

제23회 전국 대학생 통일논문 현상공모 입선작

대학생 통일논문집

2004

제23회 전국 대학생 통일논문 현상공모 입선작

대학생통일논문집

2004

통일부 통일교육원

목 차

◇ 우 수

- ▷ 북한 핵문제에 대한 장기적 로드맵의 제시
- NPT 핵 비확산체제와 정치경제학적 정책을 통한 대안의 모색..... 4
설지인 (서울대 외교학과 4학년)

- ▷ 편견 극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론
- 민간단체의 어린이, 청소년 및 성인 프로그램을 중심으로 42
이민경 (연세대 정치외교학과 2학년)

◇ 장 려

- ▷ 개성관광사업의 성공 가능성
- 금강산관광사업과의 비교를 통해 80
황정환 (고려대 북한학과 4학년)

- ▷ 북한여성의 삶과 남한여성의 이해 실태 연구
- 신문기사와 설문조사를 중심으로 108
원일선 (한밭대 산업경영공학과 3학년)
이선주 (공주교육대 컴퓨터교육과 3학년)



북한 핵문제에 대한 장기적 로드맵의 제시

- NPT 핵 비확산체제와 정치경제학적 정책을 통한 대안의 모색 -



서울대학교
외교학과 4학년
설 지인

제23회 대학생 통일논문현상 공모작

북한 핵문제에 대한 장기적 로드맵의 제시

— NPT 핵 비확산체제와 정치경제학적 정책을 통한 대안의 모색

2004年 8月

서울대학교 社會科學大學

外交學科

설 지 인

目 次

I. 序 論	1
1. 문제 의식	1
2. 연구 현황	2
3. 연구 설계	3
II. 북한 핵문제의 전개양상과 그 문제점	5
1. 북한에게 있어 핵무기가 지니는 의미	5
2. 북한 핵문제에 대한 기존 접근방식과 그 문제점	7
(1) 기존의 대응방식의 단시안적 성격: 제네바합의를 중심으로.....	8
(2) 북·미간 갈등 사안으로서의 북핵 문제의 쟁점화.....	10
3. NPT를 통한 북한 핵문제 해결의 필요성.....	12
III. NPT 핵 비확산체제에 대한 평가	15
1. 안보레짐으로서 지니는 한계: 불평등성과 이행의 문제.....	15
2. NPT 체제의 보편성(universality) 문제	16
3. NPT 재평가회의의 절차적 문제.....	17
4. 핵 비확산에 대한 국가들의 의지 부족.....	17
IV. NPT 핵 비확산체제를 통한 북한 핵문제 해결의 대안 모색	21
1. NPT 체제의 공고화 방안.....	21
(1) NPT 체제의 권위(authority) 강화.....	21
(2) NPT 체제의 공고화를 위한 기타 주요 보완적 대안.....	22
2. 북한의 NPT 체제로의 복귀를 위한 국제정치경제학적 접근의 필요성.....	23
(1) 기능주의(Functionalism)적 시각에 대한 고찰.....	24
(2) 북한 체제의 점진적인 변화 유도과 핵문제의 해결.....	26
1) 시장 메커니즘의 도입	26
2) 한·미 공조의 중요성과 중국의 역할	28
V. 結 論	31
참 고 문 헌	33

I. 序 論

1. 문제의식

1939년 윈스턴 처칠은 스탈린 정권의 러시아를 가리키며 이런 말을 한 적이 있다. “나는 러시아의 행동을 여러분에게 예측하여 말할 수 없다. 그것은 수수께끼 속에 신비스럽게 싸여 있는 수수께끼이다.”¹⁾ 러시아 체제의 속성에 대한 이해의 어려움을 잘 표현하고 있는 그의 말은 오늘날 북한을 바라보는 국제사회의 시선을 관통하고 있다. 북한은 대북 포용정책에 대하여 상당히 긍정적인 반응을 보이면서도 동시에 대남 비방, 영해 침범, 미사일 실험 등을 감행하며 모순된 태도를 보여왔다. 대결과 협상, 강경 노선과 온건 노선을 되풀이하는 북한의 모습은 서구의 사회과학자들이나 정책결정자들이 익숙해져 있는 ‘합리적 행위자(rational behavior)’ 모델로는 파악하기 어렵다. 폐쇄적인 사회구조로 인해 쉽게 내막을 알 수 없는 데에다, 모순된 행동과 프로파간다가 더해져 북한은 오늘날 국제사회에서 ‘수수께끼’ 같은 존재가 되어버린 것이다.

단순한 수수께끼가 아니다. 핵무기라는 커다란 위협이 얽혀 있는 수수께끼이다. 북한 핵개발의 역사는 45년이 넘었다. 소련 전문가들은 1950년 중반부터 북한이 평화적으로 이용하는 것과 별개로 군사적 목적의 핵개발을 시도한 것으로 평가하고 있으며, 1970년대 초부터는 북한이 자체적인 기술로 핵개발을 시도하였다고 추측한다.²⁾ 1983년, 84년, 86년 북한 핵개발의 의혹을 더해주는 사진들이 영변 일대를 감시하던 위성에 연이어 포착되었고, 결정적으로 1989년 8월 프랑스 상업위성 SPOT 2호가 영변 핵시설 사진을 전 세계 언론에 공개함으로써 북한의 핵개발 계획은 정치 및 군사 정책가들의 초미의 관심사로 떠오르게 된다.³⁾

1989년 북한 핵문제가 처음으로 전 국제사회에 명확히 알려진 이래 15년의 세월이 흘렀다. 그 동안 이 문제를 해결하기 위해 수없이 많은 국제회의가 개최되고 해야 할 수 없을 정도의 연구 보고서와 정책 보고서가 작성되었다. 물론 1991년 남북화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서나 1994년의 제네바합의 등 일부 진전도 있었다. 그러나 대부분의 경우가 표면적인 진전이었을 뿐 1993년 북한 핵위기가 발생한 지 10년이 지난 지금까지도 문제의 핵심은 근본적인 변화 없이 원점을 맴돌고 있다. 1994년에 마무리된 줄로만 알았던 북한 핵문제가 2002년 또 다시 불거진 것에서도 이를 알 수 있을 것이다. 그리하여 이 논문은 ‘북한 핵위기를 해결하려고 한 지금까지의 정치 외교적 시도가 왜 명백한 한계를 보일 수밖에 없었는가?’라는 물음에서부터 시작한다.

1) 알렉산드르 만소로프·제임스 클레이 몰츠 외, 박명서·정지웅 역, 『북한 핵 프로그램』, 서울: 사군자, 2000, p.6.

2) Ibid., pp.45-59.

3) 돈 오버도퍼, 이종길 역, 『두 개의 한국(The Two Koreas)』, 서울: 길산, 2002, pp.373-384.

문제의 핵심은, 지금까지 북한 핵무기 개발이라는 사안이 북한과 미국이라는 두 개별국가간의 대결로 집중되고 있었다는 점이다. 핵무기라는 문제가 본래적으로 지닌 ‘초국적인 성격’과 ‘개별 주권국가’라는 문제 해결의 행위자 사이에 벌어져 있는 간극을 매우지 않으면 북한 핵문제의 근본적인 해결은 불가능하다. 이에, 개별 국가의 지나친 정치적 영향을 방지하고, 다자주의적인 틀에서 북한 핵문제에 접근할 수 있는 현실적인 대안으로서 NPT(Nuclear Non-Proliferation Treaty) 핵 비확산체제가 중요성을 지닌다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 북한이 다시 NPT 체제의 일원이 됨으로써 북한 핵문제를 장기적이고 제도적으로 해결할 수 있는 방안에 대해 모색해 볼 필요가 있다는 문제의식 하에 연구를 시작하고자 한다.

또한 그 동안 북한 핵문제의 복잡성이 제대로 인식되지 못하고 있었다는 점에도 주목해야 한다. 1990년대 이전의 북핵문제는 군사안보 차원의 문제로서 그다지 복잡한 양상을 띠지 않았다. 그러나 1990년대 이후 북핵문제는 북한의 경제위기, 식량난, 미사일 문제 등과 연계되면서 정치안보문제이면서 경제문제이고, 북한의 국내체제의 문제임과 동시에 국제정치적인 문제로서 사안의 성격을 달리하게 된다. 따라서 그 대안 역시 안보와 경제, 국제와 국내, 그리고 남북한 관계가 서로 얽혀 있는 다차원적인 차원에서 모색되어야 하며, 특히 90년대 북한의 경제 위기가 미치는 정치적 파급의 맥락에서 북한 핵문제를 바라볼 수 있어야 한다. 본 논문에서는 북한 핵문제를 근본적으로 해결하기 위해서 국제정치경제학적인 시각이 요청된다는 점을 강조하고자 한다.

2. 연구현황

북한 핵개발과 관련된 연구는 한국 학계에서도 크게 관심을 보이는 사안이기 때문에 그 역사에 비해 상대적으로 많은 연구가 국내에서 이루어지고 있다. 그러나 북한 사회가 폐쇄적이고 1차 자료에 대한 접근이 제한되어 있으며, 핵개발과 관련하여서는 북한이 의도적으로 모호성을 유지하려 하기 때문에 많은 연구가 추측과 재인용, 그리고 해석을 거듭하고 있다는 느낌이 든다. 또한 시각과 연구 분야의 차이가 북한의 동일한 행위에 대해 서로 상반되는 해석을 하는 연구서들도 적지 않으며,⁴⁾ 연구자의 국적에 따라서 서로 다른 시각과 해석을 접해볼 수도 있다. 대부분의 연구서들은 지금까지의 북한의 협상 패턴을 분석⁵⁾한다든지, 북한의 과거 현

4) 일례로, 북한이 NPT에 서명하기 이전에 과연 협정의 내용을 제대로 파악하고 서명한 것인지에 대하여 법학자 황영채는 북한이 이미 NPT와 관련된 과학적, 기술적, 전략적인 면에서 연구단계를 넘어 정치외교적 협상 도구로 이용하고 있다고 평가하고 있고(황영채, 1995), 북한핵과 관련된 실무를 책임지고 있는 외교관 이용준은 북한이 NPT에 대해 제대로 이해하고 있었다는 견해에 대해 의문을 제기하고 있다(이용준, 2004).

5) Leon V. Sigal(1998), Chuck Downs(1999), Scott Snyder(2003) 등이 있다. 저자들은 모두 미국 출신으로 북한의 모습 되어 보이는 정책과 협상태도에 일정한 패턴이 있음을 보여주고 있어 NPT 탈퇴를 둘러싼 북한의 의도를 이해하는데 도움이 되지만, 서구 학자들이 북한을 바라볼 때 지니는 정치적, 문화적 이해의 한계점을 그대로 드러내고 있는 연구서이다.

대사가 어떠했는지⁶⁾를 살펴보는 것처럼 주로 과거시기를 분석하고 있으며, 현재 당면한 문제를 두고 구체적인 대안을 제시하는 연구서는 매우 드물다. 이는 북한 핵문제가 여전히 현재진행형인 사안이라는 점에서 기인하는 연구 성향일 것이다.

NPT 체제에 대한 국내 연구는 거의 전무하다 할 수 있을 정도이다. 황영채의 연구가 있으나 1995년 연장회의 이전의 결과물이기에 그 후 전개되어온 사안들에 대한 국내학계의 연구는 거의 ‘공백 상태’이다. 따라서 NPT 체제와 관련된 연구로는 주로 외국 연구서들을 참조해야 하며, 대표적인 참고서로 *SIPRI Yearbook*을 들 수 있다. 그 이외에 아크로님 연구소(Acronym Institute)⁷⁾에서 편찬하는 *Disarmament Diplomacy*에서 NPT 연장회의와 준비회의에 대한 매우 상세한 보고서를 제공하고 있는데, 특히 레베카 존슨(Rebecca Johnson)의 연구가 돋보인다. 이 두 학술지의 경우 특정 국가의 시각을 떠난 관점에서 논하고 있어 NPT 체제를 이해하는 데에 도움이 된다.

북한 핵문제를 포함한 그 이외 북한 관련 사안들에 대한 기존 연구의 ‘시각’을 살펴보자면, 대체적으로 안보군사 위주의 접근법, 주체사상의 중요성을 강조하는 이념적 접근법, 경제에 초점을 맞추는 경제적 접근법 등으로 나뉘어져 있었다. 그러나 이러한 시각은 90년대 이후 다층적으로 버린 북한 핵문제를 일면적으로 파악함으로써 문제의 본질을 놓치기 쉽다는 문제점이 있다. 예를 들어 종래의 안보 군사적 접근법은 최근 북한이 보여주고 있는 국제사회 진입노력과 같은 대외정책 변화에 있어서 경제요인의 중요성을 예측하지 못했고, 주체사상의 중요성을 강조하는 접근법도 북한당국이 주체를 내세우면서도 필요와 상황에 따라 유연하게 실용적으로 정책을 운용해왔던 점을 과소평가하는 경향이 없지 않았다. 또 북한경제에 초점을 모으는 경우에는, 안보요인이 어떻게 경제문제와 결부되어 있는지 그리고 경제적 전환이 어떠한 정치적 함의를 지니는지 파악하는 데 한계를 보인다. 본 논문에서 시도하는 것과 같이 북한 핵문제를 국제정치경제학적인 시각에서 다층적으로 바라보고자 하는 연구로서 윤영관 교수의 연구⁸⁾를 들 수 있겠으나, 이 연구의 경우 유럽의 경험을 과연 한반도에 적용하는 것이 적실성과 현실성이 있는지에 대해서는 물음을 던지지 않고 있다는 점이 지적될 수 있다.

3. 연구설계

본 연구는 북한의 NPT 탈퇴와 핵개발이라는 주제를 분석 대상으로 삼고, 연구 시기는 1993년 이후부터 현재까지의 기간으로 설정하였다. 논문에서는 1993년 이

6) 돈 오버도퍼의 *The Two Koreas*는 북한이 핵무기개발을 시도하게 된 역사적 배경을 이해하는 데에 상당히 유용한 현 대사적 세부지식을 제공해준다.

7) The Acronym Institute for Disarmament Diplomacy (<http://www.acronym.org.uk/index.htm>)

8) 윤영관, 『전환기 국제정치경제와 한국』(서울:민음사, 1996); 『21세기 한국정치경제모델』(서울: 신화서적, 2001); “남북한 관계와 동북아 다자협력” 동북아시아의 평화와 협력을 위한 한중일 국제학술회의 발표 논문 등을 들 수 있다.

후 북한 핵문제의 해결을 위해 제시된 대안과 접근 방법을 살펴보는 과정에서 NPT 핵 비확산체제라는 다자적 레짐의 위상을 정립하고, 이 안보 레짐 내에서 북한 핵문제를 해결하는 제도적이고 장기적인 접근이 필요하며, 북한으로 하여금 다시 NPT에 가입하도록 하기 위해서는 기능주의적 접근이 필요함을 논하고자 한다.

먼저, 북한에게 있어 핵무기라는 것이 어떠한 의미를 지니는지에 대해 이해하도록 한다. 특히 1990년대에 들어와 한반도 주변에서 벌어진 급격한 변화의 소용돌이에서 약소국인 북한이 어떠한 위치에 있었는지, 이 과정에서 핵무기라는 것이 북한에게 어떠한 의미를 지니고 있었는지를 살펴보면서, 북한 핵문제를 해결하기 위해 그간 이루어진 시도와 접근이 왜 한계를 가질 수밖에 없었는지를 규명하고자 한다. 여기서는 단시안적인 해결책이 지속되었다는 점과 북한 핵문제가 지나치게 북-미간의 사안으로 여겨지고 있었다는 점을 그 원인으로 찾아내고, 이어서 자연스럽게 NPT 체제의 필요성으로 논의가 전개된다.

그러나 현재의 NPT 체제 역시 그 기능에 한계가 있음을 여러 측면에서 살펴보면서 조약 자체가 구조적으로 지닌 문제점을 지적하고 이를 보완하기 위한 방안을 살펴본 다음, 북한이 다시 NPT 체제의 구성원으로 복귀하기 위해서 어떠한 외교적 전략과 장기적 시각이 필요한지를 논하고자 한다.

북한 핵문제는 복합적인 요인을 기반으로 하고 있고 이 와중에 발생한 NPT 탈퇴라는 북한의 조치 역시 단순한 군사·안보적 접근만으로는 문제를 제대로 이해하기 어렵다. 이에 본 논문에서는 새로운 시각으로서 기능주의(Functionalism)를 제시하고자 한다. 기능주의적 시각을 통해 북한 핵문제를 바라볼 경우 문제의 궁극적인 원인이 북한의 경제난에 있음을 명확히 파악할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 그에 대한 대안 역시 정치안보의 직접적이고 일차적 대안이 아닌, 북한이 시장 매커니즘을 수용하도록 하여 국제경제체제의 일부로 북한을 포섭하는 방안을 고려해 봄으로써 북한 핵문제의 복합적인 성격에 응하는 대안을 모색해볼 수 있을 것이다. 북한 핵문제에 대한 경제적 측면에서의 해결책이 상정된 다음에는, 급작스러운 혼돈을 겪지 않고 북한이 국내 체제에 시장 매커니즘을 도입할 수 있도록 하기 위해 한국, 일본, 미국이 어떤 방식으로 공조해야 하는지, 그리고 북한 핵문제를 해결함에 있어 중국의 역할은 어떠한지에 대해 살펴봄으로써 보다 구체적인 대안을 모색해 보고자 한다. 이를 통해 북한이 다시 NPT에 가입하고, 북한 핵문제에 대한 근본적이고 장기적인 해결책을 제시해볼 수 있을 것이다.

II. 북한 핵문제의 전개 양상과 그 문제점

1. 북한에게 있어 핵무기가 지니는 의미

북한이 언제부터 어떤 과정을 거쳐 핵무기를 개발하기 시작하였느냐에 대한 무수한 추측과 분석이 있지만 이는 최우선적으로 던져야 할 물음은 아니다. 북한 핵문제를 논할 때 가장 중요한 것은 북한이 왜 큰 위험부담을 짊어지면서도 핵개발을 시도하는지를 파악하는 것이다. 이를 위해서는 북한에게 핵무기라는 것이 어떤 의미를 지니는지 이해해야 한다.

북한 핵 프로그램의 배후는 단 하나로 설명할 수 없을 만큼 복잡적이다. 항상 심각한 전력난에 시달리던 북한은 1970년 5차 노동당회의와 1980년 6차 회의에서 ‘전력생산을 크게 늘리기 위한 대규모 원자력 발전소 건설’의 필요성을 다시 강조하곤 하는데,⁹⁾ 이를 보아 애초 소련으로부터 기술을 습득하기 시작하던 단계에서는 핵 프로그램이 에너지 문제와 연계되어 있었던 듯하다. 이런 핵 기술이 군사적 목적으로 개발되기 시작한 것은 1979년경 김일성이 핵무기 개발 계획에 착수하고 영변에 있는 기존 시설을 확대할 것을 지시하면서부터였던 것으로 판단된다. 80년 초 작성된 동독 공산당의 한 정치국 보고서에는 핵무기 개발에 대한 북한의 의지가 지나치게 과소평가되고 있음을 우려하며 “그들은 단도직입적으로 ‘우리는 핵무기가 필요하다’고 말했다.”라고 덧붙이고 있다.¹⁰⁾ 이처럼 80년대에 접어들면서 북한의 핵 프로그램은 더 이상 에너지 문제로만 국한된 사안이 아닌, 핵무기 개발 문제로 넘어가면서 국제적, 경제적, 정치적, 군사적 함의를 복합적으로 띄는 사안으로 급변하게 된다.

80년대 말을 기점으로 한반도 주변정세는 북한에게 불리하게 전개된다. 1989년 고르바초프가 베이징을 방문함으로써 북한은 더 이상 중·소 갈등을 이용한 삼각외교를 전개할 수 없게 된다. 89년을 기점으로 소련의 외교정책은 실용주의로 변화하게 되는데, 12월 고르바초프와 조지 부시 미국 대통령의 만남은 소련과 북한을 엮어주고 있던 이데올로기의 종말을 고하는 것이었다. 1990년 한·소 수교가 이루어지고, 1991년 소련이 붕괴됨으로써 북한은 가장 중요한 경제적, 군사적 지원국을 잃어버리게 된다. 중국의 대외정책도 1991년을 기점으로 급변하여 경제 성장에 필요한 외국자본과 기술을 도입하고 시장을 개척하기 위해 총력을 기울이게 되는데, 1992년 한·중 수교 역시 그 과정의 일부라 할 수 있다. 이처럼 한반도를 둘러싼 강대국들이 남한과 연결되고, 또한 남한이 폴란드, 유고슬라비아, 체코슬로바키아, 불가리아, 루마니아 등의 공산권 국가와 수교를 하게 됨으로써 북한은 외교적으로 사면초가에 놓이게 된다. 전세계가 사회주의의 몰락을 소련에서 목도하였고,

9) 알렉산드르 만소로프·제임스 클레이 몰츠 외, 박명서·정지웅 역, op.cit., pp. 46-47.

10) 돈 오버도퍼, 이종길 역, op.cit., p.379.

북한의 맹방인 동독이 자본주의 국가인 서독에 흡수되어 가는 과정에서 다음 차례는 북한 정권이라는 추측이 난무했다.¹¹⁾

그에 더하여 북한의 국내총생산(GDP)은 1980년대 말부터 떨어지기 시작하여 1990년대에 이르면 재앙에 가까운 경제 위기를 겪게 된다. 이는 고도로 중앙화되어 있는 계획경제체제의 운영방식에서 오는 필연적인 결과이다. 지속적인 마이너스 경제 성장을 기록한 북한은 불과 1994년과 1999년 사이에 국내총생산이 50%까지 하락하는 경험을 한다.¹²⁾ 1994년 수입은 30%로 떨어졌고 석탄생산은 연간 수요량의 40%에 달했을 뿐이며 전기 생산량은 전체 용량의 35%로, 공업 가동률은 30%로 떨어졌다. 1995년에서 1998년까지 가뭄과 홍수를 번갈아 경험한 평양은 자연재해로 인해 150억 달러 이상의 경제 손실을 입었다고 발표하였는데 이는 북한 국민총생산(GNP)의 70%에 상당하는 양이다. 1991년에서 1994년까지 곡물 부족은 200만 톤에 이르렀고 1995년에는 300만 톤을 넘어섰으며, 건설 예정이었던 50개 핵심 사업 중 30개는 공장 건설을 시작조차 하지 못했다. 외국 무역은 소련의 보조금이 사라진 직후 40% 가량 감소하였고, 북한의 국제신용등급은 119개 평가국 가운데 117번째를 차지하고 있다.¹³⁾ 이러한 경제 위기는 가히 북한의 체제 존속에도 위협이 될 만한 것이었다.

냉전기부터 북한은 국가 목표로 두 가지를 설정해 왔다. 하나는 최소 목표로서 사회주의 체제유지이고, 다른 하나는 최대 목표로서 한반도 공산화 통일이다. 김일성 시대 북한은 공산화 통일에 한층 더 비중을 두고 한반도 정세에 따라 4대 외교 목표를 신축적으로 추구하였다. 그러나 ‘유훈통치’(1994. 7), ‘붉은 기 철학’(1995. 8), ‘고난의 행군과 3대 진지 강화론’(1996. 1), ‘제2의 천리마대진군운동’(1998. 3), ‘강성대국’(1998. 8), ‘새로운 관점과 사고방식’(2001. 1) 등¹⁴⁾ 90년대에 접어들어, 특히 1994년 김일성 주석이 사망한 이후 북한이 선포한 일련의 조치들을 살펴보면 북한이 체제유지라는 과제 앞에 전 국력을 집중하고 있음을 알 수 있다. 국내외적 상황이 악화되어감에 따라 국가 최소목표인 체제유지조차 어렵게 된 것이다. 이러한 북한의 국가 목표와 정책 조율방향을 살펴볼 때 핵개발이 지니는 의미 역시 북한 앞에 당장 떨어져 있는 체제유지의 과제와 별개라 할 수 없다.

전력난과 경제난, 그리고 국제적 압박과 위험부담에도 불구하고 북한이 핵개발을 포기하지 않는 이유는 핵무기라는 것이 곧 체제의 생존—한 인간에 비유하자면 ‘나’의 생존—의 문제와 연계되어 있기 때문이다. 북한에게 있어 핵무기란 자신의

11) Ibid., pp.303-372.

12) Yoon, Young-Kwan, "The Sunshine Policy: A South Korean Perspective," Paper published at the conference on "Inter-Korean Relations: Past, Present and Future," organized by the CSIS and the Council of Foreign Relations, Washington, D.C., June 12-13, 2002 (<http://plaza.snu.ac.kr/~ykyoon> 검색일: 2004. 8. 15.)

13) 알렉산드르 만소로프·제임스 클레이 몰츠 외, 박명서·정지웅 역, op.cit., pp.101-103.

14) 허문영, “북한의 핵개발 계획 인정과 향후 정책전망”, 이정복 외, 『북핵문제의 해법』, 서울: 중앙M&B, 2003, pp.160-161.

체제를 위협하는 대부분의 문제를 일순간 해결해 줄 수 있는 강력한 수단이다. 북한 역시 자신의 체제에 근원적인 한계와 문제점들이 있음을 90년대 이후의 위기들을 통해 경험하고 있다. 이러한 경우 그 체제 속에 있는 집단은 오히려 더욱 체제의 균열과 모순을 막으려 하게 된다는 지젝(S. Žižek)¹⁵⁾의 정치사회적 분석은 핵무기라는 극단적인 수단을 통해서라도 체제의 균열을 막으려고 하는 북한의 모습을 포착하는 데 일견(一見)을 제시해 준다.

북한에게 있어 핵무기는 대외적으로도 자신의 체제를 유지하는 데에 유용한 수단이 된다. 특히 약소국의 지위에 있는 북한이기에 대외적인 면에서는 더욱 그러하다. 국제정치의 총체 구조적 권력(aggregate structural power)¹⁶⁾의 분포를 고려할 때 대외적인 관계에서 현저하게 불리한 약소국이 비대칭적인 협상 구도를 극복하려면 핵무기와 같은 극단적인 카드가 필요하다. 실제로 북한은 핵개발 계획을 통해 주변국들로부터 정치경제적인 양보를 얻어내고 높은 가격으로 교환해 왔다. 1994년 제네바합의의 경우에도 북한의 시각에서 바라보자면 그들 스스로가 내린 평가처럼 북한의 ‘외교적 승리’였다. 그리고 이 외교적 승리 역시 궁극적으로는 체제 유지의 문제로 수렴된다. 북한의 핵개발 계획에 대해 체제보장용이라는 해석과 대미협상용이라는 해석이 있지만¹⁷⁾ 결국 후자는 전자의 하위 문제라는 점에서 북한에게 있어 핵이 지니는 의미란 체제유지의 측면으로 접근하는 것이 더 정확할 것이다.

2. 북한 핵문제에 대한 기존의 접근방식과 그 문제점

북한은 1985년 소련으로부터 원자력 시설제공을 약속받으며 NPT에 서명한다. 이로써 북한은 핵의 평화적 이용에서 오는 혜택을 공유하는 대신 핵무기를 제조하지 않을 의무, 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 받고 안전협정(Safeguards Agreement)을 체결할 의무를 지니게 되었다. 그러나 NPT에 서명한 이후에도 북한이 핵무기 개발을 추진하고 있음을 암시하는 증거가 계속 입수되었다. 1993년 2월 IAEA는 이전부터 의혹이 제기된 영변 일대의 두 시설에 대하여 특별사찰을 요구하였으나 북한은 강경하게 거부하였고, 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴 의사를

15) 슬라보예 지젝은 라캉(J. Lacan)의 정신분석이론을 이데올로기적, 정치적 장에 적용하여 해석하는 슬로베니아 학파의 대표주자이다. 그에 의하면 한 체제는 필연적으로 그 안에 결여와 모순을 지니고 있고, 이것을 깨닫게 되는 주체는 오히려 더욱 강력하게 자신이 속한 체제의 구멍을 막으려고 애쓰게 된다. 더 자세한 논의는 슬라보예 지젝, 『이데올로기라는 숭고한 대상』, 서울: 인간사랑, 2002 참조.

16) 총체 구조적 권력(aggregate structural power)이란 한 행위자(주로 국가)가 외부 세계와의 관계에서 사용할 수 있는 전체적인 자원(resource), 능력(capabilities), 위치(position)를 말하는 것으로 현재 보유하고 있는 물질 자원과 힘뿐만 아니라 그러한 자원을 이용할 수 있는 잠재적인 능력까지를 포함하는 개념이다(Habeeb, William Mark, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998, pp.17-8).

17) 이정복, “북한 핵문제의 진전 상황과 해결전망”, 이정복 외, 『북핵 문제의 해법과 전망』, 서울: 중앙M&B, 2003, p.423.

밝힌다. 이로써 북한은 NPT 비확산체제에 있어 최초로 탈퇴 의사를 밝힌 국가가 되었다. 1994년 제네바합의가 어렵게 도출되면서 1993년의 위기는 일단락되지만, 사실 근본적인 문제는 다루어지지 않은 채 그대로 남아 있었다.¹⁸⁾ 제네바합의는 9년간 핵동결을 유지하는 데에 기여를 했지만 그와 동시에 자체 내에 붕괴의 요인을 잉태하고 있었다.

(1) 기존의 대응방식의 단시안적인 성격: 제네바합의를 중심으로

1993년 북한 NPT 탈퇴 선언 이후 한반도의 상황은 전운이 감돌 정도로 파국을 향해 나아가고 있었다. 지미 카터 전 대통령의 평양 방문으로 모든 비상사태가 일시에 종결되고 제네바합의가 타결되면서 사태는 진정되지만, 이는 근본적인 문제 해결은 아니었다. 물론 제네바합의의 기여점도 부정할 수 없다. 긴장이 고조되어가던 한반도에 안정을 도모하고 핵 문제 해결을 위한 남북대화의 자리를 마련하였으며, 북미 관계의 진전에도 기여하였다. 북한으로부터 핵활동의 현재와 미래의 투명성을 약속받았다는 점에서도 큰 의의를 지닌다.¹⁹⁾

그러나 1994년 당시 미국 정부 관계자들이 강조한 바와 같이 제네바합의는 법적 구속력이 있는 협정이 아니며, ‘미·북 간의 불신을 전제로 작성된 정치적 합의’였다. 당시 미국에서는 북한의 NPT 위반을 경제적 지원으로 무마하는 선례를 남긴다는 비판이 거세게 일어났고, 이에 클린턴 행정부는 ‘합의(Agreement)’라는 용어조차 사용하지 않고 ‘합의된 이행구도(Agreed Framework)’라는 생소한 용어를 사용하였다. 그리하여 합의문 자체가 양측의 이행 사항이 긴밀히 연계되어 상대방의 의무 불이행을 상호 견제하도록 구성되었던 것이다. 여기서 상대방이 의무를 불이행할 경우 나머지 한쪽은 자신의 의무이행을 중단할 권리를 가지고 있을 뿐 상대방의 이행을 강요할 방법은 없다.

한반도의 비핵화라는 관점에서 볼 때에도 제네바합의는 문제의 근본적인 해결을 추구하는 합의라기보다 잠정적이고 현상유지의 성격이 있음을 부정하기 어려운 것이었다. 당시 제네바합의가 최대의 초점을 두고 있던 것은 미래의 추가적 핵활동을 막는 ‘핵동결’이었다. 그간 이미 추출되었을지 모르는 핵물질에 대한 규명은 IAEA 핵사찰이 개시될 6-7년 이후로 연기되었고, 만일 그 시기가 도래한 후 북한이 핵사찰을 거부할 경우에는 달리 강요할 방법 없이 다시 1994년의 원점으로 되돌아갈 수밖에 없는 합의였던 것이다. 물론 북한의 주요 핵시설들을 동결시킴으로써 위기를 6-7년 후로 넘긴 것은 1994년 당시의 급박한 상황으로 미루어볼 때 의

18) 이용준, 『북한핵, 새로운 게임의 법칙』, 서울: 조선일보사, 2004, pp.181-184.

19) 한승주, “제네바합의: 의의와 문제점”, 이정복 외, op.cit., pp.32-34, 한승주는 제네바합의가 북한 핵활동의 과거, 현재 및 미래의 투명성을 확보함으로써 북한 핵문제의 근원적 해결을 도모하였다고 평가하고 있으나 여기서 분명히 짚고 넘어가야 할 점은, 제네바합의를 통해 현재와 미래의 핵동결을 보장할 수는 있었으나 과거 핵활동에 대한 규명은 명백한 한계가 있었다는 점이다.

미 있는 것이라 할 수 있다. 그러나 북한이 이미 핵무기를 제조할 수 있을 분량의 플루토늄을 확보하고 있다는 증거가 제시되고 있는 와중에 그 6-7년의 기간은 북한이 안심하고 핵무기를 제조할 수 있는 유예기간이 될 수도 있는 것이었다. 이는 제네바합의의 가장 중요한 맹점 중 하나이다.²⁰⁾

제네바합의에 규정된 핵동결은 북한의 핵활동을 전면 금지하는 것이 아니며, 5개의 주요 핵시설만을 동결 대상으로 하고 있다. 만일 북한이 이들을 대체할 새로운 원자로나 핵 연료봉 공장을 건설할 경우, 이는 엄밀히 말하면 제네바합의의 위반이 아니게 되는 것이다. 1994년 당시 클린턴 행정부가 제네바합의에 그런대로 만족한 것은 8천 개 사용 후 연료봉에 대한 핵동결을 통해 5-6개의 핵무기 제조 잠재력을 봉쇄했고, 50MW와 200MW 원자로의 건설 중단을 통해 연간 25-30개의 핵무기 생산 가능성을 차단함으로써 최악의 상황은 모면했다는 안도감 때문이었다. 그러나 제네바합의가 발효되고 북한의 핵동결이 시작되면서, 당시 아직 공사 중이던 영변의 50MW 원자로와 태천의 200MW 원자로의 핵시설 부품들이 어디론가 사라졌다.²¹⁾ 물론 원자로는 핵동결의 대상이지만 그 속의 장비나 부품들까지 일일이 동결 대상으로 명기하지는 않았기 때문에 제네바합의의 위반은 아니다. 그러나 이 핵시설 부품들이 제3의 지역에서 새로운 비밀 원자로의 부품이 될 있다는 가능성을 전혀 배제할 수 없으며, 혹여 북한에 새로운 원자로가 건설된다 하더라도 그것은 제네바합의의 규제 대상이 될 수 없다.

또한 1994년 북한 핵위기 와중에 50MW 원자로에서 인출된 연료봉 8천 개의 궁극적인 처리 방안이 제네바합의에 명기되어 있지 않다. 당시 미 행정부는 연료봉의 해외 반출을 우려하였으나 그럼에도 미국과 북한 간에 이와 관련된 구체적인 합의가 성립되지 않았다는 점도 제네바합의의 맹점이다. 핵문제라는 중대한 위협에 이처럼 느슨한 형태의 합의가 이루어졌던 이유는 클린턴 행정부의 일차적 목표가 북한의 핵무기 대량생산과 밀수출을 막는 것이었기 때문이다. 당시 미국은 한반도보다 중동지역의 안정에 더 집중하고 있었다. 미국 측 관계자들이 제네바 합의가 북한의 핵무장을 방지했다는 말을 하지 않고, 북한 핵무기의 대량 생산을 막았다고 말을 아끼는 이유도 여기에 있다.²²⁾

경수로 지원을 통해 북한이 보유한 흑연로를 해체하면 핵개발 위험이 제거되는 것인지에 대한 질문도 던져보아야 할 것이다. 이는 이미 제기되었어야 할 중요한 질문임에도 불구하고 논의가 제대로 이루어지지 못한 사안이다. 대북한 경수로 지원은 김영삼 정부 당시 남북 정상회담이 서둘러 추진되는 과정에서 급히 마련된 복안(腹案)이었다. 경수로 연료봉에는 불순물이 많이 포함되어 있어 무기용 플루토늄 추출은 불가능하다는 것이 당시의 일반적인 인식이었으나, 경수로가 완전히 안

20) 이용준, op.cit., pp.134-141.

21) Ibi.d, p.148.

22) Ibid., pp.142-149.

전한 시스템이라고는 볼 수 없기 때문에 미국 행정부는 경수로 지원에 대해 부정적인 시각을 가지고 있다. 한국표준형 원자로를 모델로 핵전문가들이 연구한 바에 따르면, 핵연료 속에 생성되는 플루토늄의 순도는 최초에는 거의 100%였다가 약 9개월에 이르면 90%의 상태가 된다. 따라서 연료봉을 9개월 이내에 꺼내어 재처리하면 핵무기급 플루토늄을 추출하는 것이 불가능하지 않은 것이다.

의심스러운 행동은 IAEA의 감시카메라나 미국 첩보위성에 의해 감지되었지만 의지만 있다면 연료봉을 3개월만 연소시키고 재처리해도 고품질의 핵무기를 생산할 수 있다. KEDO가 창설되는 과정에서 한·미 외교 실무선 간에 그러한 우려가 거론된 적도 있었으나 당시 북한 전문가들 사이에서 흥미하던 북한 조기붕괴론의 영향으로 이는 한-미 양국에서 심각한 고려 대상이 되지 못했다.²³⁾ 이처럼 1994년 북한 핵문제를 해결하는 과정에서 관련 국가들은 북한 핵위기를 국제적인 비확산 문제의 일부로 파악하여 근본적인 해결책을 모색하기보다는, 단시안적인 미봉책으로 그때의 상황을 모면하려는 정책을 지속해왔다. 그랬기에 2002년 북한의 NPT 탈퇴와 핵개발 논의는 이미 제네바합의와 이행 과정 속에 배태되어 있었던 것이다.

(2) 북·미간 갈등 사안으로서의 북핵 문제의 쟁점화

핵무기의 파괴력은 근본적으로 초국적인 성격을 지니기에 국제적인 관리 시스템이 필요한 것이고 NPT가 이에 주요 축을 담당하고 있다. 그러나 지금까지 북한 핵문제가 논의되어온 맥락을 살펴보면 이러한 핵무기의 성격이 인식되기보다 개별 국가간의 갈등, 특히 미국과 북한 간의 정치외교적 사안으로서 북한 핵문제가 상정되고 있었다. 북한 핵문제는 북-미 갈등 속에서 협상 테이블 위에 놓여 있는 중심 요리였던 것이다. 때문에 다자주의적인 시도가 제대로 이루어지지 못하고, 북한과 미국의 대치 상황에서 도리어 북한 핵문제가 다분히 왜곡되는 경우도 있었다.

현재 국제사회에서 북한 핵문제의 위기규명에 가장 큰 영향력을 미치고 있는 것은 미국이다. 미국은 북한 핵문제에 대한 인식(perception)과 위기의 명명행위(naming)를 선점하고 있다.²⁴⁾ 그러나 전 주한 미 대사 도널드 그레그가 북한을 일컬어 ‘미국 역사상 가장 오랫동안 정보 파악에 실패한 나라’²⁵⁾라고 한 것처럼 미국이 북한을 파악하기란 상당히 어려운 작업이다. 미국 분석가들의 언어적 한계, 이념적 편견, 분석 개념의 한계 등²⁶⁾은 북한의 행위를 파악함에 있어 오해와 왜곡의

23) Ibid., pp.150-160.

24) 이와 관련해서는 Jervice, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, NJ: Princeton Univ. Press, 1976, pp.13-19 부분 참조.

25) 알렉산드르 만소로프·제임스 클레이 몰츠 외, 박명서·정지웅 역, op.cit., p.5.

26) Pinkston, A, Daniel and Phillip C. Saunders, "Seeing North Korea Clearly," *Survival*, vol. 45, no. 3, Autumn 2003, pp.79-102.

여지를 가중시킨다. 언어적 한계의 일례로 2002년 10월 사건을 들 수 있다. 켈리 특사의 평양 방문 시 강석주 부주석은 우라늄농축프로그램 보유를 시인하고 더 나아가 북한이 핵무기보다도 더 강력한 것("something even stronger than nuclear weapons")도 지니고 있다고 했는데,²⁷⁾ 이에 대해 미국 분석가들은 북한이 화학무기나 생물학무기를 보유를 시인한 것이라 결론지었다. 그러나 북한 언어의 억양과 미묘함을 파악할 수 있던 한국 분석가들은 ‘핵무기보다도 더 강력한 것’이 ‘위대한 수령을 중심으로 결합된 인민들의 힘과 강성대국의 정신’을 의미하는 것임을 이해하고 있었다. 미국은 이를 파악하기 위해 한 달이 넘는 시간이 걸렸다.²⁸⁾

북한 정권에 대한 미 행정부의 이념적, 정치적 편견도 북한 핵개발을 둘러싼 문제 인식에 장애가 된다. 김정일 정권과 체제에 대한 미국 행정부의 직설적인 화법이 국제사회에 형성되어 있는 북한의 부정적 이미지에 큰 영향을 미쳤으며, 이는 핵문제를 해결하기 위해 대화하고 협상하는 데에 걸림돌이 된다. 일례로, ‘불량국가(rogue state)’라는 용어를 들 수 있는데, 이는 본래 탈냉전 이후 미국의 안보 위협을 규정하기 위하여 클린턴 행정부가 사용하기 시작한 용어로 대량살상무기를 추구하고 국제적인 규율을 무시하며 테러를 대외정책의 일환으로 사용하는 국가를 지칭하는 것이었다. 그러나 당시 불량국가로 분류할 수 있는 기준은 분명하지 않았고, 다분히 정치적인 의도에서 비일관적으로 적용된 면이 있었다.²⁹⁾ 부시 정부는 이란, 이라크, 북한을 ‘악의 축(axis of evil)’이라고 명명하였는데, 문제는 미국이라는 개별 국가의 대북 인식이 제한된 정보와 분석에 근거하여 불완전한 것임에도 불구하고 국제사회에 널리 통용되어 북한에 대한 전체 국제사회의 인식의 오류를 낳고 있다는 점이다.

미국 대응하고 있는 북한 역시 자국의 핵무기 개발이 지니는 국제적인 의미와 핵비확산에 미칠 파급에 대해서는 인식하지 못하고 있는 듯하다. NPT라는 국제협정에 체결한 이상 북한은 그것이 명기하는 규범을 지킬 의무가 있다. 북한은 미국의 선제공격론이 NPT 조약 제10조에서 규정하는 ‘자국의 최고 이익을 위협하는 비상사태’라고 주장하며 조약에서 탈퇴하였지만, 이는 다분히 자의적인 해석이다. 직접적인 무력행사와 같은 위협이 아닌 이상 비상사태가 될 수는 없으며, 북한은 1993년에도 동일한 이유를 제시하며 자신의 NPT 탈퇴를 미국의 책임으로 돌렸다. 북한은 기본적으로 국제레짐의 규칙과 규범, 그리고 관련 기구들을 미제국주의

27) David E. Sanger, "North Korea Says It Has a Program on Nuclear Arms," *New York Times*, p. A1, 17 October 2002 (<http://www.nytimes.com>)

28) 국무부 리차드 아미티지는 이후 상원의 외교 위원회에 다음과 같이 보고했다. "We didn't understand what those weapons might be. We have subsequently learned, from foreign envoys who have gone to Pyongyang and talked to the North Koreans about that, that what they're referring to is the sole and the special affection of the Korean people for the army-first policy, united behind the direction of Kim Jong Il. So it just means the will of the people is united to reject any sort of aggression." (Pinkston, A, Daniel and Phillip C. Saunders., op.cit., p.82.)

29) Pinkston, A, Daniel and Phillip C. Saunders, op.cit., pp.87-88.

의 꼭두각시에 불과한 것으로 간주하고 있기에 국제사회가 요구하는 이행과 절차의 중요성을 지나치게 간과하는 면이 있다. 북한은 미국에 응수하며 다음과 같이 말하고 있다.

“핵무기전과방지조약에서의 탈퇴는 우리 공화국에 대한 미국의 압살책동과 그에 추종한 국제원자력기구의 부당한 처사에 대한 응당한 자위적조치이다... 미국이 우리에게 대한 적대시압살정책을 그만두고 핵위협을 걷어 치운다면 우리는 핵무기를 만들지 않는다는 것을 조미사이에 별도의 검증을 통하여 증명해 보일수도 있을것이다.”³⁰⁾

“조선반도에 조성된 엄중한 사태를 타개하기 위하여 우리는 조미사이에 불가침조약을 체결하는 것이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도로 된다고 인정한다. 미국이 불가침조약을 통해 우리에게 대한 핵불사용을 포함한 불가침을 법적으로 확약한다면 우리도 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다.”³¹⁾

여기서도 드러나듯이 북한은 자국의 핵개발 문제를 철저히 북미 양국간의 사안으로 인식하며 미국과의 직접적인 사태 해결을 요구하고 있다. 북한 스스로가 북미간의 대치 사안으로 핵개발 문제를 설정하고 있는 것이다.

3. NPT를 통한 북한 핵문제 해결의 필요성

이처럼 지금까지 북한 핵문제는 개별 주권국가간의 전략적이고 정치적인 맥락에서 이해되는 경향이 강했고, 때문에 단시안적 해결책이 제시될 수밖에 없었다. 북한 핵문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 개별 국가의 정치적 의도가 개입되는 것을 완화시킬 수 있는 다자주의적인 접근 방법과, 국제적인 비확산의 맥락에서 장기적으로 북한 핵문제를 바라보는 시각이 필요하다. 이에 NPT 체제가 중요한 의미를 지닌다.

2001년 9월 유엔 군축 자문위원들은 총회에서 상정되었던 군사 통제 아젠다에 관한 보고를 통해 오늘날 군사 영역에서의 다자주의에 관해 언급하며 ‘다자적 군축 외교의 위기(a crisis of multilateral disarmament diplomacy)’라고까지 표현하였다. 조약과 합의를 여기거나 이행하지 않는 당사자가 늘어나 군사 영역에서의 다자 조약이 과연 국가들의 행동을 변화시킬 수 있는지에 대해 의문이 제기되고 있으며, 현 미국의 대외정책 노선에서도 다자주의적 안보협약의 비중은 크게 감소하였다. 부시 정권이 다자안보협약의 중요성을 완전히 배제하는 것은 아니나³²⁾ 다

30) Ibid..

31) 2002년 10월 25일, “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도”, 조선외부성 대변인, (조선통신, 공식문건·자료 <http://www.kcna.co.jp/index-k.htm> 검색일: 2004. 8. 14.)

32) 미 국무성의 핵비확산 위원의 한 대표는 다자 안보 레짐에 대하여 다음과 같이 발언하였다. “Multilateral regimes are important... global non-proliferation and arms control regimens will continue to be an important and

자안보협약과 체제가 미국의 국익을 증진하는 데에 대치되거나 비효율적인 경우 미국은 그 조약의 체제 안에 남아지 않겠다는 입장이다. 미국의 이러한 입장은 북한의 NPT 탈퇴에 대응하는 과정에서 2003년 중순 ‘대량살상무기 확산방지구상(Proliferation Security Initiative: PSI)’이라는 새로운 국가간의 모임을 창설하여 위협에 대응하려했던 것에서도 알 수 있다.³³⁾ 이러한 임시적 모임이 NPT 보다 더 큰 권한을 가지게 될 경우 NPT 체제의 약화는 물론, 그러한 임시 모임의 권위가 소진된 이후에는 핵 비확산에 일종의 공백이 생기게 된다는 데에 문제가 있다.

북한의 경우에서 알 수 있듯이 핵무기라는 것이 협상용으로 사용될 수 있는 이유는 그 모호성(ambiguity)에 있다. 약소국이 핵보유를 원하는 동기는 군사적 측면보다 비군사적 측면에 있는 것으로, 구태여 핵실험을 통해 명시적으로 핵보유국임을 과시하지 않아도 추정되는 핵탄두 생산능력에 관한 ‘계산된 모호성’을 약소국은 대외 협상에서 정치적 효과를 거두며 활용할 수 있다.³⁴⁾ 영변 핵시설물에 대한 특별사찰을 북한이 지속적으로 거부하는 이유도 모호성을 유지하려는 의도로 볼 수 있다. 만일 북한에게 핵무기 제조를 위해 충분한 플루토늄이 없다는 사실이 밝혀지면 북한은 미국을 상대로 하는 협상 수단을 잃게 되며, 반대로 충분한 플루토늄을 보유하고 있음이 밝혀진다면 미국은 아예 협상이나 대화를 중단할 것이다. 북한은 대미 협상력을 극대화하기 위해 핵에 대한 모호성을 유지해야만 하는 것이다.³⁵⁾ 핵개발의 투명성을 확보하기 위해 NPT 조약에서 명기하고 있는 사찰제도는 여러 제한에도 불구하고 합법적으로 북한을 감시할 수 있는 거의 유일한 장치이다.

또한 현 국제사회에서 국가주권은 절대적 권리이다. 핵무기비확산 체제를 포함하여 현행 국제법 체계 역시 이 국가주권의 절대성을 전제로 하고 있다. 주권 국가로서 한 국가가 자국의 안보를 위해 핵무기를 보유하려는 것은 합당한 일이며, 모든 국가가 핵 비확산의 의무를 지니고 있는 것은 아니다. 비확산체제에 가입할 의무가 있는 것도 아니다. 그에 대한 결정은 전적으로 개별국가의 주권적 선택의 문제이다. 그러나 일단 스스로의 선택에 따라 비확산의 의무를 지키기로 서명하고 핵 비확산체제의 일원이 된 이후에는 법적 구속을 받는다. 이 점을 고려한다면 북한이 NPT 체제의 일원으로 남는 것의 중요성은 더욱 명확해진다. 북한 핵개발을 방지하고 투명성을 보장하기 위해서는 북한으로 하여금 핵문제에 관해서는 NPT 체제가 규정하고 있는 원리, 규범, 규칙, 의사결정과정³⁶⁾을 따르도록 하는 것이 북

valuable part of US strategy.” (Ian, Anthony, “Arms control after the attacks of 11 September 2001,” Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2002: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2002.)

33) Pinkston, A, Daniel and Phillip C. Saunders, op.cit., pp.20-21.

34) 김덕, 『약소국 외교론 -국제체제 속의 약소국』, 서울:탐구당, 1992, pp.77-85.

35) Phillip C. Saunders, "Confronting Ambiguity: How to Handle North Korea's Nuclear Program," *Arms Control Today*, vol.33, no.2, March 2003 (http://www.armscontrol.org/act/2003_03/saunders_mar03 검색일: 2004. 8. 10)

한의 주권과 체제를 동시에 보장할 수도 있는 방안인 것이다. 그렇다면 과연 현재의 NPT 핵 비확산체제가 북한 핵문제를 해결할 수 있을 정도로 국제사회에서 충분히 공고화되어 있는지 검토해보아야 할 것이다.

36) Krasner, D. Stephen, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables," Krasner, D. Stephen(ed.), *International Regimes*, London: Cornell Univ. Press, 1983, p.1.

III. NPT 핵 비확산체제에 대한 평가

1. 안보레짐으로서 지니는 한계: 불평등성과 이행의 문제

1970년 3월 5일 핵무기비확산조약(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon)이 발효되기에 이른다. 안보레짐이 형성되기 위한 조건으로 로버트 저비스(Robert Jervic)는 첫째, 강대국들이 레짐을 형성하려는 의지가 있어야 하며 모든 국가가 현상태(status quo)를 유지하는 데에 만족해야 하고, 둘째, 레짐에 속한 다른 국가가 공동안보와 협력의 가치를 존중한다는 사실을 신뢰할 수 있어야 하며, 셋째, 해당되는 모든 국가가 팽창 정책으로는 안보를 보장할 수 없다는 사실을 인식하고, 넷째, 국가의 개별적인 안보 추구하고 전쟁은 비용이 크다는 사실을 해당 국가들이 인식해야 한다는 조건을 들고 있다.³⁷⁾ 이러한 안보레짐의 형성 조건은 NPT 핵비확산체제의 성립 과정에서도 적용될 수 있다.

레짐은 현상태(status quo)를 유지하면서 형성된다. 그러나 NPT의 경우 이로 인해 레짐이 약화된다는 역설이 발생하고 있다. 1967년 이전의 상태로 핵무기 보유국의 수를 통제하려 한다는 점에서 NPT체제 역시 현상태를 유지하며 출발하였다. 그리하여 핵보유의 유무에 따라 두 개 국가군으로 나뉘어져 있고 조약의무도 이원화되어 핵무기 보유국과 비보유국간에 상이한 의무가 주어졌다. 이 불평등성에 대한 문제제기는 오늘날까지도 지속되고 있는데, NPT체제로 인해 핵무기 보유국과 비보유국의 구분이 고정화된다는 점, 핵무기에 대한 보유국의 사실상(de facto) 독점이 NPT 조약으로 인해 법적(de jure) 독점으로 고정되었다는 점, 비핵무기국에게만 비확산의 의무가 주어지는 것은 형평성에 어긋난다는 점 등³⁸⁾이 논란이 되어왔다.

이처럼 불리한 입장에 있는 비핵무기국이 그럼에도 불구하고 NPT라는 레짐에 남아있을 수 있는 동인은 NPT의 제4조와 제5조에서 찾아볼 수 있다. 제4조와 5조에는 비핵무기국이 평화적 목적을 위해 핵에너지를 연구하는 것은 “고유한 권리”이며, 핵폭발의 평화적 이용에서 오는 잠재적 혜택은 모든 당사국에게 차별 없이 제공될 것이 명시되어 있다. 그러나 무기용 핵폭발과 평화용 핵폭발 사이에 큰 차이가 없는 현실을 감안한다면 평화적 핵폭발로부터 잠재적 혜택을 받기란 어렵고 제5조는 더 이상 의미가 없는 조항이라 할 수 있다. NPT 조약의무의 차별성을 보완하기 위해 제6조에서는 핵무기국의 군축 의무를 “빠른 시일 내에, 핵 군비경쟁의 중지와 핵군축에 관한 효율적인 조치 및 전면적이고 완전한 군비축소를 규정하는 조약 협상을 성실히 수행”할 것을 명기하고 있는데, 그러나 이는 제1조 및 2

37) Jervis, Robert, Security Regimes, Krasner, D. S.(ed.), *International Regimes*, London: Cornell Univ. Press, 1983, pp.176-178.

38) 황영채, op.cit., pp.37-38.

조에서 비핵무기국에게 부과하고 있는 비확산의 의무와는 달리 적극적인 것이 아니다. 제6조는 군비축소 자체를 요구한다기보다 군축을 내용으로 한 협상을 촉구하며 소극적인 의무를 규정하고 있다.³⁹⁾ 레짐이 규정하고 있는 원리, 규범, 규칙 등이 속해 있는 국가들에게 제대로 적용되기 위해서는 국가들의 동의와 지지, 만족이 있어야 하는데 NPT의 경우 이 점에서 논란이 많다. 현상태를 유지하며 형성되는 레짐이 역설적이게도 그 때문에 소속 국가들로부터 비판을 받고 있는 것이다.

이러한 조약상의 불평등은 양국가군의 의무가 제대로 이행될 때 실질적인 평등관계로 해소될 수 있는 문제이다. NPT체제에서도 실질적인 평등관계를 구체화하기 위한 적극적인 조치로서의 후속조치가 요청되고 있다.⁴⁰⁾ 문제는 이러한 적극적인 조치가 제대로 ‘이행’되지 않고 있다는 점이다. 이 이행의 문제는 NPT체제가 안보레짐이기 때문에 더욱 극대화된다.

이행의 문제는 다른 영역의 레짐과 달리 특히 안보레짐에서 문제시 된다. 이는 국제체제에서 안보(security)가 본성상 지니는 경쟁적인 성질(competitive nature), 비용서적인 성질(unforgiving nature), 불확실성(uncertainty)으로 인해 다른 영역에서보다 수인의 딜레마(prisoner's dilemma) 현상이 극대화되기 때문이다. 다른 영역의 레짐에 적용되는 개념과 가정들이 안보의 영역에서는 적용되지 않는 경우가 많다.⁴¹⁾ 안보의 영역에서는 방어적인 의도와 공격적인 의도가 표면적으로 동일하게 드러나기 때문에 타국가의 의도를 파악하기 어렵고, 다른 국가가 합의를 위반할 가능성이 상존하는 상태에서 타국이 위반했을 경우 자국이 입는 해악이 국가의 생존문제와 직결되어 있다는 점에서 형성되고 공고화되기 매우 어렵다.⁴²⁾ 안보레짐의 경우 그 규칙과 규범을 이행하는 데에 항상 불안이 상존한다. 이는 NPT체제에도 적용되는 설명으로, 북한이 NPT에 가입하고 탈퇴하는 과정에서 주변 국가들이 느낀 위협은 그 일례라 할 수 있다. 한 국가의 조약 위반이 다른 국가를 자극하여 연쇄적인 위반과 탈퇴를 초래할 수 있듯 안보레짐이 다른 영역의 레짐보다 유지되기 어려운 것이다.

2. NPT 체제의 보편성(universality) 문제

39) Ibid., pp.41-47.

40) ①핵물질, 장비 및 과학기술정보에 참가할 공평한 기회를 줄 것, ②핵무기의 완전·전면 군축 내지 포괄적 핵실험 금지를 내용으로 한 조약이 체결될 때까지 성실하게 교섭할 것, ③비핵무기국의 핵안전을 보장하는 적극적인 조치를 마련할 것 등이 그 후속조치이다(황영채, op.cit., pp.86-93).

41) 때문에 국제정치학의 가장 핵심이라 할 수 있는 안보 문제에 적실성이 떨어지는 개념이 과연 유용한 것인지에 대한 비판적인 논의가 학계에서도 있었다. 자세한 논의는 Crawford, M. A. Robert, *Regime Theory in the Post-Cold War World—Rethinking Neoliberal Approach to International Relations*, Vermont: Dartmouth Publishing Co., 1996, Chapter 4. Realism and the Limits of Regimes: the Case of Security 참조; 레짐에 대한 더 근본적인 문제 제기는 Strange, Susan, "Cave! hic dragones: a critique of regime analysis," Krasner, D. S(eds), op.cit., pp.337-354.

42) Jervis, Robert, "Security regimes," Krasner, D. Stephen(eds), op.cit., pp.173-178.

2000년 열린 재평가 회의에서는 이라크와 북한의 조약 불이행이 지적됨과 동시에 1998년 인도와 파키스탄의 핵폭발에 관한 논의가 중요하게 다루어졌다. 인도와 파키스탄의 핵폭발은 NPT 체제를 직접적으로 위협하는 사건이라 할 수 있는데, 바로 NPT 체제의 보편성의 문제를 적나라하게 보여주었기 때문이다. 아직 NPT 체제에 가입하지 않은 유엔 가맹국으로 인도, 파키스탄, 이스라엘, 쿠바가 있다. NPT 체제가 아직 보편성(universality)을 지닌 국제레짐으로 공고화되지 않은 상태라는 말이다. NPT체제는 인도와 파키스탄의 핵무기 개발 시도와 핵폭발 실험을 규제하지 못한다. NPT체제 밖에 있는 국가에 대한 영향력의 한계는 NPT에 명기되어 있는 비확산의 규범이나 수출통제 메커니즘이 궁극적으로 또 다른 핵보유국의 등장을 막지 못한다는 사실을 자명하게 보여주는 것이다. 인도와 파키스탄의 사례는 NPT 체제의 유효성에 대한 당사국들의 의구심을 더욱 촉발시키는 계기가 되었다.

인도와 파키스탄의 핵폭발은 NPT 조약상의 법적 문제를 제기하는 사건이기도 하다. NPT 체제에서는 핵보유국의 수를 1967년 이전의 상태에서 동결하여 핵무기국과 비핵무기국으로 국가군을 구별하고 있다. 따라서 인도와 파키스탄은 1998년 이후 실제로(de facto) 핵보유국이 되었지만 NPT 조약에 따르자면 법적으로(de jure) 비핵무기국에 속하게 되어 그에 해당하는 의무를 부여받게 되는 것이다. 이어서 다른 맥락에서 다루게 되겠지만, 이스라엘의 사례 역시 NPT 체제가 지닌 보편성의 결함과 연관되어 있는 문제이다. 이스라엘이 핵 프로그램을 보유하고 있음에도 인도, 파키스탄과 마찬가지로 NPT 체제의 바깥에 있는 국가이기에 NPT 체제로는 또 다른 핵무기국의 등장을 막을 수 없는 실정이다. 이 NPT체제가 지닌 보편성의 결함을 시정하고 대안을 강구하지 않으면 장기적으로 볼 때 NPT 체제가 핵무기 확산 방지에 있어서 정작 중요한 문제는 해결하지 못하는 ‘종이호랑이(paper tiger)’로 전락할 위험이 있다.⁴³⁾

3. NPT 재평가회의의 절차적 문제

NPT는 군축과 관련된 조약들 중에서도 국가간 조약이나 특정 지역의 조약이 아니라 지구적 수준에서 체결된 다자 조약이다. 그만큼 참가국이 많기 때문에 효율적인 아젠다 설정과 실질적인 합의도출을 위해서는 재평가회의와 준비회의의 절차 역시 독특한 중요성을 지닌다.

NPT 제8조 3항에는 조약의무의 이행을 지켜보기 위한 재평가회의(Review Conference)가 5년을 간격으로 열리도록 명시되어 있다. 이에 1975년 제네바에서

43) Simpson, John, "The 2000 NPT Review Conference," Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2001 Armament, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford Univ. Press, p.410.

열린 제1차 재평가회의를 시작으로 현재까지 6회에 걸친 재평가회의가 열렸고 현재 2005년 제7차 회의를 앞두고 있는 시점이다. NPT 제10조 2항에서는 조약발효 25년이 경과한 후 NPT가 무기한으로 존속할 것인가를 결정하기 위해 회의를 개최하도록 되어 있는데, 그에 따라 1995년 재평가회의 및 연장 회의가 개최되어 NPT의 무기한 연장이 결정되었고 이는 상당히 고무적인 결정이었다. 그러나 회의의 진행 양상과 내용을 초기 회의에서부터 살펴보면 NPT 체제가 여전히 핵 비확산과 감축을 보장하기에는 불완전한 면이 있음을 간과할 수 없다. 특히 연장 회의 이후 최근에 있었던 NPT 재평가회의와 준비회를 검토해 보아도 이를 알 수 있다.

1995년 재평가 및 연장 회의에서는 NPT의 무기한 연장과 동시에 핵 비확산과 군축에 대한 원리와 목표(Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament)가 설정되고, 재평가 절차와 과정을 강화하기 위해 매 연장 회의가 열리기 3년 전부터 3회에 걸친 준비회의(Preparatory Committee)를 열기로 하였다. 1995년 회의 내용에는 물론 진전이 있었으나 일반적인 지침을 제시하였을 뿐 구체적인 논의가 상당히 부족하였고, 이어서 열린 1997년 준비회의에서는 앞으로의 준비회의에서 다루어야 할 주제를 제시하였으나 지나치게 성급하고 실현 불가능한 것이라는 지적을 받았다. 1998년 준비회의에서는 조약 제6조에서 명시하고 있는 핵무기국의 군축에 대한 의무에 관하여 핵보유국과 비보유국간의 갈등과 경합의 영향으로 회의 절차나 내용의 측면에서 진전이 거의 없었으며, 1999년 준비회의에서는 2000년 재평가회의의 절차에 대한 컨센서스가 도출되지 못한 데 더하여 2000년 형성될 보조 기관에 대한 실질적인 논의도 진행되지 못했다. 그런 상태에서 2000년 재평가회의가 개최되었던 것이다. 1997년에서 1999년까지 열린 준비회의는 1995년 재평가회의에서 애초에 의도했던 재평가 절차의 강화를 실현하는 데 실패한 것으로 평가되고 있다.⁴⁴⁾ 준비회의가 ‘2주간의 이야기 장터(two-week talking shops)’⁴⁵⁾라는 오명을 안게 된 이유도 각 이슈와 아젠다별로 실질적이고 구체적인 진전이 없는 소모적인 회의가 연속되었기 때문이다.

4. 핵 비확산에 대한 국가들의 의지 부족

NPT체제의 약화를 초래하는 또 다른 원인으로서는 핵 비확산에 대한 국가들의 의지 부족을 들 수 있다. 핵무기가 탄생한 과거 냉전기부터 오늘날까지 핵무기 비확산이라는 이슈는 경제, 통상, 정치 등 기타 대외정책에 비해 우선순위에서 벗어나 있었다. 그 전형적인 예가 이스라엘이다. 중동 지역에서 소련의 영향력이 확산

44) Ibid., pp.487-489.

45) Johnson, Rebecca(a), "NPT PrepCom 2003: Preview & Analysis -Incentives, Obligations And Enforcement: Does the NPT Meet its States Parties' Needs?," Acronym Institute. (<http://www.acronym.or.uk/npt/03npt01.htm> 검색일: 2004. 8. 10.)

되는 것을 방지하기 위하여 미국 존슨 행정부와 닉슨 행정부는 이스라엘과 긴밀한 관계를 유지하였고 레이건 행정부 역시 이스라엘을 '전략적 동맹(strategic ally)'으로 지칭, 미국과 이스라엘의 대외관계에서 핵무기 비확산이라는 목표는 우선순위로 밀려나 있었다. 핵무기 비확산에 대한 국가들의 의지가 미약했다는 사실을 핵개발 의혹을 받는 국가들에 대한 미국의 정책을 통해 살펴보도록 한다.

이스라엘은 1962년 중동지역에 핵무기를 '소개'하는 첫 국가가 되지 않겠다는 정책을 발표하였으나 1960년 후반에서 1970년 초 사이 핵무기 보유에 성공한 것으로 알려지고 있다. 1960년 초까지만 해도 미국은 이스라엘의 디모나(Dimona) 핵 연구소에 강한 압력을 행사했으나 60년대 후반이 되면서 미국은 이스라엘에 대해 관대한 정책을 보이기 시작한다. 1968년 존슨 대통령은 CIA 국장으로부터 이스라엘이 6개의 핵탄두를 만들 수 있는 우라늄을 농축하였다는 보고를 받는다. 당시 디모나 핵 시설이 의혹을 받고 있는 와중에 이스라엘은 NPT에 서명하기를 거부하였고, 이는 디모나 시설을 IAEA의 감시 하에 두지 않으려는 것이 아니냐는 의혹을 부추겼고, 그에 더하여 이스라엘은 미국으로부터 도입하게 될 F-4 전투기에 핵폭탄을 장착할 수 있는 특수 장치를 공식적으로 요청한 바 있다. 이는 이스라엘이 핵무기를 도입하려 한다는 분명한 증거였다. 존슨 행정부 내에서 이스라엘이 NPT에 가입하지 않는 이상 F-4 전투기를 제공해서는 안 된다는 의견이 있었으나 백악관은 F-4 전투기를 제공하는 대신 핵폭탄 장착 기능이 없는 것으로 하였다. 이후 IAEA는 보고서를 통해 디모나 핵시설에서 플루토늄을 재처리하고 있다는 증거를 제시하며 핵무기를 보유하려는 이스라엘의 의도가 분명함을 보여주었으나, 미국은 디모나 재처리시설에 대한 사찰을 중단하고 이스라엘에 대한 군사적·경제적 지원을 증대한 바 있다.

이처럼 핵무기 비확산이라는 것은 대부분의 핵무기 보유국이나 그 밖의 강대국의 대외정책에 있어 최우선 순위의 현저한(preeminent) 사안으로 설정되어있지 않았다. 핵무기 확산의 위협이 더 이상 방지할 수 없을 수준에 이른 시점에서야 일부 국가들은 제재의 움직임을 보였다. 핵무기 비확산에 대한 국가들의 이러한 정책은 과거 냉전기뿐만 아니라 비교적 최근에도 마찬가지이다.

1994년 클린턴 행정부는 핵확산금지전략을 이원화하는 방안을 고려하여 전략을 재수립하였다. 1994년 5월 미국은 이스라엘과 파키스탄에 대해서는 핵무기증강 동결을 유도하되, 이라크와 북한에 대해서는 원천봉쇄를 위한 군사제재의 가능성도 열어둔다는 이원화된 정책을 공개적으로 선언하는데, 클린턴 행정부의 전략에 따르면 일부 국가에 대해서는 핵무기 개발을 인정하되 개발기술을 낮은 수준에서 동결시키거나 혹은 핵무기 사용을 방지하는 데에 역점을 두는 한편, 일부 국가들에 대해서는 핵무기 시설을 파괴하기 위해 군사력을 사용하는 강경조치를 취할 가능성도 고려한다는 것이다. 당시 강경조치의 대상국으로는 북한, 이란, 이라크, 리비아, 시리아 등이 거론되었으며, 인도와 파키스탄의 경우는 상호견제를 통해 핵무

기 개발을 억제하도록 한다는 입장을 클린턴 행정부는 밝힌 바 있다.⁴⁶⁾ 이러한 핵 비확산전략은 근본적으로 핵무기 비확산이라는 것보다 핵 개발을 하고 있는 정부의 성격을 문제 삼고 있는 정책⁴⁷⁾이었다. 클린턴 행정부의 대외정책에 있어서 그 중심은 아시아, 아프리카, 유럽, 중동 지역에서 정치경제적 체제의 전환을 도모하는 것이었고, 여기서 핵무기 비확산이나 군사통제의 이슈는 주요 관심사가 되지 못했다.⁴⁸⁾

이와는 달리 현 부시 행정부의 경우 역대 그 어느 행정부보다 군사 통제의 이슈를 미국대외정책과 안보 정책의 중심에 두고 있다. 특히 9.11 사태가 미국의 대외정책에 미친 파급은 엄청난 것이었다. 부시 행정부는 “대량살상무기와 이를 운반할 수 있는 미사일 체제가 미국과 그 동맹을 직접적이고 심각한 위협에 노출시키고 있다”고 선언, 이러한 관점에서 군사통제 정책을 재편하였다. 부시 행정부는 대량살상무기가 테러 집단이나 이들을 지지하는 국가의 소유 하에 들어가는 것을 미국과 우방국의 최대 위협으로 간주, 이를 방지하기 위한 구체적인 사항들 중 하나으로서 현존하는 관련 조약들을 강화하고 미국의 국익에 부합할 정도의 감시와 이행의 수준을 보장할 수 있는 새로운 조약을 형성할 것을 명시하고 있다.⁴⁹⁾

부시 행정부가 말하는 대량살상무기란 핵무기와 생·화학무기를 지칭하는 것으로, 이러한 정책을 보아도 부시 행정부의 핵무기에 대한 통제의 의지는 클린턴 정부 때보다 훨씬 더 강경하다는 사실을 알 수 있다. 그러나 부시 행정부 역시 핵무기의 확산 자체에 관심을 두고 있는 것이 아니라는 데에 문제가 있다. 미국의 주요 관심사는 핵보유국의 수적 증가를 방지하는 것이 아니라, 미국이 지명한 불량 국가들이 핵무기를 보유하는 것이다. 이러한 상황에서 NPT에 명시되어 있는 핵비확산과 군축의 의무가 성실히 이행되기란 요원한 일이다.

46) Mann, Jim, Los Angeles Times service, “U.S. N-policy aims at containing ‘rogue’ states,” *The Korea Herald*, May 14, 1994.

47) 이삼성, 『한반도 핵문제와 미국외교』, 서울: 한길사, 1994, pp.57-58.

48) Ian, Anthony, “Arms Control after the attacks of 11 September 2001,” Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2002: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford Univ. Press, pp.477-478.

49) Ibid., p.479.

IV. NPT 비확산체제를 통한 북한 핵문제 해결방안의 모색

1. NPT 체제의 공고화 방안

(1) NPT 체제의 권한(authority) 강화

NPT 체제의 구속성을 약화시키는 요인으로서 지금까지 준비회의와 재평가회의에서 논의에 올랐던 것은 크게 첫째, NPT에 가입하지 않은 사실상(de facto)의 핵보유국 인디아, 파키스탄, 이스라엘의 문제, 둘째, NPT 체제에 속해있으면서도 끊임없이 핵개발 의혹을 드러내는 이라크, 이란, 그리고 탈퇴를 선언한 북한, 셋째, 조약 제6조에서 명기하고 있는 핵보유국의 군축 의무의 이행 문제 등으로 정리해 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 이는 NPT 체제가 형성될 초기부터 지금까지 지속적으로 제기되고 있는 논의인데, 근본 원인을 살펴보자면 이는 NPT 체제의 권위의 문제로 수렴된다. 북한의 사례에서도 이를 잘 알 수 있다. 사실 북한이 NPT에서 탈퇴하기 이전에도 재평가회의와 준비회의에서 항상 북한의 불이행의 문제는 보고 되고 있었고, 올해 열린 세 번째 2005년 재평가회의에 대한 준비회의에서도 회의 의장의 보고서에서 북한의 NPT 탈퇴 문제는 별도의 한 단락에서 다루고 있을 만큼 비중 있게 다루고 있다.⁵¹⁾ IAEA에서는 지난 12년 동안 북한이 NPT 체제에 가입해 있을 당시 북한이 NPT 조약에 명기되어 있는 의무를 제대로 이행하지 않고 있다는 점을 안전보장이사회에 계속 보고하였고, 2003년 NPT 조약 탈퇴를 선언했을 당시에도 자동적으로 안전보장이사회에 보고를 하였다. 그러나 1년이 훨씬 지난 지금까지도 안전보장이사회에서는 아무런 대응을 하지 않고 있다고 IAEA 총리는 비판한 바 있다.⁵²⁾

이처럼 NPT 체제가 안전보장이사회에 의존할 수밖에 없는 이유는 NPT 체제에는 의무를 어기거나 이행하지 않는 국가를 제재하는 권한이 없기 때문이다. IAEA도 해당 국가와의 협의 하에 사찰을 실시하고 그에 대해 보고하는 권한만을 지닌다. NPT 체제가 보장하는 핵공격으로부터의 안보는 공공재적인 성격을 지니기에 NPT에 속해 있는 국가들은 자원 부담이나 특정 이슈에 관해 무임승차하려는 소극적인 태도를 보이고 있고, NPT 체제 내에는 이를 중앙에서 관리하고 통제하는 권위체가 없기 때문에 영향력 행사에 한계가 있는 것이다. 따라서 이 권위의 문제를 보완할 수 있는 방법을 강구할 필요가 있다.

50) Johnson, Rebecca(a), op.cit..

51) Johnson, Rebecca(b), "The NPT PrepCom 2004: Confusion and Anger as NPT Meeting Closes in New York," Interim Updated, May 8, 2004 (<http://www.acronym.or.uk/npt/04interim.htm> 검색일: 2004. 8. 10)

52) Elbaradei, Mohamed, "Nuclear Non-Proliferation: Global Security In A Rapidly Changing World," Speech by IAEA Director General Dr. Mohamed ElBaradei to the Carnegie International Non-Proliferation Conference, June 21, 2004 (<http://www.acronym.org.uk/docs/0406/doc17.htm> 검색일: 2004. 8. 17)

본 논문에서는 NPT 체제에 속해있는 국가들을 대표하는 독립적인 사무국(Secretariat)을 설치할 것을 제안한다. 이 사무국에서 예산을 관리하도록 할 필요도 있는데, 핵개발 기술의 진전에 따라 새로운 사찰 기술을 개발해 나가야 하며 사찰 자체가 고비용인 특징을 지니고 있다. NPT 가맹국들에게 있어 핵안보는 공공재이기 때문에 이러한 비용 부담에 소극적일 수밖에 없다. 독립적인 사무국이 설치되어 이 문제를 관리할 필요가 있을 것이다. 또한 사무국을 뉴욕 유엔본부에 위치시켜 사무국이 안전보장이사회, 그리고 유엔 군축위원회와 긴밀하게 접촉할 수 있도록 해야 한다. NPT에서 논의되는 내용이 안전보장이사회에서 충분히 검토되고 그에 따른 제재와 압력을 빠른 시일 내로 가할 수 있다면 NPT 체제가 지닌 권한(authority)의 문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 사무국의 인적 구성 역시 중요 사안이 될 수 있는 바, 북한이 지속적으로 비판해 온 것처럼 IAEA가 미국의 정치적 영향으로부터 자유롭지 못했던 점은 시인해야 할 것이다. 이 또한 결과적으로는 NPT 체제의 약화를 초래하므로, 이 문제점을 시정하기 위해서도 NPT의 독립된 사무국의 경우 핵위시회의⁵³⁾와 같은 전문적이고 중립적인 ‘인식 공동체(Epistemic Community)’적 인적구성이 요구된다.

(2) NPT 체제의 공고화를 위한 기타 주요 보완적 대안

핵 에너지의 양면성과 NPT 조약의 이중 구조는 NPT 체제에 있어서 사찰제도의 도입을 불가피하게 하였다. 물론 여러 물리적 기술적 제한이 있지만 IAEA의 특별사찰, 임시사찰, 일반사찰은 신고 된 핵시설에 대하여 365일 24시간 동안 감시 체계를 가동하기 때문에 IAEA의 사찰 대상이 되는 원자로의 경우 의도적으로 강행하지 않는 이상 핵개발이 불가능하다. 따라서 IAEA의 사찰 체도를 강화하는 것 역시 NPT 체제를 공고화하는 기여 방안이 될 수 있다. IAEA 사찰 제도의 역할을 강화하기 위해서는 NPT 가입 국가들은 물론 미사일통제체제(MTCR) 등과 같은 관련 군축 체제들과의 정보 교류가 지금보다 더 활발하게 이루어져야 한다. 또한 IAEA의 사찰 범위를 지리적으로도 확장하여 수평적으로 넓히고, 지금까지는 거의 이루어지지 않았던 NPT 체제상의 핵보유국에게도 동등하게 이루어지도록 수직적으로도 범위를 확대해야 할 것이다.

또한 핵원료의 수출 통제의 중요성을 강조하고자 한다. 핵기술의 경우 냉전기와 달리 오늘날에는 상당한 기술적 진전이 있었기에 북한이나 이란에서도 볼 수 있듯이 자체적인 기술력으로도 충분히 해결할 수 있는 사안이 되어버렸다. 따라서 핵무기 개발에 있어 가장 예민한 부분은 핵무기 제조 ‘기술’에 있다기보다 ‘핵원료’에 있고, 세계 핵원료의 수출을 통제하는 것도 또 다른 핵국의 등장을 방지하는 수단

53) 미국의 맨허튼 프로젝트에 참가하였다가 탈퇴한 이후 1955년 아인슈타인, 러셀 등이 창설한 회의로 1995년 노벨평화상을 수상한 바 있다. 더 자세한 내용은 조셉 로블랫·잭 스타인버거·발찬드라 어드가온카 외, 전성훈 역, 『핵무기 없는 세계』, 서울: 지식공작사, 1998 참조.

이 될 수 있다. 그러나 NPT 비확산체제 밖에서 이루어지는 국가나 집단들 간의 합법적인 무기와 원료의 수출은 국제법의 테두리 내에서 규제할 방안이 없는 상태이고, 앞서 언급한 미국의 PSI는 이러한 위협에 대처하기 위해 형성된 측면도 있었다.⁵⁴⁾ 그러나 문제는 PSI는 국제법적인 유효성을 지니고 있지 못한, 일부 국가들 간의 비공식 합의 정도의 수준에 있으며, 앞서 지적한 것처럼 핵 비확산에 있어 NPT보다 더 유효한 역할을 함으로써 NPT의 존립 여부에 의혹을 던지게 되는 결과를 초래하였다. 2002년 12월 스커드 미사일을 선적하고 예멘으로 향하던 북한 화물선을 미국이 개입하여 나포한 사건에 대하여, 국기를 게양하지 않은 민간 선박을 제3국이 나포하는 것은 국제법상 인정되지 않은 과잉 조치라는 비판이 일었던 것처럼, PSI의 이념과 정책 역시 유사한 비판을 들을 수 있다. 따라서 PSI의 이념과 정책을 NPT 체제가 포섭하여 이를 국제사회에서 합법적인 것으로 운용하는 방안을 제안해 본다. 이 경우 PSI가 NPT 체제를 위협할 가능성도 사라지고 또한 PSI가 시도한 핵기술, 원료, 운반수단의 수출 통제 등도 합법적인 수단으로서 시행될 수 있을 것이다.

마지막으로, NPT 조약의 ‘이행’ 문제에 있어서 핵비보유국과 동시에 핵보유국의 성실성에 대해서도 지속적인 아젠다 상정과 통제가 필요할 것이다. 이는 NPT 조약 자체가 지닌 안보 레짐으로서의 한계를 극복하는 방안이 될 수 있다. 그리고 각 국가들이 NPT 체제에 머무름으로써 얻게 되는 공식적·비공식적 인센티브를 강화할 필요가 있다. 국가들이 NPT 체제에 잔류하는 이유로서 물론 NPT 조약에서 약속하고 있는 여러 보장 조치의 혜택을 얻기 위함도 있겠지만, 다른 정치적 목적을 위해 NPT에 가입하거나 NPT 회의 내부에서만 공개되는 정보와 비공식적 접촉 등의 조약 이외의 인센티브에 의해 가입하는 경우도 있기 때문이다.⁵⁵⁾

이러한 조치를 통해 NPT 핵 비확산 체제를 강화하고, 강화된 NPT 체제 내로 다시 북한이 들어올 수 있게 하기 위해서는 어떠한 시각의 대외정책과 외교전략이 필요한지 고찰해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 북한의 NPT 체제로의 복귀를 위한 국제정치경제학적 접근의 필요성

1990년대와 2000년 초 북한 핵문제를 둘러싸고 일어난 담론과 주요 국가들의 대북정책을 살펴보면, 복합적이고 다차원적인 북한 문제에 대해서 한반도 주변 관련국들은 어느 특정 사안에만 주로 관심을 표명해왔던 것을 알 수 있다. 예를 들어 미국 행정부는 북한에 의해 핵무기를 포함한 대량살상무기문제가 야기되기 전까지는 북한에 대해 별다른 관심이 없었다고 해도 과언이 아닐 정도로 이 문제에 집중하고 있다. 북한에게 있어 핵무기와 기타 대량살상무기 개발은 유일한 대외적

54) 이용준, op.cit., pp.55-58.

55) Ian, Anthony, op.cit., p.475.

협상수단인 셈이다. 그렇다면 북한이 그 협상수단을 통해 달성하고자 하는 것이 무엇인지 살펴보아야 할 것이고, 답은 앞서 논의한 것과 같이 북한의 생존 문제로 귀결된다. 북한의 핵문제는 궁극적으로 북한의 경제적 생존, 더 나아가 북한 체제 안보의 문제와 직결되어 있는 것이다.⁵⁶⁾

북한 핵문제는 모든 중요 이슈들이 서로 서로 복잡하게 연결되어있고, 국내문제가 국제문제와 교차하고 있다. 이렇게 연계되어 있는 문제의 복잡성과 다차원성을 무시한 채 북한은 핵개발 계획을 통한 경제지원과 체제안보만을, 미국은 핵무기를 비롯한 대량살상무기문제 해결만을, 한국은 남북한 협력과 긴장완화만을 주로 요구하게 된다면 북한 핵문제는 교착상태에 빠질 수밖에 없다.⁵⁷⁾ 결국 북한 핵문제는 그에 걸 맞는 포괄적인 접근에 의해서 풀어나갈 수밖에 없다. 이에 대한 한 대안으로서 국제정치학적 관점에 대해, 특히 기능주의에 대해 살펴보도록 한다.

(1) 기능주의(Functionalism)적 시각에 대한 고찰

1940년대 국제정치학계에 지대한 영향을 미쳤던 데이비드 미트라니(David Mitrany)는 국제정치에서 분쟁과 갈등의 가장 근본적인 원인은 해당 국가의 국내적인 사회경제적 문제에서 기인한다고 한 바 있다.⁵⁸⁾ 경제와 정치의 긴밀한 상호연관성을 전제하고 있는 미트라니의 시각은 오늘날 북한 핵문제의 원인을 분석하고 대안을 제시함에 있어 시사하는 바가 크다 할 수 있는데, 미트라니의 사상은 이후 자유주의 국제정치이론의 흐름과 교감하며 더욱 공고히 되어 ‘기능주의(Functionalism)’의로 체계를 다지게 된다. 기능주의에서는 국가간의 협력을 위해 아래에서부터의(bottom-up) 변화에 주목한다. 국경을 넘어서 이루어지는 전문 분야에서의 교류들, 특히 사회경제적 교류로 인해 형성되는 협력관계는 궁극적으로 다른 분야로 확산(spill-over)되어 정치적으로도 통합을 이루게 되고, 평화가 유지된다는 것이 기능주의의 핵심 논지이다.⁵⁹⁾

이 기능주의가 유럽에서는 역사 속에서 실현된 바 있다. 2차 세계대전 이후 1950년 프랑스의 슈망 외상은 장 모네(Jean Monet)의 구상을 받아들여 프랑스와

56) 윤영관, “남북한 관계와 동북아 다자협력”, 동아일보 창간 81주년 기념, “동북아시아의 평화와 협력”을 위한 한중일 국제학술회의 발표 논문. 2001년 4월 13일, 서울 프레지던트 호텔. (<http://plaza.snu.ac.kr/~ykyoon/> 검색일: 2004. 8. 12.)

57) Ibid..

58) Yoon, Young-Kwan, “Political Economic Cooperation towards a Reconciled Korea,” Paper presented at the 7th Washington North Korea Forum on “Pyongyang Summit of the Two Koreas towards Reconciliation and Unity and New American Policies towards Korea.” The forum was co-sponsored by the Institute for Strategic Reconciliation, Inc. and the Korea Society and held in Rayburn Building, Washington, D.C. on May 15, 2000. (<http://plaza.snu.ac.kr/~ykyoon/> 검색일: 2004. 8. 12.)

59) C.W.Kegley, Jr. and E.R. Wittkopf, *World Politics: trend and transformation*, NY: St Martin's Press, 1993, pp.633-634.

독일의 석탄과 철강을 공동 관리할 것을 주장하였고, 이 제안은 프랑스, 독일, 이탈리아, 베네룩스 삼국의 지지를 받아 유럽석탄철강 공동체(European Coal and Steel Community ECSC)가 탄생하게 된다. 이것이 시초가 된 이후 에너지 및 운송 등 여러 분야에서 공동 정책이 형성되고 또한 공동시장의 확장이 이루어져 1957년 유럽경제공동체(European Economic Community EEC), 1972년 경제통화동맹(Economic and Monetary Union) 등으로 발전한 이후 오늘날과 같은 유럽의 단일화가 이루어진 것이다.⁶⁰⁾ 양속 관계에 있던 프랑스와 독일 간의 석탄철강 공동체로 시작한 경제적 교류가 다른 영역으로 확산(spill-over)되어 궁극적으로는 정치적 통합과 평화의 기반을 공고히 다져놓은 것이다.

이러한 기능주의적 시각은 북한 핵문제를 분석함에 있어서도 유효할 수 있다.⁶¹⁾ 특히 북한의 ‘안보’문제와 ‘경제’문제를 분리하여 설명할 수 없고, 북한 핵문제가 궁극적으로 북한의 경제문제로부터 기인하는 체제위협에 의한 것이기 때문이다. 북한 핵문제를 해결함에 있어 경제적인 영역을 통해 문제의 핵심으로 들어가려는 접근법은 현재 북한의 김정일 정권이 경제 문제에 지대한 관심을 표하고 있다는 점에서도 상당히 유효한 전략이 될 수 있다. 1983년 김정일은 사회주의 경제 체제가 생산의 동기나 유인을 파괴해버림으로써 비효율성을 낳는다는 점을 비판하였고, 중국의 경제성장에 대해서도 남다른 관심을 보이고 있다.⁶²⁾ 이미 1990년대 말에 접어들어 북한은 여러 경제관리 개혁조치를 선포한 바 있는데, 1998년 9월 제정된 북한의 새헌법은 기존의 계획경제체제를 보완하고 개인 상업활동 범위의 확대 및 거주여행에 대한 규제완화를 통해 비공식부문 경제의 확산을 제한된 범위 내에서 제도적으로 수용하고 있다. 또한 북한은 1997년 「가격법」 제정에 이어 1999년 4월 제10기 2차 최고인민회의에서 「인민경제계획법」을 채택하고 계획경제부문을 정비함으로써 경제운용체계를 정상화하려는 시도를 보였으며, 「인민경제계획법」의 제정은 ‘과거로의 회귀’보다는 그 동안 계획경제부문이 마비됨에 따라 계획부문의 몰자 등이 농민시장 등 비공식부문으로 지나치게 유출되는 혼란상을 정비하려는 목적을 가지고 있었다.⁶³⁾

이러한 북한의 최근 경제관리 개혁조치들은 당초 계획기제를 정비함으로써 경제 정상화를 시도했으나, 그 결과가 기대에 미치지 못하자 유연한 ‘현실 수용’의 정책을 채택하게 된 것으로 평가되고, 김정일 시대의 북한 경제정책이 현실적 실용성

60) 윤영관, 『전환기 국제정치경제와 한국』, 서울: 민음사, 1996, pp.382-386.

61) 실제로 2003년 2월 25일 노무현 대통령의 취임사 내용을 살펴보면 기능주의적인 시각이 반영되어 있는 부분을 발견할 수 있다. “동북아 시대는 경제에서 출발합니다. 동북아에 '번영의 공동체'를 이룩하고 이를 통해 세계의 번영에 기여해야 합니다. 그리고 언젠가는 '평화의 공동체'로 발전해야 합니다. 지금의 유럽연합과 같은 평화와 공생의 질서가 동북아에도 구축되게 하는 것이 저의 오랜 꿈입니다. 그렇게 되어야 동북아 시대는 완성됩니다.”

62) Pinkston, A. Daniel, "Bargaining Failure and the North Korean Nuclear Program's Impact on International Nonproliferation Regimes," *KNDU Review*, vol. 8, no. 2, December 2003, pp.16-17.

63) 오승렬, 「북한 경제관리 개혁 조치의 의미-중국사례와의 비교」, 통일연구원, 『북한의 변화와 남북관계』, 국내학술회의 발표논문집, 서울: 통일연구원, 2002, pp.5-6.

을 의사결정 기준으로 받아들이기 시작했다는 점에서 고무적인 변화라고 볼 수 있다. 중국의 경제개혁 조치들과 비교해 보았을 때 북한의 경우 현재 매우 조심스러운 모습을 보이지만 가격·임금의 대폭인상 및 식량·생필품 배급제의 축소, 기업의 경영 자율권 확대 및 관리 개선, 개인 경작지 확대와 실험적 개인 영농제 실시, 환율 현실화 및 관세 인상 등의 경제 관리 조치를 취하고 있는 북한의 모습은,⁶⁴⁾ 북한이 핵무기를 개발하지 않더라도 자신의 체제 안보에 위협을 느끼지 않도록 경제적 측면에서 변화를 유도하는 보다 세련된 전략이 현재 유효할 수 있음을 잘 보여준다.

(2) 북한 체제의 점진적인 변화 유도와 핵문제의 해결

1) 시장 매커니즘의 도입

북한이 지금까지 핵개발 프로그램과 관련하여 외부 세계와 서명한 각종 합의나 협정의 운명을 돌이켜 보면 그 협정이 북한에 의해 성실히 이행된 것은 전무하다 할 수 있다. NPT 협정, 제네바합의, 남북 기본합의문, 남북 비핵화공동선언, 북한-IAEA간의 안전조치협정 등이 거의 유사한 운명을 맞았다. 그 원인에 대한 여러 해석이 있겠으나, 이는 근본적으로 북한의 체제에서 기인하는 문제라 할 수 있다. 국제적인 조약에 서명하고 특정 레짐의 일원이 된다는 것은 소극적으로는 그러한 국제적인 합의의 이념에 동조한다는 것이고 적극적으로는 국제적인 기준과 규범에 맞추어 국내법과 시스템을 수정하고 조율한다는 것을 의미한다. 그러나 북한에게 있어 국제조약과 기구, 레짐들은 제국주의의 산물에 불과한 존재로 인식되고 있다. 북한이 합의에 서명한다고 해도 그 의도와 동기나 이행에 대한 책임감이 다른 민주주의 체제를 지닌 국가와 동일할 수 없는 것이다.

구소련을 비롯한 사회주의 국가들은 전통국제법 하에서 체제수호를 위한 이데올로기적 방패막이로 국제법의 불평등성을 거론하였다. 소련은 국제법을 사회주의 국제법과 자본주의 국제법으로 구분하여 전자를 “동등한 지위에서 국제협력과 평화의 도구”로 정의한 반면 후자의 경우 “강대국의 약소국에 대한 침략의 도구”에 불과하다고 정의, 따라서 자본주의 국제법 하에서 체결된 모든 조약은 불평등조약에 불과하다는 시각을 가지고 있었고,⁶⁵⁾ 이는 오늘날 북한이 NPT를 비롯한 국제조약을 바라보는 관점을 파악할 때에 시사하는 바가 크다. 또한 북한이 NPT 체제를 유효한 국제규범으로 수용하고, 그에 따라 핵개발 프로그램을 해체하도록 하기 위해서는 궁극적이고 장기적인 관점에서 북한 체제의 변화가 요구된다는 말이다.

앞서 북한에게 있어 핵이 지니는 의미가 결국 체제유지의 문제에 직결되어 있음

64) Ibid., pp.9-14.

65) 황영재, op.cit., pp.87-88.

을 논한 바 있다. 이는 북한 스스로가 핵무기를 보유하지 않아도 체제를 유지할 수 있다는 인식을 할 수 있을 때 비로소 북한 핵문제의 근본적인 해결이 가능하다는 점을 시사해 준다. 북한이 체제의 위협을 느끼고 있는 가장 직접적인 원인이 극심한 경제난에 있음을 앞서 살펴보았고, 그 경제난의 원인은 북한 경제체제의 모순에서 온다는 점을 감안한다면 어떤 형식으로도 북한이 소화할 수 있는 개방적인 시장경제체제를 제안하는 전략이 필요하다. 정치경제학적 접근이 필요한 것이다.

물론 북한의 핵개발 시도와 NPT 탈퇴에 대한 강한 국제적 압력도 있어야 한다. 실제로 강력한 제재와 압박이 결국 핵개발 프로그램을 포기하도록 만든 사례도 있다. 한국과 대만이 그 경우이다. 1976년 대만은 소형재처리 시설을 가동하기 시작하였고 한국은 프랑스로부터 공업용 핵재처리 시설을 도입하기 위한 계약을 마친 상태였다. 두 국가 모두 실질적인 핵무기 개발을 시작하기에는 몇 년이 더 걸리는 상태였지만 당시 미국을 비롯한 서방 국가들은 강력한 제재 조치에 의하여 초기에 재처리 시설을 모두 중단시킨 바 있다. 이러한 강력한 제재조치는 핵개발 초기 단계에서 일반적으로 효과를 지니고 있다고 평가된다.⁶⁶⁾

그러나 북한의 경우 강력한 제재와 압력에만 의존하기에는 불안정하다. 1993-94년도와 같이 전쟁 직전으로까지 상황이 전개될 위험도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 북한이 핵무기 개발의도를 포기하도록 하기 위해서는 한 편으로는 북한에 강한 압력과 제재를 가하는 반면, 다른 한 편으로는 북한이 현재 절실히 필요로 하는 인센티브를 동시에 제시하여 북한이 핵개발을 포기하고 이 인센티브를 수용할 수밖에 없게 만드는 전략이 필요하다.⁶⁷⁾ 그 인센티브란 단발적이고 단기적인 지원에서 그치는 것이 아니라 북한의 체제를 근원적으로 변화시킬 수 있는 것이어야 한다. 북한 체제의 위협이 본질적으로 사회주의 계획경제체제의 모순에서 파생되는 문제라면 이를 해결할 수 있도록 자본주의 시장을 도입하여 공고히 유지할 수 있게 하는 한편 북한의 정권을 보장해주는 발전 국가(developmental state)⁶⁸⁾의 모델을 북한에 소개하는 전략이 유효할 것으로 판단된다. 시장이 형성되어 사람들 간의 교류와 정보 교환이 활발해지고 해외투자와 자본이 북한에 유치되는 한편, 북한 현 정권이 대내적으로도 지휘 체계를 계속 유지할 수 있는 발전 국가로서의 대안이 현실적으로도 유효할 것이다.

해외자본과 긴밀히 연결된다면 이는 이미 루비콘 강을 건넌 것이다. 해외자본과

66) Spector, S. Leonard, "Silent Spread," *Foreign Policy*, No. 58, Spring 1985, pp.70-71.

67) 더 자세한 논의는 O'Hanlon, Michael, "A "Master Plan" to Deal With North Korea," Policy Brief #114, The Brookings Institution, Jan, 2003 참조.

68) 이 개념은 찰머스 존슨(Chalmers Johnson)이 일본의 경제 성장을 설명하기 위해 개발한 용어이나 이후 다른 동아시아 신흥공업국들의 경제발전을 설명하는 데에도 이 개념이 적용된다. 발전국가 모델에서 국가는 민간부문에 개입할 뿐 아니라 오히려 국가가 시장원리에 부합하는 정책을 형성하고 실천함으로써 급속한 경제성장을 유도한다는 점을 강조한다. 발전국가론자들은 기본적으로 정치경제학적 시각을 바탕으로 두고 있다(윤영관, 『21세기 한국정치경제모델』, 서울: 신호서적, 2001, pp.49-55).

북한 국내자본이 거미줄처럼 얽혀 들어가게 되면 북한은 그 인센티브를 더 이상 포기하지 못한다. 엄청난 기회비용과 경제적 손실을 감수하며 또 다시 핵 문제를 초래하기에는 북한이 희생하게 되는 것이 너무 크기 때문에, 북한의 경제체제의 변화를 유도하는 전략은 핵문제를 둘러싼 북한의 도발적인 행위를 저지할 수 있는 근본적인 대안이라 할 수 있다.

2) 한·미 공조의 중요성과 중국의 역할

북한이 국제사회의 일원으로서 활동하고, 또한 북한의 국내 경제를 국제 경제와 연결시키기 위해서는 미국의 역할이 상당히 중요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 미국이 북한에 대한 국제적인 인식을 선점하고 있음은 물론, 북한에 해외투자를 유치하기 위해서 선결조건으로 해결되어야 할 북한의 국제통화기금(IMF) 가입이나 세계은행(World Bank)가입의 열쇠도 미국에게 있기 때문이다. 서독과 동독의 통일 과정에서 미국이 통일 독일에 대한 주변 유럽 국가들의 의혹과 불안감을 해소시켜 주며 독일의 통일에 대한 지지를 이끌어내 주었던 역사적 경험에서도 미국의 역할의 중요성을 파악할 수 있을 것이며, 더 나아가 한국과 미국의 경우 한-미 동맹이라는 관계로 맺어져있기 때문에 북한 핵문제의 해결에 있어서도 미국의 중요성은 배가된다 할 수 있다.⁶⁹⁾

현재 미국의 경우 행정부 내에서 국무부와 국방부간의 대외정책에 대한 접근 방법과 시각이 강경과 온건으로 양분되어 있어 대북 정책 수립을 위한 의사결정 과정에서 상당한 시간과 비용을 필요로 하고 있다.⁷⁰⁾ 때문에 미 행정부 내부 의견조율을 위해 생기는 시간과 정책의 일시적 공백 기간을 이용하여 한국 정부가 지향하는 대북 정책으로 미국을 이끌어갈 수 있는 치밀한 전략이 필요하지 않은가 한다. 이 과정에서 한반도 비핵화 문제에 있어서 한국과 동일한 입장을 지닌 일본과 함께 미국에 접근한다면 한국의 입지를 더욱 강화할 수 있을 것이다.

북한 핵문제를 해결함에 있어 중국 역시 지대한 영향을 미친다. 핵무기라는 것이 북한 체제 내부적으로 정권을 강화하고 유지하는 역할도 하고 있다는 점을 감안할 때, 북한이 핵을 포기하고 다시 NPT 체제로 복귀하기 위해서는 국내정치적인 긴장을 겪어야 할 수도 있다. 김정일 국방위원장이 핵개발 계획의 포기를 원하더라도 북한 군부 속에서 자신의 세력기반을 약화시킬 수 있고 안보에 위협이 될 수 있는 사안이라면 핵개발의 동결을 선언하기란 어려울 것이기 때문이다. 그러나 북한으로 하여금 핵을 포기하게 하는 주체가 미국과 같은 서방국가가 아닌 중국이

69) 국내에서 최근 대두되고 있는 반미감정과 운동은 북한 핵문제 해결을 위해서든, 더욱 장기적으로 남북통일 문제에 있어서든 매우 중요한 역할을 하게 될 미국과의 관계에 악영향을 미친다는 점에서 오히려 한국 정부의 대외협상력을 저하시키고 핵문제 해결이나 통일 문제에 있어 미국을 전략적으로 이용하는 데에 큰 제한을 준다는 점에서 냉철하게 판단해 볼 필요가 있다.

70) Pinkstone, A. Daniel and Phillip C. Saunders, op.cit., pp.92-93.

될 경우, 북한의 김정일 국방위원장이 핵개발 프로그램을 포기할 때 국내적으로 세울 수 있는 명분을 강화할 수 있을 것이다. 이에 중국의 역할이 중요한 것이다.

6자 회담이 개최되기 전 북한과 미국간에 회담 형식을 두고서 오랜 논쟁이 지속된 바 있다. 대북 협상에서는 회담의 형식이 회담 내용과 결과에 큰 영향을 미치기 때문이다. 북한은 제네바합의 때와 동일하게 북-미간의 협상구도로 갈 것을 주장했으나 미국이 이를 완강하게 거부하여 결국 6자회담의 형식을 취하게 되었다. 그리고 이러한 협상 방식을 택한 것은 단순히 한반도 주변 4국이 북한 핵문제에 관한 정보와 견해를 교환하여 각자의 인식과 입장 차를 좁혀나가는 데에 도움이 된다는 것을 넘어서는 유익한 정치적 환경을 조성하기 때문에 상당히 바람직한 협상 형태라고 생각된다. 북한이 지금까지 미국과의 협상에서 사용해 온 벼랑끝전술을 중국과 앞에서는 사용하기 어렵다. 그 동안 미국과 중국에 대해 구사해온 이중적인 발언을 할 수 있는 가능성도 6자 회담의 형식에서는 아예 차단된다.

2002년 10월 켈리 특사의 평양 방문 시 북한은 우라늄농축프로그램의 소유를 시인하면서 제네바합의가 사실상 결렬되었음을 미국에게 알린 바 있다. 그러나 2003년 6월 리영호 주영국 북한 대사는 영국 언론과의 인터뷰에서는 이 사실에 대해 부정하였고, 2003년 10월 20일 북한은 조선중앙통신의 보도를 통해 자신이 우라늄농축 프로그램을 시인한 적이 없다고 주장하였고, 이것이 ‘북한을 핵 범인으로 몰기 위한 미국의 고의적인 낚조품’이라고 말한다. 북한이 미국과의 협상에서 특히 극단적이고 강경한 발언을 하는 것은 상대방을 위협하여 최대한의 양보를 받아내기 위함이라는 분석이 있는데⁷¹⁾ 실제로도 북한은 미국과 다른 국가들, 특히 중국과 러시아에 대해서 서로 다른 발언을 하는 경우가 빈번했다. 이로 인해 북-미간의 갈등이 첨예화되고 북한의 의도에 대해 정확한 분석이 어려운 경우가 있었는데, 6자 회담의 형식을 취할 경우 북한이 기존의 대미 협상전략을 사용할 수 없으므로 북한 핵문제를 둘러싼 보다 진지한 협상이 가능할 것이다.⁷²⁾

또한 중국에게 협상의 중재를 맡기는 형식도 고무적인 바, 한반도의 비핵화와 관련하여서 중국은 미국과 상당히 유사한 입장을 취하고 있다. 이전부터 한반도의 비핵화를 줄곧 지지해 온 중국으로서는 북한을 우라늄농축프로그램에 두둔할 명분을 잃게 되었다. 부시 행정부는 제네바합의를 비판하며 가장 큰 문제점으로 ‘이행’의 문제를 거론하고 있고 북한과의 협상⁷³⁾은 이행이 보장될 수 있는 방식으로 이

71) 스큷트 슈나이더, 안진환·이재봉 역, 『벼랑끝 협상: 북한의 외교전쟁(Negotiating on the edge: North Korean Negotiating Behavior)』. 서울: 청년정신, 2003, pp.102-104.

72) 이용준, op.cit., p.198.

73) 북한의 전통적인 협상방식을 살펴보면 본회의보다 오히려 비공식 회의에서 더 건설적이고 실제적인 논의가 오감을 알 수 있다. 본회의는 북한 당사자들에게는 의례적인 성격이 더 강한 것으로, 본회의에서 북한이 제시하는 성명서에는 협상결과에 대한 최대한의 이득을 얻을 수 있도록 과대망상적이고 경직된 요구사항이 주를 이룬다. 특히 본회의가 북한의 요청에 의해 북한 건물 내부에서 이루어질 경우에는 본회의의 모든 내용이 상급자에게 보고 되므로 북한 실무자들은 더욱 공격적인 성명서를 발표하게 된다. 이에 반해, 비공식적인 토론장소는 오히려 협상 장소처럼 사용된다. 이런 비공식 회의의 내용은 상급자에게 반드시 보고할 필요가 없기 때문에 보다 자유로운 토론이 가능하다. 또한 실무자의 경험에 따르면 북한과의 협상에서는 특히 비공식 회의 이외의 또 다른 비공식적인 접촉도 회의의 원활한 진행에 상당

루어져야 함을 강조하고 있다. 이에 북한 핵개발 중단이 이행될 것을 보장하기 위해서는 추후 그 이행 과정에 도움이 되는 국가를 최대한 포함시켜야 하며, 북한에 대해 실질적인 영향력을 지니고 있는 중국이 이에 가장 큰 역할을 할 수 있다. 최소한 북한은 중국과의 관계를 감안해서라도 6자 회담에서 합의된 사항을 일방적으로 위반하거나 폐기하는 행동을 하기 어려울 것이기 때문이다.

한 기여를 한다. 이는 북한 핵문제 해결을 위한 협상에서 공식적인 회의뿐만 아니라 결가지 회의와 비공식 회의, 그리고 비공식적인 접촉의 중요성 암시해준다. (前 주한 영국대사관 정치국 1등 서기관 안토니 스톡스와 인터뷰 내용 중)

V. 結論

한국은 20세기 후반부에 후진국에서 중진국으로 발전했고, 21세기에는 중진국에서 선진국으로 도약해야할 과제를 안고 있다. 그러나 미국 CIA나 한국 전문가들은 세계정세보고서에서는 한국이 향후 15년간 북한 문제로 인해 상당한 국력을 소모하게 될 것이라고 예측하고 있다. 북한 핵문제는 곧장 한국의 문제이며 우리 자신 개개인의 문제인 것이다.

1993년 북한이 NPT 탈퇴를 선언하며 고조되었던 북한 핵위기에서부터 현재 진행 중인 두 번째 핵위기에 이르기까지 북한 핵문제를 둘러싼 주변 국가들의 지금까지의 정책에 있어 가장 큰 문제점은 북핵 문제에 대한 장기적인 정책[road map]이 부재했다는 점이다. 동일한 문제가 또다시 불거지는 요인을 물론 북한의 대외협상전략에서도 찾아볼 수 있으나, 북한이 이처럼 동일한 협상전략을 반복할 수 있는 더 궁극적인 이유는 주변 국가들이 북한 핵문제를 장기적인 관점에서 해결할 수 있는 원칙과 원리를 형성해놓고 있지 못하기 때문이다. 따라서 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 북한과 개별 국가간의 협정이나 합의문의 타결보다 현재 국제사회에 정착되어 있는 핵 비확산 제도의 틀 내에서 문제를 해결하려는 노력이 필요하며, 궁극적으로 북한 핵문제의 발생 요인이 되는 경제적 위기에서 오는 체제안보의 문제를 해결하기 위해서는 경제적 접근을 통해 정치적 변화를 유도하는 기능주의적 시각이 필요하다. 이러한 장기적인 로드맵이 있어야만 북한 핵문제를 해결할 수 있으며, 이는 비단 북한 핵문제에만 국한되는 사항이 아니라 궁극적으로 남북통일 문제에까지도 적용될 수 있는 시각이다.

2003년 북한의 NPT 탈퇴 선언은 도리어 북한 핵문제를 다시 처음부터 시작하여, 1994년과는 다른 보다 근본적인 해결방안을 모색해 나가도록 하는 기회가 될 수 있다. NPT 체제로부터 탈퇴한 데에 대하여 북한에 국제적인 압력을 가할 수 있는 요인이 형성되었고, 이러한 압력을 통해 핵개발을 포기하도록 하는 대신 북한이 취할 수 있는 선택으로서 시장경제체제로 진입할 수 있는 경제 제도의 도입을 제시할 필요가 있다. 단순히 경제적 ‘원조’의 수준이 아닌 국제경제와 북한 국내경제를 연결하는 데에 필요한 시장, 사유화 등의 경제적 제도의 도입이 이루어지도록 해야 할 것이다.

이는 단순한 경제적 효과를 넘어서는 정치적인 효과를 중장기적으로 가져올 것이다. 우선 북한 국내의 정치경제 관점에서 보면 북한경제의 개방은 그것이 부분 개방이 되었든 아니면 상당 정도의 개방이 되었든 경제주체들에게 좀더 많은 자유를 제공할 수밖에 없다. 더 나아가 시장경제체제로 진입하게 되는 경우 시장기능이 작동되기 위해서도 주민들은 필요한 최소한의 자유를 보장받아야 한다. 한국이 60-70년대에 겪었던 발전국가의 경험을 북한도 겪게 되겠지만 북한은 이미 권위주의적 정치체제를 지니고 있었기에 발전국가가 겪게 되는 사회적 부작용은 한국

의 경우보다 덜 할 것이라 추측된다.

북한이 핵개발을 포기하는 대신 받게 되는 경제적 지원을 통해 북한경제의 국제적인 상호의존을 증대시키게 된다면, 북한의 대외적 행동패턴에도 궁극적으로 변화가 있을 것이다. 대외적으로 적대적인 안보위협 행위를 하는 경우에는 과거보다 큰 비용을 치루어야 할 것이기에 그래서 국제사회에서 통용되는 행동규범을 준수하는 방향으로 나갈 수밖에 없을 것이다. 그들의 국제사회에서의 행동 패턴이 곧바로 북한이 절실하게 원하는 외국자본의 유입과 직결될 것이기 때문이다. 경제적 상호의존이 무조건적으로 항상 평화로 가져오는 것은 아니지만 북한처럼 자본유입을 절실하게 원하고 있는 경우 대외정책에 긍정적인 방향으로 영향을 미치게 될 것임을 고려해야 한다. 경제와 정치는 현실세계에서 결코 독립적으로 형성되어 있는 별개의 영역이 아니다.

* 참고 문헌 *

국내문헌

- 김 덕. 1992. 『약소국 외교론 -국제체제 속의 약소국』. 서울: 탐구당.
- 돈 오버도퍼(Don Oberdorfer). 이종길 역. 2002. 『두 개의 한국(The Two Koreas)』, 서울: 길산.
- 스콧 슈나이더(Scott Snyder). 안진환·이재봉 역. 2003. 『벼랑끝 협상: 북한의 외교전쟁 (Negotiating on the edge: North Korean Negotiating Behavior)』. 서울: 청년정신.
- 슬라보예 지젝. 역. 2002. 『이데올로기라는 숭고한 대상』. 서울: 인간사랑.
- 알렉산드르 만소로프·제임스 클레이 몰츠 외. 박명서·정지웅 역. 2000. 『북한 핵 프로그램』. 서울: 사군자.
- 연합통신. 1990. 『해빙의 시작, 동북아 1990』. 서울: 평화당.
- 윤영관. 1996. 『전환기 국제정치경제와 한국』. 서울: 민음사.
- _____. 2001. 『21세기 한국정치경제모델』. 서울: 신호서적. 2001.
- _____. “남북한 관계와 동북아 다자협력” (동아일보 창간 81주년 기념, "동북아시아의 평화와 협력"을 위한 한중일 국제학술회의 발표 논문. 2001년 4월 13일, 서울 프레지던트 호텔)
- 이삼성. 1994. 『한반도 핵문제와 미국외교』. 서울: 한길사.
- 이용준. 2004. 『북한핵, 새로운 게임의 법칙』. 서울: 조선일보사.
- 이정복 외. 2003. 『북핵문제의 해법』. 서울: 중앙M&B.
- 조셉 릿블랫·잭 스타인버거·발찬드라 어드가온카 외. 전성훈 역. 1998. 『핵무기 없는 세계』. 서울: 지식공작사.
- 척 다운스(Chuck Downs). 송승중 역. 1999. 『북한의 협상전략(Over the line: North Korea's Negotiating Strategy)』. 서울: 한울아카데미.
- 통일연구원. 2002. 『북한의 변화와 남북관계』, 국내학술회의 발표논문집, 서울: 통일연구원, 2002,
- 하용출 외. 2003. 『북방정책』. 서울: 서울대학교출판부.
- 황영채. 1995. 『NPT 어떤 조약인가』. 서울: 한울아카데미.

국외문헌

- C. W. Kegley, Jr. and E. R. Wittkopf, *World Politics: trend and transformation*, NY: St Martin's Press, 1993.
- Elbaradei, Mohamed, "Nuclear Non-Proliferation: Global Security In A Rapidly Changing

- World," Speech by IAEA Director General Dr. Mohamed ElBaradei to the Carnegie International Non-Proliferation Conference, June 21, 2004.
- Habeeb, William Mark, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.
- Ian, Anthony, "Arms Control after the attacks of 11 September 2001," Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2002: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2002.
- Jervice, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, NJ: Princeton Univ. Press, 1976.
- Johnson, Rebecca, "NPT PrepCom 2003: Preview & Analysis: Incentives, Obligation And Enforcement: Does the NPT Meets its States Parties' Needs?," Acronym Institute, 2003.
- _____, "The NPT PrepCom 2004: Confusion and Anger as NPT Meeting Closes in New York," Interim Updated, May 8, 2004.
- Krasner, D. Stephen ed., *International Regimes*, London: Cornell Univ. Press, 1983.
- Mazarr, J. Michael, *North Korea and the Bomb*, NY: St. Martin's Press, 1995.
- O'Hanlon, Michael, "A "Master Plan" to Deal With North Korea," Policy Brief #114, The Brookings Institution, Jan, 2003.
- Pinkston, A, Daniel and Phillip C. Saunders, "Seeing North Korea Clearly," *Survival*, vol. 45, no. 3, Autumn 2003.
- Phillip C. Saunders, "Confronting Ambiguity: How to Handle North Korea's Nuclear Program," *Arms Control Today*, vol.33, no.2, March 2003.
- Sigal, V. Leon. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy With North Korea*. New Jersey: Princeton Univ. Press, 1998.
- Simpson, John, "The 2000 NPT Review Conference," Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2001: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2001.
- Spector, S. Leonard, "Silent Spread," *Foreign Policy*, No. 58, Spring 1985.
- Spector, S. Leonard. "Silent Spread," *Foreign Policy*, No. 58, Spring 1985.
- Yoon, Young-Kwan, "The Sunshine Policy: A South Korean Perspective," Paper published at the conference on "Inter-Korean Relations: Past, Present and Future," organized by the CSIS and the Council of Foreign Relations, Washington, D.C., June 12-13, 2002.
- _____. "Political Economic Cooperation towards a Reconciled Korea," Paper presented at the 7th Washington North Korea Forum on "Pyongyang

Summit of the Two Koreas towards Reconciliation and Unity and New American Policies towards Korea.” The forum was co-sponsored by the Institute for Strategic Reconciliation, Inc. and the Korea Society and held in Rayburn Building, Washington, D.C. on May 15, 2000.

신문 자료

조선외부성 대변인, “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도”, 2002년 10월 25일. (조선통신, <http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>)

Bill Sammon, "N. Korea Solution A Market Economy: Rumsfeld says it would end famine," *Washington Times*, 14 may 2003.

Bob woodward, "A course of Confident Action: Bush Says Other Countries Will Follow Assertive US in Combating Terror," *Washington Times*, 19 November 2003, p. A.1.

David E. Sanger, "North Korea Says It Has a Program on Nuclear Arms," *New York Times*, p. A1, 17 October 2002.

Nicholas Lemann, "The Next World Order: The Bush Administration may have a brand-new doctrine of power", *The New Yorker*, Issue of 2002-04-01.

Mann, Jim, Los Angeles Times service, “U.S. N-policy aims at containing ‘rogue’ states,” *The Korea Herald*, May 14, 1994.

면담

Dr. Antony Stokes, 前 주한 영국대사관 정치국 1등 서기관
(2001년 평양 주재 영국대사관 설립 당시 실무 담당, 이후 평양 4회 방문)
2004년 8월 9일 18:00-19:00 서울대학교 관악캠퍼스 동원관에서 인터뷰.



편견 극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론

- 민간단체의 어린이·청소년 및 성인 프로그램을 중심으로 -



연세대학교
정치외교학과 2학년
이민경

편견 극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론

- 민간단체의 어린이·청소년 및 성인 프로그램을 중심으로

연세대학교
정치외교학과 2학년
이민경

편견 극복을 위한 북아일랜드 평화교육의 방법론

- 민간단체의 어린이·청소년 및 성인 프로그램을 중심으로

<목 차>

I. 서 론

1. 연구과제의 필요성
2. 연구 범위 및 대상
3. 연구 방법

II. 북아일랜드 평화교육의 과제

1. 통합 위협 이론과 북 아일랜드 갈등의 전개
 - (1) 통합 위협 이론
 - (2) 북아일랜드 갈등의 전개
2. 북아일랜드 평화교육의 과제
 - (1) 접촉가설의 한계
 - (2) 정치적 합의의 한계
 - (3) '편견 극복'의 과제

III. 어린이·청소년 대상 프로그램

1. NICHS의 교육 프로그램
2. 커리큘럼 및 방법론 개발 방법
 - (1) 개인적·사회적 성장을 위한 커리큘럼
 - (2) 프로그램 및 방법론 개발 과정
3. 주제별 구체적 방법론
 - (1) 정체성
 - (2) 다름
 - (3) 갈등 해결
4. '편견 극복'에 대한 의견과 고충
 - (1) '편견 극복'에 대한 의견
 - (2) 어려움

IV. 성인 대상 프로그램

1. Mediation Northern Ireland의 교육 프로그램
2. 커리큘럼 및 방법론 개발 방법
 - (1) 갈등 해결 모형
 - (2) 프로그램 및 방법론 개발 과정
3. 주제별 구체적 방법론
 - (1) 정체성
 - (2) 다름
 - (3) 갈등해결
4. 편견 극복에 대한 의견과 고충
 - (1) 편견 극복에 대한 의견
 - (2) 어려움

V. 결 론

1. 북아일랜드 평화 교육의 교훈
2. 국내 통일 교육의 당면 과제
3. 맺음말

I. 서론

1. 연구과제의 필요성

2004년 6월 과거 공산 국가였던 동구유럽 15개국이 유럽연합(EU)에 가입함으로써 국제 사회에 새로운 평화의 희망이 싹트고 있다. 또한 한반도에서도 2000년 남북 정상회의 후 6.15 공동 선언을 계기로 평화 정착의 가능성을 제시했다. 이러한 국내외의 평화적 공존 기류를 타고 우리의 통일 교육이 평화 교육적 차원에서 접근해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 그러나 우리의 통일교육은 아직까지 통일 자체를 전면으로 내세울 뿐, 이와 밀접한 관련을 맺고 있는 평화, 민주주의, 관용, 존중, 차이에 대한 이해 등의 가치에 중점을 두지 못한 것이 사실이다(추병환, 2003). 따라서 학교 통일교육에서 평화교육의 가치가 제대로 반영되지 못했을 뿐만 아니라, 민간단체의 평화교육은 양적으로 극소수이고 프로그램의 다양성, 구체적인 방법론 면에서 열악한 상황이다(정현백외, 2001).

반면 해외의 경우, 1차 세계대전 이후 분쟁지역을 중심으로 평화교육은 큰 발전을 이루었다. 대부분의 지역은 평화교육을 도입하는 시기에서 해외의 방법론을 참고하여 자체적 커리큘럼을 개발하는 단계적 과정을 겪었다. 그러나 평화교육의 초기 단계인 우리 나라에 소개된 해외의 평화교육 사례나 관련 번역서는 거의 없는 상황이다(정현백외, 2001) 따라서 해외의 평화교육 현장을 방문하여 교육 자료를 수집하고 관계자와 인터뷰를 통해 방법론의 구체적인 사례를 소개할 필요성이 제기 되었다.

2. 연구 범위 및 대상

(1) 연구 대상 지역

현장 조사 지역으로 선정된 북아일랜드는 1998년 벨파스트 평화협정(Belfast Agreement, Good Friday Agreement)을 통해 정치적 화해를 이뤘음에도 불구하고, 주민 사이에 남아있는 편견으로 인해 사회적 통합의 과제가 남은 지역이다. 따라서 이를 극복하기 위한 북아일랜드의 평화교육은 남·북한민의 공생(共生)을 궁극 목적으로 하는 우리의 통일 교육에 많은 시사점을 제공할 것으로 기대한다.

(2) 민간 평화교육 단체

평화교육을 실시하는 대부분의 분쟁지역과 마찬가지로 북아일랜드에서도 적극적인 민간 단체가 개발한 방법론이 점차 공교육으로 확산되었다. 또한 현재도 민

간 단체가 방법론 개발에 중심적인 역할을 하기 때문에 연구 대상을 민간 평화교육 단체로 제한했다. 또한 각 민간 단체를 지원하는 지역관계센터(Community Relations Centre)와 상의해 현장 조사 대상 4곳을 선정하고¹⁾, 방문 후 최종적으로 어린이·청소년 대상 교육을 실시하는 NICHS와, 성인 대상 교육을 실시하는 Mediation Northern Ireland가 연구 대상으로 결정되었다.

(3) 편견 극복의 과제

평화교육의 의미가 매우 광범위하고 불분명하기 때문에, 주요 쟁점인 ‘편견 극복’으로 연구의 범위를 한정했다. 편견은 20세기 역사에서 굴욕, 희생, 적으로 인식되는 집단에 대한 증오 등 많은 갈등의 근원으로, 이를 극복하기 위한 노력은 21세기 평화교육의 가장 큰 특징이다(Harris, 2002). 따라서 편견의 원인과 극복에 관련된 이론적 배경을 통해 북아일랜드 평화교육의 과제를 알아보았다.

(4) 편견 극복과 관련된 중심주제와 방법론

편견 극복을 위한 평화교육 역시 매우 다양한 소주제를 중심으로 진행된다. 따라서 사전조사 및 각 교육 자료 지원센터와 상담을 통해 설정된 ‘정체성, 다름, 갈등 해결’의 문제와 관련해 각 민간단체의 구체적인 방법론을 조사했다.

3. 연구 방법

우선 국내 연구자료를 바탕으로 우리의 통일 교육이 가지는 문제점을 점검한 후, 2004년 7월 20일부터 8월 16일까지 북아일랜드의 중심지역인 벨파스트를 방문해 문헌조사와 현장조사를 병행했다. 우선 벨파스트 퀸즈 대학(Queens University Belfast)의 도서관에서 외부 이용자 자격을 얻어 이론적 배경 조사를 했다. 그리고 NICHS와 Mediation Northern Ireland 등 각 민간단체를 방문, 관계자와 심층 인터뷰를 통해 현재 사용하는 구체적인 방법론 및 초기 방법론 개발 방법, 편견 극복에 관련된 활동가의 의견 등 다양한 정보를 얻었다. 마지막으로 평화교육 관련 자료 지원센터인 One World Centre와 다문화 정보센터(Multi-cultural Resources Centre)를 방문해 각 민간단체가 사용하는 교육 자료를 추가적으로 복사했다.

1) 선정 기준은 다음과 같다.

- ① 종교관련 단체가 아닌 단체
- ② 종교적 가치를 강조하지 않는 단체
- ③ 현재 대부분의 프로그램을 운영하고 있는 단체
- ④ 독자적 철학에 의해 커리큘럼이나 방법론을 개발한 단체
- ⑤ 수업에서 실제로 사용하는 자료를 제시할 수 있는 단체

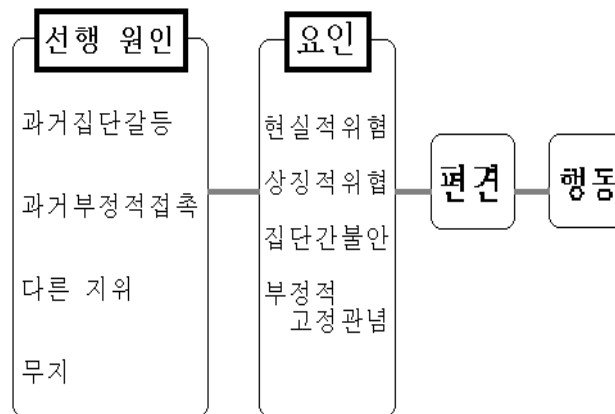
II. 북아일랜드 평화교육의 과제

편견(prejudice)은 “다른 사회 집단에 대한 부정적 태도”로 정의되며(Stephan, 1999), 비합리적이고 지나치게 일반화되어 있을 뿐만 아니라 정의롭지 못한 성격을 띄고 있다(Simpson·Yinger,1985). 우선 편견의 원인²⁾과 극복 방안에 대한 이론적 배경과 북아일랜드의 역사적 배경을 통해 현재 평화교육의 과제를 분석해보도록 한다.

1. 통합 위협 이론과 북 아일랜드 갈등의 전개

(1) 통합 위협 이론

통합 위협 이론은 편견의 원인을 위협이나 공포의 감정에서 비롯된 것으로 설명한다. Stephan(1999)은 다음과 같이 편견의 선행 원인과 요인을 정리해 통합 위협 이론의 모형을 제시했다.



<그림 1. 통합 위협 이론 모형>

편견의 직접적 요인은 다음과 같이 네 가지로 구분할 수 있다.

① 현실적 위협(Realistic Threats) : 내부 집단의 신체적·물질적 안녕과 관련해 집단의 존립과 관계된 위협이다. Sherif(1966)는 내부집단이 인식하는 위협이 주관적인 특성을 띤다는 점을 강조하면서, 위협의 실재여부와 관계없이 위협을

2) Stephan(1999)은 상징적 인종차별 이론(Symbolic Racism Theory), 회피적 인종차별 이론(Aversive Racism Theory), 양면가치 증폭 이론(Ambivalence-Amplification Theory), 사회적 우성 이론(Social Dominance Theory), 사회 정체감 이론(Social Identity Theory), 통합 위협 이론(Integrated Threat Theory) 등을 편견의 원인이 되는 이론적 배경으로 제시하지만, 여기에서는 관련이 있다고 생각하는 통합 위협 이론만을 알아보도록 한다.

인식하는 것만으로도 편견을 야기한다고 설명한다.

② 상징적 위협(Symbolic Threats) : 외부 집단이 도덕, 규범, 기준, 신앙, 태도 등 내부집단과 다른 가치체계를 가질 경우 발생하는 위협이다. 보통 다수집단 뿐만 아니라 소수집단에서도 내부 집단의 가치체계가 외부 집단보다 우월하다는 신앙을 가지게 된다.³⁾

③ 집단간 불안(Intergroup Anxiety) : 미래에 있을 집단간 관계에서 거부당하거나 이용당하는 등의 부정적 결과가 도출될 것에 대해 불안감을 가지는 것을 말한다. 특히 집단간 접촉의 기회가 적거나 외부 집단에 대한 정보가 적을수록 이러한 불안감은 증가한다.

④ 부정적 고정관념 (Negative Stereotype) : 외부 집단에 대한 고정관념은 부정적 요소를 포함할 경우 편견의 직접적 요인이 될 수 있다.

다음의 4가지 선행 원인은 편견의 직접적인 요인을 구성한다.

① 과거 집단 갈등(Prior Intergroup Contact) : 가장 큰 영향을 미치는 편견의 근원이다. 특히 한정된 자원이나 특정 가치에 대한 의견 불일치로 야기된 갈등의 경우, 과거의 갈등도 현재 집단간 위협으로 작용해 편견의 원인이 된다.

② 부정적 접촉(Negative Contact) : 긍정적 접촉의 수가 적고 부정적 접촉의 수가 많을수록 위협은 증가한다.

③ 다른 지위(Different Status) : 집단간의 지위에 차이가 있을 때에도 위치의 상하 여부와 상관없이 위협의 원인이 된다. 높은 지위의 집단은 권력을 빼앗길 것을 두려워하며 낮은 지위의 집단은 가치를 강요당할 것을 두려워한다.

④ 무지(Ignorance) : 외부 집단에 대해 잘 알지 못할 경우, 내부집단과 다를 것으로 간주해 막연한 두려움을 느낀다. 특히 외부집단의 가치, 신앙, 규범, 행동 양식 등에 대한 지식이 없을 경우, 위협은 더욱 증가한다.

이처럼 선행원인으로 야기된 다양한 위협적 요소는 편견과 이에 따른 왜곡된 행동을 유발한다. 통합 위협 이론은 연구 대상이 성인이고 연령이 낮을수록 심리적 기제를 분석하기 어렵기 때문에 어린이의 편견을 설명할 수 있는 지에 관해서 논란이 있다. 그러나 8세 정도가 되면 대다수의 어린이가 전쟁의 개념과 위협적 요소에 대해 포괄적인 이해를 할 수 있다는 경험적 연구 결과(Cooper, 1965; Hakvoort-Oppenheimer, 1993)가 있으므로 통합 위협이론은 8세 이상의 어린이·청소년의 편견을 일부 설명할 수 있을 것이다.

3) 이와 달리 상징적 인종차별 이론, 회피적 인종차별 이론, 양면가치 증폭 이론, 사회적 우성 이론은 다수 집단에서 발생하는 우월감만을 설명한다.

(2) 북아일랜드 갈등의 전개

1534년 영국의 헨리 8세가 구교도가 대부분인 아일랜드섬을 정복해 영국 신교도들을 이주시켰고, 1921년 아일랜드 남부가 독립하게 되었다. 이후 북아일랜드 갈등은 영국의 한 부분으로 남고 싶어하는 신교도와 아일랜드 공화국과의 통일을 원하는 구교도의 투쟁으로, 단순한 종교적 갈등이 아닌, 역사적, 정치적, 경제적, 심리적 요소를 포함하고 있는 복합적인 원인을 배태하고 있다. 다음은 1921년 아일랜드 남부 독립 이후 발생한 주요 사건을 연표로 정리한 것이다.

연도	사건
1921년	아일랜드 남부 26개 주 독립, 북부6개주는 영국령으로 남음
1969년	시민권 운동 (Civil Rights Movement) 북아일랜드에서 구교도와 신교도의 차별에 반발한 구교도의 저항 운동
1971년	준군사조직에 가담한 용의자의 경우 재판 없이 구속하는 억류 감금 (internment) 도입, 영국 군인이 처음으로 북아일랜드에서 살해됨
1972년	피의 일요일 사건 (Bloody Sunday) 데리(Derry)에서 억류감금에 반발한 시위 세력을 저지하던 영국군인 13명이 총살당함. 500명이 넘게 살해당해 가장 많은 사상자를 낸 해
1974년	버밍햄(Birmingham)의 폭탄테러로 21명 사망, 180명 부상 더블린(Dublin) 폭탄테러로 22명 사망, 100명 부상 모나간(Monaghan) 폭탄테러로 5명 사망, 20명 부상
1981년	단식농성(Hunger Strikes)으로 10명 사망
1987년	에니스킬렌(Enniskillen)에서 폭탄테러로 11명 사망, 36명 부상
1993년	그레이스탈(Greysteel)에서 권총공격으로 7명 사망, 13명 부상
1994년	아일랜드공화군(Irish Republican Army, IRA)등 준군사조직의 정전(ceasefire) 합의
1996년	런던에서의 폭탄테러로 정전 합의 취소
1997년	IRA의 정전 선언
1998년	벨파스트 평화 협정 타결 오마(Omagh)에서 폭탄테러로 29명 사망, 360명 부상

<표 1. 남아일랜드 독립 후 주요 사건>

이처럼 북아일랜드의 지난 30여년은 총 사망자 4,000여명과 부상자 40,000여명의 피로 물든 갈등의 역사로, 신·구교간 부정적 편견을 형성할 충분한 선행

원인이라고 할 수 있다. 또한 북아일랜드 내 90% 이상의 어린이가 종교별로 엄격히 나뉜 분파적 학교(segregated school)를 다니는 등 신·구교도간 접촉이 제한적이고 피상적이다(Cains·Hewstone, 2002). 게다가 이러한 분파적 학교의 역사 과목을 예로 들면, 신교도 학교에서 잉글랜드의 왕조를 배울 때 구교도 학교에서는 아일랜드의 성인에 대해 배울 정도로 서로에 대해 알 수 있는 기회도 적다. 때문에 정부에서 상호이해교육(Education for Mutual Understanding, EMU)을 전체 커리큘럼에 반영하도록 했으나, 이는 전적으로 교사의 재량에 달린 것으로 실제로 어떻게 서로에 대해 배우는 지는 알 수 없는 것이 현실이다(Richardson, 1997). NICHS의 Burns씨 역시 EMU 도입 시 교사 교육이 충분히 이루어지지 않았으며, 갈등을 직접 경험한 세대인 교사 집단 자체에도 많은 편견이 있음을 지적했다.⁴⁾

마지막으로 영국 정부가 오랜 기간 구교도를 차별대우한 것도 서로에 대한 위협감을 증가시키는 편견의 선행 원인이 되었다고 설명할 수 있다. 신교 세력은 19세기까지 아일랜드의 정치·경제적 주도권을 잡고 구교도를 억눌렀으며, 이에 반발한 구교세력의 저항운동은 최근까지 계속 되었다. 따라서 이렇게 여러 선행원인을 배경으로 한 신·구교 간의 편견은 매우 뿌리가 깊다고 할 수 있다.

2. 북아일랜드 평화교육의 과제

(1) 접촉가설의 한계

1954년에 Gordon Allport가 발표한 접촉가설(Contact Hypothesis)은 등장 당시 평화교육 뿐만 아니라 다문화 교육 등 여러 분야에서 편견을 극복할 수 있는 방법으로 각광받은 해결책이다. 접촉가설은 간단히 말해 집단간 갈등이 있을 경우 직접 만남으로써 타 집단과 공유하고 있는 태도나 신념, 가치 등을 발견하고 편견을 줄일 수 있다는 것이다. 접촉가설은 연령이 낮은 집단일수록 효과적이기 때문에 어린이·청소년을 대상으로 한 교류 프로그램을 중심으로 남아프리카, 이스라엘 등 전 세계의 분쟁지역에서 널리 활용되었다. 특히 북아일랜드의 경우는 교육 제도 전반에 접촉가설이 반영될 정도로 영향을 많이 받았는데(Gallagher, 1992), 결정적으로 신·구교도 출신의 학생이 같은 비율로 함께 교육받는 통합학교(Integrated School)가 등장하게 된 것이다. 이는 거주 지역보다 더 분리되어 있고, 전적으로 자발적인 현상이었던 분파적인 북아일랜드의 교육계에서 가장 급격한 발전으로 평가받는 매우 혁신적인 개념이었다(Smith, 1995).

그러나 직관적인 이치에도 불구하고 가설 등장 후 반세기가 지난 현재까지 이

4) Colm Burns, 2004년 8월 10일 인터뷰에서

를 뒷받침할 경험적 증거가 없으며(Tal-Or외, 2002), 심지어 “방안이 아닌 희망에 불과하다”(McCartney, 1990)는 평가를 받고 있다. 물론 Allport도 일정한 조건하에서 접촉이 이루어져야 한다고 설명했으나, 접촉가설에 기초한 다양한 프로그램이 50년간 시행되었는데도 이러한 조건을 정확히 파악하지 못했음에 문제가 있는 것이다(Cairns, 1996). 북아일랜드에서도 접촉 가설의 효과는 기대 이하인 것으로 평가되는데, 교류 프로그램의 경우 단기간이기 때문에 실질적으로 지역 내 관계 개선에는 도움이 되지 못했다는 연구 결과가 있다(Cairns·Hewstone, 2002). 또한 대학교와 같이 비교적 장기간 접촉하는 환경에서도 신·구교도간 편견을 극복한 친밀한 관계 발전이 어렵다는 사실이 밝혀졌다(Cains 외, 1993). 이렇듯 집단간 편견은 대면만으로 해결될 수 있는 간단한 문제가 아니라는 교훈을 얻게 되었다.

(2) 정치적 합의의 한계

1998년 벨파스트 평화협정으로 구교 정치세력인 공화파(Republicans)와 신교 정치 세력인 연합파(Unionists)가 연립 자치정부를 구성하기로 정치적 합의를 도출했다.⁵⁾ 이에 따라 얼스터연합당(Ulster Unionists Party), 신 페인(Sinn Fein) 당 등 신·구교 4개 정당이 권력을 공유한 북아일랜드 자치정부가 탄생했다. 그러나 Heskin가 이미 1980년에 언급했듯, 북아일랜드의 정치적 합의는 문제 해결의 시작일 뿐 끝이 아니었다. 평화협정이 성사되었음에도 불구하고 주민 간 분과주의는 극복할 수 없었던 것이다. 예로 1998년 Cairns와 Hewstone(1999)가 실시한 설문조사에 의하면, 신교의 75%가 신교 지역에, 구교의 64%가 구교 지역에 분리된 채 살고 있었다. 놀랍게도, Callagher와 Dunn(1991)가 같은 설문조사를 실시한 1989년보다 주거지역이 더 분리되어 있음을 발견할 수 있다.⁶⁾ 또한 1998년을 기준으로 신·구교간 결혼은 전체의 9.2%만을 차지할 정도로 지역 내 격리 현상은 심각한 수준이었다.⁷⁾

또한 수적 증가⁸⁾에도 불구하고 통합학교는 전체 학생의 10%미만을 수용하고 있을 뿐이다. Cairns와 Hewstone(2002)은 통합학교가 뿌리내리지 못한 원인을 학교의 공급 부족뿐만 아니라 대중적 지지를 받지 못했기 때문이라고 지적한다. 실제로 통합 학교는 현재까지 모든 교회로부터 공식적 지지를 받지 못했을 뿐만

5) 평화협상의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 북아일랜드 의회 구성
- ② 행정부 기능은 각 정당 비례대표로 구성된 집행위원회가 수행
- ③ IRA 등 준군사조직의 무기 반환과 정치범 석방
- ④ 경찰 구조를 개혁해서 신교도가 대부분인 경찰조직에 구교도를 투입

6) 1989년에는 신교의 67%가 신교 거주 지역에, 구교의 62%가 구교 거주 지역에 분포해 있었다.

7) Northern Ireland Life and Times의 설문조사에서. <http://www.qcb.ac.uk/ss/csr/nilt>

8) 통합학교는 1990년 초 10개에서 교육 개혁을 통한 재정적 지원으로 현재 37개로 증가했다.

아니라 분파적 학교의 교사나 학부모로부터 항의를 받는 등 전폭적인 지지를 받지 못하고 있다.

이렇듯 주민 대다수가 편견과 분파적 사고를 극복하지 못한 상태에서 정당간 합의를 거쳐 구성된 자치정부는 오래가지 못했다. 벨파스트 평화 협정 직후 일어난 오마 폭탄 테러 사건으로 1차 기능 정지를 당했던 자치정부는 2002년 10월 4번째 기능 정지로 결국 영국이 다시 북아일랜드를 직접 통치하게 된 것이다. 실제로 평화 협정 이후 신·구교도간 충돌은 계속 있어왔으며, 2000년에만 17명이 희생되는 등 정치적 합의는 서로에 대한 편견과 불신을 불식시키지 못했다.

(3) '편견 극복'의 과제

평화교육이 직면하는 가장 큰 문제 중 하나는 교육 대상자에게 이미 승-패적(win-lose) 인식구조가 자리잡아 있다는 것이다(Boulding, 1992). 이러한 나와 타자를 구분하는 사고 방식은 과도한 입시 혹은 취업 경쟁과 같이 정치, 경제, 교육 등 사회 현상에서 다양하게 나타난다. 제로섬게임(zero-sum game)의 사고방식에서 포저티브섬 게임(positive sum game)의 사고방식으로 바꾸는 단계가 선행되어야 평화교육이 성공적으로 실시될 수 있지만, 이미 편견이 확고히 자리잡고 있는 타인의 사고방식을 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 북아일랜드 사회 역시 정치적 합의에도 불구하고 아직 과거의 폭력을 직접 경험했거나, 편견을 버리지 못한 사람이 대부분으로 기존의 경직된 인식구조가 잔존해 있기 때문에 평화가 정착하지 못했다. 따라서 지역 주민 스스로가 편견을 극복해 서로의 다름을 인정하고 융화되어 살기 위해서는 아직도 많은 시간과 노력이 필요하다.

각 평화교육 단체의 면담자 모두 벨파스트 평화 협정 이후가 또 다른 시작이라는 의견을 밝혔다. 평화협정 이후 언론에서 두 정치가가 악수하는 장면을 비추지만 사실상 정치인들은 이제 미시적 평화과정(peace process)에 있어서 손을 놓은 것이나 마찬가지라고 한다. 많은 사람들은 벨파스트 평화협정과 정전합의로 모든 것이 끝났다고 생각했지만 민간 평화교육 단체에게는 오히려 더 많은 과제가 남았다는 것이다. 이처럼 평화의 가능성만 제공했을 뿐 평화를 실현시키지는 못한 평화 협정과 접촉 이론의 한계로부터 북아일랜드의 교류 활동을 비롯한 평화 교육 프로그램은 신·구교간의 편견 극복을 위해 좀더 정교한 방법론을 필요로 하게 되었다.

Ⅲ. 어린이·청소년 대상 프로그램

1. NICHS의 교육 프로그램⁹⁾

9) 방문일 : 2004년 8월 10일

NICHS는 극단적인 분과주의에 의해 폭력 사태가 계속되던 1972년에 설립되었다. 원래의 설립 목표는 신·구교 어린이들이 잠시 폭력 사태로부터 벗어나 함께 평화로운 휴일을 보낼 수 있도록 하는 것이었다. 현재는 과당적인 북아일랜드 사회에서 성장하는 어린이와 청소년이 다른 집단에 대해 가질 수 있는 오해와 편견, 선입관등을 극복할 수 있도록 노력하는 것을 주요 목표로 한다.

다음 표와 같이 NICHS는 현재 360여명이 참여하는 3개의 핵심 프로그램을 운영 중이다.¹⁰⁾ 모든 프로그램은 신뢰와 이해, 관용 등을 배움으로써 대중으로부터 나오는 정치적 합의를 위해 지역 내에서 지속 가능한 관계를 유지하는 것을 공통 목표로 한다.

구분 프로젝트명	기간	교육 횟수	현재 인원	대상	연령	목적
링크 프로젝트 (The Link Project)	24 개월	총 48회 (합숙 16일)	192명	북아일랜드의 구교도 12명, 신교도 12명으로 그룹 당 24명	9세-11세와 13세-15세 로 나누어 운영	상호이해 다양성의 존중 지속 가능한 우정
지역 협력 프로젝트 (The Community Partnership Project)	18 개월	36회	150명	남, 북아일랜드 청소년 (현재는 북아일랜드 내 이슬람계 청소년도 참여)	15-17세	지속 가능한 관계 정치적, 문화적으로 다름에 관계된 문제 해결
청소년정보센터 프로젝트 (Youth Resource Centre Project)	※ 현재 중단됨 (모금 후 다시 시작할 계획)			모든 어린이, 청소년	11세-18세	문화적 다양성과 정의, 인권, 평등의 가치 학습
청소년 리더 프로젝트 (Young Leaders Training Project)	12 개월	24회 (합숙 6일)	12명	링크 프로젝트나 지역 협력 프로젝트에 참가 경험이 있어야 함	15-18세	리더십의 의미와 필요한 자질 학습

<표 2.NICHS의 교육 프로그램>

① 참가자 구분 및 균형

대면자 : Joe Walsh, 프로젝트 담당자

Colm Burns, 자원봉사자 훈련, 프로그램 개발 담당

10) 원래는 4개의 핵심 프로그램이 있지만, 현재 자금 부족으로 3개만 진행되고 있다.

영국의 청소년 사업 기관(Youth Work Agency)은 5~25세를 청소년(youth)으로 간주하지만, NICHS는 각 그룹별로 연령 구분을 세분화한다. 11세까지 초등학교(primary school)를 다니다가 12세에 고등학교(highschool)에 입학하는데, 상급 학교로 진학함에 따라 관점과 태도가 급격하게 변하기 때문에 토론 등의 활동을 위해 12세를 기준으로 구분하는 것이 중요하다. 또한 각 그룹 당 연령뿐만 아니라 성별, 출신 종교 등의 조화를 맞추도록 구성한다.

② 프로그램 별 내용

청소년 리더 프로젝트를 제외한 나머지 프로그램의 경우 과정은 크게 단일 정체성 그룹(Single Identity Group)과 대면·토론(Contact·Issues) 단계로 나뉜다. 단일 정체성 그룹 단계의 경우 총 1개월에서 2개월 동안 3번의 모임으로 진행되며, 다른 그룹과의 대면 전에 스스로의 정체성에 대해 학습한다. 그리고 나머지 기간동안 신·구교 참가자가 만나 문화적 전통, 정치, 세계적 분쟁 등 다양한 문제에 대해 토론함으로써 서로에 대한 신뢰와 자신감을 얻게 된다.

또한 지역 협력 프로젝트의 경우, 북아일랜드 내 신·구교간 지역교차(cross-community)며, 남아일랜드도 참여하는 국경교차(cross-border)인 동시에 이슬람교도도 참가하는 문화교차(cross-culture)적 성격을 띤 프로그램이다. 벨파스트 이슬람 센터(Belfast Islamic Centre)와 상의해서 북아일랜드 내 이슬람교 참여자를 모집하고 프로그램을 개발한다고 한다.

청소년 리더 프로젝트의 경우, 세계적 관점에서 시민의식과 리더십을 다룬다. 참가자는 다음해에 각 프로젝트의 청소년 리더가 될 수 있다.

③ 참가비

프로그램 참가자에게서 참가비를 받지 않는다. 합숙훈련의 경우, 무료로 이용할 수 있는 지역 청소년 센터에서 실외 활동이나 그룹 프로젝트를 할 수 있으며 정부나 복권기금 등에서 운영 자금을 지원 받는다. 평화협정 후 EU Status I으로부터 많은 지원을 지원 받았었는데 유럽 연합이 동구권으로 확대되자 대부분의 지원금이 동유럽으로 넘어갔다고 한다. 이에 따라 갑자기 지원금이 끊기는 바람에 일부 비영리 교육 단체의 프로그램이 중단되는 상황이 있으며, NICHS의 경우도 4개의 핵심 프로그램 중 EU의 지원을 받던 청소년 자원센터 프로젝트(Youth Resource Centre Project)가 중단되었다. 하지만 모금활동이 활발히 진행 중이기 때문에, 곧 다시 운영할 것이라고 한다.

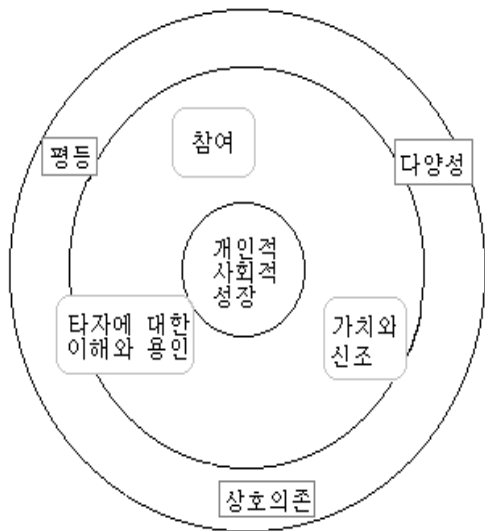
④ 자원 봉사자

현재 32명의 자원봉사자가 활동 중이며 최대 50명이 활동하며, 만 18세 이상이면 누구나 참가할 수 있다. 북아일랜드에서 평화교육과 관련된 청소년 사업이

활발히 진행되어 관련 직종도 인기가 있기 때문에 관련 경험을 쌓기 위한 자원봉사자가 많으며, 이들의 역할이 매우 크다.

2. 커리큘럼 및 방법론 개발 방법

(1) 개인적·사회적 성장을 위한 커리큘럼



<그림 2. 커리큘럼 개발 모형>

Piaget(1987)은 어린이를 위한 평화교육을 위해 우선 자기중심주의(egocentrism)에서 해방되도록 도와야 한다고 설명한다. NICHS 역시 어린이·청소년이 자기 중심적 성향을 극복하고 ‘다양성, 평등, 상호의존’의 가치를 습득하는 것을 기본 목표로 하고 있다. 또한 다문화주의의 시각에서 타자에 대한 이해를 통해 ‘다름’을 인정할 수 있도록 돕는다. 다른 유럽 지역에 비해 북아일랜드 어린이들에게는 해외여행의 기회가 많지 않기 때문에 프로그램에서 전에 잘 알지 못했던 세상에 대한 더 나은 관점을 가질 수 있다고 한다. 따라서 프로그램을 통해, 어린이는 다양성이 수용되는 사회의 일원으로 뿐만 아니라 더 넓은 관점을 가진 개인으로 성장할 수 있는 것이다.

(2) 프로그램 및 방법론 개발 과정

방법론은 전적으로 ‘참여’를 바탕으로 다음과 같은 개발 단계를 거친다.

- ① 어린이·청소년에게 질문해서 함께 맥락을 분석한다.
- ② 어린이·청소년에게 필요한 것이 무엇인지 상담한다.
- ③ 어떠한 자료를 습득할 수 있는지 조사한다.
- ④ 어린이·청소년과 상의해서 프로그램 목표에 대해 동의한다.
- ⑤ 어린이·청소년과 상의해서 프로그램 전체에 대해 동의한다.
- ⑥ 프로그램을 실시하고, 어린이·청소년과 함께 모니터링을 한다.
- ⑦ 어린이·청소년과 함께 프로그램을 평가한다.
- ⑧ 어린이·청소년과 상의해서 프로그램을 수정하거나 마무리한다.

이처럼 프로그램의 설계에서부터 수정, 종료까지 모든 단계에서 어린이·청소년의 의견이 반영되는 것을 원칙으로 한다. 프로그램의 목표는 핵심 사항이기 때문

에 절대로 바뀔 수 없는 사항이지만 방법론은 매우 유연하다. 또한 학습도 자주 하는데, 리더십을 개발하고 자신감을 심어주는 데 매우 효과적이라고 한다.

NICHHS의 경우 자체적인 커리큘럼 개발에 30년이 걸렸으며, 현재도 더욱 효과적이고 다양한 방법론을 개발하기 위해 여러 사람의 의견을 수용한다고 한다. 우선 활동가가 스스로의 아이디어로부터 개발하거나 단체 내·외부의 활동가와 아이디어를 교환하기도 한다. 또한 자원봉사자의 의견을 존중하는 것이 매우 중요한데, 이들의 의견이 반영될수록 더욱 적극적으로 활동할 수 있는 기회가 부여되기 때문이다. 그리고 One World Centre나 다문화 정보 센터 등 관련 교육 자료 기관에 국제적인 이슈나 평화 교육 전반에 관한 자료가 풍부하기 때문에 자주 이용하며, 인터넷에서 자료를 얻기도 한다. 어떠한 활동이든지 자료가 필요하며 또 매우 중요하기 때문에 이처럼 지정된 매뉴얼이 아니라 여러 곳에서 자료를 얻는다.

3. 주제별 구체적 방법론

방법론에서 어린이의 의견을 반영하는 것이 가장 중요하기 때문에, 활동가는 어떠한 방법도 교실에서 사용될 수 있다는 열린 사고방식을 가져야 한다. 따라서 각 활동을 시작하기 전에, 주제에 관련된 여러 방법론 목록을 미리 제공하고, 어린이들이 선택할 수 있도록 돕는다. 물론 특정 주제의 경우 방법론에 제한이 있을 수 있으나, 여건을 고려해 참가자의 의견을 최대한 수용하도록 노력한다. 보통 어린이·청소년 프로그램은 성인 교육 프로그램에 비해 다양한 방법론을 사용한다.

(1) 정체성

신·구교간 대면 전에 가지는 단일 정체성(Single Identity)활동은 비록 단기간이지만 매우 중요한 부분이다. 스스로를 먼저 이해해야 다른 이들을 이해할 수 있기 때문에 먼저 자신의 정체성을 파악할 필요가 있는 것이다. 게다가 북아일랜드에서 출생하면 남아일랜드와 영국정부로부터 두 개의 여권을 받기 때문에 시민 의식에 혼란이 오게 되므로, 정체성은 매우 중요한 이슈이다.

① 12세 미만

교육 대상자가 어릴수록 정체성의 개념조차 정확히 이해 못하거나 스스로의 배경에 대해서도 잘 알지 못하는 경우가 많다. 그래서 자신이 왜 신·구교도 지역에 살며 분파적 학교에 다니는지 알지 못하는데, 그 배경을 설명하기 위해 역사교육 등 사실 위주의 주입식 방법을 사용하지 않는다. 대신 다음과 같이 간단한 동네

지도를 그리는 것이 어린이들의 흥미를 끌 수 있을 뿐만 아니라 더 효과적으로 정체성을 설명할 수 있다고 한다.

여러분의 동네에 무엇이 있는지 그리세요.
학교에는 어떠한 것발이 있는지 그리세요.
구교도라는 것은 어떠한 의미인가요?

어린이들은 대개 지도에 자신이 다니고 있는 학교와 교회를 그린다고 한다. 그러면 활동가는 어린이가 학교나 교회에 있는 것발이나 문장 등의 문화적 상징물(cultural symbols)을 그리도록 한다. 이러한 문화적 상징물은 정체성을 가장 잘 설명해 줄 수 있음에도 불구하고 어린이 대부분 그 의미나 배경을 모른다고 한다. 따라서 어린이 스스로 특정 상징물이 왜 학교나 교회에 있는지 생각할 기회를 줘서 의미를 파악할 수 있도록 유도한다.

② 12세 이상

교육 대상자의 나이가 많고 정체성이 확고할수록 타 집단에 대한 편견을 강하게 가진다. 그런데 대개 이러한 편견은 분파적인 초등학교와 부모, 교회 등의 환경 하에서 무의식적인 생겨난 경우가 대부분이다. 따라서 활동가는 청소년이 스스로 자신의 편견을 깨달을 수 있도록 다음과 같은 질문을 던진다.

북아일랜드에서 태어난 사람은 영국인인가요, 아일랜드인 인가요?
아일랜드인인 동시에 영국인일 수 없나요?
아일랜드계 미국인은 아일랜드인 인가요?
국적은 태어나는 장소에 달려 있나요 아니면 원하는 바에 달려있나요?
다른 사람의 성(surname)을 보고 국적을 알 수 있나요?

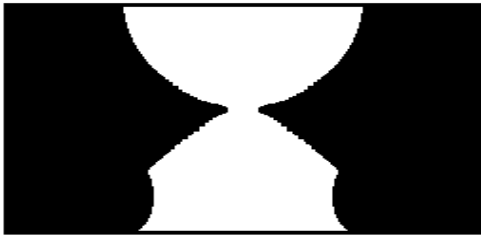
이렇게 청소년이 성찰의 기회를 가짐으로써 자신의 정체성뿐만 아니라 타인의 정체성에 대해 가지고 있던 선입관을 극복할 수 있도록 유도하는 것이 핵심이다.

(2) 다름

① ‘다름’에 대한 관용

어릴 적부터 타 집단의 다른 점에 대해 부정적 편견을 가지는 대신 이를 존중하는 태도를 기를 수 있도록 유도하는 것이 중요하다. 그러나 교육 대상자가 어릴 경우 ‘다름’과 편견의 주제는 어려울 수 있다. 따라서 ‘다름은 자연스러운 것’이라는 핵심 목표 하에 만화나 그림, 노래, 사진 등 다양한 방법론을 사용한다. 다음은 활동에서 사용하는 OHP 자료인 인식연습(Perception Exercise)이다.

같은 그림이지만, 어떤 사람에게는 두 사람이
얼굴을 맞대고 있는 것으로, 또 다른 사람에
게는 물병으로 보일 수 있다는 것이다. 이와



같이 다르게 인식될 수 있는 그림을 통해 모든 사람은 다른 의견을 가질 수 있으며, 이는 자연스러운 것임을 배울 수 있다.

또한, 다음은 다름의 가치를 무지개에 빗대어 작사한 노래이다.

<그림 3. 인식 연습>

후렴구	1절
우리는 함께 무지개를 만들 수 있어요 밝은 색깔들을 보여주세요 다른 색깔들처럼 우리는 서로를 좋아해요 무지개를 빛나게 해 주니까	만약 우리 모두가 같은 모습이라면 세상은 아름답지 못할꺼예요 우리 모두가 똑같은 얼굴이라면 아니면 모두 똑같은 이름이라면

<표 3. 무지개 노래¹¹⁾>

2,3절 역시 서로가 다르기 때문에 세상은 더욱 재미있고 즐거운 곳이며, 단지 다르다는 이유로 부정적 편견을 가져서는 안된다는 교훈을 담고 있다.

② 지역사회 및 세계의 다름을 이해

먼저 지역 사회 내에서의 다름의 문제를 다루는데, 비디오 프로젝트는 청소년에게 특히 인기 있는 방법이다. 먼저 청소년이 캠코더를 들고 다니면서 자신의 구획을 녹화하고 설명까지 곁들여 일종의 다큐멘터리를 만드는 지역녹화(area recording)를 한다. 그리고 활동 시간에 모여 친구교도 청소년은 각자가 준비한 다큐멘터리를 보며 서로의 구획에서 존재하는 다른 점에 대해 토론한다. 북아일랜드는 분리거주 경향이 강하기 때문에 다른 구획에 갈 기회도 별로 없어서 부정적 편견도 쉽게 가진다고 한다. 그러나 다큐멘터리와 토론을 통해 지역 사회에 존재하는 ‘다름’에 대해 시각을 보다 긍정적으로 전환할 수 있다.

그 다음에 세계적 관점으로 접근한다. 다른 인사법(Greeting Difference)은 어린이·청소년 모두 흥미를 가지고 접근할 수 있는 역할 놀이(role play)이다. 참가자들은 교실 안에서 돌아다니면서 다음과 같은 인사법을 주고받는다.

에스키모 : 코를 문지른다
프랑스인 : 양 볼에 뽀뽀한다
아일랜드/영국인 : 악수한다
러시아인 : 따뜻하게 안아준다
인도인 : 손을 모으고 허리를 숙인다
몇몇의 미국 흑인 : ‘Give me 5 brother(sister)’라고 말한다

11) 작사·작곡 : Norman Richardson, 원제 : The Rainbow Song, - A song to celebrate difference, (2001) Enelar Publications

또한 참가자가 다른 문화의 인사법을 더 아는 경우는 리스트에 그것을 추가해서 더욱 다양하게 진행된다. 역할 놀이를 통해 세상에는 이처럼 사소한 것에도 차이가 존재한다는 것과, 이러한 다양한 관습간에 편견이나 우월성이 존재할 수 없다는 것을 깨달을 수 있다.

(3) 갈등 해결

① 개인적 갈등

먼저 다음과 같이 자신과 관계된 개인적 갈등(Personal Conflict)에 대해 생각할 기회를 준다.

- 누구와 갈등이 있나요?
- 갈등이 있을 때 어떤 느낌인가요?
- 갈등을 어떻게 해결하나요?

15세 이상의 경우, 친구나 가족간의 갈등뿐만 아니라 흡연이나 마약 등 성장하면서 접하게 되는 개인적 문제까지 이야기한다.

② 지역사회의 갈등

다음으로 북아일랜드 내부에서 갈등을 야기하는 분파주의 워크숍을 한다. 교실 네 귀퉁이에 각각 ‘네, 아니요, 조금 그래요, 잘 모르겠어요’라고 씌어진 팻말을 붙여 논다. 그리고 다음과 같은 질문을 한다.

- 신은 존재하나요?
- 신교와 구교는 같은 기독교 인가요?
- 북아일랜드의 신·구교 학교는 통합되어야 할까요?
- 북아일랜드는 남아일랜드와 통일을 해야 할까요?
- IRA는 무기를 반환해야 할까요?
- 평화를 위해 정치범을 석방해야 할까요?

위의 경우는 12세 이상의 청소년 활동에서 사용되는 질문으로, 난이도는 나이에 따라 조절한다. 각 질문에 따라 교실 네 구석에는 다른 집단이 형성되며, 참가자는 의견 수렴이 매우 어려운 것임을 알게 된다. 10개 정도의 질문 후 가장 선택하기 곤란했던 것을 토론 주제로 삼는데, 이에 앞서, 활동가는 다음과 같은 질문을 한다.

- 여러분의 생각보다 친구의 결정을 따라 대답한 것은 없나요?
- ‘조금 그래요’나 ‘잘 모르겠어요’를 선택할 때 어려움은 없었나요?
- 여러분이 합리적으로 생각해서 결정한 대답이 다른 사람에게 편견이나 완고함으로 비추어 질 수 있을까요?

토론을 통해 참가자가 무의식적으로 옳다고 생각한 것이 편견에 의한 것일 수 있고, 합리적으로 내린 결정이 다른 집단에게 편견으로 비춰질 수 있으며, 이는 나

아가 북아일랜드 갈등의 원인이 될 수 있음을 깨닫는 것이 워크숍의 목적이다.

③ 국제적 갈등

보통 참가자는 국제적 분쟁을 잘 알지 못하거나, 텔레비전이나 영화의 영향으로 잘못된 고정관념을 가지고 있다. 따라서 우선 르완다, 이스라엘, 세르비아, 동티모르, 코소보, 아프가니스탄 등의 지역을 지도에서 확인한다. 그리고 신문 스크랩 등을 이용해 해당 지역에서 일어나는 분쟁을 설명한다. 다음으로는 참가자가 직접 갈등 상황 속에 있는 것과 같이 역할 연기를 한다. 어린이·청소년들은 세계 곳곳에 있는 집단간 편견 때문에 자신과 같은 많은 어린이가 학교에 다닐 수 없거나 부모를 잃는 등 큰 괴로움에 시달린다는 사실을 깨닫게 된다.

4. '편견 극복'에 대한 의견과 고충

(1) '편견 극복'에 대한 의견

Walsh씨는 NICHS가 절대로 어린이들의 관점이나 사고방식을 바꾸려 하지 않는다고 강조했다. 단지 정보를 제공함으로써 그들이 가지고 있는 편견과 배경을 밝혀줄 뿐이라는 것이다. 과거와 달리 10년 전부터 과격할 정도로 갈등 상황이 없었기 때문에 어린이들은 갈등에 대한 경험이 없고 이해도 부족하다. 그러나 분파적 사고방식을 극복하지 못한 부모나 학교 등 편파적 사회에서 성장하다보면 자신도 모르는 사이에 편견을 가지게 된다. 그래서 어린이·청소년 사이에서도 지지하는 축구팀이나 학교, 동네 등으로 서로를 구분하고 편견을 가지는 것이다.

NICHS는 어린이·청소년이 가진 편견은 스스로의 경험이 아닌 환경의 영향으로 생겨났기 그 배경을 가르쳐 주는 것이 어른의 의무라는 입장이다. 어린이들은 부정적 편견 없이 건전하게 성장할 권리를 가지고 있는 것이다. 또한 이들이 성장했을 때 분파적인 북아일랜드 사회에서 쉽게 생길 수 있는 다른 편견을 극복하기 위해서도 어렸을 적부터 편견의 원인과 이로 인해 발생할 수 있는 문제를 이해하는 것은 매우 중요하다. 나아가 북아일랜드 사회가 진정한 통합을 지향한다면, 어린이·청소년이 전 세대의 편협한 사고를 답습하지 않는 것이 중요하다.

(2) 어려움

다른 사회와 마찬가지로 북아일랜드 사회에서도 미국 문화는 어린 세대에게 가장 영향이 크다. 예를 들어 편파적 사고를 파악하기 위한 역할모델(role model) 토론의 경우, 아일랜드인이나 영국인보다 미국의 연예인이 더 많이 거론된다. 이는 텔레비전에서 방송되는 대부분의 프로그램이 미국에서 바로 들어온 것이기 때

문이다. 또한 인터넷은 어린이·청소년이 스스로 정보를 검색하기 위해 중요한 도구가 될 수 있으나 또한 문제가 된다고 한다. 컴퓨터 게임에 빠진 청소년은 밖에 나와 친구를 사귀려 하지 않으려 한다는 것이다. 이럴 경우 NICHS가 최대한 흥미로운 방법론을 도입해도 참가자가 관심을 가지지 않을 수도 있다. 최근에도 한 여자 어린이가 한 번 프로그램에 참석한 후 다시 오지 않으려고 떼쓰는 바람에 부모님이나 활동가 모두 어려움을 겪었다고 한다.

이렇게 미국의 문화나 인터넷 게임 때문에 편견이나 고정관념에 대해 진지한 토론을 하기 힘든 경우가 있다고 한다. 그러나 특히 편견에 대한 배경을 이해하기 위해서는 지식 위주의 교육도 필요하기 때문에 항상 재미 위주로만 프로그램을 진행할 수는 없다. 따라서 해당 주제와 관련해 선택 가능한 방법 목록을 제공하는 것이지, 어린이가 백지 상태에서 결정하는 경우는 없다고 한다.

또한 프로그램을 진행하면서 어른들 못지 않게 어린이들의 편견도 강하게 자리 잡고 있다는 사실을 깨달았다고 한다. 일부 편견의 경우 잘못 되었음을 꼭 일깨워 줘야 하는데도, 참가자가 이를 잘 받아들이려하지 않거나 아예 이해를 못하는 경우가 많아, 활동가들은 지금 자신이 하고 있는 것이 정말 도움이 되는가 하는 의문을 스스로 자주 하게 된다고 한다.

IV. 성인 대상 프로그램

1. Mediation Northern Ireland의 교육 프로그램¹²⁾

1987년에 북아일랜드 갈등 중재협회(Northern Ireland Conflict Mediation Association)로 설립된 후 1990년대에는 중재 네트워크(Mediation Network)로 단체명을 변경했다. 그리고 평화협상 후 2002년에는 과 중재과정의 다양성이 촉진되는 배경 하에 Mediation Northern Ireland(이하 MNI)로 재조직되었다. MNI는 크게 2가지의 목적을 가지고 있다. 첫째, 교육(training-learning)으로 갈등은 세상 어느 곳에서나 일어나는 자연스러운 현상이기 때문에, 이를 평화적으로 해결할 수 있도록 훈련을 통해 미리 준비하는 것이다. 둘째, 실제상황(practice)으로, 일단 갈등이 발생해 중재가 필요한 위급 상황에 중재자를 파견해 갈등을 해결한다.

원래는 6일간 진행되는 하나의 프로그램이었지만 참가자의 요구에 맞추다보니 현재 7개의 프로그램으로 늘어났다. 모든 프로그램은 만 18세 이상의 성인을 대

12) 방문일 : 2004년 8월 9일

면담자 : Laurel Randall, 개발 담당

상으로 한 것이며, 보통 참가인원은 10명-20명이다. 또한 실시 일정이 따로 정해져 있기 때문에 참가자의 수가 맞춰질 경우나 단체 교육 예약에 따라 실시한다. 다음은 MNI가 현재 운영 중인 5개의 프로그램이다.¹³⁾

구분 프로그램명	기간	교육 시간	실시 횟수 *	대상 및 자격	교육 목표	수료증
㉠ 갈등 다루기 훈련 (Handling Conflict Trainng)		full-time일 경우는 2일, part-time일 경우는 4일	8 회	㉡㉢를 수료하기 위한 필수 프로그램	일상에서 자신과 관련된 갈등을 이해	Mediation Northern Ireland Certificate in Conflict Awareness
㉡ 중재훈련 기본과정 (Foundation Training in Mediation)	6 일		3 회	㉢를 수료하기 위한 필수 프로그램	타자의 갈등을 이해하고 중재하기 위한 기본적 지식과 기술을 습득	Northern Ireland O p e n C o l l e g e N e t w o r k L e v e l 2
㉢ 중재훈련 중급과정 (Intermediate Training in Mediation)	6 일	full-time 9:30-4: 30	1 회	㉠㉡를 수료한 자	집단적 갈등을 이해하고 중재에 필요한 지식과 기술을 습득	Northern Ireland O p e n C o l l e g e N e t w o r k L e v e l 3
㉣ 중재자 자격과정 (NVQ4 in Mediation)	9 개월		1 회	시험과 인터뷰 실시	보다 전문적인 갈등 중재 기술을 습득함으로써 중재자 자격을 취득함	National Vocational Qualification level 4 in Mediation
㉤ 지역 관계훈련 (Building Community Relations)	10 일	저녁 6:00-8: 00	9 회	지역 사회에서 단체로 훈련 요청시	지역사회의 타 집단 사람들과 공존하면서 살아가는 최선의 방법을 습득	Northern Ireland O p e n C o l l e g e N e t w o r k L e v e l 2

(*실시 횟수는 2004년 1월부터 2004년 6월까지)

< 표4. Mediation Northern Ireland의 프로그램 >

13) 이외에도 '교회에서 갈등 다루기(Handleing Conflict in the Church)'와 '교회에서 의사 결정하기(Facilitating Decision Making in the Church)'가 있으나, 거의 실시하지 않기 때문에 제외한다.

① 참가 인원 및 균형

모든 참가자가 편안하게 프로그램에 참가하는 것이 가장 중요하기 때문에 참가자의 균형을 맞추도록 노력한다. 예를 들어 16명의 참가자 중에서 15명이 여성이고 1명이 남성인 경우가 있었는데, 이렇게 불가피한 경우에는 활동가를 남자로 지정했다고 한다. MNI는 성별, 나이, 종교 등 그 어떤 것도 소수자가 되는 원인이며, 비록 적대적인 환경이 아니더라도 자연스럽게 소수자는 부담감을 느낄 수 있다고 생각한다. 따라서 모든 교육은 개인에서 시작되기 때문에, 개개인이 편안함을 느낄 수 있도록 참가자의 균형에 대해 미리 상담한다고 한다.

② 단체 교육

경찰이나 교사 단체, 행정부문, 기업, 대학교, 지역 사회 등 다양한 조직에서 집단으로 교육을 요청하는 경우가 많으며, 특히 모든 경찰은 MNI에서 훈련을 받는다. 평화협정 이후 새로운 경찰 시스템이 도입됨에 따라 경찰은 새로운 규정뿐만 아니라 갈등 중재 교육도 받게 된 것이다. 경찰 단체 훈련의 경우 보통 갈등 다루기 훈련 프로그램을 3일로 연장해 합숙을 한다. 그리고 교사나 학교에서 근무하는 성인을 대상으로도 교육 프로그램도 실시한다. 구체적으로, 어린이가 정치나 종교와 같은 민감한 문제에 대해 질문할 때 이에 대응하는 방법을 가르치는 것이다. 학교에서 일하는 성인들은 어린이에게 다른 사람들을 이해하고 융화되어 살아가는 법을 가르쳐야 하기 때문에, 이들 집단에 맞게 프로그램을 제공한다고 한다.

③ 내용

MNI도 갈등 중재에 관한 많은 경험을 가지고 있는 전문가이지만, 개인이 스스로에 관해서는 전문가이다라는 입장이다. 따라서 참가자의 의견을 최대한 수용하도록 노력하는데, 프로그램의 방법이나 내용에 대해 제안만 할 뿐 직접적인 선택은 참가자가 스스로 한다. 또한 단체 교육이 많기 때문에, 보통 한 그룹에서 프로그램을 요청하면 5명 정도의 대표를 불러서 구체적인 프로그램의 세부사항을 함께 결정한다.

그리고 단일 프로그램 내에서도 갈등 다루기 훈련과 중재 훈련과정의 단계적 코스와 비슷한 내용을 순서에 따라 배우기 때문에, 기본적 내용은 크게 다르지 않다. 따라서 모든 프로그램은 자아의 갈등에서 타자의 갈등, 그리고 타자간의 갈등으로 점차 범위를 넓혀 가면서 ‘갈등’이라는 공통 주제를 다루며, 단계적 코스는 이를 세분화 해 나눈 것이다. 지역 관계 훈련의 경우 보통 프로그램을 예약한 지역을 직접 방문한다. 대부분 지역 주민이 모여 참가하기 때문에 교육이 끝난 후에도 참가자들끼리 모임을 지속하는 경우가 많으므로 지역 관계 개선에 많은 도움이 된다고 한다. 그리고 갈등 중재자 자격 과정은 교육 이수 후 엄격한 시험을 통

과하면 직업 자격증(vocational qualification)을 취득할 수 있는데, 갈등 중재가 점점 전문화됨에 따라 인기라고 한다. Randall씨는 20년 전 일주일의 교육 과정만 수료하면 상담사가 될 수 있었지만 지금은 자격과정 이수가 필요하듯, 갈등 중재자도 점점 전문적인 교육이 필요할 것이라고 전망했다.

④ 참가비

참가자들은 거의 돈을 내지 않는다.¹⁴⁾ 물론 교육비가 명시되어 있지만, 대부분 참가자가 속한 회사나 지역 단체에서 비용을 지불하거나, 개인에게는 대폭 할인해 주기 때문이다. 이처럼 금전적 부담이 되지 않지만 개인적인 시간과 노력을 투자해야 하는데, 직장에서 근무일로 인정하지 않는 경우는 휴일을 희생해서라도 참가한다. 대부분의 참가자는 프로그램에 만족하기 때문에 이러한 희생의 가치가 있다는 의견이다. 따라서 MNI의 수입 중 대부분은 프로그램 등록비가 아닌 경찰관이거나 공무원의 훈련을 통해 들어오며, 지역 정부, 세계적으로 진행되는 모금 등에서도 운영비를 지원 받는다.

⑤ 활동가

MNI의 활동가가 되고 싶다면 반드시 기관 내에서 훈련과 자격 과정을 이수해야 한다. 현재 MNI에는 10명의 활동가가 있으며, 모두 실무자로 매년 내부교육을 실시한다. 또한 필요할 경우 외부 교육도 한다.

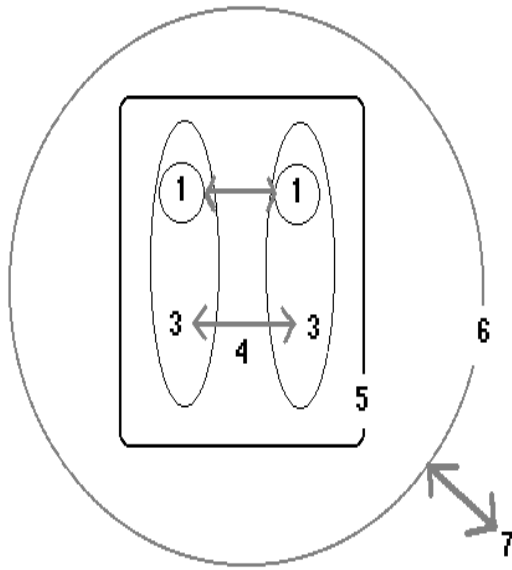
2. 커리큘럼 및 방법론 개발 방법

(1) 갈등 해결 모형

다음은 MNI의 모든 프로그램에 반영되는 기본 철학인 갈등해결 모형이다. 북아일랜드의 정치적 해결이 새로운 과제를 남겼듯 갈등해결은 다차원적이라는 관점이다.

- ① 개인적 변화(Personal Change) : 정치 지도자가 편견을 극복하고 생각을 바꾼다.
- ② 지도자간의 변화(Between Leaders) : 정치 지도자간 서로 신뢰하거나 좋아하는 단계는 아니지만, 대화의 상대로 인정한다.
- ③ 지지 집단의 변화(Within the Support Group) : 각 정치 지도자를 지지하는 집단

14) 갈등 중재자 자격 과정은 제외로, 연 3000파운드의 등록비를 낸다.



<그림 4. 갈등해결 모형>에 편견과 불신을 극복해야 한다.

내부에서의 변화가 일어난다. 집단 내부에서도 지도자의 변화를 지지하는 사람들과 반대하는 사람들로 나뉘기 때문에, 이들이 서로의 의견을 조정하는 작업이 필요하다.

④ 지지 집단간 변화(Between the Support Groups) : 집단 내부에서 의견이 일치되면, 서로 다른 집단끼리 합의가 있어야 한다.

⑤ 사회 구조의 변화(Structure of Society) : 경찰이나 정부 조직 구조 등 사회의 구조적 변화를 말한다.

⑥ 전체 사회의 변화(Whole Society) : 사회 구조를 바꾸더라도 사회 구성원이 서로를 인정하지 않으면 갈등은 여전히 남아있기 때문

⑦ 사회 밖의 변화(Out of Society) : 진정한 갈등 해결을 위해서는 내부의 변화뿐만 아니라 사회 외부의 환경도 바뀌어야 한다.

현재 MNI가 주력하고 있는 부분은 ⑥단계인 전체 사회의 변화다. 평화협정으로 자치정부가 들어서고 경찰 조직이 개혁되는 등 총체적 구조 변화가 있었음에도 불구하고 사회를 구성하고 있는 대다수 주민의 갈등은 극복하지 못한 것이다.

(2) 프로그램 및 방법론 개발 과정

MNI는 오랜 경험을 바탕으로 독자적인 방법론을 가지고 있다. 그러나 이러한 구체적 방법론 개발에는 설립부터 현재까지 많은 노력이 필요하다고 한다. 다음은 MNI가 거쳐간 방법론 개발의 단계다.

① 수입 (Importation) : 미국이나 다른 유럽 국가 및 분쟁지역의 평화교육을 그대로 들여오는 것이다.

② 재해석 (Reinterpretation) : 수입한 평화교육 프로그램을 북아일랜드 방식으로 재해석하는 것이다. 비록 미국에서 영어로 작성된 커리큘럼이라 해도 북아일랜드 지역에서 사용하는 용어 등이 다르기 때문에 언어 문제도 해결해야 한다. 또한 각 지역별로 사회적 배경과 갈등의 성격이 확연히 다르기 때문에 가령 미국에서 아무리 다문화 교육이 발달했다 해도 그대로 받아들일 수 없다. 따라서 재해석은 반드시 거쳐야 하는 가장 중요한 단계다.

③ 개발 (Development) : 재해석 후 북아일랜드에 맞는 교육 모델로 다시 만드

는 과정이다.

④ 교환 (Exchange) : 스스로 개발한 교육 모델과 방법론에 자신감이 생길 수준이 되면 미국, 유럽 등과 교환의 단계가 된다. 또한 마케도니아 지역과 같이 평화 교육을 도입하는 다른 국가가 수입할 수 있도록 정보를 제공하기도 한다.

현재 북아일랜드의 평화교육은 교환의 단계로, Randall씨의 의견은 보통 이러한 단계를 밟아 평화교육 프로그램을 개발하는 것이 자연스러운 현상이라는 것이다. 또한 한국의 경우도 단계를 밟아 스스로의 모델을 개발해서 다른 국가와 교환할 수 있도록 노력해야지 타국가의 프로그램을 바로 이식하는 것은 좋지 않다고 조언해 주었다.

3. 주제별 구체적 방법론

퍼즐 등 게임의 규칙을 설명할 때 외에는 거의 주입식 강의를 하지 않는다. 강의가 꼭 필요한 경우에는 활동가가 설명이 한번에 10분을 넘기지 않도록 주의한다. 그리고 최대한 자신의 설명에서 사람들이 자신의 경험에 적용할 수 있도록 토론을 장려한다고 한다.

(1) 정체성

정체성이 1차원적인 것이 아니라 보다 다면적인 것임을 배우는 것이 핵심이다. 모든 사람에게서 하나 이상의 정체성이 있으며, 결국 전 인류와 ‘인간’이라는 정체성을 공유함을 깨닫는 것이 목표인 것이다. 우선, 활동가는 참가자가 종이에 스스로의 정체성을 쓰도록 한다. 이때 대부분의 참가자는 신교도, 대학생, 아일랜드인, 어머니 등 한가지 정체성만을 생각한다고 한다. 다음으로, 활동가는 칠판에 자신의 정체성을 다음과 같이 쓴다.



<그림 5. 다차원적 정체성>

이번에는 참가자들에게 또 다른 정체성을 더 쓰도록 한다. 참가자 대부분은 자신의 정체성을 하나만 인정하던 태도에서 정체성의 변화(identity shift)를 경험하게 된다고 한다. 즉, 자신이 미처 생각하지 못한 다른 범주에도 속한다는 것을 깨닫게 되는 것이다. 그리고 같은 집단에 속하는 사람이 다른 정체성을 가지거나, 다른 집단에 속하는 사람이 같은 정체성을 가질 수 있음을 알 수 있다. 이에 따라 자신이 타 집단에 대해 무의식적으로 가지고 있던 편견과, 다른 사람이 자신에 가질 수 있는 부당한 편견을 깨닫는 것이다.

(2) 다름

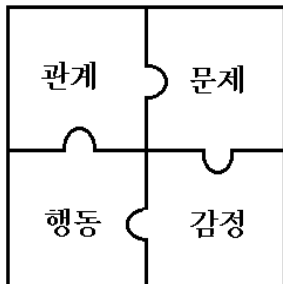
다름에 대해 가지는 편견은 모든 갈등의 출발점이기 때문에 다른 집단의 차이에 대해 분류하고 편견을 가지는 대신 이에 따라 발생할 수 있는 갈등을 예방하고 문제 발생 시 함께 해결하는 법을 훈련한다. 우선 활동가는 공간을 두 부분으로 나눈 후 다음 분류에 따라 참가자 자신이 속하는 곳으로 이동하도록 한다

- 채식주의자 / 채식주의가 아닌 사람
- 코고는 사람 / 코를 골지 않는 사람
- 고양이를 좋아하는 사람 / 고양이를 좋아하지 않는 사람
- 창문을 열어놓고 자는 사람 / 닫고 자는 사람
- 여자 / 남자
- 신교/ 구교

이처럼 다름은 인종, 성별, 성격, 습관 등 어느 곳에서나 다양하게 존재하며 갈등의 원인이 되고 있는 종교 역시 이러한 다름 중 하나라는 것이다. 참가자들은 이를 통해 차이가 편견이나 차별, 우월성의 기준이 되어서는 안된다는 것을 깨닫는다. 또한 다름에 대한 관용으로 자신과 다른 사람들과 공간을 공유(share the place)하는 법을 배울 수 있다.

(3) 갈등해결

갈등 퍼즐 (The Conflict Puzzle)은 갈등의 기본적 성격과 해결을 배울 수 있는 가장 기초적인 활동 중 하나다. 활동가는 우선 다음과 같은 내용이 담겨 있는 종이 한 장을 나눠준다.



- 행동 (Behaviour) : 갈등에서 가장 먼저 경험하는 것
 - 감정 (Feeling) : 행동의 원인이 된 감정
 - 문제 (Issues) : 감정의 배경에 관계된 문제
 - 관계 (Relationships) : 갈등의 상황에 관계된 개인이나 집단
- ※ 갈등 처리(Managing Conflict) - 행동에만 관련된 접근
 ※ 갈등 해결(Resolving Conflict) - 행동, 감정, 문제, 관계에서 접근

<그림 6. 갈등 퍼즐>

다음으로, 활동가는 일상에서 자신이 경험한 갈등의 상황을 설명한다. 예를 들어 딸이 학교에서 돌아오자마자 학교에 안간다며 소리를 지르고 방에 들어간다면, 이때 소리를 지르는 딸의 행동은 갈등 행동(Conflict Behavior)이다. 다음으로 활동가는 “딸의 감정은 어떨까?”에 대해 생각하는데, 이는 갈등 감정(Conflict Feeling)이다. 그리고 “딸에게 무슨 문제가 있었을까?”에 대한 생각은 갈등 문제(Conflict Issues)며, 마지막으로 “누구와 관련되어 있을까?”는 갈등 관계(Conflict Relationship)이다. 이처럼 타인의 갈등 행동에 대해 다차원적으로 접근하는 것이 갈등 해결이다. 반면 갈등 처리는 타인의 갈등 행동에 행동으로 대응하

는 것으로, 위의 예에서는 소리지르는 딸에게 함께 소리를 지르는 것을 말한다.

다음으로, 활동가는 위의 퍼즐을 참가자 개인의 갈등에 관한 경험과 연관지은 후, 4부분으로 나누어 생각하도록 유도한다. 또한 개인과 관련된 타자의 갈등, 나아가 북아일랜드의 갈등, 다른 나라에서 발생하는 갈등 등 점차 범위를 넓혀간다. 이 활동의 핵심은 타인의 갈등 행동에 대해 가지고 있던 편견을 발견하고 극복하는 것이다. 타인의 갈등 행동에는 반드시 여러 요인이 내재되어 있기 때문에, 편견을 가지고 행동으로 대항해서는 갈등을 근본적으로 해결할 수 없다. 예를 들어 구교도 젊은이들이 신교도 주거 지역에 돌을 던지는 갈등 행동은 이들이 폭력적이기 때문이 아니라 신교도와의 관계, 이에서 비롯된 문제 및 감정과 관련된 것으로 설명할 수 있다.

4. 편견 극복에 대한 의견과 고충

(1) 편견 극복에 대한 의견

Randall씨는 편견과 분파주의에 대한 관점이 사회적 환경과 함께 변천했다고 설명했다. 과거 폭력 사태가 극심하던 70년대에는 비분파주의(Non-sectarianism)의 시각으로 직장이나 지역 사회 내에서 신·구교간 동질성을 추구해 갈등 상황을 조성하지 않으려 노력했다. 따라서 뉴스에서 폭탄테러와 같은 큰 사건이 있어도 신·구교도 간에는 정치나 종교에 대해서 이야기하지 않는 등 피상적인 관계를 유지하고 편견이 존재한다는 사실을 철저히 부정한 것이다. 그 다음 등장한 반분파주의(Anti-sectarianism)의 단계에서는 신·구교간 무조건 동질성을 가장하지 않고 편견이 존재함을 인정하게 되었다고 한다. 그러나 편견을 잘못된 것으로 여기고 죄책감을 느낌으로써 스스로를 공격하는 문제가 발생했다. 현재는 초분파주의(Beyond Sectarianism)의 단계로, 집단간에 발생하는 분파주의나 편견은 자연스러운 것으로 인정하는 회복의 단계다. 즉, 분파주의 자체가 아니라 부정적 편견으로 인해 타 집단에 피해를 주는 것에 문제가 있다는 것이다.

따라서 NICHS와 같이 MNI도 타집단에 대한 편견은 어느 곳에서나 존재하는 당연한 것이기 때문에 완전히 없애는 것은 불가능하다는 입장이다. 따라서 중요한 것은 자신의 편견을 깨닫고 인정하며, 다만 이로 인해 다른 그룹이 차별 받거나 소외 받지 않도록 하는 것이다. 즉, 편견은 무의식적이기 때문에 그 자체에 대해 죄책감을 가질 필요는 없지만, 다른 그룹에 적대적으로 작용하지 않도록 노력해야 한다는 것이다. 사실 일상에서 무의식적으로 사용하는 언어에서 성별이나 연령 등에 대한 편견이 드러나 타 집단에게 불쾌감을 줄 수 있다. 따라서 부정적 편견으로 인해 다른 사람이 상처를 입지 않도록 훈련해야 한다는 것이다.

그러나 Randall씨는 편견과 완고함(bigotry)을 반드시 구분해야 한다고 강조했다

다. 완고함은 자신의 우월성을 강조함으로써 자신과 다른 것의 열등함을 부각, 궁극적으로 ‘다름’을 파괴하는 것이다. 편견과 달리 완고함은 고의적인 것으로 다른 이들을 해치기 위해 ‘선택한’ 행동이기 때문에, 교육 과정에서 편견은 ‘극복’해야 하는 반면 완고함은 파괴해야 한다고 강조한다.

(2) 어려움

성인 대상 교육이지만 크레용을 사용해 그림을 그리는 등 간단한 방법을 사용한다. 이에 대한 반응은 크게 둘로 나뉘는데, 대학생의 경우 너무 쉽고 진지하지 않다는 불만이 있다. Randall씨는 그 이유가 대학생의 시기상 특성 때문으로, 막 청소년에서 성인으로 넘어갔기 때문에 더 이상 어린이 취급받고 싶지 않는 성격이 강하기 때문이라고 분석했다. 반면 상급 공무원이나 직장인 등 나이가 많을수록 방법은 쉽지만 내용 자체가 매우 어렵다고 토로하는 경우가 대부분이다. 왜냐하면 프로그램은 결국 오랜 세월동안 가져왔던 편견이나 고정관념 등의 습관을 깨닫게 하고 궁극적으로 이를 바꾸는 것을 유도하기 때문이다. 보통 부정적 편견은 일종의 잘못된 습관이라는 것과, 습관은 고치기 힘들다는 것이 참가자들이 직면하는 가장 큰 어려움이라고 한다. 이처럼 모든 과정에서 활동가는 개인이 스스로 생각하기 꺼리는 잘못된 편견을 일깨워 주는 역할만 할 뿐 이것을 바꾸는 것은 참가자의 결정으로, 난이도는 전적으로 개인에게 달린 것이다.

V. 결 론

지금까지 편견의 이론적 배경과 북아일랜드의 상황, 그리고 이를 극복하기 위한 민간평화교육단체의 사례를 알아보았다. 물론 두 사례로부터 지나친 일반화는 피해야겠지만, 도출된 북아일랜드 평화교육의 교훈과 국내 통일 교육의 당면 과제를 요약하면 다음과 같다.

1. 북아일랜드 평화 교육의 교훈

(1) 경직된 인식구조를 극복하기 위한 노력이 필요하다.

현장을 방문해 조사하면서, 집단간의 부정적 편견과 관련해 가장 큰 문제는 왜곡된 선입견 자체가 아니라 이와 관련한 경직된 인식구조라고 깨달았다. 선입견은 단편적이지만 인식구조는 통합적이며 보다 근본적이기 때문에 바꾸기 힘들고, 또 다른 부정적 편견을 재생산한다. 사례 연구 지역인 북아일랜드의 경우 각종 교류 프로그램이나 초유의 정치적 합의에도 불구하고 기존의 왜곡된 인식구조가 잔존

했기 때문에 평화가 정착하지 못했다. 이는 경직된 인식구조를 바탕으로 하는 편견의 복잡한 기제를 극복하기 위해 보다 많은 노력을 기울여야 한다는 시사점을 제공한다. 따라서 편견 자체를 규명하는 것도 중요하지만, 이를 야기한 근본 원인이 되는 인식구조에 어떠한 오류가 있었는지를 성찰하는 작업이 중요하다는 교훈을 얻을 수 있다.

북아일랜드 사회와 마찬가지로 남한 사회에는 경쟁적 사고가 팽배해 있으며, 앞서 설명했듯 평화 교육이 직면하는 가장 큰 장애 요소인 승-패적 인식구조를 반영하는 것이다. 이러한 경직된 인식구조를 전환하기 위해 국민 스스로가 편견을 극복해 서로의 다름을 인정하고 융화되어 살기 위해 미시적인 노력이 필요할 것이다. 따라서 향후 증가할 것으로 기대되는 북한과의 교류에 막연한 희망을 품는 것보다, 남한 사회에 내재적으로 자리잡고 있는 인식구조의 오류를 수정하는 것이 보다 현실적인 당면과제라고 생각한다.

다른 측면에서 북아일랜드의 사례는 남북한민의 교류가 지극히 제한되어 있는 현실에서 반드시 접촉의 수단만이 아닌 다양한 방법을 통해 서로에 대한 편견을 극복할 수 있다는 희망을 제시하기도 한다. 관련해, Gaertner 등(1990)은 고정관념이나 편견을 줄이기 위해 접촉이 반드시 필요한 것은 아니라고 설명한다. 궁극적인 문제는 많은 부정적 편견을 끊임없이 재생산하는 경직된 인식구조이기 때문에, 이를 보다 유연하고 긍정적으로 전환하는 작업에 반드시 교류가 필요한 것은 아니라는 것은 상식적으로도 이해할 수 있다. 문제는 인식구조를 전환한다는 것이 단순히 타 집단에 대해 더 많은 것을 아는 것보다 많은 시간과 노력이 필요하다는 점이며, 이는 북아일랜드의 사례에서도 알 수 있다.

(2) 북한에 대해 가진 편견을 인정하고, 규명하는 작업이 선행되어야 한다.

과거에 북아일랜드의 평화교육이 편견을 부정했던 것과 같이, 우리의 통일 교육은 아직 편견에 소극적이기 때문에 보다 적극적으로 대처하는 자세가 필요하다. 물론 북아일랜드와 분쟁의 성격과 과정은 다르지만, 앞에서 제시한 통합 위협 이론은 6.25전쟁으로 남한민이 북한에 대해 가질 수 있는 부정적 편견을 충분히 가질 수 있음을 설명한다. 게다가 전 세대까지만 해도 반공교육을 통해 북한은 경계해야 할 위협적인 대상으로 여겨졌으며, 현재도 국가안보의 중요성을 인식하는 것은 통일 교육의 주요 과제 중 하나다.¹⁵⁾ 따라서 이미 가지고 있는 선입관을 확인함으로써 주적(主敵)으로 경계하는 동시에 통합을 지향해야 하는 북한에 대해 균형적인 시각을 가질 수 있을 것이다. 또한 더 나아가 통일 후 진정한 통합을 위해서라도 남한 사회에 자리잡은 북한에 대한 편견을 점검해 볼 필요가 있다.

15) 『2004 통일교육기본지침서』 p.8에는 통일교육의 주요과제 중 하나로 “냉엄한 국제 질서와 한반도의 군사적 대치 상황을 직시하게 함으로써 국가 안보보다 반드시 필요하며 중요하다는 점을 인식 시킨다”라고 나와있다.

그리고 북한 역시 함께 공통된 갈등을 겪은 당사자일뿐만 아니라 폐쇄적 사회 구조로 인해 남한민 보다 더 왜곡된 편견을 가지고 있을 가능성이 많다. 자아의 편견을 발견하고 그 배경을 파악하는 과정에서 타자의 편견을 더 효과적으로 이해할 수 있으므로, 북한민이 가지고 있을 선입관을 이해하기 위해서라도 남한이 가진 편견을 인정하고 수정하는 것이 선결적으로 필요한 것이다.

이처럼 북한에 대해 가지고 있는 편견을 인정한 다음, 해당 편견의 성격과 원인, 그리고 잘못된 요소를 점검해야 한다. 예를 들어 통일 교육 대상자가 ‘북한사람들은 남한사람들을 싫어한다’는 편견을 가지고 있다면, 어떠한 성격인지, 왜 그렇게 생각하게 되었는지, 정당화될 수 있는지 분석할 필요가 있다. 편견의 성격과 원인, 타당성 규명 작업을 통해 기존 교육, 언론 등 각종 매체, 그리고 통일교육에서 왜곡된 인식구조를 형성했을 요인을 발견할 수 있을 것이며, 이를 수정하도록 노력해야 한다. 이 과정에서 비단 부정적인 요소뿐만 아니라, 텔레비전 등에 의해 희화화된 요소도 잘못된 편견을 야기할 수 있음을 고려해야 한다. 예를 들어 북한 응원단 여성을 모든 북한 여성의 표상으로 생각하는 것 역시 왜곡된 선입견이라 할 수 있다.

2. 국내 통일 교육의 당면 과제

(1) 통일교육을 통해 다양한 정체성을 존중할 수 있어야 한다.

북아일랜드의 평화교육에서는 사회에서 공존하는 다양한 정체성을 존중하는 것을 강조하고 있다. 반면 우리의 통일 교육은 북한과의 민족 동질성을 강조하는데¹⁶⁾, 문제는 단일성을 강조하는 것 자체가 아니라, 많은 경우 무의식중에 단일성을 다양성보다 우월한 것으로 간주하는 오류를 범하게 된다는 것이다. 지나친 단일 민족성의 추구는 정체성에 대한 폐쇄적인 의식구조를 형성해 다원화되어 가는 한국 사회 내부뿐만 아니라, 세계화 시대의 국제 사회에서 많은 문제를 낳고 있다. 예를 들어 국내에서는 외국인 노동자 차별 처우와 같은 인종차별을 야기하고 있으며, 국제사회에서도 한국의 민족주의가 지나치게 과열되었다고 하여 이를 경계하는 목소리가 나오고 있다.

게다가 남한과 북한은 이미 정치, 경제, 문화 등 여러 측면에서 상이한 환경 하에 50년 이상 분단되어 있었고, 폐쇄적인 북한 사회의 특성 때문에 서로에 대한 차이점은 더욱 명확해진 현실이다. 따라서 지나치게 정체성의 동질성을 추구할 경우 북한의 다름을 무시하고 이에 대해 편견을 가질 위험성도 있다. 이러한 문제

16) ‘국가안보의 중요성에 대한 인식’뿐만 아니라 ‘민족 동질성 회복을 위해 남북간 이질성을 극복’은 『2004 통일교육기본지침서』에 나와있는 통일교육의 주요과제 중 하나다.

의식 하에, 우리의 통일 교육은 대상자가 개인 내면과 개인간, 또 집단간 다차원적으로 공존하는 다양한 정체성을 인식하고 다름을 인정하는 개방된 사고방식을 가질 수 있도록 장려해야 한다. 이를 통해서만 왜곡될 수 있는 폐쇄적 민족주의의 오류를 수정하고, 교류나 향후 통일 시 또 다른 집단 정체성을 가지고 있는 북한을 긍정적으로 수용할 수 있을 것이다.

(2) 참여자의 중심의 유연한 통일 교육이 필요하다.

앞서 살펴본 바와 같이, 북아일랜드의 평화교육에서는 참여자의 연령과 상관없이 방법론의 개발에서 선택까지 참여자의 의견을 적극적으로 반영한다. 이때 참가자의 연령이 낮을수록 관점 차이를 극복하기 위해 활동가는 참가자를 상대로 많은 상담을 하고 있다. 또한 참가자의 연령, 성별, 직업, 종교 등 다양한 면에서 그룹 내의 균형을 조절하기 위해 힘쓰고 있으며, 이러한 노력은 보다 다양한 그룹의 사람을 대상으로 하는 성인 프로그램에서 두드러지게 나타나고 있다.

이와 비교해 국내에서 진행되고 있는 통일교육이 기존의 경직된 교육 커리큘럼에 집착하는 것은 아닌지 반성할 필요가 있다. 먼저, 획일화된 통일 교육은 흥미를 유발할 수 없을 뿐만 아니라 교육 효과도 저하시키므로 사실위주의 주입식 방법론을 지양하고 토론, 다이어그램, 시청각자료 등의 다양한 방법을 채택해 참여자 중심의 방법론을 개발할 필요가 있다. 또한 통일 교육 전반에서 대상자의 의견과 입장을 반영하고 참가자간 균형이 이루어 질 수 있도록 배려해야 한다. 이를 통해서 교육 대상자의 적극적인 참여를 유도할 수 있고, 따라서 더욱 효과적인 통일 교육이 이루어질 수 있을 것이다.

(3) 통일 교육은 자율적인 성찰을 유도해야 한다.

북아일랜드의 경우, 평화 교육에서 활동가의 역할은 개인이 가지고 있는 편견이나 사고방식을 바꾸려 하지 않고, 단지 왜곡된 정보 등에 의해 잘못된 요소를 확인하는 것이다. 반면 국내에서 진행되는 통일 교육의 경우 교사가 획일화된 북한관을 ‘가르치는’ 경향이 있으며, 이는 오히려 북한에 대한 잘못된 고정관념을 심어줄 수 있다.

원래 통일 교육은 다른 분야의 교육과 달리 지식 위주가 아닌 성찰 위주가 되어야 한다고 생각한다. 물론 북한에 대한 편견을 줄이기 위해서 객관적인 사실을 알 필요가 있으나, 개인적 성찰을 거치지 않은 지식은 자칫 북한을 피상적으로 이해함으로써 또 다른 선입관의 원인이 될 수 있다. 게다가 타율에 의해 형성된 선입관은 대상자가 자기 성찰을 통해 진지하게 통일과 북한 문제를 인식하는데 방해가 될 수 있다.

따라서 통일 교육 전반에 있어 개개인의 다양한 배경에 따라 다르게 가질 수밖에 없는 관점을 배려하는 자세가 필요하다. 그런 다음에야 교육 대상자가 무의식

적으로 북한에 대해 가지고 있던 편견을 스스로 발견할 수 있을 것이다. 더 나아가 통일 교육은 대상자가 통일 문제를 내면화 해 주체적으로 인식할 수 있도록 유도해야 한다. 이를 통해서만이 교육 대상자가 건전하고 유연한 북한관을 가질 수 있으며, 특히 연령이 낮을수록 나타나고 있는 통일에 대한 무관심 문제를 극복할 수 있을 것이다.

(4) 민간단체 중심의 방법론 개발을 지향해야 한다.

앞서 밝혔듯, 본 연구가 민간단체를 중심으로 연구한 이유는 평화교육을 실시하는 대부분의 분쟁지역과 마찬가지로 북아일랜드에서도 적극적인 민간 단체가 평화 교육의 방법론 개발에 주도적인 역할을 해 왔으며, 이것이 공교육으로 점차 확산되었기 때문이다. 그러나 국내에서는 민간 단체가 공교육 수준의 통일 교육에 영향을 미칠 수 있을 정도로 민간 수준의 통일 교육이 활성화되지 않았다는 장애요소가 있다. 이는 대중에 의해(grass-roots) 통일 교육이 발달하지 못했다는 국내 조건의 기본적인 한계 때문이다. 이에 따라 서론에서 밝혔듯 평화 교육의 궁극적인 가치가 통일 교육과 일치함에도 불구하고, 현재 주요 민간단체에서 실시하고 있는 평화교육과 통일 교육이 서로 연계성을 가지고 있는 경우는 드물다¹⁷⁾.

따라서 당분간은 국내 민간 단체가 실시하고 개발하는 통일 교육방식이 공교육 수준에서 진행되는 통일 교육과 연계성을 가지고 상호 상승 효과를 유도할 수 있도록 커리큘럼을 개발할 수 있어야 할 것이다. 그리고 향후 국내에서도 축적된 노하우를 바탕으로 평화 교육을 실시하는 민간 단체를 중심으로 각 교육 기간간의 정보 교환을 통해 새로운 통일 교육 커리큘럼이 개발되어야 할 것이다.

따라서 정부는 자금 지원과 인프라 구축을 통해 민간단체에서 방법론을 개발하고, 이것이 향후 학교 통일 교육으로 확산될 수 있도록 적극적으로 장려해야 한다. 이를 위해 우선 북아일랜드의 One World Centre나 다문화 정보 센터 등 평화교육 관련 자료 지원센터¹⁸⁾의 설립을 추진해야 한다. 평화교육의 주제 및 방법론은 독립적인 것이 아니라 개발 교육(Development Education), 다문화 교육(Multicultural Education), 갈등 해결 교육(Education for Conflict Resolution), 세계 교육(Global Education)등 세계 각지에서 진행되고 있는 다양한 교육부문과 공유하기 때문에 풍부한 관련 자료는 초기 개발 단계의 필수 사항이기 때문이다.

(5) 민간 평화 교육단체를 위한 정부와 사회의 재정적 지원이 필요하다.

17) 예를 들어, 필자가 인턴으로 근무한 경험이 있는 유네스코(UNESCO) 아시아-태평양 국제 이해 교육원의 경우에도, 통일 교육과 평화교육 담당자가 구분되어 있으며 각 부문의 프로그램의 진행이나 내용의 연계도가 낮으며 다소 유리된 경향을 보이고 있다.

18) 이러한 자료 지원센터는 민간 단체나 학교의 교사뿐만 아니라 일반 주민, 학생 등 누구나 최신 자료를 복사하거나 무료로 대여할 수 있도록 도서관과 같은 형태로 운영되고 있다.

사례 연구 대상인 두 단체와 같이, 북아일랜드의 민간 평화교육단체 대부분은 참가비를 받지 않으며 정부의 지원과 모금으로 운영비를 충당한다. 원래 북아일랜드의 민간 평화교육 단체가 발달된 직접적인 물적 기반은 평화협정 후 EU Status I 으로부터 많은 지원비를 받아 관련 인프라 구축을 할 수 있었기 때문이다. 비록 2004년에 EU가 확대된 이후로 관련 지원금이 동유럽으로 넘어가게 되어 많은 비영리단체의 평화 교육 프로그램이 중단되는 상황¹⁹⁾이지만, 각 단체에서 활발한 모금활동이 진행 중이기 때문에 곧 다시 운영할 것으로 낙관하고 있다.

이러한 정부나 EU 차원의 재정적 지원은 북아일랜드 현지의 민간 평화 단체에게 꼭 필요한 것이었지만 전부는 아니었다. 정부나 EU의 지원이 있기 훨씬 이전부터 지역주민 스스로 평화교육을 위해 봉사활동 참여와 모금활동이 이루어지고 있었기 때문에 민간단체가 재정적으로 열악한 상황을 면하고, 발전 기반을 마련할 수 있었다는 것이 면담자의 공통된 의견이었다. 그렇기 때문에 EU의 지원금이 중단되는 사태에서도 향후 재정적 측면에 대해 낙관할 수 있는 것이다.

국내 민간 평화교육 단체는 EU와 같은 초국가적 조직의 막대한 지원을 기대할 수 없기 때문에 전적으로 정부와 사회의 모금 활동에 의존할 수밖에 없다. 서론에서 언급한 바 있듯, 열악한 재정은 국내 민간 통일교육의 발달을 저해하는 주요 원인 중 하나다. 물론 국가 차원의 운영비 지원은 필수적인 사항이지만, 사회적 모금 활동의 활성화를 강조하고 싶다. 이는 분단이 국민 모두의 문제이며, 시민사회 스스로 한민족의 진정한 통합을 위해 노력해야 한다고 생각하기 때문이다. 통일을 정부가 아닌 한국 시민사회 스스로가 달성해야 할 과제로 보는 관점에서, 자발적으로 운영되고 유지되는 민간 수준의 통일 교육은 매우 중요하다. 따라서 자발적 통일 교육을 실현하기 위한 시민사회의 책임 인식이 절실하며, 이러한 인식 전환이 있어야만 민간 단체의 통일 교육도 활성화될 수 있을 것이다.

(6) 방법론 개발에는 많은 시간과 노력이 필요하다.

북아일랜드의 사례와 같이 방법론은 많은 노력과 시간의 투입뿐만 아니라 시행착오를 통해 개발되는 것이다. 이는 단순히 외국의 발전된 평화교육 프로그램을 도입하는 것은 개발의 첫 단계일 뿐, 궁극적으로 세계 평화 교육에 기여할 수 있을 수준의 ‘우리 방식’을 개발해야 하기 때문이다. 특히 남·북한의 분단은 특수성이 강하며 서로에 대해 가지고 있는 편견도 인종이나 종교에 의한 것과 다른 성격이기 때문에 무조건적인 외국의 방법론 수용은 자칫 부작용을 유발할 수 있다.

국내 통일 교육에 평화 교육의 개념과 방법론을 적용함에 있어, 아직은 초기의 단계에 머물러 있는 현실이다. 그러나 남·북 관계 진전에 따른 평화교육의 필요성이 부각되는 현재, 공교육에서 시행하고 있는 통일 교육의 맥락을 고려하면서 전

19) NICHs의 경우도 4개의 핵심 프로그램 중 EU의 운영비 지원을 받던 Youth Resource Centre Project가 중단되었다.

반적인 통일 교육의 방향과 방법을 전환해야 한다. 방법론 개발에 많은 시간과 노력이 필요함을 고려할 때, 통일 교육의 평화 교육적 전환은 우리 통일 교육의 시급한 당면 과제이다.

3. 맺음말

노무현 대통령은 취임사에서 “진정한 동북아 시대를 열기 위해 한반도에 평화가 제도적으로 정착되어야 한다”며, 한반도 평화 발전 구상을 발표했다.²⁰⁾ 물론 통일을 위해서 제도적 합의는 필수 선행 조건이지만 향후 진정한 통합을 위해 남한 사회에 자리잡은 북한에 대한 편견을 점검해 볼 필요가 있다. 50년 넘는 분단의 역사에서 서로에 대해 형성된 선입관을 고려할 때, 당장 통일이 이루어진다고 해도 남북한민이 자연스럽게 어울려 살 수 있는 지 의문이다. 우리가 북아일랜드로부터 얻을 수 있는 가장 큰 교훈은, 진정한 통합을 위해 정치적 합의뿐만 아니라 편견을 극복하고 ‘함께 살아가는 방법’을 배울 필요가 있다는 것이다.

20) 통일부 통일정책실 (2004), 2004 통일백서

<참고문헌>

- 강순원 (2003), 1998년 “벨파스트 평화협정과 북아일랜드 평화교육의 상관성”, 『비교교육연구』 (제 13권 2호)
- 박찬석 (1998), “한국의 통일교육 변천에 대한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 양재성 (2004) "북한, 어떻게 볼 것인가?", 『2004 북한이해』 통일부 통일교육원
- 정현백·김엘리·김정수·이장원(2002), 『통일교육과 평화교육의 만남』, 통일교육원
- 추병완 (2003), “통일 교육에서 평화교육적 접근의 타당성”, 『통일 문제 연구』, 2003년 상반기호 (통권제 39호)
- 통일부 (2003), 『2004 통일교육기본지침서』, 통일부 통일정책실
- _____ (2004), 『2004 통일백서』, 통일부 통일정책실
- Allport, G.W. (1954), *The Nature of Prejudice*, Addison Wesley
- Boulding, E. (1992), "Strategies for Learning Peace", Lynch, J., Modgil, C., Modgil, S., *Human Rights, Education and Global Responsibilities ; Cultural Diversity and the Schools*, Vol.4, The Falmer Press
- Cairns, E. (1996) *Children and Political Violence*, Blackwell Publishers
- Cairns, E.·Dunn, S.·Gallagher, A. (1993), *Intergroup Contact in a Northern Irish University Settings : A report to the Central Community Relations Unit*, Centre for the Study of Conflict
- Cairns, E.·Hewstone, M. (2002), "Northern Ireland : The Impact of Peacemaking in Northern Ireland on Intergroup Behavior",

- Salomon, G.·Nevo, B., *Peace Education; the Concept, Principles and Practices Around the World*, Lawrence Erlbaum Associates Ltd.
- Cole, J.·Snyder, S.·Garlake, T. (1997), *Making Peace ; Teaching about Conflict and Reconciliation at Key Stage 3 and 4*, Oxfam UK and Ireland
- Fizduff, (1988), *Community Conflict Skills*, Express Litho
- Gaertner, S.L.·Mann, J.A.·Dovidio, J.F.·Murrell, A.J.·Pomare, M. (1990) "*How Does Cooperation Reduce Intergroup Bias*", *Journal of Personality and Social Psychology*
- Gallagher, A.M. (1992), "*Education in a Divided Society*", *The Psychologist*
- Cooper, P. (1965), "*The Development of the Concept of War*", *Journal of Peace Research*
- Hakvoort, I.·Oppenheimer, L. (1993), "*Children and Adolescents Conceptions of Peace, War, and Strategies to Attain Peace ; a Dutch Case-Study*", *Journal of Peace Research*
- Harris, J. (2002), "*Conceptual Underpinnings of Peace Education*", Salomon, G.·Nevo, B., *Peace Education; the Concept, Principles and Practices Around the World*, Lawrence Erlbaum Associates Ltd.
- Heskin, K. (1980), *Northern Ireland : A Psychological Analysis*, Gill·Macmillan
- Piaget, J. (1987), "*Is an Education for Peace Possible?*", *The Genetic Epistemologist*, (trans. Furth, H.G.) Bulletin de l'Enseignement de la Societe des Nations
- Richardson, N. (1997) "*Curriculum Examples of Inclusiveness : A Case Study of Education for Mutual Understanding and Cultural heritage*", Pluralism in Education Conference Report
- _____ (2001), *Making Rainbows ; a Creative Classroom Approach to Diversity*, Enelar Publications
- Simpson, G.E.·Yinger, J.M. (1985), *Racial and Cultural Minorities : An Analysis of Prejudice and Discrimination*, Plenum
- Smith, A. (1995), "*Education and the Conflict in Northern Ireland*", Dunn, S., *Facets of the Conflict in Northern Ireland*, St. Martin's Press
- Stephan, W. (1999), *Reducing Prejudice and Stereotyping in Schools*, Teachers College Press
- Tal-Or, N.·Boninger, D.·Gleicher, F. (2002) "*Understanding the Conditions and Processes Necessary for Intergroup Contact to Reduce*

Prejudice *Peace Education"*, Salomon, G.·Nevo, B., *Peace Education; the*
 Concept, Principles and Practices Around the World,
Lawrence Erlbaum Associates Ltd.

<참고 사이트>

통일 교육원, <http://www.uniedu.go.kr>

NICHs, <http://www.nichs.org>

Mediation Northern Ireland, <http://www.mediationnorthernireland.org>



개성관광사업의 성공 가능성

- 금강산관광사업과의 비교를 통해 -



고려대학교
북한학과 4학년
황정환

목 차

I. 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구내용 및 구성	1
II. 북한의 관광산업	2
1. 관광정책	2
2. 관광자원	5
3. 관광환경	8
III. 개성의 관광산업	9
1. 관광자원	10
2. 관광환경	12
IV. 북한관광의 문제점과 해결방안	13
1. 금강산관광	14
2. 개성관광	17
V. 결론	23
VI. 참고문헌	25

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

최근 대규모의 북한이탈주민이 입국하는 사건이 있었다. 이것은 이미 북한을 떠나 주변국을 떠도는 주민들이 수십만에 달한다는 사회단체들의 보고를 통해서 충분히 예견된 일이었다. 여기서 문제는 아직도 많은 북한이탈주민이 제3국을 떠돌면서 비참한 생활을 하고 있다는 점이다. 이는 분단체제로 인해 발생한 또 하나의 민족비극이며 남북관계의 민감한 현안으로 갈등의 한 원인이 되고 있다.

다행히 북한이탈주민의 직접적인 원인이라 할 수 있는 북한경제가 최근 몇 년 사이 성장세로 변화하면서 이탈주민의 증가세는 둔화되었다. 여기에는 남한의 지속적인 경제협력과 인도적 지원이 있었기에 가능한 것으로 해석할 수 있다. 그 중 특히 금강산 관광사업은 북한의 안정적인 수입원으로 경제성장과 식량난을 극복하는데 큰 밑거름이 되었을 거라고 예상된다.¹⁾ 하지만 아직도 북한경제는 불안하여 이탈주민의 수는 계속해서 조금씩 증가하고 있는데 이것은 자칫 완화되어 가는 남북관계의 불안요소로 작용할 수도 있다. 때문에 북한경제의 불안함은 앞으로의 남북관계를 위해서도 반드시 안정되어야 한다.

지난 반세기 남북한의 팽팽한 대치상황을 화해·협력의 시대로 변화시키는 계기가 되었던 것은 98년부터 시작된 금강산 관광사업이었다. 6·15 정상회담 역시 그 근원을 살펴보면 금강산 관광사업으로 이룩한 화해·협력의 산물이라 할 수 있다. 이처럼 금강산 관광사업이 가져온 결과는 매우 긍정적이라고 할 수 있다. 하지만 금강산 관광사업이 남북경협에 있어서는 문제점을 안고 있어 많은 부분에서 비판을 받고 있는 것이 현실이다.

이 시점에서 2004년 하반기 입주가 시작되는 개성공단 사업과 그에 따라 시행될 개성관광은 금강산관광으로 부정적인 인식이 강하던 남북경협의 이미지를 회복시키며 남북관계를 보다 가깝게 할 수 있는 계기를 마련할 것이다. 이에 개성관광이 본격적으로 시작되기 전 기존의 금강산 관광사업의 분석을 통해 개성관광의 사업과정에서 예상될 수 있는 문제점을 파악하고 그 해결방안을 제시하여 사업의 성공가능성을 분석하고자 한다.

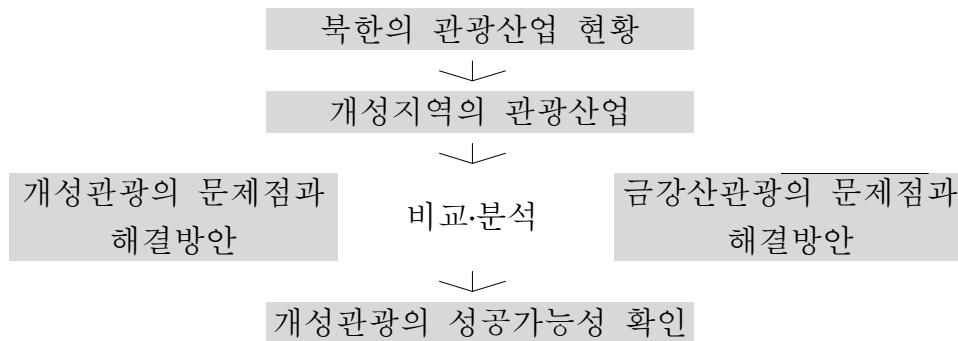
2. 연구내용 및 구성

개성관광은 북한경제의 안정은 물론 남북한의 문화적 이질감을 극복하는 효과를 기대할 수 있는 사업이며, 그 동안의 금강산관광이 가져온 북한관광에 대한 부

1) 고유환, 「금강산 관광사업의 의미와 평가」, 『금강산 관광사업과 남북경협』, 현대경제연구원, 서울대 통일포럼, 2002, p.4.

정적인 요소를 극복하는 수단으로 작용할 것이다. 이것을 감안하여 개성 관광사업의 성공 가능성을 개성지역의 특성을 바탕으로 금강산 관광사업에서 드러난 문제점과 그 해결방안을 살펴보고 개성 관광사업에서 예상할 수 있는 문제점과 해결방안을 찾는 방법으로 연구하였다.

<그림1> 연구 내용 및 구성



개성 관광사업의 성공 가능성을 확인하는 연구방법은 대부분 북한 관광산업에 대한 선행연구자료와 한국관광공사, 통일부, 문화관광부 등의 관계기관에서 발행되고 집계된 자료를 통한 문헌연구와 학계의 기존연구를 병행, 인용하는 과정을 통해 금강산 관광사업에서 드러난 문제점의 해결방안을 살펴보는 방법이다.

II. 북한의 관광산업 현황

1. 관광정책

북한은 전반적으로 관광산업에 대해서 부정적 인식을 가지고 있다. 이것은 원칙적으로 그들이 노동 중심적 가치관을 지님으로써 관광을 낭비적이고 안일한 생활을 추구하도록 하는 비생산적인 활동으로 치부하고 외국과의 관광교류는 체제를 위협하는 요소로 인식하였기 때문이다. 그래서 주민이 외국으로 자유로이 여행하는 것을 엄격하게 제한하고, 외국인 또한 북한 내에서의 자유로운 여행을 허가하지 않았다. 하지만 1980년대 경제사정의 악화와 개방사회의 물결로 인해 차츰 문호를 개방함으로써 관광에 대한 개념이 점차 바뀌게 되었다.

북한이 본격적으로 관광에 대한 인식이 변한 시기는 1984년에 제정된 「조선민주주의 인민공화국 합작법」과 1984년에 마련된 「조선민주주의 공화국 합영법」 및 1996년 승인된 「자유경제무역지대 관광규정」을 통해서인데, 관광을 정

치적 선전수단으로서의 의미가 아닌 실질적인 경제적 의미의 사업으로 규정하였다. 즉, 그들이 이제는 관광을 단순한 정치선전 수단이 아닌 경제적 이득을 얻기 위한 사업으로 인식한 것이다.²⁾

<표1> 북한당국의 관광에 대한 인식변화³⁾

구 분	내 용
외국인전용 관광구역설치	관광을 통한 외화벌이를 위해 특정지역(남포, 원산, 통천, 나진·선봉, 해주, 함흥)에 외국인전용구역 설치하고 이에 따라 관계법령을 개정·보완함은 물론 시설정비와 교통수단을 확충
관광인력 교육강화	평양외국어대학·평양상업대학·청진산업대학 등에서 관광안내원, 승무원, 호텔종사자를 배출, 관광호텔 연수 및 어학교육 등을 강화
무사증 제도 실시	「라선 경제무역지대」에 한해 무사증 제도를 실시하여 한국인을 포함한 모든 외국인의 방문을 가능케 하는 제도적 장치를 마련
관광분야 활성화	홍콩과 일본 등지에서 투자설명회 개최를 비롯하여 동남아 관광시장에 접근하고 있으며, 미국에 대한 경제제재조치 완화요구와 해외 동포자금 유치에 주력

이러한 인식의 변화와는 상관없이 북한의 관광산업은 아직까지 기초적 수준에 머물고 있다. 이는 북한 당국 스스로가 관광분야의 본격적인 발전이 아닌 극히 제한된 인적 교류만 허용하면서 개혁·개방정책을 부정하는 폐쇄정책을 지속하는데 기인한다. 따라서 북한당국은 관광발전에 대한 이중적 접근을 피하게 되는 것이다. 왜냐하면 그들의 눈에는 관광이 근본적으로 서구 자본주의 문화의 퇴폐적 온상으로 비쳐지며, 관광을 확대한다는 것은 체제불안을 유발하는 것으로 인식되기 때문이다. 하지만 심각한 경제난, 외화부족 등을 해소하기 위한 제한적인 관광교류의 필요성을 북한 당국은 인정하고, 또 관광사업을 통한 외화획득 노력을 한다. 동시에 체제수호 차원에서의 완전한 문호개방을 통한 급속한 관광사업의 발전은 경계하고 있다.⁴⁾ 이것이 북한의 관광산업에 관한 현재의 인식이다. 금강산 관광사업 역시도 이와 비슷한 입장을 견지해왔다.

(1) 대내정책

북한 내부의 관광정책은 북한주민의 휴식·휴양을 지원하는 복지정책 차원에서

2) 정영태, 「금강산 관광개발사업의 협상과정 및 전망」, 『한반도 군비통제』 제25집, 국방부, 1999, p.114.

3) 김영윤, 「북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력 방안」, 민족통일연구원, 1988, p.9.

4) 한국관광공사, 『2000년대 통일대비 남북관광교류협력 실무안내』, 1999, pp.8~9.

추진되고 있다. 때문에 대부분의 자연경승지, 온천, 해안, 삼림, 약수터 등지에 있는 휴양소, 문화 휴식처, 숙박시설 등은 관광시설이 아닌 근로자들을 위한 사회후생시설에 가깝다고 할 수 있다.⁵⁾ 이외의 외국인 시설 이용이나 주민 개인의 자의적 휴식이나 여행은 폐쇄적 정책과 주민통제를 위해 절대 용납되지 않는다.

그러나 특기할만한 사실은 사적, 유적, 문화재, 자연경승지, 자연보호지구와 향토 특산물의 관광자원이 대체로 잘 보호·관리되고 있다는 점이다. 여러 가지 관련 법률 조항⁶⁾을 두어 자연훼손에 대해 철저한 관리가 이루어지고 있는 것이다. 이는 앞으로 북한의 다양한 관광자원에 대한 학술연구나 생태관광 대상으로 활용되는데 큰 도움을 줄 것으로 기대된다.

(2) 대외정책

북한은 80년대 이전까지만 해도 주로 공산국가간의 친선유지 차원에서 소규모 휴양 관광단을 유치하고, 해외교포를 대상으로 한 국제관광만을 육성하였다. 본격적으로 관광 사업을 시작한 것은 1984년에 합영법을 제정한 이후 합작투자 대상 업종에 관광부문을 포함시킴으로써 외화벌이 사업으로서 관광의 비중을 높였으나, 현재까지의 투자 실적은 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있는 것으로 평가된다. 북한은 현재 일본, 홍콩 및 대만을 중심으로 해외 여행사를 통한 관광홍보 활동과 외국인 관광단 모집에 주력하고 있다.⁷⁾

80년대 이후 주요한 대외 관광정책으로는 관련행정 기구의 확대(국가여행국을 국가관광총국으로 확대개편, 1986), 세계관광기구 가입(1987), 9개 관광지역 대외개방선포(1987) 등을 들 수 있다. 하지만 아직까지 대외관광 사업은 제한적인 범위 내에서 신중하게 접근하고 있다.⁸⁾ 외국인 관광객 유치를 위해 북한이 최근에 시행하고 있는 조치들은 라선 경제무역지대와 제한된 지역에서의 관광기반 확충에 집중하고 있다.

2. 관광자원

5) 이는 북한의 노동법에 잘 나와 있다. “근로자들은 휴식에 대한 권리를 가지며, 국가는 8시간 노동제, 유급휴가제, 국가비용에 의한 휴양제, 여러 가지 문화시설을 보전해야 한다”, 「사회주의 노동법 제7장 62조」.

6) “역사문화자원을 보호·관리하는 규정에는 「조선물질 문화유물 보존회 규정」·「보물, 명승, 고적, 천연기념물 보존령 및 시행규칙」이 있고, 문화유적지 및 명승지 보존을 위한 「토지법」, 명승지·경승지·관광지·휴양지구·성터·동굴·폭포·천연기념물·명승고적들을 위한 「산림관리규정」·「환경보호법」이 이다. 또한 금강산의 생태계 보호와 희귀동물을 보존을 위한 「금강산 보호관리 규정」도 있다”, 북한관광정보(http://www.travel-northkorea.com/s01_condition/condition_02_01.asp).

7) 김성우, 「남북관광교류에 관한 연구: 금강산 관광개발을 중심으로」, 경기대 서비스경영전문대학원, 2001, p.22.

8) 한국관광공사, 『2000년대 통일대비 남북관광교류협력 실무안내』, 1999, p.10.

북한의 관광정책이 주로 북한주민의 휴식과 건강관리를 외국인 관광객 유치보다 우선하는 정책으로 인해 국제 수준에 미치지 못할 정도의 수준을 갖춘 편의시설 위주로 관광시설을 개발, 활용하고 있다. 때문에 외국인에게 주로 개방하고 있는 관광지는 매우 제한적으로 평양, 묘향산, 개성, 판문점, 원산, 남포, 백두산, 금강산 등이다. 최근에는 라선 경제무역지대에 외국인 무사증 관광을 허용하고 온성 등의 국경도시를 통한 관광객 교류를 허용하고 있으나 대부분의 북한 지역이 개방되지 않고 있다. 때문에 북한은 관광산업을 육성시키기 위한 방법으로 일정 지역을 관광특구로 개발하여 상품화시키고 있다. 이에 따라 북한지역의 관광자원을 관광특구 지역을 중심으로 살펴보도록 한다.⁹⁾

(1) 평양 지역

북한의 정치, 경제, 문화, 관광의 중심지로 가장 경쟁력 있는 관광특구로 평양시와 교외지역, 대동강을 중심으로 한 평양시민 휴식공간조성, 외국관광객 유치를 위해서 관광시설을 개발하였다. 소위 ‘세계 제일의 숲 속의 공원도시’를 조성하기 위해 녹지조성, 공해방지, 도시미화에 힘쓰고 있으며 대규모의 상징적인 조형물(우상화건물 포함)이 많이 있다. 그리고 예부터 버드나무가 많은 수도라 하여 ‘유경’이라는 이름으로도 불린다.

평양에는 여러 유적과 자연경승지가 많이 있는데 대표적인 유적으로 평양성, 단군릉, 동명왕릉 등이 있다. 또한 자연경승지는 주변지역에 고르게 분포되어 있는데 모란봉, 능라도, 대성산, 보통강 유원지, 용악산, 봉화산¹⁰⁾, 와우도, 태성호 등이 있다. 이밖에 김일성·김정일 부자와 관련된 조형물과 시설이 도시 전역에 세워져 있다.

관광시설은 우선 대외적으로 평양이 깨끗하고 아름다운 서구식 도시의 이미지를 보여주고 발전된 도시의 인상을 심어 주기 위해서 외국관광객 유치에 필요한 고급 관광호텔, 위락시설, 골프장, 문화재 보수, 산업관광코스(지하철, 교외공장, 농장)개발, 대동강 유람선 등이 갖추어져 있다. 한편 주민을 위한 휴식, 위락시설은 대동강변(모란봉지구, 능라도지구, 양각도지구), 보통강지구, 대성산, 만경대 지구에 구비되었다.

(2) 남포 지역

남포는 1940년에 우리나라 3대 항구의 하나였으며 북한에서는 평양에 이어 제

9) 한국관광공사, 『북한 관광 자원』, 2004, pp.120~127. ; 나종선, 「남북한 관광자원 공동 개발정책에 관한 연구: 경의선 철도복원을 중심으로」, 경희대 관광대학원, 2002, pp.30~32.

10) 평양에서 경치가 좋은 8곳으로 을밀대, 부벽루, 보통문, 애련당, 마탄, 거문, 용악산(또는 대성산)과 함께 봉화산을 평양팔경이라고 하였다.

2의 도시이다. 남포는 평안남도와 황해도를 연결하는 서해갑문이 완성된 뒤 평양의 관문으로 국제항구도시로서 발전하게 되어 이전보다 교통의 요충으로 큰 비중을 차지하게 되었다. 최근에는 서해갑문을 대외선전용으로 이용하고 외국인들에게 보여주는 필수관광코스에 포함시키는 관광정책을 펼치고 있다. 서해갑문 외에 관광자원은 고구려시대의 유적과 인공해수욕장인 와우도 유원지, 우산 휴양지, 평양 온천 등이 있다.

(3) 개성·관문점 지역

개성은 역사가 오래된 도읍이며 멀리 고구려시대 이후 근세에 이르기까지 경기도 땅의 행정, 경제, 문화의 중심지였다. 때문에 북한은 1987년 ‘대외관광지역’으로 선포하여 개발하였다. 하지만 현재 군사분계선에 인접하여 남북한간의 군사적 긴장이 완전히 해소되지 않은 상태이기 때문에 교통 및 접근성에 다소 어려움을 갖고 있다. 따라서 북한의 관광활성화정책이 가시화되고 남북관계의 발전에 따라 무한한 잠재력을 갖고 있는 곳이다.

개성에는 유명한 자연경승지가 여러 곳 있는데, 이 중에서 개표적인 것은 박연폭포와 자남산, 송악산이다. 특히 개성시가지 북쪽에 있는 박연폭포는 우리나라 3대 명폭중의 하나로 그 높이가 37m에 달한다. 이외에 개성은 500년간 고려왕조의 도읍지이자 이후 조선시대에서도 상업의 중심지였기 때문에 역사·문화적 관광자원이 매우 풍부한 도시이다. 고려시대의 왕궁 및 성곽을 비롯하여 예술적·역사적 가치가 높은 고건축과 왕릉 등이 잘 보존되어 있다.

관광시설 중 숙박시설은 이미 외국인들에게 호평을 받을 정도로 갖추어져 있으며 여기에는 위락시설도 포함되어 있다. 다만 앞으로 관광객이 증가함에 따라 통신·교통 등의 시설이 확충이 필요하다.

(4) 묘향산 지역

산세가 아름답고 기묘하며 풍기는 향기가 그윽하여 11세기부터 묘향산이라 불린 이 곳은 북한에서 대외적으로 널리 알려진 곳 중 하나로 주로 중국인 관광객이 많이 방문을 하며, 자연경승지와 불교관련 역사유적을 결합한 관광자원이 풍부하다. 특히 단군의 유적이 있는 단군사와 고려때 창건된 보현사 등 여러 유적, 유물이 있으며 김일성 부자가 각 나라로부터 받은 선물을 전시해놓은 국제친선전람관이 있다.

관광시설과 관련해서는 1978년부터 북한이 이 지역의 관광자원 가치를 높게 평가를 해서 숙박시설이나 위락시설이 비교적 잘 갖추어져 있으며 등산시설과 야영장 등 일반주민을 위한 시설도 마련되어 있다.

(5) 백두산 지역

한반도에서 가장 높은 장군봉(2,750m)을 주봉으로 여러 개의 봉우리가 천지호수를 둘러싸고 있는 백두산은 금강산과 함께 가장 가보고 싶은 북한 지역으로 다양한 희귀 동·식물이 자생, 서식하여 현재 자연보호지구로 규정되어 관리되는 곳이다. 또한 북한은 백두산을 '혁명의 성산'이라 하여 곳곳에 김일성·김정일의 혁명사적지, 전적지를 조성해 놓고 있다.

관광시설은 우선 백두산 중턱에서 향도봉까지 2km 구간에 지상케도식 삭도를 설치하였으며 향도봉에서 천지까지 1.3km 구간은 공중 케이블카가 있으며 숙박시설은 배개봉호텔과 삼지연호텔을 제외하고는 대부분 주민들을 위한 야영시설과 집단숙박시설이 갖추어져 있다. 이외에 온천과 스키장을 비롯한 여러 위락시설들도 있다.

(6) 원산·금강산 지역

항구 문화도시 원산에서 세계적 명산인 금강산에 이르는 110km 전구간은 해안, 호수, 산과 같은 명승지(송도원, 명사십리), 통천(시중호, 총석정), 고성(삼일포, 금강산)이 잇달아 있다. 금강산은 비로봉(1,638m)을 주봉으로 50여개의 큰 봉우리들과 각양각색의 1만2천 봉우리, 수정같이 맑은 물이 흐르는 계곡과 폭포, 연못들로 천하 절경을 이루고 있다.

1998년 11월18일부터 남한 주민에게 개방된 금강산 지역은 관광사업 이후 북한의 어느 지역보다 빠르게 관광특구의 모습을 갖추고 있는 지역이다. 아직 많은 지역의 기반시설이 제대로 정비되어 있지 못하고 접근로, 등산로, 휴게소 정도만 확보되어 있지만 북한 어느 관광지보다 양적, 질적으로 우수한 관광자원을 많이 갖추고 있어 발전가능성이 무한한 지역이다.

관광시설은 대부분 기존의 시설을 개조하고 관광사업 이후 조금씩 갖추어져 가는 실정이다. 특히 자연경승지를 제외한 불교관련시설, 온천, 위락시설 등은 앞으로의 관광활성화를 대비하기 위해 많은 부분 보수하거나 새로 만들어가고 있는 중이다.

(7) 나진·선봉 및 칠보산 지역

북한이 1991년 12월에 '자유경제무역지대'로 선포하여 외국으로부터의 투자 유치에 힘쓰고 있는 곳인 나진·선봉지역과 자연풍광이 빼어나며 희귀식물이 많이 서식하여 자연보호구로 지정되어 있는 칠보산 지역은 지하자원과 산림자원, 수산자원이 풍부하고, 100만년 전의 원시유적을 비롯하여 구석기, 청동기 시대 문화 발굴지로 유명하다. 또한 이 지역의 80%를 덮고 있는 울창한 숲과 천연호수(만포, 서번포), 해안절경(21개 섬, 8개 만, 10개 곳, 바닷새, 바다표범) 등의 관광자원이 풍부하다.

관광시설은 우선 외국인을 전용숙소와 일반주민을 위한 숙박시설이 따로 있으

며 해안지역에는 온천이 발달되어 있다. 하지만 칠보산의 경우 접근이 불편해 교통시설의 확충이 필요한 지역이다.

3. 관광환경

(1) 교통

북한은 국토의 대부분이 산지지형으로 낭림산맥 등 험준한 산맥들이 동서를 가로막아 동서간의 효율적인 운송에 큰 문제점이 있는 것으로 나타나 있다. 또한 전쟁준비를 위한 국방비 지출을 최우선적인 과제로 삼아 사회간접자본에 대한 투자의 우선 순위를 낮추었기 때문에 수송능력의 어려움은 더욱 가중되고 있는 형편이다. 이러한 이유로 인하여 북한은 1960년까지는 일제시대 건설된 철도와 도로의 시설 및 장비를 수리, 복구하여 사용하였으나, 점차 전반적으로 수송능력 부족 현상은 심화되고 있는 실정이다.

운송수단 중 철도의 경우가 전체 교통분담율의 거의 90%를 담당하고 있는데, 이는 주로 화물운송을 위한 수단으로 사용되고 있다. 또한 대부분의 시설이 노후되어 교통수단으로서의 본래 기능을 발휘하지 못하는 실정이다. 이를 고려할 때 현재의 북한교통시설로는 서부 평원지대 일부를 제외하고 관광객을 수용하기에는 대단히 만족스럽지 못한 실정인 것으로 추정된다.¹¹⁾

도로 사정 역시 서부지역을 제외하고는 여타 지역에서는 장거리 교통망이 아닌 단거리 교통망이 대부분을 차지하고 있다. 여기에 일부 고속도로를 제외한 대부분의 도로가 포장상태가 엉망인 것은 물론 도로의 폭 또한 매우 협소한 수준이다. 이에 우선적으로 관광지역 중심으로 도로 환경을 개선시켜 나가야 할 것이다.

해상이나 항공운송은 다른 운송수단과는 달리 정치적인 이유로 인해 북한에서 수송수단의 역할을 제대로 하고 있지 못하다. 그런 이유에서 항만이나 공항은 낙후되고 협소한 수준이며 선박이나 항공기 역시 숫자도 적고 상태는 노후되어 있다. 때문에 장기적인 안목에서 해상·항공운송에 대한 전반적인 개선책을 마련하여 기존의 육로관광 이외에 해상관광을 비롯한 새로운 관광루트를 개발하여 기존의 관광자원을 보다 다양한 방법으로 활용하는 방안을 찾도록 해야 할 것이다.

(2) 숙박 시설

주민들의 여행이나 지역간 이동이 활발하지 않기 때문에 국내 여행자를 위한 숙박시설은 빈약하며, 1980년대 비로소 해외 관광사업의 확충과 특히, '평양축전'을 계기로 외국인을 대상으로 평양과 일부 대도시 지역을 중심으로 고급호텔을 건설하였다.¹²⁾

11) 김성우, 위의 글, 2001, pp.30~31.

12) 이장춘 외, 『통일과 관광개발』, 한국관광진흥연구원, 1995, p.192.

북한에는 약 24여 개의 외국관광객용 호텔(여관 포함)이 있으며 이중 18개 호텔이 평양에 집중되어 있다. 여행자를 위한 숙박시설은 주요도시와 관광명소에 별장, 초대소, 숙영각 등이 있으나 외국관광객이 이용할 수 있는 시설·음식·편의시설을 갖춘 곳은 호텔뿐이다. 한편 해외에 선전하고 있는 관광명소 중 평양과 묘향산을 제외한 백두산, 칠보산, 구월산 등의 여행객 수용능력은 충분치 못하고 시설 또한 노후하다¹³⁾. 때문에 관광지역의 숙박시설 부족을 서둘러 해소해야 할 것이다.

(3) 편의시설

북한의 관광관련 편의시설은 백화점과 상점, 식당, 여행사 등이 있다. 이 중 평양 시내 백화점과 외화상점은 주로 외국인을 대상으로 하는데 처음 1975년에는 외국인 및 주재 외국인들만이 이용하였으나 1986년 6월부터 외화 확보의 일환으로 외화를 소지한 일반주민의 이용도 허용하고 있다. 과거 북한여행이 제한되던 시기에는 관광전문식당이 2개소(청류관, 옥류관)에 불과했으나 관광개발이후 특히 평양축전 전후로 각종 식당들이 등장했다.¹⁴⁾

III. 개성의 관광산업

2004년 하반기부터 개성공단 시범단지 입주가 시작된다고 한다. 그에 따라 개성관광 역시 곧 시행되겠지만 아직은 관광인프라가 부족해 당일관광 위주의 사업이 될 것이라고 한다.¹⁵⁾ 하지만 개성은 금강산과 달리 서울과 불과 73km 떨어져 경의선을 이용할 경우 왕복 3시간의 비교적 짧은 거리로써 접근성이 뛰어나 금강산과 비교해 보았을 때 매우 발전 가능성이 높은 곳이다. 왜냐하면 접근성의 용이는 관광비용의 절감이라는 효과까지 가져오기 때문이다.

개성은 본래 고려왕조의 500년 도읍지로 풍부한 역사유적까지 보유하고 있다. 고려의 정치·문화·경제의 중심지로서 개성지역은 인근의 국제항이었던 벽란도와 고구려의 수도였던 평양을 연계한 역사관광의 중추로 제2의 경주와 같은 효과를 낼 수 있을 것이다. 여기에 주변의 판문점을 비롯한 비무장지대(DMZ) 등을 연계하는 관광 상품까지 더해진다면 북한의 그 어떤 지역에 비해서도 긍정적인 요소가 많은 지역이다.¹⁶⁾

13) 한국관광공사, 『북한 관광 자원』, 2004, pp.119~120.

14) 김성우, 위의 글, 2001, p.43.

15) 「연합뉴스」, 2004년 8월 8일자.

16) 한국관광공사, 『개성공단 개발 대비 체계적 개성관광 육성방안 -개성관광을 통한 남북경협

1. 관광자원

(1) 역사유적

북한 당국은 개성관광에 맞추어 각종 유적지의 복원 공사를 비롯해 고려왕릉, 건축물을 개·보수하는 등 관계기관이 꾸준한 역사 유적 관리와 보수에 대한 단계적 목표와 계획을 구체적으로 실천하고 있다.¹⁷⁾ 여기에 최근의 중국 정부의 역사 왜곡과 관련하여 개성지역의 우리 역사유적을 국민들의 역사의식을 고취시킬 수 있는 프로그램으로 개발하는 방법은 개성지역을 보다 다양한 활동을 즐길 수 있는 관광지역으로 만들어준다.

<표2> 개성의 지정문화재¹⁸⁾

분 류	지정번호	문화재 이름	현 위 치
국보급	34	개성남대문	개성직할시 북안동
	35	불일사 5층탑	개성직할시 태평동
	36	선죽교	개성직할시 선죽동
	37	영통사 5층탑	개성직할시 용흥동
	38	영통사 서3층탑	개성직할시 용흥동
보물급	30	연복사종	개성직할시 남대문루
	31	홍국사탑	개성직할시 동흥동
	32	개국사 석등	개성직할시 동흥동
	33	관음사	개성직할시 산성동
	34	화장사 사리탑	개성직할시 용흥동
	35	영통사 동3층탑	개성직할시 용흥동
	36	영통사 대각국사비	개성직할시 용흥동
	37	영통사 당간지주	개성직할시 용흥동
	38	현화사 당간지주	개성지구 장풍군 월고리
	39	탑동 3층탑	개성지구 판문군 흥왕리

차원-』, 2004. pp.103 ~ 117.

17) 「한국일보」, 2001년 3월 9일자.

18) 한국관광공사, 『북한 관광 자원』, 2004, pp.777 ~ 783.

분 류	지정번호	문화재 이름	현 위 치
사적	46	개성나성	개성직할시
	47	반월성	개성직할시
	48	만월대	개성직할시 송악동
	49	고려첨성대	개성직할시 만월대 서쪽
	50	성군관	개성직할시 방직동
	51	숭양서원	개성직할시 선죽동
	52	대홍산성	개성직할시 산성동
	53	현릉	개성지구 개풍군 해선리
	54	고려 7릉군	개성지구 개풍군 해선리

(2) 자연경승지

개성지역에는 유명한 자연경승지가 여러 가지가 있는데 그 중 대표적인 것이 박연폭포, 자남산, 송악산이다. 우선 박연폭포는 북한 천연기념물 제388호이며, 높이는 37m이며, 너비는 1.5m의 규모이다. 또 근처에는 박연휴양소가 설치되어 그 안에 휴양각, 식당, 체육시설, 도서실 등이 있다. 그리고 박연폭포는 송도삼절(松都三絶)¹⁹⁾의 하나로, 또 금강산의 구룡폭포, 설악산의 대승폭포와 함께 한국 3대 명폭으로 꼽힌다.

자남산²⁰⁾은 높이 104m의 산으로 개성시의 한 가운데에 있다. 예전부터 경치가 좋고 아름다운 공원으로서는 알려졌는데 산 정상에서는 시내를 한 눈에 볼 수 있고, 산기슭에는 고려의 귀중한 유물이 보관되어 있는 고려박물관이 있다. 또한 산자락에는 개성남대문이 있고 산 정상에는 김일성의 대형 동상이 세워져 있다.

송악산은 개성시의 진산(鎭山, 488m)으로 동서로 용호산과 진봉산을 청룡, 백호로 삼고 있으며, 이전부터 도참사상에서 명당으로 꼽던 곳이었다. 또한 개성을 상징하는 산으로 소나무가 많이 자라서 송악(松岳)이라는 이름이 붙었으며 그 경관도 빼어나다.²¹⁾ 특히 고려의 유적이 많아 관광객이 끊이지 않고 있다.

(3) 혁명기념물 및 현대적 건축물

개성지역은 군사분계선과 가까운 지역으로 분단체제와 관련된 관광자원을 가지

19) 송도(개성)의 서경덕(徐敬德)·황진이(黃眞伊)·박연폭포(朴淵瀑布)를 뜻한다.

20) 자남산은 뒤에 보이는 송악산의 아들 같다는 뜻에서 “자남산”이라고 한다. 『조선관광』, p.86.

21) 통일원, 『북한의 자연지리와 사적』, 1994, p.64.

고 있다. 대표적으로 판문점이 있는데 이곳에는 정전회담장과 정전협정 조인식장이 그대로 보존되어 있으며 남쪽 군사분계선 공동경비구역 안에는 판문각, 군사정전위원회 회의실과 중립국감독위원회 회의실로 사용되었던 건물이 있다. 또한 군사분계선의 남측지역에 있는 콘크리트 장벽 역시 북한이 체제선전 및 평화공세 차원에서 적극 활용하고 있는 관광자원이다. 즉, 북한은 이 장벽을 한국과 미국이 분단고착화 유지의 상징이라고 외국인 관광객들에게 선전하고 있다.²²⁾

2. 관광환경

(1) 철도 및 도로

북한의 가장 중요한 교통수단인 철도가 개성을 지나는 것은 경의선의 평양~개성구간으로 총 21km를 개성지역이 차지하며 동부의 청년-이천선과 연결이 가능하다. 개성내에는 개성역, 개풍역, 이현역이 위치하고 있다. 향후 경의선의 복선화가 이루어질 경우 주변의 항만과 연계되어 내륙교통의 요지로 발전할 가능성이 매우 높다. 철도의 보조 교통수단으로 개성에는 고속도로, 1급 도로, 2급 도로가 있다. 평양을 연결하는 개성-평양 고속도로는 1992년에 개통된 총 연장 170km의 4차선도로이다. 1,2급 도로는 주변의 도시를 연결하여 주로 양곡과 수산물의 운송을 돕고 있다.²³⁾

(2) 항만시설

개성의 중심항에는 북한의 서해안지역 제2의 항구인 1974년 무역항으로 개항한 해주항이 있는데 서해안에서 남포항 다음으로 규모가 큰 항구이며 북한 최남단의 항구로 남한과의 교역에 있어서 매우 중요한 역할을 할 것이다.²⁴⁾ 아직까지 하역능력은 240만 톤에 불과하며 입항 가능한 선박도 7,000~8,000톤 급의 수준이다.

(3) 숙박시설

대표적인 숙박시설로 개성민속여관과 자남산여관이 있는데 먼저 개성민속여관은 남대문의 북쪽에 있는 북한의 3등급 단층 호텔이다. 1989년에 외국인에게 북한의 전통생활을 체험할 수 있게 하기 위해 건립된 이 곳은 총 50실의 객실로 구성되어 있다. 전통 방식으로 생활한다는 점에서 매우 뜻있고 흥미 있는 체험을 할 수 있다.

다음 자남산여관은 자남산 기슭에 위치한 북한의 2등급 4층 호텔이다. 1984년

22) 한국관광공사, 『북한의 관광특구 확대 가능성 및 발전방안』, 2001, pp.66~67.

23) 김성우, 위의 글, 2001, pp.31~35.

24) 한국관광공사, 위의 책, 2001, p.69.

건립되어 총 43실의 객실로 구성되어 있으며 인근에는 선죽교를 비롯한 역사적 유적이 많아 손쉽게 관람할 수 있는 곳이다.

(4) 편의시설

개성지역의 여러 편의 시설 중 먼저 유명음식점으로는 통일각, 박연식당, 민속식당 등이 있다. 이들 식당은 대부분은 한정식을 다루고 있으며 지역특산물을 이용한 음식을 주를 이루고 있다. 음식점 이외에 편의시설로는 우선 1987년에 완공된 수영장으로 개성물놀이장이 있는데 이곳의 수용인원은 약 3,000여명으로 매우 규모가 크다. 쇼핑을 위한 곳으로는 개성백화점이 있으며, 다양한 문화체험을 즐길 수 있는 개성문화회관도 있다.

IV. 북한관광의 문제점과 해결방안

1998년 시작된 금강산 관광사업은 그 동안 남북관계의 많은 문제 속에서도 남한정부의 정경분리원칙에 따라 관광객 억류사건과 서해교전 등의 어려움을 잘 극복하고 지금까지 지속되어 왔다. 이러한 금강산 관광은 단순한 경협사업의 의미를 넘어서 북한의 심각한 식량난을 일부나마 해소시켜 줌으로써 북한주민들로 하여금 동포애를 느낄 수 있게 했다는 점, 북한당국의 거부감이 비교적 적은 북한 출신 기업인의 방북을 통해서 대북접촉 창구를 마련하고 남북교류의 물꼬를 텃다는 점, 그리고 금강산 관광사업을 통한 남북한 당국간의 신뢰가 급기야 남북정상회담으로 발전했다는 점에서 '경제사업' 이자 '평화사업' 으로 남북화해와 대외신인도 제고에 큰 기여를 하였다. 이외에도 남한 정부는 다양한 측면에서 금강산 관광사업은 단순한 관광의 의미를 넘어서 민족의 평화, 안정에 크게 기여하고 있다고 밝혔다²⁵⁾.

하지만 금강산 관광사업으로 인해 발생한 문제요소 또한 긍정적인 부분에 비해서 적지 않은 것이 현실이다. 물론 남북관계의 특수적인 상황을 고려할 때 그러한 요소는 충분히 감안하고 사업을 진행할 만한 가치가 있다는 점은 인정할 수 있다. 금강산 관광 이후 지금까지 보다 진전된 남북관계를 바라보았을 때 충분히 공감할 수 있는 사실이다. 그런 이중적인 면을 고려해 볼 때 이번 개성관광은 금강산 관광이 가지는 한계를 극복할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있을 것이다.

개성은 금강산과 같이 외부와 차단된 지역이 아니라 개방된 지역, 그것도 평양과 바로 지척이라는 점에서 매우 큰 차이점을 가지고 있다. 이것은 개성이 금강산

25) 통일부, “금강산관광 지속을 위한 정부지원 필요성과 지원방향(2002. 1. 23)”.

보다 정치·경제·사회적으로 더욱 민감한 지역이라는 뜻이며, 향후 북한의 변화에 큰 영향을 미칠 수 있는 가능성을 내포한다는 의미이다. 또한 남한의 입장에서도 그 동안 금강산관광으로 인해서 남북경협에 대한 여론의 비판적인 시각을 변화시킬 수 있는 계기가 바로 이 개성 관광사업이며 나아가 '통일의 작은 시작'이 될 수 있는 기회가 될 수도 있다.

개성관광이 가지고 있는 의미는 이처럼 매우 크다고 할 수 있다. 그렇기에 지난 금강산관광과 같이 여러 문제가 발생한다면 더 이상의 발전적인 남북관계는 기대할 수가 없을 것이다. 그래서 이제 시작될 개성관광은 금강산관광의 선례를 고려하여 후발 사업으로서의 충분한 이점을 살리고, 경제적 이득과 함께 남북관계를 보다 진전시킬 수 있는 역할을 할 수 있도록 진행되어야 한다. 이에 지난 금강산 관광사업이 성사되고 진행되는 과정에서 나타난 문제점을 분석하여 사전에 개성 관광사업에서 예상할 수 있는 문제점을 파악, 해결방안을 제시해보도록 한다.

1. 금강산관광

금강산관광이 최초 시도된 1998년은 남한이 IMF사태로 극심한 경제침체를 겪고 있던 시기였다. 때문에 금강산 관광은 그 필요성은 인정되나 시기상 적절하지 못하다는 이유로 많은 비판이 제기되었다. 나아가 북한에 과다하게 지불되는 관광비용이 군사비로 전용할 가능성을 이유로 금강산 관광사업 자체를 중단해야 한다는 목소리도 있었다. 이외에도 사업의 전개과정에서 많은 문제점이 드러나 부정적인 영향을 끼치게 되었다. 이에 그 문제들을 살펴보고 해결책을 제시해보도록 한다.

(1) 초기 투자의 어려움

금강산 관광사업의 운영 상황을 보면 초기에는 특정기업이 독점적으로 운영하는 중 재정곤란으로 파행운영 되었다가 현재는 공기업인 한국관광공사가 참여하여 어느 정도 정상적으로 운영되고 있는 실정이다. 파행운영의 주된 이유는 사업 초기에 관광대가로 막대한 비용을 북한에 제공하였기 때문이다. 결국 이러한 관광대가로 인해 금강산관광은 고비용의 관광으로 일반화되는데 큰 어려움이 있었던 것이다. 그것은 곧 사업의 불안정을 의미하게 되는데 이는 또 투자유치의 어려움으로 이어졌다. 투자의 가장 큰 방해요소는 바로 불확실성이다. 이것을 해소하기 위해 북한이 현재 육로관광의 허용, 관광객의 제한사항 완화 등 다소 긍정적인 방향으로 태도변화를 보이고는 있지만 아직은 부족한 것이 사실이다. 따라서 앞으로는 남한 민간기업의 투자 유치는 물론 해외투자까지를 이끌어 내기 위해서 좀더 금강산관광의 안정성을 북한 당국은 보장해야한다.

(2) 단순한 관광상품

초기 금강산관광은 주로 등산위주의 관광이었다. 하지만 점차 관광객의 취향이 변화되고 다양성을 추구함에 따라 그것은 더 이상의 관광상품으로서의 가치를 잃게 되었다. 이에 북한은 교예, 온천, 예술공연 등의 관광상품을 추가시키고 있지만 아직까지 관광객들이 만족할 만한 수준에는 미치지 못하고 있기 때문에 더욱 개선되어야만 한다.

일반적인 남한의 관광객은 북한의 문화를 대하고 북한 주민과 만나며 이야기하고, 북한 음식을 맛보기를 원하며²⁶⁾, 북한주민과 우호의 장을 나눌 수 있는 공연, 학술, 예술 행사 등을 원하고 있다. 이것을 감안하고 더 많은 관광상품을 개발하고 인근의 설악권이나 휴전선과 연계된 생태·역사·스포츠 관광 상품 및 외국인들을 위한 다양한 형태의 관광패키지는 금강산 관광을 보다 활성화시킬 수 있는 방안이 될 것이다.

(3) 관광인프라의 부족

금강산 관광사업이 지금보다 더 활성화되기 위해서는 일반관광객의 증가가 필수적인 요소이다. 하지만 대부분 관광이 1회성으로 그치고 있는 실정이다. 이를 해결하기 위해 우선적으로 대규모의 위락시설과 숙박시설 확보가 무엇보다 중요하다. 먼저 위락시설의 확보를 위해서는 현재의 금강산관광지구법 아래에서는 그 시도가 현실적으로 어려운 여건이므로 조속한 관광특구의 지정이 필요하다.²⁷⁾ 관광특구 지정은 면세점이나 카지노를 비롯한 관광객 유치에 위한 위락시설의 설치를 보다 간편하게 해줌으로써 금강산 관광사업의 경쟁력을 보다 높일 수 있는 계기가 될 것이다.

숙박시설 역시 우선적으로 확보해야만 하는 중요한 관광인프라이다. 현재의 숙박시설은 기존의 시설과 새로 건설된 호텔이 대부분인데 이는 중·장기 관광객의 확보에 어려움을 가지고 있다. 때문에 민박, 텐트촌, 산장 등의 다양한 숙박시설을 확보는 보다 많은 관광객이 오랫동안 금강산에 머무는데 가장 중요한 요소로 작용할 것이다. 아울러 관광객의 소비와 편리함을 위해 다양한 금융서비스 역시 시급히 필요한 부분이다.

(4) 북한의 자세

금강산 관광사업은 지금까지 여러 이유로 인해 중단되거나 관광객이 억류되는 사건이 있어 왔다. 충분히 관광중단의 사태로까지 번지지 않을 수 있는 문제임에도 불구하고 북한의 일방적인 통보만으로 이루어진 일이었다. 이는 경우에 따라서

26) 한국관광공사, 『북한의 관광특구 확대 가능성 및 발전방안』, 2001, p.41.

27) 북한은 2003년 10월 8일 최고인민회의 상임위원회에서 금강산관광특구 지역을 확정하는 경제선을 비준했다. 「연합뉴스」, 2003년 10월 26일자.

금강산 관광사업은 앞으로 언제든지 좌초될 수 있다는 가능성을 말하는데 다르게 말하면 사업의 안정성을 위협한다는 것이다.

이와 같이 금강산관광의 운영과정에서 가장 위험요소가 되는 것은 바로 북한의 비협조적인 자세이다. 이는 남한이 제시하는 금강산관광의 개선책을 북한은 실제로 반영되는데 오랜 시간이 걸리거나 아예 받아들이지 않는 모습에서도 쉽게 찾아 볼 수 있다. 문제는 바로 여기에 있는데 이런 북한의 자세가 바로 금강산관광의 침체로 이어진다는 것이다. 이것은 금강산 육로관광의 실시로 다시 늘어난 관광객의 숫자를 보면 북한의 자세 변화가 금강산 관광을 활성화시킬 수 있는 가장 확실한 수단이라는 것을 깨닫게 한다. 이 점을 북한은 확실히 깨달아야 할 것이다. 또한 남한 역시 이점에 대하여 북한을 설득하는 노력에 최선을 다해야 한다.

(5) 교통수단의 불편

금강산관광은 현재 남한에서 휴전선을 지나는 육로 관광과 해로를 이용한 해상 관광이 있다. 관광 초기에는 남북한의 특수한 상황아래에서 해상관광이 주를 이루었지만 이제는 휴전선을 통한 육로관광이 활성화되고 있다. 그리고 연내에는 관광 버스가 아닌 개인 자가용을 이용한 방법도 가능해질 예정이다.²⁸⁾ 하지만 지금의 금강산의 접근방법은 충분히 만족스럽지 않다. 왜냐하면 금강산의 접근로를 지나치게 제한하는 것은 관광 이후 재방문을 거부하는 데 큰 영향을 미치기 때문이다. 이것은 현재 남한의 특정지역을 제외하고는 대다수의 국민과 외국관광객은 복잡한 접근과정을 거쳐 비로소 금강산 관광을 할 수 있다는데 잘 나타나 있다. 그래서 이 같은 불편을 없애기 위해서라도 시급히 금강산 인근의 공항과 동해선을 이용한 접근 방법을 모색해보아야 한다. 이는 보다 빠르고 편리한 금강산 관광을 만들어 줄 것이다.

(6) 통합적 관리기구의 필요성

금강산 관광사업을 담당하는 주체는 우선 남한의 해당기업과 한국관광공사가 있으며 북한에는 「조선아세아태평양 평화위원회」가 있다. 물론 운영에 관한 것은 거의 대부분이 해당기업이 맡고는 있지만 점차 그 규모가 커짐에 따라 금강산 주변의 환경문제를 비롯해 관광으로 인한 애로사항 및 관광 홍보 등의 문제는 현재 원활하게 처리될지가 의문이다. 때문에 앞으로는 현재의 금강산관광의 운영 및 안내체계로는 많은 부분에서 관광객들의 수요 및 욕구를 충족시키기는 어려울 거라 예상된다. 특히 해당기업의 권한을 넘어선 부분에 대해서는 남북한 당국은 물론 환경전문가, NGO 등을 포함한 체계적이고 통합적인 관리기구를 출범시킬 필요성이 충분하다. 이에 관해 서둘러 남북한의 협의가 이루어져야 할 것이다.

28) 「연합뉴스」, 2004년 6월 15일자.

(7) 제도적 장치의 미비

금강산관광이 남한에서 부정적으로 인식된 이유 중의 하나가 관광사업에 있어 모든 사항들이 해당기업이나 관계기관에 의해서 개별적·비공식적으로 추진되었다는 점이다. 이는 관광사업 도중에 갈등문제가 발생했을 때 별다른 해결책 없이 극단적으로 관광이 중단된 경우를 통해서 알 수 있듯이 관광사업의 불투명성과 제도적 장치의 미비를 말해준다. 이것은 바꾸어 말하면 금강산 관광사업이 매우 불안한 사업이라는 것을 의미한다. 때문에 금강산 관광사업이 정상적으로 운영되기 위해서는 사회단체나 NGO 등이 남북한의 협의과정에 참여하여 사업이 안정적으로 운영하고 사업의 투명성을 확보하는 제도적 기반을 마련하고 나아가 그것을 지킬 수 있는 환경을 조성시켜 나가야 한다.

(8) 경협사업의 부정적 영향

금강산관광은 초기부터 북한 우위의 경협사업이었다. 해당기업이나 남한 당국은 금강산 관광사업의 성사여부에 지나치게 매달려 북한의 요구조건을 대부분 수용하는 저자세의 모습을 보여주었기 때문이다. 문제는 이것이 이후 남북경협에 있어서 상당히 좋지 않은 선례가 될 수 있다는 점에 있다. 현재도 기업들이 북한과의 교역에 있어 협상 부분에서 애로사항을 겪고 있는 것을 감안하면 금강산관광과 같이 북한의 요구를 무조건적으로 수용하는 사업 자세는 남북경협에 큰 악영향을 끼쳤다. 따라서 이제는 당당한 사업파트너로서 서로의 요구조건을 듣고 양쪽이 만족할 수 있게 협의하는 방향으로 자세를 변화시켜야 한다. 여기에는 단호한 남한의 의지가 매우 중요하다.

2. 개성관광

개성관광은 아직 초기단계에 있는 실정이다. 그래서 남북 당국의 협의는 물론 투자유치, 국민공감대의 형성 등의 부분에서 개성관광은 충분히 검증받을 기회가 있다. 이를 위해 우리는 먼저 지난 금강산관광의 무리한 사업 진행으로 많은 문제점이 드러났던 것을 기억하여 그런 과정을 겪지 않기 위해서 개성관광의 진행과정에서 예상할 수 문제점을 생각하고 해결책을 찾아야 한다.

(1) 초기투자의 어려움

개성공단과 달리 개성관광은 눈에 보이는 실적이 존재하지 않고 금강산관광의 선례를 보았듯이 북한의 관광사업은 초기투자의 위험성이 대단히 높은 사업이다. 여기에는 북한 당국의 무리한 관광대가가 가장 큰 이유이다. 이 점은 금강산 관광사업과 마찬가지로 일 것이다. 아니 오히려 더 많은 관광대가를 원할지도 모른다. 왜냐하면 평양과 가깝다는 이유로 북한은 체제동요의 위험성을 강조하면서 별도의

위험부담금을 요구할지 모르기 때문이다. 이외에 개성지역의 관광인프라 부족 역시 초기투자의 어려움을 분명하게 해준다. 이에 개성관광도 역시 금강산관광과 마찬가지로 정부의 참여가 반드시 필요하지만 이는 또 ‘퍼주기’라는 국민의 비판을 받을지도 모른다는 점에 문제가 있다. 그래서 이제는 이러한 여론을 긍정적으로 바꾸고 개성 관광사업의 안정성을 높이기 위해 관광전문기관의 참여를 유도하는 것이다. 이를 위해서는 정부를 해당기업에 대한 재정적 투명성, 사업의 수익성 및 사업 예측성에 관한 철저한 검증이 반드시 이루어져야 하며²⁹⁾, 또 여기에는 북한의 개성관광에 대한 인식의 변화도 필요하다. 단기적인 경제이익이 아닌 체제안정과 경제성장의 원동력으로 개성관광을 활성화시키기 위해 적극적인 노력을 기울이는 북한의 자세 말이다.

(2) 낮은 인지도와 단순한 관광상품

개성지역은 그 문화유산과 자연 자원의 풍부함에도 불구하고 남한에서 그 인지도가 대단히 낮은 실정이다. 그 이유는 우선 관광객의 성향이 금강산이나 백두산과 같이 훼손되지 않은 자연환경에 대한 관심으로 개성지역의 역사유적보다 높게 나타난 것으로 생각할 수 있다.

<표3> 북한관광지역 인지도 비교

구 분	경기개발연구원 설문조사 (2002년)*	고려대학교 설문조사 (2004년)**	비 고
백두산	28.1%	25%	금강산과 평양의 인지도가 높아져서 비율이 낮아짐
금강산	23.2%	29%	금강산관광의 홍보로 인지도가 높아짐
평양	20.6%	33.5%	평양관광 시작으로 선호도가 높아짐
개성	4.7%	4%	개마고원 외의 다른 지역에 비해 인지도가 낮고 수치는 일정
개마고원	4.7%	4%	중고교과서에 수록된 지역으로 개성과 비슷한 인지도를 보임

주 : * 경기개발연구원, 『육로관광을 통한 남북한 관광협력 활성화방안』, 2002.

** 고려대학교 북한학연구소, 「2004년 개성관광 시행관련 국민 여론조사」, 2004.

29) 한국관광공사, 『개성공단 개발 대비 체계적 개성관광 육성방안 -개성관광을 통한 남북경협 차원-』, 2004. pp.117 ~ 119.

결국 개성관광의 초기단계에서는 우선 인지도를 높이는 방안으로 개성의 뛰어난 자연경승지를 적극 홍보하고 역사유적과 관련, 다양한 관광상품의 개발에 힘써야 할 것이다. 여기에 인근의 판문점, 비무장지대(DMZ), 임진각과 같이 세계 어느 곳과도 비교할 수 없는 희소성을 지닌 관광자원까지 포함시킨다면 그 가치는 매우 높아질 것이다. 즉, 단순히 획일화된 ‘경치관광’을 탈피하고 체험위주의 문화상품으로 그 대상을 남한은 물론 외국까지 확대하도록 하는 것이다. 그렇지만 문제는 이러한 관광상품들 역시 초기의 단순한 흥미 이상을 벗어나지는 못한다는 데에 있다. 다시 말해서 재방문의 가능성이 그리 높지 않은 관광 상품이라는 것이다. 그래서 그 점을 보완할 방법으로 바로 레저시설의 건설이다. 미국의 디즈니랜드와 같은 레저시설은 개성지역을 보다 쉽고 자주 방문할 수 있는 장소로 기억되게 하는 역할을 할 것이다.

<표4> 남북한 연계 관광상품

상 품	기 대 효 과		비 고
문화유적과 레저시설	지루해질 수 있는 문화관광을 흥미로운 레저시설 이용을 통해 재방문 기회를 높일 수 있음	북한은 관광사업의 활성화로 외화획득과 경제활성화 남한은 외국인 관광객 유치와 지역경제를 활성화	자칫 한 방향으로 편중될 수 있기에 보완 가능한 다채로운 연계상품의 개발 노력 필요
문화유적과 판문점	문화관광과 함께 안보관광을 연계하여 독특한 안보·통일교육 관광을 시도		안보관광의 희소성으로 관광객 유치는 용이할 수 있으나 북한을 자극할 수 있는 관광형태는 지양해야 함
문화유적과 비무장지대(DMZ)생태관광	천혜의 생태보고인 비무장지대를 개발하여 문화유적과 연계된 자연·문화관광으로 관광사업의 다양화		생태관광은 장기적으로 세계문화유산 등록을 위해 보존 대책도 관광사업과 함께 수립해야 함

(3) 관광인프라의 부족

전체 북한지역에서 개성은 비교적 다른 곳에 비해서 덜 낙후된 지역이지만 현실적인 관광인프라의 부족은 다른 곳과 마찬가지로이다. 이 점은 개성관광의 활성화

에 근본적인 문제를 안겨주고 있다. 이미 금강산 관광에서도 언급이 되었지만 한 가지 예를 들어 설명해 보면, 지난 금강산 관광의 설문조사에서 초기에는 장기관광을 선호하다가도 이후 조사에서는 점차 중·단기 관광을 선호하는 결과가 있었다.³⁰⁾ 이는 초기 북한에 대한 새로운 경험을 얻는다는 기대감에 장기관광을 원했으나 실제로 가 본 북한의 열악한 관광인프라에 대한 실망감에 점차 중·단기 관광을 선호하는 입장으로 변하는 것으로 해석할 수 있다. 개성관광 역시 관광인프라의 확충 없이는 장기적인 차원에서의 관광 활성화는 기대하기 어렵다.

관광인프라 중 가장 먼저 시급한 것은 숙박시설이다. 현재 개성의 숙박시설로는 연간 최대 125만 명에 이를 것³¹⁾으로 보이는 관광객을 수용하기에는 큰 무리가 있다. 때문에 관광객 수요는 물론, 요구를 충족시킬 수 있게 현재의 시설에 대대적인 변화가 필요하다. 나아가 개성관광을 활성화하고 수익성을 높이기 위해서 기 호텔, 콘도 등의 숙박시설을 단지개발의 방식으로 건설해야 한다. 또 앞으로는 고급 숙박시설의 수요 역시 늘어날 것으로 예상되므로 그에 맞는 숙박시설 건설도 역시 필요하다.

<표5> 남·북한의 숙박시설 선호도 비교

구 분	1	2	3	4	비 고
국민여행실태조사 (2001년)*	콘도	민박	친구 /친척집	여관	가족단위여행으로 인한 숙박시설 변화
경기개발연구원 설문조사 (2002년)	콘도	민박	호텔	여관	북한 문화체험 선호와 숙박시설의 고급화
고려대 설문조사 (2004년)	호텔	민박	콘도	여관	고급 숙박시설에 대한 선호와 문화체험 선호

주: * 한국관광공사, 『2001년 국민여행실태조사』, 2002.

(4) 북한의 자세

개성관광이 활성화되기 위해서 중요한 요소 중의 하나가 북한의 자세이다. 현재 북한 당국은 개성공단을 개성관광보다 우위에 두고 있는 형편이다. 그것은 개성공단이 아직 정상적으로 운영되지 않고 있는 상황이기 때문에 개성관광이 자칫 체제의 혼란을 가져올 수 있다는 점에 있다. 이런 의미에서 지난 금강산 관광객 억류사건과 같이 북한은 체제혼란이 야기될 수 있다는 이유에서 개성관광을 언제든지 중단할 수 있다는 가능성을 남한은 바로 인식하여야 한다. 그래서 이 문제를

30) 한국관광공사, 위의 책, 2004. pp.125 ~ 126.

31) 「연합뉴스」, 2004년 6월 30일자.

해결하기 위해서는 북한이 앞으로 개성관광을 정치적인 관점에서 보거나 이용하지 않고, 시장 경제논리로 볼 수 있도록 시각을 전환시키고 이를 익숙하게 만드는 데 남한의 노력이 무척 필요하다.³²⁾ 이는 개성관광이 지속적으로 운영되기 위한 필수조건이다.

(5) 통합적 관리기구의 필요성

개성관광이 개발되기에 앞서 먼저 시급히 생각해야 할 것이 개성관광을 지속적으로 발전시키고 운영·관리 할 수 있는 통합적 관리기구의 출범이다. 이미 독점적으로 개발된 금강산 관광사업이 많은 문제를 안고 있는 현실을 보면 그 같은 필요성은 더욱 대두된다. 그리고 이 기구의 출범은 개성 지역이 보다 빠르고 체계적으로 관광지구화 하는데 도움이 될 것이며 관광객을 위한 볼거리, 놀거리, 살거리, 즐길거리 등의 개발과 더불어 숙박시설과 같은 관광인프라 시설의 구축과 정비를 통해 관광지의 이미지를 상승시키는 역할을 할 것이다. 여기에는 남북한 당국은 물론 민간 기업을 비롯해, NGO 등의 사회 참여가 반드시 필요하다. 왜냐하면 초기에는 앞에서 언급하였지만 남한 정부의 투자가 필수적인데 이것을 투명하게 운영하고 감시할 수 있는 관리기구가 필요해서이다. 금강산관광과 같이 여론의 악화는 개성관광의 성공에 큰 악영향을 끼치기 때문이다.

(6) 국제정세의 불안정

최근 들어 북미관계를 비롯해 북핵문제, 북일수교, 6자회담 등 북한을 비롯해 남한의 입장에서든 매우 민감한 국제문제가 상당히 불안한 방향으로 전개되고 있다. 또 미국의 대북강경 노선이 점차 심각해져 한반도에 매우 불안한 환경을 조성시키고 있다. 이는 바로 관광사업의 불안함으로 나타나는데, 국제정세에 민감하게 반응하는 북한의 관광산업은 두말할 필요가 없는 문제이다.

중국의 경우를 보면 역시 알 수 있듯이 안정적인 국제환경은 경제특구 등 경제개발지역의 활성화를 위한 필수조건이다. 때문에 북한 역시 관광 사업의 안정성 확보와 투자유치를 이끌어내기 위해, 스스로 미국은 물론 일본과도 관계개선을 통해 한반도 주변 환경을 안정시켜야 할 것이다. 나아가 이는 모두 북한에게 원활한 외화유치는 물론 체제보장에도 긍정적인 영향을 줄 것이다. 그러므로 북한의 입장에서든 보다 대외관계를 개선시키는 데 노력을 기울여야 할 것이다. 이 과정에서 남한 역시 북한의 대외관계 개선 노력에 협조를 다하는 자세를 가져야 한다.³³⁾

(7) 제도적 장치의 미비

32) 유동열, 「대남전략관점에서 본 금강산관광의 문제점 및 대응책」, 『북한』 1999년 8월호, 북한 연구소, 1999, p.39.

33) 한국관광공사, 위의 책, 2004. pp.119~120.

금강산 관광 사업에서도 언급하였지만 개성관광이 활성화되는데 가장 문제가 되는 것 중 하나가 제도적 장치가 제대로 마련되지 않았다는 점이다. 개성관광을 제도화하는 것은 중단없이 운영되는 관광의 연속성을 확보하는 중요한 문제이다. 현재의 남북관계가 언제 어떻게 변할지 모르는 상황에서 제도적 장치의 미비는 개성관광의 입장에서는 외부적으로 매우 불안한 사업이라는 것을 대외적으로 광고하는 것으로 이는 또한 관광객의 감소로 이어질 수 있다는 그 심각성이 또한 있다.

몇 가지 예를 들어 설명하면, 먼저 투자 보장에 대한 명확한 규정이 없다. 이미 남북경협 4대 합의서가 발효되어 있어 상당부분에서는 해결이 가능하지만 세부적인 조항에서는 아직 제도적으로 미흡한 부분이 많다는 데 문제가 있는 것이다. 또 다른 예로 신변문제가 발생할 시 최초 법 해석이나 조사의 주체 문제로 남북한의 법조문이 상충되어 문제가 발생할 경우 충분한 논란거리는 물론 이해충돌로 이어질 가능성도 있다는 문제가 심각하다. 따라서 남북한 당국은 이런 가능성을 염두에 모호한 관리규정에 대해서는 협의를 통해 명확한 세무조항을 두어 불필요한 오해를 없애고 그에 따른 제도적 장치와 환경을 조성시키는 노력을 해야 한다.

(8) 엄격한 통제와 관리

금강산은 관광 초기에 산지와 주변의 군사지역으로 인해 관광객의 준수사항과 관광규정을 비교적 엄격하게 적용하였다. 하지만 개성은 이와는 달리 북한주민과의 접촉 기회가 금강산과는 다르게 많이 있을 것이며 비교적 이용공간이 넓은 지역이다. 각종 문화재는 물론 혁명사적지를 비롯한 많은 관람시설이 존재하기에 북한 당국의 통제 범위가 제대로 미치지 못할 가능성이 높은 곳이다. 그렇지만 오히려 이런 이유로 인해 금강산보다 더욱 엄격한 규정을 제정하여 관광객을 통제할 지도 모른다.

통제 강화는 역시 개성관광의 관광객 감소로 이어진다는 점에 그 문제가 있다. 다행히 이미 북한도 충분히 그러한 문제를 금강산 관광사업에서 충분히 인지했을 거라 예상된다. 따라서 기본적인 남북 주민간의 접촉은 일정 정도에서 허용될 거라고 예상되는데, 문제는 북한의 통제 외에도 관광객의 충분한 협조 자세이다. 많은 북한주민들을 접촉할 수 있는 기회에 자칫 체제비교를 통해 갈등을 유발할 수 있는 경우가 발생할지도 모른다는 점은 분명히 주의해야 한다. 때문에 이 점에 대해 남북한은 관광 통제와 관리의 범위를 규정할 합의기구를 조속히 발족시켜 문제해결을 위해 노력해야 한다.

V. 결론

최근 개성공단의 사업부지에서 구석기시대에서 조선시대에 이르기까지 모든 시기의 유적과 유물이 대거 발굴되었다³⁴⁾. 이미 고려의 수도로 풍부한 문화자원이 보전되어 있는 개성은 이번 발굴을 통해 남한의 경주에 버금가는 관광지가 될 거라는 예측도 나오고 있다. 하지만 아직 개성관광은 북한과 제대로 된 논의가 이루어지지 않았다. 때문에 앞으로 시작될 개성관광이 효율적으로 추진되기 위해서는 몇 가지 선행되어야 할 것이 있다.

1. 국제정세의 안정

최근 개성공단이 한·미간의 갈등을 유발한다³⁵⁾는 소식이 있었다. 개성공단 사업으로 인해 거액의 외화와 전략물자가 북한으로 전해진다는 사실에 미국은 개성공단이 북미협상에서 자국에 불리한 작용을 할지도 모른다고 예상하고 있다. 이것은 충분히 미국에게는 개성공단 사업이 북한의 체제를 보다 견고하게 만들 수 있는 계기가 될 수 있다고 생각될지도 모르지만 남한의 입장에서는 북한을 개혁·개방으로 이끄는 촉진제 및 경제회복의 밑거름으로 판단할 것이다. 따라서 이 같은 미국의 우려를 최대한 불식시키기 위해 남한이나 북한의 노력이 매우 중요하다. 이미 시작된 개성공단 사업이 처음부터 미국의 방해로 중도에 중단되는 사태가 일어날지도 모르기 때문이다. 개성관광도 마찬가지로 국제정세를 이끌고 있는 미국이 부정적인 시선을 보낼 경우 그 성공가능성은 매우 희박하다.

2. 정부·민간기업간의 공조

개성관광은 일반적인 관광과는 확연히 다른 특수성을 지니고 있다. 결코 민간기업이 앞장서서 추진해 나갈 수 없을 만큼 정치·경제적인 문제가 복잡하게 얽혀있기 때문이다. 또 개성지역은 본격적인 관광사업을 하기에는 시설이나 제도 등 여러 면에서 적당하지 않다. 그래서 개성관광이 활성화되기 위해서는 먼저 대규모의 관광단지 조성이 필수적인데, 이에 정부와 민간기업은 조속한 개성 관광사업을 위해 초기부터 통합관리할 수 있는 조직을 개성공단의 「개성공단지원기획단」 산하에 두어 개성관광을 실무차원에서 준비·진행하도록 해야한다. 왜냐하면 아직 개성관광은 남북한의 원칙적인 합의만 있을 뿐 세부조항에 대한 협의는 남북간에 이루어지지 않고 있기 때문에 정부는 무조건적인 양보 자세를 보이며 북한과의 세부 사항 협의에 임하고 있는 실정이다. 그래서 그러한 북한의 자세를 변화시키기 위해서는 경제논리를 앞세울 수 있는 민간기업의 역할이 중요하고 필요한 것이다.

34) 「연합뉴스」, 2004년 8월 16일자.

35) 「연합뉴스」, 2004년 8월 18일자.

이미 금강산 관광을 통해서 축적한 충분한 사업 노하우로 개성관광 역시 원활하게 추진될 수 있도록 민간기업은 노력해야 하며 정부는 이러한 민간기업과의 긴밀한 협조 체계를 유지, 개성관광의 활성화에 많은 지원을 해주어야 할 것이다.

3. 북한의 변화

금강산 관광이 그 동안 국민에게 부정적으로 받아들이는 데 가장 큰 역할은 북한 당국의 무성의한 자세 때문이었다. 충분한 경제적 이익을 제공하였음에도 불구하고 자신들의 입장에서 관광조건을 규정하고 언제든지 관광을 중단시키는 태도는 남한에서 금강산 관광에 대한 여론을 더욱 악화시키는 역할을 하였다. 다행히 북한은 최근 들어 이러한 여론 악화가 결코 자신들에게 도움이 되지 못한다는 사실을 깨닫고 적극적으로 금강산 관광 활성화를 위해 노력하고 있는 자세로 변화하였다. 이것을 볼 때 북한 당국도 이후 개성관광에 대한 남북 협의 과정에서 충분히 관광객의 입장에서 관광규정을 정할 것으로 예상된다. 하지만 자칫 개성지역의 중요성으로 인해 초기의 금강산 관광과 같은 엄격한 통제 속에 단순히 ‘보는 관광’을 해야하는 경우가 생길지도 모른다. 이 문제는 분명 개성관광에서 매우 중요한 부분이다. 결국, 개성관광은 북한 당국이 어떠한 자세로 변화느냐에 따라 그 성패가 판가름나게 될 것이다.

개성관광을 금강산관광과 비교해 보고 우리는 충분히 성공할 수 있는 가능성을 지금까지 확인하였다. 하지만 대부분의 남북경협이 그리하듯이 높은 성공 조건에도 불구하고 사소한 이유로 인해 그 성패 여부가 바뀌는 사례가 많았다. 이점을 남북한 당국은 분명히 기억하고 개성 관광사업을 진행할 시 항상 신중하게 협의·운영해야 할 것이다. 그럼 우리는 비로소 개성관광을 통일의 작은 시작이자 발걸음으로 또 남북경협의 대표적 성공사례로 기억하게 될 것이다.

VI. 참고문헌

1. 단행본·논문

- 고유환, 「금강산 관광사업의 의미와 평가」, 『금강산 관광사업과 남북경협』, 현대경제연구원·서울대 통일포럼, 2002.
- 김성우, 「남북관광교류에 관한 연구: 금강산 관광개발을 중심으로」, 경기대 서비스 경영전문대학원, 2001.
- 김영운, 「북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력 방안」, 민족통일연구원, 1988.
- 나종선, 「남북한 관광자원 공동 개발정책에 관한 연구: 경의선 철도복원을 중심으로」, 경희대 관광대학원, 2002.
- 유동열, 「대남전략관점에서 본 금강산관광의 문제점 및 대응책」, 『북한』 1999년 8월호, 북한연구소, 1999.
- 이장춘 외, 『통일과 관광개발』, 한국관광진흥연구원, 1995.
- 정영태, 「금강산 관광개발사업의 협상과정 및 전망」, 『한반도 준비통제』 제25집, 국방부, 1999.
- 통일원, 『북한의 자연지리와 사적』, 1994.
- 한국관광공사, 『2000년대 통일대비 남북관광교류협력 실무안내』, 1999.
- 한국관광공사, 『북한 관광 자원』, 2004.
- 한국관광공사, 『개성공단 개발 대비 체계적 개성관광 육성방안 -개성관광을 통한 남북경협차원-』, 2004.
- 한국관광공사, 『북한의 관광특구 확대 가능성 및 발전방안』, 2001.

2. 신문

- 「연합뉴스」, 2003년 10월 26일자.
- 「연합뉴스」, 2004년 6월 15일자.
- 「연합뉴스」, 2004년 6월 30일자.
- 「연합뉴스」, 2004년 8월 8일자.
- 「연합뉴스」, 2004년 8월 16일자.
- 「연합뉴스」, 2004년 8월 18일자.
- 「한국일보」, 2001년 3월 9일자.

3. 인터넷자료

금강산닷컴(<http://www.e-geumgangs.com/>)

북한관광정보(<http://www.travel-northkorea.com/>)

조선일보(<http://www.nkchosun.com/>)

중앙일보(<http://www.nk.joins.com>)

통일부(<http://www.unikorea.go.kr/>)

한국관광공사(<http://www.knto.or.kr/>)

현대경제연구원(<http://www.hri.co.kr/>)

장려상

북한여성의 삶과 남한여성의 이해실태 연구

-신문기사와 설문조사를 중심으로-



한밭대학교
산업경영공학과 3학년
원일선



공주 교육대학교
컴퓨터교육과 3학년
이선주

북한여성의 삶과 남한여성의 이해실태 연구

-신문기사와 설문조사를 중심으로-

대전국립한밭대 산업경영공학과

원일선, 이선주

목 차

【본문】

I. 서론	3~4
1. 연구의 필요성 및 목적	
2. 연구 내용 및 방법	
II. 본론	5~30
1. 사회참여	
2. 교육	
3. 가정생활	
4. 설문조사 결과	
III. 결론	31~32
【참고문헌】	32

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

한반도 분단 극복의 문제는 우리 민족이 해결해야 할 과제이자 세계 평화를 실현하는데 커다란 역할을 하는 과제이기도 하다. 1990년 10월3일 독일이 통일됨으로써 남북한이 유일무이한 분단국가로 남아있다. 민족의 숙원인 통일을 이루기 위해서 이산가족 상봉에서부터 남북한의 문화교류, 금강산 관광까지 통일을 향한 발걸음을 천천히 내딛고 있다. 그런데 반세기 이상 분단된 상태에서 남과 북은 각기 매우 다른 삶을 살아왔기 때문에 이념과 체제, 삶의 방식이 크게 다른 상태에 놓여있다.

“여자들이 남편한테 대답질을 하더마요. 그거이 켈로 신기하고 속이 시원하더마요. 재혼하면 남쪽 남자하고 하갓시오.”¹⁾

“남한에서는 반말은 보통이고 팔꿈치로 남자의 가슴이나 배때기를 예사로 쿡쿡 쥐어박으며 낄낄댄다. 정말 희한한 남녀평등이다. 북한에도 남녀평등권은 있다. 남녀평등권이 있다고 해서 남자와 똑같은 권리를 갖도록 한 제도는 아니다. 남자들 앞에서 술을 마실 수도 없을뿐더러 담배를 피웠다간 여지없이 비판감이 된다. 더욱이 여성으로서 동년배의 남자에게 반말을 하는 것은 어불성설이다. 또한 결혼하여 살더라도 무조건 남편에게 복종해야 한다. 남편의 잘못을 보고도 아내는 싫은 소리 한 마디커녕 불만스러운 표정 한번 보이지도 않아야 한다. 이런 사회에서 자란 나로서는 여성들의 자유분방한 모습이 경이로울 뿐이다.”²⁾

이 글들은 외국여성들이 우리나라 문화를 접하면서 느낀 것일까? 그렇지 않다. 같은 핏줄의 민족인 북한 여성들이 남한에서 가장 인상적으로 느낀 것들이다. 결국 남북한에서 말하는 남녀평등조차도 서로 달리 이해하고 있는 것이다.

그렇다면 남한 여성들의 경우는 어떠할까? 북한 여성들과 크게 다르지는 않을 것이다.

남북 간의 화해 분위기가 조성되면서 남북한의 실질적인 통일 준비기에 돌입했다. 독일 통일의 경우 충분한 준비 없이 맞게 된 통일이 특히 여성에게는 오히려 부정적인 영향을 미치게 되었다. 사회활동에 있어 동서독 여성들에 대한 차별대우와 여성실업의 증가에 따른 동독지역 여성의 윤락행위 급증, 서독 지역 여성들의 우월감에서 오는 좌절감 등 사회 심리적 불안감뿐 아니라 사회문제도 크게 유발되었다. 이를 바탕으로 남북한 통일 후 예견되는 문제가 되풀이 되지 않도록 대비해야 할 것이다. 이렇게 여성들이 사회복지나 실업 등에 있어 가장 피해를 보는 대상이 되었음을 상기해 볼 때, 우리는 먼저 남북한 여성들이 서로에 대해 좀 더 정확히 알고 이해하는 것이 선행되어야 할 것이다.

1) 문화일보 2002/07/29

2) 한성호 외(1994) 『초상집이라 해서 초상화 그리는 줄 알았더니』 도서출판 다나, 귀순자 김선일의 글

이에 본 연구는 북한 사회주의 체제 안에서의 여성에 대한 기초적인 정보와 설문조사를 통해 북한 여성의 사회참여와 교육, 가정생활에 대한 올바른 이해와 북한 여성에 관해 얼마나 알고 있는지 파악하는데 그 목적을 두었다.

2. 연구의 내용 및 방법

가. 연구 내용

1) 사회 참여

경제 활동과 여성 노동자들의 혜택, 정치 활동과 조직 생활에 대해 알아보고자 기존문헌과 신문기사를 토대로 분석한다.

2) 교육

북한의 기본학제, 여성의 교육 기회를 대학진학과 직업 교육 면에서 살펴보았다.

3) 가정생활

연애에서 결혼에 이르기까지의 과정을 조사하고 가정에 있어서 여성들의 역할을 조명해보고, 최근 이혼에 관한 의식 변화를 분석하였다.

4) 설문조사 결과

설문 조사의 결과를 백분율로 나누어 그 비중을 살펴보았다.

나. 연구 방법

1) 북한 여성에 대한 선행 연구 자료를 분석

기존의 문헌을 통해 북한 여성들의 생활을 파악한 후 남한과 다른 모습을 바탕으로 알아야 할 내용들을 구성하였다.

2) 신문기사 수집 및 분석

구성한 내용을 기초로 가장 최근의 자료 수집을 위해 우리나라 신문에 보도된 북한의 모습을 먼저 파악하고 논문 작성 시 일부 필요한 부분만 발췌·인용하였다.

3) 설문조사

남한여성 총 158명을 대상으로 북한 여성에 대해 알고 있는 정도를 파악해 보고자 설문 조사를 실시하였다.

다. 한계점

본 연구는 최근의 문헌이나 자료가 너무 부족하다는데 한계점을 가진다. 더욱이 얼마 안 되는 자료에서 여성들에 대한 자료를 찾기가 어려웠다. 그래서 신문 기사를 통해 가장 최근의 것은 수집, 분석을 하는데 중점을 두었다.

또한 200명의 여성들을 대상으로 설문지를 배포하였으나, 158명밖에 돌려받지 못했다. 설문조사가 158명이라는 많지 않은 인원으로 실시되어졌기 때문에 완전한 일반화가 된 결과라고 보기는 어렵다.

II. 본론

1. 사회참여

가. 경제

북한여성의 경제참여는 북한사회 전체의 경제정책에 의해 변화하여 왔다. 여성들을 농업 및 공업 생산노동에 동원하는 사업은 6·25전쟁 중에 더욱 강화되었다. 6·25전쟁 후 복구건설에 남성노동력의 부족으로 여성노동력을 동원시켰으며, 농업 집단화 과정에서도 여성노동력이 강제로 배치되었다. 또한 이 시기의 여성노동력 증대는 1차 5개년 계획(1957~61)과 외부 경제원조의 격감으로 생산증대 방안으로 실시된 ‘천리마운동’과도 직접 관련되어 있다.

1958년 6월 김일성은 지방공업을 대대적으로 발전시켜 인민소비품생산을 획기적으로 늘릴 것에 대한 방침을 제시하고 집에 있는 노동자, 사무원 부양가족여성들의 생산노동 참가를 적극적으로 유도했다. 이에 따라 매 군마다 한 개 이상 지방 산업공장 설치가 추진되었고 1980년에는 매 군마다 평균 18개 이상의 지방 산업공장을 가지게 되었다. 지방 산업을 발전시키는 과정에 지방 산업공장에서 일하고 있는 종업원 중 압도적 다수는 가정부인과 같은 여성이었다.

1962년 여성들의 경제참여를 여러 부문으로 확대시키기 위한 행정적 조치에 따르면 “인민경제 여러 부문에 더 많이 진출시키기 위하여 녀성들의 체질과 능력에 맞는 일자리에서 일하는 남성노력을 다른 힘든 부문으로 돌리고 여기에 녀성노력을 배치하도록”한다는 것이다. 또한 이러한 노력은 1983년 8월에 김정일의 지시에서도 강화되었다. 그러나 이러한 일련의 조치들은 여성들을 흔히 여성의 체질과 능력에 맞는 것으로 간주되는 직종에 의도적으로 배치함으로써 성별 직종분리를 심화시켰다. 그리하여 여성은 경공업부문과 단순사무직, 서비스부문에 집중되어 있다.³⁾

1970년에 들어서 6개년 경제계획(1971~76)기간 동안에 나타난 노동력 부족현상을 타개하기 위해 ‘3대 기술혁명’을 강력히 추진하게 되었다. 여성들이 결혼과 함께 직장을 떠나게 되고, 기존 기혼여성들의 비취업율이 증가되는 상황에서 결혼으로 인한 여성노동력의 유실방지정책을 취하였다. 결혼연령을 남 30세, 여 28세 이상으로 장려하고 각종 사회주의 노력경쟁운동, 정치적 사상교육강화, 가정의 혁명화 등 여성을 노동계급화 하기 위한 정책을 적극적으로 추진하였다.

1970년 11월 조선로동당 제 5차 대회에서 ‘녀성들을 부엌일로부터 해방 시킨다’는 결정이후, 1971년 10월 7일 여맹 제4차 대회에서 김일성이 ‘녀성들을 혁명화로 동계급화할데 대하여’를 발표함으로써 여성들의 경제참여를 가속화하기 시작했다. 게다가 1978년 4월 사회주의로동법에서 노동의 의무를 명시해 강제노동동원의 법적 근거를 마련하였다.

3) 이금순(1998), 『남북한 여성의 사회적 지위』, 숙명여자대학교 출판부

1980년대에 들어서서 주민생활과 직결된 경공업 분야에 관해 투자할 필요성을 느끼게 되었고, '8.3인민소비품 생산 확대운동'을 실시하기 시작하였다. 김정일의 '경공업혁명을 철저히 수행할 데 대하여'에 따르면 인민소비품생산을 늘이기 위한 중요한 방법으로 '유휴로력으로 가내작업반과 부업 반을 조직·운영하고 가내편의 봉사원들의 역할을 높이는 것'이었다. 이를 계기로 가내작업반의 활동을 강화하게 되었고 유휴노동력의 대부분이 여성이었던 실정으로 보아 이는 여성노동력의 동원을 의미한다.⁴⁾ 북한은 2차 7개년 계획(1978~84)을 추진했으나 경제성장률이 2%로 떨어지게 되었으며 1980년 후반에 들어서서는 전반적인 경기침체가 심화되었다. 이러한 과정에서 기혼여성의 실업률이 증가되었고, 가내작업반 강화정책도 이와 깊이 연관되어 있다.

경제사정이 악화되면서 실험소 계통에서 구조조정이 있었다. 1980년대 후반과 1990년도에 한 차례씩 있었다. 생산량도 줄고 별지 못하니까 노력조절이라고 해서 같이 일하던 6명이 여성 중에 3명이 그만두었다. 그리고 나머지 3명에서 또 줄어 2명이 됐다. 남성들은 자르지 않는다. 세대주가 부양해야 하니까. 남편이 사고로 죽으면 안내가 실질적인 세대주니까 무조건 직업 마련해준다. (여성신문 2002/10/25)

이와 같이 기혼여성이 직업노동에서 제외되는 것이 경제구조의 변화에 따라 강제적으로 실행되었다. 그런데 가내작업반 활동과 자원봉사 명목의 강제동원 등을 고려할 때 이들을 순수한 실업인구로 볼 수는 없다.

80년대 후반부터 시장경제제도를 부분적으로 도입하고 있어 여성들이 부업이나 장사를 통해 수입을 얻을 수 있는 기회가 상대적으로 증가되었다. 그러나 북한은 90년대 들어 식량배급이 함남, 함북, 자강, 양강, 강원 등에서 적게는 보름, 많게는 3~6개월쯤 밀리면서 주민들은 각자의 연명을 위해 물자 빼돌리기, 암상, 뇌물 수수, 절도, 직장이탈 등의 갖가지 방법을 터득했다.⁵⁾

암상행위는 전국적 현상으로 장사를 안 하는 주부는 머저리취급을 당하고 직장인들이 장사에 나서려고 갖가지 핑계를 대고 직장을 이탈하는 상황이 벌어지고 있다. (중앙일보 1995/01/20)

1994년 귀순한 여만철씨의 부인의 증언을 들어보면 서로가 필요한 것을 보충하는 뒷거래 물물교환은 전혀 이상한 일이 아니었다. 1984년에 실시하기 시작한 8.3 인민소비품생산확대운동도 생계유지를 위한 장사의 한 방법으로 변화되었다.

여성들의 장사는 다른 방법으로도 행해진다. 물자가 귀한 북한에서는 해져 입지 못할 어른 옷은 이리저리 줄여서 어린이옷으로 만든 다든지, 기름을 모아 비누 만들기, 췌조각을 모아 자물쇠나

4) 이금순(1998), 『남북한 여성의 사회적 지위』, 숙명여자대학교 출판부

5) 문숙재(1997), 대전가정학회지 제35권2호 『가정생활 속의 남북한 여성의 삶』

부엌칼, 못 만들기, 제지 공장에서 잘못 만든 종이로 공책 만들기, 목재를 모아 옷장 만들기 등 재활용품을 만들어 생산, 판매하는 8.3인민소비품이라는 것이 있다. 그러나 이 물건을 사다가 직접 쓰기보다는 가져다 팔아서 필요한 것을 구입하는데 사용한다. 여만철씨 부인은 그들이 생활하던 함흥에 8.3직매점이 있어 물건이 나오면 남보다 먼저 구해 이걸 농촌에 가져가 옥수수와 바꾸곤 했다고 말했다. (조선일보 1994/09/16)

결혼을 하면 여성들의 공식부문 참여가 급격히 줄어든다. 미혼 여성의 90%는 사무원, 농민, 노동자 등 공식부문 직업에 종사하지만 기혼 여성은 30%만이 공식부문에서 일한다. 나머지는 대부분 식량배급이 연금 혜택이 없는 가내 작업반, 도로공사 건설현장 등 여러 인민반 노력동원 현장에서 일한다. 결혼을 하면 자기 의사에 따라 퇴직할 수도 있는 것으로 알려져 있다. 탈북자 최진씨는 “과거에는 공식부분에 남고 싶어 하는 기혼 여성들이 많았지만 경제난이 악화되면서 생필품을 직접 만들 수 있는 장사 등 부업을 하기 위해 비공식부문 노동을 선호하는 경향”이라고 설명했다. (동아일보 2002/10/17)

북한 사회에서도 이러한 비공식적 노동을 알고 있지만 어쩔 수 없이 눈감아 주고 있다.

여성노동력을 ‘개별적 특성에 맞게 배치한다’는 내각결정에 따라 1958년에 공포한 “인민 각 경제 부문에 녀성들을 더욱 인입시킬 데 대하여”에는 교육 및 보건 부문에 여성비율이 평균 60%이상, 기타에는 30%이상으로 제고시키고, 여성들이 할 수 있는 일에는 반드시 여성들을 배치시킬 것이라고 규정되어 있다.

보건부문은 여자가 월등히 많다. 반면 공과계통은 남자가 주로 간다. 보건 쪽이나 공과계통이나 노임과 사회인식은 비슷하다. 대학에서 전체 여교수 비율은 10%에도 못 미치지만 보건부문에선 여자가 3:2 정도로 더 많다. 간호원은 100% 여성이고 신분이 다르다. 의사, 약사는 간부고 간호원은 노동자다. (여성신문 2002/10/17)

이는 보건부문이 여성에게 적합한 직업이라는 인식을 반영하는 것이다.

1963년 북한의 29만 4천명의 전문가 및 기술자 중 여자는 4만 3천명으로 전체의 14.6%에 불과했으나 1995년에는 총 135만 명 중 40%에 달하는 54만 명이 여성인 것으로 보도되었다.

평양에 여성들로만 운영되는 철도역이 있어 화제다. 북한의 7월 30일자 노동신문은 “우리나라에서 여성들이 운영하는 역인 서평양역은 수령이 몸소 터전을 잡아주신 뜻 깊은 곳”이라면서 “나라의 여객수송을 보장하는 한 개 역을 순수 여성들의 힘으로 수십 년간을 지켜 왔다”고 전했다. 서평양역은 약 20년 동안 사고를 한 건도 내지 않은 무사고역이라고 신문은 소개했다. 신문은 “비가 억수로 쏟아지는 장마철의 야밤이건, 눈보라 휘몰아치는 대소한의 추운 겨울이건 변함없이 여객열차를 맞아들이고 떠나보냈다”며 여성 철도원들이 비록 힘에 부치기는 하지만 소홀함 없이 맡은 일을 해내고 있다고 밝혔다. 여성 철도원들은 이 뿐만 아니라 400m의 쇠 울타리, 군인대기실, 수화물 보관실, 음료수실을 설치하는 등 철도역 운영을 남의 도움 없이 자체로 훌륭히 수행하고 있다. (연합뉴스 2004/08/05)

2001년 7월 27일 유엔인권이사회에 북한이 제출한 제2차 국가인권보고서에 따르면 2001년 현재 인민경제 종업원 총수에서 여성 비율은 48.4%, 직업별로는 보건·상업·교육·교양 부문 70%, 교육·문화 분야 34%, 공업·농업·건설 분야 15%다. (동아일보 2002/10/17)

북한여성의 임금 실태를 살펴보면 기본적으로 사회주의 헌법 제27조와 사회주의 노동법 제37조에 “로동의 양과 질에 의한 사회주의 분배원칙을 정확히 적용한다”고 명시하고 있다. 공식적으로 동일노동 동일임금 원칙을 천명하고 있으나, 실제로 여성의 평균임금은 월 70원 선으로 계층별 임금 수준의 하위에 속한다. 이는 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 ‘노동에 따른 분배’라는 사회주의 분배 원칙에 의한 것으로 여성들이 남성보다 낮은 계급, 사회적으로 경시되는 직종, 보다 손쉬운 작업장에 비숙련 노동자로 집중 배치되어 그에 따른 낮은 보수를 받는 직종분리 현상으로 설명될 수 있다.⁶⁾

북한여성의 취업경로를 살펴보면, 개인의 직업은 자유로운 선택과 경쟁에 의해 결정되는 것이 아니라 국가의 노동력배치에 따라야 한다.

북한과 인접해 있는 중국 단둥에서는 유명 음식점들에서 자랑스럽게 김일성 배지를 달고 일하는 북한 여성들을 매일 저녁 쉽게 볼 수 있다. 북한은 베이징이나 상하이뿐만 아니라 단둥을 비롯한 북한인접 중국 북동부에 여러 음식점을 열었기 때문이다. 이들 여종업원은 대부분 북한 정부가 외화를 벌어들이기 위해 엄선해 파견한 대졸 여성들로 검은색과 붉은 색의 우아한 옷차림에 웃음 짓는 모습이 기업체 비서 같아 보인다. 여기에 뽀히려면 얼굴이 예뻐야 할뿐만 아니라 정치적 신원이 확실하고 노래 등 기타 연예 능력을 갖추어야 한다. (동아일보 2004/04/26)

이처럼 우리나라에 왔던 북쪽 응원단도 여러 가지 조건이 갖추어져서 뽑힌 이들이라고 할 수 있다. 노동력의 배치는 국가계획위원회가 노동계획을 수립하고 경제의 각 분야에 필요한 노동자의 수를 결정하면, 노동성이 이를 집행하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 중앙으로부터 노동력배치의 문제점이 노출되자, 1960년대 후반부터는 국가의 지도하에 도, 시, 군 노동행정기관들이 각 지역실정에 맞도록 배치하는 방법으로 바뀌었다. 명목상으로는 노동력의 배치 시에 성에 따른 차별이 없는 것으로 알려져 왔지만, 여성에게 적당한 직장에 배치한다는 식의 배려적인 조치가 실제로는 여성의 직업이 상대적으로 비중이 낮은 층에 편중되도록 하는 결과를 낳았다. 이는 여성들을 각 부문에 배치하는 과정에서 여성의 신체적·심리적 특성에 대한 고정관념을 기초로 한 것으로 평가된다. 또한 경제구조가 악화되자 기혼여성을 가정으로 복귀시켜 상황에 따른 보조노동력으로 동원시켜온 점도 주목해야 한다.

나. 여성노동자들의 혜택

6) 이금순(1998), 『남북한 여성의 사회적 지위』, 숙명여자대학교 출판부

1) 모성보호

북한의 경우 모성을 보호하기 위한 여러 조치를 마련해 두고 있다. 예를 들면 여성의 출산기능을 보호한다는 측면에서 월1회의 유급 생리휴가를 인정해준다. 임신한 여성의 건강진단을 매달 1번씩, 출산이 가까워지면 보름에 1번, 일주일에 1번씩 정기적으로 무료진료를 실시한다. 그 외에도 임신부를 가벼운 업무에 배치하는 조치와 시간외 노동, 야간노동금지조치를 취하고 있다.

여성상담소와 산원은 여성노동자들의 노동력을 보호하기 위해서 설치되었다. 이곳에서는 여성들의 건강에 대한 대책을 세우고 부인병예방과 치료, 임신부의 건강보호와 치료, 신생아에 대한 질병치료와 예방들을 실시하며, 평양산원이나 기타산원에서 무료로 출산을 할 수 있다.

근로여성모성보호조치로서 노동법 제66조에 의하면 “녀성근로자들은 정기 및 보충 휴가 외에 근속 연한에 관계없이 산전 35일, 산후 42일 간의 산전산후 휴가를 받는다”고 규정하고 있으며, 76조에서는 “산전산후 휴가기간에는 일시적 보조금 또는 평균 노력일을 준다”고 명시되어 있다. 그런데 1986년 이래 김정일의 지시로 산전 60일, 산후 90일로 모두 150일의 출산휴가를 주는 것으로 바뀌었다.

또한 노동법 제16조에 따르면 여성근로자들이 하루 노동시간을 8시간으로 규정하고 노동의 강도와 조건에 따라 6시간 또는 7시간으로 하며, 3명이상의 자녀를 가진 여성들은 하루 6시간으로 제한한다는 조항도 시행되고 있다.

이 두 가지 사실은 아래 신문기사에서도 알 수 있다.

산전산후 출산 휴가는 150일이며 출산비용은 무료다. 90년대 이후 다산장려정책을 강조하면서 아이가 셋이상이거나 쌍둥이 이면 6개월 이상 쉴 수 있다. 아이가 셋 이상이면 하루 6시간 노동해도 8시간의 생활비를 준다고 말했다. 2001년에 탈북한 이해경씨도 “산전2개월 산후3개월씩 쉴 수 있다”고 증언했다. (동아일보 2002/10/17)

북한의 이러한 출산휴가 기간의 연장은 1980년대 이후부터 경제가 침체되고 생산연령인구가 증가함에 따른 변화로 보인다. 그리고 다른 사회주의 국가에서처럼 1980년대 후반부터 증가하는 실업문제를 해결하기 위해 국가가 마련한 방편으로 보여진다.⁷⁾

1980년대 김정일의 지시에 따라 아이는 둘 이하만 낳도록 했으며, 피임약은 병원에서 무료로 제공해주고, 유산도 하고 싶으면 병원에서 원하는 대로 해주었다.⁸⁾ 그러나 최근 신문에서 보면 여성들의 출산을 강력히 촉구하고 있다.

북한은 8일 ‘국제부녀절’(세계 여성의 날)을 맞아 여성들에게 출산을 촉구했다.

7) 김영희(2000), 『통일대비 북한관련법제연구』, 한국여성개발원

8) 김원홍(2003), 『통일 후 예견되는 여성문제와 여성부의 역할』

박위원장은 또 “녀성은 아들, 딸을 많이 낳아 리수복, 길영조, 김광철영웅과 같은 총포탄용사로 키우자”고 강조했다. 이어 “인민경제의 현대화, 정보화를 위한 투쟁과 당의 농업혁명 방침을 관철하기 위한 모든 전선에서 녀성들은 위훈의 창조자가 돼야한다”고 촉구했다.

(동아일보 2004/03/08)

북한노동신문은 30일 “자식을 많이 낳아 선군 조선의 훌륭한 역군으로 키우는 것은 녀성의 본분”이라며 다산을 촉구하고 여성들이 강성대국 건설 및 통일 투쟁에도 적극 나서야 한다고 당부했다.

(매일경제 2004/07/30)

북한이 여성들에게 출산을 촉구하고 나선 것은 식량난으로 인해 출산을 기피하는 여성들이 늘어나면서 인구 증가율이 매년 감소하고 있는 것에서 비롯된다. 2004년 미국 중앙정보국(CIA)의 ‘월드 팩트북’(The World Factbook)에 따르면 지난해 북한의 인구 증가율은 1.07%로 2002년의 1.10%에 비해 0.03% 감소했고, 인구 1천 명당 출생률은 2001년 19.10명, 2002년 17.95명, 작년 17.61명으로 매년 줄어들고 있다.⁹⁾

근로여성 중 산모에게는 수유시간을 주고 있다. 수유시간은 오전, 오후 각각 2번으로 한번에 30분씩으로 규정되어있다. 1년 이상이 된 유아는 오전에 1번, 오후에 1번씩 30분간 젖을 먹이도록 되어 있는데 이는 작업시간 규칙을 지키기 위한 것이다.¹⁰⁾ 북한에서는 각 직장이나 마을 근처에 탁아소가 있기 때문에 일하는 여성들이 유아들과 멀리 떨어져서 작업을 하지는 않는다. 이러한 조치는 어머니와 아이 간의 정서적인 유대감을 형성시켜주고, 여성들의 탁아소에 대한 인식도 개선시켜 주었다. 수유시간의 제도화 및 일상화는 90년대 후반 경제위기 상황에서도 대략 지켜졌던 것으로 최근 북한이탈주민들은 증언하고 있다.

그밖에 노동법 제59조에서는 모성보호규정으로 “국가는 녀성근로자들의 로동보호사업에 특별한 관심을 돌린다. 국가기관, 기업소, 사회협동단체는 녀성근로자들을 위해 로동보호위생시설을 충분히 갖추어야 한다. 녀성들에게는 힘들고 건강에 해로운 작업을 시킬 수 없다”고 적혀 있어 여성들의 유해노동을 금지하고,¹¹⁾ 여성노동력 배치의 원칙에 따라 성인여성을 성인남성에 비해 상대적으로 경노동에 주로 배치하도록 조치하고 있다.

모성보호에 관한 비용은 전적으로 국가와 협동단체가 부담하며, 이런 사회주의 노동법은 노동생활에서의 남녀평등과 모성보호를 비롯한 여성노동자의 보호를 특별히 규정하여 북한 여성이 북한 경제에 기여할 수 있도록 여건을 마련해주고 있는 것이다.

9) 매일경제 2004/07/30

10) 문숙재(1997),

35 2 : 『

11) 장필화(2001), 『

2) 보육시설

북한은 여성들의 사회진출을 장려하는 동시에 새로이 자라나고 있는 전후세대를 철저한 공산주의자로 교양하기 위해 탁아소 및 유치원 망의 확장에 주력하였다. 이후 6·25전후 복구과정에서 여성노동력이 더욱 필요해지면서 탁아소의 수가 늘어났으며 여러 종류의 탁아소들이 설립되었다.

1970년대 들어서면서부터는 더욱 요구되는 수요에 맞추어 집단 양육제가 적극 추진되어, 1970년 당 5차 대회에서는 6개년 계획 기간 내에 모든 어린이들을 사회적으로 양육할 것을 결정하였다. 이것은 1976년 4월 29일 공포된 ‘어린이보육 교양법’에 의해 법적으로 제도화되었다.¹²⁾

탁아소에 의한 어린이 양육목적은 첫째, 어렸을 때부터 집단주의 생활에 적응시키기 위한 것이고 둘째, 어머니의 노동력을 최대한 동원시키기 위한 것이며 셋째, 부모와 자식 간의 정을 상대적으로 김일성과 공산당을 사랑하는 마음으로 대치시키기 위한 것이다.¹³⁾

탁아소의 종류로는 수용기간에 따라 일일탁아소, 주탁아소, 월탁아소, 계절탁아소 등이 있다. 일일탁아소는 공장, 기업소, 농장 그리고 각 도에 200~300명 기준으로 1개소가 운영된다. 직장에 매일 출퇴근하는 여성들은 아침 8시부터 저녁 6시까지 어린이를 돌보아주는 일일탁아소를 주로 이용한다. 이런 직장여성들은 근무시간에도 자녀들에게 모유를 먹일 수 있는 시간을 가질 수 있다. 주탁아소와 월탁아소는 평양, 함흥, 청진 3개 도시에 2개 구역 당 1개소가 중소도시에 2~3개소, 군소재지에 1~2개소가 설치되어 운영된다. 이들 탁아소에는 자녀가 많거나 산모가 병상에 있는 경우, 장기간 다른 곳에 파견근무를 하거나 연예인으로서 장기간 지방공연을 하는 경우에 이용할 수 있다. 임시탁아소와 계절탁아소는 농촌에서 농번기에 주로 운영된다.

탁아소의 탁아연령은 생후 1개월부터 만 3세로 정해져 있다. 각 탁아소마다 의무실(양호실)과 의사가 배치되어 있고 일본뇌염, 간염, 감기 등 각종 예방주사를 놓아주고 있다. 특히 탁아소에 입소할 때에는 ‘어린이 건강관리부’¹⁴⁾가 필수품으로 간주되고 있다. 탁아소에서는 어린이의 생후 개월 수에 따라 한 방에 2명의 보육원을 두고 15~20명을 수용한다. 보육원들은 모유에서 이유식, 이유식에서 밥 먹이기, 용변 가리기에 이르기까지 일일이 가르친다.

1981년 탁아소에 아이를 맡김으로써 생긴 의식에 대한 연구(이태영)를 살펴보면, 북한의 여성들은 자녀양육이 과거보다 편해졌다는 응답이 전체의 9%에 그쳤

12) 장필화(2001), 『북한사회의 성별분업』

13) 문숙재(1997), 대전가정학회지 제35권2호 『가정생활 속의 남북한 여성의 삶』

14) 건강관리부란 태어나서부터 건강상태를 일일이 기록한 일지를 말하는데 북한에서는 건강관리부 제도가 엄격해 어느 병원에 가든 어디에 이사를 가든 반드시 지참해야 한다.

다. 이는 탁아소에 아이를 맡겼다할지라도 직장을 오고가며 정해진 시간에 맞춰 젓을 먹이며, 직장의 점심시간이나 휴식시간을 이용해 빨래를 처리해야 하는 등 아이 돌보는 일에서 완전히 벗어나지 못했기 때문이다.

그러나 2001년에 보도된 신문기사에 따르면 대부분 여성들은 자녀를 탁아소에 보내는 것을 더 선호하는 것으로 나타났다.

탁아소에서는 질이 낮은 것이기는 해도 우유, 이유식, 쌀밥들을 공급해 왔다. 최근에는 식량난으로 사정이 많이 달라졌지만 얼마까지만 해도 탁아소는 내각 보건성 산하로 예방과 치료, 식량공급 등에 있어서 북한에서는 나름대로 비교적 높은 수준이었다. 식량 부족으로 주민배급을 중단하는 한이 있어도 탁아소와 유치원에는 우선 공급하는 원칙을 세웠다. 식량난이 최악에 달했던 90년대 중반부터는 탁아소마저 배급이 중단되었지만 최근에는 어느 정도 해소된 것으로 전해졌다. 이 때문에 대부분 여성들은 집에서 자녀를 키우는 것보다 탁아소에 보내는 것을 더 좋아하고 있으며, 직장에 나가지 않는 여성들도 탁아소에 맡기려 하고 있다. 탁아소 한 달 비용은 7~8원정도로 노동자 평균 월급 70~80원과 비교할 때 그리 비싼 편은 아니다. 또 전반적인 생활고로 많은 탁아소에는 처음 아이들을 받을 때 부모로부터 기저귀, 장난감, 타월 등 양육에 필요한 물품이나 그에 해당하는 비용을 받기는 하지만 크게 부담이 되지 않는다. (국민일보 2001/02/03)

또한 탁아소에서는 퇴근이 늦어지는 직장 여성들을 위해 방 하나를 별도로 내서 마지막 남는 한 명의 어린이까지도 돌봐주고 있어 직장여성들의 편의를 봐주고 있다.

탁아소에서 양육한 유아는 만 4세가 되면 유치원에 보내도록 되어 있다. 각 유치원에서도 탁아소와 같이 의무실과 의사가 배치되어 있다. 2년 기간의 유치원은 교육성 산하로 건강관리와 급식보장이 탁아소에 비해 상대적으로 떨어지지만 그래도 대부분 여성들은 유치원을 선호하고 있다. 북한당국은 유치원 교육을 강요하지 않는다. 자녀를 유치원에 보내는 것은 전적으로 부모의 권한인 것이다. 유치원 높은 반은 의무교육 차원에서 운영되어 한글을 가르치기 때문에 부모들은 자녀를 유치원에 보내는 것을 당연하게 여기고 있다.

자녀양육을 위한 북한의 이러한 시책이 사회주의의 비효율적인 복지제도에서 비롯된 것이든 인력난 해소차원의 목적이든 여성들이 마음 놓고 직장 일을 할 수 있게 하고 여성의 사회진출을 장려하는 것임은 부인 할 수는 없다.

다. 정치와 조직

1) 정치참여

북한은 정권수립 초창기부터 사회주의 국가들이 해온 것처럼 여성의 사회참여없이 사회주의 건설이 어렵다하여 여성들의 사회참여의 목적으로 정치참여율을 높여왔다. 이것은 조선민주여성동맹 중앙위원회 기관지인 '조선녀성'에 명시되어 있는 문구에서 여성의 사회참여 필요성을 찾아 볼 수 있다.

여성들이 사회에 진출하지 않고 집안에 파묻혀 사회와 동떨어진 생활을 하게 되면 벽찬 투쟁이 벌어지고 있는 현실을 체험할 수 없으며 쌀이 얼마나 귀중한지, 천과 신발이 어떻게 생산되는지 모르며 이렇게 되면 점점 안일해지고 리기주의 사상이 자라나게 되고 나중에는 사회에서 좀먹는 식충이로 굴러 떨어질 수 있다. 여성들이 사회에 진출하여 집단생활을 하게 되면 그들은 모두가 일정한 조직에 망라되어 조직생활을 하게 되며 정치생활을 하게 된다. 이런 과정을 통하여 여성들은 조직성을 키우며 사상적으로 단련되고 문화적 소양도 높일 수 있다.

(조선여성 1991년 5호)

북한은 1946년 7월 30일에 선포한 ‘남녀평등권에 대한 법령’ 제1조와 제2조에서 남성과 동등한 선거권과 피선거권을 부여받는 여성의 정치적 평등을 규정하였다. 북한은 정권초기에 토지개혁과 인민위원회 구성 등 사회개조 과정에서 여성들의 자발적이고 조직적인 참여를 유도한 것이다. 이를 위해 여성운동조직이 주장하던 일부일처제, 문맹퇴치, 동일노동 동일임금 등의 남녀평등에 관한 조치들을 수용해주었다.¹⁵⁾

북한은 이상적인 사회주의의 실현을 위해 여성의 혁명화와 노동계급화와 함께 인테리화를 목표로 여성들의 정치활동을 조정해왔다. 또한 여성의 사회적 해방이라는 명분아래 정치부문에서 여성동원을 의도적으로 계획한 것이다. 이를 통해 여성지지세력을 구축하려는 목적으로 당노선과 국가정책을 철저히 지지하고 유일사상체계를 확립하는 여성의 정치사회화 정책을 시행해왔다.

북한의 통치구조는 여타 사회주의 국가들과 마찬가지로 형식적으로는 3권분립제를 채택하고 있다. 그러나 실제로는 수령과 당이 중심이 된 지배체제로 움직여지고 있다. 북한의 통치구조는 국가주석을 중심으로 조선노동당과 우리의 국회에 해당하는 최고인민회의, 우리의 행정부에 해당하는 내각과 당 외곽단체로 사회단체 등이 있다.¹⁶⁾

조선노동당은 북한사회에서 실질적으로 행정부·사법부·입법부의 상위에 군림하는 최고권력기관으로서 모든 사회기관·단체·직장에 각기 당위원회를 두고 있다. 북한에서 권력의 핵심단체인 노동당에 입당하는 데는 원칙적으로 제약이 없다. 18세 이상이면 성별에 관계없이 출신성분과 사회주의 건설의 참여도에 따라 입당여부가 결정되기 때문이다. 여성이 당 지도자가 되기 위해서는 남성과 같이 일반적으로 당성과 가정환경 혹은 직장에서의 노력 영웅 등의 경력이 요구된다. 하지만 이러한 여성지도자들에게 여성의 권익을 대변·옹호하는 활동을 기대하기는 어렵고, 다만 당의 과업을 수행하는데 여성인력을 효과적으로 동원하는 임무는 가능하다.

최고인민회의의 대의원은 남한의 국회의원과는 달리 전문직업 정치인이라기보

15) 이금순(1999), 『남북한여성의 사회적 지위』

16) 김원홍(2003), 『통일 후 예견되는 여성문제와 여성부의 역할』

다 1년에 1~2회 열리는 정기회의에 참가하는 것 이외에는 자기 본래의 지역, 계급분포, 여성비율 등의 세부사항을 결정하면 이에 따라 정해진다. 최근 신문기사에서 최고인민회의에 진출한 여성 대의원의 비율을 살펴보면, 비교적 높은 비율을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다.

남한의 국회에 해당하는 북한의 최고인민회의에 진출한 여성은 얼마나 될까.

북한은 지난해 8월 초 최고인민회의 제11기 대의원 선거를 실시, 5년 간 활동할 대의원 687명을 뽑았다. 이 가운데 20.1%가 여성 대의원이다. 이 여성 대의원 비율은 최고인민회의의 대의원자격심사위원회의 전병호 위원장이 지난해 9월 초 열린 최고인민회의 제11기 1차 회의에서 공개한 바 있다. 687명 중 140여명이 여성이라는 말이다.

지난해 선출된 여성 대의원은 정·관계는 물론 학계, 교육계, 문화계, 체육계 등 각계 인사가 망라돼 있다. 김정일 국방위원장의 여동생 김경희 노동당 중앙위 부장, 정무원 재정부장을 역임한 윤기정 김일성종합대학 명예교수, 리 단 조선연극인동맹 중앙위원장, 세계육상선수권대회 여자마라톤 우승자 정성옥 등이 유명하다.

최고인민회의에 진출한 여성 대의원 비율은 이번뿐만 아니라 지난 90년 4월 실시한 제9기와 98년 7월 실시한 제10기 대의원 선거 때도 같은 20.1%를 유지했다. 이들 선거에서도 총 687명의 대의원을 선출했다. 북한은 최고인민회의에서 여성 대의원이 비교적 높은 비율을 차지하고 있는 것에 대해 여성의 사회참여와 남녀평등 실현의 결과라고 주장하고 있다. 이것은 '3.8 국제부녀절(세계여성의 날)'때면 북한의 신문과 방송들이 여성 대의원 비율을 남녀평등의 구체적인 사례로 소개하고 있는 데서 드러나고 있다. 북한 관영 조선중앙통신(2003.3.7)은 "각급 주권기관에서 대의원으로 사업하는 여성들은 전체 대의원수의 20.1%를 차지하며 인민경제 노(동)력 구성에서 여성비율은 거의 50%나 된다"고 보도했다. (연합뉴스 2004/03/08)

북한 여성의 정치적 지위를 살펴볼 때 남한의 여성의원인 국회에 13% 진출한데 반해 최고인민회의에 참여한 여성의 비율은 높은 편이다. 그러나 북한도 남한과 마찬가지로 정치적인 영향력을 행사할 수 있는 노동당 중앙위원회나 내각에는 여성이 별로 없다. 북한에서 최고인민회의나 지방인민회의에 여성 대의원 비율이 높은 것은 사회주의 국가들의 일반적 특징으로 공산주의 국가로 나아가기 위해서는 무엇보다 여성 노동력이 필요하기 때문에 국가건설 초기부터 많은 여성들을 정치에 참여시켜 이들로 하여금 여성 노동력을 동원하는 데 앞장섰고, 또 그 가운데 노력영웅이 있으면 정치적 보상으로 일정 비율의 여성들을 최고인민회의에 진출시켰기 때문이다.¹⁷⁾

2) 조직활동

북한은 “하나를 위하여 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 원칙을 관철하는 사회주의 국가로서 모든 인민들이 하나 이상의 조직체에 의무적으로 가입하게 하고 있다. 북한이 이처럼 조직활동을 중요하게 여기는 것은 집단주의 정신을 높여 공산주의 혁명활동을 강화하기 위해서이다. 그러므로 조직활동은 북한의

17) 김원홍(2003), 『통일 후 예견되는 여성문제와 여성부의 역할』

체제를 지켜나가는 버팀목이라 할 수 있다.

1960년대부터 북한은 조직을 가정과 같은 중요한 사회화의 주체로 여겨 사회조직을 통한 사회화의 중요성을 강조시켰다. 7세에는 소년단(7~13세)에 가입한 후, 김일성 사회주의 청년동맹(14~30세), 조선직업총동맹(31~65세, 노동자와 사무원), 조선농업근로자동맹(31~60세, 농업노동자), 조선민주녀성동맹(여 31~60세, 이하여맹은 약칭)등으로 이어지는 조직생활을 한다. 물론 그 외에 당이나 조선학생위원회, 조선문학예술총동맹 등의 다른 사회 조직에 가입할 수 있다. 소년단 가입 전의 어린이는 탁아소(생후 30일~3세)와 유치원(4~6세)생활을 조직생활의 시작으로 집단주의 원칙을 학습시킨다.¹⁸⁾

이런 조직활동으로 북한에서는 민중봉기가 일어나지 않고 있다는 신문기사도 찾아볼 수 있었다.

북한에서는 왜 극심한 경제난 속에서도 대중봉기가 일어나거나 붕괴하지 않을까?

세종연구소 북한연구센터는 김일성사회주의청년동맹.조선직업총동맹.조선농업근로자동맹.조선민주여성동맹 등 조선노동당의 외곽단체들이 사회 전 부문에서 체제 유지에 필요한 통제력과 침투력을 가지고 있다는 데 주목했다.

북한연구센터가 펴낸 '조선로동당의 외곽단체' (한올아카데미)는 노동당 외곽단체의 조직 체계와 사업 활동 내용을 '지속성'과 '변화'의 측면에서 분석해 북한 주민들 사이에 체제에 대한 일정한 '동의 체계'가 있음을 밝혔다. (중앙일보 2004/04/12)

북한의 근로 및 사회단체들이 19일 미국의 `신작전계획 5026'이 일제히 비난하고 나왔다. 북한의 조선직업총동맹(직총), 조선농업근로자동맹(농근맹), 조선민주여성동맹(여맹) 등은 이날 각각 작전계획 5026을 비난하는 대변인 담화를 발표했다.

직총 대변인은 "새롭게 작성한 미제의 `신작전계획 5026'은 임의의 시각에 남조선 강점 미군과 조선반도 주변의 무력으로 우리 공화국(북한)에 대한 기습적인 핵 선제타격을 노린 핵전쟁계획"이라고 주장했다.

농근맹 대변인도 "현실은 부시 행정부의 대조선 침략정책에는 추호의 변화도 없으며 그들이 들고 나오는 `협상'은 순전히 침략과 전쟁을 위한 위장물에 지나지 않는다는 것을 보여준다"면서 "우리의 선택이 핵 억제력을 더욱 강화하는 것 밖에는 다른 것으로 될 수 없다는 것이 의심할 여지조차 없게 됐다"고 강조했다.

여맹 대변인도 "미국과 계산할 것이 많은 우리 조선여성들은 침략자들의 그 어떤 군사적 도발과 침략책동도 일격에 짓부술 수 있게 만반의 준비를 갖춰 나가고 있다"고 강조했다.

북한의 민족화해협의회와 조국평화통일위원회, 조선평화옹호전국민족위원회도 최근 `작전계획 5026'을 비난하는 담화를 발표했다. (연합뉴스 2004/02/19)

이런 정책들에서도 이들은 어느 정도 위치를 차지하여 참여하고 있다.

북한 여성들은 최소한 3~4개의 단체에 가입하여 조직생활을 해야 한다. 따라서 여성은 조직의 일원으로서만 사회적 존재가 정립될 수 있고 정치사회화과정을 겪

18) 박현선(2001), 『

으며, 조직의 지시와 규칙에 의해서만 자신의 행동이 결정된다.

그 중에서도 주부 대상의 여맹은 당의 외곽단체, 근로 단체로 1945년 11월에 조직된 북한최대유일의 여성단체이다. 이는 여타 사회주의 국가들과 마찬가지로 자율적으로 형성되었다기보다는 여성들의 사회참여 동원과 집단화를 강조하기 위해 만든 단체라 볼 수 있다. 그 외에 여성관련 주요 단체로는 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹, 조선사회주의청년동맹, 조선문학예술총동맹을 들 수 있다.

여맹은 ‘북조선민주여성동맹’으로 창립되었으며 1951년 1월에 ‘남북조선여성동맹’ 합동중앙위원회에서 ‘조선민주여성동맹’으로 통합 개칭되었다. 초기의 여맹 임무는 여성들과 여성들을 통하여 가족 세대 내에서 자본주의, 봉건주의 사상을 제거하며 여성들의 사상을 계몽하고 비문화를 퇴치하는 것이었다. 그러나 현재 여맹 조직은 당의 다른 외곽 단체와 마찬가지로 가정주부들을 김정일에 대한 충실성으로 교양하며 인문군대 원호 등 당 정책 관철을 위해 동원되는 역할을 맡고 있다.¹⁹⁾

북한에서 김정일 최고사령관 추대 11주년(12.24)을 축하하는 행사가 연일 다채롭게 이어졌다.

조선민주여성동맹(여맹)은 23일 함경북도 회령시에서 경축모임을 개최했다. 여맹 간부들과 회령시 여맹원들이 참석한 가운데 열린 이 행사에서는 박순희 중앙위원장의 연설에 이어 축하공연이 있었다. (연합뉴스 2002/12/24)

북한은 룡천 참사 이틀 뒤인 지난 24일 평양에서 인민군 창건 72주년 기념 중앙보고대회와 ‘경축야회’ 등을 연 데 이어 27일에는 ‘전국 여맹(여성동맹) 누에치기 열성자회의’를 개최했다. 김종린 당중앙위 비서와 중앙과 지방의 여맹일꾼들이 참가한 가운데 열린 이 회의에서는 누에 증산 성과 및 대책을 논의하고 누에치기에서 비약을 일으킬 것을 다짐하는 결의문을 채택했다.

(연합뉴스2004-04-30)

이처럼 김정일 추대행사를 여맹에서 직접 개최하며, 북한 사회에서도 중요한 역할을 담당한다.

북한에서 유일한 ‘독점적인’ 여성조직으로 위세를 떨치던 여맹은 여맹5차대회(1983년 6월)이후 여맹의 활동, 조직의 영향력이 모두 줄어들었다. 가입대상이 원래 18세에서 55세에 이르는 모든 여성이었지만, 이후 가입 연령이 30세에서 55세까지의 가두여성으로 그 자격이 제한되면서 300만 명의 맹원이 1998년 말 20만 명으로 격감한다. 또한 직맹이나 사로청, 농근맹과 같은 다른 근로단체에 이미 가입된 여성은 중복가입이 허용되지 않음으로써 조직이 크게 위축되었다. 여맹의 활동은 당사업을 적극 지원하거나 국가 건설에 능동적으로 참여하는 것이 아니라 ‘강반석녀사 따라 배우기’, ‘8·3인민소비의 자질향상’ 등 전통적으로 여성의

19) 김재인(2001), 『남북한 연합단계에서의 여성정책 추진방향』, 통일연구원

일 또는 여성 영역으로 간주되어 온 역할만 지원하면서 이 시기이후 현재까지 강 반석·김정숙을 여성의 모범, 본보기로 추앙하는 체계적 운동이 전개되고 있다. 경제활동에 참여하는 대부분의 여성이 가입 대상에서 제외됨으로써 여맹 구성원들의 경제적 능력이나 영향력은 그만큼 약화되었다고 볼 수 있다. 이는 결국 북한사회 전반에서 여맹의 지위가 격화되었다는 것을 의미한다. 그래도 북한에서는 여전히 여맹이 핵심적 조직으로서 여성대중의 동원을 위한 가장 중요한 단체 역할을 하고 있다.

2. 교육

북한의 교육은 기본적으로 마르크스-레닌주의와 김일성 주체사상에 기초하고 있다. 북한 헌법에 명시되어 있는 사회주의 교육의 이념은 “후대들을 사회화 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 자·덕을 갖춘 공산주의적 새 인간”으로 키우는 데 있다. 북한 사회에서 여성에 대한 교육 목표 역시 공산주의적 혁명사상을 투철하게 가지고 개인보다는 집단을 중시하는 인간으로 키우는 것이다.

북한의 학제는 해방이후 다섯 차례에 걸쳐 개편되었으며, 최종적으로 1972년에 개편된 학제가 현재에 이르고 있다. 북한의 기본 학제는 일반 교육 및 특수 교육 체계, 성인교육체계 등으로 구분되어 있다. 일반 교육 체계의 경우 유치원 1년, 초등 교육 4년, 중등 교육 6년, 고등 교육 4년의 (1)-4-6-4제라고 할 수 있다. 특수 교육체계로는 예·체능계 교육과 외국어 교육, 혁명학원 등이 운영되고 있다. 음악·미술·무용 등 예체능 교육은 5~6세 때 재능을 지닌 학생을 조기 선발하고 있다. 또한 성인교육체계의 경우 공장대학·농장대학·어장대학 등의 형태로 다양하게 존재하고 있다. 이 중 유치원 높은 반, 인민학교, 고등중학교의 총 11년간 의무교육이 보장되고 있다. 최근 북한은 2002년 9월 1일 4년제 초등교육기관인 인민학교를 소학교로, 6년제 중등교육기관인 고등중학교를 중학교로 이름을 바꾼 것으로 확인됐다.²⁰⁾ 이는 학교의 보편적인 틀을 갖추려는 시도로 평가되고 있다.

1985년 이후 북한은 ‘온 인민의 인테리화’라는 구호아래 고등 교육 확대 정책을 추진하였다. 고등 교육 기관에는 권력핵심층을 양성하는 종합 대학, 전문 기술자를 육성하는데 주력하는 단과대학, 고등전문학교가 있다. 이들 대학교의 재한 연한은 4~7년제로 실시되어 왔다. 그런데 2002년 고등교육 학제 개편에 나선 것으로 알려졌다. 김책공대의 경우 7년에서 3년, 김일성 종합대학 일부 학과는 3년으로 줄었다고 한다.²¹⁾ 북한의 대학 입시 제도는 고등중학교를 졸업한 모든 학생들에게 기회가 있는 것이 아니고 출신성분이 확실한 당 간부의 자녀에게 우선적인 입학자격을 부여하고 있다. 그리하여 북한에서 고등중학교 졸업 후 곧바로 대학에

20) 동아일보 2000/10/09

21) 동아일보 2002/10/09

진학하는 경우는 10%정도 밖에 되지 않는다. 특히 대학별로 남녀비율이 정해져 있는데 여학생 비율이 남성에 비해 매우 낮게 책정되어 있기 때문에 여성들의 대학 진학은 어렵다고 볼 수 있다.

더구나 여자 대학이 없고 여성학이나 가정학을 전공할 수 없는 과정도 없다. 그러나 최근 여성 의식이 강해지고 있어 조금 나아지고 있는 실정이다.

요즘 들어 여성의식이 점차 강해지고 있어 권위적이고 봉건적인 남성에 대하여 자아를 찾으려는 추세가 늘고 있다. 성적인 우수한 여학생들은 의대나 기초과학분야에 지원하여 두각을 나타내기도 한다. (조선일보 [NK리포트] 2000/10/22)

북한 여성 8명이 96~97학년도에 미국 MBA(경영학석사)과정에 들어가기 위해 GMAT(경영대학원 입학자격테스트)에 응시한 것으로 밝혀졌다. 월스트리트저널지는 1일 최근 아시아 여성들의 MBA 과정 도전이 급증하고 있다며 이같이 보도했다. (조선일보 1999/06/02)

또한 북한의 경찰 대학은 여성들에게 인기가 높다.

경찰 대학에는 일종의 특설반으로 3년제 여성반도 있다. 인원은 한 학년이 25명 정도로 전체 80명에 이른다. 입학자격은 현역 하사관 또는 전문학교 졸업 이상의 학력 소지자로 신장 163cm 이상이다. 주로 운전·태권도·사격·교통 등을 전공하며 졸업 후에는 주민등록·수사·검찰·교통지휘대·호안부문에 배치된다. 일반직종과 달리 결혼 후에도 직장을 유지할 수 있어 여성들에게 인기가 높다. 평양 도심에서 멋진 제복을 입고 교통정리를 하는 여성 보안원들 가운데 이 대학 여성반 출신이 많다. (조선일보 [NK리포트] 2002/01/22)

북한에서는 성인 교육 체계의 일환으로 직업 교육도 이루어지고 있다. 직업교육은 노동자들이 생산현장에 종사하면서 현장에 필요한 기술을 습득하고 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 북한사회는 여성들로 하여금 자기직업 분야에 전문적인 기술기능을 가지고 있도록 직업교육을 활성화시키려고 하고 있다. 유엔여성발전기금에서 직업 교육을 시키고 있는 사례를 신문기사에서 볼 수 있다.

유엔여성발전기금(UNIFEM) 총재는 여성의 사회활동과 이를 통한 경제적 지위향상에 대해 강조해 왔다. 1년에 약 1300만 달러가 UNIFEM의 주요 관심사항별로 각국에 지원된다. 이 UNIFEM에서는 94년부터 북한 여성에 대한 지원을 늘려왔다.

UNIFEM 총재는 “그 동안 북한여성들은 폐쇄사회 속에서 그 지위가 더욱 취약했다”며 “최근 변혁과 개방의 물결을 타고 있는 북한 사회에서 섬유와 의류 사업에 특화해 여성인력에 대한 직업 교육을 시켜왔다”고 밝혔다.

지난 한 해만 약 6만 4000달러를 북한여성을 위해 지원했고 94년 이후 지원규모는 총 30여만 달러에 달한다. 지난해 11월에는 홍콩에서 대규모 패션쇼를 열어 북한에서 생산한 의류를 알리는 기회를 마련함으로써 새로운 국제시장을 발굴하기도 했다. (매일경제 2001/03/07)

지금까지 북한의 기본학제, 여성의 교육 기회를 대한진학과 직업교육 영역에서

살펴보았다. 여성들이 교육기회를 획득하는데 있어서는 출신성분과 성별, 가정형편에 의해 크게 영향을 받는다고 할 수 있다. 따라서 의무교육을 실시하는 북한사회에서도 출신성분이 좋지 않은 여학생일수록 그들이 활용할 수 있는 기회의 폭은 좁다고 할 수 있다. 성별과 성분, 가정 형편과 지역이 모두 교육 기회의 불평등을 유발하는 요인이라고 할 수 있다.

3. 가정생활

가. 결혼과 이혼

북한의 가족법은 “결혼은 남자 18살, 여자 17살부터 할 수 있다(법원 행정처, 1998) 국가는 청년들이 조국과 인민을 위하여 사회와 집단을 위하여 보람 있게 일한 다음 결혼하는 사회적 기풍을 장려한다”고 규정하고 있다. 그러나 70대 초반 김일성 주석이 “청년시절에 일을 많이 하려면 결혼을 늦춰야 한다”며 “남성의 경우 30세, 여성의 겨우 28세에 결혼하는 게 적당하다”고 지시함에 따라 한때 결혼 나이가 늦춰지기도 했으나, 80년대에 들어서면서 다시 남녀 모두 20대 초중반에 결혼하려는 추세는 보편화되었다.

북한 사회에서는 나이가 들도록 결혼하지 않는 여성들을 건강상 혹은 성격상 문제가 있거나 가정 성분이 나쁜 경우로 평가해왔다. 귀순자들의 증언에 따르면, 결혼 하지 않은 노처녀는 종종 비정상적인 여성 취급을 받았으며 눈총의 대상이 되곤 했다. 그렇기 때문에 부모들은 딸의 나이가 21~22세가 되면 시집을 보내려고 애를 쓰고, 대학을 졸업한 여성들도 대부분 26세를 전후해 결혼을 하려고 서둘렀다. (문화일보 1998/02/23)

북한에서 “여자는 결혼을 잘 해야 한다”는 관념은 보편적이다. 남편의 지위와 경제적인 능력에 따라서 아내의 지위가 경제생활, 가정생활에 있어서 밀접한 관계를 맺고 있기 때문이다.

북한에서는 70년대까지는 주로 중매결혼이 이루어졌으나 점차 연애결혼이 증가하는 추세이다.

북한에서 ‘잘 나간다’는 평양 남녀들의 주 데이트 무대는 대동강변이다. 이들은 소개를 받거나 인민대학습당에서 함께 공부하다 알게 된 뒤 본격적인 데이트를 시작한다. (중앙일보 2003/09/01)

남녀 관계에 관한 소문은 빠르고 특히 명문가 여성들은 한번 알려지면 끝이라는 생각 때문에 결혼을 염두에 두고 신중하게 연애한다.

사회에서는 아직까지 연애에 대해 부정적인 시각을 가지고 본다. 또한 공식적으로 연애와 결혼을 분리시키는 것은 부르주아적인 인생관이라고 비난하기 때문에

대부분 좋아하는 이성상과 좋아하는 배우자상이 일치한다. 배우자를 선택하는데 있어 과거에는 국가가 경제생활 관리를 적극적으로 책임졌기 때문에 권력 기관에서 일하는 노동당 일꾼, 정무원 일꾼, 군관 등이 가장 ‘능력 있는’ 신랑감이었다. 하지만 최근에는 ‘돈’이 배우자 선택의 중요한 기준으로 강조되고 있다. 따라서 여성들이 선호하는 배우자의 직업으로는 외화를 쉽게 만질 수 있는 무역회사 직원이나 외화상 직원이 가장 인기가 있으며 그 다음으로 외교관이나 비행기 조종사, 기관사, 예술인 등이 있다.

귀순자 전씨는 “북한 여성에게 유학생 남성의 인기는 상상의 초월한다”고 말하며 유학생 대부분이 집안 배경과 실력을 갖추고 있기 때문이라고 말했다. (중앙일보 2003/09/01)

반면 북한 여성들은 제대 군인 출신 대학생을 결혼상대로 가장 꺼리며 장남과 여자 형제가 많은 집안의 남성도 좋아하지 않는다. 생활비를 스스로 벌어야 하거나 집안의 부담을 많이 지게 되기 때문이다. (조선일보 [NK리포트] 2000/10/22)

이렇게 ‘돈’이 가장 중요한 기준으로 여겨지고 있는 것은 북한의 심각한 경제난·식량난으로 인한 현상이라고 할 수 있다. 반면에 이러한 경제난으로 인해 ‘나 홀로 여성’도 점차 많아지고 있는 실정이다. 95년 이후 대부분 공장·기업소의 가동이 중단되면서 가장인 남성들이 가계를 제대로 꾸려가지 못하게 되고 생계 부담이 여성 몫으로 되자 결혼에 대한 부정적 시각이 확산되고 있다.

귀순자들의 증언에 따르면 북한에서 확산되고 있는 결혼기피현상으로 인해 최근 들어 방직공장·봉제공장 등 여성들이 많이 일하는 공장, 기업소에서는 30세를 넘긴 노처녀들이 급증하고 있다고 한다. 근로 여성들 사이에서는 “결혼해봤자 남편 입과 아이 입이 늘어 고생만 더하고 살기가 힘들다”, “차라리 혼자 먹고 사는 편이 낫다”는 인식이 확산되고 있다. (문화일보 1998/02/23)

평양시 월향동 여성독신자 합숙소에서는 1500~2000명 정도의 독신여성들이 살고 있다. 이들은 일정 기간 머물다가 결혼을 하는 경우도 있지만 끝까지 독신으로 남는 ‘늙은 처녀’도 많다.

(조선일보 [NK 리포트] 2000/10/22)

현재로서는 북한의 경제난과 식량난이 개선될 조짐이 없기 때문에 북한여성들의 결혼기피현상은 더욱 심화될 가능성이 높은 게 현실이다.

이혼과 관련하여 처음에 북한은 ‘남녀평등권에 대한 법령’에서 이혼의 자유를 보장하기 위하여 이혼절차를 간소화하고 협의 이혼과 재판상 이혼을 모두 인정했다. 그런데 이 법령 시행 이후 이혼이 급격히 증가하고 한국 전쟁으로 비도덕적이고 경솔한 이혼이 남발되어 사회 문제로 대두하자 북한은 이에 적극 개입하여 이혼

의 자유를 제한했다. 그리하여 북한은 56년 ‘내각결정 제24호’로 합의 이혼을 폐지하고 재판에 의한 이혼만 인정하고 있다.²²⁾

귀순자의 증언에 의하면 이혼율은 점차 증가하고, 이혼의 사유로 남편 측의 자존심 문제나 성격 이상의 차이, 신체·정신적인 결함이나 질환이 있는 경우는 이혼 사유가 되지 않고 단지 어느 한쪽이 반당·반혁명분자, 종파분자, 정치적인 반항자로 처벌당했을 경우 다른 한쪽이 이혼 소송하면 시·구역·군 재판소의 판결에 따라 이혼이 가능하다고 한다.²³⁾

2000년 신문 기사에도 북한의 이혼율 증가에 관한 내용이 다루어졌다.

페미니즘 운동의 한 예로 이혼에 대한 여성들의 사고가 급격히 바뀌고 있다. 북한의 여성들은 몇 년 전까지만 해도 ‘이혼녀’를 가장 불명예스럽게 생각했다. 하지만 요즘 30대 여성들은 이혼에 대해 “한번 사는 인생인데 같은 값이면 좋은 사람 만나 재미있게 살다 죽어야 한다”는 생각을 지배적으로 하고 있다. ‘마음이 맞지 않으면 언제든지 헤어질 수 있다’는 뜻이다.

이혼은 노동자 출신의 여성들 속에서 많이 성행하고 있다. 왜냐하면 급속도로 힘겨워진 가정살림을 남자들과 손잡고 운영해 나가지 않으면 당장 힘들기 때문이다. (한국일보 2000/11/21)

북한에서는 지난 92년대 중반 이후 배우자의 부정, 경제적인 문제, 고부간의 갈등 등으로 이혼이 점차 늘고 있다. 이에 북한에서는 이혼방지 캠페인을 확산시키려는 노력을 보이고 있다. 이혼방지 캠페인은 ‘조선녀성’이 앞장서고 있다.

이 잡지는 지난 7월호에서 “우리인민은 부부사이에 재산이나 권력을 보기 전에 도덕과 의리를 더 소중히 여기며 검은 머리 희어질 때까지 화목하게 살아오는 미덕을 꽃피워 왔다”면서 이혼에 대한 사회의 부정적인 시각을 소개했다. ‘조선녀성’은 과거에는 이혼한 여성이 바깥출입도 제대로 하지 못했고 가족이나 친척들로부터 냉대를 받았으며 심지어는 정든 고장을 남몰래 떠나기까지 했다고 전했다. 잡지는 이어 “부부간의 정과 의리는 아내나 남편이기 이전에 혁명동지로 서로 믿고 사랑하는 것”이라고 규정하고 전체 여성들에게 “이러한 미풍양속을 잘 지켜 부부사이에 서로 돕고 이끌며 살아갈 것”을 당부했다. 잡지는 결혼을 의미하는 ‘백년가약’이라는 말뜻에는 인생을 변함없이 살라는 부모와 형제, 친지들의 축복이 들어있다고 해석한 뒤, “그래서 우리 인민들은 일단 부부가 되면 이혼이란 몰랐으며 간혹 그렇게 되는 일을 수치로 여겼다.”고 덧붙였다.

(연합뉴스 2002/06/04)

이혼방지 캠페인에도 불구하고 이혼은 이미 북한 여성들의 전반적인 가치관으로 굳어져 가고 있기 때문에 앞으로도 더욱 심해질 것이다.

나. 북한가정에서 여성의 모습

남이든 북이든 결혼한 여성들은 아내, 어머니 또는 며느리라는 새로운 역할 체계 속에 놓이게 되고 또한 그 의무를 다하는 것을 인생의 중요한 일로 여기며 살게

22) 김영희(2000), 『통일대비 여성관련 법제 연구』, 한국여성개발원

23) 김원홍(2003), 『통일 후 예견되는 여성문제와 여성부의 역할』

되는 것은 별반 다를 바가 없다. 사회체제와 이념의 차이가 여성 고유의 역할로 여겨져 온 것들까지 전혀 다른 것으로 바꾸지는 못했다.

북한에서는 김일성의 어머니 강반석과 김정일의 어머니 김정숙을 북한 여성상의 모범으로 삼아, 이들과 같은 어머니와 아내, 그리고 며느리로서의 삶을 강요하고 있다.²⁴⁾

특히 그 중 어머니의 역할이 가장 우선시되고 있다. 왜냐하면 어머니가 가정에서부터 혁명적이고, 건전한 도덕적 영향을 주며, 고상한 인간으로 자라나도록 하는 역할을 맡고 있기 때문이다. 최고의 교양자는 어머니라고 생각하기에 가정교양에서 무엇보다도 중요한 것은 어머니의 교양자적 역할을 높이는 것이다.

‘조선녀성’에 실린 내용을 보아도 가정 교양에서 어머니의 모범과 책임성을 유난히 강조하는 것을 알 수 있다.

어린이의 첫째가는 교양자는 어머니입니다. 어머니는 아들에게 걷는 것과 말하는 것, 옷 입히는 것, 밥 먹는 것으로부터 시작하여 그들에게 필요한 모든 것을 가르쳐 줍니다. 어머니가 아이들에게 첫교양을 잘 주는가, 못주는가가 아이들의 발전에 큰 의의를 가집니다.

(조선녀성 1980년 4호)

아들딸에 대한 교양을 잘하기 위해서는 어머니 자신이 훌륭한 공산주의자가 되어야 한다.

(조선녀성 1995년 3호)

또한 ‘조선녀성’에는 강반석과 김정숙이 훌륭한 혁명가의 어머니로 소개되고 있다. 강반석은 아들 김일성이 혁명 활동에 뛰어들자 몸소 “아들을 위해” 혁명 활동에 함께한다. ‘조선녀성’에는 강반석, 김정숙의 일대기를 소개하고 계몽하는 내용이 지속적으로 등장하며 상당히 지면을 차지하고 있을 정도로 훌륭한 어머니 상을 강조한다.

이들의 자녀양육에 대해 소개된 내용을 살펴보면,

강반석 녀사는 어린 원수님이 무슨 말을 배우며 어떻게 고난 극복의 정신이 배양되어 자라는가를 언제나 주의 깊게 살피며 옳은 길로 이끌어 주시었다. (조선녀성 1981년 12호)

혁명의 어머니 김정숙 녀사께서는 아드님을 지덕체를 겸비하고 다방면적인 지식을 소유한 공산주의 혁명가로 키우시기 위하여 뜨거운 심혈을 받치시었다. 녀사께서는 아드님의 그 모든 재능을 다 소중히 여기 시였으며 하나하나 키워주시고 꽃피워 주시기에 참으로 세심하고도 정력적인 노력을 기울이셨다.

이와 같이 여성들이 혁명가의 어머니로서 자녀양육을 충실하게 할 것을 적극적으로

24) 장필화(2001), 『북한사회의 성별분업』

로 권장하고 있다.²⁵⁾

최근에 보도된 어머니 지수 순위를 봐도 북한 내에서 어머니라는 역할이 얼마나 중요시되는지 알 수 있다.

어머니의 사회적 지위를 평가하는 '어머니지수'에서 한국이 세계 119개국 중 16번째를 차지했다. 비영리 구호단체인 '어린이 살리기(Save the Children)'가 어머니날(5월 둘째 일요일)을 앞두고 5일 발표한 '2004 어머니지수' 순위에서 한국은 '여성지수'와 '어린이지수'에서 각각 16위와 15위를 차지해 이를 종합한 결과 16위를 기록했다. 지난해에는 21위였다.

북한은 여성지수 37위, 어린이지수 45위로 종합 30위에 랭크돼 지난해 44위보다 14단계나 올랐다.

여성지수는 출산사망률과 피임도구 사용률, 출산시 숙련된 산파의 도움을 받는 비율, 빈혈 산모 비율, 여성의 정계 진출 비율 등의 항목을 종합 평가한 것이다. 또 어린이지수는 유아사망률과 초등학교 진학률, 안전한 식수접근율, 5세 이하 영양실조 비율 등의 항목을 평가한다.

(매일경제 2004/05/06)

북한의 여성들은 아내라는 역할을 어떻게 생각하고 있을까? 여성들의 사회생활이 적극 권장되는 북한 사회인만큼 아내가 된 여성들은 가사와 자녀 양육 등 더욱 많은 일을 처리해야 하는 능력을 요구 받는다. 기사를 통해 실제 모습을 살펴보면,

가사는 물론이고 육아, 집안 대소사를 챙기는 일까지 거의 여자 몫이다. 부업으로 가축을 기르는 일, 텃밭을 가꾸는 일도 대체로 그렇다. 여자들이 '세대주'라고 부르는 '간 큰' 북한 남편들은 밥 짓고 있는 부엌의 아내에게 머리맡의 재떨이를 갖다 달라고 소리쳐 부르기 일쑤다.

(조선일보 2000/10/22)

남존여비의 관습은 그대로다. 여전히 여성성/남성성 구분은 굳어져 있고 관습은 '여자가 왜 세계 나가나'하고 제동을 건다. 가사일 분담이 전혀 안되어 있어서 여성들은 탄 때고 나무 때고 물 길어 빨래하고...무쇠처럼 일한다. '여성존중'이 뭔지 모른다. 절대적으로 한쪽 수레바퀴(남편과 아들 위주)로 굴러가는데 지방이 더 심하다. 평양에선 외국 다니면서 문화적 쇼크를 받고 '여성을 대우해주는 것이 문명한 것'으로 인지하는 사람들도 몇 있다. 그렇지만 '조성여성의 미덕', '여성본분을 지켜라' 소리는 여전하다. 최근엔 식량난이 겹치면서 여성들이 가족을 먹여 살리고 있기 때문에 남아선호사상도 빛이 바래가고 있는 것으로 안다.

(여성신문 2002/10/01)

이처럼 북한 여성들은 아내로서 헌신적인 삶을 살도록 강요받고 있는 셈이다. 남녀평등이 정해져 있으나, 가정에서 부부간의 역할분담은 이루어지지 않고 있는 것이다. 조선민주녀성동맹이 발행한 책자 '강반석녀사를 따라 배우자'라는 책에서는 전통적 여성관을 쉽게 찾아볼 수 있다.

25) 장필화(2001), 『북한사회의 성별분업』

강반석 녀사의 빛나는 생애와 활동은 혁명하는 남편을 어떻게 도우며 자제분들은 어떻게 키우며 시부모는 어떻게 공대하고 가정은 어떻게 혁명해야하는 가를 우리 녀성원들과 녀성들에게 가르쳐 주는 생활과 투쟁의 훌륭한 본보기이다.²⁶⁾

녀사께서는 녀성들을 레절을 잘 지키고 이웃간에 화목하며, 남편과 시부모공대에도 잘하고 옷차림도 단정히 하며 나라와 집단의 살림살이도 알뜰하게 꾸려야 한다고 가르치시었다.

(조선녀성 1982년 7호 p.15)

이와 같이 ‘조선녀성’에서는 김정숙의 남편 김일성에 대한 충성과 헌신을 강조하고 여성들이 가져야 할 태도에 대한 가르침을 소개하고 있다.

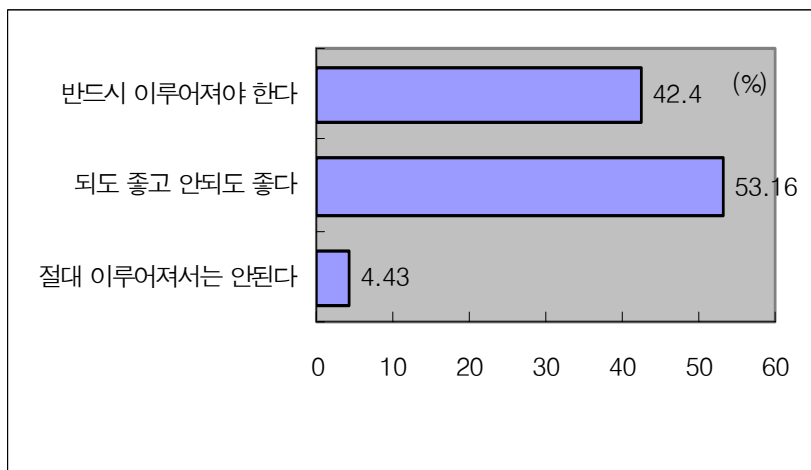
북한에서는 혁명적 현모양처²⁷⁾의 여성모습이 요구된다. 여성이 혁명적이고 헌신적인 모습이 모범으로 여겨지며, 또한 그로인해 가정을 유지시키는 실질적인 책임자로 부각 될 수 있는 것이다.

4. 설문조사 결과

158명의 여성을 대상으로 2004년7월22일부터 24일까지 3일간 설문조사를 실시하였다. 10대 56명(34.44%), 20대 64명(40.50%), 30대 21명(13.29%), 40대 17명(10.75%)이 설문에 응하였다.

1) 통일 의식 (1~3번 문항)

· 통일의 필요성



통일의 필요성에 대해 <되도 좋고 안되도 좋다> 53.16%(84명)으로 가장 높게 나타났고, <반드시 이루어져야 한다> 42.4%(67명)로 나타났으며, <절대 이루어

26) 조선민주녀성동맹, 『강반석 녀사를 따라 배우자』, 1967, 윤미량(1991) 재인용

27) 박현선(2001), 『성별사회화 및 재사회화』, 혁명적 현모양처란 가부장제에서 의미하는 현모양처의 특성에 사회주의 혁명 주체로서의 혁명성이 부과된 개념이다.

져서는 안 된다> 4.43%(7명)으로 매우 낮게 나타났다.

연령대별 특징을 보면 10대와 30대의 경우 절대 통일이 이루어져서는 안 된다는 항목에 각각 0.00%, 0.78%(1명)이 응답해 통일에 대해 매우 긍정적인 태도를 가지고 있는 것을 알 수 있었다.

· 통일을 이루어야 하는 이유 (125명)

(%(명))

문항	전체	10대	20대	30대	40대
① 전쟁 위험에서 벗어날 수 있어서	11.20 (14)	12.24 (6)	10.81 (4)	3.57 (1)	36.36 (4)
② 국방비 축소 및 경제대국 이룩	33.60 (42)	40.82 (20)	32.43 (12)	32.14 (9)	9.09 (1)
③ 우리 민족의 자주성을 강화	16.80 (21)	14.29 (7)	21.62 (8)	17.86 (5)	9.09 (1)
④ 원래 하나의 민족이기 때문에	16.80 (21)	16.33 (8)	8.11 (3)	25.00 (7)	27.27 (3)
⑤ 이산가족 문제를 해결	17.60 (22)	14.29 (7)	21.62 (8)	17.86 (5)	18.18 (2)
⑥ 개인적 바램(군입대,북한관광) 실현	2.40 (3)	.	5.41 (2)	3.57 (1)	.
⑦ 기타	0.80 (1)	2.04 (1)	.	.	.

기타에는 미국처럼 힘으로 밀고 나가는 나라가 아닌 서로 상호적으로 세계가 돌아갈 수 있도록 할 수 있는 나라가 되기 위해서 통일을 이루어야 한다는 의견이 있었다.

· 통일이 이루어져서는 안 되는 이유 (9명)

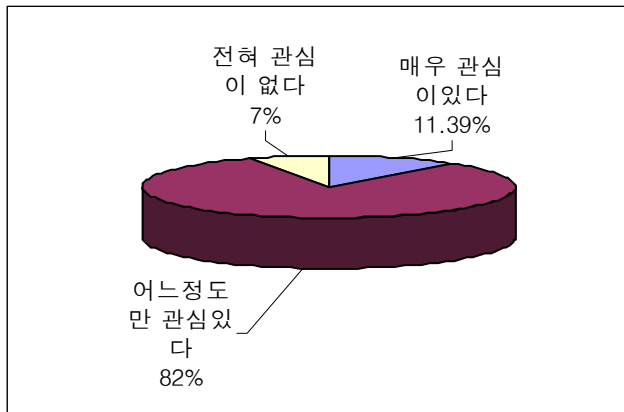
(%(명))

문항	전체	10대	20대	30대	40대
① 북한 자체가 그냥 싫어서	22.22 (2)	50.00 (1)	33.33 (1)	.	.
② 경제적 지원을 해야 하기 때문에	11.11 (1)	.	.	.	25.00 (1)
③ 사회혼란이 일어날 것 같아서	44.44 (4)	50.00 (1)	33.33 (1)	.	50.00 (2)
④ 공산주의자와 함께 살 수 없다	11.11 (1)	.	33.33 (1)	.	.
⑤ 북한은 침략자들이기 때문에	.	.	.	.	.
⑥ 변화가 일어나는 것이 싫어서	.	.	.	.	.
⑦ 기타	11.11 (1)	.	.	.	25.00 (1)

기타에는 문화 차이와 이질감 때문에 통일에 반대하는 의견도 나왔다.

· 통일 문제에의 관심

통일의 필요성에 대한 의견에 비하여 북한 문제나 통일 문제에 대해서는 별로 관심을 두지 않는 것을 볼 수 있다.



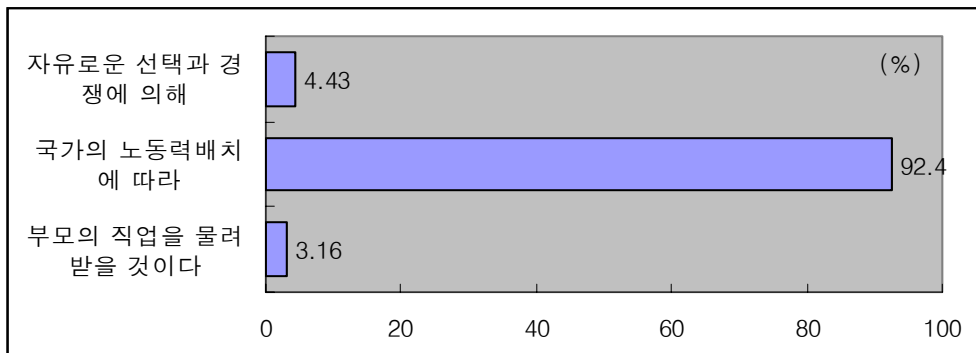
2)북한 여성에 관한 이미지(3번 문항)
(%(명))

문항	전체	10대	20대	30대	40대
① 같은 핏줄의 한 자매	11.39 (18)	7.14 (4)	14.06 (9)	9.52 (2)	17.64 (3)
② 자존심·자주성이 강한 주체적인 여성	28.48 (45)	25.00 (14)	21.87 (14)	33.33 (7)	58.82 (10)
③ 가부장제하의 전통적 여성	37.34 (59)	32.14 (18)	45.31 (29)	42.85 (9)	17.64 (3)
④ 가난하고 불쌍한 여성	15.18 (24)	25.00 (14)	12.50 (8)	9.52 (2)	.
⑤ 기타	7.59 (12)	10.71 (6)	7.81 (5)	4.76 (1)	5.88 (1)

대부분의 연령대에서 북한 여성에 대해 ‘가부장제하의 전통적 여성’, ‘자존심·자주성이 강한 주체적인 여성’의 이미지를 가지고 있었다. 기타 의견에는 10대에서 고집불통, 치사한 사람, 빨간 꽃을 머리에 단 촌스러운 여성, 부끄럽고 소심한 여성, 미모가 뛰어난 여성이 나왔다. 20대에서는 평소에는 당당하나 가족 안에서는 순종적인 여성, 억척스런 생활력을 가진 여성, 예쁜 여성(기쁨조, 아시안 게임 미녀 게임단), 별생각 없음의 의견이 나왔다. 30대는 딱딱하고 절도 있는 여성이라는 응답을 했다. 기타에 예쁜 여성들이라는 이미지는 매체에서 북한 여성에 대해 너무 상업적인 측면을 부각시킨 영향이 크다고 할 수 있다.

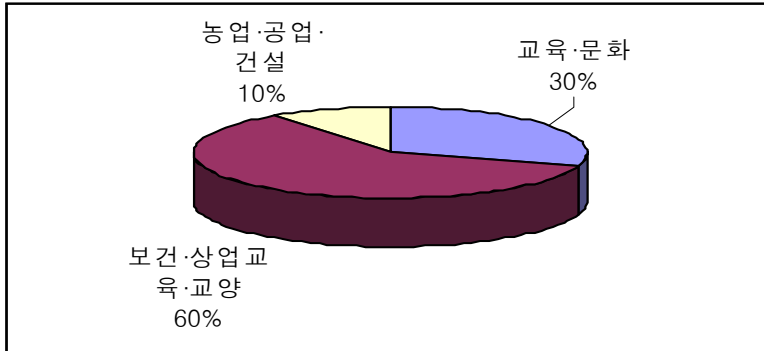
3) 경제 활동 (4~5번 문항)

· 직업의 결정



북한 여성들의 직업은 어떻게 결정된다고 생각 하냐는 질문에 92.4%(146명)가 <국가의 노동력 배치에 따라 직업이 결정된다>에 응답하여 대부분 정확히 알고 있는 것으로 나타났다.

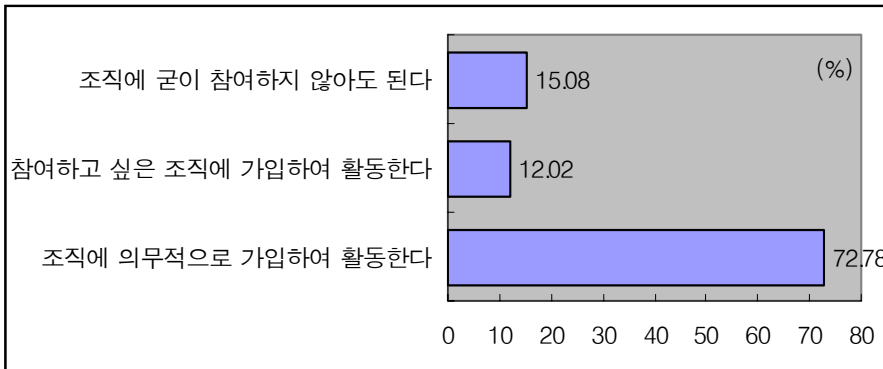
· 경제 활동 분야에서 여성의 비율



2001년 북한이 제출한 자료에 따르면 직업별로 보건·산업교육·교양 부문 70%, 교육·문화 분야 34%, 공업·농업·건설 분야 15%에 여성들이 종사하고 있다. 위의 원 그래프를 보면 이 사실과 별 차이가 없음을 알 수 있다.

4) 사회 참여 (6~7번 문항)

· 조직에의 가입 여부



사회 참여의 한 방법으로 조직에의 가입 여부를 묻는 문항에서는 <조직에 의무적으로 가입한다> 72.78%(115명)의 비율을 보였다.

· 정치 참여율의 비교

북한 여성의 정치 참여율을 남한 여성과 비교해 보면 어떠한 것이냐는 문항에 <남한 여성의 정치 참여율이 높다> 75.94%(120명), <북한 여성의 정치 참여율이 높다> 24.05%(38명)의 결과가 나왔다. 또한 모든 연령대에서 70:30의 비율을 나타냈다. 이 같은 결과는 남한 사회가 자유 민주주의 사회라는 사고에 기초한 것으로 보인다.

5) 여성노동자들의 혜택 (8번 문항)

· 산전·산후 출산휴가

북한의 여성노동자들에게 산전·산후 출산 휴가가 주어지는지를 묻는 문항에서는 66.45%(105명)가 <출산휴가는 있다>, 32.91%(52명)이 <출산휴가는 없다>라고 응답하였다. 출산휴가 기간에 대해서는 <1개월> 56.19%(59명), <2주> 22.85%(24명), <3개월> 18.09%(19명), <5개월> 1.90%(2명), <무응답> 0.95%(1명)로 나타났다. 현재 북한의 출산휴가 기간은 5개월이다.

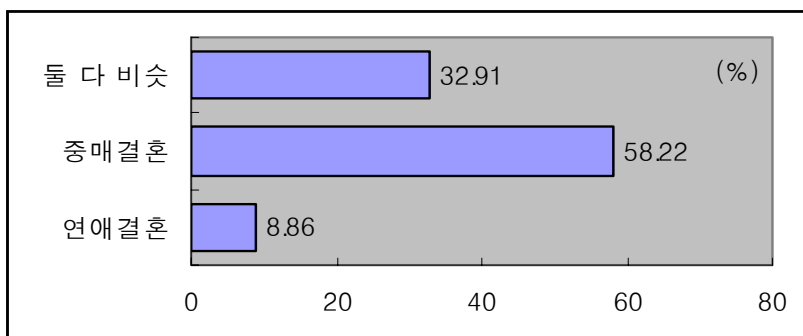
6) 출산기피 현상 (9번 문항)

· 출산기피현상

출산을 기피하는 현상은 북한에도 있을까라는 문항에 대해서는 <출산 기피 현상이 있다> 52.53%(83명), <출산 기피 현상이 없다> 46.20%(73명)으로 비슷한 비율을 나타냈다.

7) 가정생활 부분 (10~13번 문항)

· 결혼 형태

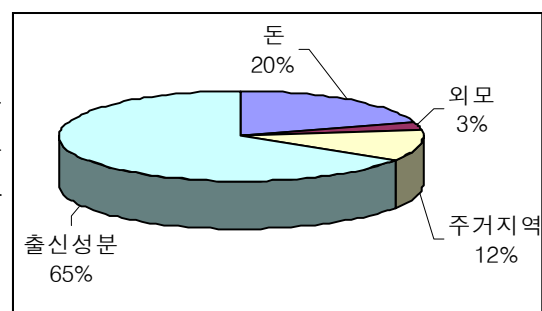


북한에서의 결혼은 어떤 형태로 더 많이 이루어질 것인가에 대해 <중매결혼이 더 많이 이루어진다> 58.22%(92명), <연애결혼과 중매결혼의 비율이 비슷하다> 32.91%(52명), <연애결혼이 더 많이 이루어진다> 3.36%(14명)로 나타났다.

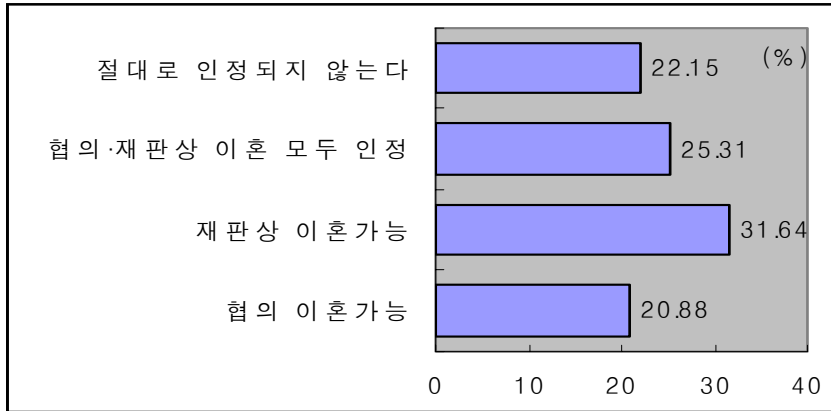
북한은 남한처럼 자유가 보장된 국가는 아니라는 생각 때문에 중매결혼이 더 많이 이루어진다는 대답을 한 것으로 볼 수 있다.

· 배우자 선택의 기준

북한 여성들이 결혼 상대자로서 배우자를 선택하는 기준으로 가장 중요하게 생각하는 것은 <출신성분>이 65.18%(103명)로 가장 높게 나타났다.



· 이혼문제



북한사회에서 이혼문제는 어떻게 다루어질 것인가에 대한 질문에서 <재판상 이혼이 가능하다> 31.64%(50명), <협의 이혼과 재판상 이혼이 모두 인정된다> 25.31%(40명), <이혼은 절대로 인정되지 않는다> 22.75%(35명), <협의 이혼이 가능하다> 20.88%(33명)로 나왔다.

(%(명))

문항	전체	10대	20대	30대	40대
성격의 차이	9.94 (11)	11.11 (4)	7.54 (4)	4.76 (1)	14.28 (2)
상대방의 신체·정신적 결함	6.50 (8)	5.55 (2)	3.77 (2)	14.28 (3)	7.14 (1)
한쪽이 반당·반혁명분자, 정치적 반항자로 처벌당한 경우	45.52 (56)	52.77 (19)	49.05 (26)	28.57 (6)	35.71 (5)
위의 모든 사유가 해당	36.58 (45)	33.33 (12)	39.62 (21)	38.09 (8)	28.57 (4)

이혼의 사유로 <한쪽이 반당·반혁명분자이거나 정치적인 반항자로 처벌당했을 경우> 45.52%(56명)로 가장 높게 나왔으며, 남한 사회와 비슷할 것이라는 인식 하에 성격의 차이, 신체·정신적 결함, 반당·반혁명분자로 처벌당한 경우가 모두 이혼이 가능하다는 응답이 36.58%(45명)로 두 번째로 높게 나타났다.

· 부부간의 가사노동 분담

가사노동에 있어서 부부간에 역할 분담은 어떻게 이루어질 것인가에 대한 결과로는 48.73%(77명)이 <주로 아내가 하고, 남편은 도와주는 편이다>에 답했으며 <전적으로 아내가 가사노동을 담당한다>에 31.64%(50명), <남편과 아내가 동등하게 분담한다>가 18.98%(30명)로 나왔다. ‘북한에서는 남녀평등이 법으로 정해져 있습니다.’라고 언급했는데도 불구하고 가사노동은 주로 아내가 맡거나 혹은 전적으로 아내가 담당할 것이라는 결과가 나온 것이다. 이는 북한 사회가 불평등한 사회라는 인식을 가지고 있음이 틀림없다.

8) 교육 부분 (14~15번 문항)

· 여자대학의 존립

여성만을 위한 여대의 존립에 대해 <여대가 존재한다> 70.25%(111명), <여대가 존재하지 않는다> 29.75%(47명)로 결과가 나왔다.

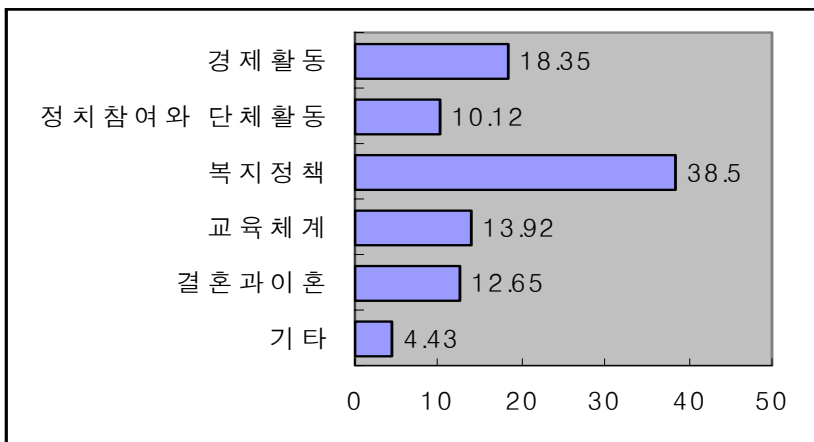
· 무상 의무 교육 기간

북한의 무상 의무 교육 기간에 대한 질문에서는 <북선형 제도를 따라서 1-4-6제로 11년이다> 48.10%(76명), <우리나라와 같이 6-3제로 9년이다> 29.74%(47명), <전 국민의 인테리화를 주장하는 고유의 제도로 1-4-6-4제로 11년이다> 18.35%(6명), <모르겠다> 3.79%(6명)로 나타났다.

9) 그 밖의 부분 (16~18번 문항)

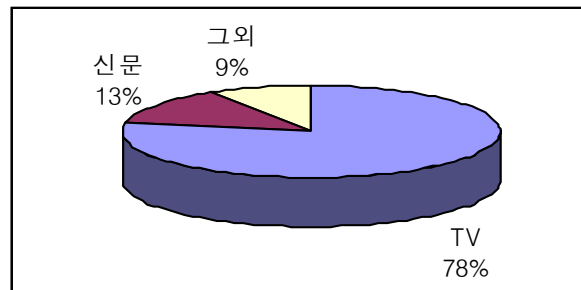
· 북한 여성에 관련된 내용에 대한 관심도

북한 여성에 관해 가장 알고 싶은 내용에 대한 질문에 <여성들을 위한 복지정책>이 38.50%(61명)으로 다른 항목들과 큰 차이를 보였다. 기타에서는 ‘사회주의에 대한 여성들의 생각, 자신의 아이들을 어떻게 키우고 먹이는데 대해서 알고 싶다는 의견과 함께 별로 관심이 없다는 대답도 있었다.



· 북한에 대한 정보를 얻는 수단

북한에 대한 정보는 주로 어디에서 얻느냐는 질문에 <TV> 77.84%(123명)로 영상매체의 위력을 보여주었다. 또 <신문> 13.29%(21명), <인터넷> 5.06%(8명), 그 외로 라디오, 관련서적 등의 수단이 9%가 나왔다.



· 서로를 알기 위한 효과적인 방법

남북한 여성들이 서로에 대해 알기 위해서 가장 효과적인 방법을 물어보았다. 이에 <문화를 개방한다> 58.86%(93명), <여성 통일 교육을 실시한다> 21.51%(34명), <개인적으로 공부한다> 10.75%(17명), <사이버통일교육센터에서 공부한다> 6.32%(10명), <기타> 2.53%(4명)으로 분석되었다. 기타 방법으로는 10대에서는 ‘서로에 대한 인식부터 바꾸어야 한다’, 20대에서는 ‘문화 교류나 좀 더 활발한 왕래’를 원하는 사람도 있었다. 또한 ‘북한에서도 인터넷이 되는 것으로 알고 있고, 인터넷은 세계 어디서나 접속 할 수 있으므로 어느 한 사이트에 커뮤니티나 동호회를 만들어 정보를 공유하자’는 의견도 있었다.

III. 결론

지금까지 북한 사회주의 체제 안에서의 여성의 사회 참여와 교육, 가정생활에 대해 기초적인 정보를 신문기사를 중심으로 접근해보았다. 그리고 그 중 남한 여성과 차이가 있거나 특징 있는 요소들을 토대로 한 설문 조사를 실시해, 남한 여성들이 그들에 대해 어떻게 생각하고 또 얼마나 알고 있는지 살펴보았다.

그 결과, 북한 여성들은 사회참여 목적으로 대부분이 직업을 가지고 경제생활, 정치 참여, 조직 활동을 활발히 하고 있다는 것을 알게 되었다. 또한 북한 사회에서도 경제 활동을 촉진시키고자 여성노동자들에게 출산휴가, 보육시설 등의 혜택을 주고 있다. 그러나 경제, 정치, 교육, 가정 등 모든 부분에서 출신 성분이나 가정 형편 그리고 성별에 따른 불평등을 받고 있는 것으로 나타났다.

실시한 설문조사를 통해 남한여성들의 의견에 대해서도 살펴보겠다.

“통일이 반드시 이루어져야 한다”는 의견이 42.4%로 통일을 반대하는 의견과 큰 차이를 보였다. 이것을 통해 남한 여성들은 통일을 부정적인 시각으로 보지 않는다는 것을 알 수 있다. 하지만 북한 문제나 통일 문제에 대한 관심은 상당히 저조하다. 이는 통일의 당위성을 인식하고 있지만, 직접관여하고 싶지 않은 소극적인 태도로 밖에 보여 지지 않는다. 그 결과 현재 변화하고 있는 북한 여성의 모습 즉, 배우자의 선택기준이라든지 결혼형태, 이혼문제, 출산휴가기간에 관해 정확히 알지 못하는 것으로 나타난다.

북한여성의 이미지가 “가부장제하의 전통적인 여성”이란 의견이 다수였다. 이렇게 북한여성들을 순종적이고 집안일만 하는 여성으로 인식하고 있다. 이와 연결하여 볼 때 남한여성이 북한여성보다 더 높은 정치참여율을 보인다고 생각하고, 부부간의 가사노동분담도 이루어지지 않는다는 의견도 많이 나타났다.

대부분의 여성들이 북한에 대한 정보를 가장 쉽게 접할 수 있는 TV나 신문기사에서 얻고 있었다.

지금까지의 결과를 바탕으로 몇 가지 방안을 이끌어낼 수 있다.

첫째, 가장 중요하고 시급한 일은 북한 여성에 대한 인식을 바로 잡는 것이다.

아직도 북한여성에 대해 존스럽다거나 가부장제하의 전통적인 여성, 우리나라의 60년대 여성이라는 등의 인식이 강하게 뿌리박혀있다. 이런 인식이 바뀌지 않는 한 통일이 이루어진다고 하더라도 서로 부정적인 감정만이 늘어갈 뿐 하나로 이루어 지기는 어려울 것이다.

둘째, 잘못 알고 있거나 잘 알려지지 않은 사실에 대해서 올바르게 알아가야 한다. 이를 위해 여성통일교육을 확장시켜야한다. 특히 설문조사를 통해 북한여성들을 위한 복지정책에 많은 관심을 갖는 것으로 나타났다. 이렇게 우선 관심을 갖는 분야부터 알아가게 된다면 북한 여성에 관해 더 가까이 다가 설 수 있을 것이다.

셋째, 대중 매체와 언론의 비중이 큰 만큼 그 역할을 제대로 해야 한다. 2002년 부산아시아게임 응원단 같은 경우 대중매체나 언론에서 여성의 외적인 모습을 너무 과장해서 부각시켰다. 부산아시아게임은 남과 북이 하나가 될 수 있는 민족 통합의 장이었다. 대립과 반목을 넘어서 화해와 통합을 위한 중요한 변화의 움직임이 가시화된 것이다. 그러나 대중매체와 언론은 진정한 역할을 하지 못했다. 이제 이들은 이를 반성하고 냉정한 시각으로 북한에 대한 실상이나 문제를 정확하게 보도해야 할 것이다.

넷째, 문화를 부분적으로 개방해야 한다. 준비 없는 완전한 문화개방은 양국에 오히려 혼란만 가중시킬 것이다. 서로 쉽게 이해하고 받아들일 수 있는 부분부터 문화를 개방하고 단계적으로 차츰 더 개방해야 한다.

【참고문헌】

- <남북연합 단계에서의 여성정책 추진 방향> 김재인, 통일연구원 (2001)
- <남북한 사회문화비교> 숙명여자대학교, 숙명여자대학교 출판부 (1999)
- <북한에서는 어떻게 교육할까> 한만길, 우리 교육 (1999)
- <북한 여성들은 어떻게 살고 있을까> 김귀옥, 당대 (2000)
- <북한의 여성 교육에 관한 연구> 민무숙, 한국여성개발원 (2001년)
- <북한 여성들의 삶과 꿈> 김정미, 사회문화연구소 (2001)
- <설문조사 : 처음부터 끝까지> 최종우, 자유아카데미 (2000)
- <재중 북한이탈여성들의 삶> 김태현, 하우 (2003)
- <통일과 여성> 이화여자대학교, 이화여자대학교 출판부 (2001)
- <통일대비 여성 관련 법제 연구> 김영희, 한국여성개발원 (2000)

국민일보 <http://www.kmib.co.kr>

동아일보 <http://www.donga.com>

매일경제 <http://www.mk.co.kr>
문화일보 <http://www.munhwa.com>
여성신문 <http://www.womennews.co.kr>
연합뉴스 <http://www.yonhapnews.co.kr>
조선일보 <http://www.chosun.com>
중앙일보 <http://www.joins.com>
한국일보 <http://www.hankooki.com>
한국여성개발원 <http://www.kwdi.re.kr>

【부록】

북한 여성에 관한 이해도 조사

안녕하십니까?

본 설문지는 남한 여성들이 북한 여성들에 대해 얼마나 알고 있는가에 대해 기초 자료로 삼고자 작성된 것입니다.

본 설문이 의미 있는 결실을 맺을 수 있도록 협조해 주시면 감사하겠습니다.

본 설문은 무기명으로 실시되고 응답하시는 내용은 비밀이 보장되며 순수한 학술적인 목적 이외에 다른 목적에는 사용되지 않을 것을 약속드리니 솔직히 응답해 주시기 바랍니다.

다시 한 번 협조를 간곡히 부탁드립니다.

- 원일선, 이선주 -

※ 귀하의 연령대를 표시해 주십시오.

- ① 10대 ② 20대 ③ 30대 ④ 40대 이상

※ 통일 의식과 북한 여성 전반에 관한 질문입니다.

1. 통일의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 반드시 이루어져야 한다.
② 되도 좋고 안 되도 좋다.
③ 절대 통일이 이루어져서는 안 된다.

1-1. (1번 문항에서 ①에 답한 사람만 답하십시오.)

통일이 필요하다고 생각하는 이유를 두 가지만 고르시오.

기타를 선택하신 분은 괄호 안에 내용을 적어주십시오.

- ① 전쟁 위험에서 벗어나기 위해서
② 국방비 축소와 경제협력으로 경제대국이 되기 위해서
③ 우리 민족의 자주성을 강화하기 위해서
④ 원래 우리는 하나의 민족이기 때문에
⑤ 이산가족 문제를 해결 할 수 있기 때문에
⑥ 군 입대 문제, 북한관광 등 개인적 바램들을 실현할 수 있기 때문에

⑦ 기타 ()

1-2. (1번 문항에서 ③에 답한 사람만 답하십시오.)

왜 통일이 바람직하지 않은지 이유를 두 가지만 고르시오.

기타를 선택하신 분은 괄호 안에 내용을 적어주십시오.

① 북한 자체가 그냥 싫어서

② 북한에 경제적 지원을 많이 해야 하기 때문에

③ 사회혼란이 일어날 것 같아서

④ 공산주의자와는 함께 살 수 없어서

⑤ 북한은 침략자들이기 때문에

⑥ 변화가 일어나는 것이 싫어서

⑦ 기타 ()

2. TV나 신문기사 등에서 북한 문제나 통일문제가 나올 때 얼마나 관심을 기울이십니까?

① 매우 관심이 있다.

② 어느 정도만 관심이 있다.

③ 전혀 관심이 없다.

3. 북한 여성하면 어떤 이미지가 떠오르십니까?

기타를 선택하신 분은 괄호 안에 내용을 적어주십시오.

① 우리와 같은 핏줄의 한 자매

② 자존심과 자주성이 강한 주체적인 여성

③ 가부장제하의 전통적인 여성

④ 가난하고 불쌍한 여성

⑤ 기타 ()

I. 경제 활동 부분에 관한 질문입니다.

4. 북한 여성들의 직업은 어떻게 결정된다고 알고 계십니까?

① 부모의 직업을 물려받을 것이다.

② 국가의 노동력배치에 따라 직업이 결정될 것이다.

③ 자유로운 선택과 경쟁에 의해 직업을 결정할 수 있을 것이다.

5. 다음과 같이 경제 활동 분야를 나누었을 때, 여성이 가장 높은 비율을 차지하고 있는 분야가 무엇으로 알고 계십니까?

① 교육·문화 분야

- ② 농업·공업·건설 분야
- ③ 보건·상업교육·교양 부문

II. 사회 참여에 관한 질문입니다.

6. 북한 여성들은 어떤 방법으로 사회활동에 참여할 수 있다고 알고 계십니까?
- ① 조직에 의무적으로 가입하여 활동한다.
 - ② 자신이 참여하고 싶은 조직에 가입하여 활동한다.
 - ③ 조직에 굳이 가입하지 않아도 된다.

7. 남한 여성과 북한 여성 중 어느 쪽이 정치 참여율이 높다고 알고 계십니까?
- ① 남한 여성의 정치 참여율이 높다.
 - ② 북한 여성의 정치 참여율이 높다.

III. 북한여성들의 혜택에 관한 질문입니다.

8. 북한의 여성근로자들에게는 산전·산후 출산휴가가 주어질 것이라 생각하십니까?
- ① 산전·산후 출산휴가는 있다.
 - ② 산전·산후 출산휴가는 없다.

8-1. (8번 문항에서 ①에 답한 사람만 답하십시오.)

산전·산후 출산휴가 기간은 얼마나 된다고 알고 계십니까?

- ① 2주 ② 1개월 ③ 3개월 ④ 5개월

9. 남한의 경우 출산을 기피하는 여성들이 많이 있습니다. 북한의 경우는 어떠한 것이라고 생각하십니까?
- ① 출산 기피 현상이 있다.
 - ② 출산 기피 현상이 없다.

IV. 가정생활 부분에 관한 질문입니다.

10. 북한에서의 결혼은 어떤 형태로 더 많이 이루어지는 것으로 알고 계십니까?
- ① 연애결혼이 더 많이 이루어진다.
 - ② 중매결혼이 더 많이 이루어진다.
 - ③ 연애결혼과 중매결혼의 비율은 비슷하다.

11. 최근 북한 여성들이 결혼 상대자를 만날 때, 배우자 선택의 기준으로 가장 중요하게 생각하는 것은 무엇이라고 알고 계십니까?

- ① 돈
- ② 외모
- ③ 주거 지역
- ④ 출신 성분

12. 북한사회에서 이혼문제는 어떻게 다루어진다고 알고 계십니까?

- ① 협의 이혼이 가능하다.
- ② 재판상 이혼이 가능하다.
- ③ 협의 이혼과 재판상 이혼이 모두 인정된다.
- ④ 이혼은 절대로 인정되지 않는다.

12-1. (12번 문항에서 ①,②,③번을 선택하신 분들만 답하십시오.)

이혼이 가능하다고 생각된다면, 어떠한 사유일 경우에 이혼이 성립될 것이라고 알고 계십니까?

- ① 성격의 차이
- ② 상대방에게 신체·정신적인 결함이 있을 경우
- ③ 어느 한쪽이 반당·반혁명분자이거나 정치적인 반항자로 처벌당했을 경우
- ④ ①,②,③번 모두 이혼이 가능하다.

13. 북한에서는 남녀평등이 법으로 정해져 있습니다. 그렇다면 가사노동에 있어서 부부간의 역할 분담은 어떻게 이루어진다고 알고 계십니까?

- ① 남편과 아내가 동등하게 분담한다.
- ② 전적으로 아내가 가사노동을 담당한다.
- ③ 주로 아내가 하고, 남편은 도와주는 편이다.

V. 교육 부분에 관한 질문입니다.

14. 북한에도 남한과 같이 여성만을 위한 여자대학의 존립에 대해 어떻게 알고 계십니까?

- ① 여대가 존재한다.
- ② 여대가 존재하지 않는다.

15. 북한의 무상 의무 교육 기간은 몇 년으로 알고 계십니까?

- ① 우리나라와 같이 6-3제로 9년이다.
- ② 복선형 제도를 따라서 1-4-6제로 11년이다.
- ③ 전 국민의 인테리화를 주장하는 북한 고유의 제도로 1-4-6-4제로 15년이다.

※ 기타 질문입니다.

16. 북한 여성에 관해 가장 알고 싶은 내용은 무엇입니까?

- ① 교육체계
- ② 결혼과 이혼
- ③ 여성들의 경제활동
- ④ 여성들을 위한 복지정책
- ⑤ 여성들의 정치참여와 단체 활동
- ⑥ 기타 ()

17. 북한에 대한 정보는 주로 어디에서 얻습니까?

- ① TV ② 신문 ③ 라디오 ④ 인터넷 ⑤ 관련서적
- ⑥ 주변 사람들 ⑦ 기타 ()

18. 남북한 여성들이 서로에 대해 알기 위해서 다음 중 어떤 방법이 가장 효과적이라 생각하십니까?

- ① 문화를 개방한다.
- ② 각자 알아서 공부한다.
- ③ 여성 통일 교육을 실시한다.
- ④ 사이버통일교육센터에서 공부한다.(홈페이지주소:<http://www.uniedu.go.kr>)
- ⑤ 기타 ()

발간등록번호
11-1250054-000008-10

대학생 통일논문집