비통합적인 부패유형으로 다수의 참가자에 의해 일시적으로 발생하는 위기 부패가 있다. 이 부패유형은 불가능성한 부패로 보인다. 많은 이해관계자들이 일시적으로 움직인다면, 어떻게 한꺼번에 많은 공급자가 될 수 있을까? 그에 대한 대답은 부패의 이러한 유형의 매우 동적인 원천과 관련이 있다. 제도화된 위기의 놓인 체제(system)를 예로 들면, 사적 부분이 아주 철저하게 공적 영역을 관통할 수 있다. 위기 부패는 영향과 교환의 새로운 네트워크의 형태로 나타나거나 일시적으로나마 전환을 가져온다. Johnston은 볼리비아에 코카인과 관련된 부패를 예를 들어 설명했다. 1981년 당시 코카인 무역(2 billion dollar)의 이해관계는 가난한 국가를 위해 비정상적으로 이루어졌다. Meza coup시기에만 적어도 3개의 주요한 마약거래상들이 등장했었다. 그들 조직은 무역이 할 때, 대규모로 일시적으로 움직이는 특징이 있다.

북한의 위기 부패와 관련하여 근래에 학계에서 대립을 유지하고 있는 붕괴론과 관련이 있다. 또한, 북한이라는 폐쇄적이고 파벌을 인정하지 않는 조직에서 일시적

으로 집단행동은 존재하지 않아 보인다. 그러나 본 연구의 계량적 분석에도 나타났듯이 다른 부패유형에 비해 적지만-등락을 보이며 존재함을 확인했다.

이와 관련한 탈북자들의 증언은 더욱 확실한 증거를 제시하고 있다. 함경북도 청진에 ‘6군단 사건’과 ‘성도패 사건’이 대표적인 사건이다. ‘6군단 사건’은 북한 군부 내 반체제 사건으로 1992년에서 1993년도에 발생한 ‘푸른제 군사대학 출신 반역모의 사건’과 더불어 1990년대 중반 이후에 김정일 정권에 가장 치명적인 쿠데타 사건이다. 함경북도 청진 인민군 무력부 6군단에서 정치원을 중심으로 쿠데타를 모의하다 발각되어 장성급을 포함한 군 간부 40여명이 처형당한 대형사건이다.<sup>49)</sup> 6군단 쿠데타 모의가 이처럼 도(道) 전체로 확대되고 있었음에도 당시 6군단장이었던 김영춘(94년 3월에 6군단 부임)은 만경대 혁명 출신으로 김일성과 친인척 관계를 고려해 제외시켜 몰랐다. 그는 당시 쿠데타 진압을 도와 1995년 10월에 인민군 총참모장에 올랐다. 이 사건에 대한 북한 내부의 반응을 탈북자를 통해 보면, 당시 사건의 6촌까지 처벌했다고 한다. 비밀이 누설되어 현실화되지 않았지만, 외화를 기초로 평양까지 진입하려는 목적이 드러나 대형 숙청이 이루어진 사례이다.

2002년에 발생한 ‘성도패’사건도 있다. ‘성도’엄마의 친구(탈북자)에 따르면, ‘성도패’는 새로운 세상을 위해 청진시 무산군을 ‘성도시 성도군’으로 바꾸는 계획과 사회에 대한 불만으로 폭동을 모의하다 남녀가 한 방에서 혼숙해서 사회 기강차원에 모두 교화소로 보내졌고 ‘성도’는 총살당했다. 이렇게 다수에 의한 집단행동은 2005년을 지나 개별적인 활동으로 이어진다. 2009년 늦여름에 무산시 남산 시계탑에 뿌려진 ‘빼라 사건’과 ‘낙서 사건’이 그것이다. ‘빼라’앞면에는 5,000원짜리 지폐와 뒷면에는 김정일 반대(타도)글이 적혔다. 당시 일반 주민은 보는 것만으로도 처벌을 당하기 때문에 땅에 떨어진 것을 줍지는 못했지만 상당히 파격적인 사건으로 기억하고 있다.

2009년에는 무산군 초급당비서가 길의 벽과 기차에 반체제 글을 적은 사건도 있다. 탈북자 증언에 따르면, 북한의 위기 부패는 2009년 이후에는 개별적인 모습으로 나타나고 있다. 또한 그 수가 상대적으로 적은 이유는 탈북이라는 통로가 대신하는 것으로 보인다. 체제나 북한 사회에 대한 불만은 가족까지 위협이 빠지게 하는 집단행동보다는 ‘행불’로 처리될 수 있는 탈북으로 나타난다. 이와 더불어,

49) ‘北’6군단 쿠데타모의사건’ 아시나요? 95년 모의발각, 장성급 포함 4백명 처벌’ DailyNK, 2005-01-21

<http://www1.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00100&num=1337>

‘백공오층(105층)’은 ‘새들의 놀이터’로, 미완성된 ‘어랑발전소’, ‘순천비닐론공장’, ‘화학비료공장’, ‘북창화력발전소’, ‘백두산 삼지연 발전소’등 김정일의 대건설은 북한 주민의 미공급(식량 배급 중단)의 직접적인 원인으로 평가되는 것으로 미루어 미흡한 리더라는 인식은 김일성에 대한 향수를 불러일으킨 것으로 보인다.

## 제2절 실패국가지수(FSI)로 바라본 북한의 체제안정성

### 1. 체제안정성에 대한 FSI의 분석방법

국가실패지수(FSI\_Failed States Index)는 국가안정성과 그들이 당면하고 있는 압력을 기반으로 178개국의 연순위(an annual ranking of 178 nations)이다. 이 지수는 미국의 평화재단의 자체툴(Peace’s proprietary Conflict Assessment Software Tool (CAST) analytical platform)에 의해 측정된 것으로 사회과학적 방법론을 기초로, 원천자료는 3가지 기본소스(data from three primary sources)는 3개의 축으로 이루어져 FSI지수를 위해 중요한 검토대상이 된다. 매년 분석되는 수많은 데이터들과 고도로 전문화된 검색 매개 변수( by applying highly specialized search parameters)를 적용함으로써 주요한 12개 요소\_정치적, 사회적 그리고 경제지표(scores are apportioned for every country based on twelve key political, social and economic indicators)와 100여개의 하위 지표들의 결과치로 사회과학적 방법론을 구현하였다.(over 100 sub-indicators that are the result of years of painstaking expert social science research)

냉전이 종식된 이래로, 수많은 국가들은 내부갈등으로 인한 대량폭력을 경험하였다.(Since the end of the Cold War, a number of states have erupted into mass violence stemming from internal conflict) 이러한 위기의 일부는 민족갈등이다. 또한 일부는 내전이며 또한 혁명으로부터 그 근원을 찾을 수 있다. 복잡한 인권의 중요성이 대두됨에도 불구하고 각기 다른 상황에 의해 이러한 충돌들이 사회적, 경제적, 그리고 정치적 압력에 의해 국가의 정당성과 제도의 대표성을 중심으로 관리되어 진다.

실패경계(Fault lines)는 정체성 그룹\_언어, 종교, 인종, 국적, 계급, 출신 가문이나 영역에 의해 등장한다. 사회적 긴장(Tensions)은 다양한 상황 예를 들면, 자원의 경쟁, 굴절된 권력의 약탈, 부패, 그리고 풀리지 않는 집단불만들에 의해 악화될 수 있다. 국가의 약화와 실패의 원인은 복잡하지만 예측불가능하지는 않다. 그것은 국제 사회의 이해와 근접적인 모니터 상태는 국가의 체제약화와 실패국가를 측정

하는데 매우 중요하다. 그리고 기본 문제를 해결하거나 국가 실패의 부정적 영향을 완화하기 위해 필요한 조치를 취할 준비도 빼놓을 수 없는 사항이다.

의미있는 초기경고(early warning)와 효과적인 정책적 반응과 평가는 전문역역의 지식, 서술적인 사례연구와 광범위한 사회적 동향을 식별하고 파악하는데 기여한다. 질적 연구와 양적 방법론의 학제적 조합 패턴을 확립하고 예측값을 얻기 위해 본 과정은 필수적이다. 올바른 데이터가 없으면, 이는 레이더 아래(below the radar)에 놓여 문제를 식별하는데 불가능하다. 의사결정자들은 따라서 효과적인 정책적 시사점을 도출하기 위해 이와 같은 다양한 정보를 접근할 필요가 있다.

미국의 평화재단의 소프트웨어는 이러한 수집된 데이터를 내용분석을 실시한다. 고급 검색 매개변수 및 알고리즘을 통해 CAST 소프트웨어는 무관함으로부터 관련 데이터들을 분리한다. 12개의 기본적인 사회, 경제적 그리고 정치적 지표들은 각각 14개의 하위지표들의 평균값으로 이루어져있다. CAST 소프트웨어는 전문 검색어 플래그 관련항목들을 사용하여 수집된 정보를 분석한다. 다양한 알고리즘을 사용하여, 이 분석은 다음 특정 국가에 대한 다양한 압력의 각각의 의미를 나타내는 점수로 변환시키는데 기여한다.

내용분석은 더욱 전반적인 평가 과정의 다른 두 가지 측면\_정량 분석 및 조사 국가의 주요 행사에 따른 질적 분석\_을 접목해서 세 가지 주제에 대한 삼각형 구조를 형성한다. 이와 같은 과정에 의해 생성된 점수는 중요한 통계자료뿐만 아니라, 사회를 이루는 인간을 분석하는데 원시 데이터를 잘못 해석되지 않았는지 확인하는데 기여합니다. 실패국가지수를 뒷받침하는 기본 데이터가 자유롭게 널리 사용되는 것은 전자에 언급한 것이지만, 분석의 강도는 방법론적으로 엄격하고 데이터 소스의 광범위하며 체계적으로 통합되어 있다. 국가실패지수(FSI)의 측정 근거는 다음과 같다.

사회·경제적 지표는 총 6개의 지표로 분류하는데, ① 인구통계적 지표, ② 난민과 IDPs, ③ 불규칙한 경제발전, ④ 집단불만, ⑤ 인간의 이동 및 두뇌유출, ⑥ 가난과 경제하락으로 나눈다. 정치·군사적 지표는 ① 국가의 정통성, ② 공공서비스, ③ 인권과 법·제도, ④ 안보, ⑤ 집단화된 엘리트, ⑥ 외부개입으로 나누어 측정한다. 각각의 지표들은 100여개의 하위지표들로 구성되어 있으며, 각 지표당 양적 통계량과 질적인 접근법을 양립하여 각 점수를 추출한다.

〈표 1〉 FSI의 3개의 기초자료 분류(사회적, 경제적, 정치·군사적 지표)

Social and Economic Indicators		
<p><b>DP</b> <b>Demographic Pressures</b></p> <p>Pressures on the population such as disease and natural disasters make it difficult for the government to protect its citizens or demonstrate a lack of capacity or will.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Natural Disasters</li> <li>Disease</li> <li>Environment</li> <li>Pollution</li> <li>Food Scarcity</li> <li>Malnutrition</li> <li>Water Scarcity</li> <li>Population Growth</li> <li>Youth Bulge</li> <li>Mortality</li> </ul>	<p><b>REF</b> <b>Refugees and IDPs</b></p> <p>Pressures associated with population displacement. This strains public services and has the potential to pose a security threat.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Displacement</li> <li>Refugee Camps</li> <li>IDP Camps</li> <li>Disease related to Displacement</li> <li>Refugees per capita</li> <li>IDPs per capita</li> <li>Absorption capacity</li> </ul>	<p><b>UED</b> <b>Uneven Economic Development</b></p> <p>When there are ethnic, religious, or regional disparities, governments tend to be uneven in their commitment to the social contract.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>GINI Coefficient</li> <li>Income Share of Highest 10%</li> <li>Income Share of Lowest 10%</li> <li>Urban-Rural Service Distribution</li> <li>Access to Improved Services</li> <li>Slum Population</li> </ul>
<p><b>GG</b> <b>Group Grievance</b></p> <p>When tension and violence exists between groups, the state's ability to provide security is undermined and fear and further violence may ensue.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Discrimination</li> <li>Powerlessness</li> <li>Ethnic Violence</li> <li>Communal Violence</li> <li>Sectarian Violence</li> <li>Religious Violence</li> </ul>	<p><b>HF</b> <b>Human Flight and Brain Drain</b></p> <p>When there is little opportunity, people migrate, leaving a vacuum of human capital. Those with resources also often leave before, or just as, conflict erupts.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Migration per capita</li> <li>Human Capital</li> <li>Emigration of Educated Population</li> </ul>	<p><b>ECO</b> <b>Poverty and Economic Decline</b></p> <p>Poverty and economic decline strain the ability of the state to provide for its citizens if they cannot provide for themselves and can create friction between the "haves" and the "have nots".</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Economic Deficit</li> <li>Government Debt</li> <li>Unemployment</li> <li>Youth Employment</li> <li>Purchasing Power</li> <li>GDP per capita</li> <li>GDP Growth</li> <li>Inflation</li> </ul>
Political and Military Indicators		
<p><b>SL</b> <b>State Legitimacy</b></p> <p>Corruption and lack of representativeness in the government directly undermine social contract.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Corruption</li> <li>Government Effectiveness</li> <li>Political Participation</li> <li>Electoral Process</li> <li>Level of Democracy</li> <li>Illicit Economy</li> <li>Drug Trade</li> <li>Protests and Demonstrations</li> <li>Power Struggles</li> </ul>	<p><b>PS</b> <b>Public Services</b></p> <p>The provision of health, education, and sanitation services, among others, are key roles of the state.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Policing</li> <li>Criminality</li> <li>Education Provision</li> <li>Literacy</li> <li>Water &amp; Sanitation</li> <li>Infrastructure</li> <li>Quality Healthcare</li> <li>Telephony</li> <li>Internet Access</li> <li>Energy Reliability</li> <li>Roads</li> </ul>	<p><b>HR</b> <b>Human Rights and Rule of Law</b></p> <p>When human rights are violated or unevenly protected, the state is failing in its ultimate responsibility.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Press Freedom</li> <li>Civil Liberties</li> <li>Political Freedoms</li> <li>Human Trafficking</li> <li>Political Prisoners</li> <li>Incarceration</li> <li>Religious Persecution</li> <li>Torture</li> <li>Executions</li> </ul>
<p><b>SEC</b> <b>Security Apparatus</b></p> <p>The security apparatus should have a monopoly on use of legitimate force. The social contract is weakened where this is affected by competing groups. <i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Internal Conflict</li> <li>Small Arms Proliferation</li> <li>Riots and Protests</li> <li>Fatalities from Conflict</li> <li>Military Coups</li> <li>Rebel Activity</li> <li>Militancy</li> <li>Bombings</li> <li>Political Prisoners</li> </ul>	<p><b>FE</b> <b>Factionalized Elites</b></p> <p>When local and national leaders engage in deadlock and brinkmanship for political gain, this undermines the social contract.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Power Struggles</li> <li>Defectors</li> <li>Flawed Elections</li> <li>Political Competition</li> </ul>	<p><b>EXT</b> <b>External Intervention</b></p> <p>When the state fails to meet its international or domestic obligations, external actors may intervene to provide services or to manipulate internal affairs.</p> <p><i>Includes pressures and measures related to:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Foreign Assistance</li> <li>Presence of Peacekeepers</li> <li>Presence of UN Missions</li> <li>Foreign Military Intervention</li> <li>Sanctions</li> <li>Credit Rating</li> </ul>

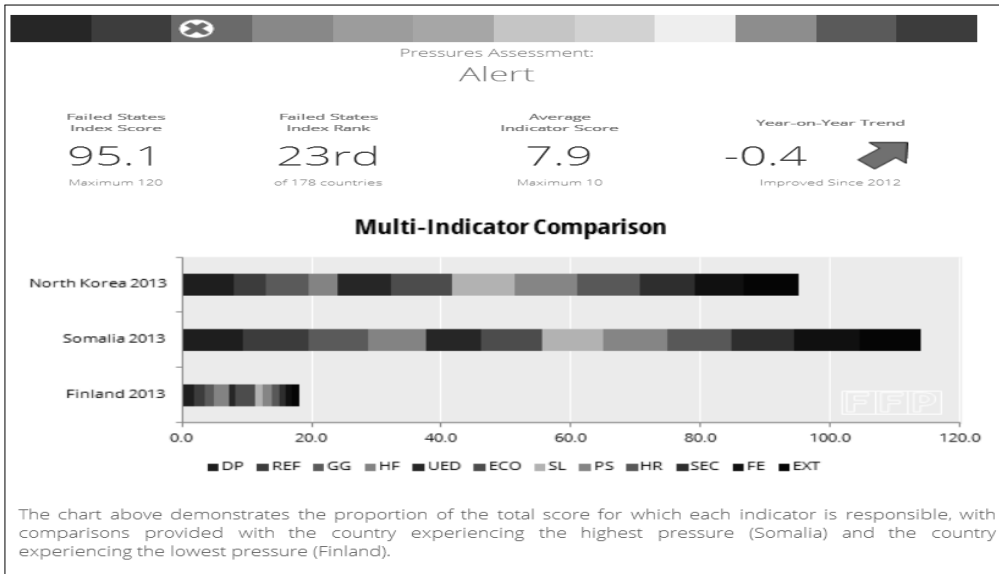
## 2. 2013FSI로 바라본 북한의 체제

2013FSI는 9번째 등장한 지수로서 2012년 1월 1일~2012년 12월 31일까지의 시간적 범위를 가지고 데이터를 수집한 결과이다. 매년 6월에 발표되는 FSI지수는 올해도 2012년 데이터를 기초하였으므로, 2013년 1월 1일 이후의 데이터는 반영되지 않았다.<sup>50)</sup>

2013FSI에 따르면, 북한은 실패국가군에 속해있다. 실패국가지수가 120점 만점에 95.1을 얻어 인지적으로 느끼는 것과 마찬가지로 북한이 실패국가임을 확인할 수 있다. 북한은 실패국가지수 랭킹 중 23위(Alert)를 차지했다. 소말리아나 콩고와 같은 아프리카 국가들이 주를 이루고 있다. 이는 2012FSI비해 0.4점 개선된 것으로 10점 만점에 각 지표점수 중 북한은 평균 7.9점을 획득하여 실패국가군에 속해 있다.

50) 부록에 2013FSI 참조





〈그림 4〉 2013FSI지수로 본 북한

**North Korea 2013: Indicator-by-Indicator**

DP	REF	GG	HF	UED	ECO	SL	PS	HR	SEC	FE	EXT
8.0	5.0	6.6	5.0	8.3	9.3	9.8	9.5	9.7	8.4	7.7	8.4
Weak	Mod	Weak	Mod	Poor	Poor	Poor	Poor	Poor	Poor	Weak	Poor

**Year-on-Year Trend Since 2012**

DP	REF	GG	HF	UED	ECO	SL	PS	HR	SEC	FE	EXT
⇒ 0.1	↑ -0.3	⇒ 0.0	↑ -0.3	↑ -0.3	⇒ 0.0	⇒ -0.1	⇒ 0.1	⇒ 0.1	↓ 0.3	⇒ 0.0	↑ -0.3

**Five Year Trend Since 2008**

DP	REF	GG	HF	UED	ECO	SL	PS	HR	SEC	FE	EXT
⇒ -0.2	↑ -1.0	↑ -0.6	↑ -1.3	↑ -0.5	↑ -0.3	⇒ 0.0	⇒ -0.1	⇒ 0.0	⇒ 0.1	⇒ 0.1	↓ 0.5

- In the past year, North Korea has experienced a very slight overall improvement with three indicators showing positive change, only one having worsened, and over half of the scores registering no significant variations.
- Over a five-year period, most indicators experienced either varying levels of improvement or held steady. Noteworthy are the significant improvements in the Human Flight and Refugee/IDPs scores. There was a slight worsening of External Intervention.

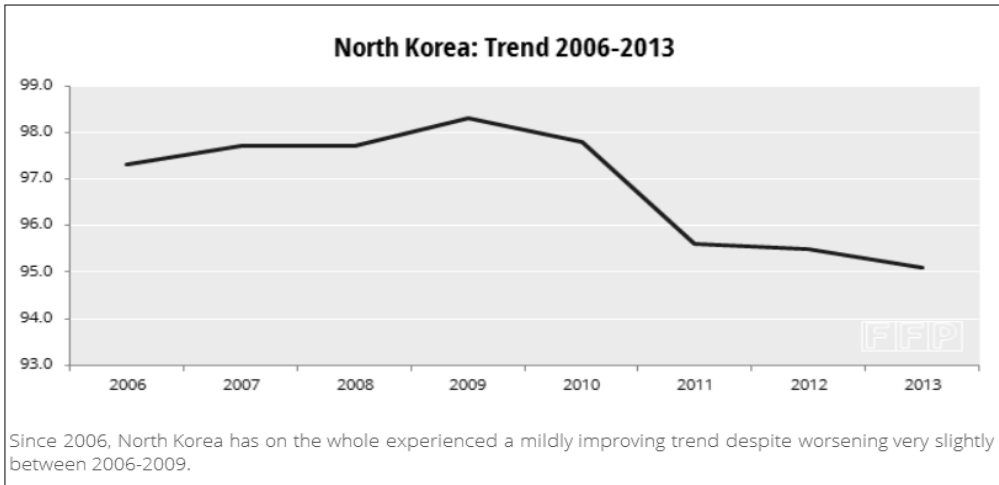
〈그림 5〉 2013FSI와 2012FSI 비교

위 <그림 5>에서 확인할 수 있듯이, 북한의 가난과 경제적 하락(ECO\_9.3)은 우리가 인지하고 있는 바와 같이 북한체제에 악영향을 미치는 것으로 확인할 수 있다.

또한 이와 더불어, 북한의 불균형적인 경제발전(UED\_8.3)도 체제내구성에 역효과를 내고 있는 것으로 확인되었다. 이는 탈냉전기에 접어들어, 사회주의 국가들의 체제전환 및 붕괴로 인한 북한의 경제난이 만성적으로 집입한 결과를 가시적으로 보여준 것이라 할 수 있다. 또한 북한은 이외에도 국가정체성(SL\_9.8)이 체제안정성에 반하는 것으로 나타났다. 이는 일반적으로 북한의 정치가 다른 분야를 이끈다는 개념과는 상치되는 것으로 북한조직 내 내부적 갈등, 군사집단간 충돌, 정치적 문제를 내포하고 있음을 나타내는 것이다. 이는 북한 체제의 정치적 권력간의 문제 의식이 존재한다는 것을 반증하는 것으로 북한의 정치적 안정성을 단보한다고 할 수 없다. 또한 공공서비스(PS\_9.5), 인권(HR\_9.7), 안보(SEC\_8.4)를 획득하여 정치·군사면에도 체제안정성에는 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 반증하고 있다. 지금 현재 북한 내 군사쿠데타가 발생한 가능성은 낮다고 인정하지만, 북한 내 오래된 갈등의 소지가 존재하고 있음을 예측할 수 있다.

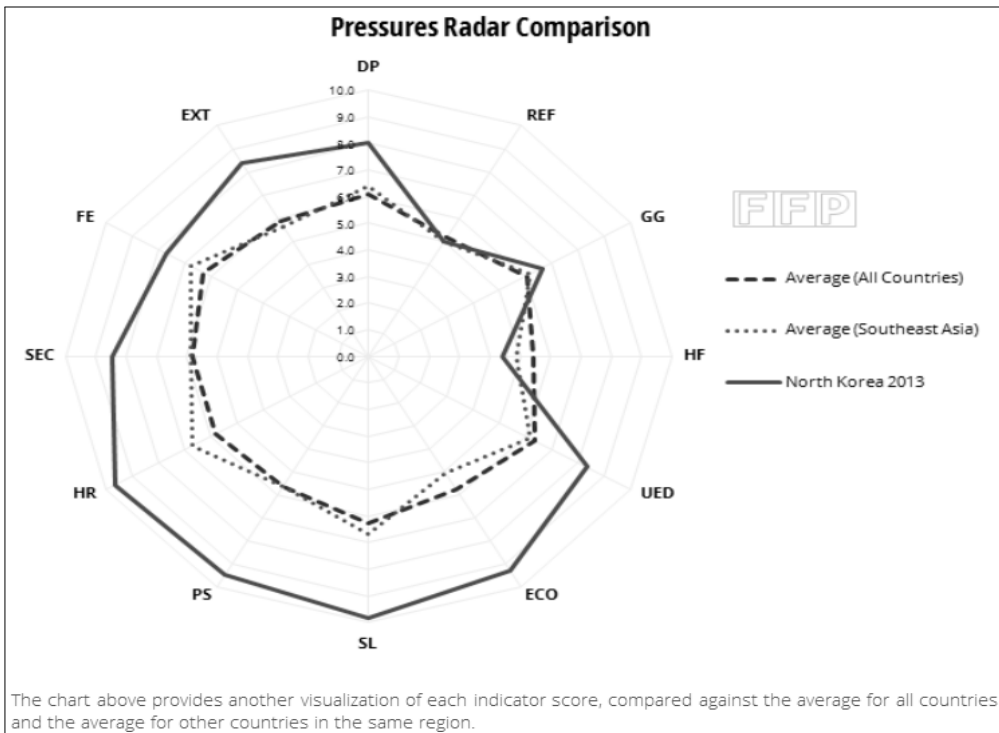
2012FSI와 2013FSI지수를 비교했을 때, 크게 다른 점은 불균형적인 경제(ECO\_-0.3)가 조금 개선되었다는 점과 두뇌유출(HF\_-0.3)과 외부개입(EXT\_-0.3)이 조금 개선된 것을 볼 수 있다. 이 지수로만 봤을 때, 북한은 분명히 외부와의 관계를 개선한다는 것을 알 수 있다. 이렇듯, 외부사회와의 관계를 유지시키는데 있어, 안보(SEC\_0.3)가 나빠졌다는 것이다. 외부와의 관계를 지속할수록 북한체제의 안보에는 악영향을 미친다는 것을 결론을 내릴 수 있다. 이는 북한이 사회주의 국가를 표방하고 있지만, 실제로 사회주의국가가 아닌 북한식 특수성을 지닌 폐쇄주의 사회임을 증명하는 중요한 지표라 할 수 있다. 사회주의 국가는 같은 진영과의 교류와 협력을 통해서 발전을 하는 것이 일반적인 상화인데, 1989년 독일이 통일을 하면서 일제히 무너졌던 사회주의 국가의 체제전환과 붕괴는 북한체제에 경제를 비롯한 정치적 이데올로기의 뿌리까지 흔들었다는 것을 알 수 있다. 결국 북한은 자신만의 사회주의 건설을 위해 스스로 고립을 택하였고, 이러한 국가시스템의 특징은 외부사회와의 교감속에서 자기모순에 빠지게 된 것이다.

9년 동안 진행한 FSI지수에 나타난 북한은 점차 개선되고 있음을 한눈에 보여준다. 외부와의 관계속에서 자신의 모습을 표준화시키는 자체적인 노력과 공개 과정을 겪으면서 북한은 스스로 자기개선작업을 하고 있음을 보여주고 있다. 국가의 실패지수는 개선되는 듯하나 근본적인 정치·군사적 안정성을 담보하는 것은 아님을 분명히 해야 한다.



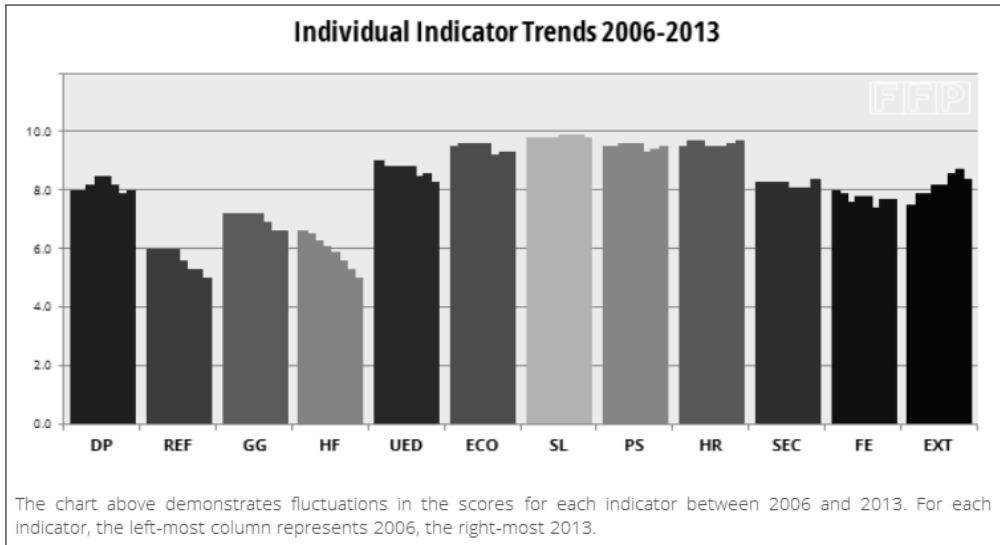
〈그림 6〉 FSI2006 ~ FSI2013 추이

조사대상 국가들과의 비교는 다음 <그림 7>과 같다.



The chart above provides another visualization of each indicator score, compared against the average for all countries and the average for other countries in the same region.

〈그림 7〉 조사대상 평균과 북한



〈그림 8〉 2006-2013 각 지표 추이

각 지표의 점수가 조금씩 굴곡은 있으나 9년간 지표의 패턴은 그대로 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 다만 그것이 체제안정성에 유지하는 방향으로 긍정적인 영향을 미친다는 것이 동시에 존재하고 있음을 알 수 있다. 북한체제의 안정성은 가장 불안정한 정치체제적 지표들에 의해 의존되고 있음을 보여주고 있다. 김일성, 김정일 그리고 김정은의 계승적 국가이데올로기는 자기모순과 만성적인 경제난으로 인해 더욱 강한 리더십이 요구되어질 것으로 보아 북한체제의 안정성은 정치적 요소에 의해 체제에 결정적인 악영향을 미칠 것이다.

## 제4장 북한의 부패유형과 체제안정성과의 관계분석

### 제1절 실험설계

#### 1. 자료수집과 표준화

기본적으로 통계학은 현실을 추정하거나 예측하는 학문이다. 이는 샘플을 이용해 모집단을 예측하는 것을 의미한다. 특히, 본 연구에서 사용하게 될 범주형 분석 기법은 많은 사회과학분야에서 변수와의 관계를 설명하는데 사용된다.

이러한 질적 연구의 수행은 탐구대상의 본질적인 측면과 그 작동방법을 다룬다는 점에서 특별한 의미를 부여할 수 있으며, 동시에 매우 흥미롭고 중요한 작업이다. 질적 연구를 통해서 일상생활의 본질과 구성은 물론, 참여연구자의 이해, 경험 및 상상력, 그리고 사회과정, 제도와 사회관계가 작동하는 원리와 그 의미 등 현실 세계에 다양하고 광범위한 차원을 탐구할 수 있다. 연구대상이 특정한 상황이나 맥락에서 어떻게 작동하는가를 밝혀낼 수 있는 장점을 가지고 한정된 상황에 시각을 고정시키지 않고 다른 맥락에서도 적용가능한 일반화를 추구할 수 있는 연구에 밀거름이 되기도 한다.

이러한 관점에서 본 연구의 중심인 북한의 제도와 부패와의 관계를 규명하는 작업은 일반화된 질적 연구에 대한 사회적 고정관념으로 다양한 연구를 시도하는데 현실적인 어려움을 준다. 따라서 무한한 잠재성을 지니는 질적 연구의 수행과정에서 연구자들은 작지 않은 도전에 당면하게 된다. 그러나 학제적 연구에 대한 관심이 증가하면서, 질적 연구의 계량적 접근에 대한 의미와 효율성에 있어서 충분히 정당성을 인정받고 있으며, 사회과학 분야에서 좋은 평판을 구축하고 이어갈 수 있는 여건을 갖출 수 있는 환경이 조성되고 있다.

본 연구를 통해 연구방법에 있어 질적 방법과 양적 방법이 상호배타적으로 경직되지 않고 서로 상호보완적인 성격을 지니고 있다는 것이다. 이는 통계학이 가지는 고전적인 약점인 '가정'에서 오는 설명 안 되는 부분을 정성적 분석과 정량적 분석을 함께 진행함으로써 현실에 대한 설명력을 확보할 수 있을 것이다. 이러한 시각에서 북한 부패의 구조화에 따른 체제안정성에 관한 분석은 자의적인 숫자를 부여하여 의미없는 결과를 도출하기 보다는 상호 비교분석함으로써, 관계를 설명하는데 주력하고자 한다.

## 2. 통계 분석 방법

우선, 본 연구에 필요한 연구범위를 포함한 통계 분석 설계를 세우기에 앞서 북한 부패의 구조화와 체제안정성에 관한 설명에 있어 북한의 제도가 그 기준임을 밝힌다. 새로운 공식적 제도의 등장이나 규범을 포함한 비공식 제도가 북한 주민의 선택에 동인을 제공한 것으로 본 연구의 전체적인 범위를 설정한다. 이를 구체화하기 위해 북한의 제도분석과 부패현상이라는 커다란 두 흐름으로 나누어 체제와의 관계성 연구를 진행한다. 변수를 수집(Data Mining)<sup>51)</sup>하는데 있어 본 연구에서 중

51) 데이터 마이닝(data mining)은 대규모로 저장된 데이터 안에서 체계적이고 자동적으로 통계적 규칙이나 패턴을 찾아내는 것이다. 다른 말로는 KDD(데이터베이스 속의 지식 발견:

심이 되는 데이터의 변수화하기 위한 개념적 범주를 정하기로 한다.

본 연구의 독립변수인 북한 부패의 구조화는 국가경영전략의 일환으로 정책적 변화에 기인한다. 부패는 국가제도의 사각지대에서 이루어지는 것으로 정책적 수단의 역할을 담당하는 북한의 제도는 김일성·김정일 현지도가 대표적으로 북한의 정치사업의 한 형태로 평양에서 거리가 있는 주요 지역이나 정치 사업을 새롭게 시작하는 지역의 공장 등을 방문해서 김일성이나 김정일이 직접 정치지도를 하는 것을 말한다.

본 연구의 독립변수에 해당하는 북한의 부패의 구조화와 체제안정성의 관계비교를 위한 변수는 두 가지 원천에 의해 수집하였다. 하나는 일간지를 비롯한 북한 전문 인터넷 신문인 DailyNK와 미국의 소리(VOA)에서 검색조건을 정해 수집하였고 종속변수는 국가실패지수를 차용하여 사용하였다. 부패의 구조화를 위한 원자료에서 중첩된 기사나 내용의 타당성을 확보하기 위해 산케이 신문, 워싱턴포스터, 그리고 각종 다른 국가의 보도 기사를 사용하였다. 검색기간은 제도의 등장과 시행에 따르는 시차를 고려하여 1990년 1월 1일을 시작하여 최근(2012년 12월 21일)까지 설정하여 연구를 진행하면서 변수를 수집하였다. 북한의 정치부패에 대한 기사 검색 조건은 다음과 같다.

---

knowledge-discovery in databases)라고도 일컫는다. 이를 위해서, 데이터 마이닝은 통계학에서 패턴 인식에 이르는 다양한 계량 기법을 사용한다. 데이터 마이닝 기법은 통계학계에서 발전한 탐색적 자료 분석, 가설 검정, 다변량 분석, 시계열 분석, 일반선형모형 등의 방법론과 데이터베이스 쪽에서 발전한 OLAP (온라인 분석 처리: On-Line Analytic Processing), 인공지능 진영에서 발전한 SOM, 신경망, 전문가 시스템 등의 기술적인 방법론이 쓰인다. 데이터 마이닝의 응용 분야로 신용평점 시스템(Credit Scoring System)의 신용평가모형 개발, 사기탐지시스템(Fraud Detection System), 장바구니 분석(Market Basket Analysis), 최적 포트폴리오 구축과 같이 다양한 산업 분야에서 광범위하게 사용되고 있다. 단점으로는, 자료에 의존하여 현상을 해석하고 개선하려고 하기 때문에 자료가 현실을 충분히 반영하지 못한 상태에서 정보를 추출한 모형을 개발할 경우 잘못된 모형을 구축하는 오류를 범할 수가 있다.

[;http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8D%B0%EC%9D%B4%ED%84%B0\\_%EB%A7%88%EC%9D%B4%EB%8B%9D](http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8D%B0%EC%9D%B4%ED%84%B0_%EB%A7%88%EC%9D%B4%EB%8B%9D)

데이터마이닝은 데이터 분석을 통해 아래와 같은 분야에 적용하여 결과를 도출할 수 있다.

① 분류(Classification): 일정한 집단에 대한 특정 정의를 통해 분류 및 구분을 추론한다 (예: 경쟁자에게로 이탈한 고객), ② 군집화(Clustering): 구체적인 특성을 공유하는 군집을 찾는다. 군집화는 미리 정의된 특성에 대한 정보를 가지지 않는다는 점에서 분류와 다르다 (예 : 유사 행동 집단의 구분), ③ 연관성(Association): 동시에 발생한 사건간의 관계를 정의한다. (예: 장바구니안의 동시에 들어 가는 상품들의 관계 규명), ④ 연속성(Sequencing): 특정 기간에 걸쳐 발생하는 관계를 규명한다. 기간의 특성을 제외하면 연관성 분석과 유사하다.(예: 슈퍼마켓과 금융상품 사용에 대한 반복 방문), ⑤ 예측(Forecasting): 대용량 데이터집합내의 패턴을 기반으로 미래를 예측한다 (예: 수요예측) ; 이재규, 권순범, 임규건. 「경영정보시스템원론(제2판)」 2005, p. 534.

〈표 2〉 북한의 부패의 구조화와 체제안정성 변수 범위

검색주제어	부패, 뇌물, 상납, 부정/ 국가실패지수
검색 기간	1990년 1월 1일 ~ 2012년 12월 31일
검색 대상	미국의 소리(VOA), DailyNK, 한국언론재단, 산케이 신문, WP/ 미국의 평화재단

북한의 부패유형에 대한 개념적 범주를 상정하기 위해서는 부패에 해당되는 주제를 정하는 것이 우선시 되어야 한다. 따라서 ‘부패’를 조건으로 먼저 조사한 뒤에 ‘뇌물’, ‘상납’순으로 조사하여 교차확인하였다. 북한의 부패와 관련된 기사에서는 ‘부정’과 ‘상납’이라는 검색어와 더불어 ‘요구’라는 단어를 많이 사용하였다. 그러나 남북경협과 관련된 남한의 부패에 대한 기사에는 ‘뒷돈’, ‘청탁’이라는 단어를 많이 사용하였다. 이렇게 수집된 자료는 약 500여개<sup>52)</sup>로 조사되었으며 이 조사된 변수를 Johnston의 4가지 부패유형으로 범주화(Grouping)하였다. 887개의 변수는 4개의 그룹 - a. 시장 부패, b. 후원자 관계, c. 연고주의, d. 위기부패 -로 나누어 그룹화 하였다.

## 제2절 M. Johnston의 부패유형과 실패국가지수(FSI)

### 1. 북한체제에 관행의 제도화와 부패의 동태성

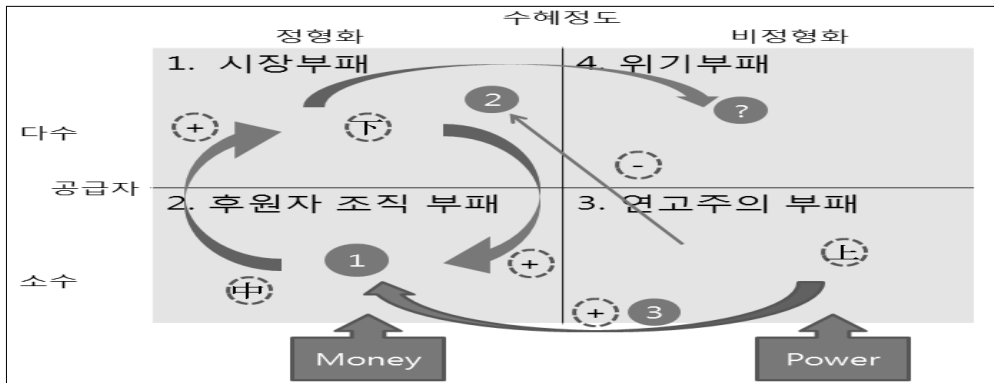
본 연구의 이론적 기초를 제공하는 ‘북한의 부패에 관한 연구’<sup>53)</sup>에서 진행한 제도변화와 북한의 부패유형 변화에 관한 통계결과에 따르면, 북한에서 부패가 발생하거나 확대되는데 일정한 패턴과 경로가 존재한다는 것을 발견하였다. 부패의 내생적 모델분석에서 확인할 수 있듯이, 북한의 부패는 후원자 관계 부패에서부터 시작한다. 후원자 관계부패는 M. Johnston이 제시한 부패의 유형 중 다수에 의해 정해진 방식에 따라 발생하는 부패유형으로, 통합적이고 안정적인 특징이 있다. 이러한 부패는 1990년대 이전부터 관행화되어 일종의 비공식 제도로서의 역할을 수행하는 것으로 보인다. 대부분 후원자 조직 부패는 북한 중간계급에 해당되는 각 부서에 정치지도원이나 각 도당 간부들에 의한 부패가 해당된다. 그들은 직접

52) 본 연구가 끝나는 날까지 자료를 업데이트해서 변수확보를 할 것이다.

53) 이근영, ‘북한의 부패에 관한 연구-부패유형 변화와 제도적 원인을 중심으로’ 고려대학교 박사학위, (2013).

위 연구는 북한의 부패의 원인을 분석한 내제적 부패모델로서, 본 연구주제인 ‘북한의 외재적 모델’연구를 가능하게 하는데 중요한 역할을 하였다.

북한 인민들을 접하고 실물경제에 자신의 자의적으로 권력을 행사할 수 있는 사람으로 아는 사람(소수)과 후원자 관계를 형성하는 것이다. 이들은 담배, 쌀, 고철 등과 같은 소소한 뇌물에서부터 달리에 이르기까지 직위를 이용해 일방적인 뇌물을 요구할 수 있는 위치이며 그 정도와 대상은 점점 커진다. 그들의 요구는 돈으로 귀결되어 후원자 관계 부패에서 이루어졌던 부패현상이 일정 금액의 돈이 있다면 누구나 할 수 있는 시장을 부패시키는 결과를 낳는다. 시장 부패는 하급당간부와 주민들간의 부패로 시작된 것으로 1990년대 후반에는 다수에 의한 부패유형이 증가하는 모습을 보인다. 북한 주민들은 시장에서 뿐만 아니라, 직장재산이나 생상품의 횡령, 뇌물 등을 빼내 되파는 일탈행동을 보이고 있다. 관련 기사<sup>54)</sup>를 통해 시장 부패의 확대를 확인할 수 있다.



〈그림 9〉 북한에 부패유형 변화의 동태성

이러한 후원자 조직의 부패에서부터 다수에 의한 정형화된 시장부패는 2000년대 들어 더욱 확대되는데 성상납이 그 예이다. 원하는 직장에 배치되거나 사경제를 위한 직장이탈등과 같은 개인적인 문제를 해결할 때 사용되거나 요구되어지는 것이 성상납이었다. 그러나 화폐의 중요성이 대두되면서 자본주의적인 사고방식에서 회령이나 해주, 문경등지에서 자발적인 매춘이 이루어지고 있는 모습을 볼 수 있다. 소수에 의해 이루어지던 부패유형이 제2경제가 확대되고 화폐의 중요성이 부각되면서 시장이 부패된 것이다. 위 <그림9>에 나타나는 것과 같이 후원자 조직 부패와 시장 부패와의 순환과정에서 부패의 목적 혹은 수단은 ‘돈’이다. ‘돈’이라는 매개체로 자신이 원하는 것을 사고 파는 행위가 반복되는 것이다.

54) 1996. 2. 16.



이 과정에서 후원자 조직 부패와 시장 부패는 더욱 상호보완적인 모습을 보이며 강화되어 북한의 기형적인 정경구조가 부패의 원인이 되고 있다. 이러한 국가의 통제는 전쟁의 상처와 열악한 부존자원문제를 해결하는데 순기능으로 작용하지만 이것이 환경에 대해 변화하지 않고 고착화되면 기형적인 정경구조에 의한 부정부패의 원인이 되며 사회구조 속에 내재된 이윤동기를 근본적으로 개혁하지 않는 한 부패는 근절할 수 없게 되는 것이다.<sup>55)</sup>

북한의 부패유형에 또 다른 특징은 고위 계급에 의한 거대한 정치부패가 북한 사회와 구분되어 공존하고 있다는 것이다. 연고주의 부패 현상에서 그 증거를 찾을 수 있다. 연고주의 부패는 소수의 부패당사자가 어떤 특별한 사안을 일시적으로 해결하는 부패로 일시적·비정형화되어 있으며 정형화되어 있는 후원자 부패와 함께 북한의 부패 구조를 형성하고 있다. 이 유형은 대개 돈보다는 권력을 매개로 이루어지며 그 대가는 상호간의 약속된 권한 혹은 문제 해결이 대표적인 대가이다. 이 부패유형은 대개 간헐적이긴 하지만 상당한 규모로 고위층의 수입원 중 하나인 것으로 보인다. 북한의 고위층은 월급이외의 뇌물과 불법 활동이 경제적 수입원천<sup>56)</sup>이며 주민들은 시장에서 장사를 통해 생계를 꾸려나가고 있어 부패를 중심으로 북한의 사회양극화가 진행되고 있는 것이다. 특히 당과 군의 특권기관들은 내각의 간섭과 통제 밖에서 독자적인 자금관리와 경제 운영을 하는 것이 그 예이다. 과거에는 김정일 밑에 내각이 있어 조선무역은행을 통해 외화를 관리하면서 통일적으로 자원을 배분해왔으나, 이제는 이들 특권기관들이 자원을 독자적으로 관리, 배분하고 있다. 이로써 내각의 실권은 약화되는 결과를 낳았다. 그러나 중국의 차오위즈 교수는 북한이 국제안보 환경을 개선한 예로 2000년 남북정상회담과 매들린 올브라이트 미국 국무장관의 방북, 그리고 북한의 조명록 차수의 워싱턴 방문을 제시했으며, 그러한 국제안보 환경 개선이 내각기관 등의 지위를 상승시키면서 2002년 ‘7·1조치’와 같은 경제정책 변화가 나타났다고 평가했다.<sup>57)</sup> 이 기사는 북한이 정치적으로 경제정책을 실현하는 전형적인 정치-경제국가를 의미하는 것이다. ‘7·1조치’는 앞서 기술한 바와 같이 고정된 국정가격과 시장가격간의 괴리를 줄이기 위한 조치였다. 이와 같이 실질적인 이중가격제가 형성되는 것은 단순히 인플레이션 압력에 의한 경기침체뿐만 아니라, 체제유지에 상당부분 관계가 있다

55) 한국일보, 1997. 02. 22. 11면. ‘기형적 정경구조가 부패 원인’기사; 홍콩 Far Eastern Economic Review 재인용.

56) “북 고위층 뇌물과 불법으로, 서민들은 장사, 허드렛일로”, 2006, 10, 20, 자유아시아방송.

57) “북한 내각은 껍데기 뿐 .. 黨·軍이 직접 자원 관리·분배”, 2008. 11. 11. 자유아시아방송.

는 것이 더 중요하다. 계획 영역의 상당수 물품이 비싼 가격에 팔릴 수 있는 시장 부패로 유출되는 현상은 당 관료에 의해 뇌물과 같은 상납으로 흘러들어가게 되어 제2경제가 확대를 촉진시켰다. 또한 암묵적이거나 일시적으로 소수에 의해 정형화 되어 있던 부패 형태인 후원자 관계의 부패나 연고주의 부패가 다수에 의한 정형화된 부패 형태인 시장 부패 부패의 범위를 확대시키는데 기여했다고 볼 수 있다.

1991년 5월 17일 세계일보에 보도된 기사내용이 그 단적인 예이다. 소련에서 일하고 있던 일단의 북한노동자들이 당시 식료품을 밀수하려다 발각돼 뇌물로 무마하려다 실패하자 흥기로 집단난동을 부린 사건을 소련의 한 신문매체를 인용한 모스크바 방송이 보도하면서 세상에 공개된 사건이다. 소련정부기관지 이즈베스티야 게재된 「세관국에 대한 공격」 기사에 따르면, 북-소 조약에 의거한 소련의 웨로데브레인스크 구역에서 일하고 있는 채벌공들이 북한으로 수송되는 목재화물 차량에 13대의 오토바이, 1.5t 가량의 쌀, 고기통조림, 밀가루, 설탕, 사카린 등을 밀반출하려다 지방세관당국에 적발된 것이다. 이에 따라 세관원들이 밀수품의 전량을 압수하고 이 사실을 정식 고발하려하자 북한통역원 김영일이 4,000 ~ 5,000루블의 뇌물을 내놓으면서 사건의 무마를 요구했으나 세관원들은 이를 거절했다는 것이다. 얼마 후 통역원 김씨가 다른 3명과 함께 찾아와 다시 뇌물로 사건무마를 종용했고, 거둬 거부당하자 세관원의 뺨을 때리며 가족을 죽이겠다고 협박하는 등 주변에 있던 20여 명의 노동자들이 도끼와 쇠몽둥이 등을 휘두르며 세관청사에 난입, 행패를 부렸다고 이 신문은 전했다. 당시 북한은 시기상 고난의 시기 이전이었으며 식량배급제가 아직 공식 제도로 작동된 것을 감안한다면 충성자금에 해당하는 물품이거나 개인적인 목적을 달성하기 위한 뇌물일 가능성이 있다. 제도의 등장시기와 시장의 반응 간 시차를 고려한다면, 북한의 식량배급제는 최소한 1990년 이전에 일부 지방부터 공식 제도로서의 역할을 하지 못한 것으로 보인다. 식량 부족에 대한 언급은 소위 ‘고난의 행군’이라고 불리는 1994년부터 2000년까지 약 6년간 300만명의 북한 주민들이 굶어 죽었다는 ‘300만명 아사설’이다. 300만명은 당시 북한 인구의 약 15%에 해당하는 숫자이며 6년 동안 매년 평균 50만명이 아사해야만 가능한 숫자이다. 물론 질병에 의한 사망을 포함하고 있으며, 각 기관별 수치적 차이를 보이는 것을 감안하더라도 북한에 무상식량 지원을 담당하고 있는 UN의 세계식량기구(WFP)는 연간 110만톤의 식량부족분 수치는 전체 수요량의 25%에 해당하는 것으로 역으로 계산했을 때, 북한의 식량자립률은 오랫동안 75%였던 것이다. 해마다 찾아오는 자연재해와 고질적인 경제구조의 악순환으로 ‘자력갱생’을 위한 개인적인 경제활동이 자연스럽게 발생하게 된 계기가 된 것이다.

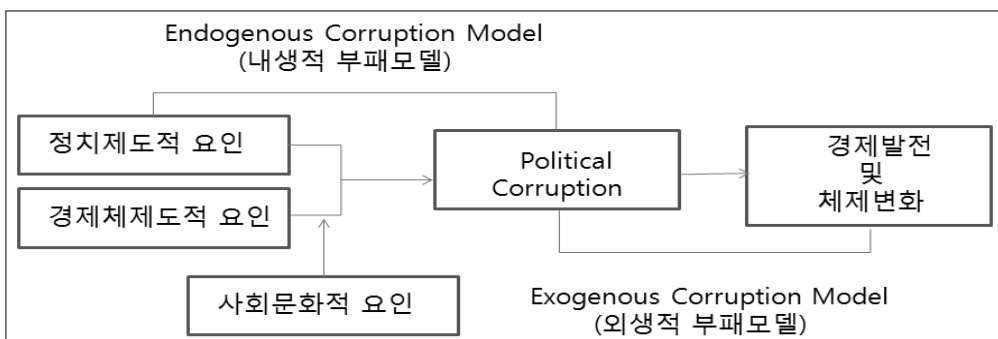
이러한 사회적 배경은 장마당을 신종범죄의 온상이란 비판을 받게 된다.<sup>58)</sup> 여기에는 대개 공장에서 빼돌린 장물이거나 중국에서 들여온 것들로 모두 불법 거래되는 상품들이다. 보도된 자료에 따르면, 2000년 들어 남북경협과정에서의 노골적인 돈을 요구하거나, 북한 사병들이 군수물자를 빼돌려 장사를 하는 행위,<sup>59)</sup> 위폐감별 대신 고액 수수료로 편법<sup>60)</sup>을 사용하는 등으로 비의도적인 반사회주의 현상들이 등장하게 된다. 이러한 현상들은 상당부분 오래전부터 전해 내려오는 비공식적인 방법에 의한 관행이 공식 제도와 같은 역할을 하는 것으로 보인다.

## 2. 분석틀의 도출

일반적인 부패분석 모델은 크게 두 가지로 나뉜다. 부패의 원인에 해당하는 요인을 규명하는 내생적 부패모델과 부패의 결과로 경제발전이나 체제변화에 영향을 살펴보는 외생적 부패모델이 그것이다.

부패의 원인을 분석하는 내생적 부패모델과 부패로 인한 경제발전 및 체제변화에 관한 외생적 부패모델은 일반적인 부패의 분석기법으로 자리잡고 있으며 정치와 경제를 제외한 사회문화적 요인에 관해서는 독립변수로 받아들여질 수도 혹은 조절변수로 인식되기도 한다. 부패라는 것은 일종의 사회적 현상으로 독특한 문화라고 인식하기도 하기 때문이다.

본 연구는 부패구조와 체제와의 관계에 초점을 맞춘 외생적 부패모델에 속한다. 이를 기초로 북한의 부패 유형과 체제안정성(경제적·정치적 안정성)에 관한 분석을 실시한다.



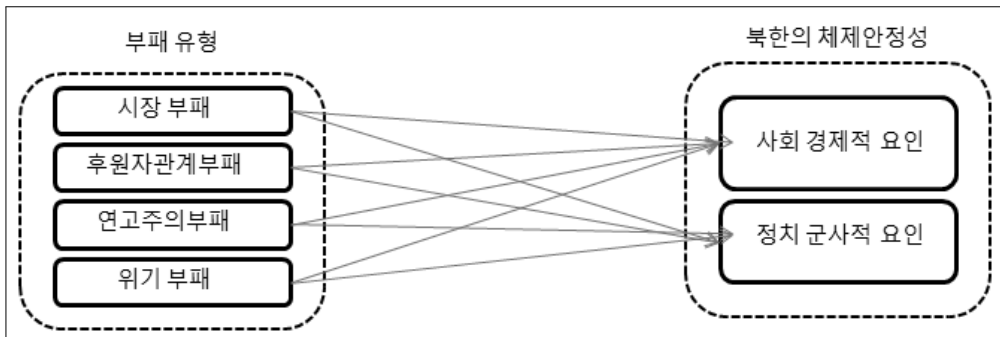
〈그림 10〉 부패 분석 모델

58) “북 농민시장 「장마당」 신종범죄 온상”, <세계일보>, 1997. 6. 4.

59) “사병들군수물자빼돌려장사…反체제확산”, <동아일보>, 2003. 8. 16.

60) “北, 위폐감별대신고액수수료편법”, <서울신문>, 2006. 3. 10.

부패 분석 모델 중에서 부패의 원인을 분석하는 내생적 부패모델과 부패로 인한 경제발전 및 체제변화에 관한 외생적 부패모델로 크게 나눌 수 있다. 이 두 분석기법을 중심으로 나누어지며 정치와 경제를 제외한 사회문화적 요인에 관해서는 독립변수로 받아들여질 수도 혹은 조절변수로 인식되기도 한다.



〈그림 11〉 외생적 부패 분석 모델: 북한의 부패유형과 체제안정성 비교

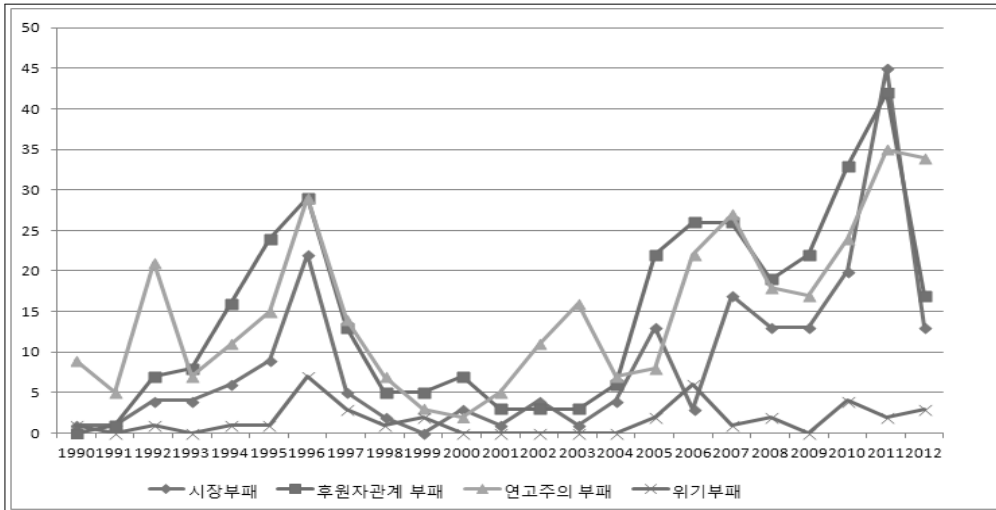
부패가 경제에 미치는 결과 또는 영향을 분석하는 것이 부패의 외생적 모델이다. 부패가 일반적으로 경제발전을 저해하고 소득불평등을 심화시켜 사회내 공동체의식을 약화시키게 된다.

부패가 체제와 관련해서 긍정적으로 미치는 측면에 대한 논의도 N. Leff(1964)이래 실증적으로 검증되어 왔다. 부패가 이론적으로 경제발전에 긍정적 영향을 미치는 경우는 두 가지이다.

첫째는 부패가 관료에게 더 열심히 일하게 하는 유인을 제공하는 경우이다. 둘째는 부패가 급행료(speed money)로 작용하는 경우이다. 이러한 경우, 복잡한 행정절차(red-tape)가 많은 개도국에서 주로 나타난다. 부패를 경제발전에 영향을 주는 제도적 요인으로 보는 외생적 부패모형의 경우 자연히 그 결과는 지대추구적(rent-seeking)인 정부를 가진 경제가 공정한 정부를 가진 경제보다 성과가 나쁘리라는 것이다. 이러한 결과는 Schleifer & Vishny(1993)의 연구와 Mauro(1995)의 실증연구도 많이 있지만(Levine & Renelt, 1992), 외생적 모형이 가장 필요로 한다는 결과로 귀결된다.

### 제3절 통계 분석 결과

#### 1. PIVOT TABLE을 이용한 부패유형과 FSI지수 추이



〈그림 12〉 부패 유형 변화 추이

전체적으로 부패 유형의 변화는 1995년 ~ 1997년에 걸쳐 부패 현상이 급격히 증가하였다. 연고주의 부패는 1992년을 기준으로 급격하게 증가하다가 1996년에 많이 증가하였다. 또한 후원자 관계 부패는 1990년을 시작으로 꾸준히 증가하는 모습을 보인다. 암시장 부패를 의미하는 시장 부패도 1995년을 시작으로 많이 증가하는 모습을 보인다. 마찬가지로 흔히 말하는 ‘고난의 행군’ 시기에 정점을 찍고 서서히 감소하는 모습을 보인다.

이러한 부패 현상들은 1999년에 데이터에는 전반적으로 관련데이터 수집되지 않는 것으로 보이고 있다. 이 시기에는 김일성이 사망한 이후, 김정일로의 세습이 공식적으로 이루어진 후 등장한 김일성 헌법이 제정된 시기로 본격적인 김정일 국방위원회 위원장으로서의 김정일 시대가 시작되는 시기와 일치한다. 당시 김정일은 ‘김일성을 영원한 주석’으로 올리고 국방위원회를 확대하여 ‘선군정치’를 표방하기 시작한 시기이기도 하다. 이 시기에 김정일은 직맹, 여맹과 같은 각 집단마다 사상 교육과 통제를 강하게 적용하였다. 뿐만 아니라, 이 시기에는 북한의 외부 환경에도 중요한 상황에 놓이게 된다. 먼저 북미간의 관계에서 2001년 6월 6일

부시대통령이 대북정책 검토 완료 및 ‘북한과의 대화 재개’를 공식선언한 뒤 북한은 대북 제재 완화와 경제 지원에 관해 ‘언제 어디서든 조건없이’ 협상할 의지를 표명한 시기이다. 이후 북한은 8월 4일 ~ 5일에 북·러정상회담, 9월 4일에 북중정상회담을 가진다. 이 시기에 북한은 2001년 9월 19일 북한군 철원군 DMZ서 MDL을 월경하여 아군이 경고사격을 하였고 같은 해 11월 27일 파주군 장파리 DMZ에서 아군초소에 기관총을 발사하기도 했다. 또한 1999년 6월에 이어 2002년 6월 29일에 2차 연평해전을 일으킨다.

김정일이 국방위원장으로 공식적인 승계를 이루고 난 뒤 북한 내적으로는 강하게 사상 교육과 통제를 하는 반면, 미국과 러시아와는 정상회담 등을 통해 대북 제재 완화와 식량 지원을 포함한 대북 지원을 약속받아낸다. 그 시기를 지나 북한은 전반적으로 퍼져있는 제2경제를 관리할 수 있는 7·1경제개선조치를 발표한다. 2000년 이래, 제도가 등장한 이후 부패 유형에는 커다란 변화를 가져오지는 않았지만 후원자관계 부패가 증가하는 모습을 그래프로 확인할 수 있다. 이 부패유형은 새로운 제도가 등장하면서 불법적인 부패행위를 아는 사람들을 통해 직접 해결한다고 볼 수 있다.

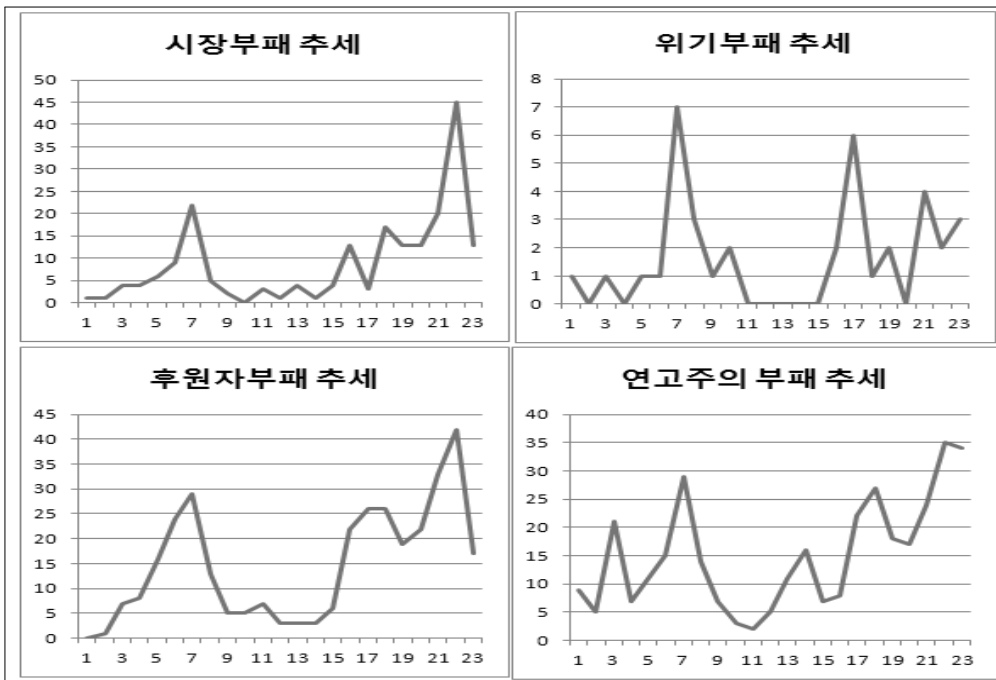
후원자관계 부패와 연고주의 부패의 차이점은 부패 행위가 정형화되어있는지 여부에 따라 구분된다. 소수에 의한 정형화된 부패행위가 비정형화된 연고주의 부패보다 우선적으로 발생한다는 것은 부패 행위에 대해 일정한 매뉴얼이 존재하고 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 7·1조치가 등장하고 2004년부터는 모든 부패 유형의 절대치가 증가하는 모습을 보인다. 그래프에 나타난 2006년을 시작으로 시장 부패, 후원자 관계 부패와 연고주의 부패를 비롯해서 위기부패에 이르기까지 처음으로 급격하게 증가하는 모습을 보인다. 이는 2002년에 등장한 7·1경제개선조치의 결과로 해석할 수 있다. 대내적 경제 상황을 반영한 경제 정책의 등장은 부패가 가능한 범위를 확대 및 공식화하는 결과를 낳은 것이다. 이전에는 소수에 의한 개인적인 부패 유형들이 다수에게도 일정한 경로를 통하면 가능한 것으로 바뀐 것을 의미한다. 그 이후 일시적으로 시장 부패는 감소하는 면을 보이는 것은 후원자 관계 부패를 비롯한 연고주의 부패가 시장 부패를 대체하여 전반적으로 부패 현상이 일반화되는 환경을 만들었다고 할 수 있다. 이러한 사회에는 제2경제의 범위가 확대되어 국가경제를 대체하는 결과를 낳게 되었다. 국정가격과 시장가격의 차이가 인플레이션의 원인으로 작용하게 되고 인플레이션은 더욱 제2경제를 강하게 응집시키는 요인으로 작용한 것이다.

북한은 2009년 11월 30일에 화폐개혁을 단행하여 7·1경제개선조치에서 인정했

던 계획 및 가격 제정의 분권화로 인한 변화는 수급상황과 국제시장가격의 변화에 따라 앞으로 조정될 수 있는 가능성이 있음을 확인시켜주었다.

2010년에 들어서서 시장 부패가 후원자 관계 부패와 연고주의 부패보다 더 많이 확대되었다. 100:1이라는 화폐 교환 비율은 지하경제를 공식적으로 확인하고 통제하기 위해 등장했으나 결과적으로 시장 부패를 팽창시키는 결과를 낳은 것이다. 또한 소수에 의해 뇌물의 보편화와 다수에 의한 상납형식의 부패 형태로 변한 것으로 보인다. 시장 부패는 다수에 의해 정기적으로 행해져 북한 사회의 민간 경제로 자리 잡았으며 의식주를 포함한 개인의 선택은 화폐로 교환이 가능한 시대가 된 것이다. 이러한 현상은 북한에서 나타나는 비사회주의의 현상으로 시장에 의한 경제 활동이 사회주의 체제와 맞물려 돌아가는 것을 알 수 있다. 이는 중국식 시장주의와 비슷한 모습과 유사한 점이다. 정치는 사회주의를 표방하고 경제는 시장주의를 지향하는 것은 중국에서 성공을 이룬 정책과 유사한 형태를 갖추었다고 해서 중국식 시장경제가 자리잡았다고 판단할 수는 없다. 다만 부패 유형 변화 추이를 통해서 초기 형태의 시장경제가 비공식적으로 작동하고 있음을 알 수 있을 뿐이다.

## 2. 북한의 부패유형과 체제안정성과의 관계



〈그림 13〉 23년(1990-2012) 북한 부패 유형 변화

위의 그래프(그림 13)는 23년간 (1990-2012) 북한 부패의 변화 추이를 나타내는 그래프이다. 암시장 부패에 해당하는 시장 부패는 그림에서 확인하는 바와 같이, 23년간 꾸준히 증가하는 모습을 보이고 있다. 특히, x축에 15인 2000년대 들어서 급격한 증가를 보이고 있는 것을 확인할 수 있다. 다수의 참가자가 정해진 방식으로 부패행위를 하는 것으로 부패행위의 일상화로 풀이할 수 있다. 부패를 발생시키는 환경적 요인 중 하나로 지하경제에 대한 의존정도가 부패의 감염 정도를 의미한다는 관점<sup>61)</sup>에서 볼 때, 고난의 행군시기에 식량배급제의 중단으로 인한 추가적인 조달수요가 시장 부패의 증가로 이어졌다고 할 수 있다. 이는 본 연구의 선행연구인 ‘북한 부패원인에 관한 연구’에서 밝혀진 바와 같이, 경제 제도인 71조치이후 부패의 환경이 달라진 것으로 1990년대 37제를 포함한 경제 개혁 제도의 연장선의 결과로 해석할 수 있다. 이는 당시 국가가 식량배급을 실행할 여력이 없는 상황에서 평양을 제외한 지역에 식량난을 해결하기 위해 북한 당국이 현실을 수용한 정책적 의도가 내포되어있는 것으로 보인다. 이와 같이 현실을 수용하는 성격을 지닌 71조치는 기존에 비공식적으로 이루어졌던 부패 행위가 증가하고 정착되어 비공식 제도로의 역할을 담당하는데 결정적인 역할을 했다고 볼 수 있다. 주민들에게 인센티브를 대가로 무보수공동노동을 강요한 나머지 유명무실해졌던 초기 경제 개혁에 의한 제도는 인민들의 노동력을 수탈하는 결과만 나왔을 뿐 어떠한 인민 경제에 긍정적인 효과를 가져오지 못했다. 그러나 북한 현실을 수용한 71조치가 2002년도에 공식적으로 등장하여 북한 경제 전체에 많은 변화를 가져온 것은 단순히 부패의 증가뿐 만 아니라, 방법론의 공식화가 이루어져 화폐 유통이 원활하게 이루어질 수 있는 환경을 조성하는데 기여한 것은 분명하다. 화폐유통의 양을 국가가 확인하고 수급조절을 하는 모습은 자연스럽게 초기형태인 시장경제에서 나타나는 현상과 유사한 점이다. 이에 대해 북한 당국은 사회주의 경제체제로 회귀하기 위해 지하경제를 포함한 시장에 형성되어 있는 화폐의 양을 파악하고 국가소유로 흡수할 필요를 느끼게 된 것이다.

그 결과로 2007년 화폐 개혁이 등장하여 경제 활동을 통해 부를 축적한 돈주를 비롯한 국경무역거래 종사자들의 자산을 몰수할 수 있는 제도적 근거를 제공한 셈이 되었다. 이렇게 등장한 화폐 개혁제도는 시장 부패가 급격히 증가하는 결과를 초래하였으며 이는 제도의 의도와는 결과로 나타나게 된 것이다. 이는 공식화된 노동시장을 비롯한 시장의 역할이 축소되는 것이 아니라 시장 부패 형태로 이어지

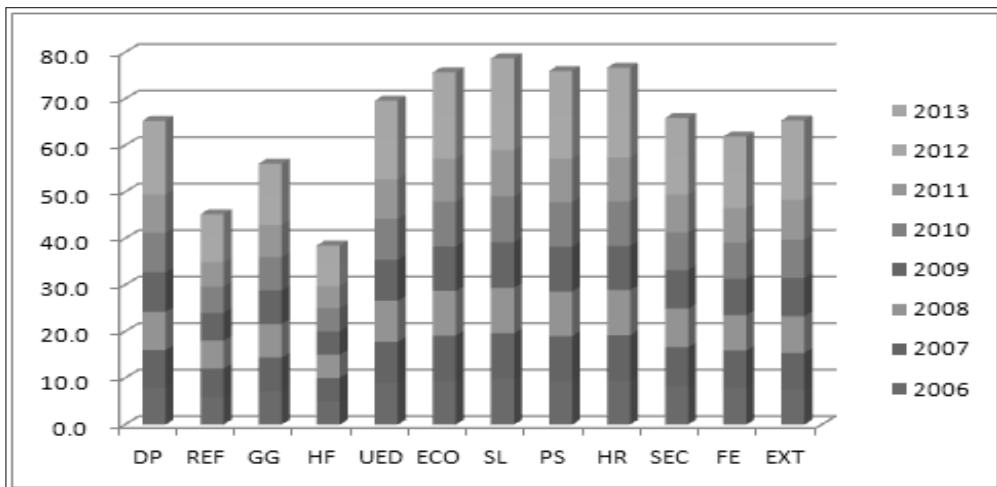
61) 김영중, 부패학 연구의 새로운 패러다임. 한국부패학회보, 11(1), pp. 1~21.



게 된 것이다. 공급가는 급격히 오르고 인민경제는 더욱 피폐해졌다. 화폐 개혁을 실행함으로써 지하 경제의 규모를 파악하고 제2경제로 인해 얻은 사유 재산을 국가소유로 하기 위한 의도적 결과와 함께 시장 부패의 증가인 의도하지 부작용도 발생한 것이다. 이러한 관점에서 보면 북한에 등장한 정치제도와 경제제도는 모두 정책적 의도에 의해 계산된 제도로 보인다. 김일성·김정일의 교시를 시작으로 김일성 헌법에서부터 7·1조치와 화폐 개혁은 북한 경제를 통제한다는 점에서 정치적 목적을 위한 경제 제도로서 완전한 실패한 것은 아닌 것이다. 소수에 의한 정형적인 부패 유형인 후원자 관계의 부패는 시장 부패에 비해 등락폭 큰 편이다. 후원자 관계부패도 다른 부패와 유사하게 식량배급제가 와해된 시기에 증가하게 되지만 상대적으로 제도적 영향에는 민감하지 않은 것으로 보인다. 7·1경제개선조치(I-5) 이후 2004년을 기점으로 크게 증가하는 모습을 보이다가 2009년 화폐 개혁 이후 가파르게 증가하는 모습을 볼 수 있다.

### 3. 국가실패지수(FSI)에 나타난 북한의 변화

국가실패지수로 바라본 북한의 변화는 갑작스런 김정일의 사망이후, 이루어진 김정은으로의 세습이 가능하다고 평가될만큼 체제의 안정성이 있었음을 간접적으로 확인할 수 있었다. 국가실패지수(FSI)의 하위 12개의 지수에 나타난 지난 2006년부터 2013년의 북한은 안정적인 모습을 보이고 있으며, 하위지수들도 아주 근소한 차이지만 개선되는 그래프 모양을 보이고 있다.

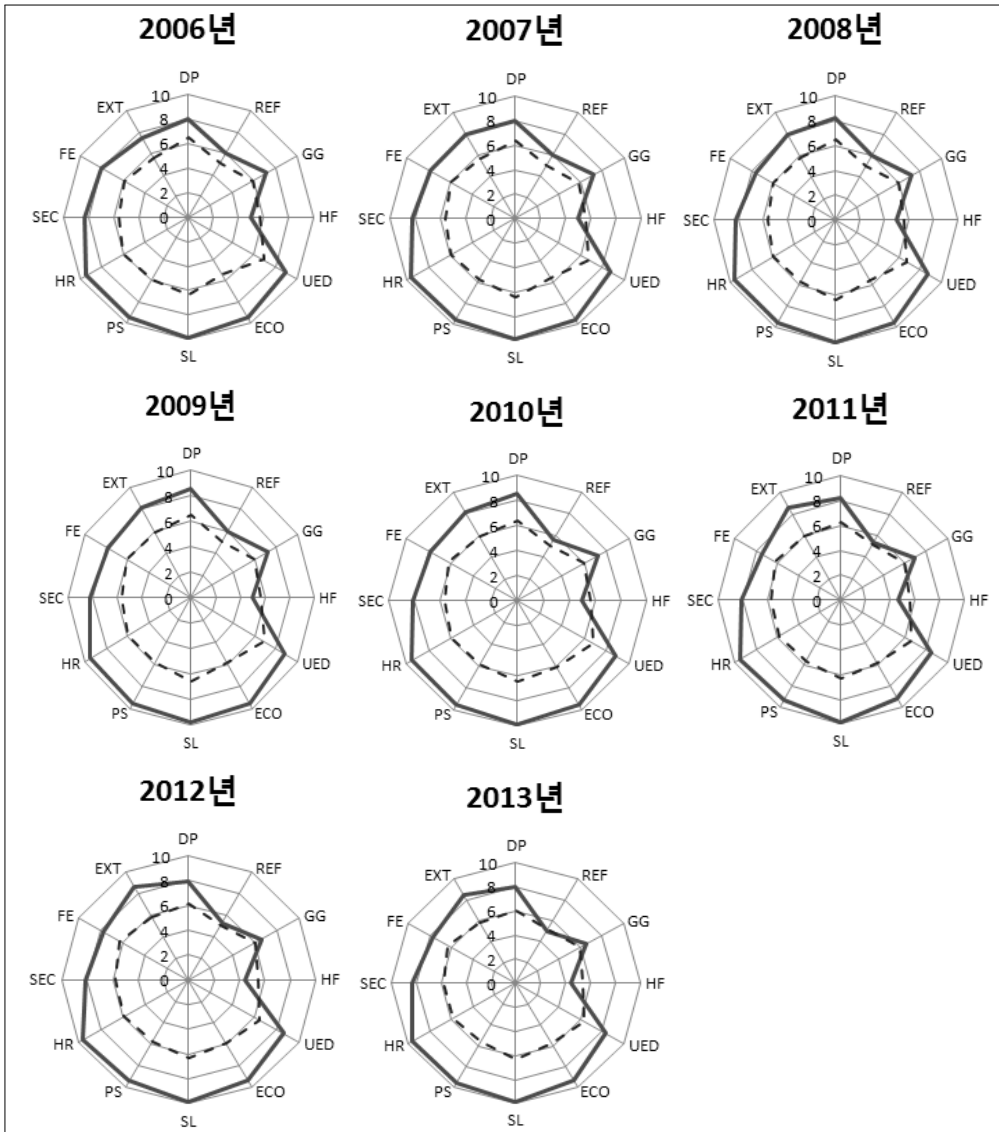


〈그림 14〉 국가실패지수(FSI)로 바라본 북한의 변화

국가실패지수(FSI)에 의하면, 북한에 대한 우리의 생각과는 다른 점들이 보인다. 우선 북한은 우리가 생각하는 만큼 실패국가가 아니라는 점이다. 북한체제에 대한 이미지는 붕괴가 임박할 만큼 체제가 와해되지 않았다는 것을 반증하는 것으로 실패국가군에 속하기는 하지만, 실패국가 그룹 중에서 안정적인 모습을 보이고 있다. 근소한 차이긴 하지만, 각 변수들의 움직임이 같은 패턴으로 움직이고 있기 때문에 체제에 부정적인 요소가 존재(리더의 부재와 같은)하더라도 나름대로의 통제기제가 작동하고 있음을 짐작할 수 있다. 조사 대상기간이 짧았지만, 김일성에 이어 김정일이 사망한 이후에도 국가체제는 생각보다 빠르게 적응하고 대응한 점은 의미있는 현상이다.

또한, 국내에도 2만 6천여명의 탈북자와 체제와의 관계에서 탈북자가 많을수록 (REF) 체제에는 작용하지 않는 것으로 확인할 수 있다. 다시 말해, 북한체제를 유지하고 있는 일정 계층이 존재하고 있음을 반증하는 것으로 계층(당원 여부)에 의한 2원화된 제도적 정책을 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 충성과 생존권을 연결 시키는 것은 많은 비윤리적이고 비인간적인 모습을 보이게 되지만, 체제유지라는 면에서 볼 때, 북한 주민은 제외되어 있는 것으로 해석할 수 있다.

방사형으로 분석한 그래프에 따르면, 북한경제에 대한 불균형(UED)과 빈곤과 가난에 의한 경제(ECO)는 기존에 생각과 크게 다르지 않은 모습이다. 특이할만한 사항은 국가정체성(SL)을 나타내는 지수는 북한을 실패국가로 만드는 요인이라는 것이다. 경제보다는 정치적 구조에 의해 북한이 유지되고 있다고 해석할 수 없는 대목이다. 북한을 실패국가로 만든 것은 국가의 정체성이 부정적인 영향을 미치는 것이며 이로 인한 공공서비스(PS)와 두뇌유출(HF)은 경제부문과 마찬가지로 북한 체제를 악화시키는 요인으로 작용하고 있음을 확인할 수 있다.



〈그림 15〉 FSI\_하위 지표들의 추세

## 4. 북한의 부패유형과 체제안정성과의 관계

## 1) 시장부패와 경제지표

〈표 3〉 시장부패와 경제지표와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1148.645	3	382.882	6.337	.004(a)
	Residual	1147.964	19	60.419		
	Total	2296.609	22			

a Predictors: (Constant), GNI\_1명, 경제성장률, 국민총생산

b Dependent Variable: 시장부패

〈표 4〉 시장부패와 경제지표와의 변수별 회귀분석

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-.872	26.608		-.033	.974
	경제성장률	-.958	.547	-.326	-1.751	.096
	국민총생산	.001	.000	2.909	1.256	.224
	GNI_1명	-1.138	1.239	-2.123	-.918	.370

a Dependent Variable: 시장부패

이 모형에서 두 변수(시장부패와 경제지표)와의 관계에 유의미한 결과가 있음을 확인할 수 있다. 북한의 경제성장률, 국민총생산 그리고 1인당 GNI의 독립변수 중에서 경제성장률과 시장부패는 반대 방향으로 나타나 부패가 증가하면 경제성장률이 하락하는 것으로 나타났다. 그러나, 이러한 방향성(-)은 모형의 유의미한 결과( $< 0.05$ )와 일치하지는 않는다. 0.096의 유의미한 결과는 모형자체에서 큰 영향력이 없음을 의미한다. 그러나 시장부패와 무역과의 회귀분석에는 극명한 결과를 도출하였다.

## 2) 시장부패와 무역과의 회귀분석

〈표 5〉 시장부패와 무역과의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	898.220	2	449.110	6.423	.007(a)
	Residual	1398.389	20	69.919		
	Total	2296.609	22			

a Predictors: (Constant), 수출입총계, 수출\_역불

b Dependent Variable: 시장부패

북한의 시장부패는 경제지표만큼 무역에서도 더 많이 발생한다고 볼 수 있다. 시장부패 즉, 다수에 의해 정형화된 부패현상은 북한의 대외무역과도 연관이 깊은 것으로 체제유지를 위한 외화벌이 사업에서 상납과 자신의 이익을 분리시키는 것으로 볼 수 있다. 예전에는 해외공관들에 의한 체제유지에 필요한 사치품이나 선물정치에 사용하는 물건을 조달하는 경로를 통해서 시장부패 현상이 나타나게 된 것이다. 이는 구사회주의 국가들이 체제를 전환한 이후, 동유럽국가로부터 원재료를 수입한 북한의 외부와의 경로는 자연스럽게 해외공관들과 북한 내 당원들과의 유대를 가질 수 있는 통로로 그 역할이 퇴색된 것으로 보인다.

## 3) 후원자관계 부패, 연고주의 부패와 경제지표와의 회귀분석

〈표 6〉 후원자관계 부패와 경제지표와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1721.529	3	573.843	8.507	.001(a)
	Residual	1281.688	19	67.457		
	Total	3003.217	22			

〈표 7〉 후원자관계 경제지표 변수들간의 회귀분석

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t		Sig.
		B	Std. Error	Beta	B	Std. Error	
1	(Constant)	34.126	28.115		1.214		.240
	경제성장률	-1.321	.578	-.393	-2.284		.034
	국민총생산	.001	.000	5.345	2.497		.022
	GNI_1명	-2.798	1.310	-4.566	-2.136		.046

후원자관계부패와 경제지표와의 회귀분석은 시장부패와 관계보다 강한 인과관계가 있음을 쉽게 알 수 있다. 특히, 두 변수로 이루어진 모형에 유의성 ( $0.001 < 0.05$ )을 나타내고 있으며 이는 경제성장률과의 관계( .240 ), 국민총생산과의 관계( .022 ), 그리고 1인당 GNI와의 관계( .046 ) 모두 유의수준 0.05보다 작아 강력한 인과관계가 있음을 보이고 있다. 후원자관계부패는 시장부패와는 다르게 소수에 의한 정형화된 부패가능경로가 존재함을 의미한다. 따라서 후원자관계를 맺을 수 있는 권력자와의 유착관계가 선행되어야 하여 북한경제는 당과 유착관계가 있는 소수에 의한 후원자관계로 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 상황은 연고주의 부패와 경제지표와의 관계에서도 확인할 수 있다.

〈표 8〉 연고주의 부패와 경제지표와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	1373.869	3	457.956	11.920	.000(a)
	Residual	729.957	19	38.419		
	Total	2103.826	22			

〈표 9〉 연고주의 부패와 경제지표 변수들간의 회귀분석

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta	B	Std. Error
1	(Constant)	-4.836	21.217		-.228	.822
	경제성장률	-1.636	.436	-.581	-3.748	.001
	국민총생산	.000	.000	2.496	1.293	.211
	GNI_1명	-.818	.988	-1.594	-.827	.418

연고주의부패는 경제성장률과 강한 인과관계를 가지고 있는 것으로 보인다. ( $.001 < 0.05$ ) 북한의 체제유지를 위한 경제지표와의 강한 인과관계는 후원자관계부패와 마찬가지로 공식적 제도에 의한 작동기제 이외에 비공식적 제도로서의 작동기제가 존재하고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 후원자 관계부패와 연고주의 부패와의 차이점은 부패행위의 정형화여부이다. 두 부패유형 모두 소수에 의한 부패유형으로 일정한 부패행위에 표준이 존재하는 후원자관계부패와 표준화되지는 않았지만, 필요에 따라 소수에 의해 행할 수 있는 연고주의부패는 후원자관계부패보다 권력의 힘이 수반되어야 한다.

## 4) 연고주의 부패, 위기부패와 무역과의 회귀분석

〈표 10〉 후원자관계와 무역과의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	938.355	2	469.177	8.051	.003(a)
	Residual	1165.471	20	58.274		
	Total	2103.826	22			

a Predictors: (Constant), 수출입총계, 수출\_역불 b Dependent Variable: 연고주의

〈표 11〉 연고주의 부패와 무역변수들간의 회귀분석

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta	B	Std. Error
1	(Constant)	.953	4.835		.197	.846
	수출_역불	.074	1.184	.047	.062	.951
	수출입총계	.448	.540	.622	.830	.416

연고주의 부패와 무역과의 회귀분석 결과는 경제지표와의 관계보다는 약한 인과관계를 보이고 있다. 연고주의 부패와 무역과의 회귀모형은 유의수준 0.05보다 작은 0.03으로 유의미한 결과를 보이고 있는데 대외무역에 의한 수출입과는 거리가 있는 것으로 풀이할 수 있다. 연고주의 부패는 북한의 대외관계에서 오는 이익보다는 북한 내 경제문제를 해결하는데 주로 행해지고 있는 것으로 보인다. 반면, 위기부패와 경제지표와의 회귀분석 결과는 어떠한 인과관계를 찾을 수 없었다.

〈표 12〉 위기부패와 경제지표와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	12.233	3	4.078	1.119	.366(a)
	Residual	69.245	19	3.644		
	Total	81.478	22			

a Predictors: (Constant), GNI\_1명, 경제성장률, 국민총생산

b Dependent Variable: 위기부패

북한에서 발생하는 위기부패와 경제지표와의 인과관계가 없다는 것은 경제적 이익을 위해 집단적으로 북한 주민들이 움직이지 않는다고 해석할 수 있다. 북한에

서는 집단반발과 같은 집단움직임을 허용하지 않는 국가로서 철저히 사상검증과 각종 정치 사업을 통해 사회를 통제하고 있다. 본 연구에서 살펴본 4가지 부패 중 가장 빈도가 작지만, 통제에 대한 북한 내 불만표출이라는 관점에서 볼 때, 의미있는 결과라 할 수 있다. 7·1조치와 화폐개혁은 당시 북한에서 발생하는 비사회주의 현상을 일부 수용한 결과로 풀이할 수 있는 근거를 제공한 동시에 국가발전 단계에서 나타나는 개인주의 사고방식으로의 전환 가능성을 볼 수 있다.

#### 5) 부패유형과 정치지표와의 회귀분석

북한 체제의 안정성을 측정하기 위해 본 연구에서 사용한 지표는 세계은행에서 1996년부터 매해 측정하는 지수(Worldwide Governance Indicators이하 WGI)를 사용하였다. 이 지수는 조사대상국들의 정치적 불안정과 체제에 대한 지표로서 북한 체제안정성을 측정하는데 유사한 점이 있어 사용하게 되었다. pivot 분석에 등장한 국가실패지수(FSI)는 2005년부터 등장하여 조사기간이 짧아 통계결과를 위한 방법으로 인한 오류를 사전에 막기 위해 WGI로 대체하였다. 그럼에도 불구하고 본 실험에서는 부패유형과 정치지표와의 회귀분석에는 유의미한 결과를 도출하지 못했다.

〈표 13〉 시장부패와 체제와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	341.881	5	68.376	.377	.851(a)
	Residual	1449.333	8	181.167		
	Total	1791.214	13			

a Predictors: (Constant), Control of Corruption, Voice and Accountability, Political Stability No Violence, Rule of Law, Regulatory Quality

b Dependent Variable: 시장부패(1996~2012)

〈표 14〉 후원자관계 부패와 체제와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	851.429	5	170.286	1.225	.379(a)
	Residual	1112.000	8	139.000		
	Total	1963.429	13			

a Predictors: (Constant), Control of Corruption, Voice and Accountability, Political Stability No Violence, Rule of Law, Regulatory Quality

b Dependent Variable: 후원자부패(1996~2012)



〈표 15〉 연고주의 부패와 체제와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	437.214	5	87.443	.691	.644(a)
	Residual	1012.000	8	126.500		
	Total	1449.214	13			

a Predictors: (Constant), Control of Corruption, Voice and Accountability, Political Stability No Violence, Rule of Law, Regulatory Quality

b Dependent Variable: 연고주의부패(1996~2012)

〈표 16〉 위기 부패와 체제와의 회귀분석

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	11.500	5	2.300	.326	.884(a)
	Residual	56.500	8	7.062		
	Total	68.000	13			

a Predictors: (Constant), Control of Corruption, Voice and Accountability, Political Stability No Violence, Rule of Law, Regulatory Quality

b Dependent Variable: 위기부패(1996~2012)

북한에 만연되어 있을 것 같은 부패현상도 경제에 국한되어 있으며 정치적 문제와의 구별하는 것으로 보인다. 반대로, 북한 사회에서는 개인의 경제적 이익을 위해 정치적 힘을 얻지만, 정치적 목적으로 부패의 힘을 얻는 것은 아닌 것으로 풀이할 수 있다. 다만 개인의 이익을 위해 정치적인 권력을 사용하는데, 대가로 체제유지에 필요한 상납구조가 있는 것을 짐작할 수 있다. 시장에서 매대에 허가하지 않은 물건이나 양을 팔기위해 검열원이나 보위부에게 금전을 제공하는 것부터 대학입학이나 감옥에 갇힌 가족의 문제를 해결하는데 북한 사회는 돈을 이용한 개인의 이익을 추구하는 것으로 보인다.

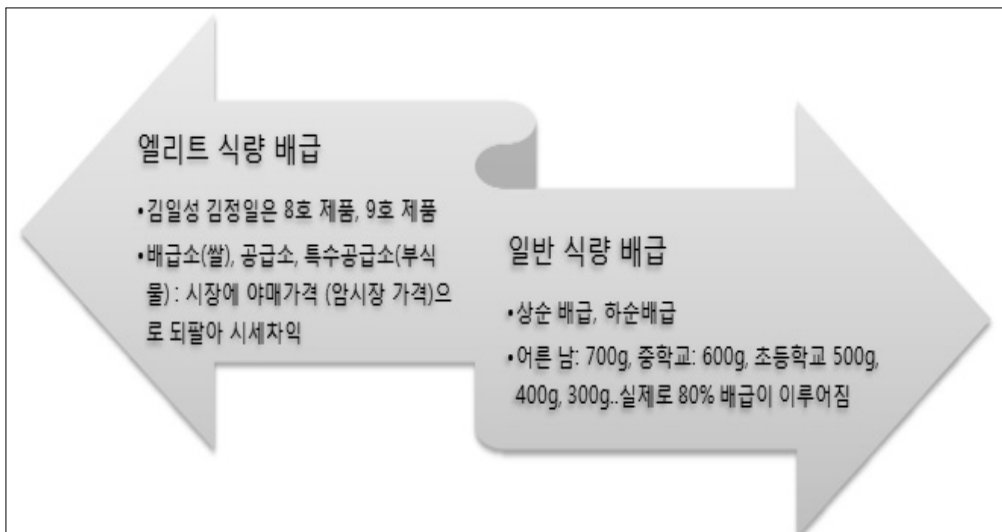
그것이 체제에 치명적인 문제가 되지 않는다면, 각종 제도적 기반이 부족한 북한 사회에서는 자연스러운 일인지도 모른다.

## 제5장 결론

체제에 대한 부패의 평가는 부패의 순기능과 역기능으로 설명이 가능하다. 본 연구 2장에도 소개한 것처럼, 부패와 체제와의 상관관계는 국가마다 상이하게 풀

이되는 경향이 있지만, 북한을 제외한 다른 사회주의 국가들의 부패는 고질적인 경제의 악순환 고리를 잠식하여 존망의 길을 가속화하는데 기여했다. 그러나, 북한과 같이, 열악한 국가시스템을 대신하거나 체제유지를 위한 상납의 성격을 지닌 국가들의 부패는 체제에 대해 순기능으로 작용하기도 한다. 그러나 북한의 부패는 체제에 대해 순기능을 가지면서도 경제 구조의 낙후를 동시에 가져왔다. 그 이유는 철저하게 북한 체제의 골간을 이루는 엘리트 중심의 제도로 이루어져 경제적 성과가 사회전반에 영향을 주지 못했기 때문이다. 이는 저개발국가나 개도국에서 나타나는 현상과 같이 양적 성장을 위한 소수집단들의 역할 집중과 연관이 있다. 이들은 엘리트카르텔을 형성하여 사회적 역할을 수행하는데 개인의 지위와 권력을 동시에 추구하여 사회적 입지에 변화를 원하지 않게 된다.

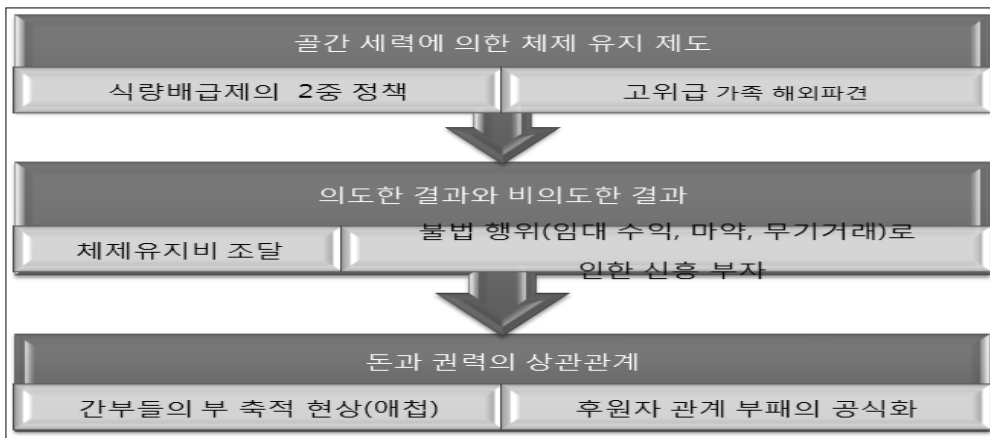
북한의 엘리트카르텔도 현 북한의 모습에 장밋빛 청사진만을 그리지는 않겠지만, 과도 정부로 갈 위험이 있는 변화는 거부할 것이다. 이러한 현상은 철저히 이원화된 정책적 차이에 기반을 둔다. 엘리트와 일반 인민들에게 적용하는 제도적 잣대의 차이는 그들을 자연히 통제가능하게 만들기도 했지만, 두 집단간에 격차를 의한 부담 또한 만성적인 사회문제로 인한 격차를 가져오는데 기여했다.



〈그림 16〉 식량배급제로 바라본 북한의 부패 원인

북한은 철저히 엘리트를 위한 2중 전략을 유지하고 있다. 김일성과 김정일은 전국의 농축수산물 중 8호 제품이나 9호 제품을 매일 공급하고 있으며, 엘리트에

한해 배급소에서 쌀을, 특수공급소에서 부식들을 제공한다. 제공되는 그 양이 많아 바로 시장에 가서 시장 가격에 내다팔아 시세차익을 얻을 수 있는 기회도 부수적으로 제공한다. 시장에 쌀의 수요가 증가하면 가격이 상승하여 국정가격과 시장 가격의 차이만큼 부를 축적할 수 있다. 이에 반해, 일반 주민에게 이루어지는 식량 배급은 1일 15일에 지급되는 상순 배급과 2일 16일 이루어지는 하순 배급으로 나뉘는데 어른 기준 700g으로 정해진 배급마저 560g으로 지급되어 부족한 식량 배급은 북한 주민에게 사(私)경제 활동에 동기를 제공한다. 특히, 북한이 엘리트 계층에 대한 2중 전략을 구사하는 것은 엘리트 계층이 체제유지비를 충당하는 역할을 하기 때문이다. 북한체제에 골간을 이루는 계층은 1~2명은 해외에 파견되어 각종 불법 활동을 통해 충성자금을 송금한다. 외국에 체류하기 위해 정해진 자금을 송금하는 사람들은 송금자금 이외에 자신의 부를 축적하는 활동을 대부분 석탄 및 광물 자원의 시세차익을 노린 큰 무역업을 하거나 임대업과 마약 거래를 통해 부를 축적한다. 여기서 송금되는 자금은 모두 김정은의 정치자금 관리하는 부서로 입금된다. 자신의 지위를 이용한 자본의 쓸림 현상은 권력의 크기에 비례하고 후원자 관계 부패가 자연스럽게 성립되는 구조를 낳게 된다.

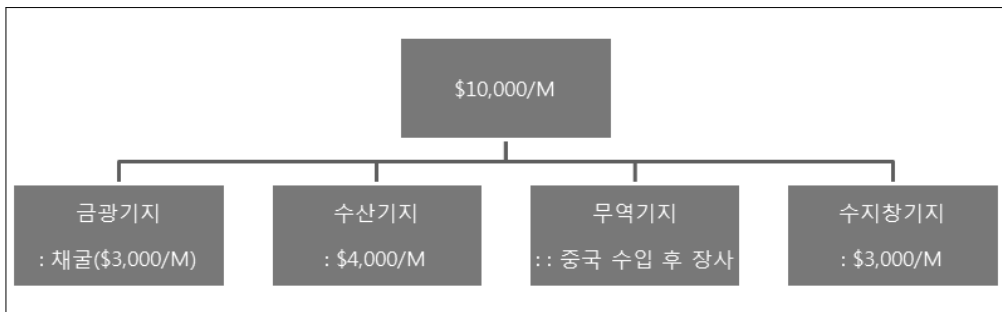


〈그림 17〉 엘리트중심의 정책과 부패와의 관계

체제유지에 필요한 충성자금은 해외와 국내로 나누어 충당되는데, 해외의 경우, 북한의 체제를 옹호하는 해외에 거주하는 골간세력의 가족들(2,000~3,000명)은 적게는 1년에 3만불(무역일군)에서부터 많게는 약 5만불(군부)을 북한에 입금하고 북한 내에서는 김정일 자금부서인 38호실이나 김경희 자금부서로 들어가게 된다.

38호실은 2012년 10월 17일에 폐쇄되었고 그 역할은 내각 산하에 모란봉국으로 옮겨졌다. 탈북자 증언에 따르면, 마약, 무기, 천연자원과 관련된 자금부서인 39호실도 존재했으나 폐쇄되었다고 한다. 그러나 39호실의 존재는 아직까지 확인되지 않고 있다.

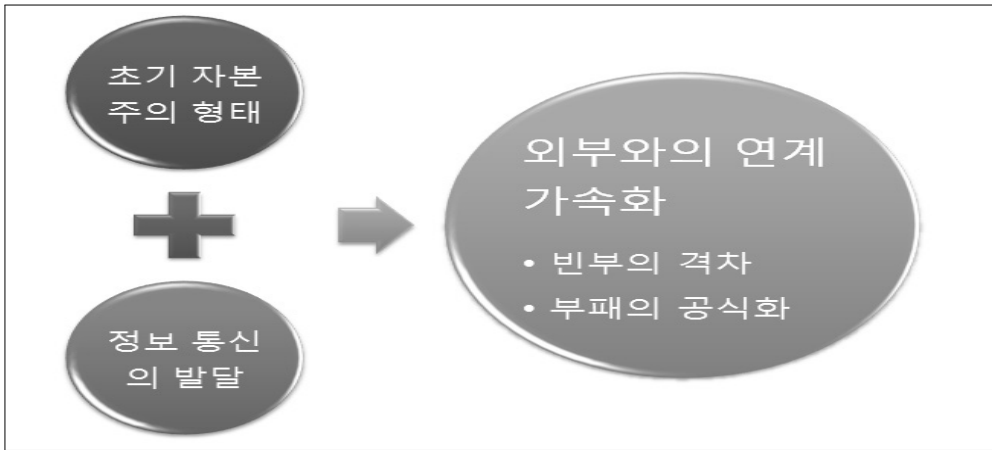
38호실 ‘봉화총국’에서 근무한 탈북자 증언에 따르면, 당 자금을 마련하는 ‘봉화총국’은 각 도마다 사업소가 있어 당에서 하달하는 계획(order)에 따라 움직인다고 한다. 이와 유사한 조직으로 김일성 시대에는 ‘5호 관리부’가 그 역할을 대신했었다.



〈그림 18〉 봉화총국의 체제유지비 총당 과정

1997년 이전에는 무역에 관한 일은 은행이 담당했는데, 현재까지는 38호실에서 담당하고 있는 것으로 보인다. 당에서 매달 계획을 하달하면 각 기지마다 계획을 지시하는데 수지창기지(스댕이나 수지)에 배치되어 당 자금을 관리했던 탈북자에 의하면, 모든 설비와 용접기는 수입자재를 쓰고 유리 등을 생산하여 내수용으로 쓰거나 수출하는 과정에서 기업소와 개인에게 판매하게 된다. 이러한 과정에 매달 계획을 조절할때는 봉화총국 지배인에게 뇌물을 고여 계획량을 줄이기도 하고 미달되는 부분은 다음 달로 이월시킬 때 부패가 일어난다고 한다. 이 때 뇌물을 수수하는 초급당 비서는 행정 처리를 위한 비자금을 제외한 돈은 자신이 챙긴다고 한다.

7·1경제개선조치와 화폐 개혁을 통해 북한 사회는 자본주의와 유통의 원리를 학습하였다. 이렇게 형성된 초기 형태의 자본주의 경제는 정보통신의 발달로 외부와의 연계가 가속화되었고 북한 내 빈부의 격차를 벌리게 되었으며 부패 구조를 공식 제도화하는 결과를 낳은 것이다.



〈그림 19〉 북한의 경제 환경의 변화와 부패와의 관계

본 연구는 북한 부패현상과 김정은 체제안정성과의 관계를 분석한 것으로 조사 기간인 23년간 부패유형의 변화와 체제안정성을 나타내는 정치적·경제적 지표와의 회귀분석을 실시하였다. 연구결과에 따르면, 일반적으로 우리가 인식하고 있는 정경유착의 고리가 사회 전반적으로 연결된 다른 저개발국가나 개도국과는 다른 점이 있다.

일반적으로 저개발국가나 개도국들은 정치적 제도적 취약성을 보완하기 위해 정치경제가 유착되는 현상을 흔히 볼 수 있으며, 부수적으로 드러나는 부패의 사회적 기능을 의식적으로 부인하지 않는다.

그러나 본 연구결과에 따르면, 북한의 정치와 경제는 제한적으로 유착되거나 분리되어 운용되고 있는 것으로 보인다. 체제유지를 위한 외화벌이사업자에게는 체제유지비를 충당하는 과업을 주는 대신에 정치적인 혜택을 함께 제공한다. 따라서, 북한에 외화벌이 사업에 종사하는 사람들은 엘리트의 가족이거나 후원자관계를 유지할 수 있는 연결고리를 가지고 있다. 따라서, 상납 형식에 체제유지비조달을 명목으로 개인의 이익을 챙기는데 인색하지 않은 것이다. 이러한 관계가 ‘충성도’라는 이름으로 포장되어 김정일의 선물정치, 광폭정치가 가능하게 되었던 거이다. 부패유형과 체제안정성 지표와의 회귀분석결과에 따르면, 북한의 부패현상은 개인의 경제적 이익에 초점이 맞춰져 있는 것으로 보인다. 개인의 이익을 추구하기 위해 정치적 권력이나 경제적 도구인 현금으로 문제를 해결하려는 경향이 보인다. 북한의 시장부패는 경제지표와 대외무역과의 인관관계가 있으며, 후원자관계부패 또한 경제지표인 경제성장률과 국민총생산과의 인관관계가 있는 것으로 나타났다. 특히, 경제성장률의 경우, 방향성이 역(-)으로 나타나 후원자 관계

부패가 증가할수록 경제성장률이 하락하는 것으로 나타났으며 국민총생산의 경우 정(+)의 관계가 성립하여 결과를 종합하면, 후원자관계 부패는 북한의 경제성장에 기여하지 못하는 국민총생산과 관련이 있다는 것으로 볼 수 있다. 반면, 연고주의 부패도 경제지표와의 관계에서 역(-)의 관계가 있는 것으로 나타나고 있으며( .001 < 0.05), 무역지표와는 유의한 결과를 보이기는 하나 수출입에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 소수에 의한 비정형화된 부패는 후원자 관계 부패보다 경제적 안정성에 기여하기 보다는 정치적 혹은 개인적 목적에 더 관련이 있는 것으로 보인다. 그러나 위기 부패는 경제 지표 중 어느 것과 인과관계를 이루고 있지 않는 것으로 나타났다. 23년간 상대적으로 적은 수치로 나타난 북한의 위기 부패는 철저히 연좌제를 통한 사회 통제기제가 관리를 담당한 것으로 보인다. 위기 부패는 경제적 목적에 의해 발생하기 보다는 정치적 불만 혹은 목적에 의해 발생한다고 풀이할 수 있다. 정치적 안정성을 나타내는 WGI지수와 부패유형과의 회귀분석은 간헐적으로 인과관계가 있음을 나타내기는 했지만 유의수준 안에 있는 변수는 없는 것으로 나타났다. 이는 북한의 부패유형과 정치적 지표와의 인과관계가 없는 것이 아니라, 지수의 시간적 범위(1996-2012)의 한계로 측정이 불가능했다고 하는 것이 맞을 것이다. 정치적 지표에 해당하는 ‘부패의 조정’과 부패유형과의 관계에는 유의미한 방향성을 나타낸 것이 바로 증거이다.

전반적으로 북한의 부패유형과 체제안정성과의 분석에서 북한은 부패의 순기능과 역기능을 함께 얻고 있다. 제도적 취약성이나 이원화된 정책으로 통제의 용이함을 부패라는 도구로 실현하는 동시에 구조적인 모순에 의한 만성적 경제난이 계획경제라는 공식적인 제도에 의한 국가 역할의 범위와 신뢰를 의심하게 했으며, 사회에서 조직의 이익보다 개인의 이익이 우선시하는 분위기가 확산되는 결과도 초래했기 때문이다.

1990년대 구소련의 붕괴를 시작으로 시작된 사회주의 국가들의 잇따른 체제변화는 북한의 현상을 분석하는데 중요한 단서가 된다. 특히, 체제변화 유형에 따른 국가의 선택은 대북정책을 모색하는 우리에게도 큰 시사점을 준다고 할 수 있다.

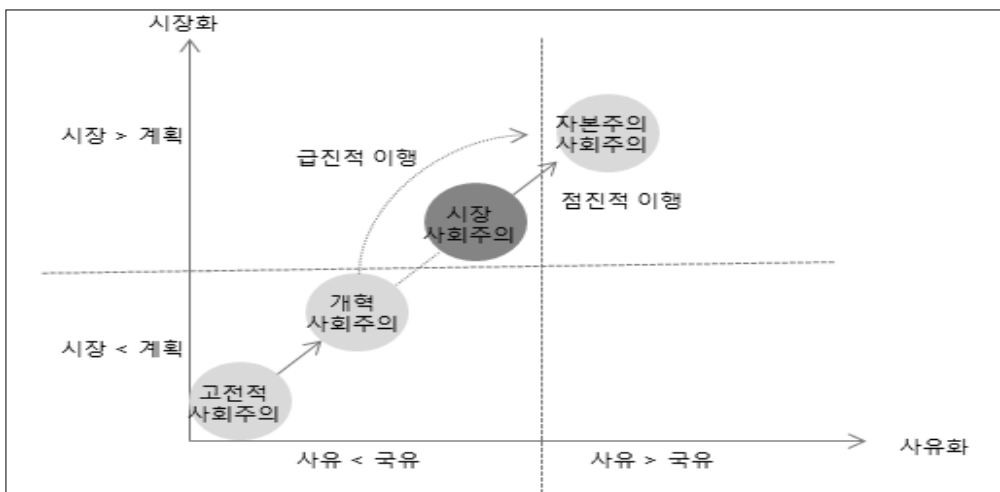
구소련에서 러시아로 이어지는 체제붕괴, 독일통일과 같은 체제통일 그리고 폴란드나 베트남과 같은 체제전환과 같은 일련의 변화는 국가 주도의 결과로 귀결할 수 있다.

지난 몰락한 사회주의국가들이 보여주었던 공산주의 퇴행단계에 나타나듯이, 사회주의 붕괴는 고질적인 경제난을 정치가 제대로 해결해주지 못했거나 현실에 맞게 작동하지 않는 정치·경제구조의 취약성이 그 원인이다. 북한은 공산주의 퇴행단계 중 제 1단계에서 2단계를 경험하고 있는 것으로 보인다. 정치를 도구로

사회와 경제를 통제하는 단계(1단계)에서 당에 의한 사회통제가 완화되는 현상은 사적인 경제활동이 가속화되고 신흥세력과의 갈등을 수반되는 사회주의 국가에서 흔히 나타나는 현상이다. 김일성 사망 이후 사회 통제 노력과 마찬가지로 김정일 사망이후에도 같은 현상이 반복되고 있는 것으로 보인다. 1990년대 말 공산주의 국가들의 쇠퇴과정은 국가의 제도적 취약성으로 인해 국가의 역할을 수행하지 못하는 상황에서 자생적인 경제구조를 낳는 동인을 제공하였다.

모든 사회주의 국가가 단계적으로 체제를 전환하거나 붕괴한 것은 아니지만, 대체적으로 체제이행단계나 체제이행단계에서 체제가 붕괴하거나 전환 및 개방정책을 경험하였다. 2011년 12월 김정일이 사망한 이후, 등장한 김정은의 북한 사회는 제3의 후계체제를 세우기 위한 정치적·경제적 변화를 시도하고 있다.

이를 막기 위해, 북한은 내각의 기능을 강화하고, 정치와 경제를 분리하는 것으로 보인다. 이는 정치와 경제 시스템을 분리하려는 정치적 의도가 보이는 대목으로 경제에 대한 정치적 부담감을 줄이려는 김정은의 정치적 의도를 읽을 수 있다. 그러나 이러한 급진적 이행은 불가능하다. 고전적 사회주의체제에서 개혁체제로, 그리고 시장사회주의 체제로의 전환과정에서 계획에서 시장으로의 경제조정 메커니즘의 변화만이 아니라 소유형태에서도 사적 소유가 점진적으로 성장하는 변화가 발생하기 때문이다. 그러나 시장사회주의 단계까지는 여전히 국유형태가 우위를 차지하면서 전반적으로 사회주의적 소유제도가 유지된다. 이에 반해 경저조정 메커니즘에서 시장이 계획의 우위에 설 뿐 아니라 소유형태에서도 사적 소유가 지배적 형태로 등장한 것이 자본주의 시장경제(Capital market economy)이다.



〈그림 20〉 사회주의 체제전환의 두 가지 경로<sup>62)</sup>

소련과 대다수 동구사회주의가 경험했던 급진적 이행(transition)은 개혁사회주의 체제에서 소유제도의 갑작스런 변경이 초래되어 시장경제로 도약한 경로이다. 계획이라는 관료적 조정 메커니즘은 사회주의적 소유형태의 산물이기 때문에, 소유제도의 변경은 곧바로 시장기제의 급속한 도입을 불가피하게 만들었다. 즉, 급진적 이행은 소유제도의 변경과 경제조정 메커니즘의 변화가 짧은 기간 내에 거의 동시에 발생한 형태인 것이다.<sup>63)</sup>

반면에, 중국과 베트남과 같은 경험적 점진적 전환(transformation)은 소유제도의 본질적 변화가 발생하기 이전에 시장이 계획의 우위에 서면서 사적 소유와 사회주의적 소유의 장기간에 걸친 구획화된 경쟁상태(compartmentalized competition), 곧 시장사회주의를 거쳐 시장경제로 전환되는 형태인 것이다.<sup>64)</sup>

어떤 개혁사회주의 체제가 시장경제로 급진적으로 이행할 것인지, 아니면 시장사회주의를 거쳐 점진적으로 전환될 것인지는 핵심적으로 그 나라의 정치적 조건에 달려있다.<sup>65)</sup>

북한의 정치·경제의 상황은 체제이행을 위한 과도기적 성격을 지니고 있다. 시장 부패의 활성화와 제2경제의 확대에 의한 사유제도의 변화는 <그림 21>에 비추어볼 때, 경제체제의 자유화가 먼저 이루어진 후 정치체제의 민주화가 이루어지는 지극히 점진적 이행의 모습을 보이고 있다. 이러한 변화는 중국과 베트남의 이행으로 북한은 조금 문제가 다르다. 경제체제의 先지자유화는 북한의 부패로

62) 임수호, 계획과 시장의 공존. 삼성경제연구소, 2008. p. 256.

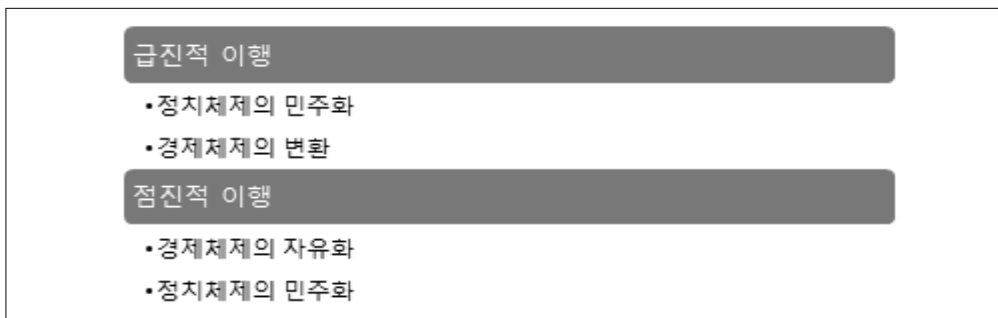
63) 탈사회주의의 경제정책 처방이라는 면에서, 급진적 이행은 재정통화 긴축, 임금통제 등 거시경제의 안정화(stabilization), 가격설정 등에서 국가통제 장치의 해체를 의미하는 미시경제의 자유화(liberalization), 그리고 사유화(privatization)가 단기간 내에 거의 동시에 발생하는 상황을 의미한다. David Lipton and Jeffrey Sachs, "Privatization in Eastern Europe : The Case of Poland", Brookings Papers on Economic Activity, 1, 2 (1990); Jan Prybyla, "The Road from Socialism : Why, Where, What, and How", Problems of Communism 40(January 1991); Anders Aslund, Post-Communist Economic Revolutions : How Big a Bang? (CSIS, 1992).

64) Stark and Laszlo Bruszt, Postsocialist Pathway : Transforming Politics and Property in East Central Europe (Cambridge University Press, 1998); Barry Naughton, "What is Distinctive about China's Economic Transition? : State Enterprise Reform and Overall System Transition", Journal of Comparative Economics, 18, 3 (June, 1994).

65) 정치적 조건뿐 만 아니라 경제적 조건도 이행의 경로에 영향을 미친다. 중앙계획화의 정도가 높았던 곳일수록 구조조정의 비용이 높기 때문에 급속한 이행이 어려울 것이고, 반대로 중앙계획화의 정도가 낮았던 곳일수록 이행에 따른 마찰이 적을 것이다. 그러나 경제적 조건은 이행의 경로에 영향을 미치는 부차적 요인일 뿐이다. 오히려 경제적 조건은 이행의 경로 그 자체보다는 해당 경로를 선택한 후 얼마나 빨리 경성 성장을 달성하느냐에 더 큰 영향을 미친다., Vladimir Popov, "Shock Therapy versus Gradualism : The End of the Debate", Comparative Economic Studies, 42, 1 (Spring, 2000).



인한 상납의 관행이 먼저 해결되어야 한다. 체제유지에 필요한 자금을 시장에서 조달하는 북한은 경제체제의 자유화를 시행하게 되면 극도로 불안정한 사회상을 경험하게 될 것이다. 이를 방지하기 위해 2012년 들어 등장한 제도는 모두 ‘경제와 정치의 분리’로 특정 지을 수 있다. 그러나 시간과 정책의 적용범위는 아직 속단하기 어렵다. 북한의 경우, 체제와 제도 사이에 조정자 역할을 하는 것이 ‘시장’으로 보인다. 마치 물과 물을 자유로이 왕래하는 개구리처럼 체제에 필요한 자금을 시장에서 조달하고 시장에서 조달한 자금으로 경제 제도를 이행하는 것으로 보인다. 이는 국가가 시장을 통제 관리하는 것이 아니라, 국가가 시장에 기생하는 모습을 연상하게 된다.



〈그림 21〉 체제성격에 따른 정치와 경제 변화<sup>66)</sup>

66) Włodzimierz Brus, “Marketisation and Democratisation : The Sino-Soviet Divergence”, Cambridge Journal of Economics, 17, 4 (December 1993)의 논문을 정리 도식화함.

## [부 록] 1. 신제도주의 학자들의 제도의 정의

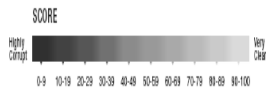
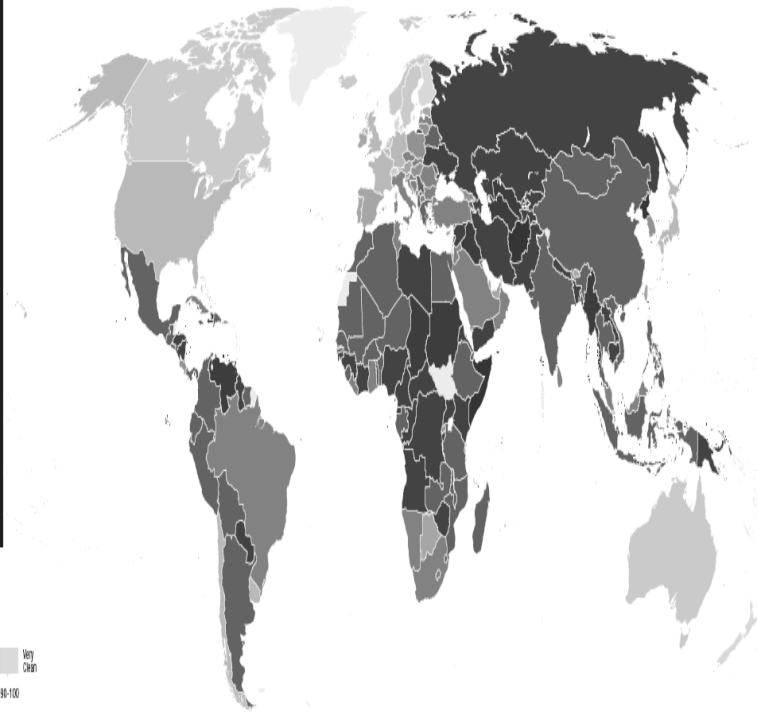
학 자	제도 개념	사 례
구제도주의	국가기관의 공식적, 법적 측면만을 기술	대통령중심제, 내각책임제
Pontusson (1995)	국가구조, 정치제도, 매개적 수준의 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가구조: 민주적 정체와 시장경제제도의 구조적 특성을 반영. 헌법 규정</li> <li>- 국가와 사회의 조직적 특성: 자본과 노동의 조직화정도, 국가구조의 특징. 정치권력의 성격</li> <li>- 하위수준: 정부기관과 조직의 공식 및 비공식적 표준운영절차와 규칙, 관례</li> </ul>
Katzenstein (1977)	지배연합과 정책망	지배연합: 산업, 금융, 노동, 관료 및 정당 등 국가와 사회분야에서 영향력있는 행위자의 집합 정책망: 지배연합이 특정 정책 수행에 있어 사용하는 제도적 틀
Peter Hall (1986)	공식적 규칙, 순응절차, 정체와 경제의 다양한 단위에서 개인 사이의 관계를 구성하는 표준화된 작용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가, 자본, 노동의 조직화</li> <li>- 정치체계의 조직화</li> <li>- 국제경제내에서 국가의 구조적 위치</li> <li>- 변수들의 상호관계 중시</li> </ul>
March and Olsen (1984)	행위규칙, 관계, 공식적 · 비공식적 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상황에 적절한 행위가 무엇인가를 정해 주는 것은 공동체 내에 존재하는 규범과 가치체계임</li> <li>- 적절한 행위규범은 규칙과 관례를 통해 제도화됨.</li> <li>- 개인행위에 영향을 미치는 제도의 규범적 측면에 초점을 맞춤.</li> </ul>
Jeffrey Hart (1992)	국가-사회의 배열	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부부문의 조직화: 관료의 집중과 영향, 정책 실시를 위한 가용자원, 자원이용에 대한 결정, 기업과 노동관계에서 국가의 성공적 정책수립 방식과 능력</li> <li>- 기업부문의 조직화: 기업단체의 세력, 기업단체의 의사표현 통로, 수평적 산업군의 존재 여부. 제도를 유지하기 위한 금융분야의 역할</li> <li>- 노동의 조직화: 노동집단의 세력, 노조원의 비율, 기업별 또는 산별노조의 존재, 정부 또는 사용자의 정책을 차단할 수 있는 노조의 힘 및 존재여부</li> <li>- 국가와 사회를 연결하는 제도: 주요기업의 감독과 기술개발을 위한 정부의 지원</li> </ul>
Atkinson and Coleman (1998)	정책망	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가응집력: 최종적 정책결정권한의 단일기관 집중여부</li> <li>- 국가자율성: 관련부처가 특정산업에서의 자신의 역할에 대한 분명한 이해와 가치체계 소유 여부</li> <li>- 기업동원화정도: 노동의 수평적 분화가 명확하</li> </ul>

		<p>여 조직간의 중첩과 구성원간의 비경쟁성 여부, 해당산업전체를 대표하는 단일조직 유무, 국가와 직접적 연관을 맺고 강한 영향력을 행사하는 핵심기업 존재</p>
<p>Ikenberry (1998)</p>	<p>정부제도, 국가내부에서 권력의 집중과 분산, 국가와 사회의 관계를 정의하는 규범</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부제도: 갈등을 중재하는 행정적, 법적, 규제적 규정</li> <li>- 집권과 분권: 국가를 구성하는 다양한 조직들의 능력과 자원에 토점. 행정부와 의회의 관계, 관료제의 집권화와 응집성 정도, 관료제가 활용할 수 있는 자원과 정책도구의 범위</li> <li>- 규범: 경제와 사회에 대한 국가개입의 수준과 정도, 형태를 어느 수준까지 정당하다고 인정할 것인가하는 신념체계</li> </ul>

## [부 록] 2. 탈북자 인터뷰 신상정리

이름	나이	거주지	탈북 수단	입국 시기	비고
A I 평52당	52	평양	비행기(4,500만원)	2000	당
B I 회31비	31	회령	인신매매와 국경 넘음(중)	2004	비
C I 평53당	53	평양	뇌물로 국경넘음	2002	당
D II 평20비	20	평양	비행기(3,800만원)	2012	비
E II 혜43당	43	혜산	뇌물로 두만강	2005	당
F II 회31비	31	회령	두만강	2009	당
G II 평40당	40	평성	두만강	2003	당
H II 김43당	43	김책	배타고 속초항에 국군의 날에 도착	2009	당
I II 이46당	46	원성	압록강	2009/9	당
J II 공51비	51	온성	두만강	2003	비
K I 회36비	36	회령	군인 도움으로 두만강	2002	비
L I 회53당	53	회령	중국내 한국대사관 통해 입국.	2003	당
M I 청29비	29	청진	연길 통해 탈북	2010	비
N I 평31비	31	평양	인신매매. 딸 출산	2009	비
O I 청41비	41	청진	국경경비대와 함께 두만강	2009	비
P I 회30비	30	회령	인신매매. 두만강	2008	비
Q I 온33비	33	온성	두만강 세션농장	2008	비
R I 청26비	26	청진	인신매매..중국에서 딸 출산	2005	비
S I 무53비	53	무산	두만강 중국 태국	2011	비
T II 평41당	41	평양	두만강	2006	당
U II 셋54당	54	혜산	두만강, 라오스, 태국, 한국	2007	당
V I 혜34비	34	혜산	가족(5)모두 압록강으로 군인도움으로 왔음.	2002	비
W II 혜68당	68	혜산	가족(5)모두 압록강으로 군인도움으로 왔음.	2002	당























































































[부 록] 3. 2012CPI



RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE	RANK	COUNTRY/TERRITORY	SCORE
1	Denmark	90	25	Austria	89	48	Hungary	55	88	Thailand	37	113	Guatemala	33
1	Finland	90	25	Ireland	89	48	Costa Rica	54	88	Zambia	37	113	Niger	33
1	New Zealand	90	27	Qatar	88	48	Lithuania	54	84	Berlin	38	110	Timor-Leste	33
4	Sweden	88	27	United Arab Emirates	88	50	Rwanda	53	84	Colombia	38	110	Dominican Republic	32
5	Singapore	87	28	Cyprus	86	51	Georgia	52	84	Djibouti	38	110	Ecuador	32
6	Switzerland	86	28	Cyprus	86	51	Seychelles	52	84	Greece	38	110	Egypt	32
7	Australia	85	30	Botswana	85	53	Bahrain	51	84	India	38	110	Indonesia	32
7	Norway	85	30	Spain	85	54	Czech Republic	49	84	Moldova	38	110	Madagascar	32
9	Canada	84	33	Bhutan	83	54	Latvia	49	84	Mongolia	38	102	Balaua	31
9	Netherlands	84	33	Portugal	83	54	Malaysia	49	84	Senegal	38	102	Mauritania	31
11	Iceland	82	33	Puerto Rico	83	54	Turkey	49	102	Argentina	35	102	Mozambique	31
12	Luxembourg	80	36	Saint Vincent and the Grenadines	82	58	Cuba	48	102	Gabon	35	102	Sierra Leone	31
13	Germany	79	37	Slovenia	81	58	Jordan	48	102	Tanzania	35	102	Vietnam	31
14	Hong Kong	77	37	Taiwan	81	61	Oman	47	106	Algeria	34	102	Togo	30
15	Barbados	76	37	Cape Verde	80	62	Croatia	46	106	Armenia	34	100	Côte d'Ivoire	29
16	Belgium	75	38	Israel	80	62	Slovakia	46	106	Bolivia	34	100	Nicaragua	29
17	Japan	74	41	Dominica	58	64	Ghana	45	106	Gambia	34	100	Uganda	29
17	United Kingdom	74	41	Poland	58	64	Levitho	45	106	Kosovo	34	100	Comoros	28
19	United States	73	43	Malta	57	66	Romania	44	106	Mali	34	100	Kyrgyzstan	28
20	Chile	72	43	Mauritius	57	66	Saudi Arabia	44	106	Mexico	34	100	Guyana	28
20	Uruguay	72	45	Korea (South)	56	68	Brunei	43	106	Philippines	34	100	Honduras	28
22	Bahamas	71	46	Brunei	55	68	FYR Macedonia	43	106	Ethiopia	33	100	Iran	28
22	France	71	46	Brunei	55	68	South Africa	43	106	Kazakhstan	28	100	Angola	22
												157	Tajikistan	22
												160	Democratic Republic of the Congo	21
												160	Libya	21
												160	Laos	21
												160	Guinea	21
												163	Equatorial Guinea	20
												163	Zimbabwe	20
												165	Burundi	19
												165	Chad	19
												165	Haiti	19
												165	Venezuela	19
												169	Iraq	18
												170	Turkmenistan	17
												170	Tajikistan	17
												172	Myanmar	15
												173	Sudan	13
												174	Afghanistan	6
												174	Korea (North)	6
												174	Somalia	6

[부 록] 4. 2013FSI






# The Failed States Index Rankings 2013

Rank	Score (out of 120)
<b>Very High Alert</b>	
1.  Somalia	113.9
2.  Congo (D. R.)	111.9
3.  Sudan	111.0
4.  South Sudan	110.6
<b>High Alert</b>	
5.  Chad	109.0
6.  Yemen	107.0
7.  Afghanistan	106.7
8.  Haiti	105.8
10.  Zimbabwe	105.2
11.  Iraq	103.9
12.  Côte d'Ivoire	103.5
13.  Pakistan	102.9
14.  Guinea	101.3
15.  Guinea Bissau	101.1
16.  Nigeria	100.7
<b>Alert</b>	
17.  Kenya	99.6
18.  Niger	99.0
19.  Ethiopia	98.9
20.  Burundi	97.6
21.  Syria	97.4
22.  Uganda	96.6
23.  Liberia	95.1
23.  North Korea	95.1
25.  Eritrea	95.0
26.  Myanmar	94.6
27.  Cameroon	93.5
28.  Sri Lanka	92.9
29.  Bangladesh	92.5
30.  Nepal	91.8
31.  Mauritania	91.7
32.  Timor-Leste	91.5
33.  Sierra Leone	91.2
34.  Egypt	90.6
35.  Burkina Faso	90.2
<b>Very High Warning</b>	
36.  Congo, Republic	90.0
37.  Iran	89.7
38.  Mali	89.3
40.  Malawi	89.2
41.  Cambodia	88.0
42.  Togo	87.8
43.  Angola	87.1
44.  Uzbekistan	86.9
45.  Zambia	86.6
46.  Lebanon	86.3
47.  Equatorial Guinea	86.1
48.  Kyrgyz Republic	85.7
49.  Swaziland	85.6
50.  Djibouti	85.5
51.  Solomon Islands	85.2
51.  Tajikistan	85.2
53.  Papua New Guinea	84.9
54.  Libya	84.5
55.  Georgia	84.2
56.  Comoros	84.0
57.  Colombia	83.8
58.  Laos	83.7
59.  Mozambique	82.8
59.  Philippines	82.8
61.  Madagascar	82.7
62.  Bhutan	81.8
62.  Gambia	81.8
64.  Senegal	81.4
65.  Tanzania	81.1
66.  China	80.9
67.  Bolivia	80.8
67.  Fiji	80.8
67.  Israel	80.8
<b>High Warning</b>	
71.  Lesotho	79.4
72.  Nicaragua	79.2
73.  Algeria	78.7
74.  Ecuador	78.6
75.  Honduras	78.3
76.  Azerbaijan	78.2
76.  Indonesia	78.2
78.  Benin	77.9
79.  India	77.5
80.  Russia	77.1
81.  Belarus	76.7
81.  Turkmenistan	76.7
83.  Bosnia	76.5
83.  Moldova	76.5
83.  Tunisia	76.5
86.  Turkey	75.9
87.  Jordan	75.7
88.  Maldives	75.4
89.  Venezuela	75.3













90.		Thailand	75.1
91.		Sao Tome and Principe	74.6
92.		Serbia	74.4
93.		Morocco	74.3
94.		Cape Verde	73.7
= 95.		Dominican Republic	73.2
		El Salvador	73.2
= 97.		Mexico	73.1
		Vietnam	73.1
= 99.		Gabon	72.9
		Micronesia	72.9
101.		Cuba	72.8
102.		Saudi Arabia	72.7
103.		Peru	72.3
104.		Paraguay	71.8
105.		Armenia	71.3
106.		Suriname	71.2
107.		Guyana	70.8
108.		Namibia	70.4

## Warning













109.		Kazakhstan	69.8
110.		Ghana	69.1
111.		Samoa	68.7
112.		Macedonia	68.0
113.		South Africa	67.6
114.		Belize	67.2
115.		Cyprus	67.0
116.		Malaysia	66.1
117.		Ukraine	65.9
118.		Jamaica	65.6
119.		Albania	65.2
120.		Grenada	64.6




=121.		Botswana	64.0
		Seychelles	64.0
123.		Brunei	63.2
124.		Bahrain	62.9
125.		Trinidad & Tobago	62.6
126.		Brazil	62.1

## Less Stable












127.		Kuwait	59.6
128.		Antigua & Barbuda	58.0
129.		Mongolia	57.8
130.		Romania	57.4
131.		Panama	55.8
132.		Bulgaria	55.0
133.		Bahamas	54.7
134.		Montenegro	54.4
135.		Croatia	54.1
136.		Oman	52.0
137.		Barbados	50.8
138.		Greece	50.6

## Stable













139.		Costa Rica	48.7
140.		Latvia	47.9
141.		Hungary	47.6
142.		United Arab Emirates	47.3
143.		Qatar	47.1
144.		Argentina	46.1
=145.		Estonia	45.3
		Slovakia	45.3
147.		Italy	44.6
148.		Mauritius	44.5
149.		Spain	44.4
150.		Lithuania	43.0

151.		Malta	42.4
152.		Chile	42.3
153.		Poland	40.9

## Very Stable

154.		Czech Republic	39.9
155.		Uruguay	38.4
156.		Japan	36.1
157.		South Korea	35.4
158.		Singapore	34.0
159.		United States	33.5
160.		United Kingdom	33.2
=161.		France	32.6
		Portugal	32.6
163.		Slovenia	32.3
164.		Belgium	30.9

## Sustainable

165.		Germany	29.7
=166.		Austria	26.9
		Netherlands	26.9
168.		Canada	26.0
169.		Australia	25.4
170.		Ireland	24.8
171.		Iceland	24.7
172.		Luxembourg	23.3
173.		New Zealand	22.7
174.		Denmark	21.9
=175.		Norway	21.5
		Switzerland	21.5

## Very Sustainable

177.		Sweden	19.7
178.		Finland	18.0

## 참고 문헌

### 1. 기초문헌·자료

- <7.1조치 강연자료> (2002. 7.)  
<종합시장설치 지시문: 내각지시 제24호> (2003. 5. 5.)  
<시장관리규정: 내각결정 제27호> (2003. 5. 5)  
<토지사용료 납부규정: 내각결정 제53호> (2002. 7. 31)  
<경제관리개선조치 관련 김정일 담화> (2001. 10. 31)  
<경제사전> 1,2권(평양: 사회과학출판사, 1985)  
<사회주의경제관리문제에 대하여> 각 권 (평양: 조선로동당출판사)  
<김일성저작선집> 각 권 (평양: 조선로동당출판사)  
<김일성 저작집> 각 권 (평양: 조선로동당출판사)  
<김정일 선집> 각 권 (평양: 조선로동당출판사)  
<정치 사전> 각 권 (평양: 조선로동당출판사)  
<정치 법률 연구> 제 2 권 (평양: 조선로동당출판사)  
<북한경제 통계집> (통일부, 1996)  
한국은행 북한GDP관련 통계 <<http://ecos.bok.or.kr>>\_2011\_7\_10.  
<신년공동사설> (1995년 ~ 2012)  
<로동신문>, <조선신보>, <조선일보>, <중앙일보>, <동아일보>, <데일리NK> 각 호  
<산케이 신문>, <Washington Post>, <미국의 소리>

### 2. 국문 연구문헌

- 강석남, 1999, 「비교행정연구」. 서울: 장원출판사.  
강성윤, 1990, “정치 문화와 사회 정치화”, 전인영(편), 「북한의 정치」(서울: 을유문화사)  
강일천, 2002, “최근 우리나라에서 실시된 경제적 조치에 대한 잠정적 해석(1)”, <KDI 북한경제리뷰> 10월호.



- 김성철, 1995, “북한의 관료부패유형 및 사회적 영향”. 북한. Vol. 5. pp. 48-57.
- 김연철, 2002, “북한 신경제 전략의 성공조건,” 「국가전략」, 제8권 4호(성남: 세종연구소).
- 김영수, 2006, <최근 북한주민의 생활상 변화와 체제의 작동원이 분석>, 통일부 용역보고서
- 김영중, 1992, 「부패학 - 원인과 대책-」. 송실대학교 출판부.
- 김영진, 2003, 러시아의 부패현황과 사회문화적 원인, 월간 아태지역동향, 10월호.
- 김해동, 1972, 교수논문: 관료부패에 관한 연구, 행정논총, Vol. 10 No. 1.
- 김해동.윤태범, 1994, 「관료부패와 통제」집문당
- 김호정, 1999, 행정풍토와 관료의 부패행태, 한국정치학회보, Vol. 33 No. 2.
- 류경원, 2008, “조선경제관료 극비 인터뷰: 우리나라의 경제형편(중),” 「림진강」, 제2호.
- 민진, 2000, “북한 중앙행정조직의 변천의 분석”, 한국사회와 행정 연구 제11권 제1호.
- 박관용 외, 2007, <북한의 급변사태와 우리의 대응> (한울).
- 서재진, 1996, “북한의 지하경제”, <북한의 경제정책과 지하경제.
- \_\_\_\_\_, 2004, <7.1조치 이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁> (통일연구원).
- \_\_\_\_\_, 1999 「북한의 사회심리 연구」(서울: 통일연구원).
- 성채기, 2002, “김정일 시대의 신경제노선 평가와 전망,” 「KDI북한경제리뷰」제4권 제10호.
- 양정훈, 2010, “사회주의 변화(개혁)에 따른 관료주의와 부패 실태 고찰”, 「한국인사행정학회보」 제9권제3호.
- 유호열, 2004, <북한의 사회주의 건설과 좌절>, (생각의 나무).
- \_\_\_\_\_, 1994, <북한체제변화 전망과 한국의 대북 정책>, (한국전략문제연구소).
- \_\_\_\_\_, 2008, “김정일 정권의 앞날-임박한 북한의 변혁 가능성과 행태별 대비책 마련이 시급”, <북한> No. 440.
- 윤철기, 2002, 렌트와 국가의 유형, 성균관대학교 석사논문.
- 이상근, 2008, ‘북한 관료제의 병리현상 특성-관료제의 병리현상과 개별적이 부패는 행정능력 마비와 북한정권 존망마저 위태’, (북한), No. 440.
- 이재규, 권순범, 임규건, 2005, 「경영정보시스템원론(제2판)」.
- 이종석, 2002, “북한의 신전략과 한반도 정세변화,” 「정세와 정책」 (성남: 세종연구

소)통권 75호.

- 임도빈, 2005, 「비교행정강의」, 서울: 박영사.
- 임수호, 2008, 계획과 시장의 공존, 삼성경제연구소.
- 장세진, 1997, 글로벌 경영, 서울: 박영사.
- 전현준, 2003, “북한의 사회통제 기구 고찰: 인민보안성을 중심으로”, 「서울: 통일연구원」.
- 정성장, 2005, 『한국의 국가전략 2020: 대북, 통일』, 세종정책총서 2005-9 (성남: 세종연구소).
- 정세진, 2000, <계획에서 시장으로: 북한체제변동의 정치경제> (한울).
- 정용적 외 8명, 1999, 「합리적 선택과 신제도주의」 도서출판 대영문화사.
- 조명철, 2003, <7.1경제관리개선조치 현황평가와 과제: 북한의 경제개혁 전망> (대외경제정책연구원).
- 조정아 외, 2008, 「북한주민의 일상생활」, (서울: 통일연구원).
- 최수영, 1997, <북한의 제2경제> (민족통일연구원).
- 최진욱, 김국신, 박형중, 전현준, 조정아, 차문석, 현성일, 2008, 『북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍』, KINU 연구총서 08-01 (통일연구원).
- Zbigniew Brezinski, (명순희 역)1989, The Grant Failure(대실패)(서울: 을유문화사).

### 3. 국문 연구논문

- 김경일, 2003, “북한의 경제관리개선조치의 의의와 향후 전망,” 「7.1경제관리개선조치의 평가와 향후 전망」 제4회 국제학술세미나 (고려대학교 북한연구소).
- 김근식, 1999, “북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문.
- 김갑식, 2007, “사회주의 체제전환국의 정치체제 변화”, <북한연구학회보> 11권 2호.
- 김영중, “부패학 연구의 새로운 패러다임”, <한국부패학회보> 11(1).
- \_\_\_\_\_, (2003), “부패문화의 치유”, <한국부패학회보>, 제8권 제1호.
- 김영훈.최윤상, 2003, “7.1경제관리개선조치와 북한의 농업,” 「7.1경제관리개선조치의 평가와 향후 전망」, 제4회 국제학술세미나(고려대학교 북한연구소).
- 김윤권, ‘공식적 제도제약의 비의도적 결과’, 한국행정학보, 제40권 제4호.

- 김현재, “베트남의 부패, 그 특징과 원인에 대한 고찰”, <한국부패학회보> 제13권 제2호,
- 김영운, 1997, “북한 시장 부패의 경제사회적 영향”, <통일연구논총> 6권 1호.
- 박상익, ‘선군시대의 관료문화’, <북한연구학회보> 제13권 제1호.
- 박형중, ‘북한에서 권력과 재부의 분배구조와 동태성’, <통일문제연구>, Vol. 21, No.1.
- 윤은기, 2005, 영국의 반부패 사회와 문화, 한국부패학회보. Vol. 10. No.1.
- 이균우, 2008, 부패와 거버넌스, 한국부패연구학회보 제13권 제2호, pp. 53-75.
- 이찬도, 2000, “북한-중국 간의 변경무역 현황과 전망”, 인문사회과학논집, 4권 1 호.
- 이찬우, 2003, “북한의 7.1경제관리개선조치와 1980년대 중국개혁비교”, 「7.1경제 관리개선조치의 평가와 향후 전망」, 제4회 국제학술세미나, (서울 고려대 북한연구소).
- 임도빈, 2011, 러시아의 행정개혁: 제도화, 탈제도화의 재제도화의 관점에서, 러시아 연구, Vol.21 No.1.
- 장명봉, 2003, “6.15이후 북한공법의 변화와 전망,” 2003년 아시아사화과학연구원 학술회의 발표논문.
- \_\_\_\_\_ 2010, 「북한의 2009헌법개정과 선군정치의 제도적 공고화」 한국헌법학회 Vol.16 No.1.

#### 4. 영문 연구문헌

- Acemoglu, Daron. and Thierry Verdier.(2000) “The Choice between Market Failures and Corruption.” American Economic Review 90, 1.
- Aidt, Toke S.(2003) “Economic Analysis of Corruption: A Survey.” Economic Journal 113, 8.
- Allen, D. W.(2005) An Economic Assessment of Same-Sex Marriage Laws. Harvard Journal of Law & Public Policy, 29.
- Anders, Aslund.(1992) Post-Communist Economic Revolutions : How Big a Bang? (CSIS)
- Arvind, K. Jain.(2001) “Corruption ; A Review,” Journal of Economic Surveys. Vol. 15. Issue 1.

- Atkinson, Michael. M. and Coleman, William. D.(1998), “Strong States and Weak States: Sectional Policy Networks in Advanced Capitalist Economies.” *British Journal of Political Science*, Vol. 19.
- Barley, Stephen. R. Tolbert, Pamela. S.(1997) “Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action an Institution,” *Organization Studies*, No. 18.
- Barry, Naughton.(1994). “What is Distinctive about China’s Economic Transition?:State Enterprise Reform and Overall System Transition”, *Journal of Comparative Economics*, 18, 3.
- Bonstein.(1989) *Comparative Economic System: Models and Cases*, Michigan: Library of Congress Cataloging-in-publication Data
- Breen, M. Gillanders. R.(2012), *Corruption, institutions and regulation*, *Econ Gov.*
- Campbell, John. L. and Ove, K. Pedersen.(1996) "Theories of Institutional Change in the Post-communist Context." in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *Legacies of Change*.
- Cortell, A. P. & Perterson, S.(2001) *Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change*. *Comparative Political Studies*.
- David, Lipton. and Jeffrey, Sachs.(1990) “Privatization in Eastern Europe : The Case of Poland”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 2.
- David, J. Gould.(1983)" The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustration from Developing Countries" in *World Bank Staff Working Papers*. No.580.(Washington, D.C.: The World Bank.
- David, J. Hoogvelt.(1976)*The Sociology of Developing Countries*(London: Macmilan Press.
- D, Lederman. N. V, Loayza. and R, R. Soares.(2005) *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter*. *ECONOMICS & POLITICS*, Vol. 17. No. 1.
- Dwivedi, O. P.(1985). *Ethics and Values of Public Responsibility and Accountability*, *International review of Administrative Science*. Vol. 52.
- Galtung, Frederick.(2001) “‘Transparency international’ network to her global corruption” In *Where Corruption Lives*, ed Gerald E. Caiden, O.P.Dwivedi, and Joseph Jabbara. Bloomfield, CT: Kumarian Press).
- Gambetta, Diego.(1993) *"The Sicilian Mafa*, Cambridge MA: Harvard University Press;
- Varese, Federico.1994. "Is Sicily the Future of Russia? Private Protection and

- the Rise of the Russian Mafa," *Archives of European Sociology* 35.
- Gardiner, John. A.(1993) "Defining Corruption." *Corruption and Reform* 7, 2.
- Geoffrey, M. Hodgson. and Shuxia, Jiang. 'The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective', *Journal of Economic Issues*, Vol. XLI No. 4 December 2007.
- Gibson, Burrell. and Gareth, Morgan.(1988) *Sociological Paradigm and Organizational Analysis*(London : Heinemann).
- Grossman, Gregory.(1997) "The Second Economy of USSR", *Problem of Communism*, 26 (September/October)
- Hart, Jeffrey. A. "The Effects of State-Social Arrangements on International Comparativeness: Steel, Motor Vehicles and Semiconductors in Ikenberry, G. John Ikenberry, David A Lake, and Micheal Mastanduno (eds).
- \_\_\_\_\_. (1988) *The State and American Foreign Economic Policy*, (Ithaca: Cornell University Press).
- \_\_\_\_\_. (1992) "United States, Japan and Western Europe," *British Journal of Political Science*, Vol. 22.
- Hall, Peter. A.(1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, (New York: Oxford University Press.
- Heidenheimer, Arnod. J.(2002) "Perspectives on the Perception of Corruption". In *Political Corruption: Conception and Contexts*. 3rd. Ed. Transaction Publishers.
- Hopkins, Jonathan.(2002) "States, Markets and Corruption: A Review of some Recent Literature." *Review of International Political Economy* 9, 3.
- Jain, Arvind. K.(2001) "Corruption: A Review." *Journal of Economic Surveys* 15, 1.
- Jan, Prybyla.(1991) "The Road from Socialism : Why, Where, What, and How", *Problems of Communism* 40.
- Johnston, M.(1982) *Political Corruption and Public in America* (Balmont : Brooks/ Coel.
- Johnston, Michael.(1986) "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 4(July).
- Johnston, Roberta. Ann.(2004) *The Struggle Against Corruption: A Comparatative Study*. PALGRAVE MACMILLAN.
- J. S. Nye.(1979) "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis" in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa*, edited by Monday V. Expo

- (Washington: University Press of America, Inc.)
- John, Waterbury.(1973) "Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime,"  
World Politics, Vol. 25, No. 4.
- Joshua, Charap. and Christian, Harm.(1999) "Institutionalized Corruption and the  
Kleptocratic State," Africa Development, Working Paper.
- Katzenstein, Peer J. "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign  
Economic Policy,"  
\_\_\_\_\_. (1977) *Between Power Plenty*, (Madison: The University of Wisconsin  
Press).
- Kaufmann, Daniel.(1997) "Corruption: The Facts." Foreign Policy 107, 1.
- Keith, Darden.(2003) "Graft and Governance: Corruption as an Informal Mechanism  
of State Control," Development of Political Science.
- Khan, State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies; Khan,  
Governance and Development.
- Kim, Young Jong(2006), *New Public Administrational Corruption Studies* Seoul: Hyung  
Seul Publishing Co., .
- \_\_\_\_\_. (1986) "New Directions of Corruption Study in the Future". Essays and  
Papers of the Graduate School, Soong-Sil University, Vol. 4.
- Kornai, Janos.(1992) *The Socialist System: The Political Economy of Communism*.  
(Princeton University Press)
- Leff, Nathaniel.(1964) "Economic Development Through Bureaucratic Corruption,"  
American Behavioral Scientist 8(3).
- Lempert, David.(1993) "Changing russian political culture in the 1990s: Parasites,  
Paradigms, and Perestroika," Society for Comparative Study of Society and  
History, Vol. 35. No. 3.
- Levin, M. Satarov. G.(2000) Corruption and institutions in Russia, European Journal  
of Political Economy. Vol. 16 2000.
- M, Breen. R. Gillanders.(2012) Corruption, institutions and regulation, *Econ Gov* (2012)
- M, Colin.(1983) "A Critique of Criminology", *American Journal of Sociology*, Vol.  
89, No. 3
- M, Levin. G. Satarov.(2000) Corruption and institutions in Russia, European Journal  
of Political Economy. Vol. 16.

- March, James. G. and Johan, P. Olsen,(1984) The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, *American Political Science Review*, Vol. 78.
- Marcos Fernandes Gonclves da Silva, Fernando Garcia, Andrea Camara Bandeira, "How Does Corruption Hunt Growth? Evidences About the effects of Corruption on Factors Productivity and Per Capital Income."
- Mauro, Paolo. (1998) Corruption: causes, consequences and agenda for further research, *IMF/World Bank, Finance and Development*, 35(1): 13.
- Michael, Johnston.(1986) The Political Consequences of Corruption: A Reassessment, *Comparative Politics*, Vol. 18, No. 4.
- Murphy, K. M. A. Schleifer. and R, W. Vishny.(1993) Why is Rent? seeking So Costly to Growth?, *American Economic Review*, 83(2).
- Myint, U.(2000) Corruption: Causes, Consequences and Cures, *Asia-Pacific Development Journal*. Vol. 7, No 2.
- Nas, T.A. Price. and C, Weber.(1986) A policy-oriented theory of corruption. *American Political Science Review* 80.
- North, D. C.(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, MA: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1991) "Institutions," *Journal of Economic Perspective*, Vol. 5, winter, pp. 97-112.
- Nye, Joseph. S. "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis." *American Political Science Review* 61, 2 (June 1967)
- O'Hean, Dennis.(1980) "The Consumer Second Economy: Size and Effect", *Soviet Studies*, 32, 2 (April).
- Ostrom, E.(1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Ostrom, Garder. and Walker. 1994; Kiser and Ostrom. 1982; Ostrom. 1986.
- Paolo, Mauro.(1995) "Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CX, August.
- Paul, D. Hutchcroft.(1997) The Politics of Privileged :assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third World development, *Political Studies*, 45(3)
- Phillip, Keefer.와 Stephen, Knack.(1995) "Institutions and Economic Performance:

- Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures,” *Economics and Politics* 7.
- Pontusso, Jonas.(1995) “From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously,” *Comparative Political Studies*, Vol. 28, pp. 117~147.
- Rona-Tas, Akos.(1995) “The Second Economy as a subversive Force: The Erosion of Party in Hungary”, Andrew Walder ed., *The Waning of the Communist State*.(University of California Press)
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge University Press, Cambridge, UK).
- Sampson, Steven.(1987) “The Second Economy of the Soviet and Eastern Europe”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 493 (September).
- Sandholtz, Wayne. and William, Koetzle. “Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade.” *International Studies Quarterly* 44 (2000).
- Scott, James C.(1972) *Comparative Political Corruption*(Englewood Cliffs, N.J.: Prentice hall.
- Shleifer, Andrei. and Robert, W. Vishny.(1993) “Corruption.” *Quarterly Journal of Economics* Vol. 108, No. 3.
- Stark and Laszlo, Bruszt. *Postsocialist Pathway : Transforming Politics and Property in East Central Europe* (Cambridge University Press, 1998).
- Tang, S.(1989) *Institutions and Collective Action in Irrigation System*. Indiana University. Ph. D. dissertation.
- Treisman, Daniel. “The Causes of Corruption: A Cross-National Study.” *Journal of Public Economics* 76, 3.(June 2000)
- Vladmir, Popov. “Shock Therapy versus Gradualism : The End of the Debate”, *Comparative Economic Studies*, 42, 1 (Spring, 2000).
- Warren, Mark. E.(2004) “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *American Journal of Political Science*, 48, 2.
- Wlodzimierz, Brus.(1993) “Marketisation and Democratisation : The Sino-Soviet



Divergence”, Cambridge Journal of Economics, 17, 4.

Zucker, Lynne. G.(1977) "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence," American Sociology Review, № 42. Collins Cobuild English Dictionary.

#### 4. 인터넷 자료

<http://www.dailynk.com/korean/dailynk.php>

<http://www.kinds.or.kr/>

<https://www.google.com/>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Main\\_Page](http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page)

<http://www.youtube.com/?gl=KR&hl=ko>

<http://www.washingtonpost.com/>

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

<http://ti.or.kr/xe/>

<http://growthconf.ec.inip1.it>

<http://www.kcna.co.jp>

<http://contents.archives.go.kr/>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Pivot\\_table](http://en.wikipedia.org/wiki/Pivot_table)



# ‘한반도 신뢰프로세스’ 실현방안\*

## : 한반도 평화체제와 동북아 평화체제를 중심으로

이승열

이화여대 통일학연구원 연구위원

---

제1장 문제제기 .....	
제2장 한반도 신뢰프로세스의 내용과 이론적 배경 .....	
제3장 평화의 상징으로서 ‘DMZ 세계평화공원’의 역할 .....	
제4장 정전 60년, 한반도 정전체제의 성격과 쟁점 .....	
제5장 한반도 평화체제 구축과 ‘한반도 신뢰프로세스’의 적용 .....	
제6장 동북아 평화체제 구축과 ‘한반도 신뢰프로세스’의 적용 .....	
제7장 결론 .....	
[참고 문헌] .....	

---

\* 본 논문은 저자가 2013년 6월 30일에 발표한 「안중근의 『동양평화론』을 통한 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상의 실현 방안」, 『북한연구학회보』 제17권 제1호(2013)를 토대로 심화, 발전시킨 논문입니다.



## 그림 목차

---

<그림 3-1> 안중근의 동양평화론 모델 .....	
<그림 3-2> DMZ 세계평화공원의 역할 .....	
<그림 5-1> 한반도 평화체제 구축의 독립변수와 종속변수의 관계 .....	
<그림 6-1> 한반도 신뢰프로세스 작동원리 .....	

---



## 요 약 문

독일통일의 기반인 동방정책을 입안했던 빌리 브란트(Willy Brandt)는 독일통일을 독일 내부의 문제만이 아닌 전 유럽의 통합의 문제로 인식하였고, 이를 위해 동서독 간의 평화정착 노력과 함께 동서유럽의 평화공존과 통합을 위해 헌신하였다. 그런 의미에서 한반도의 평화체제 형성을 위한 노력도 남북의 문제만이 아닌 동북아의 평화와 협력 및 통합의 문제로 인식할 수 있는 사고의 확장이 필요하다. 따라서 본 논문의 목적은 ‘한반도 신뢰프로세스’의 이론적 배경을 통해 한반도 평화체제와 동북아 평화협력 구상의 연결 구조를 설명하고, 이를 통해 한반도 평화체제 형성과 동북아 평화협력 구상이 북핵 문제 해결과 한반도 통일기반 구축에 필요한 동북아 국가들의 협력방안을 어떻게 마련할 수 있는지 모색해 보도록 하겠다.

‘한반도 신뢰프로세스’는 한반도의 문제를 남북한만의 문제가 아닌 동북아의 평화협력의 구조 속에서 함께 해결하려는 것으로, 한반도 평화를 위한 남북한의 ‘신뢰 프로세스’와 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘서울 프로세스’가 수레의 두 바퀴처럼 함께 굴러가야 하는 ‘선순환’의 개념임을 분명히 하고 있다. 무엇보다 한반도의 ‘세력균형’ 정책은 북한의 고립해소와 긴장완화를 통해 비핵화의 진전을 이루어냄으로써 ‘한반도 신뢰프로세스’가 작동할 수 있는 환경을 제공해줄 수 있으며, 6자회담으로 시작된 동북아 다자안보회담이 비핵화의 완전한 실현, 북미 관계정상화의 타결, 미중의 협력 범위의 확대 등으로 옮겨짐으로서 동북아의 국가들의 ‘다자간 통합’을 통해 한반도의 통일 기반을 마련하는 중요한 계기가 될 수 있다.

박근혜 대통령은 2013년 5월 8일 미 의회 상하원 합동연설회에서 “60년 전 남북한 간 군사 충돌을 막기 위해 설치된 비무장지대(DMZ)는 세계에서 가장 중무장된 지역이 됐다”며 “비무장지대에 세계평화공원을 만들고 싶다”고 제안했다. 이것은 세계적으로 냉전의 잔재가 가장 뿌리 깊게 남아 있는 한반도의 분단선을 한반도 평화와 동북아의 평화협력 그리고 세계평화를 위한 ‘평화의 상징’으로 개방시켜 나가겠다는 의지를 표현한 것이다.

민족 분쟁의 상징을 통합과 평화의 상징으로 전환함으로써 그 지역의 다자간 통합을 이뤄낸 사례는 알자스-로렌(Alsace-Lorraine) 지역을 유럽 통합의 중심으로 내세운 유럽의 통합역사에서도 쉽게 찾을 수 있다. 또한 안중근의 『동양평화론』은 동북아 민족분쟁의 상징인 여순을 기반으로 동북아 삼국의 수평적 연대가 높은 수준의 동아시아 공동체로 갈 수 있는 상설 ‘동양평화회의’를 설치할 것을 제안하

였다. 따라서 박근혜 정부의 동북아 평화협력 구상이 보다 구체화되기 위해서는 이를 실현하기 위해서는 상설기구의 ‘제도화’라는 보다 현실적인 접근이 필요하다. 《평화협정》, 《비핵화》, 《북미 관계정상화》이 세 가지 요인은 한반도 평화체제를 추진하기 위한 세 가지 핵심 변수들이다. 세 가지 변수들의 관계를 다음과 같은 등식으로 만들어 낼 수 있다. 첫째, 한반도 평화체제와 동북아 평화체제 형성이라는 긴 과정의 출발점으로 한반도 《평화협정》의 의미는 북한의 비핵화를 추동하는 가장 중요한 변수이다. 둘째, 한반도의 평화체제의 선결조건으로서 북한의 《비핵화》는 한반도 평화체제의 국제적 환경으로서 동북아 평화체제를 여는 《북미 관계정상화》를 추동하는 가장 중요한 변수이다.

따라서 한반도 평화체제 구축의 삼대 변수인 《평화협정》, 《비핵화》, 《북미 관계정상화》를 박근혜 정부의 외교안보 비전인 한반도 신뢰프로세스와의 적용을 통해 실현하기 위해서는 앞에서 언급했던 것처럼 한반도 신뢰프로세스 이론적 배경인 한반도 세력균형 정책을 어떻게 적용해 나갈 수 있는지를 고민해야 한다. 무엇보다 가장 중요한 것은 한반도 평화체제 형성을 위한 한국의 ‘주도권 (initiative)’을 가장 먼저 확립해야 한다. 즉, 평화협정의 체결과 비핵화의 추진 그리고 북미 관계정상화의 체결 과정에서 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스는 각 요인을 추동하는 핵심적인 고리역할을 해야 한다.

박근혜 정부의 외교안보정책의 핵심인 ‘한반도 신뢰프로세스’는 한반도 평화와 함께 궁극적인 방향이 동북아 국가들의 평화와 협력을 위한 구상인 ‘서울 프로세스’를 지향하고 있다. 한반도의 ‘세력균형’ 전략이 북미관계의 진전을 통해 비핵화를 추진할 수 있는 ‘한반도 신뢰프로세스’의 작동 환경을 제공해주는 것이라면 동북아의 평화협력 구상인 ‘서울 프로세스’는 북미 관계정상화와 비핵화의 달성, 그리고 동북아의 평화협력 구조의 정착이라는 ‘한반도 신뢰프로세스’의 완성을 의미한다.

이를 위해 가장 중요한 것은 현재의 동북아 지역의 대립 구도를 타파하기 위해 새로운 행위자가 필요하며, 대표적으로 ASEAN을 제안하고자 한다. 또한 동북아 평화협력을 위한 통합의 상징으로서 DMZ세계평화공원 내에 동북아 평화협력을 위한 상설 ‘평화회의’를 설치하여 동북아의 다자간 안보협력대화가 진행될 수 있는 현실적인 공간을 먼저 마련하여야 한다. 이것은 이미 앞에서 언급했던 안중근이 여순에 설치하고자 했던 ‘평화의회’였으며, 그리고 20세기 유럽의 통합론자들이 알자스-로렌에 설치했던 유럽평의회(Council of Europe)를 의미한다.

결론적으로 DMZ 세계평화공원 내 설치될 평화회의를 통해 동북아의 비정치적



영역에서부터 향후 정치적 문제까지 동북아의 다자간 통합을 위한 안보협력대화를 상설화하여 제도화하는 과정이 동북아 다자안보협력체가 탄생할 수 있는 가장 중요한 토대가 될 수 있다. 이 기구의 제도화를 통해 한반도 평화를 위한 남북한 대화기구, 비핵화를 위한 실무그룹 회담 기구, 동북아 평화와 협력을 위한 회담 기구 등을 설치하여 논의할 수 있다.

## 제1장 문제제기

### 제1절 연구 배경

지난 2013년 11월 23일 중국은 일방적으로 우리의 이어도 영공을 포함한 중국방위식별구역(CADIZ)을 선포하였고, 이에 반발하여 미국은 26일 중국의 동중국해 방공식별구역에 두 대의 미국 B-52 전략 폭격기를 출격시켜 주요 2개국인 미중간의 군사·외교적 긴장이 고조되고 있다. 이에 대해 한국정부는 이어도 영공을 방위식별구역(KADIZ)에 선포한 중국의 일방적 태도에 강력하게 항의하였고, 일본도 자국의 방위식별구역(JADIZ)을 태평양의 오가사와라 제도까지 확대하는 방안을 검토하는 등 동북아의 영토 갈등이 점차 고조되고 있다. 무엇보다 미국은 중국의 이러한 행동이 동중국해를 둘러싼 현 정세를 일방적으로 바꾸려는 것으로 인식하고 강하게 비판하고 나섰다.

영토를 둘러싼 동북아 주요 국가들의 경쟁은 이미 지난 2012년 9월부터 시작되었다. 일본이 지난 8월 10일 이명박 대통령의 독도 방문에 반발하여 국제사법재판소(ICJ :International Court of Justice) 제소를 제기하면서 양국이 첨예하게 대립하였다. 또한 일본이 1895년 청일전쟁(갑오전쟁)직후 편입한 센카쿠(尖閣)열도(중국어명: 닌다오위다오·釣魚島)에 대해 국유화 조치를 취하자 중국 정부는 영토문제로 간주하고 강경 대응을 천명하였다,<sup>1)</sup> 중국 전국 각지에서 반일 시위를 번져나가는 등 양국의 민족주의 감정이 여과 없이 분출되었다.

동북아 삼국 간의 영토분쟁이 있기 전 그동안 동북아 지역의 가장 큰 안보 문제는 북핵 문제를 포함하여 남북한의 간의 군사적 긴장이었다. 북한은 지난 2012년 12월 12일 또 다시 ‘은하 3호’ 장거리 로켓을 발사하였고, 이에 대한 국제사회의 비난과 안보리 결의안 2087호가 채택되자, 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 강행했다. 북한의 3차 핵실험은 그동안 북핵 문제 해결을 위해 벌여온 국제사회의 노력을 물거품을 만들었고, 이에 국제사회는 2013년 3월 7일 더 강력한 대북 결의안 2094호를 중국을 포함하여 만장일치로 통과시켰다. 북한은 이를 빌미로 한반도 정전협정과 남북한 간의 불가침 조약의 무효를 선언하였다. 또한 한미 연례 군사훈련인 ‘키리졸브(key resolve)’을 전쟁 준비 훈련으로 규정하고, 서울과 워싱턴을 상대로 핵공격

1) 양체스 외교부장은 2012년 9월 27일(현지시간) 유엔총회 연설에서 “일본이 닌다오위다오를 훔쳤다”며 원색적 표현을 쓰며 일본을 맹비난하였다; 런민일보(人民日報)는 28일 일본의 외교정책을 “더러운 외교”라고 비난했다.

위협과 전투준비 1호 명령을 하달하는 등 전국적인 단위에서 전쟁분위기를 고조시켰다.

한반도 평화체제 형성의 중요한 선결 조건은 북핵 문제 해결이며, 이를 위해서는 동북아 국가들의 정치 및 외교적 협력은 매우 중요하다. 그러나 불행하게도 동북아는 100년 전 민족주의 역사로 회귀한 듯 갈등을 반복하고 있다. 한중일 삼국의 영토분쟁과 함께, 미국의 ‘아시아 회귀(pivot to Asia)’를 막으려는 중국의 의지는 향후 동북아의 신(新)냉전을 예고하고 있다. 이런 가운데 가속화되는 일본의 거침 없는 우경화는 동북아에 새로운 갈등의 불씨가 되고 있다. 북한의 3차 핵실험이라는 중대한 안보위기 속에서 한중일 삼국의 역사 및 영토분쟁과 미중의 패권다툼은 북핵 문제 해결과 한반도 평화체제 형성에 커다란 장애가 되고 있다.

지난 2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정부의 외교안보정책의 핵심은 ‘한반도 신뢰프로세스’이다. 남북관계의 ‘신뢰’ 회복을 통해 한반도 평화를 추구하면서, 궁극적으로는 유럽의 다자간 통합의 모태인 ‘헬싱키 프로세스(Helsinki process)’와 같은 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘서울 프로세스(Seoul process)’를 구상하고 있는 것이다.<sup>2)</sup> ‘한반도 신뢰프로세스’가 함의하고 있는 가장 핵심적인 내용은 한반도 평화를 남북한의 문제만이 아닌 동북아 평화협력의 문제 속에서 풀어 나가려는 시도를 하고 있다는 점이다. 이것은 한반도 정전체제가 갖고 있는 이중적 의미, 즉 한반도와 동북아의 냉전 구조의 연결이라는 측면에서 볼 때 미래의 한반도 통일기반을 구축하기 위해 이러한 냉전적 구조를 포괄적으로 접근할 수 있는 적절한 정책 시도라고 볼 수 있다.

이와 같은 접근의 유효성은 독일의 ‘동방정책(Ostpolitik)’에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. 독일통일의 기반인 동방정책을 입안했던 빌리 브란트(Willy Brandt)는 독일 통일을 독일 내부의 문제만이 아닌 전 유럽의 통합의 문제로 인식하였고, 이를 위해 동서독 간의 평화정착 노력과 함께 동서유럽의 평화공존과 통합을 위해 헌신하였다. 그런 의미에서 한반도의 평화체제 형성을 위한 노력도 남북의 문제만이 아닌 동북아의 평화와 협력 및 통합의 문제로 인식할 수 있는 사고의 확장이 필요하다. 따라서 본 논문의 문제의식은 한반도의 평화를 동북아의 평화와 어떻게 조화시켜 나갈 수 있느냐에 있다.

2) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』(서울: 통일부, 2013), pp. 6-7.

## 제2절 연구 목적

이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 논문은 한반도와 동북아 평화체제를 함께 연결함으로써 남북 간의 신뢰회복을 위한 신뢰프로세스와 동북아 평화협력을 위한 서울프로세스를 좀 더 구체화하는 노력을 시도할 것이다. 올해 2013년은 1953년 7월 27일 정전협정이 체결된 지 60주년을 맞는 해이다. 그동안 우리는 정전협정의 평화협정으로의 전환을 위해 많은 노력을 기울였지만, 북핵문제를 비롯한 동북아의 안보현실에 막혀 정전협정 60주년이 지난 오늘에도 아직 한국전쟁의 종언을 고하지 못하고 있다.

지난 2012년 7월 25일 정전협정 체결일(1953년 7월 27일)을 이틀 앞두고 북한 외무성은 대변인 담화를 내고 “세계최대의 핵보유국인 미국이 우리를 적대시하는 한 우리는 절대로 핵억제력을 먼저 내 놓을수 없게 될 것”이라며 “미국이 적대시정책을 포기하지 않는 한 그 어떤 대화도 《대화를 위한 대화》로밖에 될 수 없다는 것이 근 60년을 헤아리는 정전력사의 총화”라고 했다.<sup>3)</sup>

성 김 주한 미국대사는 이에 대해 “미국은 북한과 평화협정에 서명하는 것에 전혀 반대의사가 없지만 북한이 핵개발과 인권유린 등 불법행위를 계속하는 한 평화협정에 사인할 생각이 없다”고 밝혔다. 또한 그는 “북한이 국제사회가 우려하는 핵, 미사일문제, 인권문제 등을 해결하려는 노력을 보인다면 미국이 북한과 관계정상화를 하지 않을 이유가 없다”고 덧붙였다.<sup>4)</sup>

지난 7월 25일 북한 외무성의 담화와 성 김 대사의 발언은 평화협정에 대한 북한과 미국의 극명한 시각차를 보여주고 있다. 북한은 미국이 평화협정을 맺어 적대시 정책을 포기하지 않는 한 절대 핵을 포기할 수 없다고 버티고 있으며, 미국은 북한의 핵 개발을 중단하지 않으면 절대 평화협정을 체결할 수 없다는 것이다.

북한은 지난 1974년 이후 한반도 정전체제의 항구적인 평화체제 전환을 위한 대화상대로 미국을 지목하고 있다.<sup>5)</sup> 그러나 한반도 평화협정은 1953년 정전협상의 서명 당사자인 북한과 미국의 평화협정일 뿐만 아니라, 한국전쟁의 직접적인 관련 당사자인 남북한의 실질적인 전쟁의 종결과 평화를 위한 협정의 문제를 동시에 내포하고 있다. 2005년 9.19 공동성명에서는 한반도 평화협정에 대한 논의에

3) “조선민주주의 인민공화국 외무성 대변인 담화,” 『로동신문』, 2012년 7월 26일.

4) 성김, “한반도 평화와 한미관계 발전방향,” 『연합뉴스』, 2012년 7월 25일, <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2012/07/25/0511000000AKR20120725068800014.HTML>>

5) 북한은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 ‘북미 평화협정’ 체결을 처음 주장하였다.

대해 “관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다”라고 규정하고 있다. 또한 2007년 2월 13일 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치인 ‘2.13’합의 에서는 참가국들이 공동성명의 완전한 이행을 목표로 실무그룹(W/G)을 설치하는데 합의했다고 하면서, “동북아 평화 안보 체제”에 대한 실무그룹을 설치하기로 합의하였다.

지난 9.19 공동성명과 2.13 합의는 한반도의 영구적인 평화체제 형성과 동북아 평화 및 안보 체제가 결코 분리된 것이 아닌 상호 연결되어 있는 구조임을 6자회담 참가국들 모두 동의하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 본 논문의 목적은 ‘한반도 신뢰프로세스’의 이론적 배경을 통해 한반도 평화체제와 동북아 평화협력 구상의 연결 구조를 설명하고, 이를 통해 한반도 평화체제 형성과 동북아 평화협력 구상이 북핵 문제 해결과 한반도 통일기반 구축에 필요한 동북아 국가들의 협력방안을 어떻게 마련할 수 있는지에 두도록 하겠다.

## 제2장 ‘한반도 신뢰프로세스’의 내용과 이론적 배경

### 제1절 ‘한반도 신뢰프로세스’의 내용

통일부가 발표한 ‘한반도 신뢰프로세스’의 개념은 “남북 간의 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가 통일의 기반을 구축하려는 정책”으로서 크게 세 가지 정책목표(남북관계 발전, 한반도 평화정착, 통일기반 구축)와 세 가지 추진 원칙(균형 있는 접근, 진화하는 대북정책, 국제사회와의 협력) 그리고 네 가지 추진기조(튼튼한 안보에 기초한 정책 추진, 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기, 북한의 ‘올바른’ 선택 여건 조성, 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반)를 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

이러한 원칙하에 ‘한반도 신뢰프로세스’는 크게 네 가지 추진과제를 구체적으로 제안하고 있다. 첫째는 신뢰 형성을 통한 남북관계를 정상화하여 한반도의 평화를 정착시키는 것이다. 이를 위해 ① 인도적 문제 지속적 해결 추구; ② 대화채널 구축 및 기존 합의정신 실천; ③ 호혜적 교류·협력 확대·심화; ④ ‘비전 코리아 프로젝트’ 추진 등을 제안하고 있다. 둘째는 한반도의 지속가능한 평화를 추구하고

6) 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, p.6.

자 한다. 이를 위해 ① 평화를 지키기 위한 확고한 안보태세 완비; ② 북핵문제 해결을 위한 다각적 노력; ③ DMZ 세계평화공원 조성; ④ 정치·군사적 신뢰구축 추진의 등을 제안하고 있다. 셋째는 통일인프라를 강화하고자 한다. 이를 위해 ① ‘민족공동체통일방안’ 발전적 계승; ② 국민과 함께 하는 통일 추진; ③ 북한 주민의 삶의 질 개선 추구를 제안하고 있다. 넷째는 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 추구하고자 한다. 이를 위해 ① 통일에 대한 국제사회의 지지 확대; ② 동북아의 지속가능한 평화와 발전 추구를 통해 궁극적으로 북한문제 해결에 기여; ③ 북방 3각 협력 추진 등을 제안하고 있다.<sup>7)</sup>

한반도 신뢰프로세스의 추진과제를 좀 더 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 신뢰형성을 통한 남북관계의 정상화에서는 정치적 상황과 관계없이 북한의 취약계층에 대한 인도적 지원과 이산가족, 국군포로 등 남한의 인도적 문제 등을 지속적으로 추진할 것을 확인하였다. 그리고 개성공단의 정상화 및 국제화와 확고한 신변안전 등을 토대로 금강산 관광 재개를 통해 교류협력을 심화할 것이며, 비핵화의 진전 상황을 고려해 북한에 대한 대규모 인프라 투자인 ‘비전코리아’를 추진하고자 한다. 둘째, 한반도의 지속가능한 평화추구에서는 강력한 억지와 안보구축을 통해 북한의 도발을 억지하고, 북핵 문제 해결을 위한 남북한, 6자회담, 한미중사각 대화 등을 추진하고, 한반도 평화의 상징으로서 DMZ 세계평화공원 조성 등을 토대로 남북한의 정치 및 군사 분야의 신뢰구축 조치를 추진해 나가고자 한다. 셋째, 통일 인프라 강화에서는 한반도 통일 방안인 ‘민족공동체통일방안’에 대한 발전방안을 통해 작은 통일에서 큰 통일로 가는 방향을 제시하고, 북한 이탈주민 정착지원과 북한 인권의 개선을 위한 활동, 그리고 국민통합을 통한 통일정책 추진을 위해 다각적인 협조체계를 구축하고자 한다. 넷째, 한반도 통일정책과 동북아 평화협력의 선순환 모색에서는 통일에 대한 국제사회의 지지를 확대하기 위해 한반도와 동북아 그리고 세계를 하나로 묶는 통일비전의 개발이 필요하며, 남북협력과 동북아의 갈등구조를 해소하기 위해 비전통적 안보분야부터 협력을 추진하고자 한다. 이를 통해 북방 3각 협력을 강화하고자 한다.

이상의 논의를 토대로 ‘한반도 신뢰프로세스’를 한 마디로 정리하면 남북 간에 신뢰를 통해 남북관계 개선과 한반도 평화 그리고 동북아 평화가 가능하다는 것이다.<sup>8)</sup> 이를 위해 ‘한반도 신뢰프로세스’는 크게 두 가지 추진 기초를 제안하고 있다.

7) 위의 책, p.10.

8) 서보혁, “새 정부의 대북정책: 전환적 접근과 비전,” 2013년 북한연구학회 신년 학술회의 발표문 (2013. 1. 22), p. 2.

첫째는 ‘신뢰 프로세스’를 통해 남북관계를 정상화하여 한반도에 지속가능한 평화를 정착시키고 북핵 문제 해결 등 남북한 간의 정치, 군사적 신뢰구축 관계를 형성하는 것이다, 둘째는 보다 항구적인 동북아의 평화구조로서 동북아 평화협력을 위한 ‘서울 프로세스’ 구상을 통해 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 구조를 만들고, 궁극적으로 한반도 통일을 위한 국제적 지지 기반을 확대하는 것이다. 결과적으로 ‘한반도 신뢰프로세스’는 한반도의 문제를 남북한만의 문제가 아닌 동북아의 평화협력의 구조 속에서 함께 해결하려는 것으로, 한반도 평화를 위한 남북한의 ‘신뢰 프로세스’와 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘서울 프로세스’가 수레의 두 바퀴처럼 함께 굴러가야 하는 ‘선순환’의 개념임을 분명히 하고 있다.

## 제2절 ‘한반도 신뢰프로세스’의 이론적 배경

### 1. 빌리 브란트(Willy Brandt)의 동방정책(Ostpolitik)

다수의 행위자가 존재하는 국제정치의 상황에서 협력은 그것을 추동하고 유지시키기 위한 정신적 기초, 즉 이념을 필요로 한다.<sup>9)</sup> 민족 국가 간의 세력균형을 통한 초국가적 통합의 구체적인 예는 유럽의 통합 과정에서 찾을 수 있다. 1차 세계대전 후 유럽에서 정립되어 간 세력균형과 초국가주의 통합사상은 2차 세계대전 후 제도적 과정을 거쳐 오늘의 유럽공동체에 이르게 되었다. 1차 세계대전을 치른 유럽은 다시 한 번 전쟁이 일어나면 모든 것이 끝장날 것이라는 절박한 인식을 갖게 되었다. 이러한 절박한 인식이 전후 유럽통합 운동을 위한 강력한 추진력으로 작용했다. 그리고 유럽 통합론자들의 이러한 인식은 2차 세계대전이 종식되자 이를 실현하기 위해 더욱 심혈을 기울였다.<sup>10)</sup>

영국의 윈스턴 처칠(Winston Churchill)은 1946년 9월 프랑스와 독일을 중심으로 한 유럽합중국 창설을 제안하였고,<sup>11)</sup> 1949년 알자스-로렌(Alsace-Lorraine) 지역에 유럽평의회(council of Europe)를 설치하였다. 이 지역을 기반으로 1951년 4월 18일 최초의 서유럽 지역 통합체인 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)가 설립되었다. ESCE는 프랑스의 장모네(Jean Monnet)와 로베르 슈망

9) 강동국, “동아시아의 관점에서 본 안중근의 동양평화론,” 『안중근과 그 시대』(서울: 경인문화사, 2009), p. 404.  
 10) 노명환, “유럽통합 사상과 역사에 비추어 본 안중근의 동양평화론의 세계사적 의의,” 『국제지역연구』, 제13권 4호(2010), p. 190.  
 11) Bernt F. Nelson and Alexander Stubb, ed., *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*(3rd edition) (Boulder/London, 2003), p. 7.

(Robert Shuman)의 지도 아래 프랑스, 이탈리아, 서독, 베네룩스(벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크) 등 총 6개국이 모여 석탄과 강철 자원의 공동 관리에 대한 조약을 비준함으로써 발족하였다. ESCE를 시작으로 유럽공동체가 조직되기 시작하였으며, 이후 로마조약을 기반으로 1958년 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community)와 유럽원자력에너지공동체(EURATOM: European Atomic Energy Community)가 차례로 설립되었다. 그리고 1965년 유럽석탄철강공동체(ESCE)와 유럽경제공동체(EEC), 그리고 유럽원자력에너지공동체(EURATOM)가 합병조약을 체결하여 1967년 역사적인 유럽공동체(EC: European Communities)가 출범하였다.

그러나 순조롭게 진행된 서유럽의 통합과정과 달리 전 유럽의 통합은 미국과 소련이 주도하는 냉전체제가 첨예화되면서 쉽게 현실화되기는 어려웠다. 그런 가운데 동서 유럽통합의 결정적인 계기는 제2차 세계대전을 일으킨 전범국 서독의 적극적인 노력으로 결정적인 계기를 맞게 되었다. 무엇보다 유럽통합 초기에 분단된 서독은 나치즘에 대한 철저한 반성과 민주화 그리고 유럽통합의 대의에 헌신하고자 하는 의지를 강하게 보여주었다.<sup>12)</sup>

독일 통일을 독일 내부의 문제만이 아닌 전 유럽의 통합의 문제로 인식했던 서독 빌리 브란트 정부의 동방정책은 전임 정부였던 아데나워(Konrad Adenauer, 1949년 ~ 1963년)가 강조한 힘의 우위 정치가 현상타파를 목표로 설정하는 것과 달리 양 진영의 현상유지와 긴장완화를 통해 평화 상태를 유지하는 것을 외교 전략의 핵심 목표로 설정했다. 즉, 양 진영의 세력균형이 유지하는 상태에서 긴장완화와 활발한 상호간의 교류와 협력을 통해 동독을 위시한 동유럽 공산권 사회를 변화시키고, 이 결과로써 동서 관계를 전환시킨다는 구상이 전략의 핵심 요체인 것이다.<sup>13)</sup>

이러한 인식 속에서 빌리 브란트 정부의 동방정책은 독일 분단이 동서 양진영에 의한 유럽의 분단을 의미하므로 유럽의 평화유지와 긴장완화는 독일 통일의 필요조건이 되는 것이기 때문에 유럽의 평화정책과 그 맥락을 같이 하게 된 것이다.<sup>14)</sup> 이는 동방정책이 내독정책인 동시에 대외정책의 성격을 가지게 된 것이며, 이러한 정책은 대동국권과의 적극적인 조약체결과 헬싱키 프로세스를 통해 구체화 되었다.

브란트 정부는 유럽공동체(EC)라는 서방통합의 기반 위에서 동독 및 동유럽

12) 노명환, “유럽통합 사상과 역사에 비추어 본 안중근의 동양평화론의 세계사적 의의,” pp. 193.

13) 황병덕외, 『독일의 평화통일과 독일통일의 20년 발전상』(서울: 늘품플러스, 2010), pp.49~50.

14) 이종국, “1960년대 긴장완화 형성과 전개: 동방정책을 사례로,” 『한독 사회과학논총』 제15권 제2호(2005), p. 15.



국가들과 접근을 통한 통일정책을 추진하였고, 이와 같은 대동구권 평화공존과 관계 개선을 위해 소련과 폴란드, 그리고 체코슬로바키아와 차례로 조약을 체결하였다. 소련과 서독은 1970년 8월 모스크바 조약을 맺어졌으며, 주요 내용은 폴란드의 서부 국경을 이루는 오데르-나이세 국경선과 동서독 국경선을 포함하여 모든 유럽국가의 국경선을 불가침으로 규정한 것이다. 또한 당해 12월 폴란드와 바르샤바 조약을 체결하여 오데르-나이세 라인이 폴란드의 서부국경선임을 재차 확인하였다. 그리고 1973년 체코슬로바키아와 상호관계조약을 통해 1936년 체결했던 뮌헨협정의 무효를 확인하였다.

1970년대 빌리 브란트 정부의 이러한 대동구권 평화공존 노력은 동서 유럽통합의 전기를 마련하는 결정적 계기가 되었다. 1972년 미소 정상회담에서 나토(NATO)와 공산진영이 소련이 제안한 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’ 출범에 합의하면서 본격적인 동서 유럽 통합의 길로 들어서게 되었다. 그리고 1975년 미국, 소련, 서독, 동독 등 동서 양진영 35개국이 참여해 안보협력, 경제협력, 인권협력, 인도적 지원 등 10개 원칙에 대한 ‘헬싱키 프로세스(Helsinki process)’가 시작되었다. 그 결과 1990년 53개국 회원국이 참여한 CSCE 파리정상회담에서 ‘새로운 유럽을 위한 파리헌장(chapter of Paris for a new Europe)’이 채택되었고, 1995년 유럽통합의 전신인 ‘유럽안보협력기구(OSCE)가 공식 발족하였다.<sup>15)</sup>

결과적으로 적극적인 ‘세력균형’을 추구했던 빌리 브란트의 동방정책은 소련을 위시한 바르샤바 조약(Warsaw Pact)기구를 해체하거나 구 공산권의 소위 일당독재 체제를 제거하기보다는 체제 대립이라는 현 상태의 균형이 유지되는 가운데 경제력 및 문화 등 서구체제의 영향력을 동구권 사회에 행사하여 동구권의 변화를 유도하려는 입장을 제시하였다.<sup>16)</sup> 상대에 대한 강압적인 힘의 정치가 아니라, 긴장 완화와 현상유지를 통해 상대의 실체를 인정하면서 세력균형 체제를 지향하는 외교 전략이 동독의 변화를 가능하게 했으며, 동유럽을 외부세계로 개방할 수 있었던 힘이 되었다.

15) 서보혁, “다자안보협력의 제도화 경로:C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구,” 『국제정치논총』 제49집 2호(2009), p. 17. ‘헬싱키 프로세스’에 관한 해외 논문은 Arie Bloed, ed., *The Conference of Security and Co-operation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993* (London: Kluwer Academic Publishers, 1993), pp.219~224, 257~288; Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), ch. 5.; John Fry, *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe* (Honolulu: University Press of the Pacific, 2003). pp.156~163.

16) 황병덕외, 『독일의 평화통일과 독일통일의 20년 발전상』, p. 50.

## 2. 안중근의 『동양평화론』(Theory of Peace in East Asia)

세력균형을 통한 다자간 통합의 방안을 제시했던 빌리 브란트의 동방정책과 같은 현실주의적 통합론은 유럽의 사례에서만 볼 수 있는 게 아니라 우리의 근대역사 안에서도 찾을 수 있다. 100년 전 동양평화를 위해 동양 삼국의 ‘수평적 연대’와 초국가적 통합을 주장했던 안중근의 『동양평화론』은 제국주의 시대 동양평화를 위해 한중일 삼국의 연합을 통해 동양과 서양의 세력균형 정책과 이를 토대로 동아시아를 포함하는 다자간 통합의 방법론을 제시하고 있다. 이 또한 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아평화협력’ 구상의 실현을 위해 좋은 선례가 될 수 있다.

안중근은 동양평화에 대한 자신의 구상을 직접 집필 했다. 안중근의 『동양평화론』은 서문과 4개 부분의 본문- 전감(前鑑), 현상(現狀), 복선(伏線), 문답(問答)-중에서 서문과 본문의 서론인 『전감』 부분까지만 기록되고, 1910년 3월 26일 사형이 집행되면서 미완성 본으로 전해지고 있다. 그러나 『동양평화론』의 구체적인 내용은 1910년 2월 14일 일본인 히라이시 우지히토(平石氏人) 여순 고등법원장과 행한 면담인 『청취서』에서 전해지고 있다.

안중근은 동양평화를 깨는 전략을 수립한 이토를 하얼빈에서 암살하여 일본의 침략적 대외정책을 수정하도록 충격을 주고, 『동양평화론』을 저술하여 일본에게 서양의 침략에 대응하기 위해 동양 삼국이 서로 협력하여 동양평화를 지켜낼 수 있도록 ‘새로운 방책’을 알려주고자 했다.

안중근이 동양평화를 위해 일본에게 제시한 ‘새로운 방책’은 크게 다섯 가지이다. 첫째, 3개국 상설 ‘평화회의체’의 창설을 제안했다. 안중근은 “새로운 정책은 여순을 개방하여 일본, 청국, 그리고 한국이 공동 관리하는 균형으로 만들고, 세 나라에서 대표를 파견해 평화회의를 조직한 뒤 이를 공표”하는 것이라고 주장하고, 이를 위해 “여순은 일단 청국에 돌려주고 그곳을 평화의 근거지로 삼는 것이 가장 현명한 방법이라고 생각한다”며 여순을 근거지로 3개국의 다자간 상설협의체인 ‘동양평화회의’ 창설을 제안하고 있다.<sup>17)</sup>

둘째, 3개국 ‘경제공동체’ 창설을 제안했다. 안중근은 일본의 재정확보가 시급함을 말하며, 이를 위해 “여순에 동양평화회의를 조직하여 회원을 모집하고 회원한 명당 회비로 1원씩 모금”하게 되면, “일본과 청국 그리고 한국의 인민 수역이 가입”할 것이고, 이에 “은행을 설립하고 각국이 공용하는 화폐를 발행하면 신용이

17) 윤병석 편, 『안중근 문집』(서울: 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2011), p. 558.

생기므로 금융은 자연히 원만해 질 것”라고 주장하며, 3국간의 공동(중앙)은행의 설립과 공용화폐의 사용을 통해 3국간 ‘경제공동체’ 창설을 제안하고 있다.<sup>18)</sup>

셋째, 3개국 ‘평화유지군(軍)’ 창설을 제안했다. 동양평화의 근거지인 “여순의 유지를 위해서 일본은 군함 5,6 척만 계류”해 두면 되지만, “일본을 노리는 (서양) 열강에 대응하기 위해서는 무장을 하지 않을 수 없다” ... 그래서 “세 나라의 건장한 청년들로 군단을 편성하고 이들에게는 2개국 이상의 어학을 배우게 하여 우방 또는 형제의 관념이 높아지도록 지도”하자고 주장하며, 지금의 나토(NATO)와 같은 3개국의 ‘공동군’ 창설을 주장하고 있다.<sup>19)</sup>

넷째, 상공업 발전을 통한 3개국 ‘경제협력’ 방안을 제안했다. 안중근은 경제발전의 중요성을 강조하며 “청과 한국 두 나라는 일본의 지도아래 상공업의 발전을 도모하게 될 것”라고 주장하며, 일본을 선두로 청과 한국이 따라가는 3개국 ‘경제발전모델’을 제안하였다. 이러한 조치를 하게 되면 “일본은 수출을 많이 늘게 되고 재정도 풍부해져서 안정을 누릴 것”라고 주장하였다.<sup>20)</sup>

다섯째, 이러한 3국 공동체에 대한 ‘국제적 지지방안’을 제안하였다. 안중근은 이와 같은 새로운 방책에 대한 국제적 지지가 중요함을 지적하고, “일, 청, 한 세 나라의 황제가 로마교황을 만나 맹세하고 관을 쓴다면 세계는 이 소식에 놀랄 것”이라고 주장하며 “오늘날 존재하는 종교 가운데 3분의 2는 천주교이다. 로마교황을 통해 세계 3분의 2의 민중으로부터 신용(신뢰, 지지)을 얻게 된다면 그것은 대단한 힘이 된다”며, 3개국 평화협약체에 대한 국제사회의 보편적 지지가 중요함을 지적하였다.<sup>21)</sup>

1910년 안중근이 밝힌 당시 동양평화에 대한 철학과 구상은 제1차 세계대전 후 유럽에서 정립되어 간 유럽통합 사상과 제2차 세계대전 후 오랜 기간 동안 형성된 유럽통합사와 비교할 때 그가 초국가적 지역통합에 있어서 매우 뛰어난 선구자였음을 알 수 있다.<sup>22)</sup>

이상의 논의에서 안중근의 『동양평화론』은 두 가지 핵심적인 이론적 함의를 내포하고 있다. 첫째는 ‘세력균형(balance of power)’의 개념이다. 먼저 안중근은 삼국의 ‘세력균형’을 추구하였다. 안중근은 삼국의 국력차이로 인해 일본의 패권

18) 위의 책, p. 558.

19) 위의 책, p. 558.

20) 위의 책, p. 559.

21) 위의 책, p. 559.

22) 노명환, “유럽통합 사상과 역사에 비추어 본 안중근의 동양평화론의 세계사적 의의,” (2010), p. 182.

을 인정했지만 그것은 힘의 지배가 아닌 삼국의 수평적 연대를 토대로 균형을 추구하였다. 따라서 안중근에게 삼국의 정치적 독립은 수평적 연대의 최우선 조건이었다.<sup>23)</sup> 그는 삼국이 세 발로 서 있는 솔과 같아서 삼국 중 어느 한 나라라도 독립을 상실하면 균형이 무너져 삼국제휴는 불가능하다고 인식하였던 것이다. 안중근은 또한 동서양의 ‘세력균형’을 추구하였다. 당시 안중근에게 가장 큰 사상적 영향을 미친 『황성신문』<sup>24)</sup>은 “삼국은 같은 대륙, 같은 인종, 같은 문자로써 연대가 가능하다” 며 “청의 4억, 한국의 2천만, 일본의 4천만 국민이 힘을 합치면 황인종은 백인종에 대적할 수 있다” 며 삼국제휴를 동양 대(對) 서양의 힘의 균형을 위한 논리로 인식하였다.<sup>25)</sup>

둘째는 ‘다자간 통합(multi-integration)’의 원리이다. 안중근의 『동양평화론』은 동아시아 지역을 대상으로 한 사상이며, 이 지역 국가들의 협력을 위한 사상이다. 그렇다면 안중근이 구상했던 동양평화의 구체적인 모습은 과연 어떤 것이었을까? 이를 추정하기 위해 그가 사용했던 언어들 살펴볼 필요가 있다. 무엇보다 안중근이 사용한 단어를 보면, ‘공동균형’, ‘공동의 평화회의 조직’, ‘공용화폐’, ‘공동은행’, ‘공동군대’, ‘공용언어’ 등 매우 높은 수준의 정치 및 경제공동체의 실현을 목표로 하고 있었다. 또한 안중근은 이러한 통합의 범위를 한국과 중국 그리고 일본 세 나라에만 국한하지 않고, 더 멀리 “인도, 태국, 베트남 등 아시아 각국”을 끌어들이므로써 동북아 차원의 통합을 넘어 동아시아 전 지역을 다자적 통합의 대상으로 설정하고 있었다.<sup>26)</sup> 그리고 안중근은 세계 민중의 3분의 2를 차지하는 가톨릭의 수장인 로마교황에게 동양 공동체에 대한 승인을 받을 것을 제안함으로써 동서양의 ‘다자간 통합’이 가능함을 보여주고 있는 것이다.<sup>27)</sup>

### 3. ‘한반도 신뢰프로세스’ 와의 이론적 결합

빌리 브란트의 ‘동방정책’과 안중근의 『동양평화론』은 모두 지역의 안정과 평화를 위해 세력균형과 다자간 통합의 중요성을 설명하고 있다. 따라서 한반도 냉전체제 극복을 위한 남북한 평화체제 형성을 고민하는 데 있어서 현상유지와 긴장완화

23) 위의 논문, p. 167.

24) 오영섭, “안중근의 정치사상,” 『안중근과 그시대』(서울: 경인문화사, 2009), pp. 350~351. 안중근의 국제정세와 현실의식은 대부분 신문을 통해 획득하였다. 그는 자신의 정치사상의 획득 경위를 묻는 일본검찰관의 심문과정에서 “내가 가장 많이 읽은 것은 『대한매일신보』, 『황성신문』이라고” 대답했다.

25) “논설,” 『皇城新聞』 1899년(대한광무3년) 5월 24일.

26) 윤병석 편, 『안중근 문집』, p. 559.

27) 노명환, “유럽통합 사상과 역사에 비추어 본 안중근의 동양평화론의 세계사적 의의,” p. 186.

를 이끌어 내는 세력균형 체제와 이를 보다 항구적으로 지탱해 줄 수 있는 동북아 평화체제 형성이 얼마나 중요한 개념인지 쉽게 이해할 수 있는 대목이다. 이와 같은 세력균형 정책은 북핵 문제 해결 과정에서도 매우 중요한 정책적 함의를 내포하고 있다.

그렇다면 ‘세력균형’과 ‘다자간 통합’의 논리가 21세기 오늘 한반도 평화를 위한 조건으로서 남북관계의 정상화와 동북아의 평화와 협력을 위한 구조로서 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상에 어떻게 적용될 수 있으며, 그 근거는 무엇인가?

박근혜 대통령은 이미 자신의 ‘한반도 신뢰프로세스’가 유럽통합의 출발점인 1975년 ‘헬싱키 프로세스’를 벤치마킹의 대상으로 삼고 있다고 제시하였다.<sup>28)</sup> 그리고 이것은 단순히 유럽의 통합과정만을 의미하는 것이 아니라, 유럽의 동서 통합이 가능할 수 있도록 토대를 닦은 빌리 브란트의 동방정책의 의미를 함께 높이 평가하고 있는 것이다. 그러나 유럽이 1949년 알자스-로렌을 중심으로 서유럽의 세력균형과 다자간 통합을 시도하고, 이후 1972년 ‘유럽안보협력회의(CSCE)’를 시작으로 1975년 ‘헬싱키 선언’을 통해, 동서 양진영의 교류를 촉진하고, 다자간 통합을 위한 제도화의 길을 나선 것은 분명히 참고할 필요가 있다. 그러나 문제는 유럽의 경험을 문화적 역사적 배경이 다른 한반도와 동북아에 적용하기 위해서는 우리가 공유할 수 있는 역사인식이 필요하다. 이에 대해 하영선(2003)은 ‘문명의 국제정치학’이라는 개념을 제시하고 있다. 그는 21세기 바람직한 한반도의 운명을 개척하기 위해서는 19세기 이래 세계 문명의 변화에 성공적으로 대처하지 못한 우리의 (역사적) 경험을 토대로 한반도의 현실을 ‘문명의 국제정치학’이라는 시각에서 다시 조명할 필요가 있다고 주장하였다.<sup>29)</sup>

그런 의미에서 안중근의 『동양평화론』은 19세기 말과 20세기 초 한반도와 동양의 평화를 위해 동북아 삼국의 수평적 연대와 초국가적 통합을 주창한 문명사적 의미를 담고 있는 우리의 역사적 담론중의 하나이다. 무엇보다 안중근의 『동양평화론』은 1945년 2차 대전 이후 시작된 유럽의 초국가적 통합의 역사보다 훨씬 이전인 1910년에 기록된 것이며, 그의 주장 또한 유럽의 통합과정에서 그대로 현실화됨으로써 이론적 완결성을 갖추고 있다. 따라서 아직 개념적 차원에 머물러 있는 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상을 실현 가능한 외교정책으로 끌어올리기 위해 『동양평화론』의 이론적 유용성을 좀 더 정교하게 살펴 볼 필요가 있다.

28) Park Geun-hye, “A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang,” *Foreign Affairs*, (Sep/Oct 2011).

29) 하영선, “문명의 국제정치학: 19세기 조건의 문명 개념 도입사,” 국제관계연구회 엮음, 『근대 국제질서와 한반도』(서울: 을유문화사, 2003), p. 372 참조.

지금의 한반도의 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하기 위해서는 한국전쟁의 당사자인 남북한을 비롯하여 정전협정의 서명자인 미국과 중국 사이에 한반도의 현상유지와 긴장완화를 보장하는 한반도 평화협정이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 박근혜 대통령이 제안했던 대로 남북 간의 신뢰가 회복되고, 이를 토대로 한반도 신뢰프로세스에서 제안했던 남북관계의 정상화가 이루어 질 때 가능할 수 있다. 그그런 토대 하에서 협정의 구체적인 내용은 한국전쟁의 종전선언 그리고 상호 군축을 통한 한반도의 군사적 긴장 완화, 서해 해상 경계선(NLL) 책정을 비롯한 국경선 획정 문제, 한반도에 남아 있는 주한미군의 주둔 지위에 대한 재조정과 이로 인한 한미 군사동맹의 재조정 문제, 남북한 간의 대규모 경제 투자(비전코리아) 등이 모두 논의의 대상이 될 수 있을 것이다.

한반도 평화체제가 논의 될 수 있는 대외적 환경으로서 동북아 평화체제 형성되기 위해서는 우선 박근혜 대통령이 동북아 평화협력을 위한 구상(서울 프로세스)에서 제안했던 대로 기후변화 및 테러대응, 원자력 안전문제 등 동북아의 비정치적 사안으로부터 신뢰를 쌓아 가고, 이후 한중일 등 동북아 주요 삼국 간의 영토 및 역사 문제와 미중의 지역 패권 갈등을 막기 위한 정치적인 문제로 확대되어야 한다. 그리고 보다 적극적인 동북아 협력을 위해서는 2007년 2.13 합의에서 합의했던 5개 실무그룹, 즉 한반도 비핵화, 북미, 북일 관계 정상화 그룹, 경제 및 에너지 협력 그룹, 동북아 평화, 안보 체제 등에 대한 논의로 확대될 수 있을 것이다.

따라서 한반도 평화체제의 형성과 동북아 평화체제 형성은 서로 분리해서 생각할 수 없는 깊은 연결고리를 갖고 있다. 서독이 적극적인 세력균형 정책을 통해 양 독일의 화해 및 동서 유럽을 다자간 통합의 길로 이끌었다면, 그리고 안중근이 한중일 삼국의 적극적인 연대를 통해 세력균형을 형성하고, 이를 동남아까지 확대하여 높은 수준의 정치적, 경제적 다자간 통합을 제안했던 것처럼, 한반도 신뢰프로세스 또한 한반도 평화체제와 동북아 평화체제의 연결고리로서 남북한과 미중이 영향력을 미치는 한반도의 ‘세력균형’과 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘다자간 통합’을 함께 추구해야 할 것이다.

결과적으로 한반도의 ‘세력균형’ 정책은 북한의 고립해소와 긴장완화를 통해 비핵화의 진전을 이루어냄으로써 ‘한반도 신뢰프로세스’가 작동할 수 있는 환경을 제공해줄 수 있으며, 6자회담으로 시작된 동북아 다자안보회담이 비핵화의 완전한 실현, 북미 관계정상화의 타결, 미중의 협력 범위의 확대 등으로 옮겨짐으로써 동북아의 국가들의 ‘다자간 통합’을 통해 한반도의 통일 기반을 마련하는 중요한 계기가 될 수 있다.

### 제3장 평화의 상징으로서 ‘DMZ 세계평화공원’의 역할

#### 제1절 ‘평화의 상징’의 필요성

안중근의 『동양평화론』은 20세기 초 제국주의라는 암울한 시대적 상황 속에서 동양평화를 삼국의 수평적 연대와 동서양의 ‘세력균형’이라는 국제정치의 현실주의적 관점으로 해결하고자 했다. 이를 위해서는 세 가지 조건이 필요했다. 첫째, 안중근은 삼국이 모두 동등한 자주독립의 상태에 있어야 한다는 점을 강조했다.<sup>30)</sup> 안중근은 삼국 중 어느 한 나라도 독립을 상실하게 되면 삼국체휴는 불가능하다고 생각했다. 둘째, 안중근은 삼국이 서로 공동의 이익을 위해 협력해야 함을 주장했다. 서양의 침략을 경계하면서 이들 중 러시아의 침략성에 대비하기 위해 삼국이 제휴해야 한다고 주장했다.<sup>31)</sup> 셋째, 안중근은 일본의 선도적 역할을 인정하였다. 동양평화를 위해 문명이 가장 앞서 있는 일본이 선도적 역할을 해야 한다고 주장했다. 명치유신으로 선진문명을 먼저 받아들인 일본과 한국과 청국의 국력차이를 인정하지 않을 수 없었다. 안중근은 삼국의 국력차이로 인해 일본의 패권을 인정했지만 그것은 힘의 지배가 아닌 삼국의 수평적 연대를 토대로 균형을 추구하였다. 따라서 안중근에게 삼국의 정치적 독립은 수평적 연대의 최우선 조건이며 상호 신뢰의 근본이었다.

안중근의 『동양평화론』은 동아시아 지역을 대상으로 한 사상이며, 이 지역 국가들의 ‘다자간 통합’을 위한 사상이다. 동아시아의 다자간 통합을 위해 안중근이 제안했던 첫 번째 방법은 기존 영역에 새로운 행위자(new actor)를 받아들이는 것이었다. 안중근은 한중일의 수평적 연대를 동양평화의 기본 구도로 인식하였고 이를 토대로 ‘상설평화회의’, ‘공동은행’, ‘공용화폐’, ‘공동군대’, ‘공용언어’ 등 매우 수준 높은 정치 및 경제공동체를 구상했던 것이다. 그리고 안중근은 이러한 통합의 범위를 한국과 중국 그리고 일본 세 나라에만 국한하지 않고, 더 멀리 “인도, 태국, 베트남 등 아시아 각국”을 끌어들이므로써 동북아 차원의 통합을 넘어 동아시아 전 지역을 다자적 통합의 대상으로 설정하고 있었다.

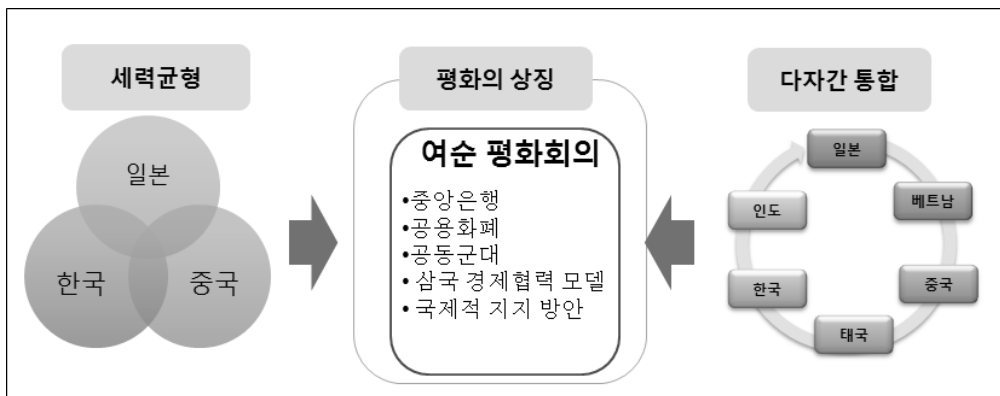
안중근은 동북아 삼국의 수평적 연대를 통한 세력균형과 동남아시아까지 확대된 다자간 통합을 주장하면서, 이것이 현실화 될 수 있는 현실적인 공간을 마련하

30) 현광호, “안중근의 동양평화론과 그 성격,” 『아세아연구』 제46권 3호(2003), p. 167.

31) 윤병석, 『안중근 문집』, pp. 564~565.

는데 중점을 두었다. 이를 위해 안중근은 당시 동북아의 국제분쟁의 원인이었던 여순(旅順) 지방을 국제사회에 개방하자고 제안하였다. 안중근은 일본에게 동양평화를 위해 여순을 청국에게 돌려주고 그 곳에 상설기구인 ‘동양평화회의’를 설치하여 여순을 동양평화의 상징으로 삼자고 제안했다.<sup>32)</sup> 이 시기 여순은 청과 일본 그리고 일본과 러시아 사이에 민족분쟁이 끝이지 않았던 지역이었다. 여순항은 당시 동양 최대의 부동항으로서 1894년 청일전쟁 직후에는 일본이 여순을 점령하고 군항으로 개발하였다. 그러나 부동항을 노리고 있던 러시아는 즉시 독일, 프랑스와의 ‘3국간섭’을 통해 여순을 청국에 돌려주게 하고 이를 청국으로부터 조차하였다. 그리고 러시아는 여순을 자국의 극동함대의 기지로 개발하였다. 그러나 1904년 러일전쟁이후 일본은 다시 여순을 차지하여 대륙 침략을 위한 관동군기지로 활용하였다. 안중근은 동북아의 국제분쟁의 원인이었던 여순을 동아시아 공동체를 위한 ‘평화의 상징’으로 바꾸자고 제안했던 것이다.<sup>33)</sup>

안중근은 바로 이 평화회의를 통해 ‘공동은행’과 ‘공용화폐’를 통한 경제공동체 구상과 삼국의 경제협력 모델, 그리고 삼국의 ‘공동군대’ 창설, 마지막으로 이러한 공동체에 대한 ‘국제적지지’ 방안을 논의할 것을 제안하였다. 즉, 안중근은 동서양의 세력균형을 위한 토대로서 한중일 삼국의 수평적 연대가 추구해야 할 방향을 제시하고, 삼국이 이곳 여순의 상설 평화회의 기국에 모여 이를 위한 구체적인 논의를 시작할 것을 제안한 것이다. 그리고 안중근은 진정한 동양평화를 위해서는



〈그림 3-1〉 안중근의 동양평화론 모델

32) 위의 책, p. 558.

33) 노명환, “유럽통합 사상과 역사에 비추어 본 안중근의 동양평화론의 세계사적 의의,” p. 195.



한중일 삼국만의 모임이 아니라, 동남아 지역의 국가들까지 여순 평화회의에 참석시켜서, 함께 토론하고 합의해 나갈 것을 제안한 것이다. <그림 3-1>은 세력균형과 다자간 통합이 어떻게 여순이라는 현실적 공간에서 구체화 될 것인가를 잘 보여주고 있다.

안중근의 이러한 제안은 1945년 이후 유럽의 통합과정에서 그대로 재현되었다. 민족 분쟁의 상징을 통합과 평화의 상징으로 전환함으로써 그 지역의 다자간 통합을 이뤄낸 사례는 알자스-로렌(Alsace-Lorraine) 지역을 유럽 통합의 중심으로 내세운 유럽의 통합역사에서도 쉽게 찾을 수 있다. 알자스-로렌 지역은 지난 17세기 이래 수백 년간 유럽의 민족 분쟁의 발원지였다. 최초 독일계 주민이 거주한 지역이었으나, 1691년 프랑스에 의해 강제 귀속되었다. 그러자 1870년 ‘보불전쟁’에서 승리한 독일이 민족주의 정책의 일환으로 이 지역을 독일영토에 귀속시켰다. 그러나 1918년 1차 세계대전 후에는 프랑스에 다시 편입되었고, 2차 대전 중 독일이 프랑스를 점령한 이후에는 다시 자국 영토로 편입시켰다.<sup>34)</sup>

1949년 처칠이 중심이 된 유럽 통합론자들은 유럽의 민족주의 전쟁의 발원지인 알자스-로렌 지역을 개방하여 당시 유럽통합의 상징인 ‘유럽평의회(council of Europe)’를 조직하고 그 본부를 설치하였다. 이를 계기로 알자스-로렌 지역은 유럽 통합의 중심지로 탈바꿈하게 된다. 유럽 통합론자들은 상설 협의체인 유럽 평의회를 통해 다수의 독일계 주민이 살고 있었던 알자스-로렌에 1951년 4월 18일 최초의 서유럽 지역 통합체인 유럽석탄철강공동체(ECSC)가 설립되었다. 서독이 프랑스에 양보함으로써 갈등을 불식시킨 것이다. 이를 시작으로 유럽공동체가 조직되기 시작하였으며, 이후 로마조약을 기반으로 1958년 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력에너지공동체(EURATOM)가 차례로 설립되었다. 그리고 1967년 세계의 공동체가 합병하여 유럽공동체(EC)가 출범하는 계기가 되었다. 알자스-로렌 지역을 유럽통합의 중심으로 개방하자는 유럽 통합론자들의 주장은 지난 역사에서 민족 분쟁과 국제적 분쟁의 발원지를 ‘평화의 상징’으로 바꿔야 한다는 매우 혁신적인 발상이었던 것이다.

동양평화의 상징으로 여순을 개방하여 ‘동양평화회의’를 설치하고, 이를 토대로 동양의 세력균형의 방안과 다자간 통합의 방안을 논의하자고 주장했던 안중근의

34) 권오중, “1945년 이전 시기까지 중부유럽에서의 영토갈등: 독일민족의 연고권에 따른 주변 민족과의 영토문제와 국경의 변화 그리고 독일제국과 제3국제국 시기의 소수민 정책 (1917-1945),” 문형진의(편), 『다민족 국가의 통합정책과 평화정착의 문제: 독일과 유럽의 역사가 동북공정으로 야기된 동북아의 현 상황에 주는 시사점』(서울: 동북아역사재단 연구총서, 2008), pp.109~113 참조. 위의 논문, p.193에서 재인용.

제안과 독일과 프랑스 간의 민족분쟁의 근원지였던 알자스-로렌 지역을 개방하여 ‘유럽 평의회’를 설치하고, 이곳에서 유럽의 세력균형과 다자간 통합을 위한 구체적인 논의들을 진행시켰던 유럽 통합론자들의 방식은 지난 역사에서 민족 분쟁과 국제적 분쟁의 발원지를 ‘평화의 상징’으로 바뀌어야 한다는 매우 “비상한 방법”이었던 것이다.

## 제2절 평화의 상징으로서 ‘DMZ 세계평화공원’의 역할

박근혜 대통령은 2013년 5월 8일 미 의회 상하원 합동연설회에서 “60년 전 남북한 간 군사 충돌을 막기 위해 설치된 비무장지대(DMZ)는 세계에서 가장 중무장된 지역이 됐다”며 “비무장지대에 세계평화공원을 만들고 싶다”고 제안했다.<sup>35)</sup> 이것은 세계적으로 냉전의 잔재가 가장 뿌리 깊게 남아 있는 한반도의 분단선을 한반도 평화와 동북아의 평화협력 그리고 세계평화를 위한 ‘평화의 상징’으로 개방시켜 나가겠다는 의지를 표현한 것이다.

‘동북아평화협력’ 구상의 실현을 위해 남북 분단의 상징이며, 남북 간의 군사충돌이 끊이지 않았던 비무장지대를 세계에 개방하자는 제안은 매우 큰 의미가 있다. 이것은 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아평화협력’ 구상이 이루어지는 현실적인 공간으로서 남북분단과 동북아 냉전의 상징인 DMZ를 ‘평화의 상징’으로 전환하겠다는 의지를 표현하였다. 이것은 한반도 신뢰프로세스의 두 축인 ‘신뢰프로세스’를 통한 남북관계의 정상화와 ‘동북아평화협력(서울프로세스)’ 구상의 실현의 연결고리로서 ‘DMZ 세계평화공원’을 세계에 개방하여 한반도 평화의 상징으로 활용하겠다는 것이다.

탈냉전 이후 지난 20년 동안 한반도 평화의 최대 위협 요인은 바로 북핵 문제였다. 한반도의 평화를 동북아의 평화 구조에서 해결하고자 하는 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상이 성공하기 위해서는 북핵 문제의 해결이 무엇보다 중요하다. 역설적이지만 북핵 문제는 한반도의 세력균형과 동북아의 다자간 통합의 필요성을 일깨워 주는데 가장 중요한 역할을 한 것도 사실이다. 2005년 9.19 공동성명 이행을 위한 2.13 합의에서는 비핵화의 목표와 방식 그리고 북핵 폐기의 3단계 과정을 명시하였다. 이와 함께 동북아에서 최초의 정부 간의 다자안보대화인 6자 회담이 한반도 평화체제와 동북아 평화협력을 위한 다자간 안보협력체제로 갈

35) 이재명, “한반도-동북아-지구촌 3중 평화비전 제시,” 『동아일보』, 2013년 5월 9일.

수 있는 근거를 이미 마련하였다. 2.13합의는 5개 실무그룹(W/G)을 통해 한반도 비핵화와 함께 북한의 개방을 의미하는 북미 관계정상화와 북일 관계정상화를 위한 실무그룹회의가 만들어 졌고, 특히 6자회담 내에서 동북아 평화안보체제 실무그룹이 만들어짐으로써 동북아 평화체제 형성을 위한 구체적인 발걸음을 시작하였다. 따라서 향후 북핵 문제 해결과 함께 한반도 평화협정이 순조롭게 체결되면, 한반도 평화체제가 보다 안정적으로 이행될 수 있는 동북아의 국제정치 환경인 동북아의 평화와 협력을 위한 동북아 다자안보협력체의 등장도 기대해 볼 수 있게 되었다.

그렇다면 2003년 8월 6자회담이 개최된 이후 북핵 해결을 위한 다양한 시도, 즉 ‘협상’과 ‘제재’가 이루어졌지만 사실상 실패로 돌아간 이유는 무엇일까? 핵을 체제생존의 마지막 보루로 인식한 북한 지도부의 인식 때문이라는 대내적 요인과 함께 중국의 급격한 부상으로 인한 동북아 세력균형의 또 다른 변화와 냉전 붕괴 이후 해체되었던 동북아의 냉전구도의 재등장이라는 대외적 요인은 북한 지도부가 그런 결정을 할 수 있는 환경적 요인이 되었다는 점에서 주목할 필요가 있다. 특히 2008년 금융위기 이후 더욱 분명한 미국의 쇠퇴와 중국의 부상은 중국을 견제하려는 미국의 현실주의적 목표와 미국의 ‘아시아 회귀(pivot to Asia)’ 전략에 대응하려는 중국의 정책 등으로 충돌은 불가피해 보였다. 그 결과 북한을 ‘완충지대(buffer zone)’로서 전략적 자산으로 인식하고 있는 중국의 태도는 유엔의 대북제재를 번번이 무력화시킴으로써 북핵 문제 해결을 더욱 어렵게 만드는 직접적인 원인이 되었다.

따라서 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’ 구상의 성공은 지난 20년 동안 국제사회의 신뢰를 무너뜨리고 한반도의 군사적 긴장을 고조시켰던 북핵문제를 어떻게 해결할 수 있는가에 달려있다. 주지했듯이 동양평화를 위한 안중근의 제안을 한반도의 ‘세력균형’을 통한 북핵문제 해결에 적용하기 위해서는 역시 세 가지 조건이 필요하다. 첫째, 북한의 최대 생존 위협인 외교적 고립을 해소할 수 있는 방안을 제시해야 한다. 이를 위해 북한 체제의 안전과 존속을 쥐고 있는 미국으로부터 어떠한 우호적인 보장도 받지 못했던 북한의 우려를 경감시킬 필요가 있다.<sup>36)</sup> 둘째, 한국과 미국 그리고 중국이 북한의 ‘비핵화’라는 공동의 이익을 추구해야 한다. 이를 위해서는 중국이 자국의 전략적 이익 때문에 북한을 일방적으로 감싸고 보호하기 보다는 최소한 북핵 문제 해결에 있어서는 우호적 협력자로 나설 수

36) 이흥구, “한반도의 평화를 위한 새 틀 짜기,” 『중앙일보』, 2013년 4월 22일.

있도록 설득해야 한다. 그리고 셋째, 박근혜정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 한국의 선도적 역할을 미국과 중국으로부터 인정받아야 한다.

박근혜 정부는 한반도 평화와 함께 궁극적인 방향이 동북아 국가들의 평화와 협력을 위한 구상인 ‘서울 프로세스(Seoul process)’를 지향하고 있다. 한반도의 ‘세력균형’ 전략이 북미관계의 진전을 통해 비핵화를 추진할 수 있는 ‘한반도 신뢰 프로세스’의 작동 환경을 제공해주는 것이라면 동북아의 평화협력 구상인 ‘서울 프로세스’는 북미 관계정상화와 비핵화의 달성, 그리고 동북아의 평화협력 구조의 정착이라는 ‘한반도 신뢰프로세스’의 완성을 의미한다.

그런 점에서 안중근의 『동양평화론』은 ‘한반도 신뢰프로세스’의 기반인 남북관계 신뢰를 통한 한반도의 평화가 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘서울 프로세스’로 확대될 수 있는 새로운 방안을 제시하고 있다. 안중근 『동양평화론』이 제시하는 첫 번째 방안은 동북아 평화협력 구상인 ‘서울 프로세스’의 최종 종착역이 동남아를 포함한 ‘동아시아평화협력’ 구상으로 확대되어야 한다는 것이다. 사실 동북아 지역에서 미중의 패권 구도와 한중일 삼국 간의 역사 및 영토 갈등은 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘다자간 통합’을 방해하는 매우 직접적인 문제들이다. 무엇보다 동북아 지역은 과거 냉전기 남방삼각과 북방삼각으로 침예하게 대립했던 지역이며, 아직도 냉전의 대립구도와 역사 및 영토갈등이 여전히 남아있는 곳이다. 결국 동북아에 남아있는 냉전의 잔재를 없애고, 평화와 협력을 위한 지역 공동체로 나아가기 위해서는 현재의 대결구도에 변화를 줄 수 있는 새로운 행위자가 필요하다.

안중근의 『동양평화론』이 제안하는 두 번째 방안은 한반도 평화의 조건으로서 비핵화를 위한 한반도의 세력균형과 동북아의 평화협력 구상을 위한 다자간 통합이 이루어질 수 있는 ‘평화의 상징’을 제시해야 한다는 것이다. 이것이 바로 안중근이 제안했던 여순을 평화의 상징으로 개방하고, 여기에 동양평화를 위한 상설 평화회의 설치를 제안한 것과 같은 공간이며, 또한 유럽의 통합론자들이 알자스-로렌 지역을 개방하여 상설 기구인 ‘유럽평의회’를 설치하여, 유럽의 세력균형과 다자간 통합을 위한 다양한 공동체를 마련했던 공간이다. 결과적으로 DMZ 세계평화공원은 한반도 세력균형과 동북아 다자간 통합이 마련되는 현실적 공간으로서 이에 걸맞는 역할이 마련되어야 할 것이다. 이를 통해 DMZ 세계평화공원을 북핵 문제 해결과 남북관계의 정상화를 위한 한반도의 세력균형과 동북아 냉전구조 해체를 통한 동북아 지역의 다자간 통합이 함께 실현되는 중심 지역으로 성장시킬 필요가 있다.

따라서 본 논문에서는 한반도 평화체제의 조건과 구조, 동북아 평화체제의 조건

과 구조를 한반도 신뢰프로세스의 논의 구조에 맞추어 나가기 위해서는 크게 세 가지 차원에서 분석구조가 필요하다. 첫 번째는 한반도 평화체제의 조건과 구조를 한반도의 세력균형을 중심으로 설명할 것이고, 두 번째는 동북아 평화체제의 조건과 구조를 동북아 평화와 협력을 위한 다자간 통합을 중심으로 설명하고자 한다. 그리고 마지막으로 한반도 평화체제와 동북아 평화협력 구상이 실현되는 현실적인 논의의 장으로서 ‘DMZ 세계평화공원’의 역할을 찾아볼 것이다.



〈그림 3-2〉 DMZ세계평화공원의 역할

## 제4장 정전 60년, 한반도 정전체제의 성격과 쟁점

### 제1절 한반도 정전체제의 성격

한반도 정전체제는 그 준립의 근거를 한국전쟁의 종결을 위해 1953년 7월 27일 체결된 한반도 정전협정(원제: 국제연합국 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정)에 두고 있다. 총 5개조 63항으로 구성되었으며, 그 내용은 다음과 같다: 제1조는 군사분계선과 비무장지대에 대한 합의; 제2조는 정화 및 정전에 관한 구체적 조치에 관한 합의; 제3조는 전쟁포로에 관한 조치에 대한 합의;

제4조는 쌍방 관계정부들에의 건의에 관한 합의; 그리고 제5조는 부칙 등에 관한 합의로 이루어져 있다. 그리고 본 정전협정의 서명 당사자로서 조선인민군 사령관 김일성과 중국지원군 사령원 팽덕회, 그리고 국제연합군 총사령관 마크 클라크로 규정하고 있다. 1953년 정전협정 체결이후 지난 60년간의 한반도 질서를 ‘정전체제’라고 부른다. 정전체제의 성격을 국제법적 관점, 국내정치적 관점, 국제정치적 관점 등 세 가지로 나뉘볼 수 있다.

첫째, 한반도 정전협정의 국제법적 성격은 “전쟁이 종료되지 않은 상태를 말하며, 전쟁의 원인을 해결하지 않고 단지 군사적 교전행위만을 중지한 것”이라고 정의하고 있다.<sup>37)</sup> 그런 의미에서 1953년 7월 27일 체결된 한반도 정전협정의 국제법적 성격은 한국전쟁의 완전한 종결이 아닌 전쟁의 일시적인 중단된 상태를 의미한다. 그리고 정전협정은 전쟁의 일시적인 중지를 의미하는 차원에서는 휴전협정과 동일하지만, 차이점 또한 존재한다. 즉, 휴전협정(truce agreement)은 전쟁 ‘당사자 간의 법적관계’를 의미하는 반면 정전협정(armistice agreement)은 국제연합 기관과 같은 제3자에 의한 당사자 간 교섭의 결과에 따른 적대행위의 중지를 의미한다. 따라서 정전협정이 더 광범위한 협정이며, 국제법적인 성격을 가진다고 할 수 있다.<sup>38)</sup>

한반도 정전협정의 목적은 협정의 서언에서 밝힌 대로 “쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국 충돌을 정지시키기 위하여서와 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적”으로 한다고 규정하고 있다. 그리고 이를 국제법적으로 보장하기 위해 제2조에 정화 및 정전의 구체적 조치에서는 한반도 정전협정의 준수를 위한 ‘군사정전위원회’의 구성 및 직책과 권한, 그리고 ‘중립국감독위원회’의 구성 및 직책과 권한을 구체적으로 명시하고 있다. 결과적으로 한반도 내에서 정전협정의 국제법적 성격은 1950년 한국전쟁의 완전한 종전상태가 아닌 “최종적인 평화체제”가 달성될 때까지 상호 충돌을 일시적으로 중단시킨 잠정적이며 과도적인 군사협정의 성격을 갖고 있다.

둘째, 한반도 정전체제의 국내정치적 특징은 지난 60여 년간 한반도 내에서 민족분단의 질서를 규정하는 행위의 틀이자 현상유지(status quo)의 작동 메커니즘으로써 제도화 되었다는 점이다. 한반도 정전체제의 이러한 성격에 대해 박명림(2006)

37) Yoram, Dinstein. “Armistice.” *Rudolf Bernhardt. ed. Encyclopedia of Public International Law.* vol. 4. Amsterdam: North Holland, 1982), p.547.

38) 임명수, “한반도 평화체제 구축에 관한 고찰: 평화에 대한 기본개념 및 정전연구를 중심으로,” 『통일연구』, 제11권 제2호(2009), pp.60~61.

은 크게 다섯 가지로 분류하고 있는데, 첫째, 적대적 상호의존성; 둘째, 잠정성과 과도성; 셋째, 지역성과 국제성; 넷째, 세계최고 수준의 폭력성과 무력성; 다섯째, 동아시아의 예외주의로서의 다자주의 배제와 일방적 양자주의 지속 등과 같은 성격이다. 이중 어떤 것들은 정전체제 형성을 위한 정전협상의 과정에서 놓이기도 하였다. 또 이들 중 어떤 요인들은 상호 충돌적인데, 그 충돌과 모순 자체가 정전체제의 본질이었다.<sup>39)</sup>

이 중 남북 간의 국내 정치적 행위를 규정하는 대표적인 것이 바로 남북한의 적대적 상호의존관계이다. 적대적 의존관계란 남북한이 서로 상대방과의 적당할 긴장과 대결국면 조성을 통해서 이를 대내적 단결과 통합, 혹은 정권안정화에 이용하는 관계를 말한다.<sup>40)</sup> 이러한 적대적 의존관계는 사실 상호간에 반면이미지를 갖는 거울 영상효과(mirror image effect)를 반영한 것이었다.<sup>41)</sup> 이때의 거울영상효과는 상호 의심과 상호위협, 상생작용에 의한 경쟁구도를 말한다. 일례로 1970년대 적대감의 절정의 시점에서 유신체제와 수령체제로 상징되는 남북 각각의 군사주의화와 안보국가화, 권위주의 통치 역시 남과 북에 의해 공유된 상대방에 대한 상호의심과 위협이라는 거울영상효과로부터 직접적인 동시에 상호적으로 초래된 것이다.<sup>42)</sup>

셋째, 한반도 정전체제의 국제정치적 성격은 1953년 7월 27일 정전협정의 체결과 함께 한반도에는 정전체제라는 새로운 국제질서가 형성되었다. 이것은 한반도 정전체제의 또 다른 차원의 성격으로서 단순히 남북관계에서만 그치는 것이 아니라 동북아 지역의 국제정치적 구조와 성격과 밀접하게 연결되어 있다는 것이다. 그 결과 한반도 정전체제의 국제정치적 성격을 다음과 같이 나눠볼 수 있다. 첫째, 한국전쟁은 특정 일방의 무력에 의한 승리 가능성의 소멸에 따른 미소 간의 타협체제의 시작을 의미한다. 즉, 미소 사이에 합의된 경계선(알타회담)인 38선을 넘어 미국영역의 남한을 흡수하려던 소련의 의도는 즉, '일 지역 사회주의'를 벗어나려는 시도였지만, 결국 정전협정으로 인해 3년 전의 미소 합의에 의한 알타체제로의 복귀를 의미하였다.<sup>43)</sup> 둘째, 한반도 정전체제의 등장은 동아시아 냉전체제의 완성을 의미한다. 한국의 분할점령, 미국의 일본단독점령과 소련 공동점령 저지, 중국 혁명과 양안분단으로 점차 심화되던 동북아 지역냉전은 한국전쟁을 통해 폭발했

39) 박명림, “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호(2006), p.12.

40) 이종석, 『현대 북한의 이해: 사상 체제 지도자』(서울 역사비평사, 1995), p.5

41) 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 한울, 1998), pp.33~37.

42) 위의 책, pp.196~213.

43) 박명림, “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” pp.7~8.

다가 종전을 계기로 봉인되고, 한반도 정전체제의 등장과 함께 비로소 하나의 지역 체제로서 고착되게 되었다.<sup>44)</sup> 셋째, 1953년 정전협정을 계기로 냉전의 최전선에서 한반도를 둘러싼 국제환경이 더욱더 침체해졌음을 의미한다. 한반도를 중심으로 동북아 냉전구도인, 남방삼각구조와 북방삼각구조의 대립 구도가 형성되었다. 한미일의 남방삼각구조는 1950년대 초에 형성된 한미 안보조약과 미일 안보조약의 토대위에서 1965년 한일국교정상화로 완성되었고, 북중소의 북방삼각구조는 1950년 중소동맹의 토대위에 1961년 조중 우호조약과 조소 우호조약으로 각각 완성되었다.

한반도 정전체제의 국제법적 성격과 국내 및 국제 정치적 성격은 지난 60년간 한편으로는 냉전의 최전선에 위치한 남북한 모두에게 매우 중요한 생존전략이었으며, 1950년 한국전쟁이후 한반도에 장기적인 안정을 제공한 안전판이 되었다. 그러나 다른 한편으로 이러한 대결구도는 20세기 말 세계적 차원의 냉전체제 붕괴 이후에도 한반도 평화체제의 구축을 불가능하게 만들었으며, 지역적 차원에서 냉전적 대결구도가 상당기간 지속되는 토양이 되었다.<sup>45)</sup>

## 제2절 한반도 정전체제의 효력에 대한 쟁점

### 1. 정전협정의 당사자 효력에 대한 쟁점

1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 서명한 당사자는 조선인민군 사령관 김일성과 중국지원군 사령원 팽덕회, 그리고 국제연합군(유엔군) 총사령관 마크 클라크로 규정하고 있다. 북한은 1970년대 초까지 정전협정의 평화협정 전환의 당사자로 남북한간 평화협정을 주장하였지만, 그 이후부터는 북미 간의 평화협정 체결을 주장하였다. 북한은 정전협정의 실질적 당사자는 미국, 북한, 그리고 중국인데, 중국인민지원군은 이미 북한에서 철수했으므로 정전협정을 대체할 평화협정은 미국과 북한 간에 체결되어야 한다는 입장이다.<sup>46)</sup>

북한은 따라서 남한이 정전협정의 당사자가 아니기 때문에 정전협정은 물론 정전협정을 대체하는 평화협정 체결에 있어서도 남한은 아무런 법적 근거가 없다는 입장이다. 그러나 한국정부는 한국전쟁의 직접 교전당자로서 전쟁을 매듭짓는 한반도 정전체제의 종결과 평화체제의 구축은 의당 남북한 간에 논의되어야 하며,

44) 위의 논문, p.8.

45) 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로,” 『통일과 평화』, 제4집 1호(2012), p. 4.

46) 백진현, “정전체제의 평화체제 전환문제,” 『서울대학교 법학』, 제41권 2호(2000), p. 279.



이것은 이미 1992년 체결된 남북기본합의서의 규정대로 남북한 당사자만이 풀 수 있다는 입장이다. 결국 북한은 남한이 정전협정의 당사자가 아니므로 한반도 평화체제 문제에 나설 자격이 없다고 주장하고 있기 때문에 향후 정전협정을 평화협정으로 대체과정에서 당사자로서 남한의 법적 자격에 대한 문제가 터져 나올 수밖에 없다. 따라서 한국의 정전협정 당사자로서의 법적 효력에 대한 논의가 우선적으로 검토되어야 한다.

이를 위해서는 첫째, 유엔군 사령관 마크 클라크가 정전협정의 서명자로서 어떤 법적 지위를 갖고 있는지 살펴보는 것이 중요하다. 한국전쟁의 교전 당사자는 한국과 유엔안보리 결의83(1950. 6. 27.) 및 84(1950. 7. 7)에 의해 참전한 16개국이 일방이며, 북한과 중국지원군이 다른 일방으로 참전한 전쟁이다. 이때 별도의 단일 지휘체계를 구성하지 않았던 북한과 중국지원군과 달리 유엔군은 ‘유엔 결의안 84’에 의거하여 한국을 비롯해 16개국을 지휘할 통합사령부를 구성하였고, 미국으로 하여금 사령관을 맡도록 지휘체계를 일원화 시켰다. 그리고 한국은 1950년 7월 14일 이승만 대통령의 서한을 통해 한국군의 작전지휘권을 유엔군 사령관에게 위임했다. 따라서 유엔군의 대표로서 정전협정을 체결한 마크 클라크는 한국군을 비롯해 16개국의 대표권을 모두 갖고 있다고 하겠다. 예를 들어 2차 세계대전 당시 1943년 9월 3일, 연합군 총사령관인 미국의 아이젠하워 장군은 연합국을 대표하여 이태리군 사령관 Badoglio와 정전협정을 체결하였으며, 이는 모든 연합국에게 적용되었다. 또한 1차 세계대전중인 1918년 11월 11일 연합군 총사령관인 프랑스의 Foch 장군은 연합국을 대표해서 독일과 정전협정을 체결하였다.<sup>47)</sup> 결과적으로 한국군은 정전협정의 당사자로서 모든 법적 권리는 유엔군 사령관인 마크 클라크에게 위임된 것이며, 따라서 그 정전협정의 효력 또한 한국을 비롯해서 유엔군 사령관의 작전통제권 아래 있었던 16개국 전체를 규정하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 1953년 7월 27일 서명한 정전협정의 서문은 교전 당사자이며, 적용 대상자로서 한국의 실체를 인정하고 있다. 정전협정 서문에 따르면 “이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것이며 이는 오직 한국에서의 교전 쌍방(남북한)에만 적용한다”며 정전협정의 적용대상을 “한국에서의 교전 쌍방”이라고 규정함으로써 한국이 정전협정의 당사자임으로 분명하게 밝히고 있다. 조약법의 원칙상, 조약은 당사국이 아닌 제3국에는 영향을 미치지 않는다.<sup>48)</sup> 따라서 “교전 쌍방에만 적용된다”는 정전협정의 서문의 규정에 따라서 지난 정전협정 60년 동안

47) 위의 논문, pp. 282~283.

48) 위의 논문, pp. 282~284.

한국은 협정의 당사자로서 정전협정이 부여하는 모든 의무를 충실히 준수해 왔으며, 북한도 그런 사실을 적시해 왔다는 점에서 한국이 정전협정의 직접 당사자라는 사실을 분명히 말해주고 있다.

마지막으로 한국이 정전협정의 당사자라는 사실은 두 가지 역사적 사실을 통해서도 알 수 있다. 첫째, 한국이 1954년 4월부터 6월까지 열린 제네바정치회의에 당사자로서 참여했다는 사실이다. 정전협정 제60항은 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회의를 정전 후 3개월 내에 소집할 것을 규정하고 있다. 사실 이 정치회의는 국제법적으로 정전 후 최종적 평화를 타결하기 위한 강화회의의 또는 평화회의에 해당하기 때문이다. 한국은 정치회의에 참전국 16개국과 함께 교전 당사자로 참가했으며, 북한도 한국의 참여를 반대하지 않았다. 둘째, 정전협정 이후 남북 간에 맺은 협정에서 한반도 문제의 당사자로서 한국의 위치가 규정되었다. 특히 1991년 남북 기본합의서와 부속합의서에서도 남북한 당사자 해결의 원칙이 명확히 규정되어 있다. 남북기본합의서 5조는 “남과 북”은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력한다고 규정했으며, 화해부속합의서 역시 마찬가지로 규정하고 있다.<sup>49)</sup> 따라서 정전협정의 전문과 그 동안 정전체제 60년의 역사는 한국이 정전협정의 당사자이며, 향후 한반도 평화체제를 여는 평화협정의 당사자라는 사실을 분명히 말해주고 있다.

## 2. 정전관리기구의 효력에 대한 쟁점

정전협정은 제2조에서 정화 및 정전의 구체적 조치에 대한 내용으로 정전상태를 안정적으로 관리하기 위한 양대 기구인 “군사정전위원회와 중립국감독위원회를 설립”한다고 규정하고 있다. 그러나 북한은 정전협정을 무력화하고 이를 근거로 북미 평화협정으로 전환해야 한다는 주장을 펴면서 정전협정의 준수와 집행을 책임진 군사정전위원회(MAC)와 중립국감독위원회(NNSC)의 기능을 지속적으로 무력화 시키는데 방점을 두었다.

군사정전위원회(이하 군정위)는 정전협정 체결 당시 쌍방 5명의 대표로 10명이 구성되었는데, 유엔군측 대표단은 미군 장성 1명, 한국군 장교 2명, 영국군 장교 1명, 기타 유엔참전국 장교 1명이며, 공산군측 대표단은 북한 장교 4명과 중공군 장교 1명으로 구성되었다.<sup>50)</sup> 군정위는 약 40년 동안 정전협정 위반이 있을 때마다

49) 화해부속합의서, 제18조 및 19조.

50) 『정전협정문』, 1953년 7월 27일. 군정위의 중요한 직책과 권한은, ① 수시로 필요하다고 인정하는 절차규정을 채택하는 일, ② 협정 중의 비무장지대와 한강 하구(河口)에 관한 각

적대적 쌍방 간의 유일한 고정적인 의사소통의 채널이며, 우발적인 군사충돌을 막는 위기관리체계로서 중요한 기능을 수행하였다. 그러나 1991년 3월 군정위 유엔측 수석대표로 한국군 장성(황원탁 소장)이 임명되자 북한은 군정위 소집 요구에 일체 불응하더니 1994년 4월에는 군정위에서 일방적인 철수를 선언하였다. 또한 북한과 함께 정전협정 당사자인 중국도 1994년 9월 북한의 요구를 받아들여 군사정전위 대표를 소환하면서 군정위의 기능은 어느 일방에 의해 사실상 폐지되었다고 할 수 있다.<sup>51)</sup>

군정위와 함께 한반도 정전협정을 관리하는 임무를 맡은 중립국감독위원회(이하 중감위) 또한 공산측 대표단은 해체된 상태에서 유엔측 대표단만이 활동하고 있다. 1953년 정전협정에 따라 중감위는 군사정전 위원회 소속으로 북측과 남측의 관계를 통제하는 데 역할을 두고 있다. 중감위는 4개국으로 이뤄져 있으며, 2개의 중립국은 한국 유엔사령부에서 지명하였으며, 2개의 또 다른 중립국은 조선인민군과 중국 인민지원군에서 지명하였다. 이들 중립국은 한국 전쟁에 가담하지 않은 국가로 규정되었는데, 유엔사령부 측에선 스웨덴과 스위스를 그리고 중국 인민지원군과 조선인민군에서는 폴란드와 체코슬로바키아를 선택하였다.

그러나 북한은 1980년대 말 동구권이 몰락하자 자신들이 선정했던 체코슬로바키아와 폴란드에 대해 중감위 철수를 요구하기 시작하였다. 그리고 1993년 1월 체코슬로바키아가 체코와 슬로바키아로 분리되자 북한은 체코의 중감위 자격 승계를 거부하였고, 이에 따라 체코 대표단은 1993년 4월 철수했다. 폴란드는 1995년 2월 북한이 대표단에 대해 식품 공급을 중단하고 단전 및 단수를 취하겠다고 압박을 가하자 대표단을 북경으로 철수하였고,<sup>52)</sup> 이후 현재까지 자국 영토 내에서 중감위 임무를 수행하고 있다. 그 결과 중감위 4개국 중 북한측에 상주했던 체코와 폴란드는 북한 지역을 떠났고, 유엔측이 선정한 스위스와 스웨덴만이 판문점 남쪽 지역에서 활동을 하고 있다. 북한은 1995년 이후 중감위 주간 회의결과 보고서를 한 번도 수령한 적이 없다.

한반도 정전체제를 유지하는 양대 축인 군정위와 중감위의 기능을 무력화한

---

규정의 집행을 감독하는 일, ③ 공동감시 소조(小組)의 사업을 지도하는 일, ④ 동(同) 정전협정의 어떠한 위반 사건이든 협의·처리하는 일, ⑤ 전쟁포로송환위원회와 실향사민귀향 협조위원회(失鄉私民歸鄉協調委員會)의 사업을 전반적으로 감독·지도하는 일, ⑥ 적대 쌍방 사령관 간에 통신을 전달하는 중계 역할을 담당하는 일, ⑦ 공작인원(工作人員)과 공동감시 소조의 증명·문건(文件) 및 휘장 또는 임무 집행시에 사용하는 일체의 차량·비행기 및 선박의 식별표지를 발급하는 일 등이다.

51) 김윤곤, “정전체제는 무너졌다,” 『한국논단』, 71권(1995. 7), p. 39.

52) 위의 논문, p. 39.

북한의 목적은 한국을 배제하고 미국과 직접 상대하면서 북미 평화협정을 추진하려는 것이다. 이를 위해 북한은 1994년 중국이 정전위에서 철수하자 1994년 판문점에 ‘조선인민군 판문점 대표부’를 설치하고 미국에 ‘미군 판문점 대표부’를 설치하라고 주장했다.<sup>53)</sup> 북한의 이러한 행동은 정전협정이 여전히 유효한 상황에서 정전체제를 관리하고 유지해야 할 기구를 해체함으로써 무력도발과 같은 정전협정 위반을 어떻게 처리할 것인가에 대한 문제와 직결된다.

첫째, 조선인민군 판문점 대표부의 법적 지위에 관한 문제이다. 유엔사는 지난 1953년 7월 정전협정 체결 이후 북한의 정전협정 위반 건수는 무려 42만5271건에 달하는 것으로 집계하고 있으며, 2012년 한국의 국방백서는 북한의 침투와 국지도발 건수가 2953건에 달한다고 기록하고 있다. 현재는 군정위를 대신하여 유엔군 장성급과 북한의 조선인민군 장성급 군사회담이 열리기는 하지만 북한이 군정위를 해체하고 설립한 ‘조선인민군 판문점 대표부’가 과연 정전협정의 위반사례를 조사하고 관리하는 기구로서 역할과 기능을 수행할 자격이 있는가에 대한 법적 문제가 따른다. 정전협정의 서문에는 “최후의 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지” 정전협정의 조건과 규정을 준수할 것으로 기록하고 있기 때문에 정전협정이라는 제도적 기반을 갖고 있지 않은 기관이 정전협정을 관리하는 기구로서 과연 법적 지위를 가질 수 있는가는 논쟁이 나타날 수밖에 없다.

둘째, 정전협정 관리기구의 법적 지위에 대한 쟁점은 정전협정의 법적 효력에 대한 논쟁으로 확대되고 있다. 2013년 3월 1일 북한 외무성은 “정전협정은 협정 체결 당사자 중 어느 한 쪽이 준수하지 않으면 자동으로 백지화되는 것”이라고 주장하여, 정전협정의 법적 효력에 대한 논란으로 확대되었다.<sup>54)</sup> 북한은 남한 당국과 미국의 키리졸브(key resolve) 훈련과 독수리 합동군사연습을 “정전협정의 최대 유린, 파기행위”라고 규정하며 정전협정 백지화를 주장하는 근거로 활용하였다.<sup>55)</sup> 그러나 미국은 국무부 대변인 논평을 통해 “상호 합의한 정전협정에 대해 특정 일방이 상대방의 동의 없이 철회할 수 없다”며 법률적 판단에 근거할 때 북한의 일방적인 정전협정 무효화는 성립되지 않는다고 말했다.<sup>56)</sup> 또한 유엔사측 중감위 국가인 스웨덴 대표 안데르스 그렌스타드(Anders Grenstads) 해군 소장은 “정전협정은 국가가 맺은 협정이 아니라 유엔군을 대표하여 마크 클라크 사령관, 북한의

53) 오동룡, “북한의 정전협정 폐기는 원천적으로 불가능하다,” 『조선일보』, 2013년 6월 4일.

54) “북, 정전협정, 일방이 지키지 않으면 자동백지화” 주장, 『동아일보』, 2013년 3월 15일.

55) “조선반도의 정전체제 유지책동은 반공화국 전쟁기도의 산물,” 『로동신문』, 2013년 5월 29일.

56) “북, 정전협정, 일방이 지키지 않으면 자동백지화” 주장, 『동아일보』, 2013년 3월 15일.

김일성 인민군사령관, 중국의 팡덕회 인민지권군 사령관 등 3개 군이 주체가 돼 서명한 것에 주목해야 한다”며 “북한이 일방적으로 정전협정을 무효화할 수 없는 일”이라고 했다.<sup>57)</sup> 뿐만 아니라 현재 정전관리기구로서 중감위의 기능은 북한측에서는 사실상 활동이 중단되었지만, 다른 교전 일방으로서 유엔측 대표인 스웨덴과 스위스는 남쪽 지역에서 활동을 지속적으로 수행하고 있으며, 북한에서 추방되어 자국에서 중감위 기능을 수행하고 있는 폴란드가 일 년에 2-3차례 한국을 통해 중감위 회의에 참여함으로써 중립국감독위원회로서 국제법적 책임을 다하고 있다.

## 제5장 한반도 평화체제 구축과 ‘한반도 신뢰프로세스’의 적용

### 제1절 한반도 평화체제에 대한 관련국의 주장

#### 1. 한반도 평화체제에 대한 한국의 주장

한국전쟁이후 탈냉전시기 전까지 정전체제의 평화체제로의 전환에 대한 남한 내의 논의는 매우 소극적이었다. 1950년대-60년대 이승만, 장면, 박정희 정부 시기에는 평화체제 논의 자체를 금기시 하였다. 그러나 1970년대 박정희 정부는 세계적 차원의 데탕트라는 시대의 변화를 의식하지 않을 수 없었다. 1972년 남북관계 개선과 통일문제에 대한 남북합의를 담은 ‘74 남북공동성명’을 통해 통일의 3대 원칙으로 자주, 평화, 민족대단결을 천명하였으며, 군사적 충돌 방지, 제반교류실시, 적십자 회담 개최, 상설직통전화 개설 등에 합의 하였다. 그러나 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정에 대한 북한의 제안에 대해서는 ‘남북 불가침협정’ 체결로 응수하였다. 그리고 1975년 10월 21일 유엔 30차 총회에서 한국정부는 북한의 북미 평화협정 체결 주장에 대해 북한의 실제적 당사자론을 비판하였으며, 정전협정의 항구적 평화조치의 문제는 “직접 관련 당사국(남과 북)들”의 협상이라는 점을 강조하였다.<sup>58)</sup>

그러나 1987년 민주화로의 급속한 이행은 노태우 정부로 하여금 냉전적 통일정책을 탈냉전적 통일정책으로 전환시키는 원동력이 되었다. 노태우 대통령은 1988

57) 오동룡, “북한의 정전협정 폐기는 원천적으로 불가능하다,” 『조선일보』, 2013년 6월 4일.

58) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』 제18집 제2호 (2009), pp. 68-69.

년 10월 18일 제43차 유엔총회에서 정상회담을 열어 남북 간의 교류협력, 통일방안, 군축 그리고 정전협정의 항구적 평화체제로의 대체 문제를 논의할 것을 최초로 제안하였다. 또한 1990년 8월 15일 경축사와 1991년 7월 12일 평화통일자문회의 제5기 출범식 개회사에서 남북 평화협정 체결을 제안하였다. 그리고 1992년 남북 기본합의서 5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 유지될 때까지 현 군사 정전협정을 준수한다”고 합의하였다.

문민정부인 김영삼 정부 또한 남북 당사자주의에 입각한 정전체제의 평화체제로의 전환을 위한 논의를 주도해 나갔다. 김영삼 대통령은 1995년 8월 15일 광복절 기념사에서 한반도 평화체제 구축을 위한 3대 원칙으로 남북 당사자해결, 남북합의서 존중, 관련국의 협조와 뒷받침을 제안하였다.<sup>59)</sup> 그리고 1996년 4월 16일 한미 정상회담에서 새로운 평화보장체제 구축에 대한 북한의 요구에 대해 한반도 평화체제 구축의 주체는 남과 북이어야 한다는 점을 강조하면서, 이를 위해 남북미중의 4자회담을 열자고 제안하였다.<sup>60)</sup>

한국정부가 남북 간의 평화협정 체결을 정책적 차원에서 구체화 시킨 것은 김대중과 노무현 정부시기였다. 두 정부는 주로 남북 간 화해협력의 구도를 정착시키기 위해 법적, 제도적 조치의 한 방법으로서 한반도 평화협정 체결을 추진하려고 하였다. 먼저 김대중 대통령은 1999년 5월 CNN과의 회견에서 정전체제의 남북 간 평화체제로의 전환을 한반도 냉전구조 해체의 과제로 제시하였다. 이를 위해 그동안 남북한 평화협정의 중요한 원칙 중 하나였던 남북 당사자주의 원칙에 대한 수정, 즉 형식에 연연하지 않고 남북관계에서 화해협력의 정착과 실질적인 내용에 더 주안점을 두겠다는 입장변화를 가져왔다. 이러한 전향적 태도를 통해 남북한 간 화해 및 협력 구도를 정착시키고, 더 나아가 한반도 평화체제의 형성과 남북 경제공동체의 실현에 필요한 유리한 환경조성의 수단으로 활용하고자 하였다.

역대 정부 가운데 가장 적극적으로 한반도 평화체제 구축을 시도했던 노무현 정부의 구상은 한반도 평화협정을 북핵문제 해결을 위한 추진 동력으로 활용하고자 하였다. 이러한 관점에서 나온 것이 바로 한반도 평화협정을 위한 ‘(잠정)평화공동체’구상이다. 남북 간에 정치 및 군사적 신뢰구축을 통해 평화 분위기가 충분히 갖춰지지 않았을 경우라도 비핵화의 추진과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현코자 한다는 것이다. 즉, 평화협정의 조기 체결을 통해

59) 조성렬, 『한반도 평화체제』(서울: 푸른나무, 2007), pp. 50~51.

60) 『조선일보』, 1997년 4월 17일.

남북관계를 법적으로 규정함으로써 남북 간의 평화 상태를 회복하고 이를 바탕으로 정치 및 군사적 신뢰를 공고히 하여, 남북 경제공동체의 추진에 유리한 환경을 조성하려는 것이다.<sup>61)</sup>

노무현 정부의 이러한 구상은 2007년 10월 2~4일 제2차 남북정상회담을 통해 구체화되었다. 10.4 정상선언에서 양 정상은 6.15 공동선언 구현 및 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 평화체제 구축, 남북경협 확대발전(서해평화협력특별지대), 사회문화 분야 교류 협력발전, 인도적 지원사업 협력, 국제무대에서의 공동노력 등 8개 항을 합의하였다.<sup>62)</sup> 이 중 제4항에서 “남과 북은 항구적인 평화체제를 구축한다는 데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 중전을 선언하는 문제를 추진한다”고 명시함으로써 평화체제 구축에 있어서 남과 북의 공동노력에 대한 합의가 적시되었다. 이것은 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하는 주체로서 북미 평화협정 체결을 주장했던 북한의 입장에 적지 않은 변화가 나타났다는 의미이다.

## 2. 한반도 평화체제에 대한 북한의 주장

북한은 1953년 정전협정 이후 한반도 통일의 전제조건으로서 정전상태를 평화상태로 전환시켜야 한다는 주장을 꾸준히 제기하였다. 북한은 1954년 6월 15일 한국전쟁 이후 유엔총회 결의 711호와 휴전협정 60항에 따라 1954년 4월 26부터 열린 ‘제네바정치회담’에서 남북 평화협정 체결을 최초로 제안하였고, 1962년 10월 23일 김일성은 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 미군철수를 전제로 한 ‘남북 평화협정’의 체결을 또 다시 주장하였다.<sup>63)</sup> 그리고 1972년 1월 10일 요미우리신문 기자의 대담과정에서 김일성 주석은 남북 간에 평화협정을 먼저 맺어 한국전쟁을 공식적으로 종결시킴으로써 주한미군을 철수시킬 여건을 조성하자고 제안하였다.<sup>64)</sup>

그러나 북한은 1974년 3월 20일 열린 최고인민회의 제5기 3차 회의에서 허담이

61) 조성렬, 『한반도 평화체제』, p.43.

62) 남공곤·조영주, “남북관계 60년, 남북대화 60년,” 이화여자대학통일학연구원 편, 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2009), p.20.

63) “8·15해방 10주년 기념대회에서 한 김일성의 연설,” 1955년 8월 14일, 『남북한통일제의 자료총람』 제1권(서울: 국토통일원, 1985), pp. 288~289. 김일성은 “조선의 통일문제는 조선 인민의 내정문제”, “외국군대를 철거시키고 남북 간에 평화협정을 체결하며 무력을 축소하는 것은 조국통일로 나아가는 길에서 중요한 첫걸음”이라고 주장하고, 또한“미국군대를 철거시키고 남북이 서로 상대방을 공격하지 않을데 대한 평화협정을 체결하며 남북조선의 군대를 각각 10만 또는 그 이하로 축소하여야 할 것입니다”라고 주장했다.

64) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 65.

미국과의 평화협정 체결 문제를 제기한 이후, 1975년 3월 25일 ‘미합중국 국회에 보내는 편지’를 통해 북미 평화협정 체결을 주장하였다. 그렇다면 북한이 평화협정의 주체를 남북에서 북미로 바뀐 이유는 무엇인가? 크게 두 가지 이유를 제시할 수 있다. 첫째, ‘실제적 당사자론’이다. 북한이 남북 평화협정 체결을 주장한 가장 중요한 목적은 남북 간의 전쟁상태의 종결을 통해 주한미군의 주둔 근거를 없애려는 것이었다. 북한은 1972년 7.4 공동성명에서 합의한 자주, 평화, 민족대단결에서 북한은 자주를 주한미군의 철수와 외세의 간섭배제라고 주장했는데, 2년이 가까워 오는 당시까지 미군철수가 이뤄지지 않자 ‘실제적 당사자주의’를 제기하면서 북미 평화협정 체결을 주장하였다.<sup>65)</sup> 가장 중요한 근거는 한국군의 군통수권이 미국에 있다는 점, 그리고 정전협정의 서명 당사자가 중 현재 한반도에 군대를 보유하고 있는 당사자는 북한과 유엔군이며, 유엔군의 실체는 미국이라는 점 때문이다.

둘째, 주한미군의 주둔 근거에 대한 입장변화이다. 북한은 주한미군의 주둔 근거를 ‘한미상호방위조약’에 따른 것으로 인식하고, 남북한 사이에 평화협정을 체결하면 자연스럽게 주한미군의 주둔 근거가 없어질 것으로 인식하였다. 그러나 북한은 1973년 1월 27일 베트남 전쟁을 종식시킨 파리 평화협정(Paris Peace Accord)을 통해 근본적으로 바뀌기 시작했다. 무엇보다 “협정 조인 후 미군이 60일 이내에 철수한다”는 조항에 따라서 주일미군이 철수하기 시작하자 이에 고무되어 1974년 1월 18일 박정희 대통령이 제안한 남북 불가침 조약체결을 거부하고, 주한미군 철수를 위한 북미 평화협정 체결로 전환하였다. 북한은 주한미군의 주둔 근거를 한국전쟁 당시 유엔 안보리 결의에 의해 만들어진 유엔사로 인식하기 시작하였으며, 만약 유엔사를 없애지 않으면 주한미군의 철수는 불가능하다고 판단한 것이다. 이때부터 북한은 유엔사 해체를 위해 공산권과 협력했고, 그 결과 1974년 제29차 유엔총회에서 유엔사의 해체의 가능성이 처음으로 제기되었다. 그리고 1975년 제30차 총회에서 북한은 북미 평화협정 체결과 주한미군 철수 그리고 유엔사 해체를 주장하였으며, 공산진영과 비동맹 국가들로부터 많은 지지를 받았다.<sup>66)</sup> 유엔사 해체의 근거로서 “정전협정을 유지할 대안장치가 마련되어야 한다”는 전제조건이 필요하지만 유엔사 해체를 통한 주한미군 철수를 목적으로 하는 북한의 입장에서는 매우 의미 있는 조치였다.<sup>67)</sup>

북한은 1984년 1월 10일 아웅산 테러로 인한 국제적 고립과 경색된 남북관계를

65) 고유환, “평화체제 구축에 대한 북한의 전략: 북미협정,” p. 65.

66) 외무부, 『한국외교 40년 1948~1988』(서울: 대한민국 외무부, 1990), p. 241.

67) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 68~69.



풀기 위해 북한과 미국 그리고 남한이 참가하는 3자회담을 제안하였다. 북한의 3자회담 제안은 평화협정은 북미 간의 ‘실제적 당사자’가 풀고, 평화협정 및 주한미군 철수 이후 남북 불가침과 군축 문제는 ‘직접적 관련 당사자’ 간에 풀자는 제30차 유엔 총회의 주장을 다시 반복한 것이다.<sup>68)</sup> 이것은 그동안 북한이 주장했던 선(先) 북미회담, 후(後)남북회담의 틀에서는 진일보한 것이지만, 3자회담을 북미 평화협정 체결을 위한 수단으로 활용하려는 북한의 의도가 변한 것은 아니다.

1990년대 남북기본합의서를 통해 남북한 간의 불가침협정을 체결한 북한은 북미 평화협정 체결이라는 자신의 요구를 관철하기 위해 정전체제의 무력화를 위한 구체적인 행동을 시작하였다.<sup>69)</sup> 북한은 한국군 장성의 유엔측 수석대표 임명에 반발하여 1992년 2월 북측 군사정전위원회 수석대표를 소환하고, 1993년 4월과 1995년 2월에 중립국감독위원회에서 체코와 폴란드 대표단을 철수시키고, 1994년 12월에 군사정전위원회에서 중국 대표단을 철수시켰다. 1993년 10월 5일 북한의 송원호 외교부 부부장의 제48차 유엔총회에서 “정전체제를 종식시키고 새로운 평화보장체제를 수립하는 문제”를 제기하였고,<sup>70)</sup> 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 “정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체제를 수립”하기 위한 북미협상을 요구하였다.<sup>71)</sup> 1996년 2월 22일에는 “양측의 무장충돌을 막을 수 있는 최소한의 장치라도 마련”하자며, 새로운 평화보장체제 수립을 위해 중간적 조치로서 ‘북미 잠정협정’ 체결과 정전위를 대신하는 ‘북미 공동군사기구’라는 좀 더 구체적인 제안을 내놓았다.<sup>72)</sup>

북한은 북미평화협정의 체결을 통한 유엔사의 해체와 주한미군의 주둔 지위와 역할에 대한 변화를 꾸준히 제기하였지만, 북핵에 대한 미국의 강경한 입장에 밀려 아무런 진척을 보지 못하였다. 그 결과 북한의 입장에도 적잖은 변화가 나타났다. 북한은 결국 자신들의 핵개발 동기가 미국의 적대시정책 때문이라고 주장하면서 2005년 7월 22일 북한 외무성이 대변인 담화를 통해 북미 평화협정이라는 기존의 주장을 북미수교와 남북 평화협정으로 대신할 수 있다며 다소 유연한 태도로 돌아

68) 『남북통일제의자료총람』 제2권(서울: 국토통일원, 1985), pp. 974~977. “서울 당국에 보내는 조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회, 최고인민회의 연합회의 편지,” 『로동신문』, 1984년 1월 11일.

69) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” p. 74. 그러나 남한은 합의서 제5조에 “남과 북은 현정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력”한다는 것을 근거로 남북 평화협정 체결의 근거를 마련했다고 보고 있다.

70) 『로동신문』, 1993년 10월 8일.

71) 『로동신문』, 1994년 4월 28일.

72) 『로동신문』, 1996년 2월 23일.

서게 되었다. 또한 한성렬 유엔대표부 차석대사도 2004년 5월에 가진 『USA Today』와의 인터뷰<sup>73)</sup> 및 2005년 8월 미국 측과의 비공식 접촉에서 남북미 3자의 (잠정)평화협정 체결 주장을 하였다.<sup>74)</sup>

이상의 논의에서 한반도 평화체제에 대한 남한은 당사자론에 입각한 남북평화협정이지만, 북한은 실제적 당사자론에 입각하여 북미 평화협정이 우선적으로 체결되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 평화체제 협상의 핵심인 주한미군의 문제에 있어서도 남한은 평화정착과정에 따라 한미군사동맹의 틀 속에서 조정되어야 할 문제로 보고 있으나, 북한은 주한미군 철수가 한반도 평화의 핵심 요소라고 보며, 북미 간의 의제라고 주장하고 있다.<sup>75)</sup> 결과적으로 북한에게 있어서 북미 평화협정의 체결이 주는 의미는 미국의 한반도 군사적 개입 가능성을 원천적으로 차단하기 위해서 미국과 직접적인 평화적 관계를 구축하는 것이다.

### 3. 한반도 평화체제에 대한 미국의 주장

한반도 평화체제와 관련된 미국의 입장은 남북한 당사자 해결원칙이라는 기존의 입장을 분명히 하고 있다. 1974년을 기점으로 전환된 북한의 북미 평화협정 요구에 대해 미국은 거부 입장을 분명히 해왔으며, 1996년 4월 16일 한미 정상회담에서 평화체제 구축의 주체는 남과 북이어야 한다는 점을 강조하면서, 이를 위해 4자회담(남북미중)을 열자고 제안하였다.

1997년 12월~1999년 8월까지 본회담을 6차례 갖는 방식으로 제네바에서 열린 4자회담의 주요 의제는 한반도의 평화체제 구축과 긴장완화에 관한 문제였다. 여기에서 미국은 한반도 평화문제는 한국이 주도하고, 핵문제와 미사일 문제와 관련된 대화는 북미 간의 문제로 분리해 처리한다. 그리고 정전협정의 변화와 관련해서는 미국이 북한과 직접대화하지 않는다는 점을 분명히 하였다. 그 대신 남북한과 미중이 참가하는 4자 협정을 기본협정으로 하고, 남북 양자협정과 북미 양자협정을 부속협정으로 하여 서로 맞물린 한반도 평화협정을 고려할 수 있다는 입장을 제시하였다. 뿐만 아니라 주한미군 철수에 있어서도 한미 상호방위조약에 따라

73) "North Korea suggests peace treaty to settle nuclear dispute," USA Today, May 13, 2004.

74) 조성렬, 『한반도 평화체제』(서울: 푸른나무, 2007), p. 47. 잠정평화협정안에 따르면, 한국도 협정의 당사자로 참가할 수 있으며, 정식 국교를 맺기 이전에는 미국과 북한은 각각 평양과 워싱턴에 연락사무소를 설치할 수 있다. 뿐만 아니라, 정전협정의 감독 임무를 맡았던 군사정전위원회의 역할을 대신하여 3자 공동안보위원회를 설치한다.

75) 전재성, "한반도 평화구조," 김구륜 외, 『상생과 공영의 대북정책: 체제와 추진전략』(서울: 통일연구원, 2008), pp. 130~131.

주둔하는 것으로 4자회담의 의제가 될 수 없다는 점을 분명히 하였다.

이것은 동맹국인 한국의 평화협정 당사자 지위를 배제하기 어렵다는 점과 함께 미국의 세계전략 차원에서도 북미 간의 평화협정 체결은 불가능하다는 입장이다. 평화협정이 논의 될 경우 주한미군의 주둔 여부는 물론이고 유엔군 사령부와 한미 간에 전작권 전환을 연기하는 상황에서 한미연합사의 지위도 새롭게 재정립해야 한다. 또한 한미 동맹과 미일 동맹에도 변화가 수반될 수밖에 없다. 결과적으로 미국의 입장은 미중의 보장 하에 남북이 논의하는 형식을 선호할 수밖에 없다.<sup>76)</sup>

그동안 평화협정과 관련하여 가장 근접했던 안은 클린턴 행정부 하에서 체결된 2000년 10월 북미 공동선언에서 “정전협정을 공고한 평화보장체계” 바꾸어 나가고 이를 위해 4자회담을 열기로 합의하였으나, 부시 행정부의 등장으로 무위에 그쳤다.<sup>77)</sup> 평화협정에 대한 미국의 입장 변화는 2차 북핵 위기와 함께 시작된 6자회담 내에서 새롭게 전개되었다.

부시 행정부 2기가 시작되면서 미국은 북핵 해결과 미북 수교를 연계시키는 구상을 내놓음으로써 다소 유연한 자세를 취하였다. 핵포기와 보상의 ‘동시행동’이라는 타협안을 받아들였고, 그 성과물이 바로 ‘9.19 공동성명’이었다. 공동성명은 북핵의 완전한 해결을 조건으로 한반도 평화체제와 북미 관계정상화라는 보상을 제안한 것이다. 여기에 미국은 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵 프로그램을 포기할 경우 핵무기나 재래식 무기로 북한을 위협하거나 공격하지 않겠다고 약속했다. 2007년 ‘2.13합의’에서는 북한의 단계별 비핵화 조치에 따라 북미 관계정상화와 평화체제 논의를 추진기로 하였다.<sup>78)</sup>

2006년 11월 18일 하노이에서 개최된 한미 정상회담에서 부시 대통령은 ‘북한이 핵을 포기하면 전쟁종결을 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다’는 구상을 밝혔고, 남북미 3자가 참가하는 조건부 종전선언을 제안하였다. 또한 2007년 9월 7일 APEC 한미정상회담에서도 부시 대통령은 “나의 목표는 평화조약을 통해 한국전쟁을 종결시키는 것이며, 이를 위해서는 김정일 위원장이 핵 프로그램을 검증 가능하게 폐기해야 한다”고 언급하면서 재확인하였다.<sup>79)</sup>

결과적으로 미국의 입장은 북핵문제의 처리과정과 한반도 평화체제 문제가 유기적으로 결합되어 있다는 입장이다. 미국은 북핵문제와 한반도 평화체제 논의가

76) 이인호, “한반도 평화체제 구축에 따른 한·미동맹관계의 쟁점과 대책,” 『국방연구』 제51권 제2호(2008), p.12.

77) 위의 논문, p.12.

78) 조성렬, 『한반도 평화체제』, p.52.

79) 『연합뉴스』, 2007년 9월 7일.

상호 선순환 구조를 갖고 진행되면서 북핵 문제의 자연스러운 해결을 통해 남북 간의 한반도 평화체제가 추진되어 나간다면, 최종단계에서 북미 관계정상화를 통해 북핵문제와 한반도 평화체제 문제를 종결 시키겠다는 입장을 갖고 있다.

#### 4. 한반도 평화체제에 대한 중국의 주장

중국의 대한반도 정책의 목표는 북핵 문제의 평화적 해결, 남북한 간의 긴장완화 및 관계개선을 통한 한반도의 평화적 현상유지이다. 중국은 한반도의 안정과 현상유지가 자국의 국가이익과 안전에 필수적인 요인으로 인식하고 있다. 이러한 전략적 목표 하에서 한반도 정세에 대한 인식은 첫째, 평화협정을 체결하지 못하여 상호 불신의 벽이 높다; 둘째, 북한은 한국을 배제한 미국과의 핵협상을 고집하는 등 한국의 영향력 배제를 추구하고 있다; 셋째, 한국은 경제력을 바탕으로 북한에 대해 정치·군사적 압박을 가하고 있다; 넷째, 남북 간의 경협속도는 빠르지만 그 규모가 한계를 지니고 있다; 다섯째, 남북한 모두 국내적 모순을 타개하는 방향으로 남북문제를 이용하고 있다.<sup>80)</sup>

따라서 중국은 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제가 한반도 평화에 유용할 것이라고 판단하고 정전협정 체결 당사자의 일원으로서 이 문제에 지대한 관심을 보이고 있다. 이에 따라 중국은 1994년 12월에 북한 측의 요구로 판문점 군사정전위원회 중국 측 대표단을 철수시키지 않을 수 없었지만, 중국은 한반도 평화체제 논의의 과정에서 배제되는 것을 피하기 위해 자발적인 소환 형식을 취하였다.<sup>81)</sup>

중국은 북한의 평화체제의 총론에는 동의하였지만, “남북한의 평화체제가 정착되는 시점까지 기존의 정전협정은 유효하며 관련 국가들이 이를 준수해야 하며 남한이 정전협정의 당사국은 아니지만 한반도 평화와 관련되어 있어 적절한 역할을 해야 한다”는 점을 강조했다.<sup>82)</sup> 이것은 북한의 입장을 존중함으로써 대북 설득 기제를 유지하는 한편 중국을 배제한 어떤 형태의 답판도 수용하지 않겠다는 의지를 과시한 것이다. 또한 한국의 적절한 역할의 필요성을 인정한 것은 한국이 배제된 평화체제는 있을 수 없다는 현실을 받아들이고 있다는 것을 한국에 주지시켜 중국이 한반도에서의 일정한 역할을 확보하고자 했다.<sup>83)</sup>

80) 徐象鈞, “朝鮮半島局勢與大局觀係,” 『國際展望』(1996년, 2期), p.13. 이희옥, “한반도 평화체제 구축과 중국의 역할,” 재인용.

81) 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』(서울: 민족통일연구원, 1998), pp.14-18.

82) 沈國放 외교부 부부장의 기자회견, 『조선일보』, 1994년 11월 1일.

83) 문홍호, “이봉총리의 방한결과 분석과 대중정책방향,” 『통일정세분석 94-17』(민족통일연구

중국은 1996년 4자회담에 적극적으로 참여하여 자국의 이익이 반영되는 방향에서 한반도 평화체제 구축 문제에 대한 입장을 개진하였으며, 6자회담 과정에서도 한반도 정전협정을 평화협정으로 전환하자고 제안하는 등 동북아 평화체제 구축에도 적극적이다.<sup>84)</sup> 중국이 제안한 평화협정 내용은 첫째, 전쟁상태의 종식 선언; 둘째, 상호관계를 규율하는 제 원칙의 선언; 셋째, 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결; 넷째, 남북한 평화공존, 미북 관계정상화; 다섯째, 군사적 신뢰구축 및 군축 추진; 여섯째, 각 분야별 교류협력의 추진; 일곱째, 유엔사령부의 해체를 담아야 한다는 입장을 밝힌 바 있다. 특히 군사적 긴장완화 방안으로는 정치, 경제, 군사 분야에서 포괄적인 긴장완화를 추진하되, 평화협정 체결이후 남북미 등 관련국들이 협의하여 주한미군 문제를 해결할 필요가 있다는 입장이다.<sup>85)</sup>

한반도 평화체제에 대한 중국의 이러한 태도에 대해 현대국제관계연구원(CICIR) 푸멍즈는(Fu Mengzi) 원장은 다음과 같이 분석하고 있다. 첫째, 중국은 정전협정의 서명자로서 평화체제로의 전환에 있어서도 당사자이고; 둘째, 한반도 평화와 동북아 메커니즘의 확립은 중국의 전반적인 외교적 조치의 핵심고리이고; 셋째, 중국의 지속적인 경제성장은 동북아 지역발전과 한반도 평화증진의 원천이 되며; 넷째, 중국은 한반도 평화정착 과정에서 정치적 외교적으로 유리한 위치에 있기 때문에 관련 당사국 모두를 조정하는데 건설적 역할을 할 수 있다는 것이다.<sup>86)</sup>

한반도 평화협정 체결과 관련하여 현대국제관계연구원의 웨리루(崔立如) 원장은 한반도 평화체제 구상의 2단계 전략을 제안하고 있다. 1단계로 정전협정 조인국가인 미국, 북한, 중국의 3개국이 적당한 방식으로 양해각서를 체결하고 정전협정의 정치적 사명이 종결되었음을 선포한다. 2단계로 남북한, 미국, 중국 4개국이 한반도 평화협정 체결을 추진한다는 것이다.<sup>87)</sup>

결과적으로 중국은 한반도 평화체제를 구축하는 데 있어 핵심적인 역할을 해야 한다는 입장이다. 이에 대해 한국과 미국 또한 중국의 참여가 바람직하다는 수준을

원, 1994. 7), p.11.

84) 이인호, “한반도 평화체제 구축에 따른 한미동맹관계의 쟁점과 대책,” p.13.

85) 조성렬, 『한반도 평화체제』, p.60.

86) Fu Mengzi, “China’s Strategy for the Implementation of a Framework for peace on the Korean Peninsula,” 통일연구원 주최, 「6.15 정상회담과 한반도 평화체제」 제하 국제학술회의(2007년 6월 7일) 발표논문집, p.128, 이인호, “한반도 평화체제 구축에 따른 한미동맹관계의 쟁점과 대책,” p.13 재인용.

87) 崔立如, “大韓政治與朝鮮半島平和,” 건학100주년 기념 학술회의 『DMZ 생태·평화: 제1주제 세계사와 DMZ-21세기를 향하여』, 동국대학교 북한학연구소, 2006년 5월 2일, p.95, 조성렬, 『한반도 평화체제』, pp.60-61 재인용.

넘어 불가결한 것으로 보고 있으며, 이것은 한반도 평화체제로 인해 한반도 비핵화와 냉전구조 해체과정이 진행되는 가운데 향후 형성될 동북아 평화체제와 깊은 관련을 맺고 있기 때문이다. 또한 남북한의 평화협정에 대한 국제적인 보증이 필요하며, 이때 미국과 중국은 모두 중요한 역할을 할 수밖에 없는 현실적인 차원에서 볼 필요가 있다.

## 제2절 한반도 평화체제의 추진절차와 주요변수

### 1. 한반도 평화체제의 추진절차

한반도 평화체제에 대한 주요 4개국의 입장을 통해 한반도 평화체제 추진 절차에 대한 논의를 이끌어 낼 수 있다. 그동안 6자회담 과정에서 한반도 평화체제에 대한 6자회담 참가국들의 합의는 2005년 9.19 공동성명에서 “직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것”이라고 규정함으로써 평화체제 추진에 대한 논의가 시작될 수 있는 근거를 마련하였다.

한반도 평화체제 논의가 시작되는 가장 큰 기준은 역시 ‘9.19 공동성명’에서 확인한 6자회담의 목표와 원칙에서 출발할 수밖에 없다. 9.19 공동성명은 제1항에서 6자회담의 목표를 “한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다”고 규정하고 있다. 이를 위해 북한은 “모든 핵무기와 현존하는 모든 핵 계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵무기비확산조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약”한 것이다. 결과적으로 앞으로 제기될 6자회담의 출발점은 바로 9.19 공동성명에서 합의했던 6자회담의 목표와 원칙이 또 다시 적용될 가능성이 높다.

또한 2007년 9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치로서 ‘2.13합의’는 북핵 폐기의 절차를 3단계로 규정하고 있다. 첫 단계는 모든 핵시설에 대한 동결(freezing)이며, 두 번째 단계는 모든 핵시설에 대한 불능화(disablement)와 핵 활동에 대한 신고(declaration)이며, 세 번째 단계는 우라늄시설을 포함한 모든 핵시설과 핵 프로그램에 대한 폐기(dismantlement) 규정하고 있다. 그리고 이어 ‘10.3 합의’에서는 보다 구체적으로 합의했던 과거 핵 활동과 프로그램에 대한 신고를 2007년 12월 31일까지 완료하도록 규정함으로써 북핵 폐기를 위한 구체적인 ‘로드맵(roadmap)’을 이미 완성, 제시하고 있다.

2013년 10월 중국의 6자회담 수석대표인 우다웨이(武大偉) 한반도사무특별대표

는 미국을 방문하여 미국 측 6자회담 수석대표인 글린 데이비스(G. Davis) 국무부 대북정책 특별대표와 만나 6자회담 재개 방안을 모색하기 위한 방안을 모색하였다. 그러나 미국은 9.19 공동성명의 약속대로 우라늄 농축 프로그램을 포함한 모든 핵시설과 핵 프로그램의 공개가 선행되어야 한다며, 6자회담 조기 개최에 부정적이면서, 무엇보다 6자회담 재개를 위해 “비핵화에 대한 북한의 의지가 선행되어야 한다”는 점을 더욱 분명히 하였다. 미국은 그동안 오바마 행정부 1기 시절부터 “한번 구입한 말은 다시 사지 않는다”며 6자회담 재개의 기준 시점을 지난 2008년 12월 이후 중단되었던 신고(declaration)절차가 완료될 때 6자회담을 재개할 수 있음을 밝혔다. 또한 최근에는 기존 핵활동 중 3단계 핵폐기 과정인 우라늄 농축 활동 및 핵 프로그램의 완전한 공개도 동시에 요구하였다.

그러나 북한은 조건 없는 6자회담 재개를 주장하면서도 국제사회의 기대와는 반대로 지난 2013년 3월 31일 당 전원회의를 열어 북한의 새로운 국가발전전략으로서 핵 건설과 경제건설을 병진해 나갈 것임을 결정했다. 북한은 구체적인 행동으로서 동년 4월 2일 조선중앙통신은 북한원자력총국 대변인을 인용 “2007년 10월 6자회담 합의에 따라 가동을 중지한 영변의 5MW 흑연감속로를 재가동한다”고 선언하였다. 지난 9월 북한 영변 지역 핵시설에 대한 인공위성 자료를 분석한 결과 북한은 이미 지난 2008년 8월 이후 북미 협상으로 중단시킨 영변 핵시설을 재가동하고 있음이 밝혀졌다. 따라서 향후 6자회담이 재개되기 위해서는 현재 재가동 중인 영변 핵시설에 대한 핵동결 조치 또한 먼저 이뤄져야 한다. 결과적으로 한반도 평화체제의 출발점도 9.19 공동성명이며, 비핵화 또한 9.19 공동성명의 이행에서 출발해야 한다.

한반도 평화체제에 대한 사전적 정의는 현 정전상태가 전쟁종료의 상태로 전환되고, 남북관계 및 국제관계에서 이것이 정치적으로 확인되고 군사적으로 보장되는 상태이며, 남북 간의 군사적 충돌의 가능성이 전쟁을 하지 않은 타국과의 관계에서 발견되는 일반적 수준으로 낮아진 상태를 말한다.<sup>88)</sup> 따라서 한반도 평화체제를 만들어 가는 과정에서 평화협정의 체결은 비핵화 못지않게 한반도의 정전체제가 평화체제로 이행하는 첫 관문인 셈이다.

그렇다면 평화협정의 체결은 비핵화의 어느 단계에서 이루어져야 하는가? 여기에는 두 가지 관점이 존재한다. 첫째, 평화협정을 비핵화의 추진과정에서 맺을 수 있다는 것이다. 이 주장의 근거는 비핵화의 최종단계에서 평화협정을 체결하기

88) 박진영, “한반도 평화체제를 구축을 위한 한국의 전략,” 『국방연구』 제51권 제1호, p. 67.

보다는 중간단계에서 일련의 (잠정)평화협정을 먼저 체결함으로써, 평화협정을 한반도 비핵화와 군사적 긴장이 완전히 해소된 이후에 추진하는 것이 아니라 오히려 비핵화와 냉전구조 해체를 촉진하기 위한 수단으로 활용하는 관점이다. 현재 한국 정부의 통일방안인 민족공동체 통일방안인 화해협력 → 남북연합 → 통일국가 완성이라는 통일의 과정을 고려할 때, 먼저 한반도 평화에 관한 조기(잠정)평화공동체'를 추진할 수 있다는 것이다. 남북 간에 정치적·군사적 신뢰구축을 통해 평화분위기가 충분히 갖춰지지 않았을 경우에도 비핵화의 추진과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현해야만 한다는 것이다. 즉, 평화협정의 조기체결을 통해 남북관계를 법적으로 규정함으로써 남북 간에 평화 상태를 회복하고 이를 바탕으로 정치·군사적 신뢰를 더욱 공고히 하고 남북경제공동체의 추진에 유리한 환경을 조성하려는 것이다.<sup>89)</sup>

따라서 첫 번째 안을 중심으로 (잠정)평화협정을 비핵화 추진과정에서 추진하고자 한다면 다음과 같은 평화체제 추진절차를 예상해 볼 수 있다. ① 북한의 6자회담 복귀 → ② 북한의 핵폐기 1단계 완료(핵시설 폐쇄 및 봉인) → ③ 남북정상회담 개최와 한반도 (잠정)평화협정 선언 → ④ 핵폐기 2단계 완료(핵시설 불능화 및 핵 프로그램 검증 선행) → ⑤ 남북 경제공동체 추진 → ⑥ 핵폐기 3단계 완료(모든 핵시설(우라늄 포함) 폐기 및 기존 핵탄두 폐기) → ⑦ 북미 관계정상화 체결의 과정을 예상해 볼 수 있다.

여기에서 (잠정)평화협정의 추진 주체는 남북이며 그 경로는 첫째, 남북 정상회담에서 '평화선언'을 통해 평화체제의 시작을 형성한 뒤, 군사적 신뢰 구축을 통해 평화체제를 완성하고, 남북 경제공동체를 통해 점진적으로 통일을 이루려는 구상이다. 따라서 평화선언에서는 전쟁의 법적 종결 및 해양 경계선(NLL) 설정, 남북기본합의서 이행 문제, 비무장지대의 평화지대로의 발전 등을 포함한다. 둘째, 4자회담의 개최와 한국전쟁의 종전 선언 과정에서는 정전협정의 평화체제로의 전환과 함께 (現)군사정전위를 대체하는 평화보장 관리기구의 구성 및 운영 그리고 유엔사령부 해체 및 주한미군 주둔의 성격에 대한 등을 논의 한다. 마지막 단계에서는 평화보장 관리기구를 유지·정착시키고, 한반도의 비핵화 실현과 함께 남북기본합의서의 완전한 이행 그리고 북미 및 북일 관계정상화를 달성한다.<sup>90)</sup>

둘째, 정전협정과 마찬가지로 평화협정 또한 체결 그 자체가 한반도 평화체제를 규정하는 국제적 규범이기 때문에 비핵화의 마지막 단계에서나 가능하다는 것이

89) 조성렬, 『한반도 평화체제』, pp. 42~43.

90) 위의 책, pp. 43~44 참조.



다. 북한은 지난 2009년 10월 14일 북한 노동당 기관지 노동신문은 ‘조선반도 핵문제를 발생시킨 장본인은 미국이다’라는 제목의 논평에서 “조선반도에 새로운 평화 보장 체계를 구축하고 불안정한 현 정전상태를 평화 상태로 전환시키며 조선반도 비핵화를 실현하기 위한 가장 합리적이고 실천적인 방도의 하나”라고 주장하면서, “조선반도의 비핵화를 위해서는 남조선과 그 주변에 배비된 핵무기는 물론 지구상에 존재하는 모든 핵무기를 전면적으로 완전히 없애버려야 한다”며 북미 평화협정의 전제조건이 핵보유국으로서 북한의 위상에 맞게 양국 간 핵군축 회담을 제안하고 있다.<sup>91)</sup>

미국의 선택은 지난 2006년 11월 부시 대통령이 밝힌 대로 “북한이 핵을 포기하면 전쟁종결을 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다”는 것이었다. 따라서 한반도 평화협정에 대한 미국의 입장은 비핵화가 전제되어야만 가능하다는 것이며, 평화협정의 주체는 남북한이고, 북미 평화협정 체결은 반대하고 있다. 미국은 북미 평화협정보다 오히려 북미 관계정상화를 더 선호하고 있다. 2009년 7월 아세안지역안보포럼(ARF)에 참여한 클린턴 국무장관은 “북한이 완전하고 비가역적인 비핵화에 나서면 우리는 관계정상화를 논의할 용의가 있다”<sup>92)</sup>고 언급하였다. 결과적으로 미국은 북핵문제를 해결하기 위해 남북 평화협정과 북미 관계정상화를 적극 활용할 생각이 있는 것이다.

따라서 그동안 6자회담 진행과정에서 논의되었던 북핵 폐기의 3단계와 평화체제에 대한 관련국의 입장을 고려할 때 평화협정을 핵 폐기 마지막 단계에 둔다면 다음과 같은 평화체제 추진 절차를 예상해 볼 수 있다. ① 북한의 6자회담 복귀 → ② 북한의 핵폐기 1,2 단계 완료(핵시설 폐쇄 및 봉인, 핵시설 해체 및 핵 프로그램 검증 선행) → ③ 4자회담 개최와 한국전쟁에 대한 법적 종결선언 → ④ 핵폐기 3단계 완료(모든 핵시설(우라늄 포함) 폐기 및 기존 핵탄두 폐기) → ⑤ 한반도 평화협정 체결 → ⑥ 북미 관계정상화 체결이라는 과정을 고려하고 있다.

결과적으로 평화협정 추진 시기와 관련하여 첫 번째 안은 평화협정을 비핵화의 추진과정에서 추진할 수 있다는 가정 하에서 비핵화와 평화협정 그리고 북미 관계정상화의 추진절차를 추론하였고, 두 번째 안은 평화협정을 비핵화의 마지막 단계에서나 추진할 수 있다는 가정 하에서 비핵화와 평화협정 그리고 북미 관계정상화의 추진절차를 추론하였다. 결과적으로 전자는 평화협정을 비핵화와 북미 관계정상화를 촉진하기 위한 수단으로 활용하는 전략이라는 관점인 반면, 후자는 한반도

91) 『로동신문』, 2009년 10월 14일.

92) 『중앙일보』, 2009년 7월 23일.

평화협정 체결 자체가 비핵화를 전제로 한 것이어서 한반도 평화체제와 비핵화를 최종적으로 확인한다는 차원에서 북미 관계정상화를 활용하겠다는 전략이다.

## 2. 한반도 평화체제의 주요변수

이상의 논의를 종합해 보면, 한반도 평화체제를 구축하기 위한 가장 중요한 변수 세 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 국제법 차원에서 1953년 체결된 군사정전협정의 이행을 완료하고 한반도 평화를 법적으로 보장하는 새로운 《평화협정》을 체결하는 작업이 필요하다. 둘째, 군비통제 차원에서 군사적 긴장을 완화하기 위해서는 비핵화의 시기가 평화협정의 시기와 맞물려 최종단계에서 이루어지든, 혹은 과정상에서 이루어지든 한반도 군사적 긴장의 최대 원인인 《비핵화》가 이루어져야 한다. 셋째, 국제관계적 차원에서 남한은 소련과 1990년, 중국과는 1992년 수교하여 냉전시기 북방삼각구조를 붕괴시켰지만, 북한은 여전히 남방삼각구조의 두 축인 미국, 일본과 수교하지 못하고 적대관계에 놓여 있다. 따라서 한반도 평화체제의 국제적 차원은 북한의 외교적 고립을 탈피하고, 평화체제의 유지와 동북아의 평화적 안보환경을 보장할 수 있는 《북미 관계정상화》가 체결되어야 한다. 결과적으로 《평화협정》, 《비핵화》, 《북미 관계정상화》이 세 가지 요인은 한반도 평화체제를 추진하기 위한 세 가지 핵심 변수들이다.<sup>93)</sup>

그렇다면 한반도 평화체제를 추진하기 위해 과연 세 변수의 관계를 어떻게 설정하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 필요하다. 이를 위해서는 한반도 평화체제 형성이라는 큰 틀에서 위의 세 변수의 의미를 새롭게 정의할 필요가 있다.

첫째, 《평화협정》에 대한 의미이다. 한반도 정전체제가 평화체제로 전환되는 과정에서 평화협정은 어떤 의미가 있는가? 한반도 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제의 핵심 중 하나는 한반도 평화가 협정이나 조약의 체결로 즉각 해결될 수 있는 문제가 아니라, 오히려 장기적인 실질적, 단계적, 점진적 차원에서 해결해야 할 문제라는 시각이 나타나고 있다는 점이다. 이것은 한반도 평화정착의 핵심이 협정의 체결이 아니라 평화체제의 구축에 있기 때문에 남북한 양측의 평화 의지와 군사적, 정치적, 신뢰구축, 군비통제, 교류협력 등 실질적 평화구축이 더 중요하다는 논의가 제기 되고 있다. 따라서 정전협정을 평화협정으로 대체하는 것은 평화체제 구축의 첫 단계이며 오히려 그 시기는 실질적 평화가 어느 정도 구축된 후에 이루어지는 것이 더 바람직 할 수도 있다. 이것은 정전체제와 달리 평화체제는

93) 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로,” 『통일과 평화』 제4집 1호(2012), pp.6-12.

협정을 체결했다고 해서 저절로 실질적인 평화가 보장되는 것이 아니기 때문이다. 따라서 한반도 평화협정의 의미는 한반도 평화체제의 첫 단계로서 북한의 비핵화와 북한의 국제사회로의 개방을 추동하는 촉진제로서 더 중요한 의미가 있다.

둘째, 《비핵화》의 의미이다. 비핵화는 1992년 ‘한반도비핵화 공동선언’, 1994년 ‘제네바합의’, 북핵 해결을 위한 6자회담의 결과물인 2005년 ‘9.19 공동성명’, 2007년 ‘2.13합의’ 등 그동안 6자회담 당사국들의 일관된 입장이었다. 그동안 2003년 8월 이후 2008년 12월까지 진행된 6자회담에서 비핵화는 그 자체가 목적이었다. 북한의 비핵화를 이루기 위해 에너지 및 식량, 비료 지원, 평화협정 체결, 북미 관계정상화라는 당근과 유엔대북제재안 1718호와 1894호 등 채찍을 번갈아 사용했던 것이다. 그러나 비핵화는 한반도 평화체제가 수립되기 위한 선결조건이지 그 자체가 목적이 아니다. 오히려 한반도의 새로운 평화구조 창출의 궁극적인 목적은 북한의 개방을 통해 보다 항구적인 한반도 평화체제가 수립되는 것이다. 즉, 북한이 정상국가로서 국제사회에 편입되는 것을 의미한다. 따라서 한반도 평화체제 형성을 위해서는 비핵화를 북한의 국제사회 편입이라는 보다 큰 틀에서 해결하려는 정책의 유연성이 필요하다.<sup>94)</sup>

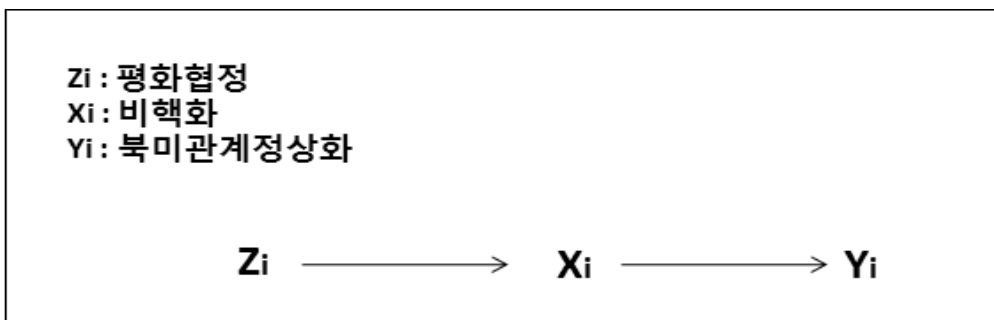
셋째, 《북미 관계정상화》의 의미이다. 지난 2009년 클린턴 국무장관은 아세안지역포럼에 참석하여 “북한이 완전하고 비가역적인 비핵화에 동의하면 우리는 관계정상화를 논의할 용의가 있다”고 언급하였다. 그동안 6자회담 내에서 북한은 다자회담 내에서 북미 양자회담을 더 선호하였다. 이와 함께 9.19 공동성명과 2.13 합의는 비핵화와 함께 북미 관계정상화를 위한 양국의 협상을 명시함으로써 미국의 대북적대시 정책의 종결을 촉구하고 있다. 북한에게 북미 관계정상화는 그동안 국제사회로부터 받아왔던 경제제재를 해결하고, 국제기구로부터의 원조, 차관도입 등을 통해 북한이 직면하고 있는 국제적 고립과 경제난을 함께 해결할 수 있는 기회로 인식하고 있다. 그러나 미국에 입장에서 북미 관계정상화는 북한의 비핵화에 대한 선물이자, 북한의 비핵화와 함께 북한의 불법행위 및 여타 대량살상무기를 종결짓는 최종 단계로서 북미 관계정상화로 인식하고 있다. 그러나 양국의 이와 같은 인식과 관계없이 북미 관계정상화는 과거 미국이 사회주의 국가와 맺은 선례(1979년 미중 관계정상화와 1994년 미-베트남 관계정상화를 고려할 때 사회주의 국가를 국제사회로 편입시키는 기회로 활용되었다. 결과적으로 북미 관계정상화는 북한을 국제사회로 편입시킬 수 있는 기회이며, 한반도 평화체제를 동북아 평화

94) 함택영외, 『비핵,개방,3000 구상: 북한의 개방화 추진방안』(서울: 통일연구원, 2009), p.71.

체제로 연결하는 매우 중요한 의미를 갖는다.

결과적으로 한반도 평화체제 구축을 위한 세 개의 변수들 간의 관계에서 첫 단추는 평화협정이 될 수밖에 없다. 물론 이 과정 또한 비핵화의 진전을 고려한 것이지만, 최종적인 비핵화가 아니라 비핵화를 촉진하는 수단으로서 평화협정의 의미를 고려해야 한다. 냉전종식 이후 한반도 평화체제에 관한 논의는 단순히 평화협정 체결, 즉 국제법적 형식 또는 절차의 문제에만 국한되지 않는다. 평화체제의 핵심 내용은 한반도 평화공존을 바탕으로 평화통일을 촉진할 수 있는 기반을 창출하는 것이다. 이처럼 넓은 의미의 한반도 평화체제를 구축하기 위해서 평화협정은 필요조건이긴 하지만, 충분조건은 아니다.<sup>95)</sup> 따라서 한반도 평화체제의 구축은 한반도 분단 및 한국전쟁의 당사국들이 화해를 통해 적대관계를 해소하고, 상호존중과 협력을 바탕으로 한반도에서 평화공존을 이룩할 수 있는 제도적 기반을 마련한다는 차원에서 볼 때, 북미 관계정상화는 한반도 평화체제를 공고히 하는 매우 중요한 요소들이다.

이상의 논의를 종합하면 세 변수들의 관계를 다음과 같은 등식으로 만들어 낼 수 있다. 첫째, 한반도 평화체제와 동북아 평화체제 형성이라는 긴 과정의 출발점으로 한반도 《평화협정》의 의미는 북한의 비핵화를 추동하는 가장 중요한 변수이다. 둘째, 한반도의 평화체제의 선결조건으로서 북한의 《비핵화》는 한반도 평화체제의 국제적 환경으로서 동북아 평화체제를 여는 《북미 관계정상화》를 추동하는 가장 중요한 변수이다. 따라서 한반도 평화체제 추진을 위한 세 가지 변수, 즉 평화협정(Zi)과 비핵화(Xi) 그리고 북미 관계정상화(Yi)를 Z와 X 그리고 Y의 변수 관계로 설명하면 <그림 5-1> 과 같은 방정식으로 나타낼 수 있다.



<그림 5-1> 한반도 평화체제 구축의 독립변수와 종속변수의 관계

95) 김학성, “북,미 관계의 개선전망에 따른 한반도 평화체제 구축의 예상경로,” 『한국정치외교사논총』 제29집 2호, p.247.

### 제3절 한반도 평화체제의 구축과 ‘한반도 신뢰프로세스’의 적용

#### 1. ‘남북 평화협정’과 ‘한반도 신뢰프로세스’

한반도 평화체제의 첫 출발선으로서 정전협정을 대체할 평화협정의 체결이다. 이미 주지했듯이 평화협정의 체결은 그 자체로 한반도 평화체제의 완성을 의미하지 않는다. 즉 현재의 정전협정을 대체하는 것이 곧 새로운 평화체제를 구축하는 것이 아니라는 것이다. 이것은 한반도 평화체제 형성을 위해 선행되어야 할 남북한 사이의 법적 제도적 규정이다.

한반도 평화협정과 관련하여 현실주의자들이 가장 주목하는 것은 현실적으로 양자 또는 다자 중 어떠한 방식의 협정이 바람직한가의 문제와 밀접한 관련을 맺고 있다. 만약 남북한 양자 평화협정이 체결될 경우에는 동북아 역할관계상 주변 강대국이 이를 보장하는 다자적 평화보장협정에 참여할 때 비로소 실효성을 가질 수 있을 것이다. 다자 협정의 경우에는 어떠한 국가들이 포함되며, 또 어느 정도의 제도적 수준을 지향할 것인지에 따라 그 실효성에 차이가 있을 수 있다. 2007년 남북정상회담에서는 3자 혹은 4자의 협정방식을 예고하고 있다.<sup>96)</sup>

그런 의미에서 한반도 평화협정 체결의 형식은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 남북 평화협정; 둘째, 북미 평화협정, 그리고 셋째, 남북미중 4자 평화협정 등으로 나눌 수 있다. 그동안 북한은 여러 차례 중국을 배제한 남북미 3자 종전선언 및 평화협정도 주장하였지만, 정전협정 당사자인 중국을 배제한 남북미의 협정이 과연 국제법적 실효성을 인정받을 수 있는지에 대한 논의가 선행되어야 하기 때문에 본 논문에서는 제외하겠다.

정전협정 체결이후 평화체제로의 전환에 대한 한국정부의 일관된 입장은 ‘남북 당사자주의 원칙’이었다. 1970년대 주한미군 철수를 전제로 한 북한의 평화협정 제의에 대해 매우 소극적으로 대응한 박정희 정부 시기에도 1975년 30차 유엔 총회에서 북미 평화협정의 근거인 북한의 ‘실제적 당사자론’을 비판하며, “북한이 어떻게 한반도 평화에 관한 제반문제를 북한과 미국 사이에 문제라고 주장할 수 있는가?”라며 남과 북이 주도해야 한다는 원칙을 밝혔다.<sup>97)</sup> 정부의 이러한 원칙은 1988년 제43차 유엔 총회에서 남북 평화협정 체결을 제안하고, 1992년 남북기본합의서를 채택한 노태우 정부와 1995년 8월 15일 한반도 평화체제 구축을 위한 3대 원칙 중 남북 당사자해결 원칙을 천명한 김영삼 정부의 입장에서 보듯 한국정부의

96) 위의 논문, pp. 248~249.

97) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” pp. 68~69.

일관된 원칙이었다. 그러나 김대중과 노무현 정부시기에는 기존의 형식에 연연하지 않고 남북관계에서 화해협력의 실현가능성과 실질적인 내용에 중점을 두는 방향으로 바뀌었다.

정전체제의 평화체제로의 전환에 대한 북한의 입장은 ‘실제적 당사자주의 원칙’이었다. 이러한 원칙하에 북한은 1974년 이전에는 ‘남북 평화협정’이었으며, 그 이유는 남북 평화협정을 통해 한국전쟁을 공식적으로 종결시켜 주한미군을 철수시킬 여건을 조성하자는 것이었다. 그러나 북한은 1974년 이후 남북 평화협정 주장을 폐기하고 북미 평화협정 제안으로 입장을 바꾸었다. 가장 중요한 근거는 미국이 정전협정의 ‘실제적 당사자’라는 것이다. 그러나 북미 평화협정의 체결을 통한 유엔사의 해체와 주한미군의 주둔 지위와 역할에 대한 변화를 추구하려는 북한의 노력은 비핵화 조치가 선행되지 않으면 북미 평화협정 체결이 불가하다는 미국의 강경한 입장에 밀려 진척을 보지 못했다. 이에 따라 북한은 기존의 입장을 수정하여 북미 평화협정 대신 북미수교와 남북 평화협정으로 대신할 수 있다는 안과 남북미 3자의 (잠정) 평화협정 체결 주장까지 변화하여왔다.

미국은 북미 평화협정에는 반대의사를 분명히 하였으며, 정전체제의 변화는 남북 평화협정을 기본으로서 추진하되 미국은 부칙을 통해 보증하는 형태를 선호하였다. 1996년 4월 16일 제주정상회담에서 한미정상은 한반도 평화는 남북한이 중심적 역할을 수행하고, 미국과 중국이 지원적 역할을 수행하는 것을 골자로 하는 4자회담 혹은 2+2 회담을 제안하였다. 그러나 중국은 미국과 달리 한반도 문제에 좀 더 적극적으로 참여하는 것을 선호하였다. 중국 정부의 공식적인 입장은 아니지만, 중국은 한반도 종전선언은 정전협정의 당사자인 북미중 3국이 수행하고, 한반도 평화협정은 남북미중이 4자가 참여하는 다자형태의 회담을 선호하고 있다고 밝히고 있다.<sup>98)</sup>

이상의 논의를 토대로 볼 때, 한반도 평화협정의 형식과 방식에 있어서 가장 중요한 것은 한국정부의 ‘남북 당사자주의 원칙’을 어떻게 현실의 변화에 맞게 실효성 있게 적용할 것인가이다. 이를 통해 남북 간의 신뢰가 회복되어 ‘한반도 신뢰 프로세스’가 적용될 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하다. 따라서 남북 간의 신뢰구축의 방향은 새로운 신뢰구축 추구하기 보다는 이미 과거에 남북 간에 합의했던 내용을 어떻게 성실히 이행하고 확장하는 데에 초점을 맞춰야 할 것이다.<sup>99)</sup>

그렇다면 남북 평화협정의 구체적인 내용은 무엇을 담아야 할까? 현재까지 이루

98) 崔立如, “大韓政治與朝鮮半島平和,” p. 95, 조성렬, 『한반도 평화체제』, pp.60-61 재인용.

99) 최강, “남북한 신뢰구축,” p. 99.

어진 남북 간의 합의 중 남북의 관계를 공식적으로 규정한 것은 1991년 12월 13일 합의된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서(이하 남북기본합의서)’이다. 본 합의서는 ‘7.4남북공동성명’에서 천명된 자주, 평화, 민족대단결이라는 조국통일 3대원칙을 재확인하였고, “남북의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성”되는 ‘특수관계’라는 것을 규정하고 있다.

「남북기본합의서」가 갖는 가장 큰 의의는 남북 간의 관계를 공식적으로 규정한 합의문일 뿐만 아니라 군사와 정치적인 문제를 모두 포괄적으로 규정하고 있다는 것이다. 여기에서 주목할 것은 1953년 정전협정에서 해결과제로 제시된 두 가지 문제 중 ① 외국군대의 증원정지(정전협정 제2조 13항 ㄷ, ㄹ에 근거를 둠) 및 철수(정전협정 제4조 60항)의 문제는 일체 언급되지 않았다는 점과 ② 해상군사분계선(정전협정 제2조 13항 ㄴ과 제2조 15항에 근거를 둠) 확정 문제는 남북 모두 민감하게 받아들여 근본적인 해결을 유보하였다는 점이다.<sup>100)</sup> 「남북기본합의서」는 정전협정을 대체하는 것은 아니지만, 평화협정이 체결될 때까지 남북관계를 규정하는 잠정협정으로서 향후 평화협정이 체결될 때 매우 내용의 기준이 된다는 점에서 매우 중요한 준거 틀이다.

결과적으로 한반도 평화체제가 시작되는 시작점으로서 남북 평화협정의 기본 내용은 1991년 체결된 「남북기본합의서」를 기초로 1972년 7.4 남북공동성명, 1992년 한반도 비핵화 공동선언, 2000년 6.15 남북공동선언, 2007년 10.4 남북정상선언의 규정들을 모두 수렴하는 내용으로 만들어져야 할 것이다. 이를 토대로 남북한 평화협정의 구체적인 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 한반도 종전선언이다. 종전선언에 대한 언급은 2006년 11월 18일 하노이에서 열린 한미 정상회담에서 부시 대통령이 언급한 이래 2007년 10월 4일 2차 남북 정상회담에서 보다 구체화되었다. 직접 관련된 3자 혹은 4자 정상들이 종전을 추진할 것을 합의하였다. 종전선언은 국제법적 효력을 갖는 것은 아니지만, 한국전쟁 당사국의 최고지도자들이 모여 전쟁종료를 선언함으로써 국제법에 준하는 효력과 함께 한반도가 정전체제에서 평화체제로 전환된다는 것을 국내외적으로 선포하는 의미가 있다.

둘째, 한반도 비핵화에 관한 합의이다. 남북은 이미 1992년 1월 20일 「한반도 비핵화 공동선언」을 통해 비핵화 논의에서 남북이 주된 협상의 주체임을 확인하였

100) 조성렬, “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근,” pp.17-18.

다. 특히 남과 북은 핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 않는다는 점과, 비핵화 공동선언이 발표된 후 남북핵통제공동위원회를 구성 및 운영한다고 규정함으로써 한반도 비핵화의 구체적인 내용과 제도적 책임을 규정하고 있다. 따라서 한반도 비핵화는 북미 간의 협의 내용일 뿐만 아니라 한국의 비핵화 협상지위 또한 제도적으로 보장된다는 점을 명시해야 한다.

셋째, 남북한 군사적 신뢰 및 군비통제에 관한 합의이다. 한반도 평화체제가 공고화되기 위해서는 상호 무력의 불사용을 포함하여 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌을 방지할 수 있는 군사적 신뢰 및 군비통제가 이루어져야 한다. 이를 위해 「남북기본합의서」와 「불가침부속합의서」에서는 군사적 신뢰구축과 군비통제를 위한 남북군사공동위원회 구성과 운영을 규정하고 있다.

넷째, 평화체제 관리 기구에 관한 합의이다. 정전협정은 정화 및 정전의 관한 구체적 조치로서 「군사정전위원회」의 구성 및 직책과 권한, 그리고 ‘중립국 감독위원회」의 구성 및 직책과 권한에 대한 내용을 매우 구체적으로 규정하고 있다. 군사정전협정의 규범적 제도적 부분에 대한 내용을 구체화함으로써 향후 발생할 수 있는 모든 문제에 대한 관리 및 해결 주체를 명시한 것이다. 따라서 한반도 평화협정 체결 시에도 한반도 평화체제를 관리 및 운영하기 위한 평화체제 관리 및 운영 기구에 대한 합의를 구체적으로 명시해야 한다. 무엇보다 한반도 평화협정의 주체는 남북이지만, 한반도 종전선언과 평화체제 관리 기구에 대한 운영에 있어서는 남북한과 미중의 참여가 필수적이기 때문에 4자가 모두 동수로 참여하는 평화체제 관리위원회와 이들이 추천하는 중립국이 참여하는 중립국 감독위원회가 선정되는 것이 바람직하다.

다섯째, 남북한 통일방안에 대한 합의이다. 「남북기본합의서」는 남북이 상호 국가대 국가의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계임을 밝혔다. 또한 1972년 7.4 남북공동성명에서 남북은 자주, 민주, 민족대단결이라는 한반도 통일의 3대 원칙을 합의하였다. 그리고 2000년 6.15 공동성명 제2항은 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”고 합의한 만큼 한반도 평화협정이 한반도 통일에 대한 남북한과 미중의 합의가 담보된 국제법적 구속력을 갖춰나갈 수 있어야 한다.

이상의 총론을 토대로 남북 간의 평화협정의 이행을 위한 보다 구체적인 안들은 다음의 부속합의를 통해 결정할 필요가 있다.

첫째, 정전협정의 미해결 사항에 대한 합의이다. 정전협정의 미해결 과제인 ① 외국



군대의 증원정지 및 철수의 문제; ② 해상군사분계선 획정 문제에 대해서는 남북기본합의서에서 언급했던 대로 한반도 비핵화와 북미관계정상화 등 한반도 평화체제가 공고하게 진행되는 과정에서 평화협정 당사자인 4개국이 개별 협상을 통해 진행한다는 원론적인 입장에서 평화협정의 내용을 마무리 짓는 것이 바람직하다.

둘째, 남북한 경제공동체에 관한 합의이다. 2007년 10.4남북정상선언 제5항은 남북 간의 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영에 대한 합의를 하였다. 뿐만 아니라 한반도 신뢰프로세스 또한 비핵화의 진전이 고려대상이지만, 신뢰형성을 통한 남북관계 정상화 방안에서 북한에 대한 대규모 인프라 투자를 고려한 ‘비전코리아’를 추진할 방침이다. 따라서 평화협정의 부속합의에서는 남북경제공동체 창설을 위한 합의가 다뤄져야 할 것이다.

셋째, DMZ 평화공원의 평화적 이용에 대한 합의이다. 박근혜 정부는 한반도 분단의 상징인 DMZ를 한반도와 동북아 그리고 세계평화의 상징으로 전환하려는 계획을 발표하였다. 한반도 평화체제의 공고화를 위해서는 현재 남북분단의 상징인 DMZ에 대한 평화적 이용에 대한 남북 간의 합의가 정치, 군사적 안전보장의 차원에서 진행될 필요가 있다. 따라서 이에 대한 남북한의 구체적이 합의가 부속협정에서 다뤄져야 한다.

## 2. ‘비핵화’의 진전과 ‘한반도 신뢰프로세스’

탈냉전 이후 지난 20년 동안 한반도와 동북아의 평화를 위협하는 가장 불안정한 요인은 북핵 문제였다. 북한은 1991년 ‘한반도비핵화 공동선언’ 이후 1994년 북미 제네바합의, 2003년 6자회담의 시작, 2005년 9.19 공동성명의 채택, 2007년 2.13 합의와 2012년 2.29 합의에 이르기까지 약 20년 동안 북핵 문제를 해결하기 위한 한국과 미국 등 국제사회의 노력을 좌절시켰다. 북핵 문제 해결을 위한 6자회담 또한 지난 2008년 12월 실무 회담을 끝으로 아직까지 열리지 않고 있다. 오히려 북한은 이 기간 동안 지속적으로 핵 능력을 증대시켰고, 2012년 4월 개정헌법에서 스스로 핵보유국임을 선언하기에 이르렀다.<sup>101)</sup>

향후 남북 간의 신뢰를 통해 한반도의 평화를 정착시키고, 이를 한반도와 동북아 평화체제 형성의 계기로 만들어 가기 위해서는 북핵 문제는 반드시 해결해야 할 과제이다. 즉, 북핵 문제 해결 없이 한반도와 동북아 평화체제가 성립될 수 없다는 것이다. 2013년 한국의 박근혜 정부의 출범과 중국의 시진핑(習近平) 정부의 출범,

101) 북한은 2012년 4월 헌법 개정을 통해 헌법 서문에서 “우리 조국을 불패의 정치사상강국, 핵보유국, 무적의 군사강국… 대통로를 열어놓았다”고 밝히고 있다.

그리고 미국의 오바마 2기 행정부의 등장 이후 6자회담 재개를 위한 물밑 접촉이 활발해지고 있지만, 한국과 미국은 “비핵화에 대한 북한의 의지가 선행되어야 한다”며 중국과 북한이 요구하는 6자회담의 조기 개최에 부정적인 태도를 견지하고 있다. 따라서 한반도 평화협정의 선결조건은 북핵 문제의 진척과 해결이다. 그러나 정작 북핵 문제 해결을 위한 6자회담은 2008년 12월 3차 실무회담을 끝으로 더 이상 작동하지 못하고 있다.

미국의 전(前)국무장관인 헨리 키신저(Henry Kissinger)는 “6자회담 밖에서 이뤄진 양자회담은 결코 작동한 적이 없다”면서 “중국과의 협력을 통해 북핵 문제를 해결해야 한다”며 미중의 전략적 협력을 주장하고 있다.<sup>102)</sup> 무엇보다 북핵 문제 해결의 가장 중요한 국제정치구조가 미중 간의 ‘협력적 세력균형’을 통해 북핵 문제에 공동으로 개입하는 경우이기 때문이다.<sup>103)</sup>

키신저의 이러한 주장은 시진핑 정부의 등장과 북한의 3차 핵실험 이후 새로운 국면을 맞고 있다. 지난 2013년 4월 12~15일까지 한중일 삼국 순방을 마치고 귀국한 존 케리(John Kerry) 미국 국무장관은 4월 17일 하원 외교위원회 청문회에 출석하여 대북정책에 대한 중국의 태도변화에 대해 매우 의미 있는 증언을 했다. 그는 “중국이 미국과 협조할 의지를 내비쳤다고 생각한다”며, 중국과 이 부분(북핵)을 논의했고 의견 일치를 봤으며 과거와는 다른 결론을 낼 수 있게 대화를 진행할 것”이라고 강조했다.<sup>104)</sup> 또한 미국은 중국이 북핵 문제 해결에 보다 적극적으로 영향력을 발휘하면 어떤 방법으로든 중국에게 비용을 지불할 의사가 있음을 전달했다.<sup>105)</sup>

그러나 지난 2003년 이후 6자회담을 통해 얻은 역사적 경험은 중국이 북한 체제를 불안정으로 몰고 갈 정도의 대북제재에는 동의하지 않았다는 것이다. 중국이 북한에 대해 강력한 영향력을 갖고 있지만, 북중 관계의 특수성으로 인해 중국의 영향력은 실제 사용할 수 없는 영향력이라는 것이 공통된 지적이다.<sup>106)</sup> 결과적으

102) Henry A. Kissinger, “The Policy Fallout From Bill Clinton’s Trip to North Korea,” *The Washington Post*, 2009년 8월 9일; <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/07/AR2009080703071.html>>

103) 최명해, “북한의 2차 핵실험에 대한 중국의 입장 및 대응,” 「한반도 안보위기 해법은 무엇인가?」 제15회 한반도평화포럼주최 세미나, (2009년 6월 22일), p. 5.

104) 신석호, “케리 美 대북정책은 전략적 非인내… 中 없으면 北 붕괴,” 『동아일보』, 2013년 4월 19일.

105) 박승희·최형규, “케리 다녀간 중국, 대북 특사 검토,” 『중앙일보』, 2013년 4월 16일. 케리 국무장관은 중국에게 북핵에 대한 대북 영향력을 제안하며, “만약 중국이 북핵 문제에 적극 나서면서 비핵화가 실현되면 미국은 이 지역에 미사일 방어계획(MD) 확대에 대한 중국의 우려를 제거할 수 있다”고 언급했다.

로 북한체제의 불안정을 자국의 안보문제로 인식하고 있는 중국의 태도가 근원적으로 변하지 않은 이상 미중의 전략적 합의를 통한 북한의 비핵화는 한계가 있다는 것이다.

동북아에서 이미 지역 패권을 놓고 대립하고 있는 미중이 북한의 비핵화에 대한 필요성을 서로 공감하고 있다고 해도 동북아에서 미중의 패권 경쟁은 비핵화를 위한 협력을 어렵게 만드는 요인이다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 북한의 비핵화에 대한 한미중 3국의 공감대를 형성해야 하며, 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통해 바로 이러한 역할을 할 수 있도록 한국의 주도권(initiative)을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이미 박근혜 대통령은 지난 5월과 6월 한미와 한중 정상회담에서 양국으로부터 한반도 신뢰프로세스에 대한 지지를 확인하였다. 결국 그동안 한 번도 시도하지 않았던 한미중 삼국의 연대를 통해 북한의 비핵화를 이끌어 내기 위해서는 이를 추진할 수 있는 적극적인 전략이 필요하다.

첫째, 북한의 최대 생존 위협인 외교적 고립을 해소할 수 있는 방안을 제시해야 한다. 이를 위해서는 북한 체제의 안전과 존속을 쥐고 있는 미국이 자국의 입장만을 내세우기 보다는 북한의 우려를 경감시켜줄 선제적 조치를 적극적으로 펼칠 필요가 있다.<sup>107)</sup> 둘째, 한국과 미국 그리고 중국이 북한의 ‘비핵화’를 통해 얻게 될 공동의 이익을 공유하고 함께 추구해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 중국이 자국의 전략적 이익 때문에 북한을 일방적으로 감싸고 보호하기 보다는 최소한 북핵 문제 해결에 있어서는 우호적 협력자로 나서야 한다.

그렇다면 미국으로부터 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 주도적 역할을 인정받아야 할 박근혜 정부는 북한의 외교적 고립의 해소를 위해 과연 어떤 역할을 해야 하는가? 북한의 외교적 고립을 해소하는 유일한 길은 ‘북미 관계정상화’를 통해 북한을 국제사회로 끌고 나오는 것이다. 무엇보다 북한체제의 안전과 존속을 궁극적으로 보장받을 수 있는 유일한 통로가 미국과의 관계 개선에 있기 때문이다. 그러나 한국전쟁 이후 지난 60년간 북미 양국은 상호 적대적 이미지에 기초한 극심한 불신으로 대화를 통한 실질적인 관계 진전에 이르는 데는 근원적인 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>108)</sup>

그러나 미국의 가장 큰 어려움은 북한의 핵능력을 묶어둔 ‘현재’를 관리할 수단

106) 정재호, 『중국의 부상과 한반도의 미래』(서울: 서울대학교출판문화원, 2011), p.334; 중국내 관련 연구 또한 중국이 일정한 영향력은 갖고 있으나 크게 제한되어 있다는 점을 강조하고 있다. 문대근, 『중국의 대북정책』(서울, 늘봄플러스, 2013), p.100.

107) 이홍구, “한반도의 평화를 위한 새 틀 짜기,” 『중앙일보』, 2013년 4월 22일.

108) 서보혁, 『탈냉전기 북미관계사』(서울: 선인, 2004), p. 169.

이 없다는 것이며, 따라서 오히려 북미협상의 필요성은 점차 커지고 있다. 케리 국무장관도 하원 청문회에서 미국의 대북 영향력에 대해 “군사적 위협 외에는 영향력을 행사하지 못하고 있다”고 고백했다.<sup>109)</sup> 결과적으로 북미협상을 진전시키기 위해서는 양국의 간극을 조정할 수 있는 충실하고, 믿을 수 있는 대화의 ‘중재자(mediator)’가 필요하다. 바로 이점이 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 미국의 동의와 이에 대한 한국의 주도적 역할을 인정받을 수 있는 이유이다.

그렇다면 중국으로부터 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대한 주도적 역할을 인정받아야 할 박근혜 정부는 과연 어떤 역할을 해야 하는가? 그동안 중국은 북한의 잘못된 행동(provocative actions)에 대해 상응하는 조치를 취하기보다는 국제사회의 결의에 반하는 행동을 해왔다. 유엔 결의안 1718호와 1874호가 발효 중임에도 불구하고 중국은 지역의 안정을 내세우며 북한에 대한 지원을 줄이지 않았고, 북한은 중국의 이러한 이중적 태도를 전략적으로 이용했기 때문에 북핵문제 해결은 더욱더 어려워졌던 것이다.

그러나 북한의 3차 핵실험 이후, 북핵에 대한 국제사회의 제재가 확대되는 가운데 대국 책임외교를 선언한 시진핑 체제 또한 국제사회의 ‘오디언스 코스트(audience cost)’를 고려하지 않을 수 없게 되었다.<sup>110)</sup> 뿐만 아니라 자국의 전략적 자산으로서 북한 체제의 안정도 중요하지만, 북핵 문제가 동북아의 안보 불안을 야기해 대중 봉쇄를 핵심으로 하는 미국의 ‘재균형(rebalancing) 전략’의 명분이 되는 현실도 더 이상 방치할 수 없게 되었다. 이것이 중국도 향후 북중 관계에서 ‘비핵화’를 핵심의제로 내놓을 수밖에 없는 이유가 된다.

결과적으로 ‘한미중’ 3자연대를 통해 북한이 대화의 장으로 나오게 되면 비로소 ‘한반도 신뢰프로세스’가 작동할 수 있는 최상의 조건이 만들어 진다. 최상의 조건이란 먼저 남북관계의 신뢰 회복, 그리고 남한이 중재자가 된 ‘북미협상’의 진전, 마지막으로 ‘한미중’의 3자 대화에 북한이 참여하는 ‘4자회담’ 구조를 정착시키는 것이다. 이것이 한반도의 세력균형이며, 이 구조 하에서만 비핵화에 대한 한국의 역할이 확립될 수 있으며, ‘한반도 신뢰프로세스’가 작동할 수 있는 최상의 환경이다.

109) 이제교, “미·중 함께 북에 대화 압박… 핵 고수팬 정권 고사 전략,” 『문화일보』, 2013년 4월 18일.

110) “习近平在十二届全国人大一次会议闭幕会上发表重要讲话,” 『新华网』, 2013년 3월 17일. <[http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c\\_115052635.htm](http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115052635.htm)>

### 3. ‘북미 관계정상화’의 진전과 ‘한반도 신뢰프로세스’

지난 2003년 8월 시작된 6자회담 제1~3차 회담에서 북한이 대북안전보장 조치로서 북미 평화협정과 북미 불가침선언을 요구했지만, 미국은 평화협정 논의 자체를 거부하였다. 그러나 제4차 6자회담에서 미국은 북핵 해결과 북미 관계정상화를 연계시키는 구상을 내놓으며, 다소 유연한 자세를 취하였다. 미국이 6자회담 내에서 북미 관계정상화에 대한 논의가 처음으로 문서로 제시된 것은 2005년 9.19 공동성명이다. 9.19 공동성명은 비핵화와 북미 관계의 등식을 설명하는 가장 중요한 근거로 제시되고 있다.

9.19 공동성명은 2항에서 “상호주권을 존중하고, 평화적으로 공존하며 각자의 정책에 따라 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다”고 합의했으며, 2007년 2.13 합의에서는 9.19 공동성명의 완전한 이행을 목표로 설치한 실무그룹 중 두 번째 분과로 북미 관계정상화 그룹이 합의되었다. 그러나 이러한 계획은 북한이 2007년 12월 31일까지 정해진 핵 프로그램에 대한 신고가 완료되지 않은 상태에서 6자회담이 중단되었고, 그 결과 북미 관계정상화 논의도 함께 중단되었다. 결과적으로 북미 관계정상화 논의가 진행되는 결정적 변수는 북한이 비핵화 조치를 얼마나 성실하게 지켜나가느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

오바마 행정부 1기, 미국은 북미 관계정상화를 북한의 비핵화를 이끌어 내기 위한 유인책으로 적극 활용하였다. 2009년 7월 방한한 당시 커트 캠벨 동아태 차관보와 2009년 7월 아세안지역안보포럼(ARF)에 참석한 당시 클린턴 국무장관은 북핵과 미사일 등 북한의 대량살상무기의 완전한 폐기와 대북 경제지원, 북미 관계정상화 등을 동시에 올려 한 번에 해결하자는 ‘포괄적 패키지(comprehensive package)’ 방식을 제안하였다. 또한 오바마 행정부 2기, 지난 2012년 성김 대사가 북한이 국제사회가 우려하는 핵, 미사일문제, 인권문제 등을 해결하려는 노력을 보인다면 미국이 북한과 관계정상화를 하지 않을 이유가 없다고 언급했던 것처럼 북미 관계정상화를 북한의 행동에 대한 선물로 인식하고 있는 미국의 정책에는 아무런 변화가 없어 보인다.

그러나 북미 관계정상화에 대한 인식 또한 전환이 필요하다. 무엇보다 북미 관계정상화를 한반도의 세력균형의 차원에서 바라볼 필요가 있다. 이미 앞에서 주지했듯이 냉전의 붕괴 이후 북한 체제의 이념, 정치, 경제의 안전판이었던 북방삼각구조가 붕괴되면서 한반도를 둘러싼 동북아의 세력균형 또한 함께 무너졌다. ‘남방삼각’을 이끌었던 미국은 미소 냉전의 최후 승자로서 이후 강력한 단일패권 국가로 등장하였고, 북한과 체제경쟁의 당사자인 남한은 적극적인 북방정책으로 북한과의 체제

경쟁에서 사실상 승리하였다. ‘남방삼각’의 또 다른 구성원인 일본은 이미 소련과 중국과 외교관계를 수립하고 있었기 때문에 외교적 고립은 이 시기 북한이 직면한 최대의 안보 위협이었던 것이다. 따라서 북미 관계정상화는 북한의 외교적 고립의 해소하는 유일한 방법으로서 북한에서 중국의 과도한 영향력을 차단하고, 미국의 대북 영향력을 확대하여 한반도의 세력균형을 가져올 수 있는 유일한 방법이다.

지난 시기 미국과 사회주의 국가들과의 관계정상화 모델 중 북미 관계정상화를 위한 선례로 활용할 수 있는 것은 1970년대 미중 관계정상화 모델과 1990년대 미-베트남 관계정상화 모델이다. 두 과정은 적대적인 강대국 간의 모델이면서 또한 적대적인 강대국-약소국 간의 모델로 각각 서로 다른 관계정상화 과정을 겪었다. 미북 관계정상화는 적대적인 강대국-약소국 모델이지만, 북핵 문제는 전략적 차원에서 강대국 간의 협상 모델을 필요로 하기 때문에 두 모델을 적절히 혼용하는 것이 효과적인 북미 관계정상화 모델을 만드는데 도움이 될 것이다.

적대 국가였던 미중의 관계정상화와 미-베트남의 관계정상화의 공통점은 국제질서의 변화라는 측면이 강하게 작용하였다. 미중 사례의 경우 중국의 입장에서 미소 관계 개선이 중국의 국제적 고립과 안보 불안을 증대시켰고, 미국의 입장에서 아시아에서 소련의 팽창저지를 위해 중국을 끌어당길 필요가 있었다. 반면 미국과 베트남의 경우에는 베트남의 구애적인 대미 관계정상화 시도에도 불구하고 미국이 1990년 이후에야 관계 개선에 나선 것은 탈냉전과 그에 따른 중국의 부상 저지라는 국제질서의 변화가 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.<sup>111)</sup>

그렇다면 북한과 미국은 과연 어떤 전략적 이해관계가 존재하는가? 미국의 입장에서 볼 때 북한의 핵문제는 오바마 행정부가 추구하는 비확산(non-proliferation)의 을 더욱 공고하게 하는 기준이 된다. 지난 2013년 11월 23-24일 미국은 이란의 비핵화 협상이 최종적으로 타결되었음을 확인하였다. 따라서 미국은 그동안 이란과 깊은 핵 컨텍션을 갖고 있었던 북한에 대해 이란과 같은 방식으로 핵 프로그램의 포기를 협상을 통해 해결할 수 있는 동력을 얻게 된 것이다.

반면 북한의 입장에서 볼 때 미국과의 관계정상화는 새로운 균형화(balancing)을 모색할 수 있는 전략이 된다. 미국과의 관계정상화를 통해 북한은 미국으로부터 체제안전에 대한 보장을 받을 수 있다. 그리고 북한이 현재 직면한 경제침체를 극복할 수 있는 대북제재의 해제와 국제기구로부터의 원조를 받을 수 있는 토대를 마련하게 된다. 무엇보다 미국이 주도하고 있는 국제금융기구로부터 금융지원을

111) 서보혁, “북한과 미국의 관계정상화에 관한 연구,” 『국제정치논총』 제48집 2호(2008), p. 138.

받기 위해서는 미국과의 관계정상화가 무엇보다 중요한 전제 조건이기 때문이다.<sup>112)</sup> 이와 함께 중국에 절대적으로 의존하고 있는 무역 및 대외 원조 또한 북미 관계정상화를 통해 국제기구와 남한 그리고 일본 등으로 다변화 할 수 있다고 생각한다.

그러나 지난 60년 동안 상호 적대적 이미지에 기초한 상호 불신은 양국이 관계정상화 합의에 도달할 수 없는 결정적 이유이다. 박근혜 정부가 한반도 신뢰프로세스를 통해 한반도 내에서 한국과 북한, 그리고 미국, 중국 사이의 세력균형을 추구하고자 한다면, 북미 관계를 메워줄 수 있는 우리의 적극적인 역할 모델이 필요하다.

그렇다면 미북 관계정상화 과정을 진행하기 위해 한국정부의 역할은 무엇인가? 한국 정부의 역할 모델을 찾기 위해 1971년 키신저의 베이징 비밀방문으로 시작된 미중 관계정상화 모델을 참고할 필요가 있다. 양국은 1972년 2월 ‘상해공동성명’을 발표하고, 1973년 워싱턴과 베이징에 연락사무소를 개설한 이후, 1979년 1월 관계정상화에 합의하였다. 닉슨 행정부에서 시작된 협상이 카터 행정부에 이르기까지 중단되지 않고 지속될 수 있었던 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 중국 정부의 신뢰를 얻을 수 있었던 ‘키신저 외교’의 힘이었다. 즉 미국이 진심으로 중국과의 관계 개선을 원한다는 일관된 메시지 덕분이었다. 둘째, 1973년 워싱턴과 베이징에 설치된 연락사무소와 같은 비가역적인(irreversible) 제도적 장치가 마련되었기 때문이었다. 특히 미중 관계정상화의 최대 고비였던 대만문제가 타결된 것도 양국간 비밀협상이 가능했던 연락사무소를 통한 협상 덕분이었다. 예를 들어 베이징 주재 미국 연락사무소 대표인 우드코크(L. Woodcock)와 중국 외교부장 황화(黃華) 간에 협의와 워싱턴 주재 중국 연락사무소 대표인 차이쩌민(蔡澤民)과 미국의 국가안보보좌관인 브레진스키(Z. Brezinski)와의 교섭은 타이완 문제와 관련하여 중국의 융통성을 갖고 응하도록 하는데 중요한 역할을 하였다.<sup>113)</sup>

결과적으로 상호 깊은 불신에 빠진 국가와의 협상에서 가장 중요한 것은 믿을 수 있는 중재자와 협상을 돌이킬 수 없도록 만든 제도적 장치에서 찾을 수 있다. 따라서 향후 북미 관계정상화 과정에서도 양국간 협상이 시작될 수 있는 ‘키신저 역할’이 필요하며, 이것이 박근혜 정부가 추구하는 한반도 신뢰프로세스의 역할이다. 그리고 이를 수행할 수 있는 제도적 장치로서 연락사무소를 양국의 수도에 개설하는 것이다. 미국의 경우 평양주재 미국 대표부를 신설하는 것이고, 북한의

112) 김성철, 『국제금융기구나 사회주의 개혁·개방: 중국-베트남 경험이 북한에 주는 함의』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 65~66.

113) 서보혁, “북한과 미국의 관계정상화에 관한 연구,” p. 138.

경우 워싱턴주재 평양 대표부를 신설하는 것이다. 사실 미북 간의 대표부 및 연락 사무소 개설에 대한 논의는 이미 제1차 북핵 위기의 결과물인 1994년 제네바 합의에서 논의가 되었다. 그러나 북한은 일련의 전문가급 협의에서 평양에 미국대표부가 개설되는 데 매우 소극적이었기 때문에 무산되었다.

북미 관계정상화를 위한 한국정부의 역할은 미국이 좀 더 적극적으로 북한과의 관계 개선에 나서도록 설득하는 것이다. 북미 관계정상화가 갖는 또 다른 전략적 목표는 북한에 대한 정치적 지렛대를 확립하는 유용한 수단이라는 점이다. 북한의 예상치 못한 급변사태시 북한체제의 안정적 관리를 위해서도 북미 관계정상화는 매우 유용한 수단이다. 현재 미국과 한국은 북한과 아무런 외교관계를 수립하고 있지 않기 때문에 중국에 비해 북한의 급변사태 등 다양한 체제 변화에 대해 대응 능력이 취약하다. 만약 북미 관계정상화가 진행되는 가운데, 상호 연락사무소가 설치된다면, 이는 북한체제 내에 중요한 정치적 지렛대를 마련하는 것으로 이를 통해 미국과 한국은 북한의 급변사태 시 핵무기 등 대량살상무기에 대한 통제와 북한 체제의 급격한 붕괴를 막을 수 있는 중요한 안전판을 동시에 얻게 되는 것이다.

## 제6장 동북아 평화체제 구축과 ‘한반도 신뢰프로세스’의 적용

### 제1절 동북아의 다자안보대화의 현황과 관련국의 입장

#### 1. 동북아 다자안보대화의 현황

국가 간의 다자간 협력안보체제는 다양한 안보영역에서 평화적이고 협력적인 수단을 통해 공동으로 평화를 증진시키는 것이 목적이다. 따라서 협력안보의 개념은 관련국들 간의 정치·군사적 신뢰에 기초하여 분쟁을 사전에 예방하고자 하는 예방외교(preventive diplomacy)를 강조한다는 점에서 분쟁의 발발 이후 그 해결을 목적으로 하는 집단안보와는 구분된다.<sup>114)</sup> 이러한 초국가적 다자간 협력안보체제의 원형은 2차 세계대전 이후 전개된 유럽의 안보협력을 위한 통합의 사례에서 잘 나타나있다.

1차 세계대전 후 유럽에서 정립되어 간 초(超)국가주의적 협력은 2차 세계대전 후 제도적 과정을 거쳐 오늘의 유럽공동체에 이르게 되었다. 제1차 세계대전이후

114) 조성렬, 『한반도 평화체제』, p. 78.



개별 국가들이 국제법과 안정적인 제도를 존중해야 한다는 통합론자들의 꿈은 2차 세계대전으로 더 큰 충격을 받았지만, 오히려 2차 세계대전은 이러한 제도와 법의 중요성을 일깨워주는 커다란 계기가 되었다. 그리고 이러한 절박한 인식이 전후 유럽통합 운동을 위한 강력한 추진력으로 작용했다. 이러한 유럽 통합론자들의 인식은 2차 세계대전이 종식되자 이를 실현하기 위해 더욱 심혈을 기울였다. 윈스턴 처칠은 1946년 프랑스와 독일을 중심으로 유럽합중국 창설을 제안하였고, 이후 1949년 알자스-로렌 지역에 ‘유럽평의회(CE)’를 설치하여 유럽 통합의 중심점으로 활용하였다. 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 시작으로 유럽공동체가 조직되기 시작하였으며, 이후 1958년 유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력에너지공동체(EURATOM)가 차례로 설립되었다. 그리고 1967년 세 개의 공동체를 합병하여 유럽공동체(EC: European Communities)가 출범하였다. 그리고 이것은 1970년대 이후 동서유럽의 안보협력대화로 발전하였다. 1972년 미·소 정상회담에서 동서유럽 안보협력대화(CSCE) 출범에 합의하면서 활기를 띠게 되었고, 1973년 유럽안보협력회의(CSCE)가 출범하였고, 그리고 1975년 ‘헬싱키 선언’을 통해 1995년 유럽통합의 전신인 유럽안보협력기구(OSCE)가 탄생하였다.

유럽의 다자간 통합의 경험과 달리 아직 동북아 지역에서 다자간 안보협력체의 성공 사례는 쉽게 찾아 볼 수 없다. 사실 동북아 지역에서 다자간 안보협력의 필요성에 대한 논의가 집중되기 시작한 것은 탈냉전 이후 동북아에서 양극구조가 무너지고 힘의 분포가 다극화 되어감에 따라서 파생되는 불확실성의 문제를 해결하기 위한 것이다. 물론 이 지역에서 안정자의 역할을 해온 미국의 지속적 개입을 통해 역내 세력균형을 유지하는 것이 중요하다. 그러나 이러한 구조만으로는 탈냉전 시대의 새로운 안보 도전에 적절히 대처하기 어려운 것 또한 현실이다. 이러한 점에서 동북아 지역에서도 미국의 동맹전략을 통한 세력균형을 유지하면서도 새로운 도전요인을 대처하기 위해 다자간 안보협력체제 구축의 필요성은 함께 제기되고 있는 것이다.<sup>115)</sup>

현재까지 동북아 국가들이 모두 참여하고 있는 다자간 안보협력대화의 대표적인 사례는 아세안지역안보포럼(ARF, ASEAN Regional Forum)이다. ARF는 동아시아 최초의 다자간 안보포럼으로서 아세안 국가들과 아태지역 국가들의 지역의 신뢰구축조치와 지역평화 유지센터를 포함한 평화유지협력, 공개 가능한 군사정보의 상호교환, 예방외교와 위기방지, 포괄적 안보, 유엔의 재래식 무기등록제도 참가 등을 주요 의제로 다자간 안보대화를 개최하고 있다. 물론 아직까지 강력한

115) 백진현, “한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력,” p. 165.

구속력을 갖고 있지 못하지만, 해당 국가들의 자발적 참여로 포괄적 협력과 협력안보를 향해 발전하고 있다. 그런 의미에서 ARF는 유럽의 안보협력체와 달리 주요 의사 결정국인 미국이 주도적으로 참여하지 않고, 동북아의 한국과 중국, 일본 3국 또한 보조적인 위치에 머물고 있어서 아직까지 실질적인 역내 협력안보체로서 한계를 내포하고 있다.<sup>116)</sup> 그러나 2003년 8월 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 출발은 동북아 최초의 정부간 다자안보대화로서 향후 6자회담이 동북아의 다자간 안보협력체로 발전할 수 있는 길을 열어 놓아다는 점에서 새로운 의의를 찾을 수 있다.

## 2. 동북아 다자안보 대화에 대한 관련국의 입장

동북아의 평화와 협력을 위한 ‘다자간 통합’을 위해 가장 중요한 행위자는 바로 미국과 중국이다. 그러나 그동안 역사 속에서 동북아에서의 다자간 안보협력을 가장 적극적으로 주장한 것은 러시아였으며, 가장 구체적인 안을 내 놓은 것은 바로 한국 정부였다. 따라서 동북아에서 다자간 안보협력의 가능성을 모색하기 위해서는 그동안 동북아의 다자간 안보협력을 위한 관련국들의 입장을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 미국의 입장은 양자동맹을 축으로 이를 보완하기 위한 수단으로서 다자간 안보협력대화를 지지하고 있다. 미국이 동북아의 다자간 안보협력대화에 적극적으로 나선 것은 중국의 급속한 성장 등 동북아에서 세력균형의 변화를 억제한다는 차원에서 바뀌기 시작하였다. 미국은 1993년 7월 클린턴 행정부에서 「신태평양 공동체 구상」을 시작으로 기존 양자동맹 중심의 안보협력을 강하면서, 다자간 안보협력체제 참여를 선언하였다. 그 결과 아세안지역안보포럼(ARF)에 참여하고 있으며, 동북아협력대화(NEACD)를 창설하여 운영하고 있다.<sup>117)</sup> 미국은 지난 2003년 이후 북핵 해결을 위한 6자회담에 참여하고 있는데, 이것은 기존의 양자안보동맹을 폐지하는 것이 아닌 이를 보완하는 차원에서 다자안보대화를 추진한다는 입장이다.

둘째, 중국의 입장은 미국보다 더 적극적이다. 무엇보다 1990년대 중반 이후 안정적인 경제성장과 이에 따른 중국의 위상 변화가 현실화되면서 동북아의 새로운 국제질서에 적극적으로 대처하기 위해 시작되었다. 중국은 동북아와 동남아 지역에서 중국의 영향력을 확대하고자 다자안보협력을 적극적으로 활용하고 있

116) 조성렬, 『한반도 평화체제』, pp. 78~82.

117) 위의 책, pp. 79~80.

다. 특히 중국은 2001년 상하이 협력기구(SCO) 창설을 계기로 동북아에서 다자안보협력의 필요성을 강조하고 있으며, 북핵 문제 해결의 메커니즘으로 6자회담을 고집하는 이유도 다자안보협력에 대한 중국의 이해관계 때문이다. 중국이 6자회담 내에서 북미 양자회담을 용인하고, 한국과 일본에게 북한과의 직접대화를 촉구하는 것은 북핵 해결의 구조로서 6자회담이라는 다자안보대화를 유지하고자 하는 의지가 그만큼 강하기 때문이다.

셋째, 러시아의 입장은 동북아 국가들 중 다자간 안보협력대화에 가장 적극적이었다. 러시아는 탈냉전 이후 취약해진 러시아의 영향력을 회복하기 위한 수단으로서 동북아의 다자안보대화를 강조하기 시작하였다. 특히 북핵 해결을 위한 6자회담에도 적극적으로 참여함으로써 한반도에서 약화된 러시아의 영향력을 회복하려는 기회로 삼고 있다. 러시아는 1986년 7월 고르바초프 서기장의 아시아판 헬싱키 회담을 제안한 ‘블라디보스토크 선언’에 이어 1988년 9월 전아시아안보회의(AASC), 1990년 9월 아시아안보회의(ASC), 1990년 12월 아시아안보협력기구(CSCA), 1991년 5자회담(미, 소, 중, 일, 인도), 1994년 북핵문제 해결을 위한 8자회담(동북아 6개국과 UN, IAEA), 1999년 5월 동북아 다자 안보협력대화 등을 잇달아 제안하였다.

넷째, 일본은 미일 동맹을 중시하는 전통적 입장과 북방영토 문제 등으로 1990년 초까지 동북아 다자안보협력대화에 소극적인 입장을 견지하였다. 그러나 탈냉전 이후 1992년 마야자와 총리는 아시아에도 미국, 중국, 러시아가 참여하는 다자간 안전보장기구가 창설되어야함을 강조하면서 다자안보협력체 창설에 좀 더 적극적으로 관심을 표명하였다. 그러나 2001년 9.11 사태와 2002년 제2차 북핵 문제, 북한의 미사일 발사에 따른 안보위협이 현실화 되면서, 동북아 다자안보협력보다는 미일 양자동맹을 중시하는 입장으로 회귀하였다.

다섯째, 북한은 그동안 동북아의 다자간 안보협력대화 형식을 선호하지 않았고, 북미 양자대화, 남북대화 등 주로 양자대화를 통한 접근을 주장하였다. 이것은 무엇보다 북한문제가 동북아 다자안보대화의 주된 의제가 되어 북한의 외교적 고립을 심화시킬 수 있기 때문이다. 반면 북한은 동북아에서 외교적 고립이 심화됨에 따라서 동아태 지역의 다자간 안보협력대화에는 오히려 적극적으로 참여하였다. 1995년 북한은 아시아태평양안보협력회의(CSCAP)에 정회원으로 가입하여 참여하고 있으며, 2000년부터는 아세안안보협력포럼(ARF)에 정식 회원국으로 가입하여 활동 중이다. 또한 2003년 8월 이후 6자회담에도 참여하여 다자와 양자회담을 병행하며 외교적 고립 타파를 위해 노력 중이다.

여섯째, 한국은 동북아 지역에서 다자간 안보협력 대화 구상을 가장 먼저, 구체적으로 제기한 국가이다. 1988년 노태우 대통령은 유엔총회 연설에서 ‘동북아 평화 협의체’의 구성을 제안한 바 있다. 이 협의체는 남북한을 포함하여 미, 소, 중, 일의 6자로 구성되며, 동북아의 평화와 번영의 초석을 놓는 일을 논의하게 될 것이라고 하였다. 1990년대 이후 한국은 동북아협력대화(NEACD, Northeast Asia Cooperation Dialogue)에 적극적으로 참여하였으며, 1994년 방콕에서 개최된 아세안지역포럼의 고위관리회의에서 북한을 제외한 5개국이 참가하는 동북아안보대화(NEASeD, Northeast Asia Security Dialogue)를 제안하였다. 또한 2013년 5월 박근혜 대통령은 미 의회연설에서 동북아 평화협력 구상을 설명하면서, 비정치적 영역에서 출발하여 상호 신뢰를 쌓아 나가자며, 동북아의 다자간 통합을 위한 대화의 필요성을 제기하였다.

## 제2절 동북아의 다자간 안보협력체제 구축의 한계

### 1. 동북아의 지역적 한계

유럽과 동남아 지역에서 다자간 안보협력대화가 활발히 운영되고 있는 것과 달리, 동북아에서는 아직 제도화의 단계에까지 이르지 못했다. 무엇보다 가장 큰 원인은 동북아 지역이 갖고 있는 지역적 특수성에서 그 원인을 찾을 수 있다. 크게 세 가지로 분석해 볼 수 있다. 첫째, 동북아에서 군사적 냉전체제가 여전히 진행 중이다. 이 지역에서는 3개의 거대한 핵보유국(미국, 러시아, 중국) 및 경제대국(미국, 중국, 일본)이 포진해 있고, 한반도는 여전히 최후의 냉전지대로 남아있다. 둘째, 동북아의 안보구조는 냉전시대 만들어진 쌍무동맹을 중심으로 이루어져 있으며, 기본적으로 대립적 성격을 띠고 있다. 특히 한미일의 남방삼각과 북중러의 북방삼각 구도는 냉전 종식 이후에도 동북아 지역의 성격을 규정하는 구속력을 갖고 있다. 그 결과 이와 같은 대립적 안보구조는 직접적으로 남북한 관계에 악영향을 미치고 있으며, 한국의 안보상황은 남북한과 동북아 지역 차원에서 이중적으로 불안정한 위치에 처해 있다.<sup>118)</sup> 셋째, 무엇보다 동북아의 중심 세력인 미국과 중국이 협력보다는 경쟁을 선택하고 있기 때문이다. 역내 세력균형의 핵심인 양국의 전략, 즉 미국의 재균형 전략과 중국의 지역 패권 전략이 충돌하면서 그동안 오랫동안 유지되었던 현상유지(status quo)가 깨질 위기에 처해있다.

118) 이인배, “다자간 협력안보에서 약소국의 역할과 한국에의 함의,” p. 179.

이와 같은 동북아 역내 국가 간의 갈등은 이 지역의 세력 분포 및 변화와 관련된 매우 구조적인 문제이다. 그리고 이러한 현상은 향후 동북아 지역의 역내 국가들의 세력분포를 고려할 때 상당기간 지속될 수밖에 없는 이유가 된다. 그렇다면, 동북아 지역에서도 한반도 평화를 위한 논의와 역내 국가 간의 역사 및 영토 문제를 해결하기 위한 다자적 접근이 과연 가능할까? 사실 동북아 지역에서 다자안보의 필요성과 다자적 접근의 가능성을 보여준 계기는 바로 북핵 문제였다. 북핵 문제 해결을 위한 6자회담은 동북아 최초의 안보대화이며, 이것은 동북아에서도 다자안보체제가 등장할 수 있는 가능성을 보여준 사례로 남게 되었다.

2005년 제4차 6자회담에서 도출된 ‘9.19 공동성명’ 제4항에는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력하며, 직접 관련 당사국 등은 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상을 벌이기로 하였다. 또한 2007년 2월 13일 제5차 6자회담 3단계회의에서 2005년 9월 19일 공동성명 공동성명이행을 위한 초기조치를 도출하였다. 2.13 합의에서는 한반도 비핵화를 비롯하여, 북미 관계정상화, 북일 관계정상화, 경제 및 에너지 협력, 그리고 동북아 평화안보체제의 중요성을 강조하면서 이를 위한 실무그룹 회의를 구성하고 운영하였다. 결과적으로 그동안 6자회담에서 보여준 가장 큰 특징 중 하나는 한반도 평화체제 논의가 한반도 차원에만 국한되어 있는 것이 아니라는 점이다. 즉 한반도 평화체제는 동북아 평화체제 논의와 구조적으로 맞물려 있다는 것이다.<sup>119)</sup> 그렇다면 6자회담은 9.19 공동성명에서 합의한 대로 동북아를 ‘다자간 통합’의 길로 인도하는 대안이 될 수 있을까?

## 2. 미중 협력의 한계

6자회담이 동북아 다자안보협력체로 발전하는데 가장 중요한 행위자는 미국과 중국이다. 향후 6자회담 내에서 미중의 협력이 잘 이루어질 수 있다면 동북아는 유럽의 사례와 같이 ‘다자간 통합’의 길로 갈 수 있는 기반이 마련되겠지만, 반대의 경우라면 6자회담은 더 이상 동북아의 평화와 협력을 위한 통합의 장으로서 의미를 갖기 어려울 것이다. 그런 의미에서 지난 2003년 이후 6자회담 내에서 이루어졌던 미중의 대결과 협력관계를 분석해 보도록 하겠다.

1993년 북한의 NPT 탈퇴선언으로 촉발된 제1차 북핵 위기는 1994년 10월 북미 제네바 합의로 일단락되었다. 이 시기 북핵에 대한 중국의 인식은 1993년 3월 15일 제9기 전국인민대표자대회 폐막식 직후 기자회견에서 주룽지(朱鎔基)총리가 “북

119) 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『통일과 평화』 2호(2009), pp. 35~36.

한은 주권국가이다. 북한이 미사일을 개발하거나 핵무기를 개발하는 것은 우리가 상관할 수 있는 일이 아니다”라고 밝힌 내용에서 보듯 매우 소극적이었다.<sup>120)</sup> 그러나 2차 북핵 위기가 발생하자 중국은 1차 때와 달리 2003년 4월 북미중의 3자회담을 개최하고, 8월에는 북핵문제 해결을 위한 6자회담을 중재하며 적극적으로 개입하기 시작하였다.

6자회담 내에서 북핵 해결을 위한 미중의 협력은 매우 제한적으로 세 차례에 걸쳐 이루어졌지만 오래가지 못했다. 첫 번째는 2005년 6자회담 최초의 합의문인 ‘9.19공동성명’이 도출되는 과정에서 미중의 협력이다. 그러나 타결직후 미국 재무부가 김정일 자금을 은의하고 있는 마카오의 방코델타아시아(BDA) 은행을 ‘주요 자금 세탁 우려 대상(primary money laundering concern)’으로 지목하면서 미중의 협력은 파행으로 끝이 났다.

두 번째는 2006년 10월 1차 북핵 실험 직후 유엔결의안 도출과정에서 미중의 협력이었다. 북한의 핵실험 직후 중국은 이례적으로 빠른 시간(당일 12시 30분)에 외교부 성명을 발표하여 북한의 핵실험은 “제 멋대로(悍然)한 행동”이라고 비난하였고,<sup>121)</sup> 유엔안보리의 대북제재 결의안 1718호에 찬성하였다. 그러나 중국은 북한 선박의 검사는 대결을 유발할 수 있다는 이유로 참여를 사실상 거부함으로써 PSI(Proliferation Security Initiative)를 주도하는 미국과의 협력은 한계가 부딪혔다.

세 번째는 2009년 5월 2차 북핵 실험 직후 유엔결의안 도출 과정에서 미중의 협력이다. 제2차 핵실험 직후 중국 외교부는 “북한의 핵실험을 결연히(坚决) 반대한다”는 공식입장을 밝혔다.<sup>122)</sup> 중국은 안보리 결의안 1874호에 찬성하였다. 그러나 미중의 협력관계는 오래가지 못했다. 중국은 2009년 9월 다이빙궈(戴秉国)와 우다웨이(武大偉)를 대북 특사로 파견하였고, 10월에는 원자바오(温家宝) 총리가 북한을 방문하여 2천만 달러 무상지원을 약속했고, 11월에는 량광리에(梁光烈) 국방장관이 북한을 방문하여 북중 혈맹관계를 재차 강조하였다.

120) 朱鎔基, “1993年 當朝核問題浮現時, 中國視朝核問題為朝鮮和美國之間的事情。1999年 時任國務院總理朱鎔基曾說, 朝鮮是一個主權國家, 因此朝鮮導彈和核武器的發展是該國的內政問題。”『文匯報』, 1993. 3월 16일. <<http://paper.wenweipo.com/2011/02/09/ED1102090021.htm>>

121) 刘建超, “昨天的外交部声明 … 朝鲜无视国际社会的普遍反对, 悍然进行核试验, 中国政府对此表示坚决反对”(2006년 10월 10일 외교부 대변인의 답변) (어제의 외교부 성명은 …(중략) 조선이 국제사회의 보편적인 반대를 무시하고, 제 멋대로 핵실험을 진행했다. 중국정부는 결연한 반대의사를 표시했다.) <<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t275579.htm>>

122) 马朝旭, “2009年5月25日, … 再次进行核试验 中国政府对此表示坚决反对.”(중국외교부 대변인 성명, 2009 5월 26일)(2009년 5월 25일, 두 번째 핵실험을 진행한 것에 대해 중국정부는 결연한 반대의사를 표시했다.) <<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t564576.htm>>

중국은 이처럼 북한이 핵실험을 한 직후에는 북한을 맹비난하고 미국과의 공조를 통해 북한에 대한 제재에 협력하지만, 북한의 위기가 어느 수준 이상 높아질 때마다 전통적인 북중관계의 복원을 외치며 한반도 정세안정이라는 대북정책의 원칙을 고수하였다. 유엔안보리 결의안 1781호와 1874호는 아무리 강력한 제재를 포함하고 있다고 해도, 최대 식량 원조국이며, 에너지 공급의 90%이상을 공급하고, 대외무역의 70%이상을 독점하는 중국이 협력하지 않는다면 제재의 효과를 거두기 어렵다. 사실상 핵 실험 이후 전개된 미중 협력관계는 이렇게 번번이 무력화 되었다.

### 제3절 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통한 동북아 평화체제 구축

#### 1. 새로운 ‘행위자’의 필요성

박근혜 정부의 외교안보정책의 핵심인 ‘한반도 신뢰프로세스’는 한반도 평화와 함께 궁극적인 방향이 동북아 국가들의 평화와 협력을 위한 구상인 ‘서울 프로세스’를 지향하고 있다. 따라서 ‘서울 프로세스’가 성공적으로 정착하기 위해서는 동북아의 다자간 안보협력의 한계에서 지적했었던 동북아의 지역적 한계와 동북아 지역의 최대 지분을 갖고 있으면서 패권경쟁을 벌이고 있는 미중 협력의 한계를 극복해야 한다.

이를 인식한 박근혜 대통령 또한 ‘서울 프로세스’의 시작을 역내 국가들의 “비(非)정치적 사안, 즉 기후변화, 테러대응, 원자력 안전문제 등 함께할 수 있는 부분부터 신뢰를 쌓겠다”고 밝히고 있다.<sup>123)</sup> 그만큼 미중의 협력뿐만 아니라 역내 국가들 간의 역사 및 영토 갈등이 매우 복잡하다는 점을 인식한 표현일 것이다. 그런 점에서 안중근의 『동양평화론』은 ‘한반도 신뢰프로세스’의 기반인 남북관계 신뢰를 통한 한반도의 평화가 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘서울 프로세스’로 확대될 수 있는 새로운 방안을 제시하고 있다.

안중근 『동양평화론』이 다자간 통합을 위해 제시했던 첫 번째 방안은 동북아 평화협력 구상인 ‘서울 프로세스’의 최종 종착역이 동남아를 포함한 ‘동아시아 평화협력’ 구상으로 확대되어야 한다는 것이다. 안중근은 한중일의 수평적 제휴가 동양평화의 기본 구도로 인식하였고 이를 토대로 ‘공동군항’, ‘공동의회(평화회의)’, ‘공동은행’, ‘공동군대’, ‘공용언어’ 등 매우 수준 높은 정치 및 경제공동체를 구상했던 것이다.<sup>124)</sup> 그렇지만 안중근이 고려했던 동양평화의 범주는 동북아의

123) 황대진, “北 참여 가능한 서울 프로세스 제안할 것,” 『조선일보』, 2013년 4월 25일.

한중일 삼국을 넘어 “인도, 태국, 베트남 등 아시아 각국”을 대상으로 한 것으로 동아시아를 ‘다자간 통합’의 대상을 설정하였다.

무엇보다 동북아 지역에서 미중의 패권 구도와 한중일 삼국 간의 역사 및 영토 갈등은 동북아의 평화와 협력을 위한 ‘다자간 통합’을 방해하는 매우 직접적인 문제들이다. 무엇보다 동북아 지역은 과거 냉전기 남방삼각과 북방삼각으로 첨예하게 대립했던 지역이며, 아직도 냉전의 대립구도와 역사 및 영토갈등이 여전히 남아있는 곳이다.

결과적으로 동북아에 남아있는 냉전의 잔재를 없애고, 평화와 협력을 위한 지역 공동체로 나아가기 위해서는 두 가지 차원에서 새로운 접근이 필요하다. 첫째, 현재의 대결구도에 변화를 줄 수 있는 새로운 행위자가 필요하다. 둘째, 동북아 평화협력 구상인 ‘서울 프로세스’의 최종 종착역이 동남아를 포함한 ‘동아시아 평화협력’ 구상으로 확대되어야 한다는 것이다. 이를 위해 앞의 두 가지 요인을 모두 충족시킬 수 있는 방안은 아시아에서 ‘다자간 통합’의 경험이 가장 앞서 있는 아세안(ASEAN)을 동북아의 평화협력구상을 위한 ‘서울 프로세스’에 적극 참여시킬 필요가 있다.

아세안(ASEAN: The Association of Southeast Asian Nation)은 개발도상국가 내에서 가장 성공적으로 토착화된 ‘다자간 통합’의 사례로 평가 받고 있다.<sup>125)</sup> 아세안은 1997년 태국에서 촉발된 동남아 금융위기가 동아시아 전역의 경제위기로 확산된 직후, 아세안 회원국들이 한국, 중국, 일본 3개국과 함께 하는 비공식 정상회담 (APT: ASEAN Plus Three)으로 확대되었다. 이후 APT는 1999년부터 ‘동아시아비전 그룹’(EAVG: East Asia Vision Group)을 결성하여, 동아시아 공동체의 비전을 공유하기 시작하였다.<sup>126)</sup> 또한 아세안은 아시아 태평양의 역내 안보논의의 장으로도

124) 노명환, “유럽통합 사상과 역사에 비추어 본 안중근의 동양평화론의 세계사적 의의,” p. 186.

125) Shaun Narine, “ASEAN and the Management of Regional Security,” *Pacific Affairs*, vol.71, no.2 (Summer 1998), p. 195; Antonia Hussey, “Regional Development and Cooperation through Asean,” *Geographical Review*, vol.81, no.1(Jan.,1991), p. 88. 1967년 태국, 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아, 필리핀에 의해 설립되었고, 1984년 브루나이, 1995년 베트남, 1997년에 버마와 라오스, 그리고 1999년 캄보디아의 합류로 회원국이 총 10개국이다.

126) 변창구, “중국의 동아시아 전략과 동아시아공동체 구상,” 『한국동북아논총』 제59호(2011), p. 15. 2001년에는 ‘동아시아공동체를 향하여: 평화, 번영, 진보의 지역’(Toward and East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress)이라는 이름의 보고서를 통하여 동아시아자유무역지대(EAFTA: East Asian Free Trade Area)를 창설하고, APT를 EAS로 격상시키며 궁극적으로 동아시아공동체를 건설한다는 야심찬 목표를 제시하였다. 이에 대한 자세한 내용은 East Asia Vision Group Report, *Toward and East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress*, 2001. 참조.



성장하였다. 대표적인 것이 ‘아세안지역포럼(ARF: ASEAN Regional Forum)’이다. ARF는 1994년 아시아-태평양 지역의 25개국이 참여하여, 역내 국가들 간의 예방외교(PD: Preventive Diplomacy)에 대한 논의를 핵심 주제로 선택하고, 이를 구조화하기 위한 ‘신뢰구축 조치(CBMs: Confidence-building Measures)’를 발전시켜 나가고 있다.<sup>127)</sup>

박근혜 정부 또한 북핵 해결을 위해 현재의 6자회담에 새로운 동력의 주입이 필요함을 지적하고 있다. 만약 동북아의 평화협력을 위한 ‘서울 프로세스’에 아세안을 참여시킨다면, 통합의 범위가 확대되면서 세 가지 차원에서 새로운 동력을 얻을 수 있다.

첫째, 6자회담의 대결구도를 넘어설 수 있다. 앞에서 언급했듯이 남방삼각과 북방삼각의 냉전적 구도가 남아있는 동북아에서 미중의 충돌을 막을 수 있는 ‘완충지대(buffer zone)’로서 아세안의 역할이 필요하다. ‘아시아 회귀’를 준비하는 미국과 남중국해에서 미국의 세력 확장을 견제해야 하는 중국도 모두 아세안과의 관계를 필요로 하고 있다. 따라서 아세안의 참여는 ‘서울 프로세스’의 정착을 위해 가장 필수적인 미중의 적극적인 협력을 이끌어 낼 수 있다.

둘째, 비정치적 영역에서 정치적 영역으로 의제를 확대할 수 있다. ‘서울 프로세스’의 시작은 기후 및 테러, 원자력 등 비정치적 영역부터 신뢰를 쌓아간다는 입장이지만, 결국 동북아 평화협력을 위한 ‘다자간 통합’으로 나아가기 위해서는 북핵 문제를 비롯한 안보현안과 동북아 지역의 역사 및 영토 갈등 문제로 확대되지 않을 수 없다. 따라서 북한과 깊은 관련을 맺고 있고, 과거 일본의 침략전쟁의 피해와 남중국해에서 중국과 영토 갈등을 공유하고 있는 아세안의 참여는 새로운 동력이 될 수 있다.

셋째, 아세안의 ‘다자간 통합’의 경험을 배울 수 있다. 다자간 협상보다 양자동맹에 익숙한 동북아는 다자간 통합의 경험을 갖고 있는 아세안을 통해 지역통합의 수준을 계속 성장시켜야 한다. 예를 들어 현재 진행 중인 한중일 FTA 협상을 동아시아비전그룹(EAVG)이 채택한 ‘동아시아자유무역지대(EAFTA)’로 확대하고, 박근혜정부의 정부의 ‘동북아평화협력’ 구상을 아세안지역포럼(ARF)과 통합시킬 수 있다면, 미국과 중국이 적극적으로 참여하는 동아시아의 다자간안보협의체도 만들어 낼 수 있다.

127) Takeshi Yuzawa, “The Evolution of Preventive Diplomacy in the ASEAN Regional Forum,” *Asian Survey*, vol. 46, no.5 (September/October 2006), pp. 785~786.

## 2. DMZ 평화공원내 상설 ‘평화회의’ 설치

안중근 『동양평화론』이 다자간 통합을 위해 제시했던 두 번째 방안은 지역의 평화협력을 위한 ‘평화의 상징’을 제시해야 한다는 것이다. 안중근은 일본에게 동양평화를 위해 여순을 청국에게 돌려주고 그 곳에 ‘평화회의’를 조직하여 여순을 동양평화의 상징으로 삼자고 제안했다. 박근혜 대통령도 지난 2013년 5월 8일 미 의회 연설에서 세계에서 가장 중무장된 지역인 한반도의 비무장지대(DMZ)를 ‘평화의 상징’으로 전환하고 싶다고 제안했다. 앞에서 설명했듯이 이 제안은 ‘한반도 신뢰프로세스’와 ‘동북아평화협력’ 구상이 실현되는 현실적인 공간으로서 한국 정부가 강력한 주도권을 잡고 실천에 옮기겠다는 의지를 표현한 셈이다.

민족분쟁의 상징을 평화의 상징으로 전환해서 평화와 협력을 위한 지역 통합의 시발점으로 삼겠다는 이상주의적 통합론은 안중근이 여순을 개방하여 한중일 삼국의 세력균형과 동남아를 포함한 높은 수준의 정치 및 경제 공동체를 협의할 수 있는 ‘동양평화회의’를 설치하자는 제안과 유럽이 지역의 세력균형을 통한 전쟁방지와 초국가적 통합을 협의할 수 있는 ‘유럽평의회’를 알자스-로렌에 설치하여 유럽통합의 중심지로 삼았던 사례를 통해 이미 실현 가능성을 검증 받았다. 따라서 박근혜 대통령이 한반도 냉전의 상징인 DMZ를 평화의 상징으로 전환하여 한반도의 평화와 동북아 평화와 협력을 위한 공간으로 삼겠다는 것은 한국 정부의 노력에 따라서 얼마든지 실현 가능한 대안이 될 수 있다.

결과적으로 박근혜 정부의 동북아 평화협력 구상이 보다 구체화되기 위해서는 과거 서독 정부가 유럽통합의 대의에 헌신했던 것처럼 동북아의 평화협력을 위한 다자간 안보협력체가 만들어 질 수 있도록 한국 정부의 헌신적인 노력이 필요하다. ‘DMZ 세계평화공원’ 구상은 한반도의 문제를 단순히 남북의 문제만이 아닌 동북아의 평화와 협력과 깊이 연계하여 미래 한반도 통일의 기반을 다지겠다는 의지를 보여준 것이다. 따라서 이를 실현하기 위해서는 매우 현실적인 접근이 필요하다. 크게 세 가지 차원에서 논의를 이끌어 낼 수 있다.

첫째, 박근혜 대통령이 제안한 DMZ세계평화공원 내에 동북아 평화협력을 위한 ‘상설평화회의체’를 설치하여 한반도의 평화체제와 비핵화, 그리고 동북아의 다자간 안보협력대화가 진행될 수 있도록 기구의 ‘제도화’를 시도해야 한다. 이것은 이미 앞에서 언급했던 대로 안중근이 여순에 설치하고자 했던 ‘동양평화회의’였으며, 그리고 20세기 유럽의 통합론자들이 알자스-로렌에 설치했던 ‘유럽평의회’와 같은 역할을 염두 해 둔 것이다. DMZ 평화공원 내의 ‘상설평화회의’에서 한반도

평화와 동북아 평화협력을 위한 실무그룹을 조직하여 차례로 개설하여 이를 위한 실질적인 논의가 이루어질 수 있도록 장소를 제공할 필요가 있다.

둘째, 한국전쟁과 정전협정 등 그동안 한반도 문제를 최종적으로 결정했던 유엔과 한국전쟁과 정전협정의 또 다른 일방인 북한과 중국의 참여가 첫 출발점이 되어야 한다. 비무장지대(DMZ)는 1953년 7월 27일 한국과 참전국 16개국을 대표한 국제연합군 총사령관 마크 클라크와 조선인민군 사령관 김일성과 중국지원군 사령원 팽덕회의 서명으로 체결된 정전협정의 산물로서 지난 60년간 한반도 분단의 상징이었다. 따라서 분단과 냉전의 산물인 DMZ를 평화와 통합의 상징으로 전환하기 위해서는 참전국 16개국과, 의료지원단 5개국을 대표한 유엔이 DMZ 세계평화공원 계획에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 그리고 유엔의 참여는 한국전쟁의 또 다른 일방인 북한과 중국의 참여를 정당화하고, 설득할 수 있는 명분이 된다.

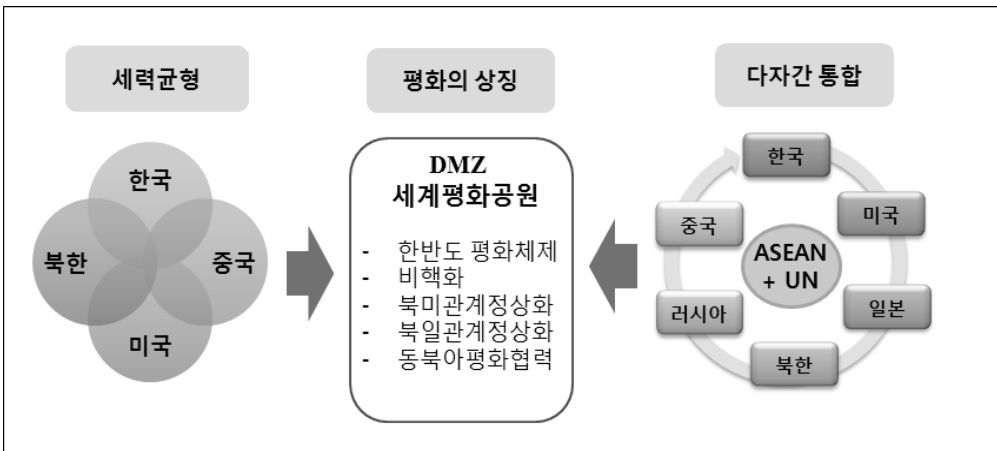
셋째, 동북아 평화협력을 위한 다자간 통합이 이루어지기 위해서는 이를 위한 구체적인 행동이 요구된다. 이미 지난 2007년 ‘2.13 합의’에서 합의했던 5개 실무그룹(W/G)회담 중 동북아 평화와 협력을 위한 실무회담을 DMZ 평화회의에서 개최할 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다 중국의 협조가 필수적이다. 중국은 장래 동북아 다자간 안보협력체 구상을 예상하고 지난 2003년부터 6자회담을 중재하고 있었기 때문에<sup>128)</sup> 동북아 평화와 협력을 논의하는 한국정부의 DMZ세계평화공원 계획과 충돌할 수 있다. 이를 위해 한국은 좀 더 적극적으로 나서서 이미 제 기능을 상실한 된 6자회담을 넘어서 미중의 충돌과 동북아 냉전구도의 완화를 위해 ASEAN을 포함하는 보다 넓은 틀의 동아시아 다자안보협력체 비전을 제시하여 중국의 주도적인 참여를 이끌어내야 한다.

결론적으로 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’가 한반도의 비핵화와 남북간의 신뢰회복을 통한 관계 정상화 그리고 동북아의 평화와 협력구도의 정착이라는 목표를 달성하기 위해서는 이러한 주제를 관련국들이 함께 협의하고 토론할 수 있는 현실적 공간을 마련해야 한다. 이를 위해 ‘DMZ세계평화공원’을 어떻게 한반도와 동북아의 다자간 안보대화를 위한 상설기구로 제도화할 수 있느냐에 사실 성공 여부가 달려 있다.

안중근이 『동양평화론』에서 제시했던 방법, 즉 한중일 삼국의 연대를 통한 동서

128) Lui Debin, *Creating New Regionalism: “The Transformation of North Asian Security Cooperation,”* The 3<sup>rd</sup> International Conference hosted by the Northeast Asia Intellectuals’ Solidarity Korea (NSIA Korea), *The Northeast Asian Community: Issues and Suggestion*(Oct. 24-25 2003), p.33.

양의 세력균형과 동남아 지역을 포함한 높은 수준의 정치, 경제 공동체를 마련하기 위해 여순에 ‘동양평화회의’를 설치하여 이 문제를 협의할 수 있는 대화체를 만들자고 제안했던 것처럼, 한반도 내에서 남북한과 미중의 세력균형을 통한 한반도 비핵화와 남북관계의 정상화 그리고 동북아의 대립구도를 넘어서 ASEAN을 포함하는 다자간 통합을 위해 DMZ세계평화공원 내에 ‘상설평화회의’를 설치하여 이 문제를 협의할 수 있는 대화체를 만들어 내는 것은 세력균형과 다자간 통합의 내용만 100년 전과 다를 뿐 같은 이론적 원리를 갖고 있다. 따라서 박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’가 작동할 수 있는 최상의 조건을 아래의 <그림 6-1>과 같이 정리할 수 있다.



<그림 6-1> 한반도 신뢰프로세스 작동원리

## 제7장 결론

이상의 논의에서 본 논문은 ‘한반도 신뢰프로세스’를 통한 한반도의 평화체제 논의와 동북아 평화체제 형성을 위한 방안을 제안하였다. 어떤 주제도 쉬운 것은 없었다. 무엇보다 지금 동북아의 현 상황이 과연 평화체제를 논할 수 있을 만큼 협력의 분위기가 마련되고 있지 못하기 때문이다. 오히려 이러한 평화체제 논의가 과연 성사될 수 있을지 의구심이 들 정도로 현재의 상황은 매우 비관적이다.

지난 20년간 풀리지 않고 악화되고 있는 북핵 문제를 비롯해서, 마치 19세기 말 제국주의 시대의 동북아의 상황이 재현되는 듯 매우 복잡한 갈등이 자리 잡고

있는 현재의 동북아 상황에서 어떻게 우리는 한반도의 평화와 통일 기반을 마련할 수 있을까? 한반도는 지구상 마지막 남은 냉전의 상처를 안고 있으며, 동북아는 과거 일본의 제국주의 전쟁의 상처를 그대로 간직하고 있고, 가해자인 일본은 오히려 반성보다는 또 다시 우경화의 길로 들어서고 있다. 이로 인해 동북아 주요 삼국 간의 영토 및 역사 문제를 둘러싼 갈등은 자칫 국가 간의 충돌로 확대될 가능성마저 보이고 있다.

그동안 이 지역에서 세력균형자로서 안정적인 역할을 담당했던 미국은 2008년 경제 위기 이후 상대적인 국력의 쇠퇴를 경험하고 있으며, 이를 만회하고자 공격적인 자세로 아시아 회귀 전략을 구사하고 있다. 이에 반하여 지난 30년 간 안정적인 경제성장을 통해 확대된 중국의 국력은 미국의 아시아 회귀를 막고, 미국을 배제한 동북아의 지역 패권에 도전하면서 양국 간의 잠재적 충돌을 예고하고 있다.

그러나 이러한 비관적인 현실을 극복하기 위해서라도 한반도와 동북아의 평화체제를 위한 노력은 지속적으로 추구되어야 할 중요한 가치이다. 한반도는 현재 냉전의 한 가운데 위치하고 있지만, 이 냉전의 어려움을 극복하고 한반도 평화와 통일의 초석을 마련해야하는 운명을 안고 있다. 따라서 한국 스스로 보다 적극적인 노력을 해야 한다. 서독이 동서독일의 통일과 동서유럽의 통합을 위해 헌신했던 것처럼 우리도 한반도의 평화와 통일을 위해 한반도 평화체제와 동북아 평화체제를 위해 헌신할 필요가 있다.

박근혜 정부의 ‘한반도 신뢰프로세스’는 바로 이러한 점에서 우리의 노력을 좀 더 집중할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 한반도의 평화와 통일이 동북아의 평화와 통합과 결코 분리될 수 없으며, 오히려 한반도 문제는 동북아의 평화와 통합이라는 커다란 흐름 속에서 이뤄나가야 할 과제임을 잘 설명해 주고 있다.

결론적으로 한반도의 분단은 우리가 일제 식민지로 전락되기 이전의 역사를 아직까지 회복하지 못했다는 것을 의미한다. 북핵 해결이 얼마나 중요한지, 한반도에 항구적 평화 정착이 얼마나 중요한지, 그리고 한반도의 통일이 얼마나 중요한지 우리 모두는 잘 알고 있다. 그러나 현실은 이 모든 과제에 우리의 인내와 많은 노력을 요구하고 있다. 그러면 어떻게 할 것인가? 결국 우리가 움직일 수 있는 공간을 더욱 확대하는 수밖에 없다. 북핵을 해결하기 위해 북핵만이 아닌 북핵의 유발 환경을 개선하기 위한 한반도 ‘세력균형’의 노력이 필요하고, 한반도 평화와 통일의 구조를 만들기 위해서는 한반도를 넘어 동북아와 동아시아의 ‘다자적 통합’을 위한 더 큰 그림을 그려야 할 것이다.

## 참고 문헌

### 1. 국내자료

- 강동국. “동아시아의 관점에서 본 안중근의 동양평화론.” 안중근의사기념사업회 편, 『안중근과 그 시대』. 서울: 경인문화사, 2009.
- 권오중. “1945년 이전 시기까지 중부유럽에서의 영토갈등: 독일민족의 연고권에 따른 주변민족과의 영토문제와 국경의 변화 그리고 독일제국과 제3국제국 시기의 소수민 정책(1917-1945).” 문형진외(편), 『다민족 국가의 통합정책과 평화 정착의 문제: 독일과 유럽의 역사가 동북공정으로 야기된 동북아의 현 상황에 주는 시사점』. 서울: 동북아역사재단 연구총서, 2008.
- 김구륜 외, 『상생과 공영의 대북정책: 체계와 추진전략』, 서울: 통일연구원, 2008.
- 김성철, 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방: 중국·베트남 경험이 북한에 주는 함의』, 서울: 통일연구원, 2001.
- 김윤근, “정전체제는 무너졌다,” 『한국논단』, 71권, 1995.
- 김학성, “북,미 관계의 개선전망에 따른 한반도 평화체제 구축의 예상경로,” 『한국 정치외교사논총』 제29집 2호, 2007.
- 노명환. “유럽통합 사상과 역사에 비추어 본 안중근의 동양평화론의 세계사적 의의.” 『국제지역연구』. 제13권 4호 (2010).
- 문대근. 『중국의 대북정책』. 서울: 늘품플러스, 2013.
- 문홍호, “이봉총리의 방한결과 분석과 대중정책방향,” 『통일정세분석 94-17』, 민족통일연구원, 1994.
- 박명림, “한반도 정전체제: 등장, 구조, 특성, 변환,” 『한국과 국제정치』, 제22권 1호, 2006.
- 북한연구소. 『북한총람』. 서울: 북한연구소, 1983.
- 변창구. “중국의 동아시아 전략과 동아시아공동체 구상.” 『한국동북아논총』 제59호 (2011).
- 배기찬. 『코리아 다시생존의 기로에 서다』. 서울: 위즈덤하우스, 2005.
- 백진현, “정전체제의 평화체제 전환문제,” 『서울대학교 법학』, 제41권 2호, 2000.
- 서보혁. “다자안보협력의 제도화 경로:C/OSCE의 경험과 동북아 적용 방안 연구.” 『국제정치논총』 제49집 2호, (2009).
- . “북한과 미국의 관계정상화에 관한 연구,” 『국제정치논총』, 제48집 2호, 2008.

- . “새 정부의 대북정책: 전환적 접근과 비전,” 2013년 북한연구학회 신년 학술회의발표문, (2013. 1. 22).
- 신상진, 『한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략』, 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 신운용. “안중근의 『동양평화론』 연구와 실천을 위한 방안.” 안중근의사기념사업회 편, 『안중근과 그 시대』. 서울: 경인문화사, 2009.
- 오영섭. “안중근의 정치사상.” 안중근의사기념사업회 편, 『안중근과 그시대』. 서울: 경인문화사, 2009.
- 윤병석 편. 『안중근 문집』, 서울: 독립기념관 한국독립운동사연구소, 2011.
- 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹,” 『통일과 평화』 2호, 2009.
- 이승열, 『김정일의 선택』, 서울: 시대정신, 2009.
- 이인호, “한반도 평화체제 구축에 따른 한미동맹관계의 쟁점과 대책,” 『국방연구』 제51권 제2호, 2008.
- 이종국, “1960년대 긴장완화 형성과 전개: 동방정책을 사례로,” 『한독 사회과학논총』 제15권 제2호, 2005.
- 이종석, 『현대 북한의 이해: 사상 체제 지도자』, 서울 역사비평사, 1995.
- . 『분단시대의 통일학』, 서울: 한울, 1998.
- 이화여자대학통일학연구원 편, 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』, 서울: 이화여자대학교출판부, 2009.
- 임명수, “한반도 평화체제 구축에 관한 고찰: 평화에 대한 기본개념 및 정전연구를 중심으로,” 『통일연구』, 제11권 제2호(2009).
- 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』 제18집 제2호(2009)
- 외무부, 『한국외교 40년 1948~1988, 서울: 대한민국 외무부, 1990.
- 장인성. “근대동아시아 국제정치와 인종: 동아시아연대론의 인종적 정체성과 지역적 정체성.” 국제관계연구회 편, 『근대 국제질서와 한반도』. 서울:을유문화사, 2003.
- 장준익. 『북한 핵·미사일 전쟁』. 서울: 서문당, 1999.
- 조선로동당. 『조선중앙년감』. 평양: 조선중앙통신사, 1963.
- 조성렬. “한반도 평화체제 구축에 관한 단계적 접근: 포괄적 잠정협정을 중심으로.” 『통일과 평화』 제4집 1호, (2012).
- . 『한반도 평화체제』, 서울: 푸른나무, 2007.

- 조성환·김용직. “문명과 연대로서의 동아시아: 근대 중국과 한국 지식인들의 동아시아 인식.” 국제관계연구회 편, 『근대 국제질서와 한반도』. 서울: 을유문화사, 2003.
- 정재호. 『중국의 부상과 한반도의 미래』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 최대석. “박근혜 후보의 대북·통일정책: 새로운 한반도를 위하여.” 2012 정당·종교·시민단체공동회의 제18대 대통령후보 통일·외교정책 책임자 초청 토론회 토론집, (2012. 11. 7).
- 최용환. “북한의 대미 비대칭 억지·강제 전략.” 서강대학교 박사학위논문, (2002). 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』, 서울: 통일부, 2013.
- 하영선, “문명의 국제정치학: 19세기 조건의 문명 개념 도입사,” 국제관계연구회 엮음, 『근대 국제질서와 한반도』. 서울: 을유문화사, 2003.
- 함택영외, 『비핵, 개방, 3000 구상: 북한의 개방화 추진방안』, 서울: 통일연구원, 2009.
- 황병덕외, 『독일의 평화통일과 독일통일의 20년 발전상』, 서울: 늘품플러스, 2010.
- 현광호. “안중근의 동양평화론과 그 성격.” 『아세아연구』 제46권 3호, (2003).

## 2. 해외자료

- Bloed, Arie(ed.). *The Conference of Security and Co-operation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993*. London: Kluwer Academic Publishers, 1993.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study Order in World Politics*, 3rd ed. Chichester: Columbia University Press, 2002.
- Butterfield, Herbert. “The Balance of Power,” H. Burterfield and M. Wight(eds.), *Diplomatic Investigations*. London: George Allen and Unwin, 1966.
- Dinstein, Yoram. “Armistice.” Rudolf Bernhardt. ed. *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4. Amsterdam: North Holland, 1982.
- Debin, Lui. Creating New Regionalism: “The Transformation of North Asian Security Cooperation,” The 3rd International Conferece hosted by the Northeast Asia Intellectuals’ Solidarity Korea(NSIA Korea), *The Northeast Asian Community: Issues and Suggestion* , Oct. 24~25 2003.
- Fry, John. *The Helsinki Process: Negotiating Security and Cooperation in Europe*. Honolulu: University Press of the Pacific, 2003.



- Hass, Ernst. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford University Press, 1958.
- Hussey, Antonia. "Regional Development and Cooperation through Asean," *Geographical Review*, vol. 81, no. 1 (1991).
- Mazarr, Michael J. *North Korea and the Bomb: A Case Study of Nonproliferation*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations*. New York; Alfred A. Knopf, 1978.
- Narine, Shaun. "ASEAN and the Managemet of Regional Security," *Pacific Affairs*, vol. 71, no.2 (1998).
- Nelson, Bernt F. and Alexander Stubb (ed.), *The European Union. Reaadings on the Theory and Practice of European Integration* (3rd edition), Boulder/London: 2003.
- Park, Geun-hye. "A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang," *Foreign Affairs*, Sep/Oct 2011.
- Reindsch, Paul S. *World Politics at the End of the Nineteenth Century: As Influenced by the Oriental Situation*. New York: The Macmillian Company, 1990.
- Rood, Robert · Patrick McGowan. "Alliance Behavior in Balance of Power System." *American Political Science Review*, vol. 69, no. 3 (1975).
- Spiegel, Steven L. *World Politics in a New Era*. New York: Harcourt Brace College Publishers, 1995.
- Thomas, Daniel C. *The Helsinki Effect: International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton, NJ: Princeton Universtiy Press, 2001.
- Yuzawa, Takeshi. "The Evolution of Preventive Diplomacy in the ASEAN Regional Forum," *Asian Survey*, vol. 46, no.5 (2006).
- Walt, Stephan M. "Alliance Formation and the Balance of World Power." *International Security*, vol. 9, no. 4 (Spring 1985).
- . *The Origins of Alliances*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1988.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading Addison-Wesley, 1979.
- Wight, Martin. "The Balance of Power and International Order." in Alan James(ed.), *The Bases of International Order*. London: Oxford University Press, 1973.
- 徐象鈞, "朝鮮半島局勢與大局觀係," 『國際展望』, 1996年, 2期.

### 3. 인터넷 자료

Hecker, Siegfried S. “A Return Trip to North Korea’s Yongbuon Nuclear Complex,” Center for International Security and Cooperation, Standford University(November 20,2010), <<http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/HeckerYongbyon.pdf>>

Kissinger, Henry. A. “The Policy Fallout From Bill Clinton’s Trip to North Korea,” 『The Washington Post』 2009년 8월 9일자. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/08/07/AR2009080703071.html>>

朱鎔基, “1993年 當朝核問題浮現時, 中國視朝核問題為朝鮮和美國之間的事情。 1999年 時任國務院總理朱鎔基曾說, 朝鮮是一個主權國家, 因此朝鮮導彈和核武器的發展是該國的內政問題,” 『文匯報』, 1993. 3월 16일. <<http://paper.wenweipo.com/2011/02/09/ED1102090021.htm>>

刘建超, “昨天的外交部声明 ... 朝鲜无视国际社会的普遍反对, 悍然进行核试验, 中国政府对此表示坚决反对” (2006년 10월 10일 외교부 대변인의 답변) <<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t275579.htm>>

马朝旭, “2009年5月25日, ... 再次进行核试验 中国政府对此表示坚决反对,”(중국 외교부 대변인 성명, 2009 5월 26일) <<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t564576.htm>>

“习近平在十二届全国人大一次会议闭幕会上发表重要讲话,” 『新华网』, 2013년 3월 17일.

[http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c\\_115052635.htm](http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115052635.htm)

# 북한 어린이들의 영양상태, 식량수급량 변화 추이와 영양지원정책 방향 연구

: 1998년~2012년 북한 어린이 영양조사 자료 분석

이정희

경기대학교 교육대학원 조교수

---

제1장 서론	.....
제2장 이론적 논의	.....
제3장 북한 어린이들의 영양상태	.....
제4장 북한 식량수급량 변화 추이	.....
제5장 대북 영양지원사업의 현황	.....
제6장 대북 영양지원정책의 주요 쟁점 및 방향	.....
제7장 결론	.....
[부록] 1. 주요 곡물에 대한 식량 수급표	.....
표목차	.....
그림목차	.....
[참고 문헌]	.....

---



## 표 목차

---

<표 1> 영양 및 건강상태 지표의 정의 .....	
<표 2> 연령별 만성영양장애 비율 .....	
<표 3> 연령별 급성영양장애 비율 .....	
<표 4> 연령별 저체중 비율 .....	
<표 5> 지역별 만성영양장애 비율 .....	
<표 6> 지역별 급성영양장애 비율 .....	
<표 7> 지역별 저체중 비율 .....	
<표 8> 질병 유병률 .....	
<표 9> 사망률 .....	
<표 10> 지역별 기준 사망률 .....	
<표 11> 유형 1과 유형 2 영양소 비교 .....	
<표 12> 연도별 연구수행기관 및 국제기구 직원들의 역할 .....	
<표 13> 지역의 접근성 .....	
<표 14> 가구 및 어린이의 선정방법 .....	
<표 15> 지역별 영양취약계층 인구수 .....	
<표 16> 단백질 식품군의 이용가능량 .....	
<표 17> 영양지원프로그램을 수행하기 위한 의사결정 지침 .....	
<표 18> 일반적인 인구 구성 비율 및 1인 에너지 요구량 .....	
<표 19> 1인 영양필요량 .....	

---

## 그림 목차

---

<그림 1>	옥수수 수급량 .....
<그림 2>	식품의 생물가 .....
<그림 3>	쌀 수급량 .....
<그림 4>	밀가루 수급량 .....
<그림 5>	주요곡물의 연간 1인 이용가능량 .....
<그림 6>	1인 연간 곡류군 식품 이용가능량 .....
<그림 7>	곡류군 1일 1인 평균 이용가능 제공열량 .....
<그림 8>	주요곡물의 1일 1인 평균 이용가능 제공열량 .....
<그림 9>	채소군 연간 1인 이용가능량 .....
<그림 10>	육류 연간 1인 이용가능량 .....
<그림 11>	생선류 연간 1인 이용가능량 .....
<그림 12>	계란류 연간 1인 이용가능량 .....
<그림 13>	콩류 연간 1인 이용가능량 .....
<그림 14>	과일군 연간 1인 이용가능량 .....
<그림 15>	우유군 연간 1인 이용가능량 .....

---

## 요 약 문

본 연구는 1998년~2012년 북한 어린이들의 영양상태 및 식량확보율(Food Security), 영양지원현황을 파악하여 효과적인 영양지원 방향 설정을 위한 기초자료를 제공하고자 수행되었다. 연구의 범위를 살펴보면 1) 북한 어린이들의 질병 유병률 및 영양상태 평가, 2) 질병 및 영양상태 관련 환경적 요인 분석, 3) 식량 수급표를 이용한 국가 및 1인 평균 식량이용가능량 조사, 4) 북한에 지원된 식품의 유형과 질 평가, 5) 북한 어린이들의 영양상태 개선을 위한 효과적인 영양지원과 영양중재 사업에 대한 방향을 제시하고자 하였다.

1998년~2012년 북한 어린이들의 질병 유병률 및 영양상태 변화추이 분석결과 만성영양장애는 1998년에 62.3%, 2000년에 45.2%로 비율이 큰 폭으로 감소되었고, 그 비율이 점차 감소하여 2012년에는 27.9%로 보고되었으나 여전히 만성영양장애 비율이 매우 높은 것으로 조사되었다. 2012년 기준 5세 미만의 어린이 사망률이 1000명당 53.4명으로 1만명당 2명을 비상단계로 규정하는 기준 수준보다 훨씬 높은 것으로 조사되었다.

1998년~2012년 조사의 연구방법을 살펴보면 연도별로 지역의 접근성, 가구에 대한 접근성, 가구 내 어린이 선정방법, 국제기구 직원 참여 정도에서 차이가 있는 것으로 분석되었다. 2002년도 조사부터는 국제기구 직원들이 자료수집에 직접 참여하지 않고 관찰하는 역할을 담당하여 자료수집시 참여정도가 매우 제한적인 것으로 조사되었다. 따라서, 1998년~2012년 조사의 연구방법에 차이가 있으므로 북한 어린이 영양실태 결과를 연도별로 단순히 비교하기에는 한계가 따른다.

1970년~2009년 북한의 식량수급표를 통한 식품군별로 식품공급량의 추이를 비교한 결과 각 식품군 마다 식품공급량이 가장 적었던 시기는 1995년~1999년도로 조사되었다. 또한 1990년도 이후 곡류군의 1인 하루 평균 이용가능 열량은 1300~1500kcal로 일반 북한 주민들의 경우 하루 식이섭취가 대부분 곡류군 섭취를 통해 이루어진다고 볼 때, 1인 평균 필요 열량인 2100kcal와 비교하면 곡류군으로부터 공급 가능한 열량이 매우 부족한 실정임을 알 수 있다.

대북 영양지원사업의 효과성을 높이기 위해서는 영양취약지역인 양강도, 함경남도, 함경북도, 강원도, 자강도를 중심으로 지원사업이 수행되어지는 것이 바람직하다. 5세 미만의 어린이의 영양상태를 살펴보면 여전히 만성영양장애(stunting)와 저체중(underweight)의 비율이 매우 높은 것으로 조사되어 무기질 등 필수 영양소

가 보강된 영양강화식품의 공급이 권장된다. 또한, 식량지원사업의 효과성을 높이기 위해 식품선정시 문화적인 수용성, 안전성, 수혜자의 소화능력, 편리성, 보관성 등을 고려하여 지원식품이 선정되어야 한다.



## 제1장 서론

북한의 기근은 20세기 가장 심각한 기근으로 기록되고 있다.<sup>1)</sup> 기근으로 인한 절대적인 사망자수가 높더라도 사망률이 전체 국민의 2~3%를 넘는 경우는 드물다. 절대적인 사망자수를 기준으로 살펴볼 때 대기근으로 알려진 중국의 경우 1958년~1962년 사이에 기근으로 인한 사망자수를 3,000만명~3,300만명(전체 인구의 4.5%)으로 추정하고 있다. 하지만, 비울적으로 살펴보면 북한의 경우 1990년대 기근으로 인한 사망률이 12~15%(사망자수 280만명~350만명)에 달하여 최악의 기근으로 알려져 있다. 1974년 방글라데시 기근의 경우 150만명(전체 인구의 2%), 1980년대의 에티오피아 기근은 약 100만명(전체 인구의 2.6%)이 사망한 것으로 보고되었다. 기근이 발생할 경우 사회, 정치, 경제적으로 취약한 집단이 가장 큰 피해를 보게 된다.

북한의 극심한 식량 부족으로 인해 영양취약계층인 영·유아 사망률이 증가하였고 가임기 여성의 출산율이 감소하였다. Robinson(1999)의 연구에 의하면 북한 주민들의 연령별 사망률을 조사한 결과 1995~1997년 동안 4세 미만 어린이의 사망률이 1000명당 88.9명으로 나타났다.<sup>2)</sup> UN 기구에서 조사한 1990~1995년 북한의 영아사망률은 1000명당 24.4명으로 조사되었다. 그리고, 1995~1997년 동안 평균 출산율은 1000명당 11명으로 UN기구에서 조사한 1990~1995년 출산율인 21.8명과 비교하면 절반 수준 밖에 못 미치는 것으로 나타났다. 북한의 높은 영·유아 사망률과 낮은 출생률은 심각한 식량부족으로 인한 영양상태를 반영한 결과로 볼 수 있다.

이애란(2009)은 1990년을 기점으로 북한 주민들의 식생활에 많은 변화가 있었다고 보고하였다.<sup>3)</sup> 북한이탈주민들을 대상으로 한 이 연구에서 이들의 북한거주 당시 1990년 이전에 국가에서 식량을 배급 받았지만, 1990년 이후에는 배급받는 횟수가 유의하게 줄어들었다고 조사되었다. 또한, 1990년 이전에는 밥, 반찬으로 이루어진 식단으로 식사를 하였지만, 1990년 이후에는 죽과 국수를 섭취하는 횟수가 증가하고, 결식 빈도가 증가한 것으로 알려졌다. 이러한 식품 섭취량의 감소와 식사 질 저하는 영양결핍을 초래하게 된다.

심각하고 지속적인 영양실조는 사람을 무기력하게 만들며 정신과 신체의 기능

1) Devereux S, "Famine the the twentieth century", 「Institute of Development Studies」(2013), p. 6-9.

2) Robinson WC, "Mortality in North Korean migrant households: a retrospective study", 「Lancet」(1999), p. 291~293.

3) 이애란, "1990년 전·후 북한주민의 식생활 양상 변화", 「이화여자대학교」(2009), p. 88-96.

을 서서히 악화시킨다. 영양결핍은 특별히 5세 미만 어린이들에게 돌이킬 수 없는 폐해를 끼치게 된다. 영양결핍의 문제를 가진 어린이들의 경우 면역체계가 약화되어서 감염성 질환에 걸릴 가능성이 높아지게 되며, 성장 및 발달 지연, 학습능력 저하를 초래한다. 또한 설사의 유병률을 증가시켜 탈수증상으로 인하여 사망의 원인이 되기도 한다. 이와 같이 영양취약계층인 영·유아 영양실조의 심각성에 대해 인지하고 북한의 식량 수급량을 파악함으로써 적절한 영양공급이 이루어질 수 있도록 기초자료를 제공하는 것은 매우 중요하다.

본 연구는 북한 어린이들의 영양실태 추이와 연도별 조사 방법의 차이를 밝히고자 시도되었다. 이러한 조사를 통해 연구방법의 차이로 인한 결과 비교의 제한점이 있는지를 파악하고자 하였다. 또한 1970~2009년 식량수급량 변화 추이를 통해서 북한 내 식량이용가능량과 기근의 시점을 조사하였다. 마지막으로 대북식량지원 사업의 현황을 파악하여 효과적인 영양지원정책에 대한 제언을 도출하고자 하였다.

## 제2장 이론적 논의

어린이들의 영양상태를 개선하기 위해 영양감시체계를 구축하는 것은 중요하다. 이는 영양상태에 영향을 직·간접으로 미치는 요인들에 대한 정보를 정기적으로 수집하고 분석하여 널리 알리는 체계로서 개인 또는 지역주민의 바람직한 영양상태 유지를 목적으로 한다. 영양감시체계는 영양 문제의 이해뿐만 아니라 원인과 변화 관련 요인을 파악하고, 영양 문제가 생겼을 경우 정책입안자들에게 유용한 정보를 제공할 수 있기 때문에 매우 중요하다.

영양감시체계는 영양평가, 영양상태 변화 추이 관찰, 영양감시, 영양 스크리닝의 4가지를 포함한다.<sup>4)</sup> 첫째, 영양평가(Nutrition Assessment)는 건강과 관련된 영양상태와 식이 섭취 상태를 나타내는 지표로 영양 부족 및 영양 과잉을 포함한 영양 장애나 영양 불량이 발생한 정도 등을 파악할 수 있다. 둘째, 영양상태 변화 추이 관찰(Nutrition Monitoring)은 인구 집단의 영양 상태나 식이 섭취 상태의 변화를 알아내는 것을 목적으로 주기적으로 영양상태와 식이섭취 상태를 평가하는 것이다. 셋째, 영양감시(Nutrition Surveillance)는 계속적으로 영양 상태를 평가하여 변화의 추이를 알아내고 이에 따른 후속 조치를 취하는 것이다. 즉 인구 집단의 영양 증진을

4) 문현경, “영양감시체계”, 『대한지역사회영양학회지』(2000), p. 716-721.

언기 위한 행동의 결정을 하기 위해서 지속적으로 영양 상태를 관찰하는 것이다. 넷째, 영양 스크리닝(Nutrition Screening)은 주로 지역사회에서 영양 사업이나 보건 사업을 하기 위하여 영양취약인구를 선별하는 것이다. 따라서, 북한 어린이들의 영양상태를 지속적으로 모니터링하고 영양결핍과 관련된 요인을 파악하여 영양취약 집단을 선별하는 작업은 효과적인 영양중재사업 계획에 있어서 중요한 절차이다.

세계식량기구(World Food Program)에서 1997년 7세 미만 3984명 어린이들을 대상으로 영양상태조사를 실시하였다.<sup>5)</sup> 이 조사는 정부에서 선정한 40개 영·유아 기관을 포함하고 있으며 기관별로 급성영양장애 비율은 0~32.7%, 만성적인 영양장애 비율은 0.6~74.1%로 영양결핍 비율이 기관간에 큰 차이가 나는 것으로 조사되었다. 이 연구는 북한의 9개의 도 중 일부 지역인 5개 도(강원도, 함경남도, 황해남도, 평안남도, 황해북도)만을 포함하고 있어서 표본의 대표성에 제한점이 있음을 시사하고 있다. 또한, 이 연구는 영·유아 기관에서 조사가 이루어져, 본 조사의 연구자인 Katona-Apte는 심각하게 아픈 영·유아의 경우 병원이나 가정에 남아있게 됨으로써 조사대상에서 제외 될 수 있음을 언급하고 있다.

북한 통계청과 UNICEF, WFP의 합동조사에 의한 1998년과 2002년 조사 결과를 비교해보면 북한 어린이들의 영양상태가 상당히 향상된 것으로 나타났다.<sup>6)</sup> 저체중 비율은 61%에서 21%로, 만성영양장애 비율은 62%에서 42%로, 급성영양장애 비율은 16%에서 9%로 영양장애비율이 4년 동안 급격히 줄어든 것을 볼 수 있다. 그러나 조사 결과 북한의 신생아 저체중 비율이 6.7%로 미국의 저체중 비율인 7.6%보다 낮아 조사 결과의 신뢰성에 의문이 제기되고 있다. 따라서, 연도별 북한 어린이들의 영양실태 조사의 결과를 분석하고 조사방법의 한계점이나 차이점이 있는지를 파악하는 것은 중요하다.

식량위기에 대처하기 위한 각 국민의 영양상태를 파악하기 위한 목적으로 식량 공급량의 변화 추이를 파악하는 것은 필수적인 일이다. 식량수급표는 각 식품군의 수급량과 해당 국가 국민 1인의 식품 이용 가능량을 파악함으로써 식량 위기가 오는 것을 예방하고 대처할 수 있는 자료로 활용가능하다. 매년 변화하는 식량 수급량의 추이를 파악하고 식량 수급이 급격히 감소 또는 증가하였을 때 어떠한 이유에서 그런 결과를 보였는지 분석하고 조사하는 것은 앞으로의 식량 위기를 예방하는데 매우 중요한 과정이다. 따라서, 본 연구에서는 연도별 북한 어린이들의

5) Katona-Apte J, Mokdad A, Malnutrition of children in the Democratic People's Republic of North Korea, 「Journal of Nutrition」(1998), p.1315.

6) Noland M, Famine and reform in North Korea, 「Institute for international economics」(2003), p.9.

영양실태와 식량수급량의 변화 추이를 파악하여 대북식품지원정책 방향 설정에 대한 기초 자료를 제공하고자 한다.

본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 영양취약집단과 지역을 대상으로 집중적인 식품지원(targeted intervention) 사업을 통해 영양상태 증진을 도모한다.

둘째, 북한 어린이들의 영양실조 관련 요인과 각 영양소에 대한 결핍정도를 파악하여 영양개선사업 계획에 기초자료로 활용하고자 한다.

셋째, 북한 어린이 영양실태 조사 연구방법 비교를 통한 차이점을 분석하고 결과 해석에 참고자료로 활용한다.

넷째, 북한에 지원되는 식품지원 유형 및 질을 평가하여 효과적인 식품 및 영양 증재(nutrition intervention) 사업 계획에 대한 정책적 제언을 제공한다.

## 제3장 북한 어린이들의 영양상태

### 제1절 연구방법

#### 1. 연구자료

1998년-2012년 북한 어린이들의 질병 유병률 및 영양상태 변화 추이 분석을 위해 다음 자료를 활용하였다.

- 1998년 건강지표지역조사 1 (Multiple Indicator Cluster Survey 1)
- 2000년 건강지표지역조사 2 (Multiple Indicator Cluster Survey 2)
- 2002년 북한 영양실태 조사 (DPRK Nutrition Assessment)
- 2004년 북한 영양실태 조사 (DPRK Nutrition Assessment)
- 2009년 건강지표 지역조사 3 (Multiple Indicator Cluster Survey 3)
- 2012년 국민건강영양조사 (National Survey)

### 제2절 연구내용

#### 1. 북한 어린이들의 영양상태 변화 추이 분석

성별, 지역별, 연령별 북한 어린이들의 질병 유병률 및 영양결핍 비율의 변화추이를 조사하였다. 건강 및 영양상태 평가는 다음의 지표들을 포함하였다.

〈표 1〉 영양 및 건강상태 지표의 정의

지 표	정 의
만성영양장애(Stunting)	나이에 비해 키가 작은 ( $<-2$ z-score) 5세 미만 어린이의 비율
급성영양장애(Wasting)	키에 비해 몸무게가 적은 ( $<-2$ z-score) 5세 미만 어린이의 비율
저체중(Underweight)	나이에 비해 몸무게가 적은 ( $<-2$ z-score) 5세 미만 어린이의 비율
질병의 유병률	설사, 기침, 호흡기계 질환의 비율
사망률	5세 미만 어린이들의 사망 비율

## 2. 북한 어린이 영양상태 조사 연구방법의 비교·분석

1998년부터 2012년도까지 수행된 연구의 자료수집과정과 연구방법을 비교하고 차이점과 공통점을 분석하였다. 연구의 범위는 지역에 대한 접근성, 가구에 대한 접근성, 가구 내 어린이 선정방법, 국제기구직원들의 참여정도 등을 조사하여 연도 별 북한 어린이 영양상태 변화 추이를 비교하는데 제한점이 있는지를 분석하였다.

## 제3절 연구결과

### 1. 북한 어린이들의 영양상태 변화 추이

#### 만성영양장애(stunting)

만성영양장애는 1998년에 62.3%, 2000년에 45.2%로 비율이 큰 폭으로 감소되었고, 그 비율이 점차 감소하여 2012년에는 27.9%로 보고되었다. 연령대별로 만성영양장애 비율을 살펴보면 12개월 미만인 영아보다는 24개월~36개월 유아에게서

〈표 2〉 연령별 만성영양장애 비율

연령 \ 연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
<6개월	-	21.9	17.3	-	12.5	3.7
6 ~ <12개월	14.5	31.9	22.8	19.4	23.6	8.4
12 ~ <24개월	48.5	50.2	41.6	27.1	23.9	27.0
24 ~ <36개월	62.2	47.5	45.6	34.7	32.1	36.8
36 ~ <48개월	75.1	58.6	47.6	46.7	39.5	33.3
48 ~ <60개월	77.5	60.3	47.5	50.8	46.5	35.4
60개월 이상	74.8	-	45.5	46.8	-	-
전체	62.3	45.2	39.2	37.0	32.4	27.9

크게 증가하여 개월 수가 증가할수록 만성영양장애 비율이 높아지는 것을 알 수 있다. 이유식을 시작해야 하는 시기인 6개월 이후부터는 영·유아들의 만성영양장애 비율이 매우 높아지는 것을 알 수 있다. 이는 모유수유를 공급받던 영·유아가 이유식을 통해 철분 및 아연 등 필수 영양소를 공급받아야 하는데 식품의 섭취를 충분히 하지 못하여 성장과 발달이 제대로 이루어지지 못함을 알 수 있으며 연령이 증가할수록 영양소 섭취 부족으로 영양불량 상태가 더욱 심각해짐을 알 수 있다.

#### 급성영양장애(wasting)

급성영양장애는 1998년에 15.6%, 2000년에는 10.4%로 상대적으로 큰 폭 감소하였고, 그 이후에 비율이 점차 감소하여 2012년에는 4.0%로 보고되었다. 연령대별 급성영양장애 비율을 살펴보면 다른 연령대 그룹보다 12개월~<24개월 그룹에서 대체적으로 높게 나타났다.

〈표 3〉 연령별 급성영양장애 비율

연령	연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
	<6개월	-	7.8	5.3	-	1.8	4.3
6 ~ <12개월	17.6	10.4	6.7	6.0	4.8	4.9	
12 ~ <24개월	30.9	11.9	11.9	8.7	5.7	4.3	
24 ~ <36개월	20.5	9.7	8.4	7.3	6.2	3.9	
36 ~ <48개월	13.4	10.2	7.4	7.5	5.0	3.6	
48 ~ <60개월	8.9	11.9	6.3	6.2	5.2	3.3	
60개월 이상	7.8	-	5.6	5.3	-	-	
전체	15.6	10.4	8.1	7.0	5.2	4.0	

#### 저체중 (underweight)

1998년에 60.6%에서 2000년에 27.9%로 대폭 감소하였고 그 이후에는 점차적으로 감소하여 2012년에는 15.2% 저체중 비율을 보였다. 연령대별로 저체중 비율을 살펴보면 6~<12개월 영아 그룹과 대비하여 12~<24개월 유아 그룹에서 그 비율이 가장 크게 증가하였고, 대체적으로 저체중의 비율이 가장 높은 그룹은 24~<36개월 유아그룹으로 조사되었다.

〈표 4〉 연령별 저체중 비율

연령 \ 연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
<6개월	-	7.7	7.6	-	5.6	2.9
6 ~ <12개월	34.2	21.5	12.0	14.1	17.4	8.2
12 ~ <24개월	56.3	31.4	24.9	20.5	16.2	13.6
24 ~ <36개월	66.8	34.0	25.5	27.3	21.7	18.5
36 ~ <48개월	69.7	32.4	20.2	26.3	21.7	18.0
48 ~ <60개월	61.6	39.0	21.0	26.6	21.3	20.0
60개월 이상	64.9	-	20.7	22.5	-	-
전체	60.6	27.9	20.2	23.4	18.8	15.2

## 지역별 영양상태 비교

## 지역별 만성영양장애 비율

지역에 따른 만성영양장애 비율을 살펴보면 2002년, 2009년, 2012년에서 량강도의 만성영양장애 비율(40~47%)이 가장 높게 나타났다. 2004년에는 함경북도의 만성영양장애 비율이 47%로 가장 높았다. 또한 2004년, 2012년 연구를 살펴보면 평양시의 만성영양장애 비율이 가장 낮게 조사되었다(20~27%). 자강도의 경우

〈표 5〉 지역별 만성영양장애 비율

연도 \ 지역	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
강원도	No Data	No Data	-	-	34.2	28.6
량강도			46.7	45.6	44.9	39.6
자강도			-	-	40.9	33.3
평안남도			42.2	29.7	30.5	25.8
평안북도			42.4	41.2	30.4	29.4
함경남도			45.5	46.7	38.5	32.9
함경북도			42.8	40.0	38.0	28.7
황해남도			38.6	36.7	29.2	25.6
황해북도			39.4	41.0	30.8	28.7
개성시			44.4	-	-	-
남포시			23.2	-	-	-
평양시			27.0	25.9	22.5	19.6

2002년, 2004년 연구에는 조사지역에서 제외되었으나 2009년, 2012년 연구에 포함되었다. 자강도의 만성영양불량은 량강도에 이어 2번째로 만성영양장애 비율이 높았다. 지역별로 만성영양장애 비율을 살펴보면 량강도>자강도>함경남도의 순으로 나타났다.

#### 지역별 급성영양장애 비율

지역별 급성영양불량 비율을 살펴보면 연도별로 약간의 순위 변동은 있으나 전체적으로 함경남도, 함경북도, 량강도, 자강도에서 급성영양불량이 높게 나타났다. 2002년~2012년 연구에서 평양시의 급성영양불량 비율(2~4%)이 가장 낮게 조사되었다.

〈표 6〉 지역별 급성영양장애 비율

연도 지역	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
강원도	No Data	No Data	-	-	5.7	4.7
량강도			9.5	9.1	7.9	6.1
자강도			-	-	6.9	5.7
평안남도			7.2	4.9	4.4	3.6
평안북도			6.8	6.0	4.9	3.8
함경남도			12.0	10.8	7.3	4.3
함경북도			10.7	10.0	7.2	4.8
황해남도			11.0	7.6	4.0	3.3
황해북도			9.0	7.9	4.5	4.4
개성시			7.0	-	-	-
남포시			4.3	-	-	-
평양시			3.7	2.8	2.3	2.3

#### 지역별 저체중 비율

지역별 저체중의 비율을 살펴보면 2002년, 2004년, 2009년, 2012년 연구조사에서 모두 량강도의 저체중 비율(20~31%)이 가장 높게 나타났다. 또한, 다른 지역들에 비하여 함경남도, 함경북도, 자강도, 강원도의 저체중 비율이 상대적으로 높게 조사되었다.



〈표 7〉 지역별 저체중 비율

연도 지역	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	20012년
강원도	No Data	No Data	-	-	19.4	18.7
량강도			26.5	30.8	25.4	20.0
자강도			-	-	22.0	16.5
평안남도			18.7	19.6	17.7	13.0
평안북도			17.8	21.6	18.0	17.1
함경남도			24.2	29.3	21.5	18.6
함경북도			23.3	26.6	21.9	16.4
황해남도			20.2	23.4	17.4	14.6
황해북도			20.7	24.8	18.0	14.6
개성시			20.7	-	-	-
남포시			14.7	-	-	-
평양시			14.8	18.8	14.4	10.0

#### 질병유병률

설사의 유병률은 2000~2004년에는 19~20%로 나타났으며 2009년 13.8%, 2012년에는 8.5%로 조사되었다. 설사 유병률을 측정하는 방법으로는 조사자가 보호자를 대상으로 설문조사를 하는 방법으로 이루어졌고, 조사 시점으로부터 2주 전에 설사 증상을 보인 어린이들의 비율을 조사하였다. 설사는 5세 미만 어린이의 주요 사망 원인이며 설사로 인한 사망의 대부분은 탈수로 인한 것으로 나타났다.

설사 증상이 나타나면 체내 탈수 증상이 발생하고 이로 인해 전해질의 불균형이 일어난다. 설사로 인한 탈수 증상을 예방하기 위해서 경구용 수액을 나누어 주어 설사를 예방하기도 하며 수분의 충분한 섭취를 권장하여 설사로 인한 5세 미만 아동의 사망률을 낮춘다고 보고하였다. 또한 아연 결핍은 설사의 유병률을 증가시켜 영·유아의 설사 유병률을 악화시킬 수 있으므로 설사 예방을 위한 미량 영양소 공급을 통한 영양중재가 매우 중요하다.

호흡기계 질환의 유병률은 2000년, 2004년에는 12%, 2009년, 2012년도에는 6~7% 유병률을 보였다. 호흡기계 질환으로는 폐렴, 급성 호흡기 질환이 대표적이며 호흡기계 질환 유병률을 측정하는 방법으로는 조사가 시행되기 2주 전에 항생제를 투여하여 폐렴을 감지하는 방법으로 조사를 진행하였다.

호흡기계 질환 역시 5세 미만 어린이의 주요 사망 원인이다. 보호자의 20% 정도만 폐렴이나 급성 호흡기 질환의 위험 증상을 인지하고 나머지 대다수의 보호자들

은 그러한 증상 및 징후를 알지 못하는 것으로 밝혀졌다. 그러므로 아동들이 숨을 빨리 쉬거나 숨 쉬기 어려워 할 때 폐렴이나 급성 호흡기 질환이라는 것을 인지할 수 있도록 알려주고 병원으로 신속히 데려가야 한다고 보고하였다.

〈표 8〉 질병 유병률

연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
질병 대상자	-	-	-	≤ 23개월	≤ 59개월	≤ 59개월
설사	-	20.2	19.1	18.9	13.8	8.5
호흡기계 질환	-	12.2	-	11.9	5.9	6.5

### 사망률

영아사망률이란 출생한 1,000명의 영아들 중 생후 1년 이내에 사망자의 수를 말한다. 5세 미만 사망률은 1,000명 중 생후 5년 이내에 사망한 어린이의 비율을 말한다. 북한에서는 간접적으로 사망률을 추정하는 방법이 아닌 정부 통합 시스템을 활용하여 인구를 조사한 후 수집한 자료를 바탕으로 사망률을 계산한다.

5세 미만의 사망률은 전체 인구의 사망률에 비하여 재난 및 긴급 상황의 심각성 정도를 더 민감하게 반영하는 매우 유용한 지표로 활용된다. 구호단체들은 5세 미만 사망률을 하루 기준 1만명당 최소 2명 이하로 유지하는 것을 목표로 해야 한다고 보는데, 북한의 경우 5세 미만의 사망률이 1000명당 53.4명(2012년 기준)으

〈표 9〉 사망률\*

구분	연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
영아사망률		-	22.5	-	-	-	33.2
5세 미만 사망률		-	48.2	-	-	-	53.4

\*사망률 = 사망자수/1000명

〈표 10〉 지역별 기준 사망률<sup>7)</sup>

지역	5세 이하 사망률(1만명당/1일)	5세 이하 사망률(1만명당/1일) (비상상태 단계)
개발도상국가	0.44	0.9
저개발 국가	0.82	1.7

7) UNICEF, “2009년 세계 아동 현황” (2007).

로 1만명당 2명을 비상단계로 규정하는 수준보다 훨씬 높으므로 북한의 유아사망률은 매우 심각한 수준임을 알 수 있다.

## 2. 만성영양장애(Stunting) 예방을 위한 영양관리

북한 어린이들의 경우 영양결핍지표 중 급성영양장애나 저체중과 비교하여 만성영양장애 비율이 훨씬 높은 것을 볼 수 있다. 만성영양장애와 관련된 요인을 살펴보고자 한다.

저개발국 어린이들에게 열량 및 단백질 영양으로 인하여 초래되는 마라스무스(Marasmus)와 콰시오카(Kwashiokor)가 잘 알려져 있다. 심한 열량과 단백질 섭취 부족으로 기인한 마라스무스와 열량은 필요량을 겨우 충족시킬 수 있는 수준이지만 단백질 섭취가 부족하면 콰시오카를 일으킨다. 이 두 가지 질병 모두 성장저해와 면역기능의 약화로 감염성 질환의 유병률을 증가시킨다. 따라서, 기존의 식량지원은 열량 및 단백질 보충에 중점을 두고 있으나 성장저해를 개선시키기 위해서는 열량과 단백질 뿐만 아니라 칼륨, 마그네슘, 아연의 보충 또한 매우 중요하다.

### 특정영양소 결핍과 성장지연<sup>8)</sup>

필수영양소가 결핍된 어린이는 상당히 다른 2가지의 결핍 증상 반응을 보인다. 첫째로, 어린이가 계속해서 성장할 수 있으나 체내에 저장된 영양소를 다 소모하고 결핍된 영양소에 의존하여 성장하게 되므로 체내 기능의 제한을 받게 된다. 둘째로, 어린이의 성장이 멈추게 되면서 체조직 안에 있는 영양소를 이용하여 체내 필요한 영양소를 보존하는 반응을 보인다. 첫 번째 반응은 성장은 지속되나 특정 영양소의 결핍증상이 나타나는 것이고, 두 번째 반응은 성장지연은 있으나 특정 영양소의 결핍 증상이 나타나지 않는다는 것이다. 첫 번째는 유형 1영양소, 두 번째는 유형 2 영양소로 구분된다.

#### 유형 1 영양소 결핍

유형 1 영양소들은 전반적인 신진대사보다는 주로 체내의 특정 신진대사 기능을 담당하는데 사용된다(표 10 참조). 영양소 결핍을 겪는 동안 사람들은 정상적으로 성장하지만 체내 저장되어 있는 영양소는 소모되고 조직 내에 있던 영양소의 농도마저 떨어지게 됨으로써 특정 영양소에 의존하던 신진대사 기능이 질병에 걸리게 될 때까지 감소하게 된다. 질병은 특별하고 특징적인 징후와 증상을 보인다. 성장

8) Golden MH, Specific deficiencies versus growth failure: type I and type II nutrients, 『Journal of nutritional and environmental medicine』(1996), p.301-308.

은 질병에 의해 이차적인 영향을 받는다. 잘 알려진 예로 빈혈(철분 결핍), 각기병(티아민 결핍), 펠라그라(나이아신 결핍), 괴혈병(비타민 C 결핍), 안구 건조증(비타민 A 결핍), 요오드 결핍증이 있다. 일반적으로 유형 2 영양소의 결핍증은 잘 알려져 있기 때문에 우리는 식사에서 적절한 양을 섭취하여 이를 예방하고, 결핍증이 나타나게 되면 보충제 혹은 강화식품을 섭취함으로써 결핍증이 감소되도록 노력해야한다.

### 유형 2 영양소 결핍

유형 1과는 대조적으로 유형 2 영양소 결핍의 징후와 증상에는 특징이 없다. 그들은 모두 만성 영양불량과 급성 영양불량과 같은 성장 지연의 양상을 보인다. 유형 2 혹은 성장에 필수적인 영양소 결핍이 일어나게 되면 사람의 성장은 멈추게 되며, 체내 영양소가 매우 낮은 농도로 떨어지게 되므로 조직 내에 저장되어 있던 영양소를 가져다 사용함으로써 체내 영양소를 보존하기 시작한다. 지속적이거나 심각한 결핍이 있게되면 체내에서는 조직을 분해하기 시작하여 영양소를 사용하게 되며, 이 과정은 식욕의 감소와 연관되어 있다. 이러한 영양소가 체내에 저장되어 있지 않을 경우, 긴급하게 일반 조직이 아닌 다른 조직에서 분해가 일어나 영양소를 보존하게 된다.

그러므로, 조직이 분해될 때 결핍된 영양소의 방출이 일어나고 조직이 분해되는 동안 나오는 모든 영양소는 체내로 그리고 필요한 곳으로 보내진다. 이러한 영양소 결핍은 면역체계나 장점막과 같이 분열과 합성이 빈번하게 일어나는 기관에 영향을 미쳐 감염성 질환 및 설사의 유병률을 증가시킨다. 유형 2 영양소는 신체의 구조를 형성하고 모든 신진대사 과정에 관여하며 단백질과 핵산 합성 과정에 관여한다. 이들의 영양소 결핍은 환경적인 스트레스나 감염에 저항할 수 있는 능력을 감소시켜 체내 항상성 유지가 어렵게 되며, 심한 경우 사망에 이르게 된다.

유형 2 영양소의 부족으로 인해 성장이 정지되는 과정은 내분비계 질환과 비슷한 양상을 보인다(성장 호르몬 생산 감소, 수용체의 감소 작용, 단백질 합성의 저하 등). 성장지연은 단백질, 아연, 마그네슘, 인, 칼륨 등의 결핍으로 나타나는 결과이다. 세포의 전환률이 감소되면 면역계에 영향을 미치게 되고, 이러한 결핍은 감염성 질환을 빈번하게 발생시킨다.

### 성장지연을 예방하기 위한 전략

일반적으로 보충식은 단백질이나 에너지를 보충하는데 집중되어 있고 다른 종류의 유형 2 영양소(칼륨, 마그네슘, 아연, 인 등)는 고려하지 않는 것으로 나타났다.

식단에서 한 가지 영양소만 중요하게 생각할 것이 아니라 유형 2 영양소의 균형을 유지하는 것이 중요하다. 영양실조에 걸린 아이들이나 어른들이 섭취하는 대부분의 식단은 한 개 혹은 여러 개의 유형 2 영양소가 결핍된 식단이다.

유형 1 영양소의 결핍은 신체계측의 변화 없이 생화학적으로 비정상적인 반응을 일으키는 반면 유형 2 영양소의 결핍은 생화학적 변화 없이 신체계측의 비정상적인 반응을 일으킨다. 영양불량인 사람들에게 식사를 제공할 때 모든 유형 1 영양소와 열량이 보충된 식단이 제공되는 반면 급성 영양실조와 만성 영양실조에 영향을 미치는 유형 2 영양소는 고려되지 않는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 유형 1과 유형 2 영양소 비교<sup>9)</sup>

구분	유형 1 영양소	유형 2 영양소
영양소 종류	철분, 구리, 망간, 요오드, 셀레늄, 칼슘, 불소, 티아민, 리보플라빈, 피리독신, 나이아신, 코발라민, 엽산, 비타민 C, 비타민 A, 비타민 D, 비타민 E, 비타민 K	칼륨, 소듐, 마그네슘, 아연, 인, 단백질
결핍시 반응	결핍 초기 단계에 성장의 지속적 진행	결핍 초기단계에 성장지연
	특이한 임상적인 증상이 관찰	특이한 임상적인 증상이 없음
	결핍시 조직의 농도 감소	결핍시 조직의 농도 유지
	체내 저장 존재	체내 저장이 없음
	특정한 조직에 집중	특정한 조직에 존재하지 않음
	특정한 효소에 영향	대사에 영향
	대개 거식증이 없음	대체적으로 거식증으로 반응
	조직의 농도는 다른 타입 1 영양소로부터 독립적임	조직의 농도는 모든 다른 타입 2 영양소 수준에 의존
	다른 대사 상태에서도 조직의 농도 유지	조직의 농도는 대사상태에 따라 변동
	생화학적 검사에 의한 진단 가능	생화학적인 이상을 보이지 않음
결핍시 신체성장 이상이 뒤늦게 발생	신체적 이상이 진단	

9) Golden MH, Specific deficiencies versus growth failure: type I and type II nutrients, 『Journal of nutritional and environmental medicine』(1996), p.301-308.

### 3. 영양실태 조사 결과 비교의 한계점

#### 연구수행기관

연도별 북한 어린이 영양실태조사의 연구수행기관을 살펴보면 1998년, 2002년, 2004년, 2009년, 2012년에는 북한 정부와 국제기구가 함께 영양상태조사를 실시한 것으로 나타났다. 그러나, 영양상태 조사시 국제기구 직원들의 역할은 점차 제한적인 것을 알 수 있다.

1998년 영양상태조사에서는 국제기구직원들이 자료수집에 직접 참여하여 영어와 한글로 된 설문지를 동시에 작성하고, 국제기구 직원들이 어린이들의 나이, 성별, 키, 체중을 기록하고, 부종을 검사하였다.

2002년 영양상태조사에서는 국제기구직원들이 자료수집에 직접 참여하지 않고, 자료수집을 관찰하는 역할만을 담당하여 역할이 매우 제한적인 것으로 조사되었다.

〈표 12〉 연도별 연구수행기관 및 국제기구직원들의 역할

구분 \ 연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	2012년
북한정부	○	○	○	○	○	○
국제기구	○	○	○	○	○	○
국제기구 요원의 역할	자료수집에 직접 참여	자료수집 지원	자료수집 지원, 관찰	자료수집 지원, 관찰	자료수집 지원, 관찰	자료수집 지원, 관찰
국제기구 요원 측정항목	나이, 성별, 키, 체중, 부종 여부	-	Hb 검사	신체계측, Hb 검사	키, 체중 측정	키, 체중 측정

#### 지역의 접근성

연도별 영양상태조사에서 포함된 지역을 살펴보면 1998년도와 2000년도에는 9개의 도(강원도, 량강도, 자강도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도, 황해남도, 황해북도)와 3개시(개성시, 남포시, 평양시)를 포함하였다.

반면에 2002년, 2004년 조사에서는 9개의 도 중에서 강원도와 자강도가 제외되었으며, 2004년 연구에서는 3개의 시 중에서 평양시만을 포함하고 있었다.

2009년과 2012년 조사에서는 9개의 도와 평양시가 자료수집 지역으로 포함되었다. 1998년 조사에서는 206개 지역 중 130개 지역에 대한 접근이 가능하였으며, 2000년 조사에는 212개 지역 중 30개 지역, 2002년 조사에서는 206개 지역 중 163개 지역을 대상으로 조사가 수행되었다.

〈표 13〉 지역의 접근성

지역	연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	20012년
	강원도		○	○	×	×	○
량강도		○	○	○	○	○	○
자강도		○	○	×	×	○	○
평안남도		○	○	○	○	○	○
평안북도		○	○	○	○	○	○
함경남도		○	○	○	○	○	○
함경북도		○	○	○	○	○	○
황해남도		○	○	○	○	○	○
황해북도		○	○	○	○	○	○
개성시		○	○	○	×	×	×
남포시		○	○	○	×	×	×
평양시		○	○	○	○	○	○

#### 가구 및 어린이의 선정방법

1998년 조사에서는 등록된 가구 목록을 활용하여 체계적인 방법으로 조사가구를 선별하였고, 2002년 조사에서는 무작위적으로 선택된 보육원 리스트를 사용하였고, 엄마가 아이를 자료수집 장소로 데리고 오는 방법으로 수행되었다.

1998년 연구에서는 가구 내 6-84개월 미만의 어린이들을 모두 포함시켰으나, 2002년에는 선정된 가구에서 가장 나이가 적은 어린이만을 포함시켰다.

〈표 14〉 가구 및 어린이의 선정방법

구분	연도	1998년	2000년	2002년	2004년	2009년	20012년
	선정된 가구의 수		3600	3600	6000	4800	7500
어린이 선정방법	6-84개월		0~59개월	0~83개월	0~72개월	0~59개월	6~59개월
	모든 어린이		가구에서 가장 나이가 적은 어린이	가구에서 가장 나이가 적은 어린이	6세 미만의 모든 어린이	5세 미만의 모든 어린이	6-59개월의 모든 어린이
선정된 어린이 수		1762	4175	5985	4800	2172	8040

## 제4장 북한 식량수급량 변화 추이

### 제1절 연구방법

#### 1. 연구자료

1970년-2009년 식량자급률 조사를 위해 유엔식량농업기구에서 공개하는 통계자료를 활용하여 식량수급표(Food Balance Sheet)를 작성하였다. 식량자급률의 변화 추이를 분석하기 위하여 유엔식량농업기구(FAO) 데이터베이스를 활용하였다(<http://faostat.fao.org>). 식량수급표를 이용하여 국내 식품공급량, 이용량 및 다양한 식품에 대한 평균 1인 공급량을 측정하였다.

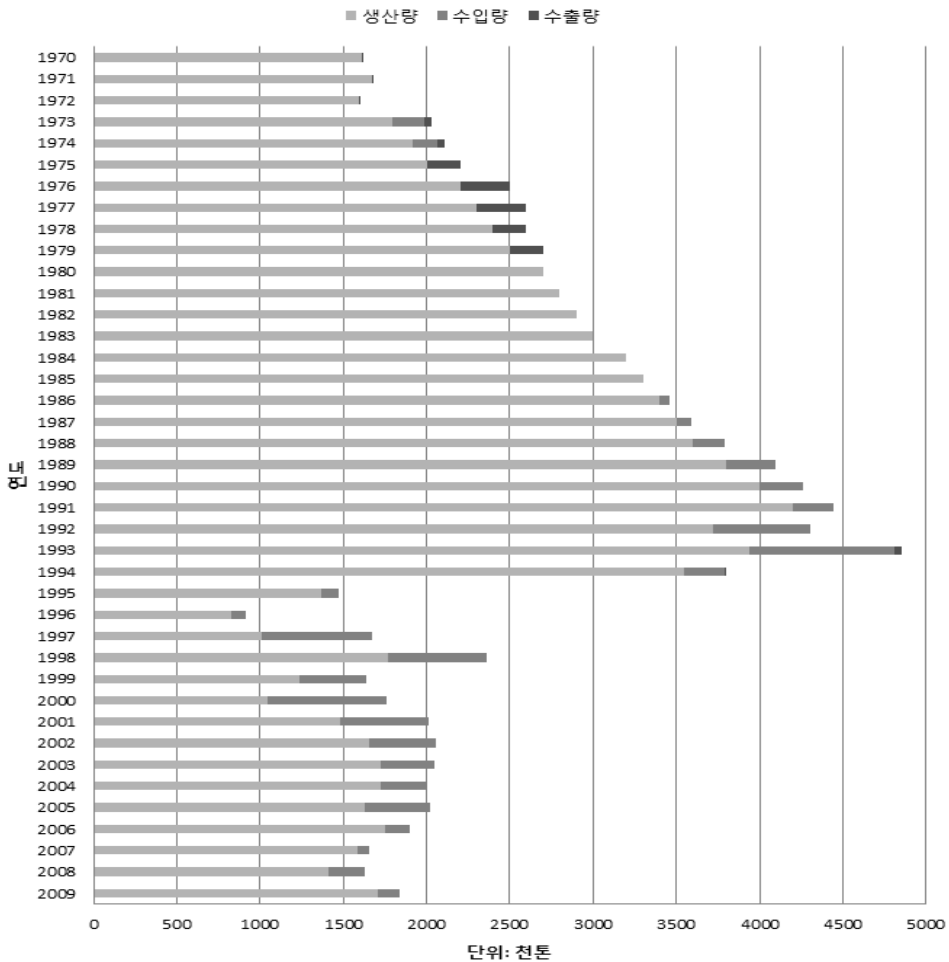
#### 옥수수 수급량

옥수수의 생산량이 가장 많았던 때는 1991년으로 400만톤 이상 생산되었고, 생산량이 가장 적었던 때는 1996년으로 83만톤 생산되었다. 생산량이 가장 많았던 때와 가장 적었을 때를 비교하면 약 5배 정도 차이가 나는 것으로 나타났다. 1970년대에는 옥수수의 수출도 가능하였으나 1980년부터는 북한 내에서 생산하는 옥수수 수와 수입량에 의존하였다. 1995년을 기점으로 옥수수 생산량이 급격하게 줄어들었으며, 옥수수 생산량이 가장 적었던 1996년 이후 옥수수 생산량이 다시 증가하였지만 이전 수준과 비슷한 생산량을 보여주지는 못하고 있다.

북한에서는 옥수수를 주식으로 하고 북한의 토양의 특성상 물 빠짐이 좋은 토양이라 쌀 보다 옥수수를 재배하는데 효과적인 것으로 알려졌다. 북한의 홍수 피해(1995년 8월)가 일어나기 전까지는 옥수수 생산량이 많은 편이었으나 홍수로 인한 재해가 일어나 옥수수의 생산량이 급격히 감소한 것으로 나타났다. 1995~1997년 자연재해로 인한 수확손실은 이 시기의 가용식량사정에 엄청난 영향을 미쳤다.<sup>10)</sup> 이후에도 원활한 복구가 되기까지 오랜 시간이 걸렸으며 이전에 생산량이 많았던 때를 따라잡기에는 역부족이었던 것으로 보여진다.

10) FAO/WFP, Special Report “북한의 농업생산 및 식량수급 평가,”KDI 북한경제 리뷰(2000) p. 24-25.





〈그림 1〉 옥수수 수급량, 1970년-2009년

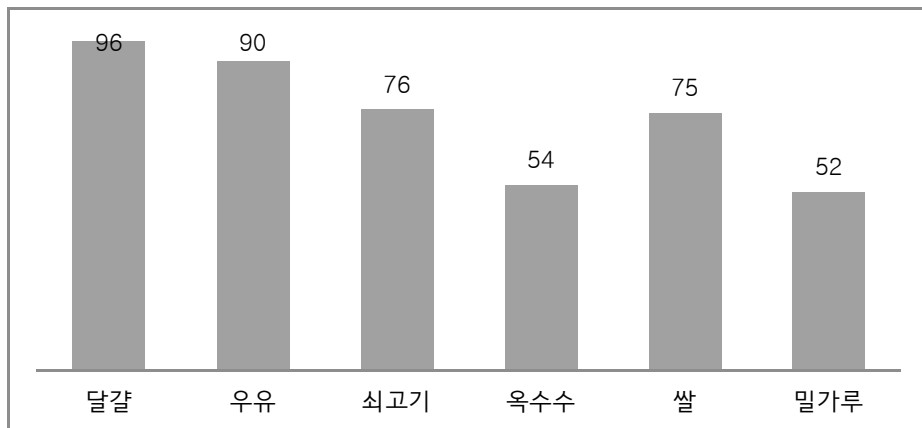
### 옥수수쌀 주식의 영양문제

옥수수쌀을 주식으로 하는 북한 주민들의 경우 곡류에 함유되어 있는 탄수화물이 우리 몸에서 에너지원으로 사용되기 위해서는 비타민 B군의 하나인 나이아신(niacin)이 필요하다. 나이아신은 탄수화물이 에너지를 내기 위한 대사과정에 필요한 효소들의 기능을 도와주는 보조효소의 역할을 담당한다. 옥수수에 함유된 나이아신은 흡수율과 생체이용률이 낮은 편이다. 따라서, 옥수수쌀만을 주식으로 섭취하는 경우 나이아신의 결핍증인 펠라그라(pellagra)의 위험성이 높아진다. 나이아신의 결핍은 피부염(dermatitis), 설사(diarrhea), 정신질환(dementia)을 가져올 수 있

으며, 결국에는 사망(death)으로 이어져 4D 증세를 보인다. 나이아신은 참치, 완두콩, 닭고기, 버섯, 고등어 등에 많이 함유되어 있으며, 아미노산의 한 종류인 트립토판을 섭취하게 되면 체내에서 나이아신으로 전환이 가능하다. 따라서, 북한 어린이들의 피부염, 설사 등을 예방하기 위해서는 고기, 생선, 계란, 콩류, 우유 등 나이아신과 단백질이 풍부한 식품을 섭취하는 것이 중요하다.

### 옥수수생물의 생물가

생물가는 단백질 식품 섭취시 흡수된 질소량에 대한 체내 질소가 보유된 정도를 나타내며, 이는 소화흡수된 단백질의 체단백 전환율을 의미하는 것이다. 일반적으로 식사시에 여러가지 음식을 함께 섭취하므로 각 식품의 단백질가는 중요하지 않을 수 있으나, 옥수수쌀만을 주식으로 하는 북한 주민들의 경우 주식인 옥수수의 생물가는 영양상태에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 생물가가 높은 단백질 식품의 경우 체내에서 단백질합성 이용률이 높고 배설되는 아미노산 양이 적다.



〈그림 2〉 식품의 생물가(biological value)<sup>11)</sup>

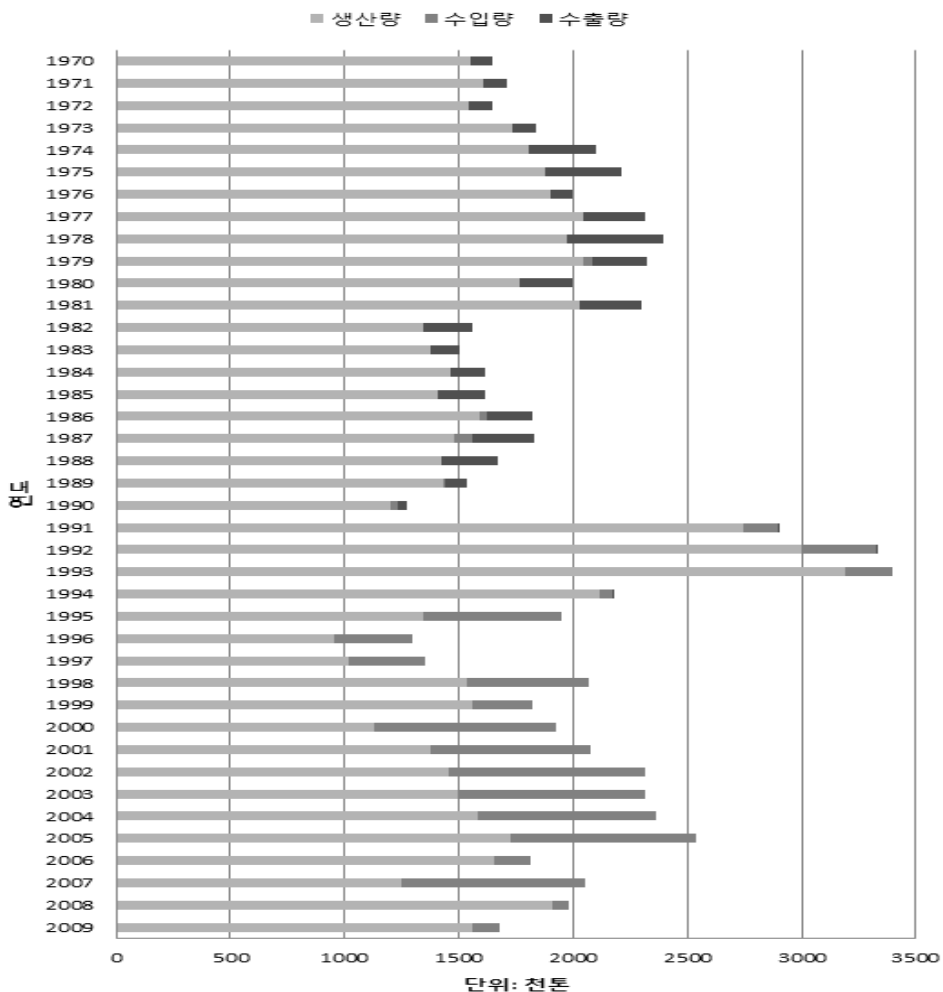
### 옥수수 단백질의 질적인 평가

대부분 동물성 식품은 우리 몸에 필요한 필수아미노산의 수와 양을 충분히 함유하고 있는 완전단백질이지만, 식물성 식품의 경우 일부 필수아미노산의 수와 양이 불충분하기 때문에 불완전 단백질이라고 구분한다. 북한 주민들이 주식으로 먹는 옥수수쌀에는 트립토판과 라이신이라는 필수 아미노산을 불충분하게 함유하고 있으므로 부족한 아미노산을 보충하기 위해서는 콩류 식품과 함께 섭취를 하는 것이 바람직하다.

11) 최혜미 외, “21세기 영양학”, 「교문사」(2013), p. 129.

## 쌀 수급량

쌀의 생산량이 가장 많았던 때는 1993년으로 320만톤 생산되었고, 가장 적었던 때는 1996년으로 80만톤 생산되었다. 생산량이 가장 많았던 때와 가장 적었을 때를 비교하면 약 4배 정도 차이가 나는 것으로 나타났다. 1993년에서 1996년 사이, 유례없는 냉해와 병해충으로 곡물생산량이 감소하였고, 1994년 식량부족과 긴급할 때를 대비한 비축식량도 소진되어 극심한 식량난을 겪게 되었다. 1994년에서 1995년으로 사이 쌀의 생산량이 급격하게 감소하는 것을 볼 수 있으며 1996년에 쌀의 생산량이 매우 적은 것을 확인할 수 있다. 이러한 원인은 북한의 자연재해로



〈그림 3〉 쌀 수급량, 1970년-2009년

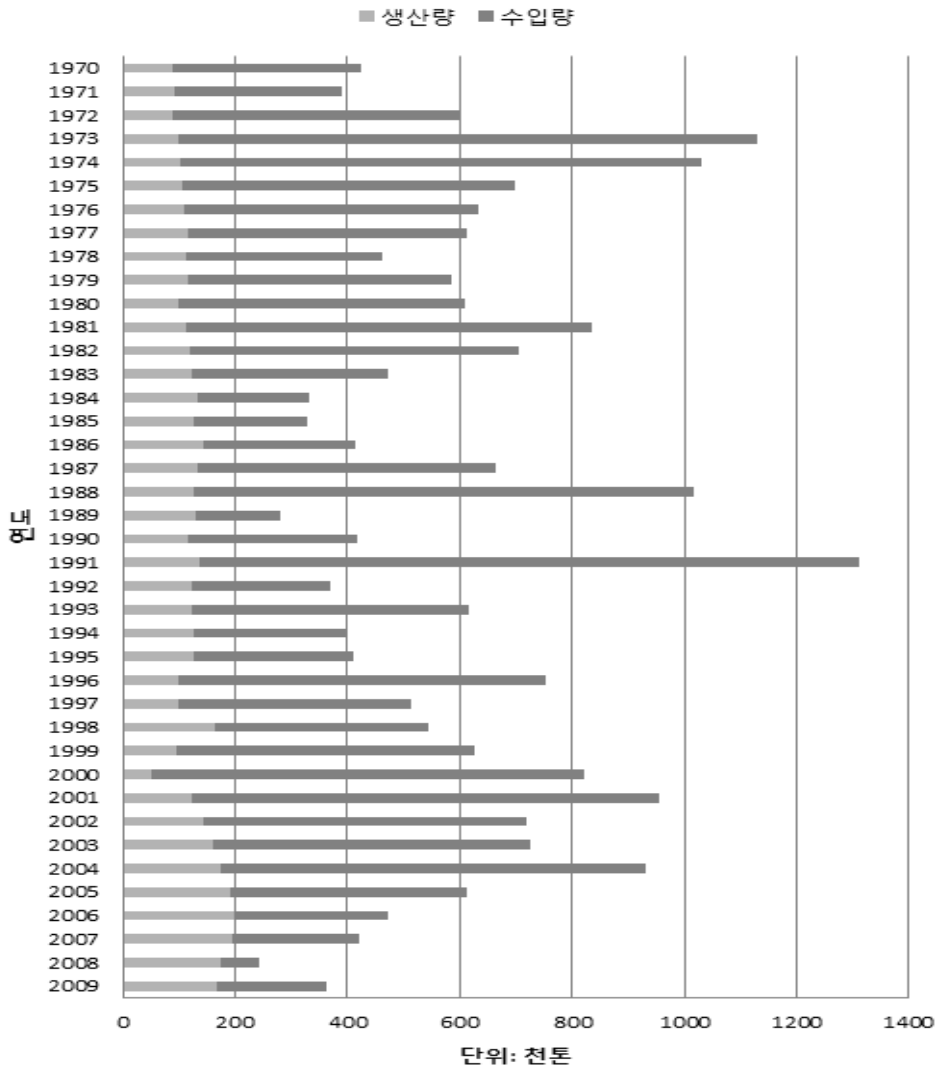
인한 것으로 밝혀졌다. 1970~1990년에는 쌀의 수출도 가능하였으나 1995년부터 쌀의 수입량이 이전에 비해 증가한 것을 확인할 수 있으며 쌀의 수출량은 없는 것으로 나타났다. 1998~2009년 쌀의 수급량은 150만톤~250만톤 정도의 수준이었다.

### 밀가루 식량수급량

밀 생산량이 가장 많았던 때는 2006년으로 약 20만톤 정도 생산되었고, 가장 적었던 때는 2000년으로 약 5만톤 정도 생산되었다. 생산량이 가장 많았던 때와 가장 적었을 때를 비교하면 약 4배 정도 차이가 나는 것으로 나타났다. 밀 생산을 하는데 있어 생산에 영향을 받은 이유는 늦어진 봄과 강수량 부족으로 인해 생산량이 감소한 것으로 나타났다.<sup>12)</sup> 밀은 다른 곡물과는 다르게 수출량이 없었으며, 수입량이 수출량을 상회하는 것으로 조사되었다. 밀가루는 북한 내에서 생산하는 양보다 수입에 의존하는 양이 더 많은 것을 볼 수 있다. 이뿐 아니라 1999/2000년도 대북 지원 식량(쌀, 옥수수, 밀)의 구성 중 밀의 비율이 52%로 가장 많은 것을 확인할 수 있다. 이처럼 곡물수요의 일정부분을 국가배급 외에 다양한 방식을 통해 충족하고 있는 것을 확인할 수 있다.<sup>13)</sup>

12) FAO/WFP, Special Report “북한의 농업생산 및 식량수급 평가,”KDI 북한경제 리뷰(2000) p. 26.

13) FAO/WFP, Special Report “북한의 농업생산 및 식량수급 평가,”KDI 북한경제 리뷰(2000) p. 38.



〈그림 4〉 밀 수급량, 1970년-2009년

#### 주요곡물의 연간 1인 이용가능량

옥수수의 연간 1인 이용가능량이 가장 많았던 때는 1993년으로 64kg였으며, 가장 적었던 때는 1973년으로 21kg으로 조사되었다. 쌀의 연간 1인 이용가능량이 가장 많았던 때는 1976년과 1995년으로 91kg이었고, 가장 적었던 때는 1988년으로 48kg으로 나타났다. 밀가루의 연간 1인 이용가능량이 가장 많았던 때는 1975년으로 46kg이었고, 가장 적었던 때는 2008년으로 14kg으로 나타났다.



〈그림 5〉 주요곡물의 연간 1인 이용가능량, 1970년-2009년

주요 식품군에 대한 개인의 평균 이용가능량을 측정

주요 식품군의 양을 합하고 이를 전체 인구수로 나누어 개인의 연간 평균 이용가능량을 측정하였다.

곡류군 이용가능량

1인 연간 곡류군(쌀, 옥수수, 밀가루, 보리 등) 식품이용가능량이 가장 많았던 때는 1979년으로 176kg이고, 가장 적었던 때는 1983년~1984년에 135kg으로 가장

적었다. 1인 연간 곡류군 식품이용 가능량은 1995년 이후 지속적으로 소량씩 감소하다가 2001년~2006년 사이 소폭으로 증가하는 것으로 조사되었다. 세계식량계획의 나나 스카우 북한 담당 대변인은 북한 당국이 2012년 10월 주민 1명당 하루 380g의 식량을 분배해 지난 9월의 310g보다 소폭 증가했다고 밝혔다. 스카우 대변인은 지난달 쌀 없이 옥수수만 배급한 지역이 대부분이라며 일부 지역에선 옥수수에 콩 5% 정도가 섞여서 배분됐다고 덧붙였다. 곡류군의 이용가능량이 충분하기 위해서는 곡물 지원이 절실히 필요한 실정이다. 1995년부터 2001년까지의 곡물 지원 필요량은 150~250만톤 수준으로 추정되었다.<sup>14)</sup>

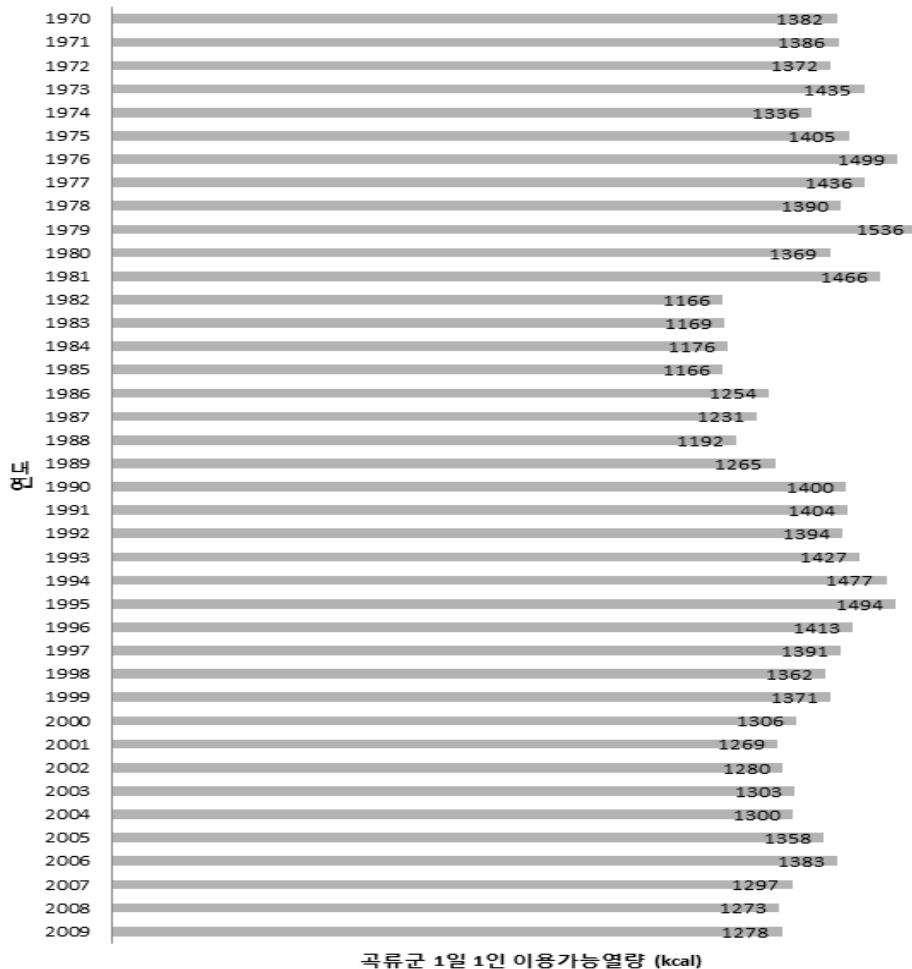


〈그림 6〉 1인 연간 곡류군 식품 이용가능량, 1970년-2009년

14) FAO/WFP, Special Report “북한의 곡물수확 및 식량공급에 대한 평가,” KDI 북한경제 리뷰 (2001) p. 46.

### 곡류군 1인 하루 평균 이용가능 열량

곡류군 1일 1인 평균 이용가능 제공 열량(kcal)은 1979년 1536kcal로 제일 높은 수준을 보였고, 1982년과 1985년에 1166kcal로 가장 낮은 수준을 보였다. 일반 북한 주민들의 경우 하루 필요한 열량을 대부분 곡류군 섭취를 통해 이루어진다고 볼 때, 1990년도 이후 곡류군의 1인 하루 평균 이용가능 열량은 1300~1500kcal로 필요 열량인 2100kcal와 비교하면 곡류군 식품공급열량이 매우 부족한 실정임을 알 수 있다.

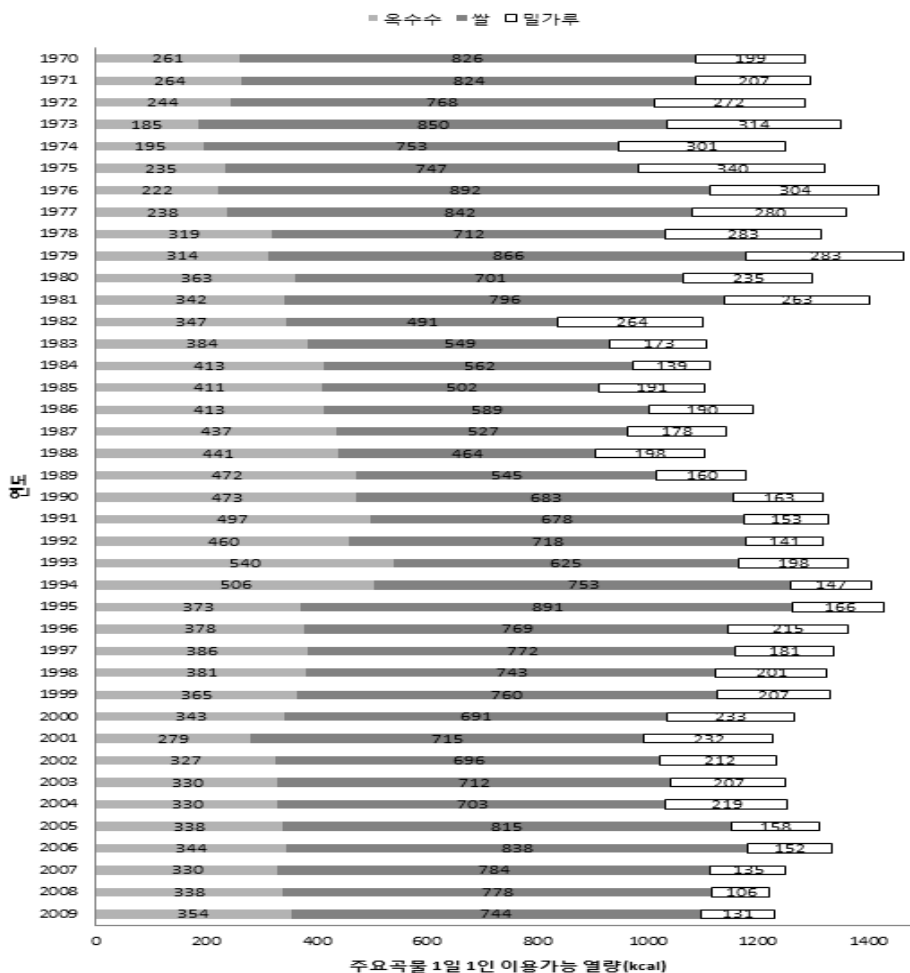


〈그림 7〉 곡류군 1일 1인 평균 이용가능 제공열량(kcal), 1970년-2009년



### 주요곡물의 1인 하루 평균 이용가능 열량

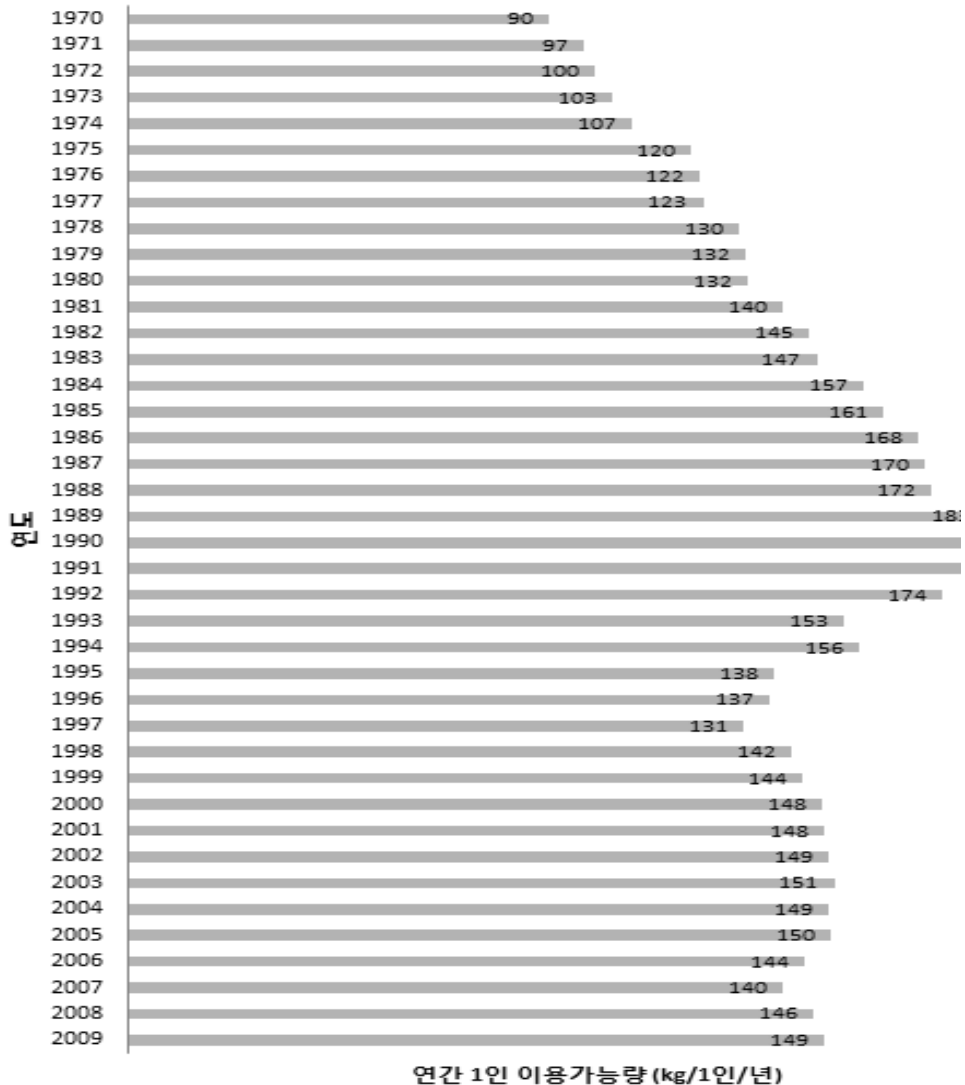
옥수수 1일 1인 평균 이용가능 열량이 가장 높았던 때는 1993년으로 540kcal였으며, 가장 낮았던 때는 1973년에 185kcal로 조사되었다. 쌀의 1일 1인 평균 이용가능 열량이 가장 높았던 때는 1976년으로 892kcal였으며, 가장 낮았던 때는 1988년으로 쌀로부터 464kcal를 얻을 수 있는 것으로 나타났다. 밀의 1일 1인 평균 이용가능 열량이 가장 높았던 때는 1975년으로 340kcal였으며, 가장 낮았던 때는 2008년으로 밀로부터 106kcal를 얻을 수 있는 것으로 나타났다.



〈그림 8〉 주요곡물의 1일 1인 평균 이용가능 제공열량(kcal), 1970년-2009년

### 채소군 수급량

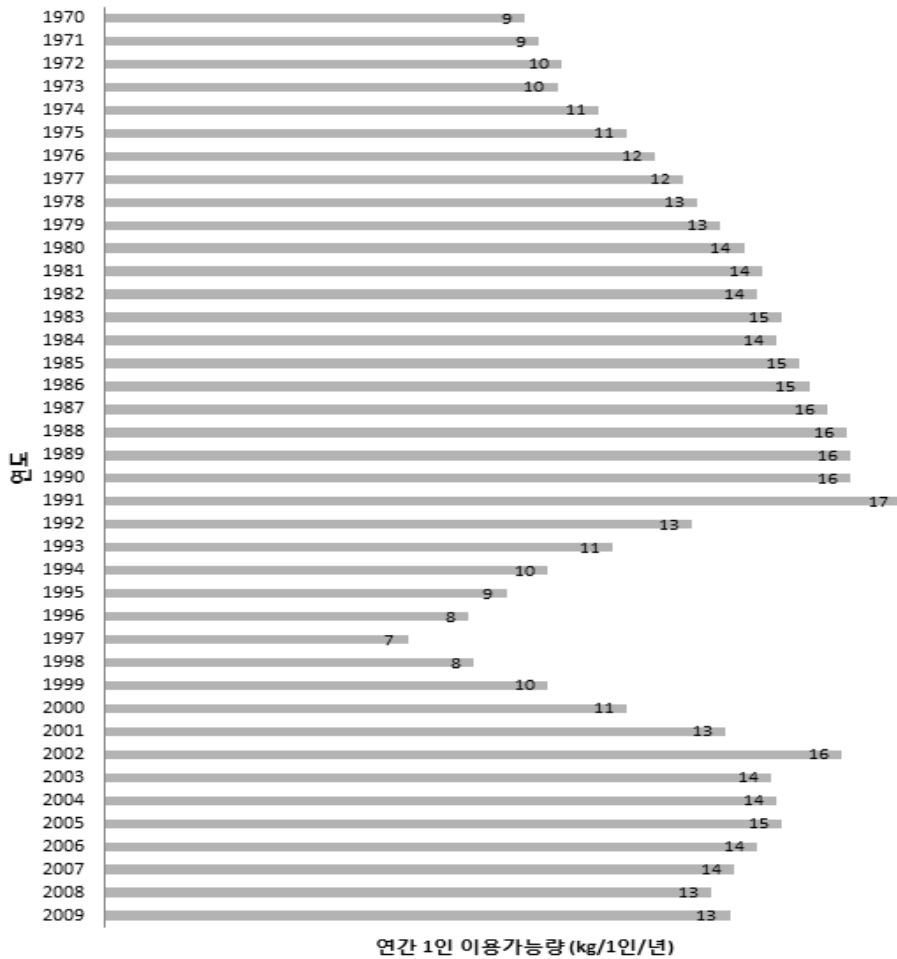
채소군의 공급량이 가장 많은 때는 1990년으로 연간 1인 이용가능량이 197kg이었고, 가장 낮은 때는 1970년에 90kg으로 나타났다. 채소군의 연간 1인 이용가능량은 1995년 이후에 140~150kg 수준을 유지하는 것으로 조사되었다.



〈그림 9〉 채소군 연간 1인 이용가능량, 1970년-2009년

## 육류 수급량

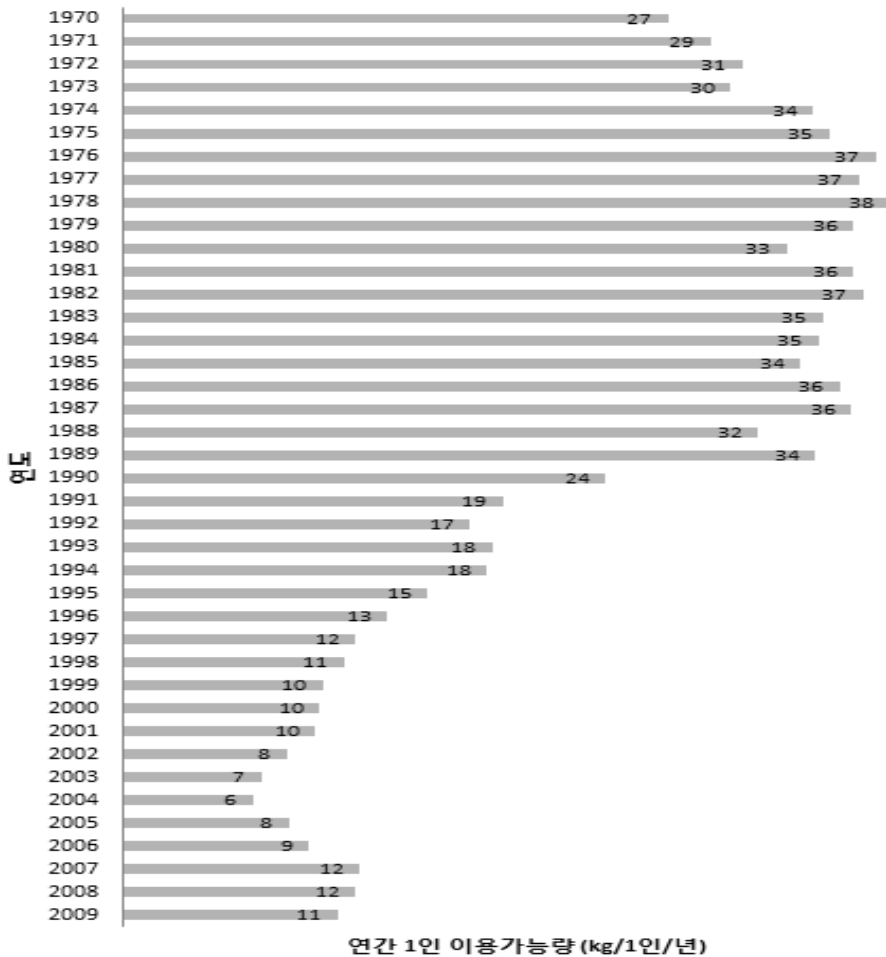
육류군의 식품공급량이 가장 많은 때는 1991년으로 연간 1인 이용가능량이 17kg였고, 가장 낮은 때는 1997년으로 7kg으로 나타났다. 1970년부터 1991년까지 지속적으로 소폭 증가하던 수치가 1991년을 기점으로 급격하게 감소하는 것을 볼 수 있으며 1997년에 가장 낮은 수급량을 보인 후 점차 증가하는 경향을 보였다.



〈그림 10〉 육류 연간 1인 이용가능량, 1970년-2009년

### 생선류 수급량

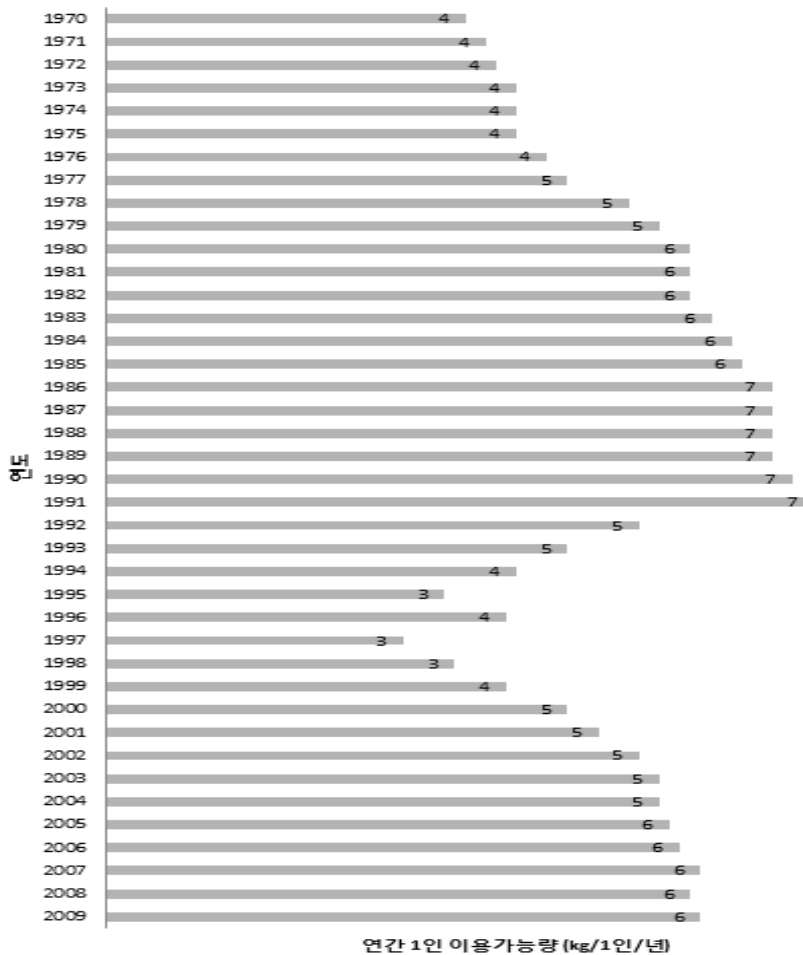
생선류의 식품공급량이 가장 많은 때는 1978년으로 연간 1인 이용가능량이 38kg 이었고, 가장 낮은 때는 2004년 6kg으로 나타났다. 1970년~1989년도 사이에는 생선의 식품공급량이 높았는데 1990년대에 접어들어 감소하던 수치가 2004년 최소 수준인 6kg까지 지속적으로 감소하였으며 그 이후 점차 증가하고는 있으나 생선류의 식품공급량이 가장 많았던 시기와 비교하면 공급량이 절반에도 미치지 않는 수준임을 확인할 수 있었다.



〈그림 11〉 생선류 연간 1인 이용가능량, 1970년-2009년

### 계란류 수급량

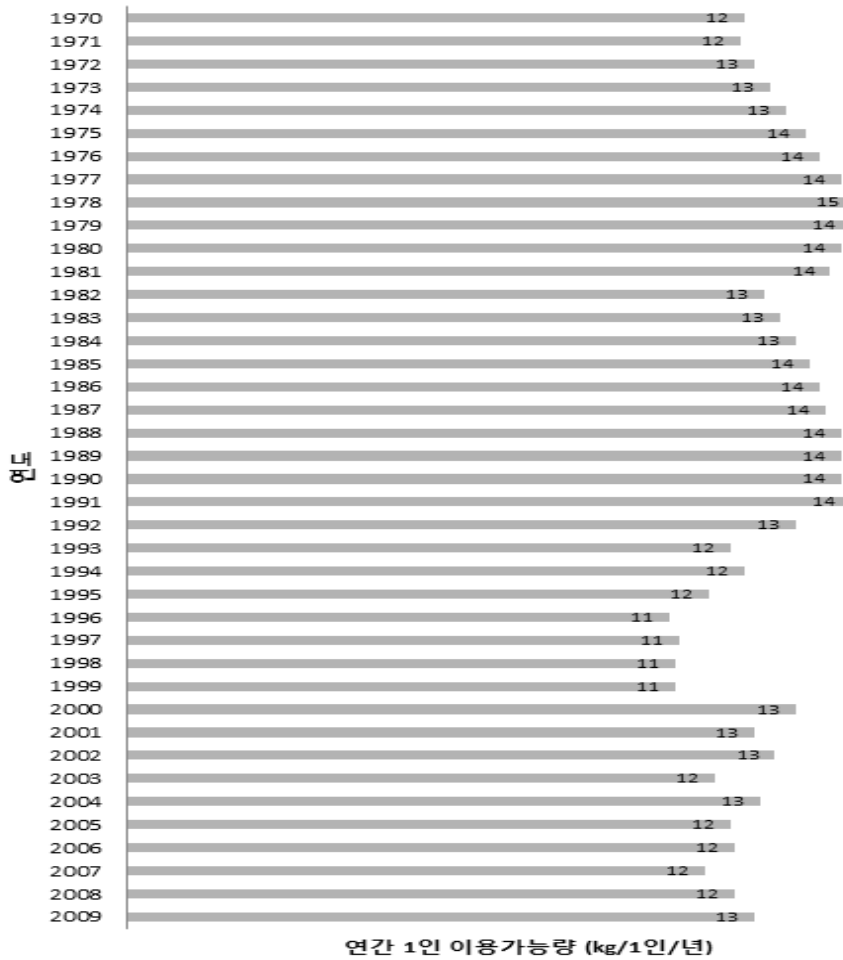
계란의 식품공급량이 가장 많은 때는 1986-1991년으로 연간 1인 이용가능량이 7kg였고, 가장 낮은 때는 1994년~1999년으로 3~4kg로 나타났다. 단백질을 공급하는 다른 식품군에 비해 계란의 식품공급량은 매우 적은 수준으로 조사되었다.



〈그림 12〉 계란류 연간 1인 이용가능량, 1970년-2009년

### 콩류 수급량

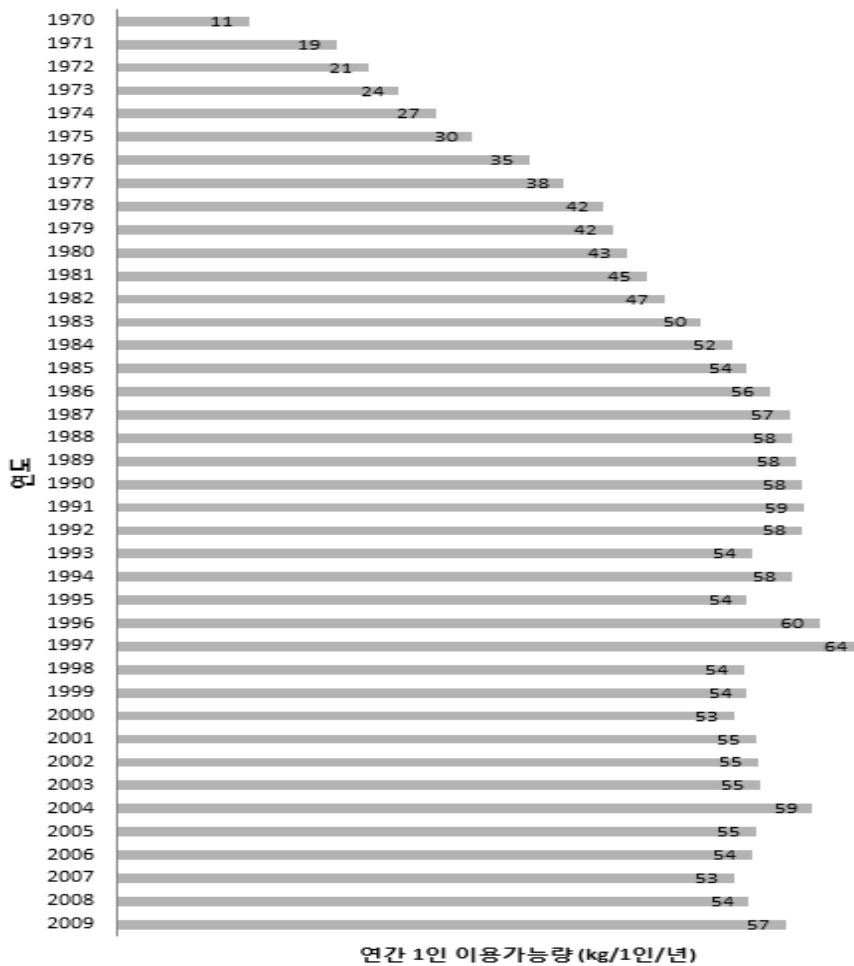
콩류군의 식품공급량이 가장 많은 때는 1978년으로 연간 1인 이용가능량이 15kg 이였고, 가장 낮은 때는 1996년~1999년으로 11kg으로 나타났다. 다른 식품군에 비해 콩류군 식품공급량의 변동 차이가 적은 것으로 나타났다.



〈그림 13〉 콩류 연간 1인 이용가능량, 1970년-2009년

### 과일군 수급량

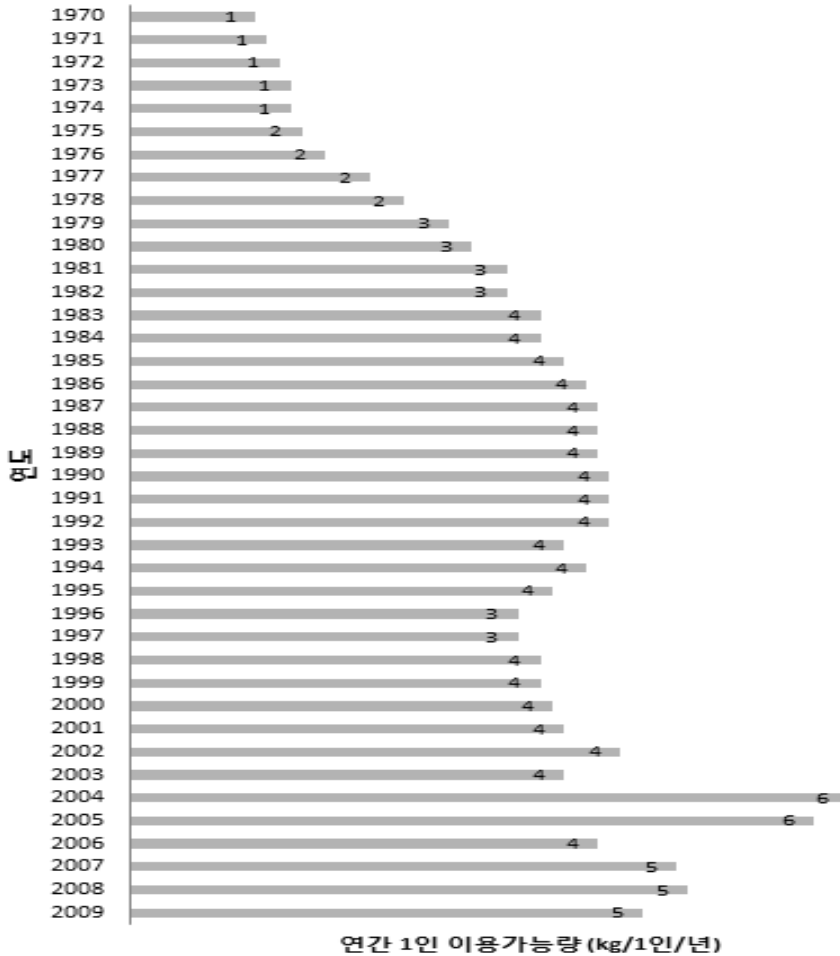
과일군의 식품공급량이 가장 많은 때는 1997년으로 연간 1인 이용가능량이 64kg 이었고, 가장 낮은 때는 1970년도였으며 공급량이 11kg으로 조사되었다. 1970년을 시작으로 과일군의 식품공급량은 꾸준히 증가하였고, 1993년도 이후에는 소폭의 변동이 있었으나 대부분 53~55kg으로 식품공급량이 거의 일정하게 유지되는 것을 확인할 수 있었다.



〈그림 14〉 과일군 연간 1인 이용가능량, 1970년-2009년

### 우유군 수급량

우유군의 식품공급량이 가장 많은 때는 2004년~2005년으로 연간 1인 이용가능량이 6kg이었고, 가장 낮은 때는 1970년~1974년도에 1kg으로 나타났다. 1970년을 기점으로 우유군의 식품공급량은 점차 증가하는 추이를 보이다가, 1996년~1997년에는 우유군 식품공급량이 3kg으로 감소된 것으로 조사되었다.



〈그림 15〉 우유군 연간 1인 이용가능량, 1970년~2009년

### 1970년~2009년 식품군별 연간 1인 이용가능량 요약

식품군별로 식품공급량의 추이를 비교한 결과 각 식품군마다 식품공급량이 가장 적었던 시기는 1995년~1999년도로 조사되었다. 그 원인으로는 1994년 김일성



의 사망으로 북한의 경제 사정이 더욱 어려워지고 1995년 홍수로 인한 자연재해가 중요하게 작용한 것으로 해석된다. 전례 없는 홍수로 인해 전역이 심각한 수재를 입어 인명 피해뿐만 아니라 식량의 부족으로 국제사회에 식량지원을 요청하였으며 북한 내에서 급격하게 식량의 생산량이 줄어들어 극심한 식량난을 겪게 되었다. 따라서, 이 시기에 수많은 아사자가 발생한 것으로 조사되었다. 또한 북한의 곡물 생산은 경작가능지가 국토의 20%에 불과하며 주작물을 일모작 할 수밖에 없는 기후 등 자연조건의 제약이 큰 것으로 나타났다.

특히, 1995~1997년의 자연재해는 식량부족 문제를 더욱 악화시켰다. 기후가 정상적인 해라면 농업일수는 5월부터 10월까지 150~180일 정도이며, 대부분의 경우도 6월에서 9월까지 사이에 집중된다. 이 기간의 강우는 농사에 결정적인 영향을 미치고 작물에 직접적으로 미치는 영향 뿐만 아니라 다음해의 생산량에도 크게 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다.<sup>15)</sup> 더욱이 90년대 후반에 발생한 일련의 자연재해로 인해 식량생산과 가축 수가 감소하였고, 식량재고 및 자재가 고갈되었다. 구체적으로 살펴보면 1995년과 1999년에 홍수가 발생하였고 1997년에는 가뭄과 태풍, 그리고 2000년에는 가뭄이 발생하였다.<sup>16)</sup>

#### <곡류군>

옥수수의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1993년 (64kg/1인/년)

옥수수의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1973년 (21kg/1인/년)

쌀의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1976년, 1995년 (91kg/1인/년)

쌀의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1988년 (48kg/1인/년)

밀가루의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1975년 (46kg/1인/년)

밀가루의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 2008년 (14kg/1인/년)

#### <채소군>

채소군의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1990년 (197kg/1인/년)

채소군의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1970년 (90kg/1인/년)

15) FAO/WFP, Special Report, “북한의 농업생산 및 식량수급 평가”, 「KDI 북한경제 리뷰」(2000), p. 28.

16) FAO/WFP, Special Report, “북한의 곡물수확 및 식량공급에 대한 평가”, 「KDI 북한경제 리뷰」(2001), p. 37.

<육류>

육류의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1991년 (17kg/1인/년)

육류의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1997년 (7kg/1인/년)

<생선류>

생선류의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1978년 (38kg/1인/년)

생선류의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 2004년 (6kg/1인/년)

<계란류>

계란류의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1986년~1991년 (7kg/1인/년)

계란류의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1994년~1999년 (3~4kg/1인/년)

<콩류>

콩류의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1978년 (15kg/1인/년)

콩류의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1996년~1999년 (11kg/1인/년)

<과일류>

과일류의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 1997년 (64kg/1인/년)

과일류의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1970년 (11kg/1인/년)

<우유류>

우유류의 식품공급량이 가장 많았던 시기 : 2004년~2005년 (6kg/1인/년)

우유류의 식품공급량이 가장 적었던 시기 : 1970년~1974년 (1kg/1인/년)

## 제5장 대북 영양지원사업의 현황

### 제1절 연구 목적, 범위, 방법

#### 1. 연구 목적

민간단체들의 대북지원사업의 일부분으로 영유아 대상 영양지원 사업으로 두유, 분유, 빵, 국수, 비스킷, 이유식, 영양제, 콩기름 등을 지원하고 있으나 지원내용

결정을 위한 근거 확보가 미흡한 것으로 보고되었다. 따라서 민간단체의 대북영양 지원사업의 현황을 파악하여 보다 효과적인 지원사업을 계획하는데 기초자료로 활용하고자 한다.

## 2. 연구방법

민간단체의 선정기준은 대북식품지원 사업이 원활하게 이루어지고 있으며 식품 지원의 양, 민간단체의 규모, 다른 분야보다 식품 지원을 집중적으로 하고 있는 3개 단체를 선정하였다. 민간단체의 대북식량지원사업 담당자와 사전에 준비된 설문지를 바탕으로 인터뷰를 시행하였다.

## 3. 연구내용

대북식량지원사업 현황을 파악하기 위하여 사업 담당자에게 지원식품의 종류, 수혜자 선정 기준, 수혜기관 선정, 수혜지역, 지원식품의 구입 및 생산 방법, 사업인력, 모니터링, 사업관련 지원 요청사항 등에 대한 내용을 인터뷰를 통해 조사하였다.

### 제3절 연구결과

#### 1. 대북식품지원 현황

##### 지원식품의 종류

A단체는 초기에 영양가루(콩+우유가루), 호박타락죽, 생선야채죽을 제공하다가 현재는 영양가루를 제공하고 있었다.

B단체는 초기에 옥수수 국수를 지원하였고 현재는 영아를 대상으로 분유, 유아 대상으로는 영양가루를 제공하고 있었다. 또한, 수해나 긴급구호가 필요할 때에 식량을 지원하였다.

C단체는 빵을 만들기 위한 재료인 밀가루, 설탕 등의 원료를 지원하였고, 하루 10,000개의 빵을 생산하여 분배하였다. 6~7년 정도 지속적으로 빵을 생산하였으나 지난 2010년에 빵 지원이 중단되었다. 현재는 수해가 있을 때 긴급구호식량으로 밀가루를 지원하고 있었다. 식품의 선정방법은 식품지원사업을 계획한 후 북한 정부에 제안을 하고 북한과의 협의 후에 식품을 선정하였다. 북한 정부에서는 가공되지 않은 식품인 원재료를 원하는 것으로 조사되었다.

### 수혜자 선정

A·B·C 단체 모두 영양취약계층인 영유아를 대상으로 식품을 지원하고 있었다. B단체는 긴급구호시에 북한주민들을 대상으로 지원을 수행하였으며 C단체는 취약계층의 어린이 뿐만 아니라 모자보건사업도 함께 수행하였다.

### 수혜기관 선정

A단체의 경우 육아원과 애육원을 대상으로 식품을 지원하고 있었으며, C단체는 식품지원 분배처로 육아원, 유치원, 탁아소, 애육원, 병원, 보건소, 학교를 선정하였다.

### 수혜 지역

A단체는 영양적으로 취약한 집단인 내륙지방을 지원하고 있었다. B단체는 북한-중국 접경지역인 함경북도와 평양에 있는 북한 관계부처와의 협의 하에 수혜지역을 선정하였다. C단체의 경우 북한의 요청과 단체에서 지원하려는 지역을 협의 후에 결정하였다. 긴급구호시 북한에서 허가한 지역에 한해 지원하였던 것으로 조사되었다.

### 지원식품의 구입 및 생산

A단체는 영양가루에 대한 레시피를 만든 후 중국 내 식품공장에 품질 의뢰를 맡긴 후 허가를 받으면 제조하는 방법으로 진행하였다. B단체는 중국에서 제조된 영양가루를 지원하였고, 영양빵 재료를 북한으로 전달하여 생산은 북한에서 이루어질 수 있도록 도왔다. C단체의 경우 영양식과 영양가루 지원을 위해서 한국에서 직접 재료를 구입하여 제조하거나 외부에서 완제품을 구입하여 북한으로 전달하였다. 또한, 밀가루, 콩가루, 설탕 등 원재료를 북한에 전달하고 북한에서 제품을 제조하는 방식으로 지원 사업을 수행하였다.

### 지원식품의 제공 빈도수

A단체는 지원금이 모이면 영양가루를 제조하여 전달하는 방식으로, 지원사업이 비정기적으로 수행되었다. 영양가루 1봉지(3kg)는 6개월~1년 영아가 하루 1회씩 110일 동안 섭취할 수 있는 양이며, 1~2년 유아는 80일을 섭취할 수 있는 분량이다.

B단체는 1달 기준으로 10~15만개 영양빵을 생산하였으며 수혜자에게 하루에 1회씩 정기적으로 영양빵을 제공하였고, 영양가루 지원은 비정기적이라고 조사되었다.

C단체는 지원사업이 중단되기 전에는 수혜자에게 하루에 1회씩 빵을 제공하였

으며 2~3달에 한 번씩은 빵 재료를 제공하였다고 응답하였다. 분유, 밀가루, 영양식은 요구도에 따라 제공하였으며 지원사업이 매년 지속적이지는 않았던 것으로 나타났다.

### 수혜자의 특성 고려 여부

A단체는 수혜자의 소화와 성장을 고려해 영양가루에 칼슘을 강화하고 위의 소화력을 고려하여 구입한 콩을 찌고, 말리고, 볶아서, 가루로 제조하는 과정을 거쳐 제조하였다. 또한 수분 및 단백질 함량 등 영양분석을 실시해 수혜자들의 영양요구를 충족시킬 수 있도록 제조되었다.

B단체는 UNICEF, WFP, WHO의 연간보고서를 참고하여 수혜대상자의 성장과 소화정도를 고려하여 지원식품을 선정하였다. 자체적으로 제조한 식품의 검수 및 분석과정을 거친 후 영양자문을 받아 식품을 지원하였다.

C단체는 일반적으로 수혜자의 성장과 소화 및 식환경을 고려하지만 명확한 기준을 세운 후 그 기준에 의한 식품 생산이 이루어진 것은 아니라고 하였다.

### 사업인력

A단체는 지원사업을 수행하기 위하여 조선족을 선발하여 식품을 전달하였으며 식품영양학 전문가에 의해 식품의 선정 및 구입이 이루어졌다. B단체는 식품생산을 담당할 인력을 채용한 후 자체적인 훈련과정을 통하여 기술을 함양시켰다. C단체는 우리나라 제빵업체의 임원들과 함께 북한 내 빵공장을 견학한 후 제빵 기술이나 기구 사용 등에 대한 자문을 받아 사업을 수행하였다.

### 운송체계

A단체는 공장에서 직접 제조한 영양가루를 중국 내 Y대학을 통하여 북한으로 전달하였다. 공장에서 Y대학까지 소요된 운송비는 단체 운영비에서 지급되고, Y대학에서 북한으로의 운송은 북한 정부에 의한 직접 차량 및 인력관리로 이루어졌다.

B단체는 선박 운송을 활용하여 식품 지원이 이루어졌다. 해로를 통하여 한 컨테이너를 운송할 경우 육로를 이용하는 것보다 운송비가 약 10배 정도 소요되는 것으로 조사되었으며, 대북식품 지원의 효율성을 높이기 위해서는 육로를 통한 식품 운송방안의 필요성을 언급하였다.

C단체는 육로와 해로를 통하여 식품지원사업이 수행되었다. 개성공단 운영이 정상적으로 이루어졌을 때 육로를 통한 식품지원사업이 자주 이루어졌으며 특별히 밀가루의 경우 대부분 육로를 통하여 전달되었다. 해로를 통한 식품지원을 살펴

보면 인천에서 남포로 가는 경로가 없어지면서 인천에서 대련 혹은 단동을 거쳐 남포로 가야하는 어려움이 생긴 것으로 밝혀졌다. 운송방법은 육로와 사업의 특성과 지원규모에 따라 결정되었으며, 인터뷰를 진행한 모든 단체에서 대북식품지원을 위한 운송과정이 간소화되기를 희망하였다.

### 모니터링

A단체의 경우 조선족 직원이 북한에 들어가 식품지원 사업의 효과를 평가하기 위해 일부 어린이들의 사진촬영을 통하여 신장과 체중의 변화를 관찰하였다. 또한, 식품을 지원하는 기간 동안 중간점검을 통하여 남아있는 식량을 확인하였다.

B단체의 경우 2가지의 방법으로 모니터링을 수행하고 있었다.

첫째, 북한의 초대를 받고 통일부의 승인을 받은 후 북한을 방문하여 모니터링을 실시하였다. 그러나, 모니터링을 위한 방문 횟수와 모니터링의 범위가 제한적이었다.

둘째, 북한-중국 접경 지역에 단체의 직원이 북한을 방문하여 모니터링을 수행하였다.

C단체는 초기 식품지원사업 수행 시에는 한 달에 2번씩 사업지역을 방문하여 모니터링이 가능하였으나 현재는 북한 내 지역 및 가구의 접근성이 자유롭지 못하기 때문에 체계적인 모니터링이 이루어지지 못하고 있는 실정이라고 언급하였다. 사업초기와 종료시점에서 1~2회 정도의 지원식품의 분배상황 및 섭취 여부를 확인하고 있다.

### 대북식품지원사업의 어려움

A단체는 대북식품지원의 계획을 하는 것과 현장에서 실무를 하는 것에 있어서 재정적으로나 정책적으로 어려움을 겪는다고 언급하였고, 지원을 하기 위해 제조한 식품들이 정책적인 이유로 지원시기가 연기가 되고 그로 인해 유통기한이 지나 결국 그 식품들을 폐기해야 하는 것에 대한 문제점과 어려움에 대해 언급하였다.

B단체는 수혜자들에게 전달할 수 있는 물품이 제한적인 상황에서 전용되지 않을 식품을 선정하는 것에 대한 어려움과 수혜지역을 선정할 때 접근성이 용이하고 모니터링이 가능한 지역을 선정해야 하는 것에 대한 어려움을 언급하였다.

C단체는 정부의 대북지원정책에 따라 식품지원 가능여부가 결정되는 것에 대한 어려움과 보다 원활하고 신속한 식품지원사업이 가능하도록 정부의 지원을 받고 싶다고 언급하였다.

### 사업관련 지원 요청사항

A단체는 보다 효과적인 대북식품지원 사업이 수행되어지기 위해서는 지원식품의 영양소 함량 분석, 포장재 선정 및 포장방법, 북한의 식문화에 대한 이해 등 다양한 분야의 전문가 확충과 인력의 역량강화 프로그램 개발이 이루어지길 희망하였다.

B단체는 지원식품의 운송방법이 효율적으로 이루어지고 북한 방문을 통한 정기적인 모니터링이 이루어질 수 있도록 정부지원의 필요성에 대해 언급하였다.

C단체는 대북식품지원 사업의 승인절차의 간소화로 보다 신속하게 지원사업이 수행되어지기를 요구하였다.

## 제6장 대북 영양지원정책의 주요 쟁점 및 방향

### 제1절 대북 영양지원정책의 방향

#### 1. 영양취약지역 및 그룹 선정 (Targeting)

식품지원의 수혜조건 선정과정은 긴급하게 식량을 지원받아야 하는 취약지역이나 가구를 선정하는 과정으로 건강, 식품 확보성(food security), 영양지표를 이용하여 영양취약계층을 선별하고 식량지원을 해야 하는 근거에 기초하여 수행되어야 한다. 수혜조건 선정이 제대로 이루어지지 않았을 경우 식량지원의 효과가 감소될 수 있다.

지역선정 - 9개의 도를 비교 분석한 결과 5개의 도(양강도, 함경남도, 함경북도, 강원도, 자강도)의 어린이의 영양상태 불량 비율이 4개의 도(평안남도, 평안북도, 황해남도, 황해북도)보다 더 높은 비율로 조사되었다. 따라서, 효과적인 식량지원 사업을 위해서 영양상태가 상대적으로 더 불량한 4개의 도에 집중하는 것이 바람직하다.

취약계층의 선정(인구집단, 가구, 개인)<sup>17)</sup> - 2011년 FAO 보고서에 포함된 생애주기에 따른 영양취약계층은 어린이, 임산부와 수유부, 노인 그룹이다. 북한어린이 영양실태조사에 따른 영양취약지역(양강도, 함경남도, 함경북도, 강원도, 자강도)에 거주하는 영양취약계층의 인구수는 402만 9,000명으로 조사되었다. 따라서, 식

17) WFP/FAO/UNICEF 긴급 북한 식량조사 보고서, (2011), p. 29.

량지원사업의 수혜자 선정이 이 지역의 어린이, 임산부 및 수유부, 노인을 중심으로 집중적인 지원이 이루어져야겠다.

〈표 15〉 지역별 영양취약계층 인구수

단위: 명

지역 \ 계층	임산부/ 수유부	아동 (5세 미만)	유치원생 (5-6세)	초등학생 (7-10세)	중학생 (11-16세)	노인 (60세 이상)	총 취약 인구수
양강도	31,000	52,000	23,000	49,000	79,000	100,000	334,000
함경북도	103,000	170,000	69,000	151,000	237,000	315,000	1,045,000
함경남도	135,000	227,000	92,000	199,000	311,000	426,000	1,390,000
강원도	66,000	109,000	42,000	95,000	166,000	187,000	665,000
자강도	56,000	95,000	40,000	83,000	130,000	191,000	595,000
합계	391,000	653,000	266,000	577,000	923,000	1,219,000	4,029,000

자료: WFP/FAO/UNICEF 긴급 북한 식량조사 보고서, (2011), p. 29.

## 2. 지원식품의 선정

식품지원을 할 경우 영양소 필요량 뿐만 아니라 문화적인 수용성, 안전성, 소화능력, 편리성, 보관성 등을 고려하여 식품을 선정해야 한다.

영양강화식품 : 5세 미만의 어린이 영양상태를 살펴보면 여전히 만성영양장애(stunting)와 저체중(underweight)의 비율이 매우 높은 것으로 조사되었다. 이러한 만성영양장애와 저체중을 개선시키기 위해서는 열량 및 단백질 뿐만 아니라 아연, 마그네슘, 칼륨 등의 무기질 섭취가 매우 중요하다. 따라서, 필수 영양소가 보강된 영양강화식품의 공급이 권장된다.

양질의 단백질 식품 : 북한 주민들의 주식인 옥수수쌀은 필수아미노산인 트립토판과 라이신이 불충분하게 함유되어있다. 또한, 북한의 식량수급표를 통해 주요한 단백질 식품군인 육류, 생선, 계란, 콩류 식품과 칼슘과 단백질을 공급하는 우유군의 식품이용가능량이 매우 부족한 실정이었다. 따라서, 양질의 단백질 식품 보충이 이루어질 수 있는 식품지원이 필요하다.

〈표 16〉 단백질 식품군의 이용가능량 (kg/인/년) - 2009년 기준

육류	생선	계란	콩류	우유
13	11	6	13	5



비타민 B3 (나이아신) 보충 : 옥수수쌀을 주식으로 섭취할 경우 비타민 B3 (나이아신)의 결핍이 올 수 있으므로 나이아신의 주요 급원 식품인 콩류, 견과류, 건어물을 추가적으로 공급하는 것을 고려해야 한다.

친밀성과 수용성 : 지원 식품 선정시 영양적인 가치 뿐만 아니라, 수혜자들이 수용할 수 있고 친숙한 식품으로 선정해야 한다. 공급자는 근거와 원칙을 가지고 지원식품을 선정해야 한다. WFP는 영양 비스킷을 지원하지만, 이는 북한 어린이들에게 생소한 식품일 수 있다. 만약, 친숙하지 않은 식품을 지원해야 한다면 수혜자들의 수용도 및 선호도 검사를 통해 식품 선정이 이루어져야 한다.

건조식품(dry feeding) vs. 조리식품(wet feeding) : 전용의 가능성이 높을 경우 수혜자들이 지원된 식품을 섭취하는 것을 확실히 하기 위해서 단가가 높을지라도 조리식품을 제공하여 현장에서 공급하고 섭취할 수 있는 형태로 제공하는 것을 고려해 볼 수 있다.

적절한 지원식량은 다음의 조건을 충족시켜야 한다.

인구집단의 영양요구량을 충족시킬 수 있는 식품

다양한 종류의 식품

수용적이고 친숙한 식품

보관성이 높고 오염의 위험성이 적은 식품

어린이 및 영양취약계층이 쉽게 소화할 수 있는 식품

연료 및 조리시간이 최소한으로 요구되는 경제적인 식품

## 제2절 영양지원프로그램의 선정 기준

선택적인 식이공급 방법으로는 보충식과 치료식 제공 프로그램이 있다. 치료식 프로그램의 목적은 심한 급성영양실조인 영·유아의 사망률을 감소시키는 것이며 보충식 프로그램의 목적은 중등도의 급성영양실조인 영·유아가 심각한 급성영양실조로 발전하는 것을 예방하는 것이다.

선택적 식이프로그램의 필요성을 조사한 결과 2009년, 2012년 북한 어린이 영양실태조사에서 1회 이상 급성영양실조 비율이 5% 이상인 지역은 량강도, 자강도, 강원도, 함경북도, 함경남도를 포함한다. 또한, 북한 전체 영유아 사망률은 1000명당 53.4명으로 심각성 수준에서 “경고”단계에 해당한다. 따라서 선별적인 보충식 공급과 치료식 공급이 동시에 수행되어야 한다.

〈표 17〉 영양지원프로그램을 수행하기 위한 의사결정 지침<sup>18)</sup>

영양불량의 유형률 (<-2Z 혹은 부종)	일반 배급	심각성의 정도 및 선택적 식이공급의 중재방법
영양불량 비율 >20% 혹은 악화요인을 동반한 영양불량 비율 10-19%	2100kcal 일반 배급	심각한 단계 모든 영양취약집단에게 보충식 제공 치료식 제공
영양불량 비율 10-19% 혹은 악화요인을 동반한 영양불량 비율 5-9%		경고 단계 선택적인 보충식과 치료식 제공
악화요인을 동반하지 않은 영양불량 비율 >10%		수용 가능한 단계 인구집단 수준의 중재 불필요

\* 고려해야 할 악화요인으로는 조사망률 >1, 불충분한 일반적인 식량배급, 홍역 혹은 독감의 유행

### 제3절 에너지 요구량 및 영양소 필요량 선정 기준

#### 1. 에너지 요구량

일반적으로 개발도상국의 1인 평균 하루 최소 에너지 필요량은 2100kcal이다. 이 필요량은 저장도의 신체활동, 20°C 주위온도, 심각한 건강 및 영양문제가 없는 사람들에게 해당된다. 또한, 식량 배급은 열량으로부터 10~12% 단백질과 17% 지방을 제공해야 한다.<sup>19)</sup>

전체 인구의 에너지 요구량 계산시 고려해야 할 요소는 다음과 같다.

##### 1) 국가의 상황에 따른 평균 에너지 요구량 조정

연령 및 성별에 따른 인구집단의 구성을 고려하여 평균 에너지 요구량 계산이 가능해야 한다. 다음 표는 구호시 에너지 요구량 계산을 위해서 참조할 수 있는 인구통계학적인 표이다. 인구구성이 참조표와 차이가 큰 경우 에너지 요구량 측정이 필요하다.

18) Mardel S, Hailey PC, Mahmutovic A, Broom J, Golden MH, Franklin M, Mills CF. "Micronutrient status of the besieged residents of Sarajevo", Eur J Clin Nutr (1995); 49: S46-61.

19) UNHCR, UNICEF, WFP, WHO, "Food and nutrition need in emergencies. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Children's Fund, World Food Programme", World Health Organization (2002)

〈표 18〉 일반적인 인구 구성 비율 및 1인 에너지 요구량<sup>20)</sup>

나이/성별 그룹(years)	남성		여성		남성과 여성	
	총인구 비율	1인 에너지 요구량 (kcal)	총인구 비율	1인 에너지 요구량 (kcal)	총인구 비율	1인 에너지 요구량 (kcal)
0	1.31	850	1.27	780	2.59	820
1	1.26	1250	1.20	1190	2.46	1220
2	1.25	1430	1.20	1330	2.45	1380
3	1.25	1560	1.19	1440	2.44	1500
4	1.24	1690	1.18	1540	2.43	1620
0~4	6.32	1320	6.05	1250	12.37	1290
5~9	6.00	1980	5.69	1730	11.69	1860
10~14	5.39	2370	5.13	2040	10.53	2210
15~19	4.89	2700	4.64	2120	9.54	2420
20~59	24.80	2460	23.82	1990	48.63	2230
60+	3.42	2010	3.82	1780	7.24	1890
임부			2.4	285(추가)	2.4	
수유부			2.6	500(추가)	2.6	
총 인구	50.84	2250	49.16	1910		2070

2) **활동량**: 성인의 노동 강도 수준이 저장도보다 높은 경우 활동량에 따라 열량 요구량이 추가되어야 한다. 중강도는 100kcal, 중·저강도 150kcal, 고강도의 경우에는 250kcal를 추가해야 한다.

3) **기 온**: 저장도 활동을 하는 경우에는 하루 평균 1인 에너지 요구량이 2100kcal로 설정되어있고, 이 에너지 요구량은 기준 온도 20℃에 근거해서 설정되었다. 기준 온도 20℃ 이하인 경우 5℃씩 감소될 때마다 추가적으로 100kcal가 추가되어야 한다.

20) WHO, "The management of nutrition in major emergencies" (2000)

지역별 월별 평균기온 참고자료<sup>21)</sup>

## &lt;함경북도 선봉&gt;

요소	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	전년
평균기온(°C)	-7.1	-4.6	0.5	6.5	11.2	15.5	19.5	21.5	17.0	10.2	1.8	-4.4	7.3
강수량(mm)	5.3	10.5	20.1	43.4	73.4	105.9	184.4	130.3	83.9	32.2	16.5	8.3	714.2

## &lt;함경남도 장진&gt;

요소	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	전년
평균기온(°C)	-15.5	-11.8	-5.1	3.2	9.5	14.1	17.5	17.4	11.4	4.4	-3.6	-11.6	2.5

## &lt;양강도 혜산&gt;

요소	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	전년
평균기온(°C)	-16.4	-11.3	-3.0	6.0	12.5	17.2	20.6	20.1	13.3	5.5	-4.3	-13.3	3.9

## &lt;자강도 중강&gt;

요소	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	전년
평균기온(°C)	-16.1	-10.1	-1.2	7.9	14.6	19.4	22.3	21.8	14.9	7.0	-2.7	-12.2	5.5

## &lt;강원도 원산&gt;

요소	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	전년
평균기온(°C)	-2.3	-0.1	4.4	11.2	16.0	19.5	22.8	23.6	19.1	13.8	6.8	0.8	11.3

## 2. 영양필요량

영양필요량 산정은 인구집단의 구성을 바탕으로 이루어졌으며, 총 인구집단의 모든 연령과 성별에 따른 영양필요량을 합산하고 이를 전체 인구수로 나누어 계산 되어진 것이다.

21) 기상청, “북한 지역별 월별 평균기온”(2012).

〈표 19〉 1인 영양필요량<sup>22)</sup>

영양소	평균 인구의 최소 필요량
에너지	2,100 kcal
단백질	53g(전체 에너지의 10%)
지방	40g(전체 에너지의 17%)
비타민 A	550 $\mu$ g RAE*
비타민 D	6.1 $\mu$ g
비타민 E	8.0mg alpha-TE*
비타민 K	48.2 $\mu$ g
비타민 B1 (티아민)	1.1 mg
비타민 B2 (리보플라빈)	1.1 mg
비타민 B3 (나이아신)	13.8 mg NE
비타민 B6 (피리독신)	1.2 mg
비타민 B12 (코발라민)	2.2 $\mu$ g
엽산	363 $\mu$ g DFE*
판토텐산	4.6 mg
비타민 C	41.6 mg
철분	32 mg
요오드	138 $\mu$ g
아연	12.4 mg
구리	1.1 mg
셀레늄	27.6 $\mu$ g
칼슘	989 mg
마그네슘	201 mg

Alpha-TE-알파-토코페롤 등가물

RAE-레티놀 활동 등가물

DFE-식이 엽산 등가물

에너지와 구리를 제외한 모든 영양소에 대한 영양소 섭취 기준으로 표현.

### 3. 운송체계 및 분배체계, 모니터링

효과적인 식량지원사업을 위해서는 운송체계 및 분배체계의 정비가 필수적인 요소이다. 비정기적인 분배, 사회적 불안정으로 인한 영양취약지역 접근의 제약성,

22) RNI from FAO/WHO(2004). Vitamin and Mineral Requirements in Human Nutrition. Second edition, were used for all vitamin and mineral requirement calculations except copper, as requirements for this mineral were not included in FAO/WHO(2004). Requirements for copper are taken from WHO(1996), Trace Elements in Human Nutrition and Health.

올바르지 못한 식품의 선정은 미량영양소의 결핍 및 영양상태의 악화를 초래할 수 있다. 물품추적시스템구축을 통한 재고 및 회계시스템과 운반 및 분배과정을 관리하고 각 단계별로 정기적인 모니터링을 통하여 투명성 확보를 위한 평가체계 구축이 중요하다.

## 제7장 결 론

본 연구에서는 1998년~2012년 북한어린이들의 영양상태 변화 추이와 연도별 조사간 연구방법의 차이를 밝히고자 하였다. 또한, 1970년~2012년 북한 식량 수급량의 변화 추이를 분석하여 1인당 식량 이용가능량을 파악하고자 하였다. 마지막으로 대북영양지원사업의 실태를 조사하여 효과적인 대북지원사업이 되기 위한 방향 설정을 하고자 하였다.

북한어린이들의 영양상태 변화 추이(1998년~2012년)를 살펴본 결과 만성영양장애, 급성영양장애, 저체중의 비율이 점차적으로 감소하였으나 2012년 조사결과 여전히 높은 만성영양장애 비율(27.9%)과 저체중 비율(15.2%)을 보였다. 그리고 지역별로 살펴보면 만성영양장애비율은 량강도(39.6%)> 자강도(33.5%) > 함경남도 (32.9%)의 순으로 나타났으며 량강도와 평양시의 만성영양장애비율은 20%p의 큰 차이를 보였다. 2012년 질병유병률을 살펴보면 조사시점 기준으로 2주전 사이에 설사 유병률은 8.5%, 호흡기계 질환은 6.5%로 나타나 5세 미만의 영·유아의 주요한 사망원인으로 질병의 예방 및 관리가 중요한 것으로 조사되었다. 국가의 재난 및 긴급 상황의 심각성 정도를 파악하는 5세 미만 영·유아 사망률을 살펴보면 2012년 기준 1000명당 53.4명으로 저개발국가에서 1만명당 2명의 사망률을 비상상태 단계로 규정하는 수준을 훨씬 상회하는 것으로 나타나 북한의 영양결핍상태가 매우 심각한 수준인 것으로 나타났다.

북한 어린이들의 영양상태 변화 추이를 해석하는데 한계점이 있는지를 분석하고자 연도별 조사간 연구방법의 차이가 있는지를 파악하였다. 연도별 조사에서 국제기구 직원의 조사 참여 정도, 지역의 접근성, 가구 및 어린이의 선정방법 등의 연구방법에서 차이가 있어서 연구결과를 단순하게 비교하는데 한계점이 있음을 시사하였다.

북한의 1970년~2009년 식량자급률을 조사한 결과 옥수수 수급량이 1994년부터 감소하기 시작하여 1996년에 약 900만톤에 달하는 최소 수급량을 보여주었다. 1인

연간 곡류군(쌀, 옥수수, 밀가루, 보리 등) 이용가능량을 살펴보면 1980년대 초부터 약 140kg 수준으로 감소한 것을 볼 수 있다. 1990년도 이후 곡류군의 1인 하루 평균 이용가능 열량은 1300~1500kcal로 하루 섭취 열량을 대부분 곡류로 섭취해야 하는 실정을 감안해 볼 때 식량공급량이 매우 부족한 수준임을 알 수 있다. 다른 식품군의 1인 이용가능량을 살펴보면 단백질의 주된 급원인 육류, 생선류, 계란류, 콩류군의 식품공급량이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 또한, 칼슘의 주요 급원인 우유군의 1인 식품 이용가능량은 1990년대 이후 4~6kg으로 매우 낮은 수준으로 나타났다.

대북식품지원단체의 인터뷰를 실시한 결과 주로 북한으로 지원하는 주된 식품은 영양가루, 옥수수 국수, 빵이고, 영양취약집단인 영·유아가 주된 수혜대상자였다. 주된 수혜지역은 함경북도와 민간단체와의 협의 하에 북한정부에서 요청하는 지역을 고려하여 수혜지역을 선정하였다. 대북지원식품은 식품원재료를 중국이나 한국에서 구매하여 제조한 완제품을 북한에 전달하거나 원재료를 북한에 지원하여 북한에서 제품을 제조하는 방식으로 사업을 수행하였다. 대북지원식품의 운송방법과 경로를 살펴보면 선박과 차량 운송으로 이루어졌으며 중국에서 함경북도로 운송되거나 해로를 통한 지원사업은 인천에서 대련 혹은 단둥으로 운송이 이루어졌다. 효과적인 대북식품지원사업에 대한 제언으로 지원식품의 영양소 함량 분석, 포장재 선정 및 포장방법, 북한의 식문화에 대한 이해 등 다양한 분야의 전문가 확충과 인력의 역량 강화 프로그램 개발을 언급하였다. 또한, 대북식품지원사업의 운송방법, 사업의 승인절차가 효율적으로 이루어질 수 있도록 정부의 지원과 모니터링의 개선이 중요한 과제로 인식되었다.

본 연구결과에 근거한 대북식품지원사업에 대한 제언은 다음과 같다. 첫째, 영양취약지역인 량강도, 함경남도, 함경북도, 강원도, 자강도를 중심으로 지원사업이 이루어지는 것이 바람직하다. 둘째, 5세 미만의 북한 어린이들의 영양상태를 살펴보면 만성영양장애와 저체중의 비율이 여전히 높은 것으로 나타났으며 이를 개선하기 위한 단백질, 칼슘, 마그네슘, 아연 등 필수영양소가 보강된 식품을 지원하는 것이 중요하다. 셋째, 북한의 식량수급표 결과에 의하면 특별히 북한 내에서 단백질의 주된 급원식품인 육류, 생선류, 계란류, 콩류군의 생산량이 절대적으로 부족한 실정이므로 이에 대한 식량증진사업을 고려하는 것이 필요하다. 넷째, 대북식품지원사업에 대한 전문가풀을 구성하여 지원식품의 선정, 제조, 포장, 모니터링 등에 대한 지원사업 전반에 대한 체계적이고 과학적인 근거를 바탕으로 한 사업을 수행하는 것이 필요하다.

## 참고 문헌

1. 2012년 국민건강영양조사(National Survey) 보고서 (2013)
2. 2009년 건강지표 지역조사 3 (Multiple Indicator Cluster Survey 3) 보고서 (2010)
3. 2004년 북한 영양실태 조사(DPRK Nutrition Assessment) 보고서 (2005)
4. 2002년 북한 영양실태 조사(DPRK Nutrition Assessment) 보고서 (2002)
5. 2000년 건강지표 지역조사 2 (Multiple Indicator Cluster Survey 2) 보고서 (2000)
6. 1998년 건강지표 지역조사 1 (Multiple Indicator Cluster Survey 1) 보고서 (1998)
7. 기상청, 국내기후자료, 북한 지역별 월별 평균기온 (2012년 기준)
8. 문현경, “영양감시체계”, 「대한지역사회영양학회지」(2000)
9. 손숙미, “북한 어린이 영양문제 둘 것인가?”, 정책토론회 (2009)
10. 유엔식량농업기구(FAO) 데이터베이스 (<http://faostat.fao.org>)
11. 이애란, “1990년 전·후 북한주민의 식생활 양상 변화”, 「이화여자대학교」(2009)
12. 장 지글러, “굶주리는 세계, 어떻게 구할 것인가?”, 「갈라파고스」(2012)
13. 최혜미, 21세기 영양학, 「교문사」(2011)
14. 토머스 J. 바세트·알렉스 윈터-벨슨, “세계 굶주림 지도”, 「동녘」(2013)
15. 한정순 외, “생애주기 영양학”, 「지구문화사」(2012)
16. FAO/WFP, Special Report “북한의 농업생산 및 식량수급 평가,”KDI 북한경제 리뷰(2000)
17. FAO/WFP, Special Report “북한의 곡물수확 및 식량공급에 대한 평가,”KDI 북한경제 리뷰(2001)
18. Golden MH. SCN News.1995;(12):10-4. Specific deficiencies versus growth failure: type I and type II nutrients.
19. Katone-Apte J, Mokdad A. Malnutrition of children in the Democratic People’s Republic of North Korea. J. Nutr. 1998; 128: 1315-1319.
20. Robinson WC, Lee MK, Hill K, Burnham GM. Mortality in North Korean migrant households: a retrospective study. Lancet 1999; 354: 291-5.
21. Mardel S, Hailey PC, Mahmutovic A, Broom J, Golden MH, Franklin M, Mills CF. Micronutrient status of the besieged residents of Sarajevo. Eur J Clin Nutr 1995; 49: S46-61.
22. Noland M, Famine and reform in North Korea. Institute for international economics,



2003.

23. UNHCR, UNICEF, WFP, WHO. Food and nutrition need in emergencies. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Children's Fund, World Food Programme, World Health Organization, 2002.
24. Webb, Patrick, Beatrice Lorge Rogers, Irwin Rosenberg, Nina Schlossman, Christine Wanke, Jack Bagriansky, Kate Sadler, Quentin Johnson, Jessica Tilahun, Amelia Reese Masterson, Anuradha Narayan. 2011. Improving the Nutritional Quality of U.S. Food Aid: Recommendations for Changes to Products and Programs. Boston, MA: Tufts University.

## [부 록] 1. 주요 곡물에 대한 식량수급표

## 1) 옥수수의 식량수급표, 1970-2009년

(단위: 1,000톤)

연도	생산량	수입량	수출량	공급량
1970	1610	0	10	1600
1971	1670	0	10	1660
1972	1595	0	10	1585
1973	1790	192	50	1932
1974	1915	147	50	2012
1975	2000	0	200	1800
1976	2200	0	300	1900
1977	2300	0	300	2000
1978	2400	0	200	2200
1979	2500	0	200	2300
1980	2700	0	0	2700
1981	2800	0	0	2800
1982	2900	0	0	2900
1983	3000	0	0	3000
1984	3200	0	0	3200
1985	3300	0	0	3300
1986	3400	55	0	3455
1987	3500	90	0	3590
1988	3600	190	0	3790
1989	3800	296	0	4096
1990	4000	264	0	4264
1991	4200	247	0	4447
1992	3718	587	0	4305
1993	3937	876	39	4774
1994	3547	244	11	3780
1995	1366	110	0	1476
1996	825	85	0	910
1997	1014	654	0	1668
1998	1765	596	0	2361
1999	1235	406	0	1641
2000	1041	722	0	1763
2001	1483	526	0	2009
2002	1651	408	0	2059
2003	1725	323	0	2048
2004	1727	273	0	2000
2005	1630	390	0	2020
2006	1750	150	0	1900
2007	1587	71	0	1658
2008	1411	219	0	1630
2009	1705	135	0	1840

## 2) 쌀의 식량수급표, 1970-2009년

(단위: 1,000톤)

연도	생산량	수입량	수출량	공급량
1970	1552	0	91	1461
1971	1606	0	106	1500
1972	1542	0	103	1439
1973	1733	0	105	1628
1974	1808	0	293	1515
1975	1877	0	337	1540
1976	1903	0	95	1808
1977	2042	0	277	1765
1978	1972	0	422	1550
1979	2041	41	240	1842
1980	1765	0	233	1532
1981	2031	0	271	1760
1982	1341	0	215	1126
1983	1377	0	123	1254
1984	1463	0	154	1309
1985	1409	0	205	1204
1986	1592	27	205	1414
1987	1480	79	267	1292
1988	1420	0	249	1171
1989	1429	13	92	1350
1990	1201	28	44	1185
1991	2748	149	11	2886
1992	3001	323	5	3319
1993	3193	205	0	3398
1994	2119	57	2	2174
1995	1345	602	0	1947
1996	951	349	0	1300
1997	1019	335	0	1354
1998	1539	527	0	2066
1999	1563	257	0	1820
2000	1127	799	0	1926
2001	1374	702	0	2076
2002	1458	855	0	2313
2003	1497	821	0	2318
2004	1581	782	0	2363
2005	1723	815	0	2538
2006	1653	158	0	1811
2007	1247	805	0	2052
2008	1909	69	0	1978
2009	1558	117	0	1675

## 3) 밀가루의 식량수급표, 1970-2009년

(단위: 1,000톤)

연도	생산량	수입량	공급량
1970	88	337	425
1971	91	300	391
1972	87	511	598
1973	98	1033	1131
1974	102	928	1030
1975	106	593	699
1976	108	525	633
1977	115	497	612
1978	111	350	461
1979	115	470	585
1980	99	510	609
1981	114	720	834
1982	121	585	706
1983	124	350	474
1984	132	200	332
1985	127	200	327
1986	143	270	413
1987	133	530	663
1988	128	890	1018
1989	129	151	280
1990	116	300	416
1991	135	1177	1312
1992	123	246	369
1993	123	492	615
1994	125	271	396
1995	125	284	409
1996	100	654	754
1997	100	415	515
1998	165	378	543
1999	97	528	625
2000	50	772	822
2001	124	831	955
2002	145	573	718
2003	161	564	725
2004	175	756	931
2005	193	420	613
2006	199	275	474
2007	195	226	421
2008	175	67	242
2009	169	195	364

## 미 승인국의 영화 저작물과 베른협약의 보호 의무

이주형

단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수

---

제1장 서론 .....	
제2장 국내에서의 북한 저작물에 대한 법적 지위와 국제법적 관계 .....	
제3장 일본의 미승인국 저작물에 대한 외교정책과 베른협약의 관계 .....	
제4장 북한 저작물의 보호 방안의 제안 .....	
제5장 결론 .....	
[참고 문헌] .....	

---



## 표 목차

---

<표 1> 대만과 중국의 상호 저작권 보호방법 .....	
<표 2> 동독과 서독의 상호 저작권 보호방법 .....	

---





## 요 약 문

영화 저작물은 우리나라의 문화산업에서 빼놓을 수 없는 중요한 부분을 차지하고 있다. 물론 영화 저작물은 산업적인 측면을 갖지만 그 근본에는 문화의 한 부분이라는 것이다. 그리고 문화란 인간의 총체적 삶을 조명하는 것이다. 이러한 인간의 삶을 표현한 영화 저작물은 남북한과 같은 분단국가에 있어서는 서로의 삶을 공유하고 이해할 수 있는 중요한 매개체가 되는 것이다. 앞으로 통일을 위한 노력에는 문화교류라는 것이 절대적으로 필요하다. 하지만 영화저작물이라는 것은 문화적 재화로써 문화 재산권의 하나인 것이다. 교류라는 것은 재화의 원활한 이동이 필요하지만 남북한은 특수한 상황으로 인하여 이러한 문화적 재화의 이동과 활용에 어려움이 있는 것이 사실이다. 국내에서 북한의 문화 저작물이 본격적으로 이용되기 시작한 것은 얼마 되지 않았다. 북한의 저작권 문제는 남북되었거나 월북한 작가들의 문화 작품이 출판될 수 있는 길이 열리면서 그와 관련된 저작권이 거론되기 시작했다.

남북문화교류가 활발해 짐에 따라 북한에서 제작된 문화적 재화들이 수적으로나 종류의 다양성 면에 활발히 이용되고 있다. 이러한 사업분야에 관여하는 국내 문화산업의 규모도 지속적으로 성장하면서 국내에서 이용되는 북한의 문화 저작물을 둘러싼 법적 분쟁이 빈번히 일어나고 있다. 앞으로 남북한 문화교류는 더욱 증대될 것으로 예상된다. 하지만, 북측과의 저작권 협력에 관한 근본적인 구조를 갖추지 않은 상태에서 현재의 대응은 많은 문제를 야기하고 있는 것이 현실이다.

우리 대법원의 전통적이고 기본적인 입장은 북한의 법적 지위 부정설이다. 법원은 ‘북한의 법적 지위 부정설’에 따라 일관되게 헌법 제3조에 근거하여 북한에서 창작된 저작물에 대하여도 남한의 저작권법이 바로 적용되어 그에 따라 남한에서도 보호된다고 판시하였다. 다시 말해서, 우리 법원은 북한을 외국 또는 그와 유사한 지위에 있는 국가가 아니라 그 실체를 부인하여 북한 지역을 우리 영토의 일부로 보아, 상호주의에 상관없이 즉, 북한이 우리의 저작물을 보호하느냐 여부에 상관없이 북한저작물에 대하여 우리의 저작권법을 준거법으로 하여 그 저작권의 발생, 귀속, 범위 등을 판단하고 있는 것이다.

북한의 저작물에 관한 판결에서 나타나듯이 한국법원의 태도는 현재 헌법과 법률상 타당하다고 생각된다. 하지만 법원의 이러한 일관된 태도에 대해서는 실정과는 거리가 있는 해석으로 북한의 실체를 인정하지 않고 북한의 특수한 저작권제

도도 고려하지 않으며, 상호주의에 관계없이 북한의 저작물을 일방적으로 보호하는 것은 사실상 북한에서 한국의 주권을 행사할 수 없는 상황에서 법률관계를 더욱 복잡하게 한다는 비판도 있다. 그러나 그러한 법원의 판단은 헌법과 법률에 근거하여 법적판단을 할 수 밖에 없는 사법적 한계라고 생각된다.

이와 같이 헌법 제3조를 해석하여 북한 저작물을 보호하더라도 그 보호는 한국이 사실상 지배하고 있는 지역에 한정된다. 즉, 북한을 한국의 영토라고 하여 일방적으로 보호를 하는 한국법원의 입장은 남북관계의 특수성을 고려하더라도 무리가 있다고 생각된다. 또한 한국에서 일방적으로 북한의 저작물을 보호하더라도 한국의 저작물이 북한에서 한국과 같이 보호된다는 보장도 없다. 전술한 바와 같이 2003년, 북한이 베른협약에 가입한 것에 대해 문화체육관광부는 ‘북한의 베른협약 가입에 따라 한국의 저작물이 북에서도 공식적으로 보호될 것이다’는 견해를 밝혔지만, 이것은 북한지역에도 당연히 한국저작권법이 적용된다고 하는 법원의 입장과는 모순된다고 할 수 있다.

마찬가지로 북한을 미승인국가로 보는 일본의 법원도 북한의 영화작품이 허락 없이 일부 상영된 것에 대해 작품의 저작권을 가지는 당사자로부터 제기된 소송에서 ‘국교가 없는 북한의 저작권을 보호할 의무는 없다’, ‘미승인국가가 베른협약에 가입한 것만으로는 상호 저작권을 보호할 의무는 발생하지 않는다’고 판단하여 다자조약의 가입으로 회원국이 되는 것과 국가승인과는 별개의 것이라는 입장을 보이고 있다. 상기에서 검토한 바와 같이 다수국간조약의 가입과 국가승인과는 별개이므로 북한이 베른협약에 가입한 것만으로는 한국의 저작물이 북한에서도 보호될 것이라고는 기대하기 어렵다.

이러한 국제협약을 이용한 방안도 다시 무리가 있고 일방적 보호주의에 대해 반국가단체인 북한에 저작권을 인정하는 것은 자기모순이라는 비판이나, 영토조항에 근거한 구시대적 입장을 벗어나 북한의 실체를 인정하는 상호 공존의 처지에서 본다면 ‘남북기본합의서’나 그 부속 합의서 등을 근거로 세부적인 협약을 완성하여 상호존중의 입장에서 북한의 저작물을 보호하는 것이 더 현실적인 방안이라고 할 수 있을 것이다.

## 제1장 서론

### 제1절 연구 목적

영화 저작물은 우리나라의 문화산업에서 빼놓을 수 없는 중요한 부분을 차지하고 있다. 물론 영화 저작물은 산업적인 측면을 갖지만 그 근본에는 문화의 한 부분이라는 것이다. 그리고 문화란 인간의 총체적 삶을 조명하는 것이다. 이러한 인간의 삶을 표현한 영화 저작물은 남북한과 같은 분단국가에 있어서는 서로의 삶을 공유하고 이해할 수 있는 중요한 매개체가 되는 것이다. 앞으로 통일을 위한 노력에는 문화교류라는 것이 절대적으로 필요하다. 하지만 영화저작물이라는 것은 문화적 재화라고 할 수 있고 이러한 문화적 재화는 문화 재산권의 하나인 것이다. 교류라는 것은 재화의 원활한 이동이 필요하지만 남북한은 특수한 상황으로 인하여 이러한 문화적 재화의 이동과 활용에 어려움이 있는 것이 사실이다. 국내에서 조선민주주의인민공화국(이하, 북한이라고 한다)의 문화 저작물이 본격적으로 이용되기 시작한 것은 얼마 되지 않았다. 북한의 저작권 문제는 남북되었거나 월북한 작가들의 문화 작품이 출판될 수 있는 길이 열리면서 그와 관련된 저작권이 거론되기 시작했다.

남북문화교류가 활발해 짐에 따라 북한에서 제작된 문화적 재화들이 수적으로나 종류의 다양성 면에 활발히 이용되고 있다. 이러한 사업분야에 관여하는 국내 문화산업의 규모도 지속적으로 성장하고 있다. 이러한 가운데 국내에서 이용되는 북한의 문화 저작물을 둘러싼 법적 분쟁이 빈번히 일어나고 있다. 앞으로 남북한 문화교류는 더욱 증대될 것으로 예상된다. 하지만, 북측과의 저작권 협력에 관한 근본적인 구조를 갖추지 않은 상태에서 현재의 대응은 많은 문제를 야기하고 있는 것이 현실이다.

북한과의 저작권 관련 문제들은 북한을 국가로 인정하느냐, 하지 않느냐의 문제로부터 작게는 저작권료가 지불과 관련하여 남북한 유족간의 분쟁까지 다양하게 발생하고 있으나 주로 사인간의 문제로 취급되어 왔다.

본 연구는 사인간의 저작권료 분쟁 등과 같은 계약당사자 간의 문제라는 시각보다 문화 정책적 차원에서의 해결방안을 제안하고자 한다. 남북한간 저작권 협력의 문제는 헌법상의 영토조항에 의해 보호되는 소극적 접근이 아닌 남북한 문화교류의 활성화를 위하여 적극적인 접근과 상호적 보호를 토대로 이루어져야 할 것이다.

이와 관련하여 우리에게 주요 시사를 줄 수 있는 일본 최고재판소 판결이 2011년 12월 8일에 나왔다.

현재 우리나라와 미국, 일본, 프랑스, 에스토니아는 북한의 유엔가입에도 불구하고 북한을 미승인국가로 대우하고 있다. 즉, 일본 역시 북한을 외교정책상 국제법상 미승인국가로 대우하고 있는 것이다. 이러한 상황에서 미승인국가인 북한 국민이 우리나라를 제외한 미국, 일본, 프랑스, 에스토니아 등의 법원에서 당사자 능력을 인정받을 수 있을 것인가? 이러한 북한의 상황에서 북한 저작권이 보호될 수 있는지. 만약 된다면 저작권 취득과 이용허락권의 범위는 어디까지인지 등이 문제가 될 수 있을 것이다. 하지만 이러한 미승인국가의 지위가 북한 국민이 누려야 할 사권인 저작권에도 영향을 미치는지는 베른조약에 관한 사항을 검토해보아야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 쟁점들에 대해 문제가 되었던 우리나라와 일본의 주요 판례를 통해 북한에 대한 우리와 일본의 입장과 정책들을 비교 검토하여 현재의 상황을 개선할 수 있는 제안을 하고자 한다.

## 제2절 연구의 필요성

북한과의 문화교류가 활발해 짐에 따라 북한 저작권과 관련한 소송이 늘어나고 있다. 우리는 현재, 예전에 대만, 서독이 했던 것과 같이 영토주의적인 입장에서 북한의 저작물에 대해 그 권리를 인정하고 있다. 우리 헌법 제3조의 영토조항을 근거로 북한에도 우리헌법의 효력이 있다는 점을 전제로 하여 저작권을 인정하는 판결을 내리고 있는 것이다. 그러나 헌법 제3조의 영토조항과 관련하여 동조항의 규범력을 부인하는 입장과 규범력을 인정하는 입장이 대립하고 있고 또 헌법 제4조의 통일조항 역시 냉전시대의 유물이라는 평가와 함께 현실의 국내외 정치적 상황과 맞물려 있다. 이러한 상황에서 학설과 판례 그리고 국가정책이 어떤 입장을 취하는가 하는 문제는 매우 중요하다고 생각된다.

본 연구에서는 우리와 달리 일본이 북한에 대해서 저작권의 보호의무가 없다는 판결을 내린 논거를 검토하고자 한다. 향후 일본과 북한사이의 외교관계뿐만 아니라 저작권내지 불법행위 등의 판단에 대한 중요한 기준이 되기 때문이다. 또한 미승인국가와의 법적관계를 어떻게 정리하고, 권리의무관계를 어떻게 정책적으로 대응하는가를 보여주는 대표적인 사례이기 때문에 그 검토가 필요하다.

우선 제2장에서는 우리나라의 상황을 살펴보고자 한다. 우선 국내에서 북한 저작물과 관련된 주요 판례와 학설을 정리하고 주요 논점별로 상황을 살펴본다. 제3

장에서는 일본이 미승인국가인 북한 국민의 저작물에 대해 베른조약상 보호 의무를 지지 않는 것을 처음으로 명시한 최고재판소 판결을 중심으로 일본이 미승인국인 북한의 저작물에 대해 베른협약상 보호 의무를 저야 하는가라는 논점에 대해 주로 미승인국과 조약상 의무 일반에 관한 기존의 판례와 학설을 소개한 다음, 최고재판소가 나타내 보인 ‘베른협약의 해석 +  $\alpha$ (정부의 입장)’라는 요건론의 내용을 분석해보기로 한다. 제4장에서는 일본과 우리의 내용을 비교분석하여 현재 상황을 타개 할 수 있는 제안을 내놓고 제5장에서는 본 연구의 결론을 짓기로 한다.

## 제2장 국내에서의 북한 국민의 저작물에 대한 법적 지위와 국제법적 관계

### 제1절 북한 저작물의 분쟁 사례

#### 두만강 사건<sup>1)</sup>

##### (1) 사실관계

이시영이 1945년부터 1957년 사이에 ‘두만강’을 집필하였다. 피신청인들이 일본 국회도서관과 동경대학교 도서관에서 위 저작물의 원본을 임의로 복사하여 이를 7권으로 나누어 1, 2, 3권의 저작물을 출판하였고, 나머지 저작물도 출판예정이었다. 그런데 이시영이 북한에서 사망한 후 신청인 손자인 乙이 일부 상속하였다.

구 저작권법 제91조 1항<sup>2)</sup>, 제97조<sup>3)</sup>에 기해 피신청인들을 상대로 피신청인들이 출판하였거나 출판 예정인 저작물들의 인쇄, 제본, 발매, 반포 등의 행위금지과 이미 출판한 저작물 등에 대한 점유이전금지가처분을 구하는 신청을 하였다.

##### (2) 판시사항

오늘날 남북한 관계는 상호 교차승인, 유엔동시가입, 다각적인 경제교류 등이

- 
- 1) 서울민사지법 1989.7.26. 자 89카13692 결정
  - 2) 구 저작권법 제91조 (침해의 정지등 청구) ① 저작권 그 밖의 이 법에 의하여 보호되는 권리(제65조 및 제68조의 규정에 의한 보상을 받을 권리를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)를 가진 자는 그 권리를 침해하는 자에 대하여 침해의 정지를 청구할 수 있으며, 그 권리를 침해할 우려가 있는 자에 대하여 침해의 예방 또는 손해배상의 담보를 청구할 수 있다.
  - 3) 구 저작권법 제97조 (공동저작물의 권리침해) 공동저작물의 각 저작자 또는 각 저작재산권자는 다른 저작자 또는 다른 저작재산권자의 동의 없이 제91조의 규정에 의한 청구를 할 수 있으며 그 저작재산권의 침해에 관하여 자신의 지분에 관한 제93조의 규정에 의한 손해배상의 청구를 할 수 있다.

추진되는 등 이제 북한을 교전단체 또는 반국가단체로만 볼 수는 없으며 사실상 하나의 정부 내지 국가로 인정하지 않을 수 없게 되었다. 북한주민의 법률관계는 국제사법적 법률관계이거나 혹은 1 국가 내에서 각 지방의 법률이 서로 다른 경우 그 적용 법률을 결정하기 위한 준국제사법적 법률관계에 해당한다고 할 것인데, 우리 협외사법 제2조 제3항에 의하면 지방에 따라 법이 상이한 국가의 국민에 대하여는 그 자가 속하는 지방의 법에 의한다고 하고 있다. 또 제26조에 의하면 상속은 피상속인의 본국법에 의한다고 하므로, 이기영의 저작권취득 여부와 그의 사망으로 인한 저작권의 상속여부에 관하여는 그가 속하는 지방인 북한지역의 법의 적용을 받는다고 할 것이 바, 북한은 사회주의 체제로서 저작권 등의 권리를 개인이 소유하거나 개인의 사망으로 인하여 그가 가진 권리가 유족들에게 상속되는 것을 원칙적으로 인정하지 아니하므로, 이 사건 저작물을 이기영이 저작하였다 고 하더라도 그 저작권은 국가 또는 당의 소유로 귀속되었다고 볼 수 있다.

또한 예외적으로 이기영이 저작권을 가지고 있었다 하더라도 그가 사망함으로써 그 유족들에게 저작권이 상속되지는 아니한다고 주장하므로 살피건대, 우리 헌법 제3조에 의하면 대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로 한다고 규정하고 있는데 북한 지역은 한반도의 일부이므로 이 지역은 대한민국의 영토에 해당되고, 따라서 이 지역은 여전히 대한민국의 주권범위 내에 있으며 대한민국의 주권과 부딪치는 어떠한 주권의 정치도 법리상 인정될 수 없는 것이고<sup>4)</sup>, 따라서 우리 헌법에 의거하여 제정 시행된 저작권법이나 민법 등 모든 법령의 효력은 당연히 북한지역에 미친다고 보아야 하며, 설사 주권국가인 대한민국과 북한의 정치집단이 상호 대등한 자격으로 만나 자주적, 평화적 통일원칙, 무력충돌의 방지, 다방면적인 교류 등을 추진하기로 하는 7.4남북공동성명을 합의하였다거나 오늘날 남북한 간에 상호교역, 이산가족찾기, 남북당국자회담 등 남북통일을 위한 다각적인 교류가 추진됨에 있어 북한지역을 지배하는 정치집단의 실체를 인정하고 사실상의 지배세력과 상호 대등한 관계에서 대화를 추진하다고 하더라도, 이는 대한민국의 통치권이 사실상 북한지역에 미치지 아니하며 이 지역을 지배하는 별개의 정치집단이 존재함으로 인한, 남북대화를 추진함에 있어서의 현실적인 필요에 의한 것일 뿐이며, 먼저 우리 헌법 제3조의 규정이 개정되거나 남북한이 서로 주권을 인정하고 국가로 승인하거나 또는 1개의 국가 내에서 서로 다른 법률체제를 상호 인정하기로 하는 헌법적 효력을 가지는 조약이 체결된 바가 없는 이상, 북한지역이

4) 대법원 1961.9.28. 선고 4292행상48 판결 참조

우리 주권의 범위밖에 있다거나 우리 법령의 적용밖에 있다고 볼 수 없으며, 더구나 북한주민의 상속인이 남한에 있어 그에 대한 우리 법령상의 보호를 부여하고자 하는 경우에는 더욱 그러하다고 할 것이다.

그렇다면, 이 사건의 경우에 있어서도 비록 위 이기영이 북한지역에 거주하였으며 이 사건 저작물을 북한에서 저작하였다고 하더라도 그는 우리 저작권법에 의해 보호되는 저작권을 취득하였으며 그가 사망함으로써 남한에 있는 장남이 그 상속지분에 따라 저작권을 상속하였다고 할 것이므로 이와 다른 견해에 선 피신청인들의 위 주장은 받아들일 수 없다.

## 2. 납·월북 작가들의 작품일반에 대한 출판 및 판매금지 처분의 무효 소송<sup>5)</sup>

### (1) 사실관계

원고는 피고인 문화부장관이 한 납·월북 작가들의 작품일반에 대한 출판 및 판매금지 처분의 무효 내지 부존재확인을 구하는 소를 제기하였다.

### (2) 판시사항

원고가 청구취지로서 문화부장관인 피고가 납·월북 작가들의 6.25 이후 해방이후, 해방 전후의 작품일반에 대하여 출판 및 판매금지처분을 하였다는 전제하에 그 처분의 무효 내지 부존재확인을 구하고 있다면, 그 소장의 목록에 납·월북 작가들의 작품명이 일일이 적시되어 있지 아니하였다 하여 청구취지가 특정되지 아니하였다고 할 수 없다.

행정처분의 부존재확인소송은 행정처분의 부존재확인을 구할 법률상 이익이 있는 자만이 제기할 수 있고, 여기에서의 법률상 이익은 원고의 권리 또는 법률상 지위에 현존하는 불안, 위험이 있고 그 불안, 위험을 제거함에는 확인판결을 받는 것이 가장 유효적절한 수단일 때 인정되는 것인데, 타인의 저작물을 복제, 배포, 발행함에 필요한 요건과 저작재산권의 존속기간을 규정한 저작권법 제36조 제1항6), 제41조7), 제42조8), 제47조 제1항9)의 효력은 대한민국 헌법 제3조<sup>10)</sup>에 의하여

5) 대법원 1990.09.28. 선고 89누6396 판결

6) 제36조 (보호기간의 원칙) ① 저작재산권은 이 절에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 저작자의 생존하는 동안과 사망 후 50년간 존속한다. 다만, 저작자가 사망 후 40년이 경과하고 50년이 되기 전에 공표된 저작물의 저작재산권은 공표된 때부터 10년간 존속한다.

7) 제41조 (저작재산권의 양도) ① 저작재산권은 전부 또는 일부를 양도할 수 있다.

② 저작재산권의 전부를 양도하는 경우에 특약이 없는 때에는 제21조의 규정에 의한 2차적 저작물 또는 편집저작물을 작성할 권리는 포함되지 아니한 것으로 추정한다.

여전히 대한민국의 주권범위 내에 있는 북한지역에도 미치는 것이므로 6.25 사변 전후에 남북되거나 월북한 문인들이 저작한 작품들을 발행하려면, 아직 그 저작권자의 존속기간이 만료되지 아니하였음이 명백한 만큼, 동인들이나 그 상속인들로부터 저작권자의 양수 또는 저작물이용 허락을 받거나 문화부장관의 승인을 얻어야 하고 이를 인정할 자료가 없는 이상 원고는 위 작품들의 출판 및 판매금지 처분의 부존재확인을 구할 법률상 지위에 있는 자라고 할 수 없고, 헌법상 국민에게 부여된 출판의 자유로부터도 확인을 구할 법률상의 지위가 부여된다고 볼 수 없다.

### 3. 북한판 동의보감사건<sup>11)</sup>

#### (1) 사실관계

북한의 과학백과사전출판사는 1982. 9. 30. 조선시대 광해군 때 허준이 편찬한 민족의학서인 “동의보감(전 25권)”의 번역본(전 5권, 이하 ‘북한판 동의보감’이라 한다)을 출판하였다. 북한판 동의보감의 5권 표지에는 “동의보감 5, 탕액편, 침구편, 과학백과사전출판사 1982, 번역 보건부 동의원, 낸 곳 과학백과사전출판사, 인쇄소 평양종합인쇄공장, 교열자 조현영 등 12명, 한문쓰기 한용만” 등으로 표시되어 있다(북한판 동의보감 1~4 권의 표지도 해당 편만 다를 뿐 나머지는 모두 동일하게 표시되어 있는 것으로 보인다). 원고는 여강출판사를 운영하던 중 1994. 5. 10. 북한판 동의보감의 북한식 어휘 및 문체를 남한 실정에 맞게 수정하고 중요 단어에 한자를 병기하여 동의보감 번역본(이하 ‘여강판 동의보감’이라 한다)을 출판하였다. 피고 김근중은 법인문화사를 설립하여 한문고전의 번역·출판업, 중국 고전의 수입·판매업을 영위하던 중 1997. 3.경 피고 김용태로부터 동의보감 원문과

- 
- 8) 제42조 (저작물의 이용허락) ① 저작재산권자는 다른 사람에게 그 저작물의 이용을 허락할 수 있다.  
 ② 제1항의 규정에 의하여 허락을 받은 자는 허락받은 이용방법 및 조건의 범위 안에서 그 저작물을 이용할 수 있다.  
 ③ 제1항의 규정에 의한 허락에 의하여 저작물을 이용할 수 있는 권리는 저작재산권자의 동의 없이 제3자에게 이를 양도할 수 없다.
- 9) 제47조 (저작재산권자 불명인 저작물의 이용) ① 누구든지 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 상당한 노력을 기울였어도 공표된 저작물의 저작재산권자나 그의 거소를 알 수 없어 그 저작물의 이용허락을 받을 수 없는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 문화관광부장관의 승인을 얻은 후 문화관광부장관이 정하는 기준에 의한 보상금을 공탁하고 이를 이용할 수 있다.
- 10) 제3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.
- 11) 서울고등법원 2006. 3. 29. 선고 2004나14033 판결



번역문을 대조하여 작성한 대역본 자료의 출판을 제의받고, 이를 승낙하였다. 그런데 위 대역본 자료는, 피고 김용태를 포함한 경희대학교 한의과대학 학생 10여 명이 한문원문을 컴퓨터에 입력한 후 한의사통신동호회의 공개자료실에 올려놓았던 것을 피고 김용태가 모두 다운로드 받아 문단을 나누고, 한글번역은 여강판 동의보감 출판 당시 함께 출시되었던 여강판 동의보감 cd롬에서 복사하여 해당 부분에 그대로 붙여넣기 하는 방법으로 작성된 것이었다. 교정작업 등을 마친 후 대역 동의보감(이하 ‘법인판 동의보감’이라 한다)을 출판하였다(단권 5000부 및 3권 분책 1,500질).

과학백과사전종합출판사는 1993. 11. 26. 북한판 동의보감의 판권문제와 관련한 일체의 대외적인 권한을 중국 심양시 조선족문화예술관(관장 변시홍)에 위임하였고, 원고 이○○은 1993. 12. 15. 위 조선족문화예술관을 대표한 부관장 윤정애로부터 북한판 동의보감의 남한 내 출판 및 전자매체를 통한 발행 등 일체의 판권에 대하여 15년간 독점적인 권리를 설정 받았으며, 피고 김○○이 나머지 피고들과 공동으로 출판한 법인판 동의보감은 여강판 동의보감의 내용을 그대로 복제함으로써 원고 이○○의 북한판 동의보감에 대한 독점적인 출판권을 침해하였고, 원고 승계참가인은 원고 이○○으로부터 피고들에 대한 출판권 침해로 인한 손해배상청구권을 양수하였으므로, 피고들은 연대하여 원고 승계참가인에게 4억 원 및 이에 대한 지연손해금을 지급할 책임이 있다고 주장한다. 이에 대하여 위 피고들은, 북한판 동의보감의 저작권자는 과학백과사전종합출판사가 아니라 동의보감 원전을 직접 번역한 보건부동의원이고, 또한 북한의 저작물에 대하여 대외적으로 출판권 등을 설정할 수 있는 권한은 출판사에 불과한 과학백과사전 종합출판사가 아니라 조선출판물수출입사에 있는데 구체적으로는 위 수출입사의 베이징사무소격인 베이징선영과무유한공사를 통하여 행사되고 있으며, 만약 원고 승계참가인의 주장처럼 북한의 과학백과사전종합출판사가 북한판 동의보감의 저작권자이고 대외적으로 출판권 등을 설정할 수 있는 권한을 가지고 있다고 하더라도 과학백과사전종합출판사가 중국 심양시 조선족문화예술관에게 판권문제에 관한 일체의 대외적인 권한을 위임한 것으로 되어 있는 관련 서류가 모두 위조되었거나 위 조선족문화예술관의 부관장인 윤정애는 조선족문화예술관을 대표할 권한이 없는 등 절차상 중대한 하자가 있으므로 원고 이○○이 북한판 동의보감에 대한 독점적인 출판권한을 설정 받았다고 볼 수 없다고 주장한다.

## (2) 판시사항

헌법 제3조는 북한지역도 대한민국의 영토임을 선언하고 있으므로, 우리나라 저작권법의 효력은 대한민국의 주권범위 내에 있는 북한지역에도 미친다고 할 것이다<sup>12)</sup>. 허준의 동의보감 원전 25권을 번역하여 북한판 동의보감을 완성한 자는 북한의 ‘보건부동의원(현재 고려의학과학원)’이라는 단체이고, 과학백과 사전종합출판사는 단지 북한판 동의보감을 출판한 출판사에 불과하므로, 북한판 동의보감의 저작권자는 우리나라 저작권법 제9조에 따라 보건부동의원이라고 봄이 타당하다(북한의 저작권 사무국도 북한판 동의보감의 저작권자는 보건부동의원이고, 과학백과사전종합출판사는 출판권자에 불과한 것으로 판단하고 있음).

또한 원고가 북한 당국으로부터 북한판 동의보감에 대한 출판권을 적법하게 설정 받았다고 주장하면서 제출한 북한의 출판지도국, 평양공증소 등에서 발행한 것으로 되어 있는 증거들은, 원고가 수사기관에서 북한판 동의보감을 들여와 출판하게 된 경위 등에 관하여 진술한 것과 부합하지 않고, 또한 이 법원의 남북경제문화협력재단에 대한 사실조회결과에 첨부된 서류(북한의 저작권 사무국 부국장 장철순이 작성한 답변서)에 기재된 내용과도 부합하지 않는다. {위 답변서에는, “중국 심양시 고려민족문화연구원(조선족문화예술관과 동일한 단체인지 여부는 불명확하다)은 피고 김○○이 법인판 동의보감을 출판한 사실을 알고 북한 측에 북한판 동의보감에 대한 판권관리를 위임해 주면 소송을 제기해 손해배상을 받아주겠다고 제의하였고, 이에 북한의 저작권 사무국은 출판지도국, 과학백과사전종합출판사, 평양공증소 등을 통하여 관련 서류를 작성하여 주었으며, 위 고려민족문화연구원은 다시 원고에게 북한판 동의보감의 판권관리를 위임하였다.”는 취지가 기재되어 있음}. 위 답변서 기재에 따르면, 원고는 고려민족문화연구원을 통하여 북한 측(저작권 사무국)으로부터 피고들을 상대로 한 손해배상청구소송을 위임받은 것이라고 할 것이고, 이는 신탁법 제7조 소정의 소송을 목적으로 하는 신탁에 해당하여 무효이다.

## 4. 리조실록 사건<sup>13)</sup>

### (1) 사건관계

리조실록은 북한사회과학원이 1954년부터 국역사업에 착수하여 4백권으로 번

12) 대법원 1990. 9. 28. 선고 89누6396 판결 참조

13) 서울지방법원 1994. 2. 14. 93카합 2009 판결

역해 냈다. 이에 남한의 여강출판사 대표 이○○이 정부로부터 북한 주민 접촉 허가를 받아 1992년 1월 23일 중국에서 북한의 사회과학원 민족고전연구소와 남한에서 10년 동안 독점적으로 복제·배포할 출판권을 설정 받는 내용의 출판권 설정계약을 체결했다. 그런데 이것을 이행하는 과정에서 남한의 아름출판사는 위 연구소의 허락 없이 리조실록의 번역본을 입수하여 무단으로 복제·출판하였다. 이에 여강출판사는 이 출판사를 상대로 리조실록 제작배포금지 가처분신청을 하였다.

## (2) 판시사항

서울지방법원은 1993년 11월 9일 여강출판사의 신청을 받아들여 북한의 저작물도 남한의 저작권법상의 보호를 받아야 한다고 결정했다. 리조실록은 국가 등의 고시·훈령·공고 그밖에 이와 유사한 것이라고는 볼 수 없고 또 단순한 사건, 사상 등의 기술에 그치는 것으로 볼 수도 없으므로 그 번역본은 학술 내지 문학 등의 영역에 속하는 정신작업이 표현된 창작물이라 할 것이다. 대한민국의 주권은 헌법상 북한 지역에까지 미치는 것으로, 북한이 세계저작권협약에 가입하지 아니 하였다 하더라도 북한저작물은 상호주의와 관계없이 우리 저작권법상의 보호를 받는다. 또한 북한의 사회과학원 민족고전연구소가 권리 의무의 주체가 될 수 있는지의 여부는 오직 단체로서의 실체가 있는지의 여부에 의하여 판가름되는 것이지 우리 법에 의한 설립 절차 등이 필요한 것은 아니다. 그리고 번역 저작물은 원저작자의 허락 유무와 상관없이 독자적인 저작물로서 보호받을 수 있다. 출판권 설정계약의 목적은 무형의 재산권인 출판권이고 저작물의 교부나 저작권 사용료의 지급은 위 계약의 본질적 요소가 아니므로 설사 물품의 교역 또는 법 소정의 협력사업에 해당되어 통일원장관의 승인을 요하는 계약이고 통일원장관의 승인을 받지 않아 흠결이 있다 하더라도 계약의 효력까지 부인되는 것은 아니다.<sup>14)</sup>

14) 비록 법원이 북한의 리조실록에 대한 저작권법 보호를 인정했지만, 관계기관의 견해는 각각 달랐다(김기환, “북한 저작물, 저작권보호 대상인가”, 『통일한국』(1994), pp 80-81 참조). 리조실록은 남북 간의 계약이라는 점에서 통일원이 간여할 문제이고 책의 판매 허용여부는 출판 자유와 관련된 문화체육부이며, 북한의 원전이라는 부분에 대해서는 국가보안법 저촉 여부를 가려야 하기 때문이다.

통일원은 북한의 사회과학원 민족고전연구소가 여강출판사에 복제출판 및 배포에 관한 독점적인 권리를 부여했다 하더라도 어디까지나 당사자 간의 사적 계약일 뿐 그 배타적 권리가 국내에서 보장될 수 없다는 입장을 보였다.

문화관광부 산하의 저작권심의조정위원회는 저작권 사례집에서 리조실록의 경우 출판권을 설정한 출판사에 남한에서의 배타적 권리가 있다고 밝혔다. 남북한 당사자 간에 맺은 저작권 계약이 남북교류협력에 관한 법률에 저촉되지 않을 경우 “출판권 설정행위나 저작재산권 양도행위는 절대적 권리의 부여로 제3자들은 남한인에게 설정 또는 이전된 권리를 침해해서는 안 된다”고 명시하였다. 또 문화관광부는 국회의 의견을 거쳐 1993년 1월 1일부

## 5. 판례의 입장과 검토

### (1) 판례의 입장

앞서 본 각 사건에서 북한 국민의 저작물과 관련하여 공통적으로 가장 중요한 선결문제가 바로 북한의 지위와 관련된 문제이다. 북한의 법적 지위를 어떻게 설정할 것인지와 관련하여 우리 대법원의 전통적이고 기본적인 입장은 북한의 법적 지위 부정설이다<sup>15)</sup>. 그 외에도 북한은 역사적으로나 현실적으로 독립한 별개의 국가라는 외국설과 및 2중 지위설<sup>16)</sup>이 있다. 북한저작물의 보호에 관한 사건에서 우리 법원은 ‘북한의 법적 지위 부정설’에 따라 일관되게 헌법 제3조에 근거하여 북한에서 창작된 저작물에 대하여도 남한의 저작권법이 바로 적용되어 그에 따라 남한에서도 보호된다고 판시하였다. 다시말해서, 우리 법원은 북한을 외국 또는 그와 유사한 지위에 있는 국가가 아니라 그 실체를 부인하여 북한 지역을 우리 영토의 일부로 보아, 상호주의에 상관없이 즉, 북한이 우리의 저작물을 보호하느냐 여부에 상관없이 북한저작물에 대하여 우리의 저작권법을 준거법으로 하여 그 저작권의 발생, 귀속, 범위 등을 판단하고 있는 것이다<sup>17)</sup>.

하지만 이러한 일방적 보호주의에 대해 반국가단체인 북한에 저작권을 인정하는 것은 자기모순이라는 비판<sup>18)</sup>이나, 영토조항에 근거한 ‘하나의 한국’이라는 구시대적 입장을 벗어나 북한의 실체를 인정하는 상호 공존의 처지에서 본다면 ‘남북기본합의서’나 그 부속 합의서 등을 근거로 하여 상호존중의 입장에서 북한의 저작물을 보호하는 것이 더 현실적이라는 비판<sup>19)</sup>이 있다.

---

터 외국 간행물 수입 관련 법령과 시행령 개정안을 시행, 기존에는 허가가 있어야만 가능하던 북한 도서의 수입을 이념성과 정치성이 없는 경우에 한하여 신고만으로도 수입할 수 있도록 바꾸었다.

- 15) 강경근, 「헌법(신판)」(2004), p. 105 ; 권영성, 「헌법학원론(보정판)」(2003), p. 124면 ; 김철수, 「헌법학신론(제14전정판)」(2007), p. 83.
- 16) 즉 남한과 북한은 국제적 차원에서는 각자가 주권국가로 행세하는 것을 상호묵인하게 되었으나 민족 내부적으로는 여전히 별개의 독립국가가 아닌 이중적인 지위를 가지고 있다는 견해가 대두되어 있다(대법원 1999. 7. 23. 선고 99두3690 판결 ; 대법원 2004. 11. 12. 선고 2004도4044 판결).
- 17) 김용두, “북한의 지식재산권법제 고찰”, 『통일사법정책연구(2)』(2008), p. 106에 따르면 남한에서 북한의 지식재산권을 보호하는 것은 북한창작물에 대하여 남한에서의 무질서한 이용을 막고 북한창작물의 독점 배타적 권리를 인정하여 남북한 지식재산권 체계의 질서를 확립하고자 함이고 또한 북한의 지식재산권 보호를 통하여 북한에 경제적 지원을 가능하게 함으로써 간접적으로 남북 간의 문화교류와 경제협력의 기초마련을 꾀할 수 있다는 점에서 그 의의를 평가하고 있다.
- 18) 이종석, “북한 저작물의 법적 보호”, 『재판과 판례』 11집(2002), p. 377.
- 19) 윤대규, “북한 저작물에 대한 보호 및 문제점”, 『북한법연구』 3호(2000), p. 126.

## (2) 판례의 검토와 남북한 특수관계론

북한의 법적 지위에 관한 학설 중 현재 남한과 북한의 관계를 가장 적절히 설명하고 있는 통설인 2중 지위설의 입장에서 판례의 태도를 다시 검토해 보고자 한다. 2중 지위설의 내용과 관련되는 남북한 특수관계론을 크게 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 통일 지향적 입장에 따라 사안별 해결을 원칙으로 삼아 대한민국의 영토 고권이 미치는 지역에서 대한민국 법률의 적용을 받기 원하는 북한주민의 경우와 자유민주주의 체제의 방어를 위한 경우에는 국내법을 무조건 적용하고, 남북교류·협력 과정에서 발생하는 법적 분쟁을 해결할 경우에는 북한법에 ‘대한민국이라는 하나의 국가 내에서 지역을 달리하여 적용하는 지방법’의 지위를 부여하여 독일의 예에 따라 지역 간 사법적용법 (inter-lokales Privatrecht)을 적용하거나 국제형법을 유추 적용해야 한다는 견해이다.

둘째, 남북한 관계가 적용되는 규범 영역에 따라서 국내법적 규범 영역과 국제법적 규범 영역으로 구분한 후, 국내법적 규범 영역에서는 북한의 이중적 지위를 반영하여 북한이 반국가단체로서 활동하는 규범 영역에서는 헌법 제3조와 국가보안법 등 국내 법률이 적용되고, 북한이 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서 활동하는 규범 영역에서는 남북한 관계를 규율하는 법률과 남북합의서, 그리고 국제법 원칙이 적용되며<sup>20)</sup>, 국제법적 규범 영역에서는 원칙적으로 국제법 원칙이 적용되나 남북한 관계의 특수성을 반영하여 이를 변용하거나 탄력적으로 적용하여야 한다는 견해이다.

셋째, 민사관계에서는 북한을 내국도 아니고 외국도 아닌 ‘준외국’으로 보아 준 국제사법적인 문제로 취급하여 국제사법을 유추적용하고, 형사 관계에서는 국제 형법을 유추 적용하되 남한 주민에 대한 북한 형법의 적용 범위는 최소화해야 한다는 견해가 있다<sup>21)</sup>. 이러한 논의는 모두 사안에 따라 북한의 법적 실체를 일부 인정하고 북한법의 적용 가능성을 긍정하고 있다는 점에서 공통된다.

20) 일정한 경우 북한 법률이 외국의 법률과 같은 법규범적 의미와 효력을 가진다.

21) 남한과 북한의 관계가 정권의 변경에 따라 차이가 있으나, 점차 그 교류가 확대되고 있고 한반도가 사실상 정부로서 실체를 가진 북한에 의하여 지리적·주권적으로 분단된 현실을 규범적으로 인정하고, 이를 전제로 평화적이고 점진적인 통일을 지향함을 국가의 목표로 설정한 헌법 제4조의 규범력을 인정한다면, 북한 지역과 주민을 실효적으로 지배하고 있는 북한의 실체를 인정하지 않을 수 없을 것이다. 북한과의 문화교류가 활발해 짐에 따라 북한 작가들의 작품이 남한에서 일방적으로 수용되고 있다고 이의를 제기하고 있는 일이 증가되고 있는 시점에서 북한의 저작물에 대해 법원이 영토조항만을 고집하여 그 저작권 귀속 여부 등에 관하여 남한 저작권법의 효력이 곧바로 미친다는 것을 전제로 판단하는 것은 남북관계의 특수성이나 앞으로 교류 협력의 확대를 통한 ‘동반자 관계’의 발전과 그를 통한 평화적 통일 달성에 미칠 영향 등을 고려할 때 바람직하지 않을 수 있다.

## 제2절 유사 분단국의 사례

### 1. 대만의 영토주의와 중국의 국적주의

대만과 중국 간의 저작권은 법적으로 서로 보호되고 있으나 보호의 원칙과 방식은 매우 다르다.<sup>22)</sup> 대만에서의 중국 저작물의 보호는 우리와 유사한 방식인 영토주의에 의해 보호하고 있다. 그들의 헌법에서 중국의 영토까지를 고유영토로 명시하고 있는 바 이 규정에 따라서 중국의 저작물도 대만의 저작권법상의 보호를 받게 되는 것이다. 이와 달리 중국의 저작권법은 1990년에 처음 제정되었고 국적주의를 적용하고 있다. 국적주의란 저작물의 최초의 발행지가 국내인지 외국인지와는 관계없이 중국 국민의 저작물은 자동으로 보호하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 따라 중국이 자국민이라 주장하는 대만과 홍콩 주민의 저작물도 중국 저작권법상의 보호대상으로 포함시키고 있다.

〈표 1〉 대만과 중국의 상호 저작권 보호방법

대만	중국
영토주의	국적주의
- 헌법에서 중국의 영토까지를 고유영토로 명시.	- 저작권법상 저작물의 최초의 발행지가 국내인지 외국인지와는 관계없이 중국 국민의 저작물 보호를 규정
- 이 규정에 따라 중국의 저작물도 대만의 저작권법상 보호.	- 이에 따라 중국이 자국민이라 주장하는 대만과 홍콩 주민의 저작물도 중국 저작권법상의 보호대상으로 포함

### 2. 동독(상호주의)과 서독(영토주의)의 문화협정

동독은 1968년 저작권에 대한 법률을 제정하였고 1972년에 양독간의 교류를 위한 기본협약이 체결되었다. 서독은 1972년 이래 베른협약에 의한 조약관계에 근거하여 현실적으로는 동독이라는 국가적 실체를 인정하였음에도 불구하고 여전히 독일인의 범위를 동독인까지 포함시키고 있었으며(기본법 116조 1항) 이를 근거로 동독 저작자들에 대해서도 서독의 저작권법(120조)을 적용시켜 서독인의 저작권과 동등하게 보호하였다 반면 동독은 서독 주민에게 동독주민과 동등한 저작권법적 보호를 부여하지 않고 베른협약을 바탕으로 서독주민의 저작권도 외국인의 저작권으로 취급하는 가운데 국제법상의 상호주의 원칙에 의해 자연스럽게 서독과의 협조가 진행되었다.

22) 김광호, “남북한간 저작권 보호 문제 연구”, 「통일가족논문집」 6집(1994), p. 3-58.

남북기본합의서 상에 나타난 남북관계인 잠정적으로 형성되는 특수관계란 동서독이 1972년 기본조약 체결 후 1989년 통일 전 시기까지 양독관계와 유사하다 할 수 있다. 저작권 보호에 대한 토대가 양독 간에 상이한 차이가 있었음에도 불구하고 양독은 1986년 문화협정까지 체결하기에 이르렀고 이는 문화교류의 기초인 저작권의 상호보호 협조가 원활히 수행된 결과로써 우리에게 시사하는 바가 크다. 즉 북한과의 저작권 보호의 규정이나 개념이 일치하지 않아도 우리가 처한 현실적 상황에서 저작권 협상의 방안을 찾아 볼 수 있다는 것이다.

〈표 2〉 동독과 서독의 상호 저작권 보호방법

동독	서독
상호주의	영토주의
- 베른협약을 근거로 서독주민의 저작권도 외국인의 저작권으로 취급	- 기본법 116조 1항에서 독일인의 범위를 동독인까지 포함
- 국제법상의 상호주의 원칙에 따라 서독의 저작물 인정.	- 이를 근거로 저작권법 120조에 따라 동독 저작자들에 대해서도 서독인의 저작권과 동등하게 보호

### 제3절 일방적 보호로서의 내국민 원칙

일방적 보호란 남과 북이 각각의 국내법에 의하여 상대측의 저작권을 보호하는 방안이다. 현재 남한은 상호주의에 따르지 않고 북한저작물 보호는 내국민 원칙에 의해 남한의 저작권법이 적용되어 왔다. 반면 북한의 남한측 저작물 보호는 논의의 대상으로 취급되지 않고 있다.

우선 저작권 보호에 대한 북한 측의 법령화와 그 법령이 남한과 비교하여 어느 정도의 보호 범위나 수준의 일치가 전제조건이 되어야 한다. 양측의 법적 수준을 비교하여 불일치가 발생한다면 일반적으로 내국민의 원칙<sup>23)</sup>이나 상호주의 원칙<sup>24)</sup>을 적용하게 된다. 그러나 내국민의 원칙은 각자가 설정한 기준을 상대방에게 일방적으로 적용시킴으로서 형평성의 문제가 대두되므로 어느 한쪽의 이익이나 손해가 예상된다<sup>25)</sup>. 상호주의는 기준이 낮은 측의 원칙이 적용되어 부분적인 보호만

23) 내국민원칙(National Treatment)이란 상대측의 저작권을 자국민의 저작권과 동일한 범위와 수준으로 보호하는 것이다.

24) 상호주의원칙(Reciprocity)란 상대측이 자국민의 저작권을 보호해 주는 정도 이상으로 상대측의 저작권을 보호해 줄 의무가 없다.

25) 예를 들어 북한의 저작권법 범위와 수준이 낮을 경우 내국민의 원칙이 적용된다면 우리측

가능하다. 국가의 저작권사업에 대한 지도와 통제가 강조되고 있는 상황에서 북한에서의 우리측 저작물에 대한 보호가 강화되리라 생각되지는 않는다.

## 제4절 베른협약(Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works)

### 1. 베른협약으로의 해결 가능성 제기

우리 저작권법은 외국인의 저작물은 대한민국이 가입 또는 체결한 조약에 따라 보호된다고 규정(제3조 제1항)하고 대한민국 내에 상시 거주하는 외국인(무국적자 및 대한민국 내에 주된 사무소가 있는 외국법인을 포함한다)의 저작물은 이 법에 따라 보호된다고 규정(제3조 제2항)하여 상호주의를 취하고 있다. 북한 저작권법 역시 “북한이 체결한 조약에 가입한 다른 나라의 법인 또는 개인의 저작권은 그 조약에 따라 보호하고(제5조), 국가는 저작권분야에서 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 발전시킨다(제7조)”고 규정하고 있다. 또한, 베른협약에 남한은 1996년, 북한은 2003년에 가입하였고, 베른협약<sup>26)</sup>은 당해 저작물이 베른협약상

---

의 저작권은 북측의 낮은 기준에 의해 보호받아야만 하며 북측의 저작물은 우리측의 높은 수준으로 보호받게 된다.

26) 베른협약은 1886년 스위스 베른에서 체결되었고 전세계 저작권보호에 관한 기본적 국제조약이라 할 수 있다. 특히 우루과이라운드에 의하여 성립된 무역관련 지적재산권 협정에서 원칙적으로 베른협약 수준의 저작권보호기준이 적용되어 그 위상을 과시한 바 있다. 베른협약의 중요 내용은 다음 4가지로 나뉘어 진다.

첫째, 내국민대우와 동맹국민대우의 원칙이다. 이는 베른협약에 가입한 국가들은 자국민에게 현재 부여되고 있는 동등한 권리를 동맹국민에게도 똑같이 부여해야 하며 미래에 변화되는 권리나 조항에 대해서는 마찬가지로 적용된다. 따라서 저작자는 이 협약에 따라 보호되는 저작물에 관하여, 본국 이외의 동맹국에서 각 법률이 앞으로 또는 장래에 자국민에게 부여하는 권리 및 이 협약이 특별히 부여하는 권리를 향유한다.

둘째, 창작과 동시에 그 저작물은 보호의 대상이 되는 무방식주의를 채택하고 있다. 저작자의 권리향유에 저작물의 등록, 복제본의 납본, 요금에 납입, 저작권유보의 표시와 같은 어떠한 방식과 절차가 이루어지지 않은 상태에서도 저작물은 보호된다는 것이다. 따라서 원저작자가 저작물 보호를 위해 위의 절차를 지키지 않았을 경우에도 불법복제에 의한 저작권 침해가 일어나서는 아니 된다는 것을 강조하고 있다.

셋째, 이 협약이 부여하는 보호기간은 저작자의 생존기간과 사후 50년이다. 다만, 영상저작물의 경우에 동맹국은 보호기간을 저작자의 동의를 얻어 공중에 제공된 때로부터 50년 후 또는 저작물이 만들어진 후 50년 내에 동의를 얻지 못한 때에는 만들어진 때로부터 50년 후에 소멸하도록 규정할 수 있다.

작자미상의 저작물의 경우 공중에게 제공된 때를 기준으로 50년까지 보호하지만 작자미상의 저작자가 사망한 때로부터 50년이 되었다고 추정하는 것이 합리적인 경우에 동맹국은 이러한 저작물을 계속 보호해야 할 의무는 없다.

넷째, 소급보호의 원칙이다. 이 협약은 효력발생 당시에 본국에서 보호기간 만료에 의하여



보호저작물인 경우 그 저작자에 대하여 모든 동맹국 내에서 내국인 저작자와 동등한 보호를 인정하여야 한다는 내국민대우의 원칙(제5조 제1항), 저작권의 보호 범위 및 구제방법에 대하여는 협약의 규정에 따르는 외에 보호가 요구되는 국가(침해지 국가)의 법령, 즉 보호국법에 따른다는 보호국법주의(제5조 제2항 후단)를 선언<sup>27)</sup>하고 있다. 그리고 우리 국제사법 제24조는 베른협약에서 채택한 보호국법주의를 명문화하여 규정하였고, 이는 비록 지식재산권 침해의 경우에 대하여만 보호국법주의를 명시하였다 하더라도 넓게 해석하여 우리 국제사법의 제24조가 지식재산권의 성립, 소멸, 양도성 등 전반에 관하여 보호국법주의 원칙을 채택한 것으로 해석함이 상당하다<sup>28)</sup>. 또한, 위 국제사법 제24조는 지식재산권에 관한 국제조약에 준거법에 관한 규정이 없거나 국제조약이 적용될 수 없는 경우를 대비한 보충적 규정이라고 해석되고 있다<sup>29)</sup>. 그렇다면, 남한과 북한은 모두 베른협약의 가입국이기 때문에 남북한이 모두 가입한 베른협약에 따라 보호국법이 준거법이 된다는 해석이 바로 도출되는 것이 아닌가<sup>30)</sup>하는 의문<sup>31)</sup>이 들 수 있다.

## 2. 베른협약으로의 해결 가능성 검토

남북한이 모두 국제조약에서 동맹국이 되었고 전문과 제1조에서 협약의 체약 당사자를 ‘국가(countries)’로 표현하고 있더라도, 베른협약은 희망국가의 가입절차라는 일방적 행위로 가입할 수 있는 개방조약이고 다자간의 조약(multilateral treaty)이라는 점에서 베른협약으로 체약 당사국인 남북한 간에 묵시적 국가승인이 있다고 볼 수는 없다.

이와 관련하여, 후술하는 일본 북한영화상영 사건에서 최고재판소는 일본은 북한을 외교적으로 승인한 바 없고, 일본과 북한이 모두 베른협약에 가입했다고 하더

---

이미 저작권이 소멸된 상태(즉, 자유이용상태)에 놓이지 아니한 모든 저작물에 적용된다. 다만, 보호가 주장되는 국가에서 어느 저작물이 종래 주어진 보호기간의 만료에 의하여 저작권이 소멸된 상태에 놓인 경우에 그 저작물은 다시 보호되지 아니한다.

- 27) 베른협약 제5조 제2항이 준거법에 관한 규정인지에 대해 이견이 있기는 하나, 이는 준거법에 관한 특별규정이라는 견해가 다수의 견해이다. 다만, 대부분의 경우에는 ‘보호국’과 ‘법정지국’이 일치한다.
- 28) 서울고등법원 2008. 7. 8. 선고 2007나80093 판결 참조
- 29) 서울고등법원 2010. 7. 1. 선고 2008나68090 판결 참조
- 30) 고윤정, 김윤향, “북한저작물의 보호”, 『통일논총』 21호(2003), p. 223.
- 31) 남북한 특수관계론에 관한 규범영역설에 따르면 이는 남북한 관계가 국제기구와 관련성을 가지는 경우이므로 이는 국제법적 규범 영역에 속한다고 보이고 이러한 경우 국제법원칙을 변용 또는 탄력적으로 적용하는 방안을 마련할 필요가 있다는 견해가 있다. 하지만 이 견해도 국제법 원칙을 바로 적용할 수 있다고 하지 않은 것은 남북관계의 특수성을 고려한 것으로 보인다.

라도, 미승인국이 일본보다 뒤에 조약에 가입한 경우 권리 의무 발생 여부는 원칙적으로 일본이 선택할 수 있다는 이유로 일본 정부가 북한저작물을 보호할 의무가 없다”는 취지로 판결하였다.<sup>32)</sup> 북한과 일본의 관계가 남북한의 관계와 유사한 면이 있어 위 판결은 우리에게 시사점이 있다고 할 수 있다.

남한에 이어 북한도 베른협약에 가입한 것은, 이제 남한 내에서 북한저작물의 저작권침해 여부가 문제 된 경우 이를 보호할 근거가 추가되었다고 볼 수 있을 뿐 아니라, 앞으로 북한 내에서 남한의 저작물에 대한 저작권 침해가 문제 되는 경우, 앞서 본 북한 저작권법 제5조, 제7조를 근거로 베른협약에서 정한 ‘내국민대우의 원칙’과, “저작자는 이 협약에 따라 보호되는 저작물 에 관하여 본국 이외의 각 동맹국에서 각 법률이 현재 또는 장래에 자국민에게 부여하는 권리 및 이 협약이 특별히 부여하는 권리를 누린다(개정 베른조약 제5조 제1항)”는 규정에서 도출되는 ‘최소한의 권리보장 원칙’을 북한에도 요구할 수 있게 되었다는 데에 적지 않은 의의가 있다 할 것이다<sup>33)</sup>.

## 제5절 준거법과 관련된 논의

북한의 베른협약 가입으로 동 협약이 남한 내 북한저작물을 보호하는 법적 근거가 될 수 있음은 고려해 보았다. 그렇다면, 북한저작물을 보호함에 있어 구체적인 사건이 남한의 법원에 계속된 경우 그 준거법 결정에 있어서도 북한을 ‘외국’으로 보아 베른협약의 규정 또는 국제사법의 규정을 바로 적용할 것인지는 별개의 문제이다.

북한이 위 협약에 가입할 당시 협약관련 분쟁에 있어 국제사법재판소(ICJ)의 재판관할을 받도록 하는 조항은 유보한 점이나 남한과 북한이 서로를 ‘국가’로

32) 국가승인에 대해서 국가는 성립이라는 사실만으로 당연히 국제법상 지위를 취득하고 다른 국가에 의한 승인행위는 단순한 확인이며 외교관계수립의 의사표시에 불과하다고 보는 선언적 효과설이 일본 내 통설인 점, 더욱이 북한에 대해 승인을 한 국가는 160개국(그 중 남한과 북한을 모두 승인한 국가는 156개국)이고, 1991년에 유엔에 남북한 모두가 동시가입을 하였다는 점 등을 종합하면 북한이 국가로서 성립하고 있다는 점은 의문의 여지가 없고, 북한이 베른협약 가입 시 일본은 북한과의 사이에 협약의 적용을 배제한다는 정식의 의사를 표명하지 아니하였으므로, 일본은 이미 국가로서 실질적 요건을 가지고 있는 북한을 베른협약상의 가입국으로 대우하고 북한의 저작물에 대해 베른협약상 보호를 할 의무가 있으며, 위 판결은 냉전기 사고를 바탕으로 한 것으로 타인의 저작물을 무단으로 방영해서는 아니 된다는 일반적 인식과도 거리가 있다는 비판이 제기된 바 있다.

33) 통설에 따르면 유엔과 같은 보편적 국제기구의 구성원이 되었다고 해서 일방당사국이 타방을 승인하는 효과는 묵시적으로 발생하지 않는다고 한다.

승인한 바 없고 남한에서 베른협약보다 상위의 규범으로서 북한의 국가성을 부인하고 있는 헌법 제3조가 여전히 규범력을 지니고 있는 현실에서 남한과 북한이 모두 국제협약에 가입했다는 사실로부터 바로 북한을 ‘외국’으로 인정하여 베른협약상 준거법에 관한 규정을 적용하기는 어려움이 있다고 할 것이다. 즉, 북한의 베른협약 가입에도 불구하고 준거법 결정에 있어서는 앞서 논의한 남북한 특수관계론에 따라 해결함이 타당하다는 결론에 다다르게 된다.

## 제6절 남북한 관계와 국제협약

우리나라는 1987년 7월에 가입한 세계저작권협약의 불소급의 원칙에 따라 베른협약에 가입하기 이전에 발행된 저작물에 대해서는 보호할 의무가 없었다. 그러나 우루과이 라운드의 타결로 결성된 세계무역기구(WTO)체제 내의 무역관련 지적재산권에 대한 협정(TRIPs: Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)<sup>34)</sup>이 1996년 1월 우리나라에서 발효된 데 이어 1996년 8월 베른협약에 가입하면서 저작권 보호의 틀이 점차 강화되고 있는 추세이다. 세계저작권협약과 베른협약 모두에 가입하고 있는 나라들 상호간에는 베른협약이 적용되고 세계저작권협약과 베른협약, 두 협약 가입국과 세계저작권협약만 가입되어 있는 나라 간에는 세계저작권 협약이 적용되나 이 두 협약이 상충될 경우는 세계저작권협약의 적용은 배제된다. 따라서 우리나라는 현재 베른협약이 부여하는 소급의 원칙과 저작자의 생존기간과 사후 50년을 보호기간으로 하고 있는 규정에 동의하고 있다.

다자간 국제협약을 통한 저작권 협력은 북한이 자체의 저작권법을 채택하였으므로 가입자격은 갖추고 있으나 실제적으로 협약에 가입을 해야 비로소 가능하다. 북한은 국제지적재산권 기구(WIPO: World Intellectual Property Organization)<sup>35)</sup>의 회원국이기는 하나 실질적으로 저작권 문제를 다루는 국제협약에는 가입을 하지

34) 세계무역기구가 관장하는 TRIPs는 베른협약보다 엄격한 규정을 갖고 있다. 베른협약에서는 저작권자에 부당한 이익을 주지 않고 정상적인 이용을 해치지 않은 경우의 공정한 이용은 허용하고 있으나 TRIPs는 이러한 경우가 일어날 수 있는 범위를 더 좁게 제한하고 있다. 즉 개인적 이용이나 부분적 인용을 포함해서 비의도적으로 발생한 저작권 침해에 대해서도 처벌이 가능할 수 있다는 것이다.

35) UN 산하 세계지적재산권기구인 WIPO는 현재 177개국이 가입되어 있고 특허법, 정보기술, 상표, 위장, 지리적 표시, 저작권 등을 다루고 있다. 국제특허출원, 국제상표등록, 국제의장 등록 업무와 인터넷 도메인 네임 및 전자상거래 관련 지적재산권 보호 등으로 그 업무를 확장하고 있다. 하지만 이 기구는 단순한 등록기구로써 지적재산권이 침해되었을 경우 법적 강제력을 발휘하는 기구는 아니다.

않은 상태이다.<sup>36)</sup>

만약 북측이 불소급의 원칙을 규정한 세계저작권협약에만 가입한다면 그 조약이 북한에서 발효되기 전에 나온 남북한의 저작물은 소급해서 보호해 줄 의무가 없게 되는 결과이다. 즉 지금까지 우리가 관행대로 해오던 재북작가(사망자 포함)의 작품은 저작권 보호의 대상이 되지 않고 우리 역시 북한 측에 우리의 저작물의 소급보호를 요청할 수 있는 근거가 사라지게 된다.

베른협약의 경우는 소급보호를 의무화하고 있고 세계저작권협약보다 보호의 범위가 넓고 규정이 까다로우므로 북측이 가입을 더 꺼려할 것으로 예상되고 북한과의 관계가 국제법상 국가 대 국가의 관계가 아니라는 점에서 이 협정에 의한 상호보호의무를 이행하지 않을 시 제재를 가할 방법이 모호하다. 국제연합헌장 제 4조에 의하면 국가(State)만이 국제연합에 가입할 수 있도록 규정되어 있으므로 남한과 북한이 국제연합에 가입하면서 국제사회에서는 국가로 승인된 것이라 할 수 있다. 그러나 국제연합헌장은 다변적 조약이므로 남한과 북한 상호간의 관계에서 국가승인을 의미하는 것은 아니기 때문이다.

실사 북한이 두 협약에 모두 가입을 하더라도 법 해석상의 문제는 여전히 남는다. 베른협약과 세계저작권은 국내법과 같은 효력을 갖고 있다. 이는 헌법의 영토조항에 의해서 한반도와 그 부속도서에 그 적용범위를 미치게 되는데 남한 측이 이들 협약을 국내적으로 적용함에 있어 북한을 포함 시켜야 하는가에 대한 문제에 봉착하게 된다. 북한이 이들 협약에 가입하여 동맹국이 된다면 이들 협약의 국내적 적용범위는 남한영역에 한정되는 결론에 이르게 된다.

남북한 간의 저작권 문제를 저작권 관련 다자간 국제협약을 따르는 것은 또한 비효율적인 문제로도 대두된다. 어떠한 법제도든지 그 위반에 대한 적절한 규제가 이루어지지 아니하거나 지나치게 많은 비용과 시간이 소요된다면 유명무실하게 된다. 다자간 국제협약은 남한의 저작권이나 최근 채택된 북측의 저작권보다 더 까다롭고 어떠한 의미에서는 공정한 이용 또는 편리한 이용이 저해된다. 그러므로 많은 개발도상국가가 가입하기를 꺼려하는 이유가 되기도 한다. 우리가 주지해야 할 사실은 남과 북은 한 민족이라는 것이다. 물론 다자간 국제협약들이 내국민 원칙을 적용하고 있다 하더라도 남과 북의 관계는 국내적 관계로 해석되어야 한다.

36) 2001년 4월 채택된 북한의 저작권법을 보면 북한이 저작권 관련 국제조약에 가입하고자 하는 암시를 주는 조항이 있는 데 다음과 같다. “우리나라가 체결한 조약에 가입한 다른 나라의 법인 또는 개인의 저작권은 그 조약에 따라 보호한다. 그러나 체결국이 아닌 다른 나라의 법인 또는 개인이 우리나라에서 처음으로 저작물을 발표하였을 경우에는 이 법에 따라 보호한다(제5조).”

따라서 한 나라 안에서 저작권 분쟁이 조정되어 질 수 있는 방식이 취해져야 바람직 할 것이다.

## 제7절 남북기본합의서 등 남북특별협정의 활용

북한은 1948년부터 헌법 20조에서 저작권과 발명권을 법적으로 보호한다는 규정을 둔 이래 오늘날까지 계속하여 명문화하여 저작권을 보호하겠다는 의지를 천명해 왔다. 그럼에도 불구하고 저작권 보호를 위한 개별 부문법의 입법은 2001년에 와서야 비로소 제정하게 되었다.<sup>37)</sup> 반면, 남한은 헌법 제22조 제2항에서 저작자, 발명가, 과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다고 선언하며, 1986년 구 저작권법을 전면 개정하였고 1987년 세계저작권협약과 음반보호협약이 발효되어 저작권 보호의 국제적 추세에 보조를 맞추고 UR/TRIPs협정에 따라 저작권법 개정하였다. 이와 같은 노력들은 직접적인 저작권 관련 협정은 아니지만 이러한 노력들을 구체화하는 방안으로 남북이 상호 보호할 수 있는 저작권수준을 실제법적 규정을 마련하여 시행하는 방식을 제안한다.<sup>38)</sup>

남북기본합의서 제1조와 16조에서는 체제존중과 각 분야에서의 교류와 협력실시를 합의한 바 있고 저작권문제와 관련하여 부속합의서 제9조 5항은 “남과 북은 쌍방이 합의하여 정한데 따라 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”고 규정하고 있다.<sup>39)</sup> 하지만 현재의 남북기본합의서와 그 부속합의서의 발효는 현실적으로 남북 간의 저작자의 저작권을 실질적으로 보호함에 있어서 미흡하다고 생각된다. 남북기본합의서와 그 부속합의서는 남북저작권의 구체적 보호방안 없이 보호의 원칙만을 합의한 것에 불과하기 때문이다. 따라서 이미 남북기본합의서와 부속합의서 상에서 거론된 상호보호 조항을 발전시켜 구체적으로 저작권의 정의, 내용, 보호기간, 제한, 저작물의 종류 등에 대하여 남북합의하에 세칙을 만드는 것이 효과적<sup>40)</sup>이라 할 수 있을 것이다.<sup>41)</sup>

또한 남북기본합의서 상에서 남과 북은 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로

37) 2001년 입법 전까지 북한은 민법전에도 저작권 편을 두지 않았고 저작권을 보호하는 단행법(저작권법)도 없었다.

38) 김문환, “남북 상호간의 저작권 보호방안”, 『남북교류협력법제논문제』(1996), pp. 259-317.

39) 제성호, “북한방송에 따른 법적문제”, 『98통일방송세미나 주제발표집』(1998), p. 28.

40) 반대로, 저작권에 대한 용어의 정의규정을 비롯하여 보호범위, 법적권리 등에 대한 합의과정을 일일이 거쳐야 하고 그 결과가 우리의 저작권법과 불일치되어 혼란이 가중될 수 있다.

41) 한승현, “남북한간 저작권 상호보호방안”, 『95년도 전문가 위촉과제종합(사회문화분야)』(1995), pp. 3-18.

형성되는 특수관계”이므로 저작권 협정은 단순한 행정상의 합의일 수 있고 이를 이행할 의무는 국가 간의 관계보다 부담감이 적을 수 있다.<sup>42)</sup> 그러나 적어도 저작권 협력의 경우 이에 대한 서로간의 합의가 이행되지 않을 경우 북측의 손실이 더 클 것으로 예상되므로 현 단계에서 볼 때 북한이 별도의 국제협약에 가입하지 않고서도 북측과의 저작권 협력이 가능한 가장 현실적인 방안이다<sup>43)</sup>.

### 제3장 일본의 미승인국 저작물에 대한 외교정책과 베른협약과의 관계

#### 제1절 북한영화 방송사건

본 판결은 일본이 국가로 승인하지 않은 북한 국민의 저작물에 대해 일본이 베른조약상 보호 의무를 지지 않는 것을 처음으로 명시한 최고재판소 판결이다. 또 그런 미승인국의 저작물 이용 행위가 불법행위에 해당한다고 하고 손해배상 청구를 인용한 원심 판결(知財高判平成20.12.24 平成20(ネ)10012号 [北朝鮮映画放送控訴審])을 취소하고 불법행위의 성립을 부정한 점에서도 주목된다<sup>44)</sup>.

42) 이장희, “남북한 저작권보호의 협력방안(2)”, 「계간 저작권」(1994), pp. 34-41.

43) 하지만, 우리의 저작 문화활동과 저작권제도는 자유경제의 시장원리를 바탕으로 하는 반면, 북한의 문예활동과 이를 뒷받침하는 저작권제도는 사회주의 체제하의 주체사상을 기초로 하고 있음에 유의할 필요가 있다. 실제로 북한의 창작인들은 자유의지에 의하여 그 사상이나 감정을 창작적으로 표현하는 것이 아니라 국가의 공무원이라고 할 수 있는 만큼 국가의 산하단체에 소속된 자들이 대부분이고, 조직적 관리 속에서 창작된 저작물 또한 개인들에게 그 권리가 개방되어 있지 않으며, 집체창작의 경향까지 보임으로써 저작권자의 성격이 애매할 뿐만 아니라, 국가나 산하단체에 권리가 독점되어 있으므로 창작의 대가 또한 저작물의 사용 결과에 따른 것이라기보다는 창작근로자에 대한 보수의 차원에서 일률적으로 지급되는 특성을 보이고 있다.

44) 1심 판결(東京地判平成19.12.14平成18(ワ)5640号)의 평식으로 茶園成樹, “北朝鮮の著作物について我が国が保護する義務を負わないと判断された事例”, 「知財管理」58卷 8号(2008), 1099-1103頁 ; 横溝大, “未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務—北朝鮮著作物事件—”, 「知的財産法政策学」21号(2008), 263-277頁 ; 猪瀬貴道, “ベルヌ条約上の日本と北朝鮮との間の権利義務関係が否定された事例”, 「ジュリスト」1366号(2008), 172-175頁 ; 江藤淳一, “北朝鮮の著作物にベルヌ条約が及ばないとされた事例”, 「法セ増刊速報判例解説」2号(2008), 251-254頁 등이 있다.

2심 판결(知財高判平成20.12.24平成20(ネ)10012号) 10012호)의 평식으로 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為—北朝鮮事件—”, 「速報判例解説」5号(2009), 251-254頁 ; 野達弘, “未承認国の著作物と不法行為—北朝鮮事件—”, 「Law & Technology」45号(2009), 60-71頁 ; 横溝大, “未承認国の著作物—北朝鮮事件: 控訴審—”, 「著作権判例百選」4版(2009), 有斐閣, 228-229頁 ; 張睿暎, “未承認国の著作物と不法行為—北朝鮮映画放映事件—”, 「著作権研究」

이하에서는 일본이 미승인국인 북한의 저작물에 대해 베른협약상 보호 의무를 져야 하는가 라는 논점에 대해 주로 미승인국과 조약상 의무 일반에 관한 기존의 판례와 학설을 소개한 다음, 최고재판소가 나타내 보인 ‘베른협약의 해석 + α(정부의 입장)’라는 요건론의 내용을 분석해보기로 한다.

### 1. 최고재판소의 태도

X1은 조선민주주의인민공화국(이하, ‘북한’이라 한다)의 민법에 의해 권리 능력이 인정되는 북한 문화부 산하의 행정 기관이며, 북한 국내에서 제작된 영화에 대하여 북한 법령에 따라 저작권을 가진다고 주장하고 있다. X2는 영화영상 관련 업무를 하는 일본 법인의 유한회사이며, 2002년 9월 30일, 북한 국내에서 제작된 영화의 일본 내에서의 독점적인 상영, 방송, 제3자에 대한 이용 허락 등에 대해 X1의 허락을 받았다.

Y(일본TV방송망 주식회사)는 2003년 6월 30일, ‘뉴스 플러스 1’이라는 TV뉴스 프로그램에서 북한 TV에서 북한 병사가 한국 병사보다 강하고 용감하다는 것을 강조한 내용의 영화 ‘명령027’(이하, ‘본건 영화’라고 한다)이 한국 전쟁의 개전 일과 가까운 6월 28일에 방송된 것을 소개할 목적으로 본건 영화의 일부를 X 등의 사전 허락 없이 총 2분 11초간 방송했다.

X 등은 본건 영화는 북한 국민의 저작물이며, 문학적 및 미술적 저작물의 보호에 관한 베른조약(이하, ‘베른조약’이라고 한다)에 의해 일본이 보호의 의무를 지는 저작물(저작권법 6조 3호)에 해당된다고 주장하고 북한 국내에서 제작된 영화와 관련되어 X1의 공중송신권(동법 23조 1항)이 침해될 우려가 있다는 것을 이유로 북한 국내에서 제작된 영화의 방송 금지를 청구하고 또한 Y에 의한 이러한 방송 행위는 북한 국내에서 제작된 영화에 대하여 X1이 가진 공중송신권 및 X2가 가진 일본 내에서의 이용 등에 관한 독점적인 권리를 침해하다는 것을 이유로 상기 각 권리의 침해에 따른 손해배상을 청구했다.

북한은 2003년 4월 28일, 세계지적재산권기구 사무국장에게 베른조약의 가입서

---

36号(2009), 182-198頁 ; 白杵英一, “多国間条約と未承認国—ベルヌ条約と北朝鮮—”, 「ジュリスト臨時増刊」 1376号(2009), 321-323頁 ; 西口博之, “未承認国家の著作権の保護—北朝鮮映画判決を読んで—”, 「コピーライト」 576号(2009), 65-69頁 ; 濱本正太郎, “未承認国家の地位—ベルヌ条約事件—”, 「国際法判例百選」 2版(2011), 有斐閣, 34-35頁 등이 있다.

3심 판결의 평석으로 山田真紀, “北朝鮮著作権事件”, 「Law & Technology」 56号(2012), 82-86頁 ; 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為—北朝鮮事件—”, 「AIPPI」 57卷 9号(2012), 562-583頁 ; 小泉直樹, “北朝鮮著作権事件上告審”, 「ジュリスト」 1437号(2012), 6-7頁 ; 張睿暎, “北朝鮮映画放映事件”, 「法七増刊速報判例解説」 11号(2012), 237-240頁 등이 있다.

를 기탁하고 동 조약은 동년 4월 28일부터 북한에 효력이 발생하였다. 그러나 일본은 북한 이외의 국가가 베른조약에 가입하고 동 조약이 동 국가에 발효된 경우에는 그 취지를 고시하였다. 일본은 북한을 국가로 승인하지 않았기 때문에 이 조약이 북한에서 발효된 취지의 고시를 하지 않았다. 그리고 외무성 및 문부 과학성은 일본이 북한 국민의 저작물에 대한 베른조약의 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 동 조약에 의하지 않는다는 견해를 밝혔다.

1심 판결(東京地判 平成19.12.14 平成18(ワ)5640号)은 「저작권 보호는 국제사회에서 옹호되어야 할 중요한 가치를 가지고 있기 때문에 일본도 가능한 저작권을 보호해야 한다. 하지만, 베른협약의 해석상 국제 사회 전체에서 국가를 초월하여 보편적으로 존중해야 할 가치로 해석하는 것은 곤란하다」는 이유로 일본은 북한에 대해 베른조약상 보호 의무가 없고 북한 국내에서 제작된 영화는 일본 저작권법 6조 3호에서 말하는 「조약에 의해 일본이 보호 의무를 지는 저작물」에 해당되지 않는다고 하여며 X 등의 청구를 기각했다.

#### X 등 항소.

항소심에서 X 등은 예비 청구를 추가하고 만일 본 영화가 저작권법에 따라 보호 받는 저작물에 해당하지 않더라도 상기 방송 행위는 X 등이 본 영화에 대해 갖는 법적 보호 가치 이익의 침해에 해당한다고 주장하고 민법 709조에 따른 손해배상의 지불을 요구했다. 항소심 판결(지재판 헤세이 20.12.24 헤세이 20(네) 10012호)은 X 등의 본 영화의 저작권에 기초한 청구 및 X1 의 예비 청구는 모두 기각했지만, X2 의 예비 청구는 다음 같은 일반론 하에서 12만엔(변호사 비용 2만엔 배상을 포함)의 손해배상 청구를 인용했다. 저작물은 사람의 정신적 창작물이며 다종다양한 것이 포함되지만 그 안에는 제작에 상당한 비용, 노력, 시간을 필요로 하고 그 자체 객관적 가치를 가지고 경제적 이용에 의해 수익을 거두어들인다는 점에서 저작권법 보호의 대상이 되지 않는 저작물에 대해서는 일체의 법적 보호를 받지 않는다고 해석하는 것이 타당하지 않고..., 이용된 저작물의 객관적인 가치나 경제적 이용가치, 이용 목적 및 모양 및 이용 행위가 미치는 영향 등의 여러 사정을 종합적으로 고려하여 해당 이용 행위가 사회적 상당성이 부족하다고 평가되는 경우에는 불법행위법상 위법이 될 수 있다고 해석하는 것이 타당하다」.

#### X 등 및 Y 상고.

##### 【판시】

최고재판소는 원심 판결 중 Y패소 부분을 파기하고 X 등의 청구를 기각했다.



## X 등의 상고 수리 신청 이유에 대해

북한 국내에서 제작된 영화가 저작권법 6조 3호의 「조약에 의해 일본이 보호 의무를 지는 저작물」이 아니라고 한 원심의 판단에는 동호 해석의 잘못이 있다.

일반적으로 일본에서 이미 효력이 발생한 다자간 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우, 해당 조약에 따라 체결국이 부담할 의무가 보편적 가치를 가진 일반 국제법상 의무일 때는 미승인국의 가입에 의해 미승인국과의 사이에 해당 조약상 권리 의무 관계가 즉시 발생하는 것으로 해석 할 수 없으며 일본은 해당 미승인국과의 사이에 있어서 해당 조약에 따른 권리의무 관계를 발생시킬지 여부를 선택할 수 있는 것으로 해석하는 것이 타당하다.

이것을 베른조약에서 보면 동 조약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호하는 한편(3조(1)(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물에 대해서는 동맹국에서 먼저 발행되거나 비동맹국과 동맹국에서 동시에 발행되었을 경우에 보호하는 것에 머무르는(동(b)) 등, 비동맹국 국민의 저작물을 일반적으로 보호하는 것은 아니다. 따라서 동 조약은 동맹국이라는 국가의 틀을 전제로 저작권의 보호를 도모하는 것으로 보편적 가치를 갖는 일반 국제법상 의무를 체결국에 부담 시키는 것은 아니다.

그리고 전술한 사실 관계 등에 따르면 일본에서 이미 효력이 있는 동 조약에 미승인국인 북한이 가입했을 때, 동 조약이 북한에서 효력이 발생하였다는 취지의 고시를 하지 않고 외무성이나 문부과학성은 일본은 북한 국민의 저작물에 대해 동 조약의 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 동 조약에 의해 지는 것은 아니라는 견해를 나타내었기 때문에 일본은 미승인국인 북한의 가입에 관계없이, 국가 간에 동 조약에 근거할 권리 의무 관계는 발생하지 않는다는 입장을 취하고 있다고 할 것이다.

이상의 사정을 감안하면 일본은 동 조약 3조(1)(a)에 따라 북한 국민의 저작물을 보호할 의무를 지지 않고 북한 국내에서 제작된 영화는 저작권법 6조 3호 소정의 저작물에 해당하지 않는다고 해석하는 것이 타당하다.

따라서 북한 국내에서 제작된 영화가 저작권법에 의한 보호를 받는 것을 전제로 하는 X 등의 주위적 청구는 그 외에 대해 판단할 이유가 없기 때문에 이와 같은 취지의 원심의 ... 판단을 인정한다. X 등의 논지는 채택할 수 없다.

## 2. 북한의 베른협약 가입에 대한 문화청의 입장

북한은 2003년 4월부터 베른협약의 효력이 발생하였다.<sup>45)</sup> 1975년 베른협약에

가입한 일본은 국제법상 북한을 국가로 승인하지 않았다. 북한의 베른협약 가입에 대해 문화청장관 관방국제과는 “북한이 베른협약을 체결해도 일본은 북한을 국가로 인정하고 있지 않기 때문에 조약상의 권리 의무 관계는 발생하지 않으며, 일본에서는 법적 효력이 일체 발생하지 않는다. 따라서 일본은 북한의 저작물에 관하여 베른협약에 따라 보호해야 할 의무를 지지 않을 뿐만 아니라 북한이 베른협약을 체결함에 의해 일본에게 미치는 영향은 없다.”<sup>46)</sup>라는 입장을 나타냈다. 그 후 본 사건관련 재판에서 일본 외무성은 북한의 베른협약 가입에 따른 입장을 다음과 같이 나타내고 있다. “일본은 북한을 국가로 인정하고 있지 않기 때문에 2003년 북한이 베른협약을 체결하고 있지만 북한을 베른협약의 일반 가입국과의 관계와 동렬로 다룰 수 없다. 일본은 북한의 ‘국민’의 저작물에 대해 베른협약 가입국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 베른협약의 의해 진다고 생각하지 않는다. 다른 한편 다수국간 조약 중에 체결국가에 의해 구성된 국제사회(조약사회) 전체에 대한 권리 의무에 관한 사항을 규정하고 있다고 볼 수 있는 조항에 대해서 까지 북한이 어떠한 의미에서도 권리의무를 갖지 않는다고 말할 수 있는 것은 아니다. 구체적으로 어떤 조약이 그리고 어느 조항이 이에 해당하는가에 대해서는 개별 구체적으로 판단할 필요가 있다. 또한 북한에서 일본 국민의 저작물이 보호되는가 여부는 북한법상 문제라고 생각한다.” 일본 문부과학성도 같은 입장이다.<sup>47)</sup>

표명 후의 각 방송국의 대응 원고 X는 2004년 5월 25일, NHK가 ‘뉴스7’라는 프로그램에서 북한 영화 영상의 일부를 방송하자 NHK에 대해, 해당 동영상의 출처에 대해 답변을 요구했다. 이에 대해 NHK는 “영상의 출처에 대해서는 대답하기 힘듭니다. 어쨌든 5월 25일 ‘뉴스 7’에서 사용한 북한영화의 영상은 보도·인용의 범위라고 생각하고 있습니다.”라고 답변하고, 상기 문화청의 견해를 기재한 서면을 별지로 첨부하였다. 또한 이를 인용하여, “정부는 별지와 같이 국교가 없는 북한과의 사이에 베른협약에 따라 저작권을 보호해야 할 의무가 발생하지 않는다”고 공식 입장을 대변하고 있지만, NHK는 “현재 KRT·조선중앙 TV의 영상 처리에 대해 재일본조선인총연합회 간에 협의를 계속하고 있습니다”라고 답변했다.

45) 베른협약 28조(2)(c) 및 (3)

46) 문화청장관 관방국제과, 2003년 4월 22일자 “조선민주주의 인민공화국(북한)의 베른협약 가맹에 대해”

47) 일본 동경지방법원이 평성 18년 6월 27일, 일본과 북한 사이의 베른협약상의 권리 의무 관계의 존부 등에 관하여 필요한 조사를 외무성과 문부과학성에 촉탁했고, 이에 대해 각 성이 같은 해 8월 31일에 행한 답변의 주된 내용이다.

### 3. 문화청의 견해 표명 후의 각 방송국의 대응

원고 X는 후지 TV에게 북한의 극장용 영화의 취급에 대한 답변을 요구했다. 이에 대해 후지 TV는 2003년 5월 21일 “북한 극장용 영화 취급에 관한 건”이라는 편지에서 “북한의 베른협약 가입에 대해서는 문화청에서 조약상 보호관계가 발생하지 않는다는 견해가 있다는 것은 기존과 같습니다. (중략) 폐사로서는 저작권안의 관할관청인 문화청의 견해를 존중하고 있으며, 그 배경에 대해서는 귀사에서 문화청에 문의하시는 것이 적당하다고 생각합니다. (중략) 귀사가 권리를 주장하고 있는 해당 영화에 대해서는 베른협약상의 내국민 대우를 받지 못하며, (중략) 현재 일본 저작권법에서의 권리보호를 받을 수 없다는 것이 폐사의 결론입니다. 이에 따라 앞으로 일본 정부의 (중략) 북한 저작물의 취급이 변경되어, 일본과 북한 간의 상호 저작권 보호 관계가 발생하기 이전까지는 해당 영화를, 폐사의 필요에 따라 아무런 제한도 유보조건도 없이 사용할 수 있게 됩니다.”라고 답변했다. 또한 피고는 2003년 6월 30일 ‘뉴스플러스 1’라는 뉴스 프로그램에서 ‘명령027’라는 영화의 영상 일부를 원고들의 사전허락을 받지 않고 방송했다.

### 4. 북한 문화부의 입장

본 사건과 관련한 일본 외무성과 문부과학성의 입장발표이후 북한 문화부는 ‘일본국 외무성과 문부과학성의 답변에 대한 의견서’라는 비판적 견해를 발표했다. “일본국 외무성과 문부과학성의 공식 견해는 베른협약을 북한이 미승인국가이기 때문에 지키지 않아도 좋다는 결론을 내리고 있다. 그러나 그 이유에 근거가 없다. ‘어느 조약에서는 미승인국가라고 해도 의무를 지는 조약도 있다’라는 사실을 인정하면서도 어떤 조약은 지켜야 할 의무가 있고, 어느 조약은 지키지 않아도 된다는 것인가. 즉 베른협약이 지키지 않아도 된다는 조약에 해당하는 이유가 외무성과 문부과학성의 견해에서는 분명하지 않다. 북한은 베른협약의 가입국인 일본의 저작권에 대해 베른협약에 따라 보호할 의사를 가지고 있다. 하지만 만약 일본에서 상호준수를 하지 않는다는 것이 확정될 경우, 이를 매우 유감으로 생각하는 동시에 우리 북한에 의해 일본의 저작권을 보호할 의무가 없어지는 것을 우려하고 있다. 이와 같은 불법 행위가 계속된다면 그에 상응하는 조치를 취하지 않을 수 없는 것이다. 북한은 국제법상의 의무를 준수할 것을 일본에 요구한다.”

## 제2절 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우의 판례 태도

### 1. 문제의 소재

우선, 본 판결의 핵심 논점 중 하나는 미승인국의 저작물과 베른협약상 보호 의무와의 관계이다. 즉, 일본이 국가로 승인하지 않은 북한이 다자간 조약인 베른 조약에 사후적으로 가입함에 따라 동 조약의 동맹국인 일본이 미승인국인 북한 국민의 저작물을 보호할 의무가 있는가 하는 것이 문제이다<sup>48)</sup>.

최고재판소는 일본에서 이미 효력이 발생한 다자간 조약에 일본이 국가로서 승인하지 않은 국가가 사후에 가입한 경우, 해당 조약에 따라 동맹국이 부담할 의무가 보편적 가치를 지닌 일반 국제법상 의무일 때라도 미승인국의 가입에 의해 미승인국과의 사이에 해당 조약상 권리 의무 관계가 즉시 발생한다고 할 수 없고 일본은 해당 미승인국과의 사이에서 해당 조약상 권리 의무 관계를 발생시킬지 여부를 선택할 수 있다. 그러므로 다자간 조약인 베른조약은 보편적 가치를 가지는 일반 국제법상 의무를 동맹국에 부담지우는 것이 아니고 또한 일본은 미승인국인 북한과의 사이에 있어 베른조약상 권리 의무 관계는 발생하지 않는다는 입장을 취하고 있기 때문에 일본은 동 조약 3조 1항(a)에 따라 북한의 국민의 저작물을 보호할 의무를 지지 않고 본건의 영화는 저작권법 6조 3호 소정의 저작물에 해당하지 않는다고 판단했다<sup>49)</sup>.

이러한 최고재판소의 판시는 미승인국과 조약상 의무 일반에 관한 기존의 판례와 학설과의 관계에서 어떻게 평가해야 할지를 검토해야 할 것이다.

### 2. 기존 판례의 입장

일본도 역시 일본과 미승인국간에 다자간 조약상 권리 의무 관계가 다투어진 판결은 매우 드물지만<sup>50)</sup> 법원에서 중시된 고려 요소를 실마리로 하여 기존 판례의 접근을 정리하면 첫째, 준거법의 취지를 고려한 것 둘째, 조약 규정을 고려한 것

48) 베른조약은 가입을 원하는 국가가 등록 행위에 의해 거의 자동으로 가입이 이루어지는 이른바 개방형 다자간 조약이며 양국간 조약이나 새로운 국가의 가입에 대해 기존 가맹국이 찬반을 결정할 수 있는 이른바 폐쇄형 다자간 조약과 달리 기존 가맹국이 이의를 제기할 기회가 없다(베른조약 29조).

49) 「判例タイムズ」 1366号(2012), 94頁 ; 「判例時報」 2142号(2012), 79頁.

50) 東京高判 昭和48.6.5 無体集5卷1号 197頁 [東ドイツ商標], 最判昭和52.2.14 判時841号 26頁 [東ドイツ商標上告審], 東京地判平成19.12.14平成18(ワ)5640号 [北朝鮮映画放送一審], 前掲知財高判 [北朝鮮映画放送控訴審], 東京地判平成23.9.15平成21(行ウ)417号 [北朝鮮特許] 등이 있다.

셋째, 헌법상 정부의 권한으로 배려한 것으로 3가지로 분류할 수 있다.

### (1) 준거법의 취지를 고려한 판례

엄밀하게는 일본과 미승인국간의 다자간 조약상 권리 의무를 다룬 것은 아니지만, 준거법 조문의 취지에 주목하여 미승인국 국민의 권리 주체성을 인정한 판례가 있다(東京高判 [東ドイツ商標]、最判 [東ドイツ商標 上告審]).

당시 일본이 국가로 승인하지 않았던 독일민주공화국(이하, 동독이라 한다)의 법인이 상표 등록 무효 심판의 청구인 적격을 가지는지 여부가 쟁점이 된 것이 도쿄고등재판소 동독상표사건<sup>51)</sup>이다. 도쿄고등재판소는 구 상표법 24조를 준용하는 구 특허법 32조의 입법 취지는 특허권 및 특허에 관한 권리의 향유에 관해, 일본 국민에 대해 자국민과 동일한 법률상 지위를 주는 국가의 국민에게 국제 상호적 견지에서 일본도 일본 국민과 동일한 법률상 지위를 부여하는 것이지만 동조에서의 이른바 ‘국가’는 일본과 외교상 승인된 국가만을 지칭하는 것은 아니다. 일반적으로 어느 국가를 외교상 국가로 승인할지는 외교 정책상 문제이므로 그 국가가 국가로서의 실질적 요건, 즉 일정한 영토 및 국민을 지배하는 영속적이고 자립적인 정치 조직을 보유하고 있고 일본의 국민에 대해서도 특허권 및 특허에 관한 권리의 향유를 보장하기에 충분한 법질서가 형성된 경우에는 그 국가의 국민에게도 특허권 및 특허에 관한 권리의 향유를 인정하는 것이 상호주의를 정한 동조의 취지에 부합하는 것이다. 또 이른바 파리 조약이 정한 평등주의의 명분에도 상응한다고 판단하였고 미승인국인 동독의 법인에 대해서 상호주의의 적용을 인정했던 것이다(동독상표 상고심도 동일한 판결을 내렸다<sup>52)</sup>).

51) 일본 내에 영업소를 가지지 않는 동독의 법인이 일본 법인이 가진 등록상표의 등록 무효 심판을 청구한 것이다. 당시 일본은 동독을 국가로 승인하지 않았지만, 양국 모두 공업 소유권에 관한 내국민 대우를 정한 다자간 조약인 파리 조약에 가맹했다. 일본 특허청(1959년 심판 제618호 사건)는 ① 일본 정부가 동독의 파리 조약에 가입 선언을 한 것에 따라 일반적 효력의 발생을 유보하고 일본에서 효력이 없다는 취지의 선언을 하였기 때문에 단지 동독이 파리 조약에 대한 가입 선언을 했다는 것만으로는 청구인이 본건 심판 청구에 관한 권리 능력을 갖는 것으로 인정받지 못한 것, ② 구 특허법 32조에 동독은 해당하지 않기 때문에 심판 청구인에게 권리 향유 능력에 관한 상호주의의 적용을 인정받지 못한 것을 이유로 심리판결에 관한 청구를 각하 했다. 그 때문에, 해당 동독 법인은 특허청 심리판결에 불복 심리판결 취소 소송을 제기했다.

52) 최고재판소 동독 상표 상고심은 ‘구 상표법(1921년 법률 제99호) 24조를 준용하는 구 특허법 (1921년 법률 제96호) 32조는 외국인의 특허권 및 특허에 관한 권리의 향유에 대해 상호주의를 정한 것이지만, 동조는 일본과 외교상 승인된 국가에 한정되는 것이 아니고 또 외교상 미승인국에 대해 상호주의의 적용을 인정함에 있어서 일본 정부에 의한 취지의 결정 및 선포가 필요하지 않는다고 한 원심의 판단은 정당하다고 판시하였다.

이 판결은 해당 무효 심판의 청구인 적격에 관해 적용되는 법규인 일본 구 상표법 24조, 나아가서 구 특허법 32조의 입법 취지가 국가 승인과는 무관하게 상호주의를 규정하고 있다고 해석하고 미승인국인 동독의 법인도 특허권이나 특허에 관한 권리의 향유 주체가 될 수 있다고 밝힌 판례에 불과하다. 즉, 준거 실체법의 규정을 무시하고 일률적으로 국가 승인이 특허권이나 특허에 관한 권리의 향유와 무관하다는 취지를 한 판결은 아니다. 선택된 준거법이 조약에 관계없이 독자적으로 상호주의를 선언하고 있었기 때문에 미승인국 사이에 조약상 보호 의무를 저야할 것인가라는 논의까지 갈 필요가 없었을 것으로 생각된다.

그러나 일본의 저작권법은 위의 구 상표법이나 구 특허법과 같이 조약과 관계없이 상호주의를 규정하고 있는 것은 아니다. 일본 저작권법의 보호를 받는 저작물은 일본 국민이 창작한 것(저작권법 6조 1호), 일본 국내에서 처음으로 발행된 것(동법 6조 2호), 또는 조약에 의해 일본이 보호 의무를 지는 것(동법 6조 3호)에 한정되며 이를 통해 일본의 저작권법이 상호주의를 채택하지 않은 것을 알 수 있다. 입법 배경으로 현행법 제정의 기초가 된 저작권 제도 심의회에서는 ‘조약 관계가 없는 국가 국민의 저작물도 그 국가에서 일본 국민의 저작물이 상당한 보호를 받는 만큼 상대국이 보호하면 동일 정도로 보호할 수 있는 것에 대하여 적극적으로 검토해야 한다’는 의견도 있었지만 이러한 새로운 보호가 어떠한 영향을 미칠지에 대해 신중한 고려가 필요하다는 이유에서 특별한 조치가 취해지지 않았다<sup>53)</sup>.

그렇다면, 베른협약에 미승인국이 사후적으로 가입한 경우, 미승인국 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호할 필요가 있는가 라는 문제가 여전히 남게 되었고 이 문제를 정면에서 다룬 첫판례가 바로 도쿄지방법판소의 북한영화방송사건이다.

## (2) 베른조약의 취지를 고려한 판례

기존 판례에서는 베른조약에 미승인국인 북한이 가입했을 경우, 북한과의 사이에 조약상 보호 의무가 발생하는가 라는 문제에 대해 일반 국제법상 의무를 언급하면서 베른조약의 해석을 통해 일본은 북한 저작물에 대해 조약상 보호 의무가 없다는 취지를 분명히 한 판례가 있다(도쿄지방법판소 북한영화방송 1심).

북한영화방송 사건의 1심 판결인 도쿄지방법판소[북한영화방송 1심]는 미승인국은 국가 간의 권리 의무를 정한 다자간 조약에 가입했다고 하더라도 그 국가가 국가로서 승인하지 않는 국가와의 관계는 국제법상 주체인 국가 간의 권리 의무가 인정되지 않은 이상, 원칙적으로 해당 조약에 따른 권리 의무를 가지지 않는다고

53) 国立国会図書館調査立法考査局, 「著作権法改正の諸問題」(1970), 239-240頁.

하였다. 물론, 조약상 조항이 개별 국가의 이익을 넘어 국제사회 전체에 대한 의무를 정하고 있는 경우에는 예외적으로 미승인국과의 사이에서도 그 적용이 인정된다며 베른조약 하에서 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물(3조(1)(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물 중 동맹국에서 먼저 발행되거나 동맹에 속하지 않는 국가와 동맹국에서 동시에 발행된 저작물(3조(1)(b)) 등이 보호되는 것에 머무르고 비동맹국 국민의 저작물이 보편적으로 보호되는 것은 아니라고 하였다. 비동맹국 국민의 저작물이라도 최초 발행지가 동맹국이면 보호된다고 여겨지지만, 이는 동맹국에서 최초 또는 동시 발행을 자극함으로써 저작물의 보급을 촉진하고 이에 따른 경제적 이익을 획득하는 것을 도모하는 것이다. 동맹국이라는 국가의 구조를 전제로 하는 것을 보면 전 국가적인 비동맹국의 저작자의 자연권을 보호한다는 발상으로 볼 수 없다. 저작권의 보호는 국제사회에서 옹호 되어야 할 중요한 가치를 가지고 있고 일본도 가능한 한 저작권을 보호해야 한다고 할 수 있지만, 베른조약의 해석상 국제 사회 전체에서 국가의 틀을 넘어 보편적으로 존중되는 가치를 가지는 것으로서 규정하는 것은 곤란하다는 것을 이유로 일본이 북한의 저작물에 대해 베른조약상 보호 의무는 없다고 판단했다.

이 판결은 일본이 북한의 저작물에 대해 베른협약상 의무를 지지 않는다는 적극적인 근거를 베른조약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호하는 한편(3조 1항(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물에 대해서는 동맹국에서 최초로 발행되거나 비동맹국과 동맹국에서 동시에 발행된 경우에 보호(3조 1항(b))하는 것에 한정된다는 등 비동맹국 국민의 저작물을 일반적으로 보호하는 조약이 아니고 즉, 베른조약 3조 1항이 전 국가적인 권리로서 보편적인 저작권의 보호를 요구하는 조약이 아니라는 점에서 찾고 있다.

무엇보다, 베른조약이 저작권의 보호를 받는 자를 결정하는 기준으로는 저작자의 국적 등을 고집하지 않고 모든 저작물을 보호한다는 보편주의적 기준을 채택할 수도 있다. 이러한 보편주의의 배후에는 저작권은 자연권인 이상, 저작자의 국적에 관계없이 보호해야 한다는 자연권 이론이 있다. 그러나 1886년 성립한 베른조약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물(1886년 베른조약 2조) 또는 비동맹국 국민의 저작물로서 동맹국에서 발행된 저작물 발행자에게 권리를 부여하는(동 3조) 등 당초부터 저작권을 보편주의적으로 파악하는 방법은 채용되지 않았던 것이다.

그 후 1896년 파리 개정으로 비동맹국의 저작자에게도 보호의 방법이 넓어졌지만 그렇더라도 비동맹국 국민은 보편적으로 보호되는 것은 아니고, 최초 발행지가 동맹국인 것을 요구하였다. 이는 동맹국에서 저작물이 발행되면 그에 따른 동맹국

에 어떠한 경제적 이해가 생기기 때문에 이를 보호하고자 했던 것이다. 베른조약이 이러한 조건을 설정할 때 비동맹국이 조약 가입을 추진하려면 어느 정도의 보호를 설정정해야 할 것인가의 고려를 했었던 것이다. 즉, 베른조약의 저작자에게 주는 보호 자체가 보편적 자연권으로서 저작권의 보호를 목적으로 하는 것이 아니라 정책적인 것이다<sup>54)</sup>.

이상, 도쿄지방법재판소 [북한영화방송 1심]의 판시처럼 미승인국 저작물과 베른조약상 의무 일반의 관계를 베른조약 3조 1항의 해석 문제로서 파악하는 생각은 종래 학설 속에서도 지극히 유력했다고 할 수 있다.

### (3) 헌법상 정부의 권한을 고려한 판례

기존 판례 중에는 다자간 조약에 미승인국이 가입한 경우의 조약상 의무에 관한 법적 근거를 헌법상 정부의 권한인 외교 정책상 행위에서 찾는 판례도 있다(지적재산고등재판소 [북한영화방송 항소심]<sup>55)</sup>, 도쿄지방법재판소 [북한 특허]).

북한에 거주하는 북한 국적을 가진 자가 다자간 조약인 특허협력조약(Patent Cooperation Treaty, PCT)에 따라 한 국제 특허 출원에 대해 지정국인 일본이 미승인국 북한에 대한 조약상 의무를 지는지 여부가 쟁점이 된 것이 도쿄지방법재판소 북한특허 사건<sup>56)</sup>이다. 재판소는 일본 헌법상 외교 관계의 처리 및 조약을 체결하는 것은 내각의 권한에 속하는 것이므로(헌법 73조 2호, 3호) 일본 및 미승인국을 당사국으로 하는 다자간 조약상 권리 의무 관계를 일본과 미승인국간에 생기게 하는 것도 외교 관계에 포함되는 것이므로 정부 견해를 존중하여 미승인국인 북한과 일본 사이에 양국을 당사국으로 하는 다자간 조약에 따른 권리 의무 관계는

54) 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について”, 「コピライト」 51号(2011), 40-41頁 ; 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について”, 「ライブ講義知的財産法」(2012), 523頁.

55) 지적재산고등재판소 북한영화방송 항소심은 ‘일본국 헌법상 외교 관계의 처리 및 조약을 체결하는 것은 정부의 권한에 속하는 것(헌법 73조 2호, 3호)이고 이를 감안하면 국가 승인의 의의 및 일본과 미승인국인 북한과의 국제법상 권리 의무 관계에 대해 정부 견해를 존중해야 한다고 하였다. 그렇다면, 미승인국인 북한은 일본과의 관계에서는 국제법상 법주체로 인정되지 않고, 국제법상 일반적 권리 능력을 가진다고 할 수 없다고 판단했다.

56) 북한에 거주하는 북한 국적을 가진 자가 1970년 6월 19일 워싱턴에서 작성된 특허 협력조약에 따라 한 국제 특허 출원에 대해 출원인으로부터 상기 발명에 따른 일본에서의 모든 권리를 양도받은 원고가 일본 특허청 장관에게 국내 서면 등을 제출했는데 특허청 장관으로부터 원고의 국제 특허 출원은 일본이 특허 협력조약의 체결국으로 인정하지 않은 북한 국적 및 주소를 가진 자에 의한 것이라는 이유로 원고의 국내 서면등과 관련된 절차의 각하 처분을 받았다(金彦叔, “北朝鮮国籍者の国際特許出願とPCTの適用”, 「ジュリスト」 1441号(2012), 143-146頁).



원칙적으로 생기지 않는다고 하고 일본과 북한과의 사이에는 특허협력조약상 권리 의무 관계가 발생하지 않는다고 판시하였다.

즉, 동 재판소는 어느 나라와의 관계에서 다자간 조약상 권리 의무 관계가 발생하는가의 문제는 헌법상 정부의 권한인 외교 관계의 처리에 포함된다며 미승인국이 다자간 조약에 가입하더라도 해당국 사이에 다자간 조약상 의무는 발생하지 않는다는 것이 일본 정부의 견해를 분명히 하고 그것을 존중하는 형태로 판단이 이루어지고 있다.

여기서 유의해야 할 것은 이 사건에 앞서 외무성 ‘조사 촉탁에 대한 회답서’(2006년 8월 31일)는 일본과 북한 사이의 베른협약상 권리 의무 관계가 존재하는가 하는 문제에 대해 다음 같이 회답했다. 일본은 북한을 국가로 승인하지 않기 때문에 2003년 북한이 베른조약을 체결하였지만 북한을 베른조약상 일반 체결국들과 동렬로 취급할 수 없고 일본은 북한 ‘국민’의 저작물에 대해서 베른조약 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 진다고 생각하지 않았다. 그리고 다자간 조약 가운데 체결국으로 구성되는 국제사회(조약 사회) 전체에 대한 권리 의무에 관한 사항을 규정한 조항에 대해서 까지 북한이 어떠한 의미에서도 권리 의무를 가지지 않는다고 한 것은 아니다. 구체적으로 어떤 조약의 어느 조항이 이에 해당되는지는 개별적 구체적인 판단<sup>57)</sup>이 필요하다<sup>58)</sup>(문부 과학성도 같은 취지를 나타내었다<sup>59)</sup>).

#### (4) 정리

미승인국 저작물과 조약상 의무 일반에 관한 종래의 판례는 베른조약 규정의 취지를 고려한 판례(도쿄지방법판소 [북한영화방송 1심])와 헌법상 정부의 권한을

57) 사인의 권리 보호를 목적으로 하는 국제 민사 분쟁의 해결에 있어서는 국가 승인에 관한 행정부의 정치적 주관적인 행위에 의거하여 판단하는 것이 아니라 각국 재판소는 행정부의 외교 정책과 정치적으로 중요한 조약의 해석을 방해하지 않는 한에서 또 관련 국내법의 해석에 필요한 범위 내에서 독자적으로 조약을 해석할 재량을 가진다.

58) 스즈키 무네오(鈴木宗男) 중의원 의원이 2006년 6월 8일자 ‘조선민주주의 인민공화국에 관한 국가 승인, 정부 승인에 관한 질의서’에서 ‘정부는 북한을 국제법상 주체라고 인식하고 있는가?’라는 질문에 대해 일본 정부는 2006년 6월 16일자 답변에서 ‘일본은 북한을 국가 승인하지 않는다. 따라서 일본과 북한 사이에 ... 국제법상 주체인 국가 간의 관계는 존재하지 않는다’고 답변하였다.

59) 이러한 정부 기관의 견해에 따라 문헌들도 외교 정책을 결정하는 정부 기관의 권한을 배려하는 것이 보인다. 예를 들어, 도쿄지방법판소 북한영화방송 1심의 평석에서 재판소가 북한에 대해 베른조약상 의무를 인정하는 것은 일본과 북한 사이에 권리 의무 관계가 있다는 것을 긍정하게 되는 것이므로 그 때문에 행정부의 외교 정책을 결정하는 권한을 해치는 결과가 된다. 이를 감안하여 재판소는 북한에 대한 베른조약상 의무를 인정한다는 행정부와 별개의 판단을 하는 것을 삼가해야 한다고 지적하는 것도 있다.

배려한 판례(지적재산고등재판소 [북한영화방송 항소심], 도쿄지방법판소 [북한 특허])로 미묘하게 나뉘고 있는 것이 분명하다.

### 제3절 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우의 학설 대립

다자간 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우에 조약상 의무 일반에 대해 일본 학설상으로는 주로 국가 승인의 법적 성질론<sup>60)</sup>, 저작권 보호의 본질론<sup>61)</sup>, 베른조약의 해석론<sup>62)</sup>이라는 3가지 측면에서 논의가 이루어져 왔다.

#### 1. 국가 승인의 법적 성질론으로부터의 접근

기존 학설에서는 관습 국제법상 국가 승인의 효과에 대해서는 선언적 효과설이 통설이다. 선언적 효과설은 미승인국이라도 그 나라가 국가로서 사실상 존재하고 다자간 조약에 정식적으로 가입한 이상은 그 나라와의 사이에는 다자간 조약상 권리 의무 관계가 존재<sup>63)</sup>한다고 한다. 즉, 국가 승인의 법적 성질론으로부터의 접근인 것이다.

그런데 국가로 승인하는 것, 즉 국가 승인의 법적 성질이나 효과에 대해서는 학설상 창설적 효과설과 선언적 효과설이 대립하고 있다<sup>64)</sup>. 창설적 효과설은 새로운 국가는 기존 국가에 의한 승인을 받아 국제법상 지위와 권리 의무가 부여된다고 하고, 선언적 효과설은 새로운 국가는 국가의 자격 요건을 갖추어 사실상 성립한 시점부터 기존 국가에 의한 승인의 유무에 관계없이 당연히 국제법상 지위를 취득한다고 한다.

이처럼 국가 승인의 법적 성질에 관한 논의가 대립하고 있다.濱本正太郎교수는 지적재산고등재판소 [북한영화방송 항소심]의 평석에서 본 판결은 기본적으로 창설적 효과설을 취하면서 국제 사회 전체에 대한 의무와의 관계에서는 선언적 효과

60) 濱本正太郎, “未承認國家の地位—ベルヌ條約事件—”, 『國際法判例百選』 2版(2011), 有斐閣, 34-35頁.

61) 上野達弘, “未承認國の著作物と不法行為—北朝鮮事件—”, 『AIPPI』 57卷 9号(2012), 562-583頁 ; 上野達弘, “未承認國の著作物と不法行為—北朝鮮事件—”, 『速報判例解説』 5号(2009), 251-254頁 ; 野達弘, “未承認國の著作物と不法行為—北朝鮮事件—”, 『Law & Technology』 45号(2009), 60-71頁.

62) 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について”, 『コピライト』 51号(2011), 26-44頁 ; 横溝大, “未承認國の著作物—北朝鮮事件: 控訴審—”, 『著作権判例百選』 4版(2009), 有斐閣, 228-229頁 ; 横溝大, “未承認國家の著作物とベルヌ條約上の保護義務—北朝鮮著作物事件—”, 『知的財産法政策学研究』 21号(2008), 263-277頁.

63) 金彦叔, “北朝鮮国籍者の國際特許出願とPCTの適用”, 『ジュリスト』 1441号(2012), 145頁.

64) 藤田久一, 『國際法講義 I (國家・國際社會)』(2004), 58頁.

설적 이해에 의한 절충적인 이해를 보여주었다고 평가한 후 현재 학설은 물론 국제 판례·국가 실행<sup>65)</sup>도 선언적 효과설과 거의 일치하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 국제법 질서하에서는 창설적 효과설이 기본이라는 결론에 이른 본 판결은 어떠한 국가 실행에 근거를 둔 것인가 또 본 판결은 다자간 조약이 정한 국제 사회 전체에 대한 의무에 대해서는 미승인국과의 관계에서도 적용된다고 한다. 즉, 그 한계 내에서 미승인국은 승인하지 않는 국가와의 관계에서도 국제법상 주체인 셈이다. 그런데 본 판결은 미승인국인 북한은 일본과의 관계에서는 국제법상 법주체로 인정되지 않는다고 하였다. 즉, 어떤 실체가 의무의 종류에 따라 국제법 주체가 되거나 안 되거나 하는 것이다. 왜 그런 일이 가능한가 그리고 일본 정부는 북한에 국가 승인을 하지 않은 것을 선언하면서 북한과의 관계에서 영역법·해양법·하늘법·국가책임법·전후보상 등 여러 분야에서 관습 국제법상 권리 의무 관계가 생기는 것을 인정하고 선언적 효과설에 정합적인 입장을 계속 취하고 있다. 관습 국제법상 의무가 있더라도 다자간 조약상 의무가 없는 이유는 무엇인가라는 3가지의 의문을 던진 것이다<sup>66)</sup>.

이러한 국가 승인의 법적 성질론에 주목한濱本교수의 의문은 모두 선언적 효과설의 입장이 전제되어 있으며 사실상 국가의 존재를 무시할 수 없기 때문에 일반적으로 선언적 효과설이 지지를 받고 있는 것을 감안한다면<sup>67)</sup> 이 지적에는 일정한 설득력이 있을 지도 모른다. 그렇지만, 오히려 창설적 효과설과 선언적 효과설, 어느 것으로도 모두를 설명할 수는 없고 미승인국은 개별 사안의 처리에 필요한 범위 내에서 국제법상 권리 능력을 가지는데 그친다는 견해가 유력해 보인다<sup>68)</sup>. 그리고 베른조약과 같이 등록이라는 국가의 일방적 행위에 의해 거의 자동적으로 가입이 이루어지는 개방형 다자간 조약의 경우에는 그러한 가입은 미승인국에게 가맹국이 묵시의 국가 승인을 주는 것을 의미하지 않는다고 할 수 있다<sup>69)</sup>.

65) 예를 들어, 스텔트(Scheldt) 강에 관한 1863년 국제 조약 및 1865년 국제 전신 조약은 오스트리아와 동국이 당시 승인하지 않았던 이탈리아가 모두 체결국이었지만 서로 조약상 의무진다고 보았다. 또 콜롬비아로부터 분리 독립한 파나마는 당초 콜롬비아로부터 승인되지 않았지만 이는 양자가 1910년 베른조약 및 파리 조약에 서명하는 것을 방해하지 않고 쌍방간에 조약의 작용을 방해하는 유보도 이루어지지 않았다. 또한 1924년과 1929년 만국 우편 조약은 미국과 동국이 승인하지 않았던 소련(소비에트 사회주의 연방공화국) 모두가 체결국이었지만 서로 많은 의무를 지고 있었다고 한다.(橫溝大, “未承認國家の著作物とベルヌ條約上の保護義務—北朝鮮著作物事件—”, 『知的財産法政策學研究』 21号(2008), 268-269頁.)

66) 濱本正太郎, “未承認國家の地位—ベルヌ條約事件—”, 『國際法判例百選』 2版(2011), 有斐閣, 35頁.

67) 杉原高嶺, 『現代國際法講義』 第4版(2007), 42-43頁.

68) 山本草二, 『國際法』 新版(1994), 175-176頁.

그렇다면, 미승인국과의 사이에는 일반적인 권리 의무 관계가 생기는 것은 아니라고 할 수 있지만 어떤 나라를 승인할지 여부는 외교 관계를 처리하는 권한을 가진 정부에서 결정되는 것이라고 해석한다면 미승인국과의 사이에 다자간 조약에서 개별적으로 어떤 권리 의무 관계가 생겼다고 할 수 있는가에 대해서도 원칙적으로 정부에서 선택 할 수 있는 문제라고 생각할 수 있다.<sup>70)</sup>

한편, 조약의 규정이 일반 국제법상 의무를 정한 경우에는 미승인국이라도 그러한 조약의 주체로서 해당 의무를 지는 것은 당연하다.<sup>71)</sup> 예를 들어, 관련 회의의 정족수나 다수결의 산정 방식이나 조약상 설치가 요구되는 사무국에 관련된 조항, 필요로 하는 각국 분담금의 산정 등 국가 승인과 관련된 취급이 확정되어 있지 않다. 하지만 조약상 정해져 있는 조치의 수행이 곤란해지는 기술적인 조항에 관해서는 국가 승인과는 무관하게 준수가 요구된다. 그 외에도 보편적 인권에 관한 조항, 안전 보장에 관한 조항 등도 각각 해당 인권의 옹호나 안전 보장의 유지를 정한 조약의 해석으로 미승인국과의 사이에서도 구속력이 발생하는 것으로 이해하여야 할 것이다.<sup>72)</sup>

이러한 점을 감안하여 橫溝大교수도 조약상 의무의 이행에 외교 당국이 관여하지 않는...경우에 대해서는 지금까지의 국가 실행을 전제로 국제법상 미승인 국가가 가입해도 해당국을 승인하지 않는 국가에 대해 조약상 의무를 당연히 발생시키는 것은 아니지만 승인하지 않는 국가에 따라서 조약상 의무가 생기는 경우도 있다고 하며 미승인국과 승인을 하지 않은 국가 간의 국제법상 관계를 일반론으로 결론지을 수 없으며 지적하고 있다<sup>73)</sup>.

## 2. 저작권 보호의 본질론으로부터의 접근

종래의 학설 중에는 다자간 조약의 조항이 미승인국과의 사이에서 예외적으로

69) 橫溝大, “未承認國家の著作物とベルヌ條約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－”, 「知的財産法政策學研究」 21号(2008), 268-269頁 ; 橫溝大, “未承認國の著作物－北朝鮮事件：控訴審－”, 「著作權判例百選」 4版(2009), 有斐閣, 229頁 ; 猪瀬貴道, “ベルヌ條約上の日本と北朝鮮との間の權利義務關係が否定された事例”, 「ジュリスト」 1366号(2008), 174頁.

70) 山田真紀, “北朝鮮著作權事件”, 「Law & Technology」 56号(2012), 85頁.

71) 미승인국의 법적 지위도 실효적 지배의 확립을 전제로 적어도 일반 국제법상 일정한 권리 의무의 향수가 인정되고 있다. 즉, 미승인국은 실효적 지배에 따라 속지적·속인적 관할권을 행사할 권리가 있고 승인을 주지 않은 국가라도 권리를 침해하는 것은 허용되지 않는다.

72) 西口博之, “未承認國家の著作權の保護－北朝鮮映画判決を讀んで－”, 「コピーライト」 576号(2009), 40頁.

73) 橫溝大, “未承認國家の著作物とベルヌ條約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－”, 「知的財産法政策學研究」 21号(2008), 273頁.

유효한 것은 해당 조항이 국제 사회의 보편적인 가치에 관한 것인 경우에 한정된다고 하고 베른협약 제3조가 정하는 저작물의 보호라는 것이 국제 사회의 보편적인 가치에 관한 것이라고 할 수 있는지에 대해서는 저작권 제도의 존재 의의를 어떻게 이해하는가에 달려 있다<sup>74)</sup>고 하는 견해가 있다. 이것을 저작권 보호의 본질론으로부터의 접근이라 한다.

그런데 저작권 보호의 본질론은 주로 권리의 개인적인 기원에 주목하는 자연권론과 권리를 부여함으로써 사회 전체에 나타나는 이익에 주목하는 인센티브론으로 나눌 수 있다<sup>75)</sup>. 전자는 사람은 스스로 창작한 저작물에 대해서 당연히 권리를 갖는다는 생각인 반면, 후자는 저작권이 저작물의 창작과 보급을 위하여 적당한 인센티브를 주고 일정한 무임승차(free ride)를 방지하기 위한 정책적인 권리에 불과하다는 것이다.

이러한 저작권 보호의 본질론을 둘러싼 학설상 논의와 미승인국의 베른조약 가입에 따른 가맹국의 보호 의무와의 관계에 대해 上野達弘교수는 인센티브 이론에 의하면, 저작권이라는 것은 본래는 공공재로서 자유롭게 이용할 수 있는 정보에 대해 인공적으로 창설된 권리라고 한다. 이 입장에 따른다면, 저작물의 보호라는 것은 ‘국제 사회의 보편적 가치’와는 무관한 것이고 반대로 자연권 이론에 의하면 저작권이라는 것은 스스로 창작한 저작물에 대해 저작자가 당연히 향유하는 재산권이라는 것이 된다. 즉, 저작물의 보호라는 것은 ‘국제 사회의 보편적 가치’에 해당하게 되는 것<sup>76)</sup>이다. 게다가, 저작권 보호의 본질론에 대해 대체적으로 자연권적인 사고에 가까운 기본권간형량론<sup>77)</sup>의 입장을 취하고 있는 上野교수<sup>78)</sup>는 저작

74) 江藤淳一, “北朝鮮の著作物にベルヌ条約が及ばないとされた事例”, 『法七増刊速報判例解説』 2号(2008), 252頁.

75) 島並良, “特許制度の現状と展望: 法学の観点から”, 『岐路に立つ特許制度(知的財産研究所20周年記念)』(2009), 13頁 ; 田辺英幸, “INTELLECTUAL PROPERTY”, 『知的財産法政策学研究』 11号(2006), 9頁 ; 田村善之, “知的財産法政策学の試み”, 『知的財産法政策学研究』 20号(2008), 1頁 ; 山根崇邦, “知的財産権の正当化根拠論の現代的意義(1)”, 『知的財産法政策学研究』 28号(2010), 206頁 ; 小泉直樹, “著作権制度の規範的理論”, 『アメリカ著作権制度-原理と政策-』(1996), 13頁 ; 島並良, “特許客体論の方法と構造”, 『知財研フォーラム』 55号(2003), 14頁.

76) 野達弘, “未承認国の著作物と不法行為-北朝鮮事件-”, 『Law & Technology』 45号(2009), 62頁 ; 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為-北朝鮮事件-”, 『AIPPI』 57卷 9号(2012), 567頁.

77) 저작권 보호의 자연권적인 접근은 이전에는 저작자의 이익을 이용자의 이익보다 우월적 지위에 두는 것이 전통적인 입장(저작자 우월 지위론)이 통설이었지만, 최근에는 저작자의 권리 및 이용자의 권리는 모두 헌법상의 기본권에 유래한 것이고 양자의 충돌을 조정하는 것이 저작권법의 목적이라고 생각하는 입장(기본권간형량론)이 유력하게 주장되고 있다. 저작자 우월 지위론은 사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다는 생각을 첫 번째로 하면서 저작권 보호의 적극적 근거를 '노동'이나 '인격의 발로'라는 창작자 개인의 이익에서

권은 소유권과 같이 헌법상 기본권으로 인정되고 있다는 것을 이유로 저작자의 권리와 이용자의 권리가 함께 기본권에서 유래되고 어느 쪽이 사전에 우월적 지위에 있는 관계가 아니라고 하였다. 그리고 양자의 기본권은 명시적인 조정 규범 없이 충돌하고 있고 이 충돌을 조정하는 원리 사이 형량의 역할을 하는 것이 저작권법의 목적이다. 이렇게 생각하면 국가라는 것은 저작권법의 입법 및 해석을 통해 함께 기본권에서 유래하는 저작자의 권리와 이용자의 권리를 조정할 수 있도록 누구에게 어떠한 권리를 주는지에 대해 정책적으로 결정하는 것이 전제되어 있다고 하고 이러한 관점에서 보면 저작물의 보호라는 것은 미승인국과의 사이라도 예외적으로 유효하게 여겨지는 ‘국제사회의 보편적 가치’와 같이 국가 재량의 여지가 없는 것과 동시할 수 있는 것은 아니다. 결론적으로는 저작물의 보호를 정하는 베른협약 3조는 미승인국과의 사이라도 예외적으로 유효로 여겨지는 조항이 아니라는 견해를 보였다.<sup>79)</sup>

찾고 있다. 이 전통적 통설의 생각은 입법 과정에서 뿌리 깊게 신봉되어 현재까지 일본 저작권법의 다양한 해석에 영향을 주어 왔다. 예를 들어, 齊藤博, 「概説著作権法」 第3版(1994), 13-14頁에 따르면 저작권법 1조가 '문화적 소산의 공정한 이용에 유의하면서, 저작자 등의 권리 보호를 도모'한다는 규정을 보면 저작물의 공정한 이용과 저작자 등의 권리의 보호를 병렬적으로 고려했다고 할 수도 있다. 혹은 공정한 이용에 유의하는 것이 저작자 등의 권리를 보호하는 전제로 되어 있는 것으로 생각할 수 있지만, 결코 그런 것이 아니라 저작자 등의 권리 보호야말로 저작권법이 가장 우선하는 목적이라고 하며 법이 공정한 이용에 유의하도록 요구한다고 해도 이는 어디까지나 권리 보호를 우선 하면서도 예외적으로 일정하게 한정되었을 경우에 권리를 제한하려고 하는 것이라고 하였다. 그리고 半田正夫, 「著作権法概説」 第13版(2007), 51頁에 따르면 근대 여러 국가의 저작권 제도는 저작자의 이익 보호를 일차적으로 하고 있으며 이것은 자명한 이치라고 규정하고 전통적인 자연권 이론을 따르고 있다.

上野達弘, “応用美術の保護－著作権保護の正当化根拠としての『創作的表現』をめぐる一考察－”, 「著作権研究」 36号(2010), 103頁에 따르면 기본권간형량론은 '사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다'라는 생각을 전제로 하면서 저작권 보호의 적극적인 근거를 헌법상 기본권에서 찾는 견해이다. 기본권간형량론에 의하면 사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다는 생각에서 '권리'는 '규칙 (Regel)'과 '원리 (Prinzipien)'의 분류론에 따르면 '원리'로서의 규범에 해당한다. '규칙 (Regel)'은 제정법에 따라 충족·비충족(all or nothing)에 기본인 규범인 반면, '원리 (Prinzipien)'는 충족의 정도가 문제가 되는 것이며 다른 원리와 충돌하면서 상호적으로 최적인 상태로 실현되는 것을 규정한 규범이다(山本敬三, “現代社会におけるリベリズムと私的自治(二·完)－私法関係における憲法原理の衝突－”, 「法学學叢」 133卷 5号(1993), 15頁; 長谷部恭男, “基本権条項の私人間効力”, 「法学教室」 344号(2009), 69頁).

78) 栗田昌裕, “著作権法における権理論の意義と射程(一)(二·完)－ドイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとして－”, 「民商法雑誌」 140卷 6号(2009), 639-687頁; 栗田昌裕, “著作権法における権理論の意義と射程(一)(二·完)－ドイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとして－”, 「民商法雑誌」 141卷1号(2009), 45-91頁은 독일법의 저작권 정당화 원리에 관한 논의를 자세하게 소개하고 있다.

79) 野達弘, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－”, 「Law & Technology」 45号(2009), 63頁; 上野達弘, “著作物の改変と著作者人格権をめぐる一考察－ドイツ著作権法における『利

무엇보다, 이러한 저작권 보호의 본질론에 초점을 맞춘 논의는 저작권 자체를 국가의 존재를 전제로 성립한 후 국가적인 권리로서 파악하고 있다. 그러나 사람은 창작적 표현에 대해 권리를 가진다는 생각을 전제로 하면서 저작권 보호를 헌법상 기본권간형량으로 파악하는 발상<sup>80)</sup>을 지적 재산법의 어디까지 관철할 수 있는지가 문제가 된다. 물질 특허의 예<sup>81)</sup>가 단적으로 보여주듯이, 특허권 등의 지적 재산권에는 경제 정책으로 권리가 되거나 안되거나 하는 것이 있으며, 적어도 헌법상 기본권에 해당하는 것은 실체에 적합하지 않은 것이 있다<sup>82)</sup>. 또 저작자의 권리와 이용자의 권리와 개인 사이 형량만을 염두에 두는 저작권법의 구조에서는 다른 제3자(일반공중)에 대한 외부 효과<sup>83)</sup>는 시야에 들어오지 않게 되지만, 적어도 저작권법의 분야에서 그러한 취급은 타당하지 않다<sup>84)</sup>.

이상의 체계적인 이론의 측면은 차치하고, 특히 미승인국의 저작물과 베른조약상 보호 의무와의 관계에서 고려하면 이는 저작권 보호의 본질론의 논의까지 갈 필요가 없다고 생각된다. 왜냐하면, 이 문제는 어디까지나 관련 조약의 해석 문제이며, 일본이 가입한 조약이 명시적으로 미승인국과의 사이에서도 구속력이 있어

益衡量』からの示唆(二・完)”, 『民商法雑誌』 120卷 6号(1999), 959頁 ; 上野達弘, “引用をめぐる要件論の再構成”, 『著作権法と民法の現代的課題(半田正夫先生古稀記念)』(2003), 312頁 ; 上野達弘, “著作権法における権利制限規定の再検討-日本版フェア・ユースの可能性-”, 『コピーライト』 560号(2007), 6頁.

- 80) 山本敬三, 「公序良俗論の再構成, 民事法理論の諸問題 (下)」(1995), 86-93頁 ; 山本敬三, “取引関係における公法的規律と私法の役割(1)”, 『ジュリスト』 1087号(1996), 126-131頁은 공법이나 사법도 모두 궁극적으로는 헌법이 보장하는 기본권을 보호하고 지원하기 위해 국가가 정한 법이므로 양자가 동일하게 기본권의 보호, 지원이라는 목적을 추구한다고 하고 공법과 사법을 무조건 구분하는 발상을 비판하였다. 단속법규 위반 행위의 사법상 효력의 부정이라는 문제는 단속법규가 목표로 하는 기본권의 보호, 지원을 보다 좋게 실현하기 위해 재판소가 위반 행위의 효력을 부정할 것인가 여부를 결정하는 문제라고 파악하였다. 이렇게 기본권을 중시하는 스타일은 저작권법에서의 기본권형량론도 기본권 보호형을 고집하는 발상에서 유래한 것으로 보인다.
- 81) 이전에는 국내산업 보호를 위해서 새로운 화학물질이라고 해도 물질 자체를 대상으로 하는 특허권은 인정되지 않았고 방법의 발명으로 주장할수 밖에 없었다. 그 후 일본의 화학 기술 수준이 국제적인 수준에 도달했다는 판단을 바탕으로 1975년 개정에 의해 물질 특허가 인정받게 되었다.
- 82) 이것에 대해 田村善之, 「競争法の思考形式」(1999), 51頁 ; 松本恒雄, “競争秩序と民事法”, 『日本経済法学会年報』 19号(1998), 42頁은 국가의 정책적 판단에 의해 주어진 재산적 이익에 대해서도 헌법 29조를 통해 기본권에 포함된다는 설명을 하고 있다.
- 83) 예를 들어, 모방 행위를 불법으로 규정하여 성과 개발의 인센티브를 확보해야지만 개발이 촉진되고 혹은 반대로 해당 모방 행위를 인정하는 것이 문화나 산업의 발전에 있어서 바람직하다.
- 84) 田村善之, “知的財産法からみた民法709条-プロセス志向の解釈論の探求”, 『NBL』 936号(2010), 53頁.

야 할 것을 요구한다면, 일본이 그 조약의 규정에 따른다는 이론의 흐름이 되지 않을 수 없기 때문이다(헌법 98조 2항<sup>85</sup>). 예를 들어, 똑같은 미승인국인 대만과의 관계에서 일본도 가입하고 대만도 가입하고 있는 WTO협정 12조 1항은 국가(State) 뿐만 아니라 독립관세지역(separate customs territory)도 해당 협정에 가입할 수 있다고 명시적으로 규정하고 있다. 또, 대만은 국가(State)로서가 아니라 독립관세지역으로 WTO 협정에 가입하고 있기 때문에, WTO 협정의 일부인 TRIPS 협정 9조 1항<sup>86</sup>의 해석으로 대만과 관련되는 저작물도 일본은 조약상 보호 의무를 지게 될 것이다.<sup>87)</sup>

한편으로 WTO 협정에 가입하지 않은 북한과의 관계는 베른조약만이 문제가 되고 베른조약에는 미승인국과의 사이라도 구속력이 있어야 할 것을 요구하는 명시적인 규율이 없기 때문에 베른조약 규정의 취지 즉, 조약의 묵시적 의사를 찾는 것이 하나의 결정적 수단이 되는 것이다. 그렇다면, 저작권 자체가 자연권인지 아니면 정책적인 것인지라는 본질론의 문제보다는 오히려, 베른조약이 저작자에게 주는 보호가 보편적인 자연권으로서 저작권의 보호를 목적으로 하는가 라는 베른조약의 해석 문제가 중요하다 할 것이다.

85) 일본 헌법 98조 2항은 ‘일본국이 체결한 조약 및 확립된 국제 법규는 이것을 성실하게 준수하는 것을 필요로 한다’고 규정하고 있다.

86) TRIPS 협정 9조 1항은 베른조약과의 관계에 대해 가맹국은 1971년 베른조약의 제1조부터 제21조까지와 부속서의 규정을 준수해야 한다고 하였다. 다만, 가맹국은 동 조약 제6조의 2의 규정에 따라 부여되는 권리 또는 파생되는 권리에 대해서는 이 협정에 따른 권리의 의무를 가지지 않는다고 규정하고 있다(角田政芳, 「知的財産権六法2011平成23年版」(2011), 367頁).

87) 의무성은 미승인국인 대만과의 TRIPS 협정상 권리 의무 관계의 존부에 대해 다음 같이 언급했다. ‘세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, 이하, WTO 협정이라 한다)은 제12조 1에서 ‘국가(State)’뿐만 아니라 ‘독립관세지역(separate customs territory)’도 WTO 협정에 가입할 수 있다고 함에 따라 국가 이외의 존재도 WTO 협정상 권리 의무 관계를 가질 수 있는 것을 특별히 인정하고 있다. 따라서 해당 규정에서 WTO에 가맹하고 있는 독립 관세 지역과의 사이에서 국가 승인의 여부와 관계없이 WTO 협정상 권리 의무 관계가 존재한다. 대만은 WTO 협정 제12조 1에서 말하는 ‘국가 (State)’가 아니라 ‘독립 관세 지역 대만(Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu)’이라는 명칭으로 독립 관세 지역으로서 WTO 협정에 가입하고 협정상 가맹국 (Member)이 되었다. 따라서 일본과 독립 관세 지역 대만의 사이에는 WTO 가맹국 (Member) 사이에 생기는 WTO 협정상 권리 의무 관계가 존재한다. 무역관련 지적재산권에 관한 협정(이하, TRIPS 협정이라 한다)과의 관계에 대해서는 동 협정은 WTO 협정의 일부이므로 일본과 독립 관세 지역 대만과의 사이에는 TRIPS 협정 제9조에 따른 권리 의무 관계(동조에 따라 WTO 가맹국 (Member)이 지는 베른조약의 일정 조항을 준수할 의무를 포함한다)가 존재하고 이에 따라 일본 국내법상 취급도 독립 관세 지역 대만은 WTO 가맹국 (Member) 중 국가(State)와 같은 대우를 받는다.



### 3. 베른조약의 해석론으로부터의 접근

#### (1) 베른조약 제1조의 해석

종래의 학설에서는 베른조약에 미승인국인 북한이 사후에 가입한 경우, 일본과 북한 사이에 베른조약상 보호 의무가 발생하는가 하는 문제는 「베른조약의 성격이 기술적인지 어떤지라는 점이나 베른조약 고유의 고려 요소 등 베른조약 자체의 특성에 초점을 맞추어 논해야 한다는 견해도 있다. 이러한 입장을 베른조약의 해석론으로부터의 접근이라 한다.

예를 들어, 横溝大교수는 도쿄지방법재판소 [북한영화방송 1심]의 평석에서 다음 같이 언급한다. 기존의 논의와 관련하여 본 판결이 베른조약 고유의 고려 요소로서 논해야 하는 것은 베른조약의 동맹국이 주권국가에 한정되고 있는지의 여부라고 할 수 있다. 즉, 본판결이 TRIPS 협정에서 동 협정이 주권국가 이외의 단체도 독립 관세 지역으로 가입 할 수 있다는 이유로 대만과 일본 사이에 저작권 보호 관계가 생겼다고 논하는 것과 마찬가지로 베른조약에서도 국가 이외의 국가(countries)가 가입할 수 있다는 것을 이유로 미승인 국가인 북한과 일본 사이에서도 보호 관계가 생겼다고 논할 여지가 있느냐이다.<sup>88)</sup>

무엇보다, 조약적용국의 동맹 형성에 관한 베른조약 1조는 ‘이 조약이 적용되는 국가는 문학적 및 미술적 저작물에 관한 저작자의 권리 보호를 위한 동맹을 형성한다<sup>89)</sup>’고 규정하고 여기서 말하는 ‘국가(countries)<sup>90)</sup>’가 원래 주권국가로 한정되는지의 문제가 남는다. 이에 대해 베른조약이 적용 대상으로 하는 것은 주권국가만이 아니고 보다 유연하고 넓은 단체라고 주장하는 견해와 ‘베른조약에 가입하는 행위는 다른 유형의 조약에서 서명에 따른 비준과 같은 목적으로 제공하고 있는 것이며 따라서 1조에서 말하는 countries 라는 용어는 조약의 서명국이 될 수 있는 국가와의 관계에서만 이용되며 식민지나 영토의 일부에는 맞지 않으므로 이것을 States와 약어 같은 의미로 이용해야 한다는 견해가 대립하는 것을 고려하면, 베른조약에

88) 横溝大, “未承認國家の著作物とベルヌ條約上の保護義務—北朝鮮著作物事件—”, 『知的財産法政策學研究』 21号(2008), 174~175頁에 따르면 이와 관련하여 베른조약의 경우 북한이 ‘States’가 아니라 ‘countries’로 가입한 것이므로 미승인국인 북한과의 사이에 베른조약상 권리 의무를 인정해야 하다고 주장하고 있다.

89) 角田政芳, 『知的財産權六法2011平成23年版』(2011), 526頁.

90) 베른조약 1조에서 말하는 이 조약이 적용되는 국가의 ‘국가’는 States가 아니라 countries이다. 원래 처음에는 States였던 것을 일본인 프랑스어의 pays에 대응하기 위해 1928년 개정에서 영국 정부의 제안으로 굳이 countries로 정정한 경위가 있다. 또 현행적으로도 지금까지 보호국이나 위임통치령 등 엄밀한 의미에서 국제법상 주체인 주권국가라고 할 수 없는 많은 단체가 베른조약에 가입하고 있다.

미승인국인 북한이 가입한 경우의 조약상 의무에 관한 구체적인 결론을 도출하기 위하여 이 점을 검토할 필요가 있다.<sup>91)</sup>

이러한 논의는 미승인국의 저작물과 베른조약상 보호 의무의 관계를 베른조약의 규정의 해석 문제로서 파악하고 방향성으로서는 일단 정당하다 할 수 있다. 그리고 이러한 해석론 하에서 구체적인 결론을 이끌 때에 베른조약의 대상인 저작권 자체의 성질을 어떻게 파악하는지 다시 말해, 현시점에서 저작권과 국가 정책과의 관계를 어떻게 생각하는가 하는 문제를 판단해야 한다. 즉, 저작권이 일반 사권에 가까운 국가 정책과의 관계가 상대적으로 약하다고 생각한다면, 미승인국을 베른조약상 ‘국가(countries)’로 간주, 동국과의 사이에 조약상 의무를 승인하게 되는 반면, 저작권과 국가 정책과의 관계를 중시하면 조약을 통해 미승인국의 국가 정책의 실현을 일본이 공조 할 필요가 없고, 조약상 의무를 부정하게 된다<sup>92)</sup>. 그렇다면, 이것은 베른조약의 해석 문제가 아니라 결국, 저작권 자체의 본질론적 문제에 빠지게 된다. 또한 이 문제는 저작권 보호의 본질론이라는 논의까지 갈 필요는 없고, 베른조약이 국가 승인과 무관하게 보편적 저작권의 보호를 요구하고 있는가 하는 베른조약의 해석 문제가 하나의 중요한 관건이 된다는 것은 이미 저작권 보호의 본질론으로부터의 접근에서 언급한 대로이다.

## (2) 베른조약 3조 1항의 해석

기존 학설에서는 베른조약의 해석론의 관점에서 미승인국의 저작물과 베른조약상 보호 의무의 관계는 베른조약이 국가 승인과 무관하게 보편적 저작권의 보호를 요구하는 조약으로 이해해야 할 것인가라는 것이 결정적 수단이 된다고 하는 견해가 있다. 이것이 베른조약 3조 1항의 해석에 주목한 접근이다.

예를 들어, 田村善之교수는 일본이 가입하고 있는 베른조약에 미승인국인 북한이 사후에 가입한 경우의 조약상 보호 의무에 관한 문제는 ‘오히려 양국이 가맹한 조약의 규정 취지에 따라 결정지어야 할 것’이라고 하고 베른조약은 동맹국의 국민(동맹국에 상거처를 가진 자를 포함)을 저작자로 하는 저작물(3조 1항(a)·2항)<sup>93)</sup>, 비동맹국의 국민이 저작자인 저작물은 동맹국에서 최초로 발행된 저작물에 대해

91) 横溝大, “未承認国の著作物—北朝鮮事件: 控訴審—”, 『著作権判例百選』 4版(2009), 有斐閣, 229頁.

92) 横溝大, “未承認国家の著作物とベルヌ条約上の保護義務—北朝鮮著作物事件—”, 『知的財産法政策学研究』 21号(2008), 274-275頁.

93) 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호하는 기준은 1886년 베른조약의 성립 당시부터 현재에 이르기까지 이어지고 있는 규정이며 1967년 스톡홀름 개정으로 동맹국에 거주하는 국민을 저작자로 하는 저작물 보호가 포함되었다.

발행자에게 권리를 주고 있다(3조 1항(b)).<sup>94)</sup> 여기서 중요한 것은 국가와 관계없이 저작자의 저작물을 보호하는 보편 주의는 채택되지 않았다는 것이다. 비동맹국의 국민은 보편적으로 보호되는 것이 아니라 최초 발행지가 동맹국인 것이 요구되지만, 이는 동맹국에서 저작물이 발행되면, 그에 따른 동맹국에 어떠한 경제적인 이해가 생기기 때문에 이를 보호하고자 하는 것이다.

또한 이러한 조건을 설정할 때 비동맹국이 조약 가맹을 추진하기 위해서는 어느 정도의 보호를 설정해야 할지를 고려해야 하고 베른조약이 저작자에게 주는 보호가 보편적 자연권으로서의 저작권 보호를 목적으로 하는 것이 아니라 정책적인 것 중의 하나라는 것을 이유로 베른조약은 전 국가적 권리로서 보편적인 저작권의 보호를 요구하는 조약이 아니라는 것이다.<sup>95)</sup>

따라서 베른조약 3조 1항의 해석에 주목한 논의 하에서는 베른조약이 국가의 틀을 넘어 미승인국 국민의 저작물을 보호할 것을 요구하는 조약이라고 할 수 없기 때문에 북한이 베른조약에 가입한 것을 가지고 일본이 미승인인 북한의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호해야 할 의무를 질 이유는 없다는 결론이 된다. 이 논의는 미승인국의 저작물과 베른조약상 보호 의무의 관계를 베른조약의 규정의 해석 문제로서 파악하고 게다가, 베른조약이 저작권을 전 국가적 권리로 생각하지 않는 점에 주목하고 있기 때문에 매우 유력한 논의라고 할 수 있다.

또한 이상의 논의를 바탕으로 본고에서는 미승인국의 저작물과 베른조약의 보호 의무에 관한 구체적인 결론을 이끌기 위해서 베른조약 3조 1항의 해석에 추가하여 또 다른  $\alpha$  요소(정부의 입장)도 고려한다, 이른바 이원적인 입장을 취하는 것이다. 즉, 베른조약이 보편적 저작권의 보호를 요구하는 조약이라고 할 수 있는 경우에도 그렇지 않은 경우에도 베른조약의 해석에서 곧바로 일본이 미승인국인 북한의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호해야 할 의무가 없다는 결론으로 연결되는 것이 아니라 다음 단계로 정부가 미승인국인 북한과의 관계에서 베른조약상 권리 의무 관계를 어떻게 생각하고 있는가 라는 정부의 입장을 살펴야 한다는 입장이다. 왜냐하면, 도쿄지방법판소 [북한 특허] 의 판시처럼 일본 헌법상 외교 관계의 처리 및 조약을 체결하는 것이 정부의 권한에 속하는 것이고(헌법 73조 2호, 3호), 일본 및 미승인국을 당사국으로 하는 다자간 조약상 권리 의무 관계가 일본과 미승인국

94) 동맹국에서 최초로 발행된 저작물을 보호하는 기준은 처음에는 동맹국에서 최초로 발행된 저작물에 대해 발행자에 저작권을 부여한다는 조항이었는데 1896년 파리 개정에 의해 현재의 조문이 되었다.

95) 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について”, 「コピライト」 51号(2011), 40-41頁.

사이에서 야기되는 것도 외교 관계의 처리에 포함되는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 즉, 어느 나라를 승인할지 여부는 외교 관계를 처리하는 권한을 가진 정부에서 결정할 것이라고 해석되는 반면에 미승인국간의 다자간 조약에서 개별적으로 어떤 권리 의무 관계가 생겼다고 할 수 있는가에 대해서도 원칙적으로 정부에서 선택 할 수 있는 문제라는 것이다.

그리고 ‘베른조약의 해석’과 ‘정부의 입장’이라는 요건은 각각 독립하거나 병립하는 것이 아니라 ‘정부의 입장’의 요건은 다자간 조약인 베른조약이 국가 승인과는 관계없이 보편적 저작권의 보호를 요구하는 조약이 아니라고 판단되었을 경우에만 부수적인 고려 요소 ( $\alpha$ )로서 기능을 완수하게 된다. 왜냐하면, 베른조약이 보편적인 저작권의 보호를 가맹국에 요구하는 경우에는 국가 승인이나 정부의 입장에 관계없이 북한과 일본이 함께 가입한 베른조약을 통해 북한의 국민에게 일본 저작권의 보호가 주어지는 이론의 흐름이 되지 않을 수 없기 때문이다. 이러한 본고의 입장을 공식화하면 미승인국의 저작물과 베른조약상 보호 의무의 관계를 ‘베른조약의 해석 +  $\alpha$ (정부의 입장)’이라는 형태로 재해석할 수 있을 것이다.

그러나 이미 언급했듯이 외무성 ‘조사 촉탁에 대한 회답서’(2006년 8월 31)는 미승인국인 북한과 관련된 저작물에 대해 일본이 베른조약상 보호 의무를 지지 않는다는 취지를 분명히 하고 있다. 그렇다면, 베른조약 3조 1항의 해석 및 정부의 견해를 고려한다면 북한이 베른조약에 가입한 것을 가지고 일본이 미승인인 북한의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호해야 할 의무를 질 이유는 없다는 결론에는 변함이 없을 것이다.

이러한 결론에 대해 문헌에서는 베른조약을 보면 규정(3조, 4조, 6조 등)이 상호주의에 기초하는 것은 확실하다. 그리고 베른조약의 의무의 본질에 관한 재판소의 판단이 타당하다고 하더라도 이러한 결론은 냉전기의 사고이다. 또 타인의 저작물을 무단으로 방영해서는 안된다는 일반 인식과도 괴리가 있고 이러한 사고는 지금의 시대와는 맞지 않는다는 반대 견해도 있다<sup>96)</sup>. 그러나 그것은 행정과 사법의 역할 분담의 문제로서 외교 관계의 권한을 가진 일본 정부가 북한에 대해 국가

96) 베른조약은 체결국간의 단순한 이익의 상호 호환인 다수의 양국 간 관계가 집적되는 것이 아니라 체결국 공통 이익의 실현을 목적으로 한 것이다. 체결국이 전체적으로 하나의 동맹을 형성하여 동맹 내에서의 저작권 제도의 통일을 목적으로 한 것(전문 및 1조) 등을 고려한다면 미승인국과의 사이에 조약상 권리 의무 관계가 기본적으로 생기지 않는다면 조약의 목적이 저해될 가능성이 있어 적절하지 않다. 또한 북한에서 일본의 저작물이 보호되지 않는 결과를 초래할 가능성이 있으므로 미승인국인 북한과 일본 사이에 베른조약상 의무가 없다는 결론에 반대하는 것이다.

승인을 부여하거나 북한이 같은 미승인국인 대만과 같이 WTO에 가입하는 등 외교 관계의 개선이나 다른 조약의 적용에 의해 해결되어야 할 문제이며 재판소의 베른 조약상 의무를 이행할 때 고려해야 할 요소는 아니다.

#### 4. 학설의 정리

이상의 학설을 정리하면 다음 같다. 미승인국의 저작물과 조약상 의무 일반에 관한 종래의 학설은 주로 국가 승인의 법적 성질론, 저작권 보호의 본질론 및 베른 조약의 해석론이라는 3가지 측면에서 일원적인 논의가 이루어져 왔다.

본고에서는 미승인국의 저작물과 베른조약상 보호 의무의 관계를 기본적으로는 베른조약 3조 1항의 해석 문제로 파악하고 있지만, 베른조약의 해석에 입각해서 구체적인 결론을 이끌기 위해서는 일본 정부가 미승인국인 북한과의 관계에서 베른조약상 권리 의무 관계를 어떻게 생각하는가 하는 정부의 입장도 엿볼 필요가 있다고 생각한다. 또 ‘베른조약의 해석 +  $\alpha$ (정부의 입장)’이라는 이원적인 접근 하에서는 두 요건이 각각 독립하거나 병립하는 것이 아니라 ‘정부의 입장’은 다자간 조약인 베른조약이 국가 승인과 관계없이 보편적인 저작권의 보호를 요구하는 조약이 아니라고 판단되었을 경우에 한정하여, 부수적 고려 요소 ( $\alpha$ )로서 그 기능을 수행한다.

그리고 이상의 고찰에서는 베른조약이 전 국가적인 권리로서 보편적인 저작권을 인정할 것을 요구하는 조약이 아닌 것은 분명하다. 일본 정부도 미승인국인 북한의 저작물에 대해 베른조약상 보호 의무가 없다는 입장을 취하고 있기 때문에 북한이 베른조약에 사후적으로 가입한 것을 가지고 일본이 북한의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호해야 할 의무를 질 이유는 없다.

#### 제4절 최고재판소 판결의 평가

본 판결은 일본이 미승인국인 북한에 대해 베른조약상 보호 의무를 지는가 하는 쟁점에 대해 ‘일반적으로 일본에서 이미 효력이 있는 다자간 조약에 미승인국이 사후에 가입한 경우, 해당 조약에 근거해 체결국이 부담할 의무가 보편적 가치를 갖는 일반 국제법상 의무일 때에는 미승인국의 가입에 의해 미승인국과의 사이에 해당 조약상 권리 의무 관계가 즉시 발생하는 것으로 해석 할 수 없으며 일본은 해당 미승인국과의 사이에서의 해당 조약상 권리 의무 관계를 발생시키는지 여부를 선택할 수 있는 것으로 해석하는 것이 타당하다는 일반론을 전개한 후 이를

베른조약에서 보면 동 조약은 동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물을 보호할 뿐(3조(1)(a)), 비동맹국의 국민을 저작자로 하는 저작물에 대해서는 동맹국에서 최초로 발행되었거나 비동맹국과 동맹국에서 동시에 발행되었을 경우에 보호하는 것에 한하는(3조(1)(b)) 등 비동맹국 국민의 저작물을 일반적으로 보호하는 것은 아니다. 따라서 동 조약은 동맹국이라는 국가의 틀을 전제로 해서 저작권의 보호를 도모하는 것이며 보편적 가치를 갖는 일반 국제법상 의무를 체결국에 부담시키는 것은 아니다(베른조약의 해석). 일본에서 이미 효력이 있는 동 조약에 미승인국인 북한이 가입했을 때, 동 조약이 북한에서 발효되었다는 내용은 고시되지 않았고 의무성과 문부 과학성은 일본은 북한 국민의 저작물에 대해 동 조약의 동맹국 국민의 저작물로서 보호할 의무를 동 조약에 의해 부여받는 것은 아니라는 견해를 나타내었다. 이 때문에 일본은 미승인국인 북한의 가입에 관계없이 국가 간의 동 조약에 따른 권리 의무 관계는 발생하지 않는다는 입장을 취하였다(정부의 입장)는 것을 이유로 최고재판소도 일본이 북한을 본국으로 하는 저작물에 대해 베른조약상 의무를 지지 않는다는 것을 처음으로 분명히 했다.

최고재판소는 기존 판례의 일원적 해석을 고집하지 않고 이른바 ‘베른조약의 해석 +  $\alpha$ (정부의 입장)’이라는 이원적 요건론을 취하는 것으로 보인다. 즉, 기존 판례에서는 일본이 북한에 대해 베른조약상 보호 의무를 지지 않는 적극적인 근거를 베른조약 3조 1항의 취지에서 찾았거나(도쿄지방법재판소 [북한영화방송 1심]), 헌법상 정부의 권한에서 구하는 것(지적재산고등재판소 [북한영화방송 항소심], 도쿄지방법재판소 [북한 특허])이 미묘하게 나뉘고 있었는데 최고재판소는 이 두 가지의 의견을 융합시킨 입장을 취한 것이다. 이러한 판단은 기존 판례 및 학설에서는 볼 수 없는 것이다.

그리고 베른조약 3조 1항의 해석 및 정부 입장의 상호 관계에 주목하는 것이 아니라 미승인국의 저작물과 베른조약상 보호 의무의 관계를 기본적으로 베른조약 3조 1항의 해석 문제로 귀결하고 있지만, 베른조약의 해석에 맞게 구체적인 결론을 이끌기 위해서는 일본 정부가 미승인국인 북한과의 관계에서 베른조약상 권리 의무 관계를 어떻게 생각하고 있는가 라는 정부의 입장도 엿볼 필요가 있다는 것이 특징적이다. 이상의 ‘베른조약의 해석 +  $\alpha$ (정부의 입장)’이라는 요건론은 최고재판소의 최초판단이고 향후 실무상 중요한 의의를 가진다고 생각된다.

일본과 미승인국간에 문제가 된 조약이 다른 경우에는 각 조약의 해석으로 다른 결론이 나올 수도 있다는 것에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 보편적 인권에 관련된 조약이나 안전 보장에 관련된 조약 등 해당 인권의 옹호나 안전 보장의

유지를 정한 조약의 해석이 문제가 된다면 미승인 가맹국과의 관계에서도 조약상 의무가 발생한다는 결론이 나올 수밖에 없다. 또 일본이 가입한 조약이 명시적으로 미승인국과의 사이에서도 구속력이 있다는 것을 요구하는 경우에는 일본이 그에 따르는 것은 당연하다. 예를 들어, TRIPS 협정과 같이 주권국가 이외의 단체도 ‘독립 관세 지역’으로 가입하는 것이 허락되는 조약이라면 미승인국이라고 하더라도 조약상 구속력이 발생 할 수 있다고 이해하는 것이 당연하다.

그렇다면, 본 판결이 미승인국인 북한의 국민의 저작물에 대해 베른조약상 보호 의무를 부정한 배경에는 베른조약 특유의 사정이 관계하고 있다고도 생각할 수 있다.

## 제4장 북한 저작물의 보호 방안의 제안

### 제1절 북한 저작물 이용에 따른 저작권 보호 문제

북한에도 저작권법이 제정되고 베른조약에 가입하였으나 북한은 집체창작이 많고, 개인이 창작하였다 하더라도 단체명으로 공표되는 경우가 많으며 그 단체에게 저작권이 귀속된다고 보면 북한 저작물의 보호에 어려움이 생기게 된다. 왜냐하면 우리 헌법상 보호 대상은 북한주민의 저작물이나 북한 주민의 자발적으로 설립한 법인 내지 단체에 국한된다고 볼 수 있기 때문이다. 또한, 상호 보호 하에서 북한의 집체창작물, 특히 단체명의 저작물을 보호할 경우 그 보호기간은 공표시점으로부터 기산하기 때문에 언제 공표된 것으로 보아야 하는가 하는 문제가 나온다. 그리고 북한 저작물 보호와 관련하여 가장 어려운 점 중의 하나는 저작자의 생사 및 소재파악에 관한 정보이다. 저작권자의 생사 및 소재지 등을 파악하기가 어려운 것이다. 북한은 원칙적으로 사유재산을 인정하지 않는 사회주의체제이기 때문에 저작자는 북한의 어느 한 개인일지라도 그 권리는 북한 정부의 산하기관이 소유할 수 있기 때문이다. 현재와 같이 남북 간의 직접적인 접촉이 제한받고 있는 상황에서는 중간매개인을 거쳐 저작권 거래가 형성될 가능성이 큰데, 결국 저작자와 직접 거래가 아니라는 점에서 ‘중복허락’과 같은 위험이 따르게 된다. 또한 북한 저작자는 남한의 저작권계약제도를 잘 모르기 때문에 저작재산권의 양도와 배타적 허락, 단순 허락 등에 대한 이해가 부족할 수 있다. 또한 남북 간에 저작권

분쟁이 발생할 경우, 그 해결 방법이 매우 어렵다. 저작권 침해 당사자들이 각각 상대측 사법기관에 권리의 구제와 처벌을 요구할 수 있도록 할 것인지, 아니면 남북 간의 저작권 분쟁만을 전문적으로 처리하는 기관을 설치할 것인지 등과 같은 저작권 침해에 대한 분쟁 해결의 어려움이 뒤 따른다.<sup>97)</sup>

## 제2절 남북합의서와 그 부속합의서에 의한 보호

우리의 저작 문화 활동과 저작권제도는 자유경제의 시장원리를 바탕으로 하는 반면, 북한의 문예활동과 이를 뒷받침하는 저작권제도는 사회주의 체제하의 주체 사상을 기조로 하고 있음에 유의할 필요가 있다. 실제로 북한의 창작인들은 자유의 지에 의하여 그 사상이나 감정을 창작적으로 표현하는 것이 아니라 국가의 공무원이라고 할 수 있는 만큼 국가의 산하단체에 소속된 자들이 대부분이고, 조직적 관리 속에서 창작된 저작물 또한 개인들에게 그 권리가 개방되어 있지 않으며, 집체창작의 경향까지 보임으로써 저작권자의 성격이 애매할 뿐만 아니라, 국가나 산하단체에 권리가 독점되어 있으므로 창작의 대가 또한 저작물의 사용 결과에 따른 것이라기보다는 창작근로자에 대한 보수의 차원에서 일률적으로 지급되는 특성을 보이고 있다.<sup>98)</sup>

이러한 상황의 어려움은 있으나 남북기본합의서 와 그 부속합의서에서 남북의 저작권을 인정하는데 합의하였다. 하지만 남북기본합의서 와 그 부속합의서에 의한 발효는 현실적으로 남북 간의 저작자의 저작권을 실질적으로 보호하기에는 미흡하다. 남북기본합의서 와 그 부속합의서는 남북저작권의 구체적 보호방안 없이 보호의 원칙만을 합의한 것에 불과하기 때문이다. 하지만, 현재의 헌법상 통일 조항에 의한 근거 보다는 남북기본합의서 등을 근거로 하여 이론을 전개하는 것이 앞으로의 발전적인 관계를 생각할 때 좋은 방안이라고 생각한다. 이러한 근거를 뒷받침할 수 있는 문화협력의 사례를 살펴보고 이에 따른 차후 대책을 마련하여야 할 것이다.

97) 최은석, “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점”, 『서강법학연구』 11권 제2호, (2009), p. 253-254.

98) 최은석, “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점”, 『서강법학연구』 11권 제2호, (2009), p. 255.



### 제3절 유사 분단국의 문화협력 방안

우리와 유사한 상황에 있었던 분단국들의 문화협력 사례를 살펴보는 것이 매우 중요하다고 할 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 중국과 대만은 민간 창구를 통한 교류 활성화를 추진하였다. 대만의 해협교류기금회와 중국의 해협양안관계협회를 통한 양안간 문화 학술 교류가 활성화되었고 민감한 사건 발생시에도 양국의 유연한 대응으로 교류를 지속하였다. 1994년 천도호사건, 1995년과 1996년 1 2차 대만 해협 미사일 위기와 2003년 중국의 대만해협 미사일 배치 강화 등 정치적 긴장에도 불구하고, 민간 교류는 중단 없이 지속하였고 협의의 정례화 제도화를 추진하였다. 2006년 양안경제무역문화포럼을 시작하여 중국 공산당과 대만 국민당이 참가하는 포럼을 연례적으로 개최하고, 협의를 구체적으로 추진하였다. 동독과 서독 역시 접근을 통한 변화를 일관되게 추진하였다. 서독 정부는 청소년들의 동독 견학 여행과 예술인 교류 지원 사업 등을 재정적으로 지원하고 교류의 제도화를 추진하였다. 동서독은 1970년 우편협정을 시작으로 1986년 문화협정 등 각종 협정을 체결하여 교류가 대폭 확대되었다. 도시간 자매결연은 통일의 촉매제 역할을 수행하였고 73건의 자매결연 협정이 체결되었으며, 이는 통일 후 행정통합과 주민통합의 기회를 제공하였다. 또한, 국경지대의 재난 대비 정보 교환과 수자원 공동관리, 에너지 협력 사업을 추진하였다.<sup>99)</sup>

이러한 유사 분단국들의 노력이 미약하기는 하지만 나타난 것이 바로 남북기본합의서이다. 이러한 노력을 지속할 수 있는 정례화 제도화 방안을 마련하여야 할 것이다. 또한 대만과 중국의 사례와 같이 민감한 사건이 발생한 상황에서도 서로에 대한 교류의 노력을 멈추는 일 없이 지속적으로 추진할 수 있게 하는 상황이 될 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 이를 위해 문화협력 사업의 독자성을 보장할 수 있는 남북문화협력기구나 위원회 등을 설립할 필요가 있다고 생각한다.

### 제4절 저작권 보호를 위한 저작권신탁관리기구의 설립

앞서 언급한 바와 같이 지속적인 남북한 협의 과정을 거쳐 궁극적으로는 남북기본합의서 부속합의서를 보완하여 이에 의거하여 상호 저작권을 보호하여야 할 것이다. 나아가서는 상호 이해와 신뢰구축을 위한 장기적 통합차원에서 양국의

99) 현대경제연구원, “남북신뢰 회복을 위한 사회문화교류 필요하다”, 「현안과 과제」 13-11호, (2013), p. 2.

저작물을 광범위하게 유통시키게 될 도서관의 역할을 고려, 도서관에서 북한자료의 이용을 위한 저작권 면책규정에 대한 심도 있는 논의가 이루어져야 할 것이다. 특히 도서관에서의 북한저작물의 전송 복제 등의 문제에 따른 보상금 지급 방법, 저작물 집중 관리기구 설치 등 저작물 보호를 위한 구체적인 논의가 이루어질 수 있도록 협의기구 설치가 시급하다. 현재 남북저작권 교류에 있어서 많은 문제점이 발생되고 있으나 정부차원에서 서의 대응책은 한계가 있다. 따라서 먼저 북한 저작권에 관한 제반의식 고취의 차원에서 남한과 북한의 정부에 허가를 얻어 민간 차원에서 ‘저작권신탁관리기구’를 설립하고, 남한 측 법인은 북한저작물에 대하여 남한에서 북한저작권을 대리 중개 및 신탁관리 하도록 하며, 북한 측 법인은 남한 저작물에 대하여 북한 내에서 남한저작물을 대리 중개 및 신탁관리 하도록 하여 남북한저작물과 관련한 전반적인 문제점과 남북저작권 교류의 창구를 일원화시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 기구가 설립될 경우 북한저작물의 내용과 종류의 구분, 저작권자의 생존 여부확인에 의한 보호기간 산정문제, 가족이 남한과 북한에 있는 경우와 전혀 없는 경우 등에 대하여 구체적인 확인 작업이 이루어져야 한다. 또한 저작물 및 저작자에 대한 정확한 정보 제공, 남북당사자 사이의 직접 계약에 의한 시간과 경비 절감, 저작권계약 대행으로 인한 표준계약서 작성, 계약의 이행 감독, 계약위반이나 저작권 침해의 분쟁해결 대행기능 수행, 북한의 저작권 교육과 홍보, 북한에 저작권전문가의 파견 및 저작권전문가 양성, 무역관세 절감, 저작자의 사실 확인, 보호기간 선정, 자료의 수집, 전시 및 인적교류 이행, 남북통일 이후 저작재산권 상속분쟁 미연 방지, 남북저작권 관련 직통전화 운영, 남북한저작권에 대한 저작권 공탁소 운영, 저작권자와 직접 계약에 따른 이중계약 방지 등의 역할을 할 수 있을 것이다.<sup>100)</sup>

## 제5절 남북한 문화협력의 과제

남북 상호 신뢰 회복과 통일 기반 조성을 위해서는 정치 이념적 갈등 가능성이 낮으며, 국민적 공감대 형성이 용이한 사업부터 우선 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 문화협력사업의 독자성 확대를 위한 남북문화교류협력추진기구나 위원회 등을 구성할 필요가 있을 것이다. 북한 저작물의 보호정책은 남북문화교류 차원에서 남북통일의 큰 틀을 가지고 적극적으로 설정되고 추진되어야 한다. 북한

100) 최은석, “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점”, 『서강법학연구』 11권 제2호, (2009), p. 257-258.

에 경제적 지원을 제공함으로써 문화교류의 기초를 마련한다고 한다면, 이러한 원칙과 방향 속에서 북한 저작권의 보호도 정착되어야 한다. 단순하게 같은 민족이라는 차원에서 한국 헌법 제3조의 당위성에만 입각하여 무조건적으로 북한 저작물을 보호하는 것은 바람직하지 않다. 북한 저작물의 보호문제는 대북정책 속에서 남북통일이라는 큰 틀을 기초로 하여 다각적인 조화를 이루어 추진되어야 한다. 따라서 가능한 한 이러한 불안정 요인을 하루속히 해결하기 위하여 남북한 당국자는 남북기본합의서와 그 부속합의서의 내용을 하나하나 이행할 수 있는 조치를 취해야 할 것이다.

## 제5장 결 론

현재 우리 법원은 ‘북한의 법적 지위 부정설’에 따라 한결같이 헌법 제3조에 근거하여 북한에서 창작된 저작물에 대하여도 남한의 저작권법이 바로 적용되어 그에 따라 남한에서도 보호된다고 판시하고 있다. 즉, 북한을 외국 또는 그와 유사한 지위에 있는 국가가 아니라 그 실체를 부인하여 북한 지역을 우리 영토의 일부로 보아, 상호주의에 상관없이 즉, 북한이 우리의 저작물을 보호하느냐 여부에 상관없이 북한저작물에 대하여 우리의 저작권법을 준거법으로 하여 그 저작권의 발생, 귀속, 범위 등을 판단하는 것이다.

현재 이러한 법원의 태도에 대해 실정과는 거리가 있는 해석으로 북한의 실체를 인정하지 않고 북한의 특수한 저작권제도도 고려하지 않으며, 상호주의에 관계없이 북한의 저작물을 일방적으로 보호하는 것은 사실상 북한에서 한국의 주권을 행사할 수 없는 상황에서 법률관계를 더욱 복잡하게 한다는 비판도 있다. 즉, 북한의 법적 지위 부정설에 따라 한결같이 헌법 제3조에 근거하여 북한에서 창작된 저작물에 대하여도 남한의 저작권법이 바로 적용되어 그에 따라 남한에서도 보호된다고 판시하는 것이다. 그러나 그러한 법원의 판단은 헌법과 법률에 근거하여 법적 판단을 할 수밖에 없는 사법적 한계라고 생각된다. 이처럼 헌법 제3조를 해석하여 북한 저작물을 보호하더라도 그 보호는 한국이 사실상 지배하는 지역에 한정된다. 즉, 북한을 한국의 영토라고 하여 일방적으로 보호하는 한국법원의 입장은 남북관계의 특수성을 고려하더라도 무리가 있다고 생각된다. 또한, 한국에서 일방적으로 북한의 저작물을 보호하더라도 한국의 저작물이 북한에서 한국과 같이

보호된다는 보장도 없다.

마찬가지로 일본 정부도 북한의 영화 저작물에 대해 국교가 없는 북한의 저작권을 보호할 의무는 없다고 뜻을 박고 있고 또한 일본 법원도 마찬가지로 미승인국가가 베른협약에 가입한 것만으로는 상호 저작권을 보호할 의무는 발생하지 않는다고 판단하였다. 즉, 다자조약의 가입으로 회원국이 되는 것과 국가승인은 별개라는 것이다. 이는 우리의 경우에도 마찬가지일 것이다.

2003년 북한이 베른협약에 가입한 것에 대해 문화체육관광부는 북한의 베른협약가입에 따라 한국의 저작물이 북에서도 공식적으로 보호될 것이라는 견해를 밝혔지만, 이것은 북한지역에도 당연히 한국저작권법이 적용된다고 하는 법원의 입장과 모순되고 베른조약을 자세히 살펴보면 다수국간 조약의 가입과 국가승인과는 별개이므로 북한이 베른협약에 가입한 것만으로는 북한의 저작권을 인정하는 근거로는 어렵다는 결론에 도달하였다.

결국, 이러한 일방적 보호주의의 입장에서 북한의 저작권을 인정하는 것은 경제적인 부담이 크고 자기모순이라는 비판에서 벗어나기 어렵다. 그리고 나아가서 영토조항에 근거한 태도는 모순에 봉착한 상태이므로 대만과 중국, 서독과 동독의 상황과 같이 양국의 문화소통채널을 만들고 이에 따른 문화협정을 체결하는 방안이 가장 현실적인 방안으로 생각된다. 이를 위해 남북기본합의서나 그 부속 합의서 등을 근거로 하여 상호존중의 입장에서 북한의 저작물을 보호하는 것이 더 현실적이라고 생각된다. 우선 남북기본합의서를 저작권의 인정근거로 하고 이를 뒷받침할 수 있는 세부적인 내용을 담은 합의서를 완성해 나가야 할 것이다.

## 참고 문헌

### 〈국외 문헌〉

- Jennings/Watts, *Oppenheim's International Law* (9th ed. 1992), Vol. 1, at 177-178
- Wengler, *Die Geltung völkerverrechtlicher Kollektivverträge zwischen Bundesrepublik und DDR*, NJW 1961, 1, at 2
- Ricketson/Ginsburg, *International Copyright and Neighbouring Rights* (2nd. 2006), Vol. 2, at 1134-1135
- Puschel, *The International Law of the Berne Convention and the National Copyright Law of the Member States, with Particular Reference to the Legislation of the German Democratic Republic*, *Copyright* (April, 1986), 144, at 147
- Ricketson/Ginsburg, *International Copyright and Neighbouring Rights* (2nd. 2006), Vol. 2, at 1134-1135
- Puschel, "The International Law of the Berne Convention and the National Copyright Law of the Member States, with Particular Reference to the Legislation of the German Democratic Republic," *Copyright* (April, 1986), 144, at 147)
- B.R.Bot, *Non Recognition and Treaty Relations*, Leyden : A. W. Sijthoff, 1968.
- E. Lauterpacht, "The Contemporary Practice of the UK in the Field of International Law : Survey and Comment V", *ICLQ*, Vol.7. 1958.
- Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*, 6th ed., Oxford University Press, 2003.
- Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law* (9th ed.), London : Longman, 1992.
- Sam Ricketson, Jane Ginsburg, Jane C. Ginsburg, *International Copyright and Neighbouring Rights*(2nd.), Oxford University Press, 2006.
- 江藤淳一, "北朝鮮の著作物にベルヌ条約が及ばないとされた事例", 「法セ増刊速報判例解説」 2号(2008).
- 白杵英一, "多国間条約と未承認国ーベルヌ条約と北朝鮮ー", 「ジュリスト臨時増刊」 1376号(2009).

- 国立国会図書館調査立法考査局, “著作権法改正の諸問題”, (1970).
- 金彦叔, “北朝鮮国籍者の国際特許出願とPCTの適用”, 「ジュリスト」 1441号 (2012).
- 茶園成樹, “北朝鮮の著作物について我が国が保護する義務を負わないと判断された事例”, 「知財管理」 58巻 8号(2008).
- 島並良, “特許客体論の方法と構造”, 「知財研フォーラム」 55号(2003).
- 島並良, “特許制度の現状と展望: 法学の観点から”, 「岐路に立つ特許制度(知的財産研究所20周年記念)」(2009).
- 藤田久一, 「国際法講義 I (国家・国際社会)」(2004).
- 栗田昌裕, “著作権法における権理論の意義と射程(一)ードイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとしてー”, 「民商法雑誌」 140巻 6号(2009).
- 栗田昌裕, “著作権法における権理論の意義と射程(二・完)ードイツにおける憲法判例と学説の展開を手がかりとしてー”, 「民商法雑誌」 141巻1号(2009).
- 半田正夫, 「著作権法概説」 第13版(2007), 51頁
- 濱本正太郎, “未承認国家の地位ーベルヌ条約事件ー”, 「国際法判例百選」 2版 (2011).
- 山根崇邦, “知的財産権の正当化根拠論の現代的意義(1)”, 「知的財産法政策学研究」 28号(2010).
- 山本敬三, “取引関係における公法的規律と私法の役割(1)”, 「ジュリスト」 1087号 (1996).
- 山本敬三, “現代社会におけるリベラリズムと私的自治 (二・完)ー私法関係における憲法原理の衝突ー”, 「法学學叢」 133巻 5号(1993).
- 山本敬三, 「公序良俗論の再構成, 民事法理論の諸問題 (下)」(1995).
- 山本草二, 「国際法」 新版(1994).
- 山田真紀, “北朝鮮著作権事件”, 「Law & Technology」 56号(2012).
- 杉原高嶺, 「現代国際法講義」 第4版(2007).
- 上野達弘, “未承認国の著作物と不法行為ー北朝鮮事件ー”, 「AIPPI」 57巻 9号 (2012).
- 上野達弘, “応用美術の保護ー著作権保護の正当化根拠としての『創作的表現』をめぐる一考察ー”, 「著作権研究」 36号(2010).
- 上野達弘, “引用をめぐる要件論の再構成”, 「著作権法と民法の現代的課題(半田正夫先生古稀記念)」(2003).

- 上野達弘, “著作権法における権利制限規定の再検討－日本版フェア・ユースの可能性－”, 「コピーライト」 560号(2007).
- 上野達弘, “著作物の改変と著作者人格権をめぐる一考察－ドイツ著作権法における『利益衡量』からの示唆－(二・完)”, 「民商法雑誌」 120巻 6号(1999).
- 西口博之, “未承認国家の著作権の保護－北朝鮮映画判決を読んで－”, 「コピーライト」 576号(2009).
- 小泉直樹, “北朝鮮著作権事件上告審”, 「ジュリスト」 1437号(2012).
- 小泉直樹, “著作権制度の規範的理論”, 「アメリカ著作権制度－原理と政策－」(1996).
- 松本恒雄, “競争秩序と民事法”, 「日本経済法学会年報」 19号(1998).
- 野達弘, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－”, 「Law & Technology」 45号(2009).
- 野達弘, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮事件－”, 「速報判例解説」 5号(2009).
- 長谷部恭男, “基本権条項の私人間効力”, 「法学教室」 344号(2009).
- 張睿暎, “未承認国の著作物と不法行為－北朝鮮映画放映事件－”, 「著作権研究」 36号(2009).
- 張睿暎, “北朝鮮映画放映事件”, 「法セ増刊速報判例解説」 11号(2012).
- 猪瀬貴道, “ベルヌ条約上の日本と北朝鮮との間の権利義務関係が否定された事例”, 「ジュリスト」 1366号(2008).
- 田辺英幸, “INTELLECTUAL PROPERTY”, 「知的財産法政策学研究」 11号(2006).
- 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について”, 「コピーライト」 51号(2011).
- 田村善之, “民法の一般不法行為法による著作権法の補完の可能性について”, 「ライブ講義知的財産法」(2012).
- 田村善之, “知的財産法からみた民法709条－プロセス志向の解釈論の探求”, 「NBL」 936号(2010).
- 田村善之, “知的財産法政策学の試み”, 「知的財産法政策学研究」 20号(2008).
- 田村善之, 「競争法の思考形式」(1999).
- 齊藤博, 「概説著作権法」 第3版(1994).
- 中谷和弘, “近隣国・地域との関係をめぐる最近の国内判例”, 「法教」 336号(2008).
- 横溝大, “未承認国の著作物－北朝鮮事件：控訴審－”, 「著作権判例百選」 4版

(2009).

橫溝大, “未承認國家の著作物とベルヌ條約上の保護義務－北朝鮮著作物事件－”, 「知的財産法政策學研究」 21号(2008).

## 〈국내 문헌〉

- 강병근, “남한에서의 북한 저작물 보호”, 「국제판례연구」 제1집, (1999).
- 고윤정, 김윤향, “북한저작물의 보호”, 「통일논총」 21호, (2003).
- 권영성, “우리 헌법상의 영토조항과 통일조항”, 「판례월보」 228호 (1989).
- 김광호, “남북한간 저작권 보호 문제 연구”, 「통일가족논문집」, (1994).
- 김명기, “저작권에 관한 국제협약의 북한영역에서의 적용”, 「계간 저작권」 47호, (1999).
- 김문환, “남북상호간의 저작권 보호방안”, 「남북교류협력법제논문집」, (1996).
- 김민배, 피승인국가와 베른협약 \_ 북-일간 저작물 보호의무 논쟁(동경지법 2007년 12월 14일 판결)을 중심으로 -, 「토지공법연구」 50집, 2010.
- 김상호, 「북한저작물의 권리보호에 관한 연구」, (1990).
- 김선택, “헌법 제60조 제1항에 열거된 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권”, 「헌법실무연구」 8권 (2007).
- 김용두, “북한의 지적재산권법제 고찰”, 「통일사법정책연구」 2호, (2008).
- 남형두, “북한 저작권법 연구 - 조용필의 평양공연은 북한에서도 저작권법상보호 받을 수 있는가? -, 「법조」 56권 4호, (2007).
- 도회근, “제3조(영토조항)와 제4조(통일조항)”, 「헌법학연구」 12권 2호 (2006).
- 도회근, “헌법의 영토조항에 관한 비교헌법적 연구”, 「법조」 638호 (2009).
- 박성호, “북한저작물의 현행 저작권법상 이용방법”, 「인권과 정의」 183호, (1991).
- 양영희, “북한의 법적지위”, 「통일사법정책연구」 1권 1호 (2006).
- 윤대규, “북한 저작물에 대한 보호 및 문제점”, 「북한법연구」 3호, (2000).
- 윤상도, “남북한 주민사이의 불법행위로 인한 손해배상사건의 법적문제”, 「통일사법정책연구」 1권 1호, (2006).
- 윤상도, “북한 지역내 교통사고와 관련한 보험금청구사건 검토”, 「통일과 사법」 1권, (2011).
- 이장희, “북한의 조약체결당사자 능력인정에 따른 법적 문제 연구”, 「인도법논총」 제16호, (1996).



- 이종석, “북한 저작물의 법적 보호”, 「재판과 판례」 11집, (2002).
- 이효원, “남북특수관계론의 헌법학적 연구”, 서울대학교 박사학위논문, (2006).
- 정인섭, “북한주민의 저작권 보호”, 「국제판례법」, (1998).
- 조의연, 남북한 간의 관할권과 준거법 결정기준”, 「통일사법정책연구」 1권, (2006).
- 최은석, “북한의 저작권법과 남한에서의 북한 저작물 이용 및 쟁점”, 「서강법학연구」 11권 제2호, (2009).
- 현대경제연구원, “남북신뢰 회복을 위한 사회문화교류 필요하다”, 「현안과 과제」 13-11호, (2013).



남북한 교류협력 현장의 사건·사고를 통해 본  
교류협력시스템 형성·변화 과정  
: 발생-대응 연결망 구조와 사회-기술적 장치 분석

조영주

이화여대 한국여성연구원

---

제1장 서론 .....	
제2장 이론적 배경 및 분석틀 .....	
제3장 남북교류협력 과정에서 발생한 사건·사고 유형 .....	
제4장 사건·사고 유형별 발생-대응 과정 분석 .....	
제5장 남북교류협력시스템의 형성 및 변화 과정 분석 .....	
제6장 결론 .....	
[참고 문헌] .....	

---



## 표 목차

---

<표 1>	남북교류·협력의 내용 .....
<표 2>	연도별 주요 사건·사고 .....
<표 3>	사업별 사건·사고 .....
<표 4>	역류 및 추방 사례 .....
<표 5>	사망 사건 및 질병·부상 사고 사례 .....
<표 6>	북한산 농수산물 위장 반입 규모 .....
<표 7>	삼선비너스호 역류 사건 발생-대응 과정 .....
<표 8>	금강산 관광객 민씨 역류 사건 발생-대응 과정 .....
<표 9>	금강산 관광객 한씨 역류 사건 발생-대응 과정 .....
<표 10>	개성공업지구 직원 유씨 역류 사건 발생-대응 과정 .....
<표 11>	역류 및 추방 사건의 처리 과정 비교 .....
<표 12>	금강산 관광객 피격 사망 사건 발생-대응 과정 .....
<표 13>	KEDO 교통사고 사망 사건 발생-대응 과정 .....
<표 14>	금강산관광지구 교통사고 사망 사건 발생-대응 과정 .....
<표 15>	금강산관광지구 및 개성공업지구 질병 및 안전사고·산업재해 발생-대응 과정 .....
<표 16>	사망 사건 및 질병·부상 사고 비교 .....
<표 17>	농수산물 불법 반입 발생-대응 과정 .....
<표 18>	북한 문화재 불법 반입 발생-대응 과정 .....
<표 19>	폭력·상해 사건 발생-대응 과정 .....

---

## 그림 목차

---

<그림 1>	휴즈(Thomas P. Hughes)의 사회기술시스템 진화 단계 .....
<그림 2>	남북교류협력시스템의 형성·발전 단계 .....
<그림 3>	분석틀 .....
<그림 4>	사건·사고를 통해 본 남북교류협력시스템의 형성·발전 과정 .....

---



## 요 약 문

본 연구는 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건·사고의 발생-대응 맥락과 처리 과정에 대한 분석을 통해 남북교류협력시스템의 형성 및 발전 과정을 분석하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 우선 남북교류협력 시기로부터 최근까지 남북교류협력 현장에서 나타나는 사건과 사고를 수집, 정리하고, 유형화하였다. 그리고 유형화한 사례 중 대표 사례를 선정하여 발생-대응 과정과 처리 과정을 분석하고, 이를 시기별로 비교하였다. 그 결과를 바탕으로 남북교류협력시스템의 형성 및 발전 과정을 분석하였다. 연구결과는 다음과 같다.

남북교류협력 현장에서 발생하는 사건·사고의 종류와 수는 남북교류협력의 확대에 따라 증가하는 경향을 보였다. 주요 사건과 사고는 억류 및 추방 사건, 사망 사건 및 질병·부상 사고, 불법 반입 및 상해·폭력 사건으로 분류할 수 있다.

유형별로 처리과정을 살펴보면 다음과 같다. 억류 및 추방사건의 경우 교류협력 본격화 단계에 발생한 금강산관광객 억류는 「금강산 관광을 위한 계약서」에 준하여 처리되었고, 확산 단계의 금강산관광객과 개성공업지구 근로자 억류는 「개성공업지구와 금강산 관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」에 근거하여 처리되었다. 사망 사건 및 질병·부상 사고는 「개성공업지구와 금강산 관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」를 근거로 하되, 교통사고와 안전사고의 경우는 각각 「교통사고처리 특례법」과 「산업안전보건법」에 의해 처리되었다. 불법 밀반입 중 농수산물 불법 밀반입의 처리는 「남북교류협력법」과 「대외무역법」에 근거하였고, 북한 문화재 불법 반입의 경우 교류협력 본격화 단계에는 「특정범죄가중처벌법」, 「대외무역법」, 「문화재보호법」에 의거하여 처리된 반면, 교류협력 확산 단계에는 「남북교류협력에관한법률」에 준하였다. 상해·폭력 사건은 주로 남한 근로자들 사이에서 일어나는 사건으로 「개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침」에 근거하여 「폭력행위등처벌에관한 법률」, 「성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률」에 따라 처리되었다.

사건 처리 후 제도적 정비는 사건 유형과 단계에 따라 다르게 나타났다. 억류 및 사망사건의 경우 교류협력 본격화단계에서는 신변안전보장을 위한 구체적 합의를 도출하였고, 교류협력 확산단계에서는 해당 합의를 보완하고 교육 및 관리를 강화하는 조치를 취하였다. 사망 사건 및 질병·부상 사고는 제도적 정비가 거의 없었는데, 교통사고에 의한 경우에만 교통안전을 위한 사후 조치를 취하였다. 불법

반입의 경우 반입승인 및 절차를 강화하기로 하는 등의 조치가 있었고, 폭력 및 상해 사건은 남한 법률에 의거하기 때문에 특별한 제도 정비가 요구되지 않았다.

사건·사고의 발생-대응 과정에 대한 분석에 따른 남북교류협력시스템의 형성 및 변화과정을 살펴보면 다음과 같다. 1989-1994년까지는 남북교류협력이 추진될 수 있는 제도적 기반이 마련되면서 남북교류협력 시스템이 형성된 시기이다. 1994-1999년까지는 남북교류협력이 본격화 되면서 남북교류협력 시스템이 가동되기 시작하였고, 형성 시기에 마련된 제도적 장치에 준하여 교류협력이 진행됨과 동시에 남북교류협력시스템의 장치를 보완해갔다. 그리고 이 단계에서부터 시스템의 역돌출부인 사건·사고들이 발생했는데, 교류협력시스템을 보완하는 데 영향을 미쳤다. 그리고 2000-2007년까지는 남북교류협력이 분야별로 확산되고 규모별로도 확대되는 반면, 남북한을 둘러싼 대내외적 정세와 교류협력과 관련한 사건들로 인해 불안정성을 띠고 있었다. 그럼에도 불구하고 본격화단계에서 역돌출부로 등장했던 사건과 사고들이 일상화되었고, 남북교류협력의 축적된 경험들이 이 단계로 이전되면서 교류협력시스템이 발전단계에 접어들었다. 2008년부터 현재까지는 교류협력에서 역돌출부가 재등장 또는 새롭게 등장하면서 교류협력시스템이 지체되는 상황에 놓이게 되었다. 이 때 교류협력시스템이 지체된 것은 새로운 역돌출부를 해결하지 못한 것과 재등장하고 새롭게 등장한 역돌출부를 해결하기에 한반도 군사적 긴장이 고조되고 남북관계가 경색되었다. 특기할 만한 것은 새롭게 등장한 역돌출부가 해결되지 못함으로써 남북관계가 경색되는 데 영향을 미쳤다는 것이다. 2013년 들어서면서 다시 남북교류협력이 재개되는 조짐이 보이고 있다. 그러나 해결하지 못한 역돌출부와 이를 어렵게 한 상황적 조건의 불안정성이 남아 있기 때문에 남북교류협력시스템이 지체에서 벗어나기는 쉽지 않겠지만, 남북교류협력의 돌파구를 모색하여 남북교류협력시스템의 안정성을 보장하기 위한 시도가 필요한 때이다.

이와 같은 연구 결과를 바탕으로 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 남북교류협력시스템이 형성되고 본격화된 후 확산단계에 이르게 된 것은 축적된 남북교류협력시스템의 적절한 이전이 있었기 때문에 가능하였다. 따라서 사건과 사고에 대한 구체적인 해결 과정을 정리하여, 향후 발생 가능한 사건·사고 및 북한의 대응 행태를 예측하고, 이에 대한 매뉴얼을 마련할 필요가 있다.

둘째, 남북교류협력시스템의 제도적 장치의 보완과 더불어 제도적 장치가 실효성 있게 기능할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 관련하여 법적인 쟁점들에 대한 논의들은 있어 왔다. 그러나 법적인 쟁점뿐만 아니라 문제 해결 과정에서



협상 방식이나 원칙에 대한 구체적인 입장 마련이 필요하다.

셋째, 남북교류협력에 등장하는 다양한 행위자들에 대한 조정·관리 능력이 필요하다. 남북교류협력시스템이 발전할수록 여러 행위 주체들이 등장하였다. 이후 남북교류협력이 확대되면 더욱 다양한 행위자들이 등장할 것으로 예상되는 바, 이에 대한 조정·관리와 관련한 대책이 필요한 것으로 보인다.

넷째, 남북관계를 빠른 시일 내에 개선하고 남북교류협력시스템의 안정성을 담보하기 위해서는 남북교류협력을 조속히 확대 시행할 필요가 있다.

마지막으로, 남북교류협력과 분단체제의 불안정성·불확실성의 관계에 대한 원칙 수립과 그에 따른 실천이 필요하다. 그동안 남북교류협력은 남북관계 개선에 중요한 역할을 하였다. 따라서 남북대화의 주요 창구이자 신뢰구축의 방법으로 남북교류협력은 무엇보다 우선되고 보장되어야 한다.

본 연구는 남북교류협력 현장에서 발생한 사건·사고들에 대한 기초연구로, 모든 쟁점과 사건·사고를 다루지는 못했다. 향후 다양하게 제기된 문제와 사안들에 대한 심도깊은 연구를 통해 현실적이고 실효성 있는 남북교류협력 방안을 마련할 수 있기를 기대한다.

## 제1장 서론

### 제1절 연구 목적

1971년 남북적십자회담을 계기로 시작한 남북한의 인적·물적 교류 및 남북교류 협력은 현재까지 활성화와 정체를 반복하면서 지속되고 있다. 남북한의 교류협력은 1988년에 시작되어 1989년부터 실질적인 성과가 나타나기 시작했고, 1990년 남한이 교류·협력에 관한 법령들을 발표함으로써 발전의 계기를 맞게 되었다. 1991년 말 남북고위급회담에서 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「남북기본합의서」)를 채택하고, “다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모한다”는 내용을 전문에 담으면서 남북한의 교류·협력은 본격화되었다.

남북한의 교류협력은 물자의 반입과 반출, 남북한 주민의 인적 교류의 과정을 통해 발전해옴과 동시에, 법과 제도를 마련하고 구축하면서 제도화되는 과정을 거쳤다. 1970년대 초부터 남북한은 남북관계 및 남북교류협력의 안정성을 도모하기 위해 법을 제정할 뿐만 아니라 합의문 등을 채택해왔고, 1971년부터 2012년까지 총 226개의 합의서를 작성하였다.<sup>1)</sup> 남북한 간의 합의와 함께 남한과 북한은 각각 법률들을 제정하기도 했다. 남한에서는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하여 남북교류협력이 법의 테두리 내에서 추진될 수 있는 기반을 마련하였다. 그리고 1998년 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」, 「남북경제협력 사업 처리에 관한 규정」 등을 개정하였다. 이어 1999년에는 「남북교류협력에 대한 남북협력기금지원지침」을 마련하였고, 2000년에는 「남북교류협력에 관한 법률 시행령」과 「남북교류협력에 관한 법률 시행 규칙」을 개정하였으며, 2005년에는 남북관계 발전 현실의 반영, 절차 간소화, 교류협력에 발전 도모 등 3가지 방향에서 법률을 일부 개정하였다. 북한 역시 2002년 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」, 「조선민주주의인민공화국 금강산관광지구법」을 제정하였고, 2003년부터 금강산 관광이 중단될 때까지, 총 10개의 하위규정을 마련하였다. 그리고 2005년 「조선민주주의인민공화국 북남경제협력법」을 제정하여 남북한의 경제협력에 대한 법적 기반을 마련하였다.

남북 간의 합의와 법률 제정 등과 같은 제도적 기반은 남북교류협력의 발전을

1) 정세현, 『정세현의 통일토크』 (서울: 서해문집, 2013), p. 210.

위한 과정이기도 하면서 그동안의 남북교류협력의 경험의 결과이기도 하다. 남북 교류협력을 안정화시키기 위해 해결해야 할 과제들이 제기되었을 뿐만 아니라 교류협력 과정에서 예기치 못한 문제들에 직면하기도 했기 때문이다. 특히 남북교류협력은 사람과 사람의 만남이면서 동시에 서로 다른 제도와 체제의 만남이기 때문에 그 안에서 돌발적이며 예측하지 못한 사건과 사고들이 발생하기도 한다. 이러한 사건과 사고는 문제를 해결하고 향후를 대비하기 위한 법과 제도들의 필요성을 제기했고, 그에 따라 해당 사건과 사고를 해결할 수 있는 법적, 제도적 근거들이 마련되었다. 그리고 법률 및 담당 부처를 마련하는 등 사회-기술적 장치를 구축, 보완하면서 남북교류협력시스템을 형성, 발전시켰다.

남북교류협력시스템의 형성 및 발전 과정을 살펴보기 위해 본 연구는 사건과 사고에 주목한다. 남북교류협력의 시작과 함께 교류협력의 현장에는 각종 사건과 사고가 발생해왔다. 1990년부터 1999년까지 통일부 등 관련 기관 및 단체에 신고된 사례가 50건이 넘고,<sup>2)</sup> 2004년부터 2010년까지 개성공단의 사건·사고 현황은 총 316건에 달한다고 한다.<sup>3)</sup> 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건과 사고는 안정적인 남북교류협력을 보장하는 법률 및 제도 등이 마련되지 않은 것에서 기인하기도 했고, 돌발적인 상황에서 발생하기도 했다. 그리고 이러한 사건들은 직간접적으로 남북교류협력에 영향을 미쳐왔다. 단적인 예가 금강산 관광사업을 중단시킨 2008년의 금강산 관광객 피격사망사건이다.

그러나 지금까지 남북교류협력 현장에서 발생한 사건·사고는 법률적 접근에 치중된 경향이 있다. 관련 합의서나 해당 법률이 갖는 안정성에 대한 연구나 적법성에 초점이 맞추어진 것이다.<sup>4)</sup> 그리고 사건과 사고가 발생했을 때 제기되는 주요 쟁점, 예를 들어 신변안전보장 등과 같은 구체적인 법률적 사안과 처리 절차 등에 대한 연구가 대부분이다.<sup>5)</sup> 상대적으로 사건·사고의 사례를 분석하여 발생-대응의

2) 「경향신문」 1999년 12월 14일자.

3) 「연합뉴스」 2010년 9월 17일자.

4) 안득기, “남북교류 협력의 제도적 안정성에 관한 연구”, 『통일문제연구』 제59호(2013); 유욱, “개성공단법제의 현황과 과제”, 『북한법연구』 제9호(2006); 이규창, “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구”, 『통일정책연구』 제5권 2호(2006); 이장희, “남북교류협력 확대에 따른 형사관할권의 제문제”, 『남북교류와 관련한 법적 문제점(4)』(서울: 법원행정처, 2005); 이효원, “남북한특수관계론의 헌법학적 연구: 남북한 교류협력에 관한 규범체계 모색”(서울대학교 박사학위논문, 2006) 등.

5) 김승대, “상대방 지역 체류의 법률 문제: 신변안전의 법적 보장을 중심으로”, 『남북교류와 관련한 법적 문제점(3)』, (서울: 법원행정처, 2004); 김영식, “북한 형사법 및 개성공업지구에서 발생한 형사사건 처리절차 연구”, 『통일사법정책연구(1)』(서울: 법원행정처, 2006); 이동희, “남북간 형사사건 처리방안”, 『남북간 형사사건 처리방안』(과천: 법무부, 2006); 제성호,

메커니즘을 밝힌다거나 사건과 사고가 남북교류협력에서 갖는 의미를 분석하는 경우는 미비하다. 따라서 본 연구는 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건과 사고의 발생-대응 과정을 밝히고, 이를 통해 남북교류협력시스템의 형성과 발전 과정을 살펴보고자 한다.

본 연구가 사건과 사고에 주목하는 이유는 무엇보다도 사건·사고가 갖는 특성 때문이다. 사건·사고는 우발적이고 우연히 발생하지만, 특정 시대의 상황-긴장, 모순, 갈등, 권력관계에 대한 반응이기도 하다.<sup>6)</sup> 때문에 특정한 시기와 상황은 사건과 사고를 통해 그 의미를 드러낸다 할 수 있다. 남북관계에서 남북 주민의 대화가 어떤 상황에서는 억류의 이유가 되기도 하고 문제가 아닌 것으로 여겨지는 것처럼, 일상적인 행위가 어떤 상황과 시기에 따라서는 사건이 되기도 하고 그렇지 않기도 한다.

사건·사고를 처리하는 과정 역시 당면한 환경과 조건, 정치경제적 상황의 영향을 받는다. 남북교류협력에서 발생하는 사건과 사고는 분단이라는 특수성의 영향을 받을 수밖에 없는데, 사건·사고의 처리에 있어서도 그러하다. 분단체제는 다양한 갈등의 불확실성을 담지하고 있다. 안보 관련 사건과 같은 외재적 불확실성, 교류협력의 제도적 장치 미비로 인한 구조적 불확실성, 타협과 조정 과정에서 발생하는 정치적 불확실성 등이 그러하다. 이러한 불확실성으로 인해 남북교류협력에서 발생하는 사건과 사고를 처리하는 과정은 특수성을 가질 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건·사고의 발생 및 대응, 처리의 특수성을 분석하고자 한다. 구체적으로 그동안의 사건들을 분석함으로써 처리 및 대응 과정에 어떤 주체들이 등장하고, 그 주체들 간의 역동의 양상은 어떤지를 밝힘으로서 사건·사고의 발생-대응의 연결망을 밝힐 것이다.

한편, 남북교류협력은 분단체제 하에서 상호교류와 협력의 시스템을 새롭게 건설하는 과정이기도 하다. 변화는 자연스럽게 그리고 기존의 흐름과 틀 속에서 일어나기도 하지만, 예상치 못한 사건들을 통해 일어나기도 한다. 사건이 구조를 전환시키는 기능을 하는 것이다.<sup>7)</sup> 우연적이고 예측불가능한 일들이 오랫동안 지속되

“남북교류시 발생하는 범죄처리 및 형사사범공조의 문제”, 『형사사건 처리 관련 및 남북협력체계 구축방안』(과천: 법무부, 2005); 고성호, “신변보호 관련 남북합의서의 이행을 위한 제도화 문제”, 『2009 남북교류협력과 신변보호: 그 현황과 과제』(북한법연구회, 2009); 한명섭, “북한 형사법과 개성공단 억류자 신변안전 문제”, 『2009 남북교류협력과 신변보호: 그 현황과 과제』(북한법연구회, 2009) 등.

6) 김정일 외, 『사건으로 한국 사회 읽기』(서울: 이학사, 2011), p. 7.

7) William H. Sewell, JR., “Historical events as transformations of structure: Inventing revolution at the Bastille,” *Theory and Society* 25(1996), pp. 843-844.

었던 것들을 변화시키고, 결국 우연성을 중심으로 하는 사건성이 사회구조의 변화를 가져오게 된다는 점에서 그러하다.<sup>8)</sup> 특정 사건은 남북교류협력시스템 내에서 예기된 결과로 나타나기도 하지만, 사건은 여러 인과 메커니즘들이 동시에 작용한 결과이기 때문에 그 발생은 예측불가능하기도 하다. 이러한 예측불가능하고 우연적인 사건들이 기존의 시스템에 영향을 미치고 변화를 야기한다. 따라서 본 연구는 사건·사고의 발생-대응 연결망이 남북교류협력시스템 구축에 미친 영향을 분석함으로써 남북교류협력에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

## 제2절 연구내용

본 연구의 구체적인 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 남북교류협력 과정에서 발생한 사건·사고를 유형화한다. 교류협력 현장에서 발생한 사건과 사고 사례를 수집하고, 이를 시기별, 내용별, 발생 및 대응의 방식과 주체에 따라 유형화한다. 그리고 각 유형에서 나타나는 쟁점 및 처리과정의 특성을 밝힌다. 이를 통해 남북교류협력 과정에서 발생하는 사건·사고 처리의 특수성을 해명할 것이다.

둘째, 사건·사고 발생-대응의 주요 사례 및 연결망을 분석한다. 유형별 사건·사고 중에서 주요 사례를 선정하여 각 사례에서 나타나는 행위 주체들의 연결망 및 사건·사고 이후 구축·보완된 사회-기술적 장치를 분석한다. 구체적으로 남북한 당국, 남한 내 정부 부처 등과 같은 상위 행위자들 간의 연결망 뿐만 아니라 기업, NGO, 관련 기관 등 하위 행위자들 사이의 연결망과 상위 행위자와 하위 행위자 간의 연결망 또한 함께 살펴볼 것이다. 그리고 사건·사고 이후 구축되고 보완된 법과 제도를 포함한 사회-기술적 장치들을 살펴보고, 그 장치들을 통해 남북교류협력 시스템이 변화해가는 과정을 분석함으로써 향후 남북교류협력 및 남북관계의 변화 가능성을 모색하고자 한다.

셋째, 남북교류협력이 시작, 진행되어오는 과정을 통해 형성된 남북교류협력 시스템을 분석할 것이다. 시스템은 일정 기간 안정성 및 적응성을 갖고 유지되지만 다양한 문제가 지속적, 반복적 발생될 때, 변화할 수밖에 없는 상황에 놓이면서 가변성을 가진다. 사건·사고는 남북교류협력 과정에서 발생하는 우연적, 돌발적

8) Swell, William Jr., "Three Temporalities: Toward an Eventful History", Terrence J. McDonald(ed), *The Historic Turn in the Human Sciences* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1973), p. 262; 김동노, "거시 구조 이론에서 미시 사건사로", 『사회와 역사』 63 (2003), p. 106.

문제이며, 기존 시스템의 역돌출부(reverse salients)이면서, 기존 시스템을 변화시키는 동인이 된다. 특히 남북교류협력에서 발생한 사건·사고가 어떻게 남북교류협력 시스템을 형성하는 데 영향을 미쳤는지를 중심으로 살펴볼 것이다.

이러한 연구는 향후 남북교류협력과정에서 발생하는 사건·사고의 대응과 처리를 위한 기초 자료로 활용 가능할 것이라 기대된다. 기존 사건·사고 유형 및 특성 분석을 통해 향후 남북교류협력 과정에서 발생 가능한 사건·사고에 대한 구체적인 해결 지침을 마련할 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것이다.

### 제3절 연구범위 및 방법

#### 1. 연구범위

##### (1) 남북교류협력의 범위

남북교류협력은 경제적 협력을 비롯하여, 사회문화 분야, 예술 분야, 인도적 지원 분야 등 다양한 방면에서 이루어지고 있다. 남북교류협력의 범위는 「남북기본합의서」 제3장에서 그 내용을 구체화하고 있는데, 경제교류·협력, 사회문화교류·협력, 인도적 문제의 해결이라는 세 부분으로 나누어 다루고 있다. 그리고 1990년 8월에 제정되고 그 이후 몇 차례 개정된 「남북교류협력에관한법률」과 「남북교류협력에관한 법률시행령」에서 다루고 있는 남북한 교류·협력에 해당하는 활동은 남북한 왕래, 교역, 협력사업이다. 통일부가 발간하는 『통일백서』에서는 1995년까지는 인적교류, 교역, 협력사업, 인도적 사업으로 다룬 반면, 1997년 이후부터는 인적교류, 교역, 협력사업 등을 ‘교류·협력’이라는 장에서 다루고, 인도적 문제와 경수로지원 문제는 다른 부분으로 다루고 있다. 이를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

본 연구에서는 다양한 남북교류협력 중 경수로사업과 금강산관광 및 개성공업지구사업에 한정하여 사건과 사고를 분석한다. 이는 직접적으로 남북한 주민이 대면하고 있는 현장을 중심으로 하여 분석하기 위함이다. 특히 경수로사업의 경우 1997년 이후 남북교류협력 사업으로 범주화되지 않지만, 여기서 다루는 이유는 처음으로 남북한의 근로자가 처음으로 한 공간에서 함께 한 사례이자, 본격적으로 북한 근로자를 고용한 경우이기 때문이다. 그리고 경수로사업의 경험이 이후 남북경제협력에 주는 시사점들이 있기 때문이다.

금강산관광 및 개성공업지구, 경수로사업 등의 경우는 사건·사고가 기록, 발표되어 있는 경우가 있지만, 그 외 분야는 공식 기록이 거의 없기 때문에 정확한 조사가 어렵다. 또한 사회문화교류 과정에서 발생하는 일들은 교류 과정에서 당사자 간에

〈표 1〉 남북교류·협력의 내용

교류·협력부속합의서		교류·협력 동향
경제 분야	·자원 공동개발, 물자교류, 합작투자(1조) ·과학, 기술, 환경분야 교류·협력(2조) ·철도·도로 연결, 해로·항로 개설(3조) ·우편·전기통신교류 시설의 설치·연결(4조) ·경제분야 국제무대 내 협력 등(5조)	물자교류를 ‘교역’항목으로 따로 나누고 나머지는 ‘경제협력’과 ‘인적교류’ 항목들에서 다룸
사회 문화 분야	·교육, 문화예술, 보건, 체육, 출판·보도 등 분야 교류·협력(9조) ·민족구성원의 자유로운 왕래와 접촉(10조) ·사회문화분야 국제무대 내 협력 등(11조)	사회문화교류협력 및 인적교류 항목에서 다룸
인도적 문제 분야	·이산가족·친척의 자유로운 서신거래, 왕래, 상봉, 방문, 재결합, 기타 인도적 문제 해결(15조) - 인도주의 정신과 동포애에 입각하여 자연 재해 등 재난 발생시 인도적 지원(5항)	인적교류 및 인도적 사업 항목들에서 다룸

※ 출처: 박순성, “남북한 교류·협력의 전개과정(1988-2002년)과 평화통일”, 『북한연구학회보』 제 6권 제2호(2002), p. 173.

합의되어 정리되는 경우가 많다. 그래서 사회문화교류나 인도적 지원 분야는 자료 접근의 한계가 있기 때문에 경제협력 분야의 비중만큼 다루지 않지만, 유의미하다고 판단되는 사례에 국한하여 검토한다.

## (2) 사건 및 사고

‘사건’의 사전적 의미는“사회적으로 문제를 일으키거나 주목을 받을 만한 뜻밖의 일”이고, ‘사고’는 “뜻밖에 일어난 불행한 일”이다.<sup>9)</sup> 사회학적 분석에서 ‘사건’ 개념은 특별한 일(particular happening)로 의미화된다. 사건과 사고 모두 ‘뜻밖의 일’이라는 우연성의 의미를 갖고 있다. 본 연구에서는 사건과 사고를 구분하지 않고 사용한다. 법률적으로 교통사고나 안전사고 등은 사고로 개념화되고, 상해나 폭력, 사망은 사건으로 다루어진다는 점때문이다. 그리고 남북관계에서 발생하는 사건과 사고는 단순한 사건·사고가 아니라 기존 관계에서 나타나지 않았던 새로운 현상이며, 대응과 처리를 해야 하고, 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다는 점에서 사건과 사고를 구별하지 않는다. 더욱 중요한 것은 남북교류협력 현장에서 발생하는 돌발적 상황을 다룬다는 점에서 사건과 사고 모두 우연성을 띠기 때문이며, 남북교류협력에 직간접적으로 영향을 미친 행위들이라는 점에서 그러하다.

9) 네이버 국어사전 <http://krdic.naver.com>

또한 관련 법률을 포함하여 합의 등과 같은 제도적 조치들을 마련하는 데 계기가 되기도 하면서 남북교류협력시스템이 구축되어갔기 때문이다.

본 연구에서 조사분석하는 사건과 사고는 기본적으로 남북관계와 관련한 법률에서 다루고 있는 사건과 사고를 주 대상으로 한다. 교통사고, 상해사건, 산업재해 등은 남한 법률과 남북교류협력 관련 법률에서 명시하고 있고, 이를 해결하기 위한 제도적 조치들이 마련되어 있다. 그리고 남한 주민이 북한을 방문했다가 억류 및 추방을 당한 경우라든가 질병 또는 사망한 사건 등을 포함한다. 억류 및 추방의 경우 신변안전보장이라는 직접적인 법적 문제와 결부되어 있으면서 남북교류협력에 영향을 미치는 사건이기 때문이다. 그리고 이산가족 상봉의 중단이나 연기 등과 같이 예정되어 있는 일정에 차질을 주는 결과를 낳거나 개별 개인이 아닌 남한 정부나 북한, 관련 기관이 나서서 해결해야 했던 사건과 사고를 다룬다. 정리하자면, 남북교류협력과 관련한 법률 및 남한 법률의 테두리 내에서 다루어지거나 남북교류협력에 영향을 미친 사건과 사고를 중심으로 수집, 분석한다.

## 2. 연구방법

본 연구에서는 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건과 사고 자료를 수집하기 위해 신문기사 및 문헌자료를 분석하였다. 사건과 사고에 관한 자료가 대외비인 경우들이 있어 자료 접근의 어려움이 있다. 그래서 우선적으로 신문기사를 조사하고, 관련 연구들이 다루었던 자료를 참조하였다.

신문기사는 한국언론진흥재단 홈페이지([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))를 중심으로 검색하였다. 시기는 1990년부터 올해까지를 대상으로 하였고, 검색 키워드는 ‘경수로사업’, ‘개성공업지구’, ‘금강산관광’, ‘사고’, ‘사건’, ‘산업재해’, ‘교통사고’, ‘사망’ 등을 각각 또는 조합하여 검색하였다.

그리고 통일부 및 국회 자료를 검색하였고, 국정감사자료를 참고하여 사건·사고 현황을 정리하였다. 법무부 통일법무과에서 제공하고 있는 관련 법률 및 판례집들을 참조하기도 하였다. 그 외, 남북교류협력에 관한 법률과 관련된 연구물 및 남북관계사 등의 연구물을 검토하여 사건·사고 자료를 수집하였다.

결과적으로 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건과 사고에 대한 전수 조사는 불가능하였다. 관련 기관에서 구체적인 자료를 제공해주지 않은 경우들이 많아 언론 보도와 기존 연구에 의존할 수밖에 없었다. 그리고 본 연구가 사건과 사고에 대한 현황 조사가 아니라 사건과 사고들이 발생하는 맥락과 대응의 방식, 이러한 과정을 통한 남북교류협력시스템이 형성, 발전되는 과정에 대한 분석을 목적으로



하기 때문에 주요 사례 분석에 초점을 두었다.

한편, 사회문화교류에서 발생한 사건과 사고에 대한 조사 및 사건·사고 처리 과정에 대한 분석을 위해 남북교류협력 관계자와의 인터뷰를 시도하였다. 우선 남북교류협력 현장에서 회담과 협상에서 주도적 역할을 해온 전 통일부 장관 1인과 KEDO에서 주요 역할을 했던 관계자 1인을 인터뷰하였다. 인터뷰를 통해 각 공간에서 발생한 사건의 유형과 사건이 발생했을 당시 사건 처리 과정에 대해 들을 수 있었다. 개성공업지구에서 발생한 사건과 사고와 관련해서는 개성공업지구지원재단에 인터뷰를 요청하였으나, 서면으로 대신 답을 받았다. 그리고 사회문화교류 관련하여 NGO 관계자 1인 인터뷰하고, 연구자가 진행했던 기존 인터뷰 자료를 활용하였다.

## 제2장 이론적 배경 및 분석틀

### 제1절 남북교류협력의 시스템적 접근

본 연구는 남북교류협력에서 나타나는 사건과 사고의 발생 맥락과 사건·사고와 관련한 다양한 행위자들에 대한 분석을 시도한다. 그리고 사건과 사고의 대응 주체와 근거 및 절차 등에 대한 분석을 통해 사건·사고의 발생·대응 메커니즘을 밝힐 것이다. 이는 남북교류협력의 과정에 등장하는 다양한 주체들을 주목하는 것이며, 남북교류협력 과정에서 작동하는 장치들을 드러내고, 행위주체와 장치들이 어떻게 상호작용하는지를 보여주는 것이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 남북교류협력에서 등장하는 행위자와 장치의 연결망과 이러한 연결망의 작동과정을 남북교류협력시스템으로 개념화한다. 이 때 ‘시스템(system)은 휴즈(Thomas P. Hughes)의 ‘사회기술시스템’(sociotechnical system) 개념을 차용한다.

시스템 접근은 많은 학문 분야에서 다양한 방식으로 사용되고 있다. 시스템 접근은 구성요소들이 유기적으로 연결되어 있다는 점을 강조하며, 전체가 부부의 합 이상의 의미를 가진다는 시각을 견지한다. 시스템 접근의 대표적인 것으로 ‘기술시스템이론’(technological system theory)을 들 수 있다. 휴즈가 개념화한 기술시스템의 구성요소에는 단지 기술만이 아니라, 물리적 인공물을 포함하여 조직, 과학기반, 법적 장치, 자연자원 등을 다룬다. 기술시스템에는 “기술적인 것”과 “사회적인 것”이 공존하고 있는 것이다. 이러한 의미에서 기술시스템은 “사회기술시스

템”(sociotechnical system)으로 불리기도 한다.<sup>10)</sup> 휴즈의 사회기술시스템 개념을 남북교류협력의 과정에 적용하는 이유가 여기에 있다.

남북교류협력은 단지 남북한의 교역과 인적 교류라는 행위를 통해서만 이루어지는 것이 아니라, 그러한 행위를 가능하게 하는 법적, 제도적 기반과 행위 주체들에 의해 행해진다. 남북교류협력이 제도화되는 과정에서 관련 합의서와 제도적, 법률적 조치라는 법적 장치와 교류협력을 위한 제도적 절차, 통일부를 비롯하여 법무부의 통일법무과, 개성공업지구지원재단 등과 같은 조직들이 구성되었다. 그리고 남북교류협력의 과정에는 교류와 협력을 직접적으로 진행하는 주체(정부, 기업, NGO, 국제기구 등)와 교류협력의 안전성을 담보하기 위해 개입하는 주체(보험회사, 법률 기구 등) 등 다양한 행위자들이 등장하였다. 이러한 법적 장치, 제도적 기반, 제도적 절차, 다양한 행위자들의 연계를 통해 하나의 시스템이 구축되고, 각 요소들이 서로에게 영향을 미치면서 시스템 전체가 작동하는 데 기여한다.<sup>11)</sup> 따라서 본 연구에서는 남북교류협력의 과정을 법적, 제도적 장치와 절차, 주체 등에 의해 구성되는 하나의 시스템으로 보고, 시스템을 구성하는 각 요소들이 어떻게 서로에게 영향을 미치면서 시스템 전체의 작동에 기여하는지 밝힘으로써, 남북교류협력시스템이 형성, 발전되는 과정을 밝히고자 한다.

남북교류협력에 대한 시스템적 접근을 하는 또다른 이유는 사회기술시스템의 발전단계가 남북교류협력시스템의 형성·발전 과정을 밝히는 데 유용하기 때문이다. 휴즈는 사회기술시스템이 하나의 시스템으로 자리잡아가는 과정을 발전단계별로 살펴보고 있는데, 휴즈에 따르면, 사회기술시스템은 발명, 개발, 혁신, 이전, 성장, 경쟁, 공고화를 걸쳐 진화하게 된다.<sup>12)</sup> 이런 진화의 과정을 다시 네 단계로 구분할 수 있다.<sup>13)</sup> 첫 번째 단계는 시스템이 탄생하고 성장하는 발명, 개발, 혁신의 단계이고, 두 번째는 한 지역에서 성공적이었던 시스템이 다른 지역으로 이동하는 이전하고 스타일화되는 단계, 세 번째는 시스템이 성장하여 다른 시스템과 경쟁하다 경쟁에서 승리한 시스템이 공고화되는 단계이다. 마지막으로 공고화된 시스템이 모멘텀(momentum)을 가지며 지속성을 갖는 단계로 구분된다.

10) 송성수, “에디슨은 시스템을 구축했다: 기술시스템론”, 이상욱 외, 『육망하는 테크놀로지』(서울: 동아시아, 2009), p. 122.

11) 토마스 휴즈, “거대 기술 시스템의 진화”, 『과학기술은 사회적으로 어떻게 구성되는가』(서울: 새물결, 1999), p. 124.

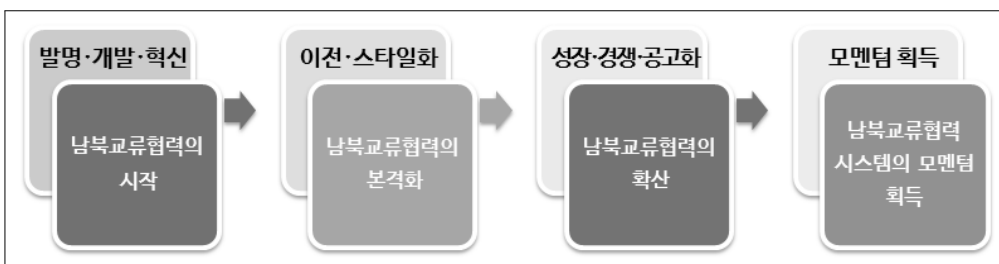
12) 송성수, “에디슨은 시스템을 구축했다: 기술시스템론”, 이상욱 외, 『육망하는 테크놀로지』(서울: 동아시아, 2009), p. 124.

13) 이장규·홍성욱, 『공학기술과 사회』(서울: 지호, 2006), p.114.



〈그림 1〉 휴즈(Thomas P. Hughes)의 사회기술시스템 진화 단계

사회기술시스템 진화단계를 남북교류협력시스템에 적용을 시키면 다음과 같다. 남북교류협력이 시작되고 본격화되는 단계는 발명·개발·혁신의 단계이고, 각 분야별, 공간별로 확산되는 단계는 기술이전·스타일화 단계에 해당한다. 그리고 사회기술시스템에서 성장·경쟁·공고화 단계는 남북교류협력이 제도화되고, 교류협력 과정에서 발생하는 다양한 문제를 해결하는 단계로 볼 수 있다. 남북교류협력시스템의 경우 경쟁 단계를 시스템 간 경쟁으로 다루기보다 기존의 시스템이 갖는 한계가 드러나면서 새로운 요소들이 등장하여 시스템을 재구성하는 과정으로 보는 것이 적절하다. 그래서 여기서는 성장·경쟁·공고화 단계를 남북교류협력시스템이 모멘텀을 획득하기 전까지 수정·보완하면서 남북교류협력이 제도화되는 과정으로 재규정할 것이다. 마지막 단계는 남북교류협력시스템이 하나의 시스템으로 공고화되어 모멘텀(momentum)을 획득하면서 지속성을 띠는 단계이다.



〈그림 2〉 남북교류협력시스템의 형성·발전 단계

그런데 기술시스템은 불균등하게 성장하는 특징을 가지고 있다. 휴즈는 “역돌출부”(reverse salients)라는 개념을 통해 이를 설명하였다. 역돌출부는 기술시스템의 성장이 지체되는 영역으로 돌발적이면서도 우연히 또는 자연스럽게 발생하는 문

제들을 지칭한다. 그래서 기술시스템이 지속적으로 성장하기 위해서는 역돌출부를 ‘결정적 문제’로 환원하고, 물적·인적 자원을 동원하여 그 문제를 풀어내야 한다.

남북교류협력시스템에서 역돌출부는 교류협력 과정에서 일어나는 사건과 사고에 해당한다. 남북교류협력 과정에서 발생하는 사건·사고는 돌발적이며 예측불가능한 상황이면서, 남북교류협력의 안정성에 영향을 미친다. 진행되고 있는 남북교류협력에 직접적으로 영향을 미쳐 지체를 경과하거나 이후의 남북교류협력을 중단 또는 지체하게 한다. 이러한 점에서 교류협력 현장에서 나타나는 사건·사고는 남북교류협력시스템을 지체시키는 영역이고 해결해야 할 문제라 할 수 있다.

또한 남북교류협력을 유지하고, 시스템의 안정을 도모하기 위해서는 사건과 사고를 반드시 해결해야 한다. 그 결과 남북교류협력 과정에서 발생하는 사건·사고는 이를 처리 및 해결하기 위한 지침, 법률, 제도 등을 마련하는 계기가 되기도 한다. 기존 남북교류협력 과정의 질서나 제도 등에 변화를 꾀하게 됨으로써 남북교류협력시스템이 성장하고 공고화되어 가는 것이다. 이런 점에서 기존의 구조와 질서를 변화시키는 하나의 역돌출부로서 사건과 사고를 의미화할 수 있다.

사건·사고가 역돌출부로서 의미를 갖는 것은 예외적이며 문제적 상황을 야기한다는 점뿐만 아니라 사건·사고의 발생·대응의 과정에 시스템을 구성하는 다양한 요소들이 등장함으로써 각 요소들의 관계의 변형이 이루어지기도 하는 점 때문이다. 사건과 사고 발생·대응 과정에는 다양한 주체가 등장하며, 사건·사고의 처리 과정에 원래의 사건과 사고의 의미를 변형, 왜곡, 침식, 과장 등이 동반된다. 그리고 다양한 이해 집단의 충돌이 발생하기도 한다. 그래서 사건과 사고에 대한 발생·대응 과정은 직접적인 사건·사고의 처리뿐만 아니라 그 과정에서 야기되는 충돌이나 대립을 조정하고, 역할을 부여함으로써 시스템을 성장시키고 공고화한다. 따라서 사건·사고의 발생·대응 과정에서 등장하는 다양한 주체들을 주목할 필요가 있다.

한편 시스템의 공고화 과정은 역돌출부를 해결하는 과정이면서 역돌출부에 대한 처리와 대응, 문제 해결 방식이 제도화되고 일상화되는 것이기도 하다. 사건과 사고가 일상적 행위와는 달리 비예측성과 비정상성, 일탈성을 안고 있고, 사회적 충격 혹은 영향을 발생시킴으로써 일정 정도의 긴장을 유발하지만, 사건으로 규정된 것들이 반복적으로 재생되어 일상화(routinization) 되면 ‘일상화된 사건’이 되어 그 영향력이나 파장이 줄어들기 때문이다.<sup>14)</sup> 더욱이 사건·사고가 일상화되면 그에 대한 처리와 대응도 일상화되는 과정으로 이어진다. 초기 긴장을 유발했던 사건과

14) 김왕배, “‘자살’: 죽음 충동의 해체 사회”, 김경일 외, 『사건으로 한국사회 읽기』 (서울: 이학사, 2011), p. 24.

사고에 대한 대응을 시작으로 사건·사고에 대한 처리와 대응도 체계화됨으로써 시스템이 제도화되고 성장 및 공고화되는 것이다. 그로 인해 동일한 사건과 사고라 하더라도 시스템의 단계에 따라 역돌출부가 되기도 하고 그렇지 않기도 하다. 특히 사건·사고가 일상화됨에 따라 더 이상 역돌출부로 기능하지 않기도 한다. 이미 전 단계에서 해결되고, 해결과 대응의 방식이 고착되면 다음 단계에서는 역돌출부가 되지 않을 가능성이 높은 것이다. 이처럼 시스템의 성장 및 공고화의 정도에 따라 역돌출부의 내용이나 처리 방식은 달라지고, 지난 단계들에서 등장한 역돌출부가 다른 단계에서 기능하고 결과하는 정도에 따라 시스템의 성장 및 공고화 정도를 살펴볼 수 있다.

그런데 남북교류협력의 경우 시스템의 진화단계에 미치는 중요한 요인 중 하나가 분단이 갖고 있는 불확실성이라 할 수 있다. 역돌출부 자체가 시스템이 갖고 있는 불확실의 영역이기도 하지만, 남북교류협력시스템이 존재하는 토대 자체가 불확실성을 띤다. 사건·사고도 이러한 남북관계의 불확실성에서 야기되기도 하고, 특정 행위가 사건화되는 것 역시 불확실성에서 기인한다. 따라서 역돌출부로서 사건·사고가 시스템에 미치는 영향과 더불어 사건·사고가 발생하는 맥락과 사건화되는 과정을 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해, 사건·사고 그 자체가 역돌출부가 되기도 하지만, 특정 상황에 따라 역돌출부화되는 맥락이 있기 때문에 사건·사고 발생의 맥락을 주목해야 하는 것이다.

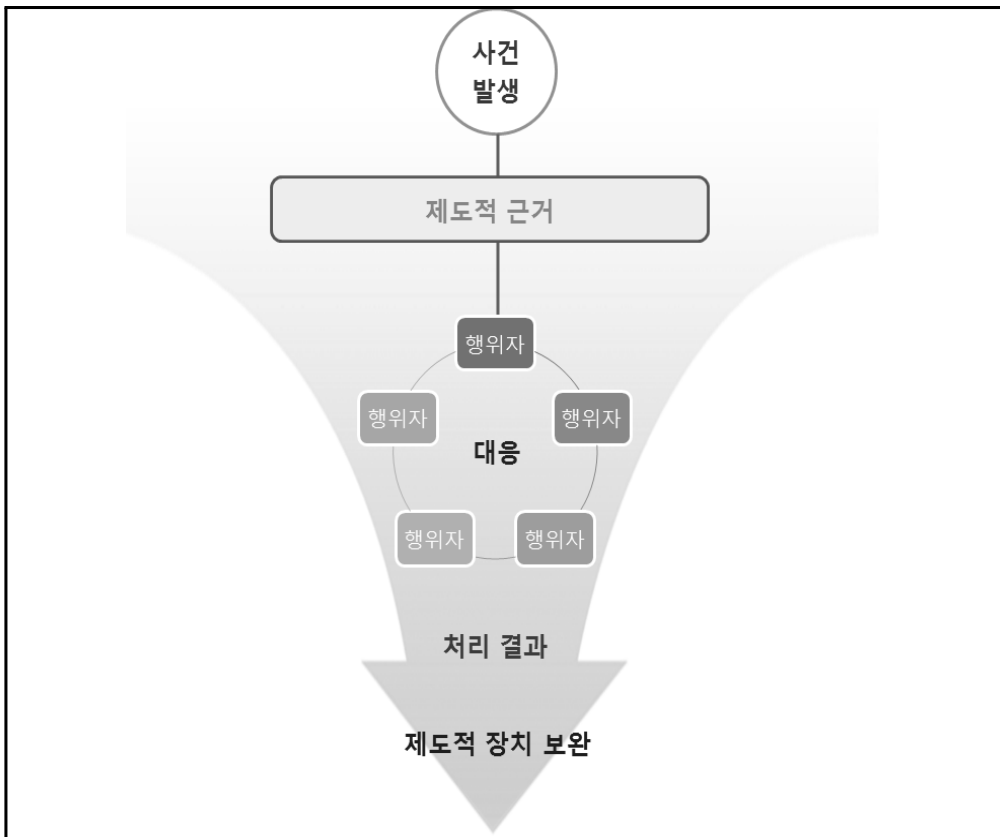
이러한 내외부적으로 수많은 문제들을 해결하면서 시스템은 점차 공고화된다. 공고화된 이후 시스템은 “모멘텀”(momentum)을 가지면서 변경하기 어렵게 된다. 그렇다고 해서 시스템이 주변 환경의 영향에서 완전히 자유로운 닫힌 시스템이 되는 것은 아니다. 강력한 외부적 충격이 발생하거나 여러 가지 사건이 동시에 결합될 경우에는 시스템의 모멘텀이 굴절되거나 파괴될 수 있다.<sup>15)</sup> 남북교류협력의 경우 제도화된 시스템이 장기간 안정적으로 유지되는 단계를 모멘텀 획득의 단계라 할 수 있다. 그러나 남북교류협력시스템이 획득한 모멘텀은 강력한 역돌출부와 외부 환경에 의해 파괴되기도 한다. 단적으로 북한의 핵실험 등이 남북교류협력시스템의 모멘텀을 굴절·파괴하는 요인이 될 수 있다. 파괴된 시스템의 모멘텀은 다시 재구축되어야 하는 과정을 거쳐야 하기 때문에 남북교류협력이 안정적으로 진행되기 위해서는 모멘텀을 획득하고 유지하는 것이 중요하다. 때문에 모멘텀을 유지하기 위한 조건과 유지를 어렵게 하는 장애요인이 규명될 필요가 있다.

15) 송성수, “에디슨은 시스템을 구축했다: 기술시스템론”, 이상욱 외, 『육망하는 테크놀로지』 (서울: 동아시아, 2009), p. 126.

따라서 본 연구에서는 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건·사고에 주목하여, 사건과 사고의 발생 맥락, 처리 과정, 특정한 행위가 사건화·사고화되는 과정을 살펴봄으로써 남북교류협력시스템의 형성과 발전의 단계를 고찰할 것이다. 그리고 남북교류협력 시스템이 모멘텀을 획득하는 데 필요한 조건과 장애요인을 규명하고자 한다.

## 제2절 분석틀

본 연구에서는 남북교류협력 현장에서 발생했던 사건·사고를 유형화하고, 유형별 사건과 사고 처리 과정을 분석하여, 남북교류협력시스템의 발전과정을 살펴볼 것이다. 구체적으로 사건의 발생-대응 과정은 발생-대응, 행위 주체, 처리 결과, 관련 제도적 근거와 사후 조치를 중심으로 살펴본다. 그리고 분석한 발생-대응 과정을 시기별로 비교한다. 정리하면 다음 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 분석틀

## 제3장 남북교류협력에서 발생하는 사건·사고 유형

본 장에서는 남북교류협력 과정에서 발생한 사건과 사고를 유형별로 살펴본다. 기사로 보도되고 법률적으로 처리된 사건들을 중심으로 하여 남북교류협력이 시작된 때로부터 연도별, 사업별로 사건·사고를 정리한다. 그리고 발생한 사건·사고를 유형화하여 사건과 사고의 특성을 분석한다.

### 제1절 연도별·사업별 사건·사고

#### 1. 연도별 사건·사고 사례

남북한의 인적·물적 교류와 함께 교류 현장에는 사건과 사고들이 발생하기 시작했고, 남북교류협력이 확대됨에 따라 사건·사고의 유형이 다종다양해지면서 그 수도 증가하였다. 특히 2004년 개성공업지구 사업이 시작됨에 따라 사건·사고의 수는 급증하였다. 1988년 시작한 남북경제협력 이후 민간교류와 인도적 지원, 금강산관광 및 개성공업지구 등 분야별 교류협력의 현장에서 돌발적이며 예외적인 상황들이 다양한 공간에서 확대 발생한 것이다. 교류협력이 시작되면서 시기별, 분야별로 발생한 사건·사고를 살펴보면 다음과 같다.

남북교류협력이 시작된 이후 1990년대까지 사건과 사고는 KEDO, 남북한의 경제협력, 금강산사업의 현장을 중심으로 발생하였다. 남북한의 민간경제협력 현장에서는 남한 기업의 사기와 관련된 사건들이 일어나는 등 1990년 이후 보고된 교류피해사례가 50건이 넘는다고 한다.<sup>16)</sup> 대표적으로 1996년 남한 기업이 북한의 한 총회사와 북한산 돛자리와 등반이 무역을 하기로 하고 북한으로부터 3만 5천 달러어치 북한 돛자리를 받아 남한에서 시판하고도 아무런 이유 없이 대금을 주지 않았던 사례가 있다.<sup>17)</sup> 그리고 중국산 농수산물이 북한산으로 위장하여 반입되는 경우도 많았다. 경수로사업의 경우, 사업이 시작하고 2006년 종결될 때까지 교통사고 및 안전사고 등의 산업재해 등의 사건과 남북한 근로자들 간의 싸움, 노동신문 훼손 사건 등이 있었다. 금강산사업의 경우는 금강산관광과 이산가족 상봉 행사 때 사건과 사고가 발생했는데, 이산가족 상봉행사가 도중에 취소되거나 연기되는 일들이 있었고, 금강산 관광객이 역류당하거나 부상·사망하는 사고들이 있었다.

16) 「경향신문」 1999년 12월 13일자.

17) 「경향신문」 1999년 12월 13일자.

2000년대 들어 남북교류협력이 다방면으로 확대되면서 사건·사고의 수가 급증하였는데, 개성공업지구에서 발생한 사건과 사고의 수가 다수를 차지한다. 남북한 주민이 상주하면서 함께 일을 하기 때문에 사건·사고도 다양하게 발생하고, 특히 사업의 특성 상 안전사고 등과 같은 산업재해가 일어나면서 개성공업지구의 사건·사고가 많아진 것이다. 금강산관광지구에서도 금강산 관광객 피격 사망 사건으로 인해 관광사업이 중단되기 전까지 억류사건, 부상 및 사망사건, 행사 중단 등이 계속 있었다.

1988년 이후 남북교류협력 과정에서 발생한 주요 사건·사고를 연도별로 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 연도별 주요 사건·사고

연도	사건 내용	비고
1995	·씨아팩스호 인공기 계양사건(6.25-29) ·삼선비너스호 항해사 억류사건(8.5-13)	
1997	·KEDO 직원 북한 수령 모독 사건 (7) ·KEDO 부지 내 노동신문 훼손 사건(9.30)	
1999	·풍악호 입항 거부 사건(5.17) ·금강산 관광객 민씨 억류사건(6.20-25) ·금강산 관광객 박씨 부상사고	
2001	·금강산 관광객 한씨 억류사건(1.4) ·KEDO 교통사고(2001.10.9)	
2002	·금강산관광지역 내 남한근로자 사망사건(7.29)	
2004	·이산가족 상봉행사 중 김정일 비하 사건(4.2) ·개성공업지구 내 상해사건(7.26) ·금강산 관광객 식중독 사고(8.2) ·개성공업지구 내 남한근로자 산업재해 4건(사망 제외) ·개성공업지구 내 북한근로자 산업재해로 사망(10.17) ·금강산 계곡 추락 사망 사건(10.27) ·개성공업지구 내 남한 근로자 사망(12.27) ·금강산관광지역 및 개성공업지구 말라리아 환자 발생 ·중국산 농수산물의 북한산 농수산물 위장 반입	개성공업지구 내 북한근로자 산업재해 23건 <sup>18)</sup> (사망 제외)
2005	·금강산관광지구 내 관광객 심장마비 사망(6.5) ·개성공업지구 폭력 사건(7.15) ·개성공업지구 내 남한근로자 산업재해로 사망(9.23) ·이산가족상봉 중 기자 억류(11) ·금강산지구 내 음주운전 교통사고 (12.27) ·개성공업지구 억류 및 추방(10) ·개성공업지구 내 남한근로자 산업재해 9건(사망 제외)	



연도	사건 내용	비고
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>·금강산 관광지구 내 폭력 사건(1.4)</li> <li>·금강산 관광객 자살 사건(1.8)</li> <li>·개성공업지구 내 북한근로자 산업재해로 사망(1.6)</li> <li>·북한문화재 불법 반입사건 2건(2-5/9-11)</li> <li>·개성공업지구 추방 사건 (3)</li> <li>·금강산 관광객 오씨 사망(2.27)</li> <li>·이산가족상봉 중 행사 취소(3.21)</li> <li>·금강산 이산가족 상봉단 역류사건(6.23)</li> <li>·개성공업지구 내 북한근로자 산업재해로 사망(9.14)</li> <li>·금강산 차씨 역류사건(9.16)</li> <li>·개성공업지구 추방 사건(11)</li> <li>·개성공업지구 내 남한근로자 산업재해 1건(사망 제외)</li> </ul>	
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>·개성공업지구 내 교통사고 사망사건(5.9)</li> <li>·금강산 만물상 지역 관광버스 전복(7)</li> <li>·금강산 무용교 추락사건(10)</li> <li>·개성공업지구 성폭력 사건(12.2)</li> </ul>	
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>·개성공업지구 추방 사건 (2)</li> <li>·개성 남북경협사무소 남측 당국자 추방 사건(3.27)</li> <li>·금강산 이산가족면회소 조달청 직원 추방 사건(3.29)</li> <li>·금강산 관광객 사망 사건(6.3)</li> <li>·금강산관광지구 남한 관광객 피격 사건(7.11)</li> <li>·개성공업지구 내 북한근로자 사망 및 사고(산업재해)</li> </ul>	
2009 -2012.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>·개성공업지구 내 현대아산 직원 역류 및 추방(3.30-8.13)</li> <li>·개성공업지구 상해사건(4.21)</li> <li>·개성공업지구 내 산업재해 85건, 교통사고 25건, 화재 19건, 기타 4건</li> </ul>	

연도별로 발생한 사건·사고를 남북교류협력사업의 분야별로 정리하면, 인도적 지원, KEDO, 금강산 사업, 개성공업지구 사업, 사회문화교류 등으로 살펴 볼 수 있다.

북한에 대한 정부 차원의 쌀 지원 사업 과정에서 발생한 대표적인 사건은 씨아팩스호 인공기 계양 사건(1995. 6. 25-29)과 삼선비너스호 항해사 역류사건(1995. 8. 5-13)이다. 씨아팩스호 인공기 계양 사건은 1995년 6월 25일 북한에 대한 첫 쌀 지원이 시작되던 날, 쌀을 실은 씨아팩스호가 목적지인 청진항으로 들어가던 중 인공기를 계양하지 않았다는 이유로 입항을 제지당하면서 인공기를 계양한 사건이다. 그리고 같은 해 삼선비너스호 항해사가 청진항에서 사진 촬영을 하다 역류되

18) 북한 근로자 산재사고 발생 내용은 북한 측이 대외적으로 비공개를 요청하였다고 통일부 2006년 국감자료에 명기되어 있다.

었다 풀려난 사건이 있다.

북한의 경수로 사업이 진행된 신포·금호지구에서 발생한 사건·사고는 수령모독 사건과 노동신문 훼손 사건, 교통사고, 안전사고 등이 있다. 1997년 한전의 법률자문을 맡은 남측 변호사가 북한 안내원에게 북한 뉴스에서 남한 대통령을 “역도놈”이라고 부른 것을 지적하며 “남쪽에서 당신네 수령을 역도놈이라고 부르면 기분 좋겠냐”고 하자 북한 안내원이 수령을 모독하였다고 항의를 한 사건이다.<sup>19)</sup> 그리고 1997년 경수로 부지 내 인부들이 김정일 사진이 실린 노동신문을 훼손하여 북한 근로자의 출근 거부와 숙소 포위 등의 상황에 놓이고, 관련자 색출, 공식적인 사과를 요구 받은 사건도 있다.<sup>20)</sup> KEDO가 공사현장이다 보니 다양한 안전사고와 질병 사고 등도 일어났는데, 심장마비로 사망하는 사고, 손의 일부가 잘리는 사고, 차량이나 장비에 의해 발생하는 인명피해 등이 발생하기도 했다. 그리고 발전소 건설을 위해 통행하는 도로는 지역주민과 함께 사용하다 보니 인명을 손상시키는 교통사고가 여러 건 발생하기도 했다.<sup>21)</sup> 이 외에도 여러 문제들이 있었는데 KEDO에 상주하는 남한 근로자 및 관계자가 북한 주민과 접촉하면서 갈등이 상황들이 야기되었다. 남한 근로자가 북한 주민에게 먹을거리를 나누어준다거나 관계자가 북한 주민에게 옷 등을 전달하려 한 행위들이 문제가 되기도 한 것이다. 당시 KEDO 관계자의 인터뷰에 따르면, 이러한 일들은 “수시로 방문을 두드릴” 정도로 비일비재하게 일어났다고 한다.

금강산사업과 관련해서는 관광객의 부상 및 사망 사건, 남한 근로자의 사망 사건 등이 있고, 금강산 관광객의 억류, 이산가족 상봉 행사의 지체 등이 있었다. 금강산 지역에서 발생한 사망 사건의 경우, 2008년 북한 군인에 의한 남한 관광객 사망 사건을 제외하고는 질병이나 심장마비, 추락, 자살 등과 같이 관광객의 실수나 질병 등에 의한 사건이 주를 이루었다. 억류 사건은 ‘북한 체제를 비난했다’는 것이 주요 원인이었다. 교통사고는 관광버스가 전복되어 남한 관광객이 피해를 입은 사고가 있었고, 남한 근로자에 의해 북한 군인이 사망한 음주운전 교통사고가 있었다. 그리고 이산가족상봉 행사 중 통일부 직원이 “천출명장 김정일 장군”의 ‘천출’(天出)을 ‘천출’(踐出)이란 뜻도 있다며 농담하였다가 이산가족상봉행사가 중단되기도 하였다.<sup>22)</sup>

19) 「조선일보」 2004년 4월 5일자.

20) 제성호, “남북교류시 발생하는 범죄처리 및 형사사법공조의 문제”, 『형사사건 처리 관련 남북협력체제 구축방안』(과천: 법무부, 2005), p. 73.

21) 이광중, 『북한 KEDO 현장의 16개월 간의 보고서』(2006).

22) 「연합뉴스」 2004년 4월 3일자.

개성공업지구사업 현장에서 일어난 사건과 사고는 산업재해, 폭력·상해사건, 개성공업지구 근로자 억류 사건, 북한 문화재 밀반입 사건 등이 있었다. 개성공업지구 사업에서 가장 많은 수를 차지하는 사건·사고는 산업재해로, 2004년부터 2011년까지 총 260건이 발생했고, 2009년부터 2012년 8월까지 85건이 있었다.<sup>23)</sup> 화재사건과 교통사고를 살펴보면, 2004년부터 2011년까지 화재사건은 23건, 교통사고는 59건이 보고되었다. 그 외에 북한 문화재 밀반입사건, 폭력·상해 사건, 성폭력 사건, 개성공업지구 근로자 억류 사건 등이 있었다.

개성공업지구사업의 경우 개성공단 개발과 관련해서도 예외적인 상황이 발생하기도 했는데, 골프장 개발에 대한 북한의 이중계약 논란이 있었다. 2006년 9월 3일 북한이 개성골프장 사업에 대해 기존사업자인 현대아산을 대신해 다른 중소기업과 구체적인 협의를 해온 것으로 알려졌고, 해당 기업 간 갈등이 야기되었다.<sup>24)</sup> 그리고 2006년 300여개 업체의 추가입주를 계획했던 것이 무기한 연기되는 등 개성공단 개발 계획이 예정대로 진행되지 않는 일들이 있었다. 이와 유사하게 남북한이 합의했던 사항들이 이행되지 않은 경우가 있기도 한데, 남북철도 열차 시험운행이 북한의 일방적인 통보로 중단되기도 했다.

개성공업지구와 금강산 사업 외의 경제협력 과정에서도 사건·사고가 있었는데, 앞서 서술한 것처럼 남한 기업의 사기와 같은 사건이나 중국 농수산물을 북한산으로 위장하여 반입하는 일들이 있었다.

사회문화교류분야에서는 방북하여 평양에서 아리랑 공연을 관람하다 출산을 하는 일이 있었는데(2005.10.8), 남한 주민이 북한에서 출산을 하여 돌아온 첫 번째 사례이다. 그리고 남북여성교류에 참여했던 관계자의 인터뷰에 따르면, 교류 과정에서 질병에 걸린다거나 행사 진행에서 의견 충돌 등의 일들이 비일비재하게 있었다고 한다.

사업별 현장에서 발생한 사건과 사고를 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

23) 「헤럴드경제」 2012년 2월 11일자; 「중앙일보」 2012년 10월 9일자.

24) 「동아일보」 2006년 9월 4일자.

〈표 3〉 사업별 사건·사고

사업	사건 내용
인도적 지원	·씨아팩스호 인공기 계양 사건 ·삼선비너스호 항해사 억류사건
KEDO	·KEDO 직원 북한 수령 모독 사건 ·KEDO 부지 내 노동신문 훼손 사건 ·교통사고 ·산업재해
금강산사업	·풍악호 입항 거부 사건 ·금강산 관광객 억류사건 ·금강산 관광객 부상사고 ·금강산관광지역 내 남한근로자 사망사건 ·이산가족 상봉행사 중 김정일 비하 사건 ·금강산 관광객 질병 사망 및 자살 사건 ·금강산관광지역 말라리아 환자 발생 ·금강산지구 내 음주운전 교통사고 ·금강산 만물상 지역 관광버스 전복 ·금강산 무용교 추락사건 ·금강산 이산가족면회소 조달청 추방 사건 ·금강산관광지구 관광객 피격 사건 ·금강산관광객 식중독 사고
개성공업지구 사업	·개성공업지구 내 폭력·상해사건 ·개성공업지구 내 남한근로자 산업재해(사망·사고) ·개성공업지구 내 북한근로자 산업재해(사망·사고) ·개성공업지구 억류 및 추방 ·개성공업지구 말라리아 발생 ·교통사고, 화재, 기타 ·북한 문화재 밀반입 ·개성공업지구 골프장 개발 관련 이중계약 논란 ·개성공단 신규 입주 분양 연기 ·남북철도 시험운행 중단 ·개성관광 사업자변경 요구와 개성시내 출입 통제 ·개성공업지구 폐쇄
기타	·남북철도 시범운행 무산 ·남북경제협력 시 남한 기업의 사기 ·중국산 농수산물의 북한산 위장 반입 ·북한산 농수산물의 제3국산 위장 반입 ·방북 중 출산 ·행사 진행 과정에서 마찰 등

## 제2절 사건·사고의 유형별 사례

본 절에서는 사건·사고를 유형화하여 각 유형별 사례를 정리·분석한다. 사건과 사고의 유형화는 그동안 발생한 사건·사고의 내용을 중심으로 한여 분류·정리할 것이다. 사건과 사고를 내용별로 살펴보면, 억류 및 추방 사건, 사망 사건 및 질병·부상 사고, 불법반입, 상해·폭력사건 등이 있다.

### 1. 억류 및 추방 사건

북한에 방문하여 사업을 하거나 북한 지역에서 사업이 진행되는 경우 남한 주민이 억류·추방되는 일들이 발생하였다. 첫 억류 사건은 1995년 8월 5일에 있었던 삼선비너스호 항해사를 억류한 사례이다. 대북 쌀 지원 수송을 위해 입북한 삼선비너스호 항해사가 청진항에서 대기하던 중 사진촬영을 하다 정탐행위 및 간첩혐의로 억류되었다. 이 사건 이후 1999년, 2001년, 2006년 금강산 관광객 민씨와 한씨, 차씨가 억류된 일이 있었다.

금강산관광객 억류의 경우 민씨는 “귀순자 전철우와 김용이 TV프로에도 나오고 잘 살아요”라는 등의 발언을 하였다가 억류되었다(1999). 한씨는 북한의 환경감시원에게 휴대폰을 보여주며 “남한이 북한 보다 잘 산다”고 말했다가 북한체제를 비판했다는 이유로 1시간 가량 조사를 받았다(2001).<sup>25)</sup> 차씨의 경우는 금강산에서 북한 초병에게 아이스크림을 건네려다 2시간 동안 억류되었다가 사과문을 쓰고 풀려났다(2006).<sup>26)</sup> 그리고 금강산에서 있었던 2006년 이산가족 상봉행사 후 상봉단의 귀환이 지연된 경우도 있는데, 제13차 금강산 이산가족상봉행사를 취재하던 남한기자의 보도내용을 북한 측이 문제 삼아 취재를 제한하는 바람에 남한 상봉단이 예정 보다 10시간 늦게 귀환하였다.<sup>27)</sup> 통일부 직원의 ‘천출명장’ 사건도 이와 유사하게 이산가족 상봉행사가 지연되는 결과를 낳았다.

이외에도 남한 주민 억류 사건은 아니지만 북한 지역에서 억류된 사례로 1998년 재미교포 목사가 북한 내 국수공장 설립 등 대북투자 협의차 나선지역을 방문하던 중 간첩혐의로 체포된 일이 있었고,<sup>28)</sup> 미국 국적의 연변 과기대 총장이 1998년 평양 구강병원 설립문제 협의로 방북 중에 북한체제 전복혐의로 억류된 적이 있다.<sup>29)</sup>

25) KBS, 2009년 3월 30일.

26) 「국민일보」 2006년 9월 19일자.

27) 「문화일보」 2006년 3월 23일자.

28) 「연합뉴스」 1998년 9월 2일자.

29) 「연합뉴스」 1998년 10월 10일자.

개성공업지구의 억류·추방 사건은 2009년 3월 현대아산 숙소 관리직원 유씨 사건이 대표적이다. 북한은 유씨가 자신들의 정치체제를 비난하고 여성 종업원을 변질·타락시켰다고 주장하면서 유씨를 136일 동안 억류하였다가 2009년 8월 13일 추방하였다.

그 외 개성공업지구의 추방사건<sup>30)</sup>은 개성공업지구 근로자가 “김정일도 잘못이 있다면 비판받는 것이 당연하다”고 했다가 추방당하거나(2006. 3), 북한 여성 근로자와 사귀었다는 이유로 일주일 간 출퇴근 형태로 조사를 받은 후 추방당하였다(2008. 2). 그리고 북한 여성 근로자에게 “야 똥강아지야”라고 부르며 놀렸다는 이유로 조사를 받고 일주일 만에 추방당한 일도 있었다(2005.10). 남한근로자가 개성공업지구 내에 담배꽂초를 버렸다가 지적을 받아 “장군님이 시키면 줍겠다”고 말했다는 이유로 5일 동안 조사한 후 추방하였다(2006. 11).

한편, 북한이 남한 당국과 사업관계자를 추방하기도 했다. 2008년 3월 27일 북한이 개성공업지구 남북교류협력협의회 사무소에 상주하는 남한 직원 전원의 철수를 요구하였는데, 당시 북한은 김하중 통일부 장관의 개성공단 발언을 문제삼아 11명을 추방하였다.<sup>31)</sup> 2008년 금강산관광지구에서는 이산가족면회소 건설 현장에서 근무하던 조달청 직원이 추방되었는데, 북한은 공식적인 이유를 밝히지 않았지만 당시 김태영 합참의장의 ‘선제타격’발언과 관련해 2008년 3월 29일 북한이 군사분계선 통과 차단을 통보했던 것의 연장선에 있는 것으로 추측되었다.<sup>32)</sup>

억류 및 추방사건의 원인은 주로 남북한 주민이 만나거나 생활하는 현장에서 발언과 행동이 문제가 되었다. 빈도 상으로는 남북한 주민 간에 일어나는 일들이 억류 및 추방의 원인으로 드러나는 경우가 많다. 처리 과정을 살펴보면 금강산관광객 민씨와 개성공업지구 직원 유씨의 억류사건을 제외하고는 단시간에 조사를 받고 풀려나는 경우가 대부분이고, 교류협력에도 직접적인 영향을 미치지 않았다. 그러나 민씨 억류사건의 경우는 사건으로 인해 금강산관광이 40여일 중단되기도 했고, 유씨 사건의 경우도 남북관계에 직접적으로 영향을 미쳤다(4장 참조).

남한 관계자의 추방과 관련해서는 직접적으로 남북관계나 교류협력에 영향을 미치지 않는 않지만, 사업관계자를 추방하는 일은 대상자가 민간인이 아니라는 점에서 긴장 상황을 초래한다. 특히 체류 직원의 언행이 문제가 되어 추방하는 것이 아니라 남북관계나 안보 관련 현안의 결과로 추방되는 경우 더욱 그러하다. 왜냐하

30) 「연합뉴스」 2009년 8월 26일자.

31) 「파이낸셜 뉴스」 2008년 3월 27일자.

32) 「매일경제」 2008년 4월 10일자.

면 추방이 남한의 대북정책이나 기초, 당시 벌어지는 상황에 대한 북한의 항의나 협상카드로 선택되기 때문이다. 2008년 북한이 김하중 전 통일부 장관의 “북핵 문제가 타결되지 않으면 개성공단의 확대가 어렵다”는 발언을 문제 삼으며 남한 직원 모두의 철수를 요구한 것이 단적인 예이다.

이처럼 억류 및 추방 사건은 남한 주민의 신변 안전 보장 문제와 더불어 합의서의 이행 문제와 밀접하게 관련되어 있으며, 직접적으로 남북관계에 영향을 미친다. 또한 억류 및 추방, 철수 등의 사건은 남북관계 진전의 장애요인이 되기도 하고, 남북관계가 직면한 상황에 의한 결과로 나타나기도 한다.

〈표 4〉 억류 및 추방 사례

사건	내용
삼선비너스호 항해사 억류(1995.8.5)	청진항 사진 촬영으로 억류
금강산 관광객 민씨 억류(1999.6.20)	‘귀순공작’을 했다는 이유로 억류
금강산 관광객 한씨 억류(2001.1.4)	북한체제를 비판하였다는 이유로 억류
금강산 관광객 차씨 억류(2006.9.16)	군인에게 아이스크림을 권했다는 이유로 억류
금강산 이산가족 상봉단 억류(2006.6.23)	남한 기자의 보도 내용을 문제 삼아 취재 제한
금강산 이산가족면회소 조달청 직원 추방(2008.3.29)	김태영 합참의장의 핵공격 대책발언을 문제 삼아 “군사분계선 통과를 차단할 것”이라 말하고 조달청 직원 추방
개성공업지구 남한근로자 추방(2005.10)	북한 여성근로자를 비하하였다는 이유로 추방
개성공업지구 남한 근로자 추방(2006.3)	김정일 비난했다는 이유로 추방
개성공업지구 남한 근로자 추방(2006.11)	공단 내 담배꽂초를 버렸다가 지적을 받아 “장군님이 시키면 줘겠다”고 했다는 이유로 조사 후 추방
개성공업지구 남한 근로자 추방(2008.2)	북한 여성근로자와 사귀었다는 이유로 조사 후 추방
개성 남북경협사무소 남측 당국자 추방(2008.3.27)	김하중 통일부 전 장관의 발언을 문제 삼아 남측당국자 11명 추방
개성공업지구 내 현대아산 직원 억류 및 추방(2009.3.30-8.13)	체제를 비난하고 여성종업원을 변질·타락시켜 탈북을 책동했다고 주장하면서 136일 동안 강제억류 후 추방

## 2. 사망사건 및 질병·부상 사고

남북한 주민이 왕래하는 과정에서 남한 방문객이 다치거나 질병에 걸리는 일이 일어나고 사망하는 사건도 있었다. 그리고 북한 지역에 상주하여 근무하다 부상당하거나 사망하는 사건들도 있다.

질병 사고는 금강산관광지구와 개성공업지구에 말라리아 환자가 발생한 경우와 금강산 관광객이 식중독 증상을 보인 것이 대표적인 예다.<sup>33)</sup> 금강산 관광객 식중독 사건은 2004년 8월 2일 관광객 중 일부가 설사와 복통 등 식중독 증세를 보여 입원치료를 하였는데, 이들 49명에 대한 가검물을 채취, 분석한 결과 27명이 식중독균의 일종인 ‘장염 비브리오균’에 감염된 것으로 판명되었다. 이들은 2004년 8월 3일 금강산 현지에 있는 횃집에서 저녁식사를 하였는데, 식당에서 문제가 있었던 것으로 추정되나, 북한의 비협조로 관광객이 섭취한 음식물 샘플을 얻지 못해 정확한 역학 조사는 이루어지지 못했다. 개성공업지구에서는 남한 근로자가 뇌출혈을 일으킨 일이 있었는데, “개성이라는 특수한 작업환경에서 근무하다 금강산 관광객 피격사건 이후 남북관계 경색에 따라 심하게 스트레스를 받았기 때문에 업무와 상당한 인과관계가 있다”고 판단되어 산업재해로 판정받기도 했다.<sup>34)</sup>

부상사고는 2007년 금강산 만물상 지역을 관광하던 버스가 전복되어 대학생 등 6명이 부상을 당한 일이 있고,<sup>35)</sup> 같은 해 10월 구룡폭포 인근 무룡교 와이어가 끊어져 30여 명이 추락하고 3명이 부상당한 일이 있었다.<sup>36)</sup> 그리고 부상사고는 KEDO와 개성공업지구에서 빈번히 있었는데, 사업의 특성 상 안전사고와 산업재해가 주요 사례들이다. 이러한 질병 감염 및 발발, 부상으로 인한 사고는 환자 및 부상자가 남한으로 이송되어 치료를 받는 것으로 처리되었다.

북한 지역에서 남한 주민이 사망한 첫 사건은 1999년에 있었는데, 금강산 관광을 마치고 금강호에서 휴식하던 윤씨가 뇌출혈로 사망한 일이다.<sup>37)</sup> 사망사건은 안전사고 및 산업재해로 사망하거나 금강산 관광객이 사망한 사례들이 있다. 산업재해를 제외하고, 교류협력과정에서 남한 주민이 사망한 사건은 금강산관광지구에서 일어난 것이 대부분이다. 금강산관광지구에서 발생한 사망사건은 금강산 관광객의 질병에 의해 사망하거나 자살, 발을 헛디딤 익사한 사례들이 있다. 사망 사건

33) 「국민일보」 2005년 2월 11일자.

34) 「국민일보」 2005년 2월 11일자.

35) 「노컷뉴스」 2008년 7월 11일자.

36) 「한국일보」 2007년 10월 15일자.

37) 「동아일보」 1999년 8월 25일자.



중 남북관계에 직접적으로 영향을 미친 사건은 2008년 7월 11일 금강산 관광객이 북한 군인의 총에 맞아 사망한 사건이다. 사건 당일 새벽 관광객 박씨가 관광지구를 벗어나 북한의 군사통제구역으로 진입했다는 이유로 북한 초병이 발포하여 박씨를 사망에 이르게 하였다. 그 사건으로 인해 남한은 금강산관광을 잠정 중단하였고, 북한 역시 남한이 사과하고 재발방지 대책을 수립할 때까지 관광객을 받지 않겠다는 입장을 표명하는 등 사건에 대한 남북한의 입장 대립으로 사건은 해결되지 못하고, 결국 금강산관광이 중단되기에 이르렀다.

사망과 부상사건은 북한 지역에 상주하여 일을 하다 사망하거나 다치는 경우들이 있는데, 교통사고와 안전사고, 산업재해로 인한 경우들이다. 교통사고는 남한 근로자가 상주하고 차량 이용이 불가피한 지역인 KEDO와 개성공업지구, 금강산관광지구에서 발생하였다. 교통사고가 많이 발생한 지역은 개성공업지구로, 2004년부터 2011년까지 50건의 사고가 있었다. 교통사고로 인해 사망한 경우는 KEDO와 개성공업지구, 금강산관광지구 각 지역에서 발생하기도 했다. KEDO에서는 금호지구에서 근무하던 남한 직원이 모는 차량에 북한 군인이 사망한 사건이었고, 금강산관광지구의 교통사고 사망 사건도 남한 근로자의 음주운전으로 북한 인민군 3명이 차에 치여 1명은 사망하고 2명은 부상당한 사건이다. 개성공업지구에서 일어난 교통사고는 작업 중 일어난 사고로 근로자가 사망한 사건이었다.

안전사고 및 산업재해로 부상당하고 사망한 경우는 남한 근로자와 북한 근로자에게 빈번하게 일어난 일이다. KEDO에서도 안전사고와 산업재해가 빈번하였고, 개성공업지구도 그러하였다. 개성공업지구에서는 2004년 10월 17일 북한근로자가 산업재해로 처음 사망하였고, 이후 남한 근로자와 북한 근로자가 사망, 부상당하는 일들이 많이 생겼다. 최근의 사건·사고 중 가장 높은 비율을 차지하는 것이 산업재해인 만큼, 그로 인한 사망과 부상사고들이 많이 일어나는 경향을 보인다.

남한 주민의 질병 및 부상, 사망 사건의 대부분은 부상자나 환자가 남한으로 이송되어 치료를 받거나 시신이 이송되는 등 사건 발생과 함께 즉각 처리되었다. 북한 근로자가 교통사고 또는 산업재해로 인해 부상당하거나 사망하는 경우도 해당 절차에 따라 처리되었다(4장 참조). 질병과 부상, 사망과 관련한 대부분의 사건들은 직접적으로 남북교류협력과 남북관계에 영향을 미치지 않았다. 질병과 같이 직접적인 가해자와 피해자가 없기 때문이기도 하고, 의도성이 없고 사건 이후 협상이 무리없이 진행되었기 때문이기도 하다. 금강산 무릎교 추락 사건의 경우, 사망자가 없었을 뿐만 아니라 시설의 노후화로 인한 사고였기 때문에 이후 금강산 관광객의 안전을 보장하기 위한 대책을 마련하는 것으로 정리되었다.

그러나 금강산 관광객 피격 사망사건은 군인의 관광객에 대한 피격, 그리고 사망으로 이어지는 사건이었기 때문에 금강산 관광 사업과 남북관계에 직접적인 영향을 미쳤다. 관광객이 군인의 총격으로 인해 사망하는 사건이 발생했기 때문에, 남한 관광객의 신변과 생명의 안전이 보장이 되어야 사업을 유지할 수 있었다. 그러나 원인 제공에 대한 입장 차이, 사망 가능성이 있는 총격이라는 행위의 의도성 문제, 조사 과정에 대한 대립 등 사건에 대한 남북한 당국의 입장 차이로 인해 결국 문제는 해결되지 못하고 금강산관광 중단이라는 결과를 초래하였다.

〈표 5〉 사망 사건 및 질병·부상 사고 사례<sup>38)</sup>

구분	내용
사망	금강산관광 후 금강호에서 휴식 중 사망(1999.8.25)
	금강산 지역 내 남한 근로자가 해수욕장에서 전기작업을 하다 사망한 채 발견(2002.7.29)
	금강산 관광 중 설사 증세를 보이다 사망(2002.5.31)
	금강산 관광 중 모자를 주으려다 계곡으로 떨어져 익사(2004.10.27)
	금강산 해금강호텔에서 의식을 잃은 채 발견되었으나 사망(2005.6.5)
	금강산 해금강호텔에서 관광객 자살(2006.1.8)
	금강산 관광 중 갑자기 쓰러진 후 사망(2006.2.27)
	금강산 외금강호텔에서 가슴통증을 호소하며 쓰러졌다가 사망(2008.6.3)
	금강산 관광객 피격 사망(2008.7.11)
	개성공업지구 산업재해로 인하여 남한 및 북한 근로자 사망
	KEDO 내 교통사고로 인한 북한 군인 사망(2001.10.9)
	금강산 관광지구 내 음주운전으로 인한 북한 군인 사망(2005.12.27)
	개성공업지구 내 교통사고로 인한 사망(2007.5.9)
질병	금강산관광지구 및 개성공업지구 말라리아 발병(2004.9)
	금강산 관광객 식중독 사고(2004.8.2)
부상	금강산 관광객 박씨 머리 부상사고(1999)
	금강산 만물상 관광버스 전복(2007.7.20)
	금강산 무용교 추락 사건(2007.10)
	개성공업지구 및 KEDO 안전사고 및 산업재해
	금강산관광 지구 내 음주운전으로 인한 북한 군인 2명 부상(2005.12.27)

38) 「동아일보」 1999년 8월 25일자; 「한국일보」 2000년 11월 1일자; 「세계일보」 2002년 7월 29일자; 「강원도민일보」 2002년 6월 4일자; 「매일경제」 2008년 6월 3일자; 「동아일보」 2006년 1월 9일자; 「매일경제」 2004년 10월 30일자; SBS, 2005년 6월 5일; 「세계일보」 2006년 2월 28일자; 「세계일보」 2007년 10월 15일자; 「연합뉴스」 2007년 10월 15일자.

### 3. 불법 반입 사건

남북교류협력 과정에서 불법반입은 농수산물의 위장 반입과 북한 문화재의 불법반입 등이 있다. 그 중에서도 농수산물 위장 반입이 불법반입의 많은 비중을 차지한다.

1989년부터 시작된 북한산 농수산물의 반입은 2003년에 이르러 43배로 늘어났는데, 1989년 북한산 농수산물 반입액이 230만 달러였던 것이 1999년에는 4,800만 달러, 2003년에는 9,890만 달러로 늘어났다.<sup>39)</sup> 반입업체도 1989년 8개사에서 1995년 100개사, 2000년 400개사로 늘어난 후 2002년에는 419개의 업체가 농수산물을 반입하면서 전체 대북 반입업체의 77.4%를 차지했다고 한다.<sup>40)</sup> 그리고 2010년 교역이 중단되기 전까지 많은 양의 농수산물이 반입되었다.

많은 양의 반입농수산물 중 중국산 또는 제3국산이 위장반입되는 일들이 있었다. 농수산물의 위장 반입은 북한과 농수산물 교역이 시작된 이래로 계속 있어 왔는데, 처음 적발된 것은 1991년으로, 남한의 기업이 중국산 냉동홍어를 불법 반입하다 적발되었다. 1991년 발각된 사례가 5건이었고, 1994년에는 호두, 한약재, 고사리 등이 북한산으로 위장 반입되었으며 1995년 중국산 녹용 10톤(40만 달러어치)가 위장 반입되다 발각되었다.<sup>41)</sup> 당시 남한 정부는 북한에서 실제 생산하는 양보다 많은 양이 반입된다는 점에서 의심이 가긴 하지만 북한산 여부에 대한 확인이 어렵다고 방치한 경향이 있다.

2002년부터 2006년 8월까지 중국 및 러시아산 농수산물이 북한산으로 위장 반입된 규모가 514억 원에 이른다고 보고되었다. 주로 중국산 북어와 호두, 러시아산 건명태 등이 북한산으로 위장 반입되었다.<sup>42)</sup>

중국산 농수산물의 북한산 위장 반입은 조선민족경제인연합회 소속 무역회사로부터 가짜 원산지증명서와 수출검사서를 발급받아 이 회사에서 물건을 구입한 것처럼 계약서를 허위로 꾸며 통일부로부터 북한 물품으로 반입승인을 받는 과정을 통해 이루어졌다. 1990년대부터 2005년 「북한산 농수산물 반입계획」이 발표되고 시행될 때까지 증가하는 추세를 보였다.<sup>43)</sup>

39) 「농업인신문」 2003년 5월 9일자.

40) 「EBN」, 2003년 5월 1일자.

41) 「매일경제」 1994년 9월 12일자.

42) 「조세일보」 2006년 10월 8일자.

43) 「경향신문」 1991년 7월 21일자; 「한겨레」 1993년 2월 3일자; 「매일경제」 1994년 9월 12일자; 「동아일보」 1997년 1월 16일자; 「한국경제」 2000년 2월 5일자; 「중부일보」 2004년 10월 8일자.

〈표 6〉 북한산 농수산물 위장 반입 규모(2002-2006.8)

연도	밀반입 규모
2002	65억 600만원(3건)
2003	170억 7200만원(8건)
2004	182억 1400만원(8건)
2005	9억 8500만원(5건)
2006	86억(1건)

한편, 2010년 5·24 조치 이후 북한산 물품(무연탄, 목이버섯, 의류 등)이 제3국산으로 위장 반입되기도 하였다.<sup>44)</sup> 2011년 1월 현재 수산물·버섯 등 북한산 농수산물의 중국산 위장 반입으로 적발된 업체가 10여 개에 이른다고 보고되었다.<sup>45)</sup>

북한 문화재의 불법 밀반입은 1998년에 있었던 한국고미술협회 간부들의 북한 문화재 150여 점, 1백억 원대 밀반입 사건이 발각되면서 가시화되었다. 밀반입된 문화재는 일본을 비롯하여 미국으로 빠져나갔다고 한다.<sup>46)</sup> 2000년대 들어서도 북한 문화재 밀반입 사건이 있었는데, 개성공업지구를 통해 밀반입이 이루어지기도 했다.

2006년 개성공업지구 근로자가 세 차례에 걸쳐 자신의 차량 운전석 밑에 북한 문화재를 숨기고 남북출입사무소 도로 입경 검색대를 통과하여 남한으로 반입하였다. 같은 해에 다른 개성공업지구 근로자가 같은 직장의 북한 근로자로부터 ‘고려시대 것으로 추정되는 도자기가 몇 점 있는데 남한에 가서 가격을 알아보고 판매하여 달라’는 부탁을 받고 밀반입하는 사건이 있었다. 청색사발 1점, 황색 국사발 1점, 황색 밥사발 1점, 찻잔 1점, 찻잔 받침대 1점, 흰색 사기 주전자 1점 등 북한 도자기 6점을 식자재 납품 업체 운전기사에게 북한 술이라고 거짓말을 한 후 남북출입사무소 주차장에 있는 승용차에 실어다 달라는 부탁을 하여 밀반입하였다. 이후에도 세차례 더 같은 방법으로 북한 도자기와 주전자 등을 밀반입하였다.<sup>47)</sup>

#### 4. 상해·폭력 사건

남북교류협력이 확대되고 북한에 상주하는 인원이 늘어감에 따라 근로자들 사이에서 상해 및 폭력사건이 일어나기도 했다. 남북교류협력이 본격화된 시기의 경수로 사업 당시에도 남한 근로자와 북한 근로자들 사이에 싸움이 종종 있었다고

44) 「연합뉴스」 2011년 1월 20일자; 「중부일보」 2011년 3월 15일자.

45) 「통일뉴스」 2010년 6월 30일자.

46) 「경향신문」 1998년 9월 3일자.

47) 「연합뉴스」 2007년 10월 8일자.

한다(4장 참조). 이후 남북교류협력이 확산되면서 개성공업지구에 많은 수의 남한 근로자가 체류하고, 함께 생활하는 과정에서 사건이 발생하였다. 2004년 7월 개성공업지구에서 일어난 폭력 사건이 드러난 이후로 몇 건의 폭력 사건이 더 법적 처리되었다. 그리고 개성공업지구에서는 성폭력 사건도 발생하여 관련 법에 따라 처벌되었다.

한편 금강산관광지구에서도 폭력 사건이 발생했는데, 이 사건은 2006년에 있었던 것으로 가해자는 중국 국적의 조선족이었다.<sup>48)</sup> 금강산관광지구의 직원이었던 가해자는 평소 작업반장으로부터 무시당한 것에 불만을 품고 있었다. 그러다 2006년 1월 동료들과 회식을 하다 피해자가 자신을 향해 비웃는 것을 보고 피해자를 때린 후, 겁을 주기 위해 식당에 가서 다른 직원에게 칼을 달라고 하였으나 주지 않아 그 직원을 들이받았다. 그리고나서 기계실에 있는 책상 서랍에서 과도를 꺼내 피해자를 찾으며 소란을 피우던 중 이를 말리던 동료에게 칼을 휘둘러 상해를 입혔다. 이 사건의 경우는 가해자가 중국 조선족이고 피해자가 남한 근로자였는데, 가해자는 남한의 「폭력행위등처벌에관한법률」 위반으로 처벌받았다. 이 경우를 제외하고는 상해·폭력 사건은 남한 근로자들 사이에서 일어난 것만 알려져 있다.

## 제4장 사건·사고 유형별 발생-대응 과정 분석

본 장에서는 3장에서 정리한 사건을 유형별로 발생-대응 과정을 분석한다. 사건이 발생한 맥락과 처리하는 과정, 처리의 결과와 발생-대응 과정에 등장한 행위자, 처리의 근거가 되고 사건 발생 당시 유효했던 제도와 이후 제도적 정비의 내용을 살펴볼 것이다. 그리고 사례들의 발생-대응 과정을 비교하고, 그 특성을 분석한다. 여기에서 정리하는 사건·사고 발생-대응 과정은 신문기사와 관련 연구를 참조하여 정리하였다.

### 제1절 유형별 분석(1): 억류 및 추방 사건

1995년 삼선비너스호 억류 사건 이후 2009년 개성공업지구 직원 유씨 사건까지 여러 건의 억류 사건이 있었다. 대부분의 억류 사건이 북한에 방문했거나 거주하면

48) 이효원, 『판례로 보는 남북한관계』(서울: 서울대학교출판문화원, 2012), pp. 539-540.

서 있었던 언행이 원인이었다. 그러나 사건 발생 후 처리 과정과 결과, 그에 따른 제도적 정비는 차이를 보인다. 그래서 억류 및 추방 사건을 분석·비교하여 처리 과정의 특성을 살펴볼 것이다. 그런데 남북교류협력의 시작단계인 1988-1994년 기간 동안에는 보고되거나 알려진 억류 및 추방 사건이 없다. 이 시기에는 남북교류협력이 시작단계였기 때문에 교류와 협력이 제한적으로 이루어졌다는 점이 주요 이유인 듯하다. 남북경제협력도 위탁가공을 중심으로 이루어졌고, 인적 왕래의 규모도 1988년부터 1994년까지 1,300여 명 정도였다. 따라서 여기서는 억류 및 추방 사건을 1995년 이후부터의 사건을 다룬다.

## 1. 억류 및 추방 사건

### 1) 삼선비너스호 항해사 억류(1995)

남북교류협력에서 있었던 첫 억류사건은 1995년 삼선비너스호 항해사를 억류했던 일이다. 당시 북한은 유엔인도지원국(UNDHA)에 대북 긴급 지원을 요청할 정도로 심각한 경제적 어려움에 놓여 있었다. 1995년 5월 북한이 국제사회에 식량지원을 요청하자, 남한 정부도 이에 대한 지원 의사를 표명했고 1995년 6월 25일부터 북한에 대한 남한 정부의 쌀 지원이 시작되었다. 1995년 6월 25일 쌀 2,000톤을 북한에 지원한 이후, 두 번째 쌀 지원 과정에서 억류 사건이 처음으로 발생하였다.

1995년 8월 1일 청진항에 삼선비너스호가 입항했을 때, 당시 삼선비너스호의 항해사가 청진항 주변을 촬영하다 발각되어 21명의 선원과 선박이 억류되어 조사를 받았다. 당시 북한은 “정보기관의 지시를 받고 청진항 주변 사진을 찍었다”는 자술서를 쓰게 한 후 남한 정부에 사과할 것을 통보하였다.<sup>49)</sup> 8월 9일 남한 정부는 쌀 협상 대표 명의로 사과문을 보냈고, 사건 발생 8일 만에 북한은 선원과 선박을 석방하였다.

이 사건은 실제 항해사가 정보기관의 지시에 의해 사진을 찍은 것이 아니라고 한다. 전 통일부 장관의 인터뷰에 따르면 부모님의 고향이 청진이었고 기념사진을 찍으려다 적발된 것이라 하였다. 이 사건과 관련하여 첫 쌀 지원 당시 씨아펙스호 인공기 계양 사건으로 북한 당국이 남한에 사과를 했던 것에 대한 보복성이라는 해석도 있다.<sup>50)</sup>

사건이 발생했을 당시 쌀 지원은 1995년 6월 21일에 체결한 「대북 곡물제공에

49) 정세현, 『정세현의 통일토크』(서울: 서해문집, 2013), p. 343.

50) 정세현, 『정세현의 통일토크』(서울: 서해문집, 2013), p. 343.

관한 합의서」에 근거하여 이루어졌는데, 이 합의서에는 쌀 지원을 하러 가는 남한 주민에 대한 신변 보장과 관련한 조항이나 내용은 없었다. 그래서 법리적으로는 북한의 형사사법권에 준하여 처리될 문제였으나 남한 정부의 즉각적인 대응으로 해결될 수 있었다. 이와 유사하게 KEDO에서 있었던 노동신문 훼손 사건의 경우도 북한이 4-5일 간을 숙소 주위를 포위하면서 관련자 색출과 사과를 요구한 적이 있는데(1997.9.30), 이 때는 1996년 7월 11일 체결된 「KEDO의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호에 관한 의정서」에 근거하여 처리되었다. 그리고 관계자의 인터뷰에 따르면 KEDO 본부가 나서서 북한 측과 협의를 했고, KEDO 명의의 사과문을 전달하는 것으로 처리하였다고 한다.

〈표 7〉 삼선비너스호 억류 사건 발생-대응 과정(1995)

시기	교류협력 본격화(1995-2000년 상반기)
발생	·삼선비너스호 항해사가 청진항 기념으로 사진 촬영
대응	·북한 - 항해사 조사 및 자술서 작성 요구 - 사과 요구 - 체류 시 이용한 여관 비용 110달러 요구  ·남한 정부 - 쌀 협상 대표의 명의로 사과문 전달
처리 결과	·8일 억류 후 석방
행위자 연결망	·항해사-북한 당국 ·남한 정부-북한 당국
처리의 제도적 기반	·없음
제도적 정비	·없음

## 2) 금강산 관광객 민씨 억류(1999)

첫 억류 사건 이후 1999년 금강산에서 두 번째 억류사건이 발생하였는데, 1998년 11월 금강산관광사업 시작 이래 첫 사건이다. 1999년 6월 20일 금강산 관광객 민씨가 금강산 구룡폭포를 관광하던 중 북한 환경감시원에게 “빨리 통일이 되어서 우리가 금강산에 오듯이 선생님도 남한에 와서 살았으면 좋겠어요”, “귀순자 전철우와 김용이 TV 프로에도 나오고 잘 살아요”라는 등의 발언을 하였다가 북한에 억류된 사건이다. 민씨는 1999년 6월 20일-6월 25일간 장전항 인근 컨테이너 및 온정리 소재 금강산여관에서 조사를 받았으며, 북한 측의 강요와 회유에 따라 환경감시원에게 ‘귀순공작’을 벌였다는 요지의 사죄문을 6월 24일 작성해서 제출하였

고, 6월 25일 석방되었다.

사건 당시 민씨는 북한의 환경감시원과 대화를 하다 문제의 발언을 하게 되었고, 갑자기 북한 감시원이 관광증을 압수하고 10분 후 또다른 감시원이 나타나 사죄문과 벌금 100불을 부과하였다고 한다. 민씨는 “금강산 관광을 와서 법칙에 어긋나는 행위를 하여 100불을 낸다”는 내용으로 북한 감시원이 불러주는 대로 사죄문을 작성하였다. 그리고 북한 감시원이 관광증을 주겠으니 따라 오라 하여 관광조장과 함께 출입국 관리사무소까지 가자 권총을 휴대한 군인 4명이 민씨를 북한의 임시 사무실로 사용하는 컨테이너에 수용하였다. 6월 21일 조사관 3명이 들어와 귀순유도 발언을 시인하는 내용의 사죄문 작성을 강요했으나, 민씨는 “단순히 말을 걸었을 뿐 다른 의도는 없었다”는 내용으로 작성하여 3회에 걸쳐 제출하였다. 민씨는 공포분위기와 긴장 속에서 하루 종일 조사를 받은 후 불안감에 정신을 잃고 쓰러져 응급조치를 받았다. 그리고 6월 22일 금강산여관으로 이동하여 객실에 수용되었다가 6월 23일부터 24일까지 평양에서 왔다는 조사관 2명에게 다시 조사를 받았다.<sup>51)</sup> 결국 6월 24일 사죄문 작성, 6월 25일 사죄문 말미에 서명하고, 사죄문 낭독 장면과 서명하는 장면을 비디오로 촬영한 후, 6월 25일 저녁 온정리 소재 현대 보건소로 이동하여 남한 측에 인계되었다.

이 사건은 남한 관광객과 북한 감시원 사이에 있었던 대화가 문제가 된 일이다. 이 때의 대화를 문제화한 북한의 근거는 북한 「금강산관광에서 남조선 관광객이 지켜야 할 행동준칙」의 제20조 “관광객들이 금강산지구가 군사통제구역임에도 불구하고 관광을 허용한 동포애적인 선의를 악용하여 정탐행위를 하거나 공화국을 반대하는 행위를 하였을 경우에도 공화국의 법에 따라 처리한다”는 규정이다. 그러나 금강산 관광객의 안전과 관련하여 이미 1998년 6월 22일 현대와 조선아세아태평양평양위원회가 「금강산 관광을 위한 계약서」를 체결한 바 있고, 1998년 7월 6일 현대건설주식회사, 현대상선주식회사, 금강개발사업주식회사 3자가 공동으로 「금강산관광을 위한 부속계약서」 체결하였다. 「금강산관광을 위한 부속계약서」 제10조 제1항에는 “북측 관할구역 안에 들어오는 관광객, 현대 측이 파견하는 실무대표단 및 합영회사의 직원, 공사 인원, 유람선 승무원의 신변 안전과 편의 및 무사귀환을 보장하고, 이를 담보하기 위해 사회안전부장 명의의 포괄적인 신변

51) 이 때 조사는 남한에서 누구의 지시를 받고 공작을 벌였는지, 가족사항, 학·경력, 직업 등 신상관계, 금강산 관광 중 환경감시원과의 대화 내용 및 저의, 귀순공작에 대해 작성해볼 것, 연설을 해 본 경험이 있는지, 공산당에 대해 웅변해 볼 수 있는지, 앞으로 10년을 있어야 하는데 죄를 인정하겠는지 등의 내용을 중점적으로 다루었다고 한다.



안전 및 무사귀환 보장 각서를 제고하기로 하다고”고 명시되어 있으며, 제2항에는 “관광객 등이 북측의 관습을 따르지 않거나 사회적 도덕적 의무를 따르지 않는다는 이유로 관광객을 북측 내에 억류하지 않을 것을 보장한다”고 규정하였다. 그리고 사회안전부 부장 명의의 「신변안전보장각서」에도 남한 관광객들의 신변 안전과 무사귀환을 보장하고 있었다. 그럼에도 불구하고 북한은 민씨를 억류하였는데, 법적으로는 북한의 행동준칙에 근거하여 일을 처리한 것이라 할 수 있다.

그러나 민씨 억류 사건은 북한의 또다른 의도에 의한 것으로 볼 수도 있다. 당시 1993년 3월에 있었던 현대 듀크호와 북한의 만폭호 충돌사고가 제대로 처리되지 않고 있었고, 이에 대한 협상카드로 민씨를 억류한 것이 아닌가라는 해석이 있다. 민씨 사건이 있기 전 같은 해 5월 17일에 금강산 관광선 풍악호가 북한의 입항 거부로 출항을 못하는 사태가 있었는데, 이 사건 역시 듀크호와 만폭호 충돌 사고의 연장선에 있는 것으로 볼 수 있다. 풍악호 출항 여부와 관련하여 협상과정에서 북한이 현대측에 만폭호 협상을 제안했던 것으로 알려지면서 이러한 해석을 뒷받침하였다.<sup>52)</sup> 듀크호와 만폭호의 충돌은 스리랑카 해역에서 발생한 사고이기 때문에 국제적인 해난 사고 처리 규범에 따라 처리할 일임에도 불구하고 북한이 현대와 직접 협상을 요구하면서 해결이 지연되었던 과정에서 일어난 사건이기 때문에 이런 해석이 가능하다. 한편 당시 사건이 있었던 시기가 1999년 6월 15일 연평도 인근 해역에서 발생한 1차 서해교전 직후였고, 서해교전으로 북한 함정 1척이 침몰하고 5척이 대파되는 등이 피해가 컸기 때문에 이에 대한 보복으로 민씨를 억류했다는 해석도 가능하다.

이 사건이 발생했을 때 주요 협의 주체는 현대와 북한 당국이었고, 남한 정부는 동해항에서 출항예정이었던 봉래호 출항을 유보시키고, 신변안전의 문제에 대한 대책을 마련할 것을 발표하였다. 사건 발생 당시에는 민씨와 환경감시원이 주된 사건의 당사자였고, 조사를 받는 과정에서는 민씨와 북한 측 조사원이 주요 행위자였다. 그리고 해결을 위한 협의 주체는 현대와 북한 당국이였다. 이 사건 경우 민씨의 발언이 원인이긴 하지만, 만폭호 사건과 밀접한 관련성을 가지면서 문제 해결에 어려움이 있었던 것으로 보인다.

사건 이후 사후 조치의 과정을 살펴보면, 민씨의 귀환 후 통일부, 국가정보원, 경찰청 합동으로 조사반을 구성하여 진상규명을 위해 노력하였다. 조사 후, 남한 정부는 강제 억류와 사죄문 강요에 대해 유감과 항의의 의사를 표명하고, 이후

52) 「연합뉴스」 1999년 6월 23일자.

유사 사건이 발생하지 않도록 북한 측에 촉구하고, 신변안전을 위해 노력할 것을 발표하였다.<sup>53)</sup> 사건이 일어난지 3개월 후인 9월에 남한 정부는 통일부 차관 주재로

〈표 8〉 금강산 관광객 민씨 억류 사건 발생-대응 과정(1999)

시기	교류협력 본격화 (1995-2000년 상반기)
발생	·금강산 구룡폭포 관광 중 북측 환경감시원과 대화 시작 ·환경감시원의 대화 내용에 대한 문제 제기
대응	·남한 - 해당기업의 사건 발생 후 현대상선 사장의 베이징 급파 - 사건 발생 후 동해항 출항예정이던 봉래호 출항 유보 - 진상규명을 위해 통일부, 국가정보원, 경찰청 합동 조사반 구성  ·북한 - 관광증 압수 및 사죄문·벌금 부과 - 임시사무실에 억류 및 조사 - 조사관의 조사 및 사죄문 작성 요구 - 평양에서 왔다는 조사관의 조사 및 사죄문 작성 요구
처리 결과	·5일간 억류 ·민씨의 사죄문 작성 ·북한에 벌금 미화 100달러 지불 ·민씨에 대한 인질위로금 1,000만원 지급 ·현대상선과 민씨 가족에게 인질구조 비용으로 보험금 지급 ·금강산관광 45일간 중단
행위자 연결망	·민씨-환경감시원-조사원 ·해당기업과 북한 아태위원회 ·해당기업-보험회사-민씨
처리의 제도적 기반	·금강산관광을 위한 계약서 제4조 1항(1998.6.22) - “아태위측은 북측 관할구역 안에 들어오는 관광객, 현대 측 실무대표단의 신변안전과 편의를 보장한다” ·금강산관광을 위한 부속 계약서 제10조 제1항(1998.7.6) ·북한 「신변안전보장각서」 ·북한 「금강산관광에서 남조선 관광객이 지켜야 할 행동준칙」(1998.11.18)
제도적 정비	·관광객의 신변안전을 위한 합의(현대아산-금강산관광총회사) 관광세칙과 신변안전보장을 위한 합의서 체결 (1999.7.30) 금강산관광사업조정위원회 구성 관광객의 발언이 문제가 될 시 즉시 추방선에서 매듭짓기로 합의 ·금강산관광객 등 방북자에 대한 신변안전보장대책협의(통일부, 외무부, 법무부, 국정원) - 북한방문자 신변안전대책협의회 구성·운영 방안 합의 - 통일부, 외무부, 법무부, 국가정보원의 관계 실국장이 위원, 그 아래 과장급으로 구성되는 실무협의회 구성

53) 통일부 발표, 1999년 6월 28일.

외무부, 법무부, 국정원 관계 실국장들이 참석한 가운데 방북자의 신변안전과 관련하여 「북한방문자 신변안전대책협의」구성에 대한 논의를 진행하였다. 현대 측은 사건 발생 후 이틀 뒤인 현대상선 사장을 중국 베이징에 급파하는 등 사건을 조속히 해결하기 위한 노력을 하였다. 그리고 사후에는 민씨에게 인질 위로금으로 1,000만원, 현대상선과 민씨 가족에게 인질구조 비용으로 2,724만 6,000원의 보험금을 지급하는 조치를 취하였다.

금강산 민씨 억류 사건의 경우 문제의 발단은 대화의 내용이었지만, 사건이 발생했을 당시의 상황을 살펴보았을 때, 다른 문제들과의 연관성이 깊어 보인다. 그래서 문제를 해결할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있었음에도 불구하고 실제로 문제 해결의 장치로 기능하지 못했다는 점을 보여준다. 그럼에도 불구하고 민씨 억류 사건은 방북자에 대한 신변보장과 관련한 조치와 대책의 구체화와 실효성의 문제를 제기하고 이에 대한 제도적 정비를 마련하는 계기가 되었다.

### 3) 금강산 관광객 한씨 억류(2000)

민씨 억류 사건 이후 2000년에 또다른 억류 사건이 있었다. 2000년 1월 4일 금강산 관광객 한씨가 북한 환경감시원에게 휴대전화를 내 보이며 남한이 잘 산다는

〈표 9〉 금강산 관광객 한씨 억류 사건 발생-대응 과정(2000)

시기	교류협력 본격화(1995-2000년 상반기)
발생	·금강산 구룡폭포 관광 중 북측 환경감시원과 대화 시작 ·환경감시원의 대화 내용에 대한 문제 제기
대응	·북한 - 사과문 작성 요구  ·해당기업-북한관계자 - 임시조정위원회를 개최하여 한씨 문제 협의  ·당사자 - 사과문 작성 거부하다 사과문 작성
처리 결과	·한씨의 사과문 작성 ·봉래호 지연 출항
행위자 연결망	·한씨-북한 환경감시원 ·해당기업-북한 관계자
처리의 제도적 기반	·신변안전보장합의서 ·관광세칙
제도적 정비	·없음

것을 은근히 자랑하면서 북한은 김일성과 김정일만 잘 먹고 잘 산다고 발언했다가 9시간 동안 조사를 받은 뒤 풀려난 일이다.

당시 북한 관리원이 한씨에게 사과문 작성을 요구했으나 한씨는 이를 거부하였다. 그리고 현대 및 북한 관계자들이 온정리에 있는 현대 아산 사무실에서 1999년 7월 30일에 합의한 「신변안전보장합의서」와 「관광세칙」에 근거하여 임시조정위원회를 개최하고, 사과문 작성 등을 포함하여 한씨 문제를 협의했다고 한다. 결국 한씨가 사과문을 작성하면서 당초 예정 보다 4시간 늦게 봉래호가 출항하여 귀환하였고, 벌금은 물지 않았다.

한씨 사건은 민씨 사건의 사후 조치로 마련된 「신변안전보장합의서」와 「관광세칙」에 따라 해결되었고, 실제 합의한 합의서와 세칙이 실효성을 거둔 예라고 할 수 있다. 이와 유사하게 2006년 금강산 관광을 갔던 차씨의 경우도 2시간 억류 후 사과문을 쓰고 풀려난 적이 있다.

#### 4) 개성공업지구 내 현대아산 직원 유씨 억류(2009)

금강산관광사업 과정에서 벌어진 억류사건 이후 개성공업지구에서 첫 억류사건이 있었는데, 2009년 현대아산 직원 유씨가 억류된 일이다. 북한은 2009년 3월 30일 개성공업지구 내 현대아산 숙소 관리직원인 유씨가 자신들의 정치체제를 비난하고 여성 종업원을 변질·타락시켜 탈북을 책동했다고 주장하면서 유씨를 억류하였다. 유씨는 136일 동안 강제억류된 상태에서 조사를 받고 2009년 8월 13일 추방되었다.

2009년 8월 25일 정부의 합동조사반이 발표한 사건 개요를 살펴보면 다음과 같다.<sup>54)</sup> 유씨는 2005년부터 개성공업지구 현대아산 숙소에서 근무하면서 2005년 12월 경 공단 내 숙소 청소를 담당한 북한 여성과 업무상 잦은 접촉으로 친분이 두터워지자 영화·CD·MP3·화장품·손목시계 등을 선물하며 교제해왔다. 교제 중 이씨에게 수차례에 걸쳐 북한 최고지도자의 사생활, 탈북실태 등 북한 정치체제를 비판하는 내용이 일부 포함된 편지를 전달했다고 한다. 결국 최고지도자 및 체제 비판, 탈북 권유와 방법 등의 내용을 담은 편지를 수차례 걸쳐 보낸 것이 문제화되었다. 2009년 3월 30일 북한 출입국사업부로부터 개성공단관리위원장, 현대아산 총소장과 함께 출입국 사업부 사무실로 오라는 연락을 받고 갔다가 체포되었다. 유씨를 체포한 후 북한 출입국 사업부장은 유씨가 “우리 공화국의 정치체제를 비난하고 여성종업원을 변질 타락시켜 탈북시켜 책동”하였다며 “남북간 출입체류합의서

54) 정부합동조사반, 『귀환 북한 억류 민간인 합동조사 결과』(2009).

10조 2항에 지구에서 위법행위를 하는 경우, 즉시 중지시킨 다음 단속, 조사토록 규정”되어 있다고 밝히고, “지구법을 란폭하게 위반한 유씨를 정식 단속, 조사한다는 것”을 통보하였다. 그런데 조사과정에서 문제가 된 유씨의 행적이 있는데, 유씨의 리비아 근무 시절의 일이었다. 유씨가 평소에 주변사람들에게 자신이 1998년 5월 리비아에서 근무할 때 같이 근무 중이던 북한 여성과의 교제사실을 공공연히 이야기한 적이 있고, 북한 측은 이를 집중 조사하였던 것으로 확인되었다. 억류 당일 북한 측 조사관은 유씨에게 “너의 죄는 엄중하기 때문에 개성공업지구법에 해당되지 않고 공화국법에 따라 형사처벌한다”고 고지 후 조사를 실시하였다. 136일 동안의 조사 과정 동안 유씨는 단식투쟁까지 하면서 북한 측의 자백을 거부하였으나 5월 17일 북한 측의 요구대로 진술서를 작성하였고, 6월 중순 경 조사는 사실상 종료되었다. 그리고 8월 11일 북한 조사관이 촬영기사와 함께 숙소를 방문하여 서약서를 작성하게 하고 촬영기사가 작성 과정을 녹화한 후, 석방 사실을 고지하고 북한 출입국사업부 사무실로 이동하여 현대아산 관계자에게 신병을 인도하였다. 신병 인계 시 북한은 구두로 유씨가 개성공업지구 및 제3국에서 반공화국 적대행위를 하였고, 이를 인정하였다며 통보하면서 유씨를 추방처리하고 앞으로 북한에 들어오지 못한다는 것을 통보하였다.

이 사건은 개성공업지구 내 남한 남성 직원과 북한 여성 사이의 관계에서 일어난 일로, 과거의 행적까지 문제화되면서 ‘위법행위’로 억류된 사건이다. 사건 발생 당시 북한은 북한의 법에 따라 형사처벌한다고 하였지만, 실제로는 「남북간 출입 및 체류에 관한 합의서」 제10조 2항과 제2조에 따라 단속, 조사했고, 「개성공업지구법」과 하위규정 및 시행세칙, 「남북 간 출입 및 체류에 관한 합의서」에 근거하여 처리하였다. 그러나 출입·체류합의서에 조사기간과 조사자의 기본적 권리가 구체적으로 명시되어 있지 않다는 이유로 2009년 6월 중순경 사실상 조사가 완료되었음에도 불구하고 조사기간 내내 조사자에게 접견권과 변호권 등 조사자의 기본적 권리를 보장하지 않은 채 136일 동안 장기 억류한 상태에서 강제조사를 진행하였다.<sup>55)</sup>

이 사건을 해결하기 위해 정부는 「남북한 간 출입·체류합의서」에 명시된 피의자 기본권 보장을 요구하며 접견을 시도했으나, 북한은 이를 수용하지 않았고 4월 3일 현대아산 사장이 개성에 갔을 때도 ‘접견불가’ 방침을 되풀이했다. 이에 정부는 북한에 대사관을 둔 영국, 중국 등에 정부 요구를 전달해달라는 부탁 등을 하며 문제를 해결하기 위한 노력을 하였다. 그리고 4월 16일 북한이 개성공단관리위원

55) 김병기, “북한체류 남한 주민의 신변안전보장에 관한 연구”(북한대학원대학교 석사학위논문, 2009), p. 60.

장애에 정부 당국자와 개성공단으로 들어오라 하여 만났으나 “개성공단 관련 기존 혜택 박탈하겠다”고 으박지르는 것으로 끝났다고 한다.<sup>56)</sup> 6-7월 동안 개성공단에서 열린 남북 당국 간 실무회담 중에도 문제를 해결하려 시도했으나 해결되지 못했다. 그러다 7월 현대아산 관광경영본부장 일행이 중국 선양에서 북측 인사와 접촉을 하고 현정은 현대그룹 회장이 금강산에서 리종혁 아시아태평양평화위원회 부위원장을 만났다. 그 자리에서 평양에 가겠다는 의사를 밝힌 현정은 회장이 아시아태평양위원회 측의 방북 초청을 받고 8월 7일 평양에 방북하면서 방북 나흘째에 유씨는 석방되었다. 결국 현정은 회장의 방북과 함께 문제가 해결됨에 따라 현정은 회장이 문제를 직접적으로 해결한 것으로 보이지만 이미 방북과 초청이 성사되기까지 이루어진 물밑 작업과 유씨 석방의 합의 과정이 있었기 때문에 유씨 석방이 가능하였다. 그리고 당시 유씨가 억류 중이던 시기에 미국인 여기자 2명도 억류되었는데, 2009년 8월 4일 미국 클린턴 전 대통령이 방북하여 미국인 여기자 2명과 귀국하면서 유씨 석방 문제가 해결되는 데 영향을 미친 것으로 보인다.

유씨 문제를 해결하는 과정에는 당시의 정치적, 군사적 상황이 영향을 많이 미쳤다. 문제가 발생한 이후인 2009년 5월 25일 북한은 2차 핵실험을 하고 동해상에 단거리 미사일을 발포하였다. 그리고 남한 정부도 5월 26일 대량살상무기확대방지 구상(PSI) 전면 참여를 발표하면서 남북 간에 군사적 긴장이 고조되었을 뿐만 아니라 개성공업지구 사업도 위태로웠다. 더구나 2008년 7월 금강산관광사업이 중단되는 등 남북관계가 악화되고 있는 상황이기도 했기 때문에 유씨 문제가 쉽사리 해결되기 어려웠다.

한편, 북한 내부의 상황도 유씨 문제를 해결하는 데 장애요인이었던 것으로 보인다. 당시 북한의 상황은 2007년부터 대남사업부문 담당자를 대거 교체하는 등 내부적 변화가 있었다.<sup>57)</sup> 개성공단을 총괄하던 특구지도총국장 주동찬이 교체되었고, 민족경제협력위원회 정운업 회장 역시 숙청되고 민경협 조직이 내각에서 제외되었다. 그리고 현대아산의 협상파트너였던 최승철 통일전선부 제1부부장도 사라지는 등 북한 내부의 변화가 있었다. 이러한 변화가 이 사건을 해결하는 데 영향을 미쳤을 수도 있다. 그동안의 남북 간의 사업을 추진했던 주요 인물들이 사라짐으로 인해 새로운 인물과 다시 사업을 시작해야 했기 때문이다. 그리고 대남사업 관련 관계자들이 대거 사라진 데는 그동안의 경제협력 등의 과정에서 생겨난 관계자들의 부패 등이 문제시 되었다는 분석도 있는 바,<sup>58)</sup> 과거 세력과의 단절이라는 측면

56) 「매일경제」 2009년 8월 13일자.

57) 전현준, 『최근 북한 권력엘리트 변동 분석』(서울: 통일연구원, 2008) 참조.

과 새롭게 남한을 길들인다는 차원에서 유씨 사건을 해결하는 것이 쉽지 않았을 것이다.

〈표 10〉 개성공업지구 직원 유씨 억류 사건 발생-대응 과정(2009)

시기	교류협력 정체·모색 (2008-현재)
발생	·숙소청소를 하던 북한 여성에게 김정일 국방위원장과 북한 정치체제를 비판, 탈북 권유·방법이 적힌 내용의 편지를 보냈다는 이유로 억류 ·유씨의 과거 행정이 문제가 됨. 1998년 리비아에서 북한 여성 간호사와 탈북 및 남한행 문제 논의, 2003년 금강산에서 북한 여성에게 간호사의 근황 질문 ·개성공단 유씨의 「개성·금강산 지구 출입·체류에 관한 합의서」 10조 2항 위반(상대체제 및 지도자 비판 금지)
대응	·남북 당국 간의 실무회담 ·해당기업 대표의 방북과 석방 조건 합의 - 인도주의 차원에서 유씨를 석방하고, 민간을 통한 대북 인도적 지원 ·유씨 귀환 후 합동조사단 조사
처리 결과	·136일 간 강제 억류 후 추방 ·개성공단 직원의 혐의 인정과 조사과정에 대한 서약서 작성 ·해당 기업이 북한에 체류비 명목으로 1만 5,747달러(1,956만원) 지급
행위자 연결망	·유씨-북한 여성 ·유씨-평양 조사관 ·해당기업 대표-북한 당국 ·남한 정부-해당기업-북한 ·남한 정부의 합동조사단(통일부, 국가정보원)-유씨 ·해당 기업-보험회사
처리의 제도적 기반	·「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 ·「개성공업지구법」 및 하위규정, 시행세칙
제도적 정비	·「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 보완 및 개성공업지구 체류 남한 근로자 교육·관리 강화 예정

### 5) 사례 비교

KEDO에서 있었던 노동신문 훼손으로 인한 숙소 포위 사건을 포함하여 억류 및 추방 사건 총 5건을 살펴보았다. 삼선비너스호 항해사 억류 사건을 제외하고는 사건이 벌어진 당시 관련 법과 제도가 있었으나 금강산관광객 민씨 사건의 경우는 제도적 조치에 따라 처리되지는 못했다. 민씨 사건 이후 제도가 보완되면서 금강산관광객 한씨와 차씨 사건은 규정에 따라 처리될 수 있었다. KEDO의 경우에도 KEDO와 관련한 규정에 따라 사건이 처리되는 결과를 보였다. 삼선비너스호 항해

58) 전현준, 『최근 북한 권력엘리트 변동 분석』(서울: 통일연구원, 2008) 참조.

사 사건의 경우 「남북기본합의서」에 준하여 처리될 수 있었지만 그러지 않았다. 금강산관광사업이 시작되기 전 방북자의 신변 안정보장은 1992년 체결된 「남북기본합의서」 제10조 3항과 제3조 6항, 제10조 7항에 포함되어 있었으나 합의서가 이행되지 않고 있기 때문에 실질적인 효력을 발휘하지 못했기 때문이다.

개성공업지구 억류 사건의 경우, 북한이 체포하고 억류한 근거는 해당 합의서 준수하였다고 볼 수 있으나, 처리 과정은 그러하지 못했다. 금강산관광객 민씨 사건이나 개성공업지구 억류 사건의 경우 사건 발생 당시의 상황이 문제 해결 과정에 더 큰 요인으로 작용한 것으로 보인다. 금강산 관광객 민씨 사건의 경우 만폭호와 듀크호의 충돌 사건이 처리되지 않았던 상황이 있었고, 개성공업지구 억류 사건의 경우는 북한 내부의 상황과 남북한 간의 군사적 긴장 등이 영향을 미친 것이다. 이 두 사례의 경우는 합의서와 같은 관련 규정이 있지만, 실효성을 거두는 데 있어 남북관계가 갖고 있는 불안전성의 한계를 보인 것이라 할 수 있다.

각 사례별 대응과정에서 등장한 행위자들로는 사건 당사자와 해결을 위한 행위자들이 있다. 사건 당사자는 남한 주민, 즉 근로자이거나 관광객과 북한 측 감시원이나 근로자 등 해당 사건이 벌어질 때 남한 주민이 대면하는 사람이다. 근로현장이나 관광지역에서 남한 주민과 북한 주민이 대화를 나누나 문제가 되거나 KEDO에서처럼 남한 근로자가 노동신문을 휴지통에 버린 것을 북한 근로자가 발견해서 문제가 발생하였다. 이 때 이들 개별 주민들의 행동이 사건화되는 것에는 남한 주민 또는 근로자의 말과 행동을 문제화하는 북한 주민과 근로자에 달려 있는 부분이 있다. KEDO 관계자와 전 통일부 장관과의 인터뷰에서 공통적으로 나온 이야기는 모든 발언과 행동이 문제화되는 것은 아니라고 했다. 문제가 되는 것은 누가 그 이야기를 듣고, 그 행동을 보았느냐의 문제라고 하였다. 그러한 행동과 말을 문제시해야 한다고 여기는 북한 주민이 상황을 목격하면 그것을 문제화하고 상부에 보고한다는 것이다. 그리고 이미 보고를 받은 상부의 입장에서는 보고를 한 사람이 있기 때문에 설사 개인적인 입장에서는 그 문제를 문제화하지 않는 사람이라도 문제화할 수밖에 없다고 한다. 그래서 남북한 주민이 근로현장이나 관광지역에서 사사로운 대화를 나눈다 하더라도, 북한의 입장에서는 그것이 사스럽지 않은, 다시 말해 정치적일 수밖에 없는 구조에 놓여 있기 때문에 남한 주민의 언행이 문제화된다. 이런 점에서 사건 당사자의 개인적 성향 등이 특정 언행을 사건화에 영향을 주기도 하면서 그 개인이 속한 정치적 구조가 개인적 언행을 문제화하는 데 영향을 미친다고 할 수 있다.

해결과 관련해서 KEDO의 경우 KEDO 본부가 나서거나 KEDO 내부에서 관계자



들이 주요 합의의 주체였다. 그리고 금강산 관광사업에서 일어난 사건은 현대아산과 북한의 금강산관광사업 관계자가 주요 합의의 주체였고, 개성공업지구의 경우는 사건의 중대성으로 인해 현대아산뿐만 아니라 남한 정부가 직접 나설 수밖에 없었으며, 간접적으로 미국도 영향을 미쳤다.

사건들이 발생한 이후 조치들은 금강산관광객 민씨 사건 이후 방북자에 대한 신변 보장을 위한 구체적인 남북한 사이의 합의가 이루어졌고, 남한 정부 역시 이에 대한 대응책을 모색하였다. 그리고 실제로 금강산관광객 민씨 사건 이후의 사건들을 해결하는 데 제도적 근거가 되었다. 개성공업지구 억류 사건 이후에 합의서 보완과 남한 근로자에 대한 교육 강화를 제기하였지만, 이후 남북관계의 경색과 함께 해당 후속조치는 이루어지지 않았다.

각 사례들에 대한 내용을 비교·정리하면 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 억류 및 추방 사건의 처리 과정 비교

	삼선비너스호 사건	금강산관광객 민씨 사건	금강산관광객 한씨 사건	개성공업지구 유씨 사건
행위자 연결망	·남한정부 ·북한당국	·해당기업-북한 아태위원회 ·해당기업-보험회사-사건 당사자	·해당기업-북한 관계자	·유씨-북한 여성 ·유씨-평양 조서관 ·해당기업 대표-북한 당국자 ·남한 정부-해당기업-북한 ·남한 정부의 합동조사단 (통일부, 국가정보원)-유씨 ·해당 기업-보험회사
처리의 제도적 기반	없음	·금강산관광을 위한 계약서 제4조 1항 ·금강산관광을 위한 부속 계약서 제10조 제1항 ·북한의 「신변안전보장각서」 ·북한 「금강산관광에서 남조선 관광객이 지켜야 할 행동준칙」	·신변안전보장 합의서 ·관광세칙	·「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 ·「개성공업지구법」 및 하위규정, 시행세칙
제도적 정비	없음	·관광세칙과 신변안전보장을 위한 합의서 체결 (1999.7.30) ·금강산관광객 등 방북자에 대한 신변안전보장대책협약(통일부, 외무부, 법무부, 국정원)	없음	·「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 보완 및 개성공업지구 체류 남한 근로자 교육·관리 강화 예정

## 제2절 유형별 분석(2): 사망 사건 및 질병·부상 사고

남북교류협력 과정에서 남북한 주민이 사망하는 사건, 질병 및 부상 사고들이 있었다. 3장에서 살펴보았듯이 사망 사건은 교통사고, 안전사고, 산업재해, 질병 등으로 인해 일어났고, 질병 및 부상 사고의 경우도 방북자의 질병, 교통사고, 안전사고, 산업재해 등에 의해서였다. 사망 사건과 질병·부상 사고의 주요 원인이 교통사고와 산업재해였던 것이다. 이 장에서는 사망 사건 및 질병·부상 사고가 처리되는 과정을 분석할 것이다.

### 1. 사망사건

#### 1) 금강산 관광객 피격 사망 사건

남북교류협력 과정에서 가장 영향력이 컸던 사망 사건은 금강산 관광객 박씨 피격 사망사건이다. 2008년 7월 11일 새벽 북한의 금강산관광지구 내 해수욕장 인근 북한 군사통제구역에서 금강산관광객 박씨가 북한군 총에 맞아 사망한 사건이다. 박씨는 사건 당일 새벽 호텔에서 해수욕장을 걷다가 군사통제구역 펜스 옆을 지나 군사통제구역에 진입했고, 북한 초병이 이를 발견하여 총격하여 사망하였다.

사건이 발생한 직후인 7월 12일 남한 정부는 금강산관광을 잠정 중단하고, 북한 측에 진상규명을 위한 합동조사와 관광객 신변안전보장 등 재발방지 대책을 요구하였으나 북한 측은 “사건 당일 날이 채 밝지 않은 이른 새벽 시계상 제한으로 침입대상이 어디서 나타났는지, 그가 남자인지 여자인지조차 식별할 수 없는 조건”이었고, 북한군이 신분을 확인하려 규정대로 여러 차례 서라고 요구하였으나 이에 불응하고 달아나 사격하였다며, 남한 측 민간인이 군사지역에 들어와 생간 일이고 합의를 위반이라기 보다 불법침입에 대한 대응이라는 입장을 보였다.<sup>59)</sup>

남한 정부는 합동조사단을 꾸려 조사를 하였고, 7월 25일 중간조사결과 발표 시, 박씨의 피격지점이 북한 측의 설명과 다르다는 내용을 발표하였다. 그리고 8월 1일 정부, 합동조사단 모의 실험 결과 발표에서 박씨가 100m 이내에서 정지해 있거나 천천히 걷고 있을 때 피격했다고 추정된다고 하였다.

남한 정부의 발표 이후 8월 3일 북한은 조선인민군 금강산지구 군부대 대변인 특별담화를 통해 “우리로서는 알고 싶은 것이 너무 많”음에도 “동포라는 점을 고려하여”유감의 뜻도 표명했는데 남한정부가 “북남관계를 더 험악한 지경으로 몰아가

59) 「연합뉴스」 2008년 7월 11일자.

려는 고의적인 반공화국 책동”을 벌이고 있다며, “금강산관광법과 관광지구의 출입·체류에 관한 합의는 관광지안에서 관광객들의 신변안전과 무사귀환을 보장하기 위한 사항들인데 남측에서 군사통제구역 안에서도 그대로 적용되는 듯이 아전인수격으로 해석하며 그 책임을 우리에게 넘겨 씌워보려 획책하고 있다”고 발표하였고, 금강산관광지구 통제를 강화할 것이라 하였다.<sup>60)</sup>

남한 정부의 진상규명을 위한 공동조사를 북한이 거부하는 태도를 보이는 가운데, 2009년 8월 16일 현대아산 현정은 회장이 김정일 위원장과의 면담에서 금강산 관광에 대한 이야기를 나누었고, 관련하여 현회장은 귀환 기자회견에서 김정일 위원장이 “금강산 피살사건과 관련해 재발방지를 약속했다”고 밝혔다.<sup>61)</sup> 이후 2009년 11월 금강산관광 시작 11주년 기념식에 참석한 북한 측 인사를 통해 남북 당국 간 회담을 제의하였으나 이루어지지 않았다. 2010년 1월 14일 조선아시아태평양평화위원회 명의로 남북 당국 간 회담을 제의하여 개최한 2010년 2월 8일 실무회담에서 금강산관광 재개를 위해 진상규명과 재발방지, 신변안전보장이 우선되어야 한다는 입장을 표명하였으나 결국 합의사항 없이 종료되었다.<sup>62)</sup>

이후 2010년 3월 18일 조선아시아태평양평화위원회는 금강산 관광지구 내 남측 부동산 조사 실시를 하겠다고 통지문을 보내온 후, 3월 25일부터 31일까지 조사를 시행하였다. 그리고 4월 8일 북한 명승지개발지도국, 이산가족면회소, 소방서, 면세점 등 정부-한국관광공사 소유 부동산을 동결하고 관리인원을 추방 통보하였으며, 4월 13일 금강산 자산을 동결하였다. 이러한 북한의 조치에 대해 통일부 장관은 단호한 대처를 표명하였으나, 결국 4월 23일 북한 명승지개발지도국은 금강산의 나머지 정부자산을 몰수하고 민간기업 자산을 동결하며 관리인원을 추방하겠다고 발표하였고, 금강산관광사업은 중단되었다.

이 사건은 북한 군인에 의해 민간인이 사망한 사건으로 그동안 남북교류협력 현장에서는 처음 발생한 사건이다. 그래서 이런 경우에 대한 조치와 관련한 제도는 없으나, 기본적으로 이 사건은 방북자에 대한 신변안정보장의 문제와 관련이 있다. 그래서 박씨가 군사통제선을 넘었던 상황 당시에도 「개성공업지구·금강산관광지구 출입·체류에 관한 합의서」에 준하여 사안을 처리했어야 함에도 불구하고, 북한측이 그러지 않아 결국 사망에 이른 사건이라 할 수 있다. 관련하여 남한 정부는 합의서의 “북측은 인원의 신체, 주거, 개인재산의 불가침권을 보장한다”와 관광객

60) 「연합뉴스」 2008년 8월 3일자.

61) SBS 2009년 8월 17일.

62) 통일부 통일교육원, 『남북관계 지식사전』(서울: 통일부 통일교육원, 2011), pp. 73-74.

등이 법질서를 위반하였을 경우에도 “이를 중지시킨 후 조사하고 대상자의 위반내용을 남측에 통보하며 위반정도에 따라 경고 또는 범칙금을 부과하거나 남측 지역으로 추방한다”는 조항을 근거로 북한 측에 대응하였다. 이에 반해 북한 측은 금강산 관광객의 불법침입에 대한 대응이라고 주장하였는데, 이 때 불법침입이라는 것은 북한 군사통제구역에 대한 침입으로, 합의서의 ‘출입’이 전제하는 개성공업지구와 금강산관광지구가 아니라는 논리인 것이다.

이 사건과 관련하여 남한은 정부 차원에서 즉각 대응을 하였고, 북한 역시 당국 차원에서 맞대응하였다. 그리고 이후 해결을 위한 시도과정에서 현대아산이 개입하여 해결을 시도하였으나 현재까지 금강산관광은 중단된 상태다. 더욱이 이후 남북관계가 경색되고 긴장이 고조됨에 따라 금강산관광사업이 다시 재개되기 어려운 상황에 놓였고, 최근 남북 간에 개성공단 폐쇄와 재개를 거치면서 금강산관광과 관련한 대화가 열릴 가능성을 보이고 있다.

〈표 12〉 금강산 관광객 피격사망 사건 발생-대응 과정 (2008)

시기	교류협력 정체·모색(2008-현재)
발생	·금강산관광객이 군사통제구역에서 북한군에게 피격 사망
대응	·남한 - 금강산관광 잠정 중단 - 공동조사 및 진상규명, 재발방지, 신변안전보장 요구  ·북한 - 남한정부 입장에 대한 항의 - 금강산지역 재산몰수와 자산동결, 추방  ·현대아산 - 김정일위원장과 현정은회장 면담 시 금강산관광 재개 논의
처리 결과	·미해결 ·금강산관광 중단
행위자 연결망	·금강산관광객-북한 인민군 ·남한 정부-북한 당국(군부 등) ·현대아산 현정은 회장-김정일 위원장
처리의 제도적 기반	·개성공업지구·금강산관광지구 출입·체류에 관한 합의서
제도적 정비	·없음

## 2) 교통사고

남북교류협력에서 발생한 사망사건으로 알려진 첫 사례는 KEDO에서 있었던 교통사고로 인한 북한 인민군 사망 사건이다. 2001년 10월 9일 경수로가 건설되던

북측 금호지구에서 협력업체 소속 남한 근로자가 차량을 운전하던 중 북한 인민군 1명을 치어 숨지게 한 교통사고가 발생하였다. 차량 운전자는 당시 북한 측에 범칙금만 내고 남한으로 돌아와 주거지 관할 법원에서 교통사고처리특례법위반으로 벌금형을 선고받았다. 당시 남한 측은 북한 측에 6,000달러를 위로금 명목으로 지급하였다.<sup>63)</sup> 이 사건의 경우 KEDO 근로자들이 이미 KEDO의정서에 따라 외교관에 준하는 보장과 보호를 받고 있었기 때문에 북한 측에서는 운전자에 대한 처벌을 할 수 없었다. 다만 사망위로금을 요구하여 전달하였는데, 와중에 사고를 낸 차량에 대한 몰수 조치가 있었다. 당시 KEDO 현장에 있었던 관계자 인터뷰에 따르면, 북한이 북한의 주민을 치어 사망하게 한 차량을 몰수해야 한다고 주장했다고 한다. 북한의 범상 사고를 낸 차량을 몰수해야 한다는 것이었다. 그러나 남한 측에서는 있을 수 없는 일이기 때문에 북한 측과 협상을 했고, 결국 차량을 숙소 앞에 세워놓고 운행하지 않는 것으로 처리하였다. 이후에 다시 협상을 통해 차량을 사용할 수 있었다. 이는 사고를 낸 사람에 대해서는 KEDO의정서를 근거로 처리했지만, 의정서에서 명시하지 않고 있는 차량에 대해서는 북한 측이 북한의 법을 기준으로 처리하려고 했던 예이다. 그리고 교통사고의 특성상 운전자는 남한의 교통사고처리특례법에 준하여 처벌받았다.

〈표 13〉 KEDO 교통사고 사망사건 발생-대응 과정 (2001)

시기	교류협력 확산(1995-2000년 상반기)
발생	·남한 근로자가 북한 인민군을 치어 사망케 함
대응	·북한 - 보상 요구 - 차량 몰수 조치  · KEDO - 보상협의
처리 결과	·6,000달러 보상 ·운전자 남한 교통사고처리특례법으로 처벌
행위자 연결망	·운전자-북한 인민군 ·KEDO 남북한 관계자
처리의 제도적 기반	·KEDO의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호에 관한 의정서 ·남한 교통사고처리특례법
제도적 정비	·없음

63) 「부산일보」 2006년 1월 11일자.

교통사고로 북한 주민이 사망한 사건이 2005년 12월 27일 금강산에서 다시 발생하였다. 현대아산 협력업체 직원 정씨가 금강산관광지구 내에서 식사를 마치고 숙소로 차량을 음주운전하다 해금강호텔 앞 도로에서 겔로퍼 승용차로 북한 인민군 3명을 치어 1명이 숨지고, 2명이 부상당한 사건이었다. 사고 직후 정씨는 금강산 총회사 사무실에서 1차 조사를 받고, 현대아산 측에 신병 인도되어 협상기간 동안 정씨는 금강산 직원 숙소에서 머물렀다.

사고 직후 현대아산은 금강산사업본부장을 현지에서 급파하여 북측에 조의를 표시하고, 2006년 1월 11일부터 이틀간 보상금 협의를 진행하였다. 당시 현대 측은 부상자에게 각각 3만 달러씩, 사망자에게는 10만 달러의 위로금을 제안하였는데, 이후 협상 과정에서 20만 달러 안팎에서 절충점을 모색하였다고 한다. 그러나 북한 측은 사고 직후 1백만 달러를 요구하다 협상 과정에서 200만 달러로 높여 요구하였는데, 당시 피해자가 군인이었기 때문에 군부가 대략 100만 달러를 요구하였다고 한다. 북한 측의 협상액은 관광총회사와 군부의 의견 조율을 통해 정해진 것으로 보인다.

1월 11일 시작한 보상금 협의는 2월 10일 타결되었는데, 보상액수에 대한 입장 차이가 커서 협상이 쉽지 않았다. 그리고 피해자가 군인인데다가 사망자가 발생했다는 점에서 사고 수습을 위한 협상 과정에서 많은 어려움이 있었다. 그러나 2005년 9월 비자금 조성 및 남북협력기금 유용사실로 김운규 전 부회장을 퇴출한 사건 이후 불편한 관계에 있었던 양 측은 관광사업 문제를 해결해야만 하는 상황이었다. 사고 해결을 위해 북한 측이 먼저 현대아산 사장의 방북을 요청하였고, 결국 현대아산 사장이 금강산을 방문하여 보상금 및 교통사고 사후 처리, 재발방지 대책을 협의하면서, 북한 금강산국제관광총회사 총사장 등 북한관계자들과 관광활성화를 위한 5개항 합의를 최종 체결하였다. 그 결과 현대아산은 북한 당국에 보상금 40만 달러를 지급하고, 정씨 신병을 2월 9일에 인계받았다. 40만 달러에는 사망자와 부상자를 포함한 피해자 3명에 대한 치료비와 장례비, 위로비, 범칙금 등 사고와 관련한 일체의 비용이 포함되었다. 보상협약이 완전히 타결되지 않았는데도 불구하고 정씨가 귀환할 수 있었던 것은 북한 체류 중에 정씨의 부친이 사망한 것을 고려한 것으로 알려져 있다. 보상금과 관련하여 이 사고는 차량보험으로 북한군 3명의 유족과 가족이 최고 1억 원대의 보험금을 받을 수 있다고 해당 보험회사가 밝히기도 했다.

사건 처리 과정에서 현대아산과 북한 측이 협상을 하는 한편, 남한 정부에서는 북한과의 협의를 위해 통일부 관계자와 법무부 담당 검사가 북한에 출장을 가서

조사를 하였다. 그리고 정씨는 귀환 후 남한의 교통사고처리특례법에 의해 처벌받았다.

사건이 발생한 후 현대아산은 사고 후속조치로 자율 질서유지대를 구성해 도로 순찰활동을 보강하고, 과속방지턱 설치 등 안전 유지활동을 강화하기로 북한 측에 약속하였다. 북한 측도 사고 직후 금강산관광지구에서 관광버스 등의 통행 제한시간을 2005년 12월 30일부터 밤 11시에서 저녁 8시로 3시간 앞당겼는데, 1998년 11월 관광 사업 이후 처음 있는 일이었다.

이 사건은 금강산관광지구 내에서 남한 측 차량에 의해 북한 군인 사망자를 낸 첫 교통사고이며, 「개성·금강산지구 출입·체류합의서」 발효 이후 최초로 발생한 사건으로 합의서 내용에 근거하여 사건 처리를 하였다. 그러나 합의서에 따르면 정씨에 대한 조사를 마치면 경고 또는 범칙금 부과 조치를 하거나 남한 측으로 추방해야 했음에도 불구하고, 북한은 이같은 조치를 취하지 않았다. 2006년 1월 11일 보상문제를 정씨 신병과 연계하지 않겠다고 북한 측이 입장을 밝혔지만, 2월에서야 신병이 인도되었다. 이러한 합의서에 근거한 초기 조치가 이루어지지 않은 이유는 피해자가 군인이다 보니 처리 과정에 군부가 개입하였고, 보상금 액수에

〈표 14〉 금강산관광지구 교통사고 사망사건 발생-대응 과정 (2005)

시기	교류협력 확산(1995-2000년 상반기)
발생	·남한 근로자의 음주운전으로 북한 인민군 1인 사망, 2인 부상
대응	·북한 - 보상 요구 - 통행제한 시간 3시간 앞당김 ·현대아산 - 보상협의 ·남한정부 - 사고조사
처리 결과	·40만 달러 보상 ·운전자 남한 교통사고처리특례법으로 처벌 ·현대 측의 자율질서유지대 운영, 도로순찰활동 보강, 과속방지턱 설치 등 약속
행위자 연결망	·운전자-북한 인민군 ·현대아산-금강산국제관광총회사-북한 군부 ·해당업체-보험회사
처리의 제도적 기반	·개성·금강산지구 출입·체류합의서 ·남한 교통사고처리특례법
제도적 정비	·없음

대한 남북한, 북한 내부의 입장 차이 때문인 것으로 보인다.

교통사고로 인한 사망사건 중 개성공업지구에서 발생한 사건도 있는데, 2004년 남한 근로자가 운전하는 화물차가 다른 화물차를 들이받아 화물적재함에 타고 있는 사람이 떨어져 사망하였다.<sup>64)</sup> 이 사고로 남한 근로자는 남한의 교통사고처리 특례법으로 처벌받았다.

개성공업지구의 교통사고 처리는<sup>65)</sup> 사고 당사자와 북한의 보안서 관계자, 남한의 관리위원회(법질서팀 담당자) 입회 하에 사건 경위를 조사하여 사건 통지서를 북한 측에 교부한다. 그리고 보험 처리가 필요할 경우 교통사고 확인서와 차량 수리 견적서 등을 첨부하여 조선민족 보험 총회사에 제출하여 과실률에 따라 보험금을 지급한다. 교통사고의 경우 보험과 밀접한 관련이 있는데, 보험회사 관계자가 빠른 시일 내에 북한으로 입경해야 하나 출입시스템 상 어려운 점이 있어 손해사상 절차가 쉽지 않은 문제가 남아 있다.

### 3) 질병 및 안전사고·산업재해

교통사고 외에도 질병이나 사고로 사망하는 경우들이 있는데, 2002년 5월 31일 처음으로 금강산관광객이 현지에서 사망하는 사건이 있었고 이후 관광객의 지병, 사고 등으로 사망하는 사건들이 있었다. 그리고 금강산에서 일하던 근로자가 사망한 경우가 있고, 개성공업지구의 경우는 안전사고와 산업재해로 사망한 사건들이 있다. 부상사고 역시 교통사고 또는 안전사고 및 산업재해 때문에 주로 발생하였다. 북한 및 남한 근로자의 안전사고와 산업재해는 KEDO에서부터 있어 왔다. 안전사고나 산업재해의 피해는 주로 기계나 장비 미숙에서 기인하거나 안전조치가 제대로 되어 있지 않아 발생한다.

처리와 관련하여 남한 관광객이나 근로자가 사망한 경우는 시신을 인계하고, 부상당한 경우는 현지 처치 후 남한으로 이송하였다. 개성공업지구의 경우, 산업재해 발생시 북한 측 산업안전담당자는 중앙특구개발지도총국에, 남한 측은 관리위원회에 통보하여 사건 내역을 알려주고, 북한 환자는 개성협력병원에서 응급조치 후 개성시 인민병원으로 후송하여 치료하고, 남한 근로자는 개성공업지구 부속의 원에서 응급처치 후 남한으로 후송하여 처치한다.<sup>66)</sup> KEDO의 경우는 사업 현장에 의료인원과 시설 및 장비가 구비되어 있어 처치를 할 수 있는 사고들은 처치하지만

64) 이효원, 『판례로 보는 남북한관계』(서울: 서울대학교출판문화원, 2011), p. 540.

65) 개성공업지구지원재단 답변서.

66) 개성공업지구지원재단 답변서.



그렇지 못한 경우는 후송을 한다. 이를 위해 KEDO는 사업준비 단계에서부터 북한의 의료시설을 점검하고, 긴급후송을 전담하는 외국회사와 계약을 맺고 북한 당국과 협의하여 후송을 위한 대비를 하였다고 한다.<sup>67)</sup> KEDO 사례는 질병이나 사고의 경우 적시에 조치와 후송이 빠르게 이루어지지 않으면 생명을 잃을 수 있기 때문에 의료시설 마련과 후송을 위한 협의가 중요하다는 것을 보여준다. 응급환자 발생 신속한 처치를 위한 의료시설 마련과 출경시 군부의 동의를 필요하기 때문에 3시간 가량 소요되는 상황에서 긴급출경에 필요한 조치가 마련될 필요가 있다. 금강산 관광객이 사망한 것과 관련하여 유족이 “응급조치를 잘못해 숨졌다”며 손해배상을 청구했고, 2004년 이에 대한 첫 배상 판결이 있었다.<sup>68)</sup>

질병이나 부상 등의 사고 처리 과정에서 새롭게 등장한 처리 주체는 보험회사이다. 1998년 처음 ‘금강산관광보험’이 나와 관광객의 사고나 질병, 도난 사고에 대한 보험상품을 판매하였다.<sup>69)</sup> 2004년에도 금강산관광 시 발생할 수 있는 위험을 대비하여 H회사는 금강산보상서비스팀을 발족했다.<sup>70)</sup> 그리고 H회사는 속초병원과 의료지원 업무협약을 하여 북한 지역에서 환자가 발생할 경우 최단시간 내 환자를 이송할 수 있는 체제를 갖추었고, 금강산사업주체인 현대아산 북한사무소와 긴급

〈표 15〉 금강산관광지구 및 개성공업지구 질병 및 안전사고·산업재해 발생-대응 과정

시기	교류협력 확산(1995-2000년 상반기)/교류협력 정체·모색
발생	·남한관광객의 지병 ·교통사고 및 산업재해
대응	·해당절차에 따라 처리 ·사안에 따라 보험회사 개입
처리 결과	·응급조치 및 이송
행위자 연결망	·해당기업-금강산총회사 ·해당기업-개성공업지구관리위원회 ·해당기업-보험회사
처리의 제도적 기반	·개성·금강산지구 출입·체류합의서 ·남한 교통사고처리특례법 ·남한 산업안전보건법
제도적 정비	·없음

67) KEDO 관계자 인터뷰 내용.

68) 「서울신문」 2004년 12월 31일자.

69) 「매일경제」 1998년 7월 10일자.

70) 「문화일보」 2004년 9월 24일자.

전화를 설치하여 보험가입자가 다쳤을 경우 현장에서 보험금을 곧장 지급하게 했다. 차량사고가 발생했을 때는 북한 소재병원, 정비공장과 연계해 처리하는 등의 조치를 취하였다. KEDO 경우도 안전사고를 대비하여 국제보험에 가입하였고, 해당 기업들이 가입한 보험에 따라 사고 발생 시 처리를 하였다. 북한 역시 자체적으로 보험에 가입하여 해당 사건을 처리하였다고 한다.

질병 및 부상, 안전사고 및 산업재해 등과 같은 사고 처리는 「개성공업지구·금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」에 근거하였고, 가해자가 남한 주민이거나 기업인 경우 「교통사고처리특례법」과 「산업안전보건법」 등에 따라 처리되었다.

#### 4) 사례비교

금강산관광객 피격 사망사건은 남북교류협력 시작으로부터 현재까지 유례없는 사건으로, 북한 군인에 의한 민간인 관광객 사망사건이다. 이 사건으로 인해 금강산관광사업이 중단되는 등 남북교류협력에 큰 파장을 불러일으켰고, 사건 처리도 정부 당국이 직접 나서 해결해야 하는 사안이었다. 또한 사건 이후 남북관계가 여러 정치적, 군사적 상황으로 인해 경색되면서 더욱 해결이 어려워진 사안이기도 하다. 사건 발생 후 남북관계의 진전을 위해서는 우선적으로 해결해야 할 사안으로 이 사건이 대두되었고, 현재도 여전하다. 그래서 남북관계에 대한 새로운 모색과 함께 사건을 해결하면서 동시에 사건 해결을 통해 현재 남북관계를 개선하는 실마리를 풀어나갈 필요가 있다.

금강산관광객 피격 사망사건 외에 사망사건 및 부상 사고는 질병과 안전사고, 교통사고 등에 의한 것이 주를 이룬다. 사망과 부상 등과 같은 사고는 사고의 원인에 따라 처리되는데, 교통사고는 교통사고 처리 절차에 따라 해결되며, 부상이나 질병 등에 관한 사안들도 환자와 피해자의 건강과 생명 우선을 원칙으로 처리된다. 그러나 남북한의 경계를 오가는 문제로 인해 환자와 부상자가 발생했을 경우 입출경의 절차가 제약으로 남는다.

안전사고·산업재해 및 교통사고 처리는 남북한 간에 「개성공업지구·금강산관광지구 출입·체류에 관한 합의서」에 준하여 이루어지고 있고, 교통사고나 산업재해 등의 가해자가 남한 국민인 경우 해당 사고와 관련한 남한 법에 따라 처벌받는다. 이러한 사고의 경우는 남북한 당국 사이에 입장 차이나 쟁점의 부각없이 절차에 따라 처리된다는 특징을 갖는다. 그리고 해당 사고로 인해 북한 근로자나 주민이 다치거나 사망하여도 북한의 법이 사고에 개입하지는 않는다.

사고 처리는 해당 기업과 관리위원회 등 현장의 책임기관 및 책임자가 처리의

주체가 된다. 안전사고와 산업재해, 교통사고, 질병 등과 같은 사고의 경우 다른 사건들과 달리 보험회사가 개입하기도 하는데, 보험회사는 당사자와 기업과의 관계 속에서 해당 사안을 처리한다.

〈표 16〉 사망 사건 및 질병·부상 사고 비교

	금강산 관광객 피격 사망 사건	사망사건 (교통사고·안전사고·산업재해·질병)	질병·부상
행위자 연결망	·남한관광객-북한군인 ·남한정부-북한당국	·해당기업-남북한 관리기관 ·해당기업-보험회사-당사자	·해당기업-남북한 관리기관 ·해당기업-보험회사-당사자
처리의 제도적 기반	·개성공업지구·금강산 관광지구 출입·체류에 관한 합의서	·개성공업지구·금강산관광지 구 출입·체류에 관한 합의서 ·교통사고처리특례법 ·산업안전보건법	·개성공업지구·금강산관광 지구 출입·체류에 관한 합 의서 ·교통사고처리특례법 ·산업안전보건법
제도적 정비	없음	없음	없음

### 제3절 유형별 분석(3): 불법반입 및 폭력·상해 사건

본 절에서는 불법반입 및 폭력·상해 사건을 분석한다. 각 사건 간의 연관성은 없으나 역류 및 추방사건, 사망 사건 및 부상·질병 사고 외에 많이 발생하는 사건들로 묶어 정리하였다. 불법반입의 경우 농수산물의 위장 반입과 북한 문화재 불법반입으로 구분하여 살펴보았다.

#### 1) 농수산물 위장 반입

1991년 남한 기업이 통일원으로부터 북한산 냉동홍어 2백 6톤의 반입 승인을 받아 홍콩무역상인 방림실업 유한공사를 통해 중국산 냉동홍어를 수입하여 북한산으로 위장해 부산으로 반입하다 적발된 이후,<sup>71)</sup> 북한산 농수산물의 위장 반입이 늘어나는 추세를 보였다(3장 참조). 위장 반입의 방법은 농수산물 전체를 반입하거나 북한산 일부를 구입해 중국산과 섞거나 북한산으로 구입한 뒤 홍콩 등에서 중국산으로 바꿔치는 방법 등이 있다.

중국산 농수산물의 북한산 위장 반입이 일어나는 이유는 교역 당사자들의 이익

71) 「경향신문」 1991년 6월 12일자.

때문이다. 북한산을 반입하는 남한 기업들은 북한산을 반입할 경우 무관세라는 혜택을 받을 수 있고, 중국산 보다 북한산의 질이 좋기 때문에 중국산 보다 판매에서 이익을 볼 수 있다. 위장 반입에 가담하는 중국 및 제3국 역시 수출량을 늘려 이익을 볼 수 있다는 점에서 위장 반입을 시도한다. 반입의 대상이자 원산지 증명서를 발급하는 북한 당국의 입장에서 중국과의 거래를 통한 이익을 볼 수 있기 때문에 외화벌이 차원에서 가담한다고 한다. 관련하여 가짜 원산지 증명서 발급과 관련하여 북한 당국의 조직적인 움직임이 있다는 보고가 있었다. 위장 반입의 경우 원산지 증명서가 있어야 하기 때문에 북한의 대남 경제교류 창구인 조선민족경제협력연합회(이하 민경련)가 밀접하게 연관되어 있다는 것이다. 왜냐하면 원산지 증명서 발급이 북한 당국의 개입없이는 불가능하기 때문에 외화벌이 차원에서 가짜 원산지 증명서 발급이 이루어지고 있고, 중국을 중심으로 한 제3국과의 거래가 행해진다고 볼 수 있다.<sup>72)</sup>

2003년 7월 남북한은 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」를 체결함에 따라, 북한의 원산지 증명서 발급 창구는 조선민족경제협력연합회이고 남한은 세관과 대한상공회의소에서 북한으로 가는 한국산 제품의 원산지 증명을 담당하게 되었다. 이러한 구조에서 위장 반입은 중국 및 제3국의 업자가 북한으로부터 원산지 증명서를 발급받고, 반입업자가 중국무역회사와 거래를 통해 물품을 구매하고 가짜 증명서를 받은 후 남한 세관에 자료를 제출하여 승인받아 남한에서 판매하는 것으로 이루어진다.

중국 및 제3국 농수산물의 밀반입과 관련한 남한 정부의 조치를 살펴보면 1998년 북한 반입 승인 물품 축소 조치 시, 제3국산을 북한산으로 위장 반입할 가능성이 높은 냉동민어와 냉동가리비는 승인품목으로 전환하였다.<sup>73)</sup> 그리고 2003년 7월 남북한은 「남북 사이에 거래되는 물품의 원산지 확인 절차에 관한 합의서」를 체결하면서 원산지를 확인하는 제도적 근거를 마련하였다. 2004년 국정감사에서 중국산 농수산물의 북한산 위장 반입 문제가 집중적으로 제기되자, 남한 정부는 2005년 「북한산 농수산물 반입계획 시행 계획」을 발표하였다. 이 계획은 외국산 농수산물의 북한산 위장 반입 방지를 목적을 두었고, 민경련 북경대표부의 협조 하에 주요 품목에 대한 한도 물량을 설정하고, 집중감시품목의 한도물량을 축소하는 등의 조치를 포함하였다. 그리고 한도물량 설정 운영 외에도 직계약, 직수송, 관계 부처 및 민경련과의 협조 등을 통해 위장 반입을 방지할 방침을 발표하였다. 관세청,

72) 『주간동아』 2005년 3월.

73) 「매일경제」 1998년 6월 1일자.

법무부와 합동으로 북한산 물품 위장 반입 업체에 대한 감독을 강화하고, 위장 반입 업체는 남북교역에 나설 수 없도록 반출입 승인을 하지 않을 뿐만 아니라 남북협력기금도 대출하지 않을 방침이라고 밝혔다. 그리고 위장 반입 신고 포상금 지급제도를 강화하겠다는 점을 표명하였다.

그런데 2010년 천안함 사건으로 인한 5·24 조치 이후 남북한 교역이 중단되면서 농수산물의 밀반입의 행태가 변화하였다. 중국 및 제3국 농수산물이 북한산으로 위장 반입하던 과거와 달리, 북한산 농수산물이 중국 및 제3국산으로 위장 반입하게 된 것이다. 이와 관련하여 2010년 6월 통일부는 북한산 농수산물이 중국 등 제3국을 통해 우회 반입되는 것을 막기 위해 선별 통관 검사를 강화하겠다고 하였고, 무연탄, 바지락, 고사리 등 남북교역 비율이 높았던 품목에 대한 선별 조사가 강화되었다.<sup>74)</sup> 그리고 2011년 1월 관세청은 교역 중단 이전 북한으로부터 주로 반입되던 19개 품목을 집중관리물품으로 지정하고, 이들 물품이 중국과 러시아 등 북한 인근 국가로부터 수입될 때 수출국 수출면장, 원산지증명서, 위생증명서 등을 징구하여 북한산인지 여부를 정밀 심사하기로 했다.<sup>75)</sup> 통일부 역시 “관계부처 합동점검반을 구성하고, 관세청은 2월 1일부터 위장 반입을 철저히 차단하기 위한 북한산 위장 반입 통관강화대책을 시행할 예정”이라며 “위장 반입사례가 확인된 단체들에 대해서는 교역업체 등록에서 제외해 나갈 방침”이라고 하였다.<sup>76)</sup>

북한산 농수산물이 중국 또는 제3국으로 우회하여 반입되는 것은 그동안 북한산 농수산물의 반입을 했던 기업들의 이익이 적지 않았던 것 때문으로 보인다. 게다가 북한과의 교역으로 기업체를 유지하던 입장에서 교역의 중단은 직접적인 기업 운영의 문제와 결부되어 있기 때문에 교역 자체를 포기할 수 없었기 때문이기도 하다.

농수산물의 밀반입과 관련하여 행위 주체는 사건 당사자와 처리주체로 구분하여 살펴볼 수 있다. 사건 당사자는 남한 기업과 북한 민경련, 중국 또는 제3국의 기업이다. 그리고 처리 주체는 남한의 경우 통일부, 농림수산부, 관세청이고, 북한은 당사자인 민경련이 처리주체이기도 하다. 남한 기업에 대한 처벌은 「남북교류협력법」과 「대외무역법」에 따라 이루어진다.

74) 「통일뉴스」 2010년 6월 30일자.

75) 「경제투데이」 2011년 1월 11일자.

76) 「데일리 NK」 2011년 1월 19일자.

〈표 17〉 농수산물 불법 반입 발생-대응 과정

시기	교류협력 시작/교류협력 본격화/교류협력 확산/교류협력 정체·모색
발생	·중국 및 제3국 농수산물의 북한산 위장 반입 ·북한산 농수산물의 중국 및 제3국 우회 반입
대응	·세관 감시 강화 ·남한 기업에 대한 처벌 ·남북한 간 원산지 증명 등에 관한 합의 ·북한산 농수산물 반입계획 시행 계획 수립
처리 결과	·남한 기업에 대한 반출입 승인 불허 및 남북협력기금 대출 불허
행위자 연결망	·해당기업-민정련-중국 및 제3국 기업 ·남한 정부(관세청, 통일부, 농림수산부 등)-민정련
처리의 제도적 기반	·남북교류협력법 ·대외무역법
제도적 정비	·통관검사 강화 ·반입품목 조정 및 반입량 축소 ·우회수입 조사전담팀 편성

## 2) 북한 문화재 불법 반입

북한 문화재 밀반입은 1990년대 초부터 있었다고 하지만, 사례가 적발되거나 조치가 취해진 적이 없었다. 1998년 9월 150여 점의 북한 문화재 밀반입이 적발되면서 북한 문화재의 밀반입 사건이 드러나게 되었다. 당시 밀반입은 남한의 한국고미술협회 간부들에 의해 이루어졌다고 보도되었고, 세관공무원도 밀반입문화재임을 알고도 돈을 받고 통관시켰다고 한다.<sup>77)</sup>

1990년대 북한 문화재의 밀반입은 북한의 식량난으로 인한 문화재 불법 수출의 일환에서 이루어진 듯하다. 심각한 식량위기 속에서 북한 주민들은 생존의 방식 중 하나로 북한 문화재를 중국으로 빼돌리는 일이 많아졌고, 그 과정에서 북한의 문화재가 남한으로까지 불법 반입된 것이다. 그리고 북한 문화재 유출이 북한보위부, 안전부, 군부대 등 공안당국과 결탁해 조직적으로 이루어진다는 보도가 있었는데, 이 역시 극심한 식량난에 따른 일부 관료의 부패의 일환이라고 분석되었다.<sup>78)</sup> 관련하여 북한 당국도 북한 문화예술부 문화보존총국이 문화재 실태 파악과 보존 사업을 강화하였고, 남한 측에서는 사건 당사자였던 미술계의 재발방지와 북한 문화재 보호를 위한 방안을 모색하였다. 사건 당사자들은 「특정범죄가중처벌법(관

77) 「경향신문」 1998년 9월 3일자.

78) 「한겨레」 1998년 9월 8일자.

세)위반」 및 「문화재보호법」 위반, 「특정범죄가중처벌법(뇌물)」 등 혐의로 구속, 처벌되었다.

2000년대 들어 적발된 사례로는 2006년과 2007년 개성공업지구 근로자에 의해 북한 문화재 밀반입 건이 있다. 2006년 개성공업지구 근로자는 북한 국적의 근로자로부터 북한문화재 구입을 제의받고 이를 구입하여 국내로 반입하게 되었다. 2006년 2월에는 연석판 1점을 운전 차량 운전석 밑에 은닉하여 반입하였고, 같은 해 3월에는 청자운문상감대접 2점, 5월에는 금괴 1점을 같은 방법으로 불법 반입하였다. 이 경우 북한과 교역당사자로서 물품의 반출, 반입을 하고자 할 때에는 당해 물품 또는 거래형태, 대금결제 방법에 관해 통일부 장관의 승인을 받아야 함에도 불구하고 절차를 밟지 않고 반입함에 따라 「남북교류협력에관한법률」 위반으로 처벌받았다. 2006년에 있었던 다른 사례도 이와 같이 처리되었다.

1990년대는 북한의 조직적인 문화재 밀수출을 통해 중국을 거쳐 남한으로 밀반입되었고, 이에 대한 처리는 「특정범죄가중처벌법」과 「문화재보호법」에 근거하였다. 그리고 남한의 경우 밀반입은 밀반입 당사자와 세관직원에 의해 이루어졌다.

2000년대 문화재 밀반입은 직접 북한 주민을 대면할 수 있게 됨에 따라 밀반입과 밀반출 당사자 사이에 직거래가 이루어졌고, 개성에서 남한으로 나오는 차량을 통해 밀반입하였다. 그리고 처벌은 「남북교류협력에관한법률」에 근거하여 이루어졌다.

〈표 18〉 북한 문화재 불법 반입 발생-대응 과정

시기	교류협력 본격화	교류협력 확산
발생	·중국을 통한 북한 문화재의 밀반입	·개성공업지구 근로자의 북한 문화재 밀반입
대응	·적발 및 처벌	·적발 및 처벌
처리 결과	·밀반입 당사자와 세관 직원 처벌	·밀반입 당사자 처벌
행위자 연결망	·남한 밀반입자-중국-북한(공안당국) ·남한 밀반입자-세관	·남한근로자-북한근로자
처리의 제도적 기반	·특정범죄가중처벌법 ·문화재보호법	·남북교류협력에관한법률
제도적 정비	·남한 재발방지 및 북한 문화재 보호 방안 마련  ·북한 -문화재 실태 파악과 보존사업 강화	없음

### 3) 폭력·상해 사건

폭력 및 상해사건은 주로 개성공업지구에서 일어났는데, 보고된 바에 따르면 남한 근로자 간, 남한근로자와 조선족 근로자 간에 일어난 사건들이 있었다. 한 공간에서 상주하며 생활하는 과정에서 일어나는 일들이다. KEDO 사업의 경우 폭력 및 상해 사건은 보고되지 않았으나, 남북한 근로자들 사이에 작은 싸움들이 있었다고 한다. KEDO관계자에 따르면 남북한 근로자 간 싸움들이 다양한 이유로 있었는데, 한 예로 같이 타고 가는 차에서 음악을 트는 문제로 싸우기도 했다고 한다. 북한 측 근로자가 북한 음악을 계속 트는 것에 대해 남한 측 근로자가 불만을 제기하면서 싸웠다는 것이다. 이런 싸움의 경우 KEDO 관계자들끼리 상황을 정리하고, 사안에 대한 시시비비를 가린 후 해결했다고 하였다.

개성공업지구의 폭력사건이 드러난 것은 2004년 7월이 처음이다. 이 사례는 2004년 7월 26일 개성공업지구의 남한 근로자가 같은 남한 근로자를 칼로 찔러 상해를 입힌 사건이다. 가해 남한근로자는 개성공업지구 현장 내 컨테이너 숙소에서 피해자가 기분 나쁘게 쳐다본다는 이유로 식칼로 피해자의 허벅지를 수회 찔러 약 3주간 치료를 요하는 좌대퇴부 열상을 가하였다.<sup>79)</sup> 당시 가해 근로자는 개성공업지구 현장 내 식당에서 술을 마신 뒤 북한 생활에 적응하기 힘들고 기분이 나쁘다는 이유로 주방에 있던 식칼을 들고 나와 기숙사로 들어가 상해를 저질렀다. 사건 발생 후 북한은 사건 발생 10여시간만인 다음 날 오전 8시 경 가해자의 신병을 남측출입사무소를 통해 남한 사법당국에 인계하였다. 이후 가해자는 파주경찰서에서 「폭력행위등처벌에관한법률」 위반 혐의로 긴급체포되어 수사를 받았고, 구속처벌되었다. 이 사건은 2004년 1월 남북한이 개성공업지구 내 법질서 위반행위에 대한 처벌 절차를 담은 통행합의서를 채택한 이후 처음으로 발생한 위반 행위로, 구속영장이 청구된 첫 사건이다.

2005년과 2009년에도 폭력 사건이 있었는데, 두 사건 모두 앞의 사건과 같이 처벌되었다. 2005년의 사건은 개성공업지구 숙소에서 남한 측 근로자들이 포커를 치던 중 동료에게 폭력을 행사하고, 이를 말리던 동료도 상해를 가한 사건이다. 2009년에는 개성공업지구 숙소에서 TV를 시청하던 남측 근로자가 동료를 커터칼로 상해를 입혔다.

2008년에는 개성공업지구 내 성폭력 사건이 발생하였는데, 개성공업지구 남한 근로자가 술에 취한 상태로 피해자 숙소를 침입하여 강간하려 한 사건이다. 과정에

79) 이효원, 『판례로 보는 남북한 관계』(서울: 서울대학교출판문화원, 2012), p. 537.



서 가해자는 피해자로부터 상해를 입었고, 피해자의 비명소리를 들은 동료들 때문에 강간미수에 그쳤다.<sup>80)</sup> 이 사건은 남한의 「성폭력범죄의처벌및피해자보호등에 관한법률위반(강간등상해)」에 근거하여 처벌받았다.

폭력 및 상해 사건은 주로 남한 근로자들 사이에서 일어나며, 우발적 사건인 경우가 대부분이다. 그리고 사건이 발생하면 남한 측으로 신병 인계되어 남한의 법률에 의해 처벌을 받는다. 관련하여 법무부는 2005년 「개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침」을 제정, 2008년 개정하였고, 형사사건에 대한 업무분장과 주무부서, 사건처리절차, 유관기관과의 협조 등에 대한 내용을 명시하였다. 이 지침에 따르면 형사사건의 총괄 주무부서는 법무부 통일법무과이며(제2장 제3조), 수사업무는 대검찰청 공안1과가 지휘·감독한다(제2장 제4조). 그리고 조사과정에서 북한과 공조가 필요한 경우 대검찰청 공안1과를 경유하여 법무부 통일법무과를 통해 통일부 등 유관기관과 협조한다(제3장 제10조)고 밝혔다.

개성공업지구 내 폭력 및 상해 등의 사건은 남한 근로자와 북한 근로자 사이에 일어난 경우는 공개된 바 없고, 남한 근로자 사이에서 일어난 사건들만 알려져 있다. 남한 근로자 사이의 폭력 및 상해 사건은 남한 국민 사이에 일어난 일이므로 남한의 법률 적용을 받는다. 그러나 사건 발생 공간이 북한 지역이라는 점 때문에 문제 해결을 위해 「개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침」등을 마련하여 사건 처리를 진행하고, 가해자에 대한 처벌은 남한 법률에 근거한다. 그리고 사건의 특성상 법무부의 통일법무과가 사건 처리의 주요 주체가 되

〈표 19〉 폭력·상해사건 발생-대응 과정

시기	교류협력 확산
발생	·개성공업지구 내 남한 근로자 간 폭력 및 성폭력
대응	·신병 인계 후 남한에서 처벌
처리 결과	·가해자 법적 처벌
행위자 연결망	·남한 근로자-남한 근로자 ·법무부 통일법무과-대검찰청 공안1과-통일부
처리의 제도적 기반	·「개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침」 ·폭력행위등처벌에관한법률, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한 법률위반(강간등상해) 등 사안에 따라 남한 법률 적용
제도적 정비	·「개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침」 제 개정

80) 이효원, 『판례로 보는 남북한 관계』(서울: 서울대학교출판문화원, 2012), p. 533.

고, 대검찰청 공안1과의 지휘 아래 개성공업지구와 금강산관광지구의 각 남북출입 사무소 소재지를 관할하는 검찰청에서 피의자의 수사 및 구속을 진행한다. 그래서 앞의 사건들 모두 의정부지방법원 고양지원에서 법적 처리되었다.

폭력 및 상해사건과 교통사고 등의 사건·사고는 형법에 의거 처리되면서 관할 부서가 법무부 통일법무과라는 특징을 보인다.

## 제5장 남북교류협력 시스템의 형성 및 변화 과정 분석

### 제1절 남북교류협력시스템의 형성: 교류협력의 시작(1988-1994)

#### 1. 남북교류협력의 시작 과정

분단 이래 남북관계는 1960년대 말까지 대화와 교류가 전혀 없었고, 남북한 주민은 완벽히 단절되었다. 1970년대 들어서야 남북관계가 변화하기 시작했고, 이는 1969년의 닉슨독트린을 기점으로 냉전질서에 균열이 가면서 남북관계에도 영향을 미쳤다. 1970년대 전까지 1954년 제네바정치회담, 1963년 도쿄올림픽대회 단일팀 구성·참가문제로 두 차례 남북 간의 접촉이 있었지만, 실질적 효과를 거두지 못했고, 남북 간의 대화는 1970년대 들어서야 시작되었다. 남북 간에 최초로 자리를 마주한 것은 1971년으로, 냉전 체제가 완화되는 국제적 분위기 하에서 남북한은 각각 미국과 중국의 후원으로 직접 접촉을 시도하여 1971년 적십자회담을 계기로 최초의 남북회담을 개최하였다.<sup>81)</sup> 이후 1972년 「7·4남북공동성명」을 채택하며, “남북사이의 긴장 상태를 완화하고 신뢰의 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 중상 비방하지 않으며”, “끊어졌던 민족의 연계를 회복하며 서로의 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 남북 사이에 다방면적인 제반 교류를 실시”하기로 합의하였다. 「7·4 남북공동성명」은 남북한 사이의 교류를 명시하고, 이후 남북교류협력이 시작될 수 있는 근거를 마련한 최초의 합의이다. 그러나 1972년의 회담 이후 남북관계는 별다른 진전이 없었고, 남북교류협력도 시작되지 않았다.

1980년대 들어 남한 정부는 남북한 간의 신뢰회복을 통해 민주적 절차와 평화적

81) 남궁곤·조영주, “남북관계 60년, 남북대화 60년”, 『남북관계사』(서울: 이화여자대학교출판부, 2009), p. 15.

방법으로 통일을 실현해나간다는 기조 아래 남북정상회담을 추진하고 「민족화합 민주통일방안」과 「20개 시범실천사업」을 제시하였다. 그러나 이에 대해 북한이 대응하지 않아 관계진전이 이루어지지 않다가, 1984년 남한이 수재를 당했을 때, 수재물자를 제공하겠다고 북한이 제의하고 남한이 이를 수용하면서 남북관계에 변화가 시작되었다. 1980년대 중반에는 적십자회담을 비롯하여 체육회담, 경제회담과 국회회담을 위한 예비접촉 등 남북한 당국 간의 대화가 시작되었다. 1984년에는 전두환 대통령이 남북한이 경제분야에서 공동번영을 이룩하기 위해 서로 간에 교역과 경제협력을 실시할 것을 제의하였다. 그리고 처음으로 이산가족 고향방문 단 및 예술공연단의 상호방문이 있었다. 그러나 1986년 1월 북한이 대화중단을 선언하면서 그 사이 이루어졌던 교류와 대화가 지속되지 못했다.

남북의 교류와 대화는 1988년 7월 7일 노태우 대통령의 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」을 기점으로 재개되었고, 이를 계기로 노태우 정부는 ‘정경분리’를 내세워 북한과 경제교류를 추진하기 시작했다. 이 때 남북 간의 경제교류에 현대·대우·고합 등 일부 기업이 참여하였고, 남북교역액은 2,000만 달러에 미치지 못할 정도였다. 그럼에도 불구하고 민간의 경제협력이 시작되었다는 점에서 남북교류 협력의 역사에서 큰 의미를 갖는다. 이후 1990년 분단 사상 처음으로 남북고위급회담이 성사되었고, 1990년 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정하였으며, 1991년 12월 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)를 채택하기에 이르렀다. 이후 회담이 지속되었지만, 1994년 북핵 위기와 김영삼 정부의 강압적인 대북정책으로 남북관계는 진전을 이루지 못했다.

## 2. 남북교류협력시스템의 기초 마련

1971년의 남북대화 이후 1994년까지 남북회담과 경제협력이 이루어지고, 「7·4 남북공동성명」 및 「남북기본합의서」를 채택하면서 남북교류협력이 추진될 수 있는 제도적 기반과 환경이 마련되었다.

전두환 정부의 「20개항에 걸친 시범사업」에는 서울·평양 간 도로연결, 이산가족들 간 우편교류 및 상봉실현, 설악산·금강산의 자유관광 공동지역 개발, 자유교역을 위한 인천항 진남포항 개방, 남북공동어로구역 설정, 각계인사 상호친선방문 실시, 민족사공동연구 등 현재까지도 유의미한 내용들을 담고 있으며, 이 조치들은 「남북기본합의서」에도 그대로 반영되고, 2000년대 들어 선별적이기는 하나씩 실현되고 있다는 점에서 큰 의미를 갖는다.<sup>82)</sup>

1990년 남한 정부는 「남북교류협력에관한법률」을 제정하여 남북교류협력의 법

적 근거를 마련하면서 남북교류협력이 본격적으로 시작되었다. 그리고 남북 간에는 「남북기본합의서」에서는 “남북교류·협력”이라는 장을 두어 교류협력의 내용과 방법을 구체화시켜 명시하였다. 1992년에는 제8차 남북고위급회담에서 화해불가침·교류·협력 등 3개 분야의 부속합의서를 발효시켰다. 한편 이 시기에 북한은 「외국인투자법」, 「합작법」, 「외국인기업법」을 제정하였다.

이 시기에는 교류협력의 수준이 낮았을 뿐만 아니라 교역의 규모도 적었기 때문에 시스템의 역돌출부로 간주될 만한 사건과 사고는 보고되지 않았다. 교류가 막 시작된 때였기 때문에 설사 사건과 사고가 있었다 하더라도 공개되지 않았을 수 있지만, 남북관계에 영향을 줄 만한 사안이 제기되지 않았다. 그래서 남북교류협력의 과정에서 필요한 장치들은 「남북기본합의서」에 명시한 것처럼 큰 틀에서의 장치만 마련되었다.

그리고 남북관계가 정치회담을 중심으로 이루어지고, 남북교류협력 역시 경제 협력에 국한되다 보니 교류협력의 행위자가 다양하지 못했다. 남북한 당국자, 남한 기업과 북한 당국의 연결망 속에서 남북교류협력이 시작되었다.

한편, 남북관계의 기본인 남북대화가 시작, 중단, 재개를 반복하면서 안정적인 남북관계가 안정적으로 유지되지 못했는데, 당시 남북한을 둘러싼 국제정세와 남한과 북한 각각의 내부정세가 주요 변수였다. 그리고 남북관계 개선에 대한 의지와 목적 역시 대내외 정세의 영향을 받았기 때문에 더욱 그러하였다.

이 시기 전두환 정부의 20개항에 걸친 시범사업과 노태우 정부의 7·7선언, 남북한이 채택한 「7·4 남북공동성명」 및 「남북기본합의서」는 현재까지 남북교류협력을 추진하는 제도적 근거이자 기초이다. 이러한 성명과 합의를 통해 남북교류협력 시스템의 제도적 장치를 마련과 함께 남북교류협력이 시작되면서 남북교류협력시스템이 형성되었다.

## 제2절 남북교류협력시스템의 스타일화: 교류협력의 본격화(1994-1999)

### 1. 남북교류협력시스템의 장치 보완

1993년 북한의 NPT탈퇴 선언과 그로 인한 북핵 위기, 1994년의 김일성 주석 사망과 서울불바다론 등으로 인해 한반도에는 군사적 긴장이 유발되었다. 그로 인해 남북관계는 다시 악화되었고, 남북대화 역시 소강상태에 놓였다. 북한이 1994

82) 김형기, 『남북관계 변천사』(서울: 연세대학교출판부, 2010) p. 106.

년 6월 13일 IAEA 탈퇴를 선언하자 6월 15일 미국의 카터 전 대통령이 방북하였고, 김일성 주석이 카터 전 대통령을 통해 남북정상회담을 제안하자 김영삼 대통령이 이를 수락하면서 남북정상회담을 위한 작업이 시작되었다. 그러나 김일성 주석이 7월 8일 사망함에 따라 남북정상회담은 무산되었다. 1994년 8월 15일 광복절 경축사에서 김영삼 대통령은 3단계 통일방안을 천명하였고, 10월 21일에 북미핵협상에 의해 북한 핵문제가 타결되자 11월 8일 남북경협 활성화 조치를 발표하였다. 11월 24일에는 남북교류협력추진협의회가 남북경협의 절차를 간소화할 것을 결정하였다. 남북경협활성화 조치는 그동안 북한 핵문제로 유보되었던 남북경협을 활성화시켜 남북관계를 실질적인 협력 관계로 진전시키기 위한 조치로, 기업인 방북 및 남북경제인사 상호방문 허용, 위탁가공용 시설재 반출 및 기술자 방북 허용, 시범적인 경협협력사무소 실시 등을 주요 내용으로 하였다.

1998년 김대중 대통령이 취임하면서 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력 적극 추진이라는 대북 3원칙을 제시하였고, 4월 30일 2차 남북경협활성화 조치를 발표하였다. 2차 남북경협활성화 조치에서는 남북경제협력의 주체인 기업의 자율적 판단을 존중하여 민간주도의 경제협력을 추진하고, 정부는 경제협력 질서를 위한 과당경쟁 및 불공정 거래 행위 방지 등 경제협력추진 여건 조성에만 주력한다는 기본방향 하에서 기업인의 북한 주민 접촉과 북한 방문, 위탁가공교역을 포함한 물자교역, 경제협력사업의 세부 추진조치를 주요 내용으로 하고 있다.<sup>83)</sup> 그리고 1999년 금강산개발 남북협력 사업을 통일부가 승인하였고, 1999년 민간차원의 대북지원 창구를 다원화하는 조치를 발표하였다.

남한 정부의 경협 활성화를 위한 각 조치들은 전 시기에 큰 틀에서 남북교류협력 시스템을 마련했던 것을 구체화하고 현실화함으로써 실제 남북교류협력을 본격화하고 확대할 수 있도록 시스템의 장치를 보완한 것이라 할 수 있다.

## 2. 남북교류협력시스템의 가동

1994년 북한과 미국의 제네바 기본합의를 통해 한반도 긴장이 완화되고, 북미합의에 의해 북한은 경수로 건설사업을 지원받게 되면서 1995년 3월 경수로 건설사업이 시작되었다. 경수로 건설사업은 유례없는 남북교류협력의 실험의 장이었다. 처음으로 남북한 주민이 함께 일을 하였고, 남한 측이 북한 측 근로자를 고용했던 첫 사업이었다. 그리고 실제로 남북한 주민이 만났을 때 제기되는 문제들이 무엇인

83) 박유환, “남북경협 활성화 조치에 대한 평가 및 전망”, 『수은조사월보』(서울: 한국수출입은행, 1998), p. 29.

지를 알 수 있는 경험이었으며, 갈등과 충돌에 대한 대응 방식을 학습하는 기회였다. 경수로 사업을 진행하기 위해 남한 관계자들은 사업 준비에 만반을 기하였다. 현장에서 일어날 수 있는 가능성을 점검하고 이에 대한 대비책을 준비하였는데, 공사현장이다 보니 발생할 수 있는 안전사고를 대비하여 보험에 가입하고, 환자가 발생했을 시 치료와 관련한 환경 탐색과 후송 조치 등을 마련하였다. 그런데 경수로 사업은 KEDO 국제기구를 통해 사업이 진행되었기 때문에, 기존의 남북 간의 합의나 남한 법률이 아닌 「KEDO의 법적 지위, 특권·면제 및 영사보호에 관한 의정서」 하에서 운영되었다.

1995년부터 남북교류협력이 본격화되었는데, 쌀지원과 금강산관광사업이 시작되었다. 당시 북한은 심각한 식량난을 국제사회에 호소하며 지원을 요청하였다. 이에 남한 정부는 쌀 지원 의사를 밝히고 1995년 6월 21일 베이징 쌀회담에서 15만 톤을 지원할 것을 합의하고, 1995년 북한에 쌀 지원을 시작하였다. 그리고 금강산 관광선이 1998년 11월 18일 첫 운행을 시작한 후 금강산 관광 사업도 본격화되었다.

이 시기에는 보완된 제도적 장치 하에 시스템이 가동함과 동시에 다양한 행위 주체들이 등장하였다. 남북한의 주민, KEDO, 해당 기업, 보험회사, 북한 당국과 사업 관계자 등이 사업의 주체로 나섰고, 이들은 해당 의정서 및 합의서, 조치 등에 근거하여 교류협력을 추진해나갔다.

### 3. 남북교류협력시스템의 역돌출부 등장

경수로건설사업, 쌀 지원, 금강산관광사업이 시작되면서 남한 주민이 북한 주민을 만나고, 북한 지역에 출입 및 체류하는 과정에서 남북교류협력시스템의 역돌출부가 등장했다. 경수로건설사업 현장에서는 체제의 차이로 인한 갈등과 사건들이 발생했고, 쌀 지원에서는 인공기 계양사건과 역류 사건 등이 있었으며, 금강산관광 사업에서도 역류 사건이 발생하면서 40여일간 관광이 중단되는 사태를 맞았다.

경수로건설사업 현장에서는 돌발적인 상황들이 빈번하게 발생하였고, 사건이 발생할 때마다 KEDO 관계자들이 북한과 협상을 벌였고, KEDO의정서에 근거하여 문제를 처리하였다. KEDO의 경우 발생한 사건과 사고의 수로는 안전사고 등의 산업재해가 많았지만, 직접 해결해야 할 문제는 체제로 인한 갈등이었다. 그런데 이러한 갈등은 경수로건설사업 자체를 위협에 빠트리지는 않았다. 오히려 사업의 과정에 갈등이 빚어지고 문제가 부각될 때마다 이에 대한 대응 방식을 학습할 수 있었고, 사업이 진행되는 과정에서 과거의 경험을 근거로 협상과 대응의 태도를

취하였다. 이러한 KEDO의 경험은 남북교류협력에서 중요한 시사점을 제공한다.

쌀 지원사업에서 인공기 계양사건은 남북 간의 합의 하에 북한 입항 시 인공기를 계양하지 않았는데, 당시 현장에 있던 북한 관계자에 의해 인공기를 계양해야 했던 사건이다. 이 사건과 관련하여 전 통일부 장관은 남북 간의 합의가 실무차원에까지 전달이 안 된 일에서 비롯된 듯 하다고 하였다. 이 때 인공기 계양사건은 남한 내부에서 좋지 않은 여론을 불러일으켰고, 남한 정부가 북한 당국에 강력히 항의하여 사과를 받는 것으로 마무리되었다. 이후 삼선비너스호가 청진항에 입항하였다 억류되는 사건이 연이어 일어났다. 이 사건은 기존의 남북교류협력시스템에서 보완되어야 할 지점을 드러내었다. 당시 쌀 지원은 「남북 간 식량차관 제공에 관한 합의서」에 근거하여 이루어졌는데, 구체적인 신변 안전과 무사귀환에 대한 조항이 없었던 것이다. 그래서 북한이 자신들의 형사사법권을 행사할 수도 있었으나, 쌀 지원 선택이었고, 남한 정부의 유감 표명으로 사건 발생 8일 만에 문제를 해결할 수 있었다. 이처럼 삼선비너스호 항해사 억류사건은 남북교류협력에서 방북자의 신변 안전 보장의 문제를 제기한 첫 사례라 할 수 있다.

이 시기의 가장 큰 역돌출부는 정주영 현대명예회장의 소떼 방북이다. 육로를 통해 소떼를 몰고 간 사건은 사상유례없는 일이었고, 남북한의 군사경계선을 육로로 넘었다는 점에서 상징적인 사건이었다. 이 사건은 이후 금강산관광사업이 시작될 수 있는 중요한 역돌출부였다.

한편, 금강산관광사업과 함께 삼선비너스호 항해사 억류 사건과 유사한 사건이 있었는데 1999년 금강산 관광객 민씨 억류 사건이다. 이 사건과 관련한 합의는 현대건설주식회사와 현대상선주식회사, 금강산개발사업주식회사 3자가 공동으로 북한의 조선아세아태평양위원회 사이에 합의한 「금강산관광을위한부속계약서」 및 「신변안전보장각서」와 관련이 있다. 이 계약서는 “관광객과 현대측이 파견하는 실무대표단 및 합영회사 직원, 공사인원, 유람선 승무원의 신변안전과 편의 및 무사귀환을 보장한다”는 것과 “관광객 중 북측의 관습을 따르지 않거나 사회적 도덕적 의무를 따르지 않는다는 이유로 관광객을 북측 내에 억류하지 않을 것을 보장한다”고 명시되어 있었다. 그러나 실제로 계약서 및 각서와는 달리 관광객이 억류되는 상황을 초래하였다. 이 사건은 구체적인 내용이 명시되지 않은 북한 측의 신변 보장 약속이나 합의서가 북한의 형사사법권을 배제시키는 보장책이 될 수 없다는 점을 시사한다.<sup>84)</sup> 이후 현대아산과 금강산관광총회사 간에 신변 안전을

84) 김병기, “북한 체류 남한 주민의 신변안전보장에 관한 연구”(북한대학원대학교 석사학위논문, 2009), p. 47.

위한 합의서가 체결하는 등 기존의 제도적 장치를 보완하는 조치를 취하였다.

교류협력과정에서 직접적으로 일어난 사건은 아니지만 교류협력에 영향을 준 만한 사건이 세 건 있었다. 1998년 속초해안 북한 잠수정 침투사건과 1999년 6월 15일 1차 서해교전, 듀크호와 만폭호 충돌 사건이 그것이다. 각 사건은 남한 내부에 북한에 대한 여론 악화와 군사적 긴장을 야기했다. 이 사건들로 인해 남북교류협력이 중단되지는 않았지만, 1차 서해교전 이후 금강산 관광객이 억류됨에 따라 표면적으로 내세우는 억류 이유 외에 서해교전에 대한 북한의 후속 대응이라고 여겨질 수 있는 개연성은 갖고 있었다. 풍악호 입항 거부 사건도 마찬가지로 듀크호와 만폭호 충돌 사건과 관련성이 있는 것으로 해석가능하다.

이 시기에 있었던 억류사건과 같은 역돌출부나 잠수정 사건, 1차 서해교전 등은 남북교류협력시스템을 지체시키는 데 직접적인 영향을 미치지 않았다. 억류 사건으로 인해 40여 일 간 관광이 중단되기는 했으나 사건 해결 후 관광을 재개하였고, 군사적 충돌 하에서도 교류협력은 진행되었다. 이는 교류협력에 대한 정부의 강력한 의지와 함께 정치적 사안과 경제적 사안을 분리하려는 기초, 활성화되고 있는 남북교류협력의 분위기, 그리고 북한의 경제적 필요 때문에 가능하였다.

### 제3절 남북교류협력시스템의 성장: 교류협력의 확산(2000-2007)

#### 1. 남북교류협력의 확대와 불안정성

1995년 이후 본격화된 남북교류협력은 2000년 정상회담을 기점으로 분야별로 확산되며 규모도 확대되었다. 이 시기에 남북 당국 간 회담은 147회이고 체결한 합의서가 102건이었으며, 인적 왕래는 전 시기 39,583명이었던 것이 335,910명으로 급증하였다.<sup>85)</sup> 남북교역액도 20억 달러에서 52.7억 달러로 그 규모가 커졌다. 이러한 규모의 확대에는 2000년 정상회담이 주요한 원인이었다.

2000년 정상회담 이후 경의선 철도·도로 연결 기공식(2000.9), 남북경제협력 추진 위원회 설치(2000.9), 4개의 경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁조정절차, 청산결제) 체결(2000.12), 금강산 관광대가 지불방식 변경(2001.6), 「남북해운합의서」 채택, 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 체결, 개성공업지구 착공(2003. 6), 개성공업지구 첫 제품 생산(2004. 12), 「남북관계발전에 관한 법률」 제정(2005. 12), 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정(2007. 5),

85) 통일부, [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)



2007년 남북정상회담까지 남북교류협력을 제도화하고 공고히 하기 위한 다양한 제도적 장치가 마련되었다. 당시 북한도 2002년 「금강산관광지구법」과 「개성공업지구법」을 채택하였다.

남북 당국 회담을 비롯하여, 각 분야별로도 교류협력이 확대되었는데, 경제협력, 인도적 지원, 사회문화교류 등 다양한 분야에서 남북교류협력은 확대되어 왔다.

남북교류협력이 확대되는 한편, 교류협력 과정에서나 교류협력의 위기를 초래하는 사건들도 많았다. 김대중 정부의 대북송금 문제가 불거져 노무현 대통령이 특검을 수용하였고, 이후 유죄 확정되었다. 그리고 2003년 정몽헌 현대아산 회장이 투신자살 하는 사건이 있었다. 북한과 관련해서는 2002년 2차 서해교전이 발발하였고, 2차 북핵 위기가 대두되었다. 2002년 미국 특사 켈리 차관보가 방북했을 당시 북한은 농축 우라늄 핵개발 계획을 시인하였고, 관련하여 미국이 중유 공급을 중단한다고 발표하자 북한은 핵동결을 해제하고 핵시설 가동과 건설을 재개한다고 맞대응 하였다. 이후 IAEA 사찰단을 추방하고 NPT를 탈퇴하면서 2차 북핵위기가 도래하였다. 그리고 2006년에는 북한이 미사일을 발사하면서 긴장이 고조되었다. 이와 같은 북핵 문제 해결을 위한 국제적 노력 끝에 6자회담을 통해 2005년 9·19공동성명, 2007년 2·13 합의와 10·3 합의가 도출되었으나, 2006년 다시 핵실험을 감행하면서 문제는 해결되지 못했다.

남북한의 대내외 정세 외에도 남북교류협력 사업들이 차질을 빚는 일들이 발생했다. 개성공단 북한 노동자의 임금인상과 관련한 갈등이 있었고, 개성공단 입주기업 부도와 경협자금의 전용 의혹, 개성공단 골프장 개발과 관련한 북한의 이중계약 문제, 개성공단 신규 입주 분양 연기, 철도 시험운행 무산, 개성관광 사업자 변경 요구와 개성 시내 출입 통제, 이산가족 상봉 중단 및 면회소 건설 중단 등 여러 일들이 있었다. 이러한 남북교류협력사업의 차질은 북한 당국이 자신의 요구를 관철하기 위한 압박용이라든가 고조되고 있는 군사적 긴장 상황의 결과로 나타났다. 그리고 남한 측도 북한의 미사일 발사 및 핵개발에 대한 대응의 차원에서 대북 지원 및 남북교류 사업을 중단하였다. 한편 사업에 참여하는 기업들의 비리 등이 문제가 되기도 했다.

이 시기의 남북교류협력은 확대되고 발전하였지만, 남북한의 대내외 정세로 인해 교류협력에 차질을 빚기도 하였다. 분단체제의 불확실성이 남북관계의 불안정성을 야기한 것이다. 그리고 남북교류협력이 확대됨에 따라 다양한 행위자들이 등장하면서 문제가 발생하기도 했고, 그동안의 남북교류협력 추진을 위한 과정에서 있었던 일들이 문제화되기도 했다.

## 2. 사건·사고의 일상화

이 시기에도 전 시기와 마찬가지로 교류협력 현장에는 다양한 사건과 사고가 있었다. 교류협력의 영역이 확대되다 보니 각 영역의 공간적, 사업적 특성에 따라 사건과 사고의 유형도 다양해졌다. 그러나 이 시기에 많은 수의 사건·사고가 있었음에도 불구하고, 일어난 사건과 사고는 사업을 중단시킬 정도의 파장력은 없었다. 그 이유는 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 일어난 사건·사고가 전 시기부터 있었던 사건·사고들과 유사하여, 처리와 대응에 어려움이 없었다는 점이다. 북한 체제를 비난하고 모독하는 사건들이 있었지만, 전과 달리 신속히 처리되었다. 이는 그동안의 사건 처리 경험이 주는 학습 효과 때문이다. 남한 측에서도 무엇을 조심해야 하는지 알고 있고, 북한이 어떤 지점에서 문제제기를 할 수밖에 없는지를 알게 되었다. 그리고 북한 측도 남한과의 접촉이 늘어남에 따라 어느 정도는 눈감고 넘어 갈 수 있는 융통성이 생긴 것이다. KEDO 관계자와 전 통일부장관의 인터뷰에 따르면, 그러한 사건들이 비일비재하게 있다 보니 눈감고 넘어 가게 되었다고 한다. 빈번하게 사건이 일어나다 보니 사건이 일상화되고, 사건 처리 과정도 어느 정도 경험적으로 정리되어 있어 일상적으로 처리할 수 있었던 것이다. 그래서 2004년 ‘천출명장’ 발언이 문제가 되었을 당시 통일부 장관이 즉시 조치를 취할 것에 대한 입장을 표명하였고, 어렵지 않게 사건이 처리될 수 있었다. 이는 전 시기에 남북교류협력 과정의 본격화를 통해 시스템이 스타일화되어 다른 분야와 공간에 이전된 것이라 할 수 있다. 다시 말해 전 시기의 경험이 정형화되고 매뉴얼화 되어 다른 사업 분야와 공간에 적용됨으로써 남북교류협력시스템이 성장하였다는 것이다.

둘째, 남북교류협력과 관련한 제도적 정비의 결과이다. 2000년 정상회담 이후 남북교류협력과 관련한 법률과 구체적인 시행방침, 조치 등이 체결 및 제정되었다. 그에 따라 사건·사고를 처리할 수 있는 법률적 근거가 마련되고 법적 절차가 정비되면서 사건을 해결할 수 있었던 것이다.

셋째, 발생한 사건의 특성들 때문이다. 이 시기의 사건 대부분은 안전사고, 교통사고 등과 같이 정치적이지 않은 사안들이 다수였고, 사업 현장에서 불가피하게 일어날 수밖에 없는 사건과 사고였기 때문에 문제를 해결하는 데 어려움이 없었을 뿐만 아니라 실제로 남북교류협력에 영향을 미치지 않았던 것이다. 다시 말해 발생한 사건과 사고의 성격 자체가 일상적인 사안들이었기 때문에 해결에 무리가 없었다고 볼 수 있다.

### 3. 남북교류협력시스템의 발전

앞서 서술한 바와 같이 이 시기는 남북경제협력시스템이 제도적 보완이 강화된 때이다. 더불어 그동안 남북교류협력의 경험이 축적된 때이기도 하다. 축적된 남북교류협력 경험은 남북교류협력을 안정적으로 추진함으로써 남북교류협력시스템을 발전시키는 데 효과를 발휘하였다. 특히 남북교류협력의 확대는 남북 상호 간의 신뢰 구축에도 큰 영향을 미쳤고, 이는 사건이 발생했을 때 처리 과정에 도움을 주었다. 현장에서 발생하는 사건 해결 뿐만 아니라 서해교전과 같은 군사적 사건이 발발하였을 때도 그러하였다. 2002년 2차 서해교전 시 교전이 발발한 직후 북한은 핫라인을 통해 사건과 관련한 입장을 전달하였고, 유감을 표명하면서 당국 간 회담을 제의하였다. 남한 정부도 서해교전이 발발했지만, 남북교류협력을 지속한다는 입장을 표명하기도 했다. 이러한 조치는 서해교전 상황에 대한 군사적 대응은 진행하는 한편, 교류협력은 별개로 계속한다는 원칙의 결과이기도 하지만, 사건이 발발하자마자 핫라인을 통해 북한 측이 연락해서 입장을 설명하고, 이를 남한 정부가 수긍하면서 이루어졌다. 이는 남북교류협력의 활성화 분위기와 함께 남북 당국 간의 지속적인 대화와 교류협력 사업의 추진을 통해 구축한 신뢰가 전제되었기 때문에 가능할 수 있었다. 결국 구체적인 현장에서 일어나는 사건뿐만 아니라 군사적 긴장 상황에서도 신뢰와 대화가 전제될 때 문제 해결의 실마리를 찾을 수 있다는 것이다.

그러나 남북관계가 내재하고 있는 불안정성은 남북교류협력이 확대되고 시스템이 발전하여도 여전히 남아있다. 북한의 군사적 도발과 핵개발, 교류협력사업의 협상카드화 등이 교류협력에서 장애요인으로 작동한다. 남북교류협력시스템이 성장·발전하는 과정에서 교류협력 현장의 사건과 사고는 역돌출부로 기능하지 않지만, 외부 요인으로 인해 현장의 일상적 행위가 사건화될 수도 있고, 외부 요인이 시스템을 지체시키거나 시스템 자체를 와해시킬 위험이 있다는 것이다.

## 제4절 남북교류협력시스템의 지체: 교류협력의 정체·모색(2008-)

### 1. 남북교류협력시스템의 역돌출부의 재등장

지난 시기부터 이어지던 남북교류협력은 2008년 들어 위기를 맞이하게 되었다. 2008년 금강산 관광객 피격 사망사건으로 인해 금강산 관광이 중단되었다. 그리고 2009년 개성공업지구 내 현대아산 직원이 136일 간 억류되었다가 추방당하였다. 피격 사망 사건은 남북교류협력이 시작된 이후 처음 있는 사건이면서, 군인에 의한

민간인 피격 사건이었기 때문에 그 파장력이 매우 컸다. 더욱이 사건과 관련하여 북한의 공식 사과와 재발 방지 등이 이루어지지 않음에 따라 결국 문제는 해결되지 않았고, 금강산 관광사업이 중단되는 결과를 낳았다. 또한 2009년 현대아산 직원 억류 사건의 경우도 그동안의 억류 사건 때보다 해결을 위한 시간이 오래 걸렸다. 이 사건은 기존에도 있었던 사건 유형이고 어렵지 않게 해결되던 문제가 이 때는 쉽지 않았다는 점에서 특기할 만하다. 남북교류협력사업이 확산되면서 일상화된 사건·사고가 다시 사건화된 것이고, 새로운 사건이 발발하면서 시스템의 역돌출부가 재등장하였다.

이 시기에는 피격 사망사건과 개성공업지구 추방 두 사건뿐만 아니라 남북관계에서 일어난 여러 사건과 북한의 대응들이 교류협력시스템에 영향을 미쳤다. 2009년 북한의 2차 핵실험과 남한 정부의 PSI 전면 참여 선언, 북한의 우리놈 농축작업 착수 및 플루토늄 전량 무기화 성명 발표 등으로 군사적 긴장이 고조되었다. 더욱이 2010년 천안함 사건과 연평도 포격 사건으로 군인을 비롯 민간인까지 피해를 입었다. 관련하여 천안함 사건 직후 2010년 5월 24일 이명박 대통령은 즉각적인 조치를 발표하였다. 그 내용은 북한 선박의 우리 해역 운항 전면 불허, 남북교역 중단, 우리 국민과 북한 주민의 접촉 제한, UN안보리 회부를 위한 관련국과 협조, 북 도발 규탄 및 응징 조치 촉구를 위한 양자·다자국제차원의 외교활동 적극 전개, 대북심리전 재개, 남북 해상항로대 폐쇄에 따른 군사적 조치 시행, 대규모 한미연합 대잠수하 훈련 실시, PSI 활동의 일환으로 역내·외 차단훈련 추진, 북한 반응과 태도에 따라 추가적 군사·비군사적 조치 시행 준비 등이다. 이러한 5·24 조치 이후 남북교류협력은 개성공업지구를 제외하고 중단되는 상황에 놓였다. 천안함 사건과 연평도 포격 사건, 5·24 조치에 대응하여 북한은 2010년 개성공업지구 등 육로통행의 전면 차단을 경고하며 남북교류협력 관련 군사적 보장 조치를 철회하겠다고 발표한 바 있고, 2013년 4월 북한은 개성공업지구 통행제한 조치에 이어 북한 근로자 철수로 조업을 중단하였다. 결국 5월 3일 남한 측 인력이 모두 귀환하여 개성공업지구는 폐쇄상태가 되었다가 지난 9월 16일 재가동되었다.

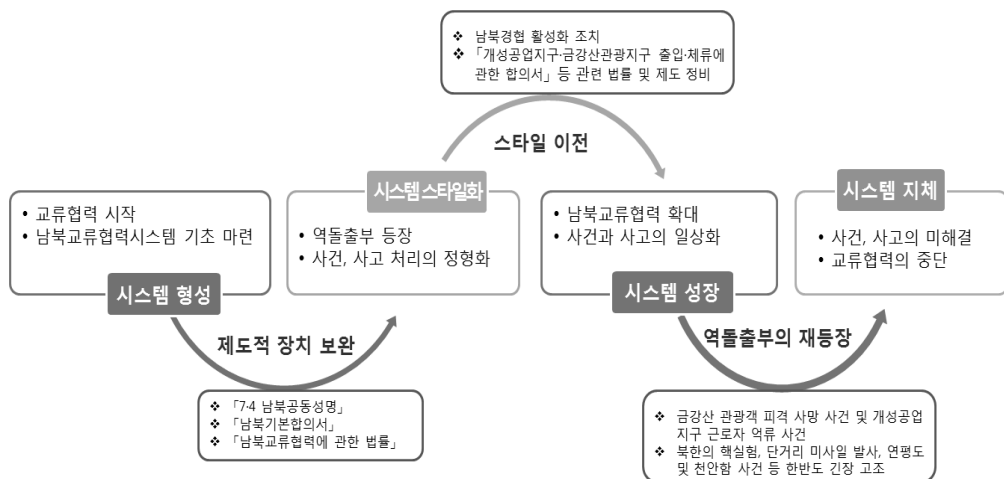
이 시기에는 교류협력 현장에서 발생한 사건·사고뿐만 아니라 남북한의 정세와 북한의 군사적 도발 등이 교류협력시스템에 영향을 미쳤다. 그리고 남북한 정세와 북한의 군사적 도발이 교류협력 과정에서 발생한 사건을 해결하기 어렵게 하기도 하였다. 2009년 현대아산 직원 억류 사건의 경우 피격 사망 사건으로 인해 경색된 남북관계 상황과 북한의 군사도발 등으로 인한 남북관계 악화가 이 사건을 심각하게 사건화하였다.

## 2. 남북교류협력시스템의 지체

이 시기에도 전 시기와 같이 현장에는 일상적 사건과 사고들이 있었지만, 남북교류협력에 영향을 미친 것은 북한의 2차 핵실험, 천안함 사건, 연평도 포격 사건이었다. 그리고 이에 대한 남한의 대응인 5·24 조치가 있었고, 결국 남북교류협력은 중단되었다. 이 시기는 남북교류협력사업이 중단되는 결과를 낳았다는 점에서 남북교류협력시스템을 지체시켰다고 볼 수 있다. 그리고 유사 사건에 대한 처리가 예전과 다르게 어려웠고, 새롭게 등장한 역돌출부인 피격 사망 사건을 해결하지 못하고 있기 때문에 시스템은 성장하지 못하고 지체하고 있다.

이러한 시스템의 지체는 내부 정비를 통해 다시 성장할 수 있는 것은 아니다. 시스템이 교류협력의 확대 과정에서 성장, 발전해올 수 있었듯이, 남북교류협력이 재개되고 다시 본격화되어야 가능하다. 덧붙여 남북교류협력의 재본격화되기 위한 조건이자 교류협력시스템이 안정성을 갖고 모멘텀을 갖기 위해서는 남북교류협력을 둘러싼 남북관계의 불안정성이 해결될 필요가 있다. 남북교류협력의 확대를 통해 남북관계가 안정성을 가질 수도 있지만, 천안함 사건과 연평도 포격 사건과 같이 직접적인 남한 국민과 영토에 대한 군사적 도발이 재발한다면 교류협력 자체도 다시 지체되는 결과를 낳을 수밖에 없다.

최근 잠정 폐쇄되었던 개성공업지구가 재가동되고 합의되었다 무산되는 일들이 반복되지만 다시 남북대화가 추진되고 있고, 남북교류협력도 다시 본격화 될 수 있는 기회가 온 듯하다. 이러한 상황에서 교류협력의 확대를 위한 다양한 접근과 조치의 시행과 더불어, 교류협력시스템에 대한 남북관계의 불안정성과 불확실성



〈그림 4〉 사건·사고를 통해 본 남북교류협력시스템의 형성·발전 과정

의 영향을 줄이고 교류협력을 통해 남북관계의 불안정성을 줄일 수 있는 방안을 고려할 필요가 있다.

## 제6장 결 론

본 연구는 남북교류협력 현장에서 발생하는 사건·사고의 발생-대응 맥락과 처리 과정에 대한 분석을 통해 남북교류협력시스템의 형성 및 발전 과정을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 우선 남북교류협력 시기로부터 최근까지 남북교류협력 현장에서 나타나는 사건과 사고를 수집, 정리하고, 유형화하였다. 그리고 유형화한 사례 중 대표 사례를 선정하 발생-대응 과정과 처리 과정을 분석하고, 이를 시기별로 비교하였다. 그 결과를 바탕으로 남북교류협력시스템의 형성 및 발전 과정을 분석하였다. 연구결과는 다음과 같다.

남북교류협력 현장에서 발생하는 사건·사고의 종류와 수는 남북교류협력의 확대에 따라 증가하는 경향을 보였다. 주요 사건과 사고는 억류 및 추방 사건, 사망 사건 및 질병·부상 사고, 불법 반입 및 상해·폭력 사건으로 분류할 수 있었다. 억류 및 추방 사건은 금강산관광지구와 개성공업지구에서 주로 일어났다. 억류 및 추방의 사유는 북한 체제를 모독하는 발언과 행동을 했다는 것이 대부분이었다. 사망 사건 및 질병·부상 사고는 주로 교통사고와 안전사고 및 산업재해로 일어나는 경우가 많고, 금강산 관광객 피격 사망사건과 같이 관광객에 대한 북한 군인의 총격으로 사망한 사례도 있다. 불법 반입의 경우 제3국의 농수산물인 북한산으로 위장반입되거나 북한산 농수산물이 제3국산으로 우회반입되는 경우가 있고, 북한 문화재가 불법으로 반입되기도 하였다. 폭력·상해 사건은 개성공업지구에서 주로 일어났는데, 남한 근로자 간의 폭력 사건이 대부분이었다.

유형별로 처리과정을 살펴보면 다음과 같다. 억류 및 추방사건의 경우 교류협력 본격화 단계에서 금강산 관광객 억류는 「금강산 관광을 위한 계약서」에 준하여 처리되었고, 교류협력 확산 단계의 금강산 관광객과 개성공업지구 근로자 억류사건은 「개성공업지구와 금강산 관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」에 근거하여 처리되었다. 사망 사건 및 질병·부상 사고는 「개성공업지구와 금강산 관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」를 근거로 하되, 교통사고와 안전사고의 경우는 각각 「교통사고처리특례법」과 「산업안전보건법」에 의해 처리되었다. 불법 밀반입 중

농수산물 불법 밀반입의 처리는 「남북교류협력법」과 「대외무역법」에 근거하였고, 북한 문화재 불법 반입의 경우 교류협력 본격화 단계에는 「특정범죄가중처벌법」, 「대외무역법」, 「문화재보호법」에 의거하여 처리된 반면, 교류협력 확산 단계에는 「남북교류협력에관한법률」에 준하였다. 상해·폭력 사건은 주로 남한 근로자들 사이에서 일어나는 사건으로 「개성공업지구 및 금강산관광지구에서 발생한 형사사건 처리지침」에 근거하여 「폭력행위등처벌에관한 법률」, 「성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률」에 따라 처리되었다.

사건 처리 과정에서 행위주체들을 살펴보면, 억류 및 추방 사건의 경우 개성공업지구를 제외하고는 주로 현대아산과 북한 당국, 금강산관광총회사 등이 사건 해결의 주체였다. 그리고 사망 사건 및 질병·부상 사고는 금강산관광지구에서 일어난 경우는 현대아산과 북한 당국, 금강산관광총회사, 군부가 주된 행위자였고, 개성공업지구의 경우는 해당기업과 개성공업지구관리위원회가 주체였다. 그리고 이 유형의 경우는 보험회사도 처리에 개입하였다. 불법반입 및 상해·폭력 사건은 사건당사자와 세관 또는 법무부 통일법무과·대검찰청 공안1과·통일부 등이었다.

사건 처리 후 제도적 정비는 사건 유형과 단계에 따라 다르게 나타났다. 억류 및 사망사건의 경우 교류협력 본격화단계에서는 신변안전보장을 위한 구체적 합의를 도출하였고, 교류협력 확산단계에서는 해당 합의를 보완하고 교육 및 관리를 강화하는 조치를 취하였다. 사망 사건 및 질병·부상 사고는 제도적 정비가 거의 없었는데, 교통사고에 의한 경우에만 교통안전을 위한 사후 조치를 취하였다. 불법반입의 경우 반입승인 및 절차를 강화하기로 하는 등의 조치가 있었고, 폭력 및 상해 사건은 남한 법률에 의거하기 때문에 특별한 제도 정비가 요구되지 않았다.

사건·사고의 발생·대응 과정에 대한 분석에 따른 남북교류협력시스템의 형성 및 변화과정을 살펴보면 다음과 같다. 1989-1994년까지는 남북교류협력이 추진될 수 있는 제도적 기반이 마련되면서 남북교류협력 시스템이 형성된 시기이다. 1994-1999년까지는 남북교류협력이 본격화 되면서 남북교류협력 시스템이 가동되기 시작하였고, 형성 시기에 마련된 제도적 장치에 준하여 교류협력이 진행됨과 동시에 남북교류협력시스템의 장치를 보완해갔다. 그리고 이 단계에서부터 시스템의 역돌출부인 사건·사고들이 발생했는데, 교류협력시스템을 보완하는 데 영향을 미쳤다. 그리고 2000-2007년까지는 남북교류협력이 분야별로 확산되고 규모별로도 확대되는 반면, 남북한을 둘러싼 대내외적 정세와 교류협력과 관련한 사건들로 인해 불안정성을 띠고 있었다. 그럼에도 불구하고 본격화단계에서 역돌출부로 등장했던 사건과 사고들이 일상화되었고, 남북교류협력의 축적된 경험들이 이 단

계로 이전되면서 교류협력시스템이 발전단계에 접어들었다. 2008년부터 현재까지는 교류협력에서 역돌출부가 재등장 또는 새롭게 등장하면서 교류협력시스템이 지체되는 상황에 놓이게 되었다. 이 때 교류협력시스템이 지체된 것은 새로운 역돌출부를 해결하지 못한 것과 재등장하고 한반도의 군사적 긴장 고조와 남북관계 경색으로 새롭게 등장한 역돌출부를 해결하지 못했다. 특기할 만한 것은 새롭게 등장한 역돌출부가 해결되지 못함으로써 남북관계가 경색되는 데 영향을 미쳤다는 것이다. 2013년 들어서면서 다시 남북교류협력이 재개되는 조짐이 보이고 있다. 그러나 해결하지 못한 역돌출부와 이를 어렵게 한 상황적 조건의 불안정성이 남아 있기 때문에 남북교류협력시스템이 지체에서 벗어나기는 쉽지 않겠지만, 남북교류협력의 돌파구를 모색하여 남북교류협력시스템의 안정성을 보장하기 위한 시도가 필요한 때이다.

이와 같은 연구 결과를 바탕으로 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 남북교류협력시스템이 형성되고 본격화된 후 확산단계에 이르게 된 것은 축적된 남북교류협력시스템의 적절한 이전이 있었기 때문에 가능하였다. 형성 및 본격화 단계에서 등장한 역돌출부의 해결 경험이 축적되면서 역돌출부 문제를 해결을 정형화했고, 그것이 이전되면서 교류협력시스템이 발전할 수 있었다. 따라서 현재의 지체 상태를 벗어나는 실마리를 찾고, 이후 남북교류협력시스템이 다시 확산되기 위해서는 과거 경험에 대한 축적과 정리가 필요하다. 따라서 사건과 사고에 대한 구체적인 해결 과정을 정리하여, 향후 발생 가능한 사건·사고 및 북한의 대응 행태를 예측하고, 이에 대한 매뉴얼을 마련할 필요가 있다.

둘째, 남북교류협력시스템의 제도적 장치의 보완과 더불어 제도적 장치가 실효성 있게 기능할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 관련하여 법적인 쟁점들에 대한 논의들은 있어 왔다. 그러나 법적인 쟁점뿐만 아니라 문제 해결 과정에서 협상 방식이나 원칙에 대한 구체적인 입장 마련이 필요하다. 왜냐하면 실제 협상의 과정에서는 법적인 논리만으로 문제를 해결하기 어렵고, 원칙에 입각한 합의를 도출하기 위해서는 협상 전략이 중요하기 때문이다.

셋째, 남북교류협력에 등장하는 다양한 행위자들에 대한 조정·관리 능력이 필요하다. 남북교류협력시스템이 발전할수록 여러 행위 주체들이 등장하였다. 관광객, 근로자, 보험회사, 해당 기업, 통일부, 개성공업지구지원재단, 법무부 통일법무과, 검찰청 등 다양한 사건 당사자 및 해결 주체가 있었다. 상대적으로 북한의 경우는 남한 보다 다양하지 않지만, 사안에 따라 군부가 개입하기도 하고 사업 관계자가 개입하기도 한다. 이후 남북교류협력이 확대되면 더욱 다양한 행위자들이 등장할



것으로 예상되는 바, 이에 대한 조정·관리와 관련한 대책이 필요한 것으로 보인다.

넷째, 남북관계를 빠른 시일 내에 개선하고 남북교류협력시스템의 안정성을 담보하기 위해서는 남북교류협력을 조속히 확대 시행할 필요가 있다. 물론 안정적인 남북교류협력을 위해서는 해결하지 못한 역돌출부 사건을 해결하는 것이 우선될 필요가 있다. 그러나 남북교류협력의 발전단계를 살펴보았을 때, 대내외 정세와 무관하게 교류협력을 진행함으로써 남북관계를 안정적으로 유지할 수 있었고, 그 과정에서 남북 간의 신뢰를 구축할 수 있었다. 신뢰 구축이 우선될 때 현재 남북한이 직면하고 있는 여러 문제들과 불안정하고 불확실한 남북관계의 여러 변수, 분단이라는 태생적 한계들을 극복할 수 있을 것이다.

마지막으로, 남북교류협력과 분단체제의 불안정성·불확실성의 관계에 대한 원칙 수립과 그에 따른 실천이 필요하다. 남북교류협력시스템이 지체된 데는 남북교류협력시스템에서 발생한 역돌출부도 문제가 되었지만, 더 근원적으로는 분단체제가 갖고 있는 불확실성이 남북교류협력시스템의 안정성을 저해하고, 모멘텀을 획득하는 데 장애요인이 된다. 북한의 핵개발을 비롯한 군사적 도발이나 대내외 정세에 따른 남북교류협력에 대한 정부 입장과 원칙이 필요하다. 남북교류협력시스템의 확산단계에서 나타났던 교류협력과 북한의 군사적 도발 등과 같은 정세 변화에 대한 분리 태도는 교류협력을 지속시키는 데 중요했을 뿐만 아니라 북한의 도발 행위 등에 대한 남한의 입장과 요구를 설득할 수 있는 근거가 되기도 했다. 따라서 남북대화의 주요 창구이자 신뢰구축의 방법으로서 남북교류협력은 무엇보다 우선되고 보장될 필요가 있다. 그리고 남북관계와 한반도에 위기가 도래했을 경우 이에 대한 구체적인 실천 지침이 마련될 필요가 있다. 위기 상황에 대한 예측과 이에 대한 시뮬레이션 등을 포함하는 매뉴얼을 마련함으로써 위기를 관리·대응하고, 위기 상황에서 발생한 사건·사고를 처리할 수 있는 대처 방안을 모색하는 것이다.

본 연구는 남북교류협력 현장에서 발생한 사건·사고들에 대한 기초연구로, 모든 쟁점과 사건·사고를 다루지는 못했다. 향후 다양하게 제기된 문제와 사안들에 대한 심도깊은 연구를 통해 현실적이고 실효성 있는 남북교류협력 방안을 마련할 수 있기를 기대한다.

## 참고 문헌

- 고성호, “신변보호 관련 남북합의서의 이행을 위한 제도화 문제”, 『2009 남북교류 협력과 신변보호: 그 현황과 과제』, 북한법연구회, 2009.
- 김동노, “거시 구조 이론에서 미시 사건사로”, 『사회와 역사』 63집, 2003.
- 김병기, “북한체류 남한 주민의 신변안전보장에 관한 연구”, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2009.
- 김승대, “상대방 지역 체류의 법률 문제: 신변안전의 법적 보장을 중심으로”, 『남북 교류와 관련한 법적 문제점(3)』, 서울: 법원행정처, 2004.
- 김영식, “북한 형사법 및 개성공업지구에서 발생한 형사사건 처리절차 연구”, 『통일사법정책연구(1)』, 서울: 법원행정처, 2006.
- 김왕배, “‘자살’: 죽음 충동의 해체 사회”, 김경일 외, 『사건으로 한국사회 읽기』, 서울: 이학사, 2011.
- 김형기, 『남북관계 변천사』, 서울: 연세대학교출판부, 2010.
- 남궁곤·조영주, “남북관계 60년, 남북대화 60년”, 『남북관계사』, 서울: 이화여자대학교출판부, 2009.
- 박순성, “남북한 교류·협력의 전개과정(1988-2002년)과 평화통일”, 『북한연구학회보』 제6권 제2호, 2002.
- 박유환, “남북경협 활성화 조치에 대한 평가 및 전망”, 『수은조사월보』, 서울: 한국수출입은행, 1998.
- 송성수, “에디슨은 시스템을 구축했다: 기술시스템론”, 이상욱 외, 『욕망하는 테크놀로지』, 서울: 동아시아, 2009.
- 안득기, “남북교류 협력의 제도적 안정성에 관한 연구”, 『통일문제연구』 제59호, 2013.
- 유 욱, “개성공단법제의 현황과 과제”, 『북한법연구』, 제9호, 2006.
- 이광중, 『북한 KEDO 현장의 16개월 간의 보고서』, 2006.
- 이규창, “남북합의서의 법적 성격 및 효력에 관한 연구”, 『통일정책연구』 제5권 2호, 2006.
- 이동희, “남북간 형사사건 처리방안”, 『남북간 형사사건 처리방안』(과천: 법무부, 2006). 제성호, “남북교류시 발생하는 범죄처리 및 형사사법공조의 문제”, 『형사사건 처리 관련 및 남북협력체계 구축방안』, 과천: 법무부, 2005.

- 이장규·홍성욱, 『공학기술과 사회』(서울: 지호, 2006).
- 이장희, “남북교류협력 확대에 따른 형사관할권의 제문제”, 『남북교류와 관련한 법적 문제점(4)』, 서울: 법원행정처, 2005.
- 이효원, “남북한특수관계론의 헌법학적 연구: 남북한 교류협력에 관한 규범체계 모색”, 서울대학교 박사학위논문, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『판례로 보는 남북한 관계』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
- 전현준, 『최근 북한 권력엘리트 변동 분석』, 서울: 통일연구원, 2008.
- 정부합동조사반, 『귀환 북한 억류 민간인 합동조사 결과』, 2009.
- 정세현, 『정세현의 통일토크』, 서울: 서해문집, 2013.
- 제성호, “남북교류시 발생하는 범죄처리 및 형사사법공조의 문제”, 『형사사건 처리 관련 남북협력체제 구축방안』, 과천: 법무부, 2005.
- 차은영·정영철, “남북경협역의 역사와 현재”, 『남북관계사』, 서울: 이화여자대학교출판부, 2009.
- 토마스 휴즈, “거대 기술 시스템의 진화”, 『과학기술은 사회적으로 어떻게 구성되는가』, 서울: 새물결, 1999.
- 통일부, 『2006년 국감자료』, 서울: 통일부, 2006.
- 통일부 통일교육원, 『남북관계 지식사전』, 서울: 통일부 통일교육원, 2011.
- 한명섭, “북한 형사법과 개성공단 억류자 신변안전 문제”, 『2009 남북교류협력과 신변보호: 그 현황과 과제』, 북한법연구회, 2009.
- Swell, Willam Jr., “Three Temporalities: Toward an Eventful History”, Terrence J. McDonald(ed), *The Historic Turn in the Human Science*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1973.
- William H. Sewell, JR., “Historical events as transformations of structure: Inventing revolution at the Bastille,” *Theory and Society* 25, 1996.
- 「강원도민일보」 2002년 6월 4일자.
- 「경제투데이」 2011년 1월 11일자.
- 「경향신문」 1991년 6월 12일자; 1991년 7월 21일자; 1998년 9월 3일자; 1999년 12월 13일자; 1999년 12월 14일자.
- 「국민일보」 2005년 2월 11일자; 2006년 9월 19일자.
- 「노컷뉴스」 2008년 7월 11일자.
- 「농업인신문」 2003년 5월 9일자.

「데일리 NK」 2011년 1월 19일자.

「동아일보」 1997년 1월 16일자; 1999년 8월 25일자; 2006년 1월 9일자; 2006년 9월 4일자.

「매일경제」 1994년 9월 12일자; 1998년 7월 10일자; 1998년 6월 1일자; 2004년 10월 30일자; 2008년 4월 10일자; 2008년 6월 3일자; 2009년 8월 13일자.

「문화일보」 2004년 9월 24일자; 2006년 3월 23일자.

「부산일보」 2006년 1월 11일자.

「서울신문」 2004년 12월 31일자.

「세계일보」 2002년 7월 29일자; 2006년 2월 28일자; 2007년 10월 15일자.

「연합뉴스」 1998년 9월 2일자; 1998년 10월 10일자; 1999년 6월 23일자; 2004년 4월 3일자; 2007년 10월 8일자; 2007년 10월 15일자; 2008년 7월 11일자; 2008년 8월 3일자; 2009년 8월 25일자; 2009년 8월 26일자; 2010년 9월 17일자; 2011년 1월 20일자.

「조선일보」 2004년 4월 5일자.

「조세일보」 2006년 10월 8일자.

「중부일보」 2004년 10월 8일자; 2011년 3월 15일자.

「중앙일보」 2012년 10월 9일자.

「통일뉴스」 2010년 6월 30일자.

「파이낸셜 뉴스」 2008년 3월 27일자.

「한국경제」 2000년 2월 5일자.

「한국일보」 2000년 11월 1일자; 2007년 10월 15일자.

「한겨레」 1993년 2월 3일자; 1998년 9월 8일자.

「헤럴드경제」 2012년 2월 11일자.

「EBN」 2003년 5월 1일자.

KBS, 2009년 3월 30일.

SBS, 2005년 6월 5일; 2009년 8월 17일.

네이버 국어사전 <http://krdic.naver.com>

통일부 홈페이지 [www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)

2013 북한 및 통일관련

## 신진연구 논문집

---

인 쇄 : 2013. 12.

발 행 : 2013. 12.

발행처 : 통일부 정세분석총괄과

서울특별시 서초구 반포대로 201

국립중앙도서관 본관 5층 북한자료센터

☎ 02)592-2295

인쇄처 : 웃고문화사

☎ 02)2267-3956

---