

제16권 2호 2007

# 통일정책연구

'2007 남북정상선언': 정치·군사분야 평가와 향후과제 • 2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제 • 제2차 남북정상회담과 한반도 평화정착 방안의 구상: 동북아 역내 이해구조를 중심으로 • 한반도 통일모델의 탐색: 중립화통일론의 적용가능성 • 국가보안법의 개정을 위한 제언: 포괄적 안보개념을 중심으로 ▣ 국제인권조약 자동승계론에 관한 연구: 남북통일과 관련하여 • 북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석 • 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 향상 전략: 난민과 이주민 모델의 적용을 통하여 • 북한과 중국 '시장(Market)'의 비교: 형성발전과정과 그 특징 • 경수로사업의 비용과 파생효과 그리고 정책적 함의 • 남북스포츠 협상의 평가와 전망 • 통일교육의 쟁점과 과제

ISSN 1229-6112

제16권 2호 2007

# 통일정책연구



제16권 2호 2007

# 통일정책연구

본지는 학술진흥재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발행인 겸 편집인 : 이봉조  
등록일 : 1992년 8월 19일  
등록번호 : 서울 사02048  
발행처 : 통일연구원  
발행일 : 2007년 12월 30일

(142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원  
TEL : 02)901-2523, 900-4300  
FAX : 02)901-2572  
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>  
E-mail : [iskim@kinu.or.kr](mailto:iskim@kinu.or.kr)

© 통일연구원 2007

편집위원장 : 김 영 윤  
편집위원 : 박 형 중  
배 정 호  
손 기 웅  
여 인 곤  
임 순 희  
정 영 태  
황 병 덕

외부편집위원 : 남 공 영 (한국외국어대학교)  
박 순 성 (동국대학교)  
전 상 인 (서울대학교)  
제 성 호 (중앙대학교)  
최 대 석 (이화여자대학교)

편집간사 : 김 인 숙

가격 : 10,000원  
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

## ■ 기획논문

‘2007 남북정상선언’: 정치·군사분야 평가와 향후과제  
/ 김경수□ . . . . . 1

2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제 / 양문수□ . . . . . 25

제2차 남북정상회담과 한반도 평화정착 방안의 구상:  
동북아 역내 이해구조를 중심으로 / 장의관□ . . . . . 47

## ■ 일반논문

한반도 통일모델의 탐색: 중립화통일론의 적용가능성 / 박정원□ . . . . . 75

국가보안법의 개정을 위한 제언: 포괄적 안보개념을 중심으로  
/ 이상현·이대성□ . . . . . 97

국제인권조약 자동승계론에 관한 연구: 남북통일과 관련하여  
/ 이규창□ . . . . . 123

북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석  
/ 안혜영·이금순□ . . . . . 145

북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 향상 전략:  
난민과 이주민 모델의 적용을 통하여 / 엄태완□ . . . . . 173

북한과 중국 ‘시장(Market)’의 비교: 형성발전과정과 그 특징  
/ 박희진□ . . . . . 199

경수로사업의 비용과 파생효과 그리고 정책적 함의 / 문종열□ . . . . . 233

남북스포츠 협상의 평가와 전망 / 박상현□ . . . . . 263

통일교육의 쟁점과 과제 / 조정아□ . . . . . 285



■ Special Articles

**2007 North-South Joint Summit Declaration:**

**Assessment and Future Tasks** □

*Kyung-Soo Kim*

**The Outlook and Tasks for Economic Cooperation**

**Following the 2007 Inter-Korean Summit Declaration** □

*Moon-Soo Yang*

**South Korea's Post-summit Agenda: Framing International**

**Cooperation for Permanent Peace on the Peninsula** □

*Eui-Kwan Chang*

■ General Articles

**Searching for a Model for Korean Unification:**

**Possibilities and Limits of the Neutralization Approach** □

*Jung-Won Park*

**Proposal for Amendment of National Security Law:**

**Focusing on Inclusive Security Concept** □

*Sang-Hyun Lee & Dae-Sung Lee*

**A Study on the Automatic Succession to International Human**

**Rights Treaties: In Relation with Unification of Two Koreas**

□

*Kyu-Chang Lee*

**Network Analysis of Local Settlement for Defecting North Korea**

□

*Hye-Young Ahn & Keum-Soon Lee*

**Strategies for Improving the Management of Psychosocial Crises**

**of North Korean Refugees: Through the Application**

**of the Refugee and Immigrant Model** □

*Tae-Wan Eom*

**Comparative Study on Market of North Korea and China:**

**With a Focus on Market Formed and Developed** □

*Hee-Jin Park*

**The Cost and Effect of LWR Project and Its Implications** □ *Jong-Yeul Moon*

**Inter-Korean Sports Negotiation: Past and Prospect** □

*Sang-Hyun Park*

**The Issues and Tasks in Education for National Integration**

□

*Jeong-Ah Cho*

# ‘2007 남북정상선언’: 정치·군사분야 평가와 향후과제

김 경 수\*

- I. 서 언
- II. ‘07 남북정상선언’의 평가
- III. 쟁점 현안과 과제
- IV. 결 어

---

## 국문요약

---

노무현대통령과 김정일국방위원장이 평양에서 역사적인 제2차 남북정상회담을 개최한지도 이미 달포가 지났다. 때마침 각종 후속회담이 열리고 있다. 이제 정상회담의 실례를 뒤로 하고 내실 있는 남북관계의 발전과 더 나아가 한반도 평화체제 구축을 위한 필요충분 조건이 과연 무엇인지 면밀히 검토해 나가야 할 과제이다.

이를 위해서는 먼저 ‘2007 남북정상선언’을 객관적으로 평가해 보고 더 나아가 쟁점현안에 대한 대안이나 발전적 과제에는 어떤 것이 있는지 알아보는 자기성찰의 노력 또한 뒤따라야 한다.

이런 견지에서 이 글에서는 ‘10·4 공동선언’의 총론적 평가와 함께 특히, 정치·군사 분야에 있어서 긍정적, 비판적 차원에서 각기 논의되는 사항들을 살펴 보고 논란이 되고 있는 일부현안에 대해서는 이론적

또는 학술적인 쟁점이 무엇인지 등을 차례로 알아본다.

한반도 평화의 핵심적 당사자는 남북한이므로 이번 정상선언과 같은 ‘공존공영’의 합의가 중요함은 물론이다. 그러나 그동안 양자간에는 평화를 구현하기 위한 아이디어나 수단, 기술이 부족해서 긴장관계가 지속된 것이 아니다. 이미 합의한 약속사항을 지킬 정치적인 의지가 없었기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 이번 정상회담에서의 합의는 물론, 각종 후속회담과 관련 조치들을 실천에 옮기는데 우리는 배전의 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

**주제어:** 남북정상회담, 10·4 공동선언, 2007남북정상선언, 평화체제, 종전선언, 3자회담, 4자회담, 북핵, 비핵화, 평화협정, 북·중, 북·러관계

## I. 서 언

노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 평양에서 역사적인 제2차 남북정상회담을 개최한지도 한 달여가 지났다. 서울에서는 ‘2007 남북정상선언’ 후속조치의 하나로 남북간 총리회담이 열려 11월 16일에는 사흘간의 회의를 마치며 정상선언 이행 계

---

\* 명지대학교 교수

획을 담은 8개조 49개항의 합의서와 2개 부속 합의서를 채택하는 등 남북간의 화해 무드가 가시화되고 있다. 또한 11월 말에는 평양에서 남북국방장관회담이 예정되어 정상회담과 후속 총리회담에서 합의된 남북공동사업들에 대한 통제 군사적 보장조치 문제와 함께 초기 단계의 군사적 신뢰구축조치(CBMs) 논의도 기대된다.

이제 정상회담의 설렘을 뒤로 하고 내실 있는 남북관계의 발전과 더 나아가 한반도 평화체제 구축을 위한 필요·충분 조건은 무엇인지 면밀히 검토해 나가야 할 단계이다. 이를 위해서는 먼저 ‘2007 남북정상선언’을 객관적으로 평가해 보고 더 나아가 쟁점현안에 대한 대안이나 발전적 과제에는 어떤 것이 있는지 알아보는 자기성찰의 노력 또한 뒤따라야 할 것이다.

이런 견지에서 이 글에서는 ‘10·4 공동선언’의 총론적 평가와 함께 특히, 정치·군사 분야에 있어서 긍정적, 비판적 차원에서 각기 논의되는 사항들을 살펴보고 논란이 되고 있는 일부현안에 대해서는 이론적 또는 학술적인 쟁점이 무엇인지 등을 차례로 알아보고자 한다.

## II. ‘07 남북정상선언’의 평가

### 1. 총론적 평가

국내외를 막론하고 남북정상회담(선언)에 대한 평가는 대체로 긍정적인 반응이 주조를 이루고 있다.

우선 우리 국민 10명 중 7명은 이번 남북정상회담이 성과를 거뒀다고 생각하는 것으로 나타나고 있다. 예컨대, KBS가 남북 정상회담에 대해 여론조사를 실시한 결과 응답자의 75.9%가 성과가 있었다<sup>2</sup>고 답했고 한국일보가 여론조사 전문기관인 미디어리서치에 의뢰해 10월 6일 전국 19세 이상 남녀 1,012명을 대상으로 실시한 전화 조사에서는 정상회담의 성과여부를 묻는 질문에 74%가 ‘성과가 있었다’(‘매우 있다’ 16.3%, ‘어느 정도 있다’ 57.7%)고 답했다.<sup>3</sup>

통일부가 자체 조사(전국 성인남녀 1,000명, 대북 전문가 100명 대상)한 바에 따르면 이 수치는 더욱 올라가 일반 국민들은 76.7%, 전문가는 91%가 성과가 있었다고 긍정적인 평가를 한 것으로 알려졌다.<sup>4</sup>

미국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요국가 외신들에서도 이번 남북 정상회담이 한반

<sup>1</sup> 객관적인 평가를 위해 찬반양론의 입장에서 신문·방송 등 주요 언론에 소개된 전문가들의 평가나 정부의 배경 설명을 참조·반영함.

<sup>2</sup> 『KBS뉴스』, 2007년 10월 5일.

<sup>3</sup> 『한국일보』, 2007년 10월 8일.

<sup>4</sup> 『뉴스투데이』, 2007년 10월 17일.

도 긴장 완화와 동아시아 안정에 기여할 것으로 보는 긍정적인 평가가 주류를 이루고 있다. 예컨대, 미국 '뉴욕타임스'는 북한의 개혁과 남북간 유대를 강화할 대규모 경제 프로젝트 합의 소식을 집중 보도했고,<sup>5</sup> 일본의 아사히신문은 '한국전쟁 종결을 위한 4자협의'라는 톱기사를 통해 "남북한은 이번 선언을 통해 대규모 경제 협력을 진전시켜 한반도의 비핵화와 긴장 완화를 지향하고 있다"고 분석했다.<sup>6</sup>

이 밖에 중국의 관영 신화통신도 "동북아의 정세가 안정될 수 있는 기반이 마련됐으며 북·미간의 새로운 관계 설정이 이제부터 구체화될 것"이라고 긍정적인 평가를 내렸다. 국영 N-TV 등 러시아 언론들도 한반도 평화 정착을 통해 통일을 앞당기겠다는 양국의 의지가 이번 공동 선언에 담겨 있다고 풀이했다.<sup>7</sup>

10·4 남북 정상회담 합의문 자체에서 발견되는 특징은 6·15 공동선언 이후 상대적으로 정제되었던 정치·군사 분야의 협력이 강조되었다는 것이 눈에 띈다. 공동선언 8개항의 내용을 살펴보면 제1항 6·15 공동선언의 연속성을 강조한 부분을 제외하면 7개 항목 중 제2, 3, 4항이 정치·군사에 관한 사항이고 나머지는 경제, 사회, 문화, 해외(국제) 등 각 1개 항목씩 안배한 형국이다. 이는 지금까지 남북관계가 경제와 사회·문화가 앞서가는데 반해 정치와 군사 분야가 뒤쳐져 있던 것을 균형있게 바로 잡으려는 노력의 일단으로 보인다.<sup>8</sup>

이 같은 결과는 2000년 6·15 남북정상회담이 역사적인 최초의 만남 그 자체에 있었기 때문에 남북간 화해와 교류협력에 일차적 비중이 두어졌던데 반해 이번 정상회담은 그러한 기초위에 더 나아가 한반도에서 평화를 구축하기 위한 군사적 긴장완화 방안 등 내실 있는 관계 발전이 당면과제로 대두한데 따른 것이다.

## 2. 각론적 평가<sup>9</sup>

### ○제2항: 상호존중과 신뢰의 남북관계 전환 관련

“남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 상호 존중과 신뢰의 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 함/상호 내정 불간섭과 제반 문제를 화해·협력, 통일에 부합되게 해결키로 함/법률적·제도적 장치를 통일 지향적으로 정비/의회 등 분야별 대화와 접촉 적극 추진함”.

<sup>5</sup> *The New York Times*, October 4, 2007.

<sup>6</sup> 『朝日新聞』, 2007년 10월 5일.

<sup>7</sup> 『중앙일보』, 2007년 10월 4일; 『한국경제』, 2007년 10월 5일.

<sup>8</sup> 남북정상회담 준비기획단, 『2007 남북정상회담 합의-해설자료』 (2007.10.4) 참조.

<sup>9</sup> 본 절에서는 이 글의 주제인 '정치·군사'분야와 직접적으로 관련되는 남북정상 합의문(공동선언)의 제 2, 3, 4항을 중심으로 논급함.



## 가. 적극적·긍정적 평가

위의 내용과 같이 제2항은 남북간 상호 이해와 존중을 토대로 신뢰를 증진시켜 나가는 것이 남북관계 발전의 기본이라는 대전제를 천명한 것이다. 이는 주로 북측의 관심사항이 많이 반영된 것으로 특히 2005년 남북 당국간 대화 이후 북한이 일관되게 요구했던 이른바 ‘근본문제’와 관련된 문제 의식이 일부 투영돼 있는 것이지만 상호 체제를 인정하고 존중하는 관계에서 신뢰가 형성된다고 볼 때 불가피한 조항이다.<sup>10</sup>

‘사상과 제도를 초월한… 상호 내정 불간섭’ 언급은 1950년대 초 티베트문제를 둘러싸고 개최된 중·인회담에서 중국의 저우언라이 총리가 처음 제창한 것으로 알려진 ‘평화공존 5원칙’의 핵심내용이기도 하다.<sup>11</sup>

노무현 대통령이 이번에 아리랑공연을 관람한 것도 상호 체제 인정차원에서 대승적으로 취한 조치였다는 것이다. 따라서 공연관람은 평양에서 개최되는 남북정상회담의 손님으로서 초청측인 북측의 입장을 존중한다는 배려에서 나온 우리측 제스처라는 것이다.

양측 의회간 교류 문제는 그 동안 남북국회회담을 통해 『예비접촉』 2회(’85.7-’85.9), 『준비접촉』 10회(’88.9~’90.1) 등 총 12회 개최되었으나, 본회담이 무산되었던 것으로 2000년 이후에는 우리측의 회담개최 제의에 북측이 무응답으로 일관하여 왔었는데 이번 정상회담 기간 중 특별수행원(정치 분야) 간담회를 통해 논의되었다.<sup>12</sup>

## 나. 소극적·비판적 평가

본 2항에 대한 가장 큰 비판은 북한의 대표적인 ‘내부문제’인 인권문제에 대해 더 이상 언급하지 않겠다는 약속을 한 게 아니냐는 것이다.

그동안 국내외 인권단체들은 북한의 열악한 인권 상황을 지적해 왔고, 일각에선 이를 대북 지원과 연계하지는 주장도 제기돼 왔다. 그때마다 북한은 ‘주권침해’라면서 기존 협력사업도 재검토하겠다는 민감한 반응을 나타냈었다.

<sup>10</sup> 김근식, “2007 남북정상회담 평가와 남북관계,” 통일연구원 주최 ‘2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영’ 토론회(2007.10.9) 발표논문, p. 7 참조. 여기서 ‘근본문제’는 “북한내 참관지 제한철폐, 한·미합동훈련중지, 국가보안법 철폐, 해상경제선 재설정” 등을 이른다.

<sup>11</sup> ①영토주권의 상호존중, ②상호불가침, ③내정불간섭, ④평등·호혜, ⑤평화공존의 5원칙은 1955년 아시아·아프리카회의(반동회의)에서 다시 한번 강조되면서 비동맹운동의 기초가 되었다. M. M. Rahman, *The Politics of Non-alignment* (New Delhi: Associated Publishing House, 1969), pp. 115, 217~18.

<sup>12</sup> 김원기 전 국회의장을 비롯한 우리측 정당 대표들은 북한의 국회의장격인 최태복 최고인민회의 의장이 단장으로 참석한 가운데 만수대 의사당에서 간담회를 갖고 국회 회담 추진 방안 등을 논의한 것으로 알려졌다. 『YTN 뉴스』, 2007년 10월 3일.

그렇기 때문에 이번 회담에서 북한의 심기를 건드릴 수 있는 인권문제를 다루지 않겠다는 의사 표명을 한 것으로 보인다. 즉, 북한 인권문제를 비롯해 남북자와 국군 포로문제에 대해 언급한 대목을 찾아볼 수 없는 것도 이런 정황을 뒷받침한다는 주장이다. 따라서 한국정부가 국제사회로부터 북한인권에 침묵하는 ‘반인권적 정부’라는 오명을 계속 뒤집어쓰게 되었다는 비판이다.<sup>13</sup>

이밖에 “사상과 제도를 초월한 남북관계 상호존중…” 표현을 놓고 북한의 연방제 통일의 기조인 ‘1민족, 2체제, 2국가, 2정부’ 원칙을 사실상 재확인한 것이라는 주장도 제기된다.<sup>14</sup>

‘법률 제도적 장치의 정비’ 문제도 국가보안법 개폐에 대한 이면보장이 아니냐는 논란이 있다. 여기서는 북한의 노동당 규약 개정도 대상이긴 하지만 북한은 당규약이나 헌법보다 김일성, 김정일의 교시나 말씀이 더 중요하기 때문에 결국 국가보안법 폐지에 집중될 것이고 이에 따른 부작용으로 보안법을 위요한 남남갈등이 유발될 것을 우려한다.<sup>15</sup>

### ○ 제3항: 군사적 긴장완화와 신뢰구축 관련

“남과 북은 군사적 적대관계 종식과 한반도에서 긴장완화와 평화 보장을 위해 긴밀 협력/군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제를 대화·협상을 통해 해결/전쟁행위 반대, 불가침 의무 준수/군사적 신뢰구축 조치 협의를 위해 11월 중 국방장관회담을 평양에서 개최”

## 가. 적극적·긍정적 평가

6·15 정상회담 이후 남북관계에서 정치·군사와 교류·협력 분야간의 불균형에 대한 지적이 많았던 만큼 이번 정상선언에서 군사적 신뢰구축 문제가 다루어졌다는 것만으로도 의미 있는 진전이라는 평가다.<sup>16</sup>

이로써 남북 경제협력 활성화의 걸림돌이었던 북한의 군사적 보장조치 문제 등을 국방장관회담을 통해 본격적으로 협의할 수 있게 된 것도 큰 소득으로 치부된다. 또한 군사적 충돌의 최전선이었던 서해상의 긴장완화조치를 본격 협의할 수 있게 됨으로써 남북관계가 이제는 경제분야과 군사분야의 병행구조로 진행될 수 있게 되

<sup>13</sup> 『동아일보』, 2007년 10월 6일.

<sup>14</sup> 인터넷 자료: 백병훈, “10.4 남북공동선언 분석,” <www.korea318.com/client/board/view.asp?sEtpnum=5022&sEtpTp=BA25 (검색일: 2007.11.20).

<sup>15</sup> 『데일리 NK』, 2007년 10월 4일.

<sup>16</sup> 김성배, “남북정상회담과 한반도 주변정세,” 통일연구원 주최 ‘2007 남북정상회담과 한반도 평화변영’ 토론회(2007.10.9)발표논문, p. 23 참조.

었다는 것이다.<sup>17</sup>

한반도 긴장완화 및 군사적 신뢰구축은 한반도 안보문제를 해결하는 시발점이며, 향후 평화체제 수립을 위한 선결과제인데 이번 회담에서 남북 정상간의 결단으로 국방장관회담 재개 등 남북간 군사분야 협력증진에 합의, 한반도 평화를 확고히 보장할 수 있는 토대를 마련했다는 것이다.

이번에 노무현대통령이 대한민국 국가원수로서 처음으로 군사분계선을 걸어서 통과한 것도 반세기 분단과 대결의 장벽을 넘었다는 상징성에 더해 비무장지대의 평화적 이용의 단초로서도 의미 있는 일이었다는 것을 강조한다.<sup>18</sup>

## 나. 소극적·비판적 평가

제2항은 핵심이 군사적 긴장완화에 관한 것임에도 불구하고 군사분야와 관련해서 직접적이고 구체적인 언급은 없고 기존에 합의한 수준의 선언적, 포괄적인 내용을 담고 있다는 것이다. 통상적인 군사분야 협력의제는 군비통제, 긴장완화를 위한 전력 재배치, 기타 교류협력을 의미하나 이번 합의는 이런 관점에서 내용상 불충분하거나 미흡하다는 주장이다.<sup>19</sup>

예컨대, ‘서해상 긴장완화와 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 향후 후속회담을 열어 구체 논의한다’는 표현은 한반도의 군사적 긴장완화 자체가 여전히 쉽게 해결될 수 없는 문제임을 거증한 수사(레토릭)라는 것이다.

한편, 서해특별지역이라는 경협사안을 북측이 NLL 문제 해결의 지렛대로 활용할 경우 퍼주기 논란 재연과 함께 남북경협을 가로 막는 장애요인으로 작용할 가능성이 크다는 지적이다. 따라서 공동어로 문제에 대해서는 북한이 경제적 측면에서 원했다기보다는 군사적 측면에서 원한 것으로 평가한다.<sup>20</sup>

이렇게 될 경우, 지금까지 NLL문제는 거론대상에서 제외한다는 우리의 전략이 무력화될 수 있다는 것이다. 또한 공동어로 수역을 설정할 경우 북한 군은 자체적인 생산활동을 하기 때문에 북한측 수역을 관할하는 북한해군 8전대 군인들이 이 수역에서 어로작업을 할 것으로 보여 아축 안보상 취약점이 노정된다는 위험이 따른다.

<sup>17</sup> 김근식, “2007 남북정상회담 평가와 남북관계,” p. 6.

<sup>18</sup> 남북정상회담 준비기획단, 『2007 남북정상회담 합의 - 해설자료』 (2007.10.4), p. 9.

<sup>19</sup> 인터넷 자료: 『2007 남북정상회담 평가 및 향후 과제』, 제66차 북한경제연구협의회 토론회 (2007.10.22, KDI) <<http://blog.naver.com/ysan777/70023325250>> (검색일: 2007.11.12).

<sup>20</sup> 위의 인터넷 자료 참조.

### ○제4항: 2·13 합의 이행과 평화체제 구축 관련

“남과 북은 현 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축에 인식 공유, 직접 관련국 정상들과 종전선언 추진에 협력/핵문제 해결을 위해 9·19 공동성명, 2·13 합의의 순조로운 이행을 위해 공동 노력”

#### 가. 적극적·긍정적 평가

정전체제 종식과 평화체제 구축 필요성에 남북한이 인식을 같이 하고 종전선언을 위해 한반도 지역에서 3자 또는 4자 정상회담을 추진하기로 한 것도 의미 있는 성과로 평가한다.

남북이 합의한 최고문서에 평화체제 구축방향과 방안을 제시함으로써 그동안 논의돼 오던 한반도 평화프로세스가 마침내 실행화 단계에 진입했다는 것이다. 또한 제3국이 아닌 한반도지역에서 종전선언을하기로 한 것도 평화체제의 직접 당사자로 남북이 이를 주도한다는 의미에서 획기적인 사안이다.<sup>21</sup>

이번 정상회담에서 정전협정의 서명자는 아니지만 6·25전쟁의 실질적 당사자인 남북한의 정상이 종전선언의 주체를 남북한과 미국 또는 남북한과 미국, 중국으로 압축해 사실상 주체 논란에 마침표를 찍은 셈이다.

이는 평화체제 전환 문제를 주변국에 맡겨서는 안 되며, 분단과 대결을 청산해야 할 주체로서 남북 최고 지도자가 물꼬를 터야 한다는데 공감대가 형성되었기에 가능했다는 것이다.

북핵문제와 관련하여서는 6자회담의 틀에서 북한의 핵무기와 핵프로그램의 폐기를 명시한 9·19 공동성명과 이를 구체적으로 실천하는 2·13 합의의 이행을 재확인하는 방식으로 해결의지를 천명했다고 본다.

이번 정상회담 결과는 다시 6자회담 프로세스에 피드백되어 이른바, 남북관계 진전과 북핵문제 해결의 「순순환적 구도」를 강화할 것이라는 희망적 관측도 제기된다.<sup>22</sup>

#### 나. 소극적·비판적 평가

북핵문제와 관련해 비핵화의지를 읽어낼 수 있는 구체적인 내용이 담기기를 기대했는데 그 부분의 언급이 없다. 4항의 언급 자체도 ‘평화체제’가 먼저 나오고 뒤에 핵문제가 나오는 것은 핵심 당사국인 미국의 입장에서 보더라도 일의 선후가 바뀐 것이라는 주장이다.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> 김성배, “남북정상회담과 한반도 주변정세,” p. 22.

<sup>22</sup> 남북정상회담 준비기획단, 『2007 남북정상회담 합의-해설자료』, p. 10.

즉, 정상선언 4항의 논리구조는 평화체제를 구축해 나간다는 내용이 먼저 나오고, 북핵문제 해결을 위해 6자 회담의 합의문이 이행되도록 노력한다고 돼 있다. ‘한반도 비핵화를 위해 노력한다’는 정도의 언급도 없다는 것이다. 2005년 6월 김 위원장이 대통령 특사로 방북했던 정동영 전 통일부 장관을 면담한 자리에서 “한반도 비핵화 선언은 유효하며 김일성 주석의 유훈(遺訓)”이라고 밝힌 것에 비해서도 후퇴한 것 아니냐는 지적이다.

한편 종전선언의 주체를 ‘3자 또는 4자’로 명시한 것은 정전협정의 당사자이긴 하지만 한반도에 병력을 주둔시키지 않고 있는 중국은 평화체제 협상의 당사국에서 제외해야 한다는 북한 견해가 반영됐을 개연성이 있으며 논란의 불씨가 될 가능성이 있다. 6자회담에서 평화체제 협상의 당사자가 남북한과 미국, 중국이라는 공감대가 있는 상황에서 북한이 중국을 배제한 3자간 협상을 주장할 경우 중국의 반발이 예상된다.

이는 중국의 입장에서 볼 때 2000년 10월 북한의 조명록차수가 미국을 방문하여 발표한 ‘(조)북-미 공동코뮤니케’에서 나온 문구보다 더 후퇴한 것이다. 앞으로 이 문구가 논란이 될 수 있다는 우려가 제기된다.<sup>24</sup>

‘3자회담’과 관련하여 우리는 남-북-미를 생각하겠지만, 문구대로 하자면 평양에서 미-북-중이 만나 종전선언을 추진해도 남한은 할 말이 없게 되었다는 주장도 제기된다.<sup>25</sup>

### Ⅲ. 쟁점 현안과 과제

#### 1. 북핵·비핵화 문제

한반도 평화체제 구축을 위해서는 북한의 비핵화가 핵심 사안인데 이번 정상선언에서 이 부분이 명확하지 않다는 일부 전문가의 비판은 전술한 바와 같다. 향후 이 문제는 정부의 설명대로 6자회담 프로세스가 남북관계 진전과 연동되어 북핵문제 해결의 실마리를 찾아 가게 되기를 기대하는 심정에서 몇 가지 향후 과제를 제기해 본다.

첫째, 북한의 조속한 NPT 체제에의 복귀이다.

<sup>23</sup> 『동아일보』, 2007년 10월 6일.

<sup>24</sup> 2000년 10월 12일 워싱턴에서 발표된 『북-미 공동코뮤니케』는 “쌍방은 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 1953년의 정전협정을 공고한 평화보장체제로 바꾸어 조선전쟁을 공식 종식시키는데서 4자회담 등 여러 가지 방도들이 있다는데 대하여 견해를 같이하였다”로 되어 있음.

<sup>25</sup> 이동복, “10·4 평양선언은 한반도관 뒤편 합의다,” <<http://www.freezonews.com/news/article.html?no=20849>> (검색일: 2002.11.20).

먼저, 북한은 한반도 비핵화를 위한 의지표시로 핵확산금지조약(NPT)의 복귀를 선언할 필요가 있다. 제1차 북핵위기가 1993~1994년에 발발하여 북한은 NPT와 국제원자력기구(IAEA)의 탈퇴를 선언하기도 했다. 북한과 미국은 1994년 10월 북미 제네바 합의문 체결로 북핵문제는 한고비를 넘기는 듯 했다.

그러나 2002년 10월 미국이 북한의 핵개발 폐기를 요구하면서 제2차 북핵위기가 발생하였다. 북한은 같은 해 12월 핵시설 재가동을 선언했고, 2003년 1월 또다시 NPT 탈퇴를 선언했다.

이후 북핵문제 해결을 위해 남북한은 물론 주변국이 포함된 6자회담이 진행됐지만 북한은 2006년 2월 핵무기 보유를 선언했고, 결국 같은 해 10월 핵실험까지 강행한 것은 주지의 사실이다. 이 핵실험으로 한반도 비핵화 공동선언은 사실상 파기됐다. 북한은 핵무기 제조 금지와 재처리 및 농축시설 미 보유 조항 등을 명백히 위반한 것이다.

따라서 한반도 비핵화를 위해서는 북한의 NPT(핵확산금지조약) 복귀선언과 동시에 사문화된 한반도 비핵화 공동선언의 유효화를 재천명하는 것이 선결과제이다.

둘째, 북한의 IAEA(국제원자력기구) 복귀와 ‘추가협정서’ 가입이다.

북한은 1994년 1차 핵위기 당시 IAEA 탈퇴를 선언했다가 제네바 합의에 따라 IAEA와의 관계를 부분적으로 정상화했으나 고농축우라늄(HEU) 프로그램 파문으로 제2차 핵위기가 불거진 후인 2003년 IAEA 사찰관을 추방함으로써 IAEA와의 관계를 다시 단절했다.

그러나 2005년 9·19 공동성명이 도출되면서 북한은 조속한 시일내에 핵비확산조약(NPT)과 IAEA의 안전조치에 복귀할 것을 약속했고 이 약속은 공동성명에 명시돼 있다.

북한이 NPT 회원국으로서 온전한 권리와 의무를 향유하기 위해서는 IAEA에 가입하고 핵안전조치협정에 체결해야 정기적인 사찰을 받는 등 ‘핵투명성’을 실현할 수 있다. 국제원자력기구(IAEA)는 최근 사찰권한을 대폭 강화한 핵안전조치협정의 ‘추가협정서’(Additional Protocol)를 전 세계 모든 국가에 예외 없이 적용할 것을 요구하고 있다.

추가협정서에서는 원자력 구역 안의 모든 건물은 물론 핵물질을 사용하지 않는 연구개발 활동 등도 신고 대상이 되었을 뿐 아니라 IAEA는 특정한 모든 장소에 대해 허가를 할 수 있게 되었다.<sup>26</sup>

북한이 NPT 회원국으로서 ‘핵의 평화적 이용권’을 추구하려면 반드시 밟아야 할

<sup>26</sup> 인터넷 자료: Arms Control Association, “Fact Sheet: The 1997 IAEA Additional Protocol At a Glance,” <[www.armscontrol.org/pdf/iaea1997additionalprotocolataglance.pdf](http://www.armscontrol.org/pdf/iaea1997additionalprotocolataglance.pdf)> (검색일: 2007.11.2).

절차이기 때문에 추가의정서를 포함한 IAEA 안전조치협정 재가입 문제가 반드시 거론되어야 한다.<sup>27</sup>

셋째, 북한의 우라늄 농축프로그램(UEP)의 동결 및 폐기이다.

미국은 지난 2002년 북한의 대규모 우라늄 농축 프로그램 의혹을 제기하면서 빌 클린턴 전 대통령 시절인 1994년에 타결한 제네바 합의가 붕괴되는 결과를 초래했다. 특히 미 정보기관들은 당시 북한의 우라늄 농축계획 추진이라는 결론을 내리고 같은 해 11월 부시 대통령이 기자회견에서 이런 내용을 언급한 뒤 북한이 농축우라늄으로 핵무기를 만들려 한다는 의혹을 계속 제기해 왔다.

그러나 현재까지 북한 우라늄 농축시설들에 대한 정보가 매우 제한되어 있어 농축프로그램 관련 활동, 즉 기본적인 성격 및 목적, 농축시설의 수, 위치, 프로그램 시행기간, 완성도 등에 대해 확실히 파악되어 있는 것이 없다.

북한이 농축 관련 모든 시설을 동결했다는 신뢰성을 갖기 위해서는 사찰기구에 모든 관련시설들을 공개해야 할 것이다. 원심분리시설은 북한이 국가차원에서 은닉을 시도한다면 찾아내는 것은 거의 불가능하다. 따라서 북한이 진정 모든 농축 관련 활동을 동결했다는 의미 있는 신뢰성을 제공하기 위해서는 광범위하고 정밀한 현장 사찰이 실시되도록 사찰관들에게 모든 지역에 대한 출입허가와 상세한 정보의 제공이 필수적이다. 요컨대, 북한의 우라늄농축프로그램(UEP) 동결 및 폐기를 검증하는 경우, 프로그램 관련 모든 사항들의 신고가 선행되어야 함은 물론이다.<sup>28</sup>

이와 관련, 최근 한 외신은 북한이 핵무기 제조를 위해 고농축우라늄(HEU)을 생산할 의도가 없었음을 미국측에 입증하려 하고 있고, 이와 관련된 증거도 제시하고 있다고 보도함으로써 국내에서도 고무적으로 받아들여지고 있다.<sup>29</sup>

끝으로, 북핵의 근원적인 치유책은 ‘비확산관리’의 일반원칙에 따라 ‘공급중심’의 접근(supply-side approach)에서 ‘수요중심’의 접근법(demand-side approach)으로 일대 방향전환을 해야 한다는 것이다.

즉, 핵이나 미사일 등 관련 물자·자재·기술·자금 등을 통제·차단·제한·제재하는 것만이 능사가 아니라는 것이다. 그 같은 물리적 대증요법만으로는 체제생존에 명운을 걸고 있는 북한 정권담당자들에게서 변화를 유도해 내기 어렵다고 보기 때문이다. 대량살상무기가 필요없는 환경조성에 주력하는 수요중심의 접근책략이 필요한 까닭이다.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> 북측은 모하메드 엘바라데이 IAEA 사무총장이 지난 2007년 3월 방북했을 때 IAEA 회원국 복귀에 긍정적인 입장을 밝힌 바 있다. 『조선일보』, 2007년 6월 25일.

<sup>28</sup> 백승희, “북한 우라늄농축 프로그램 동결 및 기술적 검증,” 『한반도 군비통제』, 제34집 (2003.12), pp. 241~43 참조.

<sup>29</sup> *Washington Post*, November 10, 2007.

<sup>30</sup> Kim Kyoung-Soo, *North Korea's Weapons of Mass Destruction: Problems and Prospects* (Elizabeth, NJ: Hollym, 2004), pp. 156~162.

미국의 이른바 ‘검증가능한 방법’으로 북한의 핵을 영구 포기하게 만든다는 야심 찬 계획도 기실 한계가 있다는 이야기이다. 요컨대, 감시·검증의 문제는 군축의 가장 핵심적인 이슈이기도 한데, 이는 대다수의 국제 사찰 전문가들이 말하는 것처럼 완벽할 수가 없다. 불과 몇 백 명의 제한된 인력으로 IAEA의 안전조치(사찰) 대상국 100여국을 성공적으로 감시한다는 것은 불가능에 가깝다. 북·미간의 양자간 사찰이 이뤄진다 해도 주권국가의 내부를 이 잡듯이 샅샅이 뒤진다는 것도 어려운 노릇이다.

그렇다면 북한 핵문제는 어떻게 풀어야 할 것인가. 모범답안은 남아공의 예에서 찾을 수 있다. 남아공의 핵 포기는 1989년 프레데리크 빌렘 데클레르크의 민주화 정부가 들어서고 대외적으로는 유엔의 인종차별 관련 경제 제재 해제, 이웃 나미비아, 앙골라 사태의 진정 등으로 안보 위협이 사라진데 따른 것에 다름 아니다.

북한의 경우도 결국은 그들이 인식하는 자국에 대한 안보 위협이 없어지고 궁극적으로는 평양에 민주화정부가 들어서야 핵 포기가 가능할 것이다. 순서는 먼저 주변국에 대한 그들의 안보 위협 인식을 감소시킨 뒤에 점진적인 방법으로 북한에 민주정권이 들어서도록 장기적인 플랜을 가지고 유도해 나가는 길밖에 없다. 남북간에 전쟁을 불사하고 수많은 인명과 재화를 희생시키면서 북한을 단시일 안에 민주화하는 것은 현실적인 대안이 되지 못하기 때문이다.

1년 여 뒤 미국에 공화, 민주 어느 정부가 들어서더라도 1차 6자회담시 미측이 강조한 북한 핵의 ‘완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 폐기’(CVID)에 대해 북한측이 역으로 ‘미국 적대시정책’의 CVID를 보장하라는 이른바 ‘역CVID’를 주장하는 한 북핵 해결의 실마리는 가까운 시일 내에 풀리기 어렵다는 것은 자명하다.

기본적으로 대립각을 세운 가운데 핵물질의 북한 유입을 차단하거나 기존의 관련 시설을 폐기하는데 주안점을 두고 있는 ‘대중요법’ 위주이기 때문이다. 질병에 비유하면 북한의 핵무기개발 시도는 국가의 가장 원초적 욕구인 ‘안전보장’을 위한 것이기 때문에 화학적 ‘원인요법’을 통해 수요자체를 억지하는 방책(demand-side approach)을 강구해야 한다는 것이다.

## 2. NLL 문제

10·4 남북정상 선언에서 합의한 서해평화협력특별지대 구상과 공동어로수역을 설정하는 문제는 어떠한 형태로든 서해북방한계선(NLL)의 현상(status quo)에 영향을 미칠 것으로 보인다.

이른바 군사분야의 평화와 경제분야의 공동협력이 서로 결합됨으로써 상시적 분쟁지역인 서해를 항구적인 평화지역이자 역동적인 협력지역으로 전환시킨다는 기대와 희망에 앞서 NLL이 우리에게 어떤 정치·군사적 내지는 법적 함의를 갖고 있



는지 되돌아 볼 필요가 있다.

첫째, NLL이 안보개념이나, 영토개념이냐의 논란에 대한 고찰이다.

특기할 일은 제2차 남북 정상회담에 앞두고 의제 선정과 관련, NLL문제 포함 여부를 놓고 정부 안팎에서 논란이 가열된 적이 있다는 것이다. “NLL은 영토개념이 아니라 안보개념”이라는 언급에 이어 “NLL을 영해선으로 보는 것은 위헌”이라는 주장 등이 잇따라 제기되면서 한 동안 정부 내에서 조차 혼선을 빚는 양상이었다.<sup>31</sup>

우선 서해 북방한계선(NLL)이 영토개념이 아닌 안보개념에서 설정되었다는 주장은 동전의 양면과 같은 상호 불가분의 관계를 간과한데서 오는 오류이다. 이는 영토의 연장인 영해의 개념이 어떻게 생겨났는지를 생각해 보면 자명해진다.

근대 해양법의 선구자인 18세기 네덜란드 국제법학자 ‘빈커섹’(Corelius van Bynkershoek)이 처음으로 3마일 영해주권을 주창한데는 “국가의 권력은 무기의 힘이 미치는 곳까지”라는 전제하에 당시 대포의 착탄거리를 기준으로 한 것이다.<sup>32</sup> 그 후 영해의 범위는 무기의 발전과 함께 각국이 치츄 확장을 주장해 오다 1994년 유엔해양법협약(UNCLOS)에서 12마일로 정해지게 되었다. 따라서 오늘날 남북관계의 현실에서 서해 영해와 관련된 우리의 NLL도 안보와 분리해서 생각할 수 있는 명제가 아니다.

“NLL을 영해선으로 보는 것은 위헌”이라는 주장도 논리의 비약일 수밖에 없다. 우리 헌법 제3조의 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다”는 규정은 선언적 의미인데 그것을 문자 그대로 ‘문리해석’하여 “NLL을 영해선으로 본다면 위헌”이라는 주장은 건강부회(牽強附會)의 우를 범하는 것이다.

만일 헌법 3조의 영토조항에 충실했다면 1992년의 남북기본합의서는 애초에 체결될 수 없었다. 이는 국가보안법상 북한은 “정부를 참칭하거나 국기를 변란할 것을 목적으로 하는 반국가단체”에 해당되기 때문이다. 1991년 남북한이 유엔에 동시 가입한 것도 국제법상 묵시적인 국가의 승인으로 간주될 수 있고 이에 따라 더 더욱 동 헌법 조항은 선언적 성격의 색채를 짙게 만들었다.

이 밖에 우리 영해법(1977년)에 따라 “서해 5도까지 ‘직선기선’(straight baseline)을 연장할 경우, 연평도와 소청도 사이의 폭이 47마일이 되어 영해와 접속수역을 포함, 24마일을 넘기 때문에 일부에서 해양법협약 위반이라는 지적이 제기되기도 하지만 한국이 가입하고 있는 유엔해양법협약(UNCLOS, 1994년)이나 ‘영해 및 접속수역협약’(1958년)에도 이를 명시적으로 제한하는 규정은 없다. 직선기선의 연장선과

<sup>31</sup> 2007년 8월 16일 국회 남북평화통일특위 회의에서 NLL에 대한 정부측 답변을 통해 처음 제기됨. 『조선일보』, 2007년 8월 17일 등 국내 주요 언론보도.

<sup>32</sup> Richard N. Swift, *International Law: Current and Classic* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1969), pp. 263~264.

관련하여 학계에서는 적계는 24마일에서 최대 48마일까지 다양한 의견이 제시되고 실정이다.<sup>33</sup>

NLL은 1953년 휴전 직후 유엔사가 일방적으로 설정했다고 하나 지난 반세기 동안 서해상에서 남북간 해상 군사분계선 역할을 충실히 해 왔고 이는 남북기본합의서(1992년)에서도 인정되고 있다. 그 보다 앞서 1984년 수해물자 수송 시에는 양측 상봉지점을 북방한계선으로 합의한 전례가 있다.<sup>34</sup>

주지하는 바와 같이 북한은 1990년대 초부터 꾸준히 정전협정체제 와해를 획책해 왔다. 남북 정전체제의 네 기둥 군사정전위(MAC), 중립국감시위(NNSC), 군사분계선(MDL), 북방한계선(NLL) 중 두 개(MAC, NNSC)는 이미 무실화되었고 육지에서의 MDL과 바다에서의 NLL만 남아 있었는데 이제 해상의 한 축인 NLL을 제거하려는 움직임을 노골화하고 있는 것이다. 이 같은 북한의 NLL 무력화 획책은 꽃게잡이와 같은 경제적 이익이 주된 이유가 아니라 하는 것이 명백하다.<sup>35</sup>

둘째, 바로 NLL의 군사전략적 가치에 관한 고찰이다.

NLL이 중요한 이유는 수도 서울이 바로 군사분계선 50Km 지점에 있다는 것이다. 평양은 상대적으로 군사분계선과 멀어(약 200Km) 초전의 위협이 없으나 우리의 경우 초전의 위협이 극대화된 상황이고 모든 작전개념의 1순위가 수도권 방어인 만큼 NLL의 붕괴는 곧 수도권 방어의 붕괴로 이어진다.

수도권 방어의 핵심은 바로 수도권 서쪽 해상을 장악하는 것이다. 군사 작전에 있어서 측방노출이 가장 위험하기 때문이다. NLL을 현재 상태에서 어떤 형태로든 양보하게 되면 유사시 서해와 수도권 방어에 중대한 위협을 초래하게 된다. 북한은 해주와 등산곶, 남포 등 서해안에 해군 전력의 60~70%를 전진배치해 서울을 비롯한 수도권의 기습을 노리고 있다.<sup>36</sup>

즉, 북은 전쟁발발 초기 고속기동에 의한 대규모 상륙전으로 수도권을 측면 공격할 것으로 예상된다. 전 국민의 절반가량이 거주하는 수도권이 혼란에 빠지고 위협이 증가한다면 결국 증원전력이 오기도 전에 대한민국은 붕괴하고 말 것이다. 한국 전쟁 당시 인천상륙작전과 같은 대반격의 기회조차 오지 않을 것이다.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Robert W. Smith, *Straight Baseline and Territorial Sea Claims: South Korea*, 'Limit in the Seas' Monograph Series No. 121 (September 30, 1998), U.S. Department of State, pp. 4~5.

<sup>34</sup> 국제해양법재판소 재판관인 박춘호교수는 이를 두고 “북한이 묵종(acquiescence)상태에 있었기 때문에 그것이 굳어져 해상경계선으로 법적으로 인정받을 수 있는 상황이 되었다”고 주장한다. 『중앙일보』, 2007년 10월 16일.

<sup>35</sup> 김경수, 『비확산과 국제정치』 (서울: 법문사, 2004), pp. 265~267.

<sup>36</sup> 국회 국방위 송영선의원은 이 같은 이유에서 “NLL은 통일 전까지 반드시 사수해야한다”고 역설한다(송영선 의원실 ‘보도자료’). 『연합뉴스』, 2007년 10월 11일.

<sup>37</sup> 위 송영선의원실 보도자료 참조.

NLL선 바로 아래에는 서해 5도가 있다. 이 지역은 한국군이 NLL과 서해 5도만을 위한 국지전 개념의 별도 ‘작전 계획’을 운용할 정도로 가치가 높다. 서해 5도 가운데 가장 서쪽에 있는 백령도는 인천항에서 180km나 떨어져 있지만 북한 장산곶에서는 17km 거리에 있다. 이곳에는 한국군 최정예 전략기동부대인 해병대 여단 병력이 주둔하고 있다.

백령도의 해병대 여단은 유사시에는 곧바로 평양의 관문인 남포에 상륙하여 평양을 공격할 수 있다. 북한에 평양방어사령부가 있고 그 예하에 정예군단 여러 개가 있는 것도 상당 부분 백령도에 주둔한 1개 여단 규모의 해병대 때문이다. 한국군 1개 여단 규모의 병력이 북한군 최정예 몇 개 군단을 후방에 묶어두고 있는 것이다.

또 백령도에는 레이더 기지가 있어 서해안을 드나드는 북한 함정의 움직임을 감시하고, 황해도 내륙을 앞마당 보듯 관찰할 수 있다. 얼마 전 송영무 해군참모총장이 백령도는 북한에게 ‘옆구리의 비수’라고 말한 것은 이를 염두에 두고 한 말이다.<sup>38</sup>

서해상 NLL의 중요성 중 하나는 수도권에 집중된 북한의 장사정포를 방어하고 무력화시키기 위한 대화력전의 주요 전술적 가치를 지니고 있다는 점이다. 현재 우리군은 연평도 등 서해 5도 지역에는 대화력전을 위한 포병화력을 배치하고 있다. NLL이 재설정되는 경우 이들 전력이 고립될 뿐만 아니라 결국에는 이들 부대의 철수 불가피로 이어져 대화력전 임무수행에 지장을 주고, 대화력전 작전계획 수정이 불가피해 질 것이다.

요컨대, 바로 이런 이유에서 북방한계선(NLL)을 중심으로 한 남북 공동어로수역 설정 시 NLL로부터 남북으로 같은 거리, 같은 면적에 공동어로수역을 설치한다는 ‘등(等)거리’, ‘등(等)면적’ 원칙을 가능한 지켜 나가야 한다는 것이다. 군 당국은 등거리 원칙이 포기될 경우 공동어로수역이 북쪽보다는 남쪽으로 길게 치우쳐 내려올 가능성이 커 군 작전상으로도 어려움이 더 많아질 것을 우려한다.<sup>39</sup>

아직 남북관계가 ‘정전상태’로부터 ‘평화상태’로의 전환이 이루어지지 않고 있는 상황인 만큼 NLL은 훼손되지 않고 상호간 존중하는 것이 마땅하다. 서해에서 ‘공동어로’ 구역은 협의를 통해 설정되는 것이 가능하고, 남북관계의 개선을 위해서 바람직한 것일 수 있으나 여기에는 NLL의 실체는 가능한 훼손하지 않아야 하는 것이다.

<sup>38</sup> 국회 국방위 국정감사(2007.10.23)에서 송총장은 “백령도는 (유사시) 북한군의 상륙 저지를 위한 군사적 요충지로 포기할 경우 서울이 위협받을 것”이라며 NLL과 서해 5도의 안보적 중요성을 강조했다. 『중앙일보』, 2007년 10월 24일.

<sup>39</sup> 『조선일보』, 2007년 10월 5일.

### 3. 종전선언과 평화체제

#### 가. 3자, 4자 논란

남북정상선언에서 추진키로 한 한반도 종전선언을 위한 3자 또는 4자 정상회담을 놓고 뒷말이 무성하다. 특히 김정일 국방위원장이 3자 회담을 제의한 것으로 알려지면서 중국의 참여 여부가 논란이 되고 있다.

4자 회담일 경우 한국전 정전협정의 서명 당사자인 중국이 참여할 것으로 보이나, 3자일 경우 남·북·미가 참여국이 되고 중국은 빠지게 된다.

김 위원장은 왜 중국이 제외될 3자 회담을 제의했으며, 3자 회담은 과연 가능할 것인가. 먼저 북한의 3자회담 제의 배경에 관해서는 2002년 이후 북한의 대 중국, 러시아 관계를 살펴보면 당연한 귀결을 얻게 된다.

냉전시대 북한의 두 국가에 대한 이른바 '시계추' 외교는 익히 알려져 있지만, 1994년 김일성 사후 조정기간을 거쳐 2000년 푸틴 대통령 방북 후에는 러시아 편향 외교가 두드러지게 나타나고 있다.<sup>40</sup>

특히 2002년 '양빈 사건'으로 신의주특구 개발계획이 물거품이 되면서 김정일의 대 중국 불신이 심화되었다. 같은 해 국제원자력기구(IAEA) 특별이사회가 북한의 핵안전조치협정 위반문제를 유엔 안전보장이사회에 회부하는 결의안에 중국이 찬성함(러시아는 기권)으로써 김정일의 심기를 불편하게 한 일도 있다. 이어 중국이 북한의 핵개발 저지를 위해 에너지와 식량지원 중지 카드를 빼든 것도 관계를 악화시켰다고 생각된다.

이에 반해 러시아는 2000년 푸틴의 방북을 계기로 시베리아횡단철도(TSR)사업과 관련 '북·러 철도협력협정'을 체결하는 등 관계가 긴밀해져 왔다. 예컨대, 김 위원장이 2002년 한해 북한 주재 러시아대사를 23회 이상 만났다는 사실이 언론에 알려지기도 했으며, 그 해 북·일 정상회담을 성사시킨 숨은 주역이 푸틴이었다는 것은 공공연한 사실이다.

또 다른 측면은 북한의 '강성대국' 건설과 관련, 군사력 증강은 결국 북한 무기체계의 대부분을 차지하는 러시아제 방산품과 부품 제공에 달려 있다는 판단과 함께, 푸틴 정부 출범 후 G8 정상회담 참여국으로서 영향력을 높이 산 결과라고 볼 수 있다.

그렇다고 '순망치한'의 관계인 대 중국 관계를 김 위원장이 완전히 무시할 수는 없는 노릇이다. 따라서 북한이 전통적으로 활용해 온 '견인외교' 차원에서 내세운 제스처일 수 있다.

3자 회담은 현실적으로 가능한가? 답은 부정적이다. 우선 법적으로 타당하지 않

<sup>40</sup> 박성원·김재환, “흔들리는 북·중관계 한국에는 기회,” 『뉴스위크』 (한국판), 2003년 7월 3일.

다. 중국은 정전협정의 서명 당사자일 뿐만 아니라 주 교전당사자(belligerent)이기 때문이다.

헤이그 육전법규(1907년)는 교전당사자의 자격·권리·의무와 함께 휴전에 관해서도 규율하고 있는데, 주 교전당사자의 하나가 빠진 종전선언이나 평화협정은 완전하다고 할 수 없다.

정치적으로도 중국과 긴 국경을 접하고 있는 북한으로부터 유사시 난민 유입 등 민감한 이슈가 개재돼 있는 바, 중국을 도외시한 한반도 평화체제 구상은 현실성이 떨어진다.

그렇다면 일각의 주장처럼 한국이 빠진 3자회담이 가능할까? 이는 이번 정상회담의 경과나 공동선언의 문맥, 기타 정황으로 미루어 볼 때 설득력이 떨어진다. 과거 북한이 남한을 정전협정의 서명 당사자가 아니라는 이유로 평화협정 체결시 남한을 배제하려는 움직임을 보였던 것은 사실이나 다음과 같은 사유에서 볼 때 타당성이 없다.

첫째, 조약의 당사자(party)와 조약의 서명자(signatory)를 혼동하는데서 오는 법리적 모순이다. 조약의 당사자란 ‘조약에 의해 구속을 받게 되는 국가’를 의미하는 반면, 조약의 서명자는 ‘그러한 당사자를 대표하여 조약을 서명하는 사람’으로서 두 개념은 명확히 구별되어야 한다.<sup>41</sup>

통상 정전협정은 교전 당사자가 아무리 많다고 해도 피아간의 양자적(bilateral) 성격을 띠기 때문에 교전 쌍방의 군사령관이 교전자를 대표해서 체결하는 것이 일반적이다. 한국이 자유진영측의 주된 교전 당사자이면서 정전협정에 서명하지 않고 유엔군 사령관만이 서명한 것은 한국과 참전 16개국 이 단일 지휘체계를 형성하고 있었기 때문이었다. 한국은 1950년 7월 14일 자유진영측의 원활한 작전수행을 위해 이승만 대통령의 서한을 통해 한국군의 작전지휘권을 맥아더 유엔군 총사령관에게 이양하였으며 이에 따라 유엔군 총사령관은 한국과 참전 16개국을 지휘하고 정전협정도 이들 국가들을 대표하여 서명하였다.<sup>42</sup>

둘째, 한국이 정전협정의 당사자라는 것은 협정문 자체의 해석상으로도 명백하다. 우선 협정 전문에 이 협정의 적용대상이 “한국에서의 교전 쌍방”임을 명시하고 있고 제60항에서는 한국문제의 평화적 해결을 위한 정치회의를 휴전 후 3개월 내에 개최하도록 규정하였는 바, 이에 따라 1954년 4월 26일 한국은 참전 16개국과 함께 제네바정치회의에 교전 당사자로 참가하였던 것이다. 한국이 정전협정의 당사자가

<sup>41</sup> 조약의 성립요건과 체결절차에 관해서는 장효상, 『현대국제법』 (서울: 박영사, 1987), pp. 266~275; William R. Slomanson, *Fundamental Perspectives on International Law* (New York: West Publishing Co., 1990), pp. 242~245 참조.

<sup>42</sup> 한국군의 작전지휘권 이양과정은 Byung-Hwa Lyou, *Peace & Unification in Korea and International Law* (Baltimore: University of Maryland Law School, 1986), pp. 58~61 참조.

아니라면 정전체제를 대체할 새로운 체제를 논의하는 정치회의의 당사자 자격도 없어야 했다.

셋째, 한국은 정전협정의 교섭과정에도 대표를 내보내는 등 적극 참여한 기록이 있는 바, 이는 한국이 협정 당사자임을 뒷받침해주고 있다. 예컨대, 정전 예비회담시(1951.7) 아국의 이수영 대령이 유엔군측 대표 및 연락장교의 일원으로 참여하였고 본 회담시에는 백선엽 소장이 유엔군측 대표 일원으로 참가한 바 있다.<sup>43</sup>

끝으로, 남북한은 지난 40여년 동안 판문점 군사정전위원회에서 협정위반행위에 관하여 서로 상대방에 수 없이 항의를 해 왔다.<sup>44</sup> 이것은 북한이 한국을 정전협정의 당사자로 묵시적으로 인정한 것으로 만일 한국이 당사자가 아니라면 정전협정의 준수를 요구할 수 없는 것이다.

결론적으로, 한국전쟁의 가장 중요한 교전당사자인 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 북한의 주장은 전혀 타당성이 없는 것이다. 물론 정전협정의 법적 당사자는 남북한, 참전 16개국 및 중국이나 역시 가장 중요한 당사자는 남북한이다. 그것은 주전장이 한반도였으며 대부분의 인명피해와 산업시설의 파괴 등 전쟁으로 인한 피해 또한 한민족이 당하였기 때문이다. 따라서 정전협정을 대체하는 평화체제에 남북한이 참여해야 하는 것은 지극히 당연한 귀결이다.

## 나. 종전선언, 평화협정 선후 논란

남북 정상선언에서 밝힌 한반도 평화체제 구축과 관련, 평화협정 전에 먼저 3차 또는 4차 정상간의 종전선언을 추진하자는 등 절차적인 문제를 놓고 정부 내에서도 이견을 보이고 있다는 언론 보도가 있었다.

이러한 내부적 혼선양상은 국제법적으로 몇 가지 객관적 사실에 대한 잘못된 인식에서 비롯된 것으로 보인다.

첫째, 전쟁상태 종료 여부에 대한 정전협정의 성격에 관한 것이다.

현 정전협정의 성격을 규명하기 전에 먼저 휴전(armistice)의 일반적인 형태와 유사개념과의 구별이 선행되어야 할 필요가 있다.

국제법상 휴전은 크게 세 가지로 분류된다. 첫째, 일반적 휴전(general armistice)으로서 이것은 교전당사자간에 전투지역 전부에 걸쳐 적대행위를 전면적으로 정지하는 것을 말하며, 둘째, 부분 휴전(partial armistice)은 일부 군에 한하여 또는 일정한 지역에 한하여 일시적으로 적대행위를 정지하는 것이고, 셋째, 전투정지(suspension of arms)는 문자 그대로 단위부대 교전당사자간의 합의에 의해 전

<sup>43</sup> 국방부 전사편찬위원회, 『한국전쟁 휴전사』 (서울: 전편위, 1989), p. 39.

<sup>44</sup> 북한은 남한이 제기하는 위반건수의 배에 가까운 80만건의 정전협정위반행위를 남측이 했다고 주장하고 있다.

투행위를 일시중지하는 것을 말한다.

‘전투정지’와 ‘부분휴전’의 차이점은 부분휴전은 정치적 목적이 있으나 전투정지행위는 순수 군사행위이며 체결권자도 부분휴전은 총사령관이 하도록 되어 있으나 전투정지는 교전당사자의 모든 지휘관이 체결할 권한을 갖는다는 것이다.<sup>45</sup>

휴전은 또한 유엔 안보리나 기타 국제기관의 명령이나 요구로 적대행위가 중지되는 정화(停火)(ceasefire)와도 구별된다. ‘정화’는 유엔의 법적 구속력 있는 명령에 의해 적대행위가 중지되는 것이며 교전당사자의 자유재량에 따라 적대행위가 정지되는 것이 아니라는 점에서 휴전과 다르다.

한국의 정전협정은 “일체의 적대행위를 완전히 정지(complete cessation of all hostilities)”할 것을 제12항에 규정함으로써 위의 분류에서 ‘일반적 휴전’임을 시사하고 있다. 문제는 그와 같은 일반적 휴전이 장기화할 경우 이를 전쟁상태의 종료로 볼 것인가의 여부이다.

2차 세계대전 이전의 전통 국제법학자들 사이에서는 정전협정이 적대행위의 일시적 중지를 규정하는 것에 불과하기 때문에 전쟁을 종결하기 위해서는 별도의 평화협정이 필요하다는 견해가 지배적이었으나 이것은 항복(capitulation)을 휴전으로 보던 당시 시대적 상황의 한 편린이라고 할 수 있다. 다시 말해서, 전쟁에서 승자와 패자가 확연히 구별되는 상황에서는 정전협정은 예외적인 것이고 강화조약(평화조약)을 통해 전범처리, 영토할양 등의 조항이 의례적으로 들어가는, 패전국에 일방적으로 불리한 전쟁종결이 있었을 뿐이다.

그러나 2차대전 이후 국제관계가 복잡해지면서 전쟁양상도 내전, 종교분쟁 등 다양한 모습을 띠고 있어 전후처리가 간단치 않게 되었다. 따라서 오늘날에는 정전협정만으로 전쟁을 종결시키는 경향이 일반화되었고 전쟁을 일시적으로 중지하도록 한다는 의미의 정전협정은 오히려 예외적인 현상이 되어 버렸다.

그러므로 전쟁을 종결시키기 위해 새로이 평화협정을 체결하지 않고서도 정전협정만으로 전쟁을 종결시키게 할 수 있는 것이다. 전후 휴전협정을 거쳐 평화협정을 후에 체결한 유일한 예외는 1979년에 체결된 이스라엘과 이집트간의 평화협정 정도인 것으로 알려져 있다.<sup>46</sup>

이같이 전쟁종결의 방식이 평화협정이 아닌 휴전(정전)협정으로 상례화된 것은 교전 당사자간에 대체적인 힘의 균형이 이루어져 어느 쪽도 상대방을 압도하지 못하는 가운데 결국 현상유지(status quo)를 선호하는데 따른 것이다. ‘휴전’이라는 현상유지가 장기화되면 이는 결과적으로 ‘전쟁의 종결’이라는 법적 실체를 갖게 된다.

<sup>45</sup> 김명기, 『한반도 평화조약의 체결』 (서울: 국제법 출판사, 1994), pp. 19~20.

<sup>46</sup> Byung-Hwa Lyoo, *Peace & Unification in Korea and International Law*, p. 38.

정전협정 체결 후 54년간 정전상태가 지속되어 왔는데 오늘날 새삼스럽게 한국 전쟁이 계속되고 있다고 보는 것은 현실성이 없는 주장이며 한반도에서 새로운 전쟁이 발생하는 경우 이를 두고 50년대의 한국전쟁이 재현되었다고는 하지 않을 것이다. 만일, 한반도가 전쟁상태에 있다면 1950년 한국전 참가국들간의 관계는 교전국간의 관계가 될 것이고 그 외 국가들은 중립국으로서 전시 중립법을 준수해야 할 것이다. 한·소, 한·중 수교를 비롯하여 오늘날 대부분의 한국전 교전국 상호간에는 국교가 정상화된 마당에 전시상태 운운하는 것은 이치에 닿지 않는 이야기이다.

둘째, 종전선언과 평화협정의 관계에 대한 오해를 들 수 있다.

일부에서 주장하는 것처럼, 종전선언과 평화협정을 분리하여 첫 단계로 ‘종전선언’을 먼저하고 후에 ‘평화협정’을 체결하지는 것도 국제조약법상 합리적인 해결책이 아니다.

제1차 세계대전 당시 러시아가 독일, 오스트리아 등 동맹국(Central Powers)들과 맺은 ‘브레스트 리토프스크’(Brest-Litovsk)평화조약 이래 1973년 월남평화협정에 이르기까지 전쟁을 종결짓는 주요 평화협정(조약)이 예외 없이 그 전문(前文)이나 제1조에 체결국간에 “전쟁상태의 종료를 선언”(종전선언)한다는 문구가 들어가 있다. 이것은 종전선언이 평화협정의 핵심이며 불가분의 일부라는 것을 말해 준다. 월남평화협정의 경우에는 전문이나 제1조에 넣은 것도 성에 안차 아예 협정의 명칭 자체가 ‘베트남에서의 전쟁종료와 평화회복에 관한 협정’(Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam)으로 되어 있다.<sup>47</sup>

전술한 바와 같이 이미 반세기 이상 사실상 전쟁상태가 아니었는데 이제 와서 새삼스럽게 당사국간에 평화의 인프라 구축도 완전히 안 된 상태에서 ‘종전선언’을 한다는 것이 어떤 큰 의미를 갖게 될까하는 회의가 드는 것도 무리가 아니다.

종전선언 관련 ‘통역의 실수 해프닝’ 논란까지 벌어졌던 2007년 9월 시드니 한·미 정상회담에서 부시 미국대통령의 언급도 이 부분에 대해서는 “한국전쟁을 종료하기 위한 평화협정”에 사인하는 것은 김정일에 달려있다”(“It’s up to Kim Jong Il as to whether or not we’re able to sign a peace treaty to end the Korean War.”)고 함으로써 종전선언을 분리해서 고려하고 있지 않음을 분명히 나타냈다.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> 평화협정(조약)의 전문이나 제1조에 보편적으로 쓰이는 표현은 “The state of war ... is terminated ...”(이로써 전쟁상태가 종료되었다) 또는 “to declare the state of war has ceased. ...”(전쟁상태가 종식되었음을 선포한다) 등이다. 이러한 예로는 이스라엘-이집트 평화조약(1979. 3. 26), 브레스트 리토프스크 평화조약(1918.3.3), 샌프란시스코 대일 강화조약(1951.9.8), 일-중(대만)평화조약(1952.4.28) 등이 있음.

<sup>48</sup> *International Herald Tribune*, September 7, 2007. 이와 같은 맥락에서 버시바우 주한 미국 대사도 최근 연합뉴스 기자로부터 종전선언에 대한 미측 입장을 질문받자 “평화협정이 종전을 의미하는 것이며 그것이 법적이고 정치적인 차원(의 종전)”이라고 밝혔다. 『연합뉴스』, 2007년 10월 26일.



#### 다. 한반도 평화협정의 설계 방향<sup>49</sup>

첫째, 조약의 형식에 관한 것이다.

우선 여기에는 반드시 공식문서에 서명하는 것만이 아니라 교환공문 또는 선언 형식 등 다양한 방식이 있다.

예컨대 1952년의 일본과 인도의 경우에는 양측이 서한을 교환하는 형식으로 평화협정이 체결되었고, 1956년 일본과 소련은 공동선언 형식으로 사실상 평화협정을 체결했다.

사실 조약법에 관한 비엔나협약 제2조 1항은 조약을 국가간에 문서에 의한 모든 합의를 이룬다고 명시하고 있다. 따라서 우리는 너무 명칭에 신경을 쓸 필요가 없다. 그러나 기존의 남북기본합의서 등과의 중복을 피한다는 측면에서 ‘남북(한) 평화협정’이 무난할 것으로 보인다.

해외 평화협정(조약) 사례로는 1973년 월남평화협정, 1978년의 중-일 평화조약, 1979년의 이집트-이스라엘 평화협정 등을 들 수 있다. 이들 협정들은 대체로 전쟁의 종료에 관한 내용, 교전 쌍방의 선린관계, 유엔헌장준수 규정, 휴전 및 평화감시기구(이웃한 당사국인 경우) 등을 예외없이 두고 있다.

둘째, ‘평화협정’에 들어가야 할 관련 조항들은 무엇인가?

가장 핵심적인 것은 국제관례에 따라 무엇보다 먼저 전쟁상태의 종료를 선언하고 평화를 회복한다는 뜻을 표명하는 것이다. 나머지 것들은 이를 실현하기 위한 보조적인 역할이나 기능에 관한 언급이 될 것이다.

예컨대, ‘군사분계선과 비무장지대,’ ‘평화 공존 5원칙(주권존중, 내정불간섭, 호혜평등, 상호불가침 등),’ ‘분쟁의 평화적 해결,’ ‘평화보장(평화감시기구) 장치,’ ‘군비통제와 신뢰구축조치,’ ‘사회경제 및 문화교류’ 등에 관한 조항은 평화협정의 단골 메뉴이다.

한반도 평화협정에서는 특히 상호 신뢰를 쌓기 위한 운영적 군비통제에 관한 것을 반드시 설정할 필요가 있다. 무기체계나 병력 감축 같은 구조적 군비통제 분야는 ‘남북군사공동위원회’ 등 별도의 장에서 점진적으로 추진해 나가면 된다.

끝으로 위와 같은 평화협정의 구성요소를 기존의 ‘남북 기본합의서’와 대비시켜 볼 때 한반도 평화체제의 핵심인 평화협정의 모델은 자명해진다.

우리는 남북간에 화해, 불가침, 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)를 1991년 12월 13일 체결하고 이듬해 2월 19일 발효시켜 오늘에 이르고 있다. 북한의 일방적인 처사로 대부분의 조항이 이행되지 않고 있으나 본 기본합의서에는 남북관계 전

<sup>49</sup> 본 절은 저자의 영어논문 Kim Kyoung-Soo, “A Formula for a Korean Peace Treaty (KPT),” *Peace Building on the Korean Peninsula* (Victoria, BC: University of Victoria, 1999), pp. 65~77을 참조함.

반에 걸쳐 지켜야 할 사항이 자세히 규정되어 있다.

예컨대 기본합의서 제 1조는 상호존중 및 내정불간섭의 원칙을 표명하고 있으며 제10조는 분쟁의 평화적 해결을 논하고 있고 12조는 평화보장 장치로 양자차원에서 군사공동위 설치를 규정하고 있다.

또한 제12조에서는 남북간에 군사적 신뢰구축조치의 필요한 사항을 나열하고 이들 문제를 군사공동위에서 협의하도록 하고 있다. 끝으로 제 15에서 23조에 걸쳐서는 다방면의 남북교류에 관하여 규정해 놓고 있다. 요컨대 일부 조항을 제외하고는 이미 문서화돼 있는 제반 남북합의가 그 자체로 훌륭한 평화협정인 것이다.

## IV. 결 어

2007년 남북정상회담은 일부 비판적 평가에도 불구하고 2000년 6·15 공동선언이후 남북한의 교류·협력 분야에 비해 상대적으로 불균형 상태에 있던 정치·군사 분야에서의 진전을 이룬 것으로 고무적인 일이 아닐 수 없다.

그러나 ‘서해평화협력특별지대’ 설치 구상은 우리 안보의 취약요인이 될 수 있는 NLL 재설정 문제와도 맞물려 있고 그에 따른 대북경협 재원확보도 만만치 않아 후속 조치는 반드시 남북관계발전법에 따라 국회의 동의를 받아야 하는 절차가 남아 있다. 북측으로는 남북경협의 걸림돌인 군사적 보장조치를 적시에 취하는 일도 관건이다.

한편, 대외적으로는 북핵 6자회담의 성패나 미국의 대북정책이 이번 정상회담에 따른 남북관계의 실질적 진전과 직결되어 있다. 요컨대, 양자와 다자간 협상 모드가 선순환 구조를 이룰 때 지금의 남북관계가 한 단계 업그레이드 될 수 있다는 것이다.

특히 한반도 평화의 핵심적 당사자는 남북한이므로 이번 정상선언과 같은 ‘공존공영’의 합의가 중요함은 물론이다. 그러나 그동안 양자간에는 평화를 구현하기 위한 아이디어나 수단, 기술이 부족해서 긴장관계가 지속된 것이 아니라 이미 합의한 약속사항을 지킬 의사가 없었기 때문이라고 할 수 있다. 이는 상당부분 북한측의 정치적인 의지의 문제였다고도 해도 과언이 아니다.

‘정치적 의지’의 문제는 비단 북한에만 국한되는 이야기는 아니다.

2001년 부시행정부 출범이후 경직된 미국의 대북정책이 한반도를 냉전의 고도로 남게 하는데 기여한 측면을 부인할 수 없기 때문이다. 잔여임기를 얼마 남기지 않은 부시대통령이 최근 북한에 대해 화해의 메시지를 보내기 시작한 것은 대단히 고무적인 일이다. 70년대 초 역사적인 상해 공동성명을 통해 미-중 화해를 이끌어 냈던 닉슨 공화당정부와 같이 35년 뒤에 부시 공화당정부가 또 다른 역사적 이벤트를 만들 수 있을지 자못 기대된다.

■ 기획논문

## 참고문헌

- 국방부 전사편찬위원회. 『한국전쟁 휴전사』. 서울: 전편위, 1989.
- 김경수. 『인도와 한국전쟁』. 서울: 법문사, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『‘비확산’과 국제정치』. 서울: 법문사, 2004.
- 김근식. “2007 남북정상회담 평가와 남북관계.” 통일연구원 주최 “2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영” 토론회(2007.10.9) 발표논문.
- 김명기. 『한반도 평화조약의 체결』. 서울: 국제법 출판사, 1994.
- 김성배. “남북정상회담과 한반도 주변정세.” 통일연구원 주최 “2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영” 토론회(2007.10.9) 발표논문.
- 남북정상회담 준비기획단. 『2007 남북정상회담 합의 - 해설자료』(2007.10.4).
- 박성원·김재환. “흔들리는 북·중관계 한국에는 기회.” 『뉴스위크』 (한국판). 2003년 7월 3일.
- 백승혁. “북한 우리농농축 프로그램 동결 및 기술적 검증.” 『한반도 군비통제』. 제34집 2003. 12.
- 장효상. 『현대국제법』. 서울: 박영사, 1987.
- 조 민. 『한반도 평화체제 구축과 통일전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 통일연구원. 『6·15 남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- Kim, Kyoung-Soo. “A Formula for a Korean Peace Treaty(KPT).” *Peac Building on the Korean Peninsula*. Victoria. BC: University of Victoria, 1999.
- \_\_\_\_\_. *North Korea’s Weapons of Mass Destruction: Problems and Prospects*. Elizabeth. NJ: Hollym, 2004.
- Lyou, Byung-Hwa. *Peace & Unification in Korea and International Law*. Baltimore: University of Maryland Law School, 1986.
- Rahman, M. M. *The Politics of Non-alignment*. New Delhi: Associated Publishing House, 1969.
- Shin, Hyo-hun. “Northern Limit Line (NLL) and the Two Koreas.” *Korean Observations on Foreign Relations*. 9, No. 1, August 2007.
- Slomanson, William R. *Fundamental Perspectives on International Law*. New York: West Publishing Co., 1990.
- Smith, Robert W. *Straight Baseline and Territorial Sea Claims: South Korea*. ‘Limit in the Seas’ Monograph Series No. 121, September 30, 1998. Washington, DC: U.S. Department of State.
- Swift, Richard N. *International Law: Current and Classic*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1969.
- U.S. Commission on National Security/21st Century, *Road Map for National Security: Imperative for Change*, 2001.
- 이동복. “10·4 평양선언은 한반도판 뮌헨 합의다.” <<http://www.freezonenews.com/news/article.html?no=20849>> (검색일: 2002.11.20).

『2007 남북정상회담 평가 및 향후 과제』. 제66차 북한경제연구협의회 토론회(2007.10.22, KDI). <<http://blog.naver.com/ysan777/70023325250>> (검색일: 2007.11.12).  
 Arms Control Association. “Fact Sheet: The 1997 IAEA Additional Protocol At a Glance.” <[www.armscontrol.org/pdf/iaea1997additionalprotocolataglace.pdf](http://www.armscontrol.org/pdf/iaea1997additionalprotocolataglace.pdf)> (검색일: 2007.11.2).

『데일리 NK』.  
 『동아일보』.  
 『연합뉴스』.  
 『조선일보』.  
 『朝日新聞』.  
 『중앙일보』.  
 『한국경제』.  
 『한국일보』.  
 『YTN뉴스』.

*International Herald Tribune.*  
*New York Times.*  
*Washington Post.*

## 2007 North-South Joint Summit Declaration: Assessment and Future Tasks

*Kyung-Soo Kim*

It's already been one and a half months since President Roh Moo Hyun and his North Korean counterpart Kim Jong Il signed an eight-point joint declaration at the end of their historic summit talks in Pyongyang on October 4, 2007. The declaration reflected the two leaders' consensus on establishing a peace regime on the Korean Peninsula and promoting economic cooperation for co-prosperity.

In an effort to extend the detente fostered by the second summit of their leaders last month, the prime ministers of North and South Korea also met in Seoul, on November 16, 2007. They focused mainly on economic cooperation projects, including setting up a joint fishing area around the Northern Limit Line(NLL) in western sea and establishing a joint economic area on the North's southwestern coast. Security issues also would be dealt with on a separate occasion of defense ministers' talks in Pyongyang at the end of November, 2007.

With a series of ensuing high-level governmental meetings between the North and South ahead, we need to squarely assess the North-South summit agreement itself in terms of its merits and demerits, especially since the pending issue of the North's denuclearization is not yet over, which in turn has something to do with whether or not the South should pursue its version of Mashal Plan in order to rebuild the North's impoverished economy.

In this respect, this paper intends to examine the controversy of pros and cons regarding the inter-Korean summit agreement and further, explores ways and means of resolving some pending issues derived from the 'highly motivated' agreement of the North-South summit.

**Key Words:** North-South summit, NLL, peace regime, peace agreement, peace treaty, arms control, denuclearization, North Korea, nuclear issue, Roh Moo Hyun, Kim Jong Il

# 2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제

양 문 수\*

- I. 머리말
- II. 정상회담과 남북경협
- III. 2007 정상회담 이후 대북 경협정책 추진 방안
- IV. 쟁점과 과제
- V. 맺음말에 대신하여

## 국문요약

2007 남북정상회담은 남북경협의 양적 확대, 질적 심화의 계기로 작용할 가능성이 매우 크다. 경협의 대상, 범위가 확대되고 경협의 수준이 향상될 것이다. 경협의 업그레이드 뿐 아니라 한 차례 도약의 발판을 마련한 것이다.

우선 눈에 띄는 것이 평화와 경제의 선순환 구조의 창출이다. 경제협력을 통해 평화를 가져오고, 평화가 다시 경제협력을 촉진하는 구조이다. 사실 이번 선언에서 핵심적인 것이 서해평화협력 특별지대의 창설이라는 데는 이론의 여지가 없다.

공간적으로 보면 남북 경제협력의 거점 확대가 눈에 띈다. 한편으로는 점의 확대이고, 다른 한편으로는 점이 선, 면으로 확대되었다. 경협의 성격 변화도 예고되고 있는데 일방적 지원이 아니라 상생적(win-win) 협력이 대폭 확대된 것이다.

이제는 이번 정상회담에서 합의된 사업들을 구체화하고 실천하는 문제에 역량을 집중해야 한다. 특히 해주 특구를 비롯해 아직은 구상 단계에 머물러 있는

신규 사업들에 대한 구체적인 검토 작업이 선행되어야 한다. 무엇보다도 예산제약을 고려해 투자의 우선순위를 결정하고 시기별, 단계별 추진방안을 마련해야 한다.

이와 관련해 정부와 민간의 역할 분담에 대한 충분한 토론이 필요하다. 어디까지 정부가 개입, 지원할 것인가, 그 근거는 무엇인가 하는 주제들에 논의의 초점이 맞추어져야 할 것이다. 여기에서는 남북경협이 통일정책의 대상인 동시에 경제정책의 대상이라는 점이 고려되어야 할 것이다. 아울러 남한의 차기 정부와 이어질 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이 긴요하다. 더욱이 남북경협과 관련해 국제적 협력을 확대하는 문제에 대해서도 보다 많은 관심을 기울여야 한다.

**주제어:** 2007 남북정상선언, 남북경협, 상생의 협력, 투자의 우선순위, 정부의 역할, 국제협력

\* 북한대학원대학교 교수

## I. 머리말

2007 남북정상회담의 합의내용은 당초 예상을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 평화체제와 관련된 내용도 그러하지만 경제협력 분야에서는 더욱 그러했다. 특히 합의의 내용이 포괄적이면서 동시에 매우 구체적, 실질적이어서 합의의 실행력, 구속력에 대한 기대감을 낳기에 충분했다. 합의와 이행은 별개의 문제라는 비판 속에서도 정상회담 직후 실시된 각종 여론조사에서 국민들은 정상회담에 대해 후한 점수를 주었다.

그리고 정상회담이 열린지 한 달 만에 개최된 남북총리회담에서도 풍성한 결과물이 나왔다. 남북당국 모두 2007 정상선언을 단순한 ‘선언’으로 끝내지 않는다는, 이행에 대한 강력한 의지를 표명한 셈이다. 조총련 기관지 조선신보가 이번 총리회담으로 남북정상선언이 “실천행동의 단계에 들어서게 되었다”고 평가한 것은 주목할 만한 대목이다.

2007 남북정상선언은 북핵 6자회담 10·3 합의와 상승작용을 일으키면서 향후 한반도 정세 및 남북관계의 지각변동을 몰고 올 전망이다. 20년의 역사를 지닌 남북경협도 새로운 국면의 도래를 예고하고 있다. 경협의 국제적 여건이 획기적으로 변화될 조짐을 나타내고 있으며 남북경협에 대한 북한의 태도도 진일보하는 것처럼 보인다.

물론 변화의 속도에 대해서는 보다 차분한 판단이 필요하다. 변화가 급격하게 일어나기보다는 점진적으로 혹은 굴곡을 가지고 일어날 가능성은 여전히 존재한다. 북미관계, 남북관계의 역사가 남긴 우려 섞인 교훈이기도 하다. 한국 신정부의 대북 정책도 중요한 변수로 작용한다. 다만 변화의 방향성에 대해서는 조심스런 낙관론이 약간은 우세한 편이다.

단기적으로는 2007 정상선언에서의 남북경협 합의 내용을 구체화하고 이행하는 것이 중요하다. 2007 정상선언은 2000년 정상회담 때와는 비교도 되지 않을 정도로 내용이 풍부하고 포괄적이다. 이번에 합의된 사항만 제대로 실천한다고 해도 남북경협은 향후 몇 년간 순풍에 돛 단 듯이 진행될 수 있고, 지난 20년의 역사를 몇 배 뛰어넘을 수 있다.

동시에 남북경협의 중장기적 비전 및 전략을 새롭게 짜야할 필요성도 커지고 있다. 단기적 전략은 중장기적 전략과의 유기적 연관성 확보가 필수적이다. 한반도 정세의 근본적 변화에 조응하는 남북경협의 새로운 청사진이 필요하다. 미래에 대한 준비의 의미는 아무리 강조해도 지나치지 않다.

이러한 문제의식에 입각해서 2007 남북정상선언 이후의 남북경협을 전망해 보고 향후 과제를 도출하는 것이 이 글의 주제이다.

## II. 정상회담과 남북경협

### 1. 경제협력의 관점에서 본 1차 남북정상회담 평가

2000년의 1차 남북정상회담이 남북경협에 있어서 도약의 계기를 마련한데는 이 론의 여지가 없을 것이다. 경협은 정상회담을 계기로 양적으로나 질적으로나 발전 했음에 분명하다.

남북경협의 입장에서 보면 가장 중요했던 것은 정부라는 주체의 등장이다. 돌이켜 보면 정상회담 이전에 남북경협은 개별 민간기업의 차원에서 산발적으로 이루어 졌는데 남북경협은 그 속성상 민간의 힘만으로는 진행하기에는 명백한 한계가 있 다. 그러던 것이 정상회담을 계기로 남북당국, 특히 남한 정부가 경협의 중요한 주 체로 등장하면서 도약의 발판을 마련했다. 남한 정부는 남북경협의 기획자, 조정자 뿐 아니라 사업 당사자로서의 역할을 수행했다.

실제로 1차 정상회담 이후 남북경협은 내용적으로 볼 때 중심축이 민간의 경협에 서 공적 협력(정부차원 혹은 민관합동의 경협)으로 이동했다. 개성공단, 철도도로연 결, 금강산관광 등 3대 경협 사업 및 후속의 경공업-지하자원 협력이 대표적인 예이 다. 특히 2차 남북정상회담이 개최되기 전까지 남북경협의 대표적 사업이었던 3대 경협 사업은 1차 남북정상회담의 직간접적인 산물이다.

개성공단은 1990년대 말부터 현대가 사업을 타진해 왔지만 정작 현대와 북측이 사업에 대해 합의를 체결한 것은 정상회담(2000.6) 직후인 2000년 8월의 일이다. 철도도로연결은 정상회담에서 양측이 구두로 합의한 사항이다. 금강산관광사업은 1998년부터 시작되었지만 현대의 자금난 등으로 좌초위기에 빠졌을 때 정상회담 이후 남북경협에 대한 정부의 개입이 본격화되는 분위기 속에서 정부가 한국관광공 사를 통해 남북협력기금을 투입함으로써 사실상 반민반관의 사업으로 변모했다. 아 울러 개성공단 사업도 현대의 자금난으로 사업이 진척되지 못하자 정부가 한국토지 공사를 참여시킴으로써 이 또한 사실상 반민반관의 사업으로 탈바꿈했다.

하지만 부작용도 낳았음을 부인하기 어렵다. 민간의 경협은 여전히 활성화되지 못한 상태에서 공적 협력만 확대되는 추세를 형성했다. 민간은 정부가 민간을 육성 하기보다는 본인이 직접 나서는데만 관심을 두고 있다고 불평을 하고 있다. 물론 아직까지 공적 협력도 제한적임은 부인하기 힘들다.

그런데 1차 정상회담 이후의 남북경협에서 핵심동력은 그동안 지속적으로 이루어 졌던 여러 층위의 남북당국간 회담이다<sup>1</sup>. 남북경협을 논의하기 위한 남북당국간 회

<sup>1</sup> 1차 남북정상회담을 계기로 남북대화는 양적, 질적으로 큰 변화를 겪었다. 양적으로 보면 1차 정상 회담 이전 29여 년간은 연평균 12.3회, 정상회담 이후 7여 년간(2007년 8월 10일까지)은 연평균 27.8회로 연평균 회담횟수가 2배 이상 증가했다. 질적으로는 경제분야 회담의 대폭적인 증가, 군사



담의 지속이 공적 협력을 중심으로 한 남북경협 제도에 크게 기여한 것은 분명한 사실이다. 그러나 한반도 정세의 변화 등으로 남북회담이 단절되면 남북경협 자체도 영향을 받는 등 경협 제도의 수준은 높지 않은 상태임을 부정하기는 어렵다.

남북경협의 20년 역사를 돌이켜 보더라도 현재 경협은 걸음마 단계를 벗어나지 못하고 있다. 양적인 면에서는 성장세가 두드러지나 이는 어디까지나 상대적인 의미이고 더욱이 질적으로는 취약성을 내포하고 있다. 또한 남북 당국간에 경협의 청사진 내지는 비전에 대한 공유가 이루어진 것도 아니다.

## 2. 경제협력의 관점에서 본 2차 남북정상회담 평가

### 가. 성과 및 의의

2007 남북정상선언은 우선 양적으로 볼 때 그 풍성함이 두드러진 특징이다. 2000년의 6·15 공동선언 때와는 비교도 되지 않을 정도로 많은 내용을 담고 있다. 동시에 지난 2000년 정상회담 이후 7년간 개최된 남북당국간의 각급회담에서 합의된 내용보다 훨씬 많다. 질적으로도 높이 평가될 만하다. 우선 합의가 포괄적이면서 동시에 구체적인 내용도 많이 담고 있다. 아울러 그동안 당국간 회담에서 합의를 이루고도 이행되지 못했던 여러 사안들의 실행력을 높이고 구체화한 측면도 있다. 정부측이 “이번 정상회담을 통해 막힌 곳을 뚫었다”고 자평하는 것이 지나친 자화자찬은 아니다.

이번 정상회담은 남북경협의 양적 확대, 질적 심화의 계기로 작용할 가능성이 매우 크다. 경협의 대상, 범위가 확대되고 경협의 수준이 향상될 것이다. 경협의 업그레이드 뿐 아니라 한 차례 도약의 발판을 마련한 것이다.

우선 눈에 띄는 것이 평화와 경제의 선순환 구조의 창출이다. 경제협력을 통해 평화를 가져오고, 평화가 다시 경제협력을 촉진하는 구조이다. 이는 경협의 입장에서 보면 평화와 경제의 결합에 의한, 경협의 업그레이드 내지는 평화 진전에 의해 뒷받침되는, 경협의 도약을 의미한다.

사실 이번 선언에서 핵심적인 것이 서해평화협력 특별지대의 창설이라는데는 이론의 여지가 없다. 이러한 협력의 필요성은 평화와 경제 양 측면에서 제기된다. 즉 평화는 서해안 지역의 평화라는, 평화 자체의 필요성이고, 경협은 경협의 정체성을 탈피하기 위한 군사적 보장조치의 필요성이다. 이는 서해안 지역이 남북간 군사적 충돌 가능성의 대표적인 지역이면서 동시에 남북한 경제협력의 잠재력을 보유한 지역이라는 특성이 있다는 사실로부터 도출된다. 돌이켜보면 한강하구 골재 채취, 임진강 수해방

분야 회담의 모색, ‘남북정상회담-남북장관급회담-분야별회담-분야별실무회담’들의 구축 등을 지적할 수 있다. 통일부 보도참고자료, “남북회담의 획기적인 양적질적 변화를 가져온 제1차 남북정상회담” (2007.8.13).

지, 남북수산업 협력, 경의선 철도 연결 등의 사업이 그동안 당국간 회담에서 여러 차례 합의를 보았음에도 불구하고 실질적 진전이 없었던 것은 바로 군사적 보장 문제가 걸림돌로 작용했기 때문이다. 그 걸림돌을 이번에 제거하고자 한 것이다.

평화와 경제의 선순환 구조와 관련, 또 하나 주목해야 할 것은 개성공단용 문산-봉동간 철도 화물수송, 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 공동 이용 문제인데 이는 군부의 동의가 없으면 실현 불가능한 문제임을 상기할 필요가 있다. 남한에서 철도=경제라면 북한에서는 철도=군사라는 점을 인식해야 한다. 사실 이번 정상 회담에서는 물류 분야에서의 합의가 두드러진다. 특히 종전에는 철도 도로의 남북한 공동 이용이라는 개념이 없었음을 상기한다면 이번 정상회담은 남북경제공동체 정신도 일정 정도 반영되었다고 평가 가능하다.

경협범위의 확대도 눈에 띄는 대목인데 분야와 사업 모두 확대되었다. 기존에는 3대 경협(경공업 중심의 공단, 관광, 철도도로연결) 및 경공업-지하자원 협력이 대중을 이루었다. 그런데 이제는 수산업, 중화학공업(조선공업), 골재채취, 농업, 기반시설, 자원개발 등으로 분야가 대폭 확대되게 되었다. 공업단지(해주), 관광(백두산) 등의 경우처럼 동일 분야에서 사업이 확대된 예도 볼 수 있다.

<그림 1> 2007 남북정상회담 합의사항



자료: 국정브리핑.

아울러 이번 정상회담에서는 패키지형 경험으로의 발전 가능성을 열어 놓았다<sup>2</sup>. 즉 산발적인 개별 경험사업에서 그치지 않고 여러 개의 경험사업을 연계해서 추진하는 것이다. 서해평화협력특별지대의 예에서 보듯이 남북경협에서 ‘지대’라는 표현이 사용된 것은 이번이 처음이다. 동시에 개성공단과 해주공단의 연계 개발 가능성이 제시되면서 개별 경제특구의 연계 개발 개념도 처음으로 등장하게 되었다. 특히 이 경우 해주와 개성을 연결하는 지역, 게다가 해주 인근 지역의 개발이 상정되면서 남북경협이 이른바 지역(황해남도)개발의 차원까지 포괄할 가능성을 내포하게 되었다.

공간적으로 보면 남북 경제협력의 거점 확대도 눈에 띈다. 한편으로는 점의 확대인데 기존의 개성에 이제는 서해안의 해주, 남포, 동해안의 안변, 그리고 백두산이 추가되었다. 다른 한편으로는 점이 선, 면으로 확대되었는데 서해와 개성, 해주, 인천의 연계를 상정할 수 있게 되었고, 여기에서 남포까지 고려하면 이른바 서해안 벨트가 형성되게 되었다. 이제는 남북경협을 이야기할 때 북한지도가 없으면 도저히 설명이 되지 않는 단계에 이르렀다.

경협의 성격 변화도 예고되고 있다. 일방적 지원이 아니라 상생적(win-win) 경협이 대폭 확대된 것이다. 해주공단, 서해 공동어로, 한강골재채취, 조선업협력, 개성공단 2단계, 경의선 철도 및 평양-개성 고속도로 공동이용의 소식에, 많은 한국의 기업들은 가뭄의 단비라는 반응을 보였다.

한편 이미 사업이 진행되고 있는 개성공단사업도 이번 공동선언의 수혜자라 할 수 있다. 우선 “개성공업지구 1단계 건설을 이룬 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며”라는 문구를 넣음으로써 개성공단 사업에 대한 북측의 확고한 의지를 확인했고, 남한의 새 정부가 2단계 개발에 대해 소극적 태도를 취할 가능성을 원천 봉쇄함과 동시에 2단계 사업을 기정사실화하고, 나아가 2단계 조기착수에 대한 지지를 획득하는 효과를 얻었다<sup>3</sup>.

또한 문산-봉동간 남북간 철도화물수송이 성사된 것도, 조만간 병목현상을 보일

<sup>2</sup> 패키지형 경험은 아직까지 보편화된 개념은 아니나 이 개념들을 사용하는 전문가들, 특히 남북경협이 이 방향으로 가야 한다는 주장이 하나둘씩 늘고 있는 추세이고 필자도 여기에 동의한다. 대표적인 것이 SOC인데 그동안 논의는 한 가지 운송수단에 대한 하나의 프로젝트에 초점이 맞추어져 왔다. 예컨대 철도와 도로는 경의선, 동해선, 항만은 남포항과 같은 식이다. 그런데 철도, 도로는 남북연결 및 현대화가 이루어진다고 해도 북한의 심각한 물자부족, 수송수요의 부족 등으로 효과성에 제약이 있다. 따라서 배후 도시, 배후 산업시설 등을 고려해 관련 사업의 패키지로 북한 개발 및 남북경협이 이루어져야 한다는 것이다. 예를 들면 단천지역의 지하자원 개발로서 지하자원 개발 + 자원개발을 위한 발전시설 개보수 + 남측반입에 필요한 철도, 도로, 항만 개보수가 이루어져야 한다는 것이다. 패키지형 경험은 다른 측면에서 보면 남북경협에서의 연계의 중요성과 관련이 있다. 예컨대 협력주체간 연계, 협력사업간 연계, 협력공간간 연계 등을 상정할 수 있는데 이 중에 협력사업간 연계가 패키지형 경험과 맥을 같이 한다. 즉, 상호연관성이 높은 사업의 공동추진, 예컨대, 철도망 확충과 지역 개발 사업의 연계를 생각할 수 있다.

<sup>3</sup> 한국토지공사와 정상회담이 끝난 바로 다음 날인 10월 5일에, 보도자료를 배포해 11월 사업지역 측량 및 토질조사 등 2단계 사업 추진계획을 발표하는 등 발 빠르게 대응한 것도 주목할 만한 대목이다.

것으로 예상되었던 개성공단 물류문제에 숨통을 틔워줄 호재이다. 남북한 철도연결 공사를 끝내고도 시험운행 자체가 성사되기까지 몇 년의 시간이 소요되고, 올해 5월 시험운행을 실시한 이후에도 정기운행에 대한 전망이 불투명했던 사실을 상기한다면 이는 상당한 성과임에 틀림없다. 아울러 공동선언문에 “통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비하기로 하였다”고 했는데 추상적으로 제도적 보장조치를 언급한 것이 아니라 구체적으로 3통 문제를 언급한 것은 큰 성과이다. 합의 내용이 구체적일수록 실행의 구속력을 담보함은 당연지사이다. 특히 기업들이 개성공단사업의 최대 애로요인으로서 3통 문제를 지속적으로 제기해 왔다는 사실에 비추어 본다면 그 의의는 더욱 커진다.

이와 함께 남북경협을 매개로 한 동북아 경제협력의 단초를 마련했다는 의의도 있다. 즉, 개성-신의주 철도 개보수 및 공동이용은 향후 TKR-TCR의 연결 가능성을 열어 놓았다.

또 하나 주목할 것은 경협 주체 차원에서 민간의 역할 확대 가능성을 높였다는 점이다. 정부 차원 내지 관민협력의 공적협력 뿐 아니라 순수 민간 차원의 협력도 다수 포함된 것이 이번 선언의 특징이고, 이는 2000년 남북정상회담과의 차별 포인트의 하나이다.

경협 관련 회담의 격상도 빼놓을 수 없는 부분이다. 총리급 회담을 신설했으며 기존의 차관급 남북경제협력추진위원회를 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상시켰다.

## 나. 한계와 문제점

이번 정상회담은 성과도 많았지만 문제점도 분명 존재한다. 우선 남북경제협력의 비전에 대한 공유가 미약하다는 점을 지적할 수 있다. ‘민족경제의 균형적 발전과 공동번영’이라는 원론적 수준에서 벗어나지 못하고 있다. 정상회담 개최 전 정부가 여러 차례 강조했던 경제공동체라는 표현에 대해 북측의 부담이 여전함을 엿볼 수 있다.

분야별 협력수준에는 상당한 편차가 드러나고 있다. 어떤 분야는 개별사업, 나아가 지역까지 적시할 정도로 매우 구체적이다. 서해평화협력 특별지대, 수송 물류분야, 조선업, 관광 등이 여기에 해당된다. 반면 어떤 분야는 매우 포괄적으로 언급하는 선에 그쳤는데 자원개발, 농업<sup>4</sup>, 보건의료 등이 여기에 속한다.

합의의 모호함도 빼놓을 수 없는데 이는 물류분야에서 두드러진다. 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 개보수는 이 시설의 남북 공동이용을 전제로 한 것인

<sup>4</sup> 다만 농업분야는 후속 실무회담에서 구체적인 사업에 대한 합의를 이끌어냈다.

데 이 ‘공동이용’이 어디까지를 포괄하는 것인지 명확하지 않다. 남북간의 동상이몽에 대한 우려가 존재하는 것은 부정하기 어렵다.

남북경협외의 제도화 수준은 아쉬움이 남는 대목이다. 개성공단의 3통문제 등 제도적 보장 장치를 약속하고 경협관련 회담을 격상시킨 것은 성과임에 분명하지만 남북경협은 상설기구가 아니라 여전히 회담에 의존하는 취약한 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 더욱이 남한 기업의 대북투자에 있어서 핵심적 제도적 장치라 할 수 있는 투자보장, 상사분쟁 등 4대경협 합의서가 몇 년 동안 이행되지 않고 있는 현실에 대한 언급이 전혀 없었음을 지적하지 않을 수 없다.

다자간 협력 등 남북경협과 관련된 국제협력에 대한 고려가 미약한 것도 이번 회담의 한계로 볼 수 있다<sup>5</sup>. 물론 개성-신의주 철도 공동이용은 그러한 측면이 있지만 예컨대 현재 논의되고 있는 다자간 협력의 대표 사업인 나진선봉, 신의주 특구 구상에 대해서는 언급이 전혀 없다.

그리고 인프라 협력에서 가장 중요한 전력이 빠져 있다는 점도 이번 회담의 한계로 지적될 수 있다. 물론 북핵 6자회담을 의식한 결과이기는 하지만 북한이 남한에 대해 지원을 바라는 분야 1순위가 다름 아닌 전력이라는 사실을 고려한다면 아쉬움이 남을 수밖에 없는 대목이다.

### Ⅲ. 2007 정상회담 이후 대북 경협정책 추진 방안

#### 1. 추진방향

##### 가. 3차원적 접근

##### (1) 협력의 내용 측면

남북경협에 대한 3차원적 접근은 협력의 내용 측면에서 볼 때 이른바 3P(policy, program, project)와 유사한 개념이다.

첫째, 남북간에 공유할 수 있는 남북경협의 중장기적 비전을 개발, 복측과 공유하려는 노력이 필요하다. 이러한 비전은 북한경제의 재건을 하나의 축으로 하고, 남북경협의 추진방향을 또 다른 축으로 하는 것이어야 한다. 아울러 남북경협이 한국경제에 직간접적으로 어떤 의미를 가지는지에 대한 비전도 포함되어야 한다. 기존의

<sup>5</sup> 이정철도 유사한 지적을 하고 있다. 그는 참여정부에 들어와서 민족경제협력과 지역협력의 동시진행을 강조하면서 통합의 방식에 지역협력의 관점을 어떻게 접목할 것인지 많은 고민을 해왔는데 이번 합의는 ‘우리민족끼리’에 따른 남북경협의 거버넌스에 강조점을 뒀으로써 경제통합 논의로 강조점이 다시 회귀한 인상이라고 평가했다. 이정철, “남북정상회담 평가와 과제: 경제협력 거버넌스에 거는 기대,” 코리아연구원 특별기획 제19-3호 (2007.10.16), p. 2.

남북경제공동체론, 평화경제론 등을 구체화하거나 혹은 새로운 틀로서 ‘한반도 경제구상’도 검토해 볼 만하다.

둘째, 개별 사업들을 발굴하고 추진하는 작업이다. 여기에는 기존 논의 사업 뿐 아니라 신규 사업도 포함된다. 단기적으로는 이번 정상회담에서 합의한 사업들을 구체화하고 실행력을 높이기 위한 방안을 강구해야 한다. 특히 개별 사업의 추진 뿐만 아니라 이들의 패키지에 보다 많은 관심을 기울일 필요가 있다.

셋째, 앞의 두 가지 사항의 중간 고리로서, 상위의 비전을 구체화하고 하위의 사업을 포괄할 수 있는 남북간 공동연구체를 설치하고 여기에서 예컨대 북한경제 개발 및 남북경협 5개년 계획을 수립할 필요가 있다. 남북 연구자들의 공동연구 기구를 상설화해서 5개년 계획을 수립, 이를 향후 남북경협의 가이드라인으로 활용하는 것이다.

## (2) 추진체계 측면

추진체계 측면에서는 남북정상회담과 총리회담, 남북경제공동위원회의 3차원적 분업체계를 구축할 필요가 있다. 물론 이는 남북정상회담의 정례화 추진과 맞물려 있다. 특히 2007 정상회담의 교훈이기도 하지만 하위회담의 경험 총괄 및 한계성 돌파구로서 정상회담을 적극 활용할 필요가 있다.

동시에 정부, 기업, 학계의 3차원적 분업체계 구축도 필요하다. 지금까지는 정부가 주도적인 역할을 수행했지만 앞으로는 민간 기업의 참여 유도가 매우 중요하게 된다. 아울러 이번 회담 성과를 구체화하고 실행력을 높이기 위해 학계의 참여도도 높여야 한다.

### 나. 3차원적 접근의 의의, 필요성

이제는 남북경협에서 개별사업을 백화점식으로 추진하는 것도 중요하지만 그 사업들을 담을 수 있는 틀을 제시하는 것이 더 중요하다. 특히 남한 정부의 입장에서 차기 정부까지 이어질 수 있는 제도적 틀과 로드맵을 마련해 두는 것이 긴요하다. 이는 국민적 지지기반 확보에도 필수적 요소로 작용한다.

우선 종전과는 차원이 다른 남북경협의 비전과 전략을 모색할 필요가 있다. 최근의 대내외 여건 변화를 반영하고, 남북경협을 양적·질적으로 확대·발전시킬 수 있는 새로운 비전과 전략이 필요하다. 특히 남한 내부와 국제사회를 설득시킬 수 있는 논리 개발이 긴요하다.

단기적인 개별 사업이 중장기적인 비전과의 연관성 하에서 추진되고 있음을 보여주어야 할 필요성이 있다. 달리 보면 남북경제공동체 건설에 있어서 개별사업들이 어떠한 의미를 가지는지를 지속적으로 제시해야 한다. 또한 비전과 개별사업들

의 상호작용을 통해 남북경협 발전의 도모해야 한다. 개별사업은 비전과의 연관성 하에 추진되고, 비전은 실현되는 개별사업에 의해 다시 조정되는 과정이 불가결하다.

## 2. 중단기적 관점에서 본 세부 전략

이번 정상회담에서 합의된 사업들을 구체화하고 실천하는 작업이 긴급하다. 특히 신규 사업들에 대한 구체적인 검토 작업이 선행되어야 한다. 그리고 이를 바탕으로 예산제약을 고려해 투자의 우선순위를 정하고 시기별 단계별 추진방안을 마련해야 한다. 어차피 모든 사업을 동시에 추진하기는 현실적으로 어려움이 많다.

### 가. 해주 경제특구

해주 경제특구는 사실상 백지상태이다. 남북당국은 해수에 경제특구를 개발하기로 합의하고 그 지역에 대해 북측은 강령군을 지목했을 뿐 그 이외의 사항에 대해서는 결정된 바가 전혀 없다. 강령군의 어디에, 얼마만한 규모로, 어떠한 내용의 특구를, 어떤 방식으로 개발할 것인지에 대해서는 이제부터 남북이 머리를 맞대고 토론하면서 결정해야 한다.

남한 내에서도 해주 특구에 대해 공개적인 논의는 이제 막 시작되었을 따름이다. 물론 개발의 기본 방향에 대해서는 초보적인 수준에서 공감대가 형성되어 있다. 즉, 인접한 개성공단 및 남한 수도권과의 연계 개발이다. 보다 구체적인 연계 방안에는 다양한 의견이 제시되고 있다. 예컨대, 중단기적으로는 개성공단 2단계 사업과 연계하는 것인데 개성공단 2단계 입주기업들은 부품, 부분품, 조립품 제조 중심으로, 해주공단은 완성품, R&D, 물류 중심 기지로 상호연계하는 의견도 있다.<sup>6</sup> 그런가 하면 단기적으로는 수산기공 등 경공업 중심의 특구를 조성하고 중장기적으로는 개성-인천과 연계해 전기, 전자 등 첨단산업과 수출주도형 임해특구로 개발하는 방안도 제시되고 있다.<sup>7</sup>

해주 특구의 성공을 위해서는 개성공단과 같은 남북중심의 경협단지가 아니라 국제적인 특구로의 개발이 필요하다는 주장도 나오고 있다.<sup>8</sup> 개성공단처럼 남한기업이 단독 진출하기보다는 외국기업과 북한기업도 함께 참여하는 선진적 개발과 운영이 필요하다는 것이다. 아울러 해주를 섬 개발 방식으로 고립시키지 않고 연계개발

<sup>6</sup> 정형곤, “서해평화경제특구 실현방향과 과제,” 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전망과 과제』, 대외경제정책연구원 주최 학술회의(2007.10.15), p. 9.

<sup>7</sup> 이상준, “서해평화협력특별지대와 한반도 공동번영전략,” 『남북정상회담 이후 남북경협의 비전과 전망』, 산업연구원 주최 학술회의(2007.11.22), p. 114.

<sup>8</sup> 이상준, 위의 글, p. 113.

하기 위해서는 광역 프로젝트 구상이 전제되어야 한다는 주장도 있다.<sup>9</sup> 즉 인천-강화-개풍간의 연륙교 연결 프로젝트와 개성-해주간 육로 연결, 인천-해주간 항로 연결 프로젝트가 유기적으로 이루어져 개발벨트가 형성되어야 해주 개발이 완결적 구도로 이루어진다는 것이다.

한편 해주 특구의 개발 방안을 논함에 있어 해주의 산업 단지로서의 장단점에 대한 논의가 불가결하다. 우선 노동력 공급 측면에서 해주 및 주변 지역은 개성공단에 비해 양호한 것으로 평가받고 있다. 개성권역의 20~44세 노동력은 약 14만 명이지만 해주권역은 24~28만 명으로 개성권역에 비해 노동력 공급조건이 약 1.7~2배 양호하다는 것이다.<sup>10</sup> 현재 개성공단 사업에 있어서 최대의 애로요인이 노동력 공급 문제임을 고려한다면 해주의 강점은 분명 존재한다.

반면 단점도 존재하는데 대표적인 것이 SOC이다. 도로 및 철도의 접근성이 낮으며 전력공급 여건도 불리하고, 해주항은 하역능력이나 정박시킬 수 있는 선박의 규모도 작은데다 수심도 얕은 소규모 항만에 불과하다. 이 때문에 공단 개발시 SOC 건설비용이 개성공단보다 훨씬 더 많을 수 있다. 그리고 개성공단과의 연계 뿐만 아니라 남한기업의 원활한 생산활동을 위해서는 개성-해주간 육로 통행이 보장되어야 한다. 하지만 북한당국이 이를 수용할지 여부는 아직 미지수이다. 육로통행이 보장되지 않는 상태에서 해로만을 통해 남한의 인력과 물자가 수송된다고 하면 해주공단에 입주하려는 남한기업은 그다지 많지 않을 것이라는 우려가 존재한다는 사실에 유의할 필요가 있다.

## 나. 조선협력단지 건설

국내 조선업체는 이번 정상회담 이전부터 북측과 협상을 진행해 왔다. 조선협력 단지는 남측 입장에서도 절실하다. 최근 일감이 넘침에 따라 국내 조선업체들은 배 만들 곳을 새로 찾고 있지만 쉽지 않은 상황이다. 국내에 공장을 지으려고 해도 땅을 구하기가 어렵고, 중국 등지에 진출해도 언어와 문화 등의 차이로 기대만큼의 효과를 거두지 못하고 있다. 이런 상황에서 국내 조선업체의 경쟁력을 획기적으로 끌어올릴 것으로 기대되고 있다. 국내 조선업체들은 안변이든 남포든 선박 블록 공장 건설을 우선적으로 생각하고 있다. 북측이 애초에 제시한 수리조선소는 사업 규모가 너무 작다는 게 업체들의 의견이다.

해결해야 할 과제 가운데 가장 큰 것은 통행·통신·통관 등 3통문제이다. 다른 업종도 3통 문제가 중요하지만 조선업은 특히 그러하다. 조선소는 개성공단의 입주기

<sup>9</sup> 이정철, “남북정상회담 평가와 과제: 경제협력 거버넌스에 거는 기대,” p. 7.

<sup>10</sup> 이상준, “서해평화협력특별지대와 한반도 공동번영전략,” p. 119.



업과는 달리 외국인이 자주 드나들어야 한다. 발주처, 즉 선주들이 대부분 외국인이고, 이들이 선박 건조의 단계 단계마다 감리를 해야 다음 공정으로 넘어갈 수 있기 때문이다.<sup>11</sup> 북측이 3통, 특히 통행문제에 대해 어떤 자세를 보일지가 최대 관건이다. 다음의 과제는 안정적인 전력 공급이다. 조선업은 대부분 철판을 자르고, 용접하는 것인데 이런 작업을 하기 위해서는 일정한 질의 전력이 안정적으로 공급되어야 한다. 이 문제도 간단치는 않다.

#### 다. 교통·물류 인프라 확충

교통·물류 분야는 이번 정상회담에서 가장 풍성한 수확을 거둔 분야의 하나이다. 개성-신의주 철도, 개성-평양 고속도로, 백두산-서울 직항로, 해주항 활용 및 민간 선박의 해주 직항로 통과 등 철도, 도로, 항공, 해운 등 교통·물류의 모든 분야에 걸쳐 합의가 도출되었다. 그리고 조기에 이행이 가능한 사업에서부터 중단기적인 투자가 필요한 사업에까지 다양한 합의가 이루어졌다.<sup>12</sup>

그런데 이들 교통·물류 분야 합의사항은 대부분 군사적 보장장치가 전제되어야만 실현 가능한 사업들이다. 11월의 남북국방장관회담이 주목을 받았던 것도 바로 이 때문이다.

또 다른 과제는 소요재원 조달 문제이다. 물론 이번 정상회담에서 합의된 다른 사업들도 소요재원 확보의 고민을 안고 있지만 교통·물류 분야는 더욱 그럴 수밖에 없다. 사실 북한의 교통 인프라 건설은 막대한 재원이 소요되고, 자본의 회임기간이 길기 때문에 재원조달 문제가 결코 간단치 않다. 정부가 일정 정도 역할을 하는 것은 불가피하지만 민간의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 정부의 다양한 유인책 마련이 중요한 과제로 지적될 수 있다.

이와 관련, 현재 모호한 상태에 놓여 있는 개성-신의주 철도, 개성-평양 고속도로의 공동이용의 구체적 수준을 명확하게 하는 작업이 긴급하다. 북측은 가급적이면 공동이용의 수준을 낮게 잡으려고 할 것이고 남측은 될 수 있는 한 높게 정하려고 할 것임은 불문가지이다. 어떻게 정해지든 공동이용의 수준과 범위는 소요재원 조달 문제와 직결된다. 공동이용이 형식적이거나 일회성으로 그친다면 소요재원 조달에 대해 남한 내에서 국민적 공감대를 얻기가 용이하지 않게 된다.

<sup>11</sup> 『경향신문』, 2007년 10월 8일.

<sup>12</sup> 안병민, “교통·물류 인프라 합의사항과 이행전망,” 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전망과 과제』, 대외경제정책연구원 주최 학술회의 (2007.10.15), p. 19.

## IV. 쟁점과 과제

### 1. 비용 문제

이번 남북정상선언 직후 논란이 된 것은 이른바 비용 문제이다. 보수언론과 야당에서는 각 기관들의 추정치를 인용하면서 10조원이니, 30조원이니, 60조원이니, 심지어는 119조원이니 하면서 비용의 과다 문제를 잇따라 제기했다.<sup>13</sup> 예컨대 통일부는 “북한의 희망 경험 사업”(2006)이라는 제하의 자료에서 남포항 현대화와 개성~평양간 고속도로 개보수, 200만 KW 송전 사업 등 3개 분야 등 16개 사업에 총 12조 5,000억 원이 소요된다고 추정했다.

산업은행은 “중장기 남북 경험 추진을 위한 재원 조달 방안”(2005) 보고서에서 2006~15년간 철도와 도로, 통신 등의 SOC 분야와 3단계에 걸친 개성공단 개발 사업, 금강산 사업, 에너지 지원 사업, 북한 산업 정상화 사업 등에 총 60조 원이 소요된다고 파악했다. 대외경제정책연구원은 “한반도 경제발전 전략과 남북경협 추진 계획”(2006) 보고서에서 신의주와 평양, 남포, 청진, 나진 등의 공단개발을 비롯, 평양-신의주 및 평양-개성간 도로망 현대화, 발전시설 개보수 및 신설, 석유정제 시설 증설 등 남북경협 추진을 위한 향후 15년간 소요비용을 약 67.2조~116.8조 원으로 추산했다.

그러면서 야당측은 이번 정상선언을 두고 또다시 퍼주기라고 몰아붙였다. 이들의 논리는 매우 단순한데, 이번에 합의된 남북경협 사업을 하는데 천문학적 비용이 들고 이는 고스란히 국민들의 부담으로 돌아간다는 것이다.

과연 그러한가. 최소한 네 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 이러한 비용 및 퍼주기 논란에는 ‘시간’이라는 개념이 결여되어 있다. 어차피 모든 사업을 동시다발적으로 추진하지 못한다. 지금 당장 할 수 있는 것도 있지만 몇 년 후에야 가능한 사업도 있다. 우리 나름대로 구체적으로 검토해야 할 사안도 있고, 이를 토대로 북측과 협의해야만 하는 사업도 있다. 사업의 구체적 내용도 결정되지 않았는데 수치를 제시하며 비용의 과다를 논하는 것은 적절치 못하다.

둘째, 비용에 대한 추정치는 추정작업을 수행한 기관에 따라 큰 편차를 보이는데 이는 추정을 위한 각종 전제 또는 가정이 상이하기 때문이다. 추정 대상의 범위, 사업의 규모, 사업의 방식, 사업의 원가, 투자 규모 등 개별 사업의 구성요소와 기준을 서로 다르게 설정하고 있는데 따른 것이다. 예컨대 철도·도로 개보수의 경우, 개보

<sup>13</sup> 각 기관들의 소요 비용 추정치에 대해서는 김영운 외, “남북경협이 한국경제에 미치는 효과: 2007 정상회담 합의이행 사항을 중심으로,” 『한국경제와 남북경협: 남북경협은 한국경제의 신성장동력이 될 것인가』, 2007 민화협 통일포럼 (2007.11.12) 및 홍순직, “남북정상선언 이행을 위한 재원조달 방안,” 『남북정상회담 이후 남북경협의 전망과 과제』, 경실련 통일협회·한국경제신문사 주최 2007 남북경협정책 심포지엄(2007.10.29)을 참조.

수의 수준을 어떻게 정하느냐에 따라 소요비용은 몇 배, 몇 십 배가 달라질 수 있다.

셋째, 이들 기관이 발표한 비용은 사업의 총 소요비용이다. 즉, 정부 재정 뿐 아니라 민간 투자까지 포함되어 있다. 그래서 마치 전체 사업을 정부가 부담하는 것 같은 오해와 혼란을 불러일으키고 있다. 실제로 개성공단 개발 1단계 사업만 하더라도 민간 투자 규모는 정부 재정 투입 규모보다 훨씬 크다는 사실에 유의할 필요가 있다.

넷째, 앞의 세 가지보다 더 중요한 것인데, 비용 뿐 아니라 편익도 함께 보아야 한다. 퍼주기라는 말은 문자 그대로 우리가 주는 것만 있지 받는 게 아무 것도 없다는 이야기이다. 정말 그러한지는 받는 게 정말 없는지 따져보면 된다. 개성공단에 입주하는 우리 중소기업들은 국내의 고비용 구조로 신음하면서 벼랑 끝에 몰려 북한지역에서 희생의 돌파구를 찾고자 하고 있다. 그래서 개성공단의 2단계 조기착수를 목소리 높여 주장하는 이들은, 얻는 게 아무것도 없다면 왜 그렇게 북한에 가려고 발을 동동 구르는지 생각해 보아야 한다. 한강 하구 골재 채취 사업의 경우, 성사만 되면 그간 골재 부족으로 골머리를 앓고 있던 국내 건설업체들이 앞으로 두발 뻗고 편히 잠잘 수 있다. 국내 조선업계는 북한의 저렴한 인력을 활용할 수 있다면 중국의 추격을 뿌리치고 세계1위의 자리를 고수할 수 있다. 경의선 철도도로를 통해 육상으로 물자를 실어 나르면 남북경협업체들은 물류비를 획기적으로 절감할 수 있다. 이번에 합의된 경협사업을 통해 많은 것을 ‘받게 되는’ 민간 기업들이 다수 존재한다.

비용은 투입(input)인데 투입이 있으면 산출(output) 또한 존재하는 게 당연지사이다. 투입만 있고 산출은 없다면 그 비용은 곧바로 손실로 되고, 그럴 경우에는 ‘퍼주기’ 논리가 성립하게 된다. 그러면 이번에 합의된 경협사업은 산출도 없는 유행사업이라는 이야기인가. 결국 초점은 경제성에 맞추어져야 한다. 들인 돈만큼 효과가 있는지 없는지를 따져야 하는 것이다.

한 연구에 의하면 2007 정상선언의 합의사항이 성공적으로 추진될 경우, 남한이 얻는 경제적 효과는, 생산유발효과 269.3억~407.5억 달러(25.7조~38.9조 원) 규모로서 투입 대비 1.7배~3.6배의 산출을 기대할 수 있다고 한다. 또한 동 사업 추진으로 새로이 창출되는 부가가치유발효과는 113.3억~172억 달러(10.8조~16.4조 원)에 이를 것이라고 한다(<표 1>, <표 2> 참조). 따라서 대북 사업을 비용의 관점에서만 볼 것이 아니라 편익의 차원도 동시에 고려하는 균형적 안목이 요구된다 하겠다.

<표 1> 2007 남북정상회담 합의 경험사업 소요재원 추정 결과

구 분	기 간	총 필요 투자비용	연평균 필요 투자비용
서해평화협력지대 개발	5~10년	46억~92억 달러	9.2억 달러
개성공단 2단계공사	3년	24.8억 달러	8.3억 달러
SOC 확충	3~5년	22.4억~23.3억 달러	5.5억~5.8억 달러
백두산 관광 개발	6년	12.6억 달러	2.1억 달러
환경보호·조림사업	3년	1.95억 달러	0.66억 달러
농업개발	3년	4억 달러	1.3억 달러
총 계		111.8억~158.7억 달러	최대 27.0억~27.3억 달러

자료: 김영운 외, “남북경협이 한국경제에 미치는 효과: 2007 정상회담 합의이행 상황을 중심으로.” 『한국경제와 남북경협: 남북경협은 한국경제의 신성장동력이 될 것인가』, 2007 민화협 통일포럼 (2007.11.12).

<표 2> 대북 투자에 따른 생산유발 및 부가가치 유발효과

(단위: 억 달러)

구 분	기 간	생산유발효과	부가가치유발효과
서해평화협력지대 개발	5~10년	136.7~273.4	58.2~116.4
개성공단 2단계공사	3년	73.7	31.4
SOC 확충	3~5년	33.6~35.1	13.0~13.5
백두산 관광 개발	6년	18.9	7.3
환경보호·조림사업	3년	2.9	1.1
농업개발	3년	3.5	2.3
총 계		269.3~407.5	113.3~172.0

자료: 상동

## 2. 재원조달과 국제협력

이번 정상회담의 합의사항을 이행하기 위한 소요재원이든, 북한의 경제재건을 위해 필요한 소요재원이든 그 규모의 막대함에는 공감대가 형성되어 있다. 그래서 남한 혼자서 힘만으로는 불가능하니 국제사회와 협력해야 한다는 주장들이 오래전부터 있어 왔고, 대부분의 사람들이 이를 받아들이고 있다. 실제로 이번 정상회담 직후 비용문제가 대두되었을 때 남한 정부는 국제협력을 강조하곤 했다.

그러나 국제협력이 말처럼 쉬운 것이 결코 아니다. 우리의 바람대로 국제사회가

움직여준다는 보장은 없다. 향후 북한경제 재건의 최대의 자금원이 될 수 있는 북일 수교자금의 예를 들어 보자. 일본의 대북 수교 자금은 ODA의 형태로 집행될 가능성이 크다. 통상적으로 ODA는 무상지원과 유상지원으로 이루어지고, 일본 ODA의 사례를 보면 무상자금은 조건부(tied) 방식으로, 유상자금은 비조건부(untied) 방식으로 집행된다.

조건부 지원은 일본정부가 프로젝트 입찰 자격을 제한하는 것인데 주로 일본기업에게만 참여를 허용했다. 북일 수교 자금도 그러한 범주에서 벗어나기 어려울 것으로 보인다. 다만 최근 일본정부의 이러한 행태는 국제사회로부터의 비판에 직면해 분야에 따라서는 외국기업에게도 문호를 개방할 가능성이 열려 있다. 비조건부 방식으로 추진되는 유상자금은 원래 자금을 제공받는 국가가 참가 자격을 정하게 되어 있다. 북한이 어느 나라 기업을 택할지는 현재로서는 미지수이다. 한편, 한일청구권 자금 집행시에는 유상자금 또한 일본 국적을 가진 법인 내지 자연인으로 자격을 제한했음에 유념할 필요가 있다.

결국 큰 틀로 보아 북일수교 자금 집행에 한국기업이 참여할 수 있는 공간은 기대한 것만큼 크지 않다. 물론 공간은 열려 있는데 다만 이는 아직까지 가능성의 영역에 머물러 있다. 그리고 어떤 형태로든 일본정부 및 일본기업들과의 협의 및 합의가 필수불가결하다. 한국측의 치밀한 사전적 준비 및 노력이 없으면 결실을 보기 어렵다는 것을 인식해야 한다.

국제민간자본도 마찬가지이다. 이들은 철저한 수익성의 원칙에 의해 움직인다. 지금과 같이 정보부족, 북한당국의 소극적 태도 등으로 개별사업의 타당성 분석조차 사실상 불가능한 상태에서 국제자본이 움직일 리 만무하다. 지금보다 투자여건이 훨씬 개선되지 않는 한 국제자본의 대북 투자 참여는 상상하기 어렵다.

이제는 각도를 달리 해서 남한 사회에 널리 퍼져 있는 인식에 대해 음미해 보기로 하자. 우리는 북한경제 재건에 있어서 남한이 주도적 역할을 해야 한다고 한다. 그러면서도 남한의 재정 부담을 최소화해야 한다고 말한다. 아울러 국제사회의 지원 및 협력을 최대한 끌어내야 한다고 한다. 이러한 인식은 국제사회로부터 비판을 받을 가능성이 농후하다.<sup>14</sup> 한국이 지나치게 자국중심적이며, 국제사회의 일원이라는 인식이 결여되어 있다는 것이다. 따라서 한국이 국제사회에 대해 요청하는 협력의 타당성 및 실현 가능성에 심각한 의문이 제기될 수 있다.

이러한 모순적 내지는 딜레마적 상황을 어떻게 타개할 것인가. 결국 선택의 문제로 귀착된다. 혹은 절충적·타협적으로 접근할 필요성이 제기된다.

한국의 입장에서는 북한 관련 국제적인 경제 협력을 어떻게 볼 것이냐 하는 문제

<sup>14</sup> 필자가 올 9월에 만난 중국의 한 경제학자는 이 점을 신랄하게 비판했다. 또한 7월에 만난 일본의 한 경제관료도 유사한 점을 우회적으로 지적했다.

이다. 순수하게 경제적인 관점에서만 접근할 것인지 아니면 경제적 관점을 넘어서는 국가 전략 관점에서 접근할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

한국으로서는 주변 국가들과의 실질적인 협력을 통한 대북 경협에 보다 많은 관심을 기울일 필요성이 있다. 지금처럼 주변국에 대해 비용분담만을 요구하는 자세는 지양해야 한다. 남북관계 개선, 나아가 남북통합의 과실에 대해서도 주변국과 공유하려는 태도를 보여주어야 한다. 특히 주변국들에게 어떠한 방식으로 경제적 유인을 제공할 수 있는지 적극적으로 제시해야 한다.

아울러 북한지역의 외국자본 유입에 대해 개방적 태도를 취할 필요가 있다. 미, 일, 중 등 주변국들 자본의 북한 진출을 장려하는 태도이다. 민족 문제를 진정으로 해결하기를 원한다면 민족을 뛰어넘는 태도가 필요하다. 한국의 입장에서 보면 북한 문제는 민족의 문제에 더해 지역(region)의 문제라는 관점까지 취하면 문제의 해결 가능성을 높일 수 있다.

### 3. 정부의 역할

남북경협에 있어서 정부와 민간의 역할 분담 문제는 오랫동안 논의되어 왔음에도 불구하고 뚜렷한 결론이 내려지지 않은 상태이다. 아니, 이번 정상회담의 이행을 두고 앞으로 더욱 논란이 일어날 사안이다. 정부는 어디까지 개입할 것인가, 그 근거는 무엇인가 하는 문제들이다. 현상적으로는 민관 역할 분담 문제이지만 본질적으로는 국기와 시장의 관계 문제이다. 나아가 한반도 통일에서의 정부 역할에 대한 문제이기도 하다.

남북경제협력을 이야기할 때는 기업차원의 경협과 정부차원의 경협을 구분하는 것이 중요하다. 물론 양자는 밀접하게 관련되어 있지만 기본적으로는 상이한 범주의 것이다. 이는 남북경협에 대한 기업의 입장과 정부의 입장이 다를 수 있다는 사실에 기인한다.

기업 차원의 경협은 기본적으로 비즈니스이다. 즉, 수익성의 원칙에 입각해 이루어져야 하고 또 실제로도 그러한 측면이 강하다. 물론 기업의 사회적 책임이라는 것이 있다. 또 최근 일부 한국기업은 비경제적인 동기에 의해 대북사업을 추진하는 경우도 있다. 하지만 단기적인 수익성의 확보이든, 장기적인 시장선점의 차원이든 기업의 대북사업은 수익을 창출하기 위한 비즈니스 차원에서 전개된다. 달리 말하면 수익성 이외의 변수는 부차적인 고려사항이 된다는 것이다.

반면, 정부 차원의 경협은 기업과는 상이한 원칙에 의해 이루어진다. 정부차원의 경협은 남북간의 긴장·갈등관계를 해소함과 동시에 점진적이고 평화적인 통일의 기반을 조성하는데 목적이 있다. 즉 정부 차원의 경협은 경제적인 목표 달성 뿐 아니라 비경제적인 목표 달성을 위해 추진될 수 있다는 것이다.

게다가 순수한 경제적 목적도 존재한다. 남한의 국가경쟁력(산업경쟁력), 나아가

한반도의 경쟁력 강화 차원에서의 남북경협이라는 측면이 바로 그러한 공간이다. 이 경우 정부차원의 경협은 산업정책 차원에서 추진된다는 의미를 갖는다.

남한의 경우 고부가가치산업(내지는 지식기반산업) 위주의 산업구조로의 재편을 위해서는 저부가가치산업에서 고부가가치산업으로 자원이 효율적으로 이동해야 한다. 이 때 국내에서 임금상승, 지가상승 등으로 국제경쟁력을 상실한 저부가가치산업(내지는 지식집약도가 낮은 산업)이 해외이전 등의 방식으로 산업에서 원활하게 빠져나도록 해야 한다. 남북경협은 이러한 저부가가치산업 내지는 사양산업의 생산기지를 북한으로 이전하게 함으로써 남한의 산업구조조정을 원활하게 진행시킬 수 있는 남한의 산업정책의 대상이 될 수 있다.

시아를 남한이 아닌 한반도로 넓힌다면 경제정책적 의미는 더욱 커진다. 남한의 비교우위(자본, 기술)와 북한의 비교우위(노동, 토지, 자원)를 결합함으로써 한반도 전체의 경쟁력 강화에 기여할 수 있다. 또 남한의 산업발전단계에서 쉽게 포기할 수 없는 전통적인 부문(섬유 등)을 해외로 옮기는 것이 아니라 한반도에 그대로 남겨둔다는 의미도 매우 크다.

이 경우 정부의 정책은 남북경협에 대한 ‘시장의 실패’와 관련된 문제를 해결하는 차원에서 이루어진다. 즉, 정부정책은 여러 요인들에 의해 시장의 힘만으로는 사회적으로 효율적인 수준만큼 이루어지지 못하고 있는 남북경협에 대해 제반 시장·비시장적 장애를 제거하고 필요한 정책적 지원을 제공함으로써 경협이 효율적인 수준에서 이루어질 수 있도록 한다는데 역점을 두게 된다. 예컨대 남북경협의 제도적 기반을 확충한다든지 사회간접자본의 확충 등 민간이 감당하기 힘들고 공공성이 강한 사업을 주도적으로 추진한다든지 하는 것이다.

따라서 경협사업에 대한 정부의 개입, 특히 SOC사업에 대한 정부의 개입은 정당성을 부여받는다. 민간의 참여를 유도하기 위해 정부가 노력을 해야 하는 것은 분명하다. 하지만 민간에게만 일임하기 어려운 것이 남북경협의 속성이다. 초기에도 그러하지만 남북경협의 확대국면에서 정부의 적극적인 역할은 매우 중요하다. 물론 기업의 도덕적 해이는 경계해야 한다.

#### 4. 남북경협과 북한의 개혁개방

이번 정상회담을 통해 남북경협을 통한 북한의 개혁개방 촉진이라는 기존의 대북 정책 원칙도 새롭게 조명을 받고 있다. 이번 회담에서 확인되었듯이 개혁개방이라는 용어에 대한 북한당국의 거부감은 여전히 큰 상황이다. 그러면 앞으로 어떻게 할 것인가.

우선 고려해야 할 것은 북한은 현재 상당 수준의 개혁개방(특히 개혁)이 진행중이라는 사실이다. 북한당국이 원하느냐 원하지 않느냐는 것은 부차적 문제이다. 북

한의 입장에서 개혁개방은 하나의 목표가 아니라 수단에 불과하다. 체제위협요인이 증가하더라도 일정수준의 시장 도입은 수용하겠다는 것은 문자 그대로 실리주의이다. 동시에 북한은 아직도 개혁개방에 대한 딜레마 상태에 놓여 있다. 개혁개방의 일반적 조건을 충족하지 못한 상태임을 고려해야 하고, ‘개혁개방’이라는 용어에 대한 거부감도 여전하다.

한편, 현재 수준의 남북경협이 북한의 본격적인 개혁개방을 이끌어내기에 충분치 않다는 것은 어느 정도 인정하지 않을 수 없다. 남북경협은 아직까지 양적, 질적으로 걸음마 단계에 불과하다.

동시에 남북경협은 북한경제의 개혁을 억제하는 요소와 촉진하는 요소의 양면을 가지고 있음에 유의해야 한다. 남한과의 경제협력 창구 자체는 기본적으로 계획경제 영역이다. 물론 이중 상당 부분은 시장경제 영역과 여러 형태로 얽혀 있다. 북한으로서는 계획경제를 정상화하고자 하는 갈망은 언제나 존재한다. 물론 이를 실현할 수 있는지 여부는 별개의 문제이다.

그런데 북한의 입장에서 보면 남한과의 경제교류협력 자체는 대외개방에 다름 아니다. 개방에서 한 걸음 나아가 흡수통일에 대한 우려도 존재한다. 따라서 다른 나라에 대한 개방보다도 더 두려운 개방이다.

따라서 남한의 입장에서 북한과의 경제교류협력을 확대하는 것 자체만으로도 북한의 대외개방을 확대하는 효과가 충분히 있다. 동시에 시장경제 질서를 수용하는 남한 사람과 접촉하고, 남한기업과 교류하는 것 자체는 어떠한 형태로든 북한 사람들로 하여금 시장경제를 학습하게 하는 효과가 존재한다. 남한이 북한에 대해 기대하는 개혁개방도 엄밀히 따지면 그 자체가 절대목적은 아니다. 북한경제 자체이든, 남한과 북한과의 경제교류이든, 개혁개방을 통해 무엇을 달성하고자 하는 것인가 하는 문제를 곱씹어 보아야 한다.

이와 관련, 남한의 입장에서 개혁개방에 대해 지나치게 협소한 시각을 가지지 않는 것이 긴요하다. 경제개혁의 핵심적 요소가 시장화, 시장경제적 요소의 도입인데 그럼 시장이란 무엇인가, 시장의 요소들이란 무엇인가, 시장화 진전의 조건들, 시장화 진전의 수반 현상은 무엇인가에 대한 질문을 던질 수 있다. 상품, 화폐, 경쟁, 재산권, 계약, 그리고 경제적 합리성 같은 것들이다. 이러한 것들을 북한 사람들이 몸에 익힐 수 있는 것이 무엇보다도 중요하다.

이른바 북한의 변화와 관련해서 볼 때 금강산 육로관광의 사례, 개성공단 남한전용공단화의 사례가 시사하는 바가 무엇인가. 금강산 해로 관광 시절에 육로관광 이야기가 나왔을 때 그 실현 가능성을 점쳤던 사람들은 그다지 많지 않다. 북한의 군부가 보였던 반응을 상기해 보자. 게다가 1990년대만 하더라도 남한 전용 공단이라는 것은 꿈조차 꾸지 못했다. 이러한 사례는 분명한 북한의 대외개방 확대 사례로 평가되어야 적당한 평가일 것이다.



## V. 맺음말에 대신하여

2007 남북정상회담 및 후속 총리회담은 풍성한 결과물을 내놓았다. 남북의 당국 모두 이번 정상선언을 단순한 ‘선언’으로 끝내지 않겠다는, 이행에 대한 강력한 의지를 표명한 셈이다. 조총련 기관지 조선신보가 평가했듯이 남북정상선언은 이제 실천행동의 단계에 들어서게 되었다.

다만 우정 어린 충고에도 귀 기울여야 한다. 북핵 6자회담의 향배, 그리고 한국 신정부의 대북정책 방향 등에 따라서는 합의의 이행에 굴곡이 있을 수 있다는 것이다. 비판의 목소리도 들려온다. 서명은 현 정부의 몫, 실행은 차기 정부의 몫이라는 것이다. 책임도 지지 못하는 현 정부가 차기 정부에 부담을 넘겨서는 안 된다는 지적도 있다.

백번 양보해서 그런 비판의 목소리에 근거가 전혀 없지 않음을 인정할 수 있다. 하지만 하나는 짚고 넘어가야 한다. 남측이야 그렇다 치더라도 북측은 무언가. 북측은 왜 이렇게 방대한 내용에 합의를 해 주었을까.

북측도 남한의 차기 정부에서 기존의 대북정책에 변화가 생길 가능성에 대해 우려하고 있음을 엿볼 수 있다. 그래서 남한의 정권 교체에 관계없이 2007 남북정상선언, 특히 합의된 남북경협 사업을 밀어붙이겠다는 것이다. 결국 북한의 입장에서는 남한과의 경협이 얼마나 절실히 필요한지, 나아가 남한에 대한 경제적 의존도가 얼마나 높은지를 여실히 보여주는 셈이다. 달리 보면 지금까지의 대북정책이 완전 실패는 아니었다는 이야기도 된다.

역사적 관점이 중요하다. 서해평화협력특별지대 구상은 그 이전에 개성공단이 없었으면 가능했을까, 개성공단은 대우의 남포 합영공장 같은 위탁가공의 역사가 없었으면 가능했을까 하는 문제이다. 결국 더디지만 하나하나씩 이루어내며 축적해 나가는 것이 미래의 발전, 도약을 담보하는 것이다.

■ 기획논문

### 참고문헌

- 김영운. “남북정상회담과 경제공동체 건설: 과제와 전망.” 『2007 남북정상회담과 한반도 평화-번영』. 통일연구원 주최 학술회의, 2007.
- 김영운 외. “남북경협이 한국경제에 미치는 효과: 2007 정상회담 합의이행 사항을 중심으로.” 『한국경제와 남북경협: 남북경협은 한국경제의 신성장동력이 될 것인가』. 민화협 통일포럼, 2007.
- 안병민. “교통·물류 인프라 합의사항과 이행전망.” 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전

- 망과 과제』. 대외경제정책연구원 주최 학술회의, 2007.
- 양문수. “남북한 공동변영을 위한 대북정책 추진방향.” 『2007 남북정상회담 평가와 대북정책 추진방향』. 국가안보전략연구소 주최 학술회의, 2007.
- \_\_\_\_\_. “남북정상회담과 북한의 개혁개방: 과제와 전망.” 『2007 남북정상회담과 한반도 평화·변영』. 통일연구원 주최 학술회의, 2007.
- 이상준. “서해평화협력특별지대와 한반도 공동변영전략.” 『남북 정상회담 이후 남북경협의 비전과 전망』. 산업연구원 주최 학술회의, 2007.
- 이정철. “남북정상회담 평가와 과제: 경제협력 거버넌스에 거는 기대.” 코리아연구원 특별기획 제19-3호 (2007.10.16).
- 정형곤. “서해평화경제특구 실현방향과 과제.” 『남북정상회담 경제분야 합의사항 이행전망과 과제』. 대외경제정책연구원 주최 학술회의, 2007.
- 홍순직. “남북정상선언 이행을 위한 재원조달 방안.” 『남북정상회담 이후 남북경협의 전망과 과제』. 경실련 통일협회·한국경제신문사 주최 2007 남북경협정책 심포지엄, 2007.

## The Outlook and Tasks for Economic Cooperation Following the 2007 Inter-Korean Summit Declaration

*Moon-Soo Yang*

Economic cooperation is but one part of the recent summit declaration, but this section contains so much that the 2007 summit cannot even be compared with the first summit in 2000. In particular, while the contents of the agreement are comprehensive in nature, at the same time they are extremely concrete and substantive. Therefore, expectations for the agreement's ability to be implemented and executed are plentiful.

There is a significant possibility that the recent summit can be used as a means to broaden the quantitative and deepen the qualitative qualities of inter-Korean economic cooperation by advancing cooperation toward a level at which its objectives and scope can be expanded. This is more than simply an upgrade of economic cooperation. It is a springboard to launch cooperation into another realm.

The first thing to catch the eye is that for the first time, peace and economies are tied together creating a virtuous circle of complementary improvements; Peace is being brought about through economic cooperation, and economic cooperation is being spurred on by the establishment of peace. Actually, it cannot be denied that the central point of this declaration is the establishment of a Special Zone for Peace and Cooperation in the West Sea.

Looking at inter-Korean cooperation from a spatial perspective brings to light the expansion of its strong-points. As the nature of inter-Korean economic cooperation shifts, it is no longer simply aid, but rather the rapid growth of 'win-win' cooperation between the two Koreas.

Now it is necessary to materialize the projects agreed to at the latest summit, and focus efforts on the issues involved with putting them into practice. In particular, feasibility and exploration of projects that are stuck in the concept phase, such as the special zone designated for Haeju, is necessary. More than anything, expected constraints need to be considered and investment must take priority, while a stage-by-stage time-line needs to be prepared.

In this regard, the and private sector need to be thoroughly discussed. To what point the government will intercede or support, and how it will justify these decisions, are topics that need to be worked out. Here, inter-Korean economic cooperation needs to take into consideration the objectives of both unification and economic policies. Preparation of an institutional framework for the next ROK administration is also vital. Additionally, there needs to be much more interest in the issue of expansion of international cooperation as it relates to.

**Key Words:** 2007 inter-Korean summit declaration, inter-Korean economic cooperation, priority of investment, win-win cooperation, role of government, international cooperation

## 제2차 남북정상회담과 한반도 평화정착 방안의 구상: 동북아 역내 이해구조를 중심으로

### 장 의 관\*

- I. 서 론
- II. 한반도 평화체제와 주변국의 이해구조
- III. 북핵문제와 주변국의 이해구조
- IV. 한반도 평화체제 구축의 대내외적 전략
- V. 결 론

### 국문요약

국민의 정부 이래 추진된 대북화해협력정책은 남북한 대화와 협력의 폭을 지속적으로 확장시켜 왔다. 하지만 이들 대화와 협력은 정치적 민감성이 상대적으로 낮은 경제, 사회, 문화 등 하위 정치영역에 집중되어 왔으며, 정치, 외교, 군사 등 이른바 상위 정치영역에서는 지극히 제한적인 수준에 머물고 있다. 상위 정치영역의 낙후된 협력관계는 하위 정치영역의 협력관계 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 제2차 남북정상회담은 한반도 평화체제 등 민감한 상위 정치영역의 이슈들을 남북한의 공동 의제로 공식적으로 대두시킴으로써 향후 균형적 남북관계의 발전을 위한 전기를 마련하고 있다.

한반도 평화체제의 정립은 남북한의 노력만으로는 완전한 해법이 모색될 수 없는 국제적 사안의 성격을 지닌다. 한반도 문제에 대해 상이한 이해관계를 갖는 한반도 주변국들의 이해를 조정하고 이를 토대로 이들과의 원만한 협력관계를 구축하지 않고는 한반도 평화체제의 효율적 정착을 기대하기는 힘들다. 물론 주변국들의 상이한 이해가 조정되는 방식은 동북아의

세력구도에서 각국이 지니는 위상을 반영하게 될 것이다.

한반도 평화체제의 구상은 현존하는 남북간 긴장의 관리를 넘어서 한반도 통일의 추동력을 촉진시키는 총체적 남북관계 발전계획의 일환이어야 한다. 또한 한반도 평화체제의 구상은 북핵문제 뿐만 아니라 미사일, 생화학 무기, 재래식 군비 등 남북한간의 다양한 군사적 위협들을 관리하고 통제하는 해법들을 함께 제시하여야 한다. 한반도 평화정착의 비군사적인 프리라고 할 수 있는 경제, 사회, 문화 분야의 남북교류 협력들을 획기적으로 제고시키는 방안도 포함하여야 한다. 그리고 한반도 비핵화, 군사적 신뢰구축 및 군비 통제, 평화협정 체결의 3대 과제를 연계시키며 병행적으로 추진하는 전략을 도모하여야 한다. 이들 과제를 포괄적으로 연계하여 추진할 때 한반도 평화정착의 시너지 효과는 극대화될 수 있을 것이다.

**주제어:** 남북정상회담, 평화체제, 평화협정, 한반도 비핵화

\* 통일교육원 교수

## I. 서론

제2차 남북정상회담은 한반도의 평화정착과 민족번영을 위한 다각적 구상들을 포함하는 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(이하 10·4 남북공동선언)’을 도출하고 있다. 이 합의문의 내용이 적시하는 향후 남북협력의 구상은 실로 광범위한 분야를 포괄한다. 남북한은 양측의 상이한 체제에 대한 상호존중을 토대로 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의, 외교 등의 영역에서 통일을 위한 공동사업들을 추진할 것을 합의한다.<sup>1</sup> 이번 회담이 도출한 성과들 중 특히 관심을 끄는 것은 남북의 정상들이 군사 분야의 다양한 의제들을 개선하고 이에 대한 나름대로의 합의점을 도모한 것이다. 국민의 정부 이래 추진된 대북화해 협력정책이 그간의 남북한 대화와 협력의 폭을 크게 확장시켜 왔음은 의심의 여지가 없다. 하지만 이들 대화와 협력은 정치적 민감성이 상대적으로 낮은 경제, 사회, 문화 등 하위 정치영역에 집중되어 왔다. 정치, 외교, 군사 등 이른바 상위 정치영역의 남북간 논의는 여전히 지극히 제한적인 수준에 머물고 있다. 한반도 긴장완화를 위한 군사 분야의 실무 협력이 간헐적으로 모색되기는 하였으나 이러한 협력은 군사분계선 지역의 양측 선전수단 제거, 해군 당국자들 간의 긴급 연락체계 구축을 통한 서해상 무력 불상사 방지 및 남북한 공동 어로 수역 보호 조치 등 초기적 신뢰구축의 수준을 벗어나지 못하고 있다. 남북한 군사정보 교환, 공격용 무기의 후방배치, 대량살상무기의 제거, 남북한 군비의 축소 등에 이르기까지 상위 정치영역의 핵심인 군사 분야에서 남북한 관계의 진전은 긴 여정을 남겨두고 있다.

국민의 정부 이래 추진된 대북포용정책의 이론적 토대는 신기능주의적 통합이론과 맥을 같이한다고 할 수 있다. 신기능주의는 정치 권위체들 간의 통합이 어렵다는 점을 직시하고 이들 간의 비정치적인 기능적 연계를 우선적으로 꾀함으로써 통합의 추동력을 확대해 나가는데 정책의 초점을 맞춘다.<sup>2</sup> 신기능주의는 통합 대상들 간의 정치적, 이념적 상이함의 상황을 극복하며 이들 간의

<sup>1</sup> 합의문의 상세한 내용은 통일부, 『남북 및 북핵 관련 주요 합의서』 (서울: 통일부, 2007), pp. 1~6 참조.

<sup>2</sup> 신기능주의의 기본 전략은 특정 정책영역에서 통합 대상들 간의 협력관계를 먼저 구축한 후 주변 영역으로 협력관계를 확산시키면서 점층적 통합을 꾀한다. 이때 경제적 영역 등 교류협력이 비교적 수월한 영역부터 협력을 추진하여 이를 사회문화적 영역 및 정치적 영역으로 파급 혹은 확산시키는데 주력한다. 초기 통합사업의 선택 요건으로는 협력의 장애요인이 적으면 서도 해당 국가들이 확실히 구체적인 참여 동기를 보유하고 있어서 협력을 동원하기 쉬워야 한다는 것이다. 아울러 통합의 파급효과가 타 영역에 폭넓고 강도 깊게 전파될 수 있는 정책 영역을 선호한다. 신기능주의 이론의 상세 내용에 대해서는 고전적 저술인 Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950~1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958)와 “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing,” *International Organization* 24 (1970), pp. 607~646 참조.

접촉면을 점증적으로 확대시킴으로써 이들 간의 전반적 관계개선을 이끌어내는데 효율적인 접근 방식이라고 할 수 있다. 문제는 다양한 분야들을 넘나드는 통합정책의 기능적 파급효과가 신기능주의자들이 주장하듯이 확실성과 효율성을 담보하고 있는가이다. 다시 말해, 기능적 파급효과(spillover effect)가 경제적 통합을 넘어서서 정치적 통합까지 과연 도출해 낼 수 있는가이다. EU의 통합과정을 분석한 일부 연구들은 하위 정치영역과 상위 정치영역이 상당한 불연계의 구조를 가지고 있음을 밝히고 있다.<sup>3</sup> 유럽이 경제적 통합을 이끌어 내기 위해 지불한 40여년의 세월 동안 정치적 통합은 여전히 초기적 단계에서 답보하고 있다. EU의 정치적 통합을 완성하기 위해 어느 정도의 시간이 추가적으로 필요할지는 명확한 답변이 어려운 실정이다.

정치, 군사 등 상위 정치영역의 개선이 상대적으로 어렵다는 현실적 한계를 직시하고 그간 우리 정부는 신기능주의 통합이론이 제시하듯이 하위 정치영역의 교류협력에 주력하여 왔다. 이념적 대립구도를 지닌 남북한이 상위 정치영역의 관계 개선에 앞서서 하위 정치영역의 관계 개선에 집중하며 남북한의 신뢰구축을 도모하는 것은 지극히 실용주의적 해법일 수 있다. 그러나 하위 정치영역의 관계 개선이 상위 정치영역으로 전이되는 기능적 파급효과는 남북관계의 진전이 지속되면서 그 한계를 드러내고 있다. 남북한 철도 및 도로 연결 시 빈번히 논란을 야기하는 군사적 보장 문제나 개성공단 진출 사업체들의 애로사항으로 지적되는 통신, 통행, 통관의 3통 문제 등은 상위 정치영역의 더딘 개선 상황을 대변하고 있다.

정치지배적 또는 과정정치적 통치 형태로 특징화되는 북한을 상대로 하는 통합의 노력에서 신기능주의적 접근의 한계는 더욱 명확하게 노정된다. 하위 정치영역은 교류 및 협력이 수월한 대신 상위 정치영역에 비해 남북관계에 미치는 파급효과가 상대적으로 미약하다는 약점을 지닌다. 아울러 상위 정치영역의 병행적 교류 확대가 없이는 하위 정치영역의 교류협력관계는 항상 불안정성을 내재할 수밖에 없다. EU와 독일의 통합과정을 살펴볼 때 기능적 파급효과에 의존하는 신기능주의적 통합 방식이 장시간을 요구한다는 것도 통일의 과정을 촉진시켜야 할 우리에게서는 부담이 아닐 수 없다. 결국 안정적 통일 추동력의 유지와 통일 프로세스의 신속화를 위해서는 상위 정치영역과 하위 정치영역의 교류협

<sup>3</sup> 넬로(Nello)는 EU의 사례연구를 통해 통합과정 상의 정치분야와 경제분야의 연계가 이론적으로는 가능하다 할지라도 현실에서는 불연계의 특성이 현저하며, 통상 정치분야의 통합이 경제분야의 통합보다 시차적으로 상당한 격차를 두고 발생하고 있음을 지적한다. Susan S. Nello, "Preparing for Enlargement in the European Union: The Tensions between Economic and Political Integration," *International Political Science Review* 23 (2002), p. 310. 유사한 형태로, 매티린(Matlin)은 공유된 정체성과 경제적 상호의존이라는 두 변수를 축으로 상위 정치영역과 하위 정치영역 간의 연계성을 논의하고 그 연계가 제약적임을 지적한다. Mikael Mattlin, "Structural and Institutional Integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies," *Cooperation and Conflict* 40 (2005), p. 406.

력을 병행적으로 도모하는 노력이 필수불가결하다.

10·4 남북공동선언은 남북한 협력구도의 불안정성 때문에 기존에는 논의의 제기조차도 부담스러웠던 군사 분야 등 상위 정치영역의 이슈들을 남북한간의 공식적 논제로 정착시키는데 기여하고 있다. 상위 정치영역의 이슈들을 공식적 논제로 부상시키는 데는 그간의 남북협력 진전이 도출한 양자간의 신뢰 확대가 주된 기여를 하고 있다. 물론, 이들 의제의 공식화는 최근에 전개된 북핵문제 및 북미관계의 진전 등 외부적 환경변수들의 호전에도 힘입고 있다. 10·4 남북공동선언이 포함하는 상위 정치영역의 주요 사안들은 남북한을 포함한 3자 혹은 4자 정상들이 참여하는 종전선언의 모색, 북핵문제의 해결을 위한 공동 노력 추진, 서해상의 NLL 논란을 해소하기 위한 서해평화협력특별지대의 조성 등 한반도의 평화정착을 위한 조치들이다. 그리고 이들 사안의 대부분은 남북간의 합의만으로는 해법이 모색될 수 없는 국제적 협력사안의 성격을 지닌다. 다시 말해 미국을 포함한 한반도 주변국들 간의 공조틀이 확보되지 않고는 한반도 평화정착의 실현을 기대하기가 현실적으로 어렵다는 것이다.

한반도 평화체제에 대해 한반도 주변국들은 상이한 이해구조를 노정한다. 한반도 평화체제 구축의 성패는 이들 이해관계를 한국의 국익과 조응시키며 어떻게 효율적으로 조율하는지에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 그렇다면 10·4 남북공동선언이 제시한 한반도 평화정착의 과제를 실현시키기 위해 한반도 주변국들 간의 협력구도는 어떻게 조직되어야 하며 이를 위한 한국 외교의 전략적 과제는 무엇일까?<sup>4</sup> 본 논문은 한반도 주변국들이 지니는 한반도 평화체제에 대한 각기의 이해구조를 현 동북아 지역의 세력 구도와 연계하여 분석한 후, 뒤이어 한반도 평화체제 구축의 선결 과제이자 한반도의 현저한 안보 현안인 북핵문제에 대한 주변국들의 이해구조를 검토한다. 다음으로 한반도의 평화 정착을 위한 대내외적 실천 전략을 3대 과제를 중심으로 논의한다. 논문의 결론은 상기 논의된 주제들을 요약하고 유추된 합의를 정리한다.

<sup>4</sup> 한반도 평화정착을 위한 국제협력의 과제는 군사 및 외교 분야 등 상위 정치영역에서의 협력을 확보하는 노력으로 제한될 필요는 없다. 한반도 평화정착 과제의 핵심은 남북한 대립의 제 요소들을 해체하는 것으로, 대립적 상황의 극복은 남북한 적대감의 해체와 민족의식의 통합 등 심리적 요건의 개선에서부터 남북한 경제 및 사회문화의 점진적 통합 등 다각적으로 이루어지게 될 것이다. 폐쇄적 북한 사회를 국제사회에 개방시키는 노력 또한 한반도 평화정착에 순기능적으로 작용할 것이다. 북한이 대외관계를 정상화하고 국제사회와 우호적 협력관계를 발전시킬 때 한반도 평화정착의 추동력은 확대되기 때문이다. 북한의 경제 개발을 위한 우리의 재정적 지원과 투자 역량이 제한적인 현실에서 북한이 국제금융기구의 개발 및 인도적 지원 자금을 접근할 수 있도록 후원하는 것도 한반도의 평화정착을 위한 우회적 형태의 노력일 것이다.

## II. 한반도 평화체제와 주변국의 이해구조

국제협력의 효율적 조직은 통상적으로 그 성패가 국가들 간의 상이한 이해를 어떻게 조정하는가로 귀결된다. 한반도 평화체제에 대한 각국의 이해관계는 현저한 차별성을 나타낸다. 한반도 평화체제 구축의 선결 사안으로 인식되는 북핵문제의 경우 한국과 주변 국가들은 서로가 상이한 입장을 견지한다. 한국의 입장에서 볼 때 북핵문제 해결은 한반도 평화체제의 충분조건은 아니다. 남북이 현재 보유하는 재래식 군비, 미사일 및 생화학무기 등에 대한 처방을 이끌어내지 못한 한반도 평화체제의 논의는 무의미하기 때문이다. 또한 한국으로서 는 한반도의 무력충돌 방지에만 역점을 둔 채 현재의 분단적 상황을 존속시키는 한반도 평화체제를 수용하기도 어려울 것이다. 한국이 구상하는 한반도 평화체제는 통일의 조건을 성숙시키는 방향으로 기능할 수 있어야 하며, 이는 주변국들이 구상하는 한반도 평화체제의 개념 및 목표와는 현격한 차이를 지닐 수 있다. 따라서 향후 논의될 한반도 평화체제의 구상 속에 한국의 이익을 명확히 투영시키는 것은 중대한 과제가 아닐 수 없다. 아울러, 한반도 평화체제가 한국에게는 현저한 관심 사안일 수 있지만 주변국들이 지니는 관심과 중요도는 제한적일 수 있다. 주변국들의 관심을 제고시키면서 한편으로 이들의 이해관계를 한국의 국익과 조율하는 역량의 확보 또한 매우 중요하다.

한반도 평화체제의 논의에 가담하는 국가들은 현 동북아 세력구도를 감안하면서 한반도 및 동북아 지역에서의 영향력 확대 등 자국 이익의 추구를 시도할 것이다. 한반도 평화체제가 자국의 이익에 순기능적인 역할을 할 때에만 이들 국가들은 적극적 관심과 지지를 표명할 것이다. 한반도 평화체제에 대한 미국의 상대적 무관심은 이 점에서 당연한 것일 수 있다. 미국은 동북아 지역에서 현재 자신이 가진 주도적 영향력을 유지시키는데 관심을 집중시키고 있다. 지난 과반세기 동안 미국 외교정책의 첫 번째 목표는 미국의 패권에 대한 도전을 저지하는 것이었다고 할 수 있다.<sup>5</sup> 소련 해체 이후 미국은 21세기 안보위협을 주무대는 아시아라는 판단 아래 새로운 안보전략적 틀을 모색해 왔다. 물론 중국이 미국의 패권에 대한 의미 있는 경쟁자의 위상을 점하기까지는 상당한 시간을 필요로 할 것이며, 중국이 과연 그러한 위상을 궁극적으로 확보할 수 있을지에 대한 논란도 지속적으로 제기되고 있다. 중국 사회주의 체제의 본원적 문제점이 극복되기 위해서는 막대한 사회적 전이비용이 요구될 것이며, 이러한 전이비용은 중국이 미국에 대한 효율적 경쟁자로 부상하는 가장 큰 장애요인이 될 것이다. 이 점에서 차세대 강대국 중국의 부상은 아직 검증

<sup>5</sup> Robert J. Lieber, *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005) 참조.



되어야 할 요소들이 산적하다는 평가가 이루어지고 있다.

이같은 평가를 뒤로하고 미국은 중국에 대한 압박의 일환으로 일본, 한국, 호주, 인도 등으로 연결되는 대 중국 포위망을 구축하는 외교적 노력을 지속적으로 펼쳐오고 있다. 9·11테러 이후 미국 외교정책의 중심이 반테러리즘에 놓여지면서 중국과의 협력이 요구되고 미중간의 경제교역 규모가 급팽창하는 등의 환경적 변화요인들 속에서 중국에 대한 미국의 포용적 접근이 일면 확대되는 측면도 엿보이지만 거시적으로 중국의 부상에 대한 미국의 대응은 여전히 포용과 봉쇄의 병행전략(congagement)으로 나타나고 있다.<sup>6</sup> 동북아 지역 내 미국의 미사일 방어체제(MD)의 주대상국이 중국이라는 사실에 의문을 제기하기는 어려울 것이다. 미국은 중국을 견제하기 위해 과거 냉전시대의 대응체계인 양자적 동맹체계(a hub-and-spoke system)를 지속적으로 활용하고 있다. 미일 동맹과 한일동맹의 양 동맹을 축으로 하고 타이완, 호주, 필리핀, 싱가포르와의 동맹 강화를 꾀함으로써 동아시아 영향력을 극대화하고자 하는 미국의 전략은 현재까지는 비교적 원활하게 작동되고 있다.

미국의 양자적 동맹체계는 동아시아 지역에서 주로 중국과 러시아의 영향력을 제어하는데 초점을 맞추고 있다. 중국과 러시아를 배제하는 미국의 양자적 동맹체계가 효율적으로 기능하는 한 동북아 지역의 다자협력체제는 활성화되기 어려울 것이다. 동북아 국가들 간의 경제적 연계가 급격히 확대되는 상황에서도 동북아 다자체제 형성이 미약한 것은 이 지역의 다자주의에 대한 미국의 부정적 시각과 연관성을 갖는다.<sup>7</sup> 양자적 동맹체계의 배타성은 다차원적 국가간 상호연계성을 요구하는 21세기의 시대환경 속에서 기존의 경직된 동맹의 역할에 만족하지 못하는 동맹국들과 미국이 갈등을 빚는 원인을 제공하기도 한다. 물론 이러한 시대적 요구에 대응하여 미국은 일본에게 동맹국으로서의 확대된 역할을 요청하면서 미국과 동등한 파트너십을 제안하고 있다.<sup>8</sup> 또한 한국과는 동맹관

<sup>6</sup> ‘congagement’는 containment와 engagement의 합성어로서 미국의 대 중국정책을 농축적으로 표현하는 단어라고 할 수 있다.

<sup>7</sup> Morton Abramowitz & Stephen Bosworth, *Chasing the Sun: Rethinking East Asia Policy* (New York: Century Foundation Book, 2006), p. 47. 이같은 미국의 태도는 유럽지역에서 EU나 NATO에 대해 적극적 지지를 보인 것과는 대조적이다. 아시아 국가들의 금융위기 이후 아시아 통화기금의 창설을 반대하고 WTO와 IMF의 활용을 강조한 것도 아시아 지역의 다자주의에 대한 미국의 소극적 태도를 대변한다. Dittmer, “Assessing American Asia Policy,” p. 523ff. 물론 동북아 다자주의의 실패를 미국의 소극적 태도로 모두 전가시키는 것은 부적절하다. 동북아 국가들 간에 얽힌 과거사와 중국의 급격한 부상에 대한 주변국들의 우려 등 동북아 국가들의 자체 요인들이 역내 다자주의의 활성화를 저해한다는 견해도 존재한다. Thomas Donnelly & Colin Monaghan, “Legacy Agenda, Part III: The Bush Doctrine and the Rise of China,” *National Security Outlook* (April 2007, AEI), p. 6 참조.

<sup>8</sup> Richard L. Armitage & Joseph S. Nye, *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right Through 2020* (CSIS: Washington, D.C., 2007), p. 6.

계를 미래지향적으로 재편성하는 노력을 기울이고 있다. 하지만 미일동맹과 한미동맹은 그 본원적 성격상 안보를 제공하는 국가와 제공받는 국가간의 비형평적 관계 구성이라는 특징을 여전히 존속시키고 있다. 미국 중심의 경직된 양자적 동맹체제로 특성화되는 동북아 지역에서 협력적 다자주의의 구성을 위한 한국과 일본의 관심과 노력은 위축될 수밖에 없다. 미국은 동북아 국가들 간의 비협력 구조를 파고들며 세계의 다른 어느 지역보다도 강한 주도적 영향력을 동북아 지역에서 행사하고 있다.

한편, 국가간 공조를 지향하는 다자주의를 미국이 보다 적극적으로 수용할 필요가 있다는 지적은 미국 내에서도 점차 증대하고 있다.<sup>9</sup> 이러한 요구에 대응하여 부시행정부 역시 제2기에 접어들면서 ‘사안별 다자협력(à la carte multilateralism)’을 폭넓게 시도하고 있다. 사안별 다자협력은 기존의 국제기구를 활용하지 않고 외곽에서 연대를 구성하는 이른바 ‘자발적 제휴(coalition of the willing)’에 종종 의존한다.<sup>10</sup> 자발적 제휴의 특징은 조직의 확고한 제도화를 피하지 않고 유연성을 가지고 특정 목적의 연대를 추구할 수 있다는 것이다. 사안별 다자협력은 양자적 동맹체계가 지니는 한계성을 극복하는 방안으로써, 현존의 양자적 동맹 구도를 존속시키면서 다른 한편으로 미국을 중심으로 한 유동적 다자주의를 병행시키는데 기여하고 있다.<sup>11</sup>

다자주의의 수용에 대한 이같은 태도 변화에도 불구하고 미국이 동북아 지역에서 다자주의를 적극적으로 수용할 가능성은 당분간 높아 보이지 않는다. 미국이 동북아 지역에서 6자회담과 대량살상무기확산방지구상(PSI) 등 다자적 논의구조를 일부 채택하고는 있으나, 이는 본원적 차원의 다자적 권력 및 역할 배분이라기보다는 특정 사안의 하청(outsourcing)내지는 미국의 주도적 결정에 대한 관련국들의 동의와 지지 확보라는 전략적 차원에서 추진되고 있다. 만약 한반도 평화체제가 다자주의의 형태를 띠게 될 경우 미국의 우선적 관심은 중국의 대 한반도 영향력의 확대에 놓여질 것이고, 따라서 대외적 수사학과는 달리 미국은 한반도 평화체제의 다자주의 해법에 적극적 자세를 견지하지는 않을 것이다.

<sup>9</sup> John G. Ikenberry, “Getting Hegemony Right,” *The National Interest* 63 (Spring 2001), pp. 17~24.

<sup>10</sup> 미국이 한국, 일본, 호주, 인도, 캐나다, 뉴질랜드, 필리핀, 인도네시아를 대상으로 APEC회담에서 제안한 9개국간의 아태민주주의 파트너십이나 북한 대량살상무기의 해외 이전을 금지하기 위한 PSI 등도 ‘사안별 다자협력’의 사례들이라고 할 수 있다.

<sup>11</sup> 램튼(Lampton)은 미국이 자신의 이익을 위해 때로는 선호하지 않는 현상구도(status quo)를 뒤흔드는 전략적 차원에서 중국 등을 견제하는 ‘자발적 제휴’를 활용한다고 파악한다. David M. Lampton, “The Faces of Chinese Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 1 (January/February 2007), p. 117.

한반도 평화체제의 구축을 통해 미국이 얻고자 하는 것은 북한 핵프로그램의 관리를 포함하여 전반적 대북 관리능력을 확대하고 한국에 대한 영향력을 제고하는 이른바 대 한반도 영향력의 증대라고 할 수 있다. 한반도에 대한 영향력 증대는 중국의 부상을 견제하는데 유용한 자산이 될 것이다. 또한 미국은 한반도 평화체제의 구축 과정에서 대 동북아 영향력의 토대가 되는 주한미군의 향후 존속과 역할 확대를 실현시키는데 관심을 집중할 것이다. 물론 한반도 평화체제의 논의 개진이 부시행정부에게는 부담으로 작용하는 측면들도 존재한다. 우선적으로, 주한미군의 미래가 미국이 원하는 바대로 결정되지 않을 수 있다는 우려가 내재한다.<sup>12</sup> 아울러 그간 도덕주의 외교를 강조해 온 부시행정부의 북한의 독재정권과 적극적 협상 및 공조를 시작해야 한다는 것도 부담이 아닐 수 없다. 김정일 정권의 존속을 전제로 하지 않는 한반도 평화체제의 논의는 현실적으로 불가능하기 때문이다. 전 세계적 핵확산 방지를 이끄는 미국의 입장에서 북한의 핵포기에 대한 대규모 보상이 부적절한 선례가 될 수 있다는 우려도 존재하고 있다. 하지만 대북 협상책이 유일한 대안을 구성하는 현실적 한계 속에서 북한의 핵포기를 위해 부차적 목표와 조건들을 희생시키는 것은 불가피한 선택일 것이다.

현재까지 동북아 지역에서 미국의 주된 목표 중의 하나는 평화롭지는 않아도 안정적인 동북아의 세력구도와 국가간 관계를 존속시키는 것이다. 그러나 동북아의 세력구도는 중국의 부상, 일본의 정상국가화 노력, 남북한 관계개선 등으로 이미 전이를 경험하고 있고, 이러한 전이에 대해 관련국들 간의 신속하고도 유연한 대응의 부재가 갈등의 상황들을 산출하고 있다.<sup>13</sup> 한반도 평화체제가 동북아 세력구도의 전이를 초래하게 될 것임은 명백하다. 한국이 선호하는 통일지향적 한반도 평화체제는 북한 정권의 존속만을 초래하는 것이 아니라 북한의 변화를 촉진하는 형태라고 할 수 있다. 북한체제의 변화를 도모하는 한반도 평화체제는 그 긍정적 정향성에도 불구하고 내재적 불안정성을 보유한다. 따라서 한반도 평화체제는 지속적 관리를 필요로 하며 이를 위한 한미간의 긴밀한 공조는 매우 중요하다. 한국이 혼자만의 의지대로 통일지향적 한반도 평화체제를

<sup>12</sup> 다수의 미국인들은 한반도 평화체제가 정착되는 경우 미군이 한반도에 주둔할 근거는 약해질 것이며, 따라서 설령 주한미군의 주둔이 지속된다고 할지라도 병력수는 현저히 축소될 수밖에 없을 것이라는 견해를 보유했다. Alan D. Romberg, "Permanent Peace on the Korean Peninsula: Quixotic Quest or Source of Stability?," *Korea and World Affairs* Vol. 30, No. 3 (Fall 2006), p. 325 참조. 한편, 이러한 미국인들의 인식은 한반도 평화체제에 대한 부정적 시각으로 흔히 표출되어진다. John Barry Kotch, "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula," *Korea and World Affairs*, Vol. 30, No. 2 (Summer 2006), pp. 178~179 참조.

<sup>13</sup> 동북아 세력 구조의 전이에 대한 한미 양국의 부적절한 이해와 대응은 한미동맹을 긴장시킨 요인이라고 할 수 있다. David C. Kang, "The Cause of Strife in the U.S.-ROK Alliance," *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 30, No. 2 (Summer 2006), p. 24 참조.

끌고 나가는 역부족이며, 미국 또한 한국이 주도하는 한반도 통일로부터 제고된 미래 국익을 확보할 수 있기 때문이다. 미국은 동북아 세력구도의 전이에 보다 능동적이고 적극적으로 대응하는 자세를 요구받고 있다. 한반도 평화체제가 파생할 수 있는 다양한 전이의 비용에도 불구하고 이것이 궁극적으로 미국의 국익에 기여할 것임을 미국에게 확신시키는 것은 한국 외교의 주된 과제가 될 것이다.

동북아 지역 내 미국의 향후 영향력에 대해서는 중국의 부상이 이루어지면서 다양한 전망들이 제기되고 있다. 미국의 역량이 전 세계적 차원에서는 경쟁 없는 독점적 패권을 유지한다고 할지라도 이러한 역량이 세계의 각 지역으로 분산되는 상황에서는 모든 지역패권의 장악을 담보할 수는 없을 것이다. 이러한 지적에도 불구하고 동북아 지역에서 미국의 주도적 패권이 상당기간 지속될 임을 의심하기는 어려우며 이는 다음의 이유들을 근거로 한다.<sup>14</sup> 첫째, 군사분야혁명에 의해 주도되는 군사적 변환(military transformation)이 패권국가의 지역적 군사력 분산 효과를 최소화하는데 기여할 것이다. 향후 군사분야혁명이 추가적으로 진전되면 세계패권과 지역패권과의 격리 현상은 한층 축소될 것이다. 둘째, 미일동맹과 한미동맹을 중심으로 한 동아시아 지역 내 미국의 양자적 동맹체계가 세계패권과 동북아패권과의 격리현상이 발생할 경우 중국의 부상을 견제하면서 동북아 지역 내 미국의 힘을 보완하는 기제로 기능할 것이다. 셋째, 최근 부상하는 인도와 호주 등이 아시아 지역에서 중국을 견제하는 추가적 세력을 구성하면서 중국의 대 아시아 영향력 확대를 잠식시킬 것이다. 넷째, 중국의 고성장 추세는 성장의 일정시점에서 한계에 직면할 수 있으며, 따라서 중국의 부상에 대한 당위론은 경험적 확인이 필요할 것이다. 중국의 성장에 한계를 부여할 요인으로는 경제규모 확대에 따른 성장률의 자연 둔화 이외에도 경제발전예 따른 확대된 민주화 요구, 심각한 지역간 경제격차 등이 포함된다.<sup>15</sup> 중국지도부는 중화민족주의의 기치를 극대화함으로써 민주화와 경제격차의 장애를 극복하고자 시도할 것이지만 이의 성공여부는 시간의 검증을 필요로 할 것이다.

미국이 행사하는 동북아 패권에 대해 중국이 협조를 지속할 것인지 아니면 수정주의적 입장을 견지하며 세력구도 변화를 적극적으로 피할 것인지는 아직 분명하지 않다. 중국은 현재 미국 주도의 질서에 대한 수정을 요청함이 없이 평화로

<sup>14</sup> 저자와는 반대적 시각에서 중국이 이미 동북아 지역에서 미국의 패권적 지위를 잠식하기 시작했다는 견해도 존재한다. Christopher P. Twomey, Christopher P. "Missing Strategic Opportunity in U.S. China Policy Since 9/11: Grasping Tactical Success," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (July/August 2007), p. 556ff 참조.

<sup>15</sup> Khalid R. Al-Rodhan, "A Critique of the China Threat Theory: A Systematic Analysis," *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 3 (2007), pp. 60~62.

은 발전만을 지속적으로 추구한다는 ‘화평굴기론(peaceful rise)’ 혹은 ‘화평발전론(peaceful development)’의 기치를 내걸고 있다. 패권 도전을 위한 중국의 현 역량이 절대적으로 부족하다는 현실적 인식과 더불어 중국수출의 미국시장에 대한 종속은 중국의 수정주의적 동기를 제약하는 주된 요인을 구성한다. 그러나 중국의 국력 증대가 일정시점에 도달하면 필연적으로 기존 질서 및 위상, 이익배분 및 협력구도의 재설정을 요구하게 되리라는 것을 예측하기는 어렵지 않다.<sup>16</sup> 미국은 중국이 ‘책임 있는 중립적 관리자(a responsible stakeholder)’로서 동북아와 세계무대에서 역할해 줄 것을 요구하고 있지만,<sup>17</sup> ‘책임’의 의미에 대한 이해 자체가 양국간에 현저한 괴리를 나타내는 상황에서 중국이 미국의 요구에 충실히 순응할 것으로 기대하기는 힘들어 보인다.

현재 중국은 일차적 목표로 동북아 역내 강대국의 위상을 확보하는데 주력하고 있다. 미국의 양자적 동맹체계에 대응하여 동북아의 다자적 협력체계를 강조하며 현상(status quo)의 변화와 더불어 중국의 리더십 제고를 모색하고 있다. 중국은 동북아 지역에서 미군의 주둔에 대해 묵인하는 입장을 현재 취하고 있다.<sup>18</sup> 미일동맹에 대한 중국의 시각은 미국이 일본의 군사대국화를 견제해 준다는 긍정적 측면을 인정하면서도 결국은 이것이 중국에 대한 압박이라는 시각을 견지하고 있다. 최근 미일동맹의 강화가 추진되면서 미일동맹에 대한 중국의 의구심은 더욱 확대되고 있다. 한편, 현저한 안보 위협이 부재하는 상황 하에서도 중국은 지난 15년간 매년 10% 이상의 군비지출 증가율을 보이면서 미사일 보강, 잠수함 함대 증강, 위성공격 역량 제고 등 군 현대화를 도모하고 있다. 물론 중국의 군비지출 증가는 정부재정 규모의 증가와 유사한 비율을 유지해 왔으며, 1980년대 이래 지상군의 규모를 지속적으로 줄여온 노력 등을 감안할 때 과장되었다는 시각도 존재한다.<sup>19</sup> 중국의 군비증강이 미국의 지속적 압박과 견제에 대한 대응적 측면의 성격을 일부 띠고 있으며 중국의 위협 역량에 대한 과장들도 존재하고는 있지만, 그럼에도 불구하고

<sup>16</sup> John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001), pp. 401~402. 또한 Alastair I. Johnston, “Beijing’s Security Behavior in the Asian-Pacific: Is China a Dissatisfied Power?,” in A. Carlson, P. Katzenstein & J. J. Suh, eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency* (Stanford: Stanford University Press, 2004) 참조.

<sup>17</sup> Robert B. Zoellick, “Whither China: From Membership to Responsibility?,” <[www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm](http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm)> (검색일: 2007.11.15).

<sup>18</sup> 2006년 10월 부시행정부가 북한의 핵실험에 대한 대응차원에서 한국과 일본에 핵우산을 제공한다는 의사를 표명했을 때도 중국은 이를 묵인한 바 있다. Lampton, “The Faces of Chinese Power,” p. 120. 한편, 주한 미군이 한반도 통일 이후에 지속적으로 주둔하는 상황이 전개될 경우에도 중국이 불평 이상의 의미 있는 조치를 취하기는 힘들 것이라는 견해도 존재한다. Abramowitz & Bosworth, *Chasing the Sun: Rethinking East Asia Policy*, p. 90.

<sup>19</sup> Lampton, “The Faces of Chinese Power,” pp. 118~119. 또한 Al-Rodhan, “A Critique of the China Threat Theory: A Systematic Analysis,” pp. 48~57 참조.

군비사용의 투명성 부재 등 중국에 대한 다양한 우려들이 함께 병존하는 것 또한 사실이다.

동북아 지역에서 미국의 주도적 영향력을 대응하는데 주력하는 중국의 입장에서 볼 때 미국의 대 한반도 영향력의 확대를 초래할 수 있는 한반도 평화체제는 결코 달갑지 않은 선택일 수 있다. 미국 주도의 한반도 평화체제가 구축되는 경우 미국의 대북 영향력은 증가할 것이고 이에 비례하여 중국은 대북 영향력의 약화에 직면할 수 있다. 이같은 상황을 회피하기 위해 중국은 한반도 문제의 해결을 위한 다자주의의 틀을 지속적으로 강조할 것이고, 다자주의의 틀 안에서 자신의 역할과 영향력을 확대하는데 집중할 것이다. 물론 한반도 평화체제는 중국에게 손실만 초래하는 것은 결코 아니다. 한반도 평화체제가 북한의 정치적 및 경제적 안정화를 가져올 경우 중국이 가장 우려하는 국경 지역의 북한이탈난민 문제는 현저히 개선될 수 있을 것이다. 또한 북한 붕괴 시 초래될 수 있는 중국 동북부 지역경제의 혼란을 회피할 수 있으며, 국제적 대북 지원이 활성화됨에 따라 북한에 대한 경제지원의 부담도 덜게 될 것이다.<sup>20</sup>

중국은 한반도 평화체제가 회피할 수 없는 선택인 경우 현재의 남북 분단구도를 크게 흔들지 않는 형태의 평화체제를 선호할 것이다. 문제는 이러한 평화체제가 한반도의 통일을 지향하기보다는 분단을 도리어 고착화시킬 수 있다는 점이다. 이는 한반도 평화체제의 구축 과정에서 중국의 적극적 참여를 요구하는 것이 바람직한 것인지를 한국으로 하여금 고민하게 만든다. 6자회담을 조직하고 이끌면서 북핵문제를 해결하는데 동북아 다자주의의 선례를 제시한 중국의 노력이 인상적임에는 의문의 여지가 없다. 하지만 중국의 다자주의적 한반도 평화체제가 장기적으로 한국의 이익에 과연 부합할 것인지에 대해서는 의구심이 존재하고 있다. 한반도 평화체제를 안정화시키는 국제적 지원틀로서 다자주의가 지니는 장점에도 불구하고 다자주의는 참여국들의 수적 증대만큼이나 이들 간의 이익조정을 어렵게 만든다는 약점을 수반한다. 아울러 다자주의가 한반도 문제에 대해 주변국들의 개입과 간섭을 공식화시킬 수 있는 여지를 지닌다는 점도 우려 사항이 아닐 수 없다. 중국의 소외감을 방지하기 위해 중국을 한반도 평화체제 프로세스에 적절한 수준으로 개입시키는 방안은 적극적으로 고려될 필요가 있다. 그러나 중국과의 권력분점 혹은 권력공유의 여지를 제공하는 다자주의에 대해 미국이 주저함을 표명하고, 주변국들의 침략으로 점철 지워진 우리의 역사로 인해 지정학적 인접국들의 한반도 문제에 대한 간여에 지극히 민감한 한국의 거부감이 추가된다면 형식적 수준을 넘어선 중국의 주도적 참여 방안을

<sup>20</sup> Peter Beck & Nicholas Reader, "China and North Korea: Comrades Forever?" *Korea and World Affairs*, Vol. 30, No. 1 (Spring 2006), pp. 69~72.

찾는 것은 결코 쉽지 않는 숙제가 될 것이다.

동북아의 세력구도와 관련하여 중국의 부상은 일본에게 첨예한 관심 사항이 아닐 수 없다. 중국의 부상을 바라보면서 일본 자신도 세계 제2위의 경제력에 걸맞는 동아시아 리더십과 안보역할의 수행을 희망하고 있으며, 이를 위해 유엔안보리 상임이사국 지위를 확보하기 위한 외교노력 등 다각적 노력을 펼치고 있다. 미국과의 협력 하에 유엔평화유지활동(PKO) 등 자위대의 활동영역을 꾸준히 넓혀 온 일본이 향후 동북아 역내 균형자로서의 주도적 역할을 수행하려 할 때 동북아의 역학구도는 급격한 전이를 경험하게 될 것이다. 꾸준히 강화되는 미국과의 동맹협조체제의 궁극적 지향점이 어느 곳인지는 미래의 시간들이 확인시켜 줄 것이다. 일본과 중국은 이미 동아시아 지역경제의 주도권을 둘러싸고 파상적 불협화음을 산출하고 있다. 두 국가간 경쟁적 각축의 구도는 미래 동북아 협력구도의 전망을 밝게만 볼 수 없도록 하는 요인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 전 세계적 경제블럭화 추세에 대응하여 일본과 중국 모두 자신의 국익을 위해 공동의 협력방안을 강구해야 할 필요성에 직면하고 있다. 일·중 영토분쟁과 역사분쟁 등 협력의 구도를 저해하는 요인들은 산적해 있지만 그만큼 타협과 협력의 시대적 필요성도 강화되는 것이 현 동북아의 현실이 아닐 수 없다.<sup>21</sup>

한반도 평화체제와 관련하여 일본은 단기적으로는 소극적이지만 긍정적 입장을 취하게 될 것이다. 한반도 평화체제는 일본의 핵심 안보 이슈인 북핵과 미사일 위협을 해소하는데 기여할 것이며, 미국의 대북 영향력이 제고되는 경우 중국의 대 한반도 및 동북아 영향력을 견제하는 결과를 일본에게 선사할 것이다. 한반도 평화체제가 진전될 경우 대북 경제적 지원 등의 부담이 초래될 수는 있지만 이는 한반도 평화체제가 주는 혜택에 비할 때 일본에게는 미약한 부담이 될 것이다. 장기적 관점에서 한반도 평화체제에 대한 일본의 시각은 중첩적일 수 있다. 국력을 확장한 통일한국에 대한 견제 의식이 작용할 수 있고 식민지 통치에 대한 대북 보상금 지불 등의 부담이 존재할 수 있지만, 다른 한편으로 대북 투자 기회의 확대, 동북아 경제협력의 촉진에 따른 다각적 경제 이익, 중국의 팽창에 대한 한일의 공동대응 역량 강화 등 긍정적 효과도 폭넓게 병존하기 때문이다.

러시아의 동북아 지역에 대한 영향력은 여타 국가에 비해 상대적으로 제한적이었다고 할 수 있다. 그러나 최근 들어 러시아는 구 소련시절의 영향력을 복원하는

<sup>21</sup> 윌러슈타인(Wallerstein)은 동북아 국가인 일본과 중국의 협력강화는 불가피할 것이고 일본과 미국의 연계는 서서히 해체의 과정을 밟게 될 것이라고 예측한다. Immanuel Wallerstein, "Northeast Asia and the World-System," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 19, No. 3 (Fall 2007), p. 18.

다각적 노력들을 개진하고 있다. 북한에 대한 외교적 지원을 강화하는 한편, 북중 간의 갈등을 파고들며 중국에 빼앗긴 과거 소련시절의 대북 영향력을 회복하는데 힘을 기울이고 있다. 미국의 대북 압박이 이루어질 경우 북한의 편에서 후원자적 역할도 수행하지만, 중국이 거부한 BDA 자금의 대북 이전을 부시행 정부와의 공조 하에 지원하는 등 북미 간을 연계하는 역할도 담당하고 있다. 시베리아 및 극동지역의 개발을 위해 일본, 한국 등 동북아 국가와의 협력을 희망하는 한편, 미국의 동북아 영향력을 견제하기 위해 중국과의 적절 수준의 공조를 유지하는 등 다목적 동기를 지닌 러시아로서는 당분간 동북아 지역 내에서 철저한 실용주의에 근거하여 중간자적 입장을 고수할 것이다.<sup>22</sup> 지정학적 위치상 러시아는 일본의 핵무장 혹은 군사대국화에 대해 중국만큼은 민감성을 보이지 않는다고 할지라도 역시나 강한 반대의 입장을 견지할 것이다. 자국의 대 동북아 영향력 확대를 위해 중국처럼 동북아 다자주의를 지지하지만, 미국과의 협력구도를 손상시키지 않기 위해 한반도 문제 및 동북아 이슈에 대한 직접적 대미견제는 자제하고 있다. 러시아는 한반도 평화체제에 대해서도 원칙적으로는 다자주의를 선호할 것으로 예상되지만, 미국과의 타협 여부 등에 따라 신축성 있게 자국의 입장을 조정해 나갈 것이다.

### III. 북핵문제와 주변국의 이해구조

악화일로를 걷던 북핵위기는 2·13 합의에 뒤이어 지난 10월 3일의 6자회담에서 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치'를 합의해냄으로써 해결의 과정을 단계적으로 밟아가고 있다. 제2단계 조치는 북한이 영변의 원자력 발전소와 핵 연료봉 제조 시설 및 핵 폐기물 재처리 시설을 연말까지 불능화하고 모든 핵프로그램을 신고하는 대신, 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 제외시키고 대적성국 교역법의 적용을 종료시킬 것을 약속하는 쌍무적 교환관계를 제시하고 있다.<sup>23</sup> 핵시설의 불능화와 관련해서는 이미 북미가 일정 수준의 합의점을 찾아서 작업이 진행 중이며, 핵프로그램의 신고와 관련해서는 HEU 프로그램의 존재 및 러시아에서 수입한 147t의 알루미늄 강관의 사용처에 대한 북한의 향후 설명에 관심이 집중되고 있다.<sup>24</sup> 그러나 이러한 일련의 진전에도 불구하고 북핵문제의

<sup>22</sup> Alexandre Y. Mansourov, "Russian-North Korean Relations and the Prospects for Multilateral Conflict Resolution on the Korean Peninsula," in Ahn Choong-yong et al, eds., *A New International Engagement Framework for North Korea?* (Seoul: KEI, 2004), p. 352.

<sup>23</sup> 합의문의 상세한 내용은 통일부, 『남북 및 북핵 관련 주요 합의서』, pp. 96~99 참조.

<sup>24</sup> 북한 신고의 정확성과 신고사항에 대한 검증 문제는 향후의 논란을 예견하게 한다. 미국내



궁극적 해결을 위해서는 북한의 주권과 안보를 보장하는 북미관계 개선, 대북 경수로 제공 및 경제적 지원 등 난제들을 풀어나가는 과제가 남겨져 있다. 그간 추출된 플루토늄과 이로부터 제조된 핵탄두의 처리문제 등이 경수로 제공과 연계될 경우 북핵문제의 완전 해결은 경수로 건설에 걸리는 최소 5~6년의 시간을 필요로 하게 될 것이다. 한반도 평화체제가 북핵문제의 해결과 연계되어 논의될 경우 평화체제의 정착 또한 단시일 내에서 이루어질 수 없음은 명약관화하다.

북핵문제는 한반도 평화정착의 선결조건을 구성한다. 북핵문제는 남북간 군사적 긴장을 확대하는 한반도 평화의 위협 요인인 동시에 그간 축적된 남북관계를 총체적으로 저해하는 남북교류협력의 핵심적 장애요소가 되어 왔다. 북핵문제가 미해결인 상태에서 군축이나 한반도 평화체제의 정립을 기대하기는 현실적으로 어려운 상황이다. 한국의 입장에서 볼 때 북한의 핵탄두 보유를 허용하는 한반도 평화체제를 수용하기는 어려울 것이고, 따라서 북핵의 완전 폐기와 한반도 평화체제의 구축은 상호 병행적 추진 과제들로 인식되고 있다. 이에 반해, 한국을 제외한 주변국들의 관심은 한반도 평화체제보다는 북핵문제에 집중되고 있다. 북한 핵무기의 직접적 위협에 노출되고 있는 일본이나, 테러집단으로의 북한 핵무기 이전 방지 및 핵확산 금지조약(NPT)의 수호에 주력하는 미국의 입장에서 볼 때 안보 관심의 초점은 북핵문제에 일방적으로 맞춰지고 있다.<sup>25</sup>

물론 북핵문제는 미국의 동북아 전략에 유해한 요인으로만 작용하는 것은 아니다. 북핵 위기는 동북아 지역에서 미국이 미사일 방어체제의 추진을 정당화하는 논리로 활용되었으며, 북핵문제의 해결 실패에 대한 책임을 중국에 전가하면서 중국을 외교적으로 압박하는 수단으로 기능한 바 있다. 북핵 위기는 대북포용정책을 추진하던 한국 정부를 견제하는데도 주요한 역할을 수행하였으며, 미국의 핵우산의 보호 하에 있는 일본을 관리 통제하는데도 일익을 담당하고 있다. 이처럼 북핵문제는, 최소한 북한이 핵실험을 실시하기 전까지는, 미국에게 부담만을 부과한 것은 결코 아니며 미국의 대 동북아 관리에 순기능적 역할을 수행한 측면이 존재하고 있다.

---

일부 강경파들은 북한 핵신고에서 누락된 품목을 찾는 데 주력할 것이며, 이를 통해 대북 협상의 무용론을 주장하고 나아가서 부시행정부의 대북정책을 다시 강경정책으로 환원시키려고 시도할 것이다. 또한 신고사항의 검증 과정 속에 북한이 수용하기 어려운 과도한 요구조치들을 포함시킴으로써 북한의 반발을 초래하여 북핵 협상을 무력화시키는 전략도 강구할 것이다. 이러한 강경파들의 의지가 관철될 수 있을지는 시간이 입증할 것이지만 이는 신고와 검증의 과정에서 일정 수준의 논란은 불가피할 것임을 추정하게 한다. Leon V. Sigal, "Turnabout is Fair Play," *Foreign Service Journal* (July/August 2007), pp. 34~35 참조.

<sup>25</sup> 부시행정부의 대 동아시아 정책은 자국안보라는 일차적 목표에 맞추어진 범세계적 전략의 파생체이며, 따라서 한반도 통일이나 한반도의 평화체제 등의 이슈에 대한 부시행정부의 관심은 지극히 제한적이라고 할 수 있다. Kang, "The Cause of Strife in the U.S.-ROK Alliance," p. 25.

북핵문제에 대한 미국의 편중된 관심은 9·11 테러사건의 결과라고도 할 수 있다. 부시행정부는 임기 초기에 대북문제에 대한 포괄적 접근방식을 내걸며 북핵과 미사일과 재래식 군비 문제를 동시에 묶어서 북한과 협상한다는 전략을 제시한 바 있다. 그러나 9·11 테러사건 이후 테러집단에 대한 핵무기 유출이 미국 안보의 우려 사안으로 부각되면서 부시행정부의 관심은 핵문제로 집중된다. 북한 미사일에 대한 일본의 우려나 북한의 재래식 군비에 대한 한국의 우려는 사실상 배제된 가운데 북핵이라는 단일 이슈에 관심을 집중한 부시행정부는 선제적 공격, 군사적 압박, 도덕적 확산, 일방주의를 내세운 강경책을 북한에게 적용시킨다.

2007년 말인 현시점에서 평가할 때 부시행정부가 작년 말까지 추진한 대북 강경책의 결과는 성공적이라는 평가를 확보하기는 어려워 보인다.<sup>26</sup> 부시행정부의 비판자들은 부시행정부가 클린턴 행정부 시절의 대북포용정책을 버리고 도덕주의에 집착하다가 다시 포용정책으로 귀환하는 동안 북한이 보유한 플루토늄의 양은 증가하고 북한으로 하여금 핵실험과 미사일 실험만을 허용한 결과가 초래되었음을 지적한다.<sup>27</sup> 북한의 핵실험 실시 이후 북핵의 완전 폐기는 더욱 어려운 협상 과제로 전락했음을 이들은 또한 강조한다. 북핵의 완전 폐기가 시일을 요구하는 협상 과제로 전이됨에 따라 미국의 단기적 관심은 핵물질 보유량의 동결과 핵물질의 해외유출 방지에 집중되고 있다. 미국의 이같은 관심 변화는 한국과 일본으로 하여금 미국이 북핵문제의 완전 해결보다는 현 상태의 동결이라는 중간적 해법을 모색한다는 우려를 불러일으키고 있다. 이러한 우려를 반영하며 북핵의 완전 폐기 없이는 평화협정 체결은 거부되어야 한다는 주장이 한편에서 제기되고 있다. 하지만 현재의 정전체제를 평화체제로 신속히 전환시킴으로써 한반도의 평화정착을 도모하려는 한국으로서는 이 또한 선뜻 수용하기 힘든 주장이 되고 있다.

북핵문제에 대한 중국의 입장 또한 양면적 성격을 띠고 있다. 중국은 2002년 제2차 북핵 위기가 발생한 이후 이를 자신의 동북아 영향력 확대를 위해 적절히 활용하고 있다. 6자회담의 주선 등 북핵문제 해결을 위한 중국의 제고된 역할은 동북아 지역 내 미국의 일방주의를 견제하는데 일조하고 있다. 중국은 이같은 역할을 통해

<sup>26</sup> 부시행정부 대북핵정책의 변화 과정 및 결과에 대한 평가는 Michael F. Mazarr, "The Long Road to Pyongyang: A Case Study in Policymaking Without Direction," *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 5 (September/October 2007), pp. 75~94 참조. 머저(Mazarr)는 대북핵정책이 중심을 잃고 번덕스러운 변화를 겪었던 것은 부시대통령의 개인적 생각과 가치가 정체됨이 없이 무분별하게 정책에 투영되었기 때문이라고 분석한다(p. 93).

<sup>27</sup> Joel S. Wit, "After Bush: The Future of U.S. Policy Towards North Korea," *The Korean Journal of Security Affairs*, Vol. 11, No. 2 (December 2006), pp. 67~85. 또한 Sigal, "Turnabout is Fair Play," p. 32 참조. 부시행정부의 대북핵정책의 결과를 보다 긍정적인 측면에서 평가하는 견해로는 Victor D. Cha, "Winning Asia: Washington's Untold Success Story," *Foreign Affairs* (November/December 2007), website version, pp. 3~5 참조.

최소한 동북아 지역 내에서는 자신이 ‘책임 있는 대국’임을 국제사회로부터 인정받고자 노력하고 있다. 또한 북한에 대한 영향력을 토대로 대북포용정책을 추진하는 한국과 선별적 공조 조치를 취하면서 한국에 대한 직·간접적 영향력을 확대하고 있다.<sup>28</sup> 중국은 과거 소련시절의 대북 영향력을 복원하고자 희망하는 러시아와 때로는 경쟁적 입장을 전개하기도 하지만, 다른 한편으로 북핵문제의 중간 관리자로서의 지위를 활용하면서 미국의 일방주의에 대응하기 위해 러시아와의 연합전선 구축에도 노력을 경주하고 있다.

한편, 북핵문제는 중국의 부담으로도 작용한다. 북한의 핵실험 강행을 막지 못한 중국의 대북 통제력은 중국의 동아시아 리더십에 대한 여타 국가들의 의구심을 자아내고 있다. 북한 핵실험 후 북한에 대한 중국의 불만이 이어지면서 북중관계의 긴장도 초래되고 있다. 북한의 후견인을 자처하면서도 북핵의 통제에 실패한 중국에 대해 책임론을 거론하는 미국에 대해서는 수세적 입장을 보이고 있다. 북핵 통제의 실패로 미국의 미사일 방어체제 구축의 변명거리를 제공한 것도 거북한 상황이지만, 일본의 핵무장 가능성에 민감할 수밖에 없는 중국은 미국과 일본이 일본의 안보문제를 거론하면서 중국을 압박하는 상황에 대해 거북함을 느끼고 있다.<sup>29</sup> 중국은 북핵 위기가 통제가능한 수준에 머무는 동안에는 이를 다각적으로 활용하여 왔으나 북핵 위기의 수준이 고조되면서 혜택보다는 비용의 증가를 경험하고 있다. 이는 향후 중국이 북핵 위기를 적정 수준에서 관리하는데 주력할 것임을 예견하게 만드는 부분이다.

북핵위기는 일본에게도 양면적 특성을 전달하고 있다. 북핵은 북한의 미사일과 더불어 일본에 대한 심각한 안보위협을 요인을 구성한다. 물론 북한 핵무기와 미사일 기술에 대한 외부의 평가가 다소 과장된 측면이 있고, 안정적 핵물질 추출 기술과 더불어 4t에 달하는 플루토늄 보유량, 그리고 미국의 핵우산을 거둬 확인받고 있는 일본에게 북한의 핵무기와 미사일 위협은 부풀려진 측면이 없지 않다.<sup>30</sup> 그럼에도 불구하고, 일본까지 전달될 수 있는 북한 핵무기와 미사일의 존재는 그 자체가 일본에게는 안보 부담이 아닐 수 없다. 한편, 일본 정부는 국내적으로는 보수주의 사회 분위기에 편승하고 대외적으로는 북핵 위기를 활용하

<sup>28</sup> 미국의 일부 인사들은 중국이 북미간의 적절한 긴장 조성을 선호하고 있으며, 이는 한국을 미국으로부터 이탈시켜 중국에 다가서도록 만들기 때문이라고 주장한다. Atlantic Council of the United States. *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia* (Washington, D.C.: Atlantic Council, 2007), p. 4.

<sup>29</sup> Christopher W. Hughes, “North Korea’s Nuclear Weapons: Implications for the Nuclear Ambitions of Japan, South Korea, and Taiwan,” *Asia Policy* 3 (January 2007), p. 78.

<sup>30</sup> 일본의 핵 정책 및 보유기술 수준 등에 대해서는 Hughes, “North Korea’s Nuclear Weapons: Implications for the Nuclear Ambitions of Japan, South Korea, and Taiwan,” pp. 83~93 참조.

면서 헌법의 개정과 자체 핵무장의 의지를 국내외적으로 공식화하고 있다.<sup>31</sup> 북한이라는 위협적 적대국가의 존재는 군사대국화를 도모하는 일본에게는 유용한 조건이 아닐 수 없다. 일본이 헌법 9조를 수정하며 정상국가로 가는 동시에 군사대국화를 시도하는 것이 과연 일본의 장기적 국익에 순응하는지는 논란의 사안이다. 일본 국내의 여론은 헌법 9조의 수정을 넘어서서 독자적 외교로 전환하는데 대해 부정적인 것으로 나타나고 있다.<sup>32</sup> 일본의 군사 대국화와 이를 수반하는 민족주의의 부흥은 동맹국인 미국에게도 우려의 사안이 아닐 수 없다. 또한 미국은 아시아로부터 배재되는 일본과의 동맹관계 결속이 미래의 부담으로 다가올 수 있다는 점도 인식하고 있다.

일본은 북핵 위기의 와중에서 일본인 납치자 문제를 전면에 부상시키며 공세적 대북강경정책을 전개하고 있다. 납치자 문제를 활용하여 북한정권의 문제점을 부각시키고, 이를 토대로 도덕적 우위에서 북한에 대한 적대관계를 설정하려는 일본의 노력은 부시행정부의 도덕주의 외교 정책과 유사성을 갖는다. 문제는 납치자 문제가 국내정치적으로 지나치게 부각되면서 북핵문제보다도 우위에 존재하는 정치 사안으로 자리 잡는다는 점이다. 납치자 문제와 북핵 문제의 상대적 중요성에 대한 혼선이 빚어지면서 일본은 양자택일의 난처한 상황으로 내몰리고 있다. 동북아 안보의 최대 공통 현안인 북핵문제의 중요성을 망각하고 국내적 이슈 때문에 북핵문제 해결을 위한 국제적 공조를 도리어 방해한다는 비난이 주어지면서 일본은 곤혹스러워 하고 있다. 부시행정부의 대북정책이 강경에서 화해로 전환함에 따라 미일간의 대북정책 조율에서도 문제가 발생하고 있다.<sup>33</sup> 북핵과 납치자 문제로 뒤얽힌 북일관계가 향후 어떻게 실마리를 풀어갈지는 관심의 대상이다. 식민지 통치에 대한 대북 배상의 이슈까지 포함될 경우 북일관계의 정상화는 복잡성을 한층 증대시키게 될 것이다. 물론 납치자 문제에 대해 북한이 추가적 성의를 보이는 조건으로 북일 간의 전격적인 외교 타협이 이루어질 가능성이 존재하지 않는 것은 아니다. 후쿠다 정부가 북핵문제의 정책적 선순위를 국민들에게 확인시키는 정치적 리더십을 발휘할 수 있을지의 여부도 북일관계 개선의 관건이 아닐 수 없다.

<sup>31</sup> Wade L. Huntley, "U.S. Policy Toward North Korea in Strategic Context: Tempting Goliath's Fate," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 3 (May/June 2007), p. 464.

<sup>32</sup> Lowell Dittmer, "Assessing American Asia Policy," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (July/August 2007), p. 529.

<sup>33</sup> 미국이 북핵폐기 제2단계 작업의 일환으로 북한을 테러지원국 지정에서 해제할 경우 미일 관계의 경직이 초래될 수 있을 것이다. 일본의 입장을 고려하여 북한을 테러지원국 지정에서 부분 해제하는 방안이 고려될 수도 있으나 이는 북한의 반발을 초래할 것이다. Leon V. Sigal, "Peace-building in Korea: An American View," A paper presented at the International Symposium on Establishment of a Permanent Peace Regime on the Korean Peninsula (May 30, 2007), p. 11ff 참조.

북핵 위기는 러시아에게 대 한반도 영향력을 확대할 계기로 작용하고 있다. 러시아는 북한 핵실험 후 미국과 일본이 주도한 UN 제재안에 소극적 태도를 견지하며 북한의 후원자로서 역할을 수행하고 있다. 북한 핵실험 이후 북중 간의 갈등을 파고들며 북러관계를 강화하고자 시도하고 있으며, 6자회담 중에는 한국안을 대체적으로 지원하는 태도를 전개하고 있다.<sup>34</sup> 구소련 시절에는 미국과 더불어 적극적으로 NPT 체제를 이끈 주체였지만, 현재는 NPT 체제의 수호를 미국에게 맡긴 채 핵 이슈가 자국의 안보와 직접적 상관이 있지 않는 한 방관자적인 자세를 취하고 있다. 북핵 위기가 초래할 동북아의 핵확산 도미노를 우려하지만, 핵확산 도미노의 가능성은 낮다는 전망 하에 북핵 위기에 대한 여유로운 대응을 펼치고 있다.

북핵 위기는 한국으로 하여금 한반도 문제에 대한 중국에의 의존, 중국과의 공조 과정에서 한미관계의 긴장 초래, 북한 핵보유의 현실이라는 삼중고를 경험하게 만들고 있다. 북핵문제를 6자회담이라는 다자주의로 접근하는 것은 한국의 협상 및 재정 부담을 줄일 수 있는 혜택이 있는 반면 한반도 문제를 국제화시켜서 주변국들의 한반도 문제에 대한 간여를 촉진시킨다는 우려를 초래한다. 다자주의는 중국과 러시아 등을 활용할 수 있는 옵션의 확대를 가져오지만, 북핵문제의 열쇠를 미국이 쥐고 있는 상황에서 이들 옵션의 유용성 자체가 지극히 제약적일 뿐만 아니라, 한미 동맹을 의식해야 하는 한국으로서는 이들 옵션의 선택이 부담으로 작용하고 있다. 한반도 문제에 일본마저 공식적으로 개입하는 상황 또한 한국으로서는 불편함이 가중되는 요인이라고 할 수 있다. 여기에 한국의 이익이 충분히 반영되지 않는 미중간의 타협에 대한 우려 등 북핵문제의 다자주의 접근이 한국에 부과하는 부담은 결코 적지 않다. 이는 북핵문제의 다자주의 접근 방식이 과연 한국에게 유익한 선택을 제공하는지에 대한 본원적인 질문을 제기한다.

북핵문제에 대한 미국의 이해관계는 다른 한반도 주변국들의 이해관계를 압도하고 있다. 한반도 평화체제와는 달리 북핵문제에 대한 미국의 관심은 지대하다. 공식적으로는 6자회담이라는 다자주의의 논의 구조를 운용하지만 정작 주요 논의는 북미간의 양자회담 속에서 진행시킬 만큼 북핵문제에 대한 장악력은 거의 절대적이다. 그러나 이러한 압도적 영향력과 관심에도 불구하고 미국은 적절한 해법의 발견에 어려움을 겪고 있다. 대북 유화정책으로의 전환 이후 북핵문제의 해법을 찾기 위해 북핵문제를 평화체제와 연계하는 등 발상의 전환을 시도하는 것은 다행스러운 일이다. 북핵문제의 해결을 갈망하는 한국이 외교적 노력의 초점을 미국과의 협상 및 공조에 맞춰야 하는 것은 불가피해 보인다. 부시행정부가 대북유화정책으로 전

<sup>34</sup> Gilbert Rozman, "The North Korean Nuclear Crisis and U.S. Strategy in Northeast Asia," *Asian Survey*, Vol. 47, No. 4 (July/August 2007), pp. 601~621.

한한 지금 타협과 공조의 부담이 줄어든 것은 다행이 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 한미간의 향후 대북정책 조율이 결코 순탄하지 않은 과정들을 남기고 있음에는 의문의 여지가 없다.

#### IV. 한반도 평화체제 구축의 대내외적 전략

한반도 평화체제의 성공적 구축을 위해서는 동북아 역내 국가들이 지니는 이해관계의 적절한 조정의 과정 너머로 한반도 평화정착이 이들에게 공통의 순 혜택을 제공한다는 점을 확인시킬 수 있어야 한다. 한반도 평화체제는 북한의 안정적 관리를 가능하게 만듦으로써 한반도 및 동북아 지역의 군사적, 경제적, 정치적 안정성을 제고하고, 나아가서 동북아의 공동번영을 위한 원활한 교류협력의 토대를 제공할 것임을 주변국들에게 이해시킬 수 있어야 한다. 상호 경쟁적 구도를 조성하는 단기적 국익추구의 시각에서 벗어나 한반도와 동북아의 안정된 안보, 정치, 경제 환경이 가져 올 장기적 국익의 증대를 이들 국가들이 인식하고 한반도 평화체제를 위한 국제적 협력에 적극 참여할 것을 요구해야 한다.

한반도 평화체제의 효율적 구축을 위해서는 한반도 비핵화, 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 평화협정 체결의 3대 과제가 연계를 가지고 함께 추진될 필요가 있다. 한반도의 평화정착은 핵무기 뿐만 아니라 미사일과 생화학무기를 포함한 재래식 군비의 통제를 절대적으로 요구한다. 그리고 한반도의 장기적 평화와 안정을 유지시킬 정치적 및 법적 토대로서의 평화협정을 필요로 한다. 이들 3대 과제는 내용적으로 깊은 상호 연관성을 보유하고 있다. 핵과 재래식 군비의 통제를 수반하지 않는 평화협정에 큰 의미를 부여하기는 힘들다. 재래식 군비의 열세를 느끼고 있는 북한이 현재의 정전상태에서 핵무장을 포기하는 것은 쉽지 않을 것이다. 마찬가지로 북한의 핵무기를 폐기시키지 못한 상황에서 재래식 군비의 감축을 논하는 것은 남한에게는 큰 의미가 없을 것이다. 남북한의 적대적 대립을 정치적, 법적으로 종식시키는 평화협정이 추진되고, 재래식 군비축소 노력으로 상호 안보위협이 감소될 때 한반도 비핵화의 논의는 더 큰 실행력을 수반하게 될 것이다. 이처럼 상호 연계적인 과제들의 성격을 고려할 때 이들 과제의 개별적 추진보다는 포괄적 추진이 한반도 평화정착의 시너지 효과를 창출하는데 효율적일 수 있다.<sup>35</sup> 이점에서 현재까지 관심이 집중되어온 한반도

<sup>35</sup> 대북문제에 대한 포괄적 접근 방식을 제시하는 유사 주장으로는 Atlantic Council of the United States. *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia* 참조. 이 보고서는 포괄적 연계의 추진이 북한에 대해 보다 효율적인 압박을 가하고 다양한 인센티브의 수단을 적용하는데 유리할 수 있음을 강조한다.

비핵화의 과제 이외에도 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 그리고 평화협정 체결의 2개 과제에 대한 제고된 관심과 노력이 필요할 것이다. 물론 이들 3대 과제들을 연계하는 구체적 방식은 이슈의 우선순위 및 상황적 변수의 변화에 따라 전략적, 기술적 조정을 지속적으로 요구할 것이다.

한반도 평화체제 구축의 첫 번째 과제는 한반도 비핵화 프로세스의 촉진이다. 한반도의 비핵화를 가로막는 북핵문제는 6자회담과 북미 양자회담의 병행적 틀 속에서 해법이 강구되어야 할 것이다. 북한은 핵무기 개발의 동기를 미국의 대북적대시 정책으로 규정하며 미국을 불신의 눈으로 바라보고 있고, 미국 또한 북한을 신뢰할 수 있는 협상의 파트너로 수용하지 못하고 있다. 따라서 북핵문제를 푸는 첫 단추는 북미 양측이 지니는 상호불신과 적대감의 해소에 우선적으로 주력하는 것이며 이를 위해 북미간의 안정적 양자대화채널은 필수적이다. 북미관계의 정상화는 북미간 상호불신과 적대감의 해소가 이끌어내는 결과물일 수도 있지만, 다른 한편으로 해소의 과정을 촉진시키고 나아가서 북핵문제의 본원적 해결을 이끌어 내는 수단으로서의 성격도 지닌다. 이점에서 북미관계를 정상화하는 노력은 조속히 추진될 필요가 있다.

한편, 어렵게 타협에 이른 2·13조치와 이후의 합의들에 대한 양측의 성실한 이행은 상호불신과 적대감을 완화시키는 양국간 관계개선의 촉매제가 될 것이다. 미국이 약속한 테러지원국 지정 해제 및 적성국 교역법의 적용 폐지는 북미관계의 정상화로 가는 사실상의 초기적 조치라고 할 수 있다. 이들 두 개의 조치는 북미간 교역의 증진, 미국자본의 대북투자 촉진, 미국의 대북 해외원조 허용, 북미간 사회문화적 교류 증대 등을 위해 필수적이다.<sup>36</sup> 북미관계를 제약하는 대부분의 조치가 행정부령에 의거하는 만큼 이들 조치들을 해제하는데 부시 행정부의 의지와 결정이 매우 중요함은 두말할 나위가 없다.<sup>37</sup>

한반도 평화체제 구축의 두 번째 과제는 군사적 신뢰구축 및 군비통제 프로세스의 추진이다. 이 프로세스의 추진 주체는 현재 한반도에 군대를 주둔하는 남북한과 미국의 3자로 구성되는 것이 바람직하다. 주한미군의 향후 지위와 역할은 한반도

<sup>36</sup> 이 조치들 외에도 추가적 제재 조항들이 중복적으로 존재하고 있으며, 이중 북한과 관련된 주요 조항으로는 공산주의 국가 지정이 있다. 공산주의 국가로 지정되는 경우 고관세 등 무역제재 뿐만 아니라 대외지원 불가조치를 받게 된다. 이를 해결하기 위해서는 베트남에 적용된 경우처럼 미 의회로부터 특별법안이 만들어져야 한다. Kenneth Katzman, *U.S.-North Korea Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws and Regulations* (Washington, D.C.: Atlantic Council, 2007), p. 177.

<sup>37</sup> Katzman, *U.S.-North Korea Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws and Regulations*, pp. 177~178. 이들 제한 조치들의 적용 및 해제 등에 대해 대통령은 폭넓은 재량권을 행사한다. 특정 국가에 대한 제한 조치들을 취소하는데는 리비아의 경우 3년이 걸리고 있으나 아프가니스탄의 경우에는 일년 내에 이루어진 바 있다. 북한관련 제재 조치들을 취하하는 절차에 대한 상세한 설명은 *Ibid.*, pp. 179~186 참조.

군비통제 논의에서 가장 민감한 사안 중의 하나를 구성할 것이다. 미국은 3자 협상에서 미래 주한미군의 확고한 지위와 역할을 보장받는데 주력할 것이다. 주한 미군에 대한 북한의 입장은 1990년대 이래로 상당한 융통성을 보여주고 있다. 북한은 북미관계가 개선되어 더 이상 미국의 대북 적대시 정책이 실행되지 않는다면 주한미군의 주둔에 대해 반대하지 않는다는 견해를 피력해 왔다.<sup>38</sup> 주한 미군의 향후 역할에 대해서는 한미간의 숙고된 논의가 당연히 선행되어야 하겠지만, 한편으로 주한 미군의 존속에 대한 북한의 동의를 확인하는 것은 북핵문제 해결 및 한반도 평화체제에 대한 미국의 적극적 개입과 지지를 이끌어 내는데 매우 유용한 레버리지가 될 것이다. 3자 협상의 논의 주제는 선제공격의 상호 감시체계 확보, 군 후방배치, 우발적 위기상황의 관리체계 정립, 군사정보의 교환 촉진, 대규모 훈련의 사전 예고, 항공정찰을 위한 상호영공 개방 등 군사적 신뢰구축조치들과 더불어 대량살상무기의 폐기, 군 병력의 감축 등을 포함하여야 할 것이다. 아울러 남북한 신뢰구축방안은 군사적 영역 뿐만 아니라 비군사적 영역에서도 병행될 필요가 있다. 경제협력 및 사회문화 교류 등은 비군사적 영역의 전통적인 신뢰구축 방안이라고 할 수 있다.<sup>39</sup>

한반도 군비 통제의 이슈들 중 특별히 주의를 끄는 사안은 서울을 겨냥하는 북한 장사정포와 단거리 미사일의 제거 혹은 서울 사정거리 밖 후방배치일 것이다. 한미연합군이 재래식 군비 부문에서 현저한 우위를 점하는 현 상황에서 북한은 서울공격 역량을 전쟁억제 수단외의 하나로 인식할 수 있다. 북한 주력군의 전방배치는 군사적 열세를 만회하기 위한 전략적 차원의 성격도 갖는 것으로 평가되고 있다.<sup>40</sup> 반면 한미연합군은 북한의 전방배치 전략에 대응하여 서울 방호를 위한 신속대응 및 전방배치 전략을 취하고 있다. 문제는 남북의 상호적 전쟁억제 전략이 도리어 우발적 전쟁의 가능성을 확대시키는 이른바 수인의 딜레마 게임을 초래할 수 있다는 점이다. 따라서 한반도 평화체제가 안착되려면 단순한 군비 감축을 넘어서서 북한 장사정포와 미사일의 후방배치 등 공격 무기의 통제 및

<sup>38</sup> 주한미군이 동북아의 평화군 혹은 안정화군으로서 중국의 영향력 억제와 일본의 견제를 위해 기능하는 것에 반대하지 않는다는 북한의 입장은 2000년 남북정상회담에서도 전달된 바 있다. 주한미군과 관련된 북한의 입장에 대해서는 Romberg, "Permanent Peace on the Korean Peninsula: Quixotic Quest or Source of Stability?," p. 320과 Kotch, "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula," p. 177 참조.

<sup>39</sup> 남북한 신뢰구축을 위한 군사 및 비군사 분야의 구체적 방안들에 대해서는 SIPRI & Center for Security Studies, *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula* (Stockholm & Zurich: SIPRI & Center for Security Studies, 2007) 참조.

<sup>40</sup> 시걸(Sigal)은 한미연합군의 공군력이 유사시 북한의 군사보급로를 차단하고 북한의 선제 주력군을 고립시킬 수 있다는 우려 때문에 북한이 근접교전의 전략을 채택하고 있고 이것이 전방배치전략으로 나타난다고 파악한다. Sigal, "Peace-building in Korea: An American View," p. 4.



감축을 위한 적정 해법이 마련되어야 한다.<sup>41</sup>

한반도 평화체제 구축의 세 번째 과제는 휴전협정을 대체하는 평화협정의 프로세스이다. 평화협정의 필요성은 그간 꾸준히 제기되어 왔으며, 지난 10·4 남북공동선언에서도 확인된 바 있다. 평화협정은 한반도의 장기적 평화와 안정을 정착시킬 정치적 및 법적 토대를 마련해 줄 것이다. 1953년의 휴전협정을 대체할 평화협정의 주체로서는 6·25 전쟁의 주요 당사자인 남북한, 미국 및 중국을 포함하는 4자가 주로 언급되고 있다.<sup>42</sup> 4자 참여안의 기본 취지는 남북한이 전쟁을 종식시키는데 동의하고 이를 미국과 중국이 교차 승인함으로써 협정의 구속력을 확고히 하는 것이라고 할 수 있다. 북미간의 현존하는 적대적 관계를 고려할 때 북한을 상대로 한 미국의 승인은 나름대로 의미를 부여할 수 있으나, 한국에 대한 중국의 교차승인은 양국이 오래 전에 국교수립을 맺은 평화적 관계임을 감안할 때 적절성 여부의 논란을 야기한다. 중국이 남북한의 안보와 관련하여 한국에 특정의 보장 조치를 약속한다는 것이나 북한의 안보를 후면에서 보장하는 것은 부자연스러운 구상이 아닐 수 없다. 4자 참여안은 한반도 문제에 대한 중국의 공식적 간여를 초래한 선례를 제공할 수 있다는 점에서도 논란을 제공한다. 4자 참여안에 대한 대응안으로서 남북한이 협정 주체가 되고 미국과 중국이 참여하고 있는 UN의 안전보장이사회에서 남북 협정안을 추인 받는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 16개 연합국이 UN군을 구성하여 6·25 전쟁에 참여했다는 사실을 고려할 때 UN의 사후 추인방식이 형식의 차원에서도 더 적절한 것으로 평가받을 수 있다.

한편, 한반도 평화체제를 정착시키기 이전에 잠정적 사전 평화협정의 형태로써 종전선언을 먼저 실행하는 구상이 제기되면서 이에 대한 다소의 논란이 일고 있다. 평화체제가 완전히 정착되지 않은 상황에서 사전 평화협정을 맺을 경우 군사적 측면에서의 의미는 제한적일 수 있다. 그러나 정치적으로는 사전 평화협정이 당사자들 간의 관계개선을 촉진시키는 중요한 상징적 조치가 될 수도 있다.<sup>43</sup> 1956년의 일·러공동선언에서 보듯이 양국간 일부 미해결 사안들이 존재하고 있음에도 불구하고 교전 당사자들이 전쟁 포기를 동시에 표명하는 공동선언에 서명함으로써 양국간 관계를 평화적으로 안착시킨 사례들도 존재하고

<sup>41</sup> Atlantic Council, *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia*, p. 22.

<sup>42</sup> 애틀랜틱 카운슬(Atlantic Council)이 권장하는 방안 역시 남북한에 미국과 중국을 포함시키고 있다. Atlantic Council, *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia*, p. 16.

<sup>43</sup> 시걸(Sigal)은 북한이 그간 미국의 대북 적대감 종식과 상호 주권의 존중을 요구해 왔으며 종전선언적 의미의 평화협정은 이같은 북한의 요구를 충족시키는데 효과적일 수 있다는 견해를 피력한다. Sigal, "Turnabout is Fair Play," p. 34.

있다.<sup>44</sup> 휴전체제를 종식시키기 위한 사전 평화협정은 이 협정이 수반하는 일부 기능적 한계에도 불구하고 신중히 고려해 볼 필요가 있다.

## V. 결 론

남북화해협력 시대의 도래를 상징하는 6·15 정상회담 이후 남북관계는 꾸준한 진전의 과정을 밟아 왔다. 물질 및 인적 교류의 폭은 확대되고 협력의 분야들은 다양화되고 있다. 적대감과 불신이 주도했던 남북한의 마음의 장벽은 동질감과 신뢰로 대체된 화해의 정신으로 천천히 전이를 시도하고 있다. 그러나 이러한 전반적 변화의 물결 이면에는 분야별로 분절된 변화의 특성들이 노정되고 있다. 그간 확대된 남북한의 대화와 협력이 경제, 사회, 문화 등 하위 정치영역에 집중되는 반면, 정치, 외교, 군사 등 상위 정치영역에서는 지극히 제한적으로 나타나고 있다. 상위 정치영역의 낙후된 협력관계는 하위 정치영역의 협력관계 발전을 저해하는 요인으로 점차 부상하고 있다. 10.4 남북공동선언은 한반도 평화체제라는 민감한 상위 정치영역의 이슈를 남북한의 공동 의제로 공식적으로 대두시킴으로써 향후 보다 균형적 남북관계의 발전을 위한 계기를 마련하고 있다.

한반도 평화체제는 남북한의 합의만으로는 해법이 모색될 수 없는 국제적 사안의 성격을 지닌다. 한반도 문제에 대해 상이한 이해관계를 갖는 한반도 주변국들의 이해를 조정하고 이를 토대로 이들과의 원만한 협력관계를 구축하지 않고는 한반도 평화체제의 원활한 정착을 기대하기는 힘들다. 물론 주변국들의 이해가 조정되는 방식은 동북아의 세력구도에서 각국이 지니는 위상을 반영하지 않을 수 없을 것이다. 한편, 한반도 평화체제의 구상은 현존하는 남북간 긴장의 관리를 넘어서 한반도 통일의 추동력을 촉진시키는 총체적 남북관계 발전계획의 일환이어야 한다. 또한 한반도 평화체제의 구상은 북핵문제 뿐만 아니라 미사일, 생화학 무기, 재래식 군비 등 남북한간의 다양한 군사적 위협들을 관리하고 통제하는 해법들을 함께 제시하여야 한다. 한반도 평화정착의 비군사적 인프라라고 할 수 있는 경제, 사회, 문화 분야의 남북교류협력들을 획기적으로 제고시키는 방안도 포함하여야 한다. 그리고 한반도 비핵화, 군사적 신뢰구축 및 군비통제, 평화협정 체결의 3대 과제를 연계시키며 병행적으로 추진하는 전략을 도모하여야 한다. 이들 과제를 포괄적으로 연계하여 추진할 때 한반도 평화정착의 시너지 효과는 극대화될 수 있을 것이다.

소련의 붕괴로 대미를 맺은 냉전의 해체는 국가간 교류와 협력을 가로막던 이념적 장벽을 제거하며 전 세계적 공조의 범위와 깊이를 확대시키고 있다. 동북아

<sup>44</sup> 이장희, “한국 정전체제 종식과 평화체제 구축방안,” 『아사연 동북아시아 평화체제 구축 국제세미나 발표논문집』 (October 2007), p. 20.

지역의 경우도 예외는 아니어서 공동의 안정과 번영을 위한 역내공조는 이전 시기에는 감히 상상할 수 없을 정도의 빠른 속도로 진전되고 있다. 무역, 통상, 투자 등 경제영역의 협력확대를 넘어서서 사회, 문화, 정치, 군사 등 제반영역으로 역내 협력들이 확장되고 있다. 그럼에도 불구하고 동북아는 냉전의 마지막 흔적들이 완전히 소멸되기를 거부하고 있는 ‘제한적 긴장의 지역(zone of restrained conflict)’이기도 하다. 이러한 긴장의 지역에서 한반도 평화정착을 위한 포괄적 역내 공조를 확보하는 것은 결코 용이한 작업은 아니다. 한반도 평화정착의 구상은 한반도를 둘러싼 동북아 역학구도에 대한 냉정한 이해를 토대로 할 때 그 실효성을 가질 것이다. 냉혹한 국제정치 현실과 그 안에서 작동하는 결정변수들을 외면하는 한반도 평화정착의 구상은 결코 성공적 결실을 보지 못할 수 없다.

■ 기획논문

## 참고문헌

- 이장희. “한국 정진체제 종식과 평화체제 구축방안.” 『아사연 동북아시아 평화체제 구축 국제세미나 발표논문집』, 2007.
- 통일부. 『남북 및 북핵 관련 주요 합의서』. 서울: 통일부, 2007.
- Abramowitz, Morton & Stephen Bosworth. *Chasing the Sun: Rethinking East Asia Policy*. Century Foundation Book: New York, 2006.
- Al-Rodhan, Khalid R. “A Critique of the China Threat Theory: A Systematic Analysis.” *Asian Perspective*. Vol. 31, No. 3, 2007.
- Armitage, Richard L. & Joseph S. Nye. *The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right Through 2020*. CSIS: Washington, D.C., 2007.
- Atlantic Council of the United States. *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia*. Washington, D.C.: Atlantic Council, 2007.
- Beck, Peter & Nicholas Reader. “China and North Korea: Comrades Forever?” *Korea and World Affairs*. Vol. 30, No. 1 Spring 2006.
- Cha, Victor D. “Winning Asia: Washington’s Untold Success Story.” *Foreign Affairs*, November/December 2007, website version, <<http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86607/victor-d-cha/winning-asia.html>> (검색일: 2007.11.18).
- Dittmer, Lowell. “Assessing American Asia Policy.” *Asian Survey*. Vol. 47, No. 4 July/August 2007.
- Donnelly, Thomas & Colin Monaghan. “Legacy Agenda, Part III: The Bush Doctrine and the Rise of China.” *National Security Outlook*. April 2007.

- Hass, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950 ~1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- \_\_\_\_\_. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing." *International Organization*. 24 1970.
- Hughes, Christopher W. "North Korea's Nuclear Weapons: Implications for the Nuclear Ambitions of Japan, South Korea, and Taiwan." *Asia Policy*. 3 January 2007.
- Huntley, Wade L. "U.S. Policy Toward North Korea in Strategic Context: Tempting Goliath's Fate." *Asian Survey*. Vol. 47, No. 3 May/June 2007.
- Ikenberry, John G. "Getting Hegemony Right." *The National Interest*. 63 Spring 2001.
- Johnston, Alastair I. "Beijing's Security Behavior in the Asian-Pacific: Is China a Dissatisfied Power?" in A. Carlson, P. Katzenstein & J. J. Suh, eds., *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- Kang, David C. "The Cause of Strife in the U.S.-ROK Alliance." *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol 30, No. 2 Summer 2006.
- Katzman, Kenneth. *U.S.-North Korea Relations: An Analytic Compendium of U.S. Policies, Laws and Regulations*. Washington, D.C.: Atlantic Council, 2007.
- Kim, Roy U. "Playing With Fire: The United States' Nuclear Policy Toward North Korea." *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 19, No. 2 Summer 2007.
- Kotch, John Barry. "U.S. Policy Toward the Korean Peninsula." *Korea and World Affairs*. Vol. 30, No. 2 Summer 2006.
- Lampton, David M. "The Faces of Chinese Power." *Foreign Affairs*. Vol. 86, No. 1 January/February 2007.
- Lieber, Robert J. *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Mansourov, Alexandre Y. "Russian~North Korean Relations and the Prospects for Multilateral Conflict Resolution on the Korean Peninsula." in Ahn Choong-yong et al, eds. *A New International Engagement Framework for North Korea?* Seoul: KEI, 2004.
- Mattlin, Mikael. "Structural and Institutional Integration: Asymmetric Integration and Symmetry Tendencies." *Cooperation and Conflict*. 40 2005.
- Mazarr, Michael F. "The Long Road to Pyongyang: A Case Study in Policymaking Without Direction." *Foreign Affairs*. Vol. 86, No. 5 September/October 2007.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001.
- Nello, Susan Sr. "Preparing for Enlargement in the European Union: The Tensions between Economic and Political Integration." *International Political Science Review*. 23 2002.
- Romberg, Alan D. "Permanent Peace on the Korean Peninsula: Quixotic Quest or Source of Stability?" *Korea and World Affairs*. Vol. 30, No. 3 Fall 2006.

- Rozman, Gilbert. "The North Korean Nuclear Crisis and U.S. Strategy in Northeast Asia." *Asian Survey*. Vol. 47, No. 4 July/August 2007.
- Sigal, Leon V. "Peace-building in Korea: An American View." A paper presented at the International Symposium on Establishment of a Permanent Peace Regime on the Korean Peninsula. May 30, 2007.
- \_\_\_\_\_. "Turnabout is Fair Play." *Foreign Service Journal*. July/August 2007.
- SIPRI & Center for Security Studies. *Tools for Building Confidence on the Korean Peninsula*. Stockholm & Zurich: SIPRI & Center for Security Studies, 2007.
- Twomey, Christopher P. "Missing Strategic Opportunity in U.S. China Policy Since 9/11: Grasping Tactical Success." *Asian Survey*. Vol. 47, No. 4 July/August 2007.
- Wallerstein, Immanuel. "Northeast Asia and the World-System." *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 19, No. 3 Fall 2007.
- Wit, Joel S. "After Bush: The Future of U.S. Policy Towards North Korea." *The Korean Journal of Security Affairs*. Vol. 11, No. 2 December 2006.
- Zoellick, Robert B. "Whither China: From Membership to Responsibility?" <[www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm](http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm)> (검색일: 2007.11.15).

Abstract

## South Korea's Post-summit Agenda: Framing International Cooperation for Permanent Peace on the Peninsula

*Eui-Kwan Chang*

South Korea's engagement policy toward North Korea has contributed to broadening the width and depth of inter-Korean collaboration. Vigorous collaboration has, however, been confined mainly into the sphere of low politics that consists of economic, social and cultural areas. Collaboration in the sphere of high politics that comprises political, diplomatic and military areas has lagged far behind, which has recently begun to impede the progress of collaborative enterprises in low politics. The second inter-Korean summit constitutes an important touchstone for advancing inter-Korean relations by putting on the table as an official inter-Korean agenda such a highly sensitive issue of high politics as permanent peace on the Korean peninsula.

Establishing a peace regime in the Korean peninsula requires a carefully articulated international coordination and cooperation in Northeast Asia; South Korea is obligated to coordinate different interests of the neighboring countries and organize concerted efforts among them. This paper inquires into an arduous task of how to secure coordination and cooperation in Northeast Asia to help initiate and facilitate the implementation of the central agenda of the second inter-Korean summit that is the peace regime on the Korean peninsula.

Any initiative of peace regime on the Korean peninsula should carry a prospective proposal to expedite the current process of Korean unification. It should have a say as to how to control and remove diverse military threats including missile, biological and chemical weapons, and conventional weapons, let alone nuclear weapon. Diverse measures for enhancing inter-Korean collaboration in such non-military areas as economic, social and cultural ones should also be incorporated into the initiative as a subsidiary means to consolidate peace regime. Finally, three main elements of peace regime -- the denuclearization of the Korean peninsula, military confidence-building measures (CBMs) and military control, and the settlement of peace agreement -- should be dealt with in parallel as a comprehensive package. For the complex interlocking of the natures of the three elements leaves a comprehensive settlement approach to be the most effective and feasible option within the current Korean context.

**Key Words:** Inter-Korean Summit, Peace Regime, Peace Agreement, Denuclearization



# 한반도 통일모델의 탐색: 중립화통일론의 적용가능성\*

박 정 원\*\*

- I. 서 론
- II. 기존 통일모델의 특징과 한반도 적용의 한계
- III. 한반도 통일모델의 조건
- IV. 중립화통일론의 가능성 평가
- V. 결 론

## 국문요약

이 글은 한반도 통일모델을 모색해 보는 것을 목적으로 하였다. 독일과 베트남 및 예멘의 통일 모델은 한반도에 적용하는데 있어 나름대로의 문제가 있었고, 한반도 통일모델이 갖추어야 할 국제적 차원, 한반도 차원, 국내적 차원의 조건에 비추어 볼 때 한반도는 새로운 통일모델이 필요하다.

4대 강국에 의해 분할 점령되어있던 오스트리아가 통일과 독립을 얻기 위한 수단으로 중립화를 택한 전

략은 특수한 지정학적 위치에 있는 한반도에 시사하는 점이 많다. 중립화통일론은 그 동안 별로 주목받지 못했고 비판의 대상이 되어온 경향이 있지만, 21세기 국제정치 전망과 대내외적 조건을 고려할 때 한반도 통일모델로서 새롭게 평가될 필요가 있다.

**주제어:** 통일모델, 한반도, 중립화, 영세중립, 오스트리아

## I. 서 론

“미래의 음악은 미리 작곡될 수 없다.”는 말이 있다. 한반도 통일사회가 어떤 모습의 사회일 것인가에 대해서도 이 말은 타당할 것이다. 통일공간에서 어떤 삶이 전개될지는 그 시대를 살아가는 사람들에 의해 결정될 것이기 때문이다. 그러나 통일에 이르는 과정과 그 준비는 오늘 여기 한반도에서 살아가는 우리의 몫이다.

이 연구는 통일에 이르는 과정의 준비를 위해 남북한 통일의 모델을 모색해 보는 것을 목적으로 한다. 통일모델이란 넓은 의미로는 통일된 한반도의 이념, 체제, 제도 등 총체적 사회상을 망라할 수 있을 것이나, 이 글에서는 좁은 의미로서 통일국

\* 이 논문에 대해 건설적 조언을 주신 익명의 심사위원 세 분께 고마움을 전합니다.

\*\* 한국교원대학교 교수



가에 이르는 과정에 관련된 것으로 다루고자 한다.

한국에 앞서 분단을 극복하고 통일을 이룬 사례로서 흔히 언급되는 경우는 주로 베트남, 예멘, 독일 등이다. 베트남 모델은 전쟁을 통한 적화통일의 사례로서, 독일 모델의 경우 우세한 일방에 의한 평화적 흡수통일의 사례로서, 그리고 예멘 모델은 협상에 의한 통일 이후 다시 내전을 거쳐 재통일을 달성함으로써 베트남과 독일 양자의 절충형 통일 모델로서 흔히 거론된다. 그러나 이러한 모델들 외에 2차대전후 강대국의 분할점령을 극복하고 중립화 통일을 이룬 오스트리아 사례는 상대적으로 경시되어왔다. 한반도가 처한 대내외적 조건에서는 오히려 오스트리아와 같은 중립화 통일이 보다 개연성 있는 모델이 될 수 있을 것이며, 재검토될 필요가 있다. 이 점을 염두에 두고 본고에서는 특히 오스트리아식 중립화통일론을 중심으로 논의를 전개하기로 한다.

글의 순서로는 우선 여타 통일모델의 특징과 한계에 대해 간단히 살펴보고, 한반도 통일모델에서 고려되어야 할 조건들을 국제적 차원, 한반도 차원, 국내적 차원으로 나누어 고찰하기로 한다. 이어서 중립화통일론의 내용과 의의를 살핀 다음 한반도에의 적용가능성을 평가하기로 한다.

## II. 기존 통일모델의 특징과 한반도 적용의 한계

### 1. 독일 모델

동서독도 1960년대 이전에는 남북한과 마찬가지로 적대적 갈등기를 겪었다. 이 시기 동안 서독은 힘의 우위정책을 추진하여 자유민주주의체제 하의 통일, 유엔감시하 총선에 의한 통일을 지향하였다. 할슈타인정책을 통해 동독 고립정책을 추진하였고 동독을 국가로 인정하지 않았던 것이다. 그러나 1960년대부터 서독이 동독의 존재를 인정하고 정부차원에서 관계확대를 진전시켜 양독간에는 관계개선과 화해가 시도되었다. 특히 빌리 브란트 수상의 동방정책은 냉전적 사고를 벗어나려는 중대한 시도로서 통일보다는 공존을 우선시하였고, 동서독의 동질성 회복과 양 지역 주민간 친숙감을 회복시키고자 하였다.<sup>1</sup> 1972년 동서독의 기본조약으로 서독인의 동독으로의 자유로운 여행이 가능해졌고, 인적 교류와 교역이 증대되기에 이르렀다. 브란트를 계승한 슈미트 정부나 콜 정부 하에서 이러한 공존정책은 지속되었다. 동독은 서독의 화해·교류정책으로 상당한 경제적 이득을 얻은 것으로 알려져 있다. 그러나 동독은 서독으로부터 경제적 혜택은 받되, 체제에 대한 위협요소는

<sup>1</sup> William E. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge: MIT Press, 1978).

제거하고자 하여, 정경분리에 기초한 교류확대와 차단정책이라는 이중전략으로 대응하였다.<sup>2</sup>

통일은 동독의 자체붕괴로 인해 가능해진 바, 동독 사회주의체제는 1989년 여름 동독인들의 서독으로의 집단탈주와 고르바초프식 개혁을 거부한 호네커에 대한 동독인들의 저항에서 비롯되었다. 흔히 1989년 동독체제의 붕괴를 동독의 2중혁명으로 보는 경향이 있는데,<sup>3</sup> 정치·경제·사회 체제의 개혁을 요구한 사회혁명과 둘로 나누어진 독일민족을 하나로 다시 묶으려는 민족혁명이 바로 그것이다. 이 민족혁명의 연장선상에서 동서독의 통일이 가능하였던 것이다.

그러나 동서독의 통일은 전승 4대국의 동의가 필요한 지난한 것이었다. 통일 달성 2년 전인 1987년만 해도 서독주민의 압도적 다수가 통일의 불가능성을 예측할 정도였으며, 동독당국의 통일반대도 강력하였다.<sup>4</sup> 한 여론조사에 의하면 베를린장벽이 붕괴된 이후에 서독 시민의 4분의 3이상이 동독에 대한 재정지원을 할 각오가 되어 있다고 밝히면서도, 응답자 가운데 28%만이 실제 통일이 가능하다고 믿었다고 한다.<sup>5</sup> 이런 상황에서 통일의 기회를 포착하고 전승 4대국의 외교적 동의를 얻을 수 있는 리더십이 중요하게 작용하였다.

헬무트 콜 수상은 베를린장벽이 붕괴한지 3주일도 되기 전에 이른바 독일통일을 위한 10개항 통일정책을 발표하여 이슈를 선점하였고, 통일문제에 대한 이후의 논의전개에 있어서 주도권을 장악하였던 것이다. 먼저 통일에 비교적 우호적인 미국의 동의를 얻었고, 통일독일이 가져올 유럽세력균형의 변경과 국경변경의 가능성에 대한 우려 때문에 통일을 지체시키거나 제동을 걸고자 한 영국과 프랑스의 반대(Anglo-French Axis)<sup>6</sup>를 무마시켰다. 무엇보다도 독일통일에 대한 마지막 열쇠를 쥐 소련을 설득하는 것이 과제였던 바, 특히 통일독일의 나토 잔류에 대해 우려하는 고르바초프와 소련 지도부에 대하여 나토의 군사구조가 동독지역에 확대되지 않는 조건으로 통일독일의 나토잔류에 대한 동의를 얻었고, '2+4회담'의 종결문서가 과도 기간 없이 전승 4대국의 권리와 책임을 종식시킨다는 점에 대해서도 확인을 받았다.<sup>7</sup> 이처럼 베를린장벽 붕괴 직후, 불확실한 국제정세에 기민하게 대처하고 국제정

<sup>2</sup> 정상돈, “브란트·슈미트 정부의 대동독 화해정책과 김대중 정부의 햇볕정책 비교연구,” 『세종연구소 연구논문 99-18』 (1999), p. 25.

<sup>3</sup> Helmut W. Smith, “Socialism and Nationalism in the East German Revolution, 1989~1990,” *East European Politics and Societies*, Vol. 5, No. 2 (Spring 1991).

<sup>4</sup> 김영탁, 『독일통일과 동독재건과정』 (서울: 한울, 1997) pp. 152~158.

<sup>5</sup> 호르스트 텔치, 엄호현 옮김, 『329일: 베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』 (서울: 고려원, 1996), p. 47.

<sup>6</sup> Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (New York: Harper Collins, 1993), pp. 796~799.

<sup>7</sup> 호르스트 텔치, 『329일: 베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』, p. 377.

세를 주도한 콜 수상의 정치력이 통일 달성에 중요하게 작용하였던 것이다.

동서독의 관계는 분명히 남북한의 그것과 상이하다. 가장 기본적으로 상호간 전쟁의 경험이 부재한 동서독은 적대감이 약하고 교류가 용이하였다. 또한 서독의 경제력과 선진적 민주주의는 동독민을 끌어들이는 자석으로 기능하기에 충분하였으나 남한이 과연 그런 수준에 도달해 있는지 의심스럽다. 일반적으로 독일통일은 흡수통일로 알려져 있다. 그러나 동독인들 스스로 원했던 통일이라는 점에서 오히려 편입통일로 보아야 할 것이다. 남한이 북한의 편입통일을 이끌어낼 수 있을지 장담하기 어려운 것이 사실이다.

## 2. 베트남 모델

베트남 모델은 무력에 의한 통일이자 공산주의 이데올로기에 의한 통일이다. 또한 계속된 전쟁과 분쟁의 결과 일방에 의한 정복으로 통일이 이루어진 사례이다. 베트남전쟁은 1946년에 시작되어 1975년에 종결된 것으로 30년 전쟁이라고도 불린다. 베트남 모델이 전쟁으로 특징지워진다는 것은 1946~1954년 프랑스군과의 민족해방전쟁, 1956~1975년 미국의 개입에 대한 2차 해방전쟁 등 계속된 전쟁을 경험한 것과 관련된다.<sup>8</sup>

이런 현실은 베트남 분단의 배경과 관련이 깊다. 베트남은 2차대전의 종결로 해방되었으나 구식민지 모국인 프랑스군이 재진주하였다. 북부는 베트남 민주공화국이, 남부는 프랑스군이 장악한 상태에서 프랑스는 남부와 중부 지역의 총선거 약속을 거부하고 괴뢰정부를 수립함으로써 북베트남과 프랑스간 8년전쟁이 불가피하였고, 북베트남의 승리로 1954년 제네바협정이 체결되었다. 그러나 1956년 베트남 전역의 총선거를 약속한 프랑스는 약속을 파기하고 총선거 3개월 전에 철수해 버렸고, 프랑스를 대신한 미국은 남베트남에 군사원조를 제공하고 총선거를 거부케 하여 남북베트남의 분단이 고착화되었다.<sup>9</sup> 미국의 개입은 중국의 공산화와 한국전쟁 발발에 대해 아시아의 공산화를 방지한다는 것을 명목으로 하였다. 미국은 1964년 통킹만 사건을 계기로 본격적으로 군사개입을 시작하는 바, 이로부터 남베트남의 내전이 미국과 북베트남이 참전한 국제전으로 비화하게 되는 것이다. 그러나 지지하는 바대로 베트남의 반외세 투쟁은 세계 최강국의 군대를 물리치고 민족해방투쟁을 승리로 이끌게 된다.

베트남전쟁의 교훈은 정통성이 부족한 비민주정부는 민족해방투쟁에서 취약하다는 점, 부패와 무능, 극심한 빈부격차, 국론의 분열상을 보이는 정부는 압도적인 군

<sup>8</sup> 이영희, 『베트남전쟁』 (서울: 두레, 1994), pp. 6~7.

<sup>9</sup> 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도통일 2』 (서울: 한울, 1994), p. 29.

사력 우위를 가진 강대국의 지원에도 불구하고 존속되기 어렵다는 점 등을 들 수 있을 것이다.<sup>10</sup>

베트남 모델을 한반도에 적용하기는 쉽지 않다. 이미 한국전쟁을 통해 전쟁의 처참함과 고통을 체험한 사람들에게 무력에 의한 통일은 바람직하지 않을 뿐 아니라, 다른 쪽을 지원하는 강대국의 후원 때문에 승리가 어렵다는 점에서 가능하지도 않은 모델로 보인다. 그러나 베트남 모델의 문제점에도 불구하고 베트남통일의 의의마저 무시할 수는 없다. 아시아와 아프리카 식민지의 지식인들은 민족독립의 평화적 요구가 좌절되면서 대개 정치적으로 급진적인 노선을 택하게 되는데, 이 과정에서 사회주의에 경도되는 경우가 많았다. 일제로부터 독립을 달성하기 위한 투쟁에서 좌파노선을 선택한 독립투사들이 적지 않았던 우리의 역사가 그것을 보여주는 데, 중국의 마오나 베트남의 호치민(Ho Chi Minh)도 마찬가지로 볼 수 있을 것이다. 특히 호치민의 일생은 식민지로부터 독립하려는 좌파지도자의 평생에 걸친 투쟁을 잘 보여주고 있다. 1919년 연합국 지도자들이 세계대전을 종결하는 평화조약을 체결하기 위해 베르사이유궁에 모였을 때 호치민은 그 유명한 “안남 민족의 요구”(Revendications du Peuple Annamite)라는 8개조의 청원서를 제출하였다.<sup>11</sup> 이 요구가 좌절된 이후 호치민은 평생을 공산주의자로서 프랑스, 일본, 그리고 미국에 대한 독립투쟁으로 일관한 삶을 살았다. 그가 민족주의자인가 아니면 공산주의자인가 하는 논쟁이 있지만 많은 조선독립운동가처럼 호치민도 둘 모두였으며, 그는 평생의 소박한 삶의 자세를 통해 “반은 레닌, 반은 간디”로 평가받기도 한다.<sup>12</sup>

### 3. 예멘 모델

예멘 모델은 독일 모델과 베트남 모델의 혼합형이자 1, 2차에 걸쳐 통일을 이룬 사례이다. 예멘의 분단은 19세기 중반 영국의 아덴지역 점령으로 비롯된다. 영국은 홍해에 위치하여 아시아와 유럽을 잇는 관문으로서 아덴지역이 갖는 전략적 이점을 중시하여 남부예멘지역을 점령하고 식민지화하였다. 북예멘지역은 계속해서 터키의 지배를 받다가 1차대전에서 터키가 패하자 독립하여 군주국을 유지하였고, 남예멘을 영국의 지배에서 해방시키고자 애썼으나 번번이 좌절하였다.

북예멘은 1962년 군사쿠데타로 왕정을 폐지하고 이슬람교 원리를 이념으로 한 공화제로 전환하였다. 이에 비해 남예멘은 민족해방전선에 의한 反英 무장독립투쟁을 전개하여 1967년 독립을 획득하고 남예멘인민공화국을 수립하였다. 남예멘은 사회주의를 체제이념으로 내세우고, 일당독재와 산업의 국유화 및 농업집단화를 단행

<sup>10</sup> 위의 책, pp. 48~49.

<sup>11</sup> 윌리엄 J. 듀이커, 정영목 옮김, 『호치민 평전』 (서울: 푸른숲, 2003), p. 110.

<sup>12</sup> 위의 책, p. 839.

하였으며 소련, 동구 등 사회주의 국가들과 유대관계를 유지하였다.<sup>13</sup>

남북 예멘은 1967년 이래 20여 년간 국경충돌과 통일협상을 수차 반복하였다. 1972년에는 북예멘에 의한 남침이, 1979년에는 남예멘에 의한 북침이 발생하는 등 상호 도발을 주고받았으나, 규모가 크지 않고 아랍국들의 중재로 해결되기도 하였다. 세 번에 걸친 통일협상을 통해 남북예멘은 통일에 합의하게 되는데, 1988년 사나 정상회담에서 주민들간 자유왕래, 공동석유개발 등에 합의하였다. 남예멘이 통일에 나선 이유는 고르바초프 등장 이후 남예멘에 대한 소련의 지원이 중단되고 경제난이 심화되는데 따른 것이었다. 1990년 동서독과 비슷한 시기에 통일을 이룬 예멘에서 통일이 가능했던 중요한 요인으로는 고르바초프 집권하 소련정책의 변화, 남북예멘 국경부근에서 발견된 석유로 인해 양측 모두 경제적 이익을 기대한 점, 남북 지도자들의 과단성있는 결단 등을 들 수 있다.<sup>14</sup>

그러나 이러한 1차통일에도 불구하고 남북예멘 지역의 진정한 통합은 실패하고 계속된 긴장관계를 유지하였으며, 마침내 1994년 내전이 발발하고 말았다. 미국의 남북전쟁처럼 분리주의 대 연방주의의 대립으로 인하여 내전이 발발한 것이며, 군사력이 우세한 북부에 의해 남북예멘은 재통일되었다.

예멘 모델이 우리에게 주는 가장 큰 교훈은 통일기반이 취약한 상태의 통일이 갖는 위험성이다.<sup>15</sup> 형식적으로는 통일되었지만 진정한 사회통합에 미달하는 경우의 갈등이 더 큰 재앙을 가져올 수도 있다는 것이다. 남북예멘은 1990년 통일을 달성한 당시에도 이미 내전을 예상하여 각자의 군사력과 경찰력을 보유하면서, 양국 지도부의 기득권을 유지하는 선에서 통일에 성급히 합의하였다. 양측 정치엘리트간 권력배분에 대한 합의는 있지만, 통합에 대한 아래로부터의 합의는 부족하였으며, 의식의 통일과 상호신뢰가 부족한 통일이었던 것이다.

### Ⅲ. 한반도 통일모델의 조건

앞에서 살펴본 20세기 후반부의 세 가지 통일 유형이 한반도에서 재현될 가능성은 그다지 크지 않을 것이다. 더구나 남북한의 통일이 앞선 모델들의 반복일 수는 없다. 세 가지 사례가 전혀 상이한 조건에서 상이한 방식으로 이루어졌다는 점도 이 점을 직시하게 한다. 따라서 우리에게선 앞선 통일의 모델이 제기하는 교훈을 염두에 두면서도, 오늘날의 국제정세와 남북한관계에 적합한 통일모델과 방식 및

<sup>13</sup> 남북예멘의 분단과 통일의 배경에 대해서는 유지호, 『예멘의 남북통일』 (서울: 서문당, 1997)을 참조.

<sup>14</sup> 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도통일 2』, p. 210.

<sup>15</sup> 유지호, 『예멘의 남북통일』, p. 336.

원칙이 필요할 것이다. 한반도 통일모델의 모색에 있어서 우리는 다음과 같은 국제적 차원, 한반도 차원, 국내적 차원의 조건들을 고려해야 한다.

## 1. 국제적 차원: 21세기 국제정치 전망과의 정합성

21세기 동아시아 국제정세는 20세기의 국제정세와 비교하여 지속성과 변화를 동시에 보여줄 것으로 보인다. 우선 한 때 급부상하던 쇠퇴론에도 불구하고 여전히 미국의 군사적·정치적·경제적 힘은 막강하며, 유일한 초강대국으로서의 지위도 지속될 것으로 전망된다. 이에 비해 21세기에 전망되는 큰 변화는 개방과 개혁에 힘입어 고속성장을 계속하는 중국이 경제강국으로 부상할 것이며, 아울러 군사적으로도 미국에 대한 도전세력이 될 수 있다는 점이다. 소위 ‘중국위협론’이 미국 내 강경세력의 주요 화두가 되고 있으며, 부시 행정부의 미사일방어체계 구축이나 해외주둔 미군의 재배치에서 아시아의 경우 중국을 염두에 둔 것으로 볼 수 있다. 물론 중국의 정치적·경제적 문제로 인해 당장 중국의 도전이 가시화되고 미국과 중국이 동아시아에서 충돌하게 되는 것은 아니겠지만, 미국의 입장에서 잠재적으로 가장 위험한 시나리오는 아시아에서 강력해진 중국이 러시아 및 중동의 이란 등과 동맹을 형성하여 미국에 도전하는 것이다.<sup>16</sup> 잠재적 적국으로서의 중국에 대한 대응과 관련하여 미국 내 논쟁이 치열한 것에서 볼 수 있듯이, 미국과 중국의 경쟁과 대립 가능성은 동아시아 국제정치의 가장 중요한 변수가 될지 모른다.<sup>17</sup>

중국의 부상에 못지않게 일본의 군사대국화도 국제정치 변화의 변수가 될 것이다. 유엔안전보장이사회의 상임이사국 지위를 추진하는 것에서 볼 수 있듯이 일본은 경제력에 상응하는 국제적 위상을 추진해왔으며, 보통국가화라는 목표와 함께 군사력을 강화시키고 있는 중이다. 소련의 해체와 동유럽 공산정권의 붕괴로 소련을 계승한 러시아의 국제적 위상은 급속히 하락하였고 현재도 민족문제와 체제전환의 문제에 직면해 있다. 그러나 아직도 군사적인 면에서는 여전히 강국이며, 경제적인 면에서도 회복의 기미를 보임으로써 21세기에도 러시아는 국제정치의 주요 행위자로 남게 될 것이다.

결국 21세기 한반도를 둘러싼 국제정치는 여전히 주요 4대국의 관계에 의해 전개될 수밖에 없다. 영국을 미국이 대체한 것으로 본다면, 4대 강국에 의해 포위된 한반도 상황은 제국주의 열강의 이권쟁탈전이 전개되었던 19세기말 국제정세와 유사한 상황에 처해 있는 것으로 보인다. 한반도가 강대국간 세력균형의 한복판에 있다는 사실은 현실주의국제정치이론의 대가 모겐소(Hans J. Morgenthau)가 자신의

<sup>16</sup> 즈비그뉴 브레진스키, 김명섭 옮김, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 (서울: 삼인, 2000), pp. 80~81.

<sup>17</sup> 손병권, “중국의 부상에 대한 미국의 대응,” 『세계지역연구논총』, 제25집 1호 (2007), p. 129.

고전적 저서에서 별도의 지면을 할애해 한반도를 설명하고 있는데서도 잘 드러난다. 여기서 그는 2천년에 걸쳐 한반도를 중심으로 하여 전개된 해양세력과 대륙세력의 대립을 세력균형의 사례로서 설명하고 있다.<sup>18</sup>

21세기 초반 한반도 주변 국제정세는 서독에 흡수된 동독을 용인하던 냉전종식기 국제정세와는 분명 상이하다. 당시는 수십 년간 지속된 냉전이 종식된 혼란과 당혹의 시기였으며, 불확실성이 지배하던 시기였다. 동유럽에서 공산체제가 붕괴하고 새로운 체제의 성격이 아직 불분명하던 당시를 자유티적으로 표현하자면 천지창조 직전의 혼돈상태에서 새롭게 창조하고 이름붙이는 이른바 ‘창세기환경’(Genesis environments)의 국제정치 시기였다.<sup>19</sup> 극히 예외적 국제정세였고, 콜 수상의 외교 안보보좌관이 밝힌 대로 “독일통일로 향한 문은 아주 짧은 행운의 순간에”<sup>20</sup> 다가왔으며, 독일인들은 그 행운의 순간을 놓치지 않았던 것이다. 한반도의 국제정세와 지정학은 독일 통일 당시와는 상이하며 미국, 중국, 일본, 러시아 4대국이 한반도에서 통일이 진행될 경우 특정국의 배타적 이익이 관철되는 통일방식에 대해 거부권을 행사할 가능성이 크다. 한반도 통일모델은 이러한 한반도의 지정학을 고려하고 21세기 국제정치의 전망에 부합해야 할 것이다.

## 2. 한반도 차원: 남북한의 평화적 합의와 북한의 자생력회복 관리

남북한의 통일이 전쟁이 아닌 평화를 통해 달성되어야 한다는 점에 대해서는 이의를 달기 어렵다. 남북한 당국이 최초로 통일원칙에 대한 합의에 성공한 1972년 7·4공동성명에서도 평화통일의 원칙이 강조되고 있다.<sup>21</sup> 이후 냉전 시기든, 탈냉전 시기든, 남북한 양측이 이 원칙으로부터의 이탈을 내세운 적은 없다. 한반도 통일이 평화적 합의에 의한 것이어야 한다는 점은 따라서 재론의 여지가 없다고 하겠다.

한반도 차원에서 통일의 조건은 북한체제의 위기와 관계된다고 할 것이다. 북한체제가 사회주의권 붕괴 이후 경제난에 직면해 왔고, 특히 1990년대 중반 이후에는 심각한 식량난을 겪어왔다는 것은 이미 주지의 사실이다. 이 같은 경제난과 식량난에 직면하여 북한으로서는 중국식 개혁개방이나, 기존 스탈린식 체제의 고수냐 하는 갈림길에 서 있다. 하지만 현재까지는 7·1경제관리개선조치 등 북한이 도입한 새로운 경제정책들은 중국식의 획기적 개혁에 이르지 못하는 못하고, 이른바 체제내적 변화에 국한되고 있다. 경제개혁과 개방 대신 북한의 위기탈출은 1990년대 이래 주

<sup>18</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5th ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1973), p. 177.

<sup>19</sup> Ken Jowitt, *New World Disorder* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1992), p. 266.

<sup>20</sup> 호르스트 텔치, 『329일: 베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』, p. 8.

<sup>21</sup> 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』 (서울: 돌베개, 2001), p. 303.

로 핵위기, 미사일위기 등 군사적 가용자원을 이용한 위기상황으로부터 경제적 보상을 얻으려는 경향을 보이고 있다.<sup>22</sup> 핵무기나 미사일을 이용하여 경제적 지원을 이끌어내는 북한의 외교를 미국의 대북강경론자 에버스타트(Nicholas Eberstadt)는 “조공추구외교”(tribute-seeking diplomacy)<sup>23</sup>라고 냉소적으로 부르고 있다. 북한 외교 전체를 이렇게 개념화하는데는 무리가 있겠지만 동유럽 사회주의체제가 붕괴한 이후 북한외교는 일종의 갈취외교(extortion diplomacy)적 측면을 보여 온 것도 사실이다.

북한의 경제난과 식량난은 북한체제의 정당성 문제를 야기할 수 있다. 체제정당성 문제의 발생 가능성과 관련하여 황장엽의 남한 망명을 예로 들 수 있을 것이다. 특히 그의 망명은 북한의 엘리트통합과 충성확보에 있어서 실패 사례 가운데 하나로서, 이른바 엘리트 정당성(elite legitimacy) 약화의 상징적 사건으로 볼 수 있다.<sup>24</sup> 동독주민의 서독으로의 대량탈출이 궁극적으로 동독체제의 와해를 가져온 대중 정당성(mass legitimacy)의 실패 사례라면, 황장엽 망명과 같은 엘리트 통합의 실패는 북한공산체제 장래에 있어 김일성사망 이상의 전환점이 될지도 모를 일이다.

북한의 체제위기는 북한정권에만 문제되는 것이 아니고, 한반도 통일과 관련해서도 중요한 문제이다. 남한 내 일부 세력에 의해 주장되듯이 북한체제 위기는 체제붕괴를 초래하여 통일을 가속화시키는 계기도 될 수 있겠지만, 이러한 동서독식 흡수 통일이 한반도에서 반드시 바람직한 결과를 가져올 것으로 보기는 어렵다. 오히려 남한을 위해서도 북한의 체제위기를 관리하고, 일정 기간 동안 북한체제가 자생력을 회복하는 기간이 필요할 것이다. 북한체제의 위기를 관리하고, 자생력회복을 관리할 기간이 필요한 이유는 다음과 같은 점들에서 찾아진다.

첫째, 급속한 통일의 경우 필요하게 될 천문화적인 통일비용의 문제 때문이다. 세계적 경제대국이던 서독의 경우에도 통일 이후 상당한 경제적 어려움에 직면한 것을 볼 때, 당시의 동독보다 훨씬 열악한 조건 속에 있는 북한경제는 남한의 경제에 감당하기 어려운 부담을 지울 것으로 예상된다. 상당 기간에 걸쳐 북한경제의 회생을 가져올 경우 이 같은 문제를 어느 정도 회피할 수 있을 것이다.

둘째, 북한주민의 좌절감과 열등감, 이등국민 의식의 회피를 위해서이다. 북한지역이 자립하지 못하고 남한의 지원에만 의존할 경우 북한 주민의 열등감과 좌절감은 불가피할 것이며, 이 점은 통일 이후의 동독인들에게서 잘 드러난다. 독일통일

<sup>22</sup> 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 353.

<sup>23</sup> Nicholas Eberstadt, “The Most Dangerous Country,” *The National Interest*, No. 57 (Fall 1999).

<sup>24</sup> 사회주의체제에서의 엘리트정당성과 대중정당성 문제에 대해서는 Paul G. Lewis (ed.), *Eastern Europe: Political Crisis and Legitimation* (London: Croom Helm, 1984) 참조.



후유증의 원인으로 서독에 의한 동독재산의 몰수와 자본주의 경제체제를 동독에 단기간에 걸쳐 이식하는 과정에서 초래된 동독산업의 붕괴가 흔히 제기된다. 특히 신탁청을 통한 동독 재산의 판매와 구재산소유자에 대한 배상이 아닌 반환으로 동독은 서독의 경제적 식민지로 전락하였다는 것이다. 이 점과 관련하여 구동독인으로서 다니엘라 단은 헬무트 콜 정권의 정책에 대하여 지속적으로 비판해 왔다.<sup>25</sup> 그러나 무엇보다도 심각한 점은 이러한 정책이 동독인들로 하여금 열등국민, 열등문화, 열등제도를 느끼게 하였다는 점이다. 이른바 식민화 테제로서 동독인들이 경제적인 면에서 뿐 아니라 정신적·문화적 식민화에 처하게 되었다는 것이다.<sup>26</sup> 바로 이런 점 때문에 흑자는 아예 “독일은 통일되지 않았다.”는 도발적 선언까지 하고 있다.<sup>27</sup>

셋째, 경제적인 면에서만만이 아니라 북한에서도 시민사회의 재생 기간이 필요하기 때문이다. 북한에서 시민사회 재생이 중요한 이유는 북한체제가 전체주의적 체제이기 때문이다. 이 경우 폭압과 테러만이 아니라 시민의 독자적인 사고와 행동을 차단하는 사회가 문제된다. 전체주의론은 서구에서는 이미 쇠퇴한 이론이지만 동유럽에서는 1968년 이래 새롭게 부활하였는데, 그 계기는 1968년 ‘프라하의 봄’의 좌절이었다. 시민의 자유로운 의사표현과 시민사회 부활조짐을 보인 프라하의 봄의 좌절은 전체주의적 당에 대한 재인식의 계기가 되었다. 즉, 제도화된 거짓말, 언어를 통한 정신의 지배, 당이 원하지 않는 것을 말하지 않으려는 지식인의 자기검열 등의 현실이 좌절된 프라하의 봄을 통해 재인식되기에 이른 것이다.<sup>28</sup> 북한사회도 과거 공산체제하 동유럽처럼 일당의 지배, 시민사회의 자율성 부재, 제도화된 거짓말 등 전체주의적 사회의 면모를 보여주고 있다. 황장엽의 용어로 말하자면 “수령절대주의”<sup>29</sup>가 지배하는 사회인 것이다. 전체주의적 사회의 근본적 변화는 시민사회의 재생을 통해서 가능하다는 점에서, 북한에서도 시민사회의 재생은 중요한 문제가 아닐 수 없다.

### 3. 국내적 차원: 반공주의 청산과 적대적 상호의존의 탈피

한반도 통일을 위해서는 남한 내부 차원의 준비도 필요하며, 통일모델도 이러한 점을 고려해야 한다. 무엇보다 반공주의와 냉전적 사고방식이 치유되어야 할 것이

<sup>25</sup> 다니엘라 단, “동독인의 목소리,” 김누리 외, 『통일독일을 말한다 2: 변화를 통한 접근』 (서울: 한울, 2006), pp. 202~203.

<sup>26</sup> 이에 대해서는 김누리, “동·서독 사회문화 갈등의 원인,” 김누리 엮음, 『통일독일을 말한다 1: 머릿속의 장벽』 (서울: 한울, 2006), pp. 37~40.

<sup>27</sup> 이해영, 『독일은 통일되지 않았다』 (서울: 푸른숲, 2000).

<sup>28</sup> Jacques Rupnik, “Totalitarianism Revisited” in John Keane (ed.), *Civil Society and the State: New European Perspectives* (London: Verso, 1988), p. 264.

<sup>29</sup> 황장엽, 『황장엽 회고록: 나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999), p. 283.

고, 남북한이 서로 상대방과의 긴장과 대결국면을 조성함으로써 대내적 단합을 이루고 정권 안정화에 이용하는 소위 ‘적대적 상호의존 관계’<sup>30</sup>를 청산해야 할 것이다. 예를 들어, 7·4공동성명은 통일을 위한 이정표로 각광을 받았으나, 남한에서는 유신헌법의 선포를 위해 이용되었고, 북한에서는 김일성의 절대권력을 정당화시키는 사회주의헌법을 채택하는데 이용되었다. 임지현의 용어에 따르면 남북한 정권은 이른바 ‘적대적 공범자들’<sup>31</sup>이었던 것이다. 더 심각한 문제는 이러한 시도가 정권 차원에만 그치지 않고 색깔논쟁이나 북풍의 사례에서 보듯 민간 차원에서도 여전히 효과를 발휘한다는 데 있다.

북한 문제와 관련하여 우리 사회 내 남남분열이 계속되는 것은 바로 이런 점과 무관하지 않다. 예를 들어, 햇볕정책은 아직도 남한사회 내에서 논쟁의 대상이 되고 있다. 한국과 미국의 정책결정그룹과 일반인들 사이에는 북한의 연착륙(soft-landing)을 운위하면서도 실제로는 여전히 냉전적 사고로 북한의 고립화와 궁극적 붕괴를 유도하려는 세력이 존재하고 있다. 그러나 현시점에서 북한 정권의 붕괴는 중국의 개입을 초래하고 친중정권의 수립을 가져오거나, 북한이 자주노선을 상실하고 중국의 위성국화할 가능성을 배제할 수 없다. 북한주민들 사이에도 남한에 대한 적대감이 고조되어 통일과정과 통일이후 민족화합에 오히려 부정적으로 작용하게 될 것이다. 따라서 남한의 대북전략으로서 햇볕정책과 같은 온건노선의 유지가 필요하다고 할 것이다. 이것은 북한 내 온건개방파의 입지 강화를 유도하기 위해서이며, 또한 남한과 미국의 북한정책에 대한 중국의 의구심 해소를 위해서이다.

#### IV. 중립화통일론의 가능성 평가

이상을 통해 한반도의 외적 조건과 내적 조건은 우리에게 통일과 관련하여 새로운 정치적 상상력을 요청한다는 점을 알 수 있다. 화이트(Nathan White)가 통일문제와 관련하여 “공산화 통일은 받아들일 수 없고(unacceptable), 자유화 통일은 달성하기 어렵다(unattainable).”고 말한 것처럼,<sup>32</sup> 한반도통일은 미국입장에서 너무나 어려운 문제로서 현상유지 외에 다른 대안을 찾기가 어려운 것으로 보인다. 이 말은 미국만이 아니라 남한의 입장에서든 맞는 말일 것이다. 그러므로 우리는 무력통일이나 편입통일 이외에 수렴통일이나 또 다른 제3의 통일 방안을 모색할 필요가

<sup>30</sup> 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울, 1998), p. 33.

<sup>31</sup> 임지현, 『적대적 공범자들』 (서울: 소나무, 2005).

<sup>32</sup> In Kwan Hwang, “The 1953 U.S. Initiative for Korean Neutralization,” 강종일·이재봉 엮음, 『한반도의 중립화통일은 가능한가』 (서울: 들녘, 2001)에서 재인용, p. 115.

있는 것이다. 이 장에서는 앞 장에서 살펴 본 국제적 차원, 한반도 차원, 국내적 차원의 제 조건을 충족시킬 수 있다고 생각되는 중립화통일론을 중심으로 그 가능성과 한계를 타진해 보기로 한다.

## 1. 중립의 개념

중립의 일반적 의미는 전쟁이나 대립하는 두 세력 사이에서 어느 일방의 편을 들지 않는 태도를 의미한다. 이것은 개인간의 관계에서도, 집단간의 관계에서도 발견될 수 있는 보편적 현상 가운데 하나라고 할 수 있다. 그러나 국제정치 영역에서는 흔히 강대국간 이해가 상충하는 지역에서 대개 약소국이 특정 강대국의 편을 들지 않는 경우를 가리키며, 특히 전쟁에서 교전국의 어느 편에도 가담하지 않는 것을 말한다. 이러한 일시적 또는 잠정적 중립 외에, 국가가 외교적으로 중립을 선포하고 국제사회가 조약으로 이를 승인하거나 보장하는 경우가 있는데 이것을 영세중립(permanent neutrality)이라 하며, 오늘날 스위스와 오스트리아가 대표적인 국가들이다. 영세중립이라는 개념이 태동한 것은 나폴레옹전쟁을 종결한 비엔나회의에서였다.<sup>33</sup> 1815년 비엔나회의에서 조약을 통해 영세중립국으로 보장된 스위스가 영세중립 원칙을 정립하는 계기가 되었으며, 1955년 오스트리아가 중립을 담보로 통일독립국가를 달성하였다.

유사하지만 다른 양태로서 소위 ‘정책으로서의 중립’<sup>34</sup> 또는 ‘사실상의(de facto) 중립’이 있는데, 스웨덴과 핀란드가 대표적인 경우이다. 이것은 일종의 선언에 의한 중립인 셈이다. 이와 비슷한 개념으로 비동맹이 있으며, 이는 특히 냉전시기에 제3세계 국가들 가운데 동서 양 진영의 대립 어디에도 속하지 않고 자신들의 정체성을 내세운 경우를 말한다. 주로 인도, 이집트, 인도네시아 등의 국가들을 중심으로 양대 진영 사이에서 중립을 유지하는데 그치지 않고 냉전의 해빙을 위해 적극적으로 노력하며 이를 위해 제3세계의 세력화를 도모하였다.

영세중립국이나 정책적 중립국이 반드시 비무장을 의미하지는 않으며 상당한 자위능력을 보유한 경우가 많다. 실제로 스위스나 스웨덴은 상당한 방위력을 보유한 것으로 알려져 있다. 중립화를 달성하기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 하는데, 강종일은 이것을 국가 지도자와 국민의 중립화 실현 의지를 말하는 주관적 조건, 지리적 조건이나 전략적 가치를 의미하는 객관적 조건, 영세중립에 대한 국제적 보장 등 국제적 조건으로 분류하고 있다.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> 김용구, 『세계외교사』 (서울: 서울대학교출판부, 1997), p. 29.

<sup>34</sup> 황인관은 ‘정책으로서의 중립’을 설명하면서 ‘자기중립화’라는 개념을 사용하고 있다. 황인관, 홍정표, 윤길, 『중립화통일론』 (서울: 신구문화사, 1988), p. 12.

<sup>35</sup> 강종일, “한반도 영세중립 통일방안 연구,” 강종일·이재봉 엮음, 『한반도의 중립화통일은 가능한

## 2. 한반도 중립화통일론의 전개

한반도는 오랜 역사만큼이나 대륙세력과 해양세력 이해대립의 한 가운데에서 침략을 당해왔다. 이런 지정학적 이유로 구한말 유길준이 조선의 중립화를 주장한 이후 계속해서 한반도의 중립화 문제가 제기되어왔다.

유길준은 임오군란, 갑신정변 등의 변란이 있고난 후 영국이 러시아의 남하를 우려해 일으킨 거문도사건이 발생한 1885년 조선중립론을 발표하였다. 그 내용은 조선의 안보를 위협하는 러시아와 일본에 대해 미국이나 중국은 안보를 보장해 주기 어려우므로 중립을 통해 조선의 안보를 확보하자는 것이다. 주변국들 가운데 오로지 중국만이 조선에 안보를 제공할 수 있지만, 중국의 군대가 국내에 주둔한다면 위협하고, 조중국경에 배치된다면 러시아에게 침략의 구실이 되며, 일본의 무모한 행동을 유발할 것이므로, 이런 상황에서 조선을 보호하기 위해 조선의 중립화가 필요하다는 것이었다.<sup>36</sup> 그러나 유길준의 이 주장은 상당히 중국에 경도되어 “우리나라 혼자로는 이 중립화를 시작할 수 없다. 우리는 그것을 성취하도록 중국에 도움을 요청해야 하며… 조선의 중립을 위해 중국을 국제회의의 의장이 되게 하는 것이 꼭 필요하다.”고 밝히는 등 한계도 보인다.<sup>37</sup> 유길준 이외에 조선말기에 외국인들에 의해 조선의 중립화가 제안되기도 하였으나 크게 주목받지는 못하였다.

이후 한반도 중립화가 다시 제기된 것은 한국전쟁과 관련해서였다. 한국전쟁의 휴전협상이 진행되던 중인 1953년 6월 미국무성 내에서 한반도 중립화에 관한 토론이 진행되었는데, “미국과의 동맹을 유지하는 남한”에 의한 전한반도 통일이라는 미국의 일차적 목표가 휴전협상으로 인해 달성하기 어렵다는 전제 위에 2가지 대안적인 목표를 설정하였다. 하나는 군사분계선 이남에서 미국의 동맹국 지위를 유지하는 남한을 확보하여 무한정 기간(indefinite period) 동안 분단된 한반도를 유지하는 방안이었고, 다른 하나는 통일된 중립국가(unified, neutralized Korea)로서 유엔에 가입하고 병력의 규모와 성격에 일정한 제한을 가하는 단서를 다는 방안이었다. 미국은 이 중립화방안에 대해 중국이나 소련과 같은 공산진영도 동의할 것으로 전망하였다. 왜냐하면 중국과 소련이 우려하는 것은 한반도가 미국이나 일본의 군사기지나 도약대(jump-off place)가 되는 것이므로 이러한 위협성을 차단하는 한반도의 중립에 중국과 소련이 반대할 이유가 없다고 보았던 것이다.<sup>38</sup> 당시 중립화 방안에 대하여 미국무성과 합참 내에서 찬반 양론이 무성하였는데, 주로 국무성은 찬성하고 국방성은 반대하는 분위기였다고 한다. 미국은 이 3가지 목표 가운데

가], pp. 237~238.

<sup>36</sup> 유길준, “조선중립론,” 강종일·이재봉 엮음, 『한반도의 중립화통일은 가능한가』, p. 21.

<sup>37</sup> 위의 글, pp. 21~22.

<sup>38</sup> In Kwan Hwang, “The 1953 U.S. Initiative for Korean Neutralization,” pp. 93~94.

결국 두 번째 안을 채택함으로써 한반도에 통일된 중립국가를 수립하는 목표를 포기하였다. 그것은 국방성의 반대라는 국내적 요인도 있었지만, 그보다는 중립화의 전제인 휴전협정 자체를 이승만정권이 반대하였기 때문이었다.

이후 1950년대와 1960년대에 중립화통일방안이 다시 제기된 것은 제2공화국 시기의 짧은 기간을 제외하면 주로 외국에 거주하던 한국인들에 의해서였다. 외국에서만 중립화통일론이 제기될 수밖에 없었던 것은 이승만정권과 박정희정권이 반공주의에 충실하게 중립화통일을 내세우는 인사들을 ‘빨갱이’로 매도하고 탄압하여 국내에서는 발붙이기가 어려웠기 때문이었다.<sup>39</sup> 당연히 이들의 주장도 별다른 호응을 받지 못한 채 외로운 목소리로만 남았을 뿐이다.

### 3. 중립화통일론의 모델로서 오스트리아 사례

국제적으로 영세중립국으로 인정받는 국가로는 스위스와 오스트리아를 들 수 있다. 이 가운데 2차 세계대전 후 전승국에 의해 분할점령되었다가 독립과 통일을 달성한 오스트리아 사례가 2차 세계대전 이후의 남북한과 유사한 면이 있고, 또한 우리에게 주는 시사점이 크다고 볼 수 있다.

오스트리아 중립화 과정을 간략히 살펴보면, 먼저 1955년 4월 오스트리아와 소련 사이에 합의된 모스크바각서에서 오스트리아를 중립화하고, 이에 대해 소련은 오스트리아 국가조약을 체결하기로 약속하였다.<sup>40</sup> 강화조약이 아닌 국가조약을 체결한다는 것은 오스트리아를 독일과 달리 2차 대전의 전쟁 수행국으로 간주하지 않는다는 의미이다. 오스트리아가 히틀러 독일에 의해 점령된 국가로 볼 것인지, 아니면 독일에 협력하여 2차 세계대전을 수행한 국가로 볼 것인지는 계속되는 논쟁의 대상이었다. 오스트리아 국가조약은 냉전이 3차 대전으로 연결되지 않고 양 초강대국이 충돌을 자제할 수 있음을 보여준 냉전의 성공사례 가운데 하나로 볼 수 있다.<sup>41</sup> 1955년 5월 점령 4대국인 미국, 소련, 영국, 프랑스가 국가조약을 통해 독립·민주국가로서의 오스트리아 회복에 동의함으로써 오스트리아는 통일과 독립을 동시에 달성하게 된 것이다.<sup>42</sup> 그리고 1955년 10월에 통과된 오스트리아 연방헌법에서 오스

<sup>39</sup> 강종일, “서문,” 강종일·이재봉 엮음, 『한반도의 중립화통일은 가능한가』, p. 10.

<sup>40</sup> 모스크바 각서에 대해서는 황인관, 『중립화통일론』, pp. 176~178.

<sup>41</sup> Thomas Schwartz, “An American Perspective,” Günter Bischof, Anton Pelinka and Ruth Wodak (eds.), *Neutrality in Austria* (New Brunswick, NJ: Transaction, 2001), p. 252.

<sup>42</sup> 오스트리아 국가조약의 정식명칭은 ‘독립·민주 오스트리아의 회복에 관한 국가조약’이다. 이 조약에서는 특히 오스트리아와 독일간 정치적·경제적 통일을 금지하는 등 나치 독일에 의한 오스트리아 합병과 같은 사례의 재연을 막으려는 분명한 태도를 보여주고 있다. 또한 늦어도 1955년 12월 31일까지는 연합국 군대가 오스트리아로부터 철수해야 한다고 규정하고 있다. 이 조약의 자세한 내용에 대해서는 Gerald Stourzh, 국토통일원 옮김, 『오지리 중립화 통일과정』 (서울: 국토통일원, 1986), pp. 394~561 참조.

트리아 중립을 규정하였다. 오스트리아는 연방헌법의 규정을 각국에 통보하고 중립에 대한 승인을 요청하였고, 이에 대하여 4대 점령국은 동년 12월 이를 승인하였으며, 그 외에 대부분의 국가들도 오스트리아 중립을 승인하거나 인지하였다. 그리고 12월 14일 오스트리아 중립을 승인한 4대국이 상임위원국으로 있는 유엔 안전보장이사회의 추천을 받고 유엔 총회는 오스트리아를 유엔 회원국으로 받아들였다.<sup>43</sup>

그러므로 엄격한 형식논리에 따르면 오스트리아 중립에 대한 국제적 보장은 국제조약을 통해 중립이 보장된 스위스의 경우와는 약간 상이한 셈이다. 다만 오스트리아 국가조약을 통해 전승 4대국이 오스트리아의 독립과 통일을 승인하고, 각국 외무성이 연방헌법의 중립규정을 승인하였으며, 유엔 회원국으로 수용된 점 등을 통해 중립국 오스트리아는 국제적으로 승인된 것으로 볼 수 있는 것이다. 여하튼 오스트리아도 스위스와 마찬가지로 영세중립국으로 간주되고 있으며, 전쟁에 참가할 수 없다는 점, 군사동맹을 체결할 수 없다는 점, 외국군 주둔이나 군사기지 제공이 불가능하다는 점이 사실상 인정되고 있다.

오스트리아 중립화 사례가 우리에게 주는 교훈으로는 다음과 같은 점들을 들 수 있다. 우선 해방 후 좌우대립과 분열로 인해 임시적이던 38도선이 항구적 분단으로 고착된 한반도와 달리 오스트리아는 국내정치지도자들이 단결을 유지하였다는 점이다. 소련에 의해 최고지도자로 선택된 칼 렌너(Karl Renner) 자신이 오히려 공산화를 막고 오스트리아 전역에 걸쳐 통일적 행정체계를 세우면서 정치세력간의 합의를 구축해내었다.<sup>44</sup> 또한 몇 번의 정권교체에도 불구하고 어떤 정부도 오스트리아의 분단을 초래할 수 있는 주변 강국과의 개별조약을 회피하고 일관되게 국가조약을 추진하는 모습을 보여 주었다. 오스트리아는 분단될 수 없고 통일체로 남아야 한다는 점을 거의 모든 정치인들이 인식하고 있었다고 볼 수 있다.

또한 오스트리아 지도자들이 노련하고 일관성 있는 외교를 전개하여 통일과 독립을 달성하였다는 점이다. 첫째, 오스트리아 관련 전후처리문제를 다루는 4대 점령국의 제1차회의에서부터 강화조약이 아니라 국가조약이 될 것이 분명해졌는데, 이는 오스트리아 외교의 승리로 볼 수 있다. 1947년 1월 16일 런던에서 개최된 1차회의의 제목이 ‘독립·민주 오스트리아의 회복에 관한 조약’이 됨으로써 강화조약이 아니라는 사실이 처음부터 드러났다.<sup>45</sup> 이는 협상이 개시되기 전의 수년에 걸친 오스트리아 외교의 산물인 것이다. 처음 이 협상과정은 수개월 만에 종료될 것으로 예상되었으나 이후 무려 260차 회의까지 열렸는데, 1947년부터 1955년까지 8년에 걸쳐 전개된 협상과정에서 이 첫 회의의 제목은 그대로 유지되었다.

<sup>43</sup> Thomas Schwartz, “An American Perspective,” p. 336.

<sup>44</sup> 안병영, “세계사 속의 통일접근 사례: 오스트리아의 예,” 『국제정치논총』, 제27집 1호 (1987), p. 47.

<sup>45</sup> Gerald Stourzh, 『오지리 중립화 통일과정』, p. 47.

둘째, 중립을 통해 4대 점령국의 의구심을 해소하고 궁극적으로 통일을 달성하였다. 오스트리아에게도 서독처럼 나토에 가입하는 기회가 주어졌지만, 오스트리아 정부는 나토가입이 소련의 반감을 초래하고 소련이 점령한 동오스트리아와 서방이 점령한 서오스트리아의 분단을 영구화시킬 것을 우려하여 나토 가입을 거부하고 중립을 선택하였던 것이다. 오스트리아의 중립화가 독일의 중립화에 대한 모델이 될 것을 우려한 아이젠하워 행정부의 소극성에도 불구하고,<sup>46</sup> 오스트리아는 외교적 노력을 통해 중립화에 성공할 수 있었다. 물론 스탈린 사후 냉전이 이완되기 시작한 국제정세와 소련의 지도부 변경이 중립화와 통일달성에 유리하게 작용한 것이 사실이며, 서독의 재무장 및 나토가입 가능성에 대해 우려한 소련 지도부가 오스트리아 중립화의 최종 완성자인 셈이지만,<sup>47</sup> 유리한 국제정세를 적시에 활용한 오스트리아의 외교능력이 중요한 역할을 한 것도 틀림없는 사실이다. 1955년 중립을 담보로 한 오스트리아 독립획득은 냉전 상황 속에서도 약소국이 일정한 레버리지(leverage)를 확보할 수 있는 여지가 있었다는 사실을 잘 보여준다.<sup>48</sup>

셋째, 조기에 점령연합군의 주둔을 종식시키고 평화조약을 체결하고자 하는 분명한 정책목표를 설정하고, 이것을 달성할 이론적 토대를 마련하여 일관성 있게 추진하였다는 점이다. 2차대전 후 오스트리아 제2공화국 건국의 아버지들은 나찌독일에 의한 “희생자로서의 오스트리아(Austria as victim)”라는 독트린을 만들어 냄으로써, 모든 잘못을 히틀러에게 돌리고 오스트리아 내 친독일파들에게 면죄부를 주는 도덕적 잘못을 저지른 측면도 있지만, 바로 이 독트린을 이용하여 연합국 점령기간을 단축시키고 조기에 평화조약 체결을 도모하는 노련함을 보여 주었다.<sup>49</sup>

#### 4. 중립화통일론의 평가

유길준 이래 김삼규, 황인관, 강종일 등이 한반도 중립화를 주장한 대표자들인데, 이들은 한반도 중립화 당위성을 주로 다음과 같은 점들에서 찾아왔다.<sup>50</sup> 먼저 지정학적 이유이다. 이들이 공통적으로 강조하는 것은 한반도가 미국, 일본, 중국, 러시아의 이해관계가 대립하는 지역이며, 이들 중 어느 나라도 한반도가 다른 나라의 배타적 세력권에 속하는 것을 용인하지 않으리라는 점을 지적하고 있다. 미국과의

<sup>46</sup> Günter Bischof, *Austria in the First Cold War, 1945~55: The Leverage of the Weak* (London: Macmillan, 1999), p. 138.

<sup>47</sup> Vojtech Mastny, “The Soviet Godfathers of Austrian Neutrality,” Günter Bischof, Anton Pelinka and Ruth Wodak, *Neutrality in Austria*, p. 240.

<sup>48</sup> Günter Bischof, *Austria in the First Cold War, 1945~55: The Leverage of the Weak*, p. 131.

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 61~67.

<sup>50</sup> 강종일, “한반도 영세중립 통일방안 연구,” 강종일·이재봉 엮음, 『한반도의 중립화통일은 가능한가』, pp. 239~242.

동맹을 유지하는 남한에 의한 흡수통일은 미국의 영향력을 압록강과 두만강까지 확대하는 것이므로 중국이 자국 안보에 대한 심각한 위협으로 인식할 것이며, 북한에 의한 남한의 통일은 미국과 일본이 받아들이기 어려울 것이라는 점은 이미 한국전쟁을 통해서 잘 드러난 바 있다. 브레진스키도 예견하고 있듯이 중국은 최소한 통일한국이 일본과 중국 사이의 비동맹적 완충지대가 되어야 한다고 주장할 것이며, 단기적으로는 분단한국을 최선의 상태로 간주하고 북한체제의 존속을 선호할 가능성이 크다.<sup>51</sup> 다음으로 한반도의 국력부족이다. 인구, 영토, 병력, GDP 등에 있어서 남북을 합쳐도 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변국에 크게 미치지 못하는 현실을 인정하는 것이다. 또한 통일 후, 한반도 안보의 확보에 있어서 자주국방이나 동맹유지가 안보에 유리하지 않다는 점에서 중립이 유리하다는 것이다. 마지막으로 중립화의 이론적 당위성으로서 약소국으로서 주변 강대국의 교량역할 수행이 가능하다는 점이다.

한반도의 통일은 주변 4대국의 세력균형을 유지시키는 한도 내에서 가능할 것인 바, 통일한국의 지위는 미국, 소련, 중국, 일본 사이의 균형에 위협을 행사하지 않는 특별하고도 이례적인 특성을 가져야 한다.<sup>52</sup> 이러한 지정학적 전략환경 때문에 한국의 통일은 4대강국과 한반도의 남과 북을 동시에 만족시킬 어떤 공식을 발견해야 하며, 그러한 공식은 중립화 개념에서 찾을 수 있을 것이다.

중립화통일론이 유길준 이후 간헐적으로 제기되어 왔듯이 이에 대한 비판과 회의론도 계속되어왔다. 예를 들어, 4·19 직후 활발해진 통일논의 외중에서 조순승은 주로 김삼규의 주장을 중심으로 중립화통일론을 비판하였다. 그의 회의론의 요지는 두 가지로 첫째, 한국의 중립화가 가능하겠는가 하는 문제이고, 둘째, 중립화된 한국이 과연 중립을 유지할 수 있는가 하는 문제이다. 그는 중립화가 오히려 한국의 공산화를 초래할 것이라고 본다.<sup>53</sup> 그러나 조순승을 포함한 1960년대와 1970년대의 중립화통일론에 대한 비판은 냉전 상황을 반영한 것으로서 극단적 반공주의 입장을 취하는 등 그 자체 한계를 내포하고 있다.

냉전시기의 비판들 외에 탈냉전기의 비판적 입장으로서는 대표적으로 김영호를 들 수 있다. 그는 기존의 모든 한반도 중립화통일안에 대하여 비판하고 있는데, 특히 재미학자 황인관의 통일안에 대해서는 극히 냉소적이다. 황인관이 “중립화통일된 한반도가 여전히 소국이며 주변 국가들의 안보에 위협이 되지 않을 것”이라는 주장을 하고 있는데 대하여, “한반도통일을 위해서는 통일국가가 여전히 약소국으로 남아 있어야 한다는 패배주의적 의식에서 나온 주장”이라고 혹평하고 있다.<sup>54</sup> 그러나

<sup>51</sup> 브레진스키, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, p. 216.

<sup>52</sup> 황인관, 『중립화통일론』, pp. 67~68.

<sup>53</sup> 조순승, “한국중립화는 가능한가,” 『사상계』, 제8권 12호 (1960).



중립화통일안에 대한 김영호의 비판은 문제가 많으며, 다음과 같은 역비판에서 자유롭지 못하다. 첫째, 그가 내세우는 평화통일강대국론의 문제점이다. 통일된 한반도가 강대국이 되는 것에 대해 한민족의 구성원이라면 아무도 반대하지 않았지만, 그러한 꿈을 갖는다는 것과 그것을 달성한다는 것은 전혀 별개의 문제이다. 그의 말대로 동북아 세력균형에 영향을 미치게 될 이러한 평화통일강대국의 등장 자체를 주변강대국들이 받아들이기 쉽지 않을 것이다. 황인관의 주장이 패배주의로 비판받아야 한다면, 김영호의 통일안은 한반도 국제정세를 경시한 주장으로 비판받을 만하다. 둘째, 김영호는 평화통일강대국을 건설하는 방법으로서 기존의 한미동맹체제를 계속 유지해야 한다고 주장한다.<sup>55</sup> 그러나 기존의 한미동맹체제를 공고화할 경우, 이를 경계할 중국과 러시아로부터 어떻게 한반도통일에 대한 동의를 얻을 것인지 명확하지 않다. 물론, 서독의 경우처럼 나토회원국의 지위를 유지하면서 동독을 통일한 경우도 있지만, 이는 통일독일을 나토에 잔류시킴으로써 독일을 견제하고자 한 미국, 소련, 영국, 프랑스의 이해관계가 일치했기 때문이었다. 독일의 통일문제를 푸는데 있어서 가장 어려운 과제는 소련의 공포와 프랑스의 의구심을 달래는 것이었으며,<sup>56</sup> 나토를 통해 통일독일을 통제함으로써 이 문제를 해결할 수 있었던 것이다. 그러나 한반도통일은 독일 경우와 달리 통일국가의 군사력과 경제력에 대한 주변국의 공포와 의구심을 무마하는 과제보다 통일국가가 주변 4강국 가운데 어느 일국의 세력권에 편입되는 것에 대한 의구심을 푸는 것이 더 큰 과제이다.

중립화통일론은 앞 장에서 살펴본 한반도 통일모델의 조건에 잘 부합하는 것으로 보인다. 국제적 차원에서 미국과 중국의 대립시 어느 일방도 타방에 전적으로 포함될 한반도를 용인하기 어렵다는 점에서 중립화가 받아들여질 여지가 있으며, 일본과 러시아도 자국의 국가이익이 훼손되는 것으로 간주하지 않을 것으로 보인다. 한반도 차원에서는 북한의 자생력 회복 기간 동안 중립의 조건을 확보할 여지를 찾을 수 있을 것이다. 국내적 차원에서 반공논리와 적대적 의존관계의 탈피도 중립화처럼 특정 이념에 집착하지 않을 때 용이해질 수 있을 것이다.

1953년 미국에서 한반도 중립화를 놓고 국무성과 국방성 사이에 설전이 전개될 때 국방성의 논리는 공산진영이 궁극적인 한반도 공산화 목표를 포기할 것으로 보기 어렵고, 중립한국에 침투하고 전복하여 궁극적으로 공산화시킬 것이 우려되며, 또한 중립한국의 수용은 전세계에 대해 공산침략에 대한 미국의 방어 의지가 약하다는 점을 보여주게 된다는 것이었다.<sup>57</sup> 그러나 소련과 동유럽의 공산국가들이 봉

<sup>54</sup> 김영호, 『통일한국의 패러다임: 평화통일강대국론』 (서울: 풀빛, 1999), p. 111.

<sup>55</sup> 위의 책, p. 112.

<sup>56</sup> Margalet Thatcher, *The Downing Street Years*, p. 792.

<sup>57</sup> In Kwan Hwang, "The 1953 U.S. Initiative for Korean Neutralization," p. 98.

괴된 오늘날 더 이상 이 논리는 타당하다고 보기 어렵다.

미국에서는 자국의 필요에 의해 주한미군의 철수문제가 거론될 때마다 한반도중립화 문제가 함께 거론되어왔다. 차후 주한미군 철수문제가 대두할 경우 다시 미국이 한국의 중립화를 공론화할 가능성이 크다.<sup>58</sup> 중립화가 성공하려면 주변 4대국이 동의해야 하고, 남북한이 모두 동의해야 하며, 국내여론의 지지를 얻어야 한다. 강종일이 말하는 주관적, 객관적, 국제적 조건 모두를 충족시키는 것은 결코 용이한 과제가 아닌 것이다.

이호재 교수는 황인관의 저서에 대한 서평에서 중립화보다 일종의 비동맹정책이 더 바람직할 수 있다는 의견을 피력하고 있다. 즉 21세기 통일한국은 국제적 지위가 커질 것이므로 영세중립의 지위에서가 아니라 오히려 비동맹정책이라는 기본 입장에서 동북아의 세력균형을 유지시키는 것이 더 바람직한 것으로 볼 수 있다는 것이다.<sup>59</sup> 그의 말대로 중립화는 아니더라도 “사실상의 중립정책”이 필요하다고 본다. 국제사회가 보장하는 영세중립국이 되든, 사실상의 중립정책 국가가 되든, 강대국 권력투쟁에서 중립적 입장을 견지할 때 한반도가 동아시아 국제정치에서 균형자 역할을 수행하는 것이 가능할 것이다. 그럴 경우 독일 수상 헬무트 콜이 독일통일에 대해 평가한 대로 “전쟁이나 유혈혁명과 폭력이 없이, 동서방의 친구들과 파트너들과 이웃 국민들과의 완전한 동의 속에서 일어난, 근대사에서 유례를 찾기 어려운 그런 통일”<sup>60</sup>이 우리 한민족에게도 다가올지 모른다.

## V. 결 론

이 글은 한반도 통일모델을 모색해 보는 것을 목적으로 하였다. 독일과 베트남 및 예멘의 통일 모델은 한반도에 적용하는데 있어 나름대로의 문제가 있었고, 한반도 통일모델이 갖추어야 할 국제적 차원, 한반도 차원, 국내적 차원의 조건에 비추어 볼 때 우리에게 새로운 통일모델이 필요하다는 사실이 확인되며, 그 가운데 하나로서 중립화통일 방안을 중심으로 한반도에의 적용 가능성을 검토하였다.

오스트리아 중립화통일은 당시의 냉전 국제정세를 현명하게 이용하여 달성한 약소국의 외교적 성과였다. 국내정치 지도자들이 이념과 노선차이에도 불구하고 단결하여 분단을 극복하였으며, 독립과 통일을 위한 일관된 노력을 전개하고 궁극적으로 중립을 담보로 이를 달성하였던 것이다.

4대 강국에 의해 분할 점령되어있던 오스트리아가 통일과 독립을 얻기 위한 수단

<sup>58</sup> 강종일, “한반도 영세중립 통일방안 연구,” p. 251.

<sup>59</sup> 이호재, “영세중립의 통일한국,” 황인관, 『중립화 통일론』, p. xix.

<sup>60</sup> 호르스트 텔치, 『329일: 베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』, p. 409.

으로 중립화를 택한 전략은 특수한 지정학적 위치에 있는 한반도에 시사하는 점이 많다. 지금까지 중립화통일론은 별로 주목받지 못했고 비판의 대상이 되어온 경향이 있지만, 21세기 국제정치 전망과 대내외적 조건을 고려할 때 한반도 통일모델로서 무력통일이나 흡수통일과 같은 기존의 통일모델보다 훨씬 적합한 것으로 보인다. 한반도 통일을 위해 영세중립이나 정책적 중립이 새롭게 조명될 필요가 있을 것이다.

■ 접수: 10월 9일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 강종일·이재봉 엮음. 『한반도의 중립화통일은 가능한가』. 서울: 들녘, 2001.
- 김누리 엮음. 『통일독일을 말한다 1: 머릿속의 장벽』. 서울: 한울, 2006.
- 김누리 외. 『통일독일을 말한다 2: 변화를 통한 접근』. 서울: 한울, 2006.
- 김국신 외. 『분단극복의 경험과 한반도통일 2』. 서울: 한울, 1994.
- 김영호. 『통일한국의 패러다임: 평화통일강대국론』. 서울: 풀빛, 1999.
- 김영탁. 『독일통일과 동독재건과정』. 서울: 한울, 1997.
- 손병권. “중국의 부상에 대한 미국의 대응.” 『세계지역연구논총』. 제25집 1호, 2007.
- 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2001.
- 정상돈. “브란트·슈미트 정부의 대동독 화해정책과 김대중 정부의 햇볕정책 비교연구.” 『세종연구소 연구논문 99-18』. 1999.
- 조순승. “한국중립화는 가능한가.” 『사상계』. 제8권 12호, 1960.
- 안병영. “세계사 속의 통일접근 사례: 오스트리아의 예.” 『국제정치논총』. 제27집 1호, 1987.
- 윌리엄 J. 듀이커, 정영목 옮김. 『호치민 평전』. 서울: 푸른숲, 2003.
- 유지호. 『예멘의 남북통일』. 서울: 서문당, 1997.
- 이영희. 『베트남전쟁』. 서울: 두레, 1994.
- 이종석. 『분단시대의 통일학』. 서울: 한울, 1998.
- \_\_\_\_\_. 『새로 쓴 현대북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 이해영. 『독일은 통일되지 않았다』. 서울: 푸른숲, 2000.
- 임지현. 『적대적 공범자들』. 서울: 소나무, 2005.
- 즈비그뉴 브레진스키. 김명섭 옮김. 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』. 서울: 삼인, 2000.
- 호르스트 텔치. 엄호현 옮김. 『329일: 베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』. 서울: 고려원, 1996.
- 황인관·홍정표 옮김. 『중립화통일론』. 서울: 신구문화사, 1988.
- 황장엽. 『황장엽 회고록: 나는 역사의 진리를 보았다』. 서울: 한울, 1999.

Bischof, Günter. *Austria in the First Cold War, 1945~55: The Leverage of the*

- Weak*. London: Macmillan, 1999.
- \_\_\_\_\_. Anton Pelinka and Ruth Wodak. eds. *Neutrality in Austria*. New Brunswick, NJ: Transaction, 2001.
- Eberstadt, Nicholas. "The Most Dangerous Country." *The National Interest*. No. 57, Fall 1999.
- Griffith, William E. *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany*. Cambridge: MIT Press, 1978.
- Jowitt, Ken. *New World Disorder*. Berkeley, Cal.: University of California Press, 1992.
- Lewis, Paul G. ed. *Eastern Europe: Political Crisis and Legitimation*. London: Croom Helm, 1984.
- Morgenthau, Hans J. *Politics Among Nations*. 5th ed. New York: Alfred A. Knopf, 1973.
- Rupnik, Jacques. "Totalitarianism Revisited." in John Keane. ed. *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London: Verso, 1988.
- Smith, Helmut W. "Socialism and Nationalism in the East German Revolution, 1989~1990." *East European Politics and Societies*. Vol. 5, No. 2, Spring, 1991.
- Stourzh, Gerald. *Geschichte des Staatsvertrages 1945~1955: Österreichs Weg zur Neutralität*. 국토통일원 옮김. 『오지리 중립화통일과정』. 서울: 국토통일원, 1986.
- Thatcher, Margaret. *The Downing Street Years*. New York: Harper Collins, 1993.

## Abstract

# Searching for a Model for Korean Unification: Possibilities and Limits of the Neutralization Approach

*Jung -Won Park*

The purpose of this paper is to search for a model for Korean unification. The German, Vietnamese, and Yemeni models are not suitable to Korean unification in view of the international, inter-Korean, and domestic conditions. Therefore we need other models, including the neutralization approach like the case of Austria.

The neutralized unification of Austria was made possible by the adept diplomacy of its leadership. Austrian political leaders maintained unity and succeeded in acquiring Austrian independence and unification on condition that Austria becomes a country of permanent neutrality in 1955.

In Korea the concept of permanent neutrality has been intermittently argued, but has not attracted serious concern since late 19th century. After the collapse of the Cold War, however, Austrian model of permanent neutrality seems to be a good example for Korean unification considering the geo-strategic importance of the Korean peninsula and the prospect of the 21st century international politics. The concepts of permanent neutrality or “de facto neutrality” need to be newly illuminated and seriously discussed.

**Key Words:** unification, Korean peninsula, neutralization, permanent neutrality, Austria

# 국가보안법의 개정을 위한 제언: 포괄적 안보개념을 중심으로

이 상 현\* · 이 대 성\*\*

- I. 문제의 제기
- II. 국가안보의 개념 및 유형
- III. 한국의 안보위협 요인분석
- IV. 국가보안법의 개정방향과 내용
- V. 결 어

## 국문요약

2차 세계대전 이후에 형성된 미국과 소련에 의한 냉전체제는 1980년대 후반에 발생한 동유럽의 사회주의 몰락과 구소련 연방 붕괴, 그리고 미국에 의한 일방적 패권주의 등으로 인하여 변화를 시작하였다. 이러한 미국과 소련에 의해 형성된 양극체제의 붕괴는 탈냉전 시대로의 전환과 동시에 미국에 의한 일초다극화 체제를 형성하는 배경이 되고 있다. 또한 동북아에서 한국, 중국, 일본, 러시아, 북한, 미국의 역할이 서로 과거와 달리 상이하게 작용하기에 영원한 적도 동지도 없는 현실에 놓여 있다. 또한 한국과 북한의 급진적인 경제·사회·문화 등의 협력으로 인하여 과거의 안보개념으로는 합법적이고 체계적인 대응을 할 수 없는 현실에 직면해 있다. 과거의 전통적 안보개념은 주권, 국민, 영토를 외부의 군사적 위협으로부터 보호하는 내용이 주류를 이루었다. 그러나 현재의 포괄적 안보개념은 군사적인 영역 이외에 정치, 경제, 사회, 군사를 포함한 테러리즘, 사이버 테러리즘, 산업스파이 등을 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다.

이러한 논의는 대한민국 헌법 10조 국민의 기본권 보장과 헌법 37조 2항의 국가안전보장·공공복리·질서유지 규정이 상충하기에 더욱더 신중한 접근이 필요하다.

이에 이 연구에서는 과거 국민의 기본권을 과도하게 제한하거나 침해한 국가보안법에 대해 코펜하겐 학파의 포괄적 안보 개념을 중심으로 한 개정안을 논의하였다.

이를 위하여 첫째, 코펜하겐 학파의 포괄적 안보 개념을 고찰하고 둘째, 현재 논의 중인 국가보안법의 쟁점화 사안들을 분석하고 셋째, 이를 근거로 하여 국가보안법 개정방안을 논의하였다. 넷째 이러한 국가보안법 개정을 통하여 국민의 기본권을 최대한 보장하면서 국가의 안전보장을 도모할 수 있는 방안을 모색하였다.

**주제어:** 테러리즘, 사이버테러리즘, 산업스파이, 국가안보, 국가보안법

\* 동국대학교 명예교수  
\*\* 가야대학교 교수(교신저자)

## I. 문제의 제기

미국과 소련에 의한 냉전체제는 1980년대 후반을 기점으로 동유럽 사회주의 몰락, 구소련 연방 붕괴, 미국에 의한 일방적 패권주의 등으로 인하여 변화가 시작되었다.

미·소에 의한 양극체제 붕괴는 탈냉전 시대로의 전환과 동시에 미국에 의한 일초 다극화 체제를 형성하는 배경이 되고 있다. 특히 동북아의 중심인 한반도는 이러한 미국에 의한 일초다극화 체제의 각축장이 되고 있으며 일본, 중국, 러시아 등은 국익과 안보를 위하여 정치·경제·외교·군사·문화 등 다양한 분야에서 교류·협력·충돌을 하고 있다. 이러한 변화 내용을 살펴보면 다음과 같다.

미국은 21세기 전략 환경의 변화에 부응하기 위하여 해외 미군에 대한 전면적 재편을 바탕으로 한 안보전략의 개혁방안을 모색하고 있다. 부시 행정부는 냉전기의 전면전 위협에 대비한 중무장 미군의 해외 주둔이 전략적으로 시대에 뒤떨어진 것으로 보고 냉전 이후의 실질적 위협인 핵, 대량살상무기, 테러리즘, 산업스파이 등에 대응할 수 있는 전략을 모색하고 있다.

일본은 정치·경제 시스템의 제도적 문제점, 동아시아 금융 위기, 중국의 급부상, 북한 핵무기 보유 등으로 인하여 상당한 좌절감과 위기의식을 느끼고 있으며 이는 정치에 대한 냉소주의로 표출되고 있다. 일본은 이를 극복하기 위하여 시민 사회의 우경화를 조장함과 동시에 영토 분쟁, 역사 왜곡, 야스쿠니 신사 참배, 헌법 개정 논의 등을 통하여 전체국가의 우경화와 군사 대국화를 모색하고 있다.<sup>1</sup>

북한은 2000년 6·15 공동선언 이후 한국과 정치·경제·군사·문화 등 다양한 분야의 교류 협력을 통하여 과거와는 상이한 관계를 유지하고 있다. 그러나 한편으로는 서해교전, 핵개발, 대량살상무기 개발 등을 하고 있어 긴장을 완화하기에는 아직 한계가 있다고 보여 진다.

국제통화기금(IMF)과 국제부흥개발은행(IBRD)의 중국에 대한 평가는 구매력 기준으로 2010년에는 세계 최고 수준이 될 것이며, 2020년에는 일본을 제치고 세계 2위의 경제 대국이 될 것으로 전망하고 있으며 또한 고도경제성장을 배경으로 1990년대 이후 지난 10년간 국방 예산이 3배 증가하였으며 이것은 일본에 비하여 1.3배 증가한 것이다.<sup>2</sup> 그리고 중국은 동북공정을 통한 한국 고대사 왜곡, 한국·일본과 영토 분쟁, 국내 기업을 대상으로 한 산업 기밀 유출 등을 지원하고 있다.<sup>3</sup>

러시아는 중국과 2006년 3월 22일 ‘비즈니스 포럼’을 통하여 양국이 개혁·개방의

<sup>1</sup> 『동아일보』, 2005년 3월 16일; 『한겨레』, 2007년 8월 1일.

<sup>2</sup> 윤덕민, 『한국의 전략적 선택: 동맹, 자주, 다자안보』 (서울: 외교안보연구원, 2005), p. 18.

<sup>3</sup> 『동아일보』, 2007년 8월 2일.

동반자 관계임을 선언함과 동시에 대테러 훈련이라는 명분 하에 2007년 9월 경찰과 군을 중심으로 하는 대규모 군사 훈련인 ‘협력 2007’과 ‘평화 2007’을 시행하여 동북아의 긴장으로 고조시키고 있다.<sup>4</sup> 또한 러시아는 두만강 유역과 남쿠릴 열도에서 한국·일본과 영토 분쟁의 여지를 남겨 두고 있다. 위에서 살펴본 21세기 동북아의 변화를 설명한 안보 개념은 과거의 군사·이념적 측면만을 고려하는 것이 아니라 정치, 군사, 경제, 사회 등과 같이 다양성을 내포하고 있다. 이에 본 연구에서는 한국의 안보개념을 급변하는 동북아 정세에 유동적으로 대처할 수 있는 국가안보 개념으로 재해석하고자 한다. 이를 위하여 첫째, 국가안보 개념을 전통적 안보개념과 포괄적 안보개념으로 구분하여 설명하고 둘째, 한국의 안보위협 요인을 전통적 안보위협 요인과 포괄적 안보위협 요인으로 구분하여 분석하고자 한다. 셋째, 포괄적 안보위협 요인을 분석한 근거를 바탕으로 국가보안법의 개정을 위한 제언을 하고자 한다.

## II. 국가안보의 개념 및 유형

### 1. 국가안보의 개념

국가안보(national security)에 대한 논의는 주로 군사적인 측면에서 주권과 국익에 대한 위협과 그 대응을 중심으로 논의되었다. 그러나 구소련의 붕괴로 탈냉전 시대가 종식되면서 국제사회는 안보를 재해석하고 있다. 이로 인하여 과거에 군사적 측면의 안보개념 해석만으로는 다양한 안보 위협이 상존하는 국제사회에 합리적이고 체계적으로 대응할 수 없기에 안보개념을 재검토할 필요성이 있다. 이에 대한 논의는 다음과 같다.

#### 가. 전통적 안보개념

안보의 개념은 누가 또는 무엇을 어떤 위협으로부터 그리고 어떠한 수단을 통하여 보호하는가에 대한 논의가 주요 의제였으며, 전통적 안보는 주로 현실주의 학자들에 의해 국가와 그 구성요소인 주권, 국민, 영토를 외부의 군사적 위협으로부터 보호하는 것으로써 그 내용은 다음과 같다.<sup>5</sup>

첫째, 현실주의 학자들은 안보를 국가간의 힘(power)의 확대를 위한 투쟁으로 인식하면서 이러한 과정에서 군사력을 안보의 가장 중요한 요인으로 평가하였다.

<sup>4</sup> 『중앙일보』, 2006년 3월 23일; 『한겨레』, 2006년 8월 23일.

<sup>5</sup> 박영규, 『김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 5~6.



또한 안보 문제를 국가간의 관계에서 파악할 수 있으며 안보는 국가 상호간의 경쟁을 통하여 확보할 수 있는 수단으로 인식하였다.

둘째, 신현실주의 학자는 안보를 군사력에 의한 위협과 군사력의 사용 및 통제에 관한 분야로 규정하면서 구체적으로 군사력의 사용을 용이하게 하는 조건, 군사력의 사용이 개인·사회·국가에 미치는 영향, 그리고 국가간의 전쟁을 준비·방지하거나 전쟁에 임하기 위해 채택하는 구체적인 것이라고 정의하였다.

셋째, 신자유주의 학자들은 신현실주의 학자의 논의가 안보문제를 분석할 수 있는 구체적이고 대안적인 안보개념을 도출하지 못한다고 비판하였다. 위 학자들의 견해를 근거로 전통적 안보 개념을 정의하면 외부의 침략으로부터 자국을 보호한다는 군사적 측면의 정치·이념적 안보라고 할 수 있다.

## 나. 포괄적 안보개념

탈냉전으로 인하여 안보의 개념, 본질, 그리고 향후 안보연구의 진행방향에 대한 논의가 발생하였고, 이는 안보의 신사고(new thinking on security)란 주제를 통하여 제기되기 시작하였다. 특히 안보의 영역이 군사적인 측면 이외로 확대되고 있는 추세이다. 이에 대한 논의는 다음과 같다.<sup>6</sup>

첫째, 탈냉전기에 국가안보개념은 군사전략적 측면의 안보개념에 경제·사회·자원 등 비군사적인 요소들을 포함하는 개념으로 변화되었다.

둘째, 국가안보의 범위가 확대됨에 따라 국가의 안보부담이 가중되는 반면에 국가의 안보능력은 상대적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 특히 정보화시대에 접어들면서 교통과 통신의 급속한 발달, 국경을 초월한 다국적기업 활동, 국제기구의 역할 증대 등으로 국경의 의미가 점차 상실되고 있다. 즉 개인, 다국적 기업, 국제기구 등 국경을 초월하여 활동하는 행위자들의 수적 증가와 역할이 증대됨에 따라 이들에 대한 통제력이 약화되고 있으며 안보 능력의 감소라는 결과가 초래되고 있다.

셋째, 국제사회에서 국가간의 상호의존성이 증대되면서 국내정책과 대외정책의 구분이 모호해지는 결과가 나타나고 있다. 이는 곧 국가안보의 관심 대상이 상대국의 외교 뿐만 아니라 국내 정치·경제·사회 등 모든 영역에까지 확대됨을 의미하며, 자국의 경우에 있어서도 대외문제와 국내 상황이 어떻게 연계되는지를 파악해야 하기 때문에 과거에 비해 안보문제를 다루기가 훨씬 어려워지고 있다.

넷째, 냉전기에는 적대국과 우호국의 구별이 명확하였으나, 탈냉전기에는 냉전적 이념 대립이 소멸됨에 따라 적과 우군의 구분이 모호해져 안보위협에 대한 적절한 대응이 더욱 어렵게 되었다. 예를 들어 경제적으로는 협력관계를 유지하면서 이념

<sup>6</sup> 박영규, 『통일한국의 안보정책 방향』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 5~7.

적으로 적대관계를 유지하든지 또는 군사적 동맹관계를 유지하면서 경제적으로 대립 또는 경쟁하여야 하는 다면적 상황에 직면하게 되었다.

이러한 논쟁에 대하여 테일러(William J. Taylor)는 국가안보를 일국의 내부적 가치를 외부적 위협으로부터 보호하는 것이라고 정의하기도 하였다.<sup>7</sup> 한편으로 탈냉전기의 국가안보를 군사안보, 경제안보, 생태적 안보(ecological security), 사회안보의 네 가지 측면으로 보는 견해도 있다.<sup>8</sup>

위의 내용을 정리해보면 포괄적 국가안보 개념을 군사, 비군사에 걸친 대내외의 모든 위협으로부터 국가목표와 국가가 추구하는 제 가치 보전, 그리고 이를 향상시키기 위한 제반 조치를 취하는 것이라고 정의할 수 있다.

## 2. 포괄적 안보의 유형

포괄적 안보영역을 크게 정치, 경제, 사회, 군사로 구분하였으며 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>9</sup>

### 가. 정치적 안보

정치적 안보는 국가 조직의 안정성에 초점이 맞추어져 있다. 국가는 국가 정체성과 조직 이념 그리고 이를 표현하는 범위의 불명확성이 정치적 위협의 대상이 되고 있다. 현재 한국을 제외한 중국, 러시아, 일본, 북한은 그 정치 이념으로써 사회주의와 민주주의가 고착화 된 상태이다. 그러나 한국은 아직도 이념 논쟁에서 자유로울 수 없는 현실로 인하여 정치적으로 불안정한 상황이 연출되고 있다. 이러한 현실에서 한국과 북한의 대립되는 이념 및 체제, 단일 민족의 강조 등은 커다란 정치적 위협으로 다가오고 있다. 그리고 민족 통일의 당위성이 강조될수록 한국과 북한에게 가해지는 정치적 위협은 더욱 높아진다는 역설도 가능하다. 특히 소련 및 동유럽 공산국가들의 몰락으로 그 체제가 시대착오적임이 드러난 북한의 경우 구조적 위협이 더욱 심각하다고 볼 수 있다.<sup>10</sup> 또한 현재 국제사회에서 정치적 안보에 영향을 주는 요인으로는 테러리즘을 들 수 있다.

<sup>7</sup> 문정인, “국가안보와 국가정보: 바람직한 정보기구 모색을 위하여,” 『국가전략』, 제2권 1호 (1996), pp. 41~42.

<sup>8</sup> 송대성, “안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안,” 『정책보고서』, 통권 제65호 (2005), p. 1.

<sup>9</sup> Berry Buzan, *People, States and Fear*(Colorado: Lynne Reiner Publish, 1991), pp. 112~139.

<sup>10</sup> 김태현, “세계화시대의 국가안보전략,” 『국가전략』, 제1권 1호 (1995), p. 198.

## 나. 경제적 안보

경제적 안보는 국가안보의 범위에서 가장 다루기 힘든 주제이다. 경제적 안보위협은 외국인의 부정행위와 국내 경제업무를 담당하는 사람들의 부적절한 행위로 발생한다. 또한 경제 영역에서 경제적 위협이 국가안전보장이라는 명제에 명확하고 논리적으로 연결되는 것은 아니다. 그러나 경제적 위협의 결과가 경제 영역의 범위를 벗어나서 정치·경제·사회적 영역과 중첩되면서 국가안보 문제가 발생할 수 있다. 이에 경제적 측면의 안보 범위를 다음과 같이 설정하였다.<sup>11</sup>

첫째, 현대의 경제적 위협은 국가들이 광범위한 교역을 통하여 국부를 극대화하려는 경제정책을 추진할 때 발생한다. 이러한 과정에서 최근 세계 각국은 국가 경쟁력의 핵심요소인 첨단기술 확보에 총력을 기울이면서 경제 전쟁이 벌어지고 있다. 이러한 경제 전쟁의 최첨병 역할을 하는 것이 산업스파이이다. 산업스파이는 상대국 기업이 소유하고 있는 물품의 제조방법, 기타 산업·영업상 유용한 기술이나 경영정보 등 산업체의 업무에 관한 비밀 등을 부정하게 입수하거나 정탐하는 일체의 행위를 의미한다.

둘째, 산업스파이는 국가, 기업 또는 사인의 지시로 불법적으로 은밀한 대상 또는 영업 비밀을 습득하는 과정에서 외국 정부의 후원, 조정 또는 지원을 통하여 행해지는 첩보활동을 의미한다. 그리고 경제적 이익을 위한 재산정보 및 기술과 같은 경제정보에 대하여 허용되지 아니한 방법으로 정당한 대가를 치르지 않고 입수하기 위하여 외국 정부에 고용되거나 또는 조장되는 불법·은밀·강압·속임수적인 활동을 말한다. 한국의 첨단 산업기술을 유출하기 위한 산업스파이 범죄가 중국, 러시아, 일본, 대만 등의 국가에서 자행되고 있기에 그 대책이 시급한 실정이다.

## 다. 사회적 안보

현대 사회는 교통·통신·매스미디어의 발달로 인하여 여행이 자유롭고 매스미디어를 통하여 타국의 문화를 접하고 이해하며 또한 국가적 차원에서 세계 각국의 전통문화를 소개함으로써 타국의 역사와 전통을 이해하는 계기가 되기도 한다.

그러나 이러한 이면에는 국익을 위하여 국가적 또는 사회적 차원에서 노골적으로 타국의 정체성을 해치는 행위가 빈번하게 발생하고 있다. 특히 역사를 왜곡하거나 문화를 경시하는 풍조는 국가 또는 국민 상호간에 정치·외교적 문제로 비화되기에 그 심각성은 더욱 크다. 즉 국가의 정체성을 언어, 문화, 종교, 민족성, 문화 등의

<sup>11</sup> 이정덕, 「영업비밀의 법적 보호방안에 관한 연구」 (동국대학교 법학과 박사학위논문, 2007), pp. 53~54.

항구적 유지라고 해석할 때에 이러한 가치에 대한 침해는 곧, 국가의 기강을 흔드는 가장 큰 위협이라고 할 수 있다.

## 라. 군사적 안보

전통적으로 군사는 국가안보의 주요한 요인으로 작용하고 있다. 특히 군사력을 통한 공격은 물리력을 수반하기에 국가 기관의 모든 기능을 직접적으로 무력화시킬 수 있다. 또한 이러한 군사력에 기초한 전쟁은 국민이 오랜 시간을 통하여 이룩한 사상, 문화, 예술 등을 포함한 모든 인간행위를 한 순간에 파괴하기에 그 두려움은 크다. 이에 세계 모든 국가들은 방어 또는 과시의 개념으로 적정 수준의 군사력을 보유하고 있으며 이에 대한 도전에는 철저히 응징하고 있다.

# Ⅲ. 한국의 안보위협 요인분석

## 1. 전통적 안보위협 요인

한국 현대사에 깊은 뿌리를 두고 있는 한국사회의 전통적 안보위협을 제1기 해방기, 제2기 극우독재반공기, 제3기 극우민주기, 제4기 진보좌익기로 구분하였다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>12</sup>

### 가. 제1기 해방기

제1기 해방기는 한국이 일본으로부터 해방된 1945년부터 1950년 6·25전쟁 이전 까지를 말한다. 해방기의 안보위협 요인은 선독립 후통일을 주장하는 반탁세력과 선통일 후독립을 주장하는 찬탁세력에 의한 국론 분열이다. 이는 남한의 단독정부 수립을 주장하는 단정세 對 남북한 통일정부수립을 주장하는 통일정부수립세력과 극우냉전, 자유시민극우냉전세력 對 정치사회좌익, 시민좌익세력에 의한 국론분열 구조를 형성하게 하는 계기가 되었다.

<sup>12</sup> 손호철, “남남갈등의 기원과 전개과정,” 『극동문제연구소』 (2004), pp. 19~46.

〈표 1〉 전통적 안보위협 요인

시기	국론 분열 원인	국론 분열 구조
제1기: 해방기 (1945년~1950년)	찬탁: 선통일 후독립 반탁: 선독립 후통일	한국단독정부 수립 對 남북한통일정부 수립의 대립 극우냉전, 자유시민극우냉전 對 좌익냉전, 시민진보냉전 대결
제2기: 극우독재반공기 (1950년~1987년)	이승만 정권 북진통일 對 평화통일	냉전보수, 자유세력 對 진보좌익세력의 정치·사회 대결
	박정희 정권 정치, 경제, 사회 등의 일방적 지배	극우반공 對 비제도적 정치사회의 간헐적 대립
	전두환 정권 정부 정통성 문제	냉전국가 對 자유진보좌익시민의 대립
제3기: 극우민주기 (1987년~1998년)	노태우 정권 방북 사태에 대한 갈등	극우반공 對 자유진보좌익시민의 대립
	김영삼 정권 대북정책 관련 용공 對 반공의 갈등	자유냉전극우 對 진보좌익시민의 대립
제4기: 진보좌익기 (1998년~현재까지)	김대중 정권 햇볕정책 지지 對 반대	햇볕정책 지지 對 반대의 대립 자유냉전극우 對 진보좌익세력
	노무현 정권 친북반미 對 반복친미	진보좌익세력 對 자유극우우익세력의 대립

자료: 송대성, “안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안” pp. 3~4의 내용을 재구성.

## 나. 제2기 극우독재반공기

제2기 극우독재반공기는 6·25전쟁 발생 이후인 1950년부터 전두환 대통령 집권 기인 1987년 6·29선언 이전까지를 의미한다. 극우독재반공기를 크게 이승만 정권, 박정희 정권, 전두환 정권으로 구분하여 설명하고자 한다.

첫째, 이승만 정권기는 조봉암에 의한 평화통일과 이승만에 의한 북진통일이 대립하였다. 이는 국가, 정치사회, 시민사회를 중심으로 하는 냉전보수자유주의세력 對 진보좌익세력에 의한 국론분열 구조가 형성되었다.

둘째, 박정희 정권기는 국가, 정치사회, 시민사회에 대하여 정부가 일방적으로 지배하던 시기이다. 이 시기는 극우반공세력 對 비제도적 정치사회에 대한 지하정당의 간헐적 대립이 있었다.

셋째, 전두환 정권기는 12·12사태로 정권을 창출한 전두환 정부의 정통성 문제를 두고 대립하였다. 이는 박정희 대통령 서거 이후에 자유민주주의를 갈망하는 시민

세력에 대하여 신군부가 무력에 의한 유혈사태를 통하여 집권하였기에 정통성 시비가 발생한 것이다. 이 시기에는 냉전국가 對 자유진보좌익세력에 의한 국론 분열이 있었다.

#### 다. 제3기 극우민주기

제3기 극우민주기는 1987년 6월 29일 노태우 민정당 대표위원에 의해 발표된 6·29민주화 선언부터 1998년 2월까지인 김영삼 문민정부를 말한다.

첫째, 노태우 정권기는 구소련을 위시한 동유럽의 사회주의 국가들이 붕괴되는 시기로서 국제 사회의 급격한 변혁기이다. 이 시기에는 문익환, 서경원, 황석영, 임수경 등이 북한을 방문함으로써 방북사태를 둘러싼 국론 분열이 있었다. 또한 방북에 대하여 극우반공세력 對 자유진보좌익세력에 의한 국론 분열 구조가 형성되었다.

둘째, 김영삼 정권기는 대북정책을 둘러싼 용공적 태도 對 반공적 태도가 극한 대립을 보였다. 이 시기는 자유냉전극우 對 진보좌익시민에 의한 국론 분열이 있었다.

#### 라. 제4기 진보좌익기

제4기 진보좌익기는 1998년 3월 김대중 정권부터 현재 노무현 정권까지를 말한다.

첫째, 김대중 정권기에는 북한에 대한 햇볕정책의 지지와 반대를 두고 갈등하였다. 이 시기에는 자유냉전극우 對 진보좌익세력에 의한 첨예한 대립이 있었다.

둘째, 노무현 정권기는 친북반미세력 對 반북친미세력의 대립이 있다. 현재에도 진보좌익세력 對 극우우익세력에 의한 국론 분열이 상존하고 있다.

### 2. 포괄적 안보위협 요인

과거의 전통적 안보위협 요인은 군사적 측면의 정치·이념 안보위협이라고 할 수 있다. 그러나 포괄적 안보위협 요인은 과거 전통적 안보위협 요인보다 그 범위가 확대된 정치, 경제, 사회, 군사적 위협이라고 보는 것이 타당하다.

#### 가. 정치적 안보위협

한국의 정치 이념은 자유민주주의이며 이는 헌법에 보장되어 있다. 또한 대한민국의 헌법은 자유민주주의를 수호하기 위하여 방어적 개념을 내포하고 있다. 이는 독일 제국의회가 1919년 8월에 제정·공포한 현대 헌법의 효시인 바이마르 헌법에

기초하고 있다. 이러한 바이마르 헌법은 패전 이후 독일 혼란을 수습하기에는 너무나 이상적이었으므로 우익으로부터는 군사대국화를 위한 헌법 무용론을 도출하게 하였으며 좌익으로부터는 볼셰비키 혁명을 위한 헌법파괴 운동이 발생하게 되는 배경이 되었다. 이는 히틀러라는 독재자를 양산하는 결과를 낳아 세계 국가들이 헌법을 제정하면서 방어적 개념을 선택하는 계기가 되었고 한국, 중국, 러시아, 일본, 북한도 예외가 아니었다. 그러나 현재 한국은 위에서 살펴본 바와 같이 심각한 정치·이념 논쟁에 휩싸여 있다. 이에 반하여 북한은 정치범수용소에 20만 명을 강제 수용하여 인권을 유린<sup>13</sup>하면서까지 체제수호에 혈안이 되어있는데도 불구하고 한국의 국가보안법 폐지를 요구하며 국론분열 책동을 조장하고 있다. 그리고 1954년 이후부터 최근까지 한국을 대상으로 발생한 국내·외의 테러리즘 92%인 592건이 북한에 의해 자행되었음을 반드시 기억해야 할 것이다. 또한 미국의 대테러전쟁 수행으로 인하여 2003년 11월 30일 이라크 북부 티그리트 인근 고속도로에서 한국인 근로자에 대한 총격, 2004년 4월 8일 한국인 목사 7명 피납, 2004년 6월 23일 이라크 팔루자에서 한국인 김선일 납치·살해가 있었다.<sup>14</sup> 최근에는 샘물교회 교인들이 43일간 아프가니스탄 텔레반 조직에 피납 후 살해·석방되었다.

〈표 2〉 포괄적 안보위협 요인

위협주체	범죄행위
국가·조직적 해커	금전·보복·파괴
정치·이념·종교 테러조직	정치적 쟁점 또는 명분에 의한 지지획득 및 반대를 통한 억지
교조주의 테러조직	공포·고통·파괴
반정부조직	정부전복 또는 분리 독립
국가·기업조직	산업스파이 활동·정보판매
불량국가	지역분쟁에서의 억지달성·승리 상대방의 개입비용 증가·스파이 활동
경쟁국가	주요대결의 억지달성 또는 승리·스파이활동·경제적 이익
초국가적 조직범죄	국제커넥션·금전·권력·파괴
국제 비정부기구	자발적 국제연대·국가행위자에 대한 견제

자료: 김주홍, “정보화시대에 대비한 한국의 안보정책 방향 연구,” 한국국제정치학회, 『국제정치논총』 제41집 제1호 (2001), p. 75의 내용을 재구성.

<sup>13</sup> 통일연구원, 『북한인권백서 2005』 (서울: 통일연구원, 2005), p. 220.

<sup>14</sup> 이대성, “테러방지법의 필요성에 관한 연구,” 『한국경찰학회보』, 제9호 (한국경찰학회, 2005), pp. 106~107.

## 나. 경제적 안보위협

탈냉전 체제의 순기능은 경제적 측면의 활발한 교류일 것이다. 왜냐하면 과거 냉전 체제에 비하여 상대적으로 시장이 광범위하게 확대되었기 때문이다. 한국도 중국, 러시아와 국교를 정상화하면서 경제적 측면의 교류·협력을 적극 장려하고 있고 많은 기업이 이들 국가에 진출해 있다. 그러나 이러한 경제적 교류·협력의 이면에는 산업 스파이를 통한 경제·산업기밀의 유출 및 시도가 다양한 형태로 발생하고 있다. 최근 사례를 살펴보면, 한국의 조선 기술을 중국으로 유출하기 위하여 중국 업체들이 부산에 위장설계회사를 개설한 후에 한국의 조선 관련 퇴직자를 영입함으로써 산업기밀을 유출하고자 하였다. 이번에 유출하려던 산업기밀의 개발비용은 5000억 원이 넘으며, 중국 업체가 이를 이용할 경우 최소 35조원의 추가 주문을 확보할 수 있을 것으로 추정하였다. 이는 산업 스파이 활동이 개인 차원의 ‘생계형’에서 ‘기업형’으로 악성 진화되고 있음을 보여주고 있다. 그리고 국가정보기관이 산업기밀보호센터를 출범시킨 2003년 이후 적발한 불법 기술 유출 시도는 위의 사건을 제외하고도 103건이라고 한다. 또한 산업기밀 대상도 휴대인터넷, 휴대전화, 액정영상장치(LCD), 자동차, 정밀기계, 생명공학, 화학 등의 다양한 분야로 확대되고 있다.<sup>15</sup>

## 다. 사회적 안보위협

사회적 안보는 국가 상호간의 관계에서 사회적 수준에서의 증대한 외부적 위협으로 국가 정체성을 해치는 수준에 이를 수 있다. 이러한 사회적 안보의 사례는 1910년 일본이 한국을 강점한 후, 식민지화 하는 과정에서 한국인의 정체성을 희석시키고자 민족문화 말살정책과 창씨개명·신사참배 등을 강요했었다.

현재 중국은 동북공정을 통하여 동북아의 한국 고대사를 왜곡하고 일본은 고대 및 근대 역사 왜곡, 야스쿠니 신사에 일본 인사 외에 조선 황손 및 2차 세계 대전에서 무고하게 희생된 조선인을 모시고 참배하는 등의 행위를 통하여 한국의 민족정신을 훼손하고 있다. 또한 중국과 일본은 백두산과 독도를 자신의 영토로 편입시키기 위한 노력을 국제 사회에서 하고 있다. 특히 북한은 6·15 공동선언 이후, 한미 공조 배경 및 민족공조 실현을 강조하면서 미국이 한반도내에서 대북압살정책을 구사하며 새로운 전쟁을 책동하고 있다고 주장하면서 이의 해결책으로 민족공조의 실현을 주장하고 있다. 이러한 민족공조의 실현 주장은 북한의 통일전선전술의 일환으로써 대남심리전과 대남통일전선 차원에서 가장 즐겨하는 수법의 하나로 커다란 위협이 되고 있다.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 『동아일보』, 2007년 8월 2일.

<sup>16</sup> 유동열, “북한 및 좌익권의 선전선동과 대응론,” 『공안연구』, 제80집 (공안문제연구소, 2003), p. 147.



## 라. 군사적 안보위협

한국에 대한 군사적 안보의 대상은 북한이다. 첫째, 미국의 군사정보수집과 배포를 담당하는 국가정보국(Defense Intelligence Agency)은 북한의 군사력 기초라는 보고서를 통하여 북한은 식량이 부족하여 국제원조를 호소하면서도 한편으로는 군사력 증강에 주력하고 있다고 분석하였다. 그리고 북한은 막강한 군사력을 바탕으로 하여 전국적 범위에서의 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하고 전세계의 주체사상화와 공산주의 사회건설을 목표로 하고 있다.<sup>17</sup> 이에 한국은 평화통일을 위한 노력과 함께 북한의 군사적인 도발에도 철저히 대비하여야 할 것이다.

둘째, 중국은 국방비를 2006년보다 17.7% 증가시킨 449억 달러로 19년 연속 10% 이상을 증액하고 있다. 일본의 국방비는 400억 달러 추산되며 러시아는 2007년 국방비 324억 달러로 대폭 증원하였고 향후 7년간 2000억 달러를 책정한 상태이다. 이는 동북아 국가들의 국방비가 미국의 뒤를 이어 2위 중국, 3위 일본, 4위 러시아 순으로 나타나 그 심각성을 보여 주고 있다. 특히 문제가 되는 것은 미국, 일본, 호주, 인도가 중국을 의식하여 군사적 밀월관계의 시작함과 동시에 2007년 9월 4일 인도 벵골만에서 군사합동훈련을 실시하였다.<sup>18</sup> 이에 중국은 러시아와 2007년 9월 군사훈련을 실시하여 동북아의 긴장은 더욱 고조되고 있다.<sup>19</sup>

셋째, 중국 인민해방군에 의한 국가지원 사이버 테러리즘 범죄가 독일의 총리실, 미국의 국방부, 영국의 의회와 외무부 전산망을 대상으로 이미 발생하였고, 북한의 국가지원 사이버 테러리즘 위협도 상존하기에 그 위협은 더욱 심각한 실정이다.<sup>20</sup> 만약 한국을 대상으로 중국, 북한, 러시아 등의 해킹 부대에 의한 사이버 테러리즘이 민·관·군을 대상으로 무차별적으로 감행된다면 전쟁이 발발한 것보다 더 큰 사회적 혼란이 가중될 것으로 예측된다.

## IV. 국가보안법의 개정방향과 내용

### 1. 국가보안법의 개정론에 대한 견해

#### 가. 폐지론적 개정론

국가보안법에 대한 폐지론적 개정론을 논의하기 위해서는 폐지론자의 견해를 살펴볼 필요가 있으므로 폐지론과 폐지론적 개정론을 구분하여 설명하였다.

<sup>17</sup> 조선로동당규약, 『조선로동당력사』 (평양: 조선로동당출판사, 1991), p. 432.

<sup>18</sup> 『한겨레』, 2007년 9월 10일; 『동아일보』, 2007년 8월 29일.

<sup>19</sup> 『경향신문』, 2007년 8월 25일; 『동아일보』, 2007년 8월 29일.

<sup>20</sup> 『한겨레』, 2007년 9월 5일; 『세계일보』, 2007년 3월 27일.

## (1) 폐지론

국가보안법의 폐지를 주장하는 견해는 북한을 반국가단체로 규정한 점이 잘못되었다고 주장함과 동시에 과거 국가보안법에 의해 인권이 침해되었고 형사사법기관에 의한 수사권 남용에 따른 피해방지를 위해서 폐지되어야 한다고 주장하고 있다. 이러한 국가보안법 폐지론의 가장 본질적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 1991년 9월 17일 남북 UN 동시 가입, 1991년 12월 13일 노태우 정권에 의한 남북기본합의서 채택, 2000년 6월 15일 김대중 정권에 의한 남북공동선언 합의 등이 있으며, 남북화해협력을 추구하는 시점에서 국가보안법은 더 이상 법적 규범력이 없다는 것이다.<sup>21</sup>

둘째, 국가보안법이 국가안보를 위한 법이 아니라 정권유지 위한 기능을 하면서 냉전, 분단, 반복 체제를 구축하려 한 정치세력의 입장을 비호하였다.<sup>22</sup>

셋째, 정치형법으로써 국가보안법이 국가안보를 위한 수단으로써 비효율적이다.<sup>23</sup>

넷째, 법 규정 자체의 추상성·불명확성·적용범위의 광범위성 등으로 인하여 인권을 침해할 우려가 있으며 죄형법정주의의 기본원칙인 최후수단성과 보충성의 원칙에 위배된다.<sup>24</sup>

다섯째, 국가보안법의 규정이 대부분 형법이나 형사특별법규와 중복되어 있기 때문에 그 규정으로도 충분히 국가보안사범을 규율할 수 있다는 것이다.<sup>25</sup>

## (2) 폐지론적 개정론

UN의 시민 및 정치적 권리에 관한 국제협약(International Covenant on Civil and Political Rights) 제28조 규정에 근거하여, 자유권 규약상의 임무를 수행하는 18인의 위원으로 구성된 인권이사회(Human Rights Committee)는 1998년 10월 6일부터 11월 6일까지 개최된 제64차 회기 중에 한국의 박태훈 사건을 심리한 후에 한국의 국가보안법 7조 제1항, 제3항, 제5항을 적용하여 유죄판결을 선고한 사안에 대하여 자유권 규약 제19조 표현의 자유를 침해한 것이라고 판단하고 한국 정부에 대하여 적절한 구제조치를 취할 것을 요구하는 결정을 하였다. 이러한 결정은 국가보안법의 적용을 받은 개인이 UN에 제기한 사건에 대한 결정이라는 측면에서 특수성이 인정된다.<sup>26</sup> 위 결정에서는 첫째, 어떤 표현이 국가보안법상 금지된 표현에 해

<sup>21</sup> 최관호, “한반도 평화와 국가보안법,” 『민주법학』, 제25호 (민주주의 법학연구회, 2004), pp. 89~90.

<sup>22</sup> 박원순, 『국가보안법 연구 I』 (서울: 역사비평사, 1995), pp. 189~191.

<sup>23</sup> 배종대, “다시 한 번 국가보안법을 말한다,” 『법과사회』, 제4권 (법과 사회이론학회, 1991), p. 138.

<sup>24</sup> 박원순, 『국가보안법 연구 I』, pp. 245~246.

<sup>25</sup> 정태욱, “국가보안법과 한반도의 평화,” 『민주법학』, 제16호 (민주주의 법학연구회, 1999), pp. 49~51.

당하는지에 대한 명확성을 지적하였고 둘째, 해당 표현을 허용함으로써 국가안보에 어떠한 위태로운 결과를 가져왔는가에 대한 명백한 위협성과 입증의 의무가 정부에게 있다고 지적하였으며 셋째, 단순히 국가안보를 저해할 개연성이나 가능성만으로 처벌할 수 없다고 하였다.<sup>27</sup>

이러한 UN의 결정에 대하여 김대중 정권은 국가보안법 개정작업을 시작하였으나 보수 세력의 거센 반발에 의하여 유보하였다. 그러나 2000년 6·15남북공동선언 합의 이후에 통일환경조성을 위하여, 2001년 4월 27일 정치개혁의원모임 소속의 한나라당 안영근 의원 외 34명이 국가보안법 개정 법률안을 국회에 제출하여 2001년 6월 12일 국가보안법 개정 6인 소위원회가 구성되었고 위원장은 민주당 정대철 의원이 되었다. 국가보안법 개정 6인 소위원회는 국가보안법 대부분의 조항에 대하여 폐지에 가까운 개정안을 제출하였다.<sup>28</sup>

## 나. 존치론적 개정론

국가보안법의 존치론적 개정론을 논의하기 위하여 존치론과 존치론적 개정론을 구분하여 살펴보고자 한다.

### (1) 존치론

국가보안법에 대한 존치론을 주장하는 견해는 현재 국내·외에 북한을 동조·찬양하는 세력이 상존하고 있으며 또한 남북이 대화를 통한 평화·교류·협력을 한다고 하더라도 북한이 핵을 포함한 대량살상무기의 개발 등으로 위협을 하고 있기에 존치해야 된다고 보고 있다. 이들의 주장을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 국가보안법이 제정될 당시와 비교할 때, 북한은 지금도 별다른 변화가 없으며 한국에 대한 적화통일 야욕도 완전히 해소되지 않았다. 또한 북한은 노동당 규약, 헌법, 형법 등에 남조선의 적화를 목표로 하는 민족해방인민민주주의혁명을 명문화하고 있기에 국가보안법을 폐지하는 것은 적 앞에 무기를 버리고 무장해제하는 것이다.

둘째, 구소련 및 동구권의 붕괴에 따른 사회주의 퇴조는 국제사회의 추세임에도 불구하고 현재 한국 사회에는 좌익 또는 사회주의 운동이 계속해서 발생하는 등 안보위협 세력의 불법 활동이 조직적으로 가동되고 있기에 폐지는 더욱 불가하다.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> 김선수, “국가보안법 제7조에 대한 UN의 결정,” 『관례연구』, 제13집 (서울지방변호사회, 2000), pp. 414~417.

<sup>27</sup> 한인섭, “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근,” 『인권과정의』, 제280호 (대한변호사협회, 1999), p. 67.

<sup>28</sup> 『한겨레』, 2001년 6월 13일; 『한국일보』, 2001년 6월 13일.

셋째, 김대중 정권의 6·15 남북공동선언 이후에 북한의 공식매체가 대남선동을 다소 자제하고 있으나 비공식매체인 한국민족민주전선의 대남선전과 선동과 서해 교전 사태·전쟁불사의지 천명·의도적인 NLL(Northern Limit Line)침범 등이 계속되고 있기에 북한을 신뢰하여 국가보안법을 폐지하기에는 시기상조라는 견해이다.

넷째, 세계 각국의 안보관련 입법례를 보더라도 국가보안법의 존속은 정당하다고 볼 수 있다. 미국, 일본, 독일 등의 선진 민주국가에서도 자국의 안보를 위해 형법 외에 별도로 한국의 국가보안법과 같은 특별법을 채택하고 있다. 특히 우리와 같이 남북이 분단되고 대치한 상황에서 체제를 수호하기 위한 국가보안법은 더욱 강조되어야 한다. 실제 미국은 연방 헌법의 간첩죄·반역죄·정부전복죄 등 관련 조항 외에도 전복활동규제법(Act of Control of Subversive Activities), 공산주의자규제법(Communist Control Act), 국내안보법(The Internal Security Act), 2001년 9·11 테러 이후에 국토안보법(Homeland Security Act)등을 제정하였으며 일본은 파괴활동방지법, 대만은 국가안전법, 독일은 헌법보호법과 사회단체규제법, 영국과 캐나다는 공공기밀보호법과 국가기밀법을 제정·시행하고 있다.<sup>30</sup>

다섯째, 북한의 국가보안법 폐지 주장 이면에는 북한의 연방제통일전략이 내포되어 있다. 즉 북한의 통일전략 1단계는 국가보안법 철폐투쟁의 전개이며 북한의 주장대로 폐지될 경우, 2단계는 공산당 활동의 합법화 및 지하당 구축, 3단계는 대남 혁명 완수를 위하여 자유민주주의 체제를 붕괴시키고 궁극적으로 연방제통일을 달성하는 것이다.<sup>31</sup>

## (2) 존치론적 개정론

국가보안법을 폐지할 경우 안보의 공백과 대북관계의 혼란을 방지하기 위해서는 국민의 인권과 안보, 그리고 통일을 조화하는 방향으로 국가보안법을 개정해 나가야 된다고 보고 있다. 이러한 개정론자의 견해는 다음과 같다.<sup>32</sup>

첫째, 김대중 정권에 의한 6·15공동선언으로 남북교류의 현실을 부인할 수 없으며 이러한 현실에 근거하여 제정된 남북교류협력법의 규범성을 확보하기 위해서는 이와 충돌하는 국가보안법의 개정이 필요하다는 것이다.

둘째, 향후 대북관계 설정에 있어서 주도적 위치를 확보하기 위해서도 개정이 불가피하다는 주장이다.

셋째, 국가보안법이 과거 정권안보의 수단으로 남용되거나 민주화 및 통일 운동

<sup>29</sup> 이호수, “국가보안법 존폐에 대한 고찰,” 『북한』, 제319호 (1998), pp. 169~179.

<sup>30</sup> 유동열, “국가안보와 국가보안법,” 『공안연구』, 제85집 (2004), pp. 26~29.

<sup>31</sup> 유동열, 위의 글, pp. 149~152.

<sup>32</sup> 제성호, “국가보안법과 남북갈등,” 『중앙법학』, 제7호 (2002), pp. 104~105.

에 대한 탄압수단으로 오용되었을 뿐만 아니라, 헌법이 보장하는 국민의 기본권을 침해할 수 있는 위헌성 제기가 많으므로 그 개정을 통하여 위헌요소를 제거해야 한다는 것이다.

넷째, 이념에 근거한 테러범에 대해서는 그 불법의 중대성이 추가되기 때문에 특수한 형사실체법 및 형사절차법에 의한 특별대책이 요구된다. 개인의 사상이 내면에 머무르는 경우는 절대적으로 보호되어야 하겠지만 그것이 테러행위로 표출된 경우에는 무엇보다도 엄격하게 진압되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 사상범죄에 대한 형사실체법 또는 형사절차법의 특별 규정을 설정한 국가보안법은 이념에 근거한 테러범죄의 대책법으로써 원용될 수 있을 것이며, 냉전의 논리가 점진적으로 퇴색되어가는 미래에는 국가보안법의 규율방향도 테러리즘과 같은 강력범죄에 초점이 맞추어져야 할 것이다.<sup>33</sup> 여기서 존치론적 개정론자의 국가보안법 개정 문제는 남북관계가 진전된다고 하더라도 북한의 대남 정치·군사·이념적 위협에 효과적으로 대처할 수 있는 제도적 장치로서 국가보안법이 존치한다는 전제하의 개정 논의이다.

## 2. 국가보안법의 개정을 위한 제언

### 가. 국가보안법 개정론에 대한 제언

위에서 살펴본 국가보안법에 대한 폐지론, 폐지론적 개정론, 존치론, 존치론적 개정론의 한계는 다음과 같다.

#### (1) 폐지론에 대한 한계

첫째, 국가보안법은 1997년 개정을 통하여 인권 침해의 소지가 있는 상당부분을 해소하였다. 즉 국가보안법이 국민의 기본권을 침해할 여지가 있는 부분에 대하여 주관적 구성요건인 ‘국가의 존립·안전 또는 자유민주주의 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서’를 범죄구성요건에 삽입하여 다른 형사법보다 엄격하게 하였다. 또한 반국가단체개념·목적수행, 자금지원·금품수수, 통신회합, 잠입탈출, 찬양고무 등은 이미 명료화된 개념이기에 유추해석이나 확대해석의 여지가 없다.

둘째, 다수의 공동선언에서 북한을 국가로 인정하고 있지 않다. 이는 남북합의서에서 천명하고 있는 남북관계는 국가와 국가 상호간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 민족내부의 특수 관계라고 약정하고 있으며, 또한 남북한이 UN에 공동으로 가입한 것이 북한을 국가로 인정한 근거가 될 수는 없다.

<sup>33</sup> 손동권, “테러리즘의 이데올로기 범죄성과 그에 대한 형사정책,” 『대테러연구』, 제25집 (2002), p. 123.

셋째, 남북한이 UN에 동시에 가입하고 남북합의서가 발효된 후에도 북한이 대남 적화통일과 폭력혁명노선을 포기하고 있지 않으므로 더욱더 국가보안법 폐지론은 그 설득력이 없다고 보여진다.

## (2) 폐지론적 개정론에 대한 한계

첫째, UN의 인권이사회(Human Rights Committee)는 결정을 통하여 한국의 국가보안법 제7조 제1항, 제3항, 제5항이 UN의 자유권 규약 제19조 표현의 자유를 침해한 것이라고 하였으나 이는 한국의 국가보안법에 대한 실효적인 구속력이 없다고 보는 것이 타당하다.

둘째, 국가보안법 제4조 2항 목적수행 조항과 관련하여 죄형법정주의 원칙에 위배되기에 국가기밀의 개념을 더욱 명확히 규정하기 위하여 형법 제98조 1항과 2항의 간첩행위를 하거나 또는 자유민주주의 기본질서에 중대한 위해를 가할 수 있는 기밀로 개정되어야 한다고 주장하지만, 국가기밀과 관련된 개념이 이미 명확하게 정의되어 있으며 탐지·수집·누설·전달·중재된 국가기밀이 실질적인 비밀인 경우에 한정하여 처벌하면 죄형법정주의에 위배되지 않는다.

셋째, 국가보안법 제5조의 자금지원 및 금품수수와 제6조 잠입·탈출이 남북교류협력법과 헌법에 상충되기에 개정되어야 한다는 주장은 실질적으로 이해하기 어려운 부분이다. 왜냐하면 국가보안법의 헌법상 근거가 헌법 제3조가 아니라 제 37조 2항이기 때문이다. 그리고 남북교류협력법의 헌법상 근거는 헌법 제4조이기에 더욱 이해하기가 어렵다. 또한 북한을 무조건적으로 반국가단체로 보는 것이 아니라 한국의 국가안전이나 자유민주주의 기본질서를 위태롭게 하는 행위와 결부된 경우로 한정하기에 더더욱 남북교류협력법과 상충되지 않는다.

넷째, 국가보안법 제7조 찬양·고무, 이적물표현 규정의 개념이 모호하고 인권침해 우려가 있다는 주장이 폐지론적 개정론자들의 주장이다. 이들의 근거는 UN의 폐지권고안이다. 그러나 실질적으로 UN의 폐지권고안은 국제사회에서 실효적인 구속력이 없다.

## (3) 존치론에 대한 한계

첫째, 존치론자들의 견해는 전반적으로 시대적 변화 추이를 이해하지 못하는 측면이 있다. 즉 냉전시대의 안보 개념으로는 이념 체제가 붕괴되고 영원한 적도 동지도 없는 국제 사회의 냉혹한 현실에 대응하기에는 한계가 있다.

둘째, 전통적 안보개념의 측면에서 제정된 현행 국가보안법은 외국의 공산주의규제법, 파괴활동방지법, 국가안전법, 공공기밀보호법 등과 같이 포괄적 안보개념을 포함한 법률에 비하여 상대적으로 국가안전보장 측면에서 많이 부족하다.

#### (4) 존치론적 개정론에 대한 한계

첫째, 6·15남북공동선언과 남북교류협력법 등의 규범성과 법률의 충돌을 완화하기 위한 개정론은 설득력을 잃고 있다. 왜냐하면 6·15 남북공동선언과 남북교류협력법의 헌법적 근거는 헌법 제4조이고 국가보안법의 헌법적 근거는 제37조 2항이기에 그 법의 입법취지와 목적이 상이하다고 할 수 있다.

둘째, 향후 대북관계 설정에 있어서 주도적 위치를 확보하기 위하여 개정이 불가피하다는 주장도 한계를 극명히 보여주고 있다. 즉 현재 진행되고 있는 한국과 북한의 경제, 사회, 군사 등의 교류·협력에서 북한이 핵보유, 대량살상무기 개발, 군사적 긴장 고조 등을 통하여 대화의 주도권을 확보하고 있으므로 한국이 국가보안법의 개정을 통하여 주도적 위치를 확보해야 한다는 주장은 타당하지 않다.

셋째, 현행 국가보안법은 국가안전보장·자유민주주의·자본주의 이념에 정면으로 대치하는 테러리즘, 사이버 테러리즘, 산업스파이 등과 같은 범죄에 대응하기에는 한계가 있기에 이에 효율적이고 체계적으로 대응할 수 있는 개정안을 모색하여야 할 것이다.

#### (5) 국가보안법 개정론에 대한 견해

냉전 체제의 붕괴는 전통적 안보개념의 변혁을 초래하였다. 과거의 전통적 안보는 외부 침략으로부터 자국을 보호한다는 군사적 안보논리를 중심개념으로 파악하고 있다. 그러나 1980년에 후반을 기점으로 발생한 동유럽 사회주의와 구소련 연방 몰락, 중국·베트남·라오스 공산주의 몰락, 미국에 의한 일방적 패권주의 등은 포괄적 안보개념이 확산되는 계기가 되었다.

현재 국제사회는 영원한 적도 동지도 없는 상황에서 오직 국익을 위하여 교류·협력하거나 대립하는 양상을 보이고 있다. 특히 한반도는 김대중 정권 이후에 6·15공동선언과 남북교류협력법에 의하여 북한과 교류·협력을 하고 있으나, 북한의 핵·대량살상무기 개발로 인하여 안보위협 요인도 상존하고 있다. 또한 주변국인 중국·러시아·일본 등도 과거와는 상이하게 한국과 정치, 경제, 사회, 문화, 군사 등의 다양한 분야에서 교류·협력하거나 충돌하기에 화해와 긴장이 공존하고 있다.

이제 한국도 과거의 이념적 측면의 전통적 안보 논리인 적과 동지 또는 흑백논리 만으로는 국가안보를 체계적이고 합리적으로 대응할 수 없는 현실에 직면해 있다. 그러나 현재 진행 중인 국가보안법의 개정에 대한 견해들은 아직도 과거 전통적 안보의 범위를 벗어나지 못한 정치·이념적 측면의 소모적인 논쟁을 거듭하고 있다. 물론 이러한 논의에는 국민의 기본권을 보장하기 위한 노력도 포함되어 있으나 국가안전보장을 위한 논의는 부족한 것이 현실이다. 이에 확장된 안보위협 요인에 대

한 효과적이고 합법적인 대응방안을 모색하기 위하여 국가보안법에 포괄적 안보개념을 도입하는 것이 타당해 보인다.

## 나. 포괄적 안보 위협요인에 대한 제언

미국과 소련에 의한 냉전체제 이전의 안보위협 요인은 군사적 위협에 대한 반공적, 이데올로기적인 측면이 많았다. 그러나 동서 냉전체제가 붕괴된 현대 국가의 안보위협 요인은 다각적인 측면에서 고려할 필요가 있다. 특히 코펜하겐학파에 의한 포괄적 안보 측면의 국가안보 위협요인은 첫째, 정치·경제·사회·군사적 위협으로 구분할 수 있다.

둘째, 위협주체 유형으로는 국가·조직적 해커, 정치·이념·종교 테러조직, 교조주의 테러조직, 반정부조직, 국가·기업조직, 불량·경쟁국가, 초국가적 조직범죄, 국제비정부기구로 세분화할 수 있다.

셋째, 범죄행위 유형으로 살펴보면 금전·보복·파괴, 정치적 쟁점 또는 명분에 의한 지지획득 및 반대를 통한 억지, 공포·고통·파괴, 정부전복 또는 분리 독립, 산업스파이 활동·정보판매, 지역분쟁에서의 억지달성 및 승리, 상대방의 개입비용 증가·스파이 활동, 주요대결의 억지달성 또는 승리·스파이 활동·경제적 이익, 국제커넥션·금전·권력·파괴, 자발적 국제연대·국가행위자에 대한 견제가 있다.

그러나 이러한 범죄행위는 그 위협이 심각함에도 불구하고 과거 형사사법기관과 정보수사기관에 의하여 국민의 기본권이 과도하게 제한되거나 침해된 사례가 있었기에 입법의 논의에서 벗어나 있다. 이에 위에서 살펴본 범죄행위 중에서 인권침해요소를 최소화할 수 있는 죄형법정주의에 입각한 논의를 하고자 한다. 이에 첫째, 1982년 1월 22일 법령으로 제정·공포된 대통령 훈령 47호 국가대테러활동지침에 의거한 테러리즘, 둘째, 2005년 1월 31일 발효된 대통령 훈령 제141호 국가사이버안전관리규정에 근거한 사이버테러, 셋째, 2007년 5월 25일 재개정된 방위사업법, 2007년 6월 28일 재개정된 대통령령 제20120호 방위사업법 시행령, 2007년 2월 21일 재개정된 국방부령 제620호 방위사업법 시행규칙에 근거한 방위사업과 관련된 산업스파이를 국가보안법에 포함시켜야 하는 범죄행위로 보고 있다.

### (1) 테러리즘

미국의 9·11테러를 기점으로 하여 발생하기 시작한 아랍 테러조직에 의한 테러리즘은 전쟁에 준하는 위협으로 다가오고 있다. 특히 아랍 테러조직에 의한 테러리즘은 과거의 테러리즘의 목적이 선전·선동이였다면 현대의 테러리즘은 대량살상이 목적이란 측면에서 상당한 변화를 보이고 있다. 또한 아랍 테러조직의 테러리즘이 대중교통수단인 항공기, 열차, 지하철 등을 그 수단으로 이용하기에 그 피해는 더욱



크다고 볼 수 있다. 특히 한국은 북한에 의한 국가지원 테러리즘의 직접적인 피해국임을 감안할 때에 한반도에서 냉전의 논리는 퇴색되어 간다는 진보좌파의 논리에 정면으로 대처하는 것이 북한에 의한 이념적 측면의 테러리즘이라 할 것이다. 이에 국가보안법에 대한 정치·이념적 측면의 테러리즘에 대한 논의가 시급한 실정이다.

## (2) 사이버테러

현재 북한은 전문교육기관에서 국가적 차원에서 사이버 테러리즘 요원을 양성하고 있다. 특히 북한의 사이버 테러요원들은 군기관과 정보기관에 장교급으로 배치되어 활동하기에 그 위협은 더욱 크다고 할 수 있다.<sup>34</sup> 그리고 한국의 인터넷 이용 인구는 1994년 6월 인터넷이 상용화되기 시작했을 때 겨우 13만8천명에 지나지 않았다. 그러나 2005년 1월 31일 한국인터넷진흥원이 발표한 2004년 하반기 정보화 실태조사에 의하면 2004년 12월 현재 만6세 이상 대한민국 국민의 70.2%에 해당하는 3천 1백 5십 8만 명이 유·무선 인터넷을 이용한 것으로 밝혀졌으며, 이는 2003년 12월의 65.5%에 대비해 4.7% 포인트 증가한 것이다.<sup>35</sup>

인터넷이 활성화된 한국의 현실을 적극 활용한 북한 사이버 테러요원들은 사이버 상에서 대남적화통일과 폭력혁명노선을 멈추지 않고 실행하고 있기에 이에 대한 대책이 더욱 시급한 실정이다. 그리고 사이버 테러요원에 의한 군·관·민에 대한 사이버테러가 발생한다면 그 피해는 전쟁의 위협에 준할 것이다. 그리고 현재 중국과 러시아도 국가 차원에서 사이버 테러부대를 운용하고 있으므로 그 위협에도 적극적으로 대처하여야 할 것이다.

## (3) 산업스파이

현재 한국은 노태우 정권 이후에 구소련을 위시한 동구권 국가 및 중국, 베트남, 라오스 등과 같은 사회주의 국가들과 활발한 경제적 교류협력을 하고 있다.

김대중 정권 이후에 6·15남북공동선언과 남북교류협력법 등을 통하여 북한과도 활발한 경제적 측면의 교류협력을 하고 있으며 2007년 10월 2일부터 4일까지 노무현 대통령이 방북하여 경제·군사적 측면의 논의를 활성화하려고 하고 있다.

그러나 이러한 논의에 앞서 한국은 북한으로부터 국내외의 산업기술 보호를 위한 노력도 해야 할 것이다. 그리고 중국, 러시아, 대만 등은 한국의 우수한 반도체 기술 및 조선 기술을 자국으로 유출시키기 위한 행위를 수차례에 걸쳐 자행하였기에 더욱더 긴장하여야 할 것이다. 이러한 산업기술의 유출은 국가 경제적 측면에서 막대

<sup>34</sup> 『조선일보』, 2006년 10월 20일; 『한국일보』, 2005년 7월 5일.

<sup>35</sup> 『동아일보』, 2006년 12월 5일; 『중앙일보』, 2004년 2월 14일.

한 손실을 가져오므로 그 위협은 더욱 크다고 볼 수 있다.

또한 현재 동북아의 국가들은 군사적인 측면에서 국내총생산(GDP)과 국민총생산(GNP)에 대비하여 비대칭적으로 군비증강에 주력하고 있기에 방위산업을 둘러싼 산업보안에 대한 논의도 시급한 실정이다.

#### 다. 국가보안법 개정을 위한 제언

위에서 국가보안법 개정안에 대한 논의와 포괄적 안보 위협요인에 대한 논의를 중심으로 살펴보았다. 우선 국가보안법 개정안 중에서 존치론적 개정문이 포괄적 안보 개념에 적합한 것으로 보인다. 또한 포괄적 안보 위협요인 중에서 테러리즘, 사이버테러, 산업스파이에 대한 논의 및 입법 활동이 활발하였으므로 이를 근거로 한 국가보안법 개정안을 모색하였다.

첫째, 적국 또는 반국가단체에 대한 견해는 다음과 같다. 형법 제98조의 ‘적국’ 개념을 ‘외국 또는 이에 준하는 단체’로 개정하여야 하며 국가보안법 제3조 제1항 ‘반국가단체’ 개념도 ‘반국가단체’ 이외에 ‘외국 또는 이에 준하는 단체’ 개념을 추가하여야 할 것이다. 또한 2006년 10월 4일 개정된 국가정보원법 제13조 제4항도 ‘다른 국가 또는 집단’으로 표현하고 있다.<sup>36</sup>

여기서 ‘외국’이라 함은 적국, 우방국, 중립국 등 모두를 포함<sup>37</sup>하여야 한다. 이는 적국이나 우방국이나가 중요한 것이 아니라 보호법익을 침해할 구체적인 행위가 무엇인가에 의하여 판단할 문제이며 국익에 반할 경우에는 구성요건에 포함시킬 수 있다는 것이다.<sup>38</sup> 또한 ‘이에 준하는 단체’ 개념을 추가함으로써 인하여 테러조직, 초국가적 조직범죄, 국가·조직적 해커, 반정부조직 등에 의해 자행되는 범죄행위로부터 국가의 존립·안전 또는 자유민주주의 기본질서를 수호할 수 있을 것이다.

둘째, 목적수행에 대한 견해는 다음과 같다. 국가보안법 제4조 제1항의 목적수행을 위한 행위인 제1호, 제3호, 제4호는 폭력행위를 포함하고, 제2호 가·나, 제5호는 국가기밀에 관한 내용이며, 제6호는 선전·선동에 관한 내용이다. 동법 제4조 제2항은 미수범, 제3항과 4항은 예비·음모 규정이다. 여기서 목적수행 행위에 정치·이념적 측면의 테러리즘<sup>39</sup> 사이버테러<sup>40</sup>, 그리고 국가 방위사업<sup>41</sup>과 관련된 산업스파이

<sup>36</sup> 박상기, 『형법각론』 (서울: 박영사, 2002), p. 612.

<sup>37</sup> 미국은 1996년 9월 17일 강릉북한잠수함침투 및 좌초사건과 관련된 잠수함 이동경로에 관한 정보를 한국에 제공한 로버트 김을 동년 9월 24일 FBI에서 간첩혐의로 체포한 후, 간첩음모죄로 징역 9년에 보호관찰 3년을 선고하였다.

<sup>38</sup> 임용, 『형법각론』 (서울: 법문사, 2001), p. 736.

<sup>39</sup> 이대성, “테러방지법의 필요성에 관한 연구,” pp. 123~127.

<sup>40</sup> 2005년 1월 31일 발표된 대통령 훈령 제141호 「국가사이버안전관리규정」 제2조 2호는 사이버테러를 해킹·컴퓨터바이러스·논리폭탄·메일폭탄·서비스 방해 등 전자적 수단에 의하여 국가정보통신망을 불법침입·교란·마비·파괴하거나 정보를 절취·훼손하는 일체의 공격행위라고 정의하고 있다.

범죄행위를 포함시켜야 할 것이다.

셋째 지원지원·금품수수에 대한 견해는 다음과 같다. 국가보안법 제5조 제1항과 제2항의 지원지원과 금품수수 규정에 정치·이념적 테러에 대한 자금 차단과 방위사업 관련 산업스파이 범죄행위에 대한 자금 차단 규정을 신설하여야 할 것이다.

넷째, 찬양·고무 등에 대한 견해는 다음과 같다. 국가보안법 제7조 제1항 찬양·고무 조항을 엄격히 제한하여 적용하여야 한다는 측면에서 첫째, 자유민주주의의 기본 질서를 위태롭게 할 정을 알면서 한 행위를 구성요건에 포함하고 둘째, 명백하고 현존하는 위협이 존재하고 셋째, 선전·선동이나 위계 등의 불법적 요소가 존재하며 넷째, 옥외의 장소에서 불특정 다수인을 대상으로 찬양·고무 등의 행위를 하는 것으로 엄격히 제한하여야 할 것이다. 다만, 옥내라고 하더라도 통신<sup>42</sup>상에서 자행되고 있는 친북사이트(site) 개설 및 북한에 대한 동조·찬양·고무하는 행위 모두를 포함하여야 할 것이다.

## V. 결 어

2차 세계대전 이후에 형성된 미국과 소련에 의한 냉전체제는 1980년대 후반에 발생한 동유럽의 사회주의 몰락과 구소련 연방 붕괴, 그리고 미국에 의한 일방적 패권주의 등으로 인하여 변화가 시작되었다.

이러한 미국과 소련에 의해 형성된 양극체제의 붕괴는 탈냉전 시대로의 전환과

<sup>41</sup> 방위사업법 제3조의 방위사업 모두 포함한다. 첫째, 군사력을 개선하기 위한 무기체계의 구매 및 신규개발·성능개량 등을 포함한 연구개발과 이에 수반되는 시설의 설치 등을 행하는 사업을 말한다. 둘째, 국방부 및 그 직할부대·직할기관과 육·해·공군 이하 각 군부대가 사용·관리하기 위하여 획득하는 물품으로서 무기체계 및 비무기체계를 말한다. 여기서 무기체계란 유도무기·항공기·합정 등 전장에서 전투력을 발휘하기 위한 무기와 이를 운영하는 데 필요한 장비·부품·시설·소프트웨어 등 제반요소를 통합한 것으로서 대통령령이 정하는 것을 말하며 비무기체계란 무기체계 외의 장비·부품·시설·소프트웨어 그 밖의 물품 등 제반요소를 말한다. 셋째, 군수품을 구매·임차하여 조달하거나 연구개발·생산하여 조달하는 것을 말한다. 넷째, 국외로부터 무기 또는 장비 등을 구매할 때 국외의 계약상대방으로부터 관련 지식 또는 기술 등을 이전받거나 국외로 국산무기·장비 또는 부품 등을 수출하는 등 일정한 반대급부를 제공받을 것을 조건으로 하는 교역을 말한다. 다섯째, 군수품 중 제34조의 규정에 의하여 지정된 물자를 말한다. 일곱째, 방위산업물자를 생산하거나 연구 개발하는 업무를 말한다. 여섯째, 방위산업물자를 생산하는 업체로서 제35조의 규정에 의하여 지정된 업체를 말한다. 일곱째, 방위산업물자의 연구개발·시험·측정, 방위산업물자의 시험 등을 위한 기계·기구의 제작·검정, 방위산업체의 경영분석 또는 방위산업과 관련되는 소프트웨어의 개발을 위하여 방위사업청장의 위촉을 받은 기관을 말한다. 여덟째, 방위산업체 및 전문연구기관에서 방위산업물자의 연구개발 또는 생산에 제공하는 토지 및 그 토지상의 정착물·장비 및 기기를 말한다.

<sup>42</sup> 여기서 통신이란 우편물 및 전기통신을 말한다. 첫째, 우편물이란 우편법에 의한 통신우편물과 소포우편물을 의미한다. 둘째, 전기통신이란 전화·전자우편·회원제정보서비스·모사전송·무선호출 등과 같이 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 모든 종류의 음성·문언·부호 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 의미 한다; 통신비밀보호법 제2조 제1항·제2항·제3항의 내용을 준용하였다.

동시에 미국에 의한 일초다국화 체제를 형성하는 배경이 되고 있다. 또한 동북아에서 한국, 중국, 일본, 러시아, 북한, 미국의 역할이 과거와 달리 상이하게 작용하기에 영원한 적도 동지도 없는 현실에 직면해 있다. 또한 한국과 북한의 급진적인 경제·사회·문화 분야의 협력으로 인하여 과거의 안보 개념으로는 합법적이고 체계적인 대응을 할 수가 없다.

과거의 전통적 안보개념은 주권, 국민, 영토를 외부의 군사적 위협으로부터 보호하고자 하는 내용이 주류를 이루었다. 그러나 현재의 포괄적 안보개념은 군사적인 측면 이외에 정치, 경제, 사회, 문화 등을 포함하고 있다. 이러한 포괄적 안보영역의 범죄행위 중에서 테러리즘, 사이버테러, 방위사업과 관련된 산업스파이 등은 학술적으로 또는 입법적으로 활발한 논의가 있었으나 과거 형사사법기관이나 정보수사기관에 의하여 국민의 기본권이 과도하게 제한되거나 침해된 사례가 있었기에 법률 제정에 이르지 못하고 있다. 또한 포괄적 안보범죄에 대하여 규범학자들은 현행 형사법이나 특별형사법으로 충분히 대응할 수 있다고 하지만 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 형법은 사회질서의 기본가치를 보호하는 보호적 기능을 가진다. 그러나 현행 형법은 포괄적 안보범죄로부터 사회질서의 기본가치를 보호하지 못하고 있다. 또한 보호 법익적 측면에서 개인적 법익, 사회적 법익, 국가적 법익 모두를 침해하고 있다. 둘째, 형법은 사회에서 인간의 공동생활을 보호하는 것을 사명으로 한다. 인간의 공동생활은 사회질서 내지 법질서의 유지를 전제로 한다. 이를 위하여 형법은 범죄로부터 사회를 보호하는 수단으로 필요한 경우에 형벌을 통하여 범죄에 대한 억압적 기능을 수행하고 있다. 그러나 포괄적 안보범죄는 형법의 사회보장적 기능을 기대할 수 없다. 즉 포괄적 안보범죄는 범죄에 대한 처벌 효과적 측면에서 일반예방인 응보와 특별예방인 교화·감화·개선의 효과를 기대할 수 없기 때문이다. 이에 이 연구에서는 포괄적 안보범죄 유형 중에서 정치·이념적 테러리즘, 사이버테러, 방위사업과 관련된 산업스파이를 특별법인 국가보안법에 부분적으로 도입하고자 하였다. 그러나 이러한 논의에는 국민의 인권과 관련된 부분이 많기에 후속 연구가 더욱 절실하다고 생각된다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 김선수. “국가보안법 제7조에 대한 UN의 결정.” 서울지방변호사회. 『판례연구』. 제13집, 2000.
- 김태현. “세계화시대의 국가안보전략.” 세종연구소. 『국가전략』. 제1권 1호, 1995.
- 문정인. “국가안보와 국가정보: 바람직한 정보기구 모색을 위하여.” 세종연구소. 『국가전략』. 제2권 1호, 1996.

- 박영규. 『김정일 정권의 안보정책: 포괄적 안보개념의 적용』. 서울: 통일연구원, 2003.  
 ———. 『통일한국의 안보정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 박원순. 『국가보안법 연구 I』. 서울: 역사비평사, 1995.
- 박상기. 『형법각론』. 서울: 박영사, 2002.
- 배종대. “다시 한 번 국가보안법을 말한다.” 법과사회이론학회. 『법과사회』. 제4권, 1991.
- 손동권. “테러리즘의 이데올로기 범죄성과 그에 대한 형사정책.” 경찰청. 『대테러연구』. 제25집, 2002.
- 손호철. “남남갈등의 기원과 전개과정.” 경남대학교. 『극동문제연구소』. 2004.
- 송대성. “안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안,” 세종연구소. 『정책보고서』. 제65호, 2005.
- 유동열. “북한 및 좌익권의 선전선동과 대응론.” 공안문제연구소. 『공안연구』. 제80집, 2003.  
 ———. “국가안보와 국가보안법,” 공안문제연구소. 『공안연구』. 제85집, 2004.
- 윤덕민. 『한국의 전략적 선택: 동맹, 자주, 다자안보』. 서울: 외교안보연구원, 2005.
- 이대성. “테러방지법의 필요성에 관한 연구.” 한국경찰학회. 『한국경찰학회보』. 제9호, 2005.
- 이정덕. “영업비밀의 법적 보호방안에 관한 연구.” 동국대학교 법학과 박사학위논문, 2007.
- 이호수. “국가보안법 존폐에 대한 고찰.” 북한연구소. 『북한』. 제319호, 1998.
- 임 응. 『형법각론』. 서울: 법문사, 2001.
- 조선로동당구약. 『조선로동당력사』. 평양: 조선로동당출판사, 1991.
- 정태욱. “국가보안법과 한반도의 평화.” 민주주의법학연구회. 『민주법학』. 제16호, 1999.
- 제성호. “국가보안법과 남남갈등.” 중앙대학교. 『중앙법학』. 제7호, 2002.  
 ———. “북한 형법과 국가보안법의 비교.” 북한연구소. 『북한』. 제395호, 2004.
- 최관호. “한반도 평화와 국가보안법.” 민주주의법학연구회. 『민주법학』. 제25호, 2004.
- 통일연구원. 『북한인권백서 2005』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 한인섭. “국가보안법 개폐론에 대한 대화적 접근.” 대한변호사협회. 『인권과정의』. 통권 제 280호, 1999.

Buzan Berry. *People, States and Fear*. Colorado: Lynne Reiner Publish, 1991.

- 『한겨레』.  
 『동아일보』.  
 『중앙일보』.  
 『한국일보』.  
 『경향신문』.  
 『세계일보』.  
 『조선일보』.

## Abstract

### Proposal for Amendment of National Security Law: Focusing on Inclusive Security Concept

*Sang-Hyun Lee/ Dae-Sung Lee*

The cold war system by USA and USSR after World War II has been changed by the collapse of socialism in Eastern Europe, fall of USSR and the dominant hegemony of USA. The destruction of two extremities system by USA and USSR led to the end of cold war and the new order of 'One Ultra Super Power and Multipolarized World'. Additionally, in Northeast Asia there is no eternal friend or eternal enemy as the roles of Korea, China, Japan, Russia, North Korea and USA have changed according to the situations. Additionally because of the radical changes in financial, social and cultural cooperation between South Korea and North Korea, the past concept of security cannot respond to the reality legally or systematically. The traditional concept of security mainly covers the protection of sovereignty, people and national territory from external military threats. However present inclusive concept of security expands its coverage to terrorism, cyber terrorism and industrial spy including the field of politics, economics as well as military.

These discussions conflict with Article 10 of Constitution (Basic Rights of People) and Article 37.2 of Constitution (National Security, Public Welfare and Order Maintenance). Therefore we need to make a careful approach.

In this study, an amendment of National Security Law, which limited or infringed people's rights too much, was discussed focusing on the inclusive concept of Copenhagen school on security.

For this, first, an inclusive concept of Copenhagen school on security was reviewed, second, the current issues related to National Security Law were analyzed, third, amendment of the National Security Law was discussed based on the analysis, and fourth, methods to ensure national security minimizing the infringement of human rights were discussed.

**Key Words:** terrorism, cyber terrorism, industrial spy, national security, national security law



# 국제인권조약 자동승계론에 관한 연구: 남북통일과 관련하여

이 규 창\*

- I. 머리말
- II. 국제인권조약 자동승계론과 남북통일
- III. 국제인권조약 자동승계에 관한 입장
- IV. 국제인권조약 자동승계 사례 분석
- V. 맺음말

## 국문요약

국제인권조약은 국가승계와 관계없이 승계국에 자동적으로 승계된다는 주장이 1990년대 중반 이래 꾸준히 주장되고 있다. 이 주장에 따르면 북한이 당사국인 국제인권조약은 자동적으로 통일한국에 승계되므로 이 주장은 국제법의 견지에서 뿐만 아니라 우리나라의 법체계에 있어서도 중요한 의미를 갖는다고 말할 수 있다.

이 글의 목적은 현 시점에서 국제인권조약의 자동승계가 국제관습법화되었는가의 여부를 살피는 것이다. 이를 위해 먼저 조약의 국가승계에 관한 1978년 비엔나협약, 유엔인권위원회, 자유권규약위원회, 인종차별철폐위원회와 학자들의 입장을 살펴보았다. 이어 홍콩에 대한 주권이양, 구유고연방 해체, 구소련 분리 등 국제인권조약의 자동승계에 관한 사례들을

분석하였다.

국제관습법은 관행과 법적 확신의 두 가지 요소를 필요로 한다. 그리고 관행은 일관되고 지속적이어야 한다. 그러나 분석을 통해 얻은 결론은 승계국(들)의 행위가 일관되지 못하며 국제인권조약이 자동승계된다는 법적 확신 또한 결여되어 있다는 것이다. 다시 말해 현 시점에서 국제인권조약의 자동승계가 국제관습법화되었다고 보기는 어렵다. 결국 향후 남북한이 통일이 되는 경우 국제인권조약의 승계여부는 일반적인 다자조약의 승계문제 안에서 해결책을 찾아야 할 것이다.

**주제어:** 인권, 국제인권조약, 국가승계(상속), 조약승계, 자동승계, 조약의 자동승계

## I. 머리말

남과 북은 2000년 6월 15일 역사적인 첫 남북정상회담에서 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 합의한 바 있다.<sup>1</sup> 이와 같은 남북 사이의 통일 지향에

\* 통일연구원 부연구위원



대한 합의는 2007년 남북정상회담에서 노무현대통령과 김정일 북한 국방위원장이 합의한 「남북관계발전과 평화변영을 위한 선언」(이하 “2007년 남북정상선언”)에서도 계승되었다.<sup>2</sup> 또한 2007년 남북정상선언에서는 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축에 대한 인식을 같이하고 종전선언 문제를 추진하기 위한 협력에 합의함으로써<sup>3</sup> 한반도 평화정착에 대한 기쁨을 마련하였다. 이로써 남과 북은 통일을 향한 큰 걸음을 한 발 더 내딛게 되었다. 이제 우리는 6·15남북공동선언과 2007년 남북정상선언의 토대 위에 통일을 위한 준비를 차분히 그리고 면밀하게 준비해 나가야 할 것이다.

남북한이 통일이 되면 조약, 국가채무, 공문서, 사적 권리, 국적, 국제기구의 회원국 지위 등 여러 분야의 승계(또는 상속)문제가 발생하게 된다. 이 가운데 조약의 승계에 대해서는 학위논문을 포함하여 이미 상당한 연구 성과가 이루어진 상태이다.<sup>4</sup> 그런데 조약 가운데 국제인권조약은 자동적으로 승계된다고 하는 소위 국제인권조약의 자동승계론이 1990년대 중반 이래 꾸준히 주장되고 있다. 국제인권조약이 다른 일반적인 다자조약들과는 달리 자동적으로 승계된다고 하는 이 논의는 국제인권조약이 일반적인 조약들과는 다른 특성을 갖는 데서 연유한다고 할 수 있다. 일반 다자조약이 상호적이며 상대적인 의무를 규정하고 있는 것과는 달리 국제인권조약은 당사국에게 절대적이고 객관적인 의무를 요구하고 있다.<sup>5</sup> 다시 말해 국가의 경제적 또는 기타 이해관계와 관련이 많은 일반 다자조약과는 달리 국제인권조약은 계약국 상호간에 이해관계를 주고받게 하는 역할을 하는 것이 아니라 오히려 국제공

<sup>1</sup> 2000년 6·15 남북공동선언 제2항.

<sup>2</sup> 남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언 제1항 제1문: 남과 북은 6·15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.

<sup>3</sup> 남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언 제4항 제1문.

<sup>4</sup> 조약승계와 관련된 국내의 주요 연구 성과물들은 다음과 같다. 구희권, 「국가통합시의 국가승계에 관한 연구」(중앙대학교 법학과 박사학위논문, 1993); 권오국, “통일경로와 국가승계,” 『국민윤리연구』, 제48호 (2001), pp. 121~143; 김찬규, “이른바 국가상속에 관한 고찰,” 『사법행정』, 통권 195호 (1977.3), pp. 33~41; 박기갑, “일반국제법이론에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계 형태론,” 『한림법학FORUM』, 제5권 (1996.10), pp. 101~127; 박용현, “남북한 통일에 따른 국가승계 문제,” 『통일문제연구(조선대)』, 제15집 (2002), pp. 99~120; 신각수, “조약에 관한 국가승계,” 『국제법학회논총』, 제27권 제1호 (1982.9), pp. 167~208; 신성수, 『영역주권의 변경에 따른 국가승계에 관한 연구』(경희대학교 법학과 박사학위논문, 1994. 8); 신용호, “조약의 국가승계와 국가관행,” 『국제법학회논총』, 제48권 제3호 (2003.12), pp. 145~165; 이근관, “국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전,” 『서울국제법연구』, 제6권 2호 (1999), pp. 185~218; 이순천, 『조약에 대한 국가승계』(서울: 고려대학교 법학연구소, 1997); 이장희, “남북한 통일 이후 국가승계문제의 국제법적 과제,” 『한국법학 50년-과거·현재·미래(I)』 (1998.12), pp. 390~413; 이중범, “국가의 통일과 국가승계의 문제,” 『월간고시』, 통권 제183호 (1989.4), pp. 131~141; 장효상, “통일과 국가상속,” 『한국국제법학의 제문제』(서울: 박영사, 1986), pp. 101~121; 정용태, “국가의 성립과 조약승계,” 『법학논집(청주대)』, 제6집 (1992), pp. 69~88; 정용태, “국제법과 국가승계 문제,” 『법학논집(청주대)』, 제9집 (1994), pp. 123~165; 정인섭, “통일과 조약승계,” 『경희법학』, 제34권 제2호 (1999.12), pp. 211~238.

<sup>5</sup> 이주운, “국제인권조약에 대한 유보의 효력,” 『국제법학회논총』, 제51권 제3호 (2006.12), p. 120.

동체에 의해 인정되고 있는 특정 규범 및 가치를 당사국들이 준수하게 하는 역할을 한다.<sup>6</sup> 이 글의 목적은 이와 같은 국제인권조약의 자동승계 여부를 고찰하는데 있다. 다시 말해 현 시점에서 국제인권조약의 자동승계가 국제관습법화 되었는가의 여부를 살피는데 이 글의 주된 목적이 있다.

한편, 국제인권조약의 자동승계에 관한 법적인 근거로 소위 ‘기득권이론’(doctrine of acquired rights)을 내세우는 견해가 있다. 카밍가(Kamminga)는 사적 권리(private rights)가 국가승계와 관계 없이 보호된다는 상설국제사법재판소의 *German Settlers* 사건<sup>7</sup>을 인용하면서 사적인 권리에는 재산권 뿐만 아니라 다른 개인이나 국가에 대한 청구권까지도 포함된다고 한다. 즉 그는 기본적 인권과 자유도 사적인 권리에 포함되므로 국가승계와 관계 없이 기득권이론에 따라 보호되어야 한다는 것이다.<sup>8</sup> 그러나 이 이론이 확립된 국제법상의 원칙인가에 관해서는 의견의 다름이 있다. 또한 이 원칙의 적용범위에 관해서도 의견이 일치하고 있지 않다. 즉 주권의 변경은 외국인의 권리에 ‘아무런’ 영향도 주지 못한다는 견해가 있는 반면에, 주권의 변경은 ‘가능한 한’ 외국인의 권리에 영향을 주어서는 안 된다는 견해가 있다.<sup>9</sup> 이와 같이 기득권이론을 국제인권조약의 자동승계론의 법적 근거로 원용하는 것은 논란의 여지가 있으므로<sup>10</sup> 이 글에서 기득권이론은 논의의 대상에서 제외한다.

논의의 주된 전개방법은 국제인권조약의 자동승계를 둘러싼 여러 입장과 사례를 분석함으로써 국제인권조약의 자동승계론이 국제관습법 형성의 두 가지 요소인 관행과 법적 확신을 갖추고 있는지의 여부를 고찰하는 것이다. 아래에서는 먼저 국제인권조약의 자동승계론과 남북통일의 관계에 대해 간단히 생각해 보고(II), 이어 국제인권조약의 자동승계론을 둘러싼 여러 입장과 사례를 분석한 후(III, IV) 글을 맺는 순서로 서술한다(V).

<sup>6</sup> Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Preliminary Objections, ICJ Reports 1996, p. 646.

<sup>7</sup> 동 사건에서 상설국제사법재판소는 사적 권리는 승계국에 대해서도 유효하다는 권고적 의견을 제시하였다. *Certain Questions relating to Settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland*, Advisory Opinion, September 10 1923, PCIJ Series B, No. 6, p. 36.

<sup>8</sup> Menno T. Kamminga, “State Succession in Respect of Human Rights Treaties,” *European Journal of International Law*, Vol. 7 (1996), pp. 472~473.

<sup>9</sup> M. N. Shaw, *International Law*, 4th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 711; 김대순, 『국제법론』, 제10판 (서울: 삼양사, 2005), p. 702.

<sup>10</sup> 크레이븐(Craven)도 기득권이론이 인권조약의 지속(continuance)을 주장할 수 있는 설득력 있는 근거인가에 대해서는 의심스럽다고 한다. M. C. R. Craven, “The Genocide Case, the Law of Treaties and State Succession,” *British Yearbook of International Law*, Vol. 68 (1997), p. 158.

## II. 국제인권조약 자동승계론과 남북통일

<표 1>에서 보듯이 북한이 가입하고 있는 대부분의 국제인권조약에는 한국도 가입하고 있다. 그러나 「전쟁범죄 및 반인도적 범죄에 대한 공소시효의 부적용에 관한 협약」처럼 북한만 가입하고 한국은 가입하지 않은 국제인권조약도 있다. 또 앞으로 북한은 가입하고 한국은 가입하지 않는 국제인권조약도 있을 수 있다. 만일 국제인권조약이 자동승계된다면 통일이 되어 한국의 헌법이 북한지역에까지 확대 적용되는 경우 한국은 가입하지 않았더라도 북한이 가입한 국제인권조약은 통일한 국에 자동적으로 적용되기 때문에 한국 헌법 제6조 제1항에 따라 북한이 당사국인 국제인권조약은 한국의 국내법과 같은 효력을 갖게 된다. 또한 동 조항의 해석상 조약은 당연히 국내법의 일부가 되어 국민과 재판을 구속하며 이들을 구속하기 위해서는 별도의 국내법 제정을 필요로 하지 않는 것으로 이해되고 있다.<sup>11</sup> 따라서 국제인권조약이 자동승계된다면 북한이 당사국인 국제인권조약은 별도의 조치 없이 통일한국의 국내법원이나 행정기관에 의해 직접 적용될 수 있게 된다.

<표 1> 주요 국제인권조약 남북한 가입현황

(2007년 10월 10일 현재)

조약명	채택 및 발효연도	한국	북한
집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약	채택: 1948. 12. 9 발효: 1951. 1. 12	가입: 1950. 10. 14 발효: 1951. 12. 12 (조약 제1382호)	가입: 1989. 1. 31 발효: 1989. 5. 1
모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약	채택: 1966. 3. 7 발효: 1969. 1. 4	비준: 1978. 12. 5 발효: 1979. 1. 4 (조약 제667호)	미가입
경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약	채택: 1966. 12. 16 발효: 1976. 1. 3	가입: 1990. 4. 10 발효: 1990. 7. 10 (조약 제1006호)	가입: 1981. 9. 14 발효: 1981. 12. 14
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약	채택: 1966. 12. 16 발효: 1976. 3. 23	가입: 1990. 4. 10 발효: 1990. 7. 10 (조약 제1007호)	가입: 1981. 9. 14 발효: 1981. 12. 14
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서	채택: 1966. 12. 16 발효: 1976. 3. 23	가입: 1990. 4. 10 발효: 1990. 7. 10 (조약 제1008호)	미가입
시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서	채택: 1989. 12. 15 발효: 1997. 7. 11	미가입	미가입

<sup>11</sup> 김한택, 『현대국제법』 (춘천: 강원대학교출판부, 2004), p. 65; 배재식, 『국제법 I』 (서울: 한국방송대학교출판부, 1997), p. 38; 이한기, 『국제법강의』 (서울: 박영사, 1999), p. 144.

전쟁범죄 및 반인도적 범죄에 대한 공소시효의 부적용에 관한 협약	채택: 1968. 11. 26 발효: 1970. 11. 11	미가입	가입: 1984. 11. 8 발효: 1985. 2. 6
인종차별범죄의 억제 및 처벌에 관한 국제협약	채택: 1973. 11. 30 발효: 1976. 7. 18	미가입	미가입
여성차별철폐협약	채택: 1979. 12. 18 발효: 1981. 9. 3	비준: 1984. 12. 27 발효: 1985. 1. 26 (조약 제855호)	가입: 2001. 2. 27 발효: 2001. 3. 29
여성차별철폐협약 선택의정서	채택: 1999. 10. 6 발효: 2000. 12. 22	가입: 2006. 10. 18 발효: 2007. 1. 18 (조약 제1828호)	미가입
고문방지협약	채택: 1984. 12. 10 발효: 1987. 6. 26	비준: 1995. 1. 9 발효: 1995. 2. 8 (조약 제1272호)	미가입
고문방지협약 선택의정서	채택: 2002. 12. 18 발효: 2006. 6. 22	미가입	미가입
스포츠에 있어서의 인종차별방지 국제협약	채택: 1985. 12. 10 발효: 1988. 4. 3	미가입	미가입
아동의 권리에 관한 협약	채택: 1989. 11. 20 발효: 1990. 9. 2	비준: 1991. 11. 20 발효: 1991. 12. 20 (조약 제1072호)	비준: 1990. 9. 21 발효: 1990. 10. 21
아동의 무력충돌 참여에 관한 아동권리협약 선택의정서	채택: 2000. 5. 25 발효: 2002. 2. 12	비준: 2004. 9. 24 발효: 2004. 10. 24 (조약 제1687호)	미가입
아동의 매매·성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서	채택: 2000. 2. 25 발효: 2002. 1. 18	비준: 2004. 9. 24 발효: 2004. 10. 24 (조약 제1688호)	미가입
이주노동자권리협약	채택: 1990. 12. 18 발효: 2003. 7. 1	미가입	미가입
장애인 권리 협약 장애인 권리 협약 선택의정서	채택: 2006. 12. 13 발효: 미발효	미서명	미서명
강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약	채택: 2006. 12. 13 발효: 미발효	미서명	미서명

### III. 국제인권조약 자동승계에 관한 입장

여기에서는 1978년 채택된 「조약의 승계에 관한 비엔나협약」<sup>12</sup>(이하 “78년 비엔나협약”)과 유엔국제법위원회, 국제사법재판소, 유엔 인권위원회, 조약이행감시기관(treaty monitoring bodies), 학자들의 견해로 나눠 국제인권조약의 자동승계에 관한 입장을 살펴본다. 필자가 조사한 바에 따르면 조약이행감시기관 가운데 국제인권조약 자동승계에 관한 입장을 보이고 있는 위원회는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 위원회」(Human Rights Committee, 이하 “자유권규약위원회”)<sup>13</sup>와 인종차별철폐위원회이다.

#### 1. 78년 비엔나협약과 유엔 국제법위원회

주지하는 바와 같이 국가와 국가간의 조약승계를 다루는<sup>14</sup> 중요한 국제조약에 78년 비엔나협약이 있다. 이 협약은 1978년에 채택되었으나 20년 가까이 발효하지 못하다가 1996년 10월 7일 마케도니아공화국이 유고를 승계함에 따라 1996년 11월 6일 발효하게 되었다.<sup>15</sup> 그런데 78년 비엔나협약은 제11조에서 조약에 의하여 확정된 국경 또는 조약에 의하여 확립된 국경체제(boundary régime)와 관련된 권리와 의무는 승계에 의하여 영향을 받지 않는다고 규정하고 있고, 제12조에서는 영토의 이용 또는 영토 이용의 제한에 관한 권리와 의무로서 조약에 의하여 확립되고 영토에 부속된 것으로 간주되는 권리와 의무는 승계에 의하여 영향을 받지 않는다고 규정하고 있을 뿐 국제인권조약의 자동승계문제를 규율하는 조항을 두고 있지 않다. 이와 관련하여 유엔 국제법위원회(International Law Commission)는 자동승계가 보편적 성격의 다자조약에 적용되는가의 문제를 고려한 바 있으나, 다자조약의 자동승계 문제에 대한 해결책을 찾을 수 없었다.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties.

<sup>13</sup> Human Rights Committee는 그동안 흔히 인권이사회로 번역되었으나 유엔 인권이사회(Human Rights Council)가 설립됨에 따라 자유권위원회 또는 자유권규약위원회로 번역하는 것이 타당해 보인다. 아울러 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights)은 흔히 'B규약'으로 약칭되고 있으나 이 글에서는 '자유권규약'이라고 한다.

<sup>14</sup> 78년 비엔나협약 제1조.

<sup>15</sup> 현재 당사국은 21개국이며 한국과 북한은 공히 가입하고 있지 않다. <<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/part1/chapterXXIII/treaty2.asp>> (검색일: 2007.10.11).

<sup>16</sup> Yearbook of the International Law Commission, 1974, vol. II, Part One, pp. 172~173 (paras. 76~78).

## 2. 국제사법재판소

1993년 3월 20일 보스니아-헤르체고비나(이하 “보스니아”)는 신유고연방(세르비아-몬테네그로)이 집단살해방지협약, 1949년의 제네바 4개 협약 및 1977년 제1추가정서, 세계인권선언, 유엔헌장 등을 위반하고 보스니아의 주권을 침해하였으며 국내문제에 간섭하였다는 등의 이유로 국제사법재판소(International Court of Justice)에 신유고연방을 상대로 자국민이 입은 손해에 대한 손해배상의 소를 제기한 바 있다.<sup>17</sup> 이러한 보스니아의 주장에 대해 신유고연방은 모두 7가지의 선결적 항변을 제기하였다. 특히 세 번째의 선결적 항변에서 신유고연방은 보스니아가 독립 당시 민족의 동등한 권리 및 자결권의 원칙으로부터 파생되는 의무들을 심각하게 위반하였으므로 1992년 12월 29일자 집단살해방지협약 승계통지는 법적인 효력이 없으며, 따라서 보스니아는 1948년의 집단살해방지협약의 당사국이 아니기 때문에 국제사법재판소는 동 사건에 대한 관할권이 없다고 항변하였다.<sup>18</sup> 이에 대해 보스니아는 집단살해방지협약은 인권을 보호로 하는 문서의 범주에 해당하며, 따라서 자동승계의 규칙이 당연히 적용된다고 주장하였고, 신유고연방은 보스니아의 집단살해방지협약 자동승계 주장에 대해 다투었다.<sup>19</sup> 그러나 국제사법재판소는 동 사건에 대한 관할권을 갖는지의 여부를 결정함에 있어 자동승계를 고려할 필요가 없다고 하였으며, 보스니아가 집단살해방지협약을 자동승계하였는지의 여부에 대해서는 명확한 입장을 밝히지 않았다.<sup>20</sup>

## 3. 유엔 인권위원회

유엔 인권위원회<sup>21</sup>(Commission on Human Rights)는 1993년과 1994년, 1995년에 걸쳐 국제인권조약의 국가승계에 관한 결의를 채택하였다. 1993년 3월 5일 제57차 회의에서 채택한 결의 전문(前文)에서 승계국은 피승계국<sup>22</sup>이 당사국이었던 국제인권조약을 승계하며 계속해서 책임을 부담한다고 하였다.<sup>23</sup> 이듬해

<sup>17</sup> Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide(Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Preliminary Objections, ICJ Reports 1996, p. 597, pp. 600~603.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 604.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 611 (para. 21).

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 612 (para. 23).

<sup>21</sup> 2006년 3월 15일 유엔 총회에서 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 설립 결의안이 통과됨에 따라 유엔 인권위원회는 유엔 인권이사회로 대체되었다. 유엔 인권이사회 설립 경과에 대해서는 조형석, “UN 인권체제의 변화,” 『국제법 동향과 실무』, 통권 제14호 (2006), pp. 32~33 참조.

<sup>22</sup> 국내학자들은 predecessor state를 선임국(가), 선행국, 전임국가, 피승계국 등으로, successor state는 승계국(가), 계승국가, 후계국 등으로 번역하는 등 용어가 통일되어 있지 않다. 국내학자들의 용어번역은 박기갑, “일반국제법이론에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계형태론,” p. 103의 각주 3 참조. 이 글에서는 predecessor state는 피승계국으로, successor state는 승계국으로 번역한다.

<sup>23</sup> UN Doc. E/CN.4/RES/1993/23. 관련 부분은 다음과 같다. Considering that as successor

인 1994년에 채택한 결의에서는 인권조약기관(Human Rights Treaty Bodies)들에게 국제인권조약이 승계국에 계속해서 적용되는 문제를 숙고할 것을 요청하고 있다.<sup>24</sup> 1995년 결의에서는 1994년 결의 내용을 반복하고 있다.<sup>25</sup>

#### 4. 조약이행감시기관

##### 가. 자유권규약위원회

1995년 10월에 자유권규약위원회는 영국이 홍콩에 관하여 제출한 4차 보고서를 심사하였다. 동 보고서에 대한 자유권규약위원회의 최종견해<sup>26</sup>에서 자유권규약위원회 위원장은 성명<sup>27</sup>을 발표하였는데, 이 성명에서 자유권규약위원회는 국제인권조약은 영토와 함께 이전되며 따라서 국가는 자유권규약상의 의무에 계속해서 구속된다는 견해를 피력하고 있다. 또한 주민들은 단순히 영토가 해체되었다고 해서 또는 다른 국가의 관할권 하에 놓이게 되었다고 해서 자유권규약상의 보호가 부인될 수 없다고 하고 있다. 관련 부분의 원문을 인용하면 다음과 같다.

“The Human Rights Committee - dealing with cases of dismemberment of States parties to the International Covenant on Civil and Political Rights - has taken the view that human rights treaties devolve with territory, and that States continue to be bound by the obligations under the Covenant entered by the predecessor State. Once the people living in a territory find themselves under the protection of the International Covenant on Civil and Political, such protection cannot be denied to them by virtue of the mere dismemberment of that territory or its coming within the jurisdiction of another State or of more than one State.” (밑줄은 강조한 것임)

자유권규약위원회는 1997년의 일반논평에서도 일단 자유권규약상의 권리보호가 부여되면 이러한 보호는 당사국 정부의 변경에 관계없이 영토와 함께 이전된다는 것이 자유권규약위원회의 일관된 입장이라는 점을 강조하고 있다.<sup>28</sup>

---

States they shall succeed to international human rights treaties to which the predecessor States have been parties and continue to bear responsibilities,

<sup>24</sup> UN Doc. E/CN.4/RES/1994/16, para. 3.

<sup>25</sup> UN Doc. E/CN.4/RES/1995/18, para. 3.

<sup>26</sup> Concluding observations of the Human Rights Committee (Hong Kong): United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. UN Doc. CCPR/C/79/Add.57.

<sup>27</sup> Statement by the Chairperson on behalf of the Human Rights Committee relating to the consideration of the part of the fourth periodic report of the United Kingdom relating to Hong Kong.

## 나. 인종차별철폐위원회

인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination)는 일반권고에서 만일 피승계국이 인종차별철폐협약의 당사국이었다면 승계국도 인종차별철폐협약상의 의무에 계속해서 구속을 받겠다는 점을 유엔사무총장에게 확인시킬 것을 권장하고 있으며,<sup>29</sup> 피승계국이 인종차별철폐협약의 당사국이 아닌 경우에는 승계국에게 인종차별철폐협약에 가입할 것을 권장하고 있다.<sup>30</sup> 이 일반권고에 따라 인종차별철폐위원회는 1993년 3월 19일 제983차 회의에서 구유고슬라비아의 승계국들 가운데 신유고연방(세르비아-몬테네그로)과 크로아티아에게 인종차별철폐협약 제9조 제1항에 따라 인종차별철폐협약의 이행에 관한 국가보고서를 1993년 7월 31일까지 제출할 것을 요청하였다.<sup>31</sup> 이 요청에 따라 크로아티아는 비록 제출시한을 넘기기는 하였지만 1997년 5월 23일에 보고서를 제출하였다.<sup>32</sup> 그러나 세르비아와 몬테네그로는 아직까지도 인종차별철폐위원회에 보고서를 제출하지 않고 있다.<sup>33</sup> 또한 인종차별철폐위원회는 1994년 5월 25일에는 구소련의 승계국들로서 당시까지 인종차별철폐협약에 가입 또는 승계를 하지 않은 아제르바이잔, 그루지야, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄에 인종차별철폐협약의 준수를 확인하는 적절한 통지를 유엔사무총장에게 할 것을 권장하였다.<sup>34</sup> 이러한 권장에 대해 구소련의 승계국들은 시기의 차이가 있기는 하였지만 모두 인종차별철폐협약에 가입을 하고 있다.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> CCPR, General Comment 26: Continuity of Obligations (1997.12.8), para. 20.

<sup>29</sup> CERD, General Recommendation No. 12: Successor States (1993.3.20), para. 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*, para. 2.

<sup>31</sup> UN. Doc. A/48/18, p. 113.

<sup>32</sup> 크로아티아가 제출한 보고서는 3차 보고서인데 이 보고서는 1992년 10월 8일, 1994년 10월 8일, 1996년 10월 8일을 각각 제출 기한으로 하고 최초보고서와 2차 보고서, 3차 보고서를 모두 포함하고 있다. Third periodic reports of States parties due in 1996: Croatia. UN. Doc. CERD/C/290/Add.1 참조.

<sup>33</sup> 인종차별철폐협약을 세르비아는 2001년 3월 12일에, 몬테네그로는 2006년 10월 23일에 각각 승계하였다.

<sup>34</sup> UN. Doc. E/CN.4/1995/80, para. 9. 단, 인종차별철폐위원회의 권장 대상 국가에는 리투아니아도 포함되어 있으나 이 글에서는 에스토니아, 리투아니아, 라트비아 등 발트해 3국은 분석 대상에서 제외하였다. 왜냐하면 발트해 3국은 자신들을 구소련의 승계국으로 간주하지 않기 때문이다. 다시 말해 발트해 3국은 1940년 구소련에 의해 점령되어 강제편입되었으나 서방 국가들은 이를 법적으로 승인하지 않았으며, 불법점령을 종식시킬 필요에 의해 독립을 선언하였다. 이와 같이 발트해 3국은 자신들을 구소련의 승계국으로 간주하지 않기 때문에 구소련의 권리·의무가 발트해 3국으로서는 이전되지 않는다. 여기에 관한 보다 자세한 내용은 R. Mullerson, "The Continuity and Succession of States, by reference to the Former USSR and Yugoslavia," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42 (1993), pp. 480~483.

<sup>35</sup> 아제르바이잔: 1996년 8월 16일 가입, 그루지야: 1999년 7월 2일 가입, 카자흐스탄: 1998년 10월 26일 가입, 키르기스스탄: 1997년 9월 5일 가입, 타지키스탄: 1995년 1월 11일 가입, 투르크메니스탄: 1994년 9월 29일 가입, 우즈베키스탄: 1995년 9월 28일 가입.



이와 관련하여 1994년 9월 19일부터 23일까지 개최된 제5차 인권조약기관 위원장 회의에서 국가승계문제가 논의된 바 있었는데, 인권조약기관 위원장들은 승계국은 인권조약상의 의무에 자동적으로 구속된다는 견해를 강조하였다.<sup>36</sup>

## 5. 학자들의 견해

### 가. 국제인권조약의 자동승계를 주장하는 입장

이러한 견해에 있는 대표적인 학자는 위어러만트리(Weeramantry) 재판관과 카밍기를 들 수 있다. 1996년의 보스니아와 신유고연방간의 집단살해방지협약의 적용에 관한 사건의 재판관으로 참여했던 위어러만트리는 개별의견에서 집단살해방지협약의 자동승계를 역설하였다. 그는 집단살해방지협약의 자동승계를 찬성하는 이유로 ① 집단살해방지협약은 개별 국가의 이익에 집중되어 있지 않다, ② 집단살해방지협약은 국가 주권의 개념을 초월하고 있다, ③ 집단살해방지협약이 인정하고 있는 제권리는 국가에 아무런 부담을 지우지 않는다, ④ 집단살해방지협약에 의해 부과된 의무는 집단살해방지협약상의 의무와는 독립적으로 존재한다, ⑤ 집단살해방지협약은 국제관습법상의 제규칙을 반영하고 있다, ⑥ 집단살해방지협약은 전세계의 안정에 기여하고 있다, ⑦ 집단살해방지협약의 승계가 중단되면 바람직하지 못한 결과가 초래된다, ⑧ 인권에 대해 특별한 중요성을 부과하는 것은 과도기에 집단살해가 발생하지 않도록 보장해준다, ⑨ 집단살해방지협약의 수혜자는 *Res Inter Alios Acta*(타인들간에 행해진 사항) 원칙의 의미에서의 제3자가 아니다, ⑩ 집단살해방지협약상의 제권리는 의무위반이 허용되지 않는다는 10가지를 내세우고 있다.<sup>37</sup> 그는 결론적으로 인권협약에 대한 자동승계가 존재하지 않는다면 전세계적인 인권보호체계에 지속적으로 틈이 발생할 것이라고 경고하고 있다.<sup>38</sup> 카밍기는 1990년대의 국가실행들은 국제인권조약상의 의무는 국가승계에 의해 영향을 받지 않음을 강하게 보여주고 있으며 국제인권조약상의 의무는 당연히(*ipso jure*) 계속해서 발생한다고 한다. 따라서 개인은 국제인권조약상의 권리를 계속해서 향유할 자격이 있으며 국가승계가 발생하여도 개인은 국제인권조약상의 권리를 박탈당하지 않는다고 한다. 이 점에서 국제인권조약은 국경 또는 기타 영토적 체제를 설정하는 조약과 유사한 ‘지역적’ 성격을 갖는다고 주장하고 있다.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> UN Doc. E/CN.4/1995/80, para. 10.

<sup>37</sup> Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide(Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Separate Opinion of Judge Weeramantry, ICJ Reports 1996, pp. 645~652.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 654~655.

<sup>39</sup> Kamminga, “State Succession in Respect of Human Rights Treaties,” pp. 482~483.

## 나. 국제인권조약의 자동승계 주장에 대해 반대하는 입장

국제인권조약이 자동승계된다는 주장에 대해 적극적으로 반대하거나 의문을 표시하는 여러 입장을 볼 수 있다. 1996년의 보스니아와 신유고연방간의 집단살해방지협약 적용 사건에서 크레카(Kreca)재판관은 반대의견에서 다자조약의 자동승계에 관한 규칙은 *lex ferenda*(형성 중인 법)로서 실정 국제법에서 인정받지 못하고 있다고 하였다.<sup>40</sup> 쇼(Shaw)는 피승계국가 영토 내의 국제인권조약의 계속성 여부는 여전히 논쟁 중에 있다고 보고 있으며,<sup>41</sup> 찬(Chan)은 승계국이 국제인권조약상의 의무를 자동승계한다고 결론내리는 것은 시기상조라고 하고 있다.<sup>42</sup> 로젠(Rosenne)은 조약의 자동승계 개념은 중대한 장애에 봉착해 있다고 함으로써 국제인권조약의 자동승계이론에 대해 부정적인 입장을 보여주고 있다.<sup>43</sup> 이러한 입장은 국내학자 가운데서도 찾아볼 수 있는데 신용호교수는 조약의 자동승계에 관한 국제관행은 아직 확립되지 않았다고 보고 있다.<sup>44</sup>

## 6. 소결

이상에서 국제인권조약의 자동승계론에 관한 여러 입장을 살펴보았다. 78년 비엔나 협약은 이 문제에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으며 유엔 국제법위원회의 입장도 알 수 없다. 또한 국제사법재판소는 국제인권조약(집단살해방지협약)의 자동승계 여부에 대해서는 명확한 입장을 밝히지 않았다. 반면 유엔 인권위원회와 자유권규약위원회, 인종차별철폐위원회 등 인권관련 기관들은 국제인권조약이 자동승계된다는 입장을 취하고 있음을 알 수 있었다.

그런데 국제인권조약이 자동승계된다고 할 때 국제인권조약의 범위를 어디까지로 볼 것인가 하는 중요한 문제를 제기할 수 있다. 국제인권 또는 국제인권조약의 범위는 크게 3가지 범주에서 논의될 수 있다고 본다. 첫째, 주지하는 바와 같이 인권의

<sup>40</sup> Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide(Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Dissenting Opinion of Judge Kreca, ICJ Reports 1996, p. 781(para. 112).

<sup>41</sup> Shaw, *International Law*, p. 698. 그는 다른 글에서는 1992년 이후의 국가실행들을 보면 국제인권조약의 자동승계가 국제적으로 널리 받아들여지고 있다는 결론을 내리는 것이 가능하다고 적고 있다. M. N. Shaw, "State Succession Revisited," *Finnish Yearbook of International Law*, Vol. 5 (1994), p. 82.

<sup>42</sup> Johannes Chan, "State Succession to Human Rights Treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45 (1996), p. 936.

<sup>43</sup> S. Rosenne, "Automatic Treaty Succession," J. Klabbbers & R. Lefeber (eds.), *Essays on the Law of Treaties* (Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998), p. 104.

<sup>44</sup> 신용호, "조약의 국가승계와 국가관행," p. 147.

개념은 역사적으로 제1세대 인권개념을 필두로, 제2세대 인권, 제3세대 인권 등으로 발전하여 왔다. 그리고 앞으로는 환경훼손으로 야기될 수 있는 인간다운 삶 자체에 대한 위협과 자연과학의 발달로 말미암은 인간의 존엄성에 대한 침해가능성 등 인권의 개념과 범주는 넓어질 수 있다.<sup>45</sup> 둘째, 국제인권조약이라고 할 때 국제인도법, 국제난민법, 국제형사법 등 국제인권과 관련이 있는 기타 국제법 분야의 조약 포함 여부이다. 셋째, 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO), 유엔교육과학문화기구(UNESCO) 등 유엔 산하기관에서 채택한 조약들도 국제인권조약 자동승계론의 범주에 포함시킬 것인가의 여부이다. 국제인권조약의 범위 설정을 어떻게 하느냐에 따라 자동승계에 포함되는 조약의 범위가 달라질 수 있고, 이에 따라 승계국의 입장에서 부담해야 하는 의무의 범위 내지는 구속력의 범위가 달라질 수 있으므로 이 문제는 중요하다. 그러나 유엔인권위원회와 자유권규약위원회는 단순히 국제인권조약이라고 하고 있을 뿐 국제인권의 개념 및 국제인권조약의 범주에 대해서는 별다른 언급을 하고 있지 않다. 학자에 따라서는 국제인권조약의 자동승계를 논함에 있어 국제인도법, 국제노동법 분야를 포함시켜 논하고 있기도 하며,<sup>46</sup> 더 넓게 국제통화기금(IMF), 국제부흥개발은행(IBRD), GATT 등 국제경제분야의 기구를 포함시켜 논하는 경우도 볼 수 있다.<sup>47</sup> 물론 유엔 인권위원회와 자유권규약위원회가 국제인권조약이 자동승계된다고 할 때 국제인권의 개념을 넓게 이해하였으리라고는 생각되지 않는다. 다시 말해 핵심적이고 본질적인 국제인권 및 그러한 인권개념을 다루고 있는 국제인권조약이 자동승계된다는 전제를 염두에 두었을 것으로 생각된다. 그렇다고 하더라도 객관적인 기준이 존재하지 않는 상황에서 이와 같은 구분은 또 다른 문제를 초래할 수 있다. 요컨대, 필자는 국제인권조약의 자동승계론은 국제인권의 개념 및 국제인권조약의 범위 설정에서 큰 문제의 소지가 있다고 생각한다.

앞에서 살펴본 인종차별철폐위원회의 권고와 이에 대한 구요고슬라비아 승계국들 및 구소련 승계국들의 실행에서도 몇 가지 의문이 생긴다. 첫째는 구소련 승계국들의 인종차별철폐협약 가입이 국제관습법의 형성 요소 가운데 하나인 법적 확신에 따른 것이었는가의 여부이다. 다시 말해 이들 국가들이 국제인권조약의 자동승계를 국제관습법으로 확신하였기 때문에 인종차별철폐협약에 가입을 한 것인지, 아니면 다른 사정에 의해 가입을 한 것인지의 문제이다. 구소련의 승계국들이 인종차별철폐협약에 가입한 사실만 가지고 이들 국가들이 법적 확신이 있었다고 결론짓는 것은 무리가 있어 보인다. 두 번째로 생기는 의문점은 국제인권조약이 자동승계된다면 인종차별철폐협약은 구소련의 승계국들을 자동 구속하게 되는데 구소련의 승계

<sup>45</sup> 박기갑, “21세기 국제인권법의 과제와 전망,” 박기갑 편, 『21세기 국제인권법의 과제와 전망』 (서울: 삼우사, 1999), pp. 10~16.

<sup>46</sup> Kamminga, “State Succession in Respect of Human Rights Treaties,” p. 470.

<sup>47</sup> 신용호, “조약의 국가승계와 국가관행,” pp. 149~152.

국들이 왜 인종차별철폐협약에 가입하는 절차를 거쳐야 하는가의 문제이다. 이것은 국제인권조약에 구속된다는 것을 단순히 확인하는 행위에 그친다고도 볼 수 있을 것이다. 셋째로 국제인권조약의 자동승계가 국제관습법이라고 한다면 관행이 일치되어야 하는데 국가보고서를 제출한 크로아티아와의 구소련 승계국들의 행위와 그렇지 않은 세르비아와 몬테네그로의 행위는 관행의 일치를 보여주고 있지 못하다. 결국 첫 번째와 두 번째 문제는 양보할 수 있다고 하더라도 세 번째 문제 즉, 관행의 불일치는 국제인권조약의 자동승계가 국제관습법의 형성 요소를 충족하고 있지 못함을 보여주고 있다.

#### IV. 국제인권조약 자동승계 사례 분석

국제인권조약의 자동승계론이 주로 논의되기 시작한 1990년대는 1990년 동서독의 통합과 남북예멘의 통일, 1993년 체코슬로바키아의 해체, 1997년 영국의 홍콩에 대한 주권양양,<sup>48</sup> 구유고슬라비아연방공화국(이하 “구유고연방”)의 해체, 구소련의 분리 등 다양한 형태의 승계사례를 보여 주고 있다. 그러나 독일통일조약<sup>49</sup>은 서독측 조약의 승계문제에 대해서는 제11조에서,<sup>50</sup> 동독측 조약의 승계문제에 대해서는 제12조에서<sup>51</sup> 각각 규정하고 있으나 국제인권조약 자동승계 여부에 대한 별도의 규

<sup>48</sup> 일반적으로 국가승계라는 용어가 사용되고 있지만 국가승계는 국가간에만 발생하는 것은 아니며, 1997. 7. 1. 영국이 식민지인 홍콩에 대한 주권을 중국으로 양도하는 경우와 같이 조차국(租借國, lessee state)에서 조대국(租賃國, lessor state)으로 영토주권이 변동하기도 한다. 이런 점에서 Shearer는 국가승계라는 용어는 부적절하다며 권리와 의무의 승계(Succession to rights and obligations)라는 용어를 사용하고 있다. I. A. Shearer, *Starke's International Law*, (London: Butterworth, 1994), pp. 290~291.

<sup>49</sup> Treaty on the Establishment of German Unity between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic. 조약의 영문본은 *International Legal Material*, Vol. 30, No. 2 (1991), p. 457이하에서 볼 수 있다.

<sup>50</sup> 독일통일조약 제11조 서독측 조약

국제기관 및 국제기구 회원가입을 규정한 조약을 포함한 서독측의 국제조약 및 국제협정은 계속 유효하며, 부속서 I에 언급된 예외조약을 제외하고는 그 권리와 의무가 제3조에 언급된 지역 들에도 적용된다. 개별적으로 조정이 필요한 경우에는 통합 독일정부가 해당 조약 상대자와 협의를 한다.

<sup>51</sup> 독일통일조약 제12조 동독측 조약

- (1) 독일통일의 형성과정에서 동독측의 국제조약은 당해 조약체결 당사자와 논의를 거쳐서 계속 유효, 조정 또는 효력상실 여부 등을 결정 또는 확인하기로 한다. 이 작업은 다만, 신뢰 보호, 관련국들의 이익, 서독측의 조약상 의무의 관점에서 그리고 법치주의에 입각한 자유 민주주적 기본질서에 따라 EC의 권한을 존중하는 범위 내에서 진행되어야 한다.
- (2) 통일독일은 동독측이 맺은 국제조약의 채택에 대한 입장을 당해 조약 당사자 및 EC의 권한이 관련되는 경우 EC측과 협의한 후 결정한다.
- (3) 서독은 가입되어 있지 않고 동독만 가입되어 있는 국제기구나 다자간 조약에 통일독일이 가입하려고 할 경우에 독일은 당해 당사국과, EC의 권한이 관련되는 경우 EC와 협의를 한다.

정은 두고 있지 않다. 예멘 통일의 경우에는 구체적인 승계정책에 관해 규정하고 있는 문건을 찾을 수 없다.<sup>52</sup> 이와는 달리 체코슬로바키아 해체의 경우에는 명시적인 선언으로서 국제인권조약의 승계문제를 다루었다. 1993년 2월 16일 체코공화국은 유엔 사무총장에게 체코슬로바키아가 당사자이었던 다자조약에 구속됨을 선언하는 통보를 하였고, 슬로바키아공화국도 1993년 5월 19일 이와 유사한 통보를 하였다. 양국이 국가승계 이후에도 계속해서 준수하기로 한 유엔조약에는 인권조약들이 포함되어 있었다.<sup>53</sup> 기타 사례는 아래에서 자세히 분석한다.

## 1. 홍콩에 대한 주권이양과 자유권규약

1979년 5월 20일 영국은 자유권규약을 비준하였고 자유권규약을 홍콩에 확대 적용하였다. 자유권규약 제40조에 따라 영국은 자유권규약위원회에 보고서를 제출할 의무가 있었으며 이에 따라 영국은 홍콩에 관한 1차 보고서<sup>54</sup>(1978년), 2차 보고서<sup>55</sup>(1988년), 3차보고서<sup>56</sup>(1991년), 4차보고서<sup>57</sup>(1995년), 특별보고서<sup>58</sup>(1996년)를 각각 제출한 바 있다. 한편, 영국은 영·중 공동선언<sup>59</sup>에 따라 식민지였던 홍콩에 대한 주권을 1997년 7월 1일 중국에 반환하였다.<sup>60</sup> 또한 동 선언에 따라 중국은 홍콩에 대한 주권행사 재개 할때 홍콩특별행정구역(Hong Kong Special Administrative Region)을 설치할 것을 선언하고 있다.<sup>61</sup> 동 선언의 제1부속서 제13조는 자유권규약의 효력은 지속되어야 한다고 규정하고 있다. 여기서 중국이 계속해서 자유권규약위원회에 보고서를 제출할 의무를 부담하는가의 여부가 국제인권조약의 자동승계와 관련하여 중요한 법적인 문제점으로 부각된다. 중국은 2007년 10월 10일 현재 아직까지 자유권규약에 가입하지 않고 있다. 만일 국제인권조약의 자동승계가 일반적으로 인정

<sup>52</sup> 이와 관련하여 예멘통일헌법 제5조는 일반적으로 인정된 국제법상 원칙들을 준수할 것을 천명하고 있고, 남북예멘은 각기 유엔회원국으로 되어 있는 단일회원국으로 하여 유엔에 통보하였는데 이와 같은 예멘통일헌법 제5조의 정신과 단일회원자격의 유엔 통보에 비추어 예멘은 국가통합시 78년 비엔나협약의 승계원칙을 따른 것으로 보는 견해가 있다. 구회권, 「국가통합시의 국가승계에 관한 연구」, pp. 85~86.

<sup>53</sup> Kamminga, "State Succession in Respect of Human Rights Treaties," p. 475.

<sup>54</sup> UN Doc. CCPR/C/1/Add.37

<sup>55</sup> UN Doc. CCPR/C/32/Add.14

<sup>56</sup> UN Doc. CCPR/C/58/Add.6

<sup>57</sup> UN Doc. CCPR/C/95/Add.5

<sup>58</sup> UN Doc. CCPR/C/117

<sup>59</sup> 정식명칭은 「홍콩문제에 관한 영국정부와 중국정부의 공동선언」(Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong)이다.

<sup>60</sup> 영·중 공동선언 제2조.

<sup>61</sup> 영·중 공동선언 제3조.

된다면 중국은 자유권규약 가입에 관계없이 자유권규약상의 의무에 자동적으로 구속되므로 계속해서 보고서를 제출할 의무가 있다고 할 것이다. 그러나 반대로 국제인권조약의 자동승계를 인정할 수 없다고 한다면 중국은 자유권규약의 당사국이 아니기 때문에 보고서 제출 의무의 법적 근거는 자유권규약이 아닌 일반국제법이나 또는 영·중 공동선언과 같은 조약상의 의무에서 발생한다고 보아야 할 것이다.<sup>62</sup>

중국을 지금까지 자유권규약위원회에 홍콩에 관한 최초보고서(1999년 6월 16일),<sup>63</sup> 최초보고서에 대한 추가보고서(2000년 5월 23일),<sup>64</sup> 제2차보고서(2005년 3월 3일)<sup>65</sup>를 제출하였다. 최초보고서에서 중국은 보고서를 제출한 이유에 대해 중국이 비록 자유권규약의 당사국은 아니지만 자유권규약이 홍콩특별행정구역에 계속해서 적용될 것을 통보했기 때문이라고 하고 있다. 중국정부는 1997년 12월 4일 유엔사무총장에게 자유권규약이 홍콩특별행정구역에 계속해서 적용될 것을 통보하였다. 여기서 중국이 자유권규약의 당사국이 아니라고 한 점, 중국이 유엔사무총장에게 자유권규약의 계속 적용을 별도로 통보한 점을 볼 때 자유권규약이 중국에 자동승계되었다고 보기는 어려워 보인다. 다시 말해 자유권규약이 영국에서 중국으로 자동승계되었다면 중국은 별도의 통보 없이 유엔사무총장에게 보고서를 제출하였어야 했는데 중국이 자유권규약이 당사국이 아니라고 하고 유엔사무총장에게 자유권규약의 계속적용을 별도로 통보하였다는 것은 중국이 자유권규약의 자동승계에 대한 법적인 확신이 없었다는 것을 보여주는 것으로 이해된다. 결국 중국이 자유권규약위원회에 홍콩특별행정구역에 관해 보고서를 제출한 것은 자유권규약이 자동승계 되었기 때문이 아니라 영·중 공동선언상의 의무에 기인한 것이라고 보아야 할 것이다.

## 2. 구유고연방 해체와 자유권규약

자유권규약위원회는 필요한 경우 당사국에 대해 자유권규약에서 인정하고 있는 권리를 실현하기 위하여 취한 조치와 그러한 권리를 향유함에 있어서 성취된 진전 사항에 관한 보고서를 제출할 것을 요청할 수 있다.<sup>66</sup> 자유권규약위원회 위원장은 1992년 10월 7일 구유고연방 지역 내의 심각하고 중대한 인권침해에 대한 견해에서 보스니아, 크로아티아, 신유고연방에 대해 보고서 제출을 명하였다. 이에 대해 이들 3개국은 보고서를 제출하였고 자유권규약위원회가 자국의 보고서를 심사할 때 대

<sup>62</sup> Chan, "State Succession to Human Rights Treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights," p. 929.

<sup>63</sup> UN Doc. CCPR/C/HKSAR/99/1.

<sup>64</sup> UN Doc. CCPR/C/HKSAR/99/1/Add.1.

<sup>65</sup> UN Doc. CCPR/C/HKG/2005/2.

<sup>66</sup> 자유권규약 제40조 제1항(b).

표단을 파견하였다.<sup>67</sup> 보고서를 제출할 당시 이 3개국은 모두 자유권규약의 당사국이 아니었다. 보스니아는 1993년 9월 1일에, 크로아티아는 1992년 10월 12일에 각각 자유권규약을 승계하였으며, 세르비아는 2001년 3월 12일, 몬테네그로는 2006년 10월 23일에 각각 자유권규약을 승계하였다. 자유권규약의 당사국이 아니었던 보스니아와 크로아티아, 신유고연방이 자유권규약위원회에 보고서를 제출하였다는 것은 적어도 의견상으로는 자유권규약이 이들 3개국에 승계되었다고 볼 수 있을 것이다.

### 3. 구소련 분리와 자유권규약

1993년 5월 28일에 자유권규약위원회는 구소련내의 모든 승계국들에게 보고서 제출을 명령하였다. 이 당시 아제르바이잔, 몰도바, 벨라루스, 우크라이나, 러시아는 자유권규약에 이미 비준 또는 가입을 하고 있었으나,<sup>68</sup> 아르메니아, 그루지야, 키르기스스탄, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 카자흐스탄의 7개국은 자유권규약의 당사국이 아니었다.<sup>69</sup> 국제인권조약의 자동승계가 국제법상의 일반원칙 또는 국제관습법상의 규칙이라고 한다면 자유권규약에 비준 또는 가입을 하지 않았다고 하더라도 자유권규약에 자동 구속되므로 자유권규약위원회에 보고서를 제출할 의무가 있다. 그러나 자유권규약위원회의 명령에 따라 보고서를 제출한 국가는 없었다. 아르메니아, 그루지야, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄이 후에 자유권규약위원회에 보고서를 제출하였으나 이는 이들 국가들이 모두 자유권규약에 가입 또는 비준한 이후이다. 이 국가들이 자유권규약의 비당사국이었을 때 보고서 제출을 요청받고도 보고서를 제출하지 않은 것은 국제관습법의 형성요소 가운데 하나인 법적 확신이 결여되어 있음을 보여주고 있다. 다시 말해 국제인권조약이 자동 승계된다는 법적인 확신이 있었다면 구소련을 승계한 국가들은 자유권규약의 가입과는 관계 없이 보고서를 제출하여야 했는데 아르메니아, 그루지야, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄이 자유권규약의 비당사국이었을 때에는 보고서를 제출하지 않은 것은 국제인권조약의 자동승계에 관한 법적인 확신이 없었다는 것을 반증한다고 할 수 있다. 게다가 카자흐스탄과 투르크메니스탄은 아직까지도 보고서를 제출하지 않고 있다. 보고서 제출 명령 당시 자유권규약 당사국이 아닌 구소련 승계국들의 자유권규약 가입 및 보고서 제출현황은 <표 2>와 같다.

<sup>67</sup> Chan, "State Succession to Human Rights Treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights," pp. 929-931.

<sup>68</sup> 아제르바이잔: 1992년 8월 13일 가입, 몰도바: 1993년 1월 26일 가입, 벨라루스: 1973년 11월 12일 비준, 우크라이나: 1973년 11월 12일 비준, 러시아: 1973년 10월 16일 비준.

<sup>69</sup> 아르메니아는 1993년 6월 23일, 그루지야는 1994년 5월 3일, 키르기스스탄은 1994년 10월 7일, 타지키스탄은 1999년 1월 4일, 우즈베키스탄은 1995년 9월 28일, 투르크메니스탄은 1997년 5월 1일 각각 가입하였으며, 카자흐스탄은 2006년 1월 24일 비준하였다.

<표 2> 구소련 승계국들의 자유권규약 보고서 제출 현황  
(2007년 10월 10일 현재)

국가	자유권규약 가입·비준일	보고서 제출일
아르메니아	1993. 6. 23 가입	최초보고서: 1998. 4. 3, CCPR/C/92/Add.2
그루지야	1994. 5. 3 가입	최초보고서: 1996. 11. 5, CCPR/C/100/Add.1 2차 보고서: 2000. 8. 2, CCPR/C/GE/2000/2
키르기스스탄	1994. 10. 7 가입	최초보고서: 1999. 12. 3, CCPR/C/Add.1
타지키스탄	1999. 1. 4 가입	최초보고서: 2005. 11. 4, CCPR/C/TJK/2004/1
우즈베키스탄	1995. 9. 28 가입	최초보고서: 2000. 2. 15, CCPR/C/UZB/99/1 2차 보고서: 2004. 8. 3, CCPR/C/UZB/2004/2
카자흐스탄	2006. 1. 24 비준	보고서 제출: 아직 없음
투르크메니스탄	1997. 5. 1 가입	보고서 제출: 아직 없음

#### 4. 소결

이상에서 국제인권조약 자동승계와 관련된 사례들을 살펴보았는데 앞에서 살펴본 3가지 사례는 모두 자유권규약과 관련되어 있다. 극히 제한적인 하나의 조약을 가지고 국제인권조약의 자동승계 여부를 일반화하는 것은 무리가 있어 보인다. 그리고 자유권규약의 자동승계 여부에 대한 판단도 사례마다 다르게 평가된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 구유고연방 해체의 경우에는 자유권규약 당사국이 아니었던 보스니아와 크로아티아, 신유고연방이 자유권규약위원회에 보고서를 제출하였다는 점에서 적어도 외견상으로는 자유권규약이 이들 3개국에 승계되었다고 볼 수 있지만, 홍콩 주권 이양 사례의 경우에는 중국이 자유권규약위원회에 홍콩특별행정구역에 관해 보고서를 제출한 것은 자유권규약이 자동승계되었기 때문이 아니라 영·중 공동선언상의 의무에 기인한 것으로 판단된다. 구소련 분리의 경우 자유권규약위원회가 구소련 승계국들에게 보고서 제출을 명하였음에도 불구하고 당시 자유권규약 당사국이 아니었던 국가들이 보고서를 제출하지 않았다는 점은 국제관습법 형성 요소 가운데 하나인 법적 확신의 결여를 보여주고 있다고 판단된다.

## V. 맺음말

이상에서 국제인권조약의 자동승계와 관련된 입장을 살펴보고 몇 가지 관련 사례의 분석을 시도하였다. 본문을 통해 유엔 인권위원회와 자유권규약위원회, 인종차



별첨폐위원회는 국제인권조약이 자동승계되어 승계국들을 자동적으로 구속한다는 입장을 취하고 있음을 알 수 있었다. 또한 학자들 가운데도 적극적으로 이러한 입장에 서있는 견해들을 볼 수 있었다. 그러나 현 시점에서 국제인권조약의 자동승계론이 국제관습법화 되었다고 보기는 어렵다. 그 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 인권의 개념이 상대적이고 국제인권법의 범위를 어떻게 이해하느냐에 따라 국제인권조약에 포함될 수 있는 조약의 범주가 달라질 수 있다. 국제인권조약의 자동승계론을 논하기 위해서는 우선 인권개념의 정립이 시급해 보인다.

둘째, 주지하는 바와 같이 국제관습법은 형성 요소로서 관행과 법적 확신의 2가지를 요구하고 있는데 본문에서 살펴본 사례는 이 2가지 요소를 모두 결하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말해 앞에서 살펴본 국가들의 실행은 국가들의 관행이 일치되지 않고 국제인권조약의 자동승계에 관한 법적 확신도 결여되어 있음을 보여 주고 있다.

셋째, 국제인권조약 자동승계 사례 분석 대상으로 삼은 홍콩에 대한 주권이양과 구유고연방 해체, 구소련 분리는 모두 자유권규약과 관련이 있다. 국제인권조약 자동승계론이 일반화되기 위해서는 사례들이 다양한 국제인권조약과 관련이 있어야 한다. 다시 말해 하나의 조약을 가지고 국제인권조약의 자동승계론을 일반화하기는 어렵다.

이상과 같은 점들을 종합적으로 고려하건대 국제인권조약이 일반 다자조약들과는 다른 특성을 가지고 있다는 점에는 동의하지만 그렇다고 하더라도 현 시점에서 국제인권조약의 자동승계가 국제관습법화 되었다거나 국제법의 일반원칙으로 확립 되었다고 말하기는 어렵다고 생각된다. 그렇다면 남북통일 시 북한이 당사자로 되어 있는 인권관련 조약의 운명은 어떻게 될 것인가? 결국 이 문제는 일반적인 조약승계문제로 접근해야 할 것으로 판단된다. 그런데 국제법상 국가승계 문제는 모든 분야에 걸쳐 확립된 원칙을 찾아보기 어렵다.<sup>70</sup> 더구나 사례의 희소성으로 여러 다양한 이론이 존재하며 실행이 때로는 상호 충돌하는 경우도 발생한다.<sup>71</sup> 또한 78년 비엔나협약에서 조약의 승계문제를 다루고 있기는 하지만 남북한 공히 이 협약에 가입한 상태가 아니며, 78년 비엔나협약은 기존의 국제관습법을 성문법전화한 것으로 볼 수도 없다.<sup>72</sup> 결국 78년 비엔나협약은 남북한 통일의 경우에는 적용하기 어렵다고 할 것이다. 요컨대, 조약의 국가승계에 관한 원칙이 확립되어 있는 것도 아니

<sup>70</sup> W. Fiedler, "state succession," in *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 10 (1987), p. 447.

<sup>71</sup> Mullerson, "The Continuity and Succession of States, by reference to the Former USSR and Yugoslavia," p. 473.

<sup>72</sup> 78년 비엔나협약은 기존의 국제관습법적인 내용을 성문법전화한 것이나 아니라 국제법의 점진적의 발전을 반영하고 있다는 평가를 받고 있다. Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 306; 이근관, "국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전," p. 216; 이순천, 『조약에 대한 국가승계』, p. 131.

고 국제인권조약의 자동승계를 국제관습법 내지 국제법의 일반원칙으로 볼 수도 없으며 남북한 공히 78년 비엔나협약에 가입하지 않은 상태에서 북한이 당사자로 되어 있는 국제인권조약의 운명은 관련 당사국간의 별도의 합의나 조약에 의해 해결될 수밖에 없을 것으로 판단된다. 이 경우 독일통일조약이 좋은 모델이 될 것이다. 다만 독일통일조약의 경우에는 국제인권조약 승계에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않으나 우리의 경우에는 인권존중을 대외적으로 천명하는 차원에서 국제인권조약 승계에 관한 별도의 규정을 두는 문제를 적극 고려할 필요가 있다고 생각된다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 김대순. 『국제법론』. 제10판. 서울: 삼양사, 2005.  
 김한택. 『현대국제법』. 춘천: 강원대학교출판부, 2004.  
 박기갑. “일반국제법이론에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계형태론.” 『한림법학 FORUM』. 제5권, 1996.  
 \_\_\_\_\_. “21세기 국제인권법의 과제와 전망.” 박기갑 편. 『21세기 국제인권법의 과제와 전망』. 서울: 삼우사, 1999.  
 배재식. 『국제법 I』. 서울: 한국방송대학교출판부, 1997.  
 신용호. “조약의 국가승계와 국가관행.” 『국제법학회논총』. 제48권 제3호, 2003.  
 이근관. “국가승계법 분야의 새로운 경향과 발전.” 『서울국제법연구』. 제6권 2호, 1999.  
 이순천. 『조약에 대한 국가승계』. 서울: 고려대학교 법학연구소, 1997.  
 이주윤. “국제인권조약에 대한 유보의 효력.” 『국제법학회논총』. 제51권 제3호, 2006.  
 이한기. 『국제법강의』. 서울: 박영사, 1999.

- Aust, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.  
 Chan, Johannes. “State Succession to Human Rights Treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights.” *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 45, 1996.  
 Craven, M. C. R. “The Genocide Case, the Law of Treaties and State Succession.” *British Yearbook of International Law*. Vol. 68, 1997.  
 Fiedler, W. “state succession.” in *Encyclopedia of Public International Law*. Installment 10, 1987.  
 Kamminga, Menno T. “State Succession in Respect of Human Rights Treaties.” *European Journal of International Law*. Vol. 7, 1996.  
 Mullerson, R. “The Continuity and Succession of States, by reference to the Former USSR and Yugoslavia.” *International and Comparative Law Quarterly*. Vol.

42, 1993.

Rosenne, S. "Automatic Treaty Succession." J. Klabbbers & R. Lefeber (eds.). *Essays on the Law of Treaties*. Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

Shaw, M. N. "State Succession Revisited." *Finnish Yearbook of International Law*. Vol. 5, 1994.

\_\_\_\_\_. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Shearer, I. A. *Starke's International Law*. London: Butterworth, 1994.

#### 6·15 남북공동선언

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언

Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Preliminary Objections. ICJ Reports 1996.

Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide(Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia). Preliminary Objections. ICJ Reports 1996.

Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide(Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia). Separate Opinion of Judge Weeramantry. ICJ Reports 1996.

Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide(Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Dissenting Opinion of Judge Kreca. ICJ Reports 1996.

Certain Questions relating to Settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland. Advisory Opinion. September 10 1923. PCIJ Series B. No. 6.

UN Doc. CCPR/C/79/Add.57.

UN Doc. CCPR, General Comment 26.

UN Doc. CERD/C/290/Add.1.

UN Doc. CERD, General Recommendation No. 12.

UN Doc. E/CN.4/RES/1993/23.

UN Doc. E/CN.4/RES/1994/16.

UN Doc. E/CN.4/RES/1995/18.

UN Doc. E/CN.4/1995/80.

Yearbook of the International Law Commission. 1974. vol. II. Part One.

**Abstract****A Study on the Automatic Succession to  
International Human Rights Treaties:  
In Relation with Unification of Two Koreas***Kyu-Chang Lee*

Since middle 1990s it is consistently asserted that international human rights treaties automatically succeed to successor state(s) irrespective of state succession. According to this assertion, international human rights treaties to which North Korea is a Party automatically succeeded to unified Korea. Not only in perspective of international law but also in perspective of South Korea's municipal legal system, this assertion can be regarded as important.

In this paper, firstly I endeavor to analyze and appraise views of 1978 Vienna Convention, UN Commission on Human Rights, ICJ, Human Rights Committee, Commission on the Elimination of Racial Discrimination and several scholars. And then I analyze several cases including dissolution of former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, separation of former USSR, transfer of sovereignty of Hong Kong to China by United Kingdom.

As well known, international customary law is composed of two elements, practice and opinio juris. State practice should be uniform and consistent. However acts of successor states are not uniform. And I deem there lack in opinio juris in state practice. My conclusion is that I do not regard automatic succession to international human rights treaties as international customary law. Therefore we should devise a solution of succession to international human rights treaties in the jurisprudence of succession of general multilateral treaties.

**Key Words:** Human Rights, International Human Rights Treaty, State Succession, Treaty Succession, Automatic Succession, Automatic Treaty Succession



# 북한이탈주민 정착지원을 위한 지역 네트워크 분석

안혜영 · 이금순\*

- I. 서론
- II. 조사 개요 및 분석방법
- III. 지역단위 연결망 분석
- IV. 지역별 네트워크 활성화 방안

## 국문요약

본 논문은 2006년 통일연구원에서 실시한 설문조사 결과를 중심으로 지역단위 북한이탈주민지역협의회가 기동되고 있는 지역에서 정착지원체계에 관여하는 참여주체들이 얼마나 긴밀하게 정보교환 및 연대사업을 진행하고 있는지를 살펴 보았다. 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 지역의 네트워크 중심성으로 연결정도(degree), 밀도(density), 다선중심성(degree centrality), 매개 중심성(between centrality), 위세 중심성(eigenvector centrality), 파워 중심성(power centrality)을 분석하였다.

지역단위 연결망 분석을 보면, 서울은 64개의 관계망, 부산지역은 12개의 관계망, 대구지역은 27개의 관계망, 대전 지역은 13개의 관계망, 광주지역은 9개의 관계망이 존재함을 볼 수 있다. 연결정도를 보면 서울의 경우 가장 연결정도가 높은 기관은 통일부이며, 부산은 물론대복지관과 부산종합고용지원센터이며, 대전은 생명종합사회복지관(5)이며, 대구지역은 대구광역시청(14)이며, 광주지역은 광주광역시청(8)인 것으로 나타났다. 다음으로 지역별 밀도를 비교해 보면 광주가 0.125로 가장 높으며, 부산 0.091, 대구 0.083, 대전 0.34, 서울 0.013의 순으로 나타났다. 즉 광주지역의 기관들이 다른 기관들과 가장 긴밀한 연계활동을 하는 것으로 나타났으며, 서울 지역의 기관들의 연계활동이 가장 미흡한 것으로 나타났다. 포괄성을 보면 5개 지역 모두 수신포괄성이 발신포괄성보다 높게 나타나고 있다. 이는 5개 지역 모두 수동적인 네트워크가 형성되어 있음을 알 수 있다.

종합적으로 평가해보면, 각 중심성의 1순위기관은 다선 중심성, 매개중심성, 위세중심성, 파워중심성 1순위 기관이

일치하고 있는데 이들 기관들이 지역 내에서 적극적인 연계 활동을 하고 있을 뿐만 아니라 기관과의 연계를 통해 지역의 네트워크에 있어서 중심적인 역할을 하고 있음을 의미한다. 그렇다면 이들 기관들이 이탈주민에게 통합적 지원을 위해 적절함에 대한 논의와 적절한 서비스를 위해 연계되어야 할 기관들의 참여활성화 등과 관련한 논의가 필요하다.

위의 분석을 기초로 지역별 네트워크 활성화 방안은 다음과 같이 제시될 수 있다.

중앙정부로부터 위임받은 정착지원 업무를 보다 적극적으로 수행하고, 지역에서 생활하는 북한이탈 주민의 개별적 욕구에 대응한 정책도 지역차원에서 기획되어 나가야 장기적 적응에 적절할 수 있다. 여기에 투입할 별도의 예산과 인력이 요구되며, 기존보다 강력한 지역단위 지역협의회 지원체계 마련이 필요하다. 지방단위로 북한이탈주민의 정착지원업무에 참여하는 지방자치단체, 민간단체들의 활동을 총괄·조정할 수 있는 '정착지원지역센터'가 마련될 때 이러한 역할 수행이 효율적으로 수행되어 질 수 있다. 한편 통일부가 주무 부처로서 보다 강력하게 협력을 요청하고 주도해 나가는 것이 필요하며, 통일부 중심으로 정례화 된 협의체계를 기동하도록, 관계부처가 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서 통일부의 한행 직제 제도 하에 북한이탈주민정책의 기획 및 집행관련 업무 부서를 통합·보완하여 새로운 조직(북한이탈주민정착지원센터)을 설치하는 것이 바람직하다.

**주제어:** 네트워크 분석, 정착지원, 다선중심성

\* 한국보건복지인력개발원 교수·통일연구원 선임연구위원

## I. 서론

북한이탈주민의 국내입국 규모가 지속적으로 증가하고 있으며, 2007년 2월 만 명을 넘게 되었다. 이제까지 이들의 정착지원을 돕기 위한 정부차원의 제도개선 노력이 지속되었으며, 지역단위 정착지원체계 마련이 추진되어 왔다. 전국 16개 지역의 북한이탈주민지원 지역협의회와 정착도우미, 보호담당관제 등이 그 예이다. 지역단위 정착지원 네트워크는 기본적으로 주무부처인 통일부가 주도적 역할을 수행하는 형태로 형성되고 있다. 통일부는 1999년 5월 지방자치단체 관련 기관의 유기적 지원체계 구축과 민간단체 참여 활성화를 위하여 북한이탈주민 거주지 보호지침 제14호에 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’ 설치근거를 마련하였다. 이를 토대로 북한이탈주민 밀집 거주 지역을 중심으로 지방자치단체의 신변, 취업, 거주지 보호담당관과 사회복지관, 종교·시민단체 등 민간단체가 참여하는 ‘북한이탈주민지원 지역협의회’가 구성되었다. 북한이탈주민지원 지역협의회는 2001년부터 조직되어 2007년 6월 현재 서울 5개 지역(강남, 강서, 양천, 노원, 송파)과 지방 11개 지역(부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 성남, 부천, 포천, 원주, 충청북도, 울산)에서 운영되고 있다.

북한이탈주민지원 지역협의회는 사회로 편입되는 북한이탈주민에 대한 효과적 지원과 원활한 적응을 위해서 지역실정에 적합한 특화된 사회적 프로그램 운용, 지역사회와의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 및 각종 사회복지서비스의 제공 등 지역단위에서 보다 효율적인 지원체계 구축을 네트워크의 목표로 설정하고 있다.

지역단위에서의 북한이탈주민 정착지원 체계는 제도적으로 완비되고 있으나, 북한이탈주민지원 지역협의회 운영을 담당하는 거주지보호담당관의 역할부족과 지역 시민사회의 역량부족으로 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다. 북한이탈주민의 지역정착을 위해서는 정부와 민간의 적극적 의지와 함께 지방자치단체에 대한 재정지원과 전담인력 확보 등의 제도적 지원 장치가 마련되어야 할 것이다. 북한이탈주민의 사회정착을 지원하고 있는 민간단체들의 참여는 증대되고 있으나 이웃돕기라는 역사적, 문화적 전통의 결여와 민간 자원봉사단체들의 재정 능력 결여로 역할과 성과는 제한되어 있고, 정부와의 협력도 체계적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이와 같이 실제 지역단위 지원체계는 제도의 취지와 달리 원활히 작동하지 못하는 것으로 알려지고 있다.

따라서 본 논문은 지역단위 정착지원체계에 관여하는 참여주체들이 얼마나 긴밀하게 정보교환 및 연대사업을 진행하고 있는지를 살펴보고자 한다. 2006년 통일연구원에서 실시한 북한이탈주민 정착지원관련 123개 기관 및 개인에 대한 설문조사는 단체간 네트워크 실태를 조사하였다. 따라서 이러한 설문조사 결과를

중심으로 지역별 실태를 분석함으로써, 실제 지역에서 보다 효율적인 지원체계 마련을 위한 방안들을 제시해보고자 한다.

## II. 조사 개요 및 분석방법

2006년 통일연구원은 거버넌스 실태를 조사하기 위하여 123개 기관(및 실무자)에게 설문을 실시하였다. 이중 3곳을 제외하고 조직 특성을 살펴보면 60개의 중앙부처, 지방자치단체, 정부출연기관 등 정부기관과 60개 민간단체로 구성되어 있다. 본 논문에서 주요 분석대상으로 설정된 북한이탈주민지역협의회의 명단을 확보하여, 당시 14개 지역협의회에 대한 전수조사를 실시하고자 하였다. 그러나 설문조사 과정에서 일부지역은 지역협의회의 주무부서의 협조거부로 전체설문이 이루어지지 못하였다. 또한 일부지역에서는 지역협의회 참여 기관 및 개인위원들의 참여율 저조로 분석대상에서 제외하였다.

<표 1> 조직 특성

구분		빈도	비율	유효 비율
유 효	정부(중앙부처)	17	13.8	14.2
	지방자치단체	35	28.5	29.2
	정부출연기관	8	6.5	6.7
	사회복지기관	24	19.5	20.0
	시민단체	18	14.6	15.0
	공교육기관	2	1.6	1.7
	대안교육기관	1	0.8	0.8
	북한이탈주민단체	2	1.6	1.7
	기업/사업체	1	0.8	0.8
	종교단체	2	1.6	1.7
	기 타	10	8.1	8.3
합 계	120	97.6	100.0	
결 측		3	2.4	
총 계	123	100.0		



<표 2> 참여하고 있는 협의기구

구분		빈도	유효 비율
유효	북한이탈주민대책협의회	4	3.6
	북한이탈주민지원 민간단체연대	37	33.3
	북한이탈주민지원 지역협의회	58	52.3
	기 타	12	10.8
	합 계	111	100.0

‘북한이탈주민지원 지역협의회’에 참여하게 된 동기로는 ‘관련 법률에 의해 당연적으로 참여’한 경우가 40.4%로 가장 많았다. ‘자발적으로 참여’한 경우는 24.6%, ‘정부의 요청에 의해 참여’는 21.1%, ‘추천에 의해 참여’는 10.5%였다.

<표 3> 북한이탈주민지원 지역협의회에 참여하게 된 동기

구분		빈도	비율	유효 비율
유효	관련 법률에 의해 당연적으로 참여	23	18.7	40.4
	정부의 요청에 의해 참여	12	9.8	21.1
	자발적으로 참여	14	11.4	24.6
	추천에 의해 참여	6	4.9	10.5
	기 타	2	1.6	3.5
	합 계	57	46.3	100.0
결측		66	53.7	
	총 계	123	100.0	

본 논문은 북한이탈주민지역협의회가 가동되고 있는 지역에서의 기관단위의 네트워크를 분석해보고자 한다. 연결망분석은 사회복지서비스 제공 기관간 관계 분석에 적용할 경우 연구목적에 따라 각 기관들이 클라이언트들에게 효과적이고 효율적인 서비스를 제공할 수 있도록 서비스 제공 기능을 향상시키는데 사용할 수 있는 구조적 특성을 파악하게 한다.<sup>1</sup> 또한 연결망 분석은 복지서비스의 공급의 패턴, 기관간의 상호의존, 자원의 흐름 등을 파악함으로써 지역 내에서 필요한 서비스가 적절하게 제공되고 있는지를 알아볼 수 있는 가장 적합한 분석방법이라 할 수 있다.

<sup>1</sup> 정순돌, “사회사업에의 체계망 분석법 적용,” 『연세사회복지연구』, 통권 4호 (1997).

본 연구에서는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 지역의 네트워크 특징을 파악하기 위하여 연결정도(degree), 밀도(density), 다선중심성(degree centrality), 매개 중심성(between centrality), 위세 중심성(eigenvector centrality), 파워 중심성(power centrality)을 측정하여 분석하였다.

### Ⅲ. 지역단위 연결망 분석

#### 1. 연결정도(degree), 밀도(density)

5개 지역의 네트워크 관계망을 살펴보면 서울은 64개의 관계망, 부산지역은 12개의 관계망, 대구지역은 20개의 관계망, 대전 지역은 13개의 관계망, 광주지역은 9개의 관계망이 존재함을 볼 수 있다. 그러나 지역별로 네트워크의 크기가 다르기 때문에 연결정도(degree)만으로 지역별 연결망이 비교하기 어렵다. 따라서 각 지역단위 네트워크 특징의 비교는 네트워크의 크기보다는 밀도(density)와 연결(degree)의 평균값, inclusiveness의 분석을 통해 살펴보는 것이 적절할 것이다. 먼저 연결정도(degree)의 평균값을 살펴보면 지역별 네트워크의 연결정도에서 대구지역이 1.25로 가장 높게 나타나고 있으며, 다음은 부산과 광주 1, 서울 0.914, 대전 0.65의 순으로 나타나고 있다. 이는 대구, 부산, 광주 지역의 기관들은 최소 1개 이상 다른 기관과 연계되어 단절이 없는 반면 서울지역의 경우 10개 기관, 대전지역의 경우 3개의 고립된 기관이 존재하는 단절적 형태의 네트워크로 두 지역의 네트워크가 크게 활성화되지 못하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 밀도(density)를 살펴보면 밀도는 실제로 나타난 관계의 수와 모든 가능한 관계들 수의 비율을 나타내는 것으로서 0에서 1사이의 점수를 가진다(Scott, 1991:74).<sup>2</sup> 이때 0은 아무런 조직간 관계가 없음을 나타내며 1은 모든 기관들과 관계를 가지고 있음을 나타낸다. 각 네트워크 상에서의 밀도는 연결된 기관수/총 연결 가능한 기관수의 비율(%)로 밀도가 높을수록 네트워크 활동을 활발하게 하고 있는 것으로 해석된다.<sup>3</sup> 밀도는 각 기관들이 네트워크 전체에서 연결 가능한 경로 대비 연결수를 의미하기 때문에 각 지역의 관계를 맺는 정도를 비율로 비교할 수 있게 된다. 지역별 밀도를 비교해 보면 광주가 0.125로 가장 높으며, 부산 0.091, 대구

<sup>2</sup> Density =  $l/[n(n-1)]/2$

l: 선들의 수, n: 점들의 수

<sup>3</sup> 전체 네트워크 상에서 최대의 선의 수는 결점(node)의 수에 따라 결정된다. 가능한 선의 수는  $g(g-1)/2$ 가 되며, 그래프 내에서의 밀도는  $\Delta = \frac{L}{g(g-1)/2} = \frac{2L}{g(g-1)}$  이 된다(L= line 수, g=node 수). 자료에서 나타나는 밀도는 그래프에서 결점(nodes)과 함께 나타나는 선들의 평균 비율이다.

0.083, 대전 0.34, 서울 0.013의 순으로 나타나고 있다. 즉 광주지역의 기관들이 다른 기관들과 가장 긴밀한 연계활동을 하는 것으로 나타났으며, 서울 지역의 기관들의 연계활동이 가장 미흡한 것으로 나타났다. 그러나 밀도는 노드 수에 의해 결정되기 때문에 일반적으로 연계된 조직의 수와 반비례하는 경향을 가지고 있으므로 네트워크가 활발한지를 분석하기보다는 조망적인 측면이 강하다.

포괄성(inclusiveness)을 살펴보면 5개 지역 모두 수신포괄성(in-inclusiveness)이 발신신포괄성(out-inclusiveness)보다 높게 나타나고 있다. 이는 5개 지역 모두 수동적인 네트워크가 형성되어 있음을 알 수 있다. 또한 대전지역의 경우에는 수신포괄성(in-inclusiveness)과 발신신포괄성(out-inclusiveness)이 가장 낮게 나타나고 있는데 inclusiveness가 전체 노드(기관)중 연결된 노드의 비율임을 감안할 때 전체적으로 네트워크가 활발하게 형성되어 있지 않음을 알 수 있다.

<표 4> 연결정도와 밀도

	노드수	연결수	평균	표준편차		최소		최대	
				in	out	in	out	in	out
서울	70	64	0.914	1.025	2.103	0	0	7	12
부산	12	12	1	0.816	1.472	0	0	2	4
대구	16	20	1.25	0.75	3.211	1	0	4	13
대전	20	13	0.65	0.654	1.236	0	0	2	5
광주	9	9	1	0	2.211	1	1	0	7

	isolate	transmitter	receiver	carrier	ordinary
서울	10	12	38	3	7
부산	1	3	7	0	1
대구	0	0	12	1	3
대전	4	5	10	1	0
광주	0	0	7	0	2

	밀도	inclusiveness		pendant		isolate	
		in	out	in	out	in	out
서울	0.013	68.571	31.429	39	9	22	48
부산	0.091	66.667	33.333	4	0	4	8
대구	0.083	100	25	14	1	0	12
대전	0.034	55	30	9	2	9	14
광주	0.125	100	22.222	9	0	0	7

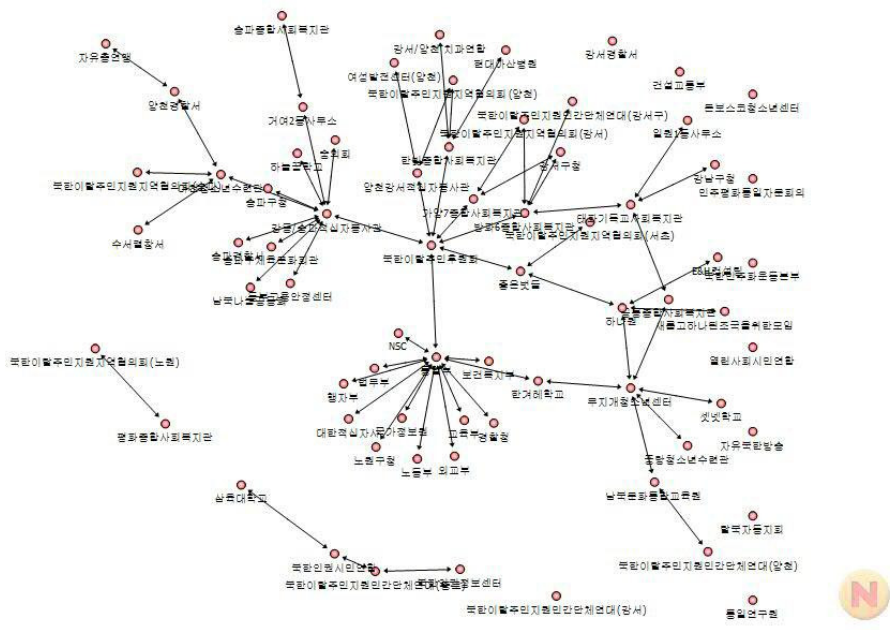
## 가. 지역별 연결정도 특성

연결정도(degree)는 한 노드가 맺고 있는 노드의 숫자로 정의된다. 연결정도가 많은 노드는 동원할 수 있는 자원이 많고 정보의 흐름에서도 핵심적인 역할을 한다. 이러한 역할을 하는 기관이 지역별로 어떻게 달라지는지에 대해 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 서울

서울지역의 경우 가장 연결정도가 높은 기관은 통일부이며, 통일부 노드타입은 ordinary로 수신(in-degree)은 1인 반면 발신(out-degree)은 12로 발신 연결이 높다. 즉 통일부는 전체 네트워크 내 다른 기관에 도움을 주는 주도적 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 다음으로 연결정도가 높은 기관은 강서/송파적십자봉사관(수신 1, 발신 10), 무지개청소년센터(수신 1, 발신 6), 북한이탈주민후원회(수신 7), 방화6종합사회복지관(수신 2, 발신 3)의 순이었다.

다른 기관과 어떠한 연계도 없는 고립된 기관은 강서경찰서, 건설교통부, 민주평화통일자문회, 돈보스코 청소년센터, 북한민주화운동본부, 열린사회시민연합, 북한이탈주민지원민간단체연대(강서), 자유북한방송, 탈북자동지회, 통일연구원 10개 기관이었다. 북한이탈주민들이 밀집되어 있는 노원구의 공릉종합사회복지관은 매우 적극적인 활동을 하는 것으로 알려지고 있으나, 본 분석에서는 네트워크 내 주도적인 역할을 하는 기관에 속하지 못하고 있다. 무지개 청소년 센터와 북한이탈주민 후원회는 정착지원사업을 수행하는 민간단체에 대한 예산지원을 추진하여 왔기 때문에, 연결정도가 높은 기관으로 나타나고 있다. 그러나 무지개청소년 센터와 북한이탈주민후원회는 관련 기관과의 연결방식에서 상당한 차이를 보이고 있다. 설립초기에 있는 무지개청소년센터의 경우에는 보다 적극적으로 관련 기관과의 연결을 시도하는 반면, 북한이탈주민후원회는 스스로의 필요보다는 관련 민간단체들의 수요에 의해 다른 기관과의 연결정도가 높게 나타나고 있다. 서울지역의 경우는 아래의 그림에서와 같이 몇개 주도적인 기관을 중심으로 연결망이 형성되어 있다. 이는 통일부를 중심으로 한 관련부처별 연결망과 5개 구별 지역협의회 단위의 연결망이 분산되어 있기 때문이다.



## (2) 부산

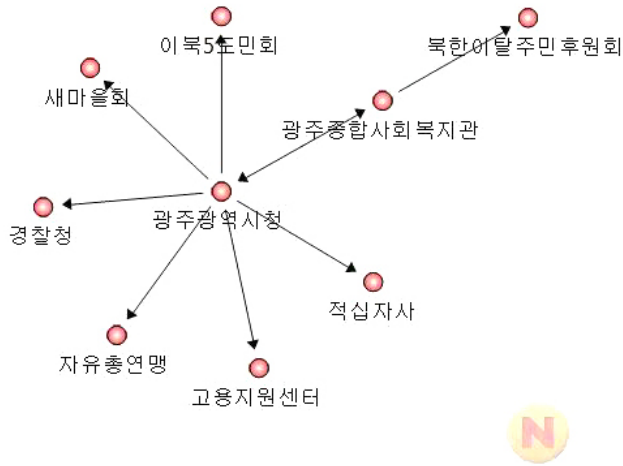
부산지역에서 연결정도(degree)가 큰 기관은 몰운대복지관과 부산종합고용지원 센터이며 몰운대복지관은 in-degree는 0, out-degree는 4인 transmitter이며, 부산고용지원센터는 ordinary로 in-degree 1, out-degree 3으로 두 기관 모두 발신 연결이 많았다. 다음은 부산YMCA새터민지원센터(발신 3), 경찰서(수신 2), 부산광역시청(발신 2), 북한이탈주민지역실무자협의회(수신 2), 북한이탈주민지원지역협의회(수신 2)의 순이었다. 반면 지구촌고등학교는 다른 기관과 연계가 없는 고립된 기관으로 나타났다.











## (6) 평가

전국 5개 지역의 연결정도를 보면 서울(통일부), 대구(대구광역시청), 광주(광주광역시청)지역은 정부기관(관공서)이, 부산(물운대복지관, 부산종합고용지원센터), 대전(생명종합사회복지관)은 민간기관이 지역 네트워크의 중심에 있는 것으로 나타났다. 전체 연결정도, 평균 연결정도, 밀도, 노드의 고립정도 등을 종합하여 볼 때 5개 지역 중 연계가 가장 잘 이루어지고 있는 지역은 대구지역이며, 연계가 가장 잘 이루어지지 않는 지역은 대전 지역으로 볼 수 있다.

일반적으로 선택을 받는 기관이 자원이나 정보를 많이 가진 기관일 가능성이 높지만 본 연구에 사용된 자료에 적용하기는 어려울 것을 것이다. 예를 들어 자원교환 네트워크의 경우, 자원이 필요해서 의뢰하는 경우와 자원을 제공하는 경우는 다르다. 본 연구 자료의 경우에는 자원의 제공 측면에서 이해하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 따라서 발신 연결이 많은 기관일수록 네트워크 활동에 적극적이고 자원과 정보를 많이 가지고 있을 뿐만 아니라 네트워크 내 영향력도 클 가능성이 높다. 네트워크 분석에 있어 유의할 점은 방향성에 대한 의미 해석 시에 수신자와 발신자가 갖는 의미에 따라 그 결과 해석이 달라지기 때문에 네트워크의 내용 및 성격에 대해 고려해야 한다.

## 2. 중심성(centrality)

사회연결망에서 중심성은 행위주체의 중요성과 연관되어 있다. 중요한 행위자, 인기인(star)에 해당하는 사람이 중심성이 높은 행위자라고 할 수 있다. 지역사회 내 조직간 관계상의 중심조직은 개별 행위자의 관계망상의 위치를 나타내는 중심성

(centrality)을 분석함으로써 밝힐 수 있다.

본 연구에서는 어떤 기관들이 영향력을 가지고 있는지를 파악하고 각 중심성 지수의 차이가 있는지를 파악함으로써 북한이탈주민 지원을 위한 네트워크의 지역별 특성을 분석해 보고자 한다. 다선중심성은 조직간 관계에서 어느 정도 활발한가 하는 개별 행위자의 적극성을 설명함으로써 조직간 관계의 결정요인 분석에서 유용한 종속변인이 되는 반면 이 매개중심성과 파워중심성은 전체 네트워크 속에서 중요한 의미를 지니는 행위자를 발견하는 유용한 수단이 된다.

각 지역의 다선중심성, 매개중심성, 파워중심성을 도출하여 각 중심성의 값의 순위 5위내 조직을 확인함으로써 중심조직을 밝히고 이러한 중심조직이 지역별로 상이함을 규명하였다.

각 중심성 값이 가지는 의미를 설명하면 다음과 같다. 가령 어떤 기관의 다선중심성이 높다는 것은 지역 내 많은 수의 기관들과 관계를 맺는다는 것을 의미하며, 매개중심성이 높다는 것은 관계 맺은 기관의 수와 상관없이 여러 기관들 사이에 위치하여 다리 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 한편 기관들은 그 나름대로 각각 다른 중심성의 값을 갖는데 어떤 기관의 위세 중심성이 높다는 것은 단순히 관계를 맺은 기관수가 많은 것이 아니라 그중에서도 특히 중심적인 기관들과 많이 관계를 맺고 있다는 것을 의미한다.

본 연구에서 중심성 비교는 방향성을 감안하지 않고 분석되었다. 왜냐하면 본 자료는 해당 기관이 타 기관과 연계가 있다고 선택한 경우이므로, 방향성에 대한 정확한 판단이 현실적으로 어렵기 때문이다. 또한 지역간 기관수의 편차가 너무 심하다는 점으로 인해 일반화에도 어려움이 있다. 북한이탈주민서비스를 위한 네트워크 형성에 있어 그들의 다양한 욕구와 복합적인 문제를 해결하기 위해서는 여러 기관이 얼마나 포괄적으로 연계되어 있으며, 지역 내에서 거점역할을 하고 영향력을 미치는 중심적 기관이 어떤 기관이냐가 중요할 것이다. 중심성 비교는 네트워크별로 중심적 역할을 하고 있는 기관들을 비교분석함으로써 지역네트워크별로 통합적이고 포괄적인 서비스가 제공되고 있는지, 그러한 서비스를 전달하는데 있어 현재의 전달체계가 적절한지에 대해 이해하는데 좋은 근거가 될 것이다.

### 가. 다선중심성(Degree Centrality)

다선중심성(degree centrality)은 한 노드가 다른 노드들과 직접 연결된 정도가 높을수록 높아진다. 방향이 있는 연결에서 다선중심성은 수신중심성(in-degree centrality)과 발신중심성(out-degree centrality)로 분류할 수 있다. 수신중심성이란 타 조직으로부터 조연의 대상으로 선택된 빈도를 의미하며, 수신중심성이 높은 조직은 그만큼 타 조직으로부터 지목 받는 빈도가 높다는 점에서 높은 위신

(prestige) 혹은 지위(status)를 가진 조직일 가능성이 높다. 발신중심성은 각 조직이 외부에 의뢰한 빈도를 의미하며, 발신중심성이 높다는 것은 조직간 연계활동을 촉발시키는데 얼마나 적극적인가의 정도를 의미한다고 할 수 있다.

다시 말해 수신중심성은 한 사람이 다른 사람과 관계를 맺는데 있어서 방향이 다른 사람으로부터 자신으로 흐르는 것을 말하며(객관적 중심성), 이런 경우 중심성이 높다는 것은 다른 사람들이 관계를 맺고자 하는 욕구가 높은 것이므로 인기도가 높은 사람으로 볼 수 있다. 발신중심성은 한 사람이 다른 사람과 관계를 맺는데 있어서 방향이 자신으로부터 다른 사람으로 흐르는 것을 말하며(주관적 중심성), 이런 경우 중심성이 높다는 것은 다른 사람과 관계를 맺으려고 활발하게 활동하는 사람이며 연결망 구축의 범위가 넓은 사람을 의미한다.

<표 5> 북한이탈주민지역협의회 다선중심성

	서울	부산	대구	대전	광주
1순위	통일부 (0.188)	물운대종합사회복지관 부산종합고용지원센터 (0.367)	대구광역시청 (0.867)	생명종합사회복지관 (0.263)	광주광역시청 (0.875)
2순위	강서/송파적십자봉사관 (0.144)	부산YMCA새터민지원센터 (0.273)	대구종합사회복지관 북한이주민지원센터 (0.267)	대덕구청 대전광역시청 유성구청 문화원연합회 북한이탈주민지원지역회 대전종합고용지원센터 (0.105)	광주종합사회복지관 (0.25)
3순위	북한이탈주민후원회 (0.101)	부산진구청소년지원센터 경찰서 부산광역시청 북한이탈주민지역실무자협의회 (0.182)	적십자대구지사 대구종합고용지원센터 (0.133)		이하 모든 기관의 다선중심성은 0.125임
4순위	무지개청소년쉼터 (0.087)		이하 모든 기관의 다선중심성 0.067임		
5순위	방화6종합사회복지관 (0.072)				

다선중심성 면에서는 서울지역의 경우 상위 5순위 안에 통일부를 제외하고는 모두 민간 기관이 차지하고 있으며, 대구 지역의 경우도 시청, 고용지원센터를 제외하고는 모두 민간기관 이었으며, 부산과 대전의 경우에는 공공기관과 민간

기관이 비슷한 분포를 보였다. 즉, 서울지역은 통일부, 대구지역은 대구광역시청, 광주지역은 광주광역시청, 부산지역은 물론대종합사회복지관, 부산종합고용지원센터, 대전지역은 생명종합사회복지관이 지역 내 연계가 가장 많은 기관으로 나타났다. 부산지역과 대전지역을 제외하고는 공공기관이 중심적 역할을 하고 있다.

<표 6> 다선중심성

	평균	표준편차	최소	최대	집중화도
서울	0.026	0.031	0	0.188	16.509%
부산	0.182	0.105	0	0.364	19.835%
대구	0.158	0.196	0.067	0.867	75.556%
대전	0.068	0.058	0	0.263	20.499%
광주	0.222	0.234	0.125	0.875	73.438%

집단다선중심성의 값은 25.0 내외일때는 각 조직들간의 중심성 값의 차이가 별로 크지 않은 것으로 해석할 수 있다(Wasserman & Faust, 1994).<sup>4</sup> 집단다선중심성의 값을 보면 대구와 광주의 경우 75.6, 73.4로 매우 높게 나타나고 있다. 즉 대구지역의 경우 대구광역시청, 광주지역은 광주광역시청에 집중되고 있음을 알 수 있다. 이들 지역의 경우 공공서비스 위주의 지원이 이루어지고 있음을 의미한다.

#### 나. 매개중심성(Between Centrality)

매개중심성(Between Centrality)은 결점이 다른 결점들 사이에 위치하는 정도로서 사회 연결망에서 한 행위자가 ‘매개자 혹은 중재자’의 역할을 하는 정도를 측정하는 것을 말한다. 즉, 다른 두 행위자가 한 행위자를 통해서만 관계를 맺을 수 있다면 연결을 해주는 행위자의 매개 중심성은 높아지게 된다. 이는 다선중심성과 달리 상대적으로 많은 연결을 보유하지 않더라도 다른 결점들의 원하는 연대 또는 거래를 위해 다리 역할을 하는 결점 역시 중요할 수 있다는 논리에 의해 설정된 지표이다. 매개중심성이 높아질수록 그 행위자는 의사소통에 통제력을 갖게 된다. 중심성 값이 가장 높은 행위자 ‘i’는 다른 행위자들을 매개해주는 매개역할을 함으로써 두 행

<sup>4</sup> 이현주, 『사회복지조직 구성원의 조직관계: 장애인복지관련 조직을 중심으로』 (서울대 대학원 박사 학위논문, 1998) 재인용.

위자간의 정보의 흐름이나 대화의 흐름에 있어 지대한 영향을 미치게 되므로 중요한 위치를 차지하게 된다. 이는 개별행위자가 중개자 또는 매개자로 활동함으로써 네트워크에 영향을 줄 수 있는 정도를 의미하므로 이 지표가 높으면 그 행위자는 다른 행위자들에게 큰 영향을 주게 된다.

따라서 매개중심성은 개별 행위자가 중개자로나 매개자로서 또는 문지기로서 활동함으로써 네트워크 구조상에서 타 기관들이 선택하는 대안적인 경로 역할의 중요도를 의미하기 때문에 기관간의 네트워크 활동상에서 잠재적인 영향력을 가진 기관을 파악하기 위한 연구에 사용된다.

<표 7> 북한이탈주민지역협의회의 매개중심성

	서울	부산	대구	대전	광주
1순위	북한이탈주민 후원회 (.404)	부산종합고용 지원센터 (.527)	대구광역시청 (.871)	생명종합사회 복지관 (.211)	광주광역시청 (.964)
2순위	강동/송파적십자 봉사관 통일부 (.267)	부산진구청소 년지원센터 (.436)	대구종합사회 복지관 (.138)	북한이탈주민 지원지역협의회 (.123)	광주종합사회 복지관 (.25)
3순위	무지개청소년 센터 (.108)	부산YWCA새 터민지원센터 (.391)	대구여성회 (.133)	대전광역시청 문화연합회 (.0934)	이하 모든 기관은 매개중심성이 0임
4순위	방화6종합사회 복지관 (.104)	물운대종합사회 복지관 (.309)	북한이주민지원센터 (.038)	대덕구청 대전종합고용 지원센터 (.0526)	
5순위	좋은벗들 (0.089)	이하 모든 기관은 매개중심성이 0임	이하 모든 기관은 매개중심성이 0임	유성구청 (.001)	

매개중심성 면에서는 서울지역의 경우 상위 5순위 안에 통일부를 제외하고는 모두 민간 기관이 차지하고 있으며, 대구 지역의 경우도 시청을 제외하고는 모두 민간 기관이었으며, 부산과 대전의 경우에는 공공기관과 민간기관이 비슷한 분포를 보였다. 대체로 공공기관에 비해 민간기관의 네트워크 활동이 활발하다고 볼 수 있다. 집중화도(집단중심성)는 각 네트워크 내 기관들간의 중심성의 격차를 보여주는 것으로, 중심성이 특정 기관에 편중되어 있는지를 파악할 수 있다. 결과를 보면 대구와 광주의 경우 특정 기관에 집중되어 있음을 알 수 있다.

서울지역은 북한이탈주민후원회, 대구지역은 대구광역시청, 광주지역은 광주광역시청, 부산지역은 부산종합고용지원센터, 대전지역은 생명종합사회복지관이 매개적 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 서울지역과 대전지역을 제외하고는 공공기관이 중심적 역할을 하고 있다. 집단매개중심성은 집단 내 매개중심성이 가장 높은 행위자가 다른 행위자들에게 매개자로서 통제력을 행사하는 정도를 의미한다. 즉, 집단매개중심성이 높으면 행위자들 사이의 협력적이고 대안적인 다른 길이 없고 특정 행위자를 통해서만 연결되는 것을 의미한다. 그러나 집단매개중심성이 낮다면 관계망 속의 행위자들 사이에 여러 가지 대안적인 연결통로가 있으며 특정 행위자의 매개자로서의 영향력이 작다는 것을 의미한다.

집단매개중심성의 값을 보면 대구와 광주의 경우 0.85, 0.93로 매우 높게 나타나고 있다. 즉 대구지역의 경우 대구광역시청, 광주지역은 광주광역시청에 집중되고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 매개중심성

	평 균	표준편차	최 소	최 대	집중화도
서울	0.024	0.067	0	0.404	0.385%
부산	0.152	0.197	0	0.527	0.41%
대구	0.074	0.211	0	0.871	0.851%
대전	0.032	0.056	0	0.211	0.188%
광주	0.135	0.303	0	0.964	0.933%

#### 다. 위세중심성(Eigenvector Centrality)

위세중심성(prestige centrality)은 아이겐벡터(eigenvector) 또는 위세지수(prestige index), 보나시치 권력지수 또는 보나시치 중심성 지수라고도 하는데, 각 결점이 연결망에서 중요한 위치에 있는 다른 결점과 연결된 정도를 나타낸다. 위세중심성은 이 지수는 자신의 다선중심성으로부터 발생하는 영향력과 자신과 연결된 타 행위자의 영향력을 합하여 결정된다. 따라서 한 노드의 다선중심성과 매개중심성이 낮은 경우에도, 해당 연결망에서 중심성 지표가 높거나 또는 다른 이유에 의해 중요하다고 판단되는 노드와 연결되어 있는 경우 위세중심성은 높게 나올 수 있다. 위세가 높은 기관과 많이 접촉할수록 그 기관의 위세가 높아진다.

<표 9> 북한이탈주민지역협의회의 위세 중심성

	서울	부산	대구	대전	광주
1순위	통일부 (0.554)	부산종합고용 지원센터 (0.546)	대구광역시청 (0.636)	생명종합사회 복지관 (0.558)	광주광역시청 (0.655)
2순위	북한이탈주민 후원회 (0.401)	물운대종합사 회복지관 (0.520)	북한이주민지 원센터 (0.350)	북한이탈주민 지원지역협의 회 (0.405)	광주종합사회 복지관 (0.321)
3순위	강동/송파직접 자봉사관 (0.276)	경찰서 (0.409)	대구종합사회 복지관 (0.314)	문화연합회 (0.399)	적십자사 고용지원센터 경찰청 새마을회 이북5도민회 자유총연맹 (0.276)
4순위	방화6종합사 회복지관 (0.175)	부산진구청소 년지원센터 (0.281)	대구여성회 (0.254)	동부경찰서 대전종합고용 지원센터 북한이탈주민 후원회 (0.312)	
5순위	한겨레학교 (0.166)	국정원 (0.210)	적십자 대구지사 (0.239)		

서울지역은 통일부, 대구지역은 대구광역시청, 광주지역은 광주광역시청, 부산지역은 부산종합고용지원센터, 대전지역은 생명종합사회복지관이 지역 내 연계가 가장 많은 기관으로 나타났다. 부산지역과 대전지역을 제외하고는 공공기관이 중심적 역할을 하고 있다.

<표 10> 위세 중심성

	평균	표준편차	최소	최대
서울	0.075	0.093	0	0.554
부산	0.236	0.166	0	0.546
대구	0.212	0.132	0.062	0.636
대전	0.143	0.172	0	0.558
광주	0.304	0.136	0.106	0.655

## 라. 파워중심성(Power Centrality)

보나시치<sup>5</sup>는 개별 행위자의 수신-발신 중심성과 각 행위자가 연결한 행위자의 수신·발신중심성 지수를 함께 고려한 보나시치파워중심성(Bonacich power centrality)개념을 정립하였다. 즉 행위자 자신의 중심성이 높다는 것만으로는 행위자들간의 네트워크 활동에서 강한 영향력을 가지고 있다고 단정할 수 없으며, 행위자 자신이 관계를 맺고 있는 다른 행위자들의 수신·발신중심성이 높으면 더욱 영향력이 커짐을 의미한다.

이러한 연구의 한 예로 Mizruchi & Potts<sup>6</sup>는 투표과정에서 성공한 정치가는 정치적 의사소통 관계망에서 주변에 있는 행위자가 중앙에 있는 행위자들 보다 더 큰 영향력을 가지며, 선거에서 승리할 가능성이 높다는 것을 발견하였다. 반면에 중앙에 위치한 행위자가 높은 영향력을 갖는 경우는 소수의 작은 그룹에 속한 경우에 강력한 영향력을 행사하고 있음을 발견하였다. 특히 경영학 분야에서 기업간의 네트워크 활동을 연구한 Mintz와 Schwartz<sup>7</sup>는 이 지수를 사용하여 강한 영향력을 가진 허브 기업과 중개자 역할을 하는 기업을 구분하였다.

Pfeffer와 Salancik은 이러한 관점을 고려하여 기관간 네트워크 활동을 관리할 필요성이 있음을 주장하였다. 이들은 기관들간의 연대에 대한 연구에서 어떤 중심적인 구조의 개발이 기관들간의 상호의존성을 용이하게 하고 관리하기 쉽게 할 것이라고 주장하였다.<sup>8</sup> 이러한 중심성의 개념을 그라노메터<sup>9</sup>는 ‘약한 연결망의 강함’이라고 정의하였으며, 네트워크 상에서 중심에 있는 행위자가 아닌 주변에 있는 행위자가 강한 영향력을 가지고 있음을 증명한바 있다.

<sup>5</sup> P. Bonacich, "Power and Centrality: A Family of Measure," *American Journal of sociology*, Vol. 92, No. 5 (1987), pp. 1170~1182.

<sup>6</sup> M. S. Mizruchi & B. B. Potts, "Centrality and Power Revisited: Actor Success in Group Decision Making," *Social Networks*, Vol. 20 (1998), pp. 353~387.

<sup>7</sup> B. Mintz, & M. Schwartz, *The Power Structure of American Business* (Chicago: University of Chicago Press, 1985).

<sup>8</sup> K. G. Provan, "The Federation as an Interorganization Linkage Network," *Academy of Management Review*, Vol. 3, No. 1 (1983), pp. 80~81.

<sup>9</sup> M. S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, Vol. 78 (1973), pp. 1360~1380.



<표 11> 북한이탈주민지역협의회의 파워중심성

	서울	부산	대구	대전	광주
1순위	통일부 (4,478)	물운대종합 사회복지관 부산고용종합지원 센터 (1,732)	대구광역시청 (3,444)	생명종합사회복지관 (2,936)	광주광역시 청 (2,683)
2순위	강동/송파적십 자봉사관 (3,379)	부산YMCA새터 민지원센터 (1,299)	대구종합사회복지관 북한이주민지원센터 (1,060)		광주종합사 회복지관 (1,006)
3순위	무지개청소년센 터 북한이탈주민후 원회 (2,411)		대구여성회 (0,795)	대덕구청 대전광역시청 문화원연합회 북한이탈주민지원지 역협의회 유성구청 대전고용종합지원센 터 (1,174)	
4순위	방화6종합사회 복지관 (1,722)	경찰서 부산광역시청 부산진구청소년지 원센터 북한이탈주민지역 실무자 협의체 북한이탈주민지원 지역협의회 (0,866)	대구고용종합지원 센터 적십자대구지사 (0,530)		이하 모든 기관은 파워중심성 이 0.335임
5순위	마천청소년 수련관 태화기독교사회 복지관 하나원 한빛종합사회복 지관 (1,378)				

서울지역은 통일부, 대구지역은 대구광역시청, 광주지역은 광주광역시청, 부산지역은 물운대종합사회복지관, 부산종합고용지원센터, 대전지역은 생명종합사회복지관이 지역 내 연계가 가장 많은 기관으로 나타났다. 부산지역과 대전지역을 제외하고는 공공기관이 중심적 역할을 하고 있다.

<표 12> 파워중심성

	평균	표준편차	최소	최대
서울	0.63	0.777	0	4.478
부산	0.866	0.5	0	1.732
대구	0.629	0.777	0.265	3.444
대전	0.763	0.646	0	2.936
광주	0.671	0.742	0.335	2.683

## 마. 평가

각 중심성의 1순위기관을 비교해 보면 서울지역을 제외하고 다선중심성, 매개 중심성, 위세중심성, 파워중심성 1순위 기관이 일치하고 있는데, 종합해 보면 서울 지역의 경우 통일부, 부산지역의 경우 부산종합고용지원센터, 대구지역의 경우 대구광역시청, 대전지역의 경우 생명종합사회복지관, 광주지역의 경우 광주광역시청이 각 지역네트워크에서 중심적 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 즉 이들 기관들이 지역 내에서 적극적인 연계활동을 하고 있을 뿐만 아니라 기관간의 연계를 통해 지역의 네트워크화에 있어서 중심적인 역할을 하고 있음을 의미한다. 그렇다면 이들 기관들이 이탈주민에게 통합적 지원을 위해 적절인가에 대한 논의와 적절한 서비스를 위해 연계되어야 할 기관들의 참여활성화 등과 관련한 논의가 필요하다.

## IV. 지역별 네트워크 활성화 방안

### 1. 지역단위 네트워크의 필요성

북한이탈주민의 지역별 정착지원을 보다 효율적으로 추진하기 위해서는 지역단위 서비스 기관간의 네트워크가 강화되어야 할 것이다. 이러한 차원에서 본 논문에서 제시된 분석결과를 토대로 북한이탈주민지원 지역협의회 등 지역별 사회적 지원체계의 보완방안을 제시해 보고자 한다. 앞서서도 지적한 바와 같이 북한이탈주민 정착지원관련 가장 심각한 문제점 중의 하나는 정착지원을 위한 교육프로그램 운영 및 사회적 지지망 구축이 지역별로 크게 차이를 보이고 있다는 것이다. 민간차원에서 시행되고 있는 대부분의 지원프로그램이 수도권 일부지역에 제한되어 있으며, 신규로 대규모 배정이 이루어지고 있는 지역의 경우 지역 내 서비스기관이 매우 적기 때문에 지원프로그램이 제대로 마련되지 못하고 있다. 앞으로 북한이탈주민의 국내입국 규모가 지속적으로 증가할 것이며 수도권의 영구임대 및 국민임대주택의 가용규모가 제한되어 있다는 점에서, 북한이탈주민의 지방정착이 더욱 가속화될 것이다. 따라서 지역단위 가용자원을 최대한 활용할 수 있는 연결망 강화가 현실적인 과제인 것이다.

위의 설문조사결과에서도 나타난 바와 같이 지역단위 사회적 지원체계 차원에서 구축된 북한이탈주민지원지역협의회는 거주지보호담당관, 취업보호담당관, 신변보호담당관, 사회복지관 및 민간단체, 전문가 등으로 구성되어 있다. 그러나 지역협의회에 대한 참여가 관련 법률에 의해 당연직으로 참여하거나 정부의 요청에 의해 참여한 비율이 매우 높으며, 민간단체나 개인의 자발적인 참여가 상대적으로 낮게 나

타나고 있다. 이는 북한이탈주민 정착지원관련 지역단위 연결망 분석에서 나타난 바와 같이, 참여주체들간의 연결정도가 미약한 가장 근본적인 요인으로 작용한다. 즉, 지역 내 거주하는 북한이탈주민의 정착지원과 관련하여 보다 적극적인 정착지원 활동의 필요성을 공감하고 구체적인 지원활동을 전개하면서 연결망에 참여하기 보다는 형식적인 지역협의회에 편입되어 있는 상황인 것이다. 실제 현재 지역협의회는 지역 내 관련기관들의 협의체로 구성되어 있으나, 공동의 사업계획, 집행, 평가 등의 목표는 설정되어 있지 않은 실정이다. 주무부처인 통일부로부터 지역협의회 단위 지원예산이 편성되어 있으나, 정기적인 회의소요비용 정도로 보다 적극적인 네트워크 활동을 염두에 두지 않고 있다. 따라서 위에서 나타난 바와 같이 지역 내 네트워크가 단선적으로 쌍방향의 교류가 이루어지지 못하고 있다. 즉 공공기관이 주도하는 네트워크를 보여주는 지역이 대부분이다. 본 지역별 네트워크 분석결과가 보여주는 바와 같이, 대구광역시의 경우 조례제정을 통해 지방자치단체 차원의 예산배정을 통해 관련기관의 정착지원활동을 지원하도록 하고 있는 경우에는 활발한 지역 내 연결망이 형성될 수 있었다. 통일부는 북한이탈주민의 입국규모 증가와 함께, 정부 내 유관부처, 지방자치단체 및 민간단체간의 정책협력 및 총괄조정 기능을 강화하는 한편, 정책사안의 실행은 지방자치단체와 민간에 과감히 이양한다는 정책방향을 설정하고 있다. 이러한 점에서 향후 지역단위 네트워크 강화는 무엇보다도 중요한 과제로 대두되고 있다.

## 2. 지역단위 네트워크 체계

먼저 과연 기존 북한이탈주민지원지역협의회가 지역단위의 효율적인 네트워크로 기능할 수 있을 것인지에 대한 검토가 필요하다. 위의 분석결과에서 나타난 바와 같이 지역단위 네트워크에서 지역자치단체의 적극적인 참여가 매우 중요한 요인으로 작용한다. 대구광역시의 경우 지방자치단체인 시청의 적극적인 참여가 이루어졌다. 반면 네트워크 상태가 열악한 것으로 평가된 대전광역시의 경우에는 시청이 연결망에서 주도적인 역할을 담당하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

지역단위에서는 주무부처인 통일부의 역할이 매우 미흡할 수밖에 없다는 현실을 감안할 때, 지역단위에서 네트워크의 주축을 지방자치단체가 맡는 방식이 적절하다. 이는 중앙정부로부터 위임받은 정착지원 업무를 보다 적극적으로 수행하기 위해서는 여기에 투입할 별도의 예산과 인력이 필요하기 때문이다. 따라서 기존 형식적인 네트워크 차원에서 운영되고 있는 북한이탈주민지원지역협의회보다는 더욱 더 강력한 지역단위 지원체계 마련이 필요하다. 지방단위로 북한이탈주민의 정착지원업무에 참여하는 지방자치단체, 민간단체들의 활동을 총괄·조정할 수 있는 ‘정착지원

지역센터'가 마련될 필요가 있다. 이를 중심으로 지역단위의 네트워크가 보다 효율적으로 작동할 수 있을 것이다.

현행 북한이탈주민 보호 및 정착지원 제도의 기본정책취지가 제대로 기능할 수 있도록 정부부처, 지자체, 민간간 협력 강화에 주력하는 것이 필요하다. 통일부가 주무부처로서 보다 강력하게 협력을 요청하고 주도해 나가는 것이 필요하며 이를 관계부처 및 통일부 예산에 반영하도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 단기적으로 통일부 중심으로 정례화 된 협의체계를 가동하는 것이 필요하며, 여기에 관계부처가 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하기 위한 현실적인 방안이 수반되어야 할 것이다. 이를 위해서 통일부의 현행 직제 제도 하에 북한이탈주민정책의 기획 및 집행관련 업무 부서를 통합·보완하여 새로운 조직(북한이탈주민정착지원센터)을 설치하도록 한다. 중장기적으로 북한이탈주민 입국 규모가 증가할 경우 위 조직을 통일부 조직에서 분리하여 별도의 부처간 통합조직으로 격상하고 각 지역에 지부를 설치하여 지역단위 집행체계를 총괄 조정할 수 있도록 발전시켜 나가야 할 것이다.

또한 지역단위 정착을 위한 네트워크는, 실제 지원사업의 기획 및 예산은 중앙정부, 지방정부, 지역민간단체가 공동으로 관여하며, 구체적인 사업의 집행은 지역민간단체를 중심으로 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 차원에서 현행 지역협의회는 형식적인 회의체로서, 실제 지역단위 지원체계의 기획 및 예산에 별다른 기능을 하지 못하고 있다는 점에서 근본적인 한계를 지니고 있다.

### 3. 지역단위 네트워크 활성화 방안

#### 가. 지역자원의 파악 및 연대 필요성 확산

북한이탈주민들은 지역에 정착하는 과정에서 실제 매우 다양한 어려움을 경험하게 된다. 이들은 탈북 및 입국과정에서 경험한 정신적 충격 및 신체적 질환을 치유해야 할 뿐만 아니라, 스스로 생활기반을 마련해야만 하는 상황에 놓이게 된다. 따라서 단순히 새로운 사회체계를 이해하고 적응하는 차원에서의 사회적응교육은 이들에게 실질적인 도움을 주지 못한다. 또한 각 개인이 처한 상황에 맞게 이들의 정착과정을 관리해줄 사례관리자가 필요한 것이 현실이다. 기존의 정착지원체계에서 이들의 사례관리자로서 세 개 분야의 보호담당관이 지정되어 있으나, 과도한 업무부담 등 제도상 한계로 인해 제대로 기능하지 못하고 있다. 지역에서 일부 사회복지관들이 신규 지역이주자에 대한 사례관리 업무를 시행하고 있으나, 대부분의 북한이탈주민들은 충분한 사례관리를 받지 못하고 있는 실정이다.

기존의 제도 하에서 체계적인 사례관리를 기대하기에는 한계가 있다. 즉 개별기관이 독자적으로 북한이탈주민들의 사례관리를 총괄하기에는 무리이다. 따라서 지

역 내 동원 가능한 자원들을 최대한 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 북한이탈주민의 정착지원을 위한 연대 필요성에 대한 공감대가 충분히 형성되어야 한다. 예를 들어 북한이탈주민지원협의회 소속 위원들이 지역 내의 사회적 지원체계를 보다 활성화하고자 하는 노력들을 지속적으로 고양시키고자 하는 체계가 미흡하였다. 지역 내 지원체계 구축보다는 각 개별기관이 담당하고 있는 부분적인 지원업무에 머물러 있었으며, 지원사업을 추진하는 과정에서 부딪히게 되는 문제점을 근본적인 한계로 수용하고자 하는 경향을 보이기도 하였다. 또한 현실적으로 지역 내 관련기관과의 연대의 필요성도 크게 강조되지 못하여 왔다. 동일한 지원프로그램을 운영하는 기관간에는 북한이탈주민후원회 등으로부터의 재정지원을 위한 경쟁관계가 발생하기도 한다.

서울의 경우에는 구별 지원협의회가 구성되어 있으나, 구 단위를 넘어선 지역단위 연대가 가능할 것으로 보인다. 현실적으로 서울특별시 관할 내에서는 이동상 별다른 무리가 없다는 점에서, 현재의 지원협의회 구도를 넘어선 네트워크를 강화할 필요가 있다. 북한이탈주민의 정착과정에는 매우 다양한 세부 분야의 서비스가 총체적으로 제공되는 것이 바람직하다는 차원에서, 각 개별단체나 기관의 전문성을 바탕으로 네트워크를 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지역단위에서 가용자원에 대한 파악과 관련기관 및 개인들의 연대 필요성이 확산되어야 한다. 즉, 개별기관이나 개인이 단독으로 서비스를 제공하기보다는 각기 다른 전문분야의 서비스를 연대하여 제공하는 것이 효율적이라는 공감대가 형성되어야 한다. 이를 바탕으로 지역단위의 총체적 서비스 제공체계가 마련될 수 있을 것이다.

## 나. 안정적인 재정확보

지역단위 네트워크 활성화를 위해서는 지역단위 총체적 서비스에 대한 안정적인 재정확보가 전제되어야 한다. 북한이탈주민의 정착지원체계가 실효성을 거두기 위해서는 거주지정착단계의 지원체계가 가장 중요하다. 따라서 거주지 내 정착지원 서비스가 개인별 사례에 맞게 탄력적으로 제공되어야 할 것이다. 이와 같은 지역단위 총체적 지원체계를 위한 재원은 지방정부와 중앙정부가 분담하는 형식으로 이루어지는 것이 바람직하다. 정부는 향후 직접적인 현금지원을 삭감하는 대신 거주지 정착과정에서 다양한 방식의 간접지원을 확대하는 것이 필요하다. 미국 등의 이주자 정착지원정책을 살펴보면, 거주지 정착과정에서 민간에게 초기 정착지원서비스 제공을 위탁하여 운영하고 있다. 우리의 경우에도 지역단위 정착지원 프로그램을 점차 민간이나 지방정부에게 이양하는 것이 바람직하다. 본 연구결과에서 나타난 바와 같이 대구지역의 네트워크가 다른 지역보다 활발한 것은, 대구광역시가 조례 제정을 통해 북한이탈주민정착지원사업에 대한 예산지원을 명문화하고 있기 때문

이다. 이러한 점에서 지방정부가 별도의 예산을 할당하여 지역 내 정착지원체계를 안정적으로 운영할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 다. 인력확보 및 교육훈련

지역단위 네트워크를 활성화하기 위해서는 안정적인 재정확보와 함께 지역단위 네트워크에 참여할 인력을 확보하고 교육훈련을 추진해 나가야 할 것이다. 이를 보다 체계화하기 위해 자원봉사 인력들의 현장고민을 덜어주고 지속적으로 참여의지를 북돋아주기 위한 체계를 마련하는 것이 필요하다. 북한이탈주민 대상 자원봉사활동은 일반 자원봉사활동과 다른 특성을 갖고 있다는 차원에서, 중간관리자를 통한 지역간담회 및 상시 상담체계를 구축하고 지속시켜 나가야 할 것이다. 이제까지는 우리사회에 상당기간 거주한 북한이탈주민들이 하나원 전임강사 및 생활지도담당인력 등의 형태로 참여하고 있는 것을 제외하고는, 지역단위 정착지원체계에서 별다른 역할을 수행하지 못하고 있다. 북한이탈주민들이 지역 내 정착지원체계에서 자신들의 정착경험을 바탕으로 직업적으로 지원활동에 참여하도록 하여야 할 것이다.

#### 라. 지역참여 기반의 확대

지역단위 사회적 지원체계를 활성화하기 위해서는 지역 내 거주하고 있는 주민들의 북한이탈주민에 대한 인식제고가 이루어져야 할 것이다. 이는 거주지 정착단계에서 북한이탈주민들이 지역주민과 보다 자연스러운 만남의 장이 필요하기 때문이다. 또한 지역단위 네트워크 활성화를 위해서는 북한이탈주민관련 사업 전문단체 및 개인의 참여 뿐만 아니라 보다 폭 넓은 참여가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 예를 들어 지역 내 이주자 정착관련 단체 및 개인이 북한이탈주민의 정착지원 서비스에 참여한다면 지역 내 가용자원이 보다 확대될 것이다. 이와 같이 북한이탈주민 정착지원 네트워크에 이주자 정착지원 서비스 기관들의 참여가 이루어진다면, 장기적으로 입국자의 규모가 증가하는 것에 대비하여서도 적절한 지원체계를 구축할 수 있을 것이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 김재환. 「자활후견기관간의 네트워크 특성과 네트워크 중심성 결정 요인에 관한 연구」. 숭실대학교 박사학위논문, 2004.
- 김용학. 『사회연결망 이론』. 박영사, 2004.
- 유태균·김지옥. “서울시 소재 종합사회복지관간의 네트워크 특성 및 네트워크 상에서의 중심자적 역할정도 결정요인에 관한 연구.” 『사회보장연구』. 통권 17권 제2호. 서울: 한국사회보장학회, 2001.
- 이현주. 「사회복지조직 구성원의 조직관계: 장애인복지관련 조직을 중심으로」. 서울대 대학원 박사학위논문, 1998.
- 임정현. 「재가복지서비스 네트워크의 구조와 영향요인 연구」. 카톨릭대학교 대학원 석사학위논문, 2004.
- 정순돌. “사회사업에의 체계망 분석법 적용.” 『연세사회복지연구』. 통권 4호. 서울: 연세사회복지연구회, 1997.
- Bonacich, P. “Power and Centrality: A Family of Measure.” *American Journal of sociology*. Vol. 92, No. 5 (1987).
- Granovetter, M. S. “The Strength of Weak Ties.” *American Journal of Sociology*, Vol. 78 (1973).
- Mintz, B. & M. Schwartz. *The Power Structure of American Business*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.
- Mizruchi, M. S. & B. B. Potts. “Centrality and Power Revisited: Actor Success in Group Decision Making.” *Social Networks*. Vol. 20 (1998).
- Provan, K. G. “The Federation as an Interorganization Linkage Network.” *Academy of Management Review*. Vol. 3, No. 1 (1983).

**Abstract****Network Analysis of local Settlement for Defecting North Korea***Hye-Young Ahn / Keum-Soon Lee*

This paper tries to examine how closely and well organized participant institutions are doing information exchanges and cooperative works within local settlement support systems using survey results of KINU. Surveys were done in areas with the local supporters association for defecting North Korean residents to analyse the characteristics of network through degree, density, degree centrality, between centrality, Eigenvector centrality.

Analysis of local networks shows that there are 64 networks in Seoul, 12 in Busan, 20 in Daegu, 13 in Daejeon, 9 in Gwangju. Examining degree of networks, the ministry of unification is the institution with the highest degree of networks in Seoul. In other areas, Molundae Social Welfare Center and Busan Employment Information Service Center, Saemyeong Social Welfare Center, Daegu Metropolitan City Office, and Gwangju Metropolitan City Office are the major institutions. For the density of local networks, Gwangju marks the highest score of 0.125, Seoul the lowest of 0.013. While organizations in Gwangju have the closest relationship with others, those in Seoul get the weakest relationship. All 5 areas show passive networks in that each gets more receptive inclusiveness. The top institution in degree centrality also get the highest scores in between centrality and Eigenvector centrality. It means that those institutions with active networking play a leading role in local networks. Therefore, it is needed to discuss whether those institutions are suitable for comprehensive support to defecting North Korean resident and what is needed to vitalize the local networks for the adequate services.

Based on the above findings, measures to activate the local networks could be suggested. Local planning of settlement support programs should be bestowed by the central government to accommodate the various individual needs. For stronger networks, much more human and financial resources are needed. Local settlement support centers should be established to effectively coordinate the programs of local government and NGOs.

**Key Words:** network analysis, settlement support, degree centrality





# 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 향상 전략 난민과 이주민 모델의 적용을 통하여\*

연 태 원\*\*

- I. 머리말
- II. 북한이탈주민과 난민 및 이주민의 심리사회적 위기
- III. 난민과 이주민의 심리사회적 위기대처 모델분석
- IV. 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 전략
- V. 맺음말

## 국문요약

본 연구의 목적은 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처를 향상하는 전략을 모색하는 것이다. 현시점에서 북한이탈주민의 심리사회적 위기와 대처에 관한 경험적, 실증적 자료가 부족하기 때문에 상대적으로 많은 자료가 축적되어 있는 외국의 난민과 이주민 사례를 적용하였다. 난민과 이주민들이 이주 및 재정착 과정에서 겪을 수 있는 위기는 심리내적 차원(심리적 위기와 정신적 위기)과 사회적 차원(가족 위기, 문화적응 위기)으로 크게 구분될 수 있음을 알 수 있었다. 또한 난민과 이주민의 위기대처 모델인 MLM(Multi-Level Model)과 TPO (Transcultural Psychosocial Organization) 프로그램을 주로 분석하여 북한이탈주민에 적용 함의를 도출하고자 하였다. 이를 바탕으로 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 전략을 2개도 모델인 포괄적 접근과 지역사회중심 접근

으로 구분하여 제시하였다. 모델 접근을 위한 전제조건은 북한이탈주민에 대한 사회정치적 배경, 개인력, 이주 이전의 외상, 과거·현재의 스트레스, 현 적응력, 문화적응, 민족 정체감, 가치관, 남한주민의 낙인과 차별 등을 이해하여야 함을 제기하였다. 포괄적 접근은 심리사회적 위기교육 과정, 생존개입 과정, 임파워먼트(empowerment) 과정, 통합적 개입 과정의 4단계로 구분하여 제시하였다. 포괄적 접근의 한계를 극복하기 위한 지역사회중심 접근은 6단계의 수직적 개입 전략으로 다음과 같은 단계를 구축하였다(1단계: 환경 조성, 2단계: 커뮤니티 임파워먼트 활동, 3단계: 원조자 훈련 및 능력 구축, 4단계: 지지자 네트워크 구축, 5단계: 자조그룹 형성, 6단계: 심리사회적 치료)

**주제어:** 심리사회적 위기, 난민, 이주민, 북한이탈주민

## I. 머리말

남한의 북한이탈주민들은 다양한 위기상황을 경험하였거나 직면하고 있다. 개인적 위기는 삶의 도전이며 발달의 전환점이라고 할 수도 있으나, 심리적 균형이 파괴

\* 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2005-041-B00437).

\*\* 경남대학교 교수

되면서 대처기제가 무너지고 역기능적 문제들을 유발하는 사건이 될 수도 있다. 또한 개인의 심리사회적 불균형과 역기능들은 적응과 밀접한 연관을 가질 수밖에 없다. 북한이탈주민들의 경우에도 삶의 사건에 대한 위기대처의 부적절함은 남한사회 적응에 어려움을 가져오게 된다. 이러한 문제들에 대한 다양한 접근이 인류학, 정신의학, 심리학, 사회복지학 등에서 진행되고 있다.<sup>1</sup> 외국의 경우에도 다양한 학문분야에서 북한이탈주민과 유사성이 높은 난민과 이주민의<sup>2</sup> 위기상황과 적응에 관한 연구들이 심도 있게 이루어지고 있다.<sup>3</sup>

북한이탈주민들의 남한생활 시작은 새로운 적응이 요구되는 삶의 위기에 직면하게 된다. 대부분의 북한이탈주민들은 남한에 도착하기 이전에 상당한 정도의 심리사회적 위기를 경험하고 있다. 이는 새로운 지역에 재정착하는 이주민이나 난민들과 유사한 심리사회적 문제들에 직면해 있음을 알 수 있다.<sup>4</sup> 남한도착 이전과 남한 정착 과정에서의 심리사회적 위기가 해결되지 않는다면 북한이탈주민의 남한사회 재적응은 상당한 어려움에 부딪히게 될 것이다.

북한이탈주민의 위기대처는 남한의 사회적 상황, 전반적 제도와 정책, 남한주민의 인식과 개인적 특성 등에 의하여 달라질 수 있다. 그러나 북한이탈주민들이 보편적으로 경험하는 독특성<sup>5</sup>은 심리사회적 위기가 재적응에 미치는 영향을 간과할 수 없게 만들고 있다. 과거 북한탈출 전(前)과 과정의 심리사회적 위기가 현재 남한생활에 영향을 미칠 수 있으며, 현 생활의 심리사회적 위기가 현재 삶에 부적절하게 작용할 수도 있다. 몇몇 연구에서 북한이탈주민은 탈출과정과 남한적응에서 심리사

<sup>1</sup> 인류학, 심리학, 정신의학영역의 20여명의 학자들이 참여한 논문들이 책으로 출간되었다. 정병호·전우택·정진경 역음, 『웰컴투 코리아; 북조선 사람들의 남한살이』 (서울: 한양대학교 출판부, 2006)을 참조; 윤인진, “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근,” 『한국사회학』, 제 33호 (1999), pp. 511~549; 이기영, “북한이탈주민의 지방정착지원을 위한 지역사회 자원동원전략: 부산 지역의 사례를 중심으로,” 『한국사회복지학』, 통권 55호 (2003), pp. 103~130; 이금순·김규륜·김영윤·안혜영·윤여상, 『북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구』 (서울: 통일연구원, 2005) 등이 있음.

<sup>2</sup> 국제법, 난민협약, 난민의정서 또는 정치적 고려들을 제외하더라도 북한이탈주민들의 탈출 전과 과정의 경험, 50년 이상 단절된 남한 지역에서의 새로운 적응 이슈들은 난민의 경험 및 적응과 유사성을 가지고 있다고 볼 수 있을 것이다.

<sup>3</sup> A. S. Ryan and I. Epstein, “Mental health training for Southeast Asian refugee resettlement workers,” *International Social Work*, Vol. 30 (1987), p. 186; C. Yeh, “Age, acculturation, cultural adjustment, and mental health symptoms of Chinese, Korean, and Japanese immigrant youths,” *Cultural Diversity & Ethnic Minority Psychology*, Vol. 9, No. 1 (January 2003), pp. 34~48; L. Baider, P. Ever-Hadani and A. K. DeNour, “Crossing New Bridges: The Process of Adaptation and Psychological Distress of Russian Immigrants in Israel,” *Israel Journal of Psychiatry*, Vol. 59 (May 1996), p. 176; D. Drachman and, A. Paulino, eds. *Immigrants and Social Work: Thinking Beyond the Borders of the United States* (New York: Haworth Press 2004).

<sup>4</sup> 전우택, 『사람의 통일을 위하여』 (서울: 도서출판 오름, 2000), pp. 45~69 참조.

<sup>5</sup> 북한탈출 이전의 긴장과 위기, 탈출과정의 험난한 경험, 새로운 사회문화인 남한생활의 적응과정을 일컬으며, 개인적 차이보다는 보편적인 경험특성을 말함.

회적 위기를 경험하고 있으며, 이는 남한사회 재적응에 부적절한 영향을 미치고 있음을 보고하고 있다.<sup>6</sup> 이들 연구는 북한이탈주민들이 남한의 이질적 문화상황에서 겪는 심리사회적 어려움이나, 새로운 지역에 이주하는 사람들에게 나타날 수 있는 정신건강의 문제 및 개인적 특성에 관한 연구<sup>7</sup>들이 주류를 이루고 있다. 북한이탈주민의 심리사회적 문제에 관한 연구들은 논의의 연속성이 부족한 측면이 있다. 즉, 심리사회적 문제를 구체적으로 파악하고, 그것이 북한이탈주민들에게 어떤 영향을 미치는지를 이해하여 남한생활과의 관련성을 분석한 후에 실제적인 접근방향이 어떻게 진행되어야 하는지를 연속적으로 분석하고 있지 못하다.

따라서 북한이탈주민들이 경험하는 심리사회적 위기를 분석하고 대처전략을 수립하는 체계적인 연구가 이루어져야 한다. 그러나 북한이탈주민의 심리사회적 위기와 대처에 관한 경험적, 실증적 자료는 부족한 측면이 많이 있다. 이는 북한이탈주민과 유사성을 가지고 있으며, 선행적 연구가 상대적으로 많이 축적되어 있는 난민과 이주민 사례를 적용해야 할 필요성을 제기하는 것이다. 본 연구에서는 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처를 향상하는 전략을 수립하기 위하여 난민과 이주민 사례의 맥락을 기본적으로 검토하고자 한다. 이러한 분석을 통하여 북한이탈주민들이 심리사회적 위기를 극복하여 재적응을 촉진할 수 있는 이론적 토대를 구축하고자 하는 것이 연구의 목적이다.

## II. 북한이탈주민과 난민 및 이주민의 심리사회적 위기

### 1. 심리사회적 위기의 개념

심리사회적 위기는 상황적, 과도기적, 사회문화적 원인에 의하여 개인에게 나타나는 정서적, 인지적, 행동적, 사회적 혼란을 말한다.<sup>8</sup> 심리사회적 위기는 개인의 독특한 사회 환경으로부터 습득한 학습과 유전적 요인에 따라 다르게 나타난다. 심리사회적 위기는 단순히 개인 내에 전적으로 내재하고 있는 상태로 보지 않는다. 동료, 가족, 직업, 종교, 지역사회 등의 외적 요인들도 심리사회적 위기와 관련되는 요

<sup>6</sup> 김연희, 「북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구」(서울대학교 박사학위 논문, 2006); 임태완·이기영, “북한이탈주민의 우울과 사회적 문제해결능력 및 사회적 지지와의 관계,” 『정신보건과 사회사업』, 제18호 (2004), pp. 5~32; 조영아·전우택·유정자·엄지섭, “북한이탈주민의 우울증 예측요인: 3년 추적연구,” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제17권 2호 (2005), pp. 467~484; 정병호, “탈북 이주민들의 환상과 부적응: 남한사회의 인식혼란과 그 영향을 중심으로,” 『비교문화연구』, 제10집 1호 (2004), pp. 33~62.

<sup>7</sup> 노대균, 「탈북자의 개인차 요인이 적응 및 정신건강에 미치는 영향」(중앙대학교 박사학위논문, 2002).

<sup>8</sup> L. A. Hoff, *People in Crisis* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995), pp. 18~19.

인들이다. 모든 개인들은 삶을 살아가는 동안에 가끔 심리사회적 외상(trauma)<sup>9</sup>을 경험한다. 그러나 스트레스나 외상의 응급상황 그 자체가 위기를 구성하는 것이 아니라 욕구 충족과 안정 또는 개인의 실존을 위협하는 것이라고 지각하였을 때 위기가 되는 것이다.<sup>10</sup>

심리사회적 위기사건은 크게 미시적(micro), 중범위적(mezzo), 거시적(macro) 차원으로 분류될 수 있다. 미시적 사건은 사회환경의 맥락에서 유발되지만 주로 개인의 행동과 관련하여 경험되는 것으로 우울증, 자살기도, 약물의존 등과 같은 것이다. 중범위적 사건은 사회환경 내에서 개인이 다른 개인 및 소집단과 상호교류에서 나타나는 것으로 가족, 동료집단 그리고 직업관련집단 등과 밀접하게 관련된다. 거시적 사건은 광범위한 조직 및 체계와 교류를 하는 과정에서 발생하는 빈곤, 사회적 압력, 차별 등이라고 할 수 있다.<sup>11</sup>

본 연구에서는 이러한 결과들을 종합하여 북한이탈주민과 난민 및 이주민의 심리사회적 위기를 ‘이주 및 재적응 과정에서 발생하는 개인의 실존과 욕구 충족 및 안정을 위협하고 미시적, 중범위적, 거시적 차원의 범주에서 나타날 수 있지만, 개인적 다양성에 의해서 다르게 표현될 수 있는 심리적이고 사회적인 혼란 또는 불안정한 상황’이라고 정의하고자 한다. 따라서 북한이탈주민과 난민 및 이주민의 심리사회적 위기의 차원은 개인내적인 심리, 정신적인 측면과 외부환경의 가족, 조직, 문화적 측면으로 구분되어 이해될 수 있을 것이다. 이는 난민과 이주민의 심리사회적 위기 발생의 배경이나 원인에 초점을 두는 연구가 아니라 개인별 심리사회적 위기의 결과를 다루는 것이 될 것이다. 그러나 심리사회적 위기 원인의 문제를 간과하는 것이 아니라 원인-결과의 순환성이라는 관점을 유지하게 될 것이다.

## 2. 심리사회적 위기의 차원

북한이탈주민들과 이주민들은 이주 과정에서 심리적, 정신적 혼란을 경험하게 되며, 이주 후에는 주택, 고용, 실업, 언어, 사회경제적 및 문화의 차이, 가족역할의 변화, 결혼, 성역할과 같은 생활사적 위기에 직면하게 된다. 난민과 이주민들은 정착 후에 문화적응(Acculturation), 건강, 정신건강, 가족역동, 언어·교육·경제 그리고

<sup>9</sup> 개인들의 생명과 신체적 안녕을 위협하는 엄청난 재난 및 사건을 의미하며, 그 예로는 전쟁경험, 교통사고, 폭행, 성추행, 강간, 유괴, 인질경험, 고문, 죽음목격, 비행기 사고, 자연적 혹은 인위적 재해, 폭파경험 등이 될 수가 있다. 김순진·김환, 『외상후 스트레스 장애』 (서울: 학지사, 2000), pp. 32~35). 본 논문에서는 심리사회적 위기의 더욱 협소한 의미이며 ‘외상적 사건’과 동일하게 사용된다.

<sup>10</sup> 김기태, 『위기 개입의 이해』 (부산: 서림출판사, 2003), p. 8.

<sup>11</sup> C. Zastrow and K. Kirst-Ashman, *Understanding Human Behavior and the Social Environment* (Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1989), p. 14.

원주민들과의 관계에서 심리사회적 위기를 불러일으킬 수 있다.<sup>12</sup> 본 연구에서는 북한이탈주민과 난민 및 이주민의 심리사회적 위기를 슬픔, 죄책감, 우울 등의 심리내적인 차원과 지역사회와 가족의 상호관계 그리고 상이한 문화적 접촉에서 초래될 수 있는 사회적 차원으로 구분하였다.

## 가. 심리내적 차원

### (1) 심리적(또는 정서적) 위기

난민과 이주민들이 이주 및 재정착 과정에서 겪을 수 있는 정서적 문제는 슬픔, 소외와 외로움, 자존심 손상, 편집증, 죄책감 등이다.<sup>13</sup> 슬픔(grief)은 난민과 이주민들이 경험한 수많은 상실감에 대한 가장 흔한 정서적 반응이다. 이들은 더 나은 삶을 살기 위해서 새로운 나라로 왔지만 재정착국에서의 스트레스는 슬픈 감정을 유발하게 된다. 난민과 이주민들의 상실감이나 슬픔은 수년에 걸쳐서 반복적으로 나타날 수도 있으며, 사랑하는 사람의 죽음을 경험하였거나 부모나 형제들이 다른 나라에 있거나 고국에 남겨져 있는 경우에는 평생토록 숨겨진 고통을 가지게 된다.<sup>14</sup> 슬픔은 북한이탈주민들이 경험한 수많은 상실감에 대한 가장 흔한 정서적 반응이 될 수가 있을 것이다.

<sup>12</sup> C. Kemp, L. A. Rasbridge, *Refugee and Immigrant Health: A Handbook for Health Professionals*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 4~78. 또 다른 주요 심리사회적 문제들은 다음과 같다; 가족과 친구로 부터의 고립, 소속감의 부재, 정체감의 상실, 경제적 어려움, 차별, 건강서비스에 대한 문화적 차이, 성역할 및 경력의 변화, 정신건강과 관련된 정보의 부족, 희망부재, 사회적 제약, 정신건강서비스에 대한 접근성 제약 등이다. Omeri, C. Lennings and L. Raymond, "Beyond Asylum: Implications for Nursing and Health Care Delivery for Afghan Refugees in Australia," *Journal of Transcultural Nursing*, Vol. 17, No. 1 (January, 2006), p. 31.

<sup>13</sup> M. Potocky-Tripodi, *Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants* (Columbia: Columbia University Press, 2002), pp. 266~272.

<sup>14</sup> Arredondo-Dowd (1981)는 이주민과 난민들이 경험하는 슬픔의 3단계 모델을 제시하였다. 1단계 애도 과정(grieving process)에서 난민과 이주민들은 무감각, 쇼크, 불신(disbelief)을 경험하는 단계이다. 이주민들은 친한 사람들과 환경을 더 이상 볼 수 없으며 실제로 작별을 했는지를 제대로 파악하지 못한다. 이러한 감정은 새로운 환경에 대한 이질감으로 인하여 커진다. 이주는 이들로 하여금 마이너리티가 되었다는 확신과 역할감을 상실하며 압도당한 느낌을 가지게 한다. 난민과 이주민들이 가졌던 처음의 열정은 고난과 실망으로 인하여 서서히 경감하게 된다. 2단계 증상표출(symptomatic) 과정에서는 고통, 절망, 혼란감을 호소하게 된다. 정서적 상실감을 경험한 사람들은 향수병을 가지게 되며, 고국에 대해서는 이상화된 정서 또는 갈망을 표현하게 된다. 전치(displacement), 투사, 반동형성과 같은 심리적 방어기제는 스트레스가 높은 상황에서 더욱 빈번히 사용하게 된다. 이주민들의 혼란과 당황 및 외로움으로 인한 분노감은 또 다른 가족에게 향하거나 내면화되기 쉽다. 3단계 희망·긍정 과정에서는 자신의 삶을 재조직하고 새로운 출발과 관계를 맺게 된다. 난민들과 이주민들은 새로운 직장, 친구들, 집과 자동차와 같은 성취물들은 자극제가 될 수 있다. 또한 이들은 새로운 생활을 받아들이고 재정착국과의 동일시가 높아지게 된다. P. M. Arredondo-Dowd, "Personal loss and grief as a result of immigration," *Personnel and Guidance Journal*, Vol. 59 (1981), p. 377.

난민과 이주민들에게 소외와 외로움(alienation and loneliness)도 주요한 정서적 문제 중의 하나이다. 난민과 이주민들은 가족, 친구와 같은 자연적 지지체계의 일부 또는 전부를 상실하고 새롭게 시작하게 된다. 가족전체가 이주하였다고 할지라도 이주과정의 스트레스 등으로 인하여 가족체계는 이주전과 똑같은 지지를 가족구성원들에게 제공하지 못할 수 있다. 북한이탈주민들도 가족, 친구와 같은 자연적 지지체계를 일부 또는 전부를 상실하고 새롭게 시작하기 때문에 소외와 외로움이 클 것이다. 난민과 이주민들은 자신들에게 적대적일 수도 있는 낯선 땅에 있는 것이다. 그들에게 적대감이 없다고 할지라도 언어적·문화적 차이는 새로운 친구들을 사귀는데 중요한 장애물이 될 수 있다. 때때로 이들에게 유일한 모임은 같은 처지의 난민과 이주민 집단에 국한될 수도 있다. 같은 나라의 난민과 이주민들 사이에서도 성격차이, 사회경제적 차이, 정치적 견해차이 등으로 모두 친구가 될 수는 없다.<sup>15</sup> 난민과 이주민들은 직업의 하향이동과 성역할과 세대간 역할의 변화, 문화적 규칙을 이해하지 못해서 오는 당황이나 조롱당하는 느낌 및 사회적 소수자가 되는 것에서 오는 자아존중감(self-esteem)의 손상을 입을 수 있다.<sup>16</sup> 남한주민들의 차별, 직업의 하향 이동, 사회경제적 제도의 차이, 문화적인 당황 등에서 북한이탈주민들도 자존심의 상처를 입을 수 있다.

고국에서 박해를 많이 받아 온 난민들의 경우에는 사회체계, 공공단체 및 권위적 인물과의 관계에서 편집증(paranoia)을 보일 수 있다. 난민과 이주민들은 재정착국의 주민들이 보이는 적대감과 같은 스트레스 때문에 편집증에 취약성을 보일 수 있다. 북한 탈출전과 과정에서 박해를 많이 받아 온 북한이탈주민의 경우에도 남한사회 및 권위자와의 관계에서 편집증을 보일 수 있다. 또한 배우자에 대한 병적 질투와 망상과 신체적 학대 및 폭력을 불러일으킬 수도 있다. 전쟁이나 폭력의 상황에서 탈출한 난민들은 생존 죄책감(guilt)으로 고통 받는다. 다른 많은 사람들이 죽거나 다친 상황에서 자신이 왜 살아남았는지에 대한 답 없는 질문을 계속한다. 난민과 이주민들의 탈출 전, 탈출과정, 재정착 과정에서의 외상적 경험도 죄책감을 일으키는 원인이 될 수 있다. 난민과 이주민들은 고국에 남겨진 가족들에게 죄책감을 가진다. 난민과 이주민들은 고국에 남겨진 가족들의 요구를 충족시켜주지 못하는 것에 대한 죄책감도 재적응을 어렵게 하는 심리사회적 문제라고 할 수 있다. 북한 또는 제3국에 남겨진 가족들은 북한이탈주민들의 어려움을 모른 채 비현실적이고 과도한 요구를 할 수 있다. 이에 북한이탈주민들은 남겨진 가족들의 요구를 충족시켜주지 못하는 것에 대한 죄책감을 느낄 수 있다.

<sup>15</sup> M. Potocky-Tripodi, *Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants*, p. 267.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 268.

## (2) 정신적 위기

난민이나 이주민들에게 이주결정은 그 자체로도 정서적 장애위험을 높일 수가 있을 것이다. 이주결정 이전에 이미 상당한 정도의 심리사회적 충격과 외상적 상황에 노출되었을 가능성이 있다. 또한 이주민들은 익숙한 환경, 가족, 친지 등과 이별하거나 상실하게 되는 상황을 경험하게 된다. 난민의 경우, 탈출 전(前)기간과 과정에서의 외상적 경험은 민족말살정책, 고문, 고문목격, 잔학행위를 저지르도록 강요됨, 죽음, 가족구성원의 상실, 강간, 성폭행, 기아, 고국에서의 위험한 탈출, 난민 캠프에서의 극단적 고난이라고 했다.<sup>17</sup> 난민들이 새로운 정착지에서 적응하면서 나타나는 정신건강에 관한 결과들을 보면, 부정적 정신건강상태와 함께 우울증, 외상후 스트레스 장애, 불안장애, 정신병과 해리(dissociation)장애를 경험하고 있는 것으로 나타났다.<sup>18</sup> 우울증과 불안은 난민과 이주민들에게 가장 흔한 정신건강의 문제이다. 외상적 경험을 한 난민들은 때때로 공황이나 공포증을 가지게 되며, 불법 이민자들은 지속적인 불안을 경험하게 된다. 탈출과정의 외상적 경험에 의해서 외상후 스트레스 장애<sup>19</sup>로 어려움을 겪을 수 있다. 난민과 이주민들이 의존할 수 있는 알코올과 같은 물질남용(substance abuse)도 심각한 문제가 되고 있다.

우울과 불안은 난민이나 이주민들과 마찬가지로 북한이탈주민들의 가장 흔한 정신건강의 문제 중 하나이다. 임태완(2005)의 연구에서 북한이탈주민들은 남한의 저소득층이나 일반주민보다 스트레스, 무망감, 우울증을 높게 지각하고 있었으며, 북한이탈주민의 50%이상에서 우울증 진단이 가능하고, 만성복막투석환자와 유사한 우울상태를 나타낸다고 보고하였다.<sup>20</sup> 김연희(2005)에 의하면 북한이탈주민의 15%가 임상적 우울증상을 가지고 있으며, 55%의 남성과 27%의 여성에게서 알코올 의존증상을 가지고 있는 것으로 보고하였다. 또한 경제적 스트레스와 사회적 소외로 인한 적응스트레스가 우울에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.<sup>21</sup> 그러나 북한이탈주민들은 정신건강의 문제에 대한 서비스 접근성이 떨어진다. 북한이탈주민들은 가족구성원이 없거나, 지지가 될 수 있는 확대가족이 부족하다. 또

<sup>17</sup> R. C.-Y. Chung and F. Bemak, "Revisiting the California Southeast Asian mental health needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences," *Journal of Counseling and Development*, Vol. 80 (Winter, 2002), p. 111

<sup>18</sup> E. F. Keyes, "Mental health status refugees: An integrative review of current research," *Issues in Mental Nursing*, Vol. 21 (June, 2000), p. 408; B. L. Nicholso, "The influence of pre-emigration and postemigration stressors on mental health: A study of southeast asian refugees," *Social Work Research*, Vol. 21, No. 1 (March, 1997), pp. 13~19.

<sup>19</sup> 북한이탈주민과 난민 및 이주민의 정신건강 연구의 주제로 우울증과 더불어 가장 빈번하게 언급되며, 실제로도 중요한 문제로 파악되고 있다.

<sup>20</sup> 임태완, "남북주민 통합을 위한 정신건강전략: 남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여," 통일연구원, 『통일정책연구』, 제14권 제1호 (2005), pp. 297~324.

<sup>21</sup> 김연희, 「북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구」 (2006).



한 이들은 서비스 제공자의 차별, 정보의 부족, 가족이 지지하지 못함으로 인한 불안정, 소속감이 부족한 이방인으로 취급되어 효과적인 해결을 잘 하지 못한다.<sup>22</sup> 이러한 이유들로 인하여 북한이탈주민들은 정신건강의 문제에 적극적으로 대처하지 못하게 된다.

## 나. 사회적 차원

난민과 이주민의 심리사회적 위기에서 심리내적 문제는 사회환경의 맥락에서 유발되지만 주로 개인의 행동과 관련하여 경험되는 것이라고 할 수 있다. 이와 구별되는 사회적 차원은 사회환경 내에서 가족과 같은 개인 또는 소집단과 상호교류 또는 문화와 같은 광범위한 체계와의 교류 과정을 다루는 것이 될 것이다. 이러한 범위는 가족, 집단, 지역사회, 그리고 문화적응의 차원에서 다양하게 논의될 수 있겠지만 본 연구에서는 논의를 초점화하기 위해서 가족과 문화적응의 문제에 한정하기로 하겠다.

### (1) 가족 위기

국가간 이주는 개인 역할체계의 가장 큰 혼란을 일으킬 수 있는 사건중의 하나이다. 이주과정의 스트레스들(stressors)은 가족역할과 가족역동에 변화를 불러일으킨다. 이러한 가족역할의 변화는 가족구성원들에게 스트레스를 가중시키며, 가족대처자원과 보호요인에 의해서 다양한 결과를 초래한다. 가족전체가 적응력이 높고 지역사회에서 지지적인 자원을 확보한다면 가족의 구조, 역할, 규칙을 안정적으로 변화시키고 가족기능을 균형있게 재확립할 수 있을 것이다. 그러나 내외부의 자원이 부족하다면 가족전체는 갈등의 위기상황이 될 수 있을 것이다. 이주민과 난민 가족의 갈등에 관한 연구는 아동학대, 노인학대, 부부폭력을 포함하는 결혼 및 세대간 문제에 집중적으로 이루어지고 있다.<sup>23</sup> 난민과 이주민의 심리사회적 위기는 아동·청소년, 성인, 노인에 따라 적응패턴이 다르며 대처방법에서도 차이가 있다.<sup>24</sup> 가족구성원들의 생활주기(life cycle)에 따른 독특한 갈등을 경험할 수도 있을 것이다.

북한이탈아동의 경우에 탈출 전 기간은 탈북 부모와 어린이들에게 굶주림, 이로

<sup>22</sup> 임태완, “새터민의 재적응 토대마련을 위한 정신보건서비스 전달체계 모색,” 『통일정책연구』, 제 15권 1호 (통일연구원, 2006), p. 294.

<sup>23</sup> Y. Ying, “Strengthening intergenerational/intercultural ties in migrant families: A new intervention for parents,” *Journal of Community Psychology*, Vol. 27, No. 1 (January, 1999), p. 90.

<sup>24</sup> 이러한 적응패턴과 방법의 차이는 앞서 언급되었다. Andres J. Pumariaga, Eugenio Rothe and JoAnne B. Pumariaga, “Mental Health of Immigrants and Refugees,” p. 586; J. Szapocnik and T. Fernandez, “Bicultural involvement and adjustment in Hispanic-American youth,” pp. 353~365; C. Yeh, “Age, acculturation, cultural adjustment, and mental health symptoms of Chinese, Korean, and Japanese immigrant youths,” pp. 34~48.

인한 신체상해, 가족해체, 부모와의 이별과 같은 사건들을 겪는 시기였다. 아동들은 중국에서의 긴장된 삶의 연속과 남한적응초기의 긴장과 공포의 과거기억으로 새로운 삶의 방식을 익히는데 어려움을 겪고 있다.<sup>25</sup> 아동의 학교생활에서는 공부에 대한 강박관념, 자존심과 도벽, 공격성이 특징적으로 나타난다.<sup>26</sup> 북한이탈청소년들은 학력격차, 친구사귀기의 어려움, 대학진학의 환상과 같은 사회문화적 어려움과 불안과 공격성, 외상적 경험으로 고통으로 어려움을 겪고 있다. 아동과 청소년들은 이주결정을 강요받게 될 가능성이 높고 자신의 정서적 욕구를 스스로 돌보는 정도가 부족하여 심리사회적으로 취약성 요인이 증가될 가능성이 많다. 여성의 경우에도 이주 전에 성폭력 등 남성과 차별되는 심각한 부정적·외상적 경험의 고위험에 노출되어 있을 가능성이 높다.<sup>27</sup>

난민과 이주민의 결혼갈등의 가장 흔한 문제는 지위와 힘을 변화를 초래하는 성역할 전환(gender role reversal)이다. 가부장적인 문화에서 온 난민과 이주민들은 남성중심의 의사결정구조와 생활패턴을 변화하기 어렵다. 여성의 경우에는 언어습득이 남성보다 빠르고 낮은 지위의 직업도 쉽게 찾을 수 있기 때문에 가족의 경제적 측면에 기여하게 된다. 이 경우에는 부부간의 권력이 이동되거나 남성의 역할 상실로 인한 갈등이 나타나게 된다.<sup>28</sup> 이전 지역사회에 존재했던 지지적 자원이 사라져서 부부간 문제해결 자원을 상실해서 나타나는 문제도 있다. 남성들은 경제적, 가족적 지위의 상실과 여성과의 문화적응의 차이에서 오는 열등감과 가족권력의 유지와 통제를 위하여 배우자에게 폭력을 행사할 수 있다. 또한 이주과정에서 여성들이 대항할 수 없는 상황에서 성폭력을 당했다고 하더라도, 이는 가족 내에서 수치스런 일로 여겨지며 남성들의 폭력이유가 되기도 한다.<sup>29</sup>

북한이탈주민들의 경우에도 부부간의 남한적응의 차이에서 오는 혼란감과 부모와 자녀, 부모와 조부모, 손자와 조부모의 세대간 갈등이 나타날 수 있다. 세대간 갈등은 문화적응의 수준에 따른 기대행동의 차이에 기인한다. 북한이탈주민 가족에서는 아동과 청소년들은 남한 관습과 문화를 성인이나 노인들보다 빠르게 습득할 수 있다. 이는 역할전환을 형성하게 되어서 사회적, 문화적 관계에서 아동과 청소년들이 외부체계와의 중개역할을 할 수가 있다. 성인과 노인들의 역할은 축소되고 문화전승자로서의 권위를 상실하게 될 수도 있다. 이러한 과정에서의 스트레스와 불안정한 가족구조는 가족구성원들로 하여금 심리사회적 위기를 초래할 수 있다.

<sup>25</sup> 정병호·전우택·정진경, 『웰컴투 모리아: 북조선 사람들의 남한살이』, pp. 127~129.

<sup>26</sup> 위의 책, p. 233~236.

<sup>27</sup> 백영옥, “탈북여성현황 및 지원방안,” 『분단·평화·여성』, 제7호 (2003), p. 115.

<sup>28</sup> M. Potocky-Tripodi, *Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants*, p. 312.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 314

## (2) 문화적응<sup>30</sup> 위기

난민과 이주민의 경우에 새로운 문화접촉의 과정에서 적응의 어려움을 경험하게 된다. 비자발적인 난민의 경우에는 자발적인 이주민들보다 새로운 문화에 적응하는 것이 더욱 어려울 수 있다. 문화적응이 무조건적으로 원래의 문화를 포기하고 새로운 주류문화를 흡수하는 동화(assimilation)의 개념과는 다르다. 문화적응이 중립적인 용어로서 두 문화가 서로 영향을 받아서 상호작용하는 것을 의미하지만, 실제로는 어느 한 문화가 힘의 불균형에 의하여 일방적인 수용이 일어나는 것이 일반적인 현상이다.<sup>31</sup> 난민과 이주민들은 원문화(original culture)와 주류문화(host culture) 중에서 어떤 것을 선택해야 하는지에 관하여 위기와 갈등을 경험하게 된다. 비막(Bemak)은 난민의 3단계 문화적응 발달모델을 제시하였다.<sup>32</sup> 1단계는 새로운 환경에 숙달되기 위하여 기존 기술을 사용하여 심리적 안전감을 느끼게 된다. 2단계에서는 문화적응하기 위하여 이전 기술과 새롭게 습득된 기술을 비슷하게 활용하여 통합하게 된다. 3단계에서는 미래의 성취목표를 세우고 기본적인 문화와 언어에 숙달하게 되어 심리적 안전감을 가지게 된다. 이 단계 동안 난민들은 현실적 미래계획, 실현가능한 목표와 전략을 세우게 된다. 이는 재적응을 성공적으로 하는 과정을 탐색한 것이며, 이 단계를 적절히 수행하지 못하게 된다면 새로운 이주지역에서 부적응하게 될 것이다.

남한에 이주하는 북한이탈주민들은 연령, 성별 등을 포함하여 다양한 대상들이 포함되어 있다. 대상별로 남한사회문화에 대한 적응은 차이를 나타내어서 정착초기에 북한이탈여성의 가치관은 남성보다 더 혼란한 것으로 나타났지만, 3년이 지난 후에 남성은 가치관 혼란이 더 심해졌으나 여성들은 급속히 가치관의 혼란이 줄어들 것으로 나타났다.<sup>33</sup> 한편으로 북한이탈여성들은 남녀역할 변화, 남한남성과의 결혼 문제 등의 부부문제와 자녀교육의 부담과 남한 교육상황의 이해 부족, 직장생활의 어려움과 같은 문제들이 중첩되어 있다.<sup>34</sup> 조정아 등이 북한이탈주민 성인 남녀 28명에 대한 문화갈등에 대한 질적연구에서 가정과 가족관계, 지역사회, 취업 및 직장생활 등에서 갈등을 하고 있는 것으로 나타났다.<sup>35</sup> 북한이탈주민들에게 문화적

<sup>30</sup> 난민과 이주민들의 생활에서 겪게 되는 것과 같이 다르게 형성된 두 문화간의 계속적이고, 직접적인 접촉의 결과로 생긴 변화를 문화적응이라고 한다. 이는 주택상황, 인구밀집정도 등과 같은 물리적 변화, 생물학적 변화와 함께 정치, 경제, 언어, 종교, 사회제도의 변화, 대인관계와 심리내적인 변화를 포함하게 된다. E. Nwadiora and H. McAdoo, "Acculturative Stress among American Refugees: Gender and Racial Differences," *Adolescence*, Vol. 31 (1996), pp. 480~481.

<sup>31</sup> R. H. Lauer, *Perspectives on Social Change* (Boston: Allyn and Bacon, 1973), p. 203.

<sup>32</sup> F. Bemak, "Cross-culture family therapy with Southeast Asian refugees," *Journal of Strategic and Systemic Therapies*, Vol. 8 (1989), pp. 22~27.

<sup>33</sup> 정병호·전우택·정진경, 『웰컴투 모리아: 북조선 사람들의 남한살이』, p. 451.

<sup>34</sup> 위의 책, p. 590.

응 과정은 심리사회적 위기의 원인이 되기도 하며, 이전 과정의 심리사회적 위기가 문화적응을 어렵게 하는 이유가 되기도 한다. 북한이탈주민의 남한이주는 새로운 사회경제적 체계를 받아들여야 하고, 자신의 사회경제적 상황의 변화와 다른 풍습, 신념, 생활사건, 정서적·사회적 자원에 대처해야 하는 압박감을 지속적으로 가지게 된다.

### III. 난민과 이주민의 심리사회적 위기대처 모델분석

심리사회적 위기를 겪고 있는 난민과 이주민에 대한 개입은 세심한 배려가 필요하다. 이들은 사회환경적 조건에 익숙하지 않으며 문화적 차원에서도 혼란을 경험하게 되어 정체감의 혼란과 자존심의 손상을 입게 될 수도 있다. 난민과 이주민의 심리사회적 위기에 대한 거시적 차원의 전략은 이주과정에서 나타나는 다양한 위험 요인들을 경감시키는 것이다. 예를 들면 난민들이 탈출전과 탈출과정의 심리사회적 고난을 경감하기 위해서 국제적 차원으로 인권문제를 다루는 것이다. 일시적 보호 과정에서는 난민캠프의 질적 수준을 향상하고 재정착단계의 스트레스 문제에 관하여 교육하는 것이 될 것이다.<sup>36</sup> 본 연구에서는 난민과 이주민들이 생활하고 있는 지역사회 내에서 심리사회적 위기에 대처하는 전략들을 살펴보고자 한다. 앞서 고찰한 난민과 이주민의 심리내적 차원의 문제에 대한 개입방법을 Bemark 등(2002, 2003)의 모델로 분석하고, 사회적 차원의 문제는 Potocky-Tripodi(2002)의 문화적응 스트레스 대처전략을 통하여 확인하려고 한다.

#### 1. 심리내적 차원의 대처모델

##### 가. MLM 모델

난민과 이주민의 심리사회적 위기에 대한 대처모델은 다차원 모델(Multi-Level Model, 이하 MLM)과 TPO(Transcultural Psychosocial Organization) 프로그램<sup>37</sup>을 분석하고자 한다.<sup>38</sup> MLM은 전문가들에게 난민개입에서의 정신건강 예방

<sup>35</sup> 조정아·임순희·정진경, 『새터민 문화갈등과 문화적 통합방안』 (서울: 한국여성개발원, 통일연구원, 2006), pp. 45~121.

<sup>36</sup> C. L. Williams and J. W. Berry, "Primary prevention of acculturative stress among refugees," *American Psychologist*, Vol. 46, No. 6 (June, 1991), pp. 632~641.

<sup>37</sup> F. Bemark and R. C-Y. Chung, "Counseling and psychotherapy with refugees," in P. B. Pedersen, J. G. Draguns, W. J. Trimble, eds., *Counseling Across Cultures*, 5th ed., Thousand Oaks (CA: Sage, 2002).

<sup>38</sup> 난민과 이주민의 심리사회적 문제를 대처하기 위한 다양한 모델과 프로그램들이 있지만, MLM은 각 단계가 연속적이 아니고 독립적이라는 점과 부가적 자원이나 경제적 지원이 필요하지 않은 장

과 개입을 위한 독특한 기술과 이해를 습득하게 하고 민감성, 사회정치적, 문화적, 심리적 현실감과 외상적 경험과 이주과정의 상실을 이해하도록 되어 있다. MLM은 난민의 정신건강 문제에 대처하기 위해서 처음에 고안되었지만, 광범위한 심리사회적 위기의 문제에 활용할 수 있는 모델이라고 할 수 있다. MLM은 4단계로 이루어져 있으며, 각 단계의 내용은 다음과 같다.<sup>39</sup>

<1 단계>는 ‘정신건강 교육’에 초점을 맞추어 주류 정신건강 내용과 과정을 교육하는 것이다. 1 단계에서는 치료적 관계를 설정하는 것이 중요한데, 이는 신뢰와 rapport를 형성하는 것과 연관된다. 북한이탈주민의 심리적 문제 개입의 가장 중요하면서도 일차적인 과제는 개입자(전문가)와의 신뢰관계가 형성되어야 한다. 많은 난민과 이주민 연구에서도 공통된 연구와 사례들이 제시되고 있다. <2 단계>는 ‘정신치료’ 과정으로 심각한 외상과 같은 문제에 대하여 개인, 집단, 가족의 범위로 전통적인 서구의 심리사회적 치료방법으로 개입하는 것이다. 정신치료의 단계에서는 난민의 이주 전, 이주과정, 이주 후의 심리사회적 특성에 대하여 파악하는 것이 중요하다. 북한이탈주민의 경우에 심각한 심리사회적 문제가 나타난다면 상담, 입원치료, 약물치료 등이 뒤따라야 함을 말해주는 것이다.

<3 단계>는 ‘문화적 임파워먼트(empowerment)’<sup>40</sup>의 과정으로 이주 후 난민들에게 문화적, 환경적 숙달감을 향상시키는 것에 초점을 맞춘다. 이주 직후 난민들은 심리내적이고 대인관계적인 문제 및 심리사회적 적응의 이슈들보다는 주택구입, 고용, 언어학습, 사회복지서비스 체계를 이해하는 것이 더욱 긴급할 수 있다. 난민들에게 사회시스템이 어떻게 작용하는지, 서비스에 어떻게 접근해야 하는지, 교육, 재정, 건강 및 고용과 관련된 문제를 해결하기 위해서 어디로 가야 하는지가 심리사회적 문제를 탐색하기 전에 현실적 과제로 나타난다. 또한 3 단계에서 난민 개입전문가는 정부 정책이나 인권 문제에 관하여 사회옹호의 역할을 수행하여 불공평하고 차별받는 난민을 위해서 노력해야 한다. 문화적 임파워먼트의 또 다른 내용은 난민들이 재정착국에서 직면할지도 모르는 민족주의, 차별, 억압에 대처하는 기술을 획득하는 것이 포함된다. 재정착국의 국민들은 난민에 대하여 적대감과 거부감을 가질 수 있으며, 이는 난민들의 문화적응을 더욱 어렵게 할 것이다. 북한이탈주민의

점에서 북한이탈주민들에게 현실적으로 적용 가능한 모델이라서 분석의 대상이 되었다.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 209~232.

<sup>40</sup> 임파워먼트는 이념적 배경과 접근방식에 따라서 ‘역량강화’, ‘능력고취’, ‘세력화’, ‘권한부여’ 등의 의미로 사용되고 있다. 임파워먼트의 사전적 의미는 힘을 부여하고, 권한을 부여하고, 능력을 부여하는 것으로 enable의 뜻을 가지고 있다. 즉, 임파워먼트는 개인이나 집단이 상대적으로 무기력한 상태에서 힘을 가진 상태로 이동해 나가는 것이며, 개인적 또는 대인관계적 및 정치적 힘을 증가 시켜서 개인, 가족 및 지역사회가 그들의 상황을 개선하기 위한 행동을 할 수 있도록 하는 과정이라고 할 수 있다. 더 자세한 내용은 저자명 최명민 역, 『임파워먼트와 사회복지실천』 (서울: 나남출판, 2007)을 참고하기 바람.

경우에도 새로운 문화에 속달하기 위해서 필요한 전략이 무엇인지, 사회시스템이 어떻게 작용하고, 그 속에서 문제를 어떻게 해결하는지에 관한 문화시스템에 관한 정보를 제공받고 옹호되는 것이 필요하다.<sup>41</sup> <4 단계>는 서구적 치료와 전통적 치료방법의 통합 단계이다. 이를 위해서는 지역사회 지도자, 종교지도자, 치료자들과 관계를 형성하는 것이 중요하다. 북한이탈주민의 적용 함의는 지역사회의 다양한 여론 주도층 및 조직들과 연계 또는 관계의 필요성을 제기한다. MLM은 심리사회적 개입과 동시에 난민의 사회네트 구축, 사회문화적 배경의 이해, 난민의 삶의 과정이해 등을 추구하도록 되어 있다.

### 나. TPO 프로그램

난민에게 나타나는 심리사회적 위기와 정신건강의 문제를 일반적 방법으로 해결하지 못하는 한계를 극복하기 위하여 TPO(Transcultural Psychosocial Organization) 프로그램이 고안되었다.<sup>42</sup> TPO 프로그램은 지역사회(community) 중심의 접근을 기반으로 가족과 지역사회의 구조 내에서 난민과 이주민의 임파워먼트를 고취시켜 심리사회적 문제를 해결하고자 하는 것이다. TPO의 목표는 심리사회적 문제를 예방하고 치료하기 위하여 지역사회, 가족, 개인의 힘을 강화하여 스스로 지속적으로 문제를 해결할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 따라서 지역사회가 난민과 이주민들의 심리사회적 문제를 이해하고 치료와 예방의 구조 속에 포함시키도록 하는 교육이 중요하다. TPO 프로그램은 난민의 심리사회적 문제와 정신건강의 문제에 관하여 훈련받은 전문가가 지역사회의 지도자, 건강 전문가, 교사들을 교육하도록 고안되었다. TPO 프로그램의 전문가들은 상담가의 역할 뿐만 아니라 프로그램 관리자와 전문가를 위한 교육도 담당하게 된다.

TPO는 서로 연관성이 있는 9개의 범주로 나뉘어져 각각 예방과 치료개입을 하도록 구성되어 있다.<sup>43</sup> 9단계의 개입들은 사회적 상황, 다양한 커뮤니티, 인권, 정부정책, 정치, 환경, 문화, 관습, 사회경제적 지위 및 종교에 영향을 받게 된다. <1 단계>는 생존(survival) 개입이다. 모든 원조의 일차적 과제는 난민이 생존을 유지하도록 하는 것이다. 의식주, 의료와 같은 생존에 필요한 도구들이 부족할 때

<sup>41</sup> 북한이탈주민의 경우에 ‘임파워먼트’라는 의미를 사용하고 있지는 않지만, 최근 연구들(윤여상·이금순, 『북한이탈주민 사회적응교육 표준교재 개발』, 통일연구원, 2006; 이금순 외 『북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구』, 통일연구원, 2006; 김영춘·김성진, 『남북한 통합과 통일인프라 확장 방안』, 통일연구원, 2005)에서는 이러한 의미의 적용이 나타나고 있다. 본 연구에서는 북한이탈주민의 심리사회적 적응을 위하여 구체적이고 실질적으로 임파워먼트를 부여하여 자율성을 격려하면서 타고난 능력과 자원을 지지하고 강화하며, 이에 따른 책임을 본인이 지도록 하는 방안이 IV장에서 논의될 것이다.

<sup>42</sup> F. Bemark and R. C-Y. Chung, "Counseling and psychotherapy with refugees," p. 196.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 197~206.

모든 사람들은 정서적 스트레스와 증상을 나타낼 수 있다. 이 단계에서는 난민들에게 정상감(normalcy)과 임파워먼트를 향상시켜서 무기력과 의존을 감소시키는 것이 중요하다. <2 단계>는 정치적(political)개입이다. 정치적 개입은 인권, 평화, 민주주의, 갈등해결, 화해를 증진하는 과정이다. 만약 지역사회 내에 전쟁과 폭력의 원인 제공자들이 피해자들과 함께 거주할 때는 특히 중요한 과정이다. <3 단계>는 커뮤니티(community) 임파워먼트 활동이다. 이 단계는 지역사회가 임파워먼트를 증진하고 스스로의 힘을 자생하도록 돕는 것이다. 이러한 힘을 바탕으로 난민들과 같이 심리사회적 취약성이 있는 주민들을 지역사회 스스로 원조하도록 하는 것이다. TPO 프로그램의 전문가들은 지역사회 지도자, 종교 지도자, 교사, 건강 전문가, 청소년 지도자, 여성 지도자, 전통적 치료자, 공무원, NGO 관련자들을 훈련시켜야 한다. <4 단계>는 원조자들의 훈련과 능력 구축 단계이다. 난민의 심리사회적 문제에 개입하는 모든 원조자들(관련 직원들, 공무원, 교사, 사회복지사, NGO 관계자 등)은 훈련을 받고 능력을 향상시켜야 한다. <5단계>는 가족 및 지지자들의 네트워크 구축단계이다. 심리사회적으로 문제가 있는 난민을 원조하기 위하여 가족이나 지지자들과 원조 네트워크를 구축하는 단계이다. <6 단계>는 자조그룹(self-help group) 형성단계이다. 난민들이 원조자에 의존하기보다는 스스로 문제를 해결해 가는 구조를 형성하게 하는 것이다. <7 단계>는 상담이다. 상담은 난민의 심리사회적 문제를 해결하고 정서적 스트레스를 감소하는 방법으로 문화와 맥락에 따라 달라야 한다. <8 단계>는 심리치료(psychotherapy)이다. 이는 훈련과 슈퍼비전이 필요한 전문적 분야이다. <9단계>는 정신의학적 개입이다. 이 단계는 정신병을 포함하여 정신지체 등의 다양한 정신의학적 문제에 개입하는 과정을 말한다.<sup>44</sup>

## 2. 사회적 차원의 대처전략

난민과 이주민들이 재정착국에서 경험하는 가족관계와 문화적응에서 나타나는 심리사회적 위기대처 방안에 관한 다양한 논의들이 있다. 그 중에서 대표적인 4가지 주요한 대처 전략은 사례관리(case management),<sup>45</sup> 지지적 상담(supportive counseling), 정보제공 및 사회기술 훈련(information and skills training), 위기개입(crisis intervention)이라고 할 수 있다.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> TPO 프로그램은 지역사회에 거주하여 심리사회적 위기를 겪는 난민들을 위한 실제적인 전략이다. TPO는 수직적인 단계개입이어서, 가령 5단계 이후에는 특별한 문제가 없다면 개별 난민들에게 지속적인 개입이 필요하지 않다. 북한이탈주민들에게 적용 함의는 4단계까지는 지역사회 전반에 걸쳐서 분위기를 형성하고 적용할 필요성을 제기하는 것이며, 5단계 이후에는 개별 북한이탈주민들을 사정하고 평가하여 적용 대상자를 선별하여 심층적 개입을 고려해 보는 것이다.

<sup>45</sup> 사례관리는 복잡한 여러 가지 문제와 장애를 가지고 있는 대상자가 적합한 형태로, 적절한 시기에 그들이 필요로 하는 모든 서비스를 받을 수 있도록 보장하는 것이며, 따라서 이것은 포괄적 서비스를 제공하기 위한 전략이자 방법이다. 조미숙 외, 『사례관리』(서울: 창지사, 2006), p. 14.

사례관리는 난민과 이주민들의 재정착 초기 단계에서 생존 욕구 충족을 위해서 필수적인 사항이다. 사례관리의 내용에는 주택, 교육, 언어 교육, 직업 훈련, 고용, 건강케어 및 다른 필요한 자원들이 포함되어야 한다. 난민들과 이주민들의 사례관리에 포함된 내용들이 충족되지 않았을 경우에 스트레스는 경감되지 않을 것이다. 지지적 상담은 일상생활의 기능을 더욱 향상하고 스트레스로 인한 증상을 경감하는 것이 목적이다. 지지적 상담은 공감적 이해를 하며, 충고와 제안 및 격려를 통하여 문제를 해결하고, 가족과 난민/이주민 지역사회 및 재정착국에서의 사회적 관계를 증진하는 것이 포함된다.<sup>47</sup> 또한 지지적 상담은 부적응적 사고를 변화시키는 것을 목적으로 하는 인지 재구축의 기술도 포함된다. 정보제공 및 사회기술 훈련은 난민과 이주민들이 새로운 문화에서의 일상생활과 관습을 배우고, 이러한 관습과 일상생활을 효과적으로 대처하는 기술을 습득하는 과정이다. 이러한 개입은 주로 집단적 이루어지며, 난민과 이주민들이 자연스럽게 모이는 언어교육장, 직업훈련센터, 종교기관에서 행하여진다. 개입은 전문가 또는 난민/이주민 중의 준전문가에 의해서 행해지고 있다.<sup>48</sup> 집단세션은 교육적이고 구조적이며, 횡수는 한 번부터 몇 주간 지속적으로 이루어지기도 한다. 위기개입<sup>49</sup>은 난민과 이주민들이 정착과정에서 적절한 서비스를 받지 못하는 상황에 유용하다. 위기는 이전에 배운 대처기제로 문제를 해결할 수 없을 때 발생하게 된다. 위기 상황이 되면 긴장감과 불안이 증가하게 되고, 위기해결에 지속적으로 실패하면 성격적·정서적 문제를 드러내게 된다. 난민과 이주민들은 이전의 대처전략이 새로운 상황에서는 효과적이지 못할 뿐만 아니라 사회적 지지체계도 부재하기 때문에 위기에 취약할 가능성이 높다.<sup>50</sup> 위기개입은 난민과 이주민의 스트레스를 줄이고 증상을 경감하며, 자아존중감을 회복하여 문제를 억제하고 부적응을 예방하는 것이다

<sup>46</sup> M. Potocky-Tripodi, *Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants*, pp. 291~297.

<sup>47</sup> E. A., Egli, N. K., Shiota, Y. S., Ben-Porath and J. N., Butcher, "Psychological interventions," In J. Westermeyer, C. L. Williams, and A. N. Nguyen, eds., *Mental health services for refugees* (Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1991), pp. 157~188.

<sup>48</sup> M. Potocky-Tripodi, *Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants*, pp. 291~297.

<sup>49</sup> 위기개입에 관한 더 자세한 사항은 김기태, 『위기개입론』 (서울: 대왕사, 2006)을 참고하기 바람.

<sup>50</sup> E. A., Egli, N. K., Shiota, Y. S., Ben-Porath and J. N., Butcher, "Psychological interventions," pp. 157~188.



## IV. 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 전략

북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 전략은 크게 거시적 차원과 미시적 차원으로 구분되어 고려되어야 할 것이다. 거시적 차원의 전략은 북한이탈주민들이 이주과정에서 겪게 되는 다양한 위험요인들을 경감시키거나, 남한 정착과정의 구조적, 제도적인 변화가 될 것이다. 본 연구는 북한이탈주민의 남한 재정착에서의 심리사회적 위기를 극복할 수 있는 전략들을 미시적(직접적) 차원의 모델을 통하여 확보하려고 한다.

### 1. 개입을 위한 전제조건

난민과 이주민 사례를 통하여 분석한 북한이탈주민의 심리사회적 위기대처 방안은 포괄적 이해가 전제되어야 함을 알 수 있다. 북한이탈주민의 심리적, 사회적 이해의 토대 위에 직접 개입하는 전문가의 인식과 기술들이 포함되어야 한다. 먼저, 북한이탈주민들의 심리사회적 위기를 유발하는 경험들을 이해하여야 할 것이다. 북한이탈주민들에 대한 이해의 영역은 사회정치적 배경, 개인력, 이주 이전의 외상, 과거·현재의 스트레스, 현 적응력, 문화적응, 민족적 정체감, 가치관 또는 세계관, 남한 주민의 낙인 또는 차별에 대한 인식 등이 될 것이다. 이러한 경험들은 북한이탈주민들에게 슬픔, 소외와 외로움, 심각한 자존심의 손상, 우울, 불안, 편집증, 죄책감, PTSD, 물질남용, 공격성 등의 심리정신적 상태를 초래할 수 있다는 것이다. 이러한 모든 상황을 직선적 인과관계로 이해하는 것이 아니라, 전체주의적(holistic) 관점에서 파악해야 한다.

다음으로 개입하는 전문가의 기본적 인식과 기술이다. 일차적으로는 개인, 가족, 집단과 관계하는 기술을 지니고 있어야 한다. 북한이탈주민들의 심리사회적 위기의 문제를 해결하기 위하여 기본적인 관계형성과 상담기술이 필수적이기 때문이다. 또한 다른 난민과 마찬가지로 북한이탈주민들도 외상적 경험의 문제가 존재하므로 이에 대한 지식과 대처능력을 가지고 있어야 한다. 남북의 문화적 차이, 북한이탈주민의 남한생활에서의 문화적응의 과정과 영향에 대한 이해도 필요할 것이다. 북한이탈주민에 대한 남한의 정책과 제도, 사회적 인식 및 옹호기술과 같은 거시적 차원의 이해도 중요하다. 지역사회에서 북한이탈주민과 협력하기 위해서는 서비스 아웃리치(outreach)<sup>51</sup>에 관한 이념과 기술, 지역사회기관에 자문할 수 있는 능력, 북한이

<sup>51</sup> 아웃리치는 북한이탈주민들과 같이 자신의 욕구를 충족시킬 수 있는 서비스와 자원의 정보에 대한 접근이 어렵거나, 그러한 것들을 자발적으로 구하려는 동기가 부족한 잠재적 대상자들로 하여금 서비스에 대한 접근성을 향상시키기 위해서 서비스 기관에서 활용하는 방법이다. 아웃리치의 방법으로는 교회, 노인회관, 동사무소 등지에 포스터나 간단한 인쇄물의 배포, 다양한 대중매체에의 광고, 공공장소에의 광고문 설치, 지역사회조직에서의 설명회, 가정방문 권유 등의 활동을 포함

탈주민을 위한 교육과 프로그램능력, 연계와 의뢰의 기술이 필요하다. 또한 지자체와 같은 공공기관과 사회복지관과 같은 민간기관의 역할과 관계를 적절히 조정할 수 있어야 한다. 지역사회내의 북한이탈주민들이 심리사회적 위기대처의 이러한 과정이 원활하게 운영되는지를 확인하기 위하여 지속적으로 사정(assessment)하고 평가할 수 있어야 한다. 그리고 전문가 자신의 북한이탈주민에 대한 인식과 태도에 관한 점검도 필요하다.

## 2. 2궤도 모델

북한이탈주민들의 심리사회적 위기에 따른 사회재적응 촉진을 위한 개입과정은 전반적이고 모든 개인들에게 해당되는 포괄적 접근과 지역사회를 중심으로 하는 체계적이고 단계적인 접근의 2궤도 모형으로 구축되어야 할 것이다.<sup>52</sup> 난민과 이주민의 심리내적, 사회적 차원의 위기대처모델 분석을 토대로 북한이탈주민들에게 포괄적, 지역사회 중심 접근으로 구분하여 적용 가능성을 탐색하고자 한다.

### 가. 포괄적(전체적) 접근

포괄적(전체적) 접근은 남한입국 직후부터 모든 북한이탈주민들을 4과정 속에 포함시켜 개입 방안을 모색하는 과정이다(<그림 1 참고>).

<과정 1>은 남한입국 직후에 심리사회적 위기교육단계이다. 이 단계는 디브리핑(debriefing)을 통한 지지와 안정이 필요하고, 탈북전후의 심리사회적 문제를 이해하여 남한적응에 미치는 영향을 최소화하도록 교육하는 과정이다.<sup>53</sup> <과정 2>는 생존개입단계이다.<sup>54</sup> 원래 생존개입은 TPO 프로그램의 단계에 포함되었지만 북한

한다. 그 중에서 대중매체에 의한 광고가 가장 효과적인 방법이다. 이종복·이권일·김화순·오은경, 『사례관리의 이론과 실천』 (서울: 창지사, 2007), p. 84.

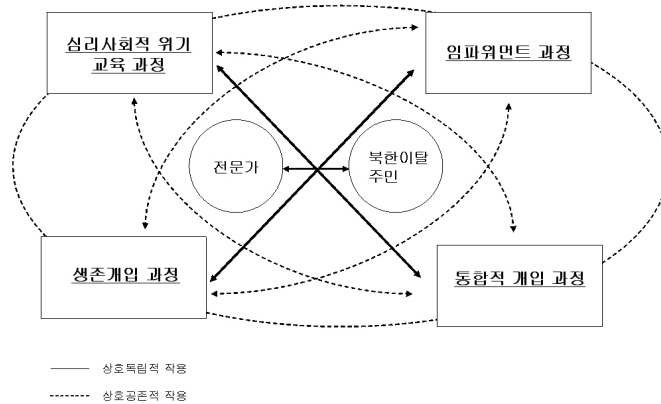
<sup>52</sup> 포괄적이고 전체적인 접근과 지역사회 중심의 접근으로 구분되어야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 포괄적 접근은 심리사회적 위기를 겪을 수 있는 북한이탈주민 전체를 위한 접근 방향과 과제를 확인할 수 있다. 그러나 지역사회에서 심리사회적 위기를 겪고 있는 대상자에 대한 실제적 접근은 모호할 수 있으므로 지역사회중심의 접근 모델이 세부적 역할을 해야 하는 것이다. 둘째, 포괄적 접근은 중앙정부 차원의 모델인데, 개별지역 차원의 개입 모델이 필요한 것이다. 셋째, 포괄적 접근만으로는 개별 대상의 심리사회적 위기의 문제를 감소하고 해결하는 것에 제한을 가지기 때문이다.

<sup>53</sup> 현재 이러한 역할은 입국직후에는 경기도 안성의 정착지원사무소인 하나원이 될 수 있으며, 지역사회 내에서는 사회복지관, 동사무소 등의 공공기관, 교회 등에서 전문가에 의해서 진행될 수 있을 것이다. 이러한 내용의 세부 사항은 윤여상·이금순(북한이탈주민 사회적응교육 표준교재 개발)의 정서안정 및 건강증진의 표준 교안이 참고 될 수 있을 것이다.

<sup>54</sup> 생존(survival)의 차원을 어느 선까지 규정하느냐의 문제에 직면하게 된다. 현재 북한이탈주민이 남한 정착 후에 정착지원금, 교육지원, 의료지원, 생계보호, 취업보호, 신변보호, 북한이탈주민후원회 및 북한이탈주민지원지역협의회 등을 통한 지원이 이루어지고 있다. 기본 생존적 차원의 지원과 개입은 다른 난민 및 이주민과 비교해 보았을 때 북한이탈주민들의 경우에 미비하지는 않은

이탈주민의 경우에는 포괄적 모델에 적용시키고자 한다. 왜냐하면 모든 원조의 일차적 목적은 생존을 가능케 하는 것이기 때문이다. 심리적 스트레스와 증상은 의식주와 의료같은 생존에 필수적인 도구들이 부족할 때 발생할 수 있다. 심리사회적 위기를 경험한 북한이탈주민들이 남한의 지역사회에 거주한 직후부터는 기본적인 생존도구들의 존재가 중요하다. 따라서 전문가는 북한이탈주민에 관한 제도와 정책에 관하여 상세히 아는 것이 필수적이다.

<그림 1> 포괄적(전체적) 접근 모델



자료: MLM 모델(Bemark and Chung, 2002)을 중심으로 북한이탈주민의 상황에 맞게 재구축함.

<과정 3>은 임파워먼트(empowerment) 단계<sup>55</sup>이다. 임파워먼트는 북한이탈주민들에게 문화적, 환경적 숙달감을 향상시키는 과정이다. 지역사회에 거주하기 시작하는 초기의 북한이탈주민들에게는 심리내적이고 대인관계적인 문제의 해결을 강조하기 전에 주거, 고용, 언어, 학습, 사회복지서비스 체계를 이해시키는 것을 우선시하는 것이 중요하다. 이전의 경험과 현재의 스트레스로 인한 심리사회적 위기를 개인내적 문제에 한정하여 개입하기에는 이른 시기이다. 북한이탈주민들에게 사회시스템이 어떻게 작용하는지, 교육, 재정, 건강 및 고용과 관련된 서비스에 어떻게 접근해야 하는지를 이해시키는 것이 우선시 된다. 이 단계에서 전문가는 북한이탈주민에 관한 정부 정책이나 인권 문제를 옹호하고 사회적 불공평과 차별을 해소하도록 노력해야 한다. 또한 북한이탈주민들이 임파워먼트를 획득하기 위해서는 새

것 같다. 문제는 정착기간이 지속되면서 남한에서의 심리사회적, 경제적, 문화적 적응이라고 할 수 있다.

<sup>55</sup> 이 과정의 핵심은 북한이탈주민들을 남한주민이나 제도에 의존하게 하는 것이 아니라, 스스로 역량을 강화하고 힘을 부여하여 문제들을 해결하고 이에 따른 책임도 스스로 인식하게 하는 것이라고 할 수 있다.

로운 문화에 숙달하기 위한 전략과 사회시스템의 작용, 문제해결에 관한 문화시스템에 관한 정보와 옹호를 해야 한다.

<과정 4>는 통합적 개입단계<sup>56</sup>이다. 북한이탈주민들이 기본적인 생활에 적응하고 안정된 후에 이전의 심리사회적 문제를 해결하는 시기이다. 심각한 외상으로 인한 재적응의 문제, 남한적응 과정에서의 심리사회적 문제, 다양한 개인내적인 문제에 개입해야 하는 과정이다. 이를 위해서 전문가는 지역사회의 다양한 기관과 지역사회 지도자, 종교지도자, 치료자들과 관계를 형성하여 개입할 수 있어야 한다. 통합적 개입 단계에서는 난민과 이주민들의 적응 스트레스에 대한 4가지 중요한 개입으로 알려진 사례관리, 지지적 상담, 정보제공 및 사회기술 훈련, 위기개입의 방법이 활용될 수 있을 것이다. 북한이탈주민들도 주택, 교육, 언어 교육, 직업 훈련, 고용, 건강케어 및 다른 필요한 자원들이 포함되는 사례관리를 실시하여야 한다. 또한 일상생활 기능을 더욱 향상하고 스트레스로 인한 증상을 경감할 수 있도록 지지적 상담을 하여야 한다. 정보제공 및 사회기술 훈련을 북한이탈주민에게 실시하여 새로운 문화에서의 일상생활과 관습을 배우고, 이러한 관습과 일상생활을 효과적으로 대처하는 기술을 습득하도록 해야 한다. 북한이탈주민들이 정착과정에서 적절한 서비스를 받지 못할 경우에 위기개입이 이루어져서 스트레스를 줄이고 자아존중감을 회복하여 재적응을 촉진해야 할 것이다.

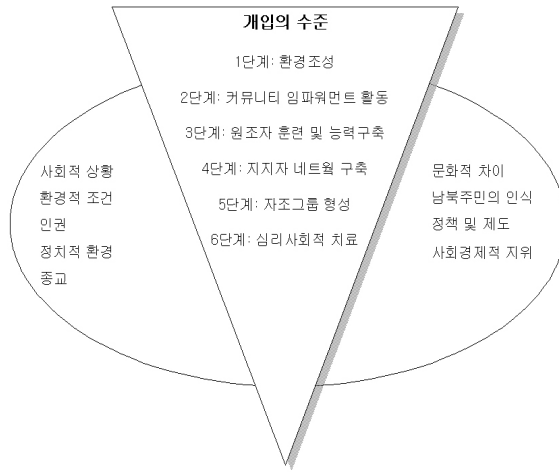
## 나. 지역사회중심 접근 모델

북한이탈주민에 대한 4과정 적응 모델이 전체적이고 포괄적이라면, 지역사회중심의 6단계 모델은 지역사회 내에서 심리사회적 위기에 있는 북한이탈주민들에 대한 구체적이고 단계적인 접근이라고 할 수 있다(<그림 2 참조>).

북한이탈주민의 심리사회적 문제를 지역사회 중심의 접근을 기반으로 가족과 지역사회의 구조 내에서 해결하고자 하는 것이다. 이는 북한이탈주민의 심리사회적 문제를 예방하고 해결하기 위하여 지역사회, 가족, 개인의 힘을 강화하여 스스로 지속적으로 문제를 해결할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 따라서 지역사회 전체의 협력이 중요하고 훈련받은 전문가가 지역사회의 지도자, 건강 전문가, 교사들을 교육하여 문제해결과정에 포함시키는 것이 중요하다.

<sup>56</sup> 통합적 개입의 주체가 어디인가에 관한 논의가 현 상황에서 있을 수 있지만, 북한이탈주민들과 관여하는 모든 기관과 개입가들은 이러한 전반적인 방향을 숙지하고 있어야 할 것이다.

<그림 2> 지역사회중심 모델



자료: 본 모델은 TPO(Bemark et al., 2003) 프로그램을 중심으로 북한이탈주민의 상황에 맞게 재구성한 것임.

<1단계>는 ‘환경조성’이다. 북한이탈주민의 지역사회내의 인권을 향상하고 민주주의 가치관을 인식시키고, 남북주민의 인식 차이를 좁히는 것이다. 북한이탈주민 또는 가족간의 갈등이나 문제에 대하여 개입하는 단계라고 할 수 있다. 또한 지역사회에서 북한이탈주민들이 기본적인 의식주의 문제를 해결하는 것에 초점이 주어진다. 전문가는 북한이탈주민의 심리사회적 위기와 적응의 문제에 관하여 인식하고 있어야 하는 단계이다. <2단계>는 ‘커뮤니티 임파워먼트’ 활동이다. 이 단계는 지역사회가 임파워먼트를 증진하고 스스로의 힘을 자생하도록 돕는 것이다. 이러한 힘을 바탕으로 북한이탈주민과 같이 심리사회적 취약성이 있는 주민들을 지역사회 스스로 원조하도록 하는 것이다. 이 단계가 효과적이 되기 위해서는 지역사회 교육이 전체 지역사회에 확산되도록 해야 한다. 이 단계는 북한이탈주민의 심리사회적 위기에 따른 재적응을 향상시키기 위한 지역사회 준비단계라고 할 수 있다.<sup>57</sup>

<3단계>는 ‘원조자 훈련 및 능력구축’이다. 북한이탈주민의 심리사회적 문제에 개입하는 모든 원조자들(관련 직원들, 공무원, 교사, 사회복지사, NGO 관계자 등)은 훈련을 받고 능력을 향상시켜야 한다. 또한 지역사회에서 북한이탈주민들에 개입하는 전문가들은 위기개입의 이론과 실천에 능통하여 자살과 같은 심각한 문제를 예방할 수 있어야 한다. 이 단계는 북한이탈주민의 심리사회적 위기에 따른 재적응

<sup>57</sup> 1단계와 2단계는 사회의 전반적인 분위기를 조성하고 힘을 구축하는 단계라고 할 수 있다. 북한이탈주민들이 밀집되어 있는 지역을 중심으로 직접 실천할 수 있으며, 이는 향후 다문화시대를 위한 예비 지역사회 운동 또는 지역사회조직이 될 수 있을 것이다.

을 향상시키기 위한 지역사회 내의 관련 원조자 준비단계라고 할 수 있다. <4단계>는 ‘지지자 네트워크 구축’이다. 심리사회적으로 문제가 있는 북한이탈주민을 원조하기 위하여 가족 및 지지자들과 원조 네트워크를 구축하는 개입이다. 이 단계는 북한이탈주민의 심리사회적 위기에 따른 재적응을 향상시키기 위하여 지역사회와 관련 원조자들을 통합하는 단계라고 할 수 있다.

<5단계>는 ‘자조그룹 형성’<sup>58</sup>이다. 북한이탈주민들이 원조자에 의존하기보다는 스스로 문제를 해결해 가는 구조를 형성하게 하는 것이다. 치료 자조그룹은 알콜 남용자, 미망인, 외상 경험 아동 등이고, 예방그룹은 알콜에 관한 심리사회적 교육, 스포츠 활동그룹, 아동과 청소년을 위한 그룹 등이다. 이 단계는 지역사회 내에서 북한이탈주민의 심리사회적 문제를 해결하는 것에 어려움이 있는 경우에 전문가 개입이전의 집단치유 단계라고 할 수 있다. <6단계>는 ‘심리사회적 치료’이다. 이 단계에서는 심리사회적 위기에 대하여 적극적 지지를 통해서 해결할 수 있는 그룹, 심리사회적 상담이 필요한 그룹 및 정신의학적 개입(정신과 입원과 약물치료 등)이 필요한 그룹으로 세부적인 구분을 하는 것이 바람직하다. 또한 북한이탈주민의 심리사회적 문제를 해결하고 정서적 스트레스를 감소하는 방법은 남한주민들과는 문화와 맥락에서 다르다. 이러한 특성을 이해하고 훈련받은 전문가에 의해 수행되어야 할 것이다.

## V. 맺음말

북한이탈주민들이 남한사회에 어떤 형태로 적응을 하는지에 관한 연구들이 지속적으로 이루어지고 있다. 일반적으로 이러한 연구들은 북한이탈주민들이 남한의 제도와 환경을 어느 정도 수용하는지에 초점이 맞추어져 있다. 또한 그들이 수용하지 못하는 이유는 무엇인지, 그리고 남한사람들(주로 전문가들)이 어떻게 도와주어야 하는지에 관한 연구들이다. 북한이탈주민들이 남한의 제도와 환경들에 대한 변화 욕구는 이차적 문제라고 하더라도, 남북 주민들의 상호원조 과정에 관한 논의는 필요할 것 같다. 북한이탈주민의 문제를 거시적 정책이나 이념적 문제로 해결할 수만은 없는 실정이다. 이제는 북한이탈주민들이 살고 있는 지역사회 전체가 어떻게 공동체를 구성해야 할지를 고민해야 하는 시점이 되었다.

본 연구에서는 난민과 이주민의 심리사회적 위기와 재적응 모델들을 북한이탈주민과 비교하였다. 이를 근거로 하여 북한이탈주민의 심리사회적 위기에 따른 재적응을 촉진하는 모델을 일반론적 접근과 지역사회에서 직접실천 가능한 부분의 2개

<sup>58</sup> 5단계와 6단계는 심리사회적 위기의 고위험 대상자나 증상 또는 문제유발 북한이탈주민들에 대한 예방 또는 직접 치료를 시행하는 단계라고 할 수 있다. 특히 6단계는 지역사회중심의 최종 단계로 이전에 문제가 해결된다면 필요가 없는 단계라고 할 수 있다.

도로 구축하였다. 일반론적인 4과정 모델은 반드시 연속적인 실천이 필요하지 않으며, 다른 경제적 자원 등이 필수적으로 요구되는 것도 아니다. 지역사회중심의 6단계 모델은 지역사회에서 단계적 실천이 필요하며, 심리사회적 위기의 문제를 해결하지 못하는 북한이탈주민들에게 실제적 치료개입의 단계까지 연속성을 가지는 것이다. 이 두 가지 모델은 상호보완적으로 북한이탈주민에 개입하는 전문가들에게 활용될 것이다. 북한이탈주민의 숫자가 이제는 1만 명을 넘어서는 시점에서 국가적 차원의 제도만으로 한계를 가질 수 있으므로 지역사회 차원의 적극적 개입이 필요한 단계이다. 심리사회적 위기에 대한 지역사회중심의 접근이 아직까지 자원이나 남북주민들의 인식의 부족으로 실현과정이 험난할 수도 있다. 그러나 점진적으로 환경을 조성하고 시도해야 한다.

북한이탈주민들은 남한의 일반주민들이 이해하지 못할 경험을 해 온 사람들이다. 이를 단순히 그들의 심리사회적 문제라고 단정하고, 그들 스스로 그것을 극복하여 남한에 재적응하라는 것은 지나친 요구인 것 같다. 북한이탈주민들이 거주하고 있는 지역사회 차원에서 다루어지고 배려되어야 할 사항들이다. 본 연구에서 논의된 사항도 난민과 이주민의 사례를 검토하여 북한이탈주민의 심리사회적 위기의 문제를 지역사회 전체가 이해하여 문제들을 해결하자는 것이다. 북한이탈주민에 대한 일차적 이해는 남한의 일부 전문가에서 지역사회 전체로 확산되어야 한다. 이를 통하여 지역사회가 북한이탈주민과 같은 이주민에게 임파워먼트를 고취시켜서 스스로 삶을 유지할 수 있게 하여야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위한 이론과 실제적 제도들이 앞으로 지속적으로 연구되고 실천되어야 할 것이다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 김기태. 『위기 개입의 이해』. 부산: 서림출판사, 2003.
- 김순진·김환. 『외상후 스트레스 장애』. 서울: 학지사, 2000.
- 김연희. 「북한이탈주민의 정신보건에 관한 연구」. 서울대학교 박사학위 논문, 2006.
- 김영춘·김성진. 『남북한 통합과 통일인프라 확장방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 노대균. 「탈북자의 개인차 요인이 적응 및 정신건강에 미치는 영향」. 중앙대학교 박사학위논문, 2002.
- 백영옥. “탈북여성현황 및 지원방안.” 『분단·평화·여성』. 제7호, 2003.
- 엄태완. “남북주민 통합을 위한 정신건강전략: 남한 내 북한이탈주민, 저소득주민, 일반주민의 비교를 통하여.” 『통일정책연구』. 제14권 제1호, 2005.
- \_\_\_\_\_. “새터민의 재적응 토대마련을 위한 정신보건서비스 전달체계 모색.” 『통일정책연구』. 제15권 제1호, 2006.

- 임태완·이기영. “북한이탈주민의 우울과 사회적 문제해결능력 및 사회적 지지와의 관계.” 『정신보건과 사회사업』. 제18호, 2004.
- 윤여상·이금순. 『북한이탈주민 사회적응교육 표준교재 개발』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 윤인진. “탈북자의 남한사회 적응실태와 정착지원의 새로운 접근.” 『한국사회학』. 제33호, 1999.
- 이금순·김규륜·김영운·안혜영·윤여상. 『북한이탈주민의 사회적응 프로그램 연구』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 이기영. “북한이탈주민의 지방정착지원을 위한 지역사회 자원동원전략: 부산지역의 사례를 중심으로.” 『한국사회복지학』. 통권 55호, 2003.
- 이종복·이권일·김화순·오은경. 『사례관리의 이론과 실천』. 서울: 창지사, 2007.
- 전우택. 『사람의 통일을 위하여』. 서울: 도서출판 오름, 2000.
- 정병호. “탈북 이주민들의 환상과 부적응: 남한사회의 인식혼란과 그 영향을 중심으로.” 『비교문화연구』. 제10집 1호, 2004.
- 정병호·전우택·정진경 엮음. 『웰컴투 코리아; 북조선 사람들의 남한살이』. 서울: 한양대학교 출판부, 2006.
- 조미숙 외. 『사례관리』. 서울: 창지사, 2006.
- 조영아·임순희·정진경. 『새터민 문화갈등과 문화적 통합방안』. 서울: 한국여성개발원·통일연구원, 2006.
- 조영아·전우택·유정자·엄지섭. “북한이탈주민의 우울증 예측요인: 3년 추적연구.” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』. 제17권 2호, 2005.
- 최명민 역. 『임파워먼트와 사회복지실천』. 서울: 나남출판, 2007.

- Arredondo-Dowd, P. M. “Personal loss and grief as a result of immigration.” *Personnel and Guidance Journal*. Vol. 59, 1981.
- Baidar, L. Ever-Hadani, P. and DeNour, A. K. “Crossing New Bridges: The Process of Adaptation and Psychological Distress of Russian Immigrants in Israel.” *Israel Journal of Psychiatry*. Vol. 59, May 1996.
- Bemak, F. “Cross-culture family therapy with Southeast Asian refugees.” *Journal of Strategic and Systemic Therapies*. Vol. 8, 1989.
- Bemak, F. Chung, R. and Pedersen, P. *Counseling Refugees: A Psychosocial Approach to Innovative Multicultural Interventions*. Connecticut: Greenwood Press, 2003.
- Bemak, F. and Chung, R. C-Y. “Counseling and psychotherapy with refugees.” in P. B. Pedersen. J. G. Draguns. W. J. Trimble eds. *Counseling across cultures*. 5th ed. Thousand Oaks. CA: Sage, 2002.
- Chung, R. C.-Y. and Bemak, F. “Revisiting the California Southeast Asian mental health needs assessment date: An examination of refugee ethnic and gender differences.” *Journal of Counseling and Development*. Vol. 80, Winter, 2002.
- Drachman, D. and Paulino. A. eds. *Immigrants and Social Work: Thinking Beyond the Borders of the United States*. New York: Haworth Press, 2004.
- Egli, E. A. Shiota, N. K. Ben-Porath, Y. S. and Butcher, J. N. “Psychological



- interventions.” In J. Westermeyer, C. L. Williams, and A. N. Nguyen, eds. *Mental health services for refugees*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1991.
- Hoff, L. A. *People in Crisis*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.
- Kemp, C. and Rasbridge, L. A. *Refugee and Immigrant Health: A Handbook for Health Professionals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Keyes, E. F. “Mental health status refugees: An integrative review of current research.” *Issues in Mental Nursing*. Vol. 21, June 2000.
- Nicholson, B. L. “The influence of pre-emigration and postmigration stressors on mental health: A study of southeast asian refugees.” *Social Work Research*. Vol. 21, No. 1, March 1997.
- Nwadiora, E. and McAdoo, H. “Acculturative Stress among American Refugees: Gender and Racial Differences.” *Adolescence*. Vol. 31, 1996.
- Omeri, K., Lennings, C. and Raymond, L. “Beyond Asylum: Implications for Nursing and Health Care Delivery for Afghan Refugees in Australia.” *Journal of Transcultural Nursing*. Vol. 17, No. 1, January 2006.
- Potocky-Tripodi, M. *Best Practices for Social Work with Refugees and Immigrants*. Columbia: Columbia University Press, 2002.
- Pumariega, A. J., Rothe, E. and Pumariega, J. B. “Mental Health of Immigrants and Refugees.” *Community Mental Health Journal*. Vol. 41, No. 5, October 2005.
- Ryan, A. S. and Epstein, I. “Mental health training for Southeast Asian refugee resettlement workers.” *International Social Work*. Vol. 30, 1987.
- Williams, C. L. and Berry, J. W. “Primary prevention of acculturative stress among refugees.” *American Psychologist*. Vol. 46, June 1991.
- Yeh, C. “Age, acculturation, cultural adjustment, and mental health symptoms of Chinese, Korean, and Japanese immigrant youths.” *Cultural Diversity & Ethnic Minority Psychology*. Vol. 9, No. 1, January 2003.
- Ying, Y. “Strengthening intergenerational/intercultural ties in migrant families: A new intervention for parents.” *Journal of Community Psychology*. Vol. 27, January 1999.
- Zastrow, C. and Kirst-Ashman, K. *Understanding Human Behavior and the Social Environment*. Chicago: Nelson-Hall Publishers, 1989.

Abstract

## Strategies for Improving the Management of Psychosocial Crises of North Korean Refugees: Through the Application of the Refugee and Immigrant Model

*Tae-Wan Eom*

The purpose of this work is to identify the strategies that would enable North Korean refugees, who are currently living in South Korea, to improve the management of their psychosocial crises. Currently in South Korea, there are not enough empirical and evidential data on the psychosocial crises and their management of the North Korean refugees. Thus we looked into the cases of other countries where more samples of refugees and immigrants could be found.

We found that the crises that refugees and immigrants could face in their migration or resettlement can be classified into two major types. One was the psycho-mental crisis, i.e. psychological and mental crisis, and the other was the social crisis, i.e. family and acculturation crisis. We looked into the Multi-Level Model (MLM), which is a model of the crisis management of refugees and immigrants, and the Transcultural Psychosocial Organization (TPO) program to deduce the significances that can be applied to the North Korean refugees. Based on this analysis, a two-track crisis management model has been proposed to deal with the psychosocial crises of the North Korean refugees. The model has two components, one for the comprehensive approach and the other for the community-based approach. The comprehensive approach is composed of four steps, i.e. 1) psychosocial crisis education, 2) survival intervention, 3) empowerment, and 4) integrated intervention. The community-based approach can overcome the limitations of the comprehensive approach and is composed of six vertical intervention, i.e. 1) establishing environment, 2) empowering community activities, 3) training supporters and enhancing their capabilities, 4) building networks of supporters, 5) forming self-help groups, and 6) applying psychosocial treatment.

**Key Words:** Psychosocial Crisis, North Korean Refugee, Immigrant, Refugee



# 북한과 중국 '시장(Market)'의 비교: 형성발전과정과 그 특징

박 희 진\*

- I. 서 론
- II. 시장의 형성
- III. 시장의 확대발전 양상
- IV. 시장의 역할과 특징
- V. 결 론

## 국문요약

본 연구는 체제 이행의 핵심적 요소를 '시장화'로 설정하고, 북한과 초기 중국의 시장이 양국에서 어떻게 형성 발전 되었는가를 비교 고찰함으로써 북한 경제개혁의 특징과 전망을 추론하고자 하였다. 그 결과 중국은 농촌-도시에서 분리 형성된 시장이 농업개혁 성과에 기반하여 농촌에서 도시로 확대 발전하며 비국유부문을 창출하는 생산적 시장을 형성한다. 반면 북한은 1990년대 중반 이후 마비된 계획경제체제가 도시와 농촌이 연계된 시장을 광범위하게 형성, 확대시켰으며, 암시장적 성격으로 변화시켰다. 내부 자원

이 고갈된 상태, 절대 공급 부족의 상황은 북한 당국으로 하여금 시장의 확산을 방지하고 시장을 통해 주민들의 생계유지를 담보하며, 계획체계를 유지시키게 한다. 따라서 향후 북한 시장화는 부문개혁의 심화보다 대외개방 및 경제협력의 주요 변수로 작용하게 될 것이다.

**주제어:** 시장, 시장화, 경제개혁, 북한의 시장, 중국의 개혁

## I. 서 론

북한은 2002년 7·1 경제관리개선조치(이하 7·1 조치)와 함께 신의주특별행정구 등의 제한적 대외개방 정책을 천명하였다. 또한 2003년 3월 기존의 농민시장을 확대 개편하여 종합시장을 도입하였다. 이로써 북한도 지난 1960년대 중반부터 시작된 사회주의 개혁·개방의 역사적 경로에 들어서게 되었다. 그러나 북한 경제개혁이 '계획 개선적'인지, '시장 지향적'인지는 여전히 논쟁 중이며,<sup>1</sup> 논쟁의 중심에는 '시장(Market)'이 있다. 즉 북한이 공식화한 시장이 기존 계획체계를 강화시키기 위한

\* 이화여자대학교 통일학 연구원 연구위원

<sup>1</sup> 이무철, "북한 경제개혁 연구의 쟁점," 『현대북한연구』, 제9권 2호 (2006), pp. 49~87.

수단으로 이용될 것인지, 계획체계를 대체하며 시장적 체제이행을 가속화시키는 요인이 될 것인지의 문제이다.

사회주의 개혁 역사에 비추어 보면 ‘시장’이란 사회주의 계획경제체제가 갖는 비효율성과 낭비를 제거하고 생산성을 향상시키기 위해 경제개혁과 함께 합법화되어, 기존의 제한적 교환시장으로부터 변화, 발전하게 된다. 그러나 사회주의 개혁 국가들이 계획체계 내에 도입한 시장은 모두 같은 모습이 아니었다. 분권화와 경제책임제의 실시 범위와 크기, 상품화폐관계의 크기와 역할에 따라 각 국의 시장은 그 형성, 확대, 발전의 경로를 다르게 형성하고, 각 국의 개혁방향을 다르게 만들었다. 예를 들어 소련이 도입한 시장은 계획관리를 강화하는데 그 주요목적이 있었으며, 헝가리가 도입한 시장은 시장의 적극적 작용을 통해 계획체계와 유기적 관계를 맺도록 하였다. 나아가 유고슬라비아는 시장에서의 자유경쟁을 통해 전반 국민경제를 시장 조절이 위주로 되게끔 확대된 시장을 도입하였다.<sup>2</sup> 그리고 이들 각 국은 시장에 의해 개혁의 진행방향을 달리했다. 이처럼 사회주의 경제개혁의 핵심이 ‘시장화’라고 했을 때<sup>3</sup> 개혁의 전개과정 속에서 어떠한 시장이 형성, 확대, 발전되었는가를 고찰하는 것은 경제개혁의 미래를 예측하고 전망하는데 중요하다. 따라서 본 연구는 체제이행적 관점에서 북한의 시장을 고찰하고, 북한 시장의 형성발전과정과 그 특징을 통해 북한 경제개혁의 특징과 전망을 추론해 보고자한다.

방법론적으로는 시장이 계획체계를 대체하면서 점진적 경제개혁과 체제 이행에 성공했던 중국과 비교 연구를 진행하였다. 중국과 북한은 사회주의 계획경제체제의 일반적 특징<sup>4</sup>을 배경으로 체제형성 시기부터 시장이 존재해 왔다. 중국은 ‘집시무역(集市貿易)’이라고 하고, 북한은 ‘농민시장’이라고 한다. 그런데 이와 같이 존재해 오던 시장을 중국은 1984년 “경제체제개혁에 관한 결정(關於經濟體制改革的決定)”<sup>5</sup>

<sup>2</sup> 鄭洪慶, “蘇聯東歐國家經濟體制改革的理論和實踐, 『紅旗』(北京: 紅旗雜誌社, 1986年 12期), 27~35頁.

<sup>3</sup> Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton Univ. Press, 1992), pp. 387~392; Marie Lavigne, *The Economy of Transition from Socialist Economy to Market Economy* (New York: St. Martin's Press, Inc, 1995), pp. 29~43.

<sup>4</sup> 엄밀한 의미에서 본다면 사회주의 계획경제체제 내에 시장은 없다. 반면 사회주의 경제체제는 체제 내에 존재하는 모든 자원을 100% 동원, 이용하지 못한다. 높고 있는 노동력, 높고 있는 기술, 유희자금과 이용되지 않는 원재료, 방치된 정보 등 자원이 합리적으로 사용되지 못한다. 따라서 일부 생산요소의 유희화를 초래하게 되며 이로부터 사적 경제부분이 형성된다. 가장 전형적인 분야는 계절적 영향을 받거나 지역적 특성에 따른 농부산물 및 소매상업, 음식점, 서비스업 등으로 사회주의 계획경제가 부족경제로서 만성적 공급부족에 시달리는 인민소비품의 생산과 판매 영역이다.

<sup>5</sup> 중국은 1984년 10월 당 12기3중전회를 통해 “경제체제개혁에 관한 결정(關於經濟體制改革的決定)”(이하 '84 결정)을 통과시킨다. 중국 '84 결정의 중심적 내용은 사회주의 경제는 공유제를 기초로 한 계획적 상품경제라는 명제를 당의 공식 입장으로 확정하고, 경제개혁의 중점을 농촌부문에서 도시부문으로 옮겨 개혁의 속도를 가속화한 것이다. 또한 '84 결정을 통해 계획경제를 위주로 하고 시장조절을 보조로 하는 원칙 하에 계획과 시장의 결합이라는 새로운 경제운영메커니즘을 형성한

을 통해 자유시장으로 공식화하고, 북한은 2002년 7·1 조치와 함께 2003년 3월 종합 시장으로 공식화한다.<sup>6</sup> 집시무역과 농민시장의 형태로 존재해 왔던 양국의 기존 시장이 개혁과 함께 자유시장과 종합시장으로 ‘공식화’된 것이다. 또한 중국은 시장의 공식화를 통해 개혁의 전면화를 선언하고, 북한은 시장을 공식화함으로써 개혁의 첫 발을 내딛는다. 이에 ‘대외개방 - 내부 경제개혁 - 시장의 공식화’라는 현 시기 북한의 개혁진행과정과 일치하는 중국의 초기 개혁시기(1978~1984년)를 연구범위로 한정하여, 중국의 시장 형성·확대·발전과정과 비교하면서 북한의 시장을 통한 북한경제개혁 연구를 진행하고자 한다.

## II. 시장의 형성

### 1. 중국의 자유시장(自由市場)

#### 가. 농촌과 도시 시장으로 분리 형성

중국은 1950년대 말 호구제도(戶口制度, 혹은 戶籍制度)를 통해 전 국민을 농민과 시민으로 구분하고,<sup>7</sup> 농민의 도시로의 이동을 제한하는 국가의 사회 통제제도를 실시하여 왔다.<sup>8</sup> 특히 1958년 대약진 정책이 시작된 후 도시의 경제발전에 따라 대량의 농민 노동력이 농촌에서 도시로 이동하기 시작하자 중국 정부는 대도시 인구 급증을 막기 위해 농업호구의 비농업인구로의 전환을 엄격하게 제한했다.

중국은 또한 1953년 10월 중공중앙위원회의 “양곡의 계획수매·계획공급실행에 관한 결의”를 통해 식량배급체계를 수립하였다. 그러나 호구제도와 결합한 식량배급체계는 전 국민을 농업호구와 비농업호구로 구분하고, 비농업호구 소지자(도시 시민)에게만 식량을 제공하였다. 뿐만 아니라 농업호구의 농민은 토지 경작에 의해 생계를 해결해야 하는 반면 비농업호구를 지닌 시민은 국가가 단위(單位)<sup>9</sup>를 통해

다. “中共中央關於經濟體制改革的決定-中國共產黨第十二屆中央委員會第三次全體會議一九八四年十月二十日通過,” 『紅旗』, 1984년 20期, 2~13頁.

<sup>6</sup> 북한은 2003년 3월 기존 농민시장의 명칭을 ‘시장’으로 바꾸고 그동안 금지 품목이었던 공업 제품의 유통을 공식 인정하였다. 또한 이후 북한의 내각지시 제24호와 내각결정 제27호 문건을 통해 시장의 운영방향에 대한 공식화 절차를 밟았다. 『조선신보』, 2003년 4월 1일; 6월 16일.

<sup>7</sup> 농민은 농촌에 거주하고 촌민위원회라는 기층조직에 소속되어 있는 농업호구 소지자를 말하고, 시민은 城(성)鎮(진)에 거주하고 거민위원회라는 기층조직에 소속되어 있는 비농업호구 소지자를 말한다.

<sup>8</sup> 중국은 1957년 12월 18일 중공 중앙과 국무원이 공동으로 “농민의 맹목적인 이동을 금지하는 지시에 관하여”라는 문건을 발표하여, 도시와 농촌에서 호구관리를 엄격하게 할 것을 지시한다. 이민자, 『중국 農民工과 국가-사회관계』 (서울: 나남출판, 2001), pp. 66~67.

<sup>9</sup> 단위제도(單位制度)는 중국 특유의 사회조직 형식인 동시에 중국 국유기업의 세포이다. 중국민들은 각각 단위에 소속되어 임금부터 주거까지, 업무부터 학습까지, 일상생활부터 여행, 심지어는 죽

시민의 완전 고용, 주택, 저렴한 가격의 부식품, 자녀교육, 의료혜택, 연금 등의 사회보장을 책임졌다. 대도시 호구일수록 정부가 제공하는 다양한 혜택을 받을 수 있는 권리가 많고, 국가는 도시를 중심으로 시민에게 고비용이 소요되는 사회보장을 제공했기 때문에 재정 부담을 고려하여 도시 인구를 엄격히 제한할 수밖에 없었다.<sup>10</sup>

반면 농민의 도시 진입을 금지하는 엄격한 통제제도는 농업부문의 인민공사 관리제도와 결합하여 농민을 기본적으로 토지에 묶어 놓았다. 거주 이전의 자유가 없는 상황에서 농민들은 국가가 정해 준 공동체에 의존해서만 생활할 수 있었으며, 전량수매, 전량공급의 식량배급체계는 중국 농민들의 낙후한 생활을 개선시키지 못했다. 이러한 이유에서 중국은 “국가양곡시장” 건립을 필두로 농촌시장의 존재를 허용하였고, 생산력 수준이 뒤떨어진 광대한 농촌지역에서 집시무역이 형성, 존재해 왔다.<sup>11</sup>

개혁 이전의 중국 집시무역은 문화대혁명의 좌적 사상의 여파가 매우 컸다. 많은 지방에서는 집시무역이 폐쇄되거나 장터시간이 단축되고, 어떤 성(省)에서는 모든 집시무역을 폐쇄하여 집시무역 자체의 급격한 쇠퇴를 가져오게 된다. 생산물의 대부분이 국가계획수매에 의해 판매되었고, 국가의 농가뒷밭경영과 농가부업 제한정책으로 인해 시장에서 거래되는 물량은 극히 적은 상태였다.<sup>12</sup> 뿐만 아니라 농가와

음까지 등 모든 부분에서 단위로부터 분리될 수 없었다. 路風, “單位: 一種特殊的社會組織形式,” 『中國社會科學』, 1989年 第1期.

<sup>10</sup> “한 국가의 공공재 사용권이 해당 국가의 국적을 가진 사람에게는 누구에게나 비배타적으로 주어지는 것처럼, 중국 도시 시민이 향유하는 특권 역시 도시호구를 가진 사람은 누구나 사용할 수 있으나 외지인은 외국인과 마찬가지로 배제되는 것이다.” 위의 책, p. 65.

<sup>11</sup> 중국의 농산물분류관리제도(農產物分類管理制度)에 의하면 농산물은 분급관리를 통해 3부류로 나누어져 있다. 제1부류는 국가경제와 국민생활에 밀접한 관계를 가지는 농산물로서 양곡, 면화, 직물, 당류, 피혁, 식염 등이다. 이는 국가가 독점적으로 취급한다. 제2부류는 ①생산이 집중되어도 수요는 전국적인 것, ②생산은 분산되어 있어도 특정지구에 대량 수요가 있는 것, ③안정된 공급을 보장해야 하는 원자재, ④주요 수출품목(사탕수수, 사과, 오렌지, 돈육, 계란, 잎담배, 황마 등)이다. 그리고 제2부류는 국영상업과 공소합작사가 국가수매계획에 따라 독점수매하고 그 외의 경영기관의 활동은 금지시켰다. 이와 같은 농산물 분급관리체계를 통해 1, 2부류에 속하는 농산물은 모두 국가계획수매의 임무를 완수한 후에야 시장에서 거래될 수 있다. 특히 국무원, 각 성, 시, 자치구 정부에서 규정한 일부 농산물(양곡, 면화 등)은 시장거래가 불가능하다. 3부류는 1, 2부류를 제외한 비교적 중요하지 않은 상품, 즉 채소, 토산품 등으로 관할부서의 허가를 받아 각급 지방정부의 수급계획에 포함시킬 수도 있고 그 이외는 자유로이 매매할 수 있다. 3부류에 속하는 농산물도 국영상업과 계약을 맺은 농산물은 국가와의 계약 임무를 완수한 이후 잉여 농산물에 한해서만 시장 거래를 허용한다. 이 때 시장 거래는 국가계획 외의 상품이며, 국가관리 하의 자유시장이라는 측면에서 가격은 쌍방이 자율적으로 협상하여 결정하도록 했다. 이종영, 『중국상업정책사연구(1949~2000)』 (서울: 삼영사, 2002), p. 91.

<sup>12</sup> 당시 중국 농촌의 실정은 시장을 통해 각종 부업생산물을 교환 거래함으로써 생계를 근근이 이어가는 정도였다. 낮은 수매가로 인해 농사만으로는 생계를 유지하기 어려운 상태에서 인민공사는 국가의 사회보장혜택에 의거하여 생계를 유지해 갔다. 따라서 대개의 인민공사들은 오히려 국가에 빚을 지고 있었으며, 연말 결산 분배를 하고 나서는 국가의 빚을 갚는데 다 써버리게 된다. 따라서 뒷밭정리와 부업생산은 집시무역을 통한 농민들의 일상생활을 유지해 나가는 장에 불과하였다. 万里, “認真落實党的農村經濟政策,” 『紅旗』, 1978年 3期.

개인, 사영의 도소매활동도 금지하고, 농산물 운수, 판매에서 개인과 사영사업의 참여를 엄격히 제한함으로써 국영사업부문을 제외한 기타 사업조직은 운수, 저장, 도매, 소매를 할 수 없도록 하였다. 따라서 1976년 문화대혁명이 종료된 이후 농업생산량 증대를 위한 농민들의 개혁적 요구는 높을 수밖에 없었다. 또한 문화대혁명 시기 사상문화혁명을 위해 농촌으로 보내졌던 청년들이 문화대혁명 종료 후 도시로 회귀하며 실업 청년의 숫자가 급증했다. 도시로 회귀한 실업인구들의 일자리 창출 문제가 사회적 문제로 대두되게 된 것이다. 나아가 이들을 따라 도시로 진입하려는 농업호구의 도시로의 이동을 차단해야만 하는 상황이었다.

마침내 1978년 12월 중국 당국은 농업개혁과 함께 농촌의 부업경리를 승인하고,<sup>13</sup> 도시에서는 개체사업(個體商業)과 사영사업(私營商業)을 승인한다.<sup>14</sup> 이로써 1978년 이후 중국의 시장은 개혁과 함께 농촌 집시무역이 먼저 발전하고, 도시에서 음식업, 수리·복무(서비스)업 등의 개체기업이 생성되기 시작한다. 그리고 1984년 도시개혁과 함께 사영기업이 확대발전하면서 1984년 이후 농촌과 도시의 집시무역은 국영사업체계를 대체하는 자유시장으로 형성된다. 즉 중국의 시장은 농촌과 도시에서 각각 분리된 형태로 형성되었고, 농촌에서 먼저 번창하여 도시로 확대발전하는 양상으로 전개된다.

## 나. 농업개혁의 성과로 형성

중국 자유시장의 또 다른 특징은 농업개혁의 성과로 형성된 시장이라는 점이다. 주지하다시피 중국은 1978년 당 11기3중전회를 통해 농업개혁을 시도하였고, 이후 농업부문에서 완전한 시장체계를 구축한 이후 1984년 당 12기3중전회를 통해 시장의 공식화를 선언하게 된다.<sup>15</sup> 따라서 중국 농업개혁의 성공적 성과는 시장의 양성적 확대발전에도 커다란 영향을 미치게 된다.

1978년 중국 공산당 11기3중전회의 결정 중 농업부문의 중대한 결의 사항은 인민공사 내 생산대의 소유권, 분배권, 경영관리권을 보장하며, 정치면에서 농민의 민주권리를 보장한다는 것이다. 기존의 성(省)급 단위 - 성(城), 시(市) 안의 인민공사 - 생산대대 - 생산대의 농업관리조직 운영에서 가장 하부 단위인 생산대에 구체

<sup>13</sup> 중국은 1978년 12월 당 11기3중전회를 통해 농업의 우선적 발전을 위한 “농업발전문제에 관한 결정 초안(中共中央關於加快農業發展若干問題的決定(草案))”과 “인민공사사업에 관한 조례(農村人民公社工作條例(試行草案))”를 제정하여 통과시킨다. “中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報(1978年12月22日通過),” 『人民日報』, 1978年 12月24日.

<sup>14</sup> 개체기업이란 개인이나 가족이 소규모로 공, 상업, 서비스 활동 등 각종 2, 3차 산업에 종사하는 것을 말한다. 7명 이내의 소수의 노동력을 고용하는 경우에도 통계상으로는 개체기업으로 취급되고, 8명 이상이 되면 사영기업으로 전화한다.

<sup>15</sup> “中共中央關於經濟體制改革的決定-中國共產黨第十二屆中央委員會第三次全體會議一九八四年十月二十日通過,” 『紅旗』, 1984年 20期, 2~13頁.



적 자주권을 부여하는 형태이다.<sup>16</sup> 이 때 농업 부문에 부여한 첫 번째 자주권은 자류지(자유경작지) 생산의 허용 및 개인부업 생산물의 시장판매 허용이었다. 두 번째 부여된 자주권은 생산대 차원에서 해당 지역의 실정에 맞게 다종경영(多種經營)을 하며 상품생산을 발전시킬 권리를 부여한 것이다.<sup>17</sup> 이에 따라 농민들은 국가 수매 임무를 완수하거나 분담수매임무를 완수한 후, 남은 생산물을 시장을 통해 판매하는 것이 허용되었다. 또한 농민들도 자류지의 생산물, 개인부업 생산물과 집체(생산대)에서 나누어가진 생산물 가운데서 자기가 쓰고 남은 부분을 시장을 통해 판매할 수 있게 되었다. 결과적으로 생산대의 자주권 확대 방침은 시장거래활동을 더욱 활발하게 만들었다.<sup>18</sup> 또 집시무역을 활성화 시킬 뿐 아니라, 다종경영을 많이 하면 할수록 생산대 차원에서의 수입을 증가시키며, 개별 농가소득도 상승하는 정비례관계를 형성하게 되었다.

집시무역이 활성화 단계를 넘어서 초보적인 시장체계를 형성하게 되는 결정적 계기는 생산량을 매호(每戶)에 맡기는 생산량책임제(包產到戶)의 실시와 가족 단위 중심의 전업호(專業戶)·중점호(中點戶)<sup>19</sup>가 출현하면서부터이다. 생산량책임제와 전업호의 출현은 기존 국가공급유통체계를 시장 중심의 상업유통체계로 변화시키게 한다.

이와 같은 전체 과정을 어조우시(鄂州市)의 포단공사(蒲團公社)의 사례를 통해 보면 구체적으로 이해할 수 있다.<sup>20</sup>

중국은 생산량책임제를 가족 단위로 실시하면서, ‘농가마다 노동력의 다소(多少)와 강약(強弱)이 다르고, 기술수준과 생산도구 소유 수준이 다르기’ 때문에, 인구 또는 노동력의 비례에 따라 토지를 분배하였다. 그리고 토지 분배의 형평성을 위해

<sup>16</sup> 本刊評論員, “必須尊重生產隊的自主權,” 『紅旗』, 1979年 2期.

<sup>17</sup> 다종경영 방침의 구체적 내용은 첫째, 생산대를 중심으로 집체경제의 발전에 영향을 주지 않은 조건 하에서 농민들이 가정부업을 할 수 있다는 것이다. 이에 농민들의 가정부업의 범위와 품목이 매우 확대되게 된다. 다종경영 방침은 농민들이 자류지에 심고 싶은 농작물을 심을 수 있으며, 양곡 이외의 작물선택권을 광범위하게 부여하였다. 둘째, 농민의 자류지 생산물과 가정부업생산물(국가 수매분을 제외)을 해당지역의 농민시장에 내다가 팔 수 있다고 하였다. 즉 다종경영 방침에 의해 생산된 농부산물물의 시장교역활동을 승인한 것이다. 鐵瑛, “大力發展多種經營,” 『紅旗』, 1979年 2期.

<sup>18</sup> 당시 국가는 ① 농망기와 농한기를 가리지 않고 장사에 열중하는 현상, ② 국가의 수매계획을 지키지 않고, 농부산물을 불법적으로 사다가 되파는 행위 등 국가의 계획적 수매를 파괴하는 현상, ③ 개별적 생산대에서 사람을 고용하여 장사를 하는 현상 등을 완강하게 지적하고 있지만, 이는 역으로 그만큼 시장이 활성화되기 시작했다는 것을 보여준다.

<sup>19</sup> 중점호란 전업호와 마찬가지로 어느 한 가지 생산물만을 중점적으로 다루는 농가를 지칭한다.

<sup>20</sup> 포단공사는 총 5,756호의 농호 가운데 “토지전포책임제(土地轉包責任制)”를 실시하고 있는 곳은 380호로서 공사의 농호총수의 6.6%를 차지하고 있었다. 이 도시의 농촌은 비교적 생산조건이 좋고 생산력수준이 높은 곳인데 이러한 현상이 나타나는 이유에 대한 분석이자, 당시 이 도시보다 생산력 수준이 낮은 농촌에서 모두 “토지전포책임제(土地轉包責任制)”가 광범위하게 전개되고 있는 원인을 분석한 것이다. 王興隆, “現階段農村土地轉包問題淺議,” 『紅旗』, 1984年8期, 24~28頁.

토지의 질에 따라 등급을 나누어 좋은 땅과 나쁜 땅을 골고루 가지도록 하였다. 그러나 이와 같은 분배방식은 ‘토지가 너무 분산되어 영농에 불편한 문제’가 발생했다. 이에 분배받은 토지를 다시 빌려주는 ‘토지를 떼어주는 현상(土地轉包責任制)’이 발생하게 된다. 즉 분배받은 토지를 갖고도 농사를 짓지 않는 농가가 생겨났고, 정해진 토지만큼이 아니라 남의 토지까지 경작해서 소득을 배로 올리는 농가가 생겨난 것이다. 반면 농사를 짓지 않거나 적게 짓는 농가들은 부업생산에 주력했다. 이전에는 가족 구성원 가운데 어느 한 사람이 부업 경영을 하였으나, 점차 다수가 부업 경영을 하면서, 전업적인 부업 경영을 하는 농가가 증가했다. 또한 부업 경영을 통해 얻는 수입이 늘어나면서 식량이 보장되기 때문에 땅을 적게 분배받으려 하거나, 아예 농업보다는 땅을 전문 농가에게 맡기고 ‘땅을 떠나는’ 현상이 발생하게 된 것이다. 이렇게 부업이 전업이 된 전업호들은 땅을 맡기고 아예 상업적 활동을 주로 하게 된다. 특히 도시로 들어가 장사에 열중하면서 자본을 축적하는 개인 상인들이 생기게 된다.

이처럼 중국의 농업개혁은 농업을 전문적으로 하면서 농가소득을 증대시키거나, 전업이 주업이 되어서 농촌에서 상업을 전개하거나, 도시와 농촌을 오가면서 상업을 전개하는 양식으로 상인 계층을 형성시키며, 농촌에서 도시로 시장을 확대발전시키게 된다.

## 2. 북한의 종합시장

### 가. 농촌과 도시 시장의 연계 형성

1950년 한국전쟁을 거치면서 식민지 시대 일제의 자원수탈을 목적으로 한 산업 배치 및 철도, 도로 연결에 커다란 문제를 절감한 북한은 전후 사회주의 경제건설의 과정에서 전국을 단위로 하여 생산력 배치 원칙을 수립한다.<sup>21</sup> 그리고 생산력 배치 원칙과 자립적 지방경제 건설방침에 따라 도(道)·시(市)·군(郡)을 단위로 정치·행정적 단위가 곧 경제적 단위가 되도록 경제구조를 형성한다. 또한 도시 행정단위인 시에 농업지대인 리를 포함시키고, 농촌 행정단위인 군에 공업지대인 노동자구를 포함시켰다. 농업지대와 공업지대를 한데 묶어 하나의 단위 내에 포함시킴으로써 행정단위별로 농업과 공업의 연계 하에 자급자족할 수 있는 체계를 구축하고자 한

<sup>21</sup> 북한의 생산력 배치 원칙은 다음과 같다. 첫째, 공장, 기업소들을 원료원천지와 소비지에 접근시키는 것. 둘째, 인민경제부문들의 균형적 발전과 나라의 전반적 지역의 균형적 발전을 보장하는 것. 셋째, 도시와 농촌의 차이를 빨리 줄이도록 하는 것. 넷째, 환경을 파괴하지 않도록 하는 것. 다섯째, 국방력을 강화할 수 있도록 생산력을 배치하는 것이다. 이와 같은 원칙 아래 지방공업을 발전시키고 지방경제의 종합적 발전을 이룩하기 위해 군 단위에서 공업과 농업, 생산과 소비를 접근시키고자 했다. 『조선경제지리』(평양: 김일성종합대학출판사, 1984).

것이다.<sup>22</sup>

이 같은 북한 경제구조에 의해 북한의 시장은 처음부터 군(郡)이나 시(市)를 단위로 하여 농부산물과 소비품이 함께 거래되는 종합적 시장으로 형성되었다. 즉 북한은 중국과 같이 농촌과 도시의 시장이 따로 존재하지 않았다.<sup>23</sup> 특히 1958년 농업협동화 이후 농업생산물은 증가하는 반면 소비품 공급이 부족하게 되자, “농민시장을 한 개 군에 1~2개를 설치, 운영하고, 10일 간격의 장날에는 협동농장을 쉬게 하였다. 그리고 농민시장 내 공업품상점 분점도 차려놓고 농민들이 장보러 와서 필요한 것을 사가고, 국영 수매원도 농민시장에 나가 농민들이 팔다 남아서 가지고 가는 것을 수매”하도록 하여 그 종합적 특징을 분명히 하였다.<sup>24</sup>

북한 당국은 또한 중국의 집시무역과 마찬가지로 농민시장을 인위적으로 해소하지는 않으나, 지나친 활성화를 막고 국가 계획체계 내의 보조적 측면에서 한정된 역할을 수행하는 것으로 그 위상을 설정하였다.<sup>25</sup> 당시 북한의 농민시장에서 거래 유통되는 농산물은 농민들의 자류지인 텃밭, 패기밭, 부업밭에서 생산하는 농토산물로,<sup>26</sup> 주요 농산물은 옥수수, 감자, 콩, 마늘, 고추, 배추, 무우 등이 주를 이루었다. 그리고 이와 같은 농민시장의 존재는 1980년대 이전까지는 주변적 위치에 있었다.<sup>27</sup>

## 나. 경제난에 따른 자생적 형성

경제구조를 배경으로 북한의 종합시장이 시와 군 단위의 종합적 시장으로 형성되

<sup>22</sup> 양문수·김갑식, “자립적 지방경제: 역사적 개관과 평가,” 최완규 엮음, 『북한 도시의 형성과 발전』 (파주: 한울, 2004), pp. 121~122.

<sup>23</sup> 북한이 처음 농민시장을 도입한 것은 1950년 3월이다. 전쟁발발 직전 도입된 농민시장은 농민들이 시장을 통해 자체 생산한 농산물과 부업생산물을 직접 노동자, 사무원들에게 팔고, 필요한 공업상품을 구입할 수 있는 교환의 장소로, 도시와 농촌의 경제적 연계를 강화하기 위한 목적으로 설치되었다. 김일성, “조선민주주의인민공화국 내각 제1차 전원회의에서 한 결론(1950.1.11),” 『김일성 저작집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

<sup>24</sup> 김일성, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여(1965.11.15~17),” 『김일성 저작집 20』 (평양: 조선로동당출판사, 1982).

<sup>25</sup> 북한의 농민시장은 “협동농장들의 공동경리와 협동농민들이 개인부업경리에서 생산한 농산물과 축산물의 일부를 일정한 장소를 통해 주민들에게 직접 파는 상업의 한 형태”로써, 합법적 시장이다. 김일성, “사회주의경제의 몇가지 이론문제에 대하여(1963.3.1),” 『김일성 저작집 23』 (평양: 조선로동당출판사, 1983).

<sup>26</sup> 최수영에 따르면 텃밭은 농가 세대당 집 근처의 30평 정도의 땅을 경작하도록 공식적으로 허용한 밭이다. 부업밭은 작업반이나 직장 등 각 단위별로 척박한 땅을 나눠주고 활용하게 하는 밭이다. 반면 패기밭은 개인이 산골짜기의 찌투리 땅을 스스로 개간해 경작하는 비공식적 경제행위로 생긴 밭이다. 최수영, 『북한의 제2경제』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 18~20.

<sup>27</sup> 북한의 농민시장은 인민시장(1950년 이전)→농촌시장(1950년)→농민시장(1958년)→농민시장 상설화(1982)→종합시장(2003년)으로 변천해 왔다. 최봉대·구갑우, “‘농민시장’ 형성 1950~1980년대,” 최완규 엮, 『북한 도시의 형성과 발전』 (파주: 한울, 2004); 박명서, 『북·중 변경무역과 북한의 시장실태』 (서울: 통일교육원, 2006), p. 53.

어 왔다면, 두 번째 형성의 특징은 1990년대 중반 경제위기에 따라 자생적으로 아래로부터 형성된 시장이라는 점이다. 특히 북한의 경제구조를 배경으로 종합적 시장은 빠르고 광범위하게, 자생적으로 시장을 형성한다는 점이 그 특징이다.

북한의 생산력 배치 원칙과 자립적 지방경제건설 방침은 행정지역별로 공업생산력의 체계적 배치와 균형적 확대를 이루도록 하였다. 지역별로 핵심적 중앙공업시설을 지역 중심에 배치하고, ① 중앙-지방의 병행 발전, ② 농-공업의 연계 발전, ③ 자급자족이 가능하도록 시와 군을 중심 단위로 계획적인 생산력 배치를 하였다. 따라서 중앙 단위의 공장, 기업소의 가동률이 하락하면, 중앙과 연계된 지방경제에 여파를 미치며 연쇄적으로 전반 산업생산을 하락시키는 수직적인 경제구조를 형성하고 있다. 또한 화력발전에 의존도가 높았던 북한의 전력생산구조<sup>28</sup>는 1990년대 초 소련의 붕괴 및 동구 사회주의권의 체제전환이 미친 영향이 매우 컸다. 사회주의권 붕괴는 대외무역을 급감시키며, 가장 중요한 원유수입을 중단시켰다. 이것은 국내 산업생산에 필요한 에너지난으로 이어지고, 곧 공장가동률 하락이라는 연쇄파동을 맞게 하였다. 그리고 위로부터 중앙 단위 공장, 기업소들이 공장 가동을 멈추게 되자, 곧바로 중앙과 연계되어 있는 각 지역의 지방공업 생산이 중지되며 전반 계획경제체제를 마비시켰다.<sup>29</sup>

1990년대 중반 이후 북한의 경제 상황은 식량배급, 자재공급과 인민소비품 공급체제를 마비시켰고,<sup>30</sup> 국가는 출로를 상실하였다. 고난의 행군 시기 동안 북한 주민은 생계를 위해서 자신의 사유물품 모두를 상품으로 판매해야만 먹고 살 수 있는 처지가 된다. 이와 같은 북한의 경제위기는 농업부문의 개인부업경리와 지방산업 공장들의 계획 밖의 생산과 판매, 그리고 가내부업 및 개인 상업을 확대시켰고, 농민시장은 그 주변적 위치를 벗어나 전면적으로 활성화되며, 전국적으로 광범위하게 형성된다. 특히 원·부자재, 에너지 공급의 차단으로 국가의 중앙으로부터 마비되기 시작한 계획경제체제는 북한의 중앙-지방경제체제를 붕괴시키며 어느 한 지역이나,

<sup>28</sup> 1944년 수력발전 98.8%, 화력발전 1.2%였다. 그러나 1981년 수력발전은 48.6%, 화력발전은 51.4%로 화력발전이 앞도하기 시작했다. 그 후 현재까지 북한의 전력생산구조는 화력이 절반 넘게 그 비중을 차지하고 있다. 『조선경제지리』 (평양: 김일성종합대학출판사, 1984), p. 75.

<sup>29</sup> 이석은 북한 계획경제체제가 사회주의권의 붕괴를 기점으로 대외무역 부문의 악화 - 국내 산업부문의 침체 - 농업생산의 하락으로 이어지는 연쇄적 붕괴 과정을 설명한 바 있다. 이석, “북한경제와 경제체제,” 『KDI 북한경제리뷰』 (서울: 한국개발원, 2005.3).

<sup>30</sup> 양문수는 북한의 식량 배급체제가 1980년대 말, 1990년대 초부터 흔들리기 시작하여, 배급의 지연 현상→배급량 감소→배급 중단으로 이어졌으며, 1994~1995년에 사실상 중단되었다고 보았다. 반면 김연철은 1992~1993년부터 배급이 불규칙해지기 시작해서 1995년 5월 이후 배급이 급감했으며, 1997년에는 대부분의 지역에서 식량배급이 사실상 중단되었다고 한다. 이석기는 이 양자의 차이를 인터뷰 한 탈북자들의 지역적 차이로 보고, 1995년 무렵부터 사실상의 배급이 중단된 시점으로 간주한다. 양문수, “1990년대 경제위기와 지방경제 운영체제의 변화,” 최완규 역음, 『북한 도시의 위기와 변화』 (파주, 한울, 2006), p. 74; 김연철, “북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망,” 삼성경제연구소보고서 (1997); 이석기, 『북한의 1990년대 경제위기와 기업 행태의 변화』 (서울대학교대학원 경제학 박사학위논문, 2003), p. 83.

부분이 아닌 북한 사회 전반으로 빠르게 자생적인 시장을 형성하였다.<sup>31</sup> 반면 1998년 9월 김정일 체제의 출범과 함께 북한 당국은 시장을 대대적으로 통제 단속하면서<sup>32</sup> 내각을 중심으로 전반적 계획경제체제를 재정비하고자 하였다.<sup>33</sup> 그러나 마비된 계획경제체제 아래 북한의 시장에 대한 통제·관리정책은 농민시장을 더욱 활성화시키며 확대시킬 뿐 아니라 오히려 그 성격을 암시장적 성격을 가진 시장으로 변화시키게 된다.

결과적으로 북한 시장의 형성은 농촌과 도시가 연계된 시장으로 종합적 성격을 가지고 광범위하게 형성되었으며, 1990년대 경제난에 따른 아래로부터의 자생적 형성의 결과, 시장의 음성적 확대발전으로 이어지게 된다.

### Ⅲ. 시장의 확대발전 양상

북한과 중국의 합법화된 시장이 형성되기까지 구조와 배경에서 차이를 보인만큼 양국 시장의 확대발전과정 역시 차이점을 분명하게 보인다. 무엇보다 성공적 농업 개혁에 기반한 중국의 시장은 점진적 과정을 통해 계획체제를 대체하는 시장체계 형성으로 나아가지만, 북한의 시장은 경제난에 따른 자생적 확대발전과정을 통해 음성적으로 그 성격을 변화시키며 빠르게 시장을 전국화한다.

#### 1. 중국 시장의 확대발전 양상

##### 가. 분권화-상품화-화폐화를 통한 점진적 확대

중국의 성공적 농업개혁은 다종경영(多種經營)과 매호 단위 생산량책임제(包產到戶)를 파생시키고, 중국 농가에 분업(分業)과 협업(協業) 구도를 생성시켰다. 이

<sup>31</sup> 2000년 중국에 체류 중인 북한 난민들을 대상으로 조사한 보고에 따르면, 북한에서 장사로 생계를 유지하는 세대는 90%이상이라고 응답한 비율이 48.9%였고, 80%이상이라고 응답한 비율은 79.5%였다. 또 장사의 경험에 대해서는 92.5%가 장사경험이 있다고 응답하였다. 이 조사보고는 북한 대부분의 가정이 장사를 통해 생계를 유지하고 있음을 보여준다. (사)좋은벗들 엮음, 『북한사회 무엇이 변하고 있는가』 (서울: 정토출판, 2001), p. 42~46.

<sup>32</sup> 북한은 중앙에서 조직한 ‘비사회주의 검열 그루뎀’을 수차례 장마당에 파견하여 장마당 내 불법적 거래 품목들을 단속하였다. 그리고 불법적인 외화벌이 장사꾼들과 밀수꾼들을 선별적으로 단속하거나 불법적 품목을 팔지 못하도록 하면서 장마당 시설과 설비를 정비하여 농토산물 위주로 판매가 이루어질 수 있도록 하였다.

<sup>33</sup> 필자는 1999년 신설 조직된 내각(내각중심제·내각책임제)의 경제조직사업을 첫째, 국가재정 유출을 막고, 국가재정 수입을 증대하며, 국가재정체제를 튼튼히 하는 방향에서 국가재정체제를 개선한다. 둘째, 국가기업을 중심으로 기업소 정비 및 통폐합, 기술개건을 시작한다. 그리고 자금 확보를 위한 대외무역을 확대한다. 셋째, 경제학자 및 내각 부처의 관료들로 하여금 외국사례를 연구하고, 기술 전수를 받기 위한 해외 연수를 조직한다. 넷째, 기타 인민경제계획법에 따라 필요한 하위 법들을 제정·공포한다로 요약 정리하였다.

에 따라 농업의 소유권 변화 - 분권화 - 상품화 - 화폐화를 추동하면서 일부 농가는 적지 않은 화폐자금을 축적하였고, 개인 자금이 자본화될 수 있는 물적 토대를 구축하게 하였다. 따라서 이들의 시장 진입은 새로운 메커니즘을 형성하게 된다. 중국의 집시무역이 초보적인 시장체계를 형성하게 되는 과정을 농업개혁의 성공적 과정과 연결하여 소유권의 분화 - 분권화 - 상품화 - 화폐화의 진전과 함께 설명하면 다음과 같다.

첫째, 소유권의 측면에서 보면 생산량을 매호에 맡기는 생산량책임제는 개별 농가단위로 농업체계를 분화시키고, 개별 농가는 농업생산과 재산 소유의 주체로 확립된다. 개혁 이전 시기 개별 농민이 생산대에 제공할 수 있는 생산요소는 오직 '노동' 뿐이었다. 생산대는 각 개인이 제공한 노동을 기초로 하여 노동점수를 매기고 노동점수에 따라 농산물과 현금 수입을 분배하였다. 따라서 개별 농민이 제공하는 노동에는 큰 차이가 있을 수 없었기 때문에 생산대로부터 분배받는 수입도 대체로 평균적이었다. 그러나 생산량을 매호에 맡기는 생산량책임제(包產到戶)가 실시되면서 개별 농가는 농업 생산과 재산 소유의 주체로 확립되어 나갔다.

둘째, 분권화의 측면에서 보면 생산량을 매호에 맡기는 생산량책임제(包產到戶)는 가족농이 전업호로 분업(分業), 협업(協業), 전업(專業) 농가가 되어가도록 하였다. 생산량을 매호에 맡기는 생산량책임제(包產到戶) 실시 이후 각 농가가 분배받은 토지의 비옥도와 위치, 관개시설의 이용 가능성, 대도시 인접도는 각기 달랐고, 각 농가의 생산수단 보유의 양과 질 등 또한 달랐다. 따라서 토지조건 및 농가의 노력정도에 따라 재조합, 재조직되면서 전업호가 형성되게 된 것이다. 이에 중국의 농업체계는 생산량을 매호에 맡기는 생산량책임제(包產到戶)가 1982년 6월에 전국의 67%, 1983년 말까지 98.3% 보급되면서 사실상 가족농 중심의 구조적 해체에 이르게 된다.<sup>34</sup>

셋째, 상품화의 측면에서 보면 전업호와 증점호가 생기면서 농민들은 전문적으로 전업적인 생산과 봉사업에 종사하였고, 농촌의 생산을 보다 큰 규모를 가진 상품생산으로 전환시키게 된다. 그 결과, 몇 년 동안 농산물과 부업생산물의 상품율이 매우 높아지게 되었다. 1983년에는 1978년에 비해 전국의 농산물과 부업생산물의 상품율이 35.6%로부터 40.5%로 높아졌으며, 양곡 상품율도 20% 정도에서 30% 정도로 증가하였다.<sup>35</sup> 이에 1983년 농산물과 부업생산물의 국가수매총액이 1,265억 원으로 가격변동요소를 제하고도 1978년보다 53.5% 늘어나 해마다 평균 9%씩 늘어난 셈이다. 또한 농민소비의 상품화 정도도 높아졌는데, 1983년에는 1978년에 비해

<sup>34</sup> 박정동, 『개발경제론-중국과 북한의 비교』 (서울: 서울대학교출판부, 2003), p. 63.

<sup>35</sup> 詹武·史敬棠·王貴宸·俞堅平·劉文璞·張保民, “發展我國農業的戰略措施的設想,” 『紅旗』, 1982年 10期.

농촌상품소매총액이 1.1배 늘어나 해마다 평균 15.6%씩 증가하게 된다.<sup>36</sup>

넷째, 화폐화의 측면에서 보면 전업호와 증점호 중심의 상품생산율이 높아지고 집시무역을 통한 농가소득이 증대하게 됨에 따라 화폐화의 진전도 빠르게 이루어진다. 여기에 생산량을 매호에 맡기는 생산량책임제(包產到戶)는 농민의 재산 소유권을 승인했을 뿐만 아니라, 이에 상응하여 농민이 자유롭게 경제활동에 종사하고 직업을 선택하며 그들의 사회적 신분을 전환할 자유도 확대시켰다. 그리고 이들 중 일부는 시장 예측과 생산 품목의 선택, 생산발전방향의 결정 등을 통해 상당한 크기의 현금 잉여를 남기고 그것을 저축하거나 현금 보유의 형태로 축적하게 된다.

<표 1> 1986년 중국 안후이성(安徽省) 농가의 소득계층별 현금수입·지출내역

1인당 수입 규모	호수	비중	1호당 현금 수입	생활소비지출	생산성지출	기타 지출	연간현금잉여
				금액(비중)	금액(비중)	금액(비중)	금액(비중)
200원미만	151	10.6	888	538 (60.5)	228 (25.7)	120 (13.5)	2 (0.3)
200~500원	787	55.4	1,898	860 (45.3)	495 (26.1)	324 (17.1)	219 (11.5)
500~1000원	437	30.8	3,474	1,387 (39.9)	759 (21.8)	600 (17.3)	728 (21.0)
1000원이상	45	3.2	7,675	1,777 (23.2)	2,032 (26.5)	1,113(14.5)	2,753(35.8)
전 체	1420	100.0	2,459	1,020 (41.5)	598 (24.3)	408 (16.6)	433 (17.6)

자료: 趙洪, 陳迅, “農戶經濟行爲分析-安徽省18个村1420个農戶調查,” 『農業經濟問題』, 1987年11期, 53~56頁.

이것은 1978년 당시 ‘종이쪽지’에 불과한 결산분배를 받고, 1인당 현금수입이 많아야 60원에 불과했던 것에 비교하면 엄청난 변화이다. 또한 단순히 소득의 증가 뿐 아니라 현금수입이 1,000원 이상인 농가 수가 3.2%를 차지하는 반면 200원 미만의 농가 수도 10.2%나 되어, 농촌 농가의 소득 분배 상황이 계층별 차이까지 양산하고 있음을 보여주고 있다.<sup>37</sup>

## 나. 농촌에서 도시로, 지역에서 전국 시장으로 확대

### (1) 농촌에서 도시로 확대발전

중국은 1978년부터 빠르게 확산되며 시행의 속도를 높여가던 농업개혁과는 달리

<sup>36</sup> 鄭幼云, “農村体制改革取得了巨大成就,” 『紅旗』, 1984年 20期.

<sup>37</sup> 서석홍, 『1978년 以後의 中國私營經濟에 관한 研究』 (서울대학교대학원 경제학박사학위논문, 1994), p. 45.

1984년 “경제체제개혁에 관한 결정(關於經濟體制改革的決定)” 방침에 따라 도시 부문의 개혁이 본격화되었다. 또한 중국의 호구제도에 따라 농촌과는 달리 도시에서는 정상적 배급체계가 작동했기 때문에 도시에서는 농부산물 시장보다 시험적 기업개혁에 따른 공공연한 암시장 형태의 생산재 시장이 형성되게 된다.

중국은 1979년 이후 시험적 기업개혁을 통해 기업에 부분적 계획권한을 부여하고, 기업소에 이윤을 유보하며, 자체로 확대재생산을 할 수 있는 재정적 권한을 부여하는 등 자주권을 확대하였다.<sup>38</sup> 이에 따라 기업의 경영환경이 크게 변화하였는데, 자금면에서는 각종 예산외자금이 증가하였다.<sup>39</sup> 기업이 유보했던 이윤 가운데 장려금이나 복지에 이용할 수 있는 비율은 한정되어 있기 때문에 유보이윤의 대부분은 생산발전기금으로 투자되지 않으면 안 된다. 따라서 지방정부로서는 세수확보를 위해 기업이 설비의 갱신보다 기업의 확장, 신설에 투자하는 것을 장려하게 된다. 기업은 건설된 공장의 수익성을 고려하지 않고, 특히 적자의 경우에도 책임지지 않기 때문에 투자의 결정과 건설에 쉽게 나섰다. 또한 전반 인민경제차원에서 진행되는 건설과 투자가 아니었기 때문에, 기업차원의 중소형 규모의 투자와 건설은 대부분이 중복건설에 대한 투자로 이어졌다. 이와 같은 ‘투자기아증(投資飢餓症)’은 주로 기계가공업, 석유화학공업, 식품공업 및 시계, 재봉틀, 자전거, 담배 등 소비품과 관련한 기업들에서 나타난다. 이들 기업의 생산제품은 원재료는 싸지만, 가공품의 제품가격이 비싸기 때문에 기업은 저마다 유보이윤을 가공품 생산을 위한 건설 투자에 집중하였다. 그리고 건설투자가 과열되면서 생산재에 대한 요구는 불법적인 생산재 시장을 형성하면서 생산재의 암시장화를 초래하게 된다.

다른 한편으로 시험적 기업개혁은 국가 차원에서 계획경제의 범위가 지속적으로 축소되는 과정이었고, 자원배분에 있어서 정부의 관여도도 점차 감소하게 되는 과정이다. 예를 들어 지방정부 및 지방관리 하의 기업이 필요로 하는 산업원자재 중 중앙정부의 명령적 배분계획에 의해 조달되는 부분은 그 비중이 1980년의 경우 70%에 달했으나, 1987년에는 20% 수준으로 감소되었다. 또한 1980년 국가계획에

<sup>38</sup> 중국의 국가경위, 재정부, 외무부, 중국 인민은행, 국가노동총국과 물자총국 6개 부문은 1978년 말부터 1979년까지 우선 쓰촨성(四川省) 100개 기업과 베이징(北京), 티엔진(天津), 상하이(上海)의 8개 기업을 선정하여 기업의 자주권 확대를 시험적으로 실시하기로 했다. 그리고 1979년 7월 국무원은 ‘국영기업소의 자주권 확대를 위한 약간의 규정(關於擴大國營工業企業經營管理自主權的若干規定)’을 통해 각 지구, 각 공업부문에서 비교적 정돈이 잘되어 있고, 관리가 잘되는 기업 가운데 이익을 내는 곳을 선택하여 국가경위를 거쳐 재정부에 심사를 받게 하였다. 심사 결과 1979년 말 기업소의 자주권을 시험적으로 실시하게 될 기업은 총 4,200개로 정해졌다. 馬洪, “改革經濟管理体制與擴大企業自主權,” 『紅旗』, 1979年 10期.

<sup>39</sup> 예산외자금이란 지방정부, 기업 및 그 주관부문, 사업 단위가 정부예산 이외에 독자적으로 관리할 수 있는 자금으로써 그 주된 것은 기업의 유보이윤, 주관부인이 가진 각종 기본수입, 감가상각비의 기업유보부분 등이다. 이와 같은 기업의 예산외수입은 1978년에 378억이었던 것이 1982년에는 650억원으로 늘어나 국가재정수입의 33.2%에서 약 60%로 거액이 되었다. 尹榮子 譯, 洪勝產 著, 『鄧小平時代的中國經濟』(서울: 비봉출판사, 1987), pp. 57~59.



의해 생산 공급되는 공산품이 120항목에 달했으나, 1987년에는 60항목으로 줄어, 정부에 의해 통합적으로 배분되던 생산원자재는 같은 기간 동안 256항목에서 27항목으로 감소되게 된다.<sup>40</sup> 이처럼 국가의 계획지표가 줄어들게 되자 계획 외적 생산을 통해 수요가 있는 생산물을 만들기 위해서는 생산재 및 기타 원자재 교역을 위한 생산재 시장이 필요했다. 이것은 앞의 기업이 신규건설을 위해 생산재 시장이 필요했듯이 계획의 생산제품을 생산하기 위해서도 생산재 시장이 필요했음을 보여준다. 이에 도시의 시장은 생산재 중심의 암시장 형태로 확대되었다.

중국은 또한 도시부문에서 시험적 기업개혁 외에 개체상업 및 사영상업도 허용하였다. 국가가 허용한 개체상업과 사영상업 종사자들은 직접 산지에서 농산물을 구매하여 도시의 자유시장에 판매를 하였다. 즉 기존의 국가 수매-판매의 단일한 농산물 유통경로는 농업개혁과 함께 국영상업, 공소합작자(집체) 상업,<sup>41</sup> 도시와 농촌의 자유시장이라는 유통 경로의 다양화를 가져오게 된다. 그리고 이 경로를 통해 도시의 자유 시장은 소비재 시장과 암시장적 생산재 시장을 같이 형성하게 된다. 뿐만 아니라 도시의 자유시장은 농부산물 가공이나 농기구의 제작과 수리, 일상 생활용품 등이 취급되며, 소매상업, 음식업, 서비스업 등 개혁 이후 증가된 도시의 상품, 서비스에 대한 수요를 충족시키는데 활용되었다. 이에 1984년 이후 도시의 자유시장은 농촌으로부터 유입된 상인들과 도시의 개체기업 및 사영기업이 결합하여 농촌과 도시의 경계를 허무는 지역시장으로 형성되게 된다.

## (2) 지역에서 전국 시장으로 확대발전

중국의 시장이 농촌에서 도시로 확대되면서 도시를 중심으로 지역시장이 형성되기까지는 중국 당국의 법적, 제도적 뒷받침이 따른다. 이를 크게 구분하여 보면 다음과 같다.

첫째, 중국은 농업개혁을 진행하면서 농민의 다양한 경영활동 및 직업 선택과 거주이전의 자유를 제약하고 있던 각종 제도적 장벽을 제거하였다. 그 결과 1985년 정권조직이면서 경제조직인 농촌인민공사 체제를 해체하기에 이른다.<sup>42</sup> 특히 기존 호구제도에 묶여 농업호구를 갖는 농민은 도시로 이전할 수 없었던 제약을 해소하

<sup>40</sup> 尹榮子 譯, 浜勝産 著, 위의 책, p. 58.

<sup>41</sup> 공소합작사(供消合作社)란 소규모 농민들의 생산, 판매활동과 소규모 도시 상업 활동 등을 담당하는 중국의 유통조직이다. 공소합작사는 대규모로 조직된 국영상업의 어려움을 보완하기 위해 전국적 체계를 갖고, 각종 형식의 합작 형태로 형성되었다. 즉 집체, 북한식으로 협동적 소유의 단위였다. 그러나 문화대혁명 시기 공소합작사 상업체계는 전민소유제 단위로 전화하여 국영상업망의 기능을 대신하였다.

<sup>42</sup> 1984년 말 98.3%의 인민공사에서 국가권력기관과 경제기관의 분리가 행해졌다. 전국의 8만 4,340개의 鄉(향) 정부와 82만 2,000개 이상의 村(촌) 주민위원회가 창설되었다. 『人民日報』, 1985년 1월 23일.

게 된다. 1983년 1월, 농민이 개인 혹은 공동으로 대형 트랙터와 자동차 및 소형 동력선을 구입하여 장거리 운수, 판매활동에 종사하는 것을 허락하고, 농민 개인이 도시로 들어가 영업활동을 하는 것을 허용한다. 이어 1984년 1월, 경종능력이 우수한 농민에게 토지를 위탁하는 것을 장려하면서 공업, 상업, 서비스업에 종사하려는 농민이 먹을 것을 스스로 마련하여 소도시로 나가 영업하는 것을 허락한다고 선포한다. 그리고 곧이어 10월에 양식을 스스로 마련한다는 전제 하에 농민 및 그 가족이 집진(현성은 제외)으로 호적으로 윽기는 것을 승인하게 된다.<sup>43</sup> 이에 따라 농촌의 전업호들은 도시에서 농부산물 판매를 직접적으로 할 수 있게 되었다. 그리고 이들의 생산물은 국가와의 계약관계에 있는 농부산물이 아니기 때문에 국가유통망에 들어가지 않고도 자유롭게 도시의 자유시장에서 판매될 수 있었다.

둘째, 다양한 유통 경로는 또한 다양한 가격체계를 형성하게 된다. 즉 국가수매-판매방식의 국정가격, 공소합작사 상업의 협의수매-협의판매의 협의가격, 전업호와 개체상업, 사영상업의 자유시장가격 등의 가격체계를 형성하게 된 것이다. 그러나 농민들은 직접 시장거래를 통해 농산물을 바로 현금화하였고, 높은 가격으로 거래되는 시장 활동을 선호하였으며, 여기에 개체상업과 사영상업의 적극적인 시장진출은 시장 가격을 중심으로 전반 물가 상승을 주도하였다. 그럼에도 불구하고 중국 정부는 집시무역이 점점 확대발전하지<sup>44</sup> 1985년 시장 거래 품목을 양곡과 면화 및 국가 상업부 소관 농산물 9종을 제외하고는 모두 허용한다.<sup>45</sup> 왜냐하면 농산물에 대한 전면적 시장화는 가격을 상승시켰지만, 농업개혁에 따른 양곡 및 농부산물의 안정적 수급은 시장 질서를 안정화시킨 것이다. 즉 중국이 가격통제를 취소한 배경에는 늘어난 양곡 및 농부산물의 생산 증대가 그 기반으로 자리하고 있다.

중국 농촌에서 확대발전한 시장은 도시의 생산재 시장과 개체, 사영기업과 결합한 이후, 1984년 정부가 시장을 공식화하면서 대·중도시에 농산물 및 부업제품의 도매시장 건설을 추진하도록 하였고, 방침에 의해 1985년 전국에 1,177개의 도매시장을 형성한다.<sup>46</sup> 그리고 1984년 시장을 공식화하면서 도시의 암시장적 생산재 시장

<sup>43</sup> 서석홍, “1978년以後의 中國私營經濟에 관한 研究,” p. 50.

<sup>44</sup> 1978년부터 1986년까지 집시무역은 총수는 33,302개에서 63,000개로 증가하였고, 총 취급액도 125억원에서 890억원으로 급성장하게 된다. 國家統計局, 『中國統計年鑑』(北京: 中國統計出版社, 1987年), p. 580.

<sup>45</sup> 趙紫陽, “放開農產品價格促進農村產業結構的調整,” 『紅旗』, 1985年 2期.

<sup>46</sup> 통계에 의하면 찰지양(浙江省), 광조우(廣州市), 우한(武漢市), 충칭(重慶市)의 도매시장은 1979년에는 1개도 없었지만, 1983년에는 39개, 1985년에는 284개로 증가한다. 도매시장은 품목별로 야채도매시장, 견과일·신선과일도매시장, 수산물시장, 육계란시장, 양곡시장, 식용유시장, 종자돼지시장, 종약제 시장 등으로 나누어진다. 그리고 앞선 통계 보고에 있지 않은 기타 지역에서는 자유시장 외에 아침시장, 야간시장 및 노천매점이 집결된 시장을 신설하였고, 이는 전국적으로 3천여 개에 이르게 된다. 이용화, 『중국농산물유통구조의 변화 및 복원에 주는 시사점』(서울대학교대학원 농경제학석사학위논문, 1999), p. 50.

을 다양한 종류의 물자교역센터로 전환 설립하도록 하여 종합적 시장으로의 면모를 갖추게 된다. 또한 기업개혁에 따른 지역별 소비재 시장, 생산재 시장은 지역을 넘어 전국적인 시장망을 형성하고자 했으며, 2단계 도시개혁을 전면화했던 1985년 이후 가격개혁은 당면 과제로 떠오른다.

## 2. 북한 시장의 확대발전 양상

북한은 1990년대 중반 심각한 경제위기에 따라 기존의 市(시)·郡(군) 단위의 농민시장이 자생적으로 광범위하게 확대발전하게 된다. 그러나 북한의 시장은 농촌에서 도시로 혹은 지역에서 지역으로 확대발전하는 것이 아니라, 이미 경제난에 따른 자생적 시장의 광범위한 형성에 따라 그 성격이 암시장화되면서 확대 심화된다는 특징을 가진다. 이에 북한 시장의 성격변화 첫 과정은 암시장적 장마당의 확대이다.

### 가. 암시장적 장마당의 확대발전

기존의 농민시장이 암시장적 성격을 갖는 장마당으로 그 성격을 변화시키는 이유는 북한 당국이 내각 중심의 경제체제를 정비하고 시장에 대한 관리, 통제 정책을 통해 시장의 확대를 막으려 했기 때문이다.<sup>47</sup> 그러나 극심한 원부자재 및 전력, 에너지부족으로 인해 생산이 정상화되지 못하는 현실은 ‘너도나도 시장에 나와 장사를 하는 현상’을 막지 못했다. 오히려 시장의 장사행위는 북한 주민으로 하여금 부족한 식량과 가공식품, 일용소비품, 잡화 등을 구입하여 생계를 유지할 수 있게 하였다. 이에 북한의 장마당은 기존 농민시장 설치장소, 주기, 시간, 거래물품 등의 합법적 규정을 허물고 외연적 확대와 함께 그 불법성을 증가시키며 암시장적 성격을 확대 심화한다.

먼저 암시장적 성격의 장마당을 확대 심화하게 만드는 요인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 시장의 참가 구성원들이 확대된 것과 관련이 있다. 북한은 1990년대 말에 이르러 공장가동이 어려워지면서 생산량의 감소와 함께 작업시간도 감소하게 된다. 노동자들은 공장에 출근하여 사회노동이나 공장 청소와 같은 생산외적 노동에 종사하는 것보다, 시장에 나가 돈을 벌어 임금만으로 살 수 없는 현실을 타개해야 했다. 따라서 장마당의 참여 구성원은 기존의 여성과 부업노동자들이 아닌 공장·기

<sup>47</sup> 북한은 시장관리정책의 일환으로 중앙에서 조직한 “비사회주의 검열 그루빠”를 수차례 장마당에 파견하여 장마당 내 불법적 거래 품목들을 단속하였다. 그리고 불법적인 외화벌이 장사꾼들과 밀수꾼들을 선별적으로 단속하거나 불법적 품목을 팔지 못하도록 하면서 장마당 시설과 설비를 정비하여 농토산물 위주로 판매가 이루어지도록 하였다. 그러나 시장에 대한 통제정책이 곧 시장 자체를 폐쇄시키거나 억제하지는 못하였다. 오히려 불법적인 경제활동이 음성적으로 확대되는 결과만 초래하게 된다.

업소 노동자들과 기타 사무직 종사자들까지 광범위하게 참여하게 된다.<sup>48</sup> 그러나 판매할 상품원천이 없는 이들은 공공재산을 유용하거나 절취하는 등의 방법을 쓰게 된다. 돈이 되는 것이면 무엇이든 팔아야만 했고, 팔기 위한 제품을 생산할 수 없는 조건에서 불법적인 상품조달 방법을 사용하게 되는 것이다. 또한 북한은 자재와 원료 조달 자체를 못하고 있음에도 불구하고, 기업소 규모를 축소하거나 확대할 수 없었고, 노동자들은 직장이나 공장을 옮길 수 없었다.<sup>49</sup> 즉 조건과 상황은 변화하였는데, 주동적으로 상황을 타개해 나갈 권한이 없었기 때문에, 뇌물과 뒷거래, 담합의 방식이 통용되면서 적당한 범주에서 묵인될 뿐이었다. 이에 광범위한 시장의 참여 주체들은 시장의 불법성을 더욱 가중시키고, 생산물품은 없으면서도 시장은 더욱 음성적으로 확대발전하는 암시장적 성격의 시장을 활성화시킨다.

둘째, 1990년대 이전 시기에는 지방 공장·기업소들이 불법적이거나 자체로 원료와 자재를 조달하여 생산을 유지해왔다. 그러나 중앙 단위 공장·기업소마저 생산가동이 멈춰 서자, 지방이 자체적으로 지방 공장·기업소의 원자재를 조달하는데 한계 상황에 부딪친 것이다. 따라서 기존의 농민시장과 달리 장마당에서 지방 산업공장들은 자체의 생산품을 불법이던 비공식이던 생산, 판매할 상품의 원천을 구할 수 없는 상황이었다.<sup>50</sup> 이들의 영역은 자연스럽게 외화벌이를 목적으로 한 수출원천을 장마당으로 빼돌려 판매하거나, 밀수 등의 불법적 판로를 통해 수입품을 장마당에 내놓고 판매하는 것으로 확장되면서, 수입을 창출하게 된다. 이에 변경도시를 중심으로 한 밀수와 수입은 장마당에서의 거래품목을 다양하게 확대시키고, 없는 것이 없는 시장을 형성하게 되었다. 이는 ‘생산 없는 시장’에 이은 ‘수입품의 절대적 비중 높은 시장’이란 또 다른 시장의 성격을 갖게 한다.

<sup>48</sup> “고난의 행군 이후 시기 가장 먼저 참가한 계층은 노동자층이다. 고난의 행군 이전 시기부터 가두 여성들이 농민시장에 참가해왔고 고난의 행군을 지나며 그 인원이 대대적으로 확대되었고 그 다음으로 노동자들이 농민시장으로 들어왔다…(중략). 고난의 행군이 끝났다고 선언하는 98년 이후 이전 직업에 상관없이 인텔리라 칭해지던 의사나 교원들까지도 장사를 시작한다.” 박민정, 『1990년대 북한의 ‘고난의 행군’과 ‘농민시장’ 변화 연구』 (경남대학교북한대학원 석사학위논문, 2004), p. 45.

<sup>49</sup> “공장 내에서 직장을 옮긴다든가, 공장을 옮긴다든가 이런 게 어렵다. 노동자가 다른 공장으로 가려면 노동행정 옮기고, 당행정 옮기고, 조직행정도 거쳐야 한다. 보통 한두 달이 걸려야 간다. 갈 수 있는 경우는 여러 가지 다르겠지만, 갈 곳에서 받겠다는 의사가 있어야 한다.” 이동명, 『북한 기업의 작업조직』 『북한의 노동』 (파주: 한울, 2007), p. 171.

<sup>50</sup> “규정에 따르면 상부기관에서 아래 단위에게 자재를 보장해 주어야 한다. 그런데 실제로는 자력갱생생하라고 한다. 그래서 우리 공장 자재인수원들이 들쭉술이나 당면과 같은 험산 특산물이나 중국 담배 등을 구해서 김책제철소나 다른 기업소에 바치고 자재를 얻어온다.” 양문수·김갑식, “자립적 지방경제: 역사적 개관과 평가,” 『북한 도시의 형성과 발전』, pp. 147~148.

<표 2> 1990년대 후반 북한 장마당의 거래 물품과 수입품 현황

구 분	품 목	생 산 지
양곡류	· 쌀, 옥수수, 밀가루	· 중국산, 남한쌀, UN구호식량
식료품류	· 배추, 무, 소채류, 육류(돼지고기)	· 북한산
	· 마늘, 계란 등	· 중국산
과일, 당류	· 바나나, 파인애플, 수박, 배 등	· 중국산
	· 사과, 배 등	· 북한산
	· 사탕가루 등	· 중국산
공산품류	· 의류, 양말, 혁띠, 내의류 · 텔레비, 비디오, 냉동기, 녹음기, 시계, 금반지, 목걸이 등	· 중국산 (부분적으로 한국, 일본산)
	· 자전거	· 일제 중고품, 대만제 포함
일용잡화	· 화장품, 종이, 플라스틱, 그릇, 담배, 전지, 라이터, 볼펜, 약 등	· 중국산

자료: 박민정, 『1990년대 북한의 ‘고난의 행군’과 ‘농민시장’ 변화 연구』, pp. 58~60.

생산이 없는 시장임에도 불구하고 시장의 거래품목이 이처럼 다양한 이유는 바로 취급물품들이 수입품들이기 때문이다. 이처럼 북한의 장마당은 국가가 통제·관리정책을 펼치면서 노동력을 고착시키고, 공장·기업소의 생산을 정상화하려고 하였지만, 이에 반해 역으로 불법화, 음성화되면서 시장의 규모를 확대하였다.

#### 나. 시장의 합법화와 불법적 광역화(廣域化)

북한은 장마당이라고 하는 새로운 과정을 겪으면서 2002년 말 사회주의물자교류 시장을 공식화하고, 2003년 3월 종합시장을 공식화한다. 물자교류시장은 생산재 시장의 성격으로서 공장·기업소의 원자재, 부자재의 구매·판매가 이루어지는 시장이다. 따라서 물자교류시장이 원활하게 기능하기 위해서는 공장·기업소 생산물의 판매처인 소비재 시장이 함께 공존하여야 한다. 이에 북한의 시장은 물자교류시장과 함께 도, 시, 군 단위의 장마당이 그대로 합법적 지위를 부여받으면서 ‘종합시장’이 된다.<sup>51</sup>

종합시장에 대한 북한의 공식적 입장은 “시장을 통제의 대상으로 보지 않고 사회

<sup>51</sup> 김정일 국방위원장은 2003년 3월 9일 “시장을 장려하고 사회주의 경제관리와 인민생활에 효과적으로 이용하라는 지시”를 내렸다. 이에 따라 북한은 2003년 5월 5일 내각 결정 제27호 ‘시장관리 운영규정 채택에 대하여’를 채택하고, 2003년 8월에 평양에서 최초로 통일거리시장이 영업을 개시하였다. 『민족 21』, 2003년 8월호.

주의 상품유통의 일환”으로 인정한다는 점, 그리고 “농산물만이 아니라 각종 공업 제품도 거래되는 종합적인 소비품 시장”이라는 것이다.<sup>52</sup> 그럼에도 불구하고 종합 시장은 기존의 국영상업망을 대체하는 것으로 보지 않고 있다.<sup>53</sup> 따라서 종합시장은 국영상업망과 함께 공존하며 이중적 공급-유통체계를 형성하게 된다. 그리고 기존의 농민시장과 달리 ① 종합시장은 전용 건물에서 상설적으로 운영되며, ② 농산물 이외에도 공산품까지 상품의 거래가 허용되고, ③ 개인은 물론 협동농장과 공장·기업소도 상품을 팔 수 있게 되었다. 즉 종합시장은 기존의 장마당을 재정비하여, 조직되고 정돈된 시장의 양태를 지향한 것이다. 이에 종합시장의 성격과 특징을 보면 다음과 같다.

### (1) 공급부족과 암시장적 성격의 온존

북한의 종합시장은 7·1 조치라는 개혁안과 연계되어 공식화한 것으로서 7·1 조치를 통한 제반 산업부문의 생산 확대와 함께 가능할 때 이전 시기 장마당의 암시장적 성격을 극복할 수 있다. 그러나 7·1 조치 이후 공장, 기업소는 감가상각금 초과 이윤을 자체적인 재투자 재원으로 사용하고, 물자교류시장을 통해 원자재, 부자재를 사고 팔는 등 기업의 자율성이 증대되었지만, 자금, 원자재 부족 등의 만성적 전력난은 그 효과를 크게 증대시키지 못했다. 뿐만 아니라 전력난의 심화와 함께 외부적 영향으로 대외관계의 악화, 개방조치의 실패 등은 더욱 공급의 출로를 막히게 하였다. 이는 농업생산에서도 마찬가지였다. 북한은 대규모 토지정리사업이 마무리된 후 국가적으로 ‘물길공사’를 벌이며 수리화 문제를 해결하고, 농업생산의 전문화 방향에서 도별, 지대별 특성에 맞는 작물선택권을 부여하여 증산하려고 하였다. 그러나 농업생산 증대를 위한 물질적 유인은 작고, 여전히 비료, 종자, 물, 전기, 기계 등 농작물 수확에 결정적 영향을 미치는 원료 공급은 해결되지 못하였다. 따라서 공장·기업소의 생산이 정상화되지 못하고, 농업생산에서 결정적인 증산정책이 도입되지 않는 현실은 7·1 조치를 통한 전반 물가와 가격개혁 사업을 무력화시키면서 가격상승을 고조시키게 된다. 이에 북한은 시장 내 상품에 대해 최고상한제를 실시하고, 시장 내 도매반을 통해 가격안정을 추구하였지만, 실제 북한 당국은 물가와 가격의 통제력을 상실하게 된다.

여기에 북한은 식량배급제를<sup>54</sup> 폐지한 것은 아니면서도, 정상적이고 규칙적인 배

<sup>52</sup> 『조선신보』, 2003년 4월 1일; 『조선중앙통신』, 2003년 6월 10일.

<sup>53</sup> “국영상점과 시장은 대체되는 것이 아니라 서로 보완하는 관계이다.” 『연합뉴스』, 2003년 6월 28일.

<sup>54</sup> 북한의 배급은 9급으로 나누어져 있다. 그리고 나이별, 직업별로 1일 1명에게 배당되는 곡류의 양이 정해진다. 9급은 100g-갓난아이, 8급은 200g-2~4세 유아, 죄수, 7급은 300g-유치원생, 연로보장, 가정부인 및 부양가족, 6급은 400g-인민학생, 5급은 500g-중학생, 4급은 600g-대학생, 공로

급을 보장하지 못하고 있다. 따라서 북한의 식량 배급제는 지역적 편차를 보이며, 기업소 단위마다 차이를 노정하고 있다. 즉 7·1 조치 이후 소토지를 경작하는 개인이나 공장에 출근하지 않는 노동자, 가동되지 않는 기업소 단위들에는 배급을 주고 있지 않다. 그리고 각 기업소마다 차이는 있지만 1개월 단위로 각 15일, 10일, 5일, 3일 정도의 분량이 차등적으로 배급되고 있는 현실이다.<sup>55</sup> 차등적이거나 간간이 배급되는 양곡은 합법화된 시장에서 높은 가격으로 거래된다. 즉 국정가격으로 받은 양곡을 시장에 비싸게 내다 팔고, 싸고 양이 많은 양곡과 다른 소비품으로 구매를 하는 것이다.

식량의 안정적 수급이 보장되지 못하는 북한의 경제 현실은 시장이 공식화되었을 때나 그렇지 않았을 때나 주민의 시장 활동에 큰 변화를 주지 못한다. 이에 북한의 종합시장은 기존 장마당의 불법적이고 암시장적 성격을 그대로 온존시킬 뿐 아니라, 소작농의 출현, 개별노동을 강화하고, 가내 사적 생산과 개인상업 등의 파편적이고 분절적 상행위들이 종합시장과 별개로 또 다시 형성된다.

## (2) 합법과 불법이 혼재된 시장의 광역화

북한은 조직되고 정돈한 형태의 종합시장 운영을 위하여 4개항의 규제사항을 가지고 운영된다.<sup>56</sup> 종합시장 운영에 관한 규제사항은 기존의 장마당을 가격, 장소(범위), 거래품목의 세 측면에서 적당하게 규제한 것으로서, 이를 통해 장마당의 불법성을 제거하려고 하였다. 그러나 가격의 통제권을 상실한 북한 당국은 시장의 거래 품목과 거래방식에 대한 통제는 더더욱 가능하지 않았다. 세 측면에서 보면 다음과 같다.

첫째, 북한은 종합시장의 운영방침에 따라 시장운영<sup>57</sup> 및 거래 품목에 대한 금지 조치를 가지고 있다.<sup>58</sup> 시장 금지 품목은 수입품과 국가공급물품이며, 돼지고기와

자, 3급은 700g-일반 노동자, 2급은 800g-탄광이나 광산의 갱내의 운반공, 중노동 종사자이다. (사)좋은벗들, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』 (서울: 정토출판, 2000), pp. 66~67.

<sup>55</sup> (사)좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』 (서울: 정토출판, 2006), pp. 14~27.

<sup>56</sup> 첫째, 최고가격을 제한하는 가격통제를 실시해 물가를 임의로 인상하는 것을 엄금한다. 둘째, 시장 밖에서 거래를 금지한다. 셋째, 자동차 등 대형 수송수단을 통한 원거리 객지 판매를 엄금한다. 넷째, 판매상품을 생활용품 등에 국한시키고 국가가 통일적으로 관리하는 상품 및 생산수단의 판매에 대해서는 불허한다. 이에 따라 무역회사의 경우는 시장경영에 참여하지 못하고 국영상점을 통해서만 상품을 판매하도록 제한했다. 『홍통강신문』, 2004년 10월 31일.

<sup>57</sup> 시장운영방침은 계절에 따라 시장의 운영 시간이 달라지는데, 해가 짧은 겨울(11월~3월)에는 오후 1시에 시장을 열어 6시경에 끝나지만 여름철(4월~10월)에는 2시간 더 연장된 저녁 8시까지 운영된다. 단 매주 일요일과 명절 대목, 매월 1일, 11일, 21일, 그리고 농장원 휴식일에는 오전 10시부터 오후 8시까지 종일 열린다. 그러나 농촌 총동원 기간처럼 농촌 전투로 총비상이 걸리는 시기에는 오후 4시부터 6시까지 제한 운영된다. 매주 월요일은 휴무이다.

<sup>58</sup> 2006년 10월의 시장거래 금지 물품은 다음과 같다. ①군용물품이 최우선 제한 물품이다. ②각 기업소나 공장에서 뜯어온 생산용 기계설비나 자재, 원료 등도 금지 물품이다. ③가정살림살이로는

같은 식품류는 식품 안전을 고려해 수매상점에서만 취급하도록 하고 있다.<sup>59</sup> 그러나 종합시장 거래품목은 중국산을 비롯한 수입품이 대부분인 상태였다. 또한 국가가 강력하게 규제하고 있는 물자는 국가적으로 필요한 물자이기도 하지만, 개별 주민들에게도 절대적으로 필요한 물품인 예가 많다.<sup>60</sup> 수입품을 국내 생산품으로 대체하지 못하고, 절대 공급부족의 현실은 거래품목에 대한 단속의 실효성을 거두기 어려웠다.

둘째, 시장을 공식화하면서 시장을 재정비하고, 규칙적이고 질서있게 운영하겠다는 당국의 의도는 시장 내 판매만을 허용하며, 타 지방으로의 되거리 장사를 금지했다. 시장판매를 허용한 대신 시장 밖의 암거래나 타지방과의 불법적 교역거래는 금지하겠다는 것이다. 그러나 주민들의 생계 보장이 어려운 조건에서 양곡 및 채소류는 절대적으로 필요한 물품이며, 이들 물품은 계절·지역·규제의 완급정도에 따라 지역별로 가격 차이가 존재하게 된다. 이에 가격 차이에 민감한 장사꾼들은 이윤확대를 위해 지역을 이동하며 되거리 장사를 더욱 활발히 전개한다. 또한 소규모 농토 산물을 제외한 시장 거래 물품의 다수가 수입품인 시장의 특징은 수입품의 반입이 유리한 국경과 잇닿은 도시로부터 내륙으로 보급되는 형태를 띠게 된다.<sup>61</sup> 이에 되거리 장사꾼들은 수입품의 국내 반입 경로를 따라 이동하며 지방과 지방의 연계 장사를 더욱 활발히 전개한다.

셋째, 북한은 시장거래품목과 거래방식에 대한 규제조치가 일관하지는 않은 듯하다. 일단 양곡판매와 이에 대한 규제 조치가 일관하지 않다. 식량 배급이 중단된 것은 아니지만, 또한 일정한 양의 규칙적 배급이 전개되고 있는 형편이 아니기 때문에 식량 배급 상황에 따라 시장의 곡물 및 양곡 판매는 강력한 규제의 대상이 되기도 하였다가, 완화되었다가 하는 양상을 반복적으로 보인다. 또한 쌀 거래 방식에 대한 판매 단속이 지역에 따라 다르게 나타나고 있다.<sup>62</sup> 따라서 쌀 거래는 쌀 매매 장소

가구, 침대, 침대시트, 소파를 비롯해 냉장고, TV, 녹음기, 비디오, 컴퓨터용 CD, 선풍기, 가스통이 금지 물품이다. ④식품으로는 수입산 과일류, 수입산 과자, 돼지고기, 개인이 만든 밀주, 맥주 등이 거래 금지 품목이고, ⑤남한과 미국산 상품들도 다시 한번 거래 금지품목으로 강조하였다. (사)좋은벗들, “오늘의 북한 소식,” 제44호 (2006.12).

<sup>59</sup> (사)좋은벗들, “오늘의 북한소식,” 2006년 제28호 (2006.11.8); 2006년 제29호 (2006.11.16).

<sup>60</sup> 예를 들어 비료 같은 것이 대표적이다. 한국을 비롯한 외부에서 지원된 비료는 일단 각 도, 시, 군 경영위원회에서 접수한 다음, 각 리의 농장 관리위원회에 골고루 배분하도록 하고 있다. 그러나 관리위원회 직원들과 작업반장, 분조장 등 비료분배 책임자들이 불법으로 비료를 빼돌려 시장에 ‘아매가적’(북한식 표현)으로 판다. 비료를 찾는 사람이 많고 돈벌이가 잘 되는 인기 품목이라 비료의 불법유통 행위가 수그러들지 않고 있는 것이다.

<sup>61</sup> 예를 들어 원산은 일제 중고 소비품이 들어오는 시장이고, 신의주는 국가의 공식적인 중국물품 반입 장소이며, 나진 선봉의 특구는 그 밖의 중국 물품이 함경북도 지역의 청진이나 그 밖의 도시로 반입되는 장소로서의 특징을 지닌다.

<sup>62</sup> 예를 들어 함경북도 청진의 경우 수남 시장은 단속을 하지만, 수남 시장을 제외한 작은 시장들은 단속을 하고 있지 않다. 주로 단속 대상인 지역은 중국과 국경을 맞대고 있는 함경북도 무산, 회령, 온성 등의 지역으로, 이들 지역에서는 쌀을 팔아서는 안 된다는 내용의 강연이 수차례 조직되고



가 자연스럽게 시장에서 개인 집들로 옮겨지게 되었다. 구매자들은 쌀 파는 집을 수소문하게 되고, 이 과정에서 판매인들에게 연계를 해주고 소개비를 받는 사람들이 생겨나게 된다.

이와 같은 사실은 북한이 시장의 양성적 거래를 위해 금지 거래품목과 규제사항을 설정하고 있지만, 일괄적으로 통제하고 있지 못하다는 것을 말해준다.<sup>63</sup> 오히려 거래 품목과 거래방식에 대한 규제는 시장 밖 개인 장사와 중개인이라는 새로운 상행위를 증가시키는 결과로 이어지게 된다. 따라서 종합시장은 장마당의 암시장적 성격을 그대로 온존시키면서 합법과 불법의 구분이 매우 모호한 형태의 시장으로서의 그 특징을 가지게 된다.

결과적으로 북한의 시장은 기존의 농민시장이 장마당·종합시장으로 확대발전하면서 전국적으로 약 300~350여개의 종합시장을 형성했으며, ① 생산 없는 시장, ② 수입품이 다수인 시장, ③ 암시장적 성격이 온존하고 있는 시장, ④ 합법과 불법의 경계가 모호한 시장으로 확대되었다. 또한 북한의 시장은 시장을 통한 상품생산과 현금소득의 확대 과정을 병행하는 것이 아니라, 생산 없는 소비-유통과정 속에서 ‘돈주’라는 검은 자본기<sup>64</sup>를 양성하며, 이들로부터 중간상인 등이 연계된 광역화된 전국시장을 형성한다.<sup>65</sup>

## IV. 시장의 역할과 특징

### 1. 중국 시장의 역할과 특징

#### 가. 비국유부문의 사적 생산 확대

중국의 농업개혁은 인민공사를 해체했고, 이로 인해 농민 개인이 비농업 산업 활동에 종사할 자유를 얻게 되었다. 특히 매호 단위의 자율적인 농업 생산 방식으로

있는 형편이다.

<sup>63</sup> 탈북자들의 증언에 의하면 현재 종합시장에서 유통이 승인된 거래품목들은 기존의 장마당 거래품목과 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 또한 사회주의 상업법(2004년 수정·보충) 제38조에 의하면 “수매하는 자의 신분을 확인하거나 물건의 출처를 따지지 말아야 한다”고 규정한다. 이것은 시장 유통상품의 불법성과 합법성 여부를 판단하는 것이 모호해지는 결과를 초래한다. 양문수, “북한의 종합시장: 실패, 파급효과, 성격과 의미,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2005년 2월, p. 7.

<sup>64</sup> 돈주는 지역에 따라 편차가 크지만 약 5천~1만 달러 이상을 소유한 돈이 많은 사람들이다. 이 때문에 경제가 작동하고 국가가 보장할 수 없는 상품의 유통을 보장하니까 국가에서도 돈주는 막기 어렵다고 한다. 좋은벗들, 『오늘의 북한, 북한의 내일』 (서울: 정토출판, 2006).

<sup>65</sup> 현재 북한에서 평양의 ‘통일거리 시장’, 함경북도 청진의 ‘수남시장’, 함경북도 나진선봉의 ‘나선시장’, 평안북도 신의주의 ‘신의주 시장’, 평안남도의 평성의 ‘평성시장’, 함경남도 함흥의 ‘사포시장’ 등이 도매시장으로 기능하며 전국 시장으로의 물류유통을 담당하고 있다. 차문석·홍민, 『현시기 북한의 경제운용실태에 대한 연구』 (서울: 진보정치연구소, 2007), pp. 44~46.

노동 생산성이 크게 증대하자, 농민의 잉여노동시간 또한 증대한다. 이것은 농민이 토지를 떠나 자유롭게 이동하며 비농업부문의 생산 활동에 종사할 수 있는 조건을 창출하게 됨을 의미한다. 게다가 1985년 국가는 각지 정부의 통일적 관리 하에 농민이 도시에 들어가 가게문을 열고 서비스업에 종사하며 각종 서비스를 제공하는 것을 허용한다는 방침을 내려, 농민이 도시로 들어가 도시 주민이 될 수 있는 제도적 장벽을 허물게 된다.

중국 정부는 이처럼 농업개혁을 통해 시장가격에 의한 상품유통체계를 확립해 감에 따라 1차 생산물을 자급자족의 범주에서 교환하는 시장이 아닌, 대형 농부산물의 가공생산물을 상품화하여 판매할 수 있는 시장으로 시장화의 수준을 높일 것을 유도한다. 이것은 2, 3차 산업을 발전시키는 문제로 제기되었다.<sup>66</sup> 2차, 3차 산업은 국가 계획과 무관한 계획 밖의 사적 기업으로, 사적 생산과 사적 판매를 하게 된다. 즉 시장을 공식화함에 따라 증대된 생산물을 단순 유통시키는 것이 아니라 재가공 상품으로 만들어 상품생산의 수준을 높이도록 하였으며, 이 과정은 사적 생산영역을 확대하는 결과를 초래한다.

이것은 중국의 농업인구가 전체의 80%에 가까운 경제구조를 반영한 것으로서, 농민을 대량으로 도시에 들여보낼 수 없는 형편에서 유일하게 실시할 수 있는 방법이었다.<sup>67</sup> 농촌산업을 발전시킴으로써 생산영역을 넓히고 확대된 생산 영역으로 남아도는 잉여 노력을 받아들일도록 한 것이다. 따라서 전업호들의 축적된 화폐자금과 상품 형태로 개별화된 농민의 독립적인 노동력이 결합하여, 비농산업에 대한 투자와 2, 3차 산업의 건설 방향으로 유도하게 된다. 이와 같은 과정을 간략히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농업개혁이 심화되어 가정부업이 전업이 된 전업호들은 자기 지방의 특색을 갖춘 전업촌(포도촌, 잣소촌, 양봉촌)을 형성하기도 하지만, 그들의 경영범위를 농업생산 영역으로부터 가공, 유통 영역으로 넓히며 횡적, 종적 경제연합체를 형성하게 된다.<sup>68</sup> 또한 기업개혁은 기업의 전업과 협작에 따라 재조직을 용인해 기업소는 다양한 형태로 분산, 전문화 과정을 거치게 된다.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> 여기서 2차 산업은 농부산물의 가공업을 말하며, 농업, 부업생산물을 가공하여 반제품과 완제품으로 만드는 일을 농촌에서 하도록 하였다. 그리고 3차 산업은 여러 가지 봉사업이 여기에 해당된다.

<sup>67</sup> 추계에 따르면 1985년 중국 농촌에는 경지에 대해 약 1억 3,500만 명 정도의 과잉노동력이 존재하고, 1979~1987년 9년 동안 농촌에서 향진기업 등의 발흥으로 약 8천만 명의 노동력이 비농업부문으로 이동하였다. 『人民日報』, 1988년 6월 29일.

<sup>68</sup> 횡적연합은 전업호들 사이에서 발전된 소형연합으로서 비교적 분산적이고 느슨한 조직형태로, 가족과 친척을 대상으로 한 연합체가 많다. 종적연합은 집체, 국영의 기업단위와 복무기구를 중심으로 전업호와 결합한 경제연합체이다.

<sup>69</sup> 예를 들어 충칭시(重慶市)의 경우 전체 공업기업소가 3,600여 개로 오랜 공업도시였다. 충칭시(重慶市)의 대표적 대형기업소는 시계공업공사로 이를 제1손목시계공장, 제2손목시계공장, 책상시계, 벽시계공장, 도구공장과 기계수리공장 등 5개 전문 생산 공장으로서 재조직 한 다음, 다시 지구, 업

둘째, 새로운 비국유부문의 재조직 과정은 전업호의 출현으로 다량의 화폐재산을 축적한 일부 농민을 농업으로부터 분리시켜 비농업부문에 자금을 투자하도록 유도하도록 만들었다. 이들의 투자자금은 전업공사, 연합공사, 복무중심 등의 초보적인 향촌기업을 형성하기도 하였지만, 도시에서 용인된 비국유부문의 사영기업을 창설 하는데 투자되기도 하였다.<sup>70</sup> 특히 비국유부문의 사영기업은 기업개혁의 결과 기업의 재조직과 전업, 협작의 과정을 통해 형성된다. 즉 새로운 사영기업은 공업생산에서 시급히 요구되지 않는 제품 생산을 중지하고, 시급히 요구되는 제품생산에 돌리는 과정에서 공장 문을 닫았거나, 생산을 중지한 기업소들을 통해 새롭게 건설된다. 또는 기업소의 계획지표가 축소되어 여유가 생긴 기업소의 생산능력을 이용하여 기업소를 재조직하는 경우를 통해 비국유부문의 사영기업이 창출되게 된다.

## 나. 노동시장 형성과 상품시장의 다양화

비국유부문의 기업들은 열려있는 소비재 시장과 생산재 시장을 통해 기업을 건설하고 확대하며 그 영역을 넓혀 나갔다. 그러나 결과적으로 농업개혁과 기업개혁의 결과 향촌기업과 비국유부문의 사영기업들이 출현하기 위해서는 더욱 확대된 시장 환경이 필요했다. 즉 소비재 시장만이 아니라, 생산재 시장, 자금 시장, 노동력 시장, 기술 시장, 정보 시장, 부동산 시장 등 점차 그 포괄 범위를 확대할 것이 요구된 것이다. 이에 중국은 1984년 ‘결정’을 통해 노동시장을 용인한다. 그리고 노동시장의 용인은 비국유부문의 사영기업이 탄생하는데 유리한 환경을 제공하게 된다.

이 밖에 1984~1985년을 전후하여 농촌지역에는 다양한 형태의 민간 신용기구가 활발하게 출현한다. 이것은 농업개혁의 결과 농산물 시장이 각지에 형성되고, 농촌에 비국유부문의 개체기업과 사영기업, 신경제연합 등의 비국유기업이 출현하게 됨으로서 농촌 지역의 운영자금 수요가 증가하였기 때문이다. 농촌의 민간 신용기구는 ① 개혁 이전 시기 농촌에 전통적으로 존재했던 민간 互助 금융조직이 부활한 것, ② 향정부가 자금을 모아 ‘信貨服務公司’, ‘合作基金會’, ‘農民信用社’ 등의 형태로 조직한 것, ③ 지방정부가 주체가 되어 각지의 농민과 홍콩, 마카오 교포 등의 자금을 모아 만든 ‘投資信託組織’ 등이다.<sup>71</sup> 이렇게 다양한 농촌 민간 신용기구들은 미약하나마 점차 자금 시장의 형성 기초가 되었다. 그리고 이와 같은 자금 시장의 초보적 형태는 비국유기업들의 설립과 운영에 필요한 자금의 일부를 직접 조달할

중, 소유제, 군민, 노농 5개 계선을 허물고 3개 현 소속공장, 5개 지구 소속공장, 한개 군수품공장, 2개 가두공장, 인민공사에서 꾸리는 3개의 기업소와 연합경영을 실시하면서 기업소를 해체하고 재조직 한다. 胡秀坤·郭元晞·趙國良, “新的經濟組織形式-重慶市經濟聯合調查,” 『紅旗』, 1981年 3期.

<sup>70</sup> 本刊特約評論員, “積極發展農村的多种經營,” 『紅旗』, 1981年 3期.

<sup>71</sup> 서석홍, “1978년 以後의 中國私營經濟에 관한 研究,” p. 28.

수 있도록 하였다.

노동시장을 용인하고 초보적 자금시장을 형성함에 따라 중국의 상품시장은 소비재 시장, 생산재 시장, 노동시장, 자금시장으로 구성되고, 초보적 시장체계를 형성하면서 다양하게 분화된다. 그리고 중국의 이와 같은 시장은 더 이상 공간적 의미로서의 시장(Marketplace)이 아니라, 제도로서의 시장(Marketization)으로 전환하게 된다. 즉 계획체계와 함께 자체의 생산-소비-유통의 체계를 갖는 시장체계를 형성하게 된다. 또한 농촌지역시장은 농촌과 도시를 연계하는 지역시장으로 확대되어 농부산물 자유가격에 따른 통일된 전국 시장으로 나아가고자 했고, 도시의 시장은 기업개혁이 전개되고 비국유기업이 형성됨에 따라 다양한 제품생산과 제품생산의 판로를 쫓아 지역시장의 범주를 넘어서 전국적으로 통일된 시장으로 확대해 나갈 것을 요구하는 단계에 이르게 된다.

## 2. 북한 시장의 역할과 특징

### 가. 시장을 통한 생계유지

북한의 시장이 중국과 같이 계획을 대체하면서 새로운 시장체계를 형성해 나가기 위해서는 균형적인 수요-공급을 통해 가격이 안정되어야 한다. 이를 위해서는 또한 공급확대가 전제되어야 한다. 그러나 북한은 7·1 조치 이후 개혁을 심화시키고 있지 않다. 농업부문에서 여전히 강력한 중앙집권적 통제를 지속하고 있다. 또한 소유제 개혁은 아니더라도 소유권의 다양화, 즉 소유-점유, 소유-영유 형태의 분화를 시도하고 있지 않다. 또한 기업개혁은 국가 차원에서 해체와 재조직은 하되 기업차원에서 분업, 전업, 협업 등의 재조직 권한을 부여하고 있지 않다. 개인 상공업 또한 허용하고 있지 않다. 이처럼 7·1 조치는 부문별 개혁의 심화와 함께 전개되지 못하여 공급부족 상황은 지속되었으며, 식량부족의 현실과 공장 가동률의 하락은 오히려 맹목적 시장진입과 함께 파행성을 심화시키게 된다. 즉 북한은 가격을 통제하지 못하고 거래품목과 시장참여자들을 통제하는데 실패하게 된 것이다.

가장 큰 문제는 여전히 임금과 물가의 가격균형체계가 붕괴되어 기존의 장마당 물가상승세를 유지하고 있는 점이다. 시장물가는 지속적으로 상승하고, 역으로 북한 주민들의 실질 임금은 하락하게 되었다. 이것은 북한 주민들의 생계를 위협하는 중요 요인으로 북한 주민들은 시장 활동 없이 생계를 유지할 방법이 없었다. 또한 국가적 안전망은 제거된 상태이다. 따라서 북한 주민들에게 시장은 공식화하기 이전에도, 그리고 공식화한 이후에도 생계유지를 위한 필수적인 공간이 되어 버렸다.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> 실질임금의 하락이 보다 높은 임금을 받기 위하여 더 열심히 일하도록 추동하지 못하는 이유는

대다수의 북한 주민들은 시장을 통해 식량 및 일용소비품 및 잡화 등을 구매하고, 가내 수공업을 통한 간단한 식료품 등을 판매한다. 그러나 이들은 또한 대다수가 가내 영세한 임가공업의 종사자들로서 시장 장사, 길거리 음식 장사 등을 하며, 이들의 수입은 생계를 보전하는 것 이상을 창출하지 못한다.<sup>73</sup> 특히 북한의 종합시장은 합법적인 시장 판매를 허용한 조치로서, 미진한 개혁의 틈 사이로 불법적인 사적 생산 영역이 넓어지게 될 수밖에 없다. 왜냐하면 판로가 합법적으로 보장되어 있기 때문이다. 따라서 7·1 조치 이후 북한은 합법적 판로(시장)를 통해 사적 생산단위가 불법적으로 확대된다. 그리고 기본적 장사 밀천이 없는 다수의 주민들은 자신의 노동을 상품화시켜 개별 노동을 판매하는 행위를 하게 된다.

### (1) 개인 사영업의 확대

북한은 가내 부업반<sup>74</sup>이나 가내편의 봉사조직<sup>75</sup>을 통해 가정주부 등이 운영하는 봉사 서비스 상점들이 존재했었다. 그러나 생계가 곤란해지자 이들은 각기 집안에서 술, 떡, 두부, 과자 등의 식료품을 만들어 시장에서 판매하거나, 손재주가 있는 사람들은 각종 수선일(신발, 우산, 옷 등)을 하면서 식량과 생필품을 구매하였다. 여기에 노점상들도 낮에는 아이스크림, 빙과류 등을 팔고 밤에는 일용잡화나 떡, 야채 등의 음식물을 팔았다. 그러나 이는 개인이나 가족 단위의 소규모 장사행위에 불과하다.<sup>76</sup>

이 같은 개인 혹은 가족 단위의 소규모 장사는 종합시장 안으로 진입하지 않는다. 국가는 제한된 시장 영역 안에서 장사활동을 할 것을 요구하였지만, 종합시장의 장세는 부담이 되었다.<sup>77</sup> 또한 갈수록 시장 안에서 장사를 하기 위한 초기 자금의

“물가가 너무 빨리 오름으로써 열심히 일해 생활비를 많이 받아도 실제 경제상황 개선에는 별 도움이 되지 않는다는 판단이 깔려 있다.” 정건화, “북한 노동자의 존재양식,” 『북한의 노동』, p. 117.

<sup>73</sup> 탈북자 면접 조사방식으로 연구된 청진, 신의주, 혜산의 장마당 양상에 따르면, 이들 가내 임가공 방식의 생산적 부문 종사자들은 매우 열악한 전력 사정으로 인해 생산량이 많지 않고, 장마당 판매를 통한 이들의 수입은 하층 생계유지 수준을 넘지 못한다고 한다. 최봉대·구갑우, “북한의 도시 ‘장마당’ 활성화의 동학,” p. 133.

<sup>74</sup> “기본로력이 아닌 가정부인들과 년로자 등의 로력을 중심으로 남새생산, 축산, 물고기생산, 편지사 설운영 그리고 년간 또는 계절적으로 산나물, 산열매, 약초채취”를 하는 단위. 사회과학출판사, 『경제사전 1』 (평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 637~638.

<sup>75</sup> “집에서 놓고있는 가정부인들과 년로자들, 사회부장자들이 인민들의 생활상 편의를 보장하면서 부수입을 얻을 목적으로 하는 개인부업의 한 형태”로서 가공편의업, 수리수선편의사업, 위생편의업으로 구분된다. 위의 책, p. 49.

<sup>76</sup> 최수영, 『북한의 제2경제』, p. 32.

<sup>77</sup> 종합시장이 도입된 직후, 장세만 내면 장사활동을 자유롭게 할 수 있었고, 장세는 규모에 상관없이 매일 50원씩 지불했다. 그리고 시장 관리소에서 아침마다 받아간다고 전해졌다. 그러나 점차 시장의 질서와 체계를 잡아나가면서 불법성이 클수록, 이득이 많이 남을수록 장세 부담은 가중되는 것으로 보인다. 전하는 바에 의하면 개성 시장의 경우 강냉이장사 250원, 국수장사 280원, 쌀장사

액수는 높아져만 가고 있다.<sup>78</sup> 이에 직접 거래 방식의 장사가 태동하게 되고 개인사업의 형태가 나타나게 된다. 여기에 8·3 노동자들이 결합하게 된다. 이른바 8·3 노동자란 직장에 매월 얼마간 돈을 내고 장사하러 다니는 사람들이다. 노동자들은 임금만으로는 생계를 꾸릴 수 없기 때문에 장사에 나서기 위해 8·3 노동자로 등록을 하고, 부족하고 필요한 경공업품을 가내 생산하고 시장에 판매한다. 8·3 노동자들이 만들어 내는 8·3 제품들은 삼자루, 곡괭이부터 밥상 뜨개옷 등 다종다양하다.

넓어진 사적 생산의 영역으로 개인 장사행위가 번창하자 국가 고위층의 권력과 결합한 개인사업의 형태도 나타나게 된다. 이는 두 측면으로 음성화되면서 상업적 초보 형태를 보이기 시작한다. 하나는 국가의 권력층이 직접 나서서 장사를 할 수 없기 때문에 국가기관이나 상업소의 명의를 빌려주고 개인에게 임대하여 그 이익을 나누는 형식이다.<sup>79</sup> 또 다른 하나는 개인들이 친·인척을 통한 자금 확보로 개인 사업에 나서는 방식이다.

이처럼 시장 판매 행위가 공식화됨에 따라서 북한의 시장은 그 확대양상이 일차적으로 사적생산 단위의 확대로 나타난다. 그러나 이와 같은 사적 생산은 음식업, 수리업, 봉사업 등이며, 일부분이 소소한 일용잡화 등을 생산하는 것으로 수입품 중심의 시장 거래품목을 대체하는 것은 아니다.

## (2) 노동의 상품화

종합시장을 공식화함에 따라 북한의 시장은 개인 사업의 확대 뿐 아니라, 시장 밖에서의 또 다른 상업행위도 만든다. 대표적인 것인 개별 주민들이 자신을 상품화하여 노동을 파는 행위이다(이를 북한에서는 ‘개인노동’이라고 한다).

먼저 공장·기업소의 생산 정상화의 속도는 매우 느린 반면 시장을 합법화함으로써 시장경제활동은 대폭 증가하게 되었다. 교사, 의사, 공장 노동자, 농민, 군인 등 어느 계층을 막론하고 너나할 것 없이 장사로 생계를 유지하려는 사람들이 많아지게 되었다. 이와 같은 현실은 앞선 금지 거래 품목들과 장세 부담 및 자본 부족의 현실 때문에 시장에 진입하지 못하는 다수의 실업자들이 개별 노동을 판매하는 것으로 이어지게 된다. 직장에 출근하여도 임금을 받기 힘들고, 임금을 받아도 그 돈

300원, 중기(냉동고, 선풍기, 녹음기 등) 600~800원의 장세를 부과한다. (사) 좋은벗들, “오늘의 북한 소식,” 2004년 제3호 (2006.9.21).

<sup>78</sup> 시장에서 장사를 시작하려면 최고 5~10만원의 자본금이 필요한 것으로 전해진다. 따라서 장사 밑천이 없는 사람은 돈주(錢主)에게 약 30%의 이자를 지불하고 돈을 빌린다. (사) 좋은벗들, “오늘의 북한 소식,” 2004년 제3호 (2006.9.21).

<sup>79</sup> “고급 당간부들은 자신들이 직접 장사를 할 수 없었기 때문에 처나 자식이 친척과 주변의 안면 있는 사람들을 통해 사회급양관리소 국수집의 허가를 내주고 국수집 운영자와 이익을 나누어 가지는 경우이다.” 정우곤·이주철, “북한 주민생활보장제도와 도시 계층구조 재편,” 『북한도시의 위기와 변화』, p. 185.

으로는 생계를 꾸리기 힘들기 때문이다. 특히 제품생산을 위한 자본과 생산수단을 소유하고 있지 못한 사람들과 장사 밑천이 없는 사람들은 현금 수입을 위해 하루 벌어 하루 먹는 개인적 노동행위를 선호할 수밖에 없다.<sup>80</sup>

나아가 시간이 흐를수록 보편화되는 추세는 노동자들이 출근을 하지 않는 대신 각자가 8·3 제품제작이나 장사 등으로 마련한 돈을 일정한 공장에 납부한 후 개인 장사에 몰두하는 경향이다. 또한 꼭 장사가 아니더라도 “짐을 실어주고 내리는 일, 물자를 선별하는 일 등”의 개인 노동을 통해 수입을 벌어들이는 것이 공장·기업소의 임금보다 높기 때문이다.<sup>81</sup>

개인 노동을 상품화하여 각 종 복무업의 일용직 형태로 존재하는 개인 노동력은 앞선 개인 상업과 결합하게 된다. 경제난 이후 개인 수공업과 장사가 확대되면서 돈을 번 개인들과 외국 거주 친·인척을 통해 자금을 확보한 자본 주체들은 국가가 운영하다가 자금, 자재, 원료 때문에 파산한 기업소와 식당, 상점, 봉사시설 등에 투자하게 된다. 그런데 현재 북한은 국영 기업 외에는 개인 투자기업이 허용되지 않기 때문에 국가 고위층과 연관되어 표면상 국가의 기업소의 외피를 쓰고 인수하게 된다. 그리고 개인 상업은 그 이윤의 일부를 국가에 납부하고, 나머지는 자기 사업 확대와 노동자들의 임금을 지불하게 된다. 이들 개인 사영기업은 국영 기업소에 비해 훨씬 많은 임금을 노동자들에게 지불하기 때문에 노동자들은 국영기업 대신 개인 기업을 선호할 수밖에 없게 된다.<sup>82</sup> 따라서 각종 기술 및 기능직 노동자들이 8·3 노동자로 등록한 뒤 소속 직장에 출근하지 않고 더 많은 돈을 주는 개인 사업자 밑에서 일을 해주면서 돈을 버는 행위를 하게 된다.

## 나. 부패의 심화와 시장을 통한 계획의 유지

중국과 달리 산업 부문별 개혁이 진전되지 못한 채 북한의 시장이 광역화하게 되자, 북한 주민들은 생계유지를 위해 장사를 기본 생계수단으로 삼았다. 또한 자본이 없는 일반 하층 주민들은 자신의 노동력을 상품화하기 시작했다. 이처럼 북한의 시장은 개혁의 진행수준과 시장의 확대발전 속도가 차이를 빚어내면서 권력층과 결합한 부패성과 비생산적 투기성을 보이게 된다.

<sup>80</sup> 그 종류는 매우 다양하다. 서미자 등을 타면서 보조적인 일을 하거나, 남의 밭을 대신 경작해주고, 여성들은 남의 집을 봐준다는 명목으로 식모, 청소 일등을 하기도 한다. 조금 분화된 형태로는 시장에서 짐을 부치려는 상인들을 물색하는 사람, 물건을 포장해서 역에 운반해주는 사람, 기차 화물 칸에 실어주는 사람 등의 역할이 세분화되기도 한다. 또한 여러 형태의 판매자와 구매자를 연결해 주면서 소개비 명목의 돈을 받거나, 손님들의 편의를 봐주는 일을 통한 소소한 봉사료 같은 것도 세분화된 직업이 되는 것이다.

<sup>81</sup> (사)좋은벗들, “오늘의 북한 소식,” 2007년 제56호 (2007.3.16).

<sup>82</sup> (사)좋은벗들, “오늘의 북한 소식,” 2006년 제47호 (2007.2.12).

경제난 이후 농민시장을 통한 현금유통과정은 북한 주민들이 보유하는 현금의 규모를 증대시켜 왔었다. 농민시장에는 사고 팔 물건이 존재하였고, 이에 화폐의 유통 기능이 살아있었다. 따라서 돈의 가치를 중시여기는 풍조와 함께 현금 보유량이 상당액에 이르는 주민들이 늘어나고,<sup>83</sup> 기존의 여성이나 가내부업 생산자들과 달리 노동자들이 적극적으로 장사에 뛰어들면서 시장을 통한 상행위 형태는 더욱 폭넓고 과감해진다.<sup>84</sup>

장사를 통해 돈을 가장 많이 버는 사례를 종합해 보면 첫째는 되거리 장사이고, 둘째는 외화벌이 및 밀수 등이다. 이들은 전문장사꾼으로 공장, 기업소 자재지도원이나 외화벌이 일꾼의 직함을 갖고 ‘거간꾼’으로 장사활동을 하거나, 타지방과의 되거리 장사 행위를 한다. 이들은 “체면을 가리지 않고” 돈벌이 장사에 매진하였다.<sup>85</sup> 또한 전문장사꾼들의 과감한 불법적 판매 행위는 반드시 국가 보위부와 검찰소 간부들과의 연계 속에서 이루어졌다. 정치적 권력층에 연고가 없는 일반 노동자나 농민은 이들 간부와 결탁하여 밀수 등의 방법으로 돈을 벌었고, 권력층에 연고가 있는 친·인척 관계들은 보다 쉽게 외화벌이 등을 통해 돈을 벌었다.<sup>86</sup> 따라서 북한 주민들은 물자확보와 물자유통의 접근 정도에 따라 시장 참가방식과 개별 가구의 수입이 크게 영향을 받았다.<sup>87</sup>

반면 국가는 아무런 자원을 배분하고 있지 않지만, 지방 산업 단위들이 국가에 납부하는 국가의 몫은 여전히 존재한다. 8·3 노동자로 등록하여 개인 노동의 형태를 취하면서도 이들은 소속 직장에 한 달에 3천여 원이라는 이득금을 납부해야 한다. 즉 기업소도 이들로부터 벌어들이는 부과금을 통해 수익을 창출하고, 국가 납부

<sup>83</sup> 박석삼에 의하면 “1990년대 들어서 극히 일부이긴 했지만 10만원을 넘는 현금을 보유하고 있던 가구도 있었을 정도였다. 그리고 1990년대에 현금보유 수준이 1만원을 넘는 사람들의 경우 보유 현금 규모가 5~6만원 넘게 늘어난 경우가 절반을 넘었다.” 박석삼, 『북한의 사경제부문 연구』 (서울: 한국은행, 2002), pp. 7~8.

<sup>84</sup> 청진시 사례를 보면 “중앙기관 외화벌이 회사 지사들이 라선, 남양 등을 통해 ‘대치물자’를 수입하면서 식량이나 공업품 원자재 등을 수입해서 시장에 빼돌리거나, 청진항을 통해 일제 중고 가전제품이나 자전거 등이 다량 반입”된 경우가 있다. 또한 “1997년 라선 출입이 용이해지면서 청진의 도매 되거리 장사꾼들이 기관, 기업소 명의를 빌리거나 개인들간에 합자하는 식으로 해서 라선을 통해 중국산 공업품을 대량 수입해다가 시중에 풀었다.” 즉 이와 같은 탈북자들의 전언에 의하면 장마당 상행위는 기존의 소소한 농민시장 중심의 시장 활동이 아닌 것이다. 또한 이들은 국가가 보장해주는 것이 없었기 때문에 도덕적인 죄의식을 느끼지 않았다. 최봉대·구갑우, “북한의 도시 ‘장마당’ 활성화의 동학,” pp. 114~115.

<sup>85</sup> 정우곤·이주철, “북한 주민생활보장제도와 도시 계층구조 재편,” p. 175.

<sup>86</sup> 정우곤·이주철, 위의 글, p. 185.

<sup>87</sup> 장사행위와 소득에 따라 3가지 계층으로 분류한다. 첫째, 상층에는 외화벌이 일꾼들과 이들과 연계된 대규모 되거리 장사꾼이 포함된다. 둘째, 중간층으로 식량이나 공업품 도매 되거리 장사꾼과 소수의 타인 노동력을 항상적으로 고용하는 가내 임가공 종사자 등이 포함된다. 셋째, 하층에는 대다수의 영세한 가내 임가공 종사자, 장마당 장사꾼, 영세한 행방 장사꾼이나 노상 음식 장사, 딸땀이군 같은 일용노동자 등이 포함된다. 최봉대·구갑우, “북한의 도시 ‘장마당’ 활성화의 동학,” p. 132.



몫을 충당했다. 또한 농업 부문에서도 국가는 사용료 및 제반 공과금을 부여한다. 시장에서도 장세를 부과한다. 즉 인민생활문제를 해결하는 단위들에서는 자체로 생산을 보장하고, 시장을 통해 판매수입을 획득하면서 높아진 물가를 쫓아가기 바쁜 가운데, 기존에 국가가 보장해 주던 추가적 혜택은 줄고 역으로 각종 사용료 지불 등 국가 납부 몫은 법규로 강해지는 등 노동조건은 더욱 악화되고 있다. 이것은 북한의 합법화된 시장이 북한 주민들에게는 기본 생계유지를 위한 자력갱생의 장으로 활용되는 반면 국가에게는 시장을 통한 국가중점 단위, 계획체계를 유지시키고 있음을 보여준다.

이처럼 북한의 시장은 정상적 가동이 중단된 공장·기업소의 자체 해결을 강조하는 국가의 정책에 따라 불법적 상품 조달 방식을 통해 시장의 생산-판매 메커니즘을 형성한다. 그리고 가격 또한 국가의 통제권 밖에 놓여 외부로부터 공급되는 쌀 가격을 중심으로 전반 물가가 형성된다. 여기에 주로 외부로부터 물자를 수입하기 유리한 단위에 속해 있거나, 되거리 장사를 할 수 있는 장사수완이 있는 전문 상인들을 중심으로 자본은 축적된다. 그리고 개별 노동이 강화되고, 노동력의 상품화가 더욱 세분화, 전문화되고 있는 것이 북한 시장체계 모습이다.

## V. 결 론

이제 고찰한 바와 같이 북한과 중국의 시장을 총론적으로 비교해 보자.

중국은 1984년 전반 경제관리체제의 개혁 결정 방침에 따라 시장을 공식화하게 된다. 이에 농촌과 도시의 소비재 시장을 형성하고, 생산재의 물자교역센터를 형성한다. 북한 역시 2002년 7·1 경제관리개선 조치를 통해 시장을 공식화하고, 생산재의 사회주의물자교류시장과 생산재와 소비재 시장을 포함하는 종합시장을 형성하게 된다. 이로써 북한과 중국이 시장을 공식화했을 때 양국의 시장은 형태상 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 북한과 중국 시장의 형성, 확대발전 과정, 그리고 그 역할과 특징을 비교 고찰한 결과 다음과 같은 차이점을 도출해 내게 된다.

첫째, 북한과 중국의 시장이 형성되게 되는 구조의 차이이다. 중국의 시장은 사회통제관리정책과 공급체계에 의해 농촌과 도시가 분리되었고, 이에 농촌의 집시무역과 도시의 집시무역이 농민시장 형태로 따로 존재해 왔다. 반면 북한은 도·시·군 단위별 농업과 공업의 연계 하에 농부산물과 소비품이 함께 거래되는 농민시장을 형성해 왔다.

둘째, 북한과 중국의 시장이 형성되게 되는 사회경제적 배경의 차이이다. 중국은 낙후한 농업실정과 문화대혁명 이후 급증하는 실업인구의 도시 유입을 차단하기 위해 농업개혁으로부터 개혁을 출발한다. 이에 중국의 개혁은 농업개혁에서 기업개혁

으로 진행되었다. 따라서 중국의 시장은 농촌의 집시무역이 확대발전하여 도시로의 진출을 피하고, 농촌과 도시와의 연계성 속에서 시장이 확대되는 양상을 보인다. 반면 북한의 개혁은 이미 1990년대 중반 계획경제체제의 붕괴 속에서 확대된 자생적 시장화에 기반한다. 이에 북한의 시장은 경제난 이후 농민시장이 암시장 형태로 확대발전하여 형성한 장마당을 종합시장으로 공식화하게 된다. 따라서 중국 시장의 확대발전 과정이 영역의 확대발전이었다면, 북한 시장은 성격변화의 과정으로 나타나게 된다.

셋째, 북한과 중국의 구조와 배경의 차이는 양국 시장의 확대발전 양상을 다르게 하였다. 중국은 농업개혁의 심화로부터 시장화를 이끌어 낸다. 즉 농업개혁을 통해 잉여 농산물의 증산은 시장의 상품생산율을 높이고, 이로부터 농가소득의 증대를 가져왔다. 또한 현금수입을 높인 전업호에 의해 새로운 비국유부문이 창출되었다. 여기에 초보적 기업개혁은 기업의 재조직 권한을 부여하였고, 이는 개체기업과 사영기업의 조직을 승인함에 따라 비국유부문과 결합하게 된다. 반면 북한의 개혁은 전반 거시경제의 왜곡체계를 개혁하였으나 공급확대를 위한 농업, 기업, 지방의 심화된 개혁으로 전개되지 못했다. 이에 국가의 절대 공급부족현상은 시장의 상품생산이 불가능했으며, 화폐 수입의 증가로도 이어지지 못한다. 오히려 공공부문을 침식시키며 장사를 위한 유동인구를 증가시켰다. 또한 생산품은 가내 부업 및 수공업의 소소한 생필품에 그치는 반면, 판매물품은 다경로를 통한 밀수, 외화벌이 등의 각종 수입품으로 대체된다. 이에 전문장사꾼이 등장하고 이들 중심으로 화폐자본이 축적되면서 시장의 성격을 암시장화 하게 된다. 여기에 불법적 자금축적과 외부로부터 자금유입이 가능한 개인의 사영업이 초보적 형태로 나타나게 된다.

넷째, 사회주의 이행의 관점에서 볼 때 시장의 역할은 계획체계의 대체여부로부터 고찰할 수 있다. 중국의 형성, 확대발전된 시장은 새로운 비국유부문을 창조하면서 기존의 계획적인 물자공급체계를 대체한다. 반면 북한의 시장은 국가의 개혁 중단으로 인해 주민들의 생계유지의 공간으로 역할하면서도 불법성과 투기적 성격을 강화시키며, 사적 부문을 급속히 확대시키는 시장화의 양상을 보이고 있다.

다섯째, 북한이 절대공급의 부족 상황에서 부문별 개혁을 심화시키지 않고, 시장의 불법적 광역화 현상을 방지하고 있는 까닭은 공급문제를 내부에서 해결할 수 없기 때문이다. 개혁이란 이름으로 체제근간을 허물기보다, 북·미관계 개선 등 외부환경 변화로 안정적인 자금과 기술을 도입하고, ‘계획 있는 개혁’을 전개할 수 있는 상황을 조성하는 것이 더욱 필요하다고 판단한 것이다. 따라서 향후 북한의 시장화 양상은 부문개혁의 심화보다 개방의 확대와 다양한 경제협력이 북한 경제에 미치는 긍정적, 부정적 영향에 달려있다고 보아진다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 김연철. 『북한의 배급제 위기와 시장개혁 전망』. 서울: 삼성경제연구소, 1997.
- 김일성. “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여 (1965.11.15~17).” 『김일성저작집 20』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
- \_\_\_\_\_. “사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대하여(1963.3.1).” 『김일성저작집 23』. 평양: 조선로동당출판사, 1983.
- \_\_\_\_\_. “조선민주주의인민공화국 내각 제1차 전원회의에서 한 결론(1950. 1.11).” 『김일성저작집 5』. 평양: 조선로동당출판사, 1971.
- 박명서. 『북·중 변경무역과 북한의 시장실태』. 서울: 통일교육원, 2006.
- 박민정. 『1990년대 북한의 ‘고난의 행군’과 ‘농민시장’ 변화 연구.』 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 2004.
- 박석삼. 『북한의 사경제부문 연구』. 서울: 한국은행, 2002.
- 박정동. 『중국과 북한의 비교-개방경제론』. 서울: 서울대학교출판부, 2004
- 서석흥. 『1978년以後의 中國私營經濟에 관한 研究』. 서울대학교대학원 경제학박사학위논문, 1994.
- 양문수. “1990년대 경제위기와 지방경제 운영체계의 변화.” 『북한 도시의 위기와 변화-1990년대 청진, 신의주, 혜산』. 파주: 한울, 2006.
- \_\_\_\_\_. “북한의 종합시장: 실태, 파급효과, 성격과 의미.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2005년 2월.
- 양문수·김갑식. “자립적 지방경제: 역사적 개관과 평가.” 『북한 도시의 형성과 발전』. 파주: 한울, 2004.
- 이동명. “북한 기업의 작업조직.” 『북한의 노동』. 서울: 한울아카데미, 2007.
- 이무철. “북한 경제개혁 연구의 쟁점.” 『현대북한연구』. 제9권 2호, 2006.
- 이민자. 『중국 農民工과 국가-사회관계』. 서울: 나남출판, 2001.
- 이 석. “북한경제와 경제제재.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2005년 3월.
- 이석기. 『북한의 1990년대 경제위기와 기업 행태의 변화』. 서울대학교대학원 경제학박사학위 논문, 2003.
- 이용화. 『중국농산물유통구조의 변화 및 북한에 주는 시사점』. 서울대학교대학원 농경제학 석사학위논문, 1999.
- 이종영. 『중국상업정책사연구(1949~2000)』. 서울: 삼영사, 2002.
- (사)좋은벗들. 『북한사람들이 말하는 북한이야기』. 서울: 정토출판, 2000.
- \_\_\_\_\_. 『북한사회 무엇이 변하고 있는가』. 서울: 정토출판, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『오늘의 북한, 북한의 내일』. 서울: 정토출판, 2006.
- 정건화. “북한 노동자의 존재양식.” 『북한의 노동』. 파주: 한울아카데미, 2007.
- 정우곤·이주철. “북한 주민생활보장제도와 도시 계층구조 재편.” 최원규 편. 『북한도시의 위기와 변화- 1990년대 청진, 신의주, 혜산』. 파주: 한울아카데미, 2006.
- 차문석·홍민. 『현시기 북한의 경제운용실태에 대한 연구』. 서울: 진보정치연구소, 2007.
- 최봉대·구갑우. “북한의 도시 ‘장마당’ 활성화의 동학.” 최원규 편. 『북한 도시의 위기와 변화-1990년대 청진, 신의주, 혜산』. 파주: 한울, 2006.
- 최수영. 『북한의 제2경제』. 서울: 민족통일연구원, 1997.

『경제사전 1』. 평양: 사회과학출판사, 1985.  
 『조선경제지리』. 평양: 김일성종합대학출판사, 1984.

Janos Kornai. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*.  
 Princeton: Princeton Univ. Press, 1992  
 Marie Lavigne. *The Economy of Transition from Socialist Economy to Market  
 Economy*. New York: St. Martin's Press, Inc, 1995.

國家統計局 編. 『中國統計年鑒』. 北京: 中國統計出版社, 1987.  
 浜勝産 著. 尹榮子 譯. 『鄧小平時代의 中國經濟』, 서울: 비봉출판사, 1987.  
 “中共中央關於經濟體制改革的決定-中國共產黨第十二屆中央委員會第三次全體會議一  
 九八四年十月二十日通過.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1984年 20期.  
 路風. “單位: 一種特殊的社會組織形式.” 『中國社會科學』. 1989年 第1期.  
 馬洪. “改革經濟管理體制與擴大企業自主權.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1979年 10期.  
 万里. “認真落實黨的農村經濟政策.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1978年 3期.  
 本刊特約評論員. “積極發展農村的多种經營.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1981年 3期.  
 本刊評論員. “必須尊重生產隊的自主權.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1979年 2期.  
 王興隆. “現階段農村土地轉包問題淺議.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1984年 8期.  
 詹武·史敬棠·王貴宸·俞堅平·劉文璞·張保民. “發展我國農業的戰略措施的設想.” 『紅旗』.  
 北京: 紅旗雜誌社, 1982年 10期.  
 胡秀坤·郭元晞·趙國良. “新的經濟組織形式-重慶市經濟聯合調查.” 『紅旗』. 北京: 紅旗  
 雜誌社, 1981年 3期.  
 趙紫陽. “放開農產品價格促進農村產業結構的調整.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1985年 2  
 期.  
 鄭幼云. “農村體制改革取得了巨大成就.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1984年 20期.  
 鄭洪慶. “蘇聯東歐國家經濟體制改革的理論和實踐.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1986年  
 12期.  
 鐵瑛. “大力發展多种經營.” 『紅旗』. 北京: 紅旗雜誌社, 1979年 2期.

『연합뉴스』.  
 (사)좋은벗들. “오늘의 북한 소식.” 2004년~2007년.  
 『조선신보』.  
 『人民日報』.

## Abstract

### **Comparative Study on Market of North Korea and China: With a Focus on Market Formed and Developed**

*Hee-Jin Park*

This research examined the processes of reforms by North Korea and China, and then studied how the markets had been formed and developed in both countries. China conducted the reforms step by step from agriculture to engineering and industrial field, and thereby formed a free market as an autonomous market. And, through successful agricultural reform, it generated non-state owned sectors characterized by market performing production functions. As a result, its market came to perform a function of replacing the planning. In the mean time, North Korea made a comprehensive reform due to economic difficulties during the 1990s and the paralysis of planned economic system as well. However, they failed to improve productivity as they couldn't propel the reforms in the entire industry sectors. As a result, the North Korean market became one with non-productive features that sells illegal products, while being a space for individuals to retain their wages to make their living. To conclude, in spite of the market that has been formed in a broad fashion as well as illegal character, aberration, blind purpose and non-productivity therewith, which are expanding, North Korea sustains planning system and make it remain in their society under state's active investments and supports. This means that, in connection with the form of marketization of North Korea in the future, we are required to pay close attention to how the planning system controlled tightly by the state would be combined again with market system that is abandoned by the present regime.

**Key Words:** market, marketization, economic reform, market of north korea, china reform

# 경수로사업의 비용과 파생효과 그리고 정책적 함의

## 문 종 열\*

- I. 서론
- II. 북·미 제너바 합의와 경수로사업 체계
- III. 경수로사업 구조: 프로그램 논리모형
- IV. 경수로사업의 비용
- V. 경수로사업의 파생효과
- VI. 경수로사업 중단원인
- VII. 경수로사업의 정책적 함의

### 국문요약

KEDO 경수로 사업은 1995년 이래 12년간 약 1조 4,188억 원이 투입된 상태에서 사업이 중단되었고 이후 2006년 5월에 공식적으로 종료되었다. 경수로사업으로 발생한 비용은 대략 약 1조 5,156억 원(사업비+국제발행 이자)과 향후 발생할 비용인 4,380억 원(국제차환발행 이자)으로 추정할 수 있는데, 향후 경수로사

업이 재개되지 않는다면 그리고 유사 경수로 신규사업에 재활용되지 않으면 경수로비용의 전액이 매몰비용으로 간주될 수도 있다.

**주제어:** 경수로, KEDO, 비용효과, 대북사업, 북핵 위기

## I. 서론

북핵 6자회담의 2·13(2007) 합의와 올해 안(2007.12.31) 북한의 3개 핵시설<sup>1</sup> 불능화 완료 합의(2007.10.3) 그리고 2007년 10월 남북정상회담 결과에 따른 ‘서해평화협력특별지대 설치,’ ‘개성공단 2단계 개발 착수,’ ‘개성~신의주 철도와 개성~평양 고속도로 개보수,’ ‘안변 및 남포 조선협력단지 건설 추진’ 등 남북관계에 대한 낙관적 전망이 대북사업에 대한 기대와 의욕으로 급속히 확대되고 있지만, 지난 12년간 정부재정 1조 4,189억 원이 투입된 채 중단된 경수로사업에 대해서 정책 관계자와 연구자들의 관심은 상대적으로 소원하다.

경수로사업은 북한이 핵무기 프로그램을 포기하는 대가로 경제협력과 대북관계

\* 국회예산정책처 예산분석관

<sup>1</sup> 3개 핵시설 불능화: 영변 5MWe원자로, 재처리 시설, 핵연료봉 제조공장 등

정상화를 교환하는 외교적인 국제사업으로서, 한국정부는 1995년 이래 지난 12년간 약 1조 4,189억 원을 투입하였지만 사업은 2003년 11월 경수로 건설공사 종합공정률 34.5% 수준에서 중단되었고 마침내 2006년 5월에 공식적인 사업종료가 선언되었다.

그러나 경수로사업이 재개될 가능성은 여전히 남아 있다. 한국정부는 경수로사업의 ‘일시중단’ 기간 동안 북핵문제가 해결된다면 사업을 재개한다는 입장을 유지하다가 2005년 7월 21일 북한에 전력을 직접 송전하는 ‘중대제안’을 제기하면서 사업의 완전종료에 동의하였다. 반면 미국은 제2차 북핵 사태 이후 경수로에 대하여 부정적인 입장을 유지하면서 사업의 조기 종료를 주장하였고 6자회담 과정에서 북한의 경수로 제공 요구를 지속적으로 거부하고 있다. 그러나 북한이 6자회담에서 경수로 제공을 줄곧 강력히 주장함에 따라, 2005년 9·19 공동성명에서 6개국은 “(북한이) 핵에너지의 평화적 이용에 대한 권리를 밝혔고, 다른 당사국은 이에 대한 존중을 표명하고, 적절한 시기에 경수로 제공 문제에 대해 논의”하는데 동의하였다.

한국정부는 2005년 9월 “북한이 핵을 폐기하고 국제원자력기구의 사찰을 수용하며 핵확산금지조약에 복귀하게 되면, 평화적 핵 이용에 대한 권리를 갖고 경수로를 이용할 수 있는 기회도 갖게 될 것”이라는 입장을 제시했다. 미국은 2007년 2·13 초기조치 합의에서도 대북 경수로 제공과 전력송전 문제를 재확인하고 있다.

그러므로 KEDO 경수로사업은 종료되었으나, 6자회담을 통한 경수로사업의 재개 가능성은 아직 열려있다고 할 수 있으며, 북한이 핵확산금지조약(NPT) 체제 내에서 핵투명성을 증명한다면 경수로사업이 재개될 가능성은 높아진다고 할 수 있다.

한편 경수로사업과 유사한 사업들(유사 경수로사업)이 추진될 가능성이 확대되고 있다. 정부는 2007년 2·13 합의사항 이행조치로 중유 5만 톤을 북송(2007.7.12~8.4)을 위해 통일부와 남북교류협력추진협의회는 남북협력기금 사업비 264억 원의 지출을 의결(2007.7.4)하였다.<sup>2</sup> 그러므로 내용만 다를 뿐이지, 사업의 목적과 결과 요소로 접근하면 중유 5만 톤 북송은 이미 종료된 경수로사업의 연장선에 있으며 ‘제2의 경수로사업’이라고 할 수도 있다.

그런데 지금까지의 경수로사업에 대한 일반적인 이해는 1조 원<sup>3</sup> 이상 투입하고도 북핵문제 해결이라는 사업 목적을 달성하지 못한 대규모 실패사업이라는 정도의 수준이다. 그리고 경수로사업은 상당 부분 수정·보완할 필요는 있으나 북핵문제의 평

<sup>2</sup> 2·13합의사항으로 북한에 중유 100만톤 제공을 5개국(한국, 미국, 일본, 중국, 러시아)이 균등분담하는 합의. 한국정부는 20만 톤 중 5만 톤을 우선적으로 북송한 것.

<sup>3</sup> 1995~2006년까지(12년간) 경수로 사업비로 정부는 총 1조 4,188.6억 원(공사비 1조 3,744억 원+행정비용 444.64억 원)을 지출했고, 경수로 공사 종합공정률 34.5% 수준에서 사업이 중단되었다. 재정투입 규모를 개성사업과 비교해보면, 개성공단의 경우는 2004~2012년까지(9년간) 2,000개 입주기업을 목표로 공단 600만 평과 배후도시 300만 평을 개발하는데 약 1조원 이상을 투입할 계획이다.

화적 해결과 한반도 평화정착을 위해서는 지속되어야 한다는 조심스러운 긍정적 시각<sup>4</sup>과 경수로 사업은 애초부터 해서는 안되는 사업이고 공사를 해도 완공이 불가능한 사업이라는 부정적 시각<sup>5</sup>이 상존하여 왔다.

이와 같은 경수로사업에 대한 단순한 이해와 시각은 그동안 정부가 경수로사업에 대한 정보공개와 제공에 대단히 소극적이었고, 간헐적인 시사적 자료 이외 경수로 사업에 대한 연구가 거의 수행되지 않아서 경수로사업에 대한 체계적이고 종합적인 이해와 분석이 정책토론의 장에 제공되지 못하였기 때문인 것으로 사료된다.

경수로사업은 사업 기간이 장기적이고, 사업 효과가 포괄적이며, 사업주체가 다 국가적이며, 사업추진 체계가 복잡하다. 또한 북·미 및 남북관계 등 사업에 대한 외생적 상황변수의 영향이 대단히 강하여 경수로사업에 대한 단순한 이해와 단정적 시각은 향후 예상되는 유사 경수로사업에 대한 정책적 판단에 적절한 정보를 제공하기 어렵다.

또한 경수로사업은 사후평가적 시각에서 연구해볼 만한 가치가 있다.<sup>6</sup> 경수로사업은 사업규모가 1조 4,189억 원이 투입된 대규모 재정사업이고, 북한의 핵개발 재개라는 외생적 환경변수로 인해 사업 추진이 중단 및 종료된 사업이며, 사업 수행체제가 국제기구를 통해 수행된 국제적 사업이고, 북한지역에서 남북간 전력 및 과학기술 협력이 시도된 대북경제협력사업이며, 한반도 비핵화를 목표로 동북아 및 한반도 안보를 추구하는 국제정치 및 군사외교적 성격의 사업이어서 경수로사업의 경험과 교훈은 향후의 대북사업에 유용하게 활용될 수 있다.

본 연구의 목적은 경수로사업이 재개될 가능성과 향후 유사 경수로사업이 추진될 가능성 그리고 대북사업의 양적 확대를 가정하며, 경수로 사업에 대한 종합적이고 체계적인 이해 그리고 사업에 대한 사후평가적인 시사점을 정책 및 연구관계자들에게 제시하기 위한 것이다.

그리고 본 연구는 경수로사업에 대한 논리적이고 체계적인 이해를 위한 결과지향적 접근(results-oriented approach)과 프로그램 논리모형(program logic model)

<sup>4</sup> 주용식, “대북 경수로사업의 현황과 전망,” 『KIEP세계경제』, 제6권 10호 (대외경제연구원, 2003), pp. 25~33; 전봉근, “북한의 평화적 핵 이용권과 경수로 문제,” 『국가경영전략』, 제5집 2호 (성균관대학교 국가경영전략연구소, 2006), pp. 33~54; 통일부, 『KEDO 경수로사업 지원 백서』 (통일부 경수로사업지원기획단, 2007).

<sup>5</sup> 이동복, “대북 경수로 사업의 도종하차: 대북 경수로 사업은 애초부터 해서는 안되는 공사일 뿐 아니라 공사를 해도 완공이 불가능한 애물단지가 되고 있다,” 『북한』, 통권 384호 (북한연구소, 2003), pp. 39~47; 강정민·황일도, “2조원 들어간 KEDO 경수로, 어떻게 할 것인가: 러시아 끌어들이 한국이 완공해 ‘윈윈 게임’ 카드 활용해야,” 『신동아』, 제47권 9호(통권540호, 2004), pp. 210~218; 평화문제연구소, “KEDO, 대북 경수로사업 공식종료: 15억달러 날린채 10년 6개월 만에 종료,” 『통일한국』, 제24권 7호 (통권271호, 2007), pp. 53~59.

<sup>6</sup> 사업 사후평가란 결과평가(result evaluation)를 의미하며, 향후 발생할 유사한 사업에 대한 교훈과 정보를 얻기 위해서 수행된다.



분석, 정부 재정과 사업비 지출을 중심으로 경수로 사업비용 분석 그리고 결과 요소로서 경수로사업과정에서 파생된 효과에 대한 추론, 경수로사업의 중단원인에 대한 고찰 등을 통해 경수로사업의 유의미한 정책적 함의를 도출한다.

다만 연구의 목적에 집중하고 논리체계의 완성도를 확보하기 위해 경수로사업의 비용과 효과연구는 계량경제학적인 비용효과 분석의 개념을 단순 원용한 수준으로 연구접근을 제한한다. 그리고 연구의 범위와 초점을 국가재정 지출과 사업의 효과로 제한한다.

## II. 북·미 제네바 합의와 경수로사업 체계

### 1. 경수로사업 출발과 종료

KEDO(Korean Peninsula Energy Development Organization: 한반도에너지개발기구) 경수로사업의 배경은 1차 북핵위기와 북·미협정이다. 그리고 경수로(輕水爐: light water reactor)<sup>7</sup> 사업의 출발 근거는 1994년 10월에 체결된 북·미 「제네바기본 합의」(Agreed Framework)이며, 주요 합의내용은 2003년을 목표로 1,000MWe 경수로 2기를 제공하고, 북한의 흑연감속로 동결에 따른 대체에너지(중유 연간 50만)를 제공하며, 북한은 흑연 감속로와 관련 시설을 동결하고 궁극적으로 해체하는 것이다.

경수로사업의 핵심인 경수로 공사는 1995년 8월부터 1997년 8월까지 현장 부지 조사가 실시되었으며, 1997년 8월부터 부지 조성공사를 착공하여 각종 공사지원 및 기반시설 그리고 생활부지내 후생복지시설 건설이 추진되었고, 2001년 9월부터 2003년 11월까지 본 공사가 추진되어 경수로 1호기와 관련하여 콘크리트 타설(2002.8) 후 원자로건물 외벽·보조건물의 기초공사가 진행되었으며, 2호기와 관련하여 기초 굴착 후 원자로건물 콘크리트 타설(2003.9)이 진행되었는데, 예정대로 진행되었다면 2008년 11월께 1호기가 완공될 예정이었다.<sup>8</sup>

그런데 2002년 10월 ‘북한 핵(HEU: 고농축우라늄) 프로그램 문제’가 발생하여<sup>9</sup>

<sup>7</sup> 경수로란 냉각재와 감속제로 경수(물)를 사용하는 원자로의 한 종류로서 미국에서 개발된 상업용 발전로이다. 핵연료로 2~5%로 저농축한 우라늄-235를 사용하는데, 핵분열로 생기는 고속중성자의 속도를 줄이고, 노심의 열을 냉각시키기 위해 경수(H<sub>2</sub>O)를 사용한다. ‘경수로’라는 이름이 붙었다. 원자폭탄은 90% 이상 고농축 우라늄-235를 사용하므로, 경수로는 핵 확산을 방지하는데 유리하다.

<sup>8</sup> 경수로 건설에 있어 원자로 제작은 두산중공업이, 원자로 설계는 한국전력기술주식회사(KOPEC)가, 경수로 터빈과 제너레이터 제작은 일본 도시바·히타치가, 시공은 현대·동아·대우·두산중공업이 맡아 공사를 진행했다. 경수로 건설 현장에는 KEDO 직원과 남측인력 779명, 우즈베키스탄 근로자 636명 등 최대 약 1,400명 정도가 체류하였다.

<sup>9</sup> 북한의 핵개발 의혹은 1992년에 국제원자력기구가 특정사찰을 실시한 결과, 북한의 보고 내용과 모순됨을 발견한 시점으로 거슬러 올라간다. 북한은 IAEA에 의한 특별사찰(보장조치) 요구를 거

2002년 11월에 KEDO는 중유공급 및 북한과의 모든 협상을 중단하게 되었고, 2003년 2월부터 2003년 11월 사이 ‘공사 속도조절(invisible slow down)’이 단행되었으며, 2003년 11월부터 2005년 11월 사이 ‘공사 일시중지(suspension)’가 있었고, 2006년 5월 KEDO는 사업종료를 공식적으로 결의하고 ‘일괄청산방안’에 대해 합의했다.<sup>10</sup>

이에 따라 경수로사업의 청산은 2006년 12월 KEDO-한전간 「사업종료이행협약」(TA)에 따라 청산이 진행되고 있는데, 한국과 일본정부는 기 투입 사업비(KEDO 대출금)를 채무로 인수하고 KEDO는 향후 5년간 법인격을 유지하며 KEDO 사무국은 2007년 10월 현재 1인 사무국으로 유지하고 있다.

## 2. 1차 북핵 위기와 북·미 제네바 합의

### 가. 1차 북핵 위기

북한은 1956년 3월 구 소련과 「조·소 원자력의 평화적 이용에 관한 협정」을 체결하고, 이에 기초하여 1962년 영변에 원자력연구소를 세웠으며, 1963년 6월 소련으로부터 소규모 연구용 원자로 IRT-2000을 도입하여 원자력연구의 토대를 마련하였다.

남한의 원자력 발전에 자극을 받은 북한은 경수로 도입을 모색하던 중 1985년 12월 소련과 「조·소 원자력 발전소 건설을 위한 경제기술 협정」을 체결하고 4기의 440MWe급 소련형 VVER 경수로 원전 도입을 추진했다. 그 과정에서 소련이 원자력 협력의 조건으로 NPT 가입을 요구하면서 북한은 1985년 12월 12일 NPT에 가입하였다. 그러나 북한이 「IAEA 안전조치협정」 체결을 거부하는 가운데 소련이 붕괴되면서 경수로 도입 사업은 중단되었다가 1993년 북한의 NPT 탈퇴 선언으로 완전히 중단되었다.

북한의 핵개발에 대한 국제사회의 우려는 1989년 9월 프랑스 상업위성이 1987년부터 가동한 5MWe급 흑연감속로 외에도 50MWe, 200MWe 흑연감속로, 방사화학실험실로 알려진 재처리시설 등의 건설 현장을 보여줌으로 현실화되었다. 이후 한반도비핵화공동선언이 1992년 1월 19일 발표되자 한·미 양국은 IAEA 사찰의 한

---

부하고, 1993년 3월 12일에는 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴할 것을 선언하였지만, 탈퇴가 발효하기 전날인 6월 11일 북·미 공동성명에서 탈퇴의 발효를 정지하겠다는 뜻을 선언하였다. 그 뒤 1994년 10월 북·미 기본합의에서 북한은 의혹을 받고 있는 흑연감속로와 재처리 시설을 동결·해체하겠다고 약속하고, 대가로 경수로를 제공받았고 완성할 때까지 중유를 공급받게 되었다. 그러나 북한이 2002년 10월에 방북한 케리 미국 국무차관보에게 우리나라를 농축한 핵무기 개발 계획이 있음을 인정함에 따라 중유 공급은 정지되었다. 이에 따라 북한은 2003년 1월 10일 NPT에서 탈퇴하겠다고 선언하고 그 뒤 재처리를 재개하기에 이르렀다.

<sup>10</sup> 2006년 1월 북한 금호지구에 남아 있던 인력 57명이 현지에서 모두 철수함으로써, 북한 신포 경수로 건설사업이 사실상 완전 종료되었다. 그리고 KEDO는 2006년 5월 31일 대북 경수로 지원사업 종료료 공식 선언했다.

계를 극복하기 위한 대안으로 남북간 상호사찰을 추진했으며, IAEA는 1992년 5월 25일부터 6월 5일까지 제1차 특별사찰(ad hoc inspection)을 실시한 후 1993년 2월까지 총 6차례 임시사찰을 실시한 결과 북한이 주장한 방사화학실험실이 '핵재처리시설'이며 이 시설은 외부공사 공정의 약 80%와 내부공사 공정의 40%정도가 완료되었다고 발표하였다.

이에 북한은 1993년 3월 8일 북한군 최고사령관 김정일의 이름으로 1983년 이후 처음으로 「준 전시상태」를 선포했다. 그리고 북한은 3월 10일 김영남 외교부장 명의로 특별사찰 거부를 통보하고, 3월 12일 NPT 탈퇴 성명을 발표했다. 이러한 상황이 '제1차 북핵 위기'로 설정된 것이다.

### 나. 북·미 제네바 합의

IAEA 이사회는 1993년 4월 1일 북한의 안전조치협정 불이행(non-compliance)을 유엔에 보고하는 결의안을 채택하였고, 한스 블릭스 IAEA 사무총장은 4월 6일 이를 유엔 안보리에 보고했지만 북핵 협상과정에서 경수로 문제가 공식 거론된 것은 1993년 7월 2단계 북·미회담이다. 즉, 북측 대표 강석주 외교부 부부장은 국제사회가 북한의 에너지 수요를 충족시키기 위한 경수로를 제공한다면, 흑연감속로를 포기하는 등 핵개발 프로그램 전체를 수정할 용의가 있다고 밝혔고, 미국과 북한 양측은 1994년 8월 12일 제네바에서 3단계 1차 회담을 종결하면서 북한은 흑연감속로와 연관시설들을 경수로 발전소로 교체할 용의를 표명하였으며, 미국은 2,000MWe 용량의 경수로 발전소 제공을 주선하기로 합의했다.

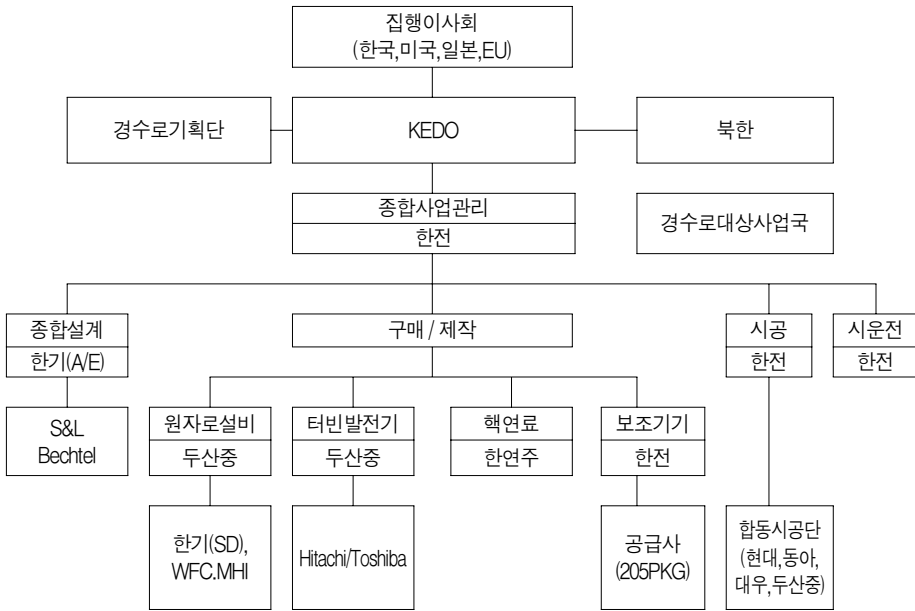
그리고 1994년 7월 8일 김일성 주석의 사망으로 중단된 북·미간 3단계 1차 회담 이후 우리정부는 한국형 경수로를 제공하는 조건에서 한국의 참여에 상응하는 재정적 지원을 할 용의가 있으며, 이를 위해 한·미·일 3국 컨소시엄을 구성할 것을 미국 측에 제안하였다.

이후 카터는 1994년 서울에 와서 김영삼 대통령을 비롯한 한국정부 관계자들과 협의하였고, 6월 16일 김일성 주석과 회담을 가졌으며, 카터의 시기적절한 개입으로 클린턴 행정부는 강경론자들의 대북제재 요구로부터 급선회하여 북·미합의 발표문이 1994년 8월 12일 공표되었다. 이어서 1994년 10월 북·미 「제네바기본합의」(Agreed Framework)이 체결된 것이다.

### 3. 경수로사업 추진체계와 방식

KEDO와 한전 및 한국과 북한의 조직 구성을 포함하는 경수로사업 추진체계는 <그림 1>과 같다.<sup>11)</sup>

<그림 1> 경수로사업 추진체계



경수로사업 추진을 위해 1995년 3월 KEDO가 설립되었으며, 경수로사업 추진은 미국이 책임지고, 한국은 중심적 역할을 하며, 일본은 적절한 역할을 수행하기로 했다.<sup>12</sup> 1995년 12월 「경수로공급협정」이 체결되었으며 동 협정에는 경수로 노형으로 ‘한국표준형원전(KNSP)’<sup>13</sup>가 명시되었다. 1998년 11월 집행이사국간 재원분담 결의가 있었는데 한국은 총 사업비(46억 달러)의 70%, 일본은 22%, 미국은 차액(8%)의 확보를 주도하기로 결의했으며, 이에 따라 1999년 12월 KEDO-한전간 ‘일괄도급계약(turn-key contract)’이 체결되어 사업이 본격적으로 출발하였다.

그리고 경수로사업의 추진체계의 핵심은 한반도에너지개발기구(KEDO), 한국의 경수로사업지원기획단, 북한의 경수로대상사업국 등이다. 그리고 경수로 공사는 KEDO-한전간 주계약자인 한국전력공사(한전)을 주축으로, 원자로 설치는 한국전력기술, 제작은 두산중공업이, 터빈과 제너레이터 제작 또한 두산중공업이 그리고

<sup>11</sup> 미국기업이 프로그램 코디네이터로서 경수로사업의 전반적 이행을 감리하도록 하였다. 다만 프로그램의 코디네이터는 KEDO가 선정토록 하였다.

<sup>12</sup> 1997년 KEDO 집행이사회에 EU가 가입해 이사국은 한국, 미국, 일본, EU이다.

<sup>13</sup> KEDO가 북한에 지원하기 위해 채택한 한국형 표준 경수로는 한국의 기술자립 노형인 영광 원전 3, 4호기를 기본형으로 하여 이용률과 가동률을 높이고, 설계 및 운전 절차 등을 우리 조건에 맞추도록 개선한 원자로 모델을 말한다. 울진 원전 3, 4호기가 이에 해당한다.

시공은 컨소시엄으로 구성된 현대·동아·대우건설·두산중공업이 담당하여 추진되었다.

경수로사업 추진방식을 살펴보면, 1996년 3월 20일 KEDO와 한국전력공사(한전)는 「KEDO-한전간 주계약자 지정합의문」을 채택했다. 이로써 한전은 일괄도급방식(turn-key basis)<sup>14</sup>으로 경수로공급사업을 전반적으로 수행해 나가는 주계약자로 공식 지정된 것이다.<sup>15</sup>

### Ⅲ. 경수로사업 구조: 프로그램 논리모형

프로그램 논리모형(program logic model)은 프로그램 논리에 입각하여 프로그램의 요소들과 프로그램이 해결하려는 문제들간의 논리적 (인과)관계들을 기술하는 다이어그램(diagram)이면서 텍스트(text)이다.<sup>16</sup> 논리모형은 프로그램의 여러 구성요소들이 어떻게 상호작용하며, 그 결과로 생산된 생산품이나 서비스는 어떤 것들이고, 그들은 어떻게 바라는 결과들을 산출해 냈는지를 보여주는 프로그램 설계의 밑에 깔려있는 논리(logic)를 명료하게 제시하는 장점이 있기 때문에, 경수로사업에 대한 체계적이면서도 종합적인 이해를 제공하는데 적합할 것으로 사료된다.<sup>17</sup>

1995년 3월(KEDO 설립)부터 2006년 5월(사업 종료)까지 실시된 KEDO 경수로 사업을 프로그램 논리모형의 개념적 틀인 투입, 활동, 산출, 결과, 외적 상황요인 요소들로 분석 후 재구성해보면 <그림 2>와 같은 경수로사업 논리모형을 구성해 볼 수 있다.

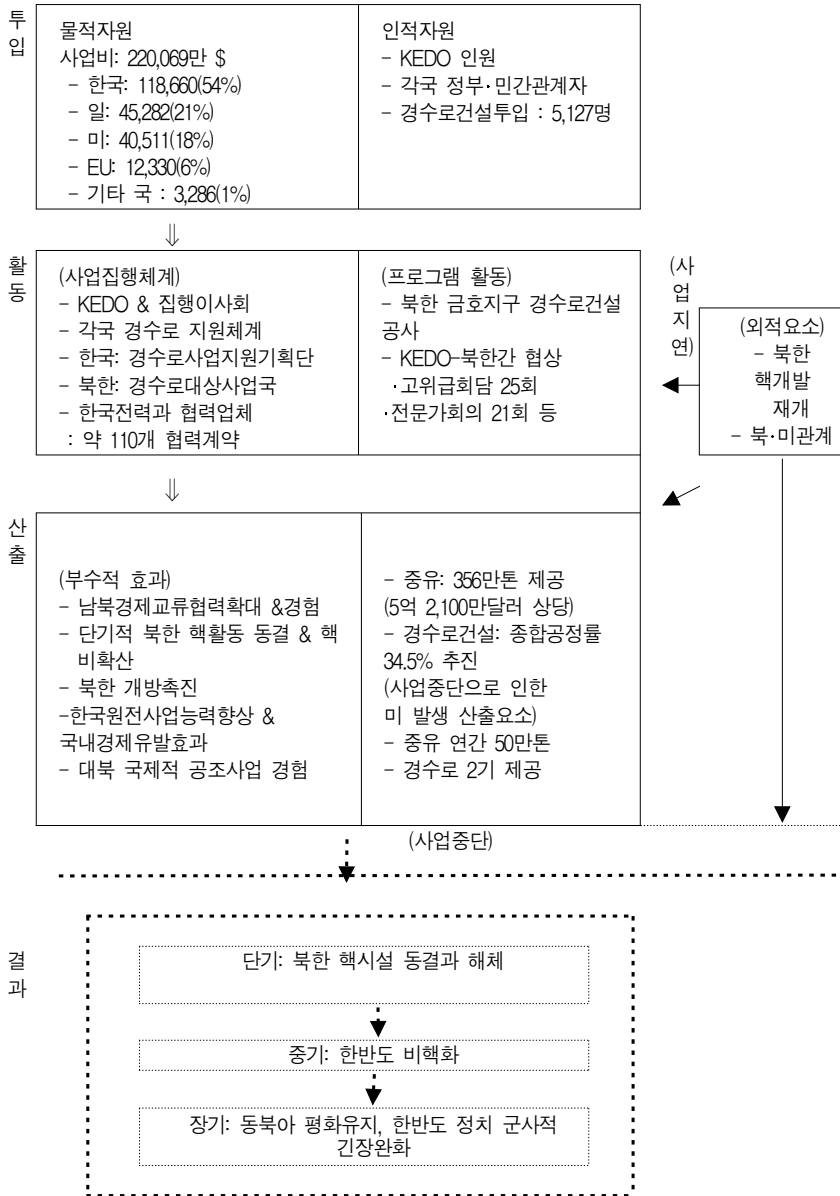
<sup>14</sup> 일괄도급방식은 사업주가 원자력발전소를 건설·운영하는데 있어 충분한 경험과 능력을 보유하지 못한 경우에 사업주를 대신하여 원자력발전소 건설사업을 주도할 업체를 선정하는 방식이다. 이러한 일괄도급방식에서 건설사업을 주도하는 업체를 통상적으로 '주계약자'라고 부른다.

<sup>15</sup> 정부는 한전이 국내법적으로 북한과 경수로건설사업을 추진해 나갈 수 있는 자격을 갖추 수 있도록 1996년 7월 「남북교류협력에 관한 법률」에 의거하여 한전을 경수로지원사업을 추진하는 남북협력사업자로 승인했다. 또한 정부는 1997년 8월 4,500만 달러 규모의 초기 부지준비 공사에 대한 협력사업을 승인했다.

<sup>16</sup> 프로그램 논리는 프로그램 이론(program theory)이라고 부르기도 하고, 간여의 논리(intervention theory)라고 부르기도 한다.

<sup>17</sup> 노화준, 『정책평가론』 (서울: 법문사, 2006); 문종열, “금강산관광사업 논리모형과 특성 그리고 정책적 함의,” 『한국행정논집』, 제19권 2호 (2007), pp. 405~427.

<그림 2> KEDO 경수로사업 논리모형



주: 1. 논리모형에 제시된 자료들 기간은 다음과 같다.  
 - 사업비: 1995~2006, 증유: 1995~2002.11, 경수로건설공사: 1995.8~2003.11.  
 - 건설투입 인원: 1997~2006, KEDO-북한간 협상: 1997.4~2003.12  
 2. KEDO 경수로사업 계획: 예상 총사업비는 220,069억달러, 증유 연간 50만톤 제공  
 3. 경수로사업 기간: 1995.3(KEDO설립)~2006.5(사업종료), 공사속도조절(invisible slow down): 2003.2~2003.11, 공정 일시중지(suspension): 2003.11~2005.11.  
 4. 논리모형의 진한 글씨들은 한국 경수로사업 관련 활동과 직결된 사항들임.  
 5. 본 논리모형에서 부수적 효과는 프로그램 활동과정에서 산출된 인지 가능한 요소만을 집약한 것임.  
 자료: 문종열, “경수로사업 청산과 시사점,” 『국회예산정책처 예산현안분석』, 제13호 (2007), p. 66.

경수로사업은 국제기구인 ‘한반도에너지개발기구(KEDO: Korean Peninsula Energy Development Organization)’의 이사국인 한국, 미국, 일본, EU가 공동으로 추진하는 국제적인 사업이며 한국이 공사비의 70%를 분담하는 사업이다.

그리고 경수로사업은 1994년 10월 제네바에서 체결된 미국과 북한간의 합의문 이행을 위해 북한(함경남도 금호지구)에 ‘한국형 경수로’ 2기를 건설하는 사업이다. 그러므로 경수로사업의 목적은 북한의 핵동결 조치에 대한 대가로 에너지를 해결할 수 있도록 매년 200만kW 전기를 생산할 수 있는 경수로 2기를 건설해주고 완공 때까지 매년 중유 50만 톤을 공급하는 것이라고 할 수 있다.<sup>18</sup>

그러므로 경수로사업을 사업구조적 시각에서 접근하면, 경수로사업의 목적(정책 목표)은 북한 핵폐기와 한반도 비핵화이라고 할 수 있다. 그리고 사업의 목표는 경수로 2기 건설, 중유 매년 50만 톤 제공, 그리고 북한의 핵시설 동결과 해체이라고 할 수 있다.<sup>19</sup>

경수로사업의 투입요소는 인적 자원과 물적(금전적) 자원으로 분류할 수 있는데, 인적자원 투입은 KEDO 인원, 경수로건설투입 인원 5,127명이라고 할 수 있다. 그리고 투입된 물적 자원은 사업비 22억 69만 달러이다. 그 중 한국은 11억 8,660만 달러(54%), 일본은 4억 5,282만 달러(21%), 4억 511만 달러(18%), EU는 1억 2,330만 달러(6%) 그리고 기타 국가들이 3,286만 달러(1%)이었다.

활동요소는 사업집행 시스템과 실제적인 프로그램 활동이다. 그리고 경수로사업의 사업집행체계는 KEDO 조직 전체와 사업 시행업체들로 구성된다. 즉, KEDO 집행이사회, 각국 경수로 지원조직(한국의 경수로사업지원기획단, 북한의 경수로대 상사업국 등) 그리고 한전과 협력업체(약 110개 협력계약) 등이다. 그리고 프로그램 활동은 경수로 건설과 대북 협상으로 구성되며, 따라서 북한금호지구 경수로건설공사, KEDO-북한간 협상(고위급회담 25회, 전문가회의 21회 등)을 들 수 있다.

경수로사업의 산출요소는 투입된 인적 및 물적 자원이 여러가지 집행과정을 거쳐 가시적으로 나타나는 유·무형의 산출물들이라고 할 수 있으며, 이 용어는 지금까지 업무 혹은 사업의 ‘실적’ 및 ‘성과’로 표현되어 왔다. 그러므로 성과관리 및 논리모형의 시각에서 보면 경수로사업의 가시적 성과 및 산출물은 미국의 중유 356만 톤(5억 2,100만 달러 상당) 제공과 경수로 건설(종합 공정률 34.5% 수준) 들로 규정할 수 있다. 그러나 사업 중단으로 산출요소인 ‘경수로 2기와 중유 50만톤 제공’은 발생

<sup>18</sup> 경수로사업은 영광 및 울진 원전과 같은 저농축 우라늄을 사용하는 원자로 발전소 건설사업이다. 전세계 원자로발전소의 80% 이상이 경수로로 설계되어 있고, 일반적인 경수로는 ‘가압경수로’를 지칭한다.

<sup>19</sup> 개념적으로는 사업의 영향(impact) 및 효과(effect)는 곧 ‘사업의 목적’과 동일시 할 수 있다. 그리고 사업의 목표는 ‘사업의 결과’로 이해할 수 있다. 결과지향적 성과관리 시각에서 보면 논리모형의 단기결과는 성과목표, 중기결과는 전략목표, 장기결과는 비전으로 이해할 수 있다.

하지 못한 채 사업이 종료되었다.

통상 프로그램 논리모형에서는 사업의 부수적 효과(사업의 영향 및 효과)는 논리모형에 포함시키지 않고 있으나, 결과지향적 성과관리 시각으로 접근하면 부수적 효과는 사업의 전략적 목표 혹은 비전에 해당되어 대단히 중요한 요소이다.<sup>20</sup> 따라서 사업에 대한 종합적 이해를 높이기 위해 경수로사업의 부수적 효과를 논리모형에 포함시켜보면, 경수로사업의 부수적 효과로는 남북경제교류협력 확대와 경험, 단기적 북한 핵활동 동결 및 핵 비확산, 북한 개방촉진, 한국원전사업능력 향상과 국내경제 유발 효과(산업생산 및 부가가치 유발 효과), 대북 국제적 공조사업 경험 등을 들 수 있다.

그리고 외적 상황요인으로는 북한 핵개발 재개와 북·미관계를 들 수 있는데, 바로 외적 상황요인이 경수로사업을 중단 및 종료시킨 결정적 요소이다. 그러나 사업 중단과 종료로 인해 결과(성과목표 및 사업목표) 요소인 북한 핵동결과 해체까지의 사업이 진척되지 못했으며, 이에 따른 중·장기적인 결과(전략목표 및 사업목적)에도 도달하지 못하게 된 것이다.

#### IV. 경수로사업의 비용

경수로사업의 비용(cost) 부분을 경수로사업에 대한 정부의 지출규모와 내용을 중심으로 접근해볼 수 있다. 정부는 KEDO 경수로사업의 부담금을 충당하기 위하여 남북협력기금에 경수로계정을 설정하고 국채발행을 통해 조성된 공공자금관리기금 예수금을 경수로 계정에 차입함으로써 재원을 마련하였고, 경수로계정의 경수로 사업비는 한국수출입은행이 관리 및 집행하였다. KEDO 경수로사업에 대한 한국의 부담금은 한국, KEDO간 차관협정을 통한 한국수출입은행의 대출금<sup>21</sup> 형식으로 KEDO에 지출되었다.

##### 1. KEDO 경수로사업비와 한국 부담비용

KEDO사업 출발 초기에 추정된 경수로사업의 예상 사업비용 규모는 46억 달러(1998.7, 1달러당 1,100원 기준)이었다. 자원분담에 대한 KEDO 집행이사국간의 최초 합의는 한국은 공사비의 70%<sup>22</sup>를, 일본 22%<sup>23</sup>를 그리고 나머지 8%는 미국<sup>24</sup>이

<sup>20</sup> 사업의 장기적 효과나 영향은 외교통일분야에서는 개념상 정책의 목적에 해당하여 논리모형의 중·장기 결과요소로 이해될 수 있다. 그리고 사업 과정에 발생하는 단기적 효과들은 산출요소로 설정할 수 있다.

<sup>21</sup> 대출조건은 무이자 및 공사 완공 후 20년(3년 거치 포함) 상환

<sup>22</sup> 정률 기여, 약 32.2억 달러 상당(약 3조 5,420억 원)

<sup>23</sup> 정액 기여, 10억 달러 상당(약 1,165억 엔)



주도적으로 확보한다는 것이었다. 미국은 처음부터 경수로 공사비는 분담할 수 없고, 핵폐기 및 증유비용만 분담하기로 했다.

그러나 경수로 사업추진 과정에서 미국이 공사비 8% 확보에 소극적이었고, 결국 일본이 약 4%, 한국이 약 3%를 추가 부담하게 되었으며 나머지 1%는 EU가 분담하게 되었다. 결과적으로 '한국이 실제 공사비의 70%를 원화로 기여한다'라는 KEDO 집행이사국간 경수로사업비 재원분담 합의와 비교하여 한국정부는 공사비의 3%를 초과한 약 6,600만 달러<sup>25</sup>를 추가적으로 지출하게 되었다.

결국 실제적으로 한국은 <표 1>과 같이 54%(KEDO 경수로사업 실제 총지출액 22억 69만 달러 대비 한국 지원액 11억 8,660만 달러), 일본은 21%(4억 5,282만 달러), 미국은 18%(4억 511만 달러), EU는 6%(1억 2,330만 달러) 그리고 기타 국가(호주 등 12개 국가)가 1%(3,286달러)를 분담했다.

<표 1> 각국의 KEDO 경수로사업 재원 분담률(1995~2006)

(단위: %, 만 달러)

	한국	일본	미국	EU	기타국가	합계
분담률	54	21	18	6	1	100
지원실적	118,660	45,282	40,511	12,330	3,286	220,069

주: 분담률 = 각국 경수로사업 지원액 / 경수로 총사업비(22억 69만 달러) X 100

그러나 경수로공사비의 기준으로 보면, <표 2>와 같이 한국은 KEDO 경수로사업 총 공사비의 73%(총 공사비 지출 15억 7,487만 달러 중 한국 11억 4,655만 달러 지원)를 지원했다. 그리고 행정비용 분담기준으로는 32%(KEDO 경수로사업 총 행정비용 1억 2,467만 달러 중 한국 4,005만 달러를 지원)를 지원한 것이다.

<표 2> 경수로사업 한국 지원액과 분담률

(단위: 만 달러, %)

	공사비	행정비용	총액
한국 지원액	114,655	4,005	118,660
KEDO 분담률	73	32	54

주: 분담률 = 한국지원액/ KEDO 경수로사업비(총공사비, 총행정비용, 총사업비) X 100

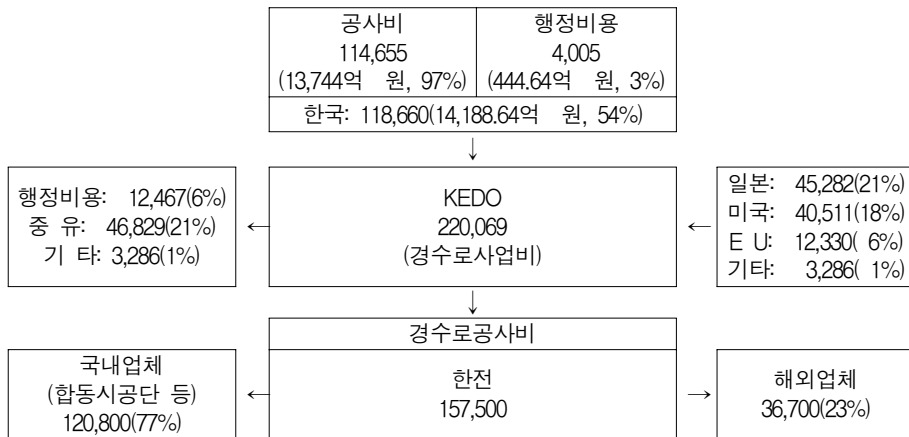
<sup>24</sup> 미국은 처음부터 경수로 공사비는 분담할 수 없고, 핵폐기 및 증유비용만 분담하기로 했다.

<sup>25</sup> 1달러 = 1,000원 기준으로 환산하면 660억 원 정도이다.

KEDO 경수로사업비의 규모와 흐름을 체계화하면, <그림 3>과 같이 경수로사업을 위해 KEDO가 1995년부터 2006년까지 한국, 일본, 미국, EU 등으로부터 지원받아 지출한 총 사업비용은 22억 69만 달러이었고, 그 중 공사비로 총 지출액의 72%인 15억 7,500만 달러를 한전에 지급했으며, 나머지는 중유, 행정, 기타비용이다. 그리고 한전에 지급된 공사비용의 약 77%는 국내업체들에게 그리고 약 23%는 해외업체들이 최종적으로 사용한 것이다.

<그림 3> KEDO 경수로사업 자금 흐름과 규모

(단위: 만 달러)

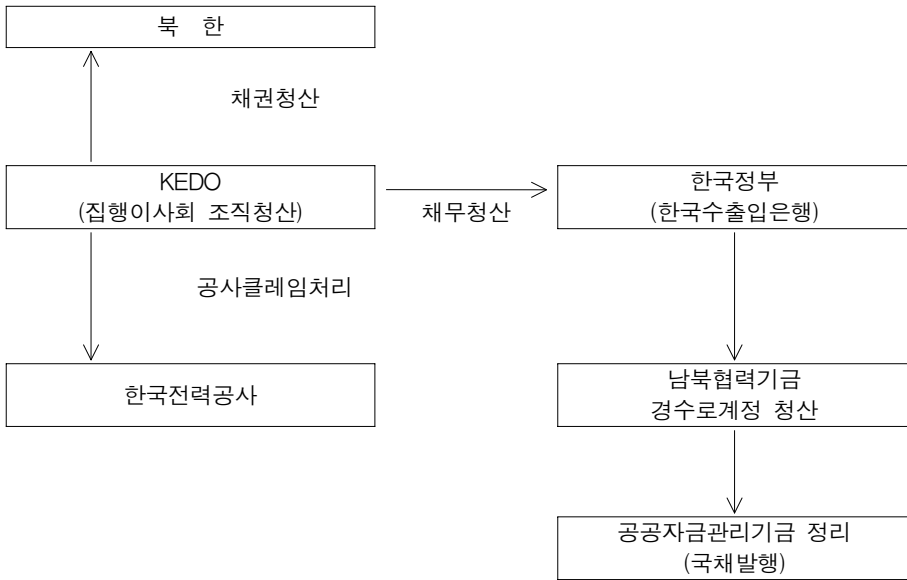


주: 기간은 1995~2006년.

## 2. 남북협력기금 경수로계정 청산 비용

2006년 경수로사업이 공식적으로 종료되면서 <그림 4>와 같이 KEDO와 한국 정부 사이에 공사비의 차관공여(대출)로 발생한 채권·채무 청산문제가, 우리정부에게는 국채발행으로 충당된 남북협력기금의 경수로계정 청산 문제가 발생하게 된다.

<그림 4> KEDO 경수로사업 청산 구조



주: KEDO-북한간 경수로공급협정 1995.12.15, KEDO-한국정부간 차관공여협정 1999.7.2, KEDO-한국수출입은행간 차관협정 1999.12.15, KEDO-한국전력공사전 주계약(Turn-key Contract) 1999.12.12 (계약금액: 약 41.82억 달러).

한국은 KEDO에 한국수출입은행을 통해 총 11억 4,655만 달러(공사비 1조 3,744억 원)을 차관공여(대출)했는데, 한국정부는 KEDO에 실제로 총 11억 8,660만 달러(공사비 11억 4,655만 달러 + 행정비용 4,005만 달러)을 지원했지만, 행정비용은 통일부 일반회계 예산에서 지출되었고, 경수로 공사비만 남북협력기금 경수로계정에서 한국수출입은행 대출금 형식으로 지원되었기 때문에 KEDO-한국간 채권채무관계는 공사비인 11억 4,655만 달러(1조 3,744억 원)에 국한된 사항이라고 할 수 있다.<sup>26</sup>

남북협력기금의 경수로계정의 경우, 1998년부터 2006년까지 총 3조 5,949억 원이 경수로계정에서 지출되었는데, 이중 경수로사업비는 1조 3,744억 원(38%)이고 공자기금원리금상환액은 2조 2,205억 원(62%)이다. 공자기금원리금상환액 중 원금상환액은 1조 7,697억 원(80%)이고 이자로 지불된 금액은 4,508억 원이어서 상환금액의 약 20%가 공공자금관리기금 차입금의 이자로 지불되었다.

<sup>26</sup> 최종적인 KEDO 채권·채무의 청산은 약 5년 후인 2011년경에 완료될 것으로 예상된다. KEDO와 우리정부의 채권·채무 청산(한국수출입은행의 KEDO대출금 채권면제) 문제는 KEDO가 향후 5년간 법인격을 유지한 후(공식 해체되기 직전)에 정부가 KEDO의 한국수출입은행 채무를 승계할 계획이다.

그러므로 1999년부터 2006년까지 경수로계정에 차입된 공공자금관리기금 예수금의 충당을 위해 정부가 발행한 총 국채규모는 3조 7,027억 원인데, 국채발행액에서 상환액을 제외한 순국채 발행 누계액은 1조 9,330억 원이라고 할 수 있다.

그리고 정부는 경수로계정(공공자금관리기금 예수금) 청산을 위해 <표 3>과 같이 2007년부터 2013년까지 향후 7년간 총 2조 2,980억 원(원금 1조 8,600억 원 + 이자 4,380억 원)의 국채를 차환 발행할 계획이다.

<표 3> 남북협력기금 경수로계정 청산용 국채발행 계획

(단위: 백만 원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	계
원금	100,000	50,000	10,000	770,000	0	0	930,000	1,860,000
이자	68,598	84,310	83,110	75,532	46,635	46,635	33,139	437,959
합계	168,598	134,310	93,110	845,532	46,635	46,635	963,139	2,297,959

주: 2007~2013년 평균 이자율은 4.96%이며, 2007년 국고채 이자율 국회예산정책처 전망치는 5.1%임.  
자료: 통일부, 2007.7.

### 3. 한국전력공사의 클레임 처리와 국내 유입자금

KEDO 경수로사업 종료로 발생하는 클레임은 한국전력공사가 처리하기로 했는데, KEDO-한전간 TA(사업종료 협정)이행 과정에서 발생하는 기자재 판매수입과 클레임 처리비용을 근거로 추정되는 한전의 예상 수입액은 약 -1~6억 달러 정도로 추정할 수 있다.<sup>27</sup>

다만, 한전에 과도한 이익이 발생할 경우, 한전 크레임 처리비용의 2배를 초과한 수입금은 KEDO-한전간 협의를 통해 KEDO에 환원하게 되는데, 한전 수입금의 KEDO 환원금 중 상당 부분은 KEDO-한국간 채무변제 차원에서 한국정부에 지급될 가능성이 있고, 그 예상액은 <표 4>와 같이 최대 약 2.7~3.7억 달러 정도로 추정된다. 물론 한전에 과도 이익이 발생하지 않을 경우 한국정부에 환급되는 금액을 없을 것이다.

<sup>27</sup> 문종열, “경수로사업 청산과 시사점,” 『국회예산정책처 예산현안분석』, 제13호 (2007).

<표 4> 경수로사업 청산완료 후 KEDO 예상 한국 환원금

한전 예상 KEDO 환원금	한국의 KEDO 기여도	KEDO 예상 한국 지급금
0~5억달러	54 ~ 73%	최소 0 최대 2.7 ~ 3.7억 달러

주: 한국 지급금 최소 '0'은 한전에 과다이익이 발생하지 않는 경우임.

그리고 경수로사업비의 국내 환류 규모를 보면, <표 5>와 같이 KEDO가 지출한 경수로 공사비 15억 7,500만 달러의 77%인 12억 800만 달러가 한전 등 국내업체들에게 그리고 23%인 3억 6,700만 달러가 미국 웨스팅하우스 및 일본 미쓰비시 등 해외업체들에게 공사비로 지급되었다.

<표 5> KEDO 경수로 공사비 국내 및 해외업체 지급액과 비율

(단위: 억 달러, %)

	국내업체	해외업체	총 계
금 액	12.08	3.67	15.75
비 율	77	23	100

주: 북한으로는 공사대금 및 숙박료, 식비 등으로 약 2,400만 달러가 유입된 것으로 추정되는데, 북한 유입비용은 국내업체에 포함함.

자료: 한국전력공사, 2007.7.

이것은 KEDO 경수로 공사비의 77%는 국내 경제 및 산업영역으로 유입되어 내수 진작과 고용 창출의 효과를 유발한 것으로 추정할 수 있다. 즉, 경수로에 제공되는 장비와 원부자재 대부분이 한국에서 조달되었으므로, 생산 및 부가가치 유발 그리고 내수경기 진작 및 고용창출에 기여한 것으로 볼 수 있다.

결과적으로 한국정부는 KEDO에 경수로 공사비로 총 11억 4,600만 달러를 지원(유출)하였고, 국내업체들은 KEDO로부터 공사비로 12억 800만 달러를 지급받았다. 그러므로 KEDO 경수로사업과 관련하여 국가 단위의 자본 유입과 유출 시각에서 보면, <표 6>과 같이 KEDO 경수로사업으로 인해 6,200만 달러가 순수하게 국내로 유입된 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 6> 경수로 공사비 국내유입 및 해외유출 비교

(단위: 만 달러)

국내 유입(국내기업 수입)	해외 유출(정부재정 지출)	유입-유출
120,800	114,600	6,200

주: '국내기업 수입'은 한전 등 민간기업들의 경수로 공사비 수입액이고 '정부재정 지출'은 정부의 KEDO 경수로 공사비 지원액이다.

#### 4. 경수로사업의 비용 종합

경수로사업에 관련된 비용요소들은 항목도 복잡하고 규모나 지출방식도 다양하여 경수로사업의 전체적인 비용을 파악하기가 간단치 않다. 그러나 위에서 논의한 경수로사업의 비용적 요소들을 근거로 하여 경수로사업 관련 비용요소들을 종합하면 아래 <표 7>과 같다고 할 수 있다.

<표 7> 한국 경수로사업비 및 청산비용 종합

	자금 규모	비고
KEDO 추정 총공사비(계획)	46억 달러	공사비 기준
한국 경수로 공사비 분담(계획)	32.2억 달러 (약 3조 5,420억 원)	경수로공사비 70% 분담, 1\$=1,100원 기준
한국 분담 총액 (사업비 지출액, 1995~2006: 사업종료)	약 1조 4,189억 원 (11억 8,660만 달러)	(사업중단 및 사업종료 결과) *14,189억 원=13,744억 원(공사비, 97%)+444.64억 원(행정비용, 3%) *118,660만 달러=14,655만 달러(공사비)+4,005만 달러(행정비용) *공사 진척도: 종합공정률 34.5%
KEDO-한국간 채권·채무관계	공사비 분담금 114,655만 달러	KEDO-한국정부간 차관공여협정(1997.7.2), 사업종료로 KEDO에 한국정부 채권형성
남북협력기금 경수로계정 (1998~2006)	3조 5,949억 원	35,949억 원=13,744(경수로사업비, 38%) +22,205(공자기금원리금 상환, 62%)
공공자금관리기금 예수금 상환 (2000~2006)	2조 2,205억 원	22,205억 원=17,697억 원(원금, 80%)+4,508억 원(이자, 20%)
국채발행액 (1999~2006)	3조 7,027억 원	37,027억 원=19,330억 원(순국채발행액)+17,697억 원(원금) + 4,508(이자)
청산용 국채차환발행액 (2007~2013, 계획)	2조 2,980억 원	22,980억 원=18,600억 원(원금)+4,380억 원(이자)
경수로 총 국채발행액 (2000~2013)	6조 7억 원	60,007억 원=37,027억 원(기발행)+22,980억 원(계획)

주 1. 한국전력공사 경수로 공사비: 15.75억 달러 = 12.08억 달러(국내업체 77%) + 3.67억 달러(해외업체 23%)  
 2. 경수로사업비로 발생한 순수 국내자본유입 규모: 6,200만 달러 = 120,800(국내 민간기업 수입) - 114,600 (정부 경수로공사비 지출)

정부는 한전의 청산비용, 기자재 처리 작업이 완료되어 구체적인 손익여부(청산 비용 대비 기자재 처리 결과)가 산정되고 사업비가 확정되는 약 3년 후(2009.12)에 근본적인 재원조달 대책을 결정할 계획이다. 그리고 정부는 경수로사업이 완전하게 청산되지 않은 상황에서 근본적인 재원조달 대책을 결정하는 것은 시기적으로나 부적절하다고 판단하고 당분간 현행 국제 차환발행 방식을 유지할 것으로 사료된다.

## V. 경수로사업의 파생효과

경수로사업의 중단과 종료로 사업의 본래 목적과 목표는 달성되지 않았지만, 경수로사업의 추진과정에서 부수적인 효과(편익)가 포괄적으로 발생하였다고 할 수 있는데 그 효과는 주로 한반도 평화 및 남북관계 증진으로 파생된 국제 및 국내 경제·사회적 효과들이다.

그리고 이들 효과들은 추상적이고 포괄적이어서 경제적 가치로 계량화하기는 어렵지만, 결과적 현상을 중심으로 파생효과에 대한 논리적 추론은 가능할 것이다.

이들 경수로사업의 파생효과들에 대한 논리적 추론은 첫째, 1차 북핵위기 해소와 북한 핵개발 억지 그리고 이에 따른 한반도 긴장완화 효과이다. 즉, 비록 북한의 고농축핵개발 프로그램 의혹으로 인하여 북·미 기본합의가 파기되고 경수로사업이 중단되었으나, 실제 북한에게 경수로 제공이란 경제적 유인을 통해 핵시설 봉인, 핵활동 동결, 폐연료봉 봉인 등 구체적인 비확산 성과가 있었다고 볼 수 있다.

그러므로 북핵 시설의 동결을 통해 한반도 긴장 완화, 비확산체제 강화를 통한 동북아와 세계평화의 증진 그리고 경수로사업이 진행되는 동안 북한의 핵개발 활동 억제 효과 등을 추론해볼 수 있다.<sup>28</sup>

둘째, 남북간 경제교류협력의 증대 효과이다. 경수로사업은 남북교류협력의 출발이고 경험의 축적이다. 경수로사업은 남북간 갈등 방지 및 대북 접촉창구 역할을 수행했으며, 경수로사업 이후 단순교역에서 3대 남북경제협력사업인 금강산관광사업, 개성공단사업, 남북간 철도·도로연결사업 등 대규모 사업이 출발하였다. 또한 경수로사업 수행과정에서 금호현장에 KEDO 인원과 한국 근로자들이 수십 명에서 수백 명까지 상주하였으며, 남북간 정기 항로가 개설되는 등<sup>29</sup> <표 8>과 같이 대규모 남한 인력 방문 및 거주가 가능했다.

<sup>28</sup> 배종렬, “두만강지역개발사업 및 한반도 에너지개발기구,” 안충영·이창재 편, 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』 (서울: 박영사, 2003).

<sup>29</sup> 속초 또는 울산에서 양화항 또는 금호부지로 객화선이 운항하고, 바지선도 매달 1, 2차례 운항했다. 강원도 양양과 함남 선덕공항간 항공로도 개설되었다.

<표 8> 경수로사업 신포경수로 금호현장 연도별 상주인원 현황

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
KEDO	4	4	7	7	6	6	6	6	5	5
한전	25	29	37	79	92	127	64	8	7	7
합동시공단	120	107	236	532	435	431	127	51	51	24
기타	-	-	3	94	101	155	77	60	60	21
우즈벡	-	-	-	-	426	583	93	-	-	-
북한	120	99	205	96	94	97	100			
합 계	269	239	485	808	1,154	1,399	467	125	124	57

주: 1. 인원은 매년 말 기준  
 2. 기타 인력은 병원, 외환은행, 질서유지대, 금호경비대 등  
 3. 2005년도: 2005.12.9 기준 현장 잔류인력, 휴가 미복귀(10명) 및 1차 철(2005.12.29, 57명)로 현장 잔류인력 57명으로 감소  
 4. 2006년도: 2차 철수(2006.1.8, 57명) 이전 현장 잔류인력  
 자료: 한국전력공사, 2007.7.

그리고 금호 건설현장을 통해 남북한 상호 신뢰증진과 교류협력의 경험을 축적했다. 경수로사업을 위해 만들어졌던 각종 의정서들이 금강산관광사업과 개성공단사업을 위한 관리규정 작성에 많이 인용되었다. 그러므로 KEDO와 북한간에 체결된 『특권 면제 및 영사보호, 통행, 통신, 노무·물자·기타 서비스 등에 대한 의정서』는 본격적인 남북교류협력 확대와 금강산 및 개성 사업의 법적·제도적 틀을 제공하였다고 할 수 있다.

또한 『의료 지원과 은행 점포 설치, 훈련의정서』 등의 체결·발효 등도 유용한 남북교류협력의 경험이 되고 있다. 그리고 경수로사업 이후 다수의 남한 인사들이 평양 이외 북한 내륙 여러 곳을 여행하게 됨에 따라 북한의 경제생활, 전력생산, 운송체제, 산업가동 실태, 농산물상태, 주민생활 등에 관한 정보획득이 가능했다. 그리고 경수로 사업을 통해 북한의 전력난과 송배전 실태, 그리고 원자력 기술의 실태를 파악할 수 있었을 뿐 아니라, 남북간 동일한 원자력 발전체계를 구축하는 계기가 되고 있다.

그러므로 경수로사업 추진 과정에서의 남북경제협력의 제도화 진전, 북한의 자본주의 시장경제 인식 확산, 대남인식 변화 등이 유발된 것으로 볼 수 있다. 또한 경수로사업의 경험은 금강산관광사업과 개성공단사업 등의 대규모 남북경제교류협력 사업이 출발할 수 있는 토대가 되었고, 이들 사업들이 효과적으로 추진될 수 있는 경험적 자료를 제공했다고 볼 수 있는 것이다.

셋째, 북한개방 촉진효과이다. 북한은 KEDO와 경수로사업을 통해 처음으로 한



국 및 서방측 인사, 기업들과 대거 접촉하였고, 자본주의적 계약방식, 노무관리방식, 사업방식, 협력방식 등을 학습하는 기회를 가졌다. 경수로사업을 통해 많은 북한 외 부인사들과 교류 및 북한의 사업일부 참여로 북한에 자본주의 효율성 및 합리성 체득하는 기회를 제공했고, 통행, 통신, 부지사용, 서비스 의정서 등을 통하여 북한세계의 개방을 촉진하는 효과를 상정할 수 있다.

그리고 KEDO 인원들이 북한의 관료와 전문 인력, 건설 종사자 등 다양한 계층의 북한 사람들에게 남한의 경제력, 과학기술 수준, 사회제도, 자유로운 생활상과 사고방식 등을 자연스럽게 전파함으로써 남한에 관한 이해를 도왔다고 볼 수 있다.

그러므로 장기간에 걸친 경수로 사업과정에서 남북 관리자간, 근로자간 공동작업을 통해 남북간 상호 이질감 해소와 신뢰 증진, 나아가 문화적 통합의 가능성 증진 등은 북한 개방을 촉진하는데 다소 기여한 성과들로 간주할 수 있다.

넷째, 국내산업 생산 및 부가가치 유발 효과이다. 우선 경수로 사업비 대부분(77%, 약 12억 달러)<sup>30</sup>은 주계약자인 한국전력공사와 하청업체를 통해 인건비, 설계비, 원부자재비 등으로 국내 경제에 환류되어 내수 진작과 고용 창출의 효과를 유발한 것으로 추정할 수 있다. 즉, 경수로에 제공되는 장비와 원부자재 대부분이 한국에서 조달되었으므로, 생산 및 부가가치 유발 그리고 내수경기 진작 및 고용창출에도 기여한 것으로 볼 수 있다.

한편 한국은 KEDO에 한국형 경수로를 공급하여, ‘한국표준형 원전’의 독자성과 안정성을 국제적으로 공인받는 기회를 마련하였다. 이로써 그동안 기자재 공급과 유지·보수용 부품 수출에 머물던 원전 수출 방식에서 벗어나 한국형 원전을 제3국에 턴키 일괄계약방식으로 최초로 수출하는 실적을 기록한 것으로 해석할 수 있다.

다섯째, 국가 신용도 상승효과이다. 북핵위기 해소 및 남북관계 안정으로 한국의 국가 신용도가 호전되어 IMF 외환위기 극복 등 국내경제에 긍정적으로 작용한 것으로 추정할 수 있다. 즉, 내·외국인의 투자 심리 호전으로 외자 유입이 증대되고 외자 조달 금리가 하락하여 외채 상환 부담을 경감시키는데에 기여한 것으로 볼 수 있는 것이다.

여섯째, 통일비용 절감 효과이다. 중·장기적인 관점에서 보면, KEDO 경수로사업은 북한경제 회생과 전력생산 인프라 확충에 부분적으로 기여하였다고 볼 수 있다. 북한은 KEDO 사업을 통해 에너지난을 해소하고 외화 수입을 올렸다. KEDO는 1995~2002년에 걸쳐 5억 2,100만 달러 상당의 중유 총 356.1만 톤을 북한에

<sup>30</sup> KEDO의 경수로 공사비 흐름을 보면 총 경수로 공사비 15억 7,500만 달러 중 77%인 12억 800만 달러가 한전 등 국내업체들에게 흘러들어 갔음. 나머지 23%의 3억 6,700만 달러는 미 웨스팅하우스 및 일본 미쓰비시 등 해외업체들에게 흘러들어 갔다.

제공하였다. 이는 같은 기간 중 중국으로부터 도입된 원유량 472.2만 톤의 약 75.4%에 해당하는 규모이다. 또한 북한은 KEDO 경수로사업에 근로자를 제공하고, 하청계약 참가, 수송 및 통신서비스 제공 등으로 약 2,000만 달러의 외화수입을 올린 것으로 추산되고 있다.

그러므로 경수로사업은 북한의 전력 생산능력 제고 및 경제 회생을 촉진하여 남북간 경제적 격차를 축소하는데 기여함으로써 민족경제의 균형 발전을 촉진하는데 기여한 것이므로, 장기적인 관점에서 통일비용의 절감 효과가 있는 것으로 인정할 수 있는 것이다.

일급제, 한반도 비핵화 및 동북아 안보 관련 국제공조와 다자주의 경험이다. KEDO는 한국, 미국, 일본, EU가 집행이사국으로 참여하였고, 그 외에도 20여개국이 참여한 국제기구로서 북한을 상대로 한 최초의 다자주의적 접근 사례이다. 즉, 전통적으로 동북아에는 안보문제에 대한 공동대응의 경험과 제도가 없었는데, 이러한 국제적 공조와 다자주의 접근의 경험은 한반도 비핵화를 위한 기존의 양자적 접근방식에서 6자회담을 가능케 하는 배경이 되었고 볼 수 있다.<sup>31</sup> 그래서 KEDO 경수로사업은 동북아 국가들에게 역내 안보위협에 대한 공동대응의 가능성을 확인하는 시범사례의 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

## VI. 경수로사업 중단원인

경수로사업의 경험으로부터 제네바합의 체제를 약화시키고 경수로사업을 도중하차로 이끈 원인을 찾아보면 ① 북한의 불성실한 합의서와 계약서 이행, ② 경수로 참여국의 정치적·재정적 지지의 불안정성, ③ 북한의 취약한 경수로 수용능력, ④ 북한의 핵사찰 거부와 비확산의무의 불이행 등을 들 수 있다.<sup>32</sup>

물론 경수로사업이 중단된 주된 이유는 북한의 불성실한 합의서와 계약서 이행 그리고 핵개발 재개이겠지만, 북·미 기본합의와 KEDO 경수로사업에 대한 미국의 소극적인 태도도 경수로사업이 중단된 한 원인이라고 할 수 있다. 미국 행정부는 제네바합의 채택 직후부터 경수로사업 추진과 북·미관계 개선에 대해 뚜렷한 의지를 보여주지 못하였고, 특히 당시 미국측 협상팀이 북한 조기 붕괴의 가정 아래 경

<sup>31</sup> 2003년 8월 6자회담이 시작되었으며, 6자는 9·19 공동성명(2005)과 2·13 초기조치 합의(2007)에서 동북아의 안보협력을 다자주의로 접근하여 국제적 공조를 추구하고 있다. 그러나 다자주의적 공조는 부정적인 측면도 있다. 즉, 북한의 핵 개발 저지라는 큰 틀에서의 공조는 비교적 잘 되었으나 구체적인 사안들, 예를 들면 사업비 재원분담·청산방안 등을 협의하는 과정에서는 이해관계가 다른 집행이사국간에 이견을 조정하는데 지나치게 많은 시간이 소요되었다.

<sup>32</sup> 전봉근, “북한의 평화적 핵 이용권과 경수로 문제,” 『국가경영전략』, 제5집 2호 (성균관대학교 국가경영전략연구소, 2006), pp. 33~54.

수로 제공에 동의하였다는 언론의 보도는 북·미간 불신을 증폭시켰다.

현실적으로 북한 핵 재개발 의혹과 북·미간 불신이 존재하는 한 경수로사업의 지속은 사실상 어려웠다. 왜냐하면 경수로사업의 핵심은 경수로라는 원자로이기 때문이다.<sup>33</sup> 이 원자로의 설계권은 한전이 가지고 있지만, 원자로 가격의 5%를 차지하는 핵심부품과 기술은 미국의 소유로 되어 있기 때문에 미국의 면허와 수출허가가 없이는 확보가 불가능하고 동시에 경수로의 완성은 불가능하다. 그러므로 핵확산과 관련된 북·미간 불신이 해소되지 않고, 북·미관계의 개선이 없는 한 북한 금호지구의 경수로 완성은 사실상 불가능하다. 결국 국제 비확산 및 수출통제 체제 하에서 북한의 핵투명성이 의심받는 한 경수로 기자재와 기술을 이전하고 핵연료를 제공하는 것이 불가능했던 것이다.<sup>34</sup>

그리고 경수로사업이 지속될 수 없었던 또 다른 이유는 북한의 경수로 수용 능력이었다. 북한이 경수로를 제공받기 위해서는 경수로의 안전에 필요한 각종 기술적, 법적 요건을 충족시켜야 한다. 그러나 북한의 낮은 국가신용도와 경제력, 열악한 인프라 등으로 국제사회의 안전기준을 만족시키기란 거의 불가능하였다.

또한 북한의 부실한 전력인프라 사정으로 인해, 향후 북한 발전용량의 10배나 되는 전력망을 갖추어야 안전기술적 측면에서 경수로 가동이 가능하다. 북한의 경우 현 상태이라면 경수로 1기의 발전량(100만 kW)이 북한 전체 발전량의 20% 이상에 이를 것으로 추정되어 전체 송배전 체제의 안정성을 보장할 수 없다.

그리고 원자로 고장에 대비한 외부의 안정된 비상 전력원이 필요한데 북한에는 안정된 전압의 비상 전력원이 존재하지 아니하다. 비상 전력원이 구비되지 않은 상태에서는 경수로는 완공되더라도 미국 핵안전규제위원회(Nuclear Regulatory Commission)의 가동승인을 확보하기 어렵다.

그러므로 경수로를 가동하려면 경수로 완공 이전에 자체적으로 발전소를 계속 건설하고 기간전력망을 확충해야 하는데, 북한의 경제사정을 감안하면 이는 현실적으로 실행불가능한 조건이다. 그러므로 경수로사업을 계속하여 경수로를 완공하더라도 경수로 가동은 사실상 어려운 사정이었다고 볼 수 있다.

이와 같이 경수로사업은 중단될 수밖에 없었던 복잡다양한 이유를 내재한 채 진행되어 왔었다. 우리정부는 경수로사업에 대한 미국의 소극적 태도나 사업 자체의 타당성과 성공가능성에 대한 부정적 시각에도 불구하고, 그동안 경수로사업을 적극

<sup>33</sup> 이 경수로의 한국표준형이라는 울진 3, 4호기 원자로이다.

<sup>34</sup> 미국 '로렌스리버모어핵무기실험실(Lawrence Livermore National Nuclear Laboratory)'이 경수로에서도 우라늄 연료의 연소시간을 조절함으로써 다량의 무기급 플라토늄 생산이 가능하다는 문제가 제기되었다(이동복, "대북 경수로 사업의 도중하차: 대북 경수로 사업은 애초부터 해서는 안 되는 공사일 뿐 아니라 공사를 해도 완공이 불가능한 애물단지가 되고 있다," 2003). 이에 대해 우리정부는 이론적으로 가능하나 아직 경수로에서 플라토늄을 생산한 사례는 세계적으로 없으며, 북한의 경제력이나 기술력을 감안하면 실제적으로 불가능하다는 시각이다.

적이고 강한 의지로 추진하여 왔으나,<sup>35</sup> 경수로사업은 북·미관계 및 북한의 핵폐기 진전이 수반되지 않은 채 경수로 건설공사만 진척된 상황이어서 사업이 결국 중단된 것이다.

## VII. 경수로사업의 정책적 함의

경수로사업의 논리모형에서 알 수 있듯이 한국정부는 KEDO의 경수로사업비 22억 69만 달러 중 11억 8,660만 달러(54%)를 지원했지만 북한 핵개발재개 및 북·미관계 악화 등 외적인 상황요인들로 인해 경수로공사 종합공정률 34.5% 시점에서 중단되었다. 결과적으로 경수로사업에 투입된 11억 8,660억 달러는 매몰비용이 되고 있으며, 남북경제교류협력 확대와 경험 등 부수적 효과는 파생되었다고 할 수 있으나, 사업의 목표(산출 요소)인 경수로 2기 제공은 달성하지 못하였으며, 이에 따라 사업의 결과요소인 북한 핵시설 동결과 해체 등 한반도 비핵화는 발생하지 않았다.

### 1. 경수로사업의 득(得)과 실(失)

KEDO의 경수로사업이 추진됨으로서 우리나라(정부+민간)에 발생한 득과 실을 파생효과(편익)와 비용을 중심으로 종합해볼 수 있다. 경수로사업의 효과 중 금전적 가치로 계량화할 수 있는 유일한 항목은 KEDO가 한전에 지급한 경수로 공사비인데, KEDO가 지출한 경수로 공사비 15억 7,500만 달러의 77%인 12억 800만 달러가 한전 등 국내업체들에게 지급되었다. 이러한 국내업체들의 수입금 12억 800만 달러는 국가적 범주에서 볼 때는 경수로사업으로 발생한 한국의 금전적 편익으로 볼 수 있다.

그리고 한전의 TA이행(기자재 및 클레임 처리) 종료 후 한전의 과다 이익으로 KEDO에 환원되는 이익금 중 KEDO로부터 한국정부에 환급될 수 있는 최대 예상 환급금 규모는 약 2.7~3.7억 달러 정도인데, 이 금액을 예상 편익으로 상정할 수 있다.

그러므로 앞에서 제시한 여러가지 비용적인 요소들과 효과적인 결과들을 근거로, 1999년부터 2006년까지 진행되어온 7년간 경수로사업의 주요비용과 효과(편익)<sup>36</sup>를 사업의 득과 실 그리고 국가적(정부 및 민간) 차원에서 계략적으로 단순·종합해보면 <표 9>와 같다.

<sup>35</sup> 동북아 안보 증진, 한반도 비핵화와 평화유지, 남북관계 개선, 한·미동맹관계 강화 등의 시대적 요구에 부응하여 사업을 적극 추진하지 않을 수 없었던 우리정부의 정책적 의도와 정책결정의 상황적 변수 등을 고려해 볼 수 있다.

<sup>36</sup> 비용 및 편익의 종합은 사업을 비용·편익(비용편익률 등) 분석을 시도한 결과가 아니라, 비용적 요소와 편익적 요소를 단순 종합한 것이다.

<표 9> 한국 경수로사업의 득과 실 종합(정부+민간)

비 용(실)		효과(득, 편익)	
경수로사업 총 지원액 (정부)	14,189억원 - 공사비: 13,744억 원 - 행정비용: 445억 원 (118,660만 달러 = 114,655 + 4,005)	(경수로사업의 부수적 파생효과 / 정부+민간) - 남북경제교류협력확대 & 경험 - 단기적 북한 핵활동 동결 & 핵 비확산 - 북한 개방촉진 - 한국원전사업능력향상 & 국내경제유발효과 - 대북 국제적 공조사업 경험	
국채 이자비용 (1999~2006)	967억 원	국내유입 경수로공사비(민간)	1조 2,080억 원 (120,800만 달러)
국채 차환발행 이자비용 (계획) (2007~2013)	4,380억 원(발생 중)	TA이행 한전 과다이익으로 발생 가능한 KEDO 예상 환급금(정부)	최대2,700~3,700억 원 (2.7~3.7억 달러) (발생 중)
비용 합계	15,156억 원 + (발생 중: 4,380억 원)	편익 종합	12,080억 원 + (발생 중: 2,700~3,700억 원) + 부수적 파생효과

주: 1. 공사비 114,655만 달러=1조 3,744억원(남북협력기금 경수로 계정에서 지출), 경수로사업 행정비용 4,005만 달러=445억 원은 통일부 일반회계 예산에서 지출.  
2. 정부(한국수출입은행 집행)는 KEDO에 달러로 지급하는데 매년 환율이 다름. 1달러=1,000원 기준으로 계산하면, 12억 800만 달러=약 1조 2,080억 원, 2.7~3.7억 달러=약 2,700~3,700억 원, 967억 원 =약 9,670만 달러, 4,380억 원=약 4억 3,800만 달러 정도이다.

즉, 비용 측면에서는 경수로사업 공사비와 행정비용, 국채발행에 따른 이자 상환액을 고려할 수 있고, 경수로사업의 편익 및 파생효과 측면에서는 1차 북핵위기 해소와 한반도 평화증진, 남북교류협력증진과 3대 경험사업 출발, 국내 경제 및 산업 발전 효과, 국가 신용도 향상, 북한 개방촉진과 자본주의 학습효과, 대북 국제적 공조경험, 통일비용 절감효과 등을 고려할 수 있다.

그리고 금전적 편익으로 한국전력공사가 경수로 건설을 일괄 수주함으로써 발생한 경수로 공사비의 국내 유입액과 경수로사업 클레임 청산완료 후 발생할 수 있는 한전의 과다 이익금 중 KEDO의 한국정부에 환급금을 상정할 수 있다.

그러므로 경수로사업의 청산과 더불어 경수로사업으로 그동안 발생한 그리고 향후 발생할 수 있는 경수로사업의 득(효과 및 편익)과 실(비용)을 종합적으로 접근하면 경수로사업으로 발생한 비용의 계략적 합계는 약 1조 5,156억 원(사업비+국채발

행 이자)과 향후 발생할 비용인 4,380억 원(국채 차환발행 이자)으로 추정할 수 있고, 경수로사업의 편익은 한전 등 110개 국내 협력업체 공사 수입금 1조 2,080억 원과 발생중인 KEDO 예상환급금 최대 2,700~3,700억 원 그리고 경수로사업 과정에서 발생하는 동북아 및 한반도에서의 정치·경제·사회·과학기술적 파생효과로 종합될 수 있다.

결과적으로 금전적으로는 비용이 편익보다 높게 나오지만 편익 중 부수적 파생효과를 감안하면 비용이 효과(편익)보다 크다고 단정하기는 어렵다. 오히려 파생효과의 포괄성과 장기적 파급효과를 감안하면 경수로사업에 우리정부가 약 1조 4,000여억 원을 투입하고도 사업의 목적을 달성하지 못했지만 경수로사업은 국가적 범주에서 얻은 것(실)보다 얻은 것(득)이 많은 사업이었다고 볼 수 있다. 다만 투입된 경수로 공사비 전액이 매몰비용으로 되지만 않는다면 경수로사업의 편익은 배로 증가하여 사업의 효과성이 명확하게 확보될 수 있을 것이다.

## 2. 정책적 함의

경수로사업 비용 전체를 매몰비용이 간주될 수 있다. 매몰비용(sunk cost)이란 투자는 했지만 회수가 불가능한 비용으로 차후 의사결정에 고려될 수 없는 비용을 의미한다. KEDO의 경수로사업비는 준공 후 북한이 3년 거치 17년 균등 분할상환하게 되어 있지만, 현재로서는 북한으로부터 KEDO에 대한 채무청산을 전혀 기대할 수 없는 상황이고, 이에 따라 KEDO의 한국에 대한 채무청산 가능성도 거의 없다.

그러므로 한국정부가 KEDO에 지원한 공사비 1조 3,744억 원, 경수로계정 및 공공자금관리기금 예수금 충당을 위해 발행한 국채의 이자비용 967억 원(1999~2006년), 그리고 경수로계정 청산을 위해 국채 차환발행 이자비용 4,380억 원(2007~2013년) 등은 경수로사업이 재개되지 않는다면 그리고 경수로사업이 ‘유사 경수로 신규사업’에 향후 재활용되지 않으면 매몰비용으로 간주될 수 있다.

그러나 경수로사업은 위에서 논의한 바와 같이 실(비용)보다는 득(효과 혹은 편익)이 많은 사업이었다고 추론할 수 있는데, 금전적 편익의 핵심은 한국전력공사가 경수로사업을 일괄도급방식으로 수주함에 따라 KEDO 경수로사업 비용 중 국내로 유입된 경수로 공사비의 77%이었다.

그러므로 경수로사업은 비록 한국이 결과적으로 경수로 공사비 분담을 73%까지 하게 되었지만, ‘국제적 공조사업에서 국내업체들이 주요한 역할을 수행할 경우 비용이 곧 편익으로 회수가 가능하다’는 실증적 사례를 ‘결과’로서 제시해주고 있다.

한편 경수로사업은 대북 국제적 공조사업, 대북 정치외교 및 군사안보 목적의 사업, 대북 전력 및 과학기술 경제협력사업의 사례이다. 경수로사업은 비록 종료된 사

업이지만, 9·19 공동성명에 따라 향후 경수로사업이 ‘적절한 시기’에 논의될 경우, 핵문제를 해결하기 위한 6자회담 과정에서 중요한 기준점이 될 수 있고, 경수로사업이 재개될 가능성도 완전히 배제할 수 없다.

그리고 경수로사업은 한국정부의 단독적인 대북사업이 아니라 동북아 안보확보와 평화유지를 위한 국제기구의 군사안보적 사업이었다. 북핵문제는 기본적으로 국제정치적인 군사안보적 이슈이다. 그러므로 북핵문제라는 특정 이슈가 해소되더라도 한반도와 동북아 평화유지를 위한 외교적 타협수단으로써 KEDO(한반도에너지개발기구)와 같은 국제기구를 통한 국제사회의 대북사업은 향후에도 발생할 가능성은 상존하며, 이에 따라 경수로사업의 경우와 같이 한국정부가 상당한 부분을 경제적으로 분담할 가능성이 있다.

정부는 그동안 미국의 소극적 입장에도 불구하고, 경수로사업을 적극적이고 강한 의지로 추진하여 왔으나, 사업은 중단될 수밖에 없었는데 주된 이유는 북·미관계 및 북한의 핵폐기 진전이 수반되지 않은 채 경수로 건설공사만 진척되어 왔기 때문이었다. 북한으로부터 KEDO에 대한 채무청산을 전혀 기대할 수 없는 상황이기 때문에 경수로 사업비용 전체가 매몰비용으로 간주될 가능성도 있고, 투자목적을 달성하지 못한 예산낭비 사례로 인식될 수도 있다.

그러나 경수로사업이 미국의 강력한 주도로 출발하였다는 점, 그리고 동북아 안보 증진, 한반도 비핵화와 평화유지, 남북관계 개선, 한·미동맹관계 강화 등의 시대적 요구에 부응하여 사업을 적극 추진하지 않을 수 없었던 우리정부의 정책적 의도와 정책결정의 상황적 변수 등을 고려할 필요가 있다. 그리고 KEDO 경수로사업은 한국정부 입장에서는 공사비 1조 3,477억 원을 투여하고도 사업목적이 달성하지 못한 미완성의 도중하차 사업이지만, 한반도 긴장완화, 남북관계 진전, 동북아 평화유지를 위한 국제적 공조와 대북사업의 경험을 제공한 사업이었다.

2007년 10월 남북정상회담으로 남북화해 분위기가 고조됨에 따라 경수로사업이 향후 재개될 가능성이 없지는 않다. 그러나 경수로 사업이 재개되려면 우선 북한의 핵비확산 의무 이행과 핵 불능화 조치, 한반도 비핵화와 북·미관계가 선행되어야 가능하다. 그리고 북한이 핵 불능화 및 비핵화한다고 하여 경수로가 자동적으로 제공되는 것으로 보기는 어려우며, 결과적으로 북한의 비핵화와 북·미관계 개선은 경수로사업 재개를 위한 최소한의 필요조건이 될 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

그리고 북한의 핵무기 프로그램 포기과 국제사회의 경제협력과 대북 관계정상화를 교환하는 모델은 한반도 및 동북아 안보확보의 외교적 해법으로 향후 활용될 가능성이 높다. 따라서 경수로사업과 유사한 성격의 국제 공조적 사업(유사 경수로사업)의 가능성은 상존하고 있다고 볼 수 있다.

그런데 만약 경수로사업이 재개된다면, 그리고 향후 유사 경수로사업이 신규로

추진된다면 북한의 경수로 수용능력이 고려된 실행 가능한 사업계획을 수립할 필요가 있다. 경수로사업의 경험과 사업의 중단 원인분석에 따르면 북한의 전력망 개선, 원자력 안전체계 및 사고 시 보상체제 등이 완비되지 않을 경우, 사업자들이 경수로 부품과 핵연료의 공급을 거부할 것이고 따라서 경수로가 비록 완공되더라도 가동은 보장할 수 없기 때문이다.

그리고 국가간 재원분담 비율에 대한 합리적 논의도 필요하다. 동북아 국제안보 정치적 시각에서 보면, 북핵문제는 동북아의 안보에 대한 동북아 국가 및 국제사회의 공동 위협이고, 북한 핵폐기 및 한반도 비핵화에 따른 동북아 안보증진으로부터 편익의 수혜 정도는 일본이나, 미국의 경우 한국보다 적지 않을 수 있다. 따라서 한국 정부의 경수로 사업비 분담비율과 규모(사업비 총액<sup>37</sup>의 54%, 공사비의 73%)가 과다하다고도 볼 수 있다.

그러므로 향후 9·19 공동성명에 따라 경수로사업이 ‘적절한 시기’에 논의될 경우, 그리고 경수로사업 재개 및 유사 경수로사업 신규 추진 시에는 북한 비핵화와 동북아 안보증진의 편익 수혜 정도를 중심으로 국가간 재원분담 비율에 대한 합리적 논의가 필요할 것으로 사료되며, 또한 ‘평등과 형평의 원칙’을 활용하여 한국의 부담을 최소화하는 정부의 적극적인 노력이 필요하다.

그리고 향후 북·일관계 정상화가 진전되면 일본의 재원분담 비율을 확대하고, 북·미관계의 진전으로 북한의 국제금융기구 가입이 가능한 경우 국제금융을 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 또한 6자회담의 2007년 2·13 합의 이행에 따른 북한 핵 불능화 조치와 북·미관계의 개선이 가시적으로 나타나면 미국의 재원분담 비율의 증가를 요구할 수도 있을 것이다.

또한 과거 경수로사업에 대한 한국의 기여도 그리고 향후 유사 경수로사업에 대한 한국의 재원분담 비율을 금강산사업이나 개성사업과 같은 여타 대북사업의 문제점 해결에 활용할 수도 있다. 예를 들면 개성공단의 원산지 문제 해결을 위해 한·미 FTA의 역외가공지역(Outward Processing Zone) 협상에, 개성공단의 전략물자<sup>38</sup> 문제를 완화하기 위한 미국의 지원 및 협조 요청에, 개성공단과 금강산의 통행·통관 절차 간소화를 위해 남북경제교류협력의 협상에 활용할 수도 있는 것이다.

그리고 경수로사업이 재개된다면 그리고 기존의 경수로를 활용만 할 수 있다면

<sup>37</sup> 사업비 총(지출)액=공사비+행정비용+중유비용.

<sup>38</sup> 전략물자 문제는 주로 미국의 수출관리규정(EAR: export administration regulations) 관련 문제이다. 미국의 수출관리규정은 북한 등의 문제국가에 미국산 상품을 재수출하거나 미국 기술·소프트웨어가 10% 이상 포함된 외국산 제품을 재수출하는 경우에 미국 상무부의 승인을 받도록 규정하고 있다. EAR로 인해 개성공단의 일부 업체들은 생산설비를 반입할 수 없게 되어 사업을 연기하거나, 중국 공장에서 필요 생산과정을 거치고 다시 개성공단에서 생산과정을 진행하는 일도 발생하고 있다.



경수로 사업비용 전체가 매몰비용으로 되는 것을 최소화할 수 있다. 그러므로 향후 북핵문제가 해결되고 경수로사업이 재개될 경우를 대비하여 청산 중에 있는 KEDO 경수로사업을 재활용하기 위하여 핵심 부품에 대한 보존 대책을 정부는 점검할 필요가 있다. 그것은 북핵문제 해결이 지체될 경우, 금호현장과 국내 보관 중인 기자재의 보존상태가 재사용할 수 없을 정도로 악화될 가능성도 있기 때문이다.

마지막으로 경수로사업은 대북사업이 기본적으로 불안정성과 위험성이 높다는 특성을 보여주고 있다. 경수로사업에서 비싼 비용을 지불하며 경험하였듯이, 대북 사업은 재정투자 규모가 대단히 크고 사업 외적인 상황요인으로 인해 사업이 중단 될 수 있는 가능성을 항상 소지하고 있는 것이다.

### 3. 연구의 한계

본 연구는 경수로사업의 주요 요소를 사례연구 및 사후평가, 비용과 효과 그리고 성과관리의 결과지향적 시각에서 접근하여 향후에 발생할 수도 있는 경수로사업과 유사한 정책적 판단에 유용한 정보와 시사점을 도출하려 하였다.

그러나 본 연구의 범위와 초점은 국가재정 비용과 사업의 효과로 제한되어 있기 때문에 경수로사업을 심층적으로 이해하는데 요구되는 한반도 비핵화 관련 국제정치적 역학관계 및 동북아 안보정책적 접근은 본 연구에서 시도되지 못하였다. 또한 경수로와 전력건설에 대한 과학기술적 이해와 건축공학적 접근도 제시되지 않았다.

한편 경수로사업에 대한 기존 연구들은 경수로사업 초기의 연구 결과들이고 연구의 내용이 시사적 현안에 제한된 결과물들이어서, 본 연구에 필요한 대부분 자료는 정부와 관계 기관이 제공한 자료에 의존하게 되었다. 이에 따른 본 연구의 제한성과 한계성을 부정하기 어려우며, 이러한 연구의 한계점들은 향후 경수로사업 관련 연구에서 추가적으로 관심을 기울일 수 있는 연구영역이 될 수 있다.

■ 접수: 10월 19일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

### 참고문헌

- 강정민·황일도 “2조원 들어간 KEDO 경수로, 어떻게 할 것인가: 러시아 끌어들이 한국이 완공해 ‘원전 게임’ 카드 활용해야.” 『신동아』, 제47권 9호 (통권540호), 2004.  
 국회예산정책처. “경수로계정 결산분석.” 『2006회계연도 결산분석(IV)』, 2007.  
 국회운영위원회. 『대형국책사업에 대한 국회의 사전심의 및 사후평가 강화방안』. 국회운영위원회정책연구개발과제, 2003-02.

- 노화준. 『정책평가론』. 서울: 법문사, 2006.
- 문종열. “시스템 사고기법을 이용한 개성공단사업 전략레버리지 연구.” 『정책분석평가학회보』. 제17권 1호, 2007.
- \_\_\_\_\_. “금강산관광사업 논리모형과 특성 그리고 정책적 함의.” 『한국행정논집』. 제19권 2호, 2007.
- \_\_\_\_\_. “경수로사업 청산과 시사점.” 『국회예산정책처 예산현안분석』. 제13호, 2007.
- 배종렬. “두만강지역개발사업 및 한반도 에너지개발기구.” 안충영·이창재 편. 『동북아 경제협력: 통합의 첫걸음』. 서울: 박영사, 2003.
- \_\_\_\_\_. “한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한의 경험정책.” 배종렬·박유환, 『남북한 경제협력: 발전전략과 정책과제』. 서울: 한국수출입은행, 2000.
- 이동복. “대북 경수로 사업의 도중하차: 대북 경수로 사업은 애초부터 해서는 안되는 공사일 뿐 아니라 공사를 해도 완공이 불가능한 애물단지가 되고 있다.” 『북한』. 통권384호, 북한연구소, 2003.
- 이정복. 『대북경수형원자로 사업과 북한의 변화』. 공주대학교대학원 석사학위 논문, 2003.
- 장선섭. “북한경수로를 통해서 본 남북한관계전망.” 『亞太Focus』. 제36집, 2005.
- 전봉근. “북한의 평화적 핵 이용권과 경수로 문제.” 『국가경영전략』. 제5집 2호, 2006.
- 주용식. “대북 경수로사업의 현황과 전망.” 『KIEP세계경제』. 제6권 10호, 2003.
- 평화문제연구소. “KEDO, 대북 경수로사업 공식종료: 15억달러 날린채 10년 6개월 만에 종료.” 『통일한국』. 제24권 7호 (통권271호), 2007.
- 통일부. “경수로사업 지원활동.” 『남북대화』, 제68호 (남북회담사무국), 2002.
- \_\_\_\_\_. 『KEDO 경수로사업 지원 백서』. 서울: 통일부 경수로사업지원기획단, 2007.

## The Cost and Effect of LWR Project and Its Implications

*Jong-Yeul Moon*

The total amount of national treasury bonds allocated for Light Water Reactor (LWR), the Project of KEDO by Korean government, is around 6 billion dollars. Although LWR Project was terminated in May 2006, there are many critical issues which require thoughtful discussions. For example, it is uncertain when LWR Project resumes. In addition, The expenditure for LWR Project reaches 1.4 billion dollars including 438 million dollars for interests, while benefits from the LWR Project can be estimated as 1.2 billion dollars only. Among benefits, 1.2 billion dollars of income come from Korea Electric Power Corporation and other companies which participate in the project, and from 250 to 370 million dollars come from KEDO payback as well as acquisitions of political, economic, social, and scientific capitals from LWR project.

It is necessary to get a comprehensive meaning of the cost and effect of the project and to imply the lesson from LWR project to North Korean Project in the future.

**Key Words:** Light Water Reactor (LWR), KEDO, Cost & Effect, North Korean Project, Nuclear Crisis

# 남북스포츠 협상의 평가와 전망\*

박 상 현\*\*

- I. 서 론
- II. 남북스포츠 협상에 대한 기존 연구와 분석틀
- III. 남북스포츠 협상의 이슈(Issue)분석
- IV. 남북스포츠 협상을 위한 제안
- V. 결 론

## 국문요약

남북간의 스포츠 교류는 남북교류협력을 유발할 수 있는 선도적 사업으로 인식되어왔다. 그러나 남북 스포츠 교류는 기대한 만큼의 성과를 거두지 못한 것으로 평가할 수 있다. 남북한이 국제스포츠 행사에 단일팀을 구성하여 참여하는 것이 정치·사회적으로 큰 의미를 지고 있다는 것에는 동의하고 있지만 성공에 이르지 못하는 못하고 있다. 본 연구는 선도적 사업으로 쉽게 이루어 질수 있을 것으로 예상한 남북스포츠교류가 기대만큼의 성과를 거두지 못한 원인을 국제협상 이론의 관점에서 살펴보았다.

먼저 협상 이슈 분석의 관점에서 살펴본 남북스포츠 협상은 스포츠 이외의 정치적 목적에 종속된 협상이었다. 또한 남북한 협상 성공에 절대적으로 필요한 공동이익을 공유하지 못하고 있었다. 남북 스포츠 협상의 큰 특징은 협상이 남북관계의 진전과 국제환경

에 큰 영향을 받는 다는 점이었다.

국제협상 분석에 사용되는 “틀짜기,” “상대적 이익의 민감도,” “양면게임”을 활용하여 본연구는 다음과 같은 남북 스포츠 협상의 개선방향을 제시하였다. 민간주도, 아마추어 중심, 단일종목, 일회성 남북교류를 점진적으로 추진하는 것이 남북스포츠 협상의 성공을 위해 필요하다. 이러한 정책은 손실영역에 있는 북한이 상대적 이익에 둔감하게 만드는 방식이기도 하다. 또한 이 정책은 북한이 남북스포츠 교류에 대해 긍정적인 입장을 취할 수 있도록 유도할 수 있을 뿐만 아니라, 한국의 아마추어 경기의 활성화와 경기력 향상에 도 도움이 될 수 있는 상생의 전략이기도 하다.

**주제어:** 협상, 남북교류, 스포츠, 틀짜기, 상대적 이익, 양면게임, 공동이익

## I. 서 론

탈냉전의 세계적 조류 속에서 한반도는 여전히 냉전의 섬으로 남아있다. 분단을 극복하려는 노력은 남북한 모두에서 계속되어 왔지만 분단은 지속되고 있고, 분단 모순이 남북한의 정치와 경제에 부정적인 영향을 미치고 있다. 남한은 기능주의적

\* 이 논문은 2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임. KRF-2007-354-B00017.

\*\* 연세대학교 연구교수

접근방법을 통해 단계론적인 통일의 길을 추구해 왔다. 교류협력이 용이한 부분에서 시작하여 민감한 분야로 확대하여 남북한 상호신뢰를 구축하고 민족정체성과 동질성을 확립한 이후 통합으로 나아가려는 것이 남한의 통일 방법이다.<sup>1</sup>

기능주의적 통일 방안에서 사회문화 분야의 교류는 비정치적이고 민감하지 않은 분야로서 남북한의 상호 불신을 해소하여 민족적 동질성을 회복시키고 민족적 화해 분위기를 조성하는 지름길로 여겨져 왔다. 사회문화교류 중에서 스포츠분야는 사회문화 분야 중에서도 남북한 이질감이 크지 않는 분야로 여겨져 왔다.

스포츠 교류는 인적교류와 직결되어 있으며, 비정치적 특성을 가지고 있고, 비대칭적 교류가 가능하기 때문에 다른 분야에 비해 선행될 수 있는 남북화해의 첨병으로 인식되어 왔다. 또한 스포츠는 몸과 몸이 부딪치는 인간적 접촉을 통해 서로의 실체를 확인하고 포용하는 특징을 지니고 있다. 스포츠의 이러한 영향은 경기에 임하는 선수들 뿐만 아니라 경기를 지켜보는 관중들에게도 마찬가지로 적용된다. 이 때문에 스포츠 교류는 이념에 대한 거부감 없이 순수하게 접촉할 수 있는 교류로 민족성을 회복하고 민족통합을 이룩하는 역할을 할 것으로 기대되었다.

동서독의 민족통합과정에서 스포츠 분야가 긍정적 역할을 했다는 사실은 스포츠를 통한 남북한 교류확대 기대를 증폭시켰다. 1990년 10월의 남북통일축구대회를 시발점으로, 제41회 세계 탁구선수권대회와 제6회 세계 청소년축구선수권대회 단일팀을 구성한 스포츠 교류는 분단의 장벽을 넘어 민족화합의 가능성을 입증하기도 하였다. 그러나 남북스포츠 교류는 남북화해의 첨병으로서의 역할을 충분히 수행하고 있지 않은 것으로 보인다. 남북단일팀 구성의 형식에 대해서는 합의가 이루어졌지만 세부시행에 있어 합의를 보지 못하고 국제대회 공동입장과 단일종목교류에 한정되고 있다. 남북한이 많은 남북스포츠 협상을 진행하였지만 가시적인 성과를 거둔 것은 몇몇 협상에 불과했다.

본 연구는 남북스포츠 협상의 특징을 국제협상론의 관점에서 살펴보고, 이를 바탕으로 남북스포츠 교류 활성화를 위한 방안을 제안하고자 한다. 본 연구에서 제안하는 관점은 협상론의 과점에서 “남북스포츠 협상이 어떻게 하면 성공을 거둘 수 있을 것인가를 제시하는 것이다?”에 대한 것이다. 최근 남북 체육 교류에 대한 연구들은 체육 교류의 활성화 및 발전방안에 집중되는 경향이 있다. 이는 국민의 정부 이후 남북교류의 활성화가 사회적 유행이 된 것을 반영한다. 최근에는 남북교류의 제도화에 대한 논의도 등장하고 있다.<sup>2</sup> 그러나 이러한 논의들은 국제정치적인 이론적

<sup>1</sup> 1982년 2월 1일 손재식 당시 국토통일원 장관이 발표한 “20개 시범실천사업”에 스포츠 교류가 포함되었다. 이 사업에서 한국은 각종 체육친선대회 교류와 각종 국제경기대회에 단일팀 구성을 제안한 바 있다.

<sup>2</sup> 대표적인 연구로는 김동선, “동계올림픽 남북한 공동개최를 위한 전략 탐색,” 『한국체육학회지』 제40권 4호 (2001); 안민석, 『남북체육교류 활성화 방안 연구』 (서울: 한국체육과학연구원, 1998); 박

배경에서 출발한 것이라기보다는 남북대화를 통해 획득한 경험을 바탕으로 남북 스포츠 교류의 제도화를 제시하고 있다. 본 연구는 분단 이후 남북 스포츠 협상전체를 대상으로 기존 남북 스포츠 협상이 만족할 만한 성과를 얻지 못한 원인을 분석하고 대안을 제안하고자 한다.<sup>3</sup>

본 연구는 남북스포츠 교류에서 특정 시기 혹은 특정 종목에 한정하여 분석하지 않고 스포츠 전체를 분석대상으로 하여 협상론에서 제시하는 이슈분석을 통해 남북 스포츠 교류의 활성화 방안을 모색하고자 한다. 다음 장에서는 남북스포츠 협상을 연구한 기존 연구들을 비판적으로 분석하고 기존 논의에서 간과되었던 몇 가지 주요한 이론적 함의를 포함하여 남북스포츠 협상이라는 주제의 틀짜기(framing)에 고려되어야 할 요소들을 지적하고자 한다. 3장에서는 협상분석의 기초인 이슈분석으로써 남북 스포츠 협상 전체의 개괄적인 특징을 살펴본다. 4장에서는 이 글이 제시한 분석틀의 관점에서 남북스포츠 교류를 위한 제안을 하고자 한다.

## II. 남북스포츠 협상에 대한 기존 연구와 분석틀

### 1. 기존 합리적 관점 연구의 비판적 고찰

협상은 이익 충돌 당사자들이 공동이익의 극대화를 통해 합의에 이르는 과정으로 정의할 수 있다.<sup>4</sup> 그러나 남북대화를 협상론적인 관점에서 분석한 연구들은 남북대화가 합의를 도출하기 위한 진의협상이 아니라 합의 외적인 것을 위한 의사협상(pseudo negotiation)의 형태를 갖는다는 점을 밝히고 있다. 북한이 적대적이며 공격적인 협상형태로 일관하는 전사적 이론에 바탕하고 있다는 것이다. 북한에게 협상은 공동이익을 극대화하는 협력의 장이 아니라 “전쟁의 연장”에 불과한 것이다.<sup>5</sup>

주환, “남북한 스포츠교류의 실상과 전망,” 『한국체육학회지』, 제31권 2호 (1992); 박주환, “냉전체제의 종식과 남북한 스포츠교류,” 『한국체육학회지』, 제5권 2호 (1997) 등을 참조.

<sup>3</sup> 호프만(P. Terrence Hopman)의 논의에 따르면 협상의 성공여부를 판단하는 기준은 크게 4가지로 구분된다. 첫째, 협상 타결 여부, 둘째, 상대방 보다 더 많은 이익 획득 여부, 셋째, 협상의 지속성 여부, 넷째, 결과의 효율성이다. P. Terrence Hopman, *Negotiation Process and the Resolution of International Conflict* (Chaper Hill, NC: University of South Carolina Press, 1996), pp. 28~30. 본 연구에서는 협상의 성공을 지속성 여부에 둔다. 남북관계의 특수성을 염두에 둘 때, 협상의 성공은 단순한 협상문의 존재여부보다는 협상의 타결과 이후 실행을 포함한 향후 유사한 협상에서 미칠 영향력 등이 갖추어져야 협상이 성공한 것이라고 정의한다. 또한 이와 같은 관점은 협상의 성공이 국가전체이익에 도움이 되는가의 여부보다는 협상의 성공과 실행여부에만 한정된 분석이다.

<sup>4</sup> Fred Charles Ikle, *How Nations Negotiate* (N.Y.: Harper and Row, 1964), pp. 2~4.

<sup>5</sup> 남북대화에서 북한의 협상형태에 대한 논의에 대한 정리는 다음의 글들을 참조. 강인덕·송중환, 『남북대화: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), pp. 28~37; 송중환, 『북한 협상형태의 이해』 (서울: 오름, 2002), 8장.

북한과의 스포츠협상을 연구한 연구자들도 북한이 남북스포츠회담에서 합의보다는 스포츠회담을 이용해 정치적 선전과 명분을 세우기 위한 구실로 이용하여 왔다고 주장하고 있다. 북한은 스포츠회담을 통해서도 체제유지 및 강화 그리고 남한의 국론분열 분위기를 조성하기 위한 정치적 수단으로 삼았다는 것이다.<sup>6</sup>

북한의 의사협상적 태도에 대한 논의들은 남북 협상이 성공을 거둘 수 없었던 가장 근본적인 원인으로 사회문화교류인 스포츠를 정치에 이용하려한 북한의 대남 혁명 전략을 들고 있다. 그러나 스포츠 활동을 정치적 수단으로 활용하고, 남북한 스포츠 협상을 상대방에 대한 비방과 선전을 위한 정치적 수단으로 활용한 것은 북한만이 아니었다. 이화래의 한국 스포츠에 대한 자기반성은 한국의 체육사도 객관성과 독자성을 상실한 채 체제의 치적이나 정권 차원의 정치이념 모색에 따라 좌우되어 왔다는 것을 보여주고 있다. 또한 LA 올림픽 남북 단일팀 구성을 위한 남북 체육회담에서 한국 측이 정치적인 사안인 1983년 미얀마 아웅산 폭파사건을 회담의 선결의제로 내세웠던 것은 한국도 남북 스포츠 회담을 대북압박의 수단으로 활용한 예라 할 수 있다.<sup>7</sup>

남북한 스포츠 협상이 의사협상으로 일관된 가장 큰 원인은 남북한이 심각한 체제경쟁을 하고 있었기 때문이었다. 체제경쟁을 하는 당사자들은 정치적으로 민감한 분야에서 뿐만 아니라 민감성이 떨어지는 사회문화 분야에서까지 경쟁을 벌였다. 남북한의 체제경쟁은 스포츠 협상에서도 적용되었다. 협상을 통해 서로가 win-win 할 수 있는 공동이익을 찾는 것이 목적이 아니었다. 상대와의 경쟁에서 무조건 승리하는 것이 목적이었던 것이다. 상대보다 많은 이익을 확보하기 위해서는 전투적인 자세로 협상에 임한 것은 합리적인 태도라고 할 수 있다. 회담의 목표가 상대와의 협상에서 상대보다 많은 최대의 이익을 획득하는 것이고 만약 협상에서 상대보다 큰 이익을 얻지 못한다면 불량한 언사와 억지를 부려서라도 협상 자체를 파국으로 몰고 가는 것이 합리적인 행위였을 것이다.

남북 스포츠 협상을 연구한 상기 논의들은 합리적 관점에서 남북대화를 분석한 것이라 할 수 있다. 협상에서 합리적 관점에 대한 논의는 월(James A. Wall)의 분석이 대표적이다.<sup>8</sup> 협상이란 특정 목적을 달성하기 위해 자신의 이익을 극대화하고

<sup>6</sup> 남북스포츠협상을 연구한 논문 중에서 북한의 의사협상적 협상태도 대한 논의는 김동선, “남북체육회담의 성패요인과 전망,” 『한국체육학회지』, 제39권 4호 (2000); 김미숙, “북한의 스포츠 이념과 남북 스포츠교류의 한계에 관한 연구,” 『한국체육철학회지』, 제12권 2호 (2004); 이화래, “한민족 화합을 위한 남북체육교류의 진도와 전망,” 『남북체육교류 국제학술대회 보고서』 (서울: 한국학술정보, 2004); 정동성, 『스포츠와 정치: 남북한의 통합교류』 (서울: 사람과 사람, 1998)을 참조.

<sup>7</sup> 이화래, “민족통일체육 기반조성의 과제와 전망,” 민족통일체육연구원, 『남북통일체육의 법적 과제』 (서울: 사람과 사람, 2001), p. 14.

<sup>8</sup> 합리적인 관점에 대해서는 James A. Wall, *Negotiation: Theory and Practice* (Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1985)을 참조. 상대를 협상에 끌어들이기 위한 합리적인 방법 모색에 대해서는 Deborah M. Kolb and Judith Williams, *Everyday Negotiation* (San

손실을 최소화하는 정책 수단이다. 협상을 시작하거나, 계속하거나, 중단하는 것, 그리고 합의의 결과를 이행하는 것도 최종 목적에 도움이 되는가의 여부에 따라 결정된다는 것이다.

합리적 관점에서 협상이 이루어진다는 것은 협상은 보상과 비용의 차이인 순성과(net outcome: NO), 협상가의 목표나 희망 비교수준(comparison level: CL), 협상 결과와 BATNA의 비교를 통한 대체비교수준(comparison level alternative: CLalt)의 상호작용에 따라 시작, 계속여부, 타결이 결정된다는 관점이다. 순성과(NO)가 양수일 때, 즉 협상의 비용보다 협상의 보상이 클 때 협상이 시작되고, 협상의 순성과(NO)가 협상의 목표(CL)보다 높으면 합의에 쉽게 동의할 것이고, 반대의 경우에는 합의에 쉽게 이르지 못하게 될 것이다. 또한 대체비교수준(CLalt)보다 낮으면 협상의 계속여부에 대해 회의를 가지게 될 것이고, 반대로 높으면 협상을 계속 진행하게 될 것이다.<sup>9</sup>

북한의 협상형태도 이러한 합리적인 관점에서 진행되었다고 할 수 있다. 우리가 북한을 전사적 협상형태로 구분하고 의사협상으로 일관했다고 하는 주장도 북한의 입장에서 보면 매우 합리적인 행위였다고 할 수 있다. 상황의 불확실성, 극단적 모협주의, 극단적인 줄다리기, 파국의 선언 등은 북한의 스포츠 협상의 전형적인 형태였다. 북한의 협상형태 뿐만 아니라 한국의 스포츠협상 형태도 이와 무관하지 않다고 할 수 있다.<sup>10</sup>

남북한이 스포츠 협상을 시작한 것은 순성과(NO)를 얻을 수 있다는 판단에서 진행한 것이고, 협상과정에서 극단적인 전략으로 협상을 파국으로 만든 것은 협상보다는 다른 방식으로 이익을 극대화시키는 것이 유리했기 때문이라고 정의할 수 있다. 또한 협상을 통해 합의된 사안을 지키지 않은 것도 합의를 이행하는 것

Francisco: Jossey-Bass, 2003), chapter 3 Making Strategic Moves를 참조.

<sup>9</sup> 협상에서 선택과정은 “전략적 상호작용(strategic interaction)”이라는 관점에서 이루어진다. 전략적 상호작용이란, 협상 결과가 자신의 선택으로만으로도 최적의 결과를 얻을 수 없고, 상대의 선택에 대한 고려도 함께 이루어져야 한다는 점이다. 전략적 상호작용을 다른 이론으로는 게임이론(game theory), 기대효용이론(expected utility theory), 그리고 전망이론(prospect theory)로 구분된다. 게임이론과 기대효용이론의 전략적 선택과 관련된 논의로는 김우상, 『신한국전략 II』(서울: 나남, 2007) 제2장과 제3장을 참고. 전망이론의 선택과정에 대해서는 Rose McDermott, *Risk Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001), pp. 17~44; Kahneman, Daniel and Amos Tversky, “Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk,” *Econometrica*, Vol. 47, No. 2 (1979)을 참조. 기대효용이론과 전망이론의 유사점에 대해서는 Bruce Bueno De Mesquita and Rose McDermott, “Crossing No Man’s Land: Cooperation from the Trends” *Political Psychology*, Vol. 25, No. 2, pp. 271~287을 참조. 특히 기대효용이론과 전망이론의 핵심 변수인 확률과 가치(효용)의 계산 객관적인 값이 아니라 주관적으로 인식되는 값이라는 점에서 유사점이 발견된다.

<sup>10</sup> 김재한, 『게임이론과 남북한 관계: 갈등과 협상 및 예측』(서울: 한울아카데미, 1995), pp. 206~209.



보다 이행하지 않는 것이 유리하다고 판단했기 때문이라고 이해할 수 있다. 그러나 합리적 관점에서 북한의 협상형태를 분석하는 것은 1991년 12월에 합의되고 1992년에 발효된 남북기본합의서 이후 북한의 협상형태를 설명하기에는 어려움이 있다.

남북기본합의서 이후에 남북스포츠협상은 새로운 국면을 맞이하게 된다. 1991년 이후 탈냉전이 확대되어 북한의 외교적 고립이 심화되었으며, 남북의 국력의 격차가 확대되던 시기이다. 체제붕괴의 위협을 느낀 북한은 공세적인 대남정책에서 수세적인 대남정책으로 바뀌게 되고 협상에서도 합의도출에 관심을 갖는 진의협상의 모습을 나타내었다.<sup>11</sup> 한국은 체제경쟁에서 승리했다는 자신감을 바탕으로 노태우 대통령은 1988년 “민족자존과 통일번영을 위한 7·7 대통령 특별선언”으로 남북대화를 남북교류협력의 장으로 적극 활용할 것을 밝혔다. 탈냉전 이후 남북 스포츠 협상도 성과를 내기 시작하였다. 대표적인 것이 통일축구, 통일농구, 공동입장 및 공동응원의 실시 등이다.<sup>12</sup>

남북기본합의서 협상과정을 연구한 많은 연구들이 이 협상은 북한이 수세적 위치에서 체결된 한국에게 유리하고 북한에게 불리한 협상이었다는 점을 주장하고 있다. 북한이 남북기본합의서 협상에 임한 것은, 불리한 정세에서 시간 벌기와 상대의 내부 혼란 및 상대의 정세를 살피기 위한 전술의 일환으로 파악하는 경향도 있다.<sup>13</sup> 그러나 북한이 시간벌기와 정세탐색을 위한 노력의 일환으로 협상을 타결했다면 북한이 초기에 목적으로 했던 ‘정치-군사’부분의 합의에 협상을 한정하지 않고, 한국의 요구를 수용하여 ‘남북교류 협력’ 분야에까지 타협한 것은 설명하기 어려운 점이 있다.

북한의 입장에서는 경제력에서 앞선 한국과 실현 가능성이 비교적 높은 경제-사회분야의 교류협력을 시작한다는 것은 북한의 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 수도 있었다. 한국의 통일 정책이 기능주의적이었다는 것을 북한도 알고 있었다. 한국

<sup>11</sup> 북한의 체제위기와 협상태도의 변화에 대해서는 Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1999); 김도태, “탈냉전기 북한의 대남 협상형태: 지속성과 변화,” 『사회과학과 정책』, 제17권 2호 (1995); 김용호, “북한의 대화협상 형태 분석,” 『국제정치논총』, 제40권 4호 (2000); 임동원, “남북 고위급회담과 북한의 협상전략,” 광태환 외, 『북한 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 출판부, 1997) 등의 논의를 참조.

<sup>12</sup> 1982년 2월 1일 손재식 당시 국토통일원 장관이 발표한 “20개 시범실천사업”에 스포츠 교류가 포함되었다. 이 사업에서 한국은 각종 체육친선대회 교류와 각종 국제경기대회에 단일팀 구성을 제안한 바 있다. 이후 간헐적인 남북스포츠교류가 성사되었으나 일회적인 사업에 그쳤다. 본격적인 남북스포츠 교류는 남북기본합의서 이후라고 할 수 있다. 냉전시대 남북스포츠 교류협력에 대한 논의는 강인덕·송종환 공저, 『남북회담: 7·4에서 6·15까지』, pp. 210~238 참조.

<sup>13</sup> 공산주의 세력들이 수세적 상황에서 위기를 모면하기 위한 위장 평화 조치를 취한다는 논의에 대해서는 박동운, “혁명전략과 협상전술,” 『공산권연구』, 제7월호 (1979); 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략” (1997)의 논의를 참조.

은 남북한 인적·물적 교류를 통해 북한을 개혁과 개방으로 유도하고 최종적으로 한국에 유리한 통일조건을 조성하는 것이 한국의 목적이라는 것도 북한이 충분히 이해하고 있었다. 북한이 교류협력을 통해 북한체제변화를 유도하려는 한국과 “보다 많은 접촉”과 “보다 많은 교류”를 받아들인다면 한국의 통일 정책에 말려들 수 있는 상황이다.<sup>14</sup> 북한이 한국의 의도를 충분히 인식하고 있고 북한이 국제적 고립과 경제적 어려움을 극복하기 위해 시간벌기나 숨고르기를 위한 협상을 추진했다면 북한으로서는 사람과 물자의 교류협력은 뒤로 미루거나 거부하는 것이 합리적인 선택이었을 것이다.

합리적 선택이론의 함의와는 달리 북한은 고위급회담을 위한 예비회담 기간 중 북경 아시안 게임 단일팀 구성을 위한 스포츠 회담을 개최하여 단일팀 구성에 대한 개괄적인 합의를 하였다. 또한 아시안 게임에서 공동의 응원을 실현하고, 이어 통일 축구를 성사시키는 등 고위급회담 대화의 분위기를 적극적으로 고취하였다. 또한 문화예술 부분에서도 뉴욕에서 남북 영화인들이 함께한 남북 영화제를 개최하고, 남측 음악인을 초청하여 범민족 통일음악회를 개최하였으며 1990년 가을에는 서울과 평양을 오가며 민족적 관심을 고양시켰다.

고위급 회담이 진행되는 동안에 북한이 남북교류협력에 적극적으로 참여하고, 고위급 회담 의제로 북한이 꺼리던 남북 인적 교류 부분을 포함시킨 것은 단순히 고위급회담의 성공을 위한 분위기 조성차원을 넘어 남북의 인적·물적 교류에 대해 적극적인 태도로 임했다는 것을 알 수 있다. 이러한 북한의 형태를 합리적인 관점에서 설명하는데 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 본 논문은 협상은 인지적 과정(cognitive process)이라는 관점에서 남북스포츠협상을 분석하고 이를 바탕으로 남북스포츠교류의 방향을 제시하고자 한다.<sup>15</sup>

## 2. 남북스포츠 협상 분석을 위한 분석틀

인식은 개인이 환경과 자신을 연결시키는 과정이다. 이 과정은 심리적 과정으로 자신과 협상 상대가 어떠한 상태에서 협상목적을 수립하고, 협상과정을 진행하며,

<sup>14</sup> 체육교류에서 한국의 대북 기능주의적 접근방법에 대한 논의는 유호근, “남북 스포츠 교류의 정치적 함의: 기능주의적 시각을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제25권 1호를 참조.

<sup>15</sup> 합리적 선택이론의 대안으로 등장하고 있는 전망이론(prospect theory)의 관점에서 남북협상을 분석하려는 시도는 최완규와 장경룡의 논문에 의해 진행되었다. 상기분석은 전망이론의 여러 함의 중, “손실회피”의 관점에서 북한의 협상형태를 분석한 선도적인 작업이었다. 그러나 전망이론이 제시하는 다양한 함의를 적용하지 못한 한계도 지니고 있다. 전망이론이 제시하는 인지심리화적인 선택의 과정이 협상과정에 제시하는 함의가 부족하다고 할 수 있다. 또한 상기 논의는 북한의 협상형태를 시기별로 연구한 통시적인 접근으로 스포츠협상과 같은 특정 주제에 전망이론의 함의가 어떻게 영향을 미치는가에 대한 분석은 부족하다고 할 수 있다. 상기 논의에 대해서는 최완규·장경룡, “북한의 대남 협상전략의 역사적 고찰,” 광태환 외, 『북한 협상전략과 남북한 관계』(서울: 경남대학교 출판부, 1997)을 참조.

상대에 대한 시각을 형성하여 상호 의사교환(communication)하는 모든 과정에 영향을 미치게 된다.<sup>16</sup> 협상론의 가장 중요한 요소 중 하나는 틀짜기(framing)이다. 틀짜기는 행위자가 주변상황을 주관적으로 인식하고 평가하여 이후 특정 행동을 하게하거나 또는 회피하게 하는 주관적 메커니즘이다. 이 틀짜기에 따라 과거 경험에 대한 평가가 달라지고, 정보와 주장(position)의 취사선택이 달라진다. 동일한 현상이라도 달리 평가하여 협상의 목표, 과정, 결과에 심대한 영향을 미치는 것으로 인식되고 있다.<sup>17</sup>

틀짜기의 여러 요소 중 영역효과(frame effect)는 협상가의 선택에 가장 큰 영향을 미치는 요소의 하나로 인식되어 왔다. 영역효과는 전망이론(prospect theory)의 가장 중요한 함의의 하나이다. “영역효과(frame effect)”는 인간의 선택이 합리적인 관점에서 주장하는 것과는 달리 효용을 극대화하는 것이 아니라 “이익 중에서 선택하는 이익영역(gain frame)에서는 손실을 회피하는 안전한 선택을 선호하고, 손실 중에서 선택하는 손실영역(loss frame)에서는 손실을 감수하는 위험한 선택을 선호한다”는 것이다. 즉 남북한이 각기 이익 중에서 선택하는 이익영역에 있을 경우에는 위험을 회피하는 선택을 선호하게 되지만, 손실영역에 있을 때는 위험 감수적인 선택을 선호한다는 것이다. 따라서 먼저 무엇이 위험한 선택이고, 어떤 것이 안전한 선택인가에 대한 정의가 필요하다.

기존 협상론에서는 간과된 요소이지만, 국제정치학은 국제협상의 틀짜기에서 고려되어야 할 중요한 변수를 제시하고 있다. 그리코(Joseph M. Grieco)에 의해 제시된 “상대이익의 민감도”는 협상에 임하는 당사자들의 선택에 대해 많은 함의를 제시하고 있다. 그리코는 국가간에 협력이 쉽게 일어나지 않은 원인이 “상대이익(relative gain)”에 있다고 밝혔다. 국가간의 협력을 통해 공동이익(mutual interest)가 발생하지만 참여국들은 협력을 통해 이익이 발생한다는 사실(절대이익: absolute gain)보다는 “누가 더 많은 이익을 가져가는가?”하는 상대이익에 더 많은 관심을 가지게 된다는 것이다. 그리코는 상대이익에 더 많은 관심을 가지게 되는 이유가 “전이성(fungibility)” 때문이라고 밝혔다.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Daniel Druckman, *Negotiations: Social-Psychological Perspectives* (Beverly Hills, CA: Sage, 1977), pp. 18~19.

<sup>17</sup> 틀짜기에 대한 요약은 Roy J. Lewicki, Bruce Barry, and David M. Saunders, *Essentials of Negotiation* (McGraw-Hill Irwin, 2007), pp. 114~121 참조. 상기 논의에 따르면 틀짜기에 영향을 미치는 요소로는 과거의 경험, 인지심리적 요소들, 그리고 협상과정 자체로 요약하고 있다. 상기 논의에서 언급된 변수들을 전망이론의 준저점, 영역효과, 인지적 휴리스틱(heuristics) 등과 정보의 중요성으로 요약된다. 그러나 최근 국제정치학의 논의 중가 간과되는 경향이 있다. 본 논문에서는 틀짜기 과정에서 상대이익의 민감도와 양면계입의 함의까지도 포함하여 틀짜기 과정을 분석하고자 한다.

<sup>18</sup> 전이성이란 경제부분에서 생기는 이익이 안보나 국방분야의 이익으로 전이가 가능하고 결국 더 많은 (상대)이익을 가져가는 국가가 상대에 대한 안보위협이 된다는 것이다. 그리코는 당시 신기

그리코의 상대이익 민감도는 남북한 스포츠 협상에도 많은 시사점을 주고 있다. 즉, 상대적 이익의 민감도가 높을수록 자국에 위협이 되기 때문에 위험한 선택이 되고, 민감도가 낮을수록 안전한 선택이 된다는 것을 보여주고 있다. 상대적 이익의 민감도는 국력에 따라 또 이슈에 따라, 그리고 협력대상국에 따라 달라진다. 첫째, 국가의 국력이 강할수록 상대적 이익에 둔감하다. 둘째, 안보이슈에서 민감도가 가장 높고, 경제이슈와 사회-문화이슈에서는 점차 낮아지는 경향이 있다. 셋째, 우방국과의 협력에서는 민감도가 낮지만 적대국가와는 민감도가 높아진다고 정의하고 있다.

이 관점에서 본다면 남북 스포츠 교류에서 북한은 매우 높은 상대적 이익의 민감도를 가지고 있다고 정의할 수 있다. 국력 면에서 한국에 뒤지고 있으며 여전히 체제경쟁을 하고 있는 한국과의 스포츠 교류는 민감한 사안일 수 밖에 없다. 이러한 상황에서 스포츠가 사회문화교류라고 하더라도 북한은 한국보다 더 민감한 반응을 보일 수 밖에 없고, 남북 스포츠 교류를 한다는 자체가 위험한 선택이 된다. 반면 한국은 우월한 국력과 신기술주의적 통일방식을 선택한 상황에서 스포츠 교류에서 북한보다 상대적 이익에 둔감성을 가지게 될 것이다.

상기 영역효과와 상대적 이익의 민감도를 고려해 보면, 북한이 체제위기가 시작된 탈 냉전이후에 남북대화에 적극적이었다는 분석은 손실영역에서 이루어진 결정이라고 할 수 있다. 즉 국제적인 고립과 경제적 어려움이 계속되는 상황에서 '점차 고립에 의해 고사되느냐, 아니면 체제 위협이 급속히 확산될 위험을 감수하고 남북 교류를 통해 곤란을 극복하느냐'의 손실 중의 선택에서 위험한 선택인 남북교류를 선택하였다고 할 수 있다.

최근 국제협상이론으로 소개된 양면 게임(two-level game)은 북한의 수세 속에서의 공세적 전략을 이해하는데 도움을 주고 있다.<sup>19</sup> 양면 게임의 함의는 국제협상에서 국내상황과 국제적 수준이 상호 밀접하게 연관되어 있다는 것이다. 기존 협상이론에서 ZOPA(zone of possible agreement: 합의가 가능한 영역)를 국제적 협상의 개념으로 발전시켜 윈셋(win-set)을 제시하였다. 윈셋은 국제협상 당사자가 자국 내에서 승인 가능한 최대치를 나타내는 것이다. 따라서 국제협상가는 상대의 윈셋을 늘리고, 자국의 윈셋을 줄이기 위해서 다양한 전술을 활용한다.

능주의적 자유주의자들의 과의 논쟁에서 사회문화교류도 안보위협으로 발전한다는 점을 부각시켰고, 이는 체제위협으로 발전할 수 있다는 함의를 포함하고 있어 남북한의 체육협상에도 적용될 수 있다. 상대적 이익의 민감도에 대해서는 Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (1988) 참조.

<sup>19</sup> Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (1998).

북한이 체제위기에 몰린 수세적 상황에서도 남한의 내부 정치에 영향을 미치는 “통일전략전술”을 포기하지 않고 있다는 주장이 자주 등장한다. 양면 게임이 제시하는 협상론의 관점에서 보면 북한이 수세기에서도 남한정부에 영향을 미치려는 노력을 중단하지 않는 것은 남북 협상에서 한국의 윈셋을 확장하려는 노력으로 간주할 수 있다.<sup>20</sup>

본 연구는 남북한 스포츠협상에 영역효과, 상대적 이익의 민감도, 그리고 윈셋이라는 개념을 통하여 남북 스포츠 협상의 발전 방향을 제시하고자 한다.

### Ⅲ. 남북스포츠 협상의 이슈(Issue)분석

#### 1. 정치적 목적에 종속된 협상

남북스포츠 협상은 자체동력에 의해서 필요성이 제기되어 공동이익을 위해 서로의 이해관계를 조정해 가는 협상이 아니다. 거의 매년 국제대회가 개최되어 남북협상의 소재는 충분한 편이지만 남북 모두는 스포츠 협상을 위한 협상이 아닌 정치적 목적으로 이용하는 경향이 강하다.

스포츠 활동을 정치와 완전히 분리하여 분석한다는 것은 어려운 일이다. 스포츠는 정치, 경제, 사회, 교육, 문화 등 여러 분야와 결합하여 국가발전을 촉진시키는 능동적 기능을 수행한다. 따라서 각 국가는 나름대로의 환경과 사회 여건에 따라 정책적 차원에서 국가체육의 목표를 설정하고 국민건강을 위한 체육진흥을 위해 각종 시책을 추진한다. 대외적으로 이데올로기의 정치제도를 초월하여 자국의 이익을 실현하기위해 국위선양은 물론 국가간의 상호의존선과 친화력을 증대를 위한 외교적 수단으로 활용하고 있다.<sup>21</sup>

냉전시대 남북한의 스포츠 교류는 냉전적 대결구도가 자리 잡고 있었다. 스포츠 경기의 승패가 체제의 우월성을 보여주는 것으로 간주되어 남북간의 오랜 긴장과 반목을 대변하는 ‘대리전쟁’의 양상을 띄고 있었다. 남북한은 국제무대에서 자국 체제에 우월함을 보여주는 수단으로 활용하였다. 스포츠 외교정책도 자국 스포츠의 위력 과시, 남북 대결에서의 승리, 상대의 국제적 고립화, 동맹국가간의 선린강화에 목적을 두고 있다. 양국은 모두 남북대결에서 승산이 높은 종목에 집중 투자하였다. 또한 남북한은 남북체육협상을 상대의 국제경기 참여와 개최를 방해하는 수단으로까지 활용해 왔다. 탈냉전이 도래하면서 스포츠 교류가 대리전쟁의 역할은 줄

<sup>20</sup> 정봉화, 『북한의 대남정책:지속성과 변화, 1948~2004』 (서울: 한울아카데미, 2005), pp. 47~48.

<sup>21</sup> 정동성, 『스포츠와 정치: 남북한의 통합교류』 (서울: 사람과 사람, 1998), 1장; 정홍의 “현대국가와 스포츠,” 『계간사상』, 여름호 (2002), pp. 28~33.

어 들었지만 남북한 체제경쟁이 지속되는 상황에서 대결적 경쟁이 소멸된 것은 아니다.

정치와 스포츠의 밀접한 관계가 보편적 현상이기는 하지만, 남북한간의 체육정책을 비교하여 보면 북한은 남한에 비해 체육을 정치적 목적에 활용하려는 성향이 강하다는 것을 알 수 있다. 자본주의 사회에서 체육활동은 개인과 국민전체의 건강증진과 여가선용에 일차적 목적이 있고, 국위선양 등의 정치적 목적은 부차적인 것이다. 그러나 북한에서는 체육정책은 인민대중이 혁명과 건설, 그리고 국방에 이바지할 수 있는 공산주의적 인간을 육성하는 것에 목적을 두고 있다. 북한에서는 스포츠가 인간의 삶을 윤택하게 하는 수단이 아니라, 노동력과 국방력, 그리고 체제유지의 수단으로 인식되고 있다.<sup>22</sup>

북한의 스포츠는 국제혁명역량의 강화 수단으로서 인민외교의 한 축을 이루고 있고 남북 스포츠 교류의 목적도 대남혁명전략에 귀착되고 있다. 따라서 남북 스포츠 협상에 임하는 북한의 태도도 정치군사부분의 협상보다 유연한 자세로 협상에 임하는 것이 아니다. 스포츠 협상에서도 항상 치밀한 협상 전략과 목표를 가지고 임하고 있다. 이 때문에 남북 스포츠 협상은 적대적 협상, 혹은 배분적 협상의 형태를 나타내고 있다. 배분적 협상에서는 원칙과 형식에는 합의까지는 쉽게 이루어지더라도, 이익의 분배가 확정되는 이행부분에서는 강경한 입장을 고수하는 경우가 많았다. 또 협상을 전투의 일부분으로 생각하기 때문에 자신들의 승리하고 생각되는 마지노선을 설정하고 의제를 제시하는 경우가 많다. 따라서 의제 제안에서부터 결론이 내포된 제안을 하는 경우가 많다.

남북 스포츠 협상이 보다 건설적인 결과를 얻기 위해서는 분배적 협상(distributive negotiation) 성향에서 통합적(integrated negotiation) 협상으로 변화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 스포츠 협상이 남북한의 정치적 이해관계와 무관하게 진행될 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다.

## 2. 동상이몽의 협상 목적: 공동이익 부재

상기 논의와 깊은 관계를 가진 논의이지만 남북한은 남북스포츠 협상에서 상이한 협상 목적을 가지고 있다. 상이한 목적은 이익의 상이성을 낳고, 상이한 이익을 가진 당사자들의 협상에서 공동이익을 찾아내고 이를 극대화하는 작업은 협상의 성공으로 이끌기에 많은 어려움을 노정할 수밖에 없다. 남북한 모두는 남북한 체육교류

<sup>22</sup> 북한에서 스포츠와 정치와의 관계에 대해서는 이학래·김동선, “북한 스포츠 외교정책에 관한 연구,” 『한국체육학회지』, 제32권 1호 (1993); 김미숙, “북한의 스포츠 이념과 남북 스포츠교류의 한계에 관한 연구,” 『한국체육철학회지』, 제12권 2호 (2004), p. 350; 이학래, “한민족 화합을 위한 남북체육교류의 진도와 전망,” 『남북체육교류 국제학술대회 보고서』 (서울: 한국학술정보, 2004), p. 48의 논의를 참고.

의 목적이 민족적 화해를 촉진하고 통일기반을 조성하기 위한 가교 사업임을 주장하고 있다. 그러나 이 주장은 표면적인 주장에 불과하고 좀 더 구체적으로 살펴보면 남북한이 매우 상이한 목적을 가지고 남북 스포츠 협상에 임하고 있다는 것을 알 수 있다.<sup>23</sup>

남한의 경우 신기능주의적 접근방식에 따라 남북체육교류의 최종목적은 북한의 개혁개방을 통한 통일에 있음을 명백히 하고 있다. 개혁개방을 통해 북한 체제의 경직성과 호전성을 완화하고 남북 평화공존을 거쳐 통일을 이룩하겠다는 것이다. 신기능주의적 접근 방식에 따라 남한은 북한과의 체육교류에서 ‘보다 많은 접촉과 ‘보다 많은 교류’가 많으면 많을수록 북한의 체제변화를 유도할 가능성이 높다는 생각에서 스포츠 회담을 바라보고 있다.<sup>24</sup>

한편 북한은 북한식 통일전선을 위한 수단으로 활용하고 있다. 냉전시절에는 공세적인 입장에서 한국 내에서 혁명조건의 성숙을 조성하는 수단으로 활용되었고, 탈냉전 이후에도 북한의 통일 정책인 ‘하나의 조선’ 원칙을 적용하는 장으로 활용해 왔다. 남북 단일팀 구성과 국제대회 공동입장 및 공동응원을 ‘하나의 조선’ 원칙이 적용된 사례로 선전해왔고 이를 활용해 남한 단독 UN가입과 올림픽 개최를 방해하기도 했고, 남한 내에서 ‘하나의 조선’ 방식으로 통일 분위기를 이끌어가는 수단으로 활용하기도 하였다.

그러나 탈냉전 이후 체제경쟁에서 뒤지기 시작한 북한은 남북스포츠 교류를 통해 북한의 체육인들에게 자유사상이 침투하는 것을 우려한 측면이 강하다는 것을 보여 준다. 스포츠 교류를 통한 남한과의 접촉이 북한의 유일사상체제에 대한 위협으로 인식하고 있었다. 이러한 상황에서 북한으로서는 목적으로 하는 것을 확실히 얻을 수 없는 상황이라면 협상자체를 거부하는 것이 이익이 될 수 있을 것이다.<sup>25</sup> 북한은 탁구와 축구에서 단일팀 구성 이후, 선수들과 임원들에게 예상치 못한 충격을 주자, 규모가 큰 아시안 게임이나 올림픽 게임에서는 그 파장을 우려하여 협상자체를 무산시키고자 하는 경향이 강하게 보였다.<sup>26</sup>

또한 그들의 ‘하나의 조선’이라는 상징적 구호를 대표하던 ‘조국은 하나다’라는 선전구호도 월드컵 개최 이후 “대~한민국”이라는 구호가 한국의 응원구호로 보편화되면서 북한의 대남통일 논리가 먹혀들 공간은 더욱 좁혀졌다.<sup>27</sup> 이러한 상황으로

<sup>23</sup> 정용석, “한민족 화합을 위한 남북 체육교류의 정치적 기능,” 『남북체육교류 국제학술대회 보고서』 (서울: 한국학술정보, 2004), pp. 185~185.

<sup>24</sup> 위의 글, pp. 186~188.

<sup>25</sup> 위의 글, pp. 188~192.

<sup>26</sup> 정동성, 『스포츠와 정치: 남북한의 통합교류』 (서울: 사람과 사람, 1998), p. 230의 주6을 참조.

<sup>27</sup> 송영대, “민족통일체육의 정치적과제,” 민족통일체육연구원, 『남북통일 체육의 정치적과제 (민족통일 체육연구총서2)』 (서울: 사람과 사람, 2003), pp. 32~33.

인해 북한은 남북 스포츠 교류에 적극적으로 나설 수도 없고, 마냥 거부만 할 수도 없는 딜레마에 봉착한 것으로 보인다. 딜레마에 봉착한 북한이 택할 수 있는 방식은 남북 스포츠 교류를 최소한으로 하고, 스포츠 교류 위한 협상을 해야만 하는 상황에 봉착하더라도 이니셔티브를 선점하는 전략을 추구하게 만들 것으로 예상된다. 최근 베이징 올림픽을 위한 단일팀 구성 협상에서 최종 몇 가지 사안을 남겨두고 일방적으로 결렬을 선언한 북한의 형태는 최근 북한이 봉착한 딜레마를 잘 보여주는 예라 할 수 있다.

### 3. 남북관계와 국제환경변화에 종속된 협상

남북스포츠 교류가 활성화되기 위해서는 남북관계와 국제환경이 남북교류협력에 유리한 방향으로 적용되어야 한다. 남북 스포츠 협상이 비정부간 협력 사안이고, 포괄적 협력 사안이기보다는 사안별 협력 사안이기 때문에 국제정치적 변화와 크게 영향을 받지 않을 수도 있다. 그러나 남북 스포츠 교류를 살펴보면 스포츠가 정치군사적 협력을 유인하는 분야가 아니라 그 역순이 작용하는 분야임을 알 수 있다. 남북스포츠 교류가 활성화된 것도 1991년 남북기본합의서를 전후이며, 2000년 남북정상회담 이후보다 활발히 진행되었다. 그러나 남북 교류가 활성화된 이후에도 남북체육회담은 중단과 반복의 연속이었다. 북한이 남북 스포츠 교류에 대해 두려움을 가지고 있는 상태에서 중단과 반복이 연속은 어쩔 수 없는 것으로 보인다. 따라서 한국도 기능주의적 접근방식에서 벗어날 필요가 있다. 스포츠 교류를 통해 정치군사적 신뢰구축으로 확장한다는 계획보다는 스포츠 교류를 스포츠 교류로 한정하는 접근방법도 필요하다.

## IV. 남북스포츠 협상을 위한 제안

남북스포츠교류는 순기능과 역기능 모두를 가지고 있다. 남북스포츠 협상이 성공하기 위해서는 먼저 역기능을 최소화하고 순기능을 극대화하는 정책이 필요하다. 앞에서 제시한 영역효과, 상대적 이익의 민감도, 그리고 윈셋이라는 개념을 통하여 남북 스포츠 협상의 발전 방향을 제시하고자 한다.



<표 1> 남북체육 교류의 순기능과 역기능 기능 구분

	남북 체육교류의 기능
순기능	남북한 동질성 회복을 통한 민족의식, 정체성, 동포애 고취 단일팀 구성으로 인한 남북 선수단의 경기력 향상 비정치적 체육교류로 이데올로기 극복과 남북 화해의 장 마련 단일팀 구성을 위한 과정을 통해 남북 협력의 경험 축적 단일팀의 국제경기 참가를 통한 통일한국에 대한 국제적 여론 조성
북한에게 역기능 남한에는 순기능	공동경기 대회 개최 시 중계를 위한 상호 방송교류 촉진 체육 분야와 관련된 기술 시설, 장비 및 인적교류의 확대 선수와 임원단의 접촉을 통한 상호 이해 증진과 불신해소
역기능	체제의 강화와 존속에 이용 쌍방간의 체제우월주의 경쟁 적대적 태도와 배타주의 선수 망명과 선전수단으로 이용

자료: 정동성, 『스포츠와 정치: 남북한의 통합교류』 p. 233과 정용석, “한민족 화합을 위한 남북 체육교류의 정치적 기능”, pp. 175~184를 바탕으로 작성.

## 1. 기다림의 미학

앞에서 남북 스포츠 교류는 스포츠 외적인 요인에 의해 활성화되고 쇠퇴하는 부침을 거듭해 왔음을 살펴보았다. 남한의 기능주의적 통일 방안에서는 스포츠 교류가 다른 민감한 부분으로 확대되는 것을 바라고 있다. 그러나 북한은 한국의 기능주의적 접근에 대해 신기능주의적 접근방식을 주장하고 있다. 북한은 남북한 불신의 근원으로 정치군사적 갈등을 들면서 정치군사적 대력의 해소되어야만 다른 분야의 협력이 활성화될 수 있다는 입장을 고집하고 있다.<sup>28</sup> 이러한 상황에서 남북스포츠 협상에 적극적인 쪽은 한국측이 될 것이고, 북한은 매우 소극적인 자세로 임하면서 스포츠 협상과 정치군사적 부분의 신뢰구축과 연계시켜 협상을 파국으로 이끌 가능성은 여전히 존재한다.

체제경쟁에서 우위에 있는 쪽이 “기능주의적” 접근방법을 주장하고, 열세에 있는 쪽이 정치적인 구호를 앞세워 체육교류를 거부한 것은 동서독의 예에서도 찾을 수 있다.<sup>29</sup> 기능주의적 접근방법에 집착한 나머지 지나치게 남북 스포츠 교류에 집착

<sup>28</sup> 김동선, “남북체육회담의 성패요인과 전망,” 『한국체육학회지』 제39권 4호 (2000), p. 851.

<sup>29</sup> 정동성, 『스포츠와 정치: 남북한의 통합교류』 (1998), p. 249.

한다면 스포츠 분야에서까지 남북화해가 아닌 불신을 쌓게되고 전반적인 남북관계에 부정적인 영향력을 미칠 수 있다. 그렇다고 남북 스포츠 교류를 포기하지는 것은 아니다.

협상의 틀짜기에 중요한 영향을 미치는 영역효과는 “이익영역에서는 안전한 선택을 하고, 손실영역에서는 위험한 선택을 한다”는 것을 보여주고 있다. 영역효과와 관점에서 살펴보면 남북교류가 활성화되기 위해서는 북한이 주장과 같이 남북관계에서 정치군사부분에서 신뢰가 구축되어 남북교류가 북한에게 위험한 선택으로 인식되어지지 않아야 한다. 또 이와 함께 북한이 체제위협 정도가 줄어드는 이익영역에 있어야 할 것이다. 그러나 북한이 체제위협에서 벗어나기 위해서는 미-북간의 군사안보적인 측면에서 안전을 확보하는 것과 더불어 피폐한 북한 경제가 소생되는 시점이어야 할 것이다. 이점에서 북한이 남북스포츠교류에 적극적으로 나서기 위해서는 상당한 기간이 소요될 것으로 보인다.

영역효과와 두 번째 함의는 손실영역에서 위험한 선택을 한다는 것이다. 북한이 남북기본합의서에 합의했을 때와 같이 북한의 체제위협이 높아질 때, 즉 손실영역에 처해 있을 때 남북스포츠 교류에 적극적으로 나설 수 있다는 점이다. 이 경우 북한의 권위주의적 정치특성으로 인해서 스포츠 교류에 매우 신속하고 전향적인 자세로 나올 수도 있을 것이다.

그러나 양 경우 모두 스포츠 분야에서 스스로 만들 수 있는 기회는 아니다. 이러한 기회가 도래를 인내심을 가지고 기다리는 것이 필요할 것이다.

## 2. 상대적 이익의 민감도를 줄여주는 방안

### 가. 민간주도의 스포츠 교류

상대적 이익의 민감도가 높은 분야는 정치·군사적인 부분이다. 그런데 북한은 스포츠 교류에서도 한국에 비해 매우 민감한 부분으로 다루고 있다. 북한의 민감도를 낮추기 위해서는 먼저 소규모로 민간위주로 스포츠 교류를 진행하는 것이 필요하다. 스포츠 교류가 민간차원에서 이루어지고 있지만 현재의 ‘정부주도 민간지원’의 형태에서 ‘민간주도 정부지원’의 형태로 변화를 모색할 필요가 있다.

통일축구 대회가 우여곡절 끝에 남북 상호 방문 대회가 성사될 수 있었던 것도 순수 민간 행사 성격으로 추진했기 때문이다. 또한 정치적 성격이 강한 공식행사로 취급하지 않고 운동경기 상호 교환이라는 친선위주의 일정을 수립한 것도 좋은 사례가 되었다.<sup>30</sup> 또한 1999년 8월 12일 시행된 ‘통일염원 남북노동자축구대회’, 1999년 9월과 12월 평양과 서울에서 있었던 통일농구대회도 민간주도의 남북 체육협력

<sup>30</sup> 위의 책, p. 199.

사업의 하나였다.

또한 중앙정부의 스포츠 교류보다는 남북 지방정부간의 스포츠 교류를 활성화하는 방안도 모색해야 할 것이다.

## 나. 단일종목 일회성 스포츠 교류

남북 스포츠 교류에서 민감성이 둔감한 부분은 첫째, 스포츠 자료의 교류, 둘째, 남북 친선교환 경기 및 시범경기 교환, 셋째, 국제대회 공동입장, 넷째, 국제대회 공동응원, 다섯째, 공동의 훈련, 여섯째, 단일종목 단일팀 구성, 일곱째, 종합경기 종목 단일팀 구성, 여덟째, 상대 체육대회에 상호 참가 등을 생각해 볼 수 있다. 현재 남북 스포츠 교류는 남북 상호간의 스포츠 자료 교류도 제도화되지 않은 상태에서 국제대회에 참가할 남북단일팀 구성에 대한 협상까지 진행된 상태이다. 그러나 최근의 단일팀 구성 협상의 실패에서 보았듯이 단일팀 구성과 같이 이슈가 복합적이고 다양하며 이후 협상과정에 미치는 효과가 큰 문제보다는 단일종목 중심으로 후방효과가 크지 않는 일회성 남북스포츠 협상부터 진행하는 것이 바람직하게 보인다.

종합경기 남북 단일팀 구성 문제의 민감성을 고려하여 남북 단일팀 구성 논의도 새롭게 정립될 필요가 있다. 한국측은 전반적인 남북교류의 일환으로 단일팀 협상에 임하고 있지만, 북한의 입장에서 보면 단일팀 구성이 합의되고 나면 이후 많은 국제대회마다 합의된 사안에 따라 단일팀을 구성해야 하는 의무를 지게 된다. 즉, 올림픽과 아시안 게임 등의 대규모 국제대회에 단일팀 구성 합의는 북한의 행동의 자유를 종속하게 되는 후방효과가 큰 사업이다. 이는 남북 스포츠 교류를 여전히 통일전략전술의 입장에서 접근하는 북한으로서는 전략적 가치가 없는 상황에서도 단일팀을 구성해야 하는 곤란에 빠지게 될 가능성이 높다.

북한이 1979년 평양에서 개최된 제35회 세계탁구선수권 대회 단일팀 구성 협상에서 세계 탁구선수권대회에 한정해서 논의하자는 주장을 편 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 당시 한국은 전반적인 체육교류의 일환으로 남북탁구 교환경기를 제안했었다. 결국 단일팀 구성이 실패하고 한국의 참가도 이루어지지 않는 결과를 낳았다. 이후 이러한 한국의 입장은 LA 올림픽에서도 반복되었다. 또한 1980년대 남북체육회담 가운데 단일팀 구성과 관련하여 가장 심도있는 진전이 있었던 것으로 평가되는 제11회 북경 아시아 경기대회를 위한 단일팀 구성을 위한 체육회담에서도 이러한 현상은 반복되었다. 협상을 통해 합의의 형식은 충족시켰지만, 북한이 부담스러운 이행보장의 문제에서 문제가 발생하여 결국 무산되고 말았다.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> 위의 책, pp. 167~168과 pp. 173~174.

## 다. 아마추어 중심의 교류

한국에 비해 북한은 여전히 스포츠를 경기의 결과와 체제 우월성을 연결시키는 경향이 강하게 나타나고 있다. 북한에서 인기 종목인 축구와 농구와 같은 종목인데 한국은 이러한 종목에서 프로구단들이 있어 경기력에서 월등한 차이를 보이고 있다. 북한으로서는 이러한 종목에서 한국과의 대항전이나 친선경기에 대해 소극적일 수밖에 없을 것이다.

한국은 경기의 결과와 체제의 우월성과 연결시키는 북한의 성향을 고려하여 한국이 경기력이 높은 부분에서 순수 아마추어 친선 경기 중심으로 진행하는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 또한 아마추어 중심의 친선경기 혹은 교환경기는 한국의 아마추어 스포츠 발전에도 기여할 수 있는 장점이 있다. 남북노동자 축구대회 참가를 위한 예선전에 한국 내 206개 팀, 4,000여 명이 예선전에 참가한 것은 아마추어 중심의 남북 스포츠 교류가 한국의 체육발전에도 도움을 줄 수 있다는 좋은 예라 할 수 있다.

## 라. 북한이 경기력이 높은 부분에서부터 교류

북한이 체제 개방에 대한 두려움이 있고, 남북체육 교류에 의해 체제의 낙후성이 등장하는 것에 두려움을 가지고 있다는 점을 감안하다면 한국으로서는 보다 탄력적인 대응이 필요하다. 경기 결과에 민감한 북한을 고려하여 북한이 국제 경기력에서 높은 수준을 유지하고 있는 부분에서 교류를 활성화시킬 필요가 있다. 탁구, 권투, 레슬링, 여자축구 등 북한이 선호하는 종목부터 남북 친선경기, 합동훈련, 진지훈련 등을 실시함으로써 남북체육 교류를 활성화시키고 한국의 국제경기력도 높일 필요가 있을 것이다. 이는 동서독간의 체육교류에서도 나타났다.<sup>32</sup>

## 3. 체제우위와 자신감을 바탕으로 한 교류

북한은 남북 스포츠 교류에서 스포츠 외적인 것에 여전히 많은 관심을 가지고 있다. 특히 한국이 민감한 부분은 북한이 스포츠 교류를 통해 통일전략전술을 구사하는 것이다. 그러나 이미 자본주의와 사회주의의 체제경쟁은 자본주의의 승리로 끝이났다. 이러한 상황에서 한국이 북한의 스포츠 외적인 관심에 대해서도 한국 사회의 경제력과 사회 개방성에 대한 자신감을 바탕으로 어느 정도 수용해 주는 것도 필요하다. 이를 바탕으로 북한의 요구를 어느 정도 수용함으로써 남북체육회담의 진전을 이끌어 내야 할 것이다.

<sup>32</sup> 위의 책, p. 238.

최근 북한이 남북경협을 통한 경제이익 확보에 관심을 나타내고 있다. 이러한 북한의 태도를 활용하여 일정 정도 남북체육교류에 경제적 인센티브를 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있다.<sup>33</sup>

## V. 결 론

본 연구는 남북 스포츠교류를 국제협상의 관점에서 분석하고 이를 통해 남북 스포츠 교류의 방향을 모색하였다. 국제정치의 탈냉전 분위기 속에서도 한반도에서의 긴장은 여전히 줄어들지 않고 있다. 남북화해 협력의 첨병으로 역할이 기대되었던 남북 스포츠 교류는 스포츠 외적인 요인에 의해 회의만 많을 뿐 실속있는 결과를 양산하지 못하고 있는 것이 현실이다.

이 글은 남북 스포츠 교류를 국제협상론의 관점에서 살펴보고 국제협상론에서 제시하는 함의를 중심으로 남북 스포츠 협상이 내실있는 결과를 얻을 수 있는 방법이 무엇인지 살펴보았다.

먼저 남북 스포츠 협상이 진의 협상이 되기 위해서는 인내심을 가지고 기다리는 것이 필요하다는 것을 지적하였다. 영역효과에서 협상은 북한이 체제안정이 이룩되고 또한 남북 스포츠 교류가 체제위협이 되지 않는다는 판단이 설 때에만 협상다운 모습을 갖출 수 있다는 것을 보여 주고 있다. 이 외에도 남북 스포츠 교류가 활성화 될 가능성이 있는데 그것은 북한이 여전히 남북 스포츠 협력이 위험한 선택이라고 생각하면서도 체제 위기기 심화 될 때라는 점을 살펴보았다. 그러나 이 두 경우 모두 스포츠 분야에서 적극적인 활동으로 만들 수 있는 조건은 아니다. 조건이 성숙되지 않는 상태에 지나친 남북 스포츠 교류에 집착은 전반적인 남북 교류 협력에 부정적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다.

둘째, 상대적 이익의 민감도의 관점에서 민간주도의 스포츠 교류를 시도하고, 단일 종목 중심의 일회성 교류에서 집중할 필요가 있음을 지적하였다. 또한 아마추어 중심의 교류와 북한이 경기력이 높은 부분에서 교류를 시작하는 것이 북한의 민감도를 완화시키고 한국의 경기력 발전과 대중 스포츠 발전에 기여할 수 있음을 제시하였다.

셋째, 북한이 수세적 시기에서도 스포츠를 스포츠 외적인 것에 접근하는 통로로 활용하려는 경향이 강하다는 것을 살펴보았다. 특히 ‘통일전선전술’은 남북 협상에서 유리한 조건을 형성하기 위한 조건으로 활동될 수 있는 것이기 때문에 쉽게 포기하지 않을 것임도 살펴보았다. 이런 관점에서 한국은 우위의 경제력과 체제에 대한

<sup>33</sup> 송영대, “민족통일체육의 정치적과제,” 민족통일체육연구원, 『남북통일 체육의 정치적과제 (민족통일 체육연구총서2)』 (서울: 사람과 사람, 2003), p. 35.

자신감으로 이를 일정부분 수용하여 남북 스포츠 교류의 제도화를 이룩할 필요가 있음을 제시하였다.

■ 접수: 10월 15일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 강인덕·송중환. 『남북대화: 7·4에서 6·15까지』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- 김도태. “탈냉전기 북한의 대남 협상형태: 지속성과 변화.” 『사회과학과 정책』. 17권 2호, 1995.
- 김동선. “남북체육회담의 성패요인과 전망.” 『한국체육학회지』. 39권 4호, 2000.
- \_\_\_\_\_. “우리나라 통일과정에서 스포츠교류의 역할.” 『한국체육학회지』. 40권 2호, 2001.
- \_\_\_\_\_. “동계올림픽 남북한 공동개최를 위한 전략 탐색.” 『한국체육학회지』. 40권 4호, 2001.
- \_\_\_\_\_. “남북한 스포츠교류에 대한 국민의식 조사 연구.” 『한국체육학회지』. 42권 4호, 2003.
- 김미숙. “북한의 스포츠 이념과 남북 스포츠교류의 한계에 관한 연구.” 『한국체육학회지』. 12권 2호, 2004.
- 김용호. “북한의 대외협상 형태 분석.” 『국제정치논총』. 40권 4호, 2000.
- 김우상. 『신한국책략 II』. 서울: 나남, 2007.
- 김재현. 『게임이론과 남북한 관계: 갈등과 협상 및 예측』. 서울: 한울아카데미, 1995.
- 남북대화사무국 자료.
- 민족통일체육연구원. 『남북통일 체육의 정치적과제 (민족통일 체육연구총서2)』. 서울: 사람과 사람, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『남북통일기반 조성과 민족통일체육(민족통일체육연구총서4)』. 서울: 사람과 사람, 2004.
- \_\_\_\_\_. 『스포츠교류와 한반도 평화 (민족통일 체육연구총서3)』. 서울: 사람과 사람, 2003.
- \_\_\_\_\_. 『남북 학자들이 함께 쓴 민족의 체육발전 연구 (민족통일 체육연구총서5)』. 서울: 사람과 사람, 2006.
- 박동윤. “혁명전략과 협상전술.” 『공산권연구』. 7월호, 1979.
- 박주환. “남북한 스포츠교류의 실상과 전망.” 『한국체육학회지』. 31권 2호, 1992.
- \_\_\_\_\_. “냉전체제의 종식과 남북한 스포츠교류.” 『한국체육학회지』. 5권 2호, 1997.
- 송영대. “민족통일체육의 정치적과제.” 민족통일체육연구원. 『남북통일 체육의 정치적과제 (민족통일 체육연구총서2)』. 서울: 사람과 사람, 2003.
- 송중환. 『북한 협상형태의 이해』. 서울: 오름, 2002.
- 안민석. 『남북체육교류 활성화 방안 연구』. 서울: 한국체육과학연구원, 1998.
- 유호근. “남북 스포츠 교류의 정치적 함의: 기능주의적 시각을 중심으로.” 『세계지역연구논총』. 제25권 1호, 2007.

- 이학래. “민족통일체육 기반조성의 과제와 전망.” 『민족통일체육연구원. 『남북통일체육의 법적 과제』. 서울: 사람과 사람, 2001.
- \_\_\_\_\_. “한민족 화합을 위한 남북체육교류의 진도와 전망.” 『남북체육교류 국제학술대회 보고서』. 서울: 한국학술정보, 2004.
- 이학래·김동선. “북한 스포츠 외교정책에 관한 연구.” 『한국체육학회지』. 32권 1호, 1993.
- 임동원. “남북고위급회담과 북한의 협상전략.” 곽태환 외. 『북한 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 출판부, 1997.
- 정동성. 『스포츠와 정치: 남북한의 통합교류』. 서울: 사람과 사람, 1998.
- 정봉화. 『북한의 대남정책: 지속성과 변화, 1948~2004』. 서울: 한울아카데미, 2005.
- 정용석. “한민족 화합을 위한 남북 체육교류의 정치적 기능.” 『남북체육교류 국제학술대회 보고서』. 서울: 한국학술정보, 2004.
- 정홍익. “현대국가와 스포츠.” 『계간사상』. 여름호, 2002.
- 최완규·장경룡. “북한의 대남 협상전략의 역사적 고찰.” 곽태환 외. 『북한 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 출판부, 1997.
- 『2007 남북정상회담과 한반도 평화·변영』 (2007.10.9).
- De Mesquita, Bueno Bruce and Rose McDermott, “Crossing No Man’s Land: Cooperation from the Trends.” *Political Psychology*. Vol. 25, No. 2, 2004.
- Druckman, Daniel. *Negotiations: Social-Psychological Perspectives*. Beverly Hills, CA: Sage, 1977.
- Grieco, Joseph M. “Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism.” *International Organization*. Vol. 2, No. 3, 1988.
- Hopman, P. Terrence. *Negotiation Process and the Resolution of International Conflict*. Chaper Hill, NC: University of South Carolina Press, 1996.
- Ikle, Fred Charles. *How Nations Negotiate*. N.Y.: Harper and Row, 1964.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. “Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk.” *Econometrica*. Vol. 47, No. 2, 1979.
- Kolb, Deborah M. and Judith Williams. *Everyday Negotiation*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
- Lewicki, Roy J., Bruce Barry, and David M. Saunders. *Essentials of Negotiation*. McGraw-Hill Irwin, 2007.
- McDermott, Rose. *Risk Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.
- Putnam, Robert D. “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games.” *International Organization*. Vol. 42, No. 3, 1998.
- Snyder, Scott. *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1999.
- Wall, James A. *Negotiation: Theory and Practice*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1985.

## Abstract

### Inter-Korean Sports Negotiation: Past and Prospect

*Sang-Hyun Park*

Sport has been considered as pilot project to enlarge inter-Korean cooperation. Inter-Korean sports cooperation, however, did not work as much as expected. Even though two Koreas understand the political and social significance of establishing single unifying team in international sports events, they are struggling to find the way how it should be. This article shows why inter-Korean sports negotiation is difficult and how to manage obstacles in the perspective of international negotiation theory.

The issue analysis on sport inter-Korean negotiation tells followings: first, it is the negotiation subject to political purpose, second, there are no clear common interests which are vital for successful negotiation, third, the development of inter-Korean negotiation depends on favorable international conditions.

Based on diverse theory of international negotiation such as “framing”, “relative gains”, and “two-level game”, it is suggested that civil society oriented, gradual cooperation, armature exchanges, single game and one-shot event cooperation are best way for successful inter-Korean sports negotiations. These policies could stimulate political supports from civil society and increase international competitiveness, which could bring out common and mutual benefits for two Koreas.

**Key Words:** Negotiation, Inter-Korean Cooperation, Sport, Framing, Relative Gains, Two-Level Game, Common Interests





# 통일교육의 쟁점과 과제

조 정 아\*

- I. 들어가며
- II. 통일교육의 변화와 대안적 통일교육 담론
- III. 통일교육의 쟁점
- IV. 맺으며: 통일교육의 과제

## 국문요약

이 글에서는 2000년대 이후 광범위하게 논의되고 있는 통일에 관한 사회문화적 접근에 기반한 통일교육 담론의 변화와 이론적 쟁점을 고찰하였다. 통일교육 이론 및 방향성과 관련된 2000년 이후의 주요 연구물의 내용을 분석하여 통일교육 담론의 핵심 쟁점을 추출하여, 이들 주요 쟁점에 대한 논점의 대립 지점을 분석하고, 이를 기반으로 통일교육이 해결해야 할 이론적 과제와 방향성을 논의하였다.

연구 결과 북한이해교육의 방향과 교육의 도구화 문제, 통일교육과 민주시민교육·평화교육간의 관계, 통일에서의 민족주의 문제 등 세 가지 문제를 현재 통일교육의 주요한 이론적 쟁점으로 도출하였다.

1990년대의 통일교육이 '반공'이 아닌 '통일'을 표방하면서 질적인 발전을 이루었듯이, 지금은 통일교

육에 또 다른 획을 긋는 것이 필요한 시점이다. 반공을 통일로 대체한 상태에서 통일과 관련된 다양한 지식을 학습자에게 주입하는 것이 아니라, 교육과정이 주체적 학습자들의 통일과 관련된 '성찰'의 과정을 매개하고 그것에 도움을 주는 계기로 작용할 때 진정으로 성숙한 통일 주체의 양성이 가능해질 것이다. 이 글에서 시론적으로 다룬 북한이해 문제, 평화교육 문제, 민족주의 문제 등 통일교육과 관련된 쟁점에 대한 구체적 논의와 실천을 통해 통일교육의 내용적 구체성을 확보해나가야 한다.

**주제어:** 통일 교육, 북한이해교육, 민주시민교육, 평화교육, 민족주의

## I. 들어가며

최근 한반도를 둘러싼 정세가 급박하게 변하고 있다. 북핵문제 해결을 위한 노력이 다각도로 전개되면서 연내 북핵 불능화가 가시화되고, 정전체제를 대체할 한반도 평화체제 구축이 활발하게 논의되고 있다. 특히 지난 제2차 남북정상회담에서 한반도 평화체제 구축과 경제협력, 다방면의 교류 심화에 관한 합의가 이루어짐으로써 남북이 조심스럽게 화해와 협력을 모색하던 단계를 넘어서서 한반도의 지속적

\* 통일연구원 부연구위원

평화와 공동 번영, 더 나아가 실질적인 통합의 단계로 나아갈 수 있는 기반을 마련하였다. 이제 교류와 협력을 넘어서서 남북한 사회의 통합을 본격적으로 준비하여야 할 시기이다.

통일교육은 남북간의 사회문화적 통합을 이루는데 있어 유용한 ‘수단’으로 언급되곤 한다. 물론 “통일교육이 통일을 가져오는가?” 또는 “통일교육이 통일을 앞당기는 지름길이 될 수 있는가?”라는 질문에 단답식으로 답을 하라고 하면 우리는 “아니다”라고 답할 수밖에 없을 것이다. 통일에 대한 규정력을 갖는 것은 통일교육이 아니라 국제정세와 남북관계라는 정치적 역학관계이기 때문이다. 그러나 한편으로 장기적인 관점에서 보면 통일의 과정 속에서 형성되는 사회의 질과 통일 과정의 가속도는 남북한 주민들의 통일역량에 좌우되고, 통일역량은 제대로 된 교육에 의해 함양될 수 있는 것이다. 특히 현재와 같이 국내외적 정치정세가 통일에 긍정적으로 작용하고 있는 상황 속에서는 남북간 화해와 협력의 기틀을 다지고 국민적 합의에 기초한 평화통일의 실질적 기반을 조성하기 위한 전략으로서 교육의 중요성은 점점 커질 수밖에 없는 것이다. 특히 교육은 제도적, 정치적 통일과 함께 추구되어야 하는 ‘사회의 통합’, ‘사람의 통합’을 촉진시키는 촉매로 작용한다. 따라서 통일교육은 통일의 충분조건은 아니지만, 통일교육이 없이는 통일의 궁극적 지향점인 ‘사회의 통합’과 ‘사람의 통합’이 순조롭게 이루어지기 어렵다는 점에서 통일교육은 통일의 필요조건이 된다.

이에 이 글에서는 2000년대 이후 광범위하게 논의되고 있는 통일에 관한 사회문화적 접근에 기반한 새로운 통일교육 담론의 특징을 살펴보고 통일교육의 이론적 쟁점을 고찰함으로써 향후 통일교육의 방향성과 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 연구 방법은 통일교육 관련 학술 논문에 대한 문헌 고찰 방법을 사용하였다. 통일교육 이론 및 방향성과 관련된 2000년 이후의 주요 연구물의 내용을 분석하여 통일교육 담론의 핵심 쟁점을 추출하여, 이들 주요 쟁점에 대한 논점의 대립 지점을 분석하고, 이를 기반으로 통일교육이 해결해야 할 이론적 과제와 방향성을 논의하였다.

## II. 통일교육의 변화와 대안적 통일교육 담론

### 1. 반공주의의 쇠퇴와 통일교육의 다원화

통일교육은 1990년대를 거치면서 그 방향성 면에서 획기적인 변화를 겪었다. 학교통일교육에서는 1992년 ‘통일교육’이라는 명칭의 사용이 통일교육의 변화를 상징적으로 나타낸다. 1990년대 이전의 통일교육은 주로 학교교육을 통하여, 특히 도덕과교육을 통해 이루어졌으며, 그 내용과 방향성 면에서는 공산주의 이데올로기 및 북한에 대한 비판과 우리의 안보의식과 자세를 강조하는 내용이 주를 이루는 반공

교육, 안보교육이었다. 1990년대 이전까지 통일교육의 발전 과정은 세 단계로 나누어 볼 수 있다.<sup>1</sup> 첫번째 단계는 1950년대의 정부수립 및 과도기로, 이 시기의 통일교육은 반공교육과 승공통일교육이라 할 수 있다. 두번째 단계는 대북 안보를 강화하는 1987년까지의 군부통치기로, 이 시기의 통일교육은 이념교육적 색채를 강화하면서 공산주의 이데올로기 비판교육과 안보교육이 주를 이루었다. 1988년부터의 민주주의 이행기의 통일교육은 1992년까지의 통일 및 안보교육 시기와, 문민정부 시기의 민족통합적 통일교육 모색기, 국민의 정부 이후의 통일교육의 대안적 인식 확대와 다양화의 시기로 세분할 수 있다.

1990년대 이전의 통일교육은 북한을 포용하고자 하는 노력보다 자유민주주의의 우월성을 견지하면서 부분적으로 북한 이해를 시도하였다. 1980년대 후반에는 민중운동권 내에서 이러한 정부 주도 통일교육의 방향성을 비판하면서 이와 대립되는 방향의 통일교육을 시도하기도 하였다. 1990년대 이전의 통일교육은 반공교육, 승공교육으로부터 출발하여 안보교육, 통일교육이라는 명칭으로 변화되어 왔으나, 그 내용에 있어서 정치 이념적 접근을 중심으로 자본주의의 우월성과 북한의 부정적 특성을 부각시키는 것을 주 내용으로 하고 있었다.<sup>2</sup> 이러한 통일교육은 2000년 남북정상회담 이후 우리 사회에서 증폭된 북한에 대한 관심과 통일교육에 대한 요구를 반영하지 못하는 것이었다.

1990년대를 경유하면서 통일교육의 방향과 내용이 과거의 반공교육, 안보교육 일변도에서 탈피하여 다양화하였다. 특히 남북정상회담 이후 정치사회적 분위기의 변화 속에서 통일교육도 체제우위적 접근에서 평화공존적 접근으로 방향성이 변화하고 있다. 과거의 통일교육이 ‘반공’과 ‘안보’를 중심으로 하여 일관된 교육의 목적과 내용을 가지고 전개되었다면, 현재의 통일교육은 목적과 내용 면에서 다양하고 때로는 상이한 부분들로 구성되어 있다.

함택영·이향규 등은 현재의 통일교육을 그것이 전제로 삼고 있는 북한관과 통일관에 따라 승공통일교육, 안보교육, 민족공동체교육, 탈분단교육, 다문화이해·갈등해결교육, 북한이해교육 등의 여섯 가지 유형으로 구분하고 있다.<sup>3</sup> 승공통일교육은 단일국가 건설을 강조하지만 북한을 적으로 보는 입장으로, 과거 반공·승공·멸공통일을 강조하는 교육이다. 이는 북한을 적으로 보는 북한관과 단일국가의 건설을 목적으로 하는 통일관에 기초한 것이다. 북한을 한민족으로 보는 북한관과 단일국가의 건설을 목적으로 하는 통일관에 기초한 민족공동체교육에서는 민족공동체의식을 불러일으키는 것을 교육의 목표로 보며, 외세에 의한 분단과 통일의 당위성에

<sup>1</sup> 박찬석, 『통일교육』 (서울: 인간사랑, 2003), p. 82.

<sup>2</sup> 한만길 외, 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 39, p. 246.

<sup>3</sup> 함택영·이향규 외, “남북한 평화체제의 건설과 통일교육,” 『국가전략』, 제9권 4호 (세종연구소, 2003), pp. 52~55.

초점을 맞춘다. 안보교육, 탈분단교육, 다문화이해·갈등해결교육은 두 체제의 공존을 전제로 한다는 점에서는 공통적이다. 이중 안보교육은 두 체제의 공존을 강조하나 북한을 적으로 파악한다. 그러므로 분단체제의 안정적인 관리와 군사적 평형상태가 중요하게 되며, 교육의 중요한 목표는 국민의 안보의식 고양이 된다. 탈분단교육은 북한을 한민족으로 보지만 우선 중요한 것은 민족적 통일이 아니라 분단으로 인한 피해를 극복하는 것이라는 점을 강조한다. 다문화이해·갈등해결교육은 남북한 사이의 통일문제를 타자와의 평화적 공존의 문제로 인식하는 관점이다. 통일은 분단 이후 현재까지 다른 경로의 사회발전을 이룩해 온 사회간의 통합의 문제이고, 다른 것과의 공존과 갈등·차별을 줄이기 위한 훈련이 필요하다고 본다. 이러한 관점의 차이에 따라 통일교육의 과제와 내용도 달라진다. 반면 통일을 ‘분단의 극복’으로 보는 관점에서는 분단에 의해 형성되고 분단을 재생산하는 사고방식과 태도, 이분법적 사고, 다른 것에 대한 불관용, 권위주의, 군사주의, 집단주의, 배타적 민족주의 등을 극복하는 것이 통일교육의 주요 내용으로 제기될 수 있다. 통일을 통일된 민족국가의 건설로 이해하는 관점에서는 남북한의 분단이 가져온 민족적 이질화에 대한 인식과 이의 극복이 가장 중요한 교육 내용으로 설정된다.

이상과 같은 통일교육의 다양화 추세 속에서도 통일교육이 무조건적 ‘당위의 논리’에 의해 지배되는 현상을 벗어나지 못하고 있다는 점도 지적되고 있다. 즉 반공의 당위성이 시대 변화에 따라 통일의 당위성으로만 바뀌었을 뿐 크게 달라진 것이 없다는 것이다. 기존의 ‘반공지상주의’에서 ‘통일지상주의’로 변했을 뿐 한 가지 관점을 절대화하고 정부와 국민간의 원활한 의사소통 없이 일방적인 논리를 전달하는 식의 교육이라는 점에서 크게 달라진 것이 없는 교육은 이견이나 대안적 논의의 가능성을 차단한다는 점에서 전혀 ‘교육적’이지 못하다. 또한 ‘통일’ 그 자체를 지나치게 전면에 내세우려고 했을 뿐, 사실상 통일과 밀접한 관련을 맺고 있는 평화, 민주주의, 관용, 존중, 차이에 대한 이해 등과 같은 가치에 대해서는 큰 관심을 기울이지 못하고 있다는 점에서 고립적이고 단편적이라는 한계를 갖는다. 추병완은 이러한 경향이 통일에 대한 객관적인 정보에 근거한 합리적 판단을 유도하기보다는 감정에 호소와 설득에 주로 의존하는 감상주의, 실제 사람들의 삶의 세계와는 거리가 있는 민족사적, 정치경제적 당위성만으로 통일의 필요성을 논하는 추상주의와 연결된다고 지적하고 있다.<sup>4</sup> 통일지상주의나 감상주의, 추상주의는 한편으로는 과거의 반공중심적 통일교육에 대한 철저한 성찰 없는 반작용으로 인해 나타나는 현상인 것이라고 보는 것이다.

<sup>4</sup> 추병완, “학교 통일교육의 평화교육적 접근,” 『인문사회교육연구』, 제6권 (춘천교육대학교, 2003), p. 93.

## 2. 통일에 대한 새로운 접근과 ‘신패러다임 통일교육’

지금까지 통일에 관한 논의는 주로 정치적 담론의 영역에서 이루어져 왔다. 통일의 국제정치적 환경 조성, 통일 방안, 통일 이후의 정치적 체제와 사회구조에 관한 논의들이 통일에 관한 담론의 주를 이루어 왔다. 이러한 통일 담론에 변화의 계기를 제공한 사건은 2000년 남북정상회담이었다. 남북정상회담 이후 경제, 사회, 문화적으로 다방면에 걸친 남북교류가 활성화되고 통일 논의가 국민들 속으로 확산되면서 새로운 시각에서 통일에 접근하는 논의가 전개되었다.

통일에 대한 대안적 관점에서 보면 기존의 통일 담론은 다음과 같은 한계를 지닌다.<sup>5</sup> 첫째, 통일은 주로 정치구조의 차원, 체제이념의 차원에서 이야기되어 왔다. 즉 두 개의 다른 정치체제를 하나로 만드는 것을 의미하였다. 극단적으로 이야기하면 정치체제 결정론이었고, 다른 하위체제는 이에 종속되어 있는 것으로 인식하였다. 둘째, 기존 통일 논의에서는 남북관계를 제로섬 관계로 인식하였다. 적과 우리가 항상 구분되었으며 한 쪽이 잘되는 것 자체가 다른 한 쪽이 참을 수 없는 것이었다. 화해와 협력을 이야기해왔지만 내부적으로는 흡수통일과 적화통일이 실질적으로 폐기되지 못하였다. 셋째, 통일 문제는 항상 체제와 구조의 문제였다. 체제를 구성하고 있는 사람은 통일과 무관하였다. 통일 과정에서 어떤 제도, 어떤 체제를 만들 것인가가 관심의 대상이었으며, 통일 이후 남북한 사람들이 어떻게 살아갈 것인가, 어떤 문화를 가질 것인가에 대한 관심은 적었다. 넷째, 국제정치적 맥락에서 통일이 이야기되었을 뿐 남북한 내부의 문제, 특히 남북한 일반 민중은 고려의 대상이 아니었다. 다섯째, 통일 담론의 기본 토대는 합리적 사고에 있지 않고 정서적 당위에 있었다.

이러한 기존의 통일논의에 대한 비판에 대하여 다음과 같은 대안적 관점이 제시되었다. 우선, 통일을, 제도적인 통일로 보는 시각을 탈피하는 것이다. 대안적 관점에서는 통일을, 남북을 하나의 정치체제와 단일한 제도로 수렴시키는 제도적인 통일일 뿐 아니라 사람의 통합과 의식의 통합이라고 본다. 오히려 남과 북의 주민들간의, 국내의 다양한 집단간의 내면적 통합을 통해서만 남북간의 화해와 협력이 가능하고 정치와 제도의 통합도 가능하다는 점에서, 후자가 전자의 전제조건이 되며 보다 근본적인 것이라고 본다. 정치적, 이념적, 제도적 차원에서 하나가 된다는 의미에서 통일이라는 개념을 사용한다면, 사회적인 차원에서는 남북한 주민들이 하나의 공동체를 이루고 살아간다는 의미에서 통합이라는 용어를, 문화적 차원에서는 다양성이 인정되는 문화로서 공존이라는 용어가 적절하다는 주장이다.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 이우영, “새로운 통일담론의 필요성,” 『비교사회』, 제4호 (한국비교사회학회, 2002), pp. 73~75.

<sup>6</sup> 이우영, “통일외식의 세대간·지역간 편차 해소방안,” 『민주평화통일자문회의 제3차 청년위원회 자료집』 (2006).

또한 통일은 일순간에 이루어지는 ‘사건’이 아니라 화해와 협력을 가속화하는 사건의 누적 속에서 이루어지는 ‘과정’으로 본다. 통일은 단기적으로 실현하기 어려운 과제이며, 장기적인 관점에서 접근해야 한다고 보는 것이다. 통일은 분단구조가 만들어 놓은 여러 가지 문제점을 극복해 나가는 과정이자, 남북한의 사람들이 현재보다 나은 삶을 누리도록 만들어가는 과정이라는 것이다. 통일을 장기적인 과정으로 파악할 때 통일교육의 위상과 역할은 더욱 증대된다.

통일에 대한 시각을 전환하면 통일교육의 목표와 내용에서 강조되어야 할 지점 또한 바뀐다. 과정으로서의 통일을 중시하는 통일교육에서는 ‘하나가 되는 것’에 얽매이지 않고 남북한이 오랜 분단 체제 속에서 고착된 전쟁의 위협에서 벗어나 공존 공영하는 것을 강조한다. 민족공동체 형성을 위한 동질성 확보보다 서로 체제가 다른 두 사회의 구성원들이 차이를 인정하면서 함께 살아가는 능력을 기르는 것이 당면의 목표가 된다. 혹은 통일교육을 통일 이전과 통일 이후라는 시공간적 조건에 따라 ‘민족화해교육’과 ‘민족통합교육’의 두 단계로 나누어 설명하기도 한다.<sup>7</sup> ‘민족화해교육’은 사실상의 통일 상태를 이룰 때까지의 통일교육으로, 상호공존을 통한 문화이해교육이 중심이 되는 것이며, 민족통합교육은 체계통합을 이룩한 후 통일국가를 완성하는 단계의 교육으로 갈등의 완화와 화합이 중심이 되는 교육을 의미한다. 통일의 각 단계에서 상호이해교육과 갈등해결교육의 상대적인 비중이 변화하더라도 이 양자는 서로 긴밀히 연계되어 있고 상호보완적인 것이기 때문에, 통일 이전의 교육이나 통일 이후의 교육이나에 따라 강조점의 변화가 있겠으나, 통일교육은 남한과 북한 사회 속에 존재하는 양자간의 간극을 좁혀나가는 지속적인 과정으로 이해하여야 할 것이다.

또한, 통일이 제도보다는 사람의 통합이며 지속적이고 장기적인 과정이라고 볼 때, 통일교육의 중심적인 주제는 남과 북의 정체성의 차이에 대한 인정과, 평화와 화해를 바탕으로 하는 이질적인 요소의 공존이 된다. 통일의 과정은 이후 남북 주민의 사회문화적 통합과정을 수반하는 바, 이 과정은 수십 년 다른 체제와 문화 속에서 살아온 남북 주민들이 서로를 차별하지 않고 동등한 주체로서 서로를 존중하고 공존하는 문화적 체험을 필요로 한다. 이는 필연적으로 ‘편견의 해소’, ‘상호 존중’, ‘다름의 수용’, ‘남북 문화의 공존’, ‘차별의식의 해소’, ‘타협과 양보의 수용’ 등의 가치를 생활화, 내면화하는 교육적 접근을 수반한다. 이러한 가치들은 평화교육이 구현하고자 하는 가치라는 점에서, 이러한 대안적 논의는 통일교육을 ‘통일’의 문제에 국한시키는 시각을 확장하여 평화롭고 민주적인 사회 건설을 위한 노력의 일환으로 위치지우는 것이다.

<sup>7</sup> 오기성, “남북한 문화의 ‘긍정적 다름’이 통일교육에 주는 함의 연구,” 『통일정책연구』, 제10권 제1호 (2001), pp. 137~138.

통일의 결과보다는 과정을 중시하고, 하나의 민족공동체를 이루는 것보다는 남북 간의 서로 다른 문화와 생활 방식을 이해하고 존중하며 평화롭게 공존하는 것을 중심에 두며, 교육자 중심이기보다는 교육의 수요자를 중심에 두는 통일교육에 대한 새로운 접근은 ‘신패러다임 통일교육’<sup>8</sup>이라는 용어로 불리기도 한다.

### Ⅲ. 통일교육의 쟁점

최근의 통일교육이 통일에 대한 과정중심의 장기적, 사회문화적 접근에 기반하여 기존의 통일교육과는 구분되는 특성을 보여주고 있기는 하지만, “통일교육에 대한 모호한 정의”와 “상이한 해석”<sup>9</sup>은 여전히 해소되지 못하고 있으며, 이러한 방향성의 혼선은 통일교육의 실천에 있어서도 혼란을 초래하는 요인으로 작용한다.<sup>10</sup> 통일교육 방향성의 혼선은 흔히 개념의 불명확성에 기인한 것으로 지적되고 있지만, 이는 단순히 논리적인 개념 설정의 문제라기보다는 교육관과 통일의 주체 및 한반도의 미래에 대한 생각 등과 같은 보다 근본적인 문제에 대한 입장의 차이를 내포하고 있는 문제이다.

본 연구자는 2000년대 이후 통일교육에 관한 주요한 연구물에 대한 검토 결과 북한이해교육과 교육의 도구화 문제, 통일교육과 민주시민교육·평화교육간의 관계, 통일에서의 민족주의 문제 등 세 가지 문제를 현재 통일교육의 주요한 이론적 쟁점으로 도출하였다. 이 세 가지 쟁점에 관하여 어떠한 논의가 전개되어 왔는지를 살펴보고, 이에 기반하여 통일교육의 이론적 과제와 방향성을 도출한다.

#### 1. 북한이해교육과 교육의 도구화

통일은 우리가 일방적으로 만들어갈 수 없는 문제라는 점에서 통일의 상대방에 대한 이해와 상호협력을 전제로 한다. 따라서 통일교육에서 가장 기본이 되는 내용은 통일의 동반자인 북한과 북한 사람들에 대한 이해라고 해도 과언이 아닐 것이다. 북한에 대한 이해는 남북한 상호 이해의 확대라는 측면에서 지속적으로 강조되어야 할 영역이다. 통일교육에 대한 각종 조사연구에 따르면 통일과 관련된 교육 내용 중에서 청소년들이 가장 관심을 가지는 부분이 북한이해교육이기도 하다.<sup>11</sup> 도덕교

<sup>8</sup> 박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』 (서울: 통일연구원, 2005).

<sup>9</sup> 함택영·이향규 외, “남북한 평화체제의 건설과 통일교육,” p. 37.

<sup>10</sup> 박광기는 ‘신패러다임 통일교육’은 통일지향교육과 통일대비교육의 비중이라는 측면에서, 민주시민교육 혹은 정치교육 및 평화교육과의 상관관계라는 측면에서 그 개념이 불명확한 채로 남아있다고 지적하고 있다. (박광기 외, 『신패러다임 통일교육 구현방안』, p. 3.)

<sup>11</sup> 2003년에 실시된 한 조사결과에 따르면 중고등학생과 교사가 가장 중시하는 통일교육 목표의 우



과를 중심으로 이루어지고 있는 통일 관련 교과교육에서도 북한이해교육은 적지 않은 비중을 차지하고 있다.

통일교육을 통해 북한을 ‘제대로’ 이해하도록 해야 한다는 점에는 누구나 동의하지만, 문제는 북한에 대한 올바른 이해가 어떻게 가능한가 하는 점이다. 통일부에서 발행한 『2007 통일교육지침서』에 의하면 북한에 대한 “올바른 인식과 이해”는 “북한의 정치·경제·사회·문화 등 여러 분야의 실상을 객관적이고 균형 있게 이해”하는 것을 의미한다. 그런데 모든 인식 행위는 인식자의 주관으로부터 완전히 자유로울 수 없기 때문에, 우리는 여기서 ‘객관적’이라는 말을 공문의 장 속에서 일정 정도의 합의가 이루어진 ‘간주관성’을 획득한 상태를 의미하는 것으로 보아야 할 것이다.

그러나 안타깝게도 우리는 북한이 우리에게 어떤 존재인가라는 문제에 대해 사회적 합의점을 찾지 못하고 있다. 한편에서는 적 또는 위협대상으로서의 북한이라는 관점이 여전히 유효함을 주장하면서 현재 통일교육에 안보 관련 교육내용이 결여되어 있음을 비판한다. 또 다른 한편에서는 이러한 관점의 대척점에 서서 북한이해교육이 우리의 사회체제를 중심으로 진행되고 있음을 비판한다. 북한이해교육에 대한 관점의 차이는 『통일교육지원법』 제2조 통일교육에 대한 정의<sup>12</sup>와 『통일교육지침서』의 “자유민주주의에 대한 신념을 바탕으로 한 통일교육”에 대한 해석, “통일을 위한 화해협력의 대상임과 동시에 경계의 대상”이라는 북한에 대한 이중적 관점에 대한 입장의 차이에서 극명하게 드러난다. 정현백은 화해·협력과 한반도평화체제를 이야기하면서 여전히 북한을 적으로 간주하는 것은 자체모순을 갖는 잘못된 인식이라고 비판한다. 이러한 관점에서 보면 『통일교육지침서』에 통일교육의 목표로 제시되고 있는 “자유민주주의적 가치를 토대로 한 통일관 정립”은 북한을 자유민주주의 체제로 흡수통일하겠다는 의도의 표현에 다름아니라고 본다. 또한 북을 적이자 동포로 보고 있는 이중적인 잣대는 근본적으로 남한의 경제적 우월성에 대한 자만심과 함께 북을 여전히 경쟁의 대상, 대결의 대상으로 보는 관점을 크게 벗어나지 못한

선순위는 ‘북한바로알기’로 나타났다. 전국의 중고등학생 1,578명과 교사 631명을 대상으로 실시한 이 조사에서 통일교육 목표의 우선 순위를 묻는 질문에 대해 중고생의 36.3%, 교사의 42.7%가 북한바로알기를 최우선 순위로 지적하였다. 한만길 외, 『통일교육의 실태조사 및 성과 분석』 (서울: 통일연구원, 2003), p. 88.

2004년에 고등학생 1,751명을 대상으로 이루어진 한 조사결과에 따르면, 학교에서 이루어지는 통일교육 중에서 학생들에게 가장 도움이 된 것은 ‘자유민주주의와 사회주의의 차이에 대한 이해’(52.7%)와 ‘북한 주민들의 생활상에 대한 이해’(51%)였다. 고정식 외, 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 100~104.

초등학교 6학년 학생을 대상으로 실시한 또 다른 조사에 의하면 초등학생이 궁금해하는 내용은 북한의 생활상(70.0%), 남북한의 통일정책(4.3%), 통일 이후의 생활(17.1%), 통일에 대비하여 할 일(8.6%)로 나타났다. 윤용상 외, 『즐거운 초등학교 통일교육』 (서울: 통일부 통일교육원, 2003), p. 12.

<sup>12</sup> 『통일교육지원법』 제2조 1항에서는 통일교육을 다음과 같이 정의하고 있다. ‘통일교육’이라 함은 국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목적으로 하는 제반 교육을 말한다.”

것으로, 이렇게 일관성을 결여한 주장들은 국민들을 혼란에 빠뜨리고 통일의 전망에 대해서도 신뢰감을 잃도록 만든다고 본다.<sup>13</sup> 따라서 통일교육에 있어 ‘통일된 민족국가의 수립’이라는 목적지향성보다는 더 포괄적인 가치인 ‘민주주의나 인권, 복지가 실현되는 국가’를 내세울 필요가 있다고 주장한다.<sup>14</sup>

노수미 또한 『통일교육지침서』에 나타난 바와 같은 북한을 ‘경계대상’이면서 동시에 ‘동반자’로 보는 이중적인 북한관이 통일교육의 효과를 반감시키는 요인이 되고 있다고 비판하면서, 지금은 북한을 경계의 대상이 아닌 통일의 동반자로 인식하여야 할 시점임을 강조하고 있다.<sup>15</sup>

오기성은 대립하는 두 관점 사이에서 균형을 취하면서, 북한이해교육의 ‘객관성’ 확보가 가능하다는 입장에 선다. 그는 북한에 대한 무조건적 부정이나 긍정을 지양하고 “현재의 북한이 처한 대내외적 환경과 북한의 구체적인 실상에 근거”하여 옳고 그름을 따져 보는 현실적인 자세가 필요하다고 본다. 또한 북한 체제의 단편적 이해가 아닌 북한사회의 전반적인 측면과 북한 내부의 특수성을 이해하고 해석하려는 노력과 더불어 보편적 가치기준에 비추어 북한의 실상을 비판적으로 재해석할 때 객관적인 북한 이해가 가능하다고 본다.<sup>16</sup>

북한이해교육과 관련된 이상의 쟁점은 기본적으로 북한을 어떤 존재로 보는가하는 정치적 질문과 맞물려 있는 문제이기 때문에 그 합의점을 찾기는 쉽지 않다. 또한 북한이해교육은 남북관계가 상호대립적인 방향으로 전개되는가, 상호협력과 화해의 방향으로 전개되는가에 따라 그 기조와 내용이 달라지는 종속변수가 될 수밖에 없다. 즉 교육의 주체가 북한을 바라보는 정치적 관점은 고정되어 있고, 북한이해교육의 내용은 이에 따라 취사선택된다. 그렇기 때문에 교육의 주체가 정부든 자유총연맹이든 전국교직원노동조합이든간에 북한이해교육은 ‘교육의 도구화’라는 비판에서 완전히 벗어나기는 어렵다. 대북관에 대한 사회적 합의가 충분히 이루어지지 못한 현 시점에서 북한이해교육을 통해 학생들에게 전달되는 지식이 객관적인지 여부는 보는 사람의 관점에 따라 극단적으로 달라질 수 있다. 따라서 북한이해교육의 초점은 얼마나 ‘객관적’인 지식을 제공하는가에서 관련 지식과 정보를 ‘균형적’으로 다루고, 교육과정을 통해 인식의 ‘간주관성’을 이끌어낼 수 있는가로 전환되어야 한다.

북한이해교육에 대한 대안적 관점의 하나로 이를 ‘정치적’ 관점이 아닌 ‘교육적’ 관점에서 바라보는 시각을 제시할 수 있다. 탈근대 사회의 교육에서 교사의 역할은

<sup>13</sup> 정현백, “통일교육으로서의 평화교육 재정립 방안,” 『민주평통자문회의 제62차 교육위원회 자료집』 (2007), p. 2.

<sup>14</sup> 위의 글, p. 68.

<sup>15</sup> 노수미, “북한이해교육의 현황과 개선방안” (통일교육학회 발표문, 2007).

<sup>16</sup> 오기성, 『통일교육지침체계 재정립에 관한 연구』 (서울: 통일부, 2003), pp. 78~79.

자신의 인식과 관점을 학생들에게 그대로 전수하는 것은 아니라 인식 대상에 대한 학생들의 지적, 비판적 성찰을 돕는 것이다. 전효관은 통일교육이 갖추어야 할 교육적 특성은 학습자에 대한 개방성과 의사소통이라고 주장한다. 미리 정보를 습득하고 있는 교사가 정보를 알지 못하는 학생에게 이를 전달하는 과정을 교육으로 보는 시각은 통일교육과 같이 상황이 가변적이고 실제적인 문제로 존재하는 경우에 적합성을 상실한다는 것이다. 통일교육과 같은 실제적이고 상황의존적 주제를 다루는 교육에서 중요한 것은 정보전달이 아니라 의사소통이며, 교사와 학습자의 관계 역시도 조연자와 주체의 관계로 설정하는 것이 바람직하다는 것이다.<sup>17</sup> 이러한 관점에서 보면 현재 북한이해교육의 가장 큰 문제점은 교육 내용의 편향이나 주관성의 문제라기보다는 바로 ‘교육의 실종’이라고 말할 수 있다.

이와 관련하여 독일정치교육의 원칙으로 제시되었던 「보이텔스바흐 협약」이 시사하는 바가 크다. 「보이텔스바흐 협약」은 정치적으로 다른 입장을 갖는 서독의 교육학자들이 정치교육에서 정치적 갈등과 논쟁에 대한 접근방식과 관련하여 근본적인 합의점을 마련해야 할 필요가 있다는 인식에 기초해서 1976년 정치교육의 기본 원리에 관한 최소합의를 이룬 것으로, 다음의 세 가지 조항으로 이루어져 있다. 첫째, 강압금지 조항으로 이는 교수자가 의도하는 견해를 받아들여지게 하기 위해 준비되지 않은 학습자에게 강요하듯이 가르치는 것과 학습자의 “독자적인 판단의 획득”을 방해하는 것을 허용하지 않음을 의미한다. 둘째, 균형성과 대립적 논점의 확보로, 이는 학문과 정치에서 대립적인 것은 수업에서도 대립적인 것으로 나타나야 하며, 상이한 입장과 선택가능성을 무시하거나, 가능한 여러 가지 대안을 언급하지 않는 것을 경계한다. 셋째, 학습자의 임파워먼트로서, 이는 학습자는 정치적 상황과 자신의 고유한 이해관계 상태를 분석할 수 있도록 해야 함을 의미한다.<sup>18</sup> 이러한 원칙들은 비단 독일의 정치교육 뿐만 아니라 우리의 통일교육에도 유의미한 원칙이 될 수 있다. 바로 이러한 ‘교육적’ 원칙들이 견지될 때 학습자 스스로 객관적 북한 이해의 균형점을 찾는 일이 가능해질 것이다.

반공교육 시대와 다른 통일지향적인 지식의 덩어리를 교사가 잘 선별하여 학생들에게 전달하는 방식의 통일교육으로는 학생들이 그들의 부모나 매스컴을 통해 일상적으로 접하는 북한과 통일에 대한 선입견을 극복하도록 하는 것이 불가능하다. 문제는 어떤 종류의 지식이건, 어떤 편향을 지닌 지식이건간에 그것에 대한 진지한 ‘성찰’이 이루어지는가 여부이다. 현재 이루어지고 있는 북한이해교육, 통일교육에서 부족한 것은 ‘정확한 정보’만이 아니라 학생들의 머리 속에서 정보를 처리하는

<sup>17</sup> 전효관, “소프트해진 통일교육, 그 쟁점과 위상,” 『현대북한연구』, 6권 2호 (경남대학교 북한대학원, 2003), pp. 206~207.

<sup>18</sup> Bernd H. Binger, “독일 연방정치교육원의 기능과 역할,” 『민주시민교육의 비전과 제도화』 (중앙선거관리위원회, 2005), p. 62에서 재인용.

‘과정’이기도 하다.

구성주의 학습이론에 따르면 지식을 습득한다는 것은 학습자가 이미 지니고 있는 지식 구조 또는 인식의 구조와의 비교와 동화, 변형 과정이다. 즉, 인식의 대상인 지식과 인식주체인 학습자와의 상호작용의 과정이다. 이 이론이 통일교육에 시사하는 바는 단순한 지식의 조각을 제시하는 방식으로는 북한과 통일 문제에 대한 학생들의 이해를 발달시킬 수 없다는 것이다. 최대한 편향되지 않은 지식을 전달하되, 그것을 관련 부분과의 연계 속에서, 총체적인 그림 속에서 볼 수 있도록 하여야 한다. 또한 어떠한 견해든지 유일하게 존재하는 하나의 해답으로 제시하는 것이 아니라, 존재할 수 있는 여러 가지 인식의 방식 중 하나로 고려할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 특히 교사나 다른 학생들의 인식 구조와 자신의 인식 구조를 비교하는 작업은 제시된 지식을 자신의 인식구조로 효과적으로 흡수하거나 자신의 인식구조를 변형시키는데 있어 핵심적이다. 새로운 지식과 자신의 기존 인식구조에 대한 성찰, 그 지식이 나에게서는 어떤 의미인지를 묻는 것, 다른 입장에서 생각하는 것, 자신의 사고에 대한 교사, 동료 학생들의 피드백이야말로 사고의 확대와 근본적 변환을 가능하게 하는 요소이다. 교사의 역할은 정답을 제시하는 것이 아니라 학생 스스로 인식의 구조를 쌓아갈 수 있도록 비계(飛階)를 설정하는 일이다.

또한, 남북관계의 진전이라는 역사적 과정 속에서 통일교육의 패러다임이 변해 왔듯이 북한도, 북한을 바라보는 우리의 시각도 고정불변의 것이 아니라 역사적 변화 속에서 재인식되고 재평가되어야 한다는 점을 염두에 두어야 한다. 급박하게 변화하고 있는 현재의 한반도 정세 속에서 시대적 변화를 반영한 북한에 대한 ‘올바른’ 인식이 무엇인가에 대한 대답은 여전히 열려 있고, 통일교육과 관련된 다양한 개인과 집단간의 논의와 소통의 활성화를 통해 이에 관한 합의점을 찾을 수 있을 것이다.

## 2. 남북한간 차이의 인정과 공존: 통일교육과 평화교육·민주시민교육의 관계 설정

기존의 통일교육 담론과 구분되는 ‘신패러다임 통일교육’ 담론의 가장 큰 특징 중의 하나는 평화교육, 민주시민교육의 지향점과 내용 요소를 통일교육의 핵심적 요소로 보고 있다는 것이다. 일각에서는 새로운 통일교육을 기존의 안보위주, 중심적 통일교육과 구분하기 위해 ‘평화통일교육’이라는 용어를 사용해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

장기적 과정으로서의 통일, 사람의 통합으로서의 통일을 생각할 때 통일교육의 중심적 주제는 남과 북의 정체성의 차이에 대한 인정과, 평화와 화해를 바탕으로 하는 이질적인 요소의 공존이 된다. 남북한 사회의 통합을 추진하는 힘은 남북의 상호 공통성이 아니라 서로 다른 사람들, 서로 다른 생각, 서로 다른 제도간의 조화

와 호환성이다. 이는 ‘이기는 통일교육’에서 ‘함께 사는 통일교육’으로의 전환을 필요로 한다. 통일·북한 관련 지식의 획득을 넘어서서 경청, 공감, 배려, 돌봄, 설득과 소통 등 남과 북의 공존과 평화적 갈등 해결의 능력과 태도, 실천력을 배양하는 통일교육이 필요한 시점이다. 통일교육이 평화교육의 문제의식과 연결되는 것은 바로 이 지점이다. 특히 현재의 남북관계가 분단상태를 평화적으로 관리하면서 상호 신뢰의 구축을 통해 평화공존을 도모하는 화해협력단계에 머물러 있음을 볼 때, 남과 북의 공존과 평화적 갈등 해결 능력의 배양은 비우호적 공존상태에서 우호적인 평화공존 상태로의 이행을 위한 교육적 해법이 된다. 이 때 평화의 개념은 물리적, 군사적 충돌을 방지한다는 의미의 ‘소극적 평화’를 넘어서서 간접적 폭력, 구조적 폭력, 문화적 폭력을 방지하는 ‘적극적 평화’를 지향하는 것이다. 적극적 평화를 지향하는 교육에서 특히 강조되어야 할 것은 남북간의 ‘상호존중’과 ‘다름의 수용’이다. 이는 현재 진행되고 있는 교육에 단순히 ‘갈등해결기술 교육’을 덧붙이는 단순한 것이 아니다. 평화의 관점에서 현재까지 진행되어 온 통일에 관한 교육, 더 나아가서 교육 전반과 학교 문화까지도 재평가하고 재정립해야 하는 과제가 제기되고 있는 것이다.

‘차이의 인정과 공존’은 또한 남한과 북한간의 차이에만 국한되는 것이 아니라 성, 계층, 민족 등 한국 사회에 존재하는 다양한 집단들간의 차이를 포괄하는 것이어야 한다. 현재 한국 사회에 존재하는 이주노동자나 북한이탈주민에 대한 배타적인 시선과 차별의 문제는 바로 남북한간의 차이에 대한 인식의 문제와 연결된다. 학교에서 학생들간에 볼 수 있는 ‘따돌림’의 문화 또한 이러한 맥락에서 접근할 수 있다. 남과 북 상호간의 갈등을 창조적이고 평화롭게 풀어나갈 수 있는 능력을 함양하는 것은 곧 학생들이 서로의 차이를 수용하고 민주적이고 협동적인 의사소통을 통해 서로 배려하고 돌보는 삶을 사는 능력을 기르는 것과 연결된다. 이는 다문화주의의 관점과 연결된다.

또한 통일은 그 자체가 지고지선의 목표이기 때문이 아니라, 우리에게 보다 행복하고 질 높은 삶을 보장하는 전제조건이 되기 때문에 가치로운 것이다. 통일된 사회는 민주주의와 인권, 자유와 평등, 복지가 조화롭게 보장되는 사회가 되어야 함은 두말할 나위가 없다. 따라서 통일교육은 통일에 관한 것을 가르치는 것을 넘어서서 민주주의와 인간의 존엄을 저해하는 분단을 해소하고 그러한 가치가 온전히 보장되는 사회를 만들어 낼 수 있는 민주시민으로서의 능력과 자질을 함양하는 교육이 되어야 한다는 점에서 민주시민교육과 중첩된다.

이렇듯 평화교육, 민주시민교육과 연계하여 통일교육의 방향성을 설정하는 것이 최근 통일교육 논의의 주요한 흐름이다. 그런데 구체적으로 통일교육과 평화교육, 통일교육과 민주시민교육의 관계를 어떻게 설정해야 할 것인가에 관해서는 아직까지 논의가 한 지점으로 모아지지 않고 있다.

먼저 평화교육과 통일교육과의 관계에 관한 논의는 크게 두 가지 수준으로 대별된다. 통일교육의 이념적 방향성 및 관점과 평화교육의 지향성과의 관련에 관한 논의와, 통일교육의 주요 내용으로 평화교육, 특히 갈등해결교육 도입의 필요성에 관한 논의이다. 통일교육과 평화교육의 이념적 지향점에 관한 논의로 한만길은 통일교육의 이념으로서 민주시민교육, 민족공동체교육, 평화교육을 설정하고 있다.<sup>19</sup> 그는 평화교육의 관점에 기초하여 남북한의 평화를 정착시키고 화해 협력을 추진할 수 있는 태도를 함양하는 통일교육의 새로운 모형을 설정해야 한다고 주장하였다.<sup>20</sup>

추병완은 과정으로서의 통일을 중시하는 통일교육은 우리 사회에 내부에 깊이 자리잡고 있는 반복의식·냉전 문화를 극복하고 남북한의 공존 공영·화해·협력 문화를 창출할 것을 강조하고 있으며, 이는 평화로운 개인과 평화로운 세계를 만들어내기 위한 시도인 평화교육의 이념과 부합된다고 보고 있다.<sup>21</sup>

정유성은 통일교육의 철학적 바탕의 하나로 평화의 관점이 유의미함을 지적한다. 통일교육은 ‘편협한 지상과제’로서의 통일이 아니라, ‘좋은, 바람직한’ 통일로서 여타의 ‘좋은, 바람직한’ 인간화와 사회화의 주제들과 연계된 교육의 화두를 설정해야 한다고 주장한다. 예를 들어 생명, 평화, 평등, 다양성과 같은 가치의 실현을 추구하는 생태주의, 성평등주의, 문화적 다원주의와 같은 사회철학적 담론 등을 통일교육에 수용하여야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 보면 통일교육은 ‘통일에 관한’ 교육이 아니라 ‘탈분단’에서 출발하여, ‘평화’라는 보다 넓은 목표를 지향하는 교육으로 자리매김 된다.<sup>22</sup>

통일교육의 내용과 방법을 구성함에 있어 평화교육의 내용과 방법을 활용해야 한다는 점에 초점을 맞춘 논의로, 정현백·김정수는 통일교육에 평화교육의 요소를 부분적으로 도입함으로써 통일교육에 대한 흥미 유발과 성찰성 증대라는 효과를 가져올 수 있고 통일 문제를 둘러싼 사회적 갈등을 완화할 수 있다고 본다.<sup>23</sup> 추병완은 통일교육을 평화교육적 차원에서 접근할 때 개인적 측면, 관계의 측면, 평화 문화 형성의 측면, 평화 실천의 측면을 고려한 세부 학습 목표를 설정해야 하며, 교육 내용 못지 않게 통일교육이 이루어지는 장의 평화적 분위기를 중시해야 한다고 강조

<sup>19</sup> 한만길, “학교통일교육의 사회과학적 접근 모색,” 『통일문제연구』, 제6권 제2호 (평화문제연구소, 1994), p. 178.

<sup>20</sup> 한만길, “평화와 통일을 지향하는 교육의 접근 방향과 과제” (한국정치학회 춘계학술회의, 2000), p. 14.

<sup>21</sup> 추병완, “통일교육에서 평화교육적 접근의 타당성,” 『통일문제연구』, 제15권 제1호 (평화문제연구소, 2003), p. 122.

<sup>22</sup> 정유성, “통일교육의 철학적 바탕,” 『사회과학연구』, Vol. 10 (서강대학교 사회과학연구소, 2002), pp. 165~167.

<sup>23</sup> 정현백·김정수, 『평화지향적 통일교육의 이해』 (서울: 통일부 통일교육원, 2007), pp. 84~92.

한다.<sup>24</sup>

이와 같이 통일교육과 평화교육의 관계에 관한 학계의 논의는 주로 통일교육의 발전을 위해 평화교육의 관점, 내용, 방법을 수용하고 결합시켜야 한다는 점에 초점을 두고 있다. 반면 평화교육을 실천하고 있는 시민단체나 교원단체 일각에서는 이상에서 논의된 통일교육과 평화교육과의 관련성에 근거하여 통일교육을 평화교육으로 대체하는 것이 타당하다는 견해를 조심스럽게 제기하고 있다. 추병완은 이러한 경향에 대하여 통일교육을 평화교육으로 대체하지는 입장은 통일교육의 근간을 흔드는 것인 동시에 기존의 통일교육을 일방적으로 매도하고 있기에 수용하기 어렵다고 주장한다.<sup>25</sup> 통일교육과 평화교육의 관련성에 관한 또 한 가지의 특색있는 주장은 통일교육을 “평화교육의 한국적 구체화”라고 보는 박보영의 주장이다. 박보영은 평화교육이 한 사회 내에서 가장 절실한 평화 문제에 근거하여 실천되는 것이라면, 한반도 내에서의 평화교육은 곧 분단체제의 비평화적 상황을 변화시키고, 현재와 같은 분단체제를 극복할 수 있는 통일을 지향하고 준비하는 통일교육의 형태로 구체화되어야 할 것이라고 본다.<sup>26</sup> 이와 같이 통일교육과 평화교육의 관계에 관한 몇몇 논의들이 제기되기는 하였지만, 현 단계의 통일교육을 평화교육으로 대체할 수 있는 성질인가, 아니면 이념적, 내용적 중첩성이 존재하기는 하지만 통일교육의 독자적인 영역이 존재하는가, 또한 평화교육을 통일교육에 도입함에 있어 중요한 내용적 요소는 무엇인가 등에 관한 본격적인 논의는 아직까지 전개되지 못하고 있다.

통일교육과 민주시민교육의 관계에 관해서는 통일교육이 민주시민교육의 구성요소인가, 민주시민교육이 통일교육의 구성요소인가라는 양자간의 포함관계에 관한 논의가 전개되었다. 허영식은 통일교육은 민주시민교육의 하위체계로서 다루어야 한다고 주장하였다.<sup>27</sup>

반면에 이준호는 통일교육의 주된 내용이 민주시민교육이라고 보았다. 이준호는 통일교육과 민주시민교육의 상호 보완적 측면을 설정하는 것은 민주주의를 통일 분야와 접목시켜 교육적 과제를 제시하는데 필요하다고 보았다. 통일교육은 통일과정과 이후의 사회통합을 목표로 하고 있지만, 통일의 추진력과 미래상이 자유민주주의체제에 있다는 점에서 민주시민교육을 주된 내용으로 구성해야 한다는 것이다.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> 추병완, “통일교육에서 평화교육적 접근의 타당성,” p. 122.

<sup>25</sup> 위의 글, p. 116.

<sup>26</sup> 박보영, “평화교육의 관점에서 본 통일교육,” 『미래교육연구』 제17권 제2호 (2004), p. 59.

<sup>27</sup> 허영식, “민주시민교육과 통일교육의 균형적 발전방향,” 『민주시민교육논총』, Vol. 5, No. 1 (2000), pp. 117~118.

<sup>28</sup> 이준호 “통일과 민주시민교육,” 심익섭 외, 『한국민주시민 교육론』 (서울: 엠-에드, 2004), pp. 243~246.

오기성과 박찬석도 민주시민교육이 통일교육의 중요한 내용적 요소로서 중요성을 지닌다고 보았다. 오기성은 우리가 추구하는 통일사회가 자유, 인권, 평등, 복지가 보장되는 자유민주주의 사회이기 때문에 통일교육은 민주적인 가치관과 사고와 자질을 함양하는 민주시민교육과 밀접한 관련을 맺는다고 보았다. 민주시민교육은 통일 역량을 강화하고 다원화된 사회, 균형적인 시각, 관용적 태도를 형성함으로써 통일의 과정과 통일 이후 남북한의 평화로운 공존과 번영을 위한 토대가 된다고 보았다.<sup>29</sup> 박찬석은 통일교육인 ‘민주시민 공동체의식’, ‘더불어 살아가는 인간의 협동심’ 등과 같은 민주시민교육의 내용을 구현해야 함을 강조하였다.<sup>30</sup>

김창근과 길은배는 통일교육과 민주시민교육의 상호보완적 관계를 강조하였다. 김창근은 민주시민교육은 민주주의 체제를 유지하고 발전시키는 민주시민을 육성하는 교육이지만 그 시민이 결국 통일 추진의 주체가 된다는 점에서 통일교육을 위한 역할을 할 수 있어야 한다고 보았다. 이러한 의미에서 통일교육은 민주시민교육의 일환이기도 하지만 동시에 민주시민교육의 요소를 내포해야 하기 때문에 통일교육과 민주시민교육은 서로 보완적 측면을 지니는 것으로 보았다.<sup>31</sup> 길은배는 이념과 체제를 달리하는 환경 속에서 성장해 온 사람들이 통일이 되어 새로운 국가를 형성하고, 그 속에서 서로의 생존을 보장해 주는 가운데 함께 살아가기 위해서는 무엇보다도 민주적인 생활 규범이 체질화되어 있어야만 한다고 보았다. 한편으로는 서로 다른 생각을 가진 사람들이 어떤 방법과 절차에 의해 공통의 합의를 도출할 수 있는지를 알게 하고, 통일의 과정이나 절차가 자발적 참여에 의해 민주적으로 이루어져야 한다는 사실을 이해시키는 것은 통일교육에서 매우 중요한 과제이며, 다른 한편으로는 통일교육을 체계적으로 실시하고 운영하는 것은 국민들에게 성숙한 민주시민으로서의 자질을 갖추게 하기 때문에 통일교육과 민주시민교육의 두 차원은 상호 긴밀히 연결시켜야 하는 과제라고 보았다.<sup>32</sup>

통일교육과 평화교육, 민주시민교육의 관계에 관한 이상의 논의들은 현단계의 통일에 일종의 ‘경계 허물기’가 필요하다는 점을 보여준다. 통일교육은 ‘통일에 관하여’ 가르치는 교육이 아니라 올바른 ‘통일의 관점에서’ 사물을 바라보고 행동할 수 있도록 하는 교육이 되어야 하며, 그러기 위해서는 평화교육, 민주시민교육 등이 추구하는 보편적 가치와 통일과의 관련성에 기초하여 이러한 가치들을 통일교육의 핵심적 요소로 설정하여야 함을 시사한다. 이러한 관점에서 보면 통일교육의 발전은 통일에 관한 수업 시간수를 증가시키는 문제가 아니라, 학교의 교육 내용과 교육적

<sup>29</sup> 오기성, 『통일교육지침체계 재정립에 관한 연구』, p. 126.

<sup>30</sup> 박찬석, “통일교육에 있어서의 민족, 평화, 시민에 대한 논의,” 『시민교육연구』, 제33집 (2001), p. 155.

<sup>31</sup> 김창근, 『평화를 위한 통일교육』 (서울: 인간사랑, 2007), pp. 98~99.

<sup>32</sup> 길은배, “외국 민주시민교육의 통일교육적 함의,” 『시민정치학회보』, 제6권 (2003), p. 269.



환경이 얼마만큼이나 공존과 평화, 통일의 관점에서 다루어지고 있는가, 학교생활 속에서 서로의 차이에 대한 인정과 배려가 얼마나 이루어지고 있는가의 문제이다.

또한 통일교육의 쟁점에 관한 이상의 검토는 통일교육, 평화교육, 민주시민교육 간의 관련성에 관한 논의를 한 단계 발전시켜야함을 보여준다. 이상의 논의들은 평화교육이나 민주시민교육과 통일교육의 원론적 정의와 그 개념이 포괄하는 범주에 초점을 두어 양자의 논리적 관계를 설명한 것이다. 그러나 한국의 통일교육과 평화교육, 민주시민교육은 모두 해방 이후 한반도의 분단과 한국 사회의 민주화, 시민사회 형성 과정에서 배태되고 발전되어온 실천적 개념이다. 따라서 그 관계를 엄밀히 고찰하기 위해서는 통일교육과 평화교육, 민주시민교육의 이론과 실천이 역사적 과정을 통해 어떻게 연계를 맺어왔는지를 검토하여야 한다.

### 3. 통일과 민족공동체 형성

최근 통일논의와 관련하여 또 한 가지 뜨거운 쟁점이 되고 있는 것이 민족주의 문제이다. 지금까지 통일의 정당성과 필요성을 설명하는 가장 강력한 근거가 되어 왔던 것은 남과 북이 혈연과 언어와 문화를 같이하는 하나의 민족이라는 것이었다.<sup>33</sup> 통일은 오랜 세월동안 하나의 민족국가를 이루고 살아왔던 우리의 역사적 정통성의 회복이라는 점에서 그 의미가 강조되어 왔다. 분단은 세계사의 질서 속에서 약자로서 겪은 비극이며, 이를 극복하는 통일이란 세계사에서 강자로 재도약하기 위한 것이기에 통일은 절대 선으로 인식되어 왔다.<sup>34</sup>

그러나 최근 민족주의에 대한 비판적 이론이 대두되고, 우리 사회에서 결혼이주자, 외국인노동자 등 한민족이 아닌 사회구성원이 급격히 증가하면서, 우리의 순혈주의적 민족주의에 대한 문제제기가 이루어지고 있다. 이와 관련하여 통일에서 민족주의의 위상을 어떻게 설정할 것인가에 대한 다양한 입장이 제기되고 있다. 한편에서는 “통일은 민족 통합의 길”이며, 민족통합교육을 통해 자유민주주의와 공산주의의 이데올로기적인 대립에 대한 해결을 도모해야 한다는 전통적인 견해<sup>35</sup>가 힘을

<sup>33</sup> 민족을 구분하는 기준으로 시민적 모델은 역사적 영토, 단일한 정치적 의지와 법과 제도의 공유, 구성원 사이의 법률적 평등, 핵심 공동체가 향유하는 공통의 가치나 전통을 들고 있다. 종족 공동체 모델은 동일 조상의 중시에 따른 공동체로, 지역성은 덜 중시하나, 언어, 관습, 전통이 핵심문화로 작용하고, 엘리트들의 대중동원에 백성의 의지를 강조하는 등의 특색을 가지고 있다. 이진영은 기존의 민족개념을 대체하는 것으로 다원적 아이덴티티에 근거한 열린 민족개념을 제시하고 있다. 이는 단순한 민족주의로의 회귀라는 집단성에도 빠지지 않고, 개인적이거나 무경계화하여 극단적인 개인 아이덴티티가 강조되지 않는 개념으로 민족을 정의하는 것이다. 이진영, “한국의 민족 정체성과 통일을 위한 ‘열린 민족’ 개념에 관한 연구,” 『통일연구』, 제5권 제1호 (연세대학교 통일연구원, 2001).

<sup>34</sup> 전효관, “소프트해진 통일교육, 그 쟁점과 위상,” p. 210.

<sup>35</sup> 박찬석, “통일교육에 있어서의 민족, 평화, 시민에 대한 논의,” 『시민교육연구』, 제33집 (2001), p. 150.

발휘하고 있다.

다른 한편에서는 통일과 민족공동체간의 연결고리에 대한 의문이 제기되고 있다. 『통일교육지침서』에는 통일교육의 과제를 “통일의 당위성을 인식”시킴과 동시에 북한주민의 생활상을 “사실에 기초하여 다면적으로 인식시킴으로써 객관적 북한관을 형성”하는 것이라고 밝히고 있는데, 이 두 입장은 논리적으로 연결되지는 않는다는 것이다. 즉 “객관적인 북한관의 형성”이 반드시 “통일의 당위성을 인식”하는 것으로 나아가지는 않으며, 북한에 대해 이해하면 할수록, 통일을 이룩하는 것보다 두 국가체제를 유지하면서도 평화롭게 살 수 있는 방안을 모색하는 편이 낫다는 판단을 할 수도 있다는 것이다.<sup>36</sup>

통일에서 민족주의가 갖는 유효성을 인정하면서도 변화하는 사회 속에서 민족주의의 새로운 방향을 모색하고자 하는 시도는 ‘열린 민족주의’ 담론으로 나타난다. 자민족만의 번영과 이익추구에만 관심을 갖는 ‘폐쇄적 민족주의’를 대신하여 한민족의 역동적인 에너지를 충분히 이용하면서도 세계평화를 지향하고 지구촌의 구성원으로서의 책임을 다하는 ‘열린 민족주의’가 통일의 지향점으로 제시되어야 한다는 입장이다. 시대적 변화와 사회 구성의 변화를 반영하여 통일 과정에서 민족 정체성이 재정립되어야 하며, 통일이라는 민족공동체의 재형성은 혈연에 기초한 폐쇄적 민족주의를 넘어서는 새로운 방향성을 모색해야 한다는 것이다.

오기성은 이러한 입장에 서서 통일의 열망을 지속시키는 원동력으로서 민족주의가 갖는 긍정성을 지적하고 있다. 통일을 통해 우리가 이루어야 할 것은 냉전 이데올로기를 뛰어 넘는 민족적 정체성의 복원인데, 이는 배타적 민족주의의 부활이 아니라 남과 북의 동질성을 추구할 뿐만 아니라 이질성을 인정하는 바탕 위에서 자유롭고 평등한 시민공동체의 일원으로서의 ‘한국민족’을 만들어가는 다원적인 시민민족주의이며, 다른 민족과의 평화적인 공존과 공영을 지향하는 ‘열린 민족주의’여야 한다고 주장한다.<sup>37</sup>

김창근도 이와 유사한 입장을 보이고 있다. 그는 민족주의가 사회갈등을 해소하면서 통합원리의 기반으로 작용하려면 폐쇄적이고 배타적인 것이 아니라 국제사회에서의 공존공영을 추구하는 민주적이고 상호 협력적인 가치가 되어야 한다는 점을 강조한다. 그에 따르면 과거의 민족주의가 국가중심적 가치를 중시했다면 열린 민족주의는 사회중심적 가치를 중시해야 한다. 21세기 발전의 주된 목표는 체제 자체의 건강한 변화를 바탕으로 새로운 관계와 질서를 만들어내는 능력을 배양해 가는 것이어야 하며, 단일국가나 지역·혈연 중심에서 벗어나 사회와 인간중심적 발전을 중시해야 한다는 것이다.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> 함택영·이향규 외, “남북한 평화체제의 건설과 통일교육,” p. 37.

<sup>37</sup> 오기성, 『통일교육지침체계 재정립에 관한 연구』, pp. 98~100.

허영식은 통일교육에 있어서 민족과 민주의 관계에 대해 이념형 수준에서 세 가지 준거모형을 구분하였다. 첫째 모형은 보편주의적인 민주주의 관점에서 본 민족과 민주의 관계로, 민족공동체 이데올로기나 지나친 집단정체성의 강조, 국민교육적인 교화를 지양하는 입장이다. 이에 비해 민족의 중요성에 지향을 둔 입장은 상대적으로 ‘우리’ 의식과 연대, 전통적인 정서적 결속, 어느 정도의 국민적 동질성을 강조한다. 이 입장은 보다 개방적이고 다원적인 민족주의 이념에 기초한 것과, 보다 폐쇄적이고 배타적인 민족주의 이념에 바탕을 둔 것으로 다시 구분할 수 있다. 그는 폐쇄적·배타적 민족주의에 입각할 경우 민족통일의 가치준거를 절대시하는 ‘통일지상주의’, ‘감상적 통일론’ 혹은 ‘통일독재’의 위험에 빠질 수 있다고 보았다. 따라서 민주시민교육과 통일교육의 균형을 유지하면서, 통일을 지향한 민주와 민족의 바람직한 관계를 설정하기 위해서는 보편적인 민주주의와 개방적·다원적 민족주의의 조화와 균형에 기초해야 한다고 주장한다.<sup>39</sup>

보다 급진적 관점으로, 통일의 당위성을 민족공동체 형성에서 찾는 관점에 대한 근본적 재고가 필요하다고 보는 의견도 개진되고 있다. 이러한 관점에서는 통일의 당위성을 의문에 부치는 것이 통일교육의 첫 출발점일 수 있다고 본다.<sup>40</sup> 남북한 사회와 사람들간에는 동질성 못지않게 이질성도 매우 큰데 이런 이질성들을 서로 인정하고 공존하려는 것이 아니라 민족공동체의식을 내세워 선불리 동질성으로 묶어보려는 사고는 위험한 것이라고 본다. 우리는 통일의 당위성을 강조하면서 남북한 동포간의 동질성을 애써 강조하려 하지만, 그 동질성이라는 것이 ‘부정적인 동질성’인 경우도 적지 않다는 지적이다.<sup>41</sup> 이러한 관점에서는 북한을 한민족이자 통일의 동반자로 보기보다는 우리와는 이질적인 사회의 구성원이자, 적대적 대립관계의 해소과정을 거쳐 평화적으로 공존해야 할 일종의 타자로 본다.

이는 한편으로 통일을 논의함에 있어 남북한간의 ‘차이’와 ‘차이의 인정’에 무게중심을 두는가, ‘동질성’과 ‘통합된 정체성의 형성’에 무게중심을 두는가 하는 문제와도 관련된다. 이러한 논의는 통일교육이 지향하는 최종 도달지점이 무엇인가 하는 문제로 발전된다. 현재 단계에서 남북간의 차이를 이해하고 공존하는 태도가 필요하다는 점에 대해서는 누구도 이견을 표명하지 않지만, 최종적으로 도달해야 하는 지점이 무엇인가에 관해서는 정치적 단일체로의 통일 또는 사회적 통합이라고 보는 관점과 서로 다른 두 사회의 ‘평화로운 공존’이라고 보는 관점으로 입장이 갈리게

<sup>38</sup> 김창근, 『평화를 위한 통일교육』, pp. 181~182.

<sup>39</sup> 허영식, “민주시민교육과 통일교육의 균형적 발전방향,” pp. 122~124.

<sup>40</sup> 전효관, “소프트해진 통일교육, 그 쟁점과 위상,” p. 210.

<sup>41</sup> 예를 들어 남북관계 개선 이후 강화되고 있는 혈통적 민족주의 정서나 가부장제 담론, 즉 남북교류의 활성화 이후 남한사회에서 만들어지는 조신함, 전통미, 복종, 충순성으로 대변되는 북한여성에 대한 허구적 이미지나 ‘하나의 핏줄’임을 들어 통일의 당위성을 주장하는 논리들이 이에 해당한다고 본다. 정현백·김정수, 『평화지향적 통일교육의 이해』, pp. 69~76.

된다. 통일교육에서 민족주의와 민족공동체 형성 문제를 어떻게 다룰 것인가는 결국 우리가 교육을 통해 학생들에게 통일된 사회상으로 어떤 모습을 제시해야 하는 가라는 문제로 귀결되는 것이다.

#### IV. 맺으며: 통일교육의 과제

이 글에서는 남북한 사회의 통합이 가시화되고 있는 현 시점에서, 통일에 대한 사회문화적 접근에 기반한 통일교육 담론의 변화와 그 이론적 쟁점을 고찰하였다. 본문에서 살펴본 바와 같이 1990년대를 경유하면서 통일교육은 하나의 분수령을 넘어섰다. 교육 내용 측면에서는 ‘반공’이 아닌 ‘통일’을 뚜렷이 표방하였고, 그 내용도 다양해졌으며, 이 글에서 다루지는 못하였으나, 학교의 담장을 넘어 시민사회로 교육 대상을 확대하였다. 혹은 다양성을 넘어선 방향성의 혼란을 바라보면서 우려를 표명하기도 하지만, 교육의 방향성에 관한 다양한 입장의 존재와 그들간의 갈등을 우려하고 ‘관리’하려하기보다는 또 한번의 질적 도약을 이루기 위한 과정으로 승화시키는 것이 지혜로운 태도일 것이다. 1990년대의 통일교육은 기성세대가 학교에서 경험했던 반공교육을 모태로 하고 있으면서 동시에 그것을 부정해야 한다는 점에서 태생적 한계를 가지고 있다. 1990년대의 통일교육이 ‘반공’이 아닌 ‘통일’을 표방하면서 이전 시기의 교육과 획을 그었듯이, 지금은 통일교육에 또 다른 획을 긋는 것이 필요한 시점이다. 현재의 통일교육은 통일에 관한 ‘통일’된 입장, 즉 정답을 ‘가르치고자’ 하는 강박관념에서 벗어나야 하는 과제를 안고 있다. 반공을 통일로 대체한 상태에서 통일과 관련된 다양한 지식을 학습자에게 주입하는 것이 아니라, 교육과정이 주체적 학습자들의 통일과 관련된 ‘성찰’의 과정을 매개하고 그것에 도움을 주는 계기로 작용할 때 진정으로 성숙한 통일 주체의 양성이 가능해질 것이다. 이 글에서 시론적으로 다룬 북한이해 문제, 평화교육 문제, 민족주의 문제 등 통일교육과 관련된 쟁점에 대한 구체적 논의와 실천을 통해 통일교육의 내용적 구체성을 확보해나가야 할 것이다.

정책적인 차원에서는 통일교육을 담당하는 다양한 교육 주체, 교육 기관들간의 네트워크 활성화를 통해 통일교육의 방향성과 내용에 관한 충분한 의사소통이 이루어질 수 있도록 지원해나가야 할 것이다. 이는 과거와 같은 통제와 규율 중심의 지원이 아니라 각 교육기관들의 전문성과 자율성을 최대한 보장하면서 자체적인 논의의 활성화를 통해 서로 상충되는 견해간의 간극을 좁혀나갈 수 있도록 지원하는 방향이어야 한다. 현재 각각 학교통일교육과 사회통일교육을 총괄하고 있는 교육부와 통일부간의 연계를 강화하고, 민간 부문의 통일교육의 구심점 역할을 수행할 수 있도록 통일교육협의회의 기능을 강화하여야 한다. 통일교육지원법을 비롯한 통일교

육 관련 법제도 본격적인 남북한 사회통합에 따른 통일교육의 확대에 대비하여 통제 위주에서 지원 위주의 법제로 수정·보완하여야 할 것이다.

또한 본문에서 검토한 통일교육의 내용적 쟁점을 비롯하여 현재 변화하고 있는 사회 상황과 남북관계를 반영하는 방향으로 통일교육의 내용과 방향성을 개편·보완하여야 한다. 특정한 방향으로 사회적 합의가 이루어지는 쟁점의 경우 합의의 내용을 반영하고, 그렇지 못한 내용의 경우에는 대립하는 관점과 논점을 제시하여 학습자 스스로 전체적인 상황을 이해하고 판단할 수 있도록 하여야 한다. 특히 북한이 해교육의 경우 지금까지는 냉전적 법제와 사고의 영향으로 교육자와 학습자가 활용할 수 있는 정보가 상당히 제한적이었다. 남북관계의 발전과 한반도 평화 정착의 진전에 따라 통일교육에서 다루는 북한·통일 관련 정보의 범위도 유연성있게 조정하여야 할 것이다.

■ 접수: 10월 11일 ■ 심사: 11월 18일 ■ 채택: 11월 26일

## 참고문헌

- 고정식 외. 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 길은배. “외국 민주시민교육의 통일교육적 함의.” 『시민정치학회보』. 제6권, 2003.
- 김창근. 『평화를 위한 통일교육』. 서울: 인간사랑, 2007.
- 노수미. “북한이해교육의 현황과 개선방안.” 통일교육학회 발표문, 2007.
- 박광기 외. 『신패러다임 통일교육 구현방안』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 박보영. “평화교육의 관점에서 본 통일교육.” 『미래교육연구』. 제17권 제2호, 2004.
- 박찬석. “통일교육에 있어서의 민족, 평화, 시민에 대한 논의.” 『시민교육연구』. 제33집, 2001.
- 박찬석. 『통일교육』. 서울: 인간사랑, 2003.
- 오기성. “남북한 문화의 ‘긍정적 다름’이 통일교육에 주는 함의 연구.” 『통일정책연구』. 제10권 제1호 (통일연구원), 2001.
- \_\_\_\_\_. 『통일교육지침체계 재정립에 관한 연구』. 서울: 통일부, 2003.
- 윤용상 외. 『즐거운 초등학교 통일교육』. 서울: 통일부 통일교육원, 2003.
- 이우영. “통일외식의 세대간·지역간 편차 해소방안.” 『민주평화통일자문회의 제3차 청년위원회 자료집』, 2006.
- 이준호. “통일과 민주시민교육.” 심익섭 외. 『한국민주시민 교육론』. 서울: 엠-에드, 2004.
- 이진영. “한국의 민족 정체성과 통일을 위한 ‘열린 민족’ 개념에 관한 연구.” 『통일연구』. 제5권 제1호 (연세대학교 통일연구원), 2001.
- 정현백. “통일교육으로서의 평화교육 재정립 방안.” 『민주평통자문회의 제62차 교육위원회 자료집』, 2007.
- 정유성. “통일교육의 철학적 바탕.” 『사회과학연구』. Vol. 10 (서강대학교 사회과학연구소),

- 2002.
- 정현백·김정수. 『평화지향적 통일교육의 이해』. 서울: 통일부 통일교육원, 2007.
- 전효관. “소프트해진 통일교육, 그 쟁점과 위상.” 『현대북한연구』. 6권 2호 (경남대학교 북한대학원), 2003.
- 추병완. “학교 통일교육의 평화교육적 접근.” 『인문사회교육연구』. 제6권 (춘천교육대학교), 2003.
- \_\_\_\_\_. “통일교육에서 평화교육적 접근의 타당성.” 『통일문제연구』. 제15권 제1호 (평화문제연구소), 2003.
- 한만길. “학교통일교육의 사회과학적 접근 모색.” 『통일문제연구』. 제6권 제2호 (평화문제연구소), 1994.
- \_\_\_\_\_. “평화와 통일을 지향하는 교육의 접근 방향과 과제.” 한국정치학회 춘계학술회의, 2000.
- 한만길 외. 『통일교육의 실태조사 및 성과분석』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 함택영·이향규 외. “남북한 평화체제의 건설과 통일교육.” 『국가전략』. 제9권 4호 (세종연구소), 2003.
- 허영식. “민주시민교육과 통일교육의 균형적 발전방향.” 『민주시민교육논총』. Vol. 5. No. 1, 2000.
- Binger, Bernd H. “독일 연방정치교육원의 기능과 역할.” 『민주시민교육의 비전과 제도화』 (중앙선거관리위원회), 2005.

## The Issues and Tasks in Education for National Integration

*Jeong-Ah Cho*

This study reviews changing discussions and theoretical points at issue concerning education for national integration based on social and cultural approaches related to unification since the 2000s. In accordance with analysis of major researches on theory and directions of education for national integration conducted after the year 2000, this study draws focal points of discussions in education for national integration, provides analysis on conflicting points against the aforementioned focal points, and presents theoretical tasks and future directions in unification education thereafter.

As a result, this study draws the following three issues as major theoretical focal points in current education for national integration: directions of education on understanding North Korea; relationships between education for national integration, citizenship education and peace education; nationalism in education for national integration.

As education for national integration in the 1990s was developed through advocating ‘unification’ instead of standing for ‘anti-communism,’ this is a period necessary for epoch-making in education for national integration. Instead of simply cramming learners with a variety of knowledge regarding unification, it is necessary to intermedate a process of ‘self-reflection’ related to unification among learners.

**Key Words:** education for national integration, citizenship education, peace education, nationalism

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea: Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아와 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 행정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민 저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘희 저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호 저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외 공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희 저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아 저	6,000원



2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱 저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암 저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진 저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈 저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅 저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외 공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영 저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외 공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태 저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외 공저	9,000원
2007-11	비교사회의주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외 공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책대응전략	김국신 외 공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배진호 저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠 저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외 공저	10,000원
2007-15(II)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-3	東北アジア地域協力の新たな連係	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-4	东北亚区域合作的薪联系	김규륜 편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외 공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원

### 학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력		8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영: 평가와 전망		9,000원

### 협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외 공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외 공저	10,000원

2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외 공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외 공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외 공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외 공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외 공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외 공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외 공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준호 외 공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외 공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외 공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외 공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안		10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외 공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박중철 외 공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외 공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외 공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외 공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외 공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외 공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외 공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외 공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박중철 외 공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략( I ): 안보전략	박중철 외 공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박중철 외 공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제		10,000원
2006-11-03	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외 공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외 공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외 공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류-협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외 공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외 공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외 공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화-변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외 공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외 공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외 공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외 공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외 공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화-변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외 공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외 공저	8,500원

## 논문

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2005	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2006	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2007	김수암 외 공저	10,000원

## 독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

## 연례정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

## 통일정세분석

비매품

2005-01 2005년 북한의 신년 『공동사설』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02 북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영
2005-03 북한의 『핵보유』 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04 북한의 ‘핵무기 보유’ 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인근, 전병곤
2005-05 북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06 중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07 일본의 보수우경화 동향분석	김영춘

2005-08	농업분야 대북 협력 방안		김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석		이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석		박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로		최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석		배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망		김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제		황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)		손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석		김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진,	최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편		배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호,	최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할		김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태,	최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망		전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤	
2006-05	중·러 정상회담 결과분석		여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석		서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점		김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망		김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석		김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망		배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠	
2006-12	미국 중간선거 결과분석		김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석		김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태	
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영	
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석		김수암, 이금순
2007-04	「2·13합의」 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영	
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석		전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가		최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제		최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤	
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석		배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망		정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략		배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석		여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영	

KINU정책연구시리즈

비매품

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향		허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 박진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제		홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제		김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제		조성렬

2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기를 위한 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

### 월간 북한동향

비매품

월간 북한동향 제1권 제1호

### 한반도 평화체제 연구총서

비매품

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

### Studies Series

비매품

2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee

2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah



# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4·19길 275 (우편번호: 142-728)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)









**【글을 주실 분들께】**

『통일정책연구』는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 『통일정책연구』 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 ‘원고 집필요령’을 참고하여 ‘아래아 한글’ 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

**<원고보내실 곳>**

(142-728)  
서울시 강북구 4-19길 275  
통일연구원 『통일정책연구』 편집위원회

Tel: (02) 901-2523(간사)  
(02) 901-2572(대표)  
Fax: (02) 901-2544  
E-mail: iskinu@kinu.or.kr  
Homepage: http://www.kinu.or.kr

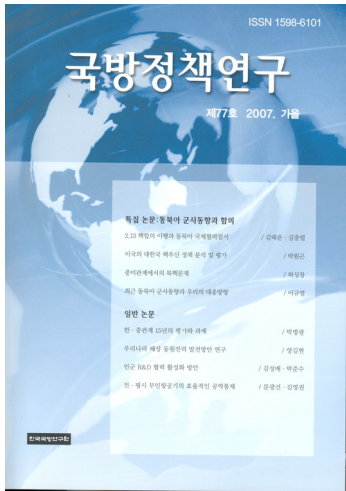
**【원고집필 요령】**

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. **200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을** 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.  
**예) II, 2, 나, (2), (나), 2)**
5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.
  - (1) **저서:**  
김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.  
Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.
  - (2) **논문:**  
김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.  
Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627~640.
  - (3) **신문:**  
*The Korea Times*, May 18, 1999.  
『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.
  - (4) **인터넷 자료:**  
<www.kinu.or.kr/elec\_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)
6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우
  - (1) **저서:**  
<바로 위 각주에서 인용한 경우>  
위의 책, p. 102.  
*Ibid.*, p. 22.  
<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>  
김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.  
Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.
  - (2) **논문:**  
<바로 위 각주에서 인용한 경우>  
위의 글, p. 137.  
*Ibid.*, p. 629.  
<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>  
김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.  
Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.
  - (3) **신문:**  
위의 신문, 1999년 5월 18일.  
*Ibid.*, December 25, 1999.
  - (4) **인터넷 자료:**  
위의 인터넷 자료  
*Ibid.*
7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(\*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.



# 『국방정책연구』

한국국방연구원은 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구자료를 수록하는 전문학술지 『국방정책연구』를 계간으로 발간 배포합니다.



통권 제77호

2007년 가을

특집논문 : 동북아 군사동향과 합의  
 2·13 핵합의 이행과 동북아 국제협력질서 / 김태운·김충렬  
 미국의 대한국 핵우산 정책 분석 및 평가 / 박원근  
 중미관계에서의 북핵문제 / 허싱창  
 최근 동북아 군사동향과 우리의 대응방향 / 이규열

일반 논문  
 한·중관계 15년의 평가와 과제 / 박병광  
 우리나라 해상 동원전력 발전방안 연구 / 양길현  
 민군 R&D 협력 활성화 방안 / 김성배·박준수  
 전·평시 무인항공기의 효율적인 공역통제 / 문광진·김영권

## 『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다

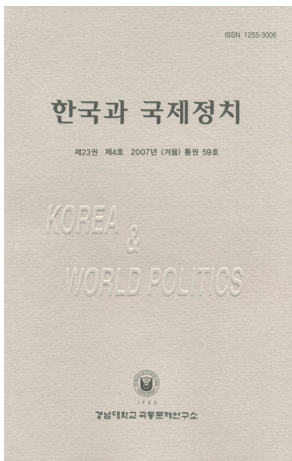
1. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
2. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.
3. 원고는 워드프로세서 <한글>로 작성하되, 논문의 경우 200자 원고지 120매 내외, 자료의 경우 80매 이내, 서평의 경우 30매 이내로 제한합니다.
4. 기타 내용은 본지 말미 및 본원 홈페이지(www.kida.re.kr)의 기고 및 집필 요령을 참고하시기 바랍니다.

※ 문의 및 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 출판부 『국방정책연구』 담당  
 주소 : 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호: 130-650)  
 전화 : 02)961-1227 e-mail : jdps@kida.re.kr 팩스 : 02)961-1195

# 한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일 전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다. 본 학술지는 학술진흥재단의 등재학술지입니다.

## 한국과 국제정치 제 23권 제4호 2007 겨울호 (통권 59호)



### 목 차

- 한국의 민주화와 외교정책:  
위임형 외교정책결정의 등장과 구조 / 장 훈
- 정치적 세련됨과 당파적 단서:  
2002년 대통령 선거를 중심으로 / 김도경
- 한국인의 이념성향 인식과 후보자 및 정당 지지  
행태와의 상관관계: 16대 대통령선거와 17대 국회의원선거  
비교 분석 / 진영재·김민욱
- 연방제도 정립과정 비교: 안정된 연방국가 7개국의  
다층구조 거버넌스 구축을 중심으로 / 이옥연
- 개혁 개방에 관한 비교사회주의 연구:  
중국과 러시아의 체제전환 / 장윤미
- ‘중국적 사유화’의 역사적 경로와 함의 / 이홍규
- 동아시아 금융통화협력의 진전과 전망 / 김진영



## 『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연4회 발간되는 전문학술지로 학술진흥재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다. 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 원고분량: 200자 원고지 120매 이하
- 원고 보내실 곳: (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42  
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실  
전화: 02) 3700-0702 이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

# 『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술진흥재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

## ▣ 제12권 4호 2006년 겨울 (통권 제38호) ▣



### 【논문】

- 한국과 WTO 분쟁해결기구: 분쟁해결전략에 대한 법경제학적 접근 / 문돈
- 중국의 경제외교: 경제적 고려를 넘어서 / 김재철
- 세계화 시대 분화하는 자유주의: 영국과 아일랜드 비교분석 / 권영기
- 한국의 사회적 자본과 시민참여 / 송경재
- 한국 정치에서 '주관적 중도' 유권자의 특성과 의미: 2004년 국회의원 선거를 중심으로 / 강원택
- 기초의회선거에 나타난 의회전문성 향상과 여성대표성의 상충: 2006년 기초의회 선거를 대상으로 한 경험적 분석 / 김원홍·김은경·엄기홍

### 【부록】

- 남북 정상회담 공동선언
- 북핵 6자회담 합의

## 『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 '원고집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS워드'로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 '논문 요약문' 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.  
031-750-7611, 031-723-8800(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)



## International Journal of Korean Unification Studies

*The International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902), biannually published by the *Korea Institute for National Unification (KINU)*, has been selected as a candidate for registered academic journal by the Korea Research Foundation as of 2006. All articles published in the journal are subject to review by relevant experts in the field *before they are accepted* for publication. We provide honorarium for the articles that have been *chosen* for publication.

The length required for articles should be around 20 pages in 12-font size (less than 6,500 words). Manuscripts should be double-spaced and footnoted throughout. We accept material using *Microsoft Word* only.

Vol. 16, No. 2 (2007) .....

*Stephen Blank* Engaging North Korea: Issues and Challenges

*Paul Hare* Industrial Policy for North Korea:  
Lessons from Transition

*Kolja Naumann* The Peace Regime and Reunification:  
Antagonism or "Conditio Sine Qua Non"?  
A Functionalist Approach

*Peter M. Lewis* US Foreign Policy toward the Korean Peninsula:  
An Anti-Unification Policy or Just Too Many  
Uncertainties to Account For?

*Victor D. Cha* A Vision of Asia

*Robert Dujarric* Southwest Asia and Korean unification



For further inquiries regarding manuscript submission, please contact the following address:

Korea Institute for National Unification

275, 4.19(Saigyu)-Gil, Gangbuk-Ku

Seoul 142-728, Korea

(Tel) (82-2) 9012 658 (Fax) (82-2) 9012 541

(E-Mail) [kimmik@kinu.or.kr](mailto:kimmik@kinu.or.kr) (Homepage) <http://www.kinu.or.kr>



**통일정책연구** 제16권 2호 2007

**통일연구원** [www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)