

제29회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

2010 통일논문집



통일부 통일교육원

목 차

■ 최우수 [학부·대학원 공통]

- ❖ 통일비용 지불의사(WTP)에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 5
김명일·신도균 (서울대 대학원 행정학과)

■ 우수

[학부]

- ❖ 독일 대학생들의 통일의식 연구
- 한반도 통일에 주는 교훈을 중심으로 - 37
손명아 (중앙대학교 독어독문학과)
- ❖ 북한 문제에 대한 새로운 접근법
- 비대칭, 부카니즘, 국가관계 - 79
옥창준 (서울대학교 외교학과)

[대학원]

- ❖ 한반도 평화 및 통일 기반 구축을 위한
접경지방자치단체의 남북교류협력
- 현황과 분석 - 113
박신영·이미나 (한국외대 대학원 정치외교학과)
- ❖ 북한 급변사태와 국제사회의 개입
- 유엔의 분쟁관리에 있어서 안정화 과정의 적용 - 155
김건우 (서울대 대학원 외교학과)

■ 장려

[학부]

- ❖ 국군포로문제에 대한 대학생의 인식 연구 189
이보인·채소연 (경상대학교 윤리교육과)

❖ 녹색한반도를 위한 남북 광해 방지 협력 방안.....247

이 효 주 (충북대학교 정치외교학과)

❖ 통일교육 활성화 방안
- 새로운 교수-학습 방법을 중심으로.....289

방 민 권 (경상대학교 윤리교육과)

[대학원]

❖ 국군포로의 송환 및 예우 등에 관한 법률의 문제점과 개선방향
- 미귀환 국군포로의 송환과 억류지 사망 국군포로의
권리 문제를 중심으로 -333

박 원 연 (영남대 법학전문대학원)

❖ 마이크로블로그(트위터)를 활용한 자율적 협동학습이 초등학생의
통일교육 학습태도에 미치는 영향377

정 광 수 (한국교원대 대학원 초등컴퓨터교육전공) · 홍 유 진 (전주교대 대학원 초등교육학과)

❖ 북한 SOC 투자를 위한 재원조달 방안과 정부와 민간의 역할 연구.....421

박 성 민 (고려대 법학전문대학원)

〈최우수〉

통일비용 지불의사(WTP)에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

서울대 대학원 행정학과 김명일·신도균

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

통일비용 지불의사(WTP)에 영향을 미치는 요인에 관한 연구

‘통일’이라는 말은 대한민국 국민에게 어떤 의미를 가질까? ‘우리의 소원은 통일’이라는 노래 가사가 알려주듯이 통일은 그 자체로 국민들에게 당위적인 가치로서 인식되고 있다. 그러나 대다수의 국민은 통일의 중요성에 대해서 관념적으로 당위성을 인식하고 있지만 ‘그 중요성이 어느 정도의 가치를 지니는가’에 대해서는 깊게 생각하지 않는다. 국민이 통일에 대해 부여하는 가치의 정도는 통일정책이 국민에 의해 지지를 받을 수 있는지에 대한 예측의 근거로 사용할 수 있을 것이다. 즉 통일정책이 성공적으로 수행되기 위해서는 이에 대한 비용이 납세자인 국민의 지불의사액과 비슷해야 함을 의미한다.

기존의 연구결과들을 보면 우리국민이 통일에 대해 부담할 수 있는 비용에 대한 지불의사는 실제 추정되는 통일비용과 큰 차이를 보여왔다. 이러한 차이는 정부의 통일정책이 국민의 실질적인 지지를 받기 어렵다는 것을 의미한다. 위의 논의는 정부의 성공적인 통일정책 수행을 위해서는 통일비용과 이에 대한 지불의사액간의 차이를 좁히는 노력이 필요하다는 것을 보여준다. 이를 위해서는 크게 1)통일비용을 낮추는 것과 2)국민의 지불의사를 높이는 방법으로 구분할 수 있다. 남한의 2% 수준에 불과한 낙후된 북한 경제와 폐쇄적인 정치 집단 등의 현 상황을 고려해 볼 때 낮출 수 있는 통일비용에는 한계가 있어 보인다. 결국 통일정책이 국민의 지지를 받고 성공적으로 수행되기 위해서는 통일비용에 대한 국민의 지불의사를 높이는 것이 중요한 과제가 된다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 국민의 통일비용 지불의사에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 즉 어떠한 변수가 지불의사액

수준에 영향을 미치는지 확인하고, 이를 바탕으로 통일비용 지불의사액을 높일 수 있는 정책적 함의를 도출하였다. 연구를 위해 2010년 「민주평화통일자문회의」에서 실시한 ‘국민통일여론조사’의 설문자료를 활용하였다. 이를 통해 2010년 대한민국 국민의 통일비용 지불의사(WTP to Unification)를 추정하고 이를 기존에 연구된 통일비용과 비교하였다. 이를 통해 통일비용과 지불의사간의 차이(gap)를 확인하고, 나아가 지불의사에 영향을 미치는 요인을 분석하였다.

연구 결과 우리 국민의 통일비용 지불의사는 연간 4조 7,000억원 정도로 추정되었다. 이 수치는 기존의 연구에서 예상한 통일비용에 크게 미치지 못하는 금액이었다. 지불의사와 실제 비용과의 차이는 정책집행의 장애요인으로 작용한다. 즉 이러한 결과는 통일정책이 결정되고 시행될 때 국민적 저항에 부딪칠 가능성이 높다는 것을 의미한다. 관념적으로 통일의 당위성은 인정하지만, 실제로 본인에게 영향을 미치는 현실적 문제로 다가오면 당위성을 부정하고 저항할 가능성이 높다는 것이다. 이러한 결과는 정부가 조속히 통일비용과 그에 대한 지불의사의 차이를 줄이는 노력을 수행해야 함을 시사한다.

이를 위해서는 통일비용 추정치를 줄이는 동시에 국민의 지불의사를 높이는 노력이 병행되어야 한다. 본 연구는 이 중 통일비용 지불의사를 높이는 측면에 중점을 두어 논의를 전개하였다. 즉 통일비용 지불의사를 높이기 위해서 고려해야 할 요소는 무엇인가 하는 점이다. 이를 확인하기 위하여 통일비용 지불의사에 영향을 미치는 요인을 통일의 중요성에 대한 인식, 통일의 시기 및 가능성에 대한 의견, 소득, 성별, 교육수준, 연령의 설명 변수로서 분석을 시도하였다.

분석 결과, 통일비용 지불의사는 인식(認識), 성별, 교육수준에 영향을 받는 것으로 확인되었다. 통일문제가 중요하다고 인식할수록, 통일의 시기에 대한 긍정적이고 구체적인 의견을 지닐수록 통일비용에 대한 지불의사가 높은 것으로 나타났다. 또한 여성보다는 남성의 지불의사가 높은 경향을 보였으며, 교육수준이 높을수록 지불의사가 높

게 분석되었다. 인식, 성별, 교육수준은 모두 통일문제에 대한 관점의 변화를 가져오는 변수로 해석할 수 있다. 즉 통일문제를 관념적인 대상이 아닌 구체적이고 현실적인 문제로 인식할수록 통일비용에 대한 지불의사가 높아진다고 볼 수 있는 것이다.

반면, 소득수준이나 연령은 지불의사에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 소득수준의 경우 기존의 연구결과와 상반된 결과가 나왔다. 이는 연구자가 반영한 소득지표인 GRDP(Gross Regional Domestic Product : 지역내 총생산)가 개인의 소득을 충분히 반영하지 못한 결과일 수도 있어 이에 대한 해석은 연구의 한계로 남겨두려 한다. 연령(Age) 변수의 경우 과거 연구와 달리 유의미한 경향성을 보이지 않았다. 이는 시대의 변화에 따른 결과로 해석되었다. 즉 전후 세대가 사라짐에 따라 우리사회에 통일의 문제를 현실적 문제로 연결시켜 생각하는 세대가 없어지고 있어 연령별 지불의사의 경향성 및 차이가 사라진다고 볼 수 있다.

이러한 연구결과를 통해 다음의 정책적 함의를 도출할 수 있었다. 첫째, 통일문제에 대한 국민의 인식을 제고하는 노력을 하되, 관념적인 통일의 당위성을 강조하기 보다는 구체적이고 현실적인 문제로 인식하게끔 하는 정책적 노력이 필요하다. 연구결과는 통일문제를 현실적이고 구체적인 문제로 인식할 수 있는 국민일수록 지불의사가 높다는 것을 보여준다. 정부의 통일문제에 관한 정책적 노력이 현실적이고 구체적인 이슈로 수렴될 수 있도록 방향을 잡아야 한다. 둘째, 통일비용 및 이에 대한 대비와 관련한 문제를 더 이상 늦추어서는 안된다. 분단이 반세기를 넘어 60여 년이 흐른 지금, 우리사회에서 통일준비를 외치는 분단세대는 사라지고 있다. 후세대는 통일을 관념적으로 인식할 뿐 본인과 관련된 직접적인 문제로 인식하고 있지 않다. 이러한 분위기가 계속된다면 통일의 당위성 자체도 흔들릴 가능성이 높다. 이를 전환하기 위해서 통일문제를 지속적으로 부각시키는 정부의 노력이 필요할 것이다.

I. 서론

‘통일’이라는 말은 대한민국 국민에게 어떤 의미를 가질까? ‘우리의 소원은 통일’이라는 노래가사가 알려주듯 통일은 그 자체로 국민들에게 당위적인 가치로서 인식되고 있다. 일각에서 최근 젊은 세대의 통일 당위성에 대한 인식에 의문을 제기하기도 했지만 여전히 우리사회에서 통일의 당위성은 논란의 여지가 없는 가치로서 받아들여지고 있다.¹⁾ 이러한 당위성에 대한 인식이 실질적인 통일정책에 수반되는 비용부담 의지로 이어질 것이라 예상할 수 있다. 그러나 좀 더 논의를 구체화해서 ‘그렇다면 어느 정도의 비용을 부담할 수 있는가?’라는 지불의사(WTP : Willing to Pay)의 문제에 대해서는 예단이 어렵다. 다시 말하면, 대다수의 국민은 통일의 중요성에 대해서 관념적으로 당위성을 인식하고 있지만 ‘그 중요성이 어느 정도의 가치를 지니는가’²⁾에 대해서는 깊게 생각하지 않는다는 것이다.

국민이 통일에 대해 부여하는 가치의 정도는 통일정책이 국민에 의해 지지를 받을 수 있는지에 대한 예측의 근거로 사용할 수 있을 것이다. 실제 추정되는 가격(=통일비용)과 지불의사액간의 차이는 해당 재화(=통일정책)가 만족스럽게 거래될 수 있는지에 대한 판단 기준이 되기 때문이다. 두 값이 수렴한다면 재화 소비자는 기꺼이 비용을 지불하고 만족을 얻겠지만, 두 값의 차이가 크다면 거래가 성사되지 않을 가능성이 클 뿐만 아니라, 성사된다 하더라도 불만을 일으키는 원인이 될 것이다.³⁾ 이러한 논의는 통일정책이 성공적으로 수행되기 위해서는 이에 대한 비용이 납세자인 국민의 지불의사액과 비슷해야 함을 의미한다.

1) 2010년 민주평화통일자문회의 연구결과 보고서에 의하면 전체 응답자 중 84.8%가 통일이 중요하다고 응답했으며, 2005년 조사 시작 이후 통일의 중요도에 대한 인식은 계속 증가하는 추세이고, 연령별로 큰 차이를 보이고 있지 않는 것으로 밝히고 있다.(민주평화통일자문회의, 2010)

2) 이러한 질문은 CVM 측정법에 의해 ‘통일을 위해 어느 정도의 비용을 지불할 수 있는가’로 변환할 수 있다.

3) 왜냐하면, 가격을 지불한 후에 상품의 가치가 가격보다 훨씬 낮은 수치(=지불의사액)라면 소비자는 불만을 가질 것이기 때문이다.

기존의 연구결과들을 보면 우리국민이 통일에 대해 부담할 수 있는 비용에 대한 지불의사(WTP : Willing to Pay)는 실제 추정되는 통일비용과 큰 차이를 보여 왔다.(배득중, 1993; 이주훈·장원태, 1997; 조윤기, 2003)⁴⁾ 이러한 차이(big gap)는 정부의 통일정책이 국민의 실질적인 지지를 받기 어렵다는 것을 의미한다. 정부의 정책은 통일비용에 포커스를 맞추어 추진되어야 하지만, 이에 대한 비용 부담자인 국민은 그러한 비용 지불에 대해 수긍하지 않기 때문이다. 국민의 합의(지지)를 반영하지 못한 정책은 그 효과를 기대하기가 어렵다.(양영식, 2003)

위의 논의는 정부의 성공적인 통일정책 수행을 위해서는 통일비용과 이에 대한 지불의사액간의 차이를 좁히는 노력이 필요하다는 것을 보여준다. 추정 비용과 지불의사액간의 간격을 좁히는 것은 정부의 통일정책에 대한 국민의 실질적 지지를 이끌어낼 수 있다는 것을 의미한다. 반면 이 차이가 크다는 것은 통일정책이 국민의 실질적 지지를 받기가 어렵고 실제 정책 수행간 국민적 저항이 발생할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 정부 통일정책의 성패는 이러한 정책에 수반되는 통일비용과 이에 대한 지불의사액을 비슷한 수준으로 맞출 수 있느냐가 중요한 조건이 되는 것이다. ([그림-1])

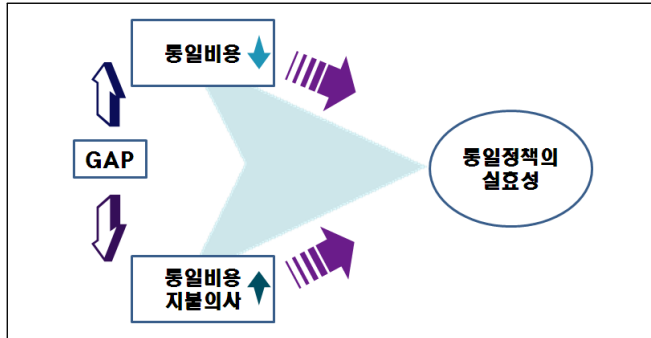
이를 위해서는 크게 1)통일비용을 낮추는 것과 2)국민의 지불의사를 높이는 방법으로 구분할 수 있다. 전자를 위해서는 북한의 경제력을 끌어올리고 안보 불안을 해소할 수 있는 정치, 경제, 외교상의 수단들이 활용되어야 할 것이다. 그러나 남한의 2% 수준에 불과한 낙후된 북한경제와 폐쇄적인 정치집단 등의 현 상황을 고려해 볼 때 이를 통해 낮출 수 있는 통일비용에는 한계가 있어 보인다. 결국 통일

4) 기존 연구의 통일비용 및 지불의사 추정치

연구자	통일비용 추정치	지불의사 추정치
배득중(1993)	130~350조원	9조 6,800억원
이주훈·장원태(1997)	160~1,440조원	103~129조원
조윤기(2003)	320조원	5,601~7,412억원

정책이 국민의 지지를 받고 성공적으로 수행되기 위해서는 통일비용에 대한 국민의 지불의사를 높이는 것이 중요한 과제가 된다.

(그림-1) 통일비용 관련 정책적 과제



본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 국민의 통일비용 지불의사에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다. 즉 어떠한 변수가 지불의사액 크기에 영향을 미치는지 확인하고, 이를 바탕으로 통일비용 지불의사액을 높일 수 있는 정책적 함의를 이끌어 내려 한다.

연구를 위해 2010년 「민주평화통일자문회의」에서 실시한 ‘국민통일여론조사’ 자료를 활용하였다.⁵⁾ 본 설문조사 자료에는 국민의 통일비용 지불의사액이 조건부 가치측정법(CVM)에 의해 측정되어 있다. 조건부 가치측정법은 시장가격으로 파악하기 어려운 공공재의 가치를 측정하는 방법으로 널리 활용되어 왔다.(이주훈·장원태, 1997) 이를 통해 2010년 대한민국 국민의 통일비용 지불의사(WTP to Unification)를 추정하고 이를 기존에 연구된 통일비용과 비교하고자 한다. 이를 통해 통일비용과 지불의사간의 차이(gap)를 확인하고, 나아가 지불의사에 영향을 미치는 요인을 분석하려 한다.

기존의 연구들을 살펴보면 통일비용에 관한 연구가 많이 이루어진

5) 본 연구에 사용된 설문조사 자료(Excel data set)는 ‘민주평화통일자문회의’의 승인하에 조사기관인 에이스리서치센터에서 제공해 주었다.

반면, 이에 대한 국민의 지불의사에 대한 연구는 소수에 불과했다. 또한 지불의사에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하고자 한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 또한 기존의 연구가 1990년대 중후반에 이루어져, 연구결과가 20여년이 지난 지금도 유효한지에 대한 의문이 제기된다. 이러한 이유들이 본 연구를 시작하게 된 계기가 되었다.

본 연구를 통해 현 시대의 통일비용에 대한 국민의 지불의사 정도를 확인함과 동시에 이에 영향을 미치는 요인들을 분석할 수 있을 것이다. 또한 기존의 연구에서 다루어지지 않았던 추가적인 요인변수를 파악할 수 있을 것으로 기대된다. 나아가 연구결과를 바탕으로 정부의 통일정책에 대한(특히, 통일비용 지불의사를 높이는 정책에 대하여) 함의를 줄 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

1. 통일비용(Unification Cost)에 관한 논의

통일비용이란 이데올로기에 의해 분리되었던 두 체제가 경제를 통합한 후 걸맞은 수준으로 끌어올리는 데 필요한 비용 혹은 또는 양쪽의 경제·생활 수준이 같아지기 위해 10년 동안 투자해야 할 비용을 말한다.⁶⁾ 사전적 의미의 통일비용은 남북한 주민들의 고통분담을 의미하지만, 현재 남북한의 경제상황을 비추어 봤을 때 통일비용은 주로 남한 주민들이 짊어져야 하는 부담을 의미한다고 볼 수 있다.(서사봉, 2006)

통일비용에 대한 논의는 비용 지불에 대한 합의가 전제되어야 한다. 즉 통일비용을 지불한다는데 합의가 이루어져야만 후속 논의로서 비용을 줄이는 노력과 재원을 마련하는 방안들에 대한 논의가 가능하다는 것이다. 합의가 이루어지지 못한 상태에서 시행되는 통일정책은

6) 네이버 백과사전

정부의 소망성(desirability)만을 반영하고, 국민의 지지 등 실현가능성(feasibility)을 고려하지 못한다는 것을 뜻한다. 이러한 통일비용 지불에 대한 합의는 통일의 당위성과는 다른 차원의 문제로 인식되고 있다.⁷⁾

사회 내에서 통일비용의 부담에 대한 합의가 어느 정도 이루어지면 부담 방식에 대한 고민이 생긴다. 일반적으로 논의되는 비용 부담 방식은 남북의 경제 협력을 통한 기금의 조성, 기업 및 개인을 대상으로 통일비용 확보, 특별세 및 직접세의 신설, 국채 발행 등이 있다.

이중 가장 많이 논의되고 있는 방식은 남북경제 협력 등을 통하여 기금 및 재원을 마련하는 방안이다. 이러한 논의의 배경에는 북한 경제의 정상화를 통한 남북한의 경제력 차이를 줄이는 것이 통일비용을 낮추는 가장 효과적인 방법이라는 논리가 전제되어 있다. 현재 북한의 경제수준은 남한의 1/17 정도이다. 과거 독일 통일에서 보듯 통일 대상국간의 경제력 차이는 통일 자체를 어렵게 할 뿐만 아니라 그 이후의 국가적 문제로 이어진다.⁸⁾ 이는 한쪽의 일방적인 자원 부담으로 전가되는 흡수 통일은 그 비용이 엄청날 뿐만 아니라 통일 이후에도 사회 문제로 남게 된다는 것을 의미한다. 이러한 이유로 북한경제를 정상화하는 방안들이 통일을 위한 방법으로서 많이 제기되고 있다.

통일비용을 줄이기 위한 노력으로 민간 분야 및 국제적 협력 역시 비중있게 다루어지고 있다. 북한의 경제가 화폐 미발달, 관리제도 부재 등 정상적인 요건을 갖추고 있지 못하므로 UN, IMF 등의 지원 및 북한 민간 분야 경제협력이 필요하다는 것이다.(이창렬, 2003; 이정희, 2008) 이러한 측면에서 2000년 남북 정상회담 이후 금강산

7) 한국경제신문과 현대경제원의 2010년 8월 16일자 설문에 따르면 응답자들이 통일에 대해 재원을 마련해야 한다는 당위성은 인정함에도 그 방법에 대해서는 의견이 분분한 것으로 나타났다. 국가경제에 큰 부담을 예상하는 응답이 공통적이었다는 것을 감안해 볼 때 미세한 접근방식이 요구된다.
- 한국경제 2010년 8월 16일자 기사

8) 우베밀러(2005)는 '대재앙의 통일'이라는 그에 저서에서 독일 통일의 가장 큰 문제점은 경제정책이라고 말하고 있다. 동독의 값싼 기업의 산재와 노동력의 저하 현상은 서독의 경제력에 큰 영향을 미쳤다고 지적한다.

관광 등의 남북 교류 사업, 개성공단 사업의 시행 등을 통일비용 절감에 있어 긍정적인 의견도 제시된다.(이정희, 2008) 이와 더불어 통일에 필요한 재원을 마련하기 위한 한반도뱅크 설립을 주장하는 의견도 있다.(최배근, 2005) 요약하면, 북한경제를 정상화시켜 통일 비용을 낮추는 방안으로는 크게 다양한 거버넌스 주체들을 통한 외부재원의 북한 내 유입, 남북경협사업과 같은 지속적 경제협력이 중요한 정책수단(policy tool)로 제기되고 있는 것이다.

그러나 이러한 북한경제 정상화 방식을 통한 통일비용 절감 노력이 효과를 보기 위해서는 북한의 태도 변화 및 도발 행위 중단 등의 정치적 변수가 전제되어야 할 것이다. 경제협력이 외형적으로는 경제공동체 및 민족 동질감 형성에는 기여할지 모르지만 남북 상호간 추구하는 목표가 상이하기 때문이다.(안진용, 2008) 김대중, 노무현 정부 시기의 화해 무드와 지속적 경협사업에도 불구하고 서해교전과 미사일 발사 등이 대표적인 예이다. 남한 측은 궁극적으로 통일을 목표로 하여 북한 경제의 정상화에 초점을 두었지만 북한은 체제 유지의 하나의 수단으로 보았다는 것이다. 또한 최근 개성공단 직원의 퇴출 사례는 지속적으로 경제적 이득을 산출하지 못하면 경제협력 사업 역시 지속성을 담보하기 어렵다는 것을 보여준다. 이는 기업을 매개로 한 경제교류가 통일비용 마련을 위한 자원 확보에 있어 불확실성을 내포하고 있다는 뜻이다.

다양한 거버넌스 주체들을 통한 자원 확보 마련 역시 정치적 변수에 크게 영향을 받는다. 특히 한반도 통일비용에 있어서는 북한의 도발적 적대 행위와 북미간의 관계 악화가 주로 영향을 미치는 것으로 논의되고 있다.(김태정, 2009; 김범송, 2007) 이러한 점을 비추어 볼 때, 경제 교류 등을 통한 기금 및 기타 자원의 확보는 국제관계적 변수, 남북간의 국지적 사건 등으로 인해 일관성과 정책의 지속성이 담보되기 어렵다는 한계를 지니고 있다고 할 수 있다.

국채 발행을 통한 자원 확보도 한계점을 가진다. 임월시(2007)에

따르면, 2007년 300조원에 달하는 국가부채는 금리 상승의 요인으로 작용할 가능성이 크고 궁극적으로 민간투자를 위축시켜 우리 경제에 악영향을 끼칠 것으로 보았다. 무엇보다 재정 건전성을 깊이 생각해야 하며 정부가 정책을 시행할 시 타당성, 집행능력, 잠재적 불안요인, 미래 충격에 대한 다양한 대응능력을 따져야 한다고 주장한다. 홍승제(2010)는 빠른 속도로 늘어가는 나라 빚에 대한 관리가 매우 필요함을 역설하고 있다. 효과적인 재정 리스크 방안으로 정부 살림살이에 일정한 규율을 세우는 일과 정책과의 공조(policy mix)를 긴밀하게 해 나갈 필요가 있다고 말한다. 결국, 국채 발행을 통한 통일비용의 확보도 재정 건전성 등의 이유로 국가에 크게 부담을 주며 현실적으로 실현가능성이 크지 않다.

이러한 통일비용 부담 방안에 대한 논의를 정리해보면, 통일비용 부담 방식에 있어 국민의 지불의사에 따른 재원 마련이 가장 안정적이라고 판단할 수 있으며, 이에 대한 논의를 신중하게 할 필요가 있음을 알 수 있게 한다.

2. 국민의 지불의사

앞서 논의했듯이 통일비용 마련을 위한 가장 안정적인 방안은 일정 부분의 통일비용을 국민들에게 부담시키는 것이다. 이는 국민적 공감대 형성을 필요로 한다. 통일의 문제는 특정한 계층에 영향을 미치기 보다는 국민 전체에게 영향을 미치는 공공재적 성격을 가진다.⁹⁾ 이런 성격으로 인해 국민들은 통일에 대한 당위성을 인식하면서도 정부가 해결해 주기를 바라는 상반된 성향을 나타낸다.

그러나 앞서 지적한 것처럼 정부 혼자만의 통일에 관한 노력은 많은 외생변수들로 인해 지속적이지 못하고 실패가능성이 높다. 시민의

9) 배득중(1995)은 통일은 국민이 통일의 혜택을 누리기 위해 경합하지도 않으며, 어떤 특정안을 공공재의 혜택으로부터 배제시키지 않고 공동 소비한다는 이유로 공공재로 보고 있다.

영역에서 자발적인 관심과 해결 노력이 함께 이루어져야 한다.

특히 통일이 많은 재원이 뒤따른다는 점에서 비용 지불에 대한 국민적 동의를 전제되어야 한다. 만약 통일비용의 지불할 의사가 없다면 그 이유가 무엇이고, 지불의사가 있다면 어느 정도의 수준인지에 대한 논의와 연구가 필요한 시점이다.

이러한 중요성에도 불구하고 국민의 통일비용 지불의사에 대한 연구는 미비하다. 박세일(2010)에 따르면 현재 남한에는 북한을 어떻게 다룰 것인지에 대한 대북정책만 존재하고 통일정책이 없다는 것을 지적했다. 통일 자체에 대한 논의도 별로 없다는 의미로 받아들여진다. 또한 기존의 연구경향도 최근에 이루어진 것이라기보다는 90년대 중 후반에 이루어진 것이 대부분이다.

여전히 통일의 문제를 정부만의 문제로 인식하여 정부 정책적 수준에서 논하고 있거나 급박하게 해결해야 할 문제로 보지 않는 경향이 있는 것으로 풀이된다. 통일은 언젠가는 반드시 온다는 점, 정부만이 아니라 여러 주체들이 함께 해결해야 한다는 점에서 통일 비용에 대한 논의는 반드시 필요하다. 독일의 사례에서 보듯이 통일 이후의 사후 대책적 방안은 국민의 혼란과 반감을 가져올 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 점에서 남한 국민의 통일에 대한 공감대 형성과 그에 대한 방안으로 자발적으로 통일지불비용을 지불하여 사전적이고 적극적인 통일에 대한 해결방안이 요구된다. 그렇다면 통일지불비용에 영향을 미치는 요인을 밝히고 설명하는 작업이 이루어져야 한다.

이주훈·장원태(1997)는 통일비용에 대한 지불의사는 국민들의 교육에서 비롯된다는 점을 지적하였다. 즉, 정부가 통일을 당위적인 관점으로 지속적으로 교육할 때 공동체의식이 발생하여 지불의사도가 높

10) 독일은 통일 이듬해인 1991년부터 통일 연대세를 도입했다. 처음엔 소득세나 법인세의 7.5%였는데 논란 속에 1년만에 폐지됐다가 1995년 5.5%로 낮춰 재도입해 지금까지 시행하고 있다. 세금 부과기간이 길어지자 통일비용을 부담하기 위한 한시적 보완세가 장기적인 세금으로 변질됐다고 우려한 청구심판까지 청구된 경우도 있다. 이것은 통일에 대비한 장기적이고 치밀한 준비가 필요하다는 것을 말해준다.

아진다는 주장이다. 이러한 맥락에서 볼 때 통일에 대하여 당위적 인식이 중요한 문제로 제기된다. 한 민족으로서의 정서와 동족상잔의 아픔을 겪은 한반도 통일의 당위성이 지불비용에 영향을 미친다는 것이다.

또한 국내 산업의 경쟁력을 높이는 방안을 말하고 있다. 독일의 사례를 예11)로 들어 자국의 경제적 어려움이 증가될수록 통일에 대한 만족도가 낮게 나타난다고 지적하고 있다. 경제와 소득의 변수가 국민의 지불비용의사에 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있는 대목이다.

조운기(2003)는 사회, 경제학적 변수들로 통일지불비용을 측정하였다. 고학력이거나 상대적으로 연령이 높을수록 지불의사가 크다고 보고 있다. 이는 학력별로 소득의 차이나 통일에 대한 인식의 차이가 있다는 것을 의미한다. 또한 상대적으로 연령이 높은 층이 더 많은 민족동질감을 느끼고 있다는 분석은 시간이 경과에 따라 지불비용의사가 희박해질 것으로 이해될 수 있다. 마지막으로 지역간의 차이를 지적하고 있다. 예를 들어 서울지역에서 비용의사가 다소 낮게 나타났는데 이는 물가 등의 지역 생활만족도가 하나의 원인으로 작용하고 있다고 보고 있다.

통일의 시기와 비용도 상호 연관성을 가지는 것으로 보인다. 박상봉(2009)은 북한사회에 경제개혁에 대한 관점을 충격요법과 점진주의로 나누어 살펴보고 있다.

김정일 정권이 건재할 경우 점진적인 개혁과 개방의 추진으로 북한 경제의 정상화를 기대할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 본다면 남한 국민의 통일지불비용은 상대적으로 낮게 나타날 수 있을 것이다. 그러나 현 체제에 급진적 변화로 인해 강력한 체제변환이 요구된다는 인식이 있으면 통일비용도 이에 영향을 받을 것으로 판단된다.

11) 1994년 9월 독일의 인파스 연구소의 조사결과 독일이 통일 이후 경제적으로 어려움에 처하자 통일에 대한 만족도가 낮게 나타났다고 지적하고 있다. 이주호,장원태(1997) 재인용.

배득중(1995)은 성별, 연령, 지역 등의 사회경제학적 변수 이외에 통일 편익에 대한 인식을 측정하였다. 즉 통일을 원하는 이유가 이산 가족 재회 등의 이타적 이유인지, 북한의 명소 관광 등의 이기적인 이유를 구별하여 보고 있다.

이상의 연구결과를 종합해 보면 국민의 지불의사를 높이는 방안으로 성별, 연령, 지역, 학력 등의 요소가 고려됨을 알 수 있다. 또한 통일을 어떤 식으로 생각하고 있는지에 대한 인식도와 통일 시기가 중요함을 알 수 있다. 개인의 현재 경제적 소득과 관련하여 얼마만큼의 비용을 지불할 의사가 있는지도 판단해 볼 수 있을 것으로 기대된다.

기존의 통일비용 지불의사에 관한 연구들이 대부분 1990년 중·후반에 수행되었다는 것을 감안해 볼 때, 2010년 현재의 상황과 국민의 인식을 되짚어 보고 변화와 발전방안을 비교 분석해 볼 수 있을 것이다.

3. 국민의 통일지불비용에 영향을 미치는 요인

1) 통일 당위성에 대한 인식

통일비용에 대한 국민의 역할을 증대하기 위한 방안으로 국민이 통일에 대하여 어떻게 생각하고 있는지를 하나의 변수로 고려할 수 있다. 어떤 인식을 가지고 있느냐에 따라서 통일 비용을 합리적으로 이끌어 낼 수 있기 때문이다. 이것은 교육을 통하여 이루어진다. 기존의 연구에서도 정규 교과과정의 사회교육 등의 중요성을 말하고 있다. 민미숙(2001)은 사회경제적 측면을 강조하고 있는데 청년, 학생층의 경우에는 전쟁으로 인한 분단체제의 고통을 경험하지 못해 통일을 현실적인 차원에서 받아들이는다고 지적하였다. 특히 남북경협 사업 등이 활발해지면서 북한에 대한 시각이 민족공동체로서 인식하는 측면이

강화되었다는 것이다. 통일을 위해서 북한을 협력의 대상으로 나아가야 하는 대상으로 본 것은 큰 변화라고 주장하고 있다.

이민형(2002)도 사회경제 측면을 강조하고 있다. 통일에 대한 당위성적 교육은 초등학교 수준부터 체계적으로 이루어져야 한다고 보았다. 통일에 대한 기초지식과 이해력을 초기에 배양하여 통일 환경에 능동적으로 대처하는 탄력성을 기르는 것이 중요하다고 지적하였다.

한광진(2004)은 통일교육이 지나치게 대학입시 위주로 편성되거나 집중되어 있는 것을 지적했다. 실질적으로 통일에 대한 당위적 관점을 가지기 위해서는 통일 환경변화에 대한 이해, 흥미를 끌 수 있는 교육 콘텐츠 개발 및 현실적이고 구체적인 통일교육이 필요함을 주장하고 있다.

이상의 연구결과들을 볼 때 통일의 당위성에 영향을 미치는 것은 사회경제적 측면과 교육임을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서 통일의 당위적으로 인식하느냐의 정도에 따라 통일비용과의 관계를 파악하고자 했다.

2) 통일의 시기에 대한 의견

남한 국민들이 통일의 시기를 어떻게 생각하느냐에 따라 통일지불비용에 영향을 미칠 것으로 판단해 볼 수 있다. 시기적으로 빠른 통일을 원하는 사람일수록 비용을 많이 내려는 경향이 있을 수 있다. 또한 점진적인 의견을 가진 사람은 통일지불비용에 대해 적극적이지 않을 수 있을 것이다.

통일 시기는 북한의 체제방식에 대한 관점으로 이해된다. 그것은 경제개발 및 지속적 교류를 통한 점진적인 방식과 예상치 못한 급변의 정치적 사건과 변수로 인한 급진적 전환이 지적된다. 이러한 변수는 남한 국민의 통일지불비용에 대한 인식도 변화될 것으로 판단된다.

신윤(2003)은 북한은 핵 문제의 발발 및 일련의 경제적 개방을 나름의 방식으로 추구하다 있다고 보았다. 특히 과거 소련의 사례와 같

이 급진적 서구식 시장경제의 구축은 인프라의 미비 등으로 적응이 어렵다고 지적했다. 급진적 전환이 적실하지 않다는 의미이다. 북한의 점진적 체제 전환이 요원하며 한반도 평화와 통일에 있어 상당한 의미를 가진다고 보고 있다.

신종대·최은석(2008)은 법제도의 정비 등을 통한 점진적 방식을 설명하고 있다. 1992년 「남북기본합의서」 2000년 남북정상회담 이후 6.15 공동 선언 등의 법적, 규범적 장치 등을 통한 점진적 방식이 필요함을 지적하고 있다.

배정호(2008)는 북한 체제의 점진적 전환을 위해 동북아 4국의 협력이 중요함을 말하고 있다. 이상의 연구결과는 통일의 방식이 북한 체제를 점진적으로 변화시키는 방향으로 나아가야 한다는 것을 지적한다. 이에 따라 미시적 관점에서 국민들이 생각하는 통일 시기에 따라 통일지불비용의 변화와 차이를 설명해 줄 것으로 기대된다.

3) 소득

통일지불비용에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 변수는 소득이다. 비용 지불자가 자신의 소득에 기반한 합리적 소비를 한다고 가정할 때 그에 상응하는 통일지불비용을 내려고 할 것이다. 소비 이론적으로도 모딜리아니(A.Modigliani)가 지적하다시피 소비는 일생동안의 개인의 총 소득으로 결정된다는 평생소득 가설¹²⁾ 등을 예로 들 수 있다

이에 기초한 통일의 문제는 남한국민들이 대할 때는 편익보다 소비가 훨씬 많은 비용 문제로 생각할 수 있다. 그러나 통일 이후의 편익을 고려하여 통일비용을 준비하는 지불의사 행태를 일정 부분 설명할 수 있을 것으로 기대된다. 개인의 소득이 일률적으로 확인하기 힘들고 명시적으로 구분하기는 매우 힘들다. 이에 지역적 경제규모와 수

12) 평생소득가설은 현재 소득 등을 명시적으로 구분하여 분석이 가능하나 미래 예상 노동소득을 현재 노동소득의 일정 배수라고 단순화하는 등의 단점도 가지고 있다.

준에 대표성을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉 소득과 지출 형태는 자신이 속해 지역적 경제 수준 등에 영향을 받는다는 것이다.

지역적 경제규모에 있어서 김종백(2005)은 지역의 총 생산에 영향을 미치는 변수로 소비적 지출, 투자적 지출 등으로 판단하고 있다. 일반적으로 지역적 효용을 위해 단기적인 소비성 지출이 늘어나는 반면 장기적이고 투자적 성격의 지출은 우선 순위에서 멀어진다고 지적했다.

통일지불비용이 단기적인 효과를 담보하지 못하고 투자적 성격이 강한 것으로 판단될 때 지역별 경제규모 혹은 수준 등에 따라 지불의 사에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 또한 사회경제적인 분위기와 환경변화도 설명될 수 있다. 류정순(2007)은 외환 위기 이후 우리나라의 양극화 현상으로 인해 소득 불평등이 심해졌다고 지적하고 있다. 즉, 남한 사회가 이러한 문제들로 사회통합이 어렵고 개인적, 지역적 갈등이 매우 심해졌다고 지적하고 있다. 통일지불비용에 있어서도 양극화로 인한 지역별 소득수준 및 경제 규모 등을 판단해 볼 수 있을 것으로 기대된다.

강정희(2008)는 절대 빈곤층, 차상위 계층, 차차 상위 계층을 중심으로 소득의 소비 패턴을 살펴보았다. 각 계층별로 소득의 소비 패턴에서 중요시 하는 항목이 다르게 나타났고 생활수준의 격차가 심한 것으로 지적하고 있다. 이러한 불균형 상태에서 소득에 따른 계층이나 지역적 경제상황 및 개인적인 경제적 특성에 따라 통일지불비용이 많은 차이를 나타낼 것으로 판단된다.

4) 인구사회학적 요인

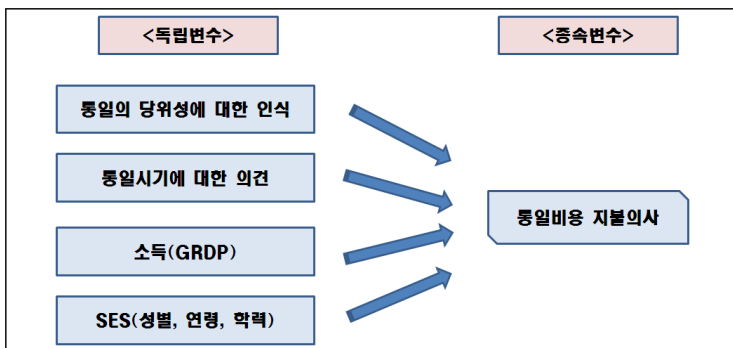
사회 구성원은 속한 집단에서 일정한 지위를 점유하고 있다. 인구사회적으로 상이한 가치를 추구하며 우선순위도 다르게 나타난다. 같은 문제에 대해서 자신의 연령이나 학력수준, 경제적 지위에 따라 인식하는 정도가 다르게 나타난다. 통일 지불비용에 대해서도 연령, 학

력 등의 상황에 따라 상이한 결과가 도출될 것으로 기대된다. 특히, 김양혜(2006)는 소득별 지출 경향 중 노인 부문을 분석하였다. 현재 우리나라의 중장년층은 직접적으로 본인과 관계가 없는 것으로 보이는 지출을 삼간다는 것을 지적하였다. 이는 노후 준비의 측면으로 중장년층의 대다수는 생활기준상 경제적 적립이 어려워 기타 비용으로 지출이 힘들 것으로 예상된다. 이것을 비추어 보았을 때 중장년층에서 통일비용을 더 많이 낼 것으로 인식했던 기존연구(배득중, 1995)를 현 시대와 대비시켜 줄 것으로 기대된다.

Ⅲ. 연구설계

앞에서 밝혔듯이 본 연구는 국민의 통일비용 지불의사를 추정하고 이를 이미 발표된 여러 통일비용에 관한 논의와 비교하는 것을 첫 번째 연구문제로 삼고 있다. 이를 위해서 먼저 표본의 통일비용 지불의사 금액의 평균을 통한 추정방법을 사용하였다. 다음으로 연구문제인 지불의사에 영향을 미치는 요인을 통계적으로 분석하기 위해서 회귀 분석을 활용하였다. 본 연구의 개념적 분석틀은 다음과 같다.

[그림-2] 연구의 개념적 분석틀



본 연구에서 사용한 자료는 2010년 민주평화통일자문회의에서 의뢰하여 에이스리서치 센터가 실시한 ‘국민통일여론조사’ 설문조사 결

과이다. 민주평화통일자문회의는 19세 이상 일반 국민을 대상으로 통일에 대한 인식을 파악하고, 북한 핵문제, 남북정상회담, 북한이탈주민문제 등에 대한 여론을 수렴하여 향후 통일정책 건의 기초자료로 활용하기 위하여 조사를 실시하였다.

전국에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 1,008명을 대상으로 실시되었고, 표본구성은 지역/성/연령별 인구비례에 따른 비례할당 무작위 추출로 이루어졌다. 전화를 통해 구조화된 설문지에 응답하는 방식으로 2010.3.9~2010.3.10에 이루어졌으며 표본오차는 95% 신뢰수준에 $\pm 3.1\%$ 이다.

본 연구는 이 자료 중에서 종속변수인 통일비용 지불의사와 독립변수인 통일의 당위성에 대한 인식, 통일 시기에 대한 의견, 인구사회학적 요인(성별, 학력, 연령)을 발취하여 별도의 자료(Dataset)를 구성하였다. 또한 자료에 추가적 독립변수인 소득지표(GRDP : 지역내총생산)를 포함시켜 자료를 재구성하였다. 각 변수의 측정방법 및 척도([표-1])는 다음과 같다.

[표-1] 변수의 측정방법 및 척도

변수명	측정방법	척도	비고
통일비용 지불의사	CVM (조건부가치평가법)	금액	본 연구에서는 각 집단별 중위수 값을 취하였음.
통일 당위성에 대한 인식	객관식 질문	리커트 척도 ¹³⁾	
통일 시기에 대한 의견	객관식 질문	리커트 척도 ¹⁴⁾	
소득지표	GRDP (지역별 1인 총생산)	금액	자료에 포함되지 않은 변수라 GRDP로 대체 측정
인구사회학적 요인	범주별 측정	-	성별, 연령, 교육수준

본 연구는 위의 자료를 바탕으로 국민의 통일비용에 대한 전체 지

13) ①매우 중요하다 ②다소 중요하다 ③별로 중요하지 않다 ④전혀 중요하지 않다

14) ①통일은 하루빨리 이루어져야 한다 ②통일은 점진적으로 이루어져야 한다 ③통일보다는 현재대로가 낫다 ④통일은 불가능하다

불의사를 추정하고, 이에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 회귀 분석을 실시하였다. 분석을 위해 사용한 모형은 다음과 같다. 통계적 분석도구는 SPSS 12.0을 활용하였다.

$$WTP_i = \alpha + \beta_1 A + \beta_2 B + \beta_3 C + \beta_4 Sex + \beta_5 Age + \beta_6 Edu$$

WTP_i = i 의 통일비용 지불의사, A = 통일의 당위성에 대한 인식,

B = 통일의 시기에 대한 의견, C = 지역경제지표,

Sex = 성별, Age = 연령, Edu = 교육수준

IV. 분석결과

1. 지불의사 총액 추정 및 통일비용과의 비교

본 연구의 첫 번째 목적은 현재 추정되는 통일비용과 우리 국민들의 지불의사간의 차이(gap)를 확인하는 것이다. 이를 위해 연구자는 우선 추정되는 통일비용을 기존 문헌을 통해 확인하였다. 통일비용 추정을 위한 연구는 국내외에 다수 이루어져 있다.([표-2])

[표-2] 국내외의 연구기관·학자들의 통일비용 추정치¹⁵⁾

연구자	통일 기대연도	통일 추정비용
KDI(1991)	2000	점진적 통일시=연간 2,101억 달러 급진적 통일시=연간 3,121억 달러
황의각(1993)	2000	1조 2,040억 달러
이상만(1993)	2000	10년간 2,000억 달러
연하청(1994)	2000	10년간 2,300억~2,500억 달러
이영선(1994)	2003	10년간 총 240조원(GDP의 4%)
Norland(1997)	2000	3조 1,720억 달러
한화경제연구원(1997)	2010	856조원
Goldmansachs(2000)	2010	최대 3조 5,500억 달러
박석삼(2003)	-	점진적 통일시=연간 8,700억원 급진적 통일시=연간 35조원
Barclays(2003)	-	매년 GDP의 5%
Fitch(2003)	-	10~15년간 총 240조~600조원
변양균(2005)	-	GDP의 5%(연간 40조원)
신창민(2005)	2020	8,210억 달러
삼성경제연구소(2005)	-	546조원
미래기획위원회(2010)	-	점진적 통일시=30년간 총 3,220억 달러 급진적 통일시=2조 1,400억 달러
RAND(2010)	-	2,006조원
조세연구원(2010)	-	GDP의 12%

그러나 추정비용이 연구당시의 상황, 환경적 요인에 의해 영향을 받을 가능성이 높다는 판단 하에, 시기를 통제하여 분석하는 것이 타당하다고 보았다. 그래서 본 연구에서는 최근(3년 이내¹⁶⁾) 이루어진

15) 매일경제 뉴스기사 참조(<http://news.mk.co.kr/v3/view.php?year=2010&no=450612>) 및 추가적인 연구결과 보완

16) 통일비용의 경우, 남북관계의 영향을 받을 가능성이 많다고 판단되어 현 정부가 들어선 이후인 2008~2010년에 이루어진 통일비용 추정치를 비교대상으로 선정하였다.

연구결과들을 비교의 대상으로서 확인하기로 하였다. 미래기획위원회(2010)는 북한이 개방을 하지 않은 상태에서 급격하게 붕괴할 경우 2040년까지 2조 1,400억 달러(약 2,525조원)에 이르는 ‘통일비용’이 들어갈 것으로 분석하였다. 반면 북한의 점진적인 개방을 거친 뒤 통일될 경우엔 급격한 붕괴 때의 7분의 1 수준인 3,220억 달러(약 379조 9,600억원)의 통일비용이 필요할 것으로 추산했다.¹⁷⁾ 조세연구원(2010)은 남북한 소득격차가 충분히 해소되지 않은 상황에 남북경제가 상당히 급진적으로 통합되지만 사회제도와 조세제도의 통합이 유보될 경우 재정에 대한 영향을 분석하였다. 조세연구원이 추정된 통일비용은 남한 GDP의 12% 수준으로 바클레이스 4~5%, HSBC 4.4%, 피치스 3~4%에 비해 다소 큰 편이었다.¹⁸⁾ RAND(2010) 연구소는 한국의 통일비용이 최저 620억 달러, 우리 돈으로 72조 5,400억원에서 최고 1조 7,000억 달러, 약 1,989조 원이 들 것으로 추산했다. 그리고 미국 스탠퍼드대학 아시아 태평양 센터는 2조에서 5조 달러, 우리 돈으로 2,340조에서 5,850조원이 들 것으로 예상했다.¹⁹⁾

종합해 보면 최근 국내외 문헌에 나타난 한반도의 통일비용은 그 추정의 기준이나 금액의 범위가 매우 넓었지만 대략 다음과 같이 정리할 수 있다. 북한의 붕괴 등 갑작스런 요인에 의해 통일이 될 경우 2,000조원 내외가 될 것이고, 점진적 통일이 이루어질 경우 300조원 수준이 될 것이다. 이러한 금액에 기간이 고려되어야 하는데 기존의 연구에서는 대략 10~15년의 기간 동안 소요될 금액을 통일비용으로 판단한 경우가 많아 이를 적용하여 비교하였다. 정확한 비교액을 산정하지 않고 대략적인 추정판단을 내리는 이유는 기존의 연구에서 나타났듯이 국민의 지불의사 총액이 이에 크게 못 미칠 것이라는 예상 때문이다.

17) 조선일보 기사내용 참조(2010-8-16자, ‘北 급격붕괴때 통일비용은 30년간 2,525兆 1인당 5,180만원’)

18) 한국경제 기사내용 참조(2010-8-16자) : http://www.wownet.co.kr/news/wownews/view_nhn.asp?bcode=N07010000&artid=A201008150011

19) YTN 기사내용 참조(2010-8-16자) : http://www.ytn.co.kr/_ln/0102_201008161135002274

이러한 범위추정 결과를 본 연구자료에 나타난 지불의사와 비교하였다. 설문지는 지불여부(‘선생님께서서는 통일을 위해 국민 1인당 일정액의 부담을 져야 한다면 부담을 질 의향이 있으신지요?’)를 질문한 다음 지불의사가 있는 응답자에 대해서 지불금액(그럼, 선생님께서는 1년에 얼마 정도의 비용을 지불하실 의향이 있으신지요?)을 측정하였다. 따라서 대한민국 국민 전체의 ‘통일비용 부담의사액’의 추정은 부담의향 여부와 관계없이 전체 표본의 평균을 19세 이상 국민수를 곱해 구하였다.²⁰⁾

분석 결과 표본의 1인당 지불의사액 평균은 12만원이었다. 이를 2010년 현재 19세 이상 국민수²¹⁾(3,886만 1,763명)와 곱하면 4조 6,634억 1,156만원이 구해진다. 비교를 위해 기간을 고려하면 대략 46조~70조 원 정도의 지불액이 도출된다. 이는 급진적 통일시 발생하는 통일비용의 3% 수준, 점진적 통일비용의 20% 수준에 불과하다. 추정액의 통계적 정교성을 문제삼는다 할지라도 그 차이(gap)는 매우 크다는 것을 알 수 있다.²²⁾

이러한 결과를 우리국민이 통일의 당위성과 시기에 대해 인식하는 수준과 비교한다면 중요한 시사점을 얻어낼 수 있다. 본 자료에 의하면 통일이 중요하다는 응답은 84.4%, 통일이 하루빨리(17.4%) 또는 점진적으로(65.6%) 이루어져야 한다는 응답은 83%로서 국민 대다수가 통일의 필요성을 인식하고 있으며 가능성에 대해서도 긍정적인 반응을 보였다. 그러나 통일의 현실적인 문제인 비용부담과 관련해서는 이와는 다소 동떨어진 결과를 보여준다. 이는 우리국민이 통일문제를 실질적이고 현실적인 문제로 인식하지 못하고, 감정적, 당위적, 관념적 차원에서 문제를 바라보고 있다는 것을 보여준다. 이는 통일이 필

20) 본 연구는 국민전체의 현재 통일비용 부담의사의 수준을 알아보는 것이 목적이므로 통일비용을 부담하지 않겠다는 표본은 부담액을 ‘0원’으로 처리하였다. 또한 본 설문자료가 조사기관에 의해 1차 정리되어 실제 금액이 아닌 구간으로 표시되어 있어서 구간의 중위값을 표본의 부담액으로 설정하였다.

21) 6.2 지방선거 유권자수(<http://info.nec.go.kr>) : 통계청 자료는 2005년 자료여서 선거자료를 활용하는 것이 정확하다고 판단

22) 이러한 큰 차이는 지불의사 추정에 통계적 정교성을 가미하지 못한 것을 상쇄한다고 판단하였다.

요하다고 외치는 국민들이 실제 통일의 과정에서 이에 대한 비용부담에 대해 저항할 수도 있음을 시사한다. 통일비용과 지불의사 금액간의 차이가 크면 클수록 이러한 저항의 정도는 더욱 심해질 것이라 예상할 수 있다.

2. 지불의사에 영향을 미치는 요인 분석

통일비용과 지불의사 금액간의 큰 차이는 통일정책을 집행하는데 있어 큰 장애물이 아닐 수 없다. 이러한 차이를 어떻게 줄일 수 있을까? 서론에서 논의했듯이 통일비용을 줄이면서, 지불의사 금액을 높이는 방법이 병행되어야 할 것이다. 본 연구의 관심사는 ‘어떻게 하면 지불의사 금액을 높이는가’, 즉 지불의사는 어떠한 요인의 영향을 받는가이다. 이에 대한 독립변수로서 통일의 당위성에 대한 인식, 통일시기에 대한 의견, 소득(지역경제지표(GRDP)), SES변수(성별, 연령, 학력)를 설정하고 회귀분석을 실시하였다. 지불의사 금액의 분포에 대한 기술적 통계는 [표-3]과 같다.

[표-3] 통일비용 지불의사액 분포(지불의사가 있는 표본의 통계)

구 분			표본수	10만원 미만	10만원 -19만원	20만원 -29만원	30만원 -49만원	50만원 -99만원	100만원 -199만원	200만원 이상	무응답
전 체			(528)	57.6%	23.3%	1.9%	1.1%	1.1%	8.0%	1.1%	5.9%
성 별	남 성	(293)	51.2%	22.9%	2.4%	1.4%	1.7%	11.6%	1.7%	7.2%	
	여 성	(235)	65.5%	23.8%	1.3%	.9%	.4%	3.4%	.4%	4.3%	
연 령 별	20 대	(80)	68.8%	18.8%	.0%	1.3%	2.5%	5.0%	1.3%	2.5%	
	30 대	(105)	49.5%	30.5%	1.9%	1.0%	1.9%	10.5%	1.9%	2.9%	
	40 대	(149)	56.4%	19.5%	2.0%	1.3%	.7%	7.4%	.7%	12.1%	
	50 대 이상	(194)	58.2%	24.2%	2.6%	1.0%	.5%	8.2%	1.0%	4.1%	
직 업 별	화 이 트 칼 라	(134)	47.0%	26.1%	.0%	.7%	1.5%	11.9%	2.2%	10.4%	
	블 루 칼 라	(43)	51.2%	34.9%	7.0%	.0%	2.3%	2.3%	.0%	2.3%	
	자 영 업	(108)	51.9%	27.8%	2.8%	1.9%	.0%	9.3%	.9%	5.6%	
	농 립 수 산 업	(18)	38.9%	22.2%	5.6%	5.6%	5.6%	16.7%	.0%	5.6%	
	전 업 주 부	(124)	75.0%	18.5%	.8%	.8%	.8%	1.6%	.0%	2.4%	
	학 생	(40)	75.0%	12.5%	.0%	.0%	2.5%	7.5%	2.5%	.0%	
	기 타 / 무 직	(61)	54.1%	18.0%	3.3%	1.6%	.0%	11.5%	1.6%	9.8%	
학 력 별	중 졸 이 하	(65)	67.7%	15.4%	3.1%	1.5%	.0%	4.6%	.0%	7.7%	
	고 졸	(154)	59.7%	22.7%	2.6%	1.3%	.0%	7.1%	.0%	6.5%	
	대 재 이 상	(296)	54.1%	25.0%	1.4%	1.0%	2.0%	9.1%	2.0%	5.4%	
	무 응 답	(13)	61.5%	30.8%	.0%	.0%	.0%	7.7%	.0%	.0%	

* 출처 : 민주평화통일자문회의(2010), '국민 통일의식 여론조사'

회귀분석 결과, 통일비용 지불의사에 영향을 미치는 유의미한 설명 변수는 통일의 당위성에 대한 인식, 통일시기에 대한 의견, 성별, 교육수준이었다. 반면, 소득, 연령은 지불의사 금액의 변화량을 설명하는데 유의미하게 분석되지 않았다.([표-4])

[표-4] 회귀분석 결과

독립변수	계수	표준오차	t	유의확률
통일의 당위성에 대한 인식	-4.682	1.704	-2.747	.006 ***
통일시기에 대한 의견	-3.518	1.719	-2.046	.041 **
소득수준(GRDP)	.002	.002	1.067	.286
성별	-8.808	2.209	-3.988	.000 ***
연령	1.447	1.102	1.313	.189
교육수준	3.932	1.081	3.637	.000 ***
(상수)	21.393	8.376	2.554	.011
R^2 (Adjusted R^2)	0.063 (0.057)			
F 값	10.707 ***			

※ 주 : ***, **, * 각각 1%, 5%, 10% 유의수준에서 유의미한 설명변수들을 의미

통일의 당위성에 대한 인식이나 통일시기에 대한 의견 및 성별, 교육수준은 기존의 문헌(이주훈·장원태, 1997)이나 연구자의 예측과 크게 다르지 않은 결과가 나왔다. 통일을 중요한 문제라고 인식하거나, 빠른 시기의 통일을 기대할수록(통일의 가능성에 대해 높게 평가할수록) 통일비용에 대한 지불의사 금액이 높았다. 이는 인식이 지불의사에 상당한 영향을 미치고 있다는 것을 의미한다. 통일에 대한 구체적이고 긍정적인 인식은 실질적인 통일준비에 대한 기여 의사로 이어진다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 결과는 통일비용 지불의사를 높이기 위해서는 통일문제의 중요성을 계속 강조할 필요가 있으며, 현실적인 통일비전을 제시하여 인식의 전환을 유도할 필요가 있음을 의미한다.

성별은 계수상(coefficient) 지불의사에 가장 큰 영향을 주는 요인으로 나타났다. 여성과 남성의 통일의 중요성에 대한 인식의 차이(女:81%, 男:89%)는 크지 않았다. 그럼에도 불구하고 여성일수록 지불의사 금액이 낮은 이유는 남성에 비해 분단 및 통일과 관련한 경험(experience)이 남성에 비해 부족한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다.

군대를 다녀온 남성은 여성에 비해 분단 및 통일에 대한 인식이 좀 더 구체적이라고 기대할 수 있다. 이러한 차이는 결국 지불의사에도 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 기존 연구에서 경기북부 및 강원도 등 접경지역(Borderland)의 지불의사가 타지역에 비해 높은 것과 같은 이치라고 볼 수 있다.(배득중, 1995)

교육수준이 높을수록 통일비용에 대한 지불의사가 높았다. 교육수준이 높다는 것은 상대적으로 사회문제에 관심이 많다고 볼 수 있다. 따라서 통일의 비용부담에 따른 편익에 대한 고려도 많이 인식한다고 볼 수 있다. 통일의 문제를 관념적 당위성으로 인식하기보다, 현실적이고 실질적인 문제로 전환하여 사고(思考)할수록 지불의사가 높아진다고 볼 수 있다.

소득수준은 비용부담에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 그러나 기존의 연구에서는 개인의 소득이 지불의사에 영향을 미치는 요인으로 분석되었다. 본 연구의 소득에 관한 분석결과가 기존 연구와 달리 유의미한 요인으로 분석되지 않은 이유는 두 가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 분석자료의 한계로 인한 오류일 가능성이 있다. 본 연구에 사용된 자료에는 개인별 소득지표가 나타나지 않아, 지역별 소득지표를 해당지역에 거주하는 개인에게 할당하여 분석을 하였다. 이는 변수가 생태적 오류²³⁾를 지닐 가능성을 높였다. 두 번째 가능성은 소득이 실제로 지불의사에 유의미한 영향을 주지 않는 경우이다. 현재의 분석결과로서는 추가적인 해석이 어려울 것이라 판단되어 해석을 보류하였다. 이 부분에 대한 논의는 정확한 개인소득을 반영한 자료로 재확인해야 해석이 가능할 것으로 판단된다.

과거 통일비용 지불의사에 관한 연구에서는 연령(Age)은 유의미한 설명변수로서 분석되어 왔었다. 즉 나이가 많을수록 통일비용에 대한 지불의사가 높았다. 그러나 본 연구에서는 연령이 유의미하지 않은

23) 생태적 오류란 주로 집단을 분석 단위로 연구한 결과를 개인 등의 하위 수준의 분석단위로 적용시킬 때 발생하는 오류를 말한다.

변수로 파악되었다. 이러한 결과는 시대적 요인이 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 전쟁 및 분단을 겪은 세대가 지나가고 이를 경험하지 못한 세대가 사회의 주류로 자리 잡음에 따라 통일비용 지불의사의 연령별 경향성은 없어졌다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 결과는 국민이 관념적 통일의 필요성은 연령 구분없이 지각(知覺)하고 있지만, 오랜 분단으로 인해 통일의 실질적 필요성은 크게 느끼지 못한 결과라고 볼 수 있다. 이는 우리사회가 통일문제에 대한 현실적, 실질적 논의를 하지 못하면 실질적인 통일정책을 수행하는 데 앞으로 국민적 지지를 얻어내기 힘들어진다는 것을 뜻한다.

V. 결 론

본 연구는 현재 우리국민의 통일비용에 대한 지불의사를 추정하고 이를 예상되고 있는 통일비용과 비교하여 그 차이를 확인하였다. 또한 이러한 지불의사가 어떠한 요인에 의해 영향을 받는지 분석하고자 하였다.

분석결과 우리국민의 통일비용 지불의사는 연간 4조 7,000억원 정도로 추정되었다. 이 수치는 기존의 연구에서 예상한 통일비용에 크게 미치지 못하는 금액이었다. 지불의사와 실제 비용과의 차이는 정책집행의 장애요인으로 작용한다. 즉 이러한 결과는 통일정책이 결정되고 시행될 때 국민적 저항에 부딪힐 가능성이 높다는 것을 의미한다. 관념적으로 통일의 당위성은 인정하지만, 실제로 본인에게 영향을 미치는 현실적 문제로 다가오면 당위성을 부정하고 저항할 가능성이 높다는 것이다. 이러한 결과는 정부가 조속히 통일비용과 그에 대한 지불의사의 차이를 줄이는 노력을 수행해야 함을 시사한다.

이를 위해서는 통일비용 추정치를 줄이는 동시에 국민의 지불의사를 높이는 노력이 병행되어야 한다. 본 연구는 이 중 통일비용 지불

의사를 높이는 측면에 중점을 두고 ‘통일비용 지불의사를 높이기 위해서 고려해야 할 요소는 무엇인가?’라는 문제의식을 바탕으로 논의를 전개하였다. 구체적 확인을 위하여 통일비용 지불의사에 영향을 미치는 요인을 통일의 중요성에 대한 인식, 통일의 시기 및 가능성에 대한 의견, 소득, 성별, 교육수준, 연령의 설명변수로서 분석을 시도하였다.

분석결과, 통일비용 지불의사는 인식(認識), 성별, 교육수준에 영향을 받는 것으로 확인되었다. 통일문제가 중요하다고 인식할수록, 통일의 시기에 대한 긍정적이고 구체적인 의견을 지닐수록 통일비용에 대한 지불의사가 높은 것으로 나타났다. 또한 여성보다는 남성의 지불의사가 높은 경향을 보였으며, 교육수준이 높을수록 지불의사가 높게 분석되었다. 인식, 성별, 교육수준은 모두 통일문제에 대한 관점의 변화를 가져오는 변수로 해석할 수 있다. 즉 통일문제를 관념적인 대상이 아닌 구체적이고 현실적인 문제로 인식할수록 통일비용에 대한 지불의사가 높아진다고 볼 수 있는 것이다.

반면, 소득수준이나 연령은 지불의사에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 소득수준의 경우 기존의 연구결과와 상반된 결과가 나왔다. 이는 연구자가 반영한 소득지표인 GRDP가 개인의 소득을 충분히 반영하지 못한 결과일 수도 있어 이에 대한 해석은 연구의 한계로 남겨 두려 한다. 연령(Age) 변수의 경우 과거 연구와 달리 유의미한 경향성을 보이지 않았다. 이는 시대의 변화에 따른 결과로 해석되었다. 즉 전후세대가 사라짐에 따라 우리사회에 통일의 문제를 현실적 문제로 연결시켜 생각하는 세대가 없어지고 있어 연령별 지불의사의 경향성 및 차이가 사라진다고 볼 수 있다.

이러한 연구결과를 통해 다음의 정책적 함의를 도출할 수 있었다. 첫째, 통일문제에 대한 국민의 인식을 제고하는 노력을 하되, 관념적인 통일의 당위성을 강조하기 보다는 구체적이고 현실적인 문제로 인식하게끔 하는 정책적 노력이 필요하다. 연구결과는 통일문제를 현실

적이고 구체적인 문제로 인식할 수 있는 국민일수록 지불의사가 높다는 것을 보여준다. 정부의 통일문제에 관한 정책적 노력이 현실적이고 구체적인 이슈로 수렴될 수 있도록 방향을 잡아야 한다.

둘째, 통일비용 및 이에 대한 대비와 관련한 문제를 더 이상 늦추어서는 안된다는 것이다. 분단이 반세기를 넘어 60여 년이 흐른 지금, 우리사회에서 통일 준비를 외치는 분단세대는 사라지고 있다. 후세대는 통일을 관념적으로 인식할 뿐 본인과 관련된 직접적인 문제로 인식하고 있지 않다. 이러한 분위기가 계속된다면 통일의 당위성 자체도 흔들릴 가능성이 높다. 이를 전환하기 위해서 통일문제를 지속적으로 부각시키는 정부의 노력이 필요하다.

본 연구는 연구목적에 위해 자료를 직접 수집한 것이 아니라 기존에 시행된 설문자료를 바탕으로 변수를 설정하고, 자료를 수정 보완하여 분석을 실시하였다. 이에 따라 일부변수의 해석에 오류가 있을 가능성이 높다. 추후 지불의사에 관한 변수를 좀더 구체적이고 세밀하게 정리하여 이에 대한 영향요인을 분석하는 후속연구가 필요하다.

〈참고문헌〉

- 강정희(2008), ‘소득계층별 소비패턴에 관한 연구 : 절대빈곤층, 차상위계층, 차차상위 계층을 중심으로’, 경성대학교 일반대학원 석사학위 논문
- 김범송(2007), ‘남북경협 현황과 북한 개혁, 개방’, 한국외국어대학교 국제지역대학원 석사학위 논문
- 김양혜(2006), ‘중년층 노후 준비 특성에 관한 연구 : 중산층과 빈곤층의 비교’, 신라대학교 사회복지대학원 석사학위 논문
- 김종백(2005), ‘지방재정지출이 지역경제 성장에 미치는 효과에 관한 연구 : 강원도 18개 시, 군을 중심으로’, 명지대학교 박사학위 논문
- 김태정(2009), ‘북한의 경제전환 방식에 대한 연구 : 베트남과 중국의 사례비교로’, 중앙대학교 대학원 석사학위 논문
- 류정순(2007), ‘외환위기 이후 10년의 양극화, 불평등 및 빈곤의 심화와 정책과제’, 기념논문집, Vol. 2007 No.1
- 민미숙(2001), ‘한반도 통일에 대한 인식의 변화 연구 : 남북정상회담을 기점으로’, 한국외국어대 교육대학원 석사학위 논문
- 민주평화통일자문회의(2010), ‘국민통일의식여론조사’
- 박상봉(2009), ‘북한체제전환에 관한 연구’, 전북사학회, 학술연구원
- 박세일(2010), ‘창조적 세계화론’, 서울대학교 출판부
- 배득중(1995), ‘국민들의 통일비용 지불의사의 측정’, 북한 및 통일연구 논문집
- 배정호 외(2009), ‘북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략’, 통일연구원 연구총서, Vol.2009 No.12
- 서사봉(2006), ‘남북 통일-분단 크기 비교’ 경남대학교 북한대학원 석사학위 논문

- 신 율(2003), '북한의 체제전환의 가능성과 전략적 한계' 21세기 정치학회보, Vol.13 No.1
- 신종대·최은석(2008), '북한의 체제전환과 남북관계발전에 관한 법제도' 公法研究, Vol.36 No.3
- 안진용(2008), '북한경제의 한국 의존성에 관한 연구', 연세대 행정대학원 석사학위 논문
- 양영식(2003), '새 정부의 「평화번영정책」과 국민합의기반 확대방안' 민주평화통일자문회의
- 이민형(2002), '통일을 대비한 초등도덕과 통일교육의 개선방향', 대구교육대 교육대학원 석사학위 논문
- 이봉재(2006), '남북한 행정체제의 비교 및 통합 행정체제의 구축에 관한 연구', 연세대 행정대학원 석사학위 논문
- 이정희(2008), '경제특구로서 개성공단의 문제점과 개선방안에 관한 연구', 경기대 행정대학원 석사학위 논문
- 이주호, 장원태(1997), '국민의 통일비용 지불의사에 관한 연구', 한국동북아경제학회
- 이창렬(2003), '북한경제발전을 위한 자원조달에 관한 제언', 성균관대 경영대학원 석사학위 논문
- 임월시(2007) '한국국가부채의 지속가능성에 관한 연구' 한양대학교 석사학위 논문
- 조세연구원(2009), '남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향'
- 최배근(2005), '북한경제 정상화를 위한 동아시아 협력과 한국의 역할', 국회 통일외교통상위원회
- 한광진(2004), '고등학교 통일교육의 실태와 개선 방안 연구', 목포대 교육대학원 석사학위 논문
- 홍승제(2010) '국가부채 급증과 재정리스크 관리의 중요성' 국회보 통권 518호

〈우 수〉

독일 대학생들의 통일의식 연구 - 한반도 통일에 주는 교훈을 중심으로 -

중앙대학교 독어독문학과 손명아

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 독일 대학생의 통일의식 조사 결과
- IV. 독일대학생들의 통일의식 연구가 한반도 통일에 주는 함의
- V. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

독일 대학생들의 통일의식 연구 - 한반도 통일에 주는 교훈을 중심으로 -

냉전적인 체제 갈등의 단계에 머물러 있는 남북 관계에서는 아직 사회 문화적 차원의 통일 논의가 활발하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 단지 시스템 통합이나 비용 문제라는 기능적 차원에서, 민족 화해나 통합이라는 민족주의 담론 차원에 머물 뿐이다. 본 연구에서는 통일독일 1세대인 독일 대학생들의 통일의식, 즉 현재의 통일독일 사회 및 동서독 관계에 대한 인식과 평가에 대한 의식조사를 통해 향후 한반도 통일문제 해결을 위한 사회문화적 접근으로의 방향을 제 공하고자 하였다. 이러한 목적에서 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 독일 대학생들의 통일 의식 조사결과

가. 통일의 성과 : 잊혀진 역사와 통일 1세대의 역할

대학생들은 통일에 대해서 긍정적으로 평가했고 통일독일 사회에 완전히 적응한 모습을 보였다. 통일 1세대에게 통일독일 사회가 분단의 과거를 잊을 만큼 자연스러워졌다는 것은 이견 없는 독일통일의 성과이다. 하지만 남아있는 사회 문화적 갈등의 증거들을 볼 때 이들에게 역사에 대한 올바른 인식은 필요하다고 보인다. 왜 독일이 많은 대가를 치르면서 통일을 했는지, 왜 동독 주민들이 장벽을 몸으로 밀어 넘어뜨렸는지, 지난 역사의 희생을 잇는다면 통일 이후의 동·서독의 차이로 인한 사회문화적 갈등 해결의 실마리를 찾기 어려울 것이다.

나. 통일 이후 경제 위기 : 대학생들의 대이동과 지역격차의 악순환

흡수통일 방식으로 진행된 체제의 통합은 불안정한 경제 상황을 가져왔다. 구 동독 지역의 낮은 임금과 일자리 부족, 대학생의 서쪽으로의 대이동으로 인한 지역 격차는 일명 ‘악순환’이라 평가된다. 구 동독 출신의 학생들은 불평등한 임금과 실업, 기업의 성과주의 체제에 적응하는 데 어려움을 겪고 있었다. 이러한 상황에서 구 동독 지역의 우수 대학교들은 잘 정비된 학업시스템으로 대학생 인구 공동화 현상을 완화시켜 줄 완충제 역할을 할 수 있다.

다. 통일 이후의 사회 문화적 갈등 : 집단적 정체성과 고정관념

분단시기 독일에 대한 직접적 경험이 전무한 대학생들에게서도 기존 동 서독사회에 대한 편견과 고정관념으로 드러나는 내적인 이질화 현상을 발견할 수 있었다. 부모세대에서 형성된 동 서독 사이의 고정관념이 대물림되고, 취업난과 경쟁구도 속에서 느끼는 현실적 어려움이 새로운 집단적 정체성을 각각 형성시킨다. 이들의 머릿속에 존재하는 장벽은 통일독일의 사회 문화적 통합을 저해하는 걸림돌이 되고 있다.

2. 독일 대학생들의 통일의식 연구가 한반도 통일에 주는 함의

가. 통일 1세대가 준비하는 통일교육

오늘날 남한의 대학생들은 다가올 통일 시대를 담당해야 할 세대이기 때문에 분단 현실에 대한 이해와 통일에 대비한 인식교육이 필요하다. ‘통일 준비 1세대’인 청년층의 자발적인 참여와 창의적인 콘텐츠 개발이 통일로 가는 길을 보다 유연하게 만들고, 통일 이후에 발생할 수 있는 사회 문화적 갈등을 가장 효과적으로 예방할 수 있을 것이다.

나. 경제적 측면에서의 점진적 통일

통일 이후의 경제적 비용은 대부분 남한의 대학생들이 감당해야 할 현실적 문제이다. 통일 이후 독일의 경제 위기는 동·서독 대학생들간의 심리적 갈등을 유발하는 원인이 되었다. 따라서 경제적 부담을 줄이는 방식으로 점진적 통일의 길을 걸어야만 이후의 사회 문화적 충돌의 여지를 줄일 수 있을 것이다. 통일 전까지 남한의 원조로 북한이 남북교류와 경제협력에 나설 수 있는 기반을 마련하는 것이 우선시 되어야 한다.

다. 사회 문화적으로 ‘공존’ 하는 통일

평화적인 한반도 통일을 위해서는 먼저 남북한 주민들간의 이질감을 해소하고 동질성을 만들어 나가는 일이 중요하다. 인적 교류와 미디어를 통한 문화적 소통은 통일 이후의 사회 문화적 갈등을 줄이는데 도움이 될 수 있다. 진정한 통일이란 제도의 통합이 아니라 남북한 주민들의 의식의 결합, 즉 사회 문화적 통합임을 잊지 말아야 한다.

통일문제는 외형적 통합보다 내면적 통합이 훨씬 어렵고 지난한 일임을 독일 통일은 깨닫게 해준다. 남북한은 오랜 세월동안 자본주의와 사회주의라는 상이한 체제를 견지했다. 지금까지는 이것이 분단과 대치라는 갈등으로 작용했지만 역설적으로 이러한 질곡이 두 체제를 뛰어넘는 새로운 대안 사회를 제시할 수 있을 것이다. 따라서 한반도에서의 통일 논의는 단순한 체제의 통합을 넘어 남북한의 상이한 사회 경제적 환경을 이해하고, 그에 따른 사회 문화적 성찰로 확대되어야 할 것으로 생각한다.

I. 서론

1. 연구 목적

독일 통일 20년, 체제를 가르던 물리적 장벽은 베를린 장벽과 함께 사라졌으나 동서독 사람들 사이의 정신적 장벽은 점점 견고해지고 있다. 독일은 오늘날까지도 문화적 갈등과 사회적 분열을 겪고 있다. 독일의 이러한 현상은 한반도 통일을 기대하는 우리에게 통일이 단지 체제의 통합이 아니라 인간 문화의 소통 과정임을 일깨워준다.

냉전적인 체제 갈등의 단계에 머물러 있는 남북 관계에서는 아직 사회 문화적 차원의 통일 논의가 활발하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 단지 시스템 통합이나 비용 문제라는 기능적 차원에서 혹은 민족 화해나 통합이라는 민족주의 담론 차원에 머물 뿐이다. 따라서 이 연구는 통일 독일을 살아가는 대학생들의 의식을 연구함으로써 통일을 정치나 체제의 문제가 아니라 문화와 인간의 문제라는 측면에서 분석을 시도할 것이다.

대학생들은 사회 현실에 민감하게 반응하는 집단이자 통일 담론의 주체가 되어야 할 세대이다. 독일의 대학생들은 대부분 통일 전후에 태어나 이제 막 사회로 진출할 준비를 하고 있는 ‘통일 1세대’이다. 분단국가의 기억이 없이 통일독일 사회에서 성장한 이들은 통일 20년의 성과와 문제점을 여과 없이 드러낸다.

독일 대학생들의 통일의식에 관한 연구는 미래의 통일을 기약하는 한반도에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이 연구를 통해 드러나는 통일 독일의 빛과 그림자를 반면교사(反面敎師)로 삼아, 지금까지 공백으로 남아있던 한반도 통일 담론의 사회 문화적 측면에 기여할 수 있기를 기대한다. 이러한 목적에서 이 논문에서 다룰 주요한 연구 내용은 다음과 같다.

- 첫째, 독일 대학생들의 통일의식 연구결과의 주요 양상을 범주화한다.
 둘째, 범주화 한 내용을 사회 문화적 관점에서 해석한다.
 셋째, 분석결과가 한반도 통일에 주는 함의를 살펴본다.
 넷째, 미래 지향적 한반도 통일 담론의 확장을 위한 방법을 모색한다.

2. 연구 방법

이 연구에서는 독일 대학생들의 통일의식¹⁾을 알아보기 위해 서면 인터뷰를 시행한 결과물을 1차 자료로 사용하였다.²⁾ 인터뷰는 2010년 8월부터 9월까지 독일 서쪽지역 프랑크푸르트 대학교 학생들과 동쪽지역 드레스덴 대학교 학생들을 대상으로 시행하였다. 먼저 독일 대학생들의 통일독일 사회경험을 범주화하고 질적 분석을 시행한다. 범주화된 개념들의 원인과 발생 과정을 바탕으로 결과와의 상관관계를 밝히고자 한다. 이 과정을 통해 제기된 쟁점들이 한국 사회의 대학생 세대의 통일의식에 어떤 함의를 주는지 알아본다. 나아가 미래 지향적인 한반도 통일 담론의 확장을 시도할 것이다.

연구 대상자의 기본 정보는 다음과 같다.

〈표1〉 독일 대학생 연구 대상자의 기본 사항

이름	성별	나이	출신 지역	학과	대학교
A	여	24	라이프치히	비교문학	마인츠
B	여	21	비스마덴	경제학	프랑크푸르트
C	남	24	리마, 페루	문화학	프랑크푸르트
D	여	20	할레, 잘레	사회과학부	프랑크푸르트
E	여	23	프랑크푸르트	한국학	프랑크푸르트
F	여	24	베를린	성악	프랑크푸르트
G	남	21	할레, 잘레	정치학	프랑크푸르트
H	여	24	랑엔	종교학	프랑크푸르트
I	남	28	드레스덴	화학	드레스덴
J	남	25	드레스덴	교육학	드레스덴

1) 이 글에서 '통일의식'은 대학생들이 현재 통일독일 사회 및 동·서독 관계를 어떻게 평가하고 인식하고 있는지를 총칭하여 이르는 개념으로 사용하고자 한다.

2) 필자는 2010년 2월부터 8월까지 독일 프랑크푸르트 소재 괴테대학교 (Goethe Universitaet)에서 교환학생으로 수학하면서 연구를 위한 1차 자료를 얻기 위해 질문지를 직접 작성하여 서면 인터뷰를 시행했다.

연구 대상자들의 연령은 만 20세에서 28세까지, 현재 대학교에 재학 중인 학생으로 제한한다. 총 10명 중 여자는 6명, 남자는 4명이었다. 가능한 한 다양한 학과의 학생을 인터뷰 대상으로 했다. 구 서독 지역의 프랑크푸르트 대학 출신은 7명, 마인츠 대학 1명, 구 동독 지역의 드레스덴 대학 출신은 2명이었다. 대상자들의 이름은 실명 대신 알파벳으로 임의 적용하였다. 질문의 내용은 현재 통일독일 사회에 대한 평가와 동·서독간의 관계를 파악하기 위한 것으로 첫째 통일이 독일 사회에 미친 영향, 둘째 통일 이후 구 동독과 구 서독 간의 관계, 셋째 구 동독 출신 대학생과 구 서독 출신 대학생의 통일에 대한 견해, 넷째 동독 지역과 서독 지역 대학 간의 문화, 마지막으로 통일독일 사회에서 자신의 위치 설정에 관한 질문으로 구성하였다.

자세한 인터뷰 질문지는 부록으로 첨부하였다.

II. 통일독일 사회에 관한 이론적 배경

1. 선행연구 검토 : 청년층 통일연구 결과의 부재

국내에서 통일독일의 현실을 개괄적으로 다룬 연구는 상당한 정도로 이루어져 왔으나³⁾, 상대적으로 통일독일을 살아가는 ‘사람들’에 관한 미시적인 연구는 미흡한 것이 사실이다. 최근에 이르러서야 통일독일의 사회 내부의 문제들이 지적되면서 동·서독 사이의 문화적 갈등을 다룬 문헌들이 소개되기 시작했다.

『통일독일을 말한다』는 동·서독 사회문화 갈등의 양상과 원인을 파악하기 위하여 수행된 3부작 연구 결과물이다. 제 1권 『머릿속의

3) 국내에 소개된 독일통일 관련 연구는 대표적으로 김누리 외, 2003, 『통일과 문화』, 역사비평사, 이혜영, 2000, 『독일은 통일되지 않았다. 독일통합 10년의 정치경제학』, 푸른숲, 황외서, 2009, 『독일 통일 이야기』, 야스미디어, 이기식, 2009, 『독일 통일 15년의 작은백서』, 고려대학교출판부 외 다수가 있다.

장벽 - 통일 이후 동·서독 사회문화 갈등』은 동독 여성의 문제부터 시민운동까지 폭넓은 시각의 연구논문을 묶은 것이고, 제 2권 『변화를 통한 접근 - 통일 주역이 돌아본 독일 통일 15년』은 독일의 대표적인 통일 주역들과의 인터뷰 모음집이며, 제 3권 『나의 통일 이야기 - 동독 주민이 말하는 독일 통일 15년』은 동독의 ‘보통 사람들의 그룹 인터뷰를 엮은 것이다. 기존의 문헌연구들이 거시적인 통일독일 담론에 중점을 두었다면, 이 결과물들은 본격적인 문화적 갈등과 사회적 분열에 초점을 맞추며 우리에게 통일 문제를 새롭게 바라볼 것을 요구하고 있다.

한편 본격적으로 독일의 통일 과정이 한반도 통일에 주는 시사점을 다룬 문헌⁴⁾들도 있다. 강경식·이기주(2007), 『통일의 길, 바로 가고 있는가 - 독일 통일에서 얻는 교훈』에서는 재무부 장관과 외교부차관을 역임한 두 대담자가 독일통일 과정의 역사를 개괄하며 우리에게 독일식 통일이 적용 가능한지 모색하고 있다. 박진(2009), 「베를린 장벽 붕괴 20주년의 한반도 시사점」과 김용민(2008), 「독일 통일에 비추어 본 한반도 통일방안」에서는 공통적으로 통일독일의 경제·사회적 명암을 조명하며 단계적인 한반도 통일 방안을 제안한다.

그러나 이 연구가 목적으로 삼는 독일 대학생들의 통일의식에 대한 국내 연구는 아직 활발히 이루어지지 않고 있다. 김혜은(1998), 「독일 통일 후 여성과 청소년의 심리 사회적 적응」과 김용민(2007), 「통일독일의 미래는 동독인들에게? - 통일 독일사회의 동독 젊은이와 여성들」에서 단지 동독 청소년만이 여성과 함께 소위 ‘사회적 소수자’로 분류되어 연구되어졌을 뿐이다. 이처럼 공백으로 남아있는 독일 청년층의 통일의식 연구는 시의성이 높아 검토할 가치가 있는 분야로 보인다.

4) 이 외에도 조용준 외, 1990, 『독일통일에서 무엇을 배울 것인가』, 연합통신, 박장현 편, 1991, 『독일통일, 한국의 모델인가?』, 문원출판, 「분단국가의 통일-독일과 한국의 비교」, 1991, 『독일통일과 한반도에 관한 심포지엄 보고서, 한국국제문화협회』 등이 있으나 10년 이상 흐른 현재에는 시의성 면에서 약점을 가진다.

이 연구는 선행연구들의 거시적이고 추상적인 논의에서 한발 더 나아가 ‘지금 여기’ 필자와 같은 세대들의 생활세계에서 일어나고 있는 변화의 양상들을 추적함으로써 보다 생생하게 기존의 논의를 심화시키고자 한다.

2. 독일 통일의 역사 : 흡수통일의 유산

이번 절에서는 통일독일의 현실을 이해하기 위한 이론적 배경을 알아보고자 한다. 이 내용은 크게 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 독일 통일과정에 대한 개괄적 이해와 둘째, 이 과정에서 드러난 문제점들을 사회 문화적 관점에서 밝힘으로써 독일 통일이 과연 진정한 의미의 통일이었는지 비판적으로 검토할 것이다.

독일 통일의 기본적 성격은 동독체제가 서독체제에 흡수된 데에서 찾을 수 있다. 1990년 분단되어 있던 동독과 서독이 통합된 것을 ‘독일의 재통일’ Deutsche Wiedervereinigung (임종대, 2000: 157) 이라 한다. 일반적으로 독일의 통일은 1871년 1월 18일 프로이센의 수상 오토 폰 비스마르크 (Otto von Bismarck) 가 프로이센-프랑스 전쟁에서 승리한 뒤, 독일 제국을 선포한 것을 의미하기 때문에 1990년 이루어진 동서독의 통합은 독일의 ‘재통일’이라 칭하는 것이다.

그렇다면 독일의 통일은 어떠한 과정을 거쳤는가. 동구권 나라들 중에서 생산성과 생활수준에서 최고 수준을 유지했던 동독이 서독과의 무리한 경쟁으로 결국엔 서독의 경제협력에 의존하게 되었다. 이 시기에 동유럽 국가들은 민주화를 위해 적극성을 띠기 시작했다. 동독의 지도부는 국제적인 조류를 전혀 파악하지 못하고 있는 반면, 동독 국민들 사이에서는 이미 언론을 통해서 접하는 풍요로운 서방세계에 대한 동경이 고조되고 있었다. 1989년 헝가리 정부가 대 오스트리아 국경 일부 철조망 철거를 시작하며 국경을 개방하고 동독 주민들의 출국을 허용하면서 동독 주민들이 대규모 탈출을 시작했다. 그

해 여름 라이프치히에서 수백 명의 동독 주민들이 표현과 집회의 자유, 여행의 자유 등 민주화 개혁을 요구하며 시위를 시작했고, 이는 순식간에 동독 전 지역으로 확산되어 대규모 시위가 되었다. 동독 주민들의 서독으로의 대규모 탈출 사태가 발생하자 동독의 일상생활에 까지도 막대한 지장을 초래했다. 결국 1989년 동독의 호네커(Honecker) 정부가 실각되었고, 그 해 동독의 헌법에서는 공산당의 지도적 역할 조항이 삭제되었다. 이윽고 1989년 11월 열렸던 동독 주민들의 시위에서 “우리가 인민이다” Wir sind das Volk라는 구호를 “우리는 한 민족이다” Wir sind ein Volk라고 바꿔 외치며, 동독의 민주화가 아닌 동독과 서독의 통일을 요구하였다. 이후 서독과 동독의 콜-모드로우(Kohl-Modrow) 정상회담이 열리고, 1990년 3월 동독 최초의 자유총선거가 실시되었다. 이 선거에서 서독 마르크의 즉각적인 도입과 조속한 통일을 공약으로 내세운 기민당 중심의 보수연합이 승리를 거두었다. 선거 결과는 통일 운동을 더욱 가속화하는 계기가 되었고, 통일 전에 우선 화폐·경제 통합을 이루어 동독 사회를 안정시킴으로써 동독에서 서독으로의 이주를 중단시킬 수 있었다. 또한 국제질서를 존중하는 차원에서 독일의 통일은 주변국의 동의를 반드시 필요했다. 마침내 대외적 측면의 문제까지 해결되자 1990년 10월 3일 독일연방공화국 기본법 제23조에 의해 서독이 동독을 흡수 통일하였고, 독일의 재통일이 정식으로 선포되었다 (임종대, 2000: 157-160).

이러한 통일 과정을 거친 독일은 과연 진정한 통일 국가라고 할 수 있는가? 일반적으로 통일은 지리적·경제적·정치적 그리고 사회·문화적 측면의 통일로 나뉜다. 독일의 통일 과정에서 분단되었던 국토가 합쳐졌고, 국권이 단일화되었고, 경제권이 통합되었다. 그러나 국민 간 동질성을 회복하는 사회 문화적 통일은 아직 미완으로 남아있다. 독일 작가 볼커 브라운(Volker Braun)은 “진정한 의미에서의 통일은 동등한 권리를 지닌 사람들이 함께 살아가는 것”이라 말했다. 하지만 독일 통일 당시에 동독인들과 서독인들은 서로 대등한 관계를 가지지

못한 상태였다. 브라운은 서독이 동독을 흡수하는 방식으로 이루어진 통일을 가리켜 “서독이라는 열차에 동독이 올라탄 것”이라고 표현한다. 즉 독일의 통일은 상호 존중에 기반한 통일이 아닌 “굴욕적인 병합”일 뿐인 것이다 (안성찬, 2006: 180).

독일이 통일된 지 20년이 되었다. 유례없는 평화적 통일로 세계를 놀라게 했지만, 통일 이후 통합과정을 두고 문제점과 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 독일 통일은 한마디로 ‘정치·경제적 통합의 성공’과 ‘사회·문화적 통합의 실패’로 평가된다(김누리, 2004: 11). 정치·경제적 통합에서의 성공은 무엇보다 서독의 시장경제 시스템이 짧은 시일 내에 동독 지역을 흡수했고, 동서독간의 경제적 격차가 기대 이상의 빠른 속도로 해소된 점에서 꼽을 수 있다. 하지만 사회·문화적 통합의 면에서 살펴볼 때, 독일 통일에 대한 평가는 곳곳에서 회의적이다(이해영, 2000: 28). 최근의 조사 보고서에 따르면 단지 25%의 구동독 주민만이 자신을 ‘진정한 독일국민’으로 느낀다고 나타났다(Christoph Pohlmann, 2010). 통일 이후 동독 지역에서 생겨난 새로운 집단 정체성인 ‘오씨(Ossi) 정체성’과 이에 맞서는 ‘베씨(Wessi) 정체성’⁵⁾은 오늘날까지 심리적으로 통합되지 못한 독일 사회의 현실을 전형적으로 보여주고 있다 (박희경, 2006: 80).

따라서 이 논문에서는 독일 대학생들의 통일의식을 살펴봄으로써 위에서 언급한 통일독일의 사회문화적 갈등이 오늘날 어떠한 양상으로 나타나는지 알아보고 이것이 한반도 통일에 주는 교훈을 중심으로 논의를 확장해 보고자 한다.

5) 베씨(Wessi)와 오씨(Ossi)는 동·서독 주민들이 서로 비하하며 부르는 표현이다. 베씨는 서독을 의미하는 'West'에서, 오씨는 동독을 의미하는 'Ost'에서 파생하였다. 베씨에는 ‘돈 좀 있다고 빠기는 서독 사람들’, 오씨에는 ‘게으르고 무능력한 동독 사람들’이라는 의미가 들어있다 (박희경, 2006: 80).

Ⅲ. 독일 대학생들의 통일의식 조사 결과

프랑크푸르트의 괴테 대학교(Goethe Universitaet)는 대표적인 구 서독 지역의 종합대학교이다. 다양한 지역 출신 학생들이 모여 공부하는 곳으로 활기가 넘쳤다. 반면 구 동독 지역 드레스덴의 대학교(Dresden Universitaet)를 방문했을 때는 분위기가 사뭇 달랐다. 이른바 ‘잘사는 서독’과 ‘덜 잘사는 동독’을 확인할 수 있었다. 통일 이후 정부의 재정적 지원을 통해 동독의 생활 여건이 훨씬 개선되었고, 도로를 비롯한 사회기반 시설이 향상된 것은 사실이다 (김학준, 2010: 450-459). 그러나 오늘날의 베를린을 방문했을 때, 옛 동베를린 지역이 옛 서베를린 지역에 비해 상대적으로 활기가 덜하다는 사실을 알 수 있었다.

난 내가 동독 지역에 살지 않고 프랑크푸르트 주변에 산다는 사실이 다행이라고 생각해. 무엇보다 동독지역의 작은 마을들은 쇠락하고 황량한 분위기를 풍겨. 이러한 환경과 상황은 내게 그곳에서 정착해 살거나 일을 할 수 있을 거라는 희망을 주지 못하더라구. (B, 여, 21세, 비스바덴 출신, 프랑크푸르트 대학교)

또한 독일 동료들과의 식사 자리에서 접한 구 동독 지역에 관한 농담⁶⁾은 이 연구의 시발점이 되었다. 분단에 대한 기억이 없는 20대 초반의 대학생들이 일상적인 대화에서 동·서독에 대한 차이를 언급하는 상황이 시사하는 바는 무엇인가? 이러한 물음에서 출발한 ‘독일 대학생들의 통일의식 연구’ 결과를 분석해보기로 한다.

6) 기숙사 옆방으로 이사 온 구 동독 출신 학생에 대해 구 서독의 대학생들은 ‘패션 감각이 떨어진 다’, ‘프랑크푸르트에서 3년 전쯤에 유행하던 스타일이다’, ‘동독에서 와서 그런지 말투도 차림새도 촌스럽다’고 평가했다. 필자가 ‘한눈에 출신 지역을 구분할 수 있느냐?’고 질문하자 ‘한마디만 들어봐도 사투리때문에 티가 난다’고 말했다.

1. 통일의 성과 : 잊혀진 역사와 통일 1세대⁷⁾의 역할

통일이 이루어지는 현장을 지켜본 기성세대에게 독일의 통일은 엄숙함과 감동의 순간으로 기억된다. 오늘날까지도 동독인들은 옛 동독 시절을 추억하는 ‘오스텔지어(Ostalgie)’ 현상을 겪기도 한다.

그러나 대학생들이 독일의 통일을 말하는 모습은 사뭇 다르다. 이들은 통일독일 사회에 완전히 적응하였으며, 일상생활에서 통일을 주제로 거의 이야기하지 않는다. 아래의 인터뷰 내용에서도 알 수 있듯이, 대상자들은 대부분 통일을 긍정적으로 평가하였고 자연스러운 일상으로 받아들이고 있었다.

독일 사회는 오래 전부터 통일을 항상 염원했었다고 생각해. 그래서 통일이 가지고 온 모든 것들은 반드시 긍정적으로 평가되어야 한다고 봐. 사람들이 같은 언어를 말하고, 비슷한 문화를 공유하고 함께 살아가기를 원하는데 그들이 나누어져 있다면, 그것 자체가 완전히 틀린 것 아닐까? (G, 남, 21세, 할레·잘레 출신, 프랑크푸르트 대학교)

독일 사람들은 단순히 ‘통일(Vereinigung)’이라는 단어를 쓰지 않고 반드시 ‘재통일(Wiedervereinigung)’이라고 말한다. “서로 다른 나라가 합쳐진 게 아니다. 원래 하나였던 나라가 다시 하나가 되는 거다. 한국인은 왜 재통일이라는 말을 쓰지 않고, 통일이라 부르나?”라고 묻는 푸에르셀 씨⁸⁾의 말에서 알 수 있듯이, 이들은 통일을 비정상적인 상태를 정상적이고 자연스러운 상태로 되돌리는 과정으로 여긴다.

구 동독 지역의 록스톡에 살았던 우리 가족 모두 함부르크로 이사

7) 통일독일 사회에서 성장한 청소년 세대는 크게 통일 직후 청소년기를 경험했던 세대와 통일 전후에 출생하여 청소년기를 보내고 이제 사회로 진출하려고 준비하는 세대로 구분할 수 있다. 전자가 사회주의 문화에서 자본주의 문화로 이행해가는 과정에서 문화의 충돌과 융합을 경험한 세대라면, 후자는 구 동독과 구 서독의 이데올로기적 사회화 과정을 겪지 않고 통일 독일 사회에서 성장한 ‘통일 1세대’이다 (김누리, 2006: 169).

8) 프리랜서 저널리스트 위글리프 푸에르셀씨의 인터뷰 내용 중 발췌. 신호철, 「독일 ‘통일둥이’는 분단을 잊었다」, <시사 IN> 제 52-53호, 2008년 9월 13일자

를 했어. 서독 지역으로 이주한 이후, 어제까지 쓰던 화폐들을 모두 바꾸어야 했대. 거리마다 믿을 수 없을 만큼의 큰 변화가 시작되고 있었어. 동독 시절의 제한된 지역에서 벗어나 자유롭게 다른 나라를 여행할 수 있게 되면서 새로운 세계를 접한 것이 부모님께서는 아주 기쁜 변화로 다가왔다고 말씀하셨어. (A, 여, 24세, 라이프치히 출신, 마인츠 대학교)

이처럼 여행의 자유, 풍요로운 소비 등 독일 통일로 인해 가장 혜택을 받은 세대는 물론 젊은이들이다. 40여 년간의 냉전기 동안 이념적으로 대립하며 같은 민족끼리 적대적 관계를 유지했던 분단세대에 비해 통일세대의 젊은이들은 자유롭게 양쪽을 오가며 마음껏 꿈을 펼칠 수 있게 되었기 때문이다 (김용민, 2008: 323). 정치적 측면에서도 개인의 자유가 없는 공산주의 국가에서 벗어나 선택의 가능성이 열린사회로 이행했다는 점도 대학생들이 통일을 긍정하는 이유이다.

독일 통일에 대해서는 좋게 평가하고 싶어. 특히 동독이 더 이상 독재 체제 하에 있지 않다는 점에서 분명히 말할 수 있어. 통일된 독일의 주요 과제는 무엇보다도 동독에서 왔든, 서독에서 왔든 상관없이 모든 독일 사람들이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 하는 것이라고 생각해. (F, 여, 24세, 베를린 출신, 프랑크푸르트 대학교)

나는 통일 이후 적어도 구 동독이 존재하던 시절보다는 개인의 자유가 더 많이 보장되고 있다고 생각해. 여성이 단지 한명의 남자에게 소속되어야 한다는 관습은 사라져가고 있고, 자신만의 길을 걷고자 할 때 정책적으로나 경제적으로나 동독의 공산주의보다는 서독의 자유주의 모델이 더 유효하다고 볼 수 있지. (B, 여, 21세, 비스바덴 출신, 프랑크푸르트 대학교)

한편 연령대를 조금 낮추어 고등학교(Schule)로 가보면, 많은 학생들이 독일의 통일에 대해 생각해 볼 기회조차 없었다는 것이 드러난다. 필자의 연구 진행 초반에도 많은 독일 대학생들이 “통일에 대해

서 대화를 나누는 것 자체가 흔치 않은 일”이라면서 “과연 이 연구에서 유의미한 대답을 찾을 수 있을까”라고 반문하기도 했다. 실제로 통일독일 사회에 관련된 많은 질문에 ‘생각해 본 적 없다’ 또는 ‘우리 세대에서는 더 이상 이야기하지 않는다’라고 답할 만큼 통일 1세대들에게는 분단과 통일은 과거의 일이 되어 있었다.

베리트 : 난 과거에 어땠는지 잘 모른다. 우리는 베를린 장벽 해체 이후에 태어난 세대이다. 나에게 오늘날 독일은 단지 평범하고 정상적으로 보일 뿐이다 (신호철, 2008).

통일 1세대는 통일이 역사적으로 어떤 가치를 지니는지, 얼마나 지난한 과정을 거쳤는지 직접적으로 체험할 기회가 없었다. 1989년 11월 9일 당시 베를린 시장이었던 발터 몸퍼(Walter Momper)가 “오늘 우리 독일인은 세상에서 가장 행복한 민족이다” (신호철, 2008) 라고 외친 이유를 그들은 알지 못하는 것이다. 통일이 일상처럼 자연스러워져 굳이 의미를 따질 필요가 없어졌다는 것은 이견 없는 독일통일의 성과이다. 송두율 뮌스터 대학 교수는 통일 1세대 즉 ‘통일둥이’ 세대는 그전 세대와 다르다고 말한다 (신호철, 2008). 역사에 대한 비장함이나 엄숙함 같은 감정은 없고, 동독 출신과 서독 출신을 구분하기조차 쉽지 않다고 한다.

하지만 아직 남아있는 사회 문화적 갈등의 증거들을 볼 때 이들에게 지난 역사에 대한 올바른 인식은 필요하다. 독일의 통일은 동독인들이 사회주의 아래에서 겪었던 경제적 빈곤과 인권의 박탈의 현실에 온몸으로 저항해 이룬 결과이다. 왜 독일이 많은 대가를 치르면서 통일을 했는지, 왜 동독 주민들이 장벽을 몸으로 밀어 넘어뜨렸는지, 지난 역사의 희생을 잇는다면 통일 이후의 동·서독의 차이로 인한 사회 문화적 이질감을 없앨 해결의 실마리를 찾기 어려울 것이다.

분단의 역사는 독일인의 잠재의식에 남아 평생 지워지지 않는 자국으로 남을 것이다. 통일 1세대의 역할은 단순히 이 자국을 지우는 것

이 아니라 역사적 의식을 가지고 책임을 지는 것이다. 그래야만 독일의 ‘재통일’의 성과가 빛을 발할 수 있다.

2. 통일 이후 경제 위기 : 대학생들의 ‘대이동’ 과 지역격차의 ‘악순환’

이제 막 사회로의 첫발을 내딛을 사회 초년생들에게 가장 시급한 것은 취업이다. 그러나 흡수통일 방식으로 진행된 체제의 통합은 불안정한 경제 상황을 가져왔다. 무리한 경제 통합으로 인해 구 동독 산업 분야에서 10개 중 9개의 일자리가 사라져버렸다 (Uwe Mueller, 2006: 60). 통일 이후 쏟아 부은 막대한 지원금에도 불구하고 구 동독지역의 경제는 활성화되지 못했고, 실업자의 증가는 심각한 사회문제를 야기하여 전 독일 차원에서도 과도한 실업수당 지급과 재교육 비용으로 인한 통일 비용의 증가라는 악순환을 초래하였다 (김창권, 2005: 70). 더욱 구 동독 지역의 발전을 힘들게 하는 것은 지속적인 주민 수의 감소이다. 통일 과정에서 이미 대거 이루어진 서쪽으로의 이주는 통일 이후에도 계속되고 있다. 낮은 임금과 일자리 부족, 그에 따른 대학생의 대이동은 일명 ‘악순환’이라 평가된다.

유감스럽게도 현재 경제적인 측면에서 존재하는 많은 어려운 문제들을 볼 때는 나 역시 많은 사람들이 인정하듯이 통일이 되지 않았더라면 더 좋았을 거라고 말하고 싶어. 지금도 역시 동독 지역의 낮은 임금 수준이 문제가 되고 있고, 그에 따라 좋은 일자리를 찾아서 많은 대학생들이 서쪽으로 이주하는 현상이 사회적으로 문제가 되고 있어. 일종의 악순환과 같은 거지. (A, 여, 21세, 라이프치히 출신, 마인츠 대학교)

장벽이 개방되던 1989년의 동독 인구는 1,640만명이었는데 통일 10년 후에는 1,500만명으로 줄어들었다. 불과 10년 사이에 인구의

11%가 줄어든 것이다. 2006년 독일 연방 통계청 자료에 따르면 통일 이후 동독지역 인구는 150만명이나 감소한 것으로 나타났다(국가정보원, 2009 : 195). 특히 경제활동 인구인 젊은이들의 이주 비중이 커서 구 동독 지역은 급속히 노령화 사회가 되어가고 있다. 인구 공동화 현상은 매우 심각하여, 1949년 구 동독에 독일 전체 인구의 28%가 살고 있었는데 2050년에는 약 13%가 될 것으로 전망하고 있다(Uwe Mueller, 2006: 134). 동쪽 지역의 황량한 풍경을 목격한 응답자는 그 곳을 다음과 같이 묘사했다.

내가 튀빙엔에 있을 때, 물론 그곳의 자연광경은 무척 아름답고 장벽이 무너진 이후로 시설이 잘 정비되어 재건되었지만 도시 전체가 빈 느낌이었어. 많은 상점들이 텅빈 채로 서 있어 그곳의 실업률을 짐작하게 했어. (F, 여, 24세, 베를린 출신, 프랑크푸르트 대학교)

구 동독 출신의 학생들 역시 상대적으로 불평등한 임금과 실업, 갑자기 변화한 기업의 성과주의 체제에 적응하는 데 어려움을 겪고 있었다.

서독 학생들은 지금까지도 여전히 동독 학생들이 자신들보다 못하다고 생각하고 있어. 실제로 같은 일을 하더라도 동독 학생이 훨씬 적은 임금을 받아. 동독인들을 능력도 없으면서 서독인들의 돈으로 살아가는 존재라는 거지. ‘베씨’라는 개념이 있기 때문에 반대로 ‘오씨’는 그냥 ‘좋은’(gut)을 뜻할 수 밖에 없는 거야. (...) ‘오씨’들에게는 적은 임금과 부족한 일자리만이 있을 뿐이야. (J, 남, 25세, 드레스덴 출신, 드레스덴 대학교)

동독의 공무원들이 서독지역에 비해서 형편없는 임금을 받고 있어. 서독과 동독 사이의 임금차이가 극단적으로 벌어져 있다는 증거지. 이런 모든 불평등이 독일의 사회통합을 저해하는 분위기를 만들고, ‘오씨’와 ‘베씨’라는 고정관념을 두드러지게 하는 거야. (I, 남, 28세, 드레스덴 출신, 드레스덴 대학교)

2004년 유니 스피겔(Uni-Spiegel)지의 조사에 따르면 독일 대학교의 우수 학과는 남부와 동독 지역에 집중되어 있는 것으로 나타났다.⁹⁾ 구 동독 지역의 대학들은 동·서독간 지역 격차와 경기침체를 완화시켜 줄 완충제 역할을 할 수 있을 것이라 기대된다. 많은 응답자들 역시 동독 지역 대학교들의 우수한 교육과정을 인정하고 있었다.

시간이 지나면서 동독지역의 대학교도 점점 특성화되어 발전하고 있다고 해. 서쪽 지역으로 옮겨간 학생들을 끌어들이기 위해 대학교육에 많은 경제적 투자를 했거든. (A, 여, 24세, 라이프치히 출신, 마인츠 대학교)

동서독 지역 대학생들의 교육수준은 크게 차이가 없다고 생각해. 동독 지역의 대학교들은 수확비용이 낮으면서도 교육수준이 높아서 일부러 서독 쪽에서 동독지역으로 대학을 지원하는 경우도 있어. (D, 여, 20세, 할레·잘레 출신, 프랑크푸르트 대학교)

동독 지역의 우수 대학들이 지역별 특성화 정책을 통하여 서쪽으로 향하는 대학생들의 발걸음을 잡는다면 지역 경제 격차 해소에 많은 도움이 될 것이며 동·서독 대학생들간의 문화적 연대 형성의 기반 역할을 할 수 있을 것이다.

3. 통일 이후의 사회문화적 갈등 : 집단적 정체성¹⁰⁾과 고정관념

필자가 조사한 연구 대상자들은 흥미롭게도 동·서독을 구분하여 그들만의 정체성을 견지하고 있었다. 물론 분단된 독일을 경험한 기성

9) 이 조사에서 뮌헨 공대가 종합 순위 1위를 차지했으며 프라이부르크, 라이프치히, 훔볼트, 콘스탄츠, 뮌헨대, 하이델베르크, 슈투트가르트, 튀빙엔, 아우그스부르크와 만하임(공동10위) 등이 뒤를 이었다. 주 별로는 남부의 바덴-뷔르템베르크(B-W)주와 바이에른 주가 상위 11개 대학교 가운데 각각 6개와 3개를 휩쓸었으며, 동독 지역인 작센주와 동베를린(훔볼트대)이 각 1개를 차지했다. 『세계일보』, 「독일 대학교 우수 학과 남부와 동독 지역에 집중」, 2004년 12월 1일자

10) 집단적 정체성이란 '한 사회의 지향 체계이자 가치 기준이며 고착화되어 관습화된 집단적 성향'을 의미한다. 즉 다른 집단과의 비교를 통해 공통점과 차이점을 인지함으로써 그 집단에 속해있다는 확신을 갖게 되는 '우리의식'이라고 할 수 있다. 집단적 정체성은 고정관념을 통해 타 집단과의 경계를 설정하게 된다 (김누리, 2006: 169).

세대보다는 두드러지지 않지만, 편견과 고정관념으로 드러나는 내적인 이질화 현상을 발견할 수 있었다. 구 서독 출신 대학생들이 일상 대화에서 옛 동독을 폄하하는 말을 한다거나, 반대로 구 동독 출신 대학생들은 서독 지역 대학생들을 대화에서 배제하기도 하는 것이다.

오늘날에도 여전히 구 동독과 구 서독 관계를 논할 때 일련의 편견들과 고정관념, 통용되는 상투어들이 존재하고 있어. 동독에 대한 편견으로는 예를 들어서 우리(구서독 사람)가 그들(구 동독 사람)을 일컬어 ‘멍청이들(duemmer)’이라고 한다든가, 자주 그들의 방언을 흉내 내거나 비웃는 점 등이 있겠지. (C, 남, 24세, 페루 출신, 프랑크푸르트 대학교)

내 친구 중에 드레스덴에서 온 친구가 있는데, 우리가 함께 동독에 대해서 이야기할 때는 마치 다른 이들 사이에 선을 굿듯이 경계를 만들고는 해. (J, 남, 25세, 랑엔 출신, 드레스덴 대학교)

이처럼 고착화된 시각으로 타 집단을 규정하는 고정관념은 타 집단의 부정적인 일면만을 부각시켜 이를 편파적으로 인식하게 하는 경향이 있다 (김누리 외, 2006: 175). 인터뷰 대상자들은 통일 이후 동·서독 출신 대학생 사이의 차이점을 인식한 경험이 있느냐는 질문에 비교적 명확하게 자신의 집단적 정체성을 ‘우리’와 ‘그들’이라는 인칭대명사를 사용하여 구분하여 대답함으로써 드러내고 있었다. 그들의 머릿속에도 여전히 동·서독을 가르는 장벽이 남아있는 것이다.

동독인들의 경우에는 ‘나’라는 존재보다 ‘우리’를 더 강조하는 것 같더라. 그래서 사람들이 자기중심적이기보다는 굉장히 협조적인 것 같아. (F, 여, 24세, 베를린 출신, 프랑크푸르트 대학교)

오늘날에도 여전히 통용되는 개념으로서 ‘머릿속의 장벽’이라는 용어가 있는데, 이는 동독과 서독 서로가 여전히 많은 편견을 가지고 있다는 사실을 드러내 주지. 동독 지역에 사는 내 친척들은 서독 지역의 삶에 대한 막연한 동경과 질투의 감정을 품고 있어. (A, 여, 24

세, 라이프치히 출신, 마인츠 대학교)

무조건적인 체제의 통합 과정에서 생긴 경제적 문제와 사회적 불평등은 구 동독인들로 하여금 독일 안에서 ‘이등국민’으로 살아가고 있다는 패배의식을 갖게 했다.¹¹⁾ 또한 91%의 구 동독인들과 67%의 구 서독인들이 동-서독간의 임금수준이 불평등하다고 판단한 바 있다 (Christoph Pohlmann, 2010). 구 동독 출신 대학생의 인터뷰 결과에서도 이러한 열등감이나 반감을 엿볼 수 있었다.

서독은 스스로 동독보다 높은 지위에 위치해 있다고 느낄 수밖에 없어. 서독이 동독 지역을 경제적으로 책임지고 있기 때문이지. 협동심이나 시민의 용기(비스마르크가 1864년에 한 말)가 서쪽에는 없어. 개인주의만이 일상다반사일 뿐이야. (I, 남, 28세, 드레스덴 출신, 드레스덴 대학교)

대학생들의 집단적 정체성 형성 첫 번째 요인은 부모세대로부터 물려받은 사회화 과정에서 찾을 수 있다. 특히 동독 출신의 대학생들에게서 그 특징이 두드러지는데, 전문가들은 구 동독에 대한 부모세대의 긍정적인 평가¹²⁾가 자녀들에게 수용된 경우라고 분석한다 (김누리, 2006: 177).

르네 : 엄마 아빠는 옛날 동독 얘기를 많이 하셔. 그때가 더 좋았다고. 일자리도 있었고. 가뭄에 콩 나듯 떡엄떡엄 과일을 먹을 수 있었다는 거 말고는 그때가 전부 다 좋았대¹³⁾ (박희경, 2006: 63).

11) 2001년 구 동독 주민들을 대상으로 ‘동독인들은 통일독일에서 여전히 이등국민인가?’라는 인식 조사를 한 결과 74%가 ‘그렇다’라고 답했다. Thomas Gensicke, "Auf dem Weg der Integration- Die neuen Bundesbuerger nach der Einheit" in Deutschland Archiv, Vol.3 (2001). 도기숙, 같은 논문에서 재인용

12) 정치적 억압과 경제적 결핍 등의 이유로 구 동독에 비판적인 태도를 취했던 동독 주민들이 통일 이후 구 동독을 긍정적으로 평가하는 경향이 적잖이 발견된다. 이들이 이처럼 태도를 바꾼 이유는 무엇보다 통일 이후 악화된 동독 지역의 경제 상황과 이로 인한 심리적 불안에서 찾을 수 있다 (김누리, 2006: 177).

13) 이 자료는 2004년 동독 지역 드레스덴에서 행해진 동독 청소년들을 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰 내용(박희경, 2006: 63)에서 인용한 것이다. 필자가 가진 인터뷰 자료에는 동독 출신의 대학생이 세 명 밖에 없기 때문에 이 한계를 극복하기 위해 보충 자료로 사용한다.

두 번째 요인은 경제적인 부분에서 찾을 수 있다. 독일은 통일과정에서 지금까지 무려 1조 2천 5백억 유로(약 2,000조원 이상) 상당의 천문학적인 재정적 부담을 져야 했다. 그러나 동독 경제회생정책 평가보고서에 따르면 동독지역은 서독으로부터의 막대한 재정유입에도 불구하고 여전히 경제난과 기업들의 빈약한 자본 축적, 만성적인 고실업에 시달리고 있다고 한다. 이 보고서를 작성한 폰 도나니(Von Donanyi) 조사위원회 위원장은 연방정부가 연간 9백억~9백 50억 유로에 달하는 막대한 재정지원을 동독지역에 쏟아 부음으로써 서독지역의 경제에도 크게 악영향을 미쳤다는 의견을 개진하였다. 독일의 유력지 ‘디 차이트(Die Zeit)’의 대기자이자 전직 발행인인 테오 쪼머(Theo Sommer) 한·독 포럼 독일 회장은 독일의 통일은 갑작스럽게 찾아왔으며, 준비되지 않은 통일은 의외로 큰 혼란과 큰 비용을 불러왔다고 평가한 바 있다.(박진, 2009: 5)

많은 서독인들의 머릿속에는 아무 능력 없이 빌붙어 사는 동독사람들의 유령이 존재해. 열심히 일을 해서 스스로 돈을 벌 의지를 찾아볼 수 없고, 서독으로부터 돈을 받을 궁리만 하는 존재지. 유감스럽게도 이러한 동독인의 부정적 표상은 서독의 젊은이들에게까지 널리 퍼져있어. 이러한 고정관념들이 스스로 해결되고 독일인들의 유대감을 회복하는 담론을 형성하기까지는 많은 시간이 걸릴거야. (B, 여, 21세, 비스바덴 출신, 프랑크푸르트 대학교)

현 사회의 경제 상황에 가장 민감한 대학생들은 독일의 장기적인 경기 침체가 통일 이후 옛 동독의 재건을 위해 통일정부가 재정적 지원을 많이 베풀 까닭이며, 개인에게 돌아오는 경제적 부담도 늘어났다고 생각하는 것으로 보인다. 반대로 구 동독측에서도 투자를 받는 대가로 사회적 차별을 받고 있다는 반감을 가지고 있다. 이처럼 통일 후에 찾아온 경제위기는 대학생들로 하여금 동·서독의 집단적 정체성을 형성하게 하고, 이는 상대에 대한 반감으로 표출된다.

많은 구 서독 사람들은 이제 국경 저편으로 충분히 많은 돈을 지불

했고, 반대로 이제는 서쪽이 그 돈을 필요로 하고 있다고 주장하고 있어. (G, 남, 21세, 할레·잘레, 프랑크푸르트 대학교)

르네 : 서독 사람들이 통일 비용을 다 부담한다고 어깨에 힘주는 모양인데, 그런 것은 다 헛소리야. 서독 사람들이 우리 동독 지역에 돈을 투자한다면, 1유로를 투자해서 2유로를 빼앗아 간다니까? (중략) 통일 이후 내는 통일세¹⁴⁾도 마찬가지야. 서독 사람들은 이 세금을 자기들만 낸다고 생각하는데 그건 우리 동독인들도 다 내고 있잖아. (박희경 외, 2006: 63)

그러나 인터뷰 대상자들의 대부분은 이러한 집단적 정체성과 고정관념을 드러내면서도 동시에 이를 충분히 인정하고 극복하려는 의지를 보이기도 했다.

나는 우리 세대는 동서독 관계에 대해서 겉으로 드러날 만큼 큰 문제를 가지고 있다고 생각하지 않고, 어떤 차이로 드러나서도 안 된다고 생각해. (D, 여, 20세, 할레·잘레 출신, 프랑크푸르트 대학교)

조만간 동독만큼 서독 역시 통일의 결과에 있어서 어떤 좋은 점과 필요성을 동시에 보게 될 것이라고 생각해. 장벽으로 나누어진 가족들과 친구들을 둔 나라의 한 국민으로 산다는 것은 모든 이들에게 불행한 일이었으니 독일의 통일은 모든 측면에서 무척 중요하지. (E, 여, 23세, 프랑크푸르트 출신, 프랑크푸르트 대학교)

즉 보이지 않는 ‘머릿속의 장벽’은 통일 1세대인 대학생들에게서도 발견되지만, 통일이라는 역사적 사실에 대해서는 그 중요성과 당위성을 인지하고 있기 때문에 이에 수반되는 문제점들에 유연하게 대처하려는 열린 자세도 동시에 발견할 수 있었다. 그 원동력은 통일독일 사회가 가진 미래의 가능성에 대한 믿음에서 오는 것이다.

14) 통일세(Solidaritaetsgebuehr)는 동·서독 주민 모두 소득에 비례하게 내야 하는 통일 연대 세금을 말한다. (박희경, 2006: 87)

IV. 독일 대학생들의 통일의식 연구가 한반도 통일에 주는 함의

지금까지 독일 대학생들의 통일의식을 크게 3가지 측면으로 나누어 살펴보았다. ‘통일 1세대’로서 대학생들은 오늘날의 독일을 아주 자연스럽게 느끼며 분단의 역사에 대해 일상에서 고민할 기회가 거의 없음을 알 수 있었다. 그러나 이들은 당면한 취업난, 낙후된 동독 경제와 지역 분위기 등에서는 여전히 해결되지 못한 통일독일의 빛을 발견한다. 벌어지는 지역격차와 경제적 비용을 부담하는 과정에서 구동·서독 대학생들은 부모세대로부터 물려받은 고정관념들을 벽돌 삼아 머릿속에 집단적 정체성을 구분하는 장벽을 쌓아올린다.

이러한 결과들이 한반도의 통일에 시사하는 점은 무엇인가? 이 장에서는 앞 장의 분석결과를 토대로 한반도 청년층의 통일과제에 대해 알아보도록 한다.

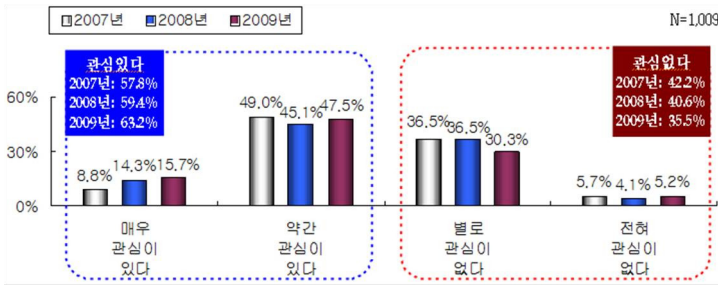
1. ‘통일 준비 1세대’가 주도하는 통일교육

오늘날 남한의 대학생들은 분단의 현실을 일상적으로 인식하기가 쉽지 않다. 그러나 이들 역시 장차 다가올 통일 시대를 직접 담당해야 할 세대이기 때문에 분단 현실에 대한 이해와 통일에 대비한 인식을 바로 갖는 것이 필요하다.

2009년 민주평화통일자문회의의 ‘청년층 통일의식조사’¹⁵⁾에서 청년층 10명 중 6명 정도(63.2%)가 통일에 대해 관심이 있다고 응답하였으며, 통일 관심도가 ’07년(57.8%) → ’08년(59.4%) → ’09년(63.2%)로 증가 추세를 나타냈다. 또 10명 중 7명(79.2%)이 통일이 가능하다고 생각하는 것으로 나타났다.

15) 『민주평화통일자문회의』, 「2009 청년층통일의식조사」, 2009년 9월.

〈표2〉 통일 관심도



그러나 청년층의 통일에 대한 객관적 관심도는 늘어가지만 통일이 되어야 하는 가장 큰 이유를 묻는 질문에는 40% 정도가 ‘같은 민족이기 때문에’라고 답했다. 통일의 이유를 낭만적인 민족주의 담론으로 해석했을 때 일어날 수 있는 문제는 독일 통일의 사례에서 찾아볼 수 있었다. 즉 한반도 통일을 한민족이라는 감정적인 측면만을 강조해 추진한다면 그 후에 다가올 정치·경제·사회적 충동을 감당하기 어렵다는 것이다.¹⁶⁾

따라서 한반도에서는 청년층이 스스로 깨닫고 이행할 수 있는 통일의 중요성을 발견하는 과정이 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 현재 시행되고 있는 피상적이고 시대착오적인 중·고등학교의 통일교육¹⁷⁾에서 벗어날 필요가 있다. 일부 통일교육은 21세기 변화된 남북 관계나 국제정세를 반영하지 못하고 70~80년대 반공교육 수준에 머물러 있는 것으로 알려졌다.

1989년 11월 베를린 장벽은 동독주민들의 자발적 혁명으로 무너졌

16) 서독의 헬무트 콜 총리는 같은 동포라는 감성을 내세워 1:1 화폐교환(당시 적정 환율은 4.4:1), 동독지역 임금의 일괄인상 등을 추진했다. 이는 옛 동독 지역의 물가 상승과 기업 경쟁력 약화로 이어지며, 지금도 독일 경제의 짐이 되고 있다. 최정호 기자, 「준비 안된 통일은 재앙...독일 통일 20년의 교훈」, 『인터넷 헤럴드』, 2010년 10월 4일자

17) “과거 10여년 우리 정부 예산만 7조원을 퍼줬는데 김정일이 빙팡치고, 밀에 놨들이 빙팡치고, 핵 만들고 로켓 만들고 대한민국을 위협하려고 한다.” 한 고교 2학년 학생들을 대상으로 ‘통일대비 민주시민교육’을 한 강의 내용 가운데 일부다. 강의를 들은 한 학생(17)은 “통일교육이라고 하더니 북한을 비방하고 미국만 믿을 수 있고 일본·중국까지 욕하는 내용뿐이었다”고 말했다. 박주희 기자, 「반북만 외치는 청소년 통일 교육 언제까지...」, 『한겨레 사회』, 2010년 9월 27일자

다. 한반도에서 아래로부터의 통일을 이룰 수 있는 주역은 청년층이라고 할 수 있다. 이 세대의 강점은 자유로운 의견의 교환이 가능한 인터넷 네트워크의 구축이다. 이점을 이용해 현재 통일 관련 단체는 미디어를 이용한 통일교육을 시도하고 있다.¹⁸⁾ 높아가는 통일논의 속에 ‘통일 준비 1세대’인 한국 청년층의 자발적인 참여와 창의적인 콘텐츠 개발이 통일로 가는 길을 보다 유연하게 만들고, 통일 이후에 발생할 수 있는 사회 문화적 갈등을 가장 효과적으로 예방할 수 있을 것이다.

2. 경제적 측면에서의 점진적 통일

취업을 앞둔 독일 대학생들에게 통일 이후의 1,000억 유로에 달하는 국가부채, 10%가 넘는 실업률, 구 동독지역의 소득격차와 기업 공동화 현상 등의 경제적 문제들은 미래에 대한 불안감을 유발하고 동·서독 사이의 사회 문화 갈등의 도화선이 되었다.

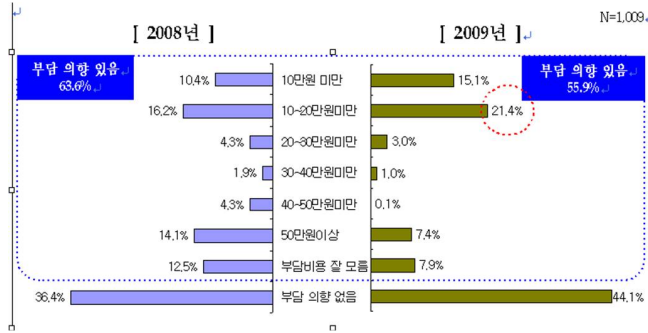
지금 독일에는 너무 많은 시간제 계약 노동직이 있고, 눈에 보이는 실업률을 낮추기 위해 우리 눈을 속이는 임시 노동직들이 태반이야. 내가 미래에 어떤 직업을 갖게 될지, 확실한 직업을 갖게 될지 아니면 불안정한 삶을 살게 될지 항상 두려워. (H, 여, 24세, 랑엔 출신, 프랑크푸르트 대학교)

이처럼 통일 20년 후에도 독일 국민들의 생활을 위협하는 경제적 문제를 볼 때 한반도는 이에 대해 실제적인 대안을 준비해야 함을 알 수 있다. 올해 한반도에서도 이명박 대통령의 8·15 축사를 시작으로 여야 정치권은 물론 국민들 사이에 ‘통일세’ 논란이 일고 있다. 통일세에 대해 대학생들은 55.9%가 통일 관련 비용을 부담할 의향이 있

18) 통일부에서 올해로 3년째 추진하고 있는 ‘통일부 상생 기자단’은 대학생들이 자율적으로 남북관계와 통일 관련 현장 취재를 하고 있다. 통일연구원은 올해부터 대학생 대상 통일 관련 UCC공모전을 개최한다. 통일부에서 제작에 착수한 다큐멘터리 <통일 리포터, 통일독일가다>는 중고등학교의 통일교육 자료로 쓰일 예정이다. 통일부 홈페이지 www.unikorea.go.kr, 통일 교육원 홈페이지 www.uniedu.go.kr 참조

는 것으로 나타났으며, 그 금액으로는 10~20만원 미만이 가장 높았다.

〈표3〉 통일 관련 비용 부담 의향



독일의 통일 비용은 1989년부터 2019년까지 30년간 약 460조~2,200조원으로 추산된다(Ralf Wrobel, 2006: 69). 사실상 통일 이후 독일은 ‘동부의 재건(Aufbau Ost)’으로 귀결된 셈이다(신호철, 2008).

최근 한국은행이 추정한 바에 의하면 북한의 1인당 GNP는 남한의 8%를 웃도는 수준에 불과하다. 남북한 국민총소득(GNI) 격차는 38배이고, 수출액은 384배에 달한다. 극심한 경제적 격차를 해소하기 위한 남한의 대북 경제지원을 일부에서는 ‘퍼주기’라며 비판한다. 이에 대해 한스 아이힐 (Hans Eihill) 전 독일 재무장관은 “변화가 일어나려고 하는 곳에, 변화가 일어나려고 할 때 상대를 돕는 것이 요긴하다. 물적 지원이 상대의 발전을 유도할 수 있어야 한다.”고 말한다. 독일의 재통일 과정이 한국에 전하는 교훈은 “먼저 잘사는 쪽에서 못사는 쪽을 지원해 경제적으로 비슷한 수준에 이른 다음 통일하는 것이 현명하다”는 사실이다 (신호철, 2008).

실제로 통일이 가져다 줄 경제적 효과는 분단 대한민국으로 존재하는 것보다 훨씬 크다는 것이 전문가들의 의견이다. 독일과 국내 전문가들은 한국의 경우 점진적 통일방식을 채택하면 독일의 실수를 되풀이하지 않아도 된다고 말한다. 남북이 상당기간 동안 일국양제의 체제를 유지한 채, 북한 경제의 자생력을 살리는 방향으로 통일을 진행시키면 통일비용을 줄일 뿐만 아니라 남북간의 ‘시너지 효과’를 극대

화할 수 있다는 것이다. 자동차 산업, 기계 산업 등 서로 경쟁적이었던 동서독의 산업구조와는 달리, 남북한의 산업구조는 상호보완적이다. 남한의 자본과 기술, 북한의 값싼 노동력, 풍부한 자원이 시너지 효과를 극대화할 여지가 충분하다 것이다.¹⁹⁾

구 서독 빌리브란트 총리의 외교 보좌관이었던 에곤 바(Egon Bahr)는 “통일이 반드시 현실적 목표여야 할 이유가 없고 오히려 매우 위험한 일일 수” 있다는 사실을 인지하고 “남북한이 서서히 접근하고 변화하는 과정”을 거치는 것이 중요하다고 말한다 (김누리, 2006: 63). 즉 통일을 당장 이루어야 할 사안이 아니라 오랜 준비와 노력을 통해 완성해 나가는 역사의 과정으로 받아들이자는 것이다.

통일 이후의 경제적 측면은 대부분 남한의 대학생들이 부담해야 할 현실적 문제이다. 앞에서 살펴본 것처럼 독일의 경제 위기는 동·서독 대학생들간의 갈등을 유발하는 원인이 되었다. 따라서 경제적 부담을 줄이는 방식으로 점진적 통일의 길을 걸어야만 통일 이후의 사회 문화적 충돌의 여지를 줄일 수 있을 것이다. 통일 전까지 서독이 통일을 전제로 하지 않고 동독에 대해 상당한 경제 원조를 진행해 온 것처럼, 남한의 원조로 북한이 남북교류와 경제협력에 나설 수 있는 기반을 마련하는 것이 우선시되어야 한다.

3. 사회 문화적으로 ‘공존’ 하는 통일

서독이 동독 시스템을 흡수하는 방식으로 이루어진 독일통일은 20년 후인 현재까지도 대학생들 사이에 심리적인 이질감을 낳고 있다. 인터뷰에서 동독 지역과 서독 지역의 대학생간에 차이가 있느냐는 질문에 거의 모든 대학생들이 비록 서로간에 “직접적인 경험이 없어 확신할 수 없지만 분명히 차이가 있을 것”이라고 답했다. 독일의 경우

19) 시사기획 KBS10, <독일 통일 20주년, '독일의 변신'>, 2010년 9월 28일 방송

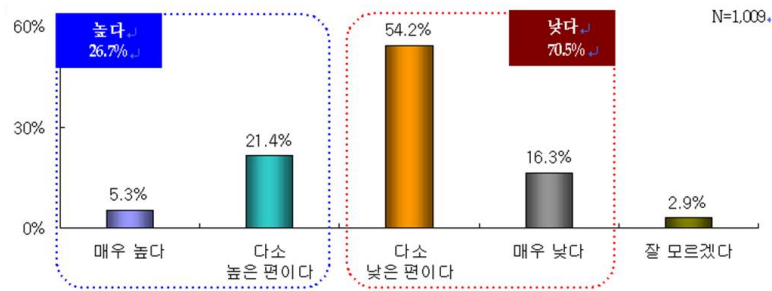
통일 전부터 동서독간의 교류가 활발히 진행되었고, 전화나 편지 교환은 물론 주민들간의 왕래도 가능했으며, 동독인들도 서독 텔레비전 시청이 가능했다 (김용민, 2008: 331). 서로에 대한 정보가 상당 부분 축적되어 있었음에도 불구하고, 막상 오랜 세월 통일 후유증을 겪으면서 “서로 상대방에게 책임을 전가”(김영탁, 1997: 404)시킴으로써 갈등이 생기는 것이다.

독일의 예에서 통일은 아주 길고도 값비싼 대가를 치러야 하는 과정이라는 것을 깨닫기 바랍니다. 그리고 남북한 주민들의 정서와 사고, 생활양식과 문화가 서로 동화되는 상호 이행의 과정은 정치 경제적인 통일만큼이나 어려운 과정이라는 것을 미리 알고 대비해야 합니다. 통일에 대한 열정을 갖되 환상을 갖지 말고 냉철한 이성을 가지고 통일의 길을 열어가야 할 것입니다 (김누리, 2006: 89).

동독 출신의 전 연방대통령 볼프강 티어제 (Wolfgang Thierse) 의 말에서 알 수 있듯이 평화적이고 성공적인 한반도 통일을 위해서는 남북한 주민들간의 이질감을 해소하고 동질성을 만들어 나가는 일이 더욱 중요하다. 진정한 통일이란 제도의 통합이 아니라 남북한 주민들의 의식과 문화의 통합, 즉 사회문화적 통합(이해영, 2000: 89)이기 때문이다.

이미 60년이 넘게 완전히 다른 체제에서 생활한 남북한 주민들은 여러 가지 측면에서 상이한 가치규범을 내면화하고 있으므로 서로 극복해야 할 과제는 이미 예견되어 있다. 통일외식 조사에서 청년층 70.5%가 북한관련 지식수준이 낮다고 인식하고 있는 것을 보면 알 수 있다.

〈표4〉 북한 관련 지식수준



오나스브뤼크대 부총장 쉐(Szell) 교수는 통일 이전 동·서독 대학간의 문화 교류를 주도한 첫 번째 프로젝트를 맡았던 장본인이다. 쉐 교수는 “현재 북한의 닫힌 외교적 태도는 남북한 통일 이후에 있을 문화적 충격을 극복하는 데 장애가 된다. 문화 교류의 가장 효과적인 매개는 사람이다. 인적 교류에 초점을 맞추어 다양한 분야에서 상호 수용을 위한 노력이 필요하다.”고 말한다.²⁰⁾

남한의 대학교들은 이미 세계화의 흐름에 따라 전 세계로 교환학생을 파견하고 있다. 남북 간의 교환학생 제도를 신설해 대학생들의 인적교류를 활발히 한다면 양 체제에 큰 무리 없이 내딛는 첫 시도가 되리라 기대한다. 뿐만 아니라 중고등학교에서도 수학여행이나 역사 답사를 남북지역으로 갈 수 있게 허용하면 학교 교육과정 안에서 학습의 과정이 자연스럽게 통일에 기여하게 될 것이다.

에버라드(Everard) 전 북한주재 영국대사는 미국 대학에서의 한 강의에서 “북한에서는 한국 드라마에 나오는 것처럼 살고 싶어 한다.”고 설명했다. 북한 일반 주민들의 실제 생활에 한국 문화가 마술처럼 깊이 침투해 있다는 것이다.²¹⁾ TV드라마나 영화와 같은 미디어도 문화 통합의 간접적 역할을 수행할 수 있도록 점진적으로 상호 개방할

20) 2010년 10월 7일 필자가 중앙대학교 독일문화연구소에서 <독일대학생들의 통일의식>을 주제로 쉐 교수와 시행한 인터뷰 중 발췌

21) 『세계일보』, 「북한에서는 한국 드라마에 나오는 것처럼 살고 싶어해」, 2010년 10월 9일자

필요가 있다. 특히 전자매체를 통해 현실을 파악하는 대학생 세대를 위해서는 생활에서 가까이 느낄 수 있는 방법으로 이질감을 줄이는 것이 효과적일 것이다.

이미 2만명을 넘어선 탈북자들을 겨안는 것도 통일이후의 정신적 충격을 완화하기 위한 선결과제이다. 현재 탈북자 중 24세 이하 청소년은 약 3,000여명, 이 중 대학생은 31%인 629명이다. 이들은 대부분 ‘북한 이탈 주민 특별전형’으로 대학에 입학하지만 막상 입학 후에는 학력격차·대인관계·경제압박의 3중고에 시달린다. 이 때문에 중도 탈락하는 탈북자 대학생이 속속 늘어나고 있는 추세이다.²²⁾ 이조원 중앙대 정치외교학과 교수는 “대학에서 탈북자들을 감싸안지 않으려는 것은 문제”라며 “수가 더 많아지는 만큼 탈북자들의 남한 사회 동화와 적응을 적극적으로 도와야 할 것”이라고 말했다.²³⁾ 탈북자들이 막상 사회로 나와 활동을 하려 해도 주민등록번호의 뒷자리가 달라 취업에 어려움을 겪는 등 출신성분의 노출로 불이익을 겪는 경우도 많다고 한다. 북한 출신 대학생들은 북한과 남한 두 곳에서 실제로 생활한 경험이 있는 인적 자원이 될 수 있다. 통일 이후에 이들의 역할은 더 중요해진다. 이들을 포용하고 적응하도록 돕는 과정이 ‘흡수’가 아닌 ‘공존’으로서의 한반도 통일의 시작일 것이다.

V. 결 론

2010년 남아공 월드컵, 독일 프랑크푸르트 거리는 열기로 가득했다. 독일의 연승 행진에 남녀노소 국기를 들고 거리로 나왔다. 매일 계속되는 축제분위기는 마치 2002년 한일월드컵의 붉은악마를 보는

22) 중앙대는 1995년부터 2009년까지 총 60명이 북한이탈주민 전형으로 입학했지만, 2010년까지 졸업생 수는 11명에 불과하다. 제적자 수는 16명에 달한다. 2010년 현재 중앙대 학적을 보유한 탈북자 대학생은 33명이지만, 휴학생이 15명에 이른다. 졸업의 관문까지 가지 못하고 중도에 탈락하는 비율이 40%에 가깝다. 박선희 기자, 「탈북자 대학생, 중도탈락 수도둑」, 『중대신문』 제 1719호, 2010년 9월 13일자

23) 박선희 기자, 같은 기사

듯 했다. 그러나 불과 몇 년 전까지만 해도 독일 내에서 국기를 흔드는 일은 흔치 않았다고 한다. 과거에 나치의 깃발 아래 세계대전과 홀로코스트를 일으켰다는 죄책감 때문이다. 그러나 오늘의 모습은 사뭇 다르다. 전문가들은 이것이 뼈아픈 과거사 반성과 함께 평화적인 방식으로 부강하고 패권적이지 않은 ‘통일 독일을 만들어냈다는 자부심’ 덕분이라고 해석한다.²⁴⁾ 여전히 경제·사회·문화적 과제를 안고 있는 독일이지만 그럼에도 불구하고 독일 통일이 비교적 성공적이라는 데에는 이견이 없다. 무력 충돌이 아닌 국민들의 합의에 의한 평화 통일을 이루었고 현재는 유럽에서 가장 많은 인구와 가장 큰 시장을 갖게 되면서 ‘규모의 경제’의 혜택을 누리고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 국제 사회에서 위상도 회복해, 독일은 통일을 통해 ‘서유럽의 전범국가’에서 ‘유럽의 중심국가’로 급부상했다.²⁵⁾

필자는 독일 대학생들의 통일의식을 조사하면서 통일 20년의 성과와 해결과제를 동시에 발견했다. 민주적이고 평화적인 통일과 이후 막대한 예산을 들여 통일 후유증을 치료해가고 있는 독일의 사례를 보면서 한반도 미래 통일에 대한 시사점을 찾고자 했다. 인터뷰 자료 분석을 통해 살펴본 독일 대학생들의 통일의식은 크게 잊혀진 통일과 분단의 역사, 대학생들의 대이동과 지역격차의 악순환, 집단적 정체성과 고정관념으로 유형화된다는 것을 보여주었다. 통일 1세대가 지난 역사를 인식할 필요성을 느끼지 못할 만큼 안정된 사회적 분위기는 독일 통일의 정책적 노력이 성공적으로 작용했음을 보여준다. 그러나 서쪽으로 편중된 사회구조의 발달은 동쪽 지역의 인구 및 산업 공동화를 초래했다. 또 동·서독간의 임금 불평등은 구 동독 주민으로 하여금 ‘이등국민’으로 살아가게끔 한다. 주목할 것은 분단 역사의 기억이나 통일의 감동이 없는 대학생 세대에서도 ‘머릿속의 장벽’이 발견된다는 점이다. 부모세대에서 형성된 동·서독 사이의 고정관념이 대물림되고, 취업난과 경쟁구도 속에서 느끼는 현실적 어려움이 이들의

24) 시사기획 KBS10, 같은 다큐멘터리

25) 최정호 기자, 같은 기사

집단적 정체성을 각각 형성시킨다.

『독일통일비용』을 쓴 프리베 (Priebe) 와 히켈 (Hikel) 은 “독일통일의 특징적 경험은 분명 모델로서 일반화할 수 없으며 또한 전수할 수 없다. 그럼에도 불구하고 독일통일의 요점은 대한민국에서의 통일 논쟁에 매우 유용하리라 기대된다.”라고 말한 바 있다 (Priebe, Hikel, 1994: 12). 따라서 한반도의 통일은 창의적인 통일 교육 콘텐츠의 개발로 자발적으로 준비되어야 한다. 또 북한에 대한 경제적 원조를 지속해 향후 통일 비용의 부담을 경감하며, 통일을 단기간의 목표로 삼기보다 나아가는 과정에서 점진적으로 상호 닦아가려는 노력이 있어야 할 것이다. 통일 이후에 예견되는 남북한 주민들간의 문화적 이질감은 인적 교류와 미디어를 매개로 간극을 메워가는 과정이 선행되어야 할 것이다.

이 연구는 독일통일의 현주소를 대학생들의 생생한 증언으로 파악함으로써 통일을 기대하는 한반도에 시사점을 줄 수 있을 것이라고 생각한다. 특히 같은 노동을 하더라도 적은 임금을 받고, 서쪽 지역의 대학생들과의 경쟁에서 뒤쳐져 스스로 열등의식을 가지고 있는 구 동독 대학생들의 문제는 오늘날 탈북자 대학생들의 상황과 유사하다. 즉 ‘경제적 약자’이자 ‘문화적 이등국민’으로 남을 수 있는 북한 국민의 입지는 통일 한국의 사회 문화적 갈등의 지속적 요인이 될 수 있다. 따라서 한반도의 통일 논의는 단순한 체제의 통합을 넘어 남북한의 상이한 사회 경제적 환경을 이해하고, 그에 따른 문화적 성찰로 확대되어야 한다. 통일은 외형적 통합보다 내면적 통합이 훨씬 어렵고 지난한 일임을 독일 통일은 깨닫게 해준다. (도기숙, 2005: 297)

이 연구는 필자가 인터뷰 질문을 직접 작성해 대학생들의 응답을 받았다는 점에서 시의성과 현장감을 갖지만, 응답자의 출신 지역이나 성별의 비율 부분에서 표본이 고르지 못하다는 한계를 가진다. 또한 연구 초기에는 독일대학생들 뿐만 아니라 한국 대학생의 인터뷰 자료도 포함하려는 계획이 있었으나 이미 양적 연구로 수행된 자료가 있

었기 때문에 이로 대체했다. 그러나 양국 대학생의 통일의식이 대등한 방법론으로 비교되었을 때 결과가 더욱 부각될 수 있는 가능성이 있다. 따라서 이는 앞으로의 향후 연구 과제로서 발전될 잠재성으로 남아 있다.

남북한은 오랜 세월동안 자본주의와 사회주의라는 상이한 체제를 견지했다. 지금까지는 이것이 분단과 대치라는 갈등으로 작용했지만 역설적으로 이러한 질곡이 두 체제를 뛰어넘는 새로운 대안 사회를 제시할 수 있을 것이라 기대하게 한다 (김용민, 2008: 339). 이런 점에서 동독의 시인이자 비관적 사회주의자였던 폴커 브라운이 남북한 주민들에게 보낸 메시지를 경청할 필요가 있다.

수많은 작은 걸음들을 내딛어 신뢰를 쌓아가야 합니다. 통일로 나아가는 큰 걸음은 관용과 연대를 향한 걸음이어야 합니다. 이 큰 걸음이 어느 한쪽의 물질적인 삶(산업)과 정신적인 삶(역사)을 짓밟는 것이어서는 안 됩니다. (...) 두 국가의 서로 다른 장점과 경험이 유익하게 사용되고 창조적으로 어우러지는 곳에서는 어느 한 쪽도 굴욕을 느끼지 않고, 새로운 생명을 피워낼 것입니다. (김누리, 2006: 186)

장벽 개방과 함께 찾아온 갑작스러운 변화는 한때 동·서독 모두에게 혼란으로 작용했지만 이제는 ‘통일독일’을 넘어 완전한 ‘독일’로의 재도약을 앞두고 있다. 한반도 역시 급변하는 세계정세 속에서 통일을 준비하면서 새로운 미래를 꿈꾼다. 양국의 대학생들이 어떻게 현재의 어려움을 극복하고 통일의 주체로 역할을 할 수 있을지 눈여겨 보아야 할 일이다.

〈참 고 문 헌〉

- Christoph Pohlmann, 2010, "Der lange Weg zur 'inneren Einheit': Licht und Schattenseiten der sozialen Einigung", 중앙대학교 독일통일 20주년 기념 국제 심포지움 자료집
- 국가정보원, 2009, 『통계에 나타난 독일통일 20년』
- 김누리 외, 2006, 『머릿속의 장벽』, 한울
- 김누리, 2004, 「통일 이후 동서독의 사회문화 갈등」, 한국독일어문학회 주최 2004년 춘계학술발표대회 자료집 발표문.
- 김영탁, 1997, 『독일통일과 동독재건과정』, 한울
- 김용민, 2008, 「독일 통일에 비추어 본 한반도 통일방안」, 『독일언어문학』 제 40집, 한국독일언어문학회
- 김창권, 2005, 「독일통일 경제 15년 평가와 시사점」, 통일경제
- 김학준, 2010, 「독일인들은 통독을 어떻게 인식하나」, 『신동아』 53권 9호 통권 612호
- 도기숙, 2005, 「통일이후 동독여성이 겪는 사회·문화 갈등 : 한반도 통일을 대비한 교훈」, 한국 여성학 제 21권
- 랄프브로벨, 2009, 「통일 독일 20년의 회고」, 『통일한국』 제 27권 통권 305호, 평화문제 연구소
- 박선희 기자, 「탈북자 대학생, 중도탈락 수두룩」, 『중대신문』 제 1719호, 2010년 9월 13일자
- 박주희 기자, 「반북만 외치는 청소년 통일 교육 언제까지...」, 『한겨레 사회』, 2010년 9월 27일자
- 박진, 2009, 「베를린 장벽 붕괴 20주년의 한반도 시사점」, 『통일경제』 제 99호, 현대경제연구원
- 박희경 외, 2006, 『나의 통일 이야기』, 한울
- 세계일보, 「독일 대학교 우수 학과 남부와 동독 지역에 집중」, 2004년

12월 1일자

세계일보, 「북한에서는 한국 드라마에 나오는 것처럼 살고 싶어해」,
2010년 10월 9일자

시사기획 KBS10, <독일 통일 20주년, ‘독일의 변신’>, 2010년 9월
28일 방송

신호철 기자, 「정권 바뀌어도 통일정책은 안 바뀌」, <시사 IN>,
2008년 9월 13일자

신호철, 「독일 ‘통일둥이’는 분단을 잊었다」, <시사 IN> 제 52-53호,
2008년 9월 13일자

안성찬 외, 2006, 『변화를 통한 접근』, 한울

얀 프리베, 루돌프 히켈, 한종만 역, 『독일통일비용』, 대륙연구소출판부
연합뉴스, 「당장 돈 든다고 통일 논의 외면해야 하나」, 2010년 9월 26일자

우베 밀러, 이봉기 역, 2006, 『대재앙 통일-독일 통일로부터의 교훈』,
문학세계사

이해영, 2000, 『독일은 통일되지 않았다. 독일 통합 10년의 정치경제학』,
푸른숲

임종대 외, 2000, 『독일이야기』 제 1권, 거름

최정호 기자, 「준비 안된 통일은 재앙... 독일 통일 20년의 교훈」,
『인터넷 헤럴드』, 2010년 10월 4일자

부 록

인터뷰 질문지(독문)

Interview fragen

Guten Tag!

Mein Name ist Myungah Son. Ich studiere Soziologie und Germanistik an der Chungang Universität in Südkorea. Dieser Fragebogen dient zur Recherche für meine Abschlussarbeit „Meinungen zur Wiedervereinigung von deutschen Studenten“. Beantworten Sie bitte die folgenden Fragen in kurzen Sätzen. Die Beantwortung des Fragebogens ist wichtig für meine Abschlussarbeit. Deshalb wäre ich Ihnen sehr verbunden, wenn Sie die Fragen wahrheitsgemäß beantworten.

Ich versichere Ihnen, dass ich die persönlichen Angaben nicht verwenden werde.

Vielen Dank für Ihre Mühe. Falls Sie Fragen zu dem Fragebogen haben, dann kontaktieren Sie mich bitte unter folgender Adresse: Son Myungah (0176 3777 3080) oder sonmyungah@yahoo.co.kr

Pers nliche Daten

Name		Alter	
Geschlecht		Staatsangehörigkeit	
Geburtsort		Wohnort	(Seit wann)
Universität	(Semester)	Fachbereich	

Fragebogen

1. Meinung zur Wiedervereinigung Deutschlands:

1) Auf welchem Weg wurde die deutsche Gesellschaft zur

Wiedervereinigung beeinflusst? Waren dies positive oder negative Einflüsse? Was ist Ihre Meinung dazu?

2. Wie sind die Beziehungen zwischen den neuen und alten Bundesländern nach der Einheit Deutschlands?

1) Haben Sie nach der Einheit Deutschlands eines der neuen Bundesländer oder eines der alten besucht? Wenn ja, welche Gefühle hatten Sie?

2) Haben Sie Unterschiede zwischen Studenten aus den neuen oder den alten Bundesländern feststellen können? Wenn ja, welche Unterschiede waren das?

3) Denken Sie, dass es immer noch Probleme zwischen den neuen und alten Bundesländern gibt? Wenn ja, welche?

4) Wenn Sie glauben, dass es unterschiedliche Meinungen zwischen Studenten aus den neuen und alten Bundesländern über die Einheit Deutschlands gibt, dann erläutern Sie hier Ihre Meinung.

3. Universität, Freizeit

1) Gibt es Unterschiede zwischen Universitäten im Osten und dem Westen? Wenn ja, welche?

2) Haben Sie kulturelle Unterschiede zwischen Universitäten aus dem Osten und dem Westen Deutschlands wahrgenommen?

3) Sind Sie zufrieden mit dem Studienalltag und Ihrer Freizeit?

4. Meinung zum Beruf

1) Sind Sie zufrieden mit der deutschen Berufswelt und der Arbeitslage?

2) Was bedeutet sie Ihnen?

3) Was tun Studenten um einen Job zu finden?

5. Familiengründung

- 1) Was bedeutet Ihnen Heirat und Familie?
- 2) Was ist Ihrer Meinung nach der Grund für die niedrige Heiratsrate nach der Wiedervereinigung?
- 3) Was sind die Gründe für die niedrige Geburtenrate nach der Wiedervereinigung?
6. (Mannschaftsgeist) Nation und Identität
 - 1) Was empfinden Sie beim Begriff „Nationalstolz“?
 - 2) Zu was fühlen Sie sich verbunden: Frankfurt, Hessen, West / Ostdeutschland?, Deutschland, Europa, weder noch?
7. Wo sehen Sie sich zukünftig in der deutschen Gesellschaft?

인터뷰 질문지 (국문)

인터뷰 질문지

안녕하십니까.

저는 한국 중앙대학교에서 사회학과 독문학을 공부하는 손명아입니다. 이번 인터뷰는 저의 논문 「독일 대학생들의 통일의식 연구」에 필요한 연구자료로 쓰일 예정입니다. 설문은 총 2페이지이며 약술 형식으로 이루어져 있습니다. 귀하의 응답은 저에게 중요한 자료로 이용될 것이므로 솔직하고 구체적으로 답변에 응해주시면 감사하겠습니다. 인터뷰 응답자의 개인정보는 다른 의도로 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다. 본 설문에 관한 의문점은 아래의 연락처로 문의해 주십시오. Son Myungah / 0176 3777 3080 sonmyungah@yahoo.co.kr

개인정보

이 름		나 이	
성 별		국 적	
출생지		거주지	(언제부터)
학교명	(학기)	전 공	

질 문 지

1. 통일독일 사회에 대한 견해

1) 통일이 독일 사회에 미친 영향은 무엇입니까?

긍정적 영향을 끼쳤다면 어떤 점에서, 왜 그렇습니까? 부정적 영향을 끼쳤다면 어떤 점에서, 왜 그렇습니까?

2. 통일 이후 구 동독과 구 서독간의 관계

- 1) 구 서독이나 구 동독 지역에 가본 적 있습니까? 있다면 어떤 느낌을 받았습니까?
- 2) 구 동독 출신 대학생과 구 서독 출신 대학생간의 차이를 인식한 경험이 있습니까? 있다면 원인이 무엇이라고 생각합니까?
- 3) 현재 구 동독과 구 서독간의 관계에서 어떤 문제점을 봅니까?
- 4) 동독 출신 대학생과 서독 출신 대학생의 통일에 대한 견해의 차이가 있다고 생각합니까? 있다면 공통점과 차이점은 무엇입니까?

3. 학교, 여가

- 1) 동독지역과 서독지역의 대학간에 차이가 있다고 생각하십니까? 있다면 어떤 차이입니까?
- 2) 대학문화 속에서 동 서독간의 차이점을 인식한 경험이 있습니까?
- 3) 현재 대학생활 및 여가시간에 만족합니까?

4. 직업의식

- 1) 독일 사회의 직업세계와 노동조건에 만족합니까? 만족하지 않는다면, 어느 점에서 그렇습니까?
- 2) 당신에게 노동/직업은 무엇을 의미합니까?
- 3) 대학생들은 취업을 하기 위해 보통 어떤 노력을 합니까?

5. 가족관

- 1) 당신에게 결혼과 가족은 무엇을 의미합니까?
- 2) 통일 이후 결혼율이 떨어진 이유가 무엇이라고 생각합니까?
- 3) 통일 전과 비교해서 출산율이 떨어졌습니다. 그 이유가 어디에 있다고 봅니까?

6. 소속감과 정체성

- 1) 독일민족과 독일에 대해 자긍심을 갖고 있습니까?
- 2) 프랑크푸르트 시민, 헤센 주 주민, 서독인/동독인, 독일인, 유럽인, 세계시민 가운데 자신이 어디에 속한다고 생각합니까?
- 3) 통일 독일 사회에서 자신의 미래를 어떻게 내다보니까?

〈우 수〉

북한 문제에 대한 새로운 접근법 - 비대칭, 부카니즘, 국가관계 -

서울대학교 외교학과 옥창준

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 들어가는 글
- II. 오리엔탈리즘과 부카니즘
- III. 남북한 정체성의 변화와 부카니즘의 등장
- IV. 부카니즘의 문제점
- V. 부카니즘을 넘어서
- VI. 결론을 대신하여

【참고문헌】

[요약 문]

북한 문제에 대한 새로운 접근법 - 비대칭, 부카니즘, 국가관계

관문점 공동경비구역에는 군사분계선을 기준으로 북측에는 관문각과 통일각이, 남측에는 자유의 집과 평화의 집이 정확히 대칭으로 배치되어 있다. 선대칭을 이루고 있는 두 건물의 기능은 완전히 동일하지만 북측의 관문각과 통일각은 남측의 건물들과 비교해 볼 때, 한 눈에 보기에 도 허름하고 낡아 보인다. ‘대칭의 비대칭’이다.

공동경비구역의 풍경은 남북관계 전반에 유추 적용될 수 있다. 남과 북은 군사분계선을 기준으로 각자의 영역에서 UN에 가입한 주권 국가로서 완전히 동일한 기능을 수행하고 있지만, 그 양태와 속성은 천양지차다. 최근 공개된 통계청 조사에 따르면 남북한의 경제력 격차는 약 40배에 이른다. 남북한의 경제적 비대칭은 국력 면에 그대로 반영되어 남한은 인구 및 경제, 교육 등 거의 모든 면에서 절대우위를 누리고 있다. 열세의 위치에 놓인 북한은 전면적인 체제 경쟁이 아닌, 자신이 상대적으로 비교우위에 있는 핵무기, 미사일, 화생방 분야 등 ‘비대칭’ 대량살상무기를 비대칭적으로 특화함으로써 이러한 위기를 돌파하고자 한다. ‘비대칭의 대칭화’ 현상이 일어나고 있는 것이다.

이와 같은 상황 속에서 남한 사회에서는 북한을 인식하는 새로운 흐름이 등장하고 있다. 기존의 레드 콤플렉스는 약화되고 체제 경쟁에서 사실상 탈락한 북한을 동정하면서도 북을 구제불능의 비합리적인 ‘깡패국가’로 인식하는 오리엔탈리즘적 인식틀이 바로 그것이다.

이 글의 주된 목적은 이와 같은 남한 사회의 흐름이 장기적으로는 국경선의 분단이 아닌 마음의 분단, 사회의 분단으로 이어질 것을 깊

이 우려하며 이를 미리 하나의 문제적 현상으로 포착하고 그 원인을 탐구하는 것이다. 이 글은 에드워드 사이드의 ‘오리엔탈리즘’ 개념을 차용한 ‘부카니즘’이란 필자의 새로운 조어를 통해 현상을 개념화할 것이며 이를 남북한의 정체성 변화와 세력 관계 변화라는 역사적 틀을 통해 분석한다. 이 글은 구체적인 통일론이나 정책론은 아니지만, 새로운 방향 설정을 위한 사전 준비 작업으로서의 성격을 지닌다.

이 글은 남북한이 서로를 적으로 간주하던 냉전형 질서가 붕괴한 후 이를 대체하는 새로운 대안 질서가 남북한 사이에 구축되지 못한 것, 남과 북이 남북한 사이의 ‘비대칭’을 해소할 방안을 찾지 못한 것이 남한 사회에서 ‘부카니즘’이 등장할 수 있었던 가장 큰 이유라고 주장한다. 또한 이는 역사적으로는 복합적인 남북한의 존재론으로부터 기인한다. 남북한은 분단국가이기도 하면서 각기 UN에 가입된 주권국가라는 두 개의 상반되는 존재론을 공유하고 있다. 남북한은 아직까지 두 존재론을 편의적으로 절충한 1991년 「남북기본합의서」의 지반 아래 서 있으며 이 구조를 창조적으로 넘어서지 못한다면 남북한의 화해, 교류가 확대되더라도 남북한의 상호 이해, 사회의 진보 정도는 높아지지 못하는 현재와 유사한 상황이 계속될 것이다.

이에 대한 근본적인 대안으로 이 글은 60년에 가까운 분단의 결과 자연스럽게 강화되고 있는 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 상호국가성(statehood)이라는 ‘현실’을 인정할 것을 주장한다. 이와 같은 인식의 코페르니쿠스적 대전환을 통해 우리는 민족의식에 의거하여 당위적으로 통일을 역설하는 것이 아니라 우리가 왜 통일을 해야 하는지 이성적으로 숙고할 수 있게 된다. 이 관점이 반(反)통일론으로 이어지지 않기 위해, 결론 부분에서 남북한 평화와 통일을 대한민국의 이익의 관점에서 몇 가지 원칙과 함께 시론(試論)적으로 재구성해볼 것이다.

“이러한 나의 구상에 덧붙여서 한 가지 더 말하고 싶은 것은, 북한 공산 집단에 대하여 더 이상 무고한 북한 동포들의 민생을 희생시키

면서 전쟁 준비에 광분하는 죄악을 범하지 말고, 보다 선의의 경쟁, 즉 다시 말하자면 민주주의와 공산독재의 그 어느 체제가 국민을 더 잘 살게 할 수 있으며, 더 잘 살 수 있는 여건을 가진 사회인가를 입증하는 개발과 건설과 창조의 경쟁에 나설 용의가 없는가 하는 것을 묻고 싶은 것입니다.”

—박정희 대통령, 1970년 8.15. 광복절 축사 中

I. 들어가는 글

쌀 5000톤이 수해로 큰 피해를 입은 북한에 전격적으로 지원되었다. 더불어 이산가족 상봉 문제를 논의하기 위한 남북한 당국 간의 대화 협상 채널이 일시적으로 복원되었다. 천안함 사건 이후 남북한이 가히 신냉전에 가까운 경색 국면을 맞이하였다는 것을 감안해볼 때, 인도적 쟁점을 중심으로 촉발된 일련의 해빙 무드는 일견 환영할 만한 일이다. 북한에 대한 인도적 지원에 정치권도 오랜만에 여야가 화합하는 모습을 보여주었다. 국민 여론 역시 좋은 편이다. 한 일간지의 여론조사에 따르면 우리 사회의 많은 이들이 북한의 전쟁도발 가능성이 여전히 남아있다고 생각하지만 북한에 대한 인도적 대북 지원에는 대다수가 지지를 표했다.¹⁾ 이는 긍정적으로 볼 때, 천안함 사건이라는 북한발 악재에도 불구하고 지난 10년간의 남북한 교류 협력 사업을 통해 남한²⁾ 사회가 북한 정권과 북한 인민을 분리시켜 인식

1) 중앙일보 2010년 9월 20일자. 응답자 2017명 중 62.9%는 북한의 전쟁 도발 가능성이 여전히 남아있다는 의사를 표명했다. 같은 질문에 ‘동의한다’는 응답은 2006년 57%, 2007년 48.1%, 2008년 48.8%로 2007년 이후 소폭 상승하는 모습을 보였다. 2010년에 수치가 대폭 상승한 것은 천안함 사건 이후 경색된 남북 대치 상황의 영향으로 보인다. 남북간 긴장 고조에도 불구하고 쌀 지원에 대해 응답자의 66.4%가, 남북 정상회담에 대해서는 84.2%가 찬성 의사를 밝혔다.

2) 이 글에서 ‘남한’은 ‘북한’에 대응되는 말로 사용된다. 형식 논리상 우리는 북을 조선민주주의인민공화국이라는 정식 국호가 아닌 ‘북한’으로 통칭하여 부르고 있기 때문에 이에 대응하여 이 글에서는 ‘한국’이라는 표현보다 ‘남한’으로 용어를 통일했다. 하지만 글의 논지상 필요한 경우, 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 표현을 쓰기도 했다.

할 수 있게 되었다는 것을 보여주며 북한을 악마화된 단일체로 생각 하던 ‘냉전적 사고’의 극복으로 해석할 수 있다.

반면 마냥 긍정적으로만 볼 수 없는 담론 지형의 미묘한 변화 역시 포착되고 있다. 10년 전만 하더라도 남한 사회는 이산가족 상봉이나 남북 정상회담 같은 이벤트에 큰 감동을 받았으며 이는 인도적인 것 에 국한되지 않고 남북한 관계를 일거에 개선하고 한반도 통일에 대 한 기대감을 한층 높이는 정치적 승수(multiplier)효과를 동반했다. 그 러나 2000년 남북 정상외 6.15 공동선언 이후 북한과의 직·간접적인 교류가 늘어나면서 남한 사회는 역설적으로 북한에 더 많은 실망—이 는 기대의 또 다른 측면이었다고 볼 수 있다—을 하게 되었다. 이는 북한발 정치 이벤트의 한계(기대)효용 체감의 법칙으로 이어졌다.

근 반세기 동안 철의 장막 속에 가려져 있던 북한을 한국 전쟁 이 후 레드 콤플렉스를 앓고 있던 우리는 쉽사리 이해할 수 없었다. 또 지지부진한 6자회담, 햇볕정책, 평화번영정책에도 불구하고 강행된 2006년, 2009년 두 차례에 걸친 북한의 핵 실험 등은 전자와 후자 사이의 엄밀한 인과·상관관계는 차치하더라도 북한에 대한 국민의 실 망과 피로감을 가중시켰다. 더 나아가 천안함 사건, 3차 조선로동당 당대표자 회의에서 시작된 3대 권력 세습 작업 등을 목도하면서 국민 들은 북한의 변화 가능성에 대한 근본적인 회의감을 품게 되었다. 북 잡다기한 대북 감정의 매트릭스 속에서 북한에 대한 인도적 지원은 같은 민족에 대한 동정과 연민의 차원에서 우는 아이 떡 하나 더 주 는 심정으로 변해갔으며 북한에 대한 인도적 지원과 남북한 관계 개 선이 쉽사리 동기화(synchronize)되지 않는 전무후무한 상황이 출현 하기 시작했다.

이와 같은 정세 변화와 함께 2002년 월드컵 이후 한국 사회에 본격적으로 감성적인 민족주의로부터 자유로운 젊은 세대들이 등장하면서 한반도 통일 문제는 서서히 남한 사회의 담론의 우선순위로부터 밀려나고 있다. 그 누구도 공식적으로 통일에 반대하지 않지만 젊은

세대를 중심으로 통일에 대한 열정이 줄어든 것은 분명한 사실이다. 기존의 민족주의가 아닌 ‘대한민국주의’로 무장한 그들은 대한민국이라는 테두리를 굳이 휴전선 너머로 확장시키고 싶어 하지 않는다.³⁾ 그들은 너무나 촌스러운 북한—속칭 부카니스탄(Bukhanistan)⁴⁾—을 위해 ‘88만원 세대’로 어려움을 겪고 있는 자신의 주머니를 열고 싶어 하지도 않는다. 또 이제는 너무나 비대칭⁵⁾적인 남북한의 경제적 격차와 이를 줄이기 위해 필요한 엄청난 통일 재원 역시 그들을 주저하게 만들고 있다.

서울대학교 통일평화연구소가 올해 실시한 「2010 통일의식조사」에 따르면 ‘최근 몇 년 간 북한이 얼마나 변하고 있다고 생각하는가?’라는 질문에 20대는 다른 어떤 세대들보다도 더 높은 비율로 북한이 변하지 않고 있다고 답했다.⁶⁾ 유년기와 청소년기를 북한 교류 협력 속에서 보낸 그들은 다른 세대들보다 더 엄정한 기준으로 북한을 평가하고 있는 것이다. 또 같은 조사에서 세대를 막론하고 통일이 ‘개인 자신에게 얼마나 이익이 될 것이라고 기대하는가?’라는 질문을 물었을 때, 다소 이익이 될 것이라고 응답한 경우는 24.8%였던 반면 별로 또는 전혀 이익이 되지 않을 것이라고 응답한 경우는 75.2%에 이르렀다.⁷⁾

3) 실제로 젊은이들이 많이 이용하는 한 검색 사이트(구글)의 지도 서비스의 경우, 전 세계의 모든 지리 정보를 세세하게 다 접할 수 있지만, 북한만은 아무 것도 나오지 않는다. 북한은 ‘인식의 구멍’으로서만 존재하고 있는 것이다. 필자는 이와 같은 지도 그리기가 남한 사회의 구성원의 세계 인식을 잘 보여주는 예 중 하나라고 생각한다.

4) 이는 인터넷상에서 북한을 지칭하는 말 중 하나다. 북한과 아프가니스탄을 결합한 신조어이며 북한의 실패국가(failed state)적 측면을 강조하는 말이기도 하다. 필자는 이 말이 한국 사회가 북한에 대해 지니고 있는 감정을 압축적으로 잘 드러내고 있으며, 필자의 조어 ‘부카니즘’을 보여주는 좋은 사례라고 생각한다. 최근 인터넷 공간에서는 말이 통하지 않는 상식 밖의 상대에게 ‘북으로 가라’고 일갈하는 것이 유행인데, 이 역시도 한국 사회의 ‘부카니즘’을 보여주는 좋은 예일 것이다.

5) 필자는 앞으로 남북한 관계를 다루고 통일 정책을 입안하는 데 있어 둘 사이의 세력관계의 ‘비대칭’과 비대칭 상황에서 북한이 지니고 있는 불안감을 반드시 고려해야 한다고 생각한다. 이와 같은 문제의식을 보여주는 글로는 박명규, 「남북관계와 비대칭적 분단국체제론」, 『통일과 평화』, 창간 1호, 2009

6) 전체적으로도 북한이 변하지 않고 있다는 의식은 31.1%(2007년), 49.5%(2008년), 54.9%(2009년) 0, 55.1%(10년)로 몇 년 간 지속적으로 확대되었다. 서울대학교 통일평화연구소, 「2010 통일의식조사」에서 인용

7) 서울대학교 통일평화연구소, 「2010 통일의식조사」에서 인용

이 글은 대한민국주의가 강화되고 있는 남한 사회의 상황 속에서 마치 동전의 양면처럼 ‘북한에 대한 오리엔탈리즘’을 뜻하는 ‘부카니즘’으로 발전하고 있는 현상에 주목한다. ‘대한민국’과 차이가 나는 ‘북한’은 합리적 이성을 통해 쉽사리 이해할 수 없으며 남한에 의존하는 ‘비정상’(非正常)적인 ‘실패국가’(failed state)라는 것이 부카니즘의 핵심 가정이다. 사실 우리 주변에서 “미래가 불확실한 북한과 무슨 일을 같이 할 수 있단 말인가?” 라는 주장을 듣기는 어렵지 않다. 남한 사회에서 냉전 시기의 유산인 레드 콤플렉스는 분명 약화되고 있지만 남북한의 관계를 우월한 정상국가와 열등한 비정상국가 사이의 ‘위계관계’(hierarchy)로 치환하는 부카니즘이 이를 대체해 나가고 있다는 것이 이 글의 정세 판단이다.

먼저 이 글은 부카니즘을 정의하고, 탈냉전 이후 가속화된 남북한의 비대칭 속에서 부카니즘이 성장해 왔음을 역사적 접근법을 통해 논증한다. 또한 부카니즘의 문제점과 이에 대한 대안적 시론(試論)으로서 북한 문제를 바라보는 데 있어 국가 대 국가 관점의 도입을 제안할 것이다. 이는 오히려 이전 정부보다 상대적으로 민족적 관점이 아닌 국가 대 국가의 관점으로 북한에 접근하고 있는 이명박 정부 아래에서 더 큰 현실 적합성을 떨 수 있을 것이다.

Ⅱ. 오리엔탈리즘과 부카니즘

에드워드 사이드에 의해 개념화된 ‘오리엔탈리즘’(Orientalism)은 ‘동양’(오리엔트, Orient)과 ‘서양’이라고 하는 것 사이에서 만들어지는 존재론적이지도 인식론적인 구별에 근거한 사고방식이다.

사이드에 따르면, 동양의 특수한 또는 일반적인 측면에 관하여 강의하거나 집필하거나 연구하는 사람들은—그가 인류학자이든, 사회학자이든, 역사학자이든 또는 문헌학자이든 간에—오리엔탈리스트이다.

이들 오리엔탈리스트들에 의하여 동양에 관한 지식 체계로서의 오리엔탈리즘은 서양인의 의식 속에 동양을 여과하며 주입하기 위한 하나의 자의적인 필터로 만들어졌다. 오리엔탈리즘은 분명한 지리적 폭력이다. 그것은, ‘이쪽’, ‘우리’와 ‘저쪽’, ‘그들’ 사이에 ‘인식론적이지자 존재론적인’ 지리학상의 경계를 설정하고 전자의 특권적인 장으로부터 후자를 일정한 담론 질서 속에 가두려고 한다.⁸⁾

필자는 사이드의 이 개념이 남한의 북한관에도 제법 잘 적용될 수 있다고 본다. 이 글에서 처음 제시되는 개념인 ‘부카니즘(Bukhanism)’은 오리엔탈리즘을 수용한 남한의 북한관을 의미한다.⁹⁾ 즉 사이드의 말을 살짝 바꾸어 부카니즘은 ‘북한’과 (대체로) ‘대한민국’이라고 하는 것 사이에서 만들어지는 존재론적이지자 인식론적인 구별에 근거한 사고방식이지자 지식 체계로 정의될 수 있다.

오리엔탈리즘이라는 말이 이미 ‘아시아’가 아닌 서구에서 바라본 ‘오리엔트’를 상정하고 있듯이, 부카니즘 역시 조선민주주의인민공화국(Democratic People's Republic of Korea, DPRK)이 아닌 대한민국이 바라본 ‘북한’을 왜곡하여 표상한다.

오리엔탈리즘은 중심이지자 인식하는 주체인 서양이 주변이지자 객체인 동양과 동양적인 것을 인식하는 과정에서뿐만 아니라 서구화된 동양이 동양 자신을 인식하는 데서도 나타난다. 이처럼 자신의 주변성으로부터 감추기 위하여 또 다른 주변부를 만들어 내고자 하는 인식 구조를 오리엔탈리즘으로부터 파생된 ‘주변부 오리엔탈리즘’이라고 부를 수 있을 것이다. 서구적 근대화에 성공한 일본이 근대화에 실패한 한반도와 중국을 바라본 시선이 대표적인 주변부 오리엔탈리즘의 역사적 실례일 것이다.¹⁰⁾

8) 에드워드 사이드 지음, 박흥규 옮김, 『오리엔탈리즘』, 교보문고, 2007. ; 강상중 지음, 이경덕·임성모 옮김, 『오리엔탈리즘을 넘어서』, 2002, p.192.

9) 북한이 남한에 대해 갖는 시선은 ‘남조선주의(Namchosunism)’으로 부를 수 있을 것이다. 대한민국이 조선민주주의인민공화국을 ‘북한’으로 타자화하듯, 조선민주주의인민공화국은 대한민국을 ‘남조선’으로 타자화했다.

10) 당시 일본이 ‘아시아’를 바라보는 시선은 현재의 남한이 북한, 중국, 몽골, 동남아에 대해 갖는 생각과 비

부카니즘도 냉전 시기 적(enemy) 개념이 탈냉전의 흐름 속에서 완화되면서 세계 13위의 경제 대국이자 G20에 포함된 남한 사회에서 새롭게 등장한 주변부 오리엔탈리즘의 범주로 파악할 수 있다. 일찍이 주변부 오리엔탈리즘을 견지하고 일본을 중심으로 한 차별적인 인식의 계서체를 확립한 일본인들이 조선인들에 대해 가졌던 존스러움의 이미지는 남한의 젊은이들의 북한관에서도 쉽사리 발견된다. 물론 냉전 시기에 유행하던 톨이장군류의 ‘머리에 뿔 달린 악마’같은 북한 이미지는 많이 사라졌다. 그러나 최근의 북한은 남한 젊은이들 눈에 우스꽝스러운 어조의 말을 쓰고, 인민들은 굶주리며 살기 위해 ‘국경의 남쪽’을 찾아 떠나 ‘꽃제비’나 ‘무적자’가 되는 불쌍한 실패국가로 비춰진다. 한 마디로 도저히 사람이 살 만한 곳이 못 되는 곳으로 여겨진다.

오리엔탈리즘의 또 다른 측면 중 하나는 타자를 ‘타자화’하고, 그것을 하나의 자기동일적 전체로 규정하는 것이다. 사실 동양은 하나의 전체가 아니라 수많은 종족과 문화와 계급으로 나뉜 대단히 복합적인 지역이다. 동양을 타자화하는 오리엔탈리즘은 동양을 하나의 자기동일적 전체—서구 또는 서양보다 열등한—로 규정한다. 천안함 사건과 연평도 포격 사건 이후 남한 사회 일각에서도 북한을 김정일 독재 정권으로 단순화하여 인식하는 입장이 부쩍 늘어났다. 물론 시장과 시민사회가 존재하는 민주국가가 아닌 사회주의 독재국가, 그리고 여타 사회주의 국가에 비해서도 시민 사회의 영향력이 전무한 북한이기 때문에 북한에서 김정일 국방위원장을 주축으로 하는 국가기구의 힘이 절대적으로 강한 것은 사실이다. 그러나 북한을 김정일과 그 주변 인물들로 파악하는 것은 매우 단순하고 위험한 환원주의일 수 있다. 사이드가 제시한 오리엔탈리즘의 대표적인 예가 ‘동양적 전체주의’(Oriental Despotism)라는 것을 감안하면 이와 같은 입장의 위험성과 순진함을 쉽사리 인식할 수 있다.¹¹⁾

숫할 것이다. 최근 중국에서도 개혁개방 이후 발전한 자신의 체제에 대한 자신감을 지니고, 사회주의 형제국이지만 빈곤한 북한을 노골적으로 폄하하는 움직임이 있다는 것도 위와 같은 틀로 설명할 수 있다.

그렇다면 기존의 오리엔탈리즘 개념만으로 남한의 북한관을 충분히 설명할 수 있다면, 이 글에서 부카니즘이라는 새로운 개념을 제시하는 이유는 무엇인가?

기실 1948년 단독 정부 수립 이후부터 남한과 북한 모두 서로의 실상을 이해하려는 노력을 기피해 왔고 흑색선전과 비방을 계속해왔다. 같은 민족이기에 서로 잘 안다는 오만함도 한 몫 거들었다. 그 후 반세기 동안 우리는 정치적, 사회적, 문화적으로든 이러한 관점에 너무나 익숙해져 왔다. 이를 단순히 오리엔탈리즘이라고 지칭하는 것이 아닌 ‘부카니즘’이라 좁혀 정의함으로써 우리는 스스로의 인식틀을 재점검해 볼 수 있는 ‘충격 효과’를 경험할 수 있게 된다.

개념적으로도 부카니즘은 북한의 오리엔탈리즘이 아닌 남한의 오리엔탈리즘에 국한된다. 또 부카니즘이라는 개념을 따로 제시함으로써 남한이 ‘아시아’, ‘아프리카’, ‘라틴아메리카’, ‘동유럽’, 심지어는 ‘서구’를 상상할 때 등장할 수 있는 오리엔탈리즘은 논의에서 제외시킬 수 있다. 또 서로가 단순한 타자로서 만나는 것이 아닌 우리(we, us)의 일부이면서 그들(they, them)이기도 한 특수한 남한과 북한의 관계를 설명하는 데 있어서는 폭넓은 오리엔탈리즘, 반공주의 개념보다는 좀 더 특정한 태도를 지칭하는 개념 정의가 필요하다.

이 글은 부카니즘을 시간적으로는 탈냉전 이후 남북한의 현격한 비대칭적 격차가 눈에 띄게 드러나면서 등장하기 시작한 남한 사회의 특정한 태도로 파악한다. 즉 이전까지의 냉전형 반공주의와 부카니즘을 구분하는 것이다. 이를 면밀하게 살펴보기 위해서는 남북한 관계의 정체성(identity)¹²⁾의 변화와 세력 관계의 변화를 함께 고려해야

11) 물론 이와 같은 필자의 입장이 김정일 정권에 대한 정당화나 추인으로 받아들여져서는 안 될 것이다. 필자가 지적하는 것은 북한을 김정일 독재 정권으로 바라보고 악마화(惡魔化)하는 시각이 북한 내부의 복합성과 다이내믹스를 지나치게 단순화시키고, 다양한 상황에 대한 복합적 대응을 어렵게 만든다는 점에 국한된다. 오히려 필자는 북한에 대한 무조건인 관용 역시 남북의 차이를 절대적으로 상대화하여 소통 불가능한 상황을 야기할 것으로 본다.

12) 본 논문에서 정체성은 행위자가 내면화한 규범, 타자와 자신을 구별하는 대타적 인식의 요소, 정치문화, 이데올로기, 신념체계, 인식의 틀 등을 포괄하는 넓은 개념이다.

한다. 남북한은 분단 상황, 그리고 한국전쟁과 냉전 시대의 경험으로 인하여 서로 ‘적’ 그리고 언젠가는 합쳐져야 할 ‘단일민족의 분단국가’라는 이중의 정체성을 동시에 지니고 있다. 이 둘 사이의 다이내믹스가 작용하면서 남북한 관계는 한 극단으로는 분단국가의 정체성(분단국가 대 분단국가)과 또 다른 극단으로는 주권국가(주권국가 대 주권국가)의 정체성 사이에서 구울되었다. 남한 사회에서 분단국가의 정체성이 강화되었을 때는 반공주의, 즉 레드 콤플렉스가 발아했다. 물론 이는 복도 마찬가지로였다.

관념적으로나마 북한을 남한과 대등한, 때때로는 경쟁 상대로 파악 하던 반공주의와 달리 북을 공공연하게 멸시하는 부카니즘의 등장은 한반도에서 민족주의로 호명되는 분단국가의 정체성이 약화되고 주권국가의 정체성이 강화되는 것, 혹은 그 두 존재론 사이의 충돌 혹은 변환을 보여주는 하나의 ‘징후’로 파악할 수 있다.¹³⁾ 이와 같은 부카니즘의 등장 배경을 깊이 이해하기 위해서는 기존 대북 정책의 역사와 남북한 사이의 정체성 관계를 역사적 시간 축을 도입하여 면밀하게 살펴볼 필요가 있다.

Ⅲ. 남북한 정체성의 변화와 부카니즘의 등장

남한과 북한은 1948년 건국 초기부터 한 민족과 분단된 조국의 통일을 강조해 왔다. 그러나 대체로 강한 민족주의적 정향을 보였던 정치적 수사와는 다르게 우리성(We-ness)을 강조하면 할수록 역설적으로 그 차이의 절대성은 심화되었다. 남북한 모두 한 민족을 정치적 수사로서 내세웠지만 이는 일방이 타방을 소멸시키는 통일관을 전제했다. 원래 하나이던 것이 둘로 나뉘었고 이는 남북한 모두 남이 아

13) 후술하겠지만 국가 대 국가 인식이 나타나거나 분단국가 대 분단국가의 인식이 약화된다고 해서, 자동적으로 평화공존의 논의가 도출되는 것은 아니다. 오히려 국가 대 국가의 관계는 남북한 사이의 갈등 사이에서 완충 역할을 하던 민족주의적 논리를 엄정한 국가생존의 논리로 대체할 수 있는 것이다.

닌 자기 자신을 통해서 해소되어야 할 것이었다. 이와 같은 ‘적대적 대칭관계’ 속에서 남에서는 북진통일론이 북에서는 남조선해방론이 등장했다. 이 속에서 통일은 하나의 당위, 일종의 정언 명령으로서 존재했다. 남북한은 끊임없이 자신의 민족주의를 정당화하면서 동시에 그 차이를 절대화함으로써 남과 북의 사이의 소통을 불가능하게 하는 새로운 상징과 이데올로기를 발명해 왔다. 북한의 주체사상과 남한의 반공주의가 그 대표적인 예이다. 북한을 괴뢰국가로 인식한 남한이나 남한을 미 제국주의의 하수인이라고 본 북한이나 모두 서로를 대화의 진정한 상대로 인정하지 않았다.

이와 같은 흐름은 남북한 관계를 일정 부분 규율하던 냉전 구조가 해체되는 시점에서 일정 부분 완화될 수 있었다. 당시 등장한 역사적 문서가 1991년 합의된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)였다. 「남북기본합의서」는 기존의 적 개념을 명시적으로 포기하고 국가 대 국가, 분단국가 대 분단 국가라는 두 존재론적 가정을 인정·혼합·절충하여 남북한 관계를 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌, 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’¹⁴⁾로 정의했다. 또 이 문서에는 남북한의 교류와 협력을 통한 상호의존, 민족 동질성의 회복, 군비통제 및 군축을 통한 자기억제 등과 더불어 이를 제도화하는 전향적 내용이 담겨 있었다. 따라서 이 문서가 당사자들에 의해 성실하게 이행되었다면 이는 남북한의 새로운 집합적 정체성(collective identity) 형성의 결정적 계기가 될 수도 있었다.

맞물려 당시 남북한은 탈냉전의 시대적 흐름 속에서 분단을 영구화 한다는 이유로 기피하던 유엔에 전격적으로 동시 가입함으로써 서로의 국가성(statehood)을 인정하는 방향으로 차츰 나아가고 있었다. 그러나 이 혁신적 문서는 두 존재론 사이의 가교를 놓아볼 틈도 없이 합의의 당사자였던 남북한에 의해 사문화되는 지경에 이른다.

14) 「남북기본합의서」 전문

북한은 「남북기본합의서」의 실천이 남한이 북한을 흡수하는 방식이 통일로 이어지지 않을까 두려워했다. 또 북한은 사회주의권의 붕괴라는 세계사적 격변과 더불어 ‘고난의 행군’을 맞이하고 있었기 때문에 이 문서의 완전한 이행은 사실상 불가능했다. 이후 남한에서도 북한이 총체적으로 ‘실패국가’이며 조만간 붕괴할지도 모른다는 담론이 유포되기 시작하면서 별다른 구속력이 없는 「남북기본합의서」이행에 큰 관심을 보이지 않았다. 당시 남한 사회는 아직 IMF 위기를 맞이하기 이전이었으므로 이와 같은 입장은 1948년부터 계속되어 온 ‘반공입국’의 승리처럼 여겨졌고 당시 유행하던 ‘역사의 종말’ 담론과 그 궤를 같이 했다.

그러나 실패국가 북한에 대하여 역사철학적 승리를 확신한 남한의 외환위기로 크나큰 국가적 어려움을 겪게 되면서 남북한 사이의 세력관계의 비대칭은 다소 완화된다. 이후, 북한을 흡수하여 통일을 완수하겠다는 담론은 현실적으로 사그라지고 정권 교체를 통해 새로 출범한 김대중 정부에 의해 이른바 햇볕정책이 등장했다. 햇볕정책은 당시의 정치적 상황에서 이와 같은 급진적 흡수통일론에 대한 안티테제적 성격을 지니고 있었다.

햇볕정책은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 북한을 더 이상 한국전쟁의 연장선상에서 적 개념으로 파악해서는 안 된다. 이는 아직까지 지속되고 있는 휴전상태와 군사적 대치에도 불구하고, 변화하는 국내외적 상황 속에서 남북문제를 접근하는 틀을 새로이 짜야 된다는 전제에서 출발한다. 둘째, 현 상태에서 북한의 붕괴나 무력을 통한 갑작스런 통일은 남한의 국가이익에 전혀 도움이 되지 않는다. 즉 이것은 IMF 위기를 통과하면서 남한의 경제 발전, 위기 극복을 위해서 남북한 관계의 적대성 감소가 필요하다는 인식을 반영한 것이기도 했다. 셋째, 햇볕정책은 북한에게 채찍보다는 당근을 제공함으로써 남한 체제에 대한 북한의 ‘의존’(dependency)을 확대시키는 것을 목표로 했다. 김대중 정부는 햇볕정책이라는 이러한 방법론적인 전환을 통해

실패국가인 북한의 경제적 연착륙을 남한이 잠정적·일시적으로 도움으로써, 남북관계를 1991년 「남북기본합의서」에서 합의된 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계’로 구축할 수 있다고 판단했다. 햇볕정책은 「남북기본합의서」와 대치하거나 이를 대체하는 것이 아니라, 일종의 실천 강령의 성격을 지닌 것이었다.

햇볕정책이라는 하나의 계기로 말미암아 남북한 관계는 2000년대 들어와서 「남북기본합의서」에서 정의된 국가성과 민족성이 공존하는 관계로 발전하기 시작했으며 6.15. 공동선언을 통해 서로의 국가성과 상대방 영토 내의 실효적 지배를 암묵적으로 인정하는 방향으로 진전되기까지 했다. 그러나 햇볕정책은 북한을 세계화에 저항하는 어둠과 음지로 묘사하는 오리엔탈리즘적 요소¹⁵⁾를 분명 지니고 있었고 북한이 기본적으로 실패국가라는 인식을 완전히 버리지 못했다. 이는 훗날 의도하지 않게 남북한의 격차가 커진 상황에서 부카니즘이 배양되는 토양이 된다.

부카니즘은 직접적으로는 남북한의 비대칭적 국력 구조로부터, 또 「남북기본합의서」에서 임기응변식으로 합의된 ‘잠정적 특수 관계’의 안정적이지 못한 균형 상태로부터 기인했다. 1970년대와 80년대 초까지만 하더라도 남북한은 적대적이든 그렇지 않은 어느 정도 대등한 국력을 보유했으며 그 차이는 그렇게 크지 않았다. 하지만 80년대 말 사회주의 세계의 몰락과 북한 사회 시스템의 모순이 맞물리면서 현재 남북한의 위상에는 현저한 변화가 생겼다. 주어진 현실이 이러함에도 기존의 통일론은 북의 연방제론이든 남의 연합제론이든 어느 정도 대등한 상대방을 가정하고 있었고, 오랜 반공 교육과 레드 콤플렉스로 북한을 상대적으로 강한 국가로 인식했던 국민들은 이러한 비대칭성의 불안정성이나 불균형성을 숙고하지 못하고 이를 있는 그대로 받아들이지 못했다.

15) 이에 대한 좋은 분석으로는 김명섭, 「북한에 대한 오리엔탈리즘과 ‘햇볕’ 정책», 『당대비평』, 통권 5호, 1998

햇볕정책의 고안자들은 남북한 사이의 ‘대칭의 비대칭’을 문제 상황으로 인식했다. 하지만 단순히 교류 협력을 늘린다고 해서 북한의 ‘비대칭의 대칭화’ 시도가 자동적으로 줄어들지는 것이 아니었다. 남한 정부가 ‘대칭의 비대칭’을 강조하면 할수록, 북한은 남한의 지원을 받아들이되, 이것이 궁극적으로 사실상의 흡수통일을 이루려는 의도를 지닌 것이 아닌지 의심할 수밖에 없었다. 더 나아가, 햇볕정책의 입안자들은 남북한의 비대칭성이라는 구조적 상황을 자국민에게 설명하려는 노력을 많이 하지 않았다.

그 결과 햇볕정책 이후 남한 사회의 구성원들은 자연스럽게 주는 쪽은 ‘우리’며, 받는 쪽은 ‘그들’이라는 틀로 상황을 바라보았으며 북한이 남한에게 의존하고 있다고 인식하기 시작했다. ‘우리가 우월하니 북을 도와주어야 한다.’거나 ‘갑작스럽게 통일이 되면 북에서 거지가 몰려온다.’는 논의들까지 등장하기 시작했다. 비대칭적이면서도 일방적인 남북한 관계가 확립되기 시작한 것이다. 분단국가와 대치하고 있고, 비대칭적 상황에 놓여있는 북한의 전격적인 변화가 어려웠음에도 우리는 어느 정도의 상호주의를 관철하고 싶어 했다. 이 관계는 북한이 도발을 하지 않고 서서히 ‘정상국가’ 프로세스를 밟는다는 암묵적인 가정 아래 마치 줄타기를 하듯 위험천만하게 유지되었으며 그 칼자루를 쥐고 있는 것은 남한이 아닌 북한이었다.

햇볕정책의 희망적 가정과 달리 북한은 쉽사리 자신의 정체성(선군국가)을 변화시키지 않았으며 남북한 사이의 비대칭성 역시 쉽사리 해소되지 않았다. 2002년 발생한 서해교전은 북한의 정체성이 변하지 않음을 보여주는 상징적인 사건이었다. 2006년 북한의 전격적인 핵실험은 햇볕 정책의 최종 사망 신고로 받아들여졌다. 남한 사회의 구성원들은 남한이 먼저 변화하고 북한에 대한 전격적 지원을 했음에도 불구하고, 북한이 이를 핵무기 개발이나 군량미 전용 등의 방법을 통해 정권 안보를 위해 악용했다고 의심하게 되었으며 심한 배신감을 느꼈다. 비대칭성이 컸던 만큼 실망도 더 컸다. 일부 투명하지 않았던

대북 지원, 만성병처럼 계속된 북핵 위기 등은 국민들의 실망과 피로감을 가중시켰다.

덧붙여, 햇볕정책에 대한 국민적 합의 과정을 제대로 거치지 못한 남한 사회는 대북정책을 둘러싼 남남갈등에 돌입하기 시작했으며, 남북한의 비대칭적 상황을 문제 상황으로 인식하고 이를 비대칭적 지원 관계를 통해 시정하는 것을 목표로 했던 햇볕정책은 의도하지 않게 부카니즘을 발흥시키게 되었다. 냉전기의 대북 적대감과 탈냉전기의 비대칭적 남북한 세력 관계가 결합되면서, 남북한 관계는 적대적 비대칭 관계로 돌입하기 시작했다. 실패국가인 북한을 전복하고 북한의 민주화를 주장하고 시민 사회 단체가 대거 등장한 것도 바로 이 시기였다. 결국 이러한 시민 사회의 변화는 정치권에도 영향을 주어 2007년, 국민의 압도적 지지 속에서 전임 김대중, 노무현 정부와 달리 엄격한 상호주의를 기반으로 대북 강경책을 주장하는 이명박 정부가 탄생할 수 있었다.

IV. 부카니즘의 문제점

지금까지의 논의를 정리하자면 다음과 같다. 남북한은 냉전 기간 동안 민족적 수사를 통해 자신을 정당화했으며 남북한은 함께 공존할 수 없는 ‘적’이었다. 탈냉전과 더불어 「남북기본합의서」가 출현했고, 이후 남북한은 자의든 타의든 서서히 서로의 국가적 실체를 인정하고 적이 아닌 존재가 되는 과정을 밟기 시작했다. 그러나 북한이 90년대 초 사상 최악의 경제난을 겪으면서 이 과정은 제대로 진전되지 못했다. 남한 일각에서는 단순히 잘 기다리기만 해도, 북한은 스스로 무너질 것이라는 소망적 기대를 하기도 했다.

1990년대 말에 들어서야 IMF 위기 이후 남북한 사이의 비대칭성이 다소 완화되고, 김대중 정부의 등장과 더불어 햇볕정책이라는 발

상의 전환 이후에야 「남북기본합의서」의 과정은 가까스로 재개될 수 있었다. 하지만 「남북기본합의서」가 기본적으로 대칭적 상황에 놓인 두 국가적 실체 간의 합의라면, 이미 2000년대 들어 남북한의 세력 관계의 비대칭성은 현저했다. 이와 같은 상황에서 시작된 남북한 교류 협력 사업은 본의 아니게 부카니즘의 발흥으로 이어졌다. 남한 사회의 구성원들은 비대칭성에 놓여 끊임없이 위기감을 느끼는 북한의 행동을 쉽사리 이해하지 못했고, 북한의 변화를 조금하게 체근했다. 남한 정부도 기본적으로 비대칭적인 구조 속에서 북한의 변화가 아주 더딜 수밖에 없음에도, 북한의 전격적인 변화가 가능하다고 확신함으로써, 구성원들의 기대치를 크게 높여 놓았다. 기대가 컸던 만큼 실망도 컸고, 북한을 바라보는 남한 사회의 새로운 흐름은 민족주의로부터 자유로운 세대들의 출현, 최근 천안함 사건이나 김정일-김정은 부자의 권력 세습과 맞물리며 앞으로 부카니즘을 고착화시킬 것이다.

그렇다면 왜 부카니즘은 옳지 않은 것인가? 부카니즘의 오리엔탈리즘적 측면은 일부 인정하더라도, 북한이 남한에 비해 모든 면에서 열악하고, 정상적인 국가라고 보기에는 어려운 측면이 분명히 엄연한 사실 아닌가? 북한에 대한 멸시와 분노, 실망은 국민의 자연스러운 감정 표출로 볼 수 있지 않은가?

필자는 사회 현상으로서 부카니즘의 등장에 대해서는 어떤 선형적인 가치 판단을 하지 않는다. 분명 북한 당국이 비판받아야 할 측면이 존재하는 것은 사실이기 때문이다. 남한 사회에 북한을 비판하는 시민 단체가 등장하는 것 역시도 자유민주주의 사회에서 자연스러운 일이다. 다만 비판의 정당성은 차치하더라도, 사회 현상으로서 부카니즘이 야기하는 효과에 대해서는 비판적이다. 필자는 부카니즘의 문제를 크게 3가지 정도로 정리할 수 있다고 생각한다.

우선 첫째, 부카니즘적 인식틀이 한 사회의 일반적 시각으로 고착화된다면, 눈앞에 당면한 문제에 대한 차분한 분석과 대안 제시보다는 본질론의 함정에 빠져, ‘북한은 원래 저렇지’, ‘재네는 또 저러네!’

식의 사고가 만연하게 된다. 상황이 이렇다면, 정부가 아무리 획기적인 대북 정책을 내놓으려고 해도 국민적 합의와 동의를 얻기가 어려울 것이다. 북한을 합리적 행위자라고 생각하지 않고, 비합리적인 행위자라고 생각한다면, 향후 우리는 북한의 의도를 영원히 알 수 없을 것이다. 이러한 예측불허의 상황이 몇 번만 반복되면 부카니즘적 인식은 그것의 사실 여부를 떠나서 하나의 ‘자기 충족적 예언’(self-sufficient prophecy)으로서 미래를 구성할 수 있으며, 이는 곧 남북한 관계의 악무한적 상황을 의미한다.

둘째로 남한 사회가 북한을 흡수하는 통일을 고려하고 있다면, 부카니즘은 미래의 통일 한반도에 악영향을 줄 가능성이 높다. 부카니즘이 일반화된 사회에서는 탈북자들이나 훗날의 북한 주민들은 자신들의 사회적 특성을 스스로 비하, 억압하는 경향을 띠기 쉽다. 기본적으로 ‘우등’한 승자인 대한민국 사회로 ‘열등’한 패자 북한 주민들을 동화시키고자 하는 시도는 북한 주민들의 열등의식을 정당화하고 차이로 인한 사회적 갈등이 증폭될 가능성이 크다.

북한 주민들이 정치적 자유의 문제에 맞물리게 될 때 체제 개방의 충격에 대해 북한 문화를 총체적으로 부정하는 방식으로 나올 가능성과 함께 그것에 대한 반작용으로 동시에 상대방 문화에 대한 오해, 무시, 편견으로 이어지면 양자 사이에 심각한 집단적 감정의 골이 파일 수 있다는 지적은 경청할 가치가 있다.¹⁶⁾ 이는 장기적으로 통일이후 국경의 분단보다 더 깊은 ‘마음의 분단’, ‘사람의 분단’으로 이어질 수도 있다. 또한 이와 같은 관념이 북한 주민들의 열악한 경제적 상황과 결합되면서 보이지 않는 신분제로 기능할 가능성도 존재한다.

마지막으로 부카니즘은 부카니즘을 낳는 핵심 원인인 남북한 간의

16) 권혁범, 「남북한 통합론과 차이 담론에 대한 비판적 성찰」, 『동향과 전망』, 제64호, 2005, pp.237-238에서 재인용. 오랫동안 정신의학의 관점에서 분단/통일 문제에 천착해 온 전우택 역시 이와 같은 측면을 우려하고 있다. 전우택 지음, 『사람의 통일, 땅의 통일』, 연세대학교 출판부, 2007. 전우택은 탈북자들의 증언을 토대로, 앞으로 남북한의 갈등이 정치이념적인 것이라기보다는 사고방식이나 가치관 차이에서 기인할 것임을 우려했다.

비대칭성을 해소시키지 못할뿐더러 오히려 더 악화시킨다. 고차원의 다차 방정식인 한반도 문제의 원인을 북한 독재 정권의 책임으로 간단하게 환원한다. 그리고 원인을 숙고하기보다는, 그로 인해 나타나는 현상과 결과에만 분노한다. 탐구의 출발점이 되어야 할 현상이 탐구의 결론이 된다. 부카니즘적 인식의 끝은 마치 오리엔탈리즘이 ‘백인의 짐’(the White men's burden)으로 이어진 것처럼, 남북한의 비대칭은 문명론적인 것으로 자연스럽게 귀결될 수밖에 없다. 실패한 야만독재의 국가인 북한은 이제 번영하는 민주주의 국가인 대한민국에 의해 역사 속으로 사라져야 한다.

이와 같은 입장을 취할 때 남한 사회에서 나올 수 있는 통일 담론은 북한의 소멸을 기다리는, (혹은 적극적으로 압박하는) 흡수 통일 전략일 수밖에 없다. 남한 사회의 흡수 통일의 욕망이 커질수록 만성적인 체제 위기를 겪고 있는 북한 당국은 이에 ‘위협’(threat)을 느끼고 더더욱 고립의 길로 들어설 것이며 ‘비대칭의 대칭화’ 전략을 계속할 것이다. 이와 같은 북한의 선택이 북한 주민들과 한반도, 나아가 동아시아 주민들에게 미칠 악영향은 단순히 통일을 이루기 위한 ‘부수적인 피해’로 간주하기에는 너무나도 크고 깊다.

V. 부카니즘을 넘어서

그렇다면 우리에게 부카니즘을 넘어서는 대안적 접근법이 과연 있을까? 부카니즘을 극복할 수 있는 존재론적, 인식론적, 실천론적 대안은 무엇일까?

먼저 부카니즘의 완전한 해소는 사실상 불가능하다는 점을 기꺼이 인정해야 한다. 상대방을 이해하고 인식하는 행위는 어느 정도 그 상대를 단순화하고 ‘왜곡’시킬 수밖에 없는 게 엄연한 현실이기 때문이다. 남한 사회가 오랜 기간 동안 미국, 일본과 긴밀한 관계를 맺었더

라도 어느 정도 서로에 대한 오해가 남아있는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 특히 북한과 같이 자유로운 왕래와 객관적인 정보 수집이 어려운 곳을 바라볼 때는 더더욱 그러할 것이다. 무편향적인 시각으로 보더라도 좋다고 당당하게 말할 수 없는 북한 사회의 참혹한 인권 현실 역시 부카니즘의 완전한 해소를 어렵게 만든다.

하지만 이를 반드시 비관적으로 볼 필요는 없다. 남북한 관계가 매번 요동치는 것처럼 보이더라도 그 사이를 관통하는 하나의 일관된 흐름이 포착되고 있기 때문이다. 시간의 흐름에 따라 남북한의 주요 사회 구성원들이 서서히 교체되면서 남북한을 분단된 민족국가 대(언젠가는 하나로 통일되어야 할) 분단된 민족국가로 규율하던 분단 구조가 약화되고 이를 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 사실상 각자의 영토에서 실효적 지배를 행사하고 있는 주권국가들 사이의 관계가 대체하기 시작했다. 2008년 남북 모두 성대하게 건국 60주년을 기념했고, 젊은 세대들 사이에서 ‘대한민국’에 대한 자부심이 증가하고 통일에 대한 젊은이들의 열망이 예전 같지 않은 것도 이와 같은 큰 흐름 속에서 이해할 수 있다. 중요한 것은 이 흐름을 어떻게 재구성하고 이용할 수 있는 지 여부다.

물론 앞에서 잠깐 살펴본 것처럼 민족주의적 정향을 국가주의적 정향이 대체한다고 해서 반드시 남북한 관계가 평화공존의 상태로 자연스럽게 이행하는 것은 아니다. 오히려 국제관계는 현실주의자들의 주장처럼, ‘만국에 대한 만국의 생존 투쟁’이 지속되는 상태일 수 있기 때문이다. 김대중, 노무현 정부의 대북 정책은 이와 같은 점을 의도적으로 무시하거나 간과했다. 남북한 교류가 시작되면 자연스럽게 평화가 온다고 가정했던 것이다. 좋은 의도가 항상 좋은 결과를 낳는 것은 아니다. 이 기대가 일거에 무너지면서, 이는 북한에 대한 배신감으로 이어졌고 그 결과 남한 사회에서 부카니즘이 발흥하게 된 것이다.

기실 이 기간 동안 남북한 관계는 ‘친구화’ 프로세스로 자연스럽게 이어지기보다는 국제관계학에서 주장하는 것처럼 적이거나 친구가 될

수도 있는 관계¹⁷⁾로 변해 왔으며, 면밀하게 살펴보았을 때 남아있는 민족주의와 국가의식이 교묘하게 접합되면서 사실상 정상국가 ‘대한민국’ 대 비정상국가 ‘북한’의 관계로 고착화되었다.¹⁸⁾ 이 상황 속에서 남한 사회에서 부카니즘이 나타났고, 부카니즘을 발흥시키는 근본적인 토양인 남북한 간의 비대칭성의 해소도 눈에 띄는 진전을 보여주지는 못했다.

남북한의 국력이 지나치게 비대칭적이고 반세기 동안의 사회의 이질화가 진행된 상태에서 「남북기본합의서」에 규정되어 있는 것처럼 단순히 ‘통일을 지향하는 관점’에서 남북교류가 계속 되는 것은 궁극적으로는 민족이나 국가의 우위에 의한 흡수통일을 알게 모르게 상정하게 된다. 또 이와 같은 남한 사회의 대북 접근은 만성적인 체제 위기를 맞이하고 있는 북한 정부에게 ‘위협’으로 인식될 가능성도 크다. 북은 이를 대비하여 형식상으로는 남한의 정책을 수용하고 실리를 챙기는 듯 보이더라도 결정적인 순간 내용을 이행하지 않는 전략을 사용해 왔다. ‘선이후난’(先易後難)을 핵심으로 제시한 햇볕정책의 경우 이를 잘 확인할 수 있다. 북한 당국은 합의가 상대적으로 쉬운 경제 분야에 대해서는 개성공단과 같은 파격적인 제안을 할 수 있었으나, 남한이 북한에 대한 개혁 개방을 주문하거나 정책의 수정을 주문할 시 대화의 창을 닫아버렸다.¹⁹⁾ 이러한 북한의 행태를 두고 이른바 남

17) 국제관계이론 중 구성주의와 이와 같은 생각이 연결될 수 있을 것이다. 구성주의는 사회적 현실이 주어진 것이 아니라, 행위자의 구조의 상호작용을 통해 구성된다고 주장한다. 즉 국제정치 구조가 현실주의자 주장하듯 흡수적이기만 한 것도 아니며, 자유주의자들이 말하는 것처럼 로크적이기만 한 것도 아니다. 행위자들이 어떤 관념과 사상을 공유하는지에 따라 국제정치 구조는 흡수적일 수도, 로크적일 수도, 심지어 칸트적일 수도 있는 것이다. 알렉산더 웬트 지음, 박건영 등 옮김, 『국제정치이론의 사회적 구성』, 사회평론, 2009

18) 대부분의 스포츠 경기에서 대한민국 대 북한이라는 표현을 보는 것은 어려운 일이 아니다. 그 자체로서 부카니즘을 보여주는 표현은 아니지만, 필자는 남한과 북한이라는 용어가 서서히 대한민국과 북한이라는 표현으로 대체되기 시작한 것에 주목한다. 이것은 남한은 분단 상태를 뛰어넘어 하나의 국민국가로서 충분히 기능할 수 있게 된 반면, 북한은 아직도 그것이 되지 못했다는 우리의 의식과 무의식을 반영하고 있는 것 아닐까.

19) 물론 북한의 협조에는 혜택을, 북의 비협조에는 응징을 가하는 맞대응 전략(Tit for Tat)이 필요한 것은 사실이다. 이를 통해 북한으로 하여금 우리의 요구에 순응하게 하는 학습효과를 지속해야 한다. 하지만 여기에서 중요한 것은 맞대응 전략은 관계가 계속 될 수 있다는 확신 하에서 반복되어야만 효과가 있는 것이다. 우리는 대북 정책을 입안할 때, 북한 뒤에 존재하고 있는 북한의 혈맹인 중국을 항상 고려 대상에 포함시켜야 한다.

한 시민 사회 내부의 남남갈등이 폭발하기도 했다. 햇볕정책을 퍼주기 정책으로 비판하고, ‘선난후이’(先難後易)인 ‘비핵개방3000’ 정책을 내세운 이명박 정부 역시 그들이 기대했던 만큼 북한의 변화를 이끌어내지 못하고, 지루한 대치를 경험하고 있다.

이 같은 상황을 근본적으로 혁파하기 위해서는 남북관계의 존재론을 「남북기본합의서」에서 합의된 대로 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수한 관계’가 아니라 ‘기본적으로 나라와 나라 사이의 관계로 통일을 지향할 수도 있는 특수한 관계’²⁰⁾로 파악하는 인식론적 대전환이 필요하다. ‘대칭의 비대칭’ 자체가 큰 문제 상황이 되지 않는 제 3의 방식을 찾는 것이다.

전면적 통일을 내세우는 주장이나 궁극적 목표로 통일을 가정하는 정책은 국제정치 구조에서 국가의 생존을 추구하는 합리적 행위자인 북한이라는 다른 현실적 행위자의 선택을 고려하지 않았기 때문에 성공할 수 없었으며 이는 지금까지 여러 정부들의 대북 정책의 공과를 통해 쉽게 파악할 수 있다. 오히려 이 경우 당위적인 통일을 전제하지 않고, ‘참으로 하나라면 결국은 하나가 될 것’이라고 여유롭게 생각하는 자세가 역설적으로 더 큰 현실적인 도움이 될 수 있다. 지금까지의 통일 논의들이 ‘왜 통일을 해야 하는가?’를 전제하고 논의를 시작했다면 새로운 접근법은 다른 방식으로 물음을 제기한다. “왜 남북한의 격렬한 적대감에도 불구하고, 분단은 지금까지 유지되어 왔는가?”

이와 같은 문제 제기는 자연스럽게 한반도에 실재하고 있는 현실국가로서 대한민국과 조선민주주의인민공화국을 인식할 수 있게 해준다. 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 비극적이게도 한국 전쟁의 경험을 통해서야 한반도의 통일 완수를 위해서는 국가의 명운을 걸어야 한다는 사실을 깨달았다. 그 결과, 민족주의적 열망(공격충동)이

20) 이 표현은 구갑우 지음, 『비판적 평화연구와 한반도』, 후마니타스, 2007, p.239에서 차용했다.

발흥하더라도 국가의 생존을 추구하는 양국은 한국 전쟁 이후 반세기 동안 그와 같은 대규모 전쟁을 피할 수 있었다. 전쟁을 하게 되면 두 국가 모두 지도에서 사라져버릴 수 있다는 생각이 전쟁을 자제할 수 있게 해 준 것이다. 이는 칸트가 인간사를 바라본 방식과 일견 유사한 측면이 있다.

“자연이 인간에게 부여된 모든 자연적 소질을 발전시키는 데 사용하는 수단은 사회에서 이들 소질 사이에서 생기는 적대관계에 다름 아니다. 그러나 이 적대관계가 결국 사회의 합법적 질서를 설정하는 원인이 되는 것이다. 여기서 말하는 적대관계는 인간의 자연적 소실로서의 비사회적 사회성인 것이다. 인간은 사회를 형성하려고 하는 심리적 경향을 갖지만, 그러나 이 경향은 또 끊임없이 사회를 분열시킬 위험이 있는 저항과 곳곳에서 결부되고 있는 것이다.(제 4명제)”²¹⁾

칸트는 사회나 문화가 인간들의 선의가 모여서 이루어지는 것이 아니라 인간에게 존재하는 비사회적 사회성(적대관계)에 의해 이루어진다고 말하고 있다. 이를 남북한 관계에 치환하면 다음과 같다. 남북한 사이의 분단이 큰 전쟁 없이 유지되고 있는 것은, 남북한의 선의가 아니라 남북한이 모두 공유하고 있는 주권국가로서의 생존 원칙이다. 물론 그 과정에서 남북한 모두 국가주의적 폭력을 경험한 것을 간과하는 것은 아니다. 오히려 필자는 지금까지 이 간단한 사실이 민족동일성 담론 속에서 제대로 포착되지 못했으며, 역설적으로 상대방의 주권을 인정하는 주권국가의 논리가 북한 당국이 스스로 느끼고 있는 비대칭적 상황과 흡수 통일의 두려움을 줄여 북한의 자발적인 개혁을 유도하기가 더 쉽고, 남한 사회가 ‘과정으로서 통일’을 더 용이하게 준비할 수 있다고 생각한다. 1648년 베스트팔렌 강화 조약 이후 등장한 국제법의 기본 원리인 주권(sovereignty)은 ‘최고권’을 뜻하는 그 정의상 국경을 테두리로 하여 모든 국가의 평등성과 독립성을 보장해 주는 개념이기 때문이다. 스위스의 법학자 바텔(Vattel)의 표현

21) 칸트 지음, 이한구 옮김, 『칸트의 역사철학』, 서광사, 1992, p.29

처럼 “거인이나 난쟁이나 사람이기는 마찬가지로이듯, 소공화국도 가장 강력한 왕국과 마찬가지로 주권국가인 것”이다. 분단국의 논리가 아닌 주권국가의 논리를 남북한이 모두 받아들인다면, 우리는 남북한의 ‘비대칭’을 하나의 계서적인 차별이 아닌 ‘차이’로서 고려하기가 상대적으로 더 용이해질 수 있다. 감정적 분노가 아니라 좀 더 이성적이고 현실적인 대북 접근이 가능해지는 것이다.

위와 같은 시각에 입각하여 부카니즘으로 투사된 ‘북한’이 아닌 휴전선 위 실존하는 하나의 주권국가 ‘조선민주주의인민공화국’으로서 북을 바라보는 시각이 필요하다. 이는 북을 선협적으로 비정상화, 단순화, 악마화하는 시각을 거부한다. 이 시각은 남한 사회와 마찬가지로 북한 사회도 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 공존한다는 점을 기꺼이 인정한다. 북한이 선전하는 것처럼 사시사철 반정부 집회 시위로 어지러운 ‘남조선’이 세상에 존재하지 않듯이 우리가 생각하는 것처럼 북한 주민 모두가 남한과 미국의 구원의 손길을 기다리는 ‘북한’ 역시 우리 관념 속에 존재하는 것이다. 더 중요한 것은 대한민국이 생각하는 북한과 조선민주주의인민공화국이 생각하는 남조선이 전부가 아니라는 사실을 깨닫고 둘 사이의 다원적이면서 현실적인 공존을 고민하는 것이다.

이는 북한 체제를 이해하고자 노력하고 북한 지역에 대한 북한 당국의 실효적 지배를 인정할 뿐이지 북한 사회에 대한 추종이나 신비화는 배격한다. 오히려 이는 북한의 정상국가화를 위해서 가장 큰 역할을 하는 것은 북한 당국이라는 점을 인정하는 것으로 국한된다. 단순한 상대주의가 아니라 대한민국과 북한의 이익의 관점에서 문제에 접근한다. 예를 들어 북한 인권 문제에 대하여, 부카니즘은 북한 당국을 현실적 대화의 상대자로 보지 않는데 반하여, 이 접근법은 북한 인권 문제를 해결할 수 있는 거의 유일한 당사자가 국제 인권레짐도 남한 정부도 아닌 북한 당국임을 기꺼이 인정한다. 그리고 도덕적, 윤리적 이유로 인권 문제 해결을 위해 북한을 제재하고 압박하는 것이

아니라, 북한의 이익의 관점에서든 인권 문제 해결이 왜 좋은지 외교적으로 조언하고 설득하려고 한다. 외교는 항상 상대가 있는 게임이다.

물론 이와 같은 정상화 프로세스가 ‘반통일’의 효과를 낼 가능성도 무시할 수는 없다. 남한과 북한이 서로의 상호국가성을 인정하는 가운데, 각 사회 내부에서 그렇다면 통일이 그렇게 필요한 것인가 하는 목소리가 나올 수도 있기 때문이다. 그러나 그것은 역설적으로 통일을 진지하게 준비할 수 있게 하는 심리적 준비 기간이 될 수도 있다. 통일을 바라지 않는 소극적 계층들의 막연한 두려움을 상호인정을 기반으로 한 접근을 통해 줄여 나가고, 다른 한편 통일에 대한 적극적인 층이 자신만의 방식으로 흡수해야 한다는 강박감을 누그러뜨릴 수 있기 때문이다.²²⁾ 오히려 우리는 좀 더 차분하고 초연한 상태에서 통일의 이익과 손실을 꼼꼼하게 비교형량해 볼 수 있다.

남북한 관계가 위와 같은 방향으로 새롭게 정의된다면, 우리는 통일을 하나의 절대선적인 당위나 일시적인 사건으로 국지화하는 것이 아니라 무엇을 위한 통일인지를 객관적으로 자문해 볼 수 있다. 민족주의적 전체를 가정하는 민족 개념으로부터 통일을 사유하면 이 부분에 대한 고민을 쉽사리 할 수 없다. 당위론의 함정에 빠지기 때문이다.

지금까지의 남한 사회의 주요 통일 논의들은 통일을 암묵적으로 가정한 채 어떤 정부 형태로 어떻게 통일해야 할 것인가라는 질문에만 답해왔으며, 어떤 미래를 위해 통일하는가, 과연 21세기에도 민족국가를 통일하는 것이 가장 바람직한 것인가라는 본질적인 질문에 대한 답을 회피해 왔다. 연방제이든 연합제이든, 지금까지의 통일론은 구체적인 제도론에만 집착했다. 필자는 먼저 이런 것들이 논의되기 전에 그런 것들이 실질적으로 가능할 수 있는 조건이나 원칙들이 논의되어야 한다고 생각한다. 기실 이러한 것들은 남북한 간의 일정한 수준의 대립 해소와 협력이 가능해진 상황에서 자연스럽게 논의될 것이기 때

22) 김우창, 「통일과 이성적 정치문화」, 경향신문 2009년 9월 23일자

문이다. 그리고 그 선택은 남북한 대중들의 자유로운 선택에 맡겨두어야 할 성질의 것이다.

논의의 초점이 되어야 할 부분은 어떻게 남북한 간의 대립을 해소해나갈지에 대한 구체적 방법론이다. 즉 남북관계에 화해, 협력뿐만 아니라 갈등이 있을 수 있음을 기꺼이 인정하고, 갈등이 나타났을 때 이것이 서로의 체제와 존재 자체에 대한 공격으로 이어지지 않고, 이를 인정한 가운데 원만하게 처리하는 메커니즘을 만들어내야 한다. 유럽 통합의 사례만 보더라도, 갈등의 존재가 통합의 장애가 되었다기보다는 오히려 갈등을 처리하는 메커니즘을 배양하는 토양으로서 기능해 왔다.

이러한 취지들을 고려하여 필자는 몇 가지 원칙을 고려해 보았다. 첫 번째 고려되어야 할 제 1원칙은 ‘평화적 방법에 의한 평화’이다. 이는 기존의 부카니즘적 통일론들에 대한 안티테제적 성격을 띤다. 부카니즘적 통일론이 통일을 위해서라면 비평화적 수단까지 가능한 정책 수단으로서 고려하거나 근본적으로 북한을 흡수하겠다는 의지를 내포하고 있었다. 앞에서 살펴보았듯이, 이것은 설령 갑작스러운 통일이 오더라도 사회적 분열을 야기하는 등 좋지 않은 결과로 이어질 가능성이 크며, 좋지 않은 결과는 단순히 부수적인 피해로 여기기에는 어마어마한 피해를 남북한 모두에게 가져올 것이다.

사회주의권의 붕괴라는 세계적 조류와 주체사회주의의 모순으로 북한은 상당기간 체제유지에 어려움을 겪어왔고 이를 위해서는 개혁개방 정책이 필수적이다. 그러나 대만이라는 상대적으로 미약한 상대를 두고 경쟁하고 있는 중국과, 남베트남을 일찌감치 흡수 통일한 베트남과 달리 북한에게는 남한이 있다. 휴전선 바로 아래 위치한 남한은 존재 그 자체만으로도 북한의 개혁 개방을 어렵게 만드는 요인임에는 틀림없다. ‘평화적 방법에 의한 평화’ 원칙은 이와 같은 북한의 상황을 ‘역지사지’의 방법을 통해 인식하고, 전면적인 통일 정책보다는 상호공존을 정책의 목표로 삼는다. 상호 체제에 대한 존중과 불간섭을

목표로 각기 한반도 전체에 대한 대표권을 주장하고 있는 남북의 헌법을 동시에 개정하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 이 원칙은 남한 당국뿐만 아니라 북한 당국에게도 적용되어야 한다. 부카니즘의 배경을 위해서도 북의 성실한 태도 변화 역시 중요하다. 물론 이 입장이 전적으로 남북한의 통일을 거부하는 것은 아니지만 이 경우 이는 제2원칙과 함께 고려되어야 한다.

제2원칙은 통일된 상황이 남과 북 모두에게 지금의 현실보다 더 나은 상황을 제공할 수 있어야 한다는 점이다. 이른바 더 나은 통일로서의 ‘진보성’이다. 통일이 오히려 남측 사람들에게 삶의 질의 퇴보를 결과하거나 북측 인민들에게 실질적으로 더 나은 삶의 제공하지 못한다면 그것은 올바른 통일이라고 할 수 없다. 특히 이 원칙은 한반도에 갑자기 급변사태가 생겼을 때 그것이 한반도 주민들에게 가져다 줄 피해를 심각히 우려한다. 북한은 한국 전쟁 때처럼 너무 강해서 우리에게 위협(threat)이 되는 것이 아니라, 오히려 너무 취약하기 때문에 우리에게 위험(danger)이 된다. 북한이 핵을 보유한 현 시점에서 불확실성은 더욱 커졌고, 위험은 더욱 커졌다.

물론 이 원칙은 현재의 북한의 상황을 있는 그대로 인정하지 않는다. 국제 사회의 관점으로 보아도 북한이 변해야 하는 측면은 분명 존재하기 때문이다. 이 원칙은 북한의 상황을 ‘실질적’으로 개선시키고자 한다. 하지만 이것은 단순히 민족주의나 이상주의적 측면에서 같은 동포인 북한 인민을 돕고자 하기 위함도 아니고, 북한에게 자본의 달콤함을 맛보게 함으로써 북한 체제를 안으로부터 붕괴시키려는 전략도 아니다. 오히려 이는 남한과 북한 사이의 비대칭성을 균형 있게 고려하면서, 대한민국의 이익(국익)과 대한민국 주민들의 진보에도움이 되기 때문에 위와 같은 정책을 추진한다.

이 두 원칙을 위해 햇볕정책의 철학적 정당화를 제공했던 기능주의는 좀 더 적극적으로 해석될 필요가 있다. 지금까지 기능주의는 그것이 남북한 모두에게 물질적이고 현실적인 이익을 가져다준다는 점을

강조해왔다. 개성공단과 같은 사업이 이와 같은 관점을 구체적으로 현실화한 것이다. 이러한 관점이 기존의 남북한 관계를 규율하던 현실주의적, 안보론적 관점을 완화시켰다는 점은 분명히 평가받아야 하나, 이로 인한 이익은 주로 남북한 교류에 종사하는 당사자에 국한되어서 그 효과를 피부로 가늠하기에 쉽지 않았다. 이제 기능주의는 단순한 물질적 이익을 측정하는 것이 아니라 분단이라는 구조와 남북한의 대치라는 상황이 어떤 ‘기회비용’—즉 분단 비용으로 이어지고 있는지 남북한 관계를 바라본다. 즉 단순히 통일을 했을 때 들어가는 비용을 회계학적으로 계산하는 것이 아니라 이제는 우리가 너무나 당연한 익숙해진 분단 구조를 유지하기 위하여 들어가고 있는 비용까지 ‘경제학적’으로 고려하는 것이다.

예를 들어 남북한의 과도한 군사 경쟁과 사회적 긴장감이 한반도의 주민들의 삶의 질과 보편적 인권을 어떻게 침해하고 있는지를 고려해볼 수 있을 것이다. 이제 단순한 민족의 관점이 아니라 대한민국의 국가와 사회의 발전과 번영을 위해서 왜 통일이 필요한지 숙고해야 한다. 대북 지원 역시도 북한에 대한 동정심에서가 아니라, 북한이 실패국가가 되는 것이 대한민국에게 어떠한 의미를 갖는지로부터 전략적으로 도출되어야 한다. 위와 같은 새로운 기능주의적 관점에 입각할 때, 우리는 다른 쟁점들에서 이와 유사한 관점을 보여주는 상대주의자들이 경시하기 쉬운 한반도(특히 북한)의 인권 문제까지 우리의 사고 지평 속에 포함시킬 수 있으며 ‘시간만이 약’이라면서 실질적으로는 아무 것도 하지 않는 부카니스트들과 다른 정책 수단을 창조적으로 재구성해낼 수 있는 것이다.

필자는 위와 같은 관점들을 조금 더 구체화하여 <한반도 인권 조약>이라는 미래지향적 대안을 상상해 보고자 한다. <한반도 인권 조약>은 우선 UN에 가입한 조선민주주의인민공화국과 대한민국 사이에서 맺어지는 국제법에 의해 규율되는 국제법 조약이다. 대법원과 헌법재판소에 의해 조약으로 인정받지 못했던 「남북기본합의서」와

달리 <한반도 인권 조약>은 국제법 조약으로서 대한민국과 조선민주주의인민공화국 국회의 비준을 받는다. 또한 이는 두 국가 사이를 ‘나라와 나라 사이의 관계로 통일을 지향할 수도 있는 특수한 관계’로 정의한다. 또한 두 국가 사이의 대립과 적대가 한반도의 모든 사람의 삶의 질에 끼치는 ‘분단 비용’을 우려하고 이를 해소하기 위해 두 국가 사이의 성실한 인권 대화를 법적으로 약속한다. 두 국가는 모두 자국 헌법이 규정하고 있는 인권과 인간의 존엄성이 자국 내에서 완전히 실천되고 있지 못함을 기꺼이 인정한다.

대한민국의 국민들이 조선민주주의인민공화국의 인민들에 비해 인권의 ‘절대우위’를 누리고 있는 것은 분명한 사실이나, 두 국가는 이 비대칭성을 체제 간의 문제로 전이시키지 않기로 합의한다. 두 국가는 인권을 ‘절대우위’가 아닌 ‘비교우위’의 개념으로 파악한다. 인권을 비교우위 개념으로 파악했을 때, 조선민주주의인민공화국은 사회적으로나 법적으로 사회권이, 대한민국은 상대적으로 자유권이 우세하다. 두 국가는 자신이 상대적 우위에 있는 인권을 상대방에게 ‘수출’하는 것이 아니라 자신이 열위에 있는 인권을 증진시키기 위해 자발적인 경쟁을 벌인다. 즉 대한민국은 자신이 상대적으로 열악한 사회권 증진을 위해, 조선민주주의인민공화국은 자신이 열악한 자유권 증진을 위해 노력한다. 이들의 충족 기준으로 인류 보편의 기준을 구체화하고 있는 국제 인권 협약이나 두 국가 나뉠의 합의에 기초한 인권 기준이 제시될 수 있을 것이다. 또 이와 같은 <한반도 인권 협정>은 추후에 동아시아 인권 대화나 동아시아 인권 협정으로 확대될 가능성을 배제하지 않는다.

Ⅶ. 결론을 대신하여

남북한 관계는 1948년부터 반세기 동안 분단국가이자 적으로서 정체성을 유지해 왔다. 북한에서는 수령과 당을 중심으로 사회 전체를 규율하는 주체사상이, 남한에서는 반공주의를 핵심으로 하는 자유민주주의가 정착되었다. 탈냉전 이후 적으로서의 정체성은 약화되었지만, 아직 남북한 관계는 친구 관계가 되지 못했다. 북한에 대한 남한의 담대한 경제적 지원으로 남북한 관계가 친구 사이가 될 것으로 소망한 햇볕 정책의 입안자들의 구상과는 달리, 오히려 이후 남북한 관계는 ‘문명과 야만’의 틀로 해석되기 시작했다. 북핵 문제를 끊임없이 국제화시키고, 개혁 개방 정책을 제대로 수행하고 있지 못한 북한 당국에게 그 1차적인 책임이 있는 것은 자명한 사실이다. 우리는 이를 엄중하게 비판하고 경고해야 할 의무가 있다.

하지만 남한 사회에서 이러한 흐름은 건설적인 비판이 아닌 북한 사회 전반에 대한 경멸과 무시, 증오, 비난으로 이어지고 있다. 이는 아직 남북한의 관계가 분단국가와 주권국가의 사이로 절충된 「남북기본합의서」의 존재론을 넘어서지 못했기 때문에 더 강화된다. 남북한 둘 사이의 비대칭성 역시 이를 악화시키고 있다. 이 글은 이러한 현상을 ‘부카니즘’으로 개념화하여 살펴보았다. 전술했듯이, 부카니즘을 기반으로 한 반북 국가주의는 한반도 문제의 원인과 대안에 대한 성찰을 할 수 없게 만들며, 그들이 주장하는 것처럼 통일이 오더라도 통일 한반도에 상당한 후유증을 낳을 수 있다.

이 글은 이에 대한 대안으로서, 국가 대 국가 관계 관점으로 남북한 관계를 바라보는 입장을 제시했다. 국가 대 국가 관계는 단순히 친구 관계로 연결되지 않는다. 오히려 국가 이익의 대립으로 더 강렬한 대립을 할 수도 있다. 다만 이를 출발점으로 통일도 단순한 민족주의적 원리가 아니라 대한민국의 이익의 관점에서 재구성되어야 한다. 국가의 이익과 국가의 생존을 추구하는 북한 정권 역시 이러한

원칙을 좀 더 쉽게 받아들일 수 있을 것이다. 그와 같은 관점에서 글 초두에 언급되었던 박정희 대통령의 1970년 연설은 오늘날의 상황에 많은 영감을 준다. 남북한은 이제 시대착오적인 체제 경쟁론을 벗어나, 어떤 사회가 더 국민과 인민의 행복을 더 보장할 수 있는지를 두고 선의의 경쟁을 벌여야 한다. 이를 위해 상호 국가성이 인정이 전제되어야 함은 물론이다. 또 여기에서 말하는 행복은 1인당 GDP 등의 수치로 정량적으로 계량화되는 것이 아니라 상호 가치 체계관의 차이를 면밀하게 정성적으로 반영할 수 있는 것이어야 한다.

적에서 타자로, 타자에서 친구로 이행되는 과정은 남북한 모두의 정체성의 변화를 요구한다. 지금까지 강한 민족주의적 정향을 보여 온 남북한 모두 흡수, 동일화의 유혹에 빠질 수 있다. 앞으로의 통일(統一)론은 19세기적 국민국가적 부국강병론이 아닌 21세기에 걸맞은 다양성의 ‘일통’(一統)이 되어야 한다. 그 속에서 차이가 차별이 되지 않고, 한반도의 다양성을 고려하면서도, 남북한 사이의 비대칭을 최소화하고, 그것이 문제 상황이 되지 않는 새로운 게임의 법칙을 도출해야 한다. 이 글에서 시론격으로 제시한 <한반도 인권 협정>도 가능성 있는 방안 중 하나가 될 수 있을 것이다. 이와 같은 방향의 현실성에 의문이 드는 것은 사실이다. 한반도의 문제는 이미 역사의 미뤄진 어려운 숙제로서 이것의 답이 사실상 없을 수도 있기 때문이다. 하지만 역사의 흐름상 그것의 풀이 방식은 확실하기 때문에 우리는 작은 희망조차 포기해서는 안 된다.

〈참고 문헌〉

논문

- 김명섭, 「북한에 대한 오리엔탈리즘과 ‘햇볕’ 정책」, 『당대비평』, 통권 5호, 1998
- 권혁범, 「남북한 통합론과 차이 담론에 대한 비판적 성찰」, 『동향과 전망』, 제64호, 2005
- 박명규, 「남북관계와 비대칭적 분단국체제론」, 『통일과 평화』, 창간 1호, 2009

단행본

- 강상중 지음, 이경덕·임성모 옮김, 『오리엔탈리즘을 넘어서』, 2002
- 구갑우 지음, 『비판적 평화연구와 한반도』, 후마니타스, 2007
- 알렉산더 웬트 지음, 박건영 등 옮김, 『국제정치이론의 사회적 구성』, 사회평론, 2009
- 에드워드 사이드 지음, 박홍규 옮김, 『오리엔탈리즘』, 교보문고, 2007
- 이영선 엮음, 『통일을 위해 남한도 변해야 한다-북한 출신 학자들의 주장과 남한 학자들의 논평』, 오름, 1998
- 전우택 지음, 『사람의 통일, 땅의 통일』, 연세대학교 출판부, 2007
- 칸트 지음, 이한구 옮김, 『칸트의 역사철학』, 서광사, 1992

신문/기타자료

- 김우창, 「통일과 이성적 정치문화」, 경향신문 2009년 9월 23일자
- 중앙일보 2010년 9월 20일자 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」
- 서울대학교 통일평화연구소, 「2010 통일의식조사」

〈우 수〉

한반도 평화 및 통일 기반 구축을
위한 접경지방자치단체의
남북교류협력
- 현황과 분석 -

한국외대 대학원 정치외교학과 박신영·이미나

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 지방정부 수준에서의 남북교류협력과
접경지방자치단체
- III. 접경지방자치단체의 남북교류협력 현황
- IV. 접경지방자치단체의 교류협력 분석 및 발전방안
- V. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

한반도 평화 및 통일 기반 구축을 위한 접경지방자치단체의 남북교류협력 - 현황과 분석 -

최근 예측불허의 일로에 서 있는 북한의 행보 속에서 남북간 대립이 심화되는 가운데, 역설적으로 한반도의 평화 및 통일기반 구축을 위한 보다 안정적이고 효과적인 방안이 제시되어야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 본 연구에서 주목하고 있는 ‘지방자치단체를 통한 교류협력’과 ‘접경지역의 개발방안’은 이러한 분위기 속에서 모색된 방안이었다. 서로 다른 대상과 접근법을 보이는 두 방안은, 얼핏 전혀 무관한 것처럼 보이지만 현실적 통일방안의 필요성과 한반도의 평화조성과 통일기반 구축을 통한 점진적이고 평화적인 통일의 구상을 공유하는 만큼, 양 접근법의 근거와 목표를 수렴한 ‘접경지방자치단체의 남북교류협력’이라는 개념을 적용하여 연구를 개진할 수 있었다. 즉, 지방자치단체를 중심으로 추진되는 일련의 교류협력들을 접경지대가 갖는 고유한 특성들과 연관시켜 보다 효율적이고 실질적인 효과를 가져올 수 있는 접근을 제시하고 있는 것이다.

이러한 구상을 바탕으로 본 논문은 접경지방자치단체인 강원도와 경기도, 인천을 대상으로 그간의 남북교류협력 현황을 살펴보고, 한반도 평화 및 통일기반의 구축의 관점에서 이들의 교류협력이 갖는 의의를 분석하고 발전방안을 모색하고자 한다. 국경을 맞대고 있는 접경지방자치단체 차원에서의 남북교류협력은 민간과 국가수준의 교류협력의 매개체인 지방정부를 통해 보다 통합성 있고 실질적인 교류협력을 가능하게 하며, 지역주민의 참여 확대에 의한 평화분위기 확산, 북한사회의 다원화 및 근저에서부터 변화를 추구하고 지역적 격차를 줄이는 통일기반 구축 등의 목표를 이데올로기적 대결 의식이나 국제

환경의 영향을 적게 받으며 추진할 수 있다는 지방자치단체의 교류협력의 장점이 모두 적용되며, 여기에 지리적 인접성이라는 고유한 특징이 더해져 시너지 효과를 창출할 수 있다는 의의를 지니고 있다. 북한과의 지리적 인접성은 평화지대 개발 및 통일 한반도에서의 문화적·지역적 완충지대 조성과는 같은 보다 직접적이고 구체적인 교류협력 사업을 가능하게 하기 때문이다. 반드시 예상한 방향은 아니지만 통일이 시기적으로 무르익어가고 있는 시점에서, 접경지방자치단체의 남북개발협력 활동은 각 지방자치단체에도 도움이 되며 중장기적으로 통일을 향한 계획 속에서 구상될 수 있을 것이다.

이러한 시사점을 반영하듯, 접경지역에 위치한 지방자치단체인 강원도와 경기도, 인천광역시의 경우 다른 지방자치단체보다 비교적 이른 시기에 남북교류협력과 관련한 법·제도적 체계를 구축하였으며, 효과적인 사업추진을 통해 성공적인 남북교류협력을 이룩했다는 평가를 받고 있다. 뿐만 아니라 접경지방자치단체는 새 정부와 함께 남북교류협력의 변화된 패러다임 속에서도 꾸준한 사업을 지속하고 있다는 점에서 한반도 평화 및 통일기반 구축에 기여하는 바가 크다.

접경지방자치단체가 추진한 남북교류협력 사업은 유형별로 ①생태협력, ②인도적 지원, ③현대화를 위한 인프라 협력, ④공동체형성을 위한 문화교류, ⑤국토개발협력의 다섯 가지의 유형으로 나누어 각각의 특징과 의의를 통일과 관련하여 생각해 볼 수 있다. 생태협력은 자연자원의 공유나 연계성을 배경으로 하고 있으며, 양측 지방자치단체 모두의 경제적·생태적 이해관계와 맞물려 있는 사업이라는 특징을 지니고 있다. 따라서 남북한 모두가 정치적인 부담 없이 추진할 수 있는 사업이며, 남북 모두에게 실질적인 동기를 제공하고 있는 실용적인 사업이다. 아울러 상대적으로 낙후된 북한의 생태환경의 개발을 통해, 통일 이후 균형적인 남북 생태조성을 위한 기반을 닦을 수 있다는 의의를 지닌다. 인도적 지원은 남북간의 적대감을 불식시켜 주며, 평화 분위기의 조성 및 장기적 공존을 위한 기반을 제공할 수 있

다. 또한 남한의 입장에서 본다면 가장 손쉽고 상시적인 접촉의 창구를 마련할 수 있다는 점에서 정치·군사적 긴장을 완화하는 역할을 해 줄 수 있으며, 현대화를 위한 개발협력은 일시적인 지원이 아닌 낙후된 북한의 산업시설을 개선함으로써, 중장기적인 안목에서 지속적인 사업을 추진하게 해준다. 마지막으로 국토개발 협력은 분단이 고착화되면서 언어, 문화, 예술 등 사회 전 부문에서 남북의 이질화가 심화되어 왔다. 문화교류는 서로의 문화를 이해하고 동질성의 회복을 통한 공동체 의식을 형성하는 데 기여한다. 남북간의 잦은 왕래를 통해 분단의 긴장감을 완화하고 지역민을 통한 직접적인 접촉은 문화교류를 통한 평화분위기의 확대 생산을 가능하게 한다.

이처럼 접경지방자치단체들은 여타 지방자치단체에서의 교류협력과 유사한 형태의 사업과 아울러 고유한 특성을 살려 비(非)접경지방자치단체와는 차별화된 사업을 전개했음을 알 수 있었다. 그러나 접경지역은 분단된 영토 내에서 직접적인 물리적 교류가 가능한 장소임과 동시에 언제든지 군사적으로 침예한 대립과 마찰이 발생할 수 있는 지역이기에 정치적으로나 군사적 민감성이 높은 지역이기도 하다. 따라서 이러한 상황 속에서 접경지방자치단체가 경색된 남북관계의 완충지대 역할을 담당하고 남북교류의 중심축을 이룸으로써 궁극적으로는 한반도의 평화와 통일기반 구축에 일조하기 위해서는 조심스러운 접근이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 남북교류협력을 위한 네트워크를 구축함으로써 남북간의 교류협력을 위한 중·횡 네트워크에 있어 접경지방자치단체가 구심점 역할을 담당해야 한다. 둘째, 접경지방자치단체의 고유한 사업개발 및 이를 통한 교류협력 다변화를 통해서 지방자치단체 내부에서부터 교류협력의 추동력을 이끌어야 하고, 마지막으로 생태협력 및 국토개발협력과 같은 접경지방자치단체의 고유한 사업개발 및 이를 통한 교류협력 다변화를 꾀해야 한다.

I. 서론

냉전의 포연(砲煙)이 기억 너머로 사그라지고 있지만, 한반도 허리에 놓인 낡은 철조망은 여전히 분단과 대립의 표증으로 남아있다. 통일의 기대감은 시기와 정황에 따라 부침을 거듭하고 남북관계는 진퇴를 전전해 왔지만, 시간이 지남에 따라 통일은 점차 현실적인 문제로 인식되고 있다. 최근 예측불허의 일로에 서 있는 북한의 행보 속에서 남북간 대립이 심화되는 가운데, 역설적으로 한반도의 평화 및 통일기반 구축을 위한 보다 안정적이고 효과적인 방안이 제시되어야 한다는 목소리가 높아지고 있는 것도 이러한 이유에 기인한 것이다.

본 연구에서 주목하고 있는 ‘지방자치단체를 통한 교류협력’과 ‘접경지역의 개발방안’은 이러한 분위기 속에서 모색된 방안이었다. 점진적이고 평화적인 통일을 위해 지속적인 교류협력이 이루어져야 하며, 이를 위해서 교류협력의 주체 및 분야를 다양화시켜야 한다는 주장이 제기되는 가운데 지방자치단체를 통한 교류협력 방안이 구상되었고, 분단의 상징인 접경지역의 종합적인 개발 및 교류협력의 장으로 활용하여 한반도의 평화분위기 조성 및 통일기반에 일조해야 한다는 내용을 골자로 접경지역 개발에 대한 다양한 방안이 제시되었다. 서로 다른 대상과 접근법을 보이는 두 방안은, 얼핏 전혀 무관한 것처럼 보이지만 현실적 통일방안의 필요성과 한반도의 평화조성과 통일기반 구축을 통한 점진적이고 평화적인 통일의 구상을 공유하는 만큼 양 접근법의 근거와 목표를 수렴한 ‘접경지방자치단체¹⁾의 남북교류협력’이라는 개념을 적용하여 연구를 개진할 수 있었다. 즉, 지방자치단체를 중심으로 추진되는 일련의 교류협력들을 접경지대가 갖는 고유한 특성들과 연관시켜 보다 효율적이고 실질적인 효과를 가져올 수 있는 접근을 시도하고자 했다.

1) 접경지방자치단체라는 용어는 접경지대에 대한 공간적인 이해관계를 갖고 있는 지방자치단체를 가리키는 말로, 본 논문의 목적 및 대상을 보다 명확하게 지칭하기 위하여 고안해 낸 용어이다. 광역지방자치단체로 경기도, 강원도, 인천광역시가 포함되며, 좀 더 낮은 수준의 지방자치단체는 <표 3>에 나타나 있다.

분단국의 교류협력은 단순한 ‘교환’의 의미나 ‘우호적 관계의 상징’을 넘어 통일이라는 궁극적 목표 속에서 추진되는 하나의 통일방안으로 이해될 수 있다. 특히 남북교류협력²⁾의 궁극적 목표가 한반도의 점진적이고 평화적인 통일에 있다면, 이질성을 극복하고 통일기반을 다지며 평화분위기 조성을 위해서 지속적이고 효율적인 교류협력이 이루어져야 하며 이를 위해 지방자치단체를 주요 행위자로 하는 교류협력을 활성화시켜야 한다.

지방자치단체³⁾를 중심으로 하는 교류협력은 여러 가지 의의를 지닌다. 민간 수준의 교류와 국가수준의 교류의 매개체로서 통합성 있는 남북교류를 가능하게 하며, 지역주민의 참여를 확대해 남북관계 현실과 통일문제에 대한 국민적 공감대를 높일 수 있고, 북한사회의 다원화 및 문화통합을 근저에서부터 접근하여 북한 변화를 유도함으로써 통일 이후의 문화·지역적 갈등 해소 비용을 줄일 수 있다. 또한 중앙정부의 교류협력과 비교했을 때, 지방자치단체들간의 교류협력은 이데올로기적 대결 의식이나 국제환경의 영향을 덜 받고 지속적이고 실질적인 사업이 가능하며, 지역적 이해와 특성에 부합하는 다양한 사업이 전개 가능하다는 점에서 지속적인 유인을 제공할 수 있다.

북한과 영토적 경계를 마주하고 있는 접경지방자치단체들의 남북교류협력은 앞서 언급된 지방자치단체의 교류협력이 갖는 장점을 모두 발현할 수 있으며, 여기에 지리적 인접성이라는 고유한 특징이 더해져 시너지 효과를 창출할 수 있다는 점에서 주목할만하다. 북한과의 지리적 인접성은 평화지대 개발 및 통일 한반도에서의 문화적·지역적

2) 본 논문에서 사용되는 남북교류협력은 남한에서 추진한 사업들을 중심으로 살펴보게 된다. 따라서 경우에 따라서는 ‘대북교류협력’이라는 용어가 더 정확한 의미를 담고 있을 수 있으나, 교류협력의 과정에서 남과 북이 공동으로 참여했으며 이에 따른 물적, 인적 교류가 이루어진 바, 글의 전체적인 통일성 유지 및 불필요한 혼란을 막기 위해 ‘남북교류협력’이라는 용어로 지칭한다.

3) ‘지방자치단체’의 사전적 의미는 ‘국가 아래에서 국가영토의 일부를 구성요소로 하고 그 구역 안의 주민을 법률이 정하는 범위 안에서 지배할 수 있는 권한을 가진 단체’로 본 연구에서는 ‘자치권을 인정받은 지방행정단위’를 지칭하는 용어로 사용하였다. 남한의 지방행정단위를 지칭하는 일반적인 용어로 ‘지방자치단체’를 사용하고 있으며 주로 광역자치단체 및 이에 준하는 지방자치단체를 대상으로 한다. 한편 지방자치제가 수립되지 않은 국가의 지방행정단위 혹은 중앙정부와의 관계를 강조하고자 할 때에는 ‘지방정부’라는 용어를 사용하였음을 밝힌다.

완충지대 조성과 같은 보다 직접적이고 구체적인 교류협력 사업을 가능하게 하기 때문이다. 반드시 예상한 방향은 아니지만 통일이 시기적으로 무르익어가고 있는 시점에서, 접경지방자치단체의 남북개발협력 활동은 각 지방자치단체에도 도움이 되며 중장기적으로 통일을 향한 계획 속에서 구상될 수 있을 것이다.

이러한 구상을 바탕으로 본 논문은 접경지방자치단체인 강원도와 경기도, 인천을 대상으로 그간의 남북교류협력 현황을 살펴보고, 한반도 평화 및 통일기반의 구축의 관점에서 이들의 교류협력이 갖는 의의를 분석하고 발전방안을 모색하고자 한다. 먼저 이를 위해 제2장에서는 남북한 지방행정체제를 비교하여 남북교류협력의 가능성 타진 및 접경지방자치단체의 교류협력이 갖는 장점과 의의를 살펴본다. 이어 3장에서는 연구의 대상이 되고 있는 지방자치단체에서의 구체적인 교류협력 현황을 소개하고 4장에서는 이를 분석·평가하고 남북 동반 발전을 위한 정책 제언을 하고자 한다. 분석에 있어서는 진행되어온 남북교류협력 사업을 유형별로 ①생태협력, ②인도적 지원, ③현대화를 위한 인프라 협력, ④공동체 형성을 위한 문화교류, ⑤국토개발협력의 다섯 가지의 유형으로 나누어 접경지역의 특성과 한반도 평화 및 통일기반 조성이라는 목표에 맞추어 분석한 후, 향후 발전방향을 제안하게 된다. 이를 통해 기존 지방자치단체를 통한 남북교류협력의 장점과 접경지대로서의 특수성에 기인한 개발협력의 유인을 지닌 접경지방자치단체를 활용한 효과적이고 실질적인 통일방안의 모색에 일조할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 지방정부 수준에서의 남북교류협력과 접경지방자치단체

1. 남북교류협력 가능성과 교류협력의 주체로서의 지방자치단체

1) 남북교류협력 가능성

지방자치단체의 남북교류협력 현황과 전망을 살펴보기에 앞서, 남북한의 자치행정의 형태와 운영방침의 교류 가능성을 타진할 필요가 있다. 오랜 분단으로 인해 심화된 남북간 이질성은 양측의 행정체제에서도 잘 나타난다.

1995년 이래로 지방자치제도를 확립하여 중앙의 권력이양 및 균형 있는 국토발전 전략을 취하고 있는 한국과는 달리, 북한은 사회주의 통치구조에 입각한 ‘민주주의 중앙집권제’를 기반으로 하고 있으며 헌법상 ‘수령의 유일적 영도’를 확고히 보장하는 범위 내에서 중앙집권적인 ‘국가주권기관체계’를 유지하고 있다. 그러나 지방주권 계층으로 도·특별시 및 직할시와 시·군 구역으로 이어지는 2계층 구조를 갖고 있으며, 행정계층상으로는 여기에 동·리·노동자구를 포함하여 3계층 구조를 지닌다(정병일 2008, 143-145). 지방행정기구도 의결기관과 집행기관을 구분함으로써 외견상으로는 지방분권제의 형태를 취하고 있다.

〈표 1〉 남북한 행정구역 현황

북한 (2009.05.26 기준)				남한 (2010.07.10 기준)						
직할시도	시·구역·자구	군	도 소재지	광역시도	시	군	자치구	행정시	비자치구	도소재지
평양직할시	0	4		서울특별시			25			
나선직할시	0			부산광역시		1	15			
				대구광역시		1	7			
				인천광역시		2	8			
				광주광역시			5			
				대전광역시			5			
				울산광역시		1	4			
강원도	2	15	원산	경기도	27	4			20	수원
양강도	1	11	혜산	강원도	7	11				춘천
자강도	3	15	강계	충청북도	3	9			2	청주
평안남도	6	19	평성	충청남도	7	9			2	대전 (중구)
평안북도	3	22	신의주	전라북도	6	8			2	전주시
함경남도	3	15	함흥	전라남도	5	17				무안군
함경북도	3	12	청진	경상북도	10	13			2	대구 (북구)
황해남도	1	19	해주	경상남도	8	10			5	창원시
황해북도	3	15	사리원	제주도				2		제주시
2직할시 9도 25시, 147군				1특별시, 6광역시, 9도, 73시, 86군, 69자치구, 2행정시, 33비 자치구						

* 출처: 통일부, 2009, 『통일백서』; 통계청 국가통계포털(<http://kostat.go.kr>)

남한과 북한은 상이한 행정구조를 지니고 있지만, 외견상으로 자치구조를 형성하고 있다는 공통점을 지닌다. 특히 북한이 지방행정체제를 구축함에 있어서 경제적 측면의 자족과 군사적 측면의 자위를 포함하는 자립체제 수립을 목표로 하고 있으며, 1990년대 이후 중앙정부의 계획경제체제가 와해되면서 지방자체의 자력생산을 강조하고 있다(최진욱 2008, 7-9)는 점에서 상호간 지방자치단체 교류의 필요성을 찾아낼 수 있다.

이미 분단을 극복한 독일의 사례는 보다 분명한 시사점을 제공해 준다. 남한과 북한이 서로 상이한 정치적·이데올로기적 배경을 바탕으로 지방자치제도를 발달시켜 온 것과 마찬가지로 서독과 동독의 모습도 상이한 지방행정체제를 갖추고 있었다. 서독이 연방주의 전통에 입각하여 11개의 자치주(Land) 중심의 분권화된 연방국가를 구성하여 정치행정적 발전을 계속해온 것과는 달리, 동독은 영도원칙에 따른 15개의 구역(Bezirk)을 편성하고 지속적으로 단일중심체제의 중앙집권주의를 강화시키는 방향으로 발전해온 것이다(심익섭 1992, 268). 그러나 동서독은 도시간 자매결연이라는 지방정부간 교류를 통해 통일 분위기를 조성했으며, 그 기저에는 동서독 양측의 현실적인 목표가 깔려 있었다. 분단 초기 동독은 외교적 고립을 탈피하고 동독에 대한 법적 정당성을 인정받기 위하여 먼저 자매결연을 통한 지방정부간 교류를 희망하였으며, 이에 완강하게 거부하던 서독도 1969년 사민당의 새로운 독일정책 채택 이후, 통일 분위기 조성 및 동서대립 완화를 위하여 지방정부간 교류를 적극 추진하였다(김경량·염도민 1999, 51-56). 지방정부를 중심으로 하는 동서독의 교류의 배경⁴⁾은 여러 가지가 있지만, 경제난을 타계하고자 했던 동독측의 절실한 필요와, 분단심화 방지 및 통일기반 조성을 위한 서독의 인적교류 확대 정책은 현 남북의 상황에 시사하는 바가 크다.

4) 지방정부간 자매결연을 중심으로 하는 동서독 교류 배경은 ①동독측의 절실한 경제교류 필요, ②분단심화 방지 및 통일기반 조성을 위한 서독의 인적교류 확대정책, ③서베를린을 둘러싼 교통 및 운송의 문제, ④동서독 양측 정부간 접촉이 가져다주는 실질적 이익 등을 들 수 있다(김경량·염도민 1999, 55-56).

남한의 지방자치단체들은 주어진 영역 속에서 지역민의 번영과 복지를 위해 자치를 실현하고자 하며 북한의 지방정부는 경제적 자립체제를 요구받고 있다. 상호간 분명한 목적과 필요를 공유한다면, 지방자치단체의 남북교류협력은 경제·인적 교류를 통한 통일 기반 조성 및 양측 모두의 상생과 공영이라는 분명한 지향점 속에서 수립될 수 있을 것이다.

2) 교류협력의 주체로서의 지방자치단체

분단 이후 남북관계에 있어서 지방정부는 주변적 존재로서 중앙정부의 정책적 수단으로만 존재하고 있었다(이시형 2008, 215). 냉전이라는 시대적 배경하에 국가를 중심으로 하는 강력한 통합과 대립이 존재하고 있었고, 국가가 대북관련 정보를 독점하고 있는 상황에서 지방정부의 역할은 제한적일 수밖에 없었다. 그러나 탈냉전과 민주화, 지방자치제도의 실시와 같은 국면을 거치면서 지방정부의 위상과 역할이 지속적으로 증대되어 왔다.

지방자치단체의 남북교류협력은 1990년에 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」에 법적 근거를 두고 있으며, 각 지방자치단체들은 별도의 조례 및 자치법규를 두고 남북교류협력을 추진하고 있다(<표 2> 참고). 자치단체마다 내용이 조금씩 다르기는 하나 대체로 조례의 목적, 남북교류협력사업의 추진과 관련된 조직으로서 남북교류협력위원회의 구성 및 기능, 사업을 추진하기 위해 필요한 재정으로서의 남북교류협력기금에 관한 사항 등을 규정해 놓고 있다. 특히 2000년 6.15 공동선언 이후, 비정부적 행위자들의 교류협력을 적극 권장하는 정책적 분위기 속에서 지방자치단체들은 남북교류협력의 주체로 부상하게 된다. 이는 <표 2>의 자치법규가 제정된 시기를 보면 더욱 분명하게 보여 진다.

<표 2> 지방자치단체의 남북교류협력 관련 자치법규

지방자치단체	관련 조례/규칙	제정연도
서울특별시	서울특별시남북교류협력에관한조례	2004
	서울특별시남북교류협력에관한조례 시행규칙	2005
부산광역시	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2007
대구광역시	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	2005
인천광역시	인천광역시 남북교류협력조례	2004
	인천광역시 남북교류협력조례 시행규칙	2005
광주광역시	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	2003
대전광역시	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2008
울산광역시	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2006
강원도	남북강원도교류협력위원회조례	1998
	강원도남북교류협력기금조례	1998
	강원도남북교류협력기금조례 시행규칙	2004
경기도	경기도 남북교류협력조례 시행규칙	2001
	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	2001
충청북도	충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례	2008
전라북도	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	2007
	전라북도의회 남북교류협력에 관한 규정	2006
전라남도	전라남도 남북교류협력조례	2003
	전라남도 남북교류협력조례 시행규칙	2005
경상북도	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	2008
	경상북도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	2008
경상남도	경상남도 남북교류협력조례	2005
	경상남도 남북교류협력조례 시행규칙	2005
제주도	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	2007
	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례 시행규칙	2007

* 출처: 양현모·임병연, 2009, 『지방자치단체의 북한개발지원』, 통일연구원, p-93-94를 토대로 재구성

지방정부 차원에서의 남북교류는 첫째, 민간수준의 교류와 국가수준의 교류의 매개체로서 통합성 있는 남북교류를 이루게 하는 장점을 지닌다. 초기 지방자치단체들의 교류협력은 주로 인도적 지원 차원에서 이루어졌는데, 남북교류에 있어 중앙정부가 갖는 정치적 부담 및 획일성을 타계하고 민간교류의 산발성을 보완할 수 있는 행위자로 인식되었다. 둘째, 지방자치단체들간의 교류협력은 이데올로기적 대결의 식이나 국제환경의 영향을 덜 받고 지속적이고 실질적인 사업이 가능하며, 셋째, 지역주민의 참여를 확대해 남북관계 현실과 통일문제에 대한 국민적 공감대를 높일 수 있고, 넷째, 지역적 특성에 부합하는

다양한 사업이 전개 가능하며, 상호 필요에 의한 합작사업을 가능하게 한다. 마지막으로, 북한사회의 다원화 및 문화통합을 근거에서부터 접근하여 북한변화를 유도함으로써 통일 이후의 문화·지역적 갈등 해소 비용을 줄일 수 있다는 의의를 갖는다(금창호 2001; 채경석 2004; 이시형 2008; 최진욱 2001; 하세현 2008).

분단 상황하에서의 교류협력은 궁극적으로 통합 혹은 통일이라는 커다란 목표 속에서 진행되어야 한다. 정권교체에 따라 달라지는 대북정책과 급변하는 국제정세의 조류에 휩쓸리지 않고 꾸준하고 현실적으로 진행될 수 있는 교류채널이 필요한 이유다. 지방자치단체의 교류협력 역시 중앙정부의 원칙이나 비전에 맞추어 시기에 따라 그 규모나 속도가 달라질 수 있겠지만, 지역의 현실적 필요에 기반하는 실용적인 남북교류협력은 통일을 위한 기반조성과 한반도 평화체제 구축에 요긴하게 사용될 것이다.

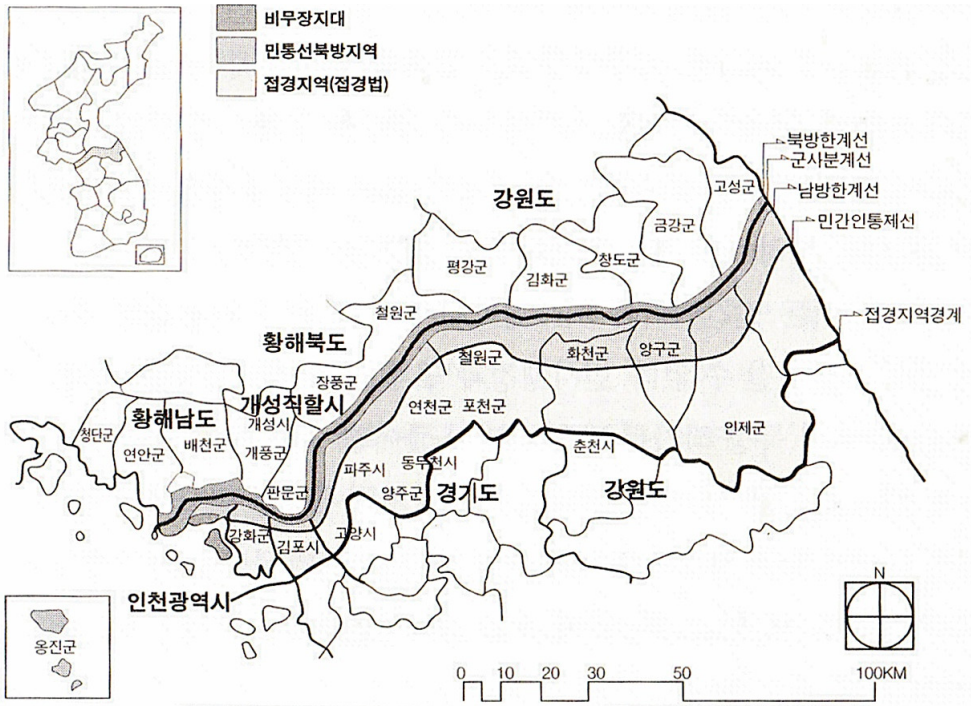
2. 접경지방자치단체의 교류협력

한동안 지속되었던 남북간 평화분위기 및 최근 북한 급변사태에 대한 우려까지 근거는 다양하지만, 21C 접어들며 통일이 결코 요원한 일로 치부되지는 않고 있다. 통일을 대비한 보다 현실적인 방안이 모색되어야 한다는 주장과, 남북한의 국경을 맞대고 있는 접경지역에 대한 관심도 날로 높아지고 있다. 분단국의 상황에서 접경지역은 군사적으로는 가장 첨예한 대립의 장이 될 수 있지만, 지리적으로나 문화적으로는 가장 가까운 지역이며 추후 남북통일에 대비하는 완충지대의 역할을 기대할 수 있는 지역이기 때문이다.

일반적으로 한반도에서 남북한의 접경지역이란 군사분계선(휴전선)의 남북에 위치하고 있는 지역을 의미하며 DMZ를 포함한 인근 행정구역을 포함한다. 남한에서는 민간인통제선 이남 20km 지역을 법으로 지정하여 접경지대라 명명하고 있다. 2000년 1월 국회는 남북의

분단으로 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지 향상을 지원하고, 자연환경을 체계적으로 보전·관리하며, 평화통일의 기반을 조성하기 위한 목적으로 「접경지역지원법」을 제정·공포하였다. 이 법에 의한 접경지역은 DMZ와 민통선을 포함하는 경기도의 동두천시, 고양시, 파주시, 김포시, 양주군, 연천군, 포천군, 인천광역시의 강화군, 옹진군의 북부 지역과 강원도의 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군의 북부 지역, 북강원도로 구성되어 있다(<그림 1> <표 3> 참고).

<그림 1> 접경지역의 지리적 위치



* 출처: 김재한 외 2002, 『DMZIII: 접경지역의 화해·협력』, 서울: 소화. P17.

〈표 3〉 접경지방자치단체 분류

구분	시/군별	행정구역(읍, 면, 동)
인천광역시 (17)	강화군(1읍, 12면)	강화읍, 교동면, 삼산면, 서도면, 송해면, 양사면, 하점면, 내가면, 선원면, 불은면, 길상면, 양도면, 화도면
	옹진군(4면)	대청면, 백령면, 연평면, 북도면
경기도 (46)	동두천시(4동)	불현동, 소요동, 보산동, 상패동
	고양시(3동)	송산동, 고봉동, 송포동
	과주시(4읍, 9면)	문산읍, 과주읍, 법원읍, 교하읍, 적성면, 탄현면, 광탄면, 과평면, 월롱면, 군내면, 장단면, 진동면, 진서면
	김포시(1읍4면)	월곶면, 통진읍, 하성면, 대곶면, 양촌면
	양주시(1읍4면)	백석읍, 남면, 은현면, 광적면, 장흥면
	연천군(2읍, 8면)	연천읍, 전곡읍, 군남면, 미산면, 청산면, 증면, 장남면, 신서면, 백학면, 왕징면
	포천시(6면)	관인면, 창수면, 영북면, 영중면, 신북면, 이동면
강원도 (35)	춘천시(2면)	사북면, 북산면
	철원군(4읍, 7면)	철원읍, 김화읍, 동송읍, 갈말읍, 서면, 근남면, 근북면, 근동면, 원동면, 원남면, 임남면
	화천군(1읍, 4면)	화천읍, 사내면, 하남면, 간동면, 상서면
	양구군(1읍, 4면)	양구읍, 동면, 방산면, 해안면, 남면
	인제군(1읍, 5면)	인제읍, 서화면, 남면, 북면, 기린면, 상남면
	고성군(2읍, 4면)	간성읍, 거진읍, 현내면, 토성면, 죽왕면, 수동면
합계	15개 시/군	98개 읍/면/동

* 출처: ibid. P25

한반도의 접경지역에 대해서도 전후, 50-60년대는 쌍방의 교류가 단절된 국경 패쇄와 대치적 상황으로 배타적 접경지역의 형태를 보였지만, 70년대 남북간 정치적 접촉이 시작되면서 국경이 국지적으로나마 개방되고 제한된 범위 내에서 월경적 접촉이 이루어지기 시작하였다. 이러한 월경적 접촉은 80년대와 90년대를 거치며 다양한 교류와 접경지역에 대한 내부적 통제의 완화를 통해 지역개발의 가능성을 보이는 단계에 이르고, 2000년대에는 다변화된 접촉, 양국간의 공동개발과 같은 사업이 추진되는 단계이다(황지욱 2004, 162-163).

이러한 접경지대에 대한 변화 속에서 접경지역을 행정구역으로 포함하고 있는 접경지방자치단체들의 남북교류협력사업에 관심을 갖는 것은 지극히 당연하다. 분단 도를 이루고 있는 강원도는 지방자치단체를 중심으로 하는 교류 분위기가 무르익기 전부터 남북강원도 교류협력을 구상했으며, 경기도의 경우에도 비교적 빠른 시기에 조례를 제정했다. 또한 이들 접경지방자치단체는 다른 시도에 비해 높은 사업 실적을 보여주며, 정권교체 이후에도 상당한 규모를 유지하고 있다(<표 4> 참고).

〈표 4〉 남북교류협력사업 실적 : 2005~2009년

(단위 : 백만원)

지방자치단체	2005	2006	2007	2008	2009	합계
서울특별시	1,030	550	800	800	1,030	4,210
부산광역시	-	100	870	-	-	970
대구광역시	-	-	-	-	8	8
인천광역시	3,293	-	699	1,414	630	6,036
광주광역시	-	-	170	-	628	798
대전광역시	-	-	-	-	-	-
울산광역시	343	30	1,389	226	-	1,988
강원도	837	1,368	2,835	709	850	6,599
경기도	1,936	4,300	2,320	1,782	4,126	14,464
충청북도	-	-	-	190	-	190
전라북도	1,786	427	1,113	-	-	3,326
전라남도	83	100	880	860	-	1,923
경상북도	-	-	-	100	300	400
경상남도	105	936	2,493	1,000	425	4,959
제주도	3,072	1,017	4,742	200	848	9,897

* 출처: 국회예산정책처, 2009. 『(2009회계연도) 결산 분석 종합』 P194

이 같이 접경지방자치단체가 남북교류협력에 앞장서는 이유는 앞서 언급된 지방자치단체 수준의 남북교류협력이 갖는 장점뿐 아니라, 지리적 연계성을 활용한 보다 구체적이고 직접적인 교류협력이 가능하기 때문이다. 지리적 연계성을 이용한 교류협력은 다른 지방자치단체는 활용할 수 없는 장점이며, 자치권내에서의 교류협력을 통해 남북 지방자치단체 모두에게 직접적인 이득이 되는 사업을 추진할 수 있다

는 점에서 강점을 갖는다. 통일을 향한 행보에 박차를 가할수록, 한반도 평화 및 통일기반 구축을 위해 이들 접경지방자치단체의 역할이 더욱 강조되어야 하며, 한반도 통일을 대비한 교류협력이 필요하다.

Ⅲ. 접경지방자치단체의 남북교류협력 현황⁵⁾

1. 강원도

강원도는 지정학적으로 한반도 유일의 분단도로서 휴전선을 중심으로 북강원도와 접하고 있는 지역이다. 역사적으로 1395년 이후 600여년간 동일한 역사를 공유해 왔으며, 지리적으로도 환동해권에 위치해 있고 백두대간을 잇는 중추지대로 자리잡고 있다. 특히 강원이라는 동일한 도명을 사용하고 있고 남북강원도간의 인구 면적 등이 유사한 특성을 나타내고 있다. 이러한 남북강원도간의 역사적 지리적 동질성으로 인하여 강원도는 북한과의 교류협력에 적극 나서게 되었다(사득환 2001, 186).

1998년 지방자치단체 최초로 「남북교류지원팀」을 신설하였고 이후 「남북협력담당관실」로 확대·개편하였다. 그동안 강원도에서는 북강원도에 대한 정보 수집을 통하여 1999년 11월 북강원도의 정치·경제·사회·문화를 망라하는 「북강원편람」을 발간하였고, 남북교류협력을 위한 연구·분석을 위하여 2000년 6월 강원발전연구원내에 「북강원연구센터」를 설치하여 운영하고 있다. 몇몇 공무원의 아이디어와 분석에 의존할 경우 충분한 상황 고려나 대안 마련에 미흡할 수 있기 때문에 「남북강원도교류협력위원회조례」에서 「남북강원도교류협력기획단」을 두어 남북교류·협력방안에 관한 자료수집 조사연구와 위원회에서 상정할 안건의 사전 검토 조정을 하도록 하고 있다. 2005년

5) 지방자치단체의 남북교류협력 사업이 본격적으로 전개된 2000년대 전후부터의 자료를 바탕으로 하고 있으며, 현황 및 분석 대상은 관련 논문 및 당해 연도 『통일백서』에 기록된 “남북관계 주요 일지”를 참고로 선정되었다.

에는 「접경지역팀」이 편입됨으로써 접경지역 지원 업무가 추가되었다 (양현모 2008, 73-74).

강원도는 2000년에 못자리 비닐 9000롤 지원과 함께 강원도지사를 단장으로 대표단이 북강원도와 평양을 방문하여 남북교류협력에 대한 5개항의 기본합의서와 3개 협력사업에 대한 합의서⁶⁾를 체결하여 남북교류협력을 활성화시키는 계기를 마련하였다. 2001년에는 남북강원도협력사업 최초로 양어사업을 실시하여 남북이 공동으로 연어치어 50만 마리를 방류하였고 2001년부터 4년 동안 총 205만 마리의 연어가 방류되었다. 그러나 강원도가 제공하는 연어만으로는 방류에 필요한 안정적 공급의 한계와 북한 내부 생산력 확보에 부합하지 않아 이를 해결하기 위해 북강원도 안변군에 안변연어부화장을 건립하여 자체적으로 연어치어를 포획·부화하여 방류하고 있다. 또한 산림병충해 공동방제 사업으로 금강산 솔잎혹파리 방제사업은 2001년 남북의 산림 관계자가 금강산 구룡연과 삼일포에서 방제를 하였고 남측은 방제 분량의 약품과 기자재, 방제 기술을 제공하였다. 2004년에는 룡천역 폭발사고 때 지방자치단체로서는 처음으로 성금 5만 달러를 전달하였다. 2005년 9월 금강산에서 남북강원도 주민 350여명과 함께 「남북강원도민속문화축전」을 개최하였고, 2006년 3월에는 스포츠 교류로서 북한 아이스하키 선수단 36명이 강원도 춘천을 방문하여 남측 대학 선발 선수와 북측 선수들간 경기를 진행하였다. 또한 같은해 4월에는 북한의 장웅 국제태권도연맹(ITF) 총재가 인솔하는 시범단 48명이 춘천을 방문하여 춘천 호반체육관에서 북한 태권도의 품새, 중년층을 위한 건강 태권도, 각종 격파, 호신술 등을 선보였다. 2007년 10월에는 북강원도 수해복구 물자 판유리를 제공하였다. 2008

6) 합의서 내용은 다음과 같다. ①쌍방은 역사적인 6.15남북공동선언의 정신에 부합되게 남북강원도 사이의 협력을 위하여 함께 노력하기로 하였다. ②쌍방은 내년초부터 씨감자원종자 시설건설, 솔잎혹파리 공동구제사업, 연어자원보호 증식사업 등 협력사업을 공동으로 추진하기로 하였다. ③쌍방은 그 밖의 상호 관심사로 되는 문제들에 대하여 협의를 계속하기로 하였다. ④ 남측은 북측 강원도 인민위원회 대표단이 남측 강원도를 방문하도록 초청하였으며, 북측은 앞으로 적절한 시기에 방문하는데 동의하였다. ⑤ 쌍방은 이상의 문제들을 추진하기 위하여 앞으로 상호 연계를 계속 유지하며 필요한 경우 실무접촉을 진행하기로 하였다. (강원도청 남북협력담당관실, 2006. 「남북강원도교류협력 합의서」, 『남북강원도교류협력백서』)

년에는 북강원도의 수산양식종합단지 조성을 위해 안변양어사료공장을 준공하였고 7월에는 북측의 요청에 따라 잣나무 넓적잎벌 방제를 실시하였다.

2. 경기도

경기도는 남북물자 교역의 통로인 지리적 요충지로서 다른 지방자치단체에 비해 체계적인 사업목표를 설정하여 큰 성과를 거두고 있다(양현모 2008; 남북강원도교류협력 2010). 특히 지리적 인접성을 활용한 농업분야에 있어서 주목할 만한 성과를 거뒀으며, 강원도와 마찬가지로 접경지대의 특성을 살린 다양한 교류사업을 전개하고 있다.

경기도는 2002년 11월에 제정한 「경기도남북교류협력조례」를 공포함으로써 남북교류를 위한 내부 시스템을 구축하였다. 이 조례는 지방정부 차원에서 최초로 남북협력기금 조성에 관한 사항을 규정하고 대북사업을 위한 재원 조달의 법적 근거를 마련했다는 점에서 큰 의의를 갖는다(채경석 2004, 56). 조례에 기초하여 2002년 3월 경기도지사를 위원장으로 하는 「남북교류협력위원회」를 조직하였다. 그리고 같은 해 경기도의회에 「남북교류특별위원회」를 설치하였고, 경기 개발연구원내에 학자 및 남북교류 전문가를 중심으로 「남북포럼」을 만들어 사업 아이템과 추진 전략 검토 등을 하도록 하였다.

경기도는 인도적 지원을 통해 남북간 신뢰를 우선적으로 구축하고 이를 바탕으로 점차 교류의 저변을 확대시키는 전략을 취해왔으며(박석양 2007), 특히 농업분야를 중심으로 활발한 사업을 전개했다. 2002년 「우리민족서로돕기운동본부」와 함께 양강도에 경운기 200대와 지붕 개량제 18천㎡, 축구공 2,002개를 지원하였다. 또한 2001년 북한의 토질과 기후 조건이 비슷한 파주와 연천에서 시범 재배를 하고, 북한에서 재배하기 적합한 품종을 선택하는 등 협력사업에 필요한 준비를 수행하여 2005년 4월 「벼농사시범사업합의서」를 체결

하였다⁷⁾. 2004년에는 곡산공단에 경운기 100대와 콤바인 20대, 사리원시 구강예방원에 치과장비 5세트와 환자수송버스 5대, 긴급구호 의약품을 전달하였고, 비닐하우스 육묘장 설치, 농업용 지하수 개발 추진과 식품 가공 공장을 설치하였다. 이후, 당곡리 주민들에게 새로운 농사기술 전수와 교육을 병행하고 인민병원, 중학교, 주택 100세대 신축 등의 다양한 교류협력 사업을 전개했다.

초기 인도적 지원을 통해 상호간 신뢰를 구축한 경기도는 점차 교류를 사회문화적 분야로 확대시켰다. 2005년에는 「6.15민족통일 대축전」에서 남측의 예술 공연인 가극 「금강」이 평양 봉화예술극장에서 이루어졌으며, 2008년 김문수 경기도지사는 「사단법인남북체육교류협회」와 함께 남북 스포츠교류 및 청소년 축구 진흥발전을 위하여 스포츠 교류를 공동 추진하여 「2008 평양 남북 청소년(U-15) 친선 축구대회 및 전지훈련」을 평양 능라도 5.1경기장에서 실시했다. 2007년 북한의 산을 녹화하기 위해 개성시 개풍동에 양묘장 9ha를 조성하는 사업을 2007년부터 2011년까지 진행하기로 하고, 2008년에는 민화협과 함께 북한과 접경하고 있는 경기북부 지역에 발생하는 말라리아를 막기 위해 말라리아 공동방역을 실시하기로 합의하는 등 북한이 공동으로 참여하는 교류협력을 효율적으로 이끌어냈다.

3. 인천광역시

인천광역시는 대북 지원 교류의 운송 경로가 대부분 인천을 통해 이루어지고 있고 접경지방자치단체 중 교류사업의 다각화를 통해 직·간접적으로 남북교류협력 사업의 사업성과를 보여주고 있다. 인천광역시는 1984년 남측 수해 피해시 구호물자가 인천항을 통해 지원되면서 처음 남북교류를 시작하였다. 이후 「남북교류협력조례 제정」을

7) 통성구역 농업과학원내 3ha의 포전을 조성하여 남과 북이 각자의 종자와 재배법으로 벼농사를 재배하고 남측은 볍씨, 영농기술, 비료, 농약, 농기계 등을 제공하고 북측은 토지 및 인력, 벼 생육 관리를 담당하였다. 남북공동 벼농사 시범사업을 통해 1ha당 4.94톤의 수확량을 거두었다. 2006년에는 2005년 시범사업의 연장으로 3개년 중기 농업협력 사업으로 규모를 확대하였다.

통한 법규적 재정적 기틀을 마련하면서 남북교류가 순풍을 타기 시작했다(최진용 2007, 76).

인천광역시는 북측의 민화협과 남측의 민족공동행사 추진본부가 공동으로 진행하여 2004년 인천시에서 열린 「6.15 공동선언 발표 4주년 기념 우리민족대회」를 계기로 「남북교류협력조례(안)」을 만들어 대북교류 협력의 전진기지로서의 인천을 구체화하였다. 인천시 차원에서 정부의 남북교류협력 및 통일정책 사업을 지원하고 시 자체 관련 사업의 효율적 추진을 위해 필요한 자체 남북교류협력기금 및 이외 운영과 관련된 조례를 제정했다. 2004년 11월에 남북교류협력 조례 제정과 함께 남북교류협력위원회를 구성하여 남북교류협력 기금 조성 및 본격적인 남북교류사업을 추진해 왔다.

2004년 「6.15 공동선언 4주년 기념행사」에 북측대표단 103명이 참가하였고 2005년에는 인천시 대표단이 방북하여 민화협측과 체육·예술·문화 등의 교류에 합의했다. 이에 따라 인천에서 열린 제16회 아시아육상경기대회에 북한 선수단 및 응원단 144명이 참가하는 성과를 거두었다. 또한 같은 해 11월에는 인천시 경제인 대표단이 평양 및 남포시를 공식 방문하였다. 민화협의 초청에 의한 인천시 경제인 대표단 방문은 남측 인천항과 북측 남포항과의 우호적 협력관계를 바탕으로 민족공동의 번영과 이익을 위해 남포항 현대화 사업을 적극 추진하고 항만 및 해운 분야 교류사업을 위한 의향서를 체결하였다. 이후 스포츠 분야의 교류는 인천의 남북교류 특징으로 자리잡는다. 인천광역시는 민간단체인 「(사)평화3000」과 함께 2007년 5월~11월까지 평양시체육단축구장을 인조잔디, 우레탄 등 물자지원과 기술협력을 통해 FIFA규정에 맞는 국제경기장으로 만들어 체육시설 현대화 사업을 실시하였다.

스포츠 교류협력 외의 사업에서는 민간단체와의 합작사업이 두드러진다. 2005년 4월에는 남포를 방문하여 농사용 비닐과 분유, 밀가루, 대두유 등의 물품을 전달하였고 자원의 고갈로 인한 부족한 소비재

중 피치(Pitch)와 페인트를 지원하였다. 2007년에는 홍수 피해를 입었던 북한에 복구비용 및 구호물품으로 2억원 지원하였으며, 같은 해 9월에는 「우리겨레하나되기 인천운동본부」와 함께 북측 민화협과 합의를 작성하여 평양겨레하나치과병원 리모델링 사업을 시작하였다. 같은 단체와 2008년에는 창광음식점거리 현대화 사업에 10억원 규모의 주방물품 및 자재를 지원하고 창광거리 음식점 18곳 현대화 작업 및 주변경과 미화작업을 벌여 2009년 11월말에 리모델링을 마치고 12월 1일부터 영업을 시작하였다. 최근까지 인천시는 긴급 식량으로 옥수수를 북측으로 보내는 등 남북간 물적·인적 교류를 지속하고 있다.

IV. 접경지방자치단체의 교류협력 분석 및 발전방안

그 동안 진행되어온 접경지방자치단체의 남북교류협력을 살펴보면, 유형별로 ①생태협력, ②인도적 지원, ③현대화를 위한 인프라 협력, ④공동체형성을 위한 문화교류, ⑤국토개발협력의 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 앞서 살펴본 접경지방자치단체의 남북교류활동을 이와 같은 유형별로 정리 분석 후, 각각이 갖는 특성과 한반도의 평화 및 통일기반 구축에 미치는 의의를 살펴보고 이를 활용한 각 접경지방자치단체의 교류협력 추진방안을 제시하고자 한다.

1. 접경지방자치단체의 교류협력 분석

1) 생태협력

생태협력 사업은 농업, 임업, 해양 수산업, 자연환경 보존과 개발을 위한 사업을 포함하며, 해당 접경지방자치단체가 직접적인 이해관계를 가지고 추진할 수 있는 고유한 영역이기도 하다. 북한과 국경을 마주하고 있으며 접경지역내의 전담 및 산림지대를 자치권에 포함하고 있

는 강원도와 경기도에서 지속적이고 활발하게 추진해 왔다(〈표 5〉 참고).

〈표 5〉 접경지방자치단체의 생태협력

지 역	주요사업 내용
강원도	연어치어 방류사업(2001) 금강산 해충 방제사업(2001) 금강산 해충(갯나무 넓적잎벌) 공동방제사업(2007)
경기도	남북공동 벼농사 시범사업 (2004~) 개풍동 산림녹화 (2007) 말라리아 공동방역 (2008)

강원도의 경우 2001년 연어치어 방류사업과 금강산 해충방제사업을 통해 성공적인 생태협력을 이뤄냈다. 모천으로 회귀하고 있는 특성을 가진 연어는 남북강원도 모두에게 고소득 자원으로 여겨지고 있다. 공동의 연어치어 방류사업을 통해 해당 남북지방자치단체 모두의 지역경제에 도움을 줄 수 있다는 점은 이후 연어부화장 건립과 연어 사료공장 건립 등의 연계사업으로 이어지는 성과를 가져오게 하는 큰 유인이 되었다. 금강산의 해충방제사업 역시 어느 한 측의 노력으로는 해결하기 어려운 해충확산 및 농작물의 병충해 피해방지라는 공동의 목표 속에서 추진되었으며, 상호간 이익 증진과 남북 우호협력 증진에도 기여하였다.

경기도가 추진했던 남북공동 벼농사 시범사업 역시 해당 지방자치단체에 경제적 이득을 가져다주었고, 농업기술 교류 및 농업시설 지원과 같은 연계사업으로 자연스럽게 확산되면서 교류협력의 성과를 더할 수 있었다. 또한 2007년부터 시작되어 2011년까지 추진하기로 합의한 개성시 개풍동 산림녹화 작업은 장기적으로 북한의 농업자원과 산림을 보존하며, 남한의 탄소배출권을 확대할 수 있는 사업이라는 점에서 의미 있다. 이를 통해 ‘저탄소녹색성장’ 경험을 이전하여 북한의 생태 건전성을 제고시키고 효과를 가져다주는 지속력 있는 사업이라고 할 수 있다.

이처럼 생태협력은 자연자원의 공유나 연계성을 배경으로 하고 있으며, 양측 지방자치단체 모두의 경제적·생태적 이해관계와 맞물려 있

는 사업이라는 특징을 지니고 있다. 따라서 남북한 모두가 정치적인 부담 없이 추진할 수 있는 사업이며, 남북 모두에게 실질적인 동기를 제공하고 있는 실용적인 사업이다. 또한 이를 통해 자연스러운 교류 확대가 이루어질 수 있으며, 하나의 강산이라는 이미지를 제고시킴으로써 상호간 친화력을 높일 수 있다. 아울러 상대적으로 낙후된 북한의 생태환경의 개발을 통해, 통일 이후 균형적인 남북 생태조성을 위한 기반을 닦을 수 있다는 의의를 지닌다.

2) 인도적 지원

각 지방자치단체의 인도적 지원은 주로 교류협력의 초기 단계에 활발히 이루어졌다. 장기간 경직되어 있던 남북관계로 인해, 북한이 단기간 내에 교류협력의 혜택을 실감할 수 있는 지원이 필요했고, 당시 북한의 심각한 식량부족 문제나 경제난의 문제를 좌시할 수 없었기 때문이다. 접경지방자치단체의 인도적 지원의 경우 다른 지방자치단체의 경우와 크게 다르지 않았다. 강원도와 인천의 경우 북한의 재해에 대한 성금과 물자를 전달했으며, 모든 접경지방자치단체가 대상지역의 특성에 맞춰 도움이 되는 물자들을 제공하는 방법으로 인도적 지원을 펼쳤다(<표 6> 참고).

〈표 6〉 접경지방자치단체의 인도적 지원

지 역	주요사업 내용
강원도	모자리 비닐 9000롤 지원(2002) 룡천역폭발사고 성금 5만 달러 지원(2004) 북강원도 수해복구 물자(판유리) 지원(2007)
경기도	경운기 200대 지원(2002) 지붕개량제 180천㎡, 축구공 2002개 지원(2002) 농기계 지원(2004) 치과장비 5세트, 환자수송버스5대, 긴급구호 의약품 지원(2004)
인천	룡천역폭발사고 구호물품 지원(2004) 농사용 비닐 지원(2005) 분유, 밀가루, 대두유 지원(2005) 피치(Pitch), 페인트 지원(2005) 홍수피해 복구비용 및 구호물품 지원(2007) 긴급식량 옥수수 지원(2009)

인도적 지원은 남북간의 적대감을 불식시켜 주며, 평화 분위기의 조성과 장기적 공존을 위한 기반을 제공할 수 있다. 또한 남한의 입장에서 본다면 가장 손쉽고 상시적인 접촉의 창구를 마련할 수 있다는 점에서 정치·군사적 긴장을 완화하는 역할을 해줄 수 있다. 그러나 인도적 지원은 접경지방자치단체의 고유한 영역이라고 볼 수는 없으며, ‘원칙 있는 남북관계’라는 현정부의 기치하에서, 중앙·지방정부 수준의 접근보다는 오히려 민간단체를 통한 교류가 장려되고 있는 실상이다. ‘피주기식 지원’이라는 지난날의 실정을 거울삼아 지원 물자분배의 투명성 강화와 함께 인도주의 정신에 입각하여 정치적 상황에 관계없이 중단 없는 지원을 추진해야 할 것이다(최대석 2006, 314).

3) 현대화를 위한 개발협력

현대화를 위한 개발협력은 인도적 지원에 비해 보다 구체적인 목표를 지니며, 남북간의 격차를 줄여나가기 위한 방안으로 이해할 수 있다. 각 접경지방자치단체들은 자신들이 기존에 추구하던 사업목표에 맞추어 현대화를 위한 개발협력을 추진하며 북한의 현대화와 추진사업의 원활한 진행을 동시에 도모했음을 알 수 있다(<표 7> 참고).₩

〈표 7〉 접경지방자치단체의 현대화를 위한 개발협력

지 역	주요사업 내용
경기도	평양시 강남군 당곡리 벼농사시범협력사업(2005~) 농업인프라 조성 및 현대화 사업(2005~) 식품가공공장 건립 사업(2005) 벼농사시범협력사업 확대 →3개년 중기 농업협력사업 추진(2006~) 당곡리 농촌 현대화 작업(2006~)
인천	평양시체육단축구장 현대화 사업(2007) 평양겨레하나치과병원 리모델링 사업(2008) 창광음식점거리 현대화 작업(2008)

경기도의 경우 평양시 강남군 당곡리에서 벼농사 사업과 함께 농업인프라 조성 및 현대화 사업을 진행하였으며, 점차 그 기반을 확장시키고 있다. 또한 감자전분과 냉면을 주로 생산하는 식품 가공공장 건립사업을 통해서 해당 지역경제의 자립에 기여하였다. 두 사업모두

궁극적으로는 북한의 낙후된 산업개선에 도움을 주었으며, 그동안 단일사업 중심의 교류협력을 벗어나 중장기적인 관점에서 종합적인 계획을 바탕으로 남북협력사업이 추진될 수 있는 전기를 마련했다는 평가를 받고 있다(양현모 2009, 135).

인천시 역시 다양한 아이템을 선정하여 북한의 현대화에 기여하였다. 특히 지역적 특수성이나 정치적 성향보다는 축구장 현대화 사업, 병원 리모델링, 음식거리 조성과 같은 비정치적인 분야에서 사업을 추진했다는 특징을 보인다. 특히 운동계, 의약계와 같은 다양한 분야의 인사들이 공동으로 참여하여 남북관계 개선의 장으로 활용하였으며, 구강보건 진료에 대한 요청과 같이 북한이 필요로 하는 자원의 지원을 통해 북한사회의 현대화를 꾀했다는 점에서 의의가 있다.

이처럼 현대화를 위한 개발협력은 일시적인 지원이 아닌, 낙후된 북한의 산업시설을 개선함으로써, 중장기적인 안목에서 지속적인 사업을 추진하게 해준다. 인도적 지원과 유사하게 인도주의에 입각한 비정치적인 남북교류의 장으로 활용할 수 있으며, 단기적으로는 북한사회의 발전 및 북한주민의 자립에 도움을 주고 장기적으로는 통일이 후 산업격차를 줄여나갈 수 있다는 점에서 통일기반 조성에 기여하는 바가 크다.

4) 문화교류

문화교류협력은 남북관계 개선의 상징으로 주로 사용되어 왔으며, 직접적인 인적·문화적 교류를 통해 공동체의식을 고양하고 상호이해를 증진하는 것을 목표로 하고 있다. 가시적이고 즉각적인 반향을 불러일으킬 수 있기 때문에 접경지방자치단체뿐 아니라 모든 지방자치단체에서 지속적으로 추진하고 있으나(<표 8> 참고), 접경지방자치단체는 지역적 인접성을 활용하여 교류의 통로와 장을 보다 손쉽게 제공할 수 있다는 이점을 지닌다.

〈표 8〉 접경지방자치단체의 문화교류

지역	주요사업 내용
강원도	‘남북강원도민속문화축전’ 개최(2005) 북한아이스하키단선수 방문(2006) 북한태권도시범단 방문(2006)
경기도	평양에서 가극 ‘금강’공연(2005) 평양남북유소년친선축구대회 3회 개최(2008)
인천	‘6.15 공동선언 4주년 기념행사’ 북측대표단 참가(2004) 제16회 아시아육상경기대회 북한 선수단 및 응원단 참가(2004) 인천 경제인 대표단 평양 및 남포시 방문(2004)

분단된 남북강원도의 통합을 지속적으로 추진하고 있는 강원도는 남북강원도 주민이 만나 민속축전을 개최함으로써 공동체 의식을 함양하고자 했으며, 남북을 오가며 아이스하키 친선경기 및 북한태권도시범을 통해 상호간 교류를 증진시켰다. 경기도와 인천도 남북간 분위기 완화 및 상호이해를 높여가기 위하여 다양한 스포츠·문화 교류를 추진하였다.

분단이 고착화되면서 언어, 문화, 예술 등 사회 전 부문에서 남북의 이질화가 심화되어 왔다. 문화교류는 서로의 문화를 이해하고 동질성의 회복을 통한 공동체 의식을 형성하는 데 기여한다. 남북간의 잦은 왕래를 통해 분단의 긴장감을 완화하고 지역민을 통한 직접적인 접촉은 문화교류를 통한 평화분위기의 확대 생산을 가능하게 한다. 하나의 민족이라는 일치감은 통일의 염원에 지속적인 불씨를 제공해줄 것이다.

5) 국토개발협력

국토개발협력에는 수자원(水資源) 및 기타 천연자원의 개발, 철도·도로·항구·공원 등 공공시설의 정비, 토지 이용의 적정화 작업 등이 포함된다. 접경지역의 국토개발협력은 한반도의 평화분위기 조성파 통일 대비를 위한 현실적 방안 마련이 시급한 현 시점에서 가장 효과적이고 생산적인 사업일 수 있다. 또한 자치구역 안에 접경지대를 품

고 있는 접경지방자치단체가 생태협력과 연계하여 추진할 수 있는 고유한 사업 영역이기도 하다.

접경지방자치단체의 국토개발협력은 주로 중앙정부의 접경지역 지원과 각 지방자치단체의 특성에 맞는 자체적인 국토개발계획 속에서 이루어졌다. 경기도의 경우 파주와 연천과 같은 접경지역을 중심으로 파주·문산 남북교류협력방안을 제시한 바 있으며, 경의선 철도 및 육로 복원사업, 접경 5개군 7개지구를 중심으로 하는 전적관광지 개발을 추진하고자 하였다(경기개발원 2001). 강원도의 경우에도 북한강 및 남강 유역의 수자원 협력, 설악-금강산 연계 관광, 인제군을 중심으로 하는 DMZ 평화생명마을(가제) 설립, 남북한 공동어장 및 수상양식장 개발, 남북한 선박을 위한 해로 개척 등의 등의 사업목표를 제시하였다(강원발전연구원 2001). 북한과 바다를 맞대고 있는 인천의 경우 남북간 공동어로수역 설정 및 남포 또는 해주시와 연계한 해양개발 협력방안을 제시하고 있다.

〈표 9〉 접경지방자치단체의 국토개발협력 구상

지 역	주요 개발계획
강원도	북한강 및 남강 유역 수자원 협력 설악-금강산 연계 관광 DMZ 평화생명마을 설립 남북한 공동어장 및 수상양식장 개발 남북한 해로 개척
경기도	파주·문산 남북교류협력방안 경의선 철도 및 육로 복원사업 접경 5개군 7개지구 중심의 전적관광지 개발
인천	남북간 공동어로수역 설정 해양개발 협력방안(남포-해주 연계)

한반도의 허리를 가로질러 놓인 접경지역은 남북간 인구 및 물자의 이동을 연결해주는 통로가 되며, 남북협력사업의 전개에 따라 지역개발의 잠재력이 높은 지역이다. 접경지역의 개발은 한반도 통일정책에 기여하고 정부의 남북교류협력과 통일정책으로 인한 지속적인 통제와 규제에 초래된 지역개발의 낙후성을 탈피할 수 있는 기반을 마련해

주기 때문에(김현수 2000, 71) 접경지역의 종합적인 국토개발이 필요하다.

2. 접경지방자치단체의 남북교류협력 추진방안

접경지방자치단체들은 여타 지방자치단체에서의 교류협력과 유사한 형태의 사업과 아울러 고유한 특성을 살려 비(非)접경지방자치단체와는 차별화된 사업을 전개했음을 알 수 있었다. 그러나 접경지역은 분단된 영토내에서 직접적인 물리적 교류가 가능한 장소임과 동시에 언제든지 군사적으로 침예한 대립과 마찰이 발생할 수 있는 지역이기에 정치적으로나 군사적 민감성이 높은 지역이기도 하다. 이러한 상황 속에서 접경지방자치단체가 경색된 남북관계의 완충지대 역할을 담당하고 남북교류의 중심축을 이룸으로써 궁극적으로는 한반도의 평화와 통일기반 구축에 일조하기 위해서는 조심스러운 접근이 필요하다. 종합적으로 향후 접경지방자치단체의 남북교류협력 추진은 다음과 같은 3가지의 명제 속에서 각각의 구체적 교류협력 사업을 제안할 수 있을 것이다.

1) 남북교류협력을 위한 네트워크 구축

최근 급격하게 경색된 남북관계 및 정부의 대북정책 패러다임 변화에 따라 지방자치단체 차원의 남북교류사업의 추동력이 일부 상실되었다. 그러나 강원도와 경기도의 경우 남북교류 활성화를 통해 지방자치단체의 발전을 도모하려는 확고한 의지와 장기적인 비전 속에서 꾸준한 행보를 보여주고 있다는 점에 주목할 만하다(진행남 2008, 72). 특히 이러한 행보는 중앙정부보다 유연하고 각 지역의 실질적인 필요에 의한 접근이 가능하다는 점에서 향후 남북교류협력의 추진에도 시사하는 바가 크다.

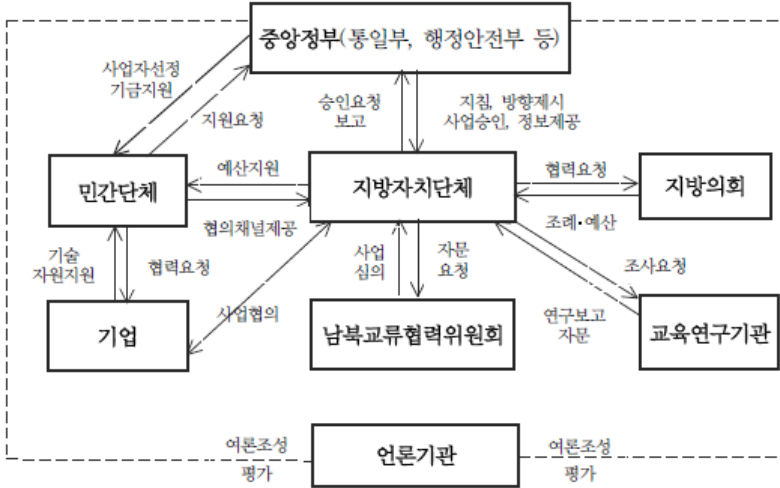
정부와 시민단체의 중간자적 입장에서 있는 지방자치단체의 위상

은 남북간 대립격화로 인해 대화채널이 막였을 때에 전략적으로 활용될 수 있다. 예를 들어 중앙정부 차원에서 남북관계가 단절 국면에 접어들었을 때, 지방자치단체의 교류협력사업을 통해 최소한의 관계를 유지하는데 기여할 수 있을 것이다(김학성 2007). 이러한 측면에서 분단의 현실을 목도하고 있는 접경지방자치단체들의 남북교류가 갖는 상징성은 더욱 크다. 이들이 준당국적 위치를 유지하며 교류협력을 지속적으로 추진해 나간다면 이들이 지닌 남북교류 성과뿐 아니라 한반도 전체의 평화분위기 조성 및 통일기반의 구축이라는 구체적 목표를 달성하는 데 도움이 될 것이다.

그러나 지방자치단체가 남북교류협력에 투입할 수 있는 재정은 한계를 지니며, 지방정부 차원의 교류협력이 남북교류의 패러다임을 바꾸거나 중앙정부의 추진방향을 거스르기는 쉽지 않다. 접경지방자치단체의 경우 많은 교류협력사업 구상에 비해 실질적으로 추진할 수 있는 여건을 구성하기가 어려운 경우가 많기에 이러한 한계에 봉착하기 쉽다. 따라서 우선적으로 모든 접경지방자치단체는 중앙정부와의 긴밀한 공조를 통해 사업을 추진하되, 사업선정 및 추진과정에 있어서 준당국적인 입장을 지향하고 시민사회의 매개자 역할을 담당해야 한다.

같은 관점에서 접경지대를 공유하고 있는 이들 지방자치단체간의 횡적 네트워크를 구축할 필요성도 있다. 실제로 접경지대 개발은 해당 접경지방자치단체의 연계 속에서 추진될 때, 보다 균형 있고 통일성 있는 사업이 시행될 수 있을 것이다. 대북 지방자치단체들간의 협력을 위한 제도적 틀을 마련하고 공동사업을 추진하거나, 총괄적 지원기구를 공동으로 설치하는 방안을 검토해 볼 만하다.

〈그림 2〉 지방자치단체 중심으로 하는 남북교류행위자 네트워크



* 출처: 양현모·이준호·최유성·최진욱, 2007, “한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로”, 통일연구원, P71.

2) 지방자치단체의 필요에 의한 사업추진

초기 지방자치단체의 교류협력은 주로 인도적 지원에 치중되어 있었다. 이는 초기 남북교류의 물꼬를 트기 위한 접근으로 이용되었으나, 산발적이고 지속성 없는 사업과 불투명한 지원체제로 인해 올바른 남북관계수립에 도움이 되지 못했다는 지적을 받았다(이수석 2008). 특히 구체적인 필요에 의해서가 아닌 민족성을 내세운 이념적인 공세가 많았던 만큼, 현 정부에서는 보다 합리적이고 투명한 지원의 필요성을 강조했고 악화일로의 대북관계 속에서 남북교류협력은 양적으로 축소되었다.

대북교류협력이 지방정부 수준에서 이루어지고, 각 지방자치단체가 보다 현실적인 목표를 수립한다면 이러한 문제는 어느 정도 해결이 가능하다. 앞서 양 행정체제의 비교에서 설명되었듯이 현 북한 상황을 고려할 때, 남북측 모두 경제적 필요에 의해 남북교류사업을 추진할 개연성이 크다. 이러한 남북교류협력은 정치적 민감성을 회피할 수 있으며 해당 지방자치단체 스스로에게 교류협력의 유인과 추동을

제공할 수 있을 것이다. 강원도의 공동 연어치어 방류 및 경기도의 공동농장, 개성공단을 통한 물류교류 등이 이에 해당할 수 있으며, 일방적인 지원보다는 지역적 특성과 분명한 필요에 의한 사업을 추진할 때, 지속적이고 실효성을 갖는 교류협력이 가능할 것이다.

3) 접경지방자치단체의 고유한 사업개발 및 이를 통한 교류협력 다변화

앞서 살펴본 5가지 유형 중 생태협력과 국토개발은 접경지방자치단체만이 추진 가능한 고유한 사업이다. 먼저 생태협력을 살펴보면 강원도가 연어치어 방류사업을 시작으로 연어부화장건립과 연어사료공장건립 등 해당 분야에 있어 북한 산업 인프라의 현대화를 도모하는 방향으로 연계시켰던 것과, 경기도의 남북공동 벼농사 시범사업의 확대와 이에 따른 다양한 분야에서의 교류협력 증대는 시사하는 바가 크다. 추후 경기도는 지속적인 공동농업 확대와 산림녹화 작업을 통해 상호간 경제적 이익을 증진하고, 우호적 관계를 구축하며 북한의 농업기반시설 및 생태환경을 개선시켜 나가는 방향으로 추진해야 한다. 강원도 역시 기존의 경험들을 확대 적용하여 동해안 남북공동어장 개발 및 금강산-설악산을 잇는 산림조성과 같은 생태협력을 추진할 수 있다. 바다를 마주하고 있는 인천의 경우도 해양오염에 대비한 공조체제 구축 및 공동어장 등의 사업이 추진 가능하다.

한편 국토개발협력의 경우 보다 장기적이고 종합적인 안목에서 추진되어야 한다. 국토개발협력은 크게 수자원 관리, 단절된 남북 교통망의 회복, 접경지역 내에서 적정지 개발 등으로 나누어 생각할 수 있다. 태백산맥에서 발원하여 서해로 흘러나가는 임진강과 북한강, 남한강 등은 남북한의 경계를 오가는 하천이다. 따라서 이 지역의 수해방지 및 향후 수자원 확보를 위해서는 보다 적극적인 수자원 공동관리가 필요해진다. 다수의 댐이 설치된 강원도와 하천이 관통하는 경기도의 경우 보다 적극적인 교류협력을 추진해야 할 것이다.

남북교통망의 회복은 육해로를 모두 포함하게 된다. 경기도는 서울

-신의주간 미연결구간인 문산-장단(12km) 구간과 장단-봉동(8km)의 연결 및 경원선의 복원 등을 추진해 일찌감치 추진해 왔으나 상호간 협력체계 미진으로 아직까지 실현시키지 못하고 있다(김현수 2001). 강원도의 경우 금강산 육로연결 및 동해를 통한 물류교류협력을 추진할 수 있으며, 인천 역시 남포와 해주를 잇는 수로 확보와 상호간 교류를 위해 노력해야 한다.

아울러 접경지역 내의 적정지 개발은 현재 각 접경지방자치단체에서도 활발하게 구상중인 사업이다. 강원도의 경우 설악-금강산 연계 관광, 인제군을 중심으로 하는 DMZ 평화생명마을(가제) 설립, 남북휴양타운 등 생태자원과 도시개발을 접목시킨 접경지 종합 개발계획을 수립하였으며(<그림 3> 참고), 경기도 역시 이와 유사하게 파주-문산간 남북교류 협력단지 개발 및 평화공원 조성을 추진하고 있다(<그림 3> 참고).

〈그림 3〉 강원도의 접경지대 종합개발구상



* 출처: 강원발전연구원, 2001, “강원도 접경지역계획(안)”, 강원도 도민공청화자료.

〈표 10〉 강원도의 접경지대 종합개발구상

사업단지	시설	기능
도라산역	입출국심사시설 검역기능 이산가족면회소	출입/통관/검역
파주 첨단사업단지 (덕은리)	개성공단 연계남북경협산업단지 IT중간제 제조장	산업분업에 및 생산연계
파주-문산 물류유통센터	철도연계 환적시설 트럭터미널 물류센터	물류유통
파주-문산 남북교류협력업무단지	생산자서비스시설 대북관련정부기관연락소	경제지원, 대북행정
파주-문산 관광단지	개성관광 DMZ관광 숙박시설	관광
파주-문산 남북기술교류단지	국제세미나장 공업경영연수원 등	학술 및 기술 교류

* 출처: 경기개발연구원, 2001, “경기도접경지역계획(안)”, 경기도 공청화자료집

상호간 분명한 공동의 목적과 의지에 의해서 추진될 수 있는 접경 지방자치단체의 생태협력 및 국토개발협력은 장기간에 걸쳐 지속적으로 추진될 수 있어야 하며, 직접적이고 실현가능한 사업을 매개로 다양한 분야로의 교류협력을 확대해 나가는 전략이 실효성 있을 것이다.

V. 결 론

이명박 정부의 상생·공영정책이 지향하는 가치는 실용과 생산성이다. 이는 과거 정부의 대북정책이 지닌 이념과잉의 문제와 고비용 저효율을 씻어낸다는 합리적인 토대에서 출발하고 있다(진행남 2008, 81). 그러나 북한의 입장에서 보면 이명박 정부가 내세우고 있는 거래 조건은 참여정부에 비해 크게 악화된 셈이다. 핵포기를 최우선으로 내세우는 이명박 정부의 대북정책은 매우 합리적이지만, 북한이 변화된 대북정책에 순응하기란 현실적으로 어려울 수 있다. 그러나 역설적으로 양측이 대립하고 있는 상황 속에서 접경지방자치단체를

활용한 남북교류협력의 지속적인 추진은 그 유용성을 발휘할 수 있는 기회를 맞고 있다고 볼 수 있다.

서로 상이한 행정체계를 갖고 있지만, 남한의 ‘자치’와 북한의 ‘자립’ 원칙은 남북교류협력에 있어 실용성과 사업목표의 구체성에 있어 합의점에 도달할 수 있다. 특히 국경을 맞대고 있는 접경지방자치단체 차원에서의 남북교류협력은 민간과 국가수준의 교류협력의 매개체인 지방정부를 통해 보다 통합성 있고 실질적인 교류협력을 가능하게 하며, 지역주민의 참여 확대에 의한 평화 분위기 확산, 북한사회의 다원화 및 근저에서부터 변화를 추구하고 지역적 격차를 줄이는 통일기반 구축 등의 목표를 이데올로기적 대결의식이나 국제환경의 영향을 적게 받으며 추진할 수 있다는 지방자치단체의 교류협력의 장점이 모두 적용되며, 여기에 지리적 인접성이라는 고유한 특징이 더해져 시너지 효과를 창출할 수 있다는 점에서 주목할 만하다. 북한과의 지리적 인접성은 평화지대 개발 및 통일 한반도에서의 문화적·지역적 완충지대 조성과는 같은 보다 직접적이고 구체적인 교류협력 사업을 가능하게 하기 때문이다. 반드시 예상한 방향은 아니지만 통일이 시기적으로 무르익어가고 있는 시점에서, 접경지방자치단체의 남북개발협력 활동은 각 지방자치단체에도 도움이 되며 중장기적으로 통일을 향한 계획 속에서 구상될 수 있을 것이다.

이러한 시사점을 반영하듯, 접경지역에 위치한 지방자치단체인 강원도와 경기도, 인천광역시의 경우 다른 지방자치단체보다 비교적 이른 시기에 남북교류협력과 관련한 법·제도적 체계를 구축하였으며, 효과적인 사업추진을 통해 성공적인 남북교류협력을 이룩했다는 평가를 받고 있다. 뿐만 아니라 접경지방자치단체는 새 정부와 함께 남북교류협력의 변화된 패러다임 속에서도 꾸준한 사업을 지속하고 있다는 점에서 한반도 평화 및 통일기반 구축에 기여하는 바가 크다.

접경지방자치단체가 추진한 남북교류협력 사업은 유형별로 ①생태협력, ②인도적 지원, ③현대화를 위한 인프라 협력, ④공동체형성을

위한 문화교류, ⑤국토개발협력의 다섯 가지의 유형으로 나누어 각각의 특징과 의의를 통일과 관련하여 생각해 볼 수 있다. 생태협력은 자연자원의 공유나 연계성을 배경으로 하고 있으며, 양측 지방자치단체 모두의 경제적·생태적 이해관계와 맞물려 있는 사업이라는 특징을 지니고 있다. 따라서 남북한 모두가 정치적인 부담 없이 추진할 수 있는 사업이며, 남북 모두에게 실질적인 동기를 제공하고 있는 실용적인 사업이다. 또한 이를 통해 자연스러운 교류 확대가 이루어질 수 있으며, 하나의 강산이라는 이미지를 제고시킴으로써 상호간 친화력을 높일 수 있다. 아울러 상대적으로 낙후된 북한의 생태환경의 개발을 통해, 통일 이후 균형적인 남북 생태조성을 위한 기반을 닦을 수 있다는 의의를 지닌다. 인도적 지원은 남북간의 적대감을 불식시켜 주며, 평화 분위기의 조성과 장기적 공존을 위한 기반을 제공할 수 있다. 또한 남한의 입장에서 본다면 가장 손쉽고 상시적인 접촉의 창구를 마련할 수 있다는 점에서 정치·군사적 긴장을 완화하는 역할을 해줄 수 있으며, 현대화를 위한 개발협력은 일시적인 지원이 아닌 낙후된 북한의 산업시설을 개선함으로써, 중장기적인 안목에서 지속적인 사업을 추진하게 해준다. 인도적 지원과 유사하게 인도주의에 입각한 비정치적인 남북교류의 장으로 활용할 수 있으며, 단기적으로는 북한 사회의 발전 및 북한주민의 자립에 도움을 주고 장기적으로는 통일 이후 산업격차를 줄여나갈 수 있다는 점에서 통일기반 조성에 기여하는 바가 크다. 마지막으로 국토개발 협력은 분단이 고착화되면서 언어, 문화, 예술 등 사회 전 분야에서 남북의 이질화가 심화되어 왔다. 문화교류는 서로의 문화를 이해하고 동질성의 회복을 통한 공동체 의식을 형성하는데 기여한다. 남북 간의 잦은 왕래를 통해 분단의 긴장감을 완화하고 지역민을 통한 직접적인 접촉은 문화교류를 통한 평화 분위기의 확대 생산을 가능하게 한다.

이처럼 접경지방자치단체들은 여타 지방자치단체에서의 교류협력과 유사한 형태의 사업과 아울러 고유한 특성을 살려 비(非)접경지방자치단체와는 차별화된 사업을 전개했음을 알 수 있었다. 그러나 접경

지역은 분단된 영토 내에서 직접적인 물리적 교류가 가능한 장소임과 동시에 언제든지 군사적으로 침예한 대립과 마찰이 발생할 수 있는 지역이기에 정치적으로나 군사적 민감성이 높은 지역이기도 하다. 따라서 이러한 상황 속에서 접경지방자치단체가 경색된 남북관계의 완충지대 역할을 담당하고 남북교류의 중심축을 이룸으로써 궁극적으로는 한반도의 평화와 통일기반 구축에 일조하기 위해서는 조심스러운 접근이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 남북교류협력을 위한 네트워크를 구축함으로써 남북간의 교류협력을 위한 중·형 네트워크에 있어 접경지방자치단체가 구심점 역할을 담당해야 한다. 둘째, 접경지방자치단체의 고유한 사업개발 및 이를 통한 교류협력 다변화를 통해서 지방자치단체 내부에서부터 교류협력의 추동력을 이끌어야 하고, 마지막으로 생태협력 및 국토개발협력과 같은 접경지방자치단체의 고유한 사업개발 및 이를 통한 교류협력 다변화를 꾀해야 한다.

분단 상황하에서의 교류협력은 궁극적으로 통합 혹은 통일이라는 커다란 목표 속에서 진행되어야 한다. 정권교체에 따라 달라지는 대북정책과 급변하는 국제정세의 조류에 휩쓸리지 않고 꾸준하고 현실적으로 진행될 수 있는 교류채널이 필요한 이유다. 접경지방자치단체의 교류협력 역시 중앙정부의 원칙이나 비전에 맞추어 시기에 따라 그 규모나 속도가 달라질 수 있겠지만, 지역의 현실적 필요에 기반하는 실용적인 남북교류협력은 통일을 위한 기반조성과 한반도 평화체제 구축에 요긴하게 사용될 것이다.

〈참고문헌〉

- 강원도, 1999, 『북강원도 편람』
- 강원도청 남북협력담당관실, 2006, 『남북강원도교류협력백서』, 강원도청
- 강원발전연구원, 2001, “강원도 접경지역계획(안)”, 강원도 도민공청회 자료, 9월 24일
- 경기개발연구원, 2001, “경기도접경지역계획(안)”, 경기도 공청회자료집, 8월
- 고성준, 2003, “제주도의 대북 지원 및 교류사업의 성과와 과제”, 『지자체 남북교류, 협력활성화 세미나집』, 제주대학교평화연구소·남북협력제주도민운동본부
- 국회예산정책처, 2010, 『(2009회계연도)결산 분석 종합』
- 금창호, 2001, “경기도의 남북교류협력을 위한 대상지역 선정 및 접근 방법”, 『통일연구원 학술회의 총서 01-05』, 통일연구원
- 금창호·김병국·한부영·조석주·권오철, 2001, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』, 한국지방행정연구원
- 김경량·염돈민, 1999, “독일통일과 동서독 자치단체간의 역할 및 협력에 관한 조사연구”, 강원개발연구원
- 김국신 외, 2005, 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안』, 통일연구원
- 김동성 외, 2002, 『경기도 남북교류협력사업 실천방안』, 경기개발연구원
- 김성운, 1995, “지방자치단체의 동서독 교류정책과 통일 : 그 교훈과 시사”, 『정책과학』 창간호
- 김영운, 2005, “지방자치단체의 대북 교류협력 : 현황과 과제”, 『통일 정책연구』 14권 1호
- 김장기·신운창, 2007, “남북 지방정부간 교류협력사업의 추진 방안 - 강원도를 중심으로-”, 『지방행정연구』 21권 1호, 한국지방행정연구원

- 김재한 외 2002, 『DMZⅢ : 접경지역의 화해·협력』, 서울 : 소화
- 김학성·최진욱, 2001, 『남북한 지방자치단체간 교류·협력: 실태분석과 활성화 방안』, 통일연구원
- 김현수, 2000, “남북교류시대 전진기로서의 경기북부지역 발전방향”, 『경기논단』, 경기개발연구원
- 류지성, 2005, “다원적 남북교류협력 활성화를 위한 지방자치단체의 역할에 관한 연구”, 『한국동북아논총』 제10권 제4호, 한국동북아학회
- 박광기, 2006, “통합적 측면에서 고찰한 남북교류협력의 활성화 방안 : 남북교류협력의 평가와 정책제안”, 『한·독사회과학논총』 제16권 제1호
- 박석양, 2007, “경기도 남북교류 종합모델 제시”, 『북한과학기술네트워크 뉴스레터 102호』 2007.4.18일자 칼럼
- 박흥렬, 2004, “지방자치단체 남북교류협력사업의 추진현황과 성과”, 『지방의 국제화』, 한국지방자치단체국제화재단
- 사득환, 2001, “남북강원도의 교류협력 현황과 전망”, 『학술대회발표논문집』, 한국행정학회·강원행정학회
- 성태규, 2007, “지방의 남북교류 활성화를 위한 중앙과 지방간의 협력 방안”, 『2007년 남북정상회담과 지방의 남북교류협력 활성화 방안』, 한국지방정치학회 연례학술회의 자료집
- 심익섭, 1992, “독일통일과정에서 지방자치의 역할 ; 동·서독 지방자치단체간의 교류관계를 중심으로”, 『한국행정학보』 제25권 제4호, 한국행정학회
- 양성철, 2004, “남북한 교류협력사업의 의의와 방향- 지방정부간 교류협력사업을 중심으로”, 한국지방자치단체국제화재단
- 양현모, 2001, 『지방자치단체의 바람직한 남북교류협력사업 추진방안』, 한국행정연구원
- 양현모, 2002, “지방자치단체 남북교류협력사업의 효과적 추진방안에 관한 연구”, 『한국행정연구』 제11권 제2호, 한국행정연구원

- 양현모, 2004, “동·서독 지방자치단체 간 교류사례 및 그 함의”, 『지방의 국제화』, 한국지방자치단체국제화재단
- 양현모·강동완, 2009, “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전 방안 : 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로”, 『통일정책연구』 제18권 제1호, 통일연구원
- 양현모·임병연, 2009, 『지방자치단체의 북한개발지원 : 전략과 접근방법』, 통일연구원
- 양현모·이준호, 2008, “남북 교류·협력과 로컬거버넌스구축방안 : 강원도, 경기도, 경상남도 사례비교”, 『한국정책과학학회보』 제12권 제1호, 한국정책과학학회
- 양현모·이준호·최유성·최진욱, 2007, “한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로”, 통일연구원
- 유진삼·김추윤·권원기, 1998, “남북통일에 대비한 경기북부 접경지역의 개발방안”, 『지리학연구』 제32권 제3호, 국토지리학회(구-한국지리교육학회)
- 이원웅, 2003, “강원도 남북교류협력 : 추진과정과 전망”, 『지자체 남북 교류 협력 활성화 세미나집』, 제주대학교평화연구소·남북협력제주도민운동본부
- 이지경, 2007, “경기도 남북교류협력의 현황과 발전과제”, 『2007년 남북정상회담과 지방의 남북교류협력 활성화 방안』, 한국지방정치학회 연례학술회의 자료집
- 이교덕 외, 2007, 『남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안』, 통일연구원
- 이시형, 2008, “남북관계의 변화과정에서 지자체의 대북사업에 관한 연구”, 『한국동북아논총』 제48집
- 장병구, 2004. 『지방자치행정론』, 서울 : 형설출판사
- 정병일, 2008, “남북한 지방행정체제의 통합방안모색 : 남북한지방행정체제 비교를 중심으로”, 『한국지방자치연구』 제10권 제1호, 대한지방자치학회

- 정영재, 2003, “지방간 남북교류협력사업의 새로운 모델과 전망”, 『지자체 남북교류·협력활성화세미나집』, 제주대학교평화연구소·남북협력제주도민운동본부
- 조광제, 2004, “지방자치단체의 남북교류 활성화방안”, 단국대학교 박사학위 논문
- 조동호, 2004, “지방자치단체의 남북교류협력사업 문제점과 합리적 추진방안”, 『지방의 국제화』, 한국지방자치단체국제화재단
- 진행남, 2008, 『이명박 정부의 대북정책 변화와 지자체 남북교류의 특징 및 과제』, 제주평화연구원
- 채경석, 2004, “남북한 지방자치단체의 교류협력에 관한 탐색연구”, 『정치정보연구』 제7권 2호, 한국정치정보학회
- 채경석, 2005, “지방정부의 남북한 교류협력과 제도화”, 『한국동북아논총』 제10권 제1호, 한국동북아학회
- 최대석, 2006, “긴급구호에서 개발지원으로: 국내 NGO의 지원경험과 향후과제”, 『북한연구학회보』 10권 1호
- 최진용, 2007, “지방자치단체의 남·북한 교류 협력 활성화 방안에 관한 연구: 인천광역시와 개성공단을 중심으로”, 인하대학교 국제통상물류대학원 석사학위 논문
- 최진욱, 2001, “경기도 대북 교류협력의 방향 : 사업내용 및 추진전략”, 『통일연구원 학술회의 총서 01-05』, 통일연구원
- 최진욱·김학성, 2005, 『남북한 지자체간 교류·협력 활성화 방안』, 통일연구원
- 최용환, 2007, “남북교류의 구조적 특징과 지자체의 역할”, 『북한연구학회보』 제11권 1호
- 통일부, 2008, 『남북관계 현황과 대북정책 추진방향』, 서울 : 통일부
- 통일부, 2000-2009, 『통일백서』, 서울 : 통일부
- 하세현, 2008, “지방자치단체 대북 교류사업의 실태와 과제”, 『국제정치연구』 제11집 제2호, 동아시아국제정치학회

- 한국지방행정연구원, 2001, 『지방자치단체의 남북교류 활성화 방안』
- 홍양호, 2007, “지방자치단체의 대북 교류협력 현황과 추진방향”, 『KDI 북한경제리뷰』 한국개발연구원
- 황일봉, 2005, “남북교류협력과 지방자치단체의 역할”, 『통일문제연구』 제20권 1호
- 황지욱, 2004, “델파이기법을 활용한 남북한 지방자치단체의 교류·협력 전망과 접경지역의 기능변화”, 『국토계획: 대한국토·도시계획 학회지』 제39권 제1호

〈우 수〉

북한 급변사태와 국제사회의 개입 - 유엔의 분쟁관리에 있어서 안정화 과정의 적용 -

서울대 대학원 외교학과 김건우

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한 급변사태의 가능성과 유형
- III. 국제사회의 개입을 통한 분쟁 관리
- IV. 분쟁 관리를 통한 북한 지역 안정화
- V. 한국의 정책적 과제
- VI. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

북한 급변사태와 국제사회의 개입

- 유엔의 분쟁관리에 있어서 안정화 과정의 적용 -

본 논문은 북한 급변사태(Sudden Change) 시, 국제사회의 개입을 통한 안정화(Stabilization)와 한국의 정책적 대응에 대한 글이다. 북한의 급변사태는 한반도뿐만 아니라 동북아 전체의 안보를 위협할 수 있는 중요한 문제이다. 그러나 이에 대해 미국과 중국은 양자적 틀 속에서 해결점을 모색해 가고 있으며, 한국은 그 주도권을 많이 잃어 가고 있는 것이 현실이다. 그러나 한국은 한민족이라는 이유를 차치하고라도 북한 급변사태에 적극적으로 개입할 필요가 있다. 급변사태의 대응 과정 및 사태의 안정화 이후의 상황 모두 한국의 안보 및 국가이익에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 그렇다면 내외부적으로 북한에 급변사태가 발생할 경우 한국 정부는 어떻게 대응해야 하는가? 또한 미국과 중국 사이에서 문제 해결의 주도권을 갖기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 이 질문의 답을 찾는데 있어서 본 논문은 유엔의 분쟁 관리 중, 안정화 과정(Stabilization Process)을 적용할 것을 제안한다.

유엔의 분쟁 관리에 있어서 안정화 과정은 평화유지 활동과 평화재건 활동이 결합된 개념으로서, 무력 분쟁 종결 이후에 분쟁 지역에 개입하여 정전을 유지한 상태에서 분쟁의 재발을 막고, 장기적인 평화 정착을 위한 여건을 마련하는 모든 활동을 말한다. 안정화 과정은 크게 세 가지를 목표로 한다. 첫째, 군사력의 무장 및 동원 해제 작업(Disarmament Demobilization and Reintegration, 이하 DDR)이다. DDR작업은 분쟁 지역의 안전보장과 분쟁의 재발 방지 그리고 거버넌스의 확립과도 이어지는 매우 중요한 작업이다. 이 작업이 선행되지 못한다면 그 이후의 다른 안정화 단계들도 실행될 수 없다. 둘째, 인

도주의적 지원 활동이다. 분쟁이 발생하게 되면 그 지역에는 기아, 질병, 인권 침해 등 다양한 문제들이 발생하게 되는데, 이들을 해결하는 것 역시 안정화 과정의 한 부분이다. 셋째, 새로운 거버넌스의 확립이다. 분쟁 관리에서 최종적인 목표는 지역 내의 행정 및 정치 기구를 확립하고 민주주의적인 선거를 통하여 정부를 구성하여 지속가능한 평화를 정착시키는 것이다. 이러한 유엔의 안정화 모델을 북한에 적용하는데 있어서 북한의 특수성을 고려 하였을 때 중요한 목표 하나가 더 추가 되어야 한다. 그것은 바로 대량살상무기(Weapon of Mass Destruction, 이하 WMD)의 확보이다. WMD가 유출되었을 경우 북한 급변사태는 동북아를 넘어서 세계의 평화를 위협할 가능성이 있기 때문이다. 이렇게 하여 만들어진 4가지 목표와 북한 급변사태 시 개입이 예상되는 3가지 개입 주체들을 고려하여서 다음 <표>와 같은 안정화 모델을 제시할 수 있다.

<표> 북한 급변사태 시 안정화 과정의 적용

구 분		안정화 과정			
		WMD확보	DDR작업	인도주의적 지원	거버넌스 확립
개입 주체	유엔 (국제사회)				V
	미·중 + 지역 강대국 (강대국)	V	V		
	NGO, 기업, 유엔 산하기구 (초국가 행위자)			V	

결론적으로, 북한 급변사태 시 안정화 작업은 다음과 같이 구체화 될 수 있다. 먼저 WMD의 해체작업 및 DDR작업에 있어서는 미국과 중국이 중심이 되는 지역적 협력체가 중심이 되어야 한다. 그리고 인도주의적인 지원에 있어서는 유엔 산하기구 및 NGO들이 함께 참여하여 폭넓은 수준의 지원이 이루어져야 한다. 마지막으로 거버넌스의 확립에 있어서는 유엔 안보리가 큰 역할을 할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 이러한 안정화 모델의 적용은 한국이 북한 급변사태에 있어서 주도적인 역할을 할 수 있는 가능성을 높여 줄 것이다. 그리고

안정화 종료 이후 한국에게 우호적인 한반도 상황을 만드는 데 도움을 줄 것이다.

이러한 유엔의 안정화 과정을 적용할 경우에 한국에는 3가지 이점이 있다. 먼저 급변사태의 대응에 있어서 한국의 영향력을 확대할 수 있다. 사태에 개입하는 주체들이 많아짐에 따라 개입할 수 있는 채널들이 많아지게 된다면 한국이 개입하여서 영향력을 발휘할 수 있는 기회도 많아진다. 둘째, 한반도 문제가 미·중 양국에 의해서 결정되는 상황을 견제할 수 있다. 미·중 양국이 북한 문제를 유엔이라는 틀 속에서 접근할 수 있도록 함으로써 북한 문제가 양자관계에 매몰되는 것을 막고, 유엔에게 문제해결의 주도권을 갖게 함으로써 개입의 정당성 및 합법성을 획득할 수 있다. 마지막으로 안정화 과정에서 북한 내에 다양한 행위자들을 참여시켜 안정화 완료 이후의 북한을 보다 개방적인 국가로 만들 수 있다. 이는 안정화 과정에 다양한 수준의 행위자들을 투입하여 외부와의 연결고리를 증대시킴으로써 북한 내부에 쌓인 폐쇄적인 속성들을 제거할 수 있다.

따라서 한국은 북한 급변사태 시 안정화 작업을 적용시켜야 한다. 그러기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력들이 요구된다. 첫째, 대유엔 외교를 강화하여서, 북한 급변사태 시 그 대응이 유엔을 통해서 이루어지도록 해야 하고, 유엔 내에서의 역량을 강화하여 실제 북한에 안정화 과정이 적용될 때 한국이 주도적 역할을 할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 둘째, 한국군의 평화유지활동(Peace-Keeping Operation, 이하 PKO) 참여를 늘려서, 급변사태 이후 북한 안정화에 실제로 많은 역할을 하게 될 한국군이 안정화 과정 및 기타 분쟁관리에 대한 경험을 쌓고, 실제 상황 발생 시 신속하고 효과적인 대응을 할 수 있도록 만들어야 한다. 마지막으로 한국은 미국과 중국을 포함하는 동북아 전체 국가들과의 협력적 틀을 검토하여, 유사시 한국이 북한 지역에서 수행할 수 있는 안정화 업무에 대해 명확히 할 필요가 있다.

I. 서 론

본 논문은 북한 급변사태(Sudden Change) 시, 국제사회의 개입을 통한 안정화(Stabilization)와 한국의 정책적 대응에 대한 글이다. 현재 북한은 국내외적으로 어려운 상황에 직면해 있다. 핵개발로 인하여 외부적으로는 국제사회에서 고립되어 제재를 받고 있으며, 내부적으로는 화폐개혁의 실패로 극심한 경제난을 겪고 있다. 이러한 어려운 상황 속에서 김정일 국방위원장의 건강마저 악화되면서 북한의 급변사태 시 대비책에 대한 논의들이 활발해지며 그 중요성이 증대되고 있다. 북한의 급변사태는 한국의 국가 안보에 있어서 중대한 사안이며, 치명적인 위협이 될 가능성을 갖고 있다. 미국과 중국의 개입으로 인하여 예상되는 군사적 충돌이나, 북한 내부적 혼란으로 인한 대량난민 유입 등은 한국에 있어서 중요한 안보 문제이다. 급변사태가 마무리 된다고 해도 그 이후의 상황 역시 한국에게 매우 중요하다. 재건 과정에서 어떠한 성향과 형태의 정부가 세워지느냐는 차후 한반도 통일 논의를 하는데 있어서 중대한 문제가 될 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 급변사태의 대비에 관한 논의는 미·중 간 협력 및 대결의 양자 구도로 진행되고 있으며, 한국은 여기에서 배제되는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향이 지속된다면, 급변사태가 실제 발생했을 경우 한반도의 미래가 다른 국가들에 의해서 좌우되는 1950년대의 상황이 재현될 것이다.

그렇다면 북한 급변사태 시, 어떻게 대응해야 하는가? 이 문제에 있어서 한국이 영향력을 확대하기 위해서는 어떻게 해야 할까? 이 질문에 대해서 본 논문은 유엔의 분쟁관리 중 “안정화 과정(Stabilization Process)”을 적용할 것을 제안한다. 유엔이 행하고 있는 안정화 과정이야말로 급변사태의 대응에 있어서 한국이 영향력을 증가시킬 수 있는 방안이다. 이러한 주장을 펴는데 있어서, 이 글에서는 먼저 급변사태의 정의, 유형 그리고 그 가능성에 대해서 알아 본 후, 유엔

의 분쟁관리에 있어서 “안정화 과정”의 개념과 그 실제 작업에 대해서 알아본다. 다음으로 이 개념을 북한 급변사태에 적용하기 위해, 북한의 특수성을 반영하여 현재 북한에 적합한 안정화 과정 모델을 제시하였다. 그리고 그 모델을 적용해서 북한 급변사태 시, 일어날 수 있는 상황별 시나리오를 제시한 후, 마지막으로 안정화 과정을 도입하여 급변사태에 주도적 대응을 하기 위한 한국의 정책적 과제를 제시하였다.

Ⅱ. 북한 급변사태의 가능성과 유형

1. 급변사태의 정의

급변사태에 대해서는 다양한 학자들의 정의가 존재한다. 먼저, 급변사태를 어떠한 결과나 상황 등 정적인 상태로서 체제 붕괴와 동일한 의미로 사용하기도 하며, 체제 붕괴를 유발시키는 중요한 사건을 급변사태라 일컫기도 한다.¹⁾ 이를 결과가 아닌 과정의 의미로 파악하여 “북한에서 급격한 변화가 일어나 외부의 군사개입이 불가피한 정도의 상황이 조성되는 상태”로 정의하기도 한다.²⁾ 한편, 급변사태를 사회기반의 변화로 파악하여 대규모 식량폭동이나 민주화 요구에 의해 주민의 소요사태가 발생, 이것이 민중봉기로 발전하여 체제가 붕괴되는 상황을 급변사태로 정의하는 견해도 있다.³⁾ 그리고 국제사회의 개입 필요성에 초점을 맞추어 “기존 북한체제가 단기간 내에 스스로 극복할 수 없는 규모의 내부 불안정이 발생하는 상황이거나, 내부의 불안정이 심화 및 확대되어 한반도와 동북아 국제사회의 개입에 의해 해결이 모색되는 상황”이라고 정의하기도 한다.⁴⁾

1) 제성호, “한반도 유사시 유엔의 역할: 북한 급변사태를 중심으로,” 『서울국제법연구』, 제6권, 2호 (1999), p. 367

2) 김일영, “북한 붕괴 시 한국군의 역할과 한계,” 『국방연구』, 제46호, 2권 (2003년 12월), pp. 138-139

3) 김계동 & 김광식, 『북한의 급변사태 전개 전망과 아국의 대응책』(서울: 국방연구원, 1995)

4) 백승주, “북한 급변사태 시 군사차원의 대비 방향,” 박관용(편), 『북한의 급변사태와 우리의 대응』

이러한 많은 논의들 속에서 그 핵심을 살펴본다면 급변사태란 국내 외적인 급격한 변화로 인하여 북한 정권이 상황을 통제할 수 없는 사태로서 외부의 개입이 요구되는 상황을 의미한다. 외부적 공격, 경제적 어려움, 지도자의 유고 등 다양한 이유에 의해서 국내외에서 급작스러운 변화가 발생하고 이에 대해 북한 정권의 자체적인 통제력이 작동하지 않으며, 따라서 동북아 지역 국가 또는 국제사회의 개입을 통해서 해결되어야 하는 상황을 말한다.

2. 북한의 급변사태 유형과 가능성

급변사태의 유형은 크게 나누어서 첫째, 체제 내부의 갈등에 의한 사태, 둘째, 체제 하부로부터 발생하는 체제에 대한 도전, 셋째, 위로부터의 권력투쟁과 아래로부터의 반란의 결합형⁵⁾, 넷째, 외부의 압력으로 인한 혼란 사태로 볼 수 있다.

먼저 체제 내부의 권력투쟁으로 인한 갈등에서 핵심 변수는 김정일의 유고이다. 이때 김정일의 유고는 언제, 어디서, 어떻게, 왜 발생하였는가에 따라 매우 다양한 모습의 혼란으로 발전할 수 있다.⁶⁾ 그러나 현재로서 가장 유력한 것은 병사(病死)이다. 김정일이 병으로 인해 사망하게 된다고 가정한다면, 권력 승계를 두고 문제가 벌어지게 된다. 먼저 권력 승계가 순조롭게 이루어질 경우, 후기 체제는 기존 체제의 모습과는 다른 형태가 될 것이다. 현재로서는 김정일의 아들 중에서 김일성-김정일처럼 명확하게 후계자를 지목하고 교육을 실시한 후보가 없기 때문에 후기 체제는 표면적으로는 정통성을 잇기 위해 아들을 세우고 그 뒤에서 실질적으로 장성택이나 김옥 등의 후견인이 힘을 발휘하는 체제가 될 가능성이 크다.⁷⁾ 이렇게 될 경우 후기체제

(서울: 한울아카데미, 2008), pp. 59-61

5) 제성호, 1999, p. 369

6) 고재홍, "북한 급변사태 관련 국제적 협력문제 고찰," 『북한학보』, 제 33집, 2호 (2008), p. 213

7) Paul B. Stares and Joel S. Wit, "Preparing for Sudden Change in North Korea," Council Special Report No.42 (Jan. 2009), pp. 12-13

는 김정일이 자신의 카리스마적 리더십에 기반하여 만들어 놓은 많은 정책적 과제들을 김정일 없이 해결해야 하는 상황에 직면하게 된다. 다음으로 정권 승계가 제대로 이루어지지 않을 시, 권력 투쟁으로 인해서 혼란에 빠질 수 있다. 김정일이 추진해 온 선군정치와 그로 인해서 모든 자원이 군사 분야에 집중된 북한의 현실을 감안한다면, 실제로 북한에서 반란이 일어났을 경우 그 주체는 농민이나 일반 시민이 아니라 군부가 될 가능성이 크다.⁸⁾ 군부가 권력 승계에 개입하는 형태의 투쟁이 일어날 경우 이는 대규모 내전으로 확산될 가능성이 있으며, 대규모 학살 사태 및 난민 발생의 가능성이 매우 커진다. 권력 투쟁을 통해서 특정 세력이 정권을 획득한다고 할지라도, 그 정권은 김정일이 만들어 놓은 문제들과 권력 투쟁 과정 중에 생겨난 많은 문제들을 감당하기가 매우 어려워진다. 마지막으로 권력 승계에 실패할 경우 앞서 말한 모든 문제들이 장기화되는 최악의 상황이 벌어지게 된다.

둘째, 체제에 대한 하부의 도전은 주민들의 반란 및 이로 인하여 난민이 대규모로 발생하는 사태를 의미한다. 실제 북한지역에서 민중 봉기가 일어나기는 매우 어렵다. 민중 봉기가 발생하기 위해서는 자유민주주의적 의식이 대중 속에 깊이 퍼져있어야 하며, 봉기의 촉발요인이 될 수 있는 반체제 단체 또는 인사가 존재해야 한다. 그러나 북한은 이러한 조건들을 갖추고 있지 못하다.⁹⁾ 그리고 김일성-김정일 체제를 통하여 주체사상을 중심으로 형성된 강력한 사상적 기반과 이를 통제하기 위한 제도적 장치들은 북한에 다른 사상이 유입되는 것을 강력하게 차단한다.

셋째, 상향식 혼란과 하향식 혼란이 혼합되는 형태의 급변사태 역시 매우 가능성이 높은 유형이다. 사태의 시작 유형을 막론하고 체제 내부이든 외부이든 혼란이 발생하게 되면, 체제 내부와 외부에 공통적으로 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 체제 내부에서의 권력 투쟁은

8) 박관용, 『북한의 급변사태와 우리의 대응』(서울: 한울아카데미, 2007), p. 50

9) 한관수 p. 71

중앙의 통제 기능을 약화시켜서 군부 반란 및 농민 봉기 등으로 확대될 가능성이 크며, 반대로 지방의 혼란이 커지게 된다면 그 틈을 타서 권력을 찬탈하려는 세력이 등장할 가능성이 커진다.

넷째, 외부의 제재에 의한 급변사태이다. 북한은 핵문제로 미국과 지속적으로 대립해 왔으며 1993년부터 수차례 위기설을 만들어내고 있다. 이러한 북미관계의 경직성과 국제사회로부터의 고립성을 고려하였을 때, 외부의 군사적 또는 경제적 제재에 의한 급변사태를 상정해 볼 수 있다. 외부 제재에 의해서 나타날 수 있는 상황으로는 강력한 경제적 제재나 외교적 압력으로 인한 내부 반란, 주변국의 군사적 압박이나 제한적인 군사 작전으로 인해 발생할 수 있는 내부 혼란 등¹⁰⁾의 상황이 있을 수 있다.

이상의 유형들을 검토해 보았을 때 사태가 진행되는 출발점과 과정은 다를지라도, 북한은 결국 안정화 작업이 요구되는 상황에 직면하게 된다. 중앙의 거버넌스가 무너지고, 주어진 경계 안에서 갈등을 일으키는 두 개 이상의 분파들이 존재하게 되는 일련의 상황은 일반적인 분쟁 관리 과정이 적용될 수 있는 조건들이다.

Ⅲ. 국제사회의 개입을 통한 분쟁관리

1. 분쟁관리 개념

분쟁 관리란 적대적 성격을 지닌 두 개 이상의 세력이 만들어내는 갈등 상태가 분규 및 군사적 분쟁 상태로 악화되는 것을 막고, 이에 실패했을 시 군사적 분쟁을 조기에 종결시켜 평화를 이끌어내는 과정을 말한다.

분쟁관리는 분쟁예방, 평화조성, 평화유지, 평화강제, 평화재건 등

10) 고재홍, 2008, pp. 217-218

다섯 가지로 나눌 수 있다. 이 개념은 최초 부트로스 갈리(Boutros Broutros-Ghali) 사무총장이 제시한 개념으로서, 이후 유엔의 분쟁 관리 활동의 경험과 런드(Michael Lund)나 도일(Michael Doyle)과 같은 학자들에 의해서 정리되었다. 먼저 분쟁예방(Conflict Prevention)은 국가 간 또는 국가 내의 분규나 긴장상태가 무력 분쟁으로 악화되는 것을 방지하는 구조적이며 외교적인 수단들을 말한다. 둘째, 평화 조성(Peacemaking)은 절대적인 분쟁 당사자들을 평화 협정으로 끌어들이는 외교적 조치와 같이 분쟁에 대해 선제적으로 대응하는 것을 말한다. 셋째, 평화유지(Peacekeeping)는 무력분쟁이 종결된 곳에 개입하여 평화 상태를 보전하거나 평화 조약을 체결하는 것을 지원하는 활동을 말한다. 넷째, 평화강제(Peace Enforcement)는 유엔 안전보장이사회의 승인하에 이루어지는 군사력 사용을 포함한 강제적인 조치를 말한다. 마지막으로 평화재건(Peacebuilding)은 국가의 능력을 강화함으로써 상황이 악화되거나 분쟁이 재발되는 것을 막고, 지속가능한 평화와 발전을 위한 기반을 닦는 활동을 말한다.¹¹⁾

유엔이 갖는 중립적 지위와 유엔이 실제적으로 실시하는 수많은 분쟁관리 활동으로 인하여, 분쟁관리 이론은 유엔을 중심으로 발전해 왔다. 그리고 유엔은 이 중에서 가장 빈번하게 이루어지고 있는 평화유지 개념을 중심으로 분쟁관리 체계를 다듬어 왔다. 유엔의 평화유지 개념은 크게 3단계를 거치며 발전해 왔다. 1세대 개념은 초기의 평화유지 개념으로 그 대상을 국가로 한정한다. 전통적 안보 개념에 입각하여 국가 간 분쟁이 있을 경우 이들을 격리시키고 중간 지대를 설정하고 정전협정 체결 및 이행의 감시를 하는 업무 등을 포함한다. 1세대 개념의 평화유지 활동에 있어서는 유엔 평화유지의 3원칙인 동의, 중립, 자위의 원칙이 모두 지켜졌다. 그러나 이는 분쟁관리의 대상이 완벽한 거버넌스가 갖추어진 국가였기에 가능했다. 탈냉전 이후 국가 이외의 다양한 행위자들이 등장하면서 이러한 1세대의 분쟁

11) Michael Lund, *Preventing Violent Conflict: A Strategy for Preventive Diplomacy* (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996)

관리 개념은 완전히 무너졌다. 유엔은 새로운 환경에 맞게 분쟁관리의 형태를 변화시켰다. 기존 PKO가 확전 및 휴전이 목적이었다면 제 2세대 분쟁관리는 정치적 프로세스가 가미되어 “평화의 정착”이라는 보다 본질적인 목적에 주목한 다차원적인 평화유지 활동이었다.¹²⁾ 평화의 정착을 위해서는 다양한 행위자들이 분쟁관리에 참여해야 했다. 따라서 군 병력과 경찰 및 민간 요원들이 혼합된 형태로 이루어졌다. 그리고 그 임무에 있어서도 다양한 모습을 보이게 되었다. 한편, 1990년대로 넘어오면서 유엔은 분쟁관리에 있어서는 다양한 상황들을 접하게 되며 때로는 강압적인 군사력을 동원해야 할 필요성도 있다는 것을 느끼게 되었다. 부트로스 갈리 사무총장은 유엔 분쟁 관리의 핵심이었던 평화유지를 보다 효과적인 개념으로 재정의하였다. 그는 유엔 평화유지활동이 기존의 저항도 군사작전뿐만이 아니라, 인도주의적 지원을 보호하는 작전 및 필요에 따라서는 실패한 국가(Failed State)들의 거버넌스 확립을 지원해 줄 수 있는 군사작전을 포함하는 모든 군사작전을 포함해야 한다고 주장하였다.¹³⁾ 이렇게 하여 유엔은 안보리 승인하에 군사력을 사용할 수 있는 제 3세대 평화유지 개념을 발전시켰다.

2. 분쟁관리에 있어서 안정화 과정

분쟁관리 개념 연구와 실제 유엔의 분쟁관리 활동을 고려하였을 때, 최근 가장 많은 주목을 받고 있는 것은 평화유지와 재건이 결합된 형태의 안정화 과정(Stabilization Process)이다. 보다 구체적으로 말하자면, 안정화 과정은 유엔의 다차원적 평화유지 활동과 평화재건 활동이 결합된 개념으로서, 무력 분쟁 종결 이후에 분쟁 지역에 개입하여 정전을 유지한 상태에서 분쟁의 재발을 막고, 장기적인 평화 정

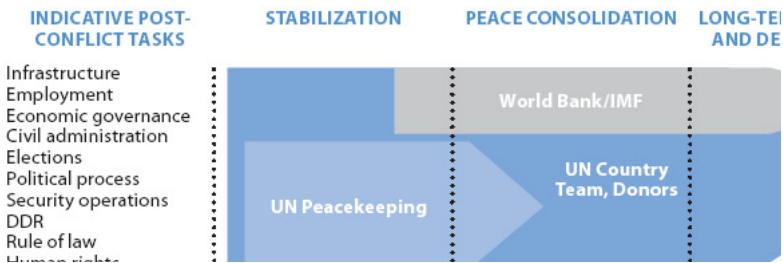
12) Shashi Tharoor, "Should UN Peacekeeping go back to 'basics'?", *Survival* Vol. 37, No. 4 (1995), p.53

13) Boutros Broutros-Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace* (New York: United Nations, 1992)

착을 위한 여건을 마련하는 모든 활동을 말한다. 안정화 과정에서의 구체적인 활동을 알아보기 위해서는 유엔이 제시하는 다차원적인 평화 유지활동의 세부 목표들을 검토할 필요가 있다.

다차원적 평화유지 활동은 무력 분쟁 종결 직후부터 종합적인 평화 협정을 체결할 때까지 수행하는 활동으로서 여기에는 군 병력과 민간 경찰 병력이 합동팀(Joint Team)의 형태로 참여한다. 이러한 합동팀은 크게 세 가지 역할을 한다. 첫째, 법과 인권을 존중하는 국가의 능력을 강화시킴으로 안보가 달성되고 안정성이 확립된 환경을 조성한다. 둘째, 대화와 조정에 기반한 정치 체제를 확립하고 정당성과 효과성이 확보된 제도적 거버넌스의 구축을 지원한다. 셋째, 유엔을 비롯한 모든 국제적 행위자들이 국가 수준에서 협력할 수 있는 틀을 제공한다.¹⁴⁾

〈그림 3-1 다차원적 평화유지활동의 핵심 임무〉



* 출처: 유엔 평화유지국, 현장지원국

다음으로 평화재건 활동은 장기적인 평화를 정착시키기 위한 노력으로서 여섯 가지 핵심적인 임무로 나눌 수 있다. 첫째, 군사력의 무장, 동원해제 및 통합(Disarmament, Demobilization and Reintegration, 이하 DDR)이다. 둘째, 지뢰 제거 작업(Mine Action)이다. 셋째, 안보 및 치안 유지와 기타 법규와 관련된 활동(Security Sector Reform and Other Rule of Law-related Activities)이다. 넷째, 인권의 보호 및

14) UN DPKO and DFS, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (2008), 2008, pp. 22-23

증진(Protection and Promotion of Human Rights)이다. 다섯째, 선거 지원 활동(Electoral Assistance)이다. 마지막으로 국가 권위체의 복원 및 확장에 대한 지원 활동(Support to the Restoration and Extension of State Authority)이다.¹⁵⁾ 이 외에도 유엔은 평화유지 활동의 연장선상에서 장기적인 사회경제적 발전 여건을 조성하는 역할과 인도주의적인 지원을 함께 수행하고 있다.

그림 3-1에서 볼 수 있듯이 유엔은 다차원적 평화유지 활동을 평화재건 활동의 범주에 넣고 있으며, 이 둘의 차이를 분쟁의 재발을 막고 지속가능한 평화를 추구하려는 노력의 유무에서 찾고 있다. 그러나 이들 개념을 실제 분쟁관리 상황에 적용했을 때, 하나의 개념에 의거해서 임무를 구성하는 것은 매우 어렵다. 다차원적인 평화유지 활동은 장기적인 평화에 대한 고려가 부족하고, 평화재건 활동은 미션을 과도하게 지연시켜서 출구 전략(Exit Strategy)을 수립하기 어렵게 만든다. 따라서 다차원적인 평화유지 활동과 평화 재건활동 사이에 안정화(Stabilization)라는 중간 개념을 적용시키는 것이 매우 효과적이라 할 수 있다.

이러한 안정화 과정은 거시적 관점에서 크게 3가지 목표를 갖는다.¹⁶⁾ 첫째, 군사력의 무장 및 동원 해제 작업(DDR)이다. DDR 작업은 다른 모든 활동을 성공적으로 이루기 위한 전제 조건인 안전보장을 달성하기 위한 수단으로서 크게 7가지 세부 작업으로 나눌 수 있다. 전투중인 두 개 이상의 무장 세력을 휴전시키는 것과 평화 및 그 밖의 협정을 집행하여 무장 세력 간 신뢰구축 조치(Confidence Building Measures)를 확립하며 무장 세력들의 무장 및 동원해제 그리고 재통합을 추진한다. 또한 인접국들과의 협력을 통해서 분쟁 당사자들의 무장을 해제시키고 동원해제 과정에서 군인들의 안전 및 의

15) *ibid.*, pp. 26-28

16) Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, *Post-conflict Reconstruction : Task Framework: 2005* (U.S. Department of State, 2005)를 참고하여 정리 및 재구성

식주를 확보해 주어야 한다. 장기적으로는 군인들에게 연금 및 일자리를 제공하여 완전히 사회에 재통합 될 수 있게 하고, 국가 정부기관의 정비를 통해서 지속적인 DDR 작업이 이행될 수 있도록 해야 한다.

둘째, 인도주의적 지원 활동이다. 인도주의적 지원에 있어서는 난민 문제, 인신매매와 같은 인도주의적 범죄, 식량 공급, 임시 거처와 구호물자의 제공, 지뢰제거 지원 분쟁 지역에서의 공중 보건 등을 들 수 있다.

셋째, 선거를 실시하여 국가 거버넌스를 확립하는 것이다. 국가 거버넌스 확립은 안정화의 정치적 최종 완성 단계를 의미하며 국가의 헌법을 제정하여 국가 정체성을 확립하며, 과도기적 지배기구의 정당성 확립, 행정기구의 설립 및 공무원의 배정, 입법기구의 권한 강화, 정당제의 확립 민주주의적 선거 등을 포함한다.

IV. 분쟁 관리를 통한 북한 지역 안정화

1. 북한에 대한 안정화 과정의 적용 및 효과

(1) 북한에 대한 안정화 과정의 기본 작업 및 개입 주체

북한 급변사태에 분쟁관리에 있어서 안정화 과정을 적용시키기 위해서는 북한이 갖는 특수성을 반영할 필요가 있다. 그중 가장 큰 차이는 바로 북한이 WMD를 보유하고 있다는 사실이다. WMD의 유출은 주변 강대국인 미국과 중국 모두의 이익이 걸려있는 문제이다. 따라서 기존의 안정화 과정의 세 가지 기본 작업에 WMD 확보를 매우 높은 우선순위로 추가시켜야 한다. 그리하여 급변사태 시 북한 안정화에 있어서는 크게 4가지 작업(① WMD의 확보, ② DDR작업, ③ 인도주의적 지원, ④ 거버넌스의 확립)이 필요해진다.

다음으로는 안정화에 참여하는 주체들을 고려해야 한다. 기본적으로 유엔이 안정화 작업을 총괄한다. 유엔은 설립 이후 국제 평화와 안보를 위해서 다양한 형태로 분쟁에 개입해 왔으며, 현재의 분쟁관리론을 적립하는 데 큰 공헌을 해왔다. 북한 문제에 있어서도 유엔은 다양한 형태로 개입해 왔으며, 이에 대해 어느 개입주체보다도 합법성과 정당성을 보유하고 있다고 할 수 있다. 두 번째로는 미국과 중국을 포함한 지역 강대국의 개입이다. 미국과 중국은 한국전쟁의 정전 협정의 당사자들이기도 하며, 양국 모두 한반도 문제에 큰 국가 이익이 걸려 있는 상태이다. 중국은 순망치한(唇亡齒寒)의 개념에 의해서 북한을 한·미·일과의 완충지대(Buffer Zone)로 유지하려 하고 있으며, 미국은 북한의 WMD 확산을 결정적 위협으로 인식한 채 한반도 문제에 관여하고 있다. 이 두 강대국은 북한 문제에 있어서 가장 강력한 행위자로서, 급변사태 시에도 적극적으로 개입하여 국가 이익을 확보하려 할 것이다. 세 번째로는 유엔 산하기구, NGO, 초국가적 기업(MNC, Multi-national Company) 등 초국가적 행위자들을 들 수 있다. 탈냉전 이후, 초국가적 행위자들의 역할은 크게 증대되었으며, 이는 단일한 국가 행위자를 가정한 전통주의적 안보 개념을 무너뜨리고 있다. 분쟁관리에 있어서 초국가 행위자들의 역할은 이제 매우 중요한 하나의 축이 되어버렸다.

이렇게 북한의 안정화에 참여할 가능성이 있는 주체들을 고려한다면 크게 ① 유엔, ② 미·중을 포함한 지역 강대국, ③ NGO, MNC, 유엔 산하기구와 같은 초국가적 행위자들이다.

(2) 북한에 대한 안정화 과정의 적용

위에서 살펴 본 3가지 형태의 개입 주체와 4가지 안정화 세부 작업을 고려하였을 때, 가장 바람직한 형태는 표 4-1과 같이 복합적이고 다차원적인 형태의 안정화 과정이다.

〈표 4-1: 북한에 대한 안정화 과정 적용〉

구 분		안정화 과정			
		WMD확보	DDR작업	인도주의적 지원	거버넌스 확립
개입 주체	유엔(국제사회)				V
	미·중 + 지역 강대국 (강대국)	V	V		
	NGO, 기업, 유엔 산하기구 (초국가 행위자)			V	

먼저, WMD의 통제는 강대국, 특히 미국과 중국이 주도하는 것이 효과적이다. WMD에 대해서는 미국과 중국 모두가 관심을 기울이고 있는 사안이다. 미국과 중국 어느 누구도 북한의 WMD를 획득해서 자국의 군사력에 포함시키려 하지는 않는다. 매우 낮은 수준의 WMD이며, 오히려 관리에 비용만 들 뿐이다. 이들이 걱정하는 것은 WMD나 WMD를 구성하는 핵심 부품 및 기술이 다른 지역으로 확산되는 것이다. 이것이 유출되어 이슬람 과격 단체의 손에 들어갈 경우, 이는 미국에 대한 테러 공격에 이용될 우려가 있다. 중국의 입장에서도 WMD의 유출은 매우 위험하다. 이것이 유출되어 중국으로부터 독립을 원하는 신장과 같은 자치구로 흘러들어갈 경우, 중국 소수민족의 분리주의 운동은 새로운 양상으로 중국에 위협을 제공하게 될 것이기 때문이다. 따라서 미중 양국 모두 북한 급변사태 발생 시, WMD의 확보를 핵심적인 목표로 두고 있으며, 급변사태 시 가장 먼저 개입하여 이를 통제하려 할 것이다. 미·중 양국 간에는 이미 북한 급변사태 시 대응에 대한 논의가 시작된 것으로 알려져 있으며,¹⁷⁾ 이 논의에서 급변사태 시 WMD 통제 문제에 관한 역할 분담이 우선적으로 이루어졌을 것으로 예상된다. WMD 통제에 있어서 강대국들이 효과적인 또 하나의 이유는 WMD를 해체할 수 있는 신뢰할 만한 능력을

17) “미·중 ‘북한 급변사태’ 첫 공동 논의.” 중앙일보 (2009년 10월 23일자)

보유한 국가이기 때문이다. 북한이 갖고 있는 WMD는 어떤 행위자가 개입하여 통제하더라도 최종 단계는 완전한 해체이다. 그 과정에 있어서 이를 실제로 이행할 수 있는 강대국들이 참여하는 것이 효과적이다. 물론, 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, 이하 IAEA)와 같은 기관의 지원을 얻는 것도 방법일 것이다. 그러나 사태 발생 시 WMD를 확보하고 신속하게 이를 해체하는 작업으로 연결을 시켜 일괄적으로 WMD를 처리하기 위해서는 강대국의 참여가 효과적이다. 따라서 WMD 통제 문제는 미·중 양자 협력에 의해서 이루어지거나 IAEA의 지원 아래 6자회담 참가국들에 의해서 다루어져야 할 것이다.

두 번째로, DDR 작업 역시 미·중 또는 지역 강대국들이 중심이 되는 6자회담의 형태로 이루어져야 한다. 안정화 과정에서 가장 중요한 것이 바로 이 DDR 작업이다. 앙골라¹⁸⁾나 소말리아의 안정화 과정에서 볼 수 있듯이 다른 작업들이 아무리 성공적으로 이루어진다고 해도 DDR 작업이 실패하면 또 다시 무력 충돌이나 혼란의 상황으로 돌아가게 된다. DDR 작업은 불필요한 군사력을 무장해제하고 이들을 사회로 환원시켜 선거를 할 수 있는 준비를 시켜야 한다는 점에서 거버넌스 확립과도 연결되고, 이들의 일자리를 제공해 주어야 한다는 점에서 인도주의적 지원 작업과 관련되기도 하다. 그러나 북한의 경우 DDR작업이 차지하는 독자적 영역이 매우 크다. 김정일 정권의 선군정치와 군사력 증강의 결과, 조선 인민군은 86개 사단 119만명의 병력과 6,000여대의 전차 및 장갑차, 1,700여 기의 항공자산을 갖춘 강대국 수준의 전력으로 팽창해 있다.¹⁹⁾ 유엔은 이러한 대규모 군사력의 무장 해제 작업에 참여해 본 경험이 없다. 또한 이러한 대규모의 DDR 작업을 하기 위해서는 필요한 어마어마한 병력의 동원을 혼자 감당하기 어렵다. 따라서 많은 병력을 동원할 수 있는 중국과 미

18) 앙골라 사례에서는 안정화의 최종 목표로 할 수 있는 선거가 이루어졌음에도 불구하고, DDR작업이 잘 이루어지지 않아서, 마지막까지 군사력을 보유하고 있던 한 정파가 선거 결과에 굴복하지 않으면서 또 다시 상황은 안정화 작업 시작 전으로 되돌아갔다.

19) 국방부, 『국방백서 2008』(2008)

국의 도움이 절대적으로 필요하다. 한편 DDR 작업은 군사력의 동원 해제뿐만이 아니라 안정화 지역의 안전 보장을 위한 자체적인 군사력을 구성하는 역할까지 포함한다. 이때, 안정화 직후 북한군을 새롭게 창설하는 문제에 있어서 군사력의 규모와 특성을 설정하는 문제에 대한 주변 국가들 간의 합의가 이루어져야 한다. 이러한 조건들을 고려하였을 때, DDR작업은 미·중을 포함한 주변 강대국들이 중심이 되어 진행이 되는 것이 가장 효과적일 것이다.

세 번째로, 인도주의적 지원은 NGO나 기업, 유엔 산하기구들과 같은 초국가적 행위자들에 의해서 이루어져야 한다. 이들 행위자들은 안정화 과정에 있어서 매우 중요한 역할을 해왔다. 특히 평화재건 과정에 있어서는 특정 국가나 유엔 평화유지군의 직접적인 참여보다 훨씬 효과적인 결과를 만들어왔다. 강대국들은 국익에 크게 영향을 미치지 않는 인도주의적 지원보다는 정치적인 문제에 매달리게 된다. 그리고 유엔은 그 능력이 한정되어 있기 때문에 효과적인 지원을 제공하기가 어려웠다. 따라서 NGO나 기업 또는 유엔의 산하기구들이 빈자리를 채워왔다. 북한의 안정화 과정에 있어서도 인도주의적 지원 부분에서 초국가적 행위자들의 역할이 매우 중요하다. 난민, 기아, 질병의 발생을 다양한 수준에서 예방할 수 있는 노력이 중요하다.

지금까지, 안정화 과정의 개입 주체들에 대하여 주요 작업들을 분배하는 방식으로 북한의 급변사태 시에 적합한 안정화 모델을 제시하였다. 그러나 이 모델의 전제는 안정화 활동의 통합적인 권한은 유엔에게 있다는 것이다. 안정화 활동의 총지휘권을 유엔이 갖는 가운데, 실질적인 활동은 다른 주체들이 중심이 되어 진행이 되어야 한다. 그리고 각 주체들의 다른 주체의 활동에 대한 협조 또한 필수적이다. DDR에 있어서 미·중 양국이 중심이 되나 그 과정에서 유엔의 협조도 필요하다. 최초 진입에 있어서 유엔의 승인이 있어야 하며, DDR 과정에서의 합법성을 획득하기 위해서는 단계마다 유엔의 감시가 이루어져야 한다. 인도주의적 지원에 있어서도 협조는 중요하다. 인도주

의적 지원이 국제 NGO나 기업, 유엔 산하기구들이 주축이 되어 진행이 되겠지만, 여건을 조성해 주는 것은 유엔이나 미·중 양국이 될 것이다. 예를 들면, 분쟁 지역으로 진입할 수 있는 공항 및 항만의 확보, 구호물자의 전달을 위한 분배 지점(DP, Distribution Point) 설정, 분배 지점까지의 안전한 수송로 확보 등은 유엔 및 주변 강대국의 역할이 필요한 부분이다. 결론적으로 북한 급변사태에 있어서 안정화 과정은 유엔이 주도하되 각 행위자들의 임무 분담 속에서 협조가 이루어지는 형태가 되어야 할 것이다.

(3) 안정화 과정 적용이 갖는 효과성

북한 급변사태에 대한 대응에 있어서 안정화 과정을 적용시킬 경우 한국의 국익에 있어서는 다음과 같은 긍정적 효과를 가져 올 수 있다. 첫째, 안정화 과정에 있어서 한국의 역할을 더욱 증대시킬 수 있다. 유엔이 참여하는 다차원적인 형태의 안정화가 이루어지지 않고, 미국과 중국의 군사적 접근으로 안정화가 진행되게 된다면, 실제로 한국이 영향력을 발휘할 수 있는 여지가 그리 크지 않다. 그러나 안정화 과정을 적용해서 개입의 주체를 다양화시키게 된다면, 한국은 참여할 수 있는 기회가 더 많아진다. DDR 작업에 있어서 미국과 함께 북한의 남쪽 지역에 있는 인민군의 무장 해제 작업에 참여할 수 있다. 인도주의적인 지원에 있어서는 한국의 기업들과 시민단체들이 참여할 수 있는 기회가 많아질 것이다. 특히 한국의 기업들은 대북 지원 사업 및 경제 협력 사업에 참가해 왔던 경험을 활용하여 평화 재건 과정에서 큰 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다. 그리고 거버넌스 형성 과정에 있어서도 유엔 안보리에서 여러 가지 외교의 수단들을 활용하여 영향력을 행사할 수 있는 기회가 많아진다.

둘째, 한반도 문제가 미·중 양국에 의해서 결정되는 상황을 견제할 수 있다. 한국은 북한문제에 있어서 매우 어려운 상황에 놓여 있다. 북한은 한반도 문제에 대해서 미국과의 양자적 접근을 추구하고

있다. 게다가 북한에 강한 영향력을 미치고 있는 중국의 부상으로 인하여 한반도가 미·중 간 세력 충돌의 장이 되어가고 있다. 미·중 양국에게 북한은 매우 중요한 지역이다. 중국에게 있어서 북한은 순망치한의 전략적 이익이 걸려 있는 지역인 동시에 미국을 견제할 수 있는 카드이기도 하다. 이는 미국에게 있어서도 마찬가지이다. 북한 급변사태가 발생해서 한반도내 세력 구조에 변화가 생기게 될 경우 북한이 갖는 중요성은 더욱 커진다. 미국과 중국은 북한의 WMD를 확보해야 할 것이고, 안정화가 끝난 후에도 각자에게 우호적인 정부를 세우기 위해서 노력할 것이다. 그 과정에서 미·중 양국이 군사력을 동원하여 마찰을 일으키게 될 가능성도 충분히 있다.²⁰⁾ 이렇게 북한 급변사태에 대한 대응이 미·중 관계 속에 이루어지는 것을 방지하기 위해서는 한반도 문제에 다양한 행위자들을 관여(Engage)시킬 필요가 있다. 그런 의미에서 안정화 과정의 적용은 다양한 수준에서 다양한 개입 주체들을 끌어들이기 때문에 이 문제가 미·중 양자적인 틀 속에 매몰되는 것을 방지해 준다.

셋째, 북한에 대한 안정화 과정에 다양한 수준의 행위자들이 참여함으로써 북한을 보다 개방적인 국가로 만들 수 있다. 안정화 작업이 완료된 후, 장기적 관점에서 한반도가 통일을 위한 다음 단계로 나아가기 위해서는 다양한 행위자들을 참여시켜서 외부세계와 많은 연결고리를 다양하게 만들어야 한다. 커헤인(Robert Keohane)과 나이(Joseph Nye)가 주장하는 이른바 복합적 상호의존(Complex Interdependence)²¹⁾의 조건을 최대한 만족시켜 줄 필요가 있다. 복합적 상호의존이란 국가들 간 혹은 각 나라의 행위자들 간의 국경을 넘나드는 상품, 통화, 통신, 인적 교류의 흐름 등과 같은 국제거래에서 비롯되는 상호 영향에 의해서 국가 간의 관계가 규정되는 “상호의존(Interdependence)”의 상황이 매우 심화된 상태를 말한다. 쉽게 말

20) Bruce Klings, "New leaders, Old Dangers: What North Korean Succession Means for the U.S.," *Backgrounder*, No. 2397 (The Heritage Foundation, April 7, 2010), pp. 9-10

21) Robert Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependence* (1984)

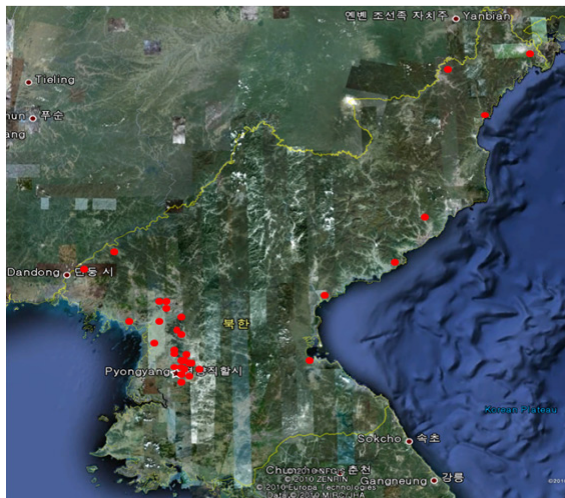
해서 안정화 이후에 세워진 정권에 있어서 다양한 수준에서 북한 내·외부의 행위자들이 교류가 진행될 경우, 김정일 정권과 같은 폐쇄성을 띠는 것을 막을 수 있다.

2. 북한 급변 사태 시, 안정화 과정 적용 시나리오

(1) WMD의 통제

북한의 급변사태에 있어서 중국은 신속대응부대(迅速對應部隊)를 투입하여 안정화에 참여할 것으로 예상된다. 이들 부대는 상황 발생 시, 48시간 이내에 투입되어 임무를 수행하는 부대로서, 총 2개 집단군, 9개 사단, 3개 여단 등 총 20만명 규모이다. 이 중에 한반도에 투입될 것으로 예상되는 부대는 공군 제 15공정군단, 베이징군구 제 38집단군, 선양군구 제39집단군, 지난군구 제127사단과 제162사단으로 약 15만명 규모가 될 것이다.²²⁾

〈그림 2-1 : 북한의 WMD 관련 시설 위치〉²³⁾



22) 박창희, “북한급변사태와 중국의 군사개입 전망,” 『국가전략』, 제 16권 1호 (세종연구소, 2010), pp. 51-52

23) 남만권, 『북한군사체제: 평가와 전망』(서울: 한국국방연구원, 2006), pp. 150-152 를 참고하여 제작

북한은 현재 26개소의 핵시설 및 11개의 화학시설, 10개의 생물학 시설, 그리고 이들을 운반할 수 있는 미사일 시설을 보유하고 있다. 이들 시설은 WMD를 이미 보유하고 있거나 유사시 WMD를 생산할 수 있는 능력을 보유한 시설들이다. 이들에 대해 급변 사태가 발생하자마자 중국 인민해방군과 한미연합군이 신속하게 계획된 목표를 점령할 것이다. 이때 중국 측에서는 베이징 군구와 선양 군구 지난 군구에 편성되어 있는 특수작전연대가 15공정군단과의 협조 하에 IL-76수송기를 이용하여 주요 WMD 시설들에 공중 침투할 것으로 예상된다.²⁴⁾ 한편 한국 측에서는 휴전선 부근에 집중되어 있는 북한의 방공 체계를 고려하였을 때, 이를 무력화하기 위한 미 공군의 폭격 및 한국군 포병의 SEAD(Suppression of Enemy Air Defense) 사격이 이루어지고 난 후, 한미연합특전사령부의 지휘 아래 C-130 수송기를 이용하여서 미국의 특수전 부대와 한국의 특전공수여단이 WMD 시설에 공중 투입될 것이다.

〈표 4-2 : 북한 핵, 화학, 생물학, 미사일 시설 현황〉

()시설 수

구분	시 설 내 용
핵시설 (26)	준임계로(평양); 임계로(영변: IRT-2000연구소(영변); 5MW원자로(영변); 200MW 원자로(태천); 방사화학시험실/연구소(영변); 동위원소실험실(영변); 우라늄변환 공장(평산); 핵연료봉공장(영변); 우라늄정련공장(평산, 박천); 우라늄 선광,정련공장(구성; 우라늄광산(홍남, 평산, 옹기, 순천); 핵에너지과학센터(영변); 평성원자력연구소(평성, 박천, 나남, 원산); 김일성대학핵물리학과(평양); 평성과학대 핵물리학과(평성); 핵실험장(길주)
화학시설 (11)	신의주화학공장; 안주화학단지; 순남석회질소비료공장; 만포화학공장; 아오지 은덕화학공장; 청진화학섬유공장; 함흥28비닐론공장; 홍남 비료공장; 강계화학공장; 삭주원수화학공장; 화성영안 화학공장
생물학 시설 (10)	제5일반기계공업국(당중앙생물연구소, 평양); 인민군의학대학(201세균연구소, 평양); 세균학 연구소(501세균연구소, 서해도서); 2월 25일 공장(제25호 공장, 정주); 중앙병원균연구소(평양); 미생물질병연구소(평양); 김일성대학교 의과대학(평양); 군의관학교(국방과학원 의학연구소, 평양); 의학연구소(세균연구소, 평남 함천); 평양의과대학(김만유기념병원 방사선연구소, 평양)
미사일 시설 (15)	생산공장 4곳; 3개 FROG대대; 3개 SCUD대대; 3개 노동대대; 발사기지 2곳

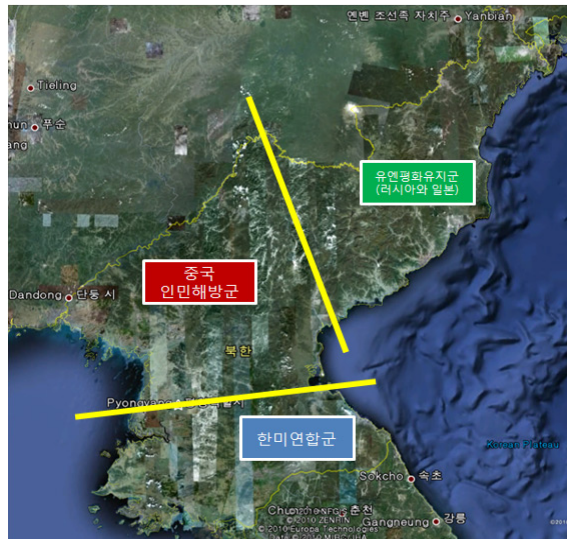
* 출처: 한관수, “북한의 급변사태와 군사대비,” 『전략연구』 통권 제 47호(2009. 11), p. 87

24) IL-76은 40톤급 수송기로서 한 번에 1개 대대(약 500명) 병력을 수송할 수 있다. 따라서 공군에서 배속된 약 10대의 IL-76만으로 두 개의 군구에 속해 있는 특수 작전 연대를 WMD 보유 지역에 투사할 수 있다.

(2) 군대의 무장 및 동원 해제(DDR, Disarmament, Demobilization and Reintegration)

DDR 작업은 북한의 주요 군사 시설이 점령된 이후부터 바로 시작될 것이다. 북한에 급변사태가 발생할 경우 가장 먼저 개입할 것으로 예상되는 것은 중국이다. 그 후 중국의 개입을 인지한 한미 연합군이 개입할 것이다. 이들은 우선 WMD 목표들을 점령하고 한미 연합군은 남쪽에서 중국군은 북쪽에서부터 북한 인민군에 대한 DDR 작업을 실시할 것이다. 이러한 신속한 대응이 진행중일 때, 유엔 안보리에서는 북한의 사태에 대한 국제사회의 개입과 관련된 결의가 이루어질 것이다. 미국과 중국은 이에 적극적으로 참여하여서 자신들이 진행중인 DDR 작업에 대한 정당성을 획득하려 할 것이며, 이때 유엔의 목소리를 가능한 많이 빌리기 위해서 노력할 것이다. 최초 혼란 상황이 진압되면, 유엔은 안정화 과정의 단계적 이행을 위한 미션을 수립하게 될 것이다. 통상 초반에 진입하여 활동하고 있던 부대들을 중심으로 미션을 창설하게 되는데, 북한의 경우는 한미연합군 및 인민 해방군과는 다른 독립된 형태의 미션이 만들어질 가능성이 크다.

〈그림 2-2: 북한 급변사태 시 DDR 작전 예상도〉



일단 한미연합군은 유엔의 임무지시(Mandate)를 얻어 독자적으로 작전을 수행하려 할 것이다.²⁵⁾ 이에 중국 역시 독립적인 안정화 활동을 하려 할 것이다. 그러나 종합적인 안정화 추진을 위해 유엔은 임무지시를 통하여 안정화 작전을 창설할 것이다. 이때 러시아군 및 일본 자위대를 중심으로 한 안정화 작전이 만들어질 가능성이 가장 크다. 결국 한반도에는 중국군, 한미 연합군, 그리고 러시아 및 일본을 중심으로 하는 유엔 평화유지군이 작전 지역을 분할하여서 DDR 작업을 추진하게 될 것이다. 원산-평양선을 기준으로 하여 북한군 전력 이 집중되어 있는 남쪽으로는 한미연합군이 북쪽은 다시 동서로 나누어 서쪽은 중국군이 동쪽은 러시아가 중심이 되는 평화유지군이 책임을 지게 될 것이다. DDR을 추진하는 데에는 3년 이상의 시간이 걸릴 것으로 예상된다.²⁶⁾ 이 기간 동안의 DDR 작업은 북한 인민군의 주력 부대의 무장 해제를 중심으로 진행하며, 사회로 환원하는 문제에 대해서는 인도주의적 지원 문제와 연관시켜서 장기적으로 추진될 것이다.

(3) 인도주의적 지원

인도주의적 지원 문제에서 가장 중요한 것은 난민 문제이다. 북한 급변사태로 인하여 중앙의 통제력이 상실되고 무력 충돌이 발생할 경우 북한 내부에서는 대규모 난민의 탈출이 예상된다. 이때 난민의 전체 규모는 북한 인구의 3.2%인 약 50만명으로 예상된다.²⁷⁾ 그리고 탈출 가능한 루트로서는 국경 지역을 통해서 중국 및 러시아로 하는 것과 휴전선을 통해서 탈출하는 것 그리고 해상을 통해서 한국과 중

25) 역사적으로 미군은 다른 국가의 전투지휘를 받는 것을 꺼려해 왔다. 소말리아의 UNITAF의 경우에도 최초 자체적으로 유엔 지시를 획득해서 개입하였다가 상황이 좋아진 이후, 유엔이 설립한 안정화 미션인 UNOSOM에 통합되어 안정화 작전을 하는 것을 거부하였고, 신속대응군 형태로 존재하면서 자체적인 작전을 실시하였다. 이는 북한 지역에서도 같은 모습을 보일 것이다. 유엔이 안정화를 위해서 미션을 창설한다고 해도 미국은 그곳에 포함되지 않고, 자체적인 안정화 작업을 수행하게 될 것이다.

26) 북한군의 규모와 사회가 제대 군인들을 수용할 수 있는 능력을 고려했을 때, 동독의 경우보다 3배 이상의 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

27) 한관수는 독일 통일 시 주민 이탈과 한국전쟁 시, 난민 이탈을 고려하여 총 예상 난민 수를 산출하였다. 한관수, "북한의 급변사태와 군사대비," 『전략연구』, 통권 제 47호 (2009. 11), pp. 80-82

국, 러시아로 탈출하는 방법이 있다. 그러나 휴전선을 통해서 탈출을 시도하는 경우는 극히 드물 것이다. 북한 전력의 80% 이상이 휴전선 부근에 집중되어 있으며, 군사적인 충돌이 있을 경우 휴전선에 있는 군사력의 동원에서 시작되어 휴전선 일대에서 무력 충돌이 발생할 가능성이 크다. 그리고 DMZ 일대에 설치되어 있는 지뢰나 장애물들을 고려했을 때, DDR 작업이 이루어지지 않는 이상 휴전선을 통해서 한국으로 대량 난민 유입이 이루어질 가능성은 매우 낮다. 따라서 휴전선을 제외한 다른 5개의 루트를 중심으로 난민 탈출 상황을 예상해 본다면 <표 4-3>과 같다.

〈표 4-3 : 탈북자 예상 규모〉²⁸⁾

구 분	국경탈출		해상탈출	
	중국	러시아	서해	동해
규 모	47만명	9천명	1만800명	7천600명

이러한 난민들에 대해서 가장 먼저 반응하는 것은 중국일 것이다. 중국은 북한 급변 사태의 징조가 보이게 된다면, 우선 선양군구의 1-2개 집단군을 투입하여 국경지역을 봉쇄할 것이다. 그러나 차후 유엔 안보리의 결의가 통과되고 유엔의 북한 안정화 미션이 만들어지게 되면, 국제사회의 요구에 따라서 국경에 난민들을 수용할 수 있는 시설들을 유치할 것이다. 안정화 과정의 초기 단계에 있어서 유진벨 재단, 굿네이버스(Good Neighbours International) 등의 국제 NGO들과 유엔 고등판무원실(UNHCR)과 같은 유엔 산하기구들은 중국과 러시아의 국경지역과 일본 그리고 한국에 난민 지원을 위한 캠프를 설치할 것이다. 이들은 각 국가의 정부와 협조하여 북한 난민에 대한 구호 활동을 펼칠 것이다.

해외로 빠져나가지 못하는 북한 주민들 역시 위험에 처할 가능성이 크다. 식량 및 식수 공급 중단으로 인해서 대량 기아 사태가 발생할 수 있다. 그리고 무력 충돌로 인한 피해와 그로부터 이어지는 질병

28) 한관수(2009)와 통일연구원 DB를 기준으로 판단

역시 인도주의적 지원 차원의 큰 문제이다. 이에 대해서는 국제식량 계획(WFP, World Food Programme)의 긴급구호활동 프로그램(PRRO, Protected Relief and Recovery Operation)이나 세계보건기구(WHO, World Health Organization), 월드비전(World Vision) 등과 같은 유엔 산하기구 및 국제 NGO들이 인도주의지원조정국(OCHA, Officer for Coordination of Humanitarian Assistance)의 통제에 따라서 북한 내부에 캠프를 설치하고 구호활동을 할 것이다. 이들은 유엔 미션의 창설과 동시에 지원활동을 시작하여, 안정화 과정의 초기 단계에서의 구호 작업들을 수행할 것이다. 한편, DDR이 진행되고 북한 지역 내의 치안 상황이 해결됨에 따라서 북한에 직접적인 지원들이 더욱 증가될 것이다. 국제 NGO 및 한국, 미국, 일본 등의 인권 NGO들이 북한에 캠프를 마련하고 구호활동을 펼치게 될 것이다. 여기에는 장기적인 개발 프로젝트를 다루는 유엔개발계획(UNDP, UN Development Plan)이나, 유엔아동기금(UNICEF, UN Children's Fund), 유엔인구활동기금(UNFPA, UN Fund for Population Activities) 등이 포함될 것이다. 그리고 장기적인 평화 재건을 위해서 한국, 중국, 일본의 기업들이 진입하게 될 것이다.

(4) 거버넌스의 확립

거버넌스의 확립을 위한 준비는 안정화가 시작되면서부터 이루어질 것이다. 유엔은 북한의 안정화 및 평화 이행을 위한 미션을 창설할 것이다. 이때 미션의 목표 중 하나로 북한 내에 개방적인 자유민주주의 정권의 설립을 제시할 것이다. 이에 중국 역시 동의할 것이다. 중국은 북한에 친중적인 성격을 지닌 정권을 세우려고 할 수는 있겠지만, 민주주의마저 부정할 수는 없을 것이다. 중국이 영향력을 갖기 위해 많은 힘과 목소리를 빌리고 있는 유엔이 민주주의를 추구하기 때문이다. 안정화 미션이 진행되면서 후속 정권을 출범시키기 위한 민주주의 선거가 준비된다. 이때 중국과 미국은 각각 자국에 우호적인 후보를 지명하여 그들을 지원하게 될 것이다. 한국은 미국과 입장을

같이 할 가능성이 크다. 한국 사회에서는 북한의 단일 정부의 구성을 반대하는 운동이 벌어질 가능성도 있으나 한국 정부는 “단계적인 통일 논의”를 펼치며 친 미국 또는 친 한국적인 정부를 구성하는 데 노력을 기울일 것이다.

민주주의 선거 실시는 다른 안정화 작업들과 복합적으로 이루어지게 될 것이다. DDR 작업을 통해서 사회로 환원된 군인들이 인도주의적 지원을 통해서 교육 및 취업의 기회를 갖게 되고, 이들이 국민의 한 사람으로서 정착을 하게 될 경우 유권자 조사를 통해 등록을 하게 된다. 이 유권자 조사는 북한 주민들의 행정 및 기타 정책 추진을 위한 주민 데이터베이스를 만들어 줄 것이다. 유엔 미션의 주도하에 완성된 주민 데이터베이스를 중심으로 행정 조직들이 갖추어지는 동시에 선거를 위한 준비도 동시에 진행할 것이다. 행정 조직들은 전혀 새로운 형태로 만들어질 가능성이 크다. 기존의 사회주의에 기반한 행정 시스템이 아니라 민주주의에 기반한 새로운 시스템을 정착시키기 위한 노력이 진행될 것이다. 민주주의 선거를 통해서 대통령 선출에 성공했다 하더라도, 다당제나 지방 자치제 등의 민주주의 제도적 장치들이 자리잡기 위해서는 오랜 기간이 걸릴 것이다. 그 기간 동안 유엔 미션은 지속될 것이며, 여기에 한국은 다른 국가들에 비해 가장 끈기있고 적극적인 노력을 쏟게 될 것이다.

V. 한국의 정책적 과제

현재 한국은 한반도 문제에 있어서 매우 어려운 상황에 놓여 있다. 북한은 한국에 협조적인 태도를 보이지 않으며 미·중 양 강대국은 이 지역에서 영향력을 잃지 않기 위해서 노력하고 있다. 따라서 현재의 상황에서 한국이 영향력을 갖고 문제 해결을 주도하기 위해서는 급변 사태가 발생하기 전에 이에 신속하고 효과적으로 개입할 수 있는 기반들을 마련해야 한다.

1. 대유엔 외교 강화

대유엔 외교를 강화해야 한다. 한국이 영향력을 발휘할 수 있는 안정화 과정의 핵심적 주체는 유엔이다. 유엔이 존재함으로써 인해서 한반도 문제가 미·중 양국에 의해 좌지우지되는 것을 막을 수 있다. 따라서 한국은 적극적으로 대유엔 외교를 펼쳐야 한다. 이는 두 가지 차원에서 이루어져야 한다. 첫 번째로는 한반도 문제에 있어서 유엔의 영향력을 강화시켜서 북한 급변사태 시, 유엔이 신속하게 개입할 수 있도록 만들어야 한다. 현재 한반도에서 발생하고 있는 크고 작은 문제들에 있어서 가능한 유엔의 해결 절차를 활용하기 위해서 노력해야 한다. 그런 의미에서 천안함 사태 때, 한국이 안보리를 통해서 제재를 시도했던 것은 매우 탁월한 선택이었다고 할 수 있다.

두 번째로는 유엔 내에서 한국의 역량을 강화시켜서, 북한 급변사태 시 유엔의 안정화 과정에 한국이 많은 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 반기문 유엔 사무총장이 재직하고 있는 현재의 상황은 한국에게는 매우 우호적인 환경일 수 있다. 이 기회를 이용하여 유엔에 대한 투자를 늘리고, 유엔에 더 많은 인력을 보내어 유엔 내 한국의 외교적 기반을 마련할 필요가 있다. 그리고 한국에 파견되어 있는 주유엔 한국대표부(Permanent Mission of the Republic of Korea)의 인원을 확충하고 부서를 확대하며, 국내의 외교통상부 내에서의 유엔과 역시 그 규모를 확충하여 유엔 관련 업무의 질과 수준을 향상시켜야 한다.

2. 평화유지활동 참여 증대

한국군의 평화유지활동(PKO, Peacekeeping Operations) 경험을 확대해야 한다. 북한 급변사태가 일어날 경우 안정화에 실질적이고 중요한 역할을 하는 것은 군이 될 것이다. 상황 발생 시, WMD를 확보하는데 있어서는 한미연합군이 투입되거나 미군이 투입하고 한국군

이 지원하는 형태가 될 것이다. 그리고 다음 단계에서 이루어지는 DDR작업은 한국군이 주도할 가능성이 크다. 그리고 인도주의적 지원에 있어서도 주요 분배 지점이나 수송로를 호위하는 것은 군의 역할이 될 것이다. 따라서 이러한 기회들을 적극적으로 활용하여 한국의 주도권을 높이기 위해서, 한국군은 안정화 과정에 참여할 수 있는 역량을 기를 필요가 있다.

PKO 참여는 한국군에 있어서 안정화 과정에 필요한 많은 경험들을 제공해 줄 수 있다. 특히 DDR 과정에서 이루어지는 세부적인 행동들을 습득하여 이것을 제도적 메모리(Institutional Memory)로서 한국군에 축적시킬 수 있으며, 그것을 바탕으로 자체적인 DDR 기술이나 노하우를 개발할 수 있다. 그리고 PKO의 참여가 확대되면 자연스럽게 그와 관련된 훈련들도 많아지게 되며, 분쟁관리 차원에서의 전술에 대한 연구도 활발해지게 된다. 한국군 내에 PKO 경험을 한 간부들이 많아지고, 안정화와 관련된 전술 및 기술들에 대한 병사들의 습득 수준이 높을수록, 북한 급변사태 시 한국군이 더 주도적으로 초기 안정화 작업에 참여할 수 있을 것이다. 이와 같이 안정화 초기에 이루어지는 한국군의 주도적인 작전들은 차후 안정화 과정에 있어서 한국정부의 주도권에 큰 영향을 미칠 것이다.

3. 지역적 협력의 강화

유엔을 통해서 한반도 문제에 대한 한국의 입지를 강화시키는 동시에 지역적 협력에도 노력을 기울일 필요가 있다. 북한 문제에 있어서 한국이 관심을 가져야 할 가장 중요한 행위자는 미국과 중국이다. 미·중 양국은 북한 문제 해결에 있어서 핵심적인 역할을 하며 강력한 영향력을 행사해 왔다. 급변사태에 대한 문제 역시 이들이 적극적인 역할을 할 가능성이 매우 크다. 실제로 미·중 양국은 북한 급변사태에 대해서 비밀리에 논의를 한 것으로 알려져 있다. 한국은 이러한 사전

논의에 참여하기 위한 외교적 노력을 적극적으로 펼칠 필요가 있다. 학술적인 세미나 형태가 될 이러한 논의의 장을 최대한 활용하여 급변사태 시, 한국이 할 수 있는 역할에 대해서 명확히 하고 그에 대한 대비를 할 필요가 있다. 사실, 한국정부는 이러한 노력을 진행해 왔으며, 소기의 성과를 획득한 바 있다.²⁹⁾ 이러한 노력은 지속적으로 이루어져야 하며, 그에 따른 한국의 구체적 역할도 계속해서 최신화되어야 할 것이다.

미국과 중국 이외에 주변국들도 중요하다. 북한 급변사태로 인하여 한반도에 유엔 미션이 창설될 경우, 일본 자위대와 러시아군이 많은 비중을 차지할 가능성이 크다. 이들은 유엔 평화유지군의 이름으로 북한에 개입할 것이며, DDR 작업에 참여하게 될 것이다. 이들 역시 미·중에 버금갈 만큼 안정화에 있어서 중요한 역할을 수행하며, 차후 거버넌스 확립 과정에도 영향을 미칠 가능성이 크다. 따라서 이들과의 협력에 있어서도 사전 작업을 해 두어야 한다. 이러한 지역적 협력에 있어서는 한·미·일 공조의 틀을 견지하며, 러시아와의 직접적인 협력도 시도해야 한다.

VI. 결 론

결론적으로, 북한 급변사태 시 안정화 작업은 다음과 같이 구체화될 수 있다. 먼저 WMD의 해체 작업 및 DDR 작업에 있어서는 미국과 중국이 중심이 되는 지역적 협력체가 중심이 되어야 한다. 그리고 인도주의적인 지원에 있어서는 유엔 산하기구 및 NGO들이 함께 참여하여 폭넓은 수준의 지원이 이루어져야 한다. 마지막으로 거버넌스의 확립에 있어서는 유엔 안보리가 큰 역할을 할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 이러한 안정화 모델의 적용은 한국이 북한 급변사태에 있어서 주도적인 역할을 할 수 있는 가능성을 높여 줄 것이다. 그

29) “中 첫 공식참여… 국방관련 기관들 내달부터 3국 순회 회의,” 동아일보 (2010년 3월 19일 자)

리고 안정화 종료 이후 한국에게 우호적인 한반도 상황을 만드는 데 도움을 줄 것이다.

한국은 북한 급변사태 시 이러한 안정화 작업을 적용하기 위해서 다음과 같은 노력들을 해야 한다. 첫째, 대유엔 외교를 강화하여서, 북한 급변사태 시 그 대응이 유엔을 통해서 이루어지도록 해야 하고, 유엔 내에서의 역량을 강화하여 실제 북한에 안정화 과정이 적용될 때 한국이 주도적 역할을 할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 둘째, 한국군의 PKO 참여를 늘려서, 급변사태 이후 북한 안정화에 실제로 많은 역할을 하게 될 한국군이 안정화 과정 및 기타 분쟁관리에 대한 경험을 쌓고, 실제 상황 발생 시 신속하고 효과적인 대응을 할 수 있도록 만들어야 한다. 마지막으로 한국은 미국과 중국을 포함하는 동북아 전체 국가들과의 협력적 틀을 검토하여, 유사시 한국이 북한 지역에서 수행할 수 있는 안정화 업무에 대해 명확히 할 필요가 있다.

이러한 노력들은 북한 문제와 관련하여 한국이 안보를 달성하는데 있어서 매우 중요한 과제들이다. 실제로 북한 급변사태가 어떤 형태로 일어날지, 또는 그것이 실제로 발생할지에 대해서는 아무도 모른다. 그러나 만일의 사태에 대비하여 급변사태 대응에 대한 세부적이고도 구체적인 계획과 대응책이 마련되어야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

국내 문헌

- _____. 2008. 『국방백서 2008』. 대한민국 국방부
- 고재홍. 2008. “북한 급변사태관련 국제적 협력문제 고찰,” 『북한학보』, 제 33집, 2호
- 김계동 & 김광식. 1995. 『북한 급변사태 전개 전망과 아국의 대응책』, 국방연구원
- 김연수. 2006. “북한의 급변사태와 남한의 관할권 확보 방안,” 『신아세아』, 제13권, 제4호
- 김일영. 2003. “북한 붕괴 시 한국군의 역할과 한계,” 『국방연구』, 제46호, 2권
- 남만권. 2006. 『북한군사체제: 평가와 전망』, 서울: 한국국방연구원
- 라미경 & 김학립. 2006. “북한 급변사태와 국제사회의 개입,” 『분쟁 해결연구』, 제4권, 제2호, 통권7호
- 문수언 외. 1998. “한반도 통일의 국제정치와 동북아 다자안보협력,” 『국제정치논총』, 제37집, 3호
- 박관용(편). 2008. 『북한의 급변사태와 우리의 대응』, 한울 아카데미
- 박동형. 2009. “북한 급변사태 가능성 연구,” 『전략연구』, 통권 제47호
- 박창희. 2010. “북한급변사태와 중국의 군사개입 전망,” 『국가전략』, 제16권 1호, 성남: 세종연구소
- 박형중 외. 2008. 『국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발지원을 위한 모색』, 통일연구원
- 변창구. 2009. “북한의 급변사태와 우리의 외교안보전략,” 『통일전략』, 제9권, 제 1호
- 장형수 외. 2008. 『다자간 개발기구의 체계 및 활동』, 통일연구원
- 정경영. 2008. “북한의 급변사태와 우리의 외교안보전략,” 『한국국제정치학회 연례학술회의 논문집』, 서울: 한국외국어 대학교

- 임강택 외. 2008. 『국제사회의 원조현황 및 추진 전략』, 통일연구원
- 제성호. 1999. “한반도 유사시 유엔의 역할 : 북한 급변사태를 중심으로,” 『서울 국제법 연구』, 제6권 2호
- 한관수. 2009. “북한의 급변사태와 군사대비,” 『전략연구』, 통권 제 47호, 성남: 세종연구소

해외 문헌

- _____. 2008. Keeping on Eye on an Unruly Neighbor. USIP and CSIS Joint Working Paper
- Boutrous-Chali, Boutrous. Supplement to an Agenda for peace. New York: United Nations
- Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support. 2008, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: United Nations
- Keohane, Robert & Joseph Nye. 1984. Power and Interdependence. Longman
- Klings, Bruce. 2010. "New Leaders, Old Dangers: What North Korean Succession Means for the U.S.," Backgrounder, No. 2397. The Heritage Foundation
- Lund, Michael. 1996. Preventing Violent Conflict : A Strategy for Preventive Diplomacy. Washington D.C. : United States Institute of Peace Press
- Stares, Paul B. and Joel S. Wit. 2009. "Preparing for Sudden Change in North Korea," Council Special Report No.42
- Tharoor, Shashi. "Should UN Peacekeeping go back to basics?," Survival Vol 37, No. 4
- Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization. 2008. Post-conflict Reconstruction: Task Framework. Washington D.C.: U.S. Department of State

〈장 려〉

국군포로문제에 대한 대학생의 인식 연구

경상대학교 윤리교육과 이보인·채소연

〈목 차〉

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 한국사회에서의 국군포로문제의 성격과 특징
- III. 국제사회의 개입을 통한 분쟁 관리
- IV. 국군포로 문제에 대한 대학생의 인식
- V. 국군포로 송환문제 해결방안에 대한 제언
- VI. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

국군포로 문제에 대한 대학생의 인식 연구

본 논문의 목적은 국군포로 송환문제에 대한 해결책 제시이다. 해결책 제시를 위해 국군포로 문제의 발단 및 실태에 대해 알아보고 우리와 비슷한 경험을 가진 다른 나라의 사례들을 고찰했다. 그리고 국군포로문제 전반에 관한 대학생 설문조사를 통해 국군포로 송환문제에 대한 해결책을 고찰해 보았다. 설문조사는 2010년 6월 경상대학교 학생 200명을 대상으로 이루어졌으며 사범대, 사회대, 공대, 자연과학대 각 50명씩으로 구성되었다. 설문조사 분석 중 불성실한 20명을 제외한 180명의 설문결과를 최종 분석해 정부차원과 민간차원 그리고 정책제언을 통해 해결책을 제시했다.

국군포로는 ‘대한민국 국군으로서 적국이나 무장폭도에게 억류중’인 자들을 말한다. 우리나라의 경우 베트남전 국군포로도 있지만 6.25전쟁에서 발생한 포로들이 대부분이다. 6.25전쟁 휴전 이후 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환했지만 이 과정 중 많은 미귀환 국군포로들이 발생했다. 미귀환 국군포로의 숫자는 100,000명에서 20,000명까지 다양한 주장이 있다. 하지만 가장 신빙성이 높은 수치는 국방부가 발표한 19,409명이라고 볼 수 있다. 북한은 이렇듯 많은 국군포로들을 억류하고 상당수를 공산군에 강제로 입대시키면서 노무부대나 건설부대에 배치해 위험한 업무에 투입했다. 전쟁 후에도 미송환 국군포로 중 상당수가 북한군에 강제 복무하면서 내무성, 철도성의 각종 공사 작업 인력으로 동원되었다. 북한의 이러한 태도는 명백히 『포로의 대우에 관한 1949년 8월 12일자 제네바 협약』 (The Geneva Convention relative to the treatment of the prisoners of war of August 12, 1949, 이하 제네바 3협약이라 함)을 어긴 것이다. 북한의 이러한 협약을 어기는 반인도적 행위

아래 국군포로는 평생 그들의 기본적인 권리마저 박탈당한 채 살아가고 있다. 북한은 강제로 억류된 국군포로가 없다고 주장했지만 1994년 10월 조창호 소위의 탈북 귀환 이후 그들의 거짓 행각이 본격적으로 드러났다. 2009년까지 총 79명의 국군포로가 탈북귀환하였고, 국군포로 가족은 182명, 유골로 돌아온 국군포로가 5구이다. 귀환한 국군포로와 탈북자들의 진술을 통해 정부는 현재 560여 명의 국군포로가 북한에 생존해 있는 것으로 추정한다.

정부는 국군포로 송환을 위해 국군포로를 국가를 위해 임무수행을 하다 억류된 유공자로 규정하고 국군포로 송환문제를 국가의 기본 책무로 보고 대북정책의 우선과제로 상정했다. 전쟁 후 유엔사령부와 협조를 통해 진행한 남북협상을 비롯해 수십년 간 수차례 협상을 했지만 기본적으로 국군포로 존재 자체를 인정하지 않는 북한의 태도때문에 뚜렷한 성과는 이루지 못했다. 하지만 이러한 북한의 소극적 태도에도 불구하고 정부는 국군포로 송환을 위해 지속적인 노력을 해왔다. 그리고 우리의 상황과 유사한 외국사례 분석을 통하여 남북회담 재개에 대비해 가시적 성과 도출을 위한 다각적 준비를 하고 있다.

우리의 국군포로 송환문제 해결에 도움이 될 만한 외국의 사례는 미·소간의 간첩 교환, 독일의 Freikauf, 이스라엘·하마스 포로 교환 협상이 있다. 이들 사례를 통해 협상 당사자간의 신뢰와 문제 해결을 위한 적극성이 중요하다는 것을 알 수 있다. 특히 독일의 Freikauf와 같은 경제적 지불을 통한 포로교환은 최근 북한이 경제협력을 요구하며 국군포로 송환을 제시했다는 신문기사 내용이 사실이라면 가장 신속한 해결책이 될 것이라는 점에서 주목할 만하다.

이를 바탕으로 대학생 설문조사를 계획하였고 그 결과를 분석해 보면 우선 국군포로 송환문제 해결과정에서 가장 중요시되어야 할 점은 국군포로의 인권이 꼽혔다. 그리고 조사 내용 중 가장 핵심적인 질문이었던 국군포로 문제 해결방안에선 평화적인 대화를 통한 협상이 46%로 가장 높았다. 이 결과를 미루어 보면 대학생들이 지지하는 국

군포로 송환문제 해결방법은 평화적인 해결방법이란 것을 알 수 있다. 설문조사 결과를 통해 알 수 있었던 또 다른 사실은 인지적 영역의 수준은 낮으나 행동적 영역의 수준은 높다는 것이다. 이는 국군포로 문제에 대한 대학생들의 인식수준과 관심을 높일 수 있다면 적극적인 행동 변화를 가져 올 수 있다는 것이다. 기성세대보다 능동적인 젊은 세대이기 때문에 관심만 있으면 적극적으로 나설 수 있고 국군포로 문제에 대한 관심은 남북문제에 대한 관심으로 이어지고 다양한 창의적인 의견들이 나타날 것이다.

설문조사 결과를 바탕으로 정부차원의 해결방안과 민간차원의 해결방안으로 나뉘서 해결방법을 제시했다. 정부차원에서는 대학생들이 가장 중시했던 평화적인 해결방법이란 틀 안에서 “첫째, 인도주의적 접근이어야 한다. 둘째, 국가의 기본적인 책임으로 인식해야 한다. 셋째, 정확한 실태파악이 선행되어야 한다. 넷째, 신중하고 신속한 대책 수립이 필요하다. 다섯째, 미귀환 국군포로 관련 프로그램이 마련되어야 한다. 여섯째, 해결을 위해 국민적 관심을 증대시켜야 한다.”는 여섯 가지의 기본방향을 제시했다. 민간차원에서는 NGO가 중심이 되어 정부의 영향력이 미치지 힘든 부분까지 국민적인 여론을 환기시켜야 한다는 역할에 중점을 두어 해결책을 제시했다.

그리고 해결책을 고민하는 과정에서 귀환한 국군포로에 대한 관심도 생겼는데 이들을 위한 정책도 제안해 보았다. 이들의 빠른 정착을 위해서 1대 1의 맞춤형 적응교육을 제안했다. 이들의 조력자는 이들의 사회적응을 위해 기본적인 상담은 물론 교육기관에서 맡을 수 없는 재산관리 등과 같은 세부적인 부분까지 맡아줄 수 있다. 이는 현재 많은 기관에서 활발하게 운영되고 있는 ‘멘토링(mentoring)’ 제도에서 모티브를 얻을 수 있다. ‘멘토링’ 제도처럼 귀환국군포로 교육에도 ‘멘토’ 제도를 도입하는 것이다. 이들의 ‘멘토’는 대부분 사회복지사가 되겠지만 그 숫자에 제한이 있다면 그들의 주거지 인근 대학교의 협력을 받아 대학생들을 활용하는 멘토 지원도 효과적이다. 대학

생 설문조사를 통해 보면 대학생들은 행동적인 면이 강하기 때문에 동기부여만 된다면 충분히 적극적인 활동을 기대해 볼 수 있다.

본 논문은 이렇듯 국군포로의 성격과 특징, 유사한 외국사례를 분석하고, 대학생들 인식조사를 통해 국군포로 송환을 위한 해결방안을 제시해 보았다. 그리고 미귀환 국군포로들 못지않게 중요한 귀환한 국군포로들을 위한 정책도 제시했다. 해결방법에 있어서 가장 핵심은 평화적인 방법이어야 한다는 것이다. 이러한 기조 아래 남북간의 대화, 경제적 지원, 국제적 협력 등 많은 방법을 고려해 국군포로들이 한 명이라도 더 생존해 있을 때 신속하게 국군포로 송환문제를 해결해야 한다. 이 과정에서 정부의 노력뿐만 아니라 국민들의 관심도 중요하다라는 것을 우리 모두 상기할 필요가 있다.

I. 서 론

1. 연구 목적

‘마음을 다해 부르면 그들이 대답해 줄까’ 2010년 4월 1일 광화문 세종로 원표공원에서 실시된 ‘국군포로·납북자 이름 부르기 캠페인’ 중 국군포로 미망인이 외친 말이다. 6·25 전쟁이 휴전된 이후 유엔군과 공산군의 전쟁포로 교환 과정에서 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로의 수는 극소수에 불과했다. 그로부터 60여 년의 세월이 흘렀지만 여전히 국군포로들은 송환되지 못하고 있다. 그리고 국군포로의 존재 자체를 부인하는 북한의 태도때문에 그들의 정확한 실상조차 파악하기 어려운 실정이다. 우리정부는 그동안 국군포로를 ‘국가를 위해 희생한 유공자’라고 생각하고 그들의 인권을 위해 다각도로 노력해 왔다. 하지만 과거 정부는 국군포로송환 문제가 이미 정전협정 포로 교환으로 종료된 문제이고, 존재하지도 않는다는 북한의 주장에 밀려 성과를 거두지 못하였다. 이후 남북 정상회담이 실시되고 국군포로를 이산가족 범주에 포함해 2000년 2차 이산가족 상봉부터 최근까지 12명의 국군포로가 남한의 가족을 만나기도 했지만 근본적인 해결이 아닌 미봉책에 불과하다. 최근 정부는 이 문제를 공식화하고 그들이 돌아올 수 있도록 노력하겠다고 거듭 밝혀 왔지만 뚜렷한 해결책은 없는 상황이다. 이러한 상황에서 그들이 우리 대한민국의 품으로 돌아오기 위해서는 정부의 역할도 중요하지만 국민의 관심도 필요하다.

본 논문은 국군포로 송환문제에 대한 해결책을 제시한다. 해결책 제시를 위해 국군포로 문제의 발단 및 실태에 대해 알아보고 우리와 비슷한 경험을 가진 다른 나라의 사례들을 고찰한다. 그리고 국군포로문제에 대한 대학생 설문조사를 통해 우리사회의 주축이 될 대학생들의 인식을 분석한다. 그동안 많은 논문에서 국군포로문제를 다뤘지만 대학생들의 인식을 조사한 적은 없다. 남북문제는 장기적인 관점

에서 보아야 한다. 현재의 대학생들은 머지않아 사회의 중심이 될 것이다. 그렇기 때문에 국군포로문제 해결을 위해선 그들의 국군포로문제에 대한 인식을 분석하고 부족한 부분을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 본 논문은 국군포로문제 해결방안 역시 대학생 설문조사 분석 중심으로 제시한다.

2. 연구 방법

본 논문의 핵심적 연구방법은 설문조사이다. 설문조사는 2010년 6월에 경상대학교 학생 200명을 대상으로 실시했다. 200명은 사범대, 사회대, 공대, 자연과학대 각 50명씩으로 구성했다. 이 중 20명은 불성실하게 설문조사에 응답한 것으로 판단하여 결과분석에서 제외했다. 결국 20명을 제외한 180명의 설문조사 결과를 분석했다. 180명이란 숫자는 어떻게 보면 미미한 숫자이지만 설문결과에서 학생들의 응답이 대부분 유사하게 분포한 것을 미루어보아 다른 대학생들의 생각도 크게 다르지 않을 것이라고 판단했다. 하지만 이들은 국군포로송환문제에 대한 전반적인 인식이 부족하기 때문에 전문적인 해결책을 제시하기는 어렵다. 그래서 이들의 의견 외에도 외국의 해결사례와 기준에 제시된 해결방법을 고려하여 설문조사 결과를 분석했다. 해결방법은 크게 국가차원과 민간차원으로 나누며 설문조사를 중심으로 해결방법에 대한 논의를 전개한다.

Ⅱ. 한국사회에서의 국군포로문제의 성격과 특징

1. 국군포로의 개념

“국군포로송환 등에 관한 업무운영 규정”에서 국군포로를 국군포로대우 등에 관한 법률 제 2조의 규정에 의한 국군포로로서 대한민국

군으로 참전 또는 전투임무 수행 중 적국이나 무장폭도 또는 반란집단에 의하여 억류중인 자로 정의했다. 그리고 국군포로 송환은 적국 등이나 제 3국에 체류하는 국군포로를 대한민국의 영토 안으로 이송하는 것이라고 규정했다.¹⁾ 법률적 개념을 통해 보면 국군포로는 대한민국 국군으로서 적국이나 무장폭도에게 억류중이라는 것이 핵심이다.

일반적으로 국군포로를 북한에 억류중인 전쟁포로로만 인식하는 경우가 대부분이다. 하지만 광의적 의미에서 보면 국군포로는 북한뿐만 아니라 제 3국에 억류된 자들도 해당된다. 국군포로의 개념은 전쟁포로(POW:Prisoners of War)와 작전 중 행방불명자(MIA:Missing in Action)로 나뉜다. 광의적 의미에 따라 베트남전쟁 참전 중 행방불명된 군인들도 국군포로(MIA)에 해당된다. 1966년 9월 9일 사이공에서 실종된 안 하사를 지난 2009년 4월 통일부에서 ‘베트남전 국군포로 1호’로 관리하기로 결정²⁾한 경우가 이에 해당한다. 이렇듯 국군포로의 개념은 북한에 억류중인 군인들만 해당하는 것이 아니다. 대한민국 국군으로서 군인의 임무수행 중 본인의 의지에 상관없이 대한민국 외의 국가에 강제 억류된 자들 전체를 말한다.

이러한 국군포로를 납북자와 같은 의미로 인식하는 경우가 많다. 하지만 생각해 보면 국군포로는 납북자와는 근본적으로 성격이 다르다. 납북자는 자의에 상관없이 강제로 억류된 경우도 있지만 자진 월북한 경우도 있다. 그렇기 때문에 납북자 문제는 월북에 대한 자의성 판단이 중요하다. 하지만 북한에 거주하는 지금의 실정에선 월북에 대한 자의성의 판단이 어렵기 때문에 납북자문제 해결을 위해선 국내에서 보다 심도 있는 실태조사가 선행되어야 하는 문제이다. 반면 국군포로는 군인으로서 ‘국가적 차원의 공적 임무 수행 중’ 적의 포로가 된 자들이다. 납북자와는 다르게 군인으로서 국가를 위해 초과 의무를 가지고 임무를 수행하다 자의에 상관없이 북한에 억류된 것이 명백하다. 법률적 개념에서도 “억류중인 자” 라고 명백히 규정되어 있다.

1) 『국군포로송환등에관한업무운영규정』, 국무총리훈령 제 499호 일부개정, 2007. 8. 23

2) 김일근, 『월남전관련사이트』, 2009. 7. 22. <<http://blog.daum.net/vietvetpusan/13393644>>

유엔 국제협약³⁾에 ‘강제실종(enforced disappearance)’이란 개념이 있다. ‘강제실종’이란 “당사국의 요원 혹은 당사국의 허가, 지원 혹은 묵인하에 일하는 개인이나 단체에 의한 체포, 구금, 납치 혹은 모든 형태의 자유박탈과 뒤이어 그러한 자유박탈을 인정하기를 거부하거나 실종된 사람의 생사 또는 행방을 은폐하여 이러한 사람을 법의 보호 밖에 두는 것”이라고 ‘강제실종’을 정의하고 있다.⁴⁾ 여기서 납치나 구금에 주목해 보면 납북자 문제는 납치나 구금으로 판단하기 어렵다. 납치나 구금은 강제적인 것인데, 자의적인 월북도 있기 때문이다. 하지만 국군포로 문제는 군인이라는 신분만 보아도 의심의 여지가 없는 ‘강제실종’ 문제에 해당한다. 물론 국군포로 중에서도 송환을 거부하고 인민군에 자의적으로 편입된 사람들도 있겠지만 전체적인 관점에서 보면 대부분의 국군포로들은 강제적으로 억류되었다. 국군포로들이 억류된 원인은 일차적으로 군인이라는 신분에서 국가를 위해 헌신했기 때문이다. 그 이후 송환을 원했는지에 대한 여부는 지금으로선 판단하기 어렵다. 그렇기 때문에 일차적인 원인에서 그들의 신분이 군인이라는 것으로 판단해 자의적 월북이라고 보면 안 된다. 이러한 관점에서 국군포로와 납북자는 그 근본적으로 다르다. 국군포로송환 협상 시 납북자 문제를 연계하는 것이 현실적인 방안이고 현재까지 그렇게 협상해 왔지만 개념상의 정의에선 국군포로 문제와 납북자 문제를 분리해서 접근해야 한다.

2. 국군포로 송환 문제의 현실태

6·25 전쟁 휴전 이후 유엔군과 공산군은 1953년 4월부터 1954년 1월까지 3차례에 걸쳐 전쟁포로를 상호 교환했다⁵⁾. 1953년 4월의 상병(傷兵)포로교환, 1953년 8월~9월 송환희망포로의 교환, 1953년

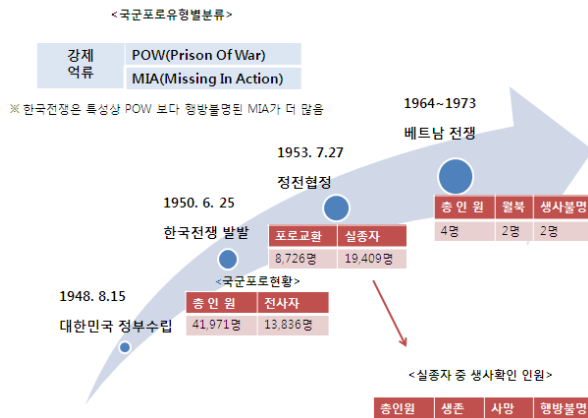
3) 유엔강제실종협약. “International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance”

4) 김수암 외 3명, 『국군포로·납북자문제 해결방안』 통일연구원, 2007, p.6

5) 『통일백서』, 통일부, 2009. p.129

11월부터 1954년 2월까지 진행된 송환 거부 포로에 대한 처리가 그것이다.⁶⁾ 그러나 당시 유엔군 측은 국군 실종자의 수를 8만 2,000여 명으로 추정하였으나, 공산군 측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명에 불과했다. 포로교환 협상당시 북한측은 미국측에 포로명단을 11,600명이라고 제시했는데, 전쟁초기에 이미 포로가 65,000여명이 넘는다고 발표했던 것에 크게 못 미치는 수치였다. 북측은 이에 대해 포로들이 자진해서 인민군에 편입되었다고 주장 했다.⁷⁾ 실종된 국군의 상당수는 송환되지 못한 채 북한에 강제 억류된 것으로 추정 된다. 이후 국방부는 1997년 미송환 국군포로의 규모를 19,409명으로 추정했다. 하지만 미송환 국군포로의 정확한 규모는 한국전쟁의 전선 범위, 성격 및 시간 경과 등을 감안할 때 구체적인 파악이 어렵다.⁸⁾ 미 귀환 국군포로의 숫자는 20,000명에서 100,000명까지 다양한 주장이 있다. 그 중 가장 신빙성이 높은 수치는 국방부가 발표한 19,409명과 구소련 대사가 북한당국으로 입수한 문건에 있다는 13,094명이다. 이 중에서 국가기관인 국방부가 발표한 수치가 더 정확하다고 본다.

[그림 1] 국군포로 현황



* 출처 : 김수암 의 3명, “국군포로·납북자문제 해결방안,” 통일연구원, 2007, 참조

* 김일근, 『월남전관련사이트』, 2009. 7. 22. (<http://blog.daum.net/vietetpusan/13393644>) 참조

6) 이신철, “끝나지 않는 전쟁: 국군포로 논쟁,” 내일을 여는 역사, 2000, P.65

7) 오세희, 『65포로수용소』, 만인사, 2000, pp.244 ~ 246 참조

8) 『통일백서』, 통일부, 2009, p.129

북한은 국군포로를 ‘아무것도 모르고 남한의 군에서 종사하다가 포로가 된 후 북한이 진짜 조국이었다는 것을 깨닫고 귀화한 사람들’⁹⁾ 또는 ‘미제국주의자들로부터 해방된 전사’로 규정하고 있다. 오히려 그들은 공산군포로의 송환을 요청하며 “조선에서 미제가 감행한 범죄는 미제야말로 인류역사상 가장 흉악한 야만이며 20세기의 살인귀이며 두 발 가진 짐승이라는 것을 온 세상에 폭로하였다”라고 주장한다.¹⁰⁾ 11)북한은 포로교환 후 귀환포로를 대상으로 유엔군의 포로 학대에 대한 조사를 벌여 『조선인민군 포로들에 대한 미국침략자들의 범죄적 만행에 관한 조선적십자회조서』(1953.11.28), 『조국통일민주주의전선 중앙위원회 보도』(1953.12.10) 자료를 발표했다. 이 자료에서 북한은 유엔군이 포로들에게 자행했던 학살 사례들을 묘사한다. 특히 1989년 발행된 『조선전쟁시기 감행한 미제의 만행』에서 학살 사례를 미군의 폭격과 만행, 세군전 등을 포함하여 포로의 학살 사례를 비교적 자세하게 언급하였다.¹²⁾ 하지만 북한의 주장은 뚜렷한 근거가 없다. 지금까지 정부의 연구에 의하면 전쟁 당시 유엔군은 전후법에 따라 공산군 포로를 우대했다. 이러한 북한의 억지 주장과 반인권적 태도때문에 현재까지도 국군포로 송환은 제대로 이루어지지 않고 있다.

북한은 이러한 인식을 바탕으로 전시 중 국군포로의 상당수를 공산군에 강제로 입대시키면서 노무부대나 건설부대에 배치해 위험한 업무에 투입했다. 6.25 전쟁 후 미송환 국군포로 중 상당수가 북한군에 강제 복무하면서 내무성, 철도성의 각종 공사 작업 인력으로 동원됐다. 또 북한은 한국전쟁 초기 남한지역에서 인민군에 강제 동원된 이른바 ‘의용군’ 가운데 휴전 당시 북한에 있던 약 4만여 명도 돌려보내지 않았다. 선즈화 중국 베이징현대사연구중심 특별연구원에 따르면 ‘한국전쟁기 북·중 갈등과 해소’라는 논문에서 당시 블라디미르

9) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안.” 통일연구원, 1999, pp.50~51

10) 『포로사건 조사, 212』, US Army Military Police Board, op.cit, p.17

11) 조성훈, “북한의 포로문제 인식에 관한 연구,” 사학지, 제31호, 1998, p.590

12) 고상진,전도명, 『조선전쟁시기 감행한 미제의 만행』, 평양:사회과학출판사, 1989

라주바에프 북한 주재 소련 대사가 이 같은 내용을 본국 정부에 보고했다고 한다.¹³⁾ 또한 귀환 국군포로 허태석 씨의 증언에 따르면 함북 함덕광산에 휴전 당시에 약 4만명 이상 끌려갔다고 한다.¹⁴⁾ 이렇듯 북한이 국군포로를 강제로 억류시켰다는 것은 명백하다. 북한은 그 후 1956년을 기점으로 국군포로를 제대시켰지만 강제 억류된 국군포로는 1명도 없다고 주장했다.

북한의 이러한 태도는 명백히 『포로의 대우에 관한 1949년 8월 12일자 제네바 협약』(The Geneva Convention relative to the treatment of the prisoners of war of August 12, 1949, 이하 제네바 3협약이라 함)¹⁵⁾을 어긴 것이다. 『제네바 3협약』은 전후법(Jus Post Bellum)으로서 국제적 무력충돌(international armed conflict) 이후의 상황에서 성립된다¹⁶⁾. 전후법의 성립 아래 휴전협상 시 남북한은 모두 『제네바 3협약』을 이행하기로 했다. 1950년 7월 5일 이승만 대통령은 ‘제네바협약의 조건을 따를 것’이라고 다짐했다. 북한 역시 1950년 7월 13일 부수상 겸 외무상인 박헌영을 통해 『제네바 3협약』을 준수하겠다는 전문을 유엔사무총장에게 보냈다.¹⁷⁾ 하지만 북한은 겉으로는 따르는 척했지만 실제로는 그렇지 않았다. 정부는 『제네바 3협약』에 따라 인민군 포로들을 인도적으로 대우하고, 전시에 인도적 구호업무를 수행하는 ICRC(International Committee of the Red Cross, 국제적십자위원회)¹⁸⁾의 활동을 지원했다. 하지만 북한은 ICRC의 포로수용소 방문

13) 박완규, 『세계일보』, 2005. 6. 16

14) 이도형, 『한국논단, 허태석씨 인터뷰 발췌』, 2009. 10

15) 김수암 외 3명, “국군포로·납북자문제 해결방안.” 통일연구원, 2007, p.8. 제네바 협약에서 주목해야 할 조항은 제7조 포로는 어떠한 경우에도 본 협약 및 전조에서 말한 특별협정(그러한 협정이 존재할 경우)에 의하여 그들에게 보장된 권리의 일부 또는 전부를 포기할 수 없다. 제13조 포로는 항상 인도적으로 대우되어야 한다. 『포로의대우에 관한 제네바 협약』, 2005. <[http://blog.naver.com/artpunk? Redirect= Log&logNo=100013875767](http://blog.naver.com/artpunk?Redirect=Log&logNo=100013875767)>

16) 김형구, “국제법상 전후법에 관한 현대적 논의: 개념과 원칙을 중심으로.” 대한국제법학회, 국제법학회논총, 통권 제115호 2009.12, p.148. ‘전후법의 적용범위와 관련하여서는 (1)적용대상이 되는 상황은 무엇인가, (2)어느 시점부터 전후법이 적용될 수 있는가, (3) 어느 시점까지 전후법이 적용되어야 하는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 첫 번째 문제와 관련하여 전후법의 개념이 정전론의 맥락에서 주장되어 왔다는 점을 고려하면 국가와 국가 사이의 무력충돌 즉, 국제적 무력충돌(international armed conflict) 이후의 상황에서 적용되는 것이 논리의 귀결이다.’ 참조

17) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안.” 통일연구원, 1999, p.36

요구를 거절하고, 포로명단도 두 차례만 보고했다.¹⁹⁾ 이 사실은 북한이 『제네바 3협약』을 위반하는 행위를 ICRC에게 들키지 않으려 한 것이다. 북한이 『제네바 3협약』을 어긴 다른 증거도 있다. 『제네바 3협약』에 따르면 포로는 항상 인도적으로 대우되어야 한다. 북한은 국군포로를 강제로 입대시켜 노동력을 착취했다. 6·25 전쟁동안 북한에 국군포로로 잡혀있었던 박진홍 씨는 그의 저서에서 ‘그들(북한)이 하루 두 끼, 그것도 수를 헤아릴 정도로 적은 양의 강냉이 식사만을 제공한 사실이나, 의료시설이 전혀 되어 있지 않아 포로들이 속수무책으로 죽어간 사실은 너무나 가슴 아픈 현실이다’라고 밝히고 있다. 또한 ‘전쟁기간 동안 북한은 국군포로들에게 설득과 회유, 그리고 학습을 통해 인민군 입대를 종용했고, 실제로 적지 않은 사람들이 그것에 응했다’라고 저술했다.²⁰⁾ 휴전 전 국군포로뿐만 아니라 휴전 이후에도 남한으로 돌아오지 못하고 강제로 억류된 국군포로는 평생 자유와 평등과 같은 그들의 기본적인 권리마저 박탈당한 채 살아가고 있다. 이것은 명백히 반인도적인 행위이며 『제네바 3협약』을 위반한 것이다.

북한이 『제네바 3협약』을 위반하면서까지 강제 억류된 국군포로는 존재하지 않는다 했지만 그러한 주장은 거짓이다. 1994년 10월 조창호 소위의 탈북 귀환 이후 북한의 거짓 행각이 본격적으로 드러났다. 2009년까지 총 79명의 국군포로가 탈북 귀환하였고, 국군포로 가족은 182명, 유골로 돌아온 국군포로가 5구이다([그림 1] 참조). 하지만 탈북을 통해 귀환하였고 남북간의 합의를 통해 귀환한 국군포로는

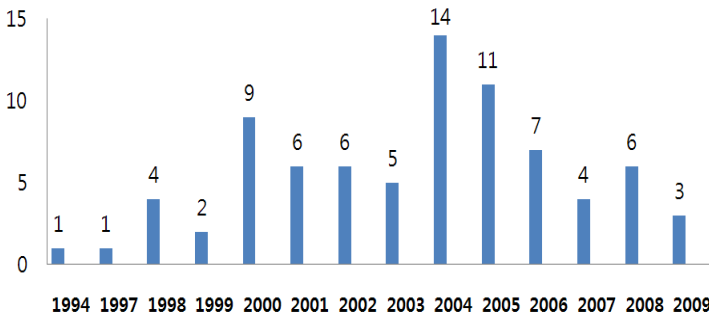
18) 『Dong-a's Prime English-Korean Dictionary』, 6th Edition, 두산동아, 2008. ICRC는 국제적 인도주의 활동의 행동화 과정의 임무를 띤다. ICRC 정관에 따르면 “제네바 제2약 및 적십자국제 회의에 의하여 정식으로 승인된 독자의 정관을 가진 독립적인 기구이다”라고 정의되어 있다. 제네바 제협약에 규정된 중앙정보국의 운용을 확보하고 특히 전쟁 혹은 내란 및 국내소요 시에 중립적 기구의 자격으로 조치를 취하는 일을 하고 있다. 정운장 외 1명, “국제인도법상 ICRC의 기능”, 영남대학교사회과학연구소, 1990, p.360

19) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안,” 통일연구원, 1999, p.38. ‘북한이 1950년 7월 5일 생포한 유엔군 포로 110명의 명단을 동년 8월 18일과 9월 14일 두 번에 나누어 ICRC 본부에 보고한 것이 처음이자 마지막이었다는 사실, 그리고 그 뒤 공산군측이 ICRC의 포로수용소 방문 요구 등을 모두 거절하고 협조하지 않았던 사실에서 잘 나타나고 있다.’ 참조

20) 박진홍, 『돌아온 패자』, 역사비평사, 2001, p.9

아직 없다. 귀환한 국군포로와 탈북자들의 진술을 통해 정부는 현재 560여 명의 국군포로가 북한에 생존해 있는 것으로 추정한다. 또한 귀환 국군포로들은 북한 억류 국군포로들의 생활, 인권실태가 매우 열악하다고 주장했다. 그들의 증언에 따르면 국군포로들의 일상생활은 노동·정치학습·취침으로 반복되는 단조로운 생활이다. 대부분이 탄광 노동자이고 특별한 여가생활을 할 수 있는 시간적 여유는 없다. 노동 이후에는 정치학습이 이어지고 TV는 채널이 고정되어 있으며, 라디오 역시 교육용 노래만 나온다.²¹⁾ 체대 후에도 철저한 정치감찰을 받고 감찰에 걸리면 행방불명된다. 2001년 탈북한 한재복 씨는 “체대 후에도 장교나 요시찰 인물 출신들은 다시 자강도 전출탄광으로 끌려갔고 행방을 알 수 없다”라고 했다.²²⁾

[그림 2] 귀환 국군포로 추이



* 출처 : 구병삼, “국군포로·납북자 문제해결을 위한 정부대책”, 북한, 2009. 11 참조

국군포로는 소련과 같은 제 3국으로 압송되기도 했다. 최근 SBS에서 국군포로 한국전쟁 당시 국군포로 2만여 명이 소련으로 강제 압송되었다는 증거를 발견했다. 증거는 러시아 국립 문서 보존소에서 비밀리에 보관해 온 지난 1955년에 작성된 소련 최고상임위원회의 명령서 문건이다. 이 문건에는 한국전쟁 당시 소련으로 끌려갔던 국군포로 명단이 적혀 있다. 문건에는 이들의 군인 신분이 표시되지 않은

21) 오영섭 외 2명, “국군포로 문제의 종합적 이해,” 북한인권정보센터, 2008, p.117 참조

22) 이도형, 『한국논단, 한재복씨 인터뷰 발췌』, 2009. 10

채, 하바로프스크 제16 형무소에 있던 한국인 중범죄자라고만 적혀 있다. 문건에 이름과 출생연도가 기록된 국군포로는 286명 중 18명이 한국전 당시 실종돼 사망 처리된 장병의 신원과 일치했다.²³⁾ 또한 러시아에 생존하고 있는 북한 출신 강제노동자는 당시에 남조선 포로들이 끌려왔다고 증언했다.

정부는 이러한 실태를 파악한 후 적극적으로 국군포로 송환을 위해 나서고 있지만 아직 뚜렷한 해결책은 없다. 중요한 문제는 현재 국군포로의 연령이 70대 후반에서 80대에 이르기 때문에 시간이 얼마 남지 않았다는 것이다. 그들이 살아서 조국으로 돌아올 수 있도록 조속한 해결이 필요하다.

3. 국군포로 송환을 위한 그동안의 노력

정부는 국군포로를 국가를 위해 임무수행을 하다 억류된 유공자로 규정한다. 한반도 분단으로 인한 인도적 문제 해결과 인권 개선을 위해 노력한다는²⁴⁾ 이념 아래 국군포로 송환문제를 국가의 기본책무로 보고 대북정책의 우선과제로 상정했다. 그리고 ‘국군포로 대우 등에 관한 법률’ 제 3조에 “국가는 국군포로의 실태파악 및 송환과 국군포로 및 억류지 출신 포로가족의 대우와 지원에 관한 기본정책을 수립·시행하여야 한다”고 명시했다. 하지만 이러한 인식은 최근에 와서야 정립된 것이 사실이다. 정부는 지난 수십년간 북한의 소극적인 태도와 국군포로 현황에 대한 정보 부족으로 인해 구체적인 해결방안을 제시 할 수 없었다. 북한은 포로송환을 위한 협상 과정에서 단 1명의 국군포로도 존재하지 않는다고 주장했다. 오히려 정부가 석방한 반공포로야말로 억류포로라고 주장하면서 이들의 송환을 요구했다. 정부는 1953년부터 1964년까지 11차례에 걸쳐 유엔사령부와 협조를 하

23) 정세만 『SBS뉴스』, 2010.6.25, 20:11 <http://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1000762787>

24) “남북관계발전에 관한 법률”, 9조 1항

며 군사정전위원회 본회의에서 미귀환 국군포로 추가송환을 요구했지만 성과는 없었다.²⁵⁾ 1970년대 이후부터는 냉전체제가 강화됨에 따라 국군포로 송환문제는 정부의 우선순위에서 밀려나고 대한적십자에서 남북적십자회담을 통해 협의가 이어졌다.

본격적으로 국군포로 송환문제에 대해 논의되기 시작한 시점은 1994년 10월 조창호 소위의 귀환 이후이다. 조창호 소위의 증언을 토대로 정부는 보다 더 국군포로 송환문제에 대해 관심을 가지게 되었고 국민적인 관심도 고조되었다. 이후 국방부는 “포로송환촉구대책회의”를 구성하고 국군포로 송환을 위한 종합적인 대책을 수립하기 시작했다. 1996년 7월에는 “국군포로 실종자 대책위원회”를 구성하여 송환을 위한 노력을 이어갔다. 몇 년간의 다각적인 분석 끝에 정부는 1997년 9월 통일안보정책조정회의를 통해 처음으로 국군포로 송환문제 해결을 위한 추진방침을 마련했다. 첫째, 국군포로 문제는 국가의 본분과 도리에 관한 문제로서 범정부 차원에서 추진한다. 둘째, 실현 가능성과 남북관계 등을 감안, 단계적으로 접근한다. 셋째, 남북자이산가족과 연계, 인도주의적 견지에서 포괄적 해결 대책을 모색한다. 넷째, 각종 남북회담 시 지속적으로 제기하고 국제기구와 협조를 강화한다.²⁶⁾

이후 1998년 ‘국가를 위해 싸운 사람들은 국가가 끝까지 보호한다’는 방향 아래 국가안보회의 상임위원회의 논의를 통해 추진방침을 재검토한다. 첫째, 국군포로·실종자 문제를 국가의 본분과 책임 차원에서 접근한다. 둘째, 현실적 어려움에도 불구하고 보다 적극적인 추진으로 전환한다. 셋째, 다각적인 문제 해결의 통로를 모색한다. 넷째, 국민의 신뢰 및 지원을 확보한다.²⁷⁾

1990년대가 최초로 구체적인 추진방향을 설정하고 협상에 나선 시

25) 제성호, “남북정상회담과 국군포로·남북자문제”, 『전략연구』, 42호, 2008. p.152 참조

26) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안”, 통일연구원, 1999. p.54

27) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안”, 통일연구원, 1999. p.55

기라면 2000년대는 지속적인 남북대화를 통해 보다 적극적인 태도로 협상에 나선 시기이다. 특히 6.15 남북정상회담 이후 본격적인 협상이 시작되었다. 정상회담 이후 실시된 이산가족 상봉에서 2009년 제 18차 이산가족 상봉까지 진행된 결과 12명의 국군포로 가족들이 상봉했다. 남북정상회담 이후 2000년 6월 27일 처음으로 개최된 남북적십자회담에서 정부는 국군포로 문제를 이산가족문제 해결 차원에서 추진할 것을 제의하였다. 비록 기존에 북한이 강제로 북측에 남아 있는 사람들이 없다는 주장이 되풀이되었지만 계속되는 노력으로 2002년 9월에 열린 제4차 남북적십자회담시 ‘전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자’들에 대한 확인문제를 협의하기로 합의했다.²⁸⁾ 이러한 합의는 국군포로 송환문제를 근원적으로 해결할 수 있는 토대를 마련한 것으로 평가된다. 이후 2006년 4월 제18차 장관급 회담에서 정부측의 입장을 반영하여 ‘전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력한다’고 합의했다. 2002년 남북적십자회담의 합의에서 한걸음 더 나아간 성과이다. 하지만 북한의 핵실험과 미사일 문제 때문에 더 이상 진전을 보지 못했다. 2007년 제 2차 남북정상회담이 실시되었지만 북한의 소극적인 태도 때문에 구체적인 논의는 없었다. 최근 2009년 8월 남북적십자회담을 통해 북한에게 국군포로 송환에 대한 실질적 진전을 촉구했지만 북한은 여전히 국군포로 존재 자체를 부정하고 있다.²⁹⁾

이러한 북한의 소극적 태도에도 불구하고 정부는 국군포로 송환을 위해 지속적인 노력을 해왔다. 또한 정부는 국군포로 송환문제 못지않게 귀환국군포로 지원에도 적극적이다. 2008년 12월 이후 탈북귀환 국군포로 및 납북자 대상, 민간위탁 형식으로 맞춤형 사회 적응교육을 실시했다. 그리고 우리의 상황과 유사한 외국사례 분석을 통하여 남북회담 재개에 대비해 가시적 성과 도출을 위한 다각적 준비를 하고 있다(<표 1> 참조).³⁰⁾

28) 김수암 외 3명, “국군포로·납북자문제 해결방안”, 통일연구원, 2007, p.23 참조

29) 오경섭 외 2명, “국군포로 문제의 종합적 이해”, 북한인권정보센터, 2008, 5. p.49 참조

〈표 1〉 국군포로 송환문제 주요회담 전개과정

구분	남측 제의 내용	북측 제의 내용
남북적십자회담 (‘00.6/’00.9)	전쟁 후 행불자의 생사 확인 등 재결합을 넓은 의미의 이산가족 차원에서 해결하자고 제의	“본인 의사에 반해 북쪽에 남아 있는 사람들은 없다”고 주장
박근혜 대표 김정일 면담 (‘02.5)	전쟁시기 행불자 문제해결 단초 마련	
제 18차 장관급 회담 (‘06.4)	“전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력한다” → 북한의 미사일과 핵 실험으로 진전을 보지 못함	
제 21차 장관급 회담 (‘07.5)	국군포로문제를 의제로 상정하는 데 실패	
2차 남북정상회담 (‘07.10)	김정일 국방위원장이 국군포로 존재 자체를 부정함	
남북적십자회담 (‘09.8)	북한에게 국군포로 문제의 실질적 진전 촉구 → 추석 이산가족 상봉(‘09.9) 시 국군포로 가족 1명 상봉	

* 출처 : 오경섭, “국군포로 문제의 종합적 이해”, 북한인권정보센터, 2008, 5, p.50 참조; “대북정책 이렇게 해 왔습니다”, 통일부, 2010, 2, p.43 참조

이러한 노력의 일환으로 최근 정부는 국군포로의 송환 및 귀환 국군포로 대우 개선을 위해 법률 개정을 준비하고 있다. 정부는 기존의 ‘국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률’에 따라 귀환 국군포로와 그 가족들에게 다양한 지원을 하고 있다. 하지만 현재의 지원체계는 대부분 금전 지급 위주로 구성되기 때문에 안정적 국내 정착에 어려움이 많다. 그리고 국군포로나 유해 송환 시 별도의 예우 규정이 없다는 문제점이 있다. 이러한 처우를 개선하기 위해 정부는 법률 개정을 논의하고 있다.³¹⁾

4. 국군포로 송환을 위한 노력의 한계점

국군포로 송환을 위한 노력의 가장 큰 장애물은 북한의 태도이다.

30) 『대북정책 이렇게 해왔습니다』, 통일부, 2010, 2, p.43 참조

31) 국군포로 송환 및 대우 등에 관한 법률 일부개정법률(안) [국방부공고제2010-87호]

북한의 소극적인 태도와 국군포로 존재 자체를 부정하는 인식은 협상의 진전을 어렵게 만들어 왔다. 북한은 포로에 대해 ‘적의 군대나 인원을 사로잡는 것 또는 사로잡은 적의 군대나 인원’이라고 정의한다.³²⁾ 포로를 인도적 대우의 대상으로 인식하기보다는 억압과 독재의 대상으로 간주하는 것이다.³³⁾ 또한 남북 화해 분위기가 조성될 때 마다 터지는 핵실험과 같은 북한의 만행은 협상을 더욱 어렵게 만들었다. 최근엔 천안함 사태까지 발생하면서 북한과의 협상이 더 이상 의미가 없다는 여론도 생기고 있다.

협상을 어렵게 만들었던 또 하나의 요소는 정부의 정책에 대한 사회적 비판이다. 6.15 남북정상회담 이후 정부는 국군포로를 이산가족의 범주에 넣어 정책을 진행시켰다.³⁴⁾ 이는 국군포로 문제 해결의 목적이 북측이 그동안의 잘못을 인정해야 하는 데 있는 것이 아니라 국군포로 가족의 품으로 돌아오는 데 초점을 맞춰야 한다는 판단이다. 하지만 국군포로는 이산가족이 아니라 전쟁포로이고 국제법인 제네바 협약의 적용을 받아야 하기 때문에 무조건적으로 송환되어야 한다는 주장이 있다.³⁵⁾

이와는 반대로 국군포로를 이산가족에 범주에 넣어 가족의 상봉만이라도 추진해야 한다는 주장도 적지 않다. 나아가 이산가족 문제에 대한 법률을 강화해서 증가하는 인적 교류에 대비해야 한다는 주장도 있다. 북한과의 협의 수준을 고려해 법의 안정성과 실효성 차원에서 북한과의 협의와 논의과정을 법률안에 반영해³⁶⁾ 적극적인 국군포로 가족 상봉을 이루어야 한다는 주장이다.

이러한 사회적 여론들을 잘 반영하고 합의를 도출하는 것이 정부의

32) 사회과학출판사, 『조선말대사전 2』, 평양:사회과학출판사, 1992, p.806

33) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안,” 통일연구원, 1999, p.50

34) 평화문제연구소, “국군포로·납북자는 이산가족인가”, 통일한국, 제18권 제10호 (통권 제202호) 2000.10, p.33 참조

35) 이신철, “6.25 남북전쟁 ‘미귀환 국군포로’ 문제의 시론적 고찰,” 사람, 제20호, p.99 참조

36) 윤여상, “이산가족 남북교류 확대에 대한 한국정부의 대응방안,” 북한연구학회보, 제10권, 제1호, p. 239 참조

역할이다. 국군포로 송환문제가 이념 대립으로 변질되지 않게 적절한 중재를 해야 한다. 이를 위해 노동분쟁 발생 시 사용되는 대안적 분쟁 해결 장치로서 사회협약을 연구해 볼 필요가 있다. 사회협약은 분쟁이 다양해지고 대형화되기 때문에 장래를 향한 이익 조정적 분쟁 해결에 비중을 두는 방식이다. 당사자 사이의 이해관계에 기초한 협상에 의해 조정을 이루는 것이다.³⁷⁾ 정부는 국군포로 송환에 대한 여론이 이념 대립으로 변질되지 않게 양쪽의 의견을 고루 반영한 정책을 고심해야 한다. 국군포로 송환문제 협상도 중요하지만 남북문제가 국내의 여론 불안을 가져오게 방치한다면 안 될 것이다.

Ⅲ. 포로송환 문제의 외국사례

1. 미·소 간 간첩교환

1960년대 동서독과 소련, 미국이 당사자로 참여한 동서 간첩교환, 즉 게리 파워스(Gary Powers)와 루돌프 아벨(Rudolf Abel) 간의 교환이 이루어졌다. 파워스는 1960년 5월 소련 영공 슈베르드로브스크(Swerdlowsk)에서 정찰비행을 하다가 격추된 미군 정찰기 U2의 조종사이고, 루돌프 아벨은 미국에서 간첩 활동을 하던 중 발각·체포되어 30년 형을 선고받고 복역 중이던 소련 KGB 출신 첩보원이다. 1962년 2월에 추진된 미·소 양측의 이 포로교환 협상 사례는 적대국 간에 이뤄지는 협상이 갖는 정치적 의미, 구체적 협상 진행 과정의 어려움 등 포로 협상을 둘러싼 다양한 쟁점을 보여주는 대표적 사례라고 할 수 있다.³⁸⁾

파워스와 아벨의 1대 1 교환은 간첩죄로 미국에 잡혀 있던 아벨의 변호를 담당했던 변호사 도노반이 제한했다. 소련에 억류되어 있는

37) 오문환, “분쟁 해결 도구로서의 사회협약의 함의,” 노동법연구, 제24호, 2008, p.128 참조

38) 손기웅, “동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점”, 통일부, 2008, p.11

미국인을 석방시키기 위한 수단으로 아벨을 이용할 수 있을 것이라고 주장했다. 이에 따라 법원은 아벨에 대해 징역 30년 형의 판결을 내렸고, 도노반 변호사는 수년 후 미 국무부의 위임을 받아 동베를린에서 당시 동독 점령국이었던 소련의 고위층, 동베를린 변호사 포겔 등과 접촉을 가졌다.³⁹⁾

도노반은 1962년 2월 아벨의 가족, 정부 관계자의 배석하에 동베를린 소련 대사관에서 소련 관계자와 협상을 진행했다.⁴⁰⁾ 소련 측 협상 담당자는 당초의 합의대로 파워스와 아벨의 1대 1 교환을 진행해야 한다는 입장을 고수했다. 그러나 도노반은 파워스 이외에 2인의 미국인을 동시에 석방해야 한다는 입장을 계속 유지했다. 협상 과정에서 도노반은 미국에서 수형 생활을 하고 있는 아벨 한 사람의 비중이 협상 대상으로 언급되고 있는 세 사람의 미국인을 합친 것과 같다는 의견을 제시했다. 도노반은 교환이 미·소 간의 관계를 돈독하게 하는 데 좋은 계기가 될 것이라는 의견을 피력했으며, 소련은 석방의 조건으로 미국 정부가 행하고 있는 반소련 선동 정책을 중단할 것을 관계자에게 강력히 요청하라고 주장했다.

협상 끝에 아벨과 파워스는 베를린 서남쪽에 위치한 서베를린과 포츠담의 접경인 글리니케 다리(Glinike Brücke)에서 교환하고, 프라이어는 외국인이 동베를린을 방문하는 데 경유하는 통과 검문소로 사용되었던 동·서베를린의 경계인 체크포인트 찰리(Checkpoint Charlie)에서 석방하기로 합의하였다. 또한 또다른 미국인 마키넨은 조속한 시일 내에 석방되도록 동독 측이 노력하기로 합의했다.

동서독을 무대로 한 미·소 간의 포로교환 협상 과정은 적대국 간에 추진되는 포로교환, 석방 교환이 복잡하고 어려운 정치행위라는 것을 상징적으로 보여준다. 그러나 다른 한편으로 이러한 석방거래 진행 과정은 양측 간에 신뢰 관계를 형성하는 데에 중요한 계기가 될 수

39) Jens Schmidhammer, Rechtsanwalt Wolfgang Vogel. Mittler zwischen Ost und West (Hamburg, 1987), p. 61

40) Jens Schmidhammer, Rechtsanwalt Wolfgang Vogel, p. 63

있다는 것도 보여주었다. 양측의 이해가 상호 교환되는 포로교환, 석방거래 과정에서 이루어지는 긴밀한 접촉·협의를 서로에 대한 이해를 넓히는 기회가 될 수 있기 때문이다.⁴¹⁾

미소 간의 간접교환은 남북간의 포로교환과 많은 부분에서 다르다. 하지만 두 상황 모두 냉전체제 라는 상황을 놓고 보면 연구할 만한 가치가 있다. 미소 간의 간접교환에서 1대 1 교환도 복잡하고 어려운 정치적 과정을 거쳐야 하는 것을 볼 수 있다. 그렇기 때문에 수만 명에 달하는 남북간의 포로교환은 더욱 어려울 수밖에 없다. 포로교환 방법적 측면에선 미소 간의 간접교환과 남북간의 포로교환을 비교하긴 힘들다. 그러나 미소 간의 간접교환을 통해 양국의 신뢰가 돈독해졌다는 사실에 주목해야 한다. 남북간 역시 다자간의 접촉을 통해 서로의 신뢰를 회복하고 이해를 넓혀 나간다면 국군포로송환 문제의 해결도 이뤄낼 수 있다.

2. 독일의 Freikauf

“정치범의 석방을 위한 거래”(Häftlingsfreikauf, 이하 Freikauf)는 동독 내에서 정치적 이유로 투옥되어 여러 가지 인권침해를 받고 있는 정치범들을 서독으로 자유롭게 이주시키기 위하여 서독 정부가 외환이나 상품을 동독에 지불한 거래이다. 서독은 Freikauf를 “특별사업”(Sondergeschäft)으로 분류하여 동독과 비공식적으로 추진하였으며, 석방된 동독의 정치범들은 서독으로 건너와 서독 시민권자가 되었다.⁴²⁾ 독일의 Freikauf는 우리의 국군포로 문제 해결에 본격적으로 적용해 볼 수 있는 사례라고 볼 수 있다. 향후 남북관계 전개에 따라 국군포로 문제 해결을 위해 본격적으로 협의가 진행될 경우 정부의 정책개발 및 수립에 필요한 자료로 활용될 것이 기대된다.

41) 손기웅, “동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점”, 통일부, 2008, p.14

42) 손기웅, “동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)”, 통일연구원, 2005, p.1

이미 1950년대 교회 차원에서 석방 거래가 진행되었지만, 동독과 대결정책을 추진하던 서독에게 이것이 정부 차원에서 추진될 사업으로 인식되는 것은 불가능하였다. 이러한 교회의 석방거래 활동이 정부의 입장에서는 문제가 될 수도 있었지만, 당시 교회의 영향력을 고려할 때 정부가 이에 개입하여 반대하는 것도 여의치 않은 상황이었다. 따라서 1960년대 초 기존의 동서독 관계에 대한 논의나 반성이 시작되었고, 그리하여 1963년에 정부가 개입하여 Freikauf를 추진할 수 있었다. Freikauf는 정부의 단독 판단에 의해 추진될 수 없는 사업이었기 때문이다.⁴³⁾

이러한 정책기조 아래에서 동독과 서독의 경제적·인적 교류가 급증했다. 정책 변화의 밑바탕에는 과거 힘의 우위를 통해서 통일을 이룰 수 있다는 생각에서 탈피하여, 화해 협력을 통해 동독이 자유화되고 이를 통해 동독인의 삶의 조건이 개선되는 과정을 거쳐 궁극적으로 동서독간 분단 극복이 이루어질 수 있을 것이라는 고려가 놓여 있었다.⁴⁴⁾

남북한의 상황에서 Freikauf와 같은 현물 거래가 이뤄지기엔 많은 장애 요인이 있다. 우선 국군포로를 거래의 대상으로 본다는 점에서 반인권적 행위로 비판받을 수 있다. 그리고 국군포로에 대한 관심이 부족한 상황에서 국가 경제력을 동원한다는 것은 여론이 비판적으로 형성될 가능성이 높다. 하지만 최근 북한이 남북정상회담 개최를 위한 비밀협상 과정에서 국군포로 4~5명과 납북자 1명을 한국으로 돌려보내겠다는 제안을 했다고 일본 산케이신문이 보도한 것에 주목할 필요가 있다. 신문에 따르면 북한은 정상회담 개최 전제 조건으로 30만 t의 비료를 조기 제공해 줄 것을 요구했으나 한국 정부가 북한의 제안에 난색을 표명해 올해 2월까지 협상은 완전히 결렬됐다.⁴⁵⁾ 기사의

43) 손기웅, “동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점”, 통일부, 2008, p.16

44) 이봉기, “서독의 대동독 경화거래와 차관공여에 관한 연구”(경남대학교 북한대학원 석사 학위논문, 2000), p.31

45) 이술, 『포커스신문』, 2009. 8. 5

내용이 사실이라면 이러한 북한의 태도를 보면 경제적 지불을 통한 포로교환은 충분히 가능성 있는 방법이다.

생존 국군포로들이 이미 고령화로 접어들었다는 점을 고려해 현실적으로 가장 신속한 해결책이 된다는 점에서 경제적 거래도 고려해 볼 필요가 있다. 그들이 세상을 떠난 뒤에는 이러한 노력은 아무런 의미가 없는 것이다. 한 명의 국군포로라도 더 생존해 있을 때 정부는 모든 가능성을 열어 놓고 해결방안을 고심해야 한다. 그런 의미에서 정부는 Freikauf와 같은 사례도 적극적으로 연구해 보아야 한다.

3. 이스라엘·하마스 간의 포로 교환 시도

하마스⁴⁶⁾(Hamas)는 아마드 야신이 6명의 지도자들과 1987년 말에 창설한 팔레스타인의 이슬람 저항 운동 단체이다. 하마스의 기초는 이슬람이고(하마스 헌장 제 1조), 목표는 알라이며, 꾸란이 헌법이다(제5조, 8조). 따라서 신정일치의 노선을 천명하고 있으며, 그 실현 방법으로 지하드⁴⁷⁾를 제시하고 있다. 하마스의 목적은 요르단강 서안과 가자 지구를 계속 통치하려는 이스라엘을 완전히 몰아내고 팔레스타인 전역에 이슬람 국가를 세우는 것이다. 이를 위해 하마스는 기본적으로 이스라엘과 팔레스타인 자치 정부 간의 평화 협상을 반대하고, 이를 위한 테러 활동을 지속적으로 벌이고 있다.⁴⁸⁾

2006년 6월 25일 이스라엘 병사인 길라드 살리트 상병은 가자지구 접경선에서 경계근무를 하던 중 이스라엘군 초소를 기습 공격한 하마스 무장대원들에게 납치됐다. 이스라엘은 곧바로 대규모 지상군을 가자지구에 투입해 10여일 간 군사작전을 전개했으나 구출에 실

46) 하마스(Hamas)란 단어는 '열심(Zeal)', '열정'이란 뜻이다. 두산백과사전 엔사이버<<http://www.encyber.com>>

47) 지하드란 이슬람교를 전파하기 위해 이슬람교도에게 부과된 종교적 의무이다. 두산백과사전 엔사이버<<http://www.encyber.com>>

48) MBC W 제작팀, 『W 세계를 보는 창』, 삼성출판사, 2008, p.46 참조. 최영철, 정상률, '팔레스타인 국가건설 과정에서의 내적 갈등과 협력', 한국국제정치학회, 국제정치논총, 제43집 4호 2003.12, pp. 476~477 참조

패하자 이집트, 독일 등의 중재로 하마스 측과 포로교환 협상을 벌여 오다가 2010년 2월 협상을 중단했다. 협상의 주된 논점은 하마스가 살리트 상병과 이스라엘이 억류하고 있는 팔레스타인 수감자들과의 맞교환을 원한다는 것이다. 하지만 하마스가 원하는 석방 명단과 이스라엘이 허용하는 명단이 다르기 때문에 문제가 아직 해결되지 못했다. 하마스 지도자인 마샤알은 이스라엘이 팔레스타인 수감자를 모두 석방할 때까지 이스라엘 장병을 계속 생포할 것이라고 주장하며 팔레스타인 수감자 전원 석방을 요구하고 있다.⁴⁹⁾ 최근 네타냐후 이스라엘 총리가 길라드 살리트 상병과 관련해 하마스가 살리트 상병을 풀어준다면 팔레스타인 죄수 1,000명을 석방할 것이라고 협상안을 제시했다.⁵⁰⁾

이스라엘과 하마스의 상황에서 우리정부가 주목해야 할 점은 이집트, 독일 등의 중재를 통해 지속적인 협상을 할 수 있었다는 점이다. 우리의 국군포로 송환 문제는 이스라엘과 하마스의 사례보다 복잡한 문제지만 주변국의 적절한 도움이 필요하다는 것은 마찬가지이다. 그리고 단 한명의 포로 석방을 위해 1,000명을 넘겨줄 수 있다는 이스라엘의 자세도 본받아야 한다. 우리 정부도 단 한명의 국군포로가 생존해 있다 하더라도 적극적인 자세로 북한과의 포로 송환 협상에 나서야 한다.

IV. 국군포로 문제에 대한 대학생들의 인식

1. 연구대상

국군포로 문제에 대한 대학생들의 인식조사 결과를 알아보기 위하여 대학생 180명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 본 조사를 위한

49) MBC W 제작팀, 『W 세계를 보는 창』, 삼성출판사, 2008. p.46 참조 『연합뉴스』, 2010. 6.28. 참조

50) 박성국, 『서울신문』, 2010. 7.3. 참조

대상자들의 인구통계학적 특성별 분포를 알아보았다. 연령별로는 20세 미만이 33.9%, 20~24세는 55.6%, 25세 이상은 10.6%였으며, 국가유공자 가족인 경우는 전체 대상자의 2.8%이었으며 이산가족인 경우는 0.6%에 불과하였다. 이 중 남자는 55.0%이며 여자가 45.0%로 구성되었으며 학과 계열별로는 자연계열이 40.6%, 인문계열이 59.4%이었다. 그리고 남자 중 군복무 대상자는 43.4%이었다. 종교를 가지고 있는 경우는 39.4%이었으며, 형제 자매수가 1명인 경우는 20.0%, 2명이 65.6%, 3명 이상이 14.4%이었다. 성장지별로는 경남 지역이 52.8%로 과반수가 넘게 구성되었다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 조사 대상자들의 인구통계학적 특성별 분포

특 성	구 분	N(%)
연령	20세 미만	61(33.9%)
	20~24세	100(55.6%)
	25세 이상	19(10.6%)
국가유공자	유	5(2.8%)
	무	175(97.2%)
이산가족	유	1(0.6%)
	무	179(99.4%)
성별	남자	99(55.0%)
	여자	81(45.0%)
학과계열	자연계열	73(40.6%)
	인문계열	107(59.4%)
군복무	예	43(43.4%)
	아니오	56(56.6%)
종교	유	71(39.4%)
	무	109(60.6%)
형제자매수	1명	36(20.0%)
	2명	118(65.6%)
	3명 이상	26(14.4%)
성장지	경남	95(52.8%)
	그외	85(47.2%)
전 체		180(100%)

2. 자료처리 방법

본 조사결과 분석을 위한 자료처리 방법을 살펴보면 다음과 같다. 본 조사는 크게 우리나라 국군포로에 대한 인식, 국가에 대한 자부심,

우리나라 국군포로 송환문제 해결방안에 대해 알아보았으며 이 중 우리나라 국군포로에 대한 인식, 국가에 대한 자부심과 우리나라 국군포로 송환문제 해결방안 중 정부의 국군포로 문제해결 노력에 대한 만족도에 대해서는 평균적인 인식수준을 측정하여 평균과 표준편차를 산출하였으며, 조사대상자의 인구 통계학적 특성별로 독립표본 T 검정과 일원변량분석을 실시하였으며 유의성이 조사된 경우에는 Scheffe의 다중비교를 실시하였다. 또한 우리나라 국군포로 송환문제해결방안 중 국군관련 소식 경로, 정부의 국군포로 문제 해결방안, 국군포로 문제 해결 과정에서 가장 중요한 점에 대해서는 조사 대상자의 인구통계학적 특성에 따라 빈도와 비율(%)을 측정하고, 교차분석(Chi-Square test)을 통하여 응답 빈도의 차이를 알아보았다. 모든 분석의 유의수준은 $\alpha=.0$ 이다.

3. 우리나라 국군포로에 대한 인식

국군포로에 대한 인식조사는 토마스 리코나(T. Lickona)의 ‘통합된 인격 교육’(Integrated Character Education)의 개념을 사용했다. 도덕적 인지(moral knowing), 도덕적 감정(moral feeling), 도덕적 행동(moral action)이 그 주요 개념인데, 설문조사 시 3가지 범주로 나누어 조사했다.⁵¹⁾ 국군포로문제는 인식뿐만 아니라 감정과 행동의 문제와도 연계되기 때문에 통합된 인격교육의 개념이 유용하다고 판단했다. 도덕적 인지, 도덕적 감정, 도덕적 행동의 개념은 국군포로문제에 대한 인식(= 얼마나 아느냐의 문제), 국군포로문제에 대한 감성(얼마나 느끼느냐의 문제), 국군포로문제에 대한 실천(얼마나 실천하려고

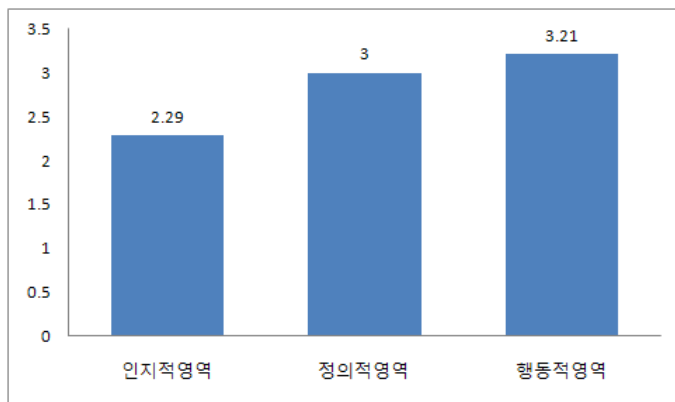
51) 서운석, 김서용, 오해섭, 박균열 『국민보훈의식조사 및 한·중·일·미 4개국 청소년의식조사 설문문항(재)설계 연구』, 보훈교육연구원, 2010, p.30. T. Lickona, *Educating for Character: How Our Schools Can Teach Respect and Responsibility*, Bantam, 1991; T. Lickona, "The Return of Character Education," *Educational Leadership*, vol.51, 1993, pp.6-11; T. Lickona, "Educating for Character: A comprehensive approach," In A. Molnar, ed., *The construction of children's character*, Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1997, pp.45-62; T. Lickona, "A more complex analysis is needed," *Phi Delta Kappan*, vol.79, 1998, pp.449-455. 재인용

하느냐의 문제)로 구체화될 수 있다([그림 3] 참조).⁵²⁾

이 검사지는 인지적 영역, 정의적 영역, 행동적 영역으로 구성되어 전체 10문항으로 국군포로에 대한 인식은 검사지의 신뢰도가 Cronbach's Alpha=.673으로 비교적 높은 신뢰도를 가지는 것으로 나타났다. 전체적인 인식수준은 평균 2.83이며, 이 중 행동적 영역이 평균 3.21로 가장 높은 것으로 나타났다.

각 인구통계학적 특성별 인식의 차이를 살펴보면, 연령, 이산가족 여부, 성별, 군복무, 종교 유무, 형제자매 수에 따라서는 전체적인 국군포로에 대한 인식과 인지적 영역, 정의적 영역, 행동적 영역에 대해서 유의한 인식의 차이는 없는 것으로 나타났다.

[그림 3] 국군포로에 대한 영역별 인식수준



그러나 국가 유공자 유무에 따라서는 인지적 영역에서 국가유공자 대상자들이 국군포로에 대한 인식수준이 낮았으며($p < .05$), 학교 계열에 따라서는 전체적인 인식수준($p < .05$)과 행동적영역($p < .01$)에 따라서 인문계열 학생들의 인식수준이 더욱 높은 것으로 나타났다. 성장지에 따라서는 행동적 영역에서 경남지역에서 성장한 학생들이 더욱 국군포로에 대한 인식수준이 긍정적인 것으로 나타났다($p < .05$)(<표 3> 참조).

52) 서운석, 김서용, 오해섭, 박균열 『국민보훈의식조사 및 한·중·일·미 4개국 청소년의식조사 설문문항(재)설계 연구』, 보훈교육연구원, 2010, p.31

〈표 3〉 국군포로에 대한 인식

특성	구분	N	인지적 영역		정의적 영역		행동적 영역		전체	
			M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
연령	20세 미만	61	2.24	.60	3.02	.51	3.27	.74	2.84	.47
	20~24세	100	2.34	.77	2.98	.45	3.13	.63	2.82	.45
	25세 이상	19	2.17	.98	3.05	.49	3.42	.72	2.88	.58
F(p)			.596(.552)		.212(.810)		1.829(.164)		.163(.849)	
국가 유공자	유	5	1.45	.67	3.33	.78	3.20	1.41	2.66	.82
	무	175	2.31	.73	2.99	.46	3.21	.66	2.84	.46
	t(p)		-2.598*(.010)		.970(.386)		-.018(.986)		-.481(.655)	
이산 가족	유	1	2.00	.	2.67	.	2.67	.	2.44	.
	무	179	2.29	.74	3.00	.48	3.21	.68	2.84	.47
	t(p)		-.386(.700)		-.707(.480)		-.802(.424)		-.830(.408)	
성별	남자	99	2.31	.80	3.05	.48	3.22	.64	2.86	.50
	여자	81	2.25	.66	2.94	.46	3.20	.73	2.80	.43
	t(p)		.550(.583)		1.633(.104)		.242(.809)		.950(.343)	
학과 계열	자연계열	73	2.27	.85	2.95	.37	3.03	.62	2.75	.47
	인문계열	107	2.29	.66	3.04	.53	3.34	.69	2.89	.46
	t(p)		-.173(.863)		-1.414(.159)		-3.061**(.003)		-2.0058*(.046)	
군복무	예	43	2.45	.94	3.11	.51	3.24	.74	2.93	.59
	아니오	56	2.21	.67	3.01	.46	3.21	.57	2.81	.42
	t(p)		1.467(.147)		.982(.328)		.244(.808)		1.186(.240)	
종교	유	71	2.17	.72	3.02	.47	3.21	.74	2.80	.46
	무	109	2.36	.75	2.99	.48	3.21	.64	2.85	.48
	t(p)		-1.667(.097)		.385(.701)		.002(.998)		-.741(.459)	
형제 자매수	1명	36	2.38	.72	3.09	.45	3.18	.77	2.88	.46
	2명	118	2.29	.74	2.95	.46	3.18	.65	2.81	.48
	3명 이상	26	2.14	.78	3.13	.54	3.40	.67	2.89	.46
F(p)			.734(.481)		2.424(.091)		1.142(.322)		.577(.563)	
성장지	경남	95	2.34	.70	3.03	.50	3.31	.66	2.89	.47
	그외	85	2.23	.78	2.97	.44	3.10	.69	2.77	.46
	t(p)		.970(.333)		.783(.435)		2.054*(.041)		1.770(.078)	
전 체		180	2.29	.74	3.00	.47	3.21	.68	2.83	.47

*p<.05 ** p<.01

4. 국가적 자부심

국가적 자부심에 대한 내용은 전체 6개의 문항으로 이 중 분석에는 5개의 문항만이 사용하였다. 국가적 자부심 문항은 국가적 정체성

(National Identity)⁵³⁾ 문항의 하위 영역으로 이 검사지의 신뢰도는 Cronbach's Alpha=.682로 비교적 높은 신뢰도를 나타내었으며 전체 대상자의 국가적 자부심에 대한 인식은 평균 3.16으로 비교적 높은 것으로 나타났다. 인구통계학적 특성에 따른 인식의 차이를 살펴보면, 연령, 국가유공자 여부, 성별, 학과계열, 군복무 여부, 종교 유무, 형제자매수에 따라서는 통계적으로 유의한 인식의 차이는 없는 것으로 나타났으며($p < .05$), 성장지가 경남지역인 대상자들의 국가적 자부심 수준이 더욱 높은 것으로 나타났다($p < .01$)(<표 4> 참조).

<표 4> 국가적 자부심

특성	구분	N	M	SD	t,f(p)
연령	20세 미만	61	3.20	.63	1.533 (.219)
	20~24세	100	3.10	.58	
	25세 이상	19	3.34	.47	
국가유공자	유	5	3.56	.41	1.558 (.121)
	무	175	3.15	.59	
이산가족	유	1	4.60	-	2.491 * (.014)
	무	179	3.15	.58	
성별	남자	99	3.20	.59	1.194 (.234)
	여자	81	3.10	.59	
학과계열	자연계열	73	3.09	.56	-1.300 (.195)
	인문계열	107	3.20	.61	
군복무	예	43	3.09	.56	-1.300 (.195)
	아니오	56	3.20	.61	
종교	유	71	3.19	.59	.588 (.557)
	무	109	3.13	.59	
형제자매수	1명	36	3.13	.66	2.825 (.062)
	2명	118	3.11	.55	
	3명 이상	26	3.41	.63	
성장지	경남	95	3.29	.60	3.199 * * (.002)
	그외	85	3.01	.54	
전 체		180	3.16	.59	

* $p < .05$ ** $p < .01$

5. 우리나라 국군포로 송환문제 해결방안

우리나라 국군포로 송환문제 해결방안에 대해 알아보기 위하여 본

53) 국가정체성 문항은 미국의 시카고대학 NORC(National Opinion Research Center)의 GSS(General Social Survey)를 기본 모형으로 해서 설계되었다. (서운석, 김서용, 오해섭, 박균열 『국민보훈의식조사 및 한·중·일·미 4개국 청소년의식조사 설문문항(재)설계 연구』, 보훈교육연구원, 2010, p.31. 석현호 외, 『한국종합사회조사2003』, 성균관대학교출판부, 2003. 재인용)

조사에서는 정부의 국군포로 문제해결 노력에 대한 만족도, 국군관련 소식 경로, 정부의 국군포로 문제 해결방안, 국군포로 문제 해결과정에서 가장 중요한 점에 대한 내용을 통하여 알아보았다.

(1) 정부의 국군포로 송환문제 해결노력에 대한 만족도

정부의 국군포로 문제해결 노력에 대한 만족도를 살펴보면, 평균 2.73으로 비교적 현재 정부의 국군포로에 대한 문제해결 노력에 대해서는 불만족스러운 경향이였다. 특히 인구통계학적 특성에 따라서도 그 인식의 차이는 없는 것으로 나타났다(<표 5>참조).

<표 5> 정부의 국군포로 송환문제 해결노력에 대한 만족도

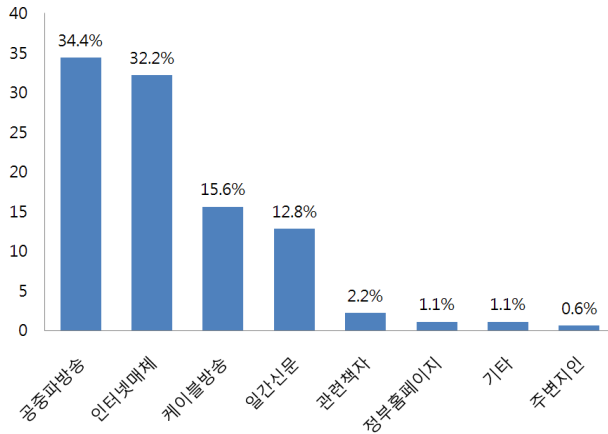
특성	구분	N	M	SD	t,f(p)
연령	20세 미만	61	2.69	.74	.492 (.612)
	20~24세	100	2.78	.75	
	25세 이상	19	2.63	.68	
국가유공자	유	5	2.20	.10	-1.649 (.101)
	무	175	2.75	0.72	
이산가족	유	1	3.00	-	.362 (.718)
	무	179	2.73	.74	
성별	남자	99	2.68	.74	-1.140 (.256)
	여자	81	2.80	.73	
학과계열	자연계열	73	2.71	.79	-.315 (.753)
	인문계열	107	2.75	.70	
군복무	예	43	2.63	.66	-.574 (.567)
	아니오	56	2.71	.80	
종교	유	71	2.69	.77	-.634 (.527)
	무	109	2.76	.72	
형제자매수	1명	36	2.69	.71	.066 (.936)
	2명	118	2.75	.78	
	3명 이상	26	2.73	.60	
성장지	경남	95	2.73	.82	-.137 (.892)
	그외	85	2.74	.64	
전체		180	2.73	.74	

(2) 국군관련 소식 경로

국군관련 소식 경로에 대해서는 공중파 방송이 34.4%로 가장 높게 나타났으며 인터넷 매체가 32.2%, 케이블방송이 15.6%, 일간신문이

12.8%로 주로 방송 매체를 통해 관련소식을 접하는 것으로 나타났다 ([그림 4] 참조).

[그림 4] 국군관련 소식 경로



이는 인구통계학적 특성별로는 성별, 군복무 여부, 종교, 형제자매 수, 성장지에 따라서는 통계적으로 유의한 인식의 차이는 없는 것으로 나타났으며, 연령에 따라서는 20세 미만의 대상인 경우에는 공중파 방송보다는 인터넷 매체를 통해 알게 되었다는 경우가 많으며 20세 이상의 대상인 경우에는 일간신문을 통해 알게 된 경우가 비교적 높았다($p < .01$).

국가유공자 유무에 따라서는 국가유공자의 경우는 지인을 통해 알게 된 경우가 많으며, 이산가족 유무에 따라서는 이산가족인 경우 책자를 통해 알게 된 경우가 많았다. 그러나 이는 국가유공자나 이산가족에 해당되는 대상자가 너무 적은 관계로 단정지어 결론내리기엔 다소 무리가 있다. 학과계열에 따라서는 자연계열 학생들은 일간신문을 통해 알게 되는 경우가 많았으며, 인문계열 학생들은 인터넷 매체를 통해 알게 되었다는 의견이 많았다($p < .01$)(<표 6> 참조).

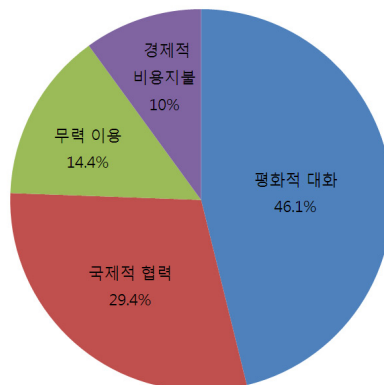
〈표 6〉 국군관련 소식 경로

특성	구분	N	안보관련 정부부처 홈페이지	인터넷 매체	일간 신문	케이블 TV	공중 파 방송	관련 책자	주변 지인	기타	X ² (p)
연령	20세 미만	61	.0%	50.8%	6.6%	8.2%	31.1%	3.3%	.0%	.0%	37.434 ** (.001)
	20~24세	100	.0%	24.0%	17.0%	19.0%	35.0%	2.0%	1.0%	2.0%	
	25세 이상	19	10.5%	15.8%	10.5%	21.1%	42.1%	.0%	.0%	.0%	
국가 유공자	유	5	.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	.0%	20.0%	.0%	36.054 ** (.000)
	무	175	1.1%	32.6%	12.6%	15.4%	34.9%	2.3%	.0%	1.1%	
이산 가족	유	1	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%	100%	.0%	.0%	44.246 *** (.000)
	무	179	1.1%	32.4%	12.8%	15.6%	34.6%	1.7%	.6%	1.1%	
성별	남자	99	2.0%	25.3%	18.2%	14.1%	34.3%	2.0%	1.0%	2.0%	11.888 (.105)
	여자	81	.0%	39.5%	6.2%	17.3%	34.6%	2.5%	.0%	.0%	
학과 계열	자연계열	73	2.7%	16.4%	19.2%	21.9%	33.4%	.0%	1.4%	.0%	25.663 ** (.001)
	인문계열	107	.0%	43.0%	8.4%	11.2%	31.8%	3.7%	.0%	1.9%	
군복무	예	43	4.7%	20.9%	16.3%	16.3%	37.2%	.0%	.0%	4.7%	8.915 (.259)
	아니오	56	.0%	30.4%	19.6%	12.5%	32.1%	3.6%	1.8%	.0%	
종교	유	71	.0%	35.2%	12.7%	16.9%	28.2%	4.2%	1.4%	1.4%	6.851 (.445)
	무	109	1.8%	30.3%	12.8%	14.7%	38.5%	.9%	.0%	.0%	
형제 자매수	1명	36	.0%	22.2%	16.7%	19.4%	35.1%	5.6%	.0%	.0%	10.551 (.720)
	2명	118	1.7%	31.4%	12.7%	15.3%	34.7%	1.7%	.8%	1.7%	
	3명 이상	26	.0%	30.0%	7.7%	11.5%	30.8%	.0%	.0%	.0%	
성장지	경남	95	.0%	32.6%	11.6%	20.0%	31.6%	3.2%	.0%	1.1%	7.423 (.386)
	그외	85	2.4%	31.8%	14.1%	10.6%	37.6%	1.2%	1.2%	1.2%	
전체		180	1.1%	32.2%	12.8%	15.6%	34.4%	2.2%	.6%	1.1%	

(3) 정부의 국군포로 송환문제 해결방안

정부의 국군포로 송환문제 해결방안은 평화적인 대화를 통한 협상이 적절하다는 의견이 46.1%로 가장 많았으며 국제적 협력이 29.4%, 무력 이용이 14.4%, 경제적 비용 지불이 10%로 나타났다([그림 5] 참조).

[그림 5] 정부의 국군포로 송환문제 해결방안



이는 국가유공자 여부, 이산가족 여부, 학과계열, 종교유무, 형제자매수, 성장지에 따라서는 통계적으로 유의한 인식의 차이는 없으므로 나타났으며 연령별로는 25세 이상의 경우는 무력을 통한 방법이 적절하다는 의견이 높았으며($p < .01$), 성별에 따라서는 남자의 경우 무력을 이용하거나 국제적 협력을 통해 해결하는 방법이 적절하다는 의견이 높았으나 여자의 경우는 평화적인 대화를 통한 협상이 적절하다는 의견이 높았다($p < .01$). 군복무 여부에 따라서는 군복무를 한 대상의 경우는 경제적 비용 지출을 통한 포로교환이나 무력을 이용하는 것이 적절하다는 의견이 높은 반면, 군복무를 안한 대상의 경우는 국제적인 협력을 통해 해결하는 방법이 적절하다는 의견이 높았다($p < .05$)(<표 7> 참조).

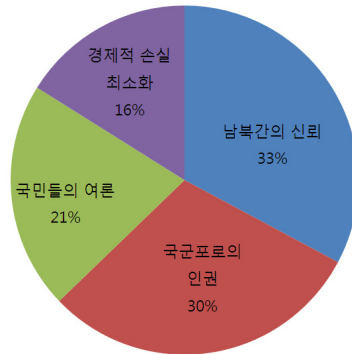
<표 7> 정부의 국군포로 송환문제 해결방안

특성	구분	N	경제적 비용지불 통한 포로교환	평화적인 대화를 통한 협상	무력을 통한 방법	국제적 협력을 통한 해결	X ² (p)
연령	20세 미만	61	3.3%	45.9%	6.6%	44.3%	21.557 ** (.001)
	20~24세	100	14.0%	47.0%	15.0%	24.0%	
	25세 이상	19	10.5%	42.1%	36.8%	10.5%	
국가 유공자	유	5	20.0%	20.0%	40.0%	20.0%	3.756 (.289)
	무	175	9.7%	46.9%	13.7%	29.7%	
이산가족	유	1	.0%	.0%	.0%	100.0%	2.410 (.492)
	무	179	10.1%	46.4%	14.5%	29.1%	
성별	남자	99	10.1%	36.4%	22.2%	31.3%	14.010 ** (.003)
	여자	81	9.9%	58.0%	4.9%	27.2%	
학과계열	자연계열	73	9.6%	42.5%	21.9%	26.0%	5.610 (.132)
	인문계열	107	10.3%	48.6%	9.3%	31.8%	
군복무	예	43	18.6%	34.9%	25.6%	20.9%	8.491 * (.037)
	아니오	56	3.6%	37.5%	19.6%	39.3%	
종교	유	71	11.3%	47.9%	8.5%	32.4%	3.531 (.317)
	무	109	9.2%	45.0%	18.3%	27.5%	
형제 자매수	1명	36	8.3%	55.6%	8.3%	27.8%	4.373 (.626)
	2명	118	11.9%	41.5%	16.1%	30.5%	
	3명 이상	26	3.8%	53.8%	15.4%	26.9%	
성장지	경남	95	13.7%	44.2%	13.7%	28.4%	3.040 (.385)
	그외	85	5.9%	48.2%	15.3%	30.6%	
전체		180	10.0%	46.1%	14.4%	29.4%	

* $p < .05$ ** $p < .01$

국군포로문제 해결 과정에서 가장 중요한 점에 대해서 살펴보면, 남북간의 신뢰가 32.8%로 가장 높게 나타났으며 국군포로의 인권이 30%, 국민들의 여론이 21%, 경제적 손실의 최소화가 16%로 나타났다([그림 6] 참조)

[그림 6] 국군포로 송환문제 해결과정에서 중요한 점



이는 인구통계학적 특성에 따라서 국가유공자 여부, 이산가족 여부, 성별, 군복무 여부, 종교 유무, 형제자매 수, 성장지에 따라서는 유의한 인식차이가 없었으나 연령별로는 25세 이상의 경우는 국민들의 여론이 중요하다는 인식이 강한 반면, 25세 미만의 경우는 국군포로의 인권이 중요하다는 의견이 강했다($p < .001$). 또한 학과계열에 따라서는 자연계열의 경우는 국민들의 여론이 중요하다는 반면, 인문계열은 국군포로의 인권이나 남북간의 신뢰가 중요하다는 의견이 높았다($p < .001$)(<표 8> 참조).

<표 8> 국군포로 송환문제 해결과정에서 중요한 점(각 변인간)

특성	구분	N	국군포로의 인권	국가 경제적 손실의 최소화	남북간의 신뢰	국민들의 여론	X^2 (p)
연령	20세 미만	61	29.5%	3.3%	49.2%	18.0%	26.650 ***(.000)
	20~24세	100	31.0%	25.0%	26.0%	18.0%	
	25세 이상	19	26.3%	10.5%	15.8%	47.4%	
국가 유공자	유	5	40.0%	.0%	40.0%	20.0%	1.085(.781)
	무	175	29.7%	16.6%	32.6%	21.1%	
이산가족	유	1	.0%	.0%	100.0%	.0%	2.062 (.560)
	무	179	30.2%	16.2%	32.4%	21.2%	

성별	남자	99	28.3%	15.2%	34.3%	22.2%	.635 (.888)
	여자	81	32.1%	17.3%	30.9%	19.8%	
학과계열	자연계열	73	17.8%	21.9%	27.4%	32.9%	17.792 *** (.000)
	인문계열	107	38.3%	12.1%	36.4%	13.1%	
군복무	예	43	30.2%	18.6%	27.9%	23.3%	1.654 (.647)
	아니오	56	26.8%	12.5%	39.3%	21.4%	
종교	유	71	35.2%	14.1%	25.4%	25.4%	4.332 (.228)
	무	109	26.6%	17.4%	37.6%	18.3%	
형제 자매수	1명	36	38.9%	16.7%	27.8%	16.7%	4.742 (.577)
	2명	118	26.3%	14.4%	36.4%	22.9%	
	3명 이상	26	34.6%	23.1%	23.1%	19.2%	
성장지	경남	95	27.4%	23.1%	23.1%	17.9%	3.574 (.311)
	그외	85	32.9%	20.0%	34.7%	24.7%	
전체		180	30.0%	16.1%	32.8%	21.1%	

*** p<.001

4) 각 변인 간의 상관성

우리나라 국군포로에 대한 인식과 국가적 자부심 간의 상관성을 살펴보면, 우리나라 국군포로에 대한 인식이 강할수록 국가적인 자부심도 강한 것으로 나타났다($r=.313$). 우리나라 국군포로에 대한 인식 중 인지적 영역은 국가적 자부심과는 전혀 무관한 것으로 나타났으며, 정의적 영역과는 $r=.290$, 행동적 영역과는 $r=.367$ 로 비교적 낮은 정의 상관성이 나타났다. 또한 국군포로에 대한 인식의 하위영역 간에는 최소 $r=.160$ 에서 최대 $r=.813$ 의 정적(+) 상관성이 나타났다(<표 9> 참조).

Pearson's Linear Correlation Coefficient

<표 9> 각 변인 간의 상관성

	우리나라 국군포로에 대한 인식			
	인지적 영역(1)	정의적 영역(2)	행동적 영역(3)	전체 평균(4)
(1)	-			
(2)	.160 *	-		
(3)	.255 **	.577 ***	-	
(4)	.704 ***	.701 ***	.813 ***	-
(5)	.073	.290 ***	.367 ***	.313 ***

* p<.05 **p<.01 ***p<.001

6. 우리나라 국군포로 송환문제 해결방안에 따른 각 변인들의 인식차이

(1) 국군포로 송환문제 해결노력에 대한 만족도에 따른 각 변인들의 인식차이

정부의 국군포로 송환문제 해결노력에 대한 만족도에 따른 각 변인들의 인식차이를 살펴본 결과 우리나라 국군포로에 대한 전체적인 인식과 국가적 자부심에 대해서는 정부의 국군포로 송환문제 해결 노력에 대한 만족도에 따라서는 통계적으로 유의한 차이는 없는 것으로 나타났다. 우리나라 국군포로에 대한 하위영역 중 정의적 영역과 행동적 영역은 유의한 차이가 없었으나 인지적 영역에 대해서는 정부의 국군포로 송환문제 해결 노력에 대한 만족도 중 만족도가 낮을수록 인식수준이 낮은 것으로 나타났다($p < .05$)(<표 10> 참조).

<표 10> 정부의 국군포로 송환문제 해결노력에 대한 만족도에 따른 각 변인들의 인식차이

	우리나라 국군포로에 대한 인식								국가적 자부심	
	인지적 영역		정의적 영역		행동적 영역		전체 평균			
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
전혀 만족하지 않는다	1.65	.77	3.10	.63	3.33	1.03	2.69 a	.54	3.18	1.11
만족하지 못하는 편이다	2.20	.84	3.04	.54	3.12	.89	2.70 ab	.59	3.12	.63
보통이다	2.39	.65	2.96	.44	3.25	.52	2.86 b	.39	3.15	.54
대체로 만족한다	2.30	.79	3.08	.39	3.21	.59	2.86 b	.49	3.26	.40
F(p)	3.474 * (.017)		.738(.531)		.516(.672)		.632(.596)		.276(.842)	

a, b : Scheffe's Multiple Comparison(a(b), $\alpha = .05$)

* $p < .05$

(2) 국군관련 소식 경로에 따른 각 변인들의 인식차이

국군관련 소식 경로에 따른 각 변인들의 인식을 살펴보면 우리나라 국군포로에 대한 전체적인 인식은 지인을 통해 개별적으로 알게 되었다는 경우가 가장 낮았으며, 안보관련 정부부처 인터넷 홈페이지를 통해 알게 된 경우 인식수준이 가장 높은 것으로 나타났다.

국군포로에 대한 인식의 하위요인 중 인지적 영역과 정의적 영역은 국군관련 소식경로에 따라 통계적으로 유의한 인식의 차이는 없으므로 나타났으나 행동적 영역에서는 지인을 통해 개별적으로 알게 된 경우는 인식수준이 매우 낮았으며, 안보관련 정부부처 인터넷 홈페이지를 통해 알게 되거나 기타 경로를 통해 알게 된 경우에 인식수준이 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 국가적 자부심에 대해서는 국군관련 소식경로에 따라서는 통계적으로 유의한 인식의 차이는 없으므로 나타났다(<표 11> 참조).

(표 11) 국군관련 소식 경로에 따른 각 변인들의 인식차이

	우리나라 국군포로에 대한 인식								국가적 자부심	
	인지적 영역		정의적 영역		행동적 영역		전체 평균			
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
안보관련 정부부처 인터넷 홈페이지	3.50	.00	3.33	.00	3.67	.00	3.50	.00	3.20	.00
인터넷 매체	2.31	.70	3.14	.54	3.43	.61	2.96	.43	3.32	.57
일간 신문	2.40	.74	2.96	.45	3.04	.79	2.80	.46	3.11	.47
케이블 TV	2.39	.88	2.95	.39	3.24	.53	2.86	.45	3.08	.60
공중파 방송	2.15	.70	2.90	.42	3.05	.71	2.70	.46	3.05	.61
관련 책자	2.44	.66	3.08	.32	3.25	.42	2.92	.34	3.35	.85
지인을 통해 개별적으로	1.00	.	2.67	.	1.67	.	1.78	.	3.40	.
기타	2.25	.71	3.00	1.41	3.67	.94	2.97	1.02	2.80	.85
F(p)	1.741 (.102)		1.385 (.215)		2.656* (.012)		2.829** (.008)		1.280 (.263)	

* p<.05 ** p<.01

(3) 정부의 국군포로 송환문제 해결방안에 따른 각 변인들의 인식차이

정부의 국군포로 송환문제 해결방안에 따른 국군포로에 대한 전체적인 인식과 그 하위영역 및 국가적 자부심에 대해서는 통계적으로 유의한 인식의 차이는 없으므로 나타났다. 그러나 행동적 영역 중 평화적인 대화를 통한 협상이나 국제적 협력을 통해 해결하는 방법에 대해서는 행동적 영역의 인식수준이 다소 높게 나타났다(<표 12> 참조).

〈표 12〉 정부의 국군포로 송환문제 해결방안에 따른 각 변인들의 인식차이

	우리나라 국군포로에 대한 인식								국가적 자부심	
	인지적 영역		정의적 영역		행동적 영역		전체 평균			
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
경제적 비용 지불을 통한 포로교환	2.39	.94	2.91	.64	2.98	.84	2.76	.61	3.10	.63
평화적인 대화를 통한 협상	2.27	.71	2.97	.44	3.25	.69	2.83	.42	3.15	.57
무력을 통한 방법	2.12	.78	3.05	.51	2.97	.67	2.71	.51	3.04	.68
국제적 협력을 통한 해결	2.37	.69	3.06	.44	3.34	.58	2.92	.46	3.24	.56
F(p)	.810 (.490)		.673 (.570)		2.531 (.059)		1.345 (.261)		.769 (.513)	

(4) 국군포로 송환문제 해결과정에서 가장 중요한 점에 따른 각 변인들의 인식차이

국군포로 송환문제 해결과정에서 가장 중요한 점에 따른 각 변인들의 인식차이를 살펴보면, 우리나라 국군포로에 대한 전체적인 인식에서는 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 국민들의 여론이나 국가 경제적 손실의 최소화가 중요하다고 인식하는 경우 비교적 인식수준이 낮았지만 국군포로의 인권이 중요하다는 경우 인식수준이 가장 높았다($p < .05$). 국군포로에 대한 인식의 하위영역에서는 인지적 영역, 정의적 영역, 행동적 영역에서는 유의한 인식 차이가 없었으며 국가적 자부심에 대해서도 유의한 인식차이는 없는 것으로 나타났다(〈표 13〉 참조).

〈표 13〉 국군포로 송환문제 해결과정에서 가장 중요한 점에 따른 각 변인들의 인식차이

	우리나라 국군포로에 대한 인식								국가적 자부심	
	인지적 영역		정의적 영역		행동적 영역		전체 평균			
	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD	M	SD
국군포로의 인권	2.43	.75	3.13	.49	3.35	.58	2.97 b	.42	3.12	.55
국가 경제적 손실의 최소화	2.18	.74	2.94	.41	3.00	.70	2.71 a	.48	3.08	.60
남북간의 신뢰	2.28	.68	2.94	.54	3.27	.77	2.83 ab	.52	3.27	.61
국민들의 여론	2.16	.81	2.96	.36	3.10	.62	2.74 a	.40	3.09	.60
F(p)	1.223 (.303)		1.898 (.132)		2.161 (.094)		2.781* (.043)		1.142 (.334)	

*p<.05

7. 논의 및 시사점

설문조사를 통해 얻은 몇 가지 주목할 만한 점은 다음과 같다. 첫째, 대학생들의 국군포로에 대한 인식수준이 낮다. 둘째, 국군포로에 대한 인식수준 중 인지적 영역의 평균은 낮으나 행동적 영역의 평균은 비교적 높다. 셋째, 인식수준이 낮을수록 정부의 국군포로 송환문제 해결노력에 대한 만족도가 낮다. 넷째, 국가적 자부심이 높을수록 국군포로에 대한 인식도 높다. 다섯째, 인식수준이 높을수록 국군포로 송환문제 해결과정에서 국군포로의 인권을 중시한다. 여섯째, 국군포로 송환문제 해결방안은 평화적인 대화에 대한 선호도가 가장 높다. 일곱째, 국군포로 송환문제 해결과정에서 중요한 점은 국군포로의 인권이다. 여덟째, 주된 국군 관련 소식 경로는 인터넷 매체와 공중파 방송이다.

본 논문의 대상자는 대학생이기 때문에 대부분의 연령이 25세 이하이다. 요즘의 젊은 세대들이 남북문제에 둔감한 것이 현실이기 때문에 조사하기 전에 국군포로에 대한 인식수준이 낮을 것으로 예측했다. 인식조사를 인지적 영역과 정의적 영역, 행동적 영역으로 나뉘

서 했는데, 역시나 인지적 영역의 수준이 가장 낮았다. 국군포로의 기본적인 현황을 묻는 모든 질문에서 과반수 이상이 모른다고 응답했다. 이것은 남북문제에 대한 관심이 부족한 우리 대학생들의 현실이 그대로 반영된 결과이다. 국가적 자부심을 묻는 질문 중 국군포로 문제가 중요한 관심사라고 묻는 질문에서도 과반수 이상이 부정적인 응답을 했다. 하지만 행동적 영역은 비교적 높은 평균을 나타냈다. 과반수 이상의 학생들이 국군포로 협상을 위한 남북협상이 빨리 이루어져야 한다고 응답했고 국군포로 송환과 관련된 봉사활동 참여에 대해서도 긍정적인 반응을 보였다. 이 결과는 대학생들의 국군포로 송환문제에 대한 관심도를 높일 수 있다면 더욱 더 적극적인 참여를 유도할 수 있다는 것으로 풀이된다.

다음으로 정부의 국군포로 송환문제 해결노력에 대한 만족도를 살펴보면, 과반수 이상이 보통이라고 응답했다. 이것 역시 국군포로 문제에 대해 무관심하다는 것을 보여준다. 주목할 만한 결과는 국군포로에 대한 인식수준이 낮은 학생일수록 정부의 노력에 대한 만족도가 낮다는 것이다. 인식이 낮다는 것은 그만큼 국군포로문제에 대해 관심이 없다는 것이다. 이것은 기본적인 인식과 관심도 부족하면서 무조건적으로 정부를 비판하는 모습이다. 대학생들의 기성세대와 정부에 대해 반항적인 의식이 이 결과에 반영된 것으로 보인다.

인식수준이 높은 학생들은 국가적 자부심도 높게 나타났다. 국가에 대한 자부심이 높을수록 국가의 문제에 대한 관심도 자연스럽게 높은 것으로 보인다. 그리고 인식수준이 높은 학생일수록 국군포로 송환문제 해결과정에서 국군포로의 인권을 중시했다. 국군포로 문제에 대해 조금만 관심을 가지고 살펴보아도 그들의 인권이 매우 열악하다는 것을 알 수 있다. 인식수준이 높은 학생들은 이러한 상황을 알고 있기 때문에 국군포로의 인권을 가장 중요하게 생각한다고 볼 수 있다.

설문조사 내용 중 가장 핵심적인 질문이었던 국군포로 문제 해결방안에선 평화적인 대화를 통한 협상이 46%로 가장 높았다. 반면 무력

을 통한 해결은 13%로 낮았는데, 이것은 현재의 대학생들의 북한에 대한 의식을 보여준다. 과거에는 어렸을 때부터 반공교육을 받아왔기 때문에 북한에 대한 적대적인 감정이 높았다. 하지만 현재의 대학생들은 대부분 반공교육을 받지 않은 세대이고 남북간의 화해 분위기에 서 자라왔기 때문에 북한에 대해 적대적인 감정이 낮다. 그렇기 때문에 무력과 같은 정면충돌보다는 대화나 국제적 협력을 중시한다. 이것은 극단적이지 않고 현실적이고 평화적인 방안이라는 점에서 긍정적이지만 한편으론 대학생들에게 북한이 주적이란 의식이 부족한 결과라고 생각한다. 주적 개념이 비교적 명확한 군필자의 경우에는 무력에 의한 해결방안을 다른 집단보다 많이 선택했다. 이를 보면 명확한 안보교육을 받은 사람이 무력에 의한 해결방안을 더 많이 선호한다는 것을 알 수 있다. 물론 무력에 의한 해결은 많은 희생이 따르는 만큼 최후의 고려 대상이다. 하지만 최근 주적 개념이 부활한 만큼 보다 강화된 안보교육을 시행할 필요가 있다.

국군포로 송환문제 해결과정에서 가장 중요하게 여겨야 할 부분으로 국군포로의 인권이 꼽혔다. 근소한 차이로 남북간의 신뢰가 다음으로 꼽혔는데 이것 역시 대학생들의 평화적인 남북관계에 대한 의식이 반영된 것이다. 특히 20세 미만의 경우에는 남북간의 신뢰가 거의 과반수에 이를 정도로 높았다. 반면, 25세 이상의 경우에는 남북간의 신뢰보다 국민들의 여론을 더 중시했다. 이는 20세 미만의 대학생의 경우에는 1990년 이후 출생자로 그 이전 세대보다 유년기와 청소년기에 더욱더 햇볕정책과 같은 남북평화 정책에 영향을 많이 받고 자랐기 때문이라고 분석된다. 25세 이상의 대학생들은 초등학교(당시는 국민학교) 시절 미약하게 남아 반공교육을 받은 경험이 있다. 국민의 정부 이전 시기에는 어느 정도 반공교육이 시행되었기 때문이다. 근소한 나이 차이이지만 20세 미만과 20세 이상, 특히 25세 이상의 응답이 차이가 나는 이유는 성장 시기의 반공교육 경험과 남북관계에 대한 국가적 분위기 때문이라고 생각된다.

설문조사 결과 국군포로 문제에 대한 대학생들의 인식수준과 관심을 높일 수 있다면 적극적인 행동 변화를 가져 올 수 있다고 생각했다. 기성세대보다 능동적인 젊은 세대이기 때문에 관심만 있으면 적극적으로 나설 수 있다. 국군포로문제에 대한 관심은 남북문제에 대한 관심으로 이어지고 다양한 창의적인 의견들이 나타날 것이다. 국군포로에 대한 관심을 높이기 위해선, 우선 대학생들이 국군포로에 대한 정보를 가장 많이 얻는 곳이 인터넷 매체와 공중과 방송이라는 점에 주목해야 한다. 방송매체들은 국군포로문제와 같이 생소한 사안들에 대해서도 좀 더 관심을 가지고 보도해야 한다. 최근 SBS에서 국군포로에 대한 프로그램을 제작해 방영한 이후 국군포로에 대한 관심이 이전보다 높아진 것을 거울삼아 매체들은 더욱 더 진실을 알려야 한다. 이러한 관심으로 영화나 드라마 제작에까지 이어진다면 국민들의 관심은 증대될 것이다. 특히나 대학생들은 매체에 능동적으로 반응하기 때문에 긍정적인 변화를 기대할 수 있다. 과거 ‘실미도’나 ‘태극기 휘날리며’ 같은 한국 근대사를 다룬 영화들이 흥행에 성공해 청소년들과 대학생들에게 한국 근대사에 대한 관심을 불러일으킨 것을 상기해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 정부의 역할이 중요하다. 정부가 좀 더 적극적으로 국군포로 송환문제 해결을 위해 나선다면 매체들은 자연스럽게 이를 보도하게 되고 관심을 이끌어 낼 수 있다.

V. 국군포로 송환문제 해결방안에 대한 제언

대학생 설문조사를 통해 그들은 국군포로송환 문제 해결에 있어서 국군포로의 인권이 무엇보다 중요하게 생각하고 있다는 것을 알 수 있었다. 그리고 해결방법에 있어서는 대화를 통한 평화적인 방법을 선호했다. 또한 국군포로 송환문제에 대한 국민적 관심이 정부의 국군포로 송환문제 해결 노력에 도움이 될 것이란 것도 알 수 있었다. 이를 바탕으로 국가차원과 민간차원의 국군포로 송환문제 해결방안을 제언한다.

1. 국가차원 제언

국가차원의 역할에서 국군포로 송환문제 해결의 기본방향을 다음과 같이 제언한다. 첫째는 국군포로 송환문제는 남북한의 정치적 이해관계를 떠나 국군포로 당사자 및 유가족들의 인권에 초점을 맞춰야 한다. 그들은 지난 수십년 동안 인간으로서 누려야 할 기본적인 행복도 누리지 못하고 고통 속에 살아왔다. 억류되어 있는 국군포로는 노동 착취와 인권탄압에 시달리고 가족의 생사조차 확인 못하고 오랜 세월 떨어져 지내왔다. 북한에 가족을 뺏긴 국군포로 가족들 역시 반세기의 긴 시간 동안 이산가족으로 지내왔다. 정부는 이들의 빼앗긴 인권과 행복을 국군포로 송환문제 해결의 중심에 놓아야 한다. 즉 정치적 동기에 입각한 범죄의 처벌과 배상의 차원이 아닌 보편적 인권 회복 차원에서 접근해야 할 것이다.⁵⁴⁾

둘째는 국군포로 송환문제를 국가의 기본적인 책임으로 인식해야 한다. 국군포로는 국가적 의무를 다하기 위해 헌신하다 희생당한 사람들이다. 마땅히 국가가 책임을 지고 그들의 복귀를 위해 노력해야 한다. 물론 지금까지 정부는 이러한 입장을 바탕으로 남북협상을 진행하고 문제해결 방안을 고심해 왔다. 하지만 남북협상 의제선정 과정 중에서 몇 차례 국군포로 송환문제가 제외된 적이 있다. 국군포로 송환문제는 그들이 고통화로 접어들었기 때문에 신속히 해결되어야 하는 문제이다. 그렇기 때문에 의제에 꼭 포함하고 지속적으로 협상을 한다. 어려운 상황이지만 정부는 더욱 더 적극적으로 국군포로 송환문제 해결을 위해 노력을 해야 할 필요가 있다.

셋째는 정확한 실태 파악이 선행되어야 한다. 국군포로 억류 상황이 반세기 전에 일어났고 북한이 국군포로의 존재 자체를 부정하고 있기 때문에 실태 파악이 매우 어려운 상황이다. 하지만 정확한 실태 파악이 선행되어야 문제 해결의 단초가 마련된다. 정부는 남북협상시

54) 강태호, 국군포로·납북자 문제해결방안 토론회, 통일연구원, 2007, 6, 27

국군포로 존재의 명확한 증거를 내세우며 강력하게 실태 파악을 요청해야 한다. 이를 위해 북한이 주장하는 상호적인 성격을 갖는 사안에 대한 실태 조사를 수용하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.⁵⁵⁾ 그리고 귀환한 국군포로들을 통해 좀 더 정확한 국군포로 신상 조사를 해야 한다.

넷째는 신중하고 신속한 대책 수립이 필요하다는 것이다. 억류된 국군포로는 이미 고령화에 접어들었고 척박한 북한사회에서 몇 년이나 생존할 수 있을지 장담할 수 없다. 그들이 한 명이라도 더 생존해 있을 때 문제를 해결하기 위해서는 보다 적극적인 자세가 필요하다. 신속한 해결을 위해선 국제적 협력이 중요한데 유엔, 국제적십자사 등 국제기구와 적극적으로 협력해야 한다. 그리고 우리와 유사한 외국 사례를 검토해 남북상황에 적용 가능한지 정부 차원에서 정밀한 연구가 필요하다. 통일 전 서독의 정치범 거래 방식인 Freikauf와 같은 사회간접자본 지원 방식과 같은 사례들을 검토할 필요가 있다. 최근 북한이 국군포로와 경제지원을 맞교환하자는 제안이 사실이라면 현실적으로 가장 신속하고 효과적인 해결 방법이다. 하지만 신속한 대책수립과 동시에 신중한 입장으로 접근하는 것도 중요하다. 남북문제는 기본적으로 민감한 사안이기 때문에 정부의 입장만 견지할 것이 아니라 북한의 입장도 고려해 유기적인 협상이 진행되어야 한다.

다섯째는 미귀환 국군포로를 위한 관련 프로그램을 마련해야 한다. 몇 가지 제시하면 미귀환 국군포로와 북측 가족 중 북한거주 희망자에 대한 정부 차원의 공식적인 송금을 추진하는 방안과 이산가족 상봉 행사 시 국군포로 가족의 할당 비율을 대폭 확대하는 방안이 있다. 그리고 자력으로 귀환하는 국군포로에게 좀 더 적극적인 지원이 필요하다. 국군포로와 북한 내 잔여 가족들이 탈북 후 한국행을 시도하는 과정에서 재외공관에 보호를 요청할 경우 재외공관장은 현지 보호와 국내 입국을 위한 포괄적 책임을 지도록 규정을 명시하는 것이

55) 김수암 외 3명, “국군포로·납북자문제 해결방안,” 통일연구원, 2007, p.43

우선 필요하다. 그리고 과정 중에 발생하는 비용을 정부가 부담하는 것도 요구된다.⁵⁶⁾ 정부는 현재도 국군포로가 탈북 후 국내입국 희망 시 관계부처 협조하에 안전하게 국내 입국을 할 수 있게 지원하고 있다. 또한 2008년 이후 탈북귀환 국군포로 5명에게 민간위탁 형식으로 맞춤형 사회교육을 실시하고 피해 보상금 지급도 이루어지고 있다.⁵⁷⁾ 정부는 앞으로도 이러한 지원이 좀 더 적극적이고 지속적으로 이루어 질 수 있게 노력해야 한다.

여섯째는 국군포로 송환문제 해결을 위해 국민적인 여론 형성이 중요하다. 우리국민들은 사회적 이슈가 되는 사안이 생기면 엄청난 국민적 공감대가 형성된다. 그동안 평소 관심이 없던 사안이었다 할지라도 사회적으로 알려지게 되면 여론이 형성되고 적극적인 참여도 이어져 온 사례가 많다. 과거 ‘실미도’란 영화가 흥행에 성공해 ‘실미도 부대’가 온 국민의 관심사로 떠올랐을 때, 많은 국민들은 정부에 정확한 실태를 밝히라고 요청했다. 그리고 처음 이산가족 상봉이 이루어졌을 때 방송사들은 실시간 중계를 하면서 국민들에게 알렸고 온 나라의 관심이 집중되었다. 이러한 관심은 적극적인 행동으로 나아가 이산가족을 위해 성금을 모으기도 했다. 이와 같이 강한 응집력을 가진 우리 국민들의 여론을 모아 정부의 국군포로 송환문제 해결에 힘을 실어야 한다.

국가차원의 국군포로 송환문제 해결 방안에 대한 기본방향을 위와 같이 제안해 보았다. 여기서 더 고려해야 할 점은 귀환한 국군포로에 대한 관심도 중요하다는 사실이다. 어렵게 귀환한 국군포로를 그 자격에 맞게 대우하는 것은 국가의 또 다른 의무이다. 올해 6월 국방부 예산 ‘국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 일부개정법률(안)’의 입법을 예고했다. 주요 내용은 귀환 국군포로들의 생활 개선 및 예우 규정 마련이다. 그동안 정부는 귀환 국군포로에게 평균 6억원이라는 거액을 지급했지만 많은 문제점이 발생했다. 그들은 자본주의 사회에

56) 오경섭 외 2명, “국군포로 문제의 종합적 이해”, 북한인권정보센터, 2008, 5, pp. 161 ~ 162 참조

57) 『대북정책이렇게해왔습니다』, 통일부, 2010, 2, p.43 참조

제대로 적응되지 않은 탓에 사기 등을 당해 어려운 삶을 살고 있다. 그리고 거액의 지원금을 지급하다 보니 국군포로의 탈북 및 송환 과정에서 중개인들이 과도한 중계비를 요구하고 국군포로나 가족의 신변을 위협하는 경우도 발생하고 있다. 정부는 이러한 문제점을 해결하기 위해서 기존의 일시금 지급 방식을 사망 직전까지 연금을 지급하는 방식으로 전환하고 주거지원 방식을 현금 지급에서 임대주택 공급 방식으로 바꾸는 등의 계획을 세우고 있다.⁵⁸⁾

하지만 귀환 국군포로 가족들에 대한 지원은 아직 빈약하다. 183명의 국군포로 2세 등 가족들은 가족당 4,790만원의 지원금을 받고 있지만, 국군포로 가족들이 빈털터리로 온 것을 감안하면 한국에 적응하기엔 턱없이 부족한 수준이다.⁵⁹⁾ 더 중요한 점은 이들의 취업인데, 정부는 이들에 대한 취업 지원 근거를 신설할 예정이지만 아직 구체적인 방안은 없다. 귀환 국군포로 못지않게 가족들에 대해서도 대우 규정을 개선할 필요가 있다.

그리고 무엇보다 중요한 것은 이들의 한국사회와 문화에 대한 적응 교육이다. 현재 귀환 국군포로의 적응을 위한 교육내용은 한국사회, 문화에 대한 전반적 이해 증진, 경제활동 및 법률상식에 대한 이해 증진, 포로생활 및 탈북과정에서 얻은 심신장애 치유, 자립과 안정적 정착 유도를 위한 사항 등으로 구성되어 있다.⁶⁰⁾ 교육장소는 주로 탈북자 교육기관인 ‘하나원’과 ‘새터민’에서 이루어진다. 두 기관 외에는 교육을 위해 필요한 숙박, 교육훈련 시설 등을 설치하거나 시설을 갖춘 교육기관을 정해 교육하도록 규정이 마련되어 있다.⁶¹⁾

이를 보면 귀환국군포로에게 지원금이나 예우 규정에선 일반 탈북자 보다 더 나은 대우를 해주고 있지만 사회적응 교육에 있어서는 일

58) 국군포로 송환 및 대우 등에 관한 법률 일부개정법률(안). [국방부공고제2010-87호]

59) 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 시행규칙. [일부개정 2009.4.1 국방부령 제675호]. 김현, 『데일리안』, 2010. 6. 24

60) 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 시행규칙. [일부개정 2009.4.1 국방부령 제675호]

61) 이상현, 『연합뉴스』, 2009. 2. 28

반 탈북자들과 크게 다를 게 없는 실정이다. 이러한 점에서 법률이 좀 더 강화되어야 한다. 특히 귀환국군포로들은 대부분 고령이라는 점에서 일반 탈북자들과 같은 수준의 교육을 해서는 안 된다. 이들의 정착을 위해서 1대 1의 맞춤형 적응교육을 제안한다. 이들의 생활을 바로 옆에서 돌봐줄 수 있는 조력자가 필요하다. 조력자는 이들의 사회적응을 위해 기본적인 상담은 물론 교육기관에서 맡을 수 없는 재산 관리 등과 같은 세부적인 부분까지 맡아줄 수 있다. 이 제도는 현재 시·도 교육청이나 많은 기관에서 활발하게 운영되고 있는 ‘멘토링(mentoring)’ 제도와 유사하다고 볼 수 있다. ‘멘토링’ 제도처럼 귀환국군포로 교육에도 ‘멘토’ 제도를 도입해야 한다. 이들의 ‘멘토’는 대부분 사회복지사가 되겠지만 그 숫자에 제한이 있다면 귀환국군포로의 2세대이나 그 손자들과 같은 경우에는 그들의 주거지 인근 대학교의 협력을 받아 대학생들을 활용하는 멘토 지원도 효과적이다. 대학생 설문조사를 통해 보면 대학생들은 행동적인 면이 강하기 때문에 동기 부여만 된다면 충분히 적극적인 활동을 기대해 볼 수 있다.

2. 민간차원 제언

국군포로 송환문제와 관련하여 민간차원의 노력을 해왔던 대표적인 단체들은 대한적십자, 재향군인회, 북한인권개선운동본부, 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합 등이다.⁶²⁾ 주로 남북상황과 관련된 NGO(Non-Governmental Organization)를 중심으로 이루어져 왔다. 이들은 국내의 여론을 환기시키고 매년 8월 제네바에서 열리는 유엔 인권소위원회 회의에서도 국내의 상황을 알리고 다른 NGO들의 협조를 호소해 왔다.⁶³⁾ 특히 대한적십자사는 그동안 지속적인 남북협상을 통해 2009년 9월 국군포로 가족의 상봉을 성사시키는 등의 성과를 내왔다.

62) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안,” 통일연구원, 1999, p. 68 각주 부분 참조

63) 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안,” 통일연구원, 1999, p. 69 참조

민간차원에서는 NGO가 중심이 되어 정부의 영향력이 미치지 힘든 부분까지 국민적인 여론을 환기시켜야 한다. 동시에 국제적인 관심을 불러일으키는 것도 중요한데 국제 NGO들의 협력을 이끌어 내기 위한 방안을 모색해야 한다. 이처럼 다양한 채널의 협력을 이끌어 내어 정부의 국군포로 송환문제 해결을 도와야 한다.

VI. 결 론

본 논문은 국군포로 송환문제 해결 방안을 모색하기 위해 한국사회에서의 국군포로문제의 성격과 특징을 알아보고, 유사한 외국사례를 분석하고, 국군포로문제에 관한 대학생 인식 조사를 실시했다. 특히 대학생의 국군포로 문제에 대한 인식 실증 연구를 중심으로 국군포로 송환문제 해결방안을 모색해 보았다. 현재의 대학생들은 머지않아 우리 사회의 중심이 될 것이기 때문에 장기적인 관점에서 국군포로문제 해결을 위해선 대학생의 국군포로문제 인식에 대한 연구가 필요하다. 그들의 국군포로문제에 대한 인식을 분석하고 부족한 부분을 개선하기 위한 노력은 국군포로 송환문제 해결에 도움이 될 것이다. 본 논문은 이러한 판단으로 연구를 진행하였고 대학생의 입장에서 대학생의 인식을 연구함으로써 보다 현실적인 분석을 할 수 있었다. 연구를 통해 대학생의 국군포로문제에 대한 인식 수준은 낮지만 인식 수준을 높인다면 적극적인 행동 변화로 나아갈 수 있다고 판단했다. 그렇기 때문에 방송 매체는 인식 수준을 높이기 위해 좀 더 광범위하게 국군포로 관련 문제를 보도해야 한다고 주장했다. 그리고 대학생은 국군포로 송환문제 해결에 있어서 남북간의 평화와 신뢰를 중시한다는 점을 알 수 있었다. 이를 바탕으로 인도주의적인 국가 차원의 국군포로 송환문제 해결 방향을 제언했다. 인도주의적인 방향을 바탕으로 신속한 대책 수립을 위해 독일의 Freikauf도 연구해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 민간차원에서도 적극적인 NGO 활동으로 국민적인 여론 형

성과 더불어 국제적인 관심도 불러일으켜야 한다고 주장했다. 이렇듯 국가차원과 민간차원의 역할이 유기적으로 이루어지고 국민적인 관심도 증대된다면 국군포로 송환문제는 해결 불가능한 문제가 아니다.

본 논문에선 또한 미귀환 국군포로 못지않게 귀환한 국군포로의 대우에 대해서도 관심을 가져야 한다고 주장했다. 이들을 국가유공자에 맞게 대우하고 더 나아가 1대 1 맞춤형 교육(멘토링 제도)을 실시함으로써 보다 효과적인 한국 사회 적응을 위해 도와야 할 것이다. 이를 위해선 무엇보다 국민적인 관심이 중요한데 귀환 국군포로에 대한 국가의 지원이 명분을 가질 수 있도록 국민적인 지지를 보내야 한다.

국군포로 송환문제는 지난 시기 정치 논리와 북한의 소극적 태도에 의해 커다란 진전이 이루어지지 못했다. 하지만 국군포로 송환문제는 국가의 책무라는 점에서 당위성을 갖춘 문제이고, 국군포로들이 고향이라는 점에서 신속히 해결되어야 할 문제이다. 얼마 전 ‘6.25 전쟁’은 60주년을 맞았다. 휴전을 맺고 남북으로 갈라진 지도 57년이란 세월이 흘렀다. 그 지나간 세월 동안 가족들과 생이별을 하고 인간 이하의 대우를 받으면서 국군포로들은 생존해 왔다. 그들은 국가를 위해 목숨을 바치며 헌신했지만 아직 국가는 그들을 고향땅으로 데리고 오지 못하고 있다. 그 시간 속에서 어찌면 그들은 이미 국가를 포기했을지도 모른다. 평생을 고통 속에 시달리며 국가란 그들의 머릿속에서 사라졌을 수도 있다. 하지만 그들의 가슴속에는 아직 그리운 고향이 있을 것이다. 언젠간 꼭 한번 밟아보고 싶은 고향땅과 꼭 한번 만나보고 싶은 사람이 있을 것이다. 국가를 위해 희생한 그들의 귀환을 위해 정부와 우리 모두는 노력해야 한다. 단 한명이 생존해 있더라도 그들이 주검이 되어서라도 우리 땅으로 귀환시켜야 한다.

〈참고문헌〉

1. 단행본

- 김수암 외 3명, 『국군포로·납북자문제 해결방안,』 통일연구원, 2007
- 고상진·전도명, 『조선전쟁시기 감행한 미제의 만행』, 평양:사회과학출판사, 1989
- 『대북정책이렇게해왔습니다』, 통일부, 2010, 2
- 박진홍, 『돌아온 패자』, 역사비평사, 2001
- 사회과학출판사, 『조선말대사전 2』, 평양:사회과학출판사, 1992
- 서운석, 김서용, 오해섭, 박균열 『국민보훈의식조사 및 한·중·일·미 4개국 청소년의식조사 설문문항(재)설계 연구』, 보훈교육연구원, 2010
- 석현호 외, 『한국종합사회조사2003』. 성균관대학교출판부. 2003
- 오세희, 『65포로수용소』, 만인사, 2000
- 이신철, 『끝나지 않는 전쟁: 국군포로 논쟁』. 내일을 여는 역사, 2000
- 오영섭 외 2명, “국군포로 문제의 종합적 이해,” 북한인권정보센터, 2008
- 『통일백서』, 통일부, 2009
- MBC W 제작팀, 『W 세계를 보는 창』, 삼성출판사, 2008

2. 국내 논문

- 강태호, 국군포로·납북자 문제 해결방안 토론회, 통일연구원, 2007
- 김형구, “국제법상 전후법에 관한 현대적 논의 : 개념과 원칙을 중심으로,” 대한국제법학회, 국제법학회논총, 통권 제115호 2009.12
- 손기웅, “동서독 정치범 석방거래 및 정책적 시사점”, 통일부, 2008
- 손기웅, “동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)”, 통일연구원, 2005

- 이봉기, “서독의 대동독 경화거래와 차관공여에 관한 연구”(경남대학교 북한대학원 석사 학위 논문, 2000)
- 이신철, “6·25 남북전쟁 ‘미귀환 국군포로’ 문제의 시론적 고찰,” 사립, 제 20호
- 윤여상, “이산가족 남북교류 확대에 대한 한국정부의 대응방안,” 북한 연구학회보, 제 10권, 제 1호
- 오문환, “분쟁 해결 도구로서의 사회협약의 함의,” 노동법연구, 제24호, 2008
- 제성호, “미귀환 국군포로 문제 해결방안,” 통일연구원, 1999
- 조성훈, “북한의 포로문제 인식에 관한 연구,” 사학지, 제31호, 1998
- 제성호, “남북정상회담과 국군포로·납북자문제”, 『전략연구』, 42호, 2008
- 정운장 외 1명, “국제인도법상 ICRC의 기능”, 영남대학교사회과학연구소, 1990
- 평화문제연구실, “국군포로·납북자는 이산가족인가”, 통일한국, 제18권 제10호 (통권 제202호) 2000.10
- 최영철, 정상률, ‘팔레스타인 국가건설 과정에서의 내적 갈등과 협력’, 한국국제정치학회, 국제정치논총, 제43집 4호 2003.12

3. 외국 자료

- 『포로사건 조사, 212』, US Army Military Police Board, op.cit,
- Schmidthammer, Jens, Rechtsanwalt Wolfgang Vogel. Mittler zwischen Ost und West(Hamburg, 1987)
- Lickona, T., Educating for Character: How Our Schools Can Teach Respect and Responsibility, Bantam, 1991
- Lickona, T., “The Return of Character Education,” Educational Leadership, vol.51, 1993, pp.6-11

Lickona, T., "Educating for Character : A comprehensive approach,"
In A. Molnar, ed., The construction of children's character,
Chicago, IL : The University of Chicago Press, 1997,
pp.45-62

Lickona, T., "A more complex analysis is needed," Phi Delta
Kappan, vol.79, 1998

4. 기타 자료

김일근, 『월남전관련사이트』, 2009. 7. 22

<<http://blog.daum.net/vietvetpusan/13393644>>

김현, 『데일리안』, 2010. 6. 24

두산백과사전엔사이버<<http://www.encyber.com>>

박성국, 『서울신문』, 2010. 7.3. 참조

박완규, 『세계일보』, 2005. 6. 16

이도형, 『한국논단, 허태석씨 인터뷰 발췌』, 2009. 10

이도형, 『한국논단, 한재복씨 인터뷰 발췌』, 2009. 10

이솔, 『포커스신문』, 2009. 8. 5

이상현, 『연합뉴스』, 2009. 2. 28

『연합뉴스』, 2010. 6.28

정세만, 『SBS 뉴스』, 2010.6.25, 20:11

<http://news.sbs.co.kr/section_news/news_read.jsp?news_id=N1000762787>

Dong-a's Prime English-Korean Dictionary』, 6th Edition, 두산
동아, 2008

국군포로 송환 및 대우 등에 관한 법률 일부개정법률(안)[국방부공고
제2010-87호]

국군포로송환등에관한업무운영규정, [국무총리훈령 제499호 일부개정], 2007. 8. 23

국군포로 송환 및 대우 등에 관한 법률 일부개정법률(안). [국방부공고 제2010-87호]

국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 시행규칙. [일부개정 2009.4.1 국방부령 제675호]

국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 시행규칙. [일부개정 2009.4.1 국방부령 제675호]

『남북관계발전에 관한 법률』, 9조. 1항

유엔강제실종협약. “International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance”

『포로의 대우에 관한 제네바 협약』,
2005<<http://blog.naver.com/artpunk?Redirect=Log&logNo=100013875767>>

[부록]

국군포로 문제에 대한 설문조사

학생여러분 안녕하십니까?

이 설문지는 우리 대한민국의 국군포로 문제에 대한 대학생들의 인식을 알아보기 위해 만들어졌습니다. 여러분께서 응답하신 내용은 다른 여러 학생들의 응답과 함께 통계적으로만 처리되고 통계법 제13조에 따라 비밀이 보장됩니다. 설문지의 질문에 대해 평소에 생각하던 바를 편하게 응답해 주시면 됩니다. 바쁜 학업에도 불구하고 협조해 주셔서 감사합니다.

2010년 6월

연구자 : 경상대학교 윤리교육과 학부생 이보인 · 채소연

나이	입학년도	가족 중 국가유공자 유/무	이산가족 유/무	형제자매수 (본인포함)	성장지 (만 12세 이전)
만 ()세	()년도	<input type="checkbox"/> 유 <input type="checkbox"/> 무	<input type="checkbox"/> 유 <input type="checkbox"/> 무	<input type="checkbox"/> 1명 <input type="checkbox"/> 2명 <input type="checkbox"/> 3명 <input type="checkbox"/> 4명 이상	<input type="checkbox"/> 경기 <input type="checkbox"/> 강원 <input type="checkbox"/> 충남 <input type="checkbox"/> 충북 <input type="checkbox"/> 전남 <input type="checkbox"/> 전북 <input type="checkbox"/> 경남 <input type="checkbox"/> 경북 <input type="checkbox"/> 제주 <input type="checkbox"/> 서울 <input type="checkbox"/> 부산 <input type="checkbox"/> 대구 <input type="checkbox"/> 인천 <input type="checkbox"/> 대전 <input type="checkbox"/> 울산 <input type="checkbox"/> 기타(해외 등)
성별	학과 계열	군복무 여부 (남자 만 해당)	종교 유/무		
<input type="checkbox"/> 남자	<input type="checkbox"/> 자연계열	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 유		
<input type="checkbox"/> 여자	<input type="checkbox"/> 인문계열	<input type="checkbox"/> 아니오	<input type="checkbox"/> 무		

※ 다음은 우리나라 국군포로에 대한 인식에 관한 질문입니다. 여러분의 생각과 가장 가까운 번호에 “✓” 표시를 해주세요.

문 항	매우 그렇다	그런 편이다	보통이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다
1. 북한에 생존하고 있는 국군포로가 몇 명인지에 대해 들어 본 적 있다	1	2	3	4	5
2. 나는 국군포로 문제와 납북자 문제를 구별할 수 있다	1	2	3	4	5
3. 국군포로였다가 1994년 귀순한 조창호 소위에 대해 알고 있다	1	2	3	4	5
4. 다른 나라의 국군포로 문제 해결 사례를 들어본 적이 있다	1	2	3	4	5
5. 국군포로는 나와는 관련이 없는 일이다	1	2	3	4	5
6. 북한의 소극적인 국군포로 문제에 대한 태도에 화가난다	1	2	3	4	5
7. 국군포로를 국가유공자로서 존경한다	1	2	3	4	5
8. 전쟁 후 60여년이 지난 지금까지 국군포로가 송환되지 못하고 있다는 사실은 부끄러운 일이다	1	2	3	4	5
9. 국군포로 협상을 위한 남북협상이 하루빨리 실시되어야 한다	1	2	3	4	5
10. 만약 기회가 된다면 국군포로 송환과 관련한 봉사활동 등의 일에 적극적으로 참여할 의향이 있다	1	2	3	4	5

※ 다음은 국가적 자부심에 관한 질문입니다. 여러분의 생각과 가장 가까운 번호에 “✓” 표시를 해주세요.

문 항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통이다	그런 편이다	매우 그렇다
1. 나는 다른 나라에 태어나는 것보다 우리나라의 국민인 것이 더 좋다고 생각한다	1	2	3	4	5
2. 우리나라 국민으로서 의무를 다하지 못한 것에 부끄럽게 생각하는 점이 있다	1	2	3	4	5
3. 만약 다른 나라의 사람들이 우리나라의 국민들만큼 노력한다면 전 세계는 더 좋은 세상이 될 것으로 생각한다	1	2	3	4	5
4. 대체로 우리나라는 대부분의 다른 나라보다 더 좋다고 생각한다	1	2	3	4	5
5. 만약에 우리나라에 큰 문제가 생긴다면, 나는 나라를 위해 적극적으로 나서서 참여하고 헌신하겠다	1	2	3	4	5
6. 국군포로는 나의 중요한 관심사이다	1	2	3	4	5

※ 다음은 우리나라 국군포로 송환문제 해결과 관련한 질문입니다. 여러분의 생각과 가장 가까운 번호에 “✓” 표시를 해주세요.

<p>1. 귀하는 정부의 국군포로 문제 해결 노력에 대해 어느 정도 만족하십니까?</p>	<p><input type="checkbox"/> 1) 매우 만족한다 <input type="checkbox"/> 2) 대체로 만족한다 <input type="checkbox"/> 3) 보통이다 <input type="checkbox"/> 4) 만족하지 못하는 편이다 <input type="checkbox"/> 5) 전혀 만족하지 않는다</p>
<p>2. 다음 중 국군포로 관련 소식을 어떤 경로를 통해 가장 많이 얻고 계십니까?</p>	<p><input type="checkbox"/> 1) 국방부 등 안보관련 정부부처 인터넷 홈페이지 <input type="checkbox"/> 2) 인터넷 매체(네이버, 야후, 다음, 트위터 등) <input type="checkbox"/> 3) 일간신문 <input type="checkbox"/> 4) 케이블 TV(YTN, MBN 등) <input type="checkbox"/> 5) 공중파 방송(KBS, MBC, SBS 등) <input type="checkbox"/> 6) 관련 책자 <input type="checkbox"/> 7) 지인을 통해 개별 적으로 <input type="checkbox"/> 8) 기타</p> <p>-----</p>
<p>3. 다음 중 정부의 국군포로 문제 해결방안으로 어떤 것이 가장 적절하다고 생각하십니까?</p>	<p><input type="checkbox"/> 1) 경제적 비용 지불을 통한 포로 교환 <input type="checkbox"/> 2) 평화적인 대화를 통한 협상 <input type="checkbox"/> 3) 무력을 통한 방법 <input type="checkbox"/> 4) 국제적 협력(UN 등)을 통한 해결 <input type="checkbox"/> 5) 기타의견</p> <p>-----</p>
<p>4. 다음 중 국군포로 문제 해결과정에 있어서 어떤 것이 가장 중요하다고 생각하십니까?</p>	<p><input type="checkbox"/> 1) 국군포로의 인권 <input type="checkbox"/> 2) 국가 경제적 손실의 최소화 <input type="checkbox"/> 3) 남북 간의 신뢰 <input type="checkbox"/> 4) 국민들의 여론 <input type="checkbox"/> 5) 기타의견</p> <p>-----</p>

※ 설문에 답해주셔서 감사합니다.

〈장 려〉

녹색한반도를 위한 남북 광해방지 협력 방안

충북대학교 정치외교학과 이효주

〈목 차〉

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 광해의 개념과 광해방지의 중요성
- III. 남한의 광산개발과 광해
- IV. 북한의 광산개발과 광해
- V. 남북의 광해방지 협력방안
- VI. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

녹색한반도를 위한 남북 광해방지 협력 방안

이 연구는 녹색한반도를 위한 방안으로서 수질·토양의 오염원이 되고 있는 광산개발의 피해 실태를 알아보고 통일 한국의 건강한 한반도를 위해 남북한이 광산피해 방지를 협력해야 할 필요성을 제기하며, 그에 대한 구체적인 방안을 제시하기 위해 진행되었다.

광산 개발을 바탕으로 한 성장시기는 지났기 때문에 광산오염에 의한 피해도 이미 먼 이야기가 되었을 것이라고 생각한다. 국내 2,006개 광산 중 개발 중인 광산은 422개뿐이고, 특정 지역에 밀집되어 있어 지역민이 아닌 일반사람에게는 생소하며 관심이 적다. 하지만 광물채굴이 끝난 광산도 그 영향은 몇 십 년이 지난 지금까지 넓게 퍼져 있다.

광산에서 비롯되는 모든 피해를 광해(鑛害)라고 하는데, 광해는 개발 과정과 폐광 후에 나타나는 환경적 피해와 사람에 대한 영향력까지 포함한다. 직접적 환경 피해는 광물채굴로 인한 지반붕괴, 광산폐수, 중금속 오염 등이 있고, 이것으로 인해 식수의 오염, 중금속 토양에서 자란 농산물 등으로 피해의 범위가 넓어진다. 광해는 개발 과정보다 사후 관리 소홀로 유발되는 경우가 더욱 심각하다. 현재 폐광산을 포함한 환경 및 인적 피해를 복구하기 위해 연간 천억원의 예산이 투입되고 있다.

북한의 산업에서는 광업이 차지하는 비중이 매우 높다. 경제적으로 유용한 광물만 200여 종이 넘고 전체 광물의 잠재 가치를 따지면 6,983조원으로 남한의 24배가 된다. 북한경제의 중심인 중공업에도 광물의 역할이 크다. 하지만 북한의 광산개발 현황은 해외언론이나 수·출입 상황으로 대략적으로 파악할 수 있고, 광해에 관한 정보는

찾기가 어렵다. 공식적 자료로서 유엔개발계획(UNDP)의 「두만강 환경보전사업」의 현지조사 결과에 따르면 두만강은 인근 철광산의 광물 찌꺼기로 바닥에 침전물이 쌓이고 강의 생태계가 파괴되었다는 정도이다. 북한의 광해가 알려진 사례는 거의 없지만 다양한 광물의 864개 개발 광산이 전 국토에 분포되어 있고 파악되지 않은 중·소 광산이 많기 때문에 광해가 심각할 것으로 우려된다.

북한이 광산오염을 개발 뒤의 부차적 문제로 여기고 피해 복구사업을 진행하지 않는다면 통일한반도에서 남한의 광해방지사업은 의미가 없다. 광산오염에서 비롯된 환경적 피해는 오염원의 확대, 먹이사슬을 통해 퍼지기 때문에 국가적 차원의 관리가 필요하다. 지역적 차원의 단기적 방편보다 일관된 정책으로 시간과 비용을 투자하는 것이 효과적이다.

북한 광해방지사업이 중요한 이유는 첫 번째로 환경적 측면이다. 북한의 광해는 곧 한반도의 광해이다. 두 번째, 광물 수입의존도가 높은 상황에서 자원확보 방안에 중요한 역할을 할 수 있다. 마지막으로 북한의 광해는 통일비용의 막대한 증가를 초래할 것이다. 광해는 방지해 들수록 시간과 비용이 늘어난다. 광해방지를 통일 후로 미룬다면 막대한 경제적 손실을 가져올 것이다.

남북의 광해방지 협력을 위한 방안으로 세 가지를 제시한다. 첫 번째, 남북이 한반도 광해관리의 필요성을 인식하는 것이다. 남한에서도 생소한 광해 개념을 북한과 함께 공유하는 것은 쉽지 않다. 아직 남한에도 광해가 심각한 곳이 있고 북한의 경우도 우선순위가 아니기 때문에 부존자원의 부차적 문제로 여기기 쉽다. 하지만 분명한 것은 광산개발에 따른 광해는 발생하고, 광해관리는 이익을 얻기 위해 하는 것이 아니라 손해를 줄이기 위해 하는 것이다.

두 번째는 전담 연구기관의 설립이다. 남북관계에 있어 전담기구의 설립은 통상 나오는 방안이다. 전담기구는 전문적이고 집중적인 일을

담당하기 위해 필요하지만 분야마다 설립하기 어렵고 효율성도 떨어진다. 광해방지 사업을 위한 전담기구는 남북관계에 힘쓰는 전담 통로가 아닌 공동 연구기관의 성격이 강해야 한다. 예를 들어 남한의 기술과 북한에서 제공받을 수 있는 재료를 통해 진행하는 것이다. 이것은 정치적 이해관계를 떠나 공동 연구기관으로 존재해야 한다. 남한의 광산 관련기관에 대응해서 북한기관이 협력하는 것은 기존의 이해관계에서 크게 벗어나지 못할 것이다.

세 번째, 협력을 지속시키고 실행하기 위한 재원 마련 방안이다. 현재 남북관계를 위해 마련된 남북협력기금은 사용범위가 유동적이기 때문에 광해가 이슈화되면 사용이 가능하겠지만 지속성을 갖기 힘들다. 또한 통일세에 대한 의견이 분분한 가운데 국민세금으로 광해방지 재원을 마련하는 것은 실현 가능성이 떨어진다. 이를 마련하는 방법은 관련 사업에서 찾아야 한다. 먼저 남한의 경우 석유기금처럼 수입광물에 대한 광물기금을 조성하면 일부를 광산피해 복구에 쓰고, 수입광물 가격안정화에도 기여할 수 있다. 여기에 사업의 지속성을 위한 북한의 참여가 필요하다. 북한은 광물찌꺼기에서 유가금속(有價金屬)을 뽑아내는 사업을 남한과 진행하고 이윤의 일부를 재원마련에 사용한다면 통일 이후에도 광해방지 비용을 안정적으로 확보할 수 있다.

위에서 제시한 방안이 의미 있는 것은, 이것이 녹색한반도를 위해 꼭 필요한 광해방지 사업의 시작이 될 수 있으며 광해에 초점을 맞춰 남북관계의 변화 가능성을 보여준다는 것이다. 또한 광해방지를 통해 한반도를 보호하면서 자원 확보와 연결된다면 가장 바람직한 진행이 될 것이다.

단순한 환경보호 차원에서 광해방지를 해야 한다면 이것은 현재의 남북관계에서 우선순위가 되지 못할 것이다. 하지만 광해관리를 통일 이후의 과제로 생각할 때에는 엄청난 비용을 감당해야 한다. 따라서 남한이 적극적으로 광해방지 협력방안을 구상하고 제안하는 것은 녹색한반도 실현을 위한 긴요한 과제라 할 것이다.

I 서 론

1. 연구의 목적

저탄소 녹색성장은 21세기 산업의 키워드로서 유행어처럼 익숙하다. 그 동안의 성장이 기술적 편리성, 경제성 등 효율성에 따른 결과를 목표로 달려왔지만 이제는 ‘어떻게 성장하는 것이 옳은가?’에 대한 성찰을 필요로 한다. 지구의 개발이 포화상태에 이르고 기후변화가 인간의 피부에 와 닿으면서 더 이상 성장으로 가려 목인할 수 없음을 공감하고 있다. 즉, 21세기의 화두는 ‘녹색’이며 생활방식과 함께 기술, 에너지 등 성장 동력에도 영향을 미친다.

지구온난화에 따른 녹색성장의 대두, 그렇다면 녹색한반도는 무엇인가? 이것은 지속적인 녹색성장을 위해 기본적으로 갖추어야 할 국가의 모습이다. 앞으로 우리가 소비하게 될 녹색 에너지와 자원은 첨단기술뿐 아니라 자연 그대로의 모습에서 나온다. 인간의 환경파괴가 다시 인간에게 되돌아오고 그것을 복구하는 데 많은 비용과 시간을 지불하게 된다. 이런 악순환의 고리를 끊지 않으면 녹색성장은 허공의 메아리에 불과하다.

현재 정부는 대통령 직속으로 녹색성장위원회를 두어 녹색한반도 전략을 구상하고 있다. 그럼에도 기후 변화에 초점을 맞춘 전략에서 조림(造林) 사업이나 에너지 사업에 집중하고 토양과 수질환경에 대한 관심은 상대적으로 적은 편이다. 국제적 기후변화 협력에 적극적이고 녹색기술을 통해 환경파괴를 최소화하는 것도 중요하지만 지금까지 파괴된 환경을 복구하는 것도 소홀히 여겨서는 안 된다.

한편, 수질·토양의 오염원이 되고 있는 광산개발에 따른 오염은 직접적 피해를 입은 광산 지역민이 아닌 일반인에게 생소하고 관심이 덜한 부분이다. 광산지역 피해는 언론을 통해 드러날 때만 잠깐 이슈가 된다. 현재 개발 중인 광산의 수가 많지 않고 특정지역에 분포되

어 있기 때문이다. 광산에 관련된 법률과 자료도 대부분 경제적 관점의 광산개발에 관한 것이며 광산오염과 그 피해에 대해 대중적 관심을 환기시키는 것은 찾아보기 어렵다.

이것을 남한에서 한반도로 영역을 넓히면 문제는 더욱 심각해진다. 북한은 경제적 어려움이 커지면서 광업 의존도가 높아지고 광산개발이 활발해졌지만 광산에 대해서는 개발현황을 파악하는 것도 쉽지 않다. 북한으로부터 직접적으로 얻는 정보는 거의 없고 대부분 중국이나 북한의 제한적 언론보도를 통해서 추측할 뿐이다. 자원 외교의 중요성이 커지면서 부존자원이 풍부한 북한의 광물과 광산개발에 관심을 가지고 연구도 활발히 진행되고 있다. 반면 광산피해의 상황에는 접근하지 못하고 예상되는 피해에 대해서도 침묵하는 상황이다.

녹색 통일한반도를 위해서는 북한의 부존자원 개발에 따른 광산피해를 미리 준비하는 것이 중요하다. 환경오염은 시간을 지체할수록 예측하기 어려운 비용의 증가를 유발한다. 이 연구는 남북의 광산 피해 실태를 알아보고, 통일 대한민국의 건강한 한반도를 위해 남북한이 광산피해 방지를 협력해야 할 필요성을 제기하며, 그에 대한 구체적이고 적극적인 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 구성

연구의 제1장에서는 본 연구의 목적과 내용을 간략하게 밝힌다. 제2장에서는 광산피해에 대한 개념과 피해 방지의 중요성을 알아보고, 관련 사업의 국제적 현황을 통해 광산피해 방지의 시급성을 살펴본다.

제3장에서는 남한의 광산피해와 피해방지사업의 현황을 알아본다. 남한의 경우 본격적인 광산피해 관리가 이루어진지 얼마 되지 않아 분류해서 모아 놓은 자료를 찾기 어려웠다. 대부분의 자료는 광해관리공단을 비롯한 광물자원에 관련된 홈페이지를 참고해서 정리했다.

제4장에서는 북한의 광산개발 현황조차 정확한 정보를 얻기 어렵고, 특히 환경오염 부분에 대해서는 알려진 바가 거의 없지만, 언론을 통해 드러난 광산 현황과 남한의 광산피해 사례를 비교해서 그 피해 정도를 추정함으로써 북한의 실태를 파악하고자 했다.

제5장에서는 건강한 한반도를 추진하기 위해 광산피해 방지에 대한 남북협력의 필요성을 강조하였다. 동시에 구체적인 남북 협력방안을 제시하였다.

마지막 결론에서는 이 연구의 성과와 한계를 평가하면서, 향후 이와 같은 연구가 중요함을 지적했다.

II. 광해의 개념과 광해방지의 중요성

1. 광해의 개념

광산피해는 광산개발 과정과 폐광 후에 나타나는 환경적 피해를 말하며 사람에게 대한 영향력까지 포함한다. 광산에서 비롯된 모든 피해를 광해(鑛害)라고 하는데, 이 개념은 일반인에게는 생소한 단어이다. 한국광해관리공단의 용어사전에 따르면 광해란 광산개발 과정에서 토지의 굴착(掘鑿), 광물 채굴 등으로 나타나는 지반 침하, 폐석 유실, 선광¹⁾ 및 제련과정에서 생기는 광물찌꺼기의 유실, 갱수·폐수의 방류 및 유출, 먼지의 날림, 소음·진동 등의 발생으로 광산 및 그 주변의 환경에 미치는 피해를 말한다. 광해의 개념은 법적으로 「광업법」 「광산보안법」 「석탄산업법」과 환경법령에서 광해방지와 관련해 약간 다르게 표현되어 있는데, 이는 피해의 범위에 대한 차이에서 비롯된다.²⁾ 그동안 광해방지가 광산개발의 부차적 문제로 여겨져 왔지만

1) 선광(選鑛)은 광석이나 그 밖의 공업원료 광물을 다른 목적 광물 또는 무가치한 성분에서 물리적·기계적 방법 등으로 분리하는 조작을 말한다.

2) 「광업법」제91조 내지 제98조에서 광해 개념은 광업의 경영으로 인한 제3자의 피해를 말한다. 「광산보안법」에서는 광해방지를 사전에 방지하기 위함을 목적으로 한다. 환경법령 중 「폐기물관리

2005년 「광산피해의 방지 및 복구에 관한법률」이 제정되면서 광해의 개념이 조금씩 알려지기 시작했다. 이 법률에서는 운영 중인 가행광산(稼行鑛山)뿐 아니라 휴지(休止)·폐광산(廢鑛山)에서 발생하는 피해³⁾와 불용화된 광산 시설물(사택, 사무소, 공작물 등)의 방치로 인해 발생하는 이차적 오염과 시각적 혐오성 유발, 우범지로의 작용 등 사회적 피해까지도 포괄적으로 광해의 범주로 규정하고 있다.⁴⁾

2. 광해의 영향과 광해방지의 중요성

보통 광해의 영향 범위를 광산 지역으로 한정해 생각하지만 광해는 해당 지역뿐 아니라 식수의 오염, 중금속 토양에서 자란 농산물 등으로 피해의 범위가 넓어질 수 있다. 일반적으로 알려진 광해의 원인에 따른 양상을 살펴보면 개발 중인 광산과 휴·폐광산으로 나눌 수 있다. 가행광산의 경우는 작업과정에서의 소음공해와 진동, 분진으로 인한 광해가 발생하고 토양, 수질오염과 그에 따른 생태계 파괴가 나타난다. 채광 활동 중 발생한 오염수는 폐광 이후에도 지속적으로 나타날 수 있으며 선광(選鑛) 과정 중에 광물 찌꺼기가 발생한다.

폐광된 후에는 광물 찌꺼기를 쌓아 놓은 적치장(積置場)에서 침출수가 발생해 계속해서 영향을 줄 수 있다. 특히 채굴된 광산의 공동(空洞)으로 폐광이 된 후 오랜 시간이 지난 뒤에 지반 강도의 변화 등으로 갑자기 지반이 붕괴되는 경우가 있어 지속적인 감시가 필요하다. 이 경우는 채굴 후 10년 이내에서 100년 경과 후에도 발생할 수 있어 예측이 어렵다.⁵⁾ 광해방지가 제대로 되지 않은 폐광의 경우 지반 침하의 가능성이 크기 때문에 인명 및 주변 지역에 큰 피해를 초

법」과 「토양환경보전법」은 광물 찌꺼기에 의한 환경 오염을 방지하는 것을 목적으로 한다. -권현호, 남광수, 『광해방지공학』 (동화기술 2007)

3) 국회법률지식정보시스템홈페이지 「광산 피해의 방지 및 복구에 관한법률」 제11조 http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1899&PROM_NO=0998&PROM_DT=20100127&HanChk=Y (검색일 : 2010.7.4)

4) 권현호, 남광수 (2007)

5) 권현호 외 6명, 「광해의 원인과 방지대책」 『기술동향』제1권 제1호 (한국광해관리공단 2007)

래할 수 있다.

특히 폐금속광산의 광물찌꺼기와 갱내에서 발생한 오염수는 토양, 지하수, 지표수 등에 영향을 준다.⁶⁾ 토양으로 흘러든 오염물질은 농사 활동에 직접 노출되어 농작물에 피해를 준다. 지하수로 흘러든 오염물질은 농업용수로 사용되거나 식수로 사용될 가능성이 있으며 지표수로 흘러 역시 음용수로 섭취될 수 있다.

광산개발의 피해는 광산 지역민의 주거환경부터 오염된 물과 토양으로 범위가 넓어질 수 있다. 무엇보다 광해에 대한 개념이 없었던 시대에 개발된 오래된 광산은 광해방지에 대한 계획이 전혀 없었기 때문에 광해의 범위가 예측되기 어려운 먹이사슬을 통해서 피해가 나타난다.

환경오염에 따른 피해는 넓게 퍼지고 경제적 손실을 가져온다. 환경을 복구하는 데는 오랜 시간이 걸리고 많은 비용이 소요되기 때문에 장기적 계획이 필요하다. 광해의 영향을 지역적 문제로 치부해 버리면 그 지역의 많은 예산이 환경복구 비용으로 치중되어 지역경제의 자립에 어려움을 겪게 되며, 그것은 상황이 심각해진 상태에서 정부 예산이 보다 많이 소요될 것임은 쉽게 예측할 수 있다.

3. 광해 방지사업의 국제적 현황

OECD(경제개발협력위원회)는 광산업 전망에서 금속 및 기타 광물 수요가 향후 25년간 두 배 이상 증가할 것으로 예상하고 있다.⁷⁾ 광물 소비는 신흥 경제국의 강한 수요로 꾸준히 증가세를 보이고 있다. 선진국들은 이미 개발 포화상태에 이른 기존의 광산을 대신할 저개발 국가의 부존자원에 눈을 돌리고 있다. 6대 주요 광물인 알루미늄, 구리, 납, 니켈, 주석, 아연의 생산은 평균 3.5배 정도 증가했고, 2030년

6) 한국환경정책·평가연구원, 『토양·지하수 환경포럼』(한국환경정책·평가연구원 2008), p.9

7) OECD:한국환경정책평가연구원 『OECD 2030 환경전망보고서』(환경부 2008), p.423

까지 금속광물의 채굴량은 250% 가량 증가할 것으로 예측되고 있다.⁸⁾

부존자원이 풍부한 개발도상국은 자원을 바탕으로 국제시장에 합류하고 있다. 자국의 광물산업에 다른 국가나 다국적 기업이 참여하는 경우가 많아 광해방지의 선진기술을 전수받기도 하지만 소규모 광산업체는 충분한 환경 및 사회보호 장치를 적용할 수 있는 노하우와 자원이 부족한 경우가 대부분이다.

또한 광해에 대한 국민의 인식 변화는 국민총소득(GNI)과 관계가 큰 것으로 나타난다.⁹⁾ 의식주 해결이 곤란한 사회에서 환경에 대한 관심을 가지기 힘들지만 어느 정도 국민의 소득이 향상되고 경제가 안정되면 환경과 보건, 안전 등에 대한 관심이 커진다. 광해에 대한 인식보다 광산개발의 경제성에 집중하는 개발도상국의 경우에는 체계적인 광해방지를 기대하기 어렵다. ‘OECD 2030 환경전망보고서’에서는 대부분의 광물이 환경정책이 열악한 OECD 비회원국에서 생산되어 해당지역뿐 아니라 기후 변화, 생물 다양성 감소 등 전세계적 차원에서 영향을 미칠것으로 보고 있다. 그리고 이에 대한 방안으로 OECD 회원국의 기술 및 재무 지원방안을 내놓았다. 다국적 기업의 환경관리를 통해 광산업 부분의 기업 거버넌스를 강화하는 것이다. 이미 ICMM의 다국적 기업들은 친환경적 자원개발 기술을 무기로 개발도상국에 진출해 있는 상황이다.¹⁰⁾

일본은 자원 부국과의 관계를 중요시하기 때문에 정부개발원조(ODA) 차원에서 해외 광해방지사업을 지원하고 있다. 일본의 광해관련 기관인 JOGMNC(Japan Oil, Gas and Metal National Corp)는 일본 국제협력단(JICA)과 함께 칠레, 볼리비아, 브라질 등으로 광해방지사업을 지원하고 있는 중이다.¹¹⁾ 일본은 전동광석 수입량의 51%를

8) OECD:한국환경정책평가연구원 (2008), p.418

9) 권현호 외 2명, “소득에 따른 광업환경변화와 광해방지기술”,『광해방지기술동향』제2권 제1호 (광해관리공단 2008), p.15

10) 16개의 다국적 기업이 국제광물금속협회(ICMM : International Council for Mining and Metals)를 구성해 지속가능한 발전을 추구하고 있다. -OECD (2008), p.425

11) 권현호 외 6명, “아시아에서의 광해방지사업”,『광해방지기술』제2권 제1호 (2008), pp.13~15

차지하고 있는 칠레에 진출해 자원개발과 광해방지사업을 실시하고 있다.

국제적 광물자원 시장이 커지는 상황에서 광해방지사업의 중요성도 점점 커지고 있다. 광해방지에서 선두를 달리고 있는 미국, 영국, 일본의 경우 새로운 광산개발에 친환경적 기술로 발빠르게 대처하였다. 이들의 광해방지사업은 자연스럽게 자원개발과 연계되거나 국가 이미지 제고에 큰 역할을 한다. 한국은 선진국에 비해 좀 늦은감이 있지만 몽골의 광해복구 및 유류오염 정화사업, 키르기즈(Kyrgyz) 광해복구 및 석·연탄 관련 지원사업 등 해외사업에 적극적으로 뛰어들고 있으며 북한의 광산개발에도 관심을 두고 있다.¹²⁾

Ⅲ. 남한의 광산개발과 광해

1. 남한의 광산개발 현황

1) 일반현황

국내 산업 중 광업이 차지하는 비중은 크지 않다. 2007년 경상가격 기준으로 국내 총생산(901조 1,890억원)에서 광업 총생산(2조 3,010억원)이 차지한 비율은 0.24%에 불과했다.¹³⁾ 남한은 부존자원이 적으며 국제시장의 광물가격에 따라 채산성(採算性)과 경제성을 고려해 대부분 수입에 의존하고 있는 상황이다. 1930년 이후 개발광산은 총 2,006개이며 실제 가행광산은 해마다 줄어들어 현재 422개만 운영 중이다.

12) 한국광해관리공단 홈페이지 “해외사업” <http://www.mireco.or.kr/> (검색일 2010.7.25)

13) 한국지질자원연구원 홈페이지 “통계자료 - 광업의 비중” <http://www.kigam.re.kr/> (검색일 2010.7.25)

〈표1〉 광산 개발현황¹⁴⁾

(단위 : 개)

구분	석탄광산	일반광산			합계
		금속	비금속	소계	
합계	349	988	669	1,657	2,006
가행광산	5	24	393	417	422
폐광산	344	964	276	1,240	1,584

* 자료 : 한국지질자원연구원, 대한석탄공사(2009)

국내의 광산을 보면 전국적으로 고르게 소규모 광종이 산재되어 있다. 2,006개의 광산 중 약 77%가 5개도(강원·경북·충남·충북·경남)에 집중되어 있으며 이 중 강원도에 가장 많은 415개의 광산이 있다.¹⁵⁾ 전체 광산의 수를 보면 50% 정도가 금속광산이지만 현재 개발 중인 광산은 전체 광산의 5%에 불과하다. 이것은 일제시대에 무분별하게 개발되었던 금속광산이 대부분 폐광되었기 때문이다. 1941년 총 광구 수 12,505개 중에 금광의 광구 수가 10,319개였으나 1990년 금·은·동·연·아연의 광구 등록 수는 2,581개, 2006년은 561개로 점점 줄어들고 있다.¹⁶⁾ 석탄광산이나 금속광산에 비해 매장량이 풍부하고 부존 상태가 양호한 비금속 광물은 시멘트, 제철, 요업, 화학용 등 산업의 원료로 사용되며 가장 높은 자급률을 보이고 있다.

2) 광종별(鑛種別) 생산 현황

우리나라에 매장된 석탄은 대부분 무연탄으로 국내 유일의 부존 에너지 자원이다. 석탄광산은 에너지 소비 형태가 바뀌면서 소비가 줄어들고 채굴 비용이 높아짐에 따라 급격하게 사양 산업으로 접어들었다. 국내 에너지 사용량의 25~30%를 유지하고 있는 석탄의 수입 의존도는 97%에 달하며 349개의 석탄광산 중 현재 90% 이상이 폐광되었고, 2009년 기준 가행광산은 5개이며 강원도 태백, 삼척, 전남 화순, 충남 보령, 경북 문경에 위치해 있다.¹⁷⁾

14) 「광산보안법」에 따르면 광산은 일반광산, 석탄광산 및 석유광산으로 구분하고 있다. 일반광산은 다시 금속광산과 비금속광산으로 구분한다.

15) 권현호, 남광수 (2007), p.6

16) 한국지질자원연구원-광물자원경제연구실, “광구등록현황” <http://rik.kigam.re.kr/> (검색일 2010.7.25)

금속광산은 대부분 폐광되었고 2009년 23개의 광산에서만 생산되었다. 금속의 자급률은 2009년 1.17%로 대부분 수입에 의존하고 있다. 생산광산 수는 금·은·동이 가장 많지만 대부분 매출 규모가 1천만 원 정도인 소규모 광산이다. 생산량에서 보면 한 개의 광산에서 나오는 철이 전체 금속 생산량의 70% 이상을 차지한다.

비금속 광산의 경우 생산 광산 수는 고령토가 가장 많지만 2009년 석회석의 생산이 일반광산물의 90% 이상을 차지하였다. 비금속은 68.49%의 자급률을 보였고 금속과 비금속 합쳐 전체 8.36%의 자급률을 보이고 있다.¹⁸⁾

〈표2〉 금속비금속별 생산광산 수

금속 생산광산 수						
금·은·동	연·아연	철광	중석·모리	티탄철	기타금속	합계
15	2	1	1	2	2	23

비금속 생산광산 수											
활석	납석	장석	고령토	석회석	규석	규사	규조토	사문석	불석	기타	합계
3	18	19	135	124	40	16	1	3	10	20	389

* 자료 : 한국지질자원연구원(2009)

2. 남한의 광해 실태

1) 일반현황

국내의 가행광산은 대부분 비금속광산으로, 다른 광산에 비해 오염 원인으로 존재하는 유해광물의 함량이 낮거나 거의 존재하지 않는다. 그리고 가행광산의 경우 광산업자의 광해방지사업이 의무화되어 있다. 채굴 중에 발생하는 광해는 지역민의 주거환경에 피해를 주지만 영향 범위가 좁은 편이다. 반면 대부분의 광해는 폐광산에 의해 유발된다. 특히 일제시대에 무분별하게 개발된 금속광산이 정확히 파악되지 못한 상태로 폐광되어 광해를 증가시켰다. 관리되지 못한 폐금속

17) 대한석탄공사 홈페이지 “업계동향” <http://www.kocoal.or.kr/> (검색일 2010.7.25)

18) 광물자원경제연구실 -광물자원경제연구실, “연도별 광산물 자급을 추이” <http://rik.kigam.re.kr/> (검색일 2010.7.25)

광산에서 필요한 금속을 뽑아낸 후 남은 중금속 광물 찌꺼기가 그대로 방치되어 아직까지도 주변 생태계에 영향을 미치고 있다.

2005년 완료된 168개 중점 관리 대상의 폐금속광산 조사결과 금은 관련 광산이 84%로 나타났다.¹⁹⁾ 그리고 중금속 기준 초과 광산이 87개로 전체의 55%였다.²⁰⁾ 같은 해 638개의 폐금속광산의 조사 결과 토양기준을 초과한 광산은 243개, 수질기준 초과 광산은 46개, 그리고 토양기준과 수질기준 모두를 초과한 광산은 28개로 나타났다.

한국광해관리공단의 광해통계연보를 보면 2008년 조사된 휴·폐금속 광산 1,065개 중에 광해가 발생하는 광산이 65% 이상이다.

〈표3〉 휴·폐금속광산 광해방지사업 대상 광산

구분	강원	경기	경남	경북	충남	충북	전남	전북	기타	계
조사 광산수	152	83	121	157	197	167	68	84	36	1065
광해발생 광산수	94	52	85	117	125	124	52	46	18	713

* 자료 : 광해통계연보(2008)

공단에서 조사한 광해발생 광산의 지역 분포를 살펴보면 조사된 광산 대비 광해발생 광산의 수가 비슷하게 나타난다. 일반적으로 가행 광산이 특정지역에 분포해 있어 광해를 지역적 문제로 생각하기 쉽지만 실제로는 전 지역, 우리 가까이에서 광해가 발생하고 영향을 미치고 있다.

2) 유형별 광해 사례

광해는 여러 가지 유형으로 발생한다.

〈표4〉 휴·폐광산 유형별 광해 발생 수

구분	광산수	광산폐수	폐석	광물 찌꺼기	지반침하	폐시설	미폐쇄갱구	계
광해발생 광산	713	237	262	48	30	154	429	1,160

* 자료 : 광해통계연보(2008)

19) 한국환경정책.평가연구원 (2008), p.11

20) 대책 기준 초과 원소 : As(아크릴로나이트릴스타이렌수지)-55개 광산, Cd(카드뮴)-39개 광산, Cu(구리)-28개 광산, Pb(납)-30개 광산, Hg(수은)-7개 광산

휴·폐광산 광해 유형을 보면 수질과 토양오염을 유발시키는 산성광산배수²¹⁾ 유출, 폐석(廢石), 광물찌꺼기뿐 아니라 채굴적 공동(空洞)으로 인한 지반 침하(붕괴), 폐시설물에 의한 오염이 발생하고 있다(표4 참조). 미폐쇄 갱구는 생산이 중단되었지만 폐쇄되지 않은 상태로 오염물질이 계속해서 주변에 영향을 준다.

국내에서 광해가 알려지는 경우는 지역주민의 민원으로 언론에 드러나거나 정부의 광해방지사업이 실시되는 때이다. 광해관리공단이 설립되기 전에는 광해방지사업이 환경부나 석탄산업 쪽에 부분적으로 포함되어 전국적으로 광해 현황을 분석한 자료를 찾기 어려웠다. 또한 현재에도 광해는 지역민의 불안감, 보상 문제 등을 발생시키는 민감한 사안이기 때문에 사례를 종합해서 모아둔 자료를 찾기 어렵다. 여기서는 언론을 통해 드러난 대표적인 광해 사례를 유형별로 알아보았다.

(1) 유해광물 피해

광해에 대한 관심이 전국적으로 커진 계기는 2009년 유아·여성용 화장품에서 석면이 검출되면서부터이다. 석면은 세계보건기구(WTO) 산하의 국제암연구소(IARC)에서 1급 발암물질로 지정하였지만 그동안 우리나라에서는 난방의 보온재나 건축자재로 사용되었고 오래된 건물이나 지하철 등에는 아직도 석면이 제대로 철거되지 않은 상태다. 일본은 이미 20년 전부터 사용이 금지되어 왔지만 우리는 석면 공포가 확산된 이후 사용이 전면 금지되었다. 2009년 국정감사를 통해 전국 21개의 석면광산에 대한 전면 조사를 실시하였으며, 노동부에 등록된 석면해체·제거업자를 통해 본격적인 석면 철거작업이 진행되었다. 충남의 14개 광산지역 주민들의 건강검진이 실시되었고²²⁾ 석면 관리 대책과 석면피해구제법²³⁾이 마련되었다.

21) 채광 중인 암반에 지하수가 고여 화학 반응한 뒤에 흐르는 배수(排水)를 말하는데 보통 산성을 띤다.

22) 충남 보령·청양·홍성·예산·태안의 석면광산 인근 주민 중 폐암, 석면폐증, 흉막반 같은 석면 질환자가 무더기로 확인되었다. - 『국민일보』(2010.4.1)

23) 석면피해구제법 제1조(목적) 석면으로 인한 건강피해자 및 유족에게 급여를 지급하기 위한 조치를 강구함으로써 석면으로 인한 건강 피해를 신속하고 공정하게 구제하는 것을 목적으로 한다.

석면 피해의 경우는 광물 자체가 오염을 유발시키는 경우이다. 석면의 나쁜 영향은 이미 1970년대부터 알려진 것인데, 광해에 대한 무지를 드러낸 대표적 사례라 할 수 있다.

(2) 토양의 중금속 오염

전남 나주 덕음광산은 1938년 개발되어 금과 은을 생산하다 1989년 폐광되었다. 하지만 금 채련에 사용된 청화광미(청산가리)를 그대로 쌓아두었고 중금속의 심각성을 알지 못했던 주민들은 수십 년을 거주한 후에야 각종 암 발생과 원인 모를 질병이 중금속 때문이라는 것을 알았다.²⁴⁾ 토양에서 청화광미가 기준치의 656배 높게 나타났고 중부와 지자체는 급하게 광해방지사업을 진행시켜 주민과 마찰을 빚었다. 덕음마을의 광산피해는 필요한 금속만을 채취한 후 뒤처리를 제대로 하지 않았기 때문이다. 광산에 대한 광해방지 시설이나 환경복구가 제대로 되지 않은 폐광산의 대표적 피해 사례이다.

(3) 광물 찌꺼기 적치장 침출수

경기도 화성시에 위치한 삼보광산은 1957년부터 1991년까지 금, 은, 납, 아연, 중정석을 채취·운영하던 광산이다. 1987년부터 1999년까지 13억 예산을 들여 복구 공사를 했지만 갱내수의 유출과 광물 찌꺼기 적치장의 침출수로 주변 토양의 중금속 함량이 기준치를 초과했다. 농작물에서 카드뮴과 납, 아연 등이 법정 허용치의 6배가 나타났고 농작물은 폐기되었다.²⁵⁾ 광산업자의 광해 복구가 제대로 이루어지지 않고 공공기관의 관리가 소홀했기 때문이다.

(4) 지반침하

충북 청원군에서는 저수지 바닥이 무너지고 인근 주택이 침하되는 사고가 발생하였다. 저수지 바닥이 무너지면서 지하수가 고갈되는 현

24) 『NEWSIS』 (200.4.28)

25) 『메디컬투데이』 (2009.10.9.), 『수원일보』 (2010.05.07)

상이 나타났다. 이것은 광산 갱도(坑道)를 마을까지 뚫는 무리한 채광으로 지반이 붕괴된 것이다.²⁶⁾ 광산개발로 인한 지반 침하는 청원군의 경우처럼 개발 중에 나타나기도 하지만 폐광된 후에 서서히 혹은 갑자기 나타나기도 한다. 지반침하 유형은 대규모의 직접적인 피해를 유발할 수 있기 때문에 광산에 대한 관리가 계속해서 이루어져야 한다.

(5) 운송과정에서의 광해

개발 과정이나 폐광 후에 나타나는 광해뿐 아니라 광물을 외국에서 수입할 때도 광해가 발생한다. 동해항은 환동해권 물류 및 북방 교역의 관문으로 국가 주요항으로 지정되었으며 현재 3억 1,338만 톤의 하역 능력과 시멘트 전용 부두시설을 갖추고 있다.²⁷⁾ 인근지역은 동해항을 통해 수입되는 광물의 운반 과정에서 발생하는 분진으로 극심한 환경공해에 시달리고 있다. 최근에 아연, 망간 등 인체에 치명적인 중금속 광물이 수입되면서 주민들은 더욱 불안해 하고 있다.

3. 남한의 광해방지 현황

1) 일반 현황

우리나라의 경우 1980년대 들어 처음으로 광산보안 예산을 책정해 가행광산에 대한 폐석 유실방지 사업금을 지원하면서 광해라는 개념을 인식하게 되었다.²⁸⁾

국내의 광해방지가 일관성있게 추진된 것은 2005년 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」이 제정되면서부터이다. 이에 따라 지식경제부가 광해방지사업을 총괄하고 2006년 한국광해관리공단이 설립²⁹⁾되어 제도적 기반이 마련되었다.

26) 『NEWSIS』(2010.08.19)

27) 『강원도민일보』 2010.08.20

28) 권현호 외 2명 (2008)

29) 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」제31조 ①광해방지사업을 효율적으로 수행하기 위하여 한

가행광산은 광해에 대해서 광업권자의 부담 원칙³⁰⁾이 있기 때문에 광산개발 계획 단계부터 광해방지가 진행되고 있지만 휴지·폐광산의 경우는 광해 정도를 정확히 알 수 없고 제대로 된 광해방지 시설을 갖추지 못한 채 오랜 시간 방치된 경우가 많다.

폐광산의 복원사업은 오염지의 특징과 관련된 요소에 점수를 매겨 복원의 우선순위를 결정한다. 이들은 각각 하위 항목으로 세분화되어 평가된 후 광산오염 원인 물질, 오염상태, 오염영향 평가로 묶여 계산된다. 오염지역에 대한 가시적, 잠재적 위험도를 하나의 점수로 산출한다.

〈표5〉 국내 폐광산 복원 우선순위 선정방법

오염원인 물질								총점
광미 적치량		폐(광)석 적치량		오염원의 종류				
40점		40점		20점				100점

오염 상태								총점
오염면적	토양오염율 (%)	토양오염도 (PI)	저질토오염율 (%)	저질토오염도 (PI)	수질오염도 (%)	복합오염 성분수	종합오염 상태	
30점	5점	15점	15점	15점	30점	15점	15점	150점

오염 영향평가				총점
농지 오염율	광미 등 오염원의 유실상태	주민의 거주거리	주민의 거주정도	
20점	10점	10점	10점	50점

* 자료 : 토양·지하수 환경포럼(2008)

정보기술의 발달로 지리정보체계(Geographic Information Systems, GIS) 분야가 광해방지 사업에 이용되고 있다. 광산에 대한 모든 정보를 컴퓨터에 입력하면 광산에 대한 총체적 지식을 얻게된다. 광해방지의 GIS 적용은 아직 해외 사례를 통한 구상단계에 있으며 향후 광해방지 기본계획(2012~2016) 수립 시에 활용 가능할 것으로 보고

국광해관리공단을 설립한다.

30) 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에서는 채굴 인가를 받은 채굴권자와 휴지광산 및 폐광산의 광업권자를 '광해방지 의무자'라 규정하고 광해방지사업을 직접 시행하고 그 비용을 부담할 것을 명시하였다.

있다.³¹⁾ 이것이 활용되면 광산에 문제가 발생할 시 최선의 해결책을 쉽게 찾을 수 있고 미래에 예상되는 상황에서 문제의 발전 방향이나 대안을 제시할 수 있다.

2) 정부의 광해방지 계획과 광해방지 현황

광해방지 시책은 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」 제7조에 의거하여 ‘광해방지 기본계획’을 매 5년마다 수립·시행하고 있다. 현재 진행되고 있는 광해방지사업은 2007년부터 2011년까지 계획된 것으로 광해 방지 및 폐광산 복구를 위해 5년간 5,573억원을 투자하는 것을 내용으로 한다.³²⁾ 폐금속광산의 광해로 인한 농산물 오염 등 사회적 문제가 야기되면서 정부의 주도적인 광해방지사업이 구상되었다.

〈표6〉 광산별 광해방지 실적

(단위 : 개, 백만원)

구분	가행광산	폐금속광산	폐탄광	합계
사업개소수	92	122	81	295
사업비	23,008	42,437	29,078	94,523

* 자료 : 광해통계연보(2008)

광해관리공단의 2008년 광해방지 실적을 보면 폐광산의 광해방지가 가행광산의 광해방지보다 2배 이상 많고 사업비도 3배에 이른다. 복구사업의 우선순위와 함께 생각해 보면 폐광에 의한 광해가 심각하고 많은 비용이 든다는 것을 알 수 있다.

〈표7〉 2008년 유형별 광해방지 실적

(단위 : 개, 백만원)

구분	폐석 유실	광물 찌꺼기 유실 방지	지반 침하	수질 개선	사후 관리	토양개 량복원	먼지 날림	폐시 설거	산림 복구	기술 개발	합계
사업 개소수	34	18	37	30	19	55	50	10	42	-	291
사업비	7,618	15,863	5,686	8,534	14,285	15,640	10,665	725	9,780	5,727	94,523

* 자료 : 광해통계연보(2008)

31) 고와라 외 2명, “광해방지사업을 위한 GIS 적용”, 『광해방지심포지엄』(2008), pp. 189~190

32) 지식경제부 홈페이지, “광해방지기본계획(2007~2012),

<http://www.mke.go.kr/news/bodo/bodoView.jsp?pCtx=1&seq=8885> (검색일 2010.8.1)

광해의 유형별 광해방지사업의 내용을 보면 광해에 의한 토양 오염과 광산개발로 인한 먼지날림이 가장 많고 사업비는 사후관리와 광물 찌꺼기 유실 방지에 가장 많이 들었다(표7 참조).

현재 남한의 광해방지 기술은 선진국에 비해 시설의 효율 및 성능 측면에서 보면 60~70% 정도지만³³⁾ 기술 개발과 과학적 관리를 통해 점점 성장해 가고 있으며 석탄산업, 광산지역 진흥사업 등 그 영역을 확대하고 있다. 또한 해외 에너지사업과 연계해 광해방지사업의 경제성을 달성하고 있다.

IV. 북한의 광산개발과 광해

1. 북한의 광산개발 현황

1) 북한의 부존자원

북한에는 총 360여 종에 이르는 풍부한 광물자원이 북한 전역에 고르게 분포되어 있다. 부존자원의 잠재적 가치는 남한의 24배로 추정되며, 석탄 매장량이 가장 풍부하고 경제적으로 유용한 광물만 200여 종이 넘는다.³⁴⁾ 그 중 경제적 개발이 유망한 광물로는 금속광물 7종(금, 은, 동, 철, 연, 아연, 중석), 비금속 광물 3종(마그네사이트, 석회석, 흑연), 그리고 석탄자원이 있다.³⁵⁾ 매장량 규모에서 볼 때 세계 10 위권 내에 있는 광종만 해도 마그네사이트, 중석, 몰리브덴, 흑연, 중정석, 형석 등이 있다.³⁶⁾ 특히 마그네사이트 매장량은 중국에 이어 세계에서 두 번째이다.

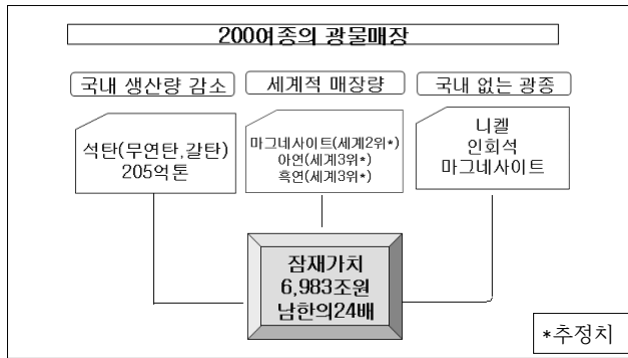
33) 권현호 외 2명 (2008), p.19

34) 김영윤, 『북한광물자원 개발을 위한 남북협력 방안 연구』(통일연구원 2005), p.53

35) 강장오, “북한지하자원 남북공동 개발에 의한 경제적 기대효과” (연세대 경제대학원 석사논문 2008), p.14

36) 국토연구원, 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』(2005), p.118

〈그림1〉 북한의 부존자원



* 자료 : 남북교류협력지원협회(2010)

남북의 부존광물을 비교해 보면 남한의 수입 의존율이 높은 광물이 북한에 다량 매장되어 있다(표9 참조). 특히 철의 경우는 남한의 100~200배에 달하며, 남한에 전혀 매장량이 없는 마그네사이트의 경우 세계적인 매장량을 갖고 있다. 석탄은 풍부한 에너지자원으로 공업 원료의 70%를 자급하고 있다.

〈표8〉 남북한 주요 광물자원 매장량 비교

광종	품위(%)	단위	매장량		남한의 수입의존율(%)
			남한(가채광량)	북한	
금	금속기준(Au100)	톤	30	1,000-2,000	98.49
은	금속기준(Ag100)	톤	1,175	3,000-5,000	87.54
동	금속기준(Cu100)	천톤	41	2,155	100
철	Fe 50	억톤	0.202	20-40	99.49
연	금속기준(Pb100)	천톤	305	6,000	99.96
아연	금속기준(Zn100)	천톤	44	1,000-2,000	100
중석	WO3 65	천톤	99	200-300	100
마그네사이트	MgO45	억톤	-	30-40	100
석회석	각급	억톤	44.65	1,000	0.65
흑연	각급	천톤	1,837	6,000	99.36
무연탄	각급	억톤	3.5	117	57.09
유연탄	각급	억톤	-	30	100
인회석	-	-	-	수억톤	100

* 자료: 김영윤, 「북한 광물자원 개발을 위한 남북협력방안 연구」

남북한을 통틀어 금·은광을 비롯한 광물 자원의 70% 이상, 철광은 90% 이상이 북한 지역에 편중되어 있다.³⁷⁾ 북한의 광산에 대한 정보는 일제시대 때의 탐사, 북한의 보도자료, 수출입회사에서 나온 자료, 투자를 담보로 한 현지조사 등을 바탕으로 추정하며 정확한 정보를 얻기가 어렵다.

2) 북한의 광산개발 현황

북한 산업에서 광업이 차지하는 비중은 매우 높다. 광업 관련 품목군의 수출은 2009년 전체 수출의 60% 이상을 넘겼고 연중 증가하고 있다.³⁸⁾ 2008년 북한 경제의 주도산업인 중화학공업이 15.8% 수준인데 광업이 12.1%인 것을 보면 그 비중이 작지 않음을 알 수 있다. 하지만 풍부한 매장량에 비해 생산량은 미미한 수준이며 개별 광산의 가동률도 생산설비 능력 대비 30~40% 수준이다.³⁹⁾

〈표9〉 북한 광산현황

구분		광종수	광산수
석탄광		-	234개
일 반 광	금속광	22광종	401개
	비금속광	19광종	229개
	소계	41광종	630개
총계			864개

* 자료 : 남북교류협력지원협회 (2008년)

북한의 대표적인 금속광물인 금·은, 철, 연·아연 등은 생산설비의 노후화, 유류 및 전력 부족, 광산 기자재의 부족, 인력에만 의존한 생산조건의 악화 등에 기인하여 생산 실적이 좋지 못하다.⁴⁰⁾ 이것은 금속광물에만 국한된 것이 아니다. 북한은 주요 에너지원인 석탄광산 개발의 효율성을 높이고자 하였다. 2000년부터는 지방의 중·소탄광을

37) 김영윤 (2005), pp.60-61

38) 남북교류협력지원협회홈페이지『북한자원뉴스레터』제13호 (2010.2)

<http://www.sonosa.or.kr/home?bbs=resource&mode=list> (검색일 2010.8.3)

39) 남북교류협력지원협회, “북한자원개발과 광해방지사업 전망” (남북교류협력지원협회 2010)

40) 김영윤 (2005), pp.53-58

개발하기 시작하였고 2001년 상반기 60여 개의 지방 중소 탄광이 추가되었다.⁴¹⁾ 2006년에는 「중·소 탄광개발 및 운영 규정」을 통해 중앙 통제에 있던 광산을 투자 여력이 있는 기관·기업소·단체들이 자체적으로 개발·운영할 수 있게 하였다. 이것은 기관이 사업에 필요한 에너지를 직접 확보하고 땀감에 의존하는 북한 주민들을 위함이다.⁴²⁾ 하지만 투자 여력을 가진 단체가 거의 없어 에너지 수급에는 효과가 미미했다.

3) 지역별 광산 분포

북한의 광물 역시 특정 광물을 제외하고 대부분 고르게 분포되어 있다. 정확한 매장량을 파악하기 어렵지만 북한 지질의 특징, 언론보도, 외국과의 공동 개발 등으로 알 수 있다.

〈표10〉 지역별 주요광산 분포

구분	석탄광산	금속광산	비금속광산	합계
함경북도	7	3	2	12
함경남도	3	8	3	14
량강도	-	9	2	11
자강도	1	2	1	4
평안북도	3	5	1	9
평안남도	16	7	3	26(우라늄2)
황해북도	2	10	2	14
황해남도	-	4	4	8
강원도	2	2	-	4
합계	34	50	18	102

* 자료 : 한국광물자원공사, 남북교류협력지원협회⁴³⁾

함경북도에는 주요 유연탄 탄전이 분포되어 있다. 전체 30억 톤의 매장량 중 함북 북부탄전에 19억 1천만 톤, 함북 남부탄전에 5억 7천만 톤이 있으며 전체 24억 7천만 톤이 부존한다. 석탄 이외의 대표

41) 김영윤 (2005), p.63

42) 북한과학기술네트워크 홈페이지, “중소탄광개발 및 운영규정에 관한 내각결정 채택” .http://www.nktech.net/news/tendency/tendency_v.jsp?record_no=3272, (검색일 2010.8.3)

43) 북한의 주요 광산정보는 한국광물자원공사 홈페이지의 북한광물정보 <http://north.kores.net:8080/>와 남북교류협력지원협회, 『언론보도에 나타난 북한광산 동향정보 06~08』(남북교류협력지원협회 2009)를 참고해 주요광산의 위치를 지역별로 나누었다.

광종은 석회석, 흑연광, 철광이다.⁴⁴⁾ 함경북도 무산군의 무산철광은 최대 매장량으로 17억 톤의 철광이 매장되어 있다.

함경남도에는 동, 연, 아연, 금, 철, 마그네사이트 등 광종이 다양하다. 석탄광산은 강원지구와 함께 고원탄전에 속해 3억 2,000만 톤의 무연탄이 매장되어 있다. 그리고 단천지구에 마그네사이트 광산이 밀집되어 있다. 검덕광산에는 약 3억 톤의 연·아연이 매장되어 있는데, 북한 전체 납·아연 매장량의 47%가 부존한다.

양강도의 대표적 광물은 마그네사이트와 동(銅)이고 구리, 황화철, 마그네사이트, 금, 동 등 여러 광종이 풍부하게 매장되어 있다. 동 생산지인 갑산광산은 고려 말기까지 한반도에서 유일한 동 생산지였고 50만 톤의 매장량을 가졌으며 연간 4,000톤 가량의 생산능력을 갖추고 있다. 마그네사이트는 함남 단천지구를 제외한 주요 광산인 남계광산과 생장광산이 있다.

평안북도 지역에는 북한 최대의 금광인 운산광산이 유명하다. 금, 흑연, 구리, 아연, 중석 등의 광물이 분포되어 있고 흑연의 경우 인상흑연(鱗狀黑鉛)의 매장량은 세계적 수준이다.

평안남도에는 무연탄의 매장량이 북부의 36억 7,000만 톤, 남부의 12억 6,000만 톤으로 전체 147억 톤의 1/4이 부존한다. 유연탄은 안주 탄전에 5억 2,000만 톤이 매장되어 있다. 석탄 외에 금, 연, 아연 등의 금속광물이 채굴되고 있으며 우라늄 광산도 존재한다. 석탄 이외에도 금·은을 비롯한 유색금속 광물과 비금속 광물이 많이 매장되어 있다.

황해북도 신평군에 위치한 만년광산은 북한 최대의 중석광산이며 금, 은, 납, 아연 등의 비철금속과 중석, 철 등의 광물이 다양하게 매장되어 있다. 구리, 몰리브덴, 인회석 등이 채굴되는 광산도 있다.

44) 국토연구원, 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』(2005), pp.121~132

황해남도도 철광석을 비롯해 아연, 금, 은, 석회석, 규사 등이 풍부하고 특히 철광석의 매장량은 함경북도에 이은 두 번째로 수억 톤에 달한다. 은을광산은 북한의 주요 철광산으로 연간 100여만 톤의 철정광⁴⁵⁾ 능력을 보유하고 있다.

강원도에는 무연탄의 주요 탄전인 고원탄전에 속해 있는 탄광들이 있고 북한의 주요 중석광산 6개 중 2개가 위치하고 있다.

2. 북한의 광해 실태

1) 광해 사례

광해의 정도를 파악할 때는 광산의 가행 여부나 광해의 유형 등과 같은 기준을 정한다. 앞장에서 살펴본 남한의 경우에는 광해방지의 체계적인 관리가 가능해지면서 한눈에 알 수 있는 수치화된 자료나 피해 주민의 신고, 언론보도, 광해방지사업에 따른 정보 등으로 광해를 파악할 수 있다. 하지만 북한의 환경오염에 관해서는 알려진 바가 거의 없고 광해의 경우는 더욱 파악하기가 어렵다. 대부분 해외 언론이나 북한 측에서 나오는 적은 양의 정보로 그 현황을 가늠할 뿐이다.

북한의 광해에 대해서 공식적으로 알려진 것은 유엔개발계획(UNDP)의 「두만강 환경보전사업」의 일환으로 현지조사를 한 것이 유일하다. 2001년 7월에서 8월까지, UNOPS(Un Office of Project Services)에서 주관해 총 420만 달러가 투자된 사업이다. 두만강 오염의 주요 원인 중 하나는 북한 최대 철 생산광산인 무산철광에서 두만강 지류인 선천수로 채취 광물의 약1/3에 해당하는 미분상(微粉狀) 폐기물을 방류시켰기 때문이다.⁴⁶⁾ 무산광산은 광미(광물 찌꺼기) 펄

45) [북한어] 여러 가지 광물이 들어 있는 광석 가운데 쇠가 들어 있는 것만 골라낸 광석

46) 『YTN 사회』(2003.10.30)

프장을 통해 침전지 처리를 했으나 심각한 전력난으로 두만강에 그대로 방출하였다.⁴⁷⁾ 광산 폐기물에 의해 오염된 두만강의 바닥에는 침전물이 쌓였고 강의 생태계는 파괴되었다.

북한의 언론보도를 통해서도 광해를 짐작할 수 있다. 2009년 북한 천리마 10호에 따르면 북천이 선광장에서 나오는 광미(鑛尾)로 오염되어 광미 처리를 전문으로 하는 직장이 새로 생겼다는 내용이다.⁴⁸⁾ 자강도의 광산에서 광물찌꺼기 처리가 제대로 되지 않아 북천강을 오염시키고 있음을 알 수 있다. 그전까지 광미 처리를 전문으로 하지 않았다는 점과 그에 따른 오염이 북천강뿐 아니라 다른 곳에도 퍼져 있을 거라고 예측할 수 있다.

북한의 광해방지 조치에 관한 보도를 통해서도 광해를 알 수 있다. 증산천에 광미침전지를 새롭게 조업한다는 기사나⁴⁹⁾ 외국기업의 광미처리 사업 진출⁵⁰⁾ 사례 등은 북한이 광미처리에 많은 관심을 가진다는 것을 보여준다. 광미는 환경오염의 주범으로 제대로 된 관리가 필요하다. 동시에 광미에서 다시 유가금속(有價金屬)을 추출하거나 재활용을 통한 경제성을 확보할 수 있다.

북한의 광해 사례 관련 보도내용 중 가장 많이 차지하는 것이 갯내 침수문제이다. 홍수로 인해 광산 내에 물이 차는 것인데, 2007년 폭우로 탄광 90여 개, 갯 300여 곳이 침수되었다.⁵¹⁾ 이 폭우로 검덕광업연합기업소를 비롯한 건물들이 파괴되거나 수십만 톤의 석탄이 유실되는 피해를 입었다. 갯내에 물이 찰 정도의 폭우가 왔다면 주변 토양과 수질이 광산의 광미로 오염되고 광해의 영향 범위는 넓어졌을 것이다. 폐석과 광물찌꺼기가 유실되면서 계속되는 피해와 오염을 유발할 것이다.

47) 한국광물자원공사 북한광물정보사이트 <http://north.kores.net:8080/> (검색일 2010.8.1)

48) 남북교류협력지원협회 (2010)

49) 남북교류협력지원협회 (2010)

50) “호주 K사의 금광미처리사업 추진 사례” -월간조선 2008.08 (남북교류협력지원협회 2010)

51) 『아시아경제』(2010.8.24)

지금까지 알려진 광산 침수 피해를 보면, 평안남도의 청남탄광이 1996년 자본과 설비의 부족으로 채탄이 중단된 상태에서 침수되었다. 광해방지 시설이 제대로 갖추어지지 않은 휴지(休止)광이 침수되면서 광산 안에 있던 오염물질이 밖으로 흘러나왔을 것이다.

연·아연을 생산하는 은과광산의 경우는 갯내의 침수로 10여 년 간 탐사 및 개발이 중지되었지만 중국과 합작 투자로 침수 복구가 완성 단계에 있다. 북한의 광해방지사업은 광산의 침수에 따른 채굴 중단이 광물 수급 및 수출에 영향을 주었기 때문에 시행되었지만 다른 한편 광해에 대한 인식 변화로 볼 수 있다. 그 근거로 북한 최대 규모의 연·아연 선광장인 함경남도 단천지구의 검덕제3선광사업소가 공사비와 건설 조건의 불리함에도 금골의 북대천 물을 맑게 하고 환경오염을 줄이기 위해 은룡덕에 건설되었다.

2) 지역별·광종에 따른 광해

북한은 전 지역에 광물이 부존하고 개발되고 있다. 광해 역시 지역적 문제가 아닌 전국적 문제이다. 북한의 경우는 광해의 사례를 통해 실제 광해의 정도를 파악할 수 없기 때문에 부존광물과 남한의 사례로 광해를 알아볼 수 있다.

먼저 석탄광산에 의한 피해이다. 북한은 석탄 위주의 에너지 소비로 석탄의 공급 비중이 월등하다. 남한의 경우 석탄과 석유의 공급비중이 22.3%, 52.0%를 차지하는 반면 북한은 각각 71.7%, 7.1%를 차지한다.⁵²⁾ 205억 톤이란 엄청난 매장량과 234개의 탄광만으로도 석탄광산에 의한 피해가 클 것이라고 짐작할 수 있다. 탄광의 광해방지가 제대로 이루어지지 않으면 광산개발로 형성된 지하갱도 및 채굴적 붕괴로 지반침하의 우려가 있다. 남한의 탄광에 의한 피해 사례를 보면 강원도 폐탄광에서 나오는 폐석이 산성광산배수와 함께 주변 수질과 토양을 오염시키고 있다.⁵³⁾ 함경남·북도와 평안남도에 밀집되

52) 손기웅, 강광규, 『남북환경·에너지협력 활성화 전략연구』(통일연구원 2002)

어 있는 석탄광의 배수시설이 제대로 정비되지 않았다면 주변 토양과 수질은 산성화되었을 것이다. 석탄광은 지하수와 연결되어 있는 경우가 많기 때문에 직접적으로 사람에게 광해를 입힐 수 있다.

비금속광산에 의한 피해는 석탄광이나 금속광산에 비해 상대적으로 적은 편이다. 광물의 생산과정에서 유발되는 먼지, 소음·진동 등은 생활환경 파괴를 야기시킨다.⁵³⁾ 하지만 비금속 폐기물 중 유황(S)은 분말 상태로 실내에 가득 차 있으면 분체 폭발을 일으킬 수도 있다. 시안(CN)이나 계면활성제의 경우, 피부병을 일으키거나 두통, 현기증을 유발할 수 있다. 비금속 광산의 경우는 생산 과정에서 개발 관계자의 건강에 악영향을 미친다.

광해를 가장 많이 유발하는 금속광산은 생산과정뿐 아니라 폐광 이후에도 많은 영향을 미친다. 주변 토양과 수질의 중금속 오염이 확산될 수 있으며 주변 생태계를 파괴하기도 한다. 북한 전역에는 22개 광종 401개의 광산이 비교적 고르게 분포되어 있다. 그래서 북한의 광해가 심각할 것이라고 쉽게 예측할 수 있다.

금속광물은 전체 광석에서 필요한 것을 추출한 후 가치가 없는 광물찌꺼기를 따로 적치해 둔다. 여기서 광물찌꺼기는 가격 가치가 없을 뿐 다른 금속 성분을 포함하고 있는 경우가 많다. 이중 중금속은 인체에 유해한 경우가 많아 토양이나 하천에 흘러들어 사람에게까지 영향을 줄 수 있다. 아연(Zn)의 경우는 산업폐수 오염에 의해 증가되기도 하는데, 과량 존재시 구토, 복통, 위장 장애 등을 일으킨다. 크롬(Cr), 수은(Hg), 카드뮴(Cd) 등의 중금속은 산업과정에서 꼭 필요한 원소들이지만 생태계의 오염에 큰 영향을 미치기 때문에 금속광산의 광해방지사업은 폐광 이후에도 계속되어야 한다.

주요 공업지구의 이용 자원은 광물인 경우가 대부분이다. 예를 들어 평양 공업지구의 이용 자원은 무연탄, 석회석, 은율의 철강이다.

53) “계곡을 오염시키는 강원도의 폐 탄광들 188화” - SBS, 물은 생명이다

54) 권현호, 남광수 (2008), pp.11~12

청진 공업지구의 이용 자원은 무산철강, 아오지 유연탄 그리고 석회석이다.⁵⁵⁾ 즉, 중공업 우선 정책의 중심이 되는 대부분의 공업단지는 주변 광물을 이용해 운영되고 공업용수로 그 주변의 강을 이용한다. 평양 공업지구의 경우 대동강을 공업용수로 활용하고 청진 공업지구는 두만강을 이용한다. 이러한 산업구조는 동시에 오염원이 된다. 결국 중공업과 광산개발은 주변 토양과 수질에 영향을 미치게 된다. 산업구조가 바뀌지 않는 한 광해를 완전히 방지할 수는 없지만, 현재의 산업구조를 좀더 효율적으로 유지하고 전 국토가 오염되는 것을 막기 위해서 광해방지사업이 필요하다.

V. 남북의 광해방지 협력방안

1. 광해방지의 필요성 인식과 협력의 시작

2010년 1월 한국광해관리공단과 남북교류협력지원협회가 ‘북한 광해방지사업 추진 관련 업무협약(MOU)’을 체결했다는 언론 보도가 있었다.⁵⁶⁾ 업무협약의 추진배경은 2006년 6월 6일의 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의」에 따라 남측은 북측에 의복, 신발, 비누 등의 경공업 원자재를 제공하고 북측은 그 대가로 단천지역의 검덕광산(아연), 대흥광산(마그네사이트), 룡양광산(마그네사이트)의 광물을 제공한다는 것이다.⁵⁷⁾ 남측에서는 이 세 광산을 직접 조사하고 채굴하는데, 이 사업을 통일부에서 위탁받아 수행하는 남북교류협력지원협회는 광해관리공단과의 업무협약으로 광해방지사업의 북한 진출 발판을 마련하였다.

먼저 광해관리공단에 업무협약의 진행 상황과 성과에 대한 문의해

55) 손기웅, 강광규 (2002), p.63

56) 『아시아경제』(2010.01.18)

57) 남북교류협력지원협회, “북한지하자원 공동개발 사업”

http://www.sonosa.or.kr/home?sub=under_resource#b1 (검색일 2010.8.5)

보았다. 그리고 업무협약 체결 후 진행된 사항은 없다는 답변을 받았다.⁵⁸⁾ 얼마 후에 남북교류협력지원협회를 찾아 단천지역 개발과 광해방지사업에 대한 자세한 설명을 부탁했다. 주요 내용은 현재 세 개 광산의 공동개발은 남북이 서로 필요한 것을 교환하는 방식으로 어느 한쪽의 일방적인 지원을 요구하지 않는 교류사업이며 ‘광해방지사업 업무협약’은 그에 따른 상징적인 체결이라는 것이다.⁵⁹⁾ 아직 이에 대해서는 구체적으로 계획된 것이 없다고 한다. 비록 이번 업무협약은 실제 성과가 없더라도 광해라는 개념을 남북이 공동으로 인식할 수 있는 계기가 된 것으로 평가할 수 있다.

하지만 그럼에도 우리가 북한의 광해에 지속적인 관심을 가져야 하는 이유를 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 환경적 측면이다. 광해방지 조치를 기대할 수 없는 북한의 열악한 광산업이 한반도 전체의 환경에 악영향을 줄 것이다. 이것은 곧 한반도의 생태계와 삶의 질 저하 문제로 이어지며 환경 복구에 많은 시간과 자본이 필요함을 의미한다.

두 번째, 북한과의 관계에서 중요한 역할을 하고 자원확보에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 앞 장에서 알아 본 광해방지사업의 국제적 상황을 보면 자원보유 국가의 광해방지사업을 통한 자원확보가 점점 커지고 있다. 현재 북한은 광해를 사전에 관리하지 못해 심각한 피해가 나타난다. 하지만 광해방지 능력이 없는 북한이 현실적으로 도움을 받을 수 있는 국가는 중국이 유일하다. 실제 중국의 도움으로 광산의 침수 피해를 복구하는 사례와 중국의 북한 광산개발 참여는 언론을 통해 접할 수 있다.

마지막으로 북한의 광해는 통일비용의 막대한 증가를 초래할 것이다. 이것은 곧 통일 한반도의 성장에 걸림돌이 된다. 독일의 경우 통일 후에 동독지역에 채굴이 멈춰 선 광산을 복구하기 위해 1990년

58) 광해관리공단 윤석호 과장 전화인터뷰 (2010.8.8)

59) 남북교류협력지원협회 김연형 팀장 인터뷰 (2010.8.19)

이래 약 78억 유로가 투입되었다.⁶⁰⁾ 남한은 가행광산의 채굴이 시작되기 전부터 광해방지 계획이 시작되지만, 휴폐광산의 광해방지에 연간 1,000억원 가까이 비용을 쏟고 있다. 광해방지 시설이 갖추어지지 않은 수많은 광산을 통일 후에야 복구할 수 있다면 통일 비용에서 광해관리가 차지하는 부분은 엄청날 것이다. 막대한 시간과 비용을 소요하는 광해관리는 해당 광산뿐 아니라 광해를 입은 지역민, 농작물에 대한 보상까지 고려한다면 측정하기도 어려울 만큼 막대한 비용이 예상된다.

남북의 광해방지협력을 위해서는 먼저 정책적으로 기반을 마련해야 한다. 독일의 경우 해마다 발간되는 통일백서에 동·서독의 경제 및 사회·문화 격차를 해소하기 위한 사업과 비용을 명시하는데, 에너지와 함께 환경 개선에 필요한 비용을 게재하고 있다. 해마다 환경개선 사업의 규모는 점점 커지고 관련 비용도 증가한다. 한국의 통일백서는 산업·경제·사회·문화 등 다양한 영역의 통일 계획을 담고 있지만 환경 부분의 계획은 아직 게재되어 있지 않다. 물론 북한 환경에 대한 정보가 거의 없어 구체적인 계획을 세우기 어렵지만 방향 제시를 해야 할 필요가 있다.

2. 전담 연구기관 설립

우리나라의 통일에 관한 업무 및 남북대화·교류·협력 등 정책의 수립은 모두 통일부의 관할 아래 이루어진다. 남북교류협력지원협회는 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력사업」의 “이행기구”를 각각 지정·운영 합의함에 따라 사업을 이행하기 위해 2007년 창설된 기구이다.⁶¹⁾ 이 기구는 정부의 위탁업무를 수행하고 남북교류협력을 목적으로 설립된 비영리 법인단체이다. 남북관계에 있어 전담기구의 설립은

60) 통일연구원, 『독일통일백서』(통일연구원 2006)

61) 남북교류협력지원협회 홈페이지, “설립배경 및 연혁”

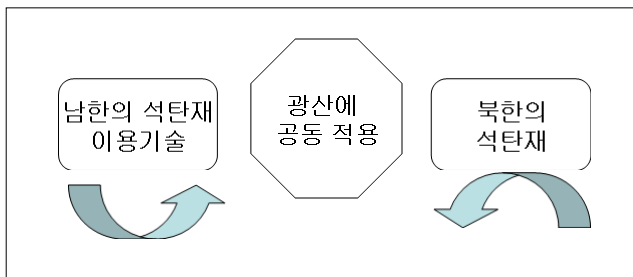
<http://www.sonosa.or.kr/home?sub=history> (검색일 2010.08.5)

통상 나오는 방안이다. 전담기구는 전문적이고 집중적인 일을 담당하기 위해 필요하지만 이슈마다 설립하기는 어렵고 효율성도 떨어진다. 광해방지 협력에 전담기구의 설립이 필요한 이유는 이전의 전담기구처럼 남북의 관계에 초점을 맞춘 정치적 목적보다는 연구기관의 성격을 가지기 때문이다. 천안함사태 이후 남북교류협력지원협회의 광산개발 사업은 중단된 상태이다. 이해관계에 민감한 교류·협력은 정치적 상황에 따라 지속성을 갖기 힘들다. 한국광해관리공단에서 북한의 광해방지사업을 계획하고 있지만 북한의 광해방지기구가 없는 상태에서 남한의 기구로 북한에 도움을 준다는 것도 정치적 이해관계 아래 한계를 가질 수 있다. 즉, 시간을 두고 일관성 있게 추진할 수 있는 공동의 전담 연구기관이 필요하다. 이 기관을 통해서 광해방지사업이 지속적이며 체계적으로 운영되어야 한다.

전담기구의 설립과 운영에 있어 경제난을 겪고 있는 북한의 투자를 기대하기가 힘들다. 남한에서도 이윤 없는 일방적 지원은 국민의 설득력을 얻기 힘들다. 이 부분을 극복하기 위해서 전담기구의 효율적 활용이 필요하다.

아직 남한도 광해방지 기술에 대한 많은 연구와 노력이 필요하다. 현재 진행되고 있는 연구 중에 북한과 연구할 수 있는 것을 찾아볼 수 있다. 예를 들어 석탄재를 이용한 광해방지 방법이다.

〈그림3〉 석탄재를 이용한 광해방지 협력 방안



석탄재는 토양의 pH를 상승시키고 수분 보유력을 향상시키는 등

토양의 질과 생산성을 높여줄 수 있다. 산성배수 처리, 지반침하 방지 토양개량, 광산 공동을 채우는 데에도 사용할 수 있다. 미국은 화력발전 후 발생하는 석탄재의 약 1천만 톤을 광해방지에 재활용하고 있다.⁶²⁾ 한국의 경우 발생하는 석탄재의 67%를 재활용하며 토목·건축 자재나 도자기, 벽돌, 시멘트 등에 이용되고 있다. 필요한 석탄재를 수입해서 쓰기도 한다. 그러나 광해방지에는 아직 연구 단계에 있다. 북한의 많은 화력발전소의 석탄재를 운반해 연구에 활용한다면 남한과 북한에 모두 이로운 연구가 될 것이다. 이밖에 북한이 광해방지 기술에 필요한 첨가물질을⁶³⁾ 지원한다면 전담 연구기관의 설립이 국내여론의 지지를 얻게 될 것이다.

3. 협력기금 마련 방안

광해방지사업의 목적은 이윤을 창출하는 것이 아니다. 장기적으로는 이윤이 가능한 사업으로 확장되지만⁶⁴⁾ 공공사업의 성격이 강하기 때문에 가시적인 성과가 바로 드러나지 않는 경우 재원을 마련하기 어렵다. 광해방지 협력기금을 마련하는 것이 한반도의 광해방지사업을 위해 가장 필요한 부분이 된다. 지금의 예측하기 어려운 한반도 상황에서 남한의 일방적인 재원 부담은 여론의 지지를 받기 어렵다.

현재 남북관계에서 쓸 수 있는 자금은 남북협력기금을 들 수 있다. 남북한 인적 교류 및 경제협력의 촉진을 목적으로 설치된 기금으로 그 사용이 유동적이기 때문에 일정액을 남북 광해방지 협력에 쓸 수 있다. 하지만 유동적인 만큼 이윤을 내는 사업으로 기금을 운용하는 게 바람직하고 장기적으로 많은 비용이 소요되는 광해방지사업에는

62) 문덕현 외 4명, “석탄재를 이용한 광해방지 기술동향”, 『광해방지기술동향』제3권 제2호 (2009) p.204

63) 예를 들어 폐석에 모래, 물 등을 섞어 굳게한 뒤 채굴된 광산 안에 다시 넣어 광산의 지반침하를 막는다.

64) 『뉴시스』, “한국 광해관리공단은 수질 및 토양오염 등 광산개발로 인한 환경피해를 복구하는 광해방지사업의 비용 편익 비율(편익/비용)이 7.7배에 달한다는 연구결과를 냈다.” <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=003&aid=0003328732> (검색일 2010.8.3)

적절하지 않다.

여기서 제안하는 기금마련 방법은 광해방지사업에 관련된 것으로 일정하게 정립되어야 한다. 석유사업기금처럼 광물사업기금을 조성해 일정 부분 광해방지 협력기금으로 쓰는 것이다. 석유사업기금은 국내 석유가격 안정을 위해 정부가 석유 수입업자에게 징수해 조성한 자금이다. 100% 수입에 의존하는 석유는 국제시장 가격에 민감하기 때문에 이런 안정 장치가 필요하다. 광물의 수입의존도 역시 높기 때문에 광물 관련 기금을 조성하면 가격 안정화에 도움이 되고 일부를 광해방지사업 기금으로 운용할 수 있다.

광물 기금을 운영해도 환경 복구에 드는 많은 비용을 감당할 수 없으며 남한에 재정적 부담을 안길 것이다. 광물사업기금도 수입업자와의 합의가 있어야 할 것이다. 남한에서 일방적으로 비용을 마련하지 않고 기금 조성에 북한의 역할이 있다면 좀더 설득력을 얻을 것이다. 북한은 광물찌꺼기에서 다시 가치가 있는 금속을 뽑아내는 광미사업을 호주기업과 진행한 사례가 있고 지금은 중국과 일부 진행 중이다. 광미처리 사업을 남한과 진행하고 거기서 나오는 이윤을 일부 협력기금으로 사용한다면 한반도의 광해방지사업 기금을 마련하는 데 힘이 될 것이다.

앞으로 북한과의 관계에서 기금 마련 논란은 더욱 심해지고 통일이 가까워질수록 국민적 합의가 필요할 것이다. 통일세나 남북기금 같은 포괄적인 세금보다는 관련 사업마다 구체적이고 세분화된 기금 마련이 설득력을 얻고 효율성을 높인다. 광해방지사업 기금의 기반이 마련되면 유동적인 자금을 끌어오는 데에 신속하고 사업의 발전을 위한 발판이 될 것이다.

VI. 결 론

광산개발을 바탕으로 한 성장 시기는 지났기 때문에 광해도 이미

먼 이야기가 되었을 것이라고 생각했지만 그 영향은 몇 십년이 지난 지금까지 넓게 퍼져 있다. 국내의 개발 중인 광산 수가 얼마되지 않지만 적절한 조치 없이 폐광된 광산을 포함한 환경 및 인적 피해를 복구하기 위해 연간 천억원의 예산이 투입된다. 그 영역을 한반도로 넓혔을 때 광해는 미루어 둘 수 없는 문제가 된다. 북한이 광산오염을 개발 뒤의 부차적 문제로 여기고 피해 복구사업을 진행하지 않는다면 통일한반도에서 남한의 광해방지사업은 의미가 없어진다. 광산 오염에서 비롯된 환경피해는 광산 주변 토양과 수질뿐 아니라 오염원의 확대, 먹이사슬 등으로 퍼지기 때문에 국가적 차원의 관리가 필요하다. 북한의 광산오염을 직접 현장에서 확인할 수 없지만 광산의 분포와 광물의 종류를 바탕으로 그 피해가 심각한 상황이라고 판단할 수 있다. 지역적 차원의 단기적 방편보다 한반도 전체적으로 일관된 정책을 통해 시간과 비용을 투자하는 것이 효과적이다.

이를 위한 남북협력 방안은 남북이 한반도 광해관리의 필요성을 인식하고 전담 연구기관의 설립, 광해방지 재원을 마련하는 것으로서 동시에 실시되어야 한다.

첫 번째로 남한에서도 생소한 광해 개념을 북한과 함께 공유한다는 것은 쉽지 않다. 남한의 광해가 주요 이슈가 아니고 북한의 경우도 우선순위가 아니기 때문에 부존자원의 부차적 문제로 여기기 쉽다. 하지만 광산개발을 하는 만큼 광해는 분명히 발생한다. 광해관리는 이익을 얻기 위해 하는 것이 아니라 손해를 줄이기 위해 하는 것이다.

두 번째, 전담 연구기관의 설립은 남북관계에 힘쓰는 전담 통로가 아닌 공동 연구기관의 성격이어야 한다. 예를 들어 남한의 기술과 북한에서 제공받을 수 있는 재료를 통해 진행하는 것이다. 이것은 정치적 이해관계를 떠나 공동 연구기관으로 존재해야 한다. 남한의 광산 관련기관에 대응해서 북한기관이 협력하는 것은 기존의 이해관계에서 크게 벗어나지 못할 것이다.

세 번째는 이 협력을 지속시키고 실행하기 위한 재원 마련 방안이다. 현재 남북관계를 위해 마련된 남북협력기금은 사용 범위가 유동적이기 때문에 광해가 이슈화되면 사용이 가능하겠지만 지속성을 갖기 힘들다. 또한 통일세에 대한 의견이 분분한 가운데 광산오염을 복구하기 위한 재원을 국민세금으로 마련하자는 것은 실현 가능성이 적다. 광해방지사업의 기금을 마련하는 방법은 관련 사업에서 찾아야 한다. 먼저 남한의 경우 석유기금처럼 수입 광물에 대한 광물 기금을 조성하면 일부를 광해 복구에 쓰고, 수입 광물 가격 안정화에도 기여할 수 있다. 북한은 광물찌꺼기에서 유가금속(有價金屬)을 뽑아내는 사업을 남한과 진행하고 이윤의 일부를 재원 마련에 사용한다면 한반도의 광해방지 재원 마련은 통일 이후에도 지속적으로 확보될 수 있을 것이다.

이상 제시한 세 가지 방안은 남북관계가 우호적일 때 가능하다는 한계를 가진다. 이론적으로 환경 부문을 정치적 이해관계와 떨어뜨려 놓고 생각할 수 있지만 실제 상황에서는 어렵다. 그럼에도 이 연구가 의미있는 것은 녹색한반도를 위해 꼭 필요한 광해방지사업의 시작이 될 수 있으며 광산피해에 초점을 맞춰 남북관계의 변화 가능성을 보여준다는 것이다. 자원확보를 위한 광해방지가 아닌, 광해방지를 통한 한반도 보호를 먼저 한 후 이것이 자원확보와 연결된다면 가장 바람직한 진행이 될 것이다.

단순한 환경보호 차원에서 광해방지를 해야 한다면 이것은 현재의 남북관계에서 우선순위가 되지 못할 것이다. 하지만 광해관리를 통일 이후의 과제로 생각할 때에는 엄청난 비용을 감당해야 한다. 따라서 남한이 적극적으로 광해방지 협력방안을 구상하고 제안하는 것은 녹색한반도 실현을 위한 긴요한 과제라 할 것이다.

〈참고문헌〉

단행본

- 국토연구원, 『북한의 국토개발 및 관리실태에 관한 조사연구』 (2005)
- 권현호·남광수, 『광해방지공학』 (동화기술 2007)
- 김영운, 『북한광물자원 개발을 위한 남북협력 방안 연구』 (통일연구원 2005)
- 한국환경정책·평가연구원, 『토양지하수 환경포럼』 (한국환경정책·평가연구원 2008)
- OECD; 한국환경정책·평가연구원 『OECD 2030 환경전망보고서』 (환경부 2008)
- 통일연구원, 『독일통일백서』 (통일연구원 2006)

논문

- 강장오, “북한지하자원 남북공동 개발에 의한 경제적 기대효과” (연세대 경제대학원 학사논문 2008)
- 권현호 외 6명, “아시아에서의 광해방지사업”, 『광해방지기술』 제2권 제1호 (2008)
- 권현호 외 6명, “광해의 원인과 방지대책” 『기술동향』 제1권 제1호 (2007)
- 권현호 외 2명, “소득에 따른 광업환경변화와 광해방지기술”, 『광해방지기술』 제2권 제1호 (2008)
- 고와라 외 2명, “광해방지사업을 위한 GIS 적용”, 『광해방지심포지엄』 (2008)
- 남북교류협력지원협회, “북한자원개발과 광해방지사업 전망”, (남북교류 협력지원협회 2010)
- 문덕현 외 4명, “석탄재를 이용한 광해방지 기술동향”, 『광해방지기술 동향』 제3권 제2호 (2009)

검색 사이트

- * 광물자원경제연구실
 “연도별 광산물 자급율 추이” <http://rik.kigam.re.kr/> (검색일 2010.7.25)
 “광구등록현황” <http://rik.kigam.re.kr/> (검색일 2010.7.25)

- * 국회법률지식정보시스템
 「광산 피해의 방지 및 복구에 관한법률」 제11조
[http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON
 &LAW_ID=A1899&PROM_NO=09982&PROM_DT=20100127&HanChk
 =Y](http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A1899&PROM_NO=09982&PROM_DT=20100127&HanChk=Y) (검색일 : 2010.7.4)

- * 남북교류협력지원협회
 『북한자원뉴스레터』 제13호 (2010.2)
<http://www.sonosa.or.kr/home?bbs=resource&mode=list>(검색일
 2010.8.3)
 “북한지하자원 공동개발 사업”
http://www.sonosa.or.kr/home?sub=under_resource#b1(검색일
 2010.8.5)
 “설립배경 및 연혁”
<http://www.sonosa.or.kr/home?sub=history> (검색일 2010.08.5)

- * 대한석탄공사
 “업계동향” <http://www.kocoal.or.kr/> (검색일 2010.7.25)

- * 북한과학기술네트워크
 “중소탄광개발 및 운영규정에 관한 내각결정 채택”,
[http://www.nktech.net/news/tendency/tendency_v.jsp?record_no=
 3272](http://www.nktech.net/news/tendency/tendency_v.jsp?record_no=3272)(검색일 2010.8.3)

- * 지식경제부
 “광해방지기본계획(2007~2012)”,
[http://www.mke.go.kr/news/bodo/bodoView.jsp?pCtx=1&seq=8
 885](http://www.mke.go.kr/news/bodo/bodoView.jsp?pCtx=1&seq=885) (검색일 2010.8.1)

- * 한국지질자원연구원
통계자료- “광업의 비중” <http://www.kigam.re.kr/> (검색일 2010.7.25)
- * 한국광물자원공사
“북한광물정보” <http://north.kores.net:8080/> (검색일 2010.8.1)
- * 한국광해관리공단
“해외사업” <http://www.mireco.or.kr/> (검색일 2010.7.25)

기사검색

- 임 향, “석면고아산 인근서 석면질환 290명 확인”, 『국민일보』, 2010.3.31
- 맹대환, “하소연좀 들어주세요, 폐광 나주 덕읍마을 주민 분통”, 『NEWSIS』, 2004.2.8
- 박길양 화성시의원 특별기고, “삼보폐광산 이대로 둘건가”, 『수원일보』, 2010.05.07
- 박엘리, “삼보광산 주민 중금속 오염 토질·수질 위험 노출”, 『메디컬투데이』, 2009.10.9
- 박재원, “청원 소류지침하 광산채굴 원인… 광해공단 피해 복구 추진”, 『NEWSIS』, 2010.8.19
- 전제훈, “동해항 광산물 분진 피해 대책 필요”, 『강원도민일보』 2010.08.20
- 김익진, “두만강에 철광폐수 방류”, 『YTN 사회』, 2003.10.30
- 약낙규, “통일부, 北 홍수피해 3, 4년 전보다 크지 않아”, 『아시아경제』, 2010.8.24
- 이경호, “광해관리공단, 北 탄광피해 복구사업 진출”, 『아시아경제』 2010.01.18
- 박준호, “이이재 광해공단 이사장, 광해방지 1원 투입하면 7.7원 편익 발생”, 『뉴시스』 2010.7.7

<동영상>

SBS 물은생명이다-계곡을 오염시키는 강원도의 폐탄광들 188화

http://wizard2.sbs.co.kr/resource/template/contents/44_netv.jsp?vProgramId=1000130&vVodId=V0000010200&vMenuId=1010313&uccid=10000281219&st=0&cooper=NAVER

<인터뷰>

광해관리공단 윤석호 과장 전화 인터뷰, 2010.8.8

남북교류협력지원협회 김연형 팀장 인터뷰, 2010.8.19 2010.8.19.

〈장 려〉

통일교육 활성화 방안 - 새로운 교수-학습 방법을 중심으로-

경상대학교 윤리교육과 방민권

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구조사 및 결과진단
- IV. 새로운 통일교육 교수-학습 방법의 제언과 적용사례
- V. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

통일교육 활성화 방안 -새로운 교수·학습 방법을 중심으로-

급변하는 통일환경 속에서 통일교육의 중요성이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 그러나 중요성에 대한 인식에도 불구하고 그동안의 통일교육은 주입식 교육과 동포애의 정서적 관점에 초점을 맞춰 왔다. 통일교육에 대한 정책적 재고만큼이나 중요한 것은 통일환경에서 국민들이 스스로 도출할 수 있는 사회적 합의이다. 이에 따라 사회적 합의 함양의 수단으로 통일교육을 통한 활성화 방안이 적극 요청되고 있다.

본 연구는 통일교육 활성화 방안을 찾고자 통일교육의 본래 의미를 되짚어 보고 어떤 교육이 진정한 통일교육의 정의에 부합하는지에 대해 살펴보았다. 아울러 현행 통일교육의 진단을 위해 이론적으로 역사와 현행 정책 나아가 외국의 사례를 살펴보고, 설문조사를 통해서 그 문제점을 진단하고 보완점의 필요성을 제시하였다. 이를 위해 통일교육을 받고 있는 초중등 과정의 재학생과 통일교육을 받은 성년들을 대상으로 하여 현재의 통일교육에 대한 인식을 진단하고 그 문제점을 보완, 발전시키고자 하였다.

연구조사의 결과에 따르면 응답자의 대부분은 통일교육에 대한 경험을 가지고 있었다. 이들은 학교 교과교육 특히 도덕교과를 통해 통일교육을 경험한 적이 있으며 상당수의 성인의 경우 군 정신교육을 통해 교육받은 경험이 있었다. 이들은 통일교육의 필요성을 인식하고 있었으며 그 내용에 있어서도 보편적 합의를 강조해야 함을 인식하고 있었다. 그러나 그들이 경험한 통일교육은 그 방법에 있어 지식 주입식 교육이거나, 감정 중심적 교육이었기에 응답자의 대다수가 통일교육을 받은 후에도 통일에 대한 부정적, 회의적 인식을 버리지 못하고

있었다. 따라서 통일교육을 활성화시키기 위해서는 무엇보다 실제 적용이 가능한 다각적 교육방법, 새로운 교수-학습 방안이 필요하였다. 이에 본 연구에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 통일교육의 새로운 교수-학습 방법을 제언하였다. 제시된 교수-학습 방법은 실제 사례 적용의 경험을 기초로 하여 운영되었다. 제시된 교수-학습 방법은 세 가지이다. 첫째, 인지적 영역의 이해교육이다. 이해교육이란 인지적 영역의 개념을 이해하는 교육이다. 통일교육에 있어 이해의 대상은 북한의 체제와 이념에서 비롯된 통일환경 문제이다. 따라서 이해교육은 인지적 사고를 이용한 사실분석에 초점을 맞춘다. 여기에는 크리스틴 더럼(Christine Durham)의 다섯 손가락 사고 기술을 사용하였다. ‘분류하기, 사실 발견하기, 감정 발견하기, 판단하기, 성장(발전)하기’라는 사고 기술을 다섯 손가락을 이용한 습관으로 정착시키고 나아가 고차적 사고력을 위한 능동적 문제해결 능력을 기르고자 하였다.

둘째, 가치교육이란 정의적 영역의 가치판단을 사고하는 교육이다. 분단 현실에서 발생하는 도덕적 딜레마 사이에서 비롯되는 문제의 가치에 대해 생각하는 교육이다. 변화하는 통일환경의 문제에서 인지적 영역의 이해를 바탕으로 한 차원 더 높은 고차적 사고로 올라서기 위해서 인지적 영역과 더불어 정의적 영역의 가치교육은 반드시 필요하다. 여기에는 박진환 교수의 철학적 탐구공동체 수업 방식을 이용하였다. 기본적으로 토론 수업의 형식을 가지고 있는 탐구공동체 수업은 블룸(Benjamin Bloom) 목표분류학의 기억, 이해, 적용, 분석, 종합, 평가의 6단계에서 기억, 이해, 적용보다 선행하는 분석, 종합, 평가에 관한 사고력에 도달하고자 한다. 비판적, 창의적, 배려적 사고가 공존하는 사고이다. 이것에 도달하기 위한 방법으로는 산파술로 대표되는 소크라테스식 문답법이 사용되었다.

셋째, 참여교육은 민주적 의사결정 및 문제해결 능력과 같은 민주 시민적 기능과 평화와 통일을 일구어 나갈 수 있는 실천의지 및 태도

를 함양하는 교육이다. 이것에 도달하기 위해서는 체험학습이 필요하다. 체험학습은 인지, 정의, 행동을 통합하는 최종적 영역이다. 여기에는 봉사활동의 개념을 바탕으로 접근하여 실향세대의 아픔을 직접 듣고 토론하는 시간을 통해 인지와 정의적 영역을 행동으로서 일체화시키는 과정을 가졌다.

결론적으로 본 연구는 통일교육 활성화 방안으로 제시된 새로운 교수-학습 방법이 적극적으로 보완, 운영된다면 교육을 통한 사회적 합의의 실현이 가능해질 수 있다는 점을 강조한다. 광복을 여는 서막을 3.1 운동이 열었고 이것을 위한 사회적 합의를 교육과 계몽이 열었던 것처럼, 통일을 향한 사회적 합의는 교육을 통해서 시작될 수 있다는 믿음 때문이다. 본 연구에서 시행한 연구조사와 제언을 통해 사회적 합의 도출을 위한 통일교육이 보다 활성화될 수 있기를 바란다.

I. 서론

1. 연구의 필요성

통일교육은 분단과 통일 문제의 과거, 현재, 미래를 배우는 노력이다. 통일 미래는 이러한 노력에 의해 결정된다. 이에 분단 이후 우리는 통일 의지를 올바르게 모아가려는 각오를 지속하였고, 방안으로 학교 통일교육을 전개하였다.¹⁾ 통일교육은 반공과 승공이라는 이념의 논리에서 안보와 통일로 나아가 이해와 평화, 상생이라는 목표를 갖고 발전하였다. 우리 사회가 인간의 보편적 가치를 지향하려는 시각의 확대와 민족 전통의 발전적 계승이라는 열린 민족주의의 지향 그리고 사회 공동체의 조화를 심화할 수 있는 인간다운 삶을 실현되어 가는 과정이었다.²⁾

그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 통일에 대한 시각은 냉소적이다. 지난 2010년 8월 15일 제 65주년 광복절 경축사에서 이명박 대통령은 처음으로 통일세 공론화를 제안하였다. 통일세란 남북관계를 현재 분단 상황 관리를 넘어 통일 관리로 국가정책을 바꾸고 3단계 통일 방안을 실천하기 위한 구체적인 방안이다. 통일이 될 경우 막대한 비용이 필요하므로 이를 대비하자는 취지이다. 이를 놓고 현재 많은 논쟁이 이루어지고 있다. 여당과 야당의 정치적 공방이 이루어지고 있으며 외신들의 반응도 뜨겁다. 국민여론 역시 찬반으로 나뉘었다. 안보, 경제, 정치, 국제 관계라는 여러 가지 측면이 연결된 민감한 사항일 뿐더러 무엇보다 조세에 관련된 정책이기 때문이다. 보편적 가치 지향이라는 통일교육의 목표에도 불구하고 통일문제는 여전히 현실의 금전적 논리에 지배받고 있다.

사회적 배경이라는 전제 아래 금전적 문제 혹은 정치적, 이념적 배

1) 고정식 외, 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진 방안』, 서울: 통일연구원, 2004

2) 박찬석, 『통일교육의 성립과 가정』, 파주: 한국학술재단, 2007

경으로 이루어지는 토론은 통일문제에 대한 긍정적 관심이다. 문제는 통일에 대한 공통적 관점의 부재에서 오는 소모적 논쟁이다. 통일에 대한 기초적 지식은 긍정적 토론 참여를 위한 전제 조건이다. 통일문제에 참여하는 시민은 최소한도의 기초지식을 갖춰야 하며 이를 바탕으로 토론하고 행동할 수 있는 초보적 지식을 갖추기 위해서는 통일교육이 필요하다.³⁾

이러한 맥락에서 볼 때 통일교육은 통일문제에 대한 능동적 자세와 통일에 대한 기초 지식의 이해 함양이라는 목표를 갖는다. 급변하는 통일문제 속에서 통일교육은 우리에게 현실로 다가오는 통일문제를 해결하기 위한 필요충분 조건이다. 따라서 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 통일교육의 개념과 역사를 발전, 계승시켜 교육 현장에서 적용할 수 있는 새로운 통일교육 프로그램의 방안을 제안하고자 한다. 이를 알아보기 위해 통일교육을 받고 있는 초중등 과정의 재학생과 통일교육을 받은 성년들을 대상으로 하여 현재의 통일교육에 대한 인식을 진단하고 그 문제점을 보완, 발전시키고자 한다.

2. 연구 방법

본 연구의 목적은 통일 환경의 변화 속에서 사회적 합의를 도출할 수 있는 새로운 통일교육 교수-학습 방법의 제안과 그 실천방안을 모색하는 데 있다. 이 목적을 달성하기 위해 먼저 통일교육의 개념을 제시하고 이에 근거하여 세부 과제를 연구 내용으로 선정하였다. 첫째, 이론적 배경을 통해 통일교육의 개념에 대해 정립하고 이를 바탕으로 이루어진 통일교육의 역사와 현행체제, 외국의 사례에 대해 살펴해보았다.

둘째, 연구 조사를 통해 통일교육에 대한 인식과 문제점을 조사했으며, 현황과 미래에 대한 예측을 위해 초중등 재학생과 성인 양측을

3) 고정식 외, 앞의 책, p.5

대상으로 설문하였다. 조사된 결과는 양적 조사와 인터뷰 결과를 종합하여 통일교육 전반에 대한 인식을 진단하였다.

셋째, 진단된 인식을 바탕으로 새로운 통일교육 프로그램의 내용과 방법에 대해 제언하였다.

연구 내용의 첫째는 통일교육의 개념을 바탕으로 통일교육의 목표와 의미를 되짚어 보고, 통일교육의 역사와 현행 2007 교육과정의 통일교육에 대해 알아보았다. 여기서 통일교육은 중심교과인 도덕과로서 그 내용을 제안하였다. 더불어 통일교육의 역사를 통해 변천사를 알아보고 또 다른 모델로서 독일의 통일교육을 소개하였다. 둘째는 통일교육의 대상이 되는 초중등 재학생과 통일교육을 경험한 성인을 바탕으로 통일교육에 대한 인식을 설문하였다. 셋째는 첫째의 이론과 둘째의 진단을 바탕으로 개념과 목표를 만족시키며 진단된 문제를 해결할 수 있는 방안을 현실 가능성에 초점을 맞춰 통일교육을 활성화 시킬 교수-학습 방안을 제언하였다.

II. 이론적 배경

1. 통일교육의 개념

통일교육지원법 제 2조에 따르면 통일교육은 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다. 이러한 통일교육의 목표는 “조국의 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의, 인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고, 자율과 조화를 바탕으로 자유 민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여, ... 밖으로 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지한다.”라는 목표를 천명한 우리나라 헌법 전문과 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유 민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 규정한

헌법 제 4조의 정신을 바탕으로 하고 있다. 이러한 개념에서 볼 때 통일교육은 자유민주주의에 입각한 가치관을 바탕으로 민족 공동체의 정립을 추구한다고 정의할 수 있다.⁴⁾

『2010 통일교육 지침서』에서 추구하는 통일교육의 세부적 목표는 다음 세 가지이다. 첫째, 자유민주주의적 가치와 민족공동체 의식을 토대로 한 통일관의 정립이다. 우리 헌법은 우리 사회의 기본이념으로 자유민주주의를 채택하고 있다. 자유민주주의는 개인의 자유와 권리를 존중하며 사회 구성원 모두가 인간다운 삶을 영위하고 자아를 실현할 수 있는 기회를 최대한 보장한다. 통일철학으로서의 자유민주주의는 남북한이 하나가 된 민족공동체의 틀 속에서 구성원들의 자유와 권리가 보장되고, 남북한 구성원들 간의 차이를 극복하는 사회적 관용과 배려의 정신이 존중되는 사회를 지향한다. 따라서 자유민주주의가 통일한국에서도 사회구성원들의 화합을 이끌어내는 기본 이념으로 작용할 것임을 인식시키는 것이 중요하다.⁵⁾

둘째, 평화통일의 의지와 역량의 함양이다. 통일교육은 통일에 대한 우리 사회 구성원들의 관심과 사명감을 신장시키고 평화적 통일을 이루기 위한 사회적 역량을 제고하는 것을 중요한 목적으로 한다. 분단이 장기화되면서 우리 민족의 번영을 위해 유용하게 사용될 인적, 물적 자원들이 남북한 간의 소모적 경쟁에 소모되고 있다. 통일의 달성은 이러한 자원의 낭비를 막고 나아가 민족의 위상과 역량을 한층 더 높이게 된다.⁶⁾

셋째, 통일 환경 및 북한에 대한 객관적 이해와 건전한 안보관의 확립이다. 21세기의 국제정치 질서는 한반도 및 동북아 정세에 급격한 변화를 초래하고 있다. 남북한 간의 관계도 복잡성을 띠는 가운데 북한 사회의 내부 움직임도 과거와는 달리 유동적 모습을 보이고 있

4) 통일부 통일교육원, 『2010 통일교육 지침서』, 통일부 통일교육원, 2010. p.9

5) 위의 책, p.9

6) 위의 책, p.10

다. 통일교육은 빠르게 변화하는 대내외적 통일 환경과 북한의 실상들에 대해 국민들이 왜곡 없이 이해할 수 있도록 객관적인 관점에서 이루어져야 하며, 이를 토대로 현실적 정책 대안이 무엇인지를 판단할 수 있는 안목을 갖출 수 있게 해야 한다.⁷⁾

2. 통일교육의 역사

통일교육의 개념을 바탕으로 위의 세 가지 목표의 달성을 위한 구체적 방안은 학교 통일교육이다. 학교 통일교육을 역사적으로 정규 교과에서 반영해 온 교육과정은 도덕과 통일교육이다. 따라서 본 연구에서는 통일교육 역사의 전개를 이해하기 위해 도덕과 교육과정을 중심으로 알아보도록 하겠다. 도덕과 통일교육은 앞에서 살펴본 통일교육의 개념과 목표와 달리 통일정책의 변천과정이라는 현실적 문제에 맞춰 전개된다. 이러한 현상을 중심으로 보면 통일교육은 크게 세 가지 흐름으로 요약할 수 있다. 정부 수립 및 군부 통치기의 반공이념 교육, 통일과 대북 안보를 강화하는 군부 통치기, 민족 화해와 화합을 중심으로 한 민주주의 이행기이다.

통일교육은 반공교육과 함께 시작되었다. 교육에 대한 긴급 조치(1945-1946) 및 교육 요목기(1946-1954)는 일제가 남겨 놓은 수신과를 폐지하고 이에 따른 도덕 내용을 공민과로 흡수하는 한편 새로운 민주시민 양성을 위한 공민과목을 편찬하였다. 더불어 사회생활과를 신설하고 민주시민 교육을 실시하였다. 제 1차 교육과정(1954-1963)은 생활중심 교육이 강조된 시기였다. 이 시기에는 전쟁후의 영향으로 반공교육과 도의교육이 강조되었다. 공민과목 내의 도의교육이 실시되고 반공, 반일교육 내용이 포함되었다. 도의교육과 반공교육의 강화는 곧 사회과에서 도덕과의 분리로 이어졌다. 제 2차 교육과정(1963-1973)은 민족 자주성을 강조하고 교과활동 외에 반공, 도덕

7) 위의 책, p.11

생활을 별도로 설치하였다. 이를 위해 1970년부터 대학에서는 국민윤리 교과를 설치하고 초, 중고 교과활동 외에 반공, 도덕 생활을 주당 2시간 운영하고 고등학교 국민윤리를 4단위로 실시하였다. 특히 중학교 도덕을 『민주생활』과 『승공통일의 길』로 분책 편찬하여 1978년까지 운영하였다. 통일교육의 중심에 이념이 있었고 이념의 중심에 반공이 존재했던 시기이다. 제 3차 교육과정(1973-1981)은 학문 중심 교육을 바탕으로 국민교육헌장의 이념과 한국전통과 주체성이 강조되었다. 특히 이 시기에는 도덕과가 사회과에서 분리되어 도덕과와 국민윤리과 교과로 편성되며 교과 내용에 있어서도 처음으로 평화적 통일 지향 목표가 시도된다. 제 4차 교육과정(1981-1987)은 종합적인 교육과정을 인식하고 교과중심, 경험중심, 학문중심, 미래지향적 교육과정을 통한 전인교육을 강조하며 국민정신교육에 초점을 맞추었다. 이 시기에는 3차 교육과정에서 제시했던 평화 통일 지향 목표를 기존 이념교육과 동등한 위치로 올려 강조하였으며 이를 위해 민족 공동체 의식의 고양을 방안으로 제시하였다.

제 5차 교육과정은 반공교육에서 벗어나 통일안보교육으로 변화된 시기이다. 반공교육에서 통일안보교육으로 명칭을 개정한 이유는 네 가지이다. 첫째, 통일안보교육이란 명칭의 개정은 기존 반공 이데올로기 교육의 한정된 용어 개념을 탈피할 수 있었다. 둘째, 명칭의 개정으로서 적이라는 개념에서 함께해야 할 동포의 개념으로 인식의 폭을 확장할 수 있었다. 셋째, 한국의 일방적 역할에 초점을 맞춘 기존 교육에서 남북 양국의 역할을 중시하는 입장으로 선회하였다. 넷째, 북한에 초점을 맞춘 관점에서 통일에 대한 안보영역의 확장이라는 포괄적 영역으로의 의식 변화이다.⁸⁾

이에 따라 교과 내용의 ‘반공생활영역’에서는 공산 체제에 대한 비판과 자유 민주주의 체제의 정당성을 기초로 한 민주시민 정신 고취 등의 내용이 보장되었다. 특히, 고등학교 ‘국민윤리’ 내용에서는 북한

8) 송병순. “남북한 통일교육의 현실과 과제”, 한국교육연구소편, 『한국교육연구 창간호』, 1994, pp.24-46

을 위협적인 적국인 동시에 함께 살아가야 할 형제로서 인식의 차원을 확장하였다. 이처럼 통일안보교육은 기존 반공 교육의 틀을 벗어난 새로운 차원의 통일 교육을 제안하였다. 그러나 그러한 취지는 남북 관계의 이중적인 상황이 계속되었고, 국내에서 민주화가 제대로 달성되지 못하는 것 등으로 복잡하게 얽혀 있어서 성과를 거두기 어려웠다.⁹⁾

1990년대에 들어선 통일교육 시기는 통일안보교육에서 문제로 지적된 대북관의 이중성의 대안책으로 제시되었다. 대북관의 이중성이란 북한이 형제인가 적인가를 명확하게 정립하지 못한 인식의 문제였다. 때문에 교육부는 기존 통일교육의 목표와 방향, 내용을 제 6차 교육과정(1992-1997)에서 전면적으로 수정하기에 이른다. 6차 교육과정에서의 통일교육은 이념과 대립의 차원을 넘어서 민족공동체 확립이라는 대승적 차원으로 관점을 확장하였다. 이를 위한 구체적 내용으로는 민주시민 육성과 안보교육을 중심으로 하였다. 통일교육의 초점이 이념과 안보에서 민주시민 교육으로 변화한 전환점이다.

3. 통일교육의 현행 체제

통일교육의 현행 체제는 제 7차 교육과정(1997-2008)과 2007 개정 교육과정의 이행기이다. 제 7차 교육과정의 통일교육은 평화적 관점에서 북한이해에 강조점을 두었다. 내용 구성은 북한과 북한 동포에 대한 이해를 바탕으로 통일 의지를 가질 수 있도록 구성되었다. 남북정상회담으로 대표되는 남북 교류협력 환경의 변화를 반영한 결과이다. 그러나 구체적 통일 환경에 있어서는 기존 대립적 반공 이데올로기에서 완전히 탈피하지 못하였다. 즉, 남북한 간의 평화 통일의 원칙이 남북 정상들에게는 교류되었으나, 실질적으로는 남북한 긴장

9) 박찬석, “학교 통일교육의 역사-도덕과를 중심으로-”, 통일연구원 외, 『도덕과의 통일교육에 대한 성찰과 비전, 그리고 활성화 방안』, 2010. p.58

완화가 사회의 보수층에게는 수용되지 않는 경향이 있었다. 이러한 인식은 도덕과의 통일을 중시하는 통일의 원칙을 보다 강화하여야 한다는 입장을 고조시켰고 나아가 2007년 개정 교육과정의 내용에 함의되었다.¹⁰⁾

2007년 개정 도덕과 교육과정은 이전 7차 교육과정보다 북한 이해 교육에서 한걸음 더 나아가 통시적 이해의 입장이 보장되었다. 자유민주주의적 가치와 안보, 북한 인권 문제의 접근이 강화되었다. 이것은 국가민족 영역에서 국가, 민족, 지구공동체라는 거시적 관점으로 변화하여 남북한 양자 간의 통일 논의에 대한 의미가 축소되고 사실상 통일교육의 내용이 축소되는 결과를 가져왔다. 제 7차 교육과정과 2007 개정 교육과정의 내용을 비교하면 다음과 같다.

〈표 1〉 7차 와 '2007개정' 도덕과 교육과정 통일교육 내용 비교

학교	학년	7차 교육과정	2007 개정 교육과정
초 등 학 교	1	국기 바르게 달기 애국가 바르게 부르기 무궁화 사랑하기	국기 바르게 달기 애국가 바르게 부르기 무궁화 사랑하기
	2	우리나라의 자랑거리 알기 통일에 대한 관심 가지기	우리나라의 자랑거리 알기 통일에 대한 관심 가지기
	3	나라 사랑하기 분단 현실과 통일 필요성 알기	나라의 상징과 나라사랑 분단의 배경과 민족의 아픔
	4	민족 문화 유산 애호 국가 안보를 위한 바른 자세	우리나라, 민족에 대한 긍지 통일의 필요성과 우리의 통일 노력
	5	국가 발전에의 협력 평화 통일의 당위성과 방법	북한 동포 및 새터민의 삶 이해 재외동포에 대한 관심
	6	통일국가의 미래상과 민족 통일의 의지 해외동포들에 대한 이해와 사랑 세계평화와 인류공영	우리가 추구하는 통일의 모습 평화로운 세상
중 학 교	1	(없음)	바람직한 국가의 모습 국가 발전과 나
	2	민족의 발전과 민족 문화 창달 국가의 중요성과 국가발전 올바른 애국 애족의 자세 남북통일과 통일 실현 의지	민족의 삶과 통일의 필요성 북한 주민의 민족애 바람직한 통일의 모습
	3	(없음)	세계평화와 인류애
고 등 학 교	1	민족 분단의 원인과 과정 남북한 통일 정책과 통일의 과제 민족 공동체의 번영과 통일 한국의 모습	국가와 윤리 민족과 윤리

* 출처: 이범웅 외 『초등교사를 위한 도덕과 교육실제』, 파주: 인간사랑, 2009, p.198

10) 박찬석, 위의 논문, p.66

2007년 개정 도덕과 교육과정과 7차 교육과정의 통일교육 내용은 각 학년별로 구성되어 있다. 이를 크게 초등학교와 중학교로 나누어 살펴보면 초등학교는 동질감을 바탕으로 한 정서교육을, 중고등학교는 통일 환경에 대한 객관적 이해교육에 초점을 맞추고 있다.

이러한 학년별 구성은 초등학교에서는 민족에 대한 정서적 공감대를 기르고, 중고등학교에서는 변화하는 통일문제에 대한 능동적 이해와 태도를 체계적으로 지도할 수 있는 장점을 가진다. 그러나 통시적 관점에서 볼 때 도덕과 통일교육의 내용은 계속해서 축소되고 있다. 도덕교과에서 통일교육의 비중은 7차 교육과정의 1/5에서 2007 개정 교육과정에서는 1/6로 축소되었다.

도덕과 통일교육 축소의 원인은 통일교육의 범교과적 확대에 있다. 그동안 통일교육이 도덕, 윤리 교과가 중심 과목으로 행해졌던 반면, 제 7차 교육과정에서는 도덕, 국사, 사회, 국어 교과에서 뿐만 아니라 고등학교 일반 선택과목인 시민윤리와, 신설된 재량시간에서도 범교과 활동으로 통일교육을 실시하게 되었다. 나아가 범교과 활동은 통일의 개념을 기존 국가, 민족 생활에서 국가, 민족, 지구 공동체의 영역으로 확대하였다. 통일교육의 범교과 활동과 영역의 확대로 인해 다루어야 할 개념은 확장됐지만 이를 가르쳐야 할 전체 도덕과 시수는 축소되는 현상이다. 주당 2시간이었던 초등 도덕이 6차 교육과정에서 각 1시간으로 줄어들었고, 7차 때에는 이전 중등 3학년의 1차시를 고등학교 1학년으로 시수를 줄여 펼쳐짐으로써 문제가 발생한 것이다.¹¹⁾

결론적으로 통일교육은 교육과정의 시기마다 정치적, 사회적 논리에 따라 변화하였다. 통일교육에 선행하는 통일에 대한 우리 사회의 합의가 이루어지지 않아 통일교육의 일관적 기준을 제시하지 못했기 때문이다. 이러한 사회적 합의의 부재는 통일 환경의 급속한 변화에 교사와 학생들에게 혼란과 불신을 초래하였다. 따라서 통일교육을 위

11) 박찬석, 위의 논문, pp.67-69

한 사회적 합의를 도출하는 교육의 사례를 외국, 특히 통일을 이룬 독일의 교육을 통해 그 대안책을 살펴보고자 하겠다.

4. 외국 통일교육의 사례

통일교육의 하나의 모델이 되는 독일 통일교육은 보이텔스바헤르 합의(Beutelsbacher Konsens)이다. 1950년대 두 차례의 세계대전과 분단의 현실을 겪은 독일은 과거의 오류를 반복하지 않기 위해 정치 교육의 논의에서 “독일 국민이 자결권을 가지고 독일의 통일과 자유를 완수할 것”을 목표로 하는 “동반자 교육”이 강조되었다. 1950년대의 정치 교육은 자유 민주주의 체제의 정당성을 국민들에게 확신시킴으로써 극단적이고 일방적인 정치적 해결만을 일삼아 오던 기존의 독일의 정치 형태와 국민 복종 의식을 제거하는 데 역점을 두었다.¹²⁾

1970년대 중반 이후의 독일 정치 교육은 실용주의 노선과 맞물려 ‘보이텔스바이헤르 합의’라는 내용으로 포괄되었다. 벨링(Wehling)은 합의 사항을 다음과 같은 세 가지 명제로 정리하였다. 첫째, 교화와 주입을 금지한다. 교수자의 일방적 주입으로써 학습자의 자주적 판단을 방해해서는 안 된다. 교화는 정치교육에서 목표하는 민주시민으로서의 자율성 함양과 상반된다.

둘째, 학문과 정치의 논쟁은 수업의 논쟁으로 나타나야 한다. 학습자간의 혹은 교수자와 학습자 사이의 상이한 의견은 자칫 교화로 이어질 수 있다. 교수자는 여기서 교정의 역할이 아닌 정치적 논쟁을 지닌 담론이 이성적으로 이루어질 수 있도록 지도해야 한다.

셋째, 학생은 어떤 정치적 상황과 그 자신의 이익 상황을 분석할 수 있고, 또한 그의 이익에 따라 당면한 정치적 상황에 영향을 끼칠 수 있어야 한다. 이러한 목표 설정은 인위적 노력을 강조하고 있으나 위의 두 원칙이 지켜진다면 자연스럽게 도출되는 논리적 귀결이다.¹³⁾

12) 황인표, 『도덕과 통일교육』, 서울: 울력, 2006, pp.79-80

독일은 이러한 세 가지 원칙하에 일주일에 2시간씩 정치 교육을 하였다. 통일을 준비한 독일의 이러한 교육은 후일 갑작스럽게 다가온 통일의 혼란 속에서 사회적 합의를 시민들 스스로가 능동적으로 도출할 수 있는 바탕이 되었다. 우리에게도 통일교육의 형태, 방향, 교육내용의 정립과 함께 통일세 같은 이념적, 정치적 혼란 속에서 사회적 합의의 도출이 요구된다. 이러한 선택의 순간은 앞으로 더욱 늘어날 것이다. 따라서 보이텔스바헤르 합의는 사회적 합의를 위한 하나의 모델로서 오늘의 우리에게 시사하는 바가 크다. 그렇다면 급변하는 통일 환경 속에서 통일교육의 주체인 초, 중등 학생들과 20, 30대 청년들은 통일교육에 대해 어떠한 인식을 가지고 있을까. 우리사회가 통일적 교육을 통해 통일 환경에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 오늘을 살아가는 이들의 인식의 토대 위에 이루어져야 한다. 때문에 본 연구는 초, 중등 학생들과 대학생들의 통일교육 인식에 대한 조사를 실시하였다.

Ⅲ. 연구 조사 및 결과 진단

본 연구 조사는 앞에서 살펴본 통일교육의 개념과 역사를 통해 이루어진 오늘의 통일교육에 대한 효과와 인식을 진단하기 위해 시행되었다. 조사는 통일교육의 대상이 되는 초, 중등 재학생과 통일교육을 경험한 성년의 인식을 대상으로 하였다. 연구를 통해 오늘의 통일교육에 대한 인식을 진단하고 이를 통해 앞으로의 나아갈 방향에 대해 알아보고자 한다.

1. 조사대상자

교육에 관련된 연구조사를 함에 있어서 대상자를 선정하는 것은 매우 중요한 일이다. 왜냐하면 교육제도는 가치 개입적 주제이기 때문

13) 황인표, “학교 통일교육 활성화 방안”, 통일연구원 외, 『도덕과의 통일교육에 대한 성찰과 비전, 그리고 활성화 방안』, 2010. pp.115-116

이다. 가치중립성만을 기준으로 해서 이 문제에 대한 사전 정보가 전무한 일반인을 대상으로 조사하는 것도 바람직하지 않다.

때문에 본 연구에서 조사 대상으로 삼은 집단은 통일교육의 대상으로서 현재 통일교육을 받고 있는 초, 중등 재학생 30명과 이미 통일교육을 경험하고 그 시기가 오래 지나지 않은 대학생 30명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 전체 대상자의 연령은 최소 11세에서 최대 31세까지 분포하며 평균 연령이 19.5세였다. 조사 결과를 통계 내는데 있어 편의에 따라 미성년과 성년으로 분류하였다.

조사 방법은 기본적으로 설문조사를 바탕으로 한 통계 산출로 이루어졌으며 부족한 부분을 인터뷰를 통해 보충하였다.

2. 조사도구

본 연구는 통일교육에 대한 인식 연구를 위한 기초연구의 성격이 강하기 때문에, 서열 척도를 중심으로 양적 조사를 하였다. 상세한 조사내용은 [부록]에서 제시한 바와 같다. 설문 문항은 총 5가지 문항으로 이루어졌으며 신뢰도는 Cronbach's Alpha=.781로 매우 높게 나타났다. 설문 문항을 체크한 후에는 각 문항에 대한 집단토론과 개인 인터뷰를 실시했으며 특이사항과 기타 의견을 거수로서 신청받아 의견을 정리하였다.

3. 조사결과

통일교육에 대한 경험을 살펴보면, 미성년의 경우 90%, 성인의 경우 96.7%, 전체 응답자의 93.3%가 '통일교육을 받아 본 적이 있다'라고 답했다. 전체 6.7%만이 '통일교육을 받아 본 적이 없다'라고 답했는데 이 경우 역시 통일교육이 무엇인지에 대해 인식하지 못한 결과로 추정된다.

‘통일교육은 어디에서 받았는가?’라는 질문에 미성년과 성년 전체의 절반 이상인 60.7%는 학교 수업시간, 특히 응답자의 절반 이상이 도덕교육 시간으로 답변했다. 반면 성년의 경우 군 정신교육에서 통일교육을 받았다는 답변이 27.6%가 나와 군 정신교육을 통한 통일교육의 역할이 중요함을 시사하였다.

‘통일교육을 받은 후 통일에 대한 인식은 어떠한가?’라는 질문에 부정적이라는 답변은 전체의 71.4%로 나타났다. 특히 부정적이라는 답변이 63%였던 미성년에 비해 성인은 과반수 이상인 79.3%가 부정적으로 답해 현재 이루어지고 있는 통일교육의 효용성에 대해 문제를 제기하였다. 이러한 부정적 답변의 이유로는 통일비용이 전체의 39.3%로 가장 많이 제시되었고, 군 복무기간의 연장과 위험과 북한에 대한 부정적 인식이 각각 28.6%, 26.8%로 응답되었다. 이 중 성인과 고등학교에 재학 중인 미성년은 군 복무기간의 연장과 위험에 대해 민감한 반응을 보였다.

마지막으로 통일교육을 통해 얻을 수 있는 긍정적 역할에 대한 질문의 답변으로는 미성년의 경우 동포애를 55.6%로, 성년의 경우 장기적 이익과 통일 기대효과를 48.3%로 응답했다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 통일교육에 대한 인식

내용	구분	미성년	성년	전체	
통일교육을 받은 적이 있는가?	있다	27(90.0%)	29(96.7%)	56(93.3%)	신뢰도 Cronbach's Alpha=.781
	없다	3(10.0%)	1(3.3%)	4(6.7%)	
통일교육은 어디서에서 받았는가?	학교 수업시간	22(81.5%)	12(41.4%)	34(60.7%)	
	매체	3(11.1%)	3(10.3%)	6(10.7%)	
	군대(성인의 경우)	-	8(27.6%)	8(14.3%)	
	타 교육기관	2(7.4%)	3(10.3%)	5(8.9%)	
	기타	-	3(10.3%)	3(5.3%)	
통일교육을 받은 후 통일에 대한 인식은 어떠한가?	긍정적	10(37.0%)	6(20.7%)	16(28.6%)	
	부정적	17(63.0%)	23(79.3%)	40(71.4%)	
부정적 이유는 무엇인가?	통일비용	10(37.0%)	12(41.4%)	22(39.3%)	
	북한에 대한 부정	9(33.3%)	6(20.7%)	15(26.8%)	

	적 인식			
	군 복무 기간 연장 과 위험	6(22.2%)	10(34.5%)	16(28.6%)
	기타	2(7.4%)	1(3.4%)	3(5.4%)
긍정적 이유는 무엇인가?	동포애	15(55.6%)	6(20.7%)	21(37.5%)
	장기적 이익, 통일 기대효과	3(11.1%)	14(48.3%)	17(30.4%)
	군 복무 기간의 단 축	5(18.5%)	8(27.6%)	13(23.2%)
	기타	4(14.8%)	1(3.4%)	5(8.9%)

4. 조사 진단

연구 조사를 통해 알 수 있는 통일교육에 대한 인식은 세 가지이다.

① 응답자의 대부분은 통일교육에 대한 경험을 가지고 있다. 이들은 학교 교과교육 특히 도덕교과를 통해 통일교육을 경험한 적이 있으며 상당수의 성인의 경우 군 정신교육을 통해 교육받은 경험이 있다.

② 응답자들은 통일교육의 필요성을 인식하고 있으며 그 내용에 있어 보편적 합의를 강조해야 함을 인식하고 있다. 그러나 그들이 경험한 통일교육은 그 방법에 있어 지나치게 통일의 개념과 목표에 대한 지식 주입식 교육이거나, 일방적으로 동포애에 호소하는 감정 중심적 교육이었다. 때문에 응답자의 대다수가 통일교육을 받은 후에도 통일에 대한 부정적, 회의적 인식을 버리지 못하고 있었다.

③ 그러나 부정적 인식에도 불구하고 응답자의 대부분은 통일의 긍정적 인식 또한 가지고 있었다. 통일효과라는 현실적 기대와 동포애라는 정의적 영역의 인식이다. 따라서 통일교육은 이들의 다층적 문제를 표출시키고 사회적 합의를 도출시킬 수 있는 다각적 교육방법, 통일교육을 활성화시킬 수 있는 새로운 교수-학습 방안이 필요하다.

IV. 새로운 통일교육 교수-학습 방법의 제언과 적용사례

위의 연구에서 진단한 바와 같이 현행 통일교육이 갖는 긍정적 인식과 부정적 인식의 합일점은 통일비용과 통일효과라는 인지적 영역의 문제와 동포애와 남북한 대치 상황이 가져오는 도덕적 딜레마 상황에서 비롯한 정의적 영역의 문제로 정리된다. 여기에 대해 정창우 교수는 통일교육에 대한 성격을 규정하면서 통일교육은 국민형성교육(Education for nation-building)이며, 이를 위해 이해교육, 가치교육, 참여교육이 필요하다고 주장한다. 국민형성교육이란 통일 한국이라는 새로운 국가 건설(State-making)을 위해 통일 한국의 구성원에게 필요한 자질과 역량을 길러주는 교육이다. 통일교육의 개념이 통일을 이루는데 필요한 가치관과 태도를 형성하는 것이라는 점에서 국민형성교육이란 통일교육의 당초 성격에 부합하는 내용으로 볼 수 있다. 이해교육은 통일의 상대방인 북한에 대한 올바른 이해를 제공하는 교육이다. 가치교육은 자유와 복지, 인간존중 등의 가치를 바탕으로 통일, 북한 관련 문제를 바라보는 안목을 형성시키는 교육이다. 참여교육은 민주적 의사결정 및 문제해결 능력과 같은 민주 시민적 기능과 평화와 통일을 일구어 나갈 수 있는 실천의지 및 태도를 함양하는 교육이다.¹⁴⁾ 따라서 본 연구는 이러한 정창우 교수의 이론을 바탕으로 인지적 영역의 개념 분석을 위한 교육을 이해교육으로, 도덕적 딜레마 상황에서 가치를 도출하는 정의적 영역의 교육을 가치교육으로, 실제 통일문제를 피부로 직접 체험하는 행동의 교육을 참여교육으로 명명하고 이를 위한 교수-학습 방법을 도출하도록 하겠다.

14) 정창우, “도덕, 윤리과 교육에서의 통일교육에 대한 성찰에 대한 논평”, 통일연구원 외, 『도덕과의 통일교육에 대한 성찰과 비전, 그리고 활성화 방안』, 2010. p.41

1. 이해교육

이해교육이란 인지적 영역의 개념을 이해하는 교육이다. 통일교육에 있어 이해의 대상은 북한의 체제와 이념에서 비롯된 통일 환경 문제이다. 변화하는 통일 환경 문제에서 인지적 영역의 이해는 고차적 사고로 문제를 해결하기 위한 필수적 요소이다.

기존 통일교육은 인지적 영역의 이해교육을 단선적이고 감정과 정의적 측면을 중심으로 교과 중심의 주입식 학습방법을 채택하고 있어 동기 유발과 흥미 유지가 어렵고 경우에 따라서는 거부감을 불러일으킬 가능성이 컸다. 이것은 북한을 감정과 정의적 대상으로 바라보지 않고 이질적인 존재로 인식하는 어린 학생들에게 현실에 대한 개념적 이해 없이 감정과 정의에 의한 주입식 학습은 거부감을 갖게 하는 요인이다. 이들은 통일문제를 실용주의적, 기능주의적 관점에서 바라보기 때문이다.¹⁵⁾ 연구조사에서 나타난 높은 수치의 통일비용 문제에 대한 인식이 그 예이다. 따라서 통일교육의 개념을 달성하고 사회적 합의를 도출하기 위해 필요한 인지, 정의, 행동의 영역의 조화를 달성하기 위해서는 인지적 영역의 이해교육이 선행되어야 한다. 본 연구는 이를 위한 방안으로 크리스틴 더럼(Christine Durham)의 다섯 손가락 사고 기술을 제시한다.

가. 이론적 배경

교육의 주요한 목표 중의 하나는 전인적인 학습자를 창조하는 것이다. 이를 효과적으로 하기 위해서 교사들은 학생들의 생각과 태도, 자신감, 신뢰와 끈기의 정서적인 영역뿐만 아니라 인지적인 영역의 발달을 교육할 필요가 있다. 다섯 손가락 사고 기술은 인지적 사고 기술이 부족한 학생들을 토론에 참여시키기 위해 사용되는 기술이다. 학생들은 논제 범위 안에서 관계들을 발견하게 되고 그들 스스로 생

15) 김용대, “통일교육의 실천적 모색”, 『2007(하계) 중등 도덕윤리 자격연수』, 경상대학교 사범대학 부설 중등교육 연수원, 2007, pp.152-153

각하는 것을 배운다. 여기서 다섯 손가락 사고 기술은 학생들이 호기심 있고 주의깊으며 세심하고 통찰력 있는 사람이 되도록 장려한다. 그리고 잘 사고하는 기술들과 습관들, 자기 인식, 자기 수용, 자부심의 발달과 성장을 포함한다.

다섯 손가락 사고 기술을 사용하는데 있어서 교사는 교실을 자유롭고 상호 존중하는 분위기로 만드는 것에 목표를 두어야 한다. 주제나 생각의 깊은 이해를 얻기 위해 창조적이고 창의적인 사고를 사용함으로써 이러한 환경을 만드는 것은 생산적인 토론에 도움이 된다. 여기서 필요한 교사의 역할은 열 가지이다.

- * 학생들에게 당신이 그들을 존중하고, 그들의 생각을 존중한다는 것을 보여주어라
- * 상호존중과 자기 신뢰를 확립하라
- * 훌륭한 아이디어를 기대하라
- * 통찰력과 지각력을 가져라
- * 학생들이 당신을 본보기로 모방하게 하라
- * 학생들에게 단어의 마술과 뉘앙스(미묘한 차이)를 알게 하라
- * 아이디어와 함께 재미있게 놀도록 만들어라
- * 적극적으로 들어라
- * 열린 질문을 요구하라
- * 이야기들을 중요시하라

유용한 사고 기술들은 교사들이 기억력에 기반을 둔 전통적인 교수보다 실험적이고 분석적인 교수를 이행하는 데 도움을 준다. 여기 학생들을 집중시키고, 논점들과 생각들을 이해하고 발달시키는 데 도움을 주기 위한 다섯 가지 사고 기술이 있다. 학생들은 그들의 손가락을 사용하게 되는데 사고 기술이 발달하는 것을 도와주기 위해 촉각을 가지고 있고 만져서 알 수 있는, 기억을 돕는 장치로써 손가락을 사용한다. 각각의 사고 기술은 학생들을 자극하거나 구체적인 사고의 유형을 지시한다. ‘분류하다, 사실을 발견하다, 감정을 발견하다, 판단하다, 성장(발달)하다.’이다.

기술을 소개하는 적용하는 빠르고 효과적인 방법은 학생들에게 그

들의 손을 종이 위에 놓고 손가락의 둥근 면을 굽도록 하고 손가락 위에 방법들을 쓰고 기호를 그리게 한다. 학생들은 질문, 토론, 조사, 다른 견해로부터 반성적이고 창의적인 가정들을 장려하기 위해 각각의 손가락을 사용하도록 배운다. 그들은 특정한 사건에서 개념을 도출할 때 각각의 손가락을 통해 그것이 의미하는 바를 사용하도록 한다. 이러한 방법이 익숙해지면 브레인스토밍의 개념이나 마인드맵의 개념을 응용하여 문제에 적용할 수 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 다섯 손가락의 사고 기술을 통해 사고의 개념을 분석하는 습관을 만드는 것이다. 다섯 손가락 사고 기술은 창의적이고 비판적인 탐구의 습관을 효과적이고 손쉽게 확립할 수 있다. 논점과 문제에 있어서 명백히 숙고하는 토론에 학생이 참여할 때, 그들은 또한 그들의 경험을 개념으로 조직할 수 있다. Meichenbaum(1977)과 Rees(2005)는 문제 해결능력이 자아 발달과 관계있음을 지적했다. 높은 자부심을 가진 아이는 그들 스스로의 능력을 신뢰한다. 다섯 손가락 사고 기술은 인지적 능력이 미숙한 학생들을 성공적 문제 해결 단계까지 인도한다. 옳은 답을 모르는 두려움 때문에 개인적인 의견을 표현하는데 있어서 불확실성과 보류는 호기심이나 창의성을 방해한다. 다섯 손가락 사고 기술은 이러한 문제를 극복하고 학생들이 질문을 시도하고 숙고하는 자세를 취하는 데 자신감과 조정을 얻도록 도와준다. 그들은 위험을 감수하고 독립적으로 행동할 수 있으며, 결정을 할 수 있게 된다.

나. 교수-학습방법의 적용

다섯 손가락 사고 기술을 바탕으로 한 개념 분석 수업은 통일 환경 현실적 문제와 기초적 개념을 분석하는 데 사용된다. 본 연구는 이러한 이론적 배경을 바탕으로 본 연구자가 수정, 고안한 다섯 손가락 사고 기술을 이용한 통일교육 교수-학습 방법을 다음과 같이 적용했다(<표 3, 4> 참조). 적용 대상은 경상남도 진주시 소재의 진주중앙고등학교였으며 학급 인원은 38명으로 전원 남학생으로 구성되어 있었다.

〈표 3〉 다섯 손가락 사고 기술을 이용한 통일교육 교수-학습 방법
- 1. 다섯 손가락 생각하기

① 분류하기	분단비용이란 무엇인가?
② 사실 발견하기	분단비용이란 언제, 어디서, 어떻게, 왜 필요한 건가?
③ 감정 발견하기	분단비용으로 인해 군대를 간다면 기분은 어떤가? 만약 가지 않게 된다면 기분은 어떤가?
④ 판단하기	분단비용을 줄일 수 있는 방법은 무엇이 있을까? 그 방법에 장점은 무엇인가? 단점은 무엇인가?
⑤ 성장, 발달하기	앞으로 어떻게 해야겠는가?

〈표 4〉 다섯 손가락 사고 기술을 이용한 통일교육 교수-학습 방법
- 2. 생각 조직하기

서론 ① 분류	분단이란 ()이다. 따라서 분단비용이란 ()이다.
본론 ② 사실발견 ③ 감정발견 ④ 판단	이것은 보통 () 시기에 ()에서 ()를 필요로 한다. () 하기 때문이다. 이러한 분단비용의 하나는 군대에 입대하는 것이다. 나는 분단비용으로 인해 군대에 복무하는 것에 대해 ()한 감정을 느낀다. 분단비용을 항구적으로 줄일 수 있는 방법은 ()이다. ()이기 때문이다. 이것에는 ()라는 장점과 ()라는 단점이 있다.
결론 ⑤ 발전	나는 이것을 ()하게 생각한다. ()하기 때문이다. 따라서 분단비용은 앞으로 ()해야 한다.

<표 3, 4>는 크리스틴 더럼의 다섯 손가락 사고 기술을 이용한 통일교육 수업에서 분단비용에 대한 교수-학습 방안이다. 수업은 ‘1. 다섯 손가락 생각하기’에서부터 시작한다. 분류하기는 엄지손가락을 들면서 진행된다. 숫자가 하나, 둘처럼 시작되듯이 엄지손가락에서부터 모든 사실이 출발하기에 엄지손가락은 분류하기라는 의미를 설명한다. 학생들은 분류하기를 통해 분단비용이 무엇인가에 대해 의미를 도출한다. 이를 위해 먼저 분단이 무엇인지에서부터 시작하여 분단비용의 의미를 스스로 인지하게끔 이끌어 나간다. 다음으로 집게손가락을 들고 사실 발견하기를 진행한다. 집게손가락은 어떤 사실을 가리킬 때 화살표 역할을 하기 때문에 사실 발견하기라는 의미를 알려준다. 사실 발견하기에서는 분단 비용이 언제, 어디서, 어떻게, 왜 필요한지 분석하도록 한다. 여기서 명심할 점은 이 모든 항목의 질문을 일괄적으로 제시하는 것이 아니라 사실의 올바른 발견이다. 따라서 언제, 어디서, 어떻게, 왜라는 질문의 객관성과 사실성에 초점을 맞춘다. 세 번째로 가운데 손가락으로 감정 발견하기를 진행한다. 감정 발견하기는 분단비용의 한 가지 예로서 군대를 입대하여 복무하는 것을 제시하여 분단비용에 대한 손실을 감정적으로 느끼게 한다. 문제를 자신에게 직접적으로 적용시키도록 유도하는 방법이다. 네 번째로 약지 손가락은 가장 들기 어려운 손가락이므로 생각에서 가장 어려운 판단하기라는 점을 설명한다. 판단하기에서는 감정 발견하기에서 자신의 문제로 받아들인 분단비용을 해결하기 위한 방안을 생각하게 한다. 군 복무와 관련된 문제이기에 위기감을 더욱 고조시키며 구체적인 현실적인 방안이 나오도록 유도한다. 그리고 방안의 현실성을 구성원들이 다 함께 판단할 수 있게끔 장점과 단점을 제시하도록 하여 판단을 구체화시킨다. 마지막으로 새끼손가락은 가장 작은 막내 손가락이기에 성장 발달하는 것임을 이해시키고 앞으로의 분단비용 문제의 나아갈 방향을 제시하도록 한다.

이러한 생각의 과정을 진행하는 방법은 교사가 칠판에 학생들의 우수한 의견을 직접 판서하면서 브레인스토밍을 통해 나오는 생각의 경

쟁을 유도하도록 피드백한다. 학생들 스스로 경쟁을 통해 수업에 집중하도록 만들고 이것을 통해 자연스럽게 스스로 개념을 도출하고 사실과 감정 나아가 정의로 발전하는 과정을 자연스럽게 습득할 수 있도록 유도한다. ‘1. 다섯 손가락 생각하기’를 통해 정리된 생각은 ‘2. 생각을 조직하기’를 통해 논술화하여 자신의 생각을 정리한다. 여기서 중요한 점은 1번에서 하나의 문답에 대한 답변으로 이루어졌던 답을 하나의 완성된 문장과 글로서 완성된 논리를 가지도록 조직하는 방법이다. 때문에 여기에 대한 교육은 학생들의 답안을 제출하도록 해서 첨삭 지도하고 다음 시간에 이것을 읽어주면서 격려, 지도하는 지도법이 필요하다.

이상의 다섯 손가락 사고 기술을 이용하여 적용한 연구자의 교수-학습 방법에 대한 학생들의 반응은 적극적이었다. 통일교육하면 떠오르는 기존의 주입식 교육이 아니기에 적극적 참여를 얻을 수 있었고 정답이 없는 브레인스토밍식 토론이기에 학생들은 적극적으로 발언하였다. 개중에는 장난스러운 답변이 나오기도 했으나 점차 진지하게 경쟁하는 학생들이 수업에 집중해서 임했기에 토론의 막바지는 깊이 있는 탐구가 되었다. 그러나 ‘2. 생각을 조직하기’에서는 각각의 분리된 답변에서 완성된 하나의 논리를 구성하는 데 있어 어려움을 겪었다. 따라서 개념을 분석하고 이것을 자신의 논리로 조직하는 데 있어서는 상당한 훈련이 필요할 것으로 예상된다. 수업에서 나온 1번의 답안은 다음과 같다(<표 5> 참조).

〈표 5〉 다섯 손가락 생각 정리하기

<p>① 분류 하기</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분단비용이란 무엇인가? 1) 분단이란 남북으로 나뉜 상황을 의미한다. 2) 분단비용이란 남북한 대치된 상황에서 드는 비용이다 3) 국방비, 남북교류 기금, 국가신용등급의 절하 등이다.
<p>② 사실 발견 하기</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분단비용이란 언제, 어디서, 어떻게, 왜 필요한 건가? 1) 분단비용이란 분단 상황에서 2) 남북한 현실에서 3) 국방비로, 남북한 교류 기금으로, 경제협력 기금으로, 외교비로, 경제제재로 4) 평화로운 현실을 위해, 통일을 위해, 안전해지기 위해, 북한을 이기기 위해
<p>③ 감정 발견 하기</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분단비용으로 인해 군대를 간다면 기분은 어떤가? 만약 가지 않게 된다면 기분은 어떤가? 1) 군대를 간다면 비참하다, 싫다, 두렵다, 억울하다, 남자로서 당연하다, 가서 사람이 되어야 한다, 이게 다 북한 때문이다 2) 가지 않는다면 신난다, 자기 개발을 할 수 있다, 청춘을 즐길 수 있다, 자유다, 어차피 가지 않아봐야 여자도 없고 외로울 뿐이다, 공부를 할 수 있다, 나라는 누가 지키나, 불안하다
<p>④ 판단 하기</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분단비용을 줄일 수 있는 방법은 무엇이 있을까? 1) 통일세를 걷는다, 부유세를 걷는다, 남북한 교류협력을 증대시켜 미리 북한의 경제력을 향상시킨다, 북한과 더 많은 협력을 한다, 강한 군사력으로 북한을 압박한다, 통일교육을 강화해서 국민들의 인식을 제고한다. ■ 그 방법에 장점은 무엇인가? 단점은 무엇인가? 1) 통일세를 걷거나 부유세를 걷으면 통일대비 자금을 대비할 수 있으나 당장의 괴로움이 존재한다, 북한과의 교류를 통해 남북한 협력을 증대시키면 통일에 대한 대비도 되고 북한의 도발에 대한 국방비 등을 줄일 수 있으나 국방에 대한 불안과 북한을 믿지 못하는 불신의 문제가 있다.
<p>⑤ 성장, 발달 하기</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 앞으로 어떻게 해야겠는가? 1) 국민적 합의, 사회적 합의점을 도출하기 위해 국민들에게 통일교육을 강화해야 한다, 남북한 교류를 강화한다, 통일세를 걷는다, 북한을 힘으로 압박한다, 경제성장에 더욱 박차를 가해서 분단비용의 걱정을 줄인다.

2. 가치교육

가치교육이란 정의적 영역의 가치판단을 사고하는 교육이다. 분단 현실에서 발생하는 도덕적 딜레마 사이에서 비롯되는 문제의 가치에 대해 생각하는 교육이다. 변화하는 통일 환경 문제에서 인지적 영역의 이해를 바탕으로 한 차원 더 높은 고차적 사고로 올라서기 위해서 인지적 영역과 더불어 정의적 영역의 가치교육은 반드시 필요하다.

기존 통일교육의 거듭되는 교과과정과 내용의 변화에도 불구하고 학교 통일교육에 대한 부정적 인식은 교육방법상의 문제가 크다. 학교 통일교육의 방법이 주로 교사 중심의 강의식으로 이루어져 왔고, 학생의 관심이나 발달 수준에 맞게 다양한 방법과 기법을 활용하지 못했기 때문이다. 따라서 앞서 제시한 인지교육을 바탕으로 연구조사에서 높은 수치를 보인 동포애, 박애정신에서 비롯되는 감정적, 정서적 영역을 함께 탐구한다면 보다 높은 차원의 고차적 사고를 위한 수업을 진행할 수 있다. 본 연구는 이를 위한 방안으로 경상대 박진환 교수의 철학적 탐구공동체를 제시한다.

가. 이론적 배경

‘도덕적 탐구’란 도덕 문제에 대해 학생들 스스로 사고하고, 조사하고, 검토하는 등 다양한 활동을 통해 해결 방안을 스스로 모색하는 것을 말한다. 7차 교육과정에서도 ‘행동 실천을 위한 인성교육 강화’가 도덕 문제에 대해 스스로 모색하고자 하는 의도가 있었으나 좁은 의미의 인성교육의 성격을 탈피하지 못함으로써 도덕사회화에 흐르게 되고 덕의 기계적 습관화에 초점이 맞추어져 있었다. 즉 과거의 ‘덕목 보따리’ 교육과 큰 차별성이 없었다. 결국 도덕적 판단력 교육을 강화시키기 위한 교수법이 필요하게 되었다. 도덕적 판단력과 같은 도덕적 사고력은 도덕적 탐구를 통해 길러질 수 있다.

2007년 개정 도덕과 교육과정을 보면 도덕과 교육과정의 중점 부

분에서 도덕적 탐구의 강화를 언급하고 있다. 새 도덕과 교육과정에서는 도덕적 가치와 문제들을 적절하게 다룰 수 있는 도덕적 탐구를 강조하였다. 여기서 도덕적 탐구란 도덕 문제에 대해 학생들 스스로 사고하고, 조사하고, 검토하는 등 다양한 활동을 통해 해결 방안을 모색하는 것을 말한다. 특히 중등학교 단계에서 학생들로 하여금 도덕적 문제들에 대한 인식 능력과 공감 능력을 기르고 올바른 도덕적 판단 능력을 기르는 데 도움을 줄 수 있도록 교육과정의 내용 진술에서 탐구 부분을 부각시켜 진술하도록 하였다. 이렇게 도덕적 탐구 능력을 기름으로써 학생들이 도덕적 가치를 자발적으로 내면화하는데 도움을 주고자 한 것이다. 이와 같은 도덕적 사고력 함양을 위한 교수법으로 철학적 탐구공동체를 이용하고자 한다.

철학적 탐구공동체는 도덕수업에서 윤리함(Do Ethics)을 연습함으로써 좀 더 잘 윤리함(Well-Do Ethics)을 배울 수 있도록 돕는 것이다. 대화와 질문, 반성적 사고, 학습자 중심, 자기 수정, 협동적, 건전한 사고를 하는 법을 실현하게끔 하는 과정이다. 탐구공동체의 교수법은 학생들이 쉽게 접근하고 흥미를 가질 수 있도록 구체적 상황에서 점차 고차적인 추상적 개념으로 확장된다. 학생들이 서로 이야기하고 질문하고 답하면서 분석적, 반성적 과정이 이루어지는 과정이다. 이러한 과정에서 자기 수정이 이루어진다. 여기서 교사는 학생들이 진심을 말할 수 있도록 우호적인 분위기를 이끈다. 서로의 의견을 경청하고 어떤 의견이든 받아들일 수 있도록 관용의 자세를 유지해야 한다. 즉, 개인의 의견이 자유롭게 나오도록 유도하고 공동체의 합의에 의해 정당화되도록 유도하는 자세이다. 탐구공동체 수업에서 필요한 교사의 역할을 정리하면 다음과 같다.

- ① 촉진자 : 대화를 통해 학습자의 생각이 원활히 이루어지도록 한다.
- ② 프로보커(Provoker) : 짐짓 반대자의 입장에서 대화의 새로운 논제를 제시한다.

- ③ 조정자 : 대화를 통한 의사소통이 논제를 벗어나지 않고 생산적인 방향으로 나아갈 수 있도록 조정한다.
- ④ 통제자 : 논쟁에서 일어나는 학습자의 오류를 지적하며 추론과정의 올바른 방향을 유도한다.
- ⑤ 격려자 : 학습자가 적극적 자세로 토론에 참여할 수 있도록 격려한다.
- ⑥ 스캐폴드-빌더(Scaffolder builder) : 토론을 통해 이루어진 대화를 논증형태로 구조화시켜 학습자가 능동적으로 생각을 확장할 수 있도록 실마리를 제공한다.

교수-학습 과정에서 철학적 탐구 공동체를 활용한 수업을 실시하고자 할 때 거치는 단계는 다음과 같다(<표 6> 참조).

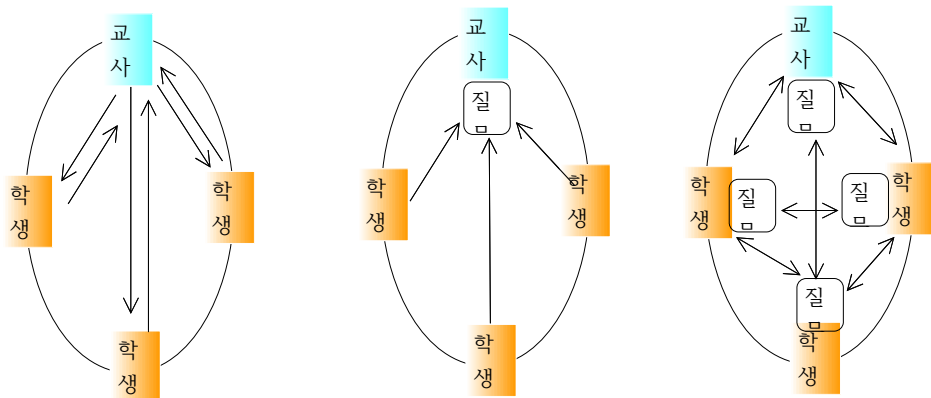
〈표 6〉 탐구공동체 수업의 교수-학습 단계

<p>1단계 : 동기유발 (motivation)</p>	<p>PPT, 동영상 자료 혹은 공동체 게임을 사용하여 학습의 분야에 대해 흥미를 불러일으키는 단계이다.</p>
<p>2단계 : 정신적 사고 활성화 (mental act)</p>	<p>철학적 탐구를 시작하기에 앞서서 본 시간에 다룰 주제에 관련된 단어들에 대한 충분한 이해와 숙고를 조장할 수 있도록 유도하는 과정이다.</p>
<p>3단계 : 철학소설 제시 (episode)</p>	<p>철학소설은 철학적 탐구 공동체 수업에서 고차적 사고력을 이끌어 내기 위한 하나의 장치라고 할 수 있다. 이 글을 학생들이 읽으면서 비판적, 배려적, 창의적 사고를 하게 된다.</p>
<p>4단계: 질문 끌어내기 (team questioning-students)</p>	<p>철학소설을 읽고 난 후 생기는 의문점들을 모둠별로 작성한다. 각 조의 질문을 칠판에 쓰게 하고 이 중 가장 괜찮다고 판단되는(학생들이 선택) 질문을 선택하게 된다.</p>
<p>5단계 : 연쇄 질문 (chain questioning-teacher)</p>	<p>교사의 역할 중에서 가장 중요한 부분이다. 소크라테스가 아테네의 젊은이들에게 그들의 무지함을 깨우치기 위해서 끊임없이 질문했듯이 산파술 혹은 반어법적인 질문들을 선택해서 학생들의 사고력에 자극을 주는 단계이다. 연쇄 질문은 박진환 교수와 매튜 립먼(Matthew Lipman) 교수의 질문법 연구에서 그 종류들을 찾아 볼 수 있다. 개념적, 연역적, 귀납적, 경험적, 감정적, 유비적, 목적적 질문들로 구성되어 있다.</p>
<p>6단계 : 숙고판단</p>	<p>철학소설에 대한 의문점과 교사의 연쇄 질문에 의해서 처음 자신이 가졌던 생각에 대해서 깊이 생각하게 된다.</p>
<p>7단계 : 반성적 균형 (reflective equilibrium)</p>	<p>존 듀이(John Dewey)와 존 롤즈(John Rawls) 철학의 핵심되는 부분이다. 이는 민주시민으로서 반드시 갖추어야할 반성하는 삶을 표방한다. 자신의 판단이 일반인들 즉 다른 학생들과의 의견 일치 정도에 따라서 자신의 생각에 대해서 다시 한 번 더 숙고하는 것이다. 사고실험 또는 정확한 검증절차를 거쳐서 나온 가설일지라도 일반인의 상식에 부합되지 않으면 수정되어야 한다는 것이다</p>

* 출처: 이승주, “창의력 신장 및 사고 기술 개발을 위한 철학적 탐구공동체 도덕과 교수, 학습 계획안”, 2007 『경상남도수업연구대회지도안』, 2007, p.8

결론적으로 탐구공동체 수업은 인지와 정의 영역을 망라한 고차적 사고력을 기르기 위한 수업이다. 고차적 사고력이란 블룸(Benjamin Bloom)의 목표 분류학의 기억, 이해, 적용, 분석, 종합, 평가의 6단계에서 기억, 이해, 적용보다 선행하는 분석, 종합, 평가에 관한 사고력을 의미한다. 비판적, 창의적, 배려적 사고가 공존하는 사고이다. 이러한 사고 영역에 대해 피아제(Jean William Fritz Piaget)와 콜버그(Lawrence Kohlberg)가 초등학교 단계에서는 지도가 불가하다는 영역인 것인데 반해 비고츠키(Lev Semenovich Vygotsky)의 근접 발달대와 스키폴더(비계)의 역할을 해 주는 교사가 있으면 그 교육이 가능하다고 본 영역이다. 이것을 이끌어내는 방법으로 강조되는 것은 산파술을 활용한 연쇄 질문이다. 소크라테스의 산파술로 대표되는 교사와 학생간의 연쇄 질문은 다음의 표와 같이 진행된다(<그림 01> 참조).

〈그림 01〉 소크라테스식 산파술의 연쇄 질문법



* 출처: 이승주, 위의 논문, p.8.

나. 교수-학습방법의 적용

철학적 탐구공동체 수업은 통일 환경 현실적 문제를 바탕으로 발생하는 도덕적 딜레마에서 가치 판단하는데 사용된다. 본 연구는 이러한 이론적 배경을 바탕으로 본 연구자가 수정, 고안한 철학적 탐구공

동체 수업을 통일교육 교수-학습 방법으로 다음과 같이 적용했다 (<표 7> 참조). 적용대상은 전과 동일하게 경상남도 진주시 소재의 진주중앙고등학교였으며 학급 인원은 38명으로 전원 남학생으로 구성되어 있었다.

<표 7> 탐구공동체 수업의 교수-학습 단계 1

학습 모형	철학적 탐구공동체 모형					
	학습 단계	학습 과정	교수 - 학습 활동		시량	학습 형태
		교사 활동	학생 활동			
도입	1. 전시 학습 확인	1. 새터민에 대해 물어 본다.	1. 새터민에 대해 알고 있는 것들을 말한다. 2~3. 신문 자료를 보고 새터민에 대한 자신의 의견을 생각한다. 다른 사람의 의견에 대해 경청하고 비판적으로 생각한다.	5분	일제 학습 문답식	1. 신문자료를 준비한다.
	2. 동기유발 (Mental Act)	2. '새터민'에 관한 신문 기사를 제시한다. - 흥미를 유발한다.				
전개	3. 개별 활동	3. 2~3명의 학생에게 질문한다. - 자유로운 대답을 유도한다.	4. 학습목표를 확인한다.	30분	일제 학습 문답식 분담 학습	1. Episode 다 큐멘터리 2. 모둠활동지 - 모둠 활동 시 교사는 모둠들을 순회하면서 질문들을 받거나 좀더 구체적으로 설명을 해준다. - 학생의 수준을 감안하여 설명한다. - 교사는 학생들이 의문점을 정리할 시간을 준다. (3~4분)
	4. 학습 목표 제시	4. 학습목표를 제시한다.				
전개	1. 에피소드 제시	1. Episode 제시 - 다큐멘터리 '천국의 국경을 넘다'	1. Episode를 시청한다.	30분	일제 학습 문답식 분담 학습	1. Episode 다 큐멘터리 2. 모둠활동지 - 모둠 활동 시 교사는 모둠들을 순회하면서 질문들을 받거나 좀더 구체적으로 설명을 해준다. - 학생의 수준을 감안하여 설명한다. - 교사는 학생들이 의문점을 정리할 시간을 준다. (3~4분)
	2. 질문 끌어내기	2. Episode를 제대로 이해했는지 몇 가지 질문으로 확인한다. - 등장인물들의 입장 - 등장인물들의 갈등	2. Episode를 시청하고 질문을 받은 학생은 자신이 생각하는 내용을 설명한다.			
전개	3. 질문 만들기	3. Episode지에 대해서 의문이 생기는 것을 개인별로 활동지에 적어보게 한다. - 질문 만드는 것에 어려움을 느끼는 학생들에게 여러 가지 설명을 해준다. - 학생의 수준을 감안하여 '발판제공자'로서의 교사 역할에 충실한다.	3. 모둠별로 학생 각자 자신의 생각을 정리해서 질문을 만든다. 이를 정리해서 모둠 활동지에 서술한다. - 자신의 의문점을 스스로 혹은 선생님의 도움을 받아 질문을 만든다. - 토론 전 생각도 적는다.			

〈표 8〉 탐구공동체 수업의 교수-학습 단계 2

학습 단계	학습 과정	교수 - 학습 활동		시량	학습 형태	자료 및 유의점
		교사 활동	학생 활동			
전	4. 생각 넓히기	4. 교사는 진행자, 격려자의 역할을 한다. 진행자는 대화가 원활히 진행될 수 있도록 유지하며 격려자는 이러한 진행으로 학생들의 의견이 자연스럽게 도출되도록 격려한다.	4. 자신과 조별 의견을 조율한다. - 2~3분 정도의 조별 토의 - 개인의 질문을 우선 말하기 - 조별 질문을 다시 만들거나, 가장 좋은 질문을 선택한다. 5. 조별 질문을 칠판에 적는다. - 각 조의 질문에 대한 부연 설명 - 다른 조원들은 부연 설명을 잘 듣고 질문을 할 수도 있다. 6. 비슷한 질문을 같이 찾아본다.	30분	분단 학습 토의식	1. 토론 과정에서 적극적으로 참여하거나 타인의 의견을 경청한다.
	5~7. 생각 나누기	5. 조별 질문을 칠판에 적게하고 조장으로 하여금 각 조의 부연 설명을 듣는다. 6. 비슷하거나 같은 질문은 묶어 보기	7. 다수결로 선정한다. - 질문 선별 방법은 학생이 주체가 되어야 하고, 제일 관심거리가 되는 부분을 선택한다. 8. 민주적 토의방법을 확인한다. - ppt를 보며 확인한다.			
개	8. 토론방 제시	7. 학급 전체에서 다루고자 하는 입장(주제)을 선정 8. 민주적 토의방법을 제시한다. - 토론의 방법과 규칙을 제시한다.	9. 사고 기술과 Episode를 염두에 두고 활발하게 토론에 참여한다. 그리고 교사가 제시하는 토론계획에도 적극적으로 참여한다. 10. 학생들 스스로 토론한 내용과 정리내용을 비교하며 자신의 생각을 정리한다. - 토론 후 내 생각 적기 - 달라진 점, 같은 점 비교 - 이유 발표(1~2명 정도)	30분	전체 토론	
	9. 연속 질문	9. 선정된 내용을 토대로 토론시작 - 사고 기술을 활용한다. 여기서 교사는 소크라테스식 문답법을 구사해서 학생들을 고차적 사고력으로 인도한다.				
	10. 생각 돌아보기	10. 토론 내용 요약(판서) - 학생들의 사고에 도전을 줄 수 있는 전문가와 선생님의 생각 혹은 의견을 제시할 수 있다. - ppt로 전문가 생각 제시				
정리 및 평가	1. 자기 평가	1. 활동지의 자기 평가 란을 채우게 한다. - 수준별로 나누어서 빈 문장 완성하기, 약술하기 등으로 나누어 평가한다.	1. 활동지의 자기 평가 란을 작성한다. - 자신의 원하는 수준의 문제를 푼다. 2. 소감을 이야기 하고 싶은 학생은 자유롭게 발표한다.	10분	일제 학습	1. 자기 평가지 2. 수업과정 기록지 3. 실물화상기
	2. 전체 평가	2. 실물화상기를 사용하여 수업과정 기록지를 보고복습→시간이 안 되면 돌아가면서(2~3명) 수업소감을 이야기 하게 한다.	3. 다음 시간 교재를 읽고 질문을 3개씩 만들어 온다.			
	3. 차시 예고	3. 다음 시간에 토론할 주제에 대해서 생각/질문을 만들어 오게 한다.				

* 출처: 이승주, 위의 논문, pp.14-15를 재구성함.

<표 7, 8>은 철학적 탐구공동체의 이론을 이용한 통일교육 수업에서 새터민의 현실에 대한 교수-학습 방안이다. 다만 한 가지 다른 점이 있다면 기존 탐구공동체의 토론이 철학적 이야기를 제시한 것에 비해 정의적 영역에 초점을 맞추고 보다 활발한 토론을 위해 다큐멘터리 ‘천국의 국경을 넘다’를 제시한 진행이다. 탐구공동체 수업에서 중요한 것은 무엇보다 교사의 역할이다. 교사의 역할은 두 가지이다. 토론의 통제·진행자의 역할과 촉진자의 역할이다. 여기서는 촉진자의 역할에 초점을 두고 살펴보도록 한다. 앞에서 설명한 바와 같이 기존 사고의 수준을 뛰어넘는 발달 단계로 올라서기 위해 교사의 비계는 반드시 필요하다. 따라서 교사는 산과술이라는 소크라테스식 질문법을 이용해 학생들의 고차적 사고력을 향상시켜야 한다.

연구자가 수업을 통해 시도한 질문은 개념적, 목적적, 연역적, 감정적, 유비적, 경험적 질문이다. 개념적 질문은 ‘탈북자란 무엇인가’, ‘새터민이란 무엇인가’, ‘왜 천국이라 부르는가’라는 질문이었다. 전날 다섯 손가락 사고 기술을 통해 개념에 대한 분석은 어렵지 않은 듯 보였다. 다음은 목적적 질문이다. 목적적 질문의 내용은 ‘탈북의 목적은 무엇인가, 왜 탈북을 하는 것인가?’와 같은 행위의 이유에 대한 질문이었다. 여기에 대한 답변은 비교적 명확한 것으로 하나의 질문에 하나의 답이 있는 체계였다. 세 번째 연역적 질문의 내용은 ‘탈북자의 원칙이 있다면, 그 원칙은 무엇인가?’ 또한 ‘그들에게 상충하는 문제가 있다면 무엇이 우선되는 원칙일까?’라는 질문이었다. 이 질문에 있어서 상당수의 학생들은 어려워했다. 두 개의 체계에 답이 없는 형태의 주관적 대답, ‘살기 위해 탈북해야 합니다.’, ‘부모형제를 버리더라도 도망칠 수밖에 없는 가혹한 인권의 비극’이라는 대답과 상충적 체계의 대답, ‘국가의 규범과 개인의 인권 사이에서 개인의 인권이 우선하므로 탈북은 정당하다.’라는 대답 등이 답변으로 제시되었다. 네 번째 질문은 감정적 질문이었다. ‘이 영상을 보면서 어떤 기분이 드는가?’, ‘탈북자에 대해 어떻게 생각하는가?’, ‘한국에 정착한 새터민에 대해 어떻게 생각하는가?’라는 질문이다. 여기에 대해 학생들은 수업

전의 무관심한 입장에서 동정의 단계를 넘어서 감정 이입의 단계까지 변하는 모습을 보였다. 특히 일부 학생의 경우는 감정 일치 단계의 변화를 통해 탈북자의 문제에 대해 ‘만약 나라면~’이라는 표현을 사용했다. 다섯 번째 유비적 질문은 가치에 대한 질문이었다. 탈북자의 인권과 우리의 인권을 비교하고 그 가치를 존중할 수 있는 방안에 대해 의견이 제시되었다. 이 부분에서는 성금모금, 자원봉사 등의 상당히 구체적 방안들이 제시되었다. 마지막으로 경험적 질문은 ‘탈북자 혹은 새터민을 만나본 적이 있는가?’, ‘경험을 들어본 적이 있는가?’라는 질문이었다. 학생들은 단 한 명도 탈북에 대한 직간접적 경험을 들어본 적이 없었고 때문에 이에 대한 강렬한 호기심과 욕구를 갖게 되었다. 이러한 긍정적 참여 의지를 바탕으로 참여교육으로 연결할 경우 교육의 효과가 극대화될 것이기에 이에 따른 체험학습을 연결시킬 필요가 있다고 판단되었다.

3. 참여교육

참여교육이란 행동 영역의 행위를 촉진시키는 교육이다. 인간의 행위는 인지와 정의에서 비롯되는 최종 형태이기 때문에 참여교육은 앞의 두 교육을 마치고 최종적으로 실시되었다.

기존 통일교육의 경우 교사 자신이 충분한 자료를 접하고 판단하여 스스로 체득한 가치관이나 신념에 따르지 못하고 타율적으로 주어지는 것에 따라야 하다 보니 교육 내용에 확신이 없는 경우가 많았다. 통일문제가 정치적으로 민감한 문제라 간접적인 자료를 이용하는 방법 외에 별다른 방법이 없었다.¹⁶⁾ 그 결과 학생들은 통일문제에 관심을 가질 수도 없었고 간접적이고 혹은 왜곡된 자료를 통해 통일문제를 접할 수밖에 없었다. 통일 피해론과 통일 부정론이 확산된 이유이다. 이에 본 연구는 이를 위한 방안으로 봉사 활동 이론을 기초로 한 체험학습, 참여교육을 제안하는 바이다.

16) 김용대. 위의 논문. p.154

가. 이론적 배경

참여교육은 민주적 의사결정 및 문제해결 능력과 같은 민주 시민적 기능과 평화와 통일을 일구어 나갈 수 있는 실천의지 및 태도를 함양하는 교육이다. 이것에 도달하기 위해서는 체험학습이 필요하다. 체험학습은 인지, 정의, 행동을 통합하는 최종적 영역이다. 따라서 이것의 효과적 적용을 위해서는 체험하는 방법인 봉사활동의 개념에 대한 인식이 필요하다.

체험학습의 기본 개념이 되는 봉사 활동은 자발적인 의도에서 개인이나 집단이 다른 사람을 돕거나 사회에 기여하는 무보수의 계획적이고 지속적인 활동이다. 이와 같은 봉사 활동은 자발성, 공익성, 무상성, 지속성을 기본 특성으로 하여, 이타적 사회 활동을 통해 인간성을 회복하고자 하는 활동이다. 이에 봉사활동은 사회적으로 제도화되었으며 특히 교육에서 학생들의 전인교육 효과를 위해 활용되었다.

전인교육을 위한 학교 봉사 활동의 목표는 세 가지이다. 첫째, 참여하는 학습을 통해 자신을 지역사회의 일원임을 자각하며 사회적 책임을 스스로 인식한다. 둘째, 봉사활동의 실천이라는 협동을 통해 공동체 속에서 살아가는 나와 타인의 협동하는 태도를 이해한다. 셋째, 타인을 배려하는 마음과 공동체 의식을 바탕으로 능동적으로 사회, 개인의 문제를 해결하는 자세를 가진다. 결론적으로 이 세 가지 목표는 지식, 이해, 체험이라는 본래 통일교육이 추구한 목표를 포괄하는 개념이다.

이러한 개념에서 보았을 때, 통일교육은 체험, 봉사학습을 통해 인간의 존엄성을 깨닫고 새터민, 실향 세대와의 만남을 통해 통일교육에 대한 이해의 폭을 넓혀주는 교육적 효과를 가져올 것으로 기대된다. 다만 모든 새터민과 실향 세대를 도움이 필요한 봉사의 대상이나 학생들이 빗나간 우월 의식을 가지게끔 만들어서는 안 되므로 학생들의 인식에 있어 교사의 적절한 지도와 주의가 필요하다.

나. 교수-학습방법의 적용

체험은 나 스스로가 살아가는 경험이다. 체험의 주체는 나이다. 고로 체험학습이란 나 자신을 학습의 대상자가 아닌 학습의 주체로서 인식하는 학습이다. 능동적이고 자주적으로 의사를 결정하고 문제 해결능력을 함양하는 교육이다. 본 연구는 이러한 개념을 바탕으로 본 연구자가 수정, 고안한 체험학습 수업을 통일교육 교수-학습 방법으로 다음과 같이 적용했다(<표 9> 참조). 적용 대상은 경상남도 진주시 소재 고등학생 남녀 3명을 대상으로 하였으며 이들은 모두 통일교육 수업을 듣고 자발적 참여를 통해 해당 수업에 참여하였다.

〈표 9〉 통일교육 체험학습의 교수-학습 계획서

학습 단계	학습과정	교수 - 학습 활동		시량	학습 형태	자료 및 유의점
		교사 활동	학생 활동			
도입	1. 인사하기	1. 해당 노인복지 시설로 학생들을 이송한다.	1. 해당 노인복지 시설로 들어가 인사한다.	10분		1. 시간을 늦지 않게 업수
	2. 봉사활동 업무분담	2. 봉사활동 업무를 부여 받는다.	2. 봉사활동 업무를 각자 부여 받는다.			
전개	3. 봉사활동	3. 봉사활동 업무를 함께 한다.	3. 각자에게 주어진 봉사활동 업무를 성실히 이행한다.	90분	분담 활동 토의식 전체 토론	1. 토론 과정에서 적극적으로 참여하나 타인의 의견을 경청한다. 2. 예의범절에 어긋나는 행동을 하지 않는다.
	4. 실향민 할머니들과의 다과회	4. 실향민 할머니들과의 다과회를 준비하고 편안한 자리에서 자연스러운 토론이 될 수 있도록 준비한다.	4. 편안한 분위기에서 실향민 할머니들의 이야기를 경청 한다.			
	5. 질문과 토론	5. 할머니들의 이야기에 적절한 질문과 토론이 나오게끔 유도한다.	5. 할머니들의 이야기에 적절한 질문과 토론을 갖는다.			
	6. 생각 돌아 보기	6. 할머니들의 이야기를 들은 학생들에게 수업시간의 토론과 주제를 상기시켜 기존의 생각과 체험한 자신의 생각을 합일 시킨다.	6. 머리와 가슴을 일치시킴으로써 통일의 의미를 되새겨 본다.			
	7. 평가	7. 오늘의 봉사활동과 토론에 대해 평가한다.	7. 소감을 이야기하고 싶은 학생은 자유롭게 발표한다. 자기평가지와 체험 학습과정 기록지를 작성한다.			
	8. 인사하기	8. 할머니들께 인사하고 일정을 마친다.	8. 할머니들께 인사하고 일정을 마친다.			

<표 9>는 철학적 탐구공동체의 이론을 이용한 통일교육 수업에서 새 터민의 현실에 대한 교수-학습 방안이다. 체험학습은 실향민 할머니가 살고 있는 노인복지 시설로 찾아가서 학생들과 봉사활동을 하고 다과회를 가지며 할머니의 이야기를 듣는 과정으로 이루어졌다. 이러한 과정에서 학생들은 이전 수업을 통해 얻었던 인지적, 정의적 영역의 지식과 감정을 할머니를 통해 직접적으로 체험하는 계기를 갖게 되었고 인지, 정의, 행동의 일치를 경험하게 되었다. 때문에 교사는 이러한 점을 자연스럽게 이룰 수 있도록 진행자의 역할을 해야 하며 나아가 할머니의 이야기와 수업 시간에 있었던 개념 토론과 탐구 공동체의 논의를 생각의 수면 위로 떠올려 학생들 스스로가 이를 능동적으로 합일화시킬 수 있도록 유도해야 한다.

체험은 스스로 존재하는 주체성을 가진다. 개인의 삶을 이끌어 가는 사람은 남이 아닌 자신이다. 체험은 이러한 성격을 가지고 신체와 같은 의미를 가진다. 체험으로서 지성과 지각을 더욱 공고히 가질 수 있기 때문이다. 따라서 참여교육이 가지는 의미는 지금까지 언급한 이해교육, 가치교육을 완성시키는 단계라 볼 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 통일에 대한 사회적 합의 도출을 위해 통일 환경의 변화를 반영하여 새로운 통일교육 교수-학습 방법을 제안하고 그 실천 방안을 모색하는 데 목적을 두고 진행되었다. 이 목적을 달성하기 위해 먼저 통일교육의 개념과 역사, 외국의 사례를 제시하고 이에 근거하여 세부 과제를 연구 내용으로 선정하였다. 더불어 현재 통일교육을 받고 있는 초중등 재학생과 통일교육을 받은 대학생들을 중심으로 통일교육에 대한 인식을 연구조사를 토대로 제시하였다. 연구결과는 통일 환경 다층적 문제를 표출시키고 사회적 합의를 도출시킬 수 있는 다각적 교육방법, 통일교육을 활성화시킬 수 있는 새로운 교수-학

습 방안의 제시를 요구하였다.

이에 본 연구는 당초 통일교육의 개념에 입각해 나아가야 할 통일교육의 목표인 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육과정을 통일교육 활성화를 위한 교수-학습 방법을 적용 사례를 통해 제시하였다. 본 논문에서 제시한 교수-학습 방법은 세 가지이다. 첫째, 통일의 상대방인 북한의 체제와 이념에서 비롯되는 문제를 인지하기 위해 개념 분석을 통한 이해교육이다. 둘째, 북한의 특수성으로 인해 나타난 도덕적 딜레마 문제에 정의적 교육으로 동감하고 나아가 가치 보편화 과정을 이끌어 내는 가치교육이다. 셋째, 이러한 인지와 정의의 영역을 행동으로 직접 체험하여 체험을 통해 통일의 문제를 자신의 문제로 여기는 참여교육이다. 이러한 제언은 사례를 통해 적용되었으며 학생들의 자발적인 참여로 이루어졌다.

따라서 본 연구의 결론은 이러한 일련의 과정이 통일교육의 개념과 목적에 부합하고 통일문제에 대한 사회적 합의 능력을 교육으로서 기르고자 한 연구이기에, 독일 통일의 뿌리 역할을 했던 보이텔스바헤르 합의처럼 시대의 요구에 부응하는 바람직한 노력임을 강조하는 바이다.

올해는 광복으로부터 65년이 지난 해이다. 동시에 분단으로부터 65년이 지난 해이다. 광복이 어려웠던 만큼 우리 사회는 분단의 아픔과 현실의 문제를 극복해야 할 의무와 책임이 있다. 이것을 바로잡는 첫 걸음은 교육에서 시작해야 한다. 광복을 여는 서막을 3.1 운동이 열었고 이것을 위한 사회적 합의를 교육과 계몽이 열었던 것처럼, 통일을 향한 사회적 합의는 교육을 통해서 시작될 수 있기 때문이다. 본 연구에서 시행한 연구조사와 제언을 통해 사회적 합의를 위한 통일교육이 보다 활성화될 수 있었으면 하는 바람이다.

〈참 고 문 헌〉

[1]

- 박균열, 『국가안보와 가치교육』, 철학과현실사, 2004
- 매튜립맨, 박진환 김혜숙역, 『고차적 사고력』, 인간사랑, 2005
- 박효종, 『국가와 권위』, 박영사, 2004
- 박효종, 『민주주의와 권위』, 서울대학교 출판부, 2005
- 정세구, 『탐구수업』, 배영사, 1977
- 정세구, 『가치, 태도 교육의 이론과 실제』, 배영사, 1979
- 정세구, 『국민윤리교육론』, 교육과학사, 1983
- 정세구, 『국민정신교육의 과제』, 교육과학사, 1987
- 정창우, 『도덕교육의 새로운 해법』, 교육과학사, 2007
- 정창우, 『윤리와 논술1』, 울력, 2007

[2]

- 김용대, “통일교육의 실천적 모색”, 『2007(하계) 중등 도덕윤리 자격 연수』, 경상대학교 사범대학 부설 중등교육 연수원, 2007
- 고정식 외, 『통일지향 교육 패러다임 정립과 추진 방안』, 서울: 통일연구원, 2004
- 박균열, “군 정훈교육의 실상과 개선방안”, 『통일문제연구』 통권33호, 평화문제연구소, 2000 상반기
- 박찬석, 『통일교육의 성립과 가정』, 파주: 한국학술재단, 2007
- 박찬석, “학교 통일교육의 역사-도덕과를 중심으로-”, 통일연구원 외, 『도덕과의 통일교육에 대한 성찰과 비전, 그리고 활성화 방안』, 2010
- 송병순. “남북한 통일교육의 현실과 과제”, 한국교육연구소편, 『한국 교육연구 창간호』, 1994

- 이용숙 외, 『교과서 정책과 내용구성 방식 국제비교 연구』, 한국교육개발원, 1995
- 정창우, “도덕, 윤리과 교육에서의 통일교육에 대한 성찰에 대한 논평”, 통일연구원 외, 『도덕과의 통일교육에 대한 성찰과 비전, 그리고 활성화 방안』, 2010
- 조난심 외, “초, 중학교 도덕과 교육과정 해설 연구개발”, 『서울: 한국교육과정평가원』, 2007
- 차우규, “제7차 교육과정 초등학교 도덕과 교육과정의 특징과 교과서 개발 방향,” 한국도덕윤리과 교육학회 세미나 자료 (2000. 4. 29)
- 통일부 통일교육원, 『2010 통일교육 지침서』, 통일부 통일교육원, 2010
- 황인표, 『도덕과 통일교육』, 서울: 울력, 2006
- 황인표, “학교 통일교육 활성화 방안”, 통일연구원 외, 『도덕과의 통일교육에 대한 성찰과 비전, 그리고 활성화 방안』, 2010

[3]

- Bruner, J. S., "The Act of Discovery", Harvard Educational Review 31, 1961.
- Christine Durham, “Handy Thinking Tools To Promote Creative Problem Solving”, 『Teaching Strategies that Promote Thinking : Models and Curriculum Approaches』, McGraw-Hill, 2006.
- 공감코리아 <http://www.korea.kr/>
- 국가기록원 나라기록포털 <http://contents.archives.go.kr/>

[부록]

통일교육에 대한 설문조사

학생여러분 안녕하십니까?

이 설문지는 통일교육에 대한 대학생들의 인식을 알아보기 위해 만들어졌습니다. 여러분께서 응답하신 내용은 다른 여러 학생들의 응답과 함께 통계적으로만 처리되고 통계법 제13조에 따라 비밀이 보장됩니다. 설문지의 질문에 대해 평소에 생각하던 바를 편하게 응답해 주시면 됩니다. 바쁜 학업에도 불구하고 협조해 주셔서 감사합니다.

2010년 9월

연구자: 경상대학교 윤리교육과 방민권

나이	입학년도	형제자매수 (본인포함)	군복무 여부	소속	성장지 (만 12세 이전)
만()세	()년도	<input type="checkbox"/> 1명 <input type="checkbox"/> 2명 <input type="checkbox"/> 3명 <input type="checkbox"/> 4명 이상	<input type="checkbox"/> 예 <input type="checkbox"/> 아니오	<input type="checkbox"/> 초등학교 <input type="checkbox"/> 중학교	<input type="checkbox"/> 경기 <input type="checkbox"/> 강원 <input type="checkbox"/> 충남 <input type="checkbox"/> 충북 <input type="checkbox"/> 전남 <input type="checkbox"/> 전북 <input type="checkbox"/> 경남 <input type="checkbox"/> 경북 <input type="checkbox"/> 제주 <input type="checkbox"/> 서울 <input type="checkbox"/> 부산 <input type="checkbox"/> 대구 <input type="checkbox"/> 인천 <input type="checkbox"/> 대전 <input type="checkbox"/> 울산 <input type="checkbox"/> 기타(해외 등)
성별	학과 계열	종교 유/무		<input type="checkbox"/> 고등학교 <input type="checkbox"/> 대학교 <input type="checkbox"/> 국군	
<input type="checkbox"/> 남자 <input type="checkbox"/> 여자	<input type="checkbox"/> 성년 <input type="checkbox"/> 미성년	<input type="checkbox"/> 유 <input type="checkbox"/> 무			

문) 다음은 통일교육의 인식과 방향에 관련한 질문입니다. 여러분의 생각과 가장 가까운 번호에 “✓” 표시를 해주세요.

1. 통일교육을 받은적이 있는가?	<input type="checkbox"/> 1) 있다 <input type="checkbox"/> 2) 없다
2. 통일교육은 어디서 받았는가?	<input type="checkbox"/> 1) 학교 수업시간 <input type="checkbox"/> 2) 매체 <input type="checkbox"/> 3) 군대 <input type="checkbox"/> 4) 타 교육기관 <input type="checkbox"/> 5) 기타의견 (_____)
3. 통일교육을 받은 후 통일에 대한 인식은 어떠한가?	<input type="checkbox"/> 1) 긍정적 <input type="checkbox"/> 2) 부정적
4. 부정적 이유는 무엇인가?	<input type="checkbox"/> 1) 통일비용 <input type="checkbox"/> 2) 북한에 대한 부정적 인식 <input type="checkbox"/> 3) 군 복무 기간 연장과 위험 <input type="checkbox"/> 4) 기타의견 (_____)
5. 긍정적 이유는 무엇인가?	<input type="checkbox"/> 1) 동포애 <input type="checkbox"/> 2) 장기적 이익, 통일 기대효과 <input type="checkbox"/> 3) 군 복무 기간의 단축 <input type="checkbox"/> 4) 기타의견 (_____)

* 끝까지 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.

〈장 려〉

국군포로의 송환 및 예우 등에 관한
법률의 문제점과 개선방향
- 미귀환 국군포로의 송환과 억류지
사망 국군포로의 권리 문제를
중심으로 -

영남대 법학전문대학원 박원연

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 「국군포로법」의 도입 배경 및 연혁
- III. 미귀환 생존 국군포로의 송환에 대한 문제점
- IV. 억류지 사망 국군포로 및 2세 가족에 대한 문제점
- V. 「국군포로법」의 개선방안
- VI. 결 론

【참고문헌】

[요약 문]

「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」
[시행 2009.4.1] [법률 제9289호, 2008.12.31,
일부개정] 의
문제점과 개선방향
- 미귀환 국군포로의 송환과 억류지 사망 국군포로의
권리 문제를 중심으로 -

1994년, 한국에서 한국전쟁 이후 수십 년간 잊혀져 왔던 존재가 갑자기 등장하는 사건이 발생한다. 6.25 전쟁 정전협정 이후부터 북한에 억류된 채 살아오다 북한을 탈출, 압록강을 건너 한국으로 귀환한 국군포로 고(故) 조창호 중위가 국방부장관에게 50년만의 귀환 복귀 신고를 한 것이다. 고(故) 조창호 중위의 탈출과 귀환 이후 간헐적이지만 국군포로의 북한 탈출과 한국 귀환이 이루어지기 시작하였고, 한국 국민과 정부는 정전 이후 50년이 지나서야 국군포로의 실체를 확인하고 그들의 송환 및 국내 정착을 위한 지원에 관심을 갖기 시작하였다. 우방인 미국이 자국의 전쟁을 수행하다 포로가 된 군인들을 송환시키기 위해 수많은 노력을 지속적으로 해온 것에 비하여 대한민국의 노력은 이제야 시작된 것이었다. 결국 한국정부는 각종 자료와 정보들을 통해 500명 이상의 국군포로가 생존하고 있음을 확인하였고, 그들의 북한에서의 고통스런 삶이 드러나기 시작하였다. 또한, 국군포로가 억류지인 북한에서 반강제적으로 형성한 국군포로 가족에 대한 사회적·법적 차별에 대해서도 알 수 있게 되자, 드디어 1999년에 한국은 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 (이하 「국군포로법」)을 제정하여 국군포로의 송환과 국군포로 및 그 가족에 대한 대우와 지원을 위한 첫걸음을 떼게 된다.

국군포로는 2008년 정부 추산 생존 및 사망한 국군포로를 모두 합해 약 1,700명으로 추산하고 있다. 그러나, 1953년 정전협정 당시 유엔사령부에서 작성된 자료를 통해 살펴보면, 실종 처리되어 귀환하지 못한 장병의 숫자는 8만여 명에 이르고 있고 실제로 북한은 1956년 6월 「내각결정 143호」를 통해 국군포로에게 공민증을 발급하고 사회인으로 환원시키는 조치를 내렸다. 북한 당국은 이들 국군포로는 북한으로 전향 의사를 표시한 자들로서 제네바 III협약의 대상이 되는 전쟁포로로 인정할 수 없다는 입장이다. 그러나, 이미 1953년 정전협정 규정에 의해 북한과 한국 두 당사자는 포로의 송환을 해야 할 의무를 부담하고 있고 1956년까지 국군포로를 한국으로 송환하지 않았다는 사실은, 북한이 1953년 정전협정 시에 유엔 정전위에게 국군포로를 면담할 기회를 부여하지 않았다는 것을 반증하는 것으로서 북한의 주장에 설득력을 갖지 못하게 하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 여전히 국군포로문제에 있어 ‘단 한명의 국군포로도 북한에 남아 있지 않다’는 것이 공식적인 태도이고, 국군포로의 신체적 자유권 등에 대한 심각한 침해 상태를 개선하지 않고 있다. 한국 정부는 고(故) 조창호 중위의 귀환 이후 국군포로의 송환을 위한 외교적 노력을 기울였으나 이러한 북한의 일관된 비타협적 태도로 인해 난항을 겪게 되었다.

그러나, 국군포로에 대한 이러한 한국의 관심과 노력은 정치권과 언론에 이슈화된 경우에만 일시적으로 기울여졌고, 국군포로의 전반적인 문제 및 실태와 향후 발생 가능한 문제에 대한 대책과 지원, 국군포로송환 등에 필요한 전담기구 설치 그리고 국군포로가 북한에서 형성한 가족의 지원 등에 대한 대책은 이루어지지 못하였다. 즉, 정치권과 정부는 국군포로와 관련한 문제가 이슈화된 당시에만 그와 관련된 문제만을 위해 법을 만들고 임시적으로 노력을 하였을 뿐이고 종합적이고 체계적인 정책과 법률 마련은 이루어지지 못한 것이다.

이러한 문제점에 의해 「국군포로법」은 제정 이후 10년도 되지 않

아 2차례의 추가 수정 보완이 이루어지는 개정을 하게 되었다. 하지만 이렇게 개정된 현행 「국군포로법」 조차도 미귀환 국군포로의 송환과 사망한 국군포로의 대우 그리고 국군포로 2세 가족과 관련한 부분에 대한 문제로 인하여 재개정 논의가 이루어지는 등 법률의 흠결이 존재하고 있다. 여전히 법적인 측면에서 현행 「국군포로법」은 부진정입법부작위 상태로 있는 것이고, 동법 제1조(목적) “이 법은 국군포로의 실태 파악 및 송환과 국군포로 및 그 가족에 대하여 필요한 대우와 지원에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 애국정신을 함양하고 국군포로 및 그 가족의 생활 안정과 복지 향상에 기여함을 목적으로 한다”라는 규정은 단순한 선언적 의미를 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 「국군포로법」에 대한 해석과 적용에 있어서도 주무부처인 국방부 등에서는 해석의 오류를 범하고 있어 일관성있고 체계적이며 종합적인 법률의 보완이 시급하다.

동법과 관련된 구체적 문제로서 첫째, 「국군포로법」에는 제1조(목적)에서 국군포로의 송환과 국군포로 및 그 가족에 대한 ‘대우와 지원’을 규정하면서도 제6조에서 국군포로 중 ‘본인이 살아서’ 한국으로 귀환한 후 국방부장관에게 ‘등록신고’한 경우에만 국군포로로 인정하여 각종 지원과 대우만을 규정하고 있다. 따라서, 북한을 탈출하여 중국 등 제3국으로 탈출하였으나 현지에서 사망한 국군포로, 북한 탈출 도중 사망한 국군포로, 북한에서 사망한 국군포로는 국군포로의 신분을 인정받고 명예를 회복할 수 있는 「국군포로법」상의 “신청권”마저 인정받지 못하는 문제점이 있다. 둘째, 동법 제5조에서 제3국 체류 국군포로의 송환에 대한 지원을 규정하고 있으나, 동법 시행령 및 시행규칙에서 이를 구체화할 만한 세부 규정이 없는 등 선언적 조항에 그치고 있어 이에 대한 세부 입법이 필요하다. 셋째, 국군포로 중 ‘생존하여 귀환한 국군포로’에게만 등록신청권을 부여하는 「국군포로법」 제6조의 규정으로 인하여 미귀환 국군포로와 그 가족은 보수청구권 및 각종 보상지급청구권을 발급받을 수 없어 헌법상·법률상 평등권 침해의 소지가 존재하고 있으며 동시에 만약 사망한

국군포로가 유해로서 한국으로 귀환한 경우, 그 권리를 인정받을 수 있는 법적 구체 절차가 앞으로 마련된다고 하더라도 국군포로 2세 가족이 그 권리를 상속할 수 있는지에 대한 구체적 입법이 부재한 상태이다. 또한, 한국으로 귀환한 국군포로 2세 가족은 그 신분상 일반 탈북자와 분명 다르다 할 것임에도 불구하고 그들에 대한 대우 및 지원이 일반 탈북자에 비해 형평성을 갖추지 못한 면들이 있어 이에 대한 문제점도 존재한다.

따라서, 본문에서는 국군포로의 발생 배경 및 원인을 살펴보고 미귀환 국군포로의 현황과 북한에서의 삶 그리고 국군포로 문제에 대한 북한 당국의 기본적인 태도와 한국정부와의 교섭 과정을 검토한 뒤 「국군포로법」의 제정 배경과 연혁, 현행 「국군포로법」과 관련된 문제들인 동법 제1조의 선언적 문구를 구체화할 입법의 문제, 제2조 정의 규정에 대한 보완문제 그리고 제6조 등록규정에서 발생한 흠결 등을 살펴볼 것이다. 즉, 미귀환국군포로 송환의 문제, 북한에서 사망한 국군포로 유해의 송환 및 대우 문제, 국군포로가 북한에서 형성한 2세 가족의 한국으로의 귀환 지원과 국내 정착과 관련한 내용들을 검토한다. 또한, 현행 「국군포로법」의 재개정을 추진하고 있는 한국 정부(국방부)와 (사)6.25국군포로가족회의 동법에 대한 태도를 살펴본 후 「국군포로법」의 정부의 태도와 문제점을 검토하겠다.

위와 같은 문제점들에 대한 검토를 통해 국군포로 문제를 규율하고 있는 「국군포로법」의 문제점에 대한 개선방안을 찾아보고자 한다. 구체적으로 미귀환 생존 국군포로 및 유해송환에 대한 방안, 북한에서 사망한 국군포로와 그 국군포로 2세 가족의 지원 방안을 살펴볼 것이며 더불어 현재 북한에서 사망한 국군포로의 2세 가족이 사망 국군포로 본인의 권리를 인정받기 위한 사법적 구체가능성이 있는 것인지 검토하여 해결 방안을 모색하고자 한다.

국군포로 및 그 가족은 한국전쟁으로 인해 수십 년 간 고국으로 돌아오지 못하였고, 국군포로의 문제는 북한에서 고통스런 삶을 살아왔

던 국군포로 본인과 그 가족에 대한 인권의 문제로서, 헌법상 대한민국 국민에게 보장되고 국제법상 제네바조약에 의해 전쟁포로에게 보장된 거주이전의 자유·신체의 자유·가족형성의 자유 등 인간이라면 누려야 하는 기본적 인권을 심각하게 침해당하고 있는 문제가 있다. 이러한 문제들에 대한 학문적 논의를 통해 정치적 구호와 선언적 의미만을 가지고 있어 부진정입법부작위 상태에 놓여 있는 현행 「국군포로법」의 적절한 개정에 도움이 되고, 나아가 국군포로와 관련된 제 문제들을 총체적이고 구체적으로 규율하고 해결해 나가는 선진화된 모습의 조국이 되기를 바란다. 아울러 「국군포로법」 제1조(목적)에서 규정하고 있듯 여전히 안보 위협이 존재하는 한국의 국민으로서 국민의 애국심을 함양하고 국군포로 및 그 가족의 생활안정과 복지향상에 기여하기를 희망한다.

I. 서 론

1. 연구목적

“6·25 전쟁은 아직 끝나지 않았고 앞으로 이 같은 전쟁이 없으리라
라고 어떻게 보장하느냐. 전쟁이 일어나면 과연 포로가 또 없다고 할
수 있느냐, 국군포로 문제의 해결은 미래의 국가안보 차원에서 중요
하다. 지금 현역 군인들이나 우리나라의 젊은이들에게 나라를 지키
사람들이 어떻게 대우를 받고 어떻게 처리했느냐를 보여주는 문제다.
그렇기 때문에 이 문제는 꼭 짚고 넘어가야 한다”¹⁾ 이것은 2000년
에 70대의 고령의 나이로 북한을 탈출해 한국으로 돌아온 국군포로
유철수씨의 발언이다. 이는 지난 수십 년 간 방치되어 온 국군포로문
제의 처리가 국가차원에서 얼마나 중요한 것인가를 일깨워주고 있다.

한국전쟁에 대한 정전협정이 이루어지고 반세기가 넘는 시간이 흘
렀다. 정전협정 당시 전쟁에 참전했던 한국군·유엔군과 북한군·중국군
사이에 포로교환 교섭이 있었으나, 한국군 포로의 경우 유엔사령부가
추산한 숫자인 약 8만 2천 명 중 10분의 1 정도만이 한국으로 돌아
올 수 있었고 대다수는 정전 후 한국정부에 의해 전사자 처리 또는
실종자 처리되었다. 그리고, 한국은 지난 수십 년 간 국군포로의 존재
를 잊은 채 국가발전에 역량을 집중하며 살아왔다. 그러나, 1994년
국군포로였던 고(故) 조창호 중위가 차가운 압록강을 건너 한국으로
돌아와 국방부장관에게 귀환 신고를 하는 역사적인 사건이 발생하였
고 한국은 잊고 있었던 국군포로의 존재를 인식하기 시작하였다. 경
제발전과제와 냉전시대의 이념 대립 시기를 거치며 북한과 대립하던
한국은 국군포로의 문제를 해결하기 위한 적극적이고 효과적인 수단
을 가질 수 없었으나 이제는 더 이상 국군포로의 확인 및 송환 문제
를 외면할 수 없게 된 것이다. 고(故) 조창호 중위의 귀환 이후 수 십

1) 출처 : 2010.3.23. 인터넷뉴스 데일리안. 2000년 북한을 탈출해 한국으로 귀환한 고(故) 유철수
6.25국군포로가족회 명예회장의 인터뷰 내용

명의 국군포로가 조국의 품으로 돌아왔다. 그들의 증언을 통해 국군포로의 존재가 좀 더 분명하게 드러나게 되었으며, 국군포로 2세 가족 또한 한국으로 귀순하여 왔다. 이에 한국정부는 그들에 대한 법적 지위와 대우 등에 대한 정책 마련을 위해 1999년에 「국군포로대우등에관한법률」(이하 「국군포로법」)이 제정되기에 이르렀다.

그러나, 「국군포로법」은 1999년 최초 제정 이후 지금까지 2차례의 개정을 거쳤음에도 불구하고 여전히 국군포로문제 전반에 대한 내용을 규율하지 못하는 부진정입법부작위 상태에 놓여 있어 실질적으로 국군포로문제를 처리하는 데 한계로 작용하고 있다. 현재까지도 북한에는 한국정부가 공식적으로 확인한 숫자로만 560명의 국군포로가 생존해 있고 그들에 대한 송환 노력을 위한 구체적인 방안이 부족한 상태이다. 또한, 북한에서 사망한 국군포로의 숫자가 얼마나 되는지, 그들에 대한 대우는 어떻게 해야 할 것인지 그리고 그들이 북한에서 형성한 국군포로 2세 가족에 대한 지원 대책은 어떠한지 하는지 등에 대한 적절하고 통일적인 대책을 「국군포로법」에서는 충분히 담아 내지 못하고 있다. 특히, 북한(억류지)에서 사망한 국군포로 본인의 보수지급 청구권 인정 여부와 국군포로 2세 가족에 대한 법정상속권 인정 여부 및 일반 탈북자와 큰 차이 없는 지원 방안은 문제가 아닐 수 없다.

본문을 통해 「국군포로법」의 구체적, 법적, 정책적 문제점을 검토하고 이를 토대로 개선방향을 찾아봄으로써, 대한한국의 국민이자 나라를 위해 싸웠던 군인이었던 국군포로들에 대한 인권 개선과 한국으로의 송환과 지원 등 실질적인 도움이 되기를 염원하며 입법정책의 개선을 바라는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구범위

이러한 「국군포로법」의 구체적 법적 문제로서 첫째, 「국군포로법」

에는 제1조(목적)에서 ‘국군포로’의 송환과 ‘국군포로 및 그 가족’에 대한 ‘대우와 지원’을 규정하면서도, 제6조에서 국군포로 중 ‘본인이 살아서’ 한국으로 귀환한 후 국방부장관에게 ‘등록신고’한 경우에만 사실상 국군포로로 인정하여 각종 지원과 대우만을 규정하고 있다. 따라서, 북한을 탈출하여 중국 등 제3국으로 탈출하였으나 현지에서 사망한 국군포로, 북한 탈출 도중 사망한 국군포로, 북한에서 사망한 국군포로는 국군포로의 신분을 인정받고 명예를 회복할 수 있는 「국군포로법」상의 “신청권”마저 인정받지 못하는 문제점이 있다. 둘째, 동법 제5조에서 제3국 체류 국군포로의 송환에 대한 지원을 규정하고 있으나 동법 시행령 및 시행규칙에서 이를 구체화할 만한 세부 규정이 없는 등 선언적 조항에 그치고 있어 이에 대한 세부 입법이 필요하다. 셋째, 국군포로 중 ‘생존하여 귀환한 국군포로’에 게만 등록신청권을 부여하는 제6조의 규정으로 인하여, 미귀환 국군포로와 그 가족은 보수청구권 및 각종 보상지급청구권을 발급받을 수 없어 헌법 및 법률상 평등권침해의 소지가 존재한다. 또한, 국군포로 2세 가족의 지원이 현실성을 갖추지 못한 면들이 있어 이에 대한 문제점도 존재한다.

따라서, 아래에서는 국군포로문제의 발생 원인과 배경, 국군포로의 현황 및 북한에서의 실태 그리고 국군포로 송환과 관련한 북한의 태도와 한국정부의 해결노력 과정 및 「국군포로법」의 연혁을 살펴본 뒤, 현행 「국군포로법」이 국군포로문제를 실질적으로 규율하지 못하고 있는 문제점들과 관련하여 핵심적 법조항(제2조, 제3조, 제6조, 제9조 등)을 구체적으로 검토하고 미귀환 국군포로의 송환 문제, 제3국에 체류 중인 국군포로의 귀환 지원 문제, 억류지 사망 국군포로의 권리와 국군포로 2세 가족에 대한 지원에 대하여 위 법의 분석을 통해 법적인 흠결 문제들을 중심으로 논의를 진행할 것이다. 그리고, 사망한 국군포로의 권리문제에 관해 사법적 구제가능성은 있는 것인지도 검토하여 「국군포로법」이 실질적으로 국군포로문제를 해결하기 위한 종합적 체계를 구축하는 데 도움이 되도록 한다.

II. 「국군포로법」의 도입배경 및 연혁

1. 국군포로의 의의

(1) 국군포로의 개념

1) 포로의 개념

‘포로’란 전쟁상태에서 상대국에 의해 포획 또는 억류되어 자유를 박탈당했으나 국제법이나 특별협정 등으로 인해 신분을 보장받은 적의 국민 또는 군인을 의미한다. 이에 대해 일반적으로 인정되고 있는 국제법은 ‘제네바 III 협약(Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War of August 12, 1949)’이다. 동 협약에 따르면 ‘포로는 인도적으로 취급되어야 하며(제13조), 교전 당사국은 적대 행위 종료시 즉각 전쟁포로를 본국으로 송환해야 한다(제16조)’고 규정하고 있다.

2) 국군포로의 개념

국내법인 「국군포로법」 제2조(정의)에 따르면, "국군포로"라 함은 대한민국 군인으로서 참전 또는 임무 수행 중 적국(반국가단체를 포함한다)이나 무장폭도 또는 반란집단(이하 "억류국 등"이라 한다)에 의하여 억류 중인 사람 또는 억류지를 벗어난 사람으로서 대한민국으로 귀환하지 아니한 사람을 말한다.

대한민국이 수립된 이후 한국은 두 번의 전쟁(한국전쟁과 베트남전쟁)에 참전하였으나, 동 법률은 주로 한국전쟁 당시 북한에 억류되어 귀환하지 못한 한국군과 그 가족에 대한 송환 및 예우 등을 규정하기 위한 것이었던 바, 국군포로의 실질적인 의미는 대한민국 군인으로서 한국전쟁 중 혹은 그 이후에 북한에 의해 억류 중인 사람 또는 억류지를 벗어났으나 아직 한국으로 미귀환한 자를 의미한다.

2. 국군포로의 현황 및 실태

(1) 북한 억류 국군포로의 현황 (2008.2 현재)²⁾

구분	계	생존	사망	행방불명
인원수(명)	1,770	560	910	300

(2) 귀환한 국군포로 및 국군포로 가족의 현황 (2010.6.24 현재)³⁾

구분	계	생존	귀국후 사망	억류지 사망후 유해로 송환	국군포로 2세 및 가족
인원수(명)	79	63	16	5	183명

1994년 고(故) 조창호 중위(2006년 사망)의 귀환으로 국군포로의 존재가 대한민국과 세계에 공식적으로 알려지기 시작한 이래 현재까지 79명의 국군포로가 대한민국으로 귀환하였고, 2010년 기준 약 501명의 국군포로가 생존하여 북한에 억류되어 있는 것으로 추정되고 있다.

또한, 북한에서 사망한 국군포로로서 최초로 유골로 귀환한 고(故) 백종규 씨를 비롯해 유골로 돌아온 국군포로가 5구이다.

(3) 미귀환 국군포로의 현황

휴전협정 체결 당시 유엔군사령부는 국군 8만 2,000여 명이 포로로 북한에 억류되어 있다고 추산했지만, 북한측으로부터 최종 인도된 국군포로는 8,343명이었다.

〈한국전쟁 당시 억류실종된 한국군 및 유엔군수(1953.8.7.유엔사령부 발표)〉⁴⁾

구분	전사	부상	실종 및 포로	합계
합계 (명)	95,800	294,280	89,262	479,342
한국군	58,809	178,632	82,318	319,759
유엔군	36,991	115,638	6,944	159,583

2) 출처 : 통일부, 통일백서 2008, p.212

3) 출처 : 2010.6.24. 인터넷신문 '데일리안' 기사 내용

4) 출처 : 국방부 전사편찬위원회, 1986, 「한국전쟁 요약」, p.358

(4) 국군포로의 북한 내 실태

국군포로 조창호, 양순용, 장무환 등의 북한 내 생활을 통해 국군포로의 북한 내 생활상을 살펴보면, 조창호 중위의 경우 1951년 4월 포병 소위로 임관하고 관측장교로 참전하였으나, 1951년 5월 작전 중 중공군에게 생포되어 조선인민군에게 인계되었고, 1952년 북한 당국은 그를 ‘월남을 기도한 반동분자’로 규정하고 13년 노동교화형에 처하여 교화소(한국의 교도소에 해당)로 이송·수감하였다. 정전 성립 후부터 1958년까지는 아오지 제1 특별수용소, 1958~1964년 동안은 강제교화소에 수감되었다. 1964년 출소 이후 자강도 중강진의 화풍광산을 시작으로 14년 동안 탄광에서 광부로서 살도록 지시받았고, 1975년부터는 반동계급이라는 이유로 변경지역인 중강진 호하구리광산으로 이동 배치하였으며, 1977년까지 탄광에서 광부로 일하다가 진폐증 진단을 받고서야 광부 일을 면제받게 되었다.⁵⁾

귀순한 국군포로의 증언을 종합해 보면, 대체로 조창호 중위와 같이 강제수용소, 교화소를 거쳐 함경북도와 자강도 등의 탄광에서 일을 하다 사망하거나, 강제노역으로 인해 병을 얻고 최하층 계급으로 분류되어 국가보위부 등의 감시와 검열을 지속적으로 받아 왔다.

(5) 국군포로 송환 제한 요소

1) 북한측의 국군포로 존재 부정

북한은 한국전쟁 정전협정 이후 현재 북한에 억류 중인 국군포로는 단 한 명도 없다는 것이 공식적인 입장⁶⁾으로서, 국군포로의 존재 자체를 부정하고 있다.⁷⁾ 또한, 북한은 국군포로의 문제를 일반 이산가

5) 동화연구소, “돌아온 조창호 소위는 말한다” 『同和』, 1994년 12월호, p.77 ; 통일연구원, 제성호, ‘미귀환 국군포로문제 해결방안’ p.28. 1999.참조

6) 남북한은 2006년 제18차 장관급회담에서 남북자와 국군포로를 포함해 ‘전쟁 시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람’에 대한 문제해결에 합의를 했지만, 북한이 ‘국군포로’의 존재를 인정하지 않았기 때문에 이행되지 않았다.

7) 2010년 8월 북한을 탈출해 제3국의 한국영사관에 피신해 있는 국군포로 김모씨(84세)의 경우,

족의 테두리에서 접근하는 방식을 취하고 있어 국군포로 확인 작업에도 어려움이 존재한다.⁸⁾

2) 정전협정에 의한 포로 송환의 문제

북한은 국군포로 문제에 있어 1953년 정전협정을 끝으로 포로교환이 종결되었다고 주장하고 있으며, 한국전쟁 당시 한국정부가 실행한 이른바 ‘반공포로석방(약 2만명)’을 거론⁹⁾하며 국군포로 중 상당수가 북한으로 전향했다고 주장할 가능성¹⁰⁾이 있다.

3. 국군포로법의 도입배경

(1) 최초 발의 목적

「국군포로법」 제1조(목적)에 의하면, 동법은 ‘국군포로의 실태 파악 및 송환과 국군포로 및 그 가족에 대하여 필요한 대우와 지원에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 애국정신을 함양하고 국군포로 및 그 가족의 생활 안정과 복지 향상에 기여함을 목적’으로 제정되었다. 그러나, 실제로는 1994년 생존 국군포로였던 고(故) 조창호 중위가 한국으로 귀환하였고, 이후 조창호 중위의 증언 등을 통해 북한에 생존한 국군포로의 존재가 세상에 알려지게 되었다. 이후 간헐적으로 국군포

1950년 한국군으로 징집되고 1년 후 강원도 가리봉 전투에서 머리를 다쳐 정신을 잃었다. 깨어난 직후 인민군에게 발견돼 북으로 가게 됐다. 1953년 7월 정전 담판 직후 중립국감독위원회가 국군포로 귀환을 위해 각 인민군 부대를 순회 조사를 했으나 북한은 포로병들을 평안남도 양덕으로 숨겼다가 이후 순안비행장 건설에 동원했다고 한다. 출처 : 2010.9.25. 연합뉴스 인용

8) 2006년 9월 1명의 국군포로가 ‘특수이산가족’이란 명칭으로 이산가족 상봉 회견장에 나올 수 있었다.

구분	생사확인 의뢰수	생존확인	사망확인	확인불가	상봉	상봉 가족수
국군포로	101	13	12	76	11	20가족(78명)

* 출처 : 통일부, 통일백서 2008, p.203

9) 통일연구원, 제성호, ‘미귀환 국군포로문제 해결방안’ p.61. 1999. 참조

10) 북한은 1956년 6월 ‘내각결정 143호’를 통해 국군포로에게 공민증을 발급하고, 사회인으로 환원시키는 조치를 취했으며, 이때부터 북한에선 국군포로라는 용어가 사라지고 ‘143호’ 또는 ‘43호’로 불리고 있다.

로가 귀환함에 따라 이들에 대한 송환 및 대우에 대한 정책이 필요하였고, 이후 북한에서 형성된 국군포로의 2세 가족들도 한국으로 귀순함에 따라 이들에 대한 대우에 대한 제도적 기틀 마련 및 안정적인 국내 정착지원이 필요하게 되었다.

(2) 2006년 재개정 제안 이유

2006년 한나라당 김문수 의원 등 21명의 의원이 발의한 당시 국군포로법의 개정 제안 이유를 살펴보면, “현행 「國軍捕虜待遇등에 관한 法律」은 귀환 이후 국군포로의 대우 및 지원에 관한 사항을 위주로 규율하고 있어 귀환 이전 국군포로의 송환에 관한 규율은 미흡하고 귀환 국군포로에게 소급 지급되는 보수가 일시에 현금으로 지급되면서 포로 주변 인물들에 의해 유용되고 있으며, 억류지 등에서 사망한 국군포로의 억류지 출신 가족이 귀환할 경우 이들에 대한 지원 규정은 미흡한 등의 여러 문제가 있음. 따라서, 법률에 귀환 이전 국군포로의 송환에 대한 국가 정책적인 사항을 추가로 규율하고, 귀환 국군포로의 억류 기간에 대한 보수를 분할 지급하도록 하며, 억류지 등에서 사망한 국군포로의 억류지 출신 가족들에 대해 지원금을 지급하는 등 현행법의 여러 문제점을 개선하려는 것임” 이라고 한다. 즉, 최초의 「국군포로법」은 국군포로의 송환 문제와 귀환 국군포로의 국내 정책에 따른 세부적 배려와 억류지 사망 국군포로의 억류지 출신 가족에 대한 지원 대책이 미흡하였고, 이에 대한 개선의 필요성이 증대하여 개정이 추진되었다.

(3) 2008년 재개정 제안 이유

2008년 민주당 서종표 의원 등 25명의 의원이 발의한 재개정의 제안 이유를 살펴보면, “귀환 국군포로들은 오랜 억류 생활과 국내 사회에 대한 전반적인 이해 부족으로 정상적인 사회생활이 어렵고, 특히 사회정착을 위하여 지급하는 연금과 지원금을 가까운 친인척이나 전문적인 브로커에게 사기를 당하여 막대한 재산상의 피해까지 입고

있는 실정이므로, 이에 대한 대책으로 이번 개정안을 제출하게 되었다.”고 한다.

현행 「국군포로법」인 2008년 개정안의 제안 이유를 살펴보면, 여전히 귀환 국군포로의 국내 정착을 위한 지원 대책이 금전적 부분에 치중된 문제점이 있어 실질적인 국내 정착에 대한 도움을 주고자 마련된 것이다. 결국, 「국군포로법」은 최초 발의 시부터 개정 현행법에 이르기까지 국군포로문제에 대한 종합적인 해결을 위해 마련된 것이라기보다는 국군포로와 관련된 문제가 사회적 문제로 부각될 때마다 이에 대한 임시방편으로 만들어졌다고 평가할 수 있다.

4. 국군포로법의 연혁

(1) 법제정 예비단계

1997년 대한민국 육군본부에서는 국군포로 및 실종자 자료의 전산화 작업을 실시하여 완료하였고, 1954년~1997년 동안의 유가족 신고, 병적확인, 탈북자 증언 등을 토대로 4차례의 조사를 통해 전쟁 실종자 41,971명을 확인한 후 그 중 22,562명은 전사 처리, 19,409명은 실종 처리를 하였다.¹¹⁾

1997년 9월, 통일안보정책조정회의에서 국군포로 문제의 추진방침을 정하고¹²⁾, 추진기구로서 범정부 국군포로 대책위원회와 국방부 국군포로 대책위원회 등을 운영하기에 이르렀다.

11) 1998년 4월에 실종 처리된 19,409명에 대해서도 전사처리하였다.

12) 구체적 내용으로, 첫째, 국군포로 문제는 국가의 본분과 도리에 관한 문제로서 범정부 차원에서 추진한다. 둘째, 실현 가능성과 남북관계 등을 감안, 단계적으로 접근한다. 셋째, 납북자, 이산가족과 연계하여 인도주의적 견지에서 포괄적 해결 대책을 모색한다. 넷째, 각종 남북회담시 지속적으로 제기하고 국제기구와 협조를 강화한다 등이 결정되었다.

(2) 법 제정

1999년 1월 29일에 「국군포로대우등에관한법률」이 제정되었고, 2004년 1월 19일에는 「국군포로송환등에관한업무운영규정」이 국무총리훈령 제448호로 제정되었다. 이후 수차례 그 명칭과 내용에 대해 일부 개정이 이루어졌고, 2006년 3월24일 일부 개정¹³⁾, 2008년12월 31일에 「국군포로의송환및대우등에관한법률」로 재개정¹⁴⁾되어 현재에 이르고 있다.

III. 미귀환 생존 국군포로의 송환에 대한 문제점

1. 국군포로 확인의 한계

한국정부는 국군포로 송환에 대한 북한과의 합의를 도출하기 위하여 장관급회담에서 원칙을 도출하고 실제적인 업무는 적십자회담을 통해 구체적으로 해결해 가는 방식을 취해 왔다. 이를 위해 한국은 북한이 단호히 부정하는 ‘국군포로’라는 용어 대신 우회적인 용어(‘6.25 전쟁 시기 및 전쟁 이후에 북한에 살고 있는 사람들’)를 사용함으로써 북한과의 국군포로 확인 작업에 대한 합의를 도출하기 위해 노력하였다. 6.15 남북 정상회담 이후 개최된 제1차 남북적십자회담(2000.6.27)에서 이러한 우회적 표현을 사용하였고, 동년 9월 20일

13) 국회의원 김문수 등의 제안 이유. ‘현행 「國軍捕虜待遇등에관한法律」은 귀환 이후 국군포로의 대우 및 지원에 관한 사항을 위주로 규율하고 있어 귀환 이전 국군포로의 송환에 관한 규율은 미흡하고, 귀환 국군포로에게 소급 지급되는 보수가 일시에 현금으로 지급되면서 포로 주변 인물들에 의해 유용되고 있으며, 억류지 등에서 사망한 국군포로의 억류지 출신 가족이 귀환할 경우 이들에 대한 지원 규정은 미흡한 점 등의 여러 문제가 있음. 따라서, 법률에 귀환 이전 국군포로의 송환에 대한 국가 정책적인 사항을 추가로 규율하고, 귀환 국군포로의 억류 기간에 대한 보수를 분할 지급하도록 하며, 억류지 등에서 사망한 국군포로의 억류지 출신 가족들에 대해 지원금을 지급하는 등 현행법의 여러 문제점을 개선하려는 것임’, 자료출처 : 6.25국군포로가족회

14) 국회의원 서종표 등의 제안 이유. ‘귀환 국군포로들은 오랜 억류 생활과 국내 사회에 대한 전반적인 이해 부족으로 정상적인 사회생활이 어렵고, 특히 사회정착을 위하여 지급하는 연금과 지원금을 가까운 친인척이나 전문적인 브로커에게 사기를 당하여 막대한 재산상의 피해까지 입고 있는 실정이므로, 이에 대한 대책’으로 재개정안 제출. 자료출처 : 6.25 국군포로가족회

에 열린 제2차 남북적십자회담에서는 더욱 우회적인 표현을 사용하였다. 결국, 2002년 5월 북한을 방문한 한나라당 박근혜 의원과 김정일 국방위원장과 면담을 계기로 같은 해 9월에 열린 제4차 남북적십자회담에서 “지난 전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 자”들에 대한 생사 및 주소 확인 문제를 협의할 용의가 있음을 북측으로부터 전달받음으로써 실질적인 합의가 이루어졌다.¹⁵⁾ 이후 한국정부는 제8차~제14차 장관급 회의에서 지속적으로 “전쟁시기 및 이후 행방불명자들의 생사 및 주소확인 사업을 조속히 실시할 것과 서신 교환을 북한에 제의하였으나 북한은 이런저런 부차적인 이유를 들며 미온적인 태도를 보여 오다, 제15차 장관급회담(2005.6)에서 생사 확인 등 인도주의 문제들을 협의하기로 합의하였다. 그 후에도 수차례 장관급회담과 남북적십자회담을 통해 원칙적 합의만 이루어지고 그 성과는 미약할 뿐이다.

따라서, 국군포로의 존재 및 생사여부 확인 작업은 국가정보원과 국방부에서 담당하여 왔고 귀환한 국군포로의 증언, 탈북자의 증언, 정보요원 등의 활동으로 수집된 증거, 국방부의 병적조사 등 다각적인 방법으로 국군포로를 확인하고 있으나, 그 한계가 존재하고 있는 실정이다. 즉, 현행 「국군포로법」은 추상적으로 국군포로의 송환을 위한 목적만 명시할 뿐 그 구체적인 시행에 관련하여 통일적이고 명확한 근거들을 마련하지 못하고 있다.

2. 구체적 지원 정책의 부재

현행 「국군포로법」은 제3조 제1항에서 “국가는 국군포로의 실태 파악 및 송환과 국군포로 및 억류지출신 포로가족의 대우와 지원에 관한 기본정책을 수립·시행하여야 한다”고 규정하고, 제2항에서 규정에 따른 기본정책에는 “국군포로의 소재 및 현황, 국군포로의 송환

15) 조진형, 2010, “국군포로, 이산가족문제에 대한 북한의 협상전략과 행태분석” 본문 참조

대책, 억류지출신 포로가족의 지원에 관한 사항” 등이 포함되어야 한다고 명시하고 있다.

그러나, 국방부 등 관련 부처에서는 국군포로의 송환을 위한 적극적인 대처와 송환 조치를 위한 예산편성조차 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이며, 현재까지 한국으로 귀환한 국군포로의 대다수는 조선족 혹은 한국인 중개인(소위 국군포로 송환 브로커)에게 돈을 지불하고 한국으로 돌아올 수 있었을 뿐이다. 한국정부의 공식적·비공식적 송환 노력에 의해 귀환한 국군포로는 현재까지 없었던 것으로 확인되고 있다.¹⁶⁾ 현행 「국군포로법」에는 개인적으로 북한을 탈출한 국군포로가 중국 등 제3국에서 사망한 경우 북한 탈출 과정에서 사망한 경우에도 등록 포로로 신청할 수 있는 권리에 대한 규정이 되어 있지 않고 있으며, 더욱이 이 같은 제3국으로의 탈출에 일단 성공한 경우에 대한민국 정부가 이들의 송환을 위해 지원을 해야 한다는 제5조의 선언적 규정만 존재할 뿐 구체적 세부조항이 존재하지 않고 있어 문제의 심각성을 더하고 있다.

또한, 정부차원의 구체적이고 총괄적인 지원에 대한 논의가 부족하였기 때문에 때때로 제시된 북한의 국군포로 및 납북자 문제에 대한 제안에 대하여 능동적으로 대처하지 못하는 경우도 발생하고 있다.¹⁷⁾

3. 국군포로 개인적 탈출의 지원문제

(1) 재정적·외교적 지원의 부족

16) 국군포로가 한국으로 귀환 후 받게 되는 보수 및 정착지원금 등 보상금에서 브로커에게 지급되는 평균 금액은 약 5천만원 정도로 알려져 있으나, 개인에 따라 그 금액은 큰 차이가 있다. 출처 : 6.25국군포로가족회

17) 북한이 2009년 10월 이후 남북정상회담을 개최하기 위한 물밑 교섭 과정에서 국군포로 4~5명과 전후 납북자 1명을 한국으로 돌려보내겠다는 제안을 했었으나, 북한은 교섭 과정에서 이와 함께 비료 30만t 등의 조기 제공을 요구했고, 한국 정부가 북측의 요구에 난색을 보여 지난 2월 협상이 완전히 결렬됐다. 출처 : 일본 산케이신문 2010. 8. 5자 인용

앞서 언급되었듯 국군포로 송환과 확인에 대해 북한의 비협조적 태도와 정부차원의 일괄적 해결 노력을 위한 구체적 세부정책의 부족 등으로 인하여 국군포로의 송환문제는 국군포로 개인의 북한 탈출이란 방식으로 진행되고 있다. 이러한 국군포로의 개인적 탈출은 거의 대다수가 한국에 있는 친인척의 재정적 지원 혹은 탈북자 지원단체 또는 오로지 개인적 노력과 탈북 지원 중개인(브로커)에 의해 진행되어 왔다. 그러나, 일단 북한에서 중국 등 제3국으로의 탈출에 성공한 국군포로는 한국대사관에 도움을 요청하거나 한국정부로부터 구조를 기대하는 것은 현실적으로 어려운 상황에 처해 있다.¹⁸⁾

한국정부는 대외적으로 중국정부에 대해 국군포로 및 탈북자의 복송에 반대하는 입장을 견지하는 소극적 입장을 보이고 있을 뿐, 국군포로 탈출 시 지금까지 한국은 일반 탈북자와 비교해 그들이 한국 군인이었으며, 제네바 III 협약에 의해 보호되는 전쟁포로라는 특수 신분임을 주장하며 한국으로의 송환 노력을 하여야 함에도 불구하고 기대에 크게 못 미치는 외교적·재정적 지원을 하고 있다. 특히, 개인적으로 탈출에 성공하거나 탈북 지원 중개인의 도움으로 탈출에 성공한 국군포로는 한국 정부의 재정적 지원이 없는 경우 탈북 지원 중개인(브로커) 등에 의해 다시 복송되는 위험에 노출되어 있어 문제의 심각성을 더하고 있다.¹⁹⁾

(2) 민간 기구와의 협력 부족

한국정부와 NGO 및 탈북자 지원단체 간의 상호협력이 부족한 것도 문제가 되고 있다. 2009년 8월에 북한을 탈출했으나 한국으로 귀환하지 못한 국군포로 정상운 씨(84세)의 경우, 현재 국제 엠네스티(AMNESTY)에서 단체 내 ‘긴급구명활동(UA) 네트워크’ 소속 회원 2

18) 2010년 8월에 북한을 재탈출한 국군포로 김모씨(84세)는 2010년 9월 현재 제3국의 한국영사관에 머물고 있다. 그는 2008년에 북한을 최초 탈출하였으나, 한국 입국이 여의치 않자 북한으로 돌아갔다가 이번에 며느리와 함께 탈북을 시도하였다. 출처 : 2010.9.25. 연합뉴스 인용

19) 정상운 씨(84세)는 북한에서 50년간 강제노동을 해오다 2009년 8월 탈북을 시도했지만, 중국 공안에 붙잡혀 2010년 2월 강제 복송된 것으로 알려졌다. 출처 : 2010.8.20.YTN 뉴스 기사 인용

천~3천명에게 구명을 위한 탄원서 작성을 요청하고, 또 김영남 북한 최고인민회의 상임의장과 신선호 유엔 주재 북한대사 등의 주소를 이메일에 표기하여 이들 주소로 정씨에 대한 인권침해를 중단할 것을 촉구하는 탄원서를 보내달라고 호소하고 있다. 그러나, 국제 앰네스티 한국지부 회원들은 북한과 회합·통신을 금지하는 국가보안법 규정에 따라 국군포로 구명을 위한 탄원서를 쓸 수 없는 상황이다. 이처럼 국내외 인권단체의 활동에 국가보안법 등 관련 법령의 문제로 인하여 정작 한국인들은 국군포로 문제에 적극적 활동이 어려운 실정이기 때문에 한국 정부 차원에서 민간기구들과의 강한 협력 체계가 요구된다 할 것이다.

IV. 억류지 사망 국군포로 및 2세 가족에 대한 문제점

1. 억류지 사망 국군포로의 의의

여기서 억류지 사망 국군포로란, 한국전쟁 등을 통해 북한에 억류되어 북한에서 살다가 사망한 국군포로를 의미한다. 이 숫자는 앞서 언급한 바와 같이 수만 명에 이르는 것으로 추산되고, 그들의 사망시점이나 북한에서의 행적 등 확인 작업은 미진한 상태이다.

2. 억류지 사망 국군포로의 법적 지위와 권리

억류지 사망 국군포로의 법적 지위를 규정하는 것은 간단하지 않다. 한국과 북한은 1953년에 정전협정을 맺으면서 동시에 포로교환에 합의하여 이를 시행하였다. 따라서, 「제네바 III 협약」에 의할 때 공식적으로 국군포로가 인정되기 어려운 문제점이 있고, 한국의 「국군포로법」에 의해서도 억류지 사망 국군포로의 경우에는 등록 포로로 될 자격이 부여되지 않고 있어 실제 법적 권리를 향유할 주체도

되지 못한다.

그러나, 「국군포로법」에서는 북한의 지속적인 존재의 부정에도 불구하고 생존한 국군포로에 대해서는 그 존재를 전제로 하여 등록 포로로 인정할 수 있도록 규정하고 있으므로 적어도 사망한 국군포로 역시 이에 준하여 포로로서의 법적 지위를 갖는다고 보아야 한다. 보수와 같은 재산권 등 헌법상 개인에게 부여된 고유한 기본권 중 사망 여부와 관계 없이 가질 수 있는 권리도 한국에서 인정되어야 하나 현행 「국군포로법」은 아직 이러한 부분을 규정하고 있지는 못하다.

「국군포로법」 제6조 제1항에는, “귀환포로 또는 억류지 출신 포로 가족으로서 이 법에 따른 대우 또는 지원을 받고자 하는 사람은 국방부장관에게 등록하여야 한다”고 규정하고 있어 억류지 사망 국군포로에 대해서는 등록 포로가 될 자격 자체를 인정하고 있지 않고 있다.²⁰⁾ 즉, 국방부의 공식적인 입장은 억류지 사망 국군포로는 유해로

- 20) 제6조 (등록) ① 귀환포로 또는 억류지출신 포로가족으로서 이 법에 따른 대우 또는 지원을 받고자 하는 사람은 국방부장관에게 등록하여야 한다. ② 국방부장관은 제1항의 규정에 따른 등록을 신청한 귀환포로가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록을 거부할 수 있다.
1. 전투 또는 임무수행 중 스스로 적에게 투항하여 포로가 된 사람
 2. 억류기간 중 억류국등에 스스로 적극 동조한 사실이 있는 사람
 3. 억류기간 중 고의로 국군에게 피해를 준 사실이 있는 사람
 4. 그 밖에 등록하는 것이 부적당한 사람으로서 대통령령이 정하는 사람
- ③ 국방부장관은 귀환포로를 등록할 때에는 다음 각 호의 기준에 따라 등급을 정하여 등록하여야 한다.
1. 1등급 : 억류기간 중 억류국등에 동조를 거부하여 수행생활을 하는 등 포로로서의 본분이 되는 행위를 한 사람
 2. 2등급 : 억류기간 중 생존을 위하여 억류국등에 단순노무 제공 등의 협조를 하였으나 대한민국에 대한 적대행위는 하지 아니한 사람
 3. 3등급 : 억류기간 중 생존을 위하여 억류국등의 공공조직에 가입하여 협조하는 등 대한민국에 간접적 적대행위를 한 사람
- ④ 국방부장관은 제1항의 규정에 따른 등록을 신청한 억류지출신 포로가족이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록을 거부할 수 있다.
1. 그 배우자 또는 직계존속 등인 국군포로가 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
 2. 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등의 범죄를 저지른 사람
 3. 살인 등 중대한 범죄를 저지른 사람
 4. 그 밖에 등록하는 것이 부적당한 사람으로서 대통령령이 정하는 사람
- ⑤ 국방부장관은 제2항 내지 제4항의 규정에 따른 등록 여부 및 등급을 결정하기 전에 관계기관의 협조를 얻어 대상자의 신원, 귀환 동기, 억류기간 중의 행적 그 밖의 필요한 사실을 확인할 수 있다.
- ⑥ 제1항의 규정에 따른 등록의 신청절차, 제3항의 규정에 따른 등급결정의 세부기준 그 밖에

서 송환의 대상일 뿐이고 「군인사법 시행규칙」 제73조 제3항, 「국군포로법」 제2조²¹⁾ 등의 규정을 들어 억류지 사망 국군포로와 같은 미귀환포로를 등록 포로로 등록할 수 없다고 판단하고 있다.²²⁾

따라서, 현행 「국군포로법」에 의해서는 억류지 사망 국군포로는 2세 가족을 통해 그 존재가 확인되더라도 등록포로가 될 수 없어 군인사법과 군인보수법 등의 적용을 받지 못하고, 생존해 온 국군포로에 비해 법적 대우 및 권리를 향유하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 그러나, 앞서 언급된 바와 같이 이미 제1조(목적)에서 이 법의 목적 자체가 생존하여 한국으로 귀환한 국군포로의 송환 및 대우만을 규정해야 하는 것이 아니라 생존 여부에 관계없이 국군포로였던 자는 “송환 및 대우”의 대상이 된다고 보는 것이 합리적 법해석의 방법이다. 즉, 국군포로 문제를 담당하고 있는 주무부처인 국방부는 동법에 규정된 목적을 간과한 채 법해석을 한 오류를 범하고 있는 것이다. 따라서, 위 법은 2010년 현재, 생존하여 귀환한 국군포로 및 국군포로 2세 가족에 대한 대우와 관련된 사항만을 구체적으로 규정하고 있을 뿐, 제1조(목적)에서 밝히고 있는 미귀환 국군포로의 송환에 대한 규정, 북한에서 사망한 국군포로의 유해 송환과 대우에 대한 규정을 입법화하지 못하는 입법부작위상태에 놓여 있어 불안정한 지위의 법 상태로 놓여 있다.

등록에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 21) 군인사법 시행규칙 제73조 제3항은 행방불명자로서 전사처분이 있는 경우 “그 처분 사유와 다른 사유가 확인된 때에는 그 처분을 취소·변경하여야 한다”고 규정하고 있고, 국군포로법 제2조는, 동조항에 따라 국군포로의 요건으로서 첫째, 포로로 될 당시 대한민국 군인이었을 것, 둘째, 참전 또는 임무수행 중이었을 것, 셋째, 적국에 억류되었을 것을 요한다.
- 22) 국군포로법 제6조 제2항에 대한 국방부의 입장은, 억류지 출신 국군포로 자녀 등을 통해 미귀환 국군포로가 국군포로로 확정된다 하더라도 법률상 등록 거부 사유가 규정되어 있는 이상 조문이 재량행위임을 규정하고 있음에도 불구하고 국방부장관이 이에 기속되는 기속재량으로 파악하고 있다. 따라서, 이러한 견해에 근거하여 미귀환 국군포로의 구체적 재북 행정 등이 확인되기 전까지는 등록포로로 등록해 줄 수 없다는 태도를 보이고 있다. 출처 : 2008년 (사)6.25국군포로가족회의 민원 ‘헌 국군포로법의 문제점 및 개정 필요성과 이와 관련된 기타 대안 검토사항’에 대한 국방부의 답변서 내용 중

3. 억류지 사망 국군포로의 보수청구권 인정 가능성

(1) 문제점

현행 「국군포로법」상, 억류지(북한)에서 사망한 국군포로는 등록 포로가 될 수 없으므로 동법에 의하여 지급되는 보수·연금·정착지원금 및 각종 보상 혜택을 받을 수도 없다. 그러나, 국군포로 본인의 2세 가족 등에 의해 자신의 존재 및 구체적 행적이 확인된다면 등록포로로 인정되어야 한다는 주장과, 다른 보상과는 달리 동법 제9조에 의해 국군포로인 자 중 등록 포로에게 지급되는 ‘보수’는, 억류지에서의 억류 기간을 군복무기간으로 인정하여 임금의 성격으로 지급하는 순수 ‘보수’에 해당하므로 사망한 국군포로라 하더라도 억류기간이 증명된다면 그 보수지급 청구권이 인정되어야 하고 유가족에게 상속되어야 하는 것은 아닌가라는 문제점이 제기된다.

(2) 대한민국 정부의 입장

주무부처인 국방부는 「군인사법 시행규칙」 제73조와 국군포로법 제2조상의 국군포로의 요건을 들어 억류지 사망 국군포로의 보수청구권 및 권리의 상속을 부정하고 있다. 즉, 「국군포로법」 제2조를 통해 국군포로로 인정하기 위해서는 참전 또는 임무수행 중 적국에 억류되어야 하므로 억류지 사망 국군포로와 같은 미귀환 국군포로는 억류지 출신 자녀의 귀환 등으로 존재가 확인되더라도 피포 과정 및 구체적 재북 행적은 본인 이외에는 알 수 없어 국군포로로 인정하기 어렵다는 문제점이 있다고 본다. 그리고, 국군포로로서의 존재가 확인되었을 경우에도 미귀환 국군포로로 간주하여 관리하나 법률적으로 확정하기는 어렵기 때문에 미귀환 국군포로를 등록포로로 할 수 없다고 한다.²³⁾

또한, 위 법은 억류지에서 생존하여 한국으로 귀환한 국군포로들에

23) 출처 : 2008년, 6.25국군포로가족회의 공식 질의서에 대한 국방부의 회신 내용 중

게 금전적으로 보상을 지급하기 위하여 만든 법률이고, 생존하여 귀환한 국군포로들에 대한 보상이 없었기 때문에 제정한 것이지 억류지에서 사망하여 유해로 환국한 국군포로나 억류지에서 사망하여 억류지에 남아 있는 국군포로에게 보상을 위한 법률이 아니라고 주장하고 있다.²⁴⁾

(3) 관련단체의 입장

(사)6.25국군포로가족회 등 관련단체는, “사망한 국군포로 또는 미귀환 국군포로의 경우 억류지 출신 자녀의 귀환 등으로 존재가 확인되더라도 포로가 되는 과정 및 구체적 재북 행적은 본인 이외에는 알 수 없다는 문제점이 있다”는 것에 관하여 현재 국가가 국군포로의 재북 행적을 확인하는 방법은 당해 신청자의 증언 이외에도 국가의 공권력을 통해 함께 포로생활을 했던 국군포로 등의 증언 등 기타 확인 절차 절차를 거쳐서 등록포로로 인정하고 있으므로, 이와 마찬가지로 사망한 국군포로라고 해서 그 자가 국군포로로서 어떠한 삶을 살았는지 등에 대한 확인이 불가능한 것은 아니다”라고 주장²⁵⁾하고 있으며, 국군포로 본인의 행적 등에 대한 확인 절차상의 어려움을 들어 억류지사망 국군포로의 권리를 실현할 수 있는 방법을 원천적으로 봉쇄하는 정부의 태도는 문제가 있다고 보고 있다.

4. 억류지 사망 국군포로 권리의 사법적 구제 가능성

(1) 헌법소원의 의의

24) 출처 : 2009.7.23. 국방부 북한정책팀과 6.25국군포로가족회 간 국군포로법제개정관련 회의 중 국방부의 발언 내용 중. 자료제공, 6.25국군포로가족회

25) 이에 대해, 국방부에서는 ‘억류지출신 포로가족’ 등록은 ①부친의 병적사항과 ②국내가족과의 관계 확인 절차 등을 통해 이루어지고, 병적사항 확인을 통해 부친이 ‘국군포로추정자’로서의 지위를 갖게 되는 것은 맞지만, ‘국군포로법’ 제6조의 등록포로 요건을 갖춘 국군포로로 확정되는 것은 아니라고 답변하고 있다. 출처 : 국방부 군비통제과 2010.9.9. (사)6.25국군포로가족회에 보낸 「민원대안회신」 (6-6) 본문 내용 중

위와 같은 문제점들에 대한 법적해결 방식은 크게 사법적 구제와 입법적 보완이 있을 것이다. 국민의 권리·의무관계에 직접 영향을 주는 법률의 문제에 대해 직접적으로 해결 가능한 사법적 구제수단으로서 헌법재판소에 의한 헌법소원이 있는 바, 이를 우선 검토할 필요성이 있다. 헌법소원에는 두 가지 종류가 있는데 하나는 권리구제형(헌법재판소법 제68조제1항)이고, 다른 하나는 위헌심판형(헌법재판소법 제68조제2항)이다.

(2) 헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 구제 가능성

우리 헌법재판소법(이하 「헌재법」) 제68조 제1항에는 “공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원 심판을 청구할 수 있다”²⁶⁾고 규정하고 있다. 본 건은 국가기관인 입법부가 공권력의 불행사로 인하여 국군포로의 헌법상 권리를 침해하고 있는 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나, 입법부작위에 의한 권리침해의 경우 헌법소원 가능성을 제한적으로 인정하고 있다. 특히, 본 사안과 같이 부진정입법부작위를 대상으로 하는 헌법소원은 당해입법 규정 그 자체를 대상으로 하여 그것이 평등원칙에 위배된다는 등의 이유를 주장하며 헌법소원을 하여야 한다. 또한, 동법 제69조²⁷⁾에서는 청구기간의 제한을 두고 있고 헌법재판소 관례²⁸⁾에서도 이를 유지하고 있으므로 헌법소원의 청구기간도 준수하여야 한다.

따라서, 「국군포로법」에 대해 부진정입법부작위상태가 위헌임을

26) 헌법재판소법 제68조(청구사유) ① 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후가 아니면 청구할 수 없다.

27) 제69조(청구기간) ① 제68조제1항의 규정에 의한 헌법소원의 심판은 그 사유가 있음을 안 날부터 90일 이내에, 그 사유가 있는 날부터 1년 이내에 청구하여야 한다. 다만, 다른 법률에 의한 구제절차를 거친 헌법소원의 심판은 그 최종결정을 통지받은 날로부터 30일 이내에 청구하여야 한다. <개정 2003.3.12>

28) [99헌마76, 2000.4.27] “국가유공자의 범위를 규정하면서 청구인들과 같은 특수부대원을 그 범위에 포함시키고 있지 아니한 것은 국가유공자에 대한 사항을 불완전·불충분하게 규율한 것으로서 이른바 부진정입법부작위에 해당하며, 부진정입법부작위에 대한 헌법소원은 헌법재판소법 소정의 청구기간 내에 제기하여야 한다.”고 판시.

주장하며 헌법소원을 제기하는 것은 법률상 어려우며 구체적으로 등록포로에 등록과 대우 등을 규정하고 있는 동법 제6조 이하의 규정들이 등록 포로와 일반 국군포로와의 관계에서 평등원칙을 위반하고 있다는 점을 내세워 헌법소원을 제기하여야 한다. 그러나, 국군포로 2세 가족 대부분은 권리구제형 헌법소원을 청구할 수 있는 청구기간을 도과한 경우가 상당수이고, 일부가 청구기간 내에 헌법소원을 제기하여 승소한다고 하여도 나머지 억류지사망 국군포로 및 그 2세 가족의 권리는 구제되지 못한다는 한계가 존재한다.

(3) 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 구제 가능성

헌재법 제68조 제2항²⁹⁾에 의한 헌법소원은 위헌심판형 헌법소원으로서 행정소송 등 법률의 위헌여부가 재판의 전제가 되는 경우에 이루어지는 헌법소원이다. 즉, 국군포로 2세 가족들이 부친 또는 남편인 억류지사망 국군포로의 등록포로 신청을 국방부에 제기하면 국방부(정부)는 「국군포로법」 제6조의 등록규정에 의해 그 신청을 거부처분 할 수밖에 없다. 이렇게 행정청의 거부처분이 이루어진 경우, 당사자는 행정법원에 당해 행정청이 행한 처분에 대한 취소를 구하는 행정소송을 제기할 수 있고,³⁰⁾ 이런 경우 규율 법률인 「국군포로법」의 위헌 여부가 재판의 전제가 된다. 그러나, 이러한 경우에도 「헌재법」상 청구기간³¹⁾이 존재하고, 행정소송의 경우에는 원고 적격에 있어서도 더욱 엄격히 제한하여³²⁾ 권리구제형 헌법소원과 마찬가지로

29) 헌법재판소법 제68조 ② 제41조제1항의 규정에 의한 법률의 위헌여부심판의 제청 신청이 기각된 때에는 그 신청을 한 당사자는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 이 경우 그 당사자는 당해 사건의 소송절차에서 동일한 사유를 이유로 다시 위헌여부심판의 제청을 신청할 수 없다. 제41조(위헌여부 심판의 제청) ①법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 때에는 당해 사건을 담당하는 법원(군사법원을 포함한다. 이하 같다)은 직권 또는 당사자의 신청에 의한 결정으로 헌법재판소에 위헌여부의 심판을 제청한다.

30) 행정소송법 제1조(목적) 이 법은 행정소송절차를 통하여 행정청의 위법한 처분 그 밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 침해를 구제하고, 공법상의 권리관계 또는 법적 적용에 관한 다툼을 적정하게 해결함을 목적으로 한다. 제3조(행정소송의 종류) 행정소송은 다음의 네가지로 구분한다. 1. 항고소송: 행정청의 처분등이나 부작위에 대하여 제기하는 소송

31) 헌법재판소법 제68조 ②제68조제2항의 규정에 의한 헌법소원심판은 위헌여부심판의 제청 신청을 기각하는 결정을 통지받은 날부터 30일 이내에 청구하여야 한다. <개정 2003.3.12>

32) 행정소송법 제12조(원고적격) 취소소송은 처분등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할

가지로 상당수 국군포로 2세 가족과 억류지사망 국군포로의 권리 회복은 한계를 가질 수밖에 없다.

(4) 검토

북한에서 사망한 국군포로 및 그 2세 가족의 권리구제와 관련하여 유력한 사법적 구제수단으로 헌법재판소법 제68조 제1항에 의한 권리구제형 헌법소원과 제68조 제2항에 의한 위헌심사형 헌법소원 그리고 행정소송법상의 행정소송인 거부처분 취소소송의 가능성을 살펴보았으나, 북한에서 사망한 국군포로와 그 2세 가족의 경우 대부분은 헌법소원 청구기간 및 행정소송상 원고적격의 요건을 충족하기 어려운 현실적 문제가 존재하고 있다. 그러므로, 헌법 제11조상의 평등권, 제23조상의 재산권, 제37조 제1항상 헌법에 규정되지 않은 기본권 등에 대한 본안판단을 받기 이전에 소송판결에서 각하될 위험성이 높다고 판단된다. 결국, 부진정입법부작위에 의해 권리침해를 받는 미귀환 국군포로 및 그 2세 가족의 권리구제 방안으로서 사법적구제가능성은 그 한계를 가질 수밖에 없으므로 국군포로법과 관련된 문제들은 사법부가 아닌 입법부와 정부의 노력으로 해결해야 하는 과제가 되는 것이다.

5. 유해송환 및 개별 송환된 유해 대우 문제

2010년 현재까지, 북한에서 사망한 국군포로이면서 최초로 유해로 귀환한 고(故) 백종규 씨를 비롯해 유해로 돌아온 국군포로는 5구이다. 그러나, 현행 「국군포로법」 및 하위 법령 등에는 여타의 통계를 통해 추정되는 수천 명에서 약 8만 명에 이르는 국군포로의 유해를 어떻게 송환하고 관리할 것인지에 대한 규정이 부재한 상태이다.

한국으로 송환된 5구의 국군포로 유해는 모두 유가족의 개인적 노

수 있다. 처분 등의 효과가 기간의 경과, 처분 등의 집행 그 밖의 사유로 인하여 소멸된 뒤에도 그 처분 등의 취소로 인하여 회복되는 법률상 이익이 있는 자의 경우에는 또한 같다.

력에 의해 한국으로 송환되었고, 정부로부터 특별한 외교적, 재정적 지원을 받지 못한 것이 사실이다. 정부는 중국과의 외교적 마찰을 우려해 유해의 밀반출은 중국법상 위법한 측면이 존재하다고 판단하고 있으며, 개인적으로 반입해 오는 국군포로의 유해를 음성적으로 인정할 뿐 중국 및 제 3국에 대한 적극적인 외교적 노력을 통해 문제를 해결하지 못하고 있다.

또한, 개인적 경로를 통해 한국으로 송환된 유해의 경우에도 그 처리에 대한 일관된 법률 규정이 존재하지 않아 주무부처인 국방부의 상황에 따라 그 처리가 이루어지고 있으며, 유가족 및 관련 단체의 지속적인 민원에 의해 국립묘지 안치 등에 대한 조치가 비일관적으로 시행되어 왔다.

6. 국군포로 2세 가족의 대우

(1) 의의

국군포로 2세 가족이란, 국군포로가 북한에서 북한여성과 혼인 후 낳은 자녀들로서 이후 한국으로 귀환한 자들을 의미한다. 1953년 정전협정 이후, 북한당국은 국군포로를 북한에 정착시키기 위해 반강제로 결혼을 유도하게 되었고, 상당수 국군포로들은 생존을 위해 결혼을 하고 가정을 형성하였다. 이때 형성된 가족의 구성원, 즉 국군포로의 북한측 아내와 그 자녀를 국군포로 2세 등 가족이라 한다. 이들은 북한 내에서 최하층 계급으로 분류되어, 국군포로의 2세들은 교육·직업 등에서 일반 북한주민에 비해 심각한 차별을 받고 북한 국가보위부의 감시 속에서 살아 왔다. 국군포로 2세 등 가족이 한국으로 귀순한 경우, 「국군포로법」 제6조를 통해 등록포로가족으로 인정받을 수 있게 되고 동법에 규정된 각종 지원을 받는다. 그러나, 실제 지원에 있어 일반 탈북자와 큰 차이가 없으며 단지 금전적으로 등록포로 가

족당 4,750만원씩을 추가로 받고 있을 뿐이다.

또한, 부친 또는 남편이 북한에서 사망하고 그 가족만이 한국으로 들어온 경우, 부친 또는 남편이 생존해 있었다면 가질 수 있었던 국군포로 본인의 보수·연금 등을 상속받지 못하는 문제점이 있다. 이와 관련하여, 앞서 살펴보았던 억류지사망 국군포로의 보수청구권 인정 가능성 문제에 대해 상속권 인정 가능성 문제와 결합하여 살펴볼 필요가 있다.

(2) 일반 탈북자와의 지원 대책 비교

이들은 탈북 당시 국군포로인 부친과 함께 귀국한 가족과 부친은 북한에서 사망하여 2세 가족만 한국으로 돌아온 가족으로 구별되고, 전자의 경우 부친이 수령하는 각종 보수와 연금 등 평균 3억~5억원의 보상금을 지급받고 있으나, 후자의 경우에는 일반 탈북자와 비교해 정착지원금·주거지원·의료지원·교육지원·취업지원 등 거의 모든 면에서 동일하고, 다만 피해보상금 명목으로 한 가족 당 4,750만원(5인 가족 기준 일인당 950만원씩을 추가로 받을 뿐 특별한 지원 없이 한국에서 살아가고 있는 실정이다. 따라서, 국군포로 가족이라는 이유로 북한에서 차별대우를 받으며 살아왔고 부친이 국군포로였던 점을 감안하면 실질적인 지원책이 요구된다.

〈일반탈북자와 억류지 출신 국군포로 2세의 지원 비교표〉³³⁾

no	구분	일반 탈북자	억류지 출신 국군포로2 세	기타
1	정착지원	7,000,000원(1인 기준)	7,000,000원(1인 기준)	
2	위로금		한 가족당 47,500,000원 (유족 중 대표에게 지급)	특별 금
3	주거지원	12,000,000원(1인 기준)	12,000,000원(1인 기준)	
4	주거지원	임대아파트(15평) 우선 보장	임대아파트(15평) 우선 보장	
5	의료지원	의료보호 1종(취직 前까지)	의료보호 1종(취직 前까지)	
6	교육지원	만35세 미만 대학교 진학 시 장학금	만35세 미만 대학교 진학 시 장학금	
7	취업지원	정부 지정기관에서 직업훈련 시 직업훈련비 지급	정부 지정기관에서 직업훈련 시직업훈련비 지급	
◇ 위로금 지급 근거 : 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 [법률 제9289호]				
◇ 지원 근거 : 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 [법률 제9358호]				

33) 출처 : 6.25국군포로가족회 작성, 제공

(3) 국군포로의 보수에 대한 상속권 인정 여부

1) 대한민국 정부의 입장

국방부는 억류지 사망 국군포로의 보수를 상속시킬 수 없다고 판단하고 있는데, 그 근거로서 군인사법과 군인보수법의 규정을 들고 있다. 즉, “행방불명자” 또는 “포로”의 경우 보수를 지급할 수 없도록 되어 있는 점³⁴⁾, 한국전쟁 후 행방불명자에 대하여 이미 전사 처리하고 유족 연금을 지급해 왔기 때문에 국군포로 본인에 대한 별도의 보수 지급 의무가 있다고 볼 수 없다고 보고 있다. 다만, 「국군포로법」은 등록포로를 국방부장관의 재량으로 하사로 특별 진급시키고 억류 기간을 복무기간으로 간주하여 보수와 연금을 지급할 수 있도록 하고 있으므로, 이는 「군인사법 및 군인보수법」에 의해 군인이라면 당연히 누리는 권리가 아니라 「국군포로법」상 등록포로의 안정적 국내정착을 위한 특별 규정에 의한 것으로 판단하고 있다. 그러므로, 억류지 사망 국군포로의 미지급 보수는 존재하지 않으며 이를 전제로 한 상속권도 인정될 수 없다고 보고 있다.³⁵⁾

2) 관련 단체의 입장

군인사법 시행규칙 제73조에 의하면, 생사가 분명하지 않은 국군의 경우 병적에서 제적하고 동법 시행규칙 제2항에서 군별로 전사자 확인조사위원회의 심의를 거쳐 사망처리할 수 있도록 되어 있으며, 제3항에서는 위 처분이 있는 후 그 처분 사유와 다른 사유가 확인된 때에는 그 처분을 취소·변경하여야 한다고 규정하고 있다. 억류지 사망 국군포로가 그 2세 가족 등을 통해 존재를 확인받을 수 있고, 그러한 경우에는 당연히 전사자 처리는 취소되어야 하는 것이고,³⁶⁾ “포로”인

34) 군인사법 제72조에 의해 행방불명자는 휴직 처리되며, 포로는 보수를 지급할 수 있는 규정이 존재하지 않는다.

35) 출처 : 2008년, 6.25국군포로가족회의 공식 질의서에 대한 국방부의 회신 내용 중

36) 이에 대한 정부(국방부)는, ‘억류지에서 사망한 국군포로는 군인사법 시행규칙 제74조 제1항 3호에 따라 장교, 준사관, 부사관의 경우 제적되고 병의 경우는 병적에서 제외되는 만큼, 군인보수법의 적용을 받을 수 없다’고 하면서, 취소 사항 여부에 대한 특별한 입장을 표명하지 않고 있는

상태에 있는 자에게 미지급 보수를 지급하라는 것이 아니라 국군포로가 사망한 경우라 하더라도 유해로나마 한국으로 돌아와 전역식을 거친 경우에 지급하라는 것이므로 포로에게 보수를 지급하는 것이 아니라고 주장한다. 유족 연금을 지급하였다는 점에 관하여도, 이미 생존하여 귀환한 국군포로의 경우 지급되는 보수에서 유족 연금을 공제하고 지급하고 있으므로 억류지 사망 국군포로의 경우에도 동일한 방식을 적용하면 되는 것이라고 보고 있다.

3) 정부(국방부) 입장의 정책적 오류

국군포로 2세 가족의 부친 및 남편의 보수에 대한 상속권이 인정되기 위해서는 그 전제로서 억류지 사망 국군포로의 보수청구권이 인정되어야 한다. 이러한 보수청구권이 인정되기 위한 법률적 검토로서, 「국군포로법」상 등록포로가 되는 방식, 일반법인 군인보수법의 적용을 받는 방식 등이 논의될 수 있겠다. 그러나 현실적으로 앞서 살펴보았듯, 정부(국방부)의 입장은 6.25 전쟁 당시 실종된 수만 명의 국군을 일괄적으로 전사자 처리하였고 또한 국군이 북한에서 살아있었다 하더라도 전쟁포로에게 보수를 지급한다는 규정이 없으므로 억류지(북한)에서 사망한 국군포로에게는 「군인보수법」이 적용될 수 없다는 입장이다. 또한, 억류지 사망 국군포로를 「국군포로법」의 등록포로로 인정할 수 없는 이유로서 첫째, 위 법 자체에 사망한 국군포로를 등록포로로 인정하는 신청권을 부여하고 있지 않다는 점, 둘째, 설사 사망한 국군포로를 인지하더라도 구체적 재복 행적 등을 확인할 수 없다는 점, 셋째, 북한이 국군포로 자체를 인정하지 않고 있기 때문에 이에 대한 확인이 곤란하다는 점³⁷⁾ 등을 주장하고 있다.

그러나, 「군인사법 시행규칙」 제73조, 제74조의 규정과 국군포로법

상태이다. 출처 : 2008년, 6.25국군포로가족회의 공식질의서에 대한 국방부 「민원에대한회신」 내용 중

37) 정부(국방부)의 억류지 사망 국군포로의 군인사법 등 적용에 대한 질의 회신 : “북한이 공식적으로 6.25전쟁 국군포로에 대한 존재를 불인정하고 있어 국군포로의 신분 및 사망 여부 확인은 제한되고 있습니다”. 출처 : 2008년, 6.25국군포로가족회의 공식질의서에 대한 국방부 「민원에대한회신」내용 중

의 입법 취지 등을 고려할 때, 사망한 국군포로에 대해 확인 절차상의 어려움을 들어 등록포로가 될 수 있는 기회를 부여하지 않는 것은 입법상 미진한 부분이 있는 것으로 전형적인 부진정입법부작위에 해당한다. 따라서, 억류지에서 사망한 국군포로라 하더라도 그 존재와 재북 행적이 확정될 수 있다면 법률의 미비점을 보완하여 「국군포로법」상의 등록포로로 등록될 수 있는 길이 마련되어야 한다. 이에 대해, 정부는 억류지 사망 국군포로의 재북 행적 등을 확인할 방법상의 제약 등으로 인해, 억류지 사망 국군포로가 등록포로가 될 수 있는 신청권마저 인정하지 않는 법률상 오류를 범하고 있다. 억류지 사망 국군포로를 등록포로로 허가할지 불허가할지에 대한 심사권은 정부에 있다 하겠으나 국군포로라면 누구나 국군포로로서의 지위를 인정받기 위해 인정되어야 하는, 등록포로 신청권을 생존한 국군포로에게만 부여하는 것은 「헌법」 제11조상의 평등권 침해의 소지가 존재한다.

4) 국군포로 분류에 대한 해석 오류

또한, 「(사)6.25국군포로가족회의 민원에 대한 회신」에서 보여 준 국방부의 「국군포로법」의 해석 및 적용과 관련하여 문제점이 존재하는 바, 국방부는 동법이 국군포로의 송환과 대우에 관한 사항을 규정하고 있다고 하면서도 국군포로를 미귀환 국군포로와 귀환 국군포로로 구분하여 실질적으로 미귀환 국군포로는 ‘송환의 대상’으로, 반면에 귀환 국군포로는 ‘대우의 대상’으로 파악하고 있다. 그러나, 이것은 「국군포로법」의 목적과 규정에 부합하지 않는 것으로서 근거 없는 태도라 할 수 있다. 즉, 「국군포로법」은 제2조38)에서 국

38) 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "국군포로"라 함은 대한민국 군인으로서 참전 또는 임무 수행 중 적국(반국가단체를 포함한다)이나 무장폭도 또는 반란집단(이하 "억류국 등"이라 한다)에 의하여 억류 중인 사람 또는 억류지를 벗어난 사람으로서 대한민국으로 귀환하지 아니한 사람을 말한다.
2. "귀환포로"라 함은 국군포로이었다가 대한민국으로 귀환한 사람을 말한다.
3. "억류지출신 포로가족"이라 함은 억류기간 중 또는 제6조의 규정에 따른 등록 전에 사망한 국군포로 또는 귀환포로가 억류지에서 형성한 가족으로서 억류지를 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 아니한 사람을 말하며, 그 범위는 대통령령으로 정한다.
4. "억류기간"이라 함은 국군포로가 된 날부터 억류지를 벗어나 대한민국으로 귀환한 날까지를 말한다.

군포로, 귀환포로, 등록포로 등에 대해서 정의하고 있는바, 이에 따르면 국군포로는 미귀환 포로로서 귀환포로와 구분되고 등록포로는 귀환포로 가운데 동법 제6조에 따라서 등록한 사람임이 명백하다. 따라서, 정부(국방부)의 기본 시각은 「국군포로법」의 기본정의 규정에도 불구하고 국군포로와 귀환포로 및 등록포로의 개념을 혼동하고 있는 듯하고, 그러한 오류를 담고 있는 정의개념에서 비롯된 동법에 대한 접근으로 인해 현실적으로 생존하고 있는 미귀환 국군포로와 억류지 사망 국군포로에 대한 현실적인 대우와 지원에 대한 부분은 동법에서 부재하고 있는 것이라 할 것이다. 따라서, 「국군포로법」의 목적에 따를 때 동법은 ‘국군포로’의 송환 및 대우와 지원에 대해 규정하고 있는 것임에도 불구하고, 법 적용의 실제적인 면에서는 대우와 지원에 대한 사항들은 주로 국군포로 중 생존하여 귀환한 등록포로만 그 대상으로 하고 있는 문제점이 존재하는 것이다. 동법 제3조, 제5조와 같이 국군포로 일반을 대상으로 하고 있는 규정들이 존재하지만 대우와 지원에 관하여 규정하고 있는 동법 제3조³⁹⁾는 단순한 선언적 규정에 불과할 뿐이다.

V. 「국군포로법」의 개선방안

1. 미귀환 생존국군포로 및 유해 송환에 대한 문제

(1) 총괄적인 송환 관련 법률 및 정책 마련

현재 미귀환 국군포로, 억류지 사망 국군포로, 국군포로가 북한에서

5. "등록포로"라 함은 제6조의 규정에 따라 등록한 귀환포로를 말한다.

39) 제3조 (국군포로의 송환 등에 관한 국가의 책무) ① 국가는 국군포로의 실태파악 및 송환과 국군포로 및 억류지 출신 포로가족의 대우와 지원에 관한 기본정책을 수립·시행하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따른 기본정책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 국군포로의 소재 및 현황. 2. 국군포로의 송환 대책. 3. 국군포로의 대우 및 지원에 관한 주요 시책. 4. 억류지출신 포로가족의 지원에 관한 사항 ③ 국가는 제1항의 규정에 따른 기본정책의 시행을 위하여 억류국 등과의 교섭 및 관련 국가와의 외교적 노력을 다하여야 한다.

형성한 2세 가족에 대한 송환 및 보수와 보상 및 정착 지원 등을 일괄적으로 규정하고 있는 「국군포로법」은 그 시작의 배경부터 사후 약방문의 형식으로 제정되어 온 것을 알 수 있다. 이미 2차례의 개정이 있었고 지금 현재에도 국군포로 2세 가족 등에 대한 지원 문제와 관련하여 개정의 필요성이 제기되고 있는 상태이다. 따라서, 국군포로 문제에 대한 일반론적이고 추상적인 접근 방식의 법제정비보다는 생존 국군포로의 송환 및 대우, 억류지 사망 국군포로의 유해송환 및 대우, 국군포로 2세 가족의 귀환 지원 및 대우로 세분화하여 법률을 정비하고 구체적 세부 지침까지 마련할 필요성이 있다.

(2) 송환지원에 대한 규정의 입법화와 적극적 외교

우선 시급하게 제정되어야 할 필요성이 있는 것은, 생존한 국군포로 및 그가 북한에서 형성한 가족이 개인적인 노력으로 북한을 탈출하여 제3국으로 탈출한 경우와 북한에서 사망한 국군포로의 유해 가족 등에 의해 제3국으로 반입된 경우, 이들을 재정적·외교적으로 지원할 수 있도록 규정하는 법조항의 신설이 필요하다. 물론 「국군포로법」 제5조(제3국에 체류 중인 국군포로의 송환) 규정이 존재하지만, 이 역시 선언적인 규정에 불과하고 동법 시행령 및 시행규칙에는 이를 뒷받침할만한 구체적 규정이 없다. 지금까지 위 법은, 생존하여 한국으로 귀환한 후 국방부장관에게 등록 신고한 국군포로에 대해서만 대우와 지원에 집중하여 왔던 것이 현실이다. 따라서, 일단 탈출에 성공한 국군포로 및 그 가족에 대한 지원 규정을 입법화할 필요성이 크다. 또한, 중국 및 동남아시아 국가들과 몽골과 같은 제3국과의 외교적 설득을 통해 국군포로와 그 가족이 일반 탈북자신분과는 구별되는 특수한 존재로서 제네바 III 조약의 보호를 받는다는 점을 인식시켜야 할 것이다.

(3) 국군포로 송환 및 사망 국군포로 유해 송환 전담기구 설치

국군포로와 관련한 주무부처는 지금까지는 국방부이다. 그러나, 실

제 대북 관련 업무를 담당하는 국가정보원·통일부 등 다른 관련기관의 입장과 태도가 국군포로문제의 해결에 있어 상당한 영향을 미치고 있다.⁴⁰⁾ 그리고, 국방부 내의 국군포로문제를 담당하는 ‘북한정책팀’은 그 부서의 크기나 인적 구성면에서 국군포로문제 전반을 포괄 관리하기에는 역부족일 수밖에 없다. 국군포로문제의 해결을 위해서는 관계 법률 및 외교적 전문성이 필요함에도 불구하고 정부인사 정책상 순환보직제에 의하여 담당사무관 및 서기관(과장)이 평균 2년마다 교체되고 있고 새로운 담당자는 업무 파악에만 수개월에서 1년 이상이 걸린다. 그러므로, 「국군포로법」상 국군포로 문제를 전담할 행정부내의 확대된 독립기구 및 이를 관리·조정할 위원회 등의 기구가 필요하다.

(4) 예산편성 및 지원

지금까지 논의되어 온 국군포로와 관련된 문제의 해결을 위해 가장 시급한 것은 역시 재정 확보이다. 국군포로의 송환과 보상, 억류지 사망 국군포로의 유해송환, 국군포로 2세 가족에 대한 정착지원 및 보상 등의 해결을 위해서는 독립된 예산 확보가 필요하다. 현행 「국군포로법」상에 의해 지원되는 재정은 단지, 국군포로 중 한국으로 귀환하여 국방부장관에게 등록·신고한 등록포로와 국군포로가족에 대한 보수 및 보상금만 규정되어 있을 뿐, 국군포로의 송환과 억류지 사망 국군포로의 유해를 송환하기 위한 동법상 규정과 예산은 확보되지 못하고 있다.

(5) 민간기구와의 협조 및 인도적 해결 노력

앞서 언급되었던 국제 엠네스티(AMNESTY)와 같은 국제 인권단체, 한국의 탈북자 지원 단체, 국군포로 지원단체 등과 한국 정부의 실질적인 업무협력 및 지원이 필요하다. 이들 민간단체와 기구들은

40) 2009년 「국군포로법」의 재개정 검토를 위한 관계부처 및 관련단체의 미팅에서, 정부측 참석자로 국방부, 국가정보원, 통일부 등 여러 부처에서 참석하여 의견을 조율하였다.

독자적으로 북한의 국군포로와 그 유가족과 접촉하고 이들을 송환하기 위한 노력을 개별적으로 하고 있지만 정부는 관련 단체들의 이러한 독자적인 행동을 통일적으로 관리하고 지원하는 체계를 갖추지 못해 곤란한 외교적 분쟁까지 발생하기도 한다. 이들 관련단체 중 상당수는 인권의 측면에서 국군포로문제를 접근하고 해결하기 위해 노력하고 있어 이들과의 긴밀한 협력체계를 갖추는 것은 국군포로문제의 해결에 좀 더 보편적 공감대를 형성해 나가는 계기가 될 것이다.

2. 북한에서 사망한 국군포로와 국군포로 2세 가족의 지원 문제

(1) 「국군포로법」 제6조상 등록포로 신청권의 대리 인정

현행 「국군포로법」에는 ‘생존하여’ 귀환한 국군포로만이 국방부장관에게 등록신고할 수 있고, 이에 따라 등록포로로서의 보수청구권과 각종 보상지원 혜택청구권이 발생하고 있다. 다시 말해 현행 「국군포로법」은 크게 세 가지 형태의 국군포로가 국군포로로서 인정을 받지 못하는 불합리한 상태를 만들고 있다. 첫째, 제3국으로 탈출을 시도하다 사망한 국군포로, 둘째, 제3국으로 탈출에 성공하였으나 현지에서 사망한 국군포로, 셋째, 북한지역에서 사망한 국군포로가 유해의 상태로 제3국을 거쳐 한국으로 귀환한 경우에는 등록포로가 될 수 있는 신청권이 인정되지 않고 있다. 따라서, 위 법 제2조(정의) 2호에 대응하여, 6호에 미귀환 포로를 추가로 규정하여야 하며, 제6조(등록) 제1항에 “귀환포로” 에게만 국방부장관에게 등록신청권을 주는 규정을 변경하여, “국군포로 및 그 대리인” 에게 등록 ‘신청권’ 을 주는 것으로 하여야 한다. 이렇게 제6조 등록조항을 변경할 때 동법 제1조(목적)에서 규정한 “국군포로” 의 송환과 지원에 대한 내용을 구체적으로 실현시킬 수 있을 것이다.

현재까지 동법은 정전협정 이후 대한민국 정부와 유엔의 방치와 북

한의 은폐에 의해 비공식적인 국군포로로서 수십 년 간 살아온 사람들에게 대해 생존 여부에 따라 보수 및 보상금에 대한 등록 신청권을 차별적으로 부여하고 있다. 동법의 해석을 구체화하였을 때, 국군포로라 하더라도 생존하여 국방부장관에게 등록신고를 하지 못하는 경우에는 국군포로로서 인정받을 수 없기 때문에, 국군포로로서의 신분을 확인받고 그 권리와 명예를 찾기 위해서는 북한 및 제3국에서 사망한 국군포로의 경우에도 국군포로로서 등록할 수 있는 “신청권”이 평등하게 부여되어야 한다.

북한에서 사망한 국군포로의 등록포로 인정 가능성과 관련한 정부의 공식적 입장은 북한에서의 재북 행적을 확인하기 전까지는 등록포로로 인정할 수 없다는 것이나 실질적으로 북한에서의 재북 행적을 확인한다고 하더라도 동법규정상 사망한 자에게는 보수청구권을 인정할 가능성은 없다는 원칙론만을 고수하고 있다.⁴¹⁾ 동법상 등록포로에게 지급되는 ‘보수’는 북한에서의 억류기간을 군복무기간으로 인정해 문자적 해석 그대로 월급 혹은 급여로서 지급하는 것이므로, 단지 국군포로의 사망 유무에 의해 보수신청권을 차별적으로 부여하는 것은 문제가 아닐 수 없다. 따라서, 보수신청권은 재산권에 해당하는바, 일반 민법 규정에 준하여 그 권리를 유가족에게 상속 가능하게 하여 차별을 시정하는 입법의 노력이 필요하다.

(2) 국군포로 2세 가족의 정착 지원

「국군포로법」 제정 이전까지, 국군포로 2세 가족은 일반 탈북자와 분리된 특수한 신분으로 대우받았다. 그러나, 이러한 분리는 오히려 국군포로 2세 가족에 대한 역차별을 가져왔는데 당시 국군포로 2세 가족에 대한 지원을 규정한 내용이 국군포로법상에 규정되어 있지도 않았고, 일반 탈북자 신분이 아니었기 때문에 각종 탈북자 지원 법률의 혜택도 받지 못하는 경우가 발생한 것이다. 이에 수차례 논의 끝에 정부와 국회는

41) 2008년, 국방부의 (사)6.25국군포로가족회에 대한 「민원에대한회신」 내용 중

「국군포로법」의 제정과 개정을 거치게 되었으나 여전히 일반탈북자와 비교하여 국군포로 2세 가족의 혜택은 크게 달라진 것이 없다. 국내에 정착한 국군포로 2세의 연령은 40대 중반 이상이 대부분이어서 공무원 취업 등이 현실적으로 가능하지 않고 각종 교육적·취업적·사회적 지원에 대한 혜택은 2세까지에만 한정하고 있어 현실적으로 취업과 교육에 대한 혜택의 필요성이 커지고 있는 3세 가족은 그 범위에서 제외되고 있다. 또, 공무원시험 등에 대한 지원 규정은 부재할 뿐만 아니라, 입법 가능한 범위도 실제로 취업이 필요한 20대인 국군포로 3세 가족이 아닌 공무원 취업이 불가능에 가까운 평균 연령이 40대 이상의 2세 가족으로 한정된다고 보는 정부(국방부)의 입장은 문제가 아닐 수 없다.

VI. 결 론

대한민국의 남성이라면 대다수는 군복무를 경험할 것이고, 여성이라 하더라도 자신의 아들·동생·오빠·친구 등을 군대에 보내야 한다. 이것이 21세기 한국의 모습이며 분단된 국가가 겪어야 하는 일상이다. 20세기 중반 한국에서는 수많은 젊은이들이 조국의 자유민주주의를 수호하기 위해 목숨을 걸고 전쟁에 참전하였고, 실제로 수많은 목숨을 잃기도 하고 수많은 자는 부상을 입기도 했다. 그리고, 조국을 위해 목숨을 걸었다. 북한에 의해 포로가 되고 1953년 정전협정을 통해서도 한국으로 돌아오지 못한 수 천에서 수 만 명의 국군포로가 있다. 그들의 북한에서의 삶은 교화소와 오지의 탄광에서 수십 년을 노역하고 그들을 북한에 정착시키기 위한 북한 당국에 의해 반강제로 결혼해야만 했다. 또한, 그들이 낳은 자녀들은 북한에서 ‘143호’ 또는 ‘43호’ 등으로 불리며 최하층 계급으로 살면서 일반 북한주민과 심각한 차별 대우를 받으며 살아야만 했다. 이렇게 반세기를 살고 나서야 그들이 목숨 바쳐 지키려 했던 조국은 그들에게 관심을 보이기 시작했다. 대한민국 정부는 「국군포로법」의 개정 등으로 그 첫발을

내딛고 있으나 여전히 현재 북한에 생존해 있는 국군포로의 경우, 최대한 송환을 위한 적극적인 정부의 정책과 노력과 예산 확보, 외교적 업무 보완 등이 요구되고, 사망한 국군포로의 경우에도 그 존재의 확인과 함께 존재가 확인된 경우 유해의 송환, 그리고 그들이 형성해 한국으로 귀환한 2세 가족에 대한 충분한 보상과 지원이 있어야 함은 물론이다.

현행 「국군포로법」은 국군포로 전체에 대한 송환 및 대우에 관한 법률이면서도 실제로 정부(국방부)에서는 국군포로를 미귀환 국군포로와 사망한 국군포로와 귀환한 국군포로로 구분하고, 미귀환 국군포로는 다시 미귀환 생존 국군포로와 미귀환 사망 국군포로로 구분하여 그 보상과 대우를 크게 달리 보고 있다. 즉, 미귀환 국군포로는 일차적으로 송환의 대상일 뿐으로 규정하고 그 대우와 보상에 대해서는 어떤 신청권도 인정하고 있지 않다. 오직 귀환한 국군포로로서 등록포로에게만 대우와 지원을 하고 있다. 귀환 생존한 국군포로에게만 등록포로로 등록할 기회를 부여하고 북한에서 사망한 국군포로에 대해서는 그 존재가 2세 가족 등을 통해 확인된 경우라 하더라도 등록포로로 등록할 기회를 주지 못하고 있는 것이다. 또한, 그로 인해 등록포로가 되었다면 부친의 보수를 상속받았을 국군포로 2세 가족의 상속권까지 제한하는 문제를 낳고 있다. 대한민국 정부는 이와 관련하여, 국군포로로 등록하기 위해 재북 행적 등을 본인이 아니면 확인하기 어렵다고 주장하고 있으나 이는 설득력이 없다. 이는 절차적인 확인 작업의 문제에 불과하고 국가가 응당 해야만 하는 책무라 할 것이기 때문이다. 확인 절차상의 어려움을 들어, 억류지(북한)에서 사망한 국군포로가 등록포로로 될 수 없다는 논리로 국가가 당연히 해야 할 국군포로의 확인 작업 후 지급할 보수를 주지 않기보다는, 적어도 미귀환 국군포로라 할지라도 등록포로가 될 수 있는지를 심사받을 신청권은 국군포로로서 동등하게 부여받아야 할 것이다.

결국, 「국군포로법」의 문제점은, 국군포로 전체에 대한 총괄적인

송환 및 대우에 대한 규정이 없다는 것이고 그 중에서 가장 문제되는 것은 「국군포로법」 제6조의 등록규정으로서, 이를 통해 미귀환 국군포로의 경우 등록포로로 신청할 수 있는 신청권의 대상 범위에서 제외되고 있다. 또한, 동법 제3조 제2항 2호, 3호에서 미귀환 생존 국군포로의 송환 대책과 국군포로의 대우 및 주요시책을 국가의 책무로 규정하고 있음에도 동법 시행령 및 시행규칙 어디에도 이를 구체화하는 입법 규정은 없으며, 이의 시행을 위한 예산문제도 해결되어 있지 못하다.

또한, 국군포로 문제를 다루는 주무부처인 국방부가 존재하기는 하나 이와 관련하여 아직까지 유관기관과의 긴밀한 업무협조가 부족하고, 관련 NGO와의 공조 협조가 절실히 요구되고 있다. 변화하는 북한의 정세와 탈북자 문제를 고려할 때, 이러한 모든 부분을 담아낼 수 있는 「국군포로법」의 개정 필요성이 크게 대두하고 있고, 이는 단순한 국가 보상적 측면에서만 바라볼 것이 아니라 수십 년 간의 인생을 원하지 않는 장소에서 원하지 않는 방식으로 살아와야만 했던 대한민국 국민에 대한 인권의 문제로 인식하고 접근 해결해야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

- 제성호, 1999, 미귀환 국군포로문제 해결방안, 통일연구원
제성호, 2007.6.25, 6.25와 전시납북과거사, 문화일보
조은석 외, 2002, 남북한 법 통합 및 재산권문제 해결 방안 연구, 통일연구원
통일부, 2008, 통일백서
「同和」, 1994년 12월호
국방부 전사편찬위원회, 1986, 「한국전쟁 요약」
조진형, 2010, 국군포로, 이산가족문제에 대한 북한의 협상전략과 행태 분석
정상현, 1998, 국군포로문제 현황과 대책, 평화문제연구소, 통일한국 1998년 6월호
박광무, 1999, 미송환 국군포로 문제의 본질과 대책, 중앙대학교 민족발전연구 3호
윤여상, 2002, 국군포로 및 납북자 문제 실태와 해결방안, 통일문제연구 제14권 1호
국방부의 (사)6.25국군포로가족회에 대한 「민원에대한회신」, 2008

【참조법령】

- 국군포로의송환및대우등에관한법률[시행 2009.4.1] [법률 제9289호, 2008.12.31, 일부개정]
군인사법[시행 2010. 7. 1] [법률 제10217호, 2010. 3.31, 일부개정]
군인보수법[시행 2008.12.26][법률 제9173호, 2008.12.26, 일부개정]
공무원보수규정[시행 2010. 9.10] [대통령령 제22374호, 2010. 9.10, 일부개정]

군인연금법[시행 2010. 7. 5] [법률 제10339호, 2010. 6. 4, 타법개정]

헌법재판소법[시행 2010. 5. 4] [법률 제10278호, 2010. 5. 4, 일부
개정]

행정소송법[시행 2002. 7. 1] [법률 제6627호, 2002. 1.26, 타법개정]

〈장 려〉

마이크로블로그(트위터)를 활용한 자율적 협동학습이 초등학생의 통일교육 학습태도에 미치는 영향

한국교원대 대학원 초등컴퓨터전공 정광수
전주교대 대학원 초등교육과 홍유진

《목 차》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 마이크로블로그 활용 자율적 협동학습 교수-학습 모형
- IV. 연구 방법 및 절차
- V. 결론 및 제언

【참고문헌】

[요약 문]

마이크로블로그(트위터)를 활용한 자율적 협동학습이 초등학생의 통일교육 학습태도에 미치는 영향

* 주제어: 마이크로블로그, 협동학습, 통일교육 학습태도

본 연구는 마이크로블로그 활용 협동학습이 통일교육 학습 태도에 어떠한 영향을 미치는가를 밝히는 것을 목적으로 하였다. 우리나라와 같은 다인수 학급이라는 교육 현실 속에서 마이크로블로그(트위터) 활용 협동학습은 교수·학습 방법 개선에 새로운 방향을 제공해 줄 수 있는 대안이 될 수 있다. 또한 학습의 효율성을 극대화시키면서 동시에 학생들이 흥미 있게 수업에 참여할 수 있도록 학습활동을 구조화한 마이크로블로그 활용 협동학습에 대한 연구와 현장 적용은 우리 통일교육 현실 속에서도 많은 의미와 시사점을 줄 수 있다.

일반적으로 학습 집단은 학습상황이나 학습자의 능력수준 등 여러 측면에서 다양하기 때문에 집단내의 개인차를 고려한 적절한 수업방법은 학업성취도 중요하겠지만, 학습태도 변화에 중요한 역할을 할 것이다. 그러므로 마이크로블로그 활용 협동학습을 전통학습과 비교하여 학습태도의 효과를 검증하는 것은 매우 의미 있는 일이다.

따라서 본 연구에서는 선행연구에서 간과한 점을 보완하는 차원에서 마이크로블로그 활용 협동학습을 전통적 협동학습과 함께 초등학교 도덕과 통일교육수업에 적용하여 학습태도 변화에 어떠한 영향을 미치는가를 밝히고, 두 학습 방법의 효과를 비교·검증하여 바람직한 학습방법을 모색하여 수업의 개선에 기여하는데 그 목적이 있다.

학습내용은 선정에 있어서 교사가 학생들에게 수업하게 될 주제와 관련된 개인적 흥미를 발견할 수 있도록 하는 것이 좋다. 주제와 관

런된 학생들의 흥미 정도에 따라 시간이 많이 소요될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 마이크로블로그를 활용한 수업의 성공은 학생들이 얼마나 적극적으로 흥미를 보이느냐에 달려있다고 할 수 있다. 학생들의 호기심을 자극하고 표현하도록 하는데 성공했다면 학생들은 그 주제를 더 많이 탐구하고자 하는 내재적 동기가 유발될 것이다. 또한 학생들은 이 단계에서 자신들의 학습이 다른 사람의 학습에 기여할 수 있다는 것을 알게 될 것이다. 즉 학생들은 마이크로블로그를 통해 자신이 획득한 지식이 자신의 호기심 충족은 물론 다른 사람의 지식 획득에 도움이 된다는 것을 알게 된다. 이러한 점에서 본 논문에서는 초등학교 6학년 2학기 도덕과 제 8단원에서 ‘평화통일의길’이란 단원을 선택한다. 우리 생활에 밀접한 평화통일에 대해서 학생들의 호기심을 유발할 수 있는 많은 소재들이 있다. 이러한 소재들과 학습목표에 부합할 수 있도록 교사의 적절한 참여로 핵심적인 주제로 유도하는 전략을 사용하여 주제가 어느 특정한 방향으로 치우치는 것을 방지하도록 한다.

본 연구에서는 연구대상으로 실험집단과 비교집단을 선정하여 사전 검사를 통해 먼저 두 집단이 동질 집단임을 보이고, 실험집단에는 마이크로블로그를 활용 전략을 사용한 수업을 처치하고 비교 집단에는 전통적 자율적 협동학습 수업을 처치한 후, 위의 두 집단에 전후 검사를 실시하여 실험 효과를 얻어내는 이질 통제집단 전후 검사를 적용했다.

한국교육개발원(1992)에서 개발한 학습태도 검사 도구는 학습에 대한 자아개념, 태도, 학습 습관의 세 영역으로 구분된다. 학습에 대한 태도 검사는 ‘교과에 대한 자아개념’, ‘교과에 대한 태도’, ‘교과에 대한 학습 습관’으로 구성되어 있으며, 각 물음에 대한 응답지는 Likert의 5단계 평정 척도로 점수가 높을수록 바람직한 학습태도를 가지고 있음을 의미한다.

자아개념 차원은 자신의 학업에 대해 어떻게 지각하고 평가하는지

또 학업 면에서 얼마나 긍정적 또는 부정적 자아가 형성되었는지를 측정하기 위한 것이다. 이 차원은 자신의 학업이 우월하다고 보는지 또는 열등하다고 보는지를 재는 우월-열등 차원과 자신이 학업에서 성공할 수 있는지 또는 실패할 것인지를 보는 자신감-자신감 결여 차원으로 설정되었다.

학습에 대한 태도 차원은 학습에 흥미를 갖고 있는지 또 목적의식이 투철하고 학습 동기가 강한지를 알아보기 위한 것으로 흥미-흥미 상실 차원과 목적의식-목적의식 상실의 두 차원으로 설정되었다.

마지막으로 학습 습관은 학습할 때 취하는 일관된 행동 의식으로 주의집중, 학습 기술 적용 및 자율 학습 행동의 세 차원으로 설정되었다.

실험집단과 비교 집단이 동일 집단인지, 실험 처치에 대한 효과성의 평균차이를 검증하기 위해 SPSS WIN 12.0 통계 패키지를 이용하여 독립표본 t-검증을 실시하였다.

본 연구 결과로는 초등학교 6학년 도덕 통일교육수업에서의 학습태도의 변화는 마이크로블로그를 활용한 실험집단의 평균이 비교집단의 평균보다 더 높았으며 이 차이도 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 마이크로블로그를 활용한 학습을 실시한 학생이 그렇지 않은 학생보다 학습에 대한 자아개념과 학습에 대한 학습습관이 높았으며 특히 '학습에 대한 태도'의 변화가 긍정적으로 나타났다.

이러한 결과로 볼 때 마이크로블로그를 활용한 학습방법이 초등학생의 도덕과 통일교육에 대한 학습태도의 변화에 효과적임을 결론지을 수 있다.

궁극적으로 이러한 연구는 학생과 교사 서로에게 번거로운 방문 없이 서로의 블로그에 관심을 전달하는 효과를 주어 교사와 학생 모두에게 교육적인 동기부여와 인간적인 친근감을 형성하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 온라인상에서 이루어진 교사와 학생, 학생과 학

생간의 친근감은 오프라인에서도 지속되어 마이크로블로그의 통일교육에 대한 교육적 활용뿐 아니라 교실환경에서 학생의 적극적인 참여를 이끌어내는데 기여할 것이다.

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

2007년 남북한 정상회담과 2000년 6.15 남북 정상회담의 실현으로 남북 경제 교류가 확대되면서 남북간의 평화공존의 기틀이 형성되고 있다. 더불어 통일에 대한 우리의 관심과 기대가 높아지면서 통일 교육의 필요성과 중요성이 대두되고 있다. 이러한 시점에서 초등학생들을 위한 통일 교육의 필요성과 교육 내용 및 교수 학습 방법에 대해 모색해 볼 필요가 있다.

현재의 초등학생들은 통일의 기초를 마련하고 통일을 이루었을 때 통일된 조국의 새로운 역사를 이끌어 갈 세대이다. 초등학생들에게 남북한 사회의 동질성과 이질성을 편견 없이 받아들이고 통일된 후에 그들과 더불어 생활 할 수 있는 태도를 형성하게 하기 위하여 통일 교육이 더욱 강조되고 있다.

그러나 학교 통일교육과 관련된 수업방법, 교수-학습자료, 통일교육 여건 등의 중요성을 인정하면서도 학습자의 관심, 발달수준이나 의식을 고려한 적절한 학습방법이나 교수기법을 적용하지 못하여 통일한국의 주역이자 통일국가를 이끌어 나갈 우리의 학생들에게 통일에 대한 바람직한 가치를 심어주지 못했다. 심지어 통일의 가능성이나 당위성 자체를 거부하는 학생들도 있는 등 학교 통일교육의 기간이 길어질수록 학생들의 북한관과 통일관이 부정적으로 변하는 역설에 접하고 있는 것이 우리 나라 학교 통일교육의 현주소이다.(차우규 외, 2000)

그 원인으로 수업이 교사, 내용, 학습자의 3요소간에 균형을 이루어 전개되어야 함에도 불구하고 지금까지 학교통일교육의 방법이 주로 교사 중심의 강의식으로 이루어져 왔고, 학습자의 관심이나 발달수준에 맞게 다양한 방법 및 기법을 활용하지 못했다는 것이 지목되고 있다.

우리가 현재 접하고 있는 정보 사회는 새로운 수업 패러다임으로의 전환을 요구하고 있다. 최호창(1999)은 현대사회에서는 수많은 정보들을 얻고 단순히 기억하는 것뿐만 아니라 정보를 비판, 분석하는 능력과 새로운 정보를 창출해 낼 수 있는 능력, 자신의 필요에 맞도록 가공·활용할 수 있는 능력, 급격하게 변화해 가는 상황에 유연하게 대처할 수 있는 능력, 지속적으로 자신의 능력을 개발시켜 나갈 수 있는 능력 등의 다양한 능력이 필요하다고 지적하고 있다. 이러한 사회적 필요성에서 문제 중심 학습이 최근 주목을 받고 있는 가운데 최근 2007년 8월 한국인터넷진흥원이 발표한 ‘2007년 상반기 정보화 실태조사’ 보고서를 보면 눈길을 끄는 자료가 있다. 국내 인터넷 이용자의 블로그/미니홈피 이용률(40.0%)이 카페/커뮤니티 이용률(39.9%)을 추월하기 시작한 것이다. 그 차이는 0.1%라는 근소한 차이지만 네티즌들의 활동 단위가 카페, 커뮤니티 중심에서 블로그, 미니홈피 중심으로 이동하고 있다는 것이다.

이런 블로그의 발달은 블로그의 특징 중의 하나인 RSS와 태그라는 기능을 통한 상호작용과 그 연관성이 깊다. Vygotsky(1978)는 학습은 사회적 상호작용 활동과 개인 내 상호작용 활동간의 순환적이고 역동적인 과정을 통해 일어난다고 주장했다.

‘1인 미디어’로 불리며 컴퓨터 매개통신의 새로운 형태로 자리 잡아가고 있는 블로그는 상호작용을 중심으로 하는 사회적인 상호작용 활동은 물론 개별적 성찰 활동을 통한 개인 내 상호작용을 직접적으로 지원한다는 점에서 학습 효과의 일관성과 관련된 학습자 중심의 활동이며, 기존의 컴퓨터 매개통신이 가지는 한계를 보완해 줄 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 블로그를 통한 개인적 성찰 활동의 활성화는 개인간 상호작용과 개인 내 상호작용간의 과정을 촉진시켜 학습의 질적 향상에 기여할 수 있기 때문이다

이러한 블로그의 인기와 더불어 교육적 측면에서도 블로그에 대한 교육적 활용에 대한 연구들의 시도가 점점 증가하고 있다. 손경아

(2007)는 초등영어 쓰기 분야에 비동시적 컴퓨터 매개 의사소통의 도구인 블로그를 활용한 사이버 가정학습을 실시하여 그 효과를 검증해 보았다. 권혁일(2004)은 교육적 활용으로서 학습 블로그는 블로그의 세 가지 기능인 능동적 학습, 학습 공동체, 그리고 포트 폴리오가 서로 영향을 주고받으며 상호 의존하는 유기적 연계성이 있음을 나타내고 이를 통하여 학습블로그의 통합적 모형을 제시하였다. 이지영(2005)은 블로그 학습체제는 학생들에게 개인학습의 장과 상호작용의 장이라는 새로운 교육환경을 제공하여 자기 주도적 학습에 효과가 있었다는 점을 밝혔다.

이러한 블로그 활용 협동학습, 즉 문제중심 학습의 효과를 분석하려는 연구가 매우 활발히 수행되었으며 이해력, 문제해결능력 및 학습 태도를 높이는 데 효과적인 것으로 보고되고 있다.

학교 통일교육에서도 이와 같은 교육 패러다임의 변화를 적극 수용하여 통일문제를 객관적인 이해를 토대로 합리적으로 인식하고 판단하며, 지금까지 이루어져 온 교사 중심의 교습 기법에서 탈피하여 보다 개별화된 학습 환경에서 통일에 대한 당위성과 통일의지를 고취시켜야 한다. 더 나아가 분단으로 인한 아픔을 받아들이고, 북한동포들이 안고 있는 문제를 자신의 문제로 이해하고 통일을 준비하고 대비할 수 있도록 하기위해 최근의 마이크로블로그 붐을 활용한 협동학습을 이용한다면, 통일에 대한 실생활 문제를 학습의 소재로 활용하고 미래의 통일교육 생활 속에서 일어나는 문제를 스스로 발견하고 해결할 수 있기 때문에 학생들이 흥미를 가질 수 있으며 올바른 통일교육 학습태도를 형성하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 본 연구는 마이크로블로그 활용 협동학습이 통일교육 학습태도에 어떠한 영향을 미치는가를 밝히는 것을 목적으로 하였다. 교육 현실 속에서 마이크로블로그 활용 협동학습은 교수·학습 방법 개선에 새로운 방향을 제공해 줄 수 있는 대안이 될 수 있다. 또한 학습의 효율성을 극대화시키면서 동시에 학생들이 흥미 있게 수업에 참

여할 수 있도록 학습활동을 구조화한 마이크로블로그 활용 협동학습에 대한 연구와 현장 적용은 우리 교육현실 속에서도 많은 의미와 시사점을 줄 수 있다.

일반적으로 학습 집단은 학습상황이나 학습자의 능력수준 등 여러 측면에서 다양하기 때문에 집단내의 개인차를 고려한 적절한 수업방법은 학업성취 뿐만 아니라, 학습태도 변화에 중요한 역할을 할 것이다. 그러므로 마이크로블로그 활용 협동학습을 전통학습과 비교하여 학습태도의 효과를 검증하는 것은 매우 유의미한 일이다.

따라서 본 연구는 선행연구에서 간과한 점을 보완하는 차원에서 마이크로블로그 활용 협동학습을 전통적 협동학습과 함께 초등학교 도덕과 통일교육수업에 적용하여 학습태도 변화에 어떠한 영향을 미치는가를 밝히고, 두 학습 방법의 효과를 비교·검증하여 바람직한 학습 방법을 모색하여 수업의 개선에 기여하는데 그 목적이 있다.

2. 용어의 정의

가. 마이크로블로그

한두 줄 정도의 짧은 글을 올리는 블로그를 지칭한다. 마이크로블로그는 보통 글자수가 140~250자 정도로 제한된다. 기존 블로그가 보통 긴 장문의 글을 올리는 반면 마이크로블로그는 순간적으로 떠오르는 생각이나 느낌, 일상의 소소한 얘기들을 간편하게 올릴 수 있어 인기를 얻고 있다. 2006년 미국의 트위터(Twitter)가 최초로 이 단문 서비스를 선보였으며, 국내에서는 미투데이(Me2day)와 플레이톡(Playtalk)이 대표적 사이트로 꼽힌다.

나. 블로그 활용 학습

블로그 활용 학습은 문제 중심 학습(Problem-Based Learning,

PBL) 형태이다.

Savery & Duffy(1995)는 문제중심학습(PBL)이란 구성주의적 원칙을 적용한 학습 설계모형 중의 하나로서, 학습촉진자에 의해 제시된 문제를 협동적으로 해결하기 위하여 학습자들이 5-7명 사이의 소그룹으로 편성되어 그룹 토론과 같은 협동학습을 하는 학습방법이라고 정의하였다.

3. 연구의 제한점

본 연구는 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습이 초등학생의 통일교육 학습태도에 미치는 영향을 위한 연구로서 다음과 같은 제한점을 가진다.

첫째, 본 연구는 지방 중소도시 소재 D초등학교 6학년 학생을 대상으로 실시한 것이므로 지역적인 특성 및 학교환경과 여건에 따라 연구결과의 차이를 고려해야 할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 초등학교 6학년 2개 학급 학생들만을 대상으로 하였으며, 적용의 대상이 협소하므로 본 연구의 결과를 일반화하는데 한계를 지닌다.

II 이론적 배경

1. 문제중심학습 (PBL)

가. 문제중심학습(PBL)의 의미

Savery & Duffy(1995)는 문제중심학습(PBL)이란 구성주의적 원

칙을 적용한 학습 설계모형 중의 하나로서, 학습촉진자에 의해 제시된 문제를 협동적으로 해결하기 위하여 학습자들이 5-7명 사이의 소그룹으로 편성되어 그룹 토론과 같은 협동학습을 하는 학습방법이라고 정의하였다.

나. 문제중심학습(PBL)의 목적 및 특징

최성희와 이인경(1999)은 문제중심학습(PBL)의 목적이 자기 주도 학습 능력의 증진, 상호 협동학습방법의 습득, 학습동기의 지속, 실생활에로의 전이에 있다고 하여 지식보다는 자기주도성, 협력, 동기, 전이를 강조하였다.

조연순(2006)은 PBL의 특징을 ‘문제’, ‘학생’, ‘교사’의 측면에서 정리하였다. 첫째, PBL은 문제로 시작한다. 이때 문제는 너무 쉽게 해결되거나 일정한 틀에 매여 하나의 정확한 답을 구할 수 있는 상황이 아닌 비구조화되고 복잡한 것이어야 한다. 또한 문제 상황에는 학습의 핵심 내용과 맥락이 포함되어 있어야 한다. 둘째, PBL은 학생중심이다. 학생은 문제해결자로 학습에 참여하여 좋은 해결책을 위해 필요한 많은 정보와 지식들을 직접 다루면서 의미와 이해를 추구하고 학습에 대한 상당한 책임을 맡게 된다. 셋째, PBL은 교사의 역할을 지식 전달자에서 학습 진행자로 전환한다. 교사는 교육과정 설계자로서 문제를 설계하고 학습계획을 세우며 학습자 집단을 조직하고 평가를 준비한다. 또한 촉진자로서 학생들에게 적당한 긴장감을 제공하고 안내자로서 학생들에게 일반적인 관점을 제공하기도 하며 평가자로서 형성평가를 통해 피드백을 제공한다. 그리고 전문가로서 지식의 중요성을 밝혀 학생들이 균형을 유지할 수 있도록 하고 명제적 지식과 과정적 지식 그리고 개인적 지식 간에 상호 연관성을 갖추도록 지원한다. 문제 중심학습의 특징을 정리하면 다음 [표Ⅱ-1]과 같다.

[표II-1] 문제중심학습(PBL)의 일반적 특징

구 분	특 징
문 제	<ul style="list-style-type: none"> - 문제의 제시를 통한 수업의 시작 - 비구조화되고 실제적인 문제의 제시 - 학습의 핵심내용과 맥락이 포함된 문제
학 생	<ul style="list-style-type: none"> - 능동적이고 적극적으로 문제해결 활동에 참여 - 실제의 맥락 속에서 지식의 습득 - 자기 주도적 학습과 소그룹 협동학습의 병행 - 자신의 학습에 대한 주인의식과 책임감
교 사	<ul style="list-style-type: none"> - 문제상황의 제시 - 인지적 조력과 안내자, 촉진자 역할의 수행 - 학습과정 및 결과의 평가

다. 문제중심학습(PBL)에서 교수-학생의 역할

문제중심학습(PBL)을 계획할 때 특히 유의해야 될 것은 교수가 교과목을 모두 가르쳐야 한다는 책임감과 학생들이 스스로 배우도록 해야 한다는 점을 잘 절충하는 것이다. PBL에서는 교수와 학생이 함께 수업을 진행하는 것으로 본다.

(1) 교사의 역할

교사는 조언, 질문, 기회 등을 제공함으로써 학습자 스스로 학습하는 과정을 도와주는 안내자 혹은 인도자로서의 역할을 맡게 된다.

(2) 학생의 역할

문제중심학습을 성공적으로 수행하기 위하여, 학생들은 자기 주도적 학습을 개발하여야 한다. 학생들은 요구되는 학습목표를 문제를 통해서 확인할 수 있어야 하며, 목표를 위해서 관련된 정보를 찾고, 평가하고, 학습할 수 있어야 한다.

라. 문제중심학습에 의한 프로그램설계

(1) 문제 개발

장인애(1997)는 문제중심학습(PBL)에서 ‘문제’를 개발하는 것은 가

장 중요한 일임을 지적한다. 대체적으로 PBL에서 활용되는 문제는 다음의 특징을 지니고 있어야 한다. 첫째, PBL에서 문제는 해결안이나 결과가 어떤 한 가지 혹은 몇 가지로 제한될 수 있는 것이 아니고 접근하는 방향에 따라 여러 가지 결론에 도달할 수 있는 문제여야 한다. 즉, 한 가지 해답만이 존재하는 문제가 아니라 학습자들이 여러 가지 방법으로 문제를 해결하고 다양한 결론을 도출할 수 있는 문제를 선정해야 한다는 것이다. 둘째, PBL의 문제는 현실성을 바탕으로 하고 있는 문제들이어야 한다. 즉, 학습자들이 쉽게 공감할 수 있도록 하면서 학습에 동기부여를 할 수 있어야 한다는 것이다. 셋째, PBL의 문제는 학습자와 실제적으로 관련이 있는 문제여야 한다. 이는 학습자들의 생활이나 직업에 직접적으로 관련이 있는 문제여야 한다는 것으로, 학습자들이 주인의식을 가지고 문제해결 과정에 참여하도록 하기 위함이다. 넷째, PBL의 문제는 주어진 문제에 학습자의 역할과 기대되는 학습결과물에 대한 명시가 분명히 제시되어 있어야 한다.

(2) 학습자원 선정 및 전달

학습자원 선정 및 전달 역시 교사가 담당해야 할 중요한 임무이다. 장인애(1997)는 PBL에서 제시되어야 하는 학습 자료의 종류를 다음과 같이 제안하고 있다.

- ① 배경 관련 정보 : 특정 문제의 배경을 설명해 줄 수 있는 정보
- ② 현재 상황 관련 정보 : 문제를 둘러싸고 있는 구체적이고 실제적인 데이터
- ③ 관련 기관 정책 및 실천 사례 : 관련 기관의 교육 관련 정책이나 실천 사례 등과 같은 자료
- ④ 개념적 정보 : 특정 문제의 해결을 위해 필요한 관련 부분의 지식이나 기술
- ⑤ 문제해결 도움 체제 : 특정 문제 해결을 위해 필요한 직접적인 도움 체제

(3) 평가도구 개발

강인애(1997)는 PBL에서의 평가는 PBL의 기본방향과 일치되게 이루어져야 한다고 지적한다. 따라서 기존의 평가방법과는 다른 방식을 도입하는 것이 필요하며, 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, PBL에서의 평가는 기존의 평가와는 다르게 다양한 방식으로 전개되는데, 교사의 평가와 학습자 개개인의 평가, 팀원간의 평가, 그리고 팀간의 평가가 포함된다. 둘째, PBL에서의 평가는 수업의 맨 마지막에 일회적으로 행해지지 않으며, 학습이 진행되는 과정에서 지속적으로 이루어지게 된다. 셋째, 평가의 방법에 있어서도 단순히 객관식 방법을 통한 지식의 습득 여부를 파악하는 것보다는 오히려 학습자 스스로 자신의 학습에 대한 생각을 정리, 검토할 수 있도록 성찰 저널(reflective journal)을 활용하고, 프로그램 진행 전과 후의 생각의 변화와 지식의 습득 등을 확인해 볼 수 있는 질문을 활용하는 방식과 같이, 더 다양한 자료를 활용하여 종합적인 평가가 가능하도록 한다. 결국, PBL에서의 평가는 학습자들과 교사에 의한 다양한 방식을 사용하며, 수업 진행 과정중에 지속적으로, 그리고 종합적으로 이루어지게 된다.

(4) 교사의 역할

구성주의 교수-학습 모형에서는 교사를 안내자, 촉진자, 조언자로 본다. 즉, 학습자가 주도적으로 학습하는 환경에서 교사는 학습자에게 전적으로 가르침을 주는 것이 아니라, 학습자의 학습을 안내하고 촉진하는 역할을 한다고 보는 것이다. PBL에서도 기존과 다른 교사의 역할 변화를 요구하고 있는데, 여기서는 프로그램 실시 전과 실시중으로 나누어 교사의 역할을 살펴보도록 한다.

프로그램 실시 전에 교사는 문제를 개발하고, 평가방법을 결정하며, 학습 자료를 선정하고 준비해야 한다. 앞에서 설명한 학습목표 규명과 문제 개발, 그리고 학습자원 선정 및 전달에 있어서 교사가 적극

적으로 참여해야 한다.

프로그램 실시중에 교사는 우선 수업을 시작하기 전에 PBL 수업방식에 대한 안내와 문제제시를 해야 한다. PBL이 무엇이고 PBL에서 중요한 학습목표는 무엇인지, 그리고 이와 같은 수업방식에서 학습자들이 해야 할 일이 무엇인지 등을 소개해야 한다. 이후 수업이 진행되어 가는 과정에서 교사는 학습자들이 문제해결을 진행해 나가는데 있어서 갖춰야 할 비판적 사고를 질문이라는 형태를 통해 학습자들에게 구체적으로 시연해 보여야 한다. 이 질문은 주로 "왜"와 "어떻게"라는 것으로 시작되는 질문인데, 이러한 질문을 통해 교사는 비판적 사고가 어떤 것인지 학습자들이 간접적으로 경험하도록 하는 것이다. 결론적으로 수업 상황에서 교사는 학습자들에게 지식을 전달해 주는 존재가 아닌 학습자가 스스로 문제를 해결해 나갈 수 있도록 촉진해주는 촉진자의 역할을 하게 된다.

2. 블로그

가. 선행연구 분석

Glogoff(2006)는 인터넷의 발달로 인해 교사와 학습자간의 경험 및 지식을 공유하고 서로에게 피드백을 제공하여 커뮤니티를 구성하여 적극적 상호작용을 하여 지식을 구성해 나갈 수 있게 되었다고 주장한다.

이러한 점을 이용한 이메일, 채팅, 게시판, LMS(learning management system)등 다양한 도구들이 생겨났으나 이들은 블로그가 가지는 학습자 중심의 자신만의 공간 창조라는 특징을 갖지는 못했다.

Glogoff(2006)는 블로그는 커뮤니티를 구성하고 자신만의 가상공간에서 자신의 의견을 개진하고 다른 사람들과 그것을 공유하고 링크

를 통하여 자신이 흥미 있어 하는 주제에 연결될 수 있게 하는 장점을 가지고 있다고 밝힌다.

최근 들어 블로그를 학습 보조도구로서 사용하여 그 효과성을 증명하고자 하는 연구들이 발표되고 있다.

손경아(2007)는 초등영어 쓰기 분야에 비동시적 컴퓨터 매개 의사소통(Computer Mediated Communication, CMC)의 도구인 블로그를 활용한 사이버 가정학습을 실시하여 그 효과를 검증해 보았다.

권혁일(2004)은 교육적 활용으로서 학습 블로그는 블로그의 세 가지 기능인 능동적 학습, 학습 공동체, 그리고 포트폴리오가 서로 영향을 주고받으며 상호 의존하는 유기적 연계성을 지니고 있음을 지적하고 이를 통하여 학습 블로그의 통합적 모형을 제시하였다. 이지영(2005)은 블로그 학습체제는 학생들에게 개인학습의 장과 상호작용의 장이라는 새로운 교육환경을 제공하여 자기 주도적 학습에 효과를 야기했다는 점에 주목하였다. 남유나(2010)는 트위터와 미 투데이 분석을 중심으로 마이크로블로그 서비스의 특성과 발전가능성에 대하여 연구하였으며, 김혜연(2007)은 온라인 학습에 있어서 학습 블로그를 활용함으로써 블로그를 사용한 학습자 집단의 성취도가 블로그를 사용하지 않은 학습자 집단의 성취도보다 더 효과가 있었음을 밝혀냈다.

Downes(2004)는 블로그는 성찰력, 분석력, 커뮤니티 활동의 활성화 등 다양한 측면에서 학습의 효과성을 증진시킬 수 있는 도구로서 사용될 수 있다고 지적했다. 그렇기 때문에 실제로 많은 교사들이 학습 현장에 블로그를 도입하고 있으며, 실제로 미국의 웹 블로거 사이트(<http://www.weblogger.com>)의 Educational Bloggers Network라는 커뮤니티에서는 중고등학교 교사들이 블로그의 교육적 활용에 관심을 가지고 각자의 사례와 의견을 교환하는 등의 활발한 활동을 하고 있다.

교육적 블로그에 대해서 연구한 Glogoff(2006)는 블로그가 상호작

용의 촉진, 학습자 중심의 학습, 그리고 동료간의 협업을 강화시키는 도구라고 주장했다. 그는 자신의 연구를 통해 e-learning 환경에서 블로그를 사용하였을 때 실제로 교사-학습자, 학습자-학습자간 상호작용이 더 활발히 이루어졌으며, 링크로 인해 학습에 유용한 콘텐츠로의 접근이 보다 용이해졌고, 의미 있는 의견 공유 및 피드백이 더 활성화되었다고 주장한다. 또한 블로그를 통해 학습자들의 지식 구성 및 토론이 보다 활발해졌다는 결론을 도출하였다.

Downes(2004)는 블로그의 도입으로 인해 상당수의 교사 및 교육기관이 고민하고 있던 학습자들과의 상호작용 촉진이라는 문제점을 해결할 수 있었다고 주장한다. 그는 학습현장에서 블로그가 다음의 5가지 형태로 사용되고 있음을 밝혔다.

첫째로 교사들은 기존의 전형적인 웹페이지 대신 블로그를 사용한다. 그들은 강의계획, 과제, 학습활동의 게시뿐만이 아니라 학습자들과 상호작용을 촉진하기 위한 도구로서 블로그를 사용하고 있다.

둘째로 교사들은 학습 내용과 관련된 자료들을 연결시켜 학습자들이 손쉽게 해당 아이тем들을 활용할 수 있게 하기 위해 블로그를 사용하고 있다.

세 번째로 블로그는 학습자들의 토론의 도구로 사용되고 있다.

네 번째로 몇몇 교사들은 학급 세미나나 읽기 자료의 성찰보고서를 작성하게 하기 위하여 블로그를 사용하고 있다.

마지막으로 교사들은 학습자들이 자신의 블로그를 사용하고 글을 게재하는 것을 학습 활동의 일부분으로서 평가하여 학업성취도에 반영하고 있다. 이렇듯 다양한 형태로 블로그를 사용하고 있는 가장 큰 이유는 학습현장에서 사용하기에 사용이 간편하고 부담 없는 매체라는 점을 지적할 수 있다.

나. 교수매체로서의 블로그

이인숙(2003)은 정보 사회의 성숙에 따라 평생학습이 요구되면서 인터넷은 이러한 요구에 부응하는 새로운 학습 환경을 제공하는 공간으로 각광받고 있음을 지적한다. 인터넷에서 구현되는 사이버 공간은 개방성과 유연성이라는 특성으로 인해 사용자들에게 학습과 관련된 통제권을 상당 부분 넘겨줄 수밖에 없는 학습 환경을 조성한다. 즉 사이버 공간에서 학습자들은 학습의 주도권을 갖게 되고, 전통적인 학습 방법보다 내재적으로 동기화되며, 학습을 주도할 수 있는 능력의 중요성이 더욱 커진다. 이러한 특성을 활용하여 교육의 효과를 높이기 위해 인터넷을 활용한 다양한 교수-학습 방법 등이 생겨났다.

최근 인터넷에서 블로그는 하나의 생활로 인식될 만큼 대중화되었다. 블로그는 컴퓨터 초보자가 프로그래밍 언어나 웹 프로그래밍을 배우지 않아도 자신의 생각과 글을 손쉽게 인터넷에 게시할 수 있는 수단이며, 기존의 개인 홈페이지보다 훨씬 만들기 쉽고, 관리하기가 편리하다. 또한 학습자의 학습동기 및 상호 작용성 그리고 학습의 효과성을 증진시킬 수 있는 도구로서 인식됨에 따라 교육현장에 블로그를 사용하려는 시도들이 점점 증가하고 있다. 특히 대학에서는 카페를 개설하거나 이메일로 과제를 주고받는 학습형태에서 블로그로 공개적으로 과제물을 내주고 그 결과를 학생들의 블로그에 올리게 하는 등의 변화를 보이고 있다. 대학 교수들은 물론 일선 교사들도 블로그를 개설해 자신의 강의 내용을 공유하고 공개적인 질의응답을 통해 수업의 질을 높여나가고 있다. 또한 학생들 역시 자발적인 연구 모임 블로그를 통해 자신들이 공부하거나 토의할 내용을 블로그로 올려 학생 집단간의 유대를 강화하고 학술적인 성취를 높이기 위한 시도를 지속하고 있다. 해외에서는 이미 블로그를 활용한 교육프로그램이 다양하게 진행되고 있다. 보통 이렇게 블로그를 활용한 교육을 Blog in Education(BIE)라고 부른다.

다. 마이크로블로그

요즘 국내외에서 블로그 열풍이 뜨겁다. 블로그가 1인 미디어인지에 대한 논란뿐만 아니라 블로그에 광고를 게재하는 것과 관련하여 블로거의 순수성에 대한 논란이 점화되고 있는데, 이런 논란 자체가 많은 사람들이 블로그를 운영하고 있음을 반영하는 듯하다. 지난 3월에는 1,000명이 넘는 국내 블로거가 참여한 “대한민국 블로거 컨퍼런스” 행사가 성대하게 치러졌고, 블로그 관계사가 모인 ‘한국 블로그 산업협회(KBBA)’가 결성되는 등 이제 블로그는 개인의 취미 활동을 넘어 산업화의 단계로 접어들고 있다. 국내의 경우와 같이 싸이월드로 대표되는 미니홈피의 경우 1촌 중심의 끼리 문화가 여전히 위세를 떨치고 있지만, 자신의 생각을 표현하고 다른 사람들이 자신의 글을 보는 것을 즐기며, 타자와 소통하려는 개인들이 늘어남에 따라 블로그의 성장이 일어나고 있다. 블로그가 새로운 개인 매체로 각광을 받고 있지만, 자신의 생각을 글로 표현하는 것에 피로감을 느끼는 블로거도 많다. 그동안 네이버 등에서 제공하는 포털 블로그의 경우 만연한 무단전재로 인해 지탄을 받았으며 이에 대한 반성으로 자신이 작성한 글을 포스팅하는 블로거가 늘어가는 추세이나, 자신이 직접 작성한 글을 정기적으로 포스팅을 하는 어려움에 상당수의 블로거가 공감하는 바이다. 이런 부분을 파고든 서비스가 바로 흔히 말하는 “마이크로블로그 서비스”이다. 블로거들은 자신의 블로그에 사회적인 이슈에 대한 자신의 의견을 적거나, 자신의 전문 분야에 대한 지식을 쓰거나, 일상적인 생활 등을 적는 데 있어 논리를 갖추거나 일정 분량 이상의 양을 올려야 한다는 점을 가장 부담스럽게 느낀다고 밝힌다. 자신이 느꼈던 감상을 즉흥적으로 표출하는 공간으로서 가장 적절한 수단이지 않다는 점을 의식했다는 것으로, 이런 문제를 해소시켜줄 수 있는 것으로 마이크로블로그 서비스가 주목을 받는 것이다. 마이크로블로그 서비스는 자신이 느끼는 감정과 논리를 140자 이내로 짧게 표현할 수 있다는 점에서 부담 없이 시작할 수 있는 장점을

지닌다. 최근 마이크로블로그 서비스는 웹뿐만 아니라 메시지를 통해서도 글을 포스팅할 수 있고, 이동 중에도 자신의 휴대폰 문자 서비스를 이용해서 글을 포스팅할 수 있도록 서비스를 확장하고 있다.

마이크로블로그 서비스의 대표 주자는 마이크로블로그 서비스를 가장 먼저 시작한 트위터(Twitter)(<http://twitter.com>)를 꼽을 수 있다. 원래 twitter의 사전적 의미는 ‘(새가) 지저귀다’라는 뜻으로, 즉 지저귀듯이 자신의 생각을 부담 없이 표현할 수 있는 공간을 의미한다. 특히 트위터는 서비스 초기부터 입력할 수 있는 글자수를 140자로 제한하는 정책을 펼침으로써, 긴 글보다는 자신의 생각을 짧막하게 표현하는 것을 강제하고 있다. 또한 트위터는 서비스 초기부터 자사의 API를 공개해서 외부 개발자가 트위터 정보를 이용할 수 있도록 했는데, 이 정책으로 인해 성공을 거두었다. 구글 토크(Google Talk)나 마이크로소프트의 MSN 메신저 등을 포함한 수많은 메신저 프로그램에서도 트위터에 글을 게시할 수 있도록 했으며, 외부 개발자가 페이스북에서 트위터에 글을 게시할 수 있는 어플리케이션을 만들어서 배포하여 U-Learning 환경에서도 언제든지 활용할 수 있게 되었다.

이러한 점을 학습에 활용한다면 개인 미디어인 마이크로블로그 자체를 수업에 직접 적용하여 학습목표 달성에 도움이 되는 도구로 사용하고, 이로써 수업 촉진, 학습내용 보조, 수업 전략에 따라 더 효율적인 교육적 활용이 가능하리라 기대된다.



그림 II-1 마이크로블로그의 대표주자 twitter

3. 자율적 협동학습

가. 자율적 협동학습의 개념

Kagan(1990)이 개발한 수업모형으로, 한 학급에서 정한 전체 과제를 여러 소그룹으로 구성된 학급 전체가 협동으로 해결하기 위하여 소그룹별로 협동학습을 하는 형태이다. 이는 학생 중심 탐구수업 및 발표수업과 비슷하다. 즉 학생들은 전체 학급에서 교사가 제시한 한 주제에 대하여 대략적인 토론을 한 뒤 여러 소주제를 나누고, 자신이 원하는 소주제를 다루는 소그룹 내에서 토의를 통하여 더 세밀한 소주제를 나누어 조사하였다. 그리고 소그룹별로 조사한 정보를 나누고 이를 정리하여 학급 전체에 소그룹별로 발표하여 학급 전체에게 주어진 과제를 수행하였다.

자율적 협동학습 모형은 전체 학급이 한 주제의 학습을 위하여 분업의 원리를 통해 각 소집단들이 전체 주제와 관련된 소주제를 학습하여 전체 학급에 공헌함으로써 학습과 학습동기를 동시에 증진시키는 형태로서 중등과정 이상의 학습환경에서 나왔다. 그 후에 이 모형이 더 수정되고 보완되어 초등은 물론 대학교에 이르기까지 모든 수준에서 사용할 수 있음이 증명되었다.

이 모형에서는 학생들이 소집단 속에서의 협동과 집단간의 협동으로 얻은 이익을 학급 전체가 함께 나누는 경험을 하게 된다. 또한 자신이 선호하는 주제를 자유롭게 선택할 수 있고, 자신이 흥미를 가지고 있는 것에 같은 관심을 가지고 있는 다른 학생들과 함께 학습하는 과정에서 큰 학습 동기를 느낀다. 전체 학급에서 소위원회로서의 역할을 하며 높은 관심으로 소주제의 학습을 한 후, 각각의 소집단의 구성원들은 선택한 소주제 영역에서 깊은 전문적 지식을 가질 수 있다. 소집단별로 조사한 것을 학급 전체에 발표하기 위해 준비를 하는 가운데 토론 능력, 협상 능력, 비판력, 의사 결정 능력 등 다양한 고급 사고를 사용하게 된다.

자율적 협동학습은 학생들이 자신이 선택한 소집단 내에서 동료 학습자들과 함께 활동하면서 자신이 알게 된 것을 동료와 나누는 기회를 갖는 데 의의가 있다고 볼 수 있다.

나. 자율적 협동학습의 절차

정문성·김동일(2002)은 자율적 협동학습모형의 학습 절차를 다음과 같이 요약했다.

첫째, 학습 주제의 소개이다. 수업의 도입부에서 학생들은 주제에 대한 자신의 흥미를 발견하고 이를 표현하게 된다.

둘째, 학생 중심의 학급 토론이다. 학생들은 주제에 대해 알게 된 것, 더 알고 싶은 것에 대해 브레인스토밍을 하고 교실 전체 토론을 한다.

셋째, 소집단 구성을 위한 하위 주제들의 선택이다. 이는 학습 주제 중에 학생들이 자신이 학습하고자 하는 주제를 선택하는 것을 의미한다.

넷째, 하위 주제별 소집단을 구성하는 것으로 학생들이 선택한 주제를 중심으로 소집단을 편성하고 소집단별로 효과적인 집단 활동을 위해 팀워크를 다진다.

다섯째, 하위 주제의 정교화이다. 하위 주제별로 모인 소집단은 소집단 내의 토의를 통해서 자신들이 맡은 하위 주제를 보다 정교한 형태로 구체화하고 연구 범주를 정한다.

여섯째, 소주제 선택과 분업이다. 일곱째, 개별 학습 및 준비에서 학생들은 자신이 맡은 소주제를 개별 학습하고 소집단 내에서 발표할 준비를 한다.

여덟째, 소주제 발표이다.

아홉째, 소집단별 발표 준비이다.

열째, 소집단별 학급 발표에서는 소집단별로 전체 학급에 대해 발표하고 교실 전체가 토의한다.

마지막은 평가와 반성의 단계로 학업 성취는 개인별로 시험을 보아 실시할 수도 있고 소집단별 학급 전체에 대한 발표 보고서로 평가할 수도 있다. 후자의 경우 보통은 학생들의 자체 평가를 40%, 교사의 평가를 60%의 비율로 하는 것이 좋다. 또한 소집단별 자체 평가와 생산적인 소집단 활동을 위한 개인의 자기 평가도 도움이 될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 마이크로블로그 활용 자율적 협동학습 교수-학습 모형

1. 마이크로블로그 활용 자율적 협동학습 교수-학습 모형

Kagan(1992)은 자율적 협동학습 모형의 기본원리 4가지는 동시다발적인 상호작용, 개인적인 책임, 동등한 참여, 긍정적인 상호의존이라고 밝힌다.

첫째로 동시다발적인 상호작용이다. 교사가 전체 학습 집단을 효과적으로 통제해 나갈 수 있어야 한다. 자율적 협동학습에서 제일 중요한 원리 중의 하나는 모든 학생이 수업 활동에 참여할 수 있도록 동시다발적인 구조로 수업을 진행해야 한다는 것이다.

둘째로 긍정적인 상호의존이다. 긍정적인 상호의존이란 ‘다른 사람의 성과가 나에게 도움이 되고 나의 성과가 다른 사람에게도 도움이 되게 하여 각자가 서로 의지하는 관계로 만드는 것’이다.

세 번째로 개인적인 책임이다. 학습과정에 있어서 집단 속에 자신을 감추는 일이 없도록 개인에 대한 구체적인 역할을 제시하고 그에

대한 책임을 묻는 것이다.

마지막으로 동등한 참여이다. 학습자 모두가 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하면서 일부에 의해 독점되거나 반대로 참여하지 못하는 일이 없도록 하자는 것이다.

이와 같은 자율적 협동학습 모형의 기본 원리를 잘 반영할 수 있는 것 중 하나가 마이크로블로그이다.

마이크로블로그에서는 학습과정에 있어서 모든 학생이 수업활동에 참여할 수 있도록 동시다발적인 구조로 수업을 진행할 수 있도록 온라인 학습이 가능한 곳이면 어느 장소, 어느 시간을 가리지 않고 학습이 가능하며 웹2.0의 발전으로 더욱더 적극적인 상호작용이 수월해졌다. 학습주제에 있어서 소주제 선택 하는데 있어 적극적으로 참여할 수 있으며, 실시간으로 자기 관심 분야 소주제에 관한 정보를 웹에서 탐구하여 학습 탐구과제를 생성함과 동시에 공유되도록 함으로써 같은 소주제 팀원들 속에서 개인이 파묻히는 일이 없도록 할 수 있다. 또한 웹이라는 가상공간에서 학습이 이루어짐으로써 발표력이 없는 소극적인 학생도 자신의 의견을 이야기할 수 있으며 학생 자신이 흥미있는 관심을 가진 주제에 대해 같은 관심을 가진 동료들과 함께 그 주제에 대한 토론과 조사를 할 수 있도록 한다. 또한 개인적인 책임을 지는 동시에 동등한 참여가 가능하도록 적극적 상호작용 환경을 제공한다는 점에서 마이크로블로그가 학습 보조도구로서의 교육적 효과성을 지닌다. [표 III-1]은 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 모형의 수업 절차를 나타낸 것이다.

[표 III-1] 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 모형의 수업 절차

단계	마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 모형의 수업절차	학습지도 내용 및 활동
상황 이해	· 협동학습의 이해	· 마이크로블로그, 개인블로그 following
	· 학습주제 소개	· 자율적 협동학습 모형에 대한 이해 · 학습에 대한 이해
문제 인식	· 학생 중심 학급 토론	· 주제에 대한 예시 제시(교사) · 블로깅을 통해 하위 주제 제시 · 학습 주제에 맞는 하위 주제 선정을 위한 학급 토론
	· 소집단 구성을 위한 하위 주제선택	· 의견 수렴을 통해 하위 주제 선정 · 선정된 하위 주제를 마이크로블로그에 등록(교사)
해결안 모색	· 하위 주제별 소집단 구성	· 마이크로블로그를 통해 관심 주제에 해당되는 블로거끼리 집단 구성
	· 하위 주제 정교화 및 하위 주제 선정과 역할 분담	· 하위 주제 정교화를 위한 아이디어 제시 · 역할 분담 및 학습 진행 계획 수립
해결	· 개별학습 및 준비	· 역할 분담에 따른 학습자료 개인 마이크로 블로그에 등록 · 개개인의 진행상황 및 학습자료를 마이크로 블로그에서 확인(교사)
평가	· 소집단 토의 및 발표	· 소집단 내 구성원을 대상으로 개별 발표 · 코멘트가 된 동료의 의견을 수렴하여 개별 학습 보완·수정
	· 소집단별 전체 학급 발표	· 학급 전체를 대상으로 소집단별 발표 · 마이크로블로그의 하위 주제별 포트 폴리오 심사 및 최종 평가(교사)

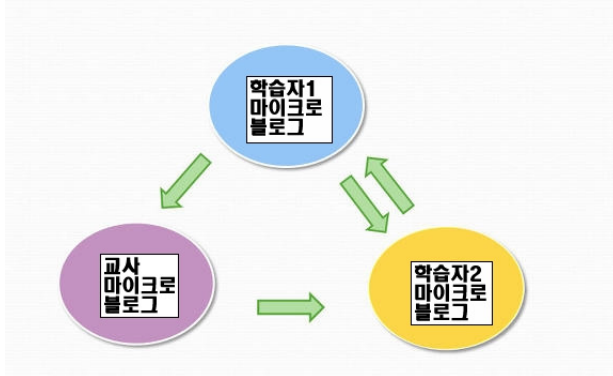
2. 마이크로블로그 활용 자율적 협동학습

가. 블로그 활용 교육(BIE) 설계 방향

본 논문에서는 마이크로블로그의 대표 주자인 트위터에서 제공하는 마이크로블로그 서비스를 통해 학습자가 인터넷 활용에 있어 많은 지식이 없어도 쉽게 학습 자료를 제공받을 수 있게 하였고, 교사 또한 트위터 마이크로블로그 서비스를 제공받아 학습 자료를 쉽게 제공할 수 있도록 했다.

또한 마이크로블로그를 이용하여 학습자가 학습을 하기 위해 교사의 마이크로블로그와 학습자의 마이크로블로그를 서로 following하여

빈번하게 방문하거나 동료 블로그를 빈번히 방문해야 하는 수고를 덜고 학습에 있어서 소재에 대한 관심이 같은 학습자들끼리 쉽게 연락하고 자료를 등록하고 학습 내용을 잘 정리할 수 있도록 만들었다. 다음 [그림 III-1]은 자율적 협동학습에 있어서 마이크로블로그를 활용한 모습을 나타낸 것이다.

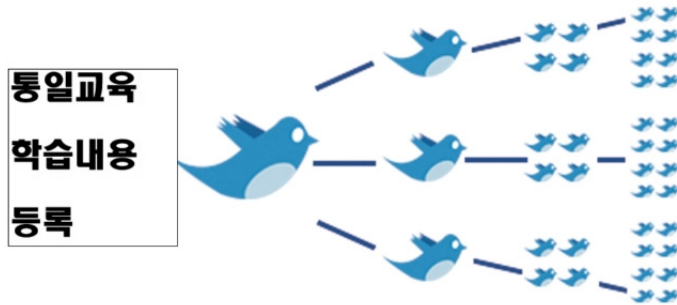


[그림 III-1] 마이크로블로그 활용 모습 (화살표는 팔로워를 나타내는 것임)

첫 번째 ‘학습자1 → 교사’로 되어있는 화살표는 학습자1이 교사를 팔로워한 것을 뜻한다. 즉 학습자1의 입장에서는 교사를 '팔로워'한 것이고, 교사의 입장에서는 학습자가 자신의 ‘팔로워’가 되는 것이다.

두 번째로 교사의 입장에서 화살표를 보면 ‘교사→학습자1’, ‘교사→학습자2’ 이렇게 두개의 화살표가 있는데 이것은 교사를 팔로워한 것은 학습자1(즉 학습자1은 교사의 팔로워)이고, 교사는 학습자2를 팔로워한 상태(교사는 학습자2의 팔로워)임을 나타낸다.

이제 교사의 마이크로블로그와 학생들의 마이크로블로그가 팔로워되어 모든 학생들의 마이크로블로그는 교사의 마이크로블로그의 소식을 받을 수 있게 된다. 학습 내용을 등록하는 방법은 교사의 마이크로블로그에 학습 내용을 등록하는 것으로 모든 학습 준비는 완료된다.



[그림 Ⅲ-2] 통일교육 학습내용 등록 후 전달 과정

나. 통일교육 학습 내용 선정

통일교육 학습 내용은 선정에 있어서 교사가 학생들에게 수업하게 될 주제와 관련된 개인적 흥미를 발견할 수 있도록 해야 한다. 주제와 관련된 학생들의 흥미 정도에 따라 시간이 많이 소요될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 마이크로블로그를 활용한 수업의 성공은 학생들이 얼마나 적극적으로 흥미를 보이느냐에 달려있다고 할 수 있다. 학생들의 호기심을 자극하고 표현하도록 하는데 성공했다면 학생들은 그 주제를 더 많이 탐구하고자 하는 내재적 동기를 지니게 된다. 또한 학생들은 이 단계에서 자신들의 학습이 다른 사람의 학습에 기여할 수 있다는 것을 알게 될 것이다. 즉 학생들은 블로깅을 통해서 자신이 획득한 지식이 자신의 호기심 충족은 물론 다른 사람의 지식 획득에 도움이 된다는 것을 알게 된다. 이러한 점에서 본 논문에서는 초등학교 6학년 2학기 도덕과 제 8단원에서 ‘평화 통일의 길’이란 단원을 선택한다. 이 단원에는 우리 미래 통일 한국에 밀접한 사회적 문제에 대해서 학생들의 호기심을 유발할 수 있는 많은 소재들이 수록되어 있다. 이러한 소재들과 학습 목표에 부합할 수 있도록 교사의 적절한 참여가 필요하다. 교사들은 주제를 핵심적인 주제로 유도하여 주제가 어느 특정한 방향으로 치우치는 것을 방지하도록 한다.

IV 연구방법

1. 연구가설

이론적 배경과 선행 연구를 바탕으로 본 연구에서는 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 교수-모형을 가지고, 이 모형을 실제 교수-학습 현장에 적용하여 학습자의 도덕과 통일교육 학습 태도에 어떠한 영향을 미치는가를 검증하기 위해 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1. 초등학교 도덕과 통일교육 학습에서 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 교수-모형에 따라 수업한 실험 집단의 학습태도가 전통적 자율적 협동학습 수업 방식을 적용한 비교 집단에 비해 더 향상된 모습을 보일 것이다.

2. 연구대상 및 설계

가. 연구대상

본 연구의 대상은 전라북도 전주시 소재하고 있는 D 초등학교 6학년 두 개 반을 선정하였다. 본 대상 학교는 반 편성 원칙이 학생들의 학력을 기준으로 하여 혼합 편성되므로 반별 학력의 편차가 거의 없는 것으로 간주한다.

선정된 두 개의 반 중 한 개 반은 실험 집단, 나머지 한 개 반은 비교 집단으로 선정하였다. 그 중 수업 불참이 있거나, 사후 검사 시 불성실하게 답변한 7명을 제외한 50명에 대해 통계 처리를 실시하였다. 이러한 연구대상은 [표 IV-1]과 같다.

[표 IV-1] 연구대상

구분	연구대상
실험 집단	○○초등학교 제 6학년 1반 25명
비교 집단	○○초등학교 제 6학년 2반 25명

나. 연구 설계

본 연구는 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습에서 학생들의 도덕과 통일교육 수업에 관한 학습태도를 높이기 위한 교수학습 전략으로 마이크로블로그 활용 교수학습 모형을 가지고 이를 실제 교수학습 현장에 적용해 봄으로써 학습자의 도덕과 통일교육에 관한 학습태도에 미치는 효과를 알아보고자 하는 것이다.

본 연구에서는 연구대상으로 실험 집단과 비교 집단을 선정하여 사전 검사를 통해 먼저 두 집단이 동질 집단임을 보이고, 실험 집단에는 마이크로블로그 활용 전략을 사용한 수업을 적용하고 비교 집단에는 전통적 자율적 협동학습 수업을 적용한 후, 위의 두 집단에 전후 검사를 실시하여 실험 효과를 얻어내는 이질 통제집단 전후 검사를 적용한다. 이러한 연구의 실험설계는 다음 [표IV-2]와 같다.

[표 IV-2] 실험설계

G1	O1	X1	O2
G2	O3	X2	O4

G1 : 실험 집단

G2 : 비교 집단

O1 O3 : 사전 검사(학습태도 검사)

O2 O4 : 사후 검사(학습태도 검사)

X1 : 마이크로블로그 활용한 자율적 협동학습

X2 : 전통적 교수방법을 적용한 자율적 협동학습

3. 측정 도구

가. 학습태도 검사

학습태도란 학습에 대한 흥미와 관심을 가지고, 지식과 기능을 활용하여 여러 가지 문제를 합리적으로 해결하려는 태도이다. 한국교육개발원(1992)에서 개발한 학습태도 검사 도구는 학습에 대한 자아개념, 태도, 학습습관의 세 영역으로 구분된다. 학습에 대한 태도 검사는 ‘교과에 대한 자아개념’, ‘교과에 대한 태도’, ‘교과에 대한 학습 습관’으로 구성되어 있으며, 각 물음에 대한 응답지는 Likert의 5단계 평정 척도로 점수가 높을수록 바람직한 학습태도를 가지고 있음을 의미한다.

자아개념 차원은 자신의 학업에 대해 어떻게 자각하고 평가하는지 또 학업 면에서 얼마나 긍정적 또는 부정적 자아가 형성되었는지를 측정하기 위한 것이다. 이 차원은 자신의 학업이 우월하다고 보는지 또는 열등하다고 보는지를 재는 우월-열등 차원과 자신이 학업에서 성공할 수 있는지 또는 실패할 것인지를 보는 자신감-자신감 결여 차원으로 설정되었다.

학습에 대한 태도 차원은 학습에 흥미를 갖고 있는지 또 목적의식이 투철하고 학습동기가 강한지를 알아보기 위한 것으로 흥미-흥미 상실 차원과 목적의식-목적의식 상실의 두 차원으로 설정되었다.

마지막으로 학습습관은 학습할 때 취하는 일관된 행동 의식으로 주의 집중, 학습 기술 적용 및 자율 학습 행동의 세 차원으로 설정되었다.

이 학습태도 검사지의 하위 요인별 문항 및 문항 수는 다음 [표 IV-3]과 같다. 이 학습태도 검사지의 하위 요인별 신뢰도는 [표 IV-4]와 같다.

[표 IV-3] 학습태도 검사지의 하위 요인별 문항 및 문항 수

영역	하위 요인	문항 번호	문항수
교과에 대한 자아개념	우월감-열등감	1,2,3	6
	자신감-자신감 상실	4,5,6	
교과에 대한 태도	흥미-흥미 상실	7,8,9	7
	목적의식-목적의식 상실	10,11	
	성취동기-성취동기 상실	12,13	
교과에 대한 학습습관	주의집중	14,15	7
	자율학습	16,17	
	학습기술 적용	18,19,20	

[표 IV-4] 학습 태도 검사지의 하위 요인별 신뢰도

척도	교과에 대한 자아개념	교과에 대한 태도	교과에 대한 학습 습관	전체
Cronbach의 알파	.783	.695	.836	.885

4. 연구 절차

이 연구의 실험 처치는 선정 기준으로 분류된 두 집단(실험 집단, 비교 집단)에 두 가지 유형의 학습을 각각 실시하는 것이었다. 즉 실험 집단은 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습을 실행하였고, 비교 집단은 전통적인 자율적 협동학습 수업을 실행하였다.

실험처치를 하기 전에 연구자는 40분에 걸쳐 재량시간을 활용하여 학생들에게 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 방법을 설명하였다. 실험처치는 도덕과 통일교육 수업을 통하여 이루어졌으며 실험 처치 기간은 2010년 6월 20일부터 7월 10일까지 실험 집단과 비교 집단에 실시되었다. 1회에 40분씩 총 3주의 수업시간을 활용하였다.

5. 연구결과 및 논의

가. 자료 분석 및 처리

실험 집단과 비교 집단이 동일 집단인지, 실험 처치에 대한 효과성의 평균차이를 검증하기 위해 SPSS WIN 12.0 통계 패키지를 이용하여 독립표본 t-검증을 실시하였다.

나. 연구결과

마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 교수-학습 방법이 전통적인 자율적 협동학습 수업 방법에 비하여 도덕과 통일교육 학습태도에 얼마나 효과적인가를 검증하기 위해 실험 집단과 비교 집단에 따른 차이 검증을 실시하였다.

1) 사전 검사 결과

사전검사는 실험 처치 이전에 연구대상을 실험 집단과 비교 집단으로 나누고 두 집단이 동질 집단인지를 확인하기 위하여 실시하였다. 사전 검사에서는 도덕과 통일교육 학습태도 정도를 측정하였다.

도덕과 통일교육 학습태도 사전검사 결과는 다음 [표 IV-5]와 같다.

[표 IV-5] 도덕과 통일교육 학습태도의 사전 검사 결과

	실험 집단		비교 집단		자유도	t	p
	평균	표준편차	평균	표준편차			
교과에 대한 자아개념	17.84	2.87	17.88	3.77	48	-.042	.966
교과에 대한 태도	21.76	4.43	21.32	4.08		.365	.717
교과에 대한 학습 습관	19.60	4.98	18.72	4.70		.642	.524
전체 평균	59.20	9.79	57.92	10.25		.451	.654

위의 [표 IV-5]와 [표 IV-6]에서와 같이, 두 집단의 학습태도 정도의 통계를 독립표본 t-검정한 결과, 두 집단간 사전 학습 태도를 살펴보면 교과에 대한 자아개념은 유의도 .966 ($p > 0.05$)으로 실험 집단과 비교 집단의 교과에 대한 자아개념은 비슷하였다. 교과에

대한 태도는 유의도 .717 ($p > 0.05$), 또한 교과에 대한 학습습관은 유의도 .524 ($p > 0.05$)로 실험 집단의 학생이 비교 집단의 학생보다 학습에 대한 태도와 학습습관이 더 높았으나 커다란 차이를 보이지 않았다. 전체적으로 학습태도는 실험집단의 평균이 59.20, 비교 집단은 57.92로 실험집단의 학생이 비교 집단의 학생보다 학습태도가 더 좋았으나 통계적으로 의미를 부여할 정도로 커다란 차이를 보이지 않았다. 전체적인 학습태도에 대한 유의도 .654 ($p > 0.05$)로서 유의차가 없는 것으로 분석되었다. 이로써 실험 집단과 비교 집단은 실험처치 전 학습 태도 정도에 대해 동질 집단임을 확인 할 수 있다.

2) 사후 검사 결과

실험처치 후에 마이크로블로그 활용 자율적 협동학습 교수-학습 모형에 따른 수업의 효과를 밝히기 위하여, 사후 검사를 통해 학습태도를 측정하였고 독립표본 t-검증을 통하여 통계처리를 하였다.

학습태도 사후검사 결과는 다음 [표 IV-6]과 같다.

[표 IV-6] 학습태도의 사후 검사 결과

	실험집단		비교집단		자유도	t	p
	평균	표준편차	평균	표준편차			
교과에 대한 자아개념	19.68	2.795	18.60	3.764	48	1.152	.255
교과에 대한 태도	23.88	3.876	20.44	5.042		2.704	.009
교과에 대한 학습습관	20.72	4.826	19.40	4.992		.951	.347
전체평균	64.24	9.794	58.44	9.656		2.108	.040

위의 학습태도 [표 IV-6]에서와 같이 교과에 대한 자아개념과 교과에 대한 학습 습관은 실험 집단이 비교 집단보다 더 높았지만 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지는 않았다.

교과에 대한 태도는 유의도 .009 ($p < .05$)로 실험 집단의 학생이 비교집단의 학생보다 학습에 대한 태도가 더 긍정적이었으며 통계적으로도 유의미한 차이를 보였다. 전체적으로 학습태도는 실험 집단의 평균이 64.24, 비교 집단은 58.44로 마이크로블로그를 활용한 실험 집단의 학생이 비교 집단의 학생보다 학습태도가 더 긍정적이었으며 통계적으로도 유의도 $p = .040 < .05$ 수준에서 역시 유의미한 차이를 보였다. 즉 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 교수-학습 모형에 따른 도덕과 통일교육 수업은 학습태도 정도에 대해서 전통적 자율적 협동학습 교수집단에 비해 유의미한 효과를 거두었다.

다. 논의

본 연구는 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 교수-학습 방법이 초등학생들의 도덕과 통일교육 학습태도에 미치는 영향을 분석하고자 하였다.

본 연구의 결과를 토대로 논의해보면 다음과 같다.

첫째, ‘초등학교 도덕과 통일교육 학습에서 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습 교수-모형에 따라 수업한 실험 집단의 학습태도가 전통적 자율적 협동학습 수업 방식을 적용한 비교 집단에 비해 더 크게 향상될 것이다.’라는 가설은 긍정되었다. 또 학습태도의 세부 영역에서 교과에 대한 자아개념과 교과에 대한 학습습관은 실험 집단이 비교 집단보다 더 높았지만 통계적으로는 유의미한 차이를 보이지는 않았다. 하지만 교과에 대한 태도는 유의도 .009 ($p < .05$)로 실험 집단의 학생이 비교 집단의 학생보다 학습에 대한 태도가 더 긍정적이었으며 통계적으로도 유의미한 차이를 보였다. 전체적으로 학습태도는 실험 집단의 평균이 64.24, 비교 집단은 58.44로 마이크로블로그를 활용한 실험 집단의 학생이 비교 집단의 학생보다 학습태도가 더 긍정적이었으며 통계적으로도 t-검증 결과 역시 유의미한 차이를 보였다. 이는 마이크로블로그를 활용한 도덕과 통일교육수업은 실제

적이며 복잡하고 다양한 해결안이 나올 수 있는 문제가 주어지기 때문에 학습자의 흥미를 조장할 수 있었고, 문제 규명에서 해결에 이르기까지 학습자 자신이 중심이 되어 활동함으로써 자신의 수업에 대한 관심과 책임감 및 적극성을 기르게 되어 이것은 전통적 수업에 비해 학습태도 향상에 효과적일 수 있었다는 점을 나타낸다.

이와 같은 점을 종합하여 볼 때 초등학교 학생들을 대상으로 마이크로블로그를 활용한 자율적 협동학습은 학습자의 도덕과 통일교육 학습태도를 향상시키는 매우 효과적인 방법 중 하나임을 알 수 있다. 따라서 본 연구의 결과에는 마이크로블로그 활용 자율적 협동학습 교수-학습 방법이 학교 현장에서 교육과정에 적극적으로 활용될 수 있는 가능성을 시사하는 바이다.

V 결론 및 제언

본 연구는 도덕과 통일교육 학습 태도 함양을 위한 초등학교 통일교육에서 전통적 방식의 수업과 마이크로블로그 활용 협동학습 수업의 방식을 현장에 적용하여, 두 방식의 적용에 따라 도덕과 통일교육 학습태도 함양 효과에 차이가 있음을 학습태도를 중심으로 한 현장 검증을 통하여 증명하고, 초등학교 도덕과 통일교육 수업에서의 마이크로블로그의 교육적 가능성을 연구하는 것이다. 마이크로블로그를 활용한 협동학습이 초등학생들의 도덕과 통일교육 학습태도에 미치는 영향을 분석하기 위해 한 가지 가설을 설정하여 검증하였다. 실험은 전북 전주시 D 초등학교 6학년 중 실험 집단 25명, 비교 집단 25명으로 총 50명을 대상으로 하였다. 실험 집단에는 마이크로블로그를 활용한 협동학습을 실시하였고 비교 집단에는 전통적인 교수방법을 활용한 협동학습을 실시하였으며 실험결과를 SPSS 프로그램을 이용하여 분석하였다.

본 연구 결과로 초등학교 6학년 도덕과 통일교육 수업에서의 학습태도의 변화는 마이크로블로그를 활용한 실험 집단의 평균이 비교집단의 평균보다 더 높았으며 이 차이도 통계적으로 유의미한 차이를 나타낸다는 점이 밝혀졌다. 마이크로블로그를 활용한 학습을 실시한 학생이 그렇지 않은 학생보다 학습에 대한 자아개념과 학습에 대한 학습습관이 높았으며 특히 ‘학습에 대한 태도’의 변화가 긍정적으로 나타났다.

이러한 결과로 볼 때 마이크로블로그를 활용한 학습방법이 초등학생의 도덕과 통일교육 학습태도의 변화에 효과적임을 결론지을 수 있다

궁극적으로 이러한 방식은 학생과 교사 서로에게 번거로운 방문 없이도 서로의 마이크로블로그에 관심을 전달하는 효과를 주어 교사와 학생 모두에게 교육적인 동기부여와 인간적인 친근감을 형성하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한 온라인상에서 이루어진 교사와 학생, 학생과 학생간의 친근감은 오프라인에서도 지속되어 마이크로블로그의 교육적 활용뿐 아니라 교실 환경에서 학생의 적극적인 참여를 이끌어내는데 기여할 것이라고 생각한다.

본 연구를 추진함에 있어 연구자의 힘에 미치지 못한 내용과 앞으로 더 연구해서 보완해야 할 내용을 다음과 같이 제언한다.

첫째, 마이크로블로그를 활용한 교과 학습에 대한 체계적인 분석과 연구가 필요하다. 단순히 도덕과 통일교육의 조사 학습에 적용시키는 것이 아니라 다양한 교과에 효과적인 도구로서 투입이 가능하도록 교육과정 분석을 통한 후속 연구가 이루어져야 한다.

둘째, 3주라는 단기간의 마이크로블로그 활동이 학생들의 도덕과 통일교육수업에서의 학습태도를 향상시킨다는 결론에는 한계가 있으며, 따라서 마이크로블로그 활용 학습을 도덕과 통일교육 수업에 장기간 실험했을 때 나타나는 여러 가지 변화에 대한 연구가 필요하다.

〈참고문헌〉

- 강계윤(1999). 협동학습이 중학생의 학업 성취와 과학 학습태도에 미치는 영향. 이화여자대학교 석사학위 논문
- 강인애(1997). 왜 구성주의인가? 서울:문음사
- 강정민, 전석주(2007). 맞춤형 정보제공을 위한 RSS 기반 교육정보시스템의 개발. 한국컴퓨터정보학회, 제12권 제5호, pp. 293-302
- 권상희, 우지수(2006). 블로그 미디어 연구: 블로그 이용 및 만족과 인지형태에 관한연구. 한국방송학보, 19(2), pp419-460
- 권혁일(2004). 블로그의 교육적 활용에 대한 탐색적 고찰. 청주교육대학교 초등교육연구, Vol.15 , pp. 3-32
- 노기영, 이미영(2005). 블로그의 매체경제에 관한 연구: 관계지향 블로그와 정보지향 블로그의 적소분석을 통한 경쟁분석. 한국언론학보, 49(3), pp318-389
- 김중태(2006). 웹 2.0시대의 기회 시맨틱 웹. 서울 : 디지털미디어리서치
- 김학준(2008). 블로그를 활용한 웹퀘스트 교수-학습 모형 개발과 적용. 서울교육대학교 교육대학원 석사학위 논문
- 김향숙, 정주영(2007). 창의적 수학수업을 위한 문제 중심학습. 서울 : 경문사
- 김혜연(2007). 학습 블로그 제공에 따른 성인 학습자의 자기조절학습, 내재적 동기, 성취도의 차이. 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문
- 민경배(2007.10.23). “블로그, 이제 팀블로그로 진화한다”. 시사 IN, 제6호
- 박찬정(2007). e-러닝에서 상호작용 증진을 위한 협동적 학습콘텐츠 구축 도구의 적용 및 분석. 한국콘텐츠학회, 제7권 제11호, pp. 248-257
- 손경아(2007). 블로그 활용 초등영어 쓰기 사이버가정학습의 효과.

한국외국어대학교 석사학위 논문

- 윤돌(2004). 블로그의 비밀. 서울: 정보문화사
- 이연미(2004). 에듀테인먼트의 온라인 커뮤니티 블로그의 활성화에 대한 연구. 한국디자인학회, pp. 248-249
- 이정희(2003). 웹기반 협동 학습 시스템의 설계 및 구현. 이화여자대학교 교육대학원 석사학위 논문
- 이지영(2005). 효과적인 자기 주도적 학습을 위한 블로그 학습 체제의 개발. 서울교육대학교 교육대학원 석사학위논문
- 이지영(2007). Web 2.0 RSS 기반으로 한 WBI 교육정보시스템 설계 및 구현. 이화여자대학교 교육대학원 석사학위 논문
- 전성연, 최병연, 이혼정, 고영남, 이영미(2007). 협동학습 모형 탐색. 서울:학지사
- 정문성(2002). 협동학습의 이해와 실천. 서울: 교육과학사
- 정문성·김동일(2002). 열린교육을 위한 협동학습의 이론과 실제. 서울: 형설출판사
- 정복례(2003). 문제 중심학습의 이해. 서울 : 현문사
- 조연순(2006). 문제 중심학습의 이론과 실제. 서울:학지사
- 조은이(2001). 초등실과 교육에서 자율적 협동학습이 아동의 학업성취 및 학습태도에 미치는 효과. 인천교육대학교 교육대학원 석사학위 논문
- 최서연(2006). 블로그 이러닝을 이용한 학업 성취도 향상에 관한 연구. 국민대학교 교육대학원 석사학위 논문
- 최호창(1999). 21세기를 대비한 구성주의 패러다임. 교육연구, 355호, 96
- 한국인터넷진흥원(2007). 2007년 상반기 정보화 실태조사
- 황의경(2007). 교육 분야를 위한 지능형 블로그 에이전트. 한국정보과학회, Vol. 33, pp87-91

하인애, 정재은, 조근식(2005). 블로그 환경에서의 협업 학습을 위한 E-Learning 시스템. 한국정보과학회, 제32권 제2호, pp. 724-726

Downes, S.(2004). Educational blogging EDUCAUSE (September/October), 14-26

Glogoff, S.(2006). Instructional blogging Promoting interactivity, student-centered learning, and peer input. Innovate, 1(6). Retrieved May 10, 2007 from <http://www.innovateonline.info/index.php?view=article&id=126>

부록 1 초등학교 6학년 2학기 도덕과 8단원 “평화 통일의 길” 수업지도안

대상	초등학교 6학년	차시	1 - 3 /3		
학습 주제	·평화 통일에 대하여 알아보기				
학습 목표	·남북한의 음식, 생활습관, 언어 등 동질성에 대하여 조사해 보고 통일을 준비하는 마음을 가진다..				
단계	학습과정	학습지도 내용 및 활동		시간	자료 및 유의점
도입	·협동학습의 이해	·마이크로블로그, 개인 블로그(트위터) 생성 ·자율적 협동학습모형에 대한 이해		5분	*학습목표를 마이크로블로그에 올리자.
	·학습주제 소개	▶ 동기유발 및 학습 분위기 조성 · 남북 정상회담 동영상을 보고 느낀 점 말하기 ▶ 학습문제 확인하기 · 여러 가지 남북한의 음식, 생활습관, 언어 등 동질성에 대하여 조사하여 미래 통일을 준비하는 마음을 가질 수 있다.			
학습 활동 전개	·학생중심 학급 토론	▶ 주제 구성하기 ·주제에 대한 예시 제시(교사) ·학생들은 주제에 대해 알게 된 것이나 더 공부하고 싶은 것에 대해 토의를 통해서 학습 주제에 대해 발표한다. ·블로그를 통해 공부할 하위 주제를 결정한다. ·학습 주제에 맞는 하위 주제 선정을 위한 학급 토론		10분	*학습주제에 대한 자유로운 탐색이 되도록 한다
	·소집단 구성을 위한 하위 주제 선택	▶ 하위 주제 선택하기 ·의견 수렴을 통해 하위 주제 선정 ·선정된 하위 주제를 마이크로블로그 태그에 등록(교사)			
	·하위 주제별 소집단 구성	▶ 하위 주제 선택하여 집단 구성하기 ·마이크로블로그를 통해 관심 주제에 해당되는 블로거끼리 집단 구성 예시) 남북한의 동질성을 느낄 수 있는 부분을 찾아본다. 좋아하는 음식, 생활습관, 언어 등		10분	*학생들의 선택을 중시하여 집단을 구성하도록 한다.
	·하위 주제 정교화 및 하위주제 선정과 역할분담	▶ 하위 주제의 정교화하기 ·하위 주제 정교화를 위한 아이디어 제시 예시) 1) 평양의 음식 2) 남한의 워터파크 3) 사투리 4) 북한의 금강산 5) 에버랜드 등 ·역할 분담 및 학습 진행계획 수립 : 집단 구성원들은			

		하위 주제를 분담하고 이끄미, 요약이, 나누미, 발표자 등 역할을 분담한다.		
	·개별학습 및 준비	▶ 소주제 발표를 위한 준비 ·역할 분담에 따른 학습 자료 개인 블로그에 등록 ·개개인의 진행 상황 및 학습 자료를 마이크로블로그에서 수집(교사)	15 분	
	·소집단 토의 및 발표	▶ 소주제 발표하기 및 집단 발표를 위한 준비 ·소집단 내 구성원을 대상으로 개별 발표 ·코멘트가 된 동료의 의견을 수렴하여 개별 학습 보완·수정 ·구성원들은 각자의 하위 주제를 발표함으로써 다음 단계인 집단 발표를 준비한다. ·문제점에 대해 본인의 생각을 마이크로블로그에 기록하도록 한다.	15 분	*소주제의 발표 내용을 단순히 종합하는 수준에 머무르지 않도록 주지시킨다.
	·소집단별 전체 학급 발표 및 질의응답	▶ 전체 발표 및 질의응답 ·학급 전체를 대상으로 소집단별 발표 ·남북한의 음식, 생활 습관, 언어 등 동질성에 대하여 조사해 보고 통일을 준비하는 마음을 알고 발표해 보자.	20 분	
평가	·반성 및 평가	·마이크로블로그의 하위 주제별 포트폴리오 심사 및 최종평가(교사), 성찰 일지(학생) ·성찰 일지 활동지를 사용하여 상호 협력 및 효과성 여부를 평가해 보도록 한다.	5 분	*학습목표의 달성 여부를 평가해 준다.

부록 2. 성찰일지

학년 반

성찰일지 쓰기	
제거해야 할 행동/태도 - - - -	증가시킬 행동/태도 - - - -
감소시킬 행동/태도 - - - -	창조해야 할 행동/태도 - - - -
학습내용	

부록 3. 학습태도 검사지

학년 반

이 검사지는 학생 여러분이 학교에서 공부를 해 나갈 때, 여러분이 학습에 대해서 어떻게 생각하는지를 알아보기 위한 질문지입니다. 그러므로 옳고 그른 답이 없으며, 좋고 나쁜 답도 없습니다. 이 질문지는 연구 목적이 외에는 사용되지 않으며, 학생 여러분의 성적이나 행동평가에는 아무런 영향을 주지 않습니다. 제시되는 문항을 읽고 가능한 한 문항도 빠짐없이 성실하게, 그리고 평소에 생각하고 있는 대로 정직하게 답해 주시기 바랍니다. 한 문항에 한 가지 답에만 “ 0 ”표 해 주세요.

번호	내용	전혀 아니다	대체로 아니다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1	나는 마이크로블로그를 활용한 도덕과 통일교육 학습이 쉽다.					
2	도덕과 통일교육 공부를 잘 하는 편이다.					
3	나는 통일교육에 대하여 모르는 것이 많다고 생각한다.					
4	블로그를 활용한 도덕과 통일교육 수업을 잘해서 칭찬을 받을 수 있다.					
5	블로그 활용한 도덕과 통일교육 과목에서 좋은 시험점수를 얻을 수 있다.					
6	나는 도덕과 통일교육 공부를 잘 할 수 있다.					
7	나는 도덕과 통일교육 수업 시간이 즐겁다.					
8	나는 도덕과 통일교육 시간이 기다려진다.					
9	나는 블로그를 활용한 통일교육수업 시간이 많았으면 좋겠다.					
10	나는 통일교육에 대하여 많이 배우고 싶다.					
11	블로그를 활용한 통일교육수업이 끝났을 때 무엇을 배웠는지 잘 모른다.					
12	블로그를 활용한 통일교육 학습에서 배운 것을 응용해 보고 싶다.					
13	나는 다른 학생보다 통일교육 공부를 더 잘하고 있다.					
14	나는 블로그 활용 통일교육시간에 다른 생각을 하지 않는다.					
15	블로그 활용 통일교육 학습시간에 다른 학생과 장난을 하지 않는다.					
16	나는 블로그를 활용한 통일교육 학습 수업은 꼭 예습한다.					
17	나는 블로그를 활용한 통일교육 수업에 배운 것을 꼭 복습한다.					
18	나는 블로그를 활용한 도덕과 통일교육학습이 끝난 후 그 시간에 배운 것들을 머릿속에 정리해 본다.					
19	블로그 활용 통일교육 수업시간에 배운 것을 확실히 알고 넘어간다.					
20	블로그 활용 통일교육 수업을 시작하면 끝까지 열심히 한다.					

〈 장 려 〉

북한 SOC 투자를 위한 재원조달 방안과 정부와 민간의 역할 연구

고려대 법학전문대학원 박성민

〈 목 차 〉

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한 SOC 투자 여건 및 방향
- III. 북한 SOC 투자를 위한 재원 조달 방안
- IV. 설문조사를 통한 북한 SOC 투자 및
재원조달의 방향 설정
- VI. 설문조사를 통한 북한 SOC를 위한 투자를
위한 정부와 민간의 역할 도출
- V. 결론 및 정책적 시사점

【참고문헌】

[요약 문]

북한 SOC 투자를 위한 재원조달 방안과 정부와 민간의 역할 연구

본 연구는 통일을 준비하기 위한 선결 과제로 북한 SOC 투자가 전제조건이 되어야한다는 점과 그러기 위해서 정부와 민간이 어떻게 준비를 해야 하는가에 대하여 초점을 맞췄다. DJ 정권의 햇볕정책에서 시작된 남북한의 화해 무드는 노무현 정권에서도 유지되다가 기조를 달리하는 MB 정권부터 상황을 달리하고 있다. 특히, 최근 천안함 사태 이후로 기존에 추진하던 개성공단과 금강산 관광 사업까지도 타격을 입고 있다. 본 연구는 북한 SOC 투자 진출을 위한 정부와 민간의 역할을 모색하면서 현 정부의 대북 정책에 대한 시사점도 제시한다.

북한 SOC 투자를 어떻게 진행해야 할지에 대해서는 문헌연구와 설문조사를 기반으로 했다. 북한은 SOC가 거의 구축되어 있지 못할 뿐 아니라 이에 관한 문헌조차 거의 없었기 때문에 전문가와 실무자를 대상으로 하는 설문조사를 비롯해 그들의 견해를 들어볼 필요가 있었다. 북한 SOC 투자를 위한 선결 과제와 방향성은 설문조사를 토대로 도출되었다.

본 연구의 주요 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 설문조사 결과, 우리 건설업체가 북한에 진출했던 분야는 대부분 건축시설(개성공단, 금강산관광, 평양체육관)이었으며, 향후 참여를 희망하는 분야는 SOC 시설(철도 및 도로 등)인 것으로 조사되었다. 건설업체들은 다양한 SOC 시설 중에서도 교통 SOC 부분의 진출을 희망하고 있다.

둘째, 국내 건설업체들이 북한의 SOC 건설시장 진출을 위해서는 북한의 대외지불능력에 대한 확실한 안전장치와 수익성 확보를 위한 정부의 각종 지원책 마련이 선행되어야한다. 북한 SOC 투자를 위한 재

원은 국내적으로 남북협력기금 및 북한 건설투자 관련 인프라 펀드 등으로 조성이 가능하고, 국제적으로는 공적개발원조(ODA)가 타당성을 갖는다.

셋째, 국내를 비롯해 세계적으로 활용도가 증가하고 있는 민간투자 방식 중 BTL 방식의 시험적 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

넷째, 북한의 개혁과 개방을 통한 경제발전을 촉진시킬 수 있는 방안을 수립하고 추진함에 있어 우리 정부의 적극적인 역할이 필요하다. 우선 우리 정부가 추진해야 할 부분은 상호신뢰 회복 및 강화이다. 현재 MB 정부의 조건부 지원정책의 방향을 재고할 필요가 있다. 필수재에 대한 무조건부 지원은 북한의 대남 의존도를 증대시킴으로써 남북이 '적대적 동반자' 관계에서 '의존적 동반자' 관계로 변화하게 만들 수 있다. 이는 우리의 대북협상력을 증대시켜 남북경협을 활성화시키고 장기적으로 통일로 향하는 돌파구를 마련해줄 것이다.

다섯째, 북한 SOC 건설을 위한 국제협력사업은 중단기적으로는 정부 차원에서 중심이 되어 추진하겠지만, 장기적으로 추진될 대규모 건설사업에서는 우리나라 민간기업들의 적극적인 역할이 더 중요할 것이다. 대부분의 SOC 사업은 장기간에 걸쳐서 많은 투자를 필요로 하기 때문에 단기적으로는 사업 타당성을 확보하기 어렵다. 민간기업 으로서는 장기적인 수익을 고려한 투자계획을 수립해야한다.

남한의 대북정책의 목적이 통일이라면 그 수단으로서 북한 SOC 투자가 필요할 것이고, 북한 SOC 투자는 북한의 경제발전의 기틀이 됨으로써 경제를 활성화시켜 통일에 도움이 될 것이다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2000년 6월 남북정상회담 이후 김대중 정부의 대북포용정책과 북한 당국의 이에 대한 2000년 남북정상회담 이후 남북 경제협력이 과거에 비해 진전되었다¹⁾. 특히, 북한은 경제적 침체에서 벗어나기 위해 새로운 변화를 시도하기 위해 2002년 7월 1일에 경제관리개선조치(7.1 조치)를 선포하였다. 7.1조치는 북한의 사회주의적 경제운영에 새로운 변화를 시도한 것으로 볼 수 있다. 7.1조치는 전반적인 가격 및 생활비의 현실화 조치와 더불어 기업경영의 자율성 강화, 문자 교류 시장의 형성, 농업관리체계 개선, 연합기업소 체제의 재편성 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이러한 조치는 침체된 생산성을 제고하고 흐트러진 국가의 경제운영체제를 정상화함으로써 경제단위의 경쟁체제를 확립하려는 데 목적이 있다.

북한의 7.1조치 이후 남북한 간의 경제협력 교류가 점차 활성화되기 시작했다. 2002년 하반기에 개성, 금강산, 신의주지역을 경제특구로 지정하는 일련의 정책들이 추진되었다. 개성공단의 경우 2002년 11월 개성공업지구법 및 규정이 제정되면서 본격적인 개성공단 조성사업이 추진되어 1단계 부지조성공사가 준공(2007. 10)되어 현재 26개 공장(60여 개 업체)이 조업 중에 있다. 최근에 MB 정부로의 정권 교체로 북한에 대한 무조건적 지원이 철회되고 천안함 사태가 발생하면서 남북 간의 경제협력이 감소될 위험에 처해 있으므로 향후 대북 SOC 투자가 활발하게 이루어질지는 미지수이다.

남북한은 인적·물적 교류를 원활화하기 위한 SOC 시설 건설사업을 점진적으로 추진하고 있다. 특히 제1, 2차 남북장관급회담(2002년 7월 31일, 9월 1일)에서 남북한 경의선 철도 연결 및 문산과 개성 간

1) 2000년 12월 16일에 남북한 당국은 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 이른바 경협 4대 합의를 체결하였다.

도로 개설에 합의함에 따라 관련 공사를 추진하여 완료하였다. 2007년 10. 4 남북공동선언의 핵심 중 하나인 북한 SOC 시설 확충이 발표되면서 북한 SOC 건설사업에 대한 건설업계의 관심도 점차 일어나고 있다. SOC 시설 공급은 기존의 공업단지 조성과는 접근 방식이 다르다. 개성공단의 경우 남측의 자본과 기술에 북측의 저렴한 노동력을 상호 보완적으로 활용하여 양측 모두에게 이익을 창출하려는 사업형이다. 금강산 개발사업은 북한이 갖고 있는 금강산 지역의 관광 자원에 남측의 자본과 남측 주민의 관광수요 흡수라는 상호 보완적 활용이 가능한 사업이다. 하지만 도로, 철도, 항만, 전력과 같은 사회간접자본의 경우 수익 모델을 창출하기는 대단히 어렵다. 이는 사회간접자본의 기본적인 성격 때문이다. SOC 시설을 통한 프로젝트 단위의 수익창출은 대단히 어렵기 때문에 정부의 예산으로 추진되든가 아니면 수익창출을 위한 민간투자사업으로 진행되든가 아니면 일부 투자사업비에 대한 정부 보전이 필요하다. 이에 따라 사회간접자본의 북한 지역 내 공급은 현재 사업적 모델로 추진하고 있는 금강산 사업이나 개성공단 사업과는 다른 전략적인 접근이 필요하다. SOC 투자는 막대한 자금이 소요되기 때문에 안정적 재원조달은 매우 중요하다.

무엇보다도 남한 건설업체가 주축이 된 북한지역 내 SOC 공급은 남북한 간의 정치적 긴장 완화가 전제 조건이다. 남북한 긴장완화 및 상호 신뢰관계가 성숙되지 않으면 북한에 투자할 기업을 찾기는 어려울 것이다. 남북한 간의 신뢰관계가 성숙되지 않는 이상 남한기업의 북한건설시장 진출은 불가능하다.

결국 북한 SOC 시장 진출에 있어 정부의 역할이 가장 중요하다고 해도 과언이 아니다. 남북한 긴장관계 등 정치적 상황이 호전되어 북한 SOC 시장 진출에 대한 가능성이 열리게 될 경우 국내 건설업체들은 북한 SOC 시장에 대한 진출을 검토하게 될 것이다. 하지만, 현재까지 북한의 SOC 현황이나 건설관련 제도를 파악한 자료나 건설업체

의 북한 SOC 시장 진출에 관한 연구가 거의 없다. 굳이 불확실한 시장에 그리고 수익성이 보장되지도 않는데 진출할 이유가 없는 것이다. 본 연구의 목적은 향후 국내 건설업체의 북한 건설시장 진출을 대비하여 북한의 건설제도, SOC 현황, 자원조달방안, 정부 및 건설사들의 역할 등에 대한 기초연구를 수행하는데 있다. 비록 현재의 상황이 남북한 경제협력이 정체되고 있는 상황이라고 하더라도 통일에 대한 염원이 있다면 가장 우선시 되어야 할 연구분야는 북한의 SOC 개발이 될 것이다.

2. 연구의 방법 및 구성

본 연구는 문헌 연구, 전문가 인터뷰, 설문조사 등을 병행하여 추진하였다. 북한 SOC, 남북경협 등에 관한 광범위한 문헌조사를 실시하였으며, 북한 내 건설현장에서 실제 시공경험을 갖고 있거나, 북한 관련 전문가를 대상으로 전문가 인터뷰 및 설문조사를 실시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

제2장에서 북한 SOC 시장의 현황 및 투자여건을 분석하였다. 이를 위해 북한 SOC 현황, 남북경협 동향, 북한 SOC 시설에 대한 국내 건설업체 등의 투자여건, 북한의 외국인 투자 동향 등을 분석하였다.

제3장에서 북한 SOC 투자와 관련한 자원조달 방안을 분석하였다. 이를 위해 다양한 방식의 자원조달 방안을 찾아보았다. 남북 경협자금, 민간투자방식, 상업차관 및 프로젝트 파이낸싱, 국제협력, 북한 신탁기금 및 동북아개발은행 설립 등의 다양한 자원조달 방안을 탐색했다.

제4장에서는 설문조사를 통해서 북한 SOC 투자 및 자원조달의 방향을 설정해 보았다. 설문조사의 응답자들은 대부분 현직에 있는 연구자와 실무자들이므로 어떤 부분에 우선순위가 있는지 어떤 변수를

주시해야하는지 등에 대해서 현실감 있는 답변을 해주었고 이런 내용들이 향후 북한의 SOC 투자를 위한 방향설정에 도움이 될 것으로 보았다.

제5장에서는 4장과 마찬가지로 설문조사를 통해서 북한 SOC 투자를 위한 정부와 민간의 역할을 도출해 보았다. 연구자와 실무자들은 북한 SOC 투자를 위해서 가장 중요한 역할을 맡고 있는 정부에게 가장 시급하게 요구해야할 점을 도출해 주었고, 이를 지원하기 위해서 민간이 담당해야할 역할에 대해서 많은 통찰력을 제공해 주었다.

제6장은 결론으로서 본 연구를 전체적으로 요약, 정리하고 정책적인 시사점을 도출하였다.

Ⅱ. 북한 SOC 투자 여건 및 방향

1. 북한 SOC 투자 여건

북한의 산업인프라 개발기제는 기본적으로 북한의 경제개발 목적과 경제운영기제에 기반하고 있다. 북한의 경제개발 목적은 군사력의 확보·강화와 경제발전이다. 북한 경제의 운영 기제는 ‘당 정치사업과 경제조직사업의 밀접한 결합’, ‘집체적 지도와 유일적 지휘의 옳은 배합’, ‘계획의 일원화와 세부화의 철저한 실현’, ‘독립채산제의 올바른 실시’ 등과 같은 북한의 ‘사회주의 경제 지도 관리 원칙’에 기반한다. 북한에서 산업인프라 개발은 기본적으로 국가경제의 개발을 위한 수단이다. 북한 경제의 운영 기제를 토대로 한 산업인프라 개발기제는 다음과 같은 특성을 갖고 있다.

첫째, 중앙 집중적 계획 및 개발기제라는 특징을 갖고 있다. 정치와 경제의 밀접한 결합이란 측면에서 당은 산업인프라의 계획 및 개발에서 중심적이고도 결정적인 영향력을 행사하고 있다. 이에 따라 북한에서는 산업인프라 개발이 정치적 요구로부터 출발하여 행정·기술적 방법으로 이루어지고 있다. 이 과정에서 경제적 합리성보다는 정치적 고려가 우선시될 수밖에 없다. 형식적으로는 산업인프라 개발이 국가 경제 전체를 통제하는 내각의 국가계획위원회에 의해 계획되고 추진되나, 이 국가계획위원회도 당중앙위원회의 지도를 받는다. 산업인프라 개발을 위한 실행기관들은 사실상 당 중앙조직과 당 지방조직의 통제 하에 놓여있다. 현재 산업인프라 개발 및 관리에 있어서는 해당 분야의 전문가들보다 당이 절대적인 영향력을 발휘한다. 산업입지 개발의 경우 계획당국이 산업입지의 위치와 규모를 계획하고 있으며, 이에 따른 인프라의 공급계획도 수립하나 실질적인 결정권한은 당이 장악하고 있다. 산업입지 개발을 위한 모든 자재는 상부(성, 관리국)가 책임을 지고 하부(개발주체)에게 제공하는 ‘중앙집중적 자재공급체계’가 구축되어 있고, 산업개발을 위한 모든 자금은 국가가 책임을 지

고 ‘유일적으로’ 공급한다.

둘째, 북한에서 산업인프라 개발은 철저하게 ‘자립적 민족경제 건설’과 ‘사회주의 계획경제의 완성’을 위한 경제개발 구도 하에서 이루어진다. 북한은 원료 채취에서부터 완제품 생산에 이르기까지 자기 완결적인 생산순환을 지향하고 있다. 산업입지가 원료생산지와 인접하게 되어 있고, 연관기업들이 공간적으로 집적되는 ‘콤비나트(kombinat)’형 입지개발이 이루어진다. ‘자립적’ 경제구조 구축을 지향함에 따라 국제교역과 관련한 철도, 항만, 공항 등의 국제교류관련 인프라 개발도 극히 미약한 실정이다. 국제철도는 해방 이전에는 6개의 대중국 노선과 1개의 대러시아 노선이 운행되었으나 현재는 신의주-단동, 남양-도문, 만포-집안의 3개 대중국 노선과 두만강-합산의 1개 대러시아 노선이 운행되고 있다. 이나마도 전력부족으로 정상적인 운행이 이루어지지 못하고 있다. 북한에서의 산업인프라 개발은 사회주의 계획경제의 완성을 위해 철저하게 중공업중심 및 군수산업 개발을 우선적으로 고려하는 원칙하에 추진되어 왔다. 북한 경제가 공업 생산 활동을 중시함에 따라 주택 등 생활환경과 관련한 개발은 상대적으로 미약하다.

셋째, 민간부문이 존재하지 않는 북한 경제에서 산업인프라 개발은 당의 주도하에 ‘대중동원적 의식관리’를 기반으로 이루어지고 있는데, 대중에 대한 정치·도덕적 자극이 개발을 위한 인력동원의 주요 수단이다. 국토건설의 주체로서 인민대중의 역할이 ‘천리마 운동’, ‘3대 혁명 붉은기 쟁취운동’ 등을 통해 강조된다. 이것은 북한의 경제구조상 정부가 대중동원을 기반으로 산업인프라 개발을 주도해 갈 수밖에 없는 상황을 반영한다.

2. 북한의 SOC 현황

북한의 교통인프라는 철도가 주요 교통수단이며 도로는 철도의 보조적 수단으로 활용되고 있다. 철도는 침목 부식, 노반 침하, 터널·교량·기관차 노후 등으로 운행속도가 20~60km/h 이며 운행 중단이 빈번하다. 도로는 약 20% 정도만 포장되어 있고 대부분 노폭이 협소하다. 항만은 하역장비가 노후화되어 있고 전력 부족 등으로 하역과 출입국 수속에 오랜 시간이 소요된다. 공항은 대부분 군용시설이며 시설이 매우 노후화 되어 있고 이용 승객도 적어 결항사태가 자주 발생하고 있다.

정형근(2007)²⁾은 북한의 산업시설이 밀집되어 있는 평양·남포지역과 경협 거점인 개성에 SOC 시설을 우선적으로 개발해야 할 것으로 보았다. 또한 북한의 SOC 건설은 비용이 많이 소요되는 철도보다는 우선적으로 남포항의 개보수를 통해 남북 물류협력 기반을 만들고 이를 통해 북한 경제의 자생력 회복에 기여할 수 있도록 추진되어야 할 것으로 주장하였다. 중장기적으로 경의선을 중심으로 한 서해안 축의 산업단지 중 북한경제 회생을 위해 가장 절실한 분야와 우리 기업들에게 진출 기회가 주어지는 지역을 선택과 집종의 원칙에 따라 선정하여 에너지, 교통, 통신 분야 협력을 패키지로 추진하는 것이 필요할 것으로 보았다.

이에 따라 교통인프라의 경우 철도는 남북경협의 활성화 차원에서 경의선과 동해선의 정기 운행이 가능하도록 북한 철도구간의 현대화에 착수해야 한다. 경의선 구간 중 TSR과 TCR을 모두 경유하며 남북경협에 크게 기여할 수 있는 개성~평산 간 52km 구간을 우선적으로 현대화하고, 북한 수출입의 핵심적 항구인 남포항과 평양 간 수송이 확대될 것으로 대비하여 평남선 개보수를 추진해야 한다. 도로는 개성~신의주 1번 국도를 개보수 하되, 특히 개성~평양 간 고속도로

2) 정형근, 「남북 경제공동체 형성을 위한 북한의 SOC 개발 및 기대효과」, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 제07-40호, 2007. 9. 3

를 우선적으로 정비해야 한다. 물류 교류 확대가 용이한 도로망을 개보수하여 남북경협을 활성화하고, 중장기적으로 북한 고속도로 개보수 및 아시안 하이웨이 연결을 통해 국제적인 물류 네트워크를 구축해야 할 것이다. 항만은 단기적으로 남북 경협을 지원할 수 있는 항만을 우선적으로 정상화하고 하역장비와 항만운영 시스템을 지원해야 한다. 우선적으로 남포·나진항을 개보수하고 중장기적으로 항만을 기능별로 특화하고 대도시 및 주요 공업단지 주변의 항만을 정비해야 할 것이다. 항공은 단기적으로 순안공항과 백두산 삼지연공항의 개보수를 통해 남북 간 교류 및 관광활성화에 기여하도록 추진하는 것이 바람직하다.

〈표 1〉 기존 연결도로의 확장 또는 새로운 접근로 확보방안

구분	노선특징	구간	
		구간	연장(km)
경의선 연결도 로 확장	· 기존의 경의선 연결도로를 확장하는 것이므로 남북 간의 합의도출 용이 · 자유로, 서울외곽순환도로 등 수도권외의 구간선상에 접근성 용이 · 별도의 CIQ(출입국관리소, customs, immigration and quarantine) 시설 불필요 · AHI 노선대 · 개성공업지구, 평안권과 남한 간 접근성을 향상시킬 수 있는 대안 중 경제적임	통일대교~MDL	5.1
		MDL~개성	7.0
동해선 연결도 로	· 기존의 동해선 연결도로를 연결하므로 남북 간의 합의 도출이 용이 · 별도의 CIQ 시설 불필요 · AH6의 노선대	송현리~MDL	4.2
		MDL~고성	20
국도 3호선 국도 5호선	· 수도권과 원산, 함흥, 청진 등 북한 동해측의 중심도시와 최단거리로 연결 가능 · 새로운 접근로, 남북 간의 합의도출이 어려움 · CIQ 시설 등 부대시설이 필요 · 북한구간의 도로시설이 미흡하여 많은 재원 필요, MDL~곡산(146km), MDL~원산(151km) 전면 개량 필요	철원~MDL(국도3호선)	6.6
		김화~MDL(국도5호선)	5.7
		MDL~평강~신계~곡산	146
		MDL~평강~안변~원산	151
국도 48호선	· 인천, 서해안 지역과 개성~평양 직접 연결 · 한강하류에서의 장대교량 건설, CIQ 시설 등 많은 재원 필요 · 군사적으로 민감한 지역으로 남북 간의 합의 도출 어려움 예상	김포~개풍	교각 3.5 9.5
		개풍~개성공단	27

* 자료 : 상낙문 외(2005) p. 143

성낙문 외(2005)³⁾는 남북연결도로의 경우 현재 추진 중인 개성공업지구개발, 개성관광 그리고 금강산관광특구의 도로 수요를 우선적으로 충족시키는 것이 필요하다고 주장한다. 단기적으로는 남북경협 활성화에 기여할 수 있는 구간에 대한 우선적 투자가 필요하다는 것이다. 북한지역 도로정책의 방향은 기존 연결도로의 확장 또는 새로운 접근로 확보방안의 모색의 필요하다. 경의선 연결도로의 확장을 할 경우 추가적인 투자 없이 개성~평양 간 고속도로에 연결되어 경의선축 상의 주요지점으로의 접근성을 향상시킬 수 있다.

경의축, 동해축, 동서 연결축의 정비가 요구된다. 경의축 중에서 안주~신의주 구간(149km)은 서울~평양~신의주를 거쳐 중국으로 연결되는 아시안 하이웨이 한반도 구간(AHI)에서 가장 열악한 구간으로 추정되므로 이에 대한 정비가 필요하다. 동해축의 경우 원산~청진~나진·선봉구간(685km)은 지형이 험준하고 선형이 불량하여 정비가 필요한 구간으로서 기존의 굴곡노선을 직선화할 경우 노선 연장을 약 200km 단축시킬 수 있을 것이다. 동서 연결축인 평양~원산 간 고속도로는 도로 폭이 좁고 포장상태가 불량하므로 단기적으로는 고속도로의 포장개량, 파손구간 보수 등의 유지·관리를 추진한 이후 장기적으로는 기존의 선형에 따라 새롭게 도로를 건설해야한다.

〈표 2〉 경의축, 동해축, 동서연결축 정비방안

구분	구간		도로 현황
	구간	연장(km)	
경의축	개성~평양	170	·왕복4차선 고속도로 ·콘크리트포장(포장률 100%)
	평양~안주	70	·왕복4차선 고속도로
	안주~신의주	149	·왕복2차선 1급도로
동해축	금강산~원산	114	·왕복2차선 고속도로 ·콘크리트포장(포장률 100%)
	원산~러시아	685	·왕복2차선의 1급, 2급 이하(포장률 30% 이하)
동서축	평양~원산	189	·왕복2차선 고속도로

* 자료 : 성낙문 외(2005) p. 145

3) 성낙문, 김연규, 안병민, 『남북연결도로, 철도의 교통수요 및 비용분석 연구』, 한국교통연구원, 2005

북한의 주요항과 경의축 및 동해축의 주요 간선도로망과 연결성을 강화해야 한다. 해주항과 남포항은 남북교역과 밀접한 관련성이 있는 항구이다. 특히 해주항은 수도권 및 개성공업지구와 가장 근접한 항구로서 2004년 기준 남북한 교역물동량의 39.9%를 차지한다. 향후 개성공업지구의 개발과 함께 활용성이 크게 증대될 것으로 예상된다. 하지만 해주항~개성을 연결하는 도로는 부실하고 예상강으로 도로가 단절되어 해주항~개성을 통행할 때 사리원을 경유해야 하므로 실제 운행시간이 3~4시간 더 걸린다.

〈표 3〉 북한철도 정비 방안

구분	노선	주요 구간	연장(km)
경의선축	평부선	개성~평양	257.9
	평의선	평양~신의주	224.8
동해선축	금강산청년선	금강산청년역~원산~고원	160.2
	평라선	고원~함흥~나진	606.4
	함복선	나진~두만강	49.6

* 자료 : 성낙문 외(2005) p. 158

철도의 경우는 남북철도 연결방안의 모색이 필요하다. 남북한 단절된 철도노선을 연결할 수 있는 노선으로는 경의선, 경원선, 금강산선 및 동해선 철도가 있다. 이 중에서 단기간에 연결이 가능하고 또한 현재 남북한의 합의에 의하여 연결사업이 진행 중인 노선은 경의선과 동해선 노선이다. 이 노선들이 단기 사업노선으로 선정되어야 할 것이다. 북한철도 정비방안으로 경의선축의 노선은 단기적으로는 단선이면 운영이 가능하나 장기적으로는 수요 대비 복선철도 수준의 선로 용량이 필요하다. 이에 따라 경의선축의 개량사업은 단기적으로는 단선개량이 필요하고, 장기적으로는 복선개량이 필요하다.

이상준(2004)⁴⁾은 북한의 경제회생을 위한 과제는 중단기적으로 공업지역 개발을 통해 경제발전의 초석을 우선적으로 다져야 한다고 주장한다. 우선적으로 주변국(중국, 러시아, 일본 등)과의 교류를 위한

4) 이상준 외, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』 국토연구원, 2004

교통, 물류, 통신시설의 확충과 항만시설의 보수, 직통 통신망 연결 등이 필요할 것으로 판단한다. 또한 남한과의 육상 연결 교통망의 확보가 필요하고, 북한 공업단지의 원활한 조업활동을 지원하기 위한 전력 및 석유 지원과 관련된 시설의 확보가 필요하다. 국지적으로 개성공단과 같은 경제특구 중심의 인프라 투자도 요구된다. 장기적으로는 전국적인 차원의 대규모 인프라 개발과 전력 생산체계 및 공급체계의 개편, 남북 간 교통망 확장, 주변국을 연결하는 광역 교통기반시설의 확충⁵⁾이 필요할 것이다.

〈표 4〉 북한지역 개발을 위한 단계별 과제

중 단 기	장 기
<ul style="list-style-type: none"> · 주변국과의 교류를 위한 교통·물류·통신시설 확충 · 남한과의 육상연결교통망 확보 · 전력 및 석유관련 시설 확보 · 경제특구의 인프라 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 전국적인 인프라 개발 · 전력생산체계 및 공급체계의 개편 · 남북 간 교통망 확장 · 북한과 주변국을 연결하는 광역교통기반 시설 확충(한반도종단철도, TCR/TSR 연결 등)

* 자료 : 이상준 외(2004), p. 26

3. 북한에 대한 외국인 투자동향

북한의 전체 외자 유치액은 2002년 7.1 경제관리개선조치 이후 증가 추세를 보여 왔으나, 2004년 2억 달러 조달 이후 핵실험 등 국제사회의 김정일 체제에 대한 부정적인 이미지로 인해 대북투자는 급속히 위축되고 있다. 1991년 나진·선봉 자유경제무역지대를 설정하고 1992년 외국인 투자법을 제정하여 외국인 직접투자(FDI)를 유치해왔으나, 투자유치 규모는 1998년 말까지 약 0.88억 달러에 그쳤다. 이는 북한의 소극적인 개혁·개방 정책 추진과 법·제도적 제약 요건 뿐 만 아니라 외자 유치를 위한 대북 투자 환경 미비 및 국제지원 유도의 실패 등에 기인하였다(한상완, 2007).

5) 한반도 종단철도(TCR, TSR) 연결 등

〈표 5〉 북한의 FDI 유치 현황

(단위 : 백만 달러)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
-61	134	2	8	-1	0	2	307	31	-15	5	7	0.15	197	113

* 자료 : 북한 경제 희생의 핵심과제(홍순직 외2, 2007)

북한에는 최근들이 외국인 투자가 늘고 있다. 최근에 이집트 복합 기업인 오라스콤이 북한 시멘트회사의 지분 50%를 매입하였다. 또한, 북한 건설사업에 진출해 북한 당국과 서구식 경영방식을 도입하도록 하는 계약을 체결하였다. 중국의 북한에 대한 직접투자가 1억 3500만 달러였고, 가스·의약품·제조업 등의 부문에서 유럽의 투자액도 최소 수천만 유로에 달하였다. 2006년에는 북한 정부와 10여 차례 주요 원자재 거래계약을 맺었다. 북한에 서구의 기업들이 투자하는 이유는 미개발 자원과 숙련된 노동력 때문이다. 북한은 석탄·구리 외에 값비싼 금속 등 원자재가 풍부할 뿐 아니라 문자 해독률이 99%에 달한다. 또한, 북한의 한 달 평균임금은 57.5달러에 불과(중국은 100달러)하다. 북한의 지정학적 위치는 러시아·중국·한국 등 여러 나라로 이어지는 이상적인 무역통로가 되는 장점이 있다.

Ⅲ. 북한 SOC 투자를 위한 자원 조달 방안

1. 남북 경협자금 등 우리 정부의 투자자원 조달 검토⁶⁾

정부는 남북관계발전기본법 시행령 제3조 및 법령 등 공포에 관한 법률 제11조에 따라 「제1차 남북관계 발전 기본계획」을 수립하였다.

6) 북한의 SOC 재원을 북한 자체적으로 조달하는 방안을 가장 먼저 생각해볼 수 있지만 현실적으로 거의 타당성이 없을 것으로 보인다. 북한은 '99년 이래 7년 연속 플러스 성장세를 지속하여 왔으나 저성장세¹⁾를 유지하는 가운데 여전히 경제난에서 탈피하지 못하고 있는 상황이다. 특히 연간 산업생산은 전반적으로 위축되고 있어 국가재정수입이 획기적으로 증가하고 있지 않기 때문에 SOC 시설에 대한 자체 투자여력은 크지 않을 것으로 판단된다.

기본계획에서는 북한의 SOC 시설 확충에 관해 에너지 분야에서 개성공단 전력 공급을 추진하기로 하였다. 개성공단의 전력 공급은 1단계 입주기업의 원활한 생산활동을 지원하기 위해 현재 공급 중인 10만 kw 외에, 향후 전력 수요 증가를 감안하여 단계적으로 발전소 건설 또는 상업적 방식의 전력 공급 방안 등을 추진할 예정이다. 그리고 금강산 관광지구 전력 공급을 위해 급증하는 관광객의 편의 증진을 위해 관련시설에 필요한 10만kw의 전력공급을 상업적 방식으로 추진할 계획이다. 이와 같은 남북관계발전 기본 계획의 시행에 필요한 소요재원은 기본적으로 남북협력기금에서 조달하고, 정부의 재정부담을 완화하기 위하여 민자유치, 해외직접투자(FDI) 등 다양한 자원조달방안을 강구할 계획을 가지고 있다. 남북협력기금은 매년 국회에서 심의·확정하고 있다.

남북협력기금은 1991년 정부출연으로 250억 원을 조성한 이래 2007년 12월말까지 정부출연금 3조 7,464억 원, 민간출연금 24억 원, 공자기금예수금 4조 3,372억 원, 운용수익금 4,098억 원, 기타수입금 272억 원 등 총 8조 5,231억 원이 조성되어 있다. 2008년에는 식량차관, 비료지원 등 인도적 지원을 확대하고, 경공업, 광업, 농업 등 분야별 남북경제협력사업 지원을 본격화하며, 북핵문제 해결시 대북 에너지 지원 등 기금수요가 크게 증가할 것에 대비하여 2008년도 정부출연금 규모를 2007년도 5천억 원에 비해 1천 5백억 원이 증가한 6천 5백억 원으로 하였다. 남북협력기금은 1999년까지는 비료, 쌀 지원 등 정부차원의 인도적 대북지원과 경수로 건설사업 등에 사용되었으나, 2000년 남북정상회담 이후 남북철도, 도로연결, 개성공단건설 등 남북경제협력이 활성화되고, 사회문화교류가 다원화되면서 기금사용 분야도 대폭 확대되기 시작하였다.

〈표 6〉 남북협력기금 집행현황

(2007. 12. 31 기준, 단위 : 백만 원)

구분	자금종류	91~99	2,000	2,001	2,002	2,003	2,004	2,005	2,006	2,007	합계	
경상 사업	남북 사회 문화 교류	인적왕래 지원	277	253	23,686	1,142	1,056	3,786	5,289	1,698	37,187	
			(1)	(1)	(9)	(3)	(7)	(13)	(12)	(17)	(60)	
	사회문화 협력지원	980	637	102		654	3,098	7,468	7,375	6,908	27,222	
		(3)	(1)	(1)		(2)	(10)	(18)	(20)	(18)	(67)	
	인도적 사업	이산가족 교류지원	986	2,830	1,299	2,029	2,996	3,158	13,289	9,908	26,918	63,413
		(3)	(5)	(5)	(6)	(6)	(5)	(7)	(6)	(9)	(36)	
	인도적 지원사업	260,827	97,737	97,615	122,585	150,134	122,547	186,621	212,536	227,193	1,477,795	
		(13)	(9)	(25)	(30)	(36)	(46)	(52)	(60)	(96)	(278)	
	남북 경제 협력	경제분야 협력기반 조성	4,882	14,578	89,850	36,789	76,318	76,033	204,475	152,091	172,540	827,556
		(1)	(1)	(1)	(5)	(6)	(9)	(18)	(23)	(28)	(48)	
		교역경협 손상보조	1,268									1,268
	기타	사회문화 분야협력 기반조성		1,416				62				1,478
(1)						(1)				(3)		
경상지원합계		268,943	117,474	189,118	185,088	231,243	205,954	415,639	387,199	435,256	2,435,913	
		(212)	(20)	(34)	(52)	(55)	(80)	(108)	(121)	(168)	(478)	
용자 사업	인도적 사업(용자)		67,523	86,740	18,955	96,743	156,088	101,982	179,262	3,939	140,479	784,187
			(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(1)	(6)
	남북 경제 협력 (용자)	교역경협 사업자금 대출		500	46,072	36,157	18,710	37,377	29,311	47,910	56,631	272,668
		(1)	(10)	(8)	(31)	(76)	(51)	(50)	(43)	(238)		
		교역자금 대출		500	1,072	390	7,933	13,677	8,259	7,327	8,288	47,446
		(1)	(9)	(5)	(29)	(64)	(37)	(27)	(21)	(193)		
	경협사업 대출			45,000	35,767	10,777	23,700	21,052	40,583	48,343	225,222	
		(1)	(3)	(2)	(12)	(14)	(23)	(22)	(45)			
	민족 공동체 화목지원 대출				30,582	35,965	43,974	27,520	23,065	83,369	311,998	
		(1)	(2)	(3)	(5)	(3)	(5)	(8)				
대북 경수로 사업 대출	경수로 사업대출		325,936	300,284	300,883	328,745	86,984	22,678	8,883		1,374,393	
	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)		(1)		
용자지원합계		67,523	413,176	365,310	464,365	539,508	270,318	258,771	83,797	280,478	2,743,246	
		(1)	(3)	(12)	(11)	(36)	(81)	(59)	(55)	(49)	(253)	
총계		336,466	530,650	554,428	649,454	770,751	476,272	674,409	470,995	715,734	5,179,160	
		(22)	(23)	(46)	(63)	(91)	(161)	(167)	(176)	(217)	(745)	

* 자료 : 통일부

한편, 지금까지의 대북 지원이 쌀, 비료와 개성공단 지원 등 비교적 규모가 작은 사업 위주였다면 남북 정상회담 이후 경험은 전력 교통 등 덩치가 큰 사회간접자본(SOC)에 집중이 예상된다. 제2차 남북정상회담이후 남북협력기금이 크게 증액 가능. 남북협력기금의 올해 예산은 총 8,704억 원이며 통일부는 이를 2007년에 1조 2,500억 원으로 늘려달라고 요청해 놓고 있다. 2006년보다 3,796억 원(43.6%) 늘어난 수치이다. 정부도 '07년 남북관계가 악화되기 전에 수립한 '2006~2010 중기재정계획'에서 기금 사업비 예산이 2008년 1조 485억 원, 2009년 1조 2,678억 원, 2010년 1조 4,568억 원으로 늘 것으로 잡아 놓고 있었다. 향후 기금은 건설부문과 밀접한 관련이 있는 에너지 개발, 정보통신 SOC 구축, SOC 지원 등의 분야에서 경험이 본격화될 경우 기금 규모가 수년 내에 연간 2조원 가까이로 늘어날 가능성이 있다.

3. 민간투자방식

민자사업을 추진하는 배경은 기본적으로 민간자본의 효율성에 있다. 동일한 사업을 진행하더라도 민간자본을 유치하여 민간이 건설, 운영을 책임지게 할 경우, 비용-편익면에서 우월성을 확보할 여지가 커진다. 하지만 민자사업을 추진하는 보다 현실적인 이유는 공공재에 대한 수요는 점차 증가하는 반면 정부예산은 한정돼 있다는 데 있다. 한정된 예산을 극복하기 위해 민간사업자에게 정부 역할을 일정 부분 이전하는 것이다. 이는 민간사업자에게 사업추진에서 발생하는 위험과 수익을 넘겨주는 방식으로 이뤄지는데, 민자사업의 위험 및 수익의 배분 방식은 기본적으로 민자사업의 추진방식 결정을 통해 결정된다.

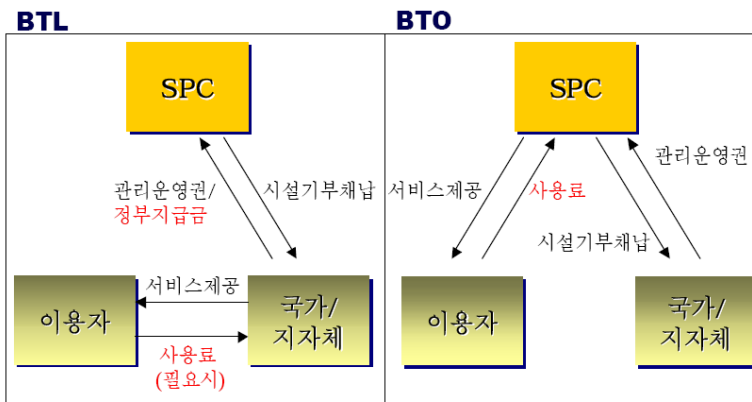
민자사업의 추진방식은 건설, 운영의 주체와 준공 시 해당 시설물의 소유, 관리운영권의 귀속에 관한 부분을 말하는 것으로, 추진방식의 결정을 통해 민간사업자의 수익모델이 결정된다고 볼 수 있다. 정

부고시 혹은 민간이 사업 제안 시에는 해당 민자사업을 어떠한 방식으로 추진할 것인지 명시토록 하고 있다.

민간투자법에서 열거하는 사업 추진방식은 BTO(Build-Transfer-Operate), BTL (Build-Transfer-Lease), BOT(Build Operate Transfer), BOO (Build- Own-Operate) 방식이 있다. 민자사업의 대표적인 추진방식인 BTO 방식과 BTL 방식은 시설물의 준공과 동시에 소유권이 국가, 지자체로 귀속되고 일정기간 동안 민간사업자에게 시설물에 대한 관리운영권이 인정된다는 면에서 동일하다. 하지만 두 방식의 차이점은 관리운영권을 보유한 민간사업자가 투자비를 회수하는 구조에 있다. BTO 방식은 민간사업자가 자기 책임하에 해당 시설물을 통한 수익사업을 영위하면서 최종 사용자로부터 징수하는 사용료로 투자비를 회수하게 된다.

반면 BTL 방식은 투자비 회수의 원천이 해당 시설물의 최종 이용자가 아닌 국가, 지자체에 있다. 즉, 국가, 지자체가 민간투자비에 사업 수익률이 반영된 투자원리금을 균등 분할하여 매기간 임대료 형식으로 민간사업자에게 지급하게 된다. BTL 방식은 초등학교, 문화시설처럼 민간사업자가 수익사업을 영위할 수 없는 성격의 사업에 대해서 적용되는 방식이다.

〈그림 1〉 BTL 및 BTO 방식의 민간투자비 회수 구조



* 자료 : http://www.bond.co.kr/pcls_anal/

북한 지역 내 SOC 투자, 예를 들어 도로 및 항만 등의 민간투자를 BTO 방식으로 할 경우 투자비 회수는 사실상 불가능할 것으로 보인다. BTO 방식은 현실적으로 북한 SOC 투자에 관한 민간투자사업에 적용할 수 없다. 북한 SOC 투자는 BTL 방식으로 추진하는 것이 적합할 것으로 판단되며, 민간투자사업에 소요되는 자금은 남북협력기금 또는 별도의 북한 인프라펀드 등을 조성하여 조달하는 것이 타당할 것이다. 우선적으로 개성공단과 수도권을 연결하는 도로사업에 대한 민간투자사업을 시범적으로 실시하여 북한 지역 SOC 민간투자사업 추진 시 발생하는 문제점을 다각적으로 검토할 필요가 있다.

4. 상업차관 및 프로젝트 파이낸싱

북한에 대한 투자자금 조달을 위해 국내 금융기관을 중심으로 컨소시엄을 구성하여 국제금융시장에서 상업차관을 차입하고 한국정부가 지급보증을 서는 방안이 고려될 수 있다. 북한의 현 경제상황을 고려할 때 국내금융기관이 해외에서 자금조달을 하려고 하면 상당한 가산금리를 요구받게 될 것이다. 한국정부의 지급보증 방안도 대북정책에 대한 국민적 합의 등 여러 가지 국내 정세를 고려할 때 난관에 부딪히게 될 것이다.

프로젝트 파이낸싱 방법도 북한의 경제사정을 고려할 때 실현되기 힘들 것으로 보인다. 북한과 같이 세계경제체제에 편입되어 있지 않은 상황에서는 투자위험이 크고 투자의 수익성이 불투명하기 때문에 국제금융공사(IFC : International Finance Corporation) 등과 같이 공신력이 있는 국제금융기관의 참여가 필요하다. 북한은 현재 IFC의 비회원국으로서 비회원국에 대한 IFC의 프로젝트 파이낸싱 참여는 아직 전례가 없기 때문에 현실적으로 실현되기 어렵다고 할 수 있다.

5. 국제협력⁷⁾

북한의 경제발전 또는 경제개혁은 장기간의 시간이 소요되고, 대단히 복잡하고 대규모 자금이 소요될 것이다. 북한의 개혁과정에 필요한 자금지원이 원활하게 공급하지 못할 경우 경제개발 및 개혁이 초기에 소기의 성과를 거두지 못할 뿐만 아니라 오히려 사회적 혼란과 무질서로 인한 피해만 양상하게 되며 이것은 우리나라를 비롯한 주변국에도 적지 않은 부정적 영향을 주게 될 것이다.⁸⁾ 이러한 이유로 북한의 경제개혁에 필요한 자금을 국제사회가 원만히 공급해 주는 것에 선진국들이 동의할 것으로 보인다. 북한의 개혁이 국제사회, 특히 동북아 지역 국가들에게 보다 큰 경제발전의 기회를 제공하기 때문에 지리적으로 가까운 주변 국가들의 적극적인 지원을 끌어낼 수도 있을 것이다.

남북한의 현재 여건을 고려할 때 북한의 경제재건을 위한 외부자금 조달은 북한에 대한 국제사회의 무상지원(grants) 또는 양허성(concessional) 자금지원 등 국제공적자금 조달이 중심이 되어야 한다. 국제민간자본의 제공에 있어서 실질적인 영향을 미치는 기관은 IMF, World Bank 등 국제금융기구이다. 북한 SOC 개발에 필요한 대규모 국제민간자본의 유치는 북한의 국제금융기구 가입이 선결되어야 가능하다.

SOC 부문에 대한 국제협력의 경우 사례로서 폴란드의 경우 세계은행의 지원을 받아 항만개발을 추진하였고, 베트남도 도로와 전력공급망 개발에 세계은행의 지원을 받은 바 있다. 이들 국가들의 SOC 시설 건설과 공업지역개발을 위한 국제협력은 국제(금융)기구와의 협력 프로그램을 통한 협력과 민간자본의 유치(FDI) 등으로 구분할 수 있다.

7) 이상준 외, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』, 국토연구원, 2004 를 참조하여 작성

8) 조명철 외, 『북한경제 개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』, 대외경제정책연구원, 2003, pp.244 ~ 245

북한 SOC 투자를 위한 국제협력 방안을 구체적으로 살펴보면, 첫째, EU와 같은 지역경제협력체나 세계은행(World Bank), 유럽부흥개발은행(EBRD) 등 국제금융기구의 협력프로그램을 통해 공업지역의 인프라개발을 추진하는 것이 있을 수 있다. 중국의 경우 개혁·개방 초기에는 인프라 개발을 위한 국제협력에 소극적이었으나 경제규모가 크게 증가한 1990년대 이후에는 국제자본의 유치를 통한 인프라 개발에 적극성을 보이고 있다.

둘째, 한국의 보증으로 대북 장기저리자금을 지원하는 방식이다. 에티오피아의 보증으로 에리트리아가 IMF, 세계은행 가입 전 비상경제 재건자금을 빌린 전례가 있는데, 이 방식은 미국을 포함한 세계은행 주요 회원국의 동의가 필요하다⁹⁾.

셋째, 개별국가 차원의 공적개발원조(ODA)나 국제기구와의 협력을 통해 SOC 시설을 개발하는 경우로서 일본의 ODA 지원이나 유엔공업개발기구(UNIDO) 등 국제기구를 통한 기술지원 등이 있을 수 있다. 북한은 일본의 국제협력은행(JBIC)의 공적개발원조(ODA), 미국 수출입은행 등 개별 공공금융기관의 공적 지원자금을 유치하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 1999년 12월 일본 국제협력은행은 터키의 석탄화력발전소 건설에 약 3억 2천만 달러를 지원키로 약정한 바 있다. 이 경우 지원금은 해당 지원국 건설회사의 건설비용으로 충당되는 것이 일반적이다.

9) 장형수 외, 『통일대비 국제협력과제 : 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 1998

〈표 7〉 IBRD와 ADB의 지원을 통해 추진 가능한 인프라 개발사업

부 문	주요프로그램
교통·통신인프라	- 고속도로 및 지역도로 확충 및 개선 - 지역통신네트워크 구축 - 국제공항개발
농업	- 농업관련 인력 양성 - 농업지역 전력공급
에너지 및 자원개발	- 수력, 화력발전소의 건설 및 전력배전망 구축 - 열병합발전소의 건설 - 다목적 댐 건설 - 지하수개발
환경 및 기타	- 자연재해관리 - 환경위생관리 - 해안관광개발 - 상하수도시설의 공급

* 자료 : 이상준(2004), p.12

넷째, 국제금융기구와의 협력을 통한 SOC 시설 개발에 있어서 체제전환국과 저개발국들의 경험을 종합해 보면, 국제부흥개발은행(IBRD)와 아시아개발은행(ADB)의 자금지원을 통해 추진하고 있다. 국제금융기구에 가입하기 위한 조건은 기구별로 다소 차이가 있으며, 지원받을 국가의 경제력 수준에 따라 차등화 된 지원프로그램이 제공되고 있다. 북한이 국제금융기구에 가입한다면 국제통화기금(IMF)으로부터는 빈곤감소 및 성장지원제도(PRGF : Poverty Reduction and Growth Facility) 자금을, 세계은행으로부터는 국제개발협회(IDA : International Development Association) 자금을, 아시아개발은행(ADB)으로부터는 아시아개발기금(ADF : Asian Development Fund) 자금 등 양허성 자금지원을 받을 수 있을 것으로 예상된다. 문제는 북한의 국제금융기구 가입은 한반도를 둘러싼 국제정치·외교 관련 변수에 의해 크게 영향을 받을 수밖에 없다는 것이다. 북한이 이들 국제금융기구에 가입하기 위해서는 국제적인 동의가 뒤따라야 하고, 특히 미국의 협조가 필요하다.

6. 북한신탁기금 및 동북아개발은행의 설립¹⁰⁾

북한이 국제금융기구 가입하기 이전이라도 북한이 국제금융기구 또는 국제사회로부터 지원을 받을 수 있는 방안이 있다. 이 방안은 세계은행에 “북한신탁기금(Trust Fund for DPRK)”을 설립하는 것이다. 북한신탁기금은 일반적인 신탁기금과는 달리 세계은행의 비회원국에도 세계은행의 자금지원이 가능하다. 비회원국에 자금지원을 과거 4차례 행한 적이 있다.

세계은행의 특별신탁기금은 도로, 항만 등 SOC 기반 확충에도 자금이 지원된다. 세계은행의 비회원국에 대한 자금지원 사례는 팔레스타인신탁기금(Trust Fund for Gaza and West Bank), 동티모르신탁기금(Trust Fund for East Timor), 보스니아-헤르체고비나신탁기금(Trust Fund for Bosnia and Herzegovina), 코소보특별신탁기금(Special Trust Fund for Kosovo)이 있다. 그러나 “북한신탁기금” 역시 국제금융기구의 자금지원이 수반된다는 점에서 미국 등의 적극적인 지원이 필요하다.

아시아-태평양지역, 특히 중국 동북부, 연해주, 몽고, 북한 등을 지원대상으로 하는 새로운 지역개발은행으로서 동북아개발은행(NEADB : Northeast Asian Development Bank) 설립 방안이 논의되고 있다. 당초 동북아개발은행 설립과 관련한 원래의 취지는 중국 동북부 및 연해주 개발을 위한 것이었으나 최근에는 북한지원을 위한 국제공적 자금조달의 하나의 방안으로서 검토되고 있다. 하지만 동북아개발은행의 설립 전망에 대해서는 낙관론적 시각과 비관론적 시각이 공존하고 있다. 그런데 동북아지역은행의 설립 및 북한에 대한 지원문제는 한국과 중국이 동북아개발은행 설립의 가장 중추적인 역할을 하게 될 미국과 일본을 어떻게 끌어들이냐에 달려 있다.

10) 이재기, 『21세기 글로벌 금융의 이해』, 청목출판사, 2006, pp.185~188

IV. 설문조사를 통한 북한 SOC 투자 및 재원조달의 방향 설정¹¹⁾

1. 북한 건설시장 참여

북한 건설(도로, 철도, 상하수도 등)시장 참여 경험 여부를 묻는 질문에서 총 50명의 응답자 중 8명(16.3%)이 참여한 적이 있다고 대답하였다. 응답자의 대부분은 건설업체 종사자들로 주요 진출 사업 분야로는 ‘공장건축, 지원센터 건축 등 기타시설’이 66.7%, ‘도로시설’이 33.3%였다. 도로시설과 같은 토목공사는 북한지역 내의 본격적인 SOC 공사를 의미하는 것이 아니고, 개성공단 내, 군사분계선 남쪽 지역에 제한적으로 실시된 토목사업을 의미한다.

〈표 8〉 북한 건설시장 참여시 진출했던 사업 분야

	도로시설	항만시설	환경시설	관광시설	철도시설	기타시설
빈도	3	0	2	1	1	6
비율	33.3	0.0	22.2	11.1	11.1	66.7

* 주: 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

북한 건설시장 진출사업 분야 참여 형태는 ‘원도급(남한(또는 북한) 정부로부터 직접 도급)’ 형태가 72.7%로 가장 많은 비중을 차지하였다. 공사비 수급 방식은 응답자 대부분인 90.9%가 ‘현금’으로 받는 방식을 취하였다고 답하였다.

〈표 9〉 북한 건설시장 진출사업 분야 참여 형태 및 공사비 수급 방식

북한 건설시장 진출사업 분야 참여 형태	북한 건설시장 진출사업 분야 공사비 수급 방식				
	빈도	비율		빈도	비율
원도급(남한(또는 북한 정부로부터 직접 도급)	8	72.7	현금	10	90.9
하도급	1	9.1	현물	0	0.0
기타	2	18.2	기타	1	9.1

11) 본 설문조사는 북한 건설시장의 성공적 진출을 위한 접근 전략 의견을 얻기 위해 건설사, 연구기관(학교, 연구원 등), 남북 경협 관련 기관 등 각 계의 전문가들을 대상으로 실시하였다. 설문문에 참여한 응답자들은 총 50명으로 건설업체 16명, 연구기관(학교, 연구원 등) 21명, 경제단체(협회 등) 9명, 기타(정부기관 등) 4명으로 이루어졌다.

2. 북한 SOC 투자 방향

남북 인프라협력과 관련해 동북아 인프라협력 측면의 주요 사업으로 향후 10년 이내 중요하다고 생각되는 사업이 무엇인지를 묻는 질문에는 ‘경의선, 경원선 또는 동해선과 대륙횡단철도(TSR/TCR)의 연결’이 64.6%로 가장 많았다. ‘남북중단 고속화도로와 아시아 하이웨이(Asia Highway)의 연결’이 45.8%, ‘동북아천연가스공급망 건설과 남북한 공급망 연결’이 22.9%였다. 이와 같은 결과는 현실적으로 시장 수요가 있으며, 국제 협력을 통해 추진 가능성이 높은 분야에 대한 투자를 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다는 것으로 해석할 수 있다.

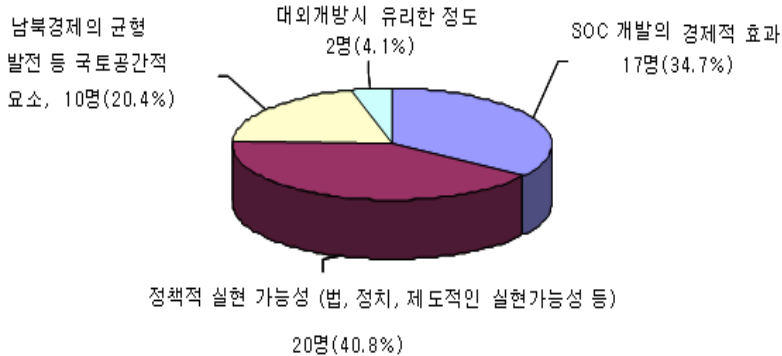
〈표 10〉 동북아 인프라협력 주요 사업 중 향후 10년 이내 중요한 사업

설문항목	빈도	비율
경의선, 경원선 또는 동해선과 대륙횡단철도(TSR/TCR)의 연결	31	64.6
남북중단 고속화도로와 아시아 하이웨이(Asia Highway)의 연결	22	45.8
남북한 항만과 동북아 주변국 항만간의 물류망 연결	7	14.6
동북아천연가스공급망 건설과 남북한 공급망 연결	11	22.9
동북아송유관 건설과 남북한 공급망 연결	4	8.3
동북아전력연계와 남북한 전력망 연결	4	8.3

* 주: 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

북한 SOC 개발의 우선순위 결정시 가장 중요한 기준을 묻는 질문에는 정책적 실현 가능성 (법, 정치, 제도적인 실현가능성 등)이 40.8%로 가장 높았다. 그 다음으로 ‘SOC 개발의 경제적 효과’가 34.7%, ‘남북경제의 균형발전 등 국토공간적 요소’가 20.4%를 차지하였다. 본 설문 문항의 결과에 따르면 정책적 실현가능성(법, 정치, 제도적인 실현가능성 등)이 북한 SOC 시장 진출의 매우 중요한 우선순위임을 알 수 있었다. 앞 장에서도 검토했듯이 북한 SOC투자에서 정치적인 문제는 매우 중요한 요소로 작용하고 있다.

(그림 2) 북한 SOC 개발의 우선순위 결정시 가장 중요한 기준



북한 SOC 구축시 가장 시급한 개발수요가 있는 것을 묻는 질문에는 ‘도로 및 고속도로 확충(2만5,185km로 현재 남한의 1/4 수준)’이 40.8%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 그 다음으로 ‘노후화 한 북한 철도(5,235km) 개보수’가 36.7%, ‘북한의 발전설비 확충(777만kw로 현재 남한의 1/7 수준)’이 34.7%를 차지했다. 이는 SOC 시설 중 교통시설의 개발이 가장 시급함을 의미한다.

(표 11) 북한 SOC 구축 시 가장 시급한 개발수요

설문항목	빈도	비율
북한의 발전설비 확충(777만kw로 현재 남한의 1/7 수준)	17	34.7
도로 및 고속도로 확충(2만5,185km로 현재 남한의 1/4 수준)	20	40.8
항만 능력 증대(하역능력 3,690만 톤으로 한국의 14분의 1 수준)	0	0
노후화 한 북한 철도(5,235km) 개보수	18	36.7
공장 등 산업설비	2	4.1
공항	0	0.0
정보통신	1	2.0
전력	7	14.3
물류 및 생활편의 시설	1	2.0

* 주: 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

북한 건설시장 진출 시 참여하길 원하는 사업분야를 묻는 질문에는 ‘철도시설’이 47.6%로 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘도로시설’이 38.1%, ‘관광시설’이 23.8%로 뒤를 잇고 있다.

〈표 12〉 북한 건설시장 진출 시 참여하길 원하는 사업분야

	도로시설	항만시설	환경시설	관광시설	철도시설	기타시설
빈도	8	2	1	5	10	3
비율	38.1	9.5	4.8	23.8	47.6	14.3

* 주: 본 문항은 다중 응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

북한 SOC와 관련된 사업 중 기업입장에서 참여할 의향이 있는 사업이 무엇인지를 묻는 질문에서는 개성-신의주 철도 개보수(5년간 1조4,620억 원 예상)가 51%, 개성공단 2, 3단계 조성사업이 48.9%로 두 사업이 높은 선호도를 보였다. 백두산 삼지연 공항 시설확충 사업도 19.1%가 참여할 의향이 있는 사업이라고 응답하였다.

〈표 13〉 북한 SOC 관련 사업 중 기업입장에서 참여할 의향이 있는 사업

설문항목	빈도	비율
해주항 확장(3년간 2,102억~3,000억 원 예상)	3	6.4
개성-신의주 철도 개보수(5년간 1조4,620억 원 예상)	24	51.0
남포인변조선협력단지건설(3년간 1,605억 원 예상)	4	8.5
백두산 삼지연 공항 시설확충	9	19.1
개성공단 2, 3단계 조성사업	23	48.9
기타	3	6.4

* 주: 본 문항은 다중 응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

3. 북한 SOC 투자시 자원조달 방안

북한 SOC 건설에 소요되는 공사비의 자금조달 방안 중 가장 현실성 높은 대안을 묻는 질문에는 ‘남북경협자금의 획기적 확충’이 38.8%로 가장 높았고, 그 다음으로 ‘민간투자방식(BTO 및 BTL)’이 38.7%를 차지했다. 민간투자방식은 민간이 사업 리스크를 책임지는 BTO 방식 보다는 BTL 방식을 더욱 선호하는 것으로 나타났다. 다음으로 ‘국제개발금융기구의 차관 도입’이 32.7%이 나타났고, 마지막으로 북한의 광물자원, 부지 등을 공사비를 대신하여 받는 현물상환이 필요하다는 답변이 22.4%였다.

북한 SOC 사업은 수익성이 담보되어야 건설업체들의 자발적인 참

여를 이끌어낼 수 있다. 따라서 정부차원에서 수익구조에 대한 사전 조사 및 정보제공이 필요하다. BT(build-transfer)방식을 고려해 볼 수도 있을 것이다. BT 방식은 인프라를 구축하고 그 댓가로 광물, 부지 등을 대물로 받는 방식이다. 건설사들이 수익을 내기 어려운 상황이라면, BT 방식뿐 아니라 다양한 방법으로 정부에서 자금 지원과 세제지원 등의 다양한 지원책을 마련해주어야 한다.

〈표 14〉 북한 SOC 건설시 가장 현실성 높은 공사비 자금조달 방안

설문항목	빈도	비율
민간투자사업 중 BTL 방식	13	26.5
민간투자사업 중 BTO 방식	6	12.2
남북경제협력기금의 획기적 확충	19	38.8
국제개발금융기구의 차관 도입	16	32.7
현물상환방식	11	22.4

* 주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

남북인프라협력과 관련해 바람직한 자원조달 방안을 묻는 질문에는 ‘국제금융기구의 대북차관제공 및 우리 정부의 보증’이 31.3%, ‘기존 남북경제협력기금 활용’ 및 ‘별도의 남북인프라기금 조성’이 각각 22.9%를 차지하였다. 또한 민간투자사업 활용이 20.8%으로 나타났고, 그 외에도 대규모 국제발행(4.2%), 목적세 신설 등을 통한 증세 및 민간의 대북개발펀드 활용(4.2%)이 필요할 것으로 보고 있다. 설문조사에서는 남북인프라 협력을 위해선 정부차원의 적극적인 지원이 필요함을 알 수 있다.

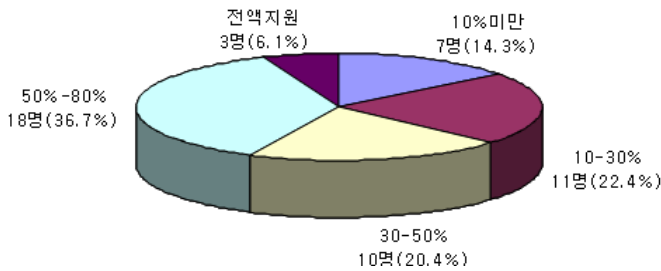
〈표 15〉 남북인프라협력과 관련해 바람직한 자원조달 방안

설문항목	빈도	비율
기존 남북경제협력기금 활용	11	22.9
별도의 남북인프라기금 조성	11	22.9
국제금융기구의 대북차관제공 및 우리정부의 보증	15	31.3
대규모 국제발행	2	4.2
목적세 신설 등을 통한 증세, 민간의 대북개발 펀드 활용	2	4.2
민간투자사업 활용, 동북아 개발은행 설립	10	20.8

* 주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

남북 SOC 협력사업에 대한 정부의 적정한 재정지원 비율을 묻는 질문에는 정부의 재정지원 비율이 50~80%가 36.7%, 10~30%가 22.4%, 30~50%가 20.4%로 나타났다. 전체적으로 50% 이하로 지원을 해야 된다는 의견이 57.1%로 과반 수 이상을 차지해 남북 SOC 협력 사업에 대한 정부의 재정지원이 절대적으로 필요하지만, 그 비중이 큰 것을 원하지 않는 것으로 보인다.

〈그림 3〉 남북 SOC 협력사업에 대한 정부의 적정한 재정지원 비율



V. 설문조사를 통한 북한 SOC를 위한 투자를 위한 정부와 민간의 역할 도출

1. 정부의 역할

1) 대북한 정책 방향¹²⁾

전문가 설문조사에서도 북한 SOC 시장 진출에 있어 남북한 간의 정치적 안정, 즉 상호신뢰 회복이 될 경우 국내 건설사들의 경우 당장이라도 북한 SOC 시장에 진출할 것으로 답변하고 있다. 상호신뢰 회복은 민간차원에서 추진하는 것은 한계가 있으며 정부의 적극적인 역할이 필요하다.

12) 조명래 외(2003), pp280~296, 이상준·이성수,『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』, 국토연구원, pp.207~216 등을 참조하여 작성

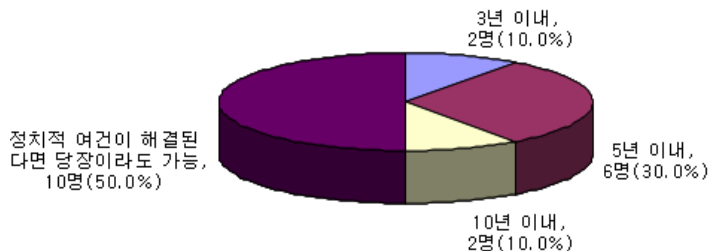
북한 건설시장 진출에 관한 검토를 해본 적이 있는지를 묻는 질문에 응답자의 64.4%가 없다고 답하였다. 그 이유는 ‘정치적 여건이 해결되지 않았기 때문에 북한 건설시장 진출은 사실상 불가능’하다는 52.2%로 가장 많았으며, ‘북한 건설시장 진출에 대한 리스크 요인이 매우 크기 때문’이란 의견도 13%를 차지하였다. 결국, 북한 건설시장 진출을 위해선 무엇보다도 정치적 문제의 해결이 시급하다는 시각이 다수였다.

〈표 16〉 북한 건설시장 진출을 검토하지 않은 이유

설문 항목	빈도	비율
정치적 여건이 해결되지 않았기 때문에 북한 건설시장 진출은 사실상 불가능	12	52.2
북한 건설시장은 국내 소수 기업에 독점되어 있기 때문에	1	4.3
북한 건설시장 진출에 대한 리스크 요인이 매우 크기 때문에	3	13.0
북한 건설시장에 관한 정보가 전혀 없기 때문에	1	4.3
기 타	6	26.1

북한 건설시장에 국내 건설사의 본격적인 참여가능 시기를 묻는 질문에는 ‘정치적 여건이 해결된다면 당장이라도 가능’이라고 응답한 비율이 50%로 가장 많았다. 이는 국내 건설사의 북한 시장 진출 가능성에 대해서 상당히 긍정적인 것을 볼 수 있다. 현 MB 정부가 과연 지금 상황에서 어디에 가장 중점을 두어야 하는지를 시사하는 대목이다.

〈그림 4〉 북한 건설시장에 국내 건설사의 본격적인 참여가능 시기



북한 SOC 시장 진출 시 가장 큰 영향을 미치는 요인을 묻는 질문에는 ‘핵문제 및 남북관계 등 정치·외교적 요인’이 67.3%로 가장 높

았다. 그 다음으로 ‘대내외 경제여건 및 자원조달 등 경제적 요인’이 24.5%를 차지하였다. 결국 북한 SOC 시장 진출을 위해선 정치적인 문제 해결이 선행되어야 함을 의미하는 것이다.

〈표 17〉 북한 SOC 시장 진출 시 가장 큰 영향을 미치는 요인

설문항목	빈도	비율
핵문제 및 남북관계 등 정치·외교적 요인	33	67.3
대내외 경제여건 및 자원조달 등 경제적 요인	12	24.5
사회적, 심리적 요인	1	2.0
기술적 요인	0	0
북한의 인력 활용문제	0	0
수익성 확보 문제	5	10.5

* 주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

남북 SOC 개발 협력사업과 관련해 향후 바람직한 우리 정부의 태도를 묻는 질문에는 ‘핵문제 등 정치적 문제와 관계없이 지원’이 42.8%로 가장 많았고, 그 다음으로 ‘우리 측에서 제시한 대외 개방이나 제도 개선을 받아들이는 조건으로 지원’이 32.7%, ‘핵문제 해결을 조건으로 지원’이 22.4%로 나타났다. 우리 정부가 무조건적으로 북한에 대한 지원을 해야 한다는 의견이 전체의 40% 이상을 차지한다는 것은 북한에 대한 지원이 정치적·경제적 상황을 떠나 인도주의적 차원에서 이루어져야 함을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 현재 MB 정부는 조건부 지원을 표방하고 있는데 이는 전문가들의 시각과도 상치되는 것이다.

〈표 18〉 남북 SOC 개발 협력사업과 관련한 바람직한 우리 정부의 태도

설문항목	빈도	비율
핵문제 해결을 조건으로 지원	11	22.4
핵문제 등 정치적 문제와 관계 없이 지원	21	42.8
미국이나 중국 등 강대국의 방향성에 맞추어 지원	3	6.1
우리 측에서 제시한 대외개방이나 제도개선을 받아들이는 조건으로 지원	16	32.7

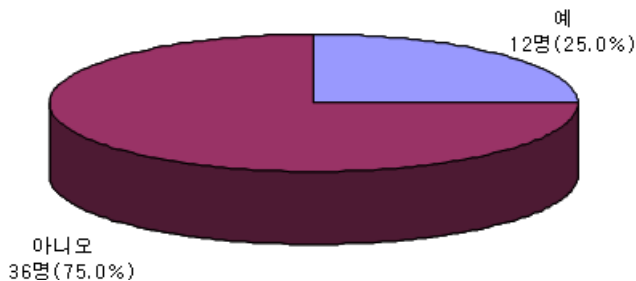
* 주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

2) 북한 SOC 투자 리스크에 대한 정부지원 방안

SOC 사업을 추진함에 있어 수요에 대한 정확한 예측을 통해 적절한 시설계획을 수립하는 것이 매우 중요하다. 그런데 충분한 정보 없이는 효율적인 인프라 건설계획을 수립할 수 없고, 정보의 부족은 사업 리스크를 증대시킬 수밖에 없다. 정부가 보유하고 있는 북한 정보를 국익에 반하는 내용을 제외하고, 북한에 대한 지리·인문·정치·경제 등에 다각적인 정보를 일반에게 공개해야 할 것으로 보인다.

설문조사에서도 북한 건설관련 제도, 인프라 수준, 건설인력 등에 관한 정보 접촉을 자주 하는지를 묻는 질문에는 응답자의 75%가 ‘아니오’ 라고 답해 여러 기관이나 업체에서 북한에 관한 정보를 얻는 것이 쉽지 않음을 알 수 있겠다. 결국 정보의 부재는 추후 북한 건설 시장 진출에 가장 큰 애로사항이면서 투자 리스크를 증대시키는 요인으로 부각될 가능성이 크다.

〈그림 5〉 건설관련 제도, 인프라 수준, 건설인력 등 정보 접촉 여부



대북 교류사업, 특히 SOC 건설사업을 추진함에 있어 사업파트너와의 협조관계가 제대로 형성되지 않을 경우 사업리스크는 증가할 수밖에 없다. 건설공사 추진 시 북한 측 감리의 협조 없이는 공정의 진척이 이루어 질 수 없듯이 상호 신뢰관계를 기반으로 한 관계 형성이 북한 SOC 건설사업 추진에 있어서 매우 중요하다. 북한 SOC 시장 진출을 위해서는 우리 정부와 북한 당국 간의 긴밀한 협조관계의 조성이 필요하다. 사업을 추진하던 중 북한 당국 또는 우리 정부가 돌

연히 사업을 취소한다거나 중단할 경우 사업리스크는 급격히 상승한다. 금강산 관광사업의 경우 관광객의 총기사고로 인해 금강산 관광을 중단한 것이 하나의 사례가 될 수 있다. 또한 천안함 사태로 금강산 관광과 개성공단 사업이 일시에 중단되어 버린 것도 또 하나의 사례이다. 당국자간의 상호 긴밀한 협조관계의 형성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

설문조사에서도 향후 대북 교류 협력을 지속적으로 추진하는데 있어 가장 필요한 것이 무엇인지를 묻는 질문에 ‘북한의 적극적인 반응’이 46.9%로 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘교류협력법 제정 등 법적 문제의 해결’이 22.4%, ‘충분한 예산’이 20.4% 순으로 나타났다. 지속적인 대북 교류 협력을 위해선 무엇보다도 북한의 자발적인 협조도 중요하다.

〈표 19〉 지속적인 대북 교류 협력 추진을 위해 가장 필요한 요인

설문항목	빈도	비율
충분한 예산	10	20.4
최고경영자의 지속적인 추진 의지	2	4.1
회사 내 북한관련 연구와 업무를 담당할 전담 인력	4	8.2
북한의 적극적인 반응	23	46.9
교류협력법 제정 등 법적 문제의 해결	11	22.4
기타	4	8.2

* 주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

원활한 북한 SOC 시장 진출을 위해서는 다각적인 제도개선이 필요할 것으로 보인다. 설문조사에서도 북한 SOC시장 진출을 위해 가장 필요한 제도개선 부문을 묻는 질문에는 ‘통신, 통관, 통해 등 3통문제 해결’이 31.3%, ‘건설업체들을 위한 수익성 담보(세제지원, 대물로 공사대금 수령 등)’가 27.1%, ‘건설분야 협력사업을 위한 자원조달 및 북한인력 사용’이 16.7%로 나타났다.

〈표 20〉 북한 SOC 시장 진출을 위해 가장 필요한 제도개선 부문

설문항목	빈도	비율
통신, 통관, 통해 등 3통문제 해결	15	31.3
개성공단 사업의 적극 협력과 제2, 제3의 경제특구 지정 추진(신의주, 남포, 평양, 나진·선봉 등을 제2, 제3의 경제특구로 개발 가능)	4	8.3
건설분야 협력사업을 위한 재원조달 및 북한인력 사용	8	16.7
건설업체들을 위한 수익성 담보(세제지원, 대물로 공사대금 수령 등)	13	27.1
개성공단 건설과 운영을 위한 제도적인 측면 고려(관세제도, 조세감면, 대금결제, 원자재 구입, 운송, 노무관리 및 임금, 토지시설물 이용과 관리, 과실송금, 분쟁 처리 등)	3	6.3
북한의 국제사회 진입 지원	7	14.6

* 주: 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

3) 북한의 국제협력 효율화를 위한 정부의 역할

북한 SOC 시설의 효과적인 건설을 위해서는 국제협력을 통해 SOC 투자재원을 확보하는 것이 가장 현실적인 대안이다. 이에 따라 북한의 국제협력을 추진해 가는데 있어서 우리 정부의 역할이 중요하다. 북한이 추진하고 있는 국제협력사업에 대해 우리 정부가 다음과 같이 직간접적으로 참여하거나 부분적인 지원을 하는 것을 고려할 필요가 있다.

첫째, 우리 정부는 우선적인 추진 과제인 철도, 발전소, 항만, 도로 등의 부문이 국제협력사업에 있어서 기술과 자본을 중심으로 협력을 추진할 수 있다. 향후 북한의 기반시설 전반에 걸친 재건과정에 우리 정부가 참여하기 위해서는 부분적인 개보수사업부터 적극적으로 참여함으로써 경험을 축적하는 것이 필요하다. 이러한 협력과정에서 우리 정부는 다른 협력국가들과 북한 지역개발의 경험을 공유할 수 있을 것이다.

둘째, 우리 정부는 남북한 접경지역을 중심으로 한 철도, 도로, 발전소부문의 협력사업을 우선적으로 추진할 필요가 있다. 현재 남북한 간의 경의선, 동해선 철도·도로연결 사업이 진행 중에 있는데, 향후 이틀 노선의 확장 등이 필요할 것이다. 발전소와 관련해서는 임진강과 북한강 지역의 수력발전소 건설 및 정비 등에 있어서 남북협력이

추진될 필요가 있다. 북한은 신의주를 특별행정구로 지정하여 외국의 투자 유치를 추진하였는데, 현재 원만한 추진이 되지 못하고 있다. 경제특구가 성공하기 위해서는 물리적 기반시설의 확충이 필요하다. 우리 정부가 이러한 접경지역 경제특구의 SOC 건설사업을 직접 지원하거나 SOC 건설사업에 참여하는 국내 건설기업에 대해 다양한 측면의 지원을 해야한다. 또한, 국제협력을 활성화하기 위해 북한이 추진하고자 하는 제도적 개선이 실효성을 갖도록 우리나라의 관련 제도도 함께 정비해야한다.

효율적인 국제협력을 도모하기 위한 국제공동연구가 우리 정부와 북한의 주도하에 추진될 필요가 있다. 주로 사회간접자본 분야의 국제전문가들로 구성되는 공동연구단을 만들어 세부 협력방안을 모색하는 것은 효율적인 국제협력을 추진하는 데 큰 도움이 될 수 있다. 국제공동연구를 위해서는 남북한 간에 진행 중인 장관급 회담과 경제협력추진위원회의 주요 의제로 검토될 필요가 있으며, 우리 측에서 정부부처와 관련 연구기관이 중심이 되어 추진기획단을 구성할 필요가 있다. 국제공동연구를 위한 재원은 남북협력기금을 중심으로 조달하고 북한과 기타 참여국가가 일정한 비용을 분담하는 것이 현실적이다.

2. 민간의 역할

1) 북한 SOC 시장의 효과적 진출을 위한 건설업계의 과제

천안함 사건 이후로 남북한 간의 긴장관계는 개선되지 않은 상황으로 북한에 대한 건설기업의 관심은 크지 않다. 다만, 개성공단 및 금강산 관광사업 관련 공사에 진출한 일부 건설회사만이 북한 건설시장에 대한 지속적인 관심을 갖고 있다. 향후 남북관계가 호전될 경우 국내 건설기업들은 북한 SOC 시장 진출에 대한 관심은 크게 증가할 것이다. 이는 북한은 미개발 상태로 우리 건설기업들에게는 큰 잠재력을 갖춘 건설시장이기 때문이다. 이에 따라 북한 SOC 시장에 대한

기업차원의 지속적인 관심이 필요하다.

설문조사에서도 북한 건설시장이 개방될 경우 북한 건설시장에 진출할 의향이 있고, 왜 진출할 것이냐는 질문에 대해 ‘잠재력이 풍부한 시장이라서’, ‘실질적인 신수요창출이 가능하기 때문에’가 34.7%로 가장 많았으며, 그 다음으로 ‘시장선점 효과’가 22.4%를 차지하였다. 북한이 사회주의 체제로 인해 아직 개방이 되지 않음에 따라 북한시장은 여전히 기회가 많은 곳을 의미한다.

〈표 21〉 북한 SOC 시장 진출 목적

설문항목	빈도	비율
잠재력이 풍부한 시장이라서	17	34.7
시장선점 효과	11	22.4
실질적인 신수요창출이 가능하기 때문에	17	34.7
홍보 및 대외이미지 개선	0	0.0
투자 및 교류 안정성 확보 등 실물부문의 지원기능	5	10.2
중국 진출의 교두보	5	10.2
기타	1	2.0

* 주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

일부 중국 건설회사¹³⁾들은 북한 지역 내에서 수주 또는 대물방식으로 건설공사를 수행하고 있는데, 이들 중국 기업들과의 협업을 통한 북한 건설시장에의 진출 또는 북한 건설산업에 대한 정보 취득 등을 도모하는 것도 미래의 북한 건설시장 진출을 준비하는데 필요할 것으로 생각된다. 현재 북한 지역(개성공단 및 금강산관광지구)내 공사하고 있는 국내 건설업체들의 경우 북한 인력 사용에 대해 큰 애로를 겪고 있는 것으로 나타났다. 설문조사에서 북한 SOC시장 진출 시 북한 인력사용의 애로점을 묻는 질문에는 ‘북한 기능공의 완성도와 숙련도, 생산성 부재’를 응답자의 과반수 이상인 58.3%가 지적하였으며, 그 다음으로 ‘문화적 차이 및 언어 등 의사소통 문제’가 22.9%,

13) 중국 길림성에 소재한 천우집단(天宇集團)은 라진시의 엠펠러오락호텔공사(홍콩 엠펠러 그룹 투자), 국제통신청사(태국 록슬리그룹 투자), 라선 진료소(미국 천사집단 투자) 등을 외국계 투자회사로부터 수주하여 공사를 추진한바 있고, 라진시의 원정도로 공사를 대물방식(광물 채취)으로 공사를 시행한 경험을 갖고 있다.

‘북한 기술자의 설계 및 엔지니어링 역량 부족’이 18.8%로 나타났다. 북한 인력사용에 있어 임금만 남한보다 쌀 뿐, 질적인 면에선 활용도가 떨어진다.

〈표 22〉 북한 SOC시장 진출시 북한 인력사용의 애로점

설문항목	빈도	비율
북한 기술자의 설계 및 엔지니어링 역량 부족	9	18.8
시공기술의 부족	3	6.3
북한 기능공의 완성도와 숙련도, 생산성 부재	28	58.3
북한 기술자, 기능공에 대한 종신고용 제도의 부당	0	0.0
문화적 차이 및 언어 등 의사소통 문제	11	22.9

* 주 : 본 문항은 다중응답이라 비율의 합계가 100이 될 수 없음.

북한 지역 내 대규모 SOC 사업을 추진하기 위해서는 무엇보다 기능인력 확보가 매우 중요하다. 북한에는 숙련 기능공이 부족하고, 북한 인력을 체계적으로 훈련시킬 수 있는 시스템도 전무한 상태이다. 민간과 정부 공동으로 북한지역(개성공단)내에 건설기능공 훈련기관을 설립하여 북한 인력을 건설기능공으로 교육하여 배출하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 훈련된 기능인력을 북한 SOC 건설에 대해 참여시킬 뿐만 아니라 제3국에 국내 건설업체와 공동 진출 시키는 방안도 검토할 필요가 있다. 북한 인력을 교육하여 활용한다면 한국 업체가 해외에서 쓰고 있는 1만여 명의 제3국 인력을 대체할 수 있다. 북한의 인력은 우리와 동일한 언어를 사용하고, 기술력도 뛰어난 반면 인건비는 저렴해 공동 사업에 따른 시너지 효과를 기대할 수 있다. 북한은 경험이 부족하고 과중한 노동업무에 익숙한 환경에서 자란 사람들이 아니므로 체계적인 교육 없이 이들을 실무에 투입하기에는 무리가 있다는 점은 북한건설인력 활용 시 주의해야할 점이다.

2) 북한의 국제협력 효율화를 위한 민간차원의 역할¹⁴⁾

북한 SOC 건설을 위한 국제협력사업은 중단기적으로는 정부 차원에서 중심이 되어 추진하겠지만, 장기적으로 추진될 대규모 건설사업에서는 우리나라 민간기업들이 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다. 민간기업으로서는 북한의 개발사업 참여를 통해 중단기적으로 큰 이익을 기대하기는 힘들 것으로 판단된다. 대부분의 SOC 사업은 장기간에 걸쳐서 많은 투자를 필요로 하고 있기 때문에 단기적인 수익을 고려할 경우 타당성이 있는 사업은 거의 없다. 결국 민간기업으로서는 장기적인 수익을 고려한 투자계획을 수립하는 것이 필요하다.

중단기적으로 국내 NGO들의 적극적 역할도 중요하다. 현재로서는 대북 협력사업을 추진하고 있는 국내 NGO들이 비교적 북한과의 접촉과 협력에 있어서 자유로운 상황이기 때문에, 국내 NGO들이 국제 NGO들과 연대해서 개별국가의 정부지원을 이끌어내는 역할을 할 수 있을 것이다. 국제적인 다자간 협의체 구성을 위한 여건조성에도 국내 NGO들이 기여를 할 수 있을 것이다.

화교자본을 적절히 활용한 중국의 사례로 볼 때, 북한이 향후 주요 서방국가들과의 관계를 개선해 가는 과정에서 해외 교포기업들과 교포단체들이 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다. 해외 교포들은 북한에게는 상대적으로 접촉과 협력에 대한 정치적 부담이 적을 것이기 때문에 경제협력에 유리한 측면이 있다.

VI. 결론 및 정책적 시사점

본 연구의 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 설문조사 결과, 우리 건설업체가 북한에 진출했던 분야는 대부분 건축시설(개성공단, 금강

14) 이상준, 이성수, 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』, 국토연구원, 2002, pp.215~216 등을 참조하여 작성

산관광, 평양체육관)이었으며, 향후 참여를 희망하는 분야는 SOC시설(철도 및 도로 등)인 것으로 조사되었다. 건설업체들은 다양한 SOC 시설 중에서도 교통 SOC 부분의 진출을 희망하고 있다. 북한 건설시장에 국내 건설사의 본격적인 참여 가능 시기에 대해선 정치적 여건이 해결된다면 당장이라도 가능하다는 응답이 절반을 차지해 정부 차원의 남북한 긴장완화는 북한 건설시장 진출의 핵심 사안임을 알 수 있었다.

둘째, 국내 건설업체들이 북한의 SOC 건설시장 진출을 위해서는 북한의 대외지불능력에 대한 확실한 안전장치와 수익성 확보를 위한 정부의 각종 지원책 마련이 선행되어야 한다. 북한 SOC 투자를 위한 재원은 국내적으로 남북협력기금 및 북한 건설투자 관련 인프라펀드 등으로 조성 가능하고, 국제적으로는 공적개발원조(ODA)가 타당성을 갖는다. 북한의 자체적인 재원 조달은 북한의 만성적인 경제난으로 불가능하다. 해외자금조달은 국제 민간 상업베이스에 의한 조달, 원조금 자금지원, 국제금융기구의 장기저리자금 등 국제공적자금을 통한 조달 등을 고려해 볼 수 있다. 주의할 점은 해외 자금조달은 대외신용도가 증가해야 가능하며, 미국과 일본 등의 적극적인 협조 없이는 매우 어렵다. 북한 경제발전을 위한 자금조달은 북핵 문제의 완전한 해결과 북한이 중국과 베트남처럼 국제사회로 문호를 열어야 가능할 것으로 판단된다. 전문가들은 개방을 지향하는 사회로 북한이 변화될 가능성이 존재하는 것으로 인식하고 있다.

셋째, 국내를 비롯해 세계적으로 활용도가 증가하고 있는 민간투자 방식 중 BTL 방식의 시험적 도입을 검토해 볼 필요가 있다. BTO 방식은 일정한 교통수요가 있어야 투자비 회수가 가능하기 때문에 북한 SOC 건설에는 부적합할 것이다. 하지만 민간투자에 소요되는 자금을 남북협력기금 또는 별도의 북한 인프라펀드 등을 조성하여 마련하고, BTL 방식으로 추진할 경우 사업 추진의 가능성이 있을 것으로 보인다. 이를 위해 우선적으로 개성공단과 수도권을 연결하는 도로사업에

대한 민간투자사업을 시범적으로 실시하여 북한지역 SOC 민간투자사업 추진시 발생하는 문제점을 최소화할 수 있을 것이다. 또한, BT(build-transfer)방식의 활용을 검토할 필요가 있다. 이 방식은 SOC 구축의 댓가로 광물, 부지 등을 대물로 받는 방식이다.

넷째, 북한의 개혁과 개방을 통한 경제발전을 촉진시킬 수 있는 방안을 수립하고 추진함에 있어 우리 정부의 적극적인 역할이 필요하다. 우선적으로 우리 정부가 추진해야 할 부분은 상호 신뢰 회복 및 강화이다. 정부는 국제사회와의 연대하에 북한에 대한 인도적 지원을 확대·강화해야 한다. 식량과 비료 등의 경제지원은 인도적 관점 이외에 북한의 개혁·개방을 돕는 데 있어서도 중요하다. 우리의 대북지원은 필수재에 한해서는 조건부 지원이 아니라 무조건적 지원으로 유지될 필요가 있다. 현재 MB 정부의 조건부 지원 정책방향의 재고가 요구된다. 필수재에 대한 무조건부 지원은 북한의 대남의존도를 증대시킴으로써 남북이 ‘적대적 동반자’의 관계에서 ‘의존적 동반자’의 관계로 변화하게 만들 수 있다. 이는 우리의 대북협상력을 증대시켜 남북 경협을 활성화시키고 장기적으로 통일로 향하는 돌파구를 마련해줄 것이다. 전문가 설문조사에서도 남북 SOC 개발 협력사업과 관련해 향후 바람직한 우리 정부의 태도를 묻는 질문에는 ‘핵문제 등 정치적 문제와 관계 없이 지원’이 42.8%로 가장 많았다. 북한 SOC 시장 진출에 있어 남북한 간의 정치적 안정, 즉 상호신뢰 회복이 될 경우 국내 건설사들의 경우 당장이라도 북한 SOC 시장에 진출할 수 있을 것으로 판단하고 있다.

다섯째, 국내 건설업체들은 향후 본격화 될 가능성이 큰 북한 SOC 시장에 대한 지속적인 관심이 요구된다. 일부 중국 건설회사들은 북한 지역 내에서 수주 또는 대물방식으로 건설공사를 수행하고 있는데, 이들 중국 기업들과의 합작을 통한 북한 건설시장에의 진출 또는 북한 건설산업에 대한 정보 취득 등을 도모하는 것도 미래의 북한 건설시장 진출을 준비하는데 도움이 될 것이다.

여섯째, 북한 SOC 건설을 위한 국제협력사업은 중단기적으로는 정부 차원에서 중심이 되어 추진하겠지만, 장기적으로 추진될 대규모 건설사업에서는 우리나라 민간기업들의 적극적인 역할이 더 중요할 것이다. 대부분의 SOC 사업은 장기간에 걸쳐서 많은 투자를 필요로 하기 때문에 단기적으로는 사업 타당성을 확보하기 어렵다. 민간기업 으로서는 장기적인 수익을 고려한 투자계획을 수립해야한다.

결론적으로 남한의 대북 정책의 목적이 통일이라면 그 수단으로서 SOC 투자가 필요한 것이고 SOC 투자는 북한의 경제 발전의 기틀이 됨으로써 경제를 활성화시켜 통일에 도움이 될뿐만 아니라 통일 이후에도 남북한이 하나로 융화되는데 중추적인 역할을 하게 될 것이다. 북한 SOC 투자에 정부, 민간의 지속적인 연구와 투자는 반드시 필요하다.

〈참고 문헌〉

1. 국내 문헌

- 교통개발연구원, 『북한경제발전을 위한 북한지역교통시설 정비 확충 방안』, 2002
- 권영인·안병민·최애심, 『북한의 도로체계 분석 및 수치지도 작성방안 연구』, 한국교통연구원
- 권율, 「체제전환 이후 베트남 산업단지 개발정책의 성과와 과제」, 「월간 국토」, 2003년 8월호
- 김경술, 『북한 수력발전산업 진출방안 연구』, 에너지경제연구원, 2005
- 김설주, 『북한도로의 수치지도 작성 및 활용방안』, 북한도로 워크샵, 2005
- 김유향, 『북한의 정보통신부문 발전과 정보화 : 북한정권에 미치는 영향에 관한 연구』, 통일부 신진연구자 논문, 2001
- 김재철 외, 『남북한 간 정기항공운송 개시를 위한 기초연구』, 한국교통연구원, 2006
- 대한민국 정부, 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)』, 2005.12.30
- 문성민, 북한재정제도의 변화추이, 한국은행, 2006
- 성낙문·김연구·안병민, 『남북 연결 도로·철도의 교통수요 및 비용분석 연구』, 한국교통연구원, 2005
- 양문수, 『북한경제의 구조-경제개발과 침체의 메커니즘』, 서울대학교출판부, 2001
- 이상준, 『북한의 공업지역 개발을 위한 국제협력 방향 연구』, 국토연구원, 2004
- 이상준·이성수, 『국제적 협력을 통한 북한의 지역개발사업 추진방안』, 국토연구원, 2002
- 이재기, 『21세기 글로벌 금융의 이해』, 청목출판사, 2006

- 장세화, 『동북아 운송체계 현황과 전망』, 1992
- 장형수 외, 『통일대비 국제협력과제 : 국제금융기구 활용방안을 중심으로』, 대외경제정책연구원, 1998
- 장형수·박영근, 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 대외경제정책연구원, 2000
- 정우진, 『에너지산업의 대북한 진출방안 연구』, 에너지경제연구원, 2001
- 조명철 외, 『북한경제 개혁의 추진현황과 남북한 및 국제사회의 역할』, 대외경제정책연구원, 2003
- 조명철 외, 『체제전환국의 경제개발비용 조달』, 대외경제정책연구원, 2000
- 조명철·김지연, 『북한의 대외진출 현황과 시사점』, 대외경제정책연구원, 2007
- 조명철·홍익표, 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁방향』, 대외경제정책연구원, 2000
- 조인석, 『비교경제체제론』, 한국비교경제학회
- 최민수, 『골재자원의 수급안정을 위한 정책방안 세미나』 자료집 (2003.4)
- 최운숙, 『사회주의하에서 국토관리사업과 민족경제건설』, 사회과학출판사, 1992
- 통계청, 『남북한 경제 사회상 비교』, 2007
- 통계청, 『통계로 본 남북한의 모습(보도자료)』, 2003
- 통계청, 『통계로 본 남북한의 모습』, 2004
- 통계청, 『통계로 본 남북한의 모습』, 2005
- 통일부, 『개성공단 사업추진 현황』, 2004
- 통일부, 『통일백서』, 2007
- 통일부·무역협회, 『2005년 남북교역동향』

- 평화문제연구소, 『조선향토대백과』, 2004
- 한국해사문제 연구소, 『해양한국』, 2005년 8월호
- 현대아산, 『개성국제자유경제지대 투자환경』, 2001
- 홍성국, 『자력생성의 기로-북한경제 이론과 실제』, 서울, 2005
- 홍순직 외 3인, 『북한경제 회생의 핵심과제(베트남 발전 사례를 중심으로)』, 현대경제연구원, 2007
- 홍순직, 『북한경제회복의 한계』, 현대경제연구원, 2004
- 황진희, 『북한의 해운·항만물류 실태와 남북한 공동발전을 위한 정책과제』, <남북한 물류협력과 발전을 위한 세미나> 발표자료 2008.1

2. 해외 문헌

- CIA. 1999. 2000. The World Fact Book
- ITU. 1999. Internet for Development
- ITU. 1999. World Telecommunication Development Report
- Lloyd. 1996. Ports of the World, Fairplay, 1990. Fairplay World Ports Directory

3. 기타

(1) 언론

- 디지털 타임즈 ‘북한의 통신·IT수준은’, 2007.12.4
- 디지털타임즈 ‘북한의 통신이용 현황, 휴대폰 못쓰고...’, 2007.10.1
- 한국경제 외신보도 ‘심각한 상황에 직면한 북한의 전력난’ 2007. 2. 13

(2) 인터넷

기획재정부: <http://www.mosf.go.kr>

산업자원부: <http://www.mke.go.kr>

통일부: <http://www.unikorea.go.kr>

한국은행 : <http://www.bok.go.kr>

<부록: 북한 건설시장 진출 관련 전문가 설문지>

1. 다음은 북한 건설시장 참여에 관한 질문입니다

문 1) 귀하(귀 사, 귀 기관)는 북한 건설(도로, 철도, 상하수도 등 SOC 시설)시장에 참여하신 경험이 있으십니까?

- ① 예 (☑ 문 1-1, 문 1-2, 문 1-3) ② 아니오 ③ 기타 ()

문 1-1) 귀하(귀 사, 귀 기관)는 주로 어떤 시설사업에 참여하셨습니다?

(복수 선택 가능) (,)

- ① 도로시설 ② 항만시설 ③ 환경시설 ④ 관광시설 ⑤ 철도시설
⑥ 관광시설 ⑦ 기타시설 ()

문 1-2) 귀하(귀 사, 귀 기관)는 주로 시설사업에 어떤 형태로 참여하셨습니다?

- ① 원도급(납한(또는 북한) 정부로부터 직접 도급) ② 하도급 ③ 기타()

문 1-3) 귀하(귀 사, 귀 기관)의 공사비 수금 방식은?

- ① 현금 ② 현물 ③ 기타()

문 2) 귀하(귀 사, 귀 기관)는 북한 건설시장 진출에 관한 검토를 하신 적이 있으십니까?

- ① 예 (☑ 문 2-1, 문 2-2, 문 2-3) ② 아니오 (☑ 문 2-4)

문 2-1) 귀하(귀 사, 귀 기관)의 내부 검토 결과 북한 건설시장에 대한 전망은?

- ① 매우 긍정적 ② 긍정적 ③ 보통 ④ 부정적 ⑤ 매우 부정적

문 2-2) 귀하(귀 사, 귀 기관)는 언제쯤 북한 건설시장에 국내 건설사가 본격적인 참여가 가능할 것으로 생각하십니까?

- ① 3년 이내 ② 5년 이내 ③ 10년 이내 ④ 15년 이내
⑤ 정치적 여건이 해결된다면 당장이라도 가능 ⑥ 기타 ()

문 2-3) 귀하(귀 사, 귀 기관)가 북한 건설시장에 진출하신다면 우선 어떤 시설사업에 참여하시길 원하십니까?

- ① 도로시설 ② 항만시설 ③ 환경시설 ④ 관광시설 ⑤ 철도시설
⑥ 관광시설 ⑦ 기타시설 ()

문 2-4) 귀하(귀 사, 귀 기관)는 왜 북한 건설시장 진출을 검토하지 않으셨습니까?

- ① 정치적 여건이 해결되지 않았기 때문에 북한 건설시장 진출은 사실상 불가능
② 북한 건설시장은 국내 소수 기업에 독점되어 있기 때문에

- ③ 북한 건설시장 진출에 대한 리스크 요인이 매우 크기 때문에
- ④ 북한 건설시장에 관한 정보가 전혀 없기 때문에
- ⑤ 기타 ()

문 3) 귀하(귀 사, 귀 기관)는 북한의 건설관련 제도, 인프라 수준, 건설인력 등에 관한 정보를 자주 접하고 계십니까?

- ① 예
- ② 아니오

문 4) 북한 SOC와 관련된 다음의 사업 중 기업입장에서 참여할 의향이 있는 사업을 선택하여 주십시오.(기업체 종사자가 아닌 경우에는 기업체입장이라면 어떤 사업에 참여하고 싶은지 가정하고 선택하여 주십시오.)

- ① 해주항 확장(3년간 2,102억~3,000억 원 예상)
- ② 개성-신의주 철도 개보수(5년간 1조4,620억 원 예상)
- ③ 남포인변조선협력단지 건설(3년간 1,605억 원 예상)
- ④ 백두산 삼지연 공항 시설확충
- ⑤ 개성공단 2, 3단계 조성사업
- ⑥ 기타 ()

문 5) 귀사에서 남북 경제협력을 담당하는 전담부서와 전담인력은 어떻습니까?

- 전담부서가 있는 경우 인력은 몇 명으로 구성되어 있습니까?
- 전담부서가 없는 경우 () 명으로 구성된 () 부서)에서 중복 담당하고 있음.

2. 다음은 북한 SOC 사업 전반에 관한 질문입니다

문 6) 앞으로 대북 교류 협력을 지속적으로 추진하는데 있어서 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각합니까?

- ① 충분한 예산
- ② 최고경영자의 지속적인 추진 의지
- ③ 회사 내 북한관련 연구와 업무를 담당할 전담 인력
- ④ 북한의 적극적인 반응
- ⑤ 교류협력법 제정 등 법적 문제의 해결
- ⑥ 기타()

문 7) 북한 SOC 시장에 진출하려는 목적은 무엇입니까?

- ① 잠재력이 풍부한 시장이라서
- ② 시장선점 효과
- ③ 실질적인 신수요창출이 가능하기 때문에
- ④ 홍보 및 대외이미지 개선
- ⑤ 투자 및 교류 안정성 확보 등 실물부문의 지원기능
- ⑥ 중국 진출의 교두보
- ⑦ 기타()

문 8) 남북인프라협력과 관련하여 동북아인프라협력측면의 주요 사업으로서 지금부터 10년 이내에 중요하다고 생각되는 사업들을 선택해 주십시오.

- ① 경의선, 경원선 또는 동해선과 대륙횡단철도(TSR/TCR)의 연결
- ② 남북중단 고속화도로와 아시아 하이웨이(Asia Highway)의 연결
- ③ 남북한 항만과 동북아 주변국 항만간의 물류망 연결
- ④ 동북아천연가스공급망 건설과 남북한 공급망 연결
- ⑤ 동북아송유관 건설과 남북한 공급망 연결
- ⑥ 동북아전력연계와 남북한 전력망 연결
- ⑦ 기타()

문 9) 북한 SOC 구축시 가장 시급한 개발수요가 있는 것을 선택하여 주십시오.

- ① 북한의 발전설비 확충(777만kw로 현재 남한의 1/7 수준)
- ② 도로 및 고속도로 확충(2만5,185km로 현재 남한의 1/4 수준)
- ③ 항만 능력 증대(하역능력 3,690만톤으로 한국의 14분의 1 수준)
- ④ 노후화한 북한 철도(5,235km) 개보수
- ⑤ 공장 등 산업설비
- ⑥ 공항
- ⑦ 정보통신
- ⑧ 전력
- ⑨ 물류 및 생활편의 시설
- ⑩ 기타()

문 10) 철도부문에서 우선적인 투자가 필요한 노선은 무엇인지 선택해 주십시오.

- ① 평부선(개선~평양:257.9km)
- ② 평의선(평양~신의주:224.8km)
- ③ 금강산청년선(금강산청년역~원산~고원:160.2km)
- ④ 평라선(고원~함흥~나진:607.4km)
- ⑤ 함북선(나진~두만강:49.6km)
- ⑥ 기타()

문 11) 도로부문에서 우선적인 투자가 필요한 노선은 무엇인지 선택해 주십시오.

- ① 경의선 연결도로 확장(통일대교~MDL:5.1km)
- ② 동해선 연결도로(송현리~MDL~고성:24.2km)
- ③ 국도 3호선, 5호선(철원~MDL(3호선):6.6km, 김화~MDL(5호선):5.7km)
- ④ 국도 48호선(김포~개풍~개성공단:40km)
- ⑤ 기타()

문 12) 항만부문에서 우선적인 투자가 필요한 곳을 선택해 주십시오.

- ① 남포
- ② 원산
- ③ 해주

- ④ 청진
- ⑤ 나진·선봉
- ⑥ 신의주
- ⑦ 기타()

3. 다음은 북한 SOC 진출시 자원 및 인력에 관한 질문입니다

문 13) 북한 SOC 시장 진출시 북한 인력사용의 애로점을 아래에서 선택해 주십시오.

- ① 북한 기술자의 설계 및 엔지니어링 역량 부족
- ② 시공기술의 부족
- ③ 북한 기능공의 완성도와 숙련도, 생산성 부재
- ④ 북한 기술자, 기능공에 대한 종신고용 제도의 부담
- ⑤ 문화적 차이 및 언어 등 의사소통 문제
- ⑥ 기타()

문 14) 북한의 정치적 불안정성이 어느정도 해결되었다는 전제 하에 북한 SOC 건설에 소요되는 공사비의 자금조달 방안중 어느것이 가장 현실성이 높은 대안이라고 생각하십니까?(복수 선택 가능)

- ① 민간투자사업중 BTL 방식
- ② 민간투자사업중 BTO 방식
- ③ 남북경협자금의 획기적 확충
- ④ 국제개발금융기구의 차관 도입
- ⑤ 현물상환방식
- ⑥ 기타 ()

문 15) 남북인프라협력과 관련해 재원은 어떻게 마련하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 기존 남북경제협력기금 활용
- ② 별도의 남북인프라기금 조성
- ③ 국제금융기구의 대북차관제공 및 우리정부의 보증
- ④ 대규모 국제발행
- ⑤ 목적세 신설 등을 통한 증세, 민간의 대북개발 펀드 활용,
- ⑥ 민간투자사업 활용, 동북아 개발은행 설립,
- ⑦기타 ()

문 16) 남북 SOC 협력사업에 대한 정부의 재정지원의 비율은 어느 정도가 적정하다고 생각하십니까?

- ① 10%미만 ② 10-30% ③ 30-50% ④ 50%-80% ⑤ 전액지원

4. 다음은 북한 SOC 진출시 정치, 조직, 제도에 관한 질문입니다

문 17) 북한 SOC 시장을 진출하는데 가장 커다란 영향을 미칠 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 핵문제 및 남북관계 등 정치외교적 요인
- ② 대내외 경제여건 및 자원조달 등 경제적 요인
- ③ 사회적, 심리적 요인
- ④ 기술적 요인
- ⑤ 북한의 인력 활용문제
- ⑥ 수익성 확보 문제
- ⑦ 기타()

문 18) 북한 SOC 시장 진출을 위한 제도적인 개선 중 가장 필요한 것을 선택해 주십시오.

- ① 통신, 통관, 통해 등 3통문제 해결
- ② 개성공단 사업의 적극 협력과 제2, 제3의 경제특구 지정 추진(신의주, 남포, 평양, 나진·선봉 등을 제2, 제3의 경제특구로 개발 가능)
- ③ 건설분야 협력사업 위한 자원조달 및 북한인력 사용
- ④ 건설업체들을 위한 수익성 담보(세제지원, 대물로 공사대금 수령 등)
- ⑤ 개성공단 건설과 운영을 위한 제도적인 측면 고려(관세제도, 조세감면, 대금결제, 원자재 구입, 운송, 노무관리 및 임금, 토지시설물 이용과 관리, 과실송금, 분쟁 처리 등)
- ⑥ 북한의 국제사회 진입 지원
- ⑦ 기타 ()

문 19) 남북 SOC 협력사업을 위한 별도의 제도나 기구가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 관련 특별법이 필요
- ② 기존 제도와 기구로도 충분
- ③ 남북 SOC 사업을 전략적으로 지원하는 기구 신설
- ④ 특별법과 전담기구 신설 모두 필요
- ⑤ 기타 ()

문 20) 남북 SOC 개발 협력 사업과 관련한 우리 정부의 태도는 향후 어떻게 진행되는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 핵문제 해결을 조건으로 지원
- ② 핵문제 등 정치적 문제와 관계없이 지원
- ③ 미국이나 중국 등 강대국의 방향성에 맞추어 지원
- ④ 우리측에서 제시한 대외개방이나 제도개선을 받아들이는 조건으로 지원
- ⑤ 기타 ()

문 21) 남북 SOC 협력 사업과 관련해서 어떤 나라들과 협력해야한다고 생각하십니까?
(복수 선택 가능)

- ① 미국 ② 일본 ③ 중국 ④ 러시아 ⑤ 기타 ()

문 22) 북한 SOC 개발의 우선순위 결정시에 가장 중요한 기준은 무엇으로
생각하십니까?

- ① SOC 개발의 경제적 효과
② 정책적 실현 가능성(법, 정치, 제도적인 실현가능성 등)
③ 남북경제의 균형발전 등 국토공간적 요소
④ 대외개방시 유리한 정도
⑤ 기타 ()

문 23) 북한 SOC 개발과 관련하여 정부에 제언할 사항이 있다면 언급해 주시기
바랍니다.

2010 통일논문집

〈비매품〉

인쇄일 2010년 12월 27일

발행일 2010년 12월 27일

발행처 통일부 통일교육원

주소 142-887 서울시 강북구 4.19길 275(수유동)

전화 02)901-7122 / 팩스 02)901-7024

편집·인쇄 맑은인쇄

전화 02)2265-7896 / 팩스 02) 2265-7909

통일교육원

이 책자는 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr) 또는
통일교육원 홈페이지(www.uniedu.go.kr)에서도 볼 수 있습니다.