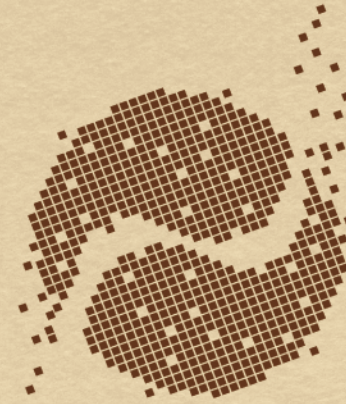




제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

2011 통일 논문집

제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작  
2011 통일 논문집



제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

2011 통일 논문집



통일부 통일교육원



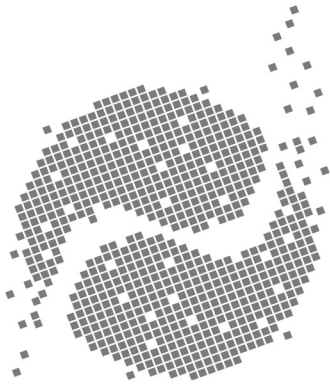
통일부 통일교육원

발간등록번호

11-1250054-000008-10

www.uniedu.go.kr





제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

# 2011 통일 논문집



통일부 통일교육원

이 책자는 「제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작  
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장과 반드시  
일치하는 것은 아닙니다.

# 목 차

## ■ 최우수

- 청소년의 국민정체성 인식을 통해 본  
다문화시대 통일교육 이념으로서 민족주의의 타당성 ..... 5  
윤노아 (이화여자대학교 대학원)

## ■ 우수

- 통일의 경제적 파급효과 불균등성과 이를 반영한  
통일재원 마련 논의 ..... 51  
김경원 (서울대학교)
- 중국과 베트남의 개혁 및 대외개방이 경제성장에 미친 요인 분석 및  
북한에 주는 시사점 : 조건론적 시각 적용 분석 ..... 95  
송경수 (고려대학교)
- 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언 ..... 137  
차현일 (영남대학교 법학전문대학원)
- 중국의 대북정책과 한국의 바람직한 통일안보전략 :  
천안함·연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응을 중심으로 ..... 169  
김태훈 (서울대학교 국제대학원)

## ■ 장려

- 남·북·러 3각 가스협력이 우리 통일정책에 주는 함의 ..... 209  
장호연 (연세대학교)
- 통일시대를 대비한 어린이 통일교육 프로그램과 유인체제  
개선 방안 ..... 243  
박경태·장호돈 (부산교육대학교)

● 통일 이후의 영토문제와 남북협력을 위한 방안 검토 .....	281
고용준 (서울대학교)	
● 재외탈북자의 인도적 지원에 대한 법적 분석 .....	311
황지희 (베를린 훔볼트대학교 대학원) · 김서영 (연세대학교)	
● 북유럽 3개국의 대북 활동: 분석과 시사점 .....	353
배진선 (스웨덴 룬드대학교 대학원)	
● 한반도 조립 청정개발체제의 도입에 관한 연구 .....	383
정다운 (고려대학교 대학원)	

최우수

청소년의 국민정체성 인식을 통해 본  
다문화시대 통일교육 이념으로서  
민족주의의 타당성

이화여자대학교 대학원 윤노아

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 연구결과
- V. 결 론

【참고문헌 및 설문지】





## 【요약문】

## 청소년의 국민정체성 인식을 통해 본 다문화시대 통일교육 이념으로서 민족주의의 타당성

최근 한국 사회가 인구통계학적 변화로 인해 빠르게 다문화사회에 진입하면서 통일교육의 패러다임에 있어서도 새로운 이념과 실천의 논의가 본격화되었다. 이것은 지금까지 통일의 주된 기반이 되어온 ‘민족주의’에 대한 재검토를 요구하였으나, 분단이라는 한국의 특수한 상황에서 민족주의와 민족정체성 교육은 단순히 극복해야만 하는 대상이라고만 볼 수 없다. 따라서 본 연구는 ‘다문화시대의 통일교육 이념으로서 민족주의는 과연 적합한가?’라는 문제의식에서 출발하였다. 이를 위하여 민족주의 교육이념이 과연 학생들의 통일의식 형성에 긍정적인 영향을 주고 있는지, 또한 다문화시대에 필요한 역량인 다문화 수용성과 상충하는 관계에 놓여있는지, 그리고 민족주의 교육이념이 실제로 다른 소수 민족을 적대시하는 종족배제주의에 영향을 주고 있는지 실증적으로 검토한 후, 다문화시대 민족주의 교육이념의 필요성과 타당성을 규명하고자 하였다.

다문화시대의 민족주의와 새로운 통일교육 이념을 제시하는 기존의 선행연구에서는 이론적 논의를 통해 민족주의 이념의 한계를 밝히고 있으나, 학교 통일교육의 직접적인 대상인 학생들의 인식과 태도에 대한 실증적인 검토를 바탕으로 하지 못하였다. 민족주의 이념이 학생들에게 미치는 영향을 올바르게 파악해야만 기존 교육이념의 장·단점을 수용하여 새로운 통일교육의 방향을 제시할 수 있기 때문에 본 연구는 학교 통일교육의 주체가 되는 중·고등학교 학생들을 대상으로 설문조사를 직접 수행하였다. 민족주의를 강조하는 교육이념이 과연 다문화시대의 학교 통일교육에 적합한지 그 필요성을 실증적으로 검토하고, 향후 통일교육의 방향과 내용 구성에 구체적인 함의를 제공하고자 다음과 같은 세 가지의

과제를 수행하였다.

첫째, 단일민족주의 이념과 다문화주의 이념이 청소년들의 정체성 형성에 어느 정도 영향을 주었는지 파악하고자 하였다. 학생들이 한국의 국민됨(nationhood)을 의미하는 ‘국민정체성’을 혈통과 종족의 요인으로 파악하고 있는지, 문화, 언어, 제도 등의 요인으로 인식하는지를 분석함으로써 확인하였다. 이를 통해 현 시대의 청소년들이 어떠한 정체성을 가지고 있는지 확인하였고, 그것이 통일의식과 다문화 수용성에 어떠한 영향을 주는 지 측정하기 위한 독립변인으로 활용하였다.

둘째, 기존 통일교육의 주된 기조였던 민족주의 이념이 통일의 필요성, 북한 주민에 대한 인도적 지원의 필요성, 통일세 납부의 희망 여부, 북한이탈주민을 위한 적극적 조치와 같은 통일의식 형성 차원에서 본래 목적대로 통일에 대한 열망 및 의식에 긍정적인 영향을 주는지 살펴 보았다.

셋째, 단일민족의 정체성을 강조하는 통일교육이 다문화시대에 필요한 태도를 상쇄시키는지, 즉 민족주의 교육이념과 다문화주의 교육이념이 상호 배타적인지 ‘다문화수용성’ 개념과 ‘종족배제주의’ 개념을 종속변수로 회귀 분석한 결과를 살펴보았다.

연구 결과 학생들은 국민정체성 형성에서 혈통과 종족을 중시하는 종족정체성보다 문화, 언어, 제도 등을 중시하는 시민정체성을 상대적으로 더 많이 지니고 있었다. 이는 혈통과 민족을 강조하는 기존의 교육 이념만으로는 이미 결혼이주여성, 다문화 가족자녀, 북한이탈주민, 외국 국적 동포 등의 국민정체성을 새롭게 인식하고 있는 청소년들에게 현실과 교육이념 간의 불일치를 가져올 수 있다는 것을 보여준다.

또한 청소년들의 통일의식 조사에서 많은 학생들이 통일에 대해 긍정적인 입장을 보였으나, 그 의의를 동일한 민족성의 회복에만 두지 않았으며, 현실적인 통일세 부과 문제나 대학 진학 문제에 대해서는 부정적이었음을 확인할 수 있었다. 통일이 된다면 남한이 한국의 대표 집단이 되어야 한다는 항목에서는 62.5%가 되는 응답자들이 긍정적인 입장을 보여 통일에 대하여 패권적인 입장을 가지고 있었다. 기존 통일 교육의 주된 기조였던 민족주의 이념이 실제로 통일에 대한 열망 및 의식에 유의미한 차이를 가져오는지 살펴보기 위하여 실시한 회귀분석의 결과

종족(혈연) 정체성을 강조하는 단일 민족주의 교육이념이 통일에 대한 열망에 유의미한 수치를 보여주지 않았다. 오히려 종족정체성을 지닌 응답자보다 시민정체성을 지닌 응답자들이 통일에 대해 강한 열망을 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면에 통일 이후 남한의 패권을 인정하는 경향은 종족정체성에 의해 강화되는 것을 알 수 있었다.

마지막으로 청소년들은 성인들에 비해 다문화 사회에 대하여 더 개방적인 태도를 가졌으며, 다양한 인종과 종교, 문화적 다양성의 확대가 중요하다고 생각하는 동시에 한국이 단일 민족 혈통을 유지해온 것에는 자부심을 느끼는 것으로 나타났다. 그리고 대체적으로 종족적 배제주의에 대해서는 그다지 동조하지 않는 태도를 보이고 있었다. 시민정체성과 비교하였을 때, 종족정체성이 다문화 수용성을 저해하는지 알아보기 위한 회귀분석의 결과 종족정체성은 다문화수용성을 저해하고 종족배제주의를 심화시키고 있었다. ‘자민족지향성’과 종족 배제주의에 해당하는 ‘이주로 인한 위협의 인지’ 측면에는 정적인 영향을, ‘다문화지향성’과 ‘이주자에 대한 시민권 부여’에는 부적인 영향을 주고 있었다. 반면에 시민정체성을 지닌 학생들은 다문화사회에 대한 태도에 유연적인 인식을 가지고 있었다.

이미 다문화사회를 개방적으로 받아들이고 수용하면서 시민적 정체성을 형성하기 시작한 청소년들에 대한 통일교육에서 민족주의 교육이념의 재정립이 필요해 보인다. 통일의 당위성을 민족공동체 의식에서 찾으려 민족공동체를 배타적으로 하나의 핏줄에 근거하는 입장에서 바라보는 단일 민족주의 통일이념에서 벗어나 민족주의 교육이념의 이점을 최대한 취하면서 동시에 통일 이후 북한 주민에게 개방적이고 수용적인 포용력을 키워줄 수 있는 다문화주의의 장점과 접목할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 이는 통일 역량과 다문화 역량을 동시에 증진시킬 수 있는 지식과 기능, 인식을 강조하는 통일교육에서 이루어질 수 있을 것이다.

## I. 서론

### 1. 문제 제기

‘통일을 왜 해야 하는가’에 대한 대답의 구성이 변화하고 있다. 서울대 통일평화연구소의 ‘2010 통일의식조사’ 보고서에 따르면 “통일이 필요하다는 국민의 비율이 점차 높아지지만 그 이유로 민족동질성 대신 안보, 경제적 이해관계를 꼽는 국민이 점차 늘고 있다”고 밝혔다. 통일이 필요한 이유에 대해서 ‘같은 민족이니까’가 43%로 여전히 1위였지만, 2008년에 57.9%, 2009년 44%로 하락 추세를 보였으며 대신 ‘전쟁 위협을 해소하기 위해서’나 ‘한국이 선진국이 되기 위해’를 택한 응답자가 점차 늘어나고 있다는 것이다. 이러한 생각의 변화는 한국사회의 급속한 사회·문화적 변동을 반영하고 있다. 그 변동의 한 부분은 인구 구성의 변화이다. 이미 2007년 12월 21일자로 한국 거주 외국인 이주민은 단기체류 외국인을 포함해서 1,066,273명으로 1백만 명을 돌파하였고, 주민등록 인구의 2% 시대에 돌입하였다. 이중 외국인 노동자가 47.1%를 차지하고 있으며, 결혼이민자가 10.4%, 외국인 유학생이 5.7%이다. 한국에 국가간의 계약에 의해 노동자로 입국하는 나라가 15개국 이상이며 국제결혼으로 이주하는 여성의 나라만도 126개국 이상이다(한국염, 2010). 또한 2010년 1월 국내에 90일 이상 거주하고 있는 외국인은 1,139,283명으로 우리나라 인구의 2.3%를 차지하고 있다(행정안전부, 2010). 이처럼 한국사회는 다인종, 다문화 사회로 진입하고 있으며 더 이상 단일성으로 포섭하기 힘든 차이와 다양성이 가시화되었고, 단일 민족이라는 동질성에 대한 상상과 신념을 더 이상 유지하기 어렵게 되었다.

다인종, 다문화 사회로의 진입은 단지 인구 구성이 인종·민족적으로 다양하게 바뀐다는 것 이상의 다차원적인 변화를 수반한다. 단군 이래 반만년 동안 지속되어 왔다고 믿는 단일민족 의식과 일제 식민주의 하에서 저항의 구심점으로 부상한 민족주의는 21세기에도 여전히 민족

국가 중심적인 가치관으로 강력한 힘을 발휘하고 있다(김이선, 김진영, 황정미, 2007). 그렇지만 동시에 한국사회에서 일고 있는 ‘다문화’ 논의 역시 그 진전 속도가 굉장히 빠르다. 이는 예견하지 못할 정도로 급격한 이주의 증가세와 이주민의 사회적 가치화를 경험하고 있다는 점에도 그 원인이 있겠지만, 미디어 등을 통해 전달되는 ‘다문화사회’에 대한 이상적이고 단일한 담론의 영향을 받은 것이라 할 수 있다. 구체적인 논의와 합의 없이 대안으로 제시되는 ‘다문화주의’의 이념 역시 완성된 해결책이라기보다는 또 하나의 논란의 불씨가 되고 있다.

‘다문화사회’와 ‘다문화주의’로 인한 변화는 교육 분야에서도 나타난다. 한국사회가 다문화시대로 이행하고 있다는 인식 하에 교육 분야에서도 ‘다문화주의’에 관심이 모아지고 있다. 그러나 다문화적 특성을 교육 과정 개정에 반영하는 과정에서 교육 이념 설정의 딜레마 현상이 나타난다. 다문화시대이면서 동시에 남북분단이라는 특수한 상황을 맞이하고 있기 때문이다. 따라서 단일 민족주의와 순혈주의를 재검토해야 한다는 요구와 동시에 민족 정체성을 강조할 필요성이 제기된다. 전통적으로 한국의 교육과정과 교과서에서는 단일 민족주의가 중요한 교육이념이었으며, 분단 이후에도 남북한 모두에서 지속적으로 민족교육이 강화되어 왔다. 또한 통일을 위해서는 민족 개념이 강조되지 않을 수 없다. 북한이탈주민과 입국재외동포 등을 대상으로 하는 다문화교육에서는 민족의식이 이들의 정체성 형성에 영향을 미치는 중요한 요소이기 때문에 쉽게 배제시킬 수 없다. 이로 인해 국제 결혼자나 외국인 근로자 등을 배려한다는 측면에서는 단일 민족주의의 극복이 강조되지만, 북한이탈주민이나 재외동포를 배려할 때는 민족정체성교육이 강조되어 다문화시대의 민족주의 개념의 재정립의 필요성이 요구되는 것이다. 이러한 딜레마는 다문화교육의 필요성 강조로 인해 민족주의 관련 부분을 삭제한 ‘2007 교육과정 개정’ 부분에서 단적으로 드러난다. 다문화교육의 필요성을 강조하는 가운데 민족주의 관련 부분을 삭제할 필요가 있다고 본 교육과정 개정의 배경에는 기존의 단일민족주의 기조의 교과서와 교육과정이 다문화주의의 원리와 상호갈등을 일으킨다고 보는 관점이 자리잡고 있다. 그러나 다문화교육의 요구 증대로 기존 교육에서 강조되었던 단일민족주의의 재검토를 요구해야 한다는 교육과정 개정 논리가 타당한지에 대해서

세밀한 검토가 필요하다(양영자, 2007, 23~48).

## 2. 연구목적

다문화시대의 민족주의와 새로운 통일교육 이념을 제시하는 기존의 선행연구(김창근 2010; 양영자 2007; 박찬석·최현호 2007 등)에서는 이론적 논의를 바탕으로 민족주의 이념의 한계를 밝히고 새로운 통일교육의 방향을 모색하고 있다. 그렇지만 단일민족주의 이념 강조를 통한 민족정체성 교육이 학생들에게 긍정적인 통일의식을 형성하고 있는지, 민족주의 이념이 실제로 다문화주의에 배타적으로 작용하거나 다문화시대에 필요한 태도를 상쇄시키고 있는지에 대한 실증적인 검토는 잘 이루어지지 않았다. 민족주의 이념이 학생들에게 미치는 영향을 올바르게 파악해야만 기존 교육이념의 장·단점을 수용하여 새로운 통일교육의 방향을 제시할 수 있다. 이에 본 연구는 학교 통일교육의 주체가 되는 중·고등학교 학생들을 대상으로 설문조사를 직접 수행하였다. 민족주의를 강조하는 교육이념이 과연 다문화시대의 학교 통일교육에 적합한지 그 필요성을 실증적으로 검토하고, 향후 통일교육의 방향과 내용 구성에 구체적인 함의를 제공하고자 한다. 구체적으로 연구는 다음과 같은 세 가지의 과제를 수행하고자 한다.

첫째, 단일민족주의 이념과 다문화주의 이념이 청소년들의 정체성 형성에 어느 정도 영향을 주었는지 파악하고자 한다. 초·중등학교에서 도덕, 사회, 국사 등의 수업시간을 통해 단일민족주의 기조의 교육을 받고, 동시에 주변 환경의 변화와 대중매체로부터 다문화주의에 노출되면서 학생들이 어떠한 정체성을 발전시켜왔는지 살펴볼 필요가 있다. 이것은 학생들이 한 국가의 국민됨(nationhood)을 의미하는 ‘국민정체성’을 혈통과 종족의 요인으로 파악하고 있는지, 문화, 언어, 제도 등의 요인으로 인식하는지를 분석함으로써 확인할 수 있다. 선행연구에 따라 선별된 문항으로 구조화된 설문지를 작성해 연구를 수행하였으며, 학생들의 응답을 국민정체성의 두 구성요인인 ‘종족정체성’과 ‘시민정체성’으로 나누어 분석하였다. 이를 통해 현 시대의 청소년들이

어떠한 정체성을 가지고 있는지 확인할 뿐만 아니라 그것이 통일의식과 다문화사회에 대한 태도에 어떠한 영향을 주는 지 독립변인으로 활용할 수 있다.

둘째, 기존 통일교육의 주된 기초였던 민족주의 이념이 본래 목적대로 통일에 대한 열망 및 의식에 긍정적인 영향을 주는지 살펴보았다. ‘국민정체성’ 인식의 분석 결과에서 단일 민족주의 교육이념과 맥락을 같이 하는 ‘종족정체성’ 성향을 지닌 학생들이 통일의 필요성, 북한 주민에 대한 인도적 지원의 필요성, 통일세 납부의 희망 여부, 북한이탈주민을 위한 적극적 조치와 같은 통일의식 형성 차원에서 ‘시민정체성’을 지닌 학생들과 어떤 차이를 보이는지 회귀분석을 통해 비교하였다.

셋째, 단일민족의 정체성을 강조하는 통일교육이 다문화시대에 필요한 태도를 상쇄시키는지, 즉 민족주의 교육이념과 다문화주의 교육이념이 상호배타적인지 살펴보았다. 민족주의 기초의 교육이념이 비판받는 부분 중의 하나는 종족과 혈통의 강조가 다른 인종이나 문화에 대한 배제와 차별로 이어질 수 있다는 점이다. 이를 위하여 다문화사회로의 변화에 어떠한 태도를 지니고 있는지 볼 수 있는 척도인 ‘다문화수용성’ 개념과 다른 민족에 대한 적대성 정도를 측정할 수 있는 ‘종족배제주의’ 개념을 도입하였다. 독립변인으로 국민정체성 인식 유형을, 종속변인으로 다문화지향성, 자민족지향성, 종족배제주의를 선정하여 회귀분석을 실시하였다.

위에서 언급했던 바와 같이 본 연구의 목적은 한국의 다문화상황에서 통일교육의 이념을 재정립하기 위하여 ‘국민정체성’의 개념을 도입해 단일민족정체성과 시민정체성의 특징과 유형을 분석하고, 국민정체성의 인식에 따른 청소년들의 통일에 대한 태도와 다문화수용성의 수준을 파악하여 민족주의와 다문화주의 교육이념의 필요성과 타당성을 규명하는 것이다. 학교 통일교육 과정의 논의를 위해서는 현재 학생들의 생각과 태도가 반드시 관련 정책의 의사결정 과정에서 중요하게 고려되어야 한다. 현 상황을 반영하지 못하는 통일교육은 실효성을 거두지 못한 채

진부한 당위적 이야기에 그칠 수 있기 때문이다. 현재의 청소년들은 이후 미래 통일을 준비하는 세대이며 통일한국의 주역이다. 급격하게 변화하는 다문화사회에서 통일교육과 민족주의 이념에 대한 검토와 합의는 다문화 시대를 살아가는 청소년들뿐만 아니라 다원성 속에서 공동의 국민정체성과 연대감을 이끌어내야 하는 한국 사회 전반에 기여할 것이다.

## II. 이론적 논의

### 1. 통일교육과 민족주의

통일의 의미는 역사성을 가지고 시대적 상황에 따라 변화되어 왔다. 해방 직후 통일은 외세로부터의 해방을 뜻하는 자주권 해방 운동의 성격을 띠었고, 1970년대에 들어오면서 통일은 남북한 체제 경쟁에서 승리하는 것을 뜻하게 되었다. 1980년대 중반 이후 통일은 남북한 간 상호 이익의 도모는 물론 생활양식과 의식의 동질화를 통한 민족 통합의 의미를 갖게 되었다. 이렇듯 통일 개념의 변화에 발맞추어 통일교육의 명칭 및 내용도 변화하여 왔다(추병완 외 3인, 2000 : 483).

통일교육은 한반도가 분단된 1945년부터 지금까지 시대별로 크게 세 단계를 거치며 발전해왔다. 통일교육은 분단에서 1980년대 중반까지의 반공교육기, 1980년대 중반에서 1990년대 초반까지의 통일안보교육기, 1990년대초 이후의 통일교육기를 거치며 발달해왔다(고정식 외 6인, 2004 : 12). 2000년 이후에는 북한에 대한 객관적 이해, 남북 간 화해협력을 통한 민족공동체 형성, 평화·인권의 가치 추구 및 평화 문화 형성 등을 강조하는 통일교육의 새로운 패러다임들이 등장하고 있다. 통일교육이 국내외의 정치적, 경제적 조건에 의해 좌우되는 사회 정치적 현실의 영향력 아래 있다고 하더라도 기본적으로 ‘하나의 민족’이라는 집합의식, 민족정체성에 대한 공감의식을 전제로 한다는 것은 변하지 않고 있다(박명규, 2009). 이는 민족구성원 모두의 발전과 번영을 추구하는 민족공동체 형성에 목적을 두고 있는 ‘민족공동체



통일방안'이 제시하는 통일관의 영향을 받은 것이다. '민족공동체 통일방안'에서는 제도통일이라는 통일의 최종 단계 못지않게 민족동질성 회복을 위한 통일의 과정을 중요하게 제기한다(통일백서, 2002). 또한 민족주의를 폐쇄적인 저항민족주의가 아닌 민족구성원의 자유와 복지, 인간존엄성을 보장하는 선진민족주의를 지향한다. 이러한 통일이념은 학교 통일교육지침서에서도 나타나고 있다. '2009 학교 통일교육 지침서'에서는 통일교육의 과제 가운데 하나로써 '민족공동체 의식 함양'을 거론하면서 민족주의의 중요성을 다음과 같이 제시하고 있다(통일부 통일교육원, 2009: 18). "통일은 단순히 분단 이전의 상황으로 되돌아가는 것이 아니라 남북한의 합의를 통해 새로운 민족공동체를 형성하는 것을 의미한다. 민족공동체를 형성하기 위한 통일교육은 북한 주민을 동정심이나 우월적 시각에서 바라보지 않고, 같은 민족이자 상생·공영의 대상으로 인식하는 것에서 출발해야 한다. 이와 함께 민족우월주의와 민족지상주의와 같은 편협한 민족주의에 빠지지 않도록 유의해야 한다. 우리가 지향하는 민족공동체는 단순히 혈연에 기초한 폐쇄적인 민족주의가 아닌 다른 민족과 그들의 문화도 존중하는 열린 민족주의에 기초하고 있다." 이는 민족공동체를 배타적으로 하나의 핏줄에 근거한 것이라고는 보지 않으나 통일의 당위성을 민족공동체 의식에서 찾고 있다는 것을 보여준다.

학교 통일교육에서 이와 같은 민족공동체 형성을 위한 민족주의 이념 구현은 민족 개념의 정당화 노력과 관련 교과 내용의 수록을 통해 이루어져왔다. 근대민족 개념과 근대 이전의 민족체 사이에 연계성이 있으며 고려시대에도 민족체 의식이 있었다는 주장이나(채용석, 2002) 민족주의의 발생의 이론과 정책, 운동의 기원을 각각 실학, 대원군의 정책, 동학농민 운동에서 그 뿌리를 찾는 등(김혜승, 2004), 한국사를 통해 '내재적 계기에 의한 자각의 과정'으로 민족 개념을 정당화하는 시도들이 있다. 가장 명시적으로 민족주의 이념이 구현된 부분은 홍익인간의 이념으로 대표되는 교육 인간상 부분이다. 홍익인간 이념은 단군신화에서 비롯된 대표적인 민족주의적 이념이다. 이는 1945년 미군정 시기에 교육목적과 목표분과위원회에서 한국교육의 이념으로 홍익인간을 선정한 이래 '2007 개정 교육과정'에 이르기까지 교육과정에 추구하는

인간상으로 명문화되어 있다(양영자, 2007).

민족주의 이념은 관련 교과서를 통해서도 전수되어 왔다. 7차 교육과정기의 교과서에 단일민족주의 수록 내용을 검토한 자료에 의하면(교육인적자원부, 2006), 단일민족주의가 통일교육의 중요한 이념임을 알 수 있다.

〈표 1〉 ‘단일민족’ 관련 내용 교과서 수록 사례

	학년	과 목	원문 내용
초 등 학 교	2	생활의 길잡이	우리나라는 한 핏줄을 이어받은 한 민족으로 이루어져 있습니다.
	6	도 덕	우리는 본디 하나 땅도 하나 민족도 하나 말도 하나였습니다.
	6	사 회	우리는 생김새가 서로 같고, 같은 말과 글을 사용하는 단일민족입니다.
중 학 교	1	도 덕	우리 민족은 단일 민족으로서 오랜 세월을 ~ (중략)
	2	도 덕	~ 바로 우리가 같은 핏줄을 이어받은 한 민족이라는 ~ (중략)
	3	사 회	민족, 언어, 문화가 같은 단일 민족인 우리나라는 ~ (중략)
고 등 학 교	1	도 덕	본래 우리 민족은 동일한 언어와 문화, 혈통을 지닌 단일민족으로서..
	1	국 사	우리 민족은 세계사에서 보기 드문 단일민족국가로서의 전통을 이어..
	1	정 치	우리 민족은..(중략).. 단일 민족 국가를 형성해 왔다.
	1	근현대사	첫째, 우리는 유구한 역사를 거쳐 단일 민족 국가를 유지해 온 전통을 계속 이어가야 한다. 50여 년의 분단으로 인해 우리 민족의 유구한 역사와 전통이 외부의 강요에 의해 중단되었으며, 끈기 있게 이어져 온 단일민족 공동체가 일시적으로 훼손되었다. 따라서 분단의 장벽을 허물어 단일민족 국가로서의 전통을 계승하고, 나아가 민족 정기를 회복해야만 한다.

\* 출처 : 다문화가정 자녀 교육지원 대책(교육인적자원부, 2006).

이와 같이 교과서에 반영된 단일민족주의 기조에서 ‘한 핏줄’ ‘한 민족’ ‘단일민족국가’의 강조를 통해 경계와 구분을 강조하는 민족주의 특성을 발견할 수 있다.

또한 김한규(2002)에 의하면 교과서에 나타나는 단일민족 개념의 두드러진 특징은 한국 민족이 ‘한 혈통(한 핏줄)’이라는 경험적 기술에 대해 어떠한

근거도 제시하지 않고 있으며, 역사 계통론의 출발점인 고조선이 우리나라 최초의 국가였다는 사실도 어떠한 근거에 의한 것인지에 대해 설명이 없다는 것이다. 이것은 관념과 사실을 구분하지 않고 민족 개념의 관념적 측면을 역사적 사실로 기술하는 경향이 있음을 나타낸다. 민족 개념의 기원을 설명하는 상반되는 두 가지 방식 중에서 민족 개념이 근대의 산물이라는 관점을 고려하지 않는 것이다. 즉 민족을 ‘상상의 산물’이자 ‘창조된 문화적 구성물’로는 받아들이지 않고 있다(김기봉, 2009). 이러한 방식은 민족 개념의 관념적 측면을 관념으로 인정하는 태도를 결여하여, 민족주의가 다문화시대에 폐쇄성과 배타성의 근거로 작용할지라도 한국은 민족주의의 인식을 통해 통일국가, 근대국가를 이룩해야 한다는 폐쇄적 민족주의를 심화시킬 수 있다.

## 2. 민족주의 교육이념과 국민정체성

국민정체성이란 한 국가의 구성원이 국민됨(nationhood)에 대해서 생각하고 이야기하는 방식이자 스스로 규정하는 자기인식이라고 할 수 있다(Brubaker 1992). 국민정체성은 매우 추상적인 개념이지만 구체적으로 측정하기 위한 지표로는 국적, 시민권, 국민의 자격조건 등이 쓰이고 있다. 현대에는 시민권(citizenship)과 국적(nationality)이라는 법적 표현을 통해 국민의 범위가 규정되고 국민정체성이 규정되기도 한다(전재호, 2005). 또한 국민정체성은 사회 정체성의 한 형태로 국민적 유대감이 소수자와 이민자에 대한 태도에 어떤 영향을 미치는지를 분석할 수 있는 체계를 제공하기도 한다(황정미, 2010). 이는 배제와 차별을 특성을 가지고 있기 때문에 이주자의 젠더, 인종, 출신민족, 계급을 전제로 일정한 경계선을 그어 자국민인 ‘우리’와 이주자인 ‘그들’로 분리하여 한 나라의 ‘국민됨’의 범위를 규정하는 지표가 되는 것이다(이선주, 2006, 29).

일반적으로 국민정체성은 두 가지 모델, 종족-혈통적 모델(ethnic-genealogical model)과 시민-영토적 모델(civic-territorial model)로 구분되고 있다. (Smith 1991; 1995; Jones & Smith 2001) 종족-혈통적 모델이 영토보다는 혈통을 중시하는 개념으로 생득적 지위로서의 국민지위와 속인주의를 견지하는

배타적인 입장인 반면, 시민-영토적 모델은 영토의 중요성을 강조하면서 속지주의 및 법과 규범의 준수 등 성취 지위를 강조하는 보다 포용적인 모델로 이해되어 왔다. Brubaker(1992)와 Smith(2000)는 국가적 차원에서 국민정체성 중 시민-영토적 요인을 중요시하는 국가는 다인종주의와 다문화주의를 보다 쉽게 수용하고, 인종 문화적 배경이 다른 사람들을 동료 시민으로 받아들이는 데에 개방적 태도를 취하는 비율이 높다고 주장한다. 반대로 종족-혈통적 정체성을 강조하는 국가는 이주민에 대한 포용의 정도가 낮아지고 배타적 태도를 보이는 경향이 있는 것으로 나타났다 (윤인진·송영호, 2009).

지금까지 국내외의 많은 연구들은 국민정체성을 종족적 요인과 시민적 요인으로 구분해 연구해왔다. 오랫동안 단일민족 국가의 전통을 유지해온 한국사회에서 한국인의 국민정체성 인식이 종족적 모델과 시민적 모델 중 어느 쪽에 가까운가를 분석하는 다수의 실증 연구들은 서로 다른 양상을 보여주고 있다. 설동훈(2006)의 연구에 따르면 한국인들이 혈통에 근거한 민족 및 국민 개념을 강하게 견지하여 이로 인해 결혼 이민자의 자녀들을 국민 또는 민족의 범위 안으로 포용하지 못하고 타자화시키고 있다. 반면에 혈연공동체에 대한 강조보다는 정치적 정체성이 대두되는 움직임도 찾을 수 있다. 강원택(2006)의 연구에 따르면 진정한 한국인이 되기 위해 중요한 것은 출생이나 혈통보다는 법적인 국적 유지와 한국어의 사용 등을 중시하는 응답이 많았고, 최현(2007)의 연구에서도 한국인으로 인정받기 위한 요건으로 응답자들이 가장 중요하다고 여기는 것이 ‘한국인임을 느끼는 것’, ‘한국 국적을 갖는 것’이라는 유사한 결과가 제시되었다.

‘한국인’으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건으로 가장 중요한 것은 무엇일까? 우리가 북한이탈주민을 스스로없이 ‘한국인’으로 받아들인다면 그 이유는 무엇일지, 북한이탈주민을 조선족과는 다르게 인식하여 받아들인다면 그 이유는 무엇일지 생각해보아야 한다. 통일을 이야기하기에 앞서서 북한이탈주민을 다른 이주민과는 어떻게 다른 기준으로 받아들여야 하며 통일 이후의 국민을 규정하기 위해 어떤 가치관을 지니고 있어야 할지 논의하기 위해 필요한 개념이 바로 국민정체성이다.

국민정체성을 종족정체성과 시민정체성인 두 가지로 구분할 수 있을

때 기존의 통일교육에서 강조되어온 민족주의 이념은 ‘한 핏줄이라는 정서’와 ‘단일민족성’을 강조한다는 관점에서 종족(혈통적) 정체성 인식으로 지표화하여 확인할 수 있다. 이번 연구에서는 국민정체성 개념을 도입하여 청소년들은 한국인이 되기 위한 요건으로 종족(혈통적) 정체성과 시민(영토적) 정체성 중에서 무엇을 더욱 중시하는지 살펴보고, 그로 인한 인식의 차이가 통일교육에 주는 의미를 찾고자 한다.

### 3. 다문화시대의 국민정체성

단일민족주의 통일이념을 비판하는 입장에서는 민족주의의 강조가 다른 소수민족을 ‘우리’가 아닌 ‘그들’로 구분하는 타자화를 심화시킨다고 본다. 즉 단일민족주의 이념이 다양한 문화의 인정과 공존에 위협이 된다는 것이다. 따라서 종족(혈통)에 근거한 정체성이 ‘다문화 수용성’에 부정적 영향을 미치고 이주자에 대해 부정적 편견을 갖는 ‘종족적 배제주의’를 심화시키는지 실증적인 검토가 필요하다.

다문화시대의 교육이념에서는 학생들에게 세계민주시민의 자질로 ‘다문화수용성’을 요구한다. ‘다문화 수용성’은 다문화사회로의 변화와 서로 다른 인종·문화적 배경을 가진 집단을 한 사회의 구성원으로 받아들이는 수용의 정도로 이해할 수 있다. 다문화주의 관점에서 살펴볼 때 다문화 수용성은 우리와 다른 문화를 인정하고 존중하려는 다문화 지향적인 태도이며, 우리 문화만이 옳다고 생각하지 않는 열린 사고이며, 다문화사회의 구성원인 이주민들을 경쟁자가 아니라 공존의 대상으로 인정하는 태도이다. 즉 다민족·다문화 사회로의 변화를 긍정적인 것으로 받아들이고 다양한 민족과 인종의 공존이라는 사회적 가치를 지지하는 태도라고 포괄적으로 정의할 수 있다.

다문화 수용성이 구체적인 분석에서는 다양한 개념들을 포괄하는 복합적 척도로서 구성된다. 윤상우와 김상돈(2010)의 연구는 외국인에 대한 사회적 친밀도, 그리고 이주민(이주노동자, 결혼이주여성)의 증가에 대한 수용성이라는 두 가지 요소를 토대로 다문화 수용성을 측정하였다. 외국인과 이주민을 수용하는 긍정적인 태도를 다문화 수용성으로 개념화한 것이다. 윤인진과 송영호(2009)의 연구는 이와 달리 서로 상충하는 두 요소

들로 다문화수용성을 구성한다. 즉, 다문화사회로의 변화에 대한 태도를 조사한 문항들을 분석하여 ‘다문화 지향성’과 ‘자민족 지향성’의 두 요소로 구분하였다. 전자가 이주민에 대한 수용성을 의미한다면 후자는 한국인의 민족 자긍심과 자민족 중심주의를 드러내는 문항들로 구성되어 있다. 또한 다문화 시티즌십(multicultural citizenship)이라는 보다 폭넓은 개념을 사용하는 연구도 있다. 최현(2007)은 다문화 시티즌십을 한국인들이 어느 정도 수용하고 있는가를 진단하기 위해 국민정체성에 대한 태도, 외국인 귀화에 대한 태도, 외국인 이주자 지원정책에 대한 태도, 새터민(탈북자) 대상 적극적 조치에 대한 태도 등을 조사·분석하고 있다. 외국인이나 이주민에 대한 정서적 친밀도의 차원을 넘어서서, 법과 정책 차원에서 이주민 통합을 어느 정도 지지하는가를 중점적으로 다루는 것이다.

이에 반하는 타인종·타민족에 대한 편견과 차별적 태도는 인종주의(racism), 인종차별(racial discrimination), 외국인 혐오(xenophobia) 등의 개념으로 표현된다. 인종적 편견, 다른 인종과 민족에 대한 배타적인 태도는 한 사회의 인구 구성이나 역사적 배경에 따라 그 내용과 맥락이 상이하다. 본 연구에서는 타인종·타민족에 대한 편견을 ‘종족적 배제주의(Ethnic Exclusionism)’로 개념화하였다. ‘종족적 배제주의’란 하나 또는 그 이상의 다른 민족·인종적 외집단에 대해 일반화된 비우호적 견해를 의미한다. 이를 비교하고 유형화하기 위한 방법으로 유럽 국가들의 인종적 편견을 비교분석하는 EUMC(EU Monitoring Center for Racism and Xenophobia)에서 유럽 국가들을 대상으로 실시되는 두 가지 조사자료[유로바로미터(Eurobarometer)와 유럽사회조사(European Social Survey)]에 포함된 설문 문항을 토대로 하였다.<sup>1)</sup>

1) 종족적 배제주의는 모두 10개의 하위 차원으로 구성된다. 10개의 하위 차원은 유로바로미터와 유럽 사회조사에서 사용된 문항들을 묶어서 개념화한 것이다. 유로바로미터에서 사용된 요소는 ① 다문화 사회에 대한 저항(Resistance to multicultural society) ② 다문화 사회의 한계(Limits to multicultural society) ③ 합법적 이주자의 시민권에 대한 반대(Opposition to civil rights for legal migrants) ④ 합법적 이주자의 송환정책에 대한 선호(Favour repatriation policies for legal migrants)이다. 한편 유럽 사회조사에서 조사된 요소는 ⑤ 다양성에 대한 저항 ⑥ 이주자에 대한 저항 ⑦ 난민에 대한 저항 ⑧ 민족적 거리에 대한 선호 ⑨ 집합적인 민족적 위협에 대한 인지 ⑩ 범죄를 저지른 이주자의 송환정책 선호이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구대상 및 분석방법

##### 1) 연구대상

본 연구에 참여한 연구대상은 서울 강북과 강남에 위치한 3개의 고등학교 학생 300명과 경기도에 위치한 5개의 중·고등학교 학생 704명을 포함한 총 8개의 중·고등학교 학생 1,004명이다. 수도권 내에서 균형적으로 표본을 할당하기 위해 서울 지역에서 강북과 강남, 경기도 지역에서 부천 및 성남, 안산, 화성 지역의 학교를 골고루 선택하였다. 본 조사를 위해 2011년 6월 중순부터 8월 중순 사이에 서울과 경기 지역의 중·고등학교를 방문하여 약 1,200명의 학생들을 대상으로 구조화된 설문지를 배부하고, 그 자리에서 설문에 응답하도록 한 후 곧바로 수거하는 방식으로 진행하였다. 약 1,200명에게 설문지를 배부, 1,120부를 회수하였으며 누락된 문항이 많거나 불성실하게 응답한 경우 등을 제외한 1,004부를 최종적인 자료처리의 대상으로 하였다.

조사대상자 1,004명 응답자들의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 성별 분포는 남학생이 452명(45%), 여학생이 552명(55%)으로 나타났으며, 연령별로 살펴보면 만 15세 미만이 1.5%, 만 15~16세가 49.5%, 만 17~18세가 26.5%, 만 19~20세가 2.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 이 중 외국 방문 경험이 있는 학생이 31.4%, 근처에 외국인이 거주하는 학생이 23.7%, 외국인과의 교류 경험이 있는 학생이 33.5%, 북한에 가족이나 친척이 있는 학생이 5.2%, 북한이탈주민과 교류한 경험이 있는 학생이 12.5%, 북한에 방문한 경험이 있는 학생이 6.4%로 나타났다.

##### 2) 분석방법

국민정체성 변인을 요인 분석하여 단일민족정체성과 시민정체성의 2가지 요인으로 구분하였으며, 각각의 요인점수(factor score)를 독립 변수로 활용하였다. 종속변수로는 청소년의 통일에 대한 태도 및 의식,

다문화수용성을 선정하였다. 다문화수용성은 다문화사회로의 변화에 대한 태도와 종족 배제주의 개념을 통해 측정하였고, 이 중 다문화사회로의 변화에 대한 태도는 요인 분석한 결과 ‘다문화지향성’과 ‘자민족지향성’의 2개의 요인이 산출되어 각각의 요인점수(factor score)를 종속변수로 사용하였다. 종족 배제주의에 대한 태도는 ‘다문화사회로의 저항’, ‘시민권 부여’, ‘이주로 인한 위협의 인지’의 3개의 요인으로 묶이는 것을 확인하였고, 역시 이와 같이 분류된 태도의 각 요인점수를 종속변수로 사용하였다. 국민정체성의 유형에 따른 청소년의 통일의식과 다문화수용성에 각각 미치는 영향을 확인하기 위해 회귀 분석을 실시하였고, 통계적 분석도구로 SPSS 19.0을 활용하였다.

## 2. 연구질문

본 연구에서는 7차 개정교육과정에 해당하는 중·고등학생들을 대상으로 ‘청소년들의 국민정체성의 인식 양상’, ‘국민정체성에 따른 통일의식의 차이 분석’, ‘국민정체성에 따른 다문화수용성과 종족배제주의에 대한 태도 분석’의 세 가지 과제를 수행하기 위해 구조화된 설문지를 작성하였다.

먼저 민족주의 이념이 학생들의 정체성 형성에 미치는 영향을 알아보기 위하여 국민정체성을 측정하였다. 단일민족성을 강조하는 민족주의 이념이 국민정체성의 종족(혈통적)정체성 인식을 형성하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 측정을 위하여 기존에 국민정체성에 대한 선행연구(강원택, 2006; 최현, 2007; 윤인진, 2010)에서 종족(혈통적)정체성과 시민정체성에 관련된 내용들을 문항들로 선별하였다. 한국인으로서 갖추어야 할 자격요건에 대한 중요성을 묻는 설문으로 종족적 요인에 해당하는 4개 문항(출생, 혈통(아버지), 혈통(어머니), 한국 거주기간), 시민적 요인에 해당하는 6개 문항(전통문화의 계승, 한국어 능력, 정치제도와 법 존중, 소속감, 국적소지, 한국발전에의 기여)으로 총 10개 문항으로 구성하였다.

두 번째로 국민정체성의 인식 유형에서 종족(혈통)정체성 성향을 가진 학생들을 통일에 대한 열망이나 의식의 측면에서 시민정체성을 가진 학생들과 비교하였을 때 나타나는 차이점을 측정하기 위하여 설문



문항을 선별하였다. 통일이 가지는 민족적 의미의 중요성, 통일의 당위성, 북한 주민에 대한 인도적 지원 여부에 대한 의견, 향후 통일세 지불 의사, 통일 한국을 주도하는 지배적 집단이 누가 되어야 하는지, 북한이탈주민에 대한 적극적 조치에 대한 의견을 묻는 6개의 설문 문항으로 구성하였으며, 구체적으로는 1) “통일은 한국의 단일민족성을 회복하는 것을 의미한다”, 2) “통일은 반드시 이루어져야 한다”, 3) “북한 주민에 대한 인도적 지원은 계속 진행되어야 한다”, 4) “이후에 소득이 생긴다면 통일을 위해 특별 세금을 낼 의향이 있다”, 5) “통일이 된다면 남한이 한국의 대표 집단이 되어야 한다”, 6) “탈북 청소년이 대학에 입학할 때 우대해 주어야 한다”이다.

마지막으로 국민정체성의 인식유형에서 종족(혈통)정체성 성향을 가진 학생들이 시민정체성을 가진 학생들에 비해 다문화수용성에서 차이를 나타내는지 측정하였다. 다문화수용성을 다문화사회에서 과거처럼 단일민족주의를 견고하게 유지할 것인지, 아니면 다문화주의를 수용할 것인지에 대한 ‘다문화사회로의 변화에 대한 태도’와 외집단인 이주자에게 느끼는 위협의 정도를 측정하는 ‘종족배제주의’로 분류하였다.

먼저 ‘다문화사회로의 변화에 대한 태도’를 측정하기 위하여 2008년 12월 아시아인권센터가 실시한 ‘외국인 이주노동자와 다문화사회에 관한 한국인 의식조사’의 조사자료에서 개발한 문항을 사용하였다. 총 6개 문항으로, 다문화지향적인 태도에 관한 3개 문항, 자민족지향적인 태도에 관한 3개 문항으로 구성하였다. 다문화지향적인 태도에 관한 문항은 1) “어느 국가든 다양한 인종, 종교, 문화가 공존하는 것이 좋다”, 2) “인종, 종교, 문화적 다양성이 확대되면 도움이 된다”, 3) “외국인 이주자가 늘면 우리나라 문화는 더욱 풍부해진다”이다. 한국인이 단일민족이라는 것에 대한 자부심과 관련된 자민족지향적인 태도에 관한 문항은 1) “한국이 단일민족 혈통을 유지해온 것은 자랑스러운 일이다” 2) “여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해치게 된다”, 3) “단일민족 국가라는 사실은 국가경쟁력을 높이는데 도움이 된다”이다. 각 문항에 대해 ‘전혀 그렇지 않다(1점)’에서 ‘매우 그렇다(5점)’까지 5점 척도에 자신의 의견을 표시하도록 하였다.

다음으로 종족(혈통)정체성 성향을 지닌 학생들이 다른 민족에 대해 배타적 경향을 보이는지 확인하기 위해 ‘종족배제주의’ 개념을 사용하였다. 이를 측정하기 위해서는 유럽 국가들의 인종적 편견을 비교 분석한 EUMC(EU Monitoring Center for Racism and Xenophobia)의 보고서에서 정의한 개념을 사용하였다. 설문 문항은 EUMC의 설문을 한국 상황에 맞게 수정<sup>2)</sup>한 한국여성정책연구원(2007)에서 번역하고 수정된 척도에서 10개 문항 중에 다른 설문 문항과 중복되지 않도록 7개 문항을 선택해 수정·사용하였다. ‘종족배제주의’를 측정하는 문항은 ‘이주자의 시민권 부여’에 대한 2개의 설문 문항인 1) “합법적 외국인 근로자에게는 우리나라 근로자와 같은 노동법적 권리가 주어져야 한다”, 2) “합법적 외국인 근로자에게는 가족을 데려올 권리가 주어져야 한다”와 ‘이주로 인한 위협의 집합적 인지 측면’에 대한 5개 문항인 1) “합법적 외국인 근로자들은 근로 기간이 종료되면 본국으로 돌아가야 한다”, 2) “불법 외국인 근로자들은 즉각 본국으로 돌려보내야 한다”, 3) “외국인 근로자들은 한국인의 일자리를 빼앗아 간다”, 4) “외국인 근로자들은 우리나라 경제에 기여하는 것보다 가져가는 것이 더 많다”, 5) “외국인 근로자가 늘어나면 범죄율이 올라간다”로 구성하였다. 각 문항에 대해 ‘전혀그렇지 않다(1점)’에서 ‘매우그렇다(5점)’까지 5점 척도에 자신의 의견을 표시하도록 하였다.

## 2. 연구변인 및 측정도구

### 1) 독립변인

#### (1) 국민정체성 인식 변인

국민정체성 인식은 ‘한국인으로 인정받기 위해 갖춰야 할 자격요건’으로 종족(혈통)적 요인과 시민적 요인 중 무엇을 얼마나 중요하게 생각하는지로

---

2) EU와 한국의 차이점은 첫째, 외국인 정주자 집단, 달리 표현하면 국내 거주하는 소수 민족 집단이 뚜렷하게 가시화되어 있지 않으며, 둘째 난민을 거의 받아들이지 않기 때문에 이에 대한 사회적 관심이 거의 없다는 것이었다. 이러한 현실의 차이를 감안하여 문항을 선별하고 수정하였다.

측정하였다. 한국인의 자격요건에 해당하는 10개의 문항이 기존 연구대로 종족적 요인과 시민적 요인으로 서로 구분되는지 요인분석을 실시하였다. 2003년 KGSS 자료<sup>3)</sup>에서는 종족적 요인과 시민적 요인이 단일 요인으로 묶였지만, 2008년 인권센터 자료에서는 종족적 요인과 시민적 요인 두 개의 독립된 요인으로 묶였다. 본 연구의 결과에서는 2008년 아시아 인권센터 자료 결과와 마찬가지로 2개의 독립된 요인으로 구분되는 것을 확인할 수 있다. 따라서 각각을 독립된 요인으로 파악하여 ‘종족정체성’과 ‘시민정체성’으로 명명하였으며, 두 가지 요인으로 분류된 국민정체성의 각 요인점수(factor score)를 변수로 사용하였다. 신뢰도를 측정한 결과 종족적 요인에 해당하는 4개의 문항 중 ‘한국에서 장기 거주’ 문항의 신뢰도가 부족하여 이를 제외해 분석하였고, 각 요인에 해당하는 항목의 신뢰도(Cronbach’s  $\alpha$ )는 ‘종족적 요인’이 .874, ‘시민적 요인’이 .808으로 비교적 높은 수준의 신뢰도를 보여주고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 국민정체성 인식의 항목 및 신뢰도

dimension	조 사 항 목	Cronbach 's $\alpha$
① 종족정체성	한국에서 출생	.874
	아버지가 한국인	
	어머니가 한국인	
② 시민정체성	한국의 문화적 전통 계승	.808
	한국어 능력	
	한국의 정치제도, 법 존중	
	한국인임을 느끼는 것	
	한국 국적을 갖는 것	
	한국 발전에 기여	

## 2) 종속변인

### (1) 통일에 대한 태도 변인

통일에 대한 태도 변인은 청소년들이 어떠한 국민정체성을 지니고

3) 국제사회조사프로그램(ISSP)에서 가입된 국가들을 대상으로 1995년과 2003년 국민정체성에 관한 모듈을 조사하였다. ISSP 2003년 자료 중 한국의 국민정체성 수준을 알아보기 위한 KGSS 자료는 1315명의 응답자에 관한 자료를 수집한 것이다.

있는지의 여부가 통일의식 형성과 적극적 태도에 영향을 주는지 파악하기 위한 것이다. 통일의 의미와 당위성, 통일에 대한 적극적 태도, 통일 한국의 주도성의 3가지 측면에서 총 6개 문항으로 구성하였으며, 위 6개 문항의 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ )는 .680으로 비교적 신뢰할 수 있는 수준이었다. 독립변수인 종족정체성과 시민정체성에 따라 학생들의 통일에 대한 태도가 어떻게 나타나는지 회귀분석을 실시하였다.

〈표 3〉 통일의식의 항목 및 신뢰도

dimension	조 사 항 목	Cronbach 's $\alpha$
① 통일의 의미와 당위성	통일은 한국의 단일 민족성을 회복하는 것을 의미한다	.680
	통일은 반드시 이루어져야 한다	
② 통일에 대한 적극적 태도	북한 주민에 대한 인도적 지원은 계속 진행되어야 한다	
	이후에 소득이 생긴다면 통일을 위해 특별 세금을 낼 의향이 있다	
	탈북 청소년이 대학에 입학할 때 우대해 주어야 한다	
③ 통일 한국의 주도성	통일이 된다면 남한이 한국의 대표 집단이 되어야 한다	

## (2) 다문화수용성에 대한 변인

다문화수용성을 알아보기 위해 '다문화사회로의 변화에 대한 태도'와 '종족배제주의'로 분류하여 각각 측정하였다.

먼저 '다문화사회로의 변화에 대한 태도'를 측정하는 6개 문항을 요인 분석한 결과, 기존 연구인 2008년 아시아인권센터의 결과와 마찬가지로 다문화지향적인 태도와 자민족지향적인 태도의 2개의 요인이 산출되었다. 결과에 따라 각 요인을 '다문화지향성'과 '자민족지향성'으로 각각 명명하였다. 각 요인에 해당하는 항목의 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ )는 '다문화지향성'이 .704, '자민족지향성'이 .714로 비교적 높은 수준의 신뢰도를 보여주고 있다. 다문화사회로의 변화에 대한 태도의 2가지 요소의 요인 점수(factor score)를 종속 변수로 사용하였고, 독립변수인 종족정체성과 시민정체성이 '다문화지향성'과 '자민족지향성'에 어떠한 영향을 주는지

회귀분석을 실시하였다.

〈표 4〉 다문화사회로의 변화에 대한 태도

dimension	조 사 항 목	Cronbach 's $\alpha$
① 다문화 지향적 태도	어느 국가든 다양한 인종, 종교, 문화가 공존하는 것이 좋다	.704
	인종, 종교, 문화적 다양성이 확대되면 도움이 된다	
	외국인 이주자가 늘면 우리나라 문화는 더욱 풍부해진다	
② 자민족 지향적 태도	한국이 단일민족 혈통을 유지해온 것은 자랑스러운 일이다	.714
	여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해치게 된다	
	단일민족 국가라는 사실은 국가경쟁력을 높이는데 도움이 된다	

다음으로 청소년들의 타인종·타민족에 대한 태도 및 이주에 대한 태도를 ‘종족적 배제주의’ 개념을 통해 측정하여 그 특성을 분석하고, 국민정체성 형성 여부가 ‘종족 배제주의’에 영향을 주는지 회귀분석을 통해 확인하였다. ‘종족 배제주의’에 대한 태도를 측정하는 7개 문항을 요인분석한 결과, 2007년 한국여성정책연구원 자료와 마찬가지로 2개의 요인으로 묶이는 것을 확인하였다. 이를 각각 ‘시민권 부여’, ‘이주로 인한 위협의 인지’로 명명하였으며 이와 같이 분류된 태도의 각 요인 점수(factor score)를 종속변수로 사용하였다.

〈표 5〉 종족 배제주의의 차원 및 항목

dimension	조 사 항 목	Cronbach 's $\alpha$
① 다문화 사회에 대한 저항	어느 국가든 다양한 인종, 종교, 문화가 공존하는 것이 좋다	.701
	인종, 종교, 문화적 다양성이 확대되면 국가 경쟁력에 도움이 된다	
	외국인 이주자들이 늘어나면 우리나라 문화는 더욱 풍부해진다	
② 이주자 시민권 부여	합법적 외국인 근로자에게는 우리나라 근로자와 같은 노동법적 권리가 주어져야 한다	.746
	합법적 외국인 근로자에게는 가족을 데려올 권리가 주어 져야 한다	
		.737

dimension	조사 항목	Cronbach 's $\alpha$	
③ 이주로 인한 위협의 집합적 인지	합법적 외국인 근로자들은 근로 기간이 종료되면 본국으로 돌아가야 한다	.731	
	불법 외국인 근로자들은 즉각 본국으로 돌려보내야 한다		
	외국인 근로자들은 한국인의 일자리를 빼앗아 간다		
	외국인 근로자들은 우리나라 경제에 기여하는 것보다 가져가는 것이 더 많다		
	외국인 근로자가 늘어나면 범죄율이 올라간다		

### 3) 통제변인

선행연구에 따르면 개인의 인구사회학적 특성 및 외국인과의 접촉 여부는 통일 의식과 다문화 수용성에 영향을 주는 것으로 나타났다. 이주자에 대한 태도 및 다문화적 수용성은 교육수준, 이념성향, 연령, 경제수준, 직업수준 등 인구사회학적 특성이 주요한 영향을 미치는 것으로 연구되고 있다.

또한 접촉가설(contact hypothesis)에 따르면 인종 민족 관계에서 집단 간 대인 접촉이 외집단에 대한 고정관념, 감정 및 태도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 외집단 성원과의 긍정적인 접촉은 상호 이해를 증진시키고 긍정적 감정을 배양함으로써 갈등과 편견, 차별을 효과적으로 감소시킬 수 있다는 것이다. 이러한 긍정적인 접촉의 증가는 상대 집단에 대한 이해 수준을 높여 서로에 대한 부정적 인식과 태도를 감소시킬 수 있다는 것이다(윤인진·송영호, 2009).

본 연구는 청소년을 대상으로 하였으므로, 교육수준 및 경제수준, 직업수준을 제외한 인구사회학적 특성 변인인 성별, 연령, 이념성향을 통제하였고, 접촉가설에 근거하여 외국 방문 경험, 거주지 근처의 외국인 유무, 외국인 친구와의 교류, 북한에 가족이나 친족 거주 유무, 북한이탈주민과의 교류 유무, 북한 방문 경험을 통제 변인에 포함하였다. 이상에서 분석된 변인들과 기초 통계는 <표 6>에 요약하였다.

〈표 6〉 변인 및 기초통계량

항 목		변인명	평균 (표준편차)	비고
독립변인	국민정체성	종족정체성	6.53(2.256)	척도통계량
		시민정체성	11.26(3.469)	척도통계량
종속변인	통일에 대한 태도	단일 민족성 회복	3.00(1.141)	
		통일에의 열망	2.82(1.174)	
		인도적 지원 용의	2.78(1.191)	
		통일세 지불 용의	3.54(1.115)	
		남한의 패권 인정	2.27(1.150)	
		탈북청소년 입시우대	3.05(1.091)	
	다문화수용성	다문화 지향성	7.49(2.377)	척도통계량
		자민족 지향성	8.78(2.440)	척도통계량
		시민권 부여	4.15(1.623)	척도통계량
		이주로 인한 위협인지	5.65(1.808)	척도통계량
통제변인	인구사회학적 특성	성별(남성=1)	1.55(.498)	
		연령(1=15세미만, 2=15·16세, 3=17·18세, 4=19·20세, 5=21세이상)	2.50(.574)	
		이념 성향(1=보수적, 5=진보적)	3.11(.863)	
	접촉변인	외국 방문 경험(있음=1)	1.69(.468)	
		거주지 근처의 외국인 유무(있음=1)	1.76(.425)	
		외국인 친구와의 교류(있음=1)	1.67(.472)	
		북한 거주 가족 또는 친족 유무(있음=1)	1.95(.222)	
		북한이탈주민과의 교류 유무(있음=1)	1.87(.331)	
북한 방문 경험(있음=1)	1.94(.244)			

## IV. 연구결과

### 1. 청소년의 국민정체성 인식

국민정체성 인식 모듈을 이용하여 청소년들의 국민정체성 인식의 특징을 살펴본 결과 국민정체성의 분화 수준이 종족적 요인과 시민적 요인 두 개의 독립된 요인으로 묶이는 것을 확인할 수 있었다. (<표 7> 참조) 이는 사회·문화적인 변화에 따라 청소년들이 정치적 공동체의 개념인 국민과 혈연 공동체의 개념인 민족을 구분하여 인식하기 시작하였다는 것을 보여주고 있다. 리커트 척도의 측정 결과 문항들의 평균이 모두 ‘대체로 중요하다(3점)’와 ‘매우 중요하다(4점)’의 중간에 속해 있어 청소년들은 또한 종족적 요인과 시민적 요인을 모두 중요하게 생각하는 것으로 나타났으며 한국인으로 인정받기 위한 요건으로 가장 중요하다고 본 것은 ‘한국인임을 느끼는 것’으로 이 항목에 대해서는 표준편차도 가장 낮아서 응답자들의 의견이 비교적 일치하는 것으로 나타났다(<표 7> 참조). 만일 두 가지 요인 중 상대적 중요성을 비교한다면 종족적 요인보다 시민적 요인을 약간 더 중요하게 생각하는 것으로 볼 수 있다. 이런 결과는 2003 KGSS 자료, 2007년 한국여성정책연구원 자료, 2008년 아세아인권센터 조사 자료와도 상응하는 결과라고 할 수 있다.

결과에 따르면 청소년들이 국민정체성의 요인을 ‘종족정체성’과 ‘시민정체성’이라는 두 가지 요인으로 구분하여 받아들이고는 있지만, 두 가지 요인을 모두 중요하게 생각하고 있다. 이는 정기선(2004)의 연구에서 한국인이 국민정체성을 규정하는 방식에서 종족적 요인과 시민적 요인을 구분하지 않고 종족적 요인을 강조하는 경향과는 다른 것으로 청소년들 사이에서 이전과는 다른 질적인 변화가 일어나고 있는 것이라고 할 수 있다.

‘종족정체성’을 응답자들의 ‘북한에 가족이나 친척이 있는지’, ‘북한이탈 주민과 교류한 경험이 있는지’, ‘북한(금강산, 개성공단 등)에 방문한



경험이 있는지'의 여부와 교차 분석해본 결과 유의확률 95% 범위에서 모두 의미가 없는 것으로 나타났다. 또한 '시민정체성'을 응답자들의 '외국에 방문한 경험이 있는지', '현재 교류하고 있는 외국인 친구가 있는지'의 여부와 교차 분석한 결과 역시 같은 범위에서 의미가 없는 것으로 나타났다. 이는 응답자들의 직접적인 경험이 '종족정체성'과 '시민정체성'을 결정하는 것이 아님을 보여준다. 따라서 응답자들의 이러한 변화는 개정된 교육과정과 다문화사회에의 노출에 영향을 받은 것으로 해석할 수 있다. 이와 같이 청소년들의 국민정체성, 즉 한국인으로 인정받기 위한 방식에 있어서의 변화는 혈통과 민족을 강조하는 기존의 교육 이념만으로는 결혼이주여성, 다문화가족자녀, 북한이탈주민, 외국국적 동포 등의 국민정체성을 새롭게 논의해야 하는 현 시점에서 민족과 국적의 불일치를 가져올 수 있다는 것을 보여준다.

〈표 7〉 국민정체성 인식의 기초통계량 및 요인분석 결과

항 목	평균(표준편차)	요인분석		
		1	2	
종족 정체성	한국에서 출생	3.85(.864)	.088	.770
	아버지가 한국인	3.80(.832)	-.007	.954
	어머니가 한국인	3.81(.825)	.007	.948
시민 정체성	한국의 문화적 전통 계승	4.04(.789)	.703	.073
	한국어 능력	4.11(.838)	.693	.024
	한국의 정치제도 법 존중	4.09(.809)	.788	-.63
	한국인임을 느끼는 것	4.45(.765)	.756	-.150
	한국 국적을 갖는 것	4.11(.842)	.649	.261
	한국 발전에 기여	3.91(.806)	.697	.075
고유값		3.141	2.447	
분산설명력		34.230	27.858	
내적일관도(a)		.808	.874	

\* 주 : 리커트척도(1~4점)를 사용함. 점수가 높을수록 각 항목이 중요하다고 생각하는 정도가 높다.

## 2. 청소년의 국민정체성 인식과 통일 의식

### 1) 청소년의 통일이식

청소년들이 통일에 대해 가지는 의식은 그 결과를 가지고 상황을 분석하기 보다는 종속변수로서 이용하는데 목적이 있다. 그에 앞서 청소년들의 통일 의식을 분석한 결과를 살펴보면 통일의 의의를 단일 민족성의 회복에서 찾는 것에 상대적으로 부정적인 입장이 많음을 알 수 있다. 이는 청소년들이 더 이상 통일의 당위성을 종족 동질성에만 두지 않고 변화하고 있음을 보여준다. 청소년들이 통일의 단일한 민족성의 회복에 두지 않는다는 것이 통일에 대한 열망을 가로막는 것은 아니다.

〈표 8〉 통일에 대한 태도

(단위: %)

항 목	긍정	부정	상관없음
통일은 한국의 단일 민족성을 회복하는 것을 의미한다	31.8%	35%	33.2%
통일은 반드시 이루어져야 한다	45.7%	37%	17.3%
북한 주민에 대한 인도적 지원은 계속 진행되어야 한다	57.2%	30.7%	12.1%
이후에 소득이 생긴다면 통일을 위해 특별 세금을 낼 의향이 있다	18.1%	53%	28.9%
통일이 된다면 남한이 한국의 대표 집단이 되어야 한다	62.5%	17%	20.5%
탈북 청소년이 대학에 입학할 때 우대해 주어야 한다	27%	35.1%	37.9%

\* 주: 긍정 응답은 각 항목에 대해 '매우 그렇다' 또는 '대체로 그렇다'라고 응답한 경우이고, 부정 응답은 '그렇지 않다' 또는 '매우 그렇지 않다'라고 응답한 경우임

응답자들의 나이가 통일에 대한 태도에 영향을 미친다는 기존 연구들<sup>4)</sup>의 결과에 따르면 통일이 이루어져야 한다는 긍정적인 의견이 부정적인 의견에 비해 8% 이상 높다는 수치는 의미를 가진다. 북한 주민에 대한 인도적 지원에 대해서 절반이 넘는 학생들이 긍정적 입장을 보인 반면에

4) 서울대 통일평화연구소 '2010 통일의식조사' 보고서

통일 특별세나 탈북 청소년의 대학 입시 우대 항목에서는 부정적인 입장이 보다 우세한 것은 이상적인 지원에는 찬성하지만 직접적으로 현실에 와 닿는 적극적 조치에서는 응답자들의 입장이 달라짐을 알 수 있다. 통일이 된다면 남한이 한국의 대표 집단이 되어야 한다는 항목에서는 62.5%가 되는 응답자들이 긍정적인 입장을 보여 통일에 대하여 패권적인 입장을 가지고 있음을 알 수 있다.

## 2) 청소년의 국민정체성이 통일의식에 미치는 영향

앞서 살펴본 국민정체성 인식의 ‘종족정체성’과 ‘시민정체성’의 2가지 유형에 따라 청소년의 통일의식과 태도에서 차이가 나타나는지 회귀분석을 실시하였다. 분석 결과, 종족정체성은 단일 민족성 회복과 통일세 지불 용의, 남한의 패권 인정 항목에, 시민정체성은 단일 민족성 회복과 통일에의 열망 항목에 각각 유의한 것으로 나타났다. 통일이 단일 민족성을 회복하는 것이라는 의견에는 국민정체성이 모두 유의미하다는 것을 알 수 있으며 유의확률 수준에서 시민정체성보다는 종족정체성이 청소년들의 통일 의식에 더 큰 영향을 주고 있음을 보여준다(<표 9>참조).

단일 민족주의 교육이념이 통일에의 열망에 긍정적인 영향을 주고 있을 것이라는 기존의 예상과는 달리 종족정체성은 통일에의 열망에 유의미한 수치를 보여주지 않았다. 통일 교육에서 단일 민족주의 교육이념이 ‘통일이 단일 민족성의 회복을 의미한다.’는 사실적 판단에는 긍정적인 영향을 주지만 실질적으로 통일을 해야 한다는 의식적인 측면에서는 긍정적이지 않은 것으로 해석할 수 있다. 종족정체성을 지닌 응답자보다 시민정체성을 지닌 응답자들이 통일에 강한 열망을 가지고 있다는 결과는 더 이상 통일교육이 ‘종족-혈통’에 의존할 필요가 없다는 사실을 제시한다. 통일교육의 근본적인 패러다임의 변화 필요성을 암시하는 것이다.

반면에 종족정체성이 통일 이후 남한의 패권을 인정하는 변수에는 정적인 영향을 주고 있는 것으로 나타나 기존의 단일민족주의 교육이념을 지나치게 강조할 경우 남한 주도의 사회통합이 일어날 수 있다는 우려가 현실로 나타날 수 있음을 보여준다.

〈표 9〉 국민정체성이 청소년들의 ‘통일 의식’에 미치는 영향

			종속변수	$\beta$	t	유의확률	R <sup>2</sup>	F
독립 변수	국민 정체성	종족 정체성	단일 민족성 회복	.190	6,109	.000***	.036	37,317
			통일예의 열망	-.023	-.725	.468	.001	.526
			인도적 지원 용의	-.058	-1,838	.066	.003	3,377
			통일세 지불 용의	-.121	-.3,84	.000***	.015	14,766
			남한의 패권 인정	.159	5,087	.000***	.025	25,874
			탈북청소년 입시 우대	.031	.991	.322	.001	.982
	국민 정체성	시민 정체성	단일 민족성 회복	.072	2,280	.023*	.005	5,201
			통일예의 열망	.076	2,410	.016*	.006	5,807
			인도적 지원 용의	.053	1,683	.093	.003	2,833
			통일세 지불 용의	.030	.954	.340	.001	.910
			남한의 패권 인정	.044	1,382	.167	.002	1,911
			탈북청소년 입시 우대	-.005	-.154	.877	.000	.024

\* 주: \*p&lt;.05, \*\*p&lt;.01, \*\*\*p&lt;.001

### 3. 청소년의 국민정체성 인식과 다문화수용성

#### 1) 청소년의 다문화수용성

먼저 ‘다문화사회로의 변화에 대한 태도’에 대한 응답의 결과 인종적·문화적 다양성이 확대되는 다문화 사회에 대한 청소년들의 태도는 전반적으로 긍정적인 것으로 조사되었다. 다문화지향적인 태도에 대하여 대부분의 학생들의 리커트 척도 측정 결과 평균이 모두 ‘대체로 그렇다(3점)’와 ‘매우 그렇다(4점)’의 중간에 속해 있어 자민족지향적인 태도에 비해 높은 것을 알 수 있다. ‘여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해치게 된다’는 문항과 ‘단일민족 국가라는 사실은 국가경쟁력을 높이는 데 도움이 된다’라는 문항에 대해서도 긍정적인 응답보다는 부정적인 응답이 차지하는 비율이 높아 응답자들이 ‘한국이 단일민족 혈통을 유지해온 것은 자랑스러운 일’이지만 앞으로는 단일민족 국가라는 사실이 국가 경쟁력을 높이는 것에는 그리 도움이 되지 않으며 여러 민족을 국민으로

받아들이는 것이 국가의 결속력을 해친다고 보지 않음을 알 수 있다. 이는 2008년 아시아인권센터가 만 20세 이상의 성인남녀 1,200명을 대상으로 실시한 조사 결과<sup>5)</sup>와는 다른 것으로 만 20세 미만의 청소년들이 성인보다 다문화 사회에 더 개방적인 태도를 가진 것을 보여준다.

〈표 10〉 다문화사회로의 변화에 대한 태도

항 목		긍정	부정	보통	평균	표준 편차
다 문 화 지 향 적 태 도	어느 국가든 다양한 인종, 종교, 문화가 공존하는 것이 좋다	56.1%	13.3%	30.6%	3.62	1.013
	인종, 종교, 문화적 다양성이 확대되면 도움이 된다	57.4%	12.2%	30.4%	3.61	.954
	외국인 이주자가 늘면 우리나라 문화는 더욱 풍부해진다	42.1%	23.5%	34.4%	3.27	1.028
자 민 족 지 향 적 태 도	한국이 단일민족 혈통을 유지해온 것은 자랑스러운 일이다	42.9%	18%	39.1%	3.38	1.024
	여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해치게 된다	28.6%	34.2%	37.2%	2.94	1.001
	단일민족 국가라는 사실은 국가경쟁력을 높이는데 도움이 된다	24.5%	35%	40.5%	2.89	1.033

\* 주: 리커트 척도(1~5점)를 사용함. 점수가 높을수록 각 항목이 중요하다고 생각하는 정도가 높다. 긍정 응답은 각 항목에 대해 '매우 그렇다' 또는 '대체로 그렇다'라고 응답한 경우이고, 부정 응답은 '그렇지 않다' 또는 '매우 그렇지 않다'라고 응답한 경우임

다양한 인종과 종교, 문화의 다양성의 확대가 중요하다고 생각하는 다문화지향적 태도를 지닌 학생들은 동시에 한국이 단일 민족 혈통을 유지해온 것에는 자부심을 느끼는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 청소년들이 다문화주의와 단일 민족주의가 서로 배타적이라기보다는 병렬적인 것으로 인식하는 것으로 해석할 수 있다. 청소년들은 다문화를 문화다양성으로

5) 2008년 12월에 사단법인 아시아인권센터가 실시한 「외국인 이주노동자와 다문화사회에 관한 한국인 의식조사」의 결과에 따르면 '여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가의 결속력을 해치게 된다'는 문항에 대해서는 찬성이 36.3%, 반대가 19.4%로, '단일민족 국가라는 사실은 국가경쟁력을 높이는데 도움이 된다'는 문항에 대해서는 찬성이 44.1%, 반대가 16.3%로 나타나 찬성하는 응답자가 반대하는 응답자보다 훨씬 많았음을 알 수 있다.

인식하고 있지 이것이 한국의 민족 동질성과 국민정체성을 위협하는 것으로 생각하지는 않음을 알 수 있다.

다음으로 ‘종족 배제주의’에 대한 태도를 조사하기 위해 외국인 노동자의 시민권 부여 여부와 이주로 인한 위협을 인지하는 정도를 묻고 각 의견에 대해 동의하는 정도를 조사하였다. 5점 척도로 조사되었으며 각 문항에 대한 점수가 높을수록 인지된 위협의 수준이 높은 것으로 해석하였다. (<표 11>참조) 합법적 외국인 근로자에게 노동법적 권리와 가족을 데려올 권리를 긍정적으로 응답한 의견이 절반을 넘었으며, 외국인 근로자의 기여도와 일자리 혜택에 대한 부분에서도 긍정적인 입장을 가진 청소년들이 부정적인 입장을 가진 청소년들에 비해 더 많았다. 이는 청소년들이 다른 인종·민족 출신자들과 경쟁 의식을 가지고 있지 않으며 배타적인 태도를 지니지 않음을 보여준다. 한편 합법 또는 불법 외국인 근로자들의 본국 송환 정책에 대해서는 부정적인 태도를 지닌 응답자가 더 많아 아직 외국인 근로자의 합법적 정주를 사실상 허용하지 않는 한국의 현실이 응답자들의 태도에 그대로 반영된 것으로 법적·제도적 차원을 중요시하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 우리나라는 정주 외국인이나 귀화자의 비중이 매우 낮기 때문에 이주자는 본국으로 돌아가야 한다는 인식이 자연스럽게 내면화되어 있는 것으로 해석된다. 달리 표현하면 외국인 이주자에 대한 청소년들의 관용성은 이들이 한국에 정주하지 않고 일정 기간 이후 돌아갈 것이라는 인식을 전제로 한 것이다.

청소년들은 대체적으로 종족적 배제주의에 대해 그다지 동조하지 않는 태도를 보이고 있다. 이러한 청소년들의 관용성을 다민족·다문화 사회로의 변화과정에서 사회적 갈등을 완화시킬 수 있는 성숙한 시민 의식으로 정착시킬 수 있는지의 여부는 앞으로 학교 교육이 담당해야 할 역할에 따라 달라질 것이다.

## 2) 청소년의 국민정체성이 다문화수용성에 미치는 영향

국민정체성 인식의 ‘종족정체성’과 ‘시민정체성’의 2가지 유형에 따라 청소년들이 ‘다문화사회로의 변화에 대한 태도’인 다문화 지향성과 자민족

〈표 11〉 종족적 배제주의에 대한 태도

항 목		긍정	부정	보통	평균	표준 편차
이주자 시민권 부여	합법적 외국인 근로자에게는 우리나라 근로자와 같은 노동법적 권리가 주어져야 한다	71.7%	3.6%	24.7%	4.03	.895
	합법적 외국인 근로자에게는 가족을 데려올 권리가 주어져야 한다	64.2%	7.1%	28.7%	3.80	.922
이주로 인한 위협 인지	합법적 외국인 근로자들은 근로 기간이 종료되면 본국으로 돌아가야 한다	33.7%	29.2%	37.1%	3.11	1.04
	불법 외국인 근로자들은 즉각 본국으로 돌려보내야 한다	37.6%	25.9%	36.5%	3.23	1.11
	외국인 근로자들은 한국인의 일자리를 빼앗아 간다	18.5%	38.4%	43.1%	2.77	.959
	외국인 근로자들은 우리나라 경제에 기여하는 것보다 가져가는 것이 더 많다	24.4%	41.3%	34.3%	2.80	1.02
	외국인 근로자가 늘어나면 범죄율이 올라간다	28.7%	27.2%	44.1%	2.95	1.09

\* 주: 리커트 척도(1~5점)를 사용함. 점수가 높을수록 각 항목이 중요하다고 생각하는 정도가 높다.  
 긍정 응답은 각 항목에 대해 '매우 그렇다' 또는 '대체로 그렇다' 라고 응답한 경우이고,  
 부정 응답은 '그렇지 않다' 또는 '매우 그렇지 않다' 라고 응답한 경우임

지향성 요인에 각각 영향을 나타내는 지 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 국민정체성 요인 중 종족정체성은 다문화 지향성과 자민족 지향성 모두에게 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 예상과는 달리 시민정체성은 다문화 지향성에 유의한 영향을 미치지 못하였으며, 시민정체성은 자민족 지향성과 정적 관계를 보이고 있어 종족정체성과 시민정체성 모두 자민족 지향성에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 다문화 사회로의 변화에 대한 태도는 종족정체성이 시민정체성보다 높은 설명력을 가지고 있으며 청소년들이 국민정체성 형성시에 시민적 요인과 종족적 요인을 구분하고는 있으나 다문화사회에 대한 변화에는 탄력적으로 반응하고 있다는 것으로 여겨진다. 또한 시민정체성보다는 종족정체성이 다문화를 대하는 태도에 강한 영향력을 미치고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 즉 종족정체성을 지닌 학생들은 다문화사회에 대한 태도에서 자민족 지향성을 선호하고 다문화 지향성을 지양하는 뚜렷한 인식을 가지고

있으나 시민정체성을 지닌 학생들은 다문화사회에 대한 태도에 유연적인 인식을 가지고 있다.

〈표 12〉 국민정체성이 청소년들의 다문화사회에 대한 태도에 미치는 영향

			종속 변수	$\beta$	t	유의확률	R <sup>2</sup>	F
독립 변수	국민 정체성	종족 정체성	다문화 지향성	-.172	-5.538	.000***	.030	30.668
			자민족 지향성	.0305	10.143	.000***	.093	102.876
		시민 정체성	다문화 지향성	.055	1.756	.079	.003	3.082
			자민족 지향성	.068	2.144	.032*	.005	4.599

\* 주: \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

국민정체성이 종족 배제주의, 구체적으로는 이주자 시민권 부여, 이주로 인한 위협 인지의 2가지 요인에 미치는 영향력을 알아보기 위해 회귀분석을 실시하였다. 이는 단일민족주의 교육이념의 부작용이라고 지적되는 다른 소수 민족의 ‘타자화’와 배제가 실제로 청소년들의 인식과 태도에 나타나는지 확인하기 위하여 ‘종족정체성’과 ‘종족배제주의’의 관계를 실증적으로 분석하기 위한 목적에서 이루어진 것이다.

분석 결과 국민정체성 요인 중 종족정체성은 종족적 배제주의에 해당하는 요인 모두에게 유의미한 영향을 주는 것(p<.001)으로 나타났다. 종족정체성은 ‘이주로 인한 위협 인지’에는 정적으로, ‘이주자들의 시민권 부여’에는 부적으로 영향을 주고 있어 종족정체성을 지닌 학생들이 ‘종족배제주의’에서 외국인 이주자에게 배타적 태도를 강하게 가지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 결과는 학교 통일교육에서 ‘종족-혈연 정체성’을 강조하는 민족주의 이념이 이후에 현실에서 ‘종족배제주의’를 심화시키는 원인으로 작용할 수 있다는 우려를 만든다.

시민정체성은 이주자들의 시민권 부여에는 유의미한 정적 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 이주로 인한 위협을 인지하는 요인은 종족정체성과 시민정체성 모두와 통계적으로 유의미한 관계를 보이고 있다.



〈표 13〉 국민정체성이 청소년들의 종족배제주의적 태도에 미치는 영향

			종속변수	$\beta$	t	유의확률	R <sup>2</sup>	F
독립 변수	국민 정체성	종족 정체성	시민권 부여	-.165	-5.285	.000***	.027	27.928
			이주로 인한 위협 인지	.215	6.974	.000***	.046	48.630
		시민 정체성	시민권 부여	.176	5.657	.000***	.031	32.001
			이주로 인한 위협 인지	.119	3.802	.000***	.014	14.459

\* 주: \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001

## V. 결 론

최근 한국사회가 인구통계학적 변화로 인해 빠르게 다문화사회에 진입하면서 통일교육의 패러다임에 있어서도 새로운 이념과 실천의 논의가 본격화되었다. 이것은 지금까지 통일의 주된 기반이 되어온 ‘민족주의’에 대한 재검토를 요구하였으나, 분단이라는 한국의 특수한 상황에서 민족주의와 민족정체성 교육은 단순히 극복해야만 하는 대상이라고 볼 수 없다. 따라서 본 연구는 ‘다문화시대의 통일교육 이념으로서 민족주의는 과연 필요한가?’라는 문제의식에서 출발하였다. 이를 위하여 민족주의 교육이념이 과연 학생들의 통일의식 형성에 긍정적인 영향을 주고 있는지, 또한 다문화시대에 필요한 역량인 다문화수용성과 상충하는 관계에 놓여있는지, 그리고 민족주의 교육이념이 실제로 다른 소수민족을 적대시하는 종족배제주의에 영향을 주고 있는지 실증적으로 검토한 후, 다문화시대 민족주의 교육이념의 필요성과 타당성을 규명하고자 하였다.

학교통일교육의 주체가 되는 중·고등학교 1,004명의 학생들을 대상으로 설문조사를 수행하여 청소년들의 인식과 태도를 분석하였다. 국민정체

성과 다문화수용성, 종족적배제주의의 틀에 따라 진행된 분석의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 청소년들의 국민정체성은 종족적 요인과 시민적 요인이라는 두 개의 독립된 요인으로 구분되어 사회·문화적인 변화에 따라 청소년들이 정치적 공동체의 개념인 국민과 혈연 공동체의 개념인 민족을 구분하여 인식하기 시작하였다는 것을 알 수 있었다. 청소년들은 종족적 요인과 시민적 요인을 모두 중요하게 생각하였으나, 한국인으로 인정받기 위한 요건으로 ‘한국인임을 느끼는 것’을 가장 중요하다고 보아 종족정체성보다는 시민정체성을 상대적으로 중시하는 경향을 보였다. 교차분석의 결과를 참고하였을 때 응답자들의 외국 방문 경험이나 외국인 및 북한이탈주민과의 교류와 같은 직접적 경험이 국민정체성을 결정하는 것이 아니었으므로 이러한 경향은 다문화사회에의 도래로 인한 다문화주의의 간접적인 영향을 받은 것이라 할 수 있다.

이번 조사 결과는 청소년들에게 정치적·법적 요인이 국민정체성의 요인으로 중시되고 있음을 보여준다. 청소년들이 혈통적 정체성을 중요하다고 느끼면서도 동시에 언어를 통한 교류나 정치적인 유대, 소속감을 더 중요하다고 느끼기 시작한 것이다. 이는 혈통과 민족을 강조하는 기존의 교육이념만으로는 이미 결혼이주여성, 다문화 가족자녀, 북한이탈주민, 외국 국적 동포 등의 국민정체성을 새롭게 인식하고 있는 청소년들에게 현실과 교육이념 간의 불일치를 가져올 수 있다는 것을 보여준다.

둘째, 청소년들의 통일의식 조사에서 많은 학생들이 통일에 대해 긍정적인 입장을 보였으나, 그 의의를 동일한 민족성의 회복에만 두지 않았으며, 현실적인 통일세 부과 문제나 대학 진학 문제에 대해서는 부정적이었음을 확인할 수 있었다. 통일이 된다면 남한이 한국의 대표 집단이 되어야 한다는 항목에서는 62.5%가 되는 응답자들이 긍정적인 입장을 보여 통일에 대하여 패권적인 입장을 가지고 있었다. 기존 통일 교육의 주된 기초였던 민족주의 이념이 실제로 통일에 대한 열망 및 의식에 유의미한 차이를 가져오는지 살펴보기 위하여 실시한 회귀분석의 결과 종족-혈연 정체성을 강조하는 단일 민족주의 교육이념이 통일에 대한 열망에 유의미한 수치를 보여주지 않았다. 오히려 종족정체성을

지닌 응답자보다 시민정체성을 지닌 응답자들이 통일에 대해 강한 열망을 가지고 있는 것으로 나타났다. 반면에 통일 이후 남한의 패권을 인정하는 경향은 종족정체성에 의해 강화되는 것을 알 수 있었다.

민족주의 교육이념이 통일의 당위성에 대해 긍정적인 영향을 줄 것이라는 기존의 예상과는 달리 종족정체성보다 시민정체성이 통일에의 열망에 유의미한 수치를 보여주었다는 사실은 통일 교육에서 단일민족주의 교육이념이 ‘통일이 단일민족성의 회복을 의미한다.’는 사실적 판단에는 긍정적인 영향을 주지만 실질적으로 통일을 해야 한다는 의식적인 측면에서는 긍정적이지 않은 것으로 해석할 수 있다. 이 결과는 더 이상 통일교육이 ‘종족-혈통’에 의존할 필요가 없다는 사실을 제시한다. 또한 종족정체성에 의해 심화되는 통일에 대한 남한의 패권적 경향은 기존의 단일민족주의 교육이념을 지나치게 강조할 경우 남한 주도의 사회통합이 일어날 수 있다는 우려가 현실로 나타날 수 있음을 보여준다. 이에 대하여 하버마스(1996)<sup>6)</sup>와 그린커(1998)<sup>7)</sup>는 동일종족의식을 강조한 통일이 자칫 한쪽이 다른 한쪽을 지배하는 패권적 통일을 촉진할 수도 있으며 통일 이후에 북한 주민에 대한 적극적 조치의 반대나 북한 주민의 맹목적인 동화를 불러올 수 있다고 경고한 바 있다. 새터민을 위한 적극적 조치에 대한 연구에서 대학 입학과 장학금에 대한 부분에서 각각 60% 가량의 사람들이 반대했다는 본 연구의 결과는 이 같은 주장을 뒷받침한다(윤인진·김상학, 2003).

셋째, 청소년들은 성인들에 비해 다문화 사회에 대하여 더 개방적인 태도를 가졌으며, 다양한 인종과 종교, 문화적 다양성의 확대가 중요하다고 생각하는 동시에 한국이 단일민족 혈통을 유지해온 것에는 자부심을 느끼는 것으로 나타났다. 그리고 대체적으로 종족적 배제주의에 대해서는 그다지 동조하지 않는 태도를 보이고 있었다. 종족정체성이 시민정체성에

6) ‘뉴레프트리뷰(New Left Review 1996)’에 실린 백낙청과의 토론에서 하버마스는 남한 사람들이 통일과정에서 종족의식을 당연하게 받아들이는 것에 대해 경고를 했다. 독일의 ‘흡수통일’ 경험을 언급하면서 그는 서독이 패권을 쥔 통일이 종족의식과 통일에 대한 과도한 확신을 배반했음을 한국인들에게 상기시킨다.

7) ‘한국과 그 미래(Korea and Its Futures)’에서 인류학자인 로이 리처드 그린커(Roy Richard Grinker 1998)는 종족동질성에 바탕을 둔 민족통일 테제는 ‘변화되고 이질적인 한국을 수용할’ 수 없게 만들기 때문에 통일을 촉진하기 보다는 방해한다고 이야기한다.

비해 다문화수용성을 저해하는지 알아보기 위한 회귀분석의 결과 종족 정체성은 ‘자민족지향성’과 종족적 배제주의에 해당하는 ‘이주로 인한 위협의 인지’ 측면에는 정적인 영향을 주고 있었으며, ‘다문화지향성’과 ‘이주자에 대한 시민권 부여’에는 부적인 영향을 주고 있어 다문화수용성을 저해하고 종족배제주의를 심화시키고 있음을 확인할 수 있었다. 반면에 시민정체성을 지닌 학생들은 다문화사회에 대한 태도에 유연적인 인식을 가지고 있었다.

청소년들이 단일민족 혈통에 대한 자부심을 느끼는 동시에 다양한 인종과 종교, 문화의 다양성의 확대가 중요하다고 생각하는 개방적 태도를 통해 그들이 다문화를 문화적 다양성으로 인식하고 있으며 이것이 한국의 민족 동질성과 국민정체성을 위협하는 것으로 생각하지는 않음을 알 수 있다. 이는 민족주의 교육이념과 다문화주의 교육이념이 양립 가능하다는 것을 보여주며, 통일교육에서 다문화주의 교육이념이 가지고 있는 개방성과 관용성을 수용한다면, 통일 이후에 나타날 수 있는 민족 간 이질성을 극복하고 그들의 문화도 적극적으로 수용하며 새로운 사회와 문화를 창조해낼 수 있는 청소년을 양성할 수 있을 것이라는 점을 시사한다. 그렇지만 학교 통일교육에서 ‘종족-혈연 정체성’만을 강조하는 민족주의 이념이 현실에서 다문화시대에 필요한 역량인 다문화수용성을 떨어뜨릴 수 있으며 ‘종족배제주의’를 심화시키는 원인으로 작용할 수 있다는 사실 역시 확인할 수 있다.

이러한 연구 결과를 통해 앞으로의 통일교육에 다음의 정책적 함의를 도출할 수 있다.

지금까지 우리는 통일의 당위성을 민족공동체 의식에서 주로 찾아왔으나 민족공동체를 배타적으로 하나의 핏줄에 근거하는 입장에서 바라보는 단일민족주의 통일이념은 이미 다문화사회를 개방적으로 받아들이고 수용하면서 시민적 정체성을 형성하기 시작한 청소년들의 가치관에는 적합하지 않아 보인다. 따라서 통일교육에 있어서의 민족주의 교육이념의 재정립이 필요하다. 그러나 통일은 분단된 민족의 재통합을 의미하는 것이기에 민족주의에 기초하지 않을 수 없다. 교육과정에서의 단일민족주의 교육이념의 재검토 주장은 다문화교육의 도입을 요구하는 다문화주의와 기존 한국사회와 교육에 만연한 민족주의를 대립이념으로 전체

하고 있었다. 그러나 민족주의와 다문화주의는 모두 하나의 이념이라기 보다는 다양한 의미를 내포하고 있는 복수성(plurality)의 이념이다. 민족주의 그 자체는 무정형적인 민족 감정을 기반으로 하여 대외적 자주성, 대내적 민주주의를 그 기본 원리로 하고, 그 내용과 방법까지 규정하지는 않는다. 민족주의가 군국주의와 결합하면 침략주의로 나타나며 국가주의와 결합하면 파시즘으로 태어나고, 자유주의와 결합하면 민주주의의 동력이 되었던 역사적 사실에서 살펴볼 수 있다(전미영, 2004). 이는 민족주의가 역사적 변화에 열려있는 이데올로기임을 의미한다(임지현, 2000). 또한 다문화주의만을 추구하는 것이 다양성의 인정과 공존에 긍정적인 역할만을 담당하는 것은 아니다. 민족적 단일성과 동질성의 신념에 대한 대안으로 제기되는 다문화주의가 역설적으로 국경을 넘어 민족적 단일성과 동질성을 고수하는 ‘원격지 민족주의자’를 양성하는 기반으로 작용할 우려도 제기되고 있다(구견서 2006: 50). 국가 내부에서도 문화적 차이와 민족 간 분리가 극복되고 역동적인 새로운 질서가 창조되기 보다는 다문화주의로 인해 차이와 분리가 공적으로 인정되면서 심화되는 결과를 낳을 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 앞으로의 통일교육은 통일에의 강력한 응집력을 발휘할 수 있는 민족주의 교육이념의 이점을 최대한 취하면서 동시에 통일 이후 북한 주민에게 개방적이고 수용적인 포용력을 키워줄 수 있는 다문화주의의 장점과 접목할 수 있는 방향으로 나아가야 한다.

민족주의와 다문화주의의 양립 가능성을 모색하기 위한 통일교육의 방향은 학생들이 통일의 필요성과 당위성뿐만 아니라 한 사회 내 다양한 인종이나 민족 집단들의 문화적 다양성을 인정하고 존중하면서 공존하게끔 하는데 있다. 즉 시민사회의 주체로서 통일을 준비하고 한국 통일을 감당할 수 있는 통일 역량과 오랜 기간 서로 다른 이념과 체제에서 형성된 상이한 문화와 이질적 배경을 가진 사람들이 공존하는데 필요한 다문화 역량을 동시에 키워주는 교육이어야 하는 것이다. 구체적으로는 교육과정 상에서 지식(다각적 측면에서 통일의 필요성을 이해하고 자신의 문화와는 상이한 문화를 이해하는 것), 기능(통일 이후 현실에서 나타날 차이와 이질성 앞에서 조화와 공존을 이루며 살아갈 수 있는 역량), 인식(인간의 태도·신념·가치가 자신과는 문화적으로 상이한 사람들과 상호작용하는

방식에 어떻게 영향을 미치는가를 인식하는 것)으로 나타날 수 있을 것이다. 이러한 통일교육은 제도의 통일을 이룰 수 있는 민족주의 이념의 강점과 마음의 통일을 이룰 수 있는 다문화주의를 통해 단순한 지리적·제도적 통일을 넘어선 문화 통합 차원의 통일을 이루는데 유용한 해법이 될 것이다.

본 연구의 한계를 지적한다면 다음과 같다. 단일 민족주의 교육이념을 국민정체성 개념을 통해 인식을 명확히 구분할 수 있는가의 문제이다. 이에 대해 앞으로 많은 연구들이 축적됨으로써 보다 체계적으로 신뢰도 및 타당도 검증을 거친 지표 구성이 가능할 것이라고 기대한다. 또한 본 연구는 개정 교육과정 이전 학생들의 인식과 비교 연구를 시도하지 못하였다. 따라서 교육과정의 개정으로 인한 효과는 검증하지 못하였다. 개정 교육과정의 통일교육이 학생의 통일의식과 정체성에 미치는 영향력을 확인하기 위해서는 앞으로 이에 대한 후속 연구가 필요할 것으로 생각된다.

## 【참고문헌】

- 교육인적자원부(2006). 다문화가정 자녀 교육지원 대책
- 고정식 외 6인 공저(2004). 통일지향교육 패러다임 정립과 추진방안, 서울 : 통일교육원
- 강원택(2007). 한국인의 국가정체성과 민족정체성 : 대한민국 민족주의, 한국인의 국가정체성과 한국 정치, 나남
- 김기봉(2009) “다문화 사회의 한국인 정체성과 한국사 다시 쓰기” 유네스코 아시아태평양 국제 이해교육원 위임. 다문화사회와 국제이해교육(과주 : 동녘, 2009) pp. 41~55
- 김국현(2004). 통일교육의 새로운 패러다임, 고양 : 인간사랑
- 김이선·김진영·황정미 「한국사회의 수용 현실과 정책과제」 (서울, 한국여성 정책연구원, 2007) p. 55
- 김이선·이동주·이명진·최현·황정미(2007) 한국사회의 다민족·다문화 지향성에 대한 조사연구, 한국여성정책연구원
- 김한규(2002). 단일 민족의 역사와 다민족의 역사. 당대비평, 특별호 pp. 93~125
- 김혜승(2004). 세계화와 한국 민족주의. 한국정치외교사논총 4(1) pp. 111~129
- 박찬석·최현호(2007). “열린 민족주의와 통일교육 연구”, 한국윤리교육학회, 14, pp. 257~274
- 박명규(2009). 다문화주의와 남북관계 : 이론적 쟁점과 현실, 국제이해교육연구 4(2) pp. 5~32
- 설동훈·정태석(2002). “새로운 세대의 등장과 민족정체성의 변화” 계간사상. 가을호
- 설동훈(2006). 국민 민족 인종 : 결혼이민자 자녀의 정체성, 한국사회학회. 동북 아다문화시대 한국 사회의 변화와 통합, 동북아시아위원회 용역과제 보고서
- 양영자(2007). 분단-다문화시대 교육 이념으로서의 민족주의와 다문화주의의 양립가능성 모색, 교육과정연구 25(3) pp. 23~48
- 오경석(2007). “다문화와 민족-국가 : 상대화인가, 재동원인가?” 공간과 사회, 제 28호 pp. 99~100

- 오기성(2008). “한국 통일교육의 다문화교육적 접근”, *교육과정평가연구* 11(2) pp. 135~163
- 윤상우·김상돈(2010). 사회적 가치관이 한국의 다문화 수용성에 미치는 영향, *경희대학교 사회과학연구* 36(1) pp. 91~117
- 윤인진·김상학(2003). 적극적 조치(Affirmative Action)에 대한 인식과 태도, *한국산업사회학회* 58(1) pp. 222~248
- 윤인진·송영호(2009). 한국인의 국민정체성과 다문화수용성, *한국사회학회 사회학대회 논문집* pp. 579~591
- 이경식(2002). “통일의 구체적 작동 메커니즘으로서의 민족주의”, *한국시민 윤리학회* 15호 p. 264
- 이선주(2006). “국제노동이주와 젠더-배제와 제한된 포용”, *한국여성학* 22(4) p. 129
- 임지현(2000). 민족주의는 반역이다, 서울: 소나무 p. 54
- 전미영(2004). 통일담론에 나타난 남북한 민족주의 비교연구: 통일이념의 모색, *한국정치학회* 43(1) pp. 185~207
- 전재호(2005) 세계화 시대 한국 국민정체성의 변화, *신아세아* 제 12권 제 1호 pp. 138~165
- 정순미, “다문화시대 민족 정체성 교육의 방향: 2007 개정 도덕과 교육과정 내용체계를 중심으로” (2008년도 한국윤리학회 동계학술대회, ‘다문화-정보화시대 윤리교육의 역할과 과제’)
- 조난심(2004). 제 7차 도덕과 교육과정의 특징과 개선방향: 도덕과 교육과정 개정에 대한 반성적 고찰, *교육과정연구* 22(2) pp. 1~18
- 채응석(2002). 고려시대 민족체 인식 있었다, *역사비평* 2002년 봄호 pp. 126~133
- 최현(2007). 한국인의 다문화 시타즌십(multicultural citizenship): 다문화 의식을 중심으로, *시민사 회와 NGO* Vol.5 No.2: pp. 147~227
- 추병완 외 3인 공저(2000). *윤리학과 도덕교육2*, 고양: 인간사랑
- 통일백서(2002). 서울: 통일부 pp. 44~47
- 통일부 통일교육원(2009). 2009 통일교육 지침서: 학교용, 서울: 통일교육원, 2009
- 황정미(2010). 한국인의 다문화수용성 분석, *아세아연구* 53(4) pp. 152~272
- 한국염 외(2010). *다문화이해의 다섯 빛깔*, 유네스코 아시아·태평양 국제이해 교육원, 파주: 한울
- 행정안전부, 2010. “2010년 지방자치단체 외국인계 주민현황”



Brubaker, Rogers. 1992. Citizenship and Nationhood in France and Germany.  
Cambridge, Mass : Harvard University Press

David Miller, Citizenship and National Identity(Cambridge : Polity, 2000),  
pp. 81~96

Liah Greenfeld, "Nationalism and Modernity", Social Research, Vol. 63.  
No.1(1996), pp. 3~40

Smith, A. 2000. The Nation in History : Historiographical Debates About  
Ethnicity and Nationalism, The Menahem Stern Jerusalem Lectures.  
Hanover, NH : University Press of New England

Yael Tamir, Liberal Nationalism(Princeton : Princeton University Press, 1993)

## 【설문지】

### < 국민정체성과 다문화 사회에 대한 청소년 의식조사 >

본 설문은 한국 청소년의 민족에 대한 생각과 다문화 사회로의 변화에 대한 의식조사로 연구에만 활용될 예정입니다. 모든 질문에는 맞고 틀리는 답이 없으며 본 의견은 통계를 내는 데만 사용되오니 평소 느끼는 대로 말씀해 주시기 바랍니다. 잠시만 시간을 내어 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

연구자 **윤노아** (이화여대 일반대학원 일반사회교육 전공)

#### 1. 성별

- ① 남성                      ② 여성

#### 2. 연령

- ① 만 15세 미만              ② 만 15~16세              ③ 만 17~18세  
④ 만 19~20세              ⑤ 만 21세 이상

#### 3. 외국 방문 경험

- ① 있다                      ② 없다

#### 4. 현재 집 근처에 외국인이 살고 있습니까?

- ① 살고 있다              ② 살고 있지 않다

#### 5. 현재 외국인 친구나 아는 외국인이 있습니까?

- ① 있다                      ② 없다

#### 6. 북한에 가족이나 친척이 있습니까?

- ① 있다                      ② 없다

#### 7. 북한에서 온 탈북자와 만난 적이 있습니까?

- ① 있다                      ② 없다

#### 8. 북한(금강산, 개성공단 등)에 방문한 경험이 있습니까?

- ① 있다                      ② 없다

9. 다음 ㉠~㉤의 의견을 읽고 동의하는 정도에 따라 1점에서 5점 사이로 응답하여 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
㉠ 어느 국가든 다양한 인종·종교·문화가 공존하는 것이 더 좋다	1	2	3	4	5
㉡ 인종·종교·문화적 다양성이 확대되면 국가경쟁력에 도움이 된다	1	2	3	4	5
㉢ 외국인 이주자들이 늘어나면 우리나라 문화는 더욱 풍부해진다	1	2	3	4	5
㉣ 한국이 단일민족 혈통을 유지해온 것은 자랑스러운 일이다	1	2	3	4	5
㉤ 여러 민족을 국민으로 받아들이면 국가 결속력을 해치게 된다	1	2	3	4	5
㉥ 단일민족 국가라는 사실은 국가경쟁력을 높이는데 도움이 된다	1	2	3	4	5

10. 통일에 대한 본인의 의견에 가장 가까운 것은 무엇입니까?

- ① 반드시 통일 해야한다                      ② 가급적 해야한다                      ③ 상관없다  
 ④ 굳이 통일할 필요 없다                      ⑤ 절대 해선 안된다

11. 북한 주민에 대한 인도적 지원(식량, 의약품 등 생필품 공급)은 어떠해야 한다고 생각합니까?

- ① 아무런 조건 없이 진행                      ② 조건을 걸고 진행                      ③ 상관없다  
 ④ 축소    ⑤ 무조건 중단

12. 통일은 한국의 단일민족성을 회복하는 것을 의미한다고 생각합니까?

- ① 매우 그렇다                                      ② 대체로 그렇다                                      ③ 보통이다  
 ④ 별로 그렇지 않다                                      ⑤ 전혀 그렇지 않다

13. 이후에 소득이 생긴다면 통일을 위해 특별세금을 낼 의향(계획)이 있습니까?

- ① 매우 그렇다                                      ② 대체로 그렇다                                      ③ 보통이다  
 ④ 별로 그렇지 않다                                      ⑤ 전혀 그렇지 않다

14. 통일이 된다면 북한이 아닌 남한이 한국의 정치·사회·문화 집단을 대표해야 한다고 생각합니까?

- ① 매우 그렇다                                      ② 대체로 그렇다                                      ③ 보통이다  
 ④ 별로 그렇지 않다                                      ⑤ 전혀 그렇지 않다

15. 탈북 청소년이 대학에 입학할 때 우대해 주어야 한다고 생각합니까?

- ① 매우 그렇다                                      ② 대체로 그렇다                                      ③ 보통이다  
 ④ 별로 그렇지 않다                                      ⑤ 전혀 그렇지 않다

16. ‘한국인’으로 인정받기 위해 갖춰야 할 요건으로 다음과 같은 사항이 얼마나 중요하다고 생각합니까?

	전혀 중요하지 않다	별로 중요하지 않다	대체로 중요하다	매우 중요하다
㉠ 한국에서 태어나는 것	1	2	3	4
㉡ 아버지가 한국인인 것	1	2	3	4
㉢ 어머니가 한국인인 것	1	2	3	4
㉣ 삶의 대부분을 한국에서 사는 것	1	2	3	4
㉤ 한국의 전통 문화를 이어가는 것	1	2	3	4
㉥ 한국어를 할 수 있는 것(언어 능력)	1	2	3	4
㉦ 한국의 정치 제도와 법을 존중하는 것	1	2	3	4
㉧ 한국인임을 느끼는 것(소속감)	1	2	3	4
㉨ 한국 국적을 갖는 것	1	2	3	4
㉩ 한국의 정치·경제·사회·문화의 발전에 기여하는 것	1	2	3	4

17. 한국에서 일하는 외국인 근로자에 대해 동의하는 정도에 따라 1점에서 5점 사이로 응답해 주십시오.

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
㉠ 합법적 외국인 근로자에게는 우리나라 근로자와 같은 노동법적 권리가 주어져야 한다	1	2	3	4	5
㉡ 합법적 외국인 근로자에게는 가족들을 데려올 권리가 주어져야 한다	1	2	3	4	5
㉢ 외국인 근로자들은 계약이 종료되면 본국으로 돌아가야 한다	1	2	3	4	5
㉣ 불법 외국인 근로자들은 즉각 본국으로 돌려보내야 한다	1	2	3	4	5
㉤ 외국인 근로자들은 우리나라 경제에 기여하는 것보다 가져가는 것이 더 많다	1	2	3	4	5
㉥ 외국인 근로자들은 한국인의 일자리를 빼앗아 간다	1	2	3	4	5
㉦ 외국인 근로자가 늘어나면 범죄율이 올라간다	1	2	3	4	5

18. 평소 자신은 보수적이라고 생각하십니까? 혹은 진보적이라고 생각하십니까?

- ① 매우 보수적이다      ② 다소 보수적이다      ③ 반반이다(둘다 아니다)  
④ 다소 진보적이다      ⑤ 매우 진보적이다

♡ 조사에 응해주셔서 감사합니다. 응답해 주신 자료는 소중히 쓰겠습니다. ♡

우 수

# 통일의 경제적 파급효과 불균등성과 이를 반영한 통일재원 마련 논의

서울대학교 김경원

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 통일의 불균등한 경제적 파급효과
- III. 경제적 파급 효과를 반영한 통일재원 마련 방안
- IV. 결 론

### 【참고문헌】



**【요약문】**

## 통일의 경제적 파급효과 불균등성과 이를 반영한 통일재원 마련 논의

남북한 간의 통일은 다양한 형태의 경제적 파급효과를 가져올 것이다. 이러한 경제적 파급효과 중 통일비용 대부분을 부담하게 될 남한 국민에게, 균등하게 영향을 미치는 효과도 있지만 불균등하게 영향을 미치는 효과도 있다. 지금까지 진행된 통일편익에 관한 연구는 통일편익을 산출하고 이를 통일비용과 비교하여 어느 쪽이 더 큰지 비교하는 데에 초점이 있었지 통일편익의 분배 양상에는 관심이 적었다.

통일로 인해 발생할 통일편익이 남한 내 모든 국민에게 동등하게 돌아가지 않을 수도 있다. 그 중에서 경제적인 편익, 특히 각 개인이나 기업에게 돌아갈 소득의 측면에서 통일이 가져올 변화를 분석해 보고 이러한 변화의 정치적 시사점을 찾아보았다. 또한 통일과정의 정치적 정당성을 보장하기 위해 경제적 편익의 불균등한 분배를 보정할 수 있는 합리적 통일재원 마련 방안을 강구해 보았다.

남북한 경제적 통일의 과정 중 공동시장의 형성은 노동과 자본의 남북한 간 자유로운 이동을 가능케 한다. 이렇게 국가 간 생산요소의 대규모 이동이 초래한 불균등한 경제적 파급효과로 ‘생산요소별 소득 변화’와 ‘산업구조 전환 압력’ 효과가 있음을 분석하였다.

‘생산요소별 소득 변화 효과’의 역사적 사례로 독일 재통일의 사례와 신대륙으로의 대규모 이민의 사례를 살펴보았다. 독일 재통일의 경우 동독 노동력의 대규모 서독 이주로 인해 서독 노동자의 일인당 자본량이 15년간 24%만 증가하는데 그쳤다. 일인당 자본량의 저조한 증가로 인해 서독 임금 또한 17년간 단 32.5%만 증가하였다. 반면 대표적 자본소득 지표인 실질이자율은 독일 재통일 직전 7%대에서 재통일 이후 9~10%대로 2% 이상 상승하였고, 이 상태를 10년간 유지하였다. 실질이자율의 상승은 독일 정부의 재정·화폐 정책의 영향도 있지만 독일 노동력의 유입으로 인한 자본의 한계생산 증대 효과 또한 있었다.

생산요소의 대규모 이동으로 인한 생산요소별 소득 변화 효과의 또 다른 사례로 구대륙(유럽)에서 신대륙으로의 19세기 후반에서 20세기 초반 대규모 이민 사례를 살펴보았다. 신대륙으로의 대규모 이민으로 인해 구대륙의 실질임금은 가파르게 상승하였고, 신대륙의 실질임금은 상승이 억제되었다. 곧 독일 재통일과 신대륙 이민의 역사적 경험에서 저자본 국가 노동력의 고자본 국가 유입은 기존 고자본 국가 노동 임금 상승을 억제하였다는 것을 알 수 있다.

이러한 역사적 경험을 통해 볼 때 한반도 통일의 경우 저자본국인 북한 노동력의 급격한 유입은 남한 내 노동소득을 낮추고, 자본소득을 상승시키는 결과를 가져올 것으로 예측되었다. 이러한 소득 변화를 Borjas(1995)의 연구결과를 토대로 분석해 보면, 북한 노동력의 남한 내 유입은 남한 내 노동의 시장가격을 낮추고, 이는 기존 남한 거주민(자본가)에게 순이득(immigration surplus)을 가져다 줄 것이다. 다만, 발생할 순이득의 크기에 비해 노동에서 자본으로 이전되는 부의 크기가 훨씬 클 것이라고 예상되었다.

남북한 통일 과정에서의 북한 미숙련 노동력의 대규모 남한 이주와 풍부한 북한 지하자원의 개방은 남한 내 '산업구조를 전환'시키는 압력으로 작용할 것이라고 분석했다. 이는 부존 생산요소의 변화가 산업 간 산출량의 변화를 가져온다는 립진스키 정리를 통해 도출되었다. 이러한 산업구조 전환 압력의 역사적 사례를 살펴보면 마리엘 보트 리프트 사건으로 마이애미에 유입된 쿠바 노동력으로 인해 마이애미 내 노동 집약적 산업인 의류 산업이 반사적 이익을 얻고, 반면 고기술 산업은 쇠퇴하였던 사례가 있다. 또한 지하자원의 대규모 발견으로 인해 아제르바이잔·호주·칠레 등에서 발생한 화란병 현상 또한 특정 생산요소 부존량의 급격한 변화로 인해 나타나는 산업구조의 충격이었다. 북한과의 통일은 산업구조 전환 압력으로 작용할 것이다. 이로 인해 남한 내에서 미숙련 노동력을 주로 이용하는 '노동집약적 산업군'과 '지하자원 개발 산업군'이 반사적 이익을 얻을 것이다. 반면 기존 산업은 생산요소가 유출되어 타격을 입을 수 있다.

이러한 통일의 불균등한 경제적 파급효과를 감안하지 않고 통일재원을 추징한다면 정치적 저항에 직면할 것이다. 국가 재정의 응익 부담 원칙에



따라 통일 과정에서 반사적 이익을 얻는 자본소득자, 노동집약적 산업군 기업, 자원개발 산업군 기업은 추가적으로 통일재원을 부담하여야 한다.

먼저 생산요소 소득 변화 효과를 반영하여 자본소득에 추가과세를 하기 위해 법인세에 부가세를 부과하여야 한다. 소득세에도 부가세를 신설하지만 근로소득 공제율을 높여 노동소득에는 실질세율을 높이지 않아야 한다. 그리고 재산세·종합부동산세에도 실질세율을 높여야 한다고 보았다.

산업구조 전환 압력을 완화시키기 위해서는 조세가 아니라 부담금을 부과하여야 한다. 산업군별로 과세하기에 조세는 적절치 못한 수단이며, 반면 부담금은 부과대상을 선정하는데 유연하기 때문이다. 통일 정책으로 인해 노동집약적 산업과 자원개발 산업이 반사적 이익을 얻으므로 통일 정책 중 공동시장 형성 정책과 특별 이해관계가 있다고 보았고, 따라서 수익자 부담금을 부과할 수 있는 법적 근거가 있다고 분석하였다.

통일의 경제적 효과는 다양하게 나타난다. 그 중에서는 국가이미지 상승, 직간접적 안보유지 비용 감소, 대륙으로의 육로 교통 활성화 같은 비교적 균등하게 그 편익이 분배될 것들도 있지만 ‘생산요소별 소득 변화’ 효과와 ‘산업구조 전환 압력’ 효과와 같이 불균등하게 경제적 편익이 분배되는 것들도 있다. 전반적인 세율인상과 국채발행, 기금 조성과 같은 일반적인 방안도 물론 활용하되, 노동에서 자본으로의 급속한 부의 이동과 노동집약적 산업·지하자원 개발 산업이 얻는 과도한 반사적 이익을 제한하기 위한 정책 방안도 강구되어야 한다. 이러한 정책이 자원조달 방안과도 연계가 된다면 통일정책의 정당성도 확립하면서 통일재원도 마련할 수 있는 일거양득의 정책 효과를 얻을 것이다.

## I. 서론

남북한 간의 통일은 다양한 형태의 경제적 파급효과를 가져올 것이다. 이러한 경제적 파급효과 중 통일비용 대부분을 부담하게 될 남한 국민에게 균등하게 영향을 미치는 효과도 있지만 불균등하게 영향을 미치는 효과도 있을 수 있다. 반면 지금까지 진행된 통일편익에 관한 연구는 통일편익을 산출하고 이를 통일비용과 비교하여 어느 쪽이 더 큰 지 비교하는 데에 초점이 있었다(신창민, 2007; 최성근, 2011).

통일에는 막대한 재원이 필요하다는 연구결과가 많다(Wolf at el, 2005; 삼성경제연구소, 2005; 최준욱, 2009; Beck, 2010). 이러한 통일재원을 적법한 과정을 거쳐, 경제에 충격을 제한적으로 가하면서 마련할 수 있을지에 대해 지금까지 많은 논의가 진행되어 왔다(안중범, 2011; 염명배 외, 2011; 박종수, 2010; 양운철, 2006). 그러나 통일편익의 분배 양상을 고려하여 통일재원을 조달하는 것에 대한 연구는 부족했다. 통일편익 중 불균등하게 배분되는 부분이 존재한다면 이러한 불균등성을 감안하여 통일재원을 부담해야 합리적일 것이다.

통일은 전 국민에게 영향을 미치는 장기적인 정책 과제이다. 이와 같은 대규모 정책일수록 국민적 정책 공감대와 정당성을 확립하는 것은 필수적이다. 통일의 경제적 파급효과로 인해 반사적 이익을 얻는 집단과 상대적으로 손해를 입는 집단에게 동일한 비율의 통일 비용을 부담시킨다면 손해를 입은 집단은 반발할 것이다. 따라서 통일과정의 정당성을 확립하기 위해서 통일편익의 배분 양상과 통일비용의 조달 문제는 연계되어 연구가 되어야 한다.

경제적 편익의 배분 문제는 대체로 경제학의 연구 주제이다. 경제적 현상을 계량화하고 분석하는 이론적 틀을 경제학이 제공하기 때문이다. 반면 조세와 부담금과 같은 국가 재정 조달 방안은 세법학과 법학의 주요 연구 주제이다. 이는 사회현상의 제도적 합치성과 논리성을 연구해야 하는 분야이기 때문이다. 이를 통일문제에 적용시켜 보면, 통일의 경제적 파급효과는 경제학적 접근이 주를 이루고, 통일재원 마련 방안은 법학적 접근이 일반적이게 된다. 이러한 접근 학문의 차이로 인해 통일

편익의 배분 문제와 통일재원을 제도적으로 조달하는 문제가 연계가 되어 연구되기 어려웠다. 통일 과정이 현실로 다가오면 이 두 가지 문제가 정치적으로 따로 논의되는 것이 아니라 하나의 이슈로 논의될 것이다. 앞서 언급했듯이 정당성 문제를 야기하기 때문이다. 이로 인해 통일의 경제적 효과와 통일재원 마련 논의는 학제 간 연구를 통해 상호 연구 결과를 활용할 필요가 있다.

통일편익의 불균등한 배분 문제는 독일 재통일의 사례와 외국의 역사적 사례를 찾아 본 뒤 한반도 통일에 적용해 보는 방식으로 분석할 것이다. 또한 역사적으로 대규모 이민과 천연자원의 대규모 발견과 같은 사례는 북한의 미숙련 노동력과 풍부한 지하자원이 개방될 한반도 통일과 경제적으로 유사한 부분이 있으므로 분석해 보았다. 통일재원 마련 문제는 현재 남한의 제도적 사항을 살펴보고 통일편익의 불균등한 분배를 상쇄할 수 있도록 제도를 개선하는 방향에 대해 탐구해 볼 것이다.

이러한 배경 위에 이번 연구는 먼저 통일이 가져올 불균등한 경제적 파급 효과에 대해 분석한 후(Ⅱ) 이러한 효과를 감안해 통일재원을 합리적으로 마련할 방안(Ⅲ)을 찾아보고자 한다.

## Ⅱ. 통일의 불균등한 경제적 파급효과

통일은 사회적·정치적·경제적으로 복합적으로 이루어진다. 이번 연구에서 살펴볼 통일은 주로 경제적 통일이다. 경제적 통일은 남북한 상호 간에 의존성을 심화시켜 갈등 유발 유인을 낮춘다. 남북한이 서로 비교우위가 있는 산업에 특화하고 교역을 증대시킨다면 양국 모두 갈등행위가 국가 후생의 급격한 감소를 초래하기 때문이다. 결국 경제적 통일 과정은 양국 간 평화를 정착시키는 과정이 될 것이며, 남북한의 정권이 평화지향적인 정책 기조를 펼친다면 충분히 경제적 통일은 진척될 것이다.

먼저 경제적 통일 과정을 B. Blassa의 이론(Blassa, 1961)을 통해 살펴보면, 지역경제 통합은 5가지 단계를 거친다. 자유무역지역(FTA)을 설정해 양국간 관세 및 비관세 장벽을 철폐하는 것이 첫 번째 단계이고,

이후에 관세동맹을 맺어 비가맹국에 대하여 공동관세를 부과하여 관세동맹을 맺는 단계가 두 번째 단계이다. 그 이후에는 생산요소의 자유이동을 허용하는 공동시장을 형성하는 단계와 가맹국 간 경제정책을 협조하는 경제동맹의 단계를 거쳐 최종적으로 완전경제통합을 이룬다는 것이다.

이 중에서 공동시장의 단계가 통일 시 남한에 가장 큰 경제적 충격을 줄 것으로 보이는 단계이다. 관세와 비관세 장벽의 폐지를 통한 북한과의 경제 교류는 경제규모가 우리의 36분의 1<sup>1)</sup>도 안 되는 북한경제의 규모로 인해 남한 경제에 미치는 충격은 제한적이다. 하지만 공동시장이 형성되어 북한 노동력이 남한으로 유입될 수 있게 되면 1,102만 8천여명<sup>2)</sup>의 북한 경제활동인구가 곧 남한의 노동시장에 참여할 수 있게 된다. 남한 내 경제활동인구가 1,422만명<sup>3)</sup>인 것을 감안하면 남한 경제활동 인구에 77.5%에 달하는 북한 노동력의 유입은 우리 경제에 큰 충격이 될 수 밖에 없다.

이러한 노동력의 유입 외에도 경제적 통일의 과정상 남한의 경제에 영향을 미치는 요소는 다양하다. 그 중의 하나로 북한의 풍부한 지하자원을 들 수가 있다. 자원 빈약국인 남한은 대부분의 지하자원을 수입에 의존한다. 북한의 풍부한 지하자원은 남한의 지하자원 수입 의존성을 낮추는 역할을 할 것이다. 하지만 이번 연구를 통해 북한 지하자원이 남한의 산업구조에 변화의 압력이 될 수 있음을 후술할 것이다.

경제적 통일 과정이 한국 경제에 가져올 파급효과는 다양할 것이다. 통일이 가져올 경제적 효과 중에서 직간접적 안보비용 감소, 국가 이미지 상승, 중국 대륙과의 육로 운송로 확보, 국가 경제 규모 증대에 따른 규모의 경제 효과 등은 비교적 전 국민에게 동일하게 영향을 미친다. 통일의 균등한 경제적 파급효과는 기존 국가 재원 조달 체계로 통일 재원을 마련하는데 아무런 정당성 문제를 야기하지 않으므로, 굳이 현재와 다른 제도를 고민할 필요성을 만들지 않는다. 하지만 통일의 불균등한 경제적 파급효과는 통일재원 마련에 고려되지 않으면 많은

1) 미국중앙정보국 World Factbook, [www.cia.gov/library.worldfactbook](http://www.cia.gov/library/worldfactbook)(검색일: 2011.7.6)

2) 통계청 북한통계, <http://www.kosis.kr/bukhan>(검색일: 2011.7.31)

3) 고용노동부, 2010, 『2010년도 고용노동통계연감』, 고용노동부, 5쪽

정치적 부담을 가져올 것이므로 분명히 고려가 되어야 한다. 이번 단원에서는 이렇게 정치적으로 부담이 될 만한 통일의 불균등한 경제적 파급효과로 생산요소별 소득 변화 효과(1)와 산업구조의 변화 압력(2)에 대해 분석해 볼 것이다.

## 1. 생산요소별 소득 변화

통일의 경제적 파급효과를 분석하기 위해, 경제학적 분석틀 속의 생산요소를 자연자원인 토지와 생산된 물적자원인 자본을 합친 넓은 의미의 자본과 인적자원인 노동, 이렇게 두 가지로 분류할 것이다. 이러한 생산요소 분류 방식은 참고한 기존 연구(Borjas, 1995)에서 사용한 이분법적인 생산요소 분류방식이다. 이분법적인 생산요소 분류 방식은 이차원적인 그래프 속에서 생산요소 간 배분양상을 직관적으로 파악할 수 있어 분석의 편의성이 있다.

위와 같이 자본과 노동 이렇게 생산요소를 분류하고 남북한의 생산요소 부존 비율을 보면, 양국가가 매우 상이함을 알 수 있다. 남한은 자본집약적 산업 중심의 경제구조를 가지고 있으며 이를 통해 볼 때 남한에는 축적된 자본이 많다. 반면 북한은 남한에 비해 축적된 자본이 현저히 적고 노동의 상대적 비율이 크다.<sup>4)</sup> 노동과 자본의 상대적 부존량이 상이한 두 국가가 통일될 경우, 노동소득과 자본소득<sup>5)</sup>의 변화를 추측해 볼 수 있다. 통일로 인한 급격한 생산요소의 이동은 생산요소 시장의 수요와 공급에 충격을 줄 것이기 때문이다. 따라서 이하에서는 독일 재통일의 사례와 신대륙으로의 대규모 이민의 사례에서 생산요소의 대규모 이동으로 인한 각 생산요소 간 상대적 비율의 변화가 생산요소 소득에 어떠한 변화를 가져왔는지 살펴볼 것이다. 그리고 이를 한반도 통일에 적용해 볼 것이다.

4) The world bank에 따르면 2006년 남한의 생산된 자본 축적액(produced capital)은 31,399달러(The world bank, 2006 : 161)에 달한다. 반면 홍순직·이상만의 2010년 연구(홍순직 외, 2010 : 109)에서 추정된 북한의 일인당 자본은 833달러 정도에 불과하다. 서로 다른 방식으로 산출한 일인당 자본이지만 남북한의 차이가 극명함을 확인할 수 있다.

5) 본 연구에서 언급할 자본소득은 유량(flow)인 자본서비스의 시장가격을 지칭한다.

## → 독일 재통일의 사례 ←

독일 재통일의 사례에서 통일 후 노동의 이동을 살펴보면, 1991년 한 해에만 14만명의 인구가 동독에서 서독으로 이주하였고, 통일 후 10년간의 지속적인 노동력의 서독 유입으로 인해 구동독 지역의 전체 독일 대비 인구 비중이 1.3% 넘게 감소하였다(손기웅, 2010: 53-54). 반면 자본의 경우 서독의 자본이 동독으로 예상보다 적게 이전하였다. 통일 이후 주민 일인당 자본 투자액이 건설투자는 동독지역이 서독지역보다 많았지만 공장설비와 같은 설비투자는 여전히 서독 지역이 동독에 비해 더 많았다(수출입은행, 2009: 216). 과거 공산주의 정권하의 동독에 자본주의 경제시스템이 충분히 이식되기 전까지는 불확실성으로 인해 자본의 투자 유인이 낮았기 때문이다. 불확실성의 원인을 구체적으로 살펴보면, 통일 이후 동독의 소유재산권과 관련하여 소유권 반환대상과 권리 규명을 명확히 할 수 없는 부분이 있었기에, 재산권에 대한 정확한 규정이 완비되지 못한 점이 있다. 특히 동독 토지의 상환 방법, 보상에 필요한 가치 평가, 보상 기준 등 세부적인 기준들이 오랜 시간 확정되지 못하여 동독지역에 대한 민간 투자가 지연되고 자본 이전이 억제되었다(김영윤, 2011: 60).

이러한 서독으로의 동독 노동력의 유입과 자본의 유출 결과를 <표 1>을 통해 볼 수 있다. <표 1>을 보면 15년간의 기간 동안 취업자 1인당 자본량이 구서독지역은 24%만 증가한 반면, 동독지역은 130% 증가하였다. 일인당 자본량이 경제성장의 기본적인 요소임을 감안할 때, 서독 지역에서 15년간 단 24%만 일인당 자본량이 증가한 것은 매우 낮은 증가세이다. 이는 동독의 노동력이 서독으로 대량 유입되고 서독의 자본이 동독의 노동력에 투입됨으로 인해 발행한 현상이다. 이러한 서독 일인당 자본량의 저조한 증가는 임금에도 영향을 미쳤는데, 서독의 근로자 급료가 17년 동안 단지 32.5%만 증가였다. 1992년 한 해 동안만 물가가 5.1% 증가하고, 다음해에는 4.5% 물가가 상승한 것을 비추어 볼 때<sup>6)</sup>, 20년 가까운 기간 동안 서독 임금이 32%만 증가한 것은 매우 낮은 증가세이다.

6) OECD통계, <http://www.oecd.org/document/>(검색일: 2011.8.1)

〈표 1〉 동독·서독 간 임금 및 일인당 자본 변동

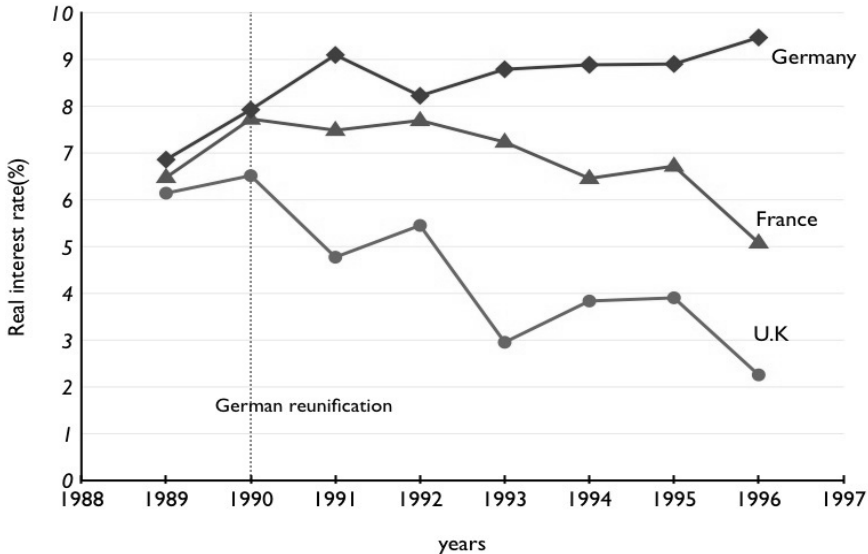
		구서독 지역			구동독 지역		
		1991	2006	증감	1991	2006	증감
취업자 1인당 자본량	단위: 유로	241,000	299,000	24%	110,000	253,000	130%
		1991	2008	증감	1991	2008	증감
근로자 1인당 급료	단위: 유로	26,698	35,372	32.5%	15,185	28,808	90%

\* 출처 : 수출입은행, 2009, 『2009 독일통일백서』, 수출입은행, 197쪽

수십만 명의 동독 노동력이 서독으로 끌려들었지만, 서독의 임금이 하락하는 대신 상승이 억제되는 방향으로 통일의 경제적 파급효과가 발생했다. 이렇게 된 이유로는 통일 직후인 1991년 동독지역의 1인당 실질 GDP는 서독의 42.8% 정도(수출입은행, 2009:6)까지 이미 올라와 있었고, 서독에 비해 1/4밖에 되지 않는 동독의 인구규모로 인해 유입된 동독 노동이 서독 노동시장에 미치는 파급력이 제한적이었기 때문이다. 따라서 서독의 일인당 자본량이 줄어들지는 않았다. 그리고 임금의 경우 하방경직성이 강해, 경제적인 요인에 의해서만 변화하는 것이 아니라 집단 간의 역학관계나 정치적으로 결정되는 경우가 많다. 이로 인해 재통일 이후 노동소득이 하락하는 현상이 나타나지 않았을 수도 있다. 독일 통일의 사례를 보면, 동독 노동의 서독 유입이 서독 노동소득의 하락을 가져오지는 않았지만 17년간 단 32.5%의 서독 노동소득의 증가는 동독 노동력의 유입으로 인해 임금 상승이 억제된 결과로 볼 수 있다. 따라서 노동소득의 감소는 독일 통일에서 나타나지 않았지만, 노동소득 증가의 억제는 나타났다.

자본소득의 경우 실질이자율이 대표적인 측정도구이다. 자본소득은 정확히 자본재의 가격이 아니라 자본재를 임대하는 등의 자본서비스의 시장가격을 말한다. <그림 1>을 통해 통일 전후로 독일의 실질이자율의 변화를 보면 독일의 실질이자율이 통일 직후에 2.5% 이상 빠른 속도로 상승한 것을 볼 수 있다. 독일 실질이자율의 상승은 통일로 인해 노동력이 급속히 늘어났지만, 자본은 상대적으로 적게 늘어나 자본 한 단위당

한계생산(MPK)이 증가하여 나타난 결과로 해석할 수 있다. 자본의 국가 간 이동이 자유롭지 않은 단기에는 자본 한 단위당 노동이 늘어나면 기존 자본의 한계생산이 늘고 이는 곧 자본서비스 시장가격의 상승을 가져온다.



\* 출처 : 독일통계청 [www.destatis.de](http://www.destatis.de),

세계은행 [worldbank.org/ddp/home.do](http://databank.worldbank.org/ddp/home.do)

〈그림 1〉 독일 재통일 전후 독일·프랑스·영국의 실질이자율 추이

한편 실질이자율의 상승은 재통일 과정에서 동독 지역 경제 재건을 위해 독일정부의 대규모 국채발행으로 인해 발생하였다고도 볼 수 있다. 정부가 국채를 대량으로 발행하면 자본시장의 수요가 상승하여 이자율이 올라가게 된다. 다만 같은 기간 프랑스·영국과 같은 유럽의 다른 국가들도 국가부채 규모가 독일과 같은 규모로 증가하였으나 독일과 같은 급격한 실질이자율의 상승을 경험하지 않았다. 1989년 당시 43.1%였던 독일의 GDP 대비 부채 규모가 통일재원 마련을 위한 국채발행으로 인해 1996년 58.4%까지 올라갔지만 같은 기간 프랑스의 경우 46.9%에서 58%, 영국의 경우 38.6%에서 50.8%로 독일과 비슷한 규모로 증가



하였다(황의서, 2010 : 226). 반면 실질이자율의 경우 같은 기간 독일은 6.85%에서 9.46%<sup>7)</sup>로 2% 넘게 상승하였지만, 영국은 6.1%에서 2.26%, 프랑스는 6.47%에서 5.08로 오히려 하락하였다.<sup>8)</sup> GDP 대비 국채발행 규모는 독일 통일 전후 같은 기간 동안, 이 세 국가 모두 비슷한 수준으로 상승하였지만 실질이자율은 독일이 명백히 상승할 동안 영국과 프랑스는 오히려 하락한 것이다. 특히 영국은 3.5%이상 큰 폭으로 하락한 것을 볼 수 있다. 이를 통해 볼 때, 독일 실질이자율의 지속적인 증가는 독일 정부의 재정·화폐 정책의 효과와 더불어 동독 노동의 대량 유입으로 인한 자본 수요 증가로 인한 것으로 파악된다.

〈표 2〉 독·프·영 삼국의 GDP 대비 국가 부채 규모 변화

국가	GDP 대비 국가 부채 규모	
	1989년	1996년
독 일	43.1%	58.4%
프랑스	46.9%	58%
영 국	38.6%	50.8%

\* 출처 : 황의서, 2009, 『독일 통일이야기』, 야스미디어, 226p

따라서 동일 재통일의 경우, 동독 노동력의 지속적인 유입과 서독 자본의 동독으로의 유출은 서독지역의 임금 상승을 억제하고, 자본 소득을 높이는 효과를 발생시켰다. 실질이자율의 경우 통일 이후 2% 이상 10년 동안 상승한 상태를 유지하였고, 임금의 경우 서독 지역의 노동자 급여가 17년 동안 단지 32% 증가하는데 그친 것이다.

→ 유럽에서 신대륙으로의 대규모 이민 사례 ←

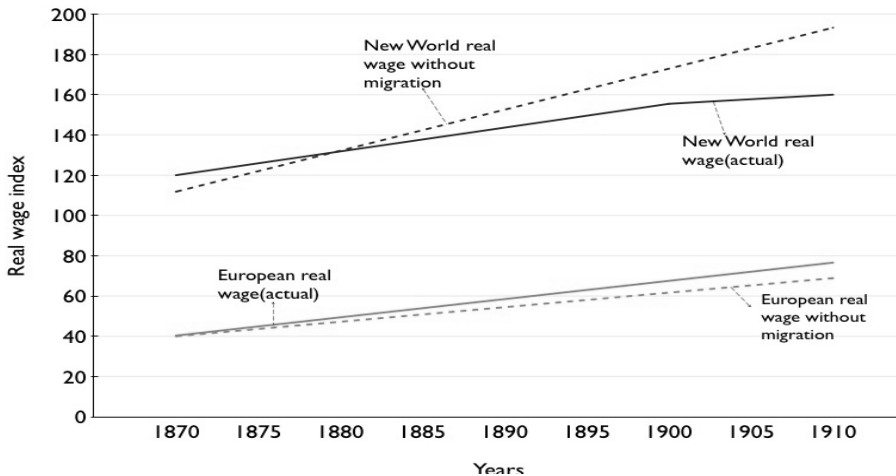
1870년에서 1930년 사이 3천만명의 유럽인이 자국을 떠나 북미와 남미·호주 대륙(신대륙)으로 이민을 떠났다. 이 기간 동안 호주와 캐나다는 30%, 아르헨티나는 60%, 그리고 미국은 17% 정도의 인구가

7) 독일 통계청, <http://www.destatis.de>(검색일 : 2011.7.25)

8) 세계은행 world data bank, <http://databank.worldbank.org>(검색일 : 2011.7.30)

이민으로 인해 증가하였다. 이민자들은 더 많은 기회, 특히 더 높은 실질임금을 얻기 위해 신대륙으로 떠난 것이다. 이러한 대규모 이민으로 인해 신대륙의 실질임금의 상승은 억제되었고, 구대륙(유럽)의 실질임금은 상승이 촉진되었다(Feenstra et al, 2008 : 146).

<그림 2>를 보면 1870년 유럽의 실질임금 지표는 40으로 120인 신대륙에 비해 1/3에 불과하지만 1900년대에는 75대 160으로 많이 따라 추격한 것을 볼 수 있다. 구대륙의 실질임금상승률은 88%에 달하지만 신대륙은 같은 기간 상승률이 33%에 불과하다. 반면 자본 축적률을 통해 노동의 한계생산량을 추정해 계산해 보면 이민이 없을 경우 신대륙의 실질임금 지표는 200에 가까웠을 것으로 추정된다(Feenstra et al, 2008 : 147). 결국 대규모 이민이 신대륙의 일인당 자본량의 상승률을 줄여, 실질임금의 상승폭을 줄인 것이다. 자본이 풍부한 나라로 저자본국의 노동력이 이동하는 경우, 기존 자본이 풍부한 나라에 있던 노동 소득의 상승이 억제된 또 다른 역사적 사례를 확인 할 수 있다.



\* 자료 : Feenstra, R. C; A. M. Taylor, 2008, international economics, New York, NY : Worth Publishers, 147p에서 재인용

<그림 2> 대규모 이민 기간 중 유럽과 신대륙의 임금 추이

→ 한반도 통일에의 시사점 ←

독일 재통일과 신대륙으로의 이민 사례에서 보듯이 자본이 풍부한 나라로 저자본국의 노동력이 유입되면 노동소득의 상승이 억제된다. 심지어 자본 축적률보다 급격한 비율의 노동력이 유입된다면 노동소득이 하락할 수도 있다.

Borjas(1995)의 연구를 토대로 이 현상을 분석해 보면 자본이 고정되어 있는 단기간 동안 노동이 유입(M)된다면 <그림 3>과 같이 임금이  $w_0$ 에서  $w_1$ 로 떨어진다.<sup>9)</sup> 새로운 노동(M)의 유입이 일인당 자본량을 줄여 노동의 한계생산이 감소하기 때문에 노동의 시장가격이 낮아지는 것이다. 노동소득이 줄어드는 대신 자본이 가져가는 부의 크기는 커진다. 기존의 시장균형 B에서 자본이  $\Delta ABw_0$ 만큼 가져가던 부가, 노동력의 유입으로 인해 시장균형이 C로 바뀌면  $\Delta ACw_1$ 로 증가하는 것이다. 대신 기존 노동력은  $\square w_0BN_0$ 만큼의 부를 가져가다가,  $\square w_1DN_0$ 만큼의 부만 가져가게 된다.  $\square DCLN$ 은 이민으로 인해 새로 진입한 노동이 가져가는 부의 크기이다.

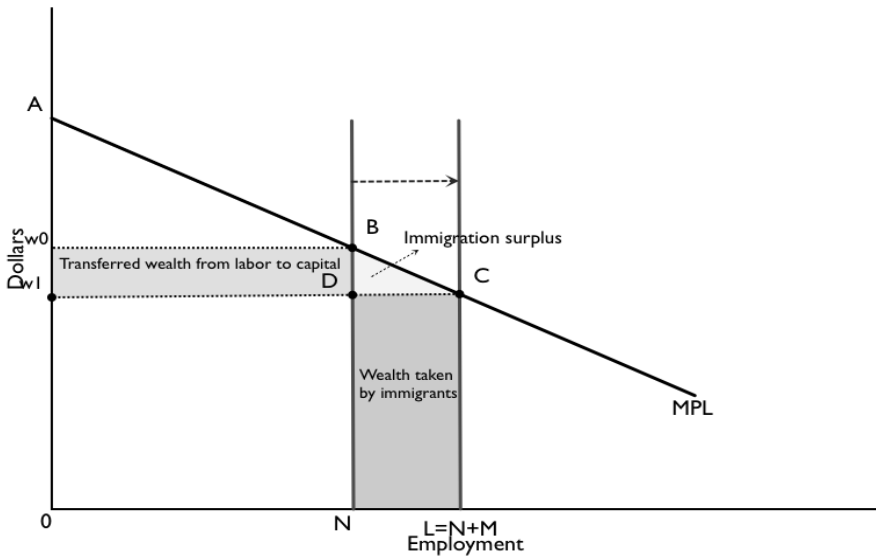
새로운 노동력의 유입은 삼각형  $\triangle BCD$ 와 같은 새로운 후생을 창조하기도 한다. 노동수요의 가격탄력성이 무한대가 아닌 이상 새로운 노동의 고용은 시장가격을 낮추지만, 형성된 노동의 시장 가격( $w_1$ )보다 노동생산성이 높은 부분(선 BC)이 존재하기 때문에 삼각형  $\triangle BCD$ 와 같은 새로운 후생 영역이 생겨나는 것이다. 이  $\triangle BCD$  영역을 Borjas는 immigration surplus라고 정의했다. 또는 이 영역을 이민의 순이득(Immigration net gain)이라고 부르기도 한다(Borjas, 1995:5). 결국 새로운 노동력의 유입은 유입된 노동력에게 돌아가는 소득을 넘어서는 새로운 부를 창출해 기존 자본 소득자에게 제공한다는 것이다.

하지만 이렇게 새로 창출되는 이민의 순이득(net gain)에 비해서 기존 노동소득 계층에서 자본과 지주계층으로 이동하는 부의 크기가 훨씬 크다고 한다. 미국의 경우 노동의 가격탄력성이 -0.3으로 산출되었을 때, 이민으로 인한 GDP 대비 0.1%의 순이득의 증가는 자본에 2%의 부를 더 가져다 주지만 노동은 1.9%의 부를 잃었을 것이라고

9) 이 때 노동의 공급은 가격에 대해 완전 비탄력적이라고 가정한다.

산출되었다(Borjas, 1995 : 8). GDP의 0.1%의 순이득 증가가 GDP의 총 1.9% 부의 이전을 야기하는 것이다. <그림 3>에서 보면 노동이 N에서 L로 증가하면 임금이  $w_0$ 에서  $w_1$ 로 떨어져 순이득  $\triangle BCD$ 를 얻을 때 자본은 사다리꼴  $w_0BCw_1$ 을 추가로 얻고 기존 노동은  $\square w_0BDw_1$ 의 부를 잃는다. 결국  $\square w_0BDw_1$  만큼의 부가 기존 노동에서 자본으로 이전 되는 것이다.

이민 노동력의 유입과 임금하락 간의 실증 연구 자료는 1980년대 미국에서 미숙련 노동력의 유입이 미숙련 노동시장의 임금을 상당한 정도로 낮췄다는 실증연구 결과가 있다(Borjas et al, 1992; Topel, 1994). 이러한 임금의 하락은 곧 노동에서 자본으로의 부의 이전을 가져왔었다.



\* 출처 : George Borjas, 1995, "The Economic Benefits from Immigration," *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), p.4 그림을 부분 수정

### <그림 3> 이민을 통한 노동의 유입이 부의 전환에 미치는 효과

위의 연구결과를 보면, 자본이 고정되어 있는 단기간 동안 북한의 천만명이 넘는 경제활동인구 중 일부라도 남한으로 내려오면 남한 노동시장의 시장 가격을 낮추고, 이로 인해 대규모의 노동에서 자본·토지

소유자로의 부의 이전이 일어날 수 있다는 것을 예측할 수 있다. 남한에서 북한으로의 자본유출까지 더해진다면 임금의 하락폭은 더욱 커질 것이다.

자본이 유출되고 큰 규모의 노동이 유입되면 노동의 시장가격이 하락하고 이로 인해 노동에서 자본으로 부의 이전이 일어난다. 물론 노동의 유입으로 인한 순이득도 있겠지만, 이에 비해 노동에서 자본으로 이전되는 부의 규모는 더욱 클 것이다. 독일 통일의 사례나 유럽의 신대륙 이민의 사례에서는 임금의 하락은 경험하지 않았다. 이는 자본 축적이 새로 유입되는 노동력을 수용할 정도로 진행되어 일인당 자본량이 줄어들지 않아 노동의 한계생산량이 유지되었기 때문이다. 반면 한반도 통일의 경우 남북한의 큰 경제력의 차이로 인해 남한의 자본 축적 속도가 북한 노동력의 유입 속도를 따라잡기 힘들 것으로 보인다.

Borjas(1995)의 연구에서 자본소득은 토지소득을 포함한 넓은 의미의 자본소득을 의미한다. 생산요소를 자본과 노동 이렇게 이분적으로 파악하면 토지 소득은 넓은 의미의 자본소득에 포함되는 것이다. 따라서 남한 내 토지임대 소득자 역시 한반도 통일로 인해 소득이 증가될 것이다. 토지 한 단위당 투입되는 노동이 많아지면 자연스럽게 토지의 한계소득 또한 상승하게 된다.

독일통일의 사례와 남북한의 상황을 구체적인 비율을 통해 비교해 보면 독일통일의 경우 재통일 직후인 1991년, 동독의 1인당 실질GDP가 서독의 42.3%였다(수출입은행, 2009:6). 반면 현재 북한의 1인당 GDP는 남한의 6% 정도에 불과하다.<sup>10)</sup> 1인당 자본량의 경우도 1991년 독일재통일 직후 서독이 동독에 비해 약 2.2배 많은 반면, 현재 남북한의 차이는 세계은행에서 추산한 남한의 자료와 홍순직·이상만의 연구에서 추산한 북한의 자료를 비교할 경우 남한의 1인당 자본량이 북한에 비해 36배 많다(세계은행, 2006:161; 홍순직 외, 2010:109). 그리고 통일 독일에서 동독지역의 인구가 차지하는 비중은 21%이지만 통일한국에서 북한지역의 인구가 차지하는 비중은 33% 정도이다.

따라서 독일통일의 경우 보다 한반도의 통일이 훨씬 큰 경제력의

10) 미국중앙정보국 world factbook. 구매력 환산지수로 계산된 1인당 GDP의 경우, 한국 30,000달러·북한1,800달러로 그 차이가 16.6배에 달한다.

차이를 극복해야 하며, 상대적으로 더 비등한 규모의 인구를 가진 국가의 통합이기에 더 강한 경제적 충격을 경험할 것이다. 이러한 충격은 곧 남한 노동시장, 특히 미숙련 노동시장의 임금 하락폭을 키울 것이고, 이로 인한 노동에서 자본으로의 부의 이동이 클 것이라는 것을 보여 준다.

## 2. 산업구조의 전환 압력

두 가지 재화와 두 가지 생산요소를 가정으로 한 헥서-올린 모델에서, 한 생산요소의 증가는 그 생산요소를 집중적으로 사용하는 산업의 산출량을 늘리고 다른 산업의 산출량을 줄이는 효과가 나타난다고 한다. 이를 르빈스키 정리(Rybczynski Theorem)라고 하며, 이는 자본이 산업 간 이동이 가능하다고 가정한 장기적 관점의 헥서-올린 모델에 적용된다. 이러한 르빈스키 이론은 한 국가 내 노동력의 증가를 야기한 이민의 사례를 통해 현실에서 확인할 수 있다. 또한 화란병이라고 일컬어지는 경제 현상을 통해서도 찾아볼 수 있다.

### 1) 노동집약적 산업의 반사적 이익

→ 마리엘 보트 리프트(Mariel Boat Lift) 사건과 마이애미 산업 변동 ←

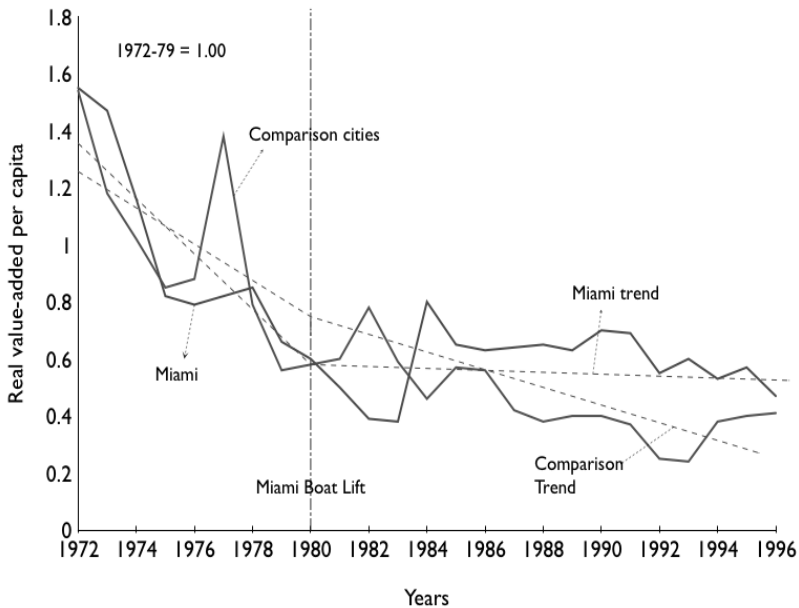
1980년 125,000명의 쿠바 난민이 플로리다 해안도시 마이애미로 몰려들었다. 1980년 특정기간 동안 쿠바 정부는 쿠바를 떠날 수 있는 자유를 자국 국민들에게 허용하였고, 이로 인해 10만명이 넘는 난민이 미국 마이애미로 이주하였다. 이 사건을 통해 마이애미 내 쿠바인의 수가 20% 증가하여 마이애미시 내 전체 인구의 약 7%를 차지하게 되었다. 이러한 쿠바 난민의 플로리다 주 대량 이민 사건을 마리엘 보트 리프트 사건이라고 한다.<sup>11)</sup>

쿠바 난민은 주로 미숙련 노동력이었으므로, 도시 내 생산요소 중

---

11) 위키피디아 Mariel Boat Lift [http://en.wikipedia.org/wiki/Mariel\\_boatlift](http://en.wikipedia.org/wiki/Mariel_boatlift) (검색일: 2011.8.10)

미숙련 노동력의 비율이 갑자기 높아졌다. 이러한 특정 생산요소의 급격한 증가는 마이애미의 산업구조에 충격을 주었고, 미국 전반적으로 노동집약적인 산업인 의류 산업이 쇠퇴할 동안 마이애미 내 의류 산업<sup>12)</sup>은 그 수준을 유지할 수 있었다. <그림 4>를 보면 1980년 이후 3년간은 의류산업에서 일인당 실질 부가가치 생산량이 마이애미가 타 도시에 낮았지만 그 후 10년 넘는 기간 마이애미가 타 도시 보다 높은 일인당 부가가치 생산량을 유지하였다. 이는 ‘마리엘 보트 리프트’ 사건으로 인한 급속한 노동력의 증가가 자본의 이동이 고정된 3년 정도의 단기간에는 일인당 생산량을 낮추는 역할을 하였지만, 4년 쯤 부터는 비교우위가 높아진 의류산업으로 자본 등의 관련 생산요소가 이동하여 일인당 생산량을 높인 것으로 해석할 수 있다.

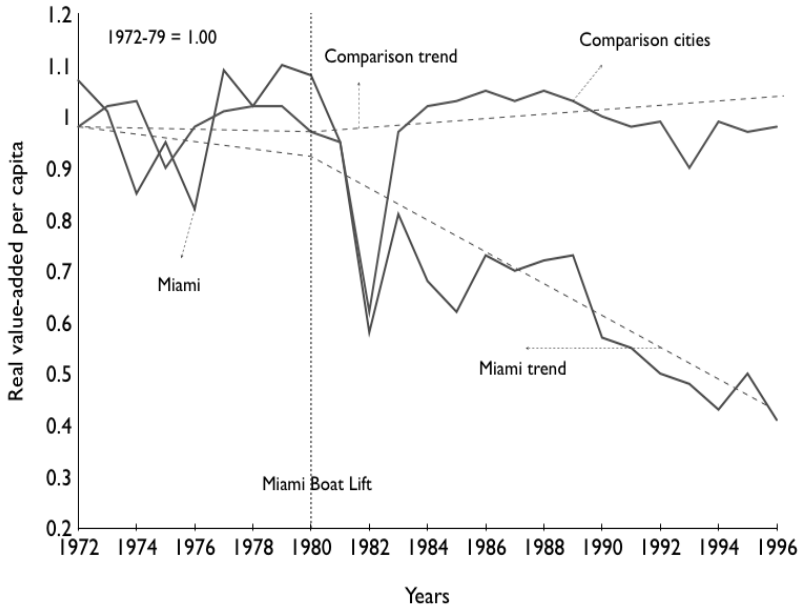


\* 출처: Ethan Lewis, 2004, "How did the Miami Labor Market Absorb the Mariel Immigrants?" *Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper No. 04-3*, 34p.

<그림 4> 마이애미와 타 도시에서의 의류 산업 일인당 부가가치 생산량 변화

12) 의류산업은 미숙련 노동력을 주요 생산요소로 하는 노동집약적 산업이다.

반면 고기술 산업군의 경우 미국 내 다른 도시들은 일인당 실질 부가가치 생산량을 일정하게 유지할 동안 마이애미는 관련 산업의 일인당 생산량이 급속히 하락하였다. 미숙련 노동력의 증가가 자본과 같은 다른 생산요소를 의류산업과 같은 노동집약적 산업으로 이동시켰기에 고기술 산업의 경쟁력이 낮아진 것이다.<sup>13)</sup> 이러한 현상은 르빈스키 이론으로 해석할 수 있다. 국가 내 특정 생산요소가 증가하면 그 생산요소를 집중적으로 사용하는 산업의 산출량이 증가하고 다른 산업의 산출량이 감소한 것은 이론의 예상과 일치한다.



\* 출처: Ethan Lewis, 2004, "How did the Miami Labor Market Absorb the Mariel Immigrants?" *Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper No. 04-3*, 37p.

〈그림 5〉 마이애미와 타 도시에서 고기술 산업의 일인당 부가가치 생산량 변화

13) 마이애미 내 자본이 고기술 산업에서 노동집약적 산업으로 이동한 점도 있지만, 쿠바 난민의 유입으로 인해 상대적으로 많은 자본을 가지고 있던 백인이 타도시로 이주하여 마이애미 내 자본 유출이 발생한 부분도 존재한다.



→ 한반도 통일과 노동집약적 산업 ←

북한의 경제활동인구는 1,102만 8천여명<sup>14)</sup>이다. 남한의 경제활동인구인 1,422만명의 77.5%에 달하는 북한 경제활동 인구 중 일부만 남한으로 건너와도 남한 내 노동시장에 가할 충격은 상당하다. 12만 5천명의 쿠바 난민이 마이애미 산업 구조에 미친 영향을 생각해 보면 수백만 북한 노동력의 이동이 가져올 변화의 압력은 결코 가볍지 않다. 북한의 낙후된 경제사정으로 인해 북한 노동력의 대부분은 충분히 교육받지 못한 미숙련 노동력이다. 이러한 미숙련 노동력의 대규모 남한 이주는 마이애미 경제에서와 같이 미숙련 노동력을 주요 생산요소로 사용하는 노동집약적 산업의 산출량을 늘리고, 그 외 타 산업의 산출량을 줄이는 압력으로 작용할 것이다.

노동집약적 산업의 산출량 증가는 곧 관련 산업의 매출액 증가로 이어진다. 노동집약적 산업의 산출량이 증가해도 전 세계 시장에서 통일한국의 노동집약적 산업의 생산물이 가지는 비중이 크지 않으므로 산출물의 시장가격에 큰 영향을 미치기 힘들다. 매출액의 증가는 영업레버리지 효과와 재무레버리지 효과에 의해 매출액 증가 비율 이상의 영업이익 증가를 가져올 것이다.<sup>15)</sup> 따라서 노동집약적 산업의 산출량의 증가는 단순히 매출액의 증가만을 가져오지 않고, 관련 산업에 더 높은 비율의 영업이익의 증가를 가져오게 될 것이다.

반면 일정 기간이 지나 산업 간 자본의 이동이 가능해지면, 노동집약적 산업으로 노동뿐만 아니라 자본도 이동하게 된다. 따라서 남한의 자본집약적 산업은 마이애미의 고기술 산업군과 마찬가지로 산출량의 하락을 경험할 수 있다. 통일이 단순히 노동력을 증가시키는 것을 넘어 산업 간 생산요소를 재배치시켜, 산업구조 전반에 전환 압력이

14) 통계청 북한통계 <http://www.kosis.kr/bukhan>(검색일 : 2011.7.31)

15) 기업의 비용 항목 중 고정비용이 있을 경우, 공헌이익이 고정비용을 넘어서는 손익분기점 이후부터 매출액의 증가가 높은 비율로 바로 영업이익의 증가로 이어진다. 고정비용이 일종의 지렛대 역할을 하여 매출액의 변동비율에 비해 영업이익의 변동비율을 더 높이는 역할을 하는데 이를 영업레버리지 효과라 한다. 재무레버리지 효과는 고정비용인 이자비용이 마찬가지로 지렛대 역할을 하여 매출액의 변동 비율보다 더 높은 비율로 영업이익이 변동하게 된다. 결국 레버리지 효과란 매출액의 변동비율보다 영업이익의 변동비율을 더 크게하는 효과를 말한다.

될 수 있는 것이다. 현재 한국의 산업구조는 반도체·자동차·조선과 같은 자본집약적 산업 중심의 수출 지향적인 구조를 지니고 있다. 이러한 산업 구조는 북한 미숙련 노동력의 급격한 증가로 인한 노동-자본 간 비율 변화로 타격을 입을 수 있는 형태이다.

통일한국에서 대량의 북한 미숙련 노동력의 유입은 곧바로 실업의 증가를 야기할 것이다. 이러한 실업을 줄이기 위해서는 노동집약적 산업의 성장이 필요하다. 반면 노동집약적 산업의 성장을 위해 기존 자본집약적인 산업에서 자본이 유출된다면 남한의 주요 산업이 타격을 입게 된다. 결국 북한 노동력의 실업률 하락과 기존 주요 산업 보호 사이에 정책적 딜레마에 빠지게 될 것이다.

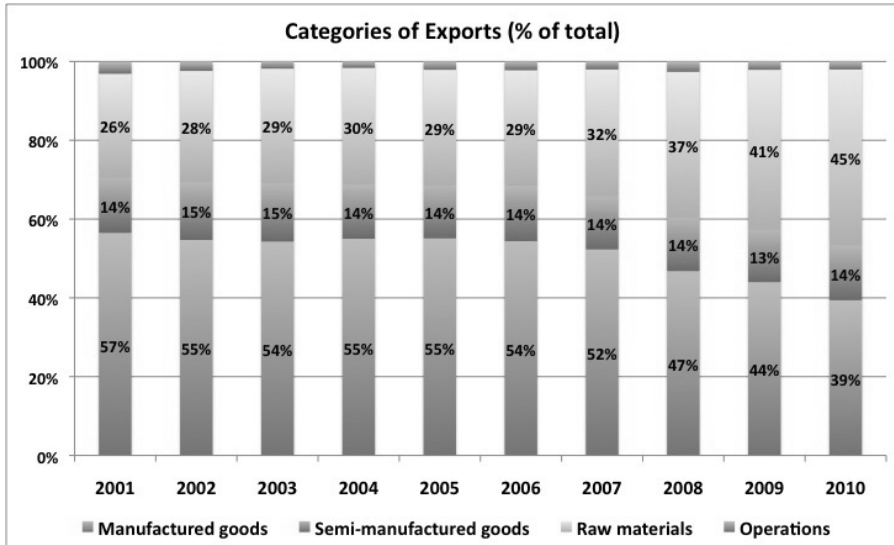
## 2) 지하자원 개발 산업의 반사적 이익

### → 화란병 ←

‘화란병’이란 1960년대 네덜란드 북해에서 막대한 양의 천연가스가 발견된 후 네덜란드 내 산업의 변화와 관련된 용어이다. 천연가스의 발견으로 네덜란드 내 자원이 가스 생산 분야로 이동함에 따라 제조업이 심각하게 위축되는 후유증이 나타났다. 이와 같이 천연자원의 발견으로 인해 수출산업과 같은 전통적인 공업부문이 심각하게 위축되는 현상을 화란병이라고 한다. 화란병은 네덜란드뿐만 아니라 천연자원이 대규모로 발견된 여러 나라에서 나타났었다. 2000년 대 초반 칠레의 구리 광산이 대규모로 개발되면서 칠레 내 타 산업이 위축되었던 현상이 나타났었고(Ruehle et al, 2011: 78), 2000년 대 아제르바이잔에서 대량의 유전 개발로 아제르바이잔의 수출산업이 위축되었던 적도 있다.<sup>16)</sup> 마찬가지로 오스트레일리아의 광산 산업이 급속히 성장하면서 제조업이 타격을 입은 경우도 있다.<sup>17)</sup> 브라질의 경우도 석유 등의 천연자원이 지속적으로 개발되면서 2000년 대 들어 제조업의 수출 비중이 20%나 하락하는 현상이 발생하였다.

16) “Boom and gloom.” *The Economist*, March 3, 2007.

17) “Mining boom could bust us.” *The Age*, November 11, 2007.



\* 출처 : 이머징마켓뮤징닷컴 [emergingmarketmusings.com](http://emergingmarketmusings.com)

〈그림 6〉 브라질 수출액의 산업별 구성 비율 변화

이러한 화란병이 나타나는 메커니즘은 다양하다. 변동환율제도를 가지고 있고 수출입이 자유로운 국가의 경우 천연자원의 수출이 자국 화폐가치를 높여 자국 내 제조업의 가격 경쟁력을 저하시킨다. 이렇게 수출 제조업의 경쟁력 하락은 노동력과 자본과 같은 생산요소를 제조업에서 이탈시켜 천연자원 생산 산업으로 이동시킨다. 변동환율제도를 가지고 있지 않을 경우, 천연자원 개발과 관련된 산업의 성장으로 인해 자국 내 생산요소의 가격이 올라간다. 따라서 제조업과 같은 전통 산업의 채산성과 경쟁력이 떨어져 기존 산업이 위축되는 현상이 발생하게 되는 것이다. 생산요소 중 하나인 토지에는 토지 그 자체 외에 광석·석유·산림 등 일체의 천연자원이 포함된다.<sup>18)</sup> 이렇게 토지와 같은 특정 생산요소의 급격한 증가는 관련 산업의 성장을 가져오고, 이러한 산업의 성장이 타 산업군에서 자본과 노동과 같은 다른 생산요소 또한 가져와 타 산업군이 위축되는 것이다.

18) 네이버 백과사전 '생산요소' 검색 <http://100.naver.com/100.nhn?docid=88354>(검색일 : 2011.7.30)

## → 한반도 통일과 지하자원 개발 산업 ←

북한은 지하자원이 남한에 비해 풍부하다. 북한 부존자원의 잠재적 가치는 남한에 비해 24배로 추정되며, 200여 종의 광물이 경제적으로 유용할 것으로 평가된다. 특히 남한의 수입의존도가 높은 금·은·구리·철 등의 광물자원이 많이 매장되어 있다. 하지만 북한의 광산 생산설비의 노후화와 에너지와 기자재 부족 등으로 인해 금·은·철·석탄과 같은 지하자원들의 생산 실적이 좋지 못하다(김영운, 2005 : 53-58).

통일이 되면 남한의 풍부한 자본과 전력 에너지·기술 등이 북한 광산·탄광 등에 투입 될 것이다. 따라서 낙후된 설비로 인해 채산성이 맞지 않았던 북한의 광산 등이 재개발이 되고, 자원 채굴이 활성화될 것이다. <표 3>에서 보듯이 북한 광물의 잠재가치는 2000조원에 달한다.

〈표 3〉 남북한 지하자원 매장량과 잠재가치 비교

광종	품위	단위	매장량		잠재가치(억원)		남한의 수입 의존율(%)
			남한	북한	남한	북한	
금	금속 (Au100)	천톤	0.030	1-2	4,690	234,500	98.49
은	금속 (Ag100)	천톤	1.175	3-5	2,960	10,077	87.54
구리	금속 (Cu100)	천톤	41	2,155	551	28,961	100
납	금속 (Pb100)	천톤	305	6,600	1,174	23,095	99.96
아연	금속 (Zn100)	천만톤	0.044	1-2	2,648	90,273	100
철	Fe 50	억톤	0.197	20-40	4,849	738,426	99.49
석회석	각급	억톤	65,478	1,000	652,486	9,964,965	0.65
마그네사이트	MgO 45	억톤	-	30-40	-	1,260,000	100
무연탄	각급	억톤	3,353	117	247,216	8,626,368	57.09
유연탄	각급	억톤	-	30	-	1,853,400	100

20여종 광물의 잠재가치 합계 : 남한 950,297억원/북한 22,875,343억원(북/남 : 24배)

\* 출처 : 강장오, 2008, “북한지하자원 남북 공동 개발에 의한 경제적 기대 효과.” 연세대학교 경제대학원 석사학위논문, 11쪽에서 재인용

이러한 잠재가치를 지닌 지하자원에 남한의 자본이 투입될 수 있는 환경이 통일로 인해 조성된다면 남한 내 대규모 지하자원이 발견된 것과 같은 현상이 발생한다. 결국 화란병 현상이 통일로 인해 남한 산업계에 발생할 수 있는 것이다.

북한 지하자원의 채산성과 매장량이 화란병을 경험했던, 아제르바이잔·호주·브라질 등과 비교하여 충분하지 않을 수도 있다. 또한 남한의 수출지향적인 제조업의 경쟁력 또한 충분히 강하여 북한 지하자원 개발의 여파를 이겨낼 여지도 많다. 하지만 분명 북한의 풍부한 지하자원은 남한의 자본과 기타 생산요소를 흡수하는 역할을 할 것이다. 이로 인해 기존 수출 중심의 전통 산업이 어느 정도 피해를 입을 가능성이 높다.

통일로 인해 남한은 미숙련 노동력과 지하 자원이라는 특정 생산요소가 급증하는 현상을 경험한다. 립진스키 정리 등의 이론적 분석과 과거 다른 국가의 경제적 현상을 분석해 보면 이러한 특정 생산요소의 급증은 남한의 산업구조에 충격을 가할 것이다. 노동집약적 산업과 자원개발 산업이 통일 정책으로 인한 반사적 이익을 거둘 가능성이 높은 반면 다른 산업 군은 생산요소의 이탈로 산출량이 줄어드는 여파를 맞을 것이다.

이러한 산업구조적인 변화 압력을 충분히 인지하지 못하고 통일 정책을 실시한다면 통일로 인해 경제적 손실을 입을 산업군과 관련된 국민들이 통일정책에 반감을 가질 것이다. 반면 산업구조의 변화 압력을 완화하는 방향으로 재정 정책을 실시하여 통일재원을 마련한다면, 통일재원 마련과 통일의 경제적 충격 완화라는 두 가지 정책 목표를 동시에 충족시킬 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 경제적 파급 효과를 반영한 통일재원 마련 방안

앞서 통일의 경제적 파급효과로 노동·자본 생산요소 간 부의 재분배 효과와 산업구조의 전환 압력에 대해 논의했다. 이러한 통일의 불균등한 경제적 파급효과는 과거 독일 재통일의 사례나 신대륙 이민의 역사적

경험, 그리고 마리엘 보트 사건을 통한 마이애미 산업구조 변화와 화란병 현상 등을 통해 볼 때 한반도 통일과정상 현실에서 발생할 가능성이 높다.

위와 같은 예측을 비추어 볼 때, 어떠한 방법으로 통일재원을 마련하는 것이 국민들에게 통일 과정의 정당성을 강화할 것인지 탐구해 볼 필요가 있다. 단순히 생각해 보면 통일과정에서 더 많이 이득을 보는 단체나 개인은 더 많은 통일재원을 부담해야 하며, 상대적으로 손해를 보는 단체나 개인은 재원 부담 정도가 경감되어야 할 것이다. 하지만 제도적으로 국가 재정을 충당하는 방법은 법적으로 엄격히 정해져 있고, 제도적으로 노동소득·자본소득 등을 따로 분리해서 과세하는 것이 쉽지 않다. 그리고 산업군별로 따로 재원 조달을 할 수 있는 방안도 많지 않다.

민주주의 국가에서 재산권의 침해는 개인 기본권의 침해로 보기 때문에, 법적으로 엄격히 정해진 요건이 충족되었을 때만 국가가 법의 집행을 통해 재정을 충당할 수 있다. 국가가 재정을 충당하는 방식으로 대표적인 것이 조세인데, 이 또한 조세법률주의의 원칙에 따라 법적으로 엄격한 요건을 갖추어야지만 국가가 과세할 수 있게 되어 있는 것이다. 경제학적 논리에 의해 추론한 통일의 자본서비스 시장 가격 상승 효과와 같은 것은 현 조세법상 명확히 입법화된 과세 대상이 아니다. 따라서 경제적 논리에 의해 추론된 통일의 경제효과를 조세법상의 과세 대상과 일치시키기 위해서는 조세법의 기술적인 논리 구조 속에 경제학적 개념의 자본과 유사한 항목을 찾아 이 항목의 실질세율을 높일 것을 연구해 보아야 한다.

그리고 정부의 재원 조달 방안 중에 일반적으로 많이 쓰는 것이 부담금이다. 부담금은 부담금 관리기본법 제2조가 정의하는 바와 같이 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금, 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전 지급 의무”를 말한다. 과거에는 부담금이란 특정한 공익사업과의 특별한 이해관계를 중시하여 부담금의 개념요소로서 반대급부 관련성을 중시하였으나, 현행 부담금 관리기본법은 이를 배제하여

이 법의 적용범위를 넓히고 있다(박중수, 2010:196). 이렇게 부담금의 반대급부 요건이 약화되고 부담금 관련법의 적용범위가 넓어짐으로 인해 부담금이 통일재원 마련 방안 중의 하나로 충분히 고려될 수 있게 되었다. 부담금은 법적으로 조세보다 대상범위를 제한적으로 적용할 수 있고 재원의 용도를 특정하여 사용할 수 있다는 점에서 조세보다 유연한 재원조달 방안이다. 이러한 유연성으로 인해 통일의 경제적 효과의 불균등한 분배를 고려한 재원 조달 방안으로 매력적이다. 그리고 조세와 같이 복잡한 절차나 법률관계를 고려하지 않아도 되는 행정적 편의가 있다(박중수, 2010:187). 반면 공익사업과의 특별한 이해관계를 요구하는 등 특별한 법률관계를 요구하고 특정인이나 단체에만 부과할 수 있는 좁은 적용범위로 인해 통일이라는 광범위한 행정 사업의 재원 조달 방안으로 적절하지 않다는 의견도 있을 수 있다. 통일은 국민 모두에게 영향을 미치므로 특정인에게 그 재원을 조달하게 하는 것은 법률요건을 성립시키지 않는다는 것이다(박중수, 2010:197). 하지만 통일의 경제적 효과 중에서 북한 노동력의 유입으로 인한 노동집약적 산업의 산출량 증대 효과와 북한 지하자원의 개발로 발생할 화관병 현상으로 인한 자원개발 산업의 반사적 이익 등은 특정 산업군의 기업이 통일 과정 중 공동시장 형성이라는 특정 정책과 특별 이해관계를 가진다고 볼 수 있다.

이렇게 조세와 부담금 두 가지 분야에서 통일의 불균등한 경제적 파급 효과를 반영한 재원조달을 할 수 있다. 이 외에도 통일기금과 같은 기금을 통한 재원 마련이나 국채 발행을 통한 재원조달 방안, 그리고 정부소유 재산 매각과 복권 발행 등의 방법으로도 통일비용을 충당할 수 있지만 통일의 불균등한 경제적 효과를 감안하여 재원을 조달하는 방법으로는 적절치 않다. 기금과 국채 발행, 국가재산 매각, 그리고 복권 발행 방식 모두 재원의 부담 주체가 특정되지 않기 때문이다. 다만 균등한 통일의 경제적 파급효과 또한 존재하므로 국채·기금·재산 매각 등의 방안은 막대한 통일재원을 마련하는 방안 중 하나로는 충분히 고려되어야 한다. 다만 조세와 부담금이라는 두 가지 방식이 재원 조달 주체를 특정해, ‘생산요소별 부의 재분배 효과’와 ‘산업 구조 변화 압력’을 상쇄할 수 있는 적절한 방안이 될 것이다.

## 1. 생산요소별 소득 변화 효과를 반영한 자원 조달 방안

조세는 모든 국민에게 광범위한 효과를 미치는 자원 조달 방안이다. 생산요소는 전국민이 일정 부분 가지고 있는 일반적인 세원이다. 따라서 부담금과 같은 특정 집단에게 추징하는 조달 방안 보다는 조세가 생산요소가 과세 대상일 경우 더 적합한 방안이다. 이러한 조세 중에서 세수 규모가 큰 법인세, 소득세와 재산에 과세하는 재산세·종합부동산세가 본 연구에서 주로 고려될 조세이다.

앞의 분석에서 자본 소득자에게 근로소득자의 부가 동일로 인해 이전할 것이라고 예측했다. 따라서 응익부담의 원칙을 통해 볼 때, 동일비용은 자본·토지 소득자가 근로소득자에 비해 상대적으로 더 많이 부담을 하여야 한다. 이들 생산요소 소득을 과세 대상으로 하는 조세로 법인세·소득세·재산세·종합부동산세를 들 수 있다.

법인세의 경우 대부분의 세수는 사단법인인 주식회사에서 나온다. 신고된 모든 법인의 당기순익 총계인 160조 2,876억원 중에서 주식회사의 당기순이익의 총계는 155조 9,232억원으로 그 비중이 97.27%에 달한다(국세청, 2010, 461). 주식회사는 자연인이 모여 만든 인적단체이지만 설립 필수요건으로 자본금이 있고 대규모 투자가 필요한 기업이 주로 택하는 형태인 만큼 물질 성질을 강하게 가지고 있다. 따라서 법인의 이익에 매기는 법인세는 개인이 투자한 자본의 투자이익에 과세하는 조세이므로 자본소득<sup>19)</sup>을 추징하는 성질이 있다고 보아야 한다. 주식회사의 주주가 그 회사의 노동자로 근무하면서 노동의 대가로 배당을 받지는 않으므로 주주와 임직원이 분리되어 있는 현대의 주식회사 구조상 주주에게 돌아가는 이익은 대부분이 투자금액에 대한 자본소득이다. 합명회사와 같이 노동이 출자의 대상이 되고, 노동소득이 법인의 소득으로 집계되는 법인의 형태도 있지만 대부분의 법인세는 주식회사에서 나오므로 법인세와 자본소득 간의 상관관계는 높다. 따라서 자본의

19) 본 연구에서 자본소득은 넓은 의미의 자본소득을 말한다. 넓은 의미의 자본소득(Capital gain)이란 생산된 물질 자원만을 의미하는 좁은 의미의 자본에서 자연에 기본적으로 존재하는 토지 등의 자연자원을 포함한 소득을 말한다(Sullivan et al, 2003 : 268).



한계생산 증대로 인한 자본 소득 증가분을 가져가는 자본 소득자에게 추가과세를 하기에 법인세의 증세가 적절한 방안이다. 법인세의 증세 방안은 단순히 세율을 높여서 일반회계에 집계되는 예산을 늘리는 것 보다는 독일의 경우와 같이 부가세의 형식으로 새로운 목적세를 신설해 특별회계로 관리하는 것이 재원을 투명하게 관리하기에 효과적이다 (박종수, 2010: 199).

그리고 법인세의 익금항목 중 토지소득과 관련된 것으로 임대보증금 등에 대한 간주익금이 있다. 이러한 간주익금은 법인의 소득(익금)으로 잡혀야 할 부동산 임대 보증금이나 전세금이 회계 처리에 의해 익금이 되지 않고 부채로 잡혀 익금으로 잡히는 임대료와 형평성을 맞추기 위해 만든 제도이다. 같은 건물을 임대하더라도 매월 임대료를 받으면 익금이 되는 반면 전세를 받고 전세자금으로 명시적인 이자·배당을 받는 곳에 투자하지 않으면 익금이 되지 않는 문제를 해결하기 위한 제도이다. 이는 전세금등을 받는 경우 전세금에 국세청이 정한 정기에금이자율 만큼의 자본소득이 있다고 간주하고 익금으로 처리하는 제도이다(임상엽 외, 2010: 208). 이러한 제도는 법인세의 과세 대상 중 특별하게 토지 임대소득을 그 대상으로 하는 것으로 이 제도를 활용하여 토지임대소득에 추가적인 과세를 할 수 있다. 간주익금의 계산식<sup>20)</sup>에서 임대용 부동산의 건설비 상당액의 적수를 차감하는 것을 차감하지 않고 정기에금이자율을 정기대출이자율로 변경하여 토지임대소득의 암묵적인 소득에 실질세율을 높여야 한다. 위와 같은 임대보증금 등에 관한 간주익금 제도는 소득세 에도 유사하게 적용되어 있으므로 법인세의 간주익금과 같이 건설비 적수를 차감하지 않고 정기에금이 아닌 대출금리를 적용해 익금 금액을 추계하여야 한다. 이를 통해 법인세 속에 토지 소득에 합리적인 방식으로 추가 과세를 할 수 있다.

소득세의 경우 법인세 보다는 자본소득을 분리해 내는 것이 쉽지 않다. 법인세는 그 자체가 자본소득의 성격을 가지고 있지만 소득세의 경우 개인이 버는 모든 소득을 합쳐서 과세하는 형태이므로 다양한 성격의 소득이 섞여 있다. 특히 노동소득이 소득세의 중요한 부분을

20) 간주익금 =  $\left[ \frac{\text{해당 사업연도의 임대용 부동산의 보증금 등의 적수}}{\text{건설비 상당액의 적수}} \right] \times \frac{1}{365} \times \text{정기에금이자율} - \text{금융수익}$

차지한다. 따라서 단순히 소득세율을 높이는 것은 통일의 경제적 파급 효과를 감안하지 않은 방식이다. 소득세의 기본 구조는 배당·이자·근로·사업·연금·기타 소득을 합쳐 누진하여 종합소득세를 내며, 퇴직소득세와 양도소득세는 종합소득세와는 별도로 과세·납세한다.

이중에서 자본소득에 연관이 있는 항목은 배당소득·이자소득과 사업소득·기타소득 중 일부이다. 기타 소득은 다양한 소득 원천을 과세대상으로 하는 조세인데, 그 중에서 저작권에 대한 대가·산업재산권의 양도와 대여에 대한 대가·지역권·지상권 대여에 대한 대가·재산권에 관한 계약의 손해배상·문예창작소득 등 무형 자산으로 자본으로 볼 수 있는 것과 관련된 소득들이 자본소득과 토지소득과 관련이 있다. 소득세의 계산구조 상 4,000만원 이하의 이자·배당 소득, 경마 당첨금 등의 기타 소득 같이 분리과세 되는 것 외에 나머지는 총합하여 종합소득세로 동일한 세율로 과세가 된다. 따라서 자본소득·노동소득·토지임대소득 등이 다 같이 합산되어 과세가 되므로 그 중에서 넓은 의미의 자본소득에만 따로 더 높은 실질 세율을 적용하는 것은 소득세법의 전면적인 개정이 없으면 쉽지 않다.

그러나 그중에서 이자·배당 소득은 소득금액이 4,000만원 이하의 경우 분리 과세되어 일괄적으로 14%의 세율이 적용된다.<sup>21)</sup> 이자·배당 소득의 경우 전형적인 자본소득이므로 분리 과세가 되는 이들 소득의 14% 세율을 16~17%로 상향한다면 자본소득에 대한 추가적인 실질 과세가 가능하다. 소득세제 속에 다양하게 섞여 있는 자본소득을 따로 분리해 내기가 쉽지 않다면 따로 분리해 내기 쉬운 노동소득만을 별도로 소득 공제 혜택을 주고 전반적인 소득세를 인상하는 것을 고려해 볼 수 있다. 소득세 속의 노동소득은 근로소득으로 과세된다. 따라서 현행 근로소득 공제제도를 활용해 현행 근로소득 공제수준에서 공제비율을 높인 다음 전반적인 종합소득세에 통일재원을 위한 부가세를 부과한다면 노동소득의 실질 세율을 높이지 않으면서 자본소득에 추가 과세할 수 있을 것이다. 사업소득과 기타소득 중에 노동소득의 성격을 지니는 소득도 있을 수 있지만 모든 소득의 성격을 노동·자본소득으로 분류하고

21) 소득세법의 분리과세 세율 14%에 주민세 10%가 더해서 실질적으로는 15.4%의 세금이 이자에 붙게 된다.

일일이 과세할 수는 없으므로 일정부분 분리가 명확하게 되지 않는 소득은 통일의 광범위한 파급효과를 인정해 추가 과세가 되어도 과세 정당성 문제가 불거지지 않을 것이다.

양도소득세는 종합소득세와 별도로 신고·납부되는 조세로 그 체계가 많이 다르다. 소득세법 94조에 따르면 양도소득이란 개인이 해당 과세기간에 일정한 자산의 양도로 발생하는 소득이다. 이러한 양도소득은 세법 개념상 ‘자본이득’에 속한다. 자본이득이란 자본적 자산의 가치 상승에 따라 얻는 보유이익으로서, 실현된 자본이득과 미실현 자본이득으로 나누어진다. 이 중에서 양도소득세는 경제적 거래로 인해 현금화한, 즉 실현된 자본이득에 과세를 하는 것이다(임상엽 외, 2010: 960). 세법 개념상 ‘자본이득’과 경제학적 개념인 ‘자본소득’은 유사하다. 경제학적으로 자본의 사용대가인 자본소득 중 미래의 자본소득을 현재가치로 할인하여 그 가치가 결정된 것이 자본의 가격이다. 이 가격이 세법상 자본적 자산의 시가로 평가되고 시가의 차액이 곧 자본이득이기 때문이다. 결국 양도소득세는 미래의 자본소득을 현재가치로 할인한 시가로 평가받고 거래되는 과정에서 발생하는 차액을 과세대상으로 하므로 자본소득에 대한 조세라고 볼 수 있다. 또한 소득세법 94조에서 기술한 ‘일정한 자산’에는 유가증권뿐만 아니라 부동산 및 이에 준하는 것을 그 범위로 하는데, 토지와 건물·부동산에 관한 권리·영업권과 특정한 요건을 만족하는 주식 그리고 유가증권 등 다양한 자산을 그 과세 대상으로 지정하고 있다. 따라서 자본뿐만 아니라 토지 또한 양도소득세의 과세 대상이 되는 것이다.

통일의 경제적 효과로 인한 자본소득과 토지소득 상승효과가 곧 관련 자산의 시가 상승으로 나타난다. 여기에 과세를 한다면 효과적으로 통일의 경제적 효과를 통일재원으로 환입할 수 있겠지만, 단순히 보유자산의 가치분이 상승한 것에 과세하는 것이 쉽지 않으므로 양도소득세는 거래로 인해 ‘실현된’ 이익만에 과세를 하는 것이다. 따라서 통일의 경제적 파급 효과로 인해 자본소득과 토지소득의 증가분에 과세하기 위해서는 양도소득세의 실질 세율을 높여야 한다. 실질 세율을 높이기 위해 양도소득세제에 존재하는 장기보유특별공제와 같은 공제 비율을 줄이고 세율을 높여야 한다.

미실현자본이익을 과세할 수 있는 조세는 재산세와 종합부동산세가 있다. 지방세법 제105조에 따르면 재산세는 토지·건축물·주택·선박 및 항공기의 보유에 대하여 그 보유자에게 부과하는 시·군세이다. 과세대상의 가치는 시가표준액으로 결정하며 시가표준액은 상당부분 정부가 발표하는 공시지가와 공시가액으로 결정한다. 이러한 시가표준액은 주변 유사토지의 시장가격을 참고하므로 경제학적 의미의 미래 자본소득의 현재가치와 유사하다. 선박 및 항공기의 과세표준 또한 적절한 감가상각 비율을 적용해 합리적인 방법으로 경제적 가치를 감안하여 산정한다. 따라서 재산세의 과세대상은 자본소득 미실현분으로 볼 수 있다.

종합부동산세는 부동산에 대해 1차로 시·군에서 재산세를 부과하고, 고액의 부동산 보유에 대해 2차로 국가에서 부과하는 조세로 항공기와 선박과 같은 동산을 제외하면 재산세와 과세대상이 동일하다. 고액의 부동산에 추가로 조세부담을 시키는 것으로 경제적인 효과는 재산세와 일치한다. 재산세·종합부동산세 모두 현재가치로 환산된 자본·토지소득의 가치 상승분 중 미실현이익에 과세가 되는 것이므로 통일로 인한 미래 자본·토지소득 상승분이 재산세·종합부동산세 과세대상의 가치상승으로 연결될 것이다. 이러한 가치상승분에 추가과세를 한다면 통일의 불균등한 경제적 효과로 인해 자본에 부가 이전되는 부분 중 일부를 환수하는 효과를 얻을 수 있다.

재산세와 종합부동산세를 통해 현재가치로 환산된 미래 자본소득을 통일재원으로 환산하기 위해서는 과세대상에 대한 실질세율을 높여야 한다. 실질세율을 높이기 위한 방법으로 기존 재산세·종합부동산세 과표에 2~3% 정도 실질조세 부담을 높일 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 10~15% 부가세를 통일세 등의 명목으로 추가 징수하여야 한다. 목적세로 부가세를 징수하는 방식은 기존 세법 체계를 바꿀 필요가 없어 조세납부 협력 비용을 줄일 수 있고, 조달된 자원을 특별회계로 집계하여 투명한 예산집행에 도움이 된다. 하지만 부가세라는 신설 조세가 입법화되므로 조세저항이 생기기 쉽다.

반면 기존 조세 납세 체계에서 실질세율을 줄이는 역할을 하지만 그 존재 이유가 논리적으로 설명되기 어려운 항목을 없애 실질세율을 높인다면 부가세를 신설하는 것보다 조세저항이 적게 생긴다. 새로운

조세를 신설하는 것보다는 현행 체제에서 불합리하게 실질세율을 낮추는 제도를 변경하는 것이 심리적으로 덜 부정적으로 다가오기 때문이다. 위와 같이 존재 이유가 세법 논리체계상 명확하지 않으면서 실질세율을 낮추는 역할을 하는 것이 재산세 과세표준 산출식<sup>22)</sup>에서 ‘공정시장가액비율’이다. 공정시장가액비율이란 재산세 과세표준을 구할 때 시가표준액에 곱하는 비율로서 시가표준액의 약 70% 정도에서 재산세 과세표준이 정해지게 하는 역할을 한다. 곧 과세표준을 줄여 실질적으로 과세되는 산출세액을 줄이는 역할을 하는 것이다. 종합부동산세 과세표준 산출식에도 재산세와 같이 ‘공정시장가액비율’이 존재한다. 종합부동산세의 공정시장가액비율은 75~80%이다. 이 또한 종합부동산세의 실질세율을 줄이는 역할을 한다. 이러한 재산세의 ‘과세표준액 적용비율’과 종합부동산세의 ‘공정시장가액비율’과 같이 별다른 이유없이 실질세율을 줄이는 역할을 하였던 항목을 삭제하거나 그 비율을 90%선까지 높인다면 부가세 신설 방식보다는 적은 조세저항에 직면하면서 자본소득과 토지소득에 대한 실질세율을 높일 수 있다.

앞서 언급한 법인세·소득세·재산세·종합부동산세 외에도 부가가치세·레저세·자동차세 등 다양한 조세가 있지만, 그 조세의 성격이 자본소득에 일대일로 대응하지 않거나 전체 재정에 차지하는 비중이 미미한 것들은 따로 분석의 대상에서 제외하였다. 물론 막대한 통일 비용을 마련하기 위해 전반적인 조세 부담률을 높일 필요성이 있으므로 이들 조세들 또한 실질세율을 높일 필요성이 있지만, 통일의 불균등한 경제적 효과와 관련이 있는 소득을 그 과세대상으로 하는 조세는 아니므로 본 연구의 대상은 아니다.

자본소득은 상당히 광범위한 소득을 지칭하므로 부담금과 같이 특별 이해관계를 가지는 당사자에게 채원 조달 책임을 묻는 방식은 적용되기 어렵다. 따라서 그 적용대상과 효과가 광범위한 조세를 중심으로 생산요소별 소득재분배 효과를 상쇄하면서 동시에 통일재원을 마련할 방안을 찾아보았다. 특히 법인세는 그 성격 자체가 자본소득적이므로 부가세를 신설하는 방식으로 실질세율을 높여야 한다. 소득세는 다양한 성격의

22) 재산세 과세표준 : ① 토지·건축물 : 시가표준액 × 70%(공정시장가액비율)  
 ② 주택 : 시가표준액 × 60%(공정시장가액비율)

소득을 망라하여 과세대상으로 삼고 있으므로, 그 중 노동소득인 근로소득만 근로소득 공제 비율을 높여 실질세율을 낮춘 뒤 부가세를 신설해 전반적인 세율은 높이는 방향으로 가는 것이 바람직하다. 또한 양도소득세는 실현된 자본이득에 과세하는 것이고 재산세·종합부동산세는 미실현된 자본이득에 과세하는 조세들로 경제학적으로 자본소득과 밀접한 관련이 있으므로 세율인상과 공정시장가액비율 인상을 통해 실질세율을 높여야 할 것이다.

통일재원 마련을 위해 법인세·소득세·재산세 등의 실질세율을 높여야겠지만 이 모든 조세를 각기 다른 기간 동안 상향하여 징수하여야 한다. 각 조세의 과세 대상의 성질이 달라 실질세율 인상으로 인한 부작용을 최소화하면서 통일재원을 마련하기 위해서는 각기 다른 기간이 적용되어야 하는 것이다. 먼저 법인세의 경우 세수 규모가 크고, 징수가 용이해 통일재원 마련에 필수적인 항목이지만 낙후된 북한 경제를 회생시키기 위해서는 기업의 적극적인 투자 또한 필요하다는 것을 감안해야 한다. 과도한 법인세율은 국내기업의 투자유인을 감소시키고 해외투자를 장려할 부작용이 있고, 외국법인에게는 통일한국에 투자할 투자 유인을 감소시킬 여지가 있다. 따라서 법인세의 부가세는 통일과정 초기 5년간만 법인세 산출세액의 25% 정도의 고율로 하고 5년 이후에는 차츰 5%씩 세율을 인하하여 장기적으로 부가세의 세율을 10% 정도로 낮게 유지하여야 한다. 기업은 직접투자 계획을 세울 때, 보통 5년 정도의 기간을 감안하여 장기투자를 한다. 따라서 5년 이내는 기업 투자의 입장에서는 비교적 단기라고 볼 수 있다. 막대한 통일재원 마련을 위해 필연적으로 고율의 세금을 매겨야겠지만 법인세의 경우 5년이라는 단기 동안에는 그 부작용이 제한적으로 나타날 것이다.

소득세는 부담 주체가 개인이라 기업보다는 세원의 유동성이 떨어진다. 따라서 법인세 보다는 부가세율 인하시기가 늦어도, 개인 소득의 해외 이전이나 노동시간 감축과 같은 부작용을 적게 겪을 것이다. 5년보다 늦은 8년 정도부터 부가세율을 인하하여도 충분할 것이다.

재산세와 종합부동산세의 경우 부동산이 주요 과세대상이라는 점에서 자산 이동성이 거의 없고, 공급의 가격탄력성 또한 매우 비탄력적이다. 따라서 이들 조세의 실질세율은 10년간 높게 유지하여도 공급량 감소와

같은 부작용은 타 조세보다 제한적일 것이다. 물론 재산보유세가 너무 높다면 부동산 관련 투자유인이 감소되어 부동산 투자가 침체될 수는 있다. 하지만 대부분의 사회간접자본의 투자주체는 정부이기에 조세로 인한 시장 인센티브 문제는 제한적으로 제기된다. 부동산 신규 건설 등은 장기간의 의사결정이므로, 10년 정도로 유지되는 재산보유세금 인상은 투자 의사결정에 결정적인 영향을 미치지 않을 것이다. 따라서 재산세와 종합부동산세의 경우 다른 조세보다 가장 장기간 고율의 세금을 유지하여도 될 것이다.

## 2. 산업구조 전환 압력 효과를 반영한 자원조달 방안

통일과정에서 북한 노동력의 유입은 남한 내 노동집약적인 산업의 국제적 비교우위를 높여주고, 산출량의 증가에 기여할 것이다. 또한 북한 지하자원의 개방은 남한 내 자원개발 산업에 반사적 이익을 가져올 것이다. 이러한 특정 산업군에 유리하게 적용되는 통일편익 중 일부를 통일재원으로 편입하기 위한 방안으로 조세는 적절하지 않다. 조세는 국가 재정 수요를 충족하기 위해 담세능력에 따라 부담하지만, 통일편익은 현재의 담세능력에 비례적으로 분배되지 않기 때문이다. 현재 노동집약적인 산업이나 자원개발 산업은 남한 내에서 담세능력이 큰 산업이 아니다. 그리고 조세의 방식은 특정 산업군을 지정하여 더 많은 세금을 걷는 것이 어렵다. 일시상각충당금이나 준비금의 형식으로 일시적으로 특정 산업군에 조세 이연을 시켜줄 수는 있지만, 이 또한 일시적인 이연에 불과해 경제적 혜택은 제한적이다.

이러한 조세의 단점으로 인해 현대 국가에서 활용하는 재정 충당 방식 중의 하나가 ‘부담금’이다. 위에서 언급한 바와 같이 부담금은 행정적 편의성과 유연성이라는 장점을 가지고 있다. 반면 부담금은 정책사업의 정당성이나 정책과제에 특정집단이 특별한 이해관계를 가질 것을 요건으로 하고 있어, 무분별한 국가 과세권 남용은 제한되고 있다. 부담금의 종류에는 수익자부담금·원인자부담금·손상자부담금이 있다.<sup>23)</sup> 그 중

23) 네이버 백과사전 ‘부담금’ 검색 <http://100.naver.com/100.nhn?docid=77887>(검색일 : 2011.8.30)

통일로 인한 경제적 효과를 얻는 산업은 통일의 원인자나 손상자로 볼 수 없고, 통일과정으로 인한 수익자로 보는 것이 합리적으로 본 논문에서 언급할 부담금은 수익자 부담금이 될 것이다.

경제적 통일의 과정 중에서 노동집약적 산업이 얻는 반사적 이익이 통일과정과 특별이해관계를 가질 만큼 긴밀한 관계를 가지고 있고, 경제적 통일 과정을 위한 정책이 정당성을 충족한다면 부담금이 통일재원의 한 방편으로 활용될 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 국제시장의 비교우위 결정 메커니즘과 립진스키 정리에 의한 산업구조 변동 효과로 인해 남한 내 노동 집약적 산업이 반사적 이익을 얻을 개연성은 높다. 이러한 이익의 근원은 북한 노동력의 남한으로의 유입이다. 이러한 변화를 초래하는 구체적 정책으로는 북한 인구의 남한 영토로의 이동 허용 정책(공동시장형성 정책)이다. 이 정책의 결과가 직접적으로 노동/자본간 상대적 비율의 변화를 초래하고 이것이 곧 특정 산업에 긍정적 영향을 미치므로 이 정책과 노동집약적 산업이 특별이해관계에 있다고 볼 만큼 충분히 긴밀한 관계를 형성한다고 볼 수 있다. 또한 경제적 통일 과정상 인적교류와 물적교류의 정당성은 당연히 입증되므로, 관련 법령만 입법이 된다면 부담금을 통한 통일재원 마련에는 법적 하자가 없다. 구체적으로 부담금을 부과하는 방식을 살펴보면, 북한 노동자를 고용한 노동집약적 기업은 고용허가를 받아야 하며 이러한 허가를 받기 위해서는 일인당 매달 일정한 금액을 부담금으로 납부하도록 하는 방식이 현실성이 있다. 이러한 정책은 북한 노동력의 남한 내 유입을 허용하는 정책으로 인해 얻을 반사적 이익 일부를 징수하는 조치이다.

물론 북한 노동력의 유입 허용 정책은 노동집약적 산업에만 특별이해관계를 형성하므로 부담금을 통해 마련될 재원의 크기는 한계가 있다. 다만, 통일의 경제적 효과가 불균등하게 각 산업에 영향을 미치는 것을 정부가 인지하고 있고 보정할 의지가 있다는 것을 보여준다는 점에서 통일 과정의 정당성을 높이는 정치적 역할도 부담금이 담당할 것이다.

다만, 독일 재통일의 사례에서 볼 수 있듯이 구공산권 실업률의 급격한 증가 문제도 간과할 수 없다. 국제 시장에 북한의 국내 시장이 개방된다면 국제 경쟁력을 오래 전에 상실하고 과고용되어 있는 북한 산업이 몰락할 수 있다. 이로 인해 방출되는 노동력을 흡수할 산업이 필요하다.



이러한 산업이 바로 노동집약적인 산업인데, 노동집약적인 산업에 부담금을 부과한다면 실업률 문제를 더욱 악화시킬 여지가 있다. 그렇다고 노동집약적 산업으로 기존산업의 자본이 이동하여, 남한의 주요 수출 산업이 타격을 입는 것을 방지할 수만은 없다. 이로 인해 정책적 딜레마가 형성된다.

이러한 딜레마를 타개하기 위해서는 북한 노동력의 남한 내 유입 비율만큼 자본증가가 필요하지만, 국내 자본의 축적만으로는 한계가 있다. 따라서 외국에서 자본을 유치하는 것이 필요하다. 이렇게 외국 자본을 유치하기 위해서 가장 중요한 것은 독일 재통일의 역사적 경험을 비추어 볼 때 북한의 재산권 제도를 확립하는 것이다. 따라서 북한 실업률 문제는 북한 시장을 천천히 세계에 개방하고 재산권 제도를 확립하는 것을 통해서 해결하고, 남한 내 자본집약적 수출 산업의 타격은 부담금의 신설로 막는 것이 남한의 정치적 상황에서 더욱 적합해 보인다. 통일재원의 부담 주체는 곧 남한 국민이기에 통일재원의 마련 방안도 북한 주민의 실업률보다 남한 국민의 정치적 이해관계에 더욱 민감할 수밖에 없기 때문이다.

북한 지하자원이 남한의 자본·기술과 만나면 채산성이 향상되어 빠른 속도로 자원개발 산업군이 성장할 것이라고 예측했다. 이로 인해 다른 산업군의 노동·자본 등의 생산요소가 자원개발 산업군으로 이탈하여 이들 산업이 위축되는 화란병이 통일로 인해 나타날 수 있다는 것을 예측하였다. 이러한 문제점들 또한 부담금을 통해 완화할 수 있다. 북한 자원의 개발을 허가하는 정책과 자원개발 산업의 매출액 증가는 일대일의 특별 이해관계를 가지므로 부담금의 법적 요건을 만족한다. 따라서 북한 자원을 개발할 수 있는 권리(개발 특허)를 통일 정부가 높은 가격을 통해 판매하고 이들 기업에 부담금을 징수하여 이를 통일 재원으로 충당한다면 재원 충당과 산업 구조의 급격한 변동 예방이라는 두 가지 정책 목표를 동시에 달성할 수 있을 것이다.

통일과정에서 미숙련 노동력과 지하자원이라는 두 가지 생산요소가 급격히 증가함으로 인해 남한의 산업 구조에 충격이 올 수 있다. 이러한 충격은 경제적 현상으로 거스르기는 힘들겠지만, 그 정도를 부담금을 통해 완화할 수는 있을 것이다. 급격한 산업구조의 변동은

국민들에게 고통을 가져다준다. 통일 과정의 정당성 확립을 위해서는 되도록 산업 구조 변동이 천천히 진행되어야 한다. 따라서 부담금 신설을 통한 생산요소의 급격한 이동을 막아야 할 것이다.

## IV. 결 론

이번 연구는 통일편익이 과연 동등하게 모든 국민에게 돌아갈 것인지에 대한 의문에서 시작되었다. 이러한 의문을 해결하는 중 통일의 편익 중에 동등하게 모든 국민에게 영향을 주지 않는 것도 있다는 사실을 인지하였다. 그 중에서 경제적인 편익, 특히 각 개인이나 기업에게 돌아갈 소득의 측면에서 통일이 가져올 변화를 분석·연구해 보고 이러한 변화의 정치적 시사점을 찾아보았다. 또한 통일과정의 정치적 정당성을 보장하기 위해 경제적 편익의 불균등한 분배를 보정할 수 있는 합리적 통일 재원 마련 방안을 강구해 보았다.

남북한 경제적 통일의 과정 중 공동시장의 형성은 노동과 자본의 남북한 간 자유로운 이동을 가능케 한다. 이렇게 국가 간 생산요소의 대규모 이동이 초래한 불균등한 경제적 파급효과로 ‘생산요소별 소득 변화’와 ‘산업구조 전환 압력’ 효과가 있음을 파악하였다.

‘생산요소별 소득 변화 효과’의 역사적 사례로 독일 재통일의 사례와 신대륙으로의 대규모 이민의 사례를 살펴보았다. 독일 재통일의 경우 동독 노동력이 대규모로 서독으로 이주함에 따라 서독 노동자의 일인당 자본량이 15년간 24%만 증가하는데 그쳤다. 일인당 자본량의 저조한 증가로 인해 서독 임금 또한 17년간 단 32.5%만 증가하였다. 반면 대표적 자본소득 지표인 실질이자율은 독일 재통일 직전 7%대에서 재통일 이후 9~10% 대로 2% 이상 상승하였고, 이 상태를 10년간 유지하였다. 실질이자율의 상승은 독일 정부의 재정·화폐 정책의 영향도 있지만 독일 노동력의 유입으로 인한 자본의 한계생산 증대효과 또한 있었다. 생산요소의 대규모 이동으로 인한 생산요소별 소득 변화 효과의 또 다른 사례로 구대륙(유럽)에서 신대륙으로 19세기 후반에서

20세기 초반 대규모 이민의 사례를 살펴보았다. 신대륙으로의 대규모 이민으로 인해 구대륙의 실질임금은 가파르게 상승하였고, 신대륙의 실질임금은 상승이 억제되었던 역사적 경험이 있다. 곧 독일 재통일과 신대륙 이민의 역사적 경험에서 저자본 국가 노동력의 고자본 국가 유입은 기존 고자본 국가 노동 임금 상승을 억제하였다는 것을 알 수 있다.

이러한 역사적 경험을 통해 볼 때 한반도 통일의 경우 저자본국인 북한 노동력의 급격한 유입은 남한 내 노동소득을 낮추고, 자본소득을 상승시키는 결과를 가져올 것으로 예측되었다. 이러한 소득 변화를 Borjas (1995)의 연구결과를 토대로 분석해 보면, 북한 노동력의 남한 내 유입은 남한 내 노동의 시장가격을 낮추고, 이는 기존 남한 거주민(자본가)에게 순이득(immigration surplus)을 가져다 줄 것이다. 다만, 발생할 순이득의 크기에 비해 노동에서 자본으로 이전되는 부의 크기가 훨씬 클 것이라고 예상되었다.

남북한 통일로 인한 북한 미숙련 노동력의 대규모 이주와 북한 지하자원의 개방은 남한 내 '산업구조를 전환'시키는 압력으로 작용할 것이라고 분석했다. 이는 부존생산요소의 변화가 산업 간 산출량의 변화를 가져온다는 립진스키 정리를 통해 도출되었다. 이러한 산업구조 전환 압력의 역사적 사례를 살펴보면 마리에 보트 리프트 사건으로 마이애미에 유입된 쿠바 노동력으로 인해 마이애미 내 의류 산업이 반사적 이익을 얻고, 반면 고기술 산업은 쇠퇴하였던 역사적 경험이 있다. 또한 지하자원의 대규모 발견으로 인해 아제르바이잔·호주·칠레 등에서 발생한 화란병 현상 또한 특정 생산요소 부존량의 급격한 변화로 인해 나타나는 산업구조의 충격이었다. 이를 통해 볼 때 북한과의 통일은 산업구조 전환 압력으로 작용할 것으로 예측된다. 이로 인해 남한 내에서 미숙련 노동력을 주로 이용하는 '노동집약적 산업군'과 '지하자원 개발 산업군'이 반사적 이익을 얻을 것이다. 반면 기존 산업은 생산요소가 유출되어 타격을 입을 수 있다.

이러한 통일의 불균등한 경제적 파급효과를 감안하지 않고 통일재원을 추정한다면 정치적 저항에 직면할 것이다. 국가 재정의 응의 부담 원칙에 따라 통일 과정에서 반사적 이익을 얻는 자본소득자, 노동집약적 산업군 기업, 자원개발 산업군 기업은 추가적으로 통일재원을 부담하여

야 한다.

먼저 생산요소 소득 변화 효과를 반영하여 자본소득에 추가과세를 하기 위해 법인세에 부가세를 부과하여야 한다. 소득세에도 부가세를 신설하지만 근로소득공제율을 높여 노동소득에는 실질 세율을 높이지 않아야 한다. 그리고 재산세·종합부동산세에도 실질세율을 높여야 한다고 보았다. 각 과세 대상의 성격에 따라 조세별로 추가 과세되는 기간에 차이를 두어야 한다고 분석하였다. 법인세는 5년간, 소득세는 8년간 재산세·종합부동산세는 10년간 통일재원 마련을 위한 고율의 세금이 부과되어야 한다고 보았다.

산업구조 전환 압력을 완화시키기 위해서는 조세가 아니라 부담금을 부과하여야 한다고 분석하였다. 산업군별로 과세하기에 조세는 적절치 못한 수단이며, 반면 부담금은 부과대상을 선정하는데 유연하기 때문이다. 통일 정책으로 인해 노동집약적 산업과 자원개발 산업이 반사적 이익을 얻으므로 통일 정책 중 공동시장 형성 정책과 특별이해관계가 있다고 보았고, 따라서 수익자 부담금을 부과할 수 있는 법적 근거가 있다고 분석하였다.

통일의 경제적 효과는 다양하게 나타난다. 그 중에서는 국가이미지 상승, 직간접적 안보유지비용 감소, 대륙으로의 육로 교통 활성화 같은 비교적 균등하게 그 편익이 분배될 것들도 있지만 생산요소별 소득 변화 효과와 산업구조 전환 압력 효과와 같이 불균등하게 경제적 효과가 나타나는 것들도 있다. 균등한 경제적 편익 분배를 고려해 전반적인 세율인상과 국채발행, 기금 조성과 같은 일반적인 방안도 물론 활용하되, 노동에서 자본으로의 급속한 부의 이동과 노동집약적 산업·지하자원 개발 산업이 얻는 과도한 반사적 이익과 같은 불균등한 편익분배를 제한하기 위한 정책 방안도 강구되어야 한다. 이러한 정책이 재원조달 방안과도 연계가 된다면 통일정책의 정당성도 확립하면서 통일재원도 마련할 수 있는 일거양득의 정책 효과를 얻을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강장오. 2008, “북한지하자원 남북 공동 개발에 의한 경제적 기대 효과.”  
연세대학교 경제대학원 석사학위논문
- 고용노동부. 2010, 『2010년도 고용노동통계연감』, 고용노동부
- 국세청. 2010, 『국세 통계』, 국세청
- 권영경. 2002, “북한 경제의 성장과 위기-실적과 전망.” 서울대학교 대학원  
경제학 박사학위논문
- 김영운. 2008, 『북한광물자원 개발을 위한 남북협력 방안 연구』, 통일연구원
- 김영운. 2011, “통일 후 남북한 경제 통합.” 『통일 이후 통일을 생각한다』,  
55~102쪽, 푸른역사
- 박종수. 2010, “통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토.” 『공법  
연구』 제39집 제2호, 179~202쪽
- 삼성경제연구소. 2005, 『매력 있는 한국: 2015년 10대 선진국 진입전략』,  
삼성경제연구소
- 손기웅. 2010, 『독일통일 20년: 현황과 교훈』, 통일부 통일교육원
- 수출입은행. 2009, 『2009 독일통일백서』, 수출입은행
- 신창민. 2007, 『통일비용 및 통일편익』, 국회예산결산특별위원회
- 안종범. 2011, “통일비용의 추정과 재원 조달 방안.” 한나라당 통일정책  
TF 주최 공청회(“새로운 통일정책패러다임과 접근방법”) 2011년도  
2월 발표자료, 1~13쪽
- 양운철. 2006, “통일비용의 추정과 재원조달방안.” 『세종정책연구』 제2권  
제1호, 43쪽 이하
- 염명배·유일호. 2011, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구.”  
『재정학 연구』, 제4권 제2호, 183~221쪽
- 임상엽·정정운. 2010, 『세법개론 제16판』, 상경사
- 정병렬. 2009, 『경제학연습 거시편 제5판』, 세경
- 조동호. 2002, 『북한 경제 발전 전략의 모색』, 한국개발연구원
- 최성근. 2011, “통일편익, 통일비용보다 크다.” 『통일한국』, 325호, 28~29쪽
- 최준욱. 2009, “남북한 경제통합이 재정에 미치는 영향.” 『재정포럼』, 2009년  
8월호, 6~18쪽
- 통일교육원. 2010, 『통일문제의 이해』, 통일교육원

- 홍순직·이상만. 2010, “북한의 경제 구조 변화 요인 분석과 전망”, 『통일 문제연구』 제54호, 100~137쪽
- 황의서. 2009, 『독일 통일이야기』, 야스미디어
- 행정안전부. 2010, 『2010 지방세정연감』, 행정안전부
- Blassa, Bela, 1961, “Towards a theory of economic integration.” *Kyklos*, 14(1), pp. 1~14
- Beck, Peter M., 2010, “The Cost of Korean Reunification.” *The Wall Street Journal*, 2010.1.4
- Borjas, George J., 1994, “The Economics of Immigration.” *Journal of Economic Literature*, December 1994, 32, pp. 1667~1717
- Borjas, George J., 1995, “The Economic Benefits from Immigration.” *Journal of Economic Perspectives*, 9(2), pp. 3~22
- Borjas, George J., Richard B. Freeman, and Lawrence F. Katz, 1992, “On the Labor Market effects of Immigration and Trade.” *Immigration and the Work Force: Economic Consequences for the United States and Source Areas*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 213~244
- Feenstra, Robert C., Alan M. Taylor, 2008, *international economics*, Newyork, NY: Worth Publishers
- Kaldor, Nicholas, 1957, “A model of economic growth”, *The Economic Journal*, 67 (268), pp. 591~624
- Lewis, Ethan, 2004, “How did the Miami Labor Market Absorb the Mariel Immigrants?” *Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper*, No. 04-3
- Perkins, Dwight H., S. Radelet and D. L. Lindauer, 2006, *Economics of Development sixth edition*, New York, NY: Norton & Company
- Ruehle, Alex, K. G. Kulkarni, 2011, “Dutch disease and the Chilean copper boom—an empirical analysis.” *International Journal of Education Economics and Development*, 2(1), pp. 61~80
- Sullivan, Arthur, Steven M. Sheffrin, 2003. *Economics: Principles in action*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall

Taylor, M A., J. G. Williamson, 1997, “Convergence in the Age of Mass Migration.” *European Review of Economic History*, 1, April, 27~63

The world bank, 2006, *Where is the Wealth of nations? (Measuring Capital for the 21st Century)*, Washington DC : The world bank

Topel, Robert H., 1994, “Regional Trends in Wage Inequality.” *American Economic Review*, May 1994, 84, pp. 17~22

Wolf, Jr. Charles, Kamil Akramov, 2005, *North Korean Paradoxes : Circumstances, Cost, and Consequences of Korean Unification*, Santa Monica, CA : Rand Corporation

네이버 백과사전 <http://100.naver.com/>

독일통계청 [www.destatis.de](http://www.destatis.de)

미국중앙정보국 World Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>

세계은행 world data bank <http://databank.worldbank.org>

통계청 북한통계 <http://www.kosis.kr/bukhan>

OECD 통계 <http://www.oecd.org/document/>





우 수

# 중국과 베트남의 개혁 및 대외개방이 경제성장에 미친 요인 분석 및 북한에 주는 시사점 : 조건론적 시각 적용 분석

고려대학교 송경수

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 선행연구
- III. 연구설계
- IV. 자료 및 변수 설명
- V. 실증분석
- VI. 결 론

### 【참고문헌】

### 【부 록】

1. 중국의 경제개혁 연혁
2. 베트남의 경제개혁 연혁



**【요약문】**

## 중국과 베트남의 개혁 및 대외개방이 경제성장에 미친 요인 분석 및 북한에 주는 시사점 : 조건론적 시각 적용 분석

소련을 비롯한 중·동구권 국가들이 자본주의 경제체제로 전환하면서 북한의 개혁개방 및 체제전환에 대해 다양한 연구가 이루어지고 있다. 특히 현재 북한은 사회주의 체제를 기본적으로 유지하며 시장경제로 이행하는 국가의 형태로 체제전환이 이루어질 것으로 예상되기 때문에 앞서 체제전환을 이룬 나라들이 북한에 주는 시사점을 통한 연구가 진행되고 있다. 연구방법으로는 주로 비교사회주의 방법을 사용하고 있다. 이는 개혁개방의 경험을 가진 나라들과 현재 북한을 비교하여 일반성과 특수성을 통해 이들 국가의 개혁개방의 경험을 북한에 적용할 수 있는 가능성과 동시에 내적 한계를 파악할 수 있기 때문이다.

최근 비교사회주의를 통한 북한의 개혁개방의 연구에서는 개혁 당시의 초기 조건(initial conditions)이 개혁의 중요 결정요인이 될 수 있다는 조건론적 시각이 주목받고 있다. 초기 조건이 체제전환의 진행과정과 그 성과를 결정하는데 매우 중요한 역할을 하며 개혁전략의 선택과 실행, 그 유효성에 중요한 영향을 미치는 변수이기 때문이다.

현재 조건론적 시각으로 이루어지는 연구는 주로 중국과 베트남의 개혁 초기 배경과 조건을 북한의 개혁개방에 접목하여 다양한 연구가 이루어지고 있다. 김석진(2008)의 경우 조건론적 시각이 가지고 있던 한계를 보완하여 정치적·대외적 측면을 초기 조건에 포함시켜 중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성을 검토하였는데 비교 결과 오늘날 북한의 경제발전 수준은 개혁 시작 당시의 중국·베트남과 큰 차이가 없는 것으로 해석되며 북한도 비교적 높은 성장 잠재력을 가지고 있다는 결론을 도출하였다.

본 연구는 김석진(2008)의 연구결과를 토대로 중국과 베트남의 경제

성장 요인을 1992년 개혁을 중심으로 실증분석을 통해 파악한 후 북한의 경제 발전 방향에 적용시키고자 한다.

먼저 대외 개방과 경제성장간의 관계를 분석하기 위해 외국인자본 유입 및 유출, 무역의존도, 해외투자 변수를 선택하여 회귀분석을 시행하였다. 이론적으로 외국인자본 유입 및 유출, 무역의존도가 경제성장에 미치는 영향은 사전적으로 예상하기 어렵다. 반면 국내투자 및 해외 투자는 국내자본을 축적시켜 자본생산성 및 자본생산성과 보완관계에 있는 노동생산성을 높여 경제 전반의 성장을 높일 것으로 생각된다. 본 연구는 경제적 변수 외에 정치적 변수를 포함시켜 정치적 변수가 경제성장에 미치는 영향을 분석했다. 정치적 변수로 사용한 거버넌스 지표는 정치적으로 안정적일수록, 정부가 효율적일수록, 규제의 질이 높을수록 자원 배분이 효율적으로 이뤄지고 따라서 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상한다.

중국과 베트남을 각각 나눠 최소제곱법을 이용해 추정한 결과 해외 투자의 경우 경제성장에 미친 영향은 모두 양(+)<sup>1</sup>의 부호를 보여 연구가설의 예상과 일치한 결과를 보였다. 반면 외국인직접투자가 경제 성장에 미친 영향은 전반적으로 음(-)<sup>2</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 외환위기를 전후로 외국인직접투자의 계수가 음(-)<sup>3</sup>에서 양(+)<sup>4</sup>으로 바뀌거나 유의하지 않게 변해 외국인직접투자의 역할이 경제성장에 미치는 영향이 크게 변했음을 알 수 있었다. 해외직접투자가 경제성장에 미치는 영향은 일관되게 양(+)<sup>5</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국내투자 및 무역의존도가 경제성장에 미친 영향은 연구가설의 예상 부호와 일치하게 양(+)<sup>6</sup>의 유의한 결과를 보였다. 한편 1992년 개혁더미가 두 국가 모두 유의한 양(+)<sup>7</sup>의 값을 보여 적극적인 대외개방을 포함한 1992년의 개혁이 각 국가의 경제성장에 긍정적 영향을 미쳤다는 연구결과를 얻었다.

연구가설에서 예상한 부호와 일치하게 부패 역시 경제성장에 부정적(-)<sup>8</sup> 영향을 미치는 것으로 나타났다. 거버넌스 변수의 경우도 경제성장에 미치는 영향에 있어 정부의 효율성이 높을수록, 정치적으로 안정적일수록 규제의 질이 높을수록 경제성장에 긍정적 영향을 미쳐 연구가설의 예측과 동일한 결과를 얻었다.

1992년 개혁을 기점으로 기간별로 나눠 분석한 회귀분석의 결과를 보면 개혁 이후 전반적인 설명변수의 계수 및 그 유의 정도가 크게 높아져 1992년 개혁이 경제성장에 미친 영향이 큰 것으로 나타났다. 한편 무역의존도는 개혁 전후 양(+)에서 음(-)으로 경제성장에 미친 영향이 변한 결과를 보였다. 이는 중국 및 베트남의 경제에서 무역의존도가 높아짐에 따라 무역이 경제성장에 미치는 영향이 커졌음을 반영하는 것으로 여겨진다.

본 연구가 시사하는 바는 다음과 같다. 조건론적 시각을 적용하여 오늘날 북한의 경제발전 수준은 개혁 개시 당시의 중국·베트남과 큰 차이가 없다는 전제하에, 중국과 베트남의 경제성장 요인은 북한의 개혁개방을 통한 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다만 북한이 어떠한 방식으로 개혁개방을 이룰지는 보다 정교한 연구가 필요하며 그 가능성과 결과 및 영향 역시 다각적인 연구가 이뤄져야 할 것이다.

## I. 서 론

소련을 비롯한 중·동구권 국가들이 사회주의 경제체제를 버리고 시장경제라는 자본주의 경제체제로 전환하면서, 사회주의가 체제경쟁에서 실패하였으며 머지않아 고전적 사회주의 경제체제는 완전히 사라질 것이라는 주장이 설득력을 얻었다. 이 같은 분위기 속에서 과거 사회주의 체제를 연구하던 학자들은 체제전환의 문제로 눈을 돌렸다(임강택 2001). 이러한 변화는 북한이 사회주의 체제하의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 전환을 지향하고 있는가에서 자연스럽게 북한의 개혁개방 및 체제전환에 대한 관심으로 옮겨졌으며, 다른 한편으로 북한의 붕괴론 및 흡수통일론에 입각한 남북한 통합의 당사자 입장에서 북한 경제개혁 가능성 및 체제전환을 전망하고 대비하는 차원의 연구가 진행되었다(이무철 2006).

사회주의국가들은 다양한 형태로의 체제 전환을 도모해왔다. 전환의

방향은 대체적으로 민주주의 및 시장경제로 이행하는 국가와 사회주의 정치 체제는 기본적으로 유지하며 시장경제로 이행하는 국가로 대별할 수 있다(민경배 2009). 현재 북한은 비교적 후자에 가까울 것으로 예상되기에 성공적인 체제전환을 이룬 이들 나라에서 북한에 대한 시사점을 찾는 방향으로 연구가 진행되어 왔다.<sup>1)</sup>

지금까지 북한의 개혁·개방에 대한 연구들은 중국의 사례에서 찾는 것이 주를 이뤘다. 이는 중국이 북한과 인접해 있다는 지정학적 요인뿐만 아니라 북한의 사회주의의 형성과 발전에 가장 큰 영향력을 행사한 국가이기 때문이다. 반면 베트남의 사례에서 시사점을 찾는 연구는 베트남과 북한의 경제 규모 및 미국과의 관계가 유사하다는 점이 그 이유이다. 또한 1975년 베트남 통일 후 중앙집중식 사회주의 노선을 남부지역에 적용하여 비효율과 낙후성을 경험하였고, 미국을 비롯한 서방의 경제제재로 인한 심각한 경제침체의 경험 역시 북한에 있어 베트남 사례 적용의 유효성을 제공했다(김성철 2000).<sup>2)</sup>

비교적 최근에 대두되었던 쿠바의 개혁사례는 미국의 경제제재 상황 속에서 적극적인 내부 경제개혁을 통해 외국인 투자를 이끌어냈고, 이러한 변화를 두 국가와는 달리 리더십의 교체 없이 이루었다는 점, 산업 구조와 환율정책 변화가 외국인 투자에 미치는 영향 등이 북한 경제에 동일하게 적용될 수 있어 상당한 시사점을 제공했다(김연철 2002a).<sup>3)</sup>

본 논문은 중국과 베트남의 개혁개방이 북한에 주는 시사점이 경제 성장이라는 공통점을 통해서 북한이 어느 사례에 더 적용 가능한가에

1) 1998년과 1909년 개정 북한 헌법에 제시된 북한체제를 살펴보면, 통치기반을 보다 강화하기 위한 국가기구에 대한 일부 변화와 ‘공산주의’ 표현이 삭제된 것을 제외하면 기존 기본원칙을 변함없이 견지하고 있다는 사실을 알 수 있다. 반면에 경제체제에 있어 북한은 경제위기로부터 기인하는 체제위기에 대응하는 생존전략으로 자력갱생원칙에 입각한 계획경제체제를 고수하면서 동시에 ‘실리’와 ‘효율’을 강조하고 있다(민경배·류길재 2007). 이를 반영하여 2002년 ‘7.1경제관리개선조치’를 단행하였으나, 2009년 이에 반하는 화폐개혁을 단행하는 등 정책의 기복을 보이고 있다. 하지만 총체적 위기를 극복하기 위해서 외부에서 적극 유입하는 개방경제체제로의 변화가 불가피하다.

2) 전상인(1995)은 북한과 베트남의 근현대사 유사성, 그리고 강력한 민족주의적 전통하의 사회주의 발전노선을 유지하고 있다는 점에서 북한 개혁개방 논의에서 베트남 사례의 의의를 찾았다.

3) 본 논문은 자료의 이용 가능 기간의 한계로 쿠바의 사례를 제외했음을 밝혀둔다.

대한 많은 선행 연구가 진행되었으나 이에 대한 실증분석이 부족하다는 문제의식에서 시작되었다. 본 논문은 중국과 베트남이 경제 성장을 이룰 수 있었던 요인을 분석함으로써 북한의 경제성장을 위한 방향을 제시하고자 한다. 특히 중국과 베트남의 1992년 개혁이 경제성장에 미친 영향을 기간별 분석 및 회귀분석의 더미 분석을 통해 살펴보고자 한다.<sup>4)</sup>

본 논문의 진행방향은 다음과 같다. II장에서는 북한의 경제 동향 및 중국, 베트남의 개혁에 대한 선행연구를 정리하고 본 논문과 선행연구의 차이점을 정리한다.

III장에서는 본 논문 설계 방향을 제시한다. 크게 본 논문이 분석하고자 하는 연구가설 및 연구가설을 토대로 추정식을 설정한 후 추정방법에 대해 설명한다. IV장에서는 자료 및 변수 설명 후 V장에서 기초통계량 및 회귀분석과 관련한 실증분석 결과를 제시한다. 그리고 실증분석의 해석을 통해 본 연구에 대한 함의를 설명한다. 마지막 VI장에서는 본 논문의 결론 및 한계를 담는다.

## II. 선행연구

북한의 개혁개방에 대한 국내 연구들은 주로 비교사회주의 방법을 사용하고 있다. 비교사회주의 방법은 북한의 사회주의가 다른 사회주의 국가들의 경험과 비교했을 때 나타나는 일반성과 특수성 파악에 용이하기 때문에 최근 들어 많은 연구가 이뤄지고 있으며 이를 통해 이루어진 연구는 소련 및 동유럽, 중국, 베트남, 그리고 최근에는 쿠바 등의 개혁개방 경험들을 북한과 비교하여 이들 국가의 개혁개방의 경험을 북한에 적용할 수 있는 가능성과 함께 개혁이 갖는 내적 한계를 지적하고 있다(정은미 2010).

4) 중국은 1978년, 베트남은 1986년을 기점으로 개혁·개방 정책을 추진했다. 하지만 본 논문에서는 이들 국가가 1992년 단행한 개혁의 내용에 시사점이 많다고 판단하였다. 이에 대한 판단의 근거는 본 논문의 p10을 참고

비교사회주의를 통한 기존의 연구는 어떤 개혁전략을 채택할 것인가를 둘러싼 논의가 활발했고, 개혁전략의 선택이 곧 경제성과를 좌우하는 중심적 결정요인이 될 것이라고 생각되었다. 하지만 최근에는 개혁 당시의 사회주의 개혁의 초기 조건(initial conditions)이 개혁전략의 선택 못지않은, 또는 그보다 더 중요한 결정요인이 될 수 있다는 조건론적 시각이 대두되고 있다(김석진 2002). 체제전환국의 개혁 시작 당시의 초기조건은 체제전환의 진행과정과 그 성과를 결정하는데 매우 중요한 역할을 하며 개혁전략의 선택과 실행, 그 유효성에도 중요한 영향을 미치는 변수이기 때문이다.

현재 조건론적 시각을 통한 연구는 주로 중국과 베트남의 개혁 초기 배경과 조건에 주목하여 이를 북한의 개혁개방에 접목하고 있다.<sup>5)</sup> 그러나 초기조건에 관한 앞선 기존 연구는 경제적·구조적 초기조건만을 주로 다루고 있다는 점에서 한계를 지니고 있었다. 하지만 김석진(2008)은 이를 보완하여 정치적·대외적 측면을 초기 조건에 포함시켜 중국·베트남 개혁모델의 북한 적용 가능성을 검토하였다.

〈표 1〉 정치적·대외적 초기 조건의 비교

구 분		중 국	베트남	북 한
정치적 초기조건	체제위기의 강도	B	A	A
	지도부의 교체	A	A	C
대외적 초기조건	공산당 통치역량	A	A	B
	대외관계의 개선	A	C	C → A(?)
	민족통일문제	A	A	C
총 합		A	A-	B- → B(?)

- \* 주 : 1) A는 가장 유리한 조건, B는 중간, C는 가장 불리한 조건을 가리킴.  
 2) 북한의 대외관계는 핵협상의 타결될 경우 향후 크게 개선될 여지가 있음.  
 3) 김석진(2008, P72) 재인용

특히 김석진(2008)은 기존 연구가 북한의 초기 조건이 중국·베트남과

5) 이와 같은 경향을 보이는 연구로는 고정식(2008), 김연철(2002a,b), 신석호(2008), 조명철·홍익표(2000) 등이 있다.



〈표 2〉 경제적·구조적 초기 조건 지표 비교 종합

구 분		중 국	베트남	북 한
경제발전 수준	1인당 소득수준	A	A	A
	도시인구 비율	A	A	B
	산업화 수준	A	A	B
자연·지리적 조건	시장경제국과의 거리 및 해안선의 유무	A	A	A
	천연자원 부존도	A	A	A
인구구조 및 인식자원	교육수준(중등학교 취학률)	B	B	B
	부양가족(노동가능 인구 대비 피부양인구의 비율)의 추세	A	A	C
사회주의하 경제왜곡도	기득권층의 비중	A	A	A
	계획 시스템의 집권화 정도	A	A	A
	인플레이션 압력 및 암시장 환율 프리미엄	A	C	C
	사회주의권 무역의존도	A	A	C
	사회주의 존속기간	A	A	C
	사경제부문 비중	B	A	A
총 합		A	A-	B

\* 자료 : De Melo et al.(2001), 김석진(2002b) 및 본문의 설명 참조

\* 주 : 1) A는 개혁 이후 경제성장률을 가장 많이 높이는 요인을 말하며, B는 중간, C는 불리하게 작용 하는 요인임

2) 김석진(2008, p104) 재인용

달라 중국·베트남 개혁모델을 북한에 적용할 수 없다고 보는 경우가 많다는 견해<sup>6)</sup>에 대해 기존 연구가 북한의 초기 조건을 엄밀히 분석하지 못했음을 지적하며 과거 개혁·개방 초기의 중국·베트남과 현 북한의 초기 조건 지표들을 비교했다.

비교 결과 결론적으로 오늘날 북한의 경제발전 수준은 개혁 시작 당시의

6) 오승렬(2002)은 지도부의 정치적 상황, 경제산업구조와 정책적 과제, 대외경제의 비중 등의 차이를 근거로 중국과의 초기 조건이 다르다고 보았으며 김연철(2002a)은 북한의 개혁 리더십의 부재와 산업구조, 외국자본의 시장가치 평가의 차이 등을 이유로 중국식 개혁모델을 북한에 적용하기 어렵다고 보았다.

중국·베트남과 큰 차이가 없는 것으로 해석하였다. 북한의 도시화 수준과 산업부문 비중은 과거의 중국·베트남보다 높지만 소득수준은 큰 차이가 없을 것으로 추측되며, 도시 내 유흥인력과 최근의 산업 붕괴 상황을 고려하면 전반적인 경제발전 수준은 유사하다고 보았다. 또한 경제발전 수준이 낮을수록 성장 잠재력은 크다고 할 수 있으므로 북한도 비교적 높은 성장 잠재력을 가지고 있다고 판단하였다.

〈표 3〉 경제발전 수준 관련 초기 조건 지표 비교

구 분		중국(1978)	베트남(1986)	북한(2006)
1인당 소득 (1990년 불변달러, PPP기준)		978	929	1,274
도시인구 비율(%)		18.7	19.7	61.6
산업화 수준	GDP 중 산업부문 비율	48.2	28.9	43.1(40.0)
	농업취업자 비율(%)	70.5	72.3	n.a.(30.7)

- \* 자료 : 1) 중국, 베트남의 1인당 소득은 Angus Maddison, World Historical Data, 2007(<http://www.ggd.net/maddison>), 북한은 각주 28번 참조  
 2) 도시인구 비율 및 산업부문 비율은 World Bank, World Development Indicators, 2007, 북한의 산업부문 비율은 한국은행, “2006년 북한 성장률 추정결과” (괄호 안의 수치는 UN National Accounts Database의 자료)  
 3) 농업취업자 비율은 「중국통계연감」 및 Vietnam Statistical Yearbook(トラン, 1996에서 재인용), 북한의 농업취업자 비율 중 괄호 안 수치는 1993년 인구센서스의 결과임. UNDP(1998) 참조

- \* 주 : 1) '산업부문'은 광업, 제조업, 건설업, 전기·가스·수도업의 합계임  
 2) 베트남의 농업취업자 비율은 1985년 자료임  
 3) 김석진(2008, P.79) 재인용

본 논문은 김석진(2008)의 연구결과를 토대로 중국과 베트남의 경제 성장 요인을 실증분석을 통해 파악한 후 북한의 경제 발전 방향에 적용시키고자 한다. 특히 1992년 개혁이 두 국가의 경제성장이 미친 영향을 기간별 분석 및 회귀분석의 더미분석을 통해 살펴봄으로써 개혁 및 대외개방이 경제성장에 미치는 실증 분석 결과를 통해 검증한다. 본 논문이 검증하고자 하는 내용은 다음 III장 연구가설에서 설명한다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구가설

북한 경제는 1970년대 초반까지만 하여도 남한을 능가할 정도의 빠른 속도로 경제 정상화를 실현해 왔으며, 이를 기반으로 하여 북한 경제의 전반적인 체제 재구축이 가능했다. 그러나 1970년대 중반 이후 1980년대를 통틀어 북한 경제는 큰 정체기를 맞이하였다(홍순직·이상만 2010).

〈표 4〉 남북한의 국민소득 및 성장률 추이

(단위 : 억달러, 달러, %)

구분	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009
<b>명목 GNI</b>													
북한(A)	232	211	212	214	126	168	170	184	242	256	267	248	224
남한(B)	2,635	3,293	4,223	5,553	3,404	5,308	5,762	6,442	8,439	9,525	10,512	9,347	11,2162
(B)/(A)	11.4	15.6	19.9	25.9	26.5	31.5	33.8	35.0	34.8	37.2	39.3	37.8	37.3
<b>1인당 GNI</b>													
북한(A)	1,142	1,013	992	989	573	757	762	818	1,056	1,108	1,152	1,065	960
남한(B)	6,147	7,527	9,459	12,197	7,355	11,292	12,100	13,460	17,531	19,722	21,695	19,231	19,615
(B)/(A)	5.4	7.4	9.5	12.3	12.8	14.9	15.8	16.4	16.6	17.7	18.8	18.0	18.4
<b>경제성장률</b>													
북한	-4.3	-7.1	-2.1	-3.4	-0.9	0.4	1.2	1.8	3.8	-1.0	-1.2	3.1	-0.9
남한	9.0	5.4	8.5	7.0	-6.9	8.5	7.2	2.8	4.0	5.2	5.1	2.2	0.2

\* 자료 : 북한이해(2011), 통일부, 통일연구원

인민경제의 주체화·현대화·과학화를 목표로 추진된 제3차 7개년 계획(1987-1993)이 실패로 끝난 1990년대 이후 북한의 경제위기는 심각한 상황에 다다랐다. 특히 대홍수(1995)를 겪으며 민생 경제는 파탄이 났고 농업·경공업·무역의 획기적 발전 전략 역시 실패하면서 1990년부터 1998년 사이에 GDP가 30% 이상 감소하였다. 고난의 행군 종식과 함께 강성대국의 시작을 알린 2000년대 들어서도 북한경제는 침체를 극복하지 못했으며 생산이 장기적으로 침체되어 공급 부족의 경제상태가

지속되었다. 이러한 경제 상황에서 총체적 위기를 극복하기 위해서는 외부로부터 적극 유입하는 개방경제체제로의 변화가 필수적이라고 할 수 있다(허인혜 2011).

하지만 북한의 대외개방에 대한 정책의지를 살펴보면 북한은 대외개방에 적극적으로 나서고자 하는 정책의지는 강하지 못하다고 판단된다.<sup>7)</sup> 북한은 근본적으로 체제유지를 우선시하고 있기 때문에 대외개방에 수반될 수 있는 체제 불안정을 우려하여 본격적인 대외개방을 추진하려 하지 않고 있기 때문이다(김규륜 2008). 그러나 경제위기가 과거와는 차원이 다른 새로운 국면에 직면한 현 시점에서 결국 북한이 어떤 방식으로든 변화를 꾀할 것임이 예상된다. 이는 북한의 경제 위기가 강성대국의 완성을 향해 앞두고 권력의 세습이라는 체제의 명운이 걸린 과업과 맞물려 체제존립과 직결되는 국가적 과제이기 때문이다.<sup>8)</sup>

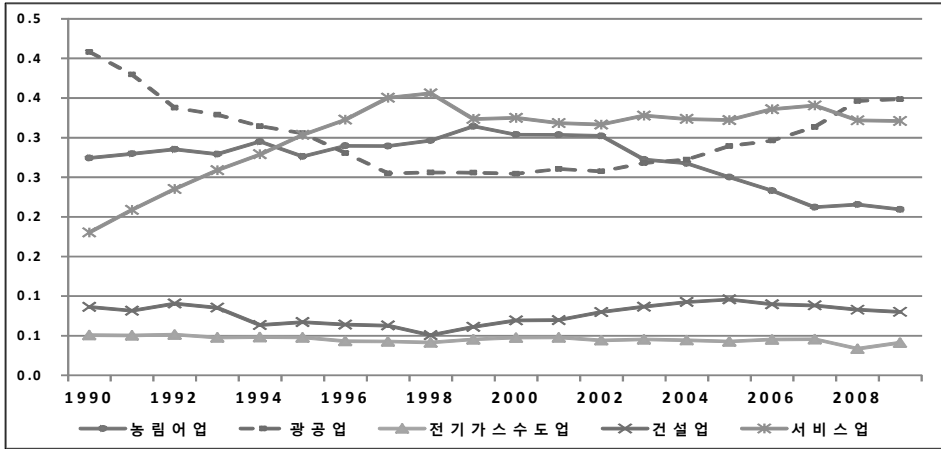
이러한 위기 상황 속에서 북한의 변화 방향은 북한의 산업 구조를 통해서도 유추할 수 있다. 현재 북한은 GDP에서 1차 산업인 농림어업의 비중이 줄어들고 2·3차 산업인 서비스업 및 광공업의 비중이 증가하는 추세를 보이고 있다. 2·3차 산업은 어느 정도의 자본축적을 기반으로 하여 부가가치를 창출시킬 수 있기 때문에 이는 북한 산업 구조상 금융자원인 자본조달이 필수적임을 의미한다. 국내 자본이 부족한 개발도상국은 경제건설을 위한 금융자원을 강제적인 저축이나 조세의 증대 등을 통해 내부적으로 축적하거나 해외부문으로부터 충당한다(북한이해 2011). 북한의 경우 심각히 악화된 현재 경제상황에서 내부적 자본 조성을 통한 경제 활성화의 가능성은 극히 낮아 보인다. 따라서 결국 해외부문을

7) 북한은 2000년대 이전까지만 해도 사실상 자력갱생 노선에 의해 대외경제 관계를 최소한의 필요 수준에서 전개해 왔지만 90년대의 심각한 경제난을 통해 과거의 소극적인 개방정책에서 벗어나 2000년대 초반, 과거보다 진일보한 대외개방정책을 추진하였다. 그러나 이는 내부 개혁은 하지 않은 채 단지 제한적 개방을 통해 해외자본을 유치하고 이를 경제회복에 활용하려는 의도 때문에 한계를 나타냈다(북한이해 2011).

8) 경제위기 상황 속에서 민심이반이 속출하고 있는 시점에서 김정은에게 가난을 물려주는 것은 고스란히 체제의 부담으로 작용할 것이라 예상되기 때문인데 김정은의 후계자로서 공식적인 등장에 앞서 김일성의 유훈(쌀밥에 고깃국, 비단옷에 기와집)이 재등장하는 등 민심을 의식한 구호가 자주 나타나고 있다는 것에서 지도부의 위기의식을 찾을 수 있다.

통한 자본 조달의 방법을 택할 것으로 예상된다.

(단위 : GDP 대비 %)

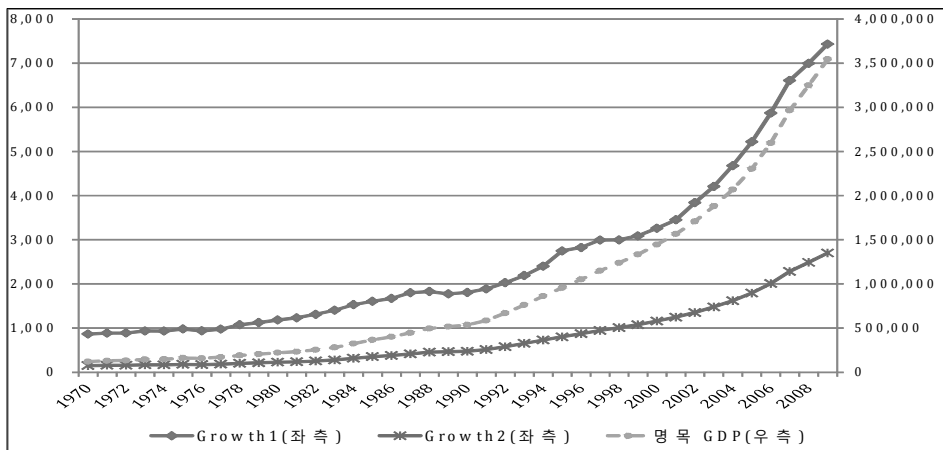


\* 자료 : 한국은행, 경제통계시스템

〈그림 1〉 북한 주요 산업 비중의 변화

북한은 이를 위해 동일한 사회주의 노선을 걷다가 개혁 및 적극적인 대외개방 등을 통해 경제성장을 이룬 중국과 베트남을 주시할 가능성이 크다. 실증분석에서 이를 보이겠지만 중국과 베트남은 1992년 개혁 이후 급격한 외국자본유입과 활발한 무역을 통해 급격한 경제성장을 이뤘다.

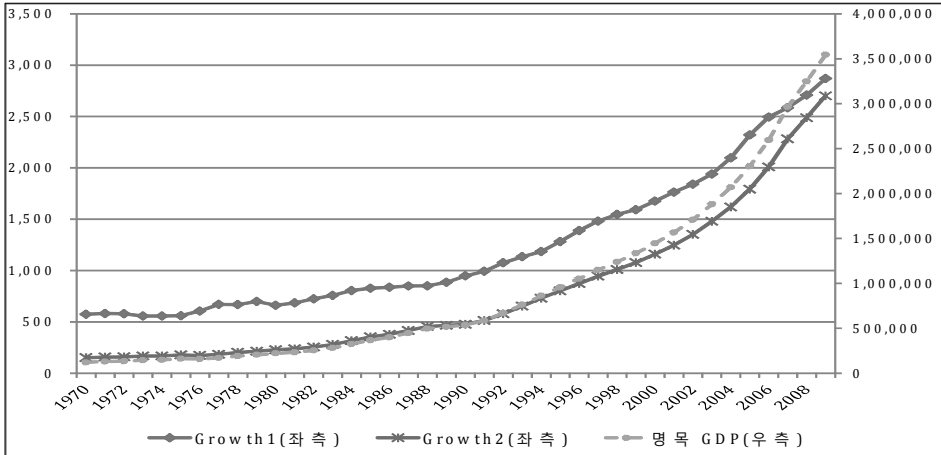
(단위 : millions)



\* 자료 : Penn(PWT,7,0), UNCTAD

〈그림 2〉 중국의 경제성장 추이

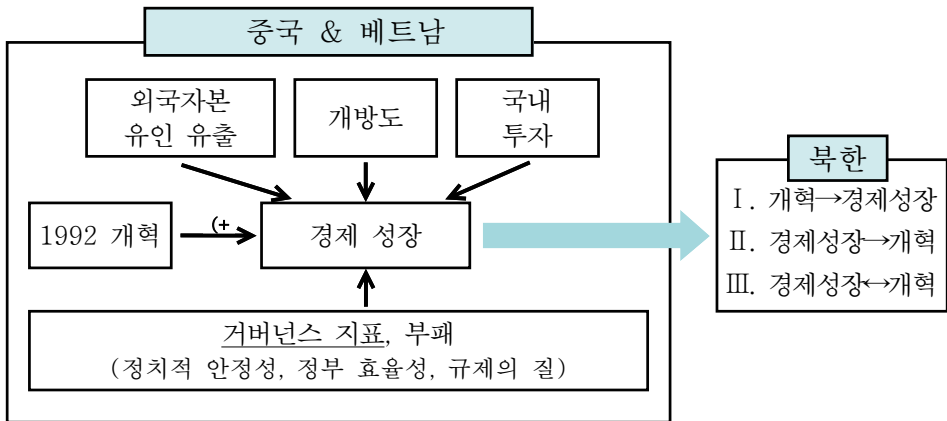
(단위 : millions)



\* 자료: Penn(PWT,7.0), UNCTAD

〈그림 3〉 베트남의 경제성장 추이

본 논문의 가설은 다음과 같다.



〈그림 4〉 연구 분석 틀

1) 1992년 개혁

중국은 80년대 후반 공산당의 부패와 인플레이에 대한 불만으로 1989년

천안문 사태가 발발하여 사회적 혼란으로 긴축정책을 실시하는 등 개혁을 일시 후퇴하게 된다. 이후 1992년 등소평이 ‘남순강화’에서 개혁·개방의 지속 방침을 천명하여 개혁 분위기가 재활성화되었다(김석진 2008). 3월 제 7기 전국인민대표대회 5차 회의에서 경제조정 정책의 종결과 개혁·개방의 새로운 가속화 방침이 선포되었고, 10월에 열린 중국 공산당 제14차 전국대표대회에서는 중국이 지향해야 할 목표체제로서 사회주의 시장경제체제가 정식으로 천명되었다. 이러한 정부의 확고한 의지가 반영됨에 따라 고정자산투자가 증가되고 수많은 외국인투자가 유치되어 급속한 경제성장으로 1992년, 1993년 각각 14.2%, 13.5%의 높은 경제성장률을 기록했다(김용선 2001).

베트남은 1992년 외국인투자법의 개혁적 조정과 헌법 개정(개인소유권 개념과 재산권 보호를 보다 분명하게 정립)을 통해서 자본주의 방식의 경제구조를 공식화하는 실질적인 조치들을 진행하였다. 한편 사기업을 공식적으로 인정함으로써 경쟁적 시장체제와 유사한 제도를 시행했다(박성관 2001). 이러한 법령정비와 함께 캄보디아 사태 해결 후 1992년부터 베트남을 방문하는 외국인들과 외국기업인들의 수가 급격히 증가하고 외국인 투자승인 액수가 1991년까지 26억 달러에서 1993년 66억 달러로 2배 이상이 증가하였다(김용호 1994).

## 2) 외국인 자본 유입 및 유출

국제자본 유입 및 유출이 경제성장에 미치는 영향에 대해서는 개발도상국의 희소자본을 보완하여 투자와 성장을 촉진한다는 신고전학파의 낙관론과, 장기 성장 동력인 생산성 증가로 이어지지 못하고 금융 불안을 초래하여 경제에 부정적 영향을 미친다는 회의론이 공존한다. 최근에는 해당국의 경제여건이 일정수준(threshold)을 넘어선 경우에만 자본 유입 및 유출의 혜택이 가능하다는 연구결과들도 제시되고 있다(김승원 2010). 따라서 외국인 자본 유입 및 유출이 경제성장에 미치는 계수의 부호는 사전적으로 예측할 수 없다. 그러나 실제 외국자본의 유입 및 유출 등 해외국가들과의 자본거래가 중국과 베트남의 경제성장에 긍정적 영향을 미쳤는지는 실증분석이 필요한 부분이다. 경제개방은 그 국가의 금융시스템과 크게 관련되어 있기 때문에 금융시스템이 발달되어 있지

않다면 자본은 비효율적으로 배분되거나 해외자본 공격에 취약한 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 또한 외국 선진 기술 도입이 아닌 싼 노동력을 이용하여 국내 기간산업은 오히려 낮은 수준에 머물 수 있다. 따라서 개방이 경제성장에 미친 영향은 경제성장에 영향을 미치는 다양한 요인을 고려하여 다각도의 분석이 필요하다. 따라서 중국과 베트남의 국가별 분석 및 개혁 전후의 기간별 분석을 통해 해외자본 개방 및 개혁이 경제성장에 미친 영향에 대한 분석한다.

### 3) 국내 투자 및 해외투자

개발도상국의 경우 낮은 저축률 및 자본 여력으로 인해 내수를 활성화시키기 위해서는 국내 투자가 필수적이다. 설비투자 및 R&D 등의 투자를 포함한 국내 투자의 증가는 자본생산성을 높이며, 자본생산성과 보완재 관계에 있는 노동 생산성 또한 함께 증가시킬 것으로 예상할 수 있다. 개발도상국의 경우 비교적 노동 공급 여력이 풍부하므로 국내투자로 인한 자본생산성 증가가 경제 성장에 미치는 효과가 클 것이다. 국내 총저축이 부족할 경우 국내총투자에 쓰일 수 있는 자원이 부족하다. 총저축과 국내총투자의 차이인 해외투자를 통해 국내 투자가 이뤄진다면 국내투자과 동일하게 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다(이시욱 2006).

### 4) 무역의존도

무역의존도란 일정기간 한 나라의 국민총생산에서 대외무역액(수출액 + 수입액)이 차지하는 비율로서 한 나라가 대외무역에 의존하는 정도를 의미한다. 무역의존도가 경제성장에 미치는 효과는 그 나라의 국토면적, 국민소득, 경제발전, 기술 진보수준, 산업구조, 무역정책 등에 따라 달라질 것이다(서창배 2008). 윤덕룡 외(2009) 연구 결과에 따르면 글로벌 금융위기 이후 OECD 및 아시아 신흥 시장국들의 무역의존도와 경제성장률과의 관계에서 무역의존도가 높을수록 경제성장률은 크게 떨어지는 것으로 나타났다. 그러나 위기가 끝나면 반대로 무역의존도가 높을수록 경제성장률이 빠르게 회복되는 것을 나타났다. 따라서 무역의존도 역시



경제성장에 미치는 계수의 부호는 사전적으로 예측할 수 없다.

#### 5) 거버넌스 지표 : 정치적 안정성, 정부 효율성, 규제 질

한 국가의 경제성장에 영향을 주는 요소는 복합적으로 연결되어 있어 최근 들어 경제성장을 설명할 때 거버넌스의 개념이 중요하게 부각되고 있다. 정부는 거시적인 차원의 경제발전계획에 기초하여 가능한 자원을 다양한 경제주체들에게 분배하는 선도적 역할을 담당하는 유일한 경제적 행위자로서 배타적 권한을 공식적으로 인정받고 있기 때문에 더욱 그 중요성이 부각된다.

정치적 안정성(Political Stability)은 정부의 능력이나 힘으로 정치적 불안정, 테러나 폭력 등으로부터 국민들의 생계나 삶에 대한 안정성을 반영해 주는 지표이다. 이는 비헌법적 폭력수단이나 정치적 목적의 폭력 등을 포함한 군부 쿠데타의 위협, 테러리스트에 의한 위협, 정치적 갈등을 나타낸다.

정부효과성(Government Effectiveness)은 정부서비스에 대한 인식으로 관료제의 질을 나타내는 지표로 공공서비스의 질, 정치적 압력으로부터 독립 정도, 정책형성과 집행의 질, 정책몰입 등의 신뢰 정도를 나타낸다.

규제의 질(Regulatory Quality)은 시장 지향적 정부의 성격으로 기존의 관료제적인 규제와 규제완화를 통한 자유로운 창의성과 활동성을 지향하는 지표로 행정규제, 외국투자, 경쟁적 환경을 나타낸다(정성호 2010).

한편 거버넌스는 정치적 관련 변수뿐만 아니라 금융시스템의 대응치로서 자원배분의 역할에서 접근 가능할 것이다. 중국과 베트남의 경우 사회주의 국가이기 때문에 자유경쟁을 통한 금융시스템의 자원배분 보다는 정부를 통한 자원배분 역할이 차지하는 비중이 크다. 거버넌스 변수를 포함하여 경제성장에 미친 영향을 분석함으로써 보다 다양한 시각에서 경제성장의 결정요인을 살펴본다.

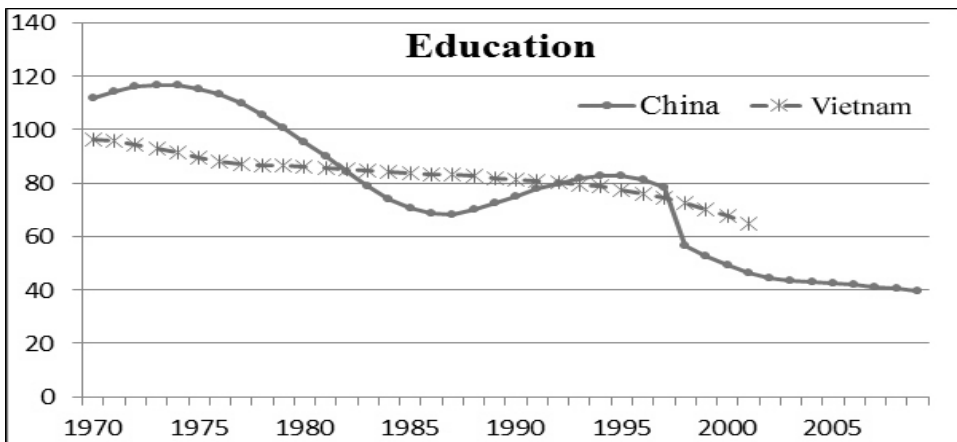
본 논문은 거버넌스가 좋을수록 즉 정치적으로 안정적일수록, 정부가 효율적일수록, 규제의 질이 높을수록 자원 배분이 효율적으로 이뤄지고 따라서 경제성장에 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

#### 6) 부패지수

한 국가의 부패가 경제성장에 미치는 영향을 분석한 선행연구는 크게 두 방향으로 진행되어 왔다. 첫째, 일련의 선행연구는 한 국가의 부패가 자본의 한계생산성을 저하시키므로 투자 하락을 유발해 경제성장을 저해해 부패와 경제성장 사이에 음(-)의 관계를 보였다. 둘째, 다양한 선행연구는 부패가 정책결정의 왜곡을 통해 간접적으로 경제성장에 영향을 미칠 수 있다는 사실에 주목했다. 한 국가의 부패의 정도와 정책결정의 왜곡 간의 상호연관성은 부패한 정부 관료들이 뇌물을 수수할 뿐만 아니라 뇌물을 공여한 사람들에게 유리한 쪽으로 정책결정을 내림으로써 자원 배분의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다(황진영 외 2008). 따라서 부패와 경제 성장 간에는 음(-)의 관계를 예상할 수 있다.

## 7) 교육여건

인적자원 수준(교육 및 영양상태)이 양호하면 높은 성장률을 달성할 가능성이 높아진다(김석진 2008). 대부분의 경제성장 결정요인 분석 문헌에서 교육여건을 설명변수로 포함시키나, 본 논문에서 주요변수 기초 통계량 분석에 포함시켰으며 회귀분석의 설명변수에서는 제외시켰다.



\* 주: Education=Pre-primary School age Population / 총인구. 보다 자세한 정의는 자료 및 변수 설명 참고/ 자료: UNESCO

〈그림 5〉 교육여건의 추이

교육 여건을 포함시켜도 주요 변수의 계수에 큰 영향을 미치지 않았고 무엇보다 베트남의 연도별 교육 여건의 변동성이 크지 않아 회귀계수의 설명력이 유의하지 않았다. 또한 베트남의 경우 이용 가능 연도가 2002년까지로 제한되어 있어 거버넌스를 설명변수로 포함한 회귀분석을 하기에는 분석 기간이 너무 짧아 이를 제외시켰다.

## 2. 추정식

본 논문에서 검증하고자 하는 가설에 대한 기본 추정식은 다음과 같다. 위에서 설명한 연구가설을 토대로 독립변수를 선택하여 추정식에 포함시켰다. 식(1)이 기본 추정식이다. 식(1)에 대해서는 전 기간과 중국과 베트남이 개혁을 추진했던 1992년을 전후 기간을 분리하여 추정했다.

식(2)는 식(1)에 1992년 개혁 더미를 추정식에 넣어 중국과 베트남이 추진한 개혁이 경제성장에 미친 영향을 분석했다. 식(3)은 부패지수 및 정치적 안정성, 정부의 효율성, 규제의 질과 같은 거버넌스 지표(Governance Indicator)를 설명변수로 넣어 양적 변수가 아닌 질량변수가 경제성장에 미친 영향을 분석했다. 변수 정의 및 출처는 <표 5>에 설명되어 있다.

$$(1) \text{growth}_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{FDI}_{i,t} + \beta_2 \text{DIA}_{i,t} + \beta_3 \text{Doinv}_{i,t} + \beta_4 \text{POP}_{i,t} + \beta_5 \text{Open}_{i,t} + \beta_6 \text{CA}_{i,t} + \beta_7 \text{Labor}_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

$$(2) \text{growth}_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{FDI}_{i,t} + \beta_2 \text{DIA}_{i,t} + \beta_3 \text{Doinv}_{i,t} + \beta_4 \text{POP}_{i,t} + \beta_5 \text{Open}_{i,t} + \beta_6 \text{CA}_{i,t} + \beta_7 \text{Labor}_{i,t} + \beta_8 1992 \text{ dummy}_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

$$(3) \text{growth}_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{FDI}_{i,t} + \beta_2 \text{DIA}_{i,t} + \beta_3 \text{Doinv}_{i,t} + \beta_4 \text{POP}_{i,t} + \beta_5 \text{Open}_{i,t} + \beta_6 \text{CA}_{i,t} + \beta_7 \text{Labor}_{i,t} + \beta_8 \text{CPI}_{i,t} + \beta_9 \text{Governance indicator}_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

## 3. 추정 방법론

본 논문은 경제성장과 관련된 주요변수의 기초통계량 분석 및 회귀 분석을 통해서 중국과 베트남의 경제성장에 미치는 요인을 분석하고자 한다. 기초통계량 분석에서는 주요변수의 분석기간 동안의 평균, 개혁

전 후의 평균값을 살펴본다. 또한 회귀분석에 앞서 변수들 간의 편상관계 분석을 통해 연구가설의 예상부호를 예측한다. 두 변수에 영향을 미칠 수 있는 여타 변수들의 파급효과를 제거하고 계산한 상관계수를 편상관계수(Partial Correlation Coefficient)라고 부른다. 이는 회귀분석의 추정계수의 의미와 유사한 해석을 갖는다(민인식·최필선 2009).

본 논문의 회귀분석은 특히 1992년 개혁을 전후로 중국과 베트남의 경제구조 변화가 경제성장에 미친 영향에 초점을 맞추었다. 사용한 추정 방법론은 단순선형회귀모형이다. 단순선형회귀모형이란 가설에서 검증하고자 하는 독립변수가 경제성장에 미치는 설명력을 분석하는 방법으로서 종속변수(Dependant Variable)와 독립변수(Independent Variable) 간에 선형관계가 있다는 가정 하에 독립변수가 종속변수에 미치는 설명력의 정도, 즉 계수(Coefficient)의 모수(Parameter)를 추정한다. 단순회귀분석모형은 어떻게 하면 모수를 잘 추정할 수 있는지가 회귀분석 모형의 가장 기본적 관심 사항이다. 최소제곱(Ordinary Least Squares, OLS)은 가장 널리 쓰이는 추정방법으로서 잔차(Residuals)의 제곱합을 최소화시키는 경우의 계수를 선택하는 방법이다(민인식, 최필선 2009). 본 논문은 최소제곱법을 이용한 추정방법을 사용하여 분석했다. 최소제곱추정방법은 몇 가지 조건이 만족되면 최소제곱법에 의해 얻어진 추정량은 최우선불편추정량(Best Linear Unbiased Estimator, BLUE)이 된다. 본 논문은 이 조건을 만족한다는 가정 하에 STATA 통계프로그램(버전 10)을 사용해 회귀분석을 진행하였다. 최소제곱추정방법의 가정 및 추정 방법에 관한 자세한 내용은 민인식, 최필선(2009 p. 125~133, 139)을 참고하면 된다.

추정식의 귀무가설은 추정계수가 0인지 여부이다. 귀무가설을 기각할 경우 설명변수가 종속변수에 미치는 영향이 0과 유의하게 다를 수 있음을 의미한다. 회귀분석에서 R-squared란 모형의 적합도를 의미하는 결정계수(Coefficient of Determination)이다. 결정계수는 종속변수의 총 변동 중 설명변수로 설명되지 않는 변동의 정도를 나눈 값으로 결정계수가 높을수록 모형의 적합도가 높다고 해석할 수 있다(민인식·최필선 2010).

## IV. 자료 및 변수 설명

본 논문이 사용한 자료는 국가별 패널자료로서 UNCTAD와 Penn 자료를 이용했다. 분석 대상 국가는 북한과 유사한 사회주의 노선을 선택하고 있는 중국과 베트남을 선택했다. 최근 일부 연구에서 쿠바를 언급하기도 하나 자료의 기간별 사용 제약으로 분석대상에서 제외하였다. 분석기간은 1970년부터 2009년이다. 특히 중국과 베트남의 1992년 개혁을 기점으로 개혁이 경제성장에 미친 영향을 분석하였다.

실증분석에 사용한 변수의 정의 및 출처는 아래 <표 5>에 정리하였다(이하 실증분석에 사용된 자료의 출처는 주석에서 생략하였다. 자료의 출처는 아래 표 참고). 경제성장 결정요인을 분석한 선행연구를 참고하여 종속변수와 설명변수를 선택하였다. 물가가 경제성장에 미치는 영향을 고려하기 위해 경제성장 변수의 대용치로 구매력평가(PPP)로 변환한 1인당 실질 GDP와 1인당 명목 GDP를 사용하였다. 모든 설명 변수는 국가 간 크기의 차이로 이분산성 고려 및 국내 GDP에서 차지하는 비중으로 그 설명력을 보기 위해 명목 GDP로 나누었다. 주요 변수 기초통계량 분석서는 교육 변수를 포함시켜 분석하였으나 위의 연구가 설에서 언급한 이유로 회귀분석에서는 교육 변수를 제외하였다.

정치적 요인을 고려하기 위한 변수로는 부패지수와 거버넌스 지표를 사용한다. World Bank에서 제공하는 거버넌스 지표(Aggregate Governance Indicators 1996-2009)의 자료 중 정치적 안정성, 정부의 효율성, 규제 질 변수를 택하였다<sup>9)</sup>.

<표 5> 변수 정의 및 출처

변수	정의	출처
Growth1	PPP Converted GDP Per Capita at 2005 constant prices <sup>1)</sup>	Penn(PWT,7,0)
Growth2	1인당 명목 GDP	계산

9) World Bank는 크게 EST(Point Estimate), S.E(Standard Error) 자료를 제공하는데 본 논문은 변동성보다는 변수 수준 자체가 관심 대상이어서 EST 자료를 사용하였다.

변 수	정 의	출 처
FDI	외국인직접투자/GDP	UNCTAD
DIA	해외직접투자/GDP	UNCTAD
Doinv	국내투자/GDP	UNCTAD
POP	총인구증가율	Penn(PWT, 7, 0)
GDP	명목 GDP	UNCTAD
Open	무역의존도=(수출+수입)/GDP	UNCTAD
CA	경상수지/GDP=해외투자/GDP=(수출-수입)/GDP	계산
Labor	노동 가능 인구/총인구	UNCTAD
Education	Pre - primary School age Population <sup>3) 2)</sup> /총인구	UNESCO
Political Stability	정치 안정성(Political Stability, Estimate Point)	World Bank
Government Effectiveness	정부 효율성(Government Effectiveness, Estimate Point)	World Bank
Regulatory Quality	규제의 질(Regulatory Quality, Estimate Point)	World Bank
CPI	부패지수(Corruption Perception index)	Transparency International
<b>산업 구조</b>		
ID1	농업·임업·축업·어업	UNCTAD
ID2	광업, 제조업, 수도·전기·가스업	UNCTAD
ID3	제조업	UNCTAD
ID4	건설업	UNCTAD
ID5	서비스업	UNCTAD
ID6	도·소매업, 음식·숙박업	UNCTAD
ID7	기타 (통신, 운수업 등)	UNCTAD

- \* 주 : 1) Penn 자료는 2005년도 물가를 기준으로 실질 PPP(Purchasing Power parity)로 전환하였음.  
 2) Programmes at the initial stage of organized instruction, primarily designed to introduce very young children, usually from age 3, to a school-type environment, and provide a bridge between the home and a school. Upon completion of these programmes, children continue their education at ISCED 1 (primary education).

## V. 실증분석

### 1. 주요변수 기초통계량

다음 표는 실증분석에 사용된 주요변수의 기술 통계량이다. 중국과 베트남 모두 개혁 전후를 기점으로 하여 빠른 경제성장을 이뤘음을 알 수 있다. 한편 두 국가 모두 1992년 개혁 이후 GDP 대비 외국인 직접투자의 비중이 3배 이상으로 크게 늘었으며 GDP에서 무역의존도가 차지하는 비중 역시 2배 이상으로 증가하였다. 이는 경제성장이 경제 개방과 무관하지 않음을 간접적으로 보여준다. 한편 1992년 개혁 이후 부패지수, 거버넌스 지표의 변화 및 이들 변수가 경제성장에 미치는 영향에 대한 분석은 자료의 이용 가능 기간의 제한으로 1992년 개혁 전후 분석이 불가능하다는 점이 한계이다.

〈표 6〉 주요변수 기술 통계량(평균)

(단위 : millions, %)

중 국	전 기간	개혁 전	개혁 후	베트남	전 기간	개혁 전	개혁 후
	1970-2009	1970-1991	1992-2009		1970-2009	1970-1991	1992-2009
GDP	939,091	282,696	1,804,455	GDP	939,090	282,696	1,804,455
Growth1	2.54	1.30	4.16	Growth1	1.22	0.72	1.88
Growth2	0.77	0.28	1.42	Growth2	0.77	0.28	1.42
CA	3.60	3.65	3.65	CA	3.60	3.65	3.65
FDI	2.27	0.50	3.64	FDI	2.27	0.50	3.64
DIA	0.35	0.14	0.45	DIA	0.35	0.14	0.45
Doinv	41.58	42.01	41.38	Doinv	41.58	42.01	41.38
Education	78.33	94.93	56.66	Education	4.79	4.86	4.59
Labor	0.57	0.55	0.59	Labor	0.57	0.55	0.59
Open	37.70	29.33	49.27	Open	37.70	29.33	49.27
POP	1.83	1.70	2.03	POP	1.27	1.71	0.75
CPI	-	-	3.41	CPI	-	-	2.58
Political Stability	-	-	-0.30	Political Stability	-	-	0.28
Government Efficiency	-	-	-0.06	Government Efficiency	-	-	-0.82
Regulatory Quality	-	-	-0.22	Regulatory Quality	-	-	-0.55

\* 주 : 거버넌스 지표 및 부패지수(CPI)는 자료의 이용 가능 기간이 1996년 이후임. 따라서 위 변수는 1996-2009년 기간에 대한 평균임.

〈표 7〉 주요변수 상관관계(1970 - 2009) : 중국, 베트남

	Growth1	Growth2	CA	FDI	DIA	Doinv	Education	Labor	Open	POP
Growth1	1,00									
Growth2	0,82	1,00								
CA	0,17	0,21	1,00							
FDI	0,33	0,42	-0,22	1,00						
DIA	0,56	0,73	0,13	0,19	1,00					
Doinv	-0,03	-0,03	0,35	-0,03	0,31	1,00				
Education	0,11	-0,13	0,05	-0,05	0,02	0,15	1,00			
Labor	0,62	0,81	-0,11	0,63	0,65	-0,12	-0,07	1,00		
Open	0,72	0,87	0,36	0,14	0,51	0,06	-0,13	0,53	1,00	
POP	-0,07	-0,16	-0,04	0,08	-0,12	-0,02	0,14	-0,07	-0,20	1,00

〈표 8〉 주요변수 상관관계(1996 - 2009) : 중국, 베트남

	Growth1	Growth2	CPI	Political Stability	Government Efficiency	Regulatory Quality
Growth1	1,00					
Growth2	0,59	1,00				
CPI	0,78	0,11	1,00			
Political Stability	-0,83	-0,17	-0,92	1,00		
Government Efficiency	0,74	-0,07	0,89	-0,89	1,00	
Regulatory Quality	0,54	-0,03	0,75	-0,74	0,76	1,00

\* 주 : 거버넌스 지표(Political Stability, Government Efficiency, Regulatory Quality) 및 부패지수(CPI)는 자료의 이용 가능 기간이 1996년 이후임.

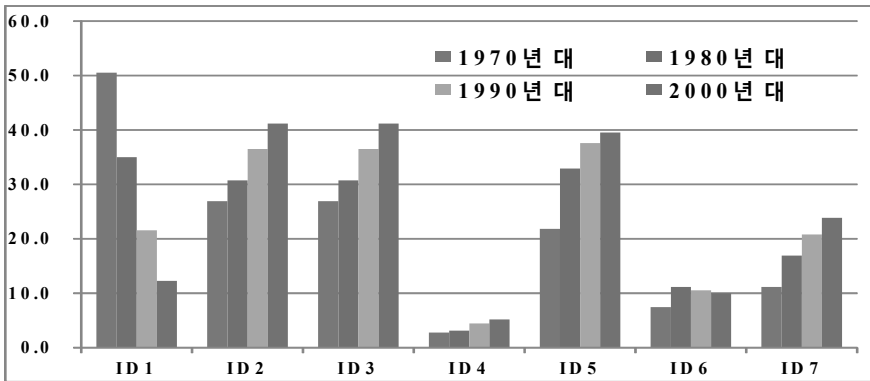
〈표 9〉 산업별 중국, 베트남 비교(GDP 대비 %)

		중 국				베 트 남			
		1970년대	1980년대	1990년대	2009년대	1970년대	1980년대	1990년대	2009년대
ID1	농림업, 축산·어업	50,5	35,0	21,6	12,3	50,52	35,00	21,57	12,29
ID2	광업, 제조업, 수도·전기·가스업	26,9	30,8	36,5	41,2	1,18	0,88	0,70	0,77
ID3	제조업	26,9	30,8	36,5	41,2	0,80	0,60	0,40	0,46
ID4	건설업	2,8	3,1	4,5	5,2	2,81	3,12	4,45	5,21
ID5	서비스업	21,8	32,9	37,6	39,6	21,84	32,90	37,59	39,55
ID6	도·소매업, 음식·숙박업	7,4	11,2	10,5	10,0	7,44	11,19	10,55	10,01
ID7	기타(통신·운수업 등)	11,2	16,9	20,8	23,9	11,17	16,93	20,80	23,88

\* 주 : 중국의 ID2와 ID3의 수치가 같은 것은 UNCTAD 자료의 오류인 것으로 여겨진다.

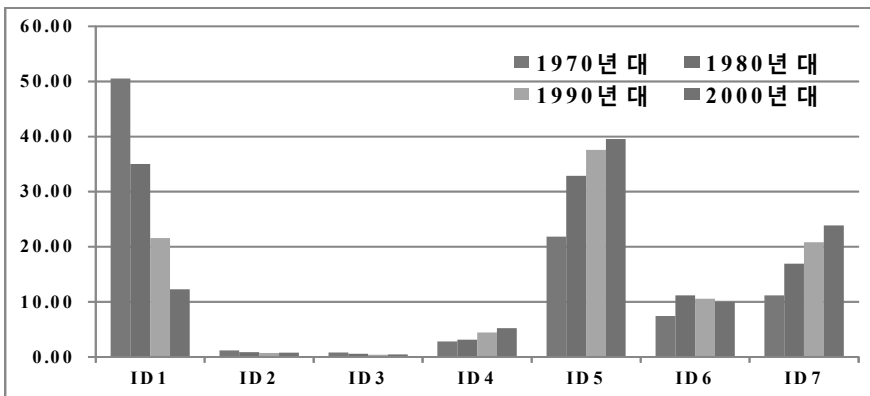


중국과 베트남의 산업별 경제구조 변화 추이를 살펴보면 농림업, 축산·어업(ID1)이 전체 GDP에서 차지하는 비중이 크게 줄어들고 있음을 알 수 있다. 특히 중국의 경우 제조업(ID3)과 서비스업(ID5)의 성장이 두드러지며, 베트남은 여전히 제조업의 비중이 작는데 비해 서비스업(ID5)이 눈에 띄게 성장하고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 위 분석은 중국과 베트남의 경제구조가 노동집약적 1차 산업에서 제조업과 서비스업과 같은 2차 및 3차 산업 중심으로 변화하고 있음을 보여준다. 본 논문은 이를 경제개방과 외국자본유출입과 같은 대외 국가 경제와의 관계가 경제성장에 미치는 영향이 커질 수 있음을 반영한다고 해석하였다.



\* 자료 : UNCTAD

〈그림 6〉 중국의 산업별 추이(GDP 대비 %)



\* 자료 : UNCTAD

〈그림 7〉 베트남의 산업별 추이(GDP 대비 %)

## 2. 주요 회귀분석 결과

〈표 10〉 경제성장 결정요인(1970 - 2009)/ 국가그룹별 분석: 추정식(1),(2),(3)

Dependent Variable = Growth1									
	(1) 중국과 베트남			(2) 중국			(3) 베트남		
	(1-1)	(1-2)	(1-3)	(2-1)	(2-2)	(2-3)	(3-1)	(3-2)	(3-3)
CA/GDP	7,5 (0,280)	6,0 (0,414)	24,9** (0,014)	9,8*** (0,003)	7,9** (0,011)	37,8*** (0,007)	2,5** (0,036)	2,7** (0,013)	1,6 (0,175)
FDI/GDP	-0,1 (0,635)	-0,3 (0,463)	-0,2 (0,569)	-0,1* (0,093)	-0,4** (0,017)	0,3* (0,088)	0,0 (0,113)	-0,1*** (0,003)	0,0 (0,277)
DIA/GDP	0,7 (0,333)	0,8 (0,302)	0,3 (0,474)	1,1*** (0,001)	1,2*** (0,000)	0,2 (0,186)	0,3*** (0,005)	0,3*** (0,001)	0,1 (0,440)
Domestic Investment/GDP	8,3 (0,308)	6,6 (0,452)	15,4 (0,155)	11,6*** (0,002)	9,3** (0,010)	13,4* (0,056)	2,8** (0,011)	2,1** (0,031)	-1,0 (0,378)
Labor	38,0* (0,090)	33,1 (0,167)	74,6 (0,445)	54,7*** (0,000)	48,3*** (0,000)	248,2*** (0,008)	16,4*** (0,000)	15,8*** (0,000)	79,1** (0,018)
Openness	2,3 (0,364)	1,5 (0,607)	-2,5 (0,336)	3,4*** (0,004)	2,3** (0,050)	-8,1*** (0,009)	0,9** (0,013)	0,7** (0,031)	0,1 (0,776)
POP Growth	3,8 (0,478)	4,0 (0,459)	-0,1 (0,966)	0,4 (0,794)	0,7 (0,659)	-0,7 (0,143)	-45,6** (0,023)	-25,6 (0,160)	143,0* (0,051)
1992 Dummy	- -	0,9 (0,554)	- -	- -	1,2* (0,059)	- -	- -	0,4** (0,013)	- -
CPI	- -	- -	-0,2 (0,631)	- -	- -	-1,2* (0,053)	- -	- -	0,0 (0,960)
Political Stability	- -	- -	-0,9 (0,241)	- -	- -	0,3 (0,419)	- -	- -	0,1 (0,558)
Government Efficiency	- -	- -	3,2 (0,000)	- -	- -	2,1** (0,019)	- -	- -	-0,1 (0,610)
Regulatory Quality	- -	- -	-0,7 (0,373)	- -	- -	0,5 (0,192)	- -	- -	-0,1 (0,479)
Constant	-24,3 (0,080)	-20,5 (0,182)	-44,5 (0,408)	-35,0*** (0,000)	-30,0*** (0,000)	-42,0*** (0,007)	-9,1*** (0,000)	-8,7*** (0,000)	-45,4*** (0,019)
R-squared	0,56	0,56	0,98	0,97	0,97	0,99	0,98	0,99	0,99

\* 주 : 1) Governance Indicator 및 CPI는 1996년-2009년에 대한 분석 결과임.

2) ( )는 p-value 값임.

3) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1%에의 유의함을 의미함.

〈표 11〉 경제성장 결정요인(1970-2009)/국가 그룹별 분석: 추정식(1),(2),(3)

Dependent Variable = Growth2									
	(4) 중국과 베트남			(5) 중국			(6) 베트남		
	(4-1)	(4-2)	(4-3)	(5-1)	(5-2)	(5-3)	(6-1)	(6-2)	(6-3)
CA/GDP	4,5*** (0,000)	3,5*** (0,000)	6,0*** (0,000)	4,4*** (0,001)	3,3*** (0,004)	10,2*** (0,013)	3,3* (0,058)	3,4** (0,025)	2,0** (0,029)
FDI/GDP	0,0** (0,057)	-0,2*** (0,000)	-0,1 (0,304)	0,0 (0,252)	-0,2*** (0,003)	0,1 (0,193)	-0,1* (0,069)	-0,2*** (0,003)	0,0 (0,172)
DIA/GDP	0,4*** (0,000)	0,4*** (0,000)	0,2** (0,023)	0,4*** (0,003)	0,4*** (0,000)	0,1 (0,158)	0,4*** (0,004)	0,4*** (0,000)	0,1** (0,035)
Domestic Investment/GDP	4,4*** (0,000)	3,1*** (0,000)	-1,0 (0,505)	4,2*** (0,005)	2,9** (0,021)	1,5 (0,353)	4,4*** (0,006)	3,4** (0,017)	-6,0*** (0,004)
Labor	23,0*** (0,000)	19,5*** (0,000)	92,9*** (0,000)	23,0*** (0,000)	19,5*** (0,000)	102,8*** (0,006)	20,0*** (0,000)	19,1*** (0,000)	135,7*** (0,001)
Openness	1,2*** (0,000)	0,6** (0,032)	-2,3*** (0,000)	1,2** (0,010)	0,6 (0,152)	-3,1*** (0,008)	0,8 (0,115)	0,5 (0,275)	-1,4*** (0,006)
POP Growth	-0,1 (0,870)	0,1 (0,913)	0,1 (0,795)	-0,1 (0,913)	0,1 (0,902)	-0,2 (0,252)	-34,4 (0,210)	-6,0 (0,816)	198,4*** (0,006)
1992 Dummy	- -	0,7*** (0,000)	- -	- -	0,7*** (0,005)	- -	- -	0,6** (0,015)	- -
CPI	- -	- -	-0,1 (0,124)	- -	- -	-0,3 (0,101)	- -	- -	-0,3** (0,038)
Political Stability	- -	- -	0,3** (0,018)	- -	- -	0,2 (0,259)	- -	- -	-0,3** (0,017)
Government Efficiency	- -	- -	0,1 (0,141)	- -	- -	0,6** (0,034)	- -	- -	-0,3* (0,051)
Regulatory Quality	- -	- -	0,5*** (0,000)	- -	- -	0,2 (0,141)	- -	- -	0,5** (0,016)
Constant	-14,7*** (0,000)	-11,9*** (0,000)	-51,3 (0,000)	-14,7*** (0,000)	-11,9*** (0,000)	-57,7*** (0,006)	-12,3*** (0,000)	-11,7*** (0,000)	-76,1*** (0,001)
R-squared	0,97	0,98	0,99	0,97	0,98	0,99	0,97	0,98	0,99

\* 주 : 1) Governance Indicator 및 CPI는 1996년-2009년에 대한 분석 결과임.  
 2) ( )는 p-value 값임.  
 3) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1%에의 유의함을 의미함.

본 연구의 대부분 추정 결과 모형의 적합도는 높게 나왔다. 이는 설명변수의 설명력이 높은 이유도 있지만 지나치게 높은 값을 보인 것은 사용된 자료의 표본 수(Observation)에 비해 설명변수의 수가 많아 자유도(Degree of Freedom)와도 관련이 있다고 여겨진다. 자료의 표본 수가 많을수록 추정의 정확성이 높아지는데 이용 가능 분석 기간 자료가 짧아 이는 분석의 한계이다.

위 <표 10>의 (1) 회귀분석 결과를 보면 전반적으로 설명변수가 유의하지 않는데 비해 중국과 베트남을 각각 나눠 추정한 (2), (3)의 회귀분석의 결과는 설명변수의 유의성이 높은 것으로 나타났다. 해외투자(경상수지, CA)의 경우 경제성장에 미친 영향은 모두 양(+)<sup>1)</sup>의 부호를 보여 연구가설의 예상과 일치한 결과를 보였다. 외국인직접투자(FDI)가 경제성장에 미친 영향은 전반적으로 음(-)<sup>2)</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 1997년 동아시아를 휩쓴 외환위기 이후를 반영하는 (2-3)의 추정결과를 보면 추정계수가 양(+)<sup>3)</sup>으로 바뀌거나 (3-3)처럼 경제성장에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 외환위기를 전후로 외국인직접투자(FDI)가 경제성장에 미친 역할이 크게 변했음을 알 수 있다. 이에 대한 이유는 본 연구의 분석 범위를 벗어나므로 생략한다.

반면 해외직접투자(DIA)가 경제성장에 미치는 영향은 일관되게 양(+)<sup>4)</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 해외직접투자(DIA)를 통해 선진기술을 습득하고 이전가격조작 등을 통해 해외직접투자(DIA)를 시행한 기업의 이익에 유리한 영향을 미쳤다고 여겨진다. 추정식(1-1)과 (2-1)에서 국내투자 및 무역의존도가 경제성장에 미친 영향은 연구가설의 예상 부호와 일치하게 양(+)<sup>5)</sup>의 유의한 결과를 보였다. 한편 1992년 개혁더미를 포함한 추정식(1-2)와 (2-2)에서 두 국가 모두 유의한 양(+)<sup>6)</sup>의 값을 보여 1992년의 적극적인 대외개방을 포함한 개혁이 경제성장에 긍정적 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 연구가설에서 예상한 부호와 일치하게 부패는 경제성장에 부정적(-)<sup>7)</sup> 영향을 미치는 것으로 나타났다. 거버넌스 변수가 경제성장에 미치는 영향을 살펴보면 정치적으로 안정적일수록, 정부의 효율성과 규제의 질이 높을수록 경제성장에 긍정적 영향을 미쳐 연구가설의 예측과 동일한 결과를 얻었다. <표 11>도 전반적으로 유사한 결과를 보였다. 단, 거버넌스를

포함한 베트남의 식(6-3)의 회귀분석 결과가 예상 부호와 다르게 나왔다. 이는 추정 모형의 문제라 여겨진다.

1992년 개혁을 기점으로 기간별로 나눠 분석한 <표 12>의 연구결과를 보면 개혁 이후 전반적인 설명변수의 계수 및 그 유의성 정도가 크게 높아져 1992년 개혁이 경제성장에 미친 영향이 큰 것으로 나타났다. 이는 중국 및 베트남의 경제에서 무역의존도가 높아짐에 따라 무역이 경제성장에 미치는 영향이 커졌음을 반영하는 것으로 해석된다. 한편 무역의존도는 개혁 전후 양(+)에서 음(-)으로 경제성장에 미친 영향이 변화하는 결과를 보였다. 무역의존도가 높다는 것은 환율, 유가 등의 영향으로 세계경제의 상황이 한 국가의 경제에 미치는 영향이 커짐을 의미하며 이는 한 국가의 거시경제의 변동성을 높여 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

<표 12> 경제성장 결정요인/기간별 분석 : 추정식(1)

중 국	Growth1			Growth2		
	(7) 전 기간 (1970-2009)	(8) 개혁 전 (1970-1991)	(9) 개혁 후 (1992-2009)	(10) 전 기간 (1970-2009)	(11) 개혁 전 (1970-1991)	(12) 개혁 후 (1992-2009)
CA/GDP	9.8*** (0.003)	-0.7 (0.430)	20.8** (0.011)	4.4*** (0.001)	-0.3 (0.738)	6.7*** (0.006)
FDI/GDP	-0.1* (0.093)	0.0 (0.977)	-0.1 (0.509)	0.0 (0.252)	-0.1 (0.553)	0.0 (0.506)
DIA/GDP	1.1*** (0.001)	0.7* (0.076)	1.0 (0.010)**	0.4*** (0.003)	0.2 (0.544)	0.3** (0.010)
Domestic Investment/GDP	11.6*** (0.002)	-1.2 (0.082)	16.3 (0.047)**	4.2*** (0.005)	-0.1 (0.791)	2.9 (0.193)
Labor	54.7*** (0.000)	0.7 (0.771)	115.2 (0.078)*	23.0*** (0.000)	5.7 (0.144)	67.2*** (0.003)
Openness	3.4*** (0.004)	-1.9* (0.080)	-2.3 (0.234)	1.2** (0.010)	-0.5 (0.515)	-1.7** (0.011)
POP Growth	0.4 (0.794)	37.7** (0.046)	-0.2 (0.902)	-0.1 (0.913)	-6.0 (0.605)	0.0 (0.940)
Constant	-35.0*** (0.000)	1.7 (0.326)	-69.9* (0.055)	-14.7*** (0.000)	-2.4 (0.265)	-38.7*** (0.002)
R-squared	0.97	1.0	1.0	0.97	1.0	1.0

베트남	Growth1			Growth2		
	(13) 전 기간 (1970-2009)	(14) 개혁 전 (1970-1991)	(15) 개혁 후 (1992-2009)	(16) 전 기간 (1970-2009)	(17) 개혁 전 (1970-1991)	(18) 개혁 후 (1992-2009)
CA/GDP	2.5** (0,036)	0,3 (0,721)	6,3*** (0,000)	3,3* (0,058)	-0,5 (0,670)	6,7*** (0,000)
FDI/GDP	0,0 (0,113)	0,1 (0,542)	-0,1** (0,031)	-0,1* (0,069)	-0,1 (0,585)	0,0 (0,395)
DIA/GDP	0,3*** (0,005)	0,1 (0,711)	0,1 (0,327)	0,4*** (0,004)	0,1 (0,866)	0,0 (0,792)
Domestic Investment/GDP	2,8** (0,011)	-0,3 (0,624)	2,3* (0,072)	4,4*** (0,006)	0,1 (0,853)	0,3 (0,839)
Labor	16,4*** (0,000)	3,9 (0,284)	54,8*** (0,002)	20,0*** (0,000)	5,9 (0,246)	109,1*** (0,000)
Openness	0,9** (0,013)	0,2 (0,724)	-0,6** (0,056)	0,8 (0,115)	-0,7 (0,497)	-1,7*** (0,002)
POP Growth	-45,6** (0,023)	-22,3 (0,209)	45,3 (0,186)	-34,4 (0,210)	-6,5 (0,627)	127,9** (0,021)
Constant	-9,1*** (0,000)	-1,1 (0,535)	-31,4*** (0,002)	-12,3*** (0,000)	-2,5 (0,350)	-63,2*** (0,000)
R-squared	0,98	0,99	0,99	0,97	0,99	0,99

\* 주 : 1) Governance Indicator 및 CPI는 1996년-2009년에 대한 분석 결과임.

2) ( )는 p-value 값임. 3) \*, \*\*, \*\*\*는 각각 10%, 5%, 1%에의 유의함을 의미함.

## VI. 결론

북한의 개혁·개방과 관련하여 중국과 베트남의 개혁·개방의 경험 사례는 북한의 변화에 어떠한 시사점을 줄 수 있는가에 관련하여 많은 관심의 대상이었다. 본 연구는 조건론적 시각에서 접근한 김석진(2008)의 연구를 토대로 오늘날 북한의 경제발전 수준은 개혁 개시 당시의 중국·베트남과 큰 차이가 없는 것으로 보고, 중국과 베트남의 경제성장 요인을 분석함으로써 북한의 개혁·개방이 경제성장에 미칠 영향에 대한 시사점을 살펴 보았다. 특히 1992년 개혁이 미친 효과를 더미와 기간별 분석을 통해 중국과 베트남의 경제성장에 유의한 긍정적 영향을 주었음을 보였다.

본 논문의 한계는 중국과 베트남의 개혁이 경제성장에 미치는 영향은

분석 가능하지만 경제성장이 개혁에 미친 영향은 알 수 없다는 점이다. 이를 보기 위해서는 변수들 간에 통계적으로 인과관계(Casuality)가 존재하는지 여부에 관한 추정방법론이 필요하지만 이에 대한 분석은 하지 못했다.

다만, 윤황·김일기(2006)는 제도적 결함에 기인하는 내재적 개혁 압력이 대외개방을 필수적으로 실행하여 경제성장을 이끌어 내면 그 개방은 한걸음 더 나아간 개혁을 요구하게 되며, 개혁이 대외개방의 국내적 조건을 정비·제공하고 대외개방은 제도개혁을 국제적 측면에서 지원·촉진하는 관계로 되어 있어 사회주의 체제에서 개혁과 개방은 수레의 양쪽바퀴와 같다고 정의하였다. 이는 결국 대외개방을 통해 이루어진 경제성장이 개혁에 일정한 영향력을 가짐을 의미한다고 볼 수 있다.

또한 본 논문은 대외적 요인 특히 대외정치변수가 제외되었다는 점에서 한계를 지니고 있다. 베트남이나 중국과 달리 북한의 경우에는 대외정치적 요인이 경제개혁개방전략의 선택에 개입되어 있음으로써 단순히 경제현실적 차원이 아닌, 정치적 판단의 영향이 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다(권영경 2007).

중국과 베트남의 개혁개방 유형을 분석해보면, 정웅(2005)은 개혁 부문의 측면에서 대내개혁 중점 유형과 대외개방 중점 유형으로 구분하여 대외개방에 중점을 둔 유형에는 베트남의 사례를 들었으며 중국의 경우 상대적으로 대내개혁에 중점을 두면서 대외개방을 병행한 유형에 속한다고 보았다. 따라서 베트남의 경우 비교적 II. 노선, 즉 대외개방(경제성장)이 본격적인 개혁을 이끌었다고 볼 수 있으며 중국은 III. 노선, 즉 경제성장과 개혁이 상호 관계에 있다는 해석을 할 수 있다.

향후 북한이 체제 붕괴 없이 개혁개방 노선으로 나아간다는 가정 하에 북한이 중국과 베트남을 모방하여 I. 개혁을 통한 경제성장을 이룰지 II. 경제성장을 통해 생존의 기반을 확보한 상태에서 개혁이 이뤄질지 III. 경제 성장과 개혁이 상호 간의 영향을 주고받는 방향으로 나아갈지 혹은 독자적인 제 3의 방식으로 개혁개방으로 나아갈지는 보다 정교한 연구가 필요하다고 생각된다. 뿐만 아니라 각 개혁개방 방식의 가능성과 결과 및 영향 역시 다각적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

## 【참고문헌】

### ■ 단행본 · 논문

- 고정식. 2008. “중국의 개혁개방과 북한: 초기조건과 추진과정의 비교”. 『아시아 연구』, Vol.11. 한국아시아학회
- 김갑식. 2007. “사회주의 체제전환국의 정치체제 변화”. 『북한연구학회보』, Vol.11. 북한연구학회
- 김규륜. 2008. “북한 개방과 국제협력”. 『통일연구원 학술회의 총서, 08-01. 통일 연구원
- 김성철·김영윤·오승열·임강택·조한범. 2008. 『북한의 경제전환 모형: 사회주의 국가의 경험이 주는 함의』. 통일연구원
- 김용선. 2001. “개혁이후 중국 경제성장의 변화와 전망”. 『중국학연구』, 제20집. 중국학연구회
- 김용호. 1994. “아시아 사회주의 국가의 경제개방과 법령정비에 관한 비교 분석: 북한, 중국, 베트남”. 『통일문제연구』, 제6권 제1호 (통권 제21호). 평화 문제연구소
- 김연철. 2002a. 『쿠바의 경제개혁이 북한에 주는 시사점』. 대외경제정책 연구원
- . 2002b. “북한의 경제개혁 전략: 쿠바사례의 적용가능성”. 『아세아연구』 Vol.45, No.1. 고려대학교 아세아문제연구소
- 김영윤. 2006. 『북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구』. 통일연구원
- 김승원. 2010. “외국자본 유입이 경제성장에 미치는 영향”. 『금융경제연구』, 제 421호. 한국은행금융경제연구원
- 김석진. 2002. “북한 경제개혁의 초기 조건: 국제비교적 시각”. 『현대북한연구』 제5권 제2호. 경남대학교 북한대학원
- . 2008. 『중국·베트남 개혁 모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 산업 연구원
- 민경배. 2009. “체제전환국 법제개혁에 대한 개별국의 국제협력과 북한”. 『세계 지역연구논총』, 27집 1호. 한국세계지역학회
- 민경배·류길재. 2007. “북한의 체제전환의 성격과 기본적 법제”. 『공법학연구』, 제8권 제4호. 한국비교공법학회
- 민인식·최필선. 2009. 『STATA 기초통계와 회귀분석』. 한국STATA학회.



- 박성관. 2001. “베트남 통일의 현실과 그 평가:북한의 변화 방향과 한반도 통일에 대한 시사점”. 『동북아연구』, Vol.6. 경남대학교 극동문제연구소
- 서창배. 2008. “중국경제의 고도성장에 따른 주요 문제점 분석”, 『2008무역학자 전국대회 학술대회 발표논문집』. 한국무역학회
- 신석호. 2008. “사회주의 국가의 경제적 초기조건과 개혁 시기의 상관관계”. 『통일문제연구』, 제20권 1호(통권 제 49호). 평화문제연구소
- 오승렬. 2002. “중국의 경제개혁·개방모델:북한에 대한 함의”. 『아세아연구』, 제45권 1호(통권 107호). 고려대학교 아세아문제연구소
- 윤덕룡·문우식·송치영·유재원·채희율·이영섭. 2009. 『안정적 성장을 위한 거시경제구조:해외의존도의 합리적 조정』. 대외경제정책연구원
- 윤황·김일기. 2006. “7·1 경제관리개선조치 이후 북한 개혁·개방의 평가와 전망”. 『정신문화연구』, 제29권 제1호 (통권 102호). 한국학중앙연구원
- 이무철. 2006. “북한 경제개혁 연구의 쟁점”. 『현대북한연구』, 제9권 제2호. 경남대학교 북한대학원
- 이시욱. 2006. 『성장동력으로서의 설비투자-국제비교 및 미시실증분석』. 한국개발연구원
- 임강택. 2001. 『북한의 개혁·개방정책 추진 전망』. 통일연구원
- 임채완. 2004. “북한과 중국의 경제적 개방, 개혁 비교 분석”. 『한국동북아논총』 Vol.32. 한국동북아학회
- 전상인. 1995. “북한과 베트남의 개혁·개방 비교연구”. 『통일문제연구』, 제7권 제2호 (통권 제24호). 평화문제연구소
- 정은미. 2010. “북한 개혁에의 사회주의 개혁이론 비교 적용:보편성과 특수성의 담론”. 『경제와 사회』, 2010년 가을호 (통권 제87호). 비판사회학회
- 정성호. 2010. “거버넌스가 경제성장에 미치는 영향”. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』. 한국행정학회
- 정 용. 2005. “북한의 체제변화경로에 관한 연구”. 『통일전략』, 제5권 제1호. 한국통일전략학회
- 조명철·홍익표. 2000. 『중국·베트남의 초기 개혁·개방정책과 북한의 개혁 방향』. 대외경제정책연구원

통일교육원. 2011. 『북한이해』. 통일부 통일교육원

허인혜. 2011. “북한 경제개방의 사상적 딜레마”. 『한국정치학회보』, 제45집  
제 2호. 한국정치학회

황진영·허식·이성원. 2008. 『부패의 통제와 재정지출의 효율성에 관한 국가  
간 실증분석』. 한국경제연구원

■ 기타 자료

한국은행 <<http://www.bok.or.kr/>>

UNCTAD <<http://www.unctad.org/>>

Penn(PWT.7.0 version)

<[http://pwt.econ.upenn.edu/php\\_site/pwt70/pwt70\\_form.php](http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt70/pwt70_form.php)>

Transparency International : CPI index <<http://www.transparency.org/>>

World Bank(WB) : Governance indicator : <<http://www.worldbank.org/>>

UNESCO Institute for statistics : Education <<http://www.uis.unesco.org/>>

## 부 록

- 이하 내용은 김석진(2008)에서 발췌하여 정리하였다.

### 1. 중국의 경제개혁 연혁

□ 1단계(1978~1983) : 농촌개혁 중심으로 하는 시기. 일반 주민에 의한 아래로 부터의 자생적 개혁의 성격이 강함

- 가족농제도 확립 : '농가 생산청부제'('가정경영책임제'), 즉 가족농제도가 정착되면서 농업생산이 급증
- 향진기업의 급속한 발전 : '향진기업'(鄉鎮企業), 지방정부 관할하의 집단소유제 기업(집체기업)이 활발하게 발전하면서 농촌 지역의 산업 및 서비스 경제가 크게 활성화
- 도시 사영경제 등장 : 도시지역에서도 상업·서비스 부문에서 개인 자영업이 활성화되고, 집체기업도 발전하기 시작
- 국유기업 개혁 개시 : '방권양리'(放權讓利)를 기본 내용으로 하는 국유기업 개혁
- '방권양리'란 정부관료가 행사하던 권한의 일부를 기업 관리자에게 이양하여 국유기업 경영의 자주권을 제고하는 한편, 이윤 유보제를 실시하여 국가에 상납하던 이윤의 일부를 기업이 사용할 수 있게 한 조치임
- 긴축정책 및 발전전략의 전환 : 1970년대 후반의 과도한 중화학공업 투자 전략의 폐해를 줄이기 위해 투자 감축, 공장 폐쇄 등의 조치를 실시하고 농업·경공업 우선 노선으로 방향을 전환
- 재정의 분권화 : 재정수입을 안정적으로 확보함과 동시에 지방정부 및 국유기업에 인센티브를 부여하기 위해, 재정수입을 중앙과 지방이 나누어 갖는 재정 분권화 조치 실시
- 대외무역의 자유화 : 미국, 일본, 유럽 등 서방 국가들과 정상적 교역관계를 수립하고, 중앙정부의 무역계획을 축소했으며, 신규

무역회사의 설립 허용

- 경제특구 설치 및 외자유치: 4개 경제특구(심천, 주해, 산둥, 하문)를 설치하여 외국인 직접투자 장려

□ 2단계(1984~1988) : 도시지역의 개혁에 중점을 두어 국유기업 개혁을 추진함과 동시에 기업활동을 뒷받침하기 위한 제도개혁 실시

- 이중가격제(雙軌制)를 통한 가격개혁: 국유기업의 계획 외 물량 거래를 공식적으로 허용, '협의가격' 및 시장가격이 차지하는 비중을 점진적으로 높여 가격통제 완화
- 국유기업 개혁 본격화: 1986년부터 정부가 국유기업과 계약을 맺어 일정 규칙에 따라 이익을 상납받는 대신 기업에 더 많은 경영 자주권을 부여하는 경영 청부제를 실시
- 국유 상업은행 체제 성립: 1983~1984년에 인민은행(중앙은행)과 4대 국유상업은행으로 구성되는 금융 시스템을 확립하고, 1985년에는 국유기업의 투자자금을 재정이 아니라 은행대출로 조달하게 하는 '발개대(撥改貸)' 개혁을 실시
- 대외개방 확대: 기존의 경제특구 외에, 1984년에 14개 '연해개방도시'를 추가 지정하고, 1985년과 1988년에는 주요 연해지역 전체를 '연해경제개방구'로 지정하여 개방
- 향진기업의 급속한 성장: 1단계에서 등장한 향진기업이 이 시기에 더욱 급속히 발전해 중국의 산업·서비스 부문에서 중요한 비중 차지.
- 도시 집체기업의 성장: 도시 지역에서도 시·구 정부 및 국유기업 산하의 집체 기업이 급속도로 성장

□ 3단계(1989~1992) : 일종의 과도기로서 개혁이 일시 후퇴했다가 재출발 시기

- 천안문사태: 1987~1989년 시기의 경제과열이 물가상승을 유발하면서 공산당의 부패와 인플레이에 대한 불만이 폭발해, 1989년에 천안문 사태가 발발

- 긴축정책과 통제 강화: 이에 따라 중국정부는 1989년 이래 긴축 정책을 실시해 인플레이션을 진정시켰으며, 정치·이념적으로는 사회주의 및 공산당 지배의 원칙을 강조
- 가격 자유화: 그러나 이 시기에도 가격 자유화와 같은 중요한 개혁은 계속 진행되어 이중가격제가 거의 사라지고 시장가격이 대부분 상품의 거래를 규율하게 되었으며, 도시주민에 대한 식량배급제도를 폐지
- 국유기업 개혁: 국유기업 개혁과 관련해서는 2단계에서 시작된 경영정부제의 실험 일반화
- 사영기업의 발전: 1988년 헌법 개정을 통해 공식적으로 허용된 '사영기업'(私營企業)이 이 시기부터 본격적으로 등장·발전
- 개혁 분위기의 재활성화: 1991년에 경기가 회복되고 1992년에 덩소평이 '남순강화'(南巡講話)에서 개혁·개방의 지속방침을 천명하자, 개혁 분위기가 재활성화
- 개방 확대: 1992년에는 양자강 연안 및 주요 내륙지역의 도시들을 추가 개방함으로써 사실상 중국의 거의 모든 지역을 개방

□ 4단계(1993~2000) : 시장경제를 뒷받침하기 위한 각종제도가 정비되고 비국유·사유부문의 비중이 크게 상승해, 개혁의 체제 전환적 성격이 분명해짐

- 재정제도 개혁: 1994년에 부가가치세를 도입하고 기업소득세를 단일화하는 등 현대적인 재정제도를 갖추었으며, 기업소득세 단일화에 따라 종전의 국유기업 경영정부제는 종료
- 거시경제 통제기능 강화: 1994년부터 특히 지방정부로부터의 중앙은행 독립성을 강화하여 거시경제정책 수행능력을 강화했으며, 1992~1994년의 경기과열에 대처해 1995~1997년 동안에 긴축정책 실시
- 외환제도 개혁: 1994년에 환율을 단일화한 데 이어 1996년부터 경상계정의 자유태환을 실시해 시장경제에 적합한 외환제도를 완성했음
- 정부개혁: 1998년 이래 중앙정부의 산업관리 부문을 대폭 축소해 '정부와 기업을 분리'하는 조치를 실시했고 공무원 수를 대폭 감축

- 국유기업 구조조정 : 1998년 이후 국유기업의 잉여인력을 대량으로 실직시켰고, 상당수 중소 국유기업을 매각, 파산, 합병 등의 방식으로 정리했으며, 국유기업의 주식회사화를 본격 추진
- 금융개혁 심화 : 1990년대 중반에 금융시스템을 뒷받침하기 위한 각종 법규를 제정했고 외자계 금융기관의 중국진출을 허용했으며 민간은행 설립을 허용
- 집체기업의 사유화 : 1990년대 중후반 이후 향진기업과 도시 집체기업이 급속한 사유화 진행

□ 5단계(2001~현재) : 시장경제로의 체제전환이 완성되어 가는 단계로 이해

- WTO 가입 : 2001년말 WTO에 가입하면서 현대적인 무역제도가 완성되었고 무역자유화가 더욱 진전됨
- 국유기업·은행 주식화·사유화 가속화 : 소규모 국유기업의 사유화가 계속 진행되고 대형 국유기업 중심의 주식시장이 발전하는 한편, 국유은행의 주식회사화도 추진 중

## 2. 베트남의 경제개혁 연혁

□ 1단계(1979~1985) : 이른바 ‘신경제정책’의 슬로건 아래 초보적인 체제 내 개혁을 실시해 어느 정도 성과를 올렸으나 물가상승이 심화되는 등 거시경제 불안이 계속되었음

- 베트남 공산당은 1979년 당 중앙위원회에서 경제의 사회주의화를 잠시 연기하고, 신경제정책을 추진하기로 결정
- 초보적 농업개혁 실시 : 1981년부터 농업생산청부제(개인농 또는 분조 단위에 2~3년 단위로 토지를 임대하고 계약에 따라 일정 생산량을 국가가 수매하며, 계약 외 물량에 대해서는 시장 판매 허용)를 실시한 결과, 농업생산이 상당량 증가
- 국유기업 경영자주권 확대 : 역시 1981년부터 경제계획을 세 부분

으로 나누어, 국유기업이 국가계획 외에 시장에서 원자재를 조달하고 제품을 판매하는 것을 부분적으로 허용

- 거시경제 불안정 지속: 종전부터 나타났던 인플레이션이 점점 심각해졌고, 1985년 가격·임금·통화 개혁(가격, 임금 인상과 통화 평가절하 등) 이후에는 물가상승률이 종전의 몇 배 수준으로 증가
- 거시경제 불안이 지속되자, 1983~1984년에는 개혁 조치를 후퇴시키고 중앙정부의 통제를 강화

□ 2단계(1986~1993) : ‘도이모이’(刷新)의 방침 아래 본격적인 시장지향적 개혁이 추진된 시기이며, 특히 1989년의 급진적 안정화·자유화 정책 패키지가 성공을 거두어 베트남 경제의 도약기반이 마련

- 베트남 공산당은 1986년 제6차 당회에서 ‘도이모이’의 방침을 결정하여 대내 개혁 및 대외개방 심화를 결정
- 가족농 제도 정착: 1988년에 기존 농업생산청부제의 토지청부기간을 2~5년에서 10~20년으로 연장(1993년에는 다시 50년으로 연장)하고 청부계약의 대상을 개별 농가로 일원화해 사실상 집단농장을 해체하고 가족농 제도 정착
- 가격자유화: 1989년에 전력, 교통, 연료 등 일부 품목을 제외한 대부분 품목에 대해 가격통제를 철폐하여 시장가격을 공인하고 배급제도를 폐지
- 긴축 통화정책 실시: 1989년에 금리를 대폭 인상하고 통화량 및 은행신용 증가율을 억제하는 등 긴축 통화정책을 단행
- 재정개혁: 1989년부터 국유기업에 대한 보조금을 철폐하는 등 재정지출을 대폭 감축하는 한편, 조세제도 정비를 통해 재정수입을 늘려 재정적자를 크게 줄여 나가는 데 성공
- 국유기업 경영자율권 부여: 1987~1988년에 기존의 명령형 계획 시스템을 해체해 국유기업에 경영자율권을 부여하면서 독립채산제를 채택하게 하고, 1990~1991년에는 추가로 정부통제를 축소

- 국유기업 구조조정 : 1990~1993년 기간에 국유기업의 사업 현황을 점검한 후 부실기업들을 합병 또는 청산해 국유기업 수를 크게 줄이고 동시에 잉여 인력을 대폭 감축
- 사기업 인정 : 1992년의 헌법 개정과 사기업법 제정을 통해 사기업을 공식적으로 인정
- 금융개혁 시동 : 1988년의 조직개혁과 1990년의 중앙은행법 및 상업은행법 제정을 통해, 기존의 단일은행 시스템을 중앙은행과 4대 국유상업은행을 근간으로 하는 현대적 금융시스템으로 전환
- 대외개방 개시 : 1987년에 외자도입법을 제정해 외자유치를 위한 제도적 기반을 마련한 데 이어, 1989년에 캄보디아에서 철군하고 1991년에 '파리평화 협정'을 체결해 대서방관계를 정상화하기 시작
- 무역 자유화 : 1988년에 정부의 대외무역 독점을 철폐해 신규 무역회사 설립을 허용하고, 수출입 관세제도를 수립했으며, 1991년부터는 사기업에도 대외 무역을 허용

□ 3단계(1994~1998) : 개혁의 진행속도가 느려져 크게 주목할 만한 개혁 조치는 없었으며, 아시아 금융위기로 인해 1990년대 후반에 경제침체를 겪음

- 국유기업 개혁 : 1994년에 '총공사'(總公社)를 설립해 관련 국유기업들을 계열화하여 경영 효율화를 도모했으며, 1995년에는 새로운 국유기업법을 제정해 국유기업의 주식회사화 및 외국기업과의 합작에 관한 법적 근거를 마련
- 대미관계 정상화 : 1990년대 초반에 대미관계가 개선됨에 따라 1994년부터 IMF, 세계은행 등 국제금융기구로부터 본격적인 원조를 받을 수 있게 되었으며, 1995년에는 미국과 대사급 외교관계 수립

□ 4단계(1999~현재) : 기업개혁과 대외개방이 크게 진전되어 베트남 경제가 세계경제체제로 본격 통합되는 개방체제 확립기로서, 이를 통해 베트남 경제는 다시금 고도성장을 구가하게 됨



- 국유기업 사유화 개시 : 1999년에 주로 지방정부 관할 하의 소규모 국유기업을 대상으로 매각, 하청, 리스 등의 방법으로 사유화 과정을 개시
- 사기업 창설 장려 : 1999년에 새로운 사기업법의 제정을 통해 기존의 인가제를 등록제로 변경했으며, 그 결과 2000년대에 사기업의 창설이 급증
- 주식회사화의 진전과 주식시장 개설 : 2000년과 2005년에 각각 호치민과 하노이에 증권거래소가 개설되고, 국유기업의 주식회사화가 크게 진전
- 기업정책 : 2006년에 국유기업, 사기업, 외자기업에 포괄적으로 적용되는 통합기업법을 발효시켜 공정한 경쟁환경을 조성하기 위한 법적 근거를 마련
- 대미수출 본격화 : 오랜 협상 끝에 2001년 미국-베트남 무역협정이 발효됨으로써 대미수출을 본격 개시할 수 있게 되었으며, 그 후 베트남의 수출산업이 크게 발전함
- WTO 가입 : 2006년 12월, 미국으로부터 '항구적 정상교역 관계' (PNTR : permanent normal trade relation)의 지위를 부여받은 데 이어, 2007년 1월에 WTO에 가입함으로써 무역 자유화를 완료



우 수

# 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언

(憲法 合致的 統一稅 立法에 관한 提言)

영남대학교 법학전문대학원 차현일

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 헌법 합치적 조세입법에 관한 일반론
- III. 통일세 입법시 문제가 되는 법적쟁점 검토
- IV. 현재 발의된 통일세 의안에 대한 검토
- V. 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언
- VI. 결 론

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언

(憲法 合致的 統一稅 立法에 관한 提言)

법학적 관점에서 볼 때, 통일세 입법을 둘러싼 문제의 핵심은 그것이 헌법적 가치에 부합하는가 하는 점이다. 통일세 입법을 헌법 합치적으로 구성하려는 노력은 통일세를 징수·납세하겠다는 ‘사회적 변화에 대한 합의’를 법이 구현하고자 할 때 한계로 기능한다. 통일세가 그 필요성과 정당성이 인정될지라도 그 과정에서 경시되거나 잃어서는 안 되는 가치가 있기 때문이다. 특히 조세는 그 개념정의상 아무런 특별한 반대급부와 연계됨이 없이 국민 또는 주민에게 강제적으로 분배되는 금전부담이기 때문에 필연적으로 국민의 재산권에 대한 침해적 성질을 지닌다. 그러한 점에서 조세입법에 있어서는 더더욱 합헌성과 관련 법규와의 체계조화성 등에 대한 면밀한 검토를 필요로 한다.

조세규범이 헌법적 의사에 반하는가에 관한 검토의 방법론으로 다음의 두 가지를 생각해볼 수 있다. 첫째는 조세규범과 관련한 직접적 헌법 규정인 헌법 제59조의 조세법률주의에 위배되는가에 대한 검토이며, 둘째는 침해적 법률인 조세입법이 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않는지에 대한 검토이다. 후자의 경우는 조세규범이 침해하는 기본권이 평등권이나 자유권적 기본권이나에 따라 검토 방법이 다시 나누어 질 것이다.

본 논문에서는 이러한 검토방법론에 대하여 알아보고 그것을 바탕으로 통일세를 둘러싼 다양한 법적 쟁점들에 대하여 하나하나 위헌성에 관한 판단을 하기로 한다. 아울러 그러한 판단 위에 위헌적 요소를 제거할 수 있는 방향성에 관하여 제언하고자 한다.

막대한 재원을 마련하기 위해서는 비단 통일세뿐만 아니라 보다 다양한 정책들이 시도되어야 할 것이다. 그리고 그러한 ‘합의된 변화로서의 정책’의 구현은 법규에 의하게 될 것이고 그러한 법규는 당연히 헌법 합치적으로 구현되어야 한다. 이러한 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언이 통일을

늦추거나 막는데 기여하기보다는 오히려 더 통일을 앞당기는데 기여할 것이라 믿는다. 모든 급변하는 사회에서 우리가 나아가야 할 길을 잃지 않기 위한 이정표로서 헌법적 가치가 통일 과정에서도 당연히 구현되는데 본 논문이 작은 보탬이 되길 바란다.

## I. 서론

‘통일이 언제 오는가?’에 대하여 답할 수 있는 사람은 아무도 없다. 통일이 구체적으로 언제 어떤 모습으로 우리에게 다가올지 불확실하다는 점, 나아가 통일이 될 것인지 자체에 대한 불확실성은 통일을 준비하는데 많은 어려움을 준다. 이런 이유로 통일에 관한 연구는 기존의 다른 연구들이 인과관계 설정에 가지는 가정들보다 더 많은 가정들을 필요로 하게 된다. 이 점은 법학적 관점에서의 통일문제 연구에 있어서도 마찬가지로 작용한다. 그러나 법은 오늘을 사는 우리의 삶을 규율하는 규범이기 때문에 가정적 상황에서 작용하기 힘들다. 그런 가정들은 법 규정을 모호하게 만들어 규범으로서의 법에 대한 신뢰성을 떨어뜨리기 때문이다. 그것이 통일 연구에 있어서 법학적 접근이 여타 학문보다 더 어려운 이유이다.

최근 뜨겁게 논의되는 통일세 입법에 관한 논의 역시 통일에 관한 가정들을 필요로 한다. 그런 가정들을 비롯한 문제들이 통일세와 관련되어 만들어 내는 의문들은, ‘통일이 언제 될지도 모르는데, 마련된 재원은 어디에 쓸 것인가?’, ‘언제까지 징수할 것인가?’, ‘징수에 합리적 이유는 있는가?’, ‘어디에 징수하는 것이 공평한 것인가?’ 등이다. 이외에도 많은 의문이 있겠지만 그 의문 해결의 답안은 최고규범으로서의 헌법에 귀결된다. 법학적 관점에서 볼 때, 통일세 입법을 둘러싼 문제의 핵심은 그것이 헌법적 가치에 부합하는가 하는 점이다. 통일세 입법을 헌법 합치적으로 구성하려는 노력은 통일세를 징수·납세하겠다는 ‘사회적 변화에 대한 합의’를 법이 구현하고자 할 때 한계로 기능한다. 통일세가 그 필요성과 정당성이 인정될지라도 그 과정에서 경시되거나 잃어서는 안 되는 가치가 있기 때문이다. 특히 조세는 그 개념정의상 아무런 특별한 반대급부와 연계됨이 없이 국민 또는 주민에게 강제적으로 분배되는 금전부담이기 때문에 필연적으로 국민의 재산권에 대한 침해적 성질을 지닌다. 그러한 점에서 조세입법에 있어서는 더더욱 합헌성과 관련 법규와의 체계조화성 등에 대한 면밀한 검토를 필요로 한다.

면밀한 검토의 방법론으로 조세규범이 헌법적 의사에 반하는가 하는 것은 두 가지 측면에서 접근가능하다. 첫째는 조세규범과 관련한 헌법적의 직접적 규정인 헌법 제59조의 조세법률주의에 위배되는가에 대한 검토이며, 둘째는 침해적 법률인 조세입법이 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않는지에 대한 검토이다. 후자의 경우는 조세규범이 침해하는 기본권이 평등권이나 자유권적 기본권이냐에 따라 검토 방법이 다시 나누어 질 것이다. 본 논문에서는 이러한 검토방법론에 대하여 알아보고 그것을 바탕으로 현재 유력 안으로 논의되고 있는 ‘통일세법안 [의안번호10502]’과 ‘통일세관리특별회계법안[의안번호10504]’을 둘러싼 다양한 법적 쟁점들에 대하여 하나하나 위헌성에 관한 판단을 하기로 한다. 아울러 그러한 판단 위에 위헌적 요소를 제거할 수 있는 방향성에 관하여 제언하고자 한다.

## II. 헌법 합치적 조세입법에 관한 일반론

### 1. 조세입법의 의의

조세입법은 과세관청이 납세자에게 납세의무를 지우는 근거 규정에 관한 입법을 의미하고, 입법이란 법규범의 정립 즉, 법의 제정을 말한다. 여기서의 법은 법률, 명령 등을 그 형태로 하여 법규를 실질로 하는 규범으로서 국민의 자유, 권리, 의무에 직접 관계되는 규범이므로, 입법권은 국가와 국민간의 권리, 의무관계에 직접 관계되는 일반, 추상적 규범의 제정권이다. 반대급부의 제공 없이 납세자에게 의무를 지우는 조세법은 국민의 재산권과 행복추구권과 같은 기본권에 대한 침해적 성격을 그 본질로 한다.

그렇기 때문에 조세법이 민주적 정당성을 가지려면 표현이 구체적이고 분명하여야 하는 것은 물론이고, 그 내용이 법치주의의 이념·공평의 원리·재산권 보장 등 헌법이념에 부합하여야 한다. 조세법이야말로 공동체구성원 상호간의 이해충돌이 가장 현저하게 나타나는



분야임은 물론, 정당 간 이해대립이나 국민과 의회간의 대립 그리고 사회 내 이익단체의 개재도 심하기 때문에 조세법이 국민 일반의 상식적 법 감정에 부합하지 않을 경우에는 조세저항이 일어날 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 따라서 정책목적에 치우친 나머지 합리적인 이유 없이 특정 납세자를 차별한다든지, 당해 법률 또는 당해 법률조항이 달성하고자 하는 목적에 비추어 그 수단이 너무 지나치다든지, 과세권자의 편의만을 고려한 나머지 납세자에게 지나친 부담이나 불편을 가하는 조세법규범은 민주적 정당성을 가질 수 없어 바람직하지 아니하다. 조세입법론은 위와 같은 의미에서 조세법의 민주적 정당성을 추구하는 것을 목표로 한다.

## 2. 조세입법의 한계

### 1) 조세입법의 한계로서의 헌법

국회의 입법권은 법치주의의 핵심을 이루는 것으로 마땅히 존중되어야 한다. 법치주의가 지배하는 현대 입헌국가에서, 국가의 정치적·사회적·경제적·문화적 기본 방향 내지 정책은 궁극적으로는 법률 내지 법규범으로 구현되기 때문에<sup>2)</sup> 입법과정의 중요성은 말할 나위가 없다. 입법과정은 단순히 법률을 제정 또는 개정하는 기술적·절차적 과정에 머무는 것이 아니라 구체적으로 다음과 같은 기능을 한다. 첫째, 다양하고 이질적인 국민들의 의견을 조정·조화함으로써 구성원 간의 갈등을 해결하고 사회를 통합하는 기능을 한다. 둘째, 국민을 입법과정에 참여시킴으로써 법률의 내용상의 정당성과 절차적인 정당성의 확보에 기여할 뿐만 아니라 법률의 집행가능성과 실효성을 높이는 데 이바지

1) 김응희. “조세입법의 구체적 문제점과 개선방안”. 세무학 연구 제27권 제1호. 2010.3. 233면

2) 원문을 그대로 옮긴 표현으로, 법규범으로 사회변화를 구현한다는 의미는 ‘사회를 일정한 방향으로 변화시키기로 한 정치적 합의’를 뒷받침하는 구체적 수단으로 ‘법’이 기능한다는 의미로 받아들여야 한다. 달리말해, 법은 정치적 합의의 산물을 구현하는 역할을 한다는 의미이지, 나아가 법 자체가 사회변화를 선도하는 것은 아니다. 즉, 통일세 입법은 사회적 변화의 합의에 대한 바탕위에 구현되어야 한다. 입법으로서 사회변화를 선도하는, 정책 목적적 법안의 경우 더더욱 엄격한 심사를 거쳐야 하는데, 통일세 입법의 정책목적성은 ‘통일’이 아니라 ‘통일의식함양’ 수준에 머물기 때문에, 통일세는 본질적으로 재정목적성 조세이다. 그러므로 통일세 입법은 사회적 합의 없이 무리하게 추진되어서는 안 될 것이다.

한다. 셋째, 민주국가에서 국가의 중요정책은 결국 법률의 형태로 구현되는 것이므로, 입법과정에서 여당과 야당, 나아가 정치권 이외의 이해관계집단이나 계층들이 자기들의 의사대로 법률을 제정하거나 개정시키려고 노력하는 정치적 과정의 역할을 한다.<sup>3)</sup>

적법한 입법과정을 거쳐 제정된 법규범은 일반 국민의 생활에 지대한 영향을 끼친다. 문자 그대로 법은 일반 국민의 생활 규범으로서 기능하게 되는 것이다. 그러므로 법이 민주적 정당성을 지니지 못한다면 심각한 부작용을 불러오게 된다. 특히 국민의 기본권에 대한 침해적 성격을 본질로 하는 조세법규가 정당성을 갖추지 못할 때는 일차적으로 조세저항의 문제가 나타난다. 조세 저항은 새로 신설된 세금을 이용한 정책 목적 달성에 심각한 장애<sup>4)</sup>를 가져온다. 여기에 더해, 보다 심각한 문제는 이차적으로 우리 사회를 떠받치고 있는 최고 규범으로서의 헌법적 가치가 훼손된다는 것이다. 우리 헌법 제 37조 제 2항은 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.’고 규정하고 있다. 국민의 자유와 권리에 대한 침해적 성격을 지닌 조세는 모든 법률이 그러하듯 당연히 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없는 한계를 지닌다. 예를 들어 새로 신설된 세금의 목적이 공공복리에 해당하는 아무리 훌륭한 가치를 표방하고 있다고 할지라도 그러한 가치 역시 국민의 본질적인 기본권을 침해하지 않는 선에 머물러야 한다는 점이다. 이러한 이유로 헌법은 최고법으로서, 모든 입법과정에서와 마찬가지로 조세에 관한 입법에 있어서도 한계로 기능한다. 그렇다면 조세 입법의 한계를 이루는 헌법적 의사는 어떠한 것이 있는지 확인하는 작업이 필요하다.

대한민국 국민은 납세의 의무를 진다. 납세의 의무는 국방의 의무와 더불어 근대헌법 이래의 양대 기본의무의 하나이다. 이러한 의무는

3) 이진오, ‘조세법률의 입법절차에 관한 연구’, <성균관법학>, 441면, Vol.22 No.2 [2010]

4) 통일세의 징수목적이 통일비용마련과 통일의식함양 등에 있을 때, 조세저항은 우선 재원마련 그 자체에 장애를 초래하고 통일의식 함양과 관련하여서는 오히려 통일에 대한 심리적 거부감을 심어줄 우려가 있다.

국민에게 반대급부 없이 부담을 지우는 것이므로 지나치게 국민의 권리를 침해해서는 안 된다. 이에 우리 헌법은 제38조와 제59조에서 국가의 징수 권리와 국민의 납세 의무 사이에 균형을 찾고 있다. 제38조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다고 규정하여 납세의 의무를 명시하고 제59조는 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다고 규정하여 조세법률주의를 선언하고 있다. 그러나 헌법 제38조의 납세의 의무는 그 구체적인 범위가 헌법에 명확하게 한정되어 있지 않기 때문에 직접 효력을 미치는 규정은 아니다. 제59조에 입각하여 법률로서 의무의 범위가 명확하게 구현될 때 실정법상의 의무로 나타난다.

헌법 59조에서는 「조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.」라고 하여 조세법률주의를 규정하고 있다. 조세법률주의란 법률의 근거 없이는 국가는 조세를 부과·징수 할 수 없고 국민은 조세의 납부를 요구당하지 않는다는 원칙이다. 헌법재판소 등은 조세법률주의의 내용으로 과세요건이 단순히 법률로 규정될 것 이외에 그 법률에 규정된 과세요건이 명확해야 한다는 것을 요구하고 있다. 조세법률주의의 내용으로 과세요건명확주의를 요구하는 이유는 다음과 같이 몇 가지 측면으로 나누어 설명할 수 있다.

첫째, 납세자인 국민 측에서 보았을 때 조세법규가 침해법규이므로 국민들에게 법적안정성과 예측가능성을 부여해야 한다는 측면이 있다. 둘째, 과세관청 입장에서 보면 명확하지 않은 조세법규는 과세관청의 자의적 법집행을 허용할 우려가 있다는 점이 존재한다. 셋째, 법원입장에서 보면 과세관청의 행위에 대한 사법적 통제가능성이 존재해야 하는데 과세요건이 명확하게 규정되어 있지 않으면 이것이 어려워지게 되는 문제점이 존재하게 된다. 실제 이러한 필요성은 세법에만 존재하는 것이 아니고 모든 법 영역에 유효한 것이다.<sup>5)</sup>

이런 의미에서 조세법률주의 구체적으로는 과세요건법정주의와 과세요건명확주의 등은 조세입법의 한계로서 기능한다고 볼 수 있으며, 아울러 개별 자유권과 평등권 등 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않을 것도

5) 이동식, 포괄주의 조세입법의 헌법적 쟁점, 225면, 조세법 연구. 2008.

헌법 제37조 제2항 및 헌법 제11조에 따라 그 한계로 기능한다.

## 2) 합헌성 검토의 구체적 방법론

조세규범이 헌법적 의사에 반하는가 하는 것은 두 가지 측면에서 접근 가능하다. 첫째는 조세규범과 관련한 헌법적의 직접적 규정인 헌법 제59조의 조세법률주의에 위배되는가에 대한 검토이며, 둘째는 침해적 법률인 조세입법이 기본권의 본질적 내용을 침해하지 않는지에 대한 검토이다. 후자의 경우는 조세규범이 침해하는 기본권이 평등권이나 자유권적 기본권이냐에 따라 검토 방법이 다시 나누어 질 것이다.

예를 들어 조세규범 자체에 문제가 있는 경우에는 그것이 입법절차상 하자가 있었는지, 아니면 과세요건 명확주의 등 조세법률주의의 한계를 일탈하였는지가 검토되어야 할 것이다. 반면 그 조세규범의 침해적 성격이 국민의 기본권의 본질적 내용을 어떤 양상으로 침해하는지 혹은 어떤 기본권을 침해하는지에 따라 달리 검토되어야 할 것이다. 후자의 경우 조세규범이 가지는 부담효과와 형성효과에 따라 위헌성판단의 심사 도구가 달리 적용될 수 있을 것이다.

# Ⅲ. 통일세 입법시 문제가 되는 법적쟁점 검토

## 1. 조세입법으로서 통일세의 특수성

조세 중에서도 ‘통일세’는 일반적 조세와 달리 특수한 성격을 지닌다. 통일세가 특수한 성격을 지니는 이유는 통일세라는 조세규범 자체가 다양한 법성격을 동시에 지니고 있기 때문이다. 첫째로 통일세는 ‘남북한이 완전한 통합에 이르기까지 소요되는 비용을 조달’하고자 하는 것이므로 본질적으로 한시법의 성격을 지닌다. 둘째로 통일세는 통일재원마련이라는 재정목적규범의 성격을 지닌다. 셋째로 통일세는 통일 의식함양과 같은 사회목적규범의 성격도 지닌다. 또한 통일세는 이러한 바탕 위에서 여타 조세규범이 갖는 일반적 성격 역시 모두 가지고 있다.

그런 점에서 조세입법으로서 통일세 문제는 다양한 영역에 걸쳐 그 합헌성이 통합적으로 고려되어야 한다. 이러한 통합적 검토의 방법론은 앞서 언급한 바와 같이 조세와 관련한 헌법상 직접 규정인 조세법률주의 위배에 관한 영역(헌법 제59조)과 간접적 규정인 헌법 11조의 평등권이나 헌법 37조 제2항에 따른 기본권 관련 본질적 내용 침해 여부에 관한 영역으로 나누어 검토하기로 한다. 다만, 아래에서 검토하는 통일세에 대한 논의는 통일이 이루어지기 전에 현재 시점에서 통일세를 징수하는 것을 전제로 한다.<sup>6)</sup>

## 2. 헌법 제59조에 따른 검토 사항

헌법 59조에서 규정하고 있는 조세법률주의란 법률의 근거 없이는 국가는 조세를 부과·징수 할 수 없고 국민은 조세의 납부를 요구당하지 않는다는 원칙이다. 이러한 조세 법률주의는 과세요건법정주의와 과세요건명확주의로 구성된다. 이와 같은 조세법률주의는 큰 틀에서는 통일세와 관련하여 문제될 것이 없다고 볼 수도 있다. 당연히 통일세는 조세입법으로써 실현될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 조세법률주의의 하위항목인 과세요건명확주의와 관련하여서는 구체적으로 문제가 생길 수 있다. 왜냐하면 기존의 조세 입법과 달리 통일세는 정책 목적의 실현 가능성부터 의문시 되는 상황에서 입법되기 때문이다.<sup>7)</sup> 앞서도 언급하였듯이 통일세는 한시법이다. 이러한 한시법이 헌법에 위배되지 않기 위해서는 비단 조세법이 영역이 아니더라도 반드시 시적적용 범위가 명확해야만 한다. 그러므로, 만약 통일의 시점을 특정할 수 없는 현 시점에서 통일세를 징수한다면 과세요건명확주의와 관련하여 통일세 조세 입법이 헌법에 배치될 가능성이 높다.

6) 우선 예산총계주의 측면에서 사회통합비용 지출이라는 세출예산을 확보하기위한 세입 예산으로서의 통일세는 통일 이후부터 징수하는 것이 타당할 것이라는 의견이 있다. (자세한 것은, 이승현·김갑식, 한반도 통일비용의 쟁점과 과제, <현안보고서 제105호>, 국회입법조사처 2010, 34면, 참조) 이러한 논의는 법논리적 측면에서 보자면 일응 타당하지만, 현재 발의된 법안이 현재 시점에서의 징수를 전제하고 있으므로 이에 관한 자세한 논의는 생략하기로 한다.

7) 차현일, 통일비용과 재원마련 그리고 통일세에 관한 법적쟁점 검토, 통일과 법률, 175면, Vol.5, 2011

과세요건명확주의와 관련하여 통일세 입법에서 또 한 가지 문제가 될 수 있는 점은 조세입법에서 일반적으로 드러나는 포괄주의 규정이 과세요건명확주의에 위배될 수 있다는 점이다. 과세요건명확주의가 조세입법의 원칙인 것은 당연하다. 그러나 모든 성문법의 속성이 그러하듯이 법은 일단 일반성·추상성을 가질 수밖에 없다. 특히 조세법의 경우에는 과세대상인 경제거래현상이 너무나 다양하므로 이를 “적절하게” 규율하기 위해서 조세법은 다른 법보다도 더 상당히 포괄적일 수밖에 없는 한계점이 있다. 포괄주의 과세는 바로 이러한 필요성에 기초하고 있다. 이러한 포괄주의 조세 입법은 어느 정도까지는 세법에서 불가피한 면이 있다. 하지만 법규의 구체화의 이상성을 고려할 때 어느 정도의 한계 설정도 불가피하다고 할 것이다.<sup>8)</sup>

### 3. 그 밖에 헌법적 검토 사항<sup>9)</sup>

조세규범은 크게 재정목적규범, 사회목적규범 및 간소화목적규범으로 나누어볼 수 있다. 그런데 이러한 조세규범에 대한 헌법적 심사와 관련해서는 이들 규범을 일일이 구분하여 어느 종류에 속하는지를 규명하는 것이 중요한 것이 아니라, 이들 규범이 발휘하는 효력이 국민의 기본권에 대하여 어떤 영향을 발할 수 있는가를 확인하는 것이 중요하다.

조세규범의 효력은 크게 부담효와 형성효로 나누어 볼 수 있다. 부담효(Belastungswirkung)는 주로 재정목적규범이 이에 해당하겠지만, 사회목적규범도 세부담의 감경 또는 가중을 통해 납세자의 행위를 일정한 방향으로 유도한다는 점에서 일정부분 부담효와 관련한다. 형성효(Gestaltungswirkung)는 주로 사회목적규범에 이에 해당하는바 재정 수요의 충족이라는 조세의 본래적 기능 이외에 사회정책적, 경제정책적, 문화정책적 및 조세 간소화의 기능을 조세규범을 통해 발휘하도록 할 때 논의될 수 있다.<sup>10)</sup>

8) 이동식, “포괄주의 조세입법의 헌법적 쟁점”. 조세법 연구. 2008. 223면

9) 본 절의 검토사항에 서술한 방법론은 기본적으로 박종수의 ‘조세입법체계의 정비를 통한 기본권실현’(<憲法學研究>, Vol.15 No.4 [2009])연구에 기반한다.

10) ibid, 박종수, 81~82면

## 1) 조세규범의 부담효와 기본권

조세규범은 납세의무자인 국민에 대하여 금전적 부담효과를 가져 오면서도 이를 납부하여야 하는 국민은 아무런 특별한 반대급부 없이도 무조건 이행하여야 하는 점 때문에 예로부터 이러한 조세규범의 부담효가 정당화되기 위해서는 조세부담이 국민들 간에 공평하게 분배되어야 함이 강조되어왔다. 이와 관련하여는 당연히 세법분야에서도 헌법 제11조를 적용하여야하는 문제가 야기된다.<sup>11)</sup>

## 2) 조세규범의 형성효와 기본권

조세규범은 그에 연계된 부담효를 통해 간접적으로 납세의무자의 행위를 일정한 방향으로 유도하는데 기여할 수 있다. 그러나 그 과정에서 경제적 급부능력의 원칙으로부터 벗어나야 하는 문제가 제기되기 때문에 이를 위한 특별한 정당성을 요구한다. 경제적 급부능력의 원칙은 재정목적규범에 대해서는 그대로 타당하지만 사회목적규범에 대해서는 타당성을 결여하기 때문이다.<sup>12)</sup> 사회목적규범을 정당화하는 원리로는 일반적으로 공공복리의 원칙 또는 공공필요의 원칙을 든다. 만약 이러한 정당성을 갖추지 못하게 되면 당해 조세규범은 관련 기본권영역을 제약하는 효과가 발생하므로, 그러한 경우에 당해 조세규범의 헌법적 심사 기준은 개별 기본권 규정과 그 한계원리로서의 비례성원칙이 된다.<sup>13)</sup>

11) *ibid*, 박중수, 83면

12) 이 문제에 관해 독일연방헌법재판소는 “재정정책적·국민경제적·사회정책적 혹은 조세기술적인 고려가 평등한 과세에 대한 위반의 동기가 되었다면 평등원칙이 침해된 것이 아니다”라고 함으로써 조세평등주의가 정책적 조세에 대해서는 적용한계영역에 머물게 됨을 명백히 한 바 있다. 따라서 독일의 통설과 판례는 담세능력의 원칙이 적용되는 영역은 주로 전통적 세법규정인 재정목적규정으로 이해하고 있다(자세한 것은 양충모, 2010).

13) 박중수, ‘조세입법체계의 정비를 통한 기본권실현’(<憲法學研究>, 91면, Vol.15 No.4 [2009])

## IV. 현재 발의된 통일세 의안에 대한 검토

### 1. 발의안의 주요내용

앞서 헌법 합치적 조세입법에 관한 일반론과 헌법 합치적 통일세입법에 관한 각론을 통해 정리한 쟁점들을 중심으로 현재 발의된 통일세 의안에 대하여 검토하기로 한다. 먼저 헌법 제59조의 조세법률주의, 그 중에서도 특히 과세요건명확주의와 관련하여 구체적으로 검토하기로 한다. 다음으로 현재 발의된 통일세법안의 부담효와 형성효의 양상을 나누어 살펴보고, 그에 따른 기본권 침해에 따른 문제가 없는지 살펴보기로 한다. 이하에서 다루는 발의된 법안이라 함은 현재 국회에서 심사 계류 중인 ‘통일세법안 [의안번호10502]’과 ‘통일세관리특별회계법안[의안번호10504]’을 의미한다. 양 법안은 상호 통과를 전제로 하고 있으므로 유기적 검토를 요한다.

#### 통일세법안[의안번호10502]의 주요 내용 <sup>14)</sup>

- 가. 통일과정에 필요한 재원을 확보하기 위하여 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세에 대하여 통일세를 부가함.
- 나. 납세의무자는 소득세·법인세·상속세 및 증여세의 납세의무가 있는 개인 또는 법인으로 함(안 제2조).
- 다. 과세표준은 소득세법에 따른 소득세액, 법인세법에 따른 법인세액, 상속세 및 증여세법에 따른 상속세액 및 증여세액으로 함(안 제5조).
- 라. 세율은 소득세액의 2%, 법인세액의 0.5%, 상속세 및 증여세액의 5%로 함(안 제5조).

14) 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchResult.jsp>



### 통일세관리특별회계법안[의안번호10504]의 주요 내용

- 가. 이 법은 한반도 통일과정에 필요한 재원을 충당하기 위하여 통일세법에 의한 통일세액 및 매 회계연도에 내국세 총액의 100분의 1에 해당하는 일반회계로부터 전입금 등에 의하여 조성된 재원을 효율적으로 관리하기 위하여 통일세관리특별회계를 설치하고 그 관리·운영에 관한 사항을 규정함(안 제1조).
- 나. 통일세관리특별회계의 세입은 통일세법에 의한 통일세액 등을 세입재원으로 하고 세출은 북한주민의 생활 개선, 국회의 동의를 요하는 사항으로 민족공동체 회복 및 북한지역의 안정과 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사업 등으로 함(안 제3조).
- 다. 이 회계의 세출재원이 부족한 때에는 국회의 의결을 얻은 범위에서 장기차입을 할 수 있는 근거를 두고, 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출을 충당하기 위하여 예비비로서 상당한 금액을 세출 예산에 계상할 수 있는 근거를 둠(안 제5조 및 제8조).

## 2. 발의안에 대한 위헌성 검토

### 1) 헌법 제59조 위배 여부

앞서 언급한 바와 같이 통일세와 관련하여 조세법률주의는 큰 틀에서는 문제될 것이 없다. 그러나 과세요건명확주의와 관련해서는 문제가 발생할 수 있다. 위 ‘통일세법안[의안번호10502]’에서 과세의 요건 자체는 소득세, 법인세, 상속세 및 증여세에 대하여 통일세를 부가한다고 하여 명확하게 규정되어 있다. 그러나 본질적으로 통일세를 징수하는 목적이 통일이후 남북한 간 완전한 통합에 이르기까지 소모될 비용들을 감당하기 위함임에 비추어 볼 때, 명확한 징수시기에 관한 설정이 필요할 것임에도 위 법안은 이에 관하여 침묵하고 있다. 위 법안은 제안이유에서 ‘통일준비에 국민 개개인의 참여를 유도하고 통일과정에 필요한 재원을 확보하기 위하여 통일세법을 제정’ 밝히고 있는데, 통일세는 ‘통일 이후 남북한 간 완전한 통합에 이르기까지 소요되는 한시적 성격 비용’임에도

이에 관하여 침묵하고 오히려 ‘통일과정에 필요한 재원’<sup>15)</sup>이라는 애매한 개념을 설정하여 영구세 징수하는 것은 분명 과세요건명확주의에 위배될 여지가 있다.

또한 통일의 형태와 내용에 대한 사회적·법률적 합의가 없는 상황에서 통일 전·후를 명확히 구분하기 어려운 문제가 있는바, 이를 고려하여 ‘세출의 범위’에 관하여 보다 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보인다. 세출의 범위는 통일세관리특별회계법안 제3조 제2항에 따라 제1호 북한주민의 생활개선사업 경비, 제2호 북한지역의 사회간접자본시설의 확충사업 경비, 제3호 국회의 동의를 요하는 사항으로 민족공동체 회복 및 북한지역의 안정과 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사업, 제4호 제4조에 따른 장기차입금의 상환금 및 이자로 규정되어 있다. 그러나 이것이 통일과정에서 이러한 비용지출이 가능한 것인지에 대하여는 의문이다. 실질적으로 위 항목에 포함될 수 있는 그 간의 사례라고는 ‘대북 쌀지원’과 ‘경수로사업 등에 관한 지원’ 외에는 딱히 손꼽힐 만한 것이 없다. 특히 제1호와 제2호 사항은 남북협력기금과 매우 유사한 성격을 지닌다. 이는 비단 명확성뿐만 아니라 타 법률과의 체계조화성의 문제이기도 하다. 그런 측면에서 실질적으로 의미가 있는 세출내역은 제3호 국회의 동의를 요하는 사항으로 민족공동체 회복 및 북한지역의 안정과 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사업이다. 향후 제1호나 제2호 등과 관련하여 세출이 생길 여지가 커질 수도 있지만 그러한 것 역시 제3호의 내용에 포섭될 수 있을 것이다. 제1호나 제2호와 같은 애매한 규정이 있는 근본적 이유는 현재 발의된 법안이 ‘통일과정’에 필요한 재원조달을 목적으로 하고 있기 때문인데, 엄밀히 말해 통일세는 통일이후의 체제통합과정에서 발생하는 통일비용을 충당할 목적으로 해야 한다. ‘민족공동체 회복 및 북한지역의 안정과 발전을 위하여’ 국회의 동의를 바탕으로 대통령령으로 정하는 경우에 한하여 ‘통일과정’에서 지출할 수 있도록 하는 것은 어디까지나 예외적 세출내역이 되어야 할 것이다. 그럼에도 상기 제1호나 제2호와 같이 규정

15) 법적인 문제는 아니지만, 통일과정에 필요한 재원 마련을 위한 조세입법은 현재 학계나 언론에서 논의되고 언급되는 통일세와는 개념정의부터 다른 것으로 이에 관한 명확한 설명이나 해명이 있어야 할 것으로 생각된다.

하고 이것을 원칙으로 삼는다면 이는 통일비용에 관한 재원조달이 아니라 사실상 ‘통일환경 조성비용’에 해당하며 이러한 성격이라면 남북협력 기금의 확대방안이 새로운 통일세 신설보다 바람직할 것으로 보인다.

## 2) 그 밖의 헌법적 검토사항

### 가. 통일세의 부담효와 형성효

‘통일세법안’과 ‘통일세관리특별회계법안’은 재정목적규범이면서 동시에 사회목적규범이며 또한 간소화규범적 요소도 가지고 있다. 위 법안들의 가장 중요한 목적은 물론 통일비용의 조달이라는 재정목적에 있지만, 통일의식의 함양을 비롯한 통일에의 국민 참여 유도과 같은 정책목적성도 존재하는 것이다. 어느 쪽이든 위 법안들은 부담효와 형성효를 복합적으로 내포하고 있다. 이 경우 각 효력들은 조세법이 기본권 침해적 성격을 지닌다는 점에 비추어 볼 때, 정당성이 요구된다. 부담효와 관련해서는 무엇보다도 헌법 제11조의 평등권이 중요한 심사 도구로 기능한다. 왜냐하면 납세자들 간에 그 부담을 공평하게 분배하기 위한 기준이 중요하기 때문이다. 한편 형성효와 관련해서는 개별 자유권이 중요한 심사기준이 된다. 사회목적규범은 정책목적의 달성을 위해 의도적으로 조세부담의 공평한 분배의 원리로부터 벗어나서 특정한 사회목적을 추구하는 것이 특징이기 때문에<sup>16)</sup> 그에 대한 특별한 정당성을 요구한다. 만약 그러한 정당성을 구비하지 못할 때에는 당해 조세규범에 의하여 각 해당하는 영역별로 관련된 자유권적 기본권의 본질적 내용이 침해될 수 있고 이는 다시 헌법 제37조 제2항에 위배됨을 의미한다.

### 나. 발의안의 부담효와 기본권

통일과정에 필요한 재원을 확보하기 위하여 통일세법은 국민 개개인에게 반대급부 없이 재정부담을 준다. 일반적으로 통일세의 부과방식은 기존세목을 인상하는 방안과 별도세목을 신설하는 방안으로 나누어

16) 재인용, 박중수, ‘조세입법체계의 정비를 통한 기본권실현’(<憲法學研究>, 82면, Vol.15 No.4 [2009] (원문: M. Jachmann, Verfassungsrechtliche Grenzen der Besteuerung, 1996, S. 15 f.))

볼 수 있을 것<sup>17)</sup>이다. 기존세목을 인상하는 방안으로는 부가가치세 인상과 소득세·법인세 인상 방안이 논의될 수 있으며 별도세목(목적세)을 신설하는 방안은 소득세·법인세·부가가치세 등 대부분의 세목에 ‘통일세’라는 명칭으로 부가하여 일정률을 부과하는 방식이 있다. 위 법안들의 경우 후자의 방식을 따르고 있다. 이는 또한 직접세에 대한 부과이기도 하다.

위 법안들에서 예정하고 있는 세목의 경우 헌법 11조의 평등권이 특히 문제가 된다. 헌법재판소가 ‘이유 있는 정당한 차별’을 평등으로 판단하고 있으므로 큰 문제는 되지 않는다고 볼 수도 있지만 사회국가 원리에 입각한 재분배 효과에 대해서는 사회적 합의가 있음에 반해 통일에 있어서도 이러한 합의가 그대로 유효할 것인가 하는 점에서 문제가 될 수 있는 것이다. 이러한 것은 독일에서도 문제가 되고 있으며 우리 사회는 이러한 부분에 충분한 공감대 형성이 이루어지지 않은 것으로 보인다. 최근의 뉴스들에서도 무리한 통일세 입법에 대한 보도가 이어지고 있는 것은 바로 그런 문제 의식의 표현이라고 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

부담효와 관련하여 조세입법에 대한 사법심사의 중요한 기준은 “조세 부담의 배분이 국민 모두에 대해서 평등하게 부과되고 있는가?”에 관한 문제로 귀결된다. 그러나 평등이란 개념자체에는 같은 것과 다른 것을 구별할 수 있는 기준이 내포되어 있지 못하기 때문에 이에 대한 판단 기준이 요구되며, 이와 관련해서는 담세능력의 원칙과 편익과세의 원칙(등가성의 원칙)이 대립하여 왔다.<sup>19)</sup> 이에 대하여는 “오늘날 이익설이 설령 다시 논의된다 할지라도 담세력을 갖지 않은 자에 대해서는 논의의 여지가 없다고 보아야 하며, 이는 이익 이전에 담세력이 전제되어야 함을 의미한다. 또한 공행정서비스에 대한 반대급부가 조세라고 한다면 조세와 수수료의 구분이 모호해지는 문제도 있다. 그러므로 현행 헌법

17) 재인용, 이승현·김갑식, 한반도 통일비용의 쟁점과 과제, <현안보고서 제105호>, 국회입법조사처 2010, 33면(원문: 이승현·전완희, “통일비용의 바람직한 조달방안” 국회의원 회답서(2010.9.14), 2-6면)

18) 차현일, 통일비용과 재원마련 그리고 통일세에 관한 법적쟁점 검토, 통일과 법률, 180면, Vol.5, 2011

19) 양충모, ‘조세입법에 대한 사법심사원리로서 비례원칙의 한계’, <公法研究(Public Law)>, 186면, Vol.38 No.4 [2010]

상의 실질적 법치주의 내지 사회국가원리의 이념을 고려한다면 조세 평등을 구현하기 위한 조세의 배분근거 내지 조세입법에 대한 사법심사는 담세능력의 원칙에 근거하여야 한다고 보는 것이 타당하다.<sup>20)</sup>”는 견해가 일반적이다.

그렇지만 통일에 따른 비용부담은 응익부담의 원칙(benefit principle)에 따라 통일에 따른 잠재적 이득이 귀속되는 정도에 비례하여 부과하는 것이 중요하다는 견해<sup>21)</sup>가 다시금 주장되고 있는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 통일세법안도 응능부담의 원칙에 따라 통일세를 부과하고 있지만, 앞서도 언급했듯이 통일세에 관한 차별 징수는 사회국가 원리에 입각한 재분배 효과와는 맥락이 다른 구조를 가지고 있다. 왜냐하면 세입은 100% 남한주민의 세금으로 이루어지지만 세출은 통일세관리 특별회계법안 제3조 제2항에 따라 북한주민의 생활개선사업 경비, 북한지역의 사회간접자본시설의 확충사업 경비, 국회의 동의를 요하는 사항으로 민족공동체 회복 및 북한지역의 안정과 발전을 위하여 대통령령으로 정하는 사업, 제4조에 따른 장기차입금의 상환금 및 이자로 규정되어, 사실상 1차적으로는 남한 주민에게 분배되고 있지 않다. 즉, 착한 사마리아인의 법처럼 통일이라는 ‘당위’를 위해 남한 주민에게 도덕적 의무를 설정법으로 부과하고 있다고 평가될 여지도 있다. 그런 측면에서 응익부담의 원칙은 현대사회에서 일반적 조세법률에 관한 심사기준으로는 부적합할지라도 통일세와 관련한 문제에서는 적어도 이론적으로는 유효적절한 수단이 될 수 있다. 다만, 잠재적 이득이 귀속되는 ‘정도’에 대한 합의가 가능할 것인가를 감안해본다면 ‘끝없는 시간 낭비의 사회적 비용지출’에 그칠 가능성도 있다.

#### 다. 발의안의 형성효과와 기본권

조세규범은 그에 연계된 부담효를 통해 간접적으로 납세의무자의 행위를 일정한 방향으로 유도하는데 기여할 수 있다. 그러나 그 과정에서 경제적 급부능력의 원칙으로부터 벗어나야 하는 문제가 제기되기

20) *ibid.*, 양충모, 188면

21) 국회의외교통상전문위원, 통일기금법(이명수 의원 대표발의) 검토보고서, 외교통상통일위원회, 33면, 2010.11

때문에 이를 위한 특별한 정당성을 요구한다. 경제적 급부능력의 원칙은 재정목적규범에 대해서는 그대로 타당하지만 사회목적규범에 대해서는 타당성을 결여하기 때문이다. 사회목적규범을 정당화하는 원리로는 일반적으로 공공복리의 원칙 또는 공공필요의 원칙을 든다. 만약 이러한 정당성을 갖추지 못하게 되면 당해 조세규범은 관련 기본권영역을 제약하는 효과가 발생하므로, 그러한 경우에 당해 조세규범의 헌법적 심사기준은 개별 기본권 규정과 그 한계원리로서의 비례성원칙이 된다.<sup>22)</sup>

그러나 이러한 점이 현실적으로 문제가 되는 부분은 수용보상금의 양도소득세 과세문제 등에 국한되어 나타난다. 왜냐하면 조세법규가 침해하는 자유권적 기본권은 대부분 ‘재산권’에 국한되는데, 우리 헌법상의 재산권에 관한 규정은 다른 기본권 규정과는 달리 그 내용과 한계가 법률에 의해 구체적으로 형성되는 기본권 형성적 법률유보의 형태를 띠고 있다.<sup>23)</sup> 즉, 재산권은 법률에 의해 제한되는 것이 아니라 형성되는 것이다. 그러므로 조세규범은 일종의 ‘사회적 제약’으로서 그 자체로 재산권 등의 침해 문제가 발생하지 않는다. 실제에 있어서도 수용보상금의 양도소득세 과세문제 등 매우 특수한 경우가 아니라면 자유권적 기본권으로서 재산권의 본질적 내용을 침해할 여지가 없다. 그런 측면에서 통일세법안은 형성효를 가지고 있지만 그것은 부수적인 것에 불과하며, 또한 자유권적 기본권으로서의 재산권 등의 본질적 내용을 침해할 여지는 이론적으로 없다고 볼 수도 있다.

하지만, 통일세법안도 경우에 따라서는 기본권의 본질적 내용을 침해할 여지가 생길 수 있고 이 경우 비례성 심사의 대상이 될 수도 있다. 그러한 경우를 설명하면 다음과 같다. 통일세 입법의 정책목적성은 ‘통일’이 아니라 ‘통일의식함양’ 수준에 머물기 때문에, 통일세는 본질적으로 재정목적성 조세이다. 재정목적성 조세는 부담효가 기본이 되는 것으로 앞서 언급한 바대로 이 경우의 조세 입법은 일종의 ‘사회적 제약’으로 평등권 심사의 대상이 될 뿐이다. 그러나 앞서 언급했듯이

22) 박종수, ‘조세입법체계의 정비를 통한 기본권실현’(<憲法學研究>, 90면, Vol.15 No.4 [2009])

23) 재산권의 본질에 관한 자세한 것은 1993.7.29, 92헌바20 등 참조

법이 사회적 합의의 구현에 그치지 않고 적극적으로 입법으로서 사회 변화를 선도하고자 할 때는 엄격한 심사를 거쳐야 한다. 만약 사회적 변화에 대한 합의 없이 통일세 입법을 통해서 직접적으로 사회변화를 이끌어 내고자 한다면, 이는 통일세가 정책목적성 조세임을 인정하는 격이 된다. 그 경우에는 엄격한 심사도구인 비례성 심사가 적용되어야 한다. 사회목적규범으로서 통일세에 관한 비례성 심사를 해보면 통일의식의 함양이라는 목적의 정당성과 그 목적 실현을 위한 조세입법이라는 수단의 적합성은 인정될지라도, 통일의식 함양을 위해서 꼭 ‘조세’라는 침해적 성격이 강한 방법을 사용할 필요성이 인정되기 어렵다는 점에서 침해의 최소성 심사에서 탈락될 여지가 다분하다. 정리하자면, 충분한 사회적 합의를 거치지 않은 채로 통일세를 입법한다는 것은 스스로 정책목적적 조세임을 인정하는 것이고, 이 경우 엄격한 심사도구가 적용될 수 있고, 이 경우 통일세는 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 위헌적 법안이 될 수도 있다.

## V. 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언

### 1. 논점의 정리

‘통일기금법안(이명수의원 대표발의)’에 대한 외교통상통일 위원회 검토보고서에서 장기적인 관점에서 통일에 대비한 재원을 마련하고자 하는 동 법률안의 기본 취지는 타당한 것으로 보인다고 언급하였듯이, 유사목적의 현재 상정된 ‘통일세법안[의안번호10502]’와 ‘통일세관리 특별회계법안[의안번호10504]’도 문제의식은 충분히 타당하며 또 그에 대하여 꾸준한 논의가 필요함에는 의문의 여지가 없다. 그러나 현재 발의된 법안들은 앞서 살펴보았듯이 위헌적 요소가 산재해 있다.

지금껏 논의한 위헌적 요소가 있는 검토 영역은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 조세법률주의의 하위 항목으로 과세요건명확주의와 관련한 부분, 둘째는 통일세법안의 부담효와 관련한 평등권 문제,

마지막으로 형성효와 관련하여 사회적 합의의 문제가 그것이다. 특히 첫 번째 쟁점과 관련해서는 다시 한시법과 영구법의 문제, 세출의 불명확성에 관한 점 등이 문제되었다. 이하에서는 각각의 문제점들이 어떻게 제거될 수 있는지에 관하여 살펴보기로 한다.

## 2. 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언

### 1) 과세요건명확주의 위배의 문제

과세요건명확주의와 관련하여 헌법재판소는 “어떠한 법률이 명확성의 원칙에 위반되는지를 심사함에 있어서 법률은 일반성, 추상성을 가지는 것으로서 법률규정에는 항상 법관의 법 보충작용으로서의 해석을 통하여 그 의미가 구체화, 명확화될 수 있다는 점에 유의해야 한다. 이는 조세 법률주의가 적용되는 조세법 분야에 있어서도 다를 바 없으므로, 조세법 규정이 당해 조세법의 일반이론이나 그 체계 및 입법취지 등에 비추어 그 의미가 분명해질 수 있다면 이러한 경우에도 명확성을 결여하였다고 하여 그 규정이 과세요건 명확주의에 위반되어 위헌이라고 할 수는 없다고 할 것이기 때문이다.”<sup>24)</sup>라고 실시하고 있다. 그러나 현재 발의된 법안은 해석을 통하여 그 의미가 구체화, 명확화 될 수 있는 한계선을 넘어서는 문제점이 있다.

과세요건명확주의와 관련하여 통일세법안이 문제가 되는 가장 근본적인 원인은 통일의 시기가 불명확하다는 점에 있다. 그런 점을 피해가기 위해서 위 법안은 ‘통일과정’에서 필요한 재원조달을 목적으로 하고 있는데 이것이 가장 결정적인 문제를 불러온다. 실상 ‘통일과정’의 의미를 ‘통일전후를 구분하지 않고 남북한 간의 완전한 통합에 이르기까지’로 보지 않고, 문자 그대로 ‘통일 이전에 통일에 이르기까지’로 본다면 이는 사실한 통일비용조달이 아닌, ‘통일환경조성비용’의 성격을 가진다. 만약 입법자의 의도가 진실로 통일과정 재원조달을 목적하였다면, 그것은 현재 논의되는 통일세 아닌 새로운 개념의 통일세가 되는 것이며, 기존의 남북협력기금의 확대·개편으로 나아가는 것이 바람직할 것이다.

---

24) 현재 2006.6.29 선고, 2005헌2바76 결정



그러나 통일세법안은 실상 규정은 기존의 통일세 논의와 다른 새로운 개념의 통일세를 만들고 있으면서 제안이유에서는 기존의 담론을 활용하고 있다. 즉, ‘통일에 대한 추상적 논의는 다양하게 진행되었으나, 실질적인 준비는 부족하였다. 많은 연구기관의 연구결과 통일과정에서 막대한 비용이 소요될 것으로 예상되고 이러한 비용은 현행 조세체계와 조세수입으로는 감당하기 어려운 측면이 있다.’라고 제안 이유에서 설시하고 있는데 이때 많은 연구기관이 발표하는 막대한 비용은 통일이후 통합과정에 대한 비용을 의미한다. 그러므로 ‘통일세’를 징수하는 입법자의 의도가 ‘통일환경조성비용’에 그친다면 제안 이유에서 밝히고 있는 많은 연구기관들의 막대한 비용은 합당한 징수 근거가 되기 어렵다.

그렇다면 통일세는 ‘통일환경조성비용’<sup>25)</sup>을 포함하여 근본적으로는 통일이후 통합비용의 지출에 초점이 맞추어져야 한다. 만약 ‘통일환경조성비용’이 예외가 아닌 원칙이라면 첫째는 남북협력기금과의 체계 조화성에서 많은 문제가 발생할 것이고, 둘째는 마련된 엄청난 재원의 활용과 관련하여 정치논쟁이 끊이지 않을 것이다. 셋째, 그러한 정치논쟁은 국민들에게 ‘통일피로감’을 심어주어 오히려 통일에 역행할 가능성이 다분하다. 그러므로 통일세관리특별회계법안의 제3조 제2항의 세출내역 제1호와 제2호는 삭제하는 것이 바람직하며 예외적인 제3호 규정보다 앞선 ‘호’에 세출의 원칙으로서 통일이후 통합비용의 지출이라고 명시하는 규정이 필요할 것이다. 이 통합비용이 무엇이 될지는 대통령령으로 위임할 수 있을 것이다. 당연히 앞서 언급한 제안 이유 역시 논리적 모순이 없도록 재원의 성격을 재정의해야 할 것이다.

그렇다면 다음 문제는 통일의 시점이 불명확한데 언제까지 세금을 징수할 것인가 하는 점이다. 단순히 통일시점까지라고 규정하는 것도 과세요건상 불명확성을 내포하기 때문이다. 이에 관한 해결의 실마리는 통일세법안이 논리필연적으로 한시법<sup>26)</sup>이라는 점을 인식함으로써 찾을 수 있다. 그렇다면 통일세 징수 시기는 10년이든 5년이든 한시적으로

25) 통일세관리특별회계법안 제3조 제2항의 제3호에 포섭될 수 있다.

26) 언젠가 통일이 되고 언젠가 완전한 통합이 된다는 가정에서 출발하는 통일세 입법이 그것을 스스로 부정해서는 안 될 것이기 때문이다.

시행하고 만료시에 국민적 합의를 거쳐 갱신하는 형식으로 명확하게 규정하는 것이 바람직할 것이다. 물론, 그 안에 통일이 될 경우의 경과 조치에 대한 규정도 부칙으로나마 필요할 것이다.

## 2) 헌법 제11조 평등권의 문제

통일세 법안이 예정하고 있는 세목은 앞서 살펴본 바와 같이 헌법 11조의 평등권이 특히 문제가 된다. 현재 발의된 통일세 법안은 응능 부담의 원칙에 따라 과세되는 항목에 일정률을 부과하여 통일세수를 확보하고자 하는데, 이렇게 되면 필연적으로 통일세 징수에 있어서도 응능 부담의 원칙이 적용되는 것과 같게 된다. 통일세 징수에 있어서도 응능 부담의 원칙이 합리화될 수 있는가에 대하여는 더 많은 연구가 필요한 부분이다. 간접세의 경우 역진적이라는 정치적 비판을 제외한다면 이런 부분에 있어서는 법리 다툼에 있어서는 자유로울 수 있다.

그런 측면에서 응능 부담의 원칙이 이론적으로는 설득력을 얻고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 잠재적 이득이 귀속되는 '정도'에 대한 합의는 사실상 불가능하며, 가능하다고 하더라도 그 '정도'의 산출에만 막대한 비용이 지출될 것이다. 그러므로 현실적으로 채택할만한 원칙이라고 보기 어렵다. 그러므로 발의안과 같이 응능 부담의 원칙으로 징수할 수밖에 없으며 이에 관한 합리화가 필요하다. 개인적으로는 통일세 문제에 있어서도 응능 부담의 원칙이 충분히 합리화 될 수 있다고 생각한다. 통일세의 형식이 1차적으로 보았을 때는 남한국민의 세금으로 북한주민의 생활 안정을 도모한다는 점에서 착한사마리아인의 법처럼 보일 여지도 없지 않다. 그러나 '통일'이라는 가치는 민족 전체가 공유하는 이익이므로 남한주민에게도 이익이 간접적으로 분배된다고 보아야 한다. 이를테면 국방비 지출과 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 국민의 세금으로 국방비를 조달하고 있지만, 개개의 국민에게 1차적으로 아무런 금전적·물질적 배분도 없지만 실질적으로 그러한 국방비 지출이 모두에게 이익으로 배분되고 있음과 같기 때문이다. 그러므로 통일세 문제에 관해서도 조세 부담에 관한 일반 원칙인 응능 부담의 원칙이 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 즉, 직접세에 일정률을 부과하는 현재 발의된 통일세 법안은 헌법 제11조와 관련하여서는 문제될 것이 없다.

### 3) 헌법 제37조 제2항의 비례성 심사와 관련한 문제

통일세법안의 형성효는 제언이유에서 나타나 있듯이 ‘통일의식함양’이다. 그러나 통일의식함양은 선언적인 의미를 지닐 뿐, 형성효 자체가 직접적으로 기본권을 침해할 여지는 없다. 그런 점에서 통일세법안의 경우, 형성효와 기본권 침해의 문제는 일어나지 않는다고 볼 수도 있다. 그러나 ‘형성효를 위해서’ 그 자체가 목적이 되어 입법이 될 경우는 통일세도 엄격한 비례성 심사의 대상이 된다. 이러한 경우는 재정목적의 통일세 법안이 사회적 합의 없이 형성효를 위해 입법이 될 경우 발생할 수 있다. 이 경우 앞서 언급한 바와 같이 ‘통일의식함양’을 위해 ‘조세’가 사용될 필요성 즉 침해의 최소성에서 문제가 될 수 있다. 이러한 위헌 소지를 방지하기 위해서는 통일세는 사회적 합의의 바탕 위에서 그러한 합의를 구현하기 위해서 입법되어야 할 것이다. 사회적 합의의 바탕 위에서 통일세가 구현된다면 통일세의 형성효가 기본권을 침해할 여지는 존재하지 않게 된다.

### 4) 기타 문제(통일세 등으로 들어온 재원의 회계처리 문제<sup>27)</sup>)

국가재정의 공정성과 투명성 확보를 위하여, 통일비용으로 사용하기 위하여 걷어들이는 재원을 일반회계, 특별회계 또는 기금 중 어느 것에 귀속시킬 것인지가 문제된다. 이는 입법정책적 판단에 의하겠지만 통일 재원이 사용 및 운용이 특정한 목적에 지향되어야 할 필요가 있는지 여부가 중요한 관건이 된다. 기본적으로 조세는 일반회계에 포함되나, 일반회계라 하면 그에 귀속된 재원은 특별한 용도가 지정되어 있지 않아 국가의 세출소요에 따라 어떤 용도로든 사용<sup>28)</sup>할 수 있으므로, 통일세가 특별한 목적으로 사용되어야 한다는 점에서 통일세의 회계로서 적절하지 못하다.<sup>29)</sup>

27) 본 절의 내용은 “차현일·함진우, 통일비용과 그 재원마련에 관한 법적 쟁점 검토, (서울 대한법통일법센터 주최 학술대회발표문, 2011.7.29)”에 포함된 내용을 요약한 것임.

28) 국가재정법 제4조 제1항 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 나눈다. 제2항 일반회계는 조세수입 등을 주요 수입으로 하여 국가의 일차적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.

29) 박종수, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구, vol.39.no2, 2010.2, 189면

따라서 통일세에 의한 재원은 특별회계 또는 기금으로 운영하여야 할 것이다. 특별회계는 일반회계와 달리 특별한 사용용도가 정해진 재원으로서 주로 목적세 부담금 등으로 거둬들인 재원이 이에 귀속되며, 기금은 마찬가지로 특별한 사용용도가 정해진 것으로서 특별한 기금 관리주체를 정하여 특별히 관리시키는 재원을 말한다. 특별회계와 기금의 재정이 ‘칸막이식’으로 운용된다면 국회의 예산결정권의 교두보인 동시에 예산결정의 투명성과 공개성을 보장하려는 핵심수단인 ‘예산통일의 원칙’의 근간을 해할 수 있는바, 국가재정법 별표에서 지정한 법률에서만 특별회계<sup>30)</sup>나 기금<sup>31)</sup>을 설치할 수 있도록 엄격히 제한하고 있다. 특별회계와 기금간의 기능상의 큰 차이는 없지만 특별회계는 특별회계법을 단행법으로 제정하여야 한다는 점에서 다소 어려움이 야기될 수 있는 바, 기금의 형식으로 재원을 축적하는 것도 상정할 만하다. 다만, 독일의 예에서 보더라도 통일비용의 소요는 장시간을 요할 수 있다는 점에서 막대한 비용을 투명하고 안정적으로 지원할 수 있기 위해서는 특별회계 방식을 취하는 것도 합리적이다.<sup>32)</sup> 그런 점에서 발의된 통일세관리특별회계법안은 특별회계방식을 취한 것으로 바람직한 방향이라고 평가할 수 있다.

이렇게 마련된 통일기금은 앞서도 언급했듯이 남북협력기금과의 관계를 어떻게 정리할 것인지 체계조화성 측면에서 면밀히 검토해야 한다. 남북협력기금은 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 재원이므로 일정 부분 간접적인 ‘체제통합비용’<sup>33)</sup>으로서의 성격도 지니기는 하지만, 현실적으로 운용되고 있는 내용은 ‘통일환경 조성비용’에 가깝다.<sup>34)</sup> 따라서 통일 이후의 체제통합과정에서 발생하는 통일비용의 충당을 목적으로 하는 통일기금의 성격과는 상이하다고 할 것이다. 따라서 별도로 기금으로 마련하는 것이 타당하다. 현재 발의된 통일세관리특별회계법안 역시 남북협력기금과 별도의 운영을 상정하고 있지만, 앞서 언급했듯이 유지

30) 국가재정법 제4조 제3항과 별표 1

31) 국가재정법 제5조와 별표 2

32) 박중수, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구, vol.39.no2, 2010.2, 198면

33) 체제통합비용이란 주로 통일이후에 남과 북의 다른 체제관계의 통합과정에서 발생하는 비용을 의미한다.

34) 신동천, 이은국, 오대호 「통일비용과 남북협력기금: 독일 통일로부터의 교훈」, 18면

운용상 남북협력기금과 중복될 가능성이 많다는 점은 제거되어야 할 것이다.

## Ⅵ. 결 론

모든 것은 역사성을 지니고 생성, 변화, 소멸한다. 법도 그 점에 있어서는 예외일 수 없지만, 법은 그 생성, 변화, 소멸에 있어서 늘 가장 늦게 움직인다. 왜냐하면 법적 안정성이라는 법학 본연의 가치 때문이다. 엘빈토플러가 부의 미래에서 법이 가장 느리게 움직이는 느림보라고 비판했지만, 그러한 비판은 원래 법이 숙명적으로 가지고 있는 것이다. 왜냐하면 법은 새로운 사회변화를 이끌어 나가는 독립 변수가 될 수 없고 되어서도 안 되기 때문이다. 늘 법은 새로운 사회 변화의 방향성이 옳은 것인지에 대한 탐구하고 변화에서 잃어서는 안 되는 가치들을 수호하며, 때로는 그 변화를 뒷받침하는 역할을 하기 때문이다. 바로 이런 점 때문에 통일 문제에 관한 연구에 있어서도 법학자들은 변화를 선도하기 보다는 ‘합의된 변화’를 ‘헌법적 가치에 부합하는 방향’으로 ‘구현’하기 위해 노력하고 있다. 통일세 문제 있어서도 마찬가지이다.

특히 조세법은 복잡하고 다양한 경제현상을 포섭대상으로 하기 때문에 분량이 많고 그 내용이 상당히 전문적·기술적인 특성을 가지고 있다. 또한 조세는 재정수요의 충족이라는 본질적 기능이외에 특정 경제활동의 조장 또는 억제, 부의 재분배, 사회적 형평의 달성, 특정계층에 대한 지원 등 여러 가지 조정적·유도적 기능도 수행하고 있다. 이와 같은 정책적 기능에 따라 조세법령을 제·개정하게 되면 아무래도 조세법령이 체계성을 잃고 그 때 그 때의 정치상황이나 경제현실을 좇아 무분별하게 만들어질 가능성이 많은데 우리나라의 경우 이런 현상이 심하다.<sup>35)</sup> 통일세 입법이 ‘합의된 변화’인지에 대하여는 계속되는 논란에 비추어

35) 이천오, ‘조세법률의 입법절차에 관한 연구’, <성균관법학>, 439면, Vol.22 No.2 [2010]

보아 아직 불투명하다는 점에 비추어 볼 때, 통일세 문제에 있어서도 같은 문제가 되풀이될 가능성이 있음을 형성효적 측면과 관련하여 따져 보았다.

통일세법을 발의하고 만드는 주체는 민주적 정당성을 지닌 국민의 대표인 국회의원이다. 그런 주체들의 모임인 국회의 입법권에도 내재적인 한계가 있는 바, 입법권은 그 수권규범일 뿐만 아니라 권력 제한규범인 헌법의 명문규정 및 이념이나 기본질서에 합치되어야 한다.<sup>36)</sup> 정치적 담론은 생략하고 ‘통일세’에 관한 입법이 이루어진다면 그 입법 정신이 합헌적 가치를 훼손하지 않으면서 구현되도록 하는 것이 법학자의 몫이다. 이에 본 논문에서는 헌법 합치적 조세입법에 관한 일반론부터 각론으로 현재 발의된 통일세 의안에 대한 헌법적 쟁점들까지 검토해 보았다.

이러한 과정을 거쳐 현재 발의된 법안이 몇 가지 문제를 가지고 있다는 점을 발견할 수 있었다. 그것은 통일의 불투명성이 가져오는 문제에서 기인한 바가 결정적이라고 볼 수 있다. 그러나 그러한 불투명성을 극복하기 위해 두루뭉술하게 규정된 조항들은 오히려 더 불투명성을 키워 과세요건명확주의에 위배되는 결과를 만들어 내었다. 이러한 통일의 불명확성 내지는 불투명성을 극복하는 좋은 방법은 통일세의 본질을 정확히 제시하고, 그 바탕 위에서 합의된 결론을 도출하는 것이다. 통일세의 본질은 ‘통일이후 남북한 간의 완전한 통합에 이르기까지 소요되는 자원’을 조달하기 위함이다. 그렇다면 본질적으로 한시법의 성격을 지녀야 하는 통일세를 두루뭉술하게 규정하여 영구세로 설정하고, 징수하게 되면 천문학적으로 형성될 자원의 활용에 관하여도 남북협력기금과 중복이 불가피하게 설정된 통일세 발의안은 그대로 입법되어서는 곤란할 것으로 보인다.

성공적인 통일한반도 구상에 많은 자원이 필요하다는 것은 주지의 사실이다. 그러한 자원들은 더 큰 통일편익의 밑거름이라는 것을 기억해야 한다. 최근 연구들에서 발표하고 있는 막대한 통일자원을 마련하기 위해서는, 달리 말해 성공적인 통일한반도 구상에 필요한 자원을 마련하기 위해서는 비단 통일세뿐만 아니라 보다 다양한 정책들이 시도

36) 재인용, ibid, 이진오, 441면 (원문: 안병욱, 「한국의회론」, (사)지방행정연구소, 2004, p. 387.)

되어야 할 것이다. 그리고 그러한 ‘합의된 변화로서의 정책’의 구현은 법규에 의하게 될 것이고 그러한 법규는 당연히 헌법 합치적으로 구현되어야 한다. 이러한 헌법 합치적 통일세 입법에 관한 제언이 통일을 늦추거나 막는데 기여하기보다는 오히려 더 통일을 앞당기는데 기여할 것이라 믿는다. 正道를 걷는 것이 가장 빠른 길이기 때문이다. 그런 측면에서 모든 급변하는 사회에서 우리가 나아가야 할 길을 잃지 않기 위한 이정표로서 헌법적 가치가 통일 과정에서도 당연히 구현되는데 본 논문이 작은 보탬이 되길 바란다.

## 【참고문헌】

- 국회의교통상전문위원회. 통일기금법(이명수의원 대표발의) 검토보고서. 외교  
통상통일위원회. 2010.11
- 김성태, 「우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제」 경제연구 제29권  
제2호, 2011.5
- 김영운, 독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점,  
<국민대학교법학연구소 학술발표대회 논문집>. Vol.2010 No.10 [2010]
- 김웅희, 조세입법의 구체적 문제점과 개선방안, 세무학 연구 제27권 제1호,  
2010.3
- 김형준, 통일관련국민의식 조사보고서, 명지대 2009, 통일부 용역과제
- 박종수, '조세입법체계의 정비를 통한 기본권실현'(<憲法學研究>, Vol.15  
No.4 [2009])
- 박종수, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구, vol.39.  
no2, 2010.2
- 송태수, 독일통일 20년의 경제적 통합과정, <사회과학논총>, Vol.19 No.4,  
[2009]
- 신동천, 이은국, 오대호, 「통일비용과 남북협력기금: 독일 통일로부터의 교훈」  
이동식, „포괄주의 조세입법의 헌법적 쟁점” 조세법 연구, 2008
- 이승현·김갑식, 한반도 통일비용의 쟁점과 과제, <현안보고서 제105호>,  
국회입법조사처 2010
- 이전오, '조세법률의 입법절차에 관한 연구', <성균관법학>, Vol.22 No.2,  
[2010]
- 장명봉, 남북한 헌법체제의 비교와 통일헌법의 지향점 및 과제, 公法研究  
(Public Law), Vol.37 No.1-1 [2008]
- 전상진·강지원·원진실. “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한  
논의”, 한독사회과학논총(Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen  
Gesellschaft für Sozialwissenschaften) vol.17 No.3. 2007
- 차현일, 통일비용과 재원마련 그리고 통일세에 관한 법적쟁점 검토, 통일과  
법률, Vol.5, 2011.2
- 차현일·함진우, 통일비용과 그 재원마련에 관한 법적쟁점 검토,  
(서울대헌법통일법센터 학술대회발표문, 2011.7.29)



홍성국, 한반도 통일비용과 그 최소화 방안, <선진화 정책연구>, Vol.3  
No.2, 2010

■ 참고 URL

국회의안정보시스템 : <http://likms.assembly.go.kr/bill>

국가 법령 정보센터 : <http://law.go.kr>

통계청 홈페이지 : [www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)

중앙일보 홈페이지 : [www.joongang.co.kr](http://www.joongang.co.kr)



우 수

# 중국의 대북정책과 한국의 바람직한 통일안보전략: 천안함·연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응을 중심으로

서울대학교 국제대학원 김태훈

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 천안함 사건에 대한 중국의 입장과 반응
- III. 연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응
- IV. 두 사건을 통해 분석한 중국의 대북정책
- V. 한국의 바람직한 통일안보전략
- VI. 결 론

### 【참고문헌】



**【요약문】**

**중국의 대북정책과  
한국의 바람직한 통일안보전략**

- 천안함·연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응을 중심으로 -

천안함·연평도 사건은 한국전쟁 이후 한국에 최대의 안보 도전을 가져다 주었다. 역사상 유래가 없는 북한의 초강경 도발에 무고한 목숨이 희생 당하였고 국내의 국론 분열이 심화되었다. 또한 한반도의 평화와 안정, 더 나아가 동북아지역의 안보질서에 심각한 도전을 야기하였다. 북한의 위협이 다변화되어가고, 중국의 부상과 이로 인한 주변 안보상황의 구도가 급변하는 국제관계의 현실 속에서, 우리의 시각을 현재의 북한에만 고정하는 근시안적인 정세판단은 한국이 바람직한 통일안보전략을 수립하는데 있어 전혀 도움이 되지 않는다.

이번 두 사건을 통해 극명하게 나타났고 앞으로 더욱 더 중요하게 부각될 도전은 남북관계에서의 ‘중국변수’와 ‘미·중간의 전략적 균형 관계의 변화’이다. 특히 ‘중국변수’에 대한 깊이 있는 이해와 분석이 부재하다면, 자칫 남북통일의 길에 높은 장벽이 구축되고 동북아지역에서 중견국으로서 한국의 외교공간이 축소될 우려도 있다. 이는 이번 천안함·연평도 사건에서도 여실히 드러났다. 천안함 사건 이후 유엔 안보리 제재결의안과 서해 한미합동군사훈련, 그리고 연평도 사건 이후의 유엔안보리 북한비난성명 등 한국정부가 의도한 외교적 행보의 모든 실패에는 중국이 있었다. 이는 한국의 국가안보와 한반도 통일비전의 확립에 있어 ‘중국변수’에 대한 체계적인 분석과 이해는 더 이상 선택 사항이 아닌 필수불가결한 사항이 되어버렸다는 점을 의미한다.

본 논문은 중국의 한반도 정책이 전통적인 현실주의 관점에 입각한 힘의 관계에서 비롯되었다는 현실주의적 시각으로 문제에 접근하여 천안함·연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응을 시기별로 검토한다. 특히 두 사건에 대한 중국의 공통적인 태도와 입장을 도출하여 향후 중국의 대북정책 발전 방향을 조심스럽게 전망한다. 마지막으로, 사례

연구에서 도출한 결과에 근거하여 한국의 바람직한 통일안보전략에 시사점을 제시한다.

본 논문의 연구결과 중국의 대북정책은 등소평시대의 기본적인 외교 방침과 전통적인 한반도 정책에 크게 벗어나지 않는다. 그렇기 때문에 중국 국내에 큰 이변이 없는 한 중국의 대북정책과 한반도정책은 기존 방침을 유지한 채, 한반도의 현상태 유지(status quo)정책을 지속적으로 추진할 것으로 보인다. 이에 따라 한국의 바람직한 통일안보전략은 ‘중국변수’를 충분히 고려한 세 가지 관점에 입각해야 한다. 첫째, 한미 동맹을 공고히 함과 동시에 중국을 중요한 행위자로서 인정해야 한다. 둘째, 한국은 중국과의 비대칭적인 관계를 개선해야 한다. 셋째, 강대국 외교의 특성을 정확히 이해함과 동시에 한국의 대중의존도를 점진적으로 분산시켜야 한다. 이와 같은 관점은 반드시 일관적으로 한국의 외교적 행보에 투사되어야 한다.

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

천안함·연평도 사건은 한국전쟁 이후 한국에 최대의 안보도전을 가져다주었다. 역사상 유래가 없는 북한의 초강경 도발에 무고한 목숨이 희생당하였고 국내의 국론 분열이 심화되었다. 또한 한반도의 평화와 안정, 더 나아가 동북아지역의 안보질서에 심각한 도전을 야기하였다. 북한의 위협이 다변화되어가고, 중국의 부상과 이로 인한 주변 안보상황의 구도가 급변하는 국제관계의 현실 속에서, 우리의 시각을 현재의 북한에만 고정시키는 근시안적인 정세판단은 한국이 바람직한 통일안보전략을 수립하는데 있어 전혀 도움이 되지 않는다.

이번 두 사건을 통해 극명하게 나타났고 앞으로 더욱 더 중요하게 부각될 도전은 동아시아지역에서의 ‘중국변수’와 ‘미·중간의 전략적 균형관계의 변화’이다. 특히 ‘중국변수’에 대한 깊이 있는 이해와 분석이 부재하다면, 자칫 남북통일의 길에 높은 장벽이 구축되고 동북아지역에서 중견국으로서 한국의 외교공간이 축소될 우려가 있다. 이는 이번 천안함·연평도 사건에서도 여실히 드러났다. 천안함 사건 이후 유엔안보리 제재결의안과 서해 한미합동군사훈련, 그리고 연평도 사건 이후의 유엔안보리 북한비난성명 등 한국정부가 의도한 외교적 행보의 모든 실패에는 항상 중국이 있었다. 이는 한국의 국가안보와 한반도 통일비전의 확립에 있어 ‘중국변수’에 대한 체계적인 분석과 이해는 더 이상 선택사항이 아닌 필수불가결한 사항이 되어버렸다는 점을 시사한다. 이러한 맥락에서, 중국의 대북정책과 한반도정책에 대한 지속적인 주시와 연구는 한국이 제2의 천안함·연평도 사건을 사전에 방지하고 포괄적인 통일안보전략을 수립하는데 있어 반드시 선행되어야 할 과제일 것이다.

역사적으로 중국은 한국의 안보전략 수립에 있어 중요한 변수로 인식되어왔다. 하지만 이제는 그 중요성이 과거와 차원을 달리하게 되었다. 그럼에도 불구하고 중국의 대북정책 및 한반도정책에 대한 국내연구는 아직 많이 부족한 것이 사실이다. 특히, 국제현안에 대한 중국정부의

입장과 태도를 깊이 있게 분석하려는 시도는 좀처럼 찾아보기 힘들다. 이에 따라 본 논문은 이번 천안함·연평도 사건에 대한 중국정부의 논평과 언론매체의 논조에 초점을 맞춰 중국의 시기별 반응을 면밀히 검토한다. 나아가 한국의 바람직한 통일안보전략에 시사점을 제공하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 연구방법

1990년대 들어 중국에도 자유주의나 구성주의가 등장하면서 지역주의나 협력안보 등과 같은 개념이 등장하였지만, 현실주의와 실용주의가 중국 외교의 주류를 이룬다는 사실에는 큰 변화가 없다.<sup>1)</sup> 이에 따라 본 논문은 중국의 한반도 정책이 전통적인 현실주의 관점에 입각한 힘의 관계에서 비롯되었다는 현실주의적 시각으로 문제에 접근하여 천안함·연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응을 사건의 흐름에 따라 검토한다. 특히, 두 사건에 대한 중국의 공통적인 입장을 도출하여 향후 중국의 대북정책 발전방향을 조심스럽게 전망한다. 마지막으로, 사례 연구에서 도출한 결과에 근거하여 한국의 바람직한 통일안보전략에 시사점을 제시한다.

통상적으로 한 국가의 입장과 국론을 정확하게 이해하기 위해서는 정부차원과 민간차원의 입장을 종합하여 해석해야 한다. 이에 따라 본 논문은 자의적인 해석과 희망적인 사고를 배제한 정확한 연구를 위해 1차 관방(官方)자료에 근거하였으며, 정부차원과 민간차원의 입장을 최대한 균형 있게 반영하려 노력하였다. 정부차원의 입장은 외교부의 공식 정례브리핑에 근거하였으며, 민간차원의 입장은 <환구시보>(環球時報)<sup>2)</sup>를 중심으로 한 중국의 언론매체에 근거하였다.

1) 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』 (서울:나남, 2006) pp. 215~216

2) 중국 공산당 기관지 <인민일보>(人民日報) 산하의 <환구시보>(環球時報)는 중국의 준관영매체로서 중국 공산당과 정부의 영향력으로부터 완전히 자유롭다고 볼 수는 없지만, 공식 입장으로 밝히기 어려운 속내를 비교적 과감하게 밝히고 있으며, 여러 학자들의 논평을 비교적 다양하게 소개하고 있는 발행부수 200만부 이상의 대중적인 매체로 평가받는다. 본 논문은 <환구시보>(環球時報)이외에도 <인민망>(人民網), <신화망>(新華網), <봉황망>(鳳凰網), <중국군망>(中國軍網)등의 유력한 인터넷매체를 1차 자료로 사용한다.



## II. 천안함 사건에 대한 중국의 입장과 반응

2010년 3월 26일 46명의 무고한 목숨을 앗아간 천안함 침몰사건이 발생했다. 북한의 이번 도발은 국제사회의 관심을 다시 한 번 한반도에 집중시켰고, 한국정부는 민군합동조사단(이하 합조단)을 출범시켜 진상 규명에 나섰다. 한국정부는 객관성을 유지하기 위해 미국, 영국, 호주, 스웨덴, 캐나다 등 5개국의 국제 전문가들을 구성원으로 참여시켰다. 합조단의 진상규명 과정에서 북한산 어뢰가 결정적 증거로 확실시 되며 합조단의 조사결과는 북한의 공격에 의한 침몰로 방향을 잡아갔다.

〈표 1〉 천안함 사건에 대한 중국정부(외교부)의 시기별 입장과 반응

시기	중국정부(외교부)의 입장과 반응
천안함 사건 조사과정 및 결과에 대한 입장과 반응	
4월 20일	- 한국정부와 피해자 가족에 대한 위로와 애도 표함 - 한국정부의 과학적이고 객관적인 조사진행과 적절한 처리 당부
5월 4일	- 이번 사건의 적절한 처리를 희망 - (안보리회부 관련) 가설적인 주제이므로 아직 답할 수 없음
5월 6일	- 6자회담은 한반도의 비핵화와 동북아의 안정을 실현하는 가장 바람직한 수단 - 김정일 방중과 천안함 사건은 별개의 사안
5월 11일	- 김정일 방중을 통해 양국은 공통 관심사에 대해 의견교류, 광범위한 인식의 합의, 양국의 전통적인 우호관계를 진일보 심화하였음 - 한국정부에 위로와 애도를 표시함과 동시에 유관문제의 적절한 처리를 희망
5월 20일	- 중국정부는 한국측의 사건 조사결과에 주의하고 있으며 각국의 냉정하고 자제하는 태도 및 적절한 처리 주장
5월 25일	- 각국의 냉정하고 자제하는 태도와 공정하고 객관적인 문제처리 주장 - 대화는 대립보다 낮고 완화는 긴장보다 낫다. 한반도 정세의 긴장고조를 막는 것이 남북 쌍방의 근본이익이며 이해관계국들의 이익에 부합함
5월 27일	- 중국정부는 아직 1차 자료를 확보하지 못한 상황이므로 현재 관련 정보를 수집 중에 있으며 각국의 냉정하고 자제하는 태도 및 적절한 처리 주장
6월 1일	- 현재 관련 정보를 수집 중에 있으며 사건의 옳고 그름에 근거하여 공정하고 객관적으로 문제를 판단하여 입장을 결정할 것임
6월 8일	- 이번 사건에 있어 중국의 입장은 일관적임을 강조 - 각국의 냉정하고 자제하는 태도를 희망하고 긴장이 고조되는 것을 반대함

시기	중국정부(외교부)의 입장과 반응
<b>천안함 사건 조사과정 및 결과에 대한 입장과 반응</b>	
6월 10일	- 중국정부에게 사건처리의 출발점과 착안점은 한반도의 평화와 안정을 수호하는데 있으며 각국의 냉정하고 자제하는 태도 및 신중하고 적절한 유엔 안보리 개입문제의 처리 주장
6월 22일	- 중국정부는 사건의 옳고 그름에 근거하여 공정하고 객관적으로 이번 문제를 처리할 것이며 사건처리의 근본적인 출발점은 한반도의 평화와 안정임을 강조
6월 24일	- 중국정부는 한반도의 남북 쌍방과 평화로운 우호협력관계를 발전시키길 희망하며 상호신뢰, 협력강화, 공동안전, 공동발전, 공동번영을 위해 노력할 것임을 강조
6월 29일	- 이번 사건에 대한 중국정부의 입장은 변화가 없으며, 중국정부는 한반도의 평화와 안정을 방해하는 그 어떤 행위에도 반대함 - 중국정부는 어느 한쪽의 편도 들지 않으며 사건의 옳고 그름과 사건 본래의 성질에 근거하여 객관적으로 판단할 것임을 강조
<b>한미합동군사훈련에 대한 입장과 반응</b>	
7월 6일	- 각국은 마땅히 냉정하고 자제하는 태도를 유지해야 하며 지역긴장을 고조시키는 행위와 본 지역의 국가안보이익을 훼손하는 일을 삼가야 함 - 중국정부는 사건의 전개에 더욱 밀접하게 주의를 기울일 것임
7월 8일	- 중국정부의 입장은 일관되고 명확하며 외국 군함과 군용기가 황해 및 중국 인근 해안에 접근해 중국안보이익에 영향을 주는 활동에 강력히 반대함 - 각국이 냉정하고 절제된 태도를 유지하여 지역긴장을 고조시키지 않기를 희망
7월 13일	- 중국의 입장은 명확하며 사건의 발전에 더욱 밀접하게 주의를 기울일 것임 - 6자회담은 한반도의 비핵화와 동북아의 안정을 실현하는 가장 바람직한 수단이며 한반도 문제는 반드시 대화와 담판의 평화적인 방법을 통해서만 해결 할 수 있음
7월 15일	- 외국 군함과 군용기가 황해 및 중국 인근 해안에 접근해 중국안보이익에 영향을 주는 활동에 강력히 반대한다는 중국정부의 입장은 일관적이고 명확함을 강조 - 각국이 냉정하고 절제된 태도를 유지하여 지역긴장을 고조시키지 않기를 희망하며 중국정부는 앞으로 사건의 발전에 더욱 밀접하게 주의를 기울일 것임

\* 자료 : 중국외교부 홈페이지 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

한편, 중국정부는 <표 1>에 나타난 바와 같이 사건 초반에는 매우 신중하고 조심스러운 입장을 보이다가, 상황의 추이에 따라 ‘냉정’과 ‘자제’를 요구하며 모호한 태도를 유지했다. 그러나 한미합동군사훈련에 대해서는 반대 입장을 분명히 드러냈다.

## 1. 천안함 사건 조사과정에 대한 중국의 입장과 반응

진상규명을 위한 합조단의 조사가 진행 중인 5월 3일, 김정일 북한 국방위원장이 중국의 다롄(大連), 텐진(天津), 베이징(北京)을 방문했다는 소식이 한국에 전해졌다. 이에 대해 한국정부는 중국 측에 “사전 통보를 하지 않았다”며 장신선(張鑫森) 주한 중국대사를 소환하여 불만을 제기했다.<sup>3)</sup> 중국은 이에 즉시 반응했다. 중국 공산당 기관지 <인민일보>(人民日報) 산하의 <환구시보>(環球時報)는 5월 5일 전문가들의 분석을 전하는 장문의 기사를 통해 “한국이 중국의 외교정책에 대해 함부로 이래라저래라 하면서 주한 중국대사를 소환해 압력을 행사하였지만, 김정일 위원장의 방중에 대한 한국의 비난은 도리에 맞지 않다”라고 대응했다. 또한 이 기사는 “천안함 사건에서 중국이 심판을 맡아달라고 희망하는 한국의 생각은 너무 유치하다”면서 “중국도 천안함 사건에 깊은 동정을 표하지만 한국이 이 문제에 대한 자신들의 생각을 남에게 강요하는 것은 이성적이지 않다”고 한국의 행위를 전면적으로 반박했다.<sup>4)</sup> 다음 날, <환구시보>(環球時報)는 “한국은 중국이 김정일 북한 국방위원장의 방중을 수용하는데 불만을 품고 있다”라는 머리 기사를 제1면에 소개하며 재차 강력한 불만을 나타냈다.<sup>5)</sup>

장위(姜瑜) 중국 외교부 대변인은 5월 6일 정례브리핑에서 이와 관련해 “어떠한 국가의 지도자 방문을 받아들이든, 이것은 중국 내부의 문제이며 주권의 범위에 있는 것”이라고 일축했다.<sup>6)</sup> 그는 또한 천안함 사건과 관련해 “한국정부는 현재 천안함 사건에 대해 계속 조사를 하고 있는 것으로 알고 있다”면서 “중국정부는 아직 한국정부가 발표한 공식 조사

3) 현인택 통일부 장관은 5월 4일 장신선 주한 중국대사를 소환하여 만난 공개석상에서 북한을 신랄하게 비판했다. 장신선(張鑫森) 대사는 불편한 심기에 옆에 앉은 싱하이밍(邢海明) 공사참사관에게 낮은 목소리로 무언가를 지시했고, 싱하이밍(邢海明) 공사참사관은 통역이 진행되는 도중에 맞은편에 앉은 김천식 통일부 통일정책실장쪽을 바라보며 “한국 취재진이 이렇게 많이 왔고, 발언내용이 공개되는데 너무하시는 것이 아니냐”고 항의했다. 그러나 한국 측 당국자들은 아무런 반응을 보이지 않았고 통역은 계속되었다.

4) “韓召見中國大使就金正日訪華問題表明立場”, <環球時報> 2010. 5. 5

5) “韓抱冤中國接待金正日”, <環球時報> 2010. 5. 6

6) “外交部發言人姜瑜舉行例行記者會”, <中國外交部> 2010. 5. 6 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

결과를 받지 못하였다”라고 밝히며 이번 사건에 대한 신중한 입장을 견지했다.

김정일 북한 국방위원장의 중국 방문 이후 합조단의 천안함 진상규명 조사는 속도를 내기 시작했다. 5월 20일 합조단은 조사결과를 발표하며 천안함 침몰이 북한의 어뢰공격에 의한 것이라는 최종 결론을 내렸다. 합조단의 조사결과가 나오자 국제사회의 여론은 북한의 도발을 공개적으로 규탄하기 시작했다. 반면 중국은 이에 대해 조심스러운 반응을 보였다. 5월 20일, 마차오췌(馬朝旭) 중국 외교부 대변인은 정례브리핑에서 “각국은 냉정하고 절제하는 태도로 관련 문제를 해결해 한반도 정세의 긴장고조를 막아야 한다”라는 전제하에 “중국정부는 한국정부가 발표한 사건의 조사결과를 주의 깊게 보고 있다”는 입장을 표명했다. 그는 또한 “중국정부는 일관되게 사건의 옳고 그름, 공정성과 객관성에 근거하여 국제 및 지역문제를 대하고 처리할 것”이라고 밝히며 “중국정부는 일관되게 최선을 다하여 지역의 평화와 안정을 수호할 것이며, 6자회담과 한반도비핵화를 추진할 것이다. 이에 위배되는 모든 행위에 중국정부는 반대한다”고 강조했다.<sup>7)</sup> 즉, 중국정부는 한국 측의 조사결과에 주의를 하고 있지만, 그 결과를 모두 믿을 수 없다는 뜻과 함께 한반도 지역의 평화와 안정이라는 원칙적인 부분을 강조하는 것으로 합조단의 최종 조사결과에 반응했다.

한편, 천안함 사건에 대한 합조단의 발표 이후, 이명박 대통령은 5월 24일 대국민 담화에서 천안함 사건을 대한민국을 공격한 북한의 군사도발로 규정했다. 또한 북한의 도발에 대한 책임을 묻는 차원에서 북한 선박의 우리 해역, 해상 교통로 통행을 금지하고 남북한 교역을 전면 중단하며 천안함 사건을 유엔 안보리에 회부할 것이라고 밝혔다.<sup>8)</sup>

통상적으로 국제법 위반에 대한 유엔의 조치는 크게 3가지로 나눌

7) “外交部發言人馬朝旭舉行例行記者會”, <中國外交部> 2010. 5. 20 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

8) 이 대통령은 이 자리에서 “앞으로 북한이 우리의 영해, 영공, 영토를 무력 침범한다면 즉각 자위권을 발동할 것”이라며 “대한민국은 앞으로 북한의 어떠한 도발도 용납하지 않고 적극적으로 억제 원칙을 견지할 것”이라고 말했다. 이 대통령은 이어 “한반도 정세가 중대한 전환점을 맞고 있으며, 그동안 우리는 참고 또 참아왔다”며 한국 정부의 대북 대응책을 밝혔다. “천안함 관련 이명박 대통령 대국민 담화문”, <청와대> 2010. 5. 24 (<http://www.president.go.kr>)

수 있다. 첫째, 단순한 주의 촉구, 둘째, 의장 성명, 셋째, 안보리의 제재결의안 채택이다. 가장 강력한 조치인 안보리 제재결의안은 5개 상임이사국의 만장일치제도로 비토권을 가지고 있는 상임이사국 중 어느 한 국가의 반대도 없어야만 채택이 가능하다. 그렇기 때문에, 이번 사건을 안보리의 제재결의안으로 끌고 가려고 했던 한국정부는 자연스럽게 중국과 러시아의 반응에 촉각을 곤두세웠다.

한국정부의 유엔 안보리회부 관련 대통령 담화가 발표된 후, 중국 정부는 이에 즉각적이고 지속적인 반응을 보였다. 5월 24일 마차오췌(馬朝旭) 중국 외교부 대변인은 제2차 미중전략경제대화(馬朝旭)에 관한 정례브리핑에서, 천안함 사건과 관련해 “중국은 한반도의 이웃으로, 천안함 사건의 해결과정에 높은 관심을 보이고 있으며, 각 국은 냉정하고 절제하는 태도로 관련 문제를 해결해 한반도 정세의 긴장고조를 막아야 한다”라고 밝히며 “중국정부는 일관된 최선을 다하여 동북아시아 및 한반도의 평화와 안정을 수호할 것이며, 6자회담과 한반도비핵화를 추진할 것이다. 또한 중국정부는 사건의 옳고 그름, 공정성과 객관성에 근거하여 국제 및 지역문제를 대처하고 처리할 것이다. 천안함 사건과 유관문제 역시 이 같은 기본정신을 준수해야 한다”고 중국정부의 기본입장을 표명했다.<sup>9)</sup> 다음날, 장위(姜瑜) 중국 외교부 대변인은 천안함 사건과 관련한 정례브리핑에서 “중국정부는 각국이 냉정하고 절제하는 태도로 관련 문제를 해결해 한반도 정세의 긴장고조를 막아야 한다는 점을 진심으로 희망한다. 이것이 한반도 남북 쌍방의 근본이익이며 이해관계국들의 이익에 부합하는 것이다”라는 기본입장을 재차 밝히며 “중국정부는 대화는 대립보다 낫고, 완화는 긴장보다 낫다는 생각을 항상 갖고 있다”고 전과 같은 입장을 강조했다.<sup>10)</sup>

5월 26일 장즈쥘(張志軍) 중국 외교부 부부장의 발언은 조금 더 구체적인 메시지를 담고 있었다. 그는 “천안함 사건은 매우 복잡한 사건”이라면서 “중국은 관련정보를 수집중이며, 현재 아직까지 천안함 사건에

9) 馬朝旭, “中方希望天安号事件各方冷靜克制”, <新華網> 2010. 5. 24  
(<http://news.xinhuanet.com>)

10) “中方再次促請天安號有關各方冷靜克制避免局勢升級”, <新華網> 2010. 5. 25  
(<http://news.xinhuanet.com>)

대한 1차 자료는 확보하지 못한 상태”라고 밝혔다. 또한 그는 “중국은 여전히 신중하게 연구하고 평가 및 분석 작업을 진행 중에 있으며, 중국은 공평하게 대처하고 처리할 것”이라고 강조했다.<sup>11)</sup>

제2차 미중전략경제대화 직후인 5월 27일, 마차오쉬(馬朝旭) 중국 외교부 대변인은 정례브리핑에서 “중국정부는 각국이 냉정하고 절제하는 태도로 관련 문제를 해결하길 바라며, 대화는 대립보다 낫고, 완화는 긴장보다 낫다”며 중국측 입장을 다시금 강조하면서 “이것이 한반도 남북 쌍방의 근본이익이며 이해관계국들의 이익에 부합하는 것이다”라며 기존의 입장을 재차 확인했다.<sup>12)</sup>

5월 28일자 <환구시보>(環球時報)는 “일부 서방언론은 천안함사건과 관련해 중국이 쉽게 선택을 내리지 못하는 것에 대해 공개적으로 중국을 질책한다”면서 중국 랴오닝(遼寧) 사회과학원 남북연구센터 뤼차오(呂超) 주임의 인터뷰를 게재했다. 뤼차오(呂超) 주임은 <환구시보>(環球時報)와의 인터뷰에서 “천안함 사건과 관련해 중국과 러시아의 신중한 태도는 도리에 맞는 것이며 반드시 필요하다. 현재 북한을 질책하고 있는 국가들의 명단을 보면 쉽게 알 수 있듯이, 대부분이 한국 및 동맹국, 그리고 한반도와 멀리 떨어져 한반도의 정세변화에 영향을 받지 않는 나라들이다. 때문에 중국의 신중한 태도는 도리에 맞는 행동이다”라고 강조하면서 “중국의 입장과 태도는 공정하다”고 주장했다.<sup>13)</sup>

이와 같이 중국정부는 이명박 대통령의 유엔 안보리회부 관련 발언과 한미합동군사훈련의 일정조율이 임박해 오는 시점에서, 24일부터 28일까지 하루도 쉬지 않고 연일 정부차원의 논평과 언론매체의 논조를 통해 중국의 입장을 강조해 왔다. 그러나 정작 중국이 예의주시하고 있던 부분은 천안함 사건 그 자체의 진상규명과 처벌보다는, 서해상에서의 한미합동군사훈련이었다.

## 2. 한미합동군사훈련에 대한 중국의 입장과 반응

11) “中國外交部副部長：中國將公平對待和處理韓國‘天安艦’沈沒案”，<鳳凰網> 2010. 5. 26 (<http://news.ifeng.com>)

12) “外交部發言人馬朝旭舉行例行記者會”，<中國外交部> 2010. 5. 27 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

13) “專家：天安艦事件中國更有理由保持謹慎”，<環球時報> 2010. 5. 28

한미합동군사훈련이 서해에서 진행될 것이며 조만간 훈련날짜를 결정할 것이라는 소식이 언론에 오르내리면서 중국은 이에 대한 즉각적인 불만 의사를 드러내기 시작했다. 6월 10일자 <환구시보>(環球時報)는 “한국이 미국의 항공모함을 황해로 끌어들인다”라는 제목의 사설을 등재했다. 이 사설은 “과연 한국이 미국을 끌어들여 한국에 대한 미국의 지지를 과시한 것인지, 아니면 미국이 이번 기회를 빌미로 중국을 한 번 떠보는 것인지는 아직 알 수 없다”면서 “한국의 이러한 방법은 좋은 선택이 아니며 새로운 문제를 야기하고, 오히려 동북아지역에 새로운 긴장을 고조시키는 꼴”이라고 한국을 강하게 비판했다. 또한 “만약 한국이 미국의 항공모함을 황해로 끌어들여 무장시위를 감행할 경우, 이는 앞으로 한국에 대한 중국 인민들의 인상에 심각한 손상을 입힐 것”이라며 한국에 강력한 경고성 메시지를 남겼다.<sup>14)</sup>

6월 24일 <환구시보>(環球時報)의 사설은 중국의 불편한 심기를 다시 한 번 여실히 보여주었다. 이 사설은 “한국과 일본은 경제적으로는 중국의 급행열차에 올라타고 싶고, 군사적으로는 미국에 의존해 중국을 견제하려는 전략분열증을 보이고 있다”면서 “한국과 일본의 이러한 대중국 양면전술(換臉術)의 연극이 얼마나 지속될지는 아직 모르지만, 한·일 양국의 중국경제에 대한 의존과 미국의 군사력을 이용해 중국을 견제하는 행동은 분명히 역행하는 행위이며, 이는 힘겹게 앞으로 나아가고 있는 동아시아 공동체의 발전을 갈기갈기 찢어 놓는 행위”라며 수위 높은 강력한 논조를 역설했다.<sup>15)</sup>

중국은 구두 형식의 비난에 그치지 않고 행동으로 불만을 표출했다. 이를테면, 중국은 6월 17일부터 이틀간 산둥성(山東省) 옌타이(蓮胎) 부근 해상에서 전시 병력구조와 무기수송 훈련을 실시한 바 있다. 이는 중국이 서해상에서 사상 처음으로 실시한 군사수송훈련이라는 점에서 한미합동군사훈련에 대한 중국군의 강력한 불만 제기로 볼 수 있다. 한편,

14) 또한 이 사설은 “만약 한국이 중국과 지속적으로 상호신뢰를 쌓아가길 원한다면, 양자 관계의 진척을 추진하고, 미군에 대한 중국인들의 정서를 반드시 고려해야하며, 중국의 민의를 마땅히 존중해야 한다”면서 “한반도 문제에서 중국의 이해와 협력이 없다면, 한국의 그 어떠한 행동도 순탄치 않을 것”이라고 강력한 논조를 역설했다. “社評：韩国 休把美航母帶入黃海”，<環球時報> 2010. 6. 10

15) “社評：日韓不應自降為中美博奕籌碼”，<環球時報> 2010. 6. 24

브라이언 휘트먼(Bryan Whitman) 미국 국방부 대변인이 6월 28일 정례브리핑에서 “한·미 양국간 훈련의 세부사항에 관련된 협의가 이뤄지고 있다”면서 “서해상에서의 한미연합훈련이 7월 실시될 것으로 기대한다”고 공식입장을 밝히자마자<sup>16)</sup>, 중국 인민해방군은 6월 30일부터 6일간 중국의 동중국해의 연안 해역에서 실탄사격훈련을 실시하며 의도적으로 공중과 방공과 신문 등을 통해 군사훈련 모습을 잇달아 공개했다.<sup>17)</sup> 평소에는 군부대의 훈련모습을 외부에 노출시키지 않는 중국이 이례적으로 훈련과정을 공개한 것은 한미합동군사훈련을 겨냥한 강력한 신호로서 한·미 양국에 대한 항의 및 압박의 성격이 크다고 볼 수 있다.

중국의 비난은 점점 수위를 높여갔다. 중국 군사과학원의 부비서장을 역임한 인민해방군 뤼위안(羅援) 소장(少將)은 7월 5일 홍콩 <봉황위시>(鳳凰衛視)의 <오늘의 뉴스대담>(新聞今日談)프로에 출연해 “만약 미국의 항공모함이 서해에 진입하면 중국 인민해방군의 훈련용 과녁이 될 것”이라는 강경한 입장을 주장했다. 뤼위안(羅援) 소장(少將)은 “중국은 미국의 항공모함이 서해에 진입하는 것에 강력히 반대하지만, 그렇다고 중국이 겁낼 필요는 없다”면서 “서해에서 미국이 한국과 합동 훈련을 벌이면 이는 오히려 중국이 자국의 대응 능력을 점검하고 미국 항모의 작전능력을 파악하는 지피지기(知彼知己)의 좋은 기회가 될 것”이라고 강조했다. 그는 또한 “인민해방군은 제 발로 걸어 들어오는 미 항모를 훈련 파트너인 청군(靑軍)으로 삼아 실전을 방불케 하는 훈련을 실시할 수 있고 이를 통해 항모를 주축으로 한 미국 함대의 작전능력과 작동 시스템, 해상 포진 등을 탐지하는 기회가 생긴다”고 밝혔다.<sup>18)</sup>

서해상에서의 한미합동군사훈련에 대한 중국정부의 반발과 한국에 대한 정면적인 비난은 계속되었다. 7월 8일 친강(秦剛) 중국 외교부

16) 실제로 한미 양국은 6월에 서해상에서 합동군사훈련을 실시할 예정이었으나, 천안함 사건과 관련된 유엔 안보리의 논의가 진행 중이었기 때문에 훈련일정을 연기했다. 김귀근, “서해상 한미 연합훈련 7월로 넘어가”, <연합뉴스> 2010. 6. 28. (<http://www.yonhapnews.co.kr>)

17) 인민해방군은 6월 28일 <어획금지 및 항해금지에 관한 통지(禁漁禁航通告)>를 발표하여 해군의 동중국해 함대 소속 제91765부대가 저장(浙江)성의 저우산(舟山), 타이저우(台州) 동쪽 5곳의 연안 해역에서 30일부터 실탄 사격훈련을 실시하였으며, 엿새 동안 매일 0시부터 오후 6시까지 시행되었다고 밝혔다. “解放軍實彈射擊訓練東海部分海域將禁漁禁航”, <人民網> 2010. 6. 29 (<http://www.people.com.cn>)

18) “解放軍少將：美國航母若赴黃海將成活靶子”, <鳳凰網> 2010. 7. 5 (<http://news.ifeng.com>)



대변인은 정례브리핑에서 처음으로 서해 한미합동군사훈련과 관련해 정부차원의 반대 입장을 공식적으로 밝혔다. 그는 “중국은 외국 군함과 군용기가 황해 및 중국 근해에 진입해 중국의 안보이익에 영향을 미치는 활동에 강력히 반대한다”고 밝히며 “중국의 이 같은 입장은 일관되고 명확하며, 우리는 이미 유관 부문에 대한 엄중한 입장을 전달했다”고 강조했다.<sup>19)</sup> 같은 날, <환구시보>(環球時報)는 “누구도 황해를 교란시키는 죄인이 되지말라”라는 제목의 사설을 실으며 다시 한 번 불편한 심기를 내비쳤다. 이 사설은 “황해위기의 잠재력은 한국과 북한의 대립과는 비교도 할 수 없을 정도”라며 “이명박 정부 취임 이후 한국은 정치, 군사적으로 과도하게 친미적이 되었으며, 사실상 냉전의 길로 되돌아가고 있다”고 한국정부의 대미의존 전략을 정면으로 비판했다. 또한 “한국은 자국의 경제가 중국을 벗어날 수 없다는 것을 잘 알고 있으며, 한국정부의 이러한 선부른 서해상 군사훈련 결정은 중국을 향한 한국의 마땅한 태도가 아니다”라며 한국정부의 이중적 행위를 꼬집었다.<sup>20)</sup>

중국의 관심이 이미 천안함 사건에서 한 발짝 멀어지고, 서해상에서의 한미합동군사훈련에 집중된 시점에서, 유엔은 7월 9일 유엔안보리의 천안함 의장성명을 채택했다. 이로써 유엔의 천안함 사건 조치는 사실상 매듭지어졌다. 이번 의장성명은 한반도의 안정과 평화라는 명분을 내세웠으나 기실은 북한의 안정을 바라는 중국의 이해관계가 충실히 반영된 문건이었다. 의장성명은 천안함 침몰의 원인이 외부의 공격이라는 점은 확인했으나 공격 주체가 북한이라는 점을 명시하지는 못했다.

7월 15일 중국의 강력한 반발을 우려한 한국정부는 결국 미 7함대 소속 항공모함인 조지 워싱턴호가 참가한 가운데 이달 안으로 서해가 아닌 동해에서 한미합동군사훈련을 실시한다고 밝혔다. 며칠 뒤인 7월 25일, 한미양국은 북한의 도발행위를 억제한다는 명분하에 나흘 간 동해에서 한미합동군사훈련을 공식적으로 실시했다. 이로써 천안함 사건을

19) 이에 앞서 친강(秦剛) 중국 외교부 대변인은 6월 22일 정례 기자간담회에서 “한미 양국의 서해연합 훈련에 대한 관련보도를 매우 주의 깊게 보고 있으며, 사태의 추이를 지켜보고 있다”면서 “이번 훈련이 동북아 지역의 안정을 파괴해서는 안된다”는 주의성 경고를 전한바 있다. “外交部發言人秦剛舉行例行記者會”, <中國外交部> 2010. 7. 8 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

20) 王林昌, “社论: 谁也别做搅乱黄海的罪人”, <環球時報> 2010. 7. 8

들러싼 한·미, 북·중간의 안보리 회부 관련 문제와 서해 합동군사훈련 문제는 중국이 원하던 것을 모두 이룬 상황으로 일단락되었다.

### Ⅲ. 연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응

천안함 사건 이후 8개월만인 2010년 11월 23일, 북한은 연평도에 무차별 포격을 감행했다. 천안함 사건과 달리 이번 사건은 즉각적이고 명백하게 북한의 도발이 확인된 상황인 만큼, 북한의 도발에 대한 국제 사회의 강력한 비난과 규탄이 신속하게 이루어졌다. 미국은 연평도 사건이 일어나자마자 자국 시간 새벽 4시임에도 불구하고 긴급성명을 발표하며 북한의 호전행위를 규탄했다. 중국정부 또한 이례적으로 신속한 공식 반응을 내놓았다. 하지만 중국 정부의 초기 반응은 천안함 사건 당시와 크게 다르지 않았다.

〈표 2〉 연평도 사건에 대한 중국정부(외교부)의 시기별 입장과 반응

시기	중국정부(외교부)의 입장과 반응
한미합동군사훈련에 대한 입장과 반응	
11월 23일	- 관련보도에 주의를 기울이고 있으며 사태의 전개에 관심 표명 - 자세한 상황은 사실에 부합되는지 확인 필요
11월 24일	- 이번 사건을 매우 중대하게 여기고 있으며 재산 및 인명 피해에 유감 표명 - 한반도의 평화와 안정을 해치는 어떠한 행동도 반대함
11월 25일	- 각국이 대화와 협상을 통해 평화적인 방법으로 문제를 해결하길 희망 - 한미합동군사훈련에 대한 보도를 예의주시하고 있으며, 사태의 전개에 우려를 표명
11월 26일	- 중국의 배타적 경제수역 안에서 허락 없이 군사적 행동을 취하는 것에 반대함 - 이번 사안에 대해 명백하고 일관된 입장을 견지하고 있음
11월 30일	- 현 세계에서 한반도 문제는 대화와 협상의 궤도로 돌아가는 것이 중요함 - 대화와 협상을 통해 한반도 비핵화를 실현해야 하며 6자회담이 재개되어야 함
12월 1일	- 중국은 책임있는 대국으로서 일관되게 사실 자체의 시비곡직만으로 스스로의 입장을 결정할 것이며, 남북한 어느 한쪽의 편도 들지 않음 - 더 이상 상황을 악화시키는 행동을 하지 말아야 함
12월 2일	- 군사동맹과 무력시위는 한반도 문제를 해결하지 못하며 대화만이 유일한 방법임

한국의 단독 사격훈련에 대한 입장과 반응	
12월 16일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도가 혼란스러우면 남북한이 가장 먼저 피해를 보게 됨</li> <li>- 냉정과 절제를 유지해 지역 형세가 악화될 수 있는 행동은 피해야 함</li> </ul>
12월 18일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 한반도 상황이 매우 위태로운 만큼 사태를 악화시키고 지역의 평화와 안정을 해칠 가능성이 있는 어떠한 행위에도 결연히 반대</li> <li>- 남북한 양국이 냉정하고 자제하길 강력하게 호소</li> </ul>
12월 20일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한반도의 평화와 안정을 지키는 것이 남북한 쌍방의 이익에 부합하고 다른 국가의 이익에도 부합함</li> <li>- 관련 당사국이 최대한 절제하여 책임 있는 자세로 사태의 악화를 피할 것을 강력히 호소</li> </ul>
12월 21일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 당사국이 냉정과 절제를 유지해 다시 대화로 돌아와야 함</li> <li>- 당사국은 무력으로 한반도 문제를 해결할 수 없고 대화와 협상만이 정확한 길임을 알아야 함</li> </ul>

\* 자료 : 중국외교부 홈페이지 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

중국정부는 <표 2>에 나타난 바와 같이 사건 초반 한반도의 ‘평화’와 ‘안정’을 요구하며 남북한 어느 한쪽의 편도 들지 않는 모호한 입장을 견지했다. 또한 사건의 본질적인 해결 및 처벌보다는 서해상에서 실시된 두 차례의 군사훈련에 극도로 민감한 반응을 보이며 분명한 반대 입장을 드러냈다.

홍레이(洪磊) 중국 외교부 대변인은 연평도 포격 발생 당일인 11월 23일 정례브리핑에서 이번 사건에 대한 중국정부의 첫 공식입장을 표명했다. 그는 이번 사건과 관련해 “중국정부는 관련보도에 주의를 기울이고 있으며, 사태의 전개에 관심을 표시하고 있다”면서 천안함 사건 당시와 같은 모호한 입장을 밝혔다. 홍 대변인은 또한 “중국정부는 각국이 냉정하고 절제하는 태도로 한반도의 평화와 안정을 위해 노력하기를 희망한다”는 원론적 입장을 덧붙였다.<sup>21)</sup> 사건 다음날인 11월 24일, <환구시보>(環球時報)는 이번 사건과 관련해 남북한 모두를 비판하는 모호한 논조의 논평을 게재했다. “남북한의 대포를 통한 대화는 동북아의 비극”이라는 제목으로 게재된 이 논평은 “남북한은 모두 자신이 옳다고 하지만 아직 포격의 원인을 판정할 수는 없다”면서 “이번 포격은 남북 어느 쪽에도 좋은 점이 없고 양쪽

21) “外交部发言人洪磊举行例行记者会”, <中國外交部> 2010. 11. 23 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

모두가 패자”라고 강조했다. 이 논평은 “한반도의 평화와 안정을 설계하는 문제에서 한국은 순전히 한미군사동맹에만 의지할 뿐, 중국과는 거의 협상을 하지 않는다”면서 “천안함 사건 이후 군사훈련을 통한 한국과 미국의 위협은 이번 사건을 통해 원점으로 되돌아갔다”고 주장했다.<sup>22)</sup> 같은 날, 홍레이(洪磊) 중국 외교부 대변인은 연평도 포격사건과 관련한 정례브리핑에서 조금 더 구체적인 공식반응을 내비쳤다. 그는 “중국은 이번 사건을 매우 중대하게 여기고 있으며 한국의 인명 및 재산 피해에 아픔과 유감을 표명한다”면서 “중국은 한반도의 평화와 안정을 해치는 어떠한 행동에도 반대한다”고 밝혔다.<sup>23)</sup>

이처럼 중국은 이번 사태가 천안함 사건과는 달리 명백한 북한의 도발임에도 불구하고 이를 남북한 교전으로 규정하면서 한국이 원인을 제공했다는 북한의 논리를 강조하고 있다. 즉, 한국과 북한에 대한 모호한 입장을 견지함과 동시에 앞으로 한국이 취할 군사적 후속조치를 경계하겠다는 중국의 전략적 포석으로 볼 수 있다.

## 1. 한미합동군사훈련에 대한 중국의 입장과 반응

한미연합사(ROK-US Combined Forces Command)는 11월 24일 국방부에서 브리핑을 갖고 “오는 28일부터 나흘간 한국군과 미군이 서해상에서 합동연합훈련을 실시할 것”이라고 통보했다. 연합사측은 미항모 조지워싱턴호와 이지스 순양함, 이지스 구축함 등이 이번 합동군사훈련에 참여할 계획이며 이미 중국 정부에 훈련일정을 통보했다고 밝혔다. 중국은 천안함 사건 때와 마찬가지로 이번에도 역시 즉각적인 반응을 보였다.

11월 25일 홍레이(洪磊) 중국 외교부 대변인은 정례브리핑에서 “중국은 각국이 대화와 협상을 통해 평화적인 방법으로 문제를 해결하고 한반도의 평화와 안정을 위해 모두가 노력해야 한다는 일관된 원칙을 견지해 왔다”면서 “한미합동군사훈련에 대한 보도를 예의주시하고 있으며, 사태의 전개에 우려를 표명한다”고 밝혔다.<sup>24)</sup> 중국의 언론들 또한 불편한

22) “朝韩大炮对话是东北亚悲剧”, <環球時報> 2010. 11. 24

23) “外交部发言人洪磊就朝韩交火事件答记者问”, <中國外交部> 2010. 11. 24

(<http://www.fmprc.gov.cn>)

심기를 감추지 않았다. 11월 25일자 <환구시보>(環球時報)는 “미국의 항공모함, 기회를 틈타 서해로 향하다”라는 제목의 기사를 제1면에 다루면서 한미합동군사훈련에 대해 강한 경계심을 드러냈다.<sup>25)</sup> 이 신문은 “항공모함은 북한을 겁주 굴복시키지는 못하고 오히려 동북아를 놀라게 할 뿐”이라는 제목의 사설을 통해 “서해 한미연합훈련은 한국에 대한 중국인의 동정을 경계로 바꿀 것이며 중국은 항공모함의 서해 진입 반대를 말로만 하지는 않을 것”이라고 지적했다. 또한 “한국은 늘 한·미 군사동맹의 목표는 북한이고 중국과는 관계가 없다고 하지만 미국의 생각은 그렇게 단순하지 않다”며 “서해가 일단 중·미의 전략무대가 되면 한국은 이 상황을 통제하지 못하고 위험과 불확실성 속에 끌려다니는 상황이 발생할 것”이라고 수위 높은 논조로 역설했다.<sup>26)</sup>

11월 26일 중국정부는 한미합동군사훈련과 관련해 처음으로 강력한 반대의사를 공식 표명했다. 홍레이(洪磊) 중국 외교부 대변인이 기자 질문에 답하는 형식으로 이루어진 이날 브리핑에서 홍 대변인은 “중국은 이번 사안에 대해 명백하고 일관된 입장을 견지하고 있다”면서 “중국의 배타적 경제 수역 안에서 허락 없이 군사적 행동을 취하는 것에 반대한다”고 밝혔다.<sup>27)</sup>

서해상 한미합동군사훈련 하루 전인 11월 27일, 중국정부는 공중과 방송을 통해 다시 한번 강력한 반대의사를 표명했다. 이날 중국 관영 CCTV는 서해훈련에 대한 북한의 반발이 담긴 조선중앙 TV의 보도를 주요 뉴스로 전하면서 서해 훈련에 미 항모가 참여하는 것과 관련해 우려 섞인 비판 보도를 집중적으로 보도했다. 특히, 훈련 시점은 밝히지 않은 채 미사일 폭탄 투하 훈련과 적군의 전자파를 뚫고 지상 목표물을 파괴하는 훈련 등의 대규모 군사훈련 장면을 공개했다.<sup>28)</sup> 이는 천안함 사건 당시 한미합동군사훈련을 앞두고 CCTV를 통해 군사 훈련 장면을 보도한 것과 같은 맥락으로, 이번 서해상 한미합동군사훈련에

24) “外交部发言人洪磊举行例行记者会”, <中國外交部> 2010. 11. 25 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

25) “美航母趁机开向黄海”, <環球時報> 2010. 11. 25

26) “社评：航母吓不住朝鲜，但会惊东北亚”, <環球時報> 2010. 11. 25

27) “外交部发言人洪磊答记者问”, <中國外交部> 2010. 11. 26 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

28) “朝鲜：军演将半岛推向战争边缘，中国在韩美黄海演习前发出严正警告”, <中央電視臺新聞> 2010. 11. 27 (<http://news.cctv.com>)

대한 중국정부의 강력한 경고성 메시지라고 볼 수 있다.

한편, 같은 날 오후 다이빙궈(戴秉國) 중국 외교담당 국무위원과 우다웨이(武大偉) 한반도 사무특별대표는 비공식으로 전격 방한했다. 김성환 외교부 장관과 방한단의 면담은 중국측의 요청으로 인해 비공개 면담으로 진행되었다. 하지만 서해상의 한미합동군사훈련을 하루 앞둔 상황에서 중국 외교의 최고위급 인사가 갑작스럽게 방한했다는 점으로 미루어 볼 때, 한미합동군사훈련과 관련해 한반도의 긴장 악화를 원치 않는다는 중국 당국의 우려를 한국측에 전달했을 것이라는 관측이 가장 설득력 있어 보인다.<sup>29)</sup>

11월 25일부터 시작된 중국정부와 언론의 강력한 반발에도 불구하고, 11월 28일 한미 양국은 서해상에서 사상 최대 규모의 한미합동군사훈련을 실시했다. 미항모 조지 워싱턴호를 중심으로 주변의 이지스 구축함과 초계함, 호위함, 그리고 잠수함과 해상 초계기 등 최첨단 해군 전력이 출동한 이번 서해상 훈련은 일정대로 4일간 실시되었다. 천안함 사건 당시와는 달리 이번 연평도 포격은 북한의 도발이 확실하고 신속하게 드러난 만큼, 서해 한미합동군사훈련에 대한 중국정부의 반발은 이전 처럼 거세지는 않았다. 하지만 북한에 대한 국제사회의 규탄 및 처벌 요구와 중국 주변정세의 긴장악화를 우려하는 중국정부와 언론들은 한미합동군사훈련이 진행된 나흘 동안 끊임없이 불편한 심기를 드러냈다.

중국 관영 CCTV는 11월 29일 선양군구(瀋陽軍區)에서 전차와 헬리콥터, 박격포 등의 군장비가 동원된 육·공 합동군사훈련이 전개되었다고 대대적으로 보도했다.<sup>30)</sup> 이번 훈련의 실제 시기, 참가부대

29) 방한 둘째 날인 11월 28일, 다이빙궈(戴秉國) 중국 외교담당 국무위원은 이명박 대통령과의 면담에서 “연평도 사태로 인한 한국측의 희생에 애도와 위로를 표하고, 남북 간 평화를 위해 상황이 악화되지 않도록 함께 노력하자”며 후진타오 중국 국가주석의 메시지를 전했다. 이에 대해 이명박 대통령은 “중국측의 공정하고 책임있는 자세”를 추기하였다. 한편, 이번 면담에서 6자회담 재개와 관련된 언급이 중국측으로부터 나왔지만, 이 대통령은 “지금은 논의할 때가 아니다”라는 점을 분명히 밝혔다.

30) 한편, CCTV의 육·공 합동군사훈련 보도에 이어 중국 인민해방군이 운영하는 중국군망(軍網)은 11월 30일 중국 수도 베이징을 방어하는 베이징군구(北京軍區)와 북한과 국경을 맞댄 동북지방의 선양군구(瀋陽軍區), 서해안과 가장 가까운 산둥성(山東省)의 지난군구(濟南軍區)가 최근 방공훈련과 육·공 합동군사훈련을 실시했다고 보도했다. “北空導彈部隊渤海防空空彈怒射六發全中”, <中國軍網> 2010. 11. 30

(<http://chn.chinamil.com.cn>)

및 규모 등 구체적인 사항은 공개되지 않았으나 이는 한미합동군사훈련에 대한 중국정부의 맞불대응의 성격이 짙다고 할 수 있다. 한편, 인민해방군 인취(尹卓) 해군소장(少將)은 11월 29일 공산당기관지 <인민일보>(人民日報)의 웹사이트인 <인민망>(人民網)의 <강국포럼>(強國論壇)이라는 온라인 대담프로에서 “이번 한미합동군사훈련은 북한에 대해 침략적인 성격을 갖고 있다”고 주장했다.<sup>31)</sup> 인민해방군 뤼위안(羅援) 소장(少將) 또한 <환구시보>(環球時報)의 기고문을 통해 “중국 정부가 이미 미항모의 동향에 대해 명백하게 입장을 밝혔음에도 미국은 고집대로 항모를 서해에 진입시켰다”면서 “이는 중국에 대한 공공연한 도전이자 중국의 문을 두드리며 싸움을 거는 것이라고 밖에는 볼 수 없다”고 주장했다. 뤼 소장은 “미 항모의 서해 진입은 중국의 민의를 격노시켜 결국 중미관계에 큰 해를 입힐 것”이라고 덧붙였다.<sup>32)</sup> 한편, 같은 날 <인민일보>(人民日報) 서울특파원을 역임했었던 아태학회 한반도연구회 왕린창(王林昌) 위원은 <환구시보>(環球時報)의 웹사이트 <환구망>(環球網)에 “한반도 문제의 책임을 중국에 강요 말라”는 제목의 평론을 게재했다. 이 평론에서 왕 위원은 “한국과 미국이 자국의 대북정책으로 한반도 비핵화와 평화의 길을 모색하지 않고 그 책임을 중국에 전가하고 있다”고 강하게 비판했다. 또한 그는 “한반도의 평화는 중국만의 노력으로 이뤄질 수 없으며 지금이 공정한 협의를 통해 문제를 해결할 6자회담의 최적기”라고 주장했다.<sup>33)</sup>

한미합동군사훈련이 삼일 째 접어든 11월 30일, 최태복 북한 최고 인민회의 의장 겸 노동당 중앙위원회 비서가 우방귀(吳邦國) 중국 전국 인민대표대회(全國人民代表大會) 상무위원장의 초청으로 중국을 공식 방문한데 이어, 캄보디아 방문길에 나선 김영일 노동당 국제부장 또한 베이징(北京) 공항에서 왕자루이(王家瑞) 공산당 대외연락부장과

31) 인취(尹卓) 해군소장(少將)은 또한 “한반도의 안정 여부는 우선적으로 동북아지역에서의 중국의 안전과 관계가 있다”면서 “한반도가 중국과 관련이 없다고 생각해서는 안 된다”고 강조했다. “2010年强國论坛嘉宾访谈：尹卓谈韩美联合军演及东北亚安全”，<人民網> 2010. 11. 29 (<http://www.people.com.cn>)

32) 羅援, “美航母若进黄海 将激怒中国民意”, <環球時報> 2010. 11. 29

33) 王林昌, “评论：别把稳定朝鲜半岛的责任转嫁给中国”, <環球網> 2010. 11. 29 (<http://opinion.huanqiu.com>)

긴급히 ‘공항 회담’을 하는 등 북·중 간의 밀담이 분주하게 이루어졌다. 중국측은 북한 고위층 인사들의 구체적 일정과 방중 목적을 공개하지 않았지만, 연평도 사건 이후 중국을 방문한 북한의 첫 고위급 인사들이라는 점에서 중국 측 고위인사들을 만나 연평도 사건과 한미합동군사훈련, 그리고 6자회담 등에 대해 양국의 의견을 교류하고 논의한 것으로 보인다. 같은 날, 홍레이(洪磊) 중국 외교부 대변인은 정례 브리핑을 통해 “현재 정세에서 한반도 문제는 대화와 협상의 궤도로 돌아가는 것이 중요하고 긴박하다”며 “6자회담의 틀 안에서 대화와 협상을 진행해 타당한 방식으로 서로의 관심사를 처리할 수 있기를 바란다”고 6자회담 수석대표 긴급협회의 필요성을 강조하고 나섰다. 그러면서 그는 “중국은 한반도 비핵화, 동북아 평화와 안정을 위해 변함없는 노력을 해왔다”고 재차 강조했다.<sup>34)</sup>

한미합동군사훈련 일정의 마지막 날인 12월 1일, 양제츠(楊潔篪) 중국 외교부장은 중국 외교부 청사 내에서 열린 제1회 <관팅포럼> (藍廳論壇)에 참석해 “현재 한반도 정세가 다시 긴장되고 있으며 중국은 이에 대해 깊은 관심을 갖고 있다”며 “중국은 책임있는 대국으로서 일관되게 사실 자체의 시비곡직만으로 스스로의 입장을 결정할 것이며, 남북 어느 한쪽의 편도 들지 않는다”고 주장했다. 양 부장은 또한 “긴장의 악화를 막는 것이 시급하고 더 이상 상황을 악화시키는 행동을 하지 말아야 한다”면서 “관련 당사국들이 냉정과 절제를 통해 사태를 다시 대화와 담판의 궤도로 올려놓아야 한다”고 덧붙였다. 한미합동군사훈련과 관련해서 그는 “힘과 대립을 과시하는 것은 해결책이 아니며 관련 당사국의 이익에도 맞지 않는다”면서 “한반도 안정은 모두에게 득이며 혼돈은 모두에게 해롭다”고 이번 한미합동군사훈련에 대한 부정적인 목소리를 높였다.<sup>35)</sup>

이처럼 중국은 한미연합사(ROK-US Combined Forces Command)가 훈련일정을 발표한 11월 24일부터 훈련의 마지막 날인 12월 1일까지

34) “外交部发言人洪磊举行例行记者会”, <中國外交部> 2010. 11. 30  
(<http://www.fmprc.gov.cn>)

35) 楊潔篪, “中方不偏袒朝韓任何一方”, <中國日報> 2010. 12. 1  
(<http://www.chinadaily.com.cn>)



일주일 동안 정부논평과 언론매체의 논조를 통해 서해상에서의 한미 합동군사훈련에 대한 지속적인 비난의 목소리를 높였다.

## 2. 한국의 단독 사격훈련에 대한 중국의 입장과 반응

한미합동군사훈련이 끝나고 정확히 2주 후인 12월 16일, 합동참모 본부는 북한군의 포격도발로 중지됐던 연평도 단독 해상 사격훈련을 12월 18일에서 12월 21일 중 하루를 선택해 실시할 것이라고 밝혔다. 연평도 사건 이후 줄곧 한반도의 상황을 예의주시하고 있던 중국은 이번에도 강력한 비난과 함께 신속한 반응을 나타냈다.

장위(姜瑜) 중국 외교부 대변인은 12월 16일 정례브리핑에서 한국의 연평도 단독 사격훈련과 관련된 질문을 받고 “한반도가 혼란스러우면 남북한이 가장 먼저 피해를 보게 된다”면서 “냉정과 절제를 유지해 지역 형세가 악화될 수 있는 행동은 피해야 한다”고 이번 훈련에 대한 중국 정부의 반대 입장을 밝혔다.<sup>36)</sup> <환구시보>(環球時報) 또한 “한국이 또다시 연평도 해역에서 포격훈련을 하다”라는 제목의 기사를 비중있게 소개하며 한국의 연평도 단독 사격훈련에 대한 경계심을 드러냈다.<sup>37)</sup>

12월 18일, 장위(姜瑜) 중국 외교부 대변인은 “중국은 한반도 사태를 악화시키고 역내 평화와 안정을 파괴하는 어떤 행위에도 결연하게 반대한다”며 중국 정부의 반대 입장을 다시 한 번 확인했다.<sup>38)</sup> 같은 날, 중국 정부는 심지어 성명 주체를 한 단계 격상시키며 반대 입장을 더욱 강력하게 표명했다. 장즈권(張志軍) 중국 외교부 상무부부장은 외교부 홈페이지에 올린 “현재 한반도 정세와 관련해 중국의 입장을 천명한다”는 제목의 성명에서 “현재 한반도 상황이 매우 위태로운 만큼 사태를 악화시키고 지역의 평화와 안정을 해칠 가능성이 있는 어떠한 행위에도 결연히 반대한다”면서 “만약 한반도에서 다시 유혈 충돌이 빚어진다

36) “外交部發言人姜瑜舉行例行記者會”, <中國外交部> 2010. 12. 16  
(<http://www.fmprc.gov.cn>)

37) “韓國又要在延坪島海域砲擊”, <環球時報> 2010. 12. 16

38) “外交部發言人姜瑜就當前朝鮮半島局勢答記者問”, <中國外交部> 2010. 12. 18  
(<http://www.fmprc.gov.cn>)

면 남·북한 국민에게 우선 재앙을 몰고와 동족상잔의 비극이 재연됨은 물론 지역의 평화와 안정을 해쳐 화가 주변 국가들에까지 미칠 것”이라고 강한 우려를 표명했다. 그는 이어 “중국은 남북한 양국이 냉정하고 냉정하며 또 다시 냉정하길, 자제하고 자제하며 또 다시 자제하길 강력하게 호소한다”며 정부차원의 성명이라기보다는 차라리 호소문에 가까운 당부를 덧붙였다.<sup>39)</sup>

한편, 12월 19일 러시아의 요청으로 유엔 안전보장이사회가 한반도 긴장 고조와 관련해 긴급회의를 소집했다. 15개 안보리 이사국 대표들이 참석한 마라톤 회의에서 러시아는 남북 양측이 긴장고조 행위를 중단하라는 언론발표문 초안을 제시했으나, 대다수 이사국이 위기의 원인을 제공한 북한의 연평도 공격을 비난하지 않는 성명은 불가하다는 입장을 밝혔다. 8시간이 넘는 격론 끝에 러시아도 굴복해 14개 이사국이 북한 비난 내용을 포함시키기로 의견을 모았다. 하지만 이번에도 중국만 끝까지 북한 비난을 거부했다. 천안함 사건 당시와 비슷한 상황이 안보리에서 벌어졌다. 결국, 중국이 북한의 연평도 포격도발을 비난하는 내용을 성명에 담는 데 반대해 끝내 아무런 합의도 이뤄내지 못한 채 회의는 결렬되었다.

한국의 단독 사격훈련에 대한 중국의 비난과 반대는 유엔 긴급회의가 아무런 성과 없이 결렬된 후에도 계속되었다. 12월 20일자 <環球時報> (環球時報)는 “중국과 러시아는 한반도의 전쟁을 극구 저지했다”라는 제목의 심층보도를 사격훈련을 반대하는 집회의 사진과 함께 1면에 게재하며 이번 사격훈련으로 인해 한국 내에서 불만이 커지고 있다는 점을 부각시켰다.<sup>40)</sup> 또한 “미국은 한국을 확실히 지탱해 주지만, 사실 이는 한국을 해친다”라는 사실을 통해 “미국이 연평도 훈련을 공개적으로 지지하는 것은 한국에 해를 끼치는 행위”이며 “한국은 가장 중요한 당사자로서 어리둥절하게 행동하지 않는 것이 가장 중요하다”고 한국에 강력한 훈수를 두었다.<sup>41)</sup> 선딩리(沈丁立) 푸단(復旦)대 미국연구센터

39) “外交部副部將張志軍就當前朝鮮半島局勢闡述中方立場”, <中國外交部> 2010. 12. 18 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

40) “中國力阻朝鮮半島開戰”, <環球時報> 2010. 12. 20

41) “社評：美國明挺韓國，實則害韓國”, <環球時報> 2010. 12. 20

주임은 이날 <환구시보>(環球時報)에 기고한 “남북한 형제에게 충고한다”라는 기고문에서 “중국은 우리의 형제인 남북한이 전쟁하는 것을 원치 않으며 한반도에 전쟁이 일어난다면 중국이 발전하는 환경도 악화될 것”이라며 남북한의 자제를 강력히 촉구했다.<sup>42)</sup>

합동참모본부가 한국의 연평도 단독 사격훈련을 실시하겠다고 발표한 지 4일이 지난 12월 20일 오후, 한국은 연평도 해상에서 94분 동안 단독 사격훈련을 실시했다. 이 사이 북한은 침묵했지만 한반도의 긴장감은 최고조에 달했다. 중국 정부는 이날 오후 이번 훈련과 관련된 공식입장을 신속하게 내놓으며 한국의 훈련을 강하게 비판했다. 장위(姜瑜) 중국 외교부 대변인이 기자의 질문에 답하는 형식으로 진행된 긴급 기자회견에서 장 대변인은 “한반도의 평화와 안정을 지키는 것은 남북한 쌍방의 이익에 부합하고 다른 국가의 이익에도 부합한다”면서 “중국은 관련 당사국이 최대한 절제를 유지해 책임 있는 자세로 사태의 악화를 피할 것을 강력하게 호소한다”고 이전과 같은 반대 입장을 재차 강조했다.<sup>43)</sup> 추이텐카이(崔天凱) 중국 외교부 부부장 또한 이날 인권 문제와 관련해 호주 관리들과 만난 자리에서 한국을 직접 거론하지는 않았지만, “누구도 남북한 국민이 피를 흘리도록 만드는 갈등이나 전쟁을 부추길 권리가 없다”며 이번 훈련을 비판했다.<sup>44)</sup> 중국관영 CCTV는 이른 아침부터 한반도 긴장 상황을 실시간으로 보도하면서 국제사회가 훈련 중단을 요구했는데도 한국군이 훈련을 강행했다고 주장했다.<sup>45)</sup>

다음 날, 중국 정부와 언론들은 조금 더 구체적인 반응과 함께 한국의 단독 사격훈련을 비난했다. 장위(姜瑜) 중국 외교부 대변인은 정례 브리핑에서 “한반도 정세가 매우 복잡하고 민감하다”면서 “관련 당사국이 냉정과 절제를 유지해 다시 대화로 돌아와야 한다”고 남북한에 대화와 협상을 촉구했다. 그는 또한 “관련 당사국은 무력으로 한반도 문제를 해결할 수 없고 대화와 협상만이 정확한 길임을 알아야 한다”고 이번

42) 沈丁立, “忠告朝韓兄弟, 戰爭不是遊戲”, <環球時報> 2010. 12. 20

43) “外交部發言人姜瑜答記者問”, <中國外交部> 2010. 12. 20 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

44) 崔天凱, “任何人都無權讓韓朝人民流血”, <新華網> 2010. 12. 20 (<http://news.xinhuanet.com>)

45) “韓國在延坪島海域實彈射擊訓練”, <中央電視臺新聞> 2010. 12. 20 (<http://news.cctv.com>)

한국의 단독 사격훈련을 비난했다.<sup>46)</sup> 중국관영 <신화통신>(新华通信)의 인터넷 사이트 <신화망>(新华网)은 이날 “북한은 한국의 도발에 반격할 가치도 없다고 본다”라는 제목의 기사를 통해 북한이 한국의 단독 사격훈련에 반격을 가하지 않은 점을 비중 있게 보도했다.<sup>47)</sup> 12월 21일자 <환구시보>(環球時報) 또한 “어제의 일로 남북한 국민의 정서가 균형 잡혔기를 바랄뿐”이라는 제목의 사설을 게재했다. 이 사설은 “한국은 거의 대부분의 국가안보 자원을 군사훈련, 실탄훈련, 그리고 방공호 수리 등에 투입하기 때문에, 국경에 무슨 일이 터지면 군사훈련의 규모를 확대할 뿐”이라며 “이러한 방법은 어리석은 행동이며 창의성이 부족한 행위”라고 강하게 비판했다.<sup>48)</sup>

12월 22일자 <환구시보>(環球時報)는 “북한이 보여준 냉정을 높이 평가하자”는 제목의 사설을 통해 한국의 단독 사격훈련에 대한 비난의 수위를 한 층 더 높임과 동시에 노골적으로 북한 감싸기에 나섰다. 이 사설은 “북한의 선택으로 동북아 지역 사람들이 여전히 평화 속에서 살아갈 수 있게 되었다”면서 “북한에 박수를 보낸다”고 밝힌 반면 한국에 대해서는 “한국은 자신들이 도발자의 지위에 오르게 된 것은 아닌지 생각해볼 일”이라며 “한국은 싸움을 하는 세 살짜리 아이와 같은 태도를 보였다”고 강력히 비난했다.<sup>49)</sup> 12월 23일자 <환구시보>(環球時報)는 한발 더 나아가 “한국은 낭떠러지를 축구장으로 여기지 말라”는 제목의 사설을 게재하며 비난의 수위를 높였다. 이 사설은 “한국은 동아시아에서 유일하게 모욕을 받은 나라로 착각하고 있다”면서 “오히려 한국이 미국과 더불어 여러 차례 군사훈련을 강행해 북한에 얼마나 많은 모욕을 줬는지, 그리고 그로 인해 중국도 얼마나 많은 모욕을 당했는지 알기는 하는가”라고 되물었다. 또한 “중국은 그동안 좋은 말로 한국을 타일러 왔는데 한국이 멋대로 행동해 한반도의 평화와 안정을 위협하면 중국은 이에 상응하는 행동을 보여줘야 한다”고 한국에 대한 중국 정부의 강경 대응을 노골적으로 주문했다.<sup>50)</sup>

46) “外交部發言人姜瑜舉行例行記者會”, <中國外交部> 2010. 12. 21 (<http://www.fmprc.gov.cn>)

47) 徐勇, “朝鮮稱韓國挑釁不值得反擊”, <新華網> 2010. 12. 21 (<http://news.xinhuanet.com>)

48) “社評：但願朝韓的心理昨天扯平了”, <環球時報> 2010. 12. 21

49) “為朝鮮的這次克制叫一聲好”, <環球時報> 2010. 12. 22

50) “韓國別把懸崖當足球場”, <環球時報> 2010. 12. 23

이처럼 중국정부와 언론매체는 한국의 단독사격훈련 일정이 발표된 시점부터 지속적으로 반대 입장을 표명하며 한국정부에 불편한 심기를 노골적으로 드러냈다. 중국이 이처럼 민감하게 반응하는 이유는 한미 합동군사훈련을 실시한 후 얼마 지나지 않은 마당에 또 다시 한국의 단독 사격훈련을 계획하는 것은 북한의 도발을 방지하기는커녕 오히려 북한을 자극할 가능성이 더 크다는 중국의 전략적 인식에 기인한 것으로 볼 수 있다.

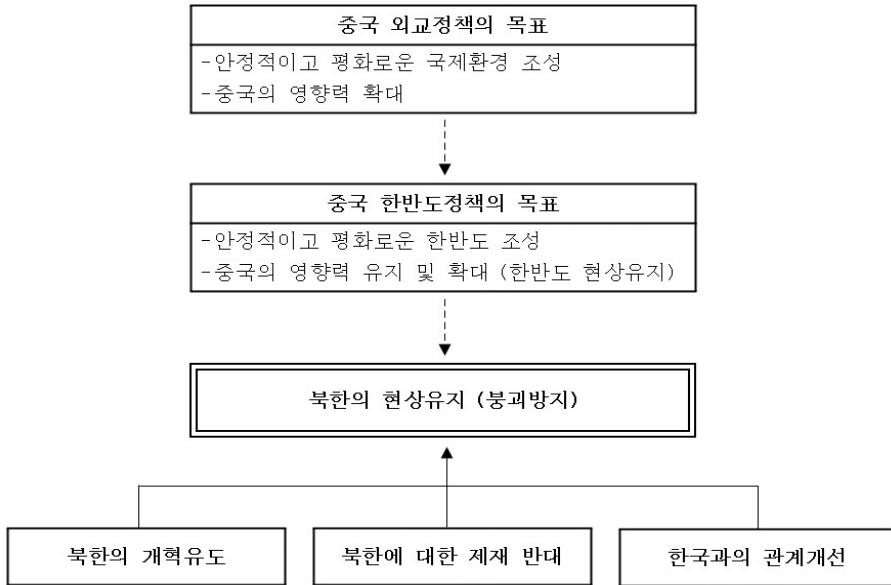
#### IV. 두 사건을 통해 분석한 중국의 대북정책

현실주의 관점에서 중국 외교정책의 큰 그림을 살펴보면, 1990년대 이후 중국의 가장 큰 관심사는 국제체제에 단순히 반응하는 것이 아닌 진정한 강대국으로의 부상을 설계하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 1990년대 이후 중국 외교전략의 목적은 국내의 경제발전애 유리한 평화롭고 안정적인 국제환경을 조성하는 것과 미국을 중심으로 한 서방세력의 봉쇄정책 저지와 국제적 영향력의 확대에 집중된다.<sup>51)</sup> 또한 중국은 기존에 향유하여 왔던 자국의 대한반도 영향력이 지속되어야 한다는 입장에서 한반도에 급격한 변화가 초래되지 않아야 한다는 기본적인 원칙을 고수하고 있다.<sup>52)</sup>

중국 외교정책의 기본 목표와 한반도 정책의 연속성을 도식화 하면 <그림 1>과 같다. 우선, 중국 외교정책의 기본 목표는 국내의 경제 발전을 위한 안정적이고 평화로운 국제환경의 조성과 중국의 영향력 확대에 요약할 수 있다. 이러한 중국 외교정책의 기본 목표는 그대로 한반도정책에 투영된다. 중국의 입장에서는 안정적이고 평화로운 한반도를 유지하는 것이 자국의 이익에 부합한다고 판단하고 있으며,

51) Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice," *The China Quarterly*, No.168 (December, 2001), p. 836

52) 최춘흠, 『중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장』 (서울: 통일연구원, 2007) p. 23



\* 자료 : 직접 구성

〈그림 1〉 중국의 외교정책과 한반도정책의 연속성

이는 결국 북한의 현상유지 정책으로 귀결된다. 중국은 북한의 현상유지를 위해 일련의 외교적 수단을 동원하고 있는데, 중국의 이러한 외교적 노력은 크게 북한의 개혁유도, 북한에 대한 제재 반대, 그리고 한국과의 관계 개선으로 나눌 수 있다.

이와 같은 중국의 현실주의적 기본 외교노선과 북한의 현상유지 정책은 이번 천안함·연평도 사건에서도 어렵지 않게 발견할 수 있다. 앞에서 검토한 바와 같이, 사건발생 초반 중국은 한국이나 북한 어느 한쪽의 편도 들지 않으며 줄곧 미온적인 태도와 관망하는 자세로 일관했다. 그러나 북한을 향한 국제사회의 비난과 압박의 수위가 증대되자 중국은 사건의 시비를 떠나 한반도의 평화와 안정을 지속적으로 주장함과 동시에 북한의 붕괴는 절대 용납하지 않겠다는 확고한 제스처를 보여주었다. 특히 중국은 한미합동군사훈련과 한국의 단독 사격훈련에 대해서는 지나칠 정도로 민감한 반응을 보이며 불편한 심기를 노골적으로 드러냈다. 또한 천안함·연평도 외교를 통해 한국이 미국과 밀착하면

밀착할수록 북한과 중국의 관계는 급격히 강화되었다. 이를테면, 2010년 5월과 8월, 그리고 2011년 5월 김정일 북한 국방위원장은 중국을 방문했다. 전례를 깨고 일 년간 세 차례 연속 중국을 방문한 것은 북중관계의 친밀도를 상징적으로 보여주며 북중경협의 심화 및 확대를 전 세계에 과시하는 계기가 되었다. 특히 이번 두 사건에서 주목할 만한 부분은, 중국이 소모적 지원이 아닌 점진적인 중국식 개혁개방 모델의 북한 이식을 통해 북한체제의 안정을 바라고 있다는 점이다.<sup>53)</sup>

역사적으로 북한은 중국이 유일하게 군사동맹관계를 맺는 국가이다. 또한 전통적으로 양국은 혈맹관계로 불렸다. 그러나 1992년 한중수교와 2006년 북한의 미사일 발사 및 핵실험을 계기로 북중관계는 일반적인 국가 대 국가관계로 변화했다.<sup>54)</sup> 사실 북한은 중국에게 부담이면서 동시에 이익을 가져다주는 존재라고 볼 수 있다. 비록 북중관계가 밖에서는 강고해 보이지만, 그 안을 들여다보면 양국은 공동의 이익을 거의 공유하지 않는다.<sup>55)</sup> 역사적으로 양국 사이에는 이념적, 정치적, 경제적, 그리고 외교적으로 끊임없는 갈등이 지속되어 왔다.<sup>56)</sup> 그렇기 때문에 중국 국내에서 조차 북한의 전략적 가치에 대한 두 가지 상반된 견해가 존재한다. 첫째는 북한이 지역안정과 중국의 안보에 위협이 될 뿐만 아니라, 중국의 전략에도 커다란 걸림돌이 된다는 부담론(liability)이다. 둘째는 북한이 중국의 완충지대의 역할을 하며 대미 억지력 확보에 도움이 되며, 한반도에 대한 중국의 영향력 유지 및 확대 등의 면에서도 북한은 여전히 중국에게 전략적 이익이 된다는

53) 최근 들어 동북3성 개발전략과 북한의 나진-선봉-신의주 등 경제특구 개발계획간의 횡적 연계 움직임이 활발하게 나타나고 있다. 2010년 5월 원자바오(溫家寶) 중국 총리는 김정일 국방위원장에게 중국의 개혁개방과 건설경험을 소개하고 싶다는 뜻을 공개적으로 밝혔고, 이에 김정일 국방위원장이 베이징(北京)과 상하이(上海), 광둥성(廣東省) 및 천진(天津) 개발구 등을 시찰한데에 이어 같은 해 8월에는 직접 동북3성을 시찰했다. 한편, 중국은 북한 나진항의 이용권 확보에 심혈을 기울이며 북중경협 심화 및 확대를 유도하고 있다.

54) 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』 (서울:나남, 2009) p. 257

55) 북한과 중국은 오랫동안 혁명과 이념적인 연대로 결속되어 온 냉전시대의 특수한 관계로 설명할 수 있지만, 1960년대부터 시작된 양국의 이념논쟁에 의해 양국 간에 이념적 괴리와 불신이 발생한다. 특히, 1992년 한중수교는 북중관계의 성격을 변화시킨 중대한 계기가 된다.

56) You Ji, "China and North Korea: A Fragile Relationship of Strategic Convenience," *Journal of Contemporary China*, Vol.10 No.28 (2001), p. 387

자산론(assets)이다. 두 가지 견해 중에서 중국정부는 후자의 입장을 견지하고 있는 것으로 보인다.<sup>57)</sup>

국제위기감시기구(International Crisis Group)가 발표한 <중국의 대북정책 논쟁>보고서에 따르면, 2009년 제2차 북핵실험이 발생한 후 중국 내에서는 북한을 부담으로 보는 전략파(strategist)와 북중 동맹 관계를 우선시 하여 북한문제와 북핵문제를 분리시켜 대응하자는 전통파(traditionalist) 사이에 뜨거운 논쟁이 벌어졌다. 그리고 치열한 격론 끝에 결국 전통파의 방식이 채택되었다.<sup>58)</sup> 2009년 10월 원자바오(溫家寶) 중국 총리의 방북은 이러한 과정에서 나온 것으로 볼 수 있다. 즉, 원자바오(溫家寶) 중국 총리의 방북을 기점으로 중국은 북한과의 관계를 회복했다기보다는 중국의 대북관리 시스템 자체의 변화를 추구한 것으로 판단할 수 있다. 이는 이번 천안함·연평도 사건에 대한 중국의 입장과 반응을 통해서도 충분히 드러났다. 북한은 중국의 잔치에 연거푸 찬 물을 끼얹었다. 천안함 사건은 상하이(上海) 엑스포 기간에, 연평도 사건은 광저우(廣州) 아시안 게임 기간에 발생했다. 조화로운 사회(和諧社會)와 평화발전(和平發展)의 가치를 내걸고 위협자가 아닌 협력자 혹은 동반자의 이미지를 구축해 가던 중국의 행보에 북한은 아주 큰 도전을 야기한 것이다. 그럼에도 불구하고 중국은 이번 두 사건의 전반에 걸쳐 북한에 대한 국제사회의 비난과 질타를 뒤로한 채 북한을 옹호하는 모습을 보여주었다. 특히 안보리 회부와 북한 비난 성명 합의문제에 있어서는 노골적으로 북한의 편에 서 있었다.

앞에서 검토한 중국정부의 논평과 언론매체의 논조를 종합해 볼 때, 이번 천안함·연평도 사건에 대한 중국의 입장은 크게 세 가지의 공통분모를 가지고 있다.

첫째는 군사훈련에 대한 반대이다. 앞서 살펴본 바와 같이 중국은 한미합동군사훈련과 한국의 단독 사격훈련에 민감하게 반응하며 한국 정부를 강하게 비난했다. 중국의 이러한 반응은 한·미 양국의 중국봉쇄에 대한 우려와 함께 자국의 영토가 군사작전의 반경에 고스란히 노출되기

57) 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』 (서울:나남, 2009) p. 258

58) International Crisis Group, "Shade of Red: China's Debate over North Korea", *Asia Report*, No.179 (2009), pp. 5~16



때문으로 볼 수 있다. 특히, 작전 반경이 600~700km인 미 7함대 항공모함 조지 워싱턴호와 세계 최강 전투기로 불리는 F-22가 서해 훈련에 참여할 경우 베이징(北京)은 물론 동북 3성의 군사정보가 노출될 우려가 있기 때문에, 안정적이고 평화로운 주변 환경을 조성하고자 하는 중국은 이에 대해 강력히 반대하고 있다.

둘째는 대북제재에 대한 반대이다. 중국은 북한에 대한 추가 제재가 북한으로 하여금 극단적인 조치를 취하게 하거나 북한정권의 붕괴를 가져올 가능성이 있어 한반도 안보상황의 불안정성과 불확실성을 증폭시킬 것으로 판단하고 있다. 따라서 중국의 전략적 이익이 한반도의 현상유지와 북한의 붕괴방지에 있는 한 중국은 북한에 대한 국제사회의 제재와 비난을 수수방관할 수 없는 입장이다. 특히 중국이 주최국의 신분으로 세계적인 잔치를 개최하고 있는 시점에서, 북한은 중국을 외교적 실험무대로 떠밀었다. 그럼에도 불구하고 중국은 자국의 전략적 이익을 우선시하며 북한에 대한 제재 반대에 앞장섰다. 이처럼 중국은 대북제재 반대에 대한 확고한 의지를 이번 두 사건을 통해 지속적으로 보여주었다고 할 수 있다.

셋째는 남북한 등거리외교로 볼 수 있다. 천안함·연평도 사건 발생 당시 중국은 모호한 입장을 견지하며 어느 한쪽의 편도 들지 않았다. 특히, 연평도 사건은 북한의 도발이 확실하고 신속하게 확인되었음에도 불구하고 중국은 한반도의 평화와 안정만을 주장하며 대화로 풀자는 제스처를 지속적으로 보내왔다. 그러면서 중국은 고위 외교 인사를 남북한에 동등하게 파견하여 남북한 양쪽 모두와 소통의 끈을 놓지 않았다. 이처럼 중국이 모호한 입장을 취하며 남북한 등거리외교를 구사한 이유는, 만약 중국이 북한의 편에 서서 북한의 입장만을 두둔한다면 국제적인 비난을 모두 짊어져야 한다는 부담이 상당부분 작용한 것으로 보인다.

결국 이번 두 사건을 통해 나타난 중국의 입장과 반응은 한반도에 어떠한 형태의 분쟁이 출현하더라도 중국은 이를 수수방관할 수 없으며, 한반도의 평화와 안정을 유지함과 동시에 북한의 현상유지를 통해 중국의 핵심적 국가이익이 손상 받는 것을 적극적으로 방지하고자 하는 의도로 드러났다. 다시 말해, 중국의 경제와 안보의 지역적 협력 참여의

가장 중요한 동기는 자국의 경제성장과 정치적 안정, 특히 자국 국경 지역의 안보와 번영을 위해 평화로운 주변 환경을 조성하고자 하는 중국 국내 이익의 계산으로 볼 수 있다.<sup>59)</sup> 그렇기 때문에 중국의 전략적 이익에 기인한 대북정책은 앞으로 한동안 유지될 것으로 보인다. 2009년 10월 원자바오(溫家寶) 중국 총리의 방북은 중국의 대북관리 시스템이 변화하였다는 것을 공식적으로 선언하는 결정적인 계기가 되었으며, 이로써 중국은 북중관계의 미래가 앞으로 양국 내부에 큰 이변이 없는 한 현재의 관계를 유지해 나갈 것이라는 확고한 의지를 보여주었다. 이는 이번 두 사건을 통해 재차 확인되었다고 평가할 수 있다.

## V. 한국의 바람직한 통일안보전략

중국 외교정책의 주요내용 중에서 가장 중요한 것은 강대국외교이다.<sup>60)</sup> 그리고 중국 강대국외교의 핵심은 바로 대미외교이다. 1950년 한국전쟁 이후 현재까지 중국은 북한문제로 인해 미국이 한반도에 직접적으로 무력 개입하는 것을 가장 우려하여 왔으며 이로 인해 미국과의 관계가 본질적으로 장기간 악화되는 것을 원치 않았다.<sup>61)</sup> 천안함 사건에서 미·중 양국은 의장성명에 담을 문구를 두고 치열하게 밀고 당기기를 하다가 의장성명이 발표된 후에는 서해상에서의 한미합동군사훈련 쟁점을 둘러싼 강력한 대립으로까지 확대되었다. 연평도 사건에서는 미·중 양국이 유엔안보리의 북한비난성명에 담을 문구를 두고 첨예하게 대립하다가 결국 성명이 무산되는 지경에까지 이르렀다. 이와 같이 미·중 양국은 공개적으로 상호위협분산전략을 언급한 바는 없지만, 상대의 전략적 의도에 대해 깊은 우려를 나타내고 있는 것이 사실

---

59) Suisheng Zhao, "China's Approaches toward Regional Cooperation in East Asia: Motivations and Calculations," *Journal of Contemporary China*, Vol.20 No.58 (2011), p. 53

60) 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』 (서울:나남, 2006) p. 231

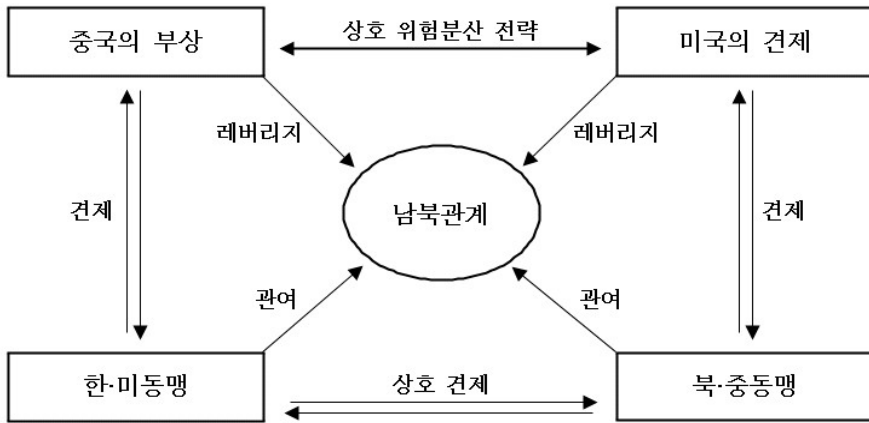
61) 최춘흠, 『중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장』 (서울:통일연구원, 2007) p. 76

이다.<sup>62)</sup> 이러한 양국의 상호위험분산전략은 아시아 태평양 지역에서 미중관계의 핵심이며, 이는 이번 천안함·연평도 사건을 둘러싼 양국의 정책과 대응을 통해 여실히 들어났다고 할 수 있다.

현실주의 관점으로 볼 때, 미·중 사이에는 구조적 모순이 존재한다. 아시아 및 세계 전역에서 유일한 패권적 지위를 유지하려는 미국과, 지역적 강대국의 지위를 넘어 세계적 강대국으로 발전하려는 중국 사이에서 협력과 갈등의 반복은 사실상 불가피해 보인다. 이러한 맥락에서, 미중간의 경쟁과 갈등의 심화 가능성은 앞으로 한국에 상당한 부담으로 다가올 것이다. 전통적 안보 차원에서는 미국과의 관계가 무엇보다 중요하고, 동시에 경제성장과 발전이라는 비전통적 안보 측면에서는 중국과의 관계를 무시할 수 없는 것이 현재 한국이 처한 상황이다. 이러한 점들을 고려할 때, 한국은 바람직한 통일안보전략을 수립하기에 앞서, 현재 한반도가 처한 안보상황을 정확하게 인식해야 할 필요가 있다.

현재 동북아시아에서 한반도가 처한 안보 딜레마를 도식화하면 <그림 2>와 같다. 중국의 부상과 미국의 견제가 두 개의 큰 기둥을 형성하고 있으며, 미·중 양국은 한반도를 레버리지로 상호 위험분산 전략을 사용하고 있다. 한편 중국의 군사력이 증강되면서, 미국은 이에 대응하기 위한 수단으로 한미동맹을 활용하려고 한다. 이에 따라 한미동맹은 중국의 부상에 대한 견제의 역할을 함과 동시에 남북관계에 깊이 관여하고 있다. 또한 북중동맹과 상호견제의 관계에 있다. 마찬가지로, 북중동맹은 한미동맹과 상호견제의 관계에 있다. 또한 미국의 견제에 대응하는 역할을 함과 동시에 남북관계에 깊이 관여하고 있다. 이와 같이 한국이 처한 안보상황은 생각보다 더욱 복잡하며, 미국과 중국이라는 이해관계자의 영향에서 자유로울 수가 없는 상황이다. 이러한 한국의 다층적이며 다각적인 안보 딜레마 현상은 이번 천안함·연평도 사건에서 더욱 극명하게 드러났다고 할 수 있다.

62) Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, Vol.29 No.1 (Winter 2006/2007), p. 145



\* 자료 : 직접 구성

〈그림 2〉 동북아지역에서 미·중간의 역학관계와 한반도 안보 딜레마

그렇다면 한국은 한반도의 안보 딜레마를 어떻게 돌파할 것이며, 어떠한 방향으로 바람직한 통일안보전략을 수립할 것인가? 이 문제에 답하기 위해서는 먼저 이번 천안함·연평도 사건을 반면교사로 삼아 한국의 총체적인 통일안보전략을 재정립해야 한다. 그리고 그 안에서 한국의 대중정책을 다시 한 번 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 구체적으로 한국의 바람직한 통일안보전략은 ‘중국변수’를 충분히 고려한 밑의 세 가지 관점에 입각해야 한다.

첫째, 한미동맹을 공고히 함과 동시에 중국을 중요한 행위자로서 인정해야 한다. 한미동맹 강화의 필요성은 더 이상 강조할 필요가 없다. 한미동맹의 공고한 버팀목이 없다면 중국을 설득하는 하나의 도구가 없어져 버리는 것과 마찬가지로 때문이다. 다만, 한미동맹의 궁극적인 목적이 중국과 북한에 대한 레버리지를 갖는다는 중요한 역할을 잊어서는 절대 안 될 것이다. 그렇기 때문에, 한국은 한미동맹의 공고한 관계를 유지함과 동시에 한반도 내에서, 더 나아가 동북아 지역에서 중국의 핵심이익을 인정해야 한다. 우리가 한미동맹을 중시하듯이 중국과 북한이 북중동맹을 중요하게 여기는 맥락을 이해하고 그 기저에 깔려 있는 중국의 전략적 핵심이익을 인정해야 할 필요가 있다. 사실, 한국과 중국의 대북정책은 한반도의 비핵화와 평화적 통일이라는 큰 틀에서

이미 합의가 이루어져 있다. 그러나 그 방법론에 있어 중국의 핵심이익에 부합하는지가 중국에겐 매우 중요하다. 따라서 한국은 중국이 역내에서 추구하는 핵심이익이 무엇인지를 먼저 정확히 파악하고 인정한 상태에서 중국과의 대화와 설득에 나서야 할 것이다.

둘째, 한국은 중국과의 비대칭적인 관계를 개선해야 한다. 동북아지역의 큰 그림 속에서 보면, 한미관계는 일정한 틀이 있고 그 관계의 변화도 일정한 틀 속에서 진행된다. 반면, 한중관계는 변화의 요소가 다분하다. 그렇기 때문에, 경제적·사회적·인적교류를 넘어 군사적·외교적으로도 관계를 발전시킬 필요가 있다. 특히 한중 양국의 비대칭적인 관계는 이번 천안함·연평도 사건을 통해 ‘전략적 불신’으로까지 확대 및 발전하여, 결국 양국의 정치·안보관계가 후퇴하는 현상을 초래했다. 따라서 한국은 양국 간의 비대칭적인 관계를 대칭적인 관계로 바로 잡으며 중국과의 그물망을 확대 및 심화하는 노력을 꾸준히 기울여야 한다.

셋째, 강대국외교의 특성을 정확히 이해함과 동시에 한국의 대중의존도를 점진적으로 분산시켜야 한다. 대부분의 경우, 미국과 중국은 협력과 대립을 반복한다. 또한 양국은 세계적인 차원에서 다양한 국익을 추구하고 있기 때문에 특정지역에서의 기존정책을 일방적으로 조정할 여지가 충분하다. 그렇기 때문에, 미중 양국의 협력과 대립의 본질을 정확히 이해하고 대비하여 한국의 국익에 손실을 입힐 수 있는 가능성을 최소화해야 할 것이다. 동시에 한국은 대중의존도를 점진적으로 분산시켜야 한다. 이번 두 사건을 통해 한국은 대중의존도가 경제 영역에서 뿐만 아니라, 정치·안보·외교 영역에서도 이미 상당히 증가했다는 사실을 확인했다. 따라서 한국은 앞으로 중국에 대해 관여정책과 분산전략을 동시에 구사하는 한편, 동아시아 다자기구의 적극적인 참여를 통해 한국의 대중의존도를 점진적으로 분산시켜야 한다.

이러한 관점에 입각하여 한국은 바람직한 통일안보전략을 수립해야 한다. 그리고 그 안에서 한중관계의 재정립을 검토하고, 이를 통해 한중 양국이 북한에 대한 전략적 비전과 목표를 공유해야만 한다. 무엇보다 중요한 것은 위의 세 가지 관점이 일관적으로 한국의 외교적 행보에 투사되어야 한다는 것이다.

## Ⅵ. 결 론

본 논문은 천안함·연평도 사건에 대한 중국정부의 논평과 언론매체의 논조를 시기별로 검토하여 중국의 대북정책을 분석하였다. 본 논문의 연구결과 중국의 대북정책은 등소평시대의 기본적인 외교방침과 전통적인 한반도 정책에 크게 벗어나지 않는다. 중국은 북한의 전략적 완충지대 역할, 대미 협상카드의 역할, 그리고 동북3성 경제협력개발의 역할 등의 전략적 고려에 근거해 북한의 체제붕괴 혹은 불안정한 상황 보다는 현상태의 유지(status quo)를 선호한다. 또한 중국의 대북정책은 단순히 중국과 북한의 양자관계만을 지향하는 정책이 아닌 미국과의 관계를 고려한 복합적인 전략이다. 즉, 중국의 대북정책은 한반도, 더 나아가 동북아의 평화와 안정을 지속시킨다는 기본 외교방침의 전제하에 미국을 중심으로 한 서방세력의 봉쇄정책을 저지하고 자국의 영향력을 유지 및 확대하는 것으로 평가할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 이러한 중국의 대북정책은 중국 국내에 큰 이변이 없는 한 앞으로 한동안 지속될 것으로 보인다.

한국은 이번 천안함·연평도 사건을 통해 한국의 안보와 한반도 통일의 열쇠는 '중국변수'를 정확히 이해하지 않고서 확보하기 어렵다는 사실을 다시 한 번 확인했다. 이에 따라 한국은 바람직한 통일안보전략의 수립에 있어서 한미동맹을 공고히 함과 동시에 중국을 중요한 행위자로서 인정하고 중국과의 비대칭적인 관계를 발전시켜야 한다. 한발 더 나아가 한국은 강대국외교의 특성을 정확히 이해함과 동시에 한국의 대중의존도를 점진적으로 분산시켜야만 한다.

## 【참고문헌】

### ■ 국 문

- 강태호, 『천안함을 묻는다: 의문과 쟁점』, 서울: 창비, 2010
- 강택구, “제2차 북핵 위기 이후 중국의 대북정책: 압박과 유인간의 딜레마”, 『국제지역연구』, 제13권 제4호, 2010, pp. 3~22
- 김보근, 『봉인된 천안함의 진실』, 서울: 한겨레, 2010
- 김진무, 『북한과 중국: 의존과 영향력』, 서울: 한국국방연구원, 2011
- 김성만, 『천안함과 연평도』, 서울: 상지피앤아이, 2011
- 서진영, 『21세기 중국 외교정책』, 서울: 폴리테이아, 2006
- 이상숙, “김정일-후진타오 시대의 북중관계: 불안정한 북한과 부강한 중국의 비대칭협력 강화”, 『한국과 국제정치』, 제26권 제4호, 2010, pp. 119~144
- 이동률, “천안함 사건 이후 미중 관계와 한중 관계: 중국 외교 전략의 변화를 중심으로”, 『제주평화연구원 정책포럼』, 10월호, 2010, pp. 1~14
- 오승렬, “북·중 경제관계의 구조와 정치경제적 함의에 관한 소고”, 『북한 연구학회보』, 제14권 제1호, 2010, pp. 1~28
- 원동욱·김재관, “중국의 대북정책과 동맹의 딜레마: 천안함 사건을 중심으로”, 『현대중국연구』, 제12집 1호, 2010, pp. 31~63
- 조영남, 『후진타오 시대의 중국정치』, 서울: 나남, 2006
- 조영남, 『21세기 중국이 가는 길』, 서울: 나남, 2009
- 최명해, 『중국·북한 동맹관계: 불편한 동거의 역사』, 서울: 오름, 2009
- 최춘흠, 『중국의 대북한 정책: 지속과 변화』, 서울: 통일연구원, 2006
- 최춘흠, 『중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장』, 서울: 통일연구원, 2007
- 최강·박준성, “천안함 사건이후의 한반도 주변 안보정세와 주요 도전”, 『전략연구』, 통권 제50호, 2010, pp. 69~97
- 하상식, “중국의 대한반도 전략적 이해관계”, 『전략연구』, 통권 제51호, 2011, pp. 97~126

### ■ 영 문

- David Shambaugh, “China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term,” *The Washington Quarterly*, Vol.26 No.2, 2003, pp. 43~56

- David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol.29 No.3, Winter 2004/2005, pp. 64~99
- Xinbo Wu, "Managing the Korea Issue: A Chinese Perspective," *Korea and World Affairs*, Vol.24 No.1, 2002, pp. 79~91
- You Ji, "China and North Korea: A Fragile Relationship of Strategic Convenience," *Journal of Contemporary China*, Vol.10 No.28, 2001, pp. 387~398
- Zhu Feng, "Cheonan Impact, China's Response and the Future of Northeast Security", 『전략연구』, 통권 제49호, 2010, pp. 68~83
- Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice," *The China Quarterly*, No.168, 2001, pp. 835~864
- Suisheng Zhao, "China's Approaches toward Regional Cooperation in East Asia: Motivations and Calculations," *Journal of Contemporary China*, Vol.20 No.58, 2011, pp. 53~67
- Evan S. Medeiros, "Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability," *Washington Quarterly*, Vol.29 No.1, Winter 2006/2007, pp. 145~167

## ■ 중 문

- 杨军·王秋彬, 『中国与朝鲜半岛关系史论』, 北京: 社会科学文献出版社, 2006
- 蔡鹏鸿, "中国地缘政治环境变化及其影响", 『国际观察』, 2011年 第1期, 2011, pp. 10~18
- 张文木, "天安舰事件后东亚战略形势与中国选择", 『太平洋学报』, 第18卷 第11期, 2010
- 朱锋, "东亚安全局势: 新形势, 新特点与新趋势", 『现代国际关系』, 2010年 第12期, 2010, pp. 10~16
- 陈向阳, "朝鲜半岛紧张局势及其走势", 『国际资料信息』, 2011年 第1期, 2011, pp. 39~43
- 朱克川, "天安舰沉没案及其影响", 『时事报告』, 2010年 第7期, 2010, pp. 53~56



■ 웹사이트

『연합뉴스』, <http://www.yonhapnews.co.kr>

『청와대』, <http://www.president.go.kr>

『봉황망(鳳凰網)』, <http://news.ifeng.com>

『신화망(新華網)』, <http://news.xinhuanet.com>

『인민망(人民網)』, <http://www.people.com.cn>

『중국군망(中國軍網)』, <http://chn.chinamil.com.cn>

『중국외교부(中國外交部)』, <http://www.fmprc.gov.cn>

『중국일보(中國日報)』, <http://www.chinadaily.com.cn>

『환구망(環球網)』, <http://opinion.huanqiu.com>

『CCTV(中央電視臺新聞)』, <http://news.cctv.com>



장 려

# 남·북·러 3각 가스협력이 우리 통일정책에 주는 함의

연세대학교 장호연

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 남·북·러 3각 협력 추진문제
- III. 3각 가스협력이 우리 통일정책에 주는 의미
- IV. 3각 가스협력시 통일환경 개선을 위한 고려사항
- V. 결 론

### 【참고문헌】



【요약문】

## 남·북·러 3각 가스협력이 우리 통일정책에 주는 함의

울란우데, 바이칼호, 브라티야 .....

인류학자들에 의하면, 그 지역은 우리 민족사의 태동기에 선조들이 활동했던 시원지라고 한다. 그런 울란우데가 최근에 언론의 주목을 받게 된 배경에는 지난 8월 24일 그곳에서 러·북 정상회담이 회동하여 남·북·러 3각 가스협력에 합의했기 때문이다.

이번 러·북 정상회담은 상당히 실무적 성격이 강하다는 인상을 남겨 주었다. 이는 그간 김정일 방문시마다 6·25전쟁 때 ‘항미원조’ 등을 부각시키면서 혈맹관계를 재확인하는 중국 지도부의 행태와는 확연히 구별된다. 메드베데프 대통령은 우호관계를 강조하기 보다는 한국행 가스관을 성취하려는 비즈니스 마인드를 보여 주었다.

한편, 남·북·러 3각 가스협력은 에너지 대국인 러시아에 의해 한·러 및 러·북 정상회담시마다 제시되어온 ‘단골’ 의제이기도 하다. 이 협력 사업은 한국과 러시아(연해주) 사이에 위치한 북한의 참여가 필수적이었는데, 울란우데 회담을 계기로 일단 사업 추진을 위한 모멘텀이 마련된 셈이다.

한국은 그간 분단현실로 인하여 육로로 아시아 대륙과 교통하는 기회가 차단됨으로써 사실상 도서국가의 지위를 강요당해 왔다. 하지만 최근 가스협력을 연결고리로 하여 대륙국가의 에너지망에 접속될 수 있는 가능성을 열었다. 가스관을 통해 상시적인 수급 기반을 갖추게 된다는 점에서 에너지 안보적 의미가 지대할 것이다.

본 연구는 최근에 부각되고 있는 남·북·러 3각 가스협력이 우리 통일 정책에 어떠한 함의를 지니고 있는지에 관심을 두었다. 한반도를 종단하는 가스관이 건설되어 가동될 경우, 과연 남·북·러 3국은 어떤 입장에 처해지고 우리의 통일환경에는 어떤 변화를 초래할 것인가?

첫째, 남·북·러 3국간에 각각 소비국·경유국·공급국이라는 반영구적인

삼면관계가 구축될 것이라는 점이다. 한반도 종단 가스관은 PNG 가스를 대량으로 공급한다는, 단순한 에너지 수급구조상의 문제만은 아니다. 특히 공급국 러시아는 그간 유럽 소비국들에 대한 관계에서 시장지배적 지위를 행사해 왔는데, 한반도에서도 그러한 지위를 행사하려는 유혹을 느낄 것이다.

둘째, 가스관은 금강산 관광협력 중단 이후 경색된 남북관계의 돌파구를 마련할 수 있는 최대의 대북 레버리지가 될 수 있다는 점이다. 따라서 가스관은 한국과 러시아의 대북 정책 공조 여하에 따라서는 가스관을 북한의 태도 변화를 유도하는 수단으로 활용될 수 있을 것이다.

셋째, 가스관 건설 이후에는 북한이 ‘불성실한 경유국’으로 처신할 가능성이 높다는 점이다. 러시아-유럽 간 가스관의 경유국인 우크라이나처럼 북한도 가스관 관리에 자의적으로 개입할 여지가 증대될 것이다.

넷째, 러시아가 가스관의 건설과 운영 과정에서 한반도 안정화를 보장하는 역할을 강화할 것이라는 점이다. 러시아는 도로·항만 등 제대로 된 인프라시설이 전무한 북한 영토를 관통하여 700km 이상의 가스관을 건설하는 계획에 적극적이다. 일단 건설된 후에는 막대한 투자비를 의식하여 그 정상적인 운영을 위해 적극적인 보호조치에 나설 것이라는 점에서 최종 소비국인 한국과의 공조기반이 마련될 수 있다.

그런 중요성을 지닌 사업이라면 우리는 통일정책 차원에서 주도면밀하게 관리해 나가야할 것이다. 그 방안으로는 러시아의 우호세력화 및 대북 상황의 관리라는 등 두 가지 차원에서 강구해볼 수 있다.

러시아를 우호세력화하기 위해서는 첫째, 가스관이 연결된 이후에 가까워질 한·러 관계변화에 대비하고 둘째, 가스관 컨소시엄에서 러시아와의 공조를 강화하고 셋째, 사업 브랜드에 한·러 우호를 상징하는 명칭을 선정해야할 것이다. 즉, ‘동해-프리모리예(연해주)’(가칭) 등 호소력 있는 명칭을 통해 국민적 유대감을 확산시켜야겠다.

대북 상황을 관리하는 차원에서는 첫째, 북한 가스통과료를 지불하는 방식을 신중하게 결정하고 둘째, 북한의 가스 의존도를 높여 일탈 행위시마다 가스공급 중단조치를 통해 북한을 관리하는 방안도 강구

해볼 수 있다. 셋째, 가스관 협력 계기에 러·북 채무가 해결될 수 있도록 유도하는 방안이다. 북한이 러시아의 가스관 건설에 협력하고 완공 후에도 ‘정직한 경유국’ 역할에 충실하다면 채무탕감 분위기가 조성될 것이다.

사실, 3각 가스협력이라는 이슈가 우리 통일환경에서 유의미한 주제가 되는 분야는 주로 ‘북한 리스크’를 어떻게 관리하는가의 문제에 달려있다. ‘불성실한 이웃’인 북한이 자국을 통과하는 가스를 절취하고 통과료 인상을 강요하는 등 ‘경유국 문제’를 일으킬 경우를 대비해야 할 것이다. 더욱이 남북관계 악화 시에 대남 압박수단으로 가스관을 활용하려는 유혹을 느낄 수도 있을 것이다.

결론으로, 한반도 공간에 등장하게 될 ‘가스 변수’는 한국의 통일환경에 중대한 도전요인이 될 것이다. 한국의 대응 여하에 따라서는 가스관은 통일환경을 개선하는 기회요인이 될 수도, 북한과의 끊임없는 불화를 야기하는 위협요인이 될 수도 있을 것이다. 우리는 러시아에서 공급되는 PNG 가스의 최종 소비자로서만 만족하지 말고, 통일정책 관점에서의 의미를 발견하고 북한 변화를 유도해내는데 유용한 수단으로 활용해야 할 것이다.

이처럼 남·북·러 3각 가스협력은 현재의 경색된 남북관계의 돌파구를 마련한다는 점에서, 우리 통일정책에 러시아를 지원 세력화할 수 있다는 점에서, 그리고 북한의 가스 의존도를 높여 우리의 의도대로 관리하는 등 다양한 정책방안이 강구될 수 있을 것이다.

그런 맥락에서 보면 남·북·러 3각 가스협력 사안이 단지 가스회사만의 전유물은 아닐 것이다. 특히 예측불허의 행동으로 악명 높은 북한을 고려한다면 에너지정책 차원의 접근만으로는 충분하지 않다. 그 보다는 고차원의 정치, 특히 통일정책 차원의 선행이 요구된다. 다양한 정책대안을 도출할 수 있도록 초기 단계부터 통일정책과의 연계 하에 정책방향을 관리해 나가야겠다. 여기에 민족의 지혜와 결집된 역량이 필요한 부분이 존재한다.

# I. 서론

## 1. 연구의 목적

울란우데, 바이칼호, 브라티야 .....

인류학자들에 의하면, 이 지역들은 우리 민족사의 태동기에 선조들이 활동했던 시원지라고 한다. 그런 울란우데가 최근 우리 언론의 주목을 받게 된 배경에는 지난 8월 24일 이곳에서 러·북 정상회담이 개최되었기 때문이다.<sup>1)</sup> 물론, 울란우데가 회담 장소로 선정된 데는 그런 역사적 유래와는 상관이 없을 것이다. 단지 러·북 정상이 회동하기 편한, 모스크바와 평양 사이의 중간 썸 되는 지점이어서 선택되지 않았을까 생각해본다.

그런데, 이번 러·북 정상회담은 상당히 실무적 성격이 강하다는 인상을 남겨 주었다. 이는 그간 김정일 방문시마다 6·25전쟁 때 ‘항미원조’ 등을 부각시키면서 혈맹관계를 재확인해주는 중국 지도부의 행태와는 확연히 구별된다.

메드베데프 대통령은 러·북 우호관계를 강조하는데 시간을 보내기 보다는 한반도 종단 가스관을 성취하고자 하는 비즈니스 마인드를 보여 주었다. 김정일 위원장에게 남·북·러 3각 가스협력 프로젝트에 동참하라고 제안했지만, 실은 연해주발 한국행 가스관을 건설하려는데 경유국으로 동의해달라는 메시지였다.<sup>2)</sup>

사실, 이번 김정일의 러시아 방문도 일종의 ‘에너지 출장’이 아니었나 생각된다. 주야로 열차를 타고 찾아간 곳이 아무르주의 부레야 수력 발전소이라는 점, 울란우데 회담에서 남·북·러 3각 가스협력에 동참키로

---

1) 울란우데의 현지 언론도 ‘김정일의 장갑열차, 도착하다’제하 기사에서 “한적한 도시 울란우데가 김정일의 출현으로 국제 여론의 주목을 받게 되었다”면서 기대감을 나타 내었다. *Зауда*(2011.8.23)

2) 메드베데프 대통령은 정상회담 직후 한국행 가스관 건설에 강한 기대감을 나타내었다. “우리(메드베데프와 김정일 지칭)는 북한을 통과하여 한국으로 연결되는 가스관이 성사될 수 있도록 러·북 양국의 관련 부처에게 특별위원회를 구성할 것을 지시하였다. (3각 가스협력이) 가장 좋은 프로젝트이기를 기대한다.” *Президент России*(2011.8.24)



약속한 점도 북한의 심각한 에너지 상황을 반영한 것이다.

본 연구는 최근에 부각되고 있는 ‘남·북·러 3각 가스협력이 우리 통일정책에 어떠한 함의를 갖고 있는가’라는 문제의식으로 작성하였다.

첫째, 남·북·러 3각 가스협력이 우리의 통일정책에 어떠한 함의를 갖고 있는가의 문제이다. 러시아발 가스관이 한국 소비시장과 육로로 연결되는 문제는 PNG 가스를 대량으로 공급한다는, 단순한 에너지 수급 구조상의 차원은 아니다. 가스관 건설 이후에는 남·북·러 3국의 지위가 각각 소비국(수입국)·경유국·공급국(수출국)이라는 반영구적인 삼면관계로 전환된다고 예상해볼 수 있다. 이 점에서 현재까지는 볼 수 없었던, 통일정책 관점에서 유의미한 사안들이 파생될 것으로 보인다.

둘째, 가스관을 건설·운영하는 과정에서 야기되는 문제들이 우리 통일정책에 어떤 변수로 작용할 것인가의 문제이다. 더욱이 ‘불성실한 이웃’인 북한이 자국을 통과하는 가스관에 자의적으로 개입함으로써 ‘경유국 문제’를 일으킬 수 있다. 또한 남북관계 악화 시에 대남 압박 수단으로 가스관을 활용하려는 유혹을 느낄 수도 있을 것이다. 따라서 우리의 대응 여하에 따라서는 가스관은 통일환경을 개선하는 기회요인으로도, 북한과의 끊임없는 불화를 야기하는 위협요인으로도 될 것이다.

셋째, 남·북·러 3각 가스협력 이슈를 우리의 통일정책과 연계하여 관리해나가는 방안을 모색하려고 한다. 특히, 핵심 당사자인 러시아를 우리 통일정책 추진을 위한 지원 세력화하는 방안도 강구해볼 수 있다. 러시아는 도로·항만시설 등 제대로 된 인프라 기반이 전무한 북한 영토를 관통하여 700km 이상의 가스관을 건설하는 계획에 적극적이다. 이는 최종 소비국인 한국시장의 유망성에 대한 러시아의 비즈니스적 시각에서 비롯된 것이다. 일단 가스관이 건설된 후에는 막대한 투자비를 의식하여 한반도 안정화에 정책적 관심을 기울일 것은 예정된 수순이다. 러시아가 가스관의 정상적인 운영을 위해 적극적인 보호조치를 강구하려 할 것이라는 점에서 최종 소비국인 한국과 대북 공조기반이 마련될 것으로 전망된다. 구체적으로는 컨소시엄을 구성하는 방안, 프로젝트의 공동 브랜드를 마련하는 방안, 북한을 한반도중단 에너지 망에 종속시키는 방안 등 다양한 협력수단을 강구해볼 수 있을 것이다.

## 2. 연구 방법론

본 연구는 문헌조사 방법을 통해 수행되었다. 먼저 우리나라에서 그간의 연구 성과물을 살펴보면, 러시아산 가스수입 및 한·러 가스협력 등 순수 에너지 측면을 다룬 논문은 다수 생산되어 있다. 그러나 남·북·러 3각 가스협력 문제의 정치적 측면, 특히 우리 통일정책과의 연계하에서 바라본 선행연구는 희소한 것으로 확인된다.

이는 남·북·러 3각 가스협력 이슈가 한·러 정상회담시 주요 의제로서 가끔 제시됨으로써 학문적 관심을 얻기에는 다소 시간 축적이 부족했기 때문일 것이다. 그러나 이 문제는 지난 8월 24일 러·북 정상회담을 계기로 재차 부각되었는데, 아직까지는 학문적 관심이 일천한 가운데 언론에 의해 주도되고 있는 분위기다.

가스 정책 일반과 관련해서는 국내 문헌을 인용했으며, 러시아의 의도 및 계획에 관련해서는 러시아의 전문지와 언론을 인용하였다.

## Ⅱ. 남·북·러 3각 가스협력 추진문제

### 1. 3각 협력 추진 배경 및 실태

러시아는 장기적으로는 극동·시베리아지역을 지속적으로 개발하고, 당면적으로는 2012년 블라디보스톡 APEC 정상회의를 성공적으로 개최하는데 정책적 관심을 갖고 있다. 이를 위해서는 안정적인 대내외 환경을 조성해야 하는데, 그 일환으로 두만강을 경계로 이웃해있는 북한을 전략적으로 관리할 필요가 있다. 러시아로서도 북한의 대외 고립과 경제난 해소를 위한 출구를 마련해줄 필요성을 인식하고 있다.<sup>3)</sup> 그런 점에서 한반도 종단 가스관 건설은 한국의 방대한 가스 수요를 충족시키면서 북한의 에너지난도 완화시키는 결실을 가져올 수 있는 것이다.

---

3) 홍완석(2011.8.24, 동아일보 기고)

러시아는 극동·시베리아 지방의 인구부족(3,000萬명, 2.4명/km<sup>2</sup>)으로 주변 인구대국, 특히 중국에 대하여 안보불안을 안고 있다는 점에서, 그리고 동북아 지역 내에서 진정한 우호세력이 없다는 점에서 취약한 입장이다. 따라서 취약한 입지를 보완하고 한반도문제에 개입하기 위해 한국과는 ‘북한카드’를, 북한과는 ‘한국카드’를 각각 쓰면서 등거리 정책을 전개해왔다.

또한 러시아는 주변국들의 분쟁을 중재하면서 자국의 입지를 강화해온 전례가 많다. 동북아지역에서도 자국의 존재감을 드러내기 위하여 남북한을 상대로 중재외교를 시도하려는 움직임을 보여 왔다.

최근 러시아가 주도적으로 제안하고 있는 남·북·러 3각 경제협력도 자국의 에너지를 매개로 하여 남·북한을 중재하려는 취지와 일맥상통하다. 러시아는 한·러 및 러·북 정상회담시마다 3각협력 프로젝트를 거듭해서 제안해왔다. 이 구상은 ① 한국의 자본과 기술 ② 북한의 노동력 ③ 러시아의 자원과 에너지를 결합하면 동북아(러시아로서는 극동·시베리아) 개발에 시너지 효과를 거둘 수 있다는 기대에 바탕을 두고 있다. 3국간 물류·에너지 부문을 통합하려는 취지에서 철도·송전망·가스관 3개 분야별로 추진되고 있다.

코르주바예프와 수슬로프(2008)는 러시아 에너지전략 목표로서 해외에서 러시아의 경제적 및 지정학적 이해관계를 보호하고 강화하는 것을 제시한다. 또한 가스관 인프라의 전략적 과제로서 극동시베리아 및 인근 아태지역 국가들의 산업중심지를 향하여 우선적으로 신규 가스관을 건설하는 사업을 지적한다.<sup>4)</sup>

### 1) 철도(TKR-TSR) 연결사업

남·북·러 3각협력은 초기에는 한반도종단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR)를 잇는 사업을 중심으로 전개되었다. TKR-TSR 연결사업에 대한 협의는 김대중·노무현 정부 당시인 2000~2007년에 예상 노선 및 재원 마련 등을 둘러싸고 진행되었다.

그러나 북한이 자국 구간내의 실사작업에 한국의 참여를 거부하면서

4) 코르주바예프·수슬로프(2008), 6~7쪽

부터 러·북간 양자사업으로만 진행되고 있다. 현재 나진(북한)·햏산(러시아)간 철도(54km)를 현대화하는 작업이 진행되고 있으나, 재원 부족으로 진척도가 느리다. 러시아 철도공사는 금년 8월에 대표단을 파견하여 우리 철도공사 등을 상대로 나진-햏산간 철도현대화 사업 참여를 타진한 바도 있다.

## 2) 송전선 연결 사업

송전선 연결사업은 러시아와 북한이 2001년에 청진-블라디보스톡간 송전선(380km)을 연결하여 50만kW의 전력을 공급기로 합의함으로써 추진되었다. 남·북·러 및 러·북간에 여러 차례 실무협회가 진행되었으나, 이 사업도 재원조달 문제 등으로 중단된 상태이다.

이와 관련하여 코로프코(2005)는 설계부터 완공단계에 이르기까지 3~4년의 기간이 걸릴 것으로 전망하였다. 건설비용은 타당성조사 및 설계비용을 포함하여 1억 6,000만~1억 8,000만 달러가 소요될 것으로 추산하였다. 그리고 사업 투자비 상환기간으로 8~10년을 초과해서는 안 된다면서 상환기간은 실제 공급되는 전력량에 달려있다고 언급한다.<sup>5)</sup>

현재 러시아로서는 전력을 북한으로 송출하는 사업에 그다지 열심을 내지 않는데, 이는 북한의 취약한 지불능력에 회의적이기 때문이다. 김정일 위원장이 러·북 정상회담의 목적지인 울란우데로 향하는 도중에 아무르주 소재 부레야 수력발전소에 들렀는데, 이 사실이 송전선 연결 사업과 관련하여 주목을 받은 바 있다.

## 3) 가스관 건설 사업

한국과 러시아는 2008년 9월에 2015년부터 30년간 연간 750만 톤의 러시아산 천연가스를 도입하기로 합의했는데, 이는 한국의 연간 도입량의 23%에 해당한다. 개략적인 일정과 관련해서는 ① 가스관 연결 사업에 대한 타당성 조사(2009년) ② 경제성이 확인될 경우 최종 계약의 체결(2010년) ③ 사업 추진을 위한 합작법인 설립(2011년) ④ 가스관 건설작업의 진행(2011~2014년) ⑤ 천연가스의 한국시장 공급(2015년 이후)의 순으로

5) 코로프코는 러시아전력공사 극동지사 부사장이다. 58쪽

정하였다.<sup>6)</sup>

이를 위해 한국가스공사와 가스프롬사는 2010년 4월까지 공동으로 타당성 조사를 실시하였다. 조사 결과, 한국은 북한 구간을 통과하는 PNG 공급방안에 타당성을 인정하고, 러시아에 추진 의사를 전달하였다. 그 후 가스공사·가스프롬사간에 실무 차원의 협의가 진행되고 있다.

한반도 종단 가스관은 총연장 1,100km로서 그중에서 북한 구간은 700km가 된다. 러시아는 건설비용으로 30억 달러가 소요될 것으로 추산하고 있는데, 이는 유럽행 가스관 건설사례에서 추론하여 얻어낸 수치이다. 그리고 가스관이 완공될 경우 연간 100억m<sup>3</sup>의 천연가스를 한국 시장에 공급하게 되며, 수요 변화에 따라서 확대가 가능하다는 입장을 밝히고 있다.<sup>7)</sup>

## 2. 3각 가스협력 관련 남·북·러의 입장

한국은 경제적 이해관계의 측면에서 3각 가스협력에 긍정적인 입장이다. PNG 가스를 저렴한 가격에 대량으로 구입할 수 있다는 점에서 수요국으로서 만족도는 높다. 그러나 언론의 논조는 ‘북한 리스크’ 등을 부각시키면서 신중하게 추진하자는 입장도 자주 제기되고 있다.

북한은 그간 안보적 이유 등으로 남·북·러 3각협력 아이디어에 소극적인 입장을 보여 왔다. 그러나 최근에는 국제적 고립에서 벗어나고 경제위기를 탈피하기 위한 고육책에서 호응하는 입장으로 선회하고 있다. 특히 지난 8월 24일에 개최된 올란우데 정상회담에서 긍정적인 입장을 밝힌 것으로 전해진다.<sup>8)</sup>

러시아는 한반도 영향력 제고 등의 정치적 효과 및 경제적 실익을 감안하여 사업 성사에 가장 적극적인 입장으로, 시장 개척 차원에서

6) 이성규(2009), 37~38쪽. “또한 사할린주 등에서 생산된 가스를 블라디보스톡에 집적하여 한반도 종단 가스관을 통해 한국 시장에 공급한다. 총투자규모는 1,020억 달러로 추산되는데, 그중에는 가스도입비용 900억 달러, 가스화학단지 건설비용 90억 달러, 북한 경유 파이프라인 건설비용 30억 달러 등이 포함된다.”

7) ТПП-Информ(2011.9.5), ‘Российский газ объединит Кореи?’

8) 올란우데 러·북 정상회담 직후 「메드베데프」 대통령은 북한의 태도 변화를 확신하였다. “내(메드베데프)가 이해하는 한, 북한은 한국과 러시아가 참여하는 3각 가스협력에 관심을 갖고 있다.” Актуальные Комментарии(2011.8.24)

가스관 건설에 정책적 관심을 기울이고 있다. 지난 8월 24일 올란우데 정상회담에서도 메드베데프 대통령은 김정일 위원장과의 친분관계를 과시하기 보다는 남·북·러 3각 가스협력을 추진하는데 동의를 얻는 기회로 활용하였다.<sup>9)</sup>

한편, 한반도 종단 가스관의 공사방식과 관련하여 최근 연해주 방송국(전문가 좌담프로)에서는 심도 깊은 논의가 진행되었다. 현실적인 예상 루트로는 ① 아오지-김책-함흥-원산에서 휴전선을 넘어 양주-서울에 이르는 육로형, ② 아오지-신창에서 동해 해저를 통과하여 강원도 간성으로 연결되는 육·수로 혼합형, ③ 한국 소비시장에의 접근성을 교란시키는 '북한 리스크'를 없애기 위해 북한보다는 중국을 경유하는 방안 등이 제시되었다.<sup>10)</sup>

### 3. 러시아 가스관 외교의 시사점

#### 1) 다수의 외교관계가 발생

가스관 시스템은 초기에 건설비용이 많이 들지만, 일단 가동에 들어 가면 안정성과 경제성에서 탁월하다. 상시적인 통과체계를 갖추어 대량 수송이 가능하고 유지비용이 저렴하다는 장점이 있다. 반면에 구조적으로 다수의 유관국들로 얽혀있어 다양한 마찰과 분쟁으로 대외관계에 영향을 주기도 한다. 가스관이 건설될 경우 최소한 공급국-경유국-소비국이라는 삼면관계가 발생한다.

아래 지도를 통해 러시아 가스관 분포상황을 살펴보면, 유럽 방면으로는 발달한 반면 아시아 방면으로는 카자흐스탄 방면 외에는 별다른 노선이 없다. 러시아의 주요 가스전이 대부분 우랄산맥 이동의 극동·시베리아 지역에 있다는 사실을 감안할 때 아·태지역 국가들을 대상으로 새로운 수요를 창출하려는 러시아의 의지를 확인할 수 있다.

9) 여인곤(2011)은 메드베데프 러시아 대통령이 올란우데 정상회담에서 ① 대북한 영향력의 복원 ② 블라디보스톡 APEC 정상회담(21012.9)을 앞두고 북한의 대남 도발 가능성의 차단 ③ 북한의 조속한 6자회담 복귀 지원 ④ TSR-TKR·가스전·송전선 연결 등 남·북·러 3각경협을 통한 경제적 실익의 확보 등을 겨냥한 것으로 분석하였다. 1~2쪽

10) ПТР-Владивосток(2011.8.23)

〈러시아의 가스관 분포도〉<sup>11)</sup>



2) ‘경유국 문제’가 상존

가스관은 공급국에서 소비국에 이르기까지 제3국 경유가 불가피하고, 3자간에 다양한 이해관계로 인하여 분쟁 가능성을 항시 안고 있다. 특히 경유국이 수송중인 가스를 절취하거나 가스관을 폐쇄하는 등 자의적으로 ‘개입’하더라도 공급국과 소비국이 감시와 제재를 행하기 어렵다는 점이 주목된다.

러시아는 유럽행 가스관을 운영하면서 경유국인 우크라이나 및 벨라루스와 끊임없이 갈등을 빚었다. 러시아와 우크라이나간 갈등관계는 대부분 가스 공급국과 경유국간의 분쟁에서 비롯되었음을 알 수 있다.

양국간 분쟁은 2009년 초에 크게 부각된 바 있다. 우크라이나는 자국을 통과하는 유럽행 러시아산 가스의 수송을 거부했으며, 러시아도 그 보복조치로 우크라이나에 공급하는 가스 가격의 인상을 요구하면서 공급을 중단하였다. 또한 우크라이나의 빈번한 통과 거부로 인하여 러시아는 우크라이나를 경유하지 않는 가스관의 건설을 모색해왔다. ‘노르트-스트림’(Nord-Stream) 프로젝트가 그 일환으로, 발트 해저를 통해 독일 시장과 직접 연결하는 가스관을 건설 중이다.<sup>12)</sup>

11) 가스프롬사 홈페이지에서 인용

12) 김명남(2009), 2쪽

이러한 ‘경유국’ 문제는 향후 남·북·러 3각 가스관 가동시 러시아 (공급국)와 북한, 그리고 한국(소비국)과 북한 간에도 재연될 가능성을 시사해준다.

### 3) 시장지배적 지위의 남용

김석환(2008)은 러시아의 해외 가스관 정책과 관련하여 두 가지 특징을 지적한다. 첫째, 가스프롬이라는 단일 기업하에서 독점적인 배관망을 구축했으며 유럽 등 러시아산 가스의 진출시장에서의 수직계열화 작업에 노력을 기울여온 점이다. 둘째, TOP(take or pay) 방식의 계약을 통해 20~30년 기간의 장기적 투자재원을 확보하는 방식을 관철해온 점이다. 즉, 석유산업과는 달리 가스산업은 단일 기업에 의한 독점 수출, 배관망의 단일 소유 및 관리를 고수해왔다고 한다.<sup>13)</sup>

러시아는 경유국과의 분쟁시마다, 그리고 소비국과의 가스가격 협상시마다 시장지배적 지위를 곧장 드러내곤 한다. 러시아는 2009년 초 경유국인 우크라이나를 상대로 보복전을 전개했는데, 가스외교 목표의 관철을 위해서라면 동원할 수 있는 자원이 풍부하다.

### 4) 국제 협력메카니즘이 필수(컨소시엄)

가스관 시스템은 건설과 운영 과정에 있어 다수의 국가가 관련되어 있고 거대 사업비용을 필요로 하는 점에서 개별 국가가 추진하기에는 어려운 점이 많다. 그 예로 러시아는 ‘노르트-스트림’ 가스관 사업과 관련하여 독일·프랑스·네덜란드 등과 함께 컨소시엄을 구성하여 추진하고 있다.

총연장 1,224km로서 연간 550억m<sup>3</sup>의 가스를 송출할 수 있으며, 2010년 4월에 착수하여 2012년 4/4분기에 완공할 계획이다.

이 사업은 남·북·러 3각 가스협력 프로젝트에도 유효한 가이드라인을 제공하고 있다. 러시아는 사업 리스크를 줄이기 위하여 수입국인 한국과 서방의 자본을 참여시키려고 노력할 수 있을 것이다.

---

13) 김석환(2008), 3쪽



〈노르트-스트림(Nord-Stream) 사업 개요〉<sup>14)</sup>

총연장	총연장 1,224km 비보르그(러시아)-루브민(독일), 발트 해저를 통해 연결
공급 규모	연간 550억m <sup>3</sup>
파이프 소요	20만개
파이프 제원	길이 12m 내외, 직경(국제규격) 1,153mm, 무게 21톤
파이프 배송	러시아·핀란드·스웨덴·독일에 설치된 적치장에서 파이프를 집적한 후 파이프 수송선을 통해 공사현장으로 운반
사업 일정	2010년 4월 착수 ⇒ 2012년 4/4분기에 완공 계획 *지선-1은 완공되었고, 지선-2는 54%(663km) 진척
참여 기업	러시아·독일(2개)·네덜란드·프랑스 5개 기업이 참여

### Ⅲ. 3각 가스협력이 우리 통일정책에 주는 의미

#### 1. 남·북·러간 반영구적 삼면관계의 구축

연해주를 출발하여 한반도를 종단하는 가스관은 우리 통일정책에 어떤 의미를 지니게 될 것인가? 가스관이 가동되는 단계에 들어서면, 남·북·러 3국의 지위가 각각 ‘소비국·경유국·공급국’이라는 반영구적인 삼면관계로 고착화된다는 점이 가장 큰 특징일 것이다. 상호간에 이해관계는 다소 상이할 수는 있지만, 원칙적으로 관여국 모두가 ‘원원’할 수 있는 가능성이 많은 점이 3각 가스협력의 장점이다.<sup>15)</sup>

첫째, 한국의 입장을 보면 그 소비시장이 러시아의 생산현장(가스전)과

14) Коржубаев А.Г., Суслов В.И.(2008) 18~20쪽, 노르트-스트림사 홈페이지(<http://www.nord-stream.com/>)를 토대로 정리

15) 홍우택(2011)은 남·북·러 가스협력이 본격화되면 3국 모두에게 긍정적인 결과를 가져올 것으로 전망한다. ① 러시아는 에너지를 파는 동시에 한반도에 새로운 영향력을 확보할 수 있는 기회를 갖는다. ② 북한은 1억 5,000만 달러에 이르는 통과료를 얻을 수 있는 기회를 갖는다. ③ 한국은 저렴한 물류비 덕분에 러시아산 가스를 저가로 구입할 수 있는 기회를 갖는다. 즉, 러시아를 매개로 하여 또 하나의 남북경협사업이 가시화되는 것으로 주장한다. 1~2쪽

직접 연결되어 PNG 가스를 저렴한 가격으로 대량 공급받을 수 있게 된다. 하지만 이는 단순한 에너지 수급구조상의 문제만은 아니다. 최종 소비국인 한국은 외견상 공급국(러시아) 또는 경유국(북한)에 비해서는 다소 소극적이고 수동적인 처지에 놓여 있는 것처럼 보인다. 러시아의 유럽행 가스관의 소비국들의 태도에서 향후 한국이 처할 입지를 추론해볼 수 있다.

유럽은 지난 2008년 초에 러시아·우크라이나간 ‘경유국’ 분쟁으로 러시아산 가스공급 중단사태가 장기화되자 가스 수급불안으로 고통을 받았다. 당시 유럽은 단순 소비국에 머무르지 않고 사태 해결을 위해 3자회담(러시아·우크라이나·유럽)을 주선하거나 경유국·공급국을 순회 방문하여 중재외교를 전개하였다. 그러한 중재활동을 통하여 러시아로부터 공급을 재개한다는 약속을 이끌어낸 바 있다. 한국도 러시아(공급국)-북한(경유국)간 분쟁 발생시 수동적인 방관자로 머무를지 유럽과 같은 중재역량을 발휘할지 선택해야할 것이다.

둘째, 북한은 3각 가스협력에 관한한 경유국 지위를 갖게 된다는 점이다. 이러한 협력분야에서 북한이 기여할 수 있는 부분은 자국 영토내에서 가스관의 통과를 허용하는 조치이다. 이는 북한이 한국과 러시아(연해주) 사이에 위치하고 있다는 지정학적 이익에서 나오는 것이다.

그간 북한은 안보적 이유 등을 내세워 남·북·러 3각협력(특히 TKR-TSR 연결사업)에 소극적인 입장을 고수해왔다. 그러나 최근에는 국제적 고립에서 탈피하고 경제위기를 극복하기 위한 고육책에서 3각 협력에 호응하는 입장을 보이고 있다.

북한이 올란우데 정상회담(2011.8.24)에서는 3각 가스협력에 동참하기로 약속했지만, 실제로 이행의지를 갖고 있는지는 미지수이다. 이는 그간 3각협력의 ‘대표작’인 TKR-TSR 연결사업과 관련하여 한국의 북한 구간내 실사작업 참여를 거부하는 등 비협조 태도로 일관한 전력이었기 때문이다.

그러나 북한은 한국열차의 통행으로 이어지는 철도연결사업과는 달리 가스관의 통과는 선호하는 입장일 것이다. 철도와 가스관은 육로로 지나간다는 점에서는 공통점을 지니지만, 인적 소통이 수반되는지 여부에는 차이가 있다. 철도는 초기에는 화물운송 등 물류문제이지만 점차 여객운송으로 이어

지기 쉽다. 그 경우 북한은 낙후되어 있는 관북지방의 실정은 물론 핵실험 또는 군사활동이 외부에 쉽게 노출된다는 문제점을 의식할 것이다. 반면, 가스관은 인적 소통이 수반되지 않고 인프라만 설치되는 것이기 때문에 그다지 불만이 없을 것으로 보인다.

셋째, 러시아의 입장을 살펴보면 공급주체로서 북한(경유국)에 대한 부담감과 함께 한국(소비국)에 대하여 시장지배적 지위를 갖게 된다는 점이 주목된다.

먼저, 러시아는 북한 구간을 통해서 한국 시장까지 공급해야 하는 주체로서의 부담을 의식하고 있다. 이와 관련하여 러시아 가스업계는 남·북·러 3각 가스협력에서 러시아는 시장지배적 지위를 향유하기 보다는 북한 리스크 때문에 일방적으로 손해를 볼 것이라는 시각을 나타내기도 한다.<sup>16)</sup>

다음으로, 러시아는 동서냉전 시절부터 가스관을 통해 서유럽으로 가스를 공급해온 오랜 역사를 갖고 있다. 그 결과, 러시아는 수입국을 상대로 한 협상력은 물론 말썽 많은 경유국을 다루는데도 노하우를 축적해 왔다.

최근에는 유럽행 가스관의 경유국인 우크라이나 및 벨라루스와 잦은 분쟁을 일으켜 시장지배적 지위를 과시한 바 있다. 특히 2008년 초에 벌어진 우크라이나와의 가스분쟁은 다분히 정치적인 측면에서 비롯되었음을 알 수 있다. 즉, 당시 친서방 성향의 유셴코 정권이 NATO 가입을 추진하는 한편, 러시아와는 적대관계인 조지아를 지원한데 따른 러시아의 보복조치의 성격이 강하다. 그 과정에서 유럽행 가스 공급을 일방적으로 중단함으로써 세계 최대 가스 공급국으로서의 신뢰도에 타격을 입기도 하였다.

시장지배적 지위를 남용하는 러시아의 가스외교는 남·북·러 3각 가스협력 과정에서도 재연될 가능성을 배제할 수 없다. 러시아가 특정

16) *Вокруг Газа*(2011.9.9)는 러시아 가스업계를 대변하는 전문지로서 다음과 같이 주장한다. “한국은 별다른 위험부담 없이 러시아에 의해 집 앞까지 배달되는 천연가스로 생활하게 되며, 러시아는 고객을 위해 위험이 도사리고 있는 북한을 통과해야 한다. 결국 러시아만이 위험부담을 홀로 지게 된다...그리고 에너지가 부족한 북한은 자국을 통과하는 가스관을 접하면서 항상 도적질할 유혹을 받게 되는데, 이는 너무 가혹한 ‘게임’ 상황이다.”

경유국을 압박하기 위하여 소비국들을 볼모로 하는 가스외교는 최종 소비국인 한국의 에너지안보에 타격을 줄 수 있다. 그 점은 우리 통일 정책 관점에서 세심하게 관리해야할 부문이 될 것이다.

## 2. '금강산' 이후 새로운 대북 레버리지로 작용

현재 남북관계는 전반적으로 위축되어 있는 상황이다. 지난 김대중 정부 시절에는 햇볕정책이 북한의 개혁·개방을 유도함으로써 통일여건을 조성하는 것으로 주목받기도 하였다. 더욱이 그 정책수단으로 금강산 관광협력 프로젝트가 선택되어 북한 정권의 '외투'를 벗길 것이라고 기대되었다. 그러나 그 프로젝트는 북한 주민들이 거주하지 않는 산간지역에서 추진됨으로써 유의미한 변화를 일궈내지는 못했다. 북한 정권을 와해시키기는커녕 그 비자금을 조달하는 창구가 되었을 뿐만 아니라 우리 국민에게 대북 환상만 심어주었다는 비판이 제기되는 실정이다.

현재 남북관계의 돌파구를 마련할만한 뚜렷한 계기가 없는 상황임을 감안할 때, 한반도를 종단하는 가스관 사업은 '금강산'에 버금가는, 오히려 훨씬 더 큰 파급력을 지닌 대북 레버리지가 될 것으로 보인다. 3각 가스 협력 프로젝트는 우리에게 PNG 형태의 천연가스만을 가져다주는 것이 아니라 경색된 남북관계를 타개할 수 있는 계기도 될 것이다.<sup>17)</sup>

특히, 남·북·러 3각 가스협력은 금강산과 개성공단 사업과는 달리 북한 전역에 대해 영향을 미칠수 있다는 점에서 주목된다. 북한의 동해안 지역을 관통하여 가스관을 부설하는 사업은 북한의 인프라 수준을 감안할 때 상당한 충격을 가져다줄 것이다. 나아가 가스관 본선에서 서부 지역으로 지선이 연결될 경우 북한 전역의 에너지 수급구조도 대폭 변화하는 계기가 될 것이다.

한편, 가스관 프로젝트도 금강산 프로젝트처럼 북한의 예측불가능한 행태로 인해 언제든지 파탄을 맞을 수 있다는 우려가 제기되기도 한다.

17) 러시아 언론도 비슷한 시각을 보여주고 있다. "남·북·러 3각 가스협력은 남·북한 모두에게 유리한 전망을 제공해준다. 공동의 프로젝트를 추진하게 되면 경제통합, 나아가 통일 분위기를 조성하는 의미가 있다...반면에 '불안한 이웃'(북한을 지칭)의 변덕으로 가스관이 언제든지 막힐 위험도 내포하고 있다." Военное Обозрение(2011.8.26)

즉, 북한이 막무가내식으로 자국 구간을 통과하는 가스관을 압류조치하는 시나리오를 생각해볼 수 있다. 금강산 관광사업의 경우에도 현지 진출기업의 재산권에 대한 법적 보장장치가 있는데도 불구하고 북한이 이를 철저히 무시한 전례에서 추론해볼 수 있다.

북한이 금강산 소재 민간기업의 소유권을 몰수하면서 내세운 논리가 이른바 ‘주권행사론’이다. 북한의 선전용 매체는 “금강산 국제관광특구는 공화국의 주권이 미치는 지역으로서 지구 내 재산은 우리 법에 따라서 처리하면 되는 것이지 구태여 남측과 토의할 필요가 없다”라고 주장하였다. 북한의 이러한 논리는 향후 자국 구간을 통과하는 가스관을 압수 조치할 때에도 재등장할 가능성은 있다.<sup>18)</sup>

다만, 가스관이 원칙적으로 러시아의 국유재산(정확히는 가스프롬사가 51% 지분으로 참여하는 국제 컨소시엄의 재산)이라는 점에서 북한이 실제로 압수에 나설 가능성은 금강산의 경우에 비해 다소 어렵지 않을까 전망한다.

‘가스관 변수’를 효율적인 대북 레버리지도 활용하는 문제는 한국과 러시아의 협력 여하에 달려있다고 볼 수 있다. 우리 통일정책의 관점에서 보면 가스관은 북한의 태도 변화를 촉진시키고 경색된 남북관계의 돌파구를 마련하는데 유용한 도구로 사용할 수 있을 것이다. 더욱이 북한에 지불되는 가스관 통과료 등 각종 반대급부를 전략적으로 관리해나갈 경우에는 더욱 효과적인 레버리지로 작용할 것이다. 그런 관점에서 남·북·러 3각 가스협력이 초기단계에서부터 통일정책과의 연계 하에서 추진되도록 관심을 경주해야할 것이다.

또한 북핵문제의 해결에도 긍정적으로 작용할 것이다. 가스관 프로젝트를 추진하는 과정에서 남·북한간 신뢰관계가 구축되면 6자회담 재개를 위한 분위기 조성에도 기여할 것이다. 가스관 프로젝트를 정상적으로 추진하기 위해서는 한반도정세의 안정화 장치가 필요하고, 북한 구간내 가스관 부설책임을 맡게 될 러시아를 대북 압박의 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

18) 홍우택(2011). “또한 북한은 가스관을 막아서 우리를 통제하려 들 수 있지만 북한 영토를 통과하는 가스관을 우리가 막아 북한을 통제할 수는 없다. 가스관 사업을 추진하는 데는 이러한 면을 염두에 두어야 한다.”

더욱이 한반도 종단 가스관이 지선을 통해 북한의 서부 인구밀집지역과 연결될 경우에는 북한 내 에너지 문제가 해결되어 핵발전소 건설 필요성에 대한 북한의 주장이 설득력을 상실하게 될 것이다.

### 3. 북한의 상시적 우크라이나화 현상 발생

북한은 현재도 주변국들에게 ‘불성실한 이웃’의 모습을 보여주고 있다. 그런 북한의 행태를 볼 때 자국 구간 내에 가스관이 건설될 이후에는 가스를 절취하고 통과료 인상을 강요하는 등 수시로 ‘경유국’ 문제를 일으킬 가능성이 농후하다.

과연, 북한이 ‘정직하고 성실한’ 경유국 역할을 수행할 것인지는 미지수이다. 러시아에서도 3각 가스협력의 성사는 무엇보다도 북한의 ‘선의’에 달려있다고 보는 분위기이다.

이 문제와 관련하여 시모노프(2011)는 북한의 불성실한 경유국 시나리오에 우려를 나타내면서 김정일이 성실한 중개인이 되기는커녕 전혀 다르게, 심지어 ‘우크라이나’식으로 처신할 것이라고 경고한다.<sup>19)</sup>

러시아 가스업계에서도 가스관의 완공시 북한이 ‘경유국’ 지위를 악용하여 가스 통과를 방해할 가능성을 우려하는 입장이다. 심지어 3각 가스협력은 북한 정권의 수중에 협박과 공갈을 자행할 수 있는 도구를 쥐어주는 것이라고 본다.<sup>20)</sup>

또한 러시아 상공회의소도 3각 가스협력시 ‘북한 리스크’를 우려하는 입장이다. 가스관이 북한 영토를 관통하게 될 경우, 북한에서도 우크라이나와 같은 ‘경유국 문제’가 재연될 개연성이 높은 것으로 판단하고 있다. 즉, 자국 소비에 필요한 가스의 구매가를 낮추기 위해 가스관을 차단한다거나, 수시로 통과료 인상을 요구하거나, 심지어 배송되는 가스를 전량 구매한 후 유리한 거래조건으로 ‘전매’에 나설 가능성도 우려한다.<sup>21)</sup>

---

19) 시모노프는 러시아 국가에너지안보재단 이사장이다. Константин Симонов, Актуальные Комментарии(2011.8.24)

20) 가스업계 전문지는 또한 “경유국 우크라이나 사례에서 보듯이 가스관은 북한의 가스 절취 유혹에 노출되는 결과가 된다. 더욱이 가스 통과료까지 챙기는 북한 정권은 여느 때보다도 견고해질 것이다”고 전망하였다. Вокруг Газа(2011.9.5)

21) ТПП-Информ(2011.9.5)

더욱 심각한 문제는 북한이 공급국뿐만 아니라 소비국에 대해서도 가스관 운영을 방해할 수 있다는 점에서 우크라이나보다 훨씬 다루기 힘들다는 점이다. 우크라이나는 경유국의 지위에서 공급국(러시아)과 분쟁을 벌일 뿐이며 소비국(유럽)과는 별다른 갈등이 없다. 반면, 북한은 한국행 가스관에 대해 대남관계의 수단으로 악용하면서 ‘장난’을 걸어올 가능성이 농후하다. 언제든지 한국행 가스관의 운영을 중단시킬 수 있는 능력과 의도를 갖고 있다는 점에서 ‘북한 리스크’가 상존한다고 볼 수 있다.

북핵문제 등으로 국제적 제재가 강화되거나 남북관계가 경색될 때마다 별다른 대항수단이 없는 북한으로서는 국면전환을 위해 가스관 차단을 시도할 수 있을 것이다.<sup>22)</sup> 또한 남북관계 악화시마다 가스관을 대남 압박수단으로 활용하려는 유혹을 느낄 수도 있을 것이다.<sup>23)</sup> 이 경우 가스관의 실질적인 ‘오너’인 러시아로서도 현실적으로 북한을 통제할만한 수단이 딱히 없는 실정이다.

#### 4. 러시아의 한반도 안정화 역할 확대

남·북·러 3각 가스협력에 대한 러시아의 관심은 무엇보다도 한국의 소비시장에 대한 접근성을 개선하는데 맞추어져 있다.

이와 관련하여 라자레바(2011)는 한국을 세계에서 가장 빠른 속도로 발전하는 가스 소비국으로 평가한다. 2030년경에는 한국의 연간 가스 소비량이 800~1,000억<sup>m</sup>이 될 것으로 전망하면서 그러한 한국 시장에 대해서 러시아가 지경학적으로 가장 가까워서 이상적인 가스 공급국이 될 것이라고 주장한다.<sup>24)</sup>

22) 송영대(2011). “경우에 따라서는 북한이 정치·군사적 의도로 가스관을 차단할 가능성이 많다. 북한이 대남 사업에서 남한이 자기들 뜻대로 따라오지 않을 경우 가스관을 잠갔다가 열었다 하는 장난을 칩으로써 에너지를 전략적 지렛대를 갖게 될 것이다. 북한은 남한 외에 다른 외국이 참여했다고 해서 약속을 지키는 집단이 아니다.”

23) 시모노프(2011)는 “북한이 한국행 가스관을 수시로 잠글 것이고, 가스관을 한국을 압박하는데 용이한 수단으로 사용할 것”이라고 경고한다. Константин Симонов, Актуальные Комментарии(2011.8.24)

24) 또한 라자레프는 한국의 가스 수급상황이 우려스럽다면서 현재에도 “페르시아 만·카리브 해·아프리카·동남아 지역의 11개국으로부터 가스를 수입하고 있다.” 한·러 양국은 에너지 협력에 이해관계를 갖고 있다. Татьяна Лазарева(2011)

최근 가스프롬사는 사할린-Ⅱ 가스전에서 블라디보스톡까지 가스관(총연장 1,350km) 공사를 완공하였다.<sup>25)</sup> 그러나 이 가스관은 단지 블라디보스톡을 비롯한 연해주 주민들의 가스 수요를 충족시키기 위한 인프라는 아니다. 연해주는 200만 명 남짓한 인구규모를 갖고 있어 가스 소비지로서는 그다지 시장성이 없기 때문이다. 따라서 러시아로서는 인접한 한국의 가스시장에 주목하는 분위기이다. 사할린-블라디보스톡 가스관을 한반도 방면으로 연장하면 인구 5,000만 명의 한국 시장과 직접 연결될 수 있다고 본다.

한편, 러시아는 구소련 당시에는 사회주의 진영의 맹주국으로, 그리고 탈냉전 시대에는 6자회담의 참여국으로 한반도 문제에 개입해왔다. 더욱이 한반도 종단 가스관이 건설될 경우에는 가스 공급국으로 한반도와 항구적인 에너지 협력관계를 유지할 것으로 보인다.

러시아도 한반도정책에 있어 가스관이 갖는 의미를 인식하고 있다.

이와 관련하여 루키야노프(2005)는 러시아의 가스관 외교가 이제는 아시아 방면으로 전환되고 있다고 분석한다. 1990년대에는 서방진영이 대북 관계에 있어 ‘당근과 채찍’ 외교를 전개했다면 앞으로는 러시아가 나서서 가스관 외교를 전개할 것이라고 주장한다. 다만 러시아의 한반도 가스관 외교는 반세기에 걸친 남·북한간 적대감을 감안 할 때 상당한 리스크를 갖고 있는 것으로 예측한다.<sup>26)</sup>

한편, 러시아는 한반도 종단 가스관의 북한 구간에 대하여 자국의 부담을 기정사실화하는 분위기이다. 그 경우 가스관의 북한 구간에 대한 관리문제는 러시아의 한국행 가스공급을 보장하는 문제이면서도 자국의 해외재산을 보호하는 문제라는 이중적 성격을 지닐 것이다.

또한 시모노프(2011)는 한반도 종단 가스관을 건설하는 비용을 주로 러시아가 부담해야 할 것으로 본다. 이 경우 우선적으로 고려해야 할 사항으로 북한이 “예측불가능한” 파트너라는 점을 지적한다. 즉, 러시아가

25) 사할린발 블라디보스톡행 가스관은 사할린 섬에서 네프스키 해협을 횡단하여 콤포몰스크 나 이루레와 하비롭스크, 그리고 최종 목적지인 블라디보스톡까지 이르는 총연장 1,350km(파이프 직경은 1,200mm)이다. 현 단계에서는 연간 가스 60억m<sup>3</sup>를 공급하고 있으며, 향후 추가로 판로를 개척하면 수송 규모를 확대할 방침이다. 가스프롬사 홈페이지 사업설명. <http://www.gazprom.ru/press/news/2011/september/article118708/>

26) 루키야노프는 ‘국제정치와 러시아’지의 편집장이다. Федор Лукьянов, Inopressa(2011.8.26)



자국의 부담으로 가스관을 건설해놓으면 북한이 자의적으로 운영을 방해할 가능성을 우려하는 것이다. 그런 점에서 가스관의 정상 운영을 보장하는데 있어 러시아는 한국과 동일한 이해관계를 갖게 된다고 주장한다.<sup>27)</sup>

따라서 러시아로서는 한국 시장에의 접근을 저해하는 제반 요인을 차단하면서 특히 ‘북한 리스크’의 파급영향을 최소화하는 보장자 역할을 수행할 것으로 보인다.

이와 관련하여 메드베데바 러시아 사회정치현상 연구소장은 “한반도로 연간 PNG 가스 100억m<sup>3</sup>을 송출하는 것은 위대한 프로젝트”라고 평가한다. 육로를 통해 가스를 수송하는 방식은 가장 저렴하고 많은 이익을 안겨준다면서 남·북한은 안정적인 에너지원에 대한 접근을 보장받는다는 점에서 고무될 것으로 전망한다. TKR-TSR 연결, 가스관 건설, 송전선 건설과 같은 3각협력 프로젝트는 남북한에 경제적 이익은 물론 상호 긴장완화를 가져와서 우리 극동지역의 지정학적 이익에도 부합된다고 주장한다.<sup>28)</sup>

## IV. 3각 가스협력시 통일환경 개선을 위한 고려사항

### 1. 러시아 우호세력화 유도 차원

#### 1) 가스관 연결후 한·러 관계 긴밀화에 대비

한반도 중단 가스관을 통해 한국과 러시아가 에너지협력이 강화되면 양국간 정치·경제 협력관계가 긴밀화될 것으로 보인다. 유럽 소비국들이 러시아산 가스에 대한 의존도가 심화될수록 각 분야의 관계가 긴밀화 되는 정도를 지표로 정리하였다.

27) 시모노프는 러시아 국가에너지안보재단 이사장이다. 한반도 중단 가스관을 건설하기 이전에 북한의 예상 태도를 가늠하여 다양한 시나리오를 꼼꼼하게 검토하고 실현 가능한 행보를 취해야 한다고 조언한다. Константин Симонов, Актуальные Комментарии (2011.8.24)

28) Людмила Медведева(2011.8.26)

## 〈 유럽 가스소비국의 러시아 협력수위 〉 29)

소비국	러산 가스 도입규모	러산 가스 의존도	경제협력 수위	정치협력 수위
프랑스	76.3억m <sup>3</sup>	18%	장기 PNG 도입계약 LNG 사업협력	고위급 회담 포괄적 협력 친러/중립 노선 자국시장 개방
이탈리아	238억m <sup>3</sup>	31%	장기 PNG 도입계약 합작사업 운영 자국/제3국 공동 진출	고위급회담 자국시장 개방
독일	355.5억m <sup>3</sup>	43%	장기 PNG 도입계약 합작사업 운영 자국/제3국 공동 진출	고위급 회담 포괄적 협력 친러/중립 노선 자국시장 개방

한국도 2015년경에는 러시아 가스에 대한 의존도가 23%가 되는 사실을 감안할 때 프랑스와 이탈리아 사이 중간 규모의 소비국으로 이들 국가의 행태를 답습할 것으로 볼 수 있다.

경제관계에서는 3개국 공히 장기적 기반의 PNG 도입계약을 체결한 점이 공통적이다. 또한 이탈리아(의존도 31%) 및 독일(의존도 43%)은 가스프롬사와 합작사업을 운영하거나 자국 또는 제3국에 공동으로 진출하는 등 긴밀한 경제협력관계 유지하고 있다. 한편, 정치관계에서도 고위급 회담 채널 및 포괄적 협력관계를 유지하고 있으며, 심지어 친러시아 성향을 보이고 있다.

가스관 운영이후 러시아와의 긴밀한 협력관계를 배경으로 그간 지지부진했던 러시아내 자원·에너지 개발문제를 본격 추진해나가는 방안을 강구해야겠다. 이와 관련하여 김명남(2009)은 3각 가스협력이 본격화되면 한국이 일방적으로 가스를 수입하는 단계에서 벗어나 가스사업 진출 기회로 활용해야 한다면서 4단계 협력방안을 제시한다.<sup>30)</sup>

29) 김기중 외(2008)를 토대로 표를 정리

30) 김명남(2009) 5쪽. ① 사할린-블라디보스톡 가스관으로부터 천연가스를 도입하는 단계  
② 극동지방의 배관 건설사업에 참여하고 블라디보스톡 도시가스 사업을 추진하는

## 2) 가스관 컨소시엄에서 러시아와의 공조

남·북·러 3각 가스협력 프로젝트는 연해주에서 북한을 중단하여 한국에 이르는 노선으로, 국제적 성격을 띤다. 따라서 사업자금 확보와 위험부담 분산을 위해 국제 컨소시엄 구성이 논의될 것으로 보인다.

한편, 러시아는 해외송출 가스관 건설과 관련하여 풍부한 협상경험과 노하우를 갖고 있는데, 최근에는 독일행 가스관 건설을 위한 국제 컨소시엄인 Nord-Stream사를 설립·운영하고 있다. 이 컨소시엄은 러시아가 해외로 가스 공급을 하기 위해 서방 회사들과 함께 설립되었는데, 참여 회사의 실태 및 지분 비율은 장차 설립될 한국행 가스관 컨소시엄 때 유용한 가이드라인을 제공해준다.<sup>31)</sup>

아래 표는 국제 컨소시엄인 노르트-스트림사에 대한 참여 회사와 투자 지분을 정리한 내용이다. 그 지분 구성에서 보이는 특징은 첫째, 공급 주체인 러시아(가스프롬)에서 지분의 절반 이상인 51%를 확보하고 있는 점이다. 이는 가스관 건설·운영 과정에서 최종적인 의사결정권을 러시아가 행사하겠다는, 우월적 지위에 대한 집착을 반영하는 것이다. 가스프롬의 51% 지분 방식은 향후 여타 컨소시엄 구성 시에도 관찰해나갈 것으로 보인다.

〈노르트-스트림(Nord-Stream) 참여기업 및 투자지분〉<sup>32)</sup>

참여 회사	국적	지분 비율
Gazprom	러시아	51%
BASF SE/Wintershall Holding GmbH	독일	15.5%
E.ON Ruhrgas AG	독일	15.5%
GDF SUEZ S.A	프랑스	9%
Niederlandse Gasuiee	네덜란드	9%

단계(한국은 현지의 가스배관 건설 노하우를 습득하여 향후 시베리아지역의 배관 사업에 참여한다) ③ 야쿠츠크 및 동시베리아의 가스전 개발에 참여하는 단계 ④ 야말 가스전 개발 및 LNG 사업 참여하는 단계이다.

31) 노르트-스트림사 홈페이지. <http://www.nord-stream.com>

32) 노르트-스트림사 홈페이지를 토대로 정리

둘째, 핵심 소비국인 독일이 30%의 지분권을 소유하고 있는 점으로, 어느 정도 가격결정자의 지위를 보장받는 셈이다. 셋째, 프랑스와 네덜란드도 각각 9%의 지분으로 참여하고 있는데 이는 직접적인 가스 소비국은 아니지만 국제적인 가스기업으로 사업의 위험부담을 분산시키는 역할을 하고 있다.

따라서 우리도 향후 컨소시엄 구성시, 1차적으로 49%의 지분을 인수한 후 2차적으로 서방기업을 상대로 재배분해야 할 것이다. 10% 이내의 지분을 통해 일본·EU 등의 가스기업을 유인하여 가급적 위험부담을 분산시킬 필요가 있다.

### 3) 브랜드 선점에 주력 : “동해-프리모리에”(가칭)

3각 협력사업의 초기 단계에서 의미가 다대하면서도 간과하기 쉬운 사안은 프로젝트의 명칭을 정하는 문제가 아닐까 생각한다. 한·러 친선을 상징하는 브랜드명을 통해 가스협력 프로젝트에 대한 러시아 언론의 지지를 유도해나가야 할 것이다. 가스관이 동해안을 따라 나란히 중단한다는 점에서, 그리고 가스관이 한·러간 협력사업이라는 점에서 “동해”라는 명칭이 포함되도록 협상력을 경주해야겠다.

한편, 가스프롬사는 사할린·캄차카 소재 가스전 개발계획을 소개하는 지면에서도 “동해”를 “일본해”로 표기하는 무신경을 보여주었다. 남·북·러 3각 가스협력이 본격화되기 전이라도 에너지 지도상의 오류 수정도 유도해나가야 할 것이다.<sup>33)</sup>

프로젝트의 브랜드명을 “동해”로 단독표기하거나 한·러 양국 간의 상징적인 협력사업이라는 취지에서 “동해-프리모리에”(연해주)가 적절하지 않을까 생각한다. 이와 관련하여 러시아에서도 발트 해저를 통해 독일로 연결되는 가스관의 명칭은 “노르트-스트림”(Nord-Stream)으로 독일어(Nord : 북부) 지명을 고려한 사실이 참고가 될 수 있을 것이다. 이 프로젝트가 진행되면서 ‘동해’ 지명에 대한 국제사회의 인지도가 제고되는 부수효과를 거둘 수 있을 것이다. 또한 북한의 ‘민족주의적’

33) 가스프롬사의 사업계획 소개 부분. Projects/ Eastern Gas Program/ Execution of Eastern Gas Program by Gazprom에는 “Eastern Sea” 대신에 “Sea of Japan”라고 표기되어 있다. <http://www.gazprom.com/production/projects/east-program>

정서를 자극하여 사업에 대한 심리적 거부감을 줄이는 효과도 가져올 것이다.

## 2. 대북 상황관리 차원

### 1) 북한 가스통과료 지불방식을 결정

국내외 전문가 및 언론에서 남·북·러 3각 가스협력시 가장 우려되는 부분은 북한에 지불되는 통과료가 대량살상무기(WMD) 개발 등에 악용되지 않을까 하는 문제이다. 실제로 3각 가스협력 프로젝트가 우리 통일환경에 어떤 영향을 미치는가는 북한에 대한 현금유입 여부라고 할 수 있다.

현금유입 문제는 가스관이 완공되어 정상 가동되는 시기인 2017년 이후 본격적으로 거론될 것이다. 북한에 현금으로 가스 통과료를 지불하지 않고, 물자 또는 에너지 등으로 지불하는 방안을 적극 개진할 필요가 있다.

첫째, 북한에 가스 통과료를 지불할 경우에는 일괄 방식(“일정 기간 일정 금액”)보다는 단위기간마다 통과시킨 가스량에 비례하는 ‘중량제’를 선택해야 할 것이다.

둘째, 가급적 단기간에 정산하게 되면 북한은 남북 또는 국제관계의 악화 시에도 가스관 차단을 정책수단으로 사용하는 것을 자제할 수 있을 것이다. 가스관 폐쇄시 예상 이익(한국 압박에 성공)과 불이익(통과료를 받지 못하고 한·러 양국의 신뢰상실로 이어져 북한을 제외한 해저 가스관 건설 우려)을 비교하여 나름대로 ‘합리적인 경유국’으로 처신할 것으로 보인다.

### 2) 북한의 가스 의존도를 제고

이은명·서정규·이성규(2009)는 경유국이 가스관으로부터 인출하는 가스에 대한 의존도가 심화될수록 자국의 에너지 안보에 지대한 영향을 미치므로 신뢰위배행위를 자제하게 된다고 주장한다. 즉, 가스 공급국의 신뢰 상실을 우려하여 공격적인 행동을 삼가게 하는 효과를 발휘한다는

것이다. 경유국인 북한이 가스를 인출하여 사용하도록 하려면 서부 인구 밀집지역에 도시가스를 공급하거나 가스 발전소를 건설하기 위한 인프라의 구축이 전제되어야 한다. 그러나 현재 북한은 독자적으로 도시가스 공급시설 또는 가스 발전소를 건설할 능력은 없다.<sup>34)</sup>

이런 맥락에서 한반도 종단 가스관이 대북 레버리지 수단으로 활용되기 위해서는 북한의 가스 의존도를 높여나갈 필요가 있다. 북한은 북핵 제재 등으로 KEDO 사업이 무산된 데다가 자금부족으로 연해주로부터 송전망 연결을 통해 전력을 공급받는 다는 구상도 불투명한 실정이다. 3각 가스협력을 추진하면서 북한의 에너지 수급구조를 가스로 변화시켜보는 방안도 향후 대북 레버리지를 확보한다는 차원에서 의미가 다대하다. 이 경우 북한이 대남 도발 등 한반도에 호전적인 분위기를 연출하고 싶어도 당장 가스 수급구조에 차질을 빚을까 우려하는 상황도 가능할 것이다. 북한에 통과료를 지불하는 대신에 가스발전소 및 가스관 지선을 건설해 준다면 가스에 대한 의존도를 높이는 방안도 될 수 있을 것이다.

### 3) 러·북 채무문제 해결 기회로 활용

남북한 통일시 등장하게 될 통일한국은 원칙적으로 북한의 대외채무를 승계하지 않으면 안 될 것이다. 따라서 통일 이전단계에서라도 북한의 채무 규모에 관심을 기울이면서 전략적으로 관리해나갈 필요가 있다. 그 일환으로 남·북·러 가스협력 계기에 북한의 대러시아 채무문제도 함께 해결해나가는 방안도 강구할 필요가 있다.

현 단계에서 북한의 대러시아 채무 규모에 대해서는 정확한 수치가 나와 있지 않다.<sup>35)</sup> 러시아 ‘군사평론’은 북한의 대러시아 채무규모를 110억 달러라고 공개하였다. 그 내역을 살펴보면, 대부분 구소련 당시에 공장 등 산업시설 건설을 지원받거나 에너지·무기·공산품 등을 제공한데 따른 반대급부이다. 한때 우리 언론에서는 북한 채무가 러시아의

34) 이은명·서정규·이성규(2009), 106~107쪽

35) 영국 Financial Times(2010.8.19)는 북한의 채무 규모를 120억불로 추정하면서 그중 2/3가 옛 공산주의 국가들에게 집중되어 있다고 분석하였다. 한편, 권영세 의원은 정보기관으로부터 제출받은 자료를 근거로 북한의 외채가 180억불로 추정된다고 언급하였다. 헤럴드경제(2011.8.25)

‘배려’로 탕감되었을 것이라는 주장도 제기되었다. 그러나 러시아는 이를 부인하는 입장이다. 다만 북한이 ‘상환 태도’를 보일 경우 추가적인 경제협력에 나선다는 방침이다.<sup>36)</sup>

그러한 러시아의 방침을 감안하면, 남·북·러 3각 가스협력은 북한의 대러시아 채무를 동시에 해결할 수 있는 가능성을 제공해준다. 북한이 러시아의 가스관 건설에 협력하고 완공 후에도 ‘정직한 경유국’ 역할에 충실하다면 채무탕감을 위한 분위기가 조성될 것이다. 또한 러시아의 대북 가스 통과료 지불채무와 북한의 대러시아 채무와 상계하는 방안도 강구될 수 있다. 러시아로서는 가스 통과료를 현금으로 지불하기 보다는 기존 채무와 상계하는 방식을 취하면 고질적인 채무문제도 해소될 것이다.

## V. 결 론

남·북·러 3각 가스협력은 에너지 대국인 러시아에 의해 한·러 및 러·북 정상회담시마다 제시되어온 ‘단골’ 의제이다. 한국과 러시아(연해주) 사이에 위치한 북한의 참여가 필수적이었는데, 지난 8월 울란우데 러·북 정상회담을 계기로 모멘텀이 마련되었다. 이는 우리 소비시장에 단순히 사할린(또는 시베리아)에서 생산된 PNG 가스를 반입하기 위한 의미만은 아닐 것이다. 한반도를 종단하는 가스관이 일단 완공되어 정상 운영되면 우리의 통일환경도 변화를 요구받게 될 것이다.

남·북·러 3각 가스협력은 우리의 통일정책에 어떤 함의를 지니고 있을까?

첫째, 남·북·러 3국간에는 ‘소비국·경유국·공급국’이라는 반영구적인 삼면관계가 작동하기 시작한다는 점이다. 둘째, ‘가스관 변수’는 금강산 관광협력 중단 이후 경색된 남북관계의 돌파구를 마련할 수 있는 대북 레버리지가 된다는 점이다. 셋째, 가스관 건설이후에는 북한이 러시아-

36) 러시아의 「군사평론」은 러·북 양국 간에 채무상환문제가 미해결로 남아있다고 단언한다. “북한의 대러시아 채무는 110억달러 규모로서 주로 구소련 당시에 70여개의 산업기업체를 건설해주고 에너지·중공업제품·식료품 등을 제공해준데 따른 것이다. 채무상환문제가 관련하여 아직 긍정적인 합의를 얻어내지 못했다. 이는 양국간 경험 관계를 발전시키는데 장애요인으로 작용한다.” Военное Обозрение(2011.8.26)

유럽간 가스관 경유국인 우크라이나처럼 가스관 관리에 자의적으로 개입할 가능성이 높다는 점이다. 넷째, 러시아가 막대한 투자로 건설한 북한 구간내 가스관을 보호하기 위해 기꺼이 한반도 안정화 보장 역할을 맡을 것이라는 점이다.

그런 중요성을 지닌 사업이라면 우리는 통일정책 차원에서 주도면밀하게 관리해나가야할 것이다. 그 방안으로는 러시아의 우호세력화 및 대북 상황의 관리라는 등 두 가지 차원에서 강구해볼 수 있다.

러시아를 우호세력화하기 위해서는 첫째, 가스관이 연결된 이후에 가까워질 한·러 관계변화에 대비하고 둘째, 가스관 컨소시엄에서 러시아와의 공조를 강화하고 셋째, 사업브랜드에 한·러 우호를 상징하는 명칭을 선정해야할 것이다. 즉, ‘동해-프리모리예(연해주)’(가칭) 등 호소력 있는 명칭을 통해 국민적 유대감을 확산시켜야겠다.

대북 상황을 관리하는 차원에서는 첫째, 북한 가스통과료를 지불하는 방식을 신중하게 결정하고 둘째, 북한의 가스 의존도를 높여 일탈행위 때마다 가스공급 중단조치를 통해 북한을 관리하는 방안을 강구해볼 수 있다. 셋째, 가스관 협력 과정에서 러·북 채무가 해결될 수 있도록 유도하는 방안으로, 북한이 ‘성실한 경유국’ 역할에 충실할 경우 채무탕감을 위한 분위기가 조성될 것이다.

한편, 남·북·러 3각 가스협력의 성패는 거의 전적으로 ‘북한 리스크’를 어떻게 관리하는가의 문제에 달려있다. 통일정책 관점에서 중요한 문제는 현재에도 성실한 이웃의 모습을 보이지 않는 북한이 가스관을 수중에 장악할 경우 ‘경유국 문제’를 부단히 일으킬 것이라는 점이다. 가스관의 정상적 운영을 방해(통과료 인상 요구·대남 압력도구화 등)하거나 ‘주권행사론’을 내세워 가스관을 압류할 가능성이 있다는 점이다. 가스관과 관련하여 북한의 예상 시나리오를 면밀히 분석하여 상황대응력을 길러나가야 하겠다.

한편, 남·북·러 3각 가스협력은 우리의 통일정책에 반드시 고려하지 않으면 안 될 ‘메가톤급’변수가 아닐까 생각한다. 한반도 공간에 ‘가스 변수’가 등장하는 현상은 통일정책 관점에서 위협요인이 되기도 하고 기회요인이 될 것으로 보인다. 가스관이 한반도에 분쟁의 불씨를 가져올 수도 있지만, 북한의 변화를 유도하는 ‘트로이 목마’ 역할도



가능할 것이다. 그만큼 가스관 사업은 우리 통일정책에 주는 정책적 함의가 지대하다고 볼 수 있다.

그간 한국은 분단현실로 인하여 육로를 통해 대륙과 교통하는 기회가 봉쇄됨으로써 사실상 도서국가의 지위를 강요당해 왔다. 그러나 앞으로 대륙 에너지 망에 접속되면 상시적인 수급기반을 갖추게 되어 에너지 안보 측면에서 의미가 지대하다.

그렇다고 해서 남·북·러 3각 가스협력 사안이 단지 가스프롬과 한국 가스공사 등 가스회사의 전유물만은 아니다. 남북분단 현실을 감안할 때 한반도 종단 가스관은 다양한 문제를 안고 있는 셈이다. 이러한 문제들은 고차원의 정치, 특히 통일 차원에서 다루어야 할 문제를 안고 있어 에너지 정책만으로는 접근할 수 없다. 따라서 사업 초기부터 통일정책과의 긴밀한 연계 하에서 방향을 관리해나가야겠다.

또한 러시아가 가스 협력을 매개로 하여 남북한을 상대로 중재역량을 발휘하려는 의도에 대처할 필요도 있을 것이다. 이처럼 ‘극동의 맹주’ 역할을 과시하려는 러시아의 입장을 감안하여 남·북·러 3각 정상회담이 함께 회담하는 방안도 현실화하면 어떨까 생각해본다. 특히 2012년 블라디보스톡에서 개최될 예정인 APEC 정상회의에 참석하는 기회를 활용하여 3각 정상회담(또는 총리회담)이 개최될 수도 있을 것이다.

우리는 러시아에서 공급되는 PNG 가스의 최종 소비자로서만 만족하지 말고, 통일정책 관점에서의 의미를 발견하고 북한 변화를 유도해 내는데 유용한 수단으로 활용해야 할 것이다.

이처럼 남·북·러 3각 가스협력은 현재의 경색된 남북관계의 돌파구를 마련한다는 점에서, 우리 통일정책에 러시아를 지원 세력화할 수 있다는 점에서, 그리고 북한의 가스 의존도를 높여 우리의 의도대로 관리하는 등 다양한 정책방안이 강구될 수 있을 것이다.

그런 맥락에서 보면 남·북·러 3각 가스협력 사안이 단지 가스회사만의 전유물은 아니다. 특히 예측불허의 행동으로 악명 높은 북한을 고려한다면 에너지적 시각만으로는 충분하지 않을 것이다. 그보다는 고차원의 정치, 특히 통일정책 차원의 셈법이 요망된다. 다양한 정책대안을 도출할 수 있도록 초기 단계부터 통일정책과의 연계 하에 정책방향을 관리해나가야겠다.

## 【참고문헌】

### ■ 국 문

- 김기중 외(2008), '주요국의 대러시아 천연가스 개발현황 및 교역형태와 한·러 협력사업 추진방향 연구', 에너지경제연구원
- 김명남(2009), '한·러 천연가스 협력사업', 한국가스공사
- 김석환(2008), '러시아 가스산업의 국제화 방향과 한국에의 시사', 산업연구원
- 서정규(2006), '러시아와 우크라이나의 가스분쟁', 대외경제정책연구원
- 송영대(2011.9.1), '러시아 가스관과 북의 불가촉성', KONAS net
- 양문수(2005), '북한 경제통합의 인프라 확장방안', 통일연구원
- 여인곤(2011), '울란우데 북러 정상회담의 러시아측 의도와 평가', 통일연구원
- 이성규(2009), '최근 러시아 경제상황과 한·러 에너지 협력전망', 한국가스연맹
- 이은명·서정규·이성규(2009), '러시아 천연가스 도입의 공급안정성 확보 방안', 에너지경제연구원
- 홍완석(2011), "9년만의 북·러 정상회담, 어떻게 볼 것인가". 동아일보 (2011.8.24)
- 홍우택(2011), '남·북·러 가스관 건설사업의 쟁점', 통일연구원

### ■ 노 문

- 러시아 대통령실 홈페이지 <http://www.kremlin.ru/>
- 가스프롬사 홈페이지 <http://www.gazprom.com/>
- 노르트-스트림사 홈페이지 <http://www.nord-stream.com/>
- 러·북 울란우데 정상회담 발표문 'Встреча с журналистами по итогам переговоров с Председателем Государственного комитета обороны КНДР Ким Чен Иром.'. <http://www.kremlin.ru/news/12421>
- 사할린-블라디보스톡 가스관 : Газпром ввел в эксплуатацию первый пусковой комплекс ГТС «Сахалин-Хабаровск-Владивосток». <http://www.gazprom.ru/press/news/2011/september/article118708/>
- ПТР-Владивосток(2011.8.23), 'Для транспортировки газа в Южную

- Корею нужно строить новый газопровод как отвод от ГТС Сахалин-Хабаровск-Владивосток.’(연해주 방송국 전문가 좌담프로)
- ТПП-Информ(2011.9.5), ‘Российский газ объединит Кореи?’  
(러시아 가스가 남북한을 통합시키는가?)  
[http://www.tpp-inform.ru/analytic\\_journal/1562.html](http://www.tpp-inform.ru/analytic_journal/1562.html)
  - Людмила Медведева(2011.8.26), ‘Газопровод Россия-КНДР-Республика Корея нужен всем’ (송유관은 모든 당사자에게 필요하다)  
<http://forumdv.info/news/?id=168483>
  - Военное Обозрение(2011.8.26) ‘Россия и КНДР: ядерная программа, газ, долги, военное сотрудничество’(군사평론/ 러시아와 북한: 핵프로그램, 가스, 외채, 군사협력)
  - Вокруг Газа(2011.9.5), ‘Транскорейский газопровод: все согласны’,  
(가스 전문지/ 한반도종단 가스관은 모든 당사국이 동의한다)
  - Вокруг Газа(2011.9.9), ‘Транскорейский газопровод: русские не могут быть такими наивными’(가스 전문지/ 한반도종단 가스관: 러시아는 그런 바보가 아니다)
  - Коржубаев А.Г., Суслов В.И.(2008), ‘Стратегия развития инфраструктуры нефти, нефтепродуктов и газа в России’. Институт экономики организации промышленного производства СО РАН.  
[http://www.ngtp.ru/rub/3/49\\_2008.pdf](http://www.ngtp.ru/rub/3/49_2008.pdf)
  - Татьяна Лазарева, Суворовский Натиск(Восточный военный округ), ‘Российско-Южнокорейское энергетическое сотрудничество’ (한·러 에너지협력)  
<http://www.atrinfo.ru/commentary/collaboration.html>
  - Зауда Онлай(2011.8.23), ‘Бронепоезд лидера КНДР Ким Чен Ира прибыл в столицу Бурятии’(김정일의 장갑열차가 도착하다)  
<http://zauda.ru/content/view/6175/697/>
  - Актуальные Комментарии(2011.8.24), ‘Российский газ пойдет в Корею’  
(러시아 가스가 한국으로 공급된다)  
<http://actualcomment.ru/theme/1994/>
  - Inopressa(2011.8.26), Федор Лукьянов, ‘Трубопроводная дипломатия России: теперь и на Востоке’ (러시아 가스외교가 동방에서 추진되다)  
<http://www.inopressa.ru/article/26aug2011/inopressa/korea.html>



장 려

# 통일시대를 대비한 어린이 통일교육 프로그램과 유인체제 개선 방안: 통일교육시범학교를 중심으로

부산교육대학교 박경태·장호돈

## 《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 연구 방법
- III. 현장 교사들의 의식조사 결과
- IV. 초등학교 통일교육 활성화 방안
- V. 결론 및 제언

【참고문헌 및 인터뷰 질문지】



**【요약문】**

## 통일시대를 대비한 어린이 통일교육 프로그램과 유인체제 개선 방안

- 통일교육시범학교를 중심으로 -

교육계에 종사하지 않는 많은 사람들이 초등학교 교사가 하는 일을 가늠이 본다. 중등교육과 고등교육에 비하여 상대적으로 초등학교에서 가르치는 내용은 쉽기 때문에, 특별히 초등학교 교사에게 전문적인 지식이 필요하지 않다고 생각한다. 이러한 전반적인 초등교육에 대한 오해는 ‘통일’과 관련한 수업을 할 때, 더욱 극대화된다. 그들은 초등학교 교사들이 학생들에게 억지로 통일을 해야 한다는 신념 체계를 강요하고 있다고 말한다.

그러나 이러한 생각들은 초등학교 통일교육에 대한 충분한 교육적 성찰이 부족한 생각들이다. 초등학교 통일교육은 통일에 대한 전문지식과 교과교육에 대한 이해, 학습자에 대한 이해를 비롯한 교육학적 기술이 필요로 하는 교육이며, 이러한 통일교육을 수행하는 교사의 역할이 매우 중요하다고 말할 수 있다.

이러한 교육적 오해와 함께, 교과 내 통일교육의 시수 감축에 따라 국가 수준의 교육에서 사실상 소외되고 있다고 볼 수 있겠다. 이러한 교육여건이 초등학교에서 지속된다면 어린이들의 통일한국의 미래는 없다고 할 수 있겠다.

통일교육을 반추하기 위해서는 통일교육 현장 전문가들의 의견을 심층적으로 연구할 필요가 있다. 따라서 본 연구자들은 통일교육 현장 전문가들의 의견을 종합하여 초등학교 통일교육 활성화를 하기 위한 방안을 모색하였다.

현장 전문가들의 답변을 분석한 결과, 수업 현장의 난제, 연수와 유인체제의 문제, 교육대학교 통일교육 교육과정 필요성의 세 영역으로 정리할 수 있었다. 이를 통하여 어린이 통일교육의 개선 방안을 제시하고자 했다.

먼저, 수업의 문제점을 중심으로 통일교육을 분석해보면, 통일교육 IPTV의 활용과 NIE 수업의 배경을 토대로 수업 자료가 부족하다는 것을 도출해 낼 수 있었다. 현재 통일교육 수업에서 활용되고 있는 IPTV는 아동의 발달 단계에 맞지 않게 제작되어 있었으며, 즉시 활용될 수 없다는 활용성의 문제를 지니고 있었다. 또한, 그로 인한 미흡한 통일교육 자료를 충당하기 위해 교사가 직접 신문을 활용한 NIE 자료를 만들어 사용하고 있었다. 수업자료 부족과 더불어 수업시수에서도 문제가 드러났다. 부족한 통일교육 수업시수를 충당하기 위하여 재량활동 시간에 범교과 수업을 하고 있었다.

또한, 현재 통일교육 연수 내용이 너무 이론적이며 이론적이라는 문제점을 안고 있었으며, 초등교육의 방법과 관련한 내용이 필요하다고 하였다. 연수내용의 개선과 더불어, 초등 교사 개개인의 성과에 따른 유인체제의 도입이 필요하다고 하였다.

마지막으로, 교육대학교 통일교육 교육과정에 대하여, 현장 전문가들은 교육대학교에서의 재학 당시, 경험을 바탕으로 현재 미약한 통일교육 교육과정의 개선을 해야 한다고 보았다.

이러한 통일교육 현장 전문가들의 의식조사를 바탕으로 본 연구자들은 다음과 같은 활성화 방안을 제시하였다. 먼저, 제한된 수업시수의 충당을 위해 범교과 수업의 비중을 확대할 것을 제안하고, 구체적으로 초등학교 음악과와 관련한 통일교육의 범교과 수업을 제시하였다. 그리고 수업자료로서의 IPTV 문제점을 해결하기 위해 IPTV 제작과정에 초등교육 전문가를 투입·활용할 것을 제안하였다.

또한, 교육대학교 통일교육 교육과정 개설 방안과 관련해서 타일러(Tyler)의 교육목표 설정의 한 가지 요소로서 현장 전문가의 의견을 종합하여 교육대학교 통일교육 교육 필요성을 제시하였다. 그리고 현장 전문가의 의견과 교육이념·목적을 수렴하여 통일교육의 중점 과제 및 지원체제를 제시하였다.

마지막으로, 탈북교사를 교육현장에서 적극적으로 활용할 것을 제시하였다. 탈북교사를 이벤트식 강의와 통일시범학교의 시간강사(수용 1단계)로 활용하는 수준에서 벗어나, 통일시범학교 교사로 활용하는 적극적 방안(수용 2단계)을 제시한다. 또한, 탈북교사를 교육대학교



교육과정 교수자로서 수용하는 방안을 제시하였다.

본 연구자들은 연구를 진행한 결과를 바탕으로 다음과 같은 후속 연구의 필요성과 정책적 관점에서 제도 개선이 필요함을 인지하였다.

첫째, 통일교육 활성화를 위해 범교과 수업의 중요성을 인식하고, 각 교과목마다 범교과 수업을 활성화 할 수 있도록 통일교육과 관련된 주제 분석이 필요하다.

둘째, 교육대학교 통일교육 교육과정 개설 연구에 선행되어야 할 요소로서 학습자에 관한 지식과, 현대사회에 관한 지식을 확보하는 일이다. 통일과 통일교육에 대한 교육대학교 학생들의 인식조사와 북한과 통일에 대한 남한 사회의 인식 조사가 필요하다.

셋째, 현장 전문가들은 교사 수행도에 따른 유인체제가 필요하다고 제안하였으며, 통일교육 연구 교사에 대한 적절한 평가 제도의 도입이 필요하다.

넷째, 통일교육 활성화를 위해, 어린이들의 흥미유발과 통일교육의 현장성과 객관성을 확보하는 것은 매우 중요한 일이다. 이를 위해, 현재 시간강사의 수준으로 밖에 활용되지 못하는 탈북교사의 수용을 좀 더 넓은 범위로 확장시킬 필요가 있다. 따라서 현재보다 더 적극적으로 탈북교사를 활용하기 위한 체계적인 연구가 필요하다.

통일교육에 관심 있는 교사들이 그다지 많지 않기 때문에, 생각보다 '교육'다운 교육이 이루어지지 않고 있다. 교육계에 널리 퍼져 있는 '교육의 질은 교사의 질을 뛰어넘지 못한다.'는 말은 교사 역시 교사를 양성하는 교육의 수준을 뛰어넘지 못한다는 것을 함의한다. 예비교사들도 '통일교육'에 대해서 물어보면 왜 통일을 해야 하는가를 의심하는 경우가 많다. 그러나 어린이 통일교육은, 우리 민족의 미래를 표상하는 청사진이 되어야 한다. 그러므로 '통일'에 대한 첫걸음은, 어린이 통일교육에 대한 교육계의 관심과 열정에 달려있다고 할 수 있으며, '통일'의 완성 역시 교육에 있다고 하겠다.

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성

교육계에 종사하지 않는 많은 사람들이 초등학교 교사가 하는 일을 가늠이 본다. 중등교육과 고등교육에 비하여 상대적으로 초등학교에서 가르치는 내용은 쉽기 때문에, 특별히 초등학교 교사에게 전문적인 지식이 필요하지 않다고 생각한다. 이러한 전반적인 초등교육에 대한 오해는 ‘통일’과 관련한 수업을 할 때, 더욱 극대화된다. 그들은 초등학교 교사들이 어린이들에게 억지로 통일에 대한 신념 체계를 강요하고 있다고 말한다.

그러나 이러한 생각들은 초등학교 통일교육에 대한 충분한 교육적 성찰이 부족한 생각들이다. 먼저, 초등학교에서 가르치는 내용이 매우 쉬우므로 현행 교육계에서 초등교사의 교육학적 전문성을 강조하는 것은 잘못된 것이라는 의견은, 아동발달 심리적 차원에서 심각한 문제가 된다. 피아제(Piaget)에 따르면, 초등학교 어린이들의 일반적인 발달 수준은 전조작기에서 구체적 조작기에 해당하며, 형식적 조작기에 속하는 어른들의 관점에서 대상을 바라볼 수 없다<sup>1)</sup>는 것이다. 그러므로 초등학교 교사는 아동들의 발달 단계와 개인차를 고려하여 교과내용을 재구성하여 전달하는 데, 이러한 현상은 교수자가 교과내용의 이해하는데 어려움이 있는 것이 문제가 아니라, ‘교수학적 변환’의 문제라고 할 수 있다.

또한, 현재 실시되고 있는 통일교육이 가치주입적이라는 것은 초등학교 교육의 기본적인 수업 성향을 잘 모르고 있는 것이다. 첫째, 현재 통일교육은 가치주입적인 방식뿐만 아니라 가치 명료화<sup>2)</sup>, 가치탐구

1) Piaget에 따르면, 전조작기(2~7세)는 언어발달과 급속한 개념발달이 드러나는 시기이고, 구체적 조작기(7~11세)는 구체적인 문제를 해결하는데 논리적 사고를 활용하는 능력이 발달하는 시기이다. 끝으로 형식적 조작기(11~15세)는 추상적 사고가 가능해지고 가설적 연역적 추론, 체계적이고 조합적인 사고가 가능한 시기이다(이원희 외, 2010)

2) 가치명료화는 개인의 가치를 조사하고 분명하게 드러내는 과정이다. 이 모형은 학생이 소유한 가치를 평가하는 ‘사고의 과정’을 강조한다(박상준, 2011)

방법<sup>3)</sup>과 같은 다양한 가치교육을 실시하고 있으며, 지식 교육, 사고력 교육, 행위 교육으로도 진행되고 있다. 둘째, 가치교육으로서 가치주입 방법은 필요하다. 가령, 효 사상을 대표적인 예로 들 수 있다. 효는 그 자체 당위적인 차원에서 의의를 가지며, 누구도 왜 부모님께 효도를 해야 하는가에 대한 질문은 하지도 않고 할 필요도 없다. 그러므로 통일교육에 대한 가치주입법은 가치교육의 한 가지 방법으로서 수용될 수 있다.

마지막으로, 통일교육에서 정확한 개념을 전달하지 못하고 있다고 비판하는 데, 교사가 개념을 전달하는 과정에서 일어나게 되는 ‘지식의 파손’<sup>4)</sup>은 대부분의 교과를 진행하면서 발생하는 문제이기에 심각한 논쟁거리가 될 수 없다. 학문에 대한 학자들의 지식이 파손되어 교사의 지식이 되며, 다시 교사의 지식은 수업 과정을 재구성하는 과정에서 파손되어 학생들의 지식이 된다. 그러므로 초등학교 교사가 개괄적으로 접근하는 통일의 의미, 통일한국에 대한 지식과 신념 체계의 전달은 교육적인 차원에서 큰 문제가 될 수 없다.

따라서 초등학교 통일교육은 통일에 대한 전문지식과 교과 교육에 대한 이해, 학습자에 대한 이해를 비롯한 교육학적 기술을 필요로 하는 교육이며, 이러한 통일교육을 수행하는 교사의 역할이 매우 중요하다고 말할 수 있다.

일반인들의 초등교사의 통일교육에 대한 인식을 교육적인 오해로 받아들이는다고 해도, 현행 통일교육의 난제는 여전히 존재한다. 실제로 학생들은 북한에 대하여 적대적으로 인식하고 있으며 통일에 대한 무관심한 태도마저 나타나고 있는 실정이다. 최근 연평도, 천안함 사태를 빌미로 북한에 대한 부정적인 인식의 골은 훨씬 깊어졌다고 말할 수 있다.

그렇다면, 적어도 통일에 대한 논의와 인식은 학교 교육에서 필연적으로 확대, 발전, 심화되어야 한다는 것을 알 수 있다. 그러나 통일

3) 가치 탐구의 목표는 학생들이 정의, 평등, 인간 존엄성 같은 민주적 가치들을 확신하도록 도와주는 것이다(Banks, 1990 : 435-437)

4) 지식은 변환 과정에서 본질적으로 변화되기 마련이라면 중요한 것은 교육적으로 가치 판단을 필요로 한다(김효영, 2007)

교육원에 따르면, 초등학교 통일교육은 전 교과에 걸쳐서 시행되는 것이 아니라 도덕과와 사회과에서 분산적으로 되어 시행되고 있으며, 시행되는 통일교육 시간도 연평균 6.35시간으로 다른 교과 주제에 비해 그 시간이 미미하다고 할 수 있다. 또한 교과 내 통일교육의 시수는 2009년 12월 학교 자율화, 다양화, 특성화 정책추진 일환으로 ‘미래형 교과과정’이 확정되어, 앞으로 더욱 축소될 것으로 전망된다(이미경, 2010: 26).

위에서 말한 바와 같이, 국가수준의 교육과정에서 통일교육은 사실상 소외되고 있다고 볼 수 있다. 이러한 현실 속에서, 통일교육에 대한 열의와 열정은 비단 학습자뿐만 아니라 초등 교사에게도 많은 제약이 되고 있다. 그러므로 학력증진과 관련된 교과교육과 주제에 비해 통일교육에 대한 연구는 상대적으로 미진할 수밖에 없다. 통일교육에 대한 연구 부재는 다시 통일교육에 대한 초등교사의 전문지식 토대를 무너뜨리는 사태라고 할 수 있다. 이러한 악순환이 초등교육의 여건에서 계속된다면, 통일한국의 미래는 없다고 할 수 있다. 그러므로 본 연구자들은 초등학교 통일교육 활성화 방안에 대한 연구를 진행하고자 한다.

## 2. 연구 목적

현재 초등 통일교육의 난제와 지향성에 대하여 심각하게 고민하고, 전문적으로 분석할 수 있는 집단은 ‘통일교육 연구시범학교 교사’라고 할 수 있다. 그러므로 현재 통일교육을 반추하기 위해서는, 그들의 의견을 적극 연구, 검토할 필요가 있다고 할 수 있겠다. 따라서 본 논문에서는 통일교육 현장 전문가들의 의견을 종합하여 초등학교 통일교육을 활성화 하기 위한 방안을 모색하려고 한다. 이러한 연구 목적을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 초등학교 통일교육 활성화를 위해, 현재 교육방법적으로 활성화 되고 있는 범교과 수업의 중요성을 인지하고, 구체적인 지도안을 제시한다.

둘째, 초등학교 통일교육 활성화를 위해, IPTV에 초등교육 전문가를 투입하여 활용도를 극대화하도록 제언한다.

셋째, 초등학교 교사들의 통일교육에 대한 전문성 향상의 토대를 마련하기 위해, 교육대학교의 통일교육 관련 교육과정 개설의 필요성과 방안을 제시한다.

넷째, 초등학교 통일교육을 활성화하기 위한 방안으로, 탈북교사 출신의 강사를 활용한 수업의 방안을 제시한다.

### 3. 용어 정의

#### 1) 통일시대

통일시대란, 어린이들이 평화 통일교육을 통해 미래사회에서 남북한의 갈등과 오해가 완전히 사라진 시대라고 할 수 있다.

#### 2) 통일교육

통일교육이란, 교육과정에 제시되어 있는 통일교육 목표, 내용, 교수 학습 방법, 평가에 준거하여 학교 현장에서 실시하고 있는 교육이라고 할 수 있으며, 본 연구자들은 학교에서 실시하는 어린이 교육을 중심으로 연구를 진행하였다.

#### 3) 교육과정

교육과정이란, 국가의 이념과 학교 설립의 목적에 기반하여 선택된 교과내용이라고 할 수 있다. 교과내용을 선택할 때, 학습자의 심리, 사회의 필요, 철학적인 해석 등이 영향을 끼친다.

#### 4) 통일교육 현장 전문가

2010년 학교통일교육 발전 워크숍, 공식적 통일교육 수업안 발표자, 통일교육 연구시범학교 담당자와 같이 전문적인 수준에서 통일교육에 관한 연구를 해 왔던 현직 교사들을 통일교육 현장 전문가로 설정한다.

## Ⅱ. 연구 방법

### 1. 연구 대상

본 연구자들은 초등학교 통일교육 활성화를 위해, 통일교육 현장 전문가들을 대상으로 현행 통일교육의 실제와 교사의 통일교육에 대한 전문성을 향상시키는 요소들을 파악하고자 하였다. 통일교육 현장 전문가를 초등학교 현직교사 중에서 통일교육과 관련한 논문 작성자와, 통일교육 연구시범학교 교사로 제한하여 선별하였다. 인터뷰 대상자는 총 12명이며, 연령은 30대부터 50대까지이며, 근무경력은 3년에서 28년까지이고, 성별은 남자 4명, 여자 8명이다. 인터뷰는 8월 기간 내에 진행되었으며 질적 연구의 성격을 띠고 있다. 연구 대상자들의 요청에 따라 원칙적으로 일부 항목은 비공개하여 연구를 진행하였다. 연구 대상자의 기본정보는 다음과 같다.

〈표 1〉 연구대상자 기본 정보

성명	성별	나이	근무 학교	출신교대 명	근무 경력
강병숙	여	만 34세	인천마장초등학교 (통일시범학교)	경인교육대학교	12년
김광석	남	만 45세	연평초등학교 (통일시범학교)	경인교육대학교 (구 인천교육대학교)	23년
김민경	여	비공개	서촌초등학교 (통일시범학교)	비공개	3년
김수일	남	만 41세	대구 동원초등학교 (통일시범학교)	대구교육대학교	15년
이윤화	여	만 35세	온양초등학교 (통일시범학교)	경인교육대학교 (구 인천교육대학교)	4년
이정은	여	만 37세	장흥초등학교 (통일시범학교)	춘천교육대학교	14년
이청미	여	50대	부산 강동초등학교	부산교육대학교	28년
장은숙	여	비공개	임실 오수초등학교 (통일시범학교)	비공개	비공개

성명	성별	나이	근무 학교	출신교대 명	근무 경력
장일태	남	만 39세	장도초등학교 (통일시범학교)	경인교육대학교 (구 인천교육대학교)	4년
최은숙	여	만 48세	동부초등학교 (통일시범학교)	대구교육대학교	22년
하일권	남	비공개	문산초등학교 (통일시범학교)	비공개	16년
황은실	여	비공개	비공개	비공개	비공개

## 2. 연구 내용

본 연구자들은 구체적인 인터뷰 내용을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 평소 교사의 통일교육 수업에 대한 질문을 하였다. 그 세부 사항은 교재 및 교구, 범교과적 통일교육, 창의적 재량활동, 창의적 체험활동 등과 관련한 초등학교 통일교육 수업의 실제라고 할 수 있다.

둘째, 현직 교사들이 실감하고 있는 통일교육에 대한 초등학교 외적 지원 측면에 대하여 조사하였다. 그 세부사항은 통일교육 연수와 통일교육 지도 교사에 대한 유인체제에 대한 것으로 제한하였다.

셋째, 교육대학교의 통일교육에 대해 조사했으며, 그 세부 내용은 교육대학교 통일교육 교육과정의 필요성과 구체적인 목표론과 내용론, 방법론에 관한 것이다.

마지막으로 IPTV 이용에 대한 실태와 탈북교사를 통일교육에 활용하는 방안에 대해 그 필요성을 조사하였다.

## Ⅲ. 현장 교사들의 의식조사 결과

교육은 인간을 대상을 하는 것이다. 그러므로 어떤 교육이든 그 교육은 필연적으로 인간의 특성인 복잡성을 내재할 수밖에 없다. 이러한 현상은 통일교육을 바라보는 초등학교 교사들의 답변에서도 발견할 수 있다. 대개, 교사들의 의견은 초등학교 수업의 문제와 학교 외적인 관점에서

복합적으로 서술되어 있었다. 본 연구자들은 이러한 통일시범학교 교사들의 의견들을, 다음과 같은 4가지 의문에 대한 답으로 정리할 수 있었다.

첫째, 초등학교 통일교육의 내적 문제인 수업의 난제는 무엇인가?,

둘째, 초등학교 통일교육의 외적 문제인 인센티브와 연수는 어떻게 생각하는가?

셋째, 초등학교 교사의 전문성의 기반이 되는 교육대학교에서는 어떠한 통일교육이 이루어져야 하는가?

넷째, 초등학교 통일교육을 발전시키기 위해 탈북교사를 교육계에서 적극적으로 수용하는 것을 어떻게 생각하는가?

따라서 본 연구자들은 크게 위의 4가지 관점에서 초등학교 통일교육에 대한 현장 전문가들의 의식을 분석하고 정리하였다.

## 1. 초등학교 통일교육 수업 현장의 난제

### 1) 통일교육 수업자료 부족

#### - IPTV의 활용과 NIE 수업의 배경을 중심으로

통일교육시범학교 교사들에 의견을 분석해보면, 일반적으로 교사들은 통일교육원에서 만든 학습 자료를 이용하는 경향이 많았다. 통일교육원의 자료가 참신하다는 평이 많았으며, 특히 통일교육원에서 만든 동영상 자료(IPTV)는 현장에서 수업을 할 때 학생들의 집중력을 향상시켜준다는 점에서 교육적 가치를 인정받고 있었다. IPTV는 초고속 인터넷 망을 이용해 영화·방송 프로그램 등 동영상 콘텐츠와 인터넷 검색 등 다양한 멀티미디어 콘텐츠를 텔레비전 수상기로 제공하는 양방향 방송·통신 융합 서비스다.<sup>5)</sup> 즉 교과서나 학습지를 활용한 기존의 교육으로부터 인터넷망을 활용하여 다양한 자료를 교육내용을 형성시킬 수 있도록 변화된 교육 시스템이라고 할 수 있다. 이를 통해 초등학교 통일교육 현장에서 IPTV가 효용성을 갖는 것처럼 보이지만, 교육 환경적인 요소와 관련해서 여러 문제가 있는 것으로 분석되었다.

---

5) 다음 백과사전 참조(<http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=rkb06l0049>)



### ① 통일교육 수업자료로서 IPTV의 문제

대부분의 통일교육 현장 전문가들은 학교 프로그램의 일환으로, IPTV를 사용하고 있었다. 교사들의 주된 통일교육 교과 과목인 재량·도덕·사회 과목에서 적극적으로 활용하고 있었고 그 중에서 특히나 동영상 활용도가 높았다. 동영상 활용도가 높았던 것은 그만큼 통일교육에서 가장 많은 효과가 있었다는 것을 보여준다. 하지만 IPTV 자료가 초등교육적인 수준을 넘고 있으며, 학생들의 실제 발달 단계와 상이하였기 때문에, 교사들이 이용할 때마다 재구성을 해야 한다는 의견이 지배적이었다.

IPTV 동영상은 효과적이나 학습지는 그렇지 않습니다. 너무 단순하며 학년별 수준을 반영하지 못하는 실정입니다(A 교사).

자료 자체가 참신해서 좋은 경우도 있죠. 하지만 동영상은 물론이고, 학습지가 초등학생들의 발달단계에 전혀 맞지 않아요. (중략) 동료교사 중에서는 우수수업을 할 때, IPTV동영상의 이용해서 수업한 적이 있는데요. (중략) 동영상에 북한 어린이들이 말하는 내용이 있었거든요, 말이 정말 빨라요. 그래서 수업을 듣던 애들이 전부 멍해져 있고, ‘저게 무슨 말이야?’ 라며 당황했거든요. 물론 선생님이 제일 당황스러워 했고요(B 교사).

위의 의견들을 분석해보면, IPTV의 문제점은 아동의 발달 단계와 이해를 고려하지 않았다는 것이다. 또한 통일교육 전문가들은 실제 교육현장에서의 IPTV 활용 방법에 대한 문제를 제기하고 있었다.

(IPTV가) 아이스크림과 연동은 되어 있으나, 즉시로 활용하기에는 접근성이 떨어지며, IPTV를 활용한 통일교육 사례 역시 많이 없다 (G 교사).

현재 IPTV를 활용한 통일교육 사례 부재 활용 방법 안내 및 홍보 부족, 교육과정 내용과 맞지 않음(A 교사).

다양한 영상 자료들이 제공되어 활용만 잘 한다면 많은 효과를 볼 수 있을 것이나, 단원에 맞는 영상 자료에 대한 안내가 조금 미흡하다. 또한, 콘텐츠 개발이 조금 더 필요할 것으로 보여 진다(E 교사).

따라서 IPTV자료는 통일교육에서의 실제적 효용성을 증진시켜야 하고, 초등교육적인 관점에서 학습자의 수준과 발달 단계를 고려하여 생성되어야 하며, 교사들이 현장에서 즉각적으로 이용할 수 있도록 보완해야 된다.

## ② NIE 수업의 이면

대다수의 교사들이 NIE(Newspaper In Education) 수업을 진행하고 있었다. NIE는 Newspaper In Education의 약자로 수업의 장에 신문 자료를 교재로 활용하는 교육을 말한다. 즉, 신문에 수록된 다양한 기사와 자료를 교수·학습에 활용하여 학습효과를 극대화하기 위해 교사와 신문사가 서로 협력하여 조직적으로 연계하여 추진하는 프로그램을 말한다(김재휴, 2002: 8). 구성주의의 관점<sup>6)</sup>에서도 NIE 수업기법은 학습자가 직접적이고 객관적인 대상을 인지할 수 있도록 하기에, 통일교육에서의 그 가치를 인정받아 마땅하다.

그러나 통일교육과 관련해서 교사의 NIE 수업을 활용하는 배경을 추측해 본다면, 교사들이 현재 통일교육 관련 자료에 대해서 불만족하고 있다는 것을 추측할 수 있다. 현재 교육 자료가 만족스럽다면, NIE 수업을 지향해야 할 이유가 없기 때문이다. 즉 NIE 수업의 활성화는, 통일교육에서 NIE의 장점 때문만이 아니라 그것을 대체할 만한 기존의 교육 자료가 부족함에서 기인한다. ‘통일부 관련 자료를 이용하는데 수업 진행에 한계가 있는 것이 사실’이라는 H교사의 의견은, 이러한 생각의 근거가 된다.

---

6) 강인애(1997)는 구성주의 학습의 특성을 첫째, 학습자 개인의 직접적 체험학습을 강조한다. 즉, 학습자들은 똑같은 지식이나 정보를 제공한다 해도 모두 같은 형태로 받아들이지 않고 자신에게 의미 있는 것만을 선택적으로 여과해서 받아들이기 때문에 상이한 결과를 얻게 된다.

## 2) 통일교육 수업시수 부족

초등학교 교육과정 상 통일교육의 핵심 교과인 사회, 도덕과의 수업 시간으로는 통일교육을 제대로 시행하기 힘들다는 것을 확인했다. 특히, 통일교육의 가장 큰 문제는 ‘수업시수의 절대적 부족’라고 생각하는 사람이 많았다. 이에 대해, 통일교육 연구시범학교에서는 다른 수업인 재량시간을 대체해서 수업을 하고 있었다. 그러나 일반초등학교에서는 상대적으로 통일교육에 관심이 적은 교사가 담임교사가 되는 경우가 대다수이기 때문에 초등학교에서 ‘수업시수의 부족 현상’은 통일교육에 심각한 문제가 되리라는 것을 알 수 있다.

솔직히, 현장에서는 통일교육을 제대로 할 시간이 없어요. 그나마 통일시범학교에서는 ‘통일관련 1인 1반 특색사업’을 진행하고 있지만 일반초등학교에서는 이런 수업은 정말 힘들어요. 초등학교 선생님들이 나름대로 연구하고 준비해야 하는 것들이 많은데다, 수업시수가 없는 게 큰 현재 통일교육 수업의 가장 큰 문제라고 생각해요. 학교에서 하나까 어쩔 수 없이 사회/도덕 과목 외에서도 통일관련 요소를 끌어들이어서 (수업을 해야 한다.)...(B 교사).

더불어 A 교사의 “보통 재량 수업에서 실시한다.”와 같은 경우의 답변을 분석해 봐도 현재 사회, 도덕 교과 관련 수업 시수가 부족하기에 이를 대체하기 위해 재량수업에서 실시된 것이라고 해석할 수 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이, 일반초등학교에서는 재량활동은 38개의 주제<sup>7)</sup>로 시행되는데, ‘통일’은 그 중의 한 주제에 지나지 않는다.

### ① 범교과 수업의 확산

이러한 교육여건을 극복하기 위해 통일시범학교 교사들은 통일수업의

7) 범교과 학습주제로는 민주 시민 교육, 인성 교육, 환경 교육, 경제 교육, 에너지 교육, 근로정신 함양 교육, 보건 교육, 안전 교육, 성 교육, 소비자 교육, 진로 교육, 통일 교육, 한국 문화 정체성 교육, 국제 이해 교육, 해양 교육, 정보화 및 정보윤리 교육, 청렴 반부패교육, 물 보호 교육, 지속 가능 발전 교육, 양성 평등 교육, 장애인 이해교육, 인권 교육, 아전 재해 대비 교육, 저출산·고령사회 대비 교육, 여가 활용 교육, 호국 보훈 교육, 효도·경로 전통 윤리 교육, 아동·청소년 보호 교육, 다문화 교육, 문화·예술 교육, 농업·농촌 이해 교육, 지적 재산권 교육, 미디어 교육, 의사소통 토론 중심 교육, 논술 교육 등이 중시될 필요가 있다(교육인적자원부, 2007: 219).

또 다른 대안으로 범교과 수업을 진행하고 있었다. 범교과 수업은 사회, 도덕, 재량활동의 이외의 모든 교과 수업에서 실시되고 있었으며, 교사들이 선호하는 주된 수업 방식 또한 범교과 수업이라는 것을 알 수 있었다.

“범교과 수업과 관련하여 사회, 도덕 교과 이외에도 국어, 음악, 미술, 창재 등의 과목에서도 관련 수업을 합니다. 일반적인 수업 방식은, 먼저, 관련 자료(그림, 사진, 동영상 등)중심으로 이해하고, 보충 설명한 후, 학생들끼리의 토의 방식으로 진행하고 있습니다.”  
(C 교사).

이 외에도 다른 교사들의 경우에도 ‘연평도 사건에 관한 일기를 써오게 한 후 토론 수업’, ‘인터넷 웹자료 및 신문자료 활용’의 등과 같은 다양한 범교과 수업이 진행하고 있었다.

## 2. 연수와 인센티브에 대한 의견

초등학교에서 통일교육을 활성화시키기 위해서는 일차적으로 교사들의 통일교육과 관련한 전문성을 향상시켜야 한다. 초등 교사의 전문성을 향상시키는 것은 교직원연수라고 할 수 있다. 교직원연수는 교사가 교직과 관련한 일들을 이해하고 실무 능력을 함양하기 위해 실시된다. 따라서 현직 교사들은 연수를 통하여, 교직에서 업무수행에 필요한 지식과 정보, 그리고 실천에 필요한 안목과 실행 방법을 제공하기 위한 내용들을 체계적으로 얻게 된다고 할 수 있다. 그러므로 통일교육과 관련한 교사 연수도 교사들이 전문적으로 업무를 수행하는 데 체계적인 내용으로 구성되어야 한다는 것을 주지할 수 있다. 또한 의도적으로 교사들에게 특정 업무에 대한 교수 의욕과 관심을 높이기 위하여 인센티브를 실시하기도 한다. 통일교육과 관련해서도 교사가 정부에서 지정한 통일교육 연구시범학교에 재직하면 인센티브를 부여하고 있다. 그러나 교직의 전문성 향상을 위한 방안으로 실시되고 있는 통일교육 연수와 통일시범학교 교사에 대한 인센티브 제도에는 개선해야 할 점이

많은 것으로 분석되었다.

### 1) 초등 교육방법 중심의 연수 내용 개선 요구와 홍보 필요성

통일교육 연수는 그 시행 목적에 맞게, 교직에서 업무수행에 필요한 전문적인 지식과 정보, 그리고 실천 방법을 체계적으로 제시해야 한다. 그러므로 통일교육 연수 내용은 직접적으로 통일교육 현장에서 사용될 수 있는 교수법, 교수 학습자료 활용법에 대한 내용이 필수적으로 들어가야 한다는 것을 알 수 있다. 그러나 통일시범학교 교사들의 연수 내용에 대한 생각을 분석해보면, 내용이 통일에 대한 원론적이고 이론적인 부분이 많으며 초등학교 교육 현장에서 사용할 수 있는 구체적인 수업방법이 부재함을 알 수 있었다. 연수내용으로 북한에 대한 실상을 객관적으로 제시하는 것이 바람직하지 못하다는 것이 아니라 교직의 전문성과 관련한 핵심요소로의 교수법에 대한 논의 및 방법은 구체적으로 언급되지 않았다는 것이다.

실제적으로 이론적인 부분이 많았으며 초등용 수업방법적인 면은 극히 적었다. 다른 연수와 차이는 없지만 수업방법 측면이 부족하다(A 교사).

현 통일교육 연수는 통일에 대한 심도 있는 이론 학습에는 도움이 되지만 통일 교육과 관련한 내용은 다소 부족합니다(E 교사).

그 외에도 통일교육 연수 자체에 대한 홍보가 부족하다는 것 또한 주된 문제로 분석되었다. 현행 통일교육이 가장 적극적으로 이루어지고 있는 곳은 통일교육 연구시범학교라는 당연한 사실이다. 그러므로 당연히 통일시범학교 교사들은 통일교육 연수에 임할 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 인터뷰 결과, 연수에 임하지 않은 교사가 있었다.

특히 통일관련 교육연수를 받아 본적이 없습니다. 그 이유는 누구나 다 아는 내용을 가지고 눈에 보이는 결론을 강요할 것 같아서입니다(C 교사)

C 교사의 답변을 분석해보면, 통일교육에 대한 연수에 대한 내용을 지레짐작하고 있다는 것을 알고 있다. 그러므로 김 교사는 연수에 대한 정확한 정보가 없다는 것을 알 수 있으며, 통일교육 연수에 대한 홍보가 필요하다는 것을 알 수 있다. 또, 한 가지 놀라운 사실은, 이러한 C 교사의 사전 지식이 연수를 이행한 교사들과 어느 정도 일치하고 있다는 것이다.

## 2) 교육프로그램 개발·연구자 중심의 유인체제 도입 필요

일반적으로 특정 업무에 대하여 인센티브를 부여하면, 해당 업무에 대한 관심도가 증대된다. 더불어 인센티브는 개인이 당면하고 있는 근무 환경에 따라 달라지고, 그 근무 환경은 개인이 속한 사회, 문화, 제도 등의 여러 가지 요소에 의해 영향을 받는다고 할 수 있다. 본 연구자들은 인터뷰 전에, 통일 시범학교 교사들은 업무에 따른 인센티브를 부여하고 있으므로 크게 불만이 없을 것이라고 인식했다. 현재 인센티브 제도에 난점이 있다면, 통일 시범학교를 중심으로만 인센티브가 부여되어 일반초등학교 교사들이 상대적으로 관심을 덜 가지고 있을 것이라고 예상했다. 그러나 교사들의 답변을 분석해보면, 인센티브에 대한 논의는 수행도와 관련해서 심층적으로 검토되어야 한다는 것을 알 수 있다.

먼저, 통일교육 현장 전문가들의 통일교육에 대한 기본적인 신념은, ‘한국의 교사라면, 누구나 통일교육을 해야 한다’ 으로 파악되었다. 이러한 신념은 통일한국을 지향하는 국가 전체적인 차원에서 생각해 봤을 때, 매우 바람직한 것이었다. 이러한 의견에 적극적으로 공감하고 있는 교사들은 통일교육을 수행하는 데 있어서 인센티브 제도를 부가적인 요소로서 인식했었다.

통일교육은 대한민국 교사라면 누구나 적극적으로 해야 하므로 인센티브 제도를 도입할 필요가 없다고 생각합니다. 다만, 일부의 매우 적극적이고 주도적인 소수의 교사에게 약간의 혜택(수당, 청소년 단체 지도 가산점과 같은 영역의 가산점 부여 등)은 필요하다고 봅니다 (C교사).

C교사의 답변을 분석해보면, 교사들이 통일교육이 매진해야하는 주된 이유로서의 인센티브 도입은 올바르지 못하며, 통일교육은 남한사회의 모든 교사가 당연히 지향해야 한다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 ‘일부의 매우 적극적이고 주도적인 교사에게는 혜택을 줘야한다’는 의견을 통해, 통일교육에서도 교사들마다 통일교육 수업과 연구 참여에 임하는 데에는 차이가 있고, 그에 따른 인센티브의 개인차가 필요하다는 것을 알 수 있다. 더불어 근무하는 환경의 특성에 따라, 가산점이 중복되는 경우도 있었다. 예를 들어, 연평 초등학교의 경우에는 교사가 배를 타고 나가, 숙직을 하는 도서벽지의 환경이었으며, 해당 학급에 특별교육프로그램의 도입 여부, 연구직 참여 여부에 대하여 상이한 점이 많았으나, 가산점에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 이와 같은 의견에 다른 교사들의 생각도 부합하는 것을 보인다.

현재 통일교육을 지도했다고 해서 그 통일교육 지도에 대한 특별한 인센티브는 없어요. 통일시범학교에 가면, 전부 약간의 가산점을 받는 정도이고, 거기서 열정적 통일교육을 지도한다고 해서 인센티브가 더 주어지는 것은 아니에요. ‘통일교육 관련 연구부장’ 을 맡는다고는 하지만 일반초등학교에서도 ‘연구부장’ 직을 하면 똑같은 가산점을 받거든요. 특별히 통일교육에 열정적으로 수업과 연구에 임하는 사람은 가산점을 더 줘야 한다고 생각해요(B 교사).

통일교육은 차시수업이 아니라 프로젝트 형식의 수업형태로 하는 초등학생들에게 통일에 대한 인식을 심어줄 수 있습니다. 그래서 이 형태의 수업은 교사의 노력과 시간이 소요되므로 인센티브가 필요하다고 생각합니다(A 교사).

통일교육 분야도 교육과정 및 교수학습방법에 대해 많은 연구가 필요하나 현재 별다른 인센티브 제도가 없고 중요성이 강조되지 않아 외면 받아온 것이 사실임. 인센티브 제도를 도입한다면 더 많은 관심을 불러일으킬 수 있을 것이므로 긍정적으로 생각함(E 교사).

위의 교사들의 답변을 통해, 인센티브는 개인의 수행도에 따라 상이

해야 한다는 것을 알 수 있었다. 더불어 교사들은 통일교육에 대한 인센티브의 구체적인 방안으로서 교육 프로그램 개발 장학자료 개발 및 연구에 참여자를 우대하는 방법과, 가산점과 같은 인센티브보다는 교사에게 통일현장방문(판문점견학, DMZ 견학, 북한방문 등)의 우선권을 갖도록 하는 방법을 권고했다. 이러한 제언들은 교사들의 수행도와 관심도를 높이기 위하여, 제도적인 차원에서 심층적으로 검토되어야 한다.

### 3. 교육대학교 통일교육 교육과정 개설의 필요성

대부분의 교사들이 교육대학교에서 사회·도덕과 관련 교과 소단원만 언급한 정도의 수준으로 교육받은 것으로 분석되어 통일교육에 대한 교육이 부족했다고는 것을 알 수 있다. 물론, 일부 교사들 중에서 부전공을 사회교육과, 윤리교육과 관련 심화과목으로 교육을 받은 사람들이 있었다. 그러나 교육대학교의 부전공 과목은 국어교육, 영어교육, 수학교육, 사회교육, 윤리교육, 과학교육, 실과교육, 음악교육, 미술교육, 체육교육, 교육학(또는 유아교육) 등의 10개 이상의 과목으로 구성된다. 그러므로 평균적인 학교 수준에서, 통일교육에 대한 예비교사들의 전문성을 향상시킬만한 교육이 실시되지 않았음을 알 수 있다.

국사 시간 등에서 듣기는 했으나 양이나 질에 있어서 고등학교 수업과 큰 차이가 없었습니다(C 교사).

당연히 있어야 합니다. 현장에 나와서 고민하는 것 보다는 훨씬 교육적 효과가 많은 여러 가지 방법을 찾을 수 있을 겁니다(F 교사).

재학 당시에, 부전공(윤리교육과) 심화과목으로 ‘북한학’ 수업을 들었던 이 교사의 의견 또한 교육대학교 교육과정 개설의 필요성을 뒷받침했다.

선생님이 통일에 대해서 먼저 알고 그 간절함을 느끼기 전에는 그렇게 할 수가 없지요. 선생님이 먼저 배워야만 진정한 통일교육의 의미가 실현 가능한 것입니다(B 교사).



#### 4. 탈북교사 활용에 대한 긍정적인 검토

탈북교사의 통일교육 활용에 대해 대부분의 교사들은 긍정적인 반응을 보였다. 예를 들면, D 교사는 “탈북 교사를 통일 교육에 활용하는 것은 열악한 통일교육 현실에 바람직한 일이다.”라고 말하며 호의적인 반응을 보였다.

그러나 교사들은 탈북교사 활용 방법에 대해서는 다양한 생각을 하고 있는 것으로 분석되었다. G 교사는 “적극 찬성하지만, 새터민 교사와 일반 교사의 팀티칭<sup>8)</sup>으로 역할 분담이 명확해야 한다.”고 하여 그 교육적 지위를 명확히 하였고, C 교사는 “긍정적 측면과 부정적 측면이 있다.”고 하여 조심스럽게 활용할 것을 제고했다. 또한, B 교사는 “교사출신 새터민이 교육대학에서 대학생들을 대상으로 수업을 하는 것은, 교수자가 새터민이 아닌 수업보다 더 큰 효과가 있을 것이다.”라고 하여 교육대학교에서의 탈북교사 활용 가능성을 암시하였다.

### IV. 초등학교 통일교육 활성화 방안

본 연구자들은 의식조사 결과를 바탕으로 어린이 통일교육의 활성화 방안을 마련하고자 하였다. 연구자들이 제시한 초등학교 통일교육 활성화 방안은 다음과 같다.

첫째, 범교과 수업의 중요성과 관련 예시 지도안을 마련하고, IPTV에 초등교육 현장 전문가 투입할 것을 제시하였다.

둘째, 초등학교 교육방법 중심의 연수가 활성화되어야 하며, 개인 교사마다 성과에 따른 인센티브 도입이 필요하다.

셋째, 교육대학교 통일교육 교육과정과 탈북교사 수용을 통하여 어린이

8) Shaplin과 Olds(1971)에 따르면 팀티칭(Team-teaching)은 교사들과 그들이 담당하는 학생을 포함하는 수업조직 형태이며, 이 조직에서 같이 일하는 둘 이상의 교사에게 동일한 학생집단의 수업의 전부 또는 중요한 부분에 대한 책임을 부여하는 것이다(정은주, 김소리, 강너울, 2008).

통일교육 활성화가 가능하다.

## 1. 초등학교 통일교육 수업에 대한 제언

### 1) 범교과 수업의 중요성 인식

의식조사를 통해, 통일시범학교 교사들은 범교과 수업을 시행하고 있음을 알게 되었다. 범교과 수업은 상대적으로 더욱 제한된 수업 여건에 있는, 일반초등학교에서도 확대 실시될 수 있음을 알 수 있었다. 범교과 수업과 관련해서 교사와 학교의 의지만 있다면 평가와 무관하게 다양한 활동이 가능한 특별 활동이나 창의적 재량활동 시간 등의 경우에 통일교육 주제와 체계적인 교육 내용을 마련해서 훨씬 용이하게 통일교육을 효과적으로 할 수 있다(송두록, 2011). 또한 통일교육은 각 교과목의 특성에 부합할 수 있는 내용을 개발하고, 이를 교과서 개편과정에 반영하도록 해야 한다(김윤용, 2007). 그러나 일반초등학교에서 또 다시 통일교육과 관련한 범교과를 구성해야 하는 문제에 직면하기에, 이러한 어려움을 줄이기 위해 본 연구자들은 범교과를 수업이 가능한 단원을 간단히 정리하여 제시한다.

#### ① 범교과 수업 단원 제시

본 연구자들은 범교과 수업이 가능한 예로써, 초등학교 음악교육과정과 관련해서 제시하고자 한다.<sup>9)</sup> 따라서 본 연구자들은 초등학교 음악 교과서와 교육과정을 분석하고 구체적인 통일교육 수업이 가능하도록 재구성하고자 한다.

#### ㉠ 음악과 통일교육의 범교과 수업

음악과에서는 남북한의 전통적으로 전래되어 온 민족의 고유한 음악을

---

9) 교사가 교과목을 선택할 때에는 해당 교과목의 특성을 살리면서 통일교육을 실시할 수 있도록 주의해야 한다. 또한, 수업 운영과 관련해서 교사가 효율적이라고 생각하는 교과를 선택하는 것이 바람직하다. 가령, 미술 교과의 경우, 2차시 이상의 수업을 연달아 진행하는 경우가 많은 데, 통일교육 특성 상 많은 시간이 소요됨으로 효율적인 운영이 가능하기 때문이다.

가르침으로써, 역사와 문화를 공유하고 있는 같은 민족이라는 생각을 일깨워 줄 수 있고 범교과 통일교육에 활용될 수 있다. 특히, 현재 2009 개정 교육과정에서 중요시되고 있는 ‘국악교육’은 초등학교 통일교육 수업과 연계되어 구성될 수 있어 실효성이 높다고 할 수 있다.

그러므로 국악교육과 관련하여 초등학교의 음악수업의 새로운 목표를 수립해 보면, 첫째, 국악을 통한 통일교육은 초등학생들에게 남북한의 민족을 계승할 의지를 심어줄 수 있는 것이어야 한다. 둘째, 국악을 통한 통일교육은 여러 지역의 민요를 학습함으로써, 여러 지역의 음악적 차이와 같은 민족 문화를 공유한다는 점을 알아야 한다. 마지막으로 교사가 안내자의 역할을 수행하여 학생들의 참여를 통해서 수업이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

### 1) 음악과 통일교육 관련 교과내용 분석

〈표 2〉 음악과 통일교육 관련 교과내용 분석

학년	제재명	출판사	학습 목표
6	14. 풍구타령 (황해도 지역 가창 놀이요)	천재교육	가. 서도 지역 민요를 듣고 부르기로 가락을 익혀 노래 부를 수 있다. 나. 시김새인 떠는 소리에 유의하여 노래 부를 수 있다.
	17. 봉죽타령 서해안 지역	천재교육	가. 수심가조에 대하여 알 수 있다. 나. 수심가조의 노래인 ‘짜름’ 을 감상한다.
	‘짜름’ (수심가)	태림출판사 태성출판사	가. ‘짜름’ 을 듣고 수심가조의 특징을 알고 수심가조 음계 이해하기
	18. 금다래꿩 (황해도 민요)	대한교과서 천재교육 금성출판사 태림출판사 태성 도서출판	가. 전문가의 창을 듣고 시김새를 살려 수심가조의 민요를 부를 수 있다. 나. 수심가조의 민요들을 감상하고 육자배기조 민요의 시김새와 차이점을 말할 수 있다.

## 2) 음악과 통일교육 관련 교과내용 재구성

〈표 3〉 음악과 통일교육 관련 교과내용 재구성

학년	제재명	출판사	통일교육 관련 교과내용 재구성
6	풍구타령 (황해도 지역 가창 놀이요)	천재교육	가. 서도 지역 민요를 듣고 부르기로 가락을 익혀 노래 부를 수 있다. 나. 북한에서 전래되고 있는 다른 서도 지역 민요를 스스로 찾아 볼 수 있다.
	봉죽타령 (서해안 지역 민요)	천재교육	가. 가사말의 이해하고 노래를 감상함으로써 민족 고유의 정서를 느낄 수 있다. 나. 신체 표현을 하며 노래 부를 수 있다.
	‘씨름’ (수심가)	태림출판사 태성출판사	가. 노래를 따라 불러보고, 느낌을 글로 표현할 수 있다. 나. 북한말인 ‘씨름’의 의미를 알고 문화어에 대하여 찾아볼 수 있다.
	금다래꿈 (황해도 민요)	대한교과서 천재교육 금성출판사 태림출판사 태성 도서출판	가. 북한 민요인 금다래꿈을 따라 불러봄으로써 가사의 의미를 이해하고, 북한의 전래동요에 관심을 가진다. 나. 북한의 전래 민요에 관심을 가지고 즐겁게 노래할 수 있다.

## 3) 음악과 통일교육 관련 수업지도안

〈표 4〉 음악과 통일교육 관련 수업지도안 예시

학년	6학년				
단원 (차시)	금다래꿈 3/3(40분)				
본시 주제	가. 전래 민요의 시김새 배우기 나. 북한의 전래 민요 감상				
교과서	32~33	출판사	태성	교수학습 방법	제재곡 따라 부르기
학습 목표	가. 북한 민요인 금다래꿈을 따라 불러봄으로써 가사의 의미를 이해하고, 북한의 전래동요에 관심을 가진다. 나. 북한의 전래 민요에 관심을 가지고 즐겁게 노래할 수 있다.				

단계	학습요소	교수 학습 활동	시간	자료 준비 및 유의점
도입	동기유발 학습목표	◎ 북한 민요와 남한 민요를 들었을 때의 느낌을 이야기 해 본다. ◎ 학습 목표 제시	5분	북한 노래와 남한 노래를 비교하며 공통점 찾게 한다.
전개	활동 1	◎ 제재곡(금다래꿈)의 특징인 시김새를 듣기 - 제재곡(금다래꿈)의 특징 묻고 답해 본다.	5분	육자배기 조 민요처럼 굽게 떨어지 않는다.
	활동 2	◎ 제재곡 익히기(수심가 조 시김새 익히기) - 교사가 한 장단씩 부르면 따라 한다. - 시김새 부분을 집중적으로 익힌다(가사의 '꿈' 부분을 가늘게 떨면서 시김새를 표현한다).	16분	
	활동 3	◎ 북한 어린이들과 함께 부를 수 있는 전래 민요 알아보기 - 북한 전래 민요인 '씨름' 을 듣고 따라 불러 본다. - 북한 전래 민요인 '방아타령' 을 듣고 따라 불러 본다.	5분	
정리	학습정리	◎ 내용 정리 - 시김새가 특이하다. 떠는 음이 많다. - 남북한의 전래 민요의 공통점을 찾고 같은 민족임을 느낄 수 있다.	9분	

### (1) IPTV에 초등교육 전문가 투입, 활용 안내 필요성

의식 조사를 통해, IPTV의 문제점은 현장 활용성이 떨어지며, 학습 자료 수준이 학습자의 발달단계와 일치하지 못한다는 것을 파악할 수 있었다. 즉 교사가 인위적으로 학습내용을 재구성해야 하는 문제가 있었다. 더불어 교육현장에서 실질적인 IPTV는 홍보, 안내가 부족하여 제대로 활용되지 못하는 것으로 분석되었다.

이에 대해, 본 연구자들은 IPTV의 제작 과정에 초등교육 전문가가 참여할 것을 제안한다. 교사는 교육과정의 전달자이면서 교육과정의 조정자이고 이론가이다(Ross, 1994 : 51-58). 교육과정의 조정자가 자신이 교육과정을 성공적으로 조정하기 위해 직접 교수자료를 개발할 수 있다는

것이다. 즉 초등학교 수업에 운영해 본 경험이 없는 개발자의 자료보다 실제적인 경험이 풍부한 현직 교사가 만드는 것에서 기대효과가 있다.

그러므로 IPTV 학습자료 개발 시, 초등교육 전문가가 대거 투입되어야 하고, IPTV의 실제적인 활용 안내 역시 필요하다. 자료 개발 시, 투입될 초등교육 전문가들은 초등학교 통일교육에 대하여 경험이 많은 교사가 되어야 하며, 상대적으로 다른 교사들에 비해 통일교육에 관심이 높은 사람이 선택되어야 한다.

## 2. 교육대학교 통일교육 교육과정 개설

이우영(1997)은 다음과 같이 제안하며, 대학교 통일교육 필요성에 대해 역설하고 있다. 통일관련 교과목의 양적 확대가 필요하며, 통일관련 교과목 간의 유기적인 연결망을 구성할 필요가 있다. 일차적으로 교양 과목이나 유관학과의 전공과목에서 북한이나 통일을 다루는 독립된 교과목을 개설하여 통일문제에 대한 학생들의 관심을 자극하고 동시에 과목 선택의 폭을 넓혀 주는 것이 바람직하다(이우영, 1997).

### 1) 통일교육 현장 전문가의 의견 수렴

교육과정의 구성에 있어서 가장 우선하는 것이 교육목표의 설정이다(Tyler, 1969). 이러한 교육목표 추출의 자원으로 타일러(Tyler)는 학습자에 관한 지식, 현대사회에 관한 지식, 교과전문가의 견해를 듣고 이와 같은 원천으로부터 추출된 잠정적인 교육목표는 교육철학과 교육심리의 준거를 통하여 걸러져서 최종 교육목표로 선정된다고 보았다. 즉 그는 교육목표 추출의 원천으로 학습자의 필요와 흥미(특히, 교육적 필요), 현대사회의 요구, 현대사회에 대한 적응, 교과의 성격과 특징을 잘 이해하는 교과전문가의 견해 등을 들고 있다(강기수·조규판, 2007).

타일러의 교육목표 설정에 따라 교육대학교 통일교육 목표를 설정하려면, 교육대학교 학생들에 관한 지식, 통일에 대한 남한 사회의 인식, 교육 현장 전문가의 견해를 들을 필요가 있다. 더불어 철학적으로 통일교육은 학습자들에게 적극적인 평화의식을 심어 주는 교육이 되어야

하며, 심리적인 관점에서 예비교사가 학습자의 신분이 되는 독특한 상황으로, 교사로서 아동의 발달 단계에 따른 교육 방법과 동시에 학습자로서 통일교육을 받는 이중적인 구조로 접근하여야 할 것이다.

본 연구자들은 통일교육 목표의 추출자원으로서 현장 전문가들의 의견을 분석하여 교육대학교 통일교육 목표 고려내용을 제시하려고 한다. 통일교육 전문가들의 의견을 종합한 결과, 교육대학교 통일교육의 필요성을 전제로 목표, 내용, 방법에 대한 의견을 다음과 같이 정리할 수 있었다.

첫째, 교육대학교 학생들이 통일의 의미를 인식하고, 이를 바탕으로 통일의 주역이 될 어린이들에게 바람직한 통일관을 심어줄 수 있는 능력을 기르는 것을 목표로 실시되어야 한다.

둘째, 교육대학교 통일교육 내용은 분단의 역사와 현재 남북한의 실정과 한 나라·한 민족임을 인식시켜주는 내용, 통일에 대해 앞으로 교사로서 나아가갈 방향 등을 토대로 제시되어야 한다.

셋째, 교육대학교 통일교육 방법과 관련해서, 다양한 자료를 바탕으로 한 학생의 눈높이에 맞게 가르칠 수 있는 교사를 양성하는 교육이 되어야 한다.

## 2) 교육이념과 목적에 맞는 통일교육 목표 설정

Print(1993)에 따르면, 상수준의 교육이념에서 하수준의 교육목표에 이르기까지 교육이념, 교육목적, 교육목표는 상호 간에 시간적 관계나 위계적 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 교육이념은 교육목적의 설정 근거이며, 교육목적은 교육목표를 통해 현실화되고 교육목표는 수업을 통해 구현된다(Print, 1993).

통일교육의 목표도 다른 교과와 마찬가지로 교육이념과 교육목적에 바탕을 두고 있어야 한다. 그런 의미에서 통일교육 목표는 통일교육을 지도할 예비교사들에게 자유민주주의와 민족공동체 의식을 바탕으로, 북한 사회를 객관적으로 이해하고 통일에 대한 합리적 인식을 함양하여 평화적인 방법으로 통일을 실현하고자 하는 의식과 태도를 기르도록 해야 한다.

〈표 5〉 교육이념과 교육목적에 맞는 교육대학교 통일교육 목표 개설

장기적 추상적 포괄적	국가수준-교육이념 : 추구하는 인간상 : 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다. <sup>10)</sup>
↓	학교수준-교육목적 : 대한민국과 교육대학교 교육이념에 입각하여 국가와 인류사회의 발전에 기여할 수 있는 자질을 함양하고 사표로서의 지도적 인격을 도야 함으로써 유능하고 사명감 있는 초등교원 양성을 목적으로 한다. <sup>11)</sup>
단기적 구체적 세부적	학교수준-교육목표 : 통일에 관하여 흥미와 호기심을 가지고, 통일 기초지식을 확립하며, 학생들에게 올바른 통일관을 심어줄 수 있는 교사를 양성한다.  학교수준-행동목표 : 해당학과 관련 통일교육 프로그램 개발할 수 있다. (예 : 교육학과-새터민 아동심리교육 프로그램 개발, 윤리과-평화교육에 기반한 통일에 대한 철학적 연구, 각 해당학과의 특성을 접목하여 활용한 범교과, 통합교과 수업 모형 설계)

### 3) 현장 전문가의 의견과 교육이념·목적을 수렴한 중점 과제 및 지원체제 제시

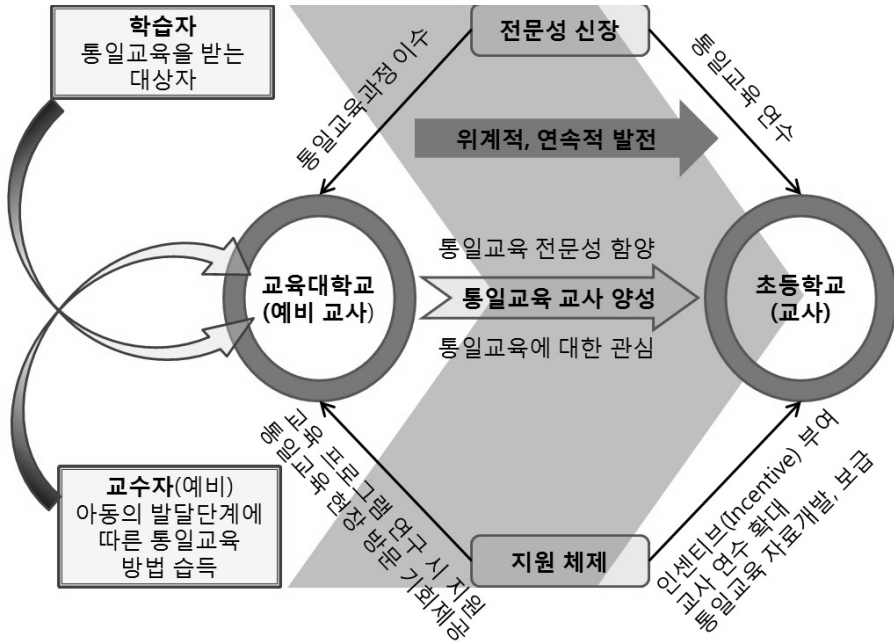
<그림 1>은 통일교육에 관심이 있고 전문성이 있는 교사를 양성하기 위해, 교육대학교의 교육과정이 어떤 연관성을 가지는지 설명해주는 그림이다. 예비 초등 교사는 통일교육을 받아야 할 대상자로서, 통일을 어떻게 교육할 것인가를 습득해야 하는 예비 교수자로서 교육대학교의 교육과정에 따른 통일교육을 받아야 한다. 또한, 통일교육 전문성 함양과 관심을 제고하기 위한 이러한 일련의 과정과 통일교육 연수는 위계적이며 연속적인 관계를 가져야 한다.

이를 위해서 교육대학교 통일교육 이념과 목적을 뒷받침하는 여러 중점 과제가 제시되어야 하며, 통일교육에 이바지하는 예비교사와 현직 교사를 위한 정책적 지원이 필요하다고 할 수 있다.

10) 대한민국 교육기본법 제2조. 법률. 제8915호 일부개정 2008. 03. 21

11) 부산교육대학교 교육목적 참고





〈그림 1〉 통일교육 지원체제 시스템과 교사 전문성 향상의 연계

먼저, 교육대학교 통일교육 이념과 교육목적을 뒷받침하는 중점과제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 통일과 관련한 교육과정 및 교과용 도서의 내용 분석이 필요하다.

둘째, 북한에 대한 객관적이며 올바른 이해가 제고되어야 한다.

셋째, 통일교육은 평화교육에 기반을 두고 실시되어야 한다.

넷째, 통일교육은 민족의 동질성을 이해하는 바탕에서 실시되어야 한다.

또한, 통일교육에 대한 정책적 지원은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 예비교사가 통일교육과 관련해 교육 프로그램을 연구 시, 연구가 충분히 진행될 수 있도록 지원해주어야 한다.

둘째, 예비교사가 통일교육 현장을 방문할 수 있도록 지원해 주어야 한다.

셋째, 통일교육에 대한 자료를 연구, 개발하고 그를 보급해야 한다.

### 3. 탈북교사의 적극적 활용

본 연구자들은 초등학교 통일교육 활성화를 위해 탈북교사를 교육

계에서 전반적으로 이용할 수 있도록 활용 방안을 제시하고자 한다. 탈북교사의 수용은 이미 통일시범학교나 여러 통일교육 단체에서 탈북교사의 이벤트식 강의로 이루어지고 있다. 하지만 현행 통일교육의 여러 난제들의 해결책의 한 방편으로 보다 적극적인 수용이 이루어질 필요성이 있다.

탈북교사의 적극적 수용의 필요성에 대한 검토는 이미 진행되어 왔다.<sup>12)</sup> 조희제(2011)에 따르면, 남북한 교육을 경험한 탈북교사를 학교 현장에 활용한다면 학생들에게 통일역량을 배양하는데 도움이 될 것이라고 했다. 또한, 학교현장에서 통일교육의 가장 효과가 큰 통일교육 프로그램 중 하나가 탈북교사들의 특강이다. 따라서 탈북교사들에게 교사 자격증을 부여하여 잘 활용하면 교사로서 뿐만 아니라 통일교육 강사로서 그리고 남북한 교육의 차이를 좁히는 역할도 할 수 있을 것이다. 이들에게 남한사회에서 교사자격증을 획득하여 정규교사로서 역할을 할 때, 민족동질성 회복과 공동체 형성뿐만 아니라 통일 이후를 대비하는데도 큰 역할을 할 것이라 기대된다. 아울러 남북한 교사들이 함께 근무함으로써 통일 후의 교육제도 등에 대한 연구와 준비도 할 수 있을 것이라고 하여 탈북교사 활용의 중요성을 언급하였다.

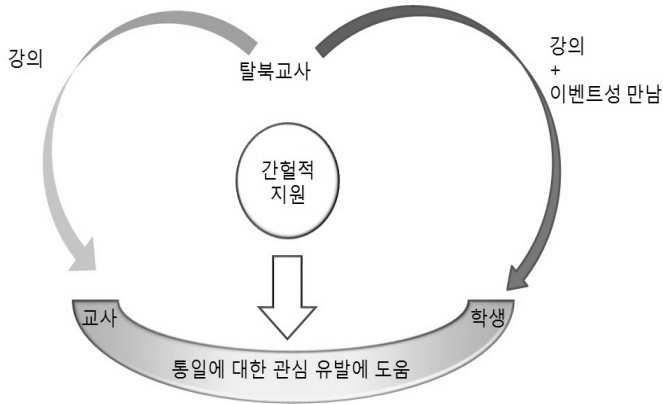
통일 교육은 현장성이 중요하기에 새터민을 보조교사로 활용을 한다면 아주 도움이 많이 될 것 같음(A 교사).

우리학교는 시범학교이라 많이 시도를 해보았는데 교육적으로 아주 긍정적인 효과가 있는 걸로 평가 되어 있어 이 방안을 적극 추천 합니다(F 교사).

통일시범학교 교사들의 적극적인 탈북교사의 활용에 기대하는 의견이 지배적이었듯이, 탈북교사의 수용은 정책적 차원에서도, 교사의 통일

12) 탈북교사 강연은 북한의 실상에 대한 이해와 함께 학생들의 통일의를 일깨웠으며, 강연 후에 마련된 학생과의 대화와 자유토론은 통일에 대한 관심과 이해를 높였다. 이어서 통일교육 교사포럼은 학교통일교육에 대한 방향제시와 함께 교사들의 관심과 열의를 높였다(양창호, 2011. 경남도민일보). 이러한 최근 기사를 통해 탈북교사들의 교육적 효용성이 실제 통일교육에서 검증되었다는 것을 알 수 있다.

교육 효과의 측면에서도 필요하다. 보다 상위 수준의 단계로 탈북교사 수용의 폭을 늘리는 것은 다음과 같은 효과가 있을 것으로 기대된다.



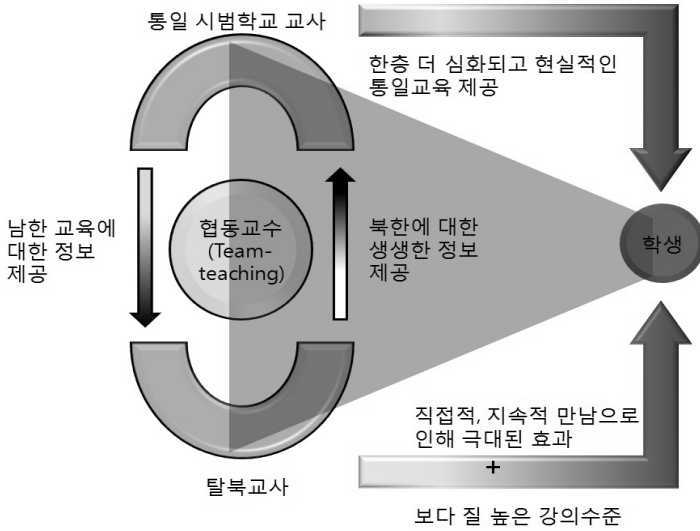
〈그림 2〉 탈북교사 수용 1단계

첫째, 학생들의 동기유발 측면에서 효과가 있을 것으로 기대된다. 1단계에서는 탈북교사의 간헐적 지원 아래 통일교육에 대한 학생들의 관심 유도에만 도움이 되었지만, 2단계에서는 통일시범학교 교사로부터의 피드백을 통해 교사로서의 전문성을 높이고, 탈북교사가 직접적이고 지속적으로 1단계보다 질 높은 교육을 할 수 있다.

둘째, “통일 교육은 현장성이 중요하기에 새터민을 보조교사로 활용한다면 아주 도움이 많이 될 것이다.”라는 A 교사의 의견처럼, 통일 교육은 현장성이 중요하다. 특히 초등학생은 직접적인 체험활동을 통해 세계관을 확립하기 때문에 탈북교사의 현장 활용은 교육적 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 학습자인 학생뿐만 아니라 교사에게도 교육적 효과를 기대할 수 있다. 인터뷰 자료 중 몇몇 전문가들은, “탈북강사가 오셔서 교사들을 대상으로 강연을 하시는데, 1시간 동안 폭 빠져서 들었다. 너무 효과가 좋았다.”(B 교사), “실제로 교사출신 새터민을 만나 이야기를 해보니 북한과 우리의 교육적 차이를 이해하고 알아가는 데 많은 도움이 되었다.”(E 교사) 라고 답변하여 교육적 효과를 짐작할 수 있었다. 또한, (<수용

2단계 그림>을 참조.) 통일시범학교 교사와 탈북교사의 팀티칭(Team-Teaching)이 이루어진다면, 탈북교사는 통일시범학교 교사에게 북한에 대한 생생한 정보를 전해줄 수 있다.



<그림 3> 탈북교사 수용 2단계

이에 따라, 본 연구자들은 탈북교사의 적극적 활용에 대해 다음과 같은 방안을 제시한다.<sup>13)</sup>

첫째, 탈북교사의 적극적 활용은 수용 2단계를 거쳐 조심스럽게 이루어져야 한다.

둘째, 교육대학교 교육과정 교수자로서 탈북 교사를 수용할 것을 제안한다.

## V. 결론 및 제언

통일이 언제, 어떤 방식으로 이루어지든 우리는 통일을 대비해야 한다는 사실은 변하지 않는다. 그러한 의미에서 시민들의 의식을 개선하기

13) 탈북교사의 자격문제를 검토하여 활용할 수 있는 방안과 통일대비를 위한 교사 양성에 정책적인 검토가 있도록 해야 한다고 했다(조휘제, 2007)

위한 필연적인 수단은 감히 교육에 있다고 확신할 수 있다. 초등교육은 이러한 통일교육의 첫 번째 관문으로서, 어린이들의 의식 확립에 대한 영향력이 지대하다. 하지만, 초등학교 통일교육은 다른 교과 수업에 대한 연구와 비교해 보았을 때, 상대적으로 정체된 면모를 보이고 있다.

본 연구자들은 정체된 통일교육의 원인이 교사의 동기와 전문성이라는 두 가지 요소와 관련이 있다고 생각하여, 질적 연구의 방법을 통해 통일교육 활성화 방안을 마련하기 위한 연구를 진행하였다. 구체적인 내용으로 범교과 수업의 확산과 방안, IPTV에 초등교육 현장 전문가 투입, 교수방법 중심의 연수 활성화와 성과에 따른 인센티브 도입, 교육대학교 통일교육 교육과정과 탈북교사 수용의 필요성에 대한 것이었다.

앞으로 초등학교 통일교육 활성화를 위하여 다음과 같은 제도 도입 및 후속 연구가 필요하다고 제안한다.

첫째, 통일교육 활성화를 위해 범교과 수업의 중요성을 인식하고, 각 교과마다 범교과 수업을 활성화할 수 있도록 통일교육과 관련된 주제 분석이 필요하다.

둘째, 교육대학교 통일교육 교육과정 개설에 선행되어야 할 요소로서, 학습자와 현대 사회에 관한 지식을 확보하는 일이다. 통일교육에 대한 예비교사들의 인식 조사와, 북한과 통일에 대한 남한 사회의 인식조사에 대한 심층적인 연구가 필요하다.

셋째, 통일교육 현장 전문가들은 교사 수행도와 관련해 적절한 유도 체제가 필요하다고 제안하고 있다. 이와 관련하여, 통일교육에 대한 관심의 증진과 통일교육 이행자의 격려를 위해 인센티브 부여의 차원에서 통일 교육 연구 교사에 대한 적절한 평가 제도가 도입되어야 한다.

넷째, 어린이 통일교육 활성화를 위해, 어린이들의 흥미유발과 통일교육의 현장성과 객관성을 확보하는 것은 매우 중요한 일이다. 이를 위해, 현재 특강 강사의 수준으로 밖에 활용되지 못하는 제한적이 있는 탈북교사의 수용을 좀 더 넓은 범위로 확장시킬 필요가 있다. 따라서 현재보다 더 적극적으로 탈북교사를 활용하기 위한 체계적인 연구가 필요하다.

통일교육에 관심 있는 교사들이 그다지 많지 않기 때문에, 생각보다 '교육'다운 교육이 이루어지지 않고 있다. 교육계에 널리 퍼져 있는

‘교육의 질은 교사의 질을 뛰어넘지 못한다.’는 말은 교사 역시 교사를 양성하는 교육의 수준을 뛰어넘지 못한다는 것을 함의한다. 예비교사들도 ‘통일교육’에 대해서 물어보면 왜 통일을 해야 하는가를 의심하는 경우가 많다. 그러나 어린이 통일교육은, 우리 민족의 미래를 표상하는 청사진이 되어야 한다. 그러므로 ‘통일’에 대한 첫걸음은, 어린이 통일교육에 대한 교육계의 관심과 열정에 달려있다고 할 수 있으며, ‘통일’의 완성 역시 교육에 있다고 하겠다.

## 【참고문헌】

- 교육과학기술부(2009). 초·중등학교 교육과정 총론. 사회복지법인 흥애원
- 교육인적자원부(2008). 2007년 개정 초등학교 교육과정 해설 I :총론, 재량 활동
- 장기수·조규관(2007). 교육학원론. 서울 : 양서원
- 김윤용(2007). 초등학교 통일교육의 학습 지도 방법에 관한 연구. 진주 교육대학교 교육대학원 석사학위논문
- 김재휴(2002). NIE학습이 사회과 학업성취도에 미치는 영향. 부산대학교 교육대학원, 석사학위논문
- 김효영(2007). 초등사회과 지도개념의 교수학적 변환에 관한 연구. 부산 교육대학교 교육대학원 석사학위논문
- 박상준(2011). 사회과 교육의 이론의 실제. 서울 : 교육과학사
- 박찬석(1999). 학교 통일교육의 교육과정 실태와 활성화 방안. 교육과정 평가연구, 2(1). pp.11-23
- 송두록(2011). 교과과정 이외의 통일교육 현황과 과제. 통일미래를 준비하는 통일교육 발전 심포지엄 자료집. 제 2주제 : 학교통일교육 현황과 활성화 과제
- 양창호(2011). 통영 옥지중·원량초, 탈북교사와 함께하는 통일이야기. 경남도민일보 <http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=350106>. (2011년 6월 7일)
- 연평 초·중·고등학교 연구학교 계획서(2011)
- 이미경(2010). 미래지향적 학교통일교육의 구현. 주제가 있는 통일문제 강좌 26. 통일부 통일교육원
- 이우영(1997). 대학 통일교육의 현황과 문제점. 통일연구, 1(2)
- 이원희 외(2010). 교육과정. 서울 : 교육과학사
- 장은숙(2006). 초등학교의 통일교육 학습모형에 관한 연구. 대진대학교 통일대학원 석사학위 논문
- 정은주, 김소리, 강너울(2008). 반일반 교사와 함께하는 에듀케어반의 팀 티칭 교육프로그램의 운영. 아동연구, 14
- 조희제(2007). 통일대비 학교통일교육 활성화 방안연구. 북한학연구, 3(1)
- 조희제(2011). 통일 교육이론과 실제 방법론. 서울 : 선인 도서출판
- 차우규(2011). 교과과정의 통일교육 현황과 과제. 통일 미래를 준비하는

통일교육 발전 심포지엄 자료집, 제2주제 : 학교통일교육 현황과  
활성화 과제

최경희(2009). 통일교육의 평화교육적 실천 방안에 관한 연구. 춘천교육  
대학교 교육대학원 석사학위논문

최문성(2007). 초등학교 통일교육의 학습 지도 방안에 관한 연구. 진주  
교육대학교 교육대학원 석사학위논문

추병완(2011). 다문화 사회에서 학교 통일교육의 새 활로. 교육과정 평가  
연구, 14(1)

강원지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2009.9.19)

광주지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2010.10.29)

경북지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2009.7.22)

대구지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2010.10.1)

대전지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2010.6.25)

인천지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2010.12.3)

전북지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2010.3.26)

제주지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2009.6.22)

충남지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2009.11.26)

충북지역 학교통일교육발전워크숍 자료집(2009.11.5)

신계휴 외 7인(2011). 초등학교 음악6 지도서, 서울 : 천재교육

양종모 외 7인(2011). 음악6 지도서, 서울 : 금성출판사

장기범 외 4인(2011). 음악6 교사용 지도서, 서울 : 대한교과서

조효임 외 7인(2011). 음악6 지도서, 서울 : 태림출판사

주대창 외 5인(2011). 음악6 지도서, 서울 : 도서출판 태성

Banks, J. A. (1999). *Teaching Strategies for the Social Studies :  
Inquiry, Valuing and Decision-Making*. NY: Longman

Print, M. (1993). *Curriculum Development and Design*. Sydney :  
Allen & Unwin Pty Ltd.

Ross, E. W. (2001). Teacher as Curriculum Theorizer. in E. W. Ross(ed).  
*Reflective Practice in Social Studies*. NCSS, Bulletin No.88

Tyler, R. W. (1969). *Basic Principles of Curriculum and Instruction*.  
University of Chicago Press



## 【인터뷰 질문지】

안녕하십니까? 저희는 부산교육대학교 교육학과 2학년에 재학 중인 박경태, 장호돈입니다. 저희는 「통일시대를 대비한 어린이 통일교육 프로그램과 유인체제 개선 방안」에 쓸 연구 자료를 수집을 위해 이번 인터뷰를 진행하고 있습니다. 질문지는 총 대문항 4개, 소문항 10개로 이루어져 있습니다. 선생님들께서 이 문항들에 대하여 직접 하고 계신 많은 활동들을 바탕으로 실제적이며 구체적인 답변을 해 주신다면 감사하겠습니다.

응해주신 답변은 저희가 논문을 진행하는데 있어 크나큰 도움이 될 것입니다. 본 질문지에 관해 하신 답변과 개인정보 사항은 연구 이외의 다른 의도로 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 지적사항이나 의문사항이 있으시다면 아래의 연락처를 통해 주십시오.

이메일 주소 : ○○○

### 〈 개인 정보 〉

이름		나이	
성별		출신교대명	
근무 학교		근무 경력	

\* 만약, 선생님께서 통일교육시범학교에 근무하신다면, 근무학교에 ○○초등학교(통일교육시범학교)라고 기입해주시기 바랍니다.

### 1. 현행 통일교육 수업

- 1) 평소 통일관련 수업을 하실 때 어떤 수업방식으로 그리고 어떤 교재와 교구를 활용하여 수업을 진행하셨습니까?
- 2) 사회/도덕 이외의 교과에서 범교과적으로 수업을 하신 일이 있습니까?
- 3) 창의적 재량활동, 창의적 체험활동 수업에서 통일교육 관련 수업을 하신 적이 있으십니까?
  - 3-1) 있으시다면, 구체적인 수업방식은 무엇입니까?
  - 3-2) 없으시다면, 통일교육을 실시하지 않은 이유는 무엇입니까?

## 2. 외적 지원 측면

- 1) 통일교육 관련 연수를 받아보신 적이 있습니까?
  - 1-1) 통일 교육연수를 받아 보셨다면, 통일관련 연수의 질과 양이 타 교사 연수와 비교했을 때, 차이점이 있다면 무엇이였습니까?
  - 1-2) 통일 교육연수를 받아보신 적이 없다면, 그 이유는 무엇입니까?
- 2) 통일교육 지도 교사를 위한 인센티브 제도에 대한 의견은 어떠하십니까?

## 3. 통일 교육과 관련한 전문지식

- 1) 교육대학 재학 당시, 통일교육에 관한 수업을 들으신 적이 있습니까?
- 2) 교육대학에서 통일교육이 실시되어야 한다고 생각하십니까?
  - 2-1) 실시되어야 한다면, 어떠한 목표를 바탕으로 실시되어야 한다고 생각하십니까?
  - 2-2) 어떠한 내용을 바탕으로 실시되어야 한다고 생각하십니까?
  - 2-3) 어떠한 방법을 바탕으로 실시되어야 한다고 생각하십니까?
- 3) 통일 교육원, 아이스크림에서 운영 중인 IPTV에 대해서 알고 계십니까?
  - 3-1) 알고 계시다면, IPTV를 무슨 과목에서 어떤 목적으로 사용해보셨습니까?
  - 3-2) IPTV를 사용해보셨다면, 그 효과와 한계는 무엇입니까?

## 4. 기 타

- 1) 교사의 입장에서 통일교육을 발전시키려면 가장 먼저 개선해야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?
- 2) 교사출신 새터민을 통일교육에 활용하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

장 려

# 통일 이후의 영토문제와 남북협력을 위한 방안 검토

## 독일 오데르-나이세 국경선의 사례에 비추어

서울대학교 고용준

### 《 목 차 》

#### 【요약문】

#### 【본 문】

- I. 들어가며 : 영토문제의 현실과 의의
- II. 독일 오데르-나이세 국경선의 사례
- III. 영토문제에 대한 남·북한의 인식
- IV. 통일한국의 국경과 바람직한 남북협력방안

#### 【참고문헌】



〈요약문〉

## 통일 이후의 영토문제와 남북협력을 위한 방안 검토

### - 독일 오데르-나이세 국경선의 사례에 비추어 -

- 지난 2006년 8월 15일 제61주년 광복절 경축사에서 故 노무현 대통령은 일본의 진술한 과거사 반성을 촉구하며, 본반아야 할 대상으로 독일이 오데르-나이세 선(Oder-Neisse Grenze)을 인정한 사례를 들었다 -

19세기 이래 동북아시아의 왜곡된 근대 수용을 상징하는 대표적인 사건이 바로 곳곳에서 벌어지고 있는 영토분쟁이다. 우리나라는 최근 일본의 독도영유권 도발로 국가적인 흥역을 치른 바 있으며, 현재로는 잠잠한 간도문제 역시 어느 때나 다시 불거져 나올 수 있는 휴화산으로 잠복해 있다. 통일이 언제 어떤 식으로 이루어지든지 간에, 우리는 독도분쟁과 간도문제로 대표되는 통일 이후의 영토문제에 대비하여야 한다.

그러한 의미에서 독일 오데르-나이세 국경문제의 사례는 우리에게 적잖은 함의를 준다. 제2차 세계대전 패전의 결과 독일은 미·영·불·소 4국 연합군에 의해 분할 점령되었으며, 미·영·불 3국의 점령지역은 독일연방 공화국(이하 서독)으로, 소련군의 점령지역은 독일민주공화국(이하 동독)으로 분단되었다. 이와 함께 舊프로이센왕국 시절 이래로 독일의 영토였던 東프로이센(Ost-Preussen)과 포메른(Pommern)·슐레지엔(Schlesien) 일대의 동부 지역이 전쟁 피해국인 폴란드에 대부분 병합되었던 바, 전후 독일의 새로운 동부국경으로 기능하게 된 선이 바로 오데르-나이세 선이었다. 소련의 후견 아래 수립된 동독 정부는 이 선을 국경으로 공인 하였으나, 서독 정부는 이후 20여 년 동안 독일·폴란드 국경은 새로운 평화회담을 통해 획정하여야 한다는 방침을 고수하였다. 그러나 1970년 폴란드와의 국교정상화가 성사되고 나서, 서독 역시 오데르-나이세 선을 통일독일의 국경선으로 인정하는 전향적인 태도를 취하였으며,

이러한 기조는 독일 통일 시까지 유지되어 독일이 미·영·불·소 4대 승전국과 폴란드를 위시한 주변 피해국들의 견제와 위기감을 극복하고 성공적으로 통일을 달성하는데 크게 기여하였다.

오데르-나이세 국경문제는 독일과 폴란드 간의 단순한 국경다툼이 아니라, 수백 년에 이르는 양 민족의 갈등이 응축된 역사문제이자 유럽 국제정치질서를 뒤흔들 정도로 파급력이 큰 정치문제였다. 폴란드는 18세기 말의 망국(亡國)의 아픔과 제2차 세계대전 시 점령치하에서 겪었던 고난으로 인해 독일의 팽창을 항시 경계할 수밖에 없었으며, 독일 역시 오데르-나이세 이동의 동포들을 강제로 추방한 폴란드에 악감정을 가지고 있었다. 한편 1980년대 후반 동유럽의 사회주의 체제가 붕괴되고 독일의 통일이 임박했을 때, 영·불·소 등의 주요 관계국들은 통일독일이 소련의 후퇴 이후 무주공산(無主空山)이 될 중유럽의 패자로 군림하여 종전 이후의 세력균형(balance of power)을 깨뜨릴까 우려하였고, 이를 알아보기 위한 시금석(試金石)으로 오데르-나이세 국경문제를 바라보고 있었다. 결국 독일은 냉혹한 국제정치의 현실을 통찰하여 오데르-나이세 국경선을 최종 수용함으로써 주변국들의 우려를 불식시키고 통일을 달성할 수 있었다.

우리가 현금 처해 있는 영토문제도 오데르-나이세 국경문제와 같은 역사성과 정치성을 띠고 있다. 독도분쟁은 개항 이후 일본에 의한 침탈의 잔재이며 이제는 한·일 대립의 상징처럼 되어버렸다. 간도문제 역시 고조선·고구려·발해의 역사를 자국의 것으로 편입코자 하는 중국의 동북공정(東北工程)과 맞물리면서 그 역사성을 더해가고 있으며, 다민족 국가인 중국의 특성상 결코 포기할 수 없는 정치적 상징성을 지니게 되었다.

다음으로 영토문제에 관한 남·북한의 입장을 살펴보면, 쌍방은 독도에 대하여 공히 강력한 주권의지를 천명하여 왔다. 다만 북한은 독도에 대한 야욕을 버리지 못하는 일본을 비난하면서 동시에 우리 정부와 미국까지 폄훼(貶毀)하여 한·미·일 3국 공조체제를 약화시키고 우리 정부와 국민을 이간하고자 하는 저의를 보이고 있다. 간도에 대하여서 북한은, 당초 항일전쟁과 국공내전(國共內戰)에서의 공을 내세워 이를 할양받하고자 하였으나, 1962년 조·중 변계조약(朝中邊界條約)의 체결

이후 간도문제에 대해 침묵하고 있다. 우리 정부 역시 1909년 간도협약의 무효성을 주장하며 이 지역에 대한 연고권을 부인하지 않고 있으나, 향후 역사적·법리적인 검증이 필요하다고만 이야기하며 간도영유권에 대한 직접 언급은 회피하고 있다.

오데르-나이세 선의 사례와 영토문제에 대한 남·북한의 태도 그리고 동북아시아의 국제정치상황을 종합하여 볼 때, 우리는 독도의 실효지배는 유지하되 간도의 영유권은 포기하겠다는 의사를 명시적으로 밝힘으로써 한반도 통일에 유리한 국제적 분위기를 조성할 필요가 있다. 그러나 이는 간도에 대한 모든 권리를 포기하는 것이 아니며, 오히려 경제적·문화적으로 이 지역의 통합을 촉진하고 중국의 역사왜곡을 막기 위한 현실적인 대안이라 할 것이다.

이러한 과정에서 효과적인 남북협력을 위해서는, 북한의 속뜻을 살피면서 ‘先학술교류 後당국협조’의 수순으로, 양측이 공통으로 주장하는 독도의 주권수호를 위해 조사·홍보 부문에서 협력하고, 간도문제에 대한 입장을 확고히 정립하여 함께 경제적·문화적 차원의 대안을 마련하는 것이 요구된다.

## I. 들어가며 : 영토문제의 현실과 의의

지난 8월 초 일본 자유민주당(自由民主黨) 소속 국회의원 3인이 울릉도에 입도를 시도하자 우리 정부가 그들의 입국을 거부하면서, 독도를 둘러싼 한·일 간의 분쟁이 다시 수면 위로 떠오르게 되었다. 이후로도 일본은 방위백서에 ‘다케시마(竹島)는 일본 고유의 영토’라는 종래의 주장을 명기하여 우리나라를 자극하였으며, 9월 초에는 역사·영토문제에 강경한 입장인 것으로 알려진 노다 요시히코(野田佳彦) 내각이 발족되면서 양국의 분쟁은 또 다른 난관에 부딪치게 되었다. 한편, 지난 2009년에는 청·일 간의 간도협약 체결 100주년을 맞아 국회에 ‘간도협약의 원천적 무효 확인에 관한 결의안’이 제출되는 등 각계에서 간도협약의 무효성이 논급되었으며, 심지어는 중국 측에 즉각적인 반환을 요구하자는 여론이 일기도 하였다. 간도영유권 문제는 한·중 간 외교적인 갈등으로까지 비화되지는 않아 왔으나, 향후 통일한국의 성립과정에서 새로운 영토분쟁을 촉발시킬 소지가 다분하다.

19세기 후반 서세동점(西勢東漸)의 국제정치적 상황에서 구미의 근대를 왜곡된 형태로 받아들여지게 된 동아시아 지역은, 본격적인 탈근대의 시대인 21세기에 들어와서도 그 충격에서 벗어나지 못하고 있다. 중국과 일본 간의 다오위다오(釣魚島)/센카쿠열도(尖閣列島) 분쟁, 러시아와 일본 간의 이른바 ‘북방4도’ 분쟁, 중국과 동남아시아 제국 간의 남사-서사군도(南沙西沙群島) 분쟁 등 동아시아의 평화와 협력을 저해하고 있는 각지의 영토분쟁들은, 실로 중화제국의 몰락과 조선의 식민지화 그리고 만주사변 이후 15년간의 대전(大戰) 등으로 점철된, 동아시아의 일그러진 국제정치적 근대가 낳은 산물이라 할 것이다.

특히나 우리 민족은, 19세기적 봉건왕조체제를 고수하고 있는 북한과 북잡다단한 21세기적 신세계질서의 한복판에 서 있는 남한이, 20세기적 갈등의 결과로 분단되어 대립하는 삼중의 어려움에 처해 있다. 영토 문제에 있어서도 일본이 독도에 대한 영유권을 계속 주장하고 있으며, 지금은 비록 잠잠하나 남북 간의 통일 논의가 본격화될 경우 필연적



으로 대두할 수밖에 없는 한반도의 북방경계문제, 즉 간도의 영유권 분쟁 가능성이 엄연히 상존한다. 영토문제는 국가 간의 무력충돌까지 야기할 정도로 민감하고 지난(至難)한 과제인 만큼, 우리 정부로서도 언제 찾아올지 모르는 통일한국의 수립에 대비하여 북방국경의 확정 문제와 독도의 주권수호에 대해 명확한 입장을 정해놓고 북측과의 협력 가능성을 모색하여야 한다.

본고에서는 이러한 문제의식 하에 독도와 간도로 대변되는 통일한국의 영토문제에 대한 대안을 시론적(試論的)으로 제시해보고, 통일에 유리한 국제여론을 조성하기 위해 남북 간에 어떠한 방식으로 협력이 이루어져야 할지를 고찰해보고자 한다. 특히 제2차 세계대전 개전의 책임을 지고 분단되었다가 통일을 이루면서 전전(戰前)의 구토(舊土)를 포기하였던 독일의 사례는 우리에게 매우 중요한 함의를 주고 있는 바, 현재의 독일·폴란드 국경인 오데르-나이세 선이 확정·정착된 경위를 추적한 뒤, 그 교훈에 비추어 통일한국의 영토문제는 어떻게 해결되어야 바람직 할는지 살펴볼 것이다.

## II. 독일 오데르-나이세 국경선의 사례

### 1. 오데르-나이세 국경선의 정착과정

#### 1) 동·서독의 분단과 오데르-나이세 선 확정<sup>1)</sup>

1939년 9월 나치독일의 전면적인 침략과 독·소 분할점령으로 망명길에 오른 폴란드 정부는, 전쟁이 끝난 뒤 구적(仇敵) 독일의 국력을 약화시켜 안보상 불안요소를 제거할 목적으로 독일·폴란드 국경의 서진을 요구하였다. 그 구체적인 안으로 폴란드 망명정부의 시코르스키(Władysław Sikorski) 수상은 1942년 12월 下슐레지엔에서 발원하여 브란덴부르크(Brandenburg) 일대를 관통하는 나이세 강과 上슐레지엔에서 발원하여 나이세 강과 합류, 포메른 지역의 스테틴(Stettin)에서

1) 서병환, “Oder-Neisse 국경선,” 『국제법학회논총』, 제21권 (1976), 94~105쪽

발트 해로 흘러가는 오데르 강을 잇는, 이른바 ‘오데르-나이세 선’을 전후 독일·폴란드 간의 국경으로 제시하였다. 이에 따라 1943년 3월의 워싱턴 회담에서 미·영·소 3국 사이에 폴란드의 東프로이센 병합과 해당 지역의 독일계 주민 강제이주에 관한 합의가 이루어졌다.



〈도면 1〉 오데르-나이세 선 획정 이후 폴란드와 소련에 편입된 舊독일영토. 東프로이센 북부의 쾨니히스베르크(Königsberg) 일대가 소련령이 된 것을 제외하면 대부분 폴란드에 합병되었다.

<http://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%8C%8C%EC%9D%BC:Oder-neisse.gif>

나치독일의 패색이 짙어지면서 1945년 초 소련이 폴란드와 동독 일대를 점령하자, 오데르-나이세 선 이동(以東)의 폴란드 편입이 개시되어 해당지역에 거주하고 있던 독일계 주민이 소개되었고 그 재산도 강제로 수용되었다. 소련군의 급속한 행보로 오데르-나이세 선 이동이 이미 폴란드의 관할 하에 놓이게 되자, 테헤란 회담과 얄타 회담에서 유보적인 입장을 취하였던 미국과 영국은 1945년 7월 포츠담 정상회담에서 ‘독일과 폴란드 사이의 최종 국경은 이후의 대독평화회담 시에 확정’하기로 하는 단서조항과 함께 해당지역의 폴란드 관할권을 승인하였다. 이후 미·소 사이의 냉전이 격화됨에 따라 동서진영 간 대립이 오데르-나이세 국경문제의 주요변수로 끼어들게 되었으나, 폴란드 정부는 이에 아랑곳

하지 않고 오데르-나이세 이동의 영토화 작업을 진행, 1947년경에는 해당 지역에 거주하던 독일계 주민의 추방이 완료되고 폴란드 주민이 상당수 정착하게 되었다.

이후 1949년 9월에는 서독 정부가, 동년 10월에는 동독 정부가 각각 수립되었는데, 폴란드와 국경이 맞닿아 있으면서 같은 공산진영에 속해 있던 동독과, 폴란드와 접경하지 않으면서 자유진영에 속해 있던 서독이 오데르-나이세 국경문제를 바라보는 시각에는 큰 차이가 있었다. 당초 독일의 기독교민주연합(이하 기민당)과 사회민주당(이하 사민당), 자유민주당(이하 자민당) 등의 제 정당은 폴란드에 어느 정도의 영토를 할양하는 것은 불가피하다는 점에 인식을 같이 하면서도, 오데르-나이세 선까지의 동진은 지나친 요구로서 최종국경선은 전후과제를 완전히 청산하게 될 향후의 평화회담에서 확정되어야 한다고 주장하였다.

그러나 독일 공산당의 거두인 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)가 귀국 하여 동독 정부의 실권을 장악한 후, 동독은 ‘오데르-나이세 선은 평화의 국경’이라 주장한 1948년 6월의 바르샤바 8국 외상회의의 결정을 추인하여 오데르-나이세 선이 공식적인 독일-폴란드 국경임을 확인하였다. 반면 동독의 국가성을 부인하며 단독대표권(Alleinvertretungsanspruch)을 주장한 서독은, 폴란드와의 국경 조정은 장래의 대독 평화회담장에서 결정되어야 할 사항으로 오데르-나이세 선의 이동지역은 폴란드의 행정 하에 있을 뿐 그 영토는 아니라는 입장을 견지하였다.

## 2) ‘힘의 정책’과 할슈타인 독트린<sup>2)</sup>

이후로도 동독은 독일-폴란드 간의 국경설정이 포츠담 회담의 합의를 통해 완결되었다 보고, 오데르-나이세 국경선을 승인하지 않은 서방측을 비난하였다. 이에 화답하여 폴란드 정부는 동독 정부를 승인하였고, 1953년에는 동독 정부에 대한 일체의 배상청구권을 포기하겠다고 언명 하여 양국 관계는 매우 돈독해졌다. 그러나 ‘라인 강의 기적’으로 일컬어지는 급속한 경제부흥과 북대서양조약기구(NATO) 가입으로 국제적 지위가 향상된 서독 측은, 국경문제는 평화적으로 해결하여야 하지만

2) 위의 논문, 105~109쪽.

오데르-나이세 선은 승인할 수 없다는 정책기조를 고수하였다. 기민당 소속의 강력한 정치지도자였던 아데나워(Konrad Adenauer) 수상은, 서독 정부야말로 전 독일국민을 대표하는 합법적인 정부인 바 동독의 국가성은 인정될 수 없으며, 오데르-나이세 국경문제를 비롯한 대외 관계에서 동독이 행한 처분은 수용하지 않겠다는 이른바 ‘할슈타인 독트린(Hallstein-Doktrin)’을 지지하였다. 이러한 원칙에 따라 아데나워 내각은 오데르-나이세 선 이동에서 추방되어 서독에 정착한 실향민들의 지도자를 각료로 기용하였고, 1956년 5월에는 폰 브렌타노(Heinrich von Brentano) 외상이 “1937년 12월 31일자 국경이 독일영토의 기준이다”라고 발언하는 등 강경한 입장을 유지하였다.<sup>3)</sup>

서독 정부의 이러한 ‘힘의 정책(Machtpolitik)’에 대해 소련은 아데나워 내각이 아직까지도 제국주의적 야욕을 버리지 못하였다고 맹비난하였다. 한편 폴란드는 서독과의 관계정상화를 희망하였으나, 오데르-나이세 국경문제가 계속 제기되는 한 국교수립은 불가하다고 결론짓고 이를 논외로 한 서독·폴란드 교섭을 제외하였다. 국제여론 역시 첨예한 냉전 상황에서 분쟁이 더 이상 악화되는 것을 막기 위해 가급적 현상유지(status quo)를 도모하는 쪽으로 흐르게 되었다. 곧 프랑스의 드골(Charles de Gaulle) 대통령이 1959년 3월 현재의 국경이 유지되는 조건으로 독일의 재통일에 찬성한다는 입장을 밝혔고, 1959년 여름에는 미국의 닉슨(Richard Nixon) 부통령이 오데르-나이세 국경선을 승인할 의향을 표시하였으며, 영국도 장래에 오데르-나이세 선의 정착을 승인하겠다고 천명하는 등 폴란드의 주장이 점차 인정받기 시작하였던 것이다.

서독 역시 이러한 국제적 분위기를 감안하여 보다 유연한 자세로 폴란드와의 교섭에 임하게 되었다. 아데나워 수상의 후임으로 1963년 집권한 에르하르트(Ludwig Erhard) 수상은 정경분리원칙 하에서 폴란드와의 국교정상화를 시도하였으나, 여전히 강력한 세력을 유지하고 있던 오데르-나이세 이동 실향민들의 반발과 국내여론에 밀린 채 결실을

3) 1937년 12월 31일자의 국경이란 나치독일이 오스트리아 전역과 체코슬로바키아의 수데텐란드(Sudetenland) 일대를 병합하기 이전의 국경, 즉 1919년 6월 베르사유 조약으로 확정된 독일 바이마르 공화국의 국경을 말한다.

맺지 못하였다.

### 3) ‘동방정책’과 할슈타인 독트린의 폐기<sup>4)</sup>

1965년 하반기 이후, 오데르-나이세 국경선과 동독 정부의 존재를 공인하는 등 유럽대륙에 엄존하는 현실을 받아들이지 않는 한 공산권 국가들과의 관계개선은 불가하다는 이른바 ‘화해정책(Versöhnungspolitik)’이 대두되었다. 이러한 시각은 1965년 11월 로마에서 열린 제2차 바티칸 공의회에 참석한 폴란드와 서독 주교단 간의 서한교환을 통해 양측의 접점이 모색되면서 점차 힘을 얻기 시작하였다.

정치적으로는 1966년 초 에르하르트 수상이 이끌던 기민당·자민당 연립정부가 붕괴되면서 새로운 흐름의 정책이 등장할 수 있었다. 기민당은 對공산권 외교에서 보다 유연한 입장을 취하고 있던 제1야당 사민당과의 대연정을 추진하여, 1966년 12월 키징거(Kurt Kiesinger) 수상이 이끄는 기민당·사민당 간의 대연립정부가 발족되었다. 키징거 내각은 동유럽의 공산권 국가들에 적극적으로 다가서는 이른바 ‘동방정책(Ostpolitik)’을 추진하여 체코슬로바키아·유고슬라비아와 국교를 수립하는 데 성공하였다. 더불어 폴란드에도 화해의 의지를 강력하게 표명하였으나, 오데르-나이세 국경선 인정에는 주저하여 교섭이 더 이상 진척되지는 못하였다.

결국 폴란드와의 국교 재개는 1969년 10월에 수립된 브란트(Willy Brandt) 내각에 들어서서야 이루어질 수 있었다. 키징거 내각의 외상을 역임하며 1968년 3월 사민당 전당대회에서 오데르-나이세 국경 승인안을 제출한 바 있던 브란트 수상은, 사민당·자민당 연립정부를 이끌면서 더욱 공세적인 對공산권 외교정책으로 ‘신동방정책(Neue Ostpolitik)’을 추진하기 시작하였다. 브란트 수상은 1970년 두 차례에 걸친 동·서독 정상회담과 동년 8월 체결한 독·소 불가침조약을 통해 할슈타인 독트린을 사실상 폐기하였으며, 폴란드와의 국교재개 교섭에서 ‘오데르-나이세 선이 독일과 폴란드 사이의 국경이며, 장래 폴란드 영토의 안전은 존중될 것이다’라는 입장을 피력하였다. 이로써 서독과 폴란드의 관계정상화가 급진전되어 마침내 1970년 12월, 포츠담 회담에서 확정된 오데르-나이세

4) 서병환, “Oder-Neisse 국경선,” 109~113쪽

선이 폴란드의 항구적인 서부국경임을 명기한 서독·폴란드 우호수교 조약이 체결되었다.

#### 4) 독일통일의 과정과 오데르-나이세 국경선 확정

1970년의 서독·폴란드 국교정상화 이후, 오데르-나이세 선 문제는 20여 년 동안 크게 대두되지 않았다. 그러나 1989년 하반기 동유럽 공산국가들의 잇따른 자유화 흐름과 베를린 장벽의 붕괴로 독일 통일의 가능성이 점차 높이 접쳐지자, 통일독일과 폴란드의 국경획정문제가 대내외적인 이슈로 부각되었다. 이에 대하여 서독 연방의회는 1989년 11월 ‘폴란드 서부국경의 안전과 그 영토에 관한 권리는 금후로도 의문시되지 아니한다’고 선언하였으나, 1982년 이후 서독의 기민당 정부가 이끌어왔던 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상은 오데르-나이세 국경선에 대하여 명백한 지지의사를 밝히지 않고 있었다. 이러한 콜 내각의 태도는 동·서독 통일을 달성하기 위한 정부 차원의 대비책으로 발표된 ‘10개항 계획(Zehn-Punkte-Plan)’에 국경획정문제가 누락된 데에도 반영되었으며, 급기야 독일 수상청(首相廳)은 ‘오데르-나이세 선을 국경으로 인정받으려면 폴란드 측이 먼저 자국 내 독일계 주민의 제 권리를 보장하고, 통일독일에 대한 전쟁배상청구권을 포기하여야만 한다’는 입장을 밝히기에 이르렀다.<sup>5)</sup>

이러한 서독 정부의 태도에 폴란드를 위시한 주변 국가들은 심각한 우려를 표시하였다. 오데르-나이세 선 문제의 당사국인 폴란드는, 동·서독과 미·영·불·소 4대 전승국 간의 ‘2+4회담’에 직접 참여하여 현재의 국경선을 보장받겠다고 나섰다. 1989년 12월의 NATO 정상 회담에서 미국은 독일 통일을 지지하는데 대한 두 가지 요구조건으로 통일독일의 NATO 잔류와 기존국경선 고수를 제시하였고, 프랑스 역시 오데르-나이세 국경선의 불가침성을 확고히 지지하며 프랑스·동독 정상회담 일정 발표를 강행하는 등 불편한 기색을 숨기지 않았다. 소련의 경우는 상황이 더욱 복잡해서, 모든 수단을 동원해서라도 독일 통일을 저지하자는 강경파와 독일의 문제는 독일 국민들이 해결하도록 개입

5) 이규영, “통일 이후 독일의 대중부유럽 외교 연구 - 폴란드를 중심으로 -,” 『한독사회 과학논총』, 제12권 2호 (2002), 38쪽

하지 말자는 온건파가 대립하는 가운데, “익지 않은 과일을 먹으려다 탈이 날 수 있다”는 고르바초프(Mikhail Gorbachyev) 서기장의 발언으로 서독의 불분명한 영토인식을 경계하였다.<sup>6)</sup>

사실 서독 정부의 입장에서, 오데르-나이세 국경문제는 통일에 이르는 과정상 대내외적으로 가장 해결하기 어려운 난관 가운데 하나였다. 즉 대외적으로는 중부유럽에 독일민족의 강력한 통일국가가 들어서는데 의구심을 떨칠 수 없었던 주변국가들, 특히 폴란드와 프랑스 그리고 소련과의 관계를 고려하여 기존의 국경선을 인정하여야 했지만, 대내적으로는 재산을 강제로 수용당한 채 추방당해야 했던 오데르-나이세 이동 실향민들의 반발여론을 감안하여야 했기 때문이다. 게다가 이들 실향민들은 기민당의 강력한 지지기반이었으며, 실향민들을 동정하는 민족주의적 정서가 유권자들 사이에 강하게 퍼져 있던 바, 통일 이후의 정치적인 입지를 고려해볼 때 콜 수상으로서는 오데르-나이세 국경문제에 유보적인 태도를 보일 수밖에 없었다. 그러나 통일이 임박해 오면서, 국경문제에 대한 콜 내각의 모호한 기조는 통일독일의 수립이라는 민족적 대사(大事)보다 자당(自黨)의 정권유지를 위해 대중에 영합하려는 처사라고 비판받았다. 1989년 세밑에 이르러서는 폰 바이츠제커(Richard von Weizsäcker) 서독 대통령을 비롯한 기민당 지도부도 콜 내각에 오데르-나이세 국경선을 공식 인정하라고 촉구하였다.<sup>7)</sup>

결국 콜 수상은 1990년 1월 “서독 정부는 독일 통일과 폴란드 서부국경의 변경을 연계시키지 않겠다”고 발언하였으며, 2월에는 동독 주민들의 자유선거로 구성될 인민의회와 서독 연방의회의 공동명의로 오데르-나이세 국경선을 정식으로 인정하되, 폴란드가 향후 통일독일에 대한 전쟁배상 청구권을 포기하고 자국에 거주하는 독일계 주민들의 권리를 법적으로 명문화해줄 것을 요구하는 성명의 발표계획을 세웠다. 이로써 콜 수상은 독일이 통일되더라도 유럽대륙의 현상은 유지될 것임을 대외적으로 확인함과 동시에, 대내적으로는 실향민들의 반발을 무마시키려 한 것이다.<sup>8)</sup>

6) 윤기환, “독일통일의 대외적 경로,” 『동아교육논총』, 제25권 (1999), 77~82쪽

7) 양창석, “독일의 통일과정에 관한 연구” (단국대학교 대학원 박사학위논문, 2008), 217~218쪽

8) 위의 논문, 218쪽

이어 개최된 독·소 정상회담과 독·미 정상회담에서 콜 수상은, 통일 독일과 폴란드의 국경선 변경은 없을 것이라 확인하여 미·소 양국의 우려를 불식시켰다. 3월에는 동·서독 의회가 통일 이전에 국경불가침에 대한 공동성명을 발표하되, 국제법적 효력이 있는 조약은 통일독일 수립 이후에 체결하자는 방침이 확정되었으며, 1990년 6월 동·서독 의회는 공동결의를 통해 오데르-나이세 국경선이 영구히 정착되었음을 공표하였다. 당초 독일 통일 이전에 국경문제를 매듭짓고자 했던 폴란드도 이에 만족하고 1990년 10월 수립된 통일독일 정부와 교섭에 들어가, 마침내 11월 오데르-나이세 선을 국제법적으로 공인된 독일·폴란드 간의 국경선으로 명시한 확인조약에 서명하였다.<sup>9)</sup>

## 2. 오데르-나이세 국경문제의 특징과 함의

### 1) 18세기 이래의 독일·폴란드 갈등과 결부된 역사성

지금까지 살펴본 오데르-나이세 선의 인정여부를 둘러싼 20여 년의 대립과 독일 통일과정에서의 난관은, 단순한 영토분쟁이기 이전에 독일·폴란드 양 민족 사이의 구원(舊怨)에서 비롯된 역사문제였다. 중세시대의 폴란드는 현재의 독일 동부와 폴란드·슬로바키아·백러시아 그리고 우크라이나 북부 일대를 지배하던 유럽대륙의 강국이었으나 17세기 이후 국력이 급격히 쇠퇴하면서 동유럽의 약소국으로 전락하였고, 18세기에는 국경을 맞대고 있던 프로이센·러시아·오스트리아 3대 강국에 의한 1772년·1793년·1795년의 3차 분할로 망국(亡國)의 아픔을 겪었다. 나라를 잃은 지 120여 년이 지나고, 제1차 세계대전의 종결과 민족자결주의의 대두에 힘입어 1918년 폴란드는 독립을 되찾았으나, 제2차 세계대전의 개전 보름 만에 나치독일과 소련에 의해 분할 점령되어 5년 간 다시 쓸쓸한 고난을 견뎌야만 하였다. 이러한 역사적 배경으로 인해 폴란드 국민은 독일을 ‘슬라브 민족을 말살코자 하는 사악한 튜턴 족 국가’로 인식할 수밖에 없었으며,<sup>10)</sup> 독일로서도 프로이센왕국 이래로 자국 영토

9) 이규영, “통일 이후 독일의 대중부유럽 외교 연구 -폴란드를 중심으로-,” 38~39쪽

10) 위의 논문, 41쪽



였던 오데르-나이세 선 이동 지역을 강탈하고 해당 지역에 거주하던 동포들을 추방시킨 폴란드에 대하여 좋은 감정을 느낄 리 없었다.

따라서 폴란드 측이, 중부유럽의 강대국으로 부상하게 될 통일독일의 등장을 상당한 의심의 눈초리로 바라보았던 것도 당연한 일이었다. 그러나 1970년 12월 서독의 브란트 수상이 폴란드를 방문하면서, 비가 내리는 곳은 날씨에도 바르샤바의 유대인 희생자 묘역을 참배하며 무릎을 꿇고 눈물을 흘린 상징적인 사건으로 폴란드 국민의 대독감정이 긍정적으로 바뀌기 시작하였다. 그리고 이후의 공동역사교과서 집필을 위한 협력과 독일 측의 과거사 반성으로 폴란드인들의 우려가 상당 부분 불식되었으며, 독일을 ‘서방 민주동맹의 너그러운 구성국’으로 인식하는 기류가 확산되었다.<sup>11)</sup> 이러한 양국의 역사화해는 1990년 11월의 국경확인조약과 조인과 1991년 6월의 38개조 선린우호협력조약으로 이어져, 독일·폴란드 국경문제를 큰 무리 없이 매듭짓는데 크게 기여하였다.

오데르-나이세 선 문제의 이러한 성격은 한·일 간 역사갈등의 소산인 독도분쟁과, 한·중 간 역사인식의 차이에서 비롯된 간도문제의 그것과 비교될 만하다. 독도분쟁의 경우, 그 본격적인 다툼의 시작은 1693년 조선의 안용복(安龍福) 일행과 일본의 오야(大谷)·무라카와(村川) 두 가문 사이의 어업갈등으로 소급할 수 있으며,<sup>12)</sup> 고·중세의 왜구침략과 임진왜란 그리고 운요호(雲揚號) 사건 이래의 침탈과 강점으로 악화된 대일 감정이 이를 더욱 격화시키고 있다. 간도문제의 경우 그 다툼 자체는 1712년 백두산정계비 상에 기록된 조선·청국 협상 이전까지로 거슬러 올라가나, 고조선·고구려·발해로 이어지는 고대사의 인식문제와 우리 사회 일각의 만주고토의식으로 역사갈등으로서의 성격이 점차 심화되고 있다. 이러한 점에서 현재 우리가 처해 있는 영토문제는 독일의 오데르-나이세 국경문제보다 더욱 더 깊은 역사성을 지니고 있다 할 것이다. 다만, 국제사회에 통일을 구하는 입장이었던 독일이 역대로 폴란드를 핍박해왔던 가해국이며 제2차 세계대전의 전범국이었던 고로 폴란드 측의 요구를 거부할 만한 명분이 약했던 반면, 역시 통일을 추구하는 우리나라는 전근대 중국의 조공국이었으며 일제강점의 피해국이었던 바,

11) 위의 논문, 41쪽

12) 최장근, “간도와 독도 영토문제의 비교분석,” 『일어일문학』, 제38권 (2008), 258쪽

자칫하면 비현실적으로 흐르게 되는 명분론적 주장을 내세우기 쉽다는 차이가 있다. 따라서 독일이 행한 과거사 사죄의 노력은 우리가 오히려 상대국에 요구하여야 할 위치에 있으나, 통일을 기화로 만주·연해주·대마도 일대의 연고지를 모두 수복하자는 사회 일각의 과잉민족주의는 경계하여야 하며, 미래를 지향하는 합리적인 대외인식으로 통일 이후 주변국들과의 관계를 재구축하여야 한다. 이를 위해 중국과 일본의 역사 왜곡 기도에는 단호히 대응하는 한편, 통일 과정에서 발흥할 수 있는 국내의 쇼비니즘(chauvinism)을 억제하고 동북아시아의 정세안정에 기여하는 방향에서 통일을 추진하겠다는 의지를 지금부터 명확히 밝혀야 한다.

## 2) 동·서독 통일과 유럽 국제질서의 변환에 직결된 정치적

다른 한편으로 오데르-나이세 국경문제는, 국제사회가 과연 양차 세계 대전의 전범국이었던 독일의 통일을 용인할 수 있을 것인지 결정하는 데 지대한 변수로 작용한 정치문제이기도 하였다. 폴란드·미국·프랑스·소련 등의 주요 관련국들은 영토변경을 수반하는 동·서독 통일을 명시적으로 반대하였던 바, 이는 오데르-나이세 선의 수용 여부가 통일독일이 향후 보복적 팽창주의를 지향할 ‘불만국가(unsatisfied nation)’가 될는지 혹은 기존의 국제질서를 받아들이고 현상유지에 노력하는 ‘만족국가(satisfied nation)’가 될는지 판가름하는 시금석이었던 때문이다. 더불어 8천만 인구를 거느린 거대경제권이 될 통일독일의 형성은 사회주의 체제의 붕괴로 재편 중이던 유럽의 국제정치질서를 변화시킬 일대 사건으로, 나폴레옹 전쟁 이래 유럽대륙의 세력균형을 도모해왔던 영국과 유럽통합의 주역으로 과거의 국제적 영향력을 되찾고자 한 프랑스는 통일독일의 급부상을 제어하고자 하였다.<sup>13)</sup> 특히 오데르-나이세 강

13) 윤기황, “독일통일의 대외적 경로,” 79~81쪽. 영국 보수당의 대처(Margaret Thatcher) 내각은 양차대전의 뼈아픈 경험으로 인해 독일을 매우 불신하고 있었으며, 통일독일이 향후 유럽대륙의 맹주로 등장하여 유럽공동체(EC)를 좌우하고 영국을 고립시킬 것이라 우려하였기 때문에 독일 통일에 소극적으로 대처하다가 1990년 2월에 가서야 지지 의사를 표명하였다. 프랑스 역시 통일독일이 중부유럽의 패자로 등장할 경우 자국의 對유럽 영향력이 훼손될 것을 우려하였으나, EC를 통한 다자적 통합과정을 가속화함으로써 이를 견제코자 하였다(양창석, “독일의 통일과정에 관한 연구,” 210~212쪽 참조).

이동의 슬레지엔 지역은 철강·석탄의 주산지이자 동유럽에서도 손꼽히는 공업지구로서 중요한 전략적 의미를 지녔기 때문에 양국으로서도 그 영유권의 향배에 민감할 수밖에 없었다. 영국과 프랑스의 이러한 의구심은 독일 측이 오데르-나이세 국경선을 인정하겠다고 언명함에 따라 상당 부분 불식되었고, 이로써 독일 통일을 위한 ‘2+4회담’도 급진전하게 되었다. 한편 오데르-나이세 국경문제의 당사국이었던 폴란드도 당초 서독이 주도하는 흡수통일보다 동·서독 간의 대등합병통일을 바랐으나, 독일 통일을 명시적으로 반대할 경우 양국 간의 해묵은 민족감정이 불거져 나올 수 있다는 점과 사회주의권의 몰락으로 야기된 경제적 난관을 통일독일과의 협력을 통해 타개할 수 있다는 점을 감안하여, 오데르-나이세 국경선 공인과 유럽안보체제와의 조화를 조건으로 독일 통일을 수용하게 된 것이다.

영국·프랑스·폴란드 등의 주변국들이 독일의 통일을 별로 달가워하지 않았던 것처럼, 중국과 일본 역시 남·북한 통일을 긍정적으로 받아들이지만은 않을 것으로 보인다. 먼저 중국의 경우, NATO에 가입한 통일독일의 수립으로 폴란드와 소련의 對유럽 영향력과 안보적 위치가 취약해졌던 것처럼, 한반도의 통일로 ① 북한의 핵무기 폐기를 위한 6자회담의 의장국이고 ② 남·북한과 북한·미국 사이 접촉의 중재자이며 ③ 북한에 강력한 영향을 끼치는 (혹은 끼칠 것으로 기대되는) 전통우방이라는, 동북아시아 국제질서의 균형자 지위를 상실하게 된다. 그리고 통일한국이 한·미 동맹관계를 유지하며 주한미군의 북한지역 주둔까지 용인한다면, ‘북경과 만주 일대를 향해 날카롭게 서 있는 비수’로 비유되는 전략적 요해지인 한반도가 미·중 관계의 유사시 큰 위협이 되기 때문이다. 특히나 간도 지방은 슬레지엔 일대처럼 중요한 전략 자원이 부존되어 있는 곳은 아니지만, 한족과 55개 소수민족으로 구성된 다민족국가로서 위구르·티베트·내몽고 지역의 분리주의 운동에 시종 강경하게 대응해왔던 중국에 있어 매우 민감한 지역이며, 그 영유권을 잃을 경우 연해주 또는 함경도를 통한 동해-오호츠크 해로의 진출 노선마저 상실할 수 있기 때문에 더욱 양보하기 힘든 지역이라는 점을 주지하여야 한다.

일본 역시 한반도가 통일될 경우 통일한국의 대외적 발언권이 강화될

뿐만 아니라 아직까지 미해결 상태로 남아있는 북한에 대한 청구권 문제가 제기될 것이므로 남·북한의 통일에 그리 호의적이지는 않을 것이다. 동북아시아의 지역적 패자로서의 지위를 중국에 넘겨 준데다 7천만 인구의 통일한국이 수립될 경우 더욱 뒤쳐질지도 모른다는 우려가 팽배해 있기 때문이다. 한편 하나의 영토로서 독도가 지니는 실제적인 가치는 그리 크지 않을 것이나, 국내정치적으로 발언권이 강화된 우익들이 예의주시하고 있고 상당한 해저자원이 부존되어 있는 동해의 경제수역 확정과도 밀접하게 연관되는 사항이라 쉽게 물러서지는 않을 것이다. 간도와 독도문제의 이러한 정치성은 궁극적으로 통일 한국의 국경을 확정하는데 핵심적인 요소로 기능할 것인 바, IV번 항목의 ‘하나의 시안: 압록-두만 국경선과 新평화선’ 대목에서 다시 논하기로 한다.

### Ⅲ. 영토문제에 대한 남·북한의 인식

#### 1. 영토문제를 바라보는 북한의 시각

##### 1) 독도 : 對韓·對美·對日 규탄을 동반하는 주권의지 표명

북한 역시 독도를 민족 고래(古來)의 고유영토로 보아 일본의 영유권 주장을 부정하는 것에는 우리 측의 주장과 다름이 없다. 독도에 대한 역사적·지리적·법리적인 인식 또한 우리 정부의 공식 입장과 커다란 차이를 발견하기 어렵다.<sup>14)</sup> 그러나 우리 정부가 가급적 ‘조용한 외교’ 노선을 유지하며 독도를 분쟁지역화하지 않으려고 노력한 데 비해, 북한은 노골적인 어조로 일본의 침략야욕을 비난함과 동시에 우리 정부와 미국까지 덩달아 폄훼하고 있어 그 이면에 숨겨진 의도를 보다 면밀히 파악해볼 필요가 있다.

14) 최장근, “일본의 독도영유권 주장에 대한 ‘북한’의 대응 양상 -역사적·법적 지위 및 수호활동을 중심으로-”, 『일어일문학』, 제32권 (2006), 211~219쪽. 다만 북한에서는 우리 민족이 독도를 영유하기 시작한 기점을 신라 지증왕대의 512년 우산국 정벌 시가 아닌 기원전 4~3세기로 보고 있으며, 국제법적으로 독도가 우리 민족의 영토임을 주장하는 근거를 드는데 있어서도 다소간의 차이를 보인다고 한다.

배진수·양주(2009)는 “북한 노동신문의 독도기사(1948~2008년) 현황 분석: 북일관계 및 한일관계 상관성을 중심으로”라는 제하의 연구에서 북한정권 수립 이래 2008년까지 약 60여년에 걸친 기간 동안 노동신문에 나타난 총 141건의 독도 관련 기사를 분석한 결과, 북한의 독도 관련 대응이 ①한일기본조약 체결에 즈음하여 독도 이슈를 처음으로 제기 하며 양국의 국교 재개를 비난하던 1960년대 ②데탕트(detente)의 도래와 함께 대일관계 개선을 시도하며 독도 문제를 거의 다루지 않은 1970~1990년대 그리고 ③김일성 사후 김정일의 권력승계가 완료되고 일본이 방위백서와 교과서 상에서 독도 영유권을 주장하는 등 다각적인 도발에 나섬에 따라 공세적인 입장을 내기 시작한 2000년대 이후의 세 시기로 나뉜다고 보았다. 그리고 독도 문제를 언급하는데 있어 북한 당국은 한국 국민의 반일감정을 선동하고 남측 정책담당자들의 무능과 대일야합을 비난하여, 궁극적으로는 한·미·일 3국 협력의 결속을 저지 하고 우리 정부와 국민을 이간시키는 것을 기도하였다고 분석하였다.<sup>15)</sup> 다음의 노동신문 논설은 이러한 북측의 의도를 극명하게 보여주고 있다.

최근 독도문제를 둘러싸고 ... 미국은 도발자인 일본의 편역만을 들고 있다. ... 독도문제에서 걸으려는 중립적인 입장을 취하는 척하면서 은근히 일본의 역성을 드는 것은 일본 반동들의 영토 팽창 야망을 부추기는 행위이며, 우리 민족의 영토주권에 대한 사실상의 침해행위이다. ... 미국은 일본의 편역을 극성스레 들면서 독도문제를 야기하여 동북아시아지역정세를 긴장격화로 몰아가려고 꾀하고 있는 것이다. 미국은 독도문제와 관련하여 입김을 불어넣어 일본반동들의 영토팽창책동을 비호조장하고 ... 독도문제는 우리 민족이 미일 두 침략세력에 대한 경계심을 높이고 그에 단호히 대처해 나가야 한다는 교훈을 주고 있다.<sup>16)</sup>

우리 민족의 존엄과 자주권을 건드리는 일본 반동들의 독도강탈 책동은 실로 엄중한 단계에 이르고 있다. ... 더욱이 문제시하지

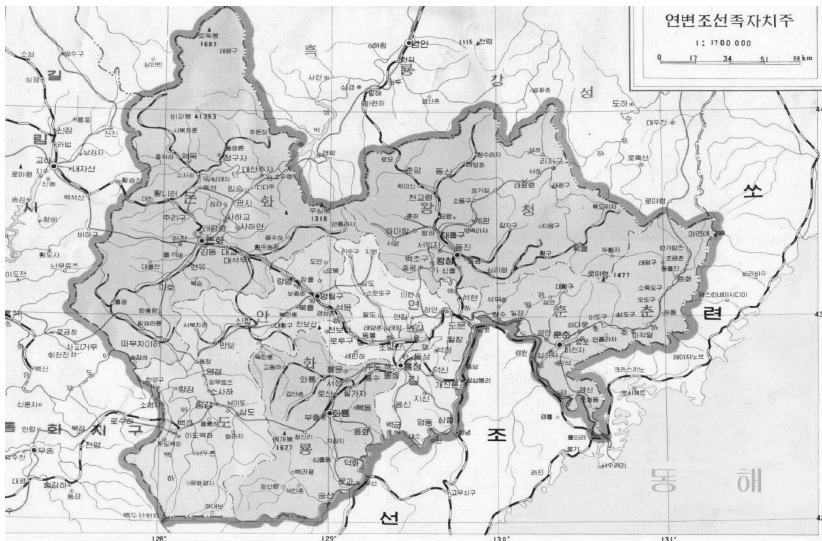
15) 배진수·양주, “북한 노동신문의 독도기사(1948~2008년) 현황 분석: 북일관계 및 한일 관계 상관성을 중심으로,” 『통일정책연구』, 제18권 1호 (2009), 144~145쪽

16) 『노동신문』, 2000년 7월 26일. (위의 논문, 142~143쪽에서 재인용)

않을 수 없는 것은 반역도당이 일본을 행각하며 일본당국의 역사왜곡책동과 독도강탈시도에 대해 한 마디도 언급하지 않은 것이다. … 지금 남조선 인민들이 재침 야망을 노골적으로 드러내는 일본반동들에게 아부 굴종하는 역도를 단죄 규탄하면서 반<정부>투쟁에 궤기해 나서고 있는 것은 너무도 당연하다.17)

## 2) 간도 : 전통우방 중국과의 국경협정체결과 침묵

독도의 경우와는 달리, 간도문제에 대하여 북한은 상당히 소극적인 태도를 보이고 있다. 1962년 중국과 ‘조·중 변경조약’이라는 이름의 경계협정체결을 맺은 이후로 북한은 중국 측에 간도영유권 문제는 물론 백두산 분할에 대한 이의도 제기한 바 없다. 심지어 ‘간도’라는 지명을 사용하는 것조차 회피하며, 부득이 두만강 북변 일대를 지칭할 때에도 ‘동북부지역’이라고 표현할 뿐이다.18)



<도면 2> 두만강 이북의 북·중 접경지역에 위치한 연변조선족자치주(延邊朝鮮族自治州). 대개 간도(間島/사잇섬)라 하면 이 일대를 일컫는다.

[http://www.baitoushan.com/bbs/board.php?bo\\_table=menu1\\_4&wr\\_id=2](http://www.baitoushan.com/bbs/board.php?bo_table=menu1_4&wr_id=2)

17) 『노동신문』, 2008년 5월 27일 (위의 논문, 143~144쪽에서 재인용)

18) 양태진, “남북한의 한국영토문제 인식에 관한 고찰 -특히 북한 측의 국경·영토문제에 대한 대응측면을 중심으로-,” 『통일연구』, 창간호 (1996), 77쪽

최근 새로운 사료들이 발굴되면서 조·중 변계조약의 체결 이전 북한 측에서도 간도영유권을 주장하였다는 사실이 속속 밝혀지고 있다. 먼저 1947년 발간된 주한미군 주간정보보고서에 따르면, 동년 3월 조선공산당과 간도 4개현의 대표들이 중국공산당 동북당 정치국에 헤이룽(黑龍)·훈춘(琿春)·왕칭(汪淸)·옌지(延吉) 4현의 북한 편입을 요구한 사실이 있으며, 동년 5월에는 중국 대표들과 합석한 자리에서 북한의 최용건(崔庸健)과 무정(武亭) 등이 중국 측에 간도의 할양을 요구했다고 하는 바, 이는 중국의 국공내전 시기 조선인 출신 병사들이 팔로군(八路軍)에 합류하여 공산당의 승전을 도운 대가로 북한이 간도를 확보하고자 하였음을 보여준다. 한편 북한과 소련이 1948년 평양에서 비밀협약을 맺고 라오둥(遼東) 반도에서부터 지린성(吉林省)의 옌지(延吉)·무단장(牡丹江)·무링(穆陵) 일대에 이르는 압록강·두만강 북안에 한인자치구를 건설한 뒤 이를 북한 영토로 편입시키려 했다는 내용의 대만 국방부 내부 문건이 발견되어 보도된 바도 있었다.<sup>19)</sup> 이러한 내용을 종합해볼 때 북한 정권은 당초 중국 측에 간도 영유권을 주장하며 이를 행사할 구체적인 계획까지 마련해 놓았다가, 6·25전쟁 시 중국의 절대적인 지원으로 기사회생하면서 이를 백지화한 것으로 보인다.

한편 중국은 1959년 무력충돌 사태로까지 비화된 인도와의 국경분쟁을 계기로 인접국들과의 국경선 획정에 본격적으로 관심을 기울이기 시작하였다. 특히 중국 정부는 같은 공산진영의 맹주국인 소련이 인도 측을 두둔하는 데 충격을 받고 1960년대 초부터 아프가니스탄·몽골·북한 등과의 국경문제를 일거에 해결하고자 하였던 바, 이러한 맥락에서 압록강과 두만강 일대 및 백두산 천지의 국경선 획정에 적극적으로 나섰다. 북한도 국경문제가 향후 분쟁거리로 화하는 것을 막기 위해 차체에 국경문제를 매듭짓고자 협상에 응하였다.<sup>20)</sup>

이에 따라 1962년 10월 평양에서 김일성과 중국의 저우언라이(周恩來) 총리가 참석한 가운데 조·중 변계조약이 체결되었다. 북한과 중국이

19) 한명섭, “조·중 국경조약의 승계에 관한 연구” (경희대학교 대학원 박사학위논문, 2011), 43쪽

20) 최영만, “간도문제의 기원과 해결방안”, 『인문사회과학연구』, 제12권 1호 (2011), 257쪽

외부에 공개하지 않고 비밀리에 체결한 이 경계협정은, 1964년 3월 북한의 박성철 외무상과 중국의 진의(陳毅) 외교부장이 북경에서 조인한 조·중 변계의정서를 통하여 구체화되었다. 이에 따라 압록강-백두산 천지의 직분할선(북한 54.5% 중국 45.5%) - 홍토수 - 두만강을 연결하는 현재의 북한·중국 경계선이 확정되었다.<sup>21)</sup>

## 2. 간도문제에 대한 우리 측의 입장<sup>22)</sup>

대한민국의 건국 이후 근래까지 우리 정부 차원에서 공식적으로 통일 한국의 북방영토문제로서 간도 문제를 다룬 바는 없다. 다만 우리 국회의 주도로 일본 측이 소장하고 있는 간도 관련 외교문서들을 모아 1975년 『간도영유권관계발췌문서』를 발간한 적이 있는데, 당시 정일권(丁一權) 국회의장은 이 문서의 서문에서 “우리의 당면과업은 조국의 통일이지만 차원을 달리할 때는 통일 이후의 민족 진로도 또한 염두에 두어야 한다. 즉 통일이 성취되는 즉시 두만강 북변의 국경문제는 중대한 외교문제로 등장할 것이 명약관화하다”라는 입장을 밝혔다.<sup>23)</sup>

이후 학계에서는 간도 문제에 관하여 꾸준한 연구가 이루어졌으나 세간의 주목을 크게 받지 못했다. 그러나 2002년 2월부터 시작된 중국의 동북공정 계획으로 우리 민족의 고대사가 왜곡되고 있다는 내용이 보도되자 간도 문제에 대한 관심이 국민적으로 고조되었다. 이러한 가운데 2004년 제16대 국회에서 『간도백서』가 발간되고 ‘간도협약의 원천적 무효 확인에 관한 결의안’이 제출되는 등의 활동이 전개되었으나 가시적인 성과를 내지는 못하였다. 한편 2004년 8월 외교통상부 장관 내외신 정례 기자회견에서 당시 반기문(潘基文) 장관은 “간도문제는 북한을 포함한 여러 나라가 관련되어 있는 복잡하고 민감한 문제로서 앞으로 좀 더 정확한 역사적 자료를 수집하고 고증을 거치며 전문가들의 연구결과를 바탕으로 신중히 다뤄야 할 문제라고 생각한다”는 입장을

21) 위의 논문, 258쪽

22) 독도분쟁에 관한 우리 측의 주장은 이미 잘 알려져 있는 바이므로 따로 서술하지 않았다. 우리 정부의 독도 영유권에 대한 입장은

<http://www.mofat.go.kr/press/hotissue/dokdo/index.jsp> 참조

23) 최영만, “간도문제의 기원과 해결방안,” 244~245쪽



밝혔으며, 동년 10월의 외교통상부 국정감사에서는 “간도협약은 법적으로 무효이지만, 국제정치의 현실상 우리가 이 문제를 외교적으로 제기하는데 여러 가지 어려움이 있음을 고려하여 간도협약과 영유권문제는 분리해서 접근하여야 한다는 것이 정부의 판단”이라 발언하였다.<sup>24)</sup> 이후 2009년에는 청·일 간의 간도협약 체결 100주년을 맞아 제18대 국회에 ‘간도협약의 원천적 무효 확인에 관한 결의안’이 재차 제출되었으나 여태까지 계류 중에 있다.

이렇듯 우리 정부는 북방영토문제에 관하여 될 수 있는 한 공식적인 반응을 회피하여 왔으며, 입장을 밝혀야 할 때에도 간도에 대한 연고권을 전적으로 부인하지 않으면서 역사적인 고증과 외교적인 접근이 필요하다고 하는 모호한 태도를 견지하고 있다. 다음으로 지금까지 간도 문제에 관해 이루어져 온 연구 중 몇 가지 사례를 통해 우리 학계의 간도영유권 인식은 어떠한 경향에 있는지 살펴보겠다.

먼저 김명기(2008)는 일본이 관할권도 없는 간도지역을 임의로 청국에 할양한 1909년의 간도협약이 원천무효라고 보고, 간도는 법리적으로 우리 영토라 주장하였다. 1962년 북한과 중국 사이에 체결된 조·중 변계조약은 당사자들 간에는 유효하지만, ‘조약은 제3자에게 여하한 권리나 의무도 창설하지 아니한다(pacta tertiis nec nocent nec prosunt)’는 국제법의 일반원칙에 따라 우리나라에는 효력이 없다는 것이다. 따라서 ①북한 정권이 소멸되는 흡수통일 또는 남·북한의 대등 합병통일을 추진하고, ②간도가 우리의 영토라는 입장을 공식화하여 중국의 對간도 시효취득 가능성을 막으며, ③장래의 통일한국이 북방 영토문제에 대하여 중국과 새롭게 협상에 들어가도록 규정지음으로써 간도의 영유권을 되찾을 수 있으리라 주장하였다.<sup>25)</sup>

한편 정경수(2010)는, 국제법상 ‘평온한 점거’를 통해 타국의 영토를 영유할 수 있는 ‘취득시효’의 기한이 100년이므로 우리 정부가 하루 빨리 중국의 간도 영유상황에 이의를 제기하여 분쟁지역으로 만들어야 한다는 주장에 대해, ①100년이라는 시한이 절대적인 기준은 아니며 ②간도협약 체결 이전에 조선이 간도를 실질적으로 영유하였는지 여부도

24) 위의 논문, 245~246쪽

25) 김명기, “조·중 국경조약과 간도,” 『북한』, 제441호 (2008), 27~29쪽

불분명하고 ③취득시효이론을 원용할 경우 중국 측이 더욱 유리한 위치에 서게 된다는 근거를 들어 이를 배척하였다.<sup>26)</sup>

반면에 이성환(2008)은, 종래 간도협약무효론 일변도의 접근은 간도 문제를 현실적으로 해결하기 위한 대안이 될 수 없으며, 이상에 불과한 고토회복의식과 과잉민족주의로부터 탈피해야 한다고 보아 간도협약 유효론을 주장하였다. 곧 남북통일과 이후의 한·중 관계 그리고 간도의 조선족 지위문제 등을 종합적으로 고려해볼 때, 간도의 영유권은 중국에 속한다는 점을 인정하되 우리 민족의 역사적·지리적 연고권에 기초해 간도에 대한 특별한 권리를 인정받자는 주장이다.<sup>27)</sup>

다음으로 이현조(2007)는, 백두산정계비에 기록되어 있던 1712년의 조선·청국 간 합의사항과 1909년의 간도협약 그리고 1962년 북한과 중국 사이에 체결된 국경조약 및 의정서로 이루어진 ‘조·중 국경조약체제’를 국제법적으로 검토한 결과, 현 상황에서 통일한국이 백두산과 간도의 영유권을 동시에 확보할 수는 없다고 보고, 통일 후 중국 측과 새롭게 국경협상에 들어가는 것을 최선의 방안으로 제시하였다.<sup>28)</sup>

마지막으로 이근관(2010)은, 영토분쟁의 해결에는 ‘국경안정성의 근본원칙(principle of territorial status quo)’이 압도적으로 중요한 법규인 바, 1909년 간도협약의 효력 유무를 논하는 것은 실익이 없으며, 현행 국제법리상 1962년의 조·중 변계조약으로 확정된 북한·중국 경계가 통일한국으로 자동 승계될 가능성이 농후하다고 보았다.<sup>29)</sup>

청·일 간의 간도협약에 대해 우리 학계는 대개 그 유효성을 부인하는 편이나, 북한과 중국 사이의 조·중 변계조약으로 확정된 현재의 경계선을 통일한국 정부가 부인할 수 있는지 여부에 대하여서는 다소의 견해 차이에도 불구하고 부인할 수 없다고 보는 쪽이 다수를 차지하고 있다. 이는 역사적·법리적으로 우리나라가 간도에 대한 특별연고권을 주장

26) 정경수, “간도협약과 취득시효,” 『법학논총』, 제22권 2호 (2010), 396~397쪽

27) 이성환, “간도 영유권 문제 해결을 위한 시론적 연구 -‘간도협약’의 재검토를 통해서-,” 『동북아문화연구』, 제14권 (2008), 585~586쪽

28) 이현조, “조·중 국경조약체제에 관한 국제법적 고찰,” 『국제법학회논총』, 제52권 3호 (2007), 197~199쪽

29) 이근관, “통일 후 한·중 국경 문제에 관한 국제법적 고찰,” 『국제법학회논총』, 제55권 4호 (2010), 141쪽

할 수는 있지만, 현실적으로 간도의 영유권을 되찾는 것은 무리라는 태도로 정리해 볼 수 있다.

#### IV. 통일한국의 국경과 바람직한 남북협력방안

간도와 독도문제에 대한 남·북한의 인식을 종합해볼 때, 독도에 대하여서는 양측이 공히 강력하게 주권 수호의지를 천명하고 있으나 간도 문제에 있어서는 쌍방 모두 중국 측에 공식적인 이의를 제기하지 못하고 있다. 이러한 이중적인 태도는 독도가 우리나라의 실효지배 하에 있는 반면 간도는 중국의 관할권 하에 놓여 있는 현실이 반영된 것이라 생각되며, 향후 통일한국의 국경획정에 있어서도 이와 같은 현상유지의 기조가 유지될 것으로 보인다.

전술한 바와 같이 독일의 통일은 오데르-나이세 국경선을 인정하라는 주변국들의 요구를 서독 정부가 수용함으로써 비로소 가능해졌다. 독일의 오데르-나이세 이동지역 상실은 양차대전을 일으킨 역사적 과오에 대한 응징이었다고 볼 수 있지만, “평온한 현상을 깨뜨려서는 안 된다 (quieta non movere)”는 보수적인 법언(法諺)이 근래 영토분쟁의 해결 준거로 작용하게 된 결과이기도 하다.<sup>30)</sup> 국경질서의 현상유지에 최고의 중요성을 부여하는 현행 국제법의 태도와, 북한의 핵보유와 중국의 급부상 등으로 요동치는 작금의 동북아시아 정세를 고려했을 때, 또 다른 분란을 야기하게 될 통일한국의 영토변경 이슈는 국제적으로 용인되기 힘들 뿐만 아니라 남·북한의 순조로운 통일을 방해할 소지가 다분하다.

따라서 본고에서는, 통일한국이 현존하는 국경질서를 최대한 존중하여 독도에 대한 영유권은 그대로 유지하되 중국과의 국경선으로는 ‘압록강-백두산천지-홍토수-두만강’으로 이어지는 현재의 북·중 경계선(以下 압록-두만 국경선)을 받아들여야 한다고 본다. 그러나 이는 남·북한의 영토인식과 동북아시아의 국제정치적 상황을 반영한 현실상의 대책일

30) 위의 논문, 140쪽

뿐이며, 이로써 고조선·고구려·발해의 역사를 포기하거나 간도협약의 유효성을 인정하여 이 지역에 대한 우리 민족의 특별한 연고권을 부인 하자는 것은 아니다. 오히려 이는 중국이 동북공정을 통해 우리 고대사를 왜곡할 명분을 제거하고, 간도에 거주하는 조선족 동포들과 경제·문화적으로 더욱 공고한 결속을 다지기 위한 방책이다. 즉 중국이 동북공정을 추진하는 데에는 향후 수립될 통일한국의 간도영유권 주장을 우려하여 이 지역을 현실적으로나 역사적으로 완전히 중국화하려는 의도가 깔려있는 바, 통일 이후에도 간도를 영유할 의사가 없음을 분명히 하여 그 우려를 불식시키는 한편 간도에 대해 특수한 경제적·문화적 권리를 인정받음으로써 기능적인 통합을 도모하자는 것이다. 그리고 독도 문제에 있어서는, 통일 이후 동해의 경제수역을 설정하게 될 때 1998년 체결한 新어업협정에 얽매이지 아니하고 최대한의 이익을 확보하기 위해서는 지금부터 북한과 협력하여 독도의 영유권을 국제적으로 공인받고 일본의 역사왜곡에 적극적으로 대응하여야 한다. 그렇다면 보다 구체적으로, 영토문제에 관한 남북협력은 어떠한 형태로 이루어져야 할 것인가?

남·북한 모두 독도의 영유권을 명확히 주장하고 있으나 간도에 대하여서 북한은 침묵으로, 우리 정부는 모호한 태도로 일관하고 있는 현실을 감안할 때, 우선 독도 영유권을 국제적으로 확실히 인정받기 위하여 북한 측과의 의견교환·공동조사·대외홍보에 착수할 필요가 있다. 실제로 북한은 독도를 실효적으로 지배하지는 않음에도 ① 남북공동행사 시에 사용하는 한반도기에 독도를 표시하였고 ② 독도의 생태환경을 보여주는 우표를 발행하였으며 ③ 독도를 소재로 한 영화와 게임을 제작·배포하였고 ④ 남북공동학술대회를 개최하여 일본의 독도영유권 주장에 대한 대응책을 모색하는 등 나름대로의 독도 수호 노력을 전개한 바 있다. 특히 2002년 열린 공동학술토론회에서는 일본의 사죄를 받아내기 위한 남북공조와 독도역사자료관 건립에 함께 노력하자는 합의가 도출되기도 하였다.<sup>31)</sup> 며칠 전 출범한 일본의 노다 新내각이 독도문제에 있어 강경한 입장을 고수할 것으로 보이는 만큼 남·북한이 공동으로

31) 최장근, “일본의 독도영유권 주장에 대한 ‘북한’의 대응 양상 - 역사적·법적 지위 및 수호활동을 중심으로 -,” 224~225쪽

일본의 공세에 대응하는 것은 실로 시의적절(時宜適切)하며, 이는 북한의 천안함 폭침과 연평도 포격 이후 생각되어 있는 남북관계를 해빙할 하나의 출구로 기능할 수도 있을 것이다.

한편 북한이 조·중 변계조약 체결 이후 침묵을 지치고 있는 간도문제에 있어, 북한과의 협력을 위해서는 우리 정부가 통일 이후에도 압록-두만 국경선을 견지할 것이라는 입장을 명확히 하는 대신, 국경 이북에 거주하는 조선족 동포들의 권리를 확보하고 간도와 우리나라의 경제적·문화적 통합을 촉진할 방안을 내놓을 필요가 있다. 특히 경제적 차원에서 지원은 간도를 넘어서 압록-두만 국경선 지역의 경제개발까지 촉진할 것인 바, 중국과 북한 측에서도 긍정적으로 검토할 것이다. 다만, 중국의 역사왜곡에는 단호하게 대응하여야 할 것이므로 고조선·고구려·발해 역사의 연구 자료가 풍부한 북한 학계와의 지속적인 협의가 병행되어야 한다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은, 민간·학술단체 간의 협력이 선행된 이후 당국 간의 조율이 이루어지는 방식으로 남북협력이 이어져야 한다는 점이다. 앞서 ‘영토문제를 바라보는 북한의 시각’ 항목에서도 살펴보았듯이 북한은 한·미·일 3국의 협조관계를 비난하고 우리 정부와 국민을 이간시키려는 의도로 독도 문제를 활용하고 있다. 또한 이제까지 조·중 변계조약의 내용을 정식으로 공개하지 않는 것도, 북한 측이 우리 정부보다 먼저 간도를 포기하였다는 사실이 알려질 경우 이제까지 남측을 비난하는 명분으로 내세운 민족자주의 대의에 당착(撞着)되는 것을 우려하기 때문으로 추정된다.<sup>32)</sup> 따라서 북한 측의 이러한 저의에 말려 들지 않도록 주의하면서 非당국 간 대화를 통해 어느 정도 접점을 모색한 뒤 차근차근 당국자 간의 협의로 이행하여야 할 것이다. 경우는 약간 다르지만, 1970년 서독의 오데르-나이세 국경선 인정에 앞서 제2차 바티칸 공의회에 참석한 서독과 폴란드의 주교단이 상호 서신 교환을 통해 의견의 일치를 본 것이 주효하였음을 곱씹어볼 필요가 있다.

마지막으로 남북협력을 통해 통일한국의 영토문제를 해결함으로써

32) 한명섭, “조·중 국경조약의 승계에 관한 연구,” 48~49쪽

동북아시아의 정세가 안정되어야 한다는, 일견 당연하면서도 놓치기 쉬운 원칙을 명심하여야 한다. 독일의 통일과정에서 명확히 드러났듯, 남·북한의 통일은 이것이 동북아시아의 평화와 안정을 촉진하리라는 데 미·중·일·로 4대 강국이 공감할 때에야 비로소 성사될 수 있다. 그러므로 영토문제를 논의하는 데 있어 과도한 민족주의 정서가 분출되어 주변국과의 관계가 악화되는 것을 막아야 할 뿐더러, 중국과 일본 내부의 우익 세력이 대두하지 않도록 신중하면서도 실속 있는 접근이 이루어져야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 김명기. “조·중 국경조약과 간도.” 『북한』, 제441호 (2008), 23~29쪽
- 배진수·양주. “북한 노동신문의 독도기사(1948~2008년) 현황 분석: 북일 관계 및 한일관계 상관성을 중심으로.” 『통일정책연구』, 제18권 1호 (2009), 119~149쪽
- 서병한. “Oder-Neisse 국경선.” 『국제법학회논총』, 제21권(1976), 93~114쪽
- 양창석. “독일의 통일과정에 관한 연구.” 단국대학교 대학원 박사학위논문 (2008)
- 양태진. “남북한의 한국영토문제 인식에 관한 고찰 -특히 북한 측의 국경·영토문제에 대한 대응측면을 중심으로-.” 『통일연구』, 창간호 (1996), 65~87쪽
- 윤기황. “독일통일의 대외적 경로.” 『동아교육논총』, 제25권(1999), 75~87쪽
- 이규영. “통일 이후 독일의 대중부유럽 외교 연구 -폴란드를 중심으로-.” 『한독사회과학논총』, 제12권 2호(2002), 21~51쪽
- 이근관. “통일 후 한·중 국경 문제에 관한 국제법적 고찰.” 『국제법학회논총』, 제55권 4호(2010), 117~144쪽
- 이성환. “간도 영유권 문제 해결을 위한 시론적 연구 -‘간도협약’의 재검토를 통해서-.” 『동북아문화연구』, 제14권(2008), 563~588쪽
- 이현조. “조·중 국경조약체제에 관한 국제법적 고찰.” 『국제법학회논총』, 제52권 3호(2007), 177~202쪽
- 정경수. “간도협약과 취득시효.” 『법학논총』, 제22권 2호(2010), 373~404쪽
- 최영만. “간도문제의 기원과 해결방안.” 『인문사회과학연구』, 제12권 1호 (2011), 243~271쪽
- 최장근. “일본의 독도영유권 주장에 대한 ‘북한’의 대응양상 -역사적·법적 지위 및 수호활동을 중심으로-.” 『일어일문학』, 제32권(2006), 209~227쪽
- “간도와 독도 영토문제의 비교분석.” 『일어일문학』, 제38권(2008), 247~264쪽
- 한명섭. “조·중 국경조약의 승계에 관한 연구.” 경희대학교 대학원 박사학위논문(2011)

※ 각주 및 참고문헌은 서울대학교 통일평화연구소가 발간하는 『통일과 평화』의 ‘원고집필요령’에 따라 작성하였음.





장 려

# 재외탈북자의 인도적 지원에 대한 법적 분석

베를린 훔볼트대학교 대학원 황지희  
연세대학교 김서영

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 문제의 제기
- III. 재외 탈북자들의 법적 지위-실태 및 문제점
- IV. 재외 탈북자들의 인도적 지원을 위한 법적 대안
- V. 결 론

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 재외탈북자의 인도적 지원에 대한 법적 분석

남북한간의 인도적 문제를 해결하는 것은 체제의 일치뿐 아니라, 넓은 의미에서 남북한 주민들이 이질성을 극복하고 동일한 공감대를 형성하여 통일한국을 형성하는 궁극적인 사회문화적 통일을 촉진하는 기제로 작용할 수 있다. 본 논문에서는 여타 인도적 지원 부문에서도 특히 ‘재외탈북자’에 초점을 맞추어 이들의 인권상황을 개선하기 위한 법적 기제를 분석·연구하는 것을 목적으로 하였다. 즉, 보다 강력한 강행적 규범인 법(法)의 틀을 도입하여 탈북자의 인도적 지원 문제를 분석하고, 이에 대응하는 대안을 제시하고자 하는 것이다. 2장에서 이러한 연구의 목적을 밝힌 뒤, 우선 탈북자의 인도적 문제를 해결하는 데 적용될 수 있는 국제난민법의 내용 및 해석을 통하여 탈북자의 법적 지위에 대해 분석할 것이다. 3장에서 그에 상응하는 관련 당사국(대한민국, 중국, 동남아 국가들)의 탈북자 관련 국내법 및 국제법 비준 현황을 분석하여 현존 문제점을 짚어낸 후, 4장에서 이러한 문제점을 보완할 수 있는 방안을 각 국가에 대응하여 모색하고자 한다.

1951년 난민협약은 “인종·종교·국적·특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자..... 및 상주국 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국으로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”로 난민을 정의하고 있는데, 이제까지 북한주민들은 환경(자연재해)이나 경제적 이유로 자국을 떠나 제3국에 머무는 사람들로 간주되어 국제법적 보호를 받지 못하였다. 재외 탈북자 인권 문제의 핵심은 월경 이후 그들이 체류하는 국가에서 ‘과연 이들이 난민으로서의 지위를 획득할 수 있는가’이다. 또한, 난민지위 인정 여부와는 별도로 규범의 이행확보나 필수적인 법의 불비(不備)등이 다른 법적 문제를 구성하기도 한다. 국제난민법과

난민지위에 대한 기본적인 이해를 바탕으로, 3장에서는 탈북자 문제의 밀접한 관련 당사국인 대한민국과 중국, 동남아시아 국가들을 대상으로 이러한 문제점을 짚어 보겠다.

우선, 중국은 1982년 9월 난민협약과 난민의정서에 가입하였으며 중국 헌법 제32조 제2항에는 “중화인민공화국은 정치적 이유로 피난을 요구하는 외국인에 대하여 보호받을 권리를 부여한다.”고 규정하고 있다. 그러나 북한이탈주민에 대해서는 난민지위 부여에 대해 대단히 부정적이다. 탈북자의 인도적 지원에 대한 중국의 법적 문제 중 대표적으로, 난민협약상의 문제점을 꼬집을 수 있는데, 현재의 난민협약은 난민으로 인정된 사람에 대한 처우와 보호에 관한 규정에 그치고 있고, 아직 체약국의 영역내로 입국하기 이전 단계의 사람이나 아직 난민으로 인정받지 못한 사람에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다는 것이다. 또한 현재의 난민협약에는 난민인정 신청자가 체약국에 의해 기각되거나 난민이라 할지라도 난민협약상의 각종의 권리를 보호받지 못하는 경우 이를 국제적으로 호소할 아무런 장치가 만들어져 있지 않다. 중국이 북한이탈주민들에게 난민의 지위를 부여하는 데에 매우 부정적인 현상 하에서 이러한 구제장치가 강제규정이 모호하다는 것은 큰 문제다.

한국의 경우, 현재까지 한국정부는 북한 주민이 국내로 오는 것은 일괄적으로 민족 구성원으로서 국민의 일원으로 처리해 왔으나, 그럼에도 불구하고 제3국 체류 탈북자에 대해서는 단순히 ‘국경을 넘은 북한주민’으로 간주해 온 경향이 적지 않다. 따라서 선언적인 대한민국의 법적 보호는 재외탈북자 전원을 포용하지 못하고 있는 실정이며, 또한 대한민국의 법적 비호 하에 있다 인정되는 재외탈북자들을 구제하는 데에도 난민 신청 영역의 제한, 난민인정기관의 독립성·공개성의 문제, 난민 신청자의 법적 불안정성 등 실질적인 한계를 보이고 있다.

동남아시아에서는 필리핀과 캄보디아만 유엔의 ‘난민지위에 관한 협약’에 비준하였으나, 그를 제외한 국가들에게는 탈북자들을 난민으로 인정할 국제법적인 근거가 없다. 이에 대한 보완으로 아세안 정부간 인권위원회의 역할을 기대해 볼 수 있지만 ‘아세안 웨이’라는 동남아 국가들 특유의 비개입 원칙이 적용되는 영역이기 때문에 이 위원회의 권한은 아세안 국가들에게 구속력을 지니지 못한다. 게다가 체류 중인

탈북자들은 브로커들에 의해 제 3국이나 한국으로 들어오게 되는데 이들에 의한 인신매매나 성폭력과 같은 인권유린 사례가 늘어나고 있다. 이것은 상당수의 동남아 국가들이 불법국경횡단에 관한 법률을 제정하지 않고 있기 때문에 더욱 단속이 어려운 실정이다.

4장에서는 이러한 문제점에 대응하여, 재외 탈북자들의 인도적 지원을 위한 법적 대안을 알아보도록 한다. 먼저, 중국이 현재당사국인 5개의 인권조약을 중심으로 각 조약 이행감독위원회의 탈북자관련 권고내용을 살펴보고 이와 관련된 실제법적 내용을 분석하고자 한다. 이를 위해 본문에서는 먼저 국제인권법이 국제난민법과 비교해 가지는 장점들을 살펴보고, 국제인권조약 위원회들의 여러 가지 기능을 개관한 뒤, 이들 중 중국에 현재 적용가능한 제도 혹은 절차를 확인한다. 이렇게 중국이 당사국인 국제인권조약상의 이행감독장치 및 관련실체법조항의 검토를 통해, 현재 중국에 체류 중인 탈북자를 국제인권법상 과연 보호할 수 있는지 그 가능성을 타진할 수 있을 것이다. 다음으로 동남아 국가들에 대하여 가장 실효성 있는 방안은 아세안 국가들이 유엔 난민 협약을 비준해 탈북자들에게 난민지위를 부여하는 것이지만 현재 아세안 국가들이 그러한 책임을 스스로 지우기에는 그들의 역량문제와 북한과의 외교문제가 있기 때문에 아세안 국가들로 하여금 유엔 난민 협약을 비준하도록 외교적으로 이끄는 것은 현실적인 방안이 되기 힘들다. 아세안이 가지고 있는 기존의 인권 선언이나 인권증진을 위한 제도적 틀을 더욱 넓은 범위의 인권증진을 위해 확장시키거나 구속력 있는 수단들로 만드는 것이 더 합리적인 방안이 될 것이다. 또한 각 아세안 국가들의 국내법에는 불법국경횡단에 관한 법률이 부재하지만 아세안 지역안보 포럼의 반테러국경안보에 관한 성명을 기반으로 불법국경횡단을 통한 탈북자들의 인신매매가 통제될 수 있을 것이다. 이에 더하여 대한민국 출입국관리법상의 보호개신방안을 제안하여 난민신청자에 대한 최소한의 법적 지위를 보장하는 절차를 통해 난민의 기본적 인권을 보호하는 방안을 모색할 것이다.

## I. 서 론

### 1. 진정한 통일의 의미 : 정치적 통일과 사회문화적 통일

좁은 의미에서의 통일은 현 상황에서 각자 다르게 운영되고 있는 남한과 북한의 통치 체제가 하나의 대한민국으로 합일되는 ‘정치적 통일’이라 정의할 수 있다. 정치적 통합은 남북한이 정치군사적으로 하나의 통일체를 이루는 것, 또는 그 과정을 의미하는데 이 과정에서는 남북한 주민들이 새롭게 통합된 공동체로 자신들의 충성심, 기대 및 정치행위를 이전하게 되며 그 최종적인 상태로서 동일한 헌법, 하나의 국가, 하나의 정부를 구성하게 된다.<sup>1)</sup> 이러한 정치적 합일은 남북한이 하나의 국가를 이루는 통일의 과정에 있어 무엇보다도 중요한 요소라 할 수 있다.

그러나 궁극적 의미의 통일이란, 이러한 체제의 일치(정치적 통일) 뿐 아니라, 넓은 의미에서 남북한 주민들이 이질성을 극복하고 동일한 공감대를 형성하여 하나의 대한민국(통일한국)을 형성하는 ‘경제 및 사회적 통일’을 의미할 것이다. 즉, 정치적 통일이 이루어진 후에도 통합의 과제는 여전히 남아있을 수 있고, 역으로 상당한 통합이 진전되었으면 서도 정치적 통일이라는 과제는 미제로 남아있을 수 있다는 것이다. 사회문화적 통합은 남북한이 문화적 소속감 및 사회적 공동체성을 회복하고 하나의 생활단위로 자리잡는 것을 의미한다. 사회적으로는 자유로운 이동과 접촉이 가능한 단일공간의 창출이고 문화적으로는 같은 집합적 정체성의 형성이라는 과제가 된다. 이 점에서 보면 자유와 복지가 이 사회문화적 통합에 핵심적인 요소가 될 것이고, 한 사회에서 통용되는 기본가치와 규범에 대한 궁극적 합의가 요구된다.

물론 남북한간의 궁극적 통합과는 별도로, 일개 국가-예컨대 대한민국 내부-의 사회적 통합이 완벽한 것이 아니라는 점을 지적할 수는 있다. 현 남한 체제 안에서도 수도권 과밀화 현상, 정치적 지역감정에

1) 김병연 외, 『남북통합지수 1999~2007』 (서울: 서울대출판문화원, 2009), p. 63~65

따른 정치적 파벌 형국이 상존하는 등 동일 국가 내에서도 구성원 간의 이질성은 존재하기 때문이다. 그렇지만 그러한 이질성이 존재한다는 사실 자체가 대한민국의 국가로서의 통합성을 훼손하지는 않으며, 중요한 것은 분단 체제 하에서 매우 상이한 가치를 지닌 남북한 주민들 사이에 한 사회에서 통용되는 기본가치, 규범에 대한 궁극적 합의가 이루어지는 것이다. 따라서 적어도 남북한의 주민들이 서로가 통일 대한민국의 국민으로서의 정체성을 공유하고 있다고 인식하는 것, 그리하여 통일 한국의 발전을 위하여 모든 국민들이 사회적으로 화합할 수 있는 기틀을 마련하는 것이 진정한 의미의 통일일 것이다.

## 2. 남북간 인도적 문제 해결 : 통일에의 기여

이렇듯 정치적 통일과 더불어 사회문화적 통일을 달성하는 것이 통일의 관점에 있어 한국정부에게 주어진 과제라고 볼 때, 이를 수행하기 위해서는 안보전략 수립, 통일교육 강화, 통일재원 마련, 인도적 지원 등 다방면에 걸친 노력이 필요할 것으로 예상된다. 본 논문에서는 제반 영역 중에서도 ‘인도적 지원’ 부문에 초점을 두었다. 남북한간의 인도적 문제를 해결하는 것이 어떻게 통일에 기여할 수 있는가? 이에 대한 물음은 크게 두 가지로 답할 수 있다.

첫째로, 북한 주민들에 대한 인도적 지원을 통해 한반도의 정치적 통일 과정에서 한국정부의 주도권을 확보하는 동시에, 통일이 되었을 때 한국정부가 북한 지역의 적법한 통치 주체임을 확고히 하기 위해서이다. 대한민국의 헌법 제 3조는 한국의 영토를 ‘한반도와 그 부속 도서’로 규정하고 있다. 이는 ‘간접적으로 대한민국을 한반도의 유일한 합법 정부로 선언’하는 동시에, 대한민국의 영토는 대한제국의 영토를 기초로 확정되었으며 ‘대한민국은 이 지역에서 대한제국과 대한민국임시정부를 계승한 유일한 정통성 있는 국가임을 선언’하는 의미를 갖는다는 것이 학계의 일반적인 해석이다. 때문에 대다수의 대한민국 국민들은 통일 독일 당시 서독이 주도했던 것처럼 남한이 통치 주체가 될 것이라는 점에 대해 의심하지 않고 있다. 그러나 통일 과정 혹은 통일 이후의 통치 과정에서 한국정부 혹은 한국군의 단독 개입 가능성은 의외로

희박할 수 있다.

한국정부가 그 동안 북한의 통치 주체 문제에서 주요 논거로 제시 해온 것은 1948년 12월 12일 ‘유엔 총회 결의 195(III)호’<sup>2)</sup>인데, 정부는 이 결의안이 “유엔이 대한민국을 한반도의 유일한 합법 정부로 승인”했다고 주장해 왔다.<sup>3)</sup> “대한민국 정부”의 합법성은 이 문서에서 명확히 드러나고 있다. 2항의 “법적 실효성 있는 정부(lawful government)”를 “대한민국 정부(the Government of the Republic of Korea)”라고 표현한 것이 그 근거가 된다. 다만, 그 합법 정부의 통치 범위, 즉 그 정부가 한반도 전체를 대표하는 정부이냐는 별개의 문제로, 대표성을 입증하는 데에는 이 조항만으로는 애매하고 부족한 점이 많다. 실제 원문은 “유엔 한국 임시 위원단의 감시가 가능한 지역에서 수립된 합법 정부”라고 인정하고 있을 뿐으로, 이는 한반도 전역이 아닌 38선 이남(남한) 지역 내의 한국정부만을 유엔이 승인했다는 것을 의미하기 때문이다. 2항의 마지막 문장에 나타난 “only such Government in Korea”라는 표현을 보아도, 앞서 이야기한 지역(that part of Korea where the Temporary Commission was able to observe and consult and in which the great majority of the people of all Korea reside)의 유일합법정부라는 것을 나타내고 있는 것이기 때문에 한국 전체의 합법정부라는 의미로 보는 것은 해석상 적절하지 않다.

또한, 한국전쟁 발발 이후 채택된 유엔 안전보장이사회의 83결의는 “북한의 무력 공격을 격퇴하고 이 지역에서의 국제 평화와 안정을 회복하기 위해 필요한 지원을 한국에 제공할 것을 유엔 회원국에 권고한다(Recommends that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack).”<sup>4)</sup>는 내용을 담고 있다. 이 결의안 내용 중

2) The General Assembly, “2. Declares that there has been established a lawful government (the Government of te(the) Republic of Korea) having effective control and jurisdiction over that part of Korea where the Temporary Commission was able to observe and consult and in which the great majority of the people of all Korea reside; that this Government is based on elections which were a valid expression of the free will of the electorate of that part of Korea and which were observed by the Temporary Commission; and that this is the only such Government in Korea.”

3) 이한기, “한국휴전협정의 제문제”, 국제법학회논총 제2권 제1호 (1958), p58 김명기, “한국동란은 전쟁인가? 내란인가?”, 사법행정, 89년 8월호(통권 344호), p73 주 36



“이 지역에서의 국제평화와 안정을 회복하기 위해(to restore international peace and security in the area.)”라는 대목은 북한 점령 후 통치 주체가 유엔군임을 주장할 수 있는 근거로 활용되었다.<sup>5)</sup> 비슷하게, 이런 사례가 예컨대 향후 북한체제가 갑자기 붕괴될 경우 북한에 대한 통치 주체와 관련해 역사적 선례로 작용할 수도 있는 것이다.<sup>6)</sup> 따라서 북한을 미수복 지구로 규정하고 있는 한국정부의 주장은 국제적으로 설득력을 얻기 힘들 수 있다.

이러한 상황에서, 한국정부가 북한 지역에 거주하고 있는 주민들에 대한 실질적인 행정력을 가지는 것은 인(人)적인 지배를 강화함으로써 한반도 통일에의 주도권을 가지는 적절한 수단이 된다. 즉, 현실적으로 대한민국 정부가 한반도 전역을 대상으로 하는 적법한 통치권 주체(State)로 인정받기 위해서는 헌법상 영토조항에 의하여 대한민국 정부의 통치대상이 되는 지역에서 태어나 북한 국적을 부여받은 이들(이하 ‘북한 주민들’)에 대하여도 대한민국의 국민으로 인정하여, 남한 국적자에 대해서와 동등한 수준의 통치력을 행사할 수 있어야 한다는 것이다. 물론, 현재 북한 지역을 통치하고 있는 상이한 세력(조선민주주의인민공화국의 유일 집권정당인 조선로동당)이 존재하고 있는 상황에서, 북한 주민들에게 대한민국 정부의 현실적인 통치력을 미치게 하는 것은 불가능에 가깝다. 그러나 동시에, 이러한 인적 지배의 대상은 재외 탈북자<sup>7)</sup>를 포함하기도 한다. 따라서 이들을 한국정부의 통치권이 미치는 국민으로 인정하고 이들에 대해 행정력을 꾸준히 발휘하는 것은 통일이 되었을 때 한국정부가 북한 지역의 적법한 통치 주체임을 국제 사회에 주장할 수 있는 당위성으로 작용하게 될 것이다. 그리하여 이들에 대한 적절한 인도적 지원 방안을 마련하는 것, 그럼으로써 탈북 주민들을 남한 정부의 보호와 행정력 하에 놓는 것은 남한 주도의 통일을 달성하는 데 있어

4) Resolution 83 : Complaint of aggression upon the Republic of Korea(27 Jun.)

5) 역사적 선례를 봐도 그렇다. 1950년 10월부터 12월 사이 한국군과 유엔군이 북진했을 때 한국 정부나 한국군은 북한의 통치 주체로 인정받지 못했으며, 1950년 10월 30일 당시 이승만 대통령은 평양 방문 시 대통령이 아닌 개인 자격으로 갈 수밖에 없었다.

6) 실제로 북한은 1953년 정전협정 체결 이후 다수의 국가가 북한을 승인한데다 유엔에도 남한과 동시 가입을 했기 때문에 이미 국제법상 별개의 주권국가로 인정받고 있다.

7) 각주1 참조

매우 중요한 일이라 할 만 하다.

둘째로, 재외 탈북자들에 대한 인도적 지원은 넓은 의미에서의 사회적 통일을 촉진하는 기제로 작용하게 될 것이다. 구성원들 간의 이질성을 극복하는 것이야말로 사회적 화합에의 첩경이라는 점에서, 통일 이후 남북 출신 주민들 사이의 다양한 정체성과 이해관계를 최대한 조정하는 것이 대한민국 정부에게 주어진 과제일 것이다. 그리고 소위 그러한 ‘징검다리 역할’은 통일 이후 개시될 ‘사후적인 조치’만으로 여겨질 수 없다. 가능한 한 이른 시기에, 체계적으로 계획을 세워 구성원간 이질성을 극복할 수 있는 기제를 만드는 것은 매우 중요하다. 방법은 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 본 논문에는 대표적으로 ‘재외 탈북자 지원을 통한 남북간의 사회, 문화적 가교 형성’이라는 측면을 제안하고자 한다. 북한의 체제를 경험한 탈북주민을 남한 주민들의 일부로 포용함으로써, 통일 이후 예상되는 사회 전반적인 이질성 및 혼란을 예측하고 또한 극복하는 기제를 형성할 것으로 기대할 수 있다.<sup>8)</sup>

## II. 문제의 제기

### 1. 연구의 목적

북한이탈주민의 재외 체류시 지위에 관한 연구에서 이경미(2007)는 탈북자 문제에 대한 인도주의적 접근을 통한 연구에서 국제사회가 인권 문제에 대한 공통의 인식과 인도주의적 개입의 법적 도덕적 근거에 의해 탈북자 인권 침해 문제에 대해 공조를 강화하고 적극적인 인도주의적 개입을 통해 탈북자들의 인권 개선을 위해 힘써야 한다고 주장하였다.<sup>9)</sup> 또한 김지현(2009)은 탈북자의 난민지위 인정 여부에 집착하기 보다는

8) 미국 국방부의 마이클 나트(Michael Nacht) 세계전략문제 담당 차관보는 2009년 15일 미국 하원 군사위원회의 대량살상무기 관련 청문회에서 현재 진행 중인 북한의 권력 승계 문제를 포함해 “북한의 미래 상황에 관한 시나리오를 개발 중”이라며 탈북자들을 북한 주민들과 이어주는 연결고리 역할을 하며 북한 주민을 교육하는데 적극 활용할 수 있을 것이라고 말한 바 있다.

9) 이경미, “탈북자 문제를 중심으로 본 ‘인도주의적 개입’의 정당성에 관한 연구,” 석사학위 논문, 서울대학교 대학원(2007)

중국 현지의 인권상황 개선에 중점을 두어야 한다고 하며, 동시에 정부 차원에서는 북한 주민의 수용에 대해 주변국과의 외교적 합의를 준비해야 할 필요가 있다고 하였다.<sup>10)</sup> 그리고 김광복(2004)은 중국 내 탈북자들은 우리 사회의 일원이 되도록 보호하고 지원해야 하지만, 실질적으로 이 문제가 한국, 중국, 북한 간의 심각한 외교 분쟁의 소지가 될 가능성이 높기 때문에 국제 사회에서 난민 문제를 당사국에 한정시키지 않고 공동 협력을 해야 할 필요성이 있다고 밝힌 바 있다.<sup>11)</sup>

이러한 연구들은 재외 탈북자에 대한 난민 지위의 부여는 현실적으로 한계가 있어 이를 실현하는 데에는 많은 시간이 필요하다는 것을 보여 주고 있다. 따라서 우선적으로는 인도적 차원에서의 인권문제로 접근하는 것이 현실적인 방안임을 제시하고 있다. 그렇지만 보다 구체적으로 어떠한 방안을 통해 북한이탈주민의 문제를 다루어야 하는지에 대해서는 명확한 해답을 주지 못하고 있다. 즉 지금까지의 연구들은 북한이탈주민들이 처한 현실적인 문제를 지적하고 이를 해결하기 위해서는 국제 사회의 협력을 통해 난민지위 인정을 추진해야 하며, 특히 한국정부의 주도적이고 지속적인 노력이 필요하다는 방향으로 귀결되고 있는 경향을 보인다. 결국 구체적으로 어떠한 협력이 필요하며, 특히 한국정부는 어떻게 정책을 추진해야 하는지, 또 그에 필요한 세부적 방안이 무엇인지에 대해 명확한 대안을 제시하지 못하고 있는 실정이다.<sup>12)</sup>

이에 따라 본 논문에서는 보다 강력한 강행적 규범인 법(法)의 틀을 도입하여 탈북자의 인도적 지원 문제를 분석하고, 이에 대응하는 대안을 제시하고자 한다. 구체적으로, 우선 탈북자의 인도적 문제를 해결하는데 적용될 수 있는 국제법(국제난민법)의 내용 및 해석을 통하여 탈북자의 법적 지위에 대해 분석할 것이다. 3장에서 그에 상응하는 관련 당사국(대한민국, 중국, 동남아시아 국가들)의 탈북자 관련 국내법 및 국제법 비준 현황을 분석하여 현존하고 있는 문제점을 짚어낸 후, 4장에서

10) 김지현, “북한이탈주민의 재외 체류 시 지위에 관한 연구,” 석사학위논문, 고려대학교 교육대학원(2009)

11) 김광복, “중국 체류 탈북자 문제의 해결 방안 모색,” 석사학위논문, 강원대학교 교육대학원(2004)

12) 정종관, “在中 북한이탈주민의 법적지위와 보호에 관한 연구,” 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원(2010), p 4-5

이러한 문제점을 보완할 수 있는 방안을 각 국가에 대응하여 모색하고자 한다.

## 2. 재외탈북자에 대한 국제난민법 적용의 문제

### 1) 국제법상의 ‘법정난민’<sup>13)</sup>

오늘날 세계 난민 처우의 법적 근간은 1951년 “난민의 지위에 관한 유엔협약서(UN Convention Relating to the Status of Refugees)”와 1967년 “난민의지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)”이다. 1951년 난민협약은 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종·종교·국적·특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에 있는 자로서 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 상주국 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국으로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”<sup>14)</sup>로 난민을 정의하고 있다.<sup>15)</sup> 이 법적 규정에 의해 난민판정을 받은 사람들은 박해나 처벌의 위험이 있는 곳으로의 강제송환 금지, 난민에 대한 기본적 권리보장, 난민의 법적 지위와 신분 및 노동권 보장 등 국제사회의 보호와 지원을 받아왔다.

13) 국제연맹이 창설된 후 체결된 많은 난민에 관한 조약은 난민이라는 용어를 정의하고 있다. 예컨대 러시아 난민에 대한 신분증명서의 발급에 관한 1926년의 협정은 본국을 떠나 있어 본국 정부의 보호를 받지 못하며 외국의 국적을 취득하지 못한 자로 정의하였다. 이후에도 난민을 위한 많은 국제협정이 채택되었는데, 이들 문서상 난민 정의는 난민의 각 범주를 그들의 출신국, 그들이 떠났던 영역 및 종전의 본국에 의하여 외교적 보호를 받을 수 없는 것과 관련짓고 있다. 이러한 난민협약 이전의 국제문서의 정의에 해당하는 자를 통상 ‘법정난민’이라고 한다.

UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Geneva. 1992. para. 4

14) Resolution 429 of the United Nations General Assembly, 1951  
<http://www.cas.com/discoveryguides/refugee/review2.php>

15) 1967년 난민의정서는 1951년 난민협약의 정의에서 시간적 적용제한의 규정을 배제했을 뿐이다. 이들 난민에 관한 대표적인 국제문서인 난민협약, 난민의정서 및 UNHCR 규정에서 정의된 난민 개념은 지역적 문서들에서 보다 광범위한 난민의 정의가 채택됨으로써 확대되었다. 제성호, “북한탈출주민의 법적지위와 처리방안,” 『북한연구』 (1994) pp.112~113

이처럼 합법적 난민지위를 얻으려면 원칙적으로 (a)전쟁과 폭력을 포함한 정치적 이유 등으로 인해 (b)국적국 밖으로 탈출해야 한다는 두 가지 조건을 충족해야만 비호신청자(asylum-seeker)로서 난민여부를 판정받을 수 있는 자격이 생겨나게 된다.<sup>16)</sup>

## 2) 국제적 관행 및 법적 해석으로 본 탈북자의 난민지위 인정 가능성

### 가. 난민의 범위 확대

협약상 난민은 앞서 본 바와 같이 정치적 난민만을 의미하는 반면, UNHCR의 관행상 난민은 전쟁난민, 경제적 난민 및 인도적난민도 포함한다. UNHCR은 유럽지역을 전제로 한 난민협약상의 난민뿐 아니라 아프리카와 남미지역의 OAU(Organization of African Unity : 아프리카 통일기구) 난민협약<sup>17)</sup>(1969년), 그리고 카타헤나 선언<sup>18)</sup>(1984년)에서 보이듯 보다 폭넓은 난민개념을 수용하고 있다.

OAU협약에 의하면 박해를 이유로 본국을 떠난 사람뿐만 아니라 외세 침략, 점령, 외국의 지배나 공공질서를 심각하게 해하는 사태로 인하여 자신의 나라를 떠나야만 했던 사람들도 난민개념에 포함하고 있다(동 협약 제1조 제 2항). 또한 카타헤나 선언에서도 난민개념에 대하여 자신의 생명, 안전 혹은 자유가 일반화된 폭력, 외세의 침략, 내전, 대규모적인 인권침해 혹은 공공질서를 중대하게 침해하는 기타 사정으로 인하여 자신의 나라를 떠난 사람들을 난민이라고 정의하고 있다. 나아가 내전 등으로 인하여 국내에서 난민과 유사한 상황에 처하게 된 국내실향민(internally displaced people)도 최근에는 난민에 준하여 UNHCR의 보호대상이 되고 있다.<sup>19)</sup>

16) 따라서 정치적 문제로 고향을 떠났다 해도 국경을 넘지 못한 사람들은 국내유민(internally displaced person : IDP)이지 공식난민이 아니며, 탈북자와 같이 비정치적 이유로 월경한 사람도 국제난민법의 사각지대에 놓여있다. UNHCR은 공식난민 이외에 비호신청자, 무국적자, IDP들의 경우도 “UNHCR이 염려하는 사람들(Persons of Concern to UNHCR)”이라고 명명하여 지원하고 있지만, 다양한 형태의 세계난민·유민 문제를 다루기에는 역부족인 실정이다.

17) 1969년 9월 10일 에티오피아의 수도 아디스아바바에서 채택되었으며, 1974년 6월 20일부터 발효되었다(<http://www.oau-oua.org>).

18) UNHCR은 1984년 정부대표, 저명한 남미법학자들로 구성된 전문가협의회를 소집하고 콜롬비아 카타헤나에서 회합을 가지고 이 선언을 채택하였다.

이에 따라 UN총회의 결의에 의해 승인받은 UNHCR의 일반관행<sup>20)</sup>에 의하면 난민 개념에 대하여 다음과 같은 새로운 정의를 하기도 한다. 즉, 난민이란 박해, 대규모적인 인권침해, 일반화된 폭력, 무력충돌, 내전 혹은 공공질서를 중대하게 침해하는 기타 사정으로 인하여 자신의 생명, 안전 혹은 자유를 위협 당함으로써 자신의 나라를 떠나지 않을 수 없었던 사람들을 의미한다는 것이다. 나아가, 때때로 ‘사실상의 난민’ 혹은 ‘인도적 난민’이라고 불리는 ‘비(非)난민’(non-refugees)이라고 하더라도 자신의 본국으로 강제송환 될 경우 위협에 처할 수 있다면 인도적 이유로 UNHCR의 보호대상이 된다고 한다. 위와 같이 UNHCR의 관행에 의해 확대된 난민개념을 흔히 ‘위임난민’(mandate refugees)이라고 부른다.<sup>21)</sup>

#### 나. 탈북자에의 적용

이제까지 북한주민들의 직접적인 탈출 동기는 식량난이므로 이들 “식량난민들”은 환경(자연재해)이나 경제적 이유로 자국을 떠나 제3국에 머무는 사람들로 간주되어 국제법적 보호를 받지 못하였다. 그러나 탈북자문제가 점점 국제사회의 관심거리가 되면서 2009년 제64차 유엔총회에서는 탈북자에 대한 강제송환금지원칙을 존중하고 인도적 견지에서 피난처를 찾는 탈북자들을 돕고, 그들의 상황개선을 위해 UNHCR의 접근보장을 촉구하는 북한인권결의안을 채택한 바 있다.<sup>22)</sup>

탈북자가 체포되어 북한으로 강제 송환될 경우엔 북한 형법 제62조(조국반역죄)에 의해 정치적 박해나 처벌을 받게 되고 중국에서는 강제 송환의 위협 속에서 살아가야 하기 때문에 난민협약상의 난민에 해당한다고 볼 수 있다. 북한은 1981년 “시민 및 정치적 권리에 관한 협약”(International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)에 조인했지만, 송환된 탈북자들은 불법국경출입죄로 노동교화형<sup>23)</sup>에 처하거나

19) 장복희, “UN난민고등판무관(UNHCR),” 국제인권법(1998.12), p.45

20) EXCOM.Note on International Protection, 7 Sept.1994, para. III, B,p.30.; 장복희, “국제법상 난민보호와 그 문제해결,” 『국제법학회논총』, 42권 2호, 1997, p.184

21) Statement by Spain on Behalf of the European Union in the Third Committee debate on the Report of the High Commissioner, 7, Nov. 1995, p.7

22) “유엔총회, 북한인권결의안 채택.” (NEWSIS 2009/11/20)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=003&aid=0002964338>

노동자 수용소에 장기 수감하고, 민족반역죄로 분류<sup>24)</sup>되면 사형을 처하고 가족들까지 연좌제로 처벌<sup>25)</sup>하고 있는 실정이다.

또한 UNHCR 아시아-태평양 담당국장은 한국 관련 NGO에 보낸 공식 답변서에 ‘우리의 자체 관찰 결과 중국에 있는 북한주민 가운데 소수의 난민들(a small group of refugees)이 존재한다는 사실에 유의해왔다’고 밝히고 있으며, 이것이 UNHCR의 공식입장이라고 밝혔다. UNHCR은 이와 같은 상황인식을 바탕으로 중국 당국과 탈북자 문제에 대하여 협의하고 있으나 긍정적인 결과를 도출하지는 못하고 있다. 그러나 최근 UNHCR은 처음으로 탈북자들을 ‘우려그룹’이라고 공식 발표하고, 국제법에 의한 ‘위임난민’(Mandate Refugee)으로 간주할 수 있다는 입장을 밝힘으로써 국제사회에서의 탈북자 난민지위 부여가 가속화될 전망이다.<sup>26)</sup>

재외 탈북자 인권 문제의 핵심은 월경 이후 그들이 체류하는 국가에서 ‘과연 이들이 난민으로서의 지위를 획득할 수 있는가’이다. 또한, 난민지위 인정 여부와는 별도로 규범의 이행확보나 필수적인 법의 불비(不備)등이 다른 법적 문제를 구성하기도 한다. 국제난민법과 난민지위에 대한 기본적인 이해를 바탕으로, 3장에서는 탈북자 문제의 밀접한 관련 당사국인 대한민국과 중국, 동남아시아 국가들을 대상으로 이러한 문제점을 짚어 보겠다.

23) [1999년 북한 출입국법] 제 45조: 공민이 이 법을 어긴 경우에는 벌금을 물리거나 출국, 입국을 금지시킨다. 정상이 무거운 경우에는 형사책임을 지운다.

[2005년 북한 형법]제 233조(비법국경출입죄): 비법적으로 국경을 넘나든 자는 2년 이하의 노동단련형에 처한다. 정상이 무거운 경우에는 3년 이하의 노동교화형에 처한다.

24) [2005년 북한 형법]제 62조 (조국반역죄): 공민이 조국을 배반하고 다른 나라로 도망쳤거나 투항, 변절하였거나 비밀을 넘겨준 조국반역행위를 한 경우에는 5년 이상의 노동교화형에 처한다. 정상이 특히 무거운 경우에는 무기로노동교화형 또는 사형 및 재산몰수형에 처한다.

25) 비릿 문타폰 유엔 북한인권특별보고관의 기자회견 내용에서 발췌함. 2010년 1월 15일 서울 프라자호텔.

26) 루드 루버스(Lubbers) 유엔난민고등판무관 또한 2003년 9월 29일 제네바에서 열린 54차 집행위위원회에서 “UNHCR 산하 국제보호국에 의해 최근 수집된 정보에 대한 분석 결과 상당수 탈북자들을 난민으로 간주하는 것이 바람직하다”고 말한 바 있다. UNHCR과 함께 유엔인권고등판무관(UNHCHR)도 탈북자 송환은 유엔난민협약에 위배된다는 사실을 분명히 하고 있다.

### Ⅲ. 재외 탈북자들의 법적 지위 - 실태 및 문제점

#### 1. 중 국

##### 1) 중국의 탈북자 정책 및 현황

중국은 1982년 9월 난민협약(1951년)과 난민의정서(1967년)에 가입하였으며 중국 헌법 제32조 제2항에는 “중화인민공화국은 정치적 이유로 피난을 요구하는 외국인에 대하여 보호받을 권리를 부여한다.”고 규정하고 있다. 그러나 북한이탈주민에 대해서는 난민지위를 부여하는 사안에 대해 대단히 부정적이다. 중국의 탈북자 정책은 북-중관계의 악화와 대규모 탈북사태 유발로 인한 국내외적 부담을 피해야 한다는 데 초점을 맞추고 있다. 이에 따라 탈북자에 대한 중국의 기본입장은 이들은 난민이 아니며 불법입국자로 간주하여 체포 후 북한으로 송환하는 것이 되었다.<sup>27)</sup> 이러한 기본 입장은 1960년에 체결한 「중국-북한 범죄인상호인도협정」(일명 밀입국자송환협정), 1986년에 체결한 「국경지역 업무협정」, 그리고 1998년 적용된 「길림성변경관리조례」 선전제강에 의한 것이다. 1997년에는 형법을 개정하여 ‘국경관리 방해죄’를 신설하여 탈북자들을 돕는 자국민에게는 형벌을 부과할 수 있도록 하였다. 즉 중국은 북한과의 전통적인 우호관계에 기초하여 탈북자들에게 난민지위를 인정하지 않고 있으며 단지 월경죄를 범한 불법체류자로 간주하여 강제 송환하여 왔다.<sup>28)</sup> 탈북자에 대한 중국의 입장은 탈북의 주요 요인이 식량난이므로 국제 사회와 한국이 중국에 대해 탈북자들에 대한 보호정책을 요구하기 보다는 대북 인도적 지원을 우선 실시해야 한다는 것이다.<sup>29)</sup>

27) 예외적으로 국제법상 치외법권구역인 재외공관이나 UNHCR 지역사무소와 같은 중국 내 국제기구로의 기획망명에 성공한 탈북자들을 제3국 추방형식으로 한국이나 미국 등으로 보내기도 한다. 하지만 그 여파로 외국공관에 대한 경비를 대폭 강화하고 탈북자 연행을 요구하는 사례가 늘고 있으며, 국경통제가 강화되어 재중 탈북자들이 중국 바깥으로 탈출하는 것도 점점 힘들어지고 있다(Lee 2003).

28) 또한 중국은 UNHCR에 대해서도 중국의 입장을 존중하여 탈북자들에게 난민 지위를 부여하는 문제를 신중히 다루어 줄 것을 요구하였다. 그래서 UNHCR은 1979년 개설된 북경 사무소가 있으나 탈북자 보호를 위한 공식적인 활동을 하지 못하고 있다.

29) 그러나 이러한 중국의 입장은 북한의 현실을 도외시키고 있는 것이다. 실제로, 북한



이러한 중국의 입장은 국내외 인권운동가들로부터 ‘난민강제송환금지 원칙’(Principle of Non-refoulement)<sup>30)</sup> 위반이라는 비판을 받고 있다. 이와 같은 제반 조치들은 남북한관계와 국제여론을 동시에 염두에 두어야 하는 중국정부의 정책적 고민을 대변한다. 한편으로는 세계 초강국으로 부상하고 있는 중국이 책임 있는 국제사회의 일원으로서 탈북자들을 북송하는 데 대한 국제사회의 비판을 고려해야 하고, 다른 한편으로는 탈북자들을 수용하거나 제3국으로 보낼 경우, 전통적 우방국가이자 이념동지인 북한의 반발 및 대규모 탈북자 유입 가능성을 우려해야 하기 때문이다. 또한, 중국은 탈북자가 대규모 중국 내에 거주하는 것에 따른 사회 치안 문제의 발생과 더불어 조선족 사회의 민족의식 고취로 연결될 가능성에 대해서도 우려하고 있다.

## 2) 탈북자의 인도적 지원에 대한 중국의 법적 문제 : 난민협약상의 문제점<sup>31)</sup>

재외탈북자의 인권 향상에 관한 법적 문제는 그들의 난민지위 인정 여부와 큰 연관이 있다는 것은 이야기한 바 있다. 다소 논란이 있지만, 본 논문에서는 II-2에서 언급된 바와 같이, 북한이탈주민이 체포되어 북한으로 강제 송환되면 북한 형법 제62조(조국반역죄)에 의해 정치적 박해나 처벌을 받게 되고 중국에서는 강제송환의 위험 속에서 살아가야 하기 때문에 난민협약상의 난민에 해당한다고 결론내린 바 있다. 이처럼 북한이탈주민은 난민지위를 인정받을 만한 충분한 근거가 존재<sup>32)</sup>

으로 강제 송환되는 탈북자는 그 숫자도 많을 뿐만 아니라 인권적 차원에서도 심각한 상황에 처해 있다.

30) 첫째로, 북한 사회는 북한의 정치에 얼마나 기여했느냐의 여하에 달린 출신 가문에 따른 차별대우가 전 영역에서 극심한 사회다. 차별을 받는 사람들이 탈북을 하게 될 여지가 더욱 많은 것이므로 탈북자들이 북한을 떠난 이유를 북한의 정치에서 찾을 수 있다. 즉 탈북자들을 정치적인 원인에 의해 모국을 떠난 ‘난민’으로 볼 수 있는 것이다. 탈북자들이 북한으로 환송되면 정치적인 박해를 당하게 된다. 위와 같은 두 가지 원인 때문에 ‘난민환송금지 원칙’은 탈북자들에게도 적용되어야 한다. (‘Refugees International’ report)

31) 본 소제목은 조정현(2009)의 연구를 참조하였다. 조정현, “국제인권법상 탈북자의 보호 가능성 및 그 실행 : 중국이 당사국인 국제인권조약 및 동 조약의 이행감독장치를 중심으로”, 『국제법학회논총』, 제54권 제1호(통권 제113호)(2009)

32) II-2.2.2 참조

하므로 중국에 의해 난민의 지위를 인정받아야 하겠지만, 재중 탈북자에 대한 난민의 지위 인정 여부와 관련해서는 몇 가지 문제점이 있다. 북·중 우호관계로 인한 현실적인 문제점이나 재중 탈북자에 관한 UNHCR의 중국 정부의 입장을 고려한 신중한 자세 등 현실정치적인 문제를 지적할 수도 있겠으나, 여기서는 국제법적 측면에 초점을 두고자 한다.

국제법적으로 보면 1951년 난민협약 자체가 난민의 국제적 보호에 미약하다는 비판을 받고 있다. 현재의 난민협약은 난민으로 인정된 사람에 대한 처우와 보호에 관한 규정에 그치고 있고, 아직 체약국의 영역내로 입국하기 이전 단계의 사람이나 아직 난민으로 인정받지 못한 사람에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다는 것이다.<sup>33)</sup> 따라서 위험한 지역에서 탈출해 온 사람이 난민 지위를 획득할 때까지 국제법상으로 무방비한 상태로 방치해 두는 사태를 만들고 있다. 물론 수많은 난민을 체약국이 제한 없이 받아들일 수는 없겠지만, 현재와 같이 난민허용 여부에 관하여 체약국에 전적인 자유재량을 부여한 것은 약자인 난민의 입장으로서 너무나 불리한 협약이라고 할 수 있다. 또한 현재의 난민 협약에는 난민인정 신청자가 체약국에 의해 기각되거나 난민이라 할지라도 난민협약상의 각종의 권리를 보호받지 못하는 경우 이를 국제적으로 호소할 아무런 장치가 만들어져 있지 않다. 더욱이 국제인권규약 B규약(자유권규약)의 선택의정서에서 보장하고 있는 인권위원회(Human Rights Committee)에의 개인 통보제도와 같은 권리구제장치가 난민협약 상에는 없는 것이다.<sup>34)</sup> 중국이 북한이탈주민들에게 난민의 지위를 부여하는 데에 매우 부정적인 현 상황 하에서는 이러한 구제장치가 강제 규정이 모호하다는 것이 큰 문제이다. 이러한 문제는 재중 북한이탈주민 뿐만 아니라 국제사회가 난민을 보다 적극적으로 보호하기 위해서는 반드시 개선되어야 할 부분이다.

## 2. 대한민국<sup>35)</sup>

33) 원종택, “출입국관리법상 난민인정제도에 관한 고찰,” 『법무연구』 (1999.11), p.664

34) 박찬운, “한국의 난민정책: 문제점과 그 개선방향,” 『인권과 정의』 제 286호(2000.6), p.96

35) 본 소제목은 정종관(2010)의 연구를 참조하였다.

## 1) 대한민국의 탈북자 정책 및 현황

한국은 해외에서 탈북자들의 귀순 요청이 늘어나자 기존의 ‘선별수용 정책’을 취소하고 인도주의적 차원에서 탈북자를 전원 수용한다는 원칙을 세웠다. 한편으로 한국 정부는 기본적으로 탈북자에 대한 보호 의무를 인정하면서도 「재외공관에서의 귀순·망명 요청자 등에 관한 처리지침」에 의해 국내 입국을 선별적으로 처리하여 왔다.<sup>36)</sup> 이렇듯 탈북자가 한국에 입국할 경우 국제적 범죄에 연루되거나 위장탈북인 경우를 제외하면 대한민국 헌법과 국적법에 의해 국민으로서의 법적 지위를 갖게 된다. 이러한 원칙은 1997년 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’을 제정함으로써 다시금 확인되었으며, 동 법률은 북한 이탈주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조).

또한, 한국 사법부는 탈북자 이모씨의 법적 지위에 대하여 “중국 주재 북한대사관에서 발급한 해외 공민증을 소지한 자도 헌법 영토조항 규정의 취지에 비추어 대한민국 국민이며, 이 씨가 출생당시 부친의 국적이 조선이었고 대한민국 건국 이후 부친이 대한민국 국민으로 인정되는 바, 국적법 제2조(출생할 당시 부가 대한민국 국민인 자에 해당하는 자는

36) 1996년 4월 이전에는 관련 지침상 탈북자를 전원 수용하도록 하였으며, 지침의 개정을 통해 북한 주민이 귀순을 요청하는 경우 전원허용을 원칙으로 하되, 예외적으로 귀순을 불허할 수 있도록 예외 조항을 명시하였다(귀순이 허용되지 않는 경우로는 ① 위장 귀순의 혐의가 있는 자, ② 항공기 납치·마약거래·테러·집단살해 등 국제형사범죄 행위를 한 자, ③ 북한에서 중대한 비정치적 범죄행위를 저지른 사실이 입증된 자, ④ 주재국과 북한과 체결된 조약에 따라 주재국이 북한에 인도해야 하는 범죄를 저지른 자, ⑤ 정치적·외교적으로 아국에 중대한 어려움을 야기할 우려가 있는 경우이다. 다만 이러한 범죄자라도 주재국의 동의 또는 주재국에 의한 처벌후 귀순허용은 가능하다. 외무부, 「재외공관에서의 귀순·망명요청자 등에 관한 처리지침」, p.4~5. 또한 한국 정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」에서도 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 북한이탈주민이 북한을 벗어난 후 외국의 국적을 취득하지 않은 상태에서 대한민국(재외공관 포함)에 보호 의사를 표명한 경우 이들에 대한 인도주의 원칙에 입각하여 특별한 보호를 하도록 규정하고 있다. 이와 같이 한국 정부는 탈북자에 대해 예외조항의 경우를 제외하고는 전원 수용을 원칙으로 하고 있으나 실질적으로 탈북자들의 국내 입국은 선별적으로 처리되어 온 것이 사실이다. 이금순, 「탈북자문제 해결방안」(서울: 통일연구원, 1999), pp.34~36

대한민국의 국민이다)에 비추어 대한민국의 국민이다.”라고 판결<sup>37)</sup>함으로써, 중국 등지에 있는 탈북자들에게 대한민국의 국민과 같은 지위를 인정하고 있다.

국회 통일외교통상위원회 또한 1999년 정기국회에서 중국에 체류 중인 탈북자들이 국제적 난민과 동등한 대우를 받을 수 있도록 정부의 외교적 노력을 촉구하는 “북한이탈주민들의 인권보호를 위한 결의안”을 채택했다. 결의안은 “정부는 탈북주민이 본인의 의사에 반해 북한에 강제 송환되지 않도록 관련국과 협의를 강화해야 한다.”고 지적하고 “식량난으로 인해 중국에 체류 중인 탈북자들이 국제적 난민과 같은 대우를 받을 수 있도록 유엔난민고등판무관(UHCHR) 및 관련국에 대한 외교적 노력을 강화해야 한다.”고 촉구했다. 그리고 2010년 정부 내에 북한인권 개선을 위한 기구를 설치하고 북한 인권과 관련한 민간단체의 활동을 적극 지원토록 하는 내용의 「북한인권법안」을 의결하였다.

이상과 같이 한국정부의 입장은 이들을 수용하되 탈북을 유도하거나 장려하지는 않는다는 것이다.<sup>38)</sup> 한국정부의 이와 같은 입장은 현실적으로 전원수용의 실현 가능성이 낮다는 인식에 기반한 것으로 보인다. 탈북자의 전원 국내 수용은 이들 체류국가의 적극적인 협조 없이는 불가능하나, III-1에서 확인했듯 현실적으로 대부분의 탈북자가 체류하고 있는 중국은 이들의 공개적인 한국행을 거부하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 한국정부는 탈북자의 한국행을 실행할 수 있는 적절한 정책적 수단을 확보하지 못하고 있다.

## 2) 탈북자의 인도적 지원에 대한 대한민국의 법적 문제 : 출입국 관리법상의 문제점

이렇듯 현재까지 한국정부는 북한 주민이 국내로 오는 것은 일괄적

37) 대법원 제1부, 1996.11.12 선고, 96누1221, 강제퇴거명령처분 무효확인 등 판결문

38) 전체로서의 탈북자 보호를 위해서는 체류국의 협조를 바탕으로 강제송환을 막는 것을 기본으로 접근하고 있고, 개별적으로는 탈북자들이 한국행을 원하는 경우 이를 수용하는 정책을 취하고 있다. 즉 한국 정부는 가능한 한 탈북자 문제를 부각시키지 않고 정부의 직접 개입 없이 NGO와 국제사회를 통하여 우회적으로 지원하는 이른바 ‘조용한 외교’를 추진한다는 방침이다. 황우여·김동성, “재외탈북자의 법적지위와 국내정착 및 처우방안,” 정책연구보고서, 국회인권포럼 (2009), p.24

으로 민족 구성원으로서 국민의 일원으로 처리해 왔으나, 그럼에도 불구하고 제3국 체류 탈북자에 대해서는 단순히 ‘국경을 넘은 북한주민’으로 간주해 온 경향이 적지 않다.<sup>39)</sup> 따라서 선언적인 대한민국의 법적 보호는 재외탈북자 전원을 포용하지 못하고 있는 실정이며, 또한 대한민국의 법적 비호 하에 있다 인정되는 재외탈북자들을 구제하는 데에도 실질적인 한계를 보인다.<sup>40)</sup> 이들의 실질적 구제와 관련된 출입국관리법과 관련하여, 몇 가지 문제점을 살펴보자.

첫째로, 한국의 출입국관리법상 난민 신청의 영역이 제한되어 있다는 점을 들 수 있다. 출입국관리법 제16조의 2(41)의 난민임시상륙허가 제도는 입국 전인 난민이라도 잠정적인 일시비호(90일간)를 한다는 것인데, 이 제도와 난민인정신청의 일반규정인 법 제76조의 2(42)와의 관계가 불분명하다. 임시상륙허가를 받은 자는 그 후 제76조의 2에 따른 난민인정신청을 할 수 없다는 것인지 아니면 일단 대한민국 영역 내에 들어왔으니 동조에 의한 신청도 가능한 지가 명확하지 않다.

둘째, 난민인정기관의 독립성·공개성의 문제 또한 존재한다. 현재의

39) 이는 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률’ 제2조에서 “북한이탈주민”이란 군사분계선 이북지역(이하 “북한”이라 한다)에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다”고 규정하고 있는 것이나, 제3조의 ‘이 법은 대한민국의 보호를 받으려는 의사를 표시한 북한이탈주민에 대하여 적용한다’는 규정에서도 확인된다.

40) 현실적으로 한국 정부는 관련국 정부의 우호적 협조 없이는 탈북자들을 보호하기 위한 어떠한 조치도 취할 수 없는 실정이다. 따라서 탈북자가 북경 한국대사관 등에 공식적으로 보호요청을 하는 경우에도 한국 정부는 일반적으로 특별한 보호조치를 실시하지 못하고 소액의 현금을 지급하는 수준에서 그치는 경우가 대부분이었다. 이는 중국 정부의 강경한 입장을 우려한 결과였으며, 남북관계를 고려하여 북한을 자극하지 않겠다는 계산이 작용한 결과였다. 그래서 한국 정부는 탈북자 문제가 거론될 때마다 외교적 마찰을 피하기 위해 비공개적 비공식적 방법으로 해결하거나, 외면하는 방관자적 태도를 보여 왔다.

41) 출입국관리법 제16조의2(난민임시상륙허가) 제1항: “사무소장 또는 출장소장은 선박 등에 타고 있는 외국인이 난민협약 제1조A(2)에 규정된 이유 기타 이에 준하는 이유로 그 생명·신체 또는 신체의 자유를 침해받을 공포가 있는 영역으로부터 도피하여 곧바로 대한민국에 비호를 신청하는 경우 그 외국인을 상륙시킬만한 상당한 이유가 있다고 인정되는 때에는 법무부장관의 승인을 얻어 90일의 범위내에서 난민임시상륙허가를 할 수 있다. 이 경우 법무부장관은 외교통상부장관과 협의하여야 한다.”

42) 출입국관리법 제76조의2(난민의 인정) 제1항: “법무부장관은 대한민국안에 있는 외국인으로부터 대통령령이 정하는 바에 따라 난민의 인정에 관한 신청이 있는 때에는 그 외국인이 난민임을 인정할 수 있다.”

난민인정기관은 행정부의 각료로서 정부의 외교정책이나 출입국관리 정책에 영향을 받는 법무부장관이다. 그러나 난민문제는 기본적으로 인권문제로서 원칙적으로 신청인이 출신국으로 송환되었을 경우 그가 받을 박해의 가능성을 토대로 난민인정 여부를 결정해야 한다. 이와 같은 문제를 고려할 경우에 우리의 난민인정기관은 법무부장관으로부터 독립한 준사법적 전문기관으로 대체되어야 할 필요가 있을 것이다.

셋째, 난민신청을 하는 때의 신청자가 체류자격이 없는 자로서 난민신청을 하는 자는 어떤 법적 지위(예컨대, 취업허가 등)도 부여되지 않는다. 따라서 난민신청자는 난민인정 절차가 진행되는 기간 동안 불안한 법적 지위에서 생활하지 않으면 안 된다. 또한 난민인정신청은 대부분 불법체류의 상태에서 제기되므로 난민신청자는 사회적으로 불법체류자로 처우될 뿐이며, 경우에 따라서는 난민인정심사가 종결되기 전에 그 불법체류를 이유로 강제퇴거를 당할 수도 있을 것이다. 더욱이 현행의 출입국관리법에는 난민인정신청에 대한 처리기간이 명시되어 있지 않아 난민인정신청을 하는 외국인은 자신이 어느 정도의 체류기간을 연장 받아야 할 것인지에 대하여 알 수 없는 상황에 처하게 된다.<sup>43)</sup>

### 3. 동남아시아 국가들

#### 1) 동남아 주요 국가들의 탈북자 정책 및 현황

탈북자들이 동남아시아에 체류 중일 때 가장 문제가 되는 사항은 역시 난민지위 인정의 문제이다. 캄보디아, 필리핀, 동티모르는 1951년 유엔의 '난민지위에 관한 협약'과 1967년의 '난민지위에 관한 의정서'에 가입하였으나 그 외에 재외 탈북자들이 다수 체류 중인 태국, 라오스, 미얀마와 같은 국가들은 난민지위에 관한 협약과 난민지위에 관한

43) 이러한 이유로 인해 체류기간이 장기화하면 할수록 취업·의료뿐만 아니라 결혼·출산·자녀의 교육문제가 발생하게 된다. 이 점에 관하여는 난민신청자의 가족의 보호라는 측면에서와 동시에 아동의 권리라고 하는 측면에서도 적극적인 검토를 요하는 문제라고 할 수 있다. 한편, 난민지위를 인정받은 사람에 대한 물질·정책적 지원도 매우 불투명한 상태이다. 원종택, “출입국관리법상 난민인정제도에 관한 고찰”, 법무연구(1999) pp.670~671

의정서를 모두 채택하지 않은 국가들이다. 따라서, 비록 현실에서는 탈북자들이 태국에서 난민지위 없이 제 3 국이나 남한으로 순조롭게 귀순하는 것으로 보일 지라도 난민지위 인정을 받지 못하는 탈북자들의 향방은 태국과 중국 그리고 태국과 북한과의 외교적 관계에 전적으로 달려있는 상황이다. 더욱이 태국 정부는 2009년 1월 북한 정부에 대해 중국당국과 협력하여 탈북자들이 태국으로 유입되는 상황을 막아줄 것을 공식적으로 요청한 바 있으며 이에 따라 향후 태국에서의 탈북자 유입 및 한국으로의 입국과정에 새로운 변화<sup>44)</sup>가 예견되고 있다.<sup>45)</sup> 베트남이나 미얀마 그리고 라오스는 1983년 이래 2007년 까지 국교가 단절되었던 미얀마를 제외하고 북한과도 비교적 오랜 기간 동안 우호적인 외교관계를 형성해온 구(舊) 공산권 국가들로서 탈북자 문제에 대해 태국과는 구분되는 ‘조용한 외교’를 전개하고 있다. <sup>46)</sup> 법적으로 난민의 지위를 받지 못하고 있는 실정 때문에 탈북자들은 동남아시아 국가들의 감옥에서뿐 아니라 한국이나 제 3국으로 들어 올 때에는 유엔 난민고등기구(UNHCR)의 감독이나 당국의 감독을 받지 못하고 사적 브로커들에게 돈을 주고 안내를 받는 방법으로 이동하기 때문에 이들로부터 인권침해를 당하는 사례 또한 발생하고 있다.

## 2) 탈북자의 인도적 지원에 대한 동남아 주요 국가들의 법적 문제 : 인권유린의 통제장치 부재의 문제점

동남아시아 당국이 관리하는 수용소에 체류 중이며 정부가 공식적으로 정한 절차에 따라 남한이나 제 3 국으로 보내지는 탈북자들의 경우에는 중국에 비하여 인권유린의 사례가 비교적 드문 편이지만 브로커들을 통한 이동이 이루어질 때 탈북자들의 인권유린 사례는 빈번

44) 이동윤, “동남아 북한 인권정책 : 탈북자문제를 중심으로”, 東西研究 제21권 2호(2009) p.189~190

45) 2009년 카시 피로미야 태국 외무장관이 오영선 태국 주재 북한대사의 예방을 받은 자리에서 “더 이상 탈북자들의 망명지가 되는 것을 원치 않는다”며 ‘탈북자 단속을 강화해달라’는 입장을 밝힌 것으로 알려져 향후 탈북자들이 태국 루트(경로)를 통해 한국에 입국하는 것이 어려워지는 것 아니냐는 우려가 나오고 있다. 김소열 기자, Daily NK, 태국, 탈북자 정책 강경으로 선회하나?(2009.2.5)  
<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00500&num=67097>

46) 이동윤, 전계 논문, p.189~190

하게 나타난다. 난민지위가 법적으로 인정되지 않아 당국 정부가 탈북자들의 귀순을 맡아주지 않는 것도 하나의 이유이지만 또 다른 중요한 이유는 동남아시아 국가에서 불법국경횡단을 단속하는 법률<sup>47)</sup>이 제정되어 있지 않아 국내법의 틀에서 통제될 수 있는 인신매매를 근절할 방도가 없는 것 또한 문제가 된다.<sup>48)</sup>

인신매매 등의 인권유린을 근절하기 위한 아세안국가들의 노력을 살펴보자면 아세안 회원국들 중 인권과 관련된 26개 국제규약을 모두 비준한 국가는 한 국가도 없으며, 필리핀과 캄보디아 등 단지 두 국가만이 6개의 주요 인권규약을 비준하였을 뿐이다. 필리핀, 캄보디아, 인도네시아만이 ‘고문방지협약(CAT: Convention Against Torture)’을 비준하였고, 태국, 필리핀, 캄보디아만이 국제사법재판소(International Criminal Court)의 ‘로마규약’에 가입하였다. 그밖에 여성과 아동, 환경을 보호하기 위한 다양한 국제인권협약에 있어서도 동남아 국가들은 매우 소극적인 자세를 견지하고 있다.<sup>49)</sup>

아세안은 지난 1997년 미얀마와 라오스에 뒤이어 1999년 캄보디아가 회원국으로 가입하여 이른바 ‘아세안 10(ASEAN ten)’을 완성한 것을 계기로 역내 국가들 사이의 인권 문제를 공동으로 대처하기 위한 일련의 변화를 추진하게 되었으며, 그 결과 지난 2005년 12월 쿠알라룸푸르에서 개최된 아세안 정상회담에서는 민주주의와 인권 신장을 위한 기본 내용들을 포함하는 ‘아세안 헌장(ASEAN Charter)’의 제정에 합의하였다.<sup>50)</sup> 이와 더불어 아세안은 2009년 7월 태국에서 개최된 외무장관회의를 거쳐 ‘아세안 인권위원회(ASEAN Human Rights Committee)’를 설립하기로 합의하였으며, 같은 해 10월 개최된 아세안 정상회의에서

47) 불법국경횡단에 대한 법률은 우리가 통상적으로 알고 있는 이민법과 다른 개념이다. 이민법이란 이주자(移住者) 혹은 영주자(永住者)를 받아들이는 데 관한 수입국(受入國)의 법률을 지칭하지만, 불법국경횡단에 대한 법률은 국경횡단 자체에 관한 법률로 불법으로 국경을 횡단할 경우에 국경을 횡단하는 사유를 따져서 그에 따라 횡단하는 개인 혹은 집단에 대하여 발생하는 법적 효력을 정의한 법률이다.

48) 이러한 동남아시아 국가들의 소극적인 태도는 인신매매를 성 산업으로만 인식하고 있기 때문이다. 아비드 굴자(월드 비전), 뉴스 파워(NP), “동남아 현대판 노예, 인신매매를 말한다” 인터뷰 중에서

[http://www.newspower.co.kr/sub\\_read.html?uid=14083&section=sc2](http://www.newspower.co.kr/sub_read.html?uid=14083&section=sc2)

49) Mohamad(2002), p.232; Foot (2005), pp.416~7

50) ASEAN Secretariat. <Http://www.aseansec.org/18031.htm>



아세안의 공식적인 인권기구로서 ‘아세안 정부 간 인권위원회(AICHR : ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)’를 출범시키기로 결정한 바 있다.<sup>51)</sup> 그 뿐 아니라 ‘아세안 여성과 아동을 위시한 인신매매 반대 선언(ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children)’과 ‘아세안 지역 내 여성폭력 퇴치에 관한 선언(Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region)’과 같은 선언들이 있다.

그럼에도 불구하고 이들의 인권위원회 설립이나 선언의 이행은 아직도 많은 부분에서 실효성의 의문이 제기되고 있으며, 이것이 대내외적으로 적용되기 위해서는 많은 시간이 소요될 것으로 예상되고 있다.<sup>52)</sup> 실질적으로 아세안 회원국들은 개별 국가들마다 정도의 차이는 있을 지언정 아세안 공동의 차원에서 인권기구의 제도화를 꺼리고 있으며, 국제사회의 인권 감시나 인권 문제에 대한 개입도 경계하고 있다.<sup>53)</sup> 과거 서구 열강에 의한 식민지배의 영향으로 국가주권 중심의 민족주의 개념이 강하게 남아 있는 동남아 국가들의 입장에서 국제인권 규범의 이행을 위한 역내 국가들 사이의 협약이나 인권기구를 위한 법제화는 결국 개별 국가의 주권을 약화시키고 자국 내 정치적 통제력을 감소시킬 수 있는 요인이 될 것이라고 인식하고 있기 때문이다.<sup>54)</sup> 인권 개선을 위한 아세안 국가들끼리의 협력체가 있는데 이행을 어렵게 만드는 또 다른 요인은 이른바 ‘아세안 방식(ASEAN way)’으로 불리는 아세안 회원국들 사이의 의사결정 방식과 내부 규범이다. 아세안은 전통적으로 국가 간 현안 문제를 협의하고 합의함에 있어서 대외적으로 ‘불간섭 원칙’을 고수하여 왔으며, 이것은 각 국가의 인권 문제를 국내 문제로 인식하여 상호 간섭과 개입을 배제하여 왔다.<sup>55)</sup> 현실적으로 대다수 아세안 회원국들은 부분적으로 혹은 전반적으로 인권 문제에 대해

51) ASEAN Secretariat. [Http://www.aseansec.org/23531.htm](http://www.aseansec.org/23531.htm)

52) Daily NK 보도자료(2009.07.20). [Http://www.dailunk.com](http://www.dailunk.com)

53) Maznah Mohamad, “Towards a Human Rights Regime in Southeast Asia : Charting the Course of State Commitment,” *Contemporary Southeast Asia*(2004) pp.230~51

54) Rosemary Foot, “Collateral Damage : Human Rights Consequences of Counter Terrorist Action in the Asia-Pacific,” *International Affairs*(2005) 81~2, pp.419~20

55) Rosemary Foot, (2005) pp.60~88

전적으로 자유롭지 못하며, 특히 아세안 내부에서 주도적 영향력을 발휘하고 있는 인도네시아나 태국, 말레이시아, 싱가포르 등도 정치적 사안에 대한 인권 탄압이나 국내 소수세력의 분리주의 운동을 국제테러리즘으로 규정하여 탄압하는 사례들이 늘어남으로써 국제적 감시와 주목을 받고 있는 실정이다.<sup>56)</sup> 이러한 제약들을 극복하기 위해서는 새로운 이행법률이 필요한 실정이다. 따라서 새로운 이행법률로서 아세안의 인권에 대한 공조체제가 가지고 있는 문제점을 극복할 필요가 있을 것이다.

## IV. 재외 탈북자들의 인도적 지원을 위한 법적 대안

### 1. 중국 : 국제인권법 및 동 조약의 이행감독장치 활용<sup>57)</sup>

국제법상 탈북자의 보호방안을 찾기 위해 먼저 살펴보아야 할 분야는 물론 국제난민법이다. 1951년 난민지위협약 및 각국의 난민관련 국내 관례를 종합적으로 판단해 볼 때, 탈북자는 충분히 협약난민 혹은 정치적 난민으로서의 지위를 인정받을 수 있다.<sup>58)</sup> 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 탈북자의 절대다수가 체류하고 있는 중국의 국내난민인정절차가 불비하고 또한 이를 감독할 국제적 이행감독장치마저 미비한 난민법의 현 상황을 고려할 때, 탈북자의 난민지위인정 주장이 아무리 타당하고 설득력이 있다고 하더라도 실제로 그들이 중국에서 난민으로 인정받는다는 것은 단기간 내에는 실현되기 어려운 일임에 틀림없다. 이러한 맥락에서, 나름대로의 이행감독장치를 구비하고 있는 국제인권법<sup>59)</sup>의 적절한 활용은 탈북자의 보호방안을 찾는 과정에서 유용한 대안이 될

56) 박은홍, “아세안 방식(ASEAN way)과 동남아시아 신흥공업국의 역할 변화 : 주권·개발·인권의 갈등적 공존과 그 진화,” 『동남아시아연구』 제16권 1호(2006) p.134

57) 본 소제목은 조정현(2009)의 연구를 참조하였다.

58) II-2.2.2 참조. 또한, 조정현, “Republikflucht(국가탈출죄)의 범리 및 탈북자문제에의 적용”, 『서울국제법연구』, 제15권 2호(2008) 참조

59) 크게 보면 국제난민법은 국제인권법의 한 분과로도 볼 수 있다. 그러나 그 기원과, 적용대상, 관할국제기구 등 여러 면에서 두 법은 각각의 구별된 성격을 노정한다. 본 논문에서는 이러한 차이점을 감안하여 국제난민법을 국제인권법과는 구별된 법으로 파악한다.

수 있을 것이다.

### 1) 국제법상 탈북자의 보호 : 난민법의 한계 및 인권법의 상대적 장점

대다수의 기타 국제법 분야와 마찬가지로 국제인권법에는 실제적 내용 및 이행확보 면에서 취약점이 존재하지만, 그러함에도 국제난민법의 한계를 보완해 줄 수 있는 상대적 장점이 국제인권법에서는 다수 발견된다. 국제인권법은 난민지위여부와 상관없이, 모든 개인에게 적용된다는 점이나, 난민법에 비해 보다 다양하고 강력한 보호를 제공<sup>60)</sup> 한다는 점 등이 그것이다. 본 논문에서는 대표적으로, 국제인권법의 다양한 이행감독장치는 난민법뿐 아니라 기타 다수의 일반 국제법 분야와 비교해 볼 때도 인권법의 상대적 장점의 하나로 간주될 수 있다는 점에 초점을 두었다. 탈북자와 관련하여 이 점은 더욱 분명한데, 지금처럼 중국이 모든 탈북자의 난민지위가능성을 적절한 국내절차 없이 일괄 부정하고 박해를 받을 개연성이 높은 북한으로 모두 강제송환 하더라도 국제난민법상 취할 수 있는 효과적인 이행확보장치가 존재하지 않기에 문제가 발생한다는 점은 III-1.2에서 설명한 바 있다. 또한 난민이나 비호를 구하는 자의 특별한 상황을 고려할 때, 그들의国籍국이 그들의 인권을 침해하는 체류국을 상대로 항의를 하거나 그들을 위해 외교적 보호권을 행사하리라는 기대를 할 수도 없다. 한편, 국제인권법에는 비록 완벽하진 않다 하더라도 다양한 이행감독장치가 존재하는데, 특히 중국도 당사국인 주요 다자인권조약은 고문방지위원회와 같은 조약별 위원회를 설치하고 이행감독기능을 동 위원회에 위임하고 있어, 이를 적절히 활용한다면 난민법을 통한 탈북자의 보호에서 나타난 이행감독상 한계를 어느 정도 극복할 수 있을 것이다.<sup>61)</sup>

60) 1951년에 채택된 난민지위협약이 여전히 국제난민법의 독보적인 지위를 점하고 있는데 반해, 국제 인권법은 1966년의 두 개 국제규약 등 포괄적인 인권조약뿐만 아니라 인종차별, 고문, 여성, 아동 등 각종 주제별 조약이 별도로 존재하고, 보편적인 인권 보호체제에 더해 유럽, 미주, 아프리카 등 각 지역별 인권제도도 상당히 발달되어 있다. 인권법은 구체적인 내용면에서도 난민법에 비해 더욱 광범위하고 강력한 보호를 제공하기도 하는데, 일례로 고문방지협약상 강제송환금지원칙은 난민지위협약상 강제송환금지원칙과 명칭을 공유함에도 그 적용대상과 범위, 또 질적 강도에 있어서 후자를 능가한다.

61) 여론으로, 우리 정부의 입장에서도 국내법상 자국민으로 간주될 수 있는 탈북자의 난민지

## 2) 국제인권조약 이행감독기구<sup>62)</sup> 개관

6대 핵심인권조약은 모두 각각의 이행감독위원회(혹은 조약감시기구)를 보유하고 있다. ‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권 규약, ICESCR66)<sup>63)</sup> 이행감독기구인 경제사회문화권위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights : CESCR), ‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권규약, ICCPR66)<sup>64)</sup> 이행감독기구인 인권위원회(Human Rights Committee : CCPR), ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(인종차별철폐협약, ICERD66)<sup>65)</sup>의 이행감독기구인 인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination : CERD), ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(여성차별철폐협약, CEDAW79)<sup>66)</sup> 이행감독기구인 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW), ‘고문 및 그 밖의 잔혹한, 비 인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(고문방지협약, CAT84)<sup>67)</sup> 이행감독기구인 고문방지위원회(Committee against Torture : CAT), 그리고 마지막으로 ‘아동의 권리에 관한 협약(아동권리협약, CRC89)<sup>68)</sup>을 이행감독하는 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child : CRC)가 바로 그것이다.

이러한 국제인권조약 이행감독위원회들은 각각의 관련 조약상 규정을

---

위인정을 제3국에 주장하기보다 보다 보편적인 인권법상의 의무이행측면을 강조함으로써 국제법과 국내법간에 생길 수 있는 법리의 괴리 혹은 충돌을 피할 수 있을 것이다.

62) 국제인권법은 크게 유엔헌장상기구 및 인권조약상기구 이렇게 두 종류의 기구체제에 의해 그 이행을 감독받는데, 여기에서는 후자인 인권조약상 이행감독기구에 초점을 맞추었다.

63) United Nations, Treaty Series (UNTS), Vol. 993, p. 3 (No. 14531), 1966년 12월 16일 채택, 1976년 1월 3일 발효, 2011년 9월 현재 160개 당사국 (중국은 1997년 10월 27일 서명, 2001년 3월 27일 비준)

64) UNTS, Vol. 999, p. 171 (No. 14668), 1966년 12월 16일 채택, 1976년 3월 23일 발효, 2011년 9월 현재 164개 당사국 (중국은 1998년 10월 5일 서명, 아직 미비준)

65) UNTS, Vol. 660, p. 195 (No. 9464), 1966년 3월 7일 채택, 1969년 1월 4일 발효, 2011년 9월 현재 173개 당사국 (중국은 1981년 12월 29일 가입)

66) UNTS, Vol. 1249, p. 13 (No. 20378), 1979년 12월 18일 채택, 1981년 9월 3일 발효, 2011년 9월 현재 185개 당사국 (중국은 1980년 7월 17일 서명, 1980년 11월 4일 비준)

67) UNTS, Vol. 1465, p. 85 (No. 24841), 1984년 10월 10일 채택, 1987년 6월 26일 발효, 2011년 9월 현재 146개 당사국 (중국은 1986년 12월 12일 서명, 1988년 10월 4일 비준)

68) UNTS, Vol. 1577, p. 3 (No. 27531), 1989년 11월 20일 채택, 1990년 9월 2일 발효, 2011년 9월 현재 193개 당사국 (중국은 1990년 8월 29일 서명, 1992년 3월 2일 비준)

근거로 그 감시 기능을 수행하기 위한 몇 가지 이행장치들을 마련해 두고 있다. 첫째로, 6개 위원회는 모두 국가정기보고제도를 채택하였다. 당사국이 정기적으로 제출하는 이행보고서를 검토한 후 위원회는 동 당사국과 관련되는 우려와 권고사항을 담은 최종견해(Concluding Observations or Comments)를 발표한다. 둘째, 일부 위원회는 진정 절차<sup>69)</sup>를 구비하고 있다. 셋째, 여성차별철폐위원회와 고문방지위원회는 조직적 인권침해에 대한 신뢰할 만한 정보가 접수될 경우 비공개조사(Confidential Investigation or Inquiry)를 실시하고 검토의견을 관련 당사국에 제시할 수 있다. 마지막으로, 2002년 채택되고 2006년 발효된 고문방지협약 선택의정서<sup>70)</sup>에는 구금 장소 정기 방문제도가 새로이 도입되었다.<sup>71)</sup>

### 3) 진정 절차와 중국

이 중 단연 주목되는 이행감독장치는 준사법적 성격을 가진 두 가지 종류의 통보제도이다. 앞서 살펴봤듯 6개 인권조약 위원회 중 4개 위원회에서 이 개인통보절차를 구비하고 있는데, 경제적 및 사회적 권리를 전반적으로 혹은 비중 있게 다루는 경제사회문화권위원회와 아동권리위원회에는 동 제도가 존재하지 않음을 알 수 있다. 개인통보 절차를 구비한 4개 위원회 중에서는 고문금지 및 이와 연계되는 강제 송환금지의 내용 등을 규율하는 고문방지위원회나 인권위원회(CCPR)가

69) 인권위원회(CCPR), 인종차별철폐위원회 및 고문방지위원회는 국가간 통보제도를 가지고 있으며 이 세 위원회와 함께 여성차별철폐위원회는 개인통보제도를 운영하고 있다.

70) 고문방지협약 선택의정서에 대해서는, 박기갑·이석용 외, 『국제인권법』(세창출판사, 2005)144~147쪽 참조

71) 이러한 여러 가지 이행감독장치들 중 예방적 성격의 마지막 구금장소 정기방문제도를 제외한 나머지 이행감독장치들을 그 근거조항과 함께 도표로 정리하면 다음과 같다.

인권조약	이행감독기구	국가정기보고제도	국가간통보제도	개인통보제도	비공개조사제도
사회권규약(ICESCR66)	경제사회문화권위원회(CESCR)(경사리 결의 1985/17)	O(제16-17조)	X	X	X
자유권규약(ICCPR66)	인권위원회(CCPR)(제 28조)	O(제40조)	O(제 41-43조, 수락선언요)	O(선택의정서)	X
인종차별철폐협약(ICERD66)	인종차별철폐위원회(CERD)(제8조)	O(제9조)	O(제 11-13조)	O(제 14조, 수락선언요)	X
여성차별철폐협약(CEDAW79)	여성차별철폐위원회(CEDAW)(제17조)	O(제18조)	X	O(선택의정서)	O(선택의정서 제 8-10조)
고문방지협약(CAT84)	고문방지위원회(CAT)(제17조)	O(제19조)	O(제 21조, 수락선언요)	O(제 22조, 수락선언요)	O(제 20조)
아동권리협약(CRC89)	아동권리위원회(CDC)(제 43조)	O(제44조)	X	X	X

탈북자와 같은 비호를 구하는 자들의 보호 관점에서 볼 때 특히 더 유용할 것으로 판단된다.

그러나 실제로 개인통보제도와 같은 국제인권법상 여러 이행감독장치의 대부분은 탈북자 문제의 주요관련국인 중국을 대상으로 이용될 수가 없다. 고문방지협약 등 다수의 인권조약 당사국인 중국이 몇 가지 기술적인 방법으로 대다수의 조약상 이행감독장치를 효과적으로 차단하고 있기 때문이다.

먼저, 어떠한 개인통보제도도 중국에 대해 유효하지 않다. 중국은 동 제도를 규정하고 있는 자유권규약 선택의정서는 물론 자유권규약의 당사국도 아니며, 인종차별철폐협약 및 고문방지협약의 당사국임에도 개인통보제도의 운용에 필요한 수락 또는 승인 선언을 하지 않았다. 또한 여성차별철폐협약 관련 개인통보제도를 규정하고 있는 동 협약 선택의정서에 가입하지 않았다. 따라서 여성차별철폐협약 선택의정서 및 고문방지협약에 규정되어 있는 비공개조사제도 또한 중국과 관련해 유효하지 않은데, 고문방지협약상 조사제도에 대해서는 동 협약 서명시 유보의사를 표명하고 비준시 이를 확인하여 고문방지위원회의 비공개 조사권한을 부정하였기 때문이다.

국가통보제도를 살펴보면, 자유권규약엔 중국이 당사국이 아니며 고문방지협약에는 이에 필요한 수락선언을 하지 않았다. 그러나 흥미롭게도 인종차별철폐협약상 국가간통보제도에 대해서는 중국이 아무런 조치도 취하지 않아 국제인권법상 중국에 대해 유일하게 이용가능한 국제인권통보절차로 남게 되었다. 조정현(2009)에 따르면, 이는 중국의 의도되지 않은 실수일 가능성이 크다. 국가간통보제도를 보유한 세 개의 인권조약 중 중국이 최초로 당사국이 된 조약이 인종차별철폐협약이었던 점, 이보다 일년 먼저 중국이 6대 인권조약 중 최초로 여성차별철폐협약에 비준하였지만 동 협약에는 국가간 및 개인통보제도가 전혀 포함되어 있지 않았던 점<sup>72)</sup>, 따라서 중국이 최초로 당사국이 되기 위해 검토한 국제인권통보제도를 포함한 국제인권조약이 바로 인종차별철폐협약이었는데, 흥미롭게도 동 협약상 별도의 수락선언이 필요한 개인

72) 여성차별철폐협약 관련 개인통보제도 및 비공개조사제도를 규정한 동 협약 선택의정서는 1999년 10월 채택되어 2000년 12월에 발효되었다.

통보제도에 비해 국가간통보제도는 별도 유보가 없는 한 자동으로 당사국에게 적용된다는 점<sup>73)</sup>, 중국이 당사국인 기타 4개 인권조약에는 서명 및 비준의 2단계 절차를 취한 반면 유독 인종차별철폐협약에만 한번의 가입으로 추가검토의 여유도 없이 당사국이 된 점 등이 바로 그 이유이다. 국제인권통보 혹은 진정제도를 원천봉쇄하고자 하는 것이 중국의 기본정책이며 위의 예외는 이에 반하는 단순 실수일 뿐이라는 이러한 추정<sup>74)</sup>이 설사 사실로 확인되지 않는다 할지라도, 한 가지 분명한 점은 현재 이용가능한 국제인권조약상 통보제도가 중국과 관련하여 적어도 하나는 존재한다는 사실이다. 현재까지 이러한 국가간 통보 절차가 이용된 사례는 없었다고는 하나<sup>75)</sup>, 지역인권제도에서는 몇몇 국가간통보제도 이용사례가 존재<sup>76)</sup>하는 등 실현 가능성이 전혀 없는 것은 아니라는 데 의의를 둘 수 있다.

## 2. 대한민국 : 출입국관리법상의 보호개선<sup>77)</sup>

첫째, 대한민국의 출입국관리법상 난민 신청의 영역 제한은 비록 난민협약의 명문의 규정이 없다 해도 난민에 대한 국제적 보호를 약속

73) 참고로, 최근의 이주노동자권리협약이나 장애인권리협약을 포함해 국제인권조약상 어떠한 국가간 및 개인통보제도 중에도 이렇듯 당사국이 됨에 따라 자동적으로 적용되는 경우는 없다.

74) 중국은 인권조약상 이행감독장치의 효과적인 차단에 더해, 관련인권협약의 국제사법 시스템에 의한 분쟁해결 가능성에 대해서도 사전에 미리 차단하는 정책을 취하고 있는 것으로 판단된다. 중국이 당사국인 인종차별철폐협약(제22조)과 여성차별철폐협약(제29조), 그리고 고문방지협약(제30조)은 국제사법재판소(ICJ) 회부, 혹은 중재와 국제사법재판소 회부 등 강제분쟁해결조항을 따로 두고 있는데, 중국은 이에 대해 모두 유보조치를 취하였다.

75) OHCHR, The United Nations Human Rights System: An introduction to the core human rights treaties and the treaty bodies (Fact Sheet No. 30) (2005), p. 28; Christian Tomuschat, 『Human Rights: Between Idealism and Realism』 (Oxford University Press, 2003), pp. 159~160

76) Ibid., pp. 165, 200~202; Walter Kaelin, 『Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond』, (Cambridge University Press, 2003), in Erika Feller et al. (eds.), Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection (Cambridge University Press, 2003), pp. 637~638

77) 본 소제목은 정종관(2010)의 연구를 참조하였다.

하는 협약의 취지에 반한다는 점은 앞서 설명한 바 있다. 따라서 난민 인정 신청자가 난민 인정 신청을 하는 경우, 반드시 대한민국에 입국한 다음에 하도록 운용되고 있는 현재의 출입국관리법은 개정되어야 할 것이다. 그러므로 해외에 있는 한국공관이나 입국심사를 통과하지 못한 외국인도 경우에 따라서는 난민 인정 신청의 기회를 주는 것이 필요할 것이다.<sup>78)</sup>

둘째, 난민 인정기관의 독립성과 공개성을 견고히 하는 방향으로 법제를 정비할 필요가 있다. 다시 말해, 현 난민 인정기관인 법무부장관으로부터 독립한 준사법적 전문기관으로 대체되어야 할 필요가 있다는 것이다. 이 기관은 의사결정권을 독립적으로 행사할 수 있어야 하며, 국제 난민법과 국제인권법에 정통한 전문가들이 위원으로 포함되어야 한다. 물론 위원들의 신분은 법률에 의해 보장되지 않으면 안 된다. 그리고 이 기관에서의 난민 인정 절차는 변호인의 입회권이나 통역을 받을 권리 등이 보장되어야 한다.<sup>79)</sup>

셋째, 난민 신청자 등의 법적 지위를 보다 안정적으로 보장하는 것이 요구된다.

난민 신청을 하는 때의 신청자가 체류 자격이 없는 자로서 난민 신청을 하는 자는 어떤 법적 지위도 부여되지 않는다는 점은 설명한 바 있는데, 이러한 이유로 인해 체류 기간이 장기화하면 할수록 취업·의료뿐만 아니라 결혼·출산·자녀의 교육문제가 발생하게 된다. 이 점에 관하여는 난민 신청자의 가족의 보호라는 측면에서와 동시에 아동의 권리라고 하는 측면에서도 적극적인 검토를 요하는 문제라고 할 수 있다. 한편, 난민 지위를 인정받은 사람에 대한 물적·정책적 지원도 매우 불투명한 상태이다. 결국, 이상과 같은 문제점들에 대처하기 위해서는 난민 신청자에 대하여 임시적이거나 취업과 의료 혜택 등을 받을 수 있는 최소한의 권리를 부여하여 법적으로 그 지위를 보장할 필요성이 있다. 더욱이 이와 같은 난민 신청자에 대한 최소한의 법적 지위의 보장이야말로 난민의 기본적 인권보호를 위한 국제 난민법 및 인도주의 정신에도 부합할 것이다.

78) 원종택(1999), 전제 논문, p.670

79) 박찬운, “한국의 난민정책: 문제점과 그 개선방향,” 『인권과 정의』, 변호사협회, 제286호 (2000) p.97



### 3. 동남아시아 국가들

#### 1) 동남아시아 국가연합(Association of South-East Asian Nations)의 인권개선을 위한 공조 공고화

2007년 아세안 정상회담에서 채택된 아세안 헌장 14조에 따라, 아세안 정부 간 인권 위원회가 설립되었다.<sup>80)</sup> 모든 아세안 국가들을 가입국으로 하는 이 기구의 권한(Terms of Reference) 1조 ⑥항에 따르면, ‘세계 인권선언, 비엔나 선언과 행동프로그램 그리고 아세안 국가들이 가입한 국제인권기구에 명시된 기준’에 부합하여 행동하기 위해 설립하였다고 되어 있다. 이것은 기존에 아세안 국가들이 가입한 인권증진을 위한 기구만이 구속하는 의무에만 초점을 맞춘 것으로서, 아세안 국가들이 더욱 진보적인 인권 조항들을 따르는 것에 대한 아무런 요구를 하지 않는다. 새로운 진화적인 성격의 단체라기보다는 현재 이루어지고 있는 인권 증진을 위한 지침에만 그치고 있는 성격이 강해 아세안 웨이(ASEAN way)의 또 다른 모습이라는 비판을 면하기 힘들다. 더욱 진보적인 변화를 모색하기 위해서는 아세안 국가들 중에서 가장 높은 수준의 국제인권법을 비준하는 국가의 기준을 따라야 한다는 등의 조항이 필요할 것이다. 그렇게 된다면 유엔난민협정 및 의정서에 조인하는 동남아 국가들이 늘어날 것으로도 기대할 수 있다. 동 조약 2조 ⑥항은 인권 증진을 위한 아세안 국가들의 진전적인 접근 방법으로서의 기여를 명시하고 있으나, 이보다는 더 신속한 움직임이 필요하다. 4조 ②항은 아세안 인권선언을 만들어 아세안에서 이루어진 협약들과 다른 협정들을 통한 인권증진의 틀을 창설하는 것에 대해 언급하고 있다.<sup>81)</sup>

80) ‘① 아세안 헌장의 인권과 기본적 자유의 증진과 보호를 위한 목적과 원칙에 따라’ 아세안 인권 기구를 설립할 것이며, ‘② 위에 언급한 아세안 인권단체는 아세안 외무상회의에서 정한 권한에 따라 움직일 것’. 아세안 헌장 14조 조항 ①, ② p.19 <http://www.asean.org/publications/ASEAN-Charter.pdf>

81) 아세안 인권선언문은 2011년 말까지 아세안 정부간 인권위원회에 회부 될 예정인데 이는 인권증진을 위한 공조의 큰 걸음이 될 수 있을 것이다. 이 선언에 관한 초고를 작성하기 위해 아세안 국가들의 대표자들은 지난 7월 1일 라오스의 수도 비엔티엔에서 만났다. 아세안 인권 선언의 초고를 작성하기 위한 첫 번째 모임이었는데 그 모임에서는 아세안 정부 간 인권 위원회의 제안을 받아들여 선언문의 구조와 주제

또한, 아세안 정부간 인권위원회에게 비정부기구 연합이 보낸 성명이 작년 3월에 발표되었다. 동남아시아에 체류 중인 탈북자들을 현재는 브로커들이 제 3국이나 한국으로 인도하고 있지만 이러한 역할을 비정부기구의 몫으로 만드는 것이 최선의 방법일 것이다. 정부의 예산으로 탈북자들을 인도할 경우에는 경제적인 문제에 봉착할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 봤을 때 비정부기구 연합이 동남아의 난민보호를 위해 성명을 냈다는 것은 주목할 만한 사실이다. 게다가 이 성명에서는 난민협정을 비준하지 않은 대부분의 동남아시아 국가들의 난민대우에 관해 규탄하고 은신처를 찾는 사람들이나 난민을 강제로 그들이 떠났던 국가로 되돌려 보낼 수 없다고 규정하고(\*2.) 미국의 유엔 난민고등판무관(UHCHR)의 개입을 허가하도록 촉구한다(\*4.). 가장 중요한 것은 난민들이 국제적으로 필요한 보호를 받아야하며 (그들에게) 은신처를 제공하는 것은 인도적인 행위로 인식되어야하며 아세안 국가 내부의 비 개입원칙이 적용되는 사항으로 인식되어서는 안된다고 규정한다(\*1)<sup>82)</sup>. 본 성명은 아세안 국가들이 취하는 탈북자

그리고 내용을 상의 한 바 있다. 이 선언에 걸 수 있는 기대는 현존하는 아세안 인권 협의들의 이행을 위한 내용을 구체화시킬 수 있으리라는 것이다. 비록, 현존하는 협의들이 앞서 언급한 소극적인 조항들을 포함하고 있지만 이행 조차도 제대로 되지 않는 상황이기 때문에 선언문에 이행에 관한 내용을 언급한다면 아세안 인권 증진을 위한 공조에 신뢰를 더할 수 있을 것이다. 아세안 정부간 인권위원회 Terms of Reference <http://www.asean.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf>

82) 비정부기구 연합이 아세안 정부간 인권위원회에게 건내는 동남아시아 난민보호에 관한 성명(Joint NGO Statement to the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the Protection of Refugees in Southeast Asia) <http://refugeerightsasiapacific.org/2010/03/24/joint-ngo-statement-to-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-on-the-protection-of-refugees-in-southeast-asia/>

\* The lack of an international legal framework for the recognition of refugees amongst ASEAN has led to severe abuses of refugee rights.

\* 1. Refuge must be provided to those in need of international protection; granting of asylum should be considered a humanitarian action and should not be considered as against the principle of non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States

\* 2. No asylum seeker or refugee should be forcibly returned(refouled) to his/her country of origin;

\* 4. The United Nations High Commissioner for Refugees(UHCHR) must be granted full and unconditional access to all asylum seekers and refugees, in particular, those in detention centres and prisons;

정책에 관해 중요한 지적을 하고 있을 뿐 아니라 브로커들을 대체할 수 있는 비정부기구의 목소리이므로 한국정부가 특별한 주목을 할 필요가 있다. 한국 비정부기구들도 이러한 성명에 활발히 참여해 아세안 국가들에게 더 큰 책임감을 부과할 수 있을 것이다.

‘아세안 여성과 아동을 위시한 인신매매 반대 선언(ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children)’과 ‘아세안 지역 내 여성폭력 퇴치에 관한 선언(Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region)’과 같은 선언을 살펴보면 인신매매의 근절을 위한 아세안 국가들의 합의를 볼 수 있다.<sup>83)</sup> 아세안 내부에서 이러한 인신매매 근절이나 여타 인권법을 강화하기 위한 공조의 흐름이 있는 것은 분명해 보인다. 이러한 흐름을 이용하여, 한국정부는 이를 더욱 공고한 법으로 자리매김하기 위해, 그리고 이를 동남아 재외 탈북자에게까지 적용될 수 있도록 필요한 국제적인 지원을 아끼지 않아야 할 것이다. 또한 동남아 국가들에 체류 중인 탈북자들의 인권 침해를 근절시키기 위해 한국정부는 동남아 국가들의 정부에게 경제적인 인센티브를 제공할 필요가 있다. 이 문제는 동남아 국가들의 북한이나 중국과의 외교관계에 피해를 주지 않도록 조용히 해결할 필요가 있다.

83) 아세안 여성과 아동을 위시한 인신매매 반대 선언(ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) <http://www.asean.org/16793.htm>

\*1. To encourage greater regional and bilateral cooperation in the systematic research, collection, analysis and dissemination of data, including disaggregated by sex, age, and other relevant information, on the extent, nature and consequences of violence against women and girls, and on the impact and effectiveness of policies and programmes for combating violence against women;

\*4. To intensify cooperation among our respective immigration and other laws enforcement authorities;

\*6. To undertake actions to respect and safeguard the dignity and human rights of genuine victims of trafficking in persons;

\*7. To undertake coercive actions/measures against individual and/or syndicate engaged in trafficking in persons and shall offer one another the widest possible assistance to punish such activities; and

\*8. To take measures to strengthen regional and international cooperation to prevent and combat trafficking in persons.

## 2) 아세안 지역 안보 포럼의 반테러 국경안보를 확립하기 위한 노력을 통한 인신매매 단속(불법국경횡단 법률의 대체)

Ⅲ-3.2에서 지적한 대로, 동남아 지역에서 불법국경횡단에 관한 법률이 확립되어 있지 않기에 문제가 발생하고 있다. 아세안 지역 안보 포럼에서 작성한 국경안보를 위해 조치를 취할 것을 강조하는 이 성명은 불법국경횡단 법률을 대체하는 역할을 할 수 있을 것이다. 일단 이 성명은 테러리즘을 아시아 태평양 그리고 그 너머의 지역의 안정, 평화 그리고 안보에 커다란 위협이 된다고 정의하고 있고 테러리즘이 돈 세탁, 무기 반입, 인신매매, 마약 밀매와 연관이 크다는 점을 명시한다.<sup>84)</sup>

불법국경횡단에 관한 법률이 부재한 동남아시아 국가에서 이러한 국경안보를 위한 공조가 이루어지고 있는 것은 분명 인신매매의 피해를 당하고 있는 탈북자들에게 희소식일 것이다. 하지만 이러한 공조가 제대로 이행되고 있지 않은 실정인데, 이는 이 성명이 단지 자발적 참여를 권장하고 있는 수준의 성명이고 이행법안이나 이행 역량이 불충분

84) 아세안지역안보포럼 반테러 국경안보에 관한 성명(ASEAN Regional Forum(ARF) Statement on Cooperative Counter-Terrorist Action on Border Security)  
<http://www.asean.org/14835.htm>

- \* Terrorism constitutes a grave threat to stability, peace and security in the Asia-Pacific and beyond.
- \* It has links with transnational organized crime, such as money laundering, arms smuggling, people smuggling, and the production of and trafficking in illicit drugs.
- \* The fight against terrorism requires a comprehensive approach and unprecedented international cooperation.
- \* The ARF notes the significant progress that has been made by ARF participants in addressing counter-terrorism aspects of border security and encourages ARF governments to further enhance their efforts and commitment to combat terrorism in a more comprehensive manner on a voluntary basis and taking into account resources and capacity of ARF participants, in particular their efforts: to strengthen the capability of law enforcement and intelligence agencies; to ensure that border security forces are carefully screened, receiving good initial and ongoing training and motivated both by a desire to protect the community and by an adequate wage structure; to strengthen cooperation in sharing of intelligence in order to effectively deal with terrorism and transnational crimes such as illicit arms trafficking, drug trafficking and human and cargo smuggling.
- \* The challenge for ARF and its participants is to implement border security and documentation practices that confront the terrorist threat without undermining these basic principles that promote our common security, including respect for human rights and the rule of law.

하기 때문이다. 따라서 이 성명을 더욱 구속력 있는 수준으로 끌어 올리지 못하더라도 이행 법안을 비슷한 수준의 강제력을 부과해야 할 것이다. 불법국경횡단에 관한 공조체제가 개별 국가의 국내법 수준으로 구속력있는 법안의 역할을 할 수 있을지는 기본적으로 각 국가의 역량과 의지에 달린 문제이지만 우리나라도 가입한 아세안 지역 안보포럼에서 발생한 성명이 재외 탈북자들의 인권에 증진을 기여하는데 기대가 큰 만큼 한국정부는 지속적으로 이 성명에 힘을 실는 외교를 펼쳐야 할 것이다.

## V. 결 론

본 논문에서는 여타 인도적 지원 부문에서도 특히 ‘재외탈북자’에 초점을 맞추어 이들의 인권상황을 개선하기 위한 법적 기제를 분석·연구해 보았다. 2장에서는 탈북자의 인도적 문제를 해결하는 데 적용될 수 있는 국제난민법의 내용 및 해석을 통하여 탈북자의 법적 지위에 대해 분석해 보았는데, 재외 탈북자 인권 문제의 법적 핵심은 월경 이후 그들이 체류하는 국가에서 ‘과연 이들이 난민으로서의 지위를 획득할 수 있는가’에 달려 있다는 결론을 내렸다. 또한, 난민지위 인정 여부와는 별도로 규범의 이행확보나 필수적인 범의 불비(不備)등이 다른 법적 문제를 구성하기도 한다. 국제난민법과 난민지위에 대한 기본적인 이해를 바탕으로, 탈북자 문제의 밀접한 관련 당사국인 대한민국과 중국, 동남아시아 국가들의 탈북자 관련 국내법 및 국제법 비준 현황을 분석하여 현존하고 있는 문제점을 짚어 본 후, 이러한 문제점에 대응하여 재외 탈북자들의 인도적 지원을 위한 법적 대안을 모색해 보았다.

우선 중국은 북한과의 전통적인 우호관계에 기초하여 탈북자들에게 난민지위를 인정하지 않고 있으며, 단지 월경죄를 범한 불법체류자로 간주하여 강제 송환하여 옴으로써 심각한 인권유린행위가 자행되어 온 게 사실이다. 탈북자의 인도적 지원에 대한 중국의 법적 문제 중

대표적으로 난민협약상의 문제점을 들 수 있다. 현재의 난민협약은 난민으로 인정된 사람에 대한 처우와 보호에 관한 규정에 그치고 있고 아직 체약국의 영역내로 입국하기 이전 단계의 사람이나 아직 난민으로 인정받지 못한 사람에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다는 것이다. 또한 현재의 난민협약에는 난민 인정 신청자가 체약국에 의해 기각되거나 난민이라 할지라도 난민협약상의 각종의 권리를 보호받지 못하는 경우 이를 국제적으로 호소할 아무런 장치가 만들어져 있지 않다. 중국이 북한이탈주민들에게 난민의 지위를 부여하는 데에 매우 부정적인 현 상황 하에서는 이러한 구제장치가 강제규정이 모호하다는 것이 큰 문제라는 점을 지적했다. 따라서 중국이 현재당사국인 5개의 인권조약을 중심으로 각 조약의 이행감독기구의 기능을 살펴보았으며, 국제인권조약 위원회들의 여러 가지 기능을 개관한 뒤, 이들 중 중국에 현재 적용가능한 제도 혹은 절차를 확인해 보았다.

한국의 경우, 현재까지 한국정부는 북한 주민이 국내로 오는 것은 일괄적으로 민족 구성원으로서 국민의 일원으로 처리해 왔으나, 그럼에도 불구하고 제3국 체류 탈북자에 대해서는 단순히 ‘국경을 넘은 북한주민’으로 간주해 온 경향이 적지 않다. 따라서 선언적인 대한민국의 법적 보호는 재외탈북자 전원을 포용하지 못하고 있는 실정이다. 또한 대한민국의 법적 비호 하에 있다 인정되는 재외탈북자들을 구제하는 데에도 난민 신청 영역의 제한, 난민인정기관의 독립성·공개성의 문제, 난민신청자의 법적 불안정성 등 실질적인 한계를 보이고 있으며, 따라서 대한민국 출입국관리법상의 보호개선방안을 제안하여 난민신청자에 대한 최소한의 법적 지위를 보장하는 절차를 통해 난민의 기본적인 권을 보호하는 방안을 모색해 보았다.

동남아시아에서 필리핀, 캄보디아 그리고 동티모르를 제외한 국가들은 탈북자들을 난민으로 인정할 국제법적인 근거가 없다. 이에 대한 보완으로 아세안 정부간 인권위원회(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)라든지 여타 인권선언의 역할을 기대해 볼 수 있지만 ‘아세안 웨이’라는 동남아 국가들 특유의 비개입 원칙이 적용되는 영역이기 때문에 이 위원회의 권한은 아세안 국가들에게 구속력을 지니지 못한다. 그러므로 이 선언들에 대한 이행법안의 제정이 시급하고 구속력

있는 공조로의 격상이 필요하다. 또한 동남아시아국가들이 불법국경횡단에 관한 법률을 제정하지 않고 있기 때문에 더욱 단속이 어려운 실정이다. 하지만 아세안 지역안보포럼의 반테러국경안보에 관한 성명을 기반으로 불법국경횡단을 통한 탈북자들의 인신매매가 통제되기를 기대할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 이 성명을 더욱 실효성 있는 것으로 격상시켜야 하고 이행 법안을 제정하며 또한 이행 역량을 키우는 것이 필요하다.

## 【참고문헌】

### ■ 국내 및 해외 저서

- 김병연 외, 『남북통합지수 1999~2007』 (서울: 서울대출판문화원, 2009)  
박기갑·이석용 외, 『국제인권법』 (세창출판사, 2005)  
Christian Tomuschat, 『Human Rights: Between Idealism and Realism』  
(Oxford University Press, 2003)  
Walter Kaelin, 『Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of  
Refugees: Article 35 and beyond』, (Cambridge University Press,  
2003)

### ■ 국내 학술논문 및 간행물

- 김명기, “한국동란은 전쟁인가? 내란인가?”, 『사법행정』 89년 8월호-통권  
344호(1989)  
박은홍, “아세안 방식(ASEAN way)’과 동남아시아 신흥공업국의 역할  
변화: 주권·개발·인권의 갈등적 공존과 그 진화,” 『동남아시아  
연구』 제16권 1호(2006)  
박찬운, “한국의 난민정책: 문제점과 그 개선방향,” 『인권과 정의』, 변호사  
협회, 제286호(2000)  
원종택, “출입국관리법상 난민인정제도에 관한 고찰”, 법무연구(1999)  
이금순, “탈북자문제 해결방안”, 통일연구원(1999)  
이동윤, “동남아 북한 인권정책: 탈북자문제를 중심으로”, 東西研究 제21권 2호  
(2009)  
이한기, “한국휴전협정의 제문제”, 『국제법학회논총』 제2권 제1호(1958)  
장복희, “UN난민고등판무관(UHCHR),” 『국제인권법』 (1998)  
장복희, “국제법상 난민보호와 그 문제해결,” 『국제법학회논총』, 42권 2호  
(1997)  
제성호, “북한탈출주민의 법적지위와 처리방안,” 『북한연구』 (1994)  
조정현, “국제인권법상 탈북자의 보호가능성 및 그 실행: 중국이 당사국인  
국제인권조약 및 동 조약의 이행감독장치를 중심으로,” 『국제법  
학회논총』, 제54권 제1호(통권 제113호)(2009)



- 조정현, “Republikflucht(국가탈출죄)’의 법리 및 탈북자문제에의 적용”, 『서울국제법연구』, 제15권 2호(2008)
- 황우여·김동성, “재외탈북자의 법적지위와 국내정착 및 처우방안,” 정책 연구보고서, 국회인권포럼(2009)

#### ■ 학위논문

- 김광복, “중국 체류 탈북자 문제의 해결 방안 모색,” 석사학위논문, 강원대학교 교육대학원(2004)
- 김지현, “북한이탈주민의 재외 체류 시 지위에 관한 연구,” 석사학위논문, 고려대학교 교육대학원(2009)
- 이경미, “탈북자 문제를 중심으로 본 ‘인도주의적 개입’의 정당성에 관한 연구,” 석사학위논문, 서울대학교 대학원(2007)
- 정종관, “在中 북한이탈주민의 법적지위와 보호에 관한 연구”, 석사학위 논문, 연세대학교 행정대학원(2010)

#### ■ 해외 학술논문 및 간행물

- Erika Feller, “Refugee Protection in International Law : UNHCR’s Global Consultations on International Protection”, Cambridge University Press(2003)
- Maznah Mohamad, “Towards a Human Rights Regime in Southeast Asia : Charting the Course of State Commitment,” Contemporary Southeast Asia(2004)
- Robin Ramcharan, “ASEAN and Non-interference : A Principle Maintained”, Contemporary Southeast Asia(2000)
- Rosemary Foot, “Collateral Damage : Human Rights Consequences of Counter Terrorist Action in the Asia-Pacific,” International Affairs(2005)
- UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Geneva.(1992)

■ 인터넷 사이트

<http://www.cas.com/discoveryguides/refugee/review2.php>

<http://www.oau-oua.org>

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=003&aid=0002964338>

<http://www.dailynk.com/korean/read.php?cataId=nk00500&num=67097>

[http://www.newspower.co.kr/sub\\_read.html?uid=14083&section=sc2](http://www.newspower.co.kr/sub_read.html?uid=14083&section=sc2)

<http://www.aseanseg.org/18031.htm>

<http://www.asean.org/publications/ASEAN-Charter.pdf>

<http://www.asean.org/publications/TOR-of-AICHR.pdf>

<http://refugeerightsasiapacific.org/2010/03/24/joint-ngo-statement-to-the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-on-the-protection-of-refugees-in-southeast-asia/>

<http://www.asean.org/16793.htm>

<http://www.asean.org/14835.htm>

장 려

# 북유럽 3개국의 대북 활동 : 분석과 시사점

스웨덴 룬드대학교 대학원 배진선

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 들어가며
- II. 연구방법
- III. 북유럽 3개국 선정 배경
- IV. 양자 정부간 활동
- V. 개별국의 대북 활동과 EU의 대북 활동과의 비교
- VI. 북유럽 3국 공동의 대북활동
- VII. 분석과 시사점

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 북유럽 3개국의 대북 활동: 분석과 시사점

대북 인권압력과 인도적 지원 노력에도 불구하고 북한 내부의 불안정은 지속되고 있다. 북한 내부의 긍정적인 변화가 요원한 상황에서 대북 활동 자체에 대한 의구심이 커져가는 가운데 장기적으로 북한에 인도적 지원을 하고, 국제사회에서 북한 인권상황에 대해서 목소리를 내고 있는 북유럽 3국(노르웨이, 덴마크, 스웨덴)의 대북 경험은 주목할 만하다. 본 연구는 선행연구가 많지 않은 이 국가들의 대북활동을 수집 및 기록하는 것을 일차적 목적으로 두고, 나아가 북유럽 3국의 대북 정책에서 보여지는 그들만의 독자적인 접근법이 있는지, 북유럽의 경험이 한국에게는 어떠한 시사점을 던져주는지를 알아보고자 하였다.

우선 각 국가별 대북활동을 살펴보면, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 모두 북한에 인도적인 지원을 꾸준히 해오고 있는 것으로 나타났다. 국제무대에서 분쟁 조정 역할을 해 온 노르웨이나 평양에 대사관을 두고 중립국의 역할을 담당하는 스웨덴의 경우 덴마크보다 대북 인도적 지원의 양이 많고, 또 각국 외교부 담당자가 북한 정부 당국자와 정기적으로 평양에서 대화를 갖고 있는 것으로 나타났다. 스웨덴 외교부는 이에 더해 스웨덴-북한 간 이루어지는 지식 공유 프로그램을 따로 운영해 오고 있으며, 자국의 민간 연구소와 학교에서 외교부의 지원을 받아 북한 공무원과 학자들을 대상으로 하여 시장경제, 행정운영들을 교육하고 관련 역량을 강화하는 프로그램에 참여하고 있다.

EU의 대북 입장과 비회원국인 노르웨이를 포함한 북유럽 3개국의 입장을 비교해 보면 거의 일치하고 있다. EU와 북유럽은 한반도 평화를 위협하는 핵실험과 미사일 발사를 강력 규탄하며 북한에 경제 제재를 가했고, 북한인권은 UN총회에서 공론화시키는 동시에 북한 정부 당국자와의 인권 대화를 이어나갔으며, 인도적 지원은 정치사안과 분리되어야 한다는 기치 아래 꾸준히 북한의 보건, 위생, 식량 안보 등의 상황 개선을 위해 전달되었다.

북유럽 3개국의 공동으로 진행하는 대북사업의 예로 노르딕 아시아학 연구소의 사례를 살펴보았다. 북한 공무원 및 학자들의 역량강화 프로그램을 소개하면서, 동시에 이 두 정부에 대한 정책 제언 보고서를 작성한 연구원과의 인터뷰를 통해 서로 다른 이해관계를 가진 정부들을 대상으로 공동의 프로그램을 기획하는 것의 현실을 들어보았다. 특히 북한이 자국 외교의 우선순위에서 높지 않은 경우 북유럽 공동의 프로그램에 대한 공여자의 관심이 높지 않음으로써 공동의 프로그램을 이어나가는 데 어려움이 있다고 전했다.

종합적으로 살펴보았을 때 북유럽 3개국의 대북활동은 일관적인 접근법이 있다고 보기 힘들다. 대외적으로 비취지는 공통점은 EU 회원국으로서 EU의 대북활동에 참여하기 때문에 생겨지는 것이지, 3개국이 공유하는 원칙이나 대북 활동 양식 때문은 아니라고 보여진다. 또한 노르딕 아시아학 연구소의 사례에서 분명하게 드러나는 대로, 북유럽 3국을 아우르는 접근법이 있다고 하기에는 각국의 외교적 역할이나 자국 외교에서의 북한의 우선순위에 차이가 있다.

그럼에도 불구하고 북한과 대화를 시도하고 포용하려는 북유럽의 활동은 인도적 지원과 인권 모두를 북한 당국과 이야기 할 수 있는 여건-상호신뢰-를 마련했다는 점은 한국의 대북활동 사회에 던져주는 시사점이다. 그리고 북유럽 3국이 꾸준히 대북 대화와 포용을 유지할 수 있었던 데에는 대북활동을 담당하는 외무부의 인력이 정권 교체로부터 자유로웠던 점을 감안할 때, 한국도 정권과 행정부 변화에 영향을 받지 않고 대북 활동을 장기적인 비전을 준비할 수 있는 여건 마련이 필요하다. 이는 북한과의 신뢰 쌓기가 장기간의 노력과 기다림을 필요로 하기 때문이다.

## I. 들어가며

1990년대 중반 극심한 기근으로 인해 북한 내부의 정치적, 경제적 문제들이 외부로 알려진 지 15년이 넘어간다. 그 동안 북한의 인권 실상을 알려서 북한 정부를 압박하고자 하는 시도들과 더불어 북한의 취약계층을 대상으로 한 인도적 지원이 전개되어 왔지만, 기대했던 북한 내부의 긍정적인 변화로 이어지진 못했다. 작년과 올해는 북한의 군사적 도발 행동으로 인명 사상자가 발생하면서 한반도의 평화에 대한 불신이 커졌고, 그로 인한 인도적 지원 중단 이후 북한에서 식량사정이 급속히 나빠졌다는 진단이 나오고 있다. 이러한 대북활동의 현실은 한국의 관련 부처와 민간 활동가뿐만 아니라 우리나라 국민과 국제사회 전반에게 ‘과연 한반도의 평화를 위한 북한 내부의 긍정적인 변화는 가능한가’라는 의문을 키워오고 있다.

이 가운데서 지난 30여년 간 외교적 관계를 유지해오면서 북한 정부의 포용을 시도해 온 북유럽 3개국(노르웨이, 덴마크, 스웨덴)의 행보는 주목할 만하다. 이 국가들은 국제사회로부터 고립된 북한과 소통을 시도하면서, 양자간 또는 다자간 채널을 통해 식량, 의료품을 비롯한 인도적 물품을 지원하고 북한 공무원과 학자들을 대상으로 경제개방 및 사회 복지에 관련한 지식 경험 공유를 해 왔다. 동시에 유럽 공동체의 일원으로서 자국의 대북 정책을 유럽연합(European Union, EU)의 것과 일관되도록 조율하고 있고, 국제연합(United Nations, UN)에서 북한 인권에 대해 우려를 표명하는 데에도 동참하고 있다.

대북 활동의 기간이나 그 특성을 놓고 보았을 때 북유럽 3개국은 다른 유럽국가들과 차별되는 강점과 노하우가 있다. 특히 남북간 대립과 경색으로 인해 북한의 변화 가능성에 대한 의구심이 커진 요즘, 직접 북한의 정부사람들과 교류해 온 북유럽의 경험을 배우는 것은 새로운 대북활동 구상의 영감이 될 수 있다. 하지만 국내에서는 북유럽 3개국이 어떤 식으로 북한 정부와 협력해 왔는지, 그 동안의 협력이 어떻게 지속되어 왔는지 등에 대한 연구가 많지 않았다.

따라서 본 연구는 문헌 조사와 북유럽 현지의 북한 전문가 인터뷰를 통해 노르웨이, 덴마크, 스웨덴의 대북경험을 기록하고, “북유럽식 접근”이 있다라고 한다면 그 그림을 그려내는 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 그 경험들을 비판적으로 바라봄으로써 한국의 대북정책 및 민간 활동에 도움이 될 수 있는 시사점을 탐색해보려 한다.

## II. 연구방법

북유럽의 대북 활동만을 다룬 문헌이 없기 때문에, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴의 외교부 웹사이트, 평양주재 스웨덴 대사관 등에서 각 국가의 공식적인 입장과 과거의 대북 활동 기록을 찾아보려 했다. 스웨덴어, 덴마크어, 노르웨이어를 구사할 수 없기 때문에, Google Translate (translate.google.com)를 이용했는데, 담화 분석처럼 단어와 문맥의 이해가 필요한 작업이 아니라 대북활동 여부를 따져보는 정도의 검색이었기 때문에 Google Translate를 통해서도 충분히 원하는 자료에 접근할 수 있을 것이라 판단했다. 대북 인도적 지원의 경우 UN 인도주의 조정국(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)에 보고된 인도적 지원금의 규모를 국가별과 사업별로 볼 수 있는 Financial Tracking Service의 자료를 참고하였다. 그 외에는 학교 내 리서치 데이터베이스를 통해 EU의 대북 경험, 대북 인도적 지원, 북한의 외교 관계 등에 대한 논문과 책들을 참고 하였다.

노르웨이, 덴마크, 스웨덴 외교부 모두 공식적으로 북한에 대한 입장과 경험을 밝히고 있지 않으며, 기존의 문헌으로도 파악되지 않는 부분이 많았다. 그래서 스웨덴 외교부의 지원을 받아 북한 공무원들을 대상으로 경제교육 워크숍을 한 경험이 있는 Magnus Andersson 교수님으로부터 도움과 조언을 구했다. 이 논문을 위해 따로 인터뷰를 하진 않았지만 지난 학기부터 종종 북한에 대한 주제로 대화를 나누면서 스웨덴 외교부의 대북 활동에 대한 이야기를 들었는데, 그것이 본 논문주제에 관심을 가지게 된 계기이자 스웨덴의 활동을 이해하는 데 바탕 스케치가 되었다. 교수님의



소개로 북유럽 아시아학 연구소 소장이자 북한 연구자인 Geir Helgesen 박사님과 인터뷰를 할 수 있는 기회를 가졌다. 1990년대부터 북한을 연구해 왔으며, 덴마크와 노르웨이 외교부를 대상으로 북한에 대한 정책 조언을 해 온 경험이 있어, 길지 않은 인터뷰임에도 불구하고 문헌조사로 채워지지 못한 덴마크와 노르웨이 정부의 입장과 대북 경험에 대해서 중요한 정보를 얻을 수 있었다.

### Ⅲ. 북유럽 3개국 선정 배경

일반적으로 북유럽, 혹은 노르딕 국가라고 하면 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 아이슬란드, 핀란드를 의미한다. 이 중 덴마크와 스웨덴은 비교적 오래된 왕국이며 나머지 3개국은 덴마크 또는 스웨덴의 영토의 일부로 존재했었으나, 스웨덴으로부터 1905년 노르웨이가, 그리고 1917년 핀란드가 독립하고, 1944년 아이슬란드가 덴마크로부터 완전한 외교적, 정치적 독립을 이룬 후에 현재의 5개국 구성이 완성되었다.<sup>1)</sup>

북유럽 5개국은 자국의 정치 및 사회 운영 제도에서 높은 유사성을 가지고 있으며, 그 예로 의회 민주주의, 소득 재분배를 통한 사회복지 재원의 마련, 전 국민을 아우르는 포괄적이고 보편적인 사회보장 등을 들 수 있다. 하지만 외교 정책에 있어서는 국가간 차이가 두드러지는데, 이는 스웨덴과 핀란드가 중립국 원칙을 유지하며 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에 정식 회원국으로 가입하지 않은 점, 국경을 접하고 있는 비북유럽 국가들과의 외교관계(핀란드-러시아) 등을 이유로 들 수 있다.<sup>2)</sup>

이들은 북한 정부와 1973년에 수교를 맺고 공식적인 외교 관계를 시작했기에, 햇수로 따지면 북한과 30년 가까이 외교 관계를 유지해

1) The History of Nordic Cooperation-Before 1952, Norden, accessed on September 1, 2011, <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/the-history-of-nordic-co-operation/before-1952>

2) Gunnar Grendstad, "Nordic Cultural Baselines: Accounting for Domestic Convergence and Foreign Policy Divergence," *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3, no.1 (2001): 8

은 셈이다. 본 연구는 5개국 중에서도 노르웨이, 덴마크, 스웨덴의 경험에 초점을 두고자 한다. 추후에 설명하겠지만 스웨덴은 북한과의 양자간 활동이 가장 활발하다. 덴마크와 노르웨이의 경우 북한 정부와의 양자간 활동이 두드러지진 않지만 북유럽 5개국이 공동 운영하는 북유럽 아시아학 연구소(Nordic Institute of Asian Studies, NIAS)의 북한 관련 연구와 학술행사에 꾸준히 인력 및 재정지원을 해오고 있다. 또한 국가의 규모나 언어와 역사의 유사성에서 오는 동질감을 고려했을 때, 세 국가의 유대관계가 유달리 돈보인다.<sup>3)</sup> 이러한 점들을 고려했을 때, 3개국의 활동들에 집중하는 것이 변수를 줄이고 북유럽 전반의 대북 접근법이나 정책적 기조가 있는지를 파악하기에 더 용이한 조건이라고 가정하고 자료조사를 진행했다.

## IV. 양자 정부간 활동

### 1. 노르웨이

유럽 가장 북쪽에 위치한 인구 5백만의 나라로, 풍부한 수산자원과 석유, 천연가스 매장량을 바탕으로 높은 생활 수준을 지니고 있다 (1인당 국내총생산(Gross Domestic Product, GDP)은 2010년 구매력 평가 기준으로 \$53,738). 매년 노벨상 수상식이 거행되는 곳으로서, 국제사회에서 분쟁의 종식과 평화 정착에 앞장서 온 것으로 알려져 있다. 예로 이스라엘과 팔레스타인간 평화협상을 중계하고, 2000년부터 2009년까지 스리랑카 정부와 타밀 분리주의자 간의 분쟁에서 주요 조정자 역할을 하였다.<sup>4)</sup>

3) 아이슬란드는 국민의 수나 영토의 면적이 다른 4개국과 확연한 차이가 난다. 언어의 유사성으로 자국어를 말해도 서로 소통할 수 있는 노르웨이, 덴마크, 스웨덴과 달리, 핀란드어는 언어의 뿌리가 다르기 때문에 핀란드어 만으로는 다른 북유럽 국가와 소통할 수 없다. 세계 2차 대전 이후 소련연방의 영향권에 있었다는 사실도, 핀란드와 다른 북유럽 국가를 역사적으로 구분 짓는 잣대가 된다.

4) Bureau of European and Eurasian Affairs, "Background Note : Norway," U.S. Department of State, last modified July 18, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3421.htm>

노르웨이는 세계 2차 세계대전 이후 소련의 안보 위협에 맞서기 위해 만들어진 NATO를 1949년 창설한 원년 멤버중 하나로, 미국정부와 우방 관계를 유지해 오고 있다. 한편 노르웨이는 덴마크, 스웨덴과 달리 유럽연합에 속해 있지 않다. 그렇지만, 농업과 수산업 분야를 제외하고 유럽 경제 지역(European Economic Area) - 유럽 단일 통합시장 - 에 참가하여 EU 국가들이 누리는 경제 및 통상의 혜택을 받고 있다. 결과로 노르웨이는 자국의 이익에 크게 반하지 않는 한 EU의 주요지침을 받아들이고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 경향은 노르웨이가 EU의 대북 정책 기초를 따라가고, 독자적인 북한 정부와의 양자간 프로그램에 욕심내지 않는 측면에서 보여진다.<sup>6)</sup>(보다 자세한 사항은 14페이지 개별국의 북한활동과 EU 대북 활동과의 비교 참고)

노르웨이 외무부는 UN 기구, EU와 같은 다자간 채널을 통해 식량지원 및 조류독감 예방, 홍수피해 복구 사업 등을 지원해 왔다. 이는 2006년 이후 매년 400만 달러 상당에 이른다. 2010년의 대북지원은 평균보다 적은 약 231만 달러지만 전체 대북 인도적 지원액의 9.3%를 상회하는데, 이는 북유럽 3개국만 따지면 스웨덴 다음이며, 대북 개별 공여국 중 공여 규모가 상위 5위에 든다. 노르웨이의 지원금은 주로 세계식량계획을 통한 식량지원과 노르웨이 적십자를 통한 북한 내 보건상황 개선사업 등에 쓰여 왔다.<sup>7)8)</sup> 이 밖에 서울에 상주하는 노르웨이 주한 대사가 평양을 정기적으로 방문하여 북한 관료들과 평양에 상주하는 UN 사무소, 국제 인도적 지원 단체들을 만나고, 평양에서 얻은 북한에 대한 정보를 자국의 외무부와 공유하고 있는 것으로 알려져 있다.<sup>9)</sup>

5) Ibid

6) Geir Helgesen, 2011년 9월 5일 NIAS 사무실에서 인터뷰

7) 양성원, “대북지원 가장 많은 유럽국가는?,” 자유아시아방송, 2010년 3월 12일, [http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/eu\\_nk-03122010171335.html?searchterm=None](http://www.rfa.org/korean/in_focus/eu_nk-03122010171335.html?searchterm=None)

8) Korea, Democratic People’s Republic of: Funding Received, Financial Tracking Service, United Nation for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed on September 5, 2011, <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>

9) Jonas Gahr Støre, “When Dialogue Matters: Promoting Human Rights Across Ideological Differences,” address delivered by Petter Willie, New Approaches North Korea: the 7th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees, BergenSAS Hotel, Norway, May 9-11, 2006 (Citizens’ Alliance for North Korean Human Rights, ROK, and the Rafto Human Rights House, Norway), 32

앞서 언급한대로 노르웨이 정부는 국제사회에서 평화조정자로서 나름의 자리매김을 해 왔다. 그런 의미에서 무력분쟁 여부나 정치이념에 상관없이 인도적인 활동을 펼쳐온 국제 적십자 위원회는 대북 지원과 관련하여 노르웨이의 중요한 협력자이다. 이는 국제 적십자의 평양 사무소장이 일반적으로 노르웨이 출신이라는 점에서도 잘 드러난다.<sup>10)</sup> 노르웨이 정부는 국제 적십자와 자국 적십자의 대북 사업을 재정적으로 지원하고 있다.

노르웨이 적십자는 1995년부터 국제 적십자 위원회의 북한지부와 북한 적십자를 인적, 물적으로 지원해 오는 것은 물론, 2003년부터는 자체적으로 북한 적십자와 양자간으로 인도적 활동을 펼쳐왔다. 에너지난으로 겨울철 북한 내 의료기관 내부 온도가 떨어지는 일을 방지하기 위해 의료 기관들에게 석탄을 제공해 왔으며, 2002년과 2006년에는 한국 적십자, 북한 적십자와 공동으로 침수 예방을 위한 나무심기 사업을 진행했다.<sup>11)</sup>

인도적 지원 외에도 노르웨이 외무부는 북한 정부의 관료들의 역량 강화에도 관심을 두고, 북한 공무원과 학자들을 대상으로 북유럽식 사회복지 모델과 재생에너지에 대해 교육하는 워크숍을 재정적으로 지원하였다. 본 워크숍은 노르딕 아시아학 연구소(NIAS)의 주관 하에 각각 2005년과 2008년에 실행되었다(보다 자세한 사항은 17페이지 북유럽 3국 공동의 대북 활동 참고).

## 2. 덴마크

인구 550만이 사는 비교적 작은 노르딕 국가지만 스웨덴과 지역 패권을 겨루던 오랜 유럽 왕국 중의 하나이다. 산업 및 건설 기계 생산과 식량 수출 등이 주 수입원이며, \$53,822에 달하는 1인당 GDP에 더해 보편적이

10) Geir Helgesen, 2011년 9월 5일 NIAS 사무실에서 인터뷰

11) Halvor Fossum Lauritzen, "Presentation in the session entitled Humanitarian and Development Assistance Perspective-Rights Based Approach," New Approaches North Korea: the 7th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees, Bergen SAS Hotel, Norway, May 9-11, 2006 (Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, ROK, and the Rafto Human Rights House, Norway), 94

고 포괄적인 사회보장 제도는 높은 생활 수준의 바탕이 된다.<sup>12)</sup>

덴마크는 노르웨이처럼 자신만의 외교 영역을 구축하거나 중립국인 스웨덴처럼 자주적인 외교 노선을 걸기보다 UN과 지역 공동체의 일원으로서 오랫동안 활동해왔다. NATO의 창설 회원국 중 하나로, 미국정부와 공동의 외교 및 안보 이슈에 있어서 1949년부터 협력해 왔다. EU는 1973년에 가입했는데, 자국의 경제적, 정치적 독자성을 제한한다고 여겨지는 부분들(가령 유로 화폐의 사용이나 일부 사법적인 조건들)에 대해서는 유보한 상태이다. 그러나 대북 활동을 포함한 EU의 외교적인 노력에 있어서는 그들과 뜻을 같이 하고 있다.<sup>13)</sup>

노르웨이와 스웨덴에 비해 덴마크의 대북 인도적 지원 규모는 작은 편이다. UN 인도주의 조정국(OCHA)의 통계 자료에 따르면 덴마크의 대북 인도적 지원금은 2005년 전체의 약 0.5%(약 23,000만 달러) 정도였지만, 2008년까지 약 3% 정도를 차지하고 있다.<sup>14)</sup> 덴마크 정부는 국제 적십자 위원회, 세계 식량기구 그리고 덴마크 적십자에 인도적 지원금을 공여해 왔는데, 같은 통계자료에 따르면 2009년 이후부터의 정부의 지원 기록이 없다. 이는 각 나라가 자발적으로 대북지원 활동을 보고하는 과정에서 덴마크 정부의 지원금이 일부 누락된 것인지 분명하진 않다. 단 2009년과 2010년의 국제 적십자 연합의 대북 활동 계획과 예산안 문서에서, 덴마크 적십자의 지원금의 출처가 덴마크 정부로 명시되어 있지 않은 점으로 볼 때(다른 나라의 적십자들은 자국 정부에게 지원받았을 경우 그렇다고 출처를 밝히고 있다) 실제 정부 지원이 없었다는 추측도 가능하다.<sup>15)</sup> 16)

12) Bureau of European and Eurasian Affairs, "Background Note: Denmark," U.S. Department of State, last modified March 1, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3167.htm>

13) Geir Helgesen, 2011년 9월 5일 NIAS 사무실에서 인터뷰

14) Korea, Democratic People's Republic of: Funding Received, Financial Tracking Service, United Nation for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed on September 5, 2011, <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx? page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>

15) "2009 Annual Report on Democratic People's Republic of Korea," *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, April 30, 2010, <http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual09/MAAKP00209arn.pdf>

16) "2010 Annual Report on Democratic People's Republic of Korea," *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, April 30, 2011, <http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual10/MAAKP00210arn.pdf>

이 밖에 덴마크도 노르웨이 외무부와 마찬가지로 북한 공무원과 학자들을 대상으로 북유럽식 사회복지 모델과 재생에너지에 대한 노하우를 전수하는 워크숍을 재정적으로 지원하였다.(보다 자세한 사항은 17페이지 북유럽 3국 공동의 대북 활동 섹션 참고)

### 3. 스웨덴

유럽의 중심을 비껴난 곳에 위치한 인구 9백만의 이 나라는 보편적인 사회보장제도, 긴밀한 노사협조 등의 남다른 이력으로 전 세계에 알려져 있다. 고도로 발달된 후기 산업사회로서 기계설비, IT, 제약, 바이오 기술 분야가 국가의 주요 산업이다. 다른 두 나라와 마찬가지로 교육, 보건 등에 있어서 보편적인 사회보장을 제공하며, 다른 유럽국가와 비교하여 높은 생활수준(1인당 GDP 구매력 기준 \$ 39,100)을 누리고 있다.<sup>17)</sup>

제2차 세계대전부터 중립국 역할을 수행한 스웨덴은 EU 가입국이지만, NATO에는 가입되어 있지 않다. 하지만 국제적으로 비무장, 무기 통제, 핵확산 방지 등에 대해 UN, EU 그리고 NATO와 협력해 오고 있는데, NATO가 주도하는 아프간 내 국제안보지원군에 스웨덴 병력을 지원한 것이 그 예이다. 또한 스웨덴은 NATO가 비소련연방 소속의 국가들과 비NATO 회원국과의 협력을 다지기 위해 만든 “평화를 위한 파트너십”에 속해 있으면서, 미국과 안보 동맹자로서의 관계를 맺고 있다.<sup>18)</sup>

중립국으로서 스웨덴과 한반도의 오랜 인연은 한국전쟁 발발 직후부터 시작된다. 쌍방의 휴전 협정 준수를 감시하기 위해 파견된 중립국 감시위원회의 4개국 중 하나로서 스위스와 더불어, 1953년부터 비무장 지대에 대표단을 파견해 놓고 있다.<sup>19)</sup> 1975년에는 서방국가로는 처음으로 평양에 대사관을 설립하여 현재까지 운영중이며, 미국의 대북창구 역할은 물론 이웃 노르딕 국가들의 북한 비자 업무를 대신 담

---

17) Bureau of European and Eurasian Affairs, “Background Note : Sweden,” *U.S. Department of State*, last modified July 19, 2011, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2880.htm>

18) Ibid

19) Marcelli Burdelski, “Relations between the Republic of Poland and the Democratic People’s Republic of Korea,” *Pacific Focus*, 25(2010): 281

당하고 있다. 스웨덴이 이례적으로 대사관을 설립하고 유지해 왔던 데에는 1970년대에 북한이 대규모로 스웨덴 회사들과 기계 및 자동차 공장 설비 계약을 체결하면서 대사관의 도움이 필요했던 스웨덴 무역회사들의 입김 때문이기도 했다.<sup>20)</sup>

그러나 이러한 경제적 명분은 1980년대 북한 경제의 하락세와 함께 스웨덴-북한 간 경제교류가 줄면서 약해졌고, 불안한 북한 상황으로 평양의 기타 해외 공관들은 문을 닫았다. 그럼에도 불구하고 스웨덴이 1970년대부터 꾸준히 관계를 유지하는 유일한 서방국가가 된 데에는 1969년부터 1976년까지 스웨덴 총리를 지낸 올로프 팔메(Olof Palme)의 영향이 크다. 그는 집권 당시 냉전이라는 명분하에 벌어지는 미국과 소련의 제국주의 열망을 비판하며 서방국가가 교류를 꺼려했던 비민주국가, 저개발국가들을 국제사회로 포용하려는 노력을 기울여 왔는데, 북한이 그 중 하나이다.<sup>21)</sup> 그 이후로 스웨덴의 평양 주재 명분은 한반도 평화에 대한 기여와 북한 정부를 점진적으로 국제사회로 이끌어내는 것으로 바뀌었다.<sup>22)</sup> 2001년 스웨덴이 EU 의장국이 되면서 스웨덴 총리 예란 페르손(Goran Persson)과 EU 대표단이 처음으로 평양을 방문한 것은, 북한과 유럽의 관계를 개선하려는 분명한 포용(engagement)의지를 보여준다.<sup>23)</sup>

스웨덴은 또한 대북 인도적 지원을 가장 많이, 꾸준히 해 온 국가중의 하나이다. 대북 지원의 전체 규모는 다른 UN 기구나 개별국들이 얼마나 공여했느냐에 따라 차이는 있지만, 2005년부터 2010년까지 OCHA에 보고된 대북 인도적 지원 통계에 따르면, 평균적으로 전체 지원액의 약 10%를 부담하고 있다. 지원 대상이 UN 산하기구 혹은 자국 적십자에 집중되어 있는 노르웨이나 덴마크에 비해, 스웨덴 정부 지원금의 수혜자는 보다 다양한데 UN 산하기구는 물론 자국 내 NGO와 유럽의 기타

20) 베르틸 린트네르(Bertil Lintner), “북한과 스웨덴, 아주 특별한 친구!,” 한겨레, 2004년 6월 24일, <http://h21.hani.co.kr/section-021069000/2004/06/021069000200406240515025.html>

21) Geir Helgesen, 2011년 9월 5일 NIAS 사무실에서 인터뷰

22) 스웨덴 평양대사관 스웨덴에 홈페이지에는 북한에 대한 개괄적인 설명과 스웨덴의 대북활동을 간단히 설명한 landrapport(country report)가 있다. “Landrapport om Nordkorea,” *Sveriges Ambassad i Pyongyang*, last updated July 8, 2009, [http://www.swedenabroad.com/SelectImageX/230231/landrapport\\_nordkorea.pdf](http://www.swedenabroad.com/SelectImageX/230231/landrapport_nordkorea.pdf)

23) 베르틸 린트네르(Bertil Lintner), “북한과 스웨덴, 아주 특별한 친구!”

NGO에게 직접 지원하는 경우도 다수이다.<sup>24)</sup>

평양에 독자적인 외교 창구 마련과 꾸준한 인도적 지원만이 스웨덴의 특징은 아니다. 다른 공여국과 비교했을 때, 스웨덴 정부는 북한 정부 부처들 및 학자들과 직접적으로 교류하는 양자간 프로그램이 활성화 되어 있다. 그 중 하나는 스톡홀름 경제학교(Stockholm School of Economics) 내 유럽 일본학 연구소(European Institute of Japanese Studies)에서 2002년부터 매년 실시하고 있는 “북한을 위한 시장경제와 국제무역에 대한 트레이닝” 프로그램이다. 스웨덴 외교부의 지원으로 운영되는 본 교육 프로그램은 2주간 진행되며, 10명에서 15명의 북한 정부 관료 및 사회과학원 소속 학자들이 초청된다. 베트남 하노이에서 진행되는 본 트레이닝에서 참가자들은 베트남의 경제정책, 개발 경제, 회계학 및 마케팅 기본 교육 등을 받는다.<sup>25)</sup>

스톡홀름에 자리하고 있는 안보와 개발 정책 연구소(Institute for Security and Development Policy, ISDP) 역시 스웨덴 외교부의 지원을 받아 “스웨덴-북한 대화(Sweden-North Korean Dialogue)” 프로그램을 운영하고 있다. 이 연구소는 2005년부터 유럽의 대북정책에 대한 북한의 이해를 높여려는 목적으로 북한 외교부 산하의 비무장과 평화 연구소(Institute for Disarmament and Peace, IDP) 연구원을 ISDP로 초청하고 있다. 초청된 연구원들은 짧게는 몇 주에서 길게는 1년간 연구원에 체류하면서 한반도 안보에 관련한 연구를 ISDP 연구원들과 공동으로 진행하기도 하고, 두 연구소 간의 학술 협력 방안에 대해서 논의를 가진다. 본 프로그램 외에도 “한반도의 신뢰구축과 통일”이라는 프로젝트에서, ISDP의 연구원들은 북한 및 한국의 연구원들과 교류

24) 스웨덴 정부가 직접 지원한 긴급구호 및 개발 NGO들은 (1)스웨덴 오순절교회(Pentecostal Church)에서 운영하는 PMU Interlife, 프랑스 Triangle, 아일랜드에 본부를 둔 Concern Worldwide, 프랑스의 Premiere Urgence(PU), 영국 세이브더칠드런 등이 있다. 이들의 활동은 씨감자 배양사업, 병원 재건과 식수위생사업, 홍수와 같은 자연재해 피해자들에 대한 식량과 물품 전달 등 다양하다. Korea, Democratic People's Republic of :Funding Received, Financial Tracking Service, United Nation for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed on September 5, 2011,

<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>

25) 조명철, 홍익표, 김지연, “체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점,” 대외경제정책연구원 연구보고 08-20(2008) : 56-59



하면서 북한을 포함한 동북아 지역의 정치, 안보 문제에 대한 연구와 관련 세미나 조직 및 보고서 발간을 해 오고 있다.<sup>26)</sup>

덴마크와 노르웨이의 경우 자국의 개발청이 대북 관련 사업을 하고 있지 않다.<sup>27)</sup> 하지만 스웨덴 개발청(Swedish International Development and Cooperation Agency, SIDA)은 2009년부터 비공식적으로 소수의 북한 관료들을 대상으로 역량 강화의 기회를 제공하기 시작했다. SIDA는 저개발 국가의 공적, 민간 조직에서 운영자급의 위치에 있는 개인들을 대상으로, 인권교육, 기술전수, 행정 역량 강화 등의 다양한 분야에서 스웨덴 내 대학, 기업, 비영리 단체들에 소속된 전문가들의 수업을 들을 수 있는 International Training Programmes(ITP)를 매년 진행해왔다.<sup>28)</sup> 스웨덴의 지역 신문인 Arbetarbladet은 2009년 Gävle 지역에서 ITP를 통해 스웨덴 토지 등록 당국이 실시하는 도시 토지 관리에 대한 수업에 참여하고 있는 북한 공무원 두 명을 취재한 기사를 실었다. 신문은 이 공무원들이 평양시 소속의 연구원들로서, 여러 지리 데이터를 연결하여 그 정보를 지도 위에 구현해 내는 지리정보시스템(Geographical Information System, GIS)에 큰 관심을 가졌다고 전했다.<sup>29)</sup>

이렇듯 인도적 지원과 역량 강화는 북한의 이익과도 맞아 떨어질 뿐만 아니라 서로 얼굴 붉힐 일이 없기 때문에 비교적 부담없는 양자간 활동으로 북유럽 정부들이 꾸준히 해 오고 있다. 하지만 인권의 경우는

26) "Swedish-North Korean Dialogue," *Institute for Security and Development Policy*, accessed on September 1, 2011,

<http://www.isdp.eu/programs-a-initiatives/asia-program/northeast-asia/swedish-north-korean-dialogue.html>

27) 노르웨이 개발청이 북한 정부를 직접 대상으로 하는 프로그램을 하고 있는지는 조사과정에서 알려진 바가 없다. 한편 덴마크 개발청의 전 수장이기도 한 현 주한 덴마크 대사는 한 신문 인터뷰에서, 덴마크 개발청은 대북관련 활동을 하지 않는다고 밝힌 바 있다. Se-jeong Kim, "Danish Intl Development Speaks Volumes for Korea," *Korea Times*, November 28, 2001, [http://www.koreatimes.co.kr/www/news/special/2010/11/176\\_77105.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/special/2010/11/176_77105.html)

28) "International Training Programmes," *Swedish International Development and Cooperation Agency*, last modified on April 27, 2010 <http://www.sida.se/English/Partners/Private-sector/Courses-and-Training/International-Training-Programmes/>

29) Ylwa Karlström, "Isolerade Nordkorea tar lärdom i Gävle (Isolated North Koreans take lesson)," *Arbetarbladet*, September 29, 2009

<http://arbetarbladet.se/nyheter/gavle/1.1394708-isolerade-nordkorea-tar-lardom-i-gavle>

좀 다르다. 한 국가의 인권 문제를 지적하고 개선을 요구하는 것은 인도적 지원과 마찬가지로 그 사회의 보다 나은 미래로 가는 여러 길 중 하나지만, 지적받은 측의 심기를 불편하게 하는 것은 사실이다. 특히 북한은 인권의 상대주의를 주장하며 자국 인권에 대한 국제사회의 인권 압력을 미국을 비롯한 제국주의자들의 “내정 간섭 도구”이자 주권 침해 행위라고 강하게 맞서왔다.<sup>30)</sup> 노르웨이와 덴마크의 경우 유럽이라는 테두리 안에서 UN에 북한인권결의안이 상정되면 찬성 투표를 누르지만, 미국이나 일본처럼 정부간 차원에서 북한의 인권을 규탄하지 않고 북한을 방문하여 정치대화를 가질 때 조용히, 비공개적으로 인권 상황에 대한 우려를 북한 측에 전달하는 것으로 알려져 있다.

이런 맥락에서, 스웨덴의 평양 대사관 홈페이지에 올라와 있는 스웨덴 외교부의 북한 인권 상황보고서는 국제사회에서 인권의식 확산에 기여해 온 스웨덴을 생각하면 불가능 한 일은 아니지만 뜻밖이다. 스웨덴 외교부는 매년 자국 해외 공관들에서 수집한 정보들을 바탕으로 국가별 인권 보고서를 스웨덴어로 발간하여 2003년부터는 외무부 웹사이트에 공개하고 있다. 가장 최근에 발행된 북한 인권보고서는 2010년에 나왔으며, 북한의 시민적·정치적 권리와 사회적·문화적·경제적 권리의 보호 상황 그리고 북한이 가입한 UN 인권 협약의 준수 현황을 다루고 있다. 미국 정부에서 발간하는 북한인권보고서 보다 덜 공격적이고 인권 침해의 주체를 모호하게 썼지만, 국제사회에서 공론화된 북한 인권 문제의 거의 대부분을 언급하고 있다. 다른 북한 인권보고서와의 차별점이라면 비판적인 서술과 함께 북한정부에 의한 인권 개선 움직임(가령 2008년 개정된 헌법에 인권이란 단어를 언급한 것)을 인정하고 소개함으로써 보다 객관적인 논조를 유지하려 한 것이다.

오랫동안 긴밀한 양자관계를 유지해오고 있는 스웨덴이 북한의 인권 상황을 평가하는 보고서에 대해 북한이 알고 있을까? 아직 스웨덴 외무부로부터 이에 대한 확실한 대답은 들을 수 없었지만, 스웨덴의 대북 활동을 오랫동안 지켜본 NIAS의 Geir Helgesen에 따르면 북한 정부가 알고 있더라 하더라도 오랜 교류로 쌓아온 상호 신뢰가 있기 때문에 스웨덴 정부가 북한 정권을

30) 이무철, “북한 인권문제’와 북한의 인권관,” 북한대학원대학교, 현대북한연구 14권 1호 (2011): 152

위협하기 위해 인권보고서를 들고 나온 것이 아니라고 판단하며, 따라서 보고서 작성에 대해서 묵인하고 넘어가는 것이 아닐까 추측한다고 했다.<sup>31)</sup> 비슷한 예로 2006년 한국과 노르웨이 인권 단체가 공동으로 주최한 회의의 연설문에서, 노르웨이 외무부장관은 노르웨이 대표단이 북한 정부 각료들과 지난 몇 년간 몇 차례 만나서 인도적 지원, 북핵문제, 북한 인권상황에 대한 심도 있는 대화를 나눴다고 밝혔다.<sup>32)</sup> 이러한 정황으로 보아 제한적이지만 이 북유럽 국가들은 북한 정부에게 인권 상황을 우려하는 발언을 할 수 있는 정도의 상호 신뢰를 다진 것으로 보여진다.

## V. 개별국의 대북 활동과 EU의 대북 활동과의 비교

### 1. EU의 대북 활동

앞서 언급한 대로 노르웨이를 제외한 두 국가는 EU의 회원국이며, 회원국으로서 EU의 전반적인 대북정책 기조를 따라가고 있다(따라서 별다른 언급이 없는 한 EU의 단체 행동에 덴마크와 스웨덴도 포함이 되어 있음을 가정한다). 이는 비회원국인 노르웨이라도 마찬가지로 적용된다. 따라서 북유럽 3개국이 어떤 유사성과 차이를 보이는지를 살펴보기 전에 이 국가들이 EU의 대북 활동 방식에 어느 정도로 수렴되는지를 살펴보는 것은 꼭 필요한 단계다. 이는 EU회원국으로서 지니는 공통점을 북유럽 3국만의 것으로 혼돈하지 않기 위해서이다.

EU가 북한문제에 관여하게 된 시작점은 여러 차례의 자연재해로 피해를 입은 북한이 외부에 식량지원과 인도적 지원을 요청한 1995년이다. 이후 북한은 EU에게 식량 지원을 계속해 줄 것을 요청 했으며 1998년 유럽의회는 EU와 북한의 관계를 공식 승인하고 대북 식량 지원을 늘리기로 결정한다.<sup>33)</sup>

31) Geir Helgesen, 2011년 9월 5일 NIAS 사무실에서 인터뷰

32) Jonas Gahr Støre, "When Dialogue Matters," 32

33) Glyn Ford, "EU's Critical Engagement Course toward North Korea," *New Approaches North Korea: the 7th International Conference on North Korean Human Rights &*

북한의 핵과 미사일 이슈에 대해서 EU는 강경한 입장을 보이고 있다. 2009년에는 북한의 핵실험과 미사일 실험이 평화를 위협하는 행동이라며 강력히 규탄하고, UN 안전보장이사회의 제재와 별개로 북한으로부터의 일부 수입품을 제한하고, 일부 북한 인사의 자산을 동결하는 등의 경제제재를 결정하였다. 이는 2006년 1차 핵실험에 대한 경제제재 이후 두 번째 조치이다.<sup>34)</sup> 노르웨이 역시 같은 시기에 북한에 대해서 두 번에 걸친 제재를 실행하였다.<sup>35)</sup>

EU의 국가들은 2000년대에 들어와서 UN에서 꾸준히 북한 인권에 대한 우려의 목소리를 내고 있다. 그 한 채널인 UN 총회 내 인권 문제를 다루는 제3위원회에서 EU는 북한 인권 상황에 대한 결의안 채택에 적극적인 입장을 취해 왔다. 노르웨이 역시 2003년부터 2010년까지 북한 인권 결의안 통과에 찬성표를 던졌다.<sup>36)</sup> 또 다른 채널은 EU가 북한 정부와 매년 가지고 있는 정치 및 인권대화인데, 이 양자 채널을 통해 한반도 안보에 관련된 이슈는 물론 인권 전문가가 배석하여 북한의 인권 상황과 인권 보호 메커니즘 강화에 대한 논의를 해 왔다.<sup>37)</sup>

인도적 지원에 있어서 EU를 비롯한 노르웨이는 정치 사안과 분리해서 구상하고 집행되어야 한다는 입장을 고수하고 있다. 이에 따라서 1995년부터 현재까지 유럽집행위원회(EC)산하 인도지원사무국(European Commission

---

*Refugees*, Bergen SAS Hotel, Norway, May 9–11, 2006 (Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, ROK, and the Rafto Human Rights House, Norway), 106

34) "EU-북한관계," 대한민국 주재 주한 유럽연합 대표부, 2011년 9월 6일 접속

[http://www.delkor.ec.europa.eu/home/kr\\_relations/dprkrelations/dprkrelations.html](http://www.delkor.ec.europa.eu/home/kr_relations/dprkrelations/dprkrelations.html).

35) 2006년 경제제재 결정: Utenriksdepartementet(Norway Foreign Ministry), "Noreg Innfører Sanksjonar mot Nord-Korea(Norway Introduces Sanction against North Korea.)" December 18, 2006,

<http://www.regjeringen.no/nno/dep/ud/pressemeldinger/2006/noreg-innfoerer-sanksjonar-mot-nord-korea.html>. / 2009년 추가제재: Ibid., "Endringer i Forskrift om Sanksjoner mot Nord-Korea(Changes in Regulations on Sanctions on North Korea)," September 3, 2009

[http://www.regjeringen.no/nno/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/sanksjoner\\_nordkorea.html](http://www.regjeringen.no/nno/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/sanksjoner_nordkorea.html)

36) U.S. State Department, "Appendix F: UN General Assembly's Third Committee Country Resolution Votes 2010," *2010 Country Reports on Human Rights Practices*, last modified April 8, 2011.

<http://www.state.gov/documents/organization/154742.pdf>.

37) 김수암, "EU의 대북 인권 포용 정책," 유럽연합의 대북 인권정책과 북한의 대응, 통일연구원 연구총서 05-02 (2005): 91

Humanitarian Aid and Civil Protection, ECHA) 평양사무소와 Europeaid라는 두 EU내 창구를 통해 2009년까지 약 390만 유로가 대북 지원활동에 배분되었다. ECHA는 긴급구호 및 보건, 물과 위생 사업을 위주로 인도적 지원을 해 왔으며, 2008년도에 인도적 지원의 필요성 감소의 이유로 평양 사무소를 철수 시켰다가, 올해 7월 북한 내 기아가 우려된다는 자체 판단아래 식량 지원 재개를 결정하였다. Europeaid는 구호 성격이 강한 ECHA와 달리 북한의 식량 안보 확보에 중점을 두고 있으며, 북한에서 활동하는 유럽 NGO들을 지원하고 있다.<sup>38)</sup>

## 2. 북유럽의 대북활동과 EU의 대북활동 간 차이와 전망

북한의 인권, 인도적 지원, 한반도 안보 분야에 있어서 스웨덴, 덴마크는 회원국으로서 합일된 목소리와 행동을 보여주고 있다. 노르웨이 역시 EU가 취하는 태도와 크게 다르지 않다. 앞서 언급한 대로 스웨덴은 북한 관료 역량 강화를 위한 양자간 지원사업을 활발하게 하고 있으나 이는 스웨덴이 대북문제에서 가지고 있는 외교적 특성에 의한 것이며, 이 점에 대해서는 다른 EU 회원국이나 미국도 널리 받아 들이고 있는 부분이다.<sup>39)</sup>

한반도 평화, 북한 인권, 대북 인도적 지원을 고려 했을 때 EU와 북유럽 국가간에 눈에 띄는 입장 차는 없다. 하지만 EU가 이익이 다른 27개의 국가의 집단이라는 점을 생각하면, 앞으로도 대북문제에 있어서 북유럽 국가들과 언젠가 같은 보폭으로 걸을 것이라고 보장 할 수는 없다. 현재 EU는 보다 다양하고 많은 국가들을 받아들임으로써 유럽연합의 공통 외교 안보 정책(Common Foreign and Security Policy, CFSP)을 구성하는 데 있어서 내부 갈등이 커지고 있다. 이런 점을 감안할 때 EU는 기존의 연성권력 접근을 유지하고자 하며, 새로운 이슈가 터졌을 때 적극적으로 대응 하는 것에 소극적일 수 있다.<sup>40)</sup>

38) "EU-북한관계," 대한민국 주재 주한 유럽연합 대표부, 2011년 9월 6일 접속  
[http://www.delkor.ec.europa.eu/home/kr\\_relations/dprrelations/dprrelations.html](http://www.delkor.ec.europa.eu/home/kr_relations/dprrelations/dprrelations.html)

39) Geir Helgesen, 2011년 9월 5일 NIAS 사무실에서 인터뷰

40) Moosung Lee, "The EU's Korea Relationship: Enlargement Effects," *Asia Europe Journal* 5-3 (2007): 377-378

만약 급작스런 한반도 상황의 변화로 미국과 한국 같은 개별 국가 주체의 행동반경이 넓어진다면, 북유럽 3국은 이미 오랫동안 유지해 온 북한과의 신뢰관계를 바탕으로 추가적인 독자적인 대북 행보를 취할 수도 있다. 그렇다고 하더라도 EU내의 갈등이 심화되어 대북 사업을 할 수 없을 정도가 되지 않는 이상, EU라는 외교 공동체에서 충실한 역할을 수행해 온 과거를 볼 때 북유럽 3국은 EU의 대북 활동에 반하기 보다, 스웨덴처럼 더 많은 대북활동을 하는 경향을 보일 것으로 판단된다.

## VI. 북유럽 3국 공동의 대북활동

### - 노르딕 아시아학 연구소(NIAS)의 사례 -

EU 대북활동과의 비교가 EU 대북정책에 수렴하는 경향을 북유럽 3국의 공통점으로 혼동하지 않기 위한 것이었다면, 북유럽 3국 공동으로 진행한 대북 활동 내에서 국가별 차이를 보는 것은 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 간에 진정으로 “북유럽식 대북 접근”이라는 일관된 입장이 있는 것인지를 살펴보기 위함이다.

#### 1. NIAS의 북한 관련 연구 및 지식 공유 활동

북유럽 5개국이 공동 운영하고 있는 NIAS는 북유럽에서 근대 아시아의 정치, 문화, 경제에 관련한 연구와 교육을 담당하고, 이런 지식과 노하우를 바탕으로 한 아시아 관련 정책 제언을 마련하기 위해 1968년에 세워졌다. 북유럽 각료회의에서 주 재정지원을 하고 있으며, 덴마크 코펜하겐 대학교의 산하 기관으로서 코펜하겐 대학교가 행정과 법적인 책임을 담당하고 있다.<sup>41)</sup>

NIAS는 현재까지 북한의 관료와 학자들을 대상으로 북유럽의 경험을 전수하는 지식 공유 워크숍을 2005년과 2008년 두 차례 개최하였다.

41) “About NIAS,” Nordic Institute of Asian Studies, accessed on September 2, 2011. [http://nias.ku.dk/about\\_nias/?l0=1&who=](http://nias.ku.dk/about_nias/?l0=1&who=)

2005년은 중국 복단대학교와 스웨덴 평양대사관과 공동으로 “사회 복지와 경제개발에 관한 국제 워크숍”을 11월 1일부터 3일까지 개최하였다. 본 워크숍은 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 외교부의 재정적 지원을 받았으며, 사회 복지와 경제 개발 분야에 있어서 북한의 관료들에게 영감이 될 만한 경험을 전수하기 위한 목적으로 열렸다. 이어서 2008년에는 북한에서 에너지 관련 정부부처나 민간 기업, 외교부에서 일하고 있는 이들로 구성된 대표단을 북유럽으로 초청하여, 대체 에너지와 지속가능한 에너지에 대한 북유럽의 경험을 공유하는 워크숍을 2008년 11월 15일부터 22일까지 코펜하겐에서 열었다. 참가자들은 덴마크, 노르웨이, 스웨덴을 돌면서 대체 에너지를 활용하고 있는 현장을 답사하고, 북유럽의 관련 전문가들과 함께 북한의 에너지 상황과 북한에서의 대체 에너지 사용 가능성에 대해서 의견을 공유하였다. 본 워크숍 역시 북유럽 3개국의 외교부가 공동으로 재정 지원을 하였다.<sup>42)</sup>

이 외에 NIAS는 2004년과 2007년에 각각 덴마크 외교부와 노르웨이 외교부의 의뢰를 받아 대북정책을 제언하는 보고서를 작성하였다. 보고서는 북한의 주요 정치, 사회문제를 개괄하는 것은 물론, 북한의 역사와 문화, 사고방식에 대한 고찰을 통해서 어떻게 북한이라는 사회를 이해해야 할지 제시하고 있다. 그리고 그런 이해를 바탕으로 북한 정부가 문제가 많다고 비난만 할 것이 아니라 더 잘할 수 있는 부분, 그들이 필요로 하는 부분을 찾아 꾸준히 지원해주고, 시간이 다소 걸릴지라도 북한과 신뢰를 구축하여 대북활동의 진정성을 보여주는 것이 필요하다고 주장하고 있다.

## 2. NIAS의 북한 관련 활동에서 보여지는 북유럽 국가간 대북 정책의 차이점

앞서 밝힌 대로 스웨덴의 독자적인 양자간 프로그램은, 스웨덴이 노르웨이나 덴마크에 비해 북한 이슈에 상당한 신경을 쓰고 있음을

42) “NIAS Researchers-Geir Helgesen,” Nordic Institute of Asian Studies, accessed on September 2, 2011

[http://nias.ku.dk/research/geir\\_helgesen/?l0=1&who=](http://nias.ku.dk/research/geir_helgesen/?l0=1&who=)

보여준다. 스톡홀름 대학교의 시장경제 트레이닝 프로그램에 참여했던 교수의 말에 따르면, 2010년에 있었던 외무부 예산 삭감으로 인해 소규모의 해외 공간들이 문을 닫았음에도 평양 대사관이 존속하고 있는 것은 북한이 스웨덴의 외교에서 어느 정도의 우선순위를 가지고 있음을 자명하는 예라고 한다.<sup>43)</sup> 이러한 스웨덴이 NIAS의 지식 공유 프로그램에 적극 참여하는 것은 놀라운 일이 아니다.

그렇다면 대북 활동에 대한 덴마크와 노르웨이 외교가의 생각은 어떨까? 양 외교부를 위한 보고서 작성을 직접 담당했던 Geir Helgesen에 따르면, 북한 문제는 덴마크와 노르웨이의 외교에서 그리 중요한 사안은 아니라고 한다. 하지만 기존에 해 오던 대북 활동의 역사가 깊고 그동안 쌓아온 노하우와 신뢰가 있기 때문에, 두 정부가 대북포용 채널을 계속 열어두자는 차원에서 인도적 지원과 비교적 부담이 적은 소규모 활동(예로 NIAS 워크숍 지원)을 간간히 해 온 정도라고 밝히고 있다.

그렇다면 북한에 대한 낮은 외교적 관심에도 불구하고, 오랫동안 포용과 신뢰구축 위주의 대북 활동이 유지가 되어 온 것은 어떤 요인이 있을까? 이는 북유럽 외교정책 수립의 전통과 관련이 있다. 선거 이후 행정부가 바뀌면서 외교부의 주요 인사도 개편되는 미국 및 한국과 달리, 북유럽 외교부는 이전 행정부와 정치적으로 다른 성향의 행정부가 들어오더라도(2000년대에 들어서 북유럽 3국 모두 보수연합과 진보연합간의 정권 교체가 있었다) 외교부의 인사 개편에 영향을 주지 않는다. 북유럽 3국에서 외교정책은 정부 각 부처간에 그리고 정부와 국민간의 합의로 도출되어야 한다는 믿음이 자리하고 있고, 정권이 바뀌어도 같은 사람이 외교부에 남아서 국가별, 이슈별 외교 정책을 집행한다. 작은 변화는 외교부 리더십의 인물이 바뀌었을 때 생기곤 하는데, 가령 2008년 후반에 새로 구성된 덴마크 외교부의 리더십은 NIAS의 권고가 북한에 대해 너무 온건하다고 생각하는 입장이라고 한다.<sup>44)</sup> 이것이 2008년 이후에 북유럽 3개국 공동 NIAS 워크숍이 없는 이유라고 단정

43) Magnus Anderson, 필자가 속한 룬드 대학교의 아시아학 교수님으로, 북한에 관련된 대화를 나누던 도중 나온 이야기이다. 2010년 11월경

44) Geir Helgesen, 2011년 9월 5일 NIAS 사무실에서 인터뷰



지을 수는 없지만, 적어도 워크숍이 계속 되지 못하는 현실은 대북 활동을 공동으로 기획하는 공여자들이 북한에 대해 비슷한 수준의 관심을 가지고 있다는 쉽지 않은 전제가 충족될 때 가능함을 보여주고 있다.

## VII. 분석과 시사점

어떤 연구는 연구자가 가지고 있는 가정을 확신으로 공고화시키지만, 어떤 연구는 가정이 현실과는 다르다는 것을 여실히 증명한다. 그리고 본 연구는 후자에 해당한다.

흔히 북유럽이라고 하면 북유럽 사회 모델을 떠올리며, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 3개국이 공통으로 공유하는 무엇인가가 있다는 환상을 가지게 한다. 선행연구가 많지 않은 북유럽 국가들의 대북 활동의 경우도 마찬가지이다. 몇 개의 기사만으로 북유럽 국가들이 서로 대북 문제에 협력하고, 다른 유럽 국가와 차별되는 포용 전략이 있을 것이라고 넘겨짚는 일은 그리 어렵지 않다.

각 국가별 대북 활동 기록을 살펴보면 꾸준한 인도적 지원이 눈길을 끈다. 2000년 중반 이후로 노르웨이와 스웨덴의 경우 개별국으로서는 가장 큰 공여를 하고 있는 국가 중에 하나이며, 평양에서 자국과 북한의 외교부 고관 사이에 정기적인 대화를 가지고 있다. 스웨덴의 행보가 가장 눈에 띄는데, 중립국의 역사와 평양에 대사관을 지녔다는 특이성으로 인해 독자적인 북한과의 양자간 교류가 꾸준히 이어져 왔다. 덴마크는 세 국가 중 대북 활동의 우선순위나 양적 규모가 제일 낮은 것으로 나타났다. 북한의 미사일 발사와 핵 실험 규탄이나, UN 북한 인권 결의안 찬성에 있어서는 세 국가 모두 같은 행동 양상을 보였다.

그러나 꾸준한 대북 인도적 지원, UN에서의 공개적인 대북 인권압력과 EU-북한 대화를 동시에 진행하는 복합적 접근 등은 북유럽 3개국만 아니라 EU기구의 전반적인 대북 행동과 일치 한다. 이러한 입장이 북유럽 고유의 기조가 EU에 투영된 것인지는 아니면 그 반대인지는 알 수 없기에 선부른 판단은 내릴 수 없다.

분명한 건 스웨덴을 제외하고는 북유럽만의 독자적인 대북 행보가 두드러져 있지 않으며 따라서 북유럽식 대북 접근이 있다고 판단하기엔 무리가 있다는 것이다. 일관성 결여의 원인 중 하나는 각 국가의 국제 외교적 위치나 북한이 그 국가에 지니는 전략적 우선순위가 서로 다르기 때문인데, 이에 따라 북유럽 3국의 대북 활동도 다양하게 나타난다.

하지만, 북유럽 3국의 공통적인 접근 방법이 없다고 해서 한국의 대북활동 관계자들에게 시사하는 바가 없다고 할 수는 없다. 북한이 자국 외교에서 얼마나 중요하던 간에 한국 정부가 느끼는 절실함과 중요함만큼일까 싶지만, 아이러니하게도 오히려 상관성이 적은 이 국가들은 북한 정부와 오랫동안 교류하면서 상호 신뢰를 쌓아 왔다. 인도적 지원과 그 보다 더 민감한 인권 문제를 둘 다 논의할 수 있는 입장에는 도달한 것이다.

물론 전혀 다른 역사적 배경과 통일이라는 궁극적인 목적을 가진 한국의 대북정책을 북유럽의 것과 동일시할 수는 없고, 한국의 독특한 조건상 상호신뢰 구축에 여러 장애가 있다는 것을 배제할 수는 없다. 하지만, 북한과의 관계개선과 상호신뢰 구축에 있어서 북유럽의 독자적인 강점을 최대한 이용하는 것은 한국이 가진 불리한 여건 속에서도 가능하다. 가령 한국이 북한 부처와 양자간으로 교육 및 시장경제 노하우 프로그램을 운영하기 어렵다면, 스웨덴이나 NIAS의 북유럽 트레이닝 프로그램에 일부 참가를 한다든가 인력을 지원할 수 있다. 이를 통해 북유럽 국가들은 남북한의 인적 교류의 단초를 제공하고, 한국은 북유럽의 그늘 아래에서 보다 용이하게 북한 당국과 대화의 기회를 만들어 볼 수 있다.

물론 이러한 방식의 대북 활동은 그 결과를 보기까지 오랜 시간이 걸린다. 그렇기 때문에 그러한 활동 방식이 정부 내에서 그리고 국민들에게 잘 설명되고 합리적인 것으로 인정받아야 한다. 대북 포용 노선이 이미 정부내에서 합의된 외교전략으로 확정되어, 정권 변화에도 그 외교 사안을 집행하는 인력의 변경 없이 추진되어 왔다는 북유럽의 사례는 정권에 따라 대북 활동의 성격이 좌지우지되고 있는 한국에게 또 다른 시사점을 던져준다. 북한을 어떻게 이해하고 접근할 것인가는 한 행정

부만의 사안이 아니라, 한반도 평화와 통일을 원하는 국민 모두의 일이다. 따라서 대북 인권압력이 우선인지, 인도적 지원이 우선인지, 특정 사안을 미는 사람들의 정치성향이 어떤지 판단하고 규정짓기보다, 한반도의 평화 정착을 위해 한국이 할 수 있는 일은 무엇인지에 대한 전체적인 밑그림 그리기와 이에 대한 합의가 필요하다. 그리고 이 일을 맡은 사람들이 정치적 외풍에 흔들리지 않을 수 있는 독립성도 보장되어야 할 것이다.

## 【참고문헌】

### ■ 국문자료

김수암. “EU의 대북 인권 포용 정책.” 유럽연합의 대북 인권정책과 북한의 대응, 통일연구원 연구총서 05-02. 2005

베르틸 린트네르(Bertil Lintner). “북한과 스웨덴, 아주 특별한 친구!” 한겨레, 2004년 6월 24일,  
<http://h21.hani.co.kr/section-021069000/2004/06/021069000200406240515025.html>

양성원. “대북지원 가장 많은 유럽국가는?” 자유아시아방송, 2010년 3월 12일,  
[http://www.rfa.org/korean/in\\_focus/eu\\_nk-03122010171335.html?searchterm=None](http://www.rfa.org/korean/in_focus/eu_nk-03122010171335.html?searchterm=None)

이무철. “‘북한 인권문제’와 북한의 인권관”, 북한대학원대학교, 현대북한연구 14권 1호(2011): 152

조명철, 홍익표, 김지연. “체제전환국의 시장경제교육 경험이 북한에 주는 시사점.” 대외경제정책연구원 연구보고 08-20 (2008): 56-59

### ■ 영문자료

“EU-북한관계,” 대한민국 주재 주한 유럽연합 대표부, 2011년 9월 6일 접속  
[http://www.delkor.ec.europa.eu/home/kr\\_relations/dprkrelations/dprkrelations.html](http://www.delkor.ec.europa.eu/home/kr_relations/dprkrelations/dprkrelations.html)

“2009 Annual Report on Democratic People’s Republic of Korea.”  
*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*, April 30, 2010  
<http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual09/MAAKP00209arn.pdf>

“2010 Annual Report on Democratic People’s Republic of Korea.”  
*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*.

April 30, 2011

<http://www.ifrc.org/docs/appeals/annual10/MAAKP00210arn.pdf>

“About NIAS,” *Nordic Institute of Asian Studies*. Accessed on September 2, 2011. [http://nias.ku.dk/about\\_nias/?l0=1&who=](http://nias.ku.dk/about_nias/?l0=1&who=)

Bureau of European and Eurasian Affairs. “Background Note : Denmark.” *U.S. Department of State*. Last modified March 1, 2011. <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3167.htm>

Bureau of European and Eurasian Affairs. “Background Note : Norway.” *U.S. Department of State*. Last modified July 18, 2011 <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3421.htm>

Bureau of European and Eurasian Affairs. “Background Note : Sweden.” *U.S. Department of State*. Last modified July 19, 2011 <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2880.htm>

Burdelski, M. “Relations between the Republic of Poland and the Democratic People’s Republic of Korea.” *Pacific Focus*, 25(2010) : 276-288

Ford, Glyn. “EU’s Critical Engagement Course toward North Korea.” *New Approaches North Korea : the 7th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees*. Bergen SAS Hotel, Norway, May 9-11, 2006. Citizens’ Alliance for North Korean Human Rights, ROK, and the Rafto Human Rights House, Norway. 2006

Grendstad, Gunnar. “Nordic Cultural Baselines : Accounting for Domestic Convergence and Foreign Policy Divergence” *Journal of Comparative Policy Analysis : Research and Practice* 3, no.1 (2001) : 5-29

“International Training Programmes.” Swedish International Development and Cooperation Agency. Last modified on April 27, 2010 <http://www.sida.se/English/Partners/Private-sector/Courses-and->

Training/International-Training-Programmes/

Kim, Se-jeong. "Danish Intl Development Speaks Volumes for Korea." *Korea Times*. November 28, 2001  
[http://www.koreatimes.co.kr/www/news/special/2010/11/176\\_77105.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/special/2010/11/176_77105.html)

Korea, Democratic People's Republic of : Funding Received. Financial Tracking Service. United Nation for the Coordination of Humanitarian Affairs. Accessed on September 5, 2011  
<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyCountryDetails&cc=prk>

Lauritzen, Halvor Fossum. "Presentation in the session entitled Humanitarian and Development Assistance Perspective-Rights Based Approach." *New Approaches North Korea : the 7th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees*. Bergen SAS Hotel, Norway, May 9-11, 2006. Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, ROK, and the Rafto Human Rights House, Norway. 2006

Lee, Moosung. "The EU's Korea Relationship : Enlargement Effects," *Asia Europe Journal* 5-3, 2007. 367-379

"NIAS Researchers-Geir Helgesen," *Nordic Institute of Asian Studies*. Accessed on September 2, 2011  
[http://nias.ku.dk/research/geir\\_helgesen/?i0=1&who=](http://nias.ku.dk/research/geir_helgesen/?i0=1&who=)

Støre, Jonas Gahr. "When Dialogue Matters : Promoting Human Rights Across Ideological Differences." Address delivered by Petter Willie. *New Approaches North Korea : the 7th International Conference on North Korean Human Rights & Refugees*. Bergen SAS Hotel, Norway, May 9-11, 2006. Citizens' Alliance for North Korean Human Rights, ROK, and the Rafto Human Rights House, Norway. 2006

“Swedish–North Korean Dialogue.” *Institute for Security and Development Policy*. Accessed on September 1, 2011

<http://www.isdp.eu/programs-a-initiatives/asia-program/northeast-asia/swedish-north-korean-dialogue.html>

The History of Nordic Cooperation–Before 1952. Norden. Accessed on September 1, 2011

<http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/the-history-of-nordic-co-operation/before-1952>

U.S. State Department. “Appendix F: UN General Assembly's Third Committee Country Resolution Votes 2010.” *2010 Country Reports on Human Rights Practices*. Last modified April 8, 2011

<http://www.state.gov/documents/organization/154742.pdf>

#### ■ 스웨덴어 자료

Karlström, Ylwa. “Isolerade Nordkorea tar lärdom i Gävle (Isolated North Koreans take lesson).” *Arbetarbladet*. September 29, 2009

<http://arbetarbladet.se/nyheter/gavle/1.1394708-isolerade-nordkorea-tar-lardom-i-gavle>

“Landrapport om Nordkorea.” *Sverieges Ambassad i Pyongyang*. Last updated July 8, 2009

[http://www.swedenabroad.com/SelectImageX/230231/landrapport\\_nordkorea.pdf](http://www.swedenabroad.com/SelectImageX/230231/landrapport_nordkorea.pdf)

#### ■ 노르웨이어 자료

Utenriksdepartementet (Norway Foreign Ministry). “Noreg Innfører Sanksjonar mot Nord-Korea (Norway Introduces Sanction against North Korea).” December 18, 2006

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/ud/pressemeldinger/2006/noreg-innforer-sanksjonar-mot-nord-korea.html>

Utenriksdepartementet(Norway Foreign Ministry).“Endringer i Forskrift om Sanksjoner mot Nord-Korea(Changes in Regulations on Sanctions on North Korea).”September 3, 2009  
[http://www.regjeringen.no/nn/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/sanksjoner\\_nordkorea.html](http://www.regjeringen.no/nn/dep/ud/aktuelt/nyheter/2009/sanksjoner_nordkorea.html)



장 려

# 한반도 조림 청정개발체제의 도입에 관한 연구

고려대학교 대학원 정다운

## 《 목 차 》

### 【요약문】

### 【본 문】

- I. 서 론
- II. 청정개발체제와 북한의 기후 변화
- III. 한반도 조림 청정개발체제의 도입 여부
- IV. 한반도 조림 청정개발체제의 활성화 방안
- V. 결 론

### 【참고문헌】



## 【요약문】

## 한반도 조림 청정개발체제의 도입에 관한 연구

현재 북한은 이상 기후변화와 자연재해로 인한 심각한 문제를 안고 있다. 가장 큰 원인은 북한 산림의 황폐화인데, 식량의 에너지 문제에서 기인한 북한의 산림 황폐화가 다시 홍수, 토양유실 등 빈번하게 자연 재해를 유발하고, 다시 식량난과 에너지를 가중시키는 악순환이 반복되고 있다. 이러한 상황에도 불구하고 북한은 기술 및 인력의 국제적 교류·협력으로부터 소외, 경제난으로 인한 환경 분야 투자여력의 결여 등의 문제로 인하여 적절한 대응을 하지 못하고 있다. 따라서 북한의 산림 황폐화의 문제를 개선하여 대응하면서 동시에 남한의 온실가스 배출 감축 목표를 달성하는데 효과적인 대응책으로써 한반도 조림 청정개발체제를 제시한다.

우선 한반도 조림 청정개발체제가 성립하기 위해서는 대상지, 주체, 경제적 요건이 필요하다. 특히, 조림 청정개발체제에 참여하기 위한 국가의 자격 요건으로 북한에게는 일반 요건으로 교토의정서의 비준, 자발적 참여, 국가 청정개발체제 기관의 설립이 요구되며 남한에게는 특별 요건으로 온실가스 측정에 관한 국가시스템과 국가 등록기관의 구축, 연간 온실가스의 발생량 파악, 배출 감축량의 판매 및 구매를 위한 회계시스템의 확보 등이 요구된다. 이러한 요건들을 모두 검토한 결과 한반도 조림 청정개발체제를 도입하기 위한 행정적, 기술적, 인적, 재정적 요건을 모두 충족한 것으로 평가된다. 그리고 한반도 조림 청정개발체제의 구체적인 내용으로 절차와 배출권에 대한 내용을 살펴 보았다. 한반도 조림 청정개발체제는 조림 CDM 사업 개발 및 계획, 남한 정부의 확인서를 북한 DNA가 승인, 북한 DNA가 승인한 사업의 타당성 확인 및 등록, 조림 CDM 사업에 모니터링, 배출권을 발급 받기 위한 검증 및 인증의 절차로 진행되며, 이러한 조림 청정개발체제로 인하여 배출권이 발행된다.

또한 REDD(Reducing Emissions from Deforestation and Degradation)라는 산림의 관리와 보전에 중점을 둔 새로운 기후변화 대응 대책을 살펴 보면, 한반도 조림 청정개발체제와 함께 적용할 경우 생물다양성 보존 및 생태계 유지 등 기존의 접근법들이 다룰 수 없었던 문제를 해결하고 더 큰 효과를 발휘할 수 있다는 사실을 논의하였다. 이러한 한반도 조림 청정개발체제의 도입은 북한에게 자원 문제의 해결, 선진 기술 이전, 고용창출 등의 실익을 주고, 남한에게는 온실가스 배출량감축 비용 절감과 유연성 확보 그리고 새로운 투자 기회 등의 실익을 얻게 해줄 것이다. 무엇보다, 막대한 통일 비용을 절감할 수 있고 통일을 대비한 친환경 터전을 만들 수 있다는 점에서 의미가 있다.

이러한 한반도 조림 청정개발체제를 활성화시키기 위해서는 법적·제도적 준비와 정부 교류 및 기술 이전, 재정적 지원이 뒷받침되어야 하며, 남한의 경우에도 관련 부처의 협력과 전문가 양성, 다른 산업 분야와의 연계와 민간 사업자에 단계적 추진, 산림 배출권의 활용과 2015년부터 도입될 우리나라의 배출권 거래 제도에 적용하는 등의 정책적 지원이 있어야 한다. 그리고 유엔개발계획(UNDP)와 같은 국제기구의 협력을 통하여 지속적이고 좀 더 효과적인 한반도 조림 청정개발체제를 도입할 수 있을 것이다.

한반도 조림 청정개발체제의 도입은 북한의 적극적인 지원 없이는 달성되기 어렵다. 이와 관련하여 최근 북한은 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 수력발전소와 평양방직공장 등 8곳에 대해 청정개발체제 등록을 신청하였고, 우리나라 산림청은 국내 최초로 탄소 배출권 조립을 추진하여 조림 청정개발체제를 도입하기 위한 절차적, 기술적 요건들을 마련하고 있다. 이러한 현재 상황에서 한반도 조림 청정개발체제의 미래는 매우 긍정적으로 평가할 수 있다.

따라서 한반도 조림 청정개발체제가 남북한의 신뢰를 바탕으로 성공적으로 도입되어, 남북한의 기후 변화 대응 문제 해결뿐만 아니라 미래의 통일비용을 줄여주고 한반도의 자연 생태계를 회복시켜 민족 번영의 기반이 될 수 있기를 기대한다.

## I. 서론

지구 온난화로 인한 기후 변화와 그에 대한 대응은 전 지구적으로 매우 중요한 문제로 인식되고 있다. 특히, 한반도 기후변화 대응 문제는 남북한 모두가 직면하고 있는 공통의 문제이며, 앞으로 통일을 대비한 친환경 터전을 만든다는 점에서 매우 중요한 문제이다.

그런데 북한은 이미 지구 온난화로 인한 기후 변화의 심각한 현상을 겪고 있다. 최근 7월의 집중호우로 인하여 15,000여 정보(여의도 면적의 약 18배) 농경지 침수, 가옥 파괴, 인명 피해, 농경지 침수, 도로 파괴 등 많은 피해를 입었다.<sup>1)</sup> 또한 북한은 평양 주재 유엔기구들에 올해 수해로 주민 1만 5천 860명이 피해를 봤다고 보고하기도 하였다.<sup>2)</sup> 이러한 북한의 재해 상황과 관련하여, 북한 전체 면적의 3분의 1 이상이 홍수에 취약해 재난이 우려된다는 연구결과가 있으며,<sup>3)</sup> 유엔은 2007년 기후변화협약 총회에서 ‘국제기후 위험지수 보고서’를 통해 북한이 2006년 자연재해 위험이 세계 2위라고 밝히기도 하였다. 즉, 북한의 기후변화 대응 문제는 매우 중요하고 절박한 문제라고 할 수 있다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고 북한은 심각한 경제난으로 인하여 기후변화 대응에 대하여 적절하게 대처할 수 있는 능력이 없는 것으로 여겨진다.

한편, 우리나라는 교토 의정서 발효 당시 개발도상국으로 분류되어 2012년까지는 온실가스 배출에 대한 의무부담을 가지지 않지만, 현재의 여건과 상황을 고려해보면, 포스트 교토(Post Kyoto) 체제에서는 의무 감축국에 포함될 가능성이 매우 크다.<sup>4)</sup> 게다가 OECD 국가 중 온실가스 배출량 순위가 9위라는 점, 선진국들의 감축 목표에 비하

1) 연합뉴스 조선 중앙통신 인용 보도 2011년 7월 16일, “북한의 7월 강수량, 1973년 이래 가장 많은 1위 기록”

2) 연합뉴스 2011년 8월 17일, “홍수 피해 1만 5천명 北 유엔에 보고”

3) 국민일보 2009. 3. 3 “평양, 남포 홍수에 취약”

4) 물론 우리나라 정부의 기본 입장은 기후변화 역사적 책임에서 나오는 온실가스 감축 의무는 선진국들에게만 적용되며 한국은 역사적 책임을 지지 않기 때문에 선진국으로는 분류될 수 없고, 자발적 감축 목표를 설정하고 실천하겠다고 한다.

면 많이 부족하다는 점에서 선진국들을 포함한 의무 감축국으로부터 많은 압력을 받고 있다.

그렇다면 남북한의 특수성을 고려하고 통일을 대비하여 북한의 기후 변화 문제와 경제난을 해결하는 동시에 남한의 온실가스 배출 제한 및 감축 목표를 달성하는 방법은 없을까? 본 연구에서는 이러한 문제 의식 속에 한반도 조립 청정개발체제의 도입이 효과적인 대응책이 될 수 있는지 여부에 대하여 논의를 해보려고 한다.

이 글에서는 기후변화협약체제의 형성 과정을 설명한 후, 북한의 기후 변화에 대한 원인과 이에 대한 대응으로 한반도 조립 청정개발체제의 도입 논의의 필요성에 대하여 설명하겠다. 그리고 한반도 조립 청정개발체제의 요건과 구체적인 절차 그리고 REDD와의 연계 적용을 설명하며 현재 남북한의 상황에서 한반도 조립 청정개발체제의 도입 가능성과 그로 인해 얻을 수 있는 효과에 대하여 검토하겠다. 마지막으로 이러한 한반도 조립 청정개발체제가 활성화되기 위하여 어떤 조건들이 구비되어야 하는지에 대하여 구체적인 방향을 제시하려고 한다.

## Ⅱ. 청정개발체제와 북한의 기후 변화

### 1. 기후변화협약 체제와 청정개발체제

#### 1) 기후변화협약의 체제의 형성

##### 가. 기후변화협약의 채택

지구온난화에 따른 기후변화에 적극 대처하기 위하여 1992년 6월 유엔 환경개발회의(UNCED)에서 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC)을 채택하였다. 이 협약은 '기후 체계가 위협한 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기 중 온실가스 농도의 안정화를 달성하는 것이며, 이러한 수준은 생태계가 자연적으로 기후변화에 적응하고 식량 생산이 위협받지 않으며 경제개발이 지속

가능한 방식으로 진행되도록 할 수 있기에 충분한 기간 내에 달성되는 것'을 목적<sup>5)</sup>으로 한다.

2011년 9월 현재, 기후변화협약에 196개국이 가입하고 있는데, 우리나라는 1993년 12월에 세계 47번째로 가입하였고, 북한도 1995년 3월 5일에 가입하였다.<sup>6)</sup>

#### 나. 교토 의정서와 교토 메커니즘

교토 의정서(Kyoto Protocol)는 제3차 기후변화 당사국총회에서 과거 산업혁명을 통해 온실가스 배출의 역사적 책임이 있는 선진국(38개국 : 부속서 I 국가)을 대상으로 제1차 공약기간(2008~2012)동안 1990년도 배출량 대비 평균 5.2% 감축을 목표로 채택되었으며, 2005년 2월 16일 공식 발효되었다. 이러한 교토 의정서 상에는 부속서 I 국가들의 온실가스 감축 의무 이행에 신축성을 부여하기 위하여 공동이행(Joint Implementation), 청정개발체제(Clean Development Mechanism) 및 온실가스 배출권 거래(Emission Trading)가 교토 메커니즘으로써 규정되어 있다.<sup>7)</sup>

2011년 9월 현재, 교토의정서에는 192개국이 가입되어 있으며,<sup>8)</sup> 우리나라는 1993년 12월 세계 47번째로 가입하였고, 북한도 2005년 7월 26일에 가입하였다.<sup>9)</sup>

## 2) 청정개발체제

### 가. 의의

청정개발체제(Clean Development Mechanism : CDM)는 교토 의정서 제12조에 근거하여, 비부속서 I 국가, 즉 개발도상국의 개발을 달성하면서 부속서 I 국가의 온실가스 배출 제한 및 감축 목표의 달성을 돕기 위한 것이다.<sup>10)</sup> 청정개발체제는 프로젝트의 투자 주체에 따라,

5) 기후변화협약 제2조

6) [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php)(2011. 9. 9 검색)

7) [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/items/2830.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php)(2011. 9. 9 검색)

8) <http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=KP>(2011. 9. 9 검색)

9) <http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=KR>(2011. 9. 9 검색)

10) 정서용, 『글로벌 기후변화 거버넌스와 국제법』, 박영사, 2011, 67쪽

투자국과 투자 유치국 양국에 의해서 추진되는 양자 간 청정개발체제 프로젝트(bilateral CDM), 다수의 선진국이나 기관이 공동으로 하나의 프로젝트에 투자하는 다자간 프로젝트(multilateral CDM), 그리고 개도국이 투자국과 투자유치국이 되는 자발적 프로젝트(unilateral CDM)로 구분될 수 있다.<sup>11)</sup>

#### 나. 청정개발체제의 장점

청정개발체제는 교토의정서 부속서 I 국가가 교토의정서에 따른 온실가스 배출 감축에 필요한 비용 부담을 줄여주고, 개발도상국에는 경제 성장을 위하여 필요한 인프라 조성을 목적으로 한다. 이에 따라 청정개발체제는 개발도상국에게 기술과 자본의 이전, 소득과 고용 창출을 통한 빈곤 퇴치, 지역 환경개선 등의 친환경적인 지속가능한 발전을 가능케 해준다는 점에서 긍정적인 역할을 한다.<sup>12)</sup>

#### 3) 청정개발체제의 사업 범주

청정개발체제는 온실가스 감축이 가능한 부분에 적용 가능한 제도이다. 프로젝트 적용 분야를 세분화하면 다음의 표의 내용과 같다.

〈표 1〉 청정개발제도 프로젝트 범주 및 형태

프로젝트 범주	프로젝트 형태
에너지 생산	신재생에너지, 열병합발전
에너지 효율	효율성 높은 조명, 냉방 및 모터
수송부문	대체 연료 교통 수단 사용 및 개선
폐기물 관리	고체폐기물로부터의 메탄 포집, 석유 및 가스 생산으로부터의 메탄 포집
토지 이용	조림, 재조림

\* 출처 : HWWA, 2004, Measuring the Potential of Unilateral CDM, 2004, 4p<sup>13)</sup>

11) 노동운, “국토관리에 있어서 청정개발체제(CDM) 도입과 적용가능성”, 국토연구원, 2008, 28쪽

12) 이종영, “독일의 청정개발체제(CDM)에 관한 법률”, 『토지공법연구』 제43권 제3호, 2009, 307쪽

13) <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19235/1/263.pdf> (2011. 9. 9 검색)



## 2. 조림 청정개발체제

### 1) 조림 청정개발체제의 의의

청정개발체제 중 제1차 기간(2008년~2012년) 동안 조림 청정개발체제 사업으로 인정받은 것은 신규조림과 재조림 사업으로 제한되었다.

2001년 마라케쉬 합의문에서 신규조림(Afforestation)과 재조림(Reforestation)에 대해서 다음과 같이 정의하였다.<sup>14)</sup>

**가. 신규조림(Afforestation) :** 50년 이상 산림 이외의 용도로 이용해 온 토지에 조림, 파종, 인위적 천연갱신의 촉진 등을 통해 새로이 산림을 조성하는 것이다.

**나. 재조림(Reforestation) :** 본래 산림이었다가 산림 이외의 용도로 전용되어 이용해 온 토지에 조림, 파종 및 인위적 천연갱신의 촉진 등을 통해 다시 산림을 조성하는 것이다. 재조림은 제1차 공약기간(2008년~2012년) 동안의 재조림 활동은 1989년 12월 31일 당시 산림이 아니었던 토지에 재조림하는 것으로 제한된다.

### 2) 조림 청정개발체제의 국제적 논의

일반 청정개발체제가 2001년 마라케쉬 합의를 통해 세부적인 규칙과 절차가 최종 승인이 된 것에 비하여, 조림 청정개발체제는 여러 가지 복잡한 문제들로 인하여 마라케쉬 합의 이후에도 논의가 계속되었다. 관련된 자세한 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 2〉 기후변화협약 당사국 총회 산림 관련 주요 동향

당사국총회 3차 (97년, 교토)	- 신규조림, 재조림, 산림전용 활동과 기존의 산림을 경영하는 산림 경영활동에 따른 온실가스 흡수/배출을 감축의무 이행하는 데 사용할 수 있게 함.
당사국총회 7차 (01년, 마라케쉬)	- 산림 등 흡수원 활동과 관련된 용어 정의, 산림에서의 온실가스 흡수/배출 통계조사 및 보고 규칙 채택 - 신규 조림, 재조림, 산림전용 활동의 적정방식 규칙 및 지침을 정하고 산림경영 활동의 인정 범위 및 국가별 상한선 채택

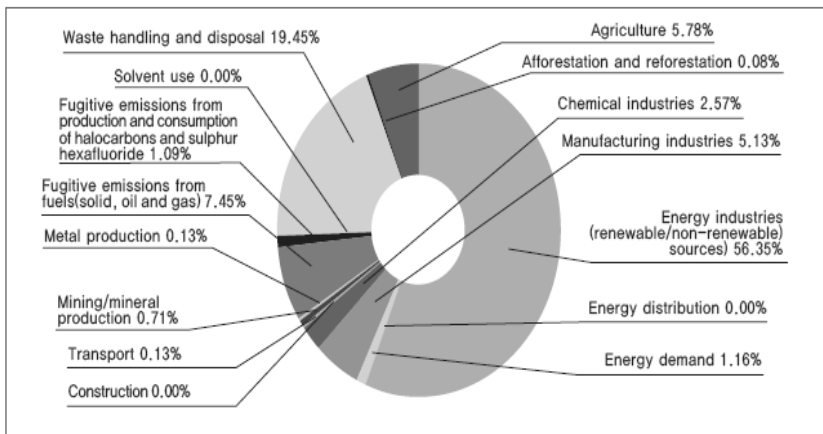
14) 마라케쉬 합의문 부속서 A, 1. 정의

당사국총회 9차 (03년, 밀라노)	- 신규조림 및 재조림 부문 청정개발체제 사업을 위한 형식 및 절차 등에 관한 합의 도출
당사국총회 10차 (04년, 부에노스 아이레스 )	- 소규모 신규조림, 재조림 청정개발체제 기준과 절차 등 방법론 이슈에 대하여 최종 합의
당사국총회 13차 (07년, 발리)	- 개발도상국의 산림전용 및 산림황폐화 방지로부터 탄소배출감축 (Reduced emissions from deforestation and forest degradation : REDD)을 Post -2012 기후 변화 협약 의제로 결정
당사국총회 14차 (08년, 포즈난)	- REDD 범위 확장 (REDD+)

\* 출처 : 이상민, 김정덕, 송성환, 『기후변화 협약에 대응한 산림의 역할과 관리 최적화 방안』, 한국농촌경제연구원, 2010, 25쪽 참고해서 표를 구성

### 3) 조림 청정개발체제의 현황

〈표 3〉 2008년 청정개발체제 사업 현황



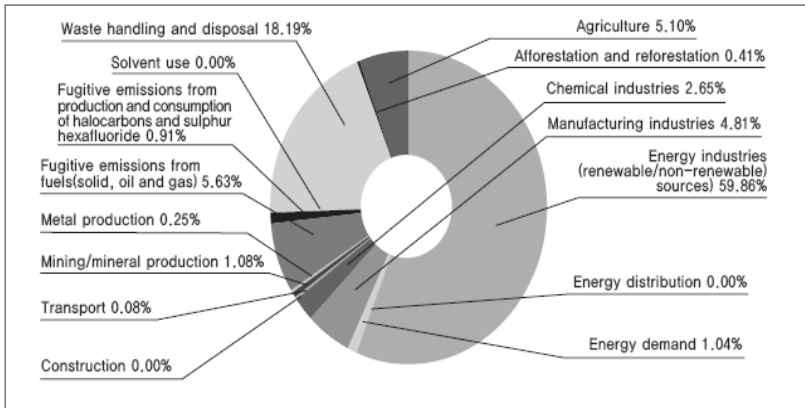
\* 출처 : UNFCCC, Clean Development Mechanism 2008 in brief, 11p<sup>15)</sup>

2008년과 2009년의 분야별 청정개발체제 비중의 도표를 보면, 2008년에는 조림 청정개발체제가 0.08%로 매우 낮은 비율을 차지하고 있으나,

15) [http://unfccc.int/resource/docs/publications/08\\_cdm\\_in\\_brief.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/08_cdm_in_brief.pdf) (2011. 9. 9 검색)

2009년에는 0.41%로 1년 동안 5배 정도 상승한 것으로 보인다. 이러한 지속적인 증가의 움직임은 앞으로 계속될 것으로 보인다.

〈표 4〉 2009년 청정개발체제 사업 현황



\* 출처: UNFCCC, Clean Development Mechanism, Executive board annual report 2009, 2p<sup>16)</sup>

### 3. 북한의 기후변화와 한반도 조림 청정개발체제 논의

#### 1) 북한의 기후 변화 및 그 원인

##### 가. 북한의 기후 변화

북한의 기후는 20세기 100년간 1.9도 상승했으며, 이것은 같은 시기의 지구 전체 기온 상승(0.74도)의 3배에 달하며, 동북아시아의 인접한 국가보다도 훨씬 더 빠르게 변하고 있는 수치이다.<sup>17)</sup> 이러한 기후 변화로 인하여 서론에서 언급했던 것처럼 북한의 자연재해는 점점 더 심각해지고 있으며, 북한은 자연재해위험이 매우 큰 국가로 분류되고 있는 실정이다.

##### 나. 북한의 기후변화의 원인

이러한 이상 기후의 원인 중 가장 큰 이유는 북한 산림의 황폐화라고

16) [http://unfccc.int/resource/docs/publications/cdm\\_annual\\_report\\_2009.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/cdm_annual_report_2009.pdf) (2011. 9. 9 검색)

17) 이규창, 『한반도 녹색 성장을 위한 남북한 산림 협력-법제개선 방안 예비연구』, 통일연구원, 2010, 15쪽

할 수 있다.

2008년 조사에 따르면, 북한의 총 산림면적은 899만 ha이며 이 중 황폐산림 면적은 284만 ha가 된다고 한다. 특히 1999년 북한의 총 산림면적이 916만 ha이고 이중 18%인 163만 ha가 황폐산지로 추정된 것과 비교해 보면 지난 10년 사이에 북한의 황폐산림이 120만ha나 늘어났다.<sup>18)</sup>

산림 황폐화는 북한의 경제문제와 밀접한 관계가 있으며, 다음 세가지의 원인을 꼽을 수 있다. 첫째, 식량 부족으로 인한 다락밭 개간이다. 다락밭은 1975년 식량증산을 목적으로 산지를 개간하여 조성된 경사가 심한 경작지이다. 북한은 대규모 다락밭 조성에도 불구하고 식량 문제를 해결하지 못하고 오히려 산림훼손과 토양유실로 인한 홍수, 산사태와 가뭄을 겪게 되었다.<sup>19)</sup> 둘째, 심각한 에너지난으로 인하여 무분별하게 목재를 채취하여 난방과 연료로 사용하고 있다는 점이다.<sup>20)</sup> 마지막으로 외화벌이를 위한 목재 수출의 증대이다. 심각한 식량난과 에너지난으로 생산성이 저하로 인하여 외화가 부족하게 되었고, 이를 해결하기 위하여 광범위하게 벌목을 하여 외화벌이를 하였기 때문에 북한의 산림의 황폐화가 가속화되고 있다. 그리고 위와 같은 원인으로 나타난 산림 황폐화의 결과로 북한의 기후변화 또한 빠른 속도로 진행되고 있다.<sup>21)</sup>

## 2) 북한의 기후변화 대응체제와 그 한계

북한은 해외 언론을 인용하여 지구 온난화에 따른 기상이변과 피해 등을 상세히 보도하며 지구 온난화에 따른 자연재해를 심각한 문제로 인식하고 있는 것으로 보인다.<sup>22)</sup> 이에 따라 “에너지효율과 자연에너지의 사용 비율을 높이기 위한 사업이 추진되고 있다”며 “화력 발전소에 발전 효율을 개선할 수 있는 선진 기술을 도입하고 에너지 소비를 최대한

18) 이정민, “북한 산림녹화를 위한 협력방안과 과제”, 『통일』 2010년 4월호, 민북통일중앙협의회, 2010, 5쪽

19) 이정민, 위의 주, 5쪽

20) 이정민, 위의 주, 5쪽

21) 김용환, “북한 산림황폐지 생태적 복원방안에 관한 연구(남한의 치산녹화정책 사례 중심으로)”, 『북한연구학회보』 제9권 제2호, 2005, 25쪽~26쪽

22) 이유진, “남북한 기후변화 대응 협력방안 모색”, 『경기논단』 2007년 겨울호, 78쪽

줄이기 위한 일련의 조치들이 취해지고 있다”고 북한 중앙통신은 소개하기도 하였다. 23)

그러나 이러한 북한의 대응체제는 기후변화에 대한 대응 체제라기 보다는, 에너지난으로 인한 재생에너지 개발과 발전소 효율 향상 등에만 많은 관심을 쏟고 있는 것으로 보이며, 산림 황폐화를 막기 위한 노력은 부족해 보인다.<sup>24)</sup> 또한 폐쇄적 경제운영에 따라 환경보호에 있어서의 기술 및 인력의 국제적 교류·협력으로부터의 소외, 경제력 약화로 환경분야 투자여력의 결여, 산림 관련 관리조직의 경직성, 사회 전반적 환경의식의 결여 등 북한 체제가 구조적으로 안고 있는 문제로 인하여 기후변화에 대한 적극적 대응이 어려운 상황이다.<sup>25)</sup>

### 3) 한반도 조림 청정개발체제 논의의 필요성

현재 북한은 식량과 에너지 문제에서 기인한 북한의 산림황폐는 다시 홍수, 토양유실 등 빈번한 자연재해를 유발하면서 식량난과 에너지난을 가중시키는 악순환을 반복하고 있다. 이러한 산림의 황폐화로 인한 기후변화의 심각한 문제는 북한 자력으로는 해결할 수 없으며, 한반도의 기후변화 대응 문제는 남북한 모두가 직면하고 있는 공통의 문제이다. 특히 남한의 경우 온실가스 배출량 감축에 대한 부담을 가지고 있는 상황에서 북한과 남한의 협력은 서로에게 이익이 될 뿐 해가 될 수 없는 “Positive Zero-sum”의 문제이다.<sup>26)</sup> 따라서 이러한 산림 황폐화의 문제점을 개선하여 기후변화를 대응하면서도, 남북한의 경제적 변영 동시적으로 가능하게 하는 한반도 조림 청정개발체제의 협력이 필요하다.

다음에서는 한반도 조림 청정개발체제의 구체적인 내용을 살펴보고, 남북한의 현재 상황에 도입이 가능한지 여부에 대하여 검토하려고 한다.

23) 연합뉴스 중앙통신 인용보도, 2007. 04. 23

24) 이유진, 앞의 주 22), 79쪽

25) 손기웅, “다자적·양자적 차원에서의 남북한 환경분야 교류·협력 기본방안”, 『국제정치논총』 제36집 제2호, 1996, 75쪽

26) 손기웅, 『남북환경공동체 형성방안』, 통일연구원, 2001, 76쪽~78쪽

### Ⅲ. 한반도 조림 청정개발체제의 도입 여부

#### 1. 한반도 조림 청정개발체제의 요건

##### 1) 일반적 요건

청정개발체제 사업이 배출감축인증을 받기 위해서는 투자유치국의 지속가능한 발전에 기여하고, 기후변화방지에 대한 실질적·장기적 효과 및 측정 가능한 효과가 있어야 한다. 조림 청정개발체제의 경우에는 대상지 선정이 무엇보다 중요하며, 그 밖에 조림 청정개발체제에 참여하기 위한 국가의 자격 요건으로 조림 청정개발체제를 유치하는 국가(북한)에게 요구되는 일반요건과, 조림 청정개발체제를 지원하는 국가(남한)에게 요구되는 특별요건이 요구된다. 즉, 북한에게는 일반요건으로 교토의정서의 비준, 자발적 참여, 국가 청정개발체제 기관의 설립이 요구된다.<sup>27)</sup> 그리고 남한에게는 특별요건으로 온실가스측정에 관한 국가 시스템과 국가등록기관의 구축, 연간온실가스의 발생량과약, 배출감축량의 판매 및 구매를 위한 회계시스템의 확보 등이 요구된다.<sup>28)</sup>

##### 2) 한반도 조림 청정개발체제 요건의 구체적 검토

###### 가. 한반도 조림 청정개발체제의 대상지 적격성 판단

마라케쉬 합의문의 세부 규칙에 따라, 1차 공약기간 동안 청정개발체제 사업으로 인정받을 수 있는 활동은 신규조림과 재조림으로 제한되었다.<sup>29)</sup>

이에 따라 북한의 신규 조림 또는 재조림의 대상지 적격성을 분석해 본 결과, 한 연구 결과에 따르면 1989년 이전 산림 황폐지는 51만

27) 이종영, 앞의 주 12), 301쪽

28) 이종영, 위의 주, 301쪽

29) 배재수, “교토의정서 제1차 공약기간의 신규조림/재조림 CDM 사업의 이해”, 『산림경제 연구』, 제14권 제1호, 2006, 64쪽

ha로 추정될 수 있고, 이 면적이 재조림 청정개발체제 사업의 가능 면적이 된다고 한다.<sup>30)</sup> 또 다른 연구 결과에 따르면 산림이 양호한 1970년대 중반 이후 2000년대 초반까지 산림 감소면적 1,966천 ha의 30.8%에 해당하는 규모가 신규조림 또는 재조림 청정개발체제 사업 가능지역으로 판단하였다.<sup>31)</sup> 이 밖에 DMZ의 일부 지역에도 조림 청정개발체제 사업이 가능하다는 연구 결과도 있다.<sup>32)</sup>

이러한 사실들을 볼 때, 북한은 조림청정개발체제의 대상지로 적합한 것으로 판단된다. 특히, 북한에서의 산림훼손은 보통 도로변, 주거지 중심으로 이루어진 것으로 나타나, 조림 청정개발체제의 사업 추진의 준비 시간 단축과 비용의 불확실성을 낮출 수 있다는 장점이 있다.<sup>33)</sup>

#### 나. 한반도 조림 청정개발체제의 주체의 적격성 판단

##### ① 북한의 일반 요건 충족 여부

앞서 언급했듯이, 북한은 2005년 7월 26일에 교토 의정서에 가입했다. 그리고 최근 북한은 경제난을 해결하기 위하여 북한의 수력 발전과 관련된 청정개발체제의 도입에 대하여 강력한 의지를 보이고 있다는 점에서 한반도 조림 청정개발체제와 관련하여 자발적 참여를 보일 것으로 예상된다.<sup>34)</sup> 따라서 국가 청정개발체제 기관의 설립이 된다면, 조림 청정개발체제를 도입하는데 있어서 유치국에게 요구되는 일반 요건은 모두 충족될 것으로 보인다.

##### ② 남한의 특별 요건 충족 여부

원칙적으로 교토 의정서 상의 부속서 I 국가가 아닌 우리나라는 청정개발체제의 의무 주체가 될 수 없다. 그러나 자발적 청정개발체제(Unlateral CDM)로써 청정개발체제 추진에 필요한 능력을 구비한 개발

30) 한기주, 윤여창, “북한지역을 대상으로 한 조림CDM 사업의 경제적 타당성 연구”, 『한국 임학회지』, 제96권 3호, 2007, 238~239쪽

31) 이동근, 오영출, 김재욱, “A/R CDM을 위한 북한지역의 산림변화 연구”, 『환경복원 녹화』 제10권 제2호, 2007, 101~102쪽

32) 김재한, 엄태일, “기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한 협력”, 『국제문제연구』, 제10권 제1호, 2010, 155쪽

33) 한기주, 윤여창, 앞의 주 30) 239쪽 / 이동근, 오영출, 김재욱, 앞의 주31) 102쪽

34) 중앙일보 2011. 8. 18 “北 환경보호법 개정 ... 재생에너지 개발 의지”

도상국이 직접 청정개발체제 프로젝트를 추진하고 여기에서 발생한 온실가스 감축 실적을 판매하거나 예치하는 사례가 증가하고 있는데, 우리나라가 이와 같은 자발적 청정개발체제를 가장 적극적으로 추진하고 있는 국가이다.<sup>35)</sup>

구체적인 사업 현황을 보면, 우리나라는 특별요건으로 요구되는 온실가스축정에 관한 국가시스템과 국가등록기관의 구축, 연간 온실가스의 발생량 파악, 배출감축량의 판매 및 구매를 위한 회계시스템의 확보 등, 조림 청정개발체제를 도입하기 위한 기술적, 인적, 재정적 요건을 모두 갖추었다고 판단된다.<sup>36)</sup>

#### 다. 한반도 조림 청정개발체제의 경제성

통상적으로 조림 청정개발체제는 동남아 등 일조량이 많은 지역을 대상으로 검토하는 경우가 많기 때문에, 북한은 조림 청정개발체제를 도입하는데 있어서 매력적인 투자처라고 하기엔 어렵다는 비판이 있다.<sup>37)</sup>

그러나 물가나 인건비 측면에서 유리하고, 부지 비용 역시 낮을 것<sup>38)</sup>이라는 점에서 북한은 조림 청정개발체제 사업 잠재력이 높은 지역이라고 할 수 있다.<sup>39)</sup> 무엇보다, 조림 청정개발체제가 수익성보다는 사업유치국의 지속가능한 발전에 더 큰 무게를 두고 있다는 점을 고려하여 보면,<sup>40)</sup> 조림 청정개발체제는 경제적 효과뿐만 아니라 재해 방지 및 기후변화에 적절하게 대응을 할 수 있다. 더 나아가 미래의 통일 비용을 줄여 주고 한반도의 자연 생태계를 회복시켜 민족 번영의 기반이 될 수 있다는 점에서 큰 실익이 있을 것이다.<sup>41)</sup>

35) 노동운, 앞의 주11), 28쪽

36) 실제로 우리나라는 청정개발체제 사업 수는 많지 않지만, 규모가 커서 산림 배출권 발행량이 중국, 인도에 이어 세 번째로 많다. 한바란, 김민희, “CDM 사업의 국제 동향과 시사점”, 대외경제정책연구원, 2010, 4쪽

37) 강광규, 이우평, 『북한의 탄소시장 잠재력 추정 연구: 에너지 부문을 중심으로』, 한국 환경정책·평가연구원, 2010, 9쪽

38) 북한이 외국인투자기업에 토지 사용료를 면제한다는 것과 관련된 뉴스 기사 참조. 연합뉴스 2009. 9. 4

39) 정우진, 『북한 CDM 사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』, 에너지경제연구원, 2009 133~135쪽

40) 배재수, 앞의 주29), 73쪽

41) 명수정, 홍현정 외, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』, 한국환경 정책·평가연구원, 2008, 152쪽



## 2. 한반도 조립 청정개발체제의 구체적인 내용

### 1) 한반도 조립 청정개발체제의 절차

한반도 조립청정개발체제의 절차의 구체적인 내용은 다음과 같다.  
(이하 절차 부분에서는 청정개발체제를 CDM으로 축약해서 표현한다)

#### ① 조립 CDM 사업 개발 및 계획 단계

사업참여국(남한)은 계획된 사업지 내의 토지가 신규조립 또는 재조립의 조립 CDM 사업 활동에 적합하다는 증거를 제공하고, 사업방법론을 제안한다.<sup>42)43)</sup>

그리고 이 단계에서 특히 중요한 것은, 사업유치국(북한)은 북한 내에 청정개발 사업기구(Designated National Authority : DNA)를 설치하여 청정개발체제 사업을 원활하게 추진될 수 있도록 지원해야한다는 점이다.

#### ② 남한 정부의 확인서를 북한 DNA가 승인하는 단계

북한의 CDM 사업기구(DNA)는 해당 사업이 자국의 지속가능한 발전을 달성하는데 기여하는지에 대하여 검토한 후 남한의 사업계획서가 적당하게 작성되었다고 판단되면 승인한다.

#### ③ 북한 DNA가 승인한 사업의 타당성확인 및 등록 단계

북한의 CDM 사업기구(DNA)가 승인 후, CDM 집행위원회가 인정한 CDM 운영기구(Designated Operational Entity : DOE)가 남한의 CDM

42) 프로젝트 설계서에는 (a) 프로젝트의 목적, 개요, 경계, (b) 베이스라인의 설정 방법, (c) 프로젝트 실시 기간, 크레딧 취득 기간, (d) 프로젝트에 의한 인위적인 흡수량에 대한 설명, (e) 환경에 미치는 영향 분석, (f) 공적자금의 활용에 관한 정보, (g) 이해관계자로부터의 코멘트 및 그에 대한 반응 보고, (h) 모니터링 계획, (i) 인위적인 온실가스 배출 감축량의 산출, (j) 참고자료 등의 항목으로 구성되어 있다. - 고바야시 노리유키, 『지구 온난화와 산림』 도요새, 2010, 97쪽

43) 우리나라의 경우, CDM 사업 승인 절차는 “지속가능한 발전에 기여할 것, 사업의 시행으로 온실가스 감축효과가 추가적으로 발생할 것, 환경·교육·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 환경영향평가의 대상에 해당하는 경우 이를 거칠 것, 기술이전효과가 있을 것, 관련 국가 정책에 배치되지 않을 것” 등의 요건을 갖추어서 국무총리실 산업 심의관실에서 심의한다. 배재수, 정병현 외, 『조립CDM 사업가이드』, 국립산림과학원, 2009, 40~41쪽

사업계획서의 타당성을 확인하고, CDM 집행위원회가 이에 대하여 승인한다.

#### ④ 조립 CDM 사업에 모니터링 단계

사업참여국(남한)은 사업계획서의 작성 항목 중 하나로 모니터링 계획을 수립하고 이행할 책임이 있다.<sup>44)</sup> 이에 따라 조립 CDM사업의 검증(Verification) 및 인증(Certification)을 위하여 조립 CDM 사업계획서의 모니터링 계획에 따라 모니터링 보고서를 작성하여 지정된 CDM 운영기구(DOE)에 제출한다.

#### ⑤ 배출권을 발급받기 위한 검증 및 인증단계

조립 CDM 사업 참여국(남한)이 선택한 CDM 운영기구(DOE)는 조립 CDM 사업 모니터링 보고서의 검토 및 현장 조사 등을 통하여 CDM 사업참여자가 사업 초기 단계에 제출한 사업계획서 및 모니터링 계획서와의 일치 여부 등을 검증한다.

### 2) 한반도 조립 청정개발체제의 배출권 발행

조립 청정개발체제의 큰 특징은 배출권의 비영속성(non-permanence)에 있다. 비영속성은 흡수원에 의해 흡수 저장된 탄소가 산불, 병충해, 벌채 등 자연적, 인위적 상황에 의해 다시 배출될 수 있다는 것을 의미한다.<sup>45)</sup>

이러한 특징 때문에 조립 청정개발체제의 발행되고 분배되는 배출권은 다른 청정개발체제의 프로젝트와는 달리, ① 단기적 기한부 크레딧(tCER)과 ② 장기적 기한부 크레딧(ICER)로 구분될 수 있다. 그리고 이러한 배출권의 발생 기한(crediting period)은 20년, 2회 갱신 또는 30년 갱신 없음의 옵션 중에서 선택 가능하다.<sup>46)</sup>

44) 모니터링 계획안에는 사업 기간 동안 흡수원에 의한 실제 온실가스 순 흡수량을 추정하고 측정하기 위해 필요한 모든 관련 자료의 수집 및 보관, 사업기간 동안 흡수원에 의한 베이스라인 온실가스 순 흡수량을 결정하기 위해 필요한 모든 관련 자료의 수집 및 보관, 사업 기간 동안 모든 잠재적 배출원의 확인, 누출에 대한 자료의 수집 및 보관 등이 포함되어 있다. 배재수, 앞의 주 29), 69쪽

45) 이재협, “교토의정서의 조립 청정개발체제에 대한 법적 검토”, 서울국제법연구 제15권 1호, 2008, 300쪽

46) 고바야시 노리유키, 앞의 주 42), 106쪽

이렇게 발행되고 분배되는 배출권은 시장에서 매매가 가능하고 이로 인한 수익을 얻을 수 있다.

### 3. REDD와의 연계 가능성

#### 1) REDD의 의의

기후변화협약 당사국총회 제13차 (2007년, 발리)에의 결정문에 따라 REDD라는 새로운 기후변화 대응 대책이 채택되었다.<sup>47)</sup> REDD는 산림 전용 및 산림 황폐화 방지로부터 탄소배출 감축(Reducing Emissions from Deforestation and Degradation)의 줄임말이다. 산림전용(Deforestation)은 산림지가 농지 등으로 그 용도가 변하는 것이고, 산림 황폐화(Degradation)는 자연적, 인위적 요인에 의해 산림의 전체 탄소 저장량이 감소하는 것으로 이해할 수 있다.

좀 더 자세히 설명하자면, 기후변화의 대응책으로의 REDD란 산림 벌채 및 훼손 등에서 발생하는 온실가스를 저감하기 위한 산림관리·보전활동에 대해 인센티브 수단으로 배출권을 발급하는 개념이다.<sup>48)</sup> 또한 REDD+는 REDD를 통한 개도국의 산림벌채와 산림 훼손 방지로 인한 온실가스의 저감뿐만이 아니라 산림의 보전 및 지속가능한 관리와 온실가스 흡수 증진 활동 등을 포함하여 REDD보다 확대된 개념이다. (이하에서는 REDD를 REDD+와 함께 지칭하는 표현으로 사용하겠다)

#### (2) REDD의 장·단점 분석

REDD는 산림 벌채 및 훼손 등에서 발생하는 온실가스를 줄여서 기후변화를 완화하는데 크게 기여할 수 있고, REDD는 이산화탄소(CO<sub>2</sub>) 배출을 줄이는데 필요한 경제비용을 낮출 수 있는 ‘비용 대 효과가 매우 높은 배출 감소 방법’으로 평가된다.<sup>49)</sup> 또한 REDD는 기후변화와 빈곤, 생물다양성

47) 구체적인 REDD 관련 논의 배경에 대해서는 서정호, “<제7차 국가 CDM 정기포럼 발표자료> 산림부문 CDM 및 신 비즈니스 추진 경과 및 접근 전략”, 국립산림과학원, 2008, 22~23쪽 참고

48) [http://www.amazonconservation.org/pdf/redd\\_the\\_little\\_redd\\_book\\_dec\\_08.pdf](http://www.amazonconservation.org/pdf/redd_the_little_redd_book_dec_08.pdf) (2011. 9. 9 검색)

49) Henry Scheyvens “개발도상국의 삼림 감소와 온실가스 저감”, 『첨단환경기술』, 2009년 9월, 82쪽

보존 및 생태계 유지 등 기존의 접근법들이 다룰 수 없었던 문제들을 동시에 다룰 수 있다는 장점이 있다.<sup>50)</sup>

그러나 미래 산림 전용과 황폐화 등을 어떻게 예측할 것인지, 산림 전용과 황폐화 등에 대한 과학적 평가 문제, 재정지원과 관련하여 당사국간의 입장 차이 등으로 실행에 시간이 많이 걸릴 것이라는 비판도 있다.<sup>51)</sup>

그러나 REDD는 인센티브 부여를 통해 산림 관리를 장려하는 도구로서 기존 조림 청정개발체제 사업과는 별도로 개발도상국의 추가적인 온실가스 저감 유도가 가능할 것으로 인식되고 있어서 현재 논의가 활발하게 되고 있다. 무엇보다 REDD 활동이 청정개발체제 범주에 포함될 경우에 매우 큰 규모의 산림 부문 탄소배출권이 발생할 수 있을 것으로 기대된다.<sup>52)</sup>

### 3) 북한에 REDD의 적용 가능성

REDD 배출권 발행이 현실화 될 경우, 조림 청정개발체제에 비하여 방법론이 간결하고, 대상지를 찾기가 쉬우며, 높은 배출권 확보 잠재력이 있는 REDD의 배출권 확보는 중요한 온실가스 감축 수단이 될 것이다.<sup>53)</sup> 이에 따라 우리나라는 향후 기후 변화 협상 결과에 따라 즉각적으로 대응할 수 있는 REDD 잠재 가능국으로 활동하기 위하여 관련 데이터베이스 등을 구축할 필요가 있다.<sup>54)</sup> 다른 시범 사업을 하는 개발도상국처럼, 북한에 조림청정개발체제와 함께 REDD를 실행하는 경우 재정적 지원을 받음과 동시에 우리나라의 REDD에 관한 기술과 정보 등을 미리 발전시킬 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다.

따라서 조림 청정개발체제와 REDD를 함께 적용하여 산림훼손과 그로 인한 기후 변화에 훨씬 더 효과적으로 대응할 필요가 있다.

## 4. 한반도 조림 청정개발체제로 얻을 수 있는 효과

50) 석현덕, 윤범석, 『기후변화협약 REDD+ 메커니즘의 이해와 향후 협상 전망』, 한국 농촌경제연구원, 2010, 9쪽

51) 한기주, “코드명 REDD”, 『산림』 통권518호, 2009, 80~81쪽

52) 배재수, 정병현 외, 앞의 주 43), 24쪽

53) 석현덕, 윤범석, 앞의 주 50), 94쪽

54) 위의 주, 94쪽

### 1) 북한의 실익

북한이 한반도 조림 청정개발체제의 실행으로 받을 수 있는 이익은, 첫째, 재원 문제의 해결이다. 조림 청정개발체제는 재원조달에 어려움을 겪는 북한의 조림 사업에 투자할 수 있도록 하면서 사업에서 얻을 수 있는 수익(투자보수 및 배출권의 일부)을 보장할 수 있다.<sup>55)</sup> 둘째, 북한이 보유하고 있는 수준보다 더 발전된 기술 등을 사용함으로써 북한에 산림 관리, 보전과 관련된 여러 가지 기술 이전이 가능하다. 셋째, 조림 청정개발체제는 시행하고 그 이후에도 꾸준히 관리하며 온실가스 배출량을 측정할 수 있어야 하는데, 이를 위해서는 많은 인력이 필요로 한다. 이러한 보전·관리 등의 역할은 조림 청정개발체제의 대상지 근처의 북한 주민이 해야 할 것이므로, 새로운 고용 창출이 가능하다.

### 2) 남한의 실익

남한이 한반도 조림 청정개발체제에 참여함으로써 얻을 수 있는 이익은, 첫째, 북한의 저렴한 인건비와 부지 비용 등으로 남한의 다른 사업에서 온실가스 배출량을 감축하는 것보다 비용을 절감할 수 있다. 둘째, 앞으로 부속서 I 국가에 편입될 가능성이 높은 우리나라가 조림 청정개발체제를 도입하여 온실가스 배출량 감축 의무 달성에 있어서 유연성을 확보할 수 있다. 셋째, 조림 청정개발체제가 성공적으로 이루어진다면 그 뒤로 에너지 등의 관련 다른 사업들을 투자할 기회를 얻을 수 있다는 점에서 새로운 투자 기회 확대를 가져다 줄 수 있다.

### 3) 통일 환경 개선

북한 산림 복원은 통일 이후 필요할 것으로 예상되는 막대한 통일비용을 절감할 수 있다.<sup>56)</sup> 조림 청정개발체제는 REDD와 연계되어 수행되는 경우, 매우 큰 규모의 산림 배출권을 발생시킬 수 있어서 더 큰 효과를

55) 광승준, “남북한 환경협력 및 재원조달 방안”, 『북한 인프라 구축을 위한 남북환경·에너지 경험 방안』, 국회환경경제위원회, 2000, 5쪽

56) 독일의 경우, 동독지역의 산림 훼손이 심각하여 1989년의 경우 동독 전 산림의 54.3%가 손상당하였다고, 독일 통일비용 중 20%가 환경복원비용이었다고 한다. 조정현, “DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰”, 『국제법평론』 (32호), 2010, 134쪽

가져올 수 있다. 또한 온실가스 저감뿐만 아니라 생물다양성 보존, 토양 침식 방지 및 수자원 함양 기능 등 통일을 대비한 환경적인 여러 편익을 가져다 줄 수 있다.<sup>57)</sup> 그리고 조립 청정개발체제의 대상지가 도로변이나 주거지에서 가까운 곳에서 이루지기도 한다는 점을 고려해보면, 조립 청정개발체제를 진행하면서 북한 지역 주민들과 정서적 친밀감과 신뢰감을 구축할 수 있다는 장점이 있다.<sup>58)</sup>

#### 4) 소 결

한반도 조립 청정개발체제는 북한에게 재정적 실익을, 남한에게는 기후변화 대응의 실익을 주는 것뿐만 아니라, 막대한 통일 비용을 아끼고 통일에 대비한 환경을 만들 수 있다는 실익이 있다. 그리고 앞에서 살펴보았듯이, 한반도 조립 청정개발체제를 도입하기 위해서는 경제성, 대상지 적격, 주체의 적격 등의 요건은 모두 충족될 것으로 보인다. 그러나 앞에서 살펴본 절차의 구체적인 내용을 보면 조립 청정개발체제 사업은 추진 방법론이 상대적으로 복잡하므로 이에 대한 여러 가지 사전 준비와 노력이 필요하다.<sup>59)</sup> 따라서 다음에서는 이러한 한계를 극복하고 한반도 조립 청정개발체제를 활성화시키기 위한 방안에 대하여 검토하도록 하겠다.

## IV. 한반도 조립 청정개발체제의 활성화 방안

### 1. 한반도 조립 청정개발체제의 활성화를 위해 필요한 사전 준비 작업

#### 1) 제도적 · 법적 준비

---

57) 광승준, 앞의 주 55), 6쪽

58) 이성연, 박경석 외, 『북한 산림복구 지원 · 협력을 위한 국제기구 활용방안』, 국립산림과학원, 2011, 45쪽

59) 명수정, 홍현정 외, 앞의 주 41), 152쪽

### 가. 한반도 청정개발체제의 협의체 구성

과거 북한과의 협력 사업의 경험을 살펴보면 북한 측과의 경영 마찰, 약속 위반 등으로 기업 운영이 제대로 되지 않아 사업을 철수하거나, 투자 손실을 초래하여 사업이 중단되는 경우도 빈번하였다.<sup>60)</sup> 그런데 한반도 조립 청정개발체제는 단기간의 사업이 아니라, 장기간의 사업이기 때문에 무엇보다 남한의 안정적인 투자 환경과 지속적인 관리를 가능케 하는 안정성이 필요하다.

따라서 가칭 “한반도 청정개발체제 협력체”와 같이 공식적으로 관련된 협력 사업을 논의하고 모니터링하면서 상호 방문과 실태조사 등을 통해 효과를 극대화하기 위한 제도적 틀을 확보해야한다.<sup>61)</sup> 이러한 제도적 틀이 확실하게 마련이 되면, 협력체에서의 대화를 통해 상호 관심사에 관해 협의하며, 상호간에 전반적인 이해의 분위기가 조성되어 ‘대화의 일상화’가 가능해질 것이다.<sup>62)</sup> 또한 산림 관련 자료 수집이 원활하게 진행될 수 있으며 상호 간의 지식, 기술이 공유될 수 있으므로 과학적·관리적·행정적 차원에서 ‘규모의 경제’ 효과를 누릴 수 있을 것이다.<sup>63)</sup> 더 나아가 이러한 제도적 틀이 확실하게 마련이 되어 장기적인 사업에 대한 안정성이 보장되면 정부주도의 조립 청정개발체제에서 민간기업 중심으로, 그리고 조립 청정개발체제뿐만 아니라 에너지 사업 등 다양한 사업으로 청정개발체제가 확대될 수 있을 것이다.

### 나. 법 제도 마련

조립 청정개발체제가 활성화되기 위해서는 무엇보다 조립 청정개발체제에 대한 관련 법규나 절차, 기준 등에 관한 검토가 필요하다. 그런데 북한의 청정개발체제에 대한 긍정적인 입장에도 불구하고 북한 내 조립 청정개발체제 사업을 위한 관련 제도나 법뿐만 아니라, 승인 기준이나 지침, 절차들은 아직 수립되지 않은 상황이다.<sup>64)</sup> 그리고 이러한 상황

60) 정우진, 앞의 주 39), 139쪽

61) 김경술, 손기웅, 강광규, 앞의 주 107쪽

62) 손기웅, “다자적·양자적 차원에서의 남북한 환경분야 교류·협력 기본방안”, 국제정치논총 제36집 2호, 1996, 87쪽

63) 손기웅, 위의 주

64) 정우진, 앞의 주 39), 137쪽

에서 북한의 관련 투자법들을 수정하여 청정개발체제의 사업에 적용하기엔 시간이 너무 많이 걸린다는 문제점이 있다.

따라서 특별법 형태로 제정하는 방안 고려될 수 있다. 이러한 특별법에는 조림 청정개발체제 개발·계획, 사업승인의 기준, 모니터링 배출권 검증, 그 밖에 필요한 허가와 재정 관련 문제에 이르기까지 조림 청정개발체제 투자자가 북한에서 하는 모든 행위를 합리적으로 규율할 수 있는 내용이 포함되어야 할 것이다.<sup>65)</sup>

#### 다. 조림 청정개발체제 특별 구역 설정

사업에 관련된 행정의 효율성을 높이기 위해 우선 북한에 조림 청정개발체제 특별 구역을 설정하여 사업을 시범적으로 실시하는 방안도 고려될 수 있다.<sup>66)</sup> 특별 구역 지정 시, 우선 고려되어야 할 것은 지역 내 조림 청정개발체제 사업의 잠재적 가능성이 될 것인데, 개성 공단의 인근 지역의 경우, 조림 청정개발체제 사업과 다른 대북 경제협력 사업과 연결시킬 수 있어서 더 큰 효과를 불러일으킬 수 있을 것이다. 또한 조림 청정개발체제 특별 구역 안에서 복합경영형태의 단기소득임산물 재배 사업을 연계하여 식량을 생산하고 유실수 등을 재배한다면, 조림 청정개발체제 사업의 추진력이 강화될 것으로 예상된다.<sup>67)</sup>

## 2) 정보 교류 및 기술 이전

과거의 남북 협력 사업의 경우, 남한이 사업지 선정 등 사업 초기의 계획 단계에 참여하지 못한 채 사업이 진행되고, 사업장 관리, 모니터링을 위한 전문 인력의 방문 및 기술지도 등에서도 북한 당국이 결정한 대로 따르는 방식으로 사업이 진행되었다는 문제점이 있었다. 그런데 조림 청정개발체제를 시행하고 이를 지속하여 경제성을 판단하기 위해서는 장기적인 협력 관계의 기반 조성과 더불어 정확한 정보가 중요한 역할을 한다. 따라서 관련 분야 전문가 및 정보 교류에 대한 노력이 필요하다.

65) 정우진, 위의 주, 157쪽

66) 정우진, 위의 주, 161쪽

67) 이성연, 박경석 외, 『북한의 황폐산림복구 협력 방향 및 과제』, 국립산림과학원, 2010, 62쪽



특히, 조림 청정개발체제 사업이 등록되려면 현재의 상황에 대한 정확한 평가와 함께 조림 청정개발체제 이후의 온실가스 감축량을 측정할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 북한의 관련 산업이나 정책에 대한 다양한 정보와 자료가 필요하다. 그리고 조림 청정개발체제 유치국에 등록된 사업 계획서대로 배출권을 받기 위해서는 오랜 기간 동안 모니터링이 필요한데 북한 측이 정해진 기술과 약정대로 설비를 유지하고 지속적으로 관리하는지 여부에 대한 정보 교류가 중요하다. 구체적으로 관련 정보·자료 및 기술 교환, 전문가간의 학술 교류, 환경 기술 및 기자재의 공동 이용 및 개발, 남북 관련 제도의 조화 방안 연구 등이 고려될 수 있다.<sup>68)</sup> 또한 그 외에도 생태계보전과 생물다양성 확보와 관련된 정보 교류, 한반도에서 발생하는 자연재해를 예방하기 위한 정보 교류와 기술이전 필요하다.<sup>69)</sup>

따라서 언어의 동질성으로 복잡한 조림 청정개발체제의 절차나 국제적 기준에 대한 설명을 보다 쉽게 가능하다는 점을 최대한 이용하여 지속적인 정보 교류와 기술 이전이 되어야 한다.

### 3) 재정 지원

조림 청정개발체제의 사업은 사업 기간이 비교적 장기간이기 때문에, 이와 관련된 재정 지원을 어떻게 할 것인가가 중요한 문제이다. 이를 위해서 국내적 지원 방법과 국제적 지원 방법을 고려할 수 있다.

#### 가. 국내적 지원 방법

자금 조달을 위하여 한반도 기후변화 대응 환경기금을 적립하는 방법이 있다. 통일 기금의 일정 부분을 적립하여, 조림 청정개발체제 사업에 투자하고 그에 대한 배출권 판매 등의 수익으로 이를 다시 보완할 수 있을 것이다.<sup>70)</sup> 그리고 국책 은행 등이 사업에 필요한 자금 대출에 있어서 낮은 금리와 대출 기간 등의 연장으로 금전적 혜택을 주어야 할 것이다.

68) 손기웅, 앞의 주 62), 82쪽

69) 손기웅, 위의 주, 95쪽

70) 박승준, 앞의 주 55), 20쪽

## 나. 국제적 지원 방법

한반도 조립 청정개발체제를 진행하는 데 있어서 기후변화 협약 체제 내의 적응 기금이나, 지구환경기금과 같이 기후변화에 관련된 프로젝트의 재정적 지원을 하는 국제기구를 이용하는 방법이 있다.

### ① 기후변화 협약 체제 내의 적응 기금

기후변화협약 체제 내에서는 기후변화 적응 문제와 감축문제는 매우 중요하게 다루어지고 있다. 특히, 개발도상국 내에서의 적응 관련 프로젝트 및 프로그램에 대한 재원을 마련하기 위한 적응 기금(Adaptation Fund)이 구성되어 있다.<sup>71)</sup> 이러한 적응 기금의 대상 국가는 개발도상국 중 특히 기후변화의 영향에 취약한 국가들인데, 기후변화로 인한 재해 위험이 전 세계에서 2위인 북한은 이에 충분히 해당한다.

따라서 적응 기금의 재정적 지원과 함께 기후변화 협약 체제 내의 전문적 과학 기술까지 활용하여 한반도 조립 청정개발체제를 활성화시킬 수 있을 것이다.

### ② 지구환경기금

지구환경기금(Global Environmental Facility : GEF)은 1991년에 설립되어 기후변화 협약의 재정적 메커니즘 역할을 하는 국제기구이다.<sup>72)</sup> 특히, 지구환경보호를 위해 개도국의 지구환경 관련 비수익성 투자 사업 및 기술 지원 사업에 대한 무상원조 등을 하고, 남북한이 동시에 가입하고 있다는 점에서, 한반도 조립 청정개발체제에 대한 지원을 요구할 수 있을 것이다.<sup>73)</sup> 특히 최빈개도국 기금(Least Development Countries Fund) 같은 특별 기후변화 기금의 지원을 생각할 수 있다.

## 2. 남한의 한반도 조립 청정개발체제의 활성화를 위한 협력 방안

---

71) [http://unfccc.int/cooperation\\_and\\_support/financial\\_mechanism/adaptation\\_fund/items/3659.php](http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/items/3659.php) (2011. 9. 9 검색)

72) <http://www.thegef.org/gef/whatisgef> (2011. 9. 9 검색)

73) [http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/GEF-5\\_CC\\_strategy\\_0.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/GEF-5_CC_strategy_0.pdf) (2011. 9. 9 검색)

### 1) 관련 부처들의 협력

장기적이고 체계적인 조림 청정개발체제 사업을 위하여 남한 정부의 “한반도 조림 청정개발 체제 협력위원회”와 같은 기구 설립이 필요하다.<sup>74)</sup> 한반도 조림 청정개발체제는 체계적이고 제도화된 정책을 추진하는 통일부뿐만 아니라, 조림 청정개발체제와 관련된 산림청, 청정개발체제의 구체적 기술과 관련된 에너지관리공단 및 환경관리공단, 사업의 재정과 관련된 지식경제부등 많은 부처가 관련된 사업이다. 이러한 많은 정부부처의 상호 협력이 없이는 한반도 조림 청정개발체제의 성과를 달성하기 어렵다. 따라서 통일부가 총괄부가 되고 그 외에 많은 정부 부처가 함께 참여하여 단계적으로 추진하는 것이 효율적이다.

### 2) 전문가 양성

한반도 조림 청정개발체제의 준비 사업을 수행하면서 북한 산림조사, 정보 수집 및 연구 분석, 실행 매뉴얼 작성, 인력 양성 등 정부의 조림 청정개발체제를 수행할 수 있는 책임성, 전문성, 효율성을 갖춘 전문가의 양성이 필요하다.<sup>75)</sup> 또한 앞서 언급했듯이, 조림 청정개발체제는 절차 과정이 복잡하고 사업이 시행된 이후에도 지속적인 모니터링과 산림 배출권의 인증 과정이 필요하기 때문에 이를 위한 과학적인 정보와 기술을 갖춘 전문가의 양성도 필요하다.

### 3) 다른 산업 분야와의 연계와 민간 사업자에 단계적 추진

북한의 경제난으로 인한 산림훼손의 문제를 해결하기 위해서는 조림 청정개발체제 뿐만 아니라 에너지 증대, 에너지 효율 등과 관련된 사업 등 북한 주민의 생활여건 개선과 연계하여 추진하는 것이 필요하다.<sup>76)</sup>

또한 정부뿐만 아니라 민간 사업자에게도 한반도 조림 청정개발체제의 단계적 추진이 필요하다. 민간 사업자들이 한반도 조림 청정개발체제에 적극적으로 참여하게 하기 위해서는 수익성과 함께 투자를 지속할 수

74) 김용환, 앞의 주 21), 44쪽

75) 이성연, 박경석, 앞의 주 67), 61쪽

76) 이성연, 박성연, 위의 주, 59쪽

있는 안정된 투자 환경 조성하는 것이 중요하다. 최근 포스코가 민간 사업자에서는 국내 최초로 우루과이의 조림 청정개발체제 사업으로 인하여 배출권을 확보하기로 하였다.<sup>77)</sup> 이렇게 조림 청정개발체제 사업에 관심을 가진 사업자에게 정부가 인센티브 부여하여 한반도 조림 청정개발체제 사업의 범위를 확장시키는 것이 필요하다.

#### 4) 산림 배출권의 활용과 우리나라 배출권 거래제도에 적용

앞에서 언급했듯이, 조림 청정 개발체제의 비영속적인 특징으로 인하여 조림 청정개발체제에서 발생하는 산림 배출권은 일반적인 청정개발체제에서 발생하는 배출권과 성질이 다르다. 이러한 차이를 고려하여 한반도 조림 청정개발체제에서 발생하는 배출권의 형태로 임시 배출권을 부여하고 미래에 영속적인 배출권으로 교체하도록 하거나 흡수된 온실가스량에 일정량의 할인한 부분만 인정하는 방법이 가능할 것이다<sup>78)</sup>. 또한 조림 청정개발체제는 장기적인 프로젝트인 만큼, 모니터링과 인증 과정에서 기준의 엄격성 정도를 단계화하여 사업이 만족시키는 수준에 따라 배출권 부여를 차별화하는 방법도 가능할 것이다.<sup>79)</sup>

무엇보다, 우리나라는 2015년부터 배출권 거래제도가 도입될 예정이다.<sup>80)</sup> 한반도 조림 청정개발체제에서 발생하는 산림 배출권을 배출권 거래제도에 포함시켜 사업자들에게 재정적 유연성을 부여해야 할 것이다. 그리고 이러한 배출권을 해외 배출권 거래제도에서 판매 가능하도록 논의하는 것도 필요하다.<sup>81)</sup>

77) 이투뉴스, 2010년 12월 10일, “포스코, 우루과이 조림사업으로 CDM 등록...국내외 철강기업 최초”

78) 한기주, 윤여창, “해외 배출권 시장 사례 분석과 국내 배출권 시장 도입에 있어서 산림 분야 참여에 대한 고찰”, 『환경정책연구』, 제8권 제1호, 2009, 20쪽

79) 한기주, 윤여창, 위의 주

80) 현 정부는 ‘저탄소 녹색성장’ 정책을 줄곧 강조하여 오고 있으며, 2009년 11월에는 국가 온실가스 감축목표(2020년 온실가스 배출전망치 대비 30%)를 발표하였다. 이에 따라 2009년 12월 29일에 ‘저탄소녹색성장기본법’이 국회에서 통과되어 배출권 거래제의 도입 근거를 마련하였고, 최근 2011년 4월에는 2015년부터 온실가스 배출권 거래제 도입에 대한 구체적인 내용을 담고 있는 ‘온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 제정안’ 이 국무회의에서 확정되었다. 이에 따라 우리나라는 2015년부터 배출권 거래제가 도입될 예정이다. : 국무총리실 2011. 4. 12. 보도자료 참고, “2015년부터 온실가스 배출권 거래제 도입”

### 3. 국제기구를 통한 한반도 조림 청정개발체제의 활성화를 위한 협력 방안

국제기구를 활용하여 남북한의 한반도 조림 청정개발체제의 지원·협력을 하는 것은 국제 사회의 북한의 산림 복구 지원에 대한 의지를 확대시키고 북한에 대한 관심을 지속시키는 한편, 북한을 국제사회의 일원으로 편입시킬 수 있는 좋은 계기가 될 수 있다.<sup>82)</sup>

기후변화 적응 관련 국제협력 사업을 추진하고 있는 국제기구들로는 유엔 기후변화 협약(UNFCCC), 지구환경기금(GEF), 세계은행(World Bank), 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP) 등 전세계 차원의 기구들이 있고, 아시아 지역의 유엔 아시아 태평양 경제사회 위원회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific: ESCAP), 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB) 등의 지역적 차원의 국제기구도 있다.<sup>83)</sup>

한반도 조림 청정개발체제의 효과적인 국제적 협력을 이끌기 위해서는 대표적으로, 유엔개발계획과의 협력을 생각할 수 있다. 유엔개발계획(UNDP)은 개발도상국의 정치·경제적 자립과 경제, 사회발전 달성을 목표로 체계적이고 지속적인 원조를 하는 국제기구이다. 유엔개발계획(UNDP)의 가장 중심 사업은 기후변화에 대응하고 환경적으로 지속 가능하게 온실가스의 배출을 감축하는 녹색 기술, 실행, 사업에 대한 투자를 하여 개발도상국을 돕는 것이다.<sup>84)</sup> 특히, 비록 실패에 그쳤지만 과거에 유엔개발계획은 북한에 황폐화된 산림사업을 진행시켰던 적이 있었고,<sup>85)</sup> 일방적인 지원의 형태였던 과거와는 달리 한반도 조림 청정개발체제에 대한 지원을 통해 유엔 개발 계획이 수익을 얻을 수 있다는 점에서 지원 가능성이 높다고 할 수 있다.

국제기구와 협력하여 한반도 조림 청정개발체제를 수행하게 되면, 재정적 지원뿐만 아니라 국제기구가 가진 과학 기술과 데이터베이스를

81) 실제로, 시카고 기후 거래소와, 뉴질랜드 배출권 거래제도, 뉴사우스웨일즈 배출권 거래제도 등은 산림 분야의 배출권을 거래되고 있다. 한기주, 윤여창, 앞의 주, 78), 19쪽

82) 이성연, 박경석 외 앞의 주 58), 64쪽

83) 정서용, 앞의 주 10), 129쪽

84) <http://www.undp.org/gef/> (인터넷 검색, 2011. 9. 9)

85) 이성연, 박경석 외, 앞의 주 58), 64쪽

충분히 활용하여, 더욱 더 안전하게 그리고 더 광범위하게 사업을 수행할 수 있을 것이므로 적극적으로 활용하여야 한다.

## V. 결 론

현재 북한은 이상 기후변화와 자연재해로 인한 심각한 문제를 안고 있다. 식량의 에너지 문제에서 기인한 북한의 산림황폐화가 다시 홍수, 토양유실 등 빈번하게 자연재해를 유발하고, 다시 식량난과 에너지난을 가중시키는 악순환이 바로 그것이다. 본 연구에서는 이러한 북한의 기후변화 문제와 함께 경제난을 해결하고, 남한의 온실가스 배출 제한 및 감축 목표를 달성하는데 효과적인 대응책으로써 한반도 조림 청정개발체제를 제시하였다.

우선 한반도 조림 청정개발체제의 대상지, 주체, 경제적 요건을 분석하고, 한반도 조림 청정개발체제의 구체적인 내용인 절차와 배출권 발행에 대하여 살펴보았다. 또한 REDD라는 산림의 관리와 보전에 중점을 둔 새로운 기후변화 대응 대책을 살펴보며, 조림 청정개발체제와 함께 적용할 경우 더 큰 효과를 발휘할 수 있다는 사실을 논의하였다. 이러한 한반도 조림 청정개발체제의 도입은 북한에게 자원 문제의 해결, 선진 기술 이전, 고용창출 등의 실익을 주고, 남한에게는 온실가스 배출량감축 비용 절감과 유연성 확보 그리고 새로운 투자 기회 등의 실익을 얻게 해줄 것이다. 무엇보다, 막대한 통일 비용을 절감할 수 있고, 통일을 대비한 친환경터전을 만들 수 있다는 점에서 의미가 있다.

이러한 한반도 조림 청정개발체제를 활성화시키기 위해서는 법적, 제도적 준비와 정부 교류 및 기술 이전, 재정적 지원이 뒷받침되어야 하며, 남한의 경우에도 관련 부처의 협력과 전문가 양성, 다른 산업 분야와의 연계와 민간 사업자에 단계적 추진, 산림 배출권의 활용과 곧 도입될 우리나라 배출권 거래제도에 적용하는 등의 정책 마련이 필요하다. 그리고 유엔개발계획(UNDP)와 같은 국제기구의 협력을 통하여 지속적이고 좀 더 효과적인 한반도 조림 청정개발체제를 도입할 수

있을 것이다.

한반도 조립 청정개발체제의 도입은 북한의 적극적인 지원 없이는 달성되기 어렵다. 이와 관련하여 최근 북한은 온실가스 배출량 감축 목표를 맞춰야 하는 선진국들에 탄소배출권을 판매하기 위해 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 수력발전소와 평양방직공장 등 8곳에 대해 청정개발체제등록을 신청했다.<sup>86)</sup> 이는 북한이 기후변화 문제를 해결하기 위한 적극적 대책으로 청정개발체제에 매우 긍정적인 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 또 한편 우리나라 산림청은 국내 최초로 탄소배출권 조립을 추진하여<sup>87)</sup> 조립 청정개발체제를 도입하기 위한 절차적, 기술적 요건들을 마련하고 있다. 이러한 현재 상황에서 한반도 조립 청정개발체제의 미래는 매우 긍정적으로 평가할 수 있다.

따라서 한반도 조립 청정개발체제가 남북한의 신뢰를 바탕으로 성공적으로 도입되어 남북한의 기후 변화 대응 문제 해결뿐만 아니라, 미래의 통일 비용을 줄여주고 한반도의 자연생태계를 회복시켜 민족번영의 기반이 될 수 있기를 기대한다.

86) 중앙일보 2011. 8. 18 “北 환경보호법 개정...재생에너지 개발 의지”

87) 산림청, 2. 3. 2010. 정책 자료 참고 “국내 최초 탄소배출권 조립(A/R CDM) 추진

## 【참고문헌】

### ■ 단행본

- 강광규, 이우평, 『북한의 탄소시장 잠재력 추정 연구: 에너지 부문을 중심으로』, 한국환경 정책·평가연구원, 2010
- 고바야시, 노리유키, 『지구 온난화와 산림』 도요새, 2010
- 명수정, 홍현정 외, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2008
- 석현덕, 윤범석, 『기후변화협약 REDD+ 메커니즘의 이해와 향후 협상 전망』, 한국농촌경제연구원, 2010
- 손기웅, 『남북환경공동체 형성방안』, 통일연구원, 2001
- 배재수, 정병헌 외, 『조립CDM 사업가이드』, 국립산림원, 2009
- 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림 협력-법제개선방안 예비연구』, 통일연구원, 2010
- 이성연, 박경석 외, 『북한의 황폐산림복구 협력 방향 및 과제』, 국립산림과학원, 2010
- 이성연, 박경석 외 『북한 산림복구 지원·협력을 위한 국제기구 활용방안』, 국립산림과학원, 2011
- 이상민, 김경덕, 송성환, 『기후변화 협약에 대응한 산림의 역할과 관리 최적화 방안』, 한국 농촌경제연구원, 2010
- 정서용, 『글로벌 기후변화 거버넌스와 국제법』, 박영사, 2011
- 정우진, 『북한 CDM 사업 잠재력 분석 및 남북협력방안 연구』, 에너지경제연구원, 2009

### ■ 연구 논문

- 곽승준, “남북한 환경협력 및 재원조달 방안”, 『북한 인프라 구축을 위한 남북환경·에너지 경험 방안』, 국회환경경제위원회, 2000
- 김용환, “북한 산림황폐지 생태적 복원방안에 관한 연구(남한의 치산녹화 정책 사례 중심으로)”, 『북한연구학회보』 제9권 제2호, 북한연구학회, 2005
- 김재한, 엄태일, “기후변화대응 CDM과 DMZ 남북한 협력”, 『국제문제연구』, 제10권 제1호, 2010



- 노동운, “국토관리에 있어서 청정개발체제(CDM) 도입과 적용가능성”, 국토연구원, 2008
- 배재수, “교토의정서 제1차 공약기간의 신규조림/재조림 CDM 사업의 이해”, 『산림경제연구』, 제14권 제1호, 2006
- 서정호, “<제7차 국가 CDM 정기포럼 발표자료> 산림부문 CDM 및 신 비즈니스 추진 경과 및 접근 전략”, 국립산림과학원, 2008
- 손기웅, “다자적·양자적 차원에서의 남북한 환경분야 교류·협력 기본방안”, 『국제정치논총』 제36집 제2호, 1996
- 이동근, 오영출, 김재욱, “A/R CDM을 위한 북한지역의 산림변화 연구”, 『환경복원녹화』 제10권 제2호, 2007
- 이유진, “남북한 기후변화 대응 협력방안 모색”, 『경기논단』 2007년 겨울호
- 이재협, “교토의정서의 조림 청정개발체제에 대한 법적 검토”, 『서울국제법연구』, 제15권 1호, 2008
- 이정민, “북한 산림녹화를 위한 협력방안과 과제”, 『통일』 2010년 4월호, 민족통일중앙협의회, 2010
- 이종영, “독일의 청정개발체제(CDM)에 관한 법률”, 『토지공법연구』 제43권 제3호, 2009
- 조정현, “DMZ의 평화적 이용에 대한 국제환경법적 고찰”, 『국제법평론』 (32호), 2010
- 한기주, “코드명 REDD”, 『산림』 통권518호, 2009
- 한기주, 윤여창, “북한지역을 대상으로 한 조림CDM 사업의 경제적 타당성 연구”, 『한국 임학회지』, 제96권 3호, 2007
- 한기주, 윤여창, “해외 배출권 시장 사례 분석과 국내 배출권 시장 도입에 있어서 산림 분야 참여에 대한 고찰”, 『환경정책연구』, 제8권 제1호, 2009
- 한바란, 김민희, “CDM 사업의 국제 동향과 시사점”, 대외경제정책연구원, 2010
- Henry Scheyvens “개발도상국의 삼림감소와 온실가스 저감”, 『첨단환경기술』, 2009년 9월

■ 인터넷 자료 및 그 외

<http://www.germanwatch.org/>

<http://unfccc.int/>

<http://www.un-redd.org/>

<http://www.beta.undp.org/undp/en/home.html>

<http://www.thegef.org/gef/>

국무총리실 2011. 4. 12. 보도자료 참고 “2015년부터 온실가스 배출권 거래제 도입”

산림청, 2. 3. 2010. 정책 자료 참고 “국내 최초 탄소배출권 조림(A/R CDM) 추진”

국민일보 09. 3. 3 “평양, 남포 홍수에 취약”

연합뉴스 중앙통신 인용보도, 2007, 04, 23

연합뉴스 조선 중앙통신 인용보도 2011년 7월 16일. “북한의 7월 강수량, 1973년 이래 가장 많은 1위 기록”

연합뉴스 2011년 8월 17일. “홍수 피해 1만5천명 北 유엔에 보고”

이투뉴스, 2010년 12월 10일, “포스코, 우루과이 조림사업으로 CDM 등록... 국내외 철강기업 최초”

중앙일보 2011. 8. 18 “北 환경보호법 개정...재생에너지 개발 의지”



제30회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

## 2011 통일논문집

〈비매품〉

---

인쇄일	2011년 12월 26일
발행일	2011년 12월 26일
발행처	통일부 통일교육원
주소	142-715 서울특별시 강북구 한천로 1307(수유동) 전화 02)901-7122 / 팩스 02)901-7024
편집·인쇄	진명인쇄공사 전화 02)2279-1470 / 팩스 02)2279-1470

---

### 통일교육원

이 책자는 통일부 홈페이지([www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)) 또는  
통일교육원 홈페이지([www.uniedu.go.kr](http://www.uniedu.go.kr))에서도 볼 수 있습니다.