

2014
통일

제33회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집

이 책자는 「제33회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장과 반드시
일치하는 것은 아닙니다.

목 차

최우수

- * 개성공업지구의 정치적 불안정성 해소를 위한 3단계 발전 모델 제안…… 5
 - 개성공업지구 관리법제를 중심으로 -
 - 서제석 · 오승유 | 서울시립대학교 법학전문대학원

우수

- * 통일 재원 마련을 위한 한반도 경제네트워크 조성 …………… 43
 - 클러스터 조성을 중심으로 -
 - 신지수 · 이준용 | 건국대학교 글로벌융합대학 자율전공학부

장려

- * DMZ 세계평화공원 조성사업의 군사적 신뢰구축 조치에 관한 연구…… 83
 - 재래식 군비통제의 관점에서 -
 - 박상혁 | 국방대학교 안전보장대학원
- * 통일이 우리나라 내수산업에 미칠 영향…… 123
 - 미시적 기업통계자료를 이용한 분석을 중심으로 -
 - 정일윤 | 중앙대학교 회계학과
- * 탈북청소년을 위한 맞춤형 역사교육 방향 …………… 153
 - 김경성 | 공주대학교 교육대학원 역사교육전공

입 선

- * 모바일 인스턴트 메신저(MIM)를 활용한 통일인식 제고 방안…………… 201
 - 카카오톡 플러스친구를 중심으로 -
김민정 · 정용찬 | 연세대학교 정치외교학과

- * 남북 교류의 촉매제로서 DMZ를 평화적으로 이용하는 방안에 대한 연구… 241
 - 세계유산으로 활용하는 방안을 중심으로 -
손오달 | 한국전통문화대학교 문화재관리학과

- * 군사통합 여건조성을 위한 남북한 군비통제 접근방향…………… 281
 - 유럽의 군비통제 사례를 중심으로 -
안재열 | 국방대학교

- * 통일정부에 의한 북한의 대일청구권 승계 가능성 및 그 이익 …………… 327
 - 김건일 | 연세대학교 역사문화학과

- * 통일시기 치안확보를 위한 치안 거버넌스 구축에 관한 연구…………… 365
 - 통일 단계별 경찰의 역할을 중심으로 -
박철원 · 임혜민 | 경찰대학교 행정학과

최우수

개성공업지구의 정치적 불안정성 해소를 위한 3단계 발전 모델 제안

- 개성공업지구 관리법제를 중심으로

서울시립대학교 법학전문대학원 서제석 · 오승유

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 개성공업지구의 의의와 한계점
- III. 개성공업지구의 관리체계에 대한 법제 검토
- IV. 개성공업지구의 법제적 문제에 대한 선행 연구와 한계점
- V. 정치적 불안정성 해소를 위한 3단계 발전 모델 제안
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

개성공업지구의 정치적 불안정성 해소를 위한 3단계 발전 모델 제안

— 개성공업지구 관리법제를 중심으로 —

2003년 개성공업지구가 설립된 후 남한과 북한은 경제적인 측면뿐만 아니라 정치적인 측면에서 큰 변화를 겪게 되었다. 경제적으로는 설립전과 비교하여 교역량이 비약적으로 증가하였고 정치적으로는 북한에게 다른 체제를 경험할 수 있는 계기를 마련해 준 것이다. 그렇지만 2013년의 가동중단 사태를 통해 정치적 불안정성이라는 그 한계를 또한 보여주었다. 본 논문에서는 개성공업지구가 남북한에 있어서 정치적·경제적으로 큰 의미를 갖는다는 점에서 개성공업지구의 관리체계를 중심으로 현재의 체계와 그 한계점, 이를 개선할 방안을 중심으로 논의를 전개하였다.

개성공업지구는 북한 헌법 제37조와 개성공업지구법을 근거로 하여 지정·개발되었다. 이곳에 대한 규율은 개성공업지구법이 우선 적용되고, 남한에서는 개성공업지구 지원에 관한 법률을 통해 이 지역에 관한 규율을 하고 있다. 개성공업지구의 관리는 중앙지도기관과 지구관리기관에 의해 이루어진다. 관리기관은 북한법인 개성공업지구법에 의해 설립된 북한의 기관이고, 동법에 의해 지도기관의 지도를 받아야 하므로 독립적으로 권한을 행사하는 데 한계가 있는 상황이다. 또한 북한의 다른 기관 등도 원칙적으로는 이 지역의 사업에 관여할 수 없지만 지도기관과 상의하여 관여할 수 있는 여지를 두고 있어 지구의 독립적인 지위 보장을 바라는 경제주체들에게 상당한 불안 요소로 작용하고 있는 실정이다.

개성공업지구의 법제도에 대해 그 동안 상당한 연구들이 있었지만 이는 주로 개성공업지구법과 분쟁해결제도에 대한 연구들이었다. 개성공업지구법에 대한 연구는 표면적인 문제 해결에 초점을 맞춰 근본적인 문제를 개선하기에는 미흡하였고, 분쟁해결제도에 대한 연구는 상사중재위원

회를 그 대안으로 내놓고 이를 연구하는 것이 주된 흐름이었는데, 설치 합의 이후 상당기간이 지나도록 진전이 없는 측면에서 이 연구 또한 근본적인 문제를 안고 있다고 평가하였다.

본 연구에서는 선행 연구들의 한계를 극복하고 개성공업지구의 자치를 보장하는 방안으로 권한의 실질화 단계(1단계), 권한의 확대 단계(2단계), 고도자치 단계(3단계)의 3단계 모델을 제시하였다. 1단계에서는 행정적인 측면에서 관리기관이 권한을 지도기관의 간섭 없이 행사할 수 있도록 개성공업지구법을 개정하는 방안을 검토하였다. 또한 설치 합의가 이루어진 상사중재위원회를 설치하여 사법적인 측면에서 분쟁해결 기구를 마련하고자 하였다. 2단계에서는 중국과 대만의 경우처럼 정경분리의 원칙하에 관리기관의 권한을 확대하는 방안과 개성공업지구내의 분쟁에 대해 전반적으로 관할하는 특별재판소의 설치를 제안하였다. 이를 통해 관리기관의 권한 확대라는 행정적인 측면과 사법권의 독립이라는 사법적 측면에서의 변화를 제시한 것이다. 마지막으로 3단계에서는 독립적인 입법권을 갖는 입법의회를 신설하여 입법, 사법, 행정에 있어서 고도의 자치를 누리는 모델과 이를 담보하기 위해 법제도 변경금지 조항의 신설을 제안하였다.

그 동안 개성공업지구와 관련된 변화가 지지부진했던 이유는 남북한의 소극적인 태도 때문이었다. 따라서 이러한 연구의 성과가 결실을 맺기 위해서는 남한과 북한 당국의 결단이 매우 중요하다.

주제어 : 개성공업지구, 개성공업지구법, 관리기관, 지도기관, 상사중재위원회, 특별재판소, 특별행정구, 3단계 모델, 고도자치, 정치적 불안정성

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

2003년 남북통합의 교두보로서 개성공업지구가 설립된 지 10년이 넘었다. 지난 10년간 개성공업지구는 인적·물적·법제도의 교류를 통해 남북통일의 기반을 다지는 실험적 공간으로서 가시적인 성과를 보여주었다. 즉, 개성공업지구로 인해 남북 간 교역은 10배 이상 비약적으로 증가하였고, 남북 간 왕래인원은 2005년 한해 8만 8천명으로 지난 60년간의 누적 왕래인원을 단 한 해만에 돌파하였다. 이 뿐만 아니라 개성공업지구는 남한과 북한 그리고 기업 모두에게 특별한 의미를 지닌 공간이기도 하다. 북한의 입장에서는 그간 유지하여 온 사회주의 법제와는 전혀 성격이 다른 시장경제를 경험하고 경제 발전을 도모하는 의미를, 남한의 입장에서는 남북 간 경제 격차를 줄임으로써 통일시대의 본격적인 준비로서 의미를, 기업의 입장에서는 정체된 기업 성장의 새로운 돌파구로서의 의미를 가진다.

개성공업지구의 가시적 성과와 함께 한계점도 드러났다. 2008년 금강산 관광객 피살 사건 및 2010년 천안함 피격 사건 등 남북한의 경색 국면에도 잘 운영되어 왔던 개성공업지구는 결국 지난 2013년 4월 9일 북한 당국이 근로자를 일제히 철수시킴으로써 전면적으로 가동이 중단되었다. 166일 동안 이어진 개성공업지구 가동중단 사태는 지난 10년간 쌓아왔던 성과가 일거에 무너질 수도 있음을 보여주었고, 수면 밑에 숨겨져 왔던 분단국가로서의 남북 간 정치적 불안정성 문제를 수면 위에 전면적으로 떠오르게 하였다.

개성공업지구가 가진 많은 장점에도 불구하고 남북 간 정치적 불안정성은 개성공업지구가 가진 치명적인 약점이다. 개성공업지구의 높은 리스크 때문에 외국계 기업은 더욱 투자하기를 주저하고 있고, 개성공업지구 입주 기업은 2013년 이후에 더 이상 늘어나지 않고 있다. 개성공업지구의 근본적인 한계점인 정치적 불안정성 문제를 해결하지 못하고서는 더

이상 개성공업지구의 장밋빛 미래를 생각할 수 없는 것이다.

본 논문은 이와 같은 문제인식에서 출발한다. 2013년 개성공업지구 가동 중단 사태는 개성공업지구의 기반인 관리체계와 법제도를 다시 점검하고 개혁 방안을 찾아야 하는 계기가 되었다. 2013년 가동중단 사태라는 극단적인 상황에도 불구하고 희망적인 것은 개성공업지구 출범 후 지난 10년 동안 쌓아왔던 경험과 연구 성과가 있다는 것이다. 따라서 본 논문은 지난 10년간 쌓아왔던 경험과 연구를 바탕으로 남북 간 정치적 불안정성 해소를 위한 개성공업지구 관리 법제의 새로운 발전 모델을 제시하고자 한다.

2. 논문개요

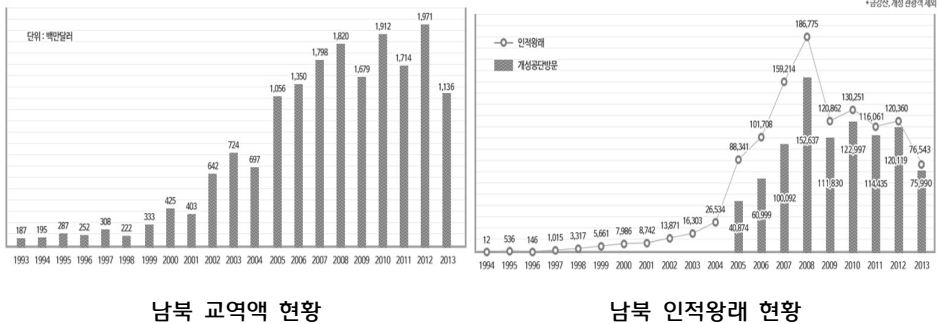
본 논문은 총 6장으로 구성되어 있다. 본 논문의 2장인 ‘개성공업지구의 의의와 한계점’에서는 남북한 대립구조속에서 개성공업지구가 가진 정치적·경제적 의의를 객관적 수치를 통해 확인하고, 그 2013년 가동중지 사태로 드러난 한계점을 살펴보았다. 3장인 ‘개성공업지구의 관리체계에 대한 법제 검토’에서는 개성공업지구의 설치 근거가 된 남북한의 근거법령에 대해 살펴보고, 개성공업지구의 관리 체계에 대해 설명하였다. 또한, 관리 기관간의 관계 검토를 통해 현 관리체계가 가지는 문제점을 도출하였다. 4장인 ‘개성공업지구의 법제적 문제에 대한 선행 연구와 한계점’에서는 개성공업지구의 문제점에 대한 기존 선행연구를 살펴보고, 이에 대한 평가를 통해 선행연구의 성과와 보완점을 파악하여 본 논문의 발전 모델에 반영하였다. 또한, 개성공업지구 가동중지 사태 이후 8·14 합의내용과 이행 경과를 분석하여, 최신동향 또한 본 논문의 결과에 반영하였다. 5장인 ‘정치적 불안정성 해소를 위한 3단계 발전 모델 제안’에서는 지금까지 논의한 문제점을 해결하기 위한 대안으로서 권한의 실질화-확대-고도 자치 단계로 발전하는 개성공업지구 관리 모델을 제안하였다. 마지막 6장 ‘결론’에서는 개성공업지구의 장기적 발전 방향을 제시한 본 연구의 의의와 함께, 결국 개혁을 위해서는 남북한 정부의 결단이 필요함을 언급하였다.

Ⅱ. 개성공업지구의 의의와 한계점

1. 정치적 의의 - 남북통일의 교두보

개성공업지구는 남북통일의 교두보로서 상징적 의미를 갖는다. 남북통일은 인적·물적·법제도적 교류가 필연적으로 전제되어야 하는데, 개성공업지구는 대규모의 인적, 물적, 법제도의 교류를 수반하는 남북 간 최초의 직접 투자 사업이기 때문이다.

실제로 개성공업지구로 인한 물적 교류의 증가는 남북교역액의 비약적인 증가를 통해 확인할 수 있다. 개성공업지구 이전의 남북교류는 대부분 남측이 원자재를 제공하면 북측이 가공하는 임가공 형태에 불과하여, 1993년 남북 교역액 규모는 1억 8천 7백만불에 그쳤으나, 2003년 12월 개성공업지구에서 첫 제품 출하 후 남북 간 교역 규모가 급증하여 2012년에는 19억 6천 1백만불로 교역액 규모가 10배 이상 증가하였다¹⁾.



<그림 1> 남북 물적·인적 교류 현황²⁾

1) 배국열, “개성공업지구 정상화(8·14) 합의의 평가 및 개성공업지구 발전적 개선방안,” 『통일정책연구』 제23권 1호 (통일연구원, 2014), p. 69.

2) 통일부, “통계자료,” www.unikorea.go.kr (검색일: 2014년 9월 18일).

더욱이 2010년에는 5·24조치³⁾로 인해 일반교역과 위탁가공교역이 중단되면서 남북 간 교류에 있어 개성공업지구가 차지하는 비중이 더욱 증가하여, 개성공업지구의 거래는 전체 교역에서 75.5%로 절대적인 비중을 차지하고 있다. 남북 교역에서 개성공업지구가 절대적 비중을 차지하는 이유는, 2005년 18개였던 개성공업지구의 가동기업 수가 2012년에는 123개로 증가하였고, 2005년에 1천 4백만불이었던 총생산액이 2012년에는 4억 7천만불에 달하는 등 정치적·군사적 긴장속에서도 개성공업지구 만큼은 안정적으로 성장한 덕분이다.

또한, 남북 간 인적 교류에 있어서도 개성공업지구는 중요한 나들목 역할을 하고 있다. 1998년 정주영 회장의 소떼방문을 계기로 본격 시작된 남북한 민간인 교류는 이후 개성공업지구의 본격 개발과 남북연결 도로 개통으로 인해 2006년에는 연간 왕래인원이 10만명을 돌파하였고, 그 중 개성공업지구 방문 인원이 약 6만명으로 60%가 넘는 절대적인 비중을 차지하고 있다.

개성공업지구는 남북 간 법제도 통합의 실험적 공간으로서도 의미를 갖는다. 현행 북한의 개성공업지구법 및 11개 하위규정은 북측이 일방적으로 만든 것이라기보다 남측이 제시한 초안과 남측의 의견을 반영하여 만들어졌다. 이러한 점에서 개성공업지구는 남북 공동의 협력하여 만든 법제도의 산물이다. 실제로 당초 개발업자인 현대아산은 “개성특구법”이라는 명칭의 법초안을 만들어 북한에 제시하였고, 이를 기초로 남북 간 논의가 진행되어 현재의 개성공업지구법이 만들어졌다⁴⁾. 이는 북한의 입장에서는 그간 유지하여 온 사회주의 법제와는 전혀 성격을 달리하는 새로운 법제를 경험하고, 남한의 입장에서는 지금까지의 남북통일 법제 구축의 준비상황을 점검하는 기회가 된다는 점에서, 개성공업지구 사업은 향후 남북통일을 위한 중요한 이정표인 셈이다.

3) 2010년 북한의 천안함 폭침 이후 당시 이명박 대통령이 대국민 담화를 통해 발표한 일종의 남북관계 단절 선언이다. 북한 선박의 남측 해역 운항을 전면 불허하고, 남북 교역을 중단하고, 대북 신규 투자를 불허하는 등의 조치를 취하였다.

4) 유육, “개성공업지구법제의 현황과 과제,” (서울, 2007), p. 6.

2. 경제적 의의 - 한계 상황에 직면한 남한 경제의 돌파구

개성공업지구는 구조화된 인력난, 고비용의 땅값 및 임대료 등으로 경영상 어려움을 겪고 있는 기업들에게는 피난처이자 새로운 기회의 땅이다. 한국의 급속한 경제성장으로 인하여 위와 같은 생산요소 측면의 어려움은 구조화 되었고, 90년대 싼 임금과 풍부한 노동력을 제공할 수 있는 중국 및 베트남 등으로 국내 기업의 해외 진출은 가속화 되었다. 하지만 해외 진출 초기에 누렸던 싼 임금과 풍부한 노동력이라는 이점은 투자대상국의 경제가 발전하고 소득수준이 높아지면서 점차 사라지게 되었다. 초기 이점을 다시 누리기 위해서는 제3국으로 이전을 고려해야 하지만 제3국의 열악한 인프라와 물류비용을 생각할 때 기업의 수지타산을 맞추기는 어렵다. 국내 기업에 있어 이러한 진퇴양난의 상황은 2000년대 초반부터 심화되었다. 이러한 현실에서 2003년 6월에 착공한 개성공업지구는 당시 입주 경쟁률이 9:1까지 올랐던 점을 보면 이러한 진퇴양난의 상황에 처한 기업들에게 매력적인 활로였던 것을 알 수 있다⁵⁾.

<표 1> 개성공업지구 경쟁력 비교: 중국, 베트남, 한국 사회공단의 입지조건과 비교⁶⁾

		청도공단 (중국)	탄두언공단 (베트남)	시화공단 (한국)	개성공단 (북한)
노동 및 임금	최저임금 (달러/월)	194.0 (3.0배)	95.8 (1.5배)	831.0 (13.0배)	63.8 (1.0배)
	전년 대비 최저임금 인상률	13%	29%	6%	5% 이내 (법규로 제한)
	노동생산성	60%	40%	100%	71%
	이직률 및 인력 수급	이직률 높음. 인력 수급 어려움.	이직률 높음. 구인난(3D 업종 기피)	인력 부족 외국인 근로자 채용	이직률 낮음. 인력 부족
토지 가격 (달러/m ²)		100~300 (3.8배)	200~260 (5.9배)	658 (16.9배)	39 (1.0배)
세 제		25%(기업소득세), 외국인 기업에 대한 우대 제도 폐지		10~22%(법인세)	14%(기업소득세)
물 류	왕복 물류비(달러)	최소 1,020 (콘테이너 20FT)	최소 1,130 (콘테이너 20FT)	-	318~364 (왕버디 지입차)
	운송기간	5~7일 (산둥선-인천)	9~10일 (호치민-부산)	-	1일 이내 (최단시간: 2시간)
	관 세	6.5~13%	8~13%	-	무관세

자료: 현대경제연구원, 『경제주평(2012.6.28)』.

5) 이재호·이원경, “개성공업지구와 중소기업: 현황과 전망,” 『KDI 북한경제리뷰』 2013년 9월호 (한국개발연구원, 2013), p. 15.

6) 현대경제연구원, “개성공업지구 경쟁력 비교,” 『경제주평』 (현대경제연구원, 2012).

실제로 위 <표 1>에서 볼 수 있듯이, 개성공업지구는 제3의 어떤 투자국보다도 경쟁력 있는 입지조건을 갖추고 있다. 2012년 개성공업지구의 최저임금은 월 63.8달러로, 중국과 비교해도 1/3도 안 되는 저렴한 인건비로 양질의 노동력을 고용할 수 있다. 낮은 인건비에도 불구하고 국내 시화공단의 노동생산성을 100%로 볼 때 개성공업지구의 노동생산성은 71%로, 중국(60%)과 베트남(40%)보다 높은 노동생산성을 보여주고 있다. 더욱이 같은 민족으로서 언어 소통 또한 전혀 문제가 없고 북측 근로자들의 학력수준이 높아 작업이해도가 높다는 것도 큰 장점이다⁷⁾.

토지 가격 또한 제3국의 유사 공단과 비교할 때 가장 낮은 수준이다. 개성공업지구의 토지 사용료는 한국 시화공단보다 1/17수준이며, 중국과 베트남 공단에 비해서도 각각 1/3.8 및 1/6 수준이다. 세계 또한 14% 수준으로 중국, 베트남 공단보다 저렴한 것을 볼 수 있다.

이 외에도 물류비용과 관세, 공단 인프라 측면에서 개성공업지구는 큰 매력을 갖고 있다. 개성공업지구는 서울에서 차로 불과 1시간 떨어진 거리에 위치하고 있기 때문에, 왕복 물류비 또한 318~364달러 수준으로 중국, 베트남의 유사 공단에 비해 1/3수준이다. 또한 개성공업지구와의 거래는 민족 간 거래로 취급되기 때문에 무관세가 적용되므로 제품의 반입·반출에 따른 관세를 지불할 필요가 없다. 더욱이 59년 동안 단전된 남북 간 송전선로가 2005년에 다시 연결되어 남한에서 생산한 전력이 안정적으로 개성공업지구에 공급되는 등 남한의 우수한 전력, 수도, 도로 등의 인프라를 활용할 수 있다는 점은 개성공업지구의 큰 장점이다.

이와 같이 개성공업지구는 한계 상황에 직면한 국내 기업들에게 매력적인 피난처이다. 또한 투자 안정성만 확보된다면 외국 기업에게도 대표적인 투자지로서 각광받을 수 있는 곳이다. 국내외 기업의 투자를 통한 개성공업지구의 발전은 남한 경제 성장의 새로운 원동력으로서 의미를 가진다고 할 수 있다.

7) 이재호·이원경, 전개논문, p. 17.

3. 개성공업지구의 한계 - 남·북한간 정치적 불안정성

개성공업지구는 정치적·경제적으로 중요한 의미를 가지고 있으나, 분단된 남북관계의 현실로 인한 태생적인 약점을 갖고 있다. 바로 북한 정부의 지배를 받고 있는 북한지역에 조성된 개성공업지구는 남북 간 정치적·군사적 갈등이 고조될 경우 언제라도 가동이 중단될 수 있다는 위험이다. 실제로 2013년에는 개성공업지구가 폐쇄되어 입주 기업들이 막대한 손해를 입는 동시에 개성공업지구의 근본적 불안정성을 전면적으로 노출시켰다.

5개월간의 개성공업지구 폐쇄는 남북 간 교류에 직접적인 타격을 미쳤다. 실제로 남북 간 교역 규모는 2012년에 19억 7천만불까지 증가하였다가, 2013년 개성공업지구 가동이 166일간 중단됨에 따라 11억 3천 6백만불로 급감하였다<그림 1 참조>. 개성공업지구의 총 생산액 또한 2012년 4억 7천만불까지 성장세를 이루다가, 2013년엔 2억 2천만불로 급감하였다. 가동중단으로 인한 입주기업들의 손해액은 총 1조 566억원으로 신고되었고, 이 중 가장 큰 손해액은 현지 투자액인 4,805억원이고 그 다음으로 원청업체에 대한 납품채무가 2,415억원으로 집계되었다⁸⁾. 개성공업지구 가동 중단이 되면 개성공업지구 입주 기업뿐만 아니라 이에 연관된 협력 업체들도 줄줄이 도산할 위험에 몰리게 되는 것이다. 분단으로 인해 대립중인 남북관계의 불안정성은 이와 같이 지금까지 쌓아왔던 남북통합의 성과와 입주 기업들의 노력을 일거에 무너뜨릴 수 있는 핵폭탄과 같다.

양질의 노동력, 낮은 인건비·물류비용, 수도권과 가까운 지리적 이점 등 개성공업지구가 가진 많은 경쟁력에도 불구하고, 남과 북의 대립구조라는 정치적 불안정성은 개성공업지구의 발전을 저해하는 근본적인 요인이다. 코트라(KOTRA)가 올해 초 국내 27개 외국인 투자기업과 해외 16개국 188개 기업을 대상으로 개성공업지구 투자 환경에 대한 설문조사 결과, 대상 기업들은 대체로 개성공업지구의 경쟁력은 인정하면서도 개성공업

8) 통일부, “보도자료,” www.unikorea.go.kr (검색일: 2014년 9월 18일).

지구 투자를 위해서는 북한 정부의 신뢰성 회복(81%)이 먼저 이루어져야 한다고 응답했다⁹⁾.

개성공업지구의 투자 리스크를 최소화하고 입주기업 운영을 안정화시키기 위해서는 적어도 개성공업지구만큼은 정치로부터 자유로워야 한다는 ‘정경 분리’ 원칙이 관철되어야 한다. 개성공업지구 법제도 역시 이러한 ‘정경 분리’를 기조로 창설되었지만, 2013년 개성공업지구 폐쇄로 가동중지 사태로 인해 여전히 개성공업지구가 정치로부터 자유로워질 수 없고 개성공업지구 관리 법제에 근본적인 문제가 있음을 보여주었다.

Ⅲ. 개성공업지구의 관리체계에 대한 법제 검토

이 장에서는 본격적인 논의에 앞서 개성공업지구가 설치된 법적 근거가 무엇인지, 개성공업지구를 규율하는 남북한의 기본법이 무엇인지 살펴보고자 한다. 또한 각 기본법을 통해서 이번 논의의 주된 쟁점인 개성공업지구의 관리체계가 어떻게 이루어져 있는지 알아보고, 현행 관리체계가 가지고 있는 문제점에 대해서도 검토해 보고자 한다.

1. 개성공업지구의 설치 근거와 기본 법제

개성공업지구의 설치에 관한 북한 헌법 제37조¹⁰⁾에 근거한다. 북한 헌법에 근거를 두고 북한 「최고인민회의 상임위원회」가 2002. 11. 13. 「개성공업지구」 지정 정령을 통해 「개성공업지구」를 지정하였다. 또한 같은 달 20. 「개성공업지구법」을 채택하였다. 「개성공업지구법」은 개성공업지구의 개발, 개성공업지구의 관리, 개성공업지구의 기업창설·운영, 분쟁해결

9) KOTRA, “개성공업지구 투자 환경 설문조사,” <http://www.kotra.or.kr/> (검색일: 2014년 9월 15일).

10) [북한 헌법 제37조] 국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른 나라 법인 또는 개인들과의 기업 합영과 합작, 특수경제지대에서의 여러 가지 기업창설운영을 장려한다.

등 본문 5장 46개조, 부칙 3개조로 구성되어 있고 동법 제9조에 의해 개성공업지구에서 경제활동에 관하여 우선적으로 적용된다.

이에 대해 남한에서는 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 제정해 개성공업지구의 개발·운영의 지원 및 개성공업지구에 투자하거나 출입·체류하는 남한주민의 보호·지원에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다¹¹⁾.



<그림 2> 개성공업지구 법체계¹²⁾

2. 개성공업지구의 관리를 담당하는 기관

개성공업지구의 관리는 중앙지도기관과 지구관리기관에 의해 이루어진다. 개성공업지구법 제5조에 따라 공업지구의 사업에 대한 통일적 지도는 중앙공업지구지도기관이 담당한다. 동법 제2장에 의해 개성공업지구의 개발에 있어서는 중앙공업지구지도기관이 대부분의 업무를 전담하고 있다.

11) [개성공업지구 지원에 관한 법률 제1조]

12) 개성공업지구지원재단·개성공업지구관리위원회, “개성공업지구 투자안내,” (서울, 2014), p. 11.

또한, 개성공업지구의 관리에 대하여 ① 개발업자의 지정, ② 공업지구관리기관의 사업에 대한 지도, ③ 공업지구법규의 시행세칙작성, ④ 기업이 요구하는 노력, 용수, 물자의 보장, ⑤ 대상건설설계문건의 접수보관, ⑥ 공업지구에서 생산된 제품의 북측지역판매실현, ⑦ 공업지구의 세무관리, ⑧ 이밖에 국가로부터 위임받은 사업의 임무를 수행 한다¹³⁾.

중앙지도기관과 별도로 공업지구에 대한 관리는 공업지구관리기관이 설치되어 담당 한다¹⁴⁾. 공업지구관리기관은 ① 투자조건의 조성과 투자유치, ② 기업의 창설승인, 등록, 영업허가, ③ 건설허가와 준공검사, ④ 토지이용권, 건물, 운전기재의 등록, ⑤ 기업의 경영활동에 대한 지원, ⑥ 하부구조시설의 관리, ⑦ 공업지구의 환경보호, 소방대책, ⑧ 남측지역에서 공업지구로 출입하는 인원과 수송수단의 출입증명서발급, ⑨ 공업지구관리기관의 사업준칙 작성, ⑩ 이밖에 중앙공업지구기관이 위임하는 사업의 임무를 수행 한다¹⁵⁾. 남한의 개성공업지구 지원에 관한 법률에 의하면 개성공업지구 관리기관이란 개성공업지구의 관리·운영을 위하여 북한 의 개성공업지구법에 따라 설립된 법인으로 정의하고 있다.

또한 동법에 의해 남한에도 관리기관의 사무소를 둘 수 있고(제18조 제3항), 개성공업지구의 개발 및 개성공업지구 현지기업의 안정적인 사업을 지원하기 위하여 통일부에 담당기구를 설치하도록 하였다(제18조의2 제1항)¹⁶⁾. 또한 남한에 개성공업지구지원재단을 설립하여 ① 개성공업지구의 개발에 대한 지원 대책의 수립·시행, ② 개성공업지구 관리기관에 대한 지원 및 운영 지도·감독, ③ 개성공업지구 현지기업에 대한 지원 대책의 수립·시행, ④ 개성공업지구 관리기관의 각종 증명 발급 및 민원 업무의 대행, ⑤ 그 밖에 통일부장관이 지정하는 사무를 수행하도록 하고 있다(제19조).

13) [개성공업지구법 제22조]

14) [개성공업지구법 제21조]

15) [개성공업지구법 제25조]

16) 통일부의 소속기관으로 개성공업지구남북공동위원회 사무처를 운영하고 있다.

3. 기관의 관계 검토

개성공업지구와 관련된 많은 기관들이 있지만 지구 내에서 실제 임무를 부여받아 수행하는 지도기관과 관리기관을 중심으로 논하고자 한다. 관리기관의 성격에 대해 살펴보면 남한의 법률에서 관리기관을 언급하고 있긴 하지만 이 기관은 북한의 개성공업지구법에 의해 설립된 북한의 기관이다. 그리고 동법에 의해 관리기관이 중앙공업지구지도기관의 사업지도를 받아 개성공업지구에서의 행정업무를 담당하고 있다¹⁷⁾. 즉 관리기관이 일정한 업무 분야에 있어 북한 당국으로부터 권한을 위임받아 수행하고 있다고 하더라도 지도기관에 의해 언제든지 통제를 받을 수 있는 것이다. 또한 동법에서는 관리기관의 책임자로 이사장을 두어 공업지구관리기관의 사업전반을 조직하고 지도하도록 하고 있다¹⁸⁾. 그러나 이사장 또한 중앙공업지구지도기관의 감독 하에 북한 중앙정부의 행정권의 일부를 위임받아 수행하는 하급행정기관의 지위를 가지는 것에 불과하다고 볼 수 있다¹⁹⁾.

한편 개성공업지구법은 지구의 독립적 지위를 보장하기 위해 기관, 기업소, 단체는 공업지구의 사업에 원칙적으로 관여할 수 없음을 규정하고 있다²⁰⁾. 그러나 필요에 따라 중앙공업지구지도기관과 협의하여 지구의 사업에 관여할 수 있도록 예외를 두어 독립적 지위가 언제든지 훼손될 수 있는 여지를 가지고 있다.

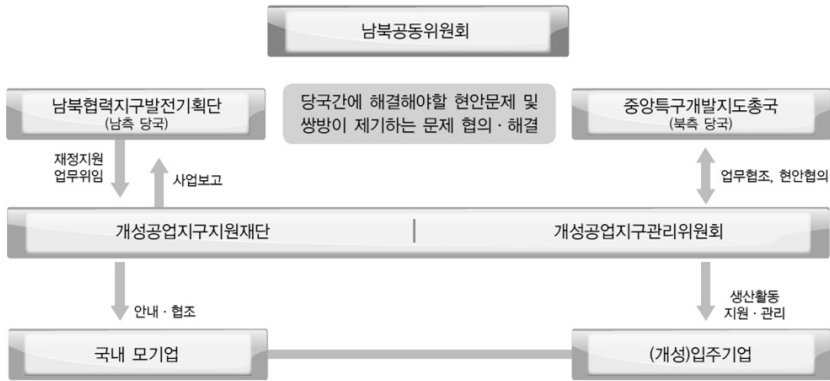
17) [개성공업지구법 제5조] 공업지구의 사업에 대한 통일적지도는 중앙공업지구지도기관이 한다. 중앙공업지구지도기관은 공업지구관리기관을 통하여 공업지구의 사업을 지도한다.

[개성공업지구법 제21조] 공업지구에 대한 관리는 중앙공업지구지도기관의 지도밑에 공업지구관리기관이 한다. 공업지구관리기관은 공업지구관리운영사업정형을 분기별로 중앙공업지구지도기관에 보고하여야 한다.

18) [개성공업지구법 제26조]

19) 김병기, “북한 개성공업지구법의 법적 문제점,” 『공법연구』 제34집 제1호, (사단법인 공법학회, 2005), p. 327.

20) [개성공업지구법 제6조]



<그림 3> 개성공업지구 관리체계²¹⁾

4. 현행 관리체계가 가지는 한계점

이와 같이 개성공업지구에 대한 북한의 통제와 간섭을 배제하기 위해 법을 제정하여 기관, 기업소, 단체의 사업관여를 막고 있고 관리기관을 별도로 두어 행정업무를 담당하게 하고 있다. 이러한 체계를 통해 북한의 변화된 모습을 찾아볼 수 있지만 지도기관이라는 북한의 기구를 통해 언제든 통제와 간섭을 할 수 있는 여지를 남겨두고 있어 만족스러운 평가를 하기에는 무리가 따른다. 이러한 구조 하에서는 관리기관을 남한 측 인사로 구성한다고 하더라도 지구의 관리에 대한 독립성을 확보하기가 어렵다. 통제와 간섭의 가능성은 불안정한 정세와 함께 현 입주기업과 개성공업지구 진출 희망기업들에게 큰 불안요소로 작용한다.

IV. 개성공업지구의 법제적 문제에 대한 선행 연구와 한계점

이 장에서는 개성공업지구의 법제도에 대한 기존 연구들의 주요 내용

21) 개성공업지구지원재단·개성공업지구관리위원회, 전개도서, p. 24.

에 대해 검토해보고, 기존 연구에서 제시하고 있는 대안들이 문제를 해결하기 위한 실효적인 수단이 될 수 있는지를 살펴볼 것이다. 또한, 선행 연구의 대안들에 한계점이 있다면 그 이유를 밝혀 이번 논의의 의의를 제시하고자 한다.

1. 개성공업지구 법제도에 대한 선행연구

개성공업지구의 법제도에 대한 선행 연구는 개성공업지구법에 대한 연구와 분쟁해결제도에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 김병기²²⁾는 현행 개성공업지구법은 남측의 요구수준에 비하여 경제성, 투자보호, 신변안전 보장, 분쟁해결절차 등에서 전반적으로 미흡하여 보완이 필요하다고 보았다. 보완의 방법으로는 신중한 접근을 원칙으로 하되, 북측의 하부규정 제정시 내지 후속 합의서 채택 과정에서 우리측 의견을 적극 개진하여 지구법의 흠결을 보충하는데 노력하여야 하고 남한의 관련법제 정비도 강조하였다. 법무부의 ‘북한개성공업지구법 분석’²³⁾에 의하면 개성공업지구법에 대해 경제개혁을 추진하여 경제난을 타개하려는 북한 당국의 의지, 경제적 이익의 획득과 대외 협상력을 제고하려는 의도, 특구를 지역적으로 중심부에서 멀리 떨어진 변경지역에 설치함으로써 개방으로 인한 부정적 영향을 차단하려는 의도가 있는 것으로 평가하였다. 법의 내용적인 측면에서는 남측의 요구수준에 비하여 경제성, 투자 보호, 신변안전 보장, 분쟁해결 절차 등에서 전반적으로 미흡하여 대폭적인 보완이 필요하다고 보았다.

분쟁해결 제도에 대한 선행연구는 상사중재에 관한 연구가 많이 이루어진 상태이다. 이주원²⁴⁾, 양영희²⁵⁾ 등은 개성공업지구의 분쟁해결 제도의 현황 및 개선방안을 제기하였다. 이주원은 남북한 중재제도를 비교하

22) 김병기, 전제논문.

23) 법무부, “북한 「개성공업지구법」 분석,” (법무부, 2003).

24) 이주원, “개성공업지구에서의 남북 상사분쟁 해결방안,” 『2006 북한법 및 남북관계법 학술회의 발표논문집』 (서울: 북한법연구회 등, 2006).

25) 양영희, “개성공업지구에서의 남북 민사분쟁 해결방안,” 『2006 북한법 및 남북관계법 학술회의 발표논문집』 (서울: 북한법연구회 등, 2006).

고 남북상사중재규정의 제정 방향을 제시하였다. 양영희는 개성공업지구에서의 민사분쟁 해결제도에 대해 고찰하고 특별재판소의 설치운영에 대한 의견을 제시하였다. 유욱²⁶⁾·박덕영·강승관²⁷⁾ 등은 2009. 5. 15. 북한의 개성공업지구 무효화 선언 등을 계기로 하여 개성공업지구 분쟁해결제도의 개선방안을 제시하였다. 유욱은 KEDO 사례를 분석하여 남북 상사중재제도의 조속한 시행 법제도 변경금지 조항 신설, 특수법원 설치 등을 주장하였다. 박덕영·강승관은 남북한 합의서 보완방안을 제시하고, 개성공업지구 투자의 안정성을 보장하기 위해서 북한의 국제기구 참여를 유도할 것을 주장하였다.

2. 선행연구에서 제시한 대안에 대한 평가

1) 개성공업지구법에 대한 선행 연구 평가

개성공업지구법에 대한 연구에서는 주로 법 자체가 가지고 있는 미흡한 부분을 지적하고 남측의 요구에 상응하는 수준으로 개정이 이루어져야 한다는 것을 강조하고 있다. 그러나 선행 연구는 법에서 표면적으로 드러난 문제점을 개선하는 방향으로 논의가 이루어져 근본적인 문제점을 파악하여 개선하도록 하는 측면에서는 미흡한 것으로 보인다. 개성공업지구는 단순한 의미의 공업지구가 아니라 남북한의 관계를 개선하고 통일로 나아가는 교두보가 될 수 있다는 측면에서 관리체계에 대한 개선이 필요하지만, 이에 대한 논의는 깊이 있게 이루어지지 않아 아쉬움이 남는 부분이다.

2) 분쟁해결제도에 대한 선행 연구 평가

26) 유욱, “개성공업지구관련법규와 계약이행 확보방안,” 『북한법연구』 제12호 (북한법연구회, 2010).

27) 박덕영·강승관, “개성공업지구 투자보호와 분쟁해결제도의 개선방안 고찰,” 『법조』 제92호 (법무부, 2010).

(1) 상사중재제도

2000년 12월 16일 남한과 북한은 상사분쟁해결 절차에 관한 합의서를 체결하였다. 이 합의서에서는 남북사이의 상사분쟁은 중재의 방법으로 해결하는 것을 원칙으로 하고 있다(제1조). 여기서의 상사분쟁은 ① 남북사이의 경제교류·협력과정에서 생긴 상사분쟁 가운데서 당사자가 중재위원회에 제기하여 해결할 것을 서면으로 합의한 분쟁사건(제8조 제1항)과 ② 남북 사이의 투자보장에 관한 합의서 제7조 제1항²⁸⁾에 규정된 분쟁사건(제8조 제2항)을 말한다. 2003년 10월 12일 상사중재위원회를 설치하기 위한 후속 합의서로써 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서를 체결하였다. 그러나 북한의 비협조적인 태도로 인하여 아직까지 남북상사중재위원회를 구성하지 못하고 있다.

기존 연구에서 언급한 것처럼 상사중재위원회의 활성화가 필요하고 이를 통해 많은 문제를 해결할 수 있다는 점에 대해서는 공감한다. 하지만 합의 후 상당한 시간이 경과하였음에도 구성조차 이루어지지 못할 정도로 북한이 비협조적인 태도를 보이고 있는데 이를 어떻게 극복할 지에 대해서는 특별한 대안을 제시하지 못하고 있다.

또한 기존 연구에서는 2013년 가동중지 사태 이후 이를 극복할 방안 중 하나로 상사중재제도를 검토하고 있다. 그러나 상사중재제도는 ‘상사’에 관한 분쟁이 발생했을 때 이를 중재라는 과정을 통해 해결하고자 하는 것이다. 북한 당국의 행정적인 처분으로 이루어진 가동중지가 상사의 개념에 포섭될 수 없다는 평가도 가능하다. 만약 가동중지조치로 인해 발생한 분쟁을 중재의 대상으로 삼을 수 있다고 하더라도 북한 당국을 중재의 당사자로 볼 수 있는지의 문제가 발생한다. 북한 당국을 당사자로

28) [남북사이의 투자보장에 관한 합의서 제7조 제1항]

이 합의서에 의해 부여된 권리의 침해로 상대방 투자자와 일방 사이에 발생하는 분쟁은 당사자 사이에 협의의 방법으로 해결한다. 분쟁이 협의의 방법으로 해결되지 않을 경우에는 투자자는 남과 북의 합의에 의하여 구성되는 남북상사중재위원회에 제기하여 해결한다. 남과 북의 당국은 투자자가 분쟁을 중재의 방법으로 해결하는 것에 대하여 동의한다.

인정하게 되면 상대방 당사자는 입주기업이 되어야 하는 것인지, 개성공업지구를 대표하는 남한의 기업이나 정부가 되어야 하는 것인지, 중재의 준거법은 어느 법으로 정해야 하는지 등의 해결해야 할 법적 문제가 많다는 점을 지적하고 싶다.

선행 연구에서는 제3국이나 국제기구에 의한 중재가 가능하도록 상사 중재위원회를 개선하는 방안을 제시하고 있다. 이러한 방안은 중재제도의 공정성을 담보하여 분쟁의 당사자들이 중재절차를 신뢰할 수 있도록 도움을 준다. 그렇지만 이러한 대안은 남북상사중재위원회가 구성되어 활동하는 것이 전제가 되어야 한다. 합의 후 십년 넘게 남북상사중재위원회가 구성조차 되지 않고 있는 상황에서는 이러한 대안은 한계를 드러낼 수밖에 없는 것이다.

(2) 남북한 합의의 형식에 대한 연구

일부 연구에서는 남북한 간 합의가 이루어진 경우 그 합의를 조약의 형식으로 체결해야 한다고 주장한다. 이는 국제법상 조약법의 적용을 받도록 하여 그 합의에 대해 좀 더 강한 구속력을 갖도록 하는 데 의의가 있다. 1969년 조약법에 관한 비엔나협약은 제2조 제1항(a)의 규정에 따르면 “조약이라 함은 단일의 문서 또는 2 또는 그 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가 간에 체결되며 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의”를 뜻한다. 즉, 국가 간의 합의만이 조약법의 적용을 받는 조약으로 보고 있는 것이다. 1986년 국가와 국제조직 간 국제조직 상호간에 체결된 조약법에 관한 유엔협약 제2조 제1항은 “특정명칭에 관계없이 문서로 국가와 국제조직간 또는 국제조직 상호간에 체결되고 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의”를 조약으로 규정하고 있다. 조약의 체결주체를 국가뿐만 아니라 국제기구와 분단국 구성체, 민족해방운동단체, 교전단체 등 국제조직으로 확대하고 있다. 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서에서 남과 북은 서로를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 잠정적 특수관계로 규정한 바 있다. 또한 대법원은 북한은 조국

의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자이기도 하지만 다른 한편 남·북한 관계의 변화에도 불구하고 여전히 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체로서의 성격도 아울러 가지고 있다고 본다²⁹⁾. 북한을 국가로 보지 않는다고 하여도 북한과 국제법상 조약을 체결할 수 있다고 보는데 법 해석상 무리가 없다고 판단된다. 결국 합의를 하는 당사자들의 뜻에 따라 조약 혹은 신사협정인지 여부가 결정되는 것이다³⁰⁾.

조약법 상 조약으로 인정되면 불이행시 국제법에 의한 일정한 제재를 가할 수 있지만 국제법 실행 상 조약이라서 강제력과 이행력이 높고 신사협정이라서 반대로 강제력과 이행력이 낮은 것은 아니다³¹⁾. 단순히 이념적으로 북한과의 합의이기 때문에 신사협정으로 규정하여 규범력이 없다고 편의에 따라 대응하는 것은 바람직하지 않지만, 조약으로 본다고 하여 반드시 그 규범력이 보장되는 것도 아닌 것이다. 결국 조약의 형식으로 합의를 하는 것은 효과적인 대응방안이 될 수 없고, 남북관계 발전에 맞추어 규범력을 갖춘 합의를 도출하고 이를 실행하게 하는 환경조성이 우선되어야 하는 것이다³²⁾.

3. 개성공업지구의 법제도와 관련한 최근 동향과 해결과제 제시

1) 가동중지와 8·14 합의

2013년 개성공업지구의 가동이 중지되었다가 다시 재가동되었다. 가동중지는 북한이 군 통신선을 차단하면서 시작되었는데 이후 남한 인원의 개성공업지구 진입을 금지시키고 4월 9일 북한 근로자 5만 3천여 명을

29) 대법원 2010. 7. 23. 선고 2010도1189 전원합의체 판결 참조.

30) 이장희 외, 『남북합의문서의 법적 쟁점과 정책과제』 (서울: 아시아사회과학연구원, 2007), p. 145~150.

31) 김계홍, “『남북관계 발전에 관한 법률』에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례 연구 및 개선방안에 관한 고찰,” 『법제』 제51권 (법제처, 2008), p. 53.

32) 정대진, “남북한 합의서의 규범적 성격 연구,” 『통일연구』 18호 1권 (연세대학교 통일연구원, 2014), p. 10.

철수시켰다. 이에 대한 대화 제의가 북한 당국에 의해 거절당하자 남한 당국은 4월 26일 남한 인원 전원 철수 결정을 하였고, 5월 3일 남한의 잔류 인원 7명이 귀환하였다. 가동중지 상태가 3개월 가량 계속된 후 남북한은 7월 7일 당국 간 실무회담을 통해 개성공업지구를 정상화하자는 원칙에 합의하였고, 8월 14일 ‘개성공업지구의 정상화를 위한 합의’와 9월 11일 그 후속 합의를 이끌어냈다.

2) 8·14 합의의 내용

8·14 합의의 주요 내용은 ① 개성공업지구 정상화 추진 합의, ② 당국 간 협의체 구성, ③ 제도개선, ④ 공단의 국제화 등이다. 8·14 합의를 근거로 남북공동위원회를 개최하여 ① 남북공동위원회 사무처 가동, ② ‘남북상사중재위원회 구성·운영, ③ 금년 안에 일일단위 상시통행 실시(전자출입체계 도입), ④ 외국인 대상 투자설명회 개최, ⑤ 기업들 피해보상 합의(2013년 세금면제, 2012년 세금납부유예 등) ⑥ 9월 16일부터 개성공업지구 재가동 합의 등을 이루었다³³⁾.

3) 8·14 합의의 평가와 한계

개성공업지구 폐쇄에 대한 정치적·경제적 부담도 개성공업지구 재가동 합의의 배경 중 하나이지만³⁴⁾, 재가동은 남북 당국이 개성공업지구의 경제적인 가치뿐만 아니라 통일을 준비하는 과정에서 가지는 가치에 대해서도 인식을 같이 한 것으로 볼 수 있다³⁵⁾. 또한 개성공업지구 내에서 상사분쟁 해결기구를 두기로 한 점 등은 앞으로 이 논문에서 제시할 모델들로 나아가는 첫걸음이 될 수 있다는 점에서 긍정적인 평가가 가능하다.

그러나 부족한 점 또한 많이 존재한다. 먼저 개성공업지구 내에서의 상사분쟁 해결기구를 두기로 한 점은 다행스러운 점이나, 그 기한을 설정하

33) 통일부, “보도자료,” www.unikorea.go.kr (검색일: 2014년 9월 18일).

34) 김은옥, “개성공업지구 정상화 합의 이후 남북경협 추진방향,” p. 2.

35) 배국열, 전계논문, p. 81.

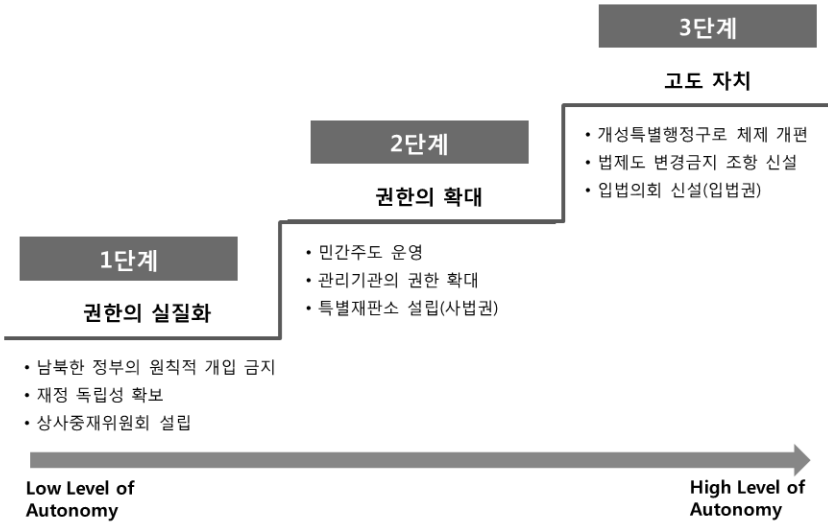
지 않아 과연 합의한 대로 기구가 구성될 수 있을지 미지수이다. 남북상 사중재위원회 합의가 이루어진지 10년 이상이 흘렀지만 아직 구성을 위한 기초도 마련되지 않은 점을 상기해야 할 것이다. 또한 피해 보상 등의 합의를 하였지만 보상의 일부에 대해 적절한 이행이 이루어지지 않고 있다. 이러한 상황이 발생하는 것은 남북한 당국이 합의를 이행하지 않을 경우 어떠한 책임을 질 것인지에 대한 합의가 존재하지 않기 때문이다.

결국 이번 합의가 내용적인 측면에서는 어느 정도 발전적인 모습을 보이고 있지만 실제로 개성공업지구의 발전을 이끌 수 있을지에 대한 의구심 측면에서는 그 한계를 드러내고 있다.

V. 정치적 불안정성 해소를 위한 3단계 발전 모델 제안

이 장에서는 앞선 연구들의 한계를 극복할 수 있는 방안으로 1, 2단계를 거쳐 최종 3단계로 발전해가는 모델을 제시하고자 한다. 이러한 모델을 제시하는 이유는 이미 언급했던 바대로 단순히 분쟁 해결기구를 만든다거나 합의에 국제법적인 효력을 부여하는 정도의 방안으로는 개성공업지구의 가장 큰 리스크인 정치적 불안 문제를 해결할 수 없기 때문이다. 또한 입법, 사법, 행정의 분야에서 체제의 급격한 변화에 대한 북한의 거부반응을 최소화하고자 점층적으로 발전하는 3단계 모델을 상정하였다. 따라서 이번 연구에서는 정치적 불안정성을 해소하면서 개성공업지구가 국제적인 신뢰를 확보하여 더욱 발전할 수 있는 방안은 결국 개성공업지구에 자치권을 부여하여야 한다는 점에 입각하여 점차 자치권을 확대하는 방향으로 아래 <그림 4>와 같이 단계를 나누어 설명하고자 한다.

개성공업지구의 3단계 발전 모델



<그림 4> 개성공업지구의 3단계 발전 모델

1. 1단계 발전 모델 - 권한의 실질화

1) 관리기관 권한의 실질화

1단계 모델로서 관리기관의 독립성 확보를 위해 법률상 지위, 운영자금, 직원 구성의 측면에서 개선 및 보완 방안을 살펴볼 것이다. 이러한 방안을 통해 독립성을 확보할 수 있다면 양 당국의 정치적 이해관계의 영향에서 벗어나 입주기업들의 이익을 보호하고 대변하는 실질적인 관리기관으로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

(1) 권한 보장을 위한 원칙적 개입 금지

이미 언급한 대로 관리기관은 개성공업지구법 제25조에 규정된 업무를 수행한다. 그러나 지도기관의 개입 가능성, 관리기관의 승인만으로는 실질적인 결과물을 얻을 수 없는 구조 등을 이유로 그 업무 수행이 상당

부분 형식화 되어 있다. 개성공업지구법상 부여된 임무를 관리기관이 실질적인 권한을 가지고 수행하기 위해서는 관리기관과 관련된 법규정을 개정할 필요가 있다.

현재 시행 중인 개성공업지구법에 의하면 공업지구관리기관은 중앙공업지구지도기관의 하위기관으로서 지도기관의 지도를 받고(제5조, 제21조, 제22조 제2호), 법규로 정하지 않은 사항은 지도기관과 협의하여 처리하여야 한다(제9조). 또한 북한의 기관, 기업소, 단체가 필요에 따라 지도기관과 협의하여 공업지구의 사업에 참여할 수 있다고 하여(제5조) 관리기관의 자치권이라는 표현이 무색할 정도로 관리기관의 권한은 지도기관의 통제 하에 놓여있다. 관리기관이 실질적인 권한을 갖기 위해서는 지도기관이 관리기관의 임무 수행에 개입할 수 있는 여지를 최소화해야 한다. 이는 원칙적인 개입 금지를 규정함으로써 어느 정도 그 성과를 이룰 수 있을 것으로 보인다. 즉, 관리기관이 지도기관의 지도를 받는다는 내용을 원칙적으로 지도를 금지하고 예외적으로 위법적인 측면에 한하여 일정한 통제 내지는 지도를 할 수 있다는 형식의 규정으로 개정하고, 제22조의 지도기관의 임무에서 ‘공업지구관리기관의 사업에 대한 지도’ 항목을 삭제해야 한다. 또한 제5조는 북한의 기관, 기업소, 단체가 공업지구의 사업에 참여할 수 있는 사유를 명확히 규정하고, 그 협의 주체도 지도기관 뿐만 아니라 관리기관도 포함하는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것이다.

그리고 남한의 개성공업지구 지원에 관한 법률 제19조에 의하면 정부는 개성공업지구의 개발 및 운영을 지원하기 위하여 개성공업지구지원재단을 설립하고, 이 재단으로 하여금 개성공업지구 관리기관을 지도·감독하도록 하고 있다. 이 규정은 정치논리에 의한 남한당국의 지나친 간섭을 받을 소지가 있다는 평가를 받는다³⁶⁾. 이 규정을 통해 관리기관은 재단을 매개체로 하여 남한 정부의 통제 및 간섭을 받을 수 있으므로 이 규정 또한 재단이 관리기관의 업무에 관여할 수 있는 경우를 구체화하여

36) 배국열, “개성공업지구 관리시스템의 현황과 개선방안,” (서강대학교 공공정책대학원, 2008), p. 15.

한정적으로 정할 필요가 있다. 결국 관리기관의 임무 수행의 독립성을 확보하기 위해서는 남북 당국의 통제와 간섭을 배제할 수 있는 내용으로 남북한의 법률을 같이 개정해야 하는 것이다.

(2) 재정 및 인원구성의 독립성 확보

법률상 독립된 지위를 확보했다고 하더라도 관리기관이 예산을 독자적으로 확보하지 못하고 일방 당국의 지원을 일방적으로 받는 상황이라면 실질적인 독립성을 확보했다고 보기 어렵다. 북한의 개성공업지구법 제 27조에 의하면 관리기관의 운영자금은 수수료 같은 수입금으로 충당한다. 하지만 남한의 개성공업지구 지원에 관한 법률에 의하면 재단이 관리기관에 대한 지원을 하도록 하고 있고, 실제로 관리기관에 대해 상당한 액수의 유상지원이 이루어지고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 관리기관이 남한 당국의 정치적 입김을 배제하고 입주기업들의 이익을 대변하기는 현실적으로 어려울 것이다. 따라서 관리기관이 독자적으로 운영자금을 마련할 수 있기 전까지는 지원을 받되 지원을 빌미로 관리기관의 임무에 관여하지 못하도록 통제하는 규정 및 방안을 마련해야 한다.

개성공업지구법 제24조에 의하면 지도기관의 요구에 따라 지도기관이 파견하는 직원도 관리기관의 구성원이 될 수 있고, 개성공업지구 지원에 관한 법률 제20조에 의하면 남한 정부가 일정 인원을 관리기관에 근무하게 할 수 있다. 이는 인적 구성에 있어서 양 당국이 관여할 수 있는 것으로 기관의 독립성은 물론 전문성과 효율성을 약화시킬 수 있는 여지를 가지고 있다. 따라서 이들 규정들을 양 당국이 추천을 할 수 있지만 최종 결정권은 관리기관이 행사한다든지 구성원 전원을 관리기관이 독자적으로 선발할 수 있는 방향으로 개정해야 한다.

2) 분쟁해결 기구의 마련

앞서 행정적인 측면에서의 1단계 모델을 살펴보았다면 이제부터는 사법적인 측면에서의 1단계 모델에 대해 살펴볼 것이다. 북한법에 의한 중재, 소송, 신소에 의해서는 실질적인 분쟁해결을 할 수 없는 현 상황에서

그 설치에 대해 합의가 이루어진 상사중재위원회를 조속히 구성하는 것이 사법적인 측면에서의 1단계 모델이라고 할 수 있다. 다만 현재 합의가 이루어진 부분에 대해 미흡한 부분이 있으므로 이를 개선하는 방향으로 구성하는 것이 시간과 비용을 줄일 수 있는 방안이 될 것이다. 그러나 무엇보다도 이를 위해서는 설치 의지를 확인하는 내용의 합의가 아닌 그 구체적인 절차와 설치의 최종 기한을 정하는 합의를 이루고, 합의 불이행에 대비한 규정을 마련하는 것이 선행되어야 한다.

현재는 그 분쟁의 대상이 상사에 한정되어 있다. 하지만 개성공업지구에서 발생하는 문제 중 상사분쟁은 여러 분쟁 유형 중 하나인 점에 비춰보면 다른 유형의 분쟁에 대해서도 중재절차를 통해 해결할 수 있는 근거를 마련하는 것이 바람직하다. 분쟁의 구체적인 모습에 따라 중재의 절차를 활용하는 것이 그 해결에 있어서 더욱 만족스러울 수 있기 때문이다.

또한 중재절차에서 활용할 중재규정을 마련해야 한다. 중재규정은 남북한의 중재법, 대한상사중재원의 중재규칙, 각 국제상사 중재기구의 중재규칙 등을 토대로 보편성과 남북관계의 특수성을 적절히 고려한 규정이 되어야 할 것이다³⁷⁾.

중재절차의 당사자 또한 그 범위를 명확히 할 필요가 있다. 남북한 당국에 의해 발생한 분쟁의 경우 남북한 당국의 어느 기관을 대상으로 중재절차를 진행해야 하는지, 가동중지 상황과 같은 대규모의 피해가 발생한 분쟁의 경우 관리기관이 피해 기업들을 대표하여 중재절차를 진행할 수 있는지 등 당사자 범위에 대한 규정이 필요하다고 판단된다.

분쟁의 일방 당사자가 중재절차에 응하지 않을 경우에 대비해 분쟁 발생 시 중재절차를 활용하도록 하는 조항을 포함한 표준계약서를 마련하는 것도 고려해 볼 만 하다. 이 표준계약서를 개성공업지구와 관련된 계약 체결 시 활용하게 한다면 중재를 통해 해결되는 분쟁의 수가 늘어날 것이고, 이는 중재절차의 활성화와 중재에 대한 경험 축적에 많은 도움을 줄 것으로 예상된다.

37) 배국열, “개성공업지구 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰,” 『북한학연구』 제9권 제1호 (동국대학교 북한학연구소, 2013), p. 57.

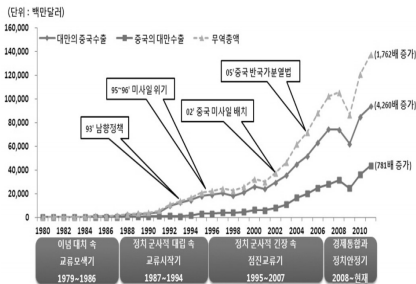
개성공업지구법 제46조에서 분쟁해결에 대해 협의, 상사분쟁해결절차, 중재, 재판절차에 대해 언급을 하고 있지만 이 규정은 내용적인 측면에서 앞선 논의를 포섭하기 어렵다. 따라서 중재에 대한 별도의 규정이나 구체적인 합의가 마련된다면 해당 법률이나 합의에 따르도록 동 조항은 개정되어야 하고, 중국적으로는 법을 통해 중재 절차의 활용을 강제하는 규정을 두는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

2. 2단계 발전 모델 - 권한의 확대

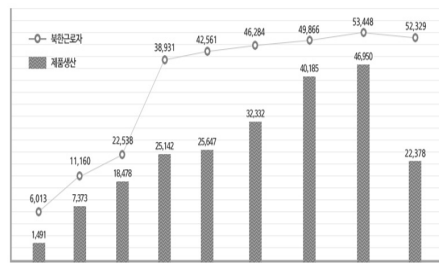
1) 정경분리 및 관리기관의 권한 확대

(1) 개성공업지구에 대한 정경분리의 원칙 적용

1단계 모델에서 관리기관에 대한 남북 당국의 간섭 가능성을 최소화하여 실질적인 독립성을 확보하였다면, 2단계에서는 남북 당국이 개성공업지구에 대한 불간섭을 원칙으로 하는 각자의 법률을 제정하고 개성공업지구의 운영은 민간에게 이양하는 모습을 갖추어야 한다. 이러한 모습을 갖추어야 하는 이유는 중국과 대만의 경제협력 사례를 통해 명확히 확인할 수 있다. 2013년 개성공업지구 가동중지 사태가 발생하여 생산액이 급감한 것에 비해 중국과 대만의 경우는 많은 정치적·외교적 문제가 발생하여도 경제 교류를 지속적으로 확대하였다.



중국·대만 간 시기별 수출입 추이³⁸⁾



개성공업지구 생산액 및 북한근로자 현황³⁹⁾

<그림 5> 중국·대만 경제협력 사례와 개성공업지구의 비교

중국과 대만이 정치적 분쟁 속에서도 경제적 교류를 확대할 수 있었던 것은 정경분리 원칙을 추진했기 때문이다. 이를 위해서는 민간의 역할이 강화되어야 하는데 중국과 대만의 경우는 반관반민(半官半民) 단체인 중국의 해협회(海協會)와 대만의 해기회(海基會)를 중심으로 대화 채널이 유지되어 경제교류는 지속적으로 확대될 수 있었다⁴⁰⁾.

중국과 대만의 사례에 비춰 보면 현재 개성공업지구에 대한 큰 불안요소인 정치적 불안정을 해소하기 위해서는 정경분리 원칙을 성공적으로 적용하는 것이 가장 바람직한 방안이 될 것으로 보인다. 남북 당국은 정경분리에 대한 합의를 하고 각국의 법률을 통해 이를 보장해야 한다. 또한 1단계 모델을 통해 상당 부분 독립성을 보장받은 관리기관을 민간기구화 하여 당국의 개입 없이 활동할 수 있도록 해야 한다. 이러한 체계를 갖춘다면 정치적·군사적 위기 발생 시 영향을 받을 여지가 있는 1단계 모델에서 주변 상황에 상관없이 독자적으로 업무 수행이 가능한 2단계 모델로 발전할 수가 있는 것이다.

(2) 관리기관의 권한 확대

현재 관리기관의 임무는 주로 입주기업의 활동에 행정적 편의를 제공하는 정도의 수준에 그치고 있다(개성공업지구법 제25조). 그러나 개성공업지구가 북한의 땅에 개발된 곳이지만 전혀 다른 경제 체제인 자본주의 생산 활동을 하는 곳이라는 점에서 관리기관에 의한 광범위한 행정기능 수행이 요구 된다⁴¹⁾.

관리기관의 권한 확대와 관련하여 중국의 소주공업원구 사례를 참고해 볼 만하다. 소주공업원구의 경우 현재까지 설립된 외자 기업은 5천100개소, 등록자본금 합계는 389억불에 달하며 인구는 80만 명이고 세계 500

38) 김은옥, 전개논문, p. 2.

39) 통일부, “보도자료,” www.unikorea.go.kr (검색일: 2014년 9월 18일).

40) 이용화·이혜정, “중국·대만의 정경분리 사례와 시사점,” 『통일경제』 제104호 (현대경제연구원, 2012).

41) 배국열, “개성공업지구 관리시스템의 현황과 개선방안,” (서강대학교 공공정책대학원, 2008), p. 87.

대 기업 중 130여개가 입주했다⁴²⁾. 소주공업원구를 참고하는 이유는 중국과 북한이 체제상 유사점이 많을 뿐만 아니라 이 개발구가 중국내에서도 빠른 발전 속도와 국제경쟁력을 갖춘 곳이기 때문이다. 이 지역의 관리는 관리위원회가 맡고 있다. 관리위원회는 투자유치 및 산업유치 분야, 단지계획·분양·관리 분야, 단지 내 기업·시민·교육 등의 지원 분야 등의 조직을 구성하여 해당 분야의 임무를 수행하고 있는데 개성공업지구와 비교하여 그 업무 분야가 매우 광범위하다는 것을 알 수 있다. 이는 개성공업지구가 단순히 물건만 생산하는 공업지구가 아니라 공업지구 내 기업에 종사하는 직원이나 가족들의 거주까지도 포함하는 국제적인 개발구로서의 면모를 갖추기 위해 참고해야 하는 부분이다.

권한의 확대를 위해서는 현재 시행 중인 법령의 개정과 확대된 권한을 규율하는 새로운 법이 제정되어야 한다. 현재 시행 중인 북한의 개성공업지구법에 의하면 공업지구의 개발을 지도기관이 하도록 되어 있는데 공업지구의 개발도 관리기관이 맡도록 개정해야 한다. 아직도 지구 내에 개발이 되지 않은 부분이 많고, 개발을 통해 발생하는 수익금을 기관의 운영에 사용한다면 재정적인 측면에서도 독립성을 확보할 수 있을 것이다. 또한 현행법에는 거주민에 대해 관리기관이 행정적인 서비스를 제공하는 부분이 없는데 이 부분에 대한 개정이 필요하다. 공업지구가 독립성을 갖추고 규모도 확대되는 2단계 모델에서는 필연적으로 그 지구에 거주하게 되는 인원이 다수 발생하게 된다. 이와 같이 예상하는 이유는 주거에 있어서도 정치적 불안이 가장 큰 걸림돌이지만 1,2단계 모델을 거치면서 정치적 위기가 발생하더라도 민간차원의 교류에는 영향을 주지 않는 구조가 갖추어졌기 때문이다. 따라서 개성공업지구법에서 규정하는 관리기관의 임무에 거주민에 대한 행정적인 지원 항목을 추가할 필요가 있다. 또한 현행 개성공업지구법은 관리기관의 임무에 대해 추상적으로 나열하는 수준에 그치고 있으므로 별도의 법령을 제정해 광범위해진 관리기관의 임무를 체계적으로 정리해야 할 것이다.

42) 『광주매일신문』. “개발구 1위 입지···한·중 새만금 경험단지 개발 모델” 2014.8.6.(검색일: 2014년 9월 15일).

2단계 모델에서 관리기관에게 광범위한 권한이 주어진다고 하더라도 남북 당국의 개입이 계속된다면 그 취지가 몰각될 것이다. 따라서 앞서 언급한 것처럼 정경분리의 원칙하에 남북 당국은 관리기관의 임무 수행에 원칙적으로 관여할 수 없고, 다만 법에서 규정한 임무 범위를 명백히 넘어서거나 그에 현저히 반하여 임무를 수행하는 경우에만 일정한 절차를 거쳐 예외적으로 관여할 수 있는 법적 장치를 마련해야 한다.

2) 특별재판소 설치

현재 분쟁해결절차로서 상사중재위원회가 논의되고 있으나, 앞서 언급했듯이 정치적 차원의 불안정성 문제를 상사중재위원회에서 해결할 수 있을지는 의문이다. 더욱이 북한 정부를 상대로 중재를 신청할 수 있다고 하더라도, 북한 정부를 상대로 집행을 할 수 있는지, 즉 그 분쟁해결절차의 실효성을 담보할 수 있을지는 불명확하다.

개성공업지구법 제46조는 분쟁해결절차 중 하나로 재판절차를 명시하고 있으나, 개성공업지구에 별도의 재판소가 없는 이상, 이 또한 분쟁절차의 실효성에 문제가 있다. 개성공업지구가 엄연히 북한의 영토인 이상 북한의 관할재판소에 소를 제기하여야 하는데, 남한 측 입장에서 과연 그 재판의 공정성을 신뢰할 수 있는지는 미지수이다.

재판 절차의 실효성을 제고하기 위해 선행 연구들이 남북 간 사법공조 강화가 필요하다고 주장하나 이는 남북 간 국가승인의 문제⁴³⁾, 사법공조가 이루어진다고 하더라도 북한법원 집행과정의 실효성 문제 등 많은 문제가 산적해 있으므로 결국 이러한 수많은 문제를 일거에 해결할 수 있는 방법은 남과 북의 판사들이 공동에 참여하는 특별재판소를 개성공업지구 내에 설립하는 것이다.

북한 헌법 제159조⁴⁴⁾는 북한의 재판소의 유형으로서 특별재판소를 규

43) 앞서 언급했듯이, 남한과 북한은 서로를 국가로 인정하고 있지 않다.

44) [북한헌법 제159조] 재판은 최고재판소, 도(직할시)재판소, 시(구역), 군인민재판소와 특별재판소가 한다. 판결은 조선민주주의인민공화국의 이름으로 선고한다.

정하고 있고 북한은 이미 황금평, 위화도 경제지대에도 특별재판소를 운영하고 있으므로 개성공업지구 내 특별재판소 설립 또한 충분히 실현가능하다고 본다.

이 경우 북한헌법에 근거한 특별재판소의 설치주체는 엄연히 북한 당국이므로 남한 당국은 북한의 사법주권을 침해하지 않는 범위 내에서 재판절차의 투명성과 공정성을 확보하고 분쟁해결의 실효성을 담보하도록 특별재판소의 관할 및 운영 방법을 협의하여야 할 것이다⁴⁵⁾.

3. 3단계 발전 모델 - 고도 자치

1) 개성특별행정구로의 체제 개편

앞서 살펴본 1,2단계 모델을 거쳐 최종적으로 고도의 자치권을 갖는 개성특별행정구의 도입을 구상해야 한다. 독립된 입법권, 사법권, 행정권을 갖는 개성특별행정구는 남과 북의 정치와 분리되어 정치적 불안정성을 해소하고 개성공업지구를 국제적 도시로 탈바꿈하기 위한 이상적인 모델이다.

북한은 이미 홍콩특별행정구의 ‘일국양제(一國兩制)’ 모델을 모방하여 신의주특별행정구를 도입한바 있다. 홍콩특별행정구 모델과 같이 현 체제와 분리된 별도의 행정구 설치를 통해 시장경제를 점진적으로 받아들이고자 하는 북한 정부의 의지를 볼 수 있다. 하지만 이미 자본주의 시스템과 인프라가 구축되어 있었던 홍콩과 달리, 신의주특별행정구는 자본주의 체제 운영 경험도 전무하였고 충분한 자본과 인프라가 뒷받침되지 못했기 때문에 실패한 것으로 평가되고 있다⁴⁶⁾.

영국의 인적·물적 지원을 통해 이미 성숙한 시장경제 체제를 갖추었던

45) 배국열, “개성공단 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰,” 『북한학연구』 제9권 제11호 (동국대학교 북한학연구소, 2013), p. 18.

46) 정영화, “북한의 경제특구관련 입법동향과 과제,” 『남북법제개선연구보고서』 (법제처, 2002), p. 288.

홍콩의 성공 사례와 비슷하게, 개성은 남한의 자본과 인프라가 뒷받침되고 있기 때문에 특별행정구 체제를 성공적으로 발전시킬 수 있다. 북한 당국 역시 개성특별행정구 도입을 마다할 이유는 없다. 개성은 남한의 적극적인 지원이 있기 때문에 북한 당국의 정책 실패에 대한 부담이 신의 주특별행정구때보다 적다. 또한, 2단계를 거친 점진적인 개성지역의 변화는 급격한 시장경제 도입으로 인한 북한 체제에 대한 충격을 완화시킬 수 있다. 마지막으로 3단계 국면에서는 관리기관이 독자적인 행정부로서 기능할 수 있을 만큼의 권한이 확대되었고 충분한 행정경험을 쌓았기 때문에 큰 혼선 없이 특별행정부로서의 역할을 기대할 수 있을 것이다.

2) 개성특별행정구 기본법 제정과 그 주요내용

개성특별행정구 기본법 제정을 통해 개성특별행정구 체제의 법적 안정성을 확보하고 주민과 투자자의 권리 보장을 명문화해야 한다. “국가는 신의주특별행정구의 법률제도를 50년간 변화시키지 않는다”는 신의주특별행정구기본법 제3조와 같이 법적 안정성을 담보하는 법제도 변경금지 조항과 함께, “중앙정부는 외교사업 이외의 특별행정구 사업에 불관여한다”는 조항을 명문화해야 한다. 또한, 투자의 안정성 담보를 위해 투자 당시의 법규정이 사후 변경되어도 종전 규정을 적용해야한다는 투자 안정화 조항 또한 기본법에 필수적으로 명문화할 필요가 있다⁴⁷⁾.

또한, 3단계 국면에서는 개성지역의 거주민이 급격히 증가할 것으로 예상되므로 거주민의 권리·의무 조항과 함께, 기본적 생활에 필요한 교육·과학·문화·스포츠·종교·노동·서비스 등에 관한 사회·문화 규정도 기본법에 포함되어야 할 것이다. 거주민의 요건으로 ‘행정구가 조직되기 이전에 개성에 거주한 자, 행정구의 요구에 의해 구의 기관 또는 기업에 취업한 자, 제3국의 국민으로서 합법적인 직업을 가진 구안에 7년 이상 거주한 자, 최고 입법기관 또는 장관이 추천한 자’로 규정한 신의주특별행정구 기본법을 참조할 수 있다.

47) 유육, 전계논문, p. 139.

3) 독립적 입법권을 갖는 입법회의의 설치

3단계 국면에서는 독자적인 입법권을 갖는 입법회의가 설치되어야 한다. 그 동안 개성공업지구가 시행규칙 및 사업준칙 등의 제정권을 갖더라도 북한 의 사회주의 법에 구속될 수밖에 없는 한계가 있다. 이러한 제한적 입법형식으로는 변화하는 기업의 요구를 따라가는 법제도 변화가 수반될 수 없다.

중국의 심천경제특구의 사례를 보면, 경제특구 발전 속도에 따라 기업 친화적인 법제 인프라 구축을 위한 입법권이 필수적임을 알 수 있다. 중국은 1979년에 심천경제특구를 지정하고 1992년에야 비로소 심천시에 별개의 입법권을 부여하였는데, 그 후 약 10년 동안 152개의 법규 및 165건의 규장 등 300개가 넘는 입법을 하였다. 마찬가지로 개성특별행정구 지역과 기업 발전 속도에 따라 수많은 하위 입법이 필요할 것으로 예상된다. 따라서 향후 체계적인 법제 인프라 구축을 위해 법제연구소 설치 등 심천의 시행착오와 경험을 참고해야 할 것이다⁴⁸⁾.

최종적으로 입법회의는 북한 체제 개혁·개방의 실험실 역할을 할 것으로 기대된다. 심천은 중국 전역에 자본주의 법제도 도입의 관문 역할을 하였다. 토지 관련법, 회사법, 노동법 등 주요 입법이 심천 경제특구에서 먼저 도입되어 실험을 거친 후, 중국의 전체의 법제로 전파되었다. 중국의 사례와 비슷하게, 사회주의의 특수성을 가미한 개성특별행정구의 입법 실험은 북한 체제의 개혁개방을 이끌어냄으로써 남북통일의 교두보가 될 것으로 기대된다.

48) 유욱, “개성공단법제의 현황과 과제,” (서울, 2008), p. 12.

Ⅵ. 결 론

개성공업지구는 남북 분단 이후 대규모의 물적·인적 교류를 수반하는 남북 간 통일의 교두보로서 중요한 의미를 갖는다는 것은 이미 주지한바 있다. 하지만 2013년 166일여간의 개성공업지구 가동중단 사태는 국내외 투자자들에게 개성공업지구 투자의 위험성을 다시 한 번 상기시켰고, 이러한 남북 간 대립구조에 기인한 정치적 불안정성으로 인해 개성공업지구는 더 이상 발전하지 못하고 정체하고 있는 실정이다.

따라서 개성공업지구의 지속적 발전을 저해하는 정치적 불안정성 해소를 위해 개성공업지구의 관리 법제에 대한 재검토가 필요한 시점이다. 이러한 시점에서 본 논문은 개성공업지구 관리 법제에 대한 전반적인 검토 및 선행연구 분석을 통해 현 법제의 문제점을 도출하였고, 이에 대한 해결책으로서 권한의 실질화-확대-고도자치 단계로 이어지는 점진적 관리 법제 개혁 방안을 제시하였다.

본 논문의 관리 법제 발전 모델의 의미는 장기적 관점에서 개성공업지구의 발전 방향을 제시한 데 있다. 개성공업지구가 출범한지 10년 동안 남북한 모두 장기적 관점을 도외시키고 단기적인 관점에서 개성공업지구를 운영하여 왔고, 대부분의 선행연구들 또한 출입, 원산지, 상사중재위원회 등 단기적 문제해결에 초점을 맞춘 것으로 평가된다. 하지만 이제는 장기적 관점에서 개성공업지구의 관리 법제의 개혁 방안을 심도 있게 논의해야할 시점이고, 본 논문은 그러한 논의의 일환으로서 관리 법제 발전 모델을 제안한데 의미가 있다.

한편으로 2013년 개성공업지구 정상화를 위한 8·14합의 이후 1년이 흐른 지금 여전히 그 합의 이행이 신속하게 이루어지고 있지 않고 있다. 결국 개성공업지구의 장기적 발전 방향에 대한 연구가 활발하게 이루어진다고 해도, 이러한 연구를 현실로 옮기는 것은 남북한 정부의 결단에 달려있는 것이다. 개성공업지구의 지속적 발전을 위해 이제는 남북한 정부가 상호협의를 아래 개성공업지구의 발전 방향을 논의해야할 시점이다.

【참고문헌】

▣ 단행본

- 개성공업지구지원재단 외. 『개성공업지구 투자안내』 (서울, 2014).
- 법원행정처. 『통일과 사법[1]』 (서울, 2011).
- _____. 『남북교류와 관련한 법적 문제점. 9, 특수사법제도연구위원회 제25, 26차 회의 결과보고』 (서울, 2011).
- _____. 『남북교류와 관련한 법적 문제점. 12, 특수사법제도연구위원회 제31, 32차 회의 결과보고』 (서울, 2011).
- _____. 『통일사법정책연구(1)』 (서울, 2006).
- _____. 『통일사법정책연구(2)』 (서울, 2008).
- 사법연수원. 『통일법 연구』 (서울, 2010).
- 이장희 외. 『남북합의문서의 법적 쟁점과 정책과제』 (서울: 아시아사회과학연구원, 2007).

▣ 논문

- 김계홍. “『남북관계 발전에 관한 법률』에 따른 남북합의서의 발효절차에 관한 사례연구 및 개선방안에 관한 고찰.” 『법제』 제51권 (법제처, 2008).
- 김병기. “북한 개성공업지구법의 법적 문제점.” 『공법연구』 제34집 제1호 (사단법인 공법학회, 2005).
- 김은옥. “개성공업지구 정상화 합의 이후 남북경협 추진방향.”
- 박덕영·강승관. “개성공업지구 투자보호와 분쟁해결제도의 개선방안 고찰.” 『법조』 제92호 (법무부, 2010).
- 배국열. “개성공업지구 관리시스템의 현황과 개선방안.” (서강대학교 공공정책대학원, 2008).
- _____. “개성공업지구 가동중지로 본 법제도 보완방안 고찰.” 『북한학연구』 제9권 제1호 (동국대학교 북한학연구소, 2013).
- _____. “개성공업지구 정상화(8·14) 합의의 평가 및 개성공업지구 발전적 개선방안.” 『통일정책연구』 제23권 1호 (통일연구원, 2014).

- 법무부. “북한 「개성공업지구법」 분석.” (법무부, 2003).
- 양영희. “개성공업지구에서의 남북 민사분쟁 해결방안.” 『2006 북한법 및 남북관계법 학술회의 발표논문집』(서울: 북한법연구회 등, 2006).
- 유욱. “개성공업지구법제의 현황과 과제.” (서울, 2007).
- _____. “개성공단법제의 현황과 과제.” (서울, 2008).
- _____. “개성공업지구관련법규와 계약이행 확보방안.” 『북한법연구』 제 12호 (북한법연구회, 2010).
- 이용화·이혜정. “중국·대만의 정경분리 사례와 시사점.” 『통일경제』 제104호 (현대경제연구원, 2012).
- 이재호·이원경. “개성공업지구와 중소기업: 현황과 전망.” 『KDI 북한 경제리뷰』 2013년 9월호 (한국개발연구원, 2013).
- 이주원. “개성공업지구에서의 남북 상사분쟁 해결방안.” 『2006 북한법 및 남북관계법 학술회의 발표논문집』(서울: 북한법연구회 등, 2006).
- 정대진. “남북한 합의서의 규범적 성격 연구.” 『통일연구』 18호 1권 (연세대학교 통일연구원, 2014).
- 정영화. “북한의 경제특구관련 입법동향과 과제.” 『남북법제개선연구보고서』 (법제처, 2002).
- 현대경제연구원. “개성공업지구 경쟁력 비교.”

▣ 기타

- 개성공단에서의 “남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서” 이행을 위한 부속합의서
- 개성공단의 정상화를 위한 합의서
- 개성공업지구법
- 개성공업지구 지원에 관한 법률
- 남북교류협력법
- 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서
- 남북사이의 투자보장에 관한 합의서
- 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서

남북협력기금법

북한 헌법

신의주특별행정구기본법

대법원 2010. 7. 23. 선고 2010도1189 전원합의체 판결

『광주매일신문』. “개발구 1위 입지 . . . 한·중 새만금 경험단지 개발 모델” 2014.8.6.(검색일: 2014년 9월 15일)

통일부 보도자료(<http://www.unikorea.go.kr/>) (검색일: 2014년 9월 15일)

개성공업지구 투자 환경 설문조사(<http://www.kotra.or.kr/>) (검색일: 2014년 9월 15일)

우 수

통일 재원 마련을 위한 한반도 경제네트워크 조성

- 클러스터 조성을 중심으로 -

건국대학교 글로벌융합대학 자율전공학부 신지수 · 이준용

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 통일 재원과 클러스터의 당위성
- III. 클러스터 지역 선정과 각각의 논거
- IV. 한반도의 H자형 네트워크 구축
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일 재원 마련을 위한 한반도 경제네트워크 조성

- 클러스터 조성을 중심으로 -

본 연구는 한반도 통일 재원 마련을 위한 연구로써 그 대안으로 한반도 경제네트워크를 제안하는 바이다. 한반도 네트워크는 북한의 거점 클러스터와 남한의 거점 클러스터를 네트워크적으로 연결한 H자형의 경제 모델이다. 연결된 네트워크는 기술, 인적자원, 자본을 활발히 협력하면서 서로에게 상생하는 구조로 갈 것이다. 이 한반도 경제네트워크를 이룬다면 남한과 북한의 교류는 극대화 될 뿐만 아니라 북한 자체의 경제력과 경쟁력을 올려 통일재원을 남한에서 조달하는 방식이 아닌 북한 자체에서 통일재원을 마련하는 방식으로 갈 수 있다. 우리는 이 한반도 네트워크를 3단계 과정을 거쳐 구축하려고 한다.

첫째, 이러한 한반도 네트워크를 구축하기 위해서는 우선 남북한의 산업구조 재편이 필요하다. 여기에서 말하는 산업구조란 기존의 남북한이 참여하고 있는 산업영역을 말한다. 남북한은 각각 다른 나라가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계이다. 이런 상황에서 제 1영역의 산업과 제 2영역의 산업을 남북한 개별적으로 투자한다면 이는 중복투자로서 비효율적이다, 남한과 북한은 자신 있는 영역에 전략적 투자를 해 중복투자를 막고 기존의 비효율적인 경제구조를 효율적 경제구조로 재편해야 한다. 노동과 자원이 풍부한 북한은 노동집약적 분야인 제 1영역에, 상대적으로 자본과 기술이 높은 남한은 제 2영역에 투자하는 것이 맞을 것이다.

둘째, 도시성장 가능성을 살펴보고 성장 가능성이 높은 도시를 테크노파크(Technopark) 혁신 클러스터로 키우는 것이 중요하다. 남북한이 산업구조 재편을 한다면 남한은 제 1영역에서, 북한은 제 2 영역에서 공동화 현상이 발생할 것이다. 이런 공동화된 지역을 내버려두는 것이 아닌 통일한국 도약을 위한 테크노파크(TP) 클러스터를 적극적으로 조성할 필

요가 있다. 기존 경제특구는 같은 산업의 기업이 밀집해 있는 것을 말하지만 TP클러스터는 기존 경제특구와는 개념이 조금 다르다. 대학과 및 연구기관이 특정 산업과 협력을 강화하고 기술교류와 협동 프로젝트를 실시하면서 연구와 생산이 직접적으로 결합된 혁신 도시이다. 이러한 혁신 도시를 만들기 위해 남한의 대학이나 연구소와 북한 클러스터간의 교류가 활발해야 할 것이다. 북한 자체 내에서도 육성하고자 하는 클러스터에 해외기업, 민간연구소 등을 적극적으로 유치하고 자국 연구시설과 대학들을 육성하여 TP클러스터를 빨리 성장시켜야 한다.

셋째, 이러한 클러스터간의 네트워크를 조성하여 한반도에 있는 클러스터와 광역 경제권을 하나의 단일 네트워크(한반도 네트워크)로 형성하는 것이 필요하다. 이런 TP클러스터가 성장한다면 가까운 거리에 있는 클러스터끼리는 적극적으로 교류하여 광역경제권을 조성하게 될 것이다. 그리고 이런 광역 경제권이 발달한다면 국토가 작은 한반도는 단일 네트워크 경제권을 이룰 수 있을 것이다. 이런 단일 네트워크를 본 연구는 북서부 광역경제권, 남북 수도권, 북동부 광역경제권, 중동부 광역경제권, 남동부 광역경제권, 남서부 광역경제권, 마지막으로 DMZ 클러스터로 구분하고 연결하여 이를 H자형 한반도 경제네트워크라고 이름을 지어 제안할 것이다. 하지만 이런 네트워크가 성공적으로 정착하려면 정밀한 검토와 다각도의 측면에서 성공할 수 있는지 살펴보는 것이 중요하다. 우리는 클러스터 네트워크가 성공하기 위해 몇 가지 측면을 정밀히 검토했다.

첫째, 독일 사례를 분석해 성공적인 클러스터는 어떻게 조성됐는지 그 성공사례를 연구했다. TP 클러스터의 대표적인 성공사례는 바로 독일이다. 통독 이후 동독에 대규모 클러스터를 조성하면서 이미 몇 개의 주와 도시는 서독의 주와 도시보다 경제력이 우위에 있다. 통독 이후 어떻게 독일이 클러스터를 조성했고 성공적으로 발전을 시켰는지 선행연구가 충분히 진행된다면 북한 내의 클러스터 조성도 그 불확실성을 줄이고 성공적으로 정착시킬 수 있을 것이다. 그래서 우리는 통독 후 가장 발전한 도시 드레스덴을 살펴, 그 성공요인을 찾아보고 아울러 우리 남북 클러스터를 만드는데 있어 시사점을 도출해 낼 것이다.

둘째, 클러스터를 만약 조성한다면 북한 어떤 도시에 클러스터를 조성할 것인지에 대한 의문이 남는다. 만약 북한 도시에 대한 충분한 연구와 탐색 없이 비합리적으로 거점을 택한다면 이는 오히려 비효율적인 국토 개발과 인프라 개발이 될 것이다. 그렇기 때문에 국토연구원, KDI 북한 경제연구, 그 외 다수 논문을 참조하여 북한 내 어떤 도시들이 클러스터 조성에 적합한지 알아보고 아울러 그 도시 자체에 대한 연구도 심도 있게 진행하여 각각 개별도시마다 맞는 클러스터를 선정하였다.

셋째, 북한과 남한은 경제체제가 다른 2체제 공동체인데 과연 네트워크 연결이 효과가 있을까하는 의문이 남을 수 있다. 이런 불안요소를 극복하기 위해 서로 경제체제가 달라도 네트워크 조성이 이루어진 사례가 있는지 조사하였고 홍콩-중국본토의 사례를 찾을 수 있었다. 두 지역이 서로 경제체제가 다름에도 불구하고 지금은 중국 GDP의 11%를 차지하는 거대경제권이 되었다. 이 네트워크를 심도 깊게 연구하여 서로 다른 체제임에도 불구하고 성공적인 네트워크 연결을 할 수 있는 방안을 탐색할 것이고 이 방안에 따라 북한 경제권과 남한 경제권의 효율적인 연결방법에 대해 알아볼 것이다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 그 목적

2014년 3월 28일 박근혜 대통령의 ‘독일 드레스덴선언’ 이후에 통일에 대한 관심이 높아져 가고 있다. 하지만 통일이 과연 남북한 모두에게 상생이 될 수 있을까? 이탈리아는 약 150년 전에 통일을 이루었다. 이미 2세기가 흐른 지금이지만 아직 이탈리아에는 통일의 후유증이 남아있다.¹⁾ 베트남 같은 경우는 통일이 된 직후에 위협을 느낀 40만 명이 국경선을 넘는 등 인구의 극심한 이동이 부작용으로 동반됐다. 가장 극단적인 경우는 바로 예멘이다. 예멘 같은 경우엔 통일이 되었어도 남북의 갈등과 경제문제를 해결하지 못해 1994년에 내전에 돌입하기도 했다. 지금 통일이 비교적 잘됐다고 평하는 독일도 아직 동, 서간의 경제적 갈등이 남아있는 상태이다. 즉, 통일은 우리나라에게 엄청난 기회가 되기도 하지만 앞에 예를 살펴볼 때 경제적 수렁이 될 수도 있는 가능성이 존재한다.

통일은 한반도 영토가 2배정도 넓어지고 2500만의 시장을 얻을 수 있는 기회의 땅이다. 하지만 반대로 생각해보면 인프라가 거의 없고 2500만 명의 경제적 삶을 책임져야할 부담스런 땅이기도 하다. 남북한의 경제 규모는 거의 20분의 1에 달하는 극심한 차이를 보인다. 이런 상황에서 충분한 통일계획 없이 통일을 단행한다면 남한과 북한에 극심한 경제적 혼란이 올 것은 뻔한 일이다. 이런 상황에서 우리는 무작정 통일을 외치는 것이 아닌 통일을 실질적으로 받아들일 수 있는 준비를 해야 한다. 북한이 남한과 통일이 됐을 때 어떤 계획으로 완전한 통일을 이룰 것인지

1) 이는 통일된 남부와 북부의 격차가 아직도 심하게 발생하고 있기 때문이다. 남부 이탈리아인의 소득은 북이탈리아의 반밖에 안 되는 실정이다. 거기에 남부 이탈리아에 실업률은 40%에 이르고 주민의 4/1은 빈민층에 속한다. 이들이 벌어들이는 돈은 국내총생산의 7%뿐이며, 이는 남북이탈리아가 얼마나 경제적 양극화가 심한지 보여주는 한 예이다. 북부 이탈리아인들 중에 ‘북부 동맹’이라는 정당을 만들어 독립을 추진하려고 하는 만큼 경제적 양극화와 지역적 경제 갈등이 아직도 극심하다. 이기식, “통일의 핵심은 갈등과 부대비용을 줄이는 것,” 『北韓』 통권 492호 (북한연구소, 2012), P.79참조

시나리오를 준비하고 그에 따른 비용을 정확히 추정하여 통일이 됐을 때 부랴부랴 재원을 준비하는 것이 아닌 미리 재원을 준비해 통일의 충격을 최대한 완화하고 한반도 도약의 기회로 삼아야 한다.

그렇다면 우리가 충분히 통일계획을 수립하고 통일재원이 마련됐을 때 좋은 점은 무엇일까? 먼저 국제사회에 대한 우려를 긍정적인 반응으로 이끌 수 있다. 통일 재원을 마련하는 것은 통일 후 한반도가 경제적 카오스에 휩싸일 것이라는 국제사회의 우려를 씻어준다. 이는 코리아 리스크 감소로 이어질 뿐만 아니라 통일 한국에 대한 대외 신인도도 향상되는 효과를 보여줄 것이다. 그리고 내부적으로는 우리 국민들에게 통일에 대한 대비가 됐다는 것을 보여줌으로써 정부 신임도가 향상되고 통일에 대한 부정적 시각을 긍정적 시각으로 바꿀 수 있다는 이점이 있다. 마지막으로 북한 주민들에게도 긍정적 반응을 이끌어낼 수 있다. 이러한 통일재원을 마련했고 이는 북한 주민들의 삶의 질 향상을 위해 존재하는 재원이라는 것을 북한주민들에게 이해시킨다면 주민들의 이탈과 동요를 막을 수 있다.

하지만 이러한 통일 재원을 어떻게 마련하는가 하는 문제점이 남아있다. 우선 정부주도로 통일세를 신설하거나 국채발생, 통일은행 설립 등이 있다. 혹은 민간과 정부가 협력하여 통일재원을 마련하는 방법이 있다. 하지만 이런 방법들은 남한에서 기본적으로 재원을 동원하기 때문에 국민적 저항이 존재할 것이고 북한이 자체 경쟁력을 기르지 않는다면 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’ 처방이 될 수 있다.

결국 통일 재원을 마련하려면 남한이 무작정 통일재원을 마련하는 것이 아닌 북한의 경제력을 일정부분 길러주고 자체 경쟁력을 갖게 하는 수밖에 없다. 그리고 이런 자체 경쟁력을 가지는 것에 있어서 북한은 다른 빈곤국가에 비해 훌륭한 이점을 갖고 있다. 바로 우수한 인적자원과 자본이 있는 파트너 국가 남한이 존재한다는 것이다. 북한의 경쟁력은 남한의 노력으로 충분히 올릴 수 있다. 그리고 본 연구에서 경쟁력을 올릴 수 있는 방안으로 통일 한반도 대비 한반도 경제 네트워크 제안하는 바이다. 더 나아가 그 방안으로 클러스터 조성을 제안한다.

동독이 통독이후 급격한 성장률을 기록할 수 있었던 것은 서독의 대폭적인 지원도 있겠지만 동독내의 대규모 클러스터 조성 때문에 가능한 일이었다.²⁾ 우리도 북한 내 적극적인 남북경협을 통해 가능성 있는 지역들을 경제특구로 같이 개발하고 궁극적으로는 그 지역들을 클러스터화하여 북한 내 성장 동력으로 삼아야 한다. 그리고 이런 클러스터가 조성되면 그로 인해 광역 경제권이 자연스럽게 조성될 것이고 결국 통일 한국의 균형적인 국토개발과 북한 인프라, 경제력 확충 그리고 한민족 네트워크 경제권이라는 세 과실을 얻을 수 있을 것이다.

본 연구에서는 북한 내 클러스터 마련 방안을 구체적으로 살펴 볼 것이다. 이를 위해 우선, ①북한과 남한의 산업구조 재편에 관해 연구하고 ② 산업구조 재편 과정을 통해 클러스터 육성 지역을 탐색하고 ③마지막으로 클러스터들의 네트워크 연결을 통해 통일 한국의 비전 ‘한반도 경제 네트워크’에 대해 살펴볼 것이다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 통일 재원을 마련하기 위해 통일 자본³⁾을 어떻게 조성해야

2) 통일 이후 구동독 지역에는 대규모의 클러스터(48개)가 조성됐다. 그리고 클러스터의 분야는 제 3영역 첨단산업으로써 구동독이 새로운 산업분야를 개척 할 수 있게 만들었다. 2012년 기준 독일 경쟁력 네트워크에 9개의 동독 클러스터가 포함돼있다. 이 말은 독일에서 가장 경쟁력 있는 클러스터 중에 동독 클러스터가 9개나 포함되어있다는 말이다. 그리고 이런 클러스터를 통해 동독은 첨단산업을 육성하고 클러스터에 특징인 연구 네트워크를 이용하여 연구 인프라까지 조성했다. 이로 인해 서독에 밀리지 않는 자립적인 지역산업 육성이 가능해졌다. 즉, 클러스터 조성은 단순히 경제성장을 위해 필요한 것이 아닌 자생적인 지역산업육성을 위해서도 필요하다. 경제연구본부, 『현안과 과제- 통독 이후 구동독의 경제 성장과 시사점』 (현대연구원, 2012.08.14) P12참고

3) 한국외대 김술 교수는 ‘통일 비용’ 대신 ‘통일 자본’으로 부를 걸 주장한다. 기본적으로 ‘비용’이란 개념은 사용한 후 사라지는 아까운 동이라는 뜻을 내포한다. 하지만 우리가 통일 후 북한에게 투자하는 돈은 쓰고 없어질 돈이 아니다. ‘통일한국’으로써 결국 북한에 투자한 돈은 우리에게 다시 돌아온다. 그리고 그 리턴이 더 큰 이익을 창출해낸다면 더 이상 그것은 비용이 아니라 투자한 이후 더 큰 이익을 기대할 수 있는 자본임으로 통일자본으로 불러야 하는 것이 마땅하다고 말한다. 권석균, 이병철, 조봉현, 이경목, 정형록, 김술, 『통일, 기업에 기회인가 위기인가』 (알에이치코리아:2013) P346-351참고 필자도 이에 대한 생각에 공감한다. 그렇기 때문에 앞으로 본 논문에서는 말투에 비용이란 의미로 해석할 수 있는 ‘통일재원’ 대신 ‘통일 자본’이라고 시각을 달리하고 논지를 이어가도록 하겠다.

하는지 산업 분야를 나눠 구체적으로 살펴보고 그 중에서도 제 3 영역 첨단산업을 살펴보고 첨단산업을 육성할 수 있는 클러스터를 만들고 마지막으로 클러스터들의 네트워크를 연결하여 ‘한민족 네트워크’를 달성할 수 있는지 연구하는 것을 목적으로 한다. 본 연구를 확실하게 하기 위해 연구의 범위는 북한 내 도시로 한정했다. 왜냐하면 이 한반도 네트워크 경제연결의 키는 결국 북한이 쥐고 있기 때문이다. 그렇기 때문에 북한 도시들 중에 클러스터를 조성할 수 있는 예비군을 뽑고 발전 가능성이 있는지 검토할 것이다. 도시 선정의 기준에는 도시 자체의 경쟁력만 보는 것이 아닌 국제적인 관계와 남북이 지금 벌이고 있는 남북경제협력사업까지 고려할 것이다. 이를 통해 클러스터 산업단지만 조성하는 것이 아닌 광역경제권, 나아가 한반도 네트워크 건설로 균형 있는 국토개발을 하는 것을 본 연구의 목적이기 때문에 그 도시가 어떤 관계를 맺고 있는지, 어떤 나라와 지정학적으로 가까운지에 대해서도 클러스터 선정에 대한 고려사항으로 남겨 놓았다.

우선 클러스터 조성의 연구방법으로는 독일의 사례를 적극적으로 연구할 것이다. 통일 전 동독이 서독보다 경제적 차이가 난다는 경제적 환경과, 분단국가라는 사회적 환경을 고려할 때 독일의 사례는 남북한이 현재 처하고 있는 상황과 많이 유사하다. 이런 환경적 유사성을 고려하여 독일 사례를 심도 있게 연구하고 우리에게 배울 점과 지향해야 할 방향을 배울 것이다.

둘째로, 도시 선정은 국토연구원의 북한주요거점에 대한 연구를 적극적으로 참조하고 더 나아가 남북이 기본적으로 무슨 프로젝트를 하고 있는지에 대한 논문이나 보고서를 살필 것이다. 이를 통해 합리적으로 거점을 살펴보고 국제적인 관계까지 고려하여 클러스터를 조성하는 것을 목적으로 한다.

셋째로, 네트워크 연결 모형에 대한 연구가 선행될 것이다. 우선 경제체제가 서로 다른 체제임에도 불구하고 성공적인 네트워크를 이루어낸 홍콩-중국 사례를 연구하고 어떤 방식으로 성공했는지 알아볼 것이다. 또한 물류나 철도, 혹은 도로망을 중심으로 기존에 연구된 한반도 네트워

크 모형을 참조하고 거기에 클러스터라는 아이디어를 더해 성공적인 H (한반도 경제 네트워크)모형을 제안한 것이다.

II. 통일 재원과 클러스터의 당위성

1. 통일 재원 마련위한 산업구조 재편

1) 산업구조 재편의 필요성

아직 통일 되지 못한 상태라 해도 남북한은 서로 다른 국가가 아닌 『남북기본합의서』에서 발의한 내용과 같이 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수 관계이다. 이 말은 언젠간 한반도가 통일이 되고 우리는 통일한국으로써 남북한 모두가 하나의 체제 속에서 어울려 산다는 것을 말한다. 하지만 남, 북 모두 동일한 경제 분야에 투자를 한다면 이는 중복투자로서 비효율적이고 통일한국이 되었을 때 균형 잡힌 국토개발에도 걸림돌일 것이다. 이 때문에 남한과 북한이 모두 똑같은 경제 분야에 투자하는 것보다 전략적으로 산업영역을 선택하고 쌍방 간 협의를 통해 중복되지 않는 투자를 하는 것이 필요하다. 이 때문에 본 연구에서는 노동과 자원이 상대적으로 유리한 북한에는 노동집약적 분야에 집중적으로 투자하고 자본과 기술이 필요한 분야는 남한에 집중 투자하는 것이 남북한 경제효율에 가장 좋을 것으로 내다봤다. 그리고 아직 개발이 되지 않은 신 성장산업 같은 경우는 남북한이 클러스터를 조성해서 신 성장산업을 연구하고 개발하는 것이 통일 한국의 경제적 도약에 가장 필요한 방법이다. 이런 방식을 사용한다면 통일 전 북한의 경제는 획기적으로 도약할 것이다. 그리고 남북 네트워크가 현실화되어 동북아 물류, 관광 에너지 허브국가로 도약할 수 있는 계기가 될 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 우선적으로 산업구조의 재편을 제안하는 바이다.

2) 제 1영역

전통적으로 제 1영역은 노동집약적 산업이다. 이 영역은 북한에게 절대적으로 유리하다. 우선 북한은 인적자원이 높는데 임금은 저임금인 노동집약적 산업구조에 적합한 산업구조를 가지고 있다. 또한 북한의 풍부한 광물자원은 이런 노동집약적 산업에 더욱더 유리한 위치에 서 있을 수 있게 해준다. 이러한 강점을 살려 북한은 노동집약적 산업에 집중해야 한다. 대표적 예로 임가공산업을 들 수 있다. 이렇게 대규모 설비투자가 필요치 않고 노동을 최대한 활용할 수 있는 산업이 유망하다. 또한 남한에서 이미 임금경쟁력을 상실한 노동집약적 산업을 북한에 이전한다면 남한의 기업경쟁력도 더욱 높일 수 있는 계기가 될 것이다.

이를 위해 경공업 분야에서의 집중적인 투자가 북한에 필요하다. 무엇보다 집중적 산업특구를 조성해 어떤 한 부품만 만드는 것이 아닌 생산과 공정이 동시에 이루어져 다양한 제품을 생산할 수 있게 하여야 한다. 그렇게 해야만 내수를 만족시키고 수출까지 할 수 있는 경쟁력 있는 제품들이 생산될 것이다.⁴⁾ 이런 노동집약적인 경공업을 중심으로 산업적 기반을 잡고 중화학 공업에서는 금속 부문의 단순가공 공정이나 전자부품의 조립생산공정을 육성해야 한다. 이를 위해서는 기존에 북한이 보유하고 있는 중화학 공업단지와 적극적으로 연계를 해야 한다. 그리고 신성장산업이 제대로 정착되기 위해서는 많은 시간이 걸리기 때문에 그때까지 북한은 제 1산업으로 경제성장이 이루어질 것이다. 이 때문에 제 1영역에 대한 북한의 집중적인 투자가 필요하다.

3) 제 2영역

제 2영역은 남한에게 절대적으로 유리한 산업부분이다. 남한에는 북한에 없는 자본과 기술 그리고 대규모의 산업단지가 존재하기 때문이다. 이런 상황에서 북한에 제 2영역을 투자하는 것은 중복투자를 하는 것이기

4) 민경태. 『서울평양메가시티』 (서울: 미래의 창, 2014). P192참조

때문에 비효율적이다. 이 때문에 북한에 있는 제 2영역은 빨리 구조조정을 해 비효율적인 요소를 없애고 제 1영역과 제 3영역에 집중 투자할 필요가 있다.

이러한 관점으로 보면 남포지역이 보유했던 정밀화학 같은 부문은 남한에 비해 열세이므로 빠른 구조조정이 필요하다. 금속소재 산업 같은 경우에도 평양 남포지역은 빨리 이 분야의 투자를 중지하고 남한과 중복되지 않는 경쟁력 있는 산업을 집중육성 할 필요가 있다. 또한 전기전자산업이나 기계 산업 같은 경우에도 기초적인 노동집약적 산업은 키워야 하지만 고도화된 설비가 필요한 산업은 그 자체가 남한의 산업과 중복되고 결국 중복투자과 과열경쟁이라는 부작용을 낳게 된다. 그 때문에 같은 산업이라도 그 공정능력에 따라 남북한이 효율적으로 공유하는 것이 맞을 것이다.

4) 제 3영역

(1) 왜 제 3영역을 육성해야 하는가

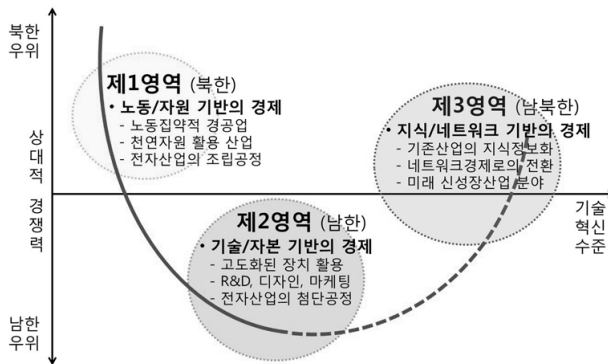
앞에서 살펴봤듯이 남북한의 산업구조를 개편하면 중복투자를 막고 효율적으로 남한의 기술, 자본과 북한의 노동, 자원이 쓰여 질 수 있다. 하지만 이는 기존의 산업을 재편하는 것이기 때문에 통일 자본을 조성할 정도로 통일한국의 경제적 도약을 하기에는 힘들다는 단점이 있다. 북한이 직접 경쟁력을 가지려면 남한의 분야에 겹치지 않는 영역을 개발하는 것도 중요하지만 결국 도약산업이 필요하다. 북한은 도약산업의 노하우와 자본, 기술을 전해 줄 수 있는 파트너 국가인 남한이 있다는 점에서 다른 빈곤국가와는 차이점을 보인다. 또한 이런 파격적인 도약산업 육성은 오히려 북한에 효과가 더 클 수도 있다. 남한 같은 경우엔 이미 인프라가 발달되어있어 새로운 혁신적인 인프라를 다시 까는 것은 비효율적이다. 그뿐만이 아닌 남한엔 이미 기존 기업들의 산업구조가 깔려있고 이들은 투자된 설비를 활용하여 수익을 올리려는 전략을 추구하기 때문에 새로운 기술의 도입이 지연될 수 있다. 하지만 북한은 이런 반발이 미비할 것

이기 때문에 효과가 더 나타날 수 있다.

(2) 제 3영역 육성방법

남한과 북한의 산업을 재편하면 북한은 제 2영역에서 남한은 제 1영역에서 공동화 현상이 발생한다. 공동화 현상이 발생했지만 기존 산업구조가 있기에 거기에는 충분한 인적자원, 인프라, 산업시설들이 존재할 것이다. 그곳에 제 3영역의 산업을 육성하면 된다.

제 3영역을 육성하는 지역은 단순한 산업특구가 아닌 클러스터가 되어야 한다. 제 3영역은 첨단산업이기 때문에 연구자원과 인적자원이 필수적이다. 만약 제 3영역을 그 지역에 있는 대학이나 연구소에서 주도하지 않고 공장 같은 산업시설만 만든다면 북한이 생산해서 벌어들이는 수익은 지역에 재투자되지 않고 기술 제공 지역에 흘러들어가게 될 것이다. 결국 이런 산업구조를 갖게 된다면 이는 북한이 남한에 기생하는 기형적인 산업구조가 탄생할 것이고 이는 ‘상생’이 아닌 ‘수탈’적인 산업구조가 될 것이다. 이를 막기 위해서도 클러스터 조성은 필수적이다.



<그림 1> 서울-평양 경제권의 산업별 남북한 비교우위

2. 테크노파크 혁신 클러스터의 개념과 당위성

1) 개념

대학의 고급두뇌와 기업의 사업화 능력을 결합해 인적, 물적 자원을 집

적화함으로써 지역에서 대학과 산업계를 연결하는 허리 역할을 수행하게 할 목적으로 도입한 지역개념⁵⁾이다. 여기에서 가장 중요시된 점은 바로 연구시설과 생산시설의 결합이다. 이로 인해 생산시설과 연구시설간의 피드백이 원활해지고 생산된 재화로 벌어들이는 수익이 다른 지역으로 빠져나가는 것이 아닌 지역 연구소에 재투자 되면서 그 지역의 경제가 선순환 구조로 흘러들어가기 때문이다. 이는 단순히 산업시설만 집합적으로 모여 있는 기존 클러스터와도 다른 구조이다. 기존의 클러스터는 자연발생적으로 집적된 구조라면 테크노파크 클러스터는 계획적으로 집적된 구조이다. 그리고 기존의 산업을 중심으로 집적된 것이 기존 클러스터라면 TP⁶⁾와 혁신 클러스터는 첨단산업 중심으로 설계되었다. 이를 간단한 표로 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 TP와 클러스터의 비교

Technopark	Cluster	TP와 혁신 Cluster
계획적	자연발생적 집적	계획적 집적과 자연발생적 집적의 결합
공간적 측면	경제적, 산업적 집적의 효율성 측면(군집의 공간적 경계 불명확)	집적된 공간내의 상호 긴밀한 연계
외생적 발전전략	내생적 발전전략	내, 외생적 발전전략 동시 추구
모든 산업으로 파급효과가 큰 첨단기술 중심	특정산업의 중심의 가치 사슬	파급효과가 큰 단일 혹은 몇 개의 첨단산업으로 특화
첨단산업	전통산업, 신산업 불문	첨단산업위주
기술혁신적	제도적 상호 연계적	기술혁신을 촉진하는 제도적 상호 연계망

5) 네이버 백과사전 ‘테크노 파크’

6) TP의 역할에 대해선 정의가 많다. 권오혁은 정부의 역할, 산업분야의 전문화와 네트워크 형성, 전문기업유치성공, 대학과 연구소의 역할, 외국기업 유치, 개발과 결합, 문화적 특성(권오혁,2000), 오덕성은 고용창출과 지역 잠재기업의 개발, 산업기반의 다양화와 첨단산업 부분의 활성화, 기술이전 창구의 역할, 관민협조 분위기 조성(오덕성, 2000)을 들고 있다. TP의 역할을 정확히 정의할 수는 없지만 기업과, 정부 그리고 지역사회의 공조속에 하나의 네트워크 도시를 만드는 것이 주요 핵심인걸 볼 수 있다. 오덕성, 최영일, “독일의 지역혁신 클러스터 구축과 Technopark의 역할에 관한 연구” 『국토계획』 제40권3호 (대한국토 도시계획학회지: 2005.6), p109참조

2)당위성

(1) 1국 2체제에서도 가능한 경제협력

홍콩과 중국의 경제적 결합에서도 알 수 있다. 자본주의인 홍콩과 사회주의체제인 광둥성의 결합은 그 당시만 해도 모험에 가까운 일이었다. 하지만 클러스터 조성의 경제적 협력은 2체제 안에서도 가능하다는 것이 확인되었고 현재는 ‘주강삼각주’라 불리는 거대한 경제적 네트워크로서 발전한 상황이다. 북한에 클러스터 조성은 정치체제가 다르다고 접근할 수 없는 주제가 아니다. 오히려 정치체제가 달라도 효과를 볼 수 있음이 입증됐기 때문에 더욱 클러스터 조성에 적극적이어야 한다.

(2) 북한 경제력 상승에 가장 유리

북한 경제력이 상승하려면 무엇보다 중요한 것은 자체 경쟁력의 확보이다. 그리고 자체 경쟁력이 확보되려면 단순한 공업단지 보다는 클러스터가 훨씬 유리하다. 그 지역의 특성을 살릴 수 있고 지역 재투자가 가능해지기 때문이다. 그리고 제 3영역에 투자함으로써 북한은 산업적 도약의 기회를 얻게 되고 이는 역시 경제력 상승으로 이어질 것이다.

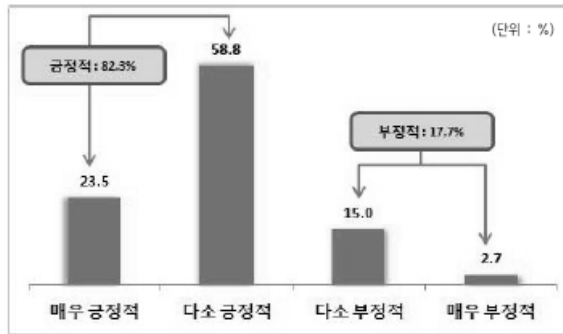
(3) 남북한 교류 극대화

이러한 클러스터를 조성하려면 남한의 민간연구소나 도시협력, 대학교류 등 전방위적인 분야에 있어 남한과의 교류가 필요하다. 그뿐만이 아닌 이런 클러스터를 100% 이상 활용하려면 네트워크적 연결망이 필요한데 이 모든 것에 있어 남한의 협력이 필수적이다. 그리고 남한 입장에서라도 통일 한국을 생각했을 때 이런 네트워크적 연결을 일찍 해야만 남한 도시의 네트워크도 빨리 북한 네트워크망과 연결을 해야 한다. 이런 네트워크의 도시특성 때문에 남북한은 그 어느 때보다 활발히 교류할 수 있을 것이다.

(4) 중소기업의 진출 확대

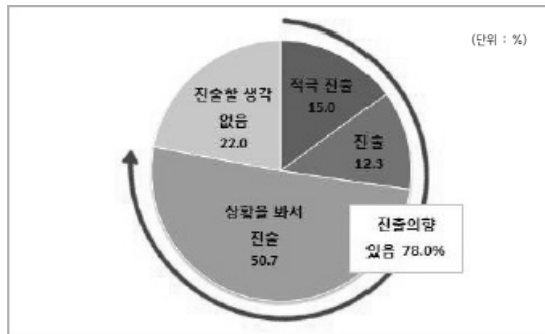
최근 중소기업중앙회에서 통일경제 인식조사를 했는데 기존의 통념과

정반대인 결과가 나왔다. 북한의 인프라 부족, 정치적 불확실성 때문에 기업들이 북한에 진출하기에 꺼려할 것이라는 기존의 통념과 오히려 조사결과가 반대로 나온 것이다.



<그림 2> 통일이 중소기업의 경영활동에 미치는 영향

위 결과를 보면 그런 우려와는 반대로 통일이 중소기업에 긍정적인 영향을 끼친다고 답한 중소기업의 퍼센트가 82.3%로 압도적으로 많았다. 또한 통일이 되면 북한에 진출하겠다는 기업도 생각이상으로 많았다.



<그림 3> 통일이후 북한 기업 진출 계획

위 조사결과를 살펴봤을 때 통일이후 북한에 진출하겠다는 기업은 78.0%나 되고 적극적으로 진출하겠다는 기업도 15.0%나 된다. 이는 기

업들이 북한에 환경만 조성된다면 적극적으로 진출하겠다는 것을 확인할 수 있다. 만약 남북한이 힘을 합쳐 경제특구, 클러스터를 조성한다면 민간 중소기업의 적극적 협력도 기대할 수 있을 것이다.

3) 독일 클러스터와의 비교- 드레스덴을 중심으로

(1) 드레스덴을 선정한 이유

드레스덴은 제 2차 세계대전 당시 도시의 90%가 파괴되었다. 그리고 동독에 있으면서 동독의 주요도시였지만 통일 전에는 발전이 느린 도시였다. 이런 점을 볼 때 북한 내에 있는 도시와 가장 비슷한 요건을 가진 도시로 선정했다.

(2) 드레스덴의 발전요인

현재 드레스덴은 10여개의 대학이 있으며 첨단기업의 입지로 기계부품, 나노 재료, 정보통신 부문에 1위를 달리고 있다. 또한 태양열 에너지 부분에서도 시장 점유율의 1위로 독일 내에서도 성공적인 첨단도시로 자리매김하고 있다. 이렇게 급성장을 할 수 있는 요인으로 지방정부와 중앙정부의 긴밀한 협조, 클러스터 형성을 꼽을 수 있을 것이다. 연방정부는 매년 850억 유로를 투자하면서 드레스덴 도시의 혁신 클러스터 모형을 지원했고 작센주 같은 경우는 대규모 조세특혜를 통해 기업유치를 적극적으로 실시했다.⁷⁾ 또한 프라운호퍼연구소와 라이프니츠연구소 및 드레스덴 공대 같은 연구기관 및 대학과의 교류가 활발히 전개됨으로써 신기술 개발 아이디어 제공이 용이했다. 또한 기업들이 모여 있어 여러 기업이

7) 1994년 지멘스는 부니에 테크노파크를 조성하고 13억 유로를 투자해 반도체 공장을 설립했는데 주정부로부터 4억 유로의 보조금을 지원받았다. 1995년 AMD(미국 반도체 기업)은 드레스덴에 Fab공장을 건설했고 24억 유로를 투자했는데 독일연방정부와 작센주가 4.8유로를 지역개발촉진 차원에서 지원했다. 이런 작센주의 적극적 지원덕분에 1만 6천명의 고용성과를 달성하고 연간 20억 유로의 매출을 발생시키는 대규모 반도체단지 첨단산업 클러스터를 조성할 수 있었다. 클러스터를 조성하는데 남한의 협력과 북한의 의지가 얼마나 중요한지 보여주는 한 예라고 할 수 있다. 권영섭, “독일의 과학기술 산업도시, 드레스덴의 성공사례와 시사점” 『국토정책 Brief』 253호 (국토연구원, 2009) P. 3~4쪽 참조

한 분야에 중복 투자하는 것이 아닌 네트워크 기업을 만들어 공동프로젝트를 추진함으로써 시너지 효과를 더했다.

(3) 시사점

2차 세계대전 이후 도시의 90%가 파괴된 드레스덴은 클러스터 조성을 통해 신개념 IT, NT, BT클러스터 도시로 탈바꿈했다. 또한 도시가 탈바꿈하자 지금은 유럽의 과학기술산업도시로 그 명성을 세계에 떨치고 있다. 북한이 획기적인 경제 도약을 하려면 제 1영역, 제 2영역에 머무르는 것이 아닌 독일의 드레스덴처럼 산업도약을 위해 신산업 부문을 적극적으로 유치하고 육성할 필요가 있다. 그리고 이러한 북한의 경제발전은 남북한의 교류를 극대화시키며 평화통일의 가능성을 더 높여줄 것이다. 그 뿐만 아닌 이런 클러스터가 조성되면 통일 이후에도 남한이 북한을 지원하는 것이 아닌 서로가 상부상조하는 상생의 통일이 될 가능성이 높다. 독일의 사례를 봤을 때 클러스터 조성은 통일자본을 조성하는데 한걸음 더 갈 수 있는 수단이 될 수 있다.

Ⅲ. 클러스터 지역 선정과 각각의 논거

1. 환동해안권

1) 개요

북한의 경제권은 크게 서해안권과 환동해안권으로 나눌 수 있다. 이 둘 중에 우선 클러스터 조성으로 우리가 꼽은 것은 바로 환동해안권이다. 이 이유는 첫 번째로 지정학적 위치 때문이다. 북한의 환동해안권은 남한 입장에선 러시아와 연결통로를 북한으로써는 동해안의 진출영역으로써 교통의 요충지이다. 이들을 모두 접한 북한의 환동해안권은 일부 서부지역, 한국의 동부지역, 러시아 연해주 지역을 포함하여 인구 약 1억 5000만

명, GDP 약 1조 달러의 시장을 형성하고 있는 지역이다.

이런 지리적 요충지이기 때문에 이 지역의 클러스터는 물류와 1억 5000만 명을 끌어들이 수 있는 관광이 주가 될 것이다. 그뿐만이 아니다. 환동해안권은 러시아와 접해있고 자연자원이 풍부하게 매장 되어있다. 동해를 중심으로 하는 풍부한 해안자원과 러시아와의 에너지 협력을 통해 러시아 천연가스를 도입하게 된다면 환동해안권은 에너지 연결의 요충지로서 에너지에 관련된 산업을 집중적으로 육성 할 수 있다. 이러한 이점을 바탕으로 우리는 두 개의 도시를 클러스터로 선정하였다. 이 두 도시는 앞으로 환동해안권의 경제적 거점으로써 북한이 경제를 발전하는데 주요한 역할을 담당할 것이다.

2) 국제관광, 물류 클러스터 원산

(1) 현황

우선 원산은 지금 단핵중심형 구조를 가지고 있다. 원산항이 위치한 북원산 지역에 모든 산업 인프라가 집중된 상태고 남원산 지역에는 일부 시가지가 분포되어 있을 뿐이다. 추가적인 시가지 개발은 연안의 도로, 철도를 통해 확장될 것임으로 다핵형구조로의 변신을 추구해야 한다.

또한 원산의 배후도시라고 할 수 있는 청진보다 중공업 기능이 상대적으로 미약하다. 이 말은 토지이용의 제약이 덜하다는 것으로 이해할 수 있다. 이 때문에 앞으로 클러스터 발전에 있어 토지의 밀도 있는 개발이 필요할 것이다.

또한 원산에는 갈마공항이 위치해 있다. 앞으로 원산이 국제관광 클러스터를 조성할 때 이 공항을 적극적으로 활동할 필요가 있다. 원산시에서 3km정도 떨어져 있는 이 공항은 금강산 관광을 통한 1억 5000만의 관광객 유치에 큰 역할을 할 필요성이 있다. 이 때문에 갈마공항을 개보수하여 국제관광공항으로 활용해야 한다.

(2) 국제관광 물류 클러스터 원산

우선 물류 클러스터를 조성하기 위해서는 원산항이 빨리 현대화해야 한다. 하지만 무작정 현대화를 지속시키면 국제관광도시로서의 가치가 훼손된다. 그렇기 때문에 관광의 기능을 살린 항만의 현대화 추진이 필요하다. 이런 원산시의 관광자원을 적극적으로 보호하고 개발하려면 해안지역을 역사, 상업적 문화를 육성할 수 있는 워터프론트를 적극적으로 도입해야 한다. 워터프론트란 노후화된 항만시설을 리모델링하여 상업시설화 하고 그 주변부에 상업시설을 들여 하나의 휴식 관광지로 만드는 것을 말한다.⁸⁾ 이미 서구에서는 이런 워터프론트 개발이 일반적이다.

또한 관광 물류 클러스터를 개발하기 위해서는 광역 인프라(교통망)확충이 시급하다. 이를 위해서는 원산-평양과의 도로 현대화가 꼭 필요하다. 그리고 원산 서울간의 철도 도로를 꼭 확충하여 물류 클러스터로써 손색이 없게 해야 한다.

또한 일부 항만지역은 군사기지로 이용되고 있다. 이런 군사시설로 사용되는 구역을 이동시키고 이전적지를 물류단지나 복합단지로 세워 군사적 긴장감을 없애고 물류클러스터답게 물류단지의 용량을 늘릴 필요가 있다.

(3) 발전가능성

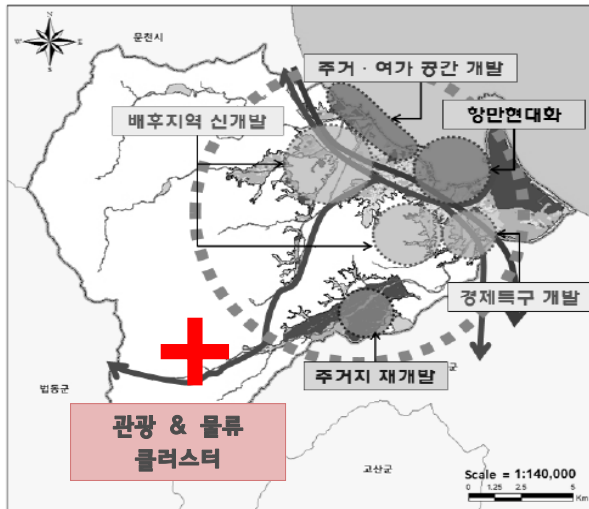
우선 원산은 일본하고 가장 가까운 북한도시이다. 그리고 1970년대부터 이미 일본하고 교역을 한 경험이 있는 관문항으로 핵심적인 역할을 했다.⁹⁾ 이런 상태에서 원산에 클러스터를 조성하면 남북한 합작에 일본이 참여하는 추진체를 구성할 수 있다.¹⁰⁾ 또한 환동해안권의 대도시들인 청

8) 이상준 외. “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(II).” 『국토연』 2012-33 (국토연구원, 2012) P205참조

9) 이러한 원산의 특징 때문에 일본이 북한과 정상적 관계가 될 경우에 원산에 집중 투자할 가능성이 많다.

10) 이 때문에 국토연구원에서는 북한기업과 남한기업, 일본기업이 국제컨소시엄을 구성하여 '원산개발지주회사'를 구성하고 3국 기업들이 1/3씩 지분을 보유하는 추진체를 제안하기도 하였다. 이상준, 김천규, 박세훈, 신혜원 “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(II)” 『국토연구보고서』 (국토연구원, 2012) p.264참조

진과 나선에 비해 원산이 갖는 장점이 있다. 바로 평양과 고속도로가 있다는 점이다. 이 점을 활용하여 적극적으로 물류 클러스터를 발전시킬 수 있다. 또한 나선-원산, 원산-김화, 원산-고성을 연결하는 1급도로가 있고 1989년엔 원산-금강산을 연결하는 고속도로가 개통되었다. 사실상 환동해안권에서 가장 서해안권과 기존교통인프라가 잘 되어있는 지역이고 이는 물류 클러스터를 더욱 더 발전시킬 수 있는 가능성을 높여줄 것이다.



<그림 4> 원산의 주요 도시개발 과제

3) 에너지, 물류 클러스터 나선

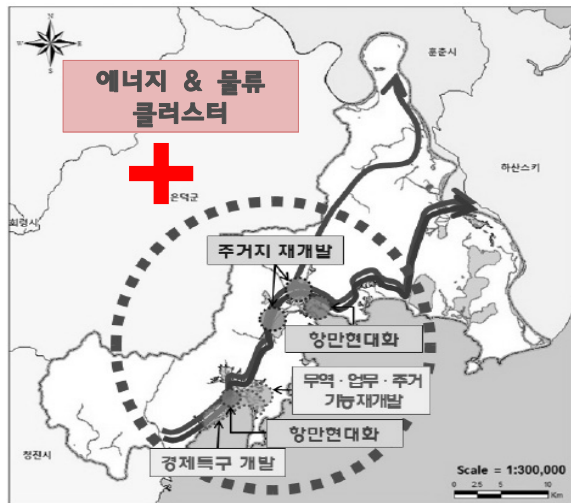
(1) 현황

나선은 나진항과 선봉항을 중심으로 한 두 개의 중심지를 갖고 나머지 지역엔 일부 소규모 시가지가 존재한다. 다핵형 구조를 지향하는 원산시와는 달리 나선시는 이 두 축의 변화가 거의 없을 것이다. 왜냐하면 내륙이 산악지역이기 때문이다. 그렇기 때문에 연안지역을 중심으로 발전할 것이다. 또한 현재 나진항은 3호 부두까지 있다. 국제물류도시로 도약하기 위해서는 더욱 부두를 추가해야 한다. 마지막으로 나선에는 라진대학과 화학 전문학교, 농업학교가 있다. 테크노파크(TechnoPark) 혁신 클러

스터 도시를 만들기 위해서는 대학이나 연구기관이 산업기반과 긴밀히 연계하는 것이 중요하다. 라진대학을 에너지와 물류 전문대학으로 만들고 대학 학생들에게 남한대학의 물류학과, 에너지학과들과 교류프로그램을 설립하여 전문 인적자원을 양성하는데 노력해야 한다.

(2) 에너지 물류 클러스터 나선

러시아에 PNG를 들여오거나 혹은 에너지망을 건설할 때 그 중심관문은 나선이 될 것이다. 그 특성을 심분 살려 나선지역은 동북아 지역의 에너지 중심도시가 되어야 한다. 이를 통해 단순히 에너지망의 연결도시가 아닌 공급의 관문으로써 에너지 사업을 적극적으로 육성하고 이에 대해 전문적으로 에너지를 연구하는 연구기관도 유치해야 한다. 또한 TSR-TKR이 연계를 할 때 중심도시는 바로 나선이라고 할 수 있을 것이다. 철도 물류에 대한 전초기지로 나선을 전략적으로 거점개발을 해야 한다. 이를 위해 규모의 물류센터를 갖춘 국제물류도시가 되어야 한다. 무엇보다 나선항에 대한 현대적인 개보수도 시급하다. 라진대학의 전신이라진 해운대학인 점을 고려할 때 항만물류연구에 있어서도 나선지역이 상대적으로 우수한 인적자원을 가질 수 있는 인적 인프라가 조성되었다고 볼 수 있을 것이다.

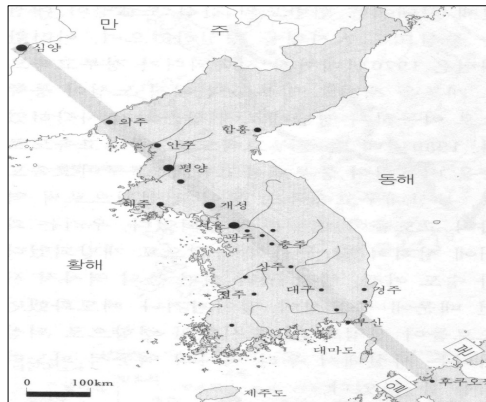


<그림 5> 나선의 주요 도시개발 과제

(3) 발전가능성

우선 중국과 러시아에 접근이 용이하고 동해안으로서는 일본과도 연계가 가능해 지정학적으로는 도시가 발전하기에 유리하다. 이런 지정학적 위치 때문에 나선은 물류와 교역의 관문역할을 할 필요가 있다. 또한 에너지 물류클러스터 가능성뿐만 아니라 종합관광지대로도 개발을 추진하여 원산-금강산에 잇는 환동해안권 관광벨트로써의 관광산업을 발전시키는 것도 가능성이 있다. 백두산, 나선지역, 남쪽의 칠보산 지역을 3각 관광트라이앵글로 연계 개발한다면 함북지역의 관광클러스터를 완성할 수 있을 것이고 이는 원산-금강산관광 클러스터와 연계하여 두 배 이상의 시너지 효과를 낼 수 있다.

2. 서해안권



<그림 6> 한반도의 핵심 교통축

1) 개요

서해안권의 클러스터로는 신의주와 남포 두 곳을 선정하였다. <그림 6>을 보면 신의주와 남포는 한반도의 핵심 교통축 상에 있다. 또한, 선행연구에서 제 2의 개성공단으로서 우선적 개발이 필요한 지역 조사에서 각각 1위와 2위를 차지하였다.¹¹⁾ 이는 이 지역들이 우선적으로 중단기적

으로 경제협력을 통한 경제발전이 이루어져야 한다는 것을 보여준다. 신의주는 중국과 맞붙어 있어 중국과의 교역이 유리하여 현재도 북한 내 중국의 교역 중심도시이다. 신의주를 클러스터로 잘 조성한다면 중국과의 연결, 밑으로는 평양, 서울간의 연결로 국제무역도시가 될 수 있다. 남포는 북한의 제 2의 도시라 할 수 있는 곳으로, 남한의 인천과 같은 역할을 수행 할 수 있다고 볼 수 있다. 남포를 기반이 잘 갖춰진 항만 클러스터로 구축한다면 동북아 물류의 큰 역할을 차지하게 될 것이다. 그리고 이런 클러스터를 조성하는 것은 단순히 지역개발이 아닌 북한 전체의 경제개발을 위해서도 적극적으로 필요하다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 동북아의 물류 중심이 되기 위해서이다. 동북아의 물류 중심지가 되기 위해서는 물류가 가장 원활하고 용이하게 이루어 질 수 있는 항만을 갖는 것이 중요하다. 서해안권은 이에 매우 적합한 조건을 갖추고 있다. 둘째, 서해안권은 북한 스스로도 개방의 의지가 높은 구역이다. 특히, 북한은 2010년 나선과 함께 남포를 특별시로 지정하였다. 이는 북한이 나선을 통해서는 러시아와, 남포를 통해서는 중국 혹은 여타 다른 나라와 개방 무역을 할 잠재력이 높음을 보여준다. 이는 본 논문에서 남포를 클러스터의 하나로 제시하는 근거가 되기도 한다. 셋째, 서해안권의 높은 인구밀집도 때문이다. 한반도의 동고서저의 지리적 특성 때문에 남한과 마찬가지로 북한 역시 동쪽 지역에 비해 서쪽 지역의 인구가 더 밀집하여있고, 기본적 인프라가 더 잘 구축되어있다. 수도인 평양 역시 서쪽에 있으며, 서해안권에 클러스터를 구축할 시 평양과의 시너지 효과 역시 기대된다.

2) 신의주

(1) 현황

신의주는 평안북도 서북부 압록강 하구 남안에 위치해 있다. 신의주시의 인구규모는 약 36만 명(35만 9,341명)으로 전국인구의 1.5%에 해당

11) 이상준, 김천규, 박세훈, 신혜원 “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요거점의 개발잠재력과 정책과제(II)” 『국토연구보고서』 (국토연구원, 2011) p.74참조

된다.¹²⁾

신의주는 지리학적으로 중국의 단둥과 인접해있는 국경도시이다. 따라서 신의주에 대해 접근할 때에는 단순한 남북경제협력차원이 아닌 국제적인 협력차원에서 사안을 바라봐야 한다. 하지만 현재 단둥과의 연결 인프라는 취약한 상태이다. 또한 신의주는 중국과 맞닿아 있다는 이점이 있기 때문에 신의주는 일찍부터 경제 특구로 많이 언급되었었다. <표 2>는 지금까지의 현황을 보여준다.

<표 2> 신의주 경제특구 현황

2002년	9월 신의주 특별행정구역 지정
2004년	신의주 특별행정구역 폐지
2010년	황금평·위화도 경제무역지대 계획 발표
2013년	신의주 특수경제지대 개발 추진 발표
2014년	'신의주 국제경제지대' 지정발표

(2) 철도 물류 클러스터

신의주의 지경학적 이점과 현 인프라를 잘 활용할 수 있는 클러스터는 철도 물류 클러스터이다. 신의주시의 주요 철도노선으로는 경의선, 덕현선, 양시선이 있다. 특히, 신의주-평양 철도는 북한 내에서 상태가 가장 양호하다.¹³⁾

<표 3> 신의주시 철도현황

구분	신의주시
철도 총연장(km)	39.5
면적대비 철도연장(km/km ²)	0.21
인구대비 철도연장(km/1,000인)	0.53

중국과의 국경이 맞닿아 있기 때문에 중국과의 교역량이 많아 중국자

12) 네이버 한국문화민족대백과 참조.

13) 이상준, 김천규, 박세훈, 신혜원 “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요거점의 개발잠재력과 정책과제(II)” 『국토연구보고서』 (국토연구원, 2011) p.88참조

본이 유입되기 좋은 조건이다. 다른 도시보다 부 축적 속도가 유망하다는 것이다. 따라서 이를 위한 인프라가 뒷받침해주어야 한다. 현재 단둥과의 연결망은 충분한 교역을 하기에는 부족한 수준이다. 또한 국토부 산하에 있는 기관이 글로벌개발협력센터로부터 전문 교육을 받은 공무원을 양성하여 다자간의 국제도시로써의 발판을 마련해야 한다.¹⁴⁾ 한국, 북한, 중국의 정부 그리고 민간기업을 적극적으로 유치해 다자간 컨소시엄을 구성하려는 노력도 필요하다.

북한 내 적으로는 신의주의 방직공작을 응용하는 방법을 모색해야 한다. 신의주의 방직공작은 북한에서 두 번째 규모이다. 이를 활용하여 클러스터 구축에 도움이 되는 방법을 모색한다. 또한 경의선 철도를 개보수하고, 최근 대두되는 신경의고속도로 사업을 추진하여 수도인 평양과의 연계성을 높일 필요가 있다.

(3) 발전가능성

이미 북한은 신의주의 황금평과 나선을 중국과 함께 공동 개발하기로 한 바가 있다. 우리나라의 정부가 투자할 쯤에는 충분한 인프라가 조성될 가능성도 있다. 이는 북한이 신의주를 개발하려는 높은 의지를 보이는 것으로도 해석이 가능하다.

신의주가 철도 물류 클러스터로써 제 역할을 충분히 하게 된다면 TCR과의 연결을 통해 중국을 넘어 유라시아 대륙과 육지를 통한 교류가 가능하다. 또한 통일이 되었을 시 남한과 유라시아의 철도를 잇는 중간지점의 역할을 할 수 있다.

3) 남포

(1) 현황

남포는 평안남도 남서부의 대동강 하구에 있는 시이다. 남포시의 인구

14) 이상준 외. “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(Ⅰ).” 『국토연』 2011-50 (국토연구원, 2011) P31쪽 참고

는 2010년 기준 98만 3,660명으로 북한 전체 인구의 4.2%를 차지한다.¹⁵⁾

남포는 관광자원이 풍부하고 북한 내 제 1의 무역항이다. 앞서 <그림 6>에서 보았듯이 남포는 인적 물적 교류를 활성화시킬 수 있는 한반도 간선교통망체계측면에서 중요한 간선 축에 위치하고 있다. 북중 간의 해상교역은 주로 남포항을 통해 이루어지고 있다. 또한 평양과 매우 인접해 있고 평남지역의 풍부한 지하자원 및 용수에 접근이 용이하다. 전력 및 통신기반시설은 일정 수준 확보되어 있다. 그러나 노후된 기존 기반시설의 전면적 개보수 또는 신설이 필요하다. 특히 항만 노후화, 컨테이너 전용부두의 부재, 하역시설의 노후화 및 하역능력 부족 등으로 제 1무역항으로써 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다.

(2) 항만 물류 클러스터

남포의 지경학적 이점과 현재 북한 내 제 1 무역항이라는 상황을 잘 활용할 수 있는 클러스터는 항만 물류 클러스터이다.

항만 물류 클러스터를 구축하기 위해서는 먼저 교육기관 및 연구기관을 설립해야 한다. 또한 항만 클러스터로써 입지를 다지기 위해 항만의 개보수를 통한 현대화가 이루어져야 한다. 북한 측도 남포항에 대해 크레인 교체, 비상용 전력시설 설치, 남포에서 평양 내륙지역 물류 담당 차량 제공 등의 대남경협을 요구한 바가 있다.¹⁶⁾

신의주의 철도 물류 클러스터와는 다르게 항만을 통한 물류 중심이기 때문에 그 연결망을 원활히 하는 것이 보다 중요하다. 먼저 도로의 개보수가 이루어져야 한다. 특히 인접해 있는 평양과의 연결을 더욱 긴밀하게 할 필요가 있다. 단기적으로 서울과 인천의 관계를 제시하는 바이다. 그리고 남포를 주변으로 모여 있는 주변 중심지들의 제 1영역 산업 육성을

15) 이상준, 김천규, 박세훈, 신혜원 “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요거점의 개발잠재력과 정책과제(1)” 『국토연구보고서』 (국토연구원, 2011) p. 41참조

16) 이상준, 김천규, 박세훈, 신혜원 “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요거점의 개발잠재력과 정책과제(1)” 『국토연구보고서』 (국토연구원, 2011) p. 113 <표 3-54> 참조.

통해 무역의 활성화를 기대할 수 있다.

(3) 발전 가능성

남포는 해주, 인천 등과 함께 수도 근처에 있는 항만으로서 물류와 첨단도시화가 같이 이루어진다면 동북아 물류의 중심지가 될 수 있다. 지형학적으로 중국, 동남아시아, 일본과의 중간에 매우 유리하기 때문이다. 동북아 경제에 있어서 중간교역의 역할을 담당해야 한다.

3. DMZ

1) 개요

DMZ란 Demilitarized Zone의 약자로 국가가 병력의 주둔 및 군사시설의 유지를 하지 아니할 의무를 부담하는 그 국가의 영토와 영해·하천·운하 및 그 상부공역을 포함하는 특정 지역이나 구역을 말한다.¹⁷⁾ DMZ의 클러스터 구축은 본 논문의 중요한 안건이다. 앞선 한반도의 경제모델에 대한 선행연구들의 대부분은 한반도의 경제모델로 K자형 모델을 제시한다. 하지만 본 논문은 한반도 경제모델로 'H자형 모델'을 제시하는데 기존의 K자형 모델과 본 논문의 'H자형 모델'의 차이점을 만들어 주는 것이 DMZ의 클러스터 구축이다. 앞서 서해안권과 환동해안권을 나눠서 제시했는데 이것을 이어줄 다리 역할이 필요하다. DMZ의 클러스터 구축을 통한 개발은 이를 충족시켜 줄 것이다.

2) 현황

DMZ는 군사한계선을 기준으로 남과 북 각각 2Km의 비무장지대를 아우른다. 실제 총 길이는 248Km이며, 면적은 총 907Km²이다. DMZ는 그 특수한 상황 덕분에 생긴 자원이 존재한다.¹⁸⁾ 1953년 군사분계선이 설

17) 김동성, 강석. 2011. 10. 26. DMZ 경제특구 구상. 경기개발연구원. P4 참조

18) 김동성, 강석. 2011. 10. 26. DMZ 경제특구 구상. 경기개발연구원. P7 참조

정된 이후 자연 상태 그대로 놓아졌기 때문에 이 지역의 생태계는 매우 잘 보존되어 있다. 또한, 세계 유일의 분단국가라는 타이틀의 상징이기도 하다. 이러한 특수성은 관광지로써 큰 매리트이다. DMZ의 서쪽은 지경학적으로 남북한 수도의 사이에 위치하여 있다고 볼 수 있다. 이는 남북한의 경제 협력의 관점에서 보았을 때, 경제적으로 매우 유용한 지역이다.

3) 경제 클러스터 & 관광 클러스터 구축

DMZ는 그 범위가 넓고 뚜렷한 특성들이 존재하기 때문에 클러스터를 두 개로 나누어 구축할 것을 제시한다. 남북한의 수도와 인접한 서쪽 구역에는 경제 클러스터를 구축하고 그 외의 나머지 지역은 관광자원을 살려 관광 클러스터로 발전시킬 것을 제안하는 바이다.

(1) 경제 클러스터

선행 연구 DMZ경제특구 구상(경기개발원)에서 제시하는 DMZ 경제특구에서의 주요 남북협력사업은 다음과 같다. 국제산업단지 건설, 서해 5도, 해주 개발/서해공동어로구역 설치, 한강하구/임진강 공동 활용, 외국 인타운 건설, 동아시아 황금해안지대 협력체 구축. 이 외에도 테크노파크 기반 클러스터에 맞게 연구기관 및 교육 기관을 갖춘다.

(2) 관광 클러스터

DMZ가 관광 클러스터로써 잠재력을 갖고 있다고 보는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는 때 묻지 않은 생태계이다. DMZ는 군사한계선이 설정된 이후 남한과 북한 측 모두 그 곳을 개발하지 못했다. 남북 합에 이 지역의 자연 생태를 자원으로 한 관광클러스터를 하는 것은 양 측 모두에 큰 경제적 이익을 가져다 줄 것이다. 관광객을 유치하는 동시에 생태 관련 연구기관 및 관측기관을 설립하여 한반도의 자연보고를 연구하는 시설도 갖춰야 한다.

두 번째 이유는 이 지역이 DMZ이기 때문이다. 즉, 세계 유일의 분단국가의 흔적이다. 이를 양국 합의 하에 클러스터를 구축한다면 이는 세계

평화의 상징, 분열의 종말 등을 나타내는 세계적, 역사적으로 의미를 가지는 장소로서의 메리트를 가질 수 있다.

4) 발전가능성

한반도의 H자형 경제모델 추진 시 DMZ클러스터는 서해안권의 클러스터와 환동해안권 클러스터 간 다리 역할, 특히 DMZ의 서쪽 경제 클러스터는 남북한의 서해안권 대도시들, 남한의 서울, 인천과 북한의 평양, 본 논문에서 새롭게 제안하는 남포의 항만 클러스터의 중간정도에 위치하여 동서뿐만이 아닌 남북 간의 연계도 용이하게 한다. 서해안의 평양권과 서울권을 연결하는 것은 많은 경제적 효과를 가져다 줄 것이다. 본 논문에서도 서해안권에 남포 항만 클러스터와 신의주의 철도 물류 클러스터를 제시하고 있지만 이는 남한과 직접적인 연결이 있을 때 더 큰 경제적 효과를 줄 것으로 기대된다. 통일 된 후에는 그 연결에 큰 문제가 없겠지만 통일 전 단계인 남북경제협력단계에서도 이는 필요하다고 전망된다. 정치적 상황 상 이 단계에서 서울권과 평양권의 직접적인 연결은 불가능하다. 따라서 DMZ의 경제 클러스터를 통한 간접적인 연결을 해야 한다.

IV. 한반도의 H자형 네트워크 구축

1. 클러스터 간 네트워크 형성

1) 당위성

본론 (Ⅲ)에서 제시한 북한의 각각의 테크노파크 클러스터가 잘 구축된다면 이는 클러스터 형성을 통한 경제효과 뿐만 아니라 그 이상을 기대할 수 있다. 왜냐하면 경제적 이익을 추구하는 각각의 클러스터들은 타 클러스터와 교류가 자연스럽게 진행되기 때문이다. 그렇다면 클러스터 간에 교류에 필요한 인프라를 마련하고 상호 경제 협력방안을 내놓아야 한다.

2) 중국의 사례

앞서 클러스터의 당위성에 대한 논거에서 중국과 홍콩 간 1국가 2체제라는 특이성을 가진 경제협력에 대해 논했었다. 중국과 홍콩 간 경제협력을 클러스터 간 네트워크 형성의 사례로 다시 한 번 제시하려고 한다.

중국은 1978년부터 시작하여 주장 삼각주 경제계획을 실행하였다. 중국 정부는 먼저 선전 등의 지역을 특구로 지정하여 개방하고 인프라 투자를 실시하였다. 홍콩의 자본주의를 기본으로 한 기업들과 본토의 노동력이 합쳐지면서 거대한 시너지 효과가 발생하게 되었다. 이 지역의 GDP는 2010년 기준 중국 전체 대비 11.4%를 차지한다. 그러자 홍콩의 막대한 자본이 유입되기 시작했고 이는 그 지역 자체만이 아니라 홍콩, 마카오, 광저우에도 시너지 효과를 주어 주장 삼각지 지역의 지역 간 네트워크화로 이어졌다.

3) 한반도로의 적용

중국의 주장 삼각지 지역의 성공모델을 지금의 상태를 결과론적인 성공 단계라 설정하고 그 과정을 단계별로 분석하였다. 그 틀은 크게 3가지로 나뉘었다; 초기 투자 단계, 투자 지역 성장에 따른 다른 지역과의 경제 협력 발생 단계¹⁹⁾ 그리고 경제 협력 확대 단계. 이를 한반도의 남포 항만 클러스터 구축에 적용한다면 다음의 <표4>와 같은 단계를 제시할 수 있다.

<표 4> 중국의 사례와 한반도로의 적용

	초기 개발 구역	경제 협력 발생 단계	경제 협력확대 단계
중국의 사례	선전 등	홍콩-광둥성	주장 삼각지 지역
한반도로의 적용	남포 등	평양-서울	남북한 수도권 지역

19) 이 단계에서 시너지 효과를 통해 초기 개발 지역이라고 지정한 지역의 엄청난 성장이 이루어 질 수 있다. 중국의 사례에서 1980년대부터 홍콩의 막대한 자본이 선전에 유입되고 전자산업 분야에서 잠재력을 발휘한 선전의 전자제품은 전체 생산의 35.3%를 차지한다. 출처 : 민경태. 서울평양메가시티. 미래의 창. p.126

2. 한반도에 6개의 광역경제권 형성

클러스터 간 네트워크화가 이루어지면 이를 한반도의 큰 광역별로 나누어 경제 발전을 도모하는 것이 가능해진다. 이는 글로벌 경쟁의 단위가 국가에서 지역으로 전환되는 과정에서 나타난 지역 발전전략으로 볼 수 있다. 광역권을 구성하면 규모의 경제를 실현하는데 유리하다. 인접지역들을 기능적으로 통합하여 인프라 구축, 산업 지원, 지역 개발 투자 등을 추진함으로써 효율성을 높일 수 있다. 광역경제권으로 묶으면 그 경제활동의 범위는 국내에 한정되지 않는다. 그 범위는 해외로까지 확산된다. 즉, 광역경제권은 초국경적 범위를 가진다는 것이다.

앞서 제시한 지역들의 클러스터의 구축이 이루어지고 네트워크화가 이루어진다면 한반도에는 6개의 광역경제권을 만들 수 있다;북서부 광역경제권, 북동부 광역경제권, 남북수도권, 중동부 광역경제권, 남서부 광역경제권, 남동부 광역경제권²⁰⁾. 이는 한반도를 테크노파크 클러스터를 포함 대도시를 중심으로 지역을 구분한 것이다.

이렇게 형성된 광역경제권은 광역경제권 내 규모의 경제를 통한 경제 발전, 국내 광역경제권 간의 경제 협력, 더 나아가 국외의 광역경제권과의 경제협력을 추진하는 것이 가능해진다. 세계적으로 광역경제권이 발전한 지역은 <표 5>에 나와 있는 지역들이다. 이 중 우리가 광역경제권 형성 초기 단계에서 주목해야 할 곳은 일본, 중국, 러시아의 광역경제권이다.

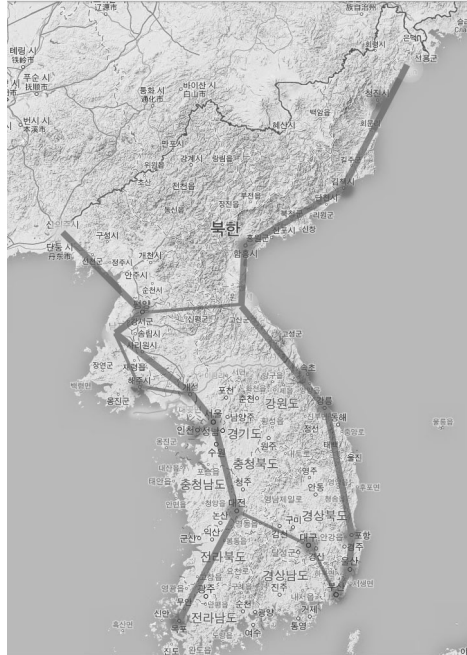
<표 5> 메가시티리전 리스트²¹⁾

1st Tier	Global Top	뉴욕권, 런던권
	선두 그룹	도쿄권, LA권, 란드슈타트권, 파리권, 싱가포르, 시카고권, 라인-루르권, 오사카권
2nd Tier	잠재적 선두 그룹	상하이권, 베이징권
	후발 그룹	모스크바권, 멕시코시티권, 리우권, 상파울루권 등

20) 민경태. 『서울평양메가시티』 (서울: 미래의 창, 2014). p.154 참조.

21) 민경태. 『서울평양메가시티』 (서울: 미래의 창, 2014). p.117 참조.

3. H자형(한민족) 네트워크



<그림 7> 한반도의 H자형 네트워크 구축 모델

본 논문에서 제시하는 하는 가장 중점적인 방안은 클러스터이다. 클러스터의 구축이 잘 이루어진다면 클러스터 간 네트워크 형성은 경제적 흐름 속에서 자연스럽게 이루어 질 것으로 보인다. 또한, 광역경제권의 형성 역시 클러스터 간 네트워크 형성에 따른 부산물로 부근의 경제 협력 또한 활성화 될 것으로 보인다. 이러한 흐름이 초기 예측처럼 자연스럽게 이루어진다면 필연적으로 나타나야 하는 상황은 한반도 전체의 네트워크화이다. 즉, 광역경제권의 범위가 각자 확장되어 한반도 전역을 아우르게 된다는 것이다. 이는 또한 남북경제협력이 추구해야 할 궁극적인 목적이 되기도 한다. 선행연구들의 대부분은 한반도의 남북경제협력의 최종적인 모델로 K자형 모델을 제시한다. 하지만 본 논문에서는 기존의 패러다임과는 다르게 H자형 남북경제협력모델을 제시하는 바이다. 이 H자형 모델은 앞서 제시한 5개 구역의 클러스터가 기반이 된다. 특히 기존의 K자형 모델과

는 다르게 DMZ의 라인을 강조한다. 서해안권에서는 북한의 신의주 철도 물류 클러스터, 평양, 남포 항만 물류 클러스터, 해주, 서울, DMZ 경제 클러스터와 남한의 대전, 목포항이 클러스터 간 혹은 대도시와 연계하여 네트워크를 이루게 된다. 환동해안권에서는 나선 에너지&물류 클러스터, 원산, DMZ 관광특구와 강릉, 속초, 울산, 대구, 부산이 네트워크화를 이루게 된다. 환태평양권과 서해안권을 연계해줄 역할 역시 필요하다. 본 논문에서는 그 역할로 DMZ의 클러스터가 그 역할을 해 줄 것으로 기대한다. 이를 지도 상에 표시하면 <그림 7>과 같은 모습을 띤다.

이런 한반도 네트워크가 형성되면 우리에게 천문학적인 이익을 가져다 줄 것이다. 구체적으로 살펴본다면 다음과 같다. 첫째, 남북교류가 극대화 될 것이다. 이러한 남북경제협력이 극대화 된다면 한반도는 휴전국가가 아닌 평화협력을 구축하는 공동체적 관계라는 것을 대외에 천명할 수 있고 코리아 디스카운트, 천문학적인 분단비용 등을 점차 해결해 나갈 수 있을 것이다. 두 번째는 북한 경제의 발전이다. 우리가 천문학적인 통일 재원을 마련하고 통일비용을 부담해야한다는 인식은 북한과 경제력에서 극심한 차이가 나기 때문이다. 이를 통일 후 해결하려 하지 말고 북한 내 클러스터 구성을 통해 경제력을 발전시킨다면 통일자본 구성을 획기적으로 이루어낼 수 있을 것이다. 마지막으로 수출시장 확대와 수출경로 확대를 들 수 있다. 북한과 분단된 실정이기 때문에 실질적으로 대륙과의 연결이 끊긴 상태이다. 수출중심인 남한으로써는 사실상 해양을 통해야만 수출이 가능한데 만약 대륙 간의 연결이 가능하다면 이를 수출경로의 다변화를 꾀할 수 있고 천문학적인 유무형의 이익이 일어날 것이다. 또한 유라시아 철도와 연결되면 중앙아시아나 과거 동구권의 국가와도 경제적으로 연결이 되기 때문에 수출시장의 확대도 역시 가능하다.

V. 결 론

본 연구에서는 남북경제협력을 통한 남북 통일비용 감소를 통일 재원 마련 방안으로 제시한다. 그리고 남북경제협력의 방법론에 대해서는 최종적인 모델로 한반도의 H자형 네트워크 모델을 제시하였다. 십여 년 전과 비교해 보았을 때 통일의 필요성에 대한 인식이 계속해서 낮아지고 있다. 이러한 정치적, 사회적 상황에서 클러스터를 제안하는 것은 현실적으로 무리가 있다고 볼 수도 있다. 그러나 지금 같은 시기이기에 오히려 클러스터 조성 제안이 더욱 필요하다고 보는 바이다. 경제발전이 성숙기에 이르러 다시금 경제 도약을 위한 뚜렷한 돌파구를 찾지 못하고 있는 현재 남한의 상황과 이체제의 상태로 지금까지 버텨왔지만 최근 한계점이 공공연히 드러나는 북한의 현 상황을 봤을 때 남북 간의 클러스터 조성과 네트워크 연결은 어쩌면 서로 간에 발전을 위한 유일한 길일지도 모른다. 한반도 경제 네트워크 연결 국민들의 통일의 필요성에 대한 인식을 재고하게 할 수 있다. 통일의 어려움과 반대주장을 설파하는 측의 주요 근거는 통일비용이다. 하지만 클러스터 조성은 ‘통일 비용’이 아닌 ‘통일 자본’으로 이해할 수 있게 하는 획기적 방안이다. 클러스터 조성이 북한의 제반시설에 대한 발전과 평균 수준 향상을 가져와 이를 통해 통일 비용이 낮아진다면 통일의 현실성은 많이 높아질 것이다. 따라서 본 논문은 남북한의 경제협력 모델로써 한반도의 H자형 네트워크 모델을 제시하는 바이다. 이를 위해서는 선행되어야 할 과제들이 있다.

먼저 남북 맡은 바 산업영역의 분배가 필요하다. 이는 서로 간에 이익 극대화와 경제 효율성을 위함이다. 통일 한국을 가정하였을 때 남북이 모두 한 영역에만 집중 투자한 경제 상황을 갖는다면 이는 비효율적이고 집중 투자에 따른 위험도도 크다. 따라서 맡은 바 영역을 정하고 그에 따른 경제 발전을 도모하는 것이 바람직하다. 이때의 산업 영역 분배는 효율성을 근거로 값 싼 노동력이 많지만 기술력은 아직 부족한 북한에는 제 1영역의 노동집약적 산업을, 기술과 자본을 가지고 있는 남한에는 기술집약적 제 2영역의 산업을 분배하는 것이 타당하다. 첨단산업 영역인

제 3영역은 남북경제협력의 최종 모델인 한반도의 네트워크화를 위해서는 남북 모두가 추구해야하는 영역이다.

산업 영역의 분배가 이루어진 이후의 단계로는 테크노파크 기반의 클러스터 구축을 제시하였다. 클러스터는 단순한 자본투자가 아닌 그 지역의 생활수준을 올려줄 수 있는 전략으로 북한의 경제적 수준을 올려 통일비용 감축을 제시하는 본 논문의 의도와 부합하였다. 다음 문제는 그렇다면 어디에 클러스터를 구축할 것인가의 결정이다. 본 연구에서는 한반도를 크게 서해안권과 환동해안권으로 나누고 네 지역(나선, 원산, 남포, 신의주)을 선정하였다. 그리고 그 두 권을 이을 수 있는 다리의 역할로 DMZ도 선정하였다. 이는 인프라의 구축 정도, 물류와 교통에 유리한 지역, 발전가능성 등을 근거로 선정한 결과이다. 각 지역의 클러스터는 지역 기반 특성에 맞는 색으로 선정하였다. 이는 초기 투자비용 감소와 그 지역 북한 주민 생활수준 향상을 목적으로 하기 때문이다.

각 지역의 클러스터가 조성된 후에는 클러스터 간 연결이 필요하다. 본 연구에서는 그것이 경제적 합리성을 따르는 자본주의 체제에서는 각 지역 클러스터가 잘 구축된다면 자연스럽게 이루어질 것이라고 보았다. 이는 세계적 관점에서조차 독자적 경제 단위가 될 수 있는 광역개발권의 형성으로 이루어지고 최종적으로는 한반도가 하나의 네트워크화 되는 국가가 되는 모습을 목표로 삼아야 한다고 제시한다.

【참고문헌】

▣ 논문

- 강종석. “『개성공단 발전을 위한 3대 원칙』의 배경과 전망.” 『KDI 북한경제리뷰』 06(09) (한국개발연구원, 2009)
- 경제연구본부. “통독 이후 구동독의 경제 성장과 시사점.” 『이슈리포트』 08(12) (현대경제연구원, 2012)
- 경제연구본부. “최근 북한 경제정책 특징과 통일에의 시사점.” 『한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트』 569호 (현대경제연구원, 2014)
- 권석균. “통일시대 기업의 전략적 상황과 시나리오 경영” 『KBR』 제16권 제1호 (중소기업중앙회, 2012)
- 금재호. “북한경제의 시장화와 노동시장의 변화.” 『KDI 북한경제리뷰』 11(12) (한국개발연구원, 2012)
- 김동성. “DMZ 경제특구 구상.” 『이슈&진단』 제23호(경기개발연구원, 2011).
- 김석진. “통일 비용·편익 논의의 재조명.” 『KDI 북한경제리뷰』 03(14) (한국개발연구원, 2014)
- 나희승. “남북·유라시아 철도사업의 의의 및 협력과제 “ 『KDI 북한경제리뷰』 02(14) (한국개발연구원, 2014)
- 민경태. “서울-평양 네트워크 경제권 성장전략 구상” 『북학연구학회보』 제17권제 2호(북한연구학회, 2013)
- 손기웅, “DMZ세계평화공원의 의의와 추진방향” 『KDI 북한경제리뷰』 08(13) (한국개발연구원, 2013)
- 안동규. “지역혁신과 클러스터 역할 - 강원도를 중심으로” 『지역발전연구』 제14집 (연세대학교 빈곤문제국제개발연구원, 2005)
- 안병민. “나진-하산 교통 · 물류사업의 현황과 향후 발전 가능성” 『KDI 북한경제리뷰』 02(14) (한국개발연구원, 2014)
- 안종범 외. “통일자원 마련방안 연구” 『통일부 정책연구용역 보고서』 11(11) (한국재정학회, 성균관대학교 산학협력단, (주)코리아데이터네트워크,2011)
- 오덕성 외. “독일의 지역혁신 클러스터구축과 Technopark 역할에 관한 연구.” 『국토계획』 제40권3호 (대한국토·도시계획학회지, 2005)
- 이상준. “한반도 공동번영을 위한 국토분야의 대응방안” 『국토연』

2008-31 (국토연구원, 2008)

- 이상준 외. “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(Ⅰ).” 『국토연』 2011-50 (국토연구원, 2011)
- 이상준 외. “통일 한반도 시대에 대비한 북한 주요 거점의 개발잠재력과 정책과제(Ⅱ).” 『국토연』 2012-33 (국토연구원, 2012)
- 이승현 외. “한반도 통일비용의 쟁점과 과제” 『현안보고서』 Vol. 105 (국회입법조사처, 2010)
- 이재호. “남북한 유형별 교역구조의 변화와 시사점.” 『KDI 북한경제리뷰』 08(10) (한국개발연구원, 2010)
- 이재호. “5·24조치 이후의 남북 경협: 현황과 전망” 『KDI 북한경제리뷰』 03(13) (한국개발연구원, 2013).
- 정형근. “남북 경제공동체 형성을 위한 북한의 SOC 개발 및 기대효과” 『오늘의 세계경제』 09(07) (대외경제정책연구원, 2007)
- 조봉현. “통일시대에 대비한 중소기업의 경영전략 - 개성공단 사례를 중심으로” 『KBR』 제16권 2호 (한국경영학회, 2012)
- 조정아 외. “북한의 고등교육개혁과 이공계 대학 교육과정” 『북학연구 학회보』 제12권제1호 (북한연구학회, 2008)
- 홍순영. “경기도가 제안하는 국가발전전략.” 『전략정책연구』 2012-45 (경기개발연구원, 2012)
- 홍순직. “DMZ의 평화적·경제적 이용방안” 『KDI 북한경제리뷰』 02(14) (한국개발연구원, 2014)
- Katharina Zellweger. “원조와 개발협력, 그리고 북한: 기회의 창인가, 열리지 않을 문인가?” 『KDI 북한경제리뷰』 08(12) (한국개발연구원, 2012)
- KBIZ중소기업중앙회. “중소기업이 본 통일경제 인식조사 결과” 『KBR』 06(14)(중소기업중앙회, 2014)

▣ 단행본

- 권석균 외. 『통일, 기업에 기회인가 위기인가』 (서울: (주)알에이치코리아, 2013).
- 민경대. 『서울평양메가시티』 (서울: 미래의 창, 2014).
- 박종철.

▣ 인터넷 자료

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG333.pdf (검색일: 2014년 9월 3일).

장 려

DMZ 세계평화공원 조성사업의 군사적 신뢰구축 조치에 관한 연구

- 재래식 군비통제의 관점에서 -

국방대학교 안전보장대학원 박상혁

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰 : 군비통제와 군사적 신뢰구축
- III. 비무장지대(DMZ) 평화적 활용에 대한 논의
- IV. DMZ 세계평화공원 조성사업의 군사적 신뢰구축 조치
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

DMZ 세계평화공원 조성사업의 군사적 신뢰구축 조치에 관한 연구

- 재래식 군비통제의 관점에서 -

본 연구는 현 정부가 추진하고 있는 “비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성사업”을 재래식 군비통제의 관점에서 접근함으로써 남북한 간의 군사적 신뢰구축(Military Confidence Building)을 위한 사업추진 간 고려사항을 도출하고 정책적 대안을 제시하는 것을 그 목적으로 한다. 이를 위해 냉전기부터 진행되어온 군비통제의 개념과 군사적 신뢰구축조치(Confidence Building Measure) 및 유럽의 재래식 군축 사례를 알아보고 James Macintosh가 주장한 군사적 신뢰구축조치의 분류를 바탕으로 한국의 DMZ 세계평화공원 조성 간 고려해야할 군사적 관점의 요소들을 제시했다.

군비통제의 개념은 적대국가 또는 잠재적 적국 사이에 상호 협의를 통해 군사적 위협요인을 감소시키고 원하는 수준의 안보를 달성하여 평화체제를 구축하는 것을 의미한다. 이것은 신뢰구축(Confidence Building), 군비통제(Arms Control), 군축(Arms Reduction)의 3가지 과정으로 구분되며 이 가운데 신뢰구축의 과정이 가장 핵심적인 역할을 차지하고 있다. 특히 군사분야에서의 신뢰구축은 군사분야의 행동에 있어 투명성과 공개성을 높이고 불확실성을 감소시켜 국가들이 서로 안심하도록 하는 전략적 환경을 조성하는 작업으로 특정 군사행동으로 생길 수 있는 오해(misperception)와 오산(miscalculation)을 줄이는 것을 목표로 한다.

재래식 군비통제에 있어 성공적인 군사적 신뢰구축을 위해서는 2가지의 핵심쟁점에 대한 이해와 접근이 필요한데 첫 번째로 군사전략적 측면에서 상대방의 군사전략에 대한 심도깊은 이해가 필요하다. 이것은 상대방의 공격의도를 조기에 파악하고 적절한 신뢰구축수단을 통해 이것을

감소시키려는 조치를 취하기 위해 필요하다. 두 번째는 피아군사력의 균형에 대한 분석이 필요하다. 이것은 양자간의 군사적 안정성을 달성하고 적절한 수준의 군비통제 기준선을 설정하는데 필요한 기초 데이터로 가치를 갖는다.

앞선 2가지의 쟁점에 대한 분석을 토대로 James Macintosh가 분류한 군사적 신뢰구축기준을 살펴보면 정보, 통신, 통보, 참관조치와 제한 및 기습공격 방지, 안보대화채널의 상설화 등으로 나눌 수 있으며 각각이 처한 안보적 환경, 지리적 여건 등을 고려 융통성 있게 적용할 수 있다. 이 중 가장 중요한 것은 안보대화채널의 상설화로서 어떠한 정치적 사건에 구애됨이 없이 지속성과 개방성을 견지한 상태에서 양측이 원활한 소통을 할 수 있도록 구성, 운영되어야 한다. 이것은 유럽 및 중동의 군비통제 성공사례에서도 드러나며 군사적 신뢰구축이 타 분야에 있어서의 원활한 협력으로 영향을 미칠 수 있다는 것을 알 수 있다.

1953년 7월 27일 정전협정 체결 이후 DMZ는 협정에 명시된 군사적 신뢰구축 수단으로의 의미를 상실하고 중무장화 되었다. 이것은 군사력이 접근할 수 없는 평화지대로서의 DMZ 본연의 역할을 하지 못한 채 오히려 군사적 충돌의 장으로 변해버린 ‘DMZ 패러독스’로 정의할 수 있다. 역대정부에서는 꾸준히 남북관계 개선의 기회가 생길 때 마다 DMZ의 평화적 활용에 대한 제안을 했지만 북한은 이에 응답하지 않았고 도리어 군사적 도발, 테러, 핵실험 등으로 남북관계를 경색시키면서 의미있는 진전을 이루어내지 못했다. 한반도와 같이 군사적 긴장이 심했던 에콰도르와 페루의 사례에서 국경문제의 국제적 중재조치를 통해 합의된 평화협정으로 콘도르 산맥 평화공원을 조성, 양국의 정치적 협력관계 개선 및 군사적 신뢰구축에 성공했다는 것을 보았을 때 한반도의 세계평화공원 조성에 있어 재래식 군사문제의 신뢰구축이 사업의 성공을 보장하는 중요한 분야가 될 수 있음을 알 수 있다.

이러한 분석결과를 통해 DMZ 세계평화공원 사업 추진에 있어 고려해야 될 군사적 신뢰구축조치를 사업 전, 중, 후로 나누어 접근해 보면 사업 전(前) 단계에서는 남북한 간 상설협의체의 구성, 입지선정 및 규모에

대한 논의, 사업추진 이전 기본적 수준의 군사적 신뢰구축조치 등 3가지의 사항을 해결함으로써 본격적인 사업착수 전에 안정성과 지속성을 보장할 수 있다. 사업추진 중(中)에는 4가지 사항에 대한 군사적 고려가 필요한데, 첫 번째는 DMZ 일대의 지뢰제거 작업에 대한 협의이고 두 번째는 설치되었던 군사시설, 부대의 철거와 재배치 문제이다. 세 번째는 남북한 군사력의 돌발행동, 충돌을 막기 위한 상호감시, 정찰체계 설치의 문제이며 네 번째는 변화무쌍한 주변국 안보정세 및 양국 간 정치적 문제로부터 상설협의체의 지속적인 개최를 보장받는 것이다. 마지막으로 사업 후(後) 단계에서는 조성된 평화공원의 안정적인 관리와 유지를 위해 사업추진 간 이행된 합의사항에 대한 검증체계를 확립하고, 공원을 이용하는 민간인의 안전보장대책을 강구하며 향후 발생 가능한 우발적 위기 상황을 대비해 공동의 조치계획을 교환하는 조치가 요구된다.

제시된 군사적 신뢰구축조치를 통한 성공적인 사업을 위해 현 시점에서 한국정부가 추진해야하는 정책적 과제는 크게 3가지로 구분된다. 그것은 사업주체가 남북한임을 대내외적으로 명확히 각인시키고 국민적 지지를 획득해야 한다는 것과 사업과정에 있어 주변국, 국제기구, NGO의 다양한 참여를 위한 국제외교의 강화, 마지막으로 안보환경의 급속한 변화에 유연히 대응할 수 있는 군사적 능력을 강화하는 것이 필요하다.

주제어: DMZ 세계평화공원, 군비통제, 군사적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축조치, 재래식 군사문제, 한반도 신뢰프로세스

I. 서론

2014년 한국사회를 달구고 있는 가장 뜨거운 논쟁 중 하나는 통일문제이다. 박근혜 대통령은 새누리당 대선후보 당시 한반도 통일시대에 대한 준비를 공약으로 제시했고 당선 이후 취임사에서 한반도 신뢰프로세스의 개념을 통해 이를 구체화 했다.¹⁾ 이후 5월 방미 간 미국 상하원 합동연설에서는 통일시대의 기반구축을 위한 한반도 신뢰프로세스의 일환으로 비무장지대(De-Militarized Zone, 이하 DMZ)에 세계평화공원을 조성하겠다고 밝혔으며²⁾ 2013년 제 68주년 광복절 경축사에서 북한에 이를 공식제의 했다. 북한은 이에 대해 “민족의 원한이 상징된 DMZ에 꽃밭이나 조성하여 외국에 선전하려는 겨레에 대한 모독”³⁾ 이라는 거부적 입장을 밝혔지만 2014년 김정은이 신년사에서 남북관계 개선을 강조하는 등 언제든지 입장변화의 여지를 가지고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 남한은 DMZ 세계평화공원 조성에 대한 점진적 추진입장을 견지한 상태에서 연내에 북한에 사업에 대한 구체적 계획을 전달할 것으로 알려지고 있으며 DMZ 세계평화공원 조성사업의 추진여부는 남북관계 개선을 위한 환경분야의 협력추진사업으로서 현 정부의 대북정책기조인 한반도신뢰프로세스의 진정성을 증명하는 매우 중요한 의미를 가지고 있다.

1) 박근혜 대통령은 대통령 취임사에서 “저는 한반도 신뢰프로세스로 한민족 모두가 풍요롭고 자유롭게 생활하며 자신의 꿈을 이룰 수 있는 행복한 통일시대의 기반을 만들고자 합니다.” 라고 이야기 했다. 청와대 홈페이지, “제 18대 대통령 취임사”, [http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh\[view_mode\]=detail&srh\[seq\]=75](http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh[view_mode]=detail&srh[seq]=75)(검색일: 2014년 8월 7일)

2) 박근혜 대통령은 취임이후 첫 방미 간 미국 상하원 합동연설에서 “60년전 남북한간의 군사충돌을 막기위해 설치된 비무장지대(DMZ)는 현재 세계에서 가장 중무장된 지역이 되었습니다. (중략) 이제 DMZ는 세계평화에 기여하는 진정한 비무장지대가 되어야 한다고 생각합니다. 저는 한반도 신뢰프로세스를 유지해 나가면서 DMZ 내에 세계평화공원을 만들고 싶습니다” 라고 했다. 청와대 홈페이지, “박근혜 대통령 미국 상하원 합동연설문 전문”, [http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh\[view_mode\]=detail&srh\[seq\]=139](http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh[view_mode]=detail&srh[seq]=139) (검색일: 2014년 8월 7일)

3) 『헤럴드 경제』, 2013년 5월 13일, “北 우리민족끼리, “DMZ 세계평화공원 구상은 참을 수 없는 모독”, <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20130513000365> (검색일: 2014년 8월 31일)

1953년 7월 27일 체결된 정전협정에 의해 설치된 DMZ는 남북한 사이의 60년 군사적 대립을 상징하는 대표적인 지역이다. DMZ 세계평화공원 사업은 이곳에 남북 간 군사적 신뢰구축과 더불어 지속가능한 평화정착을 위한 상징적 성격을 갖는 장소를 조성하려는 것으로 2014년 7월 발간된 박근혜 정부의 국가안보전략서에는 “비무장지대의 평화적 이용을 통해 한반도 긴장완화는 물론, 이 사업에 정전협정 당사국인 UN, 미국, 중국 등이 공동으로 참여하여 상호신뢰와 평화의 계기를 마련함과 동시에 이것을 정부의 국정철학인 ‘신뢰와 평화협력’의 정신을 구현하고 분쟁 및 갈등해결의 한국적 모델로 발전시키겠다.”는 비전을 담고 있다.⁴⁾

남북관계의 문제에서 이러한 경제, 문화, 스포츠, 환경분야의 협력은 오래전부터 이어져왔지만 협력의 기간과 수준에 있어 단기간, 피상적 수준을 벗어나지 못했다. 그 이유는 바로 침예하게 대립하고 있는 군사분야의 문제 때문이다. 남북한 군사적 대립은 크게 휴전선 일대 대치중인 재래식 군사력과 핵전력이라는 2가지 분야로 나누어 접근할 수 있는데, 1990년대 이후 대두되기 시작한 북한의 핵개발 문제는 현재 남북간 각종 협력 추진에 있어 장애물이 되고 있으며 한반도 비핵화에 대한 북한의 진정성 있는 태도변화가 수반되지 않는 한 더 이상의 추가적인 협력을 제한하는 것이 현 정부의 기본입장이다.

그렇다면 DMZ 세계평화공원의 조성을 통해 얻을 수 있는 북한과의 군사적 신뢰구축 효과에는 무엇이 있으며 사업추진 간 군사적 측면에서 고려해야 할 점은 무엇인가? 일반적으로 북한과의 군사적 신뢰구축을 접근하는데 있어서는 한반도 비핵화 문제를 포함한 핵 군비통제와 북한이 보유한 대규모 재래식 무기의 배치, 운용에 관련된 재래식 군비통제의 2가지 측면을 병행하여 접근해야 한다.⁵⁾ 그러나 20년에 가까운 시간동안 북핵협상에 대한 진전이 이루어지지 않고 있는 시점에서 재래식 군사문제

4) 국가안보실, 『희망의 새시대: 국가안보전략』, (서울, 청와대 국가안보실, 2014) pp. 67-69.

5) Richard Darilek, “The Future of Conventional Arms Control in Europe: A Tale of Two Cities, Stockholm and Vienna,” *Survival*, Vol. 29, No. 1(January/February 1987), pp. 5-6. 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, (서울, 박영사, 2004), p. 203에서 재인용.

에서의 점진적 신뢰구축조치를 통해 북한 비핵화와 재래식 군사문제 해결을 동시에 추구하는 단계적 접근방법이 고려되어야 할 시점이다. 이런 맥락에서 DMZ 세계평화공원 조성사업은 남북한 사이의 재래식 군비통제를 위한 군사적 신뢰구축을 점진적으로 추진할 수 있는 좋은 기회를 제공함과 동시에 대외적으로도 한반도 평화체제 구축을 위한 정부의 의지를 국제적으로 홍보하고 북한과의 비핵화 협상 및 타 분야에서의 협력사업 추진에 모멘텀으로도 작용할 것이다.

본 연구는 현 정부가 추진하고 있는 “비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성사업”을 재래식 군비통제의 관점에서 접근함으로써 남북한 간의 군사적 신뢰구축(Military Confidence Building)을 위한 사업추진 간 고려사항을 도출하고 정책적 대안을 제시하는 것을 그 목적으로 한다. 그동안 남북한의 군사문제에 있어서의 학술적 접근과 분석은 북한의 핵문제에 집중된 나머지 재래식 군사문제에 대한 연구가 심도있게 이루어지지 못했다.⁶⁾ 특히 재래식 군비통제에 관한 문제에 있어서는 실제 한국군이 당면해있는 주요 군사문제가 DMZ 일대의 재래식 군사력에 대한 것임에도 불구하고 핵문제에 비해 상대적으로 관심을 받지 못했다. 따라서 필자는 DMZ 평화공원사업을 추진하는데 있어 직접적인 장애요소가 될 수 있는 재래식 군사력에 대한 신뢰구축조치를 이론적 검토 및 외국의 사례를 통해 중점적으로 분석함으로써 향후 사업추진전략을 수립하는데 있어 반영되어야 할 주요한 군사적 관점의 정책대안을 제시할 것이다.

이를 위해 본 논문은 5개의 장으로 편성된다. 제 1장은 서론으로 연구의 배경과 목적, 방법을 설명하고 제 2장에서는 군비통제의 개념과 군사적 신뢰구축에 대한 이론적 배경 및 선행연구, 외국의 사례를 검토한다. 제 3장에서는 DMZ의 평화적 이용에 대한 역사적 논의 및 외국의 평화공

6) 남북한 군사문제에 대한 자료수집을 위해 대표적인 학술논문검색 사이트인 RISS를 통해 조사한 결과 북핵문제에 대한 연구결과는 총 3,094건(학위논문 539, 학술지논문 1,634건 등)이었고 재래식군사문제에 대한 결과는 총 463건(학위논문 207, 학술지 99건)이었다.(검색일 2014년 9월 10일 기준) 군비통제나 군축 등 다양한 검색어를 중복검색해도 핵문제에 비해 재래식 군사문제에 대한 연구적 관심이 상대적으로 저조함을 알 수 있다.

원 조성사례를 분석함으로써 한반도에서의 세계평화공원 조성을 위한 구체적 논의를 진행할 것이다. 그리고 제 4장에서는 앞선 논의들을 바탕으로 사업의 목적달성을 위한 군사적 측면의 고려사항을 제시하며 마지막으로 제 5장은 결론으로서 앞서 제시한 내용을 요약하고 향후 정책적 추진방향과 고려요소들을 정리하여 제시할 것이다.

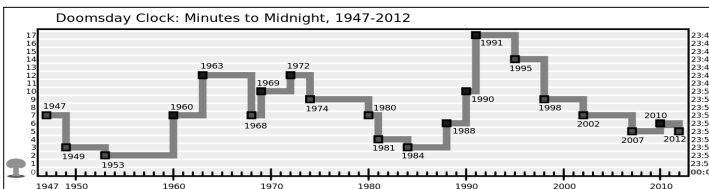
II. 이론적 고찰: 군비통제와 군사적 신뢰구축

1. 군비통제의 개념과 군사적 신뢰구축

1945년 제2차 세계대전의 종결과 함께 시작된 양국의 경쟁관계는 이념, 군사, 정치, 문화 등 광범위하게 이루어졌지만 군사적 문제에 있어서는 더욱 심했고 흔히들 ‘공포의 균형’ 이라고 이야기하는 핵무기의 경쟁은 냉전이 종식된 1990년 이전까지 40년의 세월동안 전 지구를 공포에 떨게 만들었다.⁷⁾ 이런 분위기에서 군비통제(Arms Control)라는 개념이 국제정치에 등장하기 시작했고 이것은 계속되는 군비경쟁으로 인한 안보

7) 미국의 핵과학자 연구그룹 사이트인 Bulletin of the Atomic Scientist의 홈페이지에는 운명의 날 시계(Dooms Day Clock)를 표시하고 있다. 이것은 과학자들이 인류에게 핵위협을 경고하기 위한 목적으로 만들어졌으며 미국 시카고 대학에서 처음 고안되어 적용되었다. 가장 중요하게 적용되는 것이 핵무기이며 기후변화, 기술변화, 생명공학, 사이버 기술 등의 영향을 반영하고 있다. 1947년부터 2012년까지의 Dooms Day Clock 중 가장 안전했던 것이 1991년 미국과 소련이 START를 체결했을 때로 17분전이었으며 가장 위험했던 시기는 1953년 한국전쟁기간 중 미소가 수소폭탄 실험에 성공했던 시기로 2분전이였다. 현재는 2012년 5분전으로 조정된 이후 아직까지 변하지 않고 있다. 보다 자세한 변화 추이는 아래의 그림을 참고할 것. 미국 핵 과학자그룹 사이트, [Http://www.thebulletin.org/#](http://www.thebulletin.org/#) (검색일: 2014. 6. 23)

<운명의 날 시계 변화(Minute to midnight, 1947-2012)>



딜레마를 해소함으로써 국가 간의 항구적 평화를 모색할 수 있는 대안을 고민하는 과정에서 출발하게 되었다.

그렇다면 군비통제는 어떤 의미를 가지고 있는가? 이것은 국가가 자국의 안보를 달성하는 방법에 대한 접근에서 비롯된다. 일반적으로 국가는 자국의 군사력을 증강하거나 동맹과 같은 수단을 이용한 외부의 도움을 통해 안보를 유지하는 방법을 취한다.⁸⁾ 그러나 군비통제는 이러한 접근 방법에 있어 기존의 방법과는 완전한 반대의 입장을 취하며 군비통제에서는 군사력의 증강을 통한 안보달성이 아닌 군사력의 감소를 통한 안보달성을 추구하는데 이것은 직·간접적 위협이 되는 상대국과 협상과 합의를 필요로 한다. 군비통제의 학술적 개념에 대한 다양한 선행연구 결과를 살펴보면⁹⁾ 공통적으로 일치하는 부분이 적대국가 또는 잠재적 적국 사이

8) 왈츠(Kenneth N. Waltz)는 무정부적인 국제체제 안에서 국가의 안전보장 방법을 크게 2가지로 제시하고 있는데 첫 번째는 내적균형(Internal Balance)의 개념으로 국가가 내부의 군사력을 확충, 증강하여 자국의 능력을 향상시키는 방법이다. 두 번째는 외적균형(External Balance)의 개념으로 나와 비슷하거나 같은 안보이익을 공유하는 다른 국가와 동맹(同盟)을 맺어 부족한 부분을 보충하는 방법이다. 이외에도 배리부잔(Barry Buzan)은 국가안보의 추구에 있어 국가안보전략과 국제안보전략의 개념을 제시했는데, 전자는 국내적인 군사력 증강을, 후자는 국제관계를 이용하여 대내외적 취약성을 관리, 통제하는 의미를 가지고 있다. 자세한 내용은 Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (California: Addison-Wesley, 1979), p. 168; Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, (Boulder: Rienner, 1991), pp. 138-140 참조.

9) 현실주의적 군비통제의 주창자는 토마스 셸링(Thomas C. Schelling)과 헬퍼린(Morton H. Halperin)으로 군비통제란 잠재적 적국사이의 전쟁가능성을 줄이고 전쟁발발시 범위와 폭력을 제한하며 평시에는 전쟁준비에 소요되는 정치, 경제적 비용을 감소시키는 모든 종류의 군사적 협력이라고 했다. 헤들리 불(Hedley Bull)은 국제안보의 조건은 세력균형이므로 그 요건으로서 군비조정을 위한 군비통제를 주장했다. 퍼거슨(Allen R. Ferguson)은 완전한 무장해제로부터 상호억제의 안정성을 증가시키기 위해 몇가지 무기를 증강하는 것까지를 군비통제로 보았고 번즈(Richard D. Burns)는 군비통제에 참여하는 국가의 안보증진을 위한 것으로, 팔리(Philip J. Farley)는 미소간 상호협력의 수단으로 군비통제를 도입했다고 설명했다. Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, (New York: HarperCollins-Brassey's Classic, 1961), p. 142; Hedley Bull, "Arms Control and the Balance of Power," in Robert O'Neil and David N. Schwartz, eds, *Hedley Bull in Arms Control* (New York: St. Martin's Press, 1987), p. 54; Allen R. Ferguson, "Mechanics of Some Limited Disarmament Measures," *American Economic Review*, Vol. 51(May 1961), p. 479; Richard D. Burns ed. *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, Vol. 1, (New York, Charles Scribner's Sons, 1993), pp. 1-12; Philip J. Farley, "Arms Control and U.S.-Soviet Security Cooperation," in Alexander George, et al. *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures and Lessons* (New York: Oxford University Press, 1988), p. 618.

에 상호 협의를 통해 군사적 위협요인을 감소시키고 원하는 수준의 안보를 달성한다는 것으로 도출할 수 있다.

상대방의 군사적 능력을 감소시키는 방법은 능력을 증강하는 방법을 역으로 생각함으로써 알 수 있는데 상대방의 군사적 능력은 병력, 무기, 장비와 같은 물리적 군사력과 군사전략으로 대표되는 군사력 사용의 의지라는 2가지 측면으로 나누어 생각해볼 수 있으며 이것은 군비통제에서 구조적 군비통제(structural arms control)와 운용적 군비통제(operational arms control)라는 2가지 개념으로 구체화 된다. 먼저 구조적 군비통제는 물리적 군사력의 규모와 구조를 통제하는 것으로 현 수준에서 군사력을 더 이상 증강하지 않는 동결(freeze)과 일정수준의 상한선을 설정하는 증강제한(Ceiling), 특정무기의 사용을 금하는 금지, 일정비율과 수량의 무기를 폐기하는 감축(reduction)의 4가지로 구분된다.¹⁰⁾ 반면 운용적 군비통제는 군사전략에서 논의하는 군사력의 운용과 배치를 통제함으로써 적의 군사력 사용 의지를 감소시키는 것이다. 그 방법으로 군사적 신뢰구축, 제한조치(constraint measure), 완충지대(Buffer Zone) 및 비무장지대 설치와 같이 상호간의 군사력 운용, 배치, 훈련에 관한 정보를 교환하여 투명성(transparency)과 공개성(openness)을 높이거나 아예 군사력 자체를 후방으로 이동시키는 등 기습공격과 전쟁의 가능성을 제거하는 다양한 방법을 들 수 있다.¹¹⁾

물리적 군사력의 감소를 위한 군비통제는 다시 핵 군비통제와 재래식 군비통제로 나누어 접근할 수 있다. 핵 군비통제는 핵무기가 가지는 정치, 군사, 심리적 파괴력을 고려 매우 민감하게 처리되지만 기술과 수량의 측면에서는 재래식 군비통제보다 상대적으로 단순하다. 반면 재래식 군비통제는 핵 군비통제에 비해 다양한 종류의 무기와 장비, 병력을 취급하며 이에 더해 군사력의 배치와 구조라는 부분까지 더해져 단순비교나 분석이 매우 어려운 특성을 갖는다. 이것을 종합해보면 핵 군비통제는 신뢰구축을 위한 정치적 협상과정이 매우 민감하고 어렵지만 이것이 성사

10) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, (서울, 박영사, 2004), pp. 408-413.

11) 위의 책, pp. 202-203.

된 뒤 군비통제 또는 군축조치에 있어서는 단순한 접근방법을 취할 수 있다. 그러나 재래식 군비통제는 이와 반대로 신뢰구축조치보다 군비통제, 군축과정에 있어 복잡성과 민감성을 수반한다.

여기서 두 가지 무기형태에 대한 군비통제를 굳이 나누어 접근하는 이유는 과거 성공적인 군비통제 사례 중 하나로 평가되는 유럽의 경우에서 중거리 핵무기 폐기조약(Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF)과 재래식 무기 감축협정(Conventional Forces in Europe, CFE)의 2가지 측면의 협상이 동시에 이루어짐으로서 보다 성공적인 군축결과를 얻었기 때문이다. 따라서 전반적인 국가안보전략을 수립하는데 있어 핵문제와 재래식 군사문제에 대한 군비통제적 접근을 병행하면 이들의 상호보완적 효과를 이용해 보다 효과적인 안보목적의 달성이 가능하다는 것을 알 수 있다.

군비통제의 과정은 크게 신뢰구축(C Confidence Building), 군비통제(Arms Control), 군비감축(Arms Reduction)의 과정으로 구분되는데 상대국과의 군사적 긴장도, 지리적 위치 등 여러 가지 요소에 의해 그 순서가 동시에 이루어지거나 단계적으로 이루어질 수 있다. 신뢰구축은 일반적으로 적대적 성격을 가지고 있는 상대국가와의 관계개선의 정도를 의미하며 이것은 군사문제 뿐 아니라 정치, 경제, 문화, 환경분야 등 다방면의 교류와 협력을 통해 만들어진 관계개선의 결과가 추후 민감한 군사적 문제에 있어 협력을 이루는데 도움을 줄 수 있다. 군비통제와 군축은 신뢰구축의 결과 이루어지는 것으로서 협의과정에 따라 다양한 성격의 조치로 이어질 수 있다. 전체적인 군비통제의 과정에서 가장 중요한 것은 양국 간의 신뢰구축이며 초보적 수준의 신뢰구축을 통한 군축조치들은 상호 간 확인과 검증이라는 방법을 통해 그 수준을 높임으로서 궁극적인 안보목적에 달성하게 된다.¹²⁾

12) 우리가 이해하는 ‘신뢰’ 라는 의미는 국제정치학에서 Confidence와 Trust라는 단어로 사용되는데 그 의미에는 차이가 있다. Trust는 의미 그대로 상호간의 신뢰를 의미하지만 Confidence는 ‘확신’의 의미에 보다 가깝다. 이것은 나타난 사실에 대한 확인과 검증을 통해 얻어진 신뢰의 의미로 사용되며 군비통제에서의 신뢰구축은 상대방의 진정성 있는 협상 이행태도로부터 얻어지는 신뢰를 필요로 한다.

군사적 신뢰구축(Military Confidence Building)은 국가 간의 일반적 관계개선을 의미하는 포괄적 의미의 신뢰구축보다 협소한 의미로 사용되고 있다. 그러나 군사분야의 신뢰구축이 타 분야의 그것보다 훨씬 민감하고 어렵기 때문에 일반적 의미의 신뢰구축과 군사적 신뢰구축을 동일하게 생각할 수도 있다. 또한 앞서 살펴본 것과 같이 군사적 신뢰구축은 양국의 실천과 상호확인을 필요로 한다. 그 이유는 군사분야의 신뢰구축 결과가 군사적 행동에 있어 투명성과 공개성을 높이고 불확실성을 감소시켜 군사력 사용을 통한 정치, 경제적 압력행사의 기회를 줄임으로서 국가들이 서로 안심하게 되기 때문이다. 따라서 신뢰구축을 위한 전략적 접근은 전반적인 국가안보전략의 선상에서 상대방보다 유리한 안보환경을 조성하기 위한 환경조성전략의 맥락에서 이해되어야 한다.

일반적으로 군사적 신뢰구축은 “한 국가가 군사력을 사용해서 정치적 목적을 달성하려는 의도를 규제하고 약화시키거나 제거하는 것”¹³⁾으로 정의된다. 이것은 특정한 군사행동을 통해 생길 수 있는 오해(misperception)와 오산(miscalculation)의 가능성을 낮추고 상호간 군사행동의 투명성을 증진시키기 위해 양 국가 간 합의하에 실시되는 제반조치들을 의미한다. 일반적으로 군사적 행동이 갖는 가장 큰 특징 중 하나는 보안성을 유지하는 것인데 이것을 상대방에게 공개한다는 것은 이 군사행동이 상대방에 대한 공격적 의도가 없음을 전달하는 메시지와 같으며 상대방도 자신들의 정보수집수단에 의해 관찰된 군사행동에 대해 불필요한 과민반응을 자제할 수 있기 때문에 상호 간 평화유지에 도움이 된다. 결론적으로 큰 틀에서의 군사적 신뢰구축은 군사적 행동에 대한 제한적인 수준의 정보를 상호 교환하고 이것을 감시하면서 상대방의 의도를 공개하고 그것을 약화시키거나 제거하는 것을 의미한다. 이것은 핵 군비통제와 재래식 군비통제에 모두 적용될 수 있으며 본고는 재래식 군비통제에서의 군사적 신뢰구축에 보다 초점을 두고 분석을 진행할 것이다.

재래식 군비통제에 있어 성공적인 군사적 신뢰구축을 위해서는 다음의

13) 위의 책, pp. 371-372.

2가지 핵심쟁점에 대한 접근과 분석이 선결되어야 한다. 첫 번째로 군사적 신뢰구축은 군사전략적 측면에서 상대방의 군사전략에 대한 깊은 이해와 분석을 필요로 한다. 군사전략이 곧 군사행동을 포괄하는 중심적 개념을 의미하기 때문에 상대방의 군사적 의도의 투명화를 위해서는 상대국 군사전략의 핵심요소에 대한 사전분석이 반드시 요구된다. 군사전략 또는 군사적 의도는 상대방의 병력, 무기와 장비의 수량을 비롯하여 부대의 배치, 화력의 분포, 중심이 되는 교리 등 다양한 수단을 이용한 접근을 통해 분석이 가능하다.

두 번째로 상대방 군사력과 아군 군사력 균형에 대한 분석이 필요하다. 상대방과 아군사이의 군사적 안정성¹⁴⁾을 보장할 수 있는 균형된 수준의 군사력은 군축방법에 있어 양국의 군사력 감축수준을 결정함과 동시에 상대방의 군사력 사용의도에 대한 구체적인 근거자료로 활용이 가능하다. 따라서 이와같은 데이터는 군사적 신뢰구축조치에 있어 상대방에게 요구할 수 있는 군사행동정보 또는 부대정보의 성격을 결정하는데 중요한 요소가 된다. 이것은 단순한 무기와 장비수량을 비교하는 정태적 방법과 컴퓨터 시뮬레이션을 동원한 동태적 방법으로 구분할 수 있는데¹⁵⁾ 상대방

14) 군사적 안정성은 크게 2가지 정의로 나누어 접근이 가능한데 하나는 론(Laurinda Rohn)의 정의이고 하나는 데이비스(Paul Davis)의 정의이다. 론은 군사적 안정성을 공격과 방어로 구분하고 어느 한편도 공격, 방어를 통해 원하는 목적을 이룰 수 없다고 믿을 때 존재한다고 보았다. 데이비스는 공격을 받았을 때 방어측이 우세하다고 양쪽 모두 믿을 때 군사적 안정성이 달성된다고 보았다. Laurinda John, *Conventional Forces in Europe: A New Approach to the Balance, Stability and Arms Control* (Santa Monica CA: RAND, 1990), p. 63; Paul K. Davis et al., *Variables Affecting Central-Region Stability* (Santa Monica: CA: RAND, 1988), p. 55.

15) 군사력 평가방법의 시작 또한 유럽에서의 NATO와 WTO의 대립관계의 해결을 찾는 과정에서 발전되었다. 정태적 평가방법은 무기의 단순수량을 비교하는 단순정태적 평가와 무기와 병력들의 효과와 가중치를 구해서 질적인 요소를 산출해 비교하는 화력지수 계산, 기갑사단 등가방법 등이 있다. 동태적 평가방법은 전투에 대한 여러 가지 가정과 입력값들을 구해서 시간의 변화에 따른 전투의 결과를 예측하는 방법으로 수확방정식 모델, 동원을 평가, 컴퓨터 시뮬레이션 분석 등이 해당된다. 두가지 평가방법 각각의 장단점을 가지고 있으나 보다 전문적이고 유용한 자료분석을 위해서는 동태적 평가방법이 더욱 필요한 시점이다. 자세한 내용은 한용섭, 『국방정책론』, (서울, 박영사, 2012), pp. 112-115; 부형욱, “군사력 비교평가 방법론 소개,” 『국방정책연구』 제 45호 (한국국방연구원, 1999 여름), p. 280-283; 원은상, 『전력평가의 이론과 실제』, (서울, 한국국방연구원, 1999), p. 92-94. 참조.

의 예상 군사행동을 시뮬레이션을 통해 분석 가능한 동태적 방법을 주로 활용함으로써 시간대별로 변화할 상대국의 행동패턴을 이해한다면 보다 구체적인 군사적 신뢰구축조치를 취하는데 도움을 줄 수 있다.

군사적 신뢰구축조치(Military Confidence Building Measure)는 앞서 제시한 군사적 신뢰구축을 위한 구체적인 행동을 의미한다. 이러한 신뢰구축조치의 성격은 해당국가들이 당면한 안보현실, 지리적 위치 등에 따라 달라질 수 있어 구분이 어려울 수 있지만 역사상 합의되었던 군사적 신뢰구축조치들을 구분한 매킨토시(James Macintosh)의 연구결과를 통해 통상적으로 다음의 <표-1>과 같이 나누어 살펴볼 수 있다.

<표 1> Macintosh의 군사적 신뢰구축조치 구분¹⁶⁾

구 분	내 용
정보, 통신, 통보, 참관조치	<ul style="list-style-type: none"> · 정보조치: 출판 및 회람, 군사정보교환, 전략 세미나 개최 · 통신조치: 핫라인 설치, 위험감소센터 설치 · 통보조치: 군사행동, 훈련에 대한 정보공개 및 통보 · 참관조치: 상대방의 훈련, 군사행동 참관 및 정보교환
제한 및 기습공격방지	<ul style="list-style-type: none"> · 사찰: 각종 신뢰구축조치에 대한 검증 · 긴장감소조치: 일부 행동에 대한 금지를 통해 긴장완화 · 제한조치: 군사적 행동의 지역, 성격적 제한선을 규정 · 선언적 조치: 각종 신뢰구축조치의 일방적 선언
안보대화채널의 상설화	<ul style="list-style-type: none"> · 이해당사자가 모두 참여하는 안보협의체를 구성하고 이것을 지속적으로 유지, 발전시키는 행동

첫 번째는 정보, 통신, 통보, 참관조치이다. 정보조치는 다시 국방예산, 기술, 국방백서와 같이 상대방 군사력에 대한 정보를 발간물 또는 발표를 통해 교환하는 출판 및 회람의 방법과 병력 수, 배치계획, 특정부대의 위치 및 장비현황과 같은 정보를 상호 교환하는 군사력 구성에 관한 정보 교환, 관련국 전문가들이 참가하여 전략 및 당면한 군사문제에 대한 세미나를 개최하는 방법 등으로 나뉜다. 통신조치는 양국 간 핫라인

16) James Macintosh, Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective (Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985), pp. 51-60.

(Hot-Line)설치, 위험감소센터와 같은 기구의 설치를 통해 사전에 발생 가능한 위기상황을 서로 알려주고 관리하기 위한 방법이다. 통보조치는 군사이동 및 기동, 군사동원과 같은 군사행동을 통보하는 것으로서 이동 규모, 기간, 장소 등을 사전 협의된 내용에 따라 상대국에 알려주도록 제도화하여 상비군의 군사행동 뿐 아니라 동원되는 병력의 훈련, 기동에 관한 사항도 통보할 수 있다. 기동 및 훈련 참관조치는 상대방의 군사훈련이나 협의된 군사행동을 참관할 수 있는 참관단을 교환방문시켜 상대방에 대한 군사정보수집 및 교육을 공개적으로 실시함으로써 상호 불신을 해소하는 방법을 의미한다.

두 번째는 제한 및 기습공격방지용 신뢰구축조치로서 이것은 사찰, 긴장감소조치, 제한조치, 선언적 조치 등이 있다. 사찰조치는 실시되고 있는 각종 신뢰구축조치에 대한 검증(Verification)을 의미한다. 별도의 사찰조직을 구성하거나 주기적인 감시체계를 통해 신뢰구축조치의 성실히 이행 여부를 감독함으로써 지속적인 우호관계를 유지할 수 있다. 긴장감소조치는 신뢰구축과정에서 합의된 각종 도발성향의 행위, 양측의 긴장을 조성할 수 있는 별도의 합의된 군사행동을 하지 못하도록 금지하여 발생가능한 우발적 충돌을 막기위한 성격을 갖는다. 제한조치는 긴장감소조치와 비슷한 개념을 가지나 특정행위의 금지가 아닌 일정수준의 제한선만을 규정함으로써 보다 유연한 성격을 갖는다. 특정무기의 보유제한 또는 특정지역에서의 기동, 훈련, 병력배치를 제한하는 조치가 이에 해당될 수 있다. 선언적 조치는 선제적으로 특정행위를 하지 않겠다는 일방적 선언을 통해 상대방의 상응하는 조치를 이끌어내는 방법으로 무력불가침 또는 핵무기의 선제불사용 선언 등이 해당된다.

세 번째는 안보대화채널의 상설화로서 매킨토시는 군사적 신뢰구축에 있어 가장 중요한 요소로 안보대화채널을 구성, 지속하는 것을 제시했다. 이것은 신뢰구축조치에 대한 이해관계가 관련된 모든 당사자들이 참가하고 어떤 정치적 이슈 또는 타 분야의 문제로 인해 도중에 중단되거나 지연되지 않도록 지속적으로 개최되어야 한다. 냉전기 유럽의 군비통제의 성공사례에서도 알 수 있듯이 미국과 소련을 포함한 당사자들이 꾸준히

군비통제회담과 관련된 안보레짐에 지속적으로 참여함으로써 군사적 신뢰구축에 성공했다. 이것은 오늘날 북핵문제 뿐 아니라 동아시아 군비경쟁에 대한 문제에도 많은 시사점을 제공한다.

2. 외국의 재래식 군비통제 사례

재래식 군비통제에 있어 성공적으로 평가되는 대표적인 사례는 유럽의 재래식 무기폐기협정(CFE)과 중동의 사례를 들 수 있다. 먼저 유럽의 사례를 살펴보면 냉전기 유럽은 미국을 중심으로 한 북대서양조약기구(NATO)와 소련을 중심으로 한 동구권국가들의 바르샤바 조약기구(WTO)가 중부유럽의 국경을 사이에 두고 대립관계에 있었다. 미소의 핵무기 경쟁과 더불어 국경지역에는 100km 국경에 100만명의 병력과 다수의 재래식 전력이 포진되어 있었고 상대방이 언제 공격할지 모르는 긴장감이 조성되어 있었다.¹⁷⁾ 이러한 가운데 1970년대 부터 추진되기 시작한 각종 신뢰구축협상은 유럽안보협력기구(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)를 중심으로 한 신뢰구축과 상호균형된 병력감축회담(Mutually Balanced Force Reduction, MBFR)(이후 CFE로 발전)을 중심으로 한 군축의 두 가지 채널이 동시에 가동되면서 궁극적인 목적을 달성하는데 성공하게 되었다.

OSCE는 미국, 캐나다, 소련과 유럽의 모든 국가들이 참여하는 35개국 회의체로 다자간의 신뢰구축에 대한 의제를 다루었던 반면 MBFR은 NATO와 WTO의 회원국들을 중심으로 주로 군사적 문제에 대한 감축을 다루었다. 결과적으로 미국과 소련은 양개의 회의체를 가지고 꾸준히 대화를 진전시킨 끝에 1975년 헬싱키 최종선언을 발표하고 초기적인 수준의 신뢰구축조치에 합의했다. 이후 1986년의 스톡홀름 협약에서는 상대

17) 양 진영의 대립과 관련 학계에서도 누가 우세할 것인가에 대한 찬반이 엇갈렸고 특히 재래식 군사력균형에 대한 평가가 그 핵심이 되었다. 대표적인 연구로는 John Mearsheimer, "Why the Soviet Can't Win Quickly in Central Europe?" *International Security*, Vol. 7, No. 1, (Summer 1982), pp. 3-39. Eliot A. Cohen, "Toward Better Net Assesment: Rethinking the European Conventional Balance," *International Security*, Vol. 13, No. 1 (Summer 1988), pp. 50-89. 가 있다.

국에 대한 구속력이 가미된 조치들이 추가로 논의되었으며 1990년 비엔나 협약에서는 보다 강화된 신뢰구축조치에 합의하게 되었다. 3가지 협상 결과에 대한 주요 내용은 <표-2>와 같다.

<표 2> 유럽에서의 군사적 신뢰구축협상 결과¹⁸⁾

구 분	헬싱키 협약(1975)	스톡홀름 협약(1986)	비엔나 협약(1990)
적용지역	유럽 및 구소련 일부 (우랄산맥 서부)	전 유럽지역(해상, 공중포함)	
구속력	자발적 준수	정치적 구속가능	
규제대상	병력 25,000이상의 군사이동/기동	상호 합의된 훈련/기동 (병력 13000, 전차 300, 항공기 20소터, 3000명 이상의 상륙/공수부대) 및 적용지역 밖에서 안으로의 이동	
통보기한	25000명 이상 참가 시 21일전 통보	42일전 통보	
참관초청	자유재량	의무화	
제한조치	-	40,000명 이상의 훈련 은 1년 전, 75,000명 이 상은 2년전 통보	40,000명 이상은 2년전 통보(2년 1회)
검증방법	-	<ul style="list-style-type: none"> - 매년 1~3회 초청 의무 - 참관인에 대한 브리핑, 관측, 녹음장비 사용가능 - 검증요구는 어느국가나 가능, 피검증국은 거절이 불가 - 요청 후 36시간 이내 검증하고 48시간 내 검증을 종결 	<ul style="list-style-type: none"> - 1986년 협약내용에 추가사항 제시 - 사찰장소 도착 후 48시간 이내 종결 - 지상, 공중을 통한 현장사찰 - 해군함정, 군용차량 및 항공기와 같은 방어시설을 제외하고 사찰관의 접근 및 현장사찰 허용

위의 결과에서 살펴볼 수 있듯이 유럽에서의 군사적 신뢰구축과정은 회의체의 구성에 있어 관련 당사국들이 모두 참여하였고 회의가 꾸준히 진행되었다는 특징을 갖는다. 이렇듯 상설화된 안보협의체는 양국의 신뢰증진에 큰 영향을 끼침과 동시에 정치적 문제와 신뢰구축을 분리해 원활

18) Yong-Sup Han, Designing and Evaluating Conventional Arms Control Measures: The Case of the Korean Peninsula (Santa Monica, CA: RAND, 1993), p. 97.

한 협상에 기여했다. 또한 OSCE와 MBFR이라는 두 가지 성격의 채널이 동시에 가동되면서 군사적 신뢰구축과 군축조치가 상호보완적으로 이루어졌다. 이것은 군사적 신뢰구축에 있어 검증의 중요성을 시사하는데 OSCE를 통해 합의된 신뢰를 바탕으로 군축이 즉각 실행되고 이것을 확인하고 검증하는 조치를 바탕으로 당사국들 간에 더욱 깊은 신뢰가 증진된 것을 보면 알 수 있다. 이러한 프로세스를 반복하면서 양자 간에 보다 적극적이고 심화된 수준의 군축이 이루어지게 되었으며 결과적으로 재래식 무기의 폐기라는 군비통제의 목적을 달성할 수 있었다.

중동에서는 이스라엘과 이를 둘러싼 아랍국가간의 갈등이 오랜기간 동안 전쟁, 분쟁의 형태로 발생해왔다. 그 중 이집트와 이스라엘은 양국사이에 빈번하게 발생하는 전쟁의 가능성을 줄이기 위해 1970년대 군사적 신뢰구축조치를 이루었다. 이곳은 긴장의 강도가 유럽이나 기타 국가보다 높은 상태였기 때문에 특이하게도 군사적 분야에서의 신뢰구축조치를 통해 일반적인 신뢰구축에도 진전을 이루는 현상이 발생했다. 4차에 걸친 중동전쟁 이후 이스라엘과 이집트는 1974년 시나이 협정-I 과 1975년 시나이 협정-II를 통해 군사적 신뢰구축에 합의하게 되었다. 두 가지 협정의 내용은 다음의 <표-3>과 같다.

<표 3> 이스라엘-이집트 간 신뢰구축협정 내용¹⁹⁾

구 분	Sinai-I (1974. 1. 18)	Sinai-II (1975. 9. 4)
지상	- 완전한 비무장 완충지대 설치 - 병력배치 제한지대 설치 (UNEF 연계, 주둔 : 현장사찰을 이용)	- 기존의 내용에 상호감시초소설치 추가 - UNEF에 의해 이루어지며 조기경보체계가 미국에 의해 운영
공중, 제3국	- 공중정찰, 감시규정 없음	- 공중정찰, 감시제도 도입 - 완충지대 중간까지 합의된 일정에 따라 공중정찰 비행을 허용하고 7~10일에 1회 또는 당사국의 요청에 의해 공중정찰
협지기구	- UN 중재에 의한 양측 대표 간 회합	- 공동협약단 설치

19) 백진현, 제성호, 『군비통제 검증관련 기구 및 법령에 관한 연구』, (서울, 한국전략문제연구소, 2011), pp 61-66.

이러한 신뢰구축의 결과 양국은 UN의 중재 하에 상호 감시초소를 설치하고 병력배치 제한지대를 유지하면서 무력충돌을 방지했다. 또한 이렇게 형성된 군사적 신뢰구축조치를 바탕으로 1977년 이집트의 사다트 대통령이 이스라엘을 방문, 정상회담을 가짐으로서 정치적 관계에서의 신뢰도 증가하게 되었다. 이후 1978년 미국의 캠프 데이비드 협상을 통해 지미 카터 미국 대통령과 이집트, 이스라엘 3자간의 평화회담이 성공적으로 이루어지게 되었다.²⁰⁾

Ⅲ. 비무장지대 평화적 활용에 대한 논의

1953년 7월 27일 정전협정이 체결되면서 한반도의 중앙부에 휴전선을 중심으로 남북 2km씩 총 4km 폭의 비무장지대가 형성되었다. 이러한 비무장지대의 설치 또한 전쟁의 재발을 막기 위해 정전협정에서 명시한 군사적 신뢰구축조치의 일환 이었다. 따라서 이곳을 세계평화공원으로 만들어 군사적 신뢰구축의 장으로서 역사적 의미를 재조명하려는 사업의 취지는 매우 뜻 깊은 것이라 할 수 있다. 1953년 비무장지대가 설치된 이후 남북 간의 군사적 긴장은 지속되었고 1960년대까지 이곳에서는 소규모 군사적 충돌만이 있을 뿐 대규모의 군사적 도발은 이루어지지 않았다. 그러나 1963년 한국의 베트남전쟁 파병과 관련하여 북한의 군사적 도발 횟수가 증가하기 시작했고²¹⁾ 1968년 1.21사태와 푸에블로호 납치사건

20) 캠프 데이비드 협상은 미국과 이스라엘, 이집트의 외교정책이 변화하면서 1977년부터 시작되었으며 18개월에 걸친 장기적 협상 끝에 타결되었다. 주요의제는 시나이 반도의 반환, 이스라엘의 국가승인문제, 요르단강 서안 및 가자지구 반환, 팔레스타인 자치권과 권리인정에 대한 문제, 이스라엘의 예루살렘에 대한 배타적 지배문제 등이 논의되었다. 그 결과 1978년 사다트 대통령과 베긴 수상은 노벨평화상을 공동수상했다. 이종인, 『정상회담: 세계를 바꾼 6번의 만남』, (서울, 책과함께, 2009), pp. 431-471; 전홍찬, 『팔레스타인 분쟁의 어제와 오늘』, (부산, 부산대학교 출판부, 2003), pp. 80-81.

21) 1967년 이후 비무장 지대에서의 남북 간 군사적 긴장이 고조되었는데 1966년까지 비무장지대의 남북 간 충돌은 37회에 그쳤으나 1967년 들어 423회로 급증했다. 이것은 북한이 북베트남을 원조하기 위해 고의적으로 휴전선 일대의 긴장을 조성하여 한국군의 파병을 막으려한 것으로 볼 수 있다. 박태균, “베트남전쟁 시기 한미관계의 변화”, 『군사(軍史)』 제 89호 (국방부 군사편찬연구소, 2012), p. 341.

등 군사적 사건을 계기로 남북관계가 긴장되면서 이 지역에 철책선 및 일반전초(GP), 전방관측소초(GOP)등이 설치되었으며 전투병력들이 밀착하여 대치하게 되었다. 북한은 1970년대 4대군사노선을 바탕으로 DMZ 일대 및 근접지역을 요새화하기 시작했고 각종 포병화력 및 70%이상의 전력을 전진배치함으로써 155마일의 휴전선 일대에는 북한 100만, 남한 50만의 병력이 밀집된 초긴장 지대로 변모했다.

근본적으로 비무장지대가 이렇듯 중무장화 된 것은 당시 정전협정의 이행을 감독할 정전위원회의 기능이 제대로 작동하지 못한 것과 더불어 정전협정의 이행을 보장할 남북 간의 군사적 신뢰가 전혀 구축되지 못했기 때문이었다. 이후 정전협정 준수와 DMZ의 평화적 사용에 관한 정책 대안이 꾸준히 제기되었음에도 불구하고 북한의 지속적인 고강도 군사도발로 인한 긴장조성으로 군사력이 없는 평화지대가 되어야 할 DMZ가 오히려 군사적 충돌의 장소로 바뀌어버린 ‘DMZ 패러독스’ 현상을 변화시키지 못했다.

1. 역대정부의 DMZ 관련 논의 및 정책변화

1970년대 미국과 소련이 일시적인 화해분위기로 접어들면서 남북 간 군사적 긴장완화와 협력이 일부 가시화되었고 그 와중에 1971년 제 317차 군사정전위원회에서 유엔군 수석대표였던 로저스 소장에 의해 4개항의 DMZ 비무장화방안이 제안되었다.²²⁾ 이것은 쌍방이 합의된 지역으로 병력을 철수시키고 군 정전위 군사시설의 파괴와 DMZ 지역 전체의 비무장화, 무장인원의 출입금지조치 등을 골자로 하고 있었으며 북한은 이에 DMZ의 비무장을 위해서는 주한미군의 철수가 선행되어야 한다는 입장으로 답변함으로써 현실적으로 실현불가능한 수준에 머무르게 되었다. 1972년 발표된 7.4 남북공동성명의 일환으로 1973년 국토통일원이 남북의 비무장지대 공동개발방안을 제시하였고 이 영향으로 1982년에는 민족

22) 김정수, “DMZ에 관한 남북한 논의변천과 향후 과제,” 『평화학 연구』 제 11권 1호 (한국 평화학 연구학회, 2010), p.68.

화합을 위한 20개항의 시범사업에 7개 분야를 DMZ의 평화적 사용과 관련된 것으로 제의했다.²³⁾ 그러나 1976년 8.18 도끼만행사건과 1987년 KAL기 폭파사건으로 다시 군사적, 정치적 긴장이 조성되면서 최초 제시한 논의의 수준에서 더 이상 발전하지 못했다.

1990년대 냉전이 종식되고 노태우 정부가 구 공산권 국가들과의 적극적인 외교관계 재개를 통한 북방정책을 추진하면서 남북관계는 다시 한번 협력의 기회를 갖게 되었다. 1988년 남한은 북한에 DMZ 내 평화구역 건설을 제의했고 이것은 1989년 노태우 대통령의 특별연설을 통해 한민족 공동체 통일방안의 일부로 더욱 구체화 되었다.²⁴⁾ 그 결과 1991년 남북 기본합의서에서 DMZ의 평화적 이용에 합의하게 되었지만 이것 또한 군사적 대결상태를 해소할 수 있는 합의사항을 실천한다는 기본적인 수준의 합의에 지나지 않았고 이후 북핵문제가 대두되면서 더 이상 발전된 계획이 되지 못했다. 이 당시 국제적으로도 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature, IUCN)과 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, UNEP)의 주도로 DMZ 일대에 국제자연공원 설치를 제의하기도 했지만 북한이 이에 응답하지 않았고 이후 김영삼 정부에서도 더 이상의 진전을 이루지 못했다.

1990년대 말 김대중 정부가 집권하면서 남북관계 개선을 위한 햇볕정책을 대북정책의 기조로 채택했다. 그 결과 1998년 금강산 관광사업이 시작되었고 2000년 남북정상회담이 성사되면서 경의선과 동해안 철도 및 도로 연결사업이 시작되어 2007년 개통하게 되었다. 이를 위해 DMZ내

23) 7개항의 내용은 ①서울-평양간 연결도로 개통, ②설악산, 금강산의 자유관광지역 개발, ③관문점을 통한 외국인 자유왕래, ④자유로운 남북 공동어획구역 설정, ⑤비무장 지대 내 공동경기장 건립, ⑥비무장 지대내의 동식물 자연생태계 공동학술조사, ⑦남북한 간 군사적 긴장완화 위한 DMZ 내 군사시설 완전철거 이다. 정교민, 안두현, “지속가능한 DMZ 세계평화공원: 과학기술적 접근방안,” 『동향과 이슈』 제 8호 (한국과학기술정책연구원, 2014), p. 15.

24) 제의 내용은 ①경의선을 연결하는 통일역사 조성, ②남북이산가족 만남의 장, ③민족 문화관, ④남북학술교류센터, ⑤남북상품교역장, ⑥운동경기장, ⑦종교인들의 공동 집회소, ⑧성과를 고려 제2, 제3의 평화시를 건설하여 전체적으로 확대 한다는 것이었다. 박은진, “DMZ 세계평화공원과 접경지역의 미래,” 『이슈 & 진단』, No. 114 (경기개발연구원, 2013), p. 3.

일부 공간이 개방되었고 2003년 개성공단 사업 착수 및 임진강 유역 수해방지에 관한 협력사업 또한 추진되면서 DMZ의 평화적 활용을 위한 본격적인 남북한 협력이 시작되는 듯 했다. 게다가 이런 분위기 속에서 DMZ의 환경생태적 가치를 보존하기 위한 유네스코 생물권 보전지역 논의 및 세계유산등재 등이 활발히 논의되었다. 그러나 북한은 이에 대해 소극적, 반대의 입장을 고수했고 2006년 북한의 1차 핵실험을 통해 남북 관계가 다시금 경색되었다. 이후에도 북한이 2, 3차 핵실험과 금강산 관광객 피살사건, 천안함 피격, 연평도 포격사건 등 고강도 군사도발을 감행하면서 개성공단 사업을 제외한 모든 경제협력사업이 중단되었으며 더 이상의 협력관계 또한 어려운 실정이다.

2. 세계평화공원 조성사례분석: 콘도르 산맥 평화공원

이처럼 남북간의 DMZ 평화적 활용에 대한 논의가 지속되어왔음에도 불구하고 협력사업으로 발전하지 못한 이유는 정치, 군사적 대립의 심화로 인해 이러한 논의가 꾸준히 이어지지 못한 것이 가장 크다고 할 수 있다. 이것을 통해 우리는 평화공원 조성에 대한 두 가지의 중요한 쟁점을 도출할 수 있다. 첫 번째는 정치, 군사적 대립의 영향까지 고려한 DMZ 평화적 활용의 통합적 사업전략이 준비되어야 한다는 것이다. 지금까지 추진되었던 사업들은 지나치게 하나의 분야에 편중되어 군사적 분야에 있어 신중을 기하지 못하거나 아예 배제되는 등 그 균형성이 유지되지 못했다. 두 번째는 사업을 추진할 남북 간의 공동사업추진기구나 협력체가 필요하다는 것이다. 지금까지의 선례를 통해 분석했을 때 남북한만의 사업추진기구로는 현재의 적대적인 군사관계의 긴장도에 의해 사업 중단 또는 백지화가 이루어질 가능성이 높다. 따라서 이러한 이슈에 구애받지 않는 사업주체인 유엔이나 국제기구를 포함하거나 한반도의 평화와 관련된 주변국의 참여를 권유하여 다양한 행위자를 이해관계에 포함시킴으로서 사업추진기구의 구속력을 강화할 수 있다.

이를 보다 구체적으로 알아보기 위한 외국의 평화공원 조성사례를 살펴보면 독일의 그뤼네스밴트(Gruines Band), 핀란드-러시아의 쌍둥이

공원과 우정공원 사례, 에콰도르-페루의 평화공원조성사업 등을 찾아볼 수 있는데 각각의 사례마다 주어진 안보환경과 지리적 여건을 고려하여 사업이 진행되었다. 도로시 츠비츠(Dorothy C. Zbicz)는 평화공원의 실질적인 목적이 사업을 추진하는 국가 간의 관계에 따라 달라짐을 주장하면서 군사적 긴장도가 약하고 우호적인 국가의 경우 평화공원이 기존의 관계를 강화시키는 역할을 하고, 냉담한 관계의 경우 평화공원 조성을 통해 환경보전사업을 통한 관계개선에 초점이 맞추어지며 서로 적대적인 관계의 경우 관계개선을 통한 실질적인 평화조성에 목적을 두게 된다고 주장했다.²⁵⁾ 이것을 토대로 한반도의 경우를 살펴보면 앞서 제시된 사례 중 군사적 긴장도와 지리적 여건을 고려 가장 부합된 것이 에콰도르와 페루 국경에 조성된 콘도르 산맥 평화공원 이다.

양국은 19세기 스페인으로부터 독립하면서 서부 아마존 지역을 둘러싸고 150년에 가까운 기간 동안 무력을 동원한 영토분쟁을 벌이고 있었다. 이후 1995년 평화협정을 체결하고 해당지역에서 군대를 철수시키게 되었으며 1998년 국경문제에 관한 협상을 벌이게 되었다. 당시 양국 사이에는 국경문제를 비롯하여 통상 및 항해, 국경의 통합 및 안보협정, 토지구경선에 대한 문제들이 산적해 있었으며 그 중에서도 국경선 문제가 가장 대립이 심했다.²⁶⁾ 이에 양국은 미국, 아르헨티나, 브라질, 칠레 등에 국경선 획정을 요청했고 그 결과 1942년 당시의 양국 국경선이 기준안으로 제시되었지만 이는 에콰도르에게 불리한 것이었다. 결국 에콰도르가 불리한 국경선 획정안을 받아들이는 대신 페루 아마존 강 및 북쪽 지류의 항해권을 갖고 페루 영토 1km에 대한 사적재산권을 인정받는 것을 조건으로 협상이 성사되었다.

25) Dorothy C. Zbicz, "Peace Parks - Past, Present and Future," Presentation at ECSPS eminar on Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution, (Washington, D.C. Woodrow Wilson Center. Environmental Change and Security Project. 7 Nov 2007), pp. 42-43.

26) 에콰도르, 페루 국경문제는 당사국을 제외한 4개국의 중재로 해결되기 이전까지 서로의 절충을 얻지 못하고 답보상태에 있었다. 그 이유는 국경문제에서 가장 중요했던 아마존강 통항권을 확보하는데 있었다. A. J. Day, *Border and Teritorial Disputes* (London, Longman, 1982), pp. 370-371.

이러한 가운데 국경분쟁의 해결방안으로 제시된 것이 접경지역 이었던 콘도르 산맥에서의 평화공원 조성사업이었다. 이곳은 멸종위기종인 안데스 콘도르 등 환경보호종이 서식하는 지역이었고 양국 모두 국경 안쪽에 통행이 자유로우면서 비무장지대의 역할을 할 수 있는 보전지역의 설정이 필요한 상황이었다. 따라서 양국은 2004년 국제보전협회(CI)와 국제열대목재기구(ITTO)의 중재를 통해 콘도르 산맥 인근의 보전지역을 통합한 총 면적 16,425.7km²의 평화공원을 설립했다. 이것은 상호 적대적인 국가들이 상호 의지를 갖고 국제기구의 도움을 통해 얼마든지 성공적인 평화공원을 조성할 수 있다는 선례를 제시한 것이고 군사분야 및 환경보전의 협력을 통해 지속가능한 평화체제 정착이 가능함 또한 보여준 것이었다.

3. DMZ 세계평화공원 조성과 재래식 군비통제

앞서 우리는 비무장지대의 설정과 동시에 평화공원사업을 추진하여 평화체제를 구축한 에콰도르와 페루의 사례를 살펴보았다. 그러나 이 또한 한반도의 실정에 어느 정도 부합할지는 의문이라고 할 수 있다. 그 이유는 군사적 긴장의 대립이 세계 어느 지역보다 심한 곳이 한반도의 DMZ이기 때문이다 이곳은 155마일의 좁은 공간에 남북한 재래식 전력의 70% 이상이 집중된 지역이고 GP를 비롯한 중무장 군사시설이 수백개 밀집되어 있으며 DMZ 내 지뢰 매설량 또한 200만개로 추산되는 등 높은 위험성을 내포하고 있는 지역이다. 게다가 이 지역에서 과거 60년의 대립기간동안 꾸준히 소규모 교전 및 군사도발행위가 있었던 것을 고려하면²⁷⁾ 양국의 군사적 긴장수준을 짐작하고도 남음이 있다.

따라서 세계 평화공원 조성사업의 근본취지인 환경분야의 협력을 통한

27) 정전협정 이후 2010년까지 북한의 대남군사도발 중 DMZ 일대(지상)의 군사적 도발횟수를 정리해보면 육상침투 760건, DMZ내 교전 418건 등 1,178건이 일어났다. 해상과 공중까지 합할 경우 총 2,720건의 군사적 도발이 벌어졌다. 합동참모본부, 『북한 대남침투 및 국지도발 사례집』, (서울, 합참 정보본부, 2011), p. 5; 이미숙, “군사협상과 군사도발 병행행태를 통해 본 북한의 대남전략,” 『통일정책연구』 제 20권 2호, (서울, 통일연구원, 2011), pp. 131-132.

점진적인 남북관계의 교류증대와 궁극적인 한반도 통일시대의 준비를 위한 한반도 신뢰프로세스의 초석을 닦는다는 면에서 볼 때 평화공원 조성 사업에 있어서 재래식 무기에 대한 군사적 신뢰구축조치가 반드시 고려되어야 한다. 아울러 각고의 노력 끝에 조성한 평화공원이 지속적으로 유지되고 쌍방 간의 신뢰구축에 도움이 되기 위해서는 이 지역을 비롯한 DMZ 일대의 긴장감을 해소함과 동시에 국가안보를 보장할 수 있는 수준의 군사적 조치가 수반되어야 한다. 이것은 비단 한국만의 문제가 아니라 북한 또한 당면하고 있는 문제가 될 수 있다. 평화공원 조성사업이 성사 되었을 경우 DMZ 일대 설치된 군사시설물의 관리문제와 인근 부대의 재배치 문제, 휴전선 일대 지뢰제거사업과 관광객들의 안전조치를 위한 상호협정 등 군사적 신뢰구축을 위한 남북한의 협력사항이 무궁무진하게 도출될 수 있다.

이렇듯 DMZ 세계 평화공원 조성사업에 대한 정책적 중요도와 국내적 관심이 지대함에도 불구하고 세계 평화공원 조성사업에 대한 군사적 신뢰구축 방안에 대한 구체적 연구는 이루어지지 않았으며 대부분의 연구들이 북한 비핵화를 이끌어 내기위한 환경협력의 일환으로 평화공원 조성사업을 조명하고 있어 실질적으로 당면해있는 재래식 군사력에 대한 신뢰구축조치 문제는 상대적으로 중요하게 취급되지 못했다. 그러므로 필자는 4장을 통해 평화조성을 위한 DMZ 세계평화공원 조성에서 실질적으로 당면하게 될 재래식 군사문제에 대한 신뢰구축조치를 앞서 제시한 군비통제 이론을 가지고 사업추진의 전, 중, 후로 나누어 집중적으로 분석함으로써 보다 안정적인 사업추진을 위한 접근방법을 모색할 것이다.

IV. DMZ 세계평화공원 조성사업의 군사적 신뢰구축 조치

앞서 살펴보았듯이 비무장지대에 대한 평화공원 조성사업에는 반드시 군사적 신뢰구축조치가 수반되어야 한다. 이것은 지금까지 남북한 간에

있었던 교류와 협력사업에서도 마찬가지였다. 개성공단, 금강산 관광사업의 사례에서 볼 수 있듯이 양국간 군사적 긴장상태가 무너지게 되면서 협력이 중단되거나 더 이상의 진전을 이루기 어려운 상태가 되는 경우가 허다했다. 북한의 계속되는 미사일발사, 핵실험, 국지도발행위는 기존에 유지되고 있던 남북한 협력사업을 대부분 중단시키거나 축소시키는 결과를 초래했다.²⁸⁾ 그 이유는 최초 남북한 협력사업의 추진에 있어 군사적 신뢰구축조치를 배제한 가운데 경제, 문화 등 한 가지 분야의 협력에만 국한된 사업추진이 이루어졌기 때문이었다. 60년에 이르는 분단세월동안 대부분의 시간을 군사적 긴장상태로 보낸 한반도에서 아직까지도 냉전의 유산이 잔존해 있다. 따라서 모든 문제를 접근하는데 있어 이념, 군사문제가 개입되지 않을 수 없는 구조가 되어있는 것이다.

현재 한반도에서 당면한 가장 큰 군사적 문제는 무엇보다도 북한의 핵문제이다. 북한의 비핵화가 이루어지지 않는 한 남북관계의 보다 진보된 협력은 어려울 것이라는 게 일반적인 시각이며 한반도 신뢰프로세스의 1차적 목적 또한 북한의 비핵화를 이루어내는데 있다.²⁹⁾ 그러나 북한이 쉽게 핵을 포기하지 않을 것이라는 것이 한국 내의 일반적 인식인데 그렇다면 북한과의 협력은 이루어질 수 없는 것인가? 북한의 비핵화는 현재의 시점에서 당장 이를 수 없는 문제이며 핵문제의 성격을 고려 시 국가안보 전체를 좌우할 수 있는 중요한 문제인 만큼 장기적이고 국가역량을 결집한 전략체계 속에서 단계적으로 추진되어야 하는 문제로 볼 수 있다.

그러므로 북한과의 소규모, 군사분야 이외에서의 협력을 통해 점진적인

28) 북한의 군사적 도발로 인해 남북협력이 취소된 대표적 사례는 천안함 피격사건 이후 취해진 5.24조치이다. 이 조치로 인해 개성공단을 제외한 남북교역이 중단되고 우리국민의 방북과 북한선박의 우리 측 수역 항해를 금지하게 되었다. 정부는 북한에 대한 제재조치를 통해 도발을 통해 아무것도 얻을 수 없음을 인식시키고 상호존중과 호혜협력의 토대를 구축하겠다고 밝혔다. 임성택, “5.24조치 이후 남북경협기업의 피해구제에 대한 법적 검토,” 『통일경제』 제 2호, (서울, 현대경제연구원, 2011), p. 53.

29) 한반도 신뢰프로세스의 목적은 북핵문제 해결과 남북관계 발전, 남북대화 추진과 합의이행 제도화, 인도적 문제해결과 호혜적 교류협력 추진, 지속가능한 한반도 평화정착을 그 목적으로 한다. 국가안보실, 『희망의 새시대: 국가안보전략』, (서울, 청와대 국가안보실, 2014), pp. 55-70.

신뢰를 구축하면서 종국적인 군사적 협력, 비핵화를 이끌어 내야 한다. 이런 맥락에서 필자는 북핵문제에 대한 접근과 더불어 DMZ 세계평화공원 조성사업과 같은 남북한 협력사업에 있어 재래식 군사문제에 대한 신뢰구축문제가 동시에 논의되어야 한다는 것을 주장한다. 전반적인 한반도 군사문제의 해결에 있어 장기적인 전략이 요구된다면 핵문제와 재래식 군사문제에 대한 동시적 접근이 서로 시너지 효과를 내면서 각각의 목적 달성에 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이것은 앞서 제시했던 유럽의 군비 통제 사례에서도 볼 수 있으며 핵문제에 대한 주변국의 관심을 재래식 군사문제에 대한 부분으로 확산시킴으로서 보다 확대된 영역에서의 한반도 평화문제를 논할 수 있는 정책적 공간을 확보하는데 도움을 줄 것이다. 여기서는 DMZ 세계평화공원 사업을 남북한이 사업추진에 합의하였다는 가정아래 추진될 수 있는 군사적 신뢰구축조치들을 사업 전, 중, 후로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 사업추진 전(前) 조치

남북한이 DMZ 세계평화공원 사업의 추진을 합의하게 되면 본격적인 사업추진에 있어 직면할 수 있는 문제들을 해결하기 위해 사전 접촉을 통한 협의를 진행하게 될 것이다. 이 시점에서는 총 3가지 문제에 대한 접근을 통해 군사적 신뢰구축조치를 취해야 하는데 첫 번째는 총체적인 사업문제를 구상하고 협의하며 통제할 수 있는 남북한 사이의 상설협의체를 구성해야 한다는 것이고 두 번째는 DMZ 세계평화공원 입지선정 및 규모에 대한 보다 구체화된 논의가 이루어져야 한다. 마지막으로 세 번째는 본격적인 사업추진을 위해 선행되어야 할 기본적인 수준의 군사적 신뢰구축조치에 대한 합의가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 DMZ 세계평화공원 조성사업에 참가하게 될 행위자에 대한 선정이 필요한데 이것은 국가안보전략서에 명시되어 있듯이 남북한 뿐만 아니라 유엔, 미국, 중국 등 정전협정의 당사국들이 참여하게 되는 형식을 취하게 될 가능성이 높다.

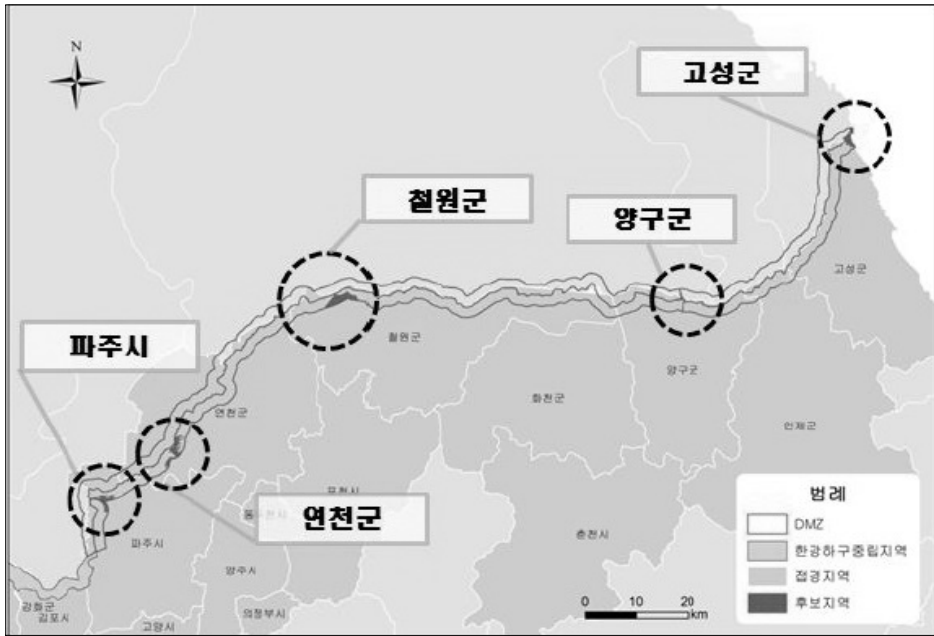
사업참가자의 결정이 이루어지고 나면 총체적인 사업문제에 대한 구상과 협의, 통제를 담당할 상설 협의체의 구성이 가장 먼저 선행되어야 한

다. 2장에서 살펴본 군사적 신뢰구축조치의 가장 중요한 부분 중 하나가 안보문제를 지속적으로 논의할 수 있는 상설기구를 조직하는 것이었다. 이것은 사업추진과정에 있어 전반적인 진행상황을 통제하고 상호간 발생할 수 있는 문제점에 대한 해결방안을 모색할 수 있는 중앙통제기구의 역할을 해야한다. 또한 양국 간의 정치적 긴장, 국제정세의 변화 등 주변환경의 변화에 최소한의 영향을 받으면서 정기적이고 지속적으로 회의체가 유지될 수 있도록 최초 구성단계에서부터 각국 정상 또는 국민들로부터의 지지를 획득하는 등의 조치가 이루어져야 한다. 조직의 구성에 있어서는 원활한 진행을 위해 DMZ 세계평화공원 조성과 관련된 분야의 민간전문가와 정부대표로 구성된 전문성을 가진 조직으로 구성되어야 하며 내부적으로는 각국의 대표로 구성된 상임위원회와 환경, 군사, 건설분야의 각 분과 위원회로 구분하여 해당 분과별 원활한 협조여건을 보장해야 할 것이다. 이 과정에서 당사국인 남북한의 의견이 주도적으로 반영될 수 있도록 조직의 의사결정기구와 합의방법을 개정하고 강대국 또는 주변국으로부터의 정치적 압력이 작용하지 않도록 하는 조치도 구상되어야 한다.

두 번째는 평화공원이 조성될 입지와 그 규모에 대한 남북한의 구체화 된 논의가 이루어져야 하는 것이다. 평화공원은 DMZ 지역 일대에 건설되는 것이 원칙이며 155마일 휴전선 일대의 접경지역과 NLL 지역 등 광범위하게 형성된 공간 가운데 일부 지역에 한해 조성될 것이다. 또한 조성되는 입지의 군사적, 정치적, 환경적 평가가 제각기 다른 형태로 작용할 수 있기 때문에 입지선정에 있어 남북한의 의견이 엇갈릴 가능성이 크다. 현재까지 논의되고 있는 DMZ 평화공원 입지지역은 크게 자연환경과 군사시설물 등을 고려 파주, 연천, 철원, 양구, 고성지역이 논의되고 있으며³⁰⁾ 이것을 자세하게 살펴보면 <그림-1>과 같다. 게다가 추가적

30) DMZ 세계평화공원 입지에 대한 접경지역 일대 지자체와 중앙정부의 연구는 박근혜 정부 출범 이후 활발하게 진행되고 있다. 평화공원의 정치적 의미 및 경제적 효과등을 고려하고 자연생태공원의 입지를 만족하는 장소로 통일연구원의 연구결과는 파주, 연천, 고성, 철원, 양구 지역이 거론되고 있으며 경기개발연구원의 자료에는 판문점, 임진강, 철원평야, 설악산-금강산 벨트 지역을 제시했다. 자세한 내용은 박은진, “DMZ 세계평화공원과 접경지역의 미래,” 『이슈 & 진단』, No. 114 (경기개발연구원, 2013), p. 3; 손기웅, 『DMZ 세계평화공원의 의의와 추진전략』, (서울, KINU 정책연구시리즈, 2013), p. 209-219.를 참고

으로 지역균형발전 및 지자체의 의견 등을 청취 시 입지지역 선정은 더욱 복잡한 의사결정절차를 수반할 것이며 더욱이 이 지역에 대한 군사적 분석 및 북한의 의견까지 고려하게 되면 입지선정에 대한 문제가 사업추진의 초기단계에 있어 가장 어렵고도 중요한 단계가 될 것이 확실하다.



<그림 1> DMZ 세계평화공원 조성 대상지역 선정³¹⁾

더불어 평화공원의 규모 또한 중요한 요소로 부상할 수 있는데 외국의 사례에서 볼 수 있듯이 생태공원의 성격을 가지게 될 경우 조성되는 공원의 규모가 커질 수 있으며 이 경우 공원조성사업에 드는 예산뿐만 아니라 군사적으로도 강구해야할 조치들이 보다 확대될 것으로 예상된다. 그러나 평화적 성격을 강조하는 공원으로 조성될 경우 그 규모가 생태공원의 형태보다 상대적으로 축소될 수 있고 이에 따른 제반 군사조치 또

31) 손기웅, 『DMZ 세계평화공원의 의의와 추진전략』, (서울, KINU 정책연구시리즈, 2013), p. 58.

한 줄어들 것이다. 이것은 사업추진 전 단계에서 남북한과 참여조직들의 협의 결과를 통해 결정될 문제이며 이것을 통해 예산조달 및 사업규모를 판단하는데 중대한 영향을 끼칠 것이다.

세 번째는 본격적인 사업추진을 위한 기본적 수준의 군사적 신뢰구축 조치가 합의를 통해 이루어져야 한다. 이 단계에서는 사업을 진행해 나가는 과정에서 발생할 수 있는 우발적 상황을 방지하고 상호 신뢰하는 분위기의 조성을 위해 다소 유연하고 강도가 약한 군사적 신뢰구축조치를 사전에 협의함으로써 사업이 조기에 착수될 수 있도록 해야 한다. 가능한 조치들로는 사전 관련지역에 대한 군사정보를 교환하는 정보교환조치, 양국 간 사업추진협의 및 각종 상황 발생 시 협조를 위한 통신망의 구성, 상설협의체의 구성에 있어 위험감소센터의 설치 등을 논의할 수 있으며 남북한의 민간 전문가들이 관련 문제를 놓고 세미나를 통해 의견을 교환한다거나 생태학, 환경학적 학술교류대회를 정기적으로 개최하는 등의 방법을 취할 수 있다. 따라서 이러한 조치들을 바탕으로 사업계획과 일정에 맞추어 세부적인 관련조치를 추가적으로 협의해 나간다면 안정적인 환경 조성을 통해 사업추진 이전의 초기단계를 성공적으로 진행 할 수 있을 것이다.

2. 사업추진 중(中) 조치

사업추진의 가장 첫 단계는 6.25전쟁 당시 DMZ 일대에 매설된 지뢰에 대한 제거문제가 쟁점이 될 것이다. 또한 기존에 건설되어 활용하고 있는 군사시설물에 대한 활용문제가 군사적 신뢰구축 부분의 주요한 협상내용이 될 것으로 예상된다. 이 부분에 있어서는 남북한을 포함한 전 참가자가 평화공원 내 지뢰 및 군사시설물에 대한 제거와 그 비용분담에 대한 부분을 상설협의체를 통해 협상하고 그 결과에 따라 지역 내 지뢰제거작업 및 안정화 문제를 진행해 나가야 할 것이다. 지뢰제거의 문제는 앞서 제시한 사업추진 전 단계에서 입지지역과 공원의 규모를 고려 시 시간이 장기적으로 소요될 수 있기 때문에 가장 선결적으로 해결해야 할 문제이며 군사시설은 조성된 평화공원의 성격에 따라 안보관광을 위한 일부 시

설물의 유지 또는 전체를 모두 철거하는 등의 조치가 이루어 져야 할 것이다.

두 번째 쟁점은 평화공원 조성으로 인해 발생하는 부대의 재배치 문제에 대한 신뢰구축조치가 이루어져야 하는 것이다. 평화공원의 본래적 취지를 고려 시 기존에 입지선정지역에 주둔하고 있던 부대의 재배치가 불가피하며 특히 포병화력의 문제는 양국의 군사적 신뢰구축에 있어 가장 큰 현안이 될 것으로 예상된다. 특히 북한의 경우 평화공원 조성지역 일대의 장사정포 배치문제를 가지고 남한과 군사적 갈등을 빚을 가능성이 높으므로 사전에 이에 대한 충분한 분석과 적절한 대안제시가 필요하다. 따라서 평화공원 조성지역을 지상 및 공중화력금지구역(FDA)으로 지정하고 평화공원 일대 5km 일대 무장한 군사력의 배치를 금지하는 등 긴장완화조치 및 제한조치를 규정하여 상호 안전을 확보한 상태에서 사업이 진행되도록 하는 등의 고민이 필요하다. 또한 일대 배치된 군사력에 대한 구체적인 군사정보를 주기적으로 교환하고 정기적인 회의체를 통해 이것을 최신화하여 상호간 합의사항의 이행을 감독하는데 자료로 활용할 수 있도록 해야 한다.

세 번째는 남북한 군사력의 우발적 충돌을 막기 위한 상호 감시, 정찰체계를 설치하고 국제기구 및 주변국 참가자들로 하여금 감시토록 하는 등 초기적인 수준의 검증체계가 마련되어야 한다. 특히 군사적 신뢰구축에 있어 검증조치는 필수적이며 성실한 검증조치의 이행을 통해 굳건한 신뢰관계를 유지한 유럽의 사례를 교훈삼아 양국의 사업지역 일대에서의 군사적 행동을 감시, 통제할 수 있는 방안을 수립해야 한다. 감시, 정찰체계는 공중, 지상수단을 이용하여 가능한 범위만큼을 진행하고 정기적인 감시기간을 지정하여 쌍방의 군사적 대립이 일어나지 않도록 사전에 경고하는 시스템을 정립해야 한다. 또한 주변국을 포함한 국제행위자를 활용하여 검증의 형평성을 높이고 각종 국내기술 및 국제기술수단을 이용한 다차원적인 방법을 통해 신빙성과 정확성을 높이는 방법도 고려해야 한다.

마지막으로 사업추진 중간에 발생할 수 있는 양국 또는 주변국 안보환경 변화 및 군사적 대립관계 심화와 같은 상황에서도 양국의 신뢰구축을

위한 협의체는 꾸준히 개최되어야 한다는 것이다. 이것이 제대로 지켜지지 않으면 사업의 중단은 물론 양국관계의 악화가 다시 이루어지며 모든 것이 원점으로 되돌아가 지금까지 추진해왔던 모든 것들이 물거품이 되는 최악의 상황이 벌어질 수 있음을 명심해야한다. 그러므로 양국의 정치지도자들의 선언적 조치를 통한 신뢰구축이 선행된다면 보다 안정된 사업추진과 군사적 신뢰구축이 가능할 수 있다. 자세히 말해 DMZ 세계평화공원의 사업추진에 있어 양국은 어떠한 경우에도 대화와 타협의 원칙을 견지한 가운데 정기적인 회의체를 구성한 상태에서 꾸준히 사업추진을 할 것을 대내외적으로 선언하게 되면 그렇지 않을 경우보다 지속적이고 안정적인 평화공원 조성여건을 만들 수 있게 될 것이다.

3. 사업추진 후(後) 조치

조성이 완료된 DMZ 평화공원은 그 성격에 따라 관리, 유지되어야 하며 이를 위해 군사적인 조치 또한 동반하여 이루어지게 된다. 그 일환으로 정전협정 또는 DMZ 평화공원 조성과정에서 합의된 사항들에 대한 이행상태를 감독하고 위반사항을 식별하는, 정제되고 구속력이 있는 검증체도를 확립하는 것이 가장 중요한 문제가 될 것이다. 이것은 상대국 지역에 대한 정기적인 사찰과 현장검증, 군사행동에 대한 참관단 파견 등 이전의 조치들보다 현실적이고 강력한 성향의 조치들로 구성되어야 한다. DMZ는 최초 정전협정 체결당시부터 비무장화 되어야 하는 지역임에도 불구하고 안보환경 변화에 따른 남북한의 군사적 대립으로 인해 중무장화된 기형적인 모습을 유지해왔다. 따라서 DMZ 세계평화공원의 조성을 통해 정전협정의 의미를 재조명하고 이것을 DMZ 전 지역으로 확대해 나갈 수 있는 계기를 조성하기 위해 평화공원이 조성된 지역에 대한 정전협정 이행체제를 철저히 감독할 필요가 있다. 이것은 정전협정 체결당시부터 설치되어있는 중립국 감독위원회의 기능을 보강하여 그 본래의 임무를 수행할 수 있도록 하거나 별도의 국가들로 구성된 감시기구를 통해 관리가 가능하다고 하겠다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 양국이 상호 협조하에 검증체제를 이행할 수 있는 정치적 합의와 준비가 이루어져야

하는 것이다.

두 번째는 평화공원을 이용하는 민간인, 관광객을 위한 안전대책을 강구하는 것으로서 앞서 제기된 제한조치 등을 이용하여 공원지역에 무장병력의 출입을 금지하고 공원조성지역을 화력금지구역으로 설정하는 등 기존의 조치를 발전시켜 나가는 것이 가장 우선적으로 조치되어야 할 것이다. 또한 평화공원 조성지역 일대에서의 군사행동의 규모와 성격을 철저히 감독하고 상호 통보 하에 이루어질 수 있도록 하는 등 사업추진 전, 중 단계에서 합의되었던 각종 신뢰구축조치들을 제도화하는 것이 안정된 평화공원 유지에 있어 필수적인 사안이 될 것이다.

세 번째는 우발적으로 발생할 수 있는 상황에 대한 위기대처 매뉴얼을 상호 협의 하에 작성함으로써 통합적인 비상대비계획이 마련되어야 하는 것이다. 이것은 평화공원의 입지조건 상 국경지역에 인접한 특성으로 인해 북한주민의 불법 탈북 또는 남한 주민의 월북과 같은 상황이 발생했을 때를 대비한 양국의 조치를 사전에 협의하거나 평화공원 일대의 군사적 대치상황 발생 시의 해결방안 등 우발상황에 대한 양국의 조치 매뉴얼을 상호 협의 하에 구성함으로써 평화공원의 관리 및 유지에 있어 장애물이 될 수 있는 요소들을 사전에 제거하는 조치가 필요하다고 할 수 있겠다.

사업추진 이후의 관리와 유지에 대한 군사적 신뢰구축 조치는 사업추진기간과 규모에 따라 달라질 수 있겠지만 양국 사이에 기본수준 이상의 신뢰가 형성되었다는 가정을 전제로 하여 이루어질 수 있는 사안이다. 따라서 사업추진 단계별로 가능한 최대한의 군사적 신뢰구축 조치를 미리 협상하고 합의함으로써 이후 부가적으로 발생할 수 있는 기회를 최대한 줄이고 보다 광범위한 분야에서의 포괄적 신뢰구축 조치가 가능하도록 환경을 조성하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

4. 한국의 정책적 과제

첫 번째는 앞서 잠시 설명했지만 DMZ 세계평화공원 조성사업의 주체

가 남북한이라는 것을 대내외적으로 각인시키고 이에 합당한 권리와 사업추진의 주도권을 확보해야 한다는 것이다. 한반도는 세계에서 미·소냉전의 유산이 아직도 잔존해있는 지역으로서 강대국의 논리에 의해 국가의 주요 정책과 대외행동이 좌우되었던 경험을 가지고 있다. 그러나 냉전 종식 이후 남한의 국제적 지위 및 경제성장수준은 세계의 중견국 이상의 수준으로 발전했고 충분히 DMZ 평화공원과 같은 사업을 자발적이고 주도적으로 추진할 수 있는 외교, 경제적 능력을 보유하게 되었다. 따라서 한반도 통일시대의 준비라는 목적의 일환으로 추진되는 DMZ 세계평화공원 조성은 반드시 남한의 주도, 북한의 협조라는 대명제 하에서 추진되어야 한다. 이를 위해서 대내적으로 국민의 지지를 확보하고 적극적인 주변국 외교를 통해 한반도 통일의 주체를 인식시키는 정상외교를 강화해야 한다.

두 번째는 사업추진에 있어 주변국과 국제기구와 같은 참여자들을 확보하기 위한 국제적 외교활동을 강화해야 하는 것이다. 이를 위해 DMZ 세계평화공원 사업의 정통성과 한반도의 평화수립 노력을 대외적으로 홍보하기 위해서 가용한 외교역량을 집중할 필요가 있겠다. 특히 주변국 외교에 비해 UN을 비롯한 국제기구와 국제적으로 형성되어있는 환경기구, 전문가 집단에 대한 외교적 접근은 제대로 이루어지지 않고 있으며 국내적으로도 비정부단체(NGO)를 중심으로 한 각종 환경연합의 민간분야 간 교류는 미비한 수준에 그치고 있다. 이것은 비단 국제적 외교활동의 영역에 있어 국가의 수준 뿐 아니라 비국가행위자인 개인, 단체의 역할도 상당부분 작용하고 있다는 것을 의미한다.

세 번째는 남북 간 군사적 대립에 있어 추가적인 도발로 인한 안보환경의 변화를 억제하기 위해 북한의 위협에 대응할 수 있는 국가안보능력의 유지, 군사적 능력의 강화가 필요하다. 이것은 남북관계의 협력국면에서 군비증강을 통해 불필요한 긴장을 조성할 수 있다는 반론에 직면할 수 있는 문제가 있지만 한반도에 완전한 평화상태의 정책이 이루어지기 이전에 군사력의 현대화를 포함한 새로운 전쟁형태를 반영한 군사전략의 수립, 능력기반의 전략, 전력기획을 통한 국방능력의 강화가 지속적으로

이루어져야 한다. 근본적으로 이러한 정책추진이 가능하기 위해서는 남북한의 적절한 군사력 균형분석 및 휴전선 일대 배치 가능한 적정 군사력에 대한 시뮬레이션 분석 등 다방면의 데이터 분석과 모니터링이 요구되기 때문에 관련분야에 대한 연구예산배정, 전문가 양성 등 다각적인 접근과 노력이 이루어져야 하겠다.

V. 결 론

본 연구는 정부가 추진하고 있는 DMZ 세계평화공원 조성사업에 있어서의 군사적 신뢰구축조치에 관한 이론적 분석을 바탕으로 사업 추진 시 고려해야 할 주요 군사적 요소를 제시하는 것을 목적으로 진행되었다. 특히 재래식 군비통제라는 측면에서 DMZ 세계평화공원조성사업은 핵문제의 해결에 있어 지지부진한 모습을 보이고 있는 현 상황에서 남북한 간의 군사적 신뢰관계를 회복하고 궁극적인 한반도 비핵화 및 평화체제 구축을 통한 통일시대의 준비라는 국가 대전략의 목표를 달성하기 위해 반드시 추진되어야 하는 사업으로 그 의미가 매우 중요함을 알 수 있었다.

한반도의 통일시대에 대한 논의들이 쏟아져 나오면서 언제일지 모르는 통일이라는 주제가 과거에 비해 우리의 피부에 더 많이 와 닿고 있다. 정부에서는 한반도 평화통일에 대한 국민적 공감대의 확산과 통일추진에 대한 체계적이고 구체적인 방향제시를 위해 대통령 직속의 통일준비위원회(이하 통준위)를 발족했다.³²⁾ 통준위는 통일준비를 위한 기본방향, 관련분야에 대한 준비과제 발굴 및 연구, 사회적 합의의 촉진, 민간과의 협력 등에 대한 전반적인 조치를 담당함으로써 새로운 희망의 시대를 준비하고 이를 앞당기기 위해 노력할 것이다. 그리고 그 첫 번째 과제가

32) 통일준비위원회는 대통령이 위원장, 민간 부위원장 및 기획운영단과 4개의 분과위, 국회 협의체, 4개의 특별자문단으로 구성되었고 민간위원 30명, 국회의원 2명, 정부위원 11명, 국책연구기관장 6명으로 2014년 7월 15일 정식 출범했다. 『연합뉴스』, “대통령 직속 통일준비위 위원 50명으로 발족(종합),” <http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/07/15/0501000000AKR20140715075400001.HTML> (검색일: 2014년 9월 15일)

DMZ 세계평화공원 조성이 될 것이다.

필자가 제시한 군사적 신뢰구축조치들은 역사적으로 실시되었던 다양한 종류의 조치들을 분류기준에 따라 배열한 것일 뿐 보다 더 창의적이고 기발한 군사적 신뢰구축조치는 얼마든지 적용과 시행이 가능하다. 특히 한반도와 같이 군사적 긴장이 심하고 적대적 이미지가 깊은 지역에서 군사적 신뢰구축조치는 앞서 제시된 분야의 내용들보다 더 많고 다양한 수준의 방법들을 요구하고 있다. 그러나 이러한 활동이 정부와 민간의 군비통제 및 군사문제 전문가들에 의해 연구되고 정책적 대안으로 제시되어야 함에도 불구하고 아직까지 국내적으로 군비통제라든지 군사문제에 대한 전문적인 연구가 많이 진행되지 못한 것은 아쉬운 일이라고 할 수 있다.

1972년 7.4 남북공동성명이 발표되었을 때, 1990년 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언이 합의되었을 때, 2000년 최초의 남북정상회담이 이루어졌을 때 한반도는 통일에 대한 기대와 열망으로 가득 차 있었다. 그러나 국제안보환경의 변화와 북핵문제로 인해 국민의 기대는 현실로 이어지지 못했다. 그 이유는 지금까지 한반도 통일에 대한 체계적인 청사진이 한국의 주도로 이루어지지 못했고 주변 안보환경에 의해 너무 쉽게 바뀌어 버렸기 때문이었다. 이제는 그때의 실수와 과오를 되풀이해서는 안된다. 작은 것부터, 상대적으로 덜 민감한 사안부터 차근차근 장기적인 안목을 가지고 통일시대를 위한 사업들을 추진하는 전략적 안목을 가지는 것이 중요하다.

【참고문헌】

▣ 국내문헌

- 김정수, “DMZ에 관한 남북한 논의변천과 향후 과제,” 『평화학 연구』 제 11권 1호 (한국 평화학 연구학회, 2010).
- 국가안보실, 『희망의 새시대: 국가안보전략』, (서울, 청와대 국가안보실, 2014).
- 박은진, “DMZ 세계평화공원과 접경지역의 미래,” 『이슈 & 진단』, No. 114 (경기개발연구원, 2013).
- 박태균, “베트남전쟁 시기 한미관계의 변화”, 『군사(軍史)』 제 89호 (국방부 군사편찬연구소, 2012).
- 백진현, 제성호, 『군비통제 검증관련 기구 및 법령에 관한 연구』, (서울, 한국전략문제연구소, 2011).
- 부형욱, “군사력 비교평가 방법론 소개,” 『국방정책연구』 제 45호 (한국국방연구원, 1999 여름).
- 손기웅, 『DMZ 세계평화공원의 의의와 추진전략』, (서울, KINU 정책연구시리즈, 2013).
- 이미숙, “군사협상과 군사도발 병행행태를 통해 본 북한의 대남전략,” 『통일정책연구』 제 20권 2호, (서울, 통일연구원, 2011).
- 원은상, 『전력평가의 이론과 실제』, (서울, 한국국방연구원, 1999).
- 이종인, 『정상회담: 세계를 바꾼 6번의 만남』, (서울, 책과함께, 2009).
- 임성택, “5.24조치 이후 남북경협기업의 피해구제에 대한 법적 검토,” 『통일경제』 제 2호, (서울, 현대경제연구원, 2011).
- 전홍찬, 『팔레스타인 분쟁의 어제와 오늘』, (부산, 부산대학교 출판부, 2003).
- 정교민, 안두현, “지속가능한 DMZ 세계평화공원: 과학기술적 접근방안,” 『동향과 이슈』 제 8호 (한국과학기술정책연구원, 2014).
- 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, (서울, 박영사, 2004).
- 한용섭, 『국방정책론』, (서울, 박영사, 2012).
- 합동참모본부, 『북한 대남침투 및 국지도발 사례집』, (서울, 합참 정보본부, 2011).

▣ 외국문헌

- A. J. Day, *Border and Territorial Disputes* (London, Longman, 1982).
- Allen R. Ferguson, “Mechanics of Some Limited Disarmament Measures,” *American Economic Review*, Vol. 51(May 1961)
- Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, (Boulder: Rienner, 1991).
- Dorothy C. Zbicz, “Peace Parks - Past, Present and Future,” Presentation at ECSPS eminaron Peace Parks: Conservation and Conflict Resolution, (Washington, D.C. Woodrow Wilson Center. Environmental Change and Security Project. 7 Nov 2007).
- Eliot A. Cohen, “Toward Better Net Assesment: Rethinking the European Conventional Balance,” *International Security*, Vol. 13, No. 1 (Summer 1988).
- Hedley Bull, “Arms Control and the Balance of Power,” in Robert O’ neil and David N. Schwartz, eds, *Hedley Bull in Arms Control* (New York: St. Martin’ s Press, 1987).
- James Macintosh, *Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective* (Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985).
- John Mearsheimer, “Why the Soviet Can’ t Win Quickly in Central Europe?” *International Security*, Vol. 7, No. 1, (Summer 1982).
- Kennth. N. Waltz, *Theory of International Politics*, (California: Addison-Wesley, 1979).
- Laurinda John, *Conventional Forces in Europe: A New Approach to the Balance, Stability and Arms Control* (Santa Monica CA: RAND, 1990).
- Paul K. Davis et al., *Variables Affecting Central-Region Stability* (Santa Monica: CA: RAND, 1988).
- Philip J. Farley, “Arms Control and U.S.-Soviet Security Cooperation,” in Alexander George, et al. *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures and Lessons* (New York: Oxford

University Press, 1988).

Richard Darilek, “The Future of Conventional Arms Control in Europe: A Tale of Two Cities, Stockholm and Vienna,” *Survival*, Vol. 29, No. 1 (January/February 1987).

Richard D. Burns ed. *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, Vol. 1, (New York, Charles Scribner’s Sons, 1993).

Thomas C. Schelling and Morton H. Halperin, *Strategy and Arms Control*, (New York; Pergamon-Brassey’s Classic, 1961).

Yong-Sup Han, *Designing and Evaluating Conventional Arms Control Measures: The Case of the Korean Peninsula* (Santa Monica, CA: RAND, 1993).

■ 기타

『연합뉴스』, “대통령 직속 통일준비위 위원 50명으로 발족(종합),”

<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/07/15/0501000000AKR20140715075400001.HTML> (검색일: 2014년 9월 15일)

『해럴드 경제』, 2013년 5월 13일, “北 우리민족끼리, “DMZ 세계평화공원 구상은 참을 수 없는 모독” ,

<http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20130513000365> (검색일: 2014년 8월 31일)

청와대 홈페이지, “제 18대 대통령 취임사” ,

[http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh\[view_mode\]=detail&srh\[seq\]=75](http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh[view_mode]=detail&srh[seq]=75)(검색일: 2014년 8월 7일)

청와대 홈페이지, “박근혜 대통령 미국 상하원 합동연설문 전문” ,

[http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh\[view_mode\]=detail&srh\[seq\]=139](http://www1.president.go.kr/news/newsList.php?srh[view_mode]=detail&srh[seq]=139) (검색일: 2014년 8월 7일)

미국 핵 과학자그룹 사이트, [Http://www.thebulletin.org/#](http://www.thebulletin.org/#) (검색일: 2014. 6. 23)

장 려

통일이 우리나라 내수산업에 미칠 영향:

- 미시적 기업통계자료를 이용한 분석을 중심으로 -

중앙대학교 회계학과 정일윤

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- 제 1 장 서론
- 제 2 장 선행연구와
- 제 3 장 기술통계
- 제 4 장 연구결과
- 제 5 장 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일이 우리나라 내수산업에 미칠 영향

- 미시적 기업통계자료를 이용한 분석을 중심으로 -

통일은 우리 사회의 여러 분야에 큰 파장을 가져올 변수 중 하나이다. 그렇기 때문에 북한과 통일에 대한 학계의 관심은 매우 큰 편이다. 이 연구는 이전의 연구에서와는 달리, 미시적 기업통계자료를 분석해 통일이 내수산업에 미칠 영향에 대해 새로운 방법으로 접근하였다.

본 연구는 크게 네 단계에 따라 진행되었다. 1단계에서는 우리나라의 상장기업 전체를 연구대상으로 하여 각 기업의 매출액을 국내 매출액과 수출 매출액으로 구분한 후 국내 매출액을 다시 가계대상 매출액과 기업대상 매출액으로 분류하였다. 2단계에서는 각 기업의 제품 및 상품 정보를 활용하여 가계대상 매출액과 기업대상 매출액으로 분류하여 통일 이후 각각 얼마나 증가할 것인지를 분석하였다. 이 때, 통일 이후 증가할 가계대상 매출액과 기업대상 매출액은 남한의 국내 매출액에 현재 북한의 인구수와 기업수를 바탕으로 추정된 북한의 국내 매출액을 더하는 방식으로 추정하였다. 북한 가계의 구매력은 현재 남한 가계의 구매력에 비해 현저히 부족한 것으로 가정하였다. 3단계에서는 이전의 분석 결과에 기초하여 각 상장법인들의 총매출액의 증가분과 증가율을 계산하였다. 마지막으로 4단계에서는 각 산업에 속한 모든 상장법인들의 통일 이전의 매출액의 총합과 통일 이후 매출액의 총합을 비교하여 전체 산업이 통일에 따라 어느 정도 성장하는지를 분석하였다.

우선 연구표본을 설정할 때, 신뢰도가 높은 자료의 활용을 위해 국내 상장법인 전체를 대상으로 하였다. 허나 연구의 정확도를 높이기 위해 총 71개의 금융기관, 유가증권 상장관리종목 16개, 코스닥 상장관리종목 24개를 연구대상에서 제외하였다. 또, 논의가 지나치게 복잡해지는 것을 피하기 위해서 통일 시점은 구체적으로 특정하지는 않았으며, 물가 상승률도 감안하지 않기로 하였다. 그리고 남한에서의 산업 매출액과 북한에서

의 산업 매출액(가계 구매력, 기업 구매력)을 산출하는데 사용된 자료들은 모두 2013년도를 기준으로 한 것이며 통일 이후 각 산업의 매출액은 기존 남한에서의 산업 매출액에 북한에서의 산업 매출액을 더한 것으로 본다.

본 연구에서 채택한 가정과 내용은 다음과 같다. 첫째, 개별기업의 매출액은 국내 매출액과 수출 매출액의 합계로 계산한다. 둘째, 통일이 수출 매출액에는 거의 영향이 없는 것으로 본다. 그러나 통일은 국내 매출액에는 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한, 통일이 되는 경우, 남한 주민에게 제공되는 복지혜택은 동일한 내용으로 북한 주민에게도 제공될 것으로 예상된다. 그래서 북한 주민에게 제공되는 복지혜택은 북한 주민의 구매력 부족으로 남한 정부가 비용을 부담하되 남한 기업들의 매출액이 증가하는 형태로 추진될 것으로 예상된다. 따라서 인구비례로 볼 때 한국은행 통계에 의하면 2013년 말 현재 남한의 인구는 50,200,000명이고 북한의 인구는 24,545,000명이므로 통일 이후 기업매출액은 48.9% 증가할 것으로 예상되는데 앞에서 북한 인구의 남한 이동이 약 12.0%에 달할 것으로 예상했으므로 이를 제하면 북한의 주민들로 인한 남한기업들의 매출액은 36.9% 증가할 것으로 가정하였다.

본 연구에서는 아래에 나열한 세 개의 데이터베이스 자료를 활용했는데 (1) 한국신용평가정보의 KisValue, (2) 상장회사협의회 TS2000, (3) 한국은행 경제통계시스템(ECOS)을 사용하였다.

연구의 과정 및 결과는 본문의 <표 1>, <표 2>, <표 3>, <표 4> 순으로 나타나있는데 대략적인 내용을 설명하면 표본 집단의 산업별 분류, 소속시장, 기업의 규모, 총자산, 총부채 등 기본적인 기술통계량을 <표 1>에 제시하였고 통일 이전의 산업 매출액에 평균, 표준편차, 중위수, 산업의 범위 등 통일이전 산업별 매출액에 대한 기본적인 기술통계량을 <표 2>에 제시하였다. 그리고 <표 3>에서는 통일이전의 매출액을 위에서 설명한 연구방법을 적용해 도출해낸 결과의 평균, 표준편차, 중위수, 산업의 범위 등 기본적인 분석결과를 나타내었고, <표 4>에서는 통일 이전 산업의 매출액과 앞서 말한 연구방법을 통해 추정된 통일 이후

산업의 매출액을 바탕으로 개별 산업들의 증가율을 제시하였다.

위의 방법으로 연구한 결과는 첫째, 통일 이후 우리나라 모든 상장기업들의 매출액은 평균 20.7% 증가할 것으로 밝혀졌다. 둘째, 각 산업별 통일 이후 매출액의 증가율이 다르다는 것을 실증적인 분석을 통해 알 수 있었다. 통일 이후 산업별 매출액 증가율은 6.6%에서 40.2%로 매우 편차가 큰 것으로 밝혀졌다. 이를 통해, 산업별 증가율을 한눈에 파악할 수 있고 어떤 산업의 증가율이 얼마나 증가했는지 알 수 있다. 셋째, 광업, 건설업, 수도, 폐기물 및 재활용 서비스업, 목재, 종이, 인쇄 및 복제업, 비금속광물 제품제조업 등이 통일 이후 매출액 증가율이 30%를 초과하는 산업으로 통일 이후 유망산업으로 주목받을 것으로 예상된다. 또한 석탄 및 석유제품 제조업, 섬유 및 가죽제품 제조업, 농림어업, 교육 및 서비스업, 음식료 및 담배제조업의 통일 이후 매출액 증가율은 15% 미만으로 밝혀져 다른 산업에 비해 상대적으로 저조할 것으로 예상된다.

위의 결과로 본 연구를 통해 개별기업을 미시적으로 접근한 연구의 시각은 기존의 연구에서 연구되지 않았던 방법으로 개별 산업마다 통일 이후에 얼마나 매출액이 증가할 수 있는지를 알아보았고 그를 통해 통일이 한국의 내수산업에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다.

제1장 서론

통일은 우리 사회의 여러 분야에 큰 파장을 가져올 변수 중 하나이다. 그렇기 때문에 북한과 통일에 대한 학계의 관심은 매우 큰 편이다. 그렇기 때문에 북한 혹은 통일에 대한 여러 보고서들이 발표되고 논문들이 학회지에 등재되고 있다.

본격적인 논의에 앞서 북한 혹은 통일에 대한 기존의 연구들을 대략적으로 살펴보자면 기존의 논의들은 크게 (1) 통일 정책에 관한 연구 (2) 탈북 이주민 정착에 관한 연구 (3) 독일 통일에 대한 연구와 이에 대한 연장선에서 대한민국의 통일을 다룬 연구 (4) 통일 비용과 통일 편익에 관한 연구 (5) 북한 경제에 관한 연구 등으로 나누어 볼 수 있다. 이 중에서 통일 편익을 ‘일반적으로 통일로 인해 남북한이 경제적, 비경제적으로 얻게 되는 모든 형태의 이익’으로 규정하고, 통일 비용의 대북 투자로 인한 남한 산업의 부가 가치 유발 효과, 통일시 국방비 감축효과 그리고 통일로 인한 지정학적 리스크 감소에 따른 외채 상환이자부담 경감액을 합쳐 통일에 대한 편익을 2,197억 달러로 추정한 최성근(2011)의 연구와 다른 연구처럼 통일비용을 추계하는데 초점을 맞추지 않고 통일비용이 어디에 쓰여야하는지에 초점을 맞춘 조한범, 김규륜, 김석진, 김형기, 양문수, 이명진, 임강택, 정성철, 황선재(2013)의 연구는 특히 주목할 만하다.

그런데 대부분의 통일편익 연구가 지닌 한계는 이러한 통일편익을 추정할 때, 통일이 우리나라 내수산업에 미칠 영향을 미시적으로 분석한 것은 아니라는 점이다. 그렇기 때문에 통일이 우리 사회의 개별 산업들 각각에 미치는 영향의 차이들을 제대로 살펴볼 수 없다는 한계가 존재한다. 본 연구의 목적은 이러한 기존의 통일편익 연구가 지닌 한계를 극복하기 위해 미시적 기업 통계자료를 이용해 통일이 각 산업에 미치는 영향을 분석하는데 있다.

1.1 연구의 과정

본 연구는 크게 네 단계에 따라 진행되었다. 1단계에서는 우리나라의 상장기업 전체를 연구대상으로 하여 각 기업의 매출액을 국내 매출액과 수출 매출액으로 구분한 후 국내 매출액을 다시 가계대상 매출액과 기업대상 매출액으로 분류하였다. 2단계에서는 각 기업의 제품 및 상품 정보를 활용하여 가계대상 매출액과 기업대상 매출액으로 분류하여 통일 이후 각각 얼마나 증가할 것인지를 분석하였다. 이 때, 통일 이후 증가할 가계대상 매출액과 기업대상 매출액은 남한의 국내 매출액에 현재 북한의 인구수와 기업수를 바탕으로 추정된 북한의 국내 매출액을 더하는 방식으로 추정하였다. 북한 가계의 구매력은 현재 남한 가계의 구매력에 비해 현저히 부족한 것으로 가정하였다. 3단계에서는 이전의 분석 결과에 기초하여 각 상장법인들의 총매출액의 증가분과 증가율을 계산하였다. 마지막으로 4단계에서는 각 산업에 속한 모든 상장법인들의 통일 이전의 매출액의 총합과 통일 이후 매출액의 총합을 비교하여 전체 산업이 통일에 따라 어느 정도 성장하는지를 분석하였다.

1.2 연구결과의 요약

이 연구는 통일이 우리 내수산업에 미칠 영향을 미시적 기업통계자료를 이용해 분석하였다. 내수산업에 미칠 영향을 미시적 기업통계자료를 이용해 분석한 이 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 통일 이후 우리나라 모든 상장기업들의 매출액은 평균 20.7% 증가할 것으로 밝혀졌다.

둘째, 각 산업별 통일 이후 매출액의 증가율이 다르다는 것을 실증적인 분석을 통해 알 수 있었다. 통일 이후 산업별 매출액 증가율은 6.6%에서 40.2%로 매우 편차가 큰 것으로 밝혀졌다.

셋째, 광업, 건설업, 수도, 폐기물 및 재활용 서비스업, 목재, 종이, 인쇄 및 복제업, 비금속광물 제품제조업 등이 통일 이후 매출액 증가율이

30%를 초과하는 산업으로 통일 이후 유망산업으로 주목받을 것으로 예상된다. 또한 석탄 및 석유제품 제조업, 섬유 및 가죽제품 제조업, 농림어업, 교육 및 서비스업, 음식료 및 담배제조업의 통일 이후 매출액 증가는 15% 미만으로 밝혀져 다른 산업에 비해 상대적으로 저조할 것으로 예상된다.

제2장 선행연구와 연구방법론

2.1 선행연구

통일 이후에 각 산업의 매출액이 얼마나 증가할지 연구한 논문은 아직 존재하지 않는다. 다만 통일과 관련하여 통상적으로 5가지 부류의 연구가 진행되었다. 첫째, 통일정책을 제시하고 그 내용을 평가하고 실천방안을 다룬 논문들이 발표되었다.¹⁾ 둘째, 탈북이주민의 정착방안 등 다양한 주제를 다룬 논문들이 발표되었다.²⁾ 셋째, 독일통일을 한반도의 통일과 비교하여 경제적, 정책적 대안을 다룬 논문들이 발표되었다.³⁾ 넷째, 통일비용과 통일편익을 다룬 논문들이 발표되었다.⁴⁾ 마지막으로 북한경제의 평가, 전망 그리고 실태를 다룬 논문들이 다수 발표되었다.⁵⁾

2.2 연구방법론

우선 연구표본을 설정할 때, 신뢰도가 높은 자료의 활용을 위해 국내

-
- 1) 허문영, 김국신, 박영호, 배정호, 손기웅, 신상진, 여인곤, 임강택, 정영태, 정영수, 조민(2003), 조민(2012), 오양호(2012), 조민(2013) 등이 이와 관련된 연구를 수행하였다.
 - 2) 김화순, 최대석(2011), 김화순(2014) 등이 이와 관련된 연구를 수행하였다.
 - 3) 김창권(2004), 손기웅(2009), 김창권(2010), 황병덕(2010), 이은정(2011), 최진우(2011), 양현모(2013) 등이 이와 관련된 연구를 수행하였다.
 - 4) 신창민(2010), 최성근(2011), 최형미(2012), 남궁영(2014) 등이 이와 관련된 연구를 수행하였다.
 - 5) 김홍배, 임재영(1997), 임강택(2011), 이석기(2012) 등이 이와 관련된 연구를 수행하였다.

상장법인 전체를 대상으로 하였다. 국내 상장법인은 유가증권 상장법인, 코스닥 상장법인, 코넥스 상장법인을 모두 포함한다. 그러나 연구의 신뢰성을 높이기 위해 다음과 같은 기업은 연구대상에서 제외하도록 한다. (1) 총 71개의 금융기관을 연구대상에서 제외한다. 그 이유는 금융 산업의 매출액의 개념과 계산방식이 비금융 산업과 현저하게 다르기 때문이다. (2) 유가증권 상장관리종목 16개, 코스닥 상장관리종목 24개를 연구대상에서 제외한다. 관리종목을 제외하는 이유는 각종 데이터베이스의 자료가 없을 수도 있고 있다 해도 그 내용이 심각하게 달라질 수 있기 때문이다.

본 연구에서 통일 이후 각 산업의 매출액은 기존 남한에서의 산업 매출액에 북한에서의 산업 매출액을 더한 것으로 본다. 기존 남한에서의 산업 매출액과 북한에서의 산업 매출액(가계 구매력, 기업 구매력)을 산출하는데 사용된 자료들은 모두 2013년도를 기준으로 한 것이다.

논의가 지나치게 복잡해지는 것을 피하기 위해서 통일 시점은 구체적으로 특정하지는 않았으며, 물가 상승률도 감안하지 않기로 하였다. 그리고 본 연구에서 종종 등장하는 통일 이전과 통일 이후라는 표현에 있어, 통일 이전은 가상의 통일 시점 이전의 회계 연도를 지칭하는 것이며 통일 이후는 통일에 따른 경제적 충격이 가라앉고 경제를 비롯한 전반적인 사회의 여러 분야들이 다시 정상 궤도에 들어선 이후의 회계 연도를 지칭하는 것으로 한다. 구체적으로 2013 회계연도 자료를 통일 이전으로 활용하였다.

본 연구에서 채택한 가정과 내용은 다음과 같다. 첫째, 개별기업의 매출액은 국내 매출액과 수출 매출액의 합계로 계산한다. 둘째, 통일이 수출 매출액에는 거의 영향이 없는 것으로 본다. 왜냐하면 북한의 현재 생산시설은 낙후하여 수출제품을 생산하기에 부적합할 뿐 아니라, 남한기업들이 북한에 생산시설을 신축하여 국제경쟁력을 갖춘 수출제품을 생산하려면 생산시설을 신축과 노동력의 확보와 훈련, 수송망의 확충 등 오랜 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 통일은 국내 매출액에는 영향을 미칠 것으로 예상된다. 왜냐하면 북한에 도로, 항만 등 인프라

스트럭처도 구축해야 하고, 북한 주민들을 위한 의약품도 생산하는 등 국내기업들의 내수매출액이 증가할 것으로 예상되기 때문이다.

국내 매출액은 다시 가계대상 매출액과 기업대상 매출액으로 구분된다.⁶⁾ 먼저 가계대상매출액을 살펴본다. 한국은행 통계⁷⁾에 의하면 2013년 말 현재 북한의 1인당 GDP는 약 137만원이다. 그러나 2013년 말 현재 남한의 1인당 GDP는 2,844만원이다. 남한의 1인당 GDP가 북한의 1인당 GDP보다 20.8배 높은 것이다. 그렇기 때문에 북한주민의 구매력 부족으로 남한 기업들의 매출액은 크게 증가하지 못할 것으로 예상된다.

이헌경(2011)은 북한의 식량난 악화로 아사자가 늘어나고, 경제가 희생의 기미를 보이지 않는 가운데 북한당국이 2002년 7월 '7·1 경제 관리 개선조치'를 발표하였다고 말했다. 특히, 북한의 극심한 식량난은 주민을 배고픔의 공포 속에 넣었고, 주민들은 풀뿌리, 벼 뿌리, 소나무껍질 등을 그들의 대체식품으로 하며 생명을 부지했다고 한다. 이는 북한주민의 현 상황을 대변하며 북한주민의 구매력을 증명한다. 이렇듯 북한주민의 구매력이 현저히 작기 때문에 통일 이후 가계대상 매출액이 그리 크지 않을 것으로 사료된다.

다만 통일 이후 북한의 인구가 남한으로 이동할 것으로 추측 된다. 김홍배·임재영(1997)은 북한인구의 남한이동이 588만 명에서 621만 명에 이를 것으로 예상한다. 한국은행 통계에 의하면 2013년 말 현재 남한의 인구는 50,200,000명이고 북한의 인구는 24,545,000명으로 나타난다. 따라서 남한의 인구는 통일 이후 11.7%~12.3% 증가할 것으로 예상되며 이들이 남한의 급여수준으로 근로할 경우 남한주민에 준하는 구매력이 발생할 것으로 예상된다.

또한 김창권(2004)의 연구에 의하면 독일의 통일 이후 내수시장의 5년간 성장률은 중간재, 생산재 등 기업대상 매출액의 증가가 소비재, 음식

6) 국내 매출액은 가계대상 매출액, 기업대상 매출액, 정부대상 매출액으로 구분되어야 하지만 정부대상 매출액이 별도로 명시된 자료를 구할 수 없어서 본 연구에서는 국내 매출액을 가계대상 매출액과 기업대상 매출액으로 구분하기로 한다.

7) 한국은행 경제통계시스템(ECOS)에서 찾을 수 있다.

료품 등 가계대상 매출액의 증가보다 더 큰 것으로 나타났다. 독일의 경우, 서독과 동독의 1인당 GDP 격차가 남북한의 격차만큼 크지 않았음을 감안할 때, 우리나라의 통일 이후 가계대상 매출액의 증가는 12.0% 불과할 것으로 사료된다. 따라서 가계구매력은 12.0% 증가할 것으로 가정한다.

다음으로 기업대상 매출액을 살펴보면 대체로 원자재 또는 원재료를 남한 기업들이 공급하고 남한 정부의 경제적 부담이 있을 것으로 사료된다. 북한의 인프라스트럭처를 살펴보면, 남한에 비해 북한의 사회간접자본 시설은 매우 열악한 수준이며, 북한 인프라의 전체적인 현황은 남한과 비교했을 때, 매우 미흡한 것으로 나타났다. 총 도로 및 고속도로 연장은 남한의 4분의 1 수준이며, 포장률은 8~10%수준이다. 대부분의 철도는 노후화의 정도가 심하고 도로에 비해 경쟁력을 갖추지 못하고 있다. 항만 하역능력은 남한의 12분의 1 수준이며 항만시설의 노후화로 활용도가 20~50%수준이다. 33개의 공항이 있으나 민항기 활용이 가능한 공항은 극히 제한적이다. 전력부문에서는 지형적 여건으로 풍부한 수력, 화력 발전자원을 가지고 있으나, 발전설비용량은 남한의 16%에 불과하고 전력생산량 또한 남한의 8%수준에 불과하다(정일호, 2011). 인프라부문의 재건은 북한경제의 회생을 좌우할 핵심과제이며, 이러한 측면에서 구체적인 개발방안을 모색하는 것은 북한에게 매우 시급하면서도 중요하다. 현실적으로 이러한 인프라부문 개발방안을 도출할 주체는 북한 외에 우리와 국제사회뿐이라고 언급했다. 즉, 남북협력이나 국제협력을 통해 인프라분야의 개발방안을 도출하는 것이 북한의 유일한 대안이다(이상준, 김경술, 김영훈, 2012). 이러한 이유로 건설 산업의 경우, 북한의 도로, 항만 등 대부분의 인프라스트럭처는 남한 정부의 경제적 부담에 의해 남한 건설기업 등이 건설할 것이다.

또, 보건의료분야의 대북 사업규모는 2000년 약 179억 원에서 지속적으로 증가하여 2007년 8월 280억 원 수치를 기록했다. 2007년 지원액은 전년도 대비 22%증가하였다. 반면 국제사회의 대북지원은 2001년 북한의 핵 위기 이후 급감하였다. 이러한 이유로 현재 북한의 대남의존도는

점차 높아지고 있지만 국제기구를 포함한 국내 지원물량으로는 북한 취약계층의 수요에 절대 부족한 실정이다. 10년 동안의 대북지원에도 불구하고 북한의 보건의료체계는 지속적인 경제난과 전력난 등으로 여전히 회복되지 못하고 있는 현실이다(황나미, 2007). 이와 같은 이유로 통일 이후의 인구의 증가는 약품수요의 증가를 가져올 것이다. 제약 산업의 경우, 구매력이 거의 없는 가계를 상대로 한 일반의약품은 매출액의 비율이 하락할 수 있겠지만, 병원에 공급하는 전문의약품과 병원용의약품의 매출액은 올라갈 것으로 사료된다.

통일이 되는 경우, 남한 주민에게 제공되는 복지혜택은 동일한 내용으로 북한 주민에게도 제공될 것으로 예상된다. 그리고 북한 주민에게 제공되는 복지혜택은 북한 주민의 구매력 부족으로 남한 정부가 비용을 부담하되 남한 기업들의 매출액이 증가하는 형태로 추진될 것으로 예상된다.⁸⁾ 따라서 인구비례로 볼 때 한국은행 통계에 의하면 2013년 말 현재 남한의 인구는 50,200,000명이고 북한의 인구는 24,545,000명이므로 통일 이후 기업매출액은 48.9% 증가할 것으로 예상되는데 앞에서 북한 인구의 남한 이동이 약 12.0%에 달할 것으로 예상했으므로 이를 제하면 북한의 주민들로 인한 남한기업들의 매출액은 36.9% 증가할 것으로 가정하였다.

본 연구에서는 아래에 나열한 세 개의 데이터베이스 자료를 활용한다.

1. 한국신용평가정보의 KisValue
2. 상장회사협의회 TS2000
3. 한국은행 경제통계시스템(ECOS)

세 개의 데이터베이스를 활용하는 데에 있어 문제점은 세 개의 데이터베이스의 산업분류가 일치하지 않는 것이다. 그래서 본 연구에서는 한국

8) 예를 들어 북한에 건설해 줄 도로, 항만, 시군구의 행정건물 등의 인프라는 남한 정부가 비용을 부담하되 남한 건설업체들이 시공하는 형태가 될 것이므로 남한 건설업체들의 매출액이 증가할 것으로 예상된다. 또한 북한에 건설해 줄 병원의 의료비용은 남한 정부가 비용을 부담하되 병원의 의약품 등은 남한 제약업체들이 공급하는 형태가 될 것이므로 남한 제약업체들의 매출액이 증가할 것으로 예상된다.

은행 경제통계시스템(ECOS)의 산업분류를 기준으로 한국신용평가정보의 KisValue 데이터베이스와 상장회사협의회 TS2000 데이터베이스를 정리하여 산업분류를 일치시켰다.

본 연구에서는 앞에서 설명한 바와 같이 각 산업에 속한 여러 기업별로 통일에 따른 매출증가액을 계산한 후 합계를 계산하여 각 산업별로 통일 이후 매출액이 얼마나 증가하는지 살펴보기로 한다.

제3장 기술통계

제 3장에서는 표본 집단의 산업별 분류, 소속시장, 기업의 규모, 총자산, 총부채 등 기본적인 기술통계량을 <표 1>에 제시하였고 통일이전의 산업 매출액에 평균, 표준편차, 중위수, 산업의 범위 등 통일이전 산업별 매출액에 대한 기본적인 기술통계량을 <표 2>에 제시하였다.

<표 1>에 연구표본이 된 기업들을 산업별 기술통계량을 제시하였다. <표 1>은 한국은행의 경제통계시스템의 산업 분류에 따라, 각 분야의 산업을 소속 시장, 기업 규모, 총자산, 총부채, 소속 법인수의 다섯 가지 기준으로 정리한 것이다. 이를 통해 한국의 개별 기업들이 유가증권시장, 코스닥시장, 코넥스시장 중 어느 시장에 소속되어 있는지, 기업 규모는 대기업인지 아니면 중소기업인지, 그리고 각 산업에 속한 기업들의 총자산과 총부채 그리고 소속법인이수가 나타난다. 예를 들어 농림어업산업의 경우, 유가증권시장에 속한 기업이 5개, 코스닥 시장에 속한 기업이 1개, 코넥스 시장에 속한 기업이 1개임을 알 수 있다. 그리고 이 7개의 기업 중 대기업은 6개, 중소기업은 1개이다. 이 기업들의 총자산 평균은 3,501억 원이며 총부채 평균은 1,362억 원이라는 것도 알 수 있다.

<표 1> 연구표본의 기술통계량

산업분류1	소속 시장2	기업 ⁹⁾ 규모3	총자산 (단위:백만원)	총부채 (단위:백만원)	법인수
농림어업	5, 1, 1	6, 1	350,108	136,269	7
광업	1, 0, 0	0, 1	46,429	19,859	1
음식료 및 담배제조업	38, 20, 1	43, 16	773,735	304,732	59
섬유 및 가죽제품 제조업	29, 14, 1	29, 15	275,753	101,930	44
목재, 종이, 인쇄 및 복제업	23, 12, 1	26, 10	329,346	159,580	36
석탄 및 석유제품 제조업	4, 0, 0	4, 0	3,110,047	1,676,332	4
화학제품 제조업	123, 112, 4	142, 97	551,960	236,847	239
비금속광물제품 제조업	20, 10, 0	23, 7	660,842	252,550	30
1차 금속제품 제조업	47, 29, 4	61, 19	1,599,204	612,979	80
금속제품 제조업	9, 35, 0	23, 21	194,303	93,602	44
기계 및 장비 제조업	32, 100, 6	58, 80	319,760	161,165	138
전기 및 전자기기 제조업	52, 238, 12	125, 177	954,475	310,027	302
정밀기기 제조업	4, 36, 5	6, 39	89,314	35,988	45
운송장비 제조업	48, 54, 4	68, 38	2,065,237	895,154	106
기타 제조업	7, 6, 0	5, 8	146,087	54,447	13
전기, 가스 및 증기업 ¹⁰⁾	11, 2, 0	10, 1	11,855,319	7,537,849	13
수도, 폐기물 및 재활용서비스업	0, 4, 0	1, 3	150,932	66,806	4
건설업	29, 25, 1	37, 18	1,424,610	948,759	55
도매 및 소매업	55, 63, 2	66, 54	1,070,579	532,857	120
운수업	20, 5, 0	22, 3	2,398,860	1,918,235	25
음식점 및 숙박업	1, 1, 0	1, 1	172,487	47,122	2
정보통신 및 방송업	26, 139, 11	77, 99	541,771	260,878	176
부동산 및 임대업	2, 2, 0	3, 1	282,226	159,768	4
전문, 과학 및 기술 서비스업	63, 40, 6	76, 33	854,299	197,205	109
사업지원서비스업	5, 11, 0	13, 3	110,531	46,348	16
교육서비스업	1, 8, 1	8, 2	176,519	34,252	10
문화 및 기타서비스업	5, 3, 0	4, 4	842,255	245,041	8
합 계	660, 970, 60	937, 751	31,346,988	17,037,580	1,690

한국은행 경제통계시스템(ECOS)의 산업분류에 따라 소속산업을 분류하였다.

2. 소속시장을 유가증권시장, 코스닥시장, 코넥스시장의 순서에 따라 소속기업수를 나열하고 각 기업수 사이에 쉼표를 삽입하여 구분하였다.

3. 각 산업별 분류기준에 따라 대기업과 중소기업으로 분류하였다.

연구표본이 된 기업은 총 1,690개의 상장법인이다. 유가증권 상장법인

9) 원래 기업의 규모는 대기업, 중소기업, 기타로 분류되는데 기타를 따로 표시하지 않은 이유는 총 1,690개 법인들 중 단 2개(한국가스공사, 한국전력공사)만이 기타에 속하기 때문이다.

10) 전기, 가스 및 증기업에 속한 법인수와 기업규모로 나눈 대기업과 중소기업의 합이 일치하지 않는 이유는 한국가스공사와 한국전력공사가 공기업으로 기타에 속하기 때문이다.

의 분포를 보면 1,690개 중 660개의 법인이 유가증권 상장법인이다. 그 중 유가증권 상장법인이 가장 많이 속해 있는 산업은 화학제품 제조업으로 총 239개인데 그 중 123개의 기업이 유가증권 상장법인이다. 화학제품 제조업 다음으로 유가증권 상장법인이 많이 속해 있는 산업은 전문, 과학 및 기술 서비스업으로 63개의 유가증권 상장법인이 속해 있다.

코스닥 상장법인의 분포를 보면 전체 1,690개 중 970개 기업이 코스닥 상장법인이다. 그 중 코스닥 상장법인이 가장 많이 속해있는 산업은 전기 및 전자기기 제조업이다. 총 302개의 전기 및 전자기기 제조업에 속한 기업 중 238개의 코스닥 상장법인이 속해 있다. 전기 및 전자기기 제조업 다음으로 코스닥 상장법인이 많이 속해 있는 산업은 정보통신 및 방송업으로 139개의 코스닥 상장법인이 속해 있다.

코넥스 상장법인은 전체 1,690개 중 60개 기업으로 유가증권 상장법인과 코스닥 상장법인개수에 비해 현저히 낮은 수치를 나타내고 있다. 코넥스 상장법인이 가장 많이 속해 있는 산업은 전기 및 전자기기 제조업이다. 총 302개의 전기 및 전자기기 제조업에 속한 기업들 중 12개의 기업이 코넥스 상장법인으로 나타난다. 전기 및 전자기기 제조업 다음으로 코넥스 상장법인이 많이 속해 있는 산업은 정보통신 및 방송업으로 11개의 기업이 속해 있다.

소속법인수가 가장 많은 산업은 전기 및 전자기기 제조업으로 302개의 법인이 소속되어 있으며, 화학제품 제조업이 239개로 전기 및 전자기기 제조업 다음으로 많은 수치를 기록했다. 반면, 소속법인수가 가장 적은 산업은 광업으로 1개의 법인이 소속되어 있고, 음식점 및 숙박업에 2개의 법인이 소속되어 있으며 부동산 및 임대업과 수도, 폐기물 및 재활용 서비스업, 석탄 및 석유제품 제조업에 각각 4개의 법인이 소속되어 다른 산업의 소속법인 개수에 비해 적은 수치를 나타냈다.

대기업의 분포를 보면 전체 산업에 속한 대기업의 수는 937개로 나타났고, 중소기업의 수는 751개로 나타났다. 그 중 대기업의 수가 가장 많은 산업은 화학제품 제조업으로 총 239개의 기업 중 125개의 법인이 대기업이었다. 화학제품 제조업의 대기업 수치 다음으로 전기 및 전자기기

제조업에 속한 대기업의 수가 125개로 두 번째로 많았다. 반면, 중소기업의 수가 많은 산업은 전기 및 전자기기 제조업으로 총 302개 법인들 중 177개의 법인이 중소기업이었다. 전기 및 전자기기 제조업에 속한 중소기업의 수 다음으로 중소기업의 개수가 많은 산업은 정보통신 및 방송업으로 99개 법인이 중소기업이었다.

대기업수가 가장 적은 산업은 광업으로 총 1개 기업 중 대기업이 하나도 없었으며 수도, 폐기물 및 재활용 서비스업과 음식점 및 숙박업에 속한 대기업의 수는 각각 1개로 광업 다음으로 대기업의 수가 적었다. 반면, 중소기업수가 적은 산업은 석탄 및 석유제품 제조업으로 총 4개 기업 중 중소기업이 하나도 없었다. 석탄 및 석유제품 제조업 다음으로 농림어업, 광업, 전기 가스 및 증기업, 음식점 및 숙박업, 부동산 및 임대업에 각각 1개의 중소기업이 속해 있었다.

자산규모는 전기, 가스 및 증기업에 속한 법인들의 평균자산이 11조 8,553억 원으로 가장 컸고 석탄 및 석유제품 제조업에 속한 법인들의 평균자산이 3조 1,100억 원으로 전기, 가스 및 증기업에 속한 법인들의 평균자산 다음으로 높았다. 반면, 광업에 속한 법인들의 평균자산이 464억 원으로 가장 작았으며 정밀기기 제조업에 속한 법인들의 평균자산이 893억 원으로 광업에 속한 법인들의 평균자산 다음으로 작았다.

부채규모는 전기, 가스 및 증기업에 속한 법인들의 평균부채가 7조 5,378억 원으로 가장 컸고 운수업에 속한 기업의 부채평균이 1조 9182억 원으로 전기, 가스 및 증기업에 속한 법인들의 부채평균 다음으로 많은 수치를 기록했다. 반면, 광업에 속한 법인의 평균부채가 198억 원으로 가장 작았으며 교육 서비스업이 342억 원으로 광업에 속한 법인들의 평균부채 다음으로 작은 수치를 기록했다.

<표 2>의 경우 <표 1>과 마찬가지로 한국은행의 경제통계시스템(ECOS)에 따라 분류된 개별 산업들의 산업 매출액과 소속법인수를 제시한 것이다. 여기서 말하는 산업 매출액이란 국내 매출액과 수출 매출액을 합친 것으로, <표 2>에 제시된 각 산업 소속기업들의 매출액을 합한 것이 개별 산업들의 통일 이전 산업 매출액에 해당한다.

표본 전체의 통일이전 매출액 합계는 1,295조 1,891억 원으로 나타났으며 전기, 가스 및 증기업의 통일 이전 매출액 평균의 값이 8조 2,479억 원으로 통일 이전 매출액의 평균 값 중 가장 높은 수치를 나타냈다. 석탄 및 석유제품 제조업의 평균값도 8조201억 원을 기록하며 전기, 가스 및 증기업의 통일 이전 매출액의 평균 다음으로 높은 수치를 나타냈다.

표본 전체의 통일이전 매출액의 중위수 값은 957억 원으로 나타났으며, 전기, 가스 및 증기업의 중위수가 1조 3,091억 원으로 가장 높았으며, 음식점 및 숙박업의 중위수가 3,922억 원으로 전기, 가스 및 증기업의 중위수 값 다음으로 높은 수치를 나타냈다.

전체 산업에서 가장 범위가 넓은 산업은 전기 및 전자기기 제조업으로 최댓값과 최솟값의 차이가 158조 3,689억 원으로 매우 넓게 나타났다. 전기 및 전자기기 제조업 다음으로 많은 차이가 나는 산업은 전기, 가스 및 증기업으로 53조 5,915억 원의 수치를 나타냈다.

〈표 2〉 연구표본의 산업별 매출액: 통일 이전

산업분류1	산업매출액2				법인수
	평균	표준편차	중위수	범위3	
농림어업	242,948	240,637	109,789	676,728	7
광업 ¹⁾	9,905	-	9,905	-	1
음식료 및 담배제조업	631,761	801,391	292,920	4,490,939	59
섬유 및 가죽제품 제조업	220,669	273,141	149,075	1,411,321	44
목재, 종이, 인쇄 및 복제업	240,250	267,293	149,953	1,384,302	36
석탄 및 석유제품 제조업	8,020,146	15,425,490	338,190	30,911,770	4
화학제품 제조업	519,549	1,762,947	102,323	20,255,095	239
비금속광물제품 제조업	369,235	591,994	114,853	2,856,089	30
1차 금속제품 제조업	1,032,485	3,704,071	221,855	30,540,263	80
금속제품 제조업	142,082	110,777	108,361	582,258	44
기계 및 장비 제조업	229,142	714,689	74,615	6,665,700	138
전기 및 전자기기 제조업	965,653	9,393,953	74,362	158,368,912	302
정밀기기 제조업	64,631	56,766	44,036	209,281	45
운송장비 제조업	1,755,963	5,906,276	153,122	41,673,674	106
기타 제조업	131,981	138,011	94,040	515,788	13
전기, 가스 및 증기업	8,247,967	16,921,304	1,309,160	53,591,596	13
수도, 폐기물 및 재활용서비스업	80,546	78,272	46,615	165,516	4
건설업	1,156,677	2,287,731	322,552	10,578,309	55
도매 및 소매업	1,243,095	3,652,300	113,012	23,736,393	120
운수업	2,166,818	3,617,796	497,021	11,693,678	25
음식점 및 숙박업	392,202	465,493	392,202	658,306	2
정보통신 및 방송업	374,805	1,875,728	47,616	17,936,051	176
부동산 및 임대업	125,220	212,818	27,095	440,367	4
전문, 과학 및 기술 서비스업	212,158	868,386	24,670	8,233,484	109
사업지원서비스업	120,132	95,243	104,266	292,037	16
교육서비스업	141,846	222,998	79,295	748,926	10
문화 및 기타서비스업	560,867	719,850	281,740	1,913,907	8
합 계 ²⁾	1,295,189,116	4,918,900	95,716	-	1,690

산업은 한국은행 경제통계시스템(ECOS)의 산업분류에 따라 분류하였다.

2. 매출액에 관련된 모든 금액은 백만원 단위로 표기되었다.

3. 최댓값에서 최솟값을 뺀 값이다.

모든 산업의 평균이 각 산업의 중위수와 많은 차이를 나타내는데 이는

- 11) 광업의 경우 기업이 한 개 밖에 존재하지 않기 때문에 표준편차와 범위를 표시하지 않는다.
- 12) 마지막 ‘합계’ 열에 기록된 것은 모든 법인의 통일이전 산업매출액 합계, 모든 법인의 통일이전 산업매출액에 대한 표준편차, 모든 법인의 통일이전 산업매출액에 대한 중위수, 그리고 모든 산업의 법인개수 순으로 나타나있다. (‘-’ 범위의 통계는 의미가 없기에 표시하지 않는다.)

소수의 기업의 높은 매출액에 의해 평균이 상승했음을 보여준다. 이는 매출액의 대기업편중현상을 추측할 수 있다. 예를 들어, 전기, 가스 및 증기업의 경우 중위수의 값은 1조 3,091억 원인데 반해, 평균의 값은 8조 2,479억 원의 값을 나타낸다. 이는 총 13개 기업 중 매출액 7등에 해당하는 기업의 매출액 값이 1조 3,091억 원임을 의미하는데 그 평균은 7등에 해당하는 기업의 매출액 값보다 6배가 더 많은 것을 뜻한다. 이는 상위 기업의 매출액에 의해 평균이 상승한 것으로 볼 수 있다.

제4장 연구결과

제 4장에서는 구체적인 기술통계를 바탕으로 통일 이전과 이후의 산업별 매출액의 증가율을 구하고, 이를 바탕으로 어느 분야의 산업이 큰 폭으로 성장할 것인지, 그렇지 않은 산업은 어떤 분야인지를 논하고자 한다. 이를 바탕으로 산업별 매출액의 증가율의 차이를 보이는 이유는 무엇인지 또한 분석해 볼 수 있을 것이다.

<표 3>에서는 통일이전의 매출액을 위에서 설명한 연구방법을 적용해 도출해낸 결과의 평균, 표준편차, 중위수, 산업의 범위 등 기본적인 분석결과를 나타내었고, <표 4>는 통일 이전 산업의 매출액과 앞서 말한 연구방법을 통해 추정된 통일 이후 산업의 매출액을 바탕으로 개별 산업들의 증가율을 계산한 것이다.

<표 3>은 <표 2>의 통일이전의 매출액을 위에서 설명한 연구방법을 적용해 도출해낸 결과의 평균, 표준편차, 중위수, 산업의 범위 등 기본적인 분석결과를 나타낸 표이다. 여기서 말하는 산업매출액은 통일이후 국내매출액과 수출매출액을 합친 것으로, <표 3>에 제시된 각 산업 소속 기업들의 통일이후 매출액을 합한 것이 개별산업들의 통일이후 산업매출액에 해당한다.

표본 전체의 통일이후 매출액 합계는 1,563조 2,741억 원으로 <표

2>에 나타난 통일이전 매출액 합계보다 268조850억 원 증가했으며, 전기, 가스 및 증기업의 통일이후 매출액 평균의 값이 9조 3,424억 원으로 통일이후 매출액 평균 값 중 가장 높은 수치를 나타냈다. 석탄 및 석유제품 제조업의 평균값도 8조 7,272억 원으로 전기, 가스 및 증기업의 통일이전 매출액의 평균 다음으로 높은 수치를 나타냈다.

표본 전체의 통일이후 매출액의 중위수 값은 1,162억 원으로 나타났으며, 전기, 가스 및 증기업의 중위수가 1조 4,947억 원으로 가장 높았으며, 음식점 및 숙박업의 중위수가 4,708억 원으로 전기, 가스 및 증기업의 중위수 값 다음으로 높은 수치를 나타냈다.

<표 3> 연구표본의 산업별 매출액: 통일 이후

산업분류1	산업매출액2				법인수
	평균	표준편차	중위수	범위	
농림어업	272,015	271,650	121,575	765,157	7
광업 ¹³⁾	13,887	-	13,887	-	1
음식료 및 담배제조업	718,159	905,759	339,166	5,039,914	59
섬유 및 가죽제품 제조업	245,000	301,177	166,919	1,532,540	44
목재, 종이, 인쇄 및 복제업	318,727	359,464	198,389	1,880,634	36
석탄 및 석유제품 제조업	8,727,228	16,794,323	366,433	33,661,079	4
화학제품 제조업	647,465	2,191,473	128,843	25,267,767	239
비금속광물제품 제조업	487,921	777,982	152,342	3,740,682	30
1차 금속제품 제조업	1,306,898	4,679,130	282,486	38,457,435	80
금속제품 제조업	245,801	133,937	132,965	696,549	44
기계 및 장비 제조업	281,479	872,268	92,197	8,133,137	138
전기 및 전자기기 제조업	1,114,319	10,780,309	87,207	181,730,715	302
정밀기기 제조업	78,733	69,275	53,607	255,807	45
운송장비 제조업	2,112,112	7,134,212	182,325	50,998,033	106
기타 제조업	158,760	165,092	114,691	615,839	13
전기, 가스 및 증기업	9,342,413	19,190,158	1,494,726	60,723,323	13
수도, 폐기물 및 재활용서비스업	109,389	107,570	62,412	226,907	4
건설업	1,607,428	3,177,438	452,774	14,666,373	55
도매 및 소매업	1,522,843	4,469,361	138,477	28,817,391	120
운수업	2,743,282	4,580,291	622,263	14,829,901	25
음식점 및 숙박업	470,825	544,977	470,825	770,714	2
정보통신 및 방송업	461,970	2,309,401	58,963	21,989,078	176
부동산 및 임대업	150,326	255,150	32,770	528,071	4
전문, 과학 및 기술 서비스업	252,730	1,040,112	29,583	9,880,277	109
사업지원서비스업	144,225	114,566	124,294	354,448	16
교육서비스업	159,763	252,068	89,537	846,685	10
문화 및 기타서비스업	692,117	894,112	344,651	2,400,020	8
합 계 ¹⁴⁾	1,563,274,116	5,722,933	116,292	-	1,690

한국은행 경제통계시스템(ECOS)의 산업분류에 따라 산업을 분류하였다.

2. 매출액에 관련된 모든 금액은 백만원 단위로 표기되었다.

전체 산업에서 가장 범위가 넓은 산업은 전기 및 전자기기 제조업으로 최댓값과 최솟값의 차이가 181조 7,307억 원으로 매우 넓게 나타났다.

13) 광업의 경우 기업이 한 개 밖에 존재하지 않기 때문에 표준편차와 범위를 표시하지 않는다.

14) 마지막 ‘합계’ 열에 기록된 것은 모든 법인의 통일이후 산업매출액 합계, 모든 법인의 통일이후 산업매출액에 대한 표준편차, 모든 법인의 통일이후 산업매출액에 대한 중위수, 그리고 모든 산업의 법인개수 순으로 나타나있다. (‘-’ 범위의 통계는 의미가 없기에 표시하지 않는다.)

전기 및 전자기기 제조업 다음으로 많은 차이가 나는 산업은 전기, 가스 및 증기업으로 60조 7,233억 원의 수치를 나타냈다.

모든 산업의 평균이 각 산업의 중위수와 많은 차이를 나타내는데 이는 소수기업의 높은 매출액에 의해 평균이 상승했음을 보여준다. 이는 매출액의 대기업편중현상을 추측할 수 있다. 예를 들어, 전기, 가스 및 증기업의 경우 중위수의 값은 1조 4,947억 원인데 반해, 평균의 값은 9조 3,424억 원의 값을 나타낸다. 이는 총 13개 기업 중 매출액 7등에 해당하는 기업의 매출액 값이 1조 4,947억 원임을 의미하는데 그 평균은 7등에 해당하는 기업의 매출액 값보다 약 6배가 더 많은 것을 뜻한다. 이는 상위 기업의 매출액에 의해 평균이 상승한 것으로 볼 수 있다. 이를 미루어 보아, 통일이후에도 <표 2>에 표시된 통일이전 매출액과 동일하게 대기업 편중현상이 유지될 것으로 사료된다.

<표 4>는 KisValue를 통해 얻은 통일 이전 산업의 매출액과 앞서 말한 방법을 통해 추정된 통일 이후 산업의 매출액을 바탕으로 개별 산업들의 증가율을 계산한 것이다. 각 산업별 통일 이후 산업의 매출액을 보면 다른 산업에 비해 증가율이 높은 기업들과 낮은 기업들이 존재한다.

첫째로, 통일 이전 산업의 매출액과 통일 이후 산업의 매출액을 비교했을 때, 가장 증가율이 높은 산업은 광업으로 나타났다. 강장오(2008)는 북한은 좁은 국토에 비해 상대적으로 다종다양한 지하자원이 200여종에 달하고, 그 매장량도 광업진흥공사의 평가에 따르면 북한의 주요 부존 자원 잠재 가치는 현재 밝혀진 것만 2,162조 8천억 원으로 평가되어 남한 지하자원 평가가치인 71조 8천억 원의 30배에 달한다고 밝혔다. 그리고 강장오(2008)은 남북한의 지하자원 공동개발이 장·단기적으로 남한과 북한 상호간의 이익을 증대시켜 윈윈(win win) 할 수 있는 전략이라고 밝혔다. 다시 말하면, 남측의 자본과 기술 그리고 북측의 자원과 값싼 노동력 결합은 한반도의 안정적인 에너지 자원 공급에 기여할 것으로 보인다. 위의 연구를 통해 나타난 통일이전 광업의 매출액과 비교했을 때, 통일이후 광업의 매출액 증가율은 40.2%로 모든 산업 중 최고를 기록했다. 강장오(2008)의 연구가 북한 광업의 개발을 긍정적으로 평하고 있고

본 연구에 결과도 강장오(2008)의 연구 결과와 일맥상통하게 통일 이후 광업의 매출액 증가율이 가장 높다. 강장오(2008)과 저자의 연구가 일치한다는 점은 통일 이후 광업의 성장이 두드러지게 나타날 것이라는 저자의 연구를 뒷받침한다.

<표 4> 연구표본의 산업별 매출액: 통일 이전과 이후의 비교

산업분류1	통일 이전 산업매출액	통일 이후 산업매출액	증가율	법인수
농림어업	1,700,638	1,904,106	12.0%	7
광업	9,905	13,887	40.2%	1
음식료 및 담배제조업	37,273,926	42,371,397	13.7%	59
섬유 및 가죽제품 제조업	9,709,420	10,780,013	11.0%	44
목재, 종이, 인쇄 및 복제업	8,649,013	11,474,161	32.7%	36
석탄 및 석유제품 제조업	32,081,665	34,908,913	6.6%	4
화학제품 제조업	123,652,607	154,096,708	24.8%	239
비금속광물제품 제조업	11,077,057	14,637,616	32.1%	30
1차 금속제품 제조업	82,598,808	104,551,840	26.6%	80
금속제품 제조업	6,251,598	7,651,517	22.4%	44
기계 및 장비 제조업	31,621,650	38,844,143	23.2%	138
전기 및 전자기기 제조업	291,627,161	336,524,435	16.9%	302
정밀기기 제조업	2,843,772	3,464,239	21.9%	45
운송장비 제조업	184,376,123	221,771,732	20.3%	106
기타 제조업	1,715,750	2,063,880	20.3%	13
전기, 가스 및 증기업	107,223,577	121,451,368	13.3%	13
수도, 폐기물 및 재활용서비스업	322,182	437,558	35.8%	4
건설업	63,617,211	88,408,567	39.0%	55
도매 및 소매업	149,171,420	182,741,183	22.7%	120
운수업	54,170,450	68,582,041	26.6%	25
음식점 및 숙박업	784,404	941,650	20.0%	2
정보통신 및 방송업	54,590,901	80,844,694	23.2%	176
부동산 및 임대업	500,880	601,305	20.0%	4
전문, 과학 및 기술 서비스업	20,791,496	24,767,525	19.2%	109
사업지원서비스업	1,922,106	2,307,607	20.1%	16
교육서비스업	1,418,464	1,597,633	12.6%	10
문화 및 기타서비스업	4,486,932	5,536,940	23.4%	8
합 계 ¹⁵⁾	1,295,189,116	1,563,274,116	20.7%	1,690

한국은행 경제통계시스템(ECOS)의 산업분류에 따라 산업을 분류하였다.

2. 매출액에 관련된 모든 금액은 백만원 단위로 표기되었다.

15) <표 4> ‘합계’의 열에는 모든 산업의 통일이전 산업매출액 총합, 모든 산업의 통일 이후 산업매출액 총합, 통일이전 산업매출액과 비교할 때, 통일 이후 산업매출액의 증가율의 평균, 모든 산업의 법인개수의 순으로 나타나있다.

둘째로, 통일 이전 산업의 매출액과 통일 이후 산업의 매출액을 비교했을 때, 두 번째로 증가율이 높았던 산업은 건설업으로 증가율이 39.0%의 수치로 나타났다. 정일호(2011)의 연구를 보면, 북한 인프라의 현황을 남한과 비교했을 때, 아주 미흡하다고 보았다. 현재 북한의 사회간접자본(SOC)의 분포는 평양을 중심으로 구성되어있는데 그 수준이 매우 열악한 것을 알 수 있다. 총 도로 및 고속도로의 연장상황은 남한의 수준과 비교했을 때, 4분의 1 수준에 불과하며, 도로 포장률은 8~10% 수준이다. 그 밖의 인프라의 수준이 매우 열악하며 노후화도 심각해 남한에 비해 현저히 떨어지는 수준이라고 밝혔다. 그러한 이유로 북한이 현재 북한의 인프라 상황을 개선할 방법은 남북협력 방안이나 국외협력 방안밖에 없다고 주장할 정도로 북한 인프라 건설에 대한 북한의 독자적인 자생력은 없다고 보았다. 이는 상대적으로 북한의 기업보다 독자적인 자생력이 있는 남한의 건설업에 속한 법인들에게 호재로 다가올 가능성이 크다. 이러한 정일호(2011)의 연구와 저자의 연구결과를 종합해서 보았을 때, 통일 이후 건설업의 매출액이 크게 증가할 것이라고 보는 것은 신빙성이 있다.

광업과 건설업 이외에도 수도, 폐기물 및 재활용서비스업(35.8%), 목재, 종이, 인쇄 및 복제업(32.7%), 비금속광물 제품제조업(32.1%)들이 통일 이후 산업의 매출액 증가율이 30%가 넘는 산업으로 높은 수치를 기록했다.

광업과 건설업이 높은 수치의 증가율을 기록한 것과 달리, 낮은 수치를 기록한 산업도 있었다. 통일 이후 산업의 매출액 증가율이 가장 낮은 산업은 석탄 및 석유제품 제조업으로 6.6%의 증가율을 나타냈다. 그 다음으로 통일 이후 산업의 매출액 증가율이 낮은 산업으로는 섬유 및 가죽 제품 제조업(11.0%), 농림어업(12%), 교육 및 서비스업(12.6%) 순으로 다른 산업의 증가율에 비해 낮은 수치를 기록했다.

<표 4>에서 개별 산업들의 단순 증가분(통일 이후 산업매출액 - 통일 이전 산업매출액)이 아닌 증가율을 제시하고, 이러한 증가율에 초점을 맞추어 통일이 우리나라 내수시장에 미칠 영향을 다루는 이유는 단순 증

가분이 아닌 증가율을 다룸에 따라 얻게 되는 뚜렷한 연구 상의 이점이 있기 때문이다.

우선 증가율을 제시함을 통해 (1) 단순 증가분을 통해서도 잘 드러나지 않는 산업 전반의 성장정도를 쉽게 가늠해 볼 수 있게 된다. 구체적으로 말해서 금융업을 제외한 전체산업이 20.7% 성장한다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 통일이 산업 성장에 미칠 영향을 대략적으로나 파악해 볼 수 있다. 그리고 (2) 산업의 규모가 작아 성장의 정도가 크에도 불구하고 잘 두드러지지 않는 업종들을 빠짐없이 파악할 수 있다. 예를 들어 광업의 경우 단순 증가분 자체는 크지 않지만, 이는 광업에 <표1>을 통해서 알 수 있듯이 단 하나의 중소기업만이 존재하기 때문이다. 오히려 통일 이후 광업 매출의 증가율은 40.2%로 통일로 인해 가장 괄목할 성장을 거둔 분야라는 것을 알 수 있다. 수도, 폐기물 및 재활용서비스업도 광업과 같이 단순 증가분 자체는 크지 않지만, 다른 산업에 비해 산업소속 법인의 개수가 적어서 단순증가분이 작음을 알 수 있다. 하지만 통일이 수도, 폐기물 및 재활용서비스업 역시 매출증가율이 35.8%로 광업 다음으로 엄청난 성장을 이룬 산업이라는 것을 알 수 있다. 또한 기존의 연구에서는 시도되지 않았던 미시적 개별기업 분석을 통해 각 산업별 매출액(국내 매출액+수출 매출액)을 구하고 국내 매출액을 국내 가계대상 매출액과 국내 기업대상 매출액으로 나누어 국내 기업대상의 매출액을 계산하여 국내 매출액과 국내 기업대상 매출액을 합해 각 기업별 통일 이후 매출액을 산정하는 방식으로 각각의 산업별 통일 이후 매출액 증가율이 다를 것이라는 점을 명확히 알 수 있다. 이를 통해 통일이 한국의 내수산업의 매출액 증가에 많은 영향을 줄 수 있다는 것을 알 수 있다.

제5장 결 론

이 연구는 통일이 우리 내수산업에 미칠 영향을 미시적 기업통계자료를 이용해 기존의 연구와는 다른 새로운 접근을 하였다. 연구를 위해 여러 가지 가정을 세우고 그 가정에 따라 통일이후 각 산업별 매출액을 추정하고 통일이전의 각 산업별 매출액과 비교해 통일이후 산업별 증가율을 구하였다. 결과적으로 우리는 표본대상이 된 기업의 기술통계량, 통일이전의 산업별 매출액에 대한 기본적인 분석, 통일이후의 산업별 매출액에 대한 기본적인 분석 마지막으로 통일이전의 산업별 매출액과 통일이후의 산업별 매출액을 비교해 그 증가율을 알아보았다. 본 연구에서 도출한 결과는 다음과 같다.

첫째, 통일 이후 우리나라 모든 상장기업들의 매출액은 평균 20.7% 증가할 것으로 밝혀졌다. 이를 통해 통일이 성장에 미치는 영향을 대략적으로 가늠해볼 수 있다.

둘째, 각 산업별 통일 이후 매출액의 증가율이 다르다는 것을 실증적인 분석을 통해 알 수 있었다. 통일 이후 산업별 매출액 증가율은 6.6%에서 40.2%로 매우 편차가 큰 것으로 밝혀졌다. 이를 통해, 산업별 증가율을 한눈에 파악할 수 있고 어떤 산업의 증가율이 얼마나 증가했는지 알 수 있다.

셋째, 광업, 건설업, 수도, 폐기물 및 재활용 서비스업, 목재, 종이, 인쇄 및 복제업, 비금속광물 제품제조업 등이 통일 이후 매출액 증가율이 30%를 초과하는 산업으로 통일 이후 유망산업으로 주목받을 것으로 예상된다. 그러므로 통일이후 가장 유망한 산업으로는 통일이후 매출액증가율이 40.2%로 가장 높은 광업으로 예상된다. 또한 석탄 및 석유제품 제조업, 섬유 및 가죽제품 제조업, 농림어업, 교육 및 서비스업, 음식료 및 담배제조업의 통일 이후 매출액 증가율은 15% 미만으로 밝혀져 다른 산업에 비해 상대적으로 저조할 것으로 예상된다. 그 중 석탄 및 석유제품 제조업은 통일이후 매출액이 6.6%로 가장 낮은 수치를 나타냈다.

본 연구에 나타나는 바와 같이 개별 기업을 미시적으로 접근한 연구의 시각은 기존의 연구에서 연구되지 않았던 방법으로 개별 산업마다 통일 이후에 얼마나 매출액이 증가할 수 있는지를 알아보았고 그를 통해 통일이 한국의 내수산업에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있었다.

또한, 이 연구를 바탕으로 하여 통일 이후 각 산업별 매출액 증가방안에 관한 연구가 이루어진다면, 산업별 매출액 증가율이 떨어지는 산업에 관해 매출액 증대 방안을 마련하여 통일 이전부터 통일 이후 매출액 증대 방안에 대해 연구해 기업이 통일에 대비할 수 있게 할 수 있다. 이를 통해 국내기업들의 통일 대비 경쟁력을 미리 구축하여 통일 이후의 환경 변화에 무리 없이 적응할 수 있도록 유도해줄 수 있을 것으로 사료된다. 본 연구를 바탕으로 산업별 매출액에 관한 연구가 지속되어 통일에 관해 기업에 관심도 향상 및 각 산업별 매출액 증대방안연구에 본 연구 결과가 기초연구로써 기여할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강장오, “북한 지하자원 남북 공동 개발에 의한 경제적 기대 효과,” 연세대학교, 2008년.
- 김창권, “독일 통일 이후 구동독 지역의 경제성장 요인 분석과 통일 한국에의 적용,” 「경상논총」 제22권 제3호, 2004년 12월, pp.133-163.
- 김창권, “독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점,” 「경상논총」 제28권 제 1호, 2010년 3월, pp.28-55.
- 김천구, “새로운 경제시스템 창출을 위한 경제주평: 2013년 북한 GDP 추정과 남북한의 경제·사회상 비교-1인당 명목 GDP854달러, 남한의 1970년대 수준,” 「한국경제주평」 제582권, 2014년, pp.1-21.
- 김홍배, 임재영, “통일 후 생산요소의 이동과 지역경제의 변화,” 「대한국토계획학회지」 제32권 제3호, 1997년 6월, pp.239-252.
- 김화순, “북한 일유형이 남한에서 탈북이주민 고용에 미치는 영향,” 통일정책연구 제23권 제1호, 2014년 6월, pp.1-40.
- 김화순, 최대석, “탈북이주민 정착정책의 인식과 과제 - ‘정착지원을 넘어 사회통합으로.’ ” 「통일정책연구」 제20권 제2호, 2011년 12월, pp.37-73.
- 남궁영, “통일편의 연구,” 통일부, 2014년.
- 박성재, “북한이탈주민 취업지원제도 평가 및 개선방안,” 통일부, 2012년.
- 손기웅, “베를린장벽 붕괴 20주년 통합과정 종합평가,” 통일연구원, 2009년.
- 신창민, “통일비용 및 통일편익,” 「통일연구원 학술회의 총서」 10-03, 2010년 12월, pp.21-33.
- 양현모, “독일통일에 따른 행정통합과 한반도 통일의 시사점,” 통일부, 2013년 12월.
- 오양호, “통일정책 추진 법제화 전략 및 방안연구,” 통일부, 2012년.
- 이상준, 김경술, 김영훈, “북한의 인프라 개발을 위한 국제사회 협력 프로그램 추진방안,” 「통일연구원 협동연구총서 총서」 12-11-05, 2012년 12월, pp.1-163.
- 이석기, “2012년 북한경제 종합평가 및 2013년 전망,” 통일부, 2012년.
- 이은정, “독일통일 20년 계기 통일정책 수립 인프라 구축,” 통일부, 2011년.

- 이헌경, “북한의 경제조치와 사회경제적 실태,” 「오토피아」 vol.26 no.3 winter2011, 2011년 12월, pp.39-62.
- 임강택, “2011 북한경제 종합평가 및 2012년 전망” 통일연구원, 2011년.
- 임승빈, “통일환경변화에 대비한 통일부 발전방안(요약),” 통일부, 2012년.
- 정일호, “북한 인프라 및 건설시장에 대한 전망,” 「대한토목학회지」 제59권 제13호 대한토목학회 60주년 기념호, 2011년 12월, pp.139-146.
- 조민, “국가비전과 통일정책: 한국통일 정책평가와 향후 과제,” 「저스티스」 통권 제 134-2호, 2013년 2월, pp.483-502.
- 조민, “김정은체제의 대내외 전략과 통일정책,” 「통일정책연구」 제21권 제2호, 2012년 12월, pp.1-29.
- 조옥현, 고영구 “통일 후 북한인구유입에 따른 지역고용정책에 관한 시론,” 「충북개발연구」 제9권 제1호, 1998년 6월, pp.93-115.
- 조한범, 김규륜, 김석진, 김형기, 양문수, 이명진, 임강택, 정성철, 황선재, “정치·사회·경제 분야 통일 비용·편익 연구,” 통일연구원, 2013년 12월, pp.1-433.
- 최성근, “통일편익, 통일비용보다 크다,” 「통일한국」 통권 제325호, 2011년 1월, pp.28-29.
- 최수영, “북한의 산업구조 연구,” 「통일연구원 연구총서」 제5권 18호, 2005년 12월, pp.1-97.
- 최진우, “독일의 통일외교정책과 한반도에의 시사점,” 통일부, 2011년.
- 최형미, “통일비용보다 큰 통일편익,” 「통일한국」 통권 제 340호, 2012년 4월, pp.48-49.
- 허문영, 김국신, 박영호, 배정호, 손기웅, 신상진, 여인곤, 임강택, 정영태, 정영수, 조민, “통일정책 추진체계실태연구,” 「통일연구원 협동연구총서」 제3권 제2호 2003년 12월.
- 황나미, “북한 보건의료체계 개발을 위한 남북 협력 추진방안,” 「보건복지포럼」 통권 제132호, 2007년 10월, pp.6-16.

장 려

탈북청소년을 위한 맞춤형 역사교육 방향

공주대학교 교육대학원 역사교육전공 김경성

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 탈북학생들의 교육 현실
- III. 탈북학생들의 역사교육 실태
- IV. 대 안
- IV. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

탈북청소년을 위한 맞춤형 역사교육 방향

통일이 우리에게 꼭 필요한 것이고, 통일을 대비해 사회 전 분야에 걸쳐 대비태세를 갖추어야 한다는 관점에서 탈북자들의 한국사회에 대한 성공적 정착을 위한 지원은 무척 중요하고 필요한 일이다. 그러나 기존의 북한이탈주민 정착지원은 주거문제, 일거리 제공 등 일상생활을 위한 기초적 부문에 맞춰져 있고 우리와는 전혀 다른 세계를 살다 온 사람들에게 대한 정서적 인식의 정착을 위한 지원은 거의 전무한 실정이다. 그러다보니 많은 탈북자들이 심리적, 정서적으로 적응에 어려움을 보이고 있고 이러한 경향은 탈북의 동기가 스스로의 선택이 아닌 부모에 의해 요구받는 경우가 대부분인 탈북학생들에게서 더 크게 나타날 수 있다.

그런 점에서 역사교과는 남북이 서로 동일한 조상과 역사적 사실을 공유한다는 점에서 다른 과목보다 탈북학생들에게 보다 친근하고 편하게 다다갈 수 있는 교과이다. 즉, 역사교육은 탈북학생들의 의식 통합과 동질감 형성에 가장 큰 영향을 끼칠 수 있는 과목이다. 이러한 역사교육은 최초 한국사회 적응기와 정착기에 따라 각 시기의 여건을 고려하여 현실적인 내용과 방법으로 맞춤형 교육이 이루어져야 한다.

그러나 현재 탈북학생들의 한국사회 최초 적응교육기관인 하나둘학교와 정착지 일반 학교에서의 역사교육은 이러한 역할을 충분히 하지 못하고 있다. 짧은 시간 동안 많은 내용을 간단히 가르치려는 모습(하나둘학교)과 탈북학생들을 전혀 배려하지 않은 채 한국 학생들과 똑같은 교과서로 똑같은 교육을 시키는 일반 학교에서의 역사교육은 탈북학생에게 한국 사회에 대한 올바른 적응을 더디게만 만들고 있다. 따라서 탈북학생들에게는 그들의 특수성을 고려하여 최초 한국사회 적응기부터 배정지에서의 정착기에 따라 주요 내용을 선택해서 집중 운용하는 맞춤형 역사교육이 필요하다.

우선 최초 한국사회 적응기인 하나원 하나둘학교의 역사교육에서는 그들이 한국사회에서 가장 낯설게 느끼는 ‘자유주의’와 ‘자본주의’에 대한 집중교육이 필요하다. 이것은 현재 대한민국의 정체성을 이루고 있는 정치·사회·문화적 특성으로서, 이 시기에는 한국사 전체에 대한 개괄적 교육 보다는 차라기 한국의 근현대사에 초점을 맞추는 게 더 효과적이다.

하나둘학교의 적응기 교육 이후에는 거주지 배정과 함께 학교 편입학 절차가 이루어지게 되는데, 이 시기에는 이들이 정규학교 역사수업에서 활용할 수 있는 별도의 보충교재의 개발보급이 필요하다. 이러한 보충교재는 현행 학교에서 활용하는 통사적 구성이 아닌, 정치, 사회, 종교, 문화·경제 등의 분야를 중심으로 한 계열사 형식의 교재 구성이 효과적이다. 왜냐하면 시간의 흐름에 따라 각 시대의 전체 모습을 안내하는 통사적 구조의 교재의 경우에는 일단 교재에 너무 많은 내용이 포함되어 학습 부담을 줄 수 있고, 이미 학교에서의 역사 교과서가 통사적으로 구성되어 있기에 중복된 구성으로 인해 불필요하게 여겨질 수도 있다. 이를 통해 학생들은 스스로의 힘으로 보다 재미있고 이해하기 쉽게 역사를 학습할 수 있을 것이고, 이것은 학교에서의 역사 수업에 대한 자신감과 흥미를 높일 수 있을 것이다.

계열사 형식으로 구성된 보충교재와 함께 꼭 준비해야 하는 것은 역사 용어 풀이집이다. 단어를 읽을 줄은 알지만 뜻을 이해하지 못하는 학생들에게 이 용어가 어떤 의미를 갖고 있는지 예시를 들어가며 설명 할 수 있는 풀이집이 있다면 영어와 같은 외국어를 배울 때처럼 교과서 상의 단어의 뜻을 찾아가며 보다 쉽게 공부할 수 있는 여건을 마련해 줄 수 있을 것이다.

다음으로 필요한 것은 탈북학생을 위한 현장체험학습의 기회를 늘리는 것이다. 이런 경험을 통해 학생들은 한국사회에 대한 보다 폭넓은 이해와 역사문화에 대한 기본소양을 갖추 수 있게 될 것이다. 또한 이것은 탈북 학생들의 진로의식 함양이나 기본사고능력 향상과 같은 부가적 효과도 얻을 수 있게 된다.

이러한 노력들이 모여 탈북학생들에게 한국의 역사화 사회에 대한 이해의 시간을 확대시킬 수 있게 되고, 그것은 나아가 탈북학생들이 우리 역사에 대한 이해와 학교, 사회에 대한 적응의 기회를 높일 수 있을 것이다. 그럼으로써 탈북학생들 스스로가 한국사회의 일원임을 체득하게 할 수 있게 되고, 그것은 다시 탈북자와 한국사회의 올바른 통합의 길을 가져올 것이다.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

남북이 분단되어 지내온 지 벌써 60여년이 넘었다. 통계청 발표에 따르면 2013년 현재 분단 이전의 대한민국을 살아본 경험이 있는 65세 이상 인구의 비율은 전체국민의 약 11.4% 정도밖에 되지 않는다. 결국 우리 국민 열의 아홉 명은 분단된 나라에서 태어나 분단된 상태에서 현재까지 살아오고 있는 것이다. 고통도 계속되면 익숙해지듯 분단조국에서의 삶도 어느새 익숙하고 자연스러운 삶이 되었다. 그러나 우리는 여전히 휴전선을 경계로 육지국가라면서 섬나라의 삶을 살고 있고, 만 20세 이상의 모든 남자가 국방의 의무를 지는 휴전상태를 살고 있다. 당장 우리 집안에는 없을지 모르나 아직도 우리 사회엔 평균연령 77.8세의 70,390명의 이산가족이 있다.¹⁾

분단 조국이 가져오는 또 다른 문제는 탈북자²⁾ 문제이다. 현재 우리나라엔 2만 6천명이 넘는 탈북자가 입국해 있고, 한국행을 기다리는 중국 및 외국에 있는 탈북자 수는 5만에서 10만 명에 이른다. 이러한 탈북자를 우리 사회가 어떻게 받아들이고 이들이 얼마나 성공적으로 정착하느냐 하는 문제는 향후 통일한국시대에 사회적 혼란과 위기를 해결할 수 있는 큰 역할을 담당할 수 있다.

그러나 우리 사회에서 탈북자들의 현실은 처참한 수준이다. 많은 수의 탈북자들이 경제적으로 어려운 생활을 하고 있고, 그 자녀들인 탈북학생의 경

1) 이산가족정보 통합센터 발표자료, 2014. 4. 30 기준

2) 통일부는 2005년 1월부터 “ ‘탈북자’ 라는 부정적인 어감을 대신해 ‘새터민’ 이라는 용어를 사용하기 시작” 한다고 밝힌 바 있다. 그러나 이 용어의 사용에 대해 「탈북자 동지회」, 「송의동지회」 등 탈북자 관련단체는 부정적인 의견을 표출한바 있으며, 「북한민주화위원회」는 ‘새터민’ 이라는 용어가 “먹을 것을 찾아 새 땅을 찾는 ‘화전민’ 을 연상케 한다” 면서 이 용어에 대한 사용 중단을 요구한 바 있다. 또한 그에 대한 대안으로 북한의 ‘김정일 정권을 반대하는’ 정치적 색채를 고려해 ‘북한자유이주민’ 이라는 용어를 고안해 호명해 줄 것을 요구했으나 통일부는 그 요구를 기각하기도 했다. 그러나 정권 교체 이후 ‘새터민’ 용어는 사라지고 현재는 ‘북한이탈주민’, ‘탈북자’, ‘탈북청소년’ 등의 용어가 공식적으로 사용되고 있다.

우에도 학교생활에 어려움을 겪는 경우가 많다. 생사의 갈림길에서 죽음을 무릅쓰고 북한을 도망쳐 한국에 입국한 탈북자들이 이렇게 한국 생활에 성공적으로 정착하지 못한다는 것은 비단 그들 개인의 문제가 아니라 우리 사회의 문제가 될 수 있다 그리고 이것은 미래 남북의 통일을 앞둔 시점에서 통일을 가로막는 결정적 문제로 작용할 가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

통일이 우리에게 꼭 필요한 것이고, 통일을 대비해 사회 전 분야에 걸쳐 대비태세를 갖추어야 한다는 관점에서 탈북자들의 한국사회에 대한 성공적 정착을 위한 지원은 무척 중요하고 필요한 일이다. 그러나 기존의 북한이탈주민 정착지원은 주거문제, 사회생활을 위한 기본소양의 지원, 기능직 일거리 제공 등 일상생활을 위한 기초적 부문에 맞춰져 왔다. 사회주의라고 하는 정치사상, 국가주도의 사회주의계획경제라고 하는 경제제도, 기타 전통문화·종교·예술적으로 우리와는 전혀 다른 세계를 살다 온 사람들에 대한 정서적 인식의 정착을 위한 지원은 거의 전무한 실정이다. 그러다보니 많은 탈북자들이 경제적 문제뿐만 아니라 정서적, 생활태도적으로 어려움을 보이고 있다. 탈북의 동기나 결심이 자녀세대인 보다 부모세대에 의해 결정지어진다는 점에서 있어서 이러한 경향은 탈북청소년들에게서 더 크게 나타날 수 있다.

〈표 1〉 현재 생활에서 탈북자들이 가장 어렵다고 응답한 내용3)

응답내용	응답자수	백분율
경제적으로 어렵다 / 경제적으로 소외감을 느낀다	26	16.9
외로움 고독감 / 속을 털어놓고 말할 사람이 없었다 / 의지할 데가 없다 / 병이 났을 때 돌봐주는 사람이 없다 / 가까운 사람이 없다 / 친구가 없다	25	16.2
한국사람들의 사고방식 생활방식에 적응하기 힘들다 / 한국사람들과 감정과 말이 통하지 않는다 / 북한식 습관을 버리기 힘들다	25	16.2
외국어 영어 한문 컴퓨터 등 사회와 직장에서 요구받는 실력이 없다	17	11.0
직업이 없다 / 직장이 불안정하다 / 적성을 고려한 직업을 가지지 못하였다	14	9.1
회사나 사회에서 적응·경쟁하기가 힘들다	7	4.5

3) 전우택, 『사람의 통일을 위하여』. 도서출판 오름, 2000, 293쪽

따라서 부모 및 보호자에 의해 탈북을 피동적으로 선택하고 한국 사회에 정착하게 된 탈북청소년들에 대한 긴밀한 관심과 지원이 절실하다고 할 수 있다. 그리고 그들 대부분이 최초에는 각자의 학력수준과 나이에 맞춰 학교생활을 시작하게 되므로 교과지도에 있어서 이들을 위한 맞춤형 교재의 개발이 필요하다.

특히 역사교과는 남북이 공통된 역사를 갖고 있다는 점에서 주민들의 의식 통합과 동질감 형성에 가장 큰 영향을 끼칠 수 있는 과목이다. 그러나 남북은 분단된 기간만큼이나 같은 역사적 사실을 서로의 필요에 따라 다르게 해석하거나 가공하여 역사교과를 만들어 왔다.⁴⁾ 이러한 서로 다른 관점과 내용의 역사교육은 그 교육의 시간만큼 피교육자의 의식을 변화시킨다. 따라서 탈북학생이 한국의 학교생활과 향후 사회생활에 성공적으로 정착하기를 바란다면 이러한 역사인식의 차이부터 개선해 나갈 수 있도록 해야 한다. 그리고 이러한 탈북학생을 대상으로 한 역사교육은 최초 한국사회 적응기와 정착기에 따라 각 시기의 여건을 고려하여 현실적인 내용과 방법으로 맞춤형 교육이 이루어져야 한다.

2. 선행 연구 분석

분단이후 남과 북은 서로 별다른 교류 없이 각자의 체제를 고수해 왔다. 그러면서 서로 상이한 체제만큼이나 다른 내용의 교과서를 만들어 왔는데, 한동안은 서로가 얼마나 다른 내용 구성을 통해 학교교육을 이끌어 가는지 잘 알지도, 알 수도 없는 상황이었다. 그러다 1980년대 후반 한국 학계에서 ‘북한바로알기운동’이 일어나면서 북한의 사회와 사회구성원을 이끌어 가는 북한 교육에 대한 관심이 생기기 시작해⁵⁾ 현재까지 여러 학자들에 의해 북한교육의 특성에 대한 연구가 꾸준히 이어지고 있다. 또한 1990년대 후반 이후 급증하기 시작한 탈북자 문제를 접하면서 부터는

4) 이수걸, 「북한 중등학교 역사교과서의 서술체계와 내용」, 『남북역사논총 2:북한의 역사학(1)』, 국사편찬위원회, 2002년, 28쪽

5) 이수걸, 「북한 중등학교 역사교과서의 서술체계와 내용」, 『남북역사논총 2:북한의 역사학(1)』, 국사편찬위원회, 2002, 1쪽

탈북학생들의 한국사회 적응에 대한 부분에 대해서도 적지 않은 연구가 이루어지고 있다.

〈표 2〉 탈북학생의 학교적응 및 북한역사교육의 특성에 대한 선행 연구 현황

연구자	연구 주제	주요 내용
정병호	탈북학생 사회·학교 조기 적응을 위한 특별 프로그램 개발연구	사회 적응상의 어려움을 겪고 있는 탈북 청소년들의 학교 및 사회 적응을 돕기 위한 다양한 프로그램의 개발 제언
박선경	탈북학생의 학교 적응에 관한 연구	탈북학생의 학력수준의 특성과 원인 분석
한만길	남북한 학생의 학력 수준 비교 연구	짧은 기간에 급격한 사회문화적 충격으로 정체성 형성과 대인관계 형성에 많은 어려움을 겪고 있는 탈북학생을 위한 프로그램의 개발 필요
지수걸	북한 중등학교 역사교과서의 서술체계와 내용	국가권력으로부터 독립한 민중 주체의 역사 만들기 운동의 활성화 강조
김효숙	북한역사교과서의 서술형식 분석	북한 역사교과서는 강한 민족주의 성향 및 가치판단적, 설명적 서술의 특성
진화영	북한이탈청소년을 위한 한국 근현대사 수업사례 연구	탈북학생의 한국 교육제도 적응의 가장 근본적인 원인과 대책
김희정	탈북학생을 위한 〈역사〉 교재 모델 제언	하나둘학교 역사교과서 분석 및 교사의 수업 구성을 지원할 수 있는 교사용 지도서 개발의 필요성 언급

선행연구를 살펴보면 정병호, 박선경, 한만길 등은 한국에 입국해 일반 학교에 재학 중인 탈북학생들이 어떤 어려움을 겪고 있는지를 면접 및 설문조사 등의 방법을 활용해 실태분석을 위해 노력하였다. 그러나 이러한 연구는 탈북학생들이 보이는 학교생활의 부적응현상과 그 원인인 긴 학습 공백 기간에 따른 학력손실, 한국과 다른 학제 경험에서 오는 학습 내용의 차이, 한국 생활에서의 경제적 어려움, 문화적·정서적으로 궁핍한 가정생활 등에 대해서는 잘 분석하고 있다. 그러나 정작 이러한 탈북 학생을 위해 구체적으로 어떤 교육적 노력을 해야 한다는 대안제시에 있어서는 아쉬운 부분이 있다.

지수걸과 김효숙은 북한의 교육 중 역사교과서의 내용 및 구성체계, 역

사교육의 서술체계적 특성 분석과 그에 대한 해결방안을 제시하고 있다. 특히 지수걸의 연구는 통일시대를 대비해 남북공동의 역사교과서 개발에 앞서 국가권력으로부터 독립한 민중 주체의 역사 만들기 운동의 필요성을 설파하고 있다. 그러나 역사교육의 필연적으로 그 역사를 배우는 학습자들에게 공동의 역사의식을 만들어 주기에 당장 우리 교육현실의 문제라고 할 수 있는 탈북학생을 위한 역사교육의 방향으로 삼기에는 거리적으로 이질감을 느낄 수 있겠다.

이에 대해 가장 최근의 연구로는 김희정이 탈북학생을 위한 교수학습 방법을 임진왜란 시기에 대한 교수학습방안 모형을 통해 구체적으로 제시한 사례가 있기는 하나, 북한사회를 살다 갑자기 체제와 문화, 가치관이 전혀 다른 한국사회를 살아가게 될 때 이들의 안정적 정착을 위해 단계적으로 어떠한 노력을 기울여야 하는지에 대한 대안제시에는 부족한 점이 있다.

이처럼 선행연구를 종합해 보면 북한의 교육현실과 특성에 대한 연구와 그러한 교육현실에서의 학습경험을 가진 탈북학생들에게 기존의 한국 학생들과는 다른 방식의 교육이 이루어져야 한다는 점에 대해서는 많은 연구자들이 서로 비슷한 연구 성과를 보이고 있다. 그러나 그런 탈북학생들이 한국사회에 안정되게 정착하고 적응하도록 하기 위해서 역사 교육적 관점에서 어떻게 노력해야 한다는 점에 대해서는 구체적 대안제시를 하지 못하고 있다.

따라서 본 연구에서는 탈북학생들이 처해 있는 현실을 분석해 보고, 이들이 한국사회에 적응하는데 어려움을 겪는 원인을 역사 교육적 차원에서 찾아본 후 그것을 해결할 수 있는 대안을 제시하는데 초점을 두고자 한다.

II. 탈북학생들의 교육현실

90년대 초반까지만 해도 북한 이탈 주민들이 국내로 입국하는 경우는

연간 10여명 내외로 아주 적은 편이었다. 그러나 김일성이 사망한 1994년도를 기점으로 확연히 증가하는 모습을 보이는데, 특히 90년대 중후반 이상 기후에 의해 극심한 경제난을 겪게 되는 이른바 ‘고난의 행군’ 시기 이후 생존을 위해 탈북, 국내로 입국하는 사례가 급격히 증가하게 되었다.

<표 3> 북한이탈주민 입국 현황⁶⁾

(단위 : 명)

구분	~ '98	~ '07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14.6	합계
남	831	3,683	608	662	591	795	404	369	131	8,078
여	116	7,647	2,195	2,252	1,811	1,911	1,098	1,145	601	18,776
합계	947	11,330	2,803	2,914	2,402	2,706	1,502	1,514	732	26,854

또한 탈북자들의 연령대별 구성을 봐도 90년대 초반 이전까지는 주로 성인 남성의 수가 많았으나, 90년대 중반 이후에는 성인 여성의 수가 더 많은 현상을 보였다. 또 성인 1~2명의 소수 인원만이 탈북 하던 모습에서 기존 탈북자가 북에 남아있던 가족을 탈북 시키거나, 일가족이 함께 탈북 하는 경향이 늘어났다. 이렇게 여성 중심, 가족연계 탈북의 사례는 자연스럽게 자녀세대들의 탈북을 증기시키게 됐고 그 결과 탈북자들 중 학령기 아동 및 청소년들이 차지하는 비율이 늘어나게 됐다. 2014년 4월 현재 국내에는 총 2,183명으로 초등학교 1,128명(51.67%), 중학교 684명(31.33%), 고등학교 371명(17.00%)이 재학하고 있다. 이것은 2013년(2,022명)에 비해 총 161명이 증가한 수치이다.

<표 4> 최근 4개년 탈북학생 현황⁷⁾

(단위 : 명)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
전체인원	966	1,143	1,417	1,681	1,992	2,022	2,183
전년대비증감(%)		177(18.3)	274(24.0)	264(18.6)	311(18.5)	30(1.5)	161(8.0)

6) 「2014년 북한이탈주민 입국현황」, 2014년, 통일부

7) 「2014년 탈북학생 통계조사 결과 발표」, 교육부, 2014년, 3쪽

<표 5> 2014년 탈북학생 재학 현황('14.4.1. 기준)⁸⁾

(단위 : 명)

구분	학교급						대안교육시설 (전일제)	계
	초		중		고			
	남	여	남	여	남	여		
학생수	575	553	325	359	189	182	283	2,466
	1,128		684		371			
	2,183							

그러나 많은 탈북학생이 남한에서의 학교생활에 잘 적응하지 못하고 있는 게 우리 사회의 큰 문제라고 할 수 있다. 탈북학생들의 최근 6개년 간 학업중단율을 보면 과거에 비해 점차 나아지는 모습을 보이고는 있으나, 한국 학생들의 학업중단율이 1% 내외인 것에 비해서는 여전히 높은 편이라고 할 수 있다.

<표 6> 최근 5년 간 탈북학생 학업중단율⁹⁾

(단위 : %)

학교급 \ 연도	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
초	1.4	0.9	2.5	2.6	3.1	0.6
중	9.0	8.5	4.4	3.8	7.4	3.1
고	14.2	9.1	10.1	4.8	1.6	7.5
전체	6.1	4.9	4.7	3.3	3.5	2.5
전년대비증감비율		△1.2	△0.2	△1.4	0.2	△1.0

위 표를 보면 알 수 있듯이 탈북학생들의 중도탈락율은 대체로 해가 갈수록 나아지는 모습을 보인다. 그러나 중학생과 고등학생의 경우 각각 2012년과 2013년 예년과 달리 중도탈락비율이 가파르게 상승하는 경우

8) 「2014년 탈북학생 통계조사 결과 발표」, 교육부, 2014년, 5쪽

9) 「2014년 탈북학생 통계조사 결과 발표」, 교육부, 2014년, 3쪽

도 보이는데, 이것은 탈북학생들이 그만큼 개개인의 특성에 따라 학교생활에 대한 적응에 큰 차이를 보이는 것으로 해석될 수 있다.

그럼 탈북학생과 학부모들은 학교생활에 있어서 어떤 점을 어려워하고 힘들어 하고 있을까? 이에 대한 기존의 연구를 보면 탈북학생들의 학교생활에 있어서 가장 큰 고민은 학생과 학부모 모두 성적을 1순위로 꼽고 있다.

<표 7> 탈북 청소년과 학부모를 대상으로 한 설문조사 결과¹⁰⁾

(단위 : %)

구 분		사례수	백분율	
탈북청소년	현재 가장 큰 고민 (N=76)	학교공부	33	43.4
		외모(키, 얼굴), 말씨	10	13.2
		친구관계	17	22.4
		진로문제	10	13.2
		가정문제	4	5.3
		기타	2	2.6
학부모	자녀 학교생활에 대한 고민 (N=79)	성적	33	41.8
		외모, 말씨	7	8.9
		친구관계	10	12.7
		진로문제	21	26.6
		가정문제	6	7.6
		기타	2	2.5

이를 종합해 보면 아직도 많은 탈북학생들이 학교생활에 잘 적응하지 못하고 있는 게 현실이다. 그 이유는 놀랍게도 친구문제나 가정문제보다 학교공부와 성적문제가 압도적인 비율을 차지하고 있다. 그리고 이러한 어려움은 한국에서의 학교생활 간 처음 접하는 생소하고 낯선 어휘로 쓰여진 교과내용에 대한 이해의 어려움에 기인하는 측면이 많다. 거기에 북한에서 배운 것과 다른 내용을 배우게 될 경우 탈북학생들의 교과에 대한 이해는 더욱 어려울 수밖에 없다. 다음은 탈북학생의 학교생활 적응실

10) 김지현, 『북한이탈청소년의 학교적응 실태분석』, 이화여자대학교 교육대학원 석사 학위논문, 2011, 29쪽

태에 대한 면접조사 결과이다.

<사례 1>

연구자 : (중략) ○○이가 학교생활에 잘 적응은 하고 있나요?

학부모 : 잘 지내는거 같기는 해요. 그런데 워낙 성적이 낮아서리... 그게 많이 힘들죠 뭐.

연구자 : 아! 공부하는게 많이 어려운가 봐요?

학부모 : 아무래도 여기가 많이 어렵죠 뭐. 애도 많이 힘들어하고... 거기서도 학교도 제대로 다니지 못해서 아는게 별로 없는데 여기 와서는 더 힘들다고 하네요.

연구자 : 그럼 ○○이가 평소에 어떻게 주로 어렵다고 하나요?

학부모 : 모르겠어요. 영어도 그렇고, 수학도 그렇고, 사회도 그렇고... 다 어려워하는거 같네요. 사회도, 과학도...

연구자 : 혹시 어머니는 학교나 저한테 하시고 싶은 말씀 없으신가요?

학부모 : 뭘 알아야 물어보죠... 학원다지면 좋다는데 어느 학원을 가야할지도 모르겠고, 과외도 그렇고.. 그저 저는 맨날 일하느라 바빠서 애 얼굴 볼 시간도 없고, 애는 맨날 핸드폰만 갖고 놀고... 학교에 찾아가기도 그렇고... 그렇네요.... (이하 생략)¹¹⁾

<사례 2>

연구자 : (중략) 그럼 언제 탈북해서 한국에는 언제 들어 온 거야?

학 생 : 2011년 8월 4일에 탈북해서 2011년 9월 중순에 들어왔어요.

연구자 : 그럼 학교는 몇 학년으로 들어갔고?

학 생 : 중 3이요.

연구자 : 그럼 너도 2살 정도 낮춰서 들어 간 거야?

11) 2010년 탈북한 천안 ○○중학교 2학년 백○○의 학부모와의 인터뷰, 2013년 8월, 충남통일교육연구회 제공

학 생 : 저는 1살이요.

연구자 : 평소 학교에서 배우는 과목중에서 특별히 어려운거 있어? 북한에서 배우던 거랑 다르거나 안 배웠거나 해서...

학 생 : 국어도 어렵고, 영어도 어렵고, 수학도 어렵고... 다 어려워요. 그냥

연구자 : 역사는 어때?

학 생 : 역사도 어려워요.

연구자 : 역사는 왜 어려운거 같아? 북한에서도 조선력사를 배워서 좀 나올 거 같은데...

학 생 : 북한에서 배우던 거랑 너무 달라서요. 그래서 어려워요.

연구자 : 예를 들면?

학 생 : 북한에서는 삼국통일을 고구려가 했었는데, 여기서는 신라에서 했다고 하는 거... 하여튼 북한에서 배우던 거랑 너무 달라서 헛갈려요. 그래서 어려워요...(이하 생략)¹²⁾

위의 인터뷰에서 알 수 있듯이 많은 탈북학생들이 한국에서의 학습활동에 어려움을 겪고 있는데, 이것은 기본적으로 한국과는 전혀 다른 학제에서 거의 다른 내용을 배워왔기에 자연스럽게 겪는 어려움이라고 할 수 있다. 거기에 남과 다른 말투나 외모 등 겉으로 드러나는 모습도 한국의 다른 친구들과는 다르게 눈에 띄기에 탈북학생들의 경우 일부 적극적이고 능동적 태도를 가진 학생 외 대부분의 학생들은 소극적이고 수동적 생활태도를 보이기 쉽다.

이렇게 한국사회에 대한 원만한 적응에 어려움을 겪는 탈북학생들을 돕는 게 시급한 문제라 할 수 있는데, 여기에 효과적인 과목이 바로 ‘역사’과목이다. 그것은 남북이 서로 공통의 역사를 가진 한 민족이기 때문이다. 서로가 가진 공통분모인 역사를 통해 현대 한국사회에 대한 낯선

12) 2011년 탈북한 아산 ○○고등학교 3학년 손○○과의 인터뷰, 2014년 8월, 충남통일교육연구회 제공

이질감을 해소하고, 긍정적이고 친숙한 이미지를 심어준다면 탈북청소년들의 한국 사회에 대한 관심과 적응력을 높일 수 있을 것이다. 그러나 현재 탈북청소년을 대상으로 한 역사교육의 내용과 방법에는 미흡한 점이 많다. 다음 장에서는 구체적으로 탈북학생을 대상으로 한 역사교육이 어떤 문제점이 있는지 찾아보고자 한다.

Ⅲ. 탈북학생들의 역사 교육 실태

1. 한국사회 최초 정착기의 적응교육 과정에서의 역사교육

가. 하나들 학교의 역사교육

탈북청소년들은 한국에 들어오면 국정원에서 약 3개월의 조사과정을 거쳐 최초 정착지인 하나원에 거주하게 되는데, 이곳에서 3개월 간 한국 사회 적응을 위한 교육을 집중적으로 받는다. 이 기간 동안 탈북학생들은 정서순화, 문화적 이질감 해소, 진로와 직업훈련의 기초 지식을 습득한다. 취학 전 아동은 하나원의 하나들학교 유치반에서, 초등학교 학생은 인근의 삼죽초등학교에서 초기 적응교육을 받고, 중·고등학교 나이에 해당하는 학생들은 하나원 안의 하나들학교¹³⁾에서 교육을 받는다. 하나들학교 청소년 반은 만 13세부터 19세까지 청소년이 입학하는데, 기수별로 13세에서 16세, 17세부터 19세까지를 따로 묶어 학급 중심으로 운영하되, 국·영·수 과목은 수준별 분단 수업을 한다.¹⁴⁾ 그중 하나들학교에서 실시하고 있는 역사과 교육과정안의 구성목표는 다음과 같다.

13) 하나들 학교는 하나원이 최초 개원한 1999년에는 민간단체가 운영하다가 2006년 탈북 학생 전용 학교인 한겨레중고등학교가 개교한 이후에는 한겨레중고등학교로 위탁교육을 받았다. 그러다가 2009년 9월 30일부터 하나원에 하나들학교가 재개교 하면서 교육부에서 파견한 현직 국공립 교사들과 무지개청소년센터에서 파견한 교사들을 교사진으로 구성, 하나원이 직영으로 운영하는 체제로 바뀌었다.

14) 김지현, 앞의 논문, 13쪽

<표 8> 하나둘학교 역사과 교육과정안의 구성목표

- 첫째, 북한이탈청소년들의 한국사회와 학교에의 조기적응을 효과적으로 도울 수 있도록 역사과 교육과정을 개발하였다.
- 둘째, 북한이탈청소년들의 학습실태, 정서적 상태 등을 감안하여 교육과정을 개발하였다. 연구진들은 하나둘학교의 수업참관, 교사와의 협의 및 북한이탈학생 관련 대안학교와 단체 관계자들의 의견을 수렴하여 교육과정에 반영하고자 하였다.
- 셋째, 본 교육과정은 하나둘 학교에서 활용될 교육과정이라 예상하여 일반학교의 국가 교육과정을 근거로 개발하되, 학교 수준 교육과정 차원으로 학습자의 수준에 맞게 구체화 하였다.

이 교육과정에서는 물리적 시간의 부족함으로 전반적인 역사교육을 12차시에 걸쳐서 이루는 교육내용이 설계되고 있다. 이 교육내용은 내러티브적 서술을 함으로써 역사를 어렵고 외워야 할 대상이 아니라 과거의 인간을 대상으로 인간행위의 내면에 관심을 가진다는 점에서 지금의 우리와 같은 과거의 시간의 흐름 속에 항상 변화하는 역동적인 우리네의 이야기를 이해하도록 한다. 이러한 교육목표를 위해 한국교육개발원에서는 하나둘학교에서 탈북학생을 위한 역사교과서를 개발, 사용하고 있는데 이 교재의 목적은 다음과 같다.

탈북청소년들이 한국 입국 초기 3개월 간 한국사회에 대해 이해하고, 교육공백으로 인한 학습 결손을 보완하며, 초기적응교육기관에서의 학습과 정규학교에서의 학습 간의 연계를 통해 초기 적응 교육을 내실화하는 데 교재 개발의 목적이 있습니다.¹⁵⁾

이 책은 여러분이 한국사회를 이해하는데 도움이 되는 역사 이야기를 담고 있습니다. 여러분이 '역사'라는 말을 들었을 때, 어려운 말도 많고 외워야 할 것도 많다고 생각할 수 있습니다. 그래서 가능한 내용을 쉽게 쓰고 중국식 한자를 함께 표기하면서 한국의 학교에서 다루고 있는 중요한 내용을 담았습니다.¹⁶⁾

15) 탈북청소년지원센터 홈페이지

16) 한국교육개발원, 『하나둘학교 <역사> 교과서』, 2009, 1쪽 일러두기

이를 종합해 보면 하나둘학교에서는 탈북청소년들의 한국사회에 대한 이해와 적응을 높이고, 탈북과정에서 오는 학습결손을 보완 해 한국의 정규학교 진학 시 학교생활에 대한 적응력을 높일 수 있도록 한다는 여러 가지 목적을 갖고 역사교과서를 제작, 지도한다는 것을 알 수 있다. 또 중국에서의 생활경험이 많은 탈북학생들의 특성을 고려해 어려운 개념과 어휘 등에 대해서는 중국식 한자를 병기하면서 학생들의 이해를 돕고 있다.

결국 하나둘학교 역사교육의 목표는 하나둘학교 수료 후 정착지 일반 학교에서의 생활시 배우게 될 역사수업에 대한 적응을 1차 목표로 하고 있다고 할 수 있다. 이러한 목적을 위해 하나둘학교에서는 한국사 전반의 흐름에 대해 서술하고 있는 역사교과서를 제작, 활용하고 있다.

나. 하나둘학교 『역사』 교과서 분석

책의 구성은 한국사 전체의 흐름을 총 12개의 주제로 나누고 그 속에 <질문제시하기>, <연표보기>, <생각열기>, <역사이야기>, <한 걸음 더>, <배운내용 다지기>, <역사체험하기>의 7부분으로 나누어서 한 주제별로 5~6쪽의 서술을 이루고 있다.

<표 9> 하나들학교 『역사』교과서 내용 구성 현황

주제	'생각열기' 내용	'한 걸음 더!' 구성	'역사체험하기' 제시과제
1. 한국사의 흐름	단군, 이성계 사진	1. 역사란 무엇일까? 2. 역사는 왜 배워야 할까?	연표만들기 지도를 통해 알아보는 우리역사
2. 우리역사의 시작	주먹도끼, 갈돌·갈판 사진	1. 신석기 혁명이란 무엇인가? 2. 고인들은 누구의 무덤일까?	유물그림완성하기
3. 우리민족이 처음으로 세운 나라, 고조선	단군릉 사진	1. 역사와 신화-단군신화를 통해서 본 고조선 2. 단군신화의 의미	역사지도에서 나라이름 채우기
4. 세 나라가 경쟁하며 성장하는 삼국시대	주몽설화 삽화	1. 삼국의 사회모습 2. 삼국의 문화 - 사진을 보고 삼국의 문화적 특징을 이야기 해보자.	지도에 삼국영역 색깔로 표시
5. 우리역사상 최초의 통일국가, 신라	삼국의 특징을 인물삽화를 통해 설명	1. 동쪽의 융성한 나라 발해 - 해동성국 2. 삼국 통일의 의미	퍼즐활동
6. 역동적 문화의 나라, 고려	고려청자, 인삼, 고려항공, 고려호텔사진	1. 몽골에 맞설 수 있었던 또 하나의 힘 - 호국불교 2. 원의 간섭 후 고려는 어떻게 변했을까?	유적지와 이름 연결하기
7. 유고의 나라, 조선	종묘사진	1. 학문과 과학기술이 발전한 세종시대 2. 양반이 지배한 조선사회	서울의 유적지와 지하철 노선도
8. 변화하는 조선	임진왜란 삽화	1. 백성이 주인공이 되다 - 풍속화(그림)	풍속화 속의 인물들의 생각을 상상하며 말풍선 채우기
9. 조선의 문이 열리다	이양선 사진	1. 강화도 조약은 평등한 조약이었을까? 2. 근대사회를 건설하기 위해 어떤 노력을 기울였을까? 3. 제너럴 셔먼호 사건에 대한 북한의 입장	강화도의 유적지를 인터넷 검색을 이용해 알아봅시다.
10. 빼앗긴 나라를 되찾으려는 노력	경복궁에 일장기 걸려있는 사진	1. 일본은 조선을 어떻게 지배했을까? 2. 일본은 무엇을 빼앗아 갔을까?	역사 속 인물과의 만남
11. 남북한 서로 다른 두 길을 가다	휴전선 표시지도	1. 한반도의 지리적, 정치적 위치가 갖는 의미는 무엇일까? 2. 6.25 전쟁으로 인한 피해는 어떠했나?	남녘땅, 북녘땅 돌러보기
12. 그래도 역사는 계속된다	6월 항쟁, 김일성동상 사진	1. 남북한의 경제상황은 어떠한가?	4.19 혁명에 대해 알아기보

이러한 하나둘학교의 역사교과서는 북한이탈청소년이 한국사회를 이해 하는데 도움이 되기 위한 역사를 담아내되, 이야기 형식으로 담아내어 그들의 수준에서 적합하고 이해 가능한 서술로 그들의 학습을 돕도록 하고 있다. 교재는 제작 당시 탈북청소년들 담당하던 대안학교인 여명학교 역사교사와 초등교육을 담당하는 학교 교사들의 공동 작업으로 만들어졌는데, 역사교과 학습에 필요한 ‘최소필수 요소’를 기준으로 시대별로 구성되었다.¹⁷⁾ 이것은 한국사회에 처음 들어온 학생들에게 정해진 시간 동안 수업을 진행해야 하는 상황에서 학생들의 학력, 나이 등에 대한 고려나 기타 여러 제한 요소들로 인해 한국의 일반 학교에서와 같은 정상적인 수업일 이루어질 수 없기에 역사에서 가장 필요한 내용만 선정하여 교재를 구성하였기 때문이다.¹⁸⁾

다. 하나둘학교에서의 역사교육의 문제점과 한계

1) 빈약한 내용 구성

하나둘학교 역사교과서의 경우 교재는 총 83페이지로 되어있는데, 본문은 7쪽에서 시작한다. 그리고 마지막 두 페이지인 82, 83쪽은 인용자료 목록표로 실질적인 전체 본문은 7쪽에서 81쪽까지 모두 74페이지까지라고 할 수 있다. 하나둘학교에 다니는 탈북학생의 경우 2달 동안 주 2시간의 역사수업을 듣고 있고, 하나둘학교의 특성이 최초 한국입국 탈북자에게 한국사회에 대한 소개와 적응력을 높이기 위한 목적을 갖고 있음을 고려해 볼 때 74쪽의 분량은 적당한 양이라고 할 수 있다.

17) 김희정, 『탈북청소년을 위한 <역사>교재 모델 제언 - ‘임진왜란’을 중심으로-』, 서강대학교 교육대학원 석사논문, 2013, 34쪽

18) 하나둘학교의 <역사>교재 개발과 관련한 채혜성의 인터뷰 요약, 김희정의 앞의 논문 34-35쪽 참조

<표 10> 하나둘학교 『역사』 교과서의 단원별 페이지 분량

단원명	페이지
1. 한국사의 흐름	7
2. 우리 역사의 시작	13
3. 우리 민족이 처음으로 세운 나라, 고조선	19
4. 세 나라가 경쟁하며 성장하는 삼국 시대	25
5. 우리 역사상 최초의 통일 국가, 신라	31
6. 역동적 문화의 나라, 고려	37
7. 유교의 나라, 조선	43
8. 변화하는 조선	49
9. 조선의 문이 열리다	55
10. 빼앗긴 나라를 되찾으려는 노력	61
11. 남북한 서로 다른 두 길을 가다	67
12. 그래도 역사는 계속 된다	73
확인 문제	79

그러나 실제 단원의 구성체계를 보면 학습내용이 너무 부족한 실정이다. 교재의 각 단원은 6페이지로 구성되는데, 그 순서는 첫 페이지에는 ‘단원명’과 ‘연표보기’, ‘생각열기’ 두 번째 페이지에는 ‘역사이야기’로 단원별 본내용이, 세 번째 페이지에는 ‘한 걸음 더!’라는 본 내용에 대한 추가자료, 네 번째 페이지에는 ‘배운 내용 다지기’로 간단한 내용 정리와 확인문제풀이, 다섯 번째 페이지에는 ‘역사체험하기’로 탐구문제가 제시되어 있고, 마지막 여섯 번째 페이지는 주로 ‘메모’장으로 구성되어 있다.¹⁹⁾ 결국 각 단원별로 한 주 동안 학습할 본 내용이 겨우 1페이지, 많아야 2페이지 밖에 되지 않는다. 그마저도 그림이나 사진자료 등을 제외한 순수한 내용 텍스트는 원고지 7매 정도의 적은 분량밖에 되지 않는다. 오히려 내용 제시 보다 평가가 더 중시되는 실정인데 실제로 각 단원마다 확인 문제 풀이, 배운 내용 다지기로 평가가 2페이지로 구성되어 있다. 마지막 페이지의 ‘메모’장을 제외하면 단원별 전체 5페이지 중 본 내용은 1페이지

19) 1단원의 맨 마지막 페이지에는 <지도로 통해 알아보는 우리 역사>라고 해서 고조선 ~ 삼국시대(가야 포함) ~ 남북국시대 ~ 고려시대 ~ 조선시대 ~ 현재의 남북한 시대에 대한 시대별 지도가 제시되고 있고, 12단원의 맨 마지막 페이지에는 <서로 다른 눈으로 역사 들여다보기>라는 제목으로 이성계에 대한 남북한의 관점의 차이가 북한 조선력사 교과서와 한국 중학교 국사 교과서의 내용으로 비교되고 있다.

지로 겨우 20% 분량인데 반해, 평가와 관련한 부분은 2페이지로 40%를 차지한다.

교과서의 분량이 이렇게 적으면 그 수업 운영에 대한 교사의 부담은 더 늘어나게 된다. 그리고 그만큼 교사의 수업에 대한 학생들의 의존은 더 심화된다. 물론 교과서 상에서 내용요소가 많을수록 좋다고 말할 수는 없다. 그러나 수업활동이 수업시간에만 한정되지 않는다는 점에서 교과수업시간 외 학생들의 자율학습여건에 대한 고려도 필요하다. 또 내용요소가 많이 편성됐다고 교사가 그 전체를 모두 교육할 필요는 없다. 오히려 교사는 그 중에서 중요한 부분만을 추려내 수업시간에 지도할 수 있게 되고, 학생은 수업시간외 자신이 궁금하거나 부족한 부분에 대해 스스로 보충학습을 진행할 수도 있을 것이다.

특히 교재 외에 교사용 지도서와 같은 교사나 학생을 위한 다른 부교재가 없는 상황에서 교과서에 대한 의존은 절대적인 상황이다. 그만큼 교사의 학습지도능력이 중요한 역할을 차지하게 되는데, 이것은 교사의 학습운영 요소가 그만큼 크다는 것을 의미하기에 누가 수업을 담당하느냐에 따라 교육의 방향과 의미가 확연히 달라질 위험성도 내포하고 있다고 볼 수 있다. 결국 빈약한 내용으로 구성된 교과서로는 단원에서 강조하는 중요 사항에 대한 구조화된 제시라든가 교사의 학습운영에 대한 충분한 지원이 어렵고, 이것은 본래 교육활동이 요구하는 교육목표를 달성하기가 그만큼 어렵다는 것을 의미한다.

2) 문제 중심 교재 편성

하나둘학교 역사교과서의 경우 각 단원별로 ‘배운 내용 다지기’, ‘역사 체험하기’ 등 문제풀이 활동을 위한 분량이 2페이지나 된다. 1차시 단원 6페이지 중 실질적인 내용학습 분량은 1페이지에 불과한데 비해, 문제풀이만 그 두 배를 해야 하는 것이다. 이러한 문제풀이 중심의 교재 구성은 각 단원별 학습내용에 대한 학생들의 이해와 습득 수준을 파악하기 위한 목적을 갖고 있겠지만, 사실 탈북학생들에게 정작 더 필요한 것은 그동안 자신이 태어나 살던 나라와는 전혀 다른 교육목표를 갖고 있는 환경에

대한 이해가 중요하다는 점에서 우선순위가 밀린다고 할 수 있다.

또 문제가 제시되는 모습도 객관신이나 단답형 형식의 서답형 문제로 되어 있어 학습 내용에 대한 단순 암기 평가활동이 주를 이룬다. 이러한 문제형태는 학습 내용에 대한 그때그때의 숙지여부와 학생의 수준 파악에 대해서는 확인이 용이하다는 장점이 있지만, 실제로 학생이 역사 사실과 그것의 구조적 이해여부에 대해 어느 정도 알고 있는지에 대해서는 알기가 어렵다. 즉, ‘암기과목이라서 부담스러운 역사’의 선입견을 심어줄 위험성도 있는 것이다. 이미 문제제시 부분 앞에 있는 세 번째 페이지 ‘한 걸음 더!’ 코너를 보면 대체로 단원 내용에 대해 학생들의 창의적 생각을 묻는 추상적 문제가 들어 있기에 사실 더 이상의 추가적 문제 제시는 불필요하다고 할 수 있다.²⁰⁾

탈북학생들에게 필요한 역사교육은 그들이 한국 사회에 대해 어떻게 하면 부담감이나 이질감 없이 스스로 동화될 수 있는지 심적 안정과 위안을 줄 수 있는 교육이어야 한다. 그러기 위해서는 역사적으로 남북한이 어떤 공통요소를 갖고 있는 지에서 시작해 한국사회의 중요한 가치²¹⁾에 대한 교육이 우선되어야 한다. 이를 통해 하나둘학교에서의 교육을 통해 한국사회에 대한 이해의 폭을 높일 수 있는 현실적 교육이 중심을 이루어야 한다.

3) 한국사 전체에 대한 통사적 내용 구성의 한계

하나둘학교 역사교재의 내용체계는 구석기 시대를 주제로 한 ‘우리 역사의 시작’에서부터 분단 이후 남북한의 현재 모습을 설명하는 ‘그래도

20) 하나둘학교 역사교과서 2단원 <우리 역사의 시작> 단원의 ‘한 걸음 더!’ 코너를 보면 <Q1. 농사를 짓기 시작하면서 사람들의 생활에는 어떤 변화가 일어났을까?> 와 <Q2. 고인들의 주인공은 어떤 사람이었을까? 고인들을 통해 알 수 있는 당시 사회 모습은 무엇인가?> 와 같은 문제가 제시되어 단원에서 학습한 내용에 대한 학생들의 이해 여부를 확인하는 문제가 제시되고 있다. 이처럼 각 단원마다 ‘한 걸음 더!’ 코너에서는 1~2 문제를 제시하며 학생들의 단원 학습내용에 대한 이해여부를 평가할 수 있도록 하고 있다(저자 주).

21) 북한과 다른 한국사회의 역사적 가치관 문화적 측면에서의 유교적 가치, 종교적 측면에서의 불교, 기독교 사상, 사회적 측면에서의 자유민주주의, 자본주의의 발전과정 등을 들 수 있다.

역사는 흐른다' 단원에 이르기까지 시간의 흐름에 따른 통사적 구조를 가지고 있다. 70만년에 이르는 한국의 역사를 책 한권에 담고 있는 것이다.²²⁾

사실 현재 남북한의 정규학교에서 사용하는 교과서 역시 통사적 구조의 역사교과서를 가지고 있다. 이것은 시간의 흐름에 따른 역사적 변화를 순서대로 이해할 수 있게 해준다는 장점이 있지만, 자칫 역사를 지루하고 따분한 과목으로 여길 수 있게 한다는 단점이 있기도 하다. 또한 전체 역사의 흐름에 대한 단순 나열식 내용 구성은 한국사회에 대한 이해를 높이는 사회적응교육을 실시한다는 하나돌학교의 교육방침에는 적합하지 않을 수 있다. 그 이유는 북한의 교육과정을 봤을 때, 북한에서 중학교 3학년 이상의 학습 경험이 있는 학생이라면 구석기에서 시작해 고조선-삼국시대를 거쳐 고려와 조선으로 이어지는 한반도 역사의 전반적 흐름에 대해서는 이미 알고 있다고 봐야 한다. 정작 중요한 것은 그러한 역사의 흐름 속에서 남북한이 서로 다른 가치를 부여하고 있는 인물과 사건, 현재 서로 다른 정치·사회·경제·문화적 가치관을 갖게 된 역사 흐름에 대한 이해가 무엇보다 중요하다.

따라서 하나돌학교의 역사교육은 전체 한국사에 대한 통사적 구성보다는 주제별 흐름에 대한 계열사 구성의 역사교육이나 특정 시대에 대한 집중교육이 더 효과적일 수 있다. 예를 들어 신라의 삼국통일에 대한 남북한의 관점차이라던가 한국사회에서 큰 영향력을 끼치고 있는 유교, 불교문화의 역사적 흐름과 변화모습, 한국 사람들이 특히 존경하는 역사 위인들에 대한 교육이라던가, 현재의 대한민국이 어떻게 만들어지게 됐는지 근현대 특정시기에 대한 집중교육이 오히려 더 현재의 한국사회에 대한 이해를 높이는데 도움이 될 수 있다.

특히 최근 입국하는 탈북학생의 경우에는 탈북의 동기가 본인의 선택보다는 부모와 같은 주변 어른들의 선택에 어쩔 수 없이 동참하는 경우가 많다. 그러다 보니 한국 사회에 대한 적응과 참여의 의지가 약하다.

22) 하나돌학교 역사교과서에서는 우리 역사의 시작을 약 70만년 전 구석기 시대부터 시작되었다고 다루고 있다(저자 주).

이런 상황에서 하나둘학교 졸업 후 당장 한국학교에서 일반 학생들과 똑같은 교과서로 수업을 진행할 경우 기존에 자신이 북한에서 배웠던 내용과 너무 다른 내용의 교재 구성에 의해 학습에 어려움을 겪게 된다. 따라서 이러한 최근 탈북학생들의 학교적응력을 높이기 위해서라도 따분하고 지루한 내용 구성보다는 좀 더 재미있고 흥미 있는 형식, 지금의 한국사회를 이해하기 위해 꼭 알아야 하는 중요 핵심사항에 대한 집중교육내용으로의 교재 구성을 통해 학생들이 역사교육에 보다 자발적이고 적극적으로 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 한국사회 정착기 이후의 역사교육

가. 한국 역사교육의 특성

우리나라(이하 한국)의 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고, 자주적 생활 능력과 민주 시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고, 민주 국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데 이바지하게 함을 목적으로 하고 있으며 이러한 교육 이념을 바탕으로, 교육과정이 추구하는 인간상은 다음과 같다.

<표 11> 2009 개정교육과정에서 추구하는 인간상²³⁾

- 가. 전인적 성장의 기반 위에 개성의 발달과 진로를 개척하는 사람
- 나. 기초 능력의 바탕 위에 새로운 발상과 도전으로 창의성을 발휘하는 사람
- 다. 문화적 소양과 다원적 가치에 대한 이해를 바탕으로 품격 있는 삶을 영위하는 사람
- 라. 세계와 소통하는 시민으로서 배려와 나눔의 정신으로 공동체 발전에 참여하는 사람

그중에서도 역사²⁴⁾는 우리 역사가 형성·발전되어 온 과정을 세계사의 흐름 속에서 심층적으로 이해함으로써 역사적 사고력과 현대 사회에 대

23) 한국교육과정평가원, 「2009 개정교육과정 총론」, 한국교육과정평가원, 2013, 1쪽

24) 한국교육과정평가원에서 2010년 5월 고시한 「2009 개정교육과정 『고등학교 한국사』 해설서」에 따르면 종래의 역사, 국사 등으로 불리던 우리나라의 역사에 대한 교과명을 “한국사”로 사용하고 있다.

한 통찰력을 기르기 위한 과목으로서 학습자가 세계 속의 한국인으로서의 정체성과 한국 문화에 토대를 둔 세계인으로서의 자부심을 함양할 수 있도록 세계사와의 연관 속에서 한국사를 이해하도록 하면서도 한국 근·현대사의 비중을 높여 구성하도록 하고 있다. 또한 주체적인 한국인으로서 세계화에 부응하여 인류 역사의 전개에 능동적으로 참여할 수 있는 자질을 갖추는 데 주안점을 두고 있고 이를 위해 다양한 탐구 자료를 중심으로 구성함으로써, 학습자의 역사적 탐구력과 역사적 상상력, 그리고 역사적 판단력을 키우도록 한다.

이러한 ‘한국사’ 과목은 우리 역사가 형성, 발전되어 온 과정을 한국사가 세계사의 발전 과정 속에서 형성된 역사의 산물임을 파악하고, 현재 한국인의 삶을 심층적으로 이해할 수 있게 하는 데 중점을 둔다. 아울러 한국사에 대한 깊이 있는 이해를 바탕으로 역사적 탐구력과 역사적 상상력, 그리고 역사적 판단력을 함양함으로써 현재를 통찰할 수 있는 힘을 기르도록 한다.²⁵⁾ 이를 위해 구성된 교과서의 내용체계는 다음과 같다.

25) 한국교육과정평가원, 「2009 개정교육과정 『고등학교 한국사』」, 한국교육과정평가원, 14쪽

<표 12> 2009 개정교육과정에 따른 고등학교 한국사 교과서 내용 체계

영역	내용 요소
우리 역사의 형성과 고대 국가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선사 문화 ○ 고조선의 건국 ○ 고대 국가의 특성 ○ 남북국 시대의 형성과 발전
고려와 조선의 성립과 발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고려의 건국과 통치 체제의 정비 과정 ○ 고려의 대외 관계와 문화 발달 ○ 조선의 건국과 통치 체제 정비 과정 ○ 민족 문화의 발달과 사림 문화의 발전 ○ 양난의 전개와 국내외에 끼친 영향
조선 사회의 변화와 서구 열강의 침략적 접근	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통치 체제의 개편 ○ 조선 후기 사회·경제적 변화 ○ 19세기 정치 질서의 문란과 사회 동요 ○ 서구 열강의 접근과 조선의 대응
동아시아의 변화와 조선의 근대 개혁 운동	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개항 과정 ○ 근대 개혁의 추진 과정 ○ 개항 이후 사회경제적 변화
근대 국가 수립 운동과 일본 제국주의의 침략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근대 국가 수립을 위한 노력 ○ 국권 피탈 과정 ○ 국권 수호 운동의 전개
일제의 식민지 지배와 민족 운동의 전개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일제의 식민지 지배 정책 ○ 3·1 운동의 전개와 영향 ○ 국내외 민족 운동의 전개
전체주의의 대두와 민족 운동의 발전	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1930년대 이후 일제의 식민지 지배 정책 ○ 독립을 위한 민족 운동의 전개
냉전 체제와 대한민국 정부의 수립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8·15 광복과 통일 정부 수립 활동 ○ 대한민국 정부의 수립 ○ 6·25 전쟁의 원인 및 전개 과정과 영향
대한민국의 발전과 국제 정세의 변화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민주주의의 발전 ○ 경제의 성장과 문화의 발달 ○ 국제적 위상의 향상

이처럼 우리나라의 역사교육은 내용 구성을 최초 구석기에서부터 현재까지 시간의 순서에 따라 초·중·고등 교육과정에서 각 학교급별 계열성을 갖고 구성되어 있다. 초등과정에서 이루어지는 역사교육은 선사시대부터 대한민국까지의 전 시대를 대표적인 인물과 유물을 통해 역사와 문화 및 생활상의 변화를 파악하는 것을 목표로 하고 있고, 중등 역사교육

은 초등과정에서 학습한 한국사에 대한 기초적 이해를 바탕으로 학생 스스로 역사적 자료를 활용하여 과거에 대한 다양한 해석과 시각이 존재한다는 것을 이해하도록 한다. 고등학교 한국사는 초·중학교의 역사교육의 성과를 바탕으로 세계사와의 연관 속에서 한국사의 전반적인 흐름을 이해하도록 하는 것을 교육 목표로 한다.²⁶⁾ 이러한 통사적 구성은 시대의 흐름에 따른 사회변화를 종합적으로 쉽게 알아볼 수 있다는데 장점이 있다. 그러다 보니 이런 형식의 역사교재 구성은 우리나라와 북한뿐만 아니라 다른 여러 나라에서도 일반적으로 사용하는 교재구성방식이라 할 수 있다.

그러나 통사적 구조의 경우 교재에서 다루는 양이 많아진다는 단점이 있기도 하다. 한 나라의 역사를 처음부터 끝까지 일목요연하게 볼 수는 있지만, 그만큼 다루는 양이 많아 역사에 관심이 적거나 흥미가 없는 학생의 경우에는 지루해하기 쉽다. 따라서 효율적인 역사학습을 위해서는 통사적 관점에서 역사의 흐름을 이해하면서 주요부분이나 특정부분에 대해서는 계열사 형식의 보충학습 여건을 마련 하는 게 더 효과적인 역사 학습방법이 될 수 있다.

나. 일반 학교 역사교육의 문제점과 한계

1) 탈북학생의 특성을 배려하지 않는 교육구성

탈북학생들이 하나원(하나둘학교) 적응기를 마친 후 일반학교로 배정될 때는 우선적으로 북한에서의 학력수준을 기준으로 학년을 배정하게 된다.²⁷⁾ 이때 탈북학생들은 학업에 대한 부담 때문에 자신의 나이보다

26) 교육부, 『사회과 교육과정』, 2012, 발췌

27) 북한이탈주민에 대해서는 북한 및 외국에서의 이수 학력을 국내학력과 동일하게 인정하는데, 고등학교 이하의 학력은 각 시·도교육감이 인정한다(북한이탈주민정착지원법시행령 제27조). 또한 각급 학교 편입시 학년 배정은 학력심의회위원회의 심의에 따라 개인의 희망과 현 학력수준을 고려하여 학년을 배정하게 된다. 초·중·고등교육법시행령 제96조, 제98조)

보통 1~2년 정도 아래의 학년을 선택하게 되는 경우가 많다. 그러나 그렇게 학년을 배정받는다고는 해도 학교생활에 대해 어려움을 호소하는 경우가 많다. 물론 그 이유에는 경제적 상황이나 학생 개인의 정서적 문제, 낯선 환경에 대한 적응의 어려움도 있겠지만 학습에 대한 부담도 큰 위치를 차지하고 있기도 하다.²⁸⁾

학교에서 생활하는 탈북학생들의 학습 실태를 조사해 보면 탈북학생들이 한국학교의 편입학 초기 가장 힘들어하는 과목은 영어이다. 그러나 그 외 과목들 중 영어 다음으로 어려워하는 과목은 뜻밖에도 역사과목이다.²⁹⁾ 특히 역사는 교육과정상 학년에 따른 내용차이가 그리 크지 않음에도 불구하고 많은 탈북학생들이 어느 정도 역사교과에 대한 이해와 적용을 마쳤을 것이라고 생각되는 한국거주기간 5년차까지도 어려워하고 있음을 알 수 있다.³⁰⁾ 오히려 이때에는 영어를 어렵다고 하는 학생은 80% 가까이 줄어드는 반면, 역사과목에 대해서는 여전히 같은 비율로 어려움을 호소한다.

구석기 시대부터 시작하는 역사적 흐름, 그리고 각 시대별 나라의 기초적 내용은 북한에 있을 때도 거의 비슷하게 배워온 내용이라고 할 수 있기에 학교에서 배우는 여러 과목들 중 다른 과목보다는 가장 수월하게 이해하고 따라갈 수 있을 거라 생각하는 역사과목을 탈북학생들이 가장 어려워 한다는 사실은 의외의 결과이다. 그렇다면 탈북학생들이 역사과목을 어려워하는 이유는 과연 무엇 때문일까?

28) 본 논문 5페이지 <표 7> 참조

29) 한만길 외, 『탈북학생의 교육실태 분석 및 지원방안 연구』, 한국교육개발원, 2009, 101쪽

30) 한만길 외, 위의 책, 102쪽

< 표 13 > 편입할 당시에 어려웠던 과목과 지금도 어려운 과목³¹⁾(중고등학교 재학생과 졸업생)
(단위 : %)

교과	편입학 초기 비율	현재 비율
국어	7.4	7.4
수학	7.4	0.0
역사(한국사)	11.1	11.1
세계사	3.7	3.7
지리	0.0	0.0
영어	14.8	3.7

탈북학생들이 역사를 어려워하는 이유는 기본적으로 교과서 상의 용어와 어휘가 이해하기 어렵기 때문이다. 다음은 탈북학생들의 학교 수업에 대한 어려움의 이유를 파악한 면접조사 내용이다.

<사례 3>

연구자 : (중략) 너는 학교생활 어때?

학 생 : 재밌어요.

연구자 : 공부 하는 건?

학 생 : 어려운 것도 있고, 쉬운 것도 있고. 그래도 재밌어요.

연구자 : 그럼 학교에서 배우는 것 중에 특별히 어려운 과목은 있어? 북한에서 배우던 거랑 너무 달라서 힘들다거나 하는 거...

학 생 : 수학기랑 과학이요. 그게 많이 어려워요.

연구자 : 역사는 어때?

학 생 : 저 이번에 역사는 100점 맞았어요!

연구자 : 그래? 잘했네! 역사는 어렵지 않아? 북한이랑 비슷한가보지?

학 생 : 역사도 많이 달라요.

31) 한만길 외, 『북한이탈주민의 한국교육적응 연구』, 한국교육개발원, 1991, 81쪽

연구자 : 그래? 그럼 공부 많이 했구나?

학 생 : 아뇨. 그냥 거꾸로만 하면 돼요. 반대로만.

연구자 : 거꾸로? 그게 무슨 뜻이야?

학 생 : 북한에서 배운 거랑 거꾸로만 찾으면 돼요. 그럼 다 맞던데요. 하하
(이하 생략)³²⁾

<사례 4>

연구자 : (중략) 너는 중학교나 고등학교 다닐 때 어느 과목이 제일 어려웠어?

학 생 : 저는 역사가 제일 어려웠어요.

연구자 : 그래? 의외네? 역사는 좀 비슷한 부분이 많지 않나?

학 생 : 비슷한 부분이 있기도 한데, 다른 부분이 훨씬 많아요. 또 북한에 나
오는 내용이 여기선 안 나오기도 하고.. 백제나 신라에 대한 내용 들
은 거의 처음 들어본 게 많고..

연구자 : 그래도 어차피 같은 한글로 쓰인 책이니까 이해하기 어렵지 않았을
거 같은데?

학 생 : 지금이야 그렇지만, 처음엔 무슨 소린지 아무것도 몰랐어요. 읽기는
하지만 뜻은 전혀 모르는... 그런 거였죠.

연구자 : 그럼 또 어떤 게 어려웠어? 단어 뜻 모르는 거하고 또 다른 게 있었어?

학 생 : 음... 일단 여기 애들은 유치원이나 초등학교 다니면서 자연스럽게 알
아가는 내용들을 우리는 하나도 모르니까... 예를 들면 여기선 주말
이나 방학에 부모님들하고 놀러가거나 학교에서 소풍을 가잖아요?
그래서 알 수 있는 것들, 그런 당연히 아는 것들을 우리는 하나도 그
런 경험이 없으니까...

(이하 생략)³³⁾

32) 2012년 탈북한 보령 ○○중학교 3학년 임○○과의 인터뷰 녹취록, 2014년 8월, 충남
통일교육연구회 제공

33) 2007년 탈북한 서울○○대학교 3학년 이○○ 학생과의 인터뷰 녹취록, 2013년 8월,
충남통일교육연구회 제공

우리가 생각하기에는 그래도 북한에서 어느 정도 교육의 경험이 있다면 어차피 한국에서도 똑같은 한글로 쓰여져 있는 내용이니 학습에 큰 어려움을 겪지 않을까 싶기도 하지만, 의외로 탈북학생들은 같은 한글이라도 전혀 다른 단어, 처음 보는 용어와 어휘에 대해 그 의미를 이해하지 못하는 어려움을 호소한다. 그러다 보니 ‘읽기는 하지만 뜻은 모르는’ 어려움을 겪는 것이다.

이러한 문제는 우리가 북한의 교과서를 한번 갖다가 보면 쉽게 이해할 수 있다. 분명 어떤 글자인지 읽을 수는 있지만 의미에 대한 이해가 낮설게만 느껴진다. 두음법칙을 인정하지 않는 맞춤법은 그렇다 해도, “강점”, “제놈”, “고구려인민”, “사대굴종사상”³⁴⁾ 등의 표현은 조선력사 교과서를 처음 본 한국 학생들에게도 이해에 어려움을 주기 충분하다. 이런 관점에서 “전제왕권”, “제정일치”, “신진사대부” 등의 단어 역시 이 단어를 처음 보게 되는 탈북학생들에게 “읽을 수는 있지만 뜻은 모르는” 낯선 단어가 되는 것이다. 그렇다 보니 안 그래도 외워야 할 게 많은 과목이 더 어렵게 되는 것이다.

2) 역사문화에 대한 기본적 소양의 부족

한국에서의 역사학습에 있어서 탈북학생들이 어려움을 느끼는 것은 교과서에 나오지 않는 역사문화에 대한 기본적 소양의 부족도 한 몫을 차지한다.

한국의 중등학교 학생들이라면 평소 학교에서의 역사학습 외에도 TV나 인터넷, 영화 등 다른 매체를 통해서, 또는 중등학교 취학 전 이미 유치원이나 초등학교 현장체험학습, 가정에서 부모님과 여행, 친구들과의 교외 활동 등을 통해 경험하고 배워서 알 수 있는 다양한 역사문화에 대한 기본 소양이 전혀 없다는 것도 탈북학생들이 한국학교에서의 역사학습에 대한 어려움을 배가시킨다고 할 수 있다.

즉, 한국 출신이라면 학생과 교사 모두가 기본 상식으로 알고 있는 내

34) 『조선력사 3』 71쪽에서 발췌

용들³⁵⁾까지도 하나하나 모두 새롭게 배워야 하는 탈북학생들의 입장에서 역사과목에 대해 어려움을 느끼는 것은 당연한 모습인 것이다. 그런데 어찌 보면 이런 작은 차이가 탈북학생들한테는 넘을 수 없는 상식의 벽으로 다가오기 쉽다. 거기에 낮은 환경에서 다른 친구들과는 확연히 다른 가정환경, 언어, 사고방식 등 하나부터 열까지 다른 모습은 학생들의 학교생활을 더 어렵게 한다. 그리고 그러한 부적응의 모습은 학년이 높아질수록 더 심하게 나타난다. 그 결과 초등학교보다는 중학교가, 중학교 보다는 고등학교 과정에서의 탈북학생의 중도탈락율이 더 높게 나타나는 모습을 보인다.³⁶⁾

3) 학교 수업 외 학습 기회의 부재

탈북학생들이 그동안 북한에서 배워온 역사교육은 내용적인 측면에서 현재 한국의 교과서와는 성격이나 내용, 서술형식이 매우 다르다. 그 결과 탈북학생들은 한국학생들과는 다른 역사적 지식을 갖추고 있다. 그러나 한국의 학교에서 배우는 역사는 초등학교에서 고등학교까지가 계열성의 원리에 따라 학교급별 수준에 맞게 통사적으로 구성되어 있다. 즉, 중학교 학생이라면 초등학교 때 이미 역사를 배웠다는 전제 하에 교재가 구성되어 있고, 고등학교 역시 초등학교와 중학교에서 역사교육을 배웠다는 전제 하에 역사교과서가 구성되어 있다. 그런 상황에서 나이와 기타 다른 학력을 고려해 한국에서의 초등학교나 중학교 경험 없이 중·고등학교로 배정받는 탈북학생의 경우 역사교육의 학력이 부재할 수밖에 없다.

이러한 학생들에게 학교나 교육당국이 기존의 교육경험을 위한 별도의 교육을 실시하지 못한다면 최소한 그들이 스스로라도 학습할 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다. 그러나 현재 우리의 탈북학생 교육체계에서는 하나둘학교 외에 별도의 교육기회가 없는 실정이다. 따라서 이러한 탈북학생들을 위해 교과서 외에 스스로 학습할 수 있는 별도의 부교재가 마련되어야 한다.

35) 가야의 위치, 삼국통일을 이룬 국가, 6. 25전쟁의 원인 등의 상식적 내용 등과 같은 역사적 상식들

36) 본 논문 5페이지 <표 6> 참조

이상에서 살펴본 바와 같이 탈북학생들은 한국에서의 학교생활에 있어 경험적으로 환경적으로 대단히 불리한 위치에 처해있다. 이런 탈북학생들의 특성을 고려한 특별한 교육이 이루어지지 않을 경우 이들의 한국사회에 대한 성공적 정착은 어쩌면 운에 맡겨야 할지도 모른다. 그리고 한국의 학교에 대한 부적응은 향후 그들이 성인이 돼서도 한국사회에 제대로 정착하기가 어려울 것이라는 결과를 충분히 예측하게 한다. 그리고 그런 부적응 현상은 점점 증가하는 탈북자 현실을 봤을 때 우리 사회의 큰 잠재적 위협 요소가 될 수 있고, 통일한국을 열어가는 데도 부담이 될 것이다.

따라서 이들 탈북학생들이 한국의 학교와 사회에 하루빨리 적응할 수 있도록 그들을 위한 특별한 교육과정의 적용이 필요하고, 그 출발은 역사교육에 있다. 이유는 한반도의 역사는 남북한이 모두 공통으로 공유하고 있는 ‘사실’이기 때문이다. 그리고 이런 역사에 대한 이해가 바로 한 민족으로서의 동질감을 느끼게 해주는 기본요소이기 때문이다. 결국 탈북학생들에게 역사교육을 통해 그들이 한국사회를 낯설지 않게 해주고 쉽게 적응할 수 있도록 하는 게 중요한 문제라 할 수 있겠다.

그러나 이런 역사교육에 있어서도 단계가 필요하다. 무턱대고 탈북학생들이 한국에 처음 입국했을 때부터 바로 역사교육을 시킨다는 것은 탈북으로 인해 정서적, 심리적으로 혼란과 육체적 피로 등 심신이 미약한 상태의 청소년들에게 제대로 된 효과를 거둘 수 없다. 따라서 탈북학생들의 한국생활 시기별로 최초 정착기와 적응기로 나누어 각각의 시기에 적합한 교육을 실시할 수 있어야 한다. 또한 각 단계마다 역사교육의 내용과 목표, 중심요소도 다르게 선정·조직하여야 한다. 이러한 단계별 맞춤형 지도의 방법이 탈북학생들의 한국 생활에 대한 적응력을 높이는 효과적인 전략이라고 할 수 있다.

IV. 대안

그렇다면 탈북학생들을 위한 역사교육을 어떤 방향으로 진행해야 할 것인가? 이것은 탈북학생들의 특수성을 고려하여 그들이 최초 한국사회에 처음 입국하게 됐을 때와 정착지 학교를 배정받았을 때 각 단계의 상황에 맞게 효율적인 관점에서 접근해야 한다. 즉, 각 시기별로 가장 중요한 교육 목표를 두고 그에 맞게 교육할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

1. 하나들학교에서의 역사교육의 방향

가. 근현대사 중심의 역사교육

탈북학생들은 한국에 최초 입국 시 하나들학교 보내는 3개월이라는 시간은 결코 긴 시간이 아니다. 그리고 이 기간 동안 학생들은 한국의 정규 학교에 대한 이해와 함께 사회적응교육도 받아야 하고, 진로교육도 받아야 하고 매우 바쁜 생활이 이루어진다. 낯선 환경에 대한 적응의 시간으로 3개월은 결코 충분한 시간이라고 할 수 없다.

역사교육의 차원에서 보더라도 여러 혼란스러운 상황에서 지금과 같은 교재로 우리나라의 역사를 전체적으로 다 훑어본다는 것은 불가능에 가깝다. 그 결과 일반 학교에서 만나는 많은 탈북학생들이 하나들학교에서의 배운 내용에 대해 3달 동안 뭘 배웠는지 제대로 이해하지 못하는 경우가 많다.

따라서 하나들학교에서는 탈북학생들에게 한국의 역사에 대한 전체적 이해에 초점을 맞추기 보다는 한국사회와 학교에 조기에 적응할 수 있도록 ‘현재의 한국, 대한민국의 역사’를 이해하도록 하는데 중점을 두어야 한다. 즉, 그들이 정착지와 배정학교에서 생활하면서 한국사회에 대해 낯선 감정을 가지지 않도록 한국사회의 특성을 이해할 수 있는 현재의 대한민국이 어떤 나라인지에 대한 역사적 사실을 집중적으로 지도하는 게

효과적인 방법이 될 수 있다.

그렇다면 탈북학생들이 한국에 와서 가장 낯설게 느끼는 것은 무엇일까? 그것은 바로 자유주의와 자본주의, 유교문화라고 할 수 있다. 즉, 현재 대한민국의 정체성을 이루고 있는 정치·사회·문화적 특성이라고 할 수 있다. 태어나서 바로 얼마 전까지 사회주의의 국가체제에서 사회주의가 최고의 사상이고, 개인의 자유보다는 집단이 더 중요하다고 배워온 탈북학생들에게 한국사회의 이해와 적응을 높이는 길은 한국사회의 사회·정치이념인 자유주의와 자본주의에 대한 이해에서 출발해야 한다. 그리고 아직까지 뿌리 깊게 우리 사회를 이끌고 있는 유교적 가치에 대한 교육도 중요하다고 할 수 있다. 결국 한국사회 최초 적응기에는 현재의 한국사회를 이해하는데 초점을 두고 역사교육을 진행해야 한다.

이것을 위해서는 한국사 전체에 대한 개괄적 교육 보다는 차라기 한국의 근현대사에 초점을 맞추는 게 더 효과적이다. 현재 북한의 조선력사를 봐도 일제시대 이후의 한국현대사에 대해서는 별도의 교육을 하지 않는다.³⁷⁾ 그 이후의 역사에 대해서는 혁명 역사를 통해 공산주의에 대한 사상교육을 진행하고 있을 뿐이다. 따라서 앞으로 한국사회의 구성원으로서 자유민주주의 시장경제를 살아갈 학생들에게 대한민국의 현대사를 먼저 가르치는 게 필요하다. 물론 그 이전의 역사에 대해서도 교육을 해야 하지만, 3개월 12차시의 시간이라는 제한된 여건 하에서 한국사회에 정착하는데 가장 기본적으로 필요한 요소인 현대사에 대한 교육이 무엇보다 시급한 교육이라 할 수 있겠다.

나. 논술형 평가를 통한 역사 이해력 신장

교과의 학습 진행 후 학습자가 학습내용을 얼마나 이해하고 있는지 확인하는 평가도 당연히 필요하다. 그러나 그 평가의 방법이 지금과 같은 단답형식의 평가는 학습내용을 학습자에게 체득화 시키는 데는 별로 효과적이지 못하다.

37) 조선력사의 경우 6학년용 교과서의 내용은 1929년 11월 3일 광주학생운동을 마지막으로 역사적 사건을 다루고 있다.

따라서 하나둘학교에서의 평가는 기본적으로 논술형식의 평가가 바람직하다고 할 수 있다. 학습내용을 충분히 내면화 하고 이해한 정도를 표현하는 논술평가를 통해 학생들이 실제로 한국의 모습에 대해 얼마나 이해하고 있는지 알아보는 게 필요하다. 그럼으로써 교사는 학생들이 실제로 이해하지 못하는 부분이 무엇인지, 한국사회를 어떻게 바라보는지 등을 확인할 수 있고 이를 통해 학생들에게 필요한 부분을 더 집중적으로 지도할 수 있다. 이러한 평가는 매 수업시간 마다 할 필요 없이 교육기간 중 2회 정도의 평가면 충분하다고 할 수 있다. 이러한 평가를 통해 학생들 또한 자신이 한국의 역사에 대한 이해정도를 서술하면서 자연스럽게 한국사회를 전체적으로 이해하는 안목을 기를 수 있을 것이다.

2. 정착기 정규학교에서의 역사교육의 방향

가. 보조 학습교재의 개발 보급

하나둘학교의 적응기 교육 이후에는 거주지 배정과 함께 학교 편입학 절차가 이루어지게 된다. 현재 이 시기의 역사교육 실태를 보면 탈북학생이라고 해서 별도의 특별한 교육과정을 운영하지는 않는다. 다만 각 지역별 통일교육 담당교사 연구회나 탈북학생지도교사 연구회 등의 활동을 통해 개별적 수업지도를 도와주고는 있지만, 이것은 지역과 여건에 따른 제한된 지원원일 뿐이다. 그러다 보니 탈북학생 모두가 별도의 지원을 받지 못하고 있는 실정이다.

그러다보니 이처럼 정착지에서 배정된 학교생활에서 충분한 사전 기초 지식 소양을 갖추지 못한 많은 탈북학생들이 적응에 어려움을 겪게 된다. 따라서 어느 정도의 시간 동안 탈북학생들을 위한 별도의 보충교육 과정과 지원이 필요한 게 사실이다.

그러나 현실적으로 전국에 흩어져 있는 탈북학생들을 대상으로 한 개별학습지원은 어려운 실정이다. 따라서 이들을 위한 별도의 보충교재의 개발보급이 필요하다. 이러한 보충교재는 현행 학교에서 활용하는 통사적

구성이 아닌, 정치, 사회, 종교, 문화, 경제 등의 분야를 중심으로 한 계열사 형식의 교재 구성이 효과적이다. 왜냐하면 시간의 흐름에 따라 각 시대의 전체 모습을 안내하는 통사적 구조의 교재의 경우에는 일단 교재에 너무 많은 내용이 포함되어 학습 부담을 줄 수 있고, 이미 학교에서의 역사 교과서가 통사적으로 구성되어 있기에 중복된 구성으로 인해 불필요하게 여겨질 수도 있다.

또한 주제별 역사적 흐름을 나타내는 계열사 형식의 교재구성은 학습자들에게 내러티브적 서술형 태와 유사하여 좀 더 쉽고 부담 없이 학습할 수 있는 효과를 가져 올 수 있다. 이를 통해 학생들은 스스로의 힘으로 보다 재미있고 이해하기 쉽게 역사를 학습할 수 있을 것이고, 이것은 학교에서의 역사 수업에 대한 자신감과 흥미를 높일 수 있을 것이다.

계열사 형식으로 구성된 보충교재와 함께 꼭 준비해야 하는 것은 역사용어 풀이집이다. 단어를 읽을 줄은 알지만 뜻을 이해하지 못하는 학생들에게 이 용어가 어떤 의미를 갖고 있는지 예시를 들어가며 설명할 수 있는 풀이집이 있다면 영어와 같은 외국어를 배울 때처럼 교과서 상의 단어의 뜻을 찾아가며 보다 쉽게 공부할 수 있는 여건을 마련해 줄 수 있을 것이다. 실제로 많은 학생들이 교과서에 쓰여 있는 단어의 뜻을 몰라 공부에 어려움을 느끼는 경우가 많다. 그렇다고 매번 교사가 함께 책을 읽어주며 뜻을 설명하기도 현실적으로는 불가능하다. 따라서 학생들이 스스로 찾아보고 이해할 수 있도록 별도의 역사용어 풀이집을 제작·보급한다면 학생들의 역사공부에 큰 도움이 될 것이다.

나. 공공기관 주관의 역사현장체험학습기회의 제공

다음으로 필요한 것은 탈북학생을 위한 현장체험학습의 기회를 늘리는 것이다. 현재 우리 사회에는 1990년대 이후 탈북학생들은 꾸준히 들어오고 있다. 요즘은 시골이라고 해도 각 시군별로 몇 명 이상의 탈북학생은 꼭 있기 마련이다. 그런데 앞서서도 언급했듯이 이들 대부분이 학교생활에 어려움을 겪고 있고, 이것은 차후 사회적응의 어려움으로 나타나게 된다. 그리고 이러한 적응의 어려움의 원인중의 하나가 다른 한국 학생들과

같은 역사체험의 기회가 원천적으로 없었다는 점도 큰 이유가 된다.

그러나 이들의 어려운 가정형편을 고려했을 때 이런 학교 밖 역사현장 체험학습의 기회를 해당 부모에게만 모두 맡길 수는 없다. 오히려 부모라고는 해도 그들 역시 한국 사회에서는 낯선 이방인에 불과하다. 그렇다고 이들이 재학하는 각 학교별로 알아서 시행하라고 하기도 어려운데 현실이다. 따라서 어느 정도 인력과 예산이 있는 교육청과 지자체단체가 중심이 되어 이들을 위한 별도의 방과후 현장체험학습 활동을 활성화 할 수 있어야 한다. 지역에 있는 다양한 역사문화유적지 탐방, 체험활동 등을 통해 지역사회 이해활동을 진행해야 한다. 그런 경험을 통해 학생들은 한국사회에 대한 보다 폭넓은 이해와 역사문화에 대한 기본소양을 갖추 수 있게 될 것이다. 또한 이것은 탈북학생들의 진로 의식 함양이나 기본사고능력 향상과 같은 부가적 효과도 얻을 수 있게 된다.

물론 이런 방식이 오로지 교육청과 지자체의 지원만으로 이루어져야 한다는 것은 아니다. 이런 공공기관이 중심이 되어 각 지역별로 이미 기존에 구성된 여러 사회단체를 통한 봉사활동이나 교육기부 형식으로 역사현장체험학습지원의 기회를 마련할 수도 있고, 각 지역 박물관과 연계하여 향토사 중심의 한국역사문화에 대한 이해를 돕는 체험프로그램을 만들어 운영할 수도 있다.

이러한 노력들이 모여 탈북학생들에게 한국의 역사와 사회에 대한 이해의 시간을 확대시킬 수 있게 되고, 그것은 나아가 탈북학생들이 우리 역사에 대한 이해와 학교, 사회에 대한 적응의 기회를 높일 수 있을 것이다. 그럼으로써 탈북학생들 스스로가 한국사회의 일원임을 체득하게 할 수 있게 되고, 그것은 다시 탈북자와 한국사회의 올바른 통합의 길을 가져올 것이다.

V. 결 론

탈북학생은 말 그대로 북한에서 온 학생을 말한다. 그럼 북한은 어떤 곳인가? 북한은 우리와는 거의 모든 면에서 정 반대의 삶을 강요하는 곳이다. 개인의 자유로운 사고와 행동보다 집단을 위한 헌신과 희생을 강조하고, 오직 절대 권력자인 김정은과 공산당에 대한 맹목적 복종과 충성만을 강조하는 사회이다. 우리가 보기엔 전혀 이해가 되지 않는 상황이지만, 북한 사람들은 이미 그것을 인정하고 추앙하는 사회에서 태어나 체제에 순응할 것을 강조하는 교육을 받아왔기에 그런 삶의 자세가 이미 세뇌되어 있다고 할 수 있다, 물론 탈북자들의 경우 북한 체제와 사회에서 적응하지 못하고 반감을 갖고 탈북을 했다고는 하지만, 실제로 우리가 학교에서 만나는 탈북학생들의 경우에는 본인 스스로 갖고 있는 그런 체제 반감적 성향보다는 부모에 의해 비자발적으로 탈북을 하게 된 경우가 더 많다고 할 수 있다. 그러다 보니 북한을 싫어하는 것은 부모와 어느 정도 비슷할지 몰라도 한국 사회의 일원이 되기 위한 참여의지나 노력은 다소 부족해 보이는 것이 사실이다. 이러한 소극적 태도는 향후 탈북학생들의 학교 및 사회에 대한 적응력을 약화시킬 수 있다는 단점으로 작용할 가능성이 크다.

이렇게 기본적으로 한국을 바라보는 인식이 다른 상황에 더해 낮은 환경에 대한 어색함, 가정의 경제적 곤란으로 인한 적극적 사회활동의 기회 부족, 한국 학생들과 비교해 상대적으로 낮은 학력 수준에서 오는 학습결손 등의 개인적 고충은 그만큼 한국사회에 대한 적응을 더 어렵게 만든다. 이것은 결국 향후 그들이 성인이 되었을 때 한국 사회에 대한 반감이나 비판적 태도를 형성하는 등 큰 사회적 문제로 발생할 가능성이 농후하다고 할 수 있다.

따라서 이와 같은 문제점을 해소하고 학교와 사회에 대한 탈북학생들의 적응력을 높이기 위한 특별한 노력이 필요하다. 이를 위해 현재 정부에서는 탈북학생들의 최초 한국사회 적응기인 하나원 재소기간에 하나들

학교라는 특수 교육기관을 만들어 탈북학생들의 한국사회 적응력을 높이기 위해 보통의 한국학생들이 학교에서 배우는 교육내용을 바탕으로 기초적인 지식에 대한 습득을 가능하게 하기 위한 교육과정을 편성·운영하고 있다. 그러나 바로 이 과정에서 탈북학생에 대한 충분한 한국 사회 이해와 사회적응교육이 이뤄지지 못하게 있다는 게 큰 문제점이라고 할 수 있다.

그 이유는 기존의 하나둘학교 교육이 그저 이들에게 교과별로 초등학교 수준의 기초학습 여건을 제공하여 이들이 일반학교에 배정되었을 때 학교생활의 적응에 큰 어려움을 겪지 않게 하는데 초점을 두고 있기 때문이다. 이것은 탈북학생보다는 오히려 한국사회에서 학교생활에 적응하지 못하고 오랫동안 학교를 떠나있던 학업중단학생들에게 적합한 교육과정이라고 할 수 있다. 탈북학생들에게 정작 더 중요한 것은 학교배정 후의 교과적응력 보다 당장 우리 한국사회의 구성원이 되기 위한 기본 소양을 갖추는 일이다. 그러기 위해서는 그들이 ‘적성국이자 해방의 대상’ 또는 ‘미지의 국가’로 여겼던 한국에 대한 정확한 이해와 인식의 시간을 마련해 주어야 한다. 특히, ‘과거의 한국’이 아닌, ‘지금 현재의 한국’의 모습을 집중해서 제대로 가르쳐 주는 게 필요하다. 이를 통해 탈북학생 스스로가 본인도 한국 사람과 다를 바 없는 똑같은 한국인이라는 인식을 갖출 수 있도록 해주어야 한다. 이런 한국국민으로서의 동질감이 향후 한국학교나 사회에 대한 적응을 높이는 긍정적 요소가 될 것이기 때문이다.

이런 점에서 보면 역사는 매우 축복받은 과목이다. 왜냐하면 우리나라의 역사는 남과 북이 서로 다른 두 개의 역사가 아닌 하나의 공통된 사실로서 갖고 있기 때문이다. 공동의 역사를 갖고 있다는 것은 그만큼 서로를 바라보는데 부정적 편견보다는 긍정적 요소로 작용할 가능성이 크다. 그리고 이러한 긍정적 요소는 어떻게 키워주느냐에 따라 낮은 환경에 대한 이해와 적응력을 높이는데 긍정적 요소로 작용할 가능성이 크다.

그리고 한 사회를 짧은 시간에 제대로 알기 위해서는 그 사회의 역사 전체에 대한 이해보다 현재의 모습에 대한 집중교육이 더 효율적이다. 즉, 대한민국에 입국해서 살게 된 탈북학생들에게는 삼국시대나 고려, 조

선에 대한 역사보다 지금 당장의 국가인 대한민국의 역사를 가르치는 게 더 중요하다. 그럼으로써 앞으로 자신이 살아갈 한국이라는 나라가 어떤 과정을 거쳐서 만들어 졌고, 어떤 특성을 갖고 있는지를 이해시킬 수 있어야 한다. 그 후 충분한 시간을 갖고 한국의 역사 전체에 대한 흐름과 내용을 이해시킬 수 있도록 하는 게 필요하다.

그러나 현재 하나둘학교나 일반 학교에서 이루어지는 역사교육은 이렇게 탈북학생의 특성을 고려한 맞춤형 교육이 이루어지고 있지 못하다. 그저 거시적 관점에서의 한국사와 한국사회에 대한 시대별 개론적 부분에 대한 숙지를 요구하는 교육만을 시킬 뿐이다. 그리고 그 과정에서 활용하는 교재의 구성 역시 내용요소나 구성적인 면에서 부족함이 많은 게 현실이다.

따라서 탈북학생들의 특성을 고려하여 그들이 한국사회를 보다 쉽게 이해하고 빨리 적응할 수 있도록 별도의 교육과정을 통한 특별한 역사교육이 이루어져야 한다. 바로 앞서 설명한 ‘현재의 한국’에 대한 교육이 이루어져야 한다. 현재 21세기를 살아가고 있는 대한민국이라는 나라가 언제 어떻게 만들어졌고, 그동안 어떻게 발전해 왔는지를 이해시키는 게 필요하다. 그러기 위해서는 하나둘학교에서의 역사교육은 한국의 근현대사에 초점을 두어야 한다. 이를 통해 북한에서 전혀 배우지 못했던 현대 한국의 특성과 성격을 이해할 수 있게 되고, 이것은 탈북학생들이 한국사회에 보다 쉽게 적응할 수 있는 역사적 배경지식을 제공해 줄 수 있다.

그 후 탈북학생들이 정착지 일반학교에 진학하고 난 뒤에는 어차피 이들에게도 다른 한국학생들과 똑같은 교육과정과 교육활동이 이루어지게 된다. 그러나 한국의 역사 전반에 대한 기초지식이 부족한 상태에서 이루어지는 역사교육은 큰 효과를 얻을 수 없고, 오히려 학생들에게 부담만 짊어 준다. 따라서 이런 경우를 대비해 탈북학생들이 평소 역사공부에 있어서 스스로 활용할 수 있는 학습 보조 자료의 개발·보급이 필요하다. 이때에는 발전선 이론에 따른 계열사 형식의 역사보충교재와 역사용어집이 큰 효과를 가져 올 수 있다. 계열사 형식의 역사보충교재는 학생들이 역사를 주제별로 줄기를 잡고 시대에 따른 흐름의 변화를 손쉽게 알게

해준다는 점에서 역사를 바라보는 시야를 넓혀준다. 또 역사용어집은 북한과 한국의 언어 구조적 차이에서 오는 단어의 생소한 의미를 이해할 수 있게 해준다. 이러한 학습 보조 자료는 학교 공부 외에는 추가적 사교육이나 자기주도학습 여건이 어려운 탈북학생들에게, 스스로 역사를 공부할 수 있게 해주는 긍정적 결과를 가져올 것이다.

마지막으로 탈북학생들을 대상으로 한 별도의 역사문화체험학습 기회의 제공이 필요하다. 보통의 한국학생들이라면 평소 학교에서, 가정에서, 기타 소속 사회에서 자연스럽게 접하고 배울 수 있는 역사적 상식과 기초지식에 대해 탈북학생들은 경험이 거의 전무한 것이 현실이다. 이러한 경험의 차이는 실제 학습 시 개인의 학습에 대한 이해와 학습도달정도에 어느 정도 영향을 미친다고 할 수 있다. 따라서 교육청이나 기타 행정기관의 협조를 받아 각 지역에서 거주하고 있는 탈북학생들을 대상으로 한 역사문화체험학습의 기회를 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

【참고문헌】

▣ 교과서

- 오영철, 『조선력사-고등중학교 2학년용』, 교육도서출판사, 0000
오영철, 「고등중학교 조선력사 3」, 『교육도서출판사』, 2001
한영찬, 『조선력사-고등중학교 4학년용』, 교육도서출판사, 2001
제갈명, 『조선력사-고등중학교 5학년용』, 교육도서출판사, 2001
리인형, 『조선력사-고등중학교 6학년용』, 교육도서출판사, 2002
현명호외 3인 공저, 「조선고대중세사 1」, 『김일성종합대학출판사』, 1988
한국교육개발원, 「하나들학교 <역사> 교과서」, 『한국교육개발원』, 2009

▣ 단행본

- 강인애, 「교실 속 즐거운 변화를 꿈꾸는 프로젝트 학습」, 『상상채널』, 2011
김경성 외, 「2012 학교통일교육발전워크숍」, 『통일부 통일교육원, 충청남도교육청』, 2012
김정배 책임편집, 「북한이 보는 우리역사」, 『을유문화사』, 1989
김선규, 「남북한 국사교과서 분석」, 『교육과학사』, 2000
김일성, 「우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇 가지 문제에 대하여」, 『김일성저작 선집 6, 조선노동당중앙위원회직속 당력사연구소, 평양:조선노동당 출판사』, 1974
김일성, 「사회주의 교육에 관한 테제」(평양, 1977.9.5), 「북한교육의 조명」, 『법문사』, 1990
김언호, 「북한의 한국사인식」 I, 『한길사』, 1990
김한중, 「역사교육과정과 교과서 연구」, 『선인』, 2006
금성출판사(편), 「주체학습론」, 『미래사』, 1989
도면희 외, 「북한의 역사만들기」, 『푸른역사』, 2003
박경철, 「북한의 ‘고대·중세사’ 인식틀에 관한 일고찰 - ‘고대 중세 시대구분’ 논의를 중심으로」, 『사총』 47권, 1998

- 신형식, 「남북한 역사관의 비교」, 『술』, 1994
- 송호정, 「진근대사회의 시대구분」, 『북한의 한국사 인식 I』, 『한길사』, 1990
- 안병우·도진순, 「북한의 한국사인식 I·II」, 『한길사』 1990
- 이순권, 「이순권의 전공역사」, 『열린교육』, 2010
- 리영복, 「조선민주주의인민공화국에서의 교육」, 『평양:사회과학출판사』, 1984
- 이 응, 「이응 교육학」, 『그린나래』, 2010
- 이원순 외, 「역사교육론」, 『심영사』, 1988
- 전미영, 「남북한의 역사인식 비교」, 『통일부 통일교육원』, 2013
- 정두희, 「하나의 역사 두 개의 역사학」, 『조합공동체소나무』, 2001
- 전우택, 「사람의 통일을 위하여」. 『도서출판 오름』, 2000
- 정선영 외, 「역사교육의 이해」, 『삼지원』, 2002
- 한만길 외, 「북한이탈주민의 한국교육적응 연구」, 『한국교육개발원』, 1991
- 한만길 외, 「탈북학생의 교육실태 분석 및 지원방안 연구」, 『한국교육개발원』, 2009
- 교육부, 「사회과 교육과정」, 2012
- 한국교육개발원, 「북한 ‘조선력사’ 교과서 내용분석」, 『한국교육개발원』, 1991
- 한국교육과정평가원, 「2009 개정교육과정 총론」, 『한국교육과정평가원』, 2013
- 한국역사연구회 북한사학사연구반, 「북한의 역사만들기」, 『푸른역사』, 2003

▣ 논문

- 강우철·신형식, 「남북한 국사교과서(중학교)의 비교연구」, 『이화여대 한국문화연구원논총』 57, 1990
- 김근식, 「북한 발전전략의 형성과 변화에 관한 연구」, 『서울대학교대학원 박사학위논문』, 1999
- 김경성 외, 「학교 및 지역사회 통일교육 개선을 위한 의원연구모임 토론회」, 『충청남도의회』, 2013

- 김남명, 「한국 고등학교 <국사>와 북한 고등중학교 <조선력사>의 고대 문화사 서술 비교」, 『서울시립대학교 교육대학원 석사학위논문』, 2007
- 김미영, 「탈북청소년의 교육실태와 역사인식」, 『고려대학교교육대학원 석사논문』, 2004
- 김선규, 「남북한 중등학교 국사교과서 등장인물의 비교연구」, 『경남대학교대학원 박사학위논문』, 2000
- 김은주, 「남북한 국사교과서의 고대사서술 비교분석」, 『성균관대 교육대학원 석사학위논문』, 2003
- 김은아, 「남북한 국사교과서 소재 고대 문화사 서술의 내용분석적 비교」, 『홍익대학교 교육대학원 석사학위 논문』, 2008
- 김지현, 「북한이탈 청소년의 학교적응 실태 분석」, 『이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문』, 2011
- 김혜자, 「남북한 역사교과서의 체제와 내용 비교 연구」, 『송실대학교 통일정책대학원 석사학위논문』, 1999
- 김한중, 「북한 역사교육의 목적과 교육과정의 변화」, 『국사편찬위원회』, 2002
- 김효숙, 「북한역사교과서의 서술형식 분석」, 한국교원대학교 석사학위 논문, 2008
- 김희정, 「탈북청소년을 위한 <역사>교재 모델 제언 - ‘임진왜란’을 중심으로-」, 서강대학교 교육대학원 석사학위논문, 2013
- 노공순, 「북한이탈 청소년들의 한국사회 초기적응을 위한 교육방안 연구」, 『이화여자대학교 대학원 석사논문』, 2003
- 도면희, 「북한의 한국사 시대구분론」, 『북한의 역사학』, 국사편찬위원회, 2002
- 백종철, 「남북한 초·중등 교과서 역사영역에 나타난 인물, 연대, 서지, 지도, 삽화에 관한 비교연구」, 『인천교육대학교 석사학위논문』, 2002
- 백성운, 「남북한 국사교과서의 비교연구 - 중학교 국사교과서 삼국/통일신라를 중심으로-」, 『울산대학교 교육대학원 석사학위논문』, 1997
- 신용철 · 이준태, 「남북한 역사교육의 비교분석을 통한 역사의식 통합 방안」,

- 『아태연구』, 1999
- 신형식, 「북한의 한국사 연구동향」 1, 『국사편찬위원회』, 2002
- 신형식·강우철, 「남·북한 국사교과서의 비교연구」, 『이화여자대학교 한국문화연구원논총』, 제57집, 1990
- 이 건, 「남북한 국사교육 비교연구 - 현행 중학교 고대사 서술을 중심으로 -」, 『강원대학교 교육대학원 석사학위논문』, 1999
- 이기영, 「탈북청소년의 한국사회 적응에 관한 질적 분석」, 『한국청소년연구 제13권 제1호』, 2002
- 이성임, 「남북한 국사교과서에 나타난 고대사 인식의 차이 연구」, 『성신여자대학교 교육대학원 석사학위논문』, 1998
- 이은영, 「북한의 교과서 <조선력사>에 보이는 한국고대사 인식의 변화」, 『고려대학교 교육대학원 석사학위논문』, 2005
- 이지영, 「남북한 역사교과서에 수록된 조선시대 인물비교」, 『고려대학교 대학원 석사학위논문』, 2010
- 이찬희 외, 「북한 ‘조선역사’ 교과서 내용분석」, 「한국교육개발원 연구보고서」 91-27, 1991
- 원성숙, 「교과서 분석을 통한 남북한 중등학교 역사교육 비교연구」, 『숭실대학교 교육대학원 석사학위논문』, 1996
- 장세면, 「탈북청소년을 위한 사회과 학습지도 방안 연구」, 『경남대학교 북한대학원 석사학위논문』, 2004
- 지수걸, 「북한사 교육의 방향과 방법」, 2010
- 「통일을 위한 남북교과서 분석-역사교과서」, 『역사비평』, 2001
- 「북한 중등학교 역사교과서의 서술체계와 내용 - 남북역사학논총 2 : 북한의 역사학(1)」, 『국사편찬위원회』, 2002
- 정영순, 「남북한 역사인식 비교연구: 역사교과서를 중심으로」, 『사회과교육』, 제45권, 1호, 2006
- 차미희, 「현행 남북한 중학교 국사교과서의 서술내용 비교」, 『한국사학회』, 1999
- 최경미, 「북한 역사 교과서의 고려시대사 서술 분석 - 대외관계를 중심으로 -」, 『공주대학교 교육대학원 석사학위논문』, 2006
- 최광미, 「남북한 중학교 국사교과서의 비교분석」, 『이화여자대학교 교육대학원 석사학위논문』, 1997

최용규, 「북한의 역사관과 역사교육」, 「통일 교육의 내용학적 기초」
통일교육세미나 자료집, 한국교원대학교, 2004

최희훈, 「북한 국사교과서 ‘조선력사’에 나타나는 대외항쟁사 서술분
석」, 『서강대학교 교육대학원 석사학위논문』, 2004

입 선

모바일 인스턴트 메신저(MIM)를 활용한 통일인식 제고 방안

- 카카오톡 플러스친구를 중심으로 -

연세대학교 정치외교학과 김민정 · 정용찬

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 통일부 3.0과 통일부 MIM의 현황 및 분석
- III. 통일부 MIM의 활성화 방안
- IV. 통일 관련 콘텐츠의 조건
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

모바일 인스턴트 메신저(MIM)를 활용한 통일인식 제고 방안

- 카카오톡 플러스친구를 중심으로 -

2014년 신년기자회견에서 박근혜 대통령이 ‘통일대박론’을 언급한 데 힘입어 최근 국내에서 ‘통일’에 대한 관심이 늘어나고 있다. 그러나 이러한 현상에도 불구하고 한국 국민들을 대상으로 한 통일 설문조사에서 통일에 대한 부정적인 답변이 늘어가고 있는 것이 오늘날의 현실이다. 과거 6.25를 경험한 세대와 그 직후 세대들에게 통일은 당위적이고 필연적인 문제였지만, 오늘날 20대, 30대에게 통일은 선택의 문제가 되어가고 있는 것이다.

본 연구는 통일인식을 당위성이 아닌 선택의 문제로 인식하고 있는 오늘날 한국 국민들의 통일인식 제고를 위한 방안으로 모바일 인스턴트 메신저(MIM)의 활용을 제안하였다. MIM은 스마트 시대의 도래와 함께 인간의 소통창구 기능을 일부 수행하며 현대인들에게 지대한 영향을 미치고 있다. 특히, 국내 MIM 시장의 대표주자인 카카오톡의 경우 국내 스마트폰 이용자의 95% 이상이 사용하고 있다. 이러한 MIM의 높은 이용률은 스마트 시대에 국민과의 소통을 용이하게 하기 위해서는 MIM을 통한 행정망 구축이 필요함을 시사한다.

실제로 통일부에서도 스마트 시대에 부응하여 통일 관련 정보를 제공하기 위해서 열린 통일교육, 슈퍼스타 통일송, 인터넷 통일방송 등의 모바일 앱을 개발하기도 했고 더불어 통일부 카카오톡 플러스친구를 만들어 운영하고 있다. 그러나 통일부 제작 모바일 앱의 경우 기존의 연구에서 홍보의 부족, 정기적인 업데이트의 필요성, 사람들이 원하는 수준의 정보제공 필요성 등의 한계를 가지고 있다고 지적받았다. 그리고 이러한 문제점으로 인해 통일부 3.0 차원의 다양한 모바일 앱들은 통일인식 개선을 이

루지 못하고 있다. 본 연구는 그에 대한 대안으로 ‘물류공동화’ 이론에 근거하여 통일 관련 정보의 유통경로를 MIM으로 단일화할 필요가 있음을 제시하였다.

한편, 현재 운영되고 있는 통일부 MIM의 경우 통일인식 제고라는 목적을 달성하고 있지 못한 것으로 보인다. 이와 관련하여 중앙 행정기관의 MIM 이용률을 살펴보면 농림축산식품부 MIM은 약 18‰, 대한민국 청소년 MIM은 약 12‰, 통일부 MIM은 약 16‰으로 통일부 MIM의 이용도가 다른 부처의 그것에 뒤처지지 않음을 알 수 있었다. 본 연구는 통일부 MIM이 다른 중앙정부 부처에서 운영하는 MIM과 유사한 수준의 이용도를 보유하고 있음에도 불구하고 통일인식 제고를 달성하기 못하는 것은 MIM의 운영을 효과적으로 하지 못하고 있기 때문이라고 보았다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 MIM의 특징을 잘 파악할 필요가 있다. MIM은 일반적인 푸시(Push)형 광고와 달리 ‘친구추가(승낙)’ 과정을 거쳐야 한다. 통일부 MIM의 개선을 위해서는 우선 많은 ‘친구추가(승낙)’를 통해 많은 이용자를 확보해야 하는 것이다. 이와 관련하여 기존 연구는 승낙효과를 높이는 요인으로 정보제공 기능(Information Offer), 오락성(Entertainment), 보상(Incentive), 브랜드 신뢰(Brand Trust), 혁신성(Self-innovation)을 제시하였다.

본 연구에서는 이 중 보상(Incentive) 요인과 MIM 자체의 성공요인 중 하나인 이모티콘과 같은 시각성을 결합하여, 통일부 MIM 활성화를 위해 무료 이모티콘을 배포하는 전략을 취할 것을 제시했다. 기존 연구들 역시 MIM의 성공요인 중 하나로 이모티콘이 가지는 시각성을 들고 있고 실제로 2012년 기준 ‘카카오톡’ 이용자의 이모티콘 다운로드수가 1억 3000만 건을 돌파할 정도로 MIM에서 이모티콘이 가지는 영향력은 강력하다. 나아가 본 연구는 통일부 MIM의 이모티콘을 제작하는데 있어서 기존의 긍정적 이미지의 후광효과를 얻기 위해 웹툰 작가와의 협업 혹은 통일부 홍보대사와의 연계를 통한 이모티콘을 제작할 필요도 있음을 지적했다.

이와 더불어 통일부 MIM의 활성화를 위해서는 MIM의 가장 기본적인

기능인 ‘정보제공 기능’에 충실할 필요가 있다. 본 연구는 이와 관련하여 대화형 봇에 대해 고찰해보았다. 대화형 봇은 본래 MIM의 기능 중 하나인 즉시적 소통 가능성을 카카오톡 플러스친구에도 적용시킨 것으로 ‘소통 기능’을 위해 만들어진 것이었지만 민간기업과 행정기관이 실제 대화형 봇을 운영하는데 있어서는 ‘소통 기능 강화’보다는 ‘정보’의 접근성을 높이는데 사용되고 있는 것으로 나타났다. 본 연구는 이러한 대화형 봇의 특징을 반영하여 통일부 MIM에 대화형 봇 기능을 신설하고 FAQ(Frequently Asked Questions)의 기능을 담당하게 함으로써 통일부 MIM의 활성화에 도모할 수 있다고 제시하였다. 구체적으로는 통일교육원에서 매달 제작하는 UNIZINE을 대화형 봇에 맞게 구성할 수 있음을 보였다.

이러한 기술적인 노력의 중요성과는 별도로 앞서서 언급했듯이 통일부 MIM의 활성화에서 중요한 것은 기본적으로 통일 관련 정보의 유통을 활성화하는 것이다. 그 목적을 달성하기 위해서 본 연구는 통일 관련 콘텐츠의 내용이 정보성, 오락성, 지속성을 갖추어야 할 필요가 있음을 보여주었다. 정보성과 관련하여 이미 제작된 통일 관련 콘텐츠를 분석한 결과 통일편익에 관련된 내용이 전체의 43%를 차지할 정도로 편중된 문제점을 가지고 있었고, 이에 본 연구는 그 외에 보다 다양한 내용의 콘텐츠를 생산할 필요가 있음을 지적하였다. 오락성과 관련하여 쾌락적 가치(Hedonic value)가 고객과 기업의 관계를 지속시키는데 긍정적인 역할을 한다는 기존 연구 결과와 일반인의 1회 평균 MIM 이용시간이 짧음을 결합하여 이를 모두 충족시키는 통일교육원의 기존 통일 관련 콘텐츠으로 뮤직비디오, 홍보영상, UCC 형식의 동영상을 제시하였다. 지속성은 MIM 이용자가 지속적인 교류가 없는 카카오톡 플러스친구의 경우 ‘친구 삭제’를 할 수 있음을 고려하여 요구한 조건이다. 본 연구는 행정기관의 MIM과 민간기관의 MIM의 지속성 노력을 비교하여 행정기관의 그것이 현저히 낮음을 보이고 이를 개선시킬 필요가 있음을 지적하였다.

주제어: 통일인식 제고, 모바일 인스턴트 메신저(MIM), 통일부 MIM 활성화, 통일 관련 콘텐츠

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

“한 민족이고 한 나라였는데 둘로 갈라져 사니 가슴 아프다 제 때 배급을 못 주니까, 굶어 죽는 사람들이 많으니까 빨리 통일이 됐으면 하고 여기게 된다.”¹⁾

위 인용문은 지난 7월 7일 조선일보에서 다룬 중국 내 북한 주민의 인터뷰이다. 해당 기사는 ‘통일이 미래다’라는 이름의 특집 아래 다루어진 것인데, 그 특집은 중국 내 북한 주민 100명을 심층 면접한 결과를 다룬 기사도 보도하였다. 그에 따르면 인터뷰에 응한 북한 주민의 56%가 10년 이내 통일이 될 것을 기대한다고 하며, 나아가 남한 자본주의 체제로의 단일화를 기대한다는 응답 역시 34%나 되었다²⁾. 반면 김병로·최경희(2012)의 연구에 따르면 2011년 북한 주민의 99.1%가 통일의 필요성을 인정한 반면 남한 주민은 53.7%만이 통일이 필요하다고 응답했다고 한다.³⁾ 이러한 수치는 통일문제에 있어서 남한 주민의 통일인식 수준 문제가 심각함을 간접적으로 보여준다고 하겠다. 또한, 최근 아산정책연구원의 칼 프리드호프 연구원은 한국의 20대들이 천안함 침몰과 연평도 포격을 경험하면서 남북 통일에 대해 회의적인 인식을 지니기 시작했다고 지적했다.⁴⁾

대한민국 헌법 제4조를 보면 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다고 명시해

1) 안준호, “[통일이 미래다] 北주민, 우린 새장 속 새... 統一되면 한국이 도와줄 것”, 『조선일보』, 2014.07.07, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/07/07/2014070700161.html, (검색일 2014-07-31)

2) 배성규, “[통일이 미래다] ‘10년내 통일’ 56명, ‘南韓의 자본주의 체제로’ 34명”, 『조선일보』, 2014.07.07, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/07/07/2014070700157.html?related_all, (검색일 2014-07-31)

3) 김병로·최경희, 「남북한 주민의 통일의식 비교 분석」, 『통일과 평화(4집 1호, 2012)』, 2012, p.107

4) 김한기, “한국 20대, 통일에 대한 인식 약해“, 『코나스넷』, 2014.05.09, <http://www.konas.net/article/article.asp?idx=36066>, (검색일 2014-08-01)

놓고 있다. 헌법에 이러한 조항이 들어갈 수 있었던 것은 과거에는 대다수의 국민에게 ‘통일’은 당연한 것으로 받아들여졌기 때문일 것이다. 그러나 앞서서 언급한 여러 수치들을 통해 생각할 때, 분단의 세월이 길어지고 남북의 대립이 심화되어가면서 한국의 젊은 층에게 이제 ‘통일’은 필수가 아닌 선택의 문제가 되어가고 있다고 보인다. 오늘날 통일문제는 국민 인식 제고와 설득을 필요로 하게 된 것이다.

한편, 통일인식 제고를 위한 노력이 필요한 현실임에도 불구하고 오늘날 한국의 청년들이 쉽게 접할 수 있는 통일 관련 프로그램 및 콘텐츠는 아주 드물다. ‘통일’과 ‘북한’에 대해 개인적으로 관심을 가지고 있는 사람이 아니고서는 통일에 대해 한 번쯤 진지한 고민을 하는 것조차 힘든 것이다. 또한, 접근성이 높은 콘텐츠의 부재라는 문제와 더불어 ‘통일’에 대한 국민들의 관심 역시 저조하다. 예컨대 통일부에서는 나름대로 다양한 방법을 활용하여 국민들의 통일인식 제고를 꾀하고 있으나, 기존 통일부의 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service ; 이하 SNS) 및 어플리케이션의 사용자는 매우 적은 것이다.

본 연구는 이러한 여러 가지 현실을 토대로 오늘날 통일문제의 과제 중 하나인 한국 내 통일인식 제고를 위한 구체적 방안 모색을 큰 목적으로 하고자 한다. 특히, 기존 통일인식 제고를 위한 프로그램 및 콘텐츠를 접근성과 활용성 측면에서 고찰하고 그 효과를 극대화할 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 연구범위

오늘날 정보사회의 흐름에서 두드러진 점은 스마트 시대가 도래했다는 것이다. 세계셀룰러정보서비스(WCIS) 자료에 따르면, 전 세계 스마트폰 이용자수는 2014년 1분기 기준으로 18억5337만 명이며, 국내 스마트폰 이용자수는 3898만 명에 달한다.⁵⁾ 이러한 데이터는 기존 정보사회의 주

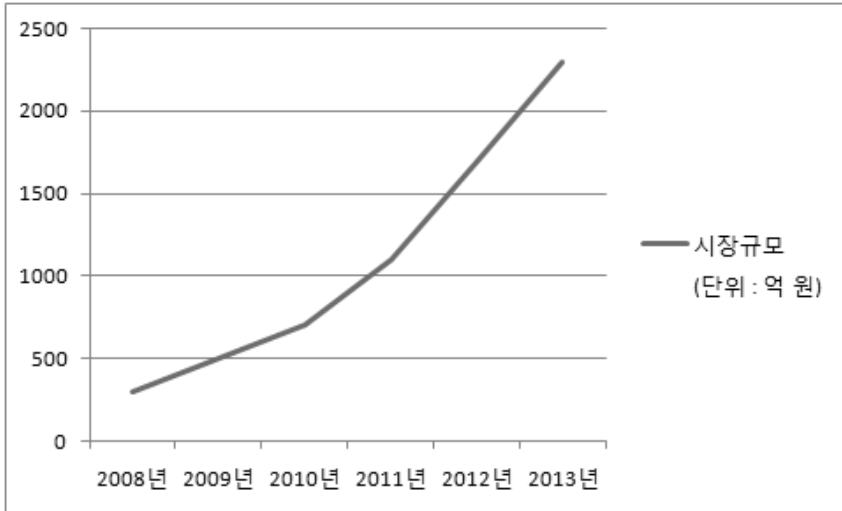
5) 이재설, “매달 ‘카톡’ 이용자 3,649만 명…스마트폰 이용자의 95%”, 『KBS뉴스』, 2014.07.28, http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH_NEWS_CODE=2901384&ref=A, (검색일 2014-08-01)

축을 이루는 인터넷 네트워크 사회가 더 이상 컴퓨터 앞에서만 이루어지는 것으로 볼 수 없음을 보여준다. 오늘날 인터넷 네트워크 사회는 컴퓨터를 통한 인터넷 접속이 용이한 네트워크 시스템과 스마트폰으로 대표되는 스마트 기기(스마트폰, 태블릿 PC, 스마트 TV 등)를 통한 인터넷 접속이 용이한 네트워크 시스템이라는 양대 축을 통해 지탱되고 있는 것이다.

이러한 양대 축의 구분은 SNS를 대표하는 세 가지 프로그램의 기능을 구분하는데 보다 용이하게 작용한다. 페이스북, 트위터, 카카오톡은 SNS라는 범주로 함께 묶여 불리면서도 그 기능이 면에서 구분될 수 있는 것이다. 페이스북과 트위터의 경우 스마트폰을 통해 사용될 수는 있지만 컴퓨터를 통한 이용이 보다 용이하다. 이들 프로그램은 인터넷 상에 사진과 이용자의 심리상태 등을 ‘일방향적’으로 게시한 후 댓글을 통해 소통할 수 있다. 반면, 카카오톡은 페이스북 등과 마찬가지로 컴퓨터를 통해 이용할 수도 있지만 상대적으로 스마트폰을 통한 이용이 보다 용이하다. 카카오톡은 페이스북 등과 달리 메신저로서의 기능이 강하기 때문에 즉시성을 가지고 이는 이 프로그램에게 보다 강한 쌍방향적 소통 기능을 부여한다. 스마트 시대의 도래와 보다 밀접한 관련을 가지고 있는 SNS는 카카오톡인 것이다. 국내 모바일 인스턴트 메신저(Mobile Instant Messenger ; 이하 MIM)⁶⁾의 대표주자라 할 수 있는 카카오톡은 2014년 상반기 기준 월 국내 순이용자수가 3649만 명이다. 이는 국내 스마트폰 이용자 중 95% 이상이 카카오톡을 사용한다는 말이 된다. 이 외에도 전 세계에서 카카오톡을 이용하는 월 순이용자수는 4877만 명으로 전 세계 스마트폰 이용자의 43%에 달한다.⁷⁾ 이러한 카카오톡의 높은 이용자수는 스마트 시대에 행정기관이 국민과의 소통을 용이하게 하기 위해서는 MIM을 통한 행정망 구축이 필요함을 시사한다.

6) MIM이라는 용어는 기존 학계에서 이미 사용되고 있는 것이다. 과거 컴퓨터 상 메신저인 MSN, 네이트온 등을 가리켜 ‘인스턴트 메신저(Instant Messenger)’라고 칭하던 것을 스마트폰의 이용 급증과 더불어 스마트폰 상의 메신저를 가리키는 용어로 MIM이 사용되고 있다.

7) 이재철, 앞의 기사



<그림1> 스마트폰 시대의 국내 모바일 광고시장의 규모⁸⁾

한편, 위 그래프가 보여주듯이 스마트폰 이용자가 늘어남에 따라 모바일 광고시장 역시 커지고 있다. 이는 스마트 시대에 발맞추어 민간기업들이 모바일 광고시장을 통한 고객유치에 많은 노력을 기울이고 있음을 간접적으로 보여준다. 통일부 역시 이러한 민간기업의 전략을 수용한 듯 열린 통일교육, 통일 조각그림맞추기, 북한단축키 시즌2, 인터넷 통일방송 등의 모바일앱 개발(이하 통일부 3.0⁹⁾)을 통해 통일인식 제고를 노력하고 있다. 그러나 이는 모바일앱 현황을 고려할 때 효과적인 접근방법이 아닌 것으로 보인다. 한국인터넷진흥원에 따르면 국내 스마트폰 이용자가 사용하는 모바일앱의 79.7%가 ‘게임·오락’이었으며 그 다음으로 ‘커뮤니케이션’(54.4%), ‘날씨’(51.8%)를 차지했다.¹⁰⁾ 이는 ‘통일’과 관련된 콘

8) 김채리, 「모바일 마케팅 특성이 고객의 승낙의도에 미치는 영향 : 카카오톡 플러스 친구를 중심으로」, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2012, p.2

9) 앞으로 논의의 편의를 위해 통일인식 제고를 위해 통일부가 행하는 각종 노력(예컨대 열린 통일교육, 통일 조각그림맞추기, 북한단축키 시즌2, 인터넷 통일방송 / 인터넷 상의 통일 웹툰, 남북관계 지식사전 등)을 가리켜 ‘통일부 3.0’ 이라고 칭한다. 이는 이러한 노력이 ‘정부 3.0’의 선상에 있는 것이기 때문이다. 정부 3.0은 정부기관 및 지방자치단체가 보유한 공공정보를 누구나 손쉽게 활용할 수 있도록 정보를 개방하는 운동으로, 특히 인터넷 시스템에 기반하여 이루어지고 있다.

10) 한국인터넷진흥원, “2012년 하반기 스마트폰 이용 실태조사”, 2012

텐츠를 다루는 모바일앱을 출시한다고 하더라도 이용자의 접근성은 크게 높지 않음을 말해준다. 통일인식 제고를 위한 통일부의 모바일앱 개발에도 불구하고 여전히 통일인식이 낮은 것 역시 이러한 이유 때문인 것으로 보인다.

결국 여러 가지 모바일앱을 개발하기 보다는 MIM을 통해 다수의 국민들에게 통일을 홍보할 때 통일인식 제고를 가장 효과적으로 달성할 것이다. 실제로 한국인터넷진흥원에서 발표한 2012년 하반기 스마트폰 이용 실태조사에 따르면 스마트폰 이용자 중 89.2%가 모바일 인스턴트 메신저 이용 경험자인 것으로 나타났다. 또한 그 빈도에 있어서 하루에도 여러 번 모바일 인스턴트 메신저를 활용한다는 비율이 75.8%로 큰 비중을 차지했다. 이는 현재 국내 스마트폰 이용자에게 MIM이 큰 영향을 미치고 있음을 말해준다.

이에 본 연구는 국내 통일인식 제고 방안 모색이라는 연구목적 달성을 위한 연구범위를 MIM으로 한정하고 특히 카카오톡을 중심으로 연구하고자 한다. 본 연구는 구체적으로는 현재 통일부에서 운영하고 있는 MIM 현황 및 실태를 분석하고, 그것이 가지고 있는 문제점을 진단하여 이를 개선하기 위한 방안을 제시할 것이다.

Ⅱ. 통일부 3.0과 통일부 MIM의 현황 및 분석

1. 통일부 3.0의 현황 및 분석

(1) 통일부 3.0의 현황

스마트폰을 대상으로 한 통일 3.0의 노력은 다양한 모바일앱 개발을 통해 나타나고 있다. 이와 관련된 앱으로는 열린 통일교육, 슈퍼스타 통일송, 인터넷 통일방송, 통일세상동화가 있다.¹¹⁾ 김민중(2012)의 연구에

따르면 통일 및 북한정보 관련 애플리케이션(앱) 개발의 주체가 누가 되어야 하는지에 대한 설문에서 51%의 대상자들이 ‘정부’로 대답하였는데, 이러한 국민인식을 생각할 때 통일 관련 모바일앱 개발에 통일부가 나서 는 것은 타당한 것으로 보인다. 그러나 이러한 타당성에도 불구하고 김민 중(2012)은 통일 및 북한정보 애플리케이션(앱)의 과제로 홍보의 부족, 정기적인 업데이트의 필요성, 정부의 직접 관리를 통한 신뢰성 확보, 사람들이 원하는 수준의 정보, 외국어 버전의 필요성, 다양한 눈높이에 맞춘 애플리케이션의 필요성을 제시하였다.¹²⁾

이러한 기존의 연구를 통해 살펴볼 때 통일부 3.0의 가장 큰 과제는 낮은 이용도로 보인다. 실제로 통일 및 북한정보 관련 애플리케이션의 다운로드 분포를 보면 슈퍼스타 통일송은 1000~5000회, 인터넷 통일방송은 1000~5000회, 통일세상동화는 100~500회로 상당히 낮은 수준이다.¹³⁾ 이러한 낮은 이용도로는 통일의 필요성에 대해 부정적 인식을 가지고 있다고 판단되는 남한 주민의 42.3%를 상대로 통일인식 제고를 이루기 어렵다. 통일인식 제고 달성을 위한 통일부 3.0 활성화의 중간목표는 높은 이용도 달성인 것이다.

(2) MIM으로의 유통경로단일화의 이론적 근거

통일부 3.0 차원의 애플리케이션의 낮은 이용도 문제를 해결하기 위해서는 통일 및 북한 관련 정보라는 상품이 전달되는 유통경로의 혁신이 수반되어야 한다. 유통구조 혁신을 위한 이론적 근거로 ‘물류공동화’를 떠올릴 수 있다. 물류공동화란 물류활동에 필요한 자원 및 인프라를 다수의 기업이 공유하고 유통 시스템을 연계시켜 상호간의 시너지효과를 창출하고 위험부담을 최소화하는 경영협력관계를 의미한다.¹⁴⁾ 물류공동화는 본

11) 김민중, 「스마트시대의 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱) 활성화 방안」, 『2012 통일논문집』, 2012, p.19

12) 위의 논문, pp.36-42

13) 위의 논문, p.19

14) 이상근, 「공동물류의 효과분석과 육성 방안에 관한 연구」, 인천대학교 대학원 박사 학위 논문, 2011, p.7

래 IMF 이후 대형마트의 급성장에 따른 재래시장과 중소기업의 위기에 대한 대응책으로 제시된 것으로 공급자 중심의 경영전략 성격이 강하다. 그러나 이러한 물류공동화를 통해 One Stop Shopping¹⁵⁾을 선호하는 소비자 성향에 발맞출 수 있다.¹⁶⁾ 또한, 유통경로에 있어서 비교우위를 점하고 있는 기업의 유통경로로 유통경로단일화를 이룸으로써 비교열위에 있는 기업은 소비자접근성을 높이는 편승효과를 누릴 수 있다.

이러한 유통경로단일화 방안을 통일부 3.0의 차원에서 적용하면, 다양한 통일 및 북한 관련 정보를 여러 가지 모바일앱을 통해 전달하기 보다는 하나의 애플리케이션을 통해 전달·보급해야 할 필요가 있음을 시사한다. 또한, 이러한 유통경로 혁신 효과를 최대한 누리기 위해서는 현재 많이 이용되고 있는 애플리케이션에 편승해 통일정보를 전달하는 방안이 가장 효율적일 것이다. 이상의 조건을 고려할 때 기존에 통일부 3.0을 통해 전달되던 여러 가지 통일 정보들을 카카오톡으로 대표되는 MIM을 통해 전달·보급·공개함이 가장 능률적일 것으로 보인다. 카카오톡은 현재 누적 가입자수가 6,600만 명에 이르고 있고, 국내 MIM 시장의 88.1%를 차지¹⁷⁾하고 있어 소비자 접근성의 측면에서 유리하다. 통일부 카카오톡 플러스친구(이하 통일부 MIM¹⁸⁾) 역시 81,319명의 시민들과 친구관계를 맺고 있어 앞서 언급한 통일부 3.0 차원의 애플리케이션들과 비교하여 높은 이용도를 가지고 있는 것으로 보인다.¹⁹⁾ 허수미(2012) 역시 모바일

15) One stop shopping : 소비자가 여러 가지 상품을 한 구매장소에서 구매하는 것, 네이버 지식백과, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1586083&cid=50349&categoryId=50349>, (검색일 2014-07-31)

16) 조원기, 「중소 유통업의 경쟁력 제고를 위한 물류 공동화 방안의 연구」, 명지대학교 유통대학원 석사학위 논문, 2003, pp.65-98

17) 유승훈, 「초기모바일인스턴트메신저 이용자의 행동의도에 관한 연구-카카오톡을 중심으로-」, 홍익대학교 광고홍보대학원 석사학위 논문, 2013, pp.11-12

18) 본 연구는 기존에 통일부가 통일인식 제고 목적으로 개발한 여러 가지 모바일앱들(통일부 3.0)과 카카오톡을 통한 통일인식 제고 노력을 구분하고자 한다. 또한, 앞으로 논의의 편의를 위해서 후자의 노력을 모바일 인스턴트 메신저라는 특징에 주목하여 ‘통일부 MIM’이라고 칭한다.

19) 물론, 앞서 통일부 3.0 차원으로 제시된 애플리케이션의 이용도는 다운로드 횟수로 측정되고 있어 친구관계 인원수로 측정한 통일부 카카오톡 플러스친구의 이용도와 단순비교하는 것은 어려울 수도 있다. 하지만 그 규모에 있어서 1000(통일부 3.0)과 80,000(통일부 MIM)으로 확연한 차이를 보이고 있어, 통일부 카카오톡 플러스친구의 이용도가 기타 애플리케이션들의 그것보다는 높음을 추정할 수 있다.

일 메신저 이용자의 하루 한번 이상 이용 빈도가 2012년 상반기에 88.3%에 달하고 있음²⁰⁾을 밝히며, 이러한 MIM에 대한 높은 이용성을 기반으로 MIM은 메신저의 기능을 넘어 데이터공유클라우드 서비스 등 여러 기능으로 확장될 수 있음을 시사하였다.²¹⁾ 이러한 맥락에서 볼 때 통일부 MIM 역시 기존 통일부 3.0이 가지는 한계를 넘어 높은 이용도와 정보전달을 통한 통일인식 제고라는 목표 달성을 이룰 수 있을 것으로 보인다.

2. 통일부 MIM의 현황 및 분석

앞서 논했듯이 유통경로 혁신이라는 논리에서 볼 때 통일부 3.0을 이루는 다양한 모바일앱들과 통일부 MIM을 비교하면 통일부 MIM이 높은 시민 이용도 달성이라는 중간목표에 보다 효율적일 것으로 기대된다. 그러나 통일부 MIM의 능률성과 효과성은 통일부 3.0의 차원에서만 고찰되어서는 안 되며, 정부 3.0이라는 큰 틀에서 다시 고찰할 필요가 있다. 정부 3.0은 정부기관 및 지방자치단체가 보유한 공공정보를 누구나 손쉽게 활용할 수 있도록 정보를 개방하는 운동으로, 특히 인터넷 시스템에 기반하여 이루어지고 있다. 본 연구는 ‘정부 3.0’이라는 용어를 그것이 본래 가지는 넓은 의미보다는 스마트폰 모바일앱이라는 영역에 한정해서 사용하고자 한다. 현재 정부 3.0의 차원에서 운영되고 있는 중앙정부 및 지방자치단체 MIM의 현황을 정리하면 다음과 같다.

20) 한국인터넷진흥원, “2011년 하반기 스마트폰 이용 실태 조사 요약보고서”, 2012 / 허수미, 「모바일 메신저 앱의 이용정도가 사회자본에 미치는 영향 연구」, 고려대학교 언론대학원 석사학위 논문, 2012, p.8에서 재인용

21) 허수미, 「모바일 메신저 앱의 이용정도가 사회자본에 미치는 영향 연구」, 고려대학교 언론대학원 석사학위 논문, 2012, p.11

〈표 1〉 정부 MIM 현황

	경기도	국세청	국세청 근로장려금	농림축산 식품부	대한민국 정부
친구 수(명)	127,928	392,479	532,098	90,744	221,144
대화형 붓	X	X	X	X	O
	대한민국 청소년 (여성가족부 운영)		부산광역시	통일부	포항시
친구 수(명)	60,839		72,074	81,322	68,403
대화형 붓	X		O	X	X

이상의 표를 근거로 중앙정부 및 지방자치단체 MIM의 이용 현황을 분석하면, 2010년 대한민국 총인구 47,990,761명을 기준²²⁾으로 국세청은 약 81‰, 국세청 근로장려금은 약 110‰, 농림축산식품부는 약 18‰, 대한민국 정부는 약 46‰, 대한민국 청소년은 약 12‰, 통일부는 약 16‰의 이용도를 보인다. 한편, 2010년 경기도민 11,196,053명을 기준²³⁾으로 경기도는 114‰의 이용도를, 2010년 부산광역시민 3,393,191명을 기준²⁴⁾으로 부산광역시 212‰의 이용도를, 2010년 포항시민 508,736명을 기준²⁵⁾으로 포항시 1344‰의 이용도를 보이고 있다. 그러나 이러한 전국구 인구 대비 및 각 시도 인구 대비 이용도는 모든 인구가 스마트폰 이용자가 아니라는 점, 경기도 MIM, 부산광역시 MIM, 포항시 MIM은 지방자치단체 MIM이라는 특성상 이용도를 측정하는 기준을 각 시도 인구로 잡아야할지 전국구 인구로 잡아야할지 불분명한 점에서 한계가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 전국구 인구라는 똑같은 기준으로 비교한 국세청, 국세청 근로장려금, 농림축산식품부, 대한민국 정부, 대한민국 청

22) “총조사인구 총괄(시도/성/연령별, 2010)”, 통계청,

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N0001_ENG&vw_cd=&list_id=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=K1&path=#, (검색일 2014-08-01)

23) 위의 자료

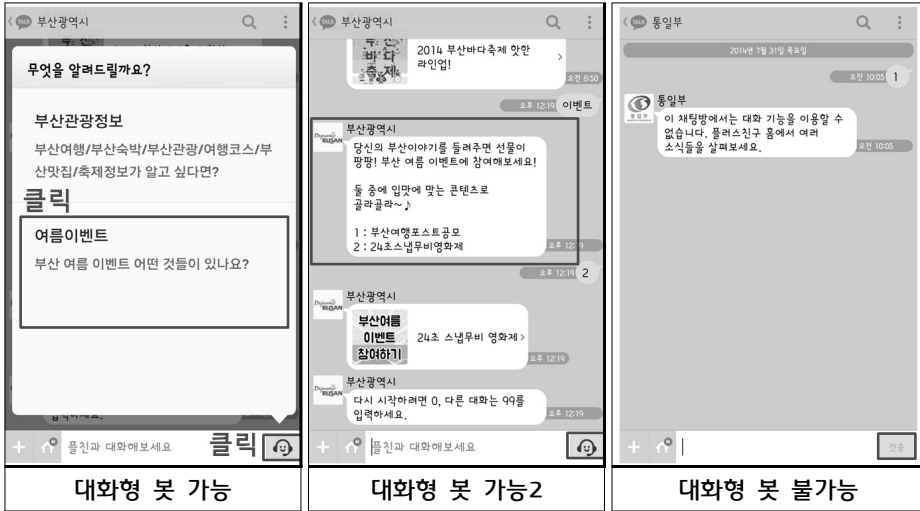
24) 위의 자료

25) “총조사인구 총괄(시군구/성/5세연령별, 2010)”, 통계청,

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_11N0001_05&vw_cd=&list_id=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=K1&path=#, (검색일 2014-08-01)

소년, 통일부 MIM의 이용도를 비교하면 대한민국을 제외한 각 부처간 이용도에 있어서 국세청과 국세청 근로장려금 MIM은 80~110‰으로 월등히 높은 반면, 통일부를 비롯한 그 외 부처 MIM은 20‰에 미치지 못하고 있다. 국세청과 국세청 근로장려금 MIM의 이용도를 대한민국 정부 MIM의 이용도마저 넘어서고 있는 것으로 볼 때 이러한 이용도의 차이는 MIM 기능자체의 차이라기보다는 부처 간 국민생활 밀접성의 차이에서 비롯된 것으로 보인다. 그러한 사정을 고려하여 농림축산식품부, 대한민국 청소년, 통일부 MIM의 이용도를 비교하면 12~18‰으로 큰 차이를 보이지 않고 있는데, 이러한 수치를 통해 살펴볼 때 통일부 MIM은 정부 3.0의 차원에서 타 부처의 MIM과 비교하여 크게 비효율적이지는 않은 것으로 보인다.

한편, 중앙정부 및 지방자치단체 MIM 운영과 관련하여 대화형 봇이 사용가능한 대한민국 정부 MIM과 부산광역시 MIM, 그리고 사용불가능한 통일부 외 MIM으로 구분된다. 대화형 봇은 카카오톡 플러스친구에서 일방적인 단체 카카오톡 메시징 수단을 벗어나 해당 플러스친구와 채팅창을 통해 대화할 수 있는 기능을 추가한 것을 의미한다. 대화형 봇이 가능하고 안하고는 <그림 2>를 통해 쉽게 이해할 수 있다. 이러한 대화형 봇 기능이 정부 MIM 차원에서 얼마나 큰 영향을 끼쳤는지는 불분명해보이지만 부산광역시와 경기도의 이용도를 비교할 때 212‰과 114‰로 대화형 봇을 사용하는 부산광역시의 이용도가 1.9배나 높은 점을 고려할 때 무관하다고는 볼 수 없다.



<그림 2> 대화형 못 유무

Ⅲ. 통일부 MIM의 활성화 방안

통일부 MIM은 다른 부처의 MIM과 비교하여 그 활용도가 현저히 떨어지는 것으로 보이지는 않으나 통일인식 제고를 위한 수단으로의 기능을 충분히 수행하고 있는지는 의문이다. 여러 가지 정부 3.0 차원의 행정노력에도 불구하고 통일인식 개선이라는 행정목표 달성정도는 불분명한 것이다. 2013년 스마트폰의 주이용자라고 할 수 있는 청년을 대상으로 통일인식 설문조사를 한 결과 40.4%만이 ‘통일의 필요성에 동의한다’고 응답²⁶⁾한 것을 보면 통일인식 개선이라는 행정목표와 통일부 MIM이라는 행정수단이 긍정적 상관관계를 가지고 있지는 않은 것으로 보인다. 결국 통일부 MIM은 다른 부처 MIM과는 별개로 ‘통일인식 제고’라는 행정목

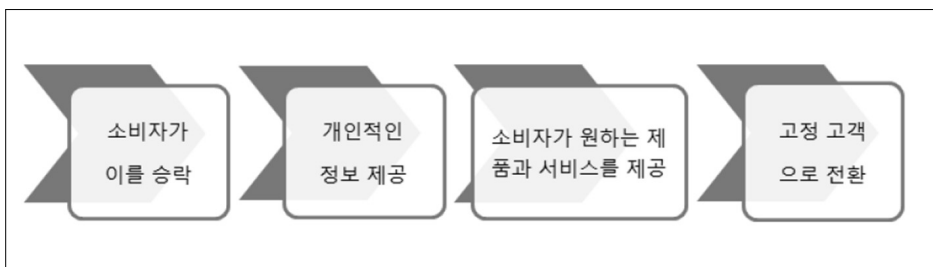
26) 왕길환, “‘왜 통일을 해야 할까’…청소년용 반크영상 나왔다”, 『연합뉴스』, 2013.07.24, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007031339>, (검색일 2014-08-01)

표를 가지고 있기 때문에 부처 간 비교차원의 효율성 확보만으로는 충분하지 않고 통일부 내부의 행정목표 달성정도를 통한 효율성 확보가 필요한 것이다. 이러한 효율성 확보를 위한 통일부 MIM의 활성화 방안을 모색하면 다음과 같다.

1. MIM의 성공요인 분석을 통한 활성화 방안 - 이모티콘 보상

(1) MIM의 성공요인 분석

MIM, 특히 카카오톡을 통해 기업 및 행정기관의 광고 수단으로 사용되고 있는 것이 ‘카카오톡 플러스친구’이다. 카카오톡 플러스친구는 카카오톡을 이용한 모바일 마케팅 플랫폼의 일종으로 표적소비자에게 광고물을 전송한다는 점에서는 푸시(Push)형 광고이면서 동시에 플러스친구 추가(승낙)를 통해 소비자가 스스로 광고를 이용하도록 한다는 점에서 풀(Pull)형 광고인 조합형 광고로서의 특징을 가진다.²⁷⁾ 즉, 카카오톡 플러스친구를 통해 광고효과를 누리기 위해서는 우선 잠재적 고객으로 하여금 플러스친구를 승낙하게 해야 하는 것이다. 이러한 과정은 <그림 3>을 통해 쉽게 이해할 수 있다.



<그림 3> 카카오톡 플러스친구 마케팅의 프로세스²⁸⁾

한편, 최민재·김위근(2013)은 일반 고객이 카카오톡 플러스친구를 선택

27) 김채리, 앞의 논문, p.3

28) 위의 논문, p.4

하는 요인을 분석하여 중요한 영향을 끼치는 사항들을 다음과 같은 표로 제시한 바 있다.

<표 2> ‘카카오톡 플러스친구’의 선택요인²⁹⁾

순위	구분	평균(점)	표준편차
1	개인정보 유출의 우려가 없을 경우	5.22	1.36
2	제공되는 서비스나 광고의 유용성이 높을 경우	4.76	1.42
3	제품구매나 서비스 이용을 위한 할인 쿠폰을 제공할 경우	4.73	1.51
4	친구로 올라온 업체에 대한 신뢰감이 들 경우	4.65	1.43
5	행사나 이벤트 관련 정보를 제공할 경우	4.64	1.36
6	업체의 광고나 마케팅 메시지보다는 관련 분야 정보를 제공할 경우	4.61	1.41
7	제품구매나 서비스 이용을 위한 정액 쿠폰을 제공할 경우	4.6	1.57
8	내가 좋아하는 유명인 페이지를 제공할 경우	4.01	1.51

*주 : 사례수는 700명임. 7점 리커트 척도로 측정함(①전혀 그렇지 않다~⑦매우 그렇다). 색깔 및 굵은 활자는 보상관련 요인을 표시한 것이다.

김채리(2012) 역시 승낙효과를 높이는 요인들을 제시한 바에 있는데 그에 따르면 카카오톡 플러스친구 추가를 위해서는 정보제공 기능(Information Offer), 오락성(Entertainment), 보상(Incentive), 브랜드 신뢰(Brand Trust), 혁신성(Self-innovation)을 갖추어야 한다고 한다.³⁰⁾ 이러한 기존의 연구를 통해 살펴볼 때 많은 고객들이 MIM에 처음 가입하게 하기 위해서는(즉, 카카오톡 플러스친구를 맺게 하기 위해서는) 정보제공 이외에 쿠폰과 같은 보상을 제공할 필요가 있다. 한편, 이러한 보상에는 정액쿠폰이나 할인쿠폰 외에 ‘무료 이모티콘 배포’라는 수단이 있다.

MIM에서 ‘이모티콘’이 가지는 영향력은 강력하다. 2012년 기준 ‘카카오톡’ 이용자의 이모티콘 다운로드는 1억 3000만 건을 돌파하였고, 카카

29) 최민재·김위근, 「SNS 모바일 마케팅 서비스의 이용동기, 평가, 선택에 대한 탐색적 연구 - ‘카카오톡 플러스친구’를 중심으로」, 『한국광고홍보학회 제15권 2호』, 2013, p.103

30) 김채리, 앞의 논문, p.42

오투 이모티콘 서비스는 그 수요에 발맞추어 오픈 초기에 4명의 웹툰 작가가 제작하던 이모티콘을 현재 49명 이상 제작하도록 그 수를 늘려 다양한 종류의 이모티콘을 제공하고 있다.³¹⁾ 이와 관련하여 기존 연구들 역시 MIM의 성공요인 중 하나로 ‘이모티콘’을 제시하고 있다. 유승훈(2013)은 MIM 서비스가 별도의 마케팅 활동 없이도 스마트폰 주요 서비스로 자리 잡을 수 있었던 요인을 첫째, 메시지를 무료로 전송할 수 있는 점, 둘째, 다자간 그룹대화를 할 수 있는 점, 셋째, 텍스트로 전달하기 힘든 감정을 스티커나 ‘이모티콘’으로 전달할 수 있는 점, 넷째, MIM 서비스는 메시지 수신확인이 가능한 점 네 가지로 정리하였다.³²⁾ 김찬수(2012)는 MIM의 특징 중 가장 두드러진 성공요인을 문자서비스와 달리 시각 이미지 정보의 제공을 통해 보다 다양한 커뮤니케이션 행위를 할 수 있었다는 것으로 보았다.³³⁾ MIM의 또 다른 사례인 네이버 라인의 경우 역시 하루 10억 개의 이모티콘이 전송된다. 기업의 경우 이러한 현상을 포착하여 MIM에 이모티콘을 제작하여 배포하거나 인기 웹툰 작가와 협업하여 고객들을 끌어 모으고 있다.³⁴⁾ 실제로 한 게임업체는 자사 게임 ‘신무’의 판촉을 위해 광고모델인 배우 신구의 이모티콘을 무료로 배포하는 전략을 보여주기도 했고,³⁵⁾ 프랜차이즈업체 국대떡볶이는 홍보전략으로 ‘국대떡볶이 for Kakao’라는 게임을 출시하며 유명 웹툰 작가가 제작한 한정판 카카오투크 이모티콘을 무료 배포하는 전략을 구사하는 모습³⁶⁾을 보여주었다. <그림 4>에서 보여지듯이 정수기 업체인 웅진코웨이 역시 MIM에서 이모티콘이 가지는 영향력에 편승하기 위해 자사의 이

31) 함정선, “카카오투크 ‘이모티콘’ 1.3억 다운로드 돌파”, 『이데일리』, 2012.07.03, <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JE41&newsid=01653126599590912&DCD=A00504&OutLnkChk=Y>, (검색일 2014-08-01)

32) 유승훈, 앞의 논문, pp.7-8

33) 김찬수, 「모바일 인스턴트 메신저 환경에서 프레임워크에 의한 시각적 시물라시옹 현상에 관한 연구」, 동의대학교 박사 논문, 2012 / 위의 논문, p.7에서 재인용

34) 한세희, “메신저 이모티콘, 웹툰... 유통가, 모바일 세대 겨냥한 감성 이미지 마케팅 뜬다”, 『etnews』, 2014.05.22, <http://www.etnews.com/20140522000077>, (검색일 2014-08-01)

35) 안희찬, “액션 RPG ‘신무’ 배우 신구 활용한 카카오투크 이모티콘 출시”, 『매일경제』, 2014.07.15, http://game.mk.co.kr/main/gamenews_detail.php?NO=201400994405, (검색일 2014-08-01)

36) 이동수, “[신작소식] 국대떡볶이 출시... 떡볶이 ‘교환권’ 2만개 쏜다”, 『조선일보』, 2014.07.29, http://game.mk.co.kr/main/gamenews_detail.php?NO=201400994405, (검색일 2014-08-01)

미지와 이모티콘을 결합시켜 무료 배포하는 시도를 하였던 바 있다. 게임 버드팡도 게임 홍보차원에서 인기 연예인의 이모티콘을 무료배포 하였었다. 이러한 일련의 연구 결과와 현상들을 살펴볼 때 통일부 MIM의 활성화 전략으로서 이모티콘 제작 및 배포 역시 좋은 수단이 될 수 있을 것으로 보인다.



<그림 4> 웅진 코웨이 무료 이모티콘, 게임 버드팡 무료 이모티콘

사실 MIM은 인터넷이라는 수단을 통해 개개인의 네트워크 형성을 특징으로 하는 SNS의 일종이므로 고객(행정대상으로서 시민 혹은 남한주민)관리에 있어서도 기존의 마케팅전략의 주요요소인 니즈(needs)와 원츠(wants)만으로는 효과적 운영을 달성할 수 없다. 시민의 참여와 이용도 개선을 위해서는 감성적 차원의 접근이 필요한 것이다. 정부 3.0 역시 소비자의 이성 외에 공감을 공략하는 마케팅을 구사할 것을 요구하는 마켓 3.0을 배경으로 형성된 것을 생각하면 이러한 접근은 당연한 것일 것이다. 고객의 감성을 자극하는 전략의 대표적 사례가 문화마케팅이다. 오

늘날 MIM에서 활용하는 이모티콘 배포 전략도 문화마케팅의 한 유형으로 볼 수 있을 것이다. 한편, 이와 관련하여 심상민(2002)은 문화마케팅을 다섯 가지로 유형화한 바 있다. 첫째, 문화를 광고·관측수단으로 활용하는 문화관측(Sales), 둘째, 자사 홍보 및 이미지 개선을 위해 문화활동 및 문화단체를 지원하는 문화지원(Sponsorship), 셋째, 제품 및 서비스에 문화이미지를 체화시키는 문화연출(Synthesis), 넷째, 새롭고 독특한 문화를 상징하는 기업으로 자리매김하는 문화기업(Style), 다섯째, 기업이 국가의 문화적 매력을 후광효과로 향유하는 문화후광(Spirit)으로 구분하고 이를 5S라고 명명했던 것이다.³⁷⁾ 이러한 5S의 분류에 따라 MIM의 이모티콘 배포 전략은 문화관측(Sales)의 유형에 속한다고 하겠다. 통일부 MIM이 이모티콘 마케팅이라는 문화관측(Sales) 전략을 이용할 때 MIM의 이용자는 통일부 MIM을 친구 추가할 보상동기를 얻을 것이다. 또한, 이용자는 통일 관련 콘텐츠를 이모티콘이라는 이미지를 통해 보다 친근하게 받아들여 이를 지속적으로 사용함으로써 주변 사람들에게 ‘통일’ 콘텐츠를 노출 및 파급시킬 것으로 기대된다.

(2) 통일부 MIM 활성화를 위한 이모티콘 보상 방안

통일부 MIM에 많은 이용자들의 관심을 유도하기 위한 이모티콘 보상은 강한 영향력을 가질 것으로 기대되지만, 통일부 MIM만의 새로운 캐릭터를 만들어 홍보를 할 경우 상당한 시간과 투자비용이 필요하며 그 이미지가 긍정적 파급효과를 가질지 의문이라는 한계가 있다. 이와 관련하여 기존에 MIM 이용자에게 긍정적 반응을 일으킨 이미지에 통일 콘텐츠를 접목시키는 방안이 하나의 대안이 될 수 있다. 전상민(2001)은 기존에 존재하는 캐릭터의 호의적 이미지가 소비자의 신념, 태도, 구매의사에 대해 긍정적 후광효과를 미치고 있음을 밝힌 바 있다.³⁸⁾ 실제로 기업

37) 심상민, 『문화마케팅의 부상과 성공전략』, 삼성세리, 2002 / 김민정, 「기업문화마케팅의 유형화연구-국내외 사례연구를 통한 효과성 중심으로」, 경희대학교 경영대학원 석사학위 논문, 2010, pp.26-27에서 재인용

38) 전상민, 「소비의 후광효과에 대한 연구 : 브랜드와 캐릭터를 중심으로」, 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2001, p.62

들 역시 인기 웹툰 작가와 협업 하여 기존 이미지를 응용·변형한 이모티콘을 이용하기도 한다.



그림5 : 기업과 웹툰 작가(호조 작가)의 협업 무료 이모티콘

이와 관련하여 <그림 5>에서 볼 수 있듯이 인터넷 쇼핑물 옥션은 자사 홍보를 위해 인기 웹툰 작가인 호조 작가와 협업한 이모티콘을 무료 배포함으로써 작가 특유의 이미지에 편승한 바 있다. 이 이모티콘은 2013년 말에 카카오톡에서 무료 배포되었는데, 150만 다운로드를 돌파하는 호응을 얻었다.

결국 통일부 MIM의 활성화를 위해 이모티콘 배포 전략을 이용한다면 그 효과를 극대화하기 위해서는 기존에 존재하는 긍정적 이미지의 이모티콘에 '통일'이라는 주제를 접목시킴으로써 후광효과를 누릴 필요가 있다. 때문에 통일부 MIM의 이모티콘 역시 기존의 이모티콘과 차별화되는 새로운 캐릭터를 만들기보다는 기존 문화콘텐츠 시장에서 긍정적 이미지를 보유하고 있는 캐릭터의 제작자는 연예인과 협력하여 '통일인식 개선'이라는 주제에 부합하는 이모티콘을 제작 한정배포하는 등의 전략을 통

해 시민 이용도 개선을 달성할 수 있을 것이다.



<그림 6> 통일부 MIM 이모티콘 예시1 39)

한편, 통일부에서 이미 통일부 홍보를 위해 협력하고 있는 홍보대사들과 연계하여 그들의 이미지를 활용한 이모티콘을 배포하는 것 역시 좋은 대안이 될 수 있다. 통일부는 2012년 방송인 이상벽, 배우 정준호, 전 야구선수 양준혁, 마술사 유호진, 아이들의 뽀통령 뽀로로를 통일부 홍보대사로 위촉한 바 있는데, 특히 뽀로로와 같은 인기 캐릭터의 경우 이모티콘으로 무료 배포할 때 그 파급력이 클 것으로 기대된다.

39) 본 연구에서 제시한 이모티콘은 연구용일 뿐이며 어떠한 상업적 의도를 가지고 제작한 것이 아님을 밝힌다. 또한, 이러한 이모티콘은 연구의 편의를 위해 제작한 예시에 불과하므로 사전에 해당 이모티콘 캐릭터 저작권자 및 대상인물과의 합의가 되어있지 않음을 밝힌다. 아래의 <그림 7> 역시 이와 마찬가지로이다.



홍보대사 보로로 응용

홍보대사 양준혁 응용

<그림 7> 통일부 MIM 이모티콘 예시 2

2. 대화형 봇의 활용 방안

MIM의 특징은 커뮤니케이션의 즉시성, 단체 대화를 통한 통합적 커뮤니케이션 방식, 데이터공유의 가능성로 정리될 수 있다.⁴⁰⁾ 즉, MIM의 가장 큰 장점은 쌍방향적 소통의 가능성에 있는데 카카오톡 플러스친구에서 이러한 기능으로 구현된 것이 앞서서 언급된 바 있는 대화형 봇이다. 그러나 대화형 봇의 실제 운영에 있어서는 ‘대화 기능’은 크게 사용되지 않는 것으로 보인다. 대신 많은 기업들과 행정기관들은 인터넷 홈페이지 상의 FAQ(Frequently Asked Questions)와 같이 고객이 자주 관심을 보이는 사항들에 대해 미리 정리하여 그에 대한 설명을 보다 쉽게 접근할 수 있도록 하는데 대화형 봇을 이용하고 있다.

현재 대화형 봇 기능을 사용하고 있는 중앙정부 및 지방자치단체 MIM은 대한민국 정부과 부산광역시인데, 이들의 대화형 봇 운영 실태를 살펴보면 이러한 현황이 보다 잘 드러난다. 대한민국 정부 MIM은 대화형 봇을 통해 기초연금, 근로장려금, 서민금융생활, 가계소득 증대방안이라는

40) 허수미, 앞의 논문, p.11

네 가지 카테고리의 정보를 제공하고 있다. 부산광역시 MIM은 부산관광 정보와 여름이벤트라는 두 가지 큰 항목으로 정보를 제공하고 있다. 부산 관광정보로 부산게스트하우스정보, 부산시 블로그 추천맛집, 부산여행코스 추천, 부산바다축제안내, 부산국제록페스티벌, 부산국제매직페스티벌, 말랑말랑 뮤직페스티벌, 부산관광 관련 사이트, 민원문의라는 아홉 가지 카테고리의 정보를 제공한다. 여름이벤트라는 항목에서는 부산여행포스트 공모, 24초 스냅무비영화제라는 두 가지 카테고리의 정보를 제공하고 있다. 이처럼 MIM의 대화형 봇이 ‘대화 기능’보다 ‘정보접근성’ 측면에서 활용되고 있는 것은 행정기관만의 현상은 아니다. 라디오 방송국에서 운영하는 MIM의 경우 역시 MIM 자체의 대화 기능을 기존 모바일 문자 서비스와 같이 청취자들과의 소통창구로 활용하면서도, 정작 대화형 봇은 청취자들이 궁금해 하는 사항들을 알려주는 정보 창구로 이용하고 있는 것이다. 실제로 SBS 파워 FM의 MIM 대화형 봇의 경우, ‘무엇을 알려드릴까요?’라는 큰 카테고리 하에서 자유게시판(사연-신청곡), 컬투쇼 사연쓰기, 컬투쇼 베스트(사연진품명품), 컬투쇼 베스트(내 인생의 잊지 못한 한줄), 개인정보수정이라는 항목으로 운영되고 있는데, 이는 SBS 파워 FM의 인기 프로그램인 ‘컬투쇼’에 대한 정보접근성을 높이고 있음을 보여준다.

이상과 같은 대화형 봇의 운영 사항을 생각할 때 통일부 MIM에 있어서도 대화형 봇을 통해 통일 및 북한 관련 정보를 FAQ 형식으로 간단히 정리하여 제공함으로써 MIM 이용자의 정보접근성을 높일 것으로 보인다. 이때 제공되는 콘텐츠는 현재 통일부와 통일교육원에서 제공하고 있는 FAQ를 활용해도 될 것이다. 이와 관련하여 통일교육원에서는 UNIZINE이라는 이름하에 매달 인터넷을 통해 통일 관련 정보들을 신문의 형태로 제공하고 있는데 이를 대화형 봇으로 변형하여 사용하는 것도 한 방법이다. 다음 장의 <그림 8>과 <그림 9>는 현재 통일교육원에서 제작하는 UNIZINE과 이를 응용한 대화형 봇의 가상을 잘 보여준다.

IV. 통일 관련 콘텐츠의 조건

이상과 같은 수단들을 통해 통일부 MIM을 활성화하여 이루고자 하는 바는 결국 한국 내 부정적인 통일인식 제고이다. 이를 위해서는 기존의 통일부와 통일교육원 홈페이지에 있는 다양한 콘텐츠들부터 일반인에 대한 노출도를 높일 필요가 있다. MIM, 그 중에서도 카카오톡 플러스친구를 통한 광고는 기존의 배너광고와 같이 불특정 다수에게 무조건적으로 노출이 되는 일반적인 마케팅 플랫폼과는 달리 ‘플러스친구 등록(승낙)’이라는 과정을 거치는 선택적 노출을 특징으로 한다. 이러한 ‘승낙’은 해당 기관에 관심을 갖고 있는 사람들을 통해 이루어지는 경우가 많은데 이로 인해서 MIM은 이용자에게 좀 더 ‘친밀한’ 마케팅을 하게 된다. 일차적으로 사용자가 스스로 정보를 제공받겠다는 응답을 한 것이기 때문에 콘텐츠를 대하는 자세가보다 호의적으로 바뀐다. 또한, 자신이 승낙한 플러스친구를 다른 친구에게도 추천할 수 있는 기능을 함께 갖고 있기 때문에 MIM 해당기관 입장에서는 구전효과도 기대할 수 있다.⁴¹⁾

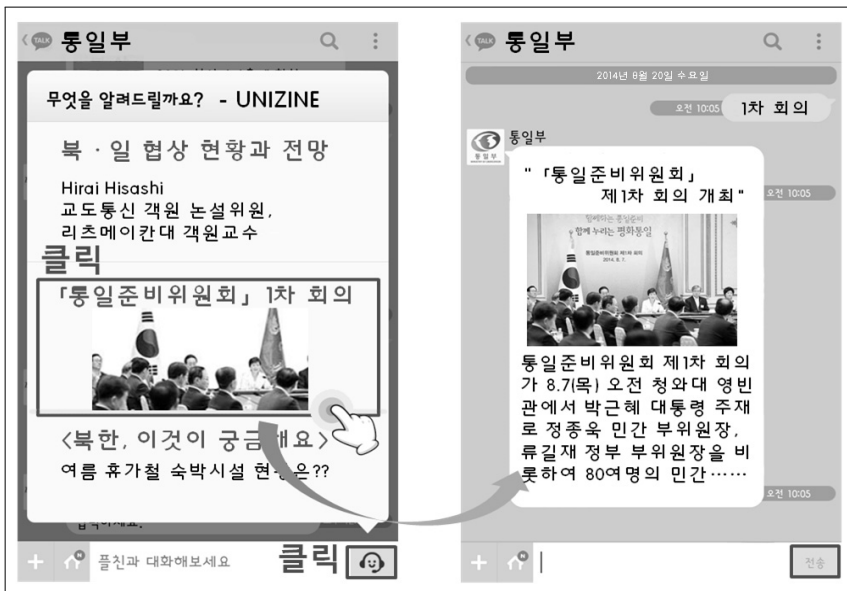
최민재·김위근(2013)이 스마트폰 이용자 700명을 대상으로 한 설문조사에 따르면 소비자가 카카오톡 플러스친구를 이용하는 동기는 제품에 대한 정보를 찾아보기 위해, 광고에 대한 또는 광고를 통한 실제 참여를 위해, 자신의 흥미를 충족시키기 위해, 그리고 다른 사람과의 소통을 위해서라고 한다.⁴²⁾ 그리고 그들은 구체적으로는 ‘정보획득’이 카카오톡 플러스친구 이용 동기의 1순위 요인이며, ‘흥미’와 ‘참여’가 공동 2위, ‘소통’이 4위 요인이라고 하였다. 이러한 연구 결과는 사용자들이 MIM을 통한 통일인식 제고를 추구할 때 관련 ‘정보제공’이 가지는 영향력이 ‘소통’과 같은 다른 요인들에 비해 뒤쳐지지 않음을 보여준다. 통일부 MIM 역시 MIM의 ‘정보제공’ 기능에 충실하되 그 이용자들에게 친밀한 마케팅을 펼칠 필요가 있다. 그러기 위해서는 콘텐츠 제공과 관련하여 몇 가지 조건들을 갖출 필요가 있다.

41) 김채리, 앞의 논문, p.3

42) 최민재·김위근, 앞의 논문, p.105



<그림 8> 통일교육원의 UNIZINE 이용



<그림 9> 통일교육원의 UNIZINE의 대화형 붓으로의 응용

1. 정보성

<표 3>은 통일부와 통일교육원에서 국민을 대상으로 진행하는 행사가 한 해 동안 13건에 이를 정도로 결코 적지 않음을 보여준다. 그럼에도 일반 국민은 이러한 정보에 대해 특별히 관심이 있어서 찾아보지 않는 이상 행사 정보를 접하고 참여하기란 쉽지 않다. 이러한 행사들의 목적이 기본적으로는 일반 국민들의 ‘통일인식 제고’임을 생각하면 해당 행사들이 국민들에게 많이 알려져 통일문제에 대한 국민들의 인식 제고의 기회가 높아지는 것이 바람직하다. 행사에 참여하였을 때, 참여 국민들에게도 그에 따른 보상(Incentive)이 주어지기 때문에 행사에 대한 정보제공은 행정기관과 국민 모두에게 이익이 된다. 따라서 통일부 MIM을 통해서 통일부의 국민 참여 행사에 대한 정보를 수시로 제공하여 ‘정보제공’ 기능에 충실할 수 있다.

<표 3> 통일부와 통일교육원의 국민 대상 행사(2013년 기준)

통일부
<ul style="list-style-type: none"> - 제6기 통일부 상생기자단 모집 - 한반도 신뢰프로세스 홍보콘텐츠 공모전
통일교육원
<ul style="list-style-type: none"> - 통일부 어린이 기자단 2기 - 통일교육 주간 행사 아이디어 공모 - 제1회 통일교육 주간 국민참여 이벤트 - 통일준비 전국학생서예대전 - 통일세상 동화로 만나요 2 앱 이벤트 - 학교통일교육연구대회 - 국뎌 대상 정부 3.0 UCC 공모전 - 대학생 통일논문 현상공모 - 통일창작동화 공모전 - 대학생 통일리더캠프(국외) - 초중고 통일리더캠프(국내)

한편, 통일부에서 기존에 제작한 통일 관련 콘텐츠의 내용들을 검토해 볼 때, 통일부 MIM을 통해 배포될 콘텐츠들이 보다 ‘정보제공’으로서의

기능에 충실하기 위해서 그 내용의 성격이 다양해질 필요가 있다. 다음의 <표 4>는 통일교육원에서 운영 중인 열린 통일교육 애플리케이션 상에 게재된 통일카툰을 그 내용이 담고 있는 통일정보에 따라 분류한 것이다.

<표 4> 통일부 3.0 내용 별 유형 분석(통일카툰을 중심으로)⁴³⁾

(총계 : 45)

	DMZ정보	통일편익	전쟁과 평화	인권문제	국제위상
개	6	19	2	1	3
	북한정보	미래기대	교육혜택	통일당위성	기타
개	4	2	2	2	4

이상의 분류에 따라 통일부 3.0 상의 통일 관련 정보의 성격을 분석하면, 약 43%의 내용이 통일편익 문제를 다루고 있어 비용-편익분석을 통한 통일인식 제고에 치중된 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 이처럼 편중된 콘텐츠 내용을 구성하게 된 것은 통일부 3.0의 주이용자인 남한의 주민들의 통일인식에 따른 것으로 보인다. 20대 청년들을 대상으로 한 통일의식조사에서 ‘통일이 필요 없다’고 대답한 사람의 55%가 그 이유를 ‘막대한 비용’으로 제시할 만큼 통일과 관련하여 비용-편익 문제는 중요한 것이다.⁴⁴⁾ 기존에 통일 관련 콘텐츠는 이처럼 통일비용 차원에서 통일을 부정적으로 보는 다수의 사람들을 목적으로 하였기 때문에 ‘통일편익’ 콘텐츠가 많았던 것이다. 그러나 통일편익에만 편중된 콘텐츠를 통일

43) 통일카툰이 담고 있는 통일정보의 유형을 분류하는데 있어서 기준은 해당 카툰이 담고 있는 내용으로 하였다. ‘DMZ정보’는 DMZ 관련 각종 정보를 담고 있는 카툰을 대상으로, ‘통일편익’은 경제적 측면에서 통일비용 및 부담문제를 다루는 카툰을, ‘전쟁과 평화’는 6. 25전쟁 관련 정보 및 부담문제를 다룬 카툰을, ‘인권문제’는 북한인권 문제를 다룬 카툰을, ‘국제위상’은 통일 이후 한국의 국제적 위상에 대해 다룬 카툰을, ‘북한정보’는 북한 주민의 삶이나 문화 전반을 다룬 카툰을, ‘미래기대’는 통일 이후 한국의 모습을 상상하여 그린 카툰을, ‘교육혜택’은 통일 이후 한국 교육의 발전을 다룬 카툰을, ‘통일당위성’은 통일의 필요성을 전반적으로 다룬 카툰을, ‘기타’는 그 밖에 통일 이후 한국의 스포츠 경쟁력, 독일통일 사례, 비경제적 통일비용 문제를 다룬 카툰을 대상으로 하여 분류하였다.

44) 강승태, “북한 급변 가능성에 다시 그리는 통일 일반인 100명 설문조사·60% ‘김정은 정권 오래 못 가’”, 『매일경제』, 2014.01.27, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=141922>, (검색일 2014-08-20)

부 MIM을 통해 제공할 경우, MIM 특유의 정보제공 기능을 충실히 수행하지 못하게 되고 또한 통일에 긍정적이며 통일비용 외에 통일 및 북한 관련 정보에 관심이 있는 시민들을 포섭하지 못하는 문제가 발생한다. 따라서 통일부 MIM을 통해 ‘통일편익’ 콘텐츠는 기존의 자료를 제공하는 수준으로도 충분하겠지만 기타 정보들의 경우 보다 다양한 콘텐츠 생산하여 제공해야 한다.

2. 오락성

Sheth(1991)는 고객 가치 이론의 5가지 가치 범주를 설명하면서 쾌락적 가치(Hedonic value)를 언급하였다.⁴⁵⁾ 이는 고객이 기업의 콘텐츠를 사용하면서 즐거움, 행복감 등을 느낀다면 그 자체가 가치로 변환되고 그러한 엔터테인먼트적 가치가 고객과 기업의 관계를 지속시키는데 긍정적인 역할을 한다는 것이다. 이는 카카오톡 플러스친구를 통해 연결되는 고객과 기업의 관계에도 적용시킬 수 있다. 즉, 플러스 친구를 맺은 후 제공되는 정보가 사용자에게 즐거움과 행복과 같은 감정적 가치를 제공한다면 시민은 통일 문제에 대해서도 보다 지속적인 관심을 가질 수 있다는 것이다. 때문에 통일부 MIM을 통해 제공될 통일 관련 콘텐츠는 보다 사용자의 흥미를 유발할 수 있는 형식을 가질 필요가 있다.

한편, 정보통신정책연구원(KISDI)이 2014년 8월에 발표한 ‘동영상 콘텐츠 소비와 디바이스’라는 통계자료에 따르면 모바일을 통한 동영상 소비가 2011년 5분에서 2013년 19분으로 2년 새 4배 가까이 급증한 것으로 나타났다.⁴⁶⁾ 모바일을 이용한 동영상 소비자가 지속적으로 늘고 있는 것이다. 모바일은 특성상 작은 화면으로도 편하게 볼 수 있는 동영상을 많이 이용하는 경향이 있다. 또한, 정보통신산업진흥원(NIPA)의 ‘주간기

45) Sheth, J. N., B. I. Newman and B. L. Gross(1991), “Why We Buy What We Buy : A Theory of Consumption Values”, Journal of Business Research 22, pp.159-170 / 김채리, 앞의 논문, pp.16~17에서 재인용

46) 주성호, “모바일 동영상 콘텐츠 소비 매년 증가...87%는 TV에서”, 『news1』, 2014.08.06, <http://news1.kr/articles/?1804227>, (검색일 2014-08-18)

술동향 보고서'에 따르면 모바일 인스턴트 메신저 중 하나인 카카오톡의 하루 평균 이용 횟수가 50회에 달하나 일평균 이용시간은 46분 42초, 1회 평균 이용시간은 56초에 불과한 것으로 조사되었다.⁴⁷⁾ 이는 MIM의 특성상 메시지를 주고받기 위해 자주 사용하긴 하지만 콘텐츠를 이용하는 데에는 많은 시간을 할애하지는 않는다는 것을 의미한다. 때문에 MIM을 통해 통일 관련 콘텐츠를 배포할 때 콘텐츠들 중에서 우선적으로 통일 관련 동영상을 선별하되 그 콘텐츠는 이용자에게 부담이 되지 않는 짧은 시간의 영상이면서 빠르게 흥미를 끄는 구성을 가진 것이어야 한다.

아래의 <표 5>는 통일교육원이 보유한 통일 관련 콘텐츠 중 동영상들을 그 성격에 따라 분류한 것이다. 위에서 제시한 오락성의 기준에 따라 통일부 MIM을 통해 배포할 수 있는 형식을 고르면 뮤직비디오, 홍보영상, UCC가 해당하겠다. 이들 영상 중 '[홍보영상]통일부 홍보대사 뽀로로 인터뷰(47초)'를 제외한 모든 영상이 2~5분으로 앞서서 제시한 MIM 이용자의 1회 평균 이용시간인 56초를 넘는다는 면에서는 한계가 있다. 하지만 비교적 짧은 시간에 시청자로 하여금 흥미와 관심을 가지게 하는 형식과 내용을 가지고 있다는 점에서 이러한 기존의 동영상들을 충분히 통일부 MIM을 통해 배포할 때 MIM 이용자의 통일인식을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

47) 임지택, "[ET서베이]카톡, 이용빈도 많지만 사용 시간 짧아", 『etnews』, 2014.06.16, <http://www.etnews.com/20140616000146>, (검색일 2014-08-18)

<표 5> 통일교육원의 통일 관련 동영상 분석

형식	다큐멘터리	애니메이션	뮤직비디오
오락성	낮음	높음	높음
시간	12~30분	4~12분	2~3분
예시	분단에서 통일로 (고등학교생용)	호랑이의 기상 (초등학교 고학년용)	하나된 미래 (중고등학교생용)
영상			
형식	통일리포터	홍보영상	UCC
오락성	높음	높음	높음
시간	29~30분	47초~5분	3분
예시	통일리포터, 동유럽 체제전환 국가를 가다(폴란드편)	슈퍼스타K2 통일 뮤직비디오 - 허각의 못다한 이야기	2014 통일리더캠프(국외) A팀 3조 UCC
영상			

3. 지속성

한편, MIM 이용자가 ‘카카오톡 플러스친구’ 등록을 했다고 하더라도 해당 MIM 기관은 이용자와의 지속적인 교류와 이용자에 대한 꾸준한 관리가 필요하다. 김채리(2012)는 MIM 이용자의 평균 플러스친구 수가

15개 정도에만 머무른다고 지적했는데,⁴⁸⁾ 이는 지속적인 교류가 없는 플러스친구는 그 관계를 단절하게 됨을 보여준다. 이어서 김채리(2012)는 플러스 친구를 맺은 후 고객과의 지속적인 관계를 유지하기 위해서는 브랜드 이미지 관리를 통한 신뢰성 고취와 소비자의 관심과 흥미를 끌 수 있는 다양한 정보의 제공과 오락성의 확보에 힘써야 한다고 주장했다.⁴⁹⁾

<표 6> MIM을 통한 지속적 교류 여부

	경기도	국세청	국세청 근로장려금	농림축산 식품부	대한민국 정부
메시지 건수	0	0	0	0	0
	대한민국 청소년	부산광역시	통일부	포항시	대한 적십자사
메시지 건수	2	1	0	0	10
	유니클로	하나투어	오렌지 팩토리	KFC	버거킹
메시지 건수	10	6	6	8	4

*주 : 색깔은 중앙정부 및 지방자치단체의 MIM, 무색은 민간기관의 MIM을 표시한 것이다.

<표 6>는 본 연구의 진행을 위해 플러스 친구를 맺은 여러 기관의 MIM이 이용자와의 꾸준한 교류를 위해 얼마나 노력하는지 측정하기 위해 2014년 8월 한 달간의 메시지 건수를 정리한 것이다. 이때 메시지 건수는 해당 MIM의 기관이 이용자에게 말을 건 횟수로 계산하였다. 위 표에 따르면 통일부를 비롯한 중앙정부 및 지방자치단체 운영 MIM의 경우 이용자와의 지속적인 교류가 매우 낮은 반면, 시민단체와 민간기업에서 운영하는 MIM의 경우 꾸준히 이용자에게 말을 걸어 지속적인 교류를 시도하고 있음을 알 수 있다. 특히 중앙정부 부처에서 운영하는 MIM 중 여성부 운영 플러스친구 외에는 전 부처가 한 달간 이용자와의 교류를 위해 1건의 정보제공도 하지 않은 것으로 나타나고 있다. 이와 같이 지속

48) 김채리, 앞의 논문, p.33

49) 위의 논문, p.46

성을 상실한 MIM의 경우 모바일 인스턴트 메시지가 가질 수 있는 홍보 파급력을 전혀 이용하지 못하고 있고 나아가 이용자가 친구관계를 끊을 수도 있어 문제된다. 이러한 현황은 통일부 MIM을 통해 많은 시민들의 통일인식을 제고하고자 할 때 보다 지속성 유지를 위한 전담 인력 배치 등의 노력이 필요함을 보여준다.

V. 결 론

2014년 신년기자회견에서 박근혜 대통령이 ‘통일대박론’을 언급한 데 힘입어 최근 국내에서 ‘통일’에 대한 관심이 늘어나고 있다. 그러나 이러한 단편적 현상에도 불구하고 한국 국민들을 대상으로 한 통일 설문조사에서 통일에 대한 부정적인 답변이 늘어가고 있는 것이 오늘날의 현실이다. 과거 6.25를 경험한 세대와 그 직후 세대들에게 통일은 당위적이고 필연적인 문제였지만, 오늘날 20대, 30대에게 통일은 선택의 문제가 되어가고 있는 것이다. 이러한 국내 통일인식의 변화에 발맞추어 통일 관련 행정의 모습도 변화를 요구받고 있다. 과거 당연히 해야 하는 것이었던 통일의 시대에는 국가는 ‘어떻게 통일을 할 것인가’만 고민하면 되었다. 하지만 이제 국가는 국민들에게 통일의 필요성을 인식시켜야 하는 것이다.

본 연구는 이러한 과제를 효율적으로 극복하기 위한 수단으로 모바일 인스턴트 메시지(MIM)의 활용을 제안하였다. 모바일 인스턴트 메시지는 스마트 시대의 도래와 함께 인간의 일상적 소통창구 기능을 일부 담당하게 되었고 그로인해 MIM은 현대인 특히 청년들에게 지대한 영향을 미치고 있다. 때문에 MIM을 활용하여 통일인식의 개선을 추구해간다면 그 효과는 클 것으로 기대된다. 통일부에서도 스마트 시대에 부응하여 통일 관련 정보를 제공하기 위해 열린 통일교육, 슈퍼스타 통일송, 인터넷 통일방송 등의 모바일앱을 개발하기도 했고 더불어 통일부 카카오톡 플러

스친구를 만들어 운영하고 있다. 그러나 통일부 제작 모바일앱의 경우 기존의 연구에서 홍보의 부족, 정기적인 업데이트의 필요성, 정부의 직접 관리를 통한 신뢰성 확보의 필요성, 사람들이 원하는 수준의 정보제공 필요성 등의 한계를 가지고 있다고 지적받았다. 실제로 이러한 한계의 영향으로 통일부 모바일앱은 많은 이용자를 이끌어내지 못하고 있어 스마트 시대의 통일인식 제고 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구는 ‘물류공동화’ 이론에 근거하여 통일 관련 정보 유통경로를 MIM으로 단일화할 필요가 있음을 제시하였다.

한편, MIM의 경우 모바일앱에 비해 많은 이용자를 확보하고 있어 잘 활용하면 통일인식 제고의 파급력을 높일 수 있지만 실제 통일부 MIM은 그러한 영향력을 확보하지 못하고 있다. 본 연구는 통일부 MIM이 다른 중앙정부 부처에서 운영하는 MIM과 유사한 수준의 이용도를 보유하고 있음에도 불구하고 통일인식 제고를 달성하기 못하는 것은 MIM의 운영을 효과적으로 하지 못하고 있기 때문이라고 보았다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 MIM의 특징을 잘 파악할 필요가 있다. MIM은 일반적인 푸시(Push)형 광고와 달리 ‘친구추가(승낙)’ 과정을 필요로 한다. 통일부 MIM의 개선을 위해서는 우선 많은 ‘친구추가(승낙)’를 통해 많은 이용자를 확보해야 하는 것이다. 이와 관련하여 기존 연구는 승낙효과를 높이는 요인으로 정보제공 기능(Information Offer), 오락성(Entertainment), 보상(Incentive), 브랜드 신뢰(Brand Trust), 혁신성(Self-innovation)을 제시하였다. 본 연구는 이 중 보상(Incentive) 요인과 MIM 자체의 성공요인 중 하나인 이모티콘과 같은 시각성을 결합하여, 통일부 MIM 활성화를 위해 무료 이모티콘을 배포하는 전략을 취할 것을 제시했다. 그리고 그 이모티콘을 제작하는데 있어서도 기존의 긍정적인 이미지의 후광효과를 얻기 위해 웹툰 작가와의 협업 혹은 통일부 홍보대사와의 연계를 통한 이모티콘을 제작할 필요도 있음을 지적했다. 또한, 통일부 MIM의 활성화를 위해서는 MIM의 가장 기본적인 기능인 ‘정보제공 기능’에 충실할 필요가 있다. 본 연구는 이와 관련하여 대화형 봇에 대해 고찰해보았다. 대화형 봇은 본래 MIM의 기능 중 하나인 즉시적 소통 가능성을 카카오톡 플러스친구에도 적용시킨 것으로 ‘소통 기능’을

위해 만들어진 것이었다. 하지만 민간기업과 행정기관이 실제 대화형 봇을 운영하는데 있어서는 ‘소통 기능’으로 활용하기보다는 ‘정보’의 접근성을 높이는데 사용되고 있는 것으로 나타났다. 본 연구는 이러한 대화형 봇의 특징을 반영하여 통일부 MIM에 대화형 봇 기능을 신설하고 FAQ(Frequently Asked Questions)의 기능을 담당하게 함으로써 통일부 MIM의 활성화를 도모할 수 있다고 제시하였다. 구체적으로는 통일교육원에서 매달 제작하는 UNIZINE을 대화형 봇에 맞게 구성할 수 있음을 보였다.

이러한 기술적인 노력의 중요성에도 불구하고 앞서서 언급했듯이 통일부 MIM의 활성화에서 중요한 것은 기본적으로 통일 관련 정보의 유통을 활성화하는 것이다. 그 목적을 달성하기 위해서 본 연구는 통일 관련 콘텐츠의 내용이 정보성, 오락성, 지속성을 갖추어야 할 필요가 있음을 보여주었다. 정보성의 경우 MIM의 1순위 이용 동기인 ‘정보획득 목적’을 충족시키기 위해 요구되는 조건이다. 이때 이미 제작된 통일 관련 콘텐츠의 내용을 분류한 결과 통일편익에 관련된 것이 전체 콘텐츠의 43%를 차지할 정도로 편중된 문제점을 가지고 있었고, 이에 본 연구는 비용-편익분석 외에 보다 다양한 내용의 콘텐츠를 생산할 필요가 있음을 지적하였다. 오락성은 쾌락적 가치(Hedonic value)가 고객과 기업의 관계를 지속시키는데 긍정적인 역할을 한다는 기존의 연구를 바탕으로 제시된 조건이다. 본 연구는 이러한 연구 결과에 일반인이 MIM을 이용하는 1회 평균 시간이 56초라는 매우 짧은 시간임을 결합하여 통일교육원의 기존 통일 관련 콘텐츠 중 뮤직비디오, 홍보영상, UCC 형식의 동영상이 오락성을 충족시킴을 보였다. 지속성은 MIM 이용자가 지속적인 교류가 없는 카카오톡 플러스친구의 경우 ‘친구 삭제’를 할 수 있음을 고려하여 요구한 조건이다. 본 연구는 행정기관의 MIM과 민간기관의 MIM의 지속성 노력을 비교하여 행정기관의 그것이 현저히 낮음을 보이고 이를 개선시킬 필요가 있음을 지적하였다.

본 연구는 통일인식 제고라는 결과를 달성하기 위한 조건들을 탐색하는 가설을 설정하기 보다는 기존에 진행된 다양한 연구들을 고찰·분석하

고 이를 통해 모바일 인스턴트 메신저를 활용한 통일인식 제고를 위해 할 수 있는 방안들과 조건들을 통합적으로 제시하였다. 이러한 접근은 가설 모형이 가질 수 있는 가정상의 오류를 범하지 않는다는 점에서 장점을 가진다고 하겠다. 나아가 본 연구는 기존에 SNS로 분류되어 그 성격이 다른 페이스북, 트위터와 비슷하게 다루어지던 카카오톡의 메신저로서의 성격에 주목하여 그것이 모바일 인스턴트 메신저(MIM)이라는 또 다른 유형의 네트워크 수단임을 제시하였다. 본 연구는 카카오톡을 SNS로 보아 통일인식 제고를 추구하던 기존의 접근이 가질 수 있는 한계를 극복할 것을 제시한 점에서 의미가 있겠다. 또, 본 연구는 기존의 통일부 및 통일교육원의 애플리케이션, 카카오톡 플러스친구, 통일 관련 콘텐츠 등의 현황과 그 실태를 분석하고 그에 기초한 대안을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 이러한 결과물을 통해 제시된 본 연구의 제안들이 통일인식을 제고하여 한국 내 통일에 대한 높은 공감대를 형성할 수 있기를 바라며 글을 마친다.

【참고문헌】

■ 국내문헌

- 김민정, 「기업문화마케팅의 유형화연구-국내외 사례연구를 통한 효과성 중심으로」, 경희대학교 경영대학원 석사학위 논문, 2010
- 김민중, 「스마트시대의 통일 및 북한 정보 애플리케이션(앱) 활성화 방안」, 『2012 통일논문집』, 2012
- 김병로 · 최경희, 「남북한 주민의 통일의식 비교 분석」, 『통일과 평화 (4집 1호, 2012)』, 2012
- 김찬수, 「모바일 인스턴트 메신저 환경에서 프레임워크에 의한 시각적 시물라시옹 현상에 관한 연구」, 동의대학교 박사 논문, 2012
- 김채리, 「모바일 마케팅 특성이 고객의 승낙의도에 미치는 영향 : 카카오톡 플러스 친구를 중심으로」, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 2012
- 심상민, 『문화마케팅의 부상과 성공전략』, 삼성세리, 2002
- 유승훈, 「초기모바일인스턴트메신저 이용자의 행동의도에 관한 연구-카카오톡을 중심으로-」, 홍익대학교 광고홍보대학원 석사학위 논문, 2013
- 이상근, 「공동물류의 효과분석과 육성 방안에 관한 연구」, 인천대학교 대학원 박사학위 논문, 2011
- 전상민, 「소비의 후광효과에 대한 연구 : 브랜드와 캐릭터를 중심으로」, 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 2001
- 조원기, 「중소 유통업의 경쟁력 제고를 위한 물류 공동화 방안의 연구」, 명지대학교 유통대학원 석사학위 논문, 2003
- 최민재·김위근, 「SNS 모바일 마케팅 서비스의 이용동기, 평가, 선택에 대한 탐색적 연구 - ‘카카오톡 플러스친구’ 를 중심으로」, 『한국광고 홍보학보 제15권 2호』, 2013
- 한국인터넷진흥원, “2011년 하반기 스마트폰 이용 실태 조사 요약보고서”, 2012
- 한국인터넷 진흥원, “2012년 하반기 스마트폰 이용 실태조사”, 2012
- 허수미, 「모바일 메신저 앱의 이용정도가 사회자본에 미치는 영향 연구」, 고려대학교 언론대학원 석사학위 논문, 2012

▣ 외국문헌

Sheth, J. N., B. I. Newman and B. L. Gross(1991), “Why We Buy What We Buy : A Theory of Consumption Values“, Journal of Business Research 22

▣ 기사

강승태, “[북한 급변 가능성에 다시 그리는 통일] 일반인 100명 설문조사… 60% ‘김정은 정권 오래 못 가’”, 『매일경제』, 2014.01.27, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2014&no=141922>, (검색일 2014-08-20)

김한기, “한국 20대, 통일에 대한 인식 약해“, 『코나스넷』, 2014.05.09, <http://www.konas.net/article/article.asp?idx=36066>, (검색일 2014-08-01)

배성규, “[통일이 미래다] ‘10년내 통일’ 56명, ‘南韓의 자본주의 체제’ 34명”, 『조선일보』, 2014.07.07, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/07/07/2014070700157.html?related_all, (검색일 2014-07-31)

안준호, “[통일이 미래다] 北주민, 우린 새장 속 새… 統一되면 한국이 도와줄 것”, 『조선일보』, 2014.07.07, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2014/07/07/2014070700161.html, (검색일 2014-07-31)

안희찬, “액션 RPG ‘신무’ 배우 친구 활용한 카카오톡 이모티콘 출시”, 『매일경제』, 2014.07.15, http://game.mk.co.kr/main/gamenews_detail.php?NO=201400994405, (검색일 2014-08-01)

왕길환, “‘왜 통일을 해야 할까’…청소년용 반크영상 나왔다”, 『연합뉴스』, 2013.07.24, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0007031339>, (검색일 2014-08-01)

이동수, “[신작소식] 국대떡볶이 출시… 떡볶이 ‘교환권’ 2만개 쏜다”, 『조선일보』, 2014.07.29,

http://game.mk.co.kr/main/gamenews_detail.php?NO=201400994405,
(검색일 2014-08-01)

이재설, “매달 ‘카톡’ 이용자 3,649만 명…스마트폰 이용자의 95%”,
『KBS뉴스』, 2014.07.28,

http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH_NEWS_CODE=2901384&ref=A, (검색일 2014-08-01)

임지택, “[ET서베이]카톡, 이용빈도 많지만 사용 시간 짧아”, 『etnews』,
2014.06.16, <http://www.etnews.com/20140616000146>, (검색일 2014-08-18)

주성호, “모바일 동영상 콘텐츠 소비 매년 증가…87%는 TV에서”,
『news1』, 2014.08.06, <http://news1.kr/articles/?1804227>, (검색일
2014-08-18)

한세희, “메신저 이모티콘, 웹툰... 유통가, 모바일 세대 겨냥한 감성 이
미지 마케팅 뜬다”, 『etnews』, 2014.05.22,

<http://www.etnews.com/20140522000077>, (검색일 2014-08-01)

함정선, “카카오톡 ‘이모티콘’ 1.3억 다운로드 돌파”, 『이데일리』, 2012.07.03,
<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JE41&newsid=01653126599590912&DCD=A00504&OutLnkChk=Y>, (검색일 2014-08-01)

■ 기타

“총조사인구 총괄(시군구/성/5세연령별, 2010)”, 통계청,

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN0001_05&vw_cd=&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=K1&path=#, (검색일 2014-08-01)

“총조사인구 총괄(시도/성/연령별, 2010)”, 통계청,

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN0001_ENG&vw_cd=&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=K1&path=#, (검색일 2014-08-01)

One stop shopping, 네이버 지식백과,

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1586083&cid=50349&categoryId=50349>, (검색일 2014-07-31)

입 선

남북 교류의 촉매제로서 DMZ를 평화적으로 이용하는 방안에 대한 연구

- 세계유산으로 활용하는 방안을 중심으로 -

한국전통문화대학교 문화재관리학과 손오달

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 통일을 위한 한반도 평화 정책 현황
- III. DMZ 평화적 이용에 대한 기존 논의에 대한 비판적 검토
- IV. 세계유산 등재 및 활용을 통한 DMZ의 평화적 이용 방안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북 교류의 촉매제로서 DMZ를 평화적으로 이용하는 방안에 대한 연구

- 세계유산으로 활용하는 방안을 중심으로 -

급변하는 국제 정세 속에서 동아시아 지역은 요동치고 있다. 중국의 성장과 일본의 견제, 러시아와 미국의 긴장 등의 요인으로 불안한 정세가 이어져오고 있다. 그 혼란의 틈 속에서 우리 민족은 여전히 남과 북으로 분단되어 60년이 지난 지금까지도 유지되고 있다. 이는 한반도의 위기일 뿐만 아니라 국가와 민족의 역사적 아픔이다. 이를 극복하기 위해서는 국가자립도를 높이고 국제 사회에서의 발언권을 강화할 필요가 있으며, 이는 통일이 중추적인 역할을 한다고 여겼다.

본 논문에서는 통일을 위한 첫걸음이 경색된 남북관계의 긴장을 완화하는 것이라 보고 이를 현실화시키기 위한 방법으로서 남북의 문화적·학술적 교류가 활발하게 진행될 필요가 있다고 인식했다. 'DMZ의 평화적 이용'은 남북교류를 활성화시키기 방안 중 하나이다.

DMZ는 비단 대한민국과 북한의 경계에 위치해 있다는 지리적 특징뿐 아니라 자연환경의 보호, 전적(戰績)유산의 활용 등 다양한 측면에서 가치를 지니므로 DMZ는 보존·활용되어야 한다. 이것은 남북 간 문화적 교류를 위한 첫 단추로서 의미가 있다. 또한, 다른 통일정책과 함께 본문에서 활용방안으로 제시하는 DMZ의 평화적 이용도 가능하게 된다면 대한민국과 북한의 극단적 격리상태와 긴장상태를 완화할 수 있다는 기대가 가능하다. 하지만 현재 DMZ의 평화적 이용 제안은 지나치게 정치적으로 이용되고 있다는 비판이 나올 정도로 현실적이지 못하다.

DMZ의 평화적 이용은 1971년 전 UN군 사령관에 의해 제안된 이후 대한민국 정부와 UN 및 국제기구에 의해 수차례 제안된 바 있다. 하지만 수십 년간 수차례에 걸친 제안은 모두 북한의 무반응에 의해 무산되었다.

2013년 박근혜 대통령은 연설을 통해 'DMZ 세계평화공원'에 대한 제안한 바 있지만 북한은 여전히 무반응으로 일관하고 있다. DMZ 평화공원 조성에 대한 논의가 설립 방안이나 실현을 위한 제반 사항 등 구체적인 사항이 제시되지 않아 이념적 논의에 불과하다. 즉, 실현의 가부를 두고 논쟁할 뿐, 실현 가능성을 높일 수 있는 방안에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.

DMZ 세계평화공원을 비롯한 DMZ 지역의 평화적 이용을 위해서는 무엇보다 휴전협정문의 개정이 필수적이다. 그렇기 때문에 휴전협정문을 개정할 권한을 가진 UN, 중국 그리고 북한의 동의를 얻기 위한 정치적, 외교적 노력이 필요하다. 하지만 이러한 정치적, 외교적 노력이 부족하다는 것 또한 문제이다. 본고에서는 이러한 문제점을 극복하기 위한 방안으로 DMZ를 세계유산으로 등재하기 위해 남북이 공동으로 신청하는 방안을 제시해 보았다. 남북 공동의 발의로 DMZ가 세계유산에 등재되게 된다면 다음과 같은 기대효과가 충족될 수 있다.

첫째로 DMZ에 UNESCO를 매개로 하는 국제 법에 의거한 실질적인 적대행위 금지가 규정될 수 있다. 이에 따라 DMZ에는 관념적 평화를 넘어선 실질적 평화가 도래되는 것이다.

둘째로 세계유산 보호를 위한 국제적 협력관계가 형성되어 DMZ에 위치한 자연 및 문화유산의 가치를 높이고 관리하는 작업이 용이해진다.

셋째로 DMZ가 세계유산으로 등재된다면 DMZ를 문화유산으로 관리하는 과정에서 남북 간의 협력과 소통이 나타나고 나아가 남북 교류 활성화에 이바지할 수 있다.

마지막으로 DMZ를 대상으로 하는 관광이 활성화되어 DMZ가 지닌 전쟁에 대한 교훈, 평화에 대한 염원, 세계 평화에 대한 기여의 가치를 드높일 수 있는 기회가 주어진다.

이는 결코 꿈같은 이야기가 아니다. 우리가 유네스코 세계유산 등재 기준에 알맞은 보존체계를 형성하고 이를 위한 다각적 협상 노력을 추진하며, DMZ 외부영역을 활용하고 있는 주체인 기초, 광역 지방자치단체와

연계한 활동 등을 수행한다면 이를 현실화 시킬 수 있다. 이를 위해서는 국민과 주민에 대한 홍보와 인식제고를 위한 노력을 기울여야 하는 것은 자명한 일이다.

유네스코 세계유산으로의 등재가 이루어진 후에는 DMZ 내부에 대한 학술적 조사연구 및 발굴, 다크 투어리즘에 의한 관광, 평화를 상징하는 장소 등으로의 활용할 수 있다. 이는 ‘세계 제1차대전 유적 발굴사업’, ‘다크 투어리즘 사례’, ‘아프가니스탄 세계 평화박물관’ 등의 사례를 통해서 확인할 수 있다.

DMZ의 가치와 의미를 고려해 이를 세계문화유산으로서 관리하고 활용하기 위한 정책을 단계적 매뉴얼에 따라 신의 있고 성실하게 수행한다면 DMZ의 평화적 이용을 통한 남북관계 개선은 반드시 이루어질 것이다.

I. 서론

DMZ는 한국전쟁 중 휴전협정에 의해 대한민국과 북한 사이의 군사적 완충지대로 설정된 지역이다. DMZ는 비극적인 전쟁의 산출물인 것이다. 하지만 아이러니하게도 대한민국과 북한의 격리와 긴장에 의해 무인지대가 되면서 DMZ는 광활한 자연이 태동하게 됨과 동시에 평화와 통일에 대한 염원이라는 새로운 지역 이미지를 얻게 되었다.

DMZ의 평화적 이용은 1971년 전 UN군 사령관에 의해 제안된 이후 대한민국 정부와 UN 및 국제기구에 의해 수차례 제안된 바 있다. 하지만 수십 년간 수차례에 걸친 제안은 모두 북한의 무반응에 의해 무산된 바 있다. 2013년 박근혜 대통령의 연설을 통해 제시된 ‘DMZ 세계평화공원’에 대한 제안에 대해서도 북한은 무반응으로 일관하고 있다.

본 논문에서는 이러한 DMZ의 평화적 이용이 어떠한 문제점이 있는 지 살펴보고 이에 DMZ와 유사한 성질을 보이는 유사 사례를 소개한 후 DMZ의 평화적 이용을 현실화하기 위한 제언을 제시토록 하겠다.

연구과정은 다음과 같다. 우선 통일에 대한 필요성과 접근 방법에 관한 선행연구를 참조해 현재 필요한 사안을 고려해본다. 통일부 발표 자료를 참고해 현행 통일 정책의 기초와 방향을 분석해 보고, 과거 정권의 통일 정책의 연장선상에서 통일에 대한 문화적 접근의 필요성을 살펴본다. 또한, 통일 협정문을 통해 DMZ의 법적 성격을 규명하고 이를 둘러싼 국제적 관계를 살펴본다. 그리고 각 기초 및 광역 지방자치단체의 DMZ활용 현황을 통해 DMZ 관리 현황과 그 문제점을 짚어본다.

조사한 내용을 토대로 ‘DMZ 세계평화공원’을 중심으로 ‘DMZ의 평화적 이용’에 대해 논의되어온 내용의 제안의 문제점을 확인하고, ‘문화유산관리론’적 측면에서 관리 계획을 분석해 본다. 이와 관련된 유사 사례를 참고하고 이를 심화시켜 ‘DMZ의 평화적 이용’으로서 ‘세계유산 등재 방안’에 대한 제언을 제시하는 것으로 마무리 하겠다.

Ⅱ. 통일을 위한 한반도 평화 정책 현황

1. 한반도를 둘러싼 위기와 극복을 위한 남북관계 개선의 필요성

한반도는 대륙 세력과 해양 세력이 부딪히는 그 중간에 위치해 있다. 때문에 평화로울 때에는 대륙 세력과 해양 세력의 문명을 연결하는 교두보(橋頭堡)로서 번영을 누렸고, 전기(戰氣)가 고조 될 때는 두 세력 사이의 경쟁에 휘말려 곤란을 겪었다. 대륙 세력과 해양 세력의 틈바구니 속에서 살아가야 하는 한반도의 운명은 21세기, 오늘날 까지 이어지고 있다.

이러한 운명을 극복하기 위해서는 지나치게 높은 현재의 대외의존도¹⁾를 조정할 필요가 있다. 먼저, 자립적이고 자생적인 국가 운영을 위해서 경제적으로 내수시장이 안정화되어야 하고, 일정 이상의 영토와 자원이 필수적이다. 대외의존도를 낮추고 정치, 사회, 경제적으로 자립하려면 한반도를 국제 정세에 따라 흔들리지 않도록 해야 하며, 이를 위해 인구 증가와 영토 확장이 필수적이다. 또한 근·현대를 통틀어 복잡하게 얽혀있는 역사 문제를 극복하기 위해서는 강력한 외교력을 행사할 필요가 있다.

마지막으로 지나치게 호전적이고 위협과 협박을 일삼는 북한 정권과 북한군의 행태에서 비롯한 안보 문제 역시 한반도의 큰 위협으로 작용한다. 이를 떨쳐내기 위해서는 그 원흉이라고 할 수 있는 북한 정권을 붕괴시키고 북한군을 해체시켜야 하겠지만, 평화통일을 지향하고 흡수통일을 지양하는 현행의 통일 정책 하에서는 불가하다. 때문에 대화와 협력을 통해 북한 정권의 위협적인 행보를 무마시키는 방향의 조치가 필요하다.

위에 언급한 문제점들의 이상적인 해결방안으로 통일을 꼽을 수 있다. 현 정권의 이른바 “통일 대박론”에서도 알 수 있듯이 통일의 효과는 고무적이다. 통일을 할 경우 대한민국 49,039,986명, 북한 24,851,627명의

1) 이는 대한민국 경제의 대한민국 대외의존도가 102.2%에 달하고, 국내총생산(GDP)대비 수출입 비중이 52.4에 달한다(OECD, 2014)는 데서 그 사실을 확인할 수 있다.

인구가 합쳐지며 영토가 두 배 가까이 확장된다. 이렇게 된다면, 많은 인구를 통해 내수시장을 활성화 시킬 수 있고, 넓은 영토와 인적·물적 자원을 활용한 자립도 이루어 질 수 있다. 또, 통일을 통해 정치적·경제적·문화적으로 일제에 의해 불합리한 지배를 받았던 남북이 한 목소리를 내게 된다면 국제 사회에서의 발언권과 그 효력은 한층 강화된다. 지나치게 호전적인 북한 정권과 북한군에 의한 안보 위협 또한 사라질 것이다.

통일의 가부에 대한 논의는 적지 않은 세월동안 이어져왔다. 남북 분단이 현실화된 그 순간부터 통일에 대한 논의가 계속되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 통일을 찬성하는 입장은 북한의 인권문제, 헌법상 대한민국의 영토 개념, 민족 간의 정치, 사회적·경제적·문화적 이질화 등을 근거로 통일을 주장하고, 이를 반대하는 입장은 주로 통일 비용²⁾에 따른 국가 빈곤화 가능성을 근거로 제시하고 있다.

한반도 통일 문제는 분명 찬성과 반대의 의견이 분분하고 그 근거 역시 명확하다. 하지만 한반도 분단 현실은 한민족의 의사에 따른 것이 아닌 냉전과 열강의 권력 다툼이라는 정치적 흐름에 의한 강제적인 것이었다는 점, 북한 인권문제에 대한 인도적 차원의 접근이 필요하다는 점, 대한민국과 북한의 격리 대치상태에 따른 국방비용의 과도한 지출을 줄일 필요가 있다는 점, 그리고 무엇보다 분단된 민족이 다시 하나의 국가를 형성하고자 하는 국민적 염원이 이어지고 있다는 점에서 통일은 달성되어야 한다. 그러므로 통일 달성을 위해서 경색된 남북관계를 개선하려는 실질적인 노력이 반드시 필요하다.

2. 남북관계 개선을 위한 정부의 노력

한국 정부의 대북정책은 '60~'70년대 북진과 반공정책, '80~'00년대

2) 통일 비용에 대한 연구에 따르면, 월스트리트저널 : 30년간 최대 4899 조원, 현대경제연구원 : 10년간 약 188조 4000억원, 삼성 경제연구소 : 10년간 약 545조 8000억원, 미스텐퍼드대 피터 백 연구원 30년간 약 2300~5800조원, 안중범 성균관대 교수 : 10년간 약 737조 6000억원~ 2757조 2000억원, 미래기획위원회 30년간 2568조원 등으로 추산된다. 이에 대한 통일 비용에 대한 편차가 크게 나타나는 요인은 비용 감소 요인에 대한 이견의 여지가 많기 때문이다.

교류와 경제원조, ‘10년대 이후의 안보 강조와 신뢰 증진으로 나누어 볼 수 있다. ‘60~’70년대의 북진과 반공정책은 한반도 평화 정착의 차원에서 무산된 바 있고, ‘80~’00 년대의 경제원조는 북한의 불성실한 태도에 의해 소기의 성과를 얻지 못한 것으로 평가된다.

남북관계 개선을 위한 정부 시책으로는 김대중 정부의 ‘개성공단 조성 사업’이 있다. 개성공단 조성사업은 경제원조의 성격을 강하게 띠고 있었으며 민간 자본의 투입을 통해 대한민국의 선진 기술과 북한의 값싼 노동력을 조화시키는 아이디어로부터 시작되었다. 이 사업은 남북 간의 경제 협력이 현실화된 사례라는 점에서 매우 고무적이다. 그럼에도 불구하고 해당 사업은 북한의 불성실한 태도가 사업 진행상에 위협요인으로 지적되고, 북한이 대남도발을 자행할 때 마다 개성공단 입주기업이 인질 아닌 인질이 된다는 점에서 지속성과 안전성이라는 측면이 문제점으로 지적된다.

노무현 정부의 ‘서해 NLL 평화협력지대’는 남북관계 개선을 위해 북한의 위협과 전쟁 위기를 상징하던 서해 NLL 구역을 평화와 협력을 위해 남북이 공동으로 사용하자는 내용을 주요 골자로 하는 시책이었다. 하지만 이 역시 북한의 도발을 억제하지 못함에 따라 나타나는 안보위협으로 인해 좌절된 바 있다.

앞으로의 통일 정책은 안보 강조를 통해 북한의 방종을 견제하면서 그와 동시에 신뢰 프로세스의 가동을 통해 상호간의 신뢰를 증진하는 방향으로 전개될 것으로 보인다.³⁾ 즉, 지속성과 안전성을 추구하고 그 위에서 교류와 협력이 나타나도록 하는 것이다. 이를 위해 박근혜 정부의 통일 정책의 근간인 한반도 신뢰 프로세스의 주요 내용은 다음과 같다.

3) 대한민국과 북한의 사회·문화 교류사업은 분단의 장기화로 이질화된 남북주민의 가치관, 생활양식 등에 대한 이해를 제고하고, 교류과정에서 상호신뢰를 증진하는 기능을 담당한다. 이러한 교류는 정치적 군사적 이유에 의해 경색된 남북관계를 유연화 하기 위한 조치로 이용되어왔는데, 최근에는 2011년 대한민국 정부의 유연화 조치에 따른 교류업무가 이어져 오고 있다.(통일부(2013) 「제3장 남북교류업무」, 『통일미래를 준비하는 통일정책』, 통일부)

<표 1> 한반도 신뢰프로세스

〈한반도 신뢰 프로세스4〉		
1. 개념 : 튼튼한 안보를 바탕으로 남북간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고, 한반도에 평화를 정착시키며, 나아가서 통일기반을 구축하려는 정책이다.		
2. 목표	1) 남북관계 발전	2) 한반도 평화정착
	3) 통일기반 구축	
3. 추진 원칙	1) 균형 있는 접근	2) 진화하는 대북정책
	3) 국제사회와의 협력	
4. 추진 기초	1) 튼튼한 안보에 기초한 정책 추진	
	2) 합의 이행을 통한 신뢰 쌓기	
	3) 북한의 '올바른' 선택 여건 조성	
	4) 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰에 기반	
5. 추진 과제		
1) 신뢰형성을 통한 남북관계의 정상화 : 인도적 문제 지속적 해결 추구, 대화채널 구축, 기존 합의정신 실천, 호혜적 교류협력 확대하고 심화, 비전코리아 프로젝트 추진		
2) 한반도의 지속가능한 평화 추구 : 확고한 안보태세 완비, 북핵 문제 해결을 위한 다각적 노력, DMZ 세계평화공원 조성, 정치 군사적 신뢰구축 추진		
3) 통일 인프라 강화 : 민족 공동체 통일방안 발전적 계승, 국민과 함께 하는 통일 추진, 북한 주민의 삶의 질 개선 추구		
4) 한반도 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색 : 통일에 대한 국제사회의 지지 확대, 동북아의 지속가능한 평화와 발전추구를 통해 궁극적으로 북한문제 해결에 기여, 북방 3각 협력추진		
5. 단계별 추진 내용	1단계 : 대북 인도적 지원	
	2단계 : 농업, 조림 등 낮은 수준의 남북 경제협력	
	3단계 : 비전코리아 프로젝트(교통, 통신 대규모 인프라 투자)	

(통일부, 2014)

자료를 통해 살펴보자면 정부의 현행 통일 정책은 견제를 통한 안보의 보장과 동시에 인도적 차원의 지원을 통해 신뢰를 얻고, 북한으로 하여금 그 신뢰에 부합하도록 유도해 상호 신뢰를 증진하고 민족적 동질감을 회복하는 온건한 방식의 접근으로 요약할 수 있다.

앞선 통일 정책의 실패를 통해 살펴보자면 무조건적인 배척이나 지원은 한반도 통일에 큰 도움이 되지 않는다는 것을 반추할 수 있다. 신뢰 증진을 위한 단계로서 정치적·경제적 고려를 어느 정도 배제하고, 교류의

4) 한반도 신뢰 프로세스, http://www.trustprocess.kr/sub/learn_text.asp

토대가 되며 같은 민족으로서의 상호 동질성을 기반으로 한 문화적 접근이 우선되어야 할 것이다. 현 정부의 통일정책의 일환인 신뢰프로세스에서도 추진 기조와 추진방안에서 남북 교류에 있어서의 문화적 접근을 내포하고 있음을 확인할 수 있다.

Ⅲ. DMZ 평화적 이용에 대한 기존 논의에 대한 비판적 검토

본 논문에서는 비 군사, 비정치적 문화적·학술적 교류의 일환으로 논의되어온 DMZ의 평화적 이용에 대해 고찰하려 한다. 이에 앞서 DMZ 평화적 이용을 위해 DMZ의 성격과 가치를 제대로 이해하는 것이 선행되어야 한다.

1. DMZ의 성격과 가치

1) DMZ의 성격

DMZ는 6.25 전쟁 휴전 협정의 산물인 휴전협정문, 정확히 「국제연합사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」의 조항을 통해 규정된 지역이다. 휴전협정문 제 1조 1항에서는 한 개의 군사분계선을 확정하고 그로부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 한 개의 비무장 지대를 설정한다고 명시하고 있다. 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 미연에 방지하고자 한 것이다.⁵⁾ 이에 따라 6.25 전쟁 휴전 당시의 전선을 토대로 휴전선이 그어지고 그

5) 제 1조 군사분계선과 비무장지대 제1항. 한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로 부터 각기 2km씩 후퇴함으로써 적대군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충 지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.

로부터 북으로 2Km, 남으로 2km씩 남북 4km 동서 258km의 비무장 지대가 설정되게 된다.

그 밖에 비무장 지대에 관한 조항을 발췌하자면 다음과 같다.

<표 2> 휴전협정문

- 제 4항.** 군사분계선은 군사 정전위원회의 지시에 따라 이를 명백히 표시하고 군사분계선과 비무장지대의 양 경계선에 따라 설치한 일체 표시물의 건립을 감독한다.
- 제 6항.** 쌍방은 모두 비무장 지대 내에서 또는 비무장 지대로 부터 또는 비무장 지대로 향하여 어떠한 적대행위도 강행하지 못한다.
- 제 8항.** 비무장 지대 내의 어떠한 군인이나 민간인이거나 그가 들어가려고 요구하는 지역의 사령관의 특정한 허가 없이는 어느 일방도 군사 통제 하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않는다.
- 제 9항.** 민사행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이거나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않는다.
- 제 10항.** 비무장 지대내의 군사분계선 이남의 부분에 있어서 민사행정 및 구제 사업은 국제연합사령관이 책임진다. 이북에 대해서는 조선인민군 최고사령관과 중화인민지원군 사령원이 공동으로 책임진다. 민사행정 및 구제 사업을 집행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받은 군인 또는 민간인 인원수는 쌍방 사령관이 각각 이를 결정하나 어느 일방이 허가한 인원의 총수는 언제나 1,000명을 초과하지 못한다. 특정한 허가 없이는 무기를 휴대하지 못한다.
- 제 11항.** 제 1조의 어떠한 규정이든지 군사정전위원회 등으로 부터 비무장 지대로 들어갈 것을 특히 허가받은 기타의 모든 인원, 물자 및 장비의 비무장 지대 출입과 비무장 지대 내에서의 이동의 완전한 자유를 방해하는 것으로 해석하여서는 안 된다. ⁶⁾

DMZ는 휴전선을 따라 남북 4km구간에 설치된 군사적 행동에 대한 완충지대로서, 민간인과 군인의 출입을 통제하여 남과 북의 교류를 차단하는 역할을 한다. 다만 특정 상황에 있어 국제연합사령관, 조선인민군 최고사령관, 중화인민지원군사령원을 포함한 정전위원회의 허가를 얻을 경우 무장하지 않은 인원의 출입이 가능하고 비무장 지대 내에서 자유롭게 이동할 수 있음을 보장하고 있다.

6) “국제연합사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정정전에 관한 협정”

2) DMZ의 가치

DMZ는 사회주의 진영과 자유주의 진영의 직접적인 무력충돌로 발생한 비무장지대이다. DMZ라는 공간을 평화의 공간인가, 전쟁의 공간인가를 고민해볼 필요가 있다. DMZ는 오랜 기간 동안 남북 양측의 접근이 모두 차단되어 온갖 희귀종 동식물들의 천국이 되었고 인간의 손이 닿지 않는 천혜의 자연환경을 이루게 되었다. 냉전시대가 미·소 양국의 긴장 속에서 평화가 나타난 시대라고 말할 수 있듯이, DMZ라는 공간도 남북 양국의 긴장 속에서 나타난 평화와 자연이라고 말할 수 있을 것이다. 달리 말하자면 남북의 긴장이 없었다면 나타나지 않았을 아이러니한 평화의 공간인 것이다.

현대에 들어서면서 냉전체제는 종식을 고하게 된다. 양(兩) 진영 사이에 이해와 교류가 시작되었고 오늘날에 이르고 있다. 이러한 국제정세의 변화는 DMZ에 대해서도 유의미한 변화로 생각할 수 있다. 냉전의 붕괴가 결국 이해와 교류로부터 시작된 개방에서 비롯되었듯이 한반도의 평화통일에 있어서도 ‘이해’와 ‘교류’의 키워드는 매우 핵심적이라고 할 수 있다. DMZ는 대한민국과 북한을 가르고 있는 지역인 동시에 둘 사이의 이해와 교류가 시작될 수 있는 공간인 것이다. 즉, DMZ는 20세기 냉전의 모습을 그대로 축소하여 보여주는 훌륭한 역사 교과서이자 아직도 현재진행형인 갈등이 이해, 교류로 나아가는 이행모습을 보여 줄 좋은 과제물이라고 평가할 수 있다.

DMZ는 ‘평화에 대한 염원’과 ‘아름다운 자연’이라는 두 가지 틀로 이해할 수 있다. DMZ 내·외부의 전쟁 관련 유산과 평화 통일 기원의 상징물 등은 DMZ의 문화자원으로서 인문적 가치를 대변하고, 60여 년간 인간의 손이 닿지 않은 DMZ의 자연을 기반으로 자연적 가치를 보여준다. 이는 문화재보호법에서 말하는 기념물⁷⁾인 ‘명승’의 조건에 부합하고 나아가 세계유산협약⁸⁾에 따른 ‘복합유산’⁹⁾에 부합하는 것이라 할 수 있다. DMZ가 가

7) 역사상으로 남아 있는 조개무지[貝塚]·궁터[宮趾]·절터[寺址]·무덤[古墳]·성터[城址] 및 유물포함층 기타 사적지와 명승고적·동물·식물·광물 등

진 인문·자연적 가치를 보존하고 관리함으로써 DMZ의 가치를 제고하고 나아가 그 가치를 범국민적, 범세계적으로 전달 할 수 있는 잠재력이 있다.

DMZ가 평화적으로 이용되었을 때, 그 기대효과는 무궁무진하다고 할 수 있다. 첫째로 DMZ의 이용에 따라 막대한 군비가 소모되고 있는 DMZ 접경지대에서의 군비가 획기적으로 축소될 수 있다. 둘째로 DMZ 활용을 위한 사업 추진에 따른 남북 간의 인적·물적 교류를 통해 사회·경제¹⁰⁾·문화 등 다양한 분야에 있어서 남북교류의 활성화를 꾀할 수 있다. 셋째로 DMZ에 대한 평화적 이용을 이루어냄으로서 국제평화증진이라는 인류적 가치에 기여할 수 있다. 이러한 기대효과가 DMZ 평화적 이용의 대명제라고 할 수 있다.

2. DMZ의 평화적 이용에 대한 논의

1) ‘DMZ의 평화적 이용’ 에 대한 기존 논의

DMZ의 평화적 이용을 에 대한 논의가 처음 나타난 것은 1971년이였다. 그해 6월 군사정전위원회 UN군 수석대표 F.H.Rogers 소장은 DMZ의 평화적 이용방안을 제시했으나 북한이 이를 거부함으로써 무산된 바 있다. 1982년 2월에는 국토통일원 손재식 장관이 이를 다시 제기하였으나 북한은 무반응으로 일관하였다. 1988년 10월 노태우 대통령이 UN총회 연설에서 DMZ내에‘평화시’를 건설할 것을 제의한 방안을 제의하였으나 이 역시 북한에 의해 거부되었다. 1991년 12월에는 남북기본합의서 12조에 DMZ평화적 이용을 규정하고 이산가족 만남의 장소 건설 등을 논의했으나 이 역시 무산되었다. 이후 1884년 김영삼 대통령, 2007년 노무현 대통령이 거듭 DMZ의 평화적 이용을 제안했으나 거부된 바 있다. ¹¹⁾

8) 세계 문화 및 자연유산 보호협약

9) 세계유산 등재기준 10개 항 중 문화유산 등재기준(Criteria I~VI)과 자연유산 등재기준(Criteria VII~X)을 동시에 만족하는 것.

10) 홍순직(2012) 「한반도 평화정착을 위한 DMZ 경제적 활용 방안」, 한양대학교

11) 정원영 외 1,(2013) 세계평화공원 조성의 의미와 방안」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원, pp.2~3

2008년 이명박 대통령은 국정과제로서 'DMZ 생태 평화공원 조성'을 채택함으로써 DMZ 평화공원에 대한 논의가 본격적으로 나타난 바 있으나 북한은 역시 무반응으로 일관하였다. DMZ 세계평화공원 조성에 대한 논의가 다시 나타난 것은 박근혜 정권이 들어선 2013년의 일이다.

2) DMZ 세계평화공원

위와 같이 DMZ의 평화적 이용 연장선상에서 'DMZ 세계 평화공원'에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. DMZ 세계평화공원은 앞서 밝힌 바와 같은 DMZ의 '안보와 평화'라는 인문적 가치와 '아름다운 자연'이라는 자연환경으로서의 가치를 기반으로 '평화의 상징물'이자 '생태관광의 거점'이라는 의미에서 그 개발이 논의되고 있다.

<표 3> DMZ 세계평화공원 추진방안

< 'DMZ 세계평화공원' 의 추진 방안¹²⁾>

- ① 국내 지방자치 단체가 모색하는 자연적 생태공원의 규모에 그쳐서는 안 되며 상징성이 강조되는 국가 정책 사업으로 진행되어야 한다.
- ② DMZ 자연환경을 훼손함이 없이 함께 아우르는 장소가 되어야 한다. 공범위한 의미에서 자연환경과의 친화는 세계평화의 초석으로서의 상징성을 보여주는 역할을 한다.
- ③ 대한민국 정부가 기반을 조성하되 관련된 모든 국가들로부터 평화를 상징하는 조성물을 유지할 수 있도록 한다. 국제평화의 상징성을 극대화할 수 있도록 한다.
- ④ 평화공원은 전 세계로부터 접근성이 좋아야 한다.
- ⑤ 평화공원 관리 방식에 있어 대한민국 정부가 직접 관리하되, 역사와 관련된 박물관, 교육관 등에는 UN의 참여를 유지한다.
- ⑥ 평화와 인권 등을 교육할 수 있는 교육기관을 함께 유지한다.
- ⑦ 각종 국제회의 등을 함한 국제행사가 개최될 수 있도록 제반시설을 갖춘다.
- ⑧ UN 산하 기관이 상주할 수 있도록 유지한다. UN을 중심으로 국제적인 범위의 평화적 이용을 유발함으로써 평화적 공간으로서의 정체성을 확립할 수 있도록 한다.

3) DMZ 세계 평화공원 조성의 기대효과

국·내외 평화공원 조성 사례에서 표출할 수 있는 함의점(含意点)¹³⁾을

12) 손기웅(2000), 「비무장지대내 유엔환경기구 유치 방안」, 연구총서2000-13, 통일연구원

토대로 세계평화공원 조성의 의의를 살펴보면 다음과 같이 정리된다.

<표 4> 세계평화공원 조성의 의의

- ① 국민의 통일 염원 고조
- ② 한반도 긴장 완화
- ③ 세계 평화 상징

범국민적인 관심을 토대로 DMZ내에 평화공원을 건립함으로써 통일에 대한 염원과 평화에 대한 국민적 기원을 상징하는 상징물의 역할을 할 것이다. 이를 통해 국민에 대한 통일 교육, 안보교육, 역사교육 등을 위한 살아있는 교재¹⁴⁾로 활용할 수 있다.

세계 분쟁 지역 중에서 가장 강도가 심한 한반도에서 평화구축의 첫 출발을 시작할 수 있다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있다. 남북 200여만 명의 병력이 대치하면서 세계 유례없는 비무장지대를 설치한 지역에 평화를 상징하는 공원을 조성한다는 것은 세계평화증진에 큰 의의를 가진다. 뿐만 아니라 과거 미·소 냉전의 갈등이 터져 나온 지역이자, 현재는 미·중의 긴장관계의 중심이라는 세계적 국제관계 속에서 DMZ에 평화를 염원하는 공간이라는 이미지를 강조함으로써 긴장을 완화하는 효과를 거둘 수 있을 것이라는 전망이 가능하다.

4) IUCN 접경지역 평화공원의 DMZ 평화공원 적용가능성

세계자연보전연맹(IUCN)은 전 세계에 분포한 접경보호지역 평화공원을

13) DMZ 세계평화공원 조성의 함의점

- 1. 범국민 참여를 통해 사업이 추진된다.
- 2. 과거사 규명 성격의 사안이 많다.
- 3. 학습의 장으로서의 성격이 강조된다.
- 4. 지역개발과 연계되는 경우가 많다.

정원영 외1(2013), 「DMZ 세계평화공원 조성의 의미와 방안」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원, p.5

14) DMZ는 일종의 마이너스 유산으로서 다크 투어리즘(Dark Tourism)의 무대로서 활용될 수 있다. 이러한 역사적 유산 지역을 활용한 관광은 박물관에서 말하는 실물 으로부터 비롯된 전시와 동일한 효과를 발휘한다.

분석해 5개 유형으로 구분하고 있다. IUCN의 분류는 DMZ의 평화적 이용에 있어 평화공원 설립 안이 긍정적으로 다루어지고 있는 바, IUCN이 구분한 유형은 DMZ에 대한 적용 방안과 가능성에 대해 시사점이 있다.

<표 5> IUCN 접경지역 평화공원 유형분류¹⁵⁾와 DMZ 평화공원에서의 적용가능성¹⁶⁾

유형		DMZ 적용 방안과 가능성
1	2개 이상의 보호지역이 접경에 걸쳐 있는 경우	<ul style="list-style-type: none"> ●DMZ 내부 전체에 대해 남북이 각각 보호지역을 만들고 하나의 평화공원을 지정 ●남북의 진정성 있는 합의가 있을 경우에만 가능하다.
2	접경 보호지역들 사이에 보호지역이 아닌 지역까지 모두 포함하여 하나의 평화공원 형성	<ul style="list-style-type: none"> ●남북 각각의 접경지역에 있는 각자의 보호지역을 연결한다. ●강원도 지역의 경우 DMZ의 일부를 연결통로로 포함할 수 있으므로 부담이 적고 실현가능성이 높은 것으로 생각됨
3	보호지역들 사이에 긴 지역은 제외하고 격리된 사에서 생태적인 문제를 공유하고 공동관리	<ul style="list-style-type: none"> ●DMZ를 제외한 남북 각각의 접경지역을 독자적으로 보호구역으로 지정하고 네트워크형 관리시스템을 도입. 초기 과도기적 단계로서 시도 가능
4	한 쪽에서 보호지역을 먼저 시작하고 반대쪽 국가의 공식적 동의를 기대하는 경우	<ul style="list-style-type: none"> ●2012년 환경부 발의의 'DMZ생물권보존지역' 과 동일한 안으로 북한의 무반응에 의해 잠정 유보된 바 있음.
5	한쪽은 보호지역이고 다른 쪽은 보호지역은 아니지만 상대 국가를 고려, 유사한 토지이용관리를 수행	<ul style="list-style-type: none"> ●현재 대한민국은 DMZ 보전을 위한 보호구역 지정을 추진하고 있으나 북한은 특별한 반응을 보이지 않고 있다.

3. 기존 DMZ 평화적 이용 방안에 대한 분석 및 문제점

1) DMZ의 평화적 이용에 관한 관리¹⁷⁾ 및 활용에 대한 분석

DMZ의 평화적 이용에 관한 기존의 논의는 대부분 자연환경보존을 위

15) IUCN 세계접경보존네트워크 홈페이지(<http://www.tbpa.net>); Ali, Saleem H. 2007, Peace Parks: Conservation and Conflit Resolution, The MIT Press

16) 박은진(2013) 「DMZ 세계평화공원과 접경지역의 미래」, 『이슈&진단』, 경기개발연구원, p.6

17) 문화유산관리학에서는 유산을 자연적 또는 인공적으로 조성된 것으로서 미래세대로 전승할 만한 가치가 있는 것으로 본다.

한 방안 또는 DMZ 활용에 따른 경제적 효과에 대한 논의를 중심으로 이루어졌다. 이러한 관점은 물론 중요하지만 DMZ를 둘러싼 관리와 보존, 관련 국가 및 인근 주민의 이해관계 등을 포괄하는 분석이 부적절한 측면이 있다.

DMZ는 역사적·인문적 가치에 의해 문화유산으로서의 가치와 자연 환경에 의해 자연유산으로서의 가치가 동시에 인정된다. 그리고 관리와 활용의 제 단계에 있어서 관련 국가와 인근 주민의 이해관계가 중요하게 고려된다. 그러므로 DMZ 세계평화공원을 비롯한 DMZ의 평화적 이용은 유산의 문화적 가치와 자연적 가치를 함께 다루고 동시에 보존과 활용에 따른 이해관계를 포괄적으로 다룰 필요가 있다.

문화유산관리학에서 문화유산의 관리는 1) 최초 계속적인 목록작성의 단계, 2) 초기 보호법 제정단계, 3) 전문성 고조 단계 4) 이해관계자 협의 및 참여단계 5) 전문가 검토 및 국가책임단계로 이어지는 순환적 체계 속에서 이루어진다.¹⁸⁾ 문화유산 관리조치들의 진행은 사회전반적인 가치의 인식과 정책 발전과 병행해야 됨을 기본 인식으로 하며 문화유산관리에 대해 단계적으로 접근한다. 현행 DMZ의 관리에 대한 사항을 문화유산관리의 단계적 체계에 의해 분석해 보면 다음과 같이 이해할 수 있다.

18) 문화유산관리의 단계적 체계(순환 체계 : 목록작성 → 최초입법 → 전문성 고조 → 이해관계 협의 → 검토 → 목록작성 의 순서로 이루어진다.)

단계	주요 특징
목록작성(유산 인식)	사회적 관심 고조 문헌적 고증 비전문가로부터 전문가로의 작업수준 격상
최초입법	보호의 방향을 제시하기 위한 최초입법 관련 정부기관 발족 타 정부기관 또는 법률과의 통합
전문성고조	국제정부 및 비정부기구 설립 윤리강령, 보존원칙 등을 제정 관련 전문 직종 개발
이해관계협의	광범위한 이해관계자 간의 갈등 부분 확인 공동이익에 무게를 둔 협의 체결
검토	책임에 대한 이해 제고 필요한 법률의 제정 및 개정 종합적 계획 수립 및 실천 사회적 인식 제고 이용자 그룹 인식 패러다임 정착 관리의 성숙 단계 도달

(Bob Mckercher 저, 조명환 역(2008) 「4장 문화유산관리」, 『문화유산관광자원관리론』, 백산출판사, pp.69~70

<표 6> DMZ의 평화적 이용에 현황에 대한 문화유산관리론적 분석

단계	주요 특징
목록작성(유산 인식)	<ul style="list-style-type: none"> ● 사회적 관심 고조 ● 비전문가로부터 전문가로의 작업수준 격상 : 자연환경과 활용 필요성에 대한 연구와 논의가 이루어지고는 있으나 내부의 문화유산과 그 가치를 적극적으로 활용하기 위한 방법의 개발이 미비함¹⁹⁾
최초입법	<ul style="list-style-type: none"> ● 보호의 방향을 제시하기 위한 최초입법 : DMZ의 평화적 이용에 관한 입법은 경제협력 차원²⁰⁾과 자연환경 보전 차원²¹⁾에서 각각 수차례 추진된 바 있으나 실효성 있는 법률의 운영은 미비하다. ● 관련 정부기관 발족 : DMZ 관광청 등 지방자치단체 수준의 기구가 발족되긴 하였으나 중앙정부 수준의 체계적이고 통합적인 관리를 위한 정부기관은 발족되지 못함. ● 타 정부기관 또는 법률과의 통합 : 통일부, DMZ 인근지역 지자체 등의 기관이 DMZ 관리와 활용에 대한 안을 검토하고 있으나 통합적 관리체계가 형성되지 못했으며 법률 검토 역시 답보상태임
전문성고조	<ul style="list-style-type: none"> ● 국제정부 및 비정부기구 설립 : UN 및 DMZ의 평화적 이용에 관련된 국제적 차원의 논의는 이루어지고 있으나²²⁾ 중국, 북한 및 한국전쟁 참전국 등 실질적 당사국 간의 공조체계가 형성되어 있다 보기 어려움. 관련 비정부기구 설립 미비 ● 윤리강령, 보존원칙 등을 제정 : 평화적 이용, 자연환경 보존 우선 등의 원칙적 사항은 수차례 제안된 바 있으나 구체적 사항은 국제적 합의에 이르지 못했음 ● 관련 전문 사업 개발 : DMZ 관광 사업, DMZ 세계 평화공원 설립사업 등이 실행 및 논의되고 있지만 전문성이 떨어짐²³⁾
이해관계협의	<ul style="list-style-type: none"> ● 광범위한 이해관계자 간의 갈등 부분 확인 : 관련 국가인 한국전쟁 참전국 간의 갈등을 적극적으로 고려하고 있다 보기 어려움 ● 공동이익에 무게를 둔 협의 체결 : 세부사항이 공동이익을 추구하고 있다 보기 어렵다.

19) 과거 해외 연구기관(미국 스미소니언, UNEP)에 의한 자연환경 조사가 이루어진 바 있다.

20) 1988-노태우정부-DMZ 일원에 남북교역자유지대 설치제안, 1989 평화시 건설(안) 제안 1998-통일부 남북-평화화해협력기지 개발 종합계획,

2000-건설교통부-제4차 국토종합계획/수정계획,

2000년 이후- 김대중정부-경의선과 남북연결도로 건설사업 추진, 금강산 육로관광을 위하여 동해북부선 복원과 동해선도로 건설사업 발표

2000-행정자치부-접경지역지원법 제정

2003-행정자치부-접경지역 종합계획 수립 시행

등의 노력이 있었으나 북한의 무반응 등으로 인해 구체적 입법과 관련 사업 수행으로 이어지지 못했다. 2010년 4월 DMZ·민통선 지역의 개발의 효율을 위해 ‘접경지역 지원법 전부개정법률(안)’이 국회를 통과했고 박근혜정부는 2013년 3월 ‘접경지역지원법 ‘을’ 접경지역특별법 ‘으로 격상시킨 바 있다. 하지만 이 법에 따른 DMZ 내부지역 활용 사업은 추진되고 있지 못하다.

2) DMZ의 평화적 이용에 대한 기존방안의 문제점

DMZ 활용에 대한 현황 및 추진 방향에 대한 분석을 종합해 내부 강점 및 내부 약점요인과 외부 기회 및 위기 요인을 SWOT 분석틀에 따라 살펴보면 다음과 같다.

<표 7> DMZ의 평화적 이용에 대한 SWOT분석

내부 강점	내부 약점
<ul style="list-style-type: none"> ● 높은 자연유산으로서의 가치 ● 높은 문화유산으로서의 가치 ● DMZ 인근 지방자치단체의 관광개발 ● 평화적으로 이용될 시 세계평화에 기여할 가능성이 큼 ● 높은 교육적 가치 	<ul style="list-style-type: none"> ● 인근 주민의 부정적 반응 ● 활용을 위한 아이디어가 부족함 ● 활용상에 전문가의 참여가 미비함 ● 통합적 관리시스템 미비 ● DMZ 이용 방안의 지속성이 떨어짐
외부 기회	외부 위기
<ul style="list-style-type: none"> ● 박근혜 정부의 높은 DMZ 활용 의지 ● UN의 긍정적 태도 ● DMZ의 자연환경 및 활용 필요성에 대한 논의가 비교적 활발히 이루어지고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ● 관련 법규의 미비 ● 국제적 공조 미비 ● 국민적 동의를 얻은 바 없음 ● 남북관계 악화와 비협조적 태도 ● 동아시아 국제 정세 악화 ● 통일에 대한 여론

- 21) 1992-환경부-“국제 야생동식물공원(안)” 발표
 1995-환경부-“생태계보전지역”으로 지정(지역주민의 강력한 반대에 부딪혀 생태계보전지역 추진 무산)
 2000-문화재청-천연기념물(칠원천통리철새도래지: 천연기념물 245호) 확대변경지정: 주민들의 반대로 무산
 2000-건설교통부-제4차 국토종합계획/수정계획
 2001-환경부-DMZ 일원 유네스코 “생물권보전지역” 등재 추진(북한의 미온적 태도로 인해 등재가 되지는 못했으나 잠정목록에 오름)
- 22) 1996~1968-자연보전연구회(미국 스미소니언 연구소)-생태계조사 연구, 27개 항에 달하는 조사연구 주제 선정
 19790-IUCN-DMZ의 “국제평화자연공원” 조성사업 추진
 1989-UNEP-DMZ “국제공원조성안”이 제안됨.(북측의 무반응으로 무산)
 1992-UNEP-DMZ 환경공원에 대한 안건 제안(북측의 무반응으로 무산)
 2013-UN-반기문 사무총장이 DMZ 세계 평화공원 조성에 대한 한국정부 안에 긍정적 반응을 보임.
- 23) 지방자치단체 본위의 DMZ 접경지역 활용은 단순히 지역 활성화를 위한 관광상품 개발의 차원에 그치고 있다.

DMZ는 역사적 맥락에 의한 상징물로 활용될 필요가 있기 때문에 단순히 방문객에게 어메니티²⁴⁾를 제공하는 일반적인 공원과 다른 의의를 지닌다. DMZ는 지역적으로는 한국 전쟁의 흔적이고, 세계적으로는 냉전에 따른 국제 긴장관계를 의미하는 지역이다. 이곳을 평화적으로 이용하게 되면 남북 긴장의 해소와 세계 평화의 정착을 상징한다는 의의를 지니게 된다. 이에 따른 기대효과는 앞서 살펴본 바 있다. 하지만 현실적으로 살펴보았을 때 DMZ의 평화적 이용이 현실화될 수 있는지 그리고 소기의 성과를 거둘 수 있는지에 대해서는 재고의 여지가 있다.

첫째로 DMZ의 평화적 이용이 DMZ 내에서 이루어질 수 있을지에 대한 문제이다. 앞서 인용한 한국전쟁 휴전 협정문에서 알 수 있듯이 DMZ 내부 공간의 활용은 휴전협정문의 당사자인 북한, 중국 그리고 UN의 한국전쟁 휴전협정에 대한 권한이 있는 자에 의한 허가가 있어야 가능하다. 대한민국은 한국전쟁의 당사자이긴 하지만 끝까지 휴전 협정 조인을 거부했던 탓에 휴전 협정 당사국의 지위를 갖고 있지 못하다. 한국 정부 본위로 DMZ 내부에 대한 활용 방안을 고안한다 해도 이는 북한, 중국 그리고 UN 당사자에 대한 제안에 그칠 뿐, 대한민국 정부는 어떠한 권한도 갖고 있지 못하다.

UN의 경우 1971년 군사정전위원회 수석대표 F.H.Rogers 소장이 DMZ 지역을 평화적으로 이용하는 방안을 제안한 바 있고, 최근에는 반기문 UN 사무총장이 DMZ 세계 평화공원 설립에 대한 한국 정부의 안에 긍정적 반응을 보인 바 있다.²⁵⁾

하지만 휴전 협정의 다른 일방인 북한이 DMZ 세계 평화공원 설립을 주요 골자로 하는 제안에 찬성할 지는 회의적이다. 이명박 정부 시절 대한민국 국정 과제로 ‘DMZ 생태 평화공원 조성’이 추진된 바 있으나 북한은 무반응으로 일관했고, 그 전과 후에 이루어진 많은 논의 역시 북한의 무반응 또는 반대에 부딪혀 무산된 바 있다. 매 정권 교체기 마다 대한민국 통일 구상에는 DMZ의 평화적 활용²⁶⁾에 대한 사항이 나타났다. 이는

24) 경관적 쾌적함

25) “반기문 DMZ 공원 유엔 차우너 검토 시작, <NEWS1>, 2013.8.26
<http://news1.kr/articles/?1293717>, (검색일 : 2014. 8.16)

일견 대한민국 정부의 통일정책에 있어 숙원사업이 DMZ의 평화적 이용에 있다는 것을 의미하지만, 동시에 대한민국 정부가 대북압박을 위한 정치적 카드 중 하나로 해당 제안을 이용하고 있다는 비판이 가능하다.²⁷⁾ 이는 북한의 수용가능성을 고려하지 않은 DMZ의 평화적 이용에 대한 제안이 이어지고 있다는 점에서 확인할 수 있다.

박근혜 정부의 DMZ 세계 평화공원의 경우 남북을 가르는 국경지대인 DMZ에 외국인 관광객을 유치하려 한다는 점, DMZ 내에서 통제가 어려운 인적교류가 이루어질 가능성이 있다는 점, DMZ 평화공원 내에 한국전쟁 참전국의 상징물을 세운다는 점²⁸⁾, 평화공원의 특성상과 발의자와 찬성자인 한국정부와 UN의 성격 상 자유주의적 이념적 색채가 강할 수 있다는 점²⁹⁾, 한반도 긴장관계의 완화가 북한의 국익에 도움이 되지 않는다는 점 등 북한의 수용가능성이 매우 낮다 판단된다.

둘째로 DMZ 평화공원 조성에 대한 논의가 설립 방안 또는 실현을 위한 제반 사항 등 구체적 사항이 정해지지 않은 이념적 논의에 그치고 있다는 점이다. 현재 DMZ 세계평화공원에 대한 논의는 세계평화의 정착과 한반도 긴장완화를 위해 DMZ 세계 평화공원을 설립하자는 쪽과, 북한의 비협조적인 태도, 불안정한 남북한 상황, 정전 협정 조항 등에 의해 DMZ 세계 평화공원이 아직 시기상조이므로 논의의 여지가 없다는 쪽 사이에서 실현 가능성 여부에 대한 논쟁을 중심으로 이루어지고 있다. 그 실현

26) 1988년 10월 노태우 대통령이 UN총회 연설에서 DMZ내에 평화시를 건설할 것을 제의, 1991년 12월에 남북기본합의서 12조에 DMZ평화적 이용을 규정, 1884년 김영삼 대통령, 2007년 노무현 대통령이 거듭 DMZ의 평화적 이용을 제안, 2008년 이명박 대통령 국정과제로서 'DMZ 생태 평화공원 조성'을 채택, 2013년 박근혜 대통령 DMZ 세계평화공원 조성 제안 등.

27) DMZ의 평화적 이용을 위한 논의에 국제사회를 끌어들이며 북한의 태도변화를 유도한다는 의견. DMZ의 평화적 이용은 휴전선을 무력화 하고 남북간 인적 교류를 촉진할 수 있는 요소가 있기 때문에 과급효과가 큰 만큼 북한이 이를 찬성하지 못할 것이라는 판단 하에 정치적으로 활용한다는 비판이 있다.(정원영 외1.(2013) 「DMZ 세계평화공원 조성의 의미와 방안」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원)

28) 한국전쟁 참전국은 북한과 중국 입장에서 한국전쟁 당시 적대국이다.

29) 현재 한국에 세워진 평화공원은 한국전쟁 당사자인 한국군과 UN군의 희생을 기리고 공산주의 진영에 대한 자유민주주의진영의 대항을 상징하는 성격이 다분하다.(부산 UN 기념공원 및 UN 조각공원, 도라산 평화공원, 서울 평화의 공원, 거제도 포로수용소 등 특히 오래전에 설립 된 평화공원일 수록 이러한 색채가 더욱 강하다.)

여부를 떠나서 실현 가능성을 높일 수 있는 방안에 대한 논의는 거의 이루어지고 있지 못하다.

셋째로 실현을 위한 정치적, 외교적 노력이 부족하다는 점이다. DMZ 세계평화공원을 비롯한 DMZ의 평화적 이용에 대한 논의를 살펴보면 이를 실현하기 위한 구체적인 노력은 부족한 것이 지적된다. 매년 북한의 무반응에 의해 DMZ의 평화적 이용이 무산되어왔고 DMZ 세계평화공원 사업 역시 북한은 무반응으로 일관하고 있다. 또, DMZ의 평화적 이용과 이에 따른 문화유산으로서의 관리 및 활용에는 인근 지역 주민들의 동의와 국민적 지지가 필수적인데 이를 얻기 위한 정책 홍보 노력 역시 미비하다.

3) DMZ의 평화적 이용의 방향 도출

위에서 언급한 기존 DMZ 이용방안에 대한 비판적 검토와 아울러 본 논문은 이에 대한 새로운 접근 방향을 도출하고자 ERRC³⁰⁾ 분석을 이용하였다.

<표 8> DMZ의 평화적 이용에 대한 ERRC 분석

Eliminate
<ul style="list-style-type: none"> ● DMZ를 정치적으로 이용하는 행태를 버린다. ● 북한의 상황을 고려하지 않은 태도를 버린다.
Raise
<ul style="list-style-type: none"> ● DMZ 인근 지역과 DMZ 내부지역을 포괄하는 수준의 활용방안을 발전시킨다. ● 평화적 이용의 가치와 기대효과 등에 대한 대국민 교육과 홍보를 발전시킨다. ● 전문가의 참여를 촉진한다. ● 국제적 공조를 얻기 위해 UN과의 논의를 심화시킨다. ● 활용을 위한 아이디어를 발굴한다.
Reduce
<ul style="list-style-type: none"> ● 유행과 인기 편승한 전시적 DMZ 활용을 줄인다. ● 환경오염을 유발할 수 있는 요소를 최소화한다. ● 주민과의 갈등 유발 요소를 줄인다.
Create
<ul style="list-style-type: none"> ● 자연·문화유산으로서의 가치를 극대화시킨다. ● 기초 및 광역 지방자치단체의 DMZ 활용과 연계한 DMZ 이용방안을 마련한다. ● 정부기관과 DMZ 인근 주민간의 협력체계인 제3섹터를 활성화한다.

30) ERRC는 김위찬과 르네 마보안이 공동으로 주장한 ‘블루오션 전략’에서 소개된 바 있는 차별화전략 분석 틀이다. ERRC 분석법을 통해 기존 방안의 문제점을 삭제(Eliminate 또는 감소(Reduce)시키고 장점을 강화(Raise)하고 나아가 새로운 강점을 창조(Create)해 기존 방안을 대체하는 차별화 전략을 구상할 수 있다.

ERRC 분석 결과의 방향을 토대로 가장 효과적이고 실현가능성이 있는 방안을 모색해 보자면 DMZ를 세계유산으로 등재하는 방안이 있다.

IV. 세계문화유산 등재 및 활용을 통한 DMZ의 평화적 이용 방안

1. DMZ의 세계유산 등재의 필요성 및 기대효과

1) DMZ의 세계유산 목록 등재의 필요성

현재 DMZ는 UNESCO 생물권보전지역 잠정목록에 등재되어있는 상태이다. 생물권보전지역으로 등재되게 되면 특출하고 가치 있는 자연환경으로서 국제적인 인정을 받는 것은 물론이고 국제기구를 매개로 지역의 보전과 관리를 위한 국제적 차원의 지원을 받을 수 있다. 뿐만 아니라 생물권보전지역이라는 특성 상 DMZ의 평화의 의의를 제고할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

하지만 보다 개선된 DMZ 관리를 위해서는 생물권보존지역 등재와 더불어 유네스코 세계유산 목록에 등재시킬 필요가 있다. 자연환경에 대한 보전과 생물 다양성의 보장을 강조하는 생물권보전지역과 달리 유네스코 세계유산은 인류 공동의 문화 및 자연 유산으로서의 보전가치와 진정성 및 완전성을 강조한다. DMZ는 자연환경의 가치와 많은 동식물의 자생지로서 생물 다양성의 가치를 가진 동시에 한국전쟁이라는 역사적 사건의 무대로서 문화유산으로서 가치를 동시에 충족한다.³¹⁾ 세계유산에서 제시

31) DMZ는 '세계 문화 및 자연유산 보호협약'에 따른 세계유산 등재기준 중 VI. 사건이나 실존하는 전통, 사상이나 신조, 보편적 중요성의 탁월한 예술 및 문학작품과 가시적으로 연관될 것(여기까지 문화유산 등재기준), VII. 최상의 자연 현상이나 뛰어난 자연미와 미학적 중요성을 지닌 지역을 포함할 것, 육상·민물·해안 및 해양생태계와 동·식물군락의 진화 및 발전에 있어 생태학적·생물학적 주요 진행과정을 입증하는 대표적 사례일 것, X. 과학이나 보존관점에서 볼 때 보편적 가치가 탁월하고 현재 멸종위기에 처한 종을 포함한 생물학적 다양성의 현장보존을 위해 가장 중요하고 의미가 큰 자연 서식지를 포괄할 것(여기까지 자연유산 등재기준)을 만족한다.

하는 문화유산 등재기준과 자연유산 등재기준을 함께 충족하고 있는 것이다. 이는 DMZ가 복합유산으로서의 가치를 가지고 있음을 의미한다.

또 DMZ는 극단적으로 격리된 국경의 완충지대라는 특성상 인간의 손길이 닿지 않아 자연적 요인 외에 나타난 변경이 크지 않으므로 진정성을 유지하고 있다고 할 수 있다. 나아가 많은 문학작품 및 문화 활동의 소재로 한국전쟁의 참상과 DMZ의 의미를 차용하는 등 DMZ의 역사적, 문화적 의미를 내포하고 있으므로 그 완전성 역시 인정된다.

다른 관점에서 역시 DMZ의 세계유산 등재방안은 이점을 지닌다. DMZ의 평화적 이용에 대한 기존 논의의 경우 북한의 수용가능성을 고려하지 않은 측면이 컸다. 하지만 DMZ의 세계유산 등재는 정치적인 색채가 없다는 점, 유산 등재에 따른 효과를 북한과 한국이 함께 누릴 수 있다는 점, 국제 사회에서 고립된 북한의 상황을 개선할 수 있다는 점에서 북한의 수용가능성이 높다고 여겨진다. 게다가 북한 역시 세계 문화 및 자연유산 보호협약의 체약국으로서 유산을 세계문화유산으로 등재한 적³²⁾이 있으므로 세계문화유산 등재에 거부감을 갖지는 않을 것으로 보인다.

DMZ의 세계유산으로서의 가치와 북한의 수용가능성을 고려해 DMZ를 UNESCO 세계유산으로 등재하고 지속적으로 활용한다면 다음과 같은 기대효과를 유발할 수 있다.

(1) DMZ의 평화지대화

DMZ가 유네스코 세계유산 목록에 등재되게 된다면 DMZ 내부 영역은 핵심지역(Core Zone)으로, 인근 지자체를 포괄하는 외부 영역은 완충지역(Buffer Zone)으로 구획되어 문화유산 및 자연유산에 대한 보존 및 보전과 DMZ의 평화적 이용을 국제 법³³⁾으로 보장받을 수 있다는 효과가

32) 북한은 고구려 고분군과 개성역사 유적지구를 유네스코 세계문화유산으로 등재한 바 있다.

33) UNESCO 세계유산에 등재된 세계유산에 대해서는 ‘세계문화 및 자연유산보호협약’에 따라 일체의 적대적 행위가 금지된다. 본 협약은 국제기구를 매개로 한 국제조약의 일종으로 국내법과 동일한 효력을 지닌다. 해당 협약에 대한민국과 북한이 모두 가입되어 있으므로 해당 지역 내에서 일체의 적대적 행위를 금지할 수 있는 효력이 발생한다.

있다³⁴⁾. DMZ가 대한민국과 북한의 공동 신청으로 유네스코 세계유산에 등재되게 되면 상징적인 평화는 물론이고 국제법에 의거한 실질적 평화가 도래하는 것이다.

(2) 국제적 협력관계를 형성해 DMZ의 자연 및 문화유산관리가 용이해짐

‘세계 자연 및 문화유산보호협약’에 따라 목록에 등재된 유산은 보존 및 보전을 위한 유네스코의 자문과 실질적 도움을 받을 수 있다. DMZ가 세계유산으로 등재되게 되면 DMZ 내의 자연환경과 문화유산을 보호하는데 있어 세계 최고 수준의 자문과 전문 인력의 협력은 물론이고 재정적 지원까지³⁵⁾받을 수 있는 가능성이 있다.

(3) 남북 교류 활성화에 이바지 할 수 있음

유네스코 세계유산 등재를 대한민국과 북한이 함께 추진하게 된다면 이를 위한 조사 연구, 관리 인력 양성 및 기관 수립, 활용 방안 모색 등 제 분야에 있어 공동 연구를 진행하게 되고 그에 따라 나타나는 사항을 공동으로 진행하게 된다. 이 과정에서 자연스럽게 DMZ를 매개로 한 남북 교류가 나타나게 되고, 이후에도 DMZ의 지속적인 관리를 위한 학술, 문화, 사회적 소통과 교류가 지속적으로 나타날 것이다.

(4) DMZ를 대상으로 하는 다크 투어리즘의 시작

앞서 언급한 바 있듯 DMZ는 안보관광, 교훈을 얻기 위한 문화관광, 역사적 참사를 잊지 않기 위한 관광 등을 아우르는 다크 투어리즘의 대상인 마이너스 유산으로서 성격을 질게 가지고 있다. DMZ가 세계유산으로

34) 세계 문화 및 자연유산 보호협약 제 6조 국가간 보호 : 체약국은 유산이 존재하는 나라의 주권을 존중하며 그 재산권을 해치지 않고, 해당 유산이 존재하는 나라의 요청에 따라 원조를 제공하도록 약속하고 직접 또는 간접으로 다른 체약국의 유산에 대하여 손상을 입힐 조치를 고의로 취하지 않을 것을 약속한다.

35) 세계 문화 및 자연유산 보호협약 제 13조 원조 : 세계유산위원회는 체약국이 제출한 국가적 원조요청에 따라 원조의 성질 및 정도를 결정하고, 세계유산기금의 용도를 결정한다.

등재되게 된다면 그에 따른 세계적 명소화와 관광개발이 병행되어 나타날 수 있으며 이에 따라 '엄숙한 관광'을 이르는 다크 투어리즘이 시작될 수 있다.

이렇듯 DMZ에 대한 세계유산 등재가 이루어지게 된다면 DMZ를 효과적으로 관리하여 가치를 극대화할 수 있다. DMZ를 활용해 남북교류 활성화, 국제 평화 증진, 통일 염원 고취 등을 달성할 수 있으며 이는 DMZ의 평화적 이용을 통해 달성하고자 하는 기대효과를 충족하는 것이다.

2. DMZ 세계유산 등재를 위한 추진 방향

앞서 수행한 ERRC 분석을 통한 기존 방안과의 차별화 방향을 적용한 DMZ 세계유산 등재를 위한 추진방향은 다음과 같다.

1) 유네스코 세계유산 등재 기준에 알맞은 보존체계 형성

세계유산 등재를 위해서는 국가적 수준의 문화유산 보존체계가 형성되어야 한다. 대한민국에는 자연 및 문화유산 관리를 위한 기관으로 문화재청, 환경부와 그 산하의 기관이 있다. 하지만 DMZ 인근에 위치한 다수의 지방자치단체뿐만 아니라 북한 까지 관련되어있는 DMZ의 관리에 기존의 조직을 그대로 적용하는 것은 부적당하다. 그러므로 북한의 문화재관리기관과 인근 지방자치단체 그리고 한국의 세계유산 보호관리 조직을 아우르는 통합적 보존 관리 조직을 구성하고 그에 따른 보존체계를 형성해야 한다.³⁶⁾

2) DMZ의 세계유산 등재를 위한 다각적 협상 추진

DMZ의 세계유산 등재가 현실화되기 위해서는 휴전협정을 개정해야 하고, 그 밖에 이해 당사국 및 관련국가간의 광범위한 합의가 선행되어야

36) 세계 문화 및 자연유산 보호협약 제5조 국가적 보호 : 체약국은 문화 및 자연유산의 보호, 보존 및 활용을 위하여 자국에 적법한 조건에 따라 정책채택, 기관 설립 및 재정적 지원, 연구기관 설치를 위해 노력한다.

한다. 우선 휴전협정의 개정에 관해서는 북한, 중국 및 UN과의 협상이 이루어져야 하는데 UN의 경우 DMZ 내부의 활용에 대해 동의하는 입장을 표명한 바 있다. 그러므로 UN을 통해 중국과 북한에 DMZ를 세계유산에 등재하고 활용하기 위한 휴전협정문 개정에 동의토록 요청하고 설득할 필요가 있다.

3) 국민과 주민에 대한 홍보와 인식제고 노력

남북교류 증진을 위한 DMZ의 평화적 이용과 그 일환으로서 세계유산 등재는 국민의 동의와 성원 없이는 불가능하다. 하지만 오늘날 DMZ와 통일에 대한 관심과 염원은 결코 높다고 보기 어렵다.³⁷⁾ 그러므로 이를 위한 정부 차원의 홍보와 인식제고 노력이 필요하다. 특히 DMZ 인근 지역의 주민은 DMZ의 세계유산 등재로 인해 재산권이 침해당하거나 관광의 시작으로 인한 이익 및 손해를 직접 경험하는 당사자이다. 그러므로 세계유산 등재과정에 있어서 주민의 동의를 얻는 것은 매우 중요한 일이다. 이를 위한 노력이 필요하다.

4) 단계적 매뉴얼의 작성

전 UN군 수석대표 F.H.Rogers 소장의 제안 이후 현재까지 이어져 오고 있는 DMZ의 평화적 이용에 대한 논의는 그 실현가능성을 높이기 위한 함 보다 정치적 이해(利害)에 무게를 둔 탓에 현실화 할 방안과 구체적인 사항에 대한 고려가 활발하게 이루어지지 않았다. DMZ의 평화적 이용이 언제 이루어질 수 있을지는 알 수 없지만, 민족의 통일에 대한 염원이 남아있고, 통일에 대한 기대가 끊어지지 않는 한 DMZ의 평화적 이용은 언제든지 실현될 수 있는 여지가 있다. 하지만 지금까지 나타난 DMZ의 평화적 이용에 대한 안은 장기적 안목으로 다루어지지 못하고 단기적 이슈에 그치는 한계를 보인바 있다. 그러므로 DMZ의 평화적 이용의 실

37) 1995-환경부-“생태계보전지역“으로 지정(지역주민의 강력한 반대에 부딪혀 생태계보전지역 추진 무산), 2000-문화재청-천연기념물(철원천통리철새도래지: 천연기념물 245호) 확대변경지정: 주민들의 반대로 무산 등…….

현 가능성을 높이고 현실적으로 가치 있게 활용하기 위한 매뉴얼의 작성과 보완이 필요하다.

DMZ의 평화적 이용에 대한 고려사항은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 그 이용의 당사자인 대한민국과 북한 양 측이 납득할 수 있고, 휴전협정 당사자인 UN, 북한 그리고 중국의 동의를 끌어낼 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 이념에 치우친 활용, 정치적 이용에 대한 고려, 경제적 이익에 대한 이해타산이 배제되어야 한다. 둘째는 반세기가 넘는 교착관계에서 형성된 거대한 자연환경을 훼손하지 않는 활용이 되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 최소한의 개발이 이루어져야 하고 체계적이고 구체적인 조사 연구가 선행되어야 한다.

그러므로 DMZ의 평화적 이용은 구체적인 매뉴얼에 의해 단계적으로 이루어져야 한다. 그 단계의 중점사항을 제안해 보자면 다음과 같다.

<표 9> 매뉴얼 중점사항

<DMZ의 평화적 이용을 위한 매뉴얼의 중점사항>	
1단계 : 낮은 수준의 남북 협력에 의한 조사 연구	
①	DMZ 내부의 문화유산 ³⁸⁾ 에 대한 발굴 조사 실시
②	DMZ 내부의 자연환경에 대한 조사 연구
③	발굴 및 조사연구를 위해서 대한민국, 북한, 중국, UN에서 동일한 숫자의 소규모 연구 인원을 파견하고 그들 간의 협력을 통해 발굴 및 조사연구를 진행할 것.
④	조사연구 및 제반 과정에 있어서 민간 영리업체를 배제 ³⁹⁾ 하고 민간의 참여는 교육기관 ⁴⁰⁾ 및 연구기관 등 비영리 조직으로 한정할 것
⑤	조사 연구와 함께 DMZ의 평화적 이용에 대한 국민적 인식을 제고하는 홍보활동을 병행한다.
2단계 : UN과 공동 노력과 발굴조사 결과를 토대로 DMZ의 평화적 이용 방안 수립	
①	휴전협정에 의해 DMZ의 평화적 이용에 대한 방안 확립에는 UN의 협력이 필수적임
②	정치적 고려와 경제적 이해를 배제한 학술적, 문화적 이용이 될 것이며 대한민국과 북한 간의 국지적 차원이 아니라 UN을 통한 국제적 차원의 수준이 될 것이다.
③	문제 발생의 소지를 최소화하기 위해서 민간의 의견을 최대한 청취하되, 직접적인 참여는 교육기관 및 연구기관 등 비영리 조직으로 으로 한정할 것
④	관련 입법을 추진한다.
3단계 : DMZ 세계유산 남북 공동 등재와 낮은 수준의 민간 교류를 추진	
①	발굴 및 조사연구를 통해 조사된 DMZ내의 문화유산과 자연환경의 가치를 체계화해 DMZ 세계유산 등재를 남북 공동이 추진한다. 이와 더불어 세계생물권 보존지역 등재 역시 함께 추진한다.
②	생태 관광 및 안보 관광을 실행해 낮은 수준의 민간 교류를 추진
③	DMZ 내부에 연구와 관광 진행을 위한 거점을 마련하고 DMZ 인근지역에 연구와 관리를 위한 인력과 인프라를 배치한다. 이때 설립되는 거점은 DMZ 내부의 경관과 자연환경을 훼손하지 않는 최소한의 규모와 친환경적인 자재 그리고 적당한 양식으로 건립되어야 할 것임
④	해당 사업을 통합적으로 추진할 정부기구를 발족하고 사업의 진행을 위한 비정부기구의 설립과 참여를 촉진한다.
4단계 : DMZ 세계평화공원 등 인프라 조성과 DMZ 무력화 추진	
①	대한민국과 북한 간의 합의를 토대로 DMZ 세계평화공원 등 인프라를 마련하고 그 부속기관으로 연구시설, 회의장, 전시장(세계평화박물관), UN 및 UNESCO 관련 기구를 등을 유치
②	DMZ의 평화적 이용을 명분으로 한 DMZ 출입 제한을 완화하고 나아가 DMZ를 무력화할 국제적 차원의 합의를 이루어 낼 것
※ 각 단계를 추진함에 있어 국민에 대한 인식 제고, 관련 법률의 입법 및 개정 추진, 인적자원 개발, 정부 및 비정부 기구 발족 등이 알맞게 이루어져야 한다.	

38) 제1차세계대전 전적유산 발굴 사업

39) DMZ의 평화적 이용에 있어 민간 영리기업의 참여를 배제하는 이유는 다음과 같다. 민간주체의 경우 공익성 확보에 어려움이 있으며 비영리적 투자의 유치가 부진하여 해당 사업에 있어 신의 있고 성실하게 수행하지 못할 가능성이 크다.(양광호(2009) 「25장, 관광자원개발」, 『관광학총론』, 한국관광학회, 백산출판사, p.678) DMZ의 평화적 이용을 위한 사업은 무엇보다 공익성이 우선시되어야 하고, 비영리적인 접근에 의해 계획의 수립부터 마무리까지 신의 있고 성실하게 이루어 져야 하므로 민간 영리기업의 참여는 부적당하다.

3. DMZ의 세계유산 등재 이후 활용 방안

DMZ에 대한 세계유산 등재가 이루어진다면 유산의 보존과 활용에 있어 다양한 협력이 나타날 수 있다. DMZ의 세계유산으로서의 성격을 매개로 활용할 수 있는 방안은 다음과 같다.

1) DMZ 지역에 대한 광범위한 발굴조사

DMZ를 세계유산으로서의 가치를 확인하고 고취하기 위한 노력으로 해당 지역에 대한 광범위한 발굴조사를 실시할 수 있다. 비슷한 사례로 제1차 세계대전 땅굴 유적 발굴이 있다. 제1차 세계대전(World War I : WW I)의 전화(戰火)가 맹렬히 타올랐던 당시 서부전선 지역에는 지금 까지도 제1차 세계대전의 참혹한 전황이 남아있다. 당시 독일과 프랑스군 공병대는 교착상태에 빠진 전황(戰況)을 극복하기 위해서 서부전선 아래로 진군을 위한 땅굴을 파기 시작했다. 서로 상대 진영을 공격하기 위해 땅굴을 파 들어가고 또 때로는 땅굴 속에 마련된 격실에서 숨죽인 채 상대 진영에서 굴착해 들어오는 소리를 포착하려 했던 것이다.⁴¹⁾

프랑스 동북 지방에는 이러한 땅굴이 그대로 남아있는데 이러한 땅굴에 대한 발굴조사를 통해 발굴된 유물과 유적은 후손들에게 역사적 사실과 그 속에서 활약했던 양 측 공병대의 메시지를 전해주고 있다.

대한민국에서도 유사한 성격의 발굴조사가 이루어지고 있다. ‘국방부유해발굴단’은 한국전쟁의 최전선에서 나라를 위해 목숨을 바친 순국선열들의 유해와 유품을 발굴하기 위해 노력하고 있다. 2000년도부터 시작된

40) 한국전통문화대학교, 등에서 발굴 및 조사 연구팀을 구성할 수 있다.

41) 땅굴 내에 조성된 격실의 벽에는 독일군 공병들이 남긴 낙서가 남아있다. 병사들의 이름과 이들이 속한 연대명 위로 ‘신은 황제 편!’이라는 구호가 새겨져 있다. 마치 어제 쓴 것처럼 연필 자국이 선명해 보인다. 사실 프랑스 피카르디 지방의 부드러운 석회암반은 폭약을 매설할 때뿐 아니라 병사들이 연필로 이름을 새기거나 그림, 조각, 정교한 부조를 통해 자신의 존재를 기록하는 데도 매우 용이했다. 이처럼 지하에서 이뤄진 예술 활동은 제1차 세계대전을 연구하는 학자나 애호가, 마을 대표, 지주를 제외하고는 외부에 거의 알려지지 않았다.(에반 헤딩엄(2014) “지하세계에 숨겨진 전쟁의 흔적”, 《National geographic-한국판 2014년 8월호》)

이 사업은 현재 전국의 전적지에서 이루어지고 있으며 아군⁴²⁾ 7671구(軀), 적군⁴³⁾ 1085구(軀) 총 8756구(軀)에 이르는 유해발굴실적을 보이고 있다. 하지만 한국전쟁이 가장 치열하게 벌어졌던 것은 종전 직전에 휴전협상이 이루어지던 시기였으므로 휴전협정 당시 전투지였던 DMZ 내부에 대한 발굴조사가 필요하다 여겨진다. 또, 현재 유해발굴이 이루어지고 있는 지역이 개발과 산업화의 과정에서 지형이 훼손된 곳이 많은 반면 DMZ 내부의 전적지는 휴전협정에 따라 아무런 개발이나 지형의 변경이 이루어지지 않았으므로 당시의 참전 병사들의 유해와 전황을 알려주는 유적 및 유물에 대한 발굴 성과 역시 클 것으로 기대된다.

DMZ 지역은 대한민국과 북한의 접경지대일 뿐만 아니라 UN 참전국과 중국 그리고 북한이 맺었던 휴전협정에 의해 설정된 지역인 만큼 이 지역에 대한 발굴 조사는 대한민국과 북한을 중심으로 구성된 다국적 발굴 조사팀에 의해 이루어져야 할 것이며 그 조직과 활동은 2007년부터 2010년 까지 이루어졌던 「개성 만월대 남북 공동 발굴조사사업」의 사례를 참고할 수 있다.⁴⁴⁾

2) DMZ를 다크 투어리즘⁴⁵⁾으로 활용

다크 투어리즘은 비극 또는 참사의 현장을 관람객이 직접 방문함으로써 과거의 정치적 상황과 이념적 갈등을 알게 하고 현 시대를 이해하도록 하는 것이다.⁴⁶⁾ 이는 국가적 정체성의 한 부분으로 ‘비록 우리는 과거에 고통을 겪었지만 결국 극복하였다’는 교훈을 준다.⁴⁷⁾ 이러한 다크 투

42) 대한민국 국군 및 UN군

43) 북한군 및 중국 인민지원군

44) 대한민국 측 남북역사학자협의회와 북한의 문화보존지도국은 민족문화재를 보존하고 남북학술교류를 확대하기 위하여 2007년부터 해당 사업을 실시하였다. 이를 통해 약 6000제곱미터에 이르는 건물지를 확인하고, 7600여 점에 이르는 유물을 발굴하였으며, 문화재 발굴·보존처리 기술 등의 학술 교류가 이루어진 바 있다.

45) Dark tourism : ‘엄숙한(경건한) 여행’으로 번역 가능

46) 안보관광 역시 역사적 전적지의 참사를 토대로 교훈을 제공한다는 점에서 다크 투어리즘(엄숙한 여행)의 일환으로 이해할 수 있다.

47) 서철현 2009, 「45장, 제6편 관광의 새로운발견. 다크투어리즘」, 『관광학총론』, 한국관광학회, 백산출판사, p.1020

어리즘의 관광자원(Resources)이 되는 대상을 마이너스 유산(김창규, 2009)이라 한다.

마이너스 유산을 이용한 다크 투어리즘의 사례로는 킬링필드(Killing Field), 그라운드 제로-세계무역센터(Ground Zero-World Trade Center), 서대문형무소(西大門刑務所) 등이 있다.

<표 10> 마이너스 유산의 다크 투어리즘적 활용 사례

<p>킬링필드(Killing Field)</p> <p>킬링필드는 1975년에서 1979년 까지 캄보디아 크메르 루주(Khmer Rouge) 정권 때 자행된 악명 높은 대학살 사건이다. 1979년 베트남의 군사적 침공에 의해 크메르 루주 정권이 축출되고 난 후 집권한 프놈펜 정권은 크메르 루주 군에 의해 살해당한 시신들을 모아서 캄보디아 곳곳에 기념관을 만들었다. 위령탑과 학살 장소, 학살에 대한 기록 등이 마이너스 유산으로서 보존되고 있다.</p>
<p>그라운드 제로-뉴욕 세계 무역센터(Ground Zero-World Trade Center)</p> <p>2001년 9월 11일 악명 높은 테러리스트 오사마 빈 라덴의 명령에 의한 항공기 납치 테러가 일어나 미국 뉴욕에 위치한 세계 무역센터가 붕괴되는 참사가 벌어졌다. 뉴욕시는 9.11 당시 세계무역센터 참사사건을 잊지 않기 위해 세계 무역센터 파괴 당시의 모습과 재건 과정의 기록을 수집해 전시하고 있으며, 붕괴 현장의 일부를 보존하고 있다. 세계 최고의 관광도시로 손꼽히는 뉴욕을 찾는 많은 관광객들은 Ground Zero-World trade center를 방문한다.</p>
<p>서대문 형무소</p> <p>서대문 형무소는 서울구치소(사적 제324호)의 일제강점기 명칭이다. 대한제국 말에 일제의 강압에 의해 지어졌고 일제에 의한 국권피탈 이후 독립운동가에 대한 고문이 자행된 참사의 현장이다.</p> <p>서울시 서대문구 도시관리공단은 민족수난의 현장인 서대문 형무소를 보존하고 일 반에 공개해 마이너스유산으로 활용해 다크 투어리즘을 유발하고 있다. 현재 청소년 및 성인의 현장학습 장소로 이용되고 있다.</p>

다크 투어리즘의 한 유형으로 “과거에 실제로 참사가 있었던 그 장소에 직접 가보는 여행”⁴⁸⁾이 제시될 수 있는데 DMZ는 한국전쟁과 민족상잔이라는 대 참사와 비극의 현장으로서 다크 투어리즘의 대상이 된다. 그러므로 DMZ는 일종의 마이너스 유산이라 이해할 수 있다. 그러므로 DMZ

48) 앞의 논문, p.2021

에 대한 발굴과 조사에 이은 문화유산 활용 측면에서의 접근은 위의 사례 등과 마찬가지로 다크 투어리즘과 마이너스 유산의 관점에서 이루어질 수 있다.

3) DMZ 세계 평화 박물관

"바미얀 계곡의 문화적 풍경과 고고학적 유물"은 아프가니스탄 서북부 바미얀 지역에 위치한 대규모 종교(불교 및 이슬람)유적이다. 유네스코에서는 탈레반 세력의 테러, 전쟁, 국가 전복 위기 등에 의해 보조에 심대한 위협에 처해있던 이 유산을 2003년 위협에 처한 세계유산 목록에 등재해 보호활동(Safeguarding process)을 수행해왔다.

"바미얀 계곡의 문화적 풍경과 고고학적 유물"의 보호 프로젝트는 단순히 유적의 유형적 요소(외재적 가치)의 보존 및 복원에 그치는 것이 아니라 유적과 관련된 사회와 문화의 재건에 까지 이르고 있다.

당시 아프가니스탄은 전쟁과 탈레반 세력의 강압적 통치에 의해 지역 공동체는 찢어지고 민족의 정체성은 내팽겨졌으며 타국에 망명한 사람들에게 의해서 그 문화의 맥이 겨우 이어지고 있었을 뿐이었다. 유네스코는 "바미얀 계곡의 문화적 풍경과 고고학적 유물" 보호 프로젝트를 통해 바미얀 지역을 중심으로 아프가니스탄 문화의 재건을 추진했다. 그 가운데 중요하게 수행된 사업 중 "아프가니스탄 평화박물관 건립"이 있다.

아프가니스탄 평화박물관은 바미얀 지역에서 발굴된 유물과 유물의 파편 중 보존과 보호를 위해 꼭 필요하다 판단되는 것 들을 수장하는 수장고의 역할을 한다. 그리고 이러한 파괴된 유물을 전시함으로써 인간에 의한 문화의 파괴행위와 그 폐해를 제시하고 그에 대한 반성을 일으킨다. 그리고 바미얀 지역의 문화를 기반으로 한 민족성 회복과 평화 정착을 상징함으로써 지역경제 활성화와 평화정착에 큰 역할을 할 것으로 전망되고 있다.

DMZ는 과거의 전쟁에 의해 형성되었으나 현재에는 전쟁에 대한 반성과 평화에 대한 염원이라는 새로운 의미를 지니고 있다. 또, DMZ 지역의

발굴 및 조사연구 결과물을 수장하고 보존 관리를 수행할 기관이 필요하다. 그러므로 DMZ의 평화적 이용을 위한 문화시설을 설립하는 데 있어서 “바미안 계곡의 문화적 풍경과 고고학적 유물”의 보호 프로젝트에 제시된 “평화박물관”의 사례를 검토하는 것은 의미가 있다.

4) DMZ 외부 영역 활용 주체인 기초, 광역 지방자치단체의 활동과의 연계

DMZ의 자연 및 문화적 가치가 밝혀짐에 따라 DMZ 인근 지역에 대한 지방자치단체 본위의 활용이 많이 나타나고 있다. 경기도와 강원도는 2000년부터 교류 사업을 통해 비무장지대를 '한민족 평화생태벨트'로 조성한다는 비전을 내놓고 있다. 이는 DMZ 지대를 관리 보존하고 활용해서 안보관광과 생태관광을 위한 문화자원으로 활용한다는 것이다.

이러한 형태의 활용은 DMZ의 가치를 전파해 국민적 관심을 고조시키고 지역에 대한 관광을 유발해 지역경제를 활성화시킨다는 점에서 고무적이다. 하지만 그 사업 내용을 살펴보면 천편일률적인 단순 관광 유발의 형태에 그치고 있다는 점이 지적된다. 게다가 DMZ 내부지역으로 활용을 발전시킬 방안이 마련되어있지 않다. 지자체의 개별적 사업에 불과한 탓에 그 규모와 접근 방법에 있어 한계를 보이고 있는 것이다. 결국 지자체 단위의 사업은 발전 가능성이 한정되어있으므로 DMZ의 문화자원과 자연 환경을 활용한 관광산업 활성화와 지역 활성화에 치우쳐서 나타나는 현상이 발생하게 된다.

DMZ 세계유산 등재와 활용을 위해서는 DMZ 외부영역 활용의 주체인 기초, 광역 지방자치단체와 중앙 정부 기관의 협력이 필요하다. DMZ 내부 영역을 활용하기 위해서는 한국전쟁 휴전협정 관련 국가들과의 협상 노력이 필요하고, 세계유산 등재를 위한 자원 확보, UNESCO에 신청서 제출, 보존체계구성 등의 제반 사항이 수행되어야 한다. 이는 지방자치단체의 역량만으로 수행할 수 없는 일들이다. 그러므로 중앙 정부기관의 외교적, 정책적 노력이 나타나야만 한다.

또, DMZ 내부 영역에 대해서는 환경 보전 등의 이유로 인해 관광을 위한 기반시설⁴⁹⁾의 마련이 부적당한 측면이 있다. 또, DMZ 내부 지역의

조사 연구를 위한 상주 인력을 DMZ 내에 배치하는 것 역시 안전상 부적당하다. 그러므로 DMZ 인근지역을 문화적 경관의 보전을 위한 완충지대(Buffer Zone)으로 설정해 관리와 활용을 위한 기반시설을 배치하고 내부 영역과 연계할 필요성이 있다. DMZ 내부 지역과 외부지역은 직선거리 3~4km 내에 위치하므로 DMZ 내부의 환경을 그대로 보전하면서 관광 활용을 위한 제반 시설을 마련할 수 있는 방안이라 생각된다. 이를 위해서는 기초, 광역 지방자치단체의 배려가 필요하다.

나아가 DMZ 외부 영역에서 관광 산업을 활성화 시켜온 지방자치단체의 관련 자료와 연구 성과, 인력 및 관련 단체를 DMZ 내부 지역 적용한다면 DMZ의 세계유산 등재를 위한 과정에서의 시행착오를 최소화 할 수 있다.

V. 결 론

지금까지 남북교류 활성화를 위해 DMZ를 평화적으로 활용하는 방안을 살펴보았다. 한반도의 통일은 경제적, 정치적 고려 외에도 인도적, 문화적, 민족적 차원에서 꼭 이뤄져야 할 필요가 있다. 이에 따라 신뢰증진을 통한 문화적 민족 교류 정책으로의 전환이 나고 있다. 이 과정에서 대한민국과 북한 사이에 평화적인 이해와 소통이 이루어질 수 있다. DMZ의 가치와 평화적 메시지를 활용하는 것은 비정치적인 문화교류의 수단으로서 그 가치가 매우 크다.

DMZ의 의미와 가치를 활용한 평화적 이용은 통일을 위한 문화적 교류의 촉매제로서 의미가 있는 동시에 다른 통일정책과의 연장선상에서 DMZ의 평화적 이용이 이어지게 된다면 대한민국과 북한의 극단적 격리상태와 긴장상태를 완화할 수 있다는 기대가 가능하다. 하지만 현재 DMZ의 평화적 이용 제안은 지나치게 정치적으로 이용되고 있다는 비판

49) 버스정류장, 숙박시설, 여행안내소 등…….

이 나올 정도로 현실적이지 못하다. 이러한 문제점을 극복할 필요가 있다.

본고에서는 DMZ를 세계유산으로 등재하기 위해 남북이 공동으로 신청하는 방안을 DMZ를 평화적으로 이용하기 위한 방안으로 제시해 보았다. DMZ의 평화적 이용은 지속적인 노력과 통일에 대한 염원이 이어진다면 언젠가는 현실화 될 수 있는 이슈이다. 그때 가서 시행착오를 겪고 문제를 일으키지 않으려면 미리 준비해야 할 것이다. 이를 위한 노력은 다음과 같다.

첫째로 무반응⁵⁰⁾으로 일관하고 있는 북한을 협상에 응하게 하기 위한 노력이 필요하다. DMZ 내부의 평화적 이용에 따른 북한의 정치, 사회, 문화, 경제적 이해(利害)를 인식하고 북한의 요구와 대한민국의 상황을 절충하기 위한 대북 외교가 절실히 필요하다. 이를 위해서 각종 대북 회담에 DMZ의 평화적 이용에 대한 문제를 주요 안건으로 상정하여 지속적인 대화노력을 이어갈 필요가 있다.

둘째로 DMZ의 평화적 이용을 위해서는 휴전협정 당사자인 UN, 북한 그리고 중국의 동의를 필요하며 이들의 합의를 통한 휴전협정문 개정이 필수적이다. 그러므로 UN 총회의 안건으로 DMZ의 평화적 이용에 대한 문제를 지속적으로 제시해 국제적인 합의를 도출해 낼 필요가 있다. 북한이 DMZ 활용을 위한 협상에 응하도록 하기 위해서도 이러한 국제적 공조 노력이 필수적이다.

셋째로 DMZ 인근 지역 주민들에 대한 협상 노력이 필요하다. DMZ를 평화적으로 이용하고 그 내·외부의 자연환경을 지키며 나아가 DMZ 내부가 개방된 후 정상적인 활용으로 이어가기 위해서는 DMZ인근 지역을 보전하고 관련 인프라를 위한 투자를 유치할 필요가 있다. 하지만 DMZ 인근 자연환경 보전을 위한 입법 활동과 사업들에 대해 DMZ 인근 주민들은 반대의견을 보인 바 있다. DMZ의 평화적 이용을 위한 일련의 활동에

50) 2009년도 이후 사회문화에 관련된 남북회담은 한건도 이루어지지 않았으며 경제 분야를 제외한 다른 정치, 군사, 경제, 인도 등 분야에 대한 남북회담은 총 21건 중 12건에 불과하다.

가장 큰 영향을 주고받는 당사자 중 일방이 인근 주민이므로 이들의 재산권 침해를 최소화 하고 그에 걸맞은 보상을 제시하기 위한 노력이 필요하다. 또 동시에 인근 주민들에게 DMZ 활용의 기대효과와 정책의 필요성을 홍보해야한다. 나아가 정부와 주민의 협력을 위한 제 3섹터⁵¹⁾를 설립하고 활성화시켜 의사결정 과정에서 주민의 의견을 청취하고 그 참여를 촉진할 필요가 있다.

넷째로 대한민국 국민에 대한 인식 제고와 정책홍보 노력이 필요하다. DMZ 내부 지역의 평화적 이용은 헌법에 명시된 대한민국의 책무 중 하나인 동시에 국가 안보와 밀접하게 연관되어있는 측면이 있다. 하지만 이에 대한 국민의 인식 정도는 그리 높지 않고 정책의 의의와 기대효과에 대한 이해 역시 미미한 수준에 있다. 인터넷의 발달에 의해 자유로운 의견 개진과 직접 민주주의가 발달된 오늘날 국민에 대해 국가 정책을 홍보하고 정보를 제공하는 것은 매우 중요하다. DMZ는 통일이라는 국민적 염원과 국가안보 등 국민의 이해와 밀접한 관련이 있는 이슈(Issue)이다. 그러므로 DMZ의 평화적 이용을 위한 홍보와 대국민 합의 도출을 위한 노력이 필요하다.

51) 정부-주민 협력 의사결정 및 심의단체

【참고문헌】

▣ 문헌자료

- 박은진, 2013, 「DMZ 세계평화공원과 접경지역의 미래」, 『이슈&진단』, 경기개발연구원
- 서철현 2009, 『관광학총론』, 한국관광학회, 백산출판사
- 손기웅, 2000, 비무장지대내 유엔환경기구 유치 방안, 연구총서2000-13, 통일연구원
- 정원영 외 1, 「DMZ 세계평화공원 조성의 의미와 방안」, 『주간국방논단』, 한국국방연구원
- 통일부, 2013, 『통일미래를 준비하는 통일정책』, 통일부
- 한배호, 2009, 『자유를 향한 20세기 한국정치사』, 일조각
- 홍순직, 2012, 「한반도 평화정착을 위한 DMZ 경제적 활용 방안」, 한양대학교
- Bob Mckercher저, 조명환 역, 2008, 『문화유산관광자원관리론』, 백산출판사
- 이코모스 한국위원회(2012), 『이코모스 문화유산 현장』, 이코모스 코리아

▣ 기사자료

- 에반 헤딩엄, 2014, <지하세계에 숨겨진 전쟁의 흔적>, 《National geographic-한국판 2014년 8월호》

▣ 인터넷 자료

- IUCN 세계접경보전네트워크 홈페이지(<http://www.tbpa.net>); Ali, Saleem H. 2007, Peace Parks
- 통일부 알림마당 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=1420>.
검색일 : 2014년 9월 10일)
- “반기문 “DMZ 공원, 유엔 차원 검토 시작“”, <NEWS1> 2013.8.26.
<http://news1.kr/articles/?1293717>, (서울)

입 선

군사통합 여건조성을 위한 남북한 군비통제 접근방향

- 유럽의 군비통제 사례를 중심으로 -

국방대학교 안재열

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 군사통합과 군비통제의 이론적 기초
- III. 유럽의 군비통제 사례분석
- IV. 유럽의 군비통제 사례의 교훈을 적용한 남북한
군비통제 접근방향
- V. 결론: 군사통합의 여건을 조성할 남북한 군비통제
접근방향의 핵심

【참고문헌】

【요약문】

군사통합 여건조성을 위한 남북한 군비통제 접근방향

— 유럽의 군비통제 사례를 중심으로 —

박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년기자회견을 통해서 ‘통일대박론’을 언급하면서 그동안 남북한 간의 경색된 관계로 인해 소홀했던 통일문제를 다시 표면상으로 드러내는 계기를 마련하였다. 그리고 3월 28일, 독일을 방문 중이던 박근혜 대통령은 드레스덴에서 평화통일의 기반을 위한 대북 3대 제안을 발표하고 7월 15일에는 마침내 ‘통일준비위원회’가 발족되었는데 이는 통일에 대한 현 정부의 의지를 볼 수 있는 대목이고 또한 구성원들의 면면을 보면 통일을 위한 일련의 과정에 대한 기대를 갖게 만들기에 충분한 것 같다.

그러나 과거 반세기 이상 한반도에서는 남북한이 추구해 온 평화통일의 논리가 서로 상반되어 온 결과 ‘선평화 후통일’과 ‘선통일 후평화’라는 논리적 대치상태를 유지해왔다. 이를 접합시켜 줄 적절한 장치가 없이는 통일에 관한 논의에 일보의 진전을 가져오기란 어려운 것이 지금의 현실이다. 이러한 갈등의 논리를 결합의 논리로 전환시켜 줄 공통의 분모는 ‘군사적 긴장’의 완화 혹은 해소라는 것을 확신하고, 이를 가능케 하는 실천적 방안이 곧 ‘군비통제’라는데 본 연구는 주목하였다. 군비통제가 상반된 논리구조를 상쇄할 수 있는 중간적 안정장치라고 보았다.

그래서 통일의 문제를 다루는데 있어 정치적 통합의 중요성만큼이나 군사적 통합의 과정도 치밀하게 준비하여야 한다는 것을 강조하고 있다. 그렇기 때문에 그 어떤 분야의 통합보다도 먼저 군사 분야에서의 진전을 이끌어 내야한다. 그러나 남북한 간에 군사적 긴장이 고조된 상태로는 어떠한 관계의 발전도 기대하기 어렵다는 점을 고려하여 군비통제를 통한 군사적 안정성의 확보가 선행되어야 하는 과업이라는 것을 염출해 낼 수

있다. 이렇게 군비통제를 통해 군사적 안정성이 확보되고 나아가 긴장완화관계를 지속 유지시켜줌으로써 남북한 쌍방에게 보다 큰 이득을 제공할 기회를 만들어 줄 것이라 본다. 군사적 안정을 유도하는 이 제도적 장치의 마련으로 긴장이 완화된 한반도에 군사통합의 필요성을 논하고 점진적인 발전의 가능성을 증폭시켜야 한다. 결국 이를 위해서 남북한 모두가 전향적인 ‘군비통제’ 방안을 마련함으로써 군사적 긴장감의 완화 혹은 해소의 과정을 거쳐 군사통합의 여건을 조성하여야 한다.

이에 본 연구는 통일을 이루는데 있어 ‘군사통합의 여건을 조성하기 위한 남북한의 군비통제 접근방향이 어떠해야 하는가?’라는 핵심 질문을 던지고, 다음과 같은 세부 연구 질문들을 제기하였다.

첫째, 통일의 과정에서 군사통합이 지니는 의미와 중요성은 무엇인가?
군사통합의 추진과정에서 군비통제의 역할은 무엇인가? 통일, 군사통합 그리고 군비통제간의 상호 연관성은 무엇인가?

둘째, 남북한의 군비통제 접근방향을 마련하는데 유의한 과거 성공적인 군비통제 사례는 무엇인가? 그 사례의 세부 진행경과와 남북한 안보 환경에 주는 교훈은 무엇인가?

셋째, 과거 남북한이 군비통제를 위해 했던 노력은 어떤 것이 있고 그것이 지니는 한계는 무엇인가?

오늘날과 같이 경색된 남북한의 관계 가운데에서 군비통제의 세부 실천방안을 도출해내려는 노력을 기울이기보다 남북한이 군비통제의 필요성을 인식하고 제도적 장치로서 구비되어야 한다는 공통의 인식을 가질 수 있도록 포괄적인 관점으로 연구한 결과, 내린 잠정적인 결론은 다음과 같다. 첫째, 오랜 시간에 걸쳐 점진적인 노력을 기울인 결과 유럽의 군비통제 사례를 적용하여 연구의 목적을 달성하기로 하였다. 둘째, 유럽의 군비통제 사례를 분석하여 도출한 교훈의 핵심 내용은 1)신뢰를 구축하고 2)전략적 대외관계를 형성하면서 3)방어적 방위 개념을 추구 하여야 한다는 것이다. 셋째, 과거 남북한이 추진했던 군비통제의 노력이 갖는

한계는 진정성의 문제, 국제 및 주변국 사회와의 관계 속에서 해결하려는 노력의 부재, 군비통제에 대한 상이한 목표인식 등으로 축약되었다. 넷째, 유럽의 군비통제 사례의 교훈을 통해 남북한의 군비통제 추진노력의 한계점을 극복하기 위한 접근방향은 1)경색된 남북관계 속에서도 군비통제를 위한 포괄적인 개념적 틀을 형성하고 지속적인 의사소통의 통로를 확보함으로써 신뢰구축의 첫 단추를 끼워야 한다는 것, 2)미국과 중국, 아태 지역의 주요 안보협력체들로부터 전폭적인 지지를 이끌어내는 전략적 대외관계 형성을 주도해야 하는 것, 3)쌍방 간의 공동의 이해관계를 방어적 방위개념에서 찾고자 하는 것으로 현실적 안보비용의 감소와 군사적 긴장감을 완화하는 것으로 요약할 수 있다.

주제어: 통일, 군사통합, 군비통제, 유럽의 군비통제, CSCE, MBFR, CFE, CBM, CSBM, 신뢰구축, 전략적 대외관계, 방어적 방위

I. 서론

박근혜 대통령은 2014년 1월 6일 신년기자회견을 통해서 ‘통일대박론’을 언급하면서 그동안 남북한 간의 경색된 관계로 인해 소홀했던 통일문제를 다시 표면상으로 드러내는 계기를 마련하였다. 사실 통일에 대한 관심이 부족한데에는 경색된 남북한 간의 관계 탓만으로 돌릴 순 없다. 우리 사회에 잔존하는 통일 비용에 대한 우려나 비교적 젊은 세대가 통일에 무관심한 점도 한 몫을 하고 있기 때문이다. 그런 의미에서 ‘통일대박론’은 통일에 대한 우려를 잠재우고 통일의 긍정적인 의미를 부각시킴으로서 새로운 통일담론을 형성할 시발점이 되었다고 본다. 3월 28일, 독일을 방문 중이던 박근혜 대통령은 드레스덴에서 평화통일의 기반을 위한 대북 3대 제안을 발표했다. 이후, 7월 15일에는 마침내 ‘통일준비위원회’가 발족되었는데 이는 통일에 대한 현 정부의 의지를 볼 수 있는 대목이고 또한 구성원들의 면면을 보면 통일을 위한 일련의 과정에 대한 기대를 갖게 만들기에 충분한 것 같다.

이러한 기대 속에 우리가 반드시 짚고 넘어가야 할 점은 과거 한반도에서 남북한이 추구해 온 평화통일의 논리가 서로 다르다는 것이다. 즉, 남북한이 지닌 체제의 특성이 평화와 통일에 대한 서로 상반된 논리를 낳았다. 남한은 정치적으로 자유민주주의를, 경제적으로 자본주의를 체제의 원리로 삼아 오면서 평화가 우선하는 통일을 주장하였다. 그 결과 현상유지의 정책기조를 가지고 상호 신뢰할 수 있는 선결조건이 모두 준비된 가운데 통일을 달성하고자 하는 구체적인 행동양상을 나타내었다. 반면 북한은 사회주의와 주체사상을 기묘하게 결합시킴으로써 사회주의적 혁명을 궁극적인 목표로 삼고 주체사상을 실천이데올로기로 내세우면서 통일이 우선하는 평화를 주장하였다. 이는 민족 주체의 논리를 내세워 무조건적인 통일을 먼저 이뤄놓고 이후 오직 남북한에 의한 평화적 관계 개선을 위한 현상혁파의 운동노선을 강조하였다. 그래서 ‘선평화 후통일’과 ‘선통일 후평화’라는 논리적 대치상태를 접합시켜 줄 적절한 장치가

없이는 통일에 관한 논의에 일보의 진전을 가져오기란 어려운 것이 현실이다.

두 논리의 대치상태가 근본적으로 ‘군사적 대결구도’로 나타나 지난 반세기 이상 심화되어 온 점을 감안해 보면 ‘군사적 긴장’의 완화 혹은 해소가 갈등의 논리를 결합의 논리로 전환시킬 수 있는 공통의 분모임에 틀림이 없고 이를 가능케 하는 실천적 방안이 곧 ‘군비통제’라는데 본 연구는 주목하였다. 군비통제가 상반된 논리구조를 상쇄할 수 있는 중간적 안정장치라고 볼 수 있는 데에는 정치·군사적으로 전쟁을 능동적으로 억제할 수 있고 혹은 무기력한 전투수행능력에 의해 전쟁 자체에 제약할 수 있기 때문이고 산업·경제적으로는 군비를 통제하여 발생하는 경감액을 국가발전을 위한 제반 분야에 투자할 수 있다는 점과 사회·심리적으로도 안정감이 증대되어 통일에 대한 국내외 여론들의 적극적인 지지를 확보할 수 있다는 점에서 그 당위성을 찾을 수 있다.

통일의 문제를 다루는데 있어 정치적 통합의 중요성만큼이나 군사적 통합의 과제도 치밀하게 준비하여야 한다. 즉, 통일에 관한 논의가 건설적으로 가능해지려면 우리 한반도의 분단이 민족 간의 처절한 전쟁을 치른 후 떠안은 비극이라는 점과 반세기 이상 군사적 긴장감이 유지되어 오면서 그 이질감은 더욱 심화되어 왔다는 점을 인식해야한다. 그렇기 때문에 그 어떤 분야의 통합보다도 먼저 군사 분야에서의 진전을 이끌어 내야한다. 이를 위해서 남북한 모두가 전향적인 ‘군비통제’ 방안을 마련함으로써 군사적 긴장감의 완화 혹은 해소의 과정을 거쳐 군사통합의 여건을 조성하여야 한다.

이에 본 연구는 통일을 이루는데 있어 ‘군사통합의 여건을 조성하기 위한 남북한의 군비통제 접근방향이 어떠해야 하는가?’라는 핵심 질문을 던지고, 이 질문을 해소하기 위해 다음과 같은 세부 연구 질문들을 제기하였다.

첫째, 통일의 과정에서 군사통합이 지니는 의미와 중요성은 무엇인가?
군사통합의 추진과정에서 군비통제의 역할은 무엇인가? 통일, 군사통합 그리고 군비통제간의 상호 연관성은 무엇인가?

둘째, 남북한의 군비통제 접근방향을 마련하는데 유익한 과거 성공적인 군비통제 사례는 무엇인가? 그 사례의 세부 진행경과와 남북한 안보 환경에 주는 교훈은 무엇인가?

셋째, 과거 남북한이 군비통제를 위해 했던 노력은 어떤 것이 있고 그 것이 지니는 한계는 무엇인가?

오늘날과 같이 경색된 남북한의 관계 가운데에서 군비통제의 세부 실천방안을 도출해내려는 노력을 기울이기보다 남북한이 군비통제의 필요성을 인식하고 제도적 장치로서 구비되어야 한다는 공통의 인식을 가질 수 있도록 포괄적인 관점으로 연구한 결과, 내린 잠정적인 결론은 다음과 같다. 첫째, 오랜 시간에 걸쳐 점진적인 노력을 기울인 결과 유럽의 군비경쟁을 종식시키고 동서독의 통일로 이어지는 결과를 낳은 유럽의 군비통제를 적용하여 연구의 목적을 달성하기로 하였다. 둘째, 유럽의 군비통제 사례를 분석하여 도출한 교훈의 핵심 내용은 1)신뢰를 구축하고 2)전략적 대외관계를 형성하면서 3)방어적 방위 개념을 추구 하여야 한다는 것이다. 셋째, 과거 남북한이 추진했던 군비통제의 노력이 갖는 한계는 1)진정성의 문제 2)국제 및 주변국 사회와의 관계 속에서 해결하려는 노력의 부재 3)군비통제에 대한 상이한 목표인식 등으로 축약되었다. 넷째, 남북한의 과거 경험이 갖는 한계가 모두 유럽의 군비통제 사례가 주는 교훈과 맞닿아 있으므로 교훈이 주는 각각의 함의를 적용하여 한계를 극복하기 위한 접근방향을 포괄적으로 제시하였다.

본 연구의 구성은 앞서 제기한 질문들을 모두 해소하기 위해 II장에서는 통합과 통일의 관계를 이론적으로 검토하여 군사통합의 중요성을 밝히고 군사통합의 여건조성을 위한 군비통제의 역할을 살펴본다. 그 결과 통일과 군사통합, 그리고 군비통제 간의 상호 연계성을 도출해낸다. III장은 유럽의 군비통제 사례를 다루는데, 그 진행경과를 설명하고 일반적인 교훈과 우리 한반도의 안보환경에 주는 교훈을 분석하였다. IV장에서는 역사 속에서 남북한이 주도했던 군비통제 노력의 흔적을 ‘7.4 남북공동성명’, ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’, ‘4자회담’을 중심으로 되짚어 보고 그 한계를 극복하기 위해 유럽의 군비통제 사례의

교훈을 적용하여 남북한의 군비통제 접근방향을 제시하였다. 마지막 V장에서는 군사통합의 여건을 조성할 남북한 군비통제 접근방향의 핵심을 다시 강조하였다.

II. 군사통합과 군비통제의 이론적 기초

1. 통일과 군사통합

통일은 기본적으로 하나의 영토를 가지면서 정치적 통합을 이룬 상태를 최소 지표¹⁾로 본다. 즉 하나의 영토와 하나의 체제아래 국민들이 공동체를 형성하여 생활을 영위해 가는 것을 뜻한다. 그러나 온전한 국가통합을 위해서 정치통합, 군사통합, 경제통합, 사회통합 및 문화통합 등 다양한 분야별 통합이 이루어져야만 한다. 앞선 논의에서 통합을 하나의 ‘상태’로 요약했듯이, 통합을 이루는 것과 통일을 이루는 것 간에 관계를 밝혀야 한다. 통합과 통일의 구조적 관계를 보는 시각에도 두 갈래로 나뉜다. 조셉 나이가 “통합이란 것은 통일을 성취하는 과정에서 나타나는 결합상태이다”라고 언급한 것처럼 통합을 통일을 위한 과정으로 보는 견해²⁾가 있는 반면, 예치오니는 “통일은 통합을 이루는 행위와 과정으로서, 예를 들어, 정치통일은 과정이며 정치통합은 조건이 성취된 상태이다”라는 주장으로 통일을 통합을 이루려는 과정으로 보는 견해³⁾를 지녔다.

본 연구는 통일을 통합을 이루기 위한 과정으로 보는 견해에 동의한다. 즉, 정치통합을 포함한 군사, 경제, 사회, 문화 분야의 통합 등을 통일 이후에도 계속 이끌어 나가야 할 것이라고 본다. 따라서 남북한이 통일과 통합을 명확히 구분하지 않고 단순히 통일이라는 목표에만 중점을 두어

1) 권양주, 앞의 책, p. 26

2) 이종석, 김계동 등이 통합이 통일보다 선행되어야 한다고 보았다.

3) 구영록, 윤민재, 서대숙, 박광기 등이 통합을 통일보다 포괄적이고 상위의 개념으로 보고 통일이 달성된 이후에도 지속적으로 추진될 수밖에 없는 영역으로 정의하였다.

서는 안 된다. 이데올로기적 입장을 바탕으로 한 통일방안을 상대방이 수용해주기만을 바라는 자세가 아니라 과정을 중시하면서 통일 후 나타나게 될 후유증을 해결하고 최소화하기 위한 제반 사항을 고려한 국가통합 방안을 만들기 위해 노력해야 한다. 통합과 통일에 관한 이러한 맥락의 논지는 현 시점의 남북관계에서 통일을 논하는 것이 무의미 하지 않다는 것을 밝히기에 충분하다.

통합의 일반적인 개념은 서로 다른 체제를 하나로 만드는 외형적 과정을 일컫고, 좀 더 의미를 확장한다면 외형적으로 단일화된 상태에서 일체감을 갖도록 한다는 내부적 개념까지 포함할 수 있다. 통합의 의미가 연구하는 학자들 사이에서도 관점에 따라 달라서 정의가 명확하게 통일되어 있지 않다. 그러나 분명한 것은 통합을 하나의 ‘과정’⁴⁾으로 볼 것인가 아니면 ‘상태’⁵⁾로 볼 것인가에 따라 통합에 대한 기본적인 시각이 다르다⁶⁾. 통일의 문제를 다루기 위해서 통합을 정의한다는 것을 고려한다면 통합이란 궁극적으로 공동체라는 감정과 자의식을 통한 내부적 일체감을 강조하는 ‘상태’로 이해하는 것이 적절하다.

군사통합은 비교적 영역의 비접근성 때문에 연구가 활발히 이루어지지 않았다. 실제로도 군사통합의 사례가 많지 않기에 대중의 관심이나 그 중요성도 간과되고 있는 것이 사실이다. 하지만 대체로 군사통합에 관한 학자들의 연구를 종합해보면 통일된 이후의 국가이념과 추구하는 목표에 걸맞게 국가 방위의 목표를 설정하고 이에 부합되도록 군사 분야를 결속시키는 작업을 일컫는 것으로 다른 두 개의 지휘체계를 하나로 묶어서

4) 통합을 하나의 과정으로 보는 시각에는 요한 갈통(Johan Galtung), 하스(Haas), 그리고 구영록 등이 있다. 요한 갈통은 “둘 또는 그 이상의 행위 주체자들이 하나의 행위 주체자로 형성되는 과정”이라고 정의하고 하스는 “몇 개 국가의 정치행위자들이 그들의 충성심, 기대 그리고 정치적 행위를 명백히 구분되는 몇 개의 국가적 장에서 새로운 중심으로 전환하도록 설득당하는 과정”이라고 소개하였다. 구영록은 “어떤 공동의 목표를 추구하기 위해 여러 국가들이 공동자원을 투입시켜 새로운 형태의 관계를 형성하는 과정”으로 본다.

5) 도이치(Deutsch), 에치오니(Etzioni), 김계동 등이 통합을 상태라고 보는데 “공동체의 식과 기구 및 관행을 갖게 되는 상태의 조건”, “정치적 일체감을 느끼는 상태에 이르는 것”, “하나의 공동체를 만들어 가는 과정 혹은 공동체가 일체감을 유지하는 조건이 만족된 상태”라고 이야기 한다.

6) 권양주, 『남북한 군사통합 구상』(서울: 한국국방연구원, 2009), p. 24

통일된 하나의 지휘체계를 형성하는 것, 군 조직·기능 및 제도를 일원화 한다는 의미를 내포한다고 볼 수 있다. 즉, 군사통합이 남북한 각각의 군을 단순히 물리적으로 융합한다는 것만을 지칭하는 것이 아니라 체제(system)를 일원화시키는 것을 의미한다⁷⁾.

통일은 근본적으로 정치적 통합을 전제로 한다. 이런 면에서 통일에 이르는 과정에서 정치통합을 위한 합의는 다른 분야의 통합들보다 그 중요성 측면에서 가장 우선한다. 그러나 모든 분야의 통합이 정치통합에 종속되어 있다고 볼 수는 없다. 특히나 군사통합은 상호 영향을 미치는 관계에 있다고 보아야 한다. 이는 역사상 분단국가에서 통일된 단일국가로 변모한 예멘의 사례를 보면 충분히 이해할 수 있다. 예멘은 군사통합을 고려하지 않은 채 오직 정치통합만으로 통일을 이뤘다는 환상에 젖었으나 결국 통합의 기초를 닦지 않은 군사 분야의 충돌로 급기야 전쟁을 통해서 통일을 이룰 수밖에 없는 현실을 받아들여야 했다. 지금의 남북한의 정치 상황과 군사통합의 선례를 지켜보면 군사통합이 어떤 형태⁸⁾로 이루어지든 군사적 통합을 추진하는 가운데 정치적 통합을 달성하고 통일 후 온전한 군사통합을 완성하는 방식으로 추진될 것이라고 본다. 따라서 통일이 발효되기 이전에 군사통합의 기틀이 마련되어야만 한다.

7) 군사통합의 의미를 근간으로 권양주는 구체적인 실천 사항을 다음과 같이 제시하였다.

① 국방정책과 군사전략 수립 ② 군사지휘체계의 통합과 군 조직의 통합 ③ 병력의 통합 ④ 장비, 무기체계 및 물자 등의 통합 ⑤ 시설(군사, 통신, 군수 시설 및 훈련장)의 통합 ⑥ 교리 및 교육훈련체계(양성, 보수교육 등)의 통합 ⑦ 동원 및 병역제도의 통합 ⑧ 방위산업체와 군사기술의 조정 및 통합 ⑨ 관련 법규 및 제도의 통합과 동화 교육, 복지대책 강구등

8) 군사통합의 유형은 이창욱, 김기수는 형태적 측면에서 강제적 흡수통합, 합의적 흡수통합, 대등적 합병통합으로 구분하였고 과정적 측면으로 점진적·단계적 흡수통합과 급진적 흡수통합으로 나눴다. 장흥기, 제정관은 형태적 측면에서 강제적 흡수통합, 합의적 흡수통합, 대등적 합병통합으로 구분하고 과정적 측면에서 일방적 흡수통합과 보완적 흡수통합으로 구분하였다. 권양주는 통합방식과 합의여부에 따라 강제적 흡수통합, 합의적 흡수통합, 합의적 대등통합으로 나눴다. 기존의 연구와 구별되게 박균열은 의사소통의 형식에 따라 외적군사통합과 내적군사통합으로 분류하였고, 정충열은 가장 최근에 절충형 군사통합이라는 용어로 북한의 급변사태라는 특정한 국면에서 합의적 대등통합과 강제적 흡수통합을 동시에 적용해야 함을 강조했다.

2. 군사통합에서 군비통제의 중요성

군비통제(arms control)의 개념을 논하는 데에는 군비경쟁(arms race)을 먼저 이해할 필요가 있다. 군비경쟁은 “상호 적대적인 관계에 있는 국가들 간에 또는 어떤 지역 내의 패권을 노리는 국가들 간에 일정한 기간 이상 쌍방이 경쟁의식 속에서 군사비를 증대시키면서 군사력을 증강시키는 행위”라고 정의⁹⁾할 수 있다. 한 국가와 그 동맹국이 다른 국가와 그 동맹국을 대상으로 자국의 군비를 상호 경쟁적으로 증강시키는 행위를 가리켜 군비경쟁이라고 할 수 있다면, 군비통제란 “군비경쟁에 대한 상대적인 개념으로서 군비경쟁을 안정화 혹은 제도화시킴으로써 군비경쟁에서 야기될 수 있는 위험과 부담을 감소 혹은 제거하거나 최소화하려는 모든 노력”을 의미¹⁰⁾한다.

일반적으로 논의되는 군비통제의 목적은 3가지로 제시¹¹⁾된다. 첫째가 대상국 간에 안정성 확보이다. 전쟁의 발생 가능성을 물리적으로 감소시키는 것이다. 둘째는 예측성으로서 상대방 군사태세에 대한 예측을 가능케 함으로 국방기획에 상당히 기여하게 한다. 셋째로 신뢰의 증진효과인데 이는 안정성과 예측성의 증대로 발생 가능한 자연스러운 이점이다. 넷째는 최악의 상황으로서 충돌이 발생하더라도 피해의 정도를 감소시킬 수 있다는 것이고 다섯째는 군사비의 절약을 달성하고자 하는 것이다. 국방에 지출되는 자원이 지나치게 많으면 그 일부를 국민의 복지에 전용시키는 것이 더욱 유익하다는 인식이 우세하기 때문에 국방비의 제한이 군비통제의 합법적인 목표로 자리 매김 되곤 한다. 마지막으로 상호안보의 개선이 가장 포괄적인 목적이다.

군비통제의 개념과 목적을 통해 우리는 군비통제가 지닌 본질이자 관심의 대상이 결국 ‘군사적 위기에 대한 안정성을 어떻게 확보할 것인가’에 있다는 것을 알 수 있다. 의도적이든, 우발적이든 간에 군사적 위기가

9) Michael D. Wallace, “Arms Race and Escalation: Some New Evidence,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 23(March 1977), pp. 3-16

10) 국방부, 『군비통제란』 (서울: 국방부, 1990), p. 6.

11) 남만권, 『군비통제의 이론과 실제』 (서울: 한국국방연구원, 2006), pp. 32-35.

무력충돌로 진전될 가능성을 사전에 방지할 군사차원의 제도적 장치를 여하히 마련할 것인가의 문제가 군비통제 정책에서 핵심으로 다뤄지게 된다. 특히나 군사통합을 추진하는 과정에서 군비통제의 실효성 여부가 군사통합의 성공과 실패여부를 가늠할 것이다. 세부적으로 군사통합이 진행되는 과정을 통일합의와 통일발효 시점을 중심으로 ‘준비단계’, ‘선행단계’, ‘완료단계’로 구분¹²⁾할 수 있는데 ‘준비단계’에서는 통일에 합의하기 이전에 군사통합을 연구하고 계획화하는 기초적 단계이고, ‘선행단계’와 ‘완료단계’는 실제로 통합을 이루어 가는 단계¹³⁾로서 이 중 ‘선행단계’가 군사통합의 성패를 가늠하게 될, 가장 중요한 단계라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 단계에서 사실상 북한군을 무력화 시킬 조치를 취해야하기 때문이다. 북한의 기존 체제가 유지되는 가운데 북한군에 대한 무력화 조치는 결국 재래식 군사력의 군비통제를 통해서만이 가능하다는 점이 군비통제의 중요성이 강조되는 대목이다.

3. 통일, 군사통합 그리고 군비통제의 연관성

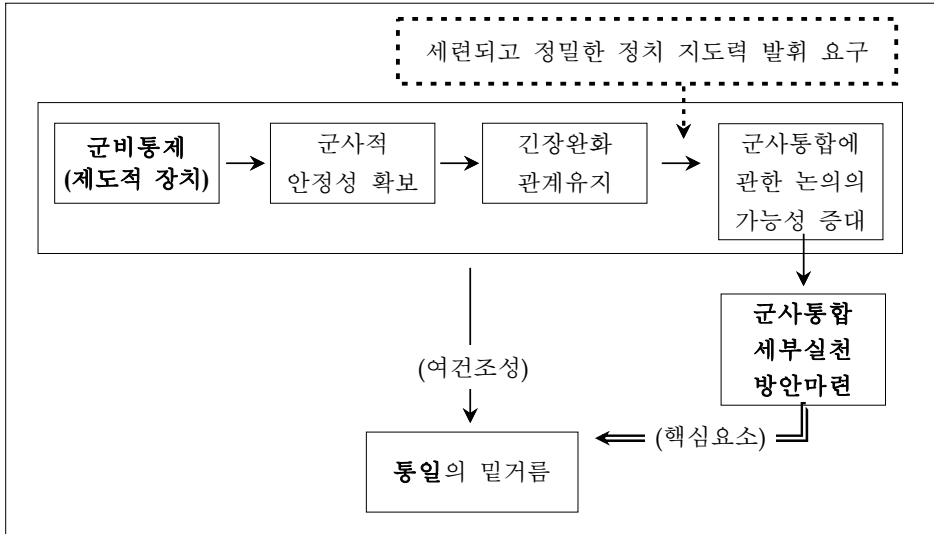
서두에서 통일을 이루기 위한 논리로서 ‘평화 우선의 논리’와 ‘통일 우선의 논리’가 상충하는 역사적 현실에서 이를 완충하는 접근논리로 군비통제의 필요성을 논했다. 더불어 통일을 이루는 것이 국가통합을 완성해나가는 하나의 과정이라고 보고 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 제 분야의 통합 중에서 단연 군사통합이 중요함¹⁴⁾을 밝혔다. 통일을 이루는 핵심과업인 군사통합을 추진하는 과정 중 가장 중요한 시기가 ‘군사통합 선

12) 권양주, 앞의 책, pp. 251-255

13) ‘준비단계’는 통일을 합의하고 발효되기 이전의 시점이고 ‘선행단계’와 ‘완료단계’는 그 이후의 시점이다. 여기서 ‘선행단계’와 ‘완료단계’를 구분하는 기준은 남북한 각 군이 통일 이전의 체제를 그대로 유지하면서 각 정부의 지시를 받느냐 아니면 양군이 하나의 지휘체계 아래에서 통합의 세부 실천사항을 추진해나가는냐의 차이를 가진다. 여기서는 각 단계별 추진해야 할 주요 업무는 논외로 하였다. 다만, 군사통합의 추진 과정에서 가장 중요한 단계(시점)는 언제인지 그 단계 혹은 시점에서 해야 할 핵심 과업은 무엇인지에 초점을 두었다.

14) 통일은 정치통합을 그 전제로 하기 때문에 정치통합이 가장 우선순위가 높다고 할 수 있겠으나, 정치통합의 중요성만큼이나 독립적으로 군사통합이 병행되어야 전반적인 통합의 과정이 원만할 것이다.

행단계'인데, 이 단계의 성공 여부를 보장해 줄 열쇠가 군비통제에 있다는 점을 강조하기 위해 아래와 같은 그림을 도출해 냈다.



<그림2-1> 군비통제의 역할 개념도

군비통제의 제도적 장치가 가지는 1차적 관심의 대상은 군사적 위기에서 어떻게 하면 안정성을 확보할 것인가 하는 점이다. 다시 말해, 상존하는 군사적 긴장감이 고조되어 위기가 조성될 경우마다 무력의 충돌 혹은 일방적인 무력의 행사로 진전될 가능성을 근원적으로 방지할 군사적 차원의 제도적 장치를 어떻게 마련할 것인가의 문제가 군비통제에서 중요하게 다뤄져야 한다는 것이다.

이러한 군비통제의 역할을 간과하고 표면상 노출되는 쌍방의 위협 정도를 계산하여 상대적 군사력 우세의 확보에 중점을 두게 되면 군비경쟁으로 치닫게 된다. 그 과정에서 두 당사국간의 불안정 요소는 증폭되고, 결국 군사적 긴장감이 고조되거나 갈등 상황이 발생할 경우 무력의 충돌을 피할 가능성은 낮아지게 된다.

남북한 간에 군사적 긴장이 고조된 상태로는 어떠한 관계의 발전도 기대하기 어렵다는 점을 고려하면 군비통제를 통한 군사적 안정성의 확보는 쌍

방이 주도적으로 이행해야 할 선행과업임에 틀림이 없다. 이렇게 군비통제를 통해 추구하려는 군사적 안정성이 긴장완화관계를 유지시켜줌으로써 쌍방에게 보다 큰 이득을 제공할 기회를 만들어 낸다. 정치·군사적으로 전쟁을 능동적으로 억제시킴으로서 위기의 평화적 해결 가능성을 높이고 경제적으로는 추가적인 공세전력의 소비비용을 줄일 수 있으므로 보다 발전적인 부문에 대해 예산운용이 가능해지게 된다. 국제사회에도 긍정적인 이미지를 전달하면서 현실적인 투자의 가능성을 높이는 계기가 될 수 있으며 통일에 대한 국제지지를 얻는 명분도 자연스럽게 얻을 수 있다.

군사적 안정을 유도하는 이 제도적 장치의 마련으로 군사통합을 위한 세부실천 방안을 이끌어 낼 수 있다고 보장 할 수는 없다. 다만, 그 어느 때 보다 더욱 세련되고 정밀한 정치 지도력을 발휘하여 군사적으로 안정성을 유지하여 긴장이 완화된 한반도에 군사통합의 필요성을 논하고 점진적인 발전의 가능성을 증폭시켜야 한다.

통일을 이뤄가는 단계에서 군사통합의 세부실천 방안이 마련된다는 것은 통일의 핵심과업을 달성하는 매우 높은 수준에 이르는 단계가 될 것이다. 물론 많은 시간이 소요될 것이고 각계각층의 노력의 융합이 뒷받침되어야 하는 고된 작업이라는 것도 분명하다. 그러나 분명한 것은 군사통합을 이루기 위한 여건을 조성해 가는 가운데 통일의 문턱은 점점 낮아질 것이고 다양한 분야에서의 통합을 더욱 용이하게 만들 것이다.

따라서, 군비통제를 통한 제도적 장치가 통일의 핵심과업인 군사통합에 관한 논의의 가능성을 증대시켜 장차 세부 실천방안까지 마련 할 수 있는 여건을 조성하고 동시에 다른 분야에서의 협력도 기대할 수 있는 환경을 만들어 주는 촉매제 역할을 할 것이라고 본다.

Ⅲ. 유럽의 군비통제 사례분석

본 장에서는 성공적 사례로 제시되는 유럽의 군비통제¹⁵⁾가 어떤 과정을 거쳐서 이루어 졌는지를 살펴본다. 역사 속에서 오직 통일을 목표로

군사통합을 추진하는 과정상에 군비통제가 주도면밀하게 진행된 사례는 거의 찾을 수 없다. 사실 통일을 이룬 몇몇의 사례들에서조차 군사통합의 과정을 온전하게 추진한 경우라고 보기 어려운 면이 있다. 따라서 혹자는 유럽의 군비통제 사례가 ‘군사통합을 목표로 추진된 것이 아니다’라는 비판을 할 수도 있다. 그러나 분단된 한반도가 처한 안보현실이 당시의 유럽과 매우 유사하고, 또 유럽의 군비통제 사례가 군사적 안정성의 확보와 긴장국면의 해소를 가져오는데 큰 영향을 주었고 결국에는 동서독이 통일을 이루는데 기반이 되었다는 점을 고려하면 사례분석의 가치가 있다고 본다.

개략적으로 당시 유럽의 군비통제가 현실화 될 수 있었던 데에는 동서양진영 관계를 회복시키는 기틀이 된 헬싱키 최종합의서¹⁶⁾와 냉전 종식을 가속화한 파리현장¹⁷⁾ 등 광범위하게 논의된 개념적 틀이 대립적인 두 진영에게 신뢰 형성의 기반을 제공해주었다고 볼 수 있다. 이렇게 당시에는 포괄적이고 덜 구체화 된 개념의 합의 양식이 정치적, 군사적 상호 신뢰 구축의 기초가 되었으며, 단계적이고 점진적인 협상의 진전 가능성을 열어주었다.

이런 유럽의 군비통제 노력은 1960년대 후반부터 시작되어 약 20년이 넘도록 진행되었다. NATO(북대서양 조약기구)가 상호균형감군회의(MBFR, Mutual and Balanced Force Reduction)를, WTO(바르샤바 조약기구)가 유럽안보협력회의(CSCE, Conference on Security and Cooperation in Europe)를 각각 제안하였고 1973년에 군비통제 협상이 공식적으로 시작되면서 재래식 무기를 중심으로 한 감축 협상이 사실상 진행되었다. 당연히 협상 과정 중에 해결하기 어려운 이슈가 있기도 했

-
- 15) 유럽의 군비통제는 재래식 무기에 대한 위협과 부담을 감소화 혹은 안정화시키기 위한 노력이었다.
 - 16) 알바니아를 제외한 전 유럽국가 및 미국, 캐나다 등 35개국이 참가한 유럽안보협력회의는 제네바에서 1년여의 준비회담을 거쳐서 신뢰구축방안을 포함한 유럽지역 긴장완화를 규정한 헬싱키 최종합의서를 채택하였다.
 - 17) 알타체제의 종결과 냉전종식을 공식선언하고 새로운 유럽질서의 탄생을 확인한 유럽안보협력회의의 34개국 정상회담을 통해 ‘새로운 유럽을 위한 파리현장’을 채택하였다. 이 현장에서는 유럽에 대립과 분열의 시대는 끝났음을 선언하였다.

다. 이 모든 과정들을 극복할 수 있었던 중요한 요인들을 분석함으로써 우리가 주목할 만한 몇 가지 교훈들을 도출해 내고자 한다.

1. 유럽 군비통제 진행경과

1) 상호균형감축회의(MBFR)

상호균형감축회의(이하 MBFR)는 1973년 10월 30일에 개최되어서 1989년 2월 2일에 종료되기까지 16년간 지속된 재래식 군사력 감군 협상회담이다. 이는 중부 유럽의 군사력을 대폭 삭감함으로써 동서의 군비 균형을 이루고자 한 노력이었다. MBFR의 주요 내용은 다음과 같다¹⁸⁾.

이 MBFR의 개최는 당시 미국이 엄청난 인력과 재정을 투입하고도 승리를 보장받지 못하고 있는 월남전에 대한 미 국민의 반전여론 확산에 영향을 받은 결과였다. 당시 미 상원의원이었던 마이크 맨스필드(Mike Mansfield)는 미국인의 여론에 힘입어 유럽에서 미군의 부분적·일방적 철수를 주장하였는데 일명 맨스필드 결의안(Mansfield Amendment)이 의회에서 채택됨으로써 미국내에 유럽주둔 미군의 철군 압력은 가시화 되었다. 이후 42명의 상원의원이 서명을 한 ‘유럽주둔 미군의 일방적인 감축안’을 결의¹⁹⁾하였다. 당시 닉슨(Richard Nixon) 행정부는 맨스필드 법안에 반대하는, 즉 유럽에 주둔중인 미군을 일방적으로 감축하는 것이 부당하다는 입장²⁰⁾을 분명히 표명하였다. 이에 대한 NATO 국가들의 입장은 WTO 국가들에 대한 MBFR회의의 제의로 나타나게 되었다. MBFR을

18) 남만권, 앞의 책, pp. 139-142.

19) U.S. Congress, Senate 89th Congress 2nd session, Congressional Record 112, 1996, p. 17338.

20) 닉슨 행정부가 유럽주둔 미군의 일방적 감축의 부당성을 지적한 입장은 크게 3가지이다. ① 핵무기에 의존하지 않고 NATO의 군사력으로 소련의 군사력 위협에 대처하기 위해서는 현 미군 전력 수준을 유지해야 한다. ② 미군의 일방적 감축은 서방 국가들의 미국의 방위공약에 대한 회의감을 야기할 뿐만 아니라 NATO의 약화를 가속화시킬 수 있다 ③ 미군의 일방적 철수는 소련 및 동구 국가들의 MBFR 협상 참여 동기를 없앨 것이라는 우려 등이다. 닉슨 행정부가 염려했던 위 3가지 입장은 지금의 한반도 안보 환경에서도 충분히 공감할 수 있는 대목이라는 점에서 MBFR의 추진과정 및 성패여부가 주는 함의가 적지 않다는 것을 암시한다.

개시하기 위해 NATO가 제시한 몇 가지 원칙²¹⁾이 있었다. 그것은 ① 상호감군은 그 범위와 시기에 있어 상호 균형 있게 이루어져야 하고, ② 상호감군은 유럽의 안보를 실질적으로 증대시키는 것이 되어야 하며, ③ 상호감군은 유럽 국가 간의 신뢰를 형성하고자 하는 목표와 부합되어야 하고, ④ 이상의 목적을 달성하기 위하여 향후 관련국간 군사력의 조정은 모든 참여국의 사활적인 안보이익과 부합되어야 함은 물론 효과적으로 진행될 수 있어야 한다는 것이었다. 소련이 영향력을 주도했던 동구권들도 맨스펠드가 제안한 미군의 일방적 철수가 단기적으로는 유럽에서 자신들의 안보이익을 달성할 수 있으나, 장기적으로 서부유럽지역의 군사력 급증이 야기될 것이므로 이를 방지할 필요성이 있음을 인식하게 되어 1971년 5월 소련의 브레즈네프(Brezhnev) 서기장이 MBFR을 수락하였다.

MBFR회의에 NATO측은 16개 회원국 중 7개국²²⁾이 참가하였고, WTO측은 4개국²³⁾이 참가함으로써 중부유럽 7개국(베네룩스 3국, 동독, 서독, 체코, 폴란드) 지역의 상호 감군을 목적으로 한 회의가 1973년 10월 비엔나에서 첫발을 내딛었다. 그러나 오랜 양진영의 대립적 관계처럼 협상도 원만하지 않았다. 협상 초기 NATO가 제시한 내용은 개략적으로 1단계에서 핵무기가 탑재 가능한 54대의 미군 F-4 전투기와 36기의 Pershing-I 미사일 발사대 및 1,000개의 핵탄두를 감축하는 것을 조건으로 소련의 1개 전차군단²⁴⁾을 철수할 것을 제안했다. 2단계로 양측의 병력상한을 동수로 유지하는 것이었다. 이에 WTO측은 비대칭적 감축(asymmetrical reductions)을 강력히 거부하면서 양측 병력 20,000명을 무기와 함께 감축한 후 병력과 장비의 범위를 15%정도 부대단위별로 감축할 것을 제의하였다. 동서 간의 재래식 전력의 균형을 보다 낮은 차원

21) U.S GPO, "Communique and Declaration of the North Atlantic Council, June 25, 1968," Documents on Disarmament, 1968(Washington, DC: Government Printing Office, 1969), pp. 449-450

22) 미국, 캐나다, 영국, 서독, 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드

23) 소련, 체코, 동독, 폴란드

24) 1개 전차군단은 5개의 전차사단으로 구성되며, 전차 1,700대와 병력 68,000명을 보유하고 있는 부대규모이다.

에서 유지할 것을 강조하였다²⁵⁾.

요컨대, NATO측은 병력감축에서 공동 상한선을 설정하여 감축하자는데 비해, WTO측은 자신의 병력 우위를 계속 유지하기 위해 동률감축을 주장하면서 결국에는 양측이 감축지역에서 지상군 70만명, 공군 20만명으로 하여 총 90만명의 병력으로 상한선을 둘 것을 합의했다. 본질적으로 상호 병력감축의 방법과 대상 선정에 이견을 보인 이 협상은 더 이상의 진전이나 기합의 사항에 대한 이행의지 부족으로 결렬되었다²⁶⁾.

2) 유럽안보협력회의(CSCE)

유럽의 안보논의는 그 역사가 매우 오래되었다. 2차 세계대전이 종료되고 독일이 동서로 분할되는 등 유럽이 재편되자, 소련은 동서독의 분단국경을 확정하고 유럽에서 영향력을 행사하기 위해 1954년 2월 베를린에서 개최된 4강 회의에서 ‘유럽일반조약안, Draft General European Treaty’의 제기를 통해 유럽집단안보체제를 구축하자고 제의하였다. 최초로 제안된 이 조약의 목적은 유럽에 속한 국가에 반대하는 어떠한 집단의 형성도 금지하면서 유럽전체의 집단안보를 위해 상호 협력을 도모하는데 두었다. 이에 대한 서방측의 반응은 당연히 비관적이었다. 서독이 NATO에 가입하는 것을 방지하기 위한 소련의 계략이라고 여겼기 때문이다. 1954년 3월 소련은 미국을 제외한 유럽안보체제를 형성하자는 후속성명을 발표²⁷⁾하지만 미국의 영향력을 무시하고서 유럽의 안보를 논의하기란 불가능한 현실이었다.

25) 양측 제안의 결정적 대립은 각각 동수(同數)와 동비율(同比率)로의 감축을 주장하는데 있다.

26) 16년 동안 총 472회의 회담을 거듭하였으나 상호 병력현황 계산에 대한 이견과 감축방법의 차이, 감축 이후 현장사찰 검증체계에 대한 의견의 불일치가 심화되었다. 또한 당시 소련의 아프가니스탄 침공, 중거리 핵전력 문제의 심화, 폴란드의 계엄령 발동 등 잇따른 사건들이 발생하면서 MBFR이 성공적으로 추진되리라는 기대는 자연스럽게 수그러들고 말았다.

27) 이 발표에 대해 서방측의 반응은 매우 부정적이었는데, 미 국무성은 “현재 세계의 불안정은 협정이 없어서가 아니다. 왜냐하면 유엔현장에 모든 사항이 포함되어 있기 때문이다. NATO같은 집단안보기구는 유엔회원국이 의무사항을 준수하리라는 신뢰가 없기 때문에 생긴 것이다. 현재의 소련 제안은 점령지 국민에 대한 소련의 확고한 장악이 계속되는 상황에서 불신만 조장하게 된다. 서방지역 내에서 그러한 제안이 받아들여지도록 하기 위한 행동으로 서방의 안보를 훼손하기 위한 것이다” 라고 일축했다.(남만권, 앞의 책, p. 142참고)

그러다가 서독이 NATO에 가입을 하게 되고 다급해진 소련은 1955년 7월 제네바 4강 정상회담에서 한번 더 새로운 안보회의를 제안²⁸⁾하였다. 제네바 외무상 회의에서 서방측은 전향적인 자세를 취하면서 유럽에서의 집단안보협정의 체결을 주장하였다. 당시 소련측과 서방측이 각각 제안한 내용에는 여러 분야에서 공통점이 많았는데, 즉 무력사용이나 위협금지, 집단방어, 협력유지라는 공통의 키워드를 가지고 있었다. 양측의 제안은 불가침 선언과 특정지대의 군비통제 협정에 관한 의제²⁹⁾로서 상당히 우호적으로 인식되었으나 외국군 철수, 동서독의 통일문제 및 동맹국의 영속화문제 등으로 인해 결국 합의점을 찾지 못하고 말았다.

WTO측의 유럽안보회의에 대한 제의는 1950년대부터 진정한 협상의 의지는 없이 서독이 NATO에 가입하는 것을 저지하기 위한 하나의 방편이었고, 다른 한편으로는 NATO의 다자핵전력(multilateral nuclear force)을 저지하기 위한 전술적인 움직임으로 간주되었다. 계속되는 서방측의 미온적인 반응³⁰⁾에도 불구하고 소련은 지속적으로 전 유럽안보회의를 열자고 제의했다. 이같이 서방측과의 관계를 개선하기 위한 다자간의 접근 노력을 기울이는 동구측의 인내에 서방측의 반응도 점점 고조되어 갔다. 1970년 5월 NATO는 유럽안보에 관한 협력회의, 소위 CSCE협상을 적극적으로 수궁해보려는 의지를 표명했다³¹⁾. 그래서 NATO측의 제안은 먼저 국가간 관계를 규제하는 무력 불사용 원칙과 그 다음으로 경

28) 정상회담 이후 1955년 10월 열린 제네바 외무상 회의에서 소련은 인접국이 합동사찰을 받는 것 외에 양 독일에서의 제한구역 설정과 군비사찰을 실시한다는 내용의 군축협정과 외국군 철수에 관한 제안을 내놓았다.

29) 양 진영에 감시체계를 강화하여 기습공격을 방지하기 위해 서방측 지대에는 소련과 동구 회원국에 의해 운용되는, 또 동구지역에는 NATO회원국에 의해서 운용되는 레이다 경보시스템을 각각 설치하자는 것이다.

30) 서방측이 미온적인 반응을 보이는 근거는 바로 소련이 제안하는 유럽안보에 관한 협력방안이 첫째, 이미 유엔헌장에 명기된 기본원칙인 무력 불사용 원칙에 관해서만 동서 간에 협정체결문제를 토의하자는 것으로 동일한 내용을 강조하기 위해 또 다른 성명을 만들어 내는 것은 무의미하다는 논리와 둘째, 무역과 기술 분야 교류 확대문제는 정상적인 외교채널을 통해 항상 가용하기 때문에 문제가 되지 않는다는 논리에서 찾을 수 있다.

31) 1970년 5월 26일과 27일 이틀간 로마에서 개최된 NAC(북대서양이사회, North Atlantic Council)회담에서 NATO 회원국들은 CSCE협상에 대해 긍정적인 메시지를 전달했다.

제, 문화, 기술, 과학, 환경문제를 다루어야 한다는 주장을 담게 되었고, 무엇보다도 문화 문제에서는 자유로운 인적 교류와 정보 교환이 포함되어야 한다고 주장하였다. 또한 CSCE회의에서 채택된 조치를 협의하고 수행하기 위해 “유럽의 안보와 협력에 관한 문제를 협의할 기구를 구축할 것”을 제안하였다.

양 진영 사이에는 화해분위기가 물씬 흘렀고 1971년 말에는 CSCE 예비협상을 이룰 수 있는 조건들이 구체화되었다. 서독이 소련과 폴란드와 각각 불가침 조약을 체결하고 양 독일 간에도 상호 불가침을 재확인하는 조약에 서명하였다. 1972년 NATO가 CSCE의 토의를 개시하는 것에 공식 합의하면서 동년 11월 23일 헬싱키에서부터 최초로 CSCE회의가 개최되었다.

3) 유럽 재래식 군사력 감축조약(CFE, Conventional Forces in Europe)

사실상 유럽에서 MBFR의 협상이 결렬된 이후로 NATO측은 MBFR을 대체할 만한 새로운 재래무기 감축포럼을 창설하자는 WTO측의 제안을 수용하여 1987년 2월부터 전 유럽을 대상으로 하는 새로운 재래식 무기 감축협상을 위한 양측 간의 예비회담을 진행시켜왔다. 결과적으로 1989년 3월에 CSCE 국가들의 외무장관들이 비엔나에서 ‘유럽 재래식 군사력 감축 협상(CFE)’를 탄생시켰다.

당시 고르바초프의 강한 개혁의지가 CFE 협상이 탄생하게 된 중요한 역할을 하였는데 이러한 분위기 속에서 WTO측은 군축 협상에 장애가 되었던 소련 영토 내의 우랄산맥까지 군축대상지역으로 포함시켰고, 군사력의 현황을 공개할 뜻이 있음을 밝히고, 더불어 현장 검증에 대해서도 유연한 태도를 가지는 등의 ‘신사고’ 입장을 표명하였다. 이후에도 미·소 정상회담과 외무장관회담 등을 통해 여러 이견들을 조율해 나갔다. 동서 양측은 감축대상무기의 구체적 정의, 상한선 설정, 지역분할, 검증, 병력 감축문제 등에 대한 협상을 거쳐 1990년 10월 독일 통일로 협상을 가속화 시켜 1990년 11월 19일 CFE-I 조약을 체결하였고, 1992년 6월 29일에는 병력제한을 담은 CFE-IA 조약을, 1999년 11월 16일에는 1990

년 조약의 수정안을 담은 CFE-II 조약을 체결하였다³²⁾.

(1) CFE 조약의 개괄적 내용³³⁾

CFE조약에는 23개의 조항, 의정서, 부록, 관련 성명 문서로 구성되어 있다. CFE조약에서 협상한 감축대상 무기는 장비제한조약(TLE, Treaty Limited Equipment)에 의해서 NATO 및 WTO 지역 내의 각 동맹국은 다섯 유형의 무기³⁴⁾만 일정 숫자까지만³⁵⁾ 보유하도록 제한했다. 양 진영은 각각 전차 2만대, 장갑차 3만대, 대포 2만문, 전투기 6,800대, 공격 헬기 2,000대로 제한하고 동맹국 내 어느 국가도 할당 분량의 1/3 이상을 보유하지 못하도록 했다.

감축방법³⁶⁾으로는 군비를 완전히 파괴해버리거나, 비군사용으로 전환, 전시용으로 사용, 표적용으로 사용, 혹은 교육용으로 사용하는 방법을 선택하도록 했다. 감축단계는 3단계로 구분하여, 조약이 발효 된 후 16개월 이내에 전체 감축 목표의 25%를 달성하고, 28개월 이내에는 60%를, 마지막 100%를 달성하는 시기는 40개월 이내로 계획하였다.

모든 국가에서 파견된 대표단으로 구성된 합동 자문단을 통한 검증³⁷⁾ 방법을 보장하면서, 주기적으로 상호 정보교환³⁸⁾을 하도록 했을 뿐 아니라 교환된 정보의 의문점을 해소하기 위한 상대방의 요구에도 적극 협조하기로 하였다.

(2) CFE 조약 체결 이후의 성과

32) 신문식, “국제 군비통제 레짐과 한반도 군비통제 방안,” 『아태쟁점과 연구』, 제1권 제2호, 2006. pp. 45-92

33) 김현복, “한반도 군비통제 연구: 유럽 재래식 군비통제 사례를 중심으로,” 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 2005. p. 28. 재인용

34) ① 감축대상무기 : 전차, 전투장갑차량, 야포, 공격 헬기, 전투기 등 5가지가 해당된다.

35) ② 감축대상 상한선 : ATTU(from the Atlantic to the Ural)지역을 4개 지역으로 구분하여 지역별로 5개의 TLI에 대한 상한선을 설정하였다.

36) ③ 감축방법과 감축단계는 현실적으로 적용 가능하도록 지속적으로 수정되었다.

37) ④ 검증방법으로 합동자문단을 통해 현장사찰, 국가검증기술수단, 공중정찰 등의 방법을 적용

38) ⑤ 정보교환은 상호 정보교환의정서에 규정된 절차와 양식에 따라 이행된다. 구체적인 교환정보의 내용은 여기서는 논외로 한다.

CFE 조약은 유럽에서 재래식 전력의 감축내용과 구체적인 실천방법을 제시하고 철저히 이행의무를 부과함으로써 오랫동안 양진영으로 갈라져 지속되어 온 유럽의 군사적 대치구조를 완화시키는데 크게 공헌했다고 평가할 수 있다. CFE 조약은 무기를 적게 보유한 측을 기준으로 하여 보다 낮은 수준에서 군사력을 균형화 시키는 것을 제도화함으로써 군비감축의 현실적인 이행가능성을 높일 수 있는 여건과 분위기를 조성하였다. 이렇게 재래식 군사력을 대폭적으로 감소시키고 비교적 신뢰할 만한 검증체계와 노력을 기울인 결과 오늘날의 유럽에서는 기습적인 위협을 가할 능력을 보유한 국가 혹은 국가군(동맹체)이 존재하지 않게 되었다. 오히려 과거 적대적이었던 국가 간에 신뢰를 강화시킴으로써 군사 활동을 보다 투명하고 예측가능하게 만들었다.

4) 유럽의 안보협력을 위한 신뢰구축조치(CBM / CSBM)

(1) 헬싱키 최종합의서(1975)

35개국³⁹⁾이 참가한 CSCE는 제네바에서 1년 이상의 시간을 회의를 준비하는데 노력했고, 1975년 8월 1일 신뢰구축방안(CBM, Confidence Building Measures)을 포함한 유럽지역 긴장완화를 규정한 ‘헬싱키 최종합의서(Helsinki Final Act)’를 채택하였다. 이 최종합의서는 전후 유럽 질서의 기본틀을 재정립하고 있는 포괄적 안보협상으로, 정치·안보·경제·인권 문제 등 모든 분야에 걸쳐 국가간 협력의 기반이 되는 일반적인 규범, 원칙 및 행동 규칙을 제시하고 있다.

이 최종합의서에는 총 4분야로 구분⁴⁰⁾되어 유럽의 안보협력방안 논의 결과를 명기했는데, 제 1분야는 유럽의 안보에 관한 문제였다. 즉, CSCE 회원국간 관계설정에 지침이 되는 원칙의 선언을 통해서 다양한 형태의 의무사항을 준수를 협의⁴¹⁾했다. 제 2분야에서는 과학, 경제, 기술, 환경과

39) 알바니아를 제외한 전 유럽국가 및 미국, 캐나다 등 참가(NATO 16개국, WTO 7개국, 비동맹 및 중립국 12개국)

40) James Machintosh, Confidence and Security Building Measures in the Arms Control Process (External Affairs and International Trade Canada, 1985), pp. 199-200

관련된 협력사항을 다뤘고, 제 3분야는 지중해에서의 안보·협조에 관한 논의이고 마지막 제 4분야는 인도주의와 기타분야 협조 문제를 다뤘다.

여기서 주목해야 할 분야가 군비통제와 직접적으로 관련되는 사항으로서 CBM에 있어서 실질적인 조치들을 전부 포함하고 있는 제 1분야이다. 그 내용은 주요 군사훈련의 사전 통보, 대규모의 군사이동 사전 통보, 참관인 교환, 군 인사 교류 및 군축에 관한 조치 등을 담고 있다.

<표3-1> 헬싱키 최종합의서에 담긴 CBM의 기초내용

구 분	세부적 내용
주요 군사훈련 사전 통보	(유형/규모) 해·공군 병력 혹은 합동 및 단독 훈련 모두 / 25,000명 이상 (사전 통보) 훈련개시 21일전 (통보내용) 훈련명칭, 일반목적, 참가국가, 훈련지역 및 기간
대규모 군사이동 사전 통보	참가국의 '개별의지' 에 따라 대규모 군사이동 사전 통보
참관인 교환	'자발적' 으로 군사훈련에 타 참가국의 참관인 초청 초청국은 각종 정보를 제공하고 적절한 서비스를 제공
군 인사 교류	'군대표단' 을 포함한 군 인사 교환
군축에 관한 조치	점진적으로 '완전군축' 달성을 지향

출처 : John Borawski, from the Atlantic to the Urals (Washington, London : Pergamon - Brassey' s International Defense Publisher), pp. 160-163; 김현복, "한반도 군비통제 연구: 유럽 재래식 군비통제 사례를 중심으로," 석사학위논문, 2005. p. 23 재인용

헬싱키 최종협정에서 기초를 닦은 CBM은 군사적 실효성이라는 측면에서 몇 가지 한계점⁴²⁾을 드러냈지만 '스톡홀름 협약'과 '비엔나 협약'과 같

41) 제 1분야가 CSCE회의의 핵심이므로 다루졌던 내용을 세분화 해보면 ① 국가간 자주 평등, 자치권, 무력사용과 위협 금지, 국경선 불가침, 영토통합, 분쟁의 평화적 해결, 내정 불간섭에 관해 상호 양해 ② 사상, 양심, 종교의 자유를 포함하여 인권과 기본적인 자유 존중에 관한 천명 ③ 개인의 평등과 자주적 의사결정에 관한 재확인 천명 ④ 국가간 협력 및 국제법과 유엔 헌장 준수 의무에 관한 합의가 있다. 헬싱키 최종 합의서 총 4개 분야(basket) 중 첫 번째 분야가 핵심이고 그중에서도 ①번 항이 그 골자를 이룬다고 할 수 있다.

42) ① CBM조치의 이행에 대한 구속력이 없다는 점 ② 사전 통보의 기간이 충분하지 않다는 점 ③ CBM 적용지역이 지역적이라는 점 ④ 훈련 참관단 교환에 관한 규정과 절차가 더 구체화 되지 않아 실질적으로 이뤄지지 않았다는 점 등이 그 한계다. 따라

은 구체적인 결실을 맺으면서 계속 진화해갔다.

(2) 스톡홀름 협약(1986)

CSCE를 통해 헬싱키 최종합의서가 채택이 되었고 CBM이 유럽 안보의 최대 이슈로 관심을 끌게 되었다. 그렇지만 실질적인 군비통제를 이끌어 갈 수 있는 논의가 제기된 것은 프랑스에 의해 유럽 군축회의⁴³⁾(CDE, Conference on Disarmament on Europe)가 제안된 이후 부터였다. 이를 제안한 당시 CDE에 관한 논의가 지닌 단점이 있음에도 불구하고 CSCE 참가국들은 CDE 개최를 찬성하였다. 1984년 1월부터 3여년간 스톡홀름에서 12회의 회담을 진행한 끝에 CDE는 ‘유럽지역에서의 신뢰안보구축방안(CSBM)’을 규정한 ‘스톡홀름 협약⁴⁴⁾(Stockholm Document)’을 체결하였다. 이 협약은 무력사용이나 위협을 금지하면서 군사활동의 사전 통보 및 참관, 연간 군사활동 계획 자료의 교환, 군사활동의 운용적 제한, 검증 등 5개 분야에 대한 CSBM 조치를 만들어 냈다.

스톡홀름 협약이 포함하는 내용은 첫째, 13,000명 또는 300대의 탱크를 초과하는 군사연습, 기동은 42일전에 통보해야 한다. 둘째, 병력 40,000명 이상의 군사기동은 1년전에 통보해야 하며 연간 훈련계획을 상호 교환한다. 셋째, 17,000명 이상이 참여하는 군사연습은 다른 국가 참관인을 반드시 초청해야한다. 넷째, 이러한 사항을 준수했는지 여부를 공중 또는 지상에서의 현장 검증을 허용해야한다 등이다.

서 헬싱키 CBM체제는 군사적 측면보다 정치적이면서 심리적인 측면으로 유럽 안보 협력의 핵심인 군비통제를 달성해 나가는데 기여했다고 볼 수 있다.

43) 유럽군축회의(CDE)는 군비통제를 관망하는 자세를 유지하던 프랑스가 전향적인 자세로 접근하면서 제안하였다. 기존의 MBFR은 중부유럽지역으로만 국한되어 있고 CSCE에서 가장 강조되어야 할 군비통제 분야는 소홀하고 비군사적 문제에 논의의 무게중심이 놓이는 현실을 반대하면서 내놓은 안이다. CDE 역시 당시에 너무 많은 회담들이 별개의 것으로 존재하고 기존의 헬싱키 최종합의서에 명기된 분야의 내용과 형평성문제를 야기하였다. 그리고 구속력이 있고 검증 가능한, 군사적으로 의미 있으며, 유럽 전 지역에 적용 가능한 CBM을 우선 채택(1단계)하고 그 이후 실질적인 무기와 병력을 제한하는 군비축소(2단계)를 하자는 제안도 초강대국으로부터 약소국에 이르기까지의 회원국 간에 전력의 불균형 문제가 두각되면서 실질적인 성과 없이 끝날 가능성이 농후하다고 인식되었었다.

44) CDE문서 또는 SC.9으로도 알려짐

〈표3-2〉 스톡홀름 협약에 담긴 CSBM의 기초내용

구 분	세부적 내용
주요 군사훈련 사전 통보	(유형/규모) 일국 또는 다국 간의 야전 군사활동, 상륙 및 공수 이동집결, 경계활동 / 병력(13,000명) 전차(30대) (사전 통보) 훈련개시 42일전 (통보내용) 훈련명칭, 일반목적, 참가국가, 훈련지역 및 기간
참관인 교환	대상 : 지상군 17,000명 이상 혹은 상륙 및 공수부대 5,000명 이상 훈련 예외 : 제한구역, 특정시설물, 방어지역 참관 거부가능
연중 일정표	매년 11월 15일 전까지 차기 년도 대상 군사활동 일정표 교환
강제 조치	40,000명 이상의 군사 활동은 2년 전 통보 1년 전 사전 미통보된 40,000-75,000명 군사활동 금지 2년 전 사전 미통보된 75,000명 이상 군사활동 금지 연중 일정표에 미 수록된 군사활동은 가능한 한 축소
검증	국가기술수단 사용 현장검증, 의무적 검증, 단기경보하 48H 이내 검증 4인 이하로 공중 및 지상 불시 검증 1국에 대한 연간 3회 이내 검증

출처: Timothy E. Wirth(1989), "Confidence and Security Building Measures" in Robert D. Blackwill, F. S. Larrabee (eds), *Conventional Arms Control East-West Security*; 김현복, "한반도 군비통제 연구: 유럽 재래식 군비통제 사례를 중심으로," 석사학위논문, 2005. p. 23 재인용

위 CSBM의 조치들은 군사력 운용을 규제하고 군사조직의 투명성과 군사 활동의 예측을 용이하게 할 수 있게 한다는 점과 유럽 전체에 적용된다는 점이 1975년에 있었던 헬싱키 최종의종서가 채택되던 당시보다 발전적이라고 볼 수 있다.

(3) 비엔나 문서(1992)

1991년 비엔나 문서는 CSBM 내용을 수정한 협약의 결과물이다. 비엔나 문서는 스톡홀름 협약 내용을 대부분 그대로 받아들였지만, 몇 가지 면에서 스톡홀름 규정들을 보완했다. 정기적 군사자료 교환, 갈등방지센터의 설치, 의사소통을 위한 직접 통신망 설치, 군사적 접촉 확대 등을 새롭게 추가하면서 새로운 CSBM을 도입한 것이다.

(4) CBM과 CSBM의 비교

헬싱키 최종의정서를 채택하면서 CBM이 구체화되기 시작했고, 스톡홀름 협약이 이뤄지고 나서 기존의 CBM은 CSBM 체제로 발전되었다. 그리고 비엔나 협약을 통해서 CSBM이 더욱 구체화 되었다는 것을 앞서 살펴봤는데 요약하면 아래의 표와 같다.

<표3-3> CBM과 CSBM의 비교⁴⁵⁾

구 분	헬싱키 최종의정서 (CBM)	스톡홀름 협약 (CSBM)	비엔나 협약 (CSBM)
의무정도	자발적 (정치적, 심리적 구속)	의무적 (정치적, 군사적 구속)	의무적 (정치적, 군사적 구속)
적용지역	참가국 영토내 (영공, 해상)	전 유럽지역	전 유럽지역
주요내용	군사적 기동 - 지상군, 해병, 공수부대	야전 군사활동 - 지상군 연습, 이동, 집결 - 상륙, 공습 작전	
사전 통보	25,000이상 병력이동 21일전 참관단 교환	13,000이상 병력이동 42일전 훈련예정표 교환 참관 강제사찰 제한조항 마련	9,000이상 병력이동 42일전 연례정보교환 상호평가방문 우발적 군사활동 대비장치 마련

2. 유럽 군비통제 사례의 평가

1) 일반적 교훈

유럽에서 과거 30년간 진행되어 온 재래식 군비통제 협의는 MBFR → CSCE → CFE라는 큰 흐름으로 이어져 왔고 각각의 협의가 채택되면서 나온 결정적 산물이 신뢰구축을 위한 논의인 CBM과 CSBM이었다.

45) 김현복, “한반도 군비통제 연구: 유럽 재래식 군비통제 사례를 중심으로,” 석사학위 논문, 2005. p. 26

이러한 과정과 산물은 앞으로 있을 재래식 군사력에 대한 세계 도처에서의 군비통제 협의에 필요한 제도적 조치와 방법 그리고 기술 등에 많은 시사점을 제공해 주고 있다⁴⁶⁾.

유럽의 경험이 주는 중요한 교훈 중 그 첫째는 군비통제의 필요성을 강조하고 이를 추진하고자 하는 의지가 녹아든 개념적 틀을 광범위하게 형성하는 것이 안보와 협력의 향상에 유용하다는 점이다. 특히나 유럽 재래식 군비통제가 성공적으로 평가 받는데 중요한 요인은 정교한 군사이론이나 기술적인 문제가 언급되는 것이 아니라, 동서 양 진영 간에 관계 정상화의 기틀이 된 ‘헬싱키 최종합의서’나 국가간 관계 원칙 그리고 유럽의 분단과 냉전의 종식을 공식화한 ‘파리헌장’과 같은 포괄적이면서 개념적인 틀의 확립에서부터 출발하였다.

둘째, 군비통제의 추진에 가속도를 높이고, 상호불신을 종식시키는 상호신뢰가 전제될 수 있는 조치들을 취해야 한다는 점이다. 유럽에서는 평화와 안전을 보장할 제도적 장치를 만들면서 정치적, 군사적 신뢰를 쌓아왔으며 이를 바탕으로 하여 마침내 군비감축의 합의라는 성과를 이뤄낸 것이다. 헬싱키 최종의정서와 스톡홀름 협약에서 채택된 내용의 의무적인 이행은 NATO와 WTO 양 진영이 합의했던 신뢰구축조치의 구속력 때문이었다. 이러한 구속력을 바탕으로 CFE 협상이 도출되었고 유럽에서의 재래식 군사력에 대한 실질적인 감축이 이뤄진 것이다. 그래서 환경이 아무리 열악하더라도 군비문제를 처리할 당사자 간에 의사소통 통로를 계속 유지할 경우, 분쟁이 발생하더라도 사태의 악화를 방지하는 데 중요한 수단으로 작용할 수 있다⁴⁷⁾.

셋째, 군비통제를 추진하면서 당사국 간에 얻을 수 있는 공동의 이익에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 즉, 국가안보에 위협을 받지 않으면서

46) 서두에서도 밝힌 바, 연구를 진행하면서 가지게 되는 결정적 한계가 ‘유럽의 재래식 군비통제 사례’가 본 연구를 통해 설명하고자 하는 ‘남북한의 군사통합을 위한 군비통제방안’에 적합한지의 여부였다. 그러나 유럽의 군비통제 사례가 시사했던 제도적 조치와 방법 그리고 협상 기술 등은 여러 상황적 조건에서도 적용할 만한 가치가 있다는데 의미를 둬으로써 그 한계를 극복하고자 한다.

47) 군비통제의 당사자로서 협상을 주도하다가 상황이 악화되어 분쟁으로 치닫더라도 의사소통을 위한 접촉점이 될 수 있기 때문에 의사소통의 완전한 단절은 피해야 한다.

당사국의 정치, 경제, 문화 등 여러 측면에서 유익하다는 인식을 갖도록 만들어야 한다. 즉 MBFR이 NATO와 WTO 양 진영이 감군문제를 서로 다른 정치적 입장으로 접근했기 때문에 장기간에 다수의 회담을 진행했음에도 불구하고 사실상 결렬된 반면, CSCE를 거쳐 CFE로 오면서 양 진영을 이끄는 미·소가 군사력 감축으로 누리게 될 공동의 이해를 공유하고 부분적으로 양보를 받아들이면서 성과를 나타내었다.

넷째, 유럽에서의 군비통제를 추진했던 경과⁴⁸⁾는 특정한 내부적⁴⁸⁾ 상황과 밀접한 관계가 있었던 것이 사실이다. 이른바 고르바초프의 외교안보 정책인 ‘신사고 정책’ 이후로 동·서 양 진영에 새로운 데탕트의 전개와 동구의 대변혁 등의 분위기가 조성되면서 군비통제가 핵심문제로 부각⁴⁹⁾되었다. 또한 구소련의 중앙집권적 계획경제와 군사비의 과다투입으로 인한 경제 침체와 이를 해결하고자 하는 개혁과 개방노선 추구 등이 중대한 원인으로 작용했다.

2) 남북한 안보환경에 주는 교훈

일부 관련분야 연구자들은 유럽의 군비통제 선협사례의 추진과정을 이해함으로써 군비통제에 관한 전반적인 이해를 높이는 계기로만 삼는다. 그들은 한반도에는 유럽의 CSCE와 같은 다자간의 안보협력구조가 제 기능을 발휘하지 못하고 있고, 복잡한 양자간 동맹관계, 남북한의 첨예한 군사적 대립, 상호 실체의 불인정, 심각한 상호 불신, 상호 군사력 평가에 대한 합의의 결여, 군비통제에 대한 인식의 차이 등 유럽의 상황과는 다른 측면이 존재한다는 점들을 들어 유럽의 경험을 그대로 한반도에 적용

48) 유럽의 군비통제 추진을 미국과 소련으로 대표되는 NATO와 WTO 양 진영에 의해 주도되었으므로 소련의 내부적 요소가 중요한 영향을 미친 것으로 평가된다. 하지만 남북한 문제를 다룰 때에는 내·외부적 요소가 모두 중요하게 고려되어야 한다. 즉, 대외관계 측면에서 동맹관계, 주변국과의 전략적인 상관관계, 국제 군비통제 동향을 고려하여 군비통제정책을 수립할 필요성을 시사한다.

49) 고르바초프는 1985년 3월에 등장. 안보정책과 군사전략에 각각 공동안보(common security)개념과 합리적 충분성(reasonable sufficiency)이나 방어적 방어(defensive defense)개념을 적용함으로써 서방측에게 군비통제의 합의 가능성에 긍정적인 반응을 보였다.

할 수 없는 한계점이 있다고 지적한다. 본 연구는 이러한 한계의 인식과 유럽의 군비통제 사례가 주는 일반적인 교훈을 보완하여 보다 발전적인 남북한 군비통제 접근방향을 마련하는 것이 더 중요한 일이라는 것을 계속 염두에 둔다.

그래서 남북한 안보환경을 극복하고 우리에게 적합한 군비통제방안을 적용하여 군사통합, 나아가 통일에 이를 수 있게 하는 여건을 조성할 교훈을 3가지 핵심 키워드로 요약했다. 첫째가 신뢰구축, 둘째는 전략적 대외관계 형성, 그리고 마지막이 방어적 방위 개념 추구이다. 다시 말해, 안보협력을 위한 포괄적인 개념적 틀을 형성하고 지속적인 의사소통 통로를 확보하면서 신뢰구축을 위한 노력을 끊임없이 전개한 점, 오랫동안 NATO와 WTO의 대결로 치달았던 유럽의 군비경쟁 현상이 미·소 양국의 전략적 이해관계가 맞물리면서 상황이 급진전되었다는 점, 시대적으로 변화를 요구하는 소련의 안보정책과 군사전략의 개념이 불필요하게 소모적인 군비확장을 포기하게 만들었다는 점 등이 남북한 군비통제방안 마련 시 고려해야 할 부분이라 하겠다.

결국에는 논의의 정점이 될 군사통합의 여건을 보장해 줄 수 있는 요인도 이 3가지 교훈에서 찾을 필요가 있겠다.

IV. 유럽의 군비통제 사례의 교훈을 적용한 남북한 군비통제 접근방향

유럽의 군비통제 사례가 진행되어 온 경과를 분석해보면 일반적으로 시사하는 교훈들이 다양하게 존재함을 알 수 있다. 그 중 남북한의 안보환경이 지니고 있는 한계점을 고려하여 우리가 추구해야 할 만한 교훈을 3가지로 압축했다.

이 장에서는 오늘날에 이 3가지의 교훈이 남북한의 군비통제방안 마련

을 위해 어떻게 적용될 수 있을지 그 방안을 이끌어 내기 위해서 먼저, 그동안 한반도에서 군비통제를 위해 기울였던 꾀직한 노력으로 ‘7. 4 남북공동성명’ 채택과 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’, ‘4자회담’ 및 ‘6. 15 남북정상회담’ 등을 살펴보고 그 노력이 지니는 한계와 3가지 교훈의 적용 가능성을 알아본다. 그런 다음 통일의 핵심과업인 군사통합을 이루기 위한 여건조성 차원의 남북한 군비통제 접근방향을 제시한다.

1. 남북한이 추진해온 군비통제 노력

남북한이 분단된 이래로 군비통제와 관련된 시도들이 전혀 없었던 것은 아니다. 다만 이렇다 할 성과를 거두지 못했었기 때문에 최근의 통일 어젠다와 함께 주의를 끌기에 충분한 영역이다. 1953년 한국전쟁이 휴전상태로 종결된 이후 비록 남북한이 서로 군사력을 증강시키고 또한 군비경쟁에 관심을 기울여 왔지만 다른 한편 그들은 각기 상호간에 긴장을 완화시키고 전쟁을 방지하며 궁극적으로 평화적인 방법을 통한 민족의 재통일을 실현하기 위한 다양한 방안들을 제시해왔다. 이러한 시도 중에는 넓은 의미에서 군비통제의 개념적 범주에 포함되는 것들이 많이 있었다. 냉전이 극에 치달았던 시기에 군비통제에 관련된 제안들이 1980년대 후반까지 약 118회⁵⁰⁾에 이른다고 하니 지금의 경색된 남북관계에서도 군비통제 제안을 논하는 것이 불가능하다고 단정 지을 수만은 없는 노릇이겠다. 그래서 남북한의 역사 속에서 큰 획을 그을 만한 대표적인 군비통제 제안 사례를 개략적으로 살펴보았다.

1) 7. 4 남북공동성명(1972)

50) <표4-1> 남북한 군비통제 제안 횟수(출처: 통일원 『남북통일 대화 제의 비교(1945-1987)』)

시 기	1953. 7 - 1959	1960 - 1969	1970 - 1979	1980 - 1987. 11	계
남 한	1	0	21	15	37
북 한	7	18	26	30	81

신정현, 『한반도 군비통제: 평화와 통일의 새 국면』 (서울: 예진출판, 1990), p.84. 재인용

1972년 7월 4일에 남북한이 공동으로 발표한 ‘7. 4 남북공동성명’은 1970년도에 들어서 남북한은 주변국제환경의 변화와 더불어 이전과는 달리 호의적인 태도를 보이기 시작했다⁵¹⁾. ‘7. 4 남북공동성명’이 포함한 남북한 군비통제 논의가 담고 있는 내용은 ① 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적인 방법으로 통일원칙을 따른다 ② 서로 상대방을 중상비방하지 않고 어떠한 무력도발도 행하지 않으며 불의의 군사충돌 사고를 방지하기 위해 적극적인 조치를 취한다 ③ 돌발적 군사사고를 방지하고 쌍방 간에 제기되는 문제들을 직접, 신속하게 처리하기 위해 서울과 평양 사이에 상설 직통전화를 가설, 운영한다 ④ 쌍방 간의 제반문제를 개선, 해결하고 통일 문제를 다루기 위해 ‘남북조절위원회’를 구성, 운영한다 등이다.

통일문제를 다루기 위한 기구로서 ‘남북조절위원회’를 구성하기로 합의한 것은 적어도 표면상으로는 남북한 간에 군비통제의 기본적 요건을 충족시킨 것이라 여길 수 있으나 서로 협상을 진전시켜 나가는 과정에서 남북한은 각각 상이한 입장을 서로 확인했다. 남한은 상호이해와 인정을 바탕으로 활발한 교류를 보장함으로써 상호 신뢰의 구축에 중점을 두었던 반면에 북한은 직접 남북한의 군사적 대치 문제를 해결⁵²⁾하는데 관심을 집중시킴으로써⁵³⁾ ‘남북조절위원회’는 3차 회의를 끝으로 더 이상의 진전을 보이지 못했다. 물론 덜 구체적이긴 했으나 쌍방 간의 평화적 통일과 군비통제를 위해 제안되었던 최초의 상호 합의사항들은 아무런 실효를 거두지 못하고 끝을 맺었다.

2) 남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(1991)

-
- 51) 그 결과 1971년 8월부터 남북 이산가족의 재회를 위한 양자 간의 적십자회담의 개최가 성사되기도 했다.
- 52) 세부적으로 5개 항목의 군사제안을 제시하였는데, 그 내용은 ① 남북은 무력증강과 군비경쟁을 지양 ② 군대를 각기 10만명 이하로 축소 ③ 외국으로부터 일체의 무기와 장비 및 군수물자 반입을 중지 ④ 미군을 포함한 일체의 외국 군대를 철거 ⑤ 이상의 문제를 해결하며 남북한 상호 간에 무력을 행사 하지 않는 것을 담보 등이다.
- 53) 남북한이 각각 이견을 가졌던 이 부분은 오늘날에 이르기까지 서로의 협력을 제약하고 때로는 국지적으로 무력이 충돌하게 하는 핵심 상반논리이다.

7. 4 남북공동성명이 큰 성과를 거두지 못하면서 남북한의 군비통제 문제에 대한 접근은 어느 한쪽 일방이 상대방에게 제안이나 요구 혹은 선언적 성격으로 이루어져 갔다. 그러나 남북한 간에 1990년 9월 양측의 총리를 수석대표로 하는 고위급회담이 개최된 이후부터 군비통제 논의가 다시 본격적으로 시작되었다. 이 고위급회담에서 처음으로 신뢰구축과 군비통제 방안을 처음으로 교환하고 협의하였다. 그 결과 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 기본합의서)’를 1991년 12월에 채택했고, 더불어 이 ‘기본합의서’ 제 2장에 나오는 남북불가침의 이행과 준수를 구체적으로 규정하기 위한 ‘부속합의서(이하 불가침 부속합의서)’를 1992년 9월에 채택하였다.

이 ‘기본합의서’와 ‘불가침 부속합의서’에 나오는 내용은 ① 무력사용 금지, 분쟁의 평화적 해결, 불가침 경계선 및 구역 설정, 우발적 무력충돌 및 확대방지 ② 군사직통전화 설치 ③ 군사연습 통보 및 통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군 인사 교류 및 정보교환, 대량살상무기 및 공격능력 제거를 비롯한 단계적 군축, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 동시에 실현하기 위한 문제 협의 등을 포함하고 있다. 하지만 이러한 협의가 진행되는 가운데 북한의 핵개발 의혹이 대두되었고 이에 맞서 한국 정부의 팀스피리트 한미합동군사훈련의 재개(1993) 결정으로 남북한 간의 공식적인 대화는 중단⁵⁴⁾되었다. 결국 큰 기대를 안고 논의되었던 군비통제 문제는 남북한 간의 이행 여부조차 확인할 수 없는 불투명한 기본지침과 포괄적으로만 표현된 방안만이 존재하게 되었다.

3) 4자회담(1997)

‘기본합의서’와 ‘불가침 부속합의서’의 이행 의무가 무의미해지면서 1990년대 중반은 남북 간의 대화가 단절되고 대남 군사적 도발을 빈번하게 자행하여 한반도의 긴장은 고조되었다. 북한의 이 같은 태도로 한반도

54) 1992년 11월 12일로 예정되어 있던 ‘남북군사공동위원회’에서는 남북한 간의 실질적인 군비통제 협상을 진행키로 되어 있었으나 남북한간 일련의 비신뢰적인 조치들로 인하여 결렬되었다.

평화에 대한 불확실성이 증대되자 김영삼 정부는 한반도 평화체제 구축 문제는 반드시 남북 당사자 간에 협의하고 해결해야 하며 관련국들의 협조와 뒷받침으로 그 실효성을 보장받아야 한다는 원칙을 제시하였다. 이의 연장선상에서 1996년 4월 한미 정상회담을 통해 남북한 및 미국, 중국이 참여하는 4자회담의 개최를 제의하였다. 이 제의는 한반도 평화체제⁵⁵⁾ 구축 문제뿐만 아니라 광범위한 긴장완화 조치와 신뢰구축 문제도 논의할 수 있다는 입장을 밝혀 북한이 수용할 수 있는 여지를 넓혀 주었다⁵⁶⁾. 1997년 10월 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제’라는 포괄적 단일의제를 채택하면서 4자 회담은 성사되었다.

4자회담은 1997년 12월 스위스 제네바에서 1차 회담이 개최된 이래 1998년 8월 6차 회담을 진행하기까지 북한은 줄곧 주한미군 철수와 미·북 평화협정체결 문제를 우선적으로 논의되어야 한다는 입장을 고수하였고 한·미·중 3국은 쉬운 의제부터 논의하자는 자세를 보임으로써 난항을 거듭했다. 결국 한반도내 긴장완화를 위한 재래식 무기의 감축과 신뢰조성을 위한 주변국과의 협의체가 구성되었다는 성과 이외에 아무런 진전도 없이 흥미를 잃은 북한이 더 이상 회담에 참석하지 않음으로 4자회담은 막을 내렸다.

4) 남북한 군비통제 추진 노력의 평가

(1) 남북한 군비통제 추진 노력의 한계

남북한 간에 군비통제 협상은 몇 차례의 중요한 역사적 논의가 있었으나 큰 성과를 거두지 못했고, 1997년 이후로는 전혀 진전되지 못하고 있는 바, 앞으로 발전적인 군비통제 방안의 마련을 위해 그동안 추진했던 노력이 어떤 한계에 부딪혀 있는지에 대한 이해가 필요하다.

첫 번째는, 남북한 간에 전반적인 차원에서의 신뢰구축이 이루어지지

55) 북한은 정전협정을 평화협정으로 대체함으로써 한반도내 미군의 철수를 기대하였다.

56) 인터넷 검색(통일부 통일교육원 남북관계 지식사전 참고, <http://www.uniedu.go.kr/uniedu/lib>, 2014. 8. 10 검색)

못하고 있다는 점이다. 일반적으로 안보를 추구하는 핵심 요소들인 군비를 축소하기 위해서는 상호관계가 개선이 전제되는 가운데 실현될 수 있는 속성을 지니고 있다. 하지만 북한은 냉전기 이전에 제안한 한반도 긴장완화 방안은 진정성을 의심하게 했고, 탈냉전기에는 통미봉남의 입장으로 2000년 남북정상회담이 있기까지 남북이 직접 대화 및 교류·협력을 배제하는 자세를 일관되게 유지했다. 그래서 상호간에 뿌리 깊이 내린 불신을 해소하고 이에 따른 신뢰를 구축하는 것이 쉽지 않은 문제였다.

두 번째는, 한국 정부의 군비통제 정책상의 문제점에서 찾을 수 있는데, 한반도에서의 군비통제 문제를 국제 및 주변국 사회와의 관계 속에서 해결하려는 노력이 결여되어 있었다. 남북한 군비통제 문제를 오직 당사자 해결원칙을 바탕으로 군사 분야에서의 긴장완화와 신뢰구축, 군비제한, 군비축소 등을 통해 남북한 간의 위기를 관리하고, 분쟁을 예방, 평화공존의 위기관리체계를 구축하고 평화통일의 기반을 조성하는 것을 목표⁵⁷⁾로만 하였다. 반면 탈냉전기에 국제군비통제 활동이 활성화되면서 세계는 평화지향의 안보현실과 자국의 국가이익을 조화롭게 융화시켜나갔다. 이러한 국제적 흐름을 이어가지 못하고 남북한 군비통제를 당사자가 해결해야 하는 사안으로 치부하면서 더 이상의 진전을 제약하였다.

마지막 세 번째는, 군비통제에 대한 상이한 목표인식과 접근방법이 남북한이 동시에 열의를 가지고 이행할 의지를 갖지 못하게 했다. 남북한이 공동성명이나 기본합의서 및 부속합의서, 그리고 다자회담을 논의했던 것처럼 포괄적이기는 하지만 군사적 신뢰구축조치와 군축에 대해서는 합의하였다. 그러나 기본적으로 양측은 군비통제의 목표와 접근방법과 관련하여 상반된 견해를 견지하였는데, 남한은 군비통제를 한반도에서의 평화정착과 이에 따른 평화통일의 수단으로 간주하면서 ‘선평화, 후통일’을 추구하였다. 이에 반해 북한은 군축을 통일을 위한 하나의 수단으로 간주하여 ‘선통일, 후평화’ 정책을 추구함으로써 심도 깊은 논의의 전개 자체가 불가능하게 만들었다.

57) 국방부, 『국방백서, 1999』, pp. 76-77

(2) 극복방안

이러한 과거의 군비통제 추진 노력들에 대한 한계를 극복하는 해답을 유럽의 재래식 군비통제가 한반도에 주는 3가지 교훈에서 찾을 수 있겠다. 군비를 축소하기 위해 필요한 상호관계의 개선은 신뢰구축을 위한 포괄적이면서도 지속적인 노력을 기울여야하고, 남북한 당사자 해결의 원칙으로 군비통제를 대하기보다 남북한의 군사력 운용에 직접적인 영향을 주는 국제 및 주변국과의 전략적 대외관계를 형성하여 군비통제를 가능케 하는 환경을 조성하여야 하며, 무엇보다 한반도 내부에서 ‘군비통제를 어떻게 인식하느냐?’의 문제는 어떠한 공통의 이해를 공유하느냐에 달려 있으므로 방어적 방위 개념⁵⁸⁾을 통한 산업·경제적 분야에서 상대적 이윤⁵⁹⁾이 창출될 수 있음을 강조해야한다⁶⁰⁾.

2. 군사통합 여건조성을 위한 남북한 군비통제 접근방향

우리 사회는 지금 또다시 통일을 논하고 있다. 물론 작금의 안보환경을 고려하여 위기조성과 긴장국면에 대한 대비태세를 갖추면서 동시에 통일

58) 방어적 방위 개념이란 군 구조를 방어적으로 변경하여 군사적 긴장감을 낮추고 전쟁의 발생 가능성을 원천적으로 봉쇄할 수 있는 개념으로 무엇보다 공격용 무기의 우위를 달성하기 위한 노력을 증가시키지 않기 때문에 예산의 낭비를 막을 수 있다.

59) 군비를 통제함으로써 발생하는 경감액을 산업·경제 분야에 투자함으로써 상대적인 이익이 창출될 수 있음을 의미한다.

60) 유럽의 재래식 군비통제가 한반도에 주는 3가지 교훈을 도출한 것은 **유럽과 한반도의 상황이 가지는 공통점을 근거**로 하였다. **첫째**는 신뢰구축을 위한 협상과정의 유사성이다. 북한이 유럽의 MBFR과 마찬가지로 선 군비통제, 후 신뢰구축을 주장하면서 한반도내 군사적 긴장감이 완화되면 신뢰구축은 자동적으로 형성된다는 입장인 반면, 남한은 CSCE처럼 선 신뢰구축, 후 군비통제 입장을 바탕으로 폭 넓은 교류와 협력관계의 개선이 진행된 이후에 정치, 군사적 긴장이 해소될 수 있다는 기본자세를 취한다. **둘째**는 지리적 역학 관계에서 대외관계가 중요한 영향을 끼친다는 점이다. 북한이 군사적 동맹국과 접촉되어 있어 WTO지역과 유사하며, 한국은 동맹국인 미국과 멀리 떨어져 있다는 점에서 NATO 지역과 유사하다고 볼 수 있다. 즉, 남북한의 관계는 국제 및 지역관계를 필히 고려해야만 하는 입장이다. **셋째**는 경제적 조건이 비슷하여 방어적 방위의 필요성을 절실히 느낀다는 점이다. 구소련과 마찬가지로 북한은 심각한 경제적 위기 상황에 처해있다. 더 이상 군사력 증강을 위해 국가 예산을 투입하기 어려운 실정은, 군비통제를 통한 경제 회복의 필요성을 절실하도록 한다.(김현복, 앞의 논문, pp. 53-54 참고)

을 달성하기 위한 과정으로 제 분야에서의 협력을 제안할 것이다. 그러나 과거의 숱한 경험이 말해주듯이 명심해야 할 것은 통일로 가는 과정의 단초는 군사적 협력에서 찾아야 한다는 점이다. 좀 더 구체적으로 말해서, 이러한 군사적 협력은 어떤 형태⁶¹⁾로든 궁극적으로 군사통합을 목적으로 하는 것이고 목표를 달성하는 핵심 수단은 군비통제임에 틀림이 없다. 이렇게 군비통제를 통해 군사통합의 여건을 마련함으로써 통일의 기반을 마련하고 모든 분야의 통합을 용이하게 하여 중국에 가서는 국가통합이 이루어진다는 청사진을 그려야 한다.

베트남과 예멘 그리고 독일의 통일과정을 지켜보면서 군사통합이 얼마나 중요한지 알 수 있고 또 군사적 긴장을 완화시키기 위한 적극적인 군비통제 활동이 어떠한 형태의 통일을 가져다준다는 것도 똑똑히 봤다⁶²⁾. 따라서 지금 논의하는 통일이 공허한 메아리가 아니라 역사적 사명감과 책임감을 가지고 가시적인 성과를 달성해야 하는 과업으로 볼 때, 군비통제를 위한 노력을 기울여 군사통합의 여건을 보장해야 한다. 그리고 앞으로의 군비통제를 위한 노력은 과거의 그것이 갖는 한계를 극복하는 방향으로 접근해야 한다.

1) 신뢰구축

남북한의 군비통제의 효율적인 추진을 위해서는 남북한의 관계개선이 시급하다는 것은 두말할 나위 없다. 하지만 이 기본적인면서도 중대한 사항이 현재 국면에서는 여의치가 않아 보인다. 특히나 반복되는 북한의 미사일 시험발사 및 무력도발을 겪으면서 대화 재개를 위한 기본원칙을 말아 아닌 행동의 변화를 필요로 한다고 우리 정부는 밝히고 있다. 어떻게

61) 2장 군사통합과 군비통제의 이론적 기초에서 밝힌 형태적 측면과 과정적 측면에서의 다양한 군사통합 형태를 모두 아울러 언급하였다.

62) 처음부터 극도의 군사적 긴장을 고조시키면서 무력으로 통일을 이룬 베트남 사례는 우리가 어떻게든 피해야 할 형태의 통일이고, 예멘 사례는 각 진영을 지지하는 군사 세력(병력 및 무기)이 존재하는 한 정치적 통일이 전제 될 수 없다는 것을 알려줬다. 비록 준비는 미흡했으나 유럽의 재래식 군비통제 추진과정 속에서 비교적 원만하게 군사적 통합을 이룬 독일의 통일이 세 가지 사례 중 가장 이상적인 형태라고 볼 수 있다.

든 현재의 국면을 근본적으로 타개하기 위해서는 북한의 변화가 요구되는 것은 자명하다. 그러나 꼬인 실타래를 풀고 다시 새로운 틀을 짜는 역할을 오직 북한에게 전가할 수만 없다. 보다 더 능동적이고 적극적인 자세로 신뢰구축을 위한 방안을 마련해야 한다.

또한 남북한 간에 신뢰를 구축할 필요성에 대해 일부 비관적인 사람들은 「안보의 달성」과 「협력을 위한 제도적 기반의 마련」은 서로 상충하는 문제⁶³⁾라고 단정 짓는다. 그러나 궁극적으로는 상호 보완적인 역할을 할 때⁶⁴⁾ 완전한 정치·군사적 긴장을 해소할 수 있다. 이러한 맥락에서 현재의 시점에서 가장 중요하고도 시급히 요구되는 것은 ‘7. 4남북공동성명’, ‘기본합의서 및 불가침 부속합의서’, 그리고 ‘4자회담’의 기본정신을 이어나가기 위한 공동의 노력을 기울여야한다. 나아가 ‘남북정상회담(2000)’의 모멘텀을 유지하고 발전시켜서 각종 당국 간의 회의를 정례화 함으로 남북관계의 제도적 기틀을 공고히 할 필요가 있다. 이렇게 유지되는 회의체가 당장 구체적인 실천방안을 내놓지 못하더라도 포괄적인 개념적 틀을 형성한다거나 이어지는 추가 합의사항들을 유도해내면서 지속적인 의사소통의 통로를 유지하는 것이 매우 중요하다⁶⁵⁾. 이를 통해 바라는 바람직한 결과는 정례화 된 회의를 통해 군비통제를 위한 합의사항을 도출해내면서 군사통합의 여건을 마련한다는 것이다.

2) 전략적 대외관계 형성

지난 반세기 동안 남북한 간에 누적되어온 불신과 대결이 한반도의 지정학적 위치로 인한 주변국들과의 복잡한 대외관계의 산물이었음을 감안해 볼 때 앞으로도 많은 난관과 어려움이 있을 것이라 예상된다. 하지만

63) 북한의 위협으로 군사적 긴장도가 점점 높아지면, 안보의 달성을 위한 군사적 노력이 증대되고 협력하기 위한 상호 간의 제도적 기반은 약화될 수밖에 없다.

64) 설령, 북한의 위협이 존재할 가능성이 있거나 존재했다 하더라도 이를 해결하는데 상호 협력한(비록 포괄적인 개념적 차원이기는 할지라도) 개념적 틀이 있거나 의사소통의 수단이 존재한다면 정치·군사적 긴장도를 해소하는데 중요한 역할을 할 것이다.

65) 유럽이 MBFR과 CSCE와 같은 회의체를 가동하면서 당시에는 원만한 합의사항을 도출해내지 못했지만 **포괄적인 개념적 틀을 형성**하고 계속되는 후속 합의사항을 유도하면서 **지속적인 의사소통의 통로를 확보**하고 있었다는 점이 30년간의 지리한 군비통제 협의사항을 종결짓게 만들었다는 점을 명심해야 한다.

해결의 실마리가 전혀 없는 것도 아니다.

군사분야에서의 긴장완화와 신뢰구축 그리고 군비통제를 이끌어 내기 위해 미국과 중국의 전폭적인 지지를 이끌어 내고 ARF, CSCAP, NEACD⁶⁶⁾ 등과 같은 아·태 지역 협력체의 적극적인 역할을 다시금 강조하면서 문제 해결의 단초를 찾아야 한다. 지정학적 특성으로 인한 한반도에서의 군사적 긴장의 고조는 국제적 또는 지역적 차원의 문제라는 점을 모두 인식하고 있기 때문이다.

미국과 중국의 전폭적인 지지를 통해 때로는 북한을 압력하고 때로는 북한을 회유할 수 있는 방법을 동원할 수 있을 것이라고 본다. 과거보다 미국이 북한을 위협의 대상이라고 인식하는 것만큼 재래식 무기의 사용 및 확장을 제어하려는 의지가 약화된 것도 사실이지만 여전히 북한의 도발적 행태의 제약요인 중 가장 중요한 부분을 차지하고 있다는 점과 중국이 과거 혈맹의 관계를 그다지 중요하게 생각하지 않으면서 북한의 군사적 긴장감 형성에 대해서 공개적으로 비난하고 김정은 체제와의 관계도 비중 있게 다루지 않는다는 점에서 미국과 중국의 역할이 크게 기대되는 이유이다. 더욱 희망적인 것은 한·미 동맹을 굳건히 지켜온 지 60년을 넘기면서 단순한 군사동맹을 넘어 ‘포괄적 전략동맹⁶⁷⁾’으로의 발전을 추진하고 있고 한·중 수교 이후 역사상 가장 친밀한 관계⁶⁸⁾로 발전시키고 있는 지금의 상황들이 남북한 군비통제를 위한 두 강대국의 전폭적인 지지를 이끌어 낼 수 있는 좋은 밑거름이 될 수 있다는 것이다.

66) ARF(ASEAN Regional Forum) : 아세안 지역안보 포럼, 아·태지역의 유일한 정부간 다자 안보 협의체로서 1994년에 창설되어 아·태 지역의 포괄적인 안보현안에 대해 각 정부간 솔직하고 건설적인 대화 및 협의를 통해 이 지역의 안보와 안정성을 추구하는 것이 목표; CSCAP(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) : 아시아 태평양 안보협력회의, 1993년부터 시작된 아태지역 비정부 민간 차원의 다자안보 대화체; NEACD(Northeast Asia Cooperation Dialogue) : 동북아 지역 안보 대화, 동북아 지역의 안보환경을 개선하고, 평화를 정착시키기 위하여 역내국간 다자안보 협력의 틀을 만들기 위한 대화체.

67) 포괄적 전략동맹이란 한국과 미국이 공유하고 있는 자유주의와 인권, 시장경제의 가치에 기반한 가치동맹과 군사 안보는 물론 외교, 경제, 사회, 문화를 포괄하는 호혜적인 동맹을 추구하는 것이다.

68) 중국의 새로운 지도자가 북한보다 남한을 먼저 방한한 것은 역사상 처음 있는 사례. 그것이 한반도의 안보문제를 다루는데 있어 주는 함의가 매우 크다고 볼 수 있다.

더불어 아·태 지역 협력체의 적극적인 역할도 중요한데, 이는 지역적 차원에서의 군비통제를 위한 노력의 기제가 한반도에서의 군비통제를 촉진시키는데 기여할 수 있다는 가능성 때문이다. 각 협력체들이 구성되어 논의의 장을 마련해 놓고 포괄적이지만 신뢰와 안보 구축을 위한 협의사항을 도출하기 위한 노력을 한다는 점에서 미래의 어느 시점에서는 북한의 변화를 요구 혹은 강요하는 하나의 수단이 될 것이다. 특히나 아·태지역의 유일한 정부간 다자 협력체인 ARF에 북한도 가입했다는 사실은 저의(底意)가 무엇이든지 간에 국제 및 지역 군비통제 합의가 이루어지면 부과된 의무조항을 준수할 가능성이 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

3) 방어적 방위⁶⁹⁾ 개념 추구

한반도에서의 안보문제를 군사적 우위를 점하여 해결하려는 자세는 결국 공격용 무기의 증가를 가져오는 군비경쟁을 유발시킨다. 반면에 방어적 방위는 군 구조를 방어적으로 변경하여 군사적 긴장감을 낮추고 확전의 가능성을 배제시키기 위한 방안이다. 군비통제의 실현을 위한 기초적 단계가 방어적 방위의 개념을 구체화하는 과정에서 이루어 질 수 있다는 점에서 가장 발전적인 군비통제 접근방향이다. 하지만 쌍방이 방어적 방위 개념에 대한 부정적 혹은 소극적인 입장을 가지고 있는 한 근원적으로 논의의 대상이 될 수 없게 된다. 이를 극복하기 위해서 논의의 타당성을 인식시킬 만한 적합한 논리를 전개하고 우리 역시 신뢰할 만한 조치를 취할 필요가 있겠다.

다시 말해, 군사력을 운용하기 위해 막대한 비용을 쏟아 부은 결과 현재 북한은 최악의 기근으로 수만 명이 굶어 죽어나가는 현실을 부각시켜 방어적 방위 개념의 필요성을 인식시켜야 한다. 이 개념이 군사력 증강 혹은 유지를 위한 현실적 안보비용을 감소시킬 수 있고 나아가 북한 내

69) 방어적 방위에 대해 개괄적인 개념만 논하였고 그 내용은 전성훈, “방어적 충분성(NOD) 이론과 한반도 안보전략,” 『국가전략』 제 1권 2호, 1995, pp. 31-52; 유재갑, “방어적 방위 개념과 한국안보,” 『전략연구』 제 VI권 제 1호, 1999, pp. 6-61; 박영규, 『한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선방향』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 83-84를 참고

부가 처한 빈곤의 문제를 해결할 수 있는 근원적인 방안이라는 점과 방어적 방위를 위한 구체적인 실천이 성실하게 이행될 경우, 주변국의 적극적인 지원도 뒤 따를 것이라는 약속도 보장해주면서 북한의 행동의 변화를 유도해 나가야 한다.

더불어 우리도 북한을 무력으로 위협하지 않는다는 기본적인 입장과 흡수통일을 배제하는 대북 포용정책의 원칙을 북한에게 보다 분명하게 인식시킴으로써 방어적 방위 개념 논의의 실현 가능성을 높이고 구체적인 적용 방안을 모색할 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 통일의 전제조건이 될 ‘군사적 분야의 통합’을 더욱 용이하게 만드는데 일조할 근원적 수단으로 군비통제를 주목하였다. 한반도 군비통제 방안에 대해 선행 연구된 자료들이 무한하지만, “군사통합의 여건을 조성하는 차원에서 군비통제를 어떻게 접근해야하는가?”를 밝히는 것을 목표로 유럽의 군비통제를 그 사례로 선택하여 적용하였다.

유럽의 군비통제 사례 분석을 통해 일반적인 교훈이 네 가지 도출되었다. 첫째, 군비통제의 필요성과 추진력을 담은 개념적 틀을 광범위하게 형성하여 안보와 협력을 달성해야 한다. 둘째, 군비통제를 적극적으로 추진하고, 오랫동안 잠식되어 온 상호 불신을 종식시키는 상호신뢰가 바탕이 되는 조치들을 취해야 한다. 셋째, 군비통제를 추진하는데 있어 참여 당사국 간에 공동의 이익에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 넷째, 군비통제를 추진해야 하는 양 진영에 새로운 데탕트의 전개나 내부 정치적으로 군비통제의 불필요성을 역설할 정책마련은 군비통제를 촉진한다.

이러한 교훈들을 도출하면서 한반도에 내재된 다음과 같은 문제점들을 확인할 수 있었다. 첫째, 유럽의 CSCE와 같은 다자간의 안보협력구조가 제 기능을 발휘하지 못하고, 둘째, 복잡한 양자 간의 동맹관계를 유지하면서 첨예한 군사적 대립, 상호 실체의 불인정 그리고 심각한 상호 불신

을 일삼는다. 셋째, 상호 군사력 평가에 대한 합의가 결여되어 왔고, 더불어 군비통제에 대한 근본적인 인식의 차이를 가지고 있다. 이러한 한계를 인정하고 싶지 않지만 남북간에 적합한 군비통제 접근방향을 설정하기 위한 시발점으로서 꼭 거쳐야 하는 과정이다.

한편, 과거에 남북한이 군비통제 방안을 마련하기 위한 노력이 전혀 없었던 것은 전혀 아니다. ‘7. 4 남북공동성명서’, ‘기본합의서 및 불가침 부속합의서’, ‘4자회담’과 같은 논의는 한반도에서의 군사적 긴장완화를 위한 획기적인 시도였으나 큰 성과를 거두지 못한 채 지금에 이르고 있다. 한반도에서 좀 더 발전적인 군비통제 접근방향을 설정하기 위해 과거의 노력들에서 찾을 수 있는 한계점을 세 가지로 요약하였다. 첫째, 남북간에 전반적인 차원에서 신뢰구축이 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 둘째, 한반도에서의 군비통제 문제를 국제 및 주변국 사회와의 관계 속에서 해결하려는 노력이 결여되어 있다는 점이고, 마지막으로 군비통제에 대한 상이한 목표인식과 접근방법 때문에 남북한이 실천력 있는 군비통제 방안을 마련하지 못했다는 점이다.

궁극적으로, 과거에 시도했던 노력들의 한계를 극복하고 군사통합의 여건을 조성할 수 있는 남북한의 군비통제 접근방향을 설정하기 위하여 본 연구는 유럽의 군비통제가 한반도에 주는 3가지 교훈에 관심을 두고 다음과 같은 세 가지 키워드를 제시하였다. 첫째, 신뢰구축, 둘째, 전략적 대외관계의 형성, 셋째가 방어적 방위개념의 추구이다. 즉, 경색된 남북관계 속에서도 군비통제를 위한 포괄적인 개념적 틀을 형성하고 지속적인 의사소통의 통로를 확보함으로써 신뢰구축의 첫 단추를 끼워야 한다. 다음으로 미국과 중국, 아·태 지역의 주요 안보협력체들로부터 전폭적인 지지를 이끌어내는 전략적 대외관계 형성을 주도해야 한다. 마지막으로 쌍방 간의 공동의 이해관계를 방어적 방위개념에서 찾고자 하는 것으로 현실적 안보비용의 감소와 군사적 긴장감 완화를 그 목적으로 한다.

【참고문헌】

▣ 단행본>

- 구영록·임용순, 『한국의 통일정책』, 서울 : 나남, 1993
- 구영록 외, 『남북한의 평화구조』, 서울 : 법문사, 1990.
- 국방부, 『군비통제란』, 서울 : 국방부, 1990.
- _____, 『국방백서』, 서울 : 국방부, 1999.
- 국토연구원, 『통일문제연구』 제1권 1호, 국토통일원, 1989.
- 권양주, 『남북한 군사통합 구상』, 서울 : 한국국방연구원, 1999.
- 김명진, 『탈냉전 이후 군비통제: 자료와 해제』, 서울 : 한국국방연구원, 2008.
- 김성한, 『한반도 군비통제와 한미동맹의 비전』, 서울 : 외교안보연구원, 2003.
- 김희성 외, 『군비통제선협사례연구』, 서울 : 한국전략문제연구소, 1992.
- 남만권, 『군비통제의 이론과 실제』, 서울 : 한국국방연구원, 2004.
- 박영규, 『한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선방향』, 서울 : 통일연구원, 2000.
- 박홍규, 『남북한 군사문제에 대한 연구』, 서울 : 외교안보연구원, 1989.
- 배진수 외, 『통일한국의 군사체계』 국평연자료집 제3호(95-11), 국제평화전략연구원, 1995.
- 백영철, 『분단을 넘어 통일을 향해』, 서울 : 건국대학교출판부, 2000.
- 신정현, 『한반도 군비통제: 평화와 통일의 새 국면』, 서울 : 예진출판, 1990.
- 임현진·정영철, 『21세기 통일한국을 향한 모색: 분단과 통일의 변증법』, 서울 : 서울대학교 출판부, 2005.
- 전성훈, 『한반도 군비통제 방안연구』, 서울 : 민족통일연구원, 1993.
- 정대철, 『북한의 통일전략연구』, 서울 : 지성공작소, 2001.
- 정주신 외, 『한반도 통일준비의 모색』, 대전 : 프리마북스, 2011.
- 제정관, 『한반도 통일과 군사통합』, 서울 : 한누리미디어, 2008.
- 조정원, 『남북한 통합론』, 서울 : 희성출판사, 1989.
- 통일연구원, 『통일 환경과 남북한 관계: 1999-2000』, 서울 : 통일연구원, 1999.

_____, 『남북정상회담의 성과와 남북관계의 전망: 37회 국내 학술회의 (2000.6.27.) 발표논문집』, 서울: 통일연구원, 2000.

_____, 『남북정상회담의 의의와 전망: 36차 국내학술회의 (2000.8.28.) 발표논문집』, 서울: 통일연구원, 2000.

편동수, 『군비통제 그 인식의 새 지평』, 서울 : 참샘, 1992.

하영선, 『한반도의 전쟁과 평화』, 서울 : 청계연구소, 1991.

한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』, 서울 : 박영사, 2004.

▣ 논문

권기수, “남북한 군비통제문제에 관한 분석,” 『한국동북아논총』 제20집, 2001

길병욱·최병학, “한반도 평화통일과 군비통제: 평화와 통일의 접근논리를 중심으로,” 『군사논단』 제36호, 2003년 가을.

김강녕, “남북한 군사력 비교와 군축 전망,” 『한국동북아논총』 제21집, 2001.

김현복, “한반도 군비통제 연구: 유럽 재래식 군비통제 사례를 중심으로,” 연세대 석사학위논문, 2005.

남만권, “한반도 군비통제, 무엇이 문제인가?,” 『군축환경 및 북한핵』, 1994.

박영한, “남북 군사통합시 독일모델 적용 가능성 연구,” 『국방정책연구보고서』 04-06, 2004.

송대성, “한반도 군축 타당성에 관한 검토,” 『국제정치논총』 제29집 1호, 1999.

신문식, “국제 군비통제 레짐과 한반도 군비통제 방안,” 『아태쟁점과 연구』 제1권 제2호, 2006.

유재갑, “방어적 방위 개념과 한국안보,” 『전략연구』 제VI권 제1호, 1999.

윤덕민, “남북 정상회담이후 북한의 군비통제 문제에서의 접근 및 향후 방향분석,” 『한국전략문제연구소』 국방정책 보고서, 2001.

이득운, “동서 군비통제 교훈과 한반도 군비통제 발전 방향,” 국방대 석사학위논문, 1991.

이병록, “한반도 군비통제에 관한 연구,” 경남대 석사학위논문, 1997.

이서항, “군축협상의 사례분석과 남북한 군축전망,” 『남북한 군비경쟁과 군축』, 1992.

전성훈, “방어적 충분성(NOD) 이론과 한반도 안보전략,” 『국가전략』 1권 2호, 1995.

한국전략문제연구소, “박 대통령, 드레스덴 선언,” 『국가안보전략』, 2014.

▣ 기타

송대성, “군사적 신뢰구축의 조건,” 『국방일보』 2000. 9. 8일자 4면.

통일부 통일교육원 남북관계 지식사전(<http://www.uniedu.go.kr/uniedu/lib>)
백과사전

YTN뉴스

청와대 뉴스(<http://www1.president.go.kr/news>)

입 선

통일정부에 의한 북한의 대일청구권 승계 가능성 및 그 이익

연세대학교 역사문화학과 김건일

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 북한의 대일청구권 보유의 정당성
- III. 통일 정부의 대일청구권 승계
- IV. 대일청구권 승계의 이익
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

**통일정부에 의한 북한의 대일청구권 승계
가능성 및 그 이익**

분단체제로 인해 남북한은 일본과의 과거사 정리에 있어서 비효율적이었고 충분한 성과도 얻지 못하였다. 이러한 점은 남한과 일본 간에 체결된 한일기본조약에서 알 수 있다. 한일기본조약으로 남한의 청구권 문제가 무상 3억 달러 유상 2억 달러의 경제협력으로 남한정부가 청구권의 외교적 보호권을 포기함으로써 해결되었다. 하지만 대내외적인 압박 때문에 한일협정은 무리하게 졸속처리 되었고 이 과정에서 남한은 일본으로부터 받았어야 할 사과와 반성을 받지 못하였다. 오히려 협정 과정에서 일본의 잘못을 구체적으로 밝혀내지 못했으며 일본정부가 사과와 반성 없이 과거사 문제를 회피할 구실을 만들어줬을 뿐이었다. 현재 국가가 과거사 정리에 대하여 법적으로 강한 압박을 가하기 어려운 상황이다. 이 상황을 해결하는 수단으로서 북한의 미해결된 대일청구권을 통일 정부가 승계하는 것이 과거사 문제를 재정리 할 방법 되는지를 연구하게 되었다.

대일청구권이라는 개념은 제 2차 세계대전 이후 일본의 전범행위를 재판한 극동국제재판소의 판결에서 시작한다. 일본은 식민지 시대에 각종 자원의 수탈과 식민지 탄압을 자행해왔다. 특히 중일전쟁과 태평양전쟁이 발발하면서 일본은 물적 자원을 넘어서 인적 자원의 약탈까지 자행하였다. 이때 많은 식민지에서 징용 혹은 징병이 강제적으로 이뤄졌으며 특히 전시 여자 성노예의 강제동원과 731부대의 생체실험 강제동원 등의 인권 유린이 일어났다. 이러한 일제의 전쟁 범죄에 대해 재판을 하고자 연합군에 의해 극동국제재판소가 만들어졌고 평화에 반하는 죄, 살인, 통상적 전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄로 도조 히데키 일본 전 수상을 포함한 28명이 기소되었다. 그 결과 평화에 반하는 죄를 중심으로 유죄가 인정되어 사형 혹은 금고형이 선고되었다. 판결 이후 일본의 전후 사회 복귀를 위

한 샌프란시스코 강화회담이 개최되었다. 이때 냉전이라는 변수가 작용하면서 일본에 대한 처벌은 미국에 의해 급격히 완화되었다. 당시 남한은 승전국으로서의 배상을 희망하며 서명에 참여하고자 하였지만 결국 참여하지 못하고 특별조항에 의해 재산청구권을 부여받게 되었다. 이 조약에 근거하여 대일청구권의 개념이 확립되게 되었다.

남한 정부는 대일청구권이 확정된 이후 일본과의 수교협상을 본격적으로 하게 되었다. 하지만 청구권 규모를 둘러싸고 남한과 일본이 극심한 대립을 하면서 청구권 문제가 결론이 나지 않은 상황이었다. 그러나 박정희 정부가 들어서면서 김종필-오히라 메모를 바탕으로 무상 3억 달러, 유상 2억 달러라는 청구권 금액이 결정되면서 청구권 문제가 종결되었다. 한편 박정희 정부는 조약의 체결과정에서 한반도의 유일한 합법정부로서 일본에게 인정받고 싶어 했다. 하지만 일본은 향후 북한과의 수교를 대비하고자 하면서 양측은 기본조약 제 3조를 두고 대립을 하게 되었다. 결국 양측은 유일합법성 조항을 넣는 대신 남측으로 관할권을 한정한 UN결의 제 195(III)에 근거한다는 조항을 삽입하고 해석에 차이에 대해 영어본을 기본으로 하고 번역을 각각 편의에 맡기는 것으로 해결하였다. 그러나 북한과 일본 모두 북한의 청구권을 인정하여 북한의 대일청구권이 영향을 받지 않는다. 북한과 일본은 이후 청구권 문제를 중심으로 수교 협상을 하였지만 2002년 9월 평양선언에서 경제협력방식의 청구권 협상방식을 합의 이후 국제 상황의 악화로 여전히 미결상태로 남아있다.

이 청구권의 국가승계 문제에 관한 논의의 진행을 위해선 청구권 국가승계가 어떤 법원에 근거하여 판단이 내려질 수 있는가를 살펴보아야 한다. 조약 승계로 볼 경우 대일청구권은 대일강화조약에서 발생한 권리이지만 정작 남한과 북한은 서명 당사국이 아닌 상황이다. 따라서 대일강화조약을 계승하여 청구권을 가진다는 논리를 진행시킬 수 없다. 청구권 문제를 국가재산을 승계하는 경우로 본다면 청구권이 어떤 재산에 포함되는지 봐야 한다. 국가재산의 판단 기준은 선행국의 국내법이다. 국내법 기준에서 본다면 대일청구권은 민법에 근거한 일종의 손해배상청구권으로 정의내릴 수 있다. 이를 통해 채무국 일본의 잘못으로 인해 발생한 비

용에 대해 채권국 한국이 배상을 청구할 수 있는 권리라고 할 수 있다. 이는 북한도 마찬가지이다. 하지만 두 법원이 국제적으로 공인되지 못한 상태이고 청구권 자체가 단순한 채권이 아닌 사과를 요구할 권리이기 때문에 남북한 합의가 필요한 한계가 있다.

하지만 국가 승계는 국가 간의 관계에서 발생하는 것이므로 통일 한국이 대일청구권을 승계하는데 북한이 국가인지에 대한 판단이 있어야 한다. 분단국들의 특성상 남북한은 서로의 국가로서의 법인격을 부정한다. 하지만 국제사회에서 남한과 북한이 각각 국가로서 외교활동을 하는 것을 보면 국제법상 국가라고 할 수 있다. 국가재산의 승계에 있어서 재산의 유형에 따라 승계의 가능성이 달라진다. 대일청구권의 법리적으로만 본다면 제 3국 소재의 재정자산으로서 일본이 거부할 수 있는 가능성이 존재한다. 하지만 대일청구권은 역사적 배경에 기인하여 채무국 일본에게 사과와 반성을 요구하는 것을 채권의 목적으로 하는 채권이라고 할 수 있다. 청구권은 이 채권의 실현 수단으로서 기능하는 것이다. 따라서 청구권은 선행국의 권리와 의무를 승계하는 포괄적 의미의 국가승계 범위 안에서 행사할 수 있는 권리로 승계될 수 있다. 그러나 대일청구권에 대립되는 한일기본조약의 적용이 어떻게 되는가도 중요한 변수가 될 수 있다. 대체적으로 남한에 한정되어 적용될 수 있다고 보이지만 국가연합의 경우 연합이 국가로서 법인격을 가지지 못하며 남한에 의한 흡수통일일 경우 조약경계변경의 원칙에 의해 일본이 기본조약의 확대를 요구할 가능성이 있다.

대일청구권의 승계를 통해 통일정부는 막대하게 지출될 것으로 예상되는 통일비용을 일부 마련할 수 있을 것이다. 더 나아가 청구권에 관한 외교적 보호권을 통일 정부의 명의로 다시 회복하여 남북이 공동으로 과거사를 재정리할 수 있는 가능성이 있다는 의의를 지닌다. 대일청구권 승계에 관한 논의는 북한이 통일 전에 해결한다면 그 의미가 퇴색할 수 있다. 하지만 이를 계기로 통일 후 발생할 수 있는 국가승계의 상황에 대한 논의의 확장을 추구할 수 있으며 과거사 정리에 대한 공동보조로 남북한의 역사학계 통합의 기초를 마련할 계기가 될 것이라고 생각한다.

I. 서 론

남북한¹⁾은 1945년 8월 15일 일본에게서 해방된 순간부터 지금까지 60년 가까이 분단체제를 유지하고 있다. 남북한은 냉전으로 인해 서로 다른 길을 가게 되었지만 정작 그 원인이 된 이데올로기적 냉전을 사라졌음에도 아직 분단체제를 해소하지 못하고 있다. 이 분단체제로 인해 남북한은 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 측면에서 문제들을 가지고 있다. 특히 분단체제로 인하여 남북한은 일본과의 과거사 문제의 해결을 식민지 시기까지 하나였던 국가였고 지금도 한민족임에도 불구하고 각자 해결하고 있는 상황이다. 그러다보니 같은 한반도에 대한 문제임에도 남한과 북한은 자신들의 입장에서 해결하려고만 하여 효율적이지 못한 대응들을 해왔다. 그와 같은 문제가 남한과 일본 사이에서 체결된 ‘한일기본조약’이라고 할 수 있다.

1960년대 박정희의 군사정권이 무리하게 한일협정을 추진하면서 한국은 무상 3억 달러 유상 2억 달러의 경제협력을 대가로 청구권의 외교적 보호권을 스스로 포기하게 되었다. ‘한일기본조약’의 결과는 국교의 수립으로 나타났지만 이 과정에서 일본의 사과와 반성은 어디에서도 나타나지 않아 과거사 정리라는 과제는 전혀 해결되지 않았다. 한일협정이 지닌 한계의 원인은 한국의 대내외적 상황에서 찾을 수 있다. 당시의 박정희 정권은 대내외적인 압박에 놓여있었다. 미국은 한국 및 일본과 함께 동아시아지역에서 삼국 공조를 취하고자 하였다. 하지만 한국과 일본의 과거사 문제는 당시 미국의 동아시아 전략에 심각한 지장을 초래하고 있었다. 그 때문에 미국은 한국에게 과거사 문제의 조속한 정리를 요구하고 있었다. 이런 대외적 상황 이외에도 대내적인 압박을 받고 있었다. 당시 한국은

1) 이 논문에서는 남한과 북한 모두를 다루고 있어 국가를 지칭하는데 용어정의가 필요하였다. 이에 지리적 기준으로 한반도 전체지역과 관련된 경우 한반도 지역으로 표기하였고 남한지역에 관련되면 남한 혹은 한국으로, 북한지역에 관련되면 북한으로 표기하였다. 한국의 국내법에서는 북한을 국가로 인정하지 않기 때문에 여기에서는 북한의 정식 국명을 표기하지 않는다.

박정희의 군사쿠데타로 만들어진 제 3공화국으로서 그 정당성에 대한 강한 위협을 받고 있었다. 또한 한국은 북한과 정통성 문제를 두고 지속적인 대립을 해오던 상황이었다. 박정희는 정권의 정당성을 경제적 성과로 해결하면서 북한과의 체제경쟁에서 선점을 하고자 하였다. 그 결과 박정희 정권은 무리하게 조속적인 협정체결을 결정하게 되었다. 당시에 무리하게 추진된 한일협정은 한국이 자국의 피해를 정확하게 주장하고 사과를 요구할 충분한 시간을 주지 못했다. 그로 인해 제 2차 세계대전 당시 한국에서 발생했거나 한국인을 대상으로 했던 반인권적 범죄에 대해 구체적이고 철저하게 책임을 묻지 못하게 되었다. 이 때문에 강제징용이나 징병 그리고 위안부 문제에 대하여 일본은 오늘날까지 과거의 잘못에 대해 인정하지 않으면서 법적인 문제는 해결되었다는 주장만 반복하게 만들었다. 과거사 정리를 못했던 만큼 한일협정은 근본적인 한계를 지닌 협정이었다. 하지만 이 협정으로 한국은 외교부 성명과 같은 국제법상 효력이 없는 선언의 형식으로만 사과를 요구할 수밖에 없었다.

이러한 문제는 남북한이 일본과의 과거사 정리라는 민족적 의무를 해결하는 데 있어서 냉전 때문에 공조를 할 수 없어 생긴 문제였다. 만약 분단이 되지 않았더라면 남북한이 체제 경쟁에 에너지를 소비하지 않고 민족의 문제를 해결하는데 그 역량을 집중하였을 것이고 오늘날 이러한 문제도 유발되지 않았을 것이다. 그러나 통일이 되면 다시 한 번 과거사 정리를 민족적 차원에서 해결할 기회가 생길 수 있다. 현재 북한은 일본과의 수교하지 못하여 아직 대일청구권을 해결하지 못한 상태이다. 오늘날 북한을 둘러싼 주변의 국제상황은 북한과 일본이 단시간 내에 대일청구권을 해결하기 어렵게 만들고 있다. 이대로 북한의 단독 해결이 통일 전에 이뤄지지 않는다면 통일정부가 북한의 대일청구권을 승계하여 통일 한국의 차원에서 과거사를 정리할 수 있을 것이다.

이 논문에서는 이러한 문제의식을 근거로 북한의 대일청구권을 통일 한국 정부가 승계할 수 있는가를 살펴볼 것이다. 먼저 대일청구권의 발생 근거를 살펴본 다음 북한이 대일청구권을 행사할 수 있는 주체인지 알아볼 것이다. 그 다음 대일청구권이 법적으로 어떤 권리인지 구체적인 법적

성격의 분석을 통해 알아보고 통일 정부가 승계할 수 있는 권리인지 파악할 것이다. 최종적으로 이 승계를 통해 한민족이 어떤 혜택을 받을 수 있는지를 알아보고자 한다.

II. 북한의 대일청구권 보유의 정당성

1. 일본의 전쟁책임에 관한 국제적 논의 전개와 대일청구권

일본은 식민통치의 기간동안 자국의 식민지에서 강력한 억압통치와 수탈을 자행하였다. 특히 제 2차 세계대전의 기간동안 식민지에서의 억압통치와 수탈은 극심해졌고 기존 식민지 이외의 점령지역에서도 이와 같은 정책들이 시행되었다. 이 과정에서 일본은 식민지와 점령지역에서 물적 인적 자원들을 무자비하게 수탈해갔고 특히 식민지였던 한반도에서는 한국어와 한국사 등의 민족교육이 금지되었다. 한편 식민통치기간과 전시상황에서 일본은 평화를 위한 수많은 국제조약들을 위반하게 되었는데 특히 인적 자원의 수탈과정에서 인간의 기본권이라 할 수 있는 인권들이 철저히 무시되었다. 당시 일본은 일본군 강제 성노예 문제, 강제 징용 및 징병의 문제, 731부대의 '마루타' 실험으로 알려진 인체실험 등의 인권유린을 자행하였다.²⁾ 이러한 전쟁범죄를 자행한 일본은 항복 이후 전범국가로서 국제법 위반에 대한 심판과 그에 따라 배상해야하는 의무가 생겼다. 이러한 인식은 1945년 7월 26일의 포츠담선언에서 나타나고 있다.

당시 포츠담 선언의 내용은 일본의 항복을 통한 종전을 결의한 것이었지만 그 내용에 항복 후 일본의 전쟁 배상이 포함되어 있었다.³⁾ 그 결과

2) 현재 일본은 대부분의 청구권 문제가 각국과의 교섭으로 해결되었다고 주장하고 있으며 대부분의 인권유린 자행에 대해 그 사실을 부정하며 그에 대한 배상을 하고 있지 않고 있다.

3) 포츠담선언 제 10조에 전범에 대해 처벌할 것을 규정하고 있다. (Art.10 We do not intend that the Japanese shall be meted out to all war criminals, including those who have visited cruelties upon our prisoners.-)

도쿄에 연합국최고사령부 관할의 극동국제군사재판소⁴⁾(International Military Tribunals of the Far East)가 설치되게 되었다.⁵⁾ 당시 도쿄 재판소는 항복문서의 서명국인 9개국과 인도 및 필리핀 2개국에서 총 11명의 재판관으로 이루어진 재판부⁶⁾와 최고사령관이 임명한 수석검사 1인과 연합국 1국가당 1인씩 파견되어 이루어진 검찰부⁷⁾로 구성되어있었다.⁸⁾ 또한 피고를 위해 구 육해군성과 외무성에서 선임한 변호인단도 구성되어 도쿄 재판소를 구성하였다. 이 재판소는 뉘른베르크에 설치된 전범재판소가 1945년 8월에 체결된 런던협정에 의해 설립된 것처럼 국제조약에 의해 설립된 것은 아니었다. 하지만 뉘른베르크 재판소의 헌장과 도쿄 재판소의 헌장은 거의 유형을 규정한 부분이나 그 내용 면에서 유사하였다는 점에서 당시에 전쟁범죄에 대한 정의가 일부 정립되어있었다고 볼 수 있다. 또한 조약에 근거한 것은 아니었지만 포츠담 선언에서 연합국최고사령부가 항복 후 일본에 대한 권한을 가지고 전범재판을 할 것을 규정하였고 일본이 항복문서로 이를 승인하였다는 점에서 국제법에 근거하여 설치되었다고 할 수 있다.⁹⁾

당시의 국제사회가 일본의 전쟁범죄에 대해 어떻게 규정하고자 했는지는 일반명령 제1호의 이름으로 발표된 도쿄 재판소의 헌장과 재판소에 제출된 기소장에서 확인할 수 있다. 재판소 헌장에서 나타난 전쟁범죄의 종류는 헌장 제 5조에서 규정된 3가지라고 할 수 있다. 그 내용은 각각

4) 이후 도쿄 재판소로 표기한다.

5) 1946년 1월 19일 최고사령관 맥아더의 특별선언에서 ‘연합국최고사령관 최고사령부’의 일반명령 제1호로 극동국제재판소 헌장이 공포되면서 설립되었다. 이장희, 「도쿄국제군사재판과 뉘른베르크 국제군사재판에 대한 국제법적 비교 연구」, 『동북아역사논총』 Vol.- No.25, 2009 pp 199-200

6) 호주의 William Webb을 재판장으로 한 재판부는 미국, 중국, 영국, 소련, 오스트레일리아, 캐나다, 프랑스, 네덜란드, 뉴질랜드, 인도, 필리핀 등 총 11개국에서 재판관이 파견되었다.

7) 미국의 Joseph Keenan을 수석 검찰관으로 한 검찰부는 재판부와 마찬가지로 11개국에서 총 11개의 검사단이 파견되었다.

8) 위의 논문, pp 205-206/문규석, “동경재판에서 일본의 전쟁책임에 관한 연구”, 김부자 외 10인 편, 『한일간 역사현안의 국제법적 재조명』(서울: 동북아역사재단,2009), pp 263-264

9) 문규석, “동경재판에서 일본의 전쟁책임에 관한 연구”, 김부자 외 10인 편, 『한일간 역사현안의 국제법적 재조명』(서울: 동북아역사재단,2009), pp 260-261

평화에 반한 죄, 통상 전쟁범죄 그리고 인도에 반한 죄로 규정되었다.¹⁰⁾ 먼저 평화에 반한 죄의 경우 선언된 혹은 선언되지 않은 침략전쟁을 계획, 준비 그리고 시작 혹은 수행한 경우, 또는 전쟁과정에서 국제법적인 전쟁 규칙을 위반한 경우 또는 이를 위한 공동모의에 참여한 경우로 규정되었다.¹¹⁾ 통상 전쟁범죄의 경우 전쟁에 관한 법과 관습을 위반한 경우를 의미한다.¹²⁾ 마지막으로 인도에 반한 죄의 경우 민간인에 대하여 전쟁 전과 전쟁 중 살인, 학살, 노예화, 추방 등 비인도적인 행위를 한 경우, 정치적, 인종적 이유로 박해 한 경우 등으로 규정되었다.¹³⁾ 또한 재판소 헌장에서는 처벌 대상에 대하여 처벌대상을 철저히 개인으로 한정시켜 뉘른베르크 재판처럼 개인의 형사책임 이론을 적용하였다.¹⁴⁾ 구체적으로 살펴보면 전쟁 중 범죄를 자행한 개인 혹은 조직의 구성원들만이 대상이며¹⁵⁾ 피의자의 지위나 정부 혹은 상급자의 명령에 따른 행동이라는 사실들은 면책사유가 되지 않으며 단지 감정의 사유가 될 수 있다고 규정하고 있다.¹⁶⁾

이러한 헌장의 내용에 근거하여 1946년 4월 25일 작성된 기소장은 평화에 반하는 죄(소인 1~36), 살인(소인37~52) 그리고 통상적 전쟁범죄 및 인도에 반하는 죄(소인 53~55)를 근거로 수상인 도조 히데키를 중심으로 하여 수상경력자 4명, 궁중인사 1명, 육군 13명, 해군 3명, 외교관 4명, 경제관료 2명, 민간우익 1명 등 총 28명이 A급 전범 신분으로 최종 기소되었다.¹⁷⁾

도쿄 재판은 1946년 5월 3일 개정되어 1948년 11월 4일까지 2년 6개

10) 이장희, 「도쿄국제군사재판과 뉘른베르크 국제군사재판에 대한 국제법적 비교 연구」, 『동북아역사논총』 Vol.- No.25, 2009, p 208

11) 극동국제군사재판소 헌장 제 5조 a항

12) 극동국제군사재판소 헌장 제 5조 b항

13) 극동국제군사재판소 헌장 제 5조 c항

14) 문규석, “동경재판에서 일본의 전쟁책임에 관한 연구”, 김부자 외 10인 편, 『한일간 역사현안의 국제법적 재조명』 (서울:동북아역사재단,2009), p 260

15) 극동국제군사재판소 헌장 제 5조

16) 극동국제군사재판소 헌장 제 6조

17) 이장희, 「도쿄국제군사재판과 뉘른베르크 국제군사재판에 대한 국제법적 비교 연구」, 『동북아역사논총』 Vol.- No.25, 2009, p 210

월 동안의 심리를 거쳐 1948년 11월 12일에 형이 선고되면서 종료되었다. 재판 결과 기소장에서 제시한 55개의 항목 중 평화에 반한 죄에서 8개 소인이 통상의 전쟁범죄 및 인도에 대한 죄에서 2개 소인이 인정되어 10개의 소인만이 유죄로 인정되었다. 현장에서 규정되지 않았음에도 기소된 살인에 관한 항목은 모두 각하가 되었다.¹⁸⁾ 재판 결과 인정된 10개의 소인에 관하여 기소되었던 A급 전범 28명중 사망한 마쓰오카 요스케, 나가노 오사미(해군와 질병이 있던 오카와 슈메이를 제외한 25명 모두 유죄가 인정되었다. 그 결과 교수형에 7명, 종신금고에 16명, 금고 20년에 1명, 금고 7년에 1명이 처해지면서 일본의 전범행위와 그 책임이 인정되었다.¹⁹⁾

일본의 전범책임을 인정한 판결이 도쿄 재판소의 판결이라고 한다면 일본의 국제사회 복귀와 전후 처리의 계기가 된 것이 바로 대일강화조약²⁰⁾이었다. 대일강화조약의 기본 목적은 연합군에 의해 점령중인 현 상태에서 벗어나 정식 국가로서 국제사회로 복귀시키는 것이었다. 이때 일본이 국제사회로 복귀하기위해선 전쟁범죄에 대한 책임을 수행하는 것이 필요하였고 그것은 대일강화조약에서 연합국에 대한 배상규정으로 나타났다.

1951년 대일강화조약이 체결되기 까지 일본을 단독점령하였던 미국의 전후배상정책이 계속적으로 바뀌어왔다. 이 변화는 크게 4시기로 구분할 수 있다. 먼저 제 1기의 경우 항복직후의 상황으로 당시 미국은 일본의 비무장화, 평화적 일본경제유지, 실물배상, 구상국간 공평분배를 원칙으로 배상정책을 시행해갔다.²¹⁾ 이때의 배상정책은 징벌적 배상을 통한 주변

18) 위의 논문, p 219

19) 하지만 인도에 반하는 죄에 관하여 기소 소인도 다른 죄목에 비해 상대적으로 지나치게 적었고 판결 역시 이를 보완하지 못하였다. 그리고 국가원수인 천황이 재판에서 제외되고 세균전과 생체실험을 자행한 731부대에 대한 전범행위를 제외하였다는 점에서 재판에 한계가 있었으며 최고사령관의 형벌 변경이 자유로워 A급 전범 19명이 제대로 책임지지 않고 사회로 복귀하여 현재까지도 영향력을 미치게 했다는 점에서 문제가 있었다. 위의 논문, pp 236-237

20) 정식 명칭은 ‘Treaty of peace with Japan’ 으로 전문과 7장 27개조로 작성되어 주권과 영토규정, 국제사회로의 복귀와 전후배상문제가 다뤄졌다.

21) 이근관, “샌프란시스코 강화조약 및 대이탈리아 강화조약의 비교연구, 한일간역사현안의 국제법적 재조명”, 김부자 외 10인 편, 『한일간 역사현안의 국제법적 재조명』 (서울:동북아역사재단,2009), p 346

국과의 경제적 불균형을 수정하고 경제수준을 1930년~1934년 수준으로 유지하는 것을 목표로 하였다. 그 결과 일본의 재외자산을 몰수, 군수공장 및 공작기계시설들의 철거 이전, 귀금속 반출 등 가혹한 배상이 이뤄지게 되었다. 이것을 나타내는 조치가 1947년 3월 맥아더에 의해 발표된 ‘중간배상 30% 즉시 취거 잠정지령’이었다. 이 조치는 중국과 필리핀 등 일부 연합국의 산업부흥과 배상 비율의 결정으로 지연되는 배상처리로 인해 발생한 일본 산업의 부흥장애를 타개하기 위한 조치였다.²²⁾ 하지만 냉전이 시작되면서 배상정책은 제 2기로 전환하게 되었다. 소련을 중심으로 한 공산권이 중국, 몽골 등 아시아 지역에서 세력을 확장하기 시작하였다. 냉전의 상황에서 공산세력의 확대는 자본주의세력의 중심이었던 미국에게 위협이 되었다. 또한 점령과정에서 일본에 제공되었던 원조액 역시 매년 3억 5천만~4억 달러에 이르게 되었다. 이는 전쟁당시 산업시설들이 폭격등으로 15~20% 정도가 파괴되거나 전쟁 중 무리한 가동으로 생산성이 떨어졌기 때문이다.²³⁾ 이러한 상황은 미국이 경제수준 하향을 통해 주변국과의 경제적 불균형을 해소시키려던 정책에서 일본을 동아시아의 중심국가로 성장시켜 미국의 원조 없이 자급자족할 수 있도록 하는 정책으로 전환하게 되는 계기가 되었다. 정책의 변화는 일본에 대한 ‘징벌적 배상정책’에서 ‘관대한 배상정책’으로 나타났다. 이러한 ‘관대한 배상정책’은 미국으로 하여금 ‘중간배상 30% 징수 잠정명령’의 이행을 배상 분배 비율의 결정 없이 중단하게 만들었다.²⁴⁾ 중간배상 철거중지로 시작된 제 3기에는 변화된 배상정책 속에서 대일배상의 7원칙이 제시되었다. 이 중 청구권에 대한 원칙은 제6원칙으로 1945년 9월 2일 이전의 전쟁 중 발생한 청구권을 포기하고 자국 내 일본재산의 몰수, 일본의 연합국재산 반환 혹은 변상을 하는 수준으로 배상문제를 해결할 것을 보여주었고 이는

22) 국가별 철거 인도 비율은 중국 55%, 필리핀 19%, 네덜란드 11%, 영국 4.5%였다. 이원덕, 「일본의 전후처리 외교 연구: 대 아시아 전후 배상정책의 구조와 합의」, 『일본학연구』 Vol.22 No.-, p 387

23) 이근관, “샌프란시스코 강화조약 및 대이탈리아 강화조약의 비교연구, 한일간역사현안의 국제법적 재조명”, 김부자 외 10인 편, 『한일간 역사현안의 국제법적 재조명』 (서울:동북아역사재단, 2009), p 348

24) 위의 논문, p 351

대일강화조약의 주요 내용으로서 조문으로 남게 되었다.²⁵⁾ 제3기에 접어들어 더욱더 관대하게 변해가던 배상정책은 한국전쟁이 터지고 중국이 공산화되면서 중국을 대신하여 일본을 맹주로 한 아시아 정책은 더욱 추진력을 얻게 되었다. 이러한 배경 속에서 1951년 3월 23일 조약의 초안이 나온 이후 미국과 영국을 중심으로 조약문이 작성되었다. 그 결과 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 대일강화조약이 체결되면서 일본이 국제사회로 복귀와 배상책임이 규정되었고 이에 근거하여 일본의 전후 배상절차가 이뤄지게 되었다.²⁶⁾

대일강화조약의 발효로 한반도 지역은 대일청구권을 국제적으로 보장받을 수 있게 되었지만 완전하게 인정받진 못하였다. 대일강화조약의 체결과정에서 한국 정부는 연합국의 일원으로서 서명국이 되고자 하였지만 샌프란시스코 강화회담에 초청받지 못하여 서명국이 되지 못했기 때문이었다. 한국은 국가수립 이후 당시 대통령이었던 이승만을 중심으로 지속적으로 강화회담에 참가시켜줄 것을 미국 측에 요구하고 있었다. 1948년 9월 30일 발표한 시정방침에서 이승만은 일본에 대한 불신을 전제로 재침략의 가능성을 주장하였고 한국이 연합국으로서 조약에 참여해야 일본의 침략근성을 감시할 수 있다고 보았다. 더 나아가 한국이 연합국의 일원이 되어야 대일배상을 요구할 때 일본 측에 피해보상에 관한 정당한 권리를 요구할 수 있다고 주장하였다.²⁷⁾

당시 조약 초안은 미국과 영국의 주도로 작성되고 있었다. 미국 혹은 영국 단독 초안, 미국 영국 합동초안 등의 다양한 형태로 작성되고 수정되면서 1951년 8월 13일 최종 초안이 나오게 되었다.²⁸⁾ 한국의 참여문제는

25) 위의 논문, p 353

26) 평화회담에는 1942년 1월 1일 연합국 공동선언의 서명국이었거나 일본과 교전상태의 국가였던 53개국 및 일본이 초청되었다. 초청된 국가들 중 인도, 미얀마, 유고슬라비아는 참석을 거부하였고 소련, 체코슬로바키아, 폴란드는 미국과 영국 중심의 조약 초안에 불만을 가지고 서명을 거절하여 일본을 포함한 48개국만이 조약에 서명하게 되었다. 하지만 정작 최대 피해자였던 대한민국과 북한 그리고 중화인민공화국과 중화민국은 초대받지 못해 배상권이 제한되는 한계를 지니고 있었다.

27) 박진희, 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」, 『한국사연구』 Vol.131 No.-, 2005, p 7

28) 위의 논문, p 18

1949년 11월 초안에서 거론되기 시작하였다. 11월 초안에서 미국 국무부는 각국에 파견된 미국 외교관들에게 검토를 요청했고 당시 주일 미 정치 고문이었던 시볼드(William Joseph Sebald)와 주한 미 대사였던 무초(John Joseph Muccio)가 한국의 참여 문제에 대하여 다른 의견들을 제시하였다. 시볼드는 한국에 서명국의 지위를 부여하는데 반대했으며 이 과정에서 독도의 영유권이 일본측에 있다고 주장하였다. 하지만 무초의 경우 미국의 후원을 받던 한국정부의 위신과 미국의 대한정책의 정당성을 확보하기 위해 한국에 서명국의 지위를 부여해야 함을 주장했다. 이 초안 이후 미국은 한국을 참여시키고자 하였었다.²⁹⁾ 이에 대해 Dulles 미 외무 장관이 일본의 의견을 확인하였지만 당시 일본과 영국이 한국의 참여를 반대하였다. 일본 측은 한국이 연합군의 일원이 아니었으며 공산계열의 재일한국인으로 인한 사회혼란이 초래될 것이라고 반대하였다.³⁰⁾ 영국 측은 한국이 참여하게 되면 소련에서 강화회담을 방해할 근거로서 작용할 수 있다고 보며 이를 반대했다.³¹⁾ 이러한 반대들을 계기로 미국은 한국의 교전국으로서의 지위를 부정하고 한국의 이익을 미국이 대변하겠다는 이유로 결국 한국을 서명국으로서 초청하지 않았다.³²⁾ 하지만 영국의 제안에 따라 조문 내에 한국을 위한 특별 조항을 삽입하여 한국의 요구를 반영하게 되었다.³³⁾ 반영된 결과 강화조약 5장 21조에 한국을 위한 조항으로 제 2, 4, 9 및 12조가 인정되었고 이중 제 4조 a항 ‘분리지역의 재산 정리문제를 당국 간 특별합의사항으로 규정한다.’와 b항 ‘제 2, 3조에서 언급된 지역에서 미군정에 의해 시행된 일본국 및 일본인의 재산 양도조치를 인정한다.’ 라는 조항을 통해 청구권을 인정받게 되었다.³⁴⁾

29) 위의 논문, p 18

30) 위의 논문, p 19

31) 위의 논문, p 21

32) 한형건, 「일제하 조선인 강제징용에 대한 일본의 전후보상에 관한 국제법적 문제」, 『국제법학회논총』 Vol.40 No.1, 1995, p 341

33) 박진희, 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」, 『한국사연구』 Vol.131 No.-, 2005, p 21

34) 이는 제 14조의 승전국으로서의 배상요구권이 아닌 제 4조의 분리과정에서 발생한 상호간의 재산분할청구권으로 인정되었음을 의미한다. 단 일본이 자신의 재산분할청구권을 스스로 포기하게 함으로서 결과적으로는 한반도지역의 대일재산청구가 가능해졌음을 의미한다.

2. 북한의 대일청구권 보유 근거 및 논의 현황

대일강화조약의 체결로 한반도 지역은 강화조약 제 4조 a항 및 b항에 근거하여 대일청구권을 국제적으로 인정을 받을 수 있게 되었다. 하지만 강화조약에서 대일청구권의 주체로서 인정한 'Korea'라는 국가가 명확히 설정되어있지 않으면서 문제가 되었다. 남한과 북한이 각각 한반도에서의 유일한 합법정부로 정통성을 가진다고 주장하는 상황에서 조약문에 'South Korea'인지 'North Korea'인지 분명하게 명시되지 않아 청구권 행사의 주체가 명확하게 드러나지 않았다. 이에 따라 대일청구권에 관련된 남한과 북한 그리고 일본의 입장이 서로 엇갈리게 되었는데 그 엇갈린 입장이 극명하게 드러나는 부분이 이른바 '한일기본조약'이었다. '한일기본조약'의 체결과정에서 한국과 일본이 대립하던 문제는 청구권 문제와 한국 정부의 유일합법성 인정의 문제였다.

먼저 청구권 문제는 청구권 문제 청산의 방식에서 비롯되었다. '한일기본조약'이 체결되기 까지 한국정부와 일본정부는 해방이후부터 대립하며 협상을 진행하였다. 한국 정부는 <대일배상 요구조서>를 통해 일본에 전쟁 배상을 요구하고자 하였으나 강화조약의 결과로 기존의 배상요구를 재산청구권의 형태로 축소, 재조정하여 일본과 협상을 하게 되었다.³⁵⁾ 이승만 정부 당시부터 시작된 한일회담 초기에는 피해보상의 범위를 일제 치하의 36년으로 규정하여 1910년 8월 29일 이후부터 발생한 피해에 대한 보상을 요구하였다. 하지만 일본이 전시 중으로 기간을 한정할 것을 요구하면서 결국 중일전쟁 및 태평양전쟁 기간으로 한정하여 요구하게 되었다.³⁶⁾ 장면 정권으로 한일회담이 이어지면서 장면 정부는 1960년 5차 회담에서 제1차 한일회담에서 한국이 제시한 '대일 8항목 요구'를 처음으로 정식 토의를 하는 등 논의의 진전이 이뤄지게 되었다.

35) 이원덕, 「일본의 전후처리 외교 연구: 대 아시아 전후 배상정책의 구조와 함의」, 『일본학연구』 Vol.22 No.-, 2007, p 400

36) 한혜인, 「한일청구권협정 체결 전후 강제동원 피해의 범위와 보상논리 변화」, 『사학연구』 Vol.- No.113, 2014, p 251

<표 1> 제 5차 한일회담에서 제기된 ‘대일 8항목 요구’³⁷⁾

항목	요구사항
제1항	한국에서 반출된 고서적, 미술품, 골동품, 기타 문화재 반환
제2항	1945년 8월 9일 현재 일본정부의 대 조선총독부 책무 변제
제3항	1945년 8월 9일 이후 한국으로부터의 이체, 송금 금액 반환
제4항	1945년 8월 9일 현재 한국 소재 법인의 재일재산 반환
제5항	한국법인 혹은 자연인의 일본국(민)에 대한 국채, 공채, 일본은행권, 피징용 한인 미수금, 보상금 및 기타 청구권 변제
제6항	한국법인 혹은 자연인 소유의 일본법인 주식 및 기타 증권의 법적 인정
제7항	전기 제 재산 또는 청구권에서 생한 제 과실 반환
제8항	전기 반환 및 결제는 협정 성립후 즉시 개시, 늦어도 6개월 내 종료

하지만 일본 정부는 이 요구에 대하여 대부분의 사항들이 법률관계와 증거관계의 불명으로 변제가 가능하지 않다고 주장하였고 한국 정부 역시 청구권 금액을 산술적으로 도출해내기 어렵다고 판단하여 정치적인 해결방법이 불가피하다고 판단하였다.³⁸⁾ 재산청구권의 항목에 대한 이러한 갈등과 식민지배에 관한 인식의 차이는 한일회담을 원활하게 하지 못하게 만들었다. 이러던 중 1962년 12월 김종필-오히라 메모를 통해 일본 측이 경제협력방식의 청구권문제 해결을 제시하였고 한국 측이 이를 수용하면서 청구권 논의는 경제협력금액에 대한 논의로 변하게 되었다.³⁹⁾ 마침내 1965년 6월 22일 무상 3억 달러, 유상 2억 달러 규모의 경제협력방식⁴⁰⁾으로 청구권 문제를 해결하게 되면서 한국과 일본의 청구권 협상은 종료되었다.

37) 장박진, 「한일회담 청구권 교섭에서의 세부 항목 변천의 실증분석 : 대일 8항목 요구 제5항의 해부」, 『정신문화연구』 Vol.34 No.1, 2011, p 87

38) 위의 논문, p 254

39) 이원덕, 「일본의 전후처리 외교 연구: 대 아시아 전후 배상정책의 구조와 함의」, 『일본학연구』 Vol.22 No.-, 2007, p 400

40) 이 조약에서 배상방식으로 현금 배상이 아니라 대일강화조약 14조에서 규정된 역무 배상 및 생산물 배상방식을 채택하였으며 무상 원조도 10년에 걸쳐 분할지급되었다. 이것을 통해 승전국에 대한 배상방식이 이 조약에서도 사용되었음을 알 수 있다.

청구권 문제와는 별개로 한국 정부의 유일합법성 인정문제 역시 양국이 기본조약을 체결하는데 있어서 문제가 되는 부분이었다. 김종필-오히라 메모에 의해 청구권 문제의 해결원칙이 정해진 이후 유일합법성 문제가 제기되기 시작하였다. 당시 한국 정부는 자국이 한반도에서의 유일합법정부로 인정을 받고자 하였다. 이에 따라 한국 정부는 논의 초기 영토조항의 형식으로 유일한 합법정부임을 제시하였다.⁴¹⁾ 하지만 이 조항은 1964년 5월에 취소되었고 1964년 11월 30일 교섭준비안 제3조에서 ‘조약내용에 두 개의 한국 혹은 이북에 별도의 권위 개념이 포함되지 않도록 한다’라는 지침으로 나타나게 되었다. 이후 이 조항은 다시 조약 전문에 ‘한국이 유일한 합법정부임을 확인한다.’는 내용으로 제시되었다.⁴²⁾ 반면 일본 측은 UN결의 제195(III)⁴³⁾의 결정을 인용한 합법정부임을 밝히며 한국은 합법정부이나 유효 지배 및 관할권이 한반도 북부에 미치지 못함을 나타내고자 하였다.⁴⁴⁾ 유일합법성 조항과 UN결의 제195(III) 조항의 삽입문제는 당시 양국의 정치적 상황에 기인하여 발생한 문제였다. 당시 한국은 유일합법성 조항의 삽입을 통해 국제적으로 한반도에서 유일한 합법정부임을 공인받고 차후 일본이 북한과 교섭하는 것을 사전에 막고자 하였다. 하지만 일본은 한국 이외에 북한과의 수교 가능성을 유지하고자 하는 상황이었다. 일본 역시 한국이 합법정부임을 인정하고 있었지만 조약에서 한국의 유일합법성을 인정할 경우 북한과의 수교 가능성이 원천적으로 차단되기 때문에 이를 막고자 한 것이었다. 그리고 당시 일본 국내에서 사회당, 공산당 등의 야당과 혁신계 시민단체, 대학생 등이 조약체결을 반대하고 있었다. 이들은 한국과의 단독 타결이 한반도 통

41) 이원덕, 「한일기본조약과 북한문제: 유일합법성 조항과 그 현재적 함의」, 『한국정치외교사논총』 Vol.31 No.2, 2010, p 203

42) 위의 논문, p 204

43) 이 결의에서는 대한민국정부에 관하여 ‘유엔 임시한국위원회가 감시와 협의를 할 수 있었고 또한 전체 한국인의 대다수가 거주하는 한국의 부분에 유효한 지배권과 관할권을 미치는 합법적인 정부가 수립됐다는 것과 이 정부가 한국의 이러한 부분의 유권자의 자유의사의 유효한 표현이며 또한 임시위원단에 의해 관철된 선거에 기초하고 있다는 사실, 그리고 이 정부가 한국에 있어서의 유일한 이러한 정부임을 선언한다.’ 라고 기술하였는데 ‘The only such government’ 라는 표현이 애매모호하여 한반도 전체인지 남한만인지 해석의 차이가 있다.

44) 위의 논문, p 204

일을 저해하여 군사력 강화로 인한 남북한 대립을 유발한다고 주장하였다.⁴⁵⁾

수차례의 논의 끝에 한국과 일본은 영어본을 기준으로 한국과 일본이 조약문을 자국어로 해석하는데 있어서 각자의 편의에 맡기기로 하면서 최종적으로 조약문이 결정되게 되었다.

<표 2> ‘한일기본조약’제 3조의 언어별 내용

영어	It is confirmed that the Government of the Republic of Korea is the only lawful Government in Korea as specified in the Resolution 195 (III) of the United Nations General Assembly.
한국어	대한민국 정부가 국제연합총회의 결의 제195(Ⅲ)호에 명시된 바와같이, 한반도에 있어서의 유일한 합법 정부임을 확인한다.
일본어	大韓民国政府は 国際連合總會決議第百九十五(Ⅲ)に明らかにらかにしているとおりの朝鮮半島にある唯一の合法政府であることが確認される

여기에서 보면 영어본과 일본어본은 as specified 앞에 ,(콤마)표시가 되어있지 않아 한국의 관할권이 남측에 한정되는 의미가 부각된 반면 한국어본의 경우 명시된 바와 같이 뒤에 ,(콤마)가 삽입됨으로서 한국의 유일합법성이 최대한 강조되도록 하였다. 이와 같은 해석의 차이는 한국과 일본의 조약해석에 있어서 분명한 차이를 유발하게 되었다.⁴⁶⁾

한국은 이 조약을 통해 일본이 두 개의 한국을 인정하지 않으며 한국이 한반도의 유일한 합법정부라는 의미에서 북한과의 외교관계 개설 가능성을 봉쇄했다고 평가하였다.⁴⁷⁾ 이는 한국이 유일하고 합법적인 정부로서 한반도 전체의 청구권 문제를 해결했다고 보는 것임을 알 수 있는 부분이다. 그러나 일본은 한국의 유일합법성 인정이 이 조약의 적용범위를 북한까지로 하는 것이 아니며 한국 정부를 유일하고 합법적인 정부로 인정하는 것이 북한이라는 국가의 존재를 부정하는 것이 아님을 밝히고

45) 위의 논문, p 210

46) 위의 논문, p 210

47) 위의 논문, p 210

있다. 그리고 이는 북한지역에 대해 공백상태로 남겨놓은 것이며 북한과의 청구권 문제 역시 해결되지 않았음을 밝히고 있다.⁴⁸⁾

한편 북한은 ‘한일기본조약’에 관하여 한국을 유일합법정부로 인정한 제 3조에 대하여 반대하며 일본과의 수교 논의에서 이 조약의 무효 및 파기를 주장하였다. 북한은 청구권 협정 역시도 일본과 박정희 대통령의 사적인 금전거래로 규정하여 청구권 문제가 전혀 해결되지 않았다고 보면서 장차 수교과정에서 청구권 문제를 재해결할 것임을 주장하였다.⁴⁹⁾ 이 과정들을 보면 북한 지역의 청구권은 남한 정부가 북한 정부를 인정하지 않고 한반도의 청구권 문제가 종결되었다고 주장하는 것과 상관없이 북한과 일본 양 측에 의해 인정되고 있다. 그리고 이 문제를 해결하기 위하여 논의가 진행되어오고 있다는 점에서 북한이 법적으로 대일청구권을 행사할 수 있는 주체이며 아직 미해결상태라는 것은 분명하다.

이처럼 현재까지 미해결상태인 북한 지역의 청구권 문제에 대하여 본격적인 논의가 이뤄지기 시작한 것은 1990년대 이후로 들어서이다. 1990년 9월 가네마루 자민당 부총재의 방북으로 수교 교섭이 시작되었고 이 교섭은 일본의 자민당, 사회당과 북한의 노동당 3당의 공동선언 형태로 나타났다. 이 선언에서 정식 국교 수립을 합의하였으며 북한에 대한 일본의 사과와 보상 의무를 인정하였다. 하지만 이 선언 자체는 국제법적 효력을 가지지 못하였으며 선언 이후 2년간 수교협상이 진행되었지만 북한의 핵개발 문제와 일본인 납북문제 등으로 국교관계의 수립이 이뤄지지 못하게 되었다.⁵⁰⁾

청구권 문제에서도 양 측은 마땅한 합의점을 찾지 못하였다. 그 쟁점들은 관할권 문제, 대일강화조약 문제, 청구권 배상문제 들로 볼 수 있다. 먼저 관할권에 대하여 일본 측은 ‘한일기본조약’이 한국의 관할권을 남한으로 설정하고 있는 만큼 북한 역시 관할권 규정을 해야 한다고 보았다. 반면 북한은 하나의 한국으로서 관할권 규정이 필요없다고 보았다.⁵¹⁾ ‘대

48) 위의 논문, p 212

49) 위의 논문, p 214

50) 이원덕, 「일본의 전후처리 외교 연구: 대 아시아 전후 배상정책의 구조와 함의」, 『일본학연구』 Vol.22 No.-, 2007, p401

일강화조약'의 문제에 대하여는 일본 측은 '대일강화조약' 제 4조에 근거하여 북한과 협상을 하는 것으로 보았지만 북한 측은 자국은 '대일강화조약'의 체결국이 아니며 일본과의 관계를 승전국과 패전국의 관계로 규정하여 이에 따른 사실상의 강화조약 체결을 요구하였다.⁵²⁾ 청구권의 문제에 관하여도 북한은 일본의 전쟁 배상의무 및 식민지배에 대한 보상이며, 전후 45년간의 적대적인 북한정책으로 인한 배상이라고 규정하고 있다. 하지만 일본 측은 '한일기본조약'과 마찬가지로 합법적인 식민지배이었으며 교전관계가 아니었다고 주장하며 전쟁배상을 부정하였다. 또한 전후 적대정책은 냉전에서 불가피한 상황이었으며 북한의 정책 때문에 발생하였다고 주장하였다.⁵³⁾ 그리고 청구권의 범위 역시 한국과 조율한 범위로 규정하고 있었다.

그러나 2002년 9월 17일 '평양선언'에서 청구권 해결을 '한일기본조약'과 동일한 경제협력 방식으로 합의하면서 청구권 협상이 바뀌게 되었다. 평양선언 2조에서 북한과 일본은 1945년 8월 15일 이전의 청구권 포기를 조건으로 하여 무상자금 협력, 저금리 장기차관 혹은 국제기구 경유의 인도적 지원 등의 경제협력을 논의하기로 선언하였다.

2. 일본은 과거 식민지 지배에 의해 조선인들이 엄청난 손해와 고통을 입었다는 역사적 사실을 겸허하게 받아들이고, 통절한 반성과 마음으로부터 사과의 뜻을 표명했다. 국교정상화 이후 쌍방이 합의한 적절한 시간이 지난 뒤에 무상자금 협력, 저금리 장기차관제공이나 국제기구를 통한 인도주의적 인 지원 등 경제협력을 실시한다. 또 민간경제 활동을 지원하기 위해 국제협력은행 등에 의한 융자, 신용제공 등을 실시하는 것이 공동선언 정신에 일치한다는 것이 기본인식이다. 이를 위해 국교정상화협의 과정에서 경제협력의 구체적인 규모와 내용을 성실하게 협의하겠다. 양국은 국교정상화를 위해선 1945년 8월 15일 이전에 일에 대해 선 국가와 국민이 모두 재산청구권을 포기한다는 기본 원칙에 따라 국교정상화교섭에서도 이에 대해 구체적인 협의를 한다. 재일조선

51) 이원덕, 「한일기본조약과 북한문제: 유일합법성 조항과 그 현재적 함의」, 『한국정치외교사논총』 Vol.31 No.2, 2010, p219

52) 위의 논문, p 220

53) 위의 논문, pp 221~223

인의 지위에 관한 문제와 문화재 문제에 대해서도 국교정상화 과정에서 성실하게 협의한다.⁵⁴⁾

그러나 북한의 핵 및 미사일 개발, 일본인 납북문제, 국제적 차원의 대북제재 결의로 인하여 북한과 일본의 관계가 경색되면서 현재 그 논의가 중단되었다.

Ⅲ. 통일 정부의 대일청구권 승계

1. 대일청구권의 법적 성격

세계를 구성하는 각 국가들은 영속적으로 존재한 것이 아니라 수많은 국가들이 기존 국가의 영토 일부 혹은 전부를 장악하거나 2개 이상의 국가가 통합되는 방식으로 생겨났고 또 같은 방식으로 사라졌다. 그러나 국가들의 변화와는 상관없이 국제관계에서는 많은 국가들이 상호 이해관계를 갖고 그에 따른 협력과 대립을 반복해왔다. 이는 국제관계가 국가들의 변화로 인해 안정적이지 못하다는 것을 의미하였다. 국제관계의 안정을 바랬던 제 3국들은 자연스럽게 국가승계에 관심을 가질 수 밖에 없었다. 현재 국가승계에 관한 국제법 법원으로는 ‘조약에 대한 국가승계에 관한 비엔나협약’⁵⁵⁾과 ‘국가재산·국가문서 및 국가부채에 대한 국가승계에 관한 비엔나 협약’⁵⁶⁾이 있다. 이 두 조약에서는 국가승계를 ‘영토의 국제관계에 대한 책임에 있어 한 국가가 다른 국가를 대체하는 것’이라고 정의하고

54) 『문화일보』, 2002년 9월 18일, 평양 공동선언문 전문 기사

55) 정식명칭은 ‘Vienna convention on succession of states in respect of Treaties’ 로 1978년 8월 23일 채택되었으며 1996년 비준정족수를 채워 발효되었다.

56) 정식명칭은 ‘Vienna convention on succession of states in respect of state property, archives and debts’ 로 1983년 4월 8일 채택되었지만 아직 최소 비준정족수를 채우지 못하여 발효되지 못하고 있다. 그러나 국제법학자들의 의견이 정리된 결과물의 일종으로서 확인할 가치가 있다.

있다.⁵⁷⁾ 이는 승계국이 선행국이 당해 영토에 대해 가지고 있던 권리와 의무들(조약, 국유재산, 국가문서, 국가부채, 국제기구 회원국 지위, 위법행위에 대한 국가책임 등)이 일정 범위 내에서 당해 영토를 새로 획득하는 것을 의미한다.⁵⁸⁾ 이에 대해 UN의 국제법위원회가 정리한 협약이 바로 이 국가승계에 관한 두 법원이다. 따라서 우리는 북한지역의 대일청구권의 국가승계 가능성을 판단하기에 앞서 청구권 승계문제를 어떤 법원으로 판단해야 할지 파악해야 한다.

먼저 통일정부가 북한지역을 조약에 관하여 승계하는 경우이다. 국제적으로 대일청구권이 인정된 것이 1951년의 대일강화조약이므로 ‘조약에 대한 국가승계’를 한다면 북한지역이 대일강화조약의 조약 당사국인지, 그리고 통일정부가 대일강화조약에 관한 북한의 지위를 계승하는지에 대한 분석으로 나누어 살펴봐야 한다. 대일강화조약에서는 ‘Korea’라고 하는 주체의 이익을 조항을 통해 인정하고 있다. 현재의 남북한 모두 이 조약에서 규정된 이익을 누리고 있어 대일강화조약에 일정부분 관련되어있다고 할 수 있다. 하지만 대일강화조약에서 남한과 북한은 엄연히 말해서 조약의 당사국이 아니다. 조약법에 관한 비엔나 협약 제 34조⁵⁹⁾를 보면 원칙적으로 조약의 효력은 조약 당사국에게 한정되며 제3국의 이익에 관련한 조항은 당사자가 된 제3국이 동의를 할 경우에만 발생한다. 남한은 대일강화조약에 근거하여 기본조약을 체결하였기 때문에 남한지역에서 강화조약의 효력이 발생한다. 하지만 북한은 강화조약을 부정하고 있기 때문에 조약 당사국이 아닐 뿐만 아니라 그 효력 역시 북한지역에서 발휘되지 않는다. 따라서 통일정부가 대일강화조약에 관해 계승할 북한의 지위는 존재하지 않는다고 할 수 있다.

다음은 통일정부가 북한지역의 국가재산을 승계하는 경우이다. 북한이 가지고 있는 대일청구권은 북한이라는 1국가가 일본이라는 1국가에게 배상을 목적으로 하여 재산상의 내용에 대해 청구할 수 있는 권리이다. 청

57) 김대순, 『국제법론』 (서울:삼영사, 2014), p 1028

58) 위의 책, p 1028

59) 조약법에 관한 비엔나 협약 제 34조 (제3국에 관한 일반규칙) 조약은 제3국에 대하여 그 동의 없이는 의무 또는 권리를 창설하지 아니한다.

구권 자체에 대하여 국제법적으로 어떠한 것이라는 명확한 정의는 내려져 있지 않다. 하지만 일본에 대한 북한이 지니는 '재산상의 권리'라는 점에서 일종의 국가 소유의 재산이라고 볼 수도 있다. 여기에서 우리는 국가 재산의 정확한 개념을 파악할 필요성이 있다. '국가재산, 문서 및 부채의 승계에 관한 비엔나 협약'이 있다. 이 협약 제 8조에서 국가재산에 관한 정의가 나오는데 '승계발생 시 선행국의 국내법에 따라 승계국의 소유가 되는 재산, 권리 및 이익'으로 규정되어 있다. 즉 승계 시 적용 가능한 관련 국내법으로부터 도출되어야 한다는 것이다. 일단 재산의 공공성 여부가 확정되면 소재지에 지배권을 행사하는 국가가 선행국의 재산을 승계한다고 할 수 있다.⁶⁰⁾ 승계국을 통일 한국으로 하고 선행국을 남한과 북한으로 한다면 대일청구권의 법적 성격을 규명하기 위해선 남한과 북한의 국내법이 대일청구권을 어떻게 규정할 수 있는가를 살펴봐야 한다는 것을 의미한다.

남한의 국내법으로 본다면 북한의 대일청구권의 범위와 지급 시기가 결정된 것은 아니지만 일본이라는 국가가 북한이라는 국가에 입힌 손해에 대하여 배상을 요구할 수 있는 권리란 의미는 일종의 손해배상청구권이라고 할 수 있다. 손해배상청구권은 남한의 국내법에서 민법 제750조에 근거하여 발생한 청구권으로 민법 제 3편 채권의 항목으로 분류되어 일종의 채권이라고 할 수 있다.⁶¹⁾ 즉 대일청구권은 북한을 채권자로 하고 일본을 채무자로 하며 채무국으로 하여금 채무국이 발생시킨 손해를 배상하게 하는 것을 채권의 목적으로 하는 채권관계라는 의미이다. 또한 국가채권 관리법이 국가의 채권의 관리를 규정함으로써 채권의 국가소유가 가능함을 보여주었다. 이를 통해 통일 한국이 남한 국내법에 기준했을 때 북한의 대일청구권을 국가 소유의 채권으로서 인정할 수 있다는 것을 의미한다.

북한의 국내법으로 봤을 때도 일종의 손해배상청구권이라고 할 수 있

60) Antonio Cassese 저, 강병근, 이재완 옮김, 『국제법』, (고양:삼우사, 2014), p 101

61) 채권은 특정물, 불특정물을 불문하고 채권의 목적으로 할 수 있는 권리라는 점에서 대일청구권의 범위와 지급시기가 결정되지 않았어도 남한의 채권에 해당된다고 볼 수 있다.

다. 북한의 국내법에서 민법 제242조의 민사책임의 형태로서 일본이 북한에 대해 손해보상의 의무를 지니고 있다고 볼 수 있다. 북한 민법의 제3편 채권채무제도에서 손해배상청구권이 명확하게 나와 있지는 않다. 하지만 북한 민법 제78조⁶²⁾에서 허물로 생긴 채무를 규정하고 있는 조항을 볼 때 북한 민법 역시 손해배상청구권을 채권의 형태로 보고 있음을 알 수 있다. 또한 북한 중앙은행법 제33조⁶³⁾에서 중앙은행의 국가채권 발행을 규정하고 있고 북한 외화관리법 제2조⁶⁴⁾에서 외화의 정의 중 국가채권을 언급하고 있다는 점에서 채권의 국가소유가 가능하다는 것을 알 수 있다. 위와 같이 남한과 북한의 국내법 모두 북한의 대일청구권을 채권의 종류로서 국가재산으로 분류 할 수 있는 국내법 조항을 보유하고 있었다.

그러나 대일청구권 성격의 분석의 근거가 된 두 국제법 법원은 아직 많은 국가들의 비준을 받지 못하였으며 특히 국가재산에 관한 법원은 발효조차 되지 않은 상황이다.⁶⁵⁾ 따라서 두 법원을 일반적으로 적용하는 것은 국제적인 지지를 얻지 못할 확률이 있다. 그렇기 때문에 국가재산에 관한 법원에 근거하여 대일청구권 성격을 규정하는데 있어서 단순히 남북한의 국내법을 적용하는 것은 어려운 문제일 것이다. 또한 대일청구권 자체가 국채와 같이 단순한 유가증권이 아니라 지난 과거에 대한 일본의 사과를 요구할 수 있는 권리이기 때문에 통일정부가 단순히 국가재산으로서 판단하기에는 어려운 권리이다. 따라서 남북한의 합의를 통해 청구권의 법적 성격을 보완할 필요성이 있다.

62) 북한 민법 제 78조 제3자의 허물로 생긴 채무를 채권자앞에 리행한 당사자는 제3자에게 해당하는 보상을 요구할 권리를 가진다.

63) 북한 중앙은행법 제33조 (채권발행의 등록관리) 중앙은행은 국가가 승인한 채권의 발행을 등록하고 관리하여야 한다. 채권발행을 승인받은 기관은 채권발행등록보고서를 중앙은행에 내야 한다. 발행된 채권은 금융기관에서 거래할 수 있다.

64) 북한 외화관리법 제2조(외화에 대한 정의) 외화에는 전환성있는 외국화폐와 국가채권, 회사채권같은 외화유가증권이 속한다. 수형, 행표, 양도성예금증서 같은 외화지불수단과 장식품이 아닌 금, 은, 백금, 국제금융시장에서 거래되는 금화, 은화와 귀금속도 외화에 속한다.

65) 남한과 북한 역시 이 조약들을 비준하지 않고 있다.

2. 통일정부에 의한 대일청구권의 국가승계 가능성

국가승계가 이뤄지기 위해선 선행국과 승계국의 관계 즉 국가와 국가의 관계가 성립되어야 한다. 현재 한국의 헌법은 대한민국의 영토를 한반도 전체로 설정하고 있어 북한의 국가로서 인정하지 않고 있고⁶⁶⁾ UN결의 제 125(III)에서는 북한에 대한 언급이 없이 남한만을 합법정부로서 인정하고 있다. 북한은 별도의 영토조항을 두고 있지 않지만 남한을 '미제 괴뢰정부'로 인식하고 타도의 대상으로 규정하고 있다. 즉 남북한 모두 서로를 국제법상의 법인격 즉 국가로서의 존재를 인정하지 않고 있다. 이런 상황에서 통일정부가 남북한을 승계하고자 한다면 남북한 모두 국가 혹은 국가와 동일한 기능을 수행하는 정치공동체로서 인정되어야 한다. 이를 확인하기 위해 남북한의 관계가 '국가대 국가의 관계'로서 인정될 수 있는지 확인해야 한다.

국가를 구성하는 요소 국민, 영토, 주권이라는 3요소라고 할 수 있다.⁶⁷⁾ 남북한의 관계를 국가대 국가의 관계로 보고자 한다면 별개의 영토에서 자국의 국민들을 대상으로 주권을 행사하는 국가 간의 관계로 규정될 수 있어야 한다. 그러나 남북한 모두 자국의 영토를 한반도 전체로 하고 있으며 한반도 전체에 거주하는 모든 국민들을 자국민으로 규정한다. 결국 남북한의 관계는 1국가 내의 주권이 분열된 것이라고 할 수 있다. 이는 통일의 의미가 남북한에게는 일종의 '실지회복'으로서 '국민의 통일' 혹은 '영토의 통일'이 아닌 분열된 '정치권력의 통일'로 2개 정부가 통합되어 주권행사의 단일화라고 할 수 있다.⁶⁸⁾ 그러나 국제사회에서는 남북한이 서로를 국가로서 인정하는 지에 상관없이 외교권을 가진 별개의 국가로서 활동하고 있다. UN과 같은 국제기구에 별개의 국가로서 참여하고 있고 남북한 각자 타국과 외교관계를 수립하고 있다.⁶⁹⁾ 이는 국제사회에

66) 헌법 제 3조 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

67) 제성호, 『남북한관계론』(과주: 집문당, 2010), p 18

68) 위의 책, p 19

69) 남한은 189개 국가와 수교를 맺었고 북한은 161개 국가와 수교를 맺었다. 남한은 UN 기구 26개, 정부간 기구 81개 가입하고 있고 북한은 UN기구 16개 정부간 기구 17개(1개 준회원상태)에 가입하고 있다. 이는 국제사회에서 남북 모두 국가로서 활동한다는 것을 보여주는 예이다. (2013년 기준)

서 남북한이 별개국가로서 인정되고 있음을 보여준다. 이 때문에 분단국의 특성상 한반도의 평화통일은 대내적으로는 국내문제인 동시에 대외적으로는 국제문제로서 양면성, 이중성을 갖게 된다.⁷⁰⁾ 분단국의 특수한 상황을 고려하여 남북한은 UN 동시 가입 당시 상대방을 국가로 인정하지 않으면서 국제기구에 동시 가입할 수 있는 관계를 정의하고자 하였다. 그 결과 남북한은 1991년 12월 13일 채택된 ‘남북기본합의서’의 서문에서 남북관계를 ‘잠정적으로 형성된 특수관계’로 정의하게 되었다.⁷¹⁾

이를 통해 남한은 북한을 국가로서 인정하고 있지 않지만 북한이 국가로서 외교관계를 수립하고 국제기구에 참여한다는 점에서 국가 혹은 그에 준하는 정치공동체로서 인정되어 남북관계 역시 ‘국가대 국가의 관계’로 인정될 수 있다. 게다가 일본이 북한의 대일청구권 행사를 인정하고 있는 만큼 통일정부는 북한이라는 ‘국가’의 대일청구권을 승계할 가능성이 생긴다고 할 수 있다.

국가재산의 승계에 관하여 ‘국가재산, 문서 및 부채의 승계에 관한 비엔나 협약’ 제 16조에서는 국가 통합의 경우 선행국의 자산이 모두 승계국에게 승계된다고 보고 있다. 하지만 이 국제법이 공식적으로 발효된 것이 아니고 한국이 이 조약의 당사국이 아니기 때문에 이 조건을 충족했다고 일방적으로 승계를 선언할 수 없다. 실제로 학계에서는 자산의 유형과 자산의 소재지에 따라 승계 여부의 논란이 있다. 여기서는 국가재산 승계에 관한 논란의 내용을 살펴보고 관련 선례를 통해 통일정부가 북한의 대일청구권을 승계할 수 있는지 알아보려고 한다.

국가재산의 승계를 인정하는 학설은 법적 안정성과 신뢰보호의 원칙을 근거로 내세우며 국가재산의 승계가 가능하다는 주장을 하고 있다. 기본적으로 1983년 비엔나 협약은 국가 결합(Uniting of States)의 경우에 대하여 선행국들의 국유재산은 동산이나 부동산에 상관없이 계승되도록

70) 위의 책, p 19

71) 정식 명칭은 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서’이며 서문의 내용중 ‘~ 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고~’ 라는 부분에서 잠정적으로 형성된 특수관계가 나왔다.

규정하고 있다.⁷²⁾ 하지만 국제적 선례들은 재산의 종류별, 영역별로 다양한 관행들을 쌓아왔다. 그렇기 때문에 국가재산의 승계에 관하여 재산의 소재지, 재산의 형태, 재산과 관련된 이해당사자들의 입장까지 고려하여야 한다.⁷³⁾

국가재산에 대해 세분화를 할 때 재산의 소재지에 따라 국내재산과 국외재산으로 구분할 수 있다. 이것들은 말 그대로 소재지의 경계선을 기준으로 경계선 내의 재산을 국내재산, 경계선 외의 재산을 국외재산으로 구분한 것이다. 재산의 유형에 따라 구분 할 경우에는 행정재산과 재정자산으로 구분할 수 있다. 행정자산의 경우에는 국가의 권력기능에 직접 기여하기 위하여 출연된 재산을 의미한다. 재정자산의 경우에는 국가나 지방자치단체 혹은 공법상 법인이 행정목적용 재정적 수단으로 간접적으로 달성하기 위해 출연한 자금이나 재산을 의미한다.⁷⁴⁾ 이제 국가재산의 유형에 따라 구체적으로 어떠한 상황들이 발생할 수 있는지 살펴보고자 한다.

행정자산의 경우 소재지가 선행국 내에 있을 경우에는 승계국이 승계하는 데에 이견이 제기되지 않지만 소재지론에 따르는 일부 학자들은 제3국 소재의 행정재산은 승계국에 승계되지 않는다고 주장한다.⁷⁵⁾ 제3국 소재의 행정재산의 승계에 관한 국제사회의 논쟁이 되는 예는 1940년 구 소련의 발트 3국(발트해 연안의 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 3국을 지칭)병합과 구 유고슬라비아의 분열에서 드러난다. 발트 3국의 병합 당시 유럽의 각국들은 병합에 대하여 다양한 결정들을 하고 있었다. 당시 서독은 서베를린에 소재한 에스토니아 대사관의 재산을 후견인이 관리하도록 한 반면 동독은 병합을 인정하고 동독 내 에스토니아의 재산을 소련이 승계하도록 규정하였다. 프랑스는 자국에 산재한 발트 3국의 영사건

72) Art.16 Uniting of States : When two or more States unite and so form one successor State, the State property of the predecessor States shall pass to the successor State.

73) 신용호, 「국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구」, 『국제법학회논총』 Vol.53 No.3, 2008, p 97

74) 위의 논문, p 98

75) 위의 논문, p 100

물에 대하여 파리 소재의 외교건물을 소련에 양도한 것을 제외하고 별다른 조치를 취하지 않았지만 발트 3국의 금괴에 대하여는 양도를 거부하였다. 이러한 예시들은 병합에 대한 애매모호한 태도에서 비롯된 것이지만 합법적 영토승계의 경우에 제3국 소재의 행정재산이 승계국에게 승계될 수 있음을 보여주는 예시라 할 수 있다.⁷⁶⁾

재정자산의 경우에도 행정재산과 비슷하게 소재지 내의 자산은 승계하나 제3국 소재의 자산의 경우엔 학설이 나뉘고 있다. 제 3국 소재에 재정자산이 소재하는 경우로는 제3국 혹은 제3국 거주외국인이 채무자인 채권이 있다.⁷⁷⁾ 제 3국 소재의 재정자산에 대하여 일부 학자들은 채무국이 영토 승계국에 대하여 부채 소멸을 선언할 수 있다고 주장하나 승계 가능하다는 선례가 있어 승계가 가능하다고 봐야 할 것이다. 대표적으로 구소련의 발트3국 병합 이후 해외 소재의 발트3국 소유의 금을 승계받고자 하였다. 이에 영국은 병합을 인정하지 않았지만 협상 끝에 소련의 승계를 인정하였다. 반면 프랑스는 행정자산인 대사관 건물은 구소련에 이양하였지만 병합을 법적으로 인정하지 않고 발트3국의 금을 구소련에 이양하지 않았다. ⁷⁸⁾ 이를 통해 선행국의 재정자산이 소재한 국가가 영토승계를 인정한 경우 제 3국 소재의 재정자산이 승계될 수 있음을 알 수 있다.

대일청구권은 일종의 손해배상청구권으로서 일본을 채무국으로 하는 채권의 일종으로 분류할 수 있는 권리이다. 통일정부가 이를 승계하는 것은 국가재산의 승계 유형중 제 3국 소재의 재정자산 승계라고 할 수 있다. 이는 법리적으로만 봤을 때 일본이 통일정부의 대일청구권 승계를 부정할 수도 있음을 의미한다. 하지만 대일청구권은 식민지 시기의 과거사 정리를 본질적 의미로 하고 있다. 법리상 채권이라고 해석될 수 있는 의미는 본질적 의미의 실현을 위한 수단으로서의 재산청구권이라고 할 수 있다. 따라서 통일정부가 승계하는 대일청구권의 진정한 의미는 ‘한반

76) 위의 논문, p 105

77) 채권은 채무자의 거주지에 존재하기 때문에 채무자가 제 3국 혹은 제 3국의 국민일 경우 그 채권은 제 3국 소재의 재정자산이다. 위의 논문, p 109

78) 위의 논문, p 111

도의 국가와 일본 사이의 과거사 정리'를 채권 목적으로 하는 채권이라고 할 수 있다. 따라서 대일청구권은 승계국이 선행국의 권리와 의무를 승계하는 포괄적 의미의 국가승계 범위 안에서 재산청구권이 승계되는 것이라 할 수 있다.

하지만 '한일기본조약'에서 한국의 대일청구권이 해소되었다는 조항은 대일청구권 행사에 반대되는 의미이므로 '한일기본조약'이 통일의 형태에 따라 어떻게 승계되는지 그리고 어떻게 대일청구권에 영향을 미치는지 확인할 필요가 있다. 통일은 일종의 국가의 결합으로서 2개 이상의 선행국이 단일의 승계국이 되는 것을 의미하며 선행국의 국제법적 법인격이 존재하는 정도에 따라 단일국가, 연방국가, 국가연합으로 구별된다.⁷⁹⁾ 단일국가로 결합되는 경우는 선행국이 국제사회에서 법인격을 완전히 상실하는 형태이며 연방국가의 경우는 선행국이 일부 법인격을 국제사회에서 행사할 수도 있는 형태이다. 이런 경우에는 선행국의 조약들은 원칙적으로 승계가 이뤄지며 이렇게 승계된 조약들은 원칙적으로 조약이 적용되던 선행국의 영토 내에서만 효력이 발생한다.⁸⁰⁾ 실제로 1958년부터 1960년까지 존재한 통일아랍공화국은 구성국이었던 헌법 제 58조를 통해 이집트와 시리아의 국제법상의 법인격을 소멸시켰으나 헌법 제 69조에 의거하여 선행국들이 체결한 합의를 해당지역에 존속시켰다. 1960년에 소말리아 내 UN의 신탁통치지역과 영국의 보호령이 통일되면서 생겨난 소말리아 공화국은 헌법 제 4조를 통해 통일 전 양 지역에서 유효했던 국제적 합의의 계속성을 보장하였다.⁸¹⁾ 이는 '한일기본조약' 남한에 한정하여 작용하거나 승계되지 않을 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이 경우에는 기본조약의 무효화 혹은 수정이 불가피 할 것이며 대일청구권과 충돌하지 않을 가능성이 높다.

그러나 통일정부의 청구권 승계에 문제가 발생할 통일의 형태들도 있다. 먼저 국가연합이 있다. 국가연합은 둘 이상의 국가가 대외적인 공동

79) 신용호, 「조약의 국가승계와 국가관행」, 『국제법학회논총』 Vol.48 No.3, 2003, p 160

80) 조약분야의 국가승계에 관한 빈 협약 제 31조 1, 2항

81) 위의 논문, pp 160~161

보조를 취하는 것을 목적으로 한 결합으로 서로 국제법상의 법인격을 유지하면서 조약에 의해 합의한 범위 내에서 협력하는 형태이다. 이는 국가연합이 국제사회에서 하나의 실체를 가지나 이 실체가 국제법상의 법인격은 아님을 의미한다. 따라서 국가연합으로 통일되었을 때 연합차원에서 대일청구권을 승계할 수는 없으며 조약을 통한 공동대응으로 한정될 수밖에 없다. 또 하나의 경우는 흡수통일이 있다. 대표적인 흡수통일인 독일을 보면 동독의 조약인지 서독의 조약인지에 따라 승계 내용이 달랐음을 알 수 있다. 독일의 통일방식은 당시 서독과 동독간에 체결되었던 '통일조약'에 근거하여 동독 즉 독일민주공화국이 5개 주로 해체됨과 동시에 서독 즉 독일연방공화국에 일괄 가입하는 방식이었다. 이는 독일연방공화국 내에서 독일민주공화국이 법적 지분을 갖지 못함을 의미한다. 그 결과 통일조약 제 11조에 의해 서독의 조약은 조약경계가변의 원칙에 의해 대부분의 조약들이 동독에서도 동일한 효력을 가지게 되었다. 반면 동독의 조약들은 통일조약 제 12조에 의하여 관련당사국과의 협의 후 효력 지속 여부가 결정되게 되면서 선택적 효력발생이 이뤄지게 되었다. 이는 남한에 의해 북한이 흡수통일될 경우 일본에서 한국에 '한일기본조약'에 관하여 조약경계가변의 원칙의 적용을 요구할 수 있다는 점을 보여준다. 이럴 경우 북한의 대일청구권과 충돌할 수 있어 통일 방식에 따른 대일청구권 승계 문제는 앞으로 더 정밀한 연구가 필요하다.

IV. 대일청구권 승계의 이익

통일 한국이 북한의 대일청구권을 계승함으로써 얻을 수 있는 이익은 크게 경제적 이익과 역사 문제 해결이라는 측면에서 확인 할 수 있다. 통일정부가 북한의 대일청구권을 계승함으로써 얻을 수 있는 이익으로 우선 경제적인 이익이 있다. 통일에 있어서 정치적 통합 문제, 사회공동체 통합 문제, 군사력 조정 문제, 외교 관계 조정의 문제 등 많은 장애물들

이 있지만 통일비용이라는 막대한 경제적 비용의 문제 역시 주요 문제라고 할 수 있다.

통일비용에 대해 한국보다 먼저 통일하여 현재까지 통일 정책을 마련하고 있는 독일은 한국에 있어 좋은 사례라 할 수 있다. 당시 서독과 동독의 경제력을 비교했을 때 서독이 동독보다 월등히 높은 상태였다. 당시 기준으로 GDI는 11.1배(1인당 GDI는 2.8배) 무역총액은 19.6배, 무역수지는 6.1배, 자동차 보유량 5.3배 등의 수준으로 격차가 벌어져있었다. 서독은 통일정책 시행을 위해 통일 전부터 18년간 약 574억 달러, 연간 32억 달러를 지원해왔다. 통일 당시 서독이 예상한 비용은 1~2조 마르크였고 예상비용에 맞추어 통일정책이 추진되었다. 하지만 통일비용은 예상비용을 상회하여 지출하였고 현재까지도 동서독 사이의 격차가 완전히 해소되지 못하고 있다.⁸²⁾

주독일 한국대사관의 독일 통일 개관에 따르면 통일비용의 지출은 독일통일기금과 연대협약 그리고 EU 차원의 지원금으로 이루어졌다. 독일 통일기금은 1990년 7월 11일 ~ 1994년 12월 31일 사이에 동서독의 경제격차를 극복하기 위하여 마련된 기금으로 상이한 재정구조 때문에 실시하지 못한 '주재정균형제도'를 대신하여 기능을 수행하였다. 본래는 구동독의 재정적자 2/3의 보전을 목적으로 1,150억 마르크를 조성할 계획이었으나 구동독 지역의 재정수요 증가로 총액이 1,607억 마르크, 약 820억 유로로 증가하였다. 독일통일기금이 종료 된 이후인 1995년부터는 연방정부와 주정부 사이에 협약이 맺어졌는데 이를 1차 연대협약이라고 한다. 2004년까지 이뤄진 1차 협약은 연방정부 차원에서 구동독지역의 주들에게 연방특별교부금 및 추가지원금의 지원을 약속한 것이었다. 그 결과 1차 협약에서 1,050억 유로가 지출되었고 2005년부터 2019년까지 지원해주는 2차 협약을 통해 1,510억 유로가 추가 지급될 예정이다. 또한 EU 차원에서도 EU 구조 지원으로 구동독 지역에 183억 유로(2000년~2006년)가 지원되었고 추가로 165억 유로(2007~2013년)가 지원되

82) 염명배, 유일호, 「독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구」, 『재정학연구』 Vol.4 No.2, 2011, pp 185~190

었다. 그 밖에도 농촌 지역 발전을 위한 구조지원으로 2000년에서 2006년까지 74억 유로, 농촌지역 발전을 위한 농업 기금으로 2007년부터 2013까지 91억 유로가 지원되었다. 이렇게 비용 지출이 복잡한 특성상 정확한 비용 산출이 이뤄지기 어려워 1991년부터 1999년까지 독일정부의 공식 지출비용이 8,354억 유로라고 발표된 이후에는 공식 발표가 이뤄지지 않고 있으며 각 기관마다 산출 금액의 차이가 있다. 하지만 할레 경제연구소가 1조 2천억 유로(1990년~2009년), 베를린 자유대 및 한텔스블라트 공동 연구에서 2조 700억 유로(1990년~2010년) 등 매년 평균 약 900억에서 1000억 유로가 지출되고 있다고 보았다.⁸³⁾

현재 남북한의 상황은 독일보다 더 심각한 상황이다. 2013년 기준으로 명목 GNI 지수는 남한이 1,441,063.5십억 원인 반면 북한은 33,844.0십억 원(1인당 GNI 지수는 남한이 2,869.5만 원인 반면 북한은 138.0만 원)인 상태이다. 경제성장률 역시 2013년 기준으로 남한이 3%인 반면 북한은 1.1%인 상태이다.⁸⁴⁾ 남한이 IMF사태로 1998년에 -5.7%의 성장률을 기록한 것을 제외하면 계속 성장 중이라고 할 수 있지만 북한은 마이너스 성장률을 몇 번 기록한 상태였던 만큼 그 격차는 매우 심하다고 할 수 있다. 통일 당시의 서독은 당시의 남한을 상회하는 수준의 경제 대국이었고 동독 역시 동구권의 경제 대국이었던 상황이었음에도 상당한 금액의 비용이 지출되었던 것을 감안하면 남한의 통일 비용부담은 현재 서독의 상황보다 더 심각할 수 있다.

통일정부가 북한의 대일청구권을 계승하는 것은 막대한 통일재원 마련에 일정부분 기여할 수 있다는 것이다. 통일정부가 대일청구권을 행사하여 일본에게서 받을 수 있는 배상금액은 현재로선 산정하기 어렵다. 청구권 금액은 어느 일방이 결정하는 것이 아니라 배상금을 최대한 받으려는 통일정부와 배상금을 최소한 지급하려는 일본정부의 외교적 논의를 통해 결정되기 때문이다. 배상금의 지급방식에 대하여 가장 구체적으로 나온

83) 주 독일 대한민국 대사관에서 홈페이지를 통해 게시한 독일 통일 개관(2014. 3. 17)의 조사결과를 인용

84) 통계청에서 국가통계포털 홈페이지를 통해 게시한 북한의 국민총소득 및 경제성장률 조사결과를 인용

형태는 2002년 9월에 발표된‘평양선언’의 경제협력방식이다. 하지만 구체적인 금액이 산출되지 않았고 논의도 잠정 중단된 상태이기 때문에 통일 전까지 해결이 안 된다면 이는 통일정부와 일본정부의 협의에 의해 결정 될 것이다.

하지만 통일정부의 대일청구권 계승은 예상되는 경제적 이익을 떠나 청구권 계승을 통해 식민지기 과거사 정리의 기회를 다시 한 번 더 가진다는 점에서 더 커다란 이익이 될 수 있다. 오늘날 역사적 문제를 해결하기 위하여 통일정부의 청구권 계승은 일종의 권리이자 의무라 할 수 있다. 남한은 일본과‘한일기본조약’을 통해 청구권 문제에 대하여 국가 차원의 외교적 보호권을 포기하였지만 과거사에 대하여 여전히 갈등이 지속되고 있다. 먼저 식민지 기간 동안 발생한 조선인 학살⁸⁵⁾이나 제 2차 세계대전의 기간 중 자행된 강제 징용 및 징병, 전시 성노예로서 강제로 모집한 위안부 등의 반인권적 범죄에 관한 갈등이 있다. 또한 소위‘오구라 컬렉션’이라고 하는 약탈 문화재의 반환 문제가 여전히 존재하고 있다. 일본의 아베 내각은 식민지기 자행된 수많은 반인권적 사건(학살, 강제 징용 및 징병, 위안부 등)에 대해 부정하며 관련된 보상은 기본조약의 결과로 종료되었다고 주장하고 있다. 반출 문화재에 대하여도 합법적 반출로서 반환의 의무가 없음을 주장하며 여전히 많은 반출 문화재를 반환하지 않고 있다. 약 67,708여점의 문화재가 일본에 있다고 조사되었으며 이 가운데에는 대한제국의 차관 담보로 가져간 경복궁의 전각,‘오구라 컬렉션’, 일본 호텔을 전시하고 있는 이천 석탑까지 많은 유물들이 불법 반출되어 반환되지 않고 있다. 하지만 현재 문제시 되고 있는 역사 문제에 대하여 남한 정부는‘한일기본조약’에서 개인 청구권의 외교적 보호권을 스스로 포기한 상황이어서 정부가 공식적으로 협상을 진행하기 어려운 상황이다. 통일정부의 청구권 승계는 바로 이러한 한계를 극복하기 위한 수단으로 볼 수 있다. 북한 지역에 관한 대일청구권이지만 협상의 과정에서 청구금액과는 달리 역사적 문제는 한반도 전 지역을 대상으로 협의에

85) 3.1운동 당시 발생한 제암리 학살, 관동대지진 당시 일본인들에 의해 자행된 조선인 학살 등 많은 학살들에 대하여 일본은 그 사실을 부정 혹은 축소 은폐하고 있다.

입할 수 있기 때문이다. 이를 통해 통일이한국이 청구권 계승을 통해 얻을 '역사적 이익'은 화폐가치로 환산할 수 없는 더 큰 이익이 될 것이다.

V. 결 론

지금까지 대일청구권의 연원과 북한의 대일청구권 행사 근거를 통해 북한이 대일청구권을 보유하고 있는지 확인하고 그 다음 대일청구권이 정확히 법적으로 어떤 권리이고 통일 후 통일 정부가 이를 승계할 수 있는지 확인하였다. 마지막으로 통일 정부가 청구권을 승계하였을 때 어떤 이익이 발생하는지 확인해 보았다.

대일청구권은 극동국제군사재판에서 일본의 위법이 확인되어 배상책임이 대일강화조약으로 확정되어 생긴 권리이다. 다만 한국은 서명에 참여하지 못하여 분리지역에 관한 특별조항으로서 재산청구권을 인정받아 그 한계가 나타났다. 한반도 지역에 인정된 대일청구권에 대해 남한은 자국이 한반도 전체의 대일청구권을 해결했다고 주장했었지만 국제적 상황을 봤을 때 북한 역시 대일청구권을 가지고 있음을 확인했다.

대일청구권은 국가재산의 정의에 대해 선행국의 국내법에 근거하여 결정한다는 비엔나협약에 근거하여 손해배상청구권 형식의 채권의 일종으로 보여진다. 법리적 성격으로 본다면 제 3국을 채무자로 하는 재정자산이라 승계에 논란이 생길 수 있으나 본질적 의미로 본다면 채권국인 통일 한국과 채무국인 일본 사이의 과거사 정리를 채권 목적으로 한 채권이라고 볼 수 있다. 재산청구권은 본질적 목적의 해결수단으로 선행국의 권리와 의무를 승계하는 포괄적 의미의 국가승계라는 범위 내에서 재산청구권이 행사되는 것이라 할 수 있다.

통일 정부가 북한의 대일청구권을 승계함으로써 얻을 수 있는 이익은 경제적 측면과 역사적 측면으로 나뉘 볼 수 있다. 통일 정부는 통일 후 국가 전체 차원의 통합을 위해 막대한 통일 비용을 지출해야 한다. 이는

당시 남북한보다 경제 수준이 높았던 동서독의 경제에도 막대한 부담을 줄 정도로 큰 비용이었다. 대일청구권이 정당한 대가를 받는다면 통일 재원을 마련하는데 있어서 상당한 도움이 될 수 있다. 하지만 경제적 이익을 떠나 과거사 정리라는 민족적 문제를 해결하는데 있어 중요한 수단이 될 수 있다는 점이 그 무엇보다도 비교할 수 없는 이익이라고 할 수 있다.

이 연구의 근본적인 한계는 북한이 통일 전까지 대일청구권 문제를 해결하지 못한다는 것을 전제로 하고 있다는 점이다. 북한이 통일 전까지 대일청구권 문제를 해결한다면 이 연구의 가치는 많이 사라질 수 있다. 하지만 대일청구권이 아니더라도 외교관계에 있어서 남북한이라고 하는 선행국을 통일정부가 어떻게 승계하는가에 대한 연구에 충분히 도움을 줄 수 있다고 본다. 국가승계의 영역은 어떤 명확한 원칙이 있는 상태가 아니라 다양한 국제사회의 선례들을 통해 살펴보아야 하지만 통일 후 한국정부가 외교관계의 승계를 결정하는데 있어서 어떤 논리를 사용할 수 있을지 연구하는 계기가 될 수 있다는 점에서 나름의 의의를 가지고 있다고 본다. 그리고 국가승계와는 별개로 대일청구권 승계에 대한 논의를 계기로 남북한 각각 해오던 과거사 정리의 공조가 이뤄질 수 있다. 과거사 정리의 공조는 일본과의 역사문제에 대하여 강하면서도 효율적으로 대응할 수 있게 해줄 것이다. 이를 통해 국제사회에서 역사문제에 관한 한국의 발언권이 강화될 것이다. 더 나아가 남북한의 역사학계 및 법학계 등 다양한 학계들의 통합에 기여할 것이다. 이는 통일 후 남북한의 사회 통합에 중요하게 기여할 것이다.

【참고문헌】

▣ 단행본

김대순, 『국제법론』 (서울:삼영사, 2014)

제성호, 『남북한관계론』 (파주: 집문당, 2010)

Antonio Cassese 저, 강병근, 이재완 옮김, 『국제법』, (고양: 삼우사, 2014)

▣ 단행본 논문

리수영, “왜나라의 과거청산은 법적, 도덕적 의무”, 이규창 엮음, 『북한의 국제법관 II』 (파주: 한국학술정보, 2012)

문규석, “동경재판에서 일본의 전쟁책임에 관한 연구”, 김부자 외 10인 편, 『한일간 역사현안의 국제법적 재조명』 (서울: 동북아역사재단, 2009)

이근관, “샌프란시스코 강화조약 및 대이탈리아 강화조약의 비교연구, 한일간역사현안의 국제법적 재조명”, 김부자 외 10인 편, 『한일간 역사현안의 국제법적 재조명』 (서울: 동북아역사재단, 2009)

▣ 학술지 논문

김용욱, 「한반도의 연방제통일 실현방안에 관한 연구」, 『사회과학연구』 Vol.18 No.4, 2007

남궁영, 「국가연합과 낮은 단계 연방제 : 쟁점과 과제」, 『세계지역연구논총』 Vol.24 No.3, 2006

도시환, 「한일청구권협정의 국제법적 문제점에 대한 재검토」, 『외법논집』 Vol.35 No.4, 2011

박기갑, 「일반국제법이론에 비추어 본 남북한간 가능한 국가승계형태론」, 『한림법학 FORUM』 Vol.5 No.-, 1996

박진희, 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」, 『한국사연구』 Vol.131 No.-, 2005

신영호, 「북한 주민에 대한 한국민사법의 적용」, 『저스티스』 Vol.- No.121, 2010

신용호, 「조약의 국가승계와 국가관행」, 『국제법학회논총』 Vol.48 No.3, 2003

- 신용호, 「국가재산의 국가승계에 관한 관행 연구」, 『국제법학회논총』 Vol.53 No.3, 2008
- 신용호, 「국가부채의 국가승계에 관한 관행 연구」, 『국제법학회논총』 Vol.54 No.2, 2009
- 신용호, 「구동독체결조약의 처리와 협력의 국제법」, 『국제법평론』 Vol.35 No.-, 2012
- 안소영, 「한일회담에 대한 외교사상적 고찰 - 청구권 문제를 둘러싼 외교 기조의 전환을 중심으로」, 『일본학연구』 Vol.22 No.-, 2007
- 염명배, 유일호, 「독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구」, 『재정학연구』 Vol.4 No.2, 2011
- 이수석, 「한국의 연합제 통일방안에 대한 연구」, 『국제정치연구』 Vol.10 No.2, 2007
- 이원덕, 「일본의 전후처리 외교 연구: 대 아시아 전후 배상정책의 구조와 함의」, 『일본학연구』 Vol.22 No.-, 2007
- 이원덕, 「한일기본조약과 북한문제: 유일합법성 조항과 그 현재적 함의」, 『한국정치외교사논총』 Vol.31 No.2, 2010
- 이장희, 「도쿄국제군사재판과 뉘른베르크 국제군사재판에 대한 국제법적 비교 연구」, 『동북아역사논총』 Vol.- No.25, 2009
- 임재형, 「전후 북·일관계의 전개과정과 평가」, 『분쟁해결연구』 Vol.2 No.2, 2004
- 임현진, 정영철, 「전환의 계곡을 넘어-통일편의, 통일비용, 그리고 통일혜택」, 『역사비평』 Vol.- No.97, 2011
- 장박진, 「대일평화조약 제4조의 형성과정 분석 : 한일 간 피해 보상 문제에 대한 ‘배상’, ‘청구권’ 의 이동」, 『국제·지역연구』 Vol.20 No.3, 2011
- 장박진, 「한일회담 청구권 교섭에서의 세부 항목 변천의 실증분석 : 대일 8항목 요구 제5항의 해부」, 『정신문화연구』 Vol.34 No.1, 2011
- 정병욱, 「조선은행 일본지점의 청산과정과 한일관계」, 『사학연구』 Vol.- No.95, 2009
- 정용길, 「통일독일의 통일비용과 경제통합」, 『유럽연구』 Vol.26 No.3, 2008
- 최완규, 「남북한 통일방안의 수렴가능성 연구 : 연합제와 낮은 단계의 연

- 방제」, 『북한연구학회보』 Vol.6 No.1, 2002
- 한종수, 「독일의 국가연합과 한반도 통일방안」, 『국제정치논총』 Vol.42 No.2, 2002
- 한형건, 「일제하 조선인 강제징용에 대한 일본의 전후보상에 관한 국제법적 문제」, 『국제법학회논총』 Vol.40 No.1, 1995
- 한혜인, 「한일청구권협정 체결 전후 강제동원 피해의 범위와 보상논리 변화」, 『사학연구』 Vol.- No.113, 2014
- 황철연, 「북한 통일방안의 기본성격」, 『북한연구학회보』 Vol.9 No.2, 2005

▣ 신문

『문화일보』

입 선

통일시기 치안확보를 위한 치안 거버넌스 구축에 관한 연구

- 통일 단계별 경찰의 역할을 중심으로 -

경찰대학교 행정학과 박철원 · 임혜민

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 통일 단계별 치안수요 전망
- IV. 통일 단계별 치안 거버넌스 구축 방안
- V. 결론 및 정책적 시사점

【참고문헌】

【요약문】

통일시기 치안확보를 위한 치안 거버넌스 구축에 관한 연구

－ 통일 단계별 경찰의 역할을 중심으로 －

남북이 분단된 이후 한반도에는 긴장과 협력관계가 공존하고 있으며 정치적 환경에 따라 남북관계가 경색되는 경우가 많아 통일시기를 예상하는 것은 어렵다. 하지만 2014년 정부 차원에서 드레스덴 선언을 발표하고 이를 구체화시키기 위해 통일준비위원회를 출범시키는 등 민족의 숙원인 통일 의지를 밝힌 바 있으며, 민간 부문에서도 이에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 그런데 사회 안정의 기본이자 핵심이라고 볼 수 있는 치안 문제에 대해서는 논의가 부족한 실정이다. 통일 전후의 시기에 따라 사회 분위기와 치안수요가 다를 것이며 이에 대한 충분한 준비가 선행되어야 통일시기 예기치 못한 사회 불안을 방지할 수 있을 것이다.

다양한 행위주체가 저마다 전문성과 이해관계를 가지고 있는 현 사회에서는 정부가 일방적으로 구상한 정책보다는 다양한 주체의 협력관계를 활용한 정책이 더 효과적일 것이다. 따라서 정책을 구상함에 있어서 “정부와 그 외의 주체가 협력하여 사회문제를 함께 해결해나가는 제반 활동”으로서 거버넌스(governance)를 활용할 필요가 있다. 거버넌스는 네트워크와 파트너십을 주된 요소로 하며, 행위주체로 정부·지방정부·시민단체·연구 개발기관 등 다양한 집단이 참여한다는 특징이 있다.

통일시기 치안정책 구상에 필요한 거버넌스 사례는 크게 통일 거버넌스와 경찰 거버넌스로 나눌 수 있다. 통일 거버넌스란 법제도·사회문화·경제·정치·교육 등 다양한 행위영역에서 통일이라는 공동목표를 지향하며 협력하는 것이며, 경찰 거버넌스란 경찰의 치안활동에서 다양한 주체가 협력하는 것이다. 각각의 거버넌스 활동 방안은 기존에 학계와 실무 관계자

들 사이에서 거론되어 왔으며 실제로 최근 민간부문과의 연계, 정부 부처 간 협력 등 거버넌스 사례가 늘어나고 있다. 그러나 아직 통일시기를 전후로 하는 치안 거버넌스에 대한 논의는 부족한 실정이며, 통일시기 정치체제 등 사회 환경의 변화에 따라 불안 및 혼란이 초래될 것이므로 이에 대한 대비책으로서 통일시기 치안 거버넌스 구축 방안을 논의할 필요가 있다. 통일시기 치안 거버넌스를 논의할 때 국제 거버넌스와 로컬 거버넌스 개념이 적절히 활용될 수 있다. 타국정부·국제기구 등 국제사회와의 연계와 지방자치단체·지역경찰서 등 각 지역에서 직접 활동하는 주체와의 협력은 치안 활동에서 필수적이기 때문이다.

통일시기 치안 거버넌스는 각각의 시기에 따른 치안수요를 감안하여 구상해야 할 것이다. 이를 위하여 통일 전후의 시기를 통일 전 사전준비 단계, 통일 과도기 단계, 통일 후 안정화 단계로 나누어볼 수 있다. 첫째로 통일 전 사전준비 단계, 즉 현재 존재하는 통일 대비 치안수요로는 북한이탈주민 정착 지원, 한국 국민에 대한 통일교육, 국제사회와의 협력 및 남북 지방자치단체 간의 교류 활성화 등을 거론할 수 있다. 특히 북한이탈주민의 원활한 정착은 범죄 예방, 학교폭력 등 사회문제 방지 등 현재의 치안 확보에 필요할 뿐만 아니라 통일 한국에서 똑같은 문제가 발생하지 않도록 미리 환경을 조성한다는 측면에서 현재 가장 비중 있게 다루어야 하는 사안으로 볼 수 있다. 북한이탈주민은 잠재적 치안인력으로서 향후 북한주민에 대해 이해하고 통합정책을 구상하는 데에도 기여할 것이다. 둘째로 통일 과도기 단계는 급변사태 등 예기치 못한 상황에서 통일이 이루어져 사회적 혼란이 급증하고 시급한 치안 확보가 필요한 시기를 이른다. 이 시기에는 기존에 북한의 억압적인 체제 속에서 어려움을 겪던 북한 주민들이 갑자기 체제의 압력으로부터 벗어남에 따라 각종 범죄와 사회적 일탈행위가 급증할 수 있다. 또한 독일의 통일과정에서 알 수 있듯이 북한의 난민이 급격하게 한국으로 유입될 경우 이에 따른 혼란이 발생할 수 있고, 북한 지역으로 치안인력이 배치됨에 따라 남한 지역에 치안 공백이 발생하는 문제가 발생할 수 있다. 셋째로 통일 후 안정화 단계에서는 과도기적 혼란 상황에서의 정치적 범죄나 과격한 범죄는 감소할 수 있으나 각종 재산범죄, 풍속범죄, 민원성 주민갈등과 같

이 사회통합을 저해하는 치안 문제가 늘어날 수 있다. 따라서 이에 대해 지속적·안정적으로 대처할 수 있는 통합된 경찰조직이 필요할 것이며, 국제사회의 지원을 받아 북한 지역에 사회 인프라를 구축해야 할 것이다.

각 시기별로 치안 수요에 따른 치안 거버넌스 방안은 다음과 같다. 통일 전 사전준비 단계에서 경찰은 ①북한이탈주민 지원 관련 치안활동, ② 관련 기관과의 연계, ③보호담당관 간의 거버넌스 구축, ④법·제도적 기반 마련에서 힘쓸 수 있으며, 여타 주체는 ①지방자치단체 간 교류 활성화, ②사회통일교육·학교통일교육, ③통일 대비 국제 거버넌스 구축 등에서 주도적으로 활동할 수 있다.

또한 통일 과도기 단계를 대비하여 경찰은 ①소요·폭동 대비 경비 매뉴얼 마련 및 훈련, ②남한으로 유입하는 북한주민에 대처할 치안인력 확보, ③남한 내 치안공백 대처방안 마련 등의 활동을 미리 준비해야 한다. 이와 동시에 여타 주체는 ①잠재적 치안인력으로서 북한이탈주민의 활동, ②인근 군부대와 경찰의 협조체계 구축, ③지방자치단체·시민단체·국제기구의 구호활동 및 경찰의 협조, ④중앙정부 차원의 범국가적 지원체계 관리 및 조정, ⑤법제도의 제·개정 등을 통하여 통일 과도기 단계의 치안을 확보하는 데에 기여할 수 있다.

끝으로 통일 후 안정화 단계에서 경찰은 ①남북한 경찰조직의 통합, ② 특별 치안요주 지역의 설정·관리와 외사기능 강화 등을 통하여 치안을 확고히 할 수 있으며, 여타 주체는 ①민관 협력을 통한 각종 인프라와 사회안전망 구축, ②지역주민들과의 치안협력체 구성과 운영, ③국제사회·민간부문과의 협력 등을 통하여 치안 활동에 기여할 수 있다. 통일 단계별로 여타 주체가 주도하는 활동에서도 각각의 치안 수요에 적합한 경찰 기능의 지원·협력이 필요할 것이다.

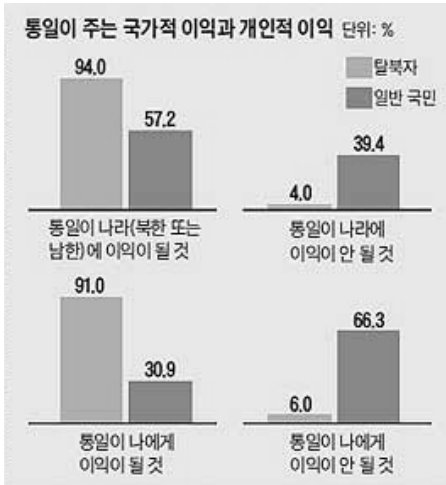
살펴본 바와 같이 통일 전후로 달리 나타날 수 있는 치안수요에 대처하기 위해서 경찰을 비롯한 여러 주체가 협력하여 치안 활동 방안을 논의하고 준비할 수 있다. 사회 안정이야말로 통일 시기 최우선적으로 이룩하여야 하는 과제일 것이며, 이에 대해 미리 논의하고 준비한다면 사회 혼란을 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

한반도의 남과 북이 북위 38도를 경계로 분단된 지 어느덧 70년을 앞두고 있다. 한국은 시장경제와 자유민주주의를 표방하여 급속한 경제성장과 물질적 풍요 그리고 성숙한 민주주의 체제를 이룩한 반면, 북한은 여전히 중앙집권의 계획경제와 ‘주체사상’이라는 통치이념을 바탕으로 일당독재의 세습체계를 굳건히 유지하고 있는 실정이다. 이렇듯 상반된 정치·경제상황은 동일민족으로 구성된 국가임에도 남과 북을 전혀 다른 나라처럼 인식하게 하고 있으며 이는 통일에 장애가 된다.

그렇지만 대한민국 헌법 제 4조에 따르면 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일 정책을 수립하고 이를 추진한다.”라고 통일을 지향하고 있으며, 현 정부 또한 통일 의지를 밝히고 이와 관련된 움직임을 보이고 있다. 2014년 3월 28일 박근혜 대통령은 독일 드레스덴에서 남북 주민의 인도적 문제 우선 해결, 남북 공동 번영을 위한 민생 인프라 구축, 남북 주민 간 동질성 회복을 내용으로 하는 ‘드레스덴 선언’을 발표하여 통일에 대한 의지를 밝혔다. 또한 드레스덴 선언을 구체화시키기 위하여 대통령 직속 통일준비위원회를 출범시켰다. 이처럼 통일이 정부 차원에서 지속적으로 추진하고 있는 주요한 과제인 만큼 사회 각 분야별로 통일을 대비한 준비가 필요하다.



<그림 1> 통일이 주는 국가적 이익과 개인적 이익

자료 : 미디어리서치(조선일보, 2014년 2월 3일자 기사에서 재인용)



<그림 2> 통일 후 무엇이 얼마나 개선될까

자료 : 미디어리서치(조선일보, 2014년 2월 3일자 기사에서 재인용)

최근 한 연구기관의 조사에 따르면 대한민국 국민의 66.3%가 통일이 자신에게 이익(개인적 이익)이 안 될 것이라고 대답했다고 한다<그림 1>. 또한 “통일 후 무엇이 얼마나 개선될까?”라는 질문에 일반 국민들은 국제위상 개선, 실업문제 개선, 경제성장 개선, 정치안정 개선, 사회 안정 개선 순으로 높게 대답하였다<그림 2>1). 이를 통해 많은 국민들이 통일이 개인적 차원에서는 크게 이익이 되지 않는다고 보며, 통일 이후의 사회 안정에 대해 부정적인 시각을 갖고 있음을 확인할 수 있다.

독일의 경우, 통일 전부터 동·서독의 주민들이 활발하게 교류하고 국가적 차원에서 통일 이후를 대비하였음에도 베를린 장벽이 무너진 이후 거대한 사회적 혼란과 무질서를 겪어야 했다. 따라서 독일보다도 분단의 역사가 긴 한국은 통일 이후 발생할 수 있는 여러 사회문제들을 상정하고 이에 대한 대책을 미리 마련해야 한다. 그런데 사회 안정의 기본이자 핵

1) 국제위상 개선(72.7%), 실업문제 개선(46.6%), 경제성장 개선(44.1%), 정치안정 개선(31.1%), 사회안정 개선(28.6%) 순으로 높은 대답이 나왔다.

심이라고 볼 수 있는 치안은 경제·문화 등 다른 분야에 비하여 그 논의가 부족한 실정이다. 통일 전후의 각 단계별로 사회분위기와 치안수요가 다를 것이며, 이에 대한 충분한 준비가 선행되어야 통일시기 예기치 못한 사회 불안정으로 인해서 혼란에 빠지는 것을 방지할 수 있을 것이다.

그런데 다양한 분야에서 정책적 논의가 활발히 이루어지고 있는 반면에 정작 통일 후의 사회 안정 달성방안을 주제로 하는 연구는 비교적 적은 것으로 보인다. 그렇기 때문에 어떻게 치안활동을 할 것인지 그 구체적인 방향성이나 사회 구성원의 역할에 대한 논의도 부족한 실정이다. 다양한 행위주체가 저마다 다른 전문성과 이해관계를 가지고 있는 현 사회에서는 정부의 일방적인 정책 구상이 효과성을 지니기 힘들다. 이러한 경우 정부와 더불어 다양한 주체의 참여와 협력관계를 일컫는 '거버넌스(governance)' 개념을 참고하는 것이 알맞을 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반을 두고 경찰의 역할을 중심으로 어떻게 하면 통일 이후 안정된 치안환경과 사회질서를 구축할 수 있을지에 대해 거버넌스 개념을 도입하여 살펴보고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

연구자는 본 연구를 통해서 통일을 전후한 시기에 대비하여 치안 거버넌스 구축의 필요성을 역설하고자 한다. 이를 위해 통일 단계별로 사회의 상황과 그에 따른 치안수요가 다를 것이라고 상정하고, 치안수요를 먼저 전망할 것이다.

치안수요에 걸맞은 통일시기 치안 거버넌스 체제를 제안하기에 앞서 다소 폭넓은 개념으로 통칭되는 거버넌스 개념을 한정지을 것이다. 이어 다양한 거버넌스 양식 중 네트워크 양식을 채택하여 그 이유를 설명하고 네트워크 거버넌스의 특징을 밝힐 것이다. 또한 거버넌스의 행위주체에는 누가 포함될 수 있는지 논의할 것이다. 이를 통하여 통일시기 치안 거버넌스에 참여할 행위주체와 그 역할에 대해 설명하고자 한다. 거버넌스를 소개함에 있어 학계에서 연구되는 통일 거버넌스와 경찰 거버넌스에 대

해 더 논의하여 그 개념을 명확히 할 것이다. 특히 통일 거버넌스에 대해서는 법제도·사회문화 등 구체적인 행위영역의 종류를 언급하여 이후의 논의에서 거론할 행위주체의 활동 분야를 설명할 것이다. 경찰 거버넌스를 논의함에 있어 정부 기관인 경찰이 기존에 치안 유지와 대북 정보활동, 북한이탈주민 관리 등 북한 관련 활동을 하고 있다는 점을 확인하고, 기능별로 어떤 업무를 맡고 있는지에 대해 구체적으로 설명하여 경찰 치안활동의 개념을 명확히 제시하고자 한다. 또한 경찰 거버넌스 개념을 소개하며 그 현황을 소개할 것이다. 통일·경찰 거버넌스에 대한 설명은 서로 다른 두 개념이 융합된 “통일시기 치안 거버넌스 체제”를 논의함에 있어 이론적 토대로서 반드시 필요하다고 판단되기 때문이다.

통일 전후의 치안수요를 파악하고 해당 시기에 이루어질 정부·민간의 활동을 전망하는 데에 필요한 자료로써 통계청에서 제공하는 북한관련 통계자료와 통일부가 발간한 통일백서 등을 참고하여 거버넌스 행위주체별 기존 교류지원활동의 현황을 확인할 것이다. 또한 기존에 통일을 이루고 치안질서를 확립한 독일의 선례를 확인하여 한국의 경우 대비해야 할 치안수요를 예측하는 데에 참고로 삼을 것이다.

이후 통일 단계별로 치안을 확보하기 위해 어떤 노력들이 필요한지 논의할 것이다. 이 때 경찰을 주요 행위자로 규정하고 치안 거버넌스를 구축하기 위한 경찰의 역할을 먼저 논의한 뒤, 여타 주체의 역할과 경찰의 지원 방향을 논할 것이다.

통일의 방법을 흡수통일, 연방제 통합, 연합제 통합, 국제기구의 개입 등으로 나누었을 때, 본 연구는 흡수통일의 경우를 고려한 치안 거버넌스 체제를 논할 것이다. 연방제 통합은 북한의 주장이며, 연합제 통합은 군사안보경제 부문 등 연합의 경계를 구분 짓기 모호하기 때문에 연방제나 연합제 통합에서 치안 거버넌스 체제를 논하기는 적절하지 않다. 또한 제3자인 국제기구가 주도하는 통일은 한국 주도의 통일과는 다른 상황을 초래할 것이므로 논의에서 배제하도록 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 개념 정의

1) 거버넌스

(1) 거버넌스

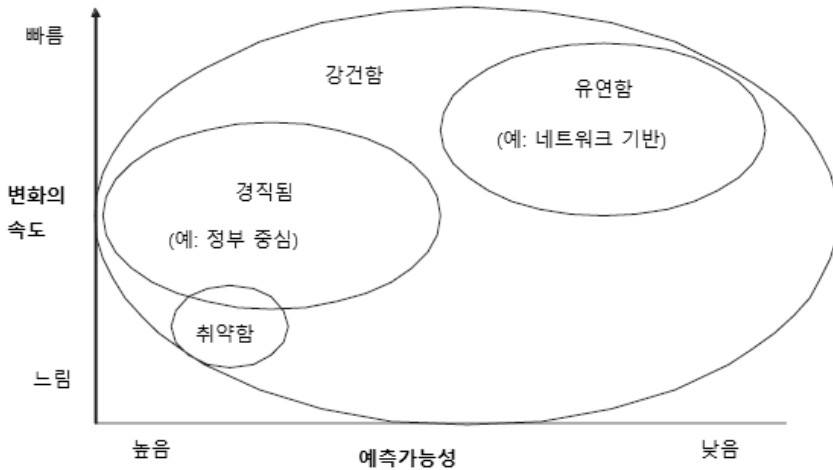
사회구성원이 다양한 이해관계로 얽혀있는 복잡한 현대 사회의 특성으로 인하여 정부가 단독으로 정책을 구상하고 운영해 나가는 것은 어려워졌다. 정부의 역량이 미치지 못하는 각 분야에서 지방자치단체(이하 지자체)·민간 부문·국제적 협력체 등 다양한 주체가 사회 정책에 참여하는 것을 두고 거버넌스 개념이 대두되었다. 그러나 거버넌스는 그 주체나 양식, 범위를 어떻게 설정하는지에 따라서 다양하게 정의될 수 있으며, 때로는 상반된 개념을 지칭하기도 한다. 넓은 의미에서 거버넌스는 “사회문제를 해결하고 사회적 기회를 창출하기 위해 정부, 공동기관, 사적부문, 시민사회가 가담하는 상호작용의 총체”라고 볼 수 있다(Meuleman, 2006). 즉 “정부와 그 외의 주체가 협력하여 사회문제를 함께 해결해나가는 제반 활동”을 거버넌스라 할 수 있는 것이다.

(2) 네트워크 거버넌스

앞서 언급하였듯이 거버넌스 개념은 불명확하고 포괄적이므로, 이에 대해 논의하기에 앞서 거버넌스의 양식과 행위주체의 범위를 특정할 필요가 있다.

서구사회에서 빈번히 사용되는 거버넌스 유형화 방식에 따르면 거버넌스는 양식에 따라 계층제, 시장, 네트워크로 분류할 수 있다. 계층제 거버넌스는 관료들이 규정과 절차에 따라 업무를 처리하는 방식이며, 시장 거버넌스는 경쟁과 산출을 중시하는 방식이다(유재원 외, 2008). 네트워크 거버넌스는 계층제·시장 거버넌스에 비하여 상대적으로 신생의 개념이다.

네트워크 거버넌스에서는 구성원들이 수평적인 관계 속에서 참여하고 구체적인 전문 분야에 따라 리더십이 분산된다는 특징이 있다(Robyn et al, 2006).



<그림 3> 서로 다른 종류의 복잡한 변화에 대한 적응 능력 (Adaptive Capacity and Different Types of Complex Change)

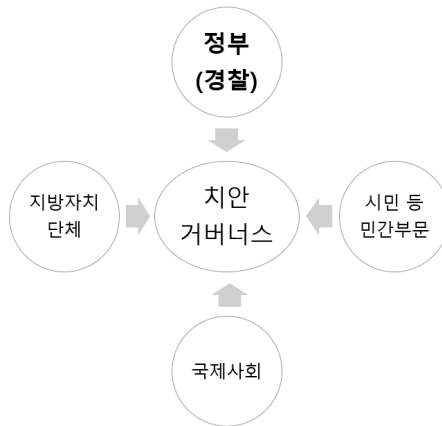
자료 : Andreas Duit and Victor Galaz, "Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory", *Governance*, Vol. 21, Issue 3(2008), p. 326.

네트워크 거버넌스는 거버넌스로서의 계층제나 시장이 지니는 한계에 맞서 새로운 대안이 될 수 있다. 오늘날의 환경에서 국가와 사회는 그 경계가 모호해지고 있는데, 네트워크 거버넌스는 그 둘이 상호침투하는 중간 영역을 설명할 수 있는 개념이기 때문이다(배용환, 2003). 네트워크 거버넌스는 예측가능성이 낮고 변화의 속도가 빠른 현대사회에서 유연하게 적응할 수 있는 특성이 있다.(Andreas et al, 2008). <그림 3>에 따르면 정부 중심의 거버넌스는 경직되어 있기 때문에 변화의 속도가 낮고 예측 가능성이 높은 사회가 아닌 경우 적응이 쉽지 않다. 반면에 네트워크 기반의 거버넌스는 예측 가능성이 낮고 변화의 속도가 빠른 사회에서 유연하게 적응하는 특성을 보이고 있다. 본 연구에서는 예측 가능성이 낮

고 변화의 속도가 빠른 통일 전후의 시기를 대비한 거버넌스에 대해 논의할 것이기 때문에 네트워크 양식의 거버넌스를 주 개념으로 다룰 것이다.

네트워크 거버넌스와 관련하여 주요한 개념으로 파트너십(partnership)이 있다. 파트너십은 정책네트워크이론에 속하는 개념으로 네트워크 거버넌스의 도구이다(배용환, 2003). 특히 공사 파트너십(Public Private Partnership, PPP)을 거버넌스나 경영의 도구로 정의할 경우 기관 간 협력, 위험 분담, 더 나은 재화와 서비스 창출이라는 특징을 갖는다. 또한 공사 파트너십을 발전 과정의 도구로 정의할 경우 공동의 목표, 각자의 역량에 바탕을 둔 구체적인 기여, 정부·지방정부·시민단체(NGO)·연구 개발기관 등 다양한 집단의 참여라는 특징을 찾을 수 있다(Nilufa, 2010). 본 연구에서도 사회 안정과 치안확보를 이룬 통일이라는 공동의 목적을 달성하기 위해 공사 행위주체들 간의 파트너십이 어떻게 활용될 수 있을 것인지에 주목할 것이다.

(3) 네트워크를 구성하는 행위주체



<그림 4> 치안 거버넌스의 주체

본 연구는 정부·지방정부·시민단체(NGO)·연구 개발기관 등 다양한 집단이 거버넌스에 필요한 네트워크를 구성한다고 상정하고 각 행위주체가 통일을 대비하여 어떤 역할을 할 것인지 논의하고자 한다.

먼저 정부는 전통적으로 정책을 구상하고 운영하는 주요한 주체이다. 정부는 거버넌스에서도 가장 중요한 행위주체이다. 거버넌스는 정부가 아닌 대안적 통치양식을 의미하는 것이 아니며, 다양한 주체가 참여하는 가운데 정부는 책임 있는 주체로서 공사 파트너십에 있어서 협동이 잘 이루어질 수 있도록 조정하는 역할을 한다(이동수, 2005). 따라서 ‘정부 없는 거버넌스’는 오히려 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다고 판단된다. 정부는 거버넌스를 위하여 다른 행위주체와의 파트너십을 잘 관리해야 할 뿐만 아니라, 정부부처 간 할거주의를 극복하고 하위 파트너십을 형성하여 부처 간의 협력을 도모할 필요가 있다(김광웅, 2000)

지자체는 1995년 지방자치제 실시 이후 2004년 지방분권특별법 제정 등으로 높은 자율성을 얻게 되었다. 그러나 지자체의 업무 중에서는 해당 행정구역을 넘어 다른 지자체에 영향을 주는 것도 있으며, 여러 지자체가 협력해야만 처리할 수 있는 업무도 많다. 특히 통일 이후 남북 교류에서 지자체 간의 교류는 필수적이라 할 수 있다. 거버넌스 행위주체의 범위를 국가, 시장, 시민사회로만 정의한다면 지자체를 포함시킬 수 없어서 연구의 적합성을 잃게 되는 것이다(한승준, 2006).

시민단체(NGO)의 참여 또한 거버넌스의 정당성을 제고한다. 이와 관련하여 로컬 거버넌스 개념을 참고할 수 있는데, 로컬 거버넌스의 핵심적 원리는 NGO, NPO, 준정부기구, 지역시민공동체 등과의 네트워크를 통해 지방정부가 주도하는 정책결정·집행의 책임을 공유하는 것이다(신희영, 2005).

국제기구는 NGO와 더불어 통일 이후 거버넌스에 활발하게 참여할 것으로 예상되는 행위주체이다. 세계은행(World Bank), 국제연합(UN), 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO), 식량농업기구(FAO) 등 환경·안보·사회·경제 등 모든 영역의 국제기구가 북한이 당면한 불안정한 사회 현실에 관심을 가지고 북한에 진출하고자 할 것이다. 이는 국제 거버넌스(Global Governance)의 중요성을 시사하는 대목이다. 기존에 정부 간 관계에 한정되어 사용되었던 국제 거버넌스 개념은 이제는 NGO를 포함한 국제시민단체와 국제기구까지 포괄할 수 있을 것이다(김광웅, 2000).

이 외에도 기업, 언론 등은 지식·정보의 공유 및 물적·인적자원의 지원을 통해 거버넌스 체제 구축에 일조할 수 있다.

2) 통일 거버넌스

오늘날 세계화·정보화·민주화의 영향으로 사회가 빠르고 복잡하게 변해가고 있는 바 수직적 위계질서를 가진 관료집단을 기반으로 국가가 주도하여 정책을 형성하고 집행하는 전통적 행정행위로는 여러 이슈에 효율적·효과적으로 대처하기 어렵다. 통일문제의 경우 특히 남북한의 물리적 영토통합뿐만 아니라 그간 전혀 다르게 발달한 남북의 정치·경제·사회·문화 환경을 화학적으로 결합해야하기 때문에 여러 주체들이 모든 행위영역에서 다양한 소통채널을 통해 교류·협력해야 한다. 이에 따라 통일문제에서 민·관이 협력하는 바람직한 모델을 구상하기 위해 거버넌스 개념이 도입되었다(김국신 외, 2005).

본 연구에서는 계층적 관료주의 형태를 띤 중앙정부뿐만 아니라 지자체·시민단체(NGO)·기업·언론 등 사회를 구성하는 다양한 주체가 서로 수평적인 네트워크를 형성하여 통일이라는 목표달성을 위해 전방위적으로 협력하는 것을 통일 거버넌스라 정의한다(허문영, 2006). 궁극적인 차원의 통일 거버넌스에는 한국 내 중앙정부·지자체·시민단체(NGO)·기업·언론·일반국민뿐만 아니라 이에 상응하는 북한과 주변국의 행위주체들과 초국적 시민단체 등도 포함되어야 할 것이다. 한반도의 통일문제는 비단 우리 민족에 국한된 문제가 아니라 미국·중국·일본·러시아 등 주변 강대국들과 초국가적 단체들이 이목을 집중하는 글로벌 이슈이기 때문이다.

통일 거버넌스의 구체적인 행위영역으로는 크게 법제도·사회문화·경제·정치·교육 등을 들 수 있다. 법제도 거버넌스는 통일을 대비하여 남북한의 이질적인 법제도를 비교·연구하고 교류와 협력을 위해 필요한 제반 법을 제·개정하는 등 통일에 대비한 법제도 인프라 구축을 위해 여러 주체가 협력하는 것을 의미한다(이철수, 2006). 대의제의 원칙에 따라 입법작용은 국민의 위임을 받은 대표만이 할 수 있기 때문에 법제도 영역에 있어서는 정부(국가)가 주도적인 역할을 할 수밖에 없다.

사회·문화 교류 거버넌스는 언론·방송, 문화·학술·체육, 종교 등의 하위영역으로 분류될 수 있으며 상대적으로 정치적 부담이 적고 비정부조직들도 쉽게 참여할 수 있기 때문에 한반도의 정치상황에 비교적 영향을 덜 받고 지속적으로 남북한의 통합을 위해 기능할 수 있다(김근식, 2006).

남북의 경제협력 거버넌스는 위의 사회·문화 교류 거버넌스와 달리 정치·군사·안보 상황에 많은 영향을 받는 영역이다²⁾. 경제협력의 경우 정부·기업·NGO가 주요 주체가 되어 추진하고 있으며 가장 대표적인 사례로 개성지역에 설치된 남한전용공단을 들 수 있다(김규륜, 2006).

또한 정부의 독점적인 영역이었던 정치 분야에서도 여러 시민단체와 전문가들이 정부관계자와의 협의를 통해 통일정책을 만들거나 자문을 제공하는 등의 형태로 적극 참여하고 있으며(김국신 외, 2005), 통일관련 정책을 총괄하는 통일부는 교육부와 여러 교육 관련 단체들과 협력하여 통일교육을 실시하고 있다.

이처럼 통일문제에 접근함에 있어 ‘거버넌스’의 개념을 활용하는 것은 통일이란 과업의 방대함과 난이도를 고려했을 때 당연한 것이며 앞으로 논의하게 될 치안문제에 있어서도 거버넌스 활용의 당위성은 유효하다.

3) 경찰 거버넌스

(1) 경찰의 치안활동

경찰의 역할은 범죄를 억제하고 사회의 질서를 유지하는 등 국가의 치안을 확보하는 것이다. 이를 위해 경찰조직은 크게 생활안전, 여성·청소년, 수사·형사, 경비·교통, 정보·보안 등의 분야로 나누어 치안활동을 하고 있다(강용길 외, 2011 ; 사이버경찰청). 이 중 생활안전의 경우 각 지역에 분포되어 있는 지구대(파출소)의 업무가 대표적이며 해당 관할 지역의 시민이 긴급 상황에서 112로 신고하였을 경우 빠른 시간 안에 출동하

2) 천안함 사건 이후 이명박 정부의 5.24 조치에서도 알 수 있듯 경제적 지원 및 물자교류는 정치적 상황에 따라 급격하게 변화할 수 있다. 미국 역시 핵무기개발과 관련한 북한의 태도변화를 유도하기 위해 경제적 수단을 활용해 대북제재조치를 취하고 있다.

는 것을 주요업무로 한다. 또한 4대악 척결이라는 국정과제의 일환으로 신설된 여성·청소년과의 경우, 여성관련 성범죄와 청소년 관련 학교폭력 문제 등을 집중적으로 다루고 여타의 여성·청소년 관련 범죄를 다룬다. 수사형사는 가장 전통적인 형태의 경찰활동으로 고소 접수된 사건을 수사하거나 피의자가 특정되지 않은 사건의 범인을 밝히는 활동 등을 한다. 교통의 경우 교통관련 범죄를 수사하거나 교통질서 유지 및 관리에 관한 업무를 주로 하며 경비기능은 집회·시위와 관련하여 주관단체로부터 사전에 신고를 받고 시위현장 주변의 안전과 질서를 유지하는 것을 주요한 업무로 한다. 정보기능은 범죄와 관련된 각종 첩보를 수집하여 사전예방에 기여하거나 범죄수사에 도움을 주며 특히 보안기능은 방첩활동과 간첩 등의 안보를 위협할 수 있는 세력에 대한 수사뿐만 아니라 한국 내 북한이탈주민 관리를 그 주요업무로 한다.

기존의 경찰활동 중 통일과 가장 밀접한 업무를 맡고 있는 것은 보안기능이다. 통일 이후에는 북한 지역의 주민과 문화에 대한 이해가 바탕이 된 상태에서 치안활동을 전개해 나가야 할 것인 바, 보안기능을 중심으로 기존에 관리하였던 북한 관련 정보나 네트워크 등을 활용하여 통일 대비 업무를 구상할 수 있을 것이다. 정보기능 또한 대북 정보수집 등의 정보활동을 하고 있는 만큼 통일을 대비한 다양한 업무에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구에서 치안수요를 고려할 때에는 경찰 활동의 객체가 되는 치안활동과 함께 사회 불안을 해소하며 적극적인 안정과 질서를 도모하는 것과 관련된 활동까지를 광의의 치안 활동으로 상정하고 치안 거버넌스의 내용에 포함시키고자 한다.

(2) 경찰 거버넌스

경찰이 다른 정부부처(기관), 시민사회의 구성원 등과 연계하여 공공서비스를 생산·관리하는 것을 경찰 거버넌스라 한다(박상주, 2003). 경찰의 임무는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것으로 과거에는 경찰이 단독으로 이러한 업무를 수행해도 크게 무

리가 없었다. 그러나 근래에는 민간 경비산업의 성장에서도 볼 수 있듯 경찰서비스에 있어 시장의 역할이 증대되었고 사회의 고도화로 인해 시민들의 협조 없이는 효과적으로 그 임무를 수행할 수 없게 되었다. 이에 따라 경비·교통 등의 분야에서는 민간경비업체와 관련 시민단체의 협조 속에서 공동으로 치안서비스를 생산하는 경우가 늘어나게 되었다. 민간 부문뿐만 아니라 경찰업무와 공공정책 각 부문 또한 상호의존적인 네트워크 관계이다(김정식, 2010). 이러한 실정을 반영하여 경찰청 경찰혁신 위원회(2007)에서는 치안모범국가 건설을 위한 6대 분야 선진화 전략의 첫 번째 항목으로 경찰 거버넌스의 확립을 제시하였고, 대다수 나머지 항목들 또한 거버넌스 양식으로 추진될 수 있는 것들이다.

또한 지역사회 경찰활동(community policing)을 함에 있어서는 지역경찰과 주민 그리고 관련 시민단체 간의 성공적인 파트너십 형성이 그 성과를 좌우하는 주요 요인으로 자리 잡았다(이경우, 2009). 지역사회 치안활동, 여성·청소년 분야, 외사치안분야 등에서는 이미 네트워크 양식에 의한 업무추진이 이루어지고 있으며, 그 유형으로는 ①범죄예방환경설계(CPTED), ②민간경찰학교 개설·운영, ③경찰협력단체 운영, ④지역주민과 함께하는 생활치안간담회 개최, ⑤범죄취약지 방법시설물 확충, ⑥민간경비 지도·육성 등이 있다(김정식, 2010). 이러한 경찰 거버넌스의 가장 대표적인 예로 일선 경찰서에서 ‘모범운전자회’라는 시민단체와 협력하여 교통질서 확보에 힘쓰고 있는 것과 학교폭력 문제를 해결하기 위해 관할구역 내의 초·중·고교, 지역교육청 그리고 ‘녹색어머니회’라는 시민단체 등과 합동으로 대처하는 것을 들 수 있다.

2. 선행연구

2000년대 중반 이후 통일 문제에 접근함에 있어 거버넌스를 활용하기 위한 방안들이 논의되기 시작했다. 가장 대표적인 통일 거버넌스 연구로 통일연구원에서 2006년부터 3개년에 걸쳐 수행된 ‘한반도 평화번영 거버넌스’ 연구사업이 있다. 1년차 연구에서 분야별³⁾ 현황·실태조사를 하였고 2년차에서는 기존의 거버넌스를 개선하고 활성화시키기 위한 방안을 논

의하였다. 마지막 3년차에는 바람직한 미래 모형개발과 발전방안을 제시하였다. 해당 연구는 아직 학계의 공통된 정의가 없어서 모호한 ‘거버넌스’ 개념이 통일문제에 어떻게 적용될 수 있는지를 알아보기 위해 다양한 유형의 거버넌스를 검토하였다. 또한 통일을 위한 분야별 거버넌스가 어떤 방식으로 작동하고 있으며 이를 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화 등의 표준화된 지표로 평가하고 바람직한 발전방안에 대해 포괄적으로 제시하였다는 의의가 있다. 하지만 군사안보차원에서 한반도 평화체제 구축을 위한 논의가 있었을 뿐 통일시기 치안 및 질서 확보를 위한 거버넌스 구축은 논의의 범주에 포함되지 않았다.

통일·치안을 핵심어로 하는 연구로는 통일시기 치안예측과 이에 대한 대처방안으로써 남북한 경찰통합에 관한 것들이 대표적이다. 박기륜(1997a)은 3단계 통일방안에 따른 단계별 치안수요와 대책을 제안했고 또 다른 논문(1997b)에서 북한 정권이 붕괴될 때 예상되는 치안환경과 대비책을 제시했다. 최선우(2002)는 한국 주도의 평화적인 흡수통일을 전제로 대략적으로 예상되는 치안수요와 이에 대한 경찰 대응전략으로서 자치경찰제도를 원칙으로 하되 일부 기능에서는 국가경찰제도를 활용하는 방안을 제시하였다. 김종명(2009)은 남북 합의에 의한 통일을 전제로 단계별 치안수요와 경찰의 역할을 제시했다. 마지막으로 이송호(2012)는 치안수요가 폭발적으로 증가할 수 있는 북한에서의 급변사태 발생을 전제로 이에 대처할 치안요원의 유형과 규모를 구체적으로 확인·추정하고 그 확보방안을 논의하였다.

이 밖에도 독일, 예멘 등 이전 분단국의 통일 당시 치안환경에 대한 비교연구와 남북 경찰통합 방안에 관한 연구가 있었으나 경찰이 치안서비스 생산의 독보적인 주체라는 대전제를 벗어나지 못했다는 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 통일 단계별로 예상되는 치안문제를 예측한 뒤, 경찰과 다양한 행위주체들이 협력을 통해 치안서비스를 공동으로 생산하는 치안 거버넌스 구축 방안에 대해 논의할 것이다.

3) 외교·안보, 경제협력, 사회문화 교류, 법·제도, 평화교육 등의 분야로 구성되었다.

Ⅲ. 통일 단계별 치안수요 전망

1. 통일 전 사전준비 단계

<표 1> 북한이탈주민 입국 현황('14.6월말 입국자 기준, 단위 : 명)

구분	'10	'11	'12	'13	'14. 6(잠정)	합계
남	591	795	404	369	131	8,078
여	1,811	1,911	1,098	1,145	601	18,776
합계	2,402	2,706	1,502	1,514	732	26,854

자료 : 통일부 자료마당 통계자료(<http://www.unikorea.go.kr>)

통일 전 사전 준비단계에서 경찰이 담당하는 치안활동은 기존의 활동과 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 그러나 이것을 통일 대비 치안수요가 낮다는 의미로 판단할 수는 없다. 현재 경찰이 담당하는 북한이탈주민 지원 활동과 대북 업무에서 미진했던 점이 통일 전 사전 준비단계에서 보완되어야 하는 점이며, 이를 치안수요라고 일컬을 수 있을 것이다. 통일을 대비하는 데에 있어서 기존에 한국 사회로 편입한 북한이탈주민이 더욱 안정적으로 정착할 수 있도록 지원하는 경찰의 역할이 특히 중요하다. 북한이탈주민에게 한국의 사회 환경은 무척 낯설기 때문에 이들이 순조롭게 사회에 적응하지 않으면 범죄의 유혹에 빠질 수 있기 때문이다. 또한 <표 1>에서 알 수 있듯이 매년 1000명이 훨씬 넘는 북한이탈주민이 한국에 입국하고 있으므로 혹시 모를 간첩활동과 유언비어 유포 등에 대비한 경찰 활동이 필요하다.

통일을 위해 경찰이 담당해야 할 치안수요는 주로 보안 경찰활동을 필두로 한 대북 경찰 활동에서 찾아볼 수 있다. 현재 북한이탈주민의 정착을 지원하기 위하여 경찰서에는 신변보호담당관이 지정되어 있다(통일부 통일백서, 2014). 그러나 보이스 피싱·마약 범죄 등 북한이탈주민의 범죄 사례와 기타 범죄 피해 사례는 경찰의 보호담당관 업무 및 범죄예방교육

을 개선해야 함을 시사한다. 한국형사정책연구원에 따르면 북한이탈주민의 범죄 피해율은 23.4%로 우리나라 전체 사기 피해율(0.5%)의 43배에 달해 사회 부적응도가 심각한데, 이는 경찰의 범죄예방교육을 보완·강화해야 함을 보여준다. 북한이탈주민지원재단 연구지원센터의 2010년 조사에서도 응답자의 10.8%가 범죄 피해 경험이 있다고 답하여 북한이탈주민의 범죄 피해가 심각한 수준임을 알 수 있는데, 연구지원센터는 하나원의 범죄예방교육이 단조롭고, 비현실적이라고 지적하여 교육 강화의 필요성을 제기했다.

현재 지자체, 경찰서, 지역 시민단체 등은 북한이탈주민의 안정된 정착과 생계유지를 위한 지원업무에 힘쓰고 있다. 북한이탈주민의 불안정한 생활을 개선하는 것은 좁은 의미에서는 치안수요라고 할 수 없으나 이들의 안정된 생활은 사회의 통합과 안정으로 이어진다는 점에서 경찰이 대처해야 할 넓은 의미의 치안수요라 할 수 있다. 이처럼 통일을 위해 경찰 이외의 다양한 주체가 참여하고 경찰이 지원하는 간접적인 치안수요는 기존의 제도와 북한의 현실에서 찾아볼 수 있다. 우선 경찰이 신변보호담당관으로 활동한다면, 지자체에서는 거주지보호담당관, 고용센터에는 취업보호담당관이 지정되어 활동하고 있다(통일부 통일백서, 2014) 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 북한이탈주민의 일탈 행위가 발생하는 것은 이들의 활동이 미흡하다는 점을 시사하며, 이를 개선하기 위해 하나원 교육과정에서부터 사회생활에까지 다양한 행위주체가 협력하여 북한이탈주민의 정착을 지원하는 네트워크 체계를 구축할 필요가 있다. 각 행위주체 간의 상호 연계가 이루어져야만 한국 사회로의 편입·적응·융화를 지속적·실질적으로 지원할 수 있기 때문이다.

북한이탈주민들은 통일 이후 기존에 북한 지역이던 한반도 북측의 치안유지를 위한 정보를 제공하거나 경찰과 협력하여 치안서비스를 생산하는 등 잠재적인 치안인력으로 활용될 수 있으므로 북한이탈주민 지원 및 관리에 힘쓴다면 통일 이후 치안활동에서는 오히려 그들로부터 도움을 얻을 수도 있을 것이다.

현재 지자체 차원에서 이루어지고 있는 남북교류를 활성화시키고, 주변

국과의 국제협력 체제를 보다 긴밀하게 구축하여 그 실효성을 강화시키는 것 또한 넓은 의미에서의 치안활동과 연관된다고 할 수 있다. 남북교류의 일환으로 북한에 직접 방문하거나 행사를 개최함에 있어 요원경호, 시설경비 등의 치안수요가 발생하기 때문이다. 이 때 경찰이 안정적으로 치안을 확보해주어야 한국 내 대북 지원단체나 국제 시민단체들이 안심하고 행사에 참여하고 북한을 방문할 수 있을 것이다.

국제사회와의 협력은 통일 대비에서 필수적인데, 한국만이 북한의 경제·사회·문화 등을 지원하고 정치·안보 분야를 논의하는 것은 역부족이기 때문이다. 그러므로 국제기구와 국제시민단체의 지원을 통해서 대북 지원·북한사회 안정화를 더욱 효과적으로 도모하여야 하며, 한반도의 평화통일을 추진하는 데에 통일에 대한 국제사회의 여론을 조성할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 국제 거버넌스에서 요원경호, 시설경비, 외사업무 등 특히 경찰이 협력해서 주도할 수 있는 역할에 주목할 것이다.

위에서 언급한 경찰활동과 여타 주체와의 치안 거버넌스 활동이 실현되기 위해서는 법·제도적 기반이 구축되어야 한다. 이는 비단 통일 이전의 준비단계에서뿐만 아니라 통일 이후의 치안 거버넌스 활동을 지속적으로 뒷받침하는 근거가 될 것이기 때문이다. 특히 네트워크 관계를 중시하는 치안 거버넌스 활동에서는 여러 행위주체가 할 수 있는 역할과 권한의 범위를 규정하는 공통된 기준이 필수적이라고 할 수 있다. 관련된 법과 제도가 정비되어 있어야만 실효성 있는 치안 거버넌스 체제를 구성·추진하는 데에 어려움이 없을 것이다.

2. 통일 과도기 단계

본 연구에서는 급변사태 등으로 인하여 사전 준비가 충분히 선행되지 않은 시기에서 통일이 이루어졌을 때를 포함하여 통일 후 사회 안정에 이르기까지를 통일 과도기 단계로 설정하고 치안수요를 예상하고자 한다. 아직 과도기를 구체적으로 예측하는 것은 불가능하지만 급작스러운 상황 일수록 치안 거버넌스 체제가 더욱 필수적이라는 점에서 이를 상정하여

대비책을 논하고자 한다. 역사적 경험에서 볼 때 이질적인 두 체제가 하나로 합쳐지는 통일 과도기에는 각종 치안수요가 급증할 것으로 예상된다(최선우, 2002). 독일의 경우처럼 양국의 평화적 합의에 의해 점진적으로 통일이 이루어지지 않고 북한 정권이 급격하게 붕괴되어 통일이 이루어지는 경우에는 각종 범죄와 사회적 일탈행위가 급증할 개연성이 있다. 이는 첫째, 북한에서 치안과 사회질서유지를 담당하던 정부기관의 공백으로 폐쇄적인 체제 속에서 억눌렸던 북한주민들이 각종 범죄행위에 가담할 수 있기 때문이다. 둘째로 독일의 통일과정에서도 알 수 있듯 북한의 난민이 급격하게 한국으로 유입됨에 따라 각종 혼란과 무질서가 유발될 수 있기 때문이다. 또한 북쪽의 치안유지를 위해 기존의 한국 내 치안인력이 분산됨에 따라 치안 공백이 생기기 때문이다. 아래에서는 치안 수요와 관련된 수치를 바탕으로 치안 상황을 예측해보고자 한다.

먼저 현재 남한의 치안유지를 위해 필요한 경찰관의 수를 기준으로 통일 이후 몇 명의 경찰관이 필요한지에 대해 추정해보고자 한다. 통계청에 따르면 한국 내 경찰관 수는 2013년을 기준으로 10만 5천여 명이며, 국민의 수는 약 4천 8백 만 명이다. 한편 북한인구는 현재 2천 4백만 명 정도로 한국의 절반 정도이다. 이를 통해 북한 지역에는 대략 5만 여명의 경찰인력이 필요함을 예상할 수 있다⁴⁾. 하지만 과도기적 혼란기에는 범죄 등의 치안수요가 더욱 증대할 것이므로 적정한 경찰인력의 규모는 더 클 것이며(최선우, 2002) 통일 시 인구증가비율도 고려해야 한다.

북한에서는 일체의 범죄관련 통계를 공포하고 있지 않아 통일 후 북한 지역의 치안수요를 예측하는 것이 매우 어렵다. 그런데 정치범의 경우에는 6개 지역 수용소에 약 15만 4천명이 수용되어 있다고 한다(통일연구원, 2012). 통일 이후 해방될 정치범들이 교화되어 무탈하게 사회에 정

4) 과거 동독의 통치는 인권을 심각하게 침해하였으며 그러한 인권침해의 핵심적 기능은 경찰을 포함한 형사사법이 담당하여 왔다. 이를 감안하여 통일독일은 동독 출신 경찰을 군대와 함께 바로 해체시켰으며, 과도기적 기구를 베를린에 설치하고 이후 동독출신 관리들을 일정기간 교육훈련시켜 재임용시키려 하였으나 그 과정에서 적지 않은 문제가 발생하였다(최선우, 2002). 이러한 독일의 선례를 참고하여 해당 연구에서도 기존 북한의 법집행기관을 해산시킨다는 전제를 바탕으로 새롭게 필요한 경찰관의 수를 추정하였다.

착하지 않을 경우 사회의 안정과 질서 유지에 잠재적인 위협이 될 수 있다는 것을 치안활동을 전개함에 있어 고려해야 한다.

<표 2> 통일개시 이후 동독주민의 서독이주 현황

연도	이주자 수(명)	인구대비 이주비율(%)
1989 (9.9-12.31)	388,396	2.3
1990	395,343	2.4
1991	249,743	1.6
1992	199,170	1.3

자료: “구동독주민의 구서독 이주(번역판)”, <북한경제동향>, 한국개발연구원, 1994.
이송호, (2012), p.306에서 재인용

통일 이후 급격한 북한주민의 한국 유입에 관련해서는 독일의 사례를 참고할 수 있다. <표 2>에서 확인할 수 있듯이 독일 통일의 경우 동독주민의 총 8%가 서독으로 이주하였으며 베를린 장벽이 무너진 초기 1년 4개월 만에 동독주민의 4.7%, 총 이주인구의 약 59%가 이주하였다(이송호, 2012). 이를 한반도의 상황에 대입시키면 북한주민 약 2천 4백만 명 중 대략 5%에 해당하는 120만 명의 주민이 통일 과도기인 초기 1~2년 사이에 유입할 수 있음을 예측할 수 있다. 하지만 당시 동서독의 소득격차보다 현재 남북한의 소득격차가 훨씬 크며, 동서독 간의 인구 차이가 거의 4배에 달했던 것에 비해 현재 남북한의 인구는 2배 정도밖에 차이가 나지 않는 것을 고려하면 한국 측으로 유입하는 북한주민의 수가 더 많을 수 있으며 이는 상대적으로 독일의 경우에서보다 한국의 치안부담을 더 크게 할 수도 있음을 시사한다.

그 밖에도 통일 이후 중국, 구소련과의 접경을 통한 러시아와 중국에 거주하는 해외교포의 대규모 입국과 이들 국가를 통한 동구권 주민들의 입국이 증가함에 따라 이들에 의한 밀수불법취업 등의 문제가 더욱 심각해질 것이다. 또한 확대된 국제 교류로 밀수와 조직범죄 등 각종 국제범죄와 외국인에 의한 탈법과 범죄행위가 늘어날 것으로 예상된다(최선우,

2002). 그밖에 예상되는 범죄를 범행의 동기별로 분류하면 아래와 같다.

1) 정치적 목적의 범죄

통일에 반대하여 기존체제의 고수를 주장하기 위해서 혹은 그간 억압과 폭력에 의한 통치로 원망이 쌓인 북한주민들이 복수를 목적으로 범죄를 저지르는 등 정치적 동기를 가지고 범죄를 저지르는 것을 정치적 목적의 범죄이다. 이는 주로 소요와 폭동, 테러와 살인, 파괴와 방화 등의 집단적·폭력적 형태로 표출될 가능성이 있다. 특히 기존 북한의 지도층에 대한 처우문제가 원만하게 합의되지 않을 경우 북한 내 기득권세력을 주도로 한 극단적인 저항이 있을 수 있다⁵⁾.

2) 생계유지형 범죄

2013년 기준 북한의 1인당 GDP는 한국국민의 3.8%의 수준(김천구, 2014)으로 예측되었는데, 급변사태로 인하여 북한의 중앙집권적 계획경제체제가 무너진다면 수많은 북한주민들이 기아와 질병에 시달릴 것이다. 이에 따라 일부 북한주민들은 생계유지를 위한 범죄를 저지러 수 있는데, 이를 억제하기 위해서는 범집행기관뿐만 아니라 구호기구에 의한 식량생필품 공급을 통해 근본적인 문제해결에 나서야 한다.

3) 무지에 의한 범죄

무지에 의한 범죄란 말 그대로 해당행위가 죄가 되는지 몰랐기 때문에 공교롭게 저지른 범죄를 일컫는다. 가령 사유지의 개념이 없는 북한주민이 한국으로 내려와 공터처럼 보이는 한국주민의 부동산 사유지에 천막을 치고 생활하여 형법 제319조의 주거침입죄를 범하게 된 것이나 누군가 지하철에서 깜빡하고 두고 간 물건을 자신의 집으로 가져가 사용하다 형법 제360조의 점유이탈물횡령죄를 범하게 된 것을 예로 들 수 있다.

5) 북한체제가 무너지면서 후환이 두려운 핵심지도층의 명령으로 정치범수용소나 교화소 수감자들이 학살당할 가능성도 배제할 수 없다(이송호, 2012)

이러한 유형의 범주는 그 행위의 동기에 비춰봤을 때 법원에서 형을 선고받지는 않겠지만 112 신고 건수가 증가하는 등 통일과도기의 치안수요를 증가시킬 것이므로 이에 대비하여 예외조항을 신설하거나 교육 프로그램을 개발하는 등 적절한 대처방안을 찾을 필요가 있다.

3. 통일 후 안정화 단계

통일 이후 안정화 단계의 치안수요는 통일 이전과 비슷하게 떨어질 것으로 예상된다. 실제로 독일의 경우에는 통일 전 범죄 해결율이 47%에서 통일 후 37%로 낮아졌으나 통일된 지 5년차인 1995년에 다시 44%로 증가하였다(이윤호, 2006). 또한 통합 후 1991년부터 1993년까지는 범죄발생이 급격한 증가추세를 보여 심각한 사회문제로 대두되었으나 경찰조직의 통합과 각종 범죄대응 정책의 수립이 이루어진 1997년을 기점으로 서서히 안정적인 추세로 접어들었다고 한다(임준태, 2004). 이를 통해 범죄에 국한된 좁은 의미의 치안수요의 관점에서는 대략 5~6년의 사회 안정을 위한 기간이 필요하다는 사실을 알 수 있다. 물론 이는 정부의 본격적인 대응시기와 방식에 따라 다를 수 있고 남북한의 경우 과거 동서독에 비해 분단기간이 길고 인구 차이도 적기⁶⁾ 때문에 안정되기까지 더 오랜 기간이 걸릴 것으로 예상된다.

독일의 사례에서도 알 수 있듯 사회 안정을 위해 선결되어야 할 과제는 남북한 경찰조직의 완전한 통합이다. 안정화 단계에서는 사회통합이 어느 정도 이루어졌기 때문에 정치적 목적의 소요와 폭동, 집회·시위, 살인과 방화 등의 강력한 대응을 필요로 하는 범죄는 줄어들 수 있지만 각종 재산범죄, 풍속범죄, 민원성 주민갈등은 오히려 늘어날 것이며 이에 지속적인 정적으로 대처할 수 있는 통일한국의 경찰조직을 구현해야 한다.

북한은 이미 1990년대부터 식량과 생필품의 부족 등 경제적 난관에 봉착하여 재산범죄가 매우 많이 발생하는 것으로 알려져 있는데 특히 절도와 강도가 가장 심각한 것으로 나타나고 있다(이윤호 외, 2006). 이러한

6) 당시 서독인구는 동독의 4배였으나 남한인구는 북한인구의 2배 밖에 되지 않는다.

생계형 범죄를 줄이고 안정된 주민 삶을 보장하기 위해서는 도로, 항만, 가로등 건설 등 각종 사회 인프라 구축과 관공서 설립, 산업시설 조성, 농지개간 사업 등이 수행되어야 한다. 이를 통해 일자리가 창출되고 의식주 문제가 어느 정도 해결되었을 때 과거 굶주림에 시달렸던 북한주민들이 생계형 범죄의 유혹에서 벗어나 안정된 생활을 영위할 것이다. 따라서 경찰은 여러 거버넌스 행위주체들과 네트워크를 형성하여 이러한 사회 환경이 구축될 수 있도록 보조해야 한다. 이는 곧 사회 안정·치안유지도 직결되는 문제이기 때문이다.

IV. 통일 단계별 치안 거버넌스 구축 방안

1. 통일 전 사전준비 단계

1) 경찰의 역할

경찰은 북한이탈주민의 정착을 지원하고 신변을 보호하기 위해 본연의 치안 유지활동에서 미진한 점이 없었는지 확인하고, 안보유지·생활안전 등에 집중해야 한다.

(1) 북한이탈주민 지원 관련 치안활동

경찰은 하나원·하나센터로 직접 찾아가는 범죄예방교육을 실시하고 정기적으로 범죄 피해여부를 확인하고 있는데(경찰청, 2014), 이를 평가개선할 수 있도록 자체 교육과정을 강화하는 한편 통일교육 전문가·북한이탈주민 등의 자문을 받으며 민간 주체와의 파트너십을 적극 활용하는 추가적인 노력이 필요하다. 범죄예방교육이 단조롭고 비현실적이라는 지적에서 벗어나기 위해 열린 자세를 취해야 한다.

경찰은 북한이탈주민 정착 지원에 자발적으로 참여하고자 하는 지역

인사를 ‘보안협력위원’으로 위촉하여 법률·의료상담 및 취업 등을 지원할 수 있도록 증개하고 있으며(경찰청, 2014), 전국 각 지방경찰청과 경찰서에 결성된 263개 보안협력위원회에서 7천 명 이상이 활동 중이다. 이들의 활동이 일회적·개인적 수준에 그치지 않도록 경찰의 지속적인 모니터링이 뒷받침되어야 하며, 보안협력위원 간 연계 및 간담회 개최 등 관련활동에 관심 있는 주체들의 네트워크 구축에도 힘써야 한다.

(2) 관련 기관과의 연계

<표 3> 지역의료·복지·아동·청소년복지지원기관 및 경찰 해당 기능의 연계

참여 민간기관	경찰 연계 업무
지역의료기관	경찰병원의 지원, 지역 의료 기관의 연계
복지기관	보안경찰의 지원
아동·청소년복지기관	여성·청소년과

<표 3>에서처럼 북한이탈주민을 지원하는 지역의료기관, 복지기관, 아동·청소년복지기관에 대해 관련 경찰기관 및 기능과 연계하여 북한이탈주민의 정착을 지원할 수 있다. 실제로 경찰병원이 단양경찰서와 협의하여 단양지역 주민을 위하여 현장의료지원을 하거나 청평에서 의료봉사를 하였던 사례를 볼 때, 지역의료기관 및 민간 주체와의 연계를 통한 북한이탈주민 지원이 가능할 것이다. 또한 각 경찰서의 의료기관 연계를 전국 의료기관으로 확대 연계할 수도 있을 것이다.

보안경찰이 북한이탈주민과의 소통 등 지원상의 난관에 봉착하였을 때 복지기관과 협력을 모색한다면 해당 업무에 있어 도움을 얻을 수 있을 것이다. 또한 여성·청소년 보호기능에서도 아동·청소년복지기관과 적극 소통하고 협력하는 체제를 구축해야만 학교폭력이나 성폭력 등과 같은 범죄 예방 및 정착 지원이 가능할 것이다

경찰이 중소기업중앙회와 합동으로 ‘탈북민 채용박람회’를 전국 지역별로 개최한 사례처럼 북한이탈주민의 사회적 필요를 파악하여 이외의 기관과도 협력활동을 전개할 수 있을 것이다. 경찰청은 북한이탈주민지원재

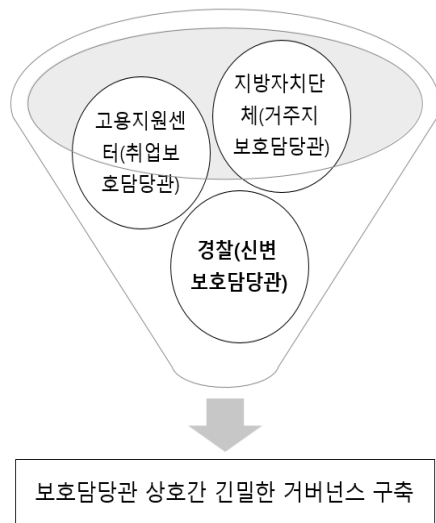
단, 민주평화통일자문회의, 전국경제인연합회 등 유관단체와 공동으로 법률·의료 지원, 탈북청소년 장학사업 등을 지속적으로 추진하여 통일 대비 거버넌스 체계를 구축할 것이라고 밝혔다.

(3) 보호담당관 간의 거버넌스 구축

보안경찰은 신변보호담당관을 두어 북한이탈주민의 정착을 지원하고 있는데, 그 업무를 내실 있게 운영하기 위해서는 기존의 북한이탈주민 정착 지원체계에서 보다 적극적인 협력 체계를 구축할 필요가 있다. 경찰은 보호담당관 업무 중에서도 생활 전반에 해당하는 ‘신변보호’를 맡고 있어 가장 폭 넓은 차원에서 정착 지원을 담당한다. 따라서 경찰은 보호담당관 간의 네트워크 형성 및 정보 공유를 지속적·효과적으로 주도하고 피드백을 활용하여 앞으로의 지원 업무에 반영하는 데에 가장 적합한 주체이다.



<그림 5> 현재 북한이탈주민 정착 지원체계



<그림 6> 보호담당관 상호간 긴밀한 거버넌스 구축

자료 : 『2014 통일백서』 (2014), 통일부

<그림 5>는 통일 거버넌스가 이미 구축되어 있음을 시사한다. 그러나 형식적 체계를 넘어선 실질적인 거버넌스 활동까지 발전하지는 않은 것으로 보인다. 서로 다른 보호담당관 간의 긴밀한 협력 체계는 <그림 6>와 같이 기존의 체계를 활용하여 소통과 연계를 도모하면 되기 때문에 제도 및 담당부서를 마련하는 복잡한 신설과정을 거치지 않고 추진할 수 있을 것으로 기대된다. 그 구체적인 내용에 대해서는 향후 협의를 거쳐 세부적인 연계 방안을 모색해야 하겠지만 정기적인 간담회 개최를 통한 정보공유·피드백, 신변보호담당관 간 경험 공유 및 상호 보완을 주된 내용으로 거버넌스 활동을 시작해나갈 수 있을 것이다. 예를 들어 고용지원센터의 취업보호담당관 제도는 제대로 운영되지 못하고 있는데⁷⁾, 북한이탈주민에게 이 제도를 활용할 수 있도록 신변보호담당관인 경찰이 적극 권유하고 소개해 준다면 보호담당관 제도가 실효성 있게 운영되는 데에 일조할 수 있을 것이다.

(4) 법·제도적 기반 마련

경찰청 정책 브리핑(경찰청, 2014)에서는 자치단체와 협력하여 북한이탈주민이 밀집한 곳을 중심으로 ‘탈북민 정착지원 조례’를 제정할 것이라고 밝힌 바 있다. 그 내용을 구성하는 데에 파트너십을 적극 활용하여 여타 주체와의 충분한 소통과 교류를 거치고 실질적인 정착지원 방안을 모색한다면 더욱 실효성 있는 지원·관리의 토대가 형성될 수 있을 것으로 기대된다.

탈북민 지원에 관한 법제도뿐만 아니라 통일 직후 급증할 치안수요에 대처하기 위한 인력확보 방안과 통일문제에 대한 기존 경찰관들의 의식을 고취시킬 교육·훈련제도 등을 개발하여 갑작스러운 통일이 일어나더라도 신속하게 대처할 수 있도록 해야 한다⁸⁾.

7) 구직등록을 한 경험이 있는 사람이 34%에 불과하며 나머지 66%는 고용지원센터를 한번도 이용한 경험이 없었고, 구직등록 후 고용지원센터의 일자리 알선으로 취업을 한 적이 있는지를 조사한 결과 전년도에 40.4%가 취업한 것에 반하여 26.2%만이 취업하였고, 이 중 1년 이상 근속한 경우는 40.9%에 그쳤다고 한다. (출처 : M 이코노미, “북한이탈주민의 성장과 정착”)

2) 여타 주체의 역할 및 치안 거버넌스 방안

(1) 지자체 간 교류 활성화

지자체 간의 교류는 지역 안팎으로부터 다양한 제휴협력가능성을 모색하여 한정된 자원과 역량을 극복할 수 있다는 점에서(양현모 외, 2008) 통일 전후로 꾸준히 전개될 필요가 있다. <표 4>의 지자체 교류 사례에서도 나타나 있는 체육교류나 남북 간 회의 개최 시 요원경호·시설경비 등 치안수요에 대해 경찰은 경찰 인력을 지원함과 동시에 민간 경비와의 협력 체계를 구축함으로써 남북교류의 원활한 진행을 도모할 수 있다. 또한 지자체 간 교류 및 회의 시 보안·외사 경찰 혹은 지역 경찰 등 행사의 성격에 맞는 경찰 주체가 참여하여 소통과 교류에 적극 동참할 수도 있다.

<표 4> 지방자치단체 주요 대북 협력사업 현황

지방자치단체	사업내용
인천광역시	<ul style="list-style-type: none"> - 2005년 제16회 아시아육상경기선수권대회 : 북한 선수단협력단 참가 - 2004년 6·15 공동행사 - 2014 인천 아시안게임 : 14개 종목 선수 150명 포함 총 323명의 북한 선수단 파견
강원도	<ul style="list-style-type: none"> - 친선 아이스하키 경기 개최 - 농민기술 강습소 지원
전라북도	<ul style="list-style-type: none"> - 2014년 추경예산에 남북교류협력기금 12억 원을 편성 - 전라북도 북한이탈주민지원 지역협의회 : 북한이탈주민의 폭력예방대책 · 취업성공패키지 · 가족결연행사 · 생활필수용품 지원 등 논의
제주도	<ul style="list-style-type: none"> - 2003년 민족통일 평화체육문화축전 개최 - 제주도민 감귤 및 당근 보내기 - 제주도민 방북

자료 : 양현모, 이준호, "남북 교류·협력과 로컬거버넌스구축방안 : 강원도, 경기도, 경상남도 사례비교", 『한국정책과학학회보』 제12권 제1호, (한국정책과학학회, 2008), p. 145 <표 4>에서 발췌 및 현황 파악 후 일부 수정

- 8) 남북 통일시 신속한 사회 안정 확보를 위한 통일 대비 프로그램에 경찰통일 행정요원의 양성, 통일대비 경찰 기획단의 설치 등을 생각해볼 수 있다(금성철, 2008).

(2) 사회통일교육·학교통일교육

정부는 중앙행정기관 및 시도 교육청과 협력하여 통일교육을 진행하고 있으며(통일부, 2014) ‘통일교육 민·관 거버넌스 회의’를 개최하는 등 통일 거버넌스를 활용하고 있다. 통일교육위원, 지역통일교육센터 및 프로그램, 통일교육협의회 등 기존의 거버넌스에 경찰은 청소년 경찰학교, 학부모 및 학생과의 합동 캠페인, 스쿨폴리스 등 교육현장 경험을 바탕으로 합류할 수 있다. 사회통일교육에도 유사한 접근이 가능한데, 기존에 축적한 경험을 바탕으로 보안, 여성·청소년, 생활안전 기능에서 북한이탈주민 관련 사례를 공유하고 치안 문제 예방에 앞장설 수 있다. 이처럼 경찰은 통일교육 거버넌스 체제에 참여하여 남북이 화합할 수 있는 환경을 조성하는 데에 적극 참여하고 통일 사회의 치안 문제를 예방하기 위해 노력해야 한다.

(3) 통일 대비 국제 거버넌스 구축

현재 통일부는 ‘국제통일전략대화’를 개최하여 미국, 중국, 일본, 러시아, 유럽, 동남아 등 전 세계 정부 및 전문가집단과 통일 문제를 논의하고 있다. 이처럼 국무부·국방부 등 정부관계기관과 면담하여 주변국의 지지와 협의를 이끌어내는 자리에서 치안·안보 부문의 전문가인 경찰이 보다 적극적으로 참여하여 치안 부문에서도 국제 거버넌스를 강화하여야 한다. 외사 경찰은 외교 활동을 통하여 치안 협력체계를 조성할 수 있다. 이외에도 주변국 정책 커뮤니티 네트워크에 경찰이 합류하여 통일 전후에 필요한 치안 정책에 대해 논의하고, 한반도 국제포럼·한독통일자문위원회에서는 경비·외사 기능이 함께 합류하여 요원경호 및 시설경비를 지원하는 동시에 외사 경찰은 통일관련 논의에서 경찰이 참여할 수 있는 사안에 대하여 논의를 주도하고 행동에 옮겨 실질적인 교류와 소통을 이끌어내는 역할을 할 수 있을 것이다.

2. 통일 과도기 단계

1) 경찰의 역할

통일 직후 과도기 기간은 경찰의 역할이 매우 중요하다. 전혀 다른 정치이념과 경제체제하에 있던 남북 주민 간 장벽이 사라지면 사회적 혼란과 무질서가 급증할 수 있기 때문이다. 이에 경찰은 신속히 북한 지역으로 배치되어 각종 범죄에 대응하고 북한주민들이 무리 없이 새로운 사회적 가치와 규범을 받아들일 수 있도록 도와주어야 한다. 구체적인 실천방안은 다음과 같다.

(1) 소요·폭동 대비 경비 매뉴얼 마련 및 훈련

합의에 의한 평화 통일이든, 북한 내 급변사태 발생으로 인한 급진적인 통일이든 서로 다른 정치적 이념이나 변화에 대한 거부반응으로 북한 전역에서 소요와 폭동이 발생할 수 있다. 따라서 북한 내 존재하는 13개 보안국(지방경찰청에 해당)을 거점으로 기 지정된 한국의 전·의경 부대가 배치되어야 한다. 특히 어느 지역의 치안확보가 더 시급한지, 지역별로 어떤 규모의 경찰력을 배치할지 등의 문제를 놓고 해당분야 전문가와 정보·보안 경찰이 정보를 공유해야 하며 미리 구축된 북한이탈주민과의 협의체로부터 현지 정보를 얻어야 한다. 신속한 대응을 위해 준비단계에서 미리 매뉴얼을 만들고, 을지훈련 등을 통하여 때때로 병력이동 연습을 해야 한다.

(2) 남한으로 유입하는 북한주민에 대처할 치안인력 확보

앞선 독일의 사례에서도 알 수 있듯 통일 직후 새로운 기회를 찾고 생계문제를 해결하기 위해 한국으로 내려오는 북한주민들이 많을 것으로 예상된다⁹⁾. 당장 이들을 질서 있게 인도하고 남한 내에서 일탈행위를 저지르지 않도록 관리할 필요가 있으므로 해당 지역 경찰은 일종의 안내관

9) 이송호(2012)는 “통일과도기 대북치안요원의 규모와 확보방안 연구”에서 앞선 선행 연구들을 종합하여 통일과도기 남한으로 유입되는 북한주민의 수를 250만 명 정도로 예측하였다.

과 임시 울타리 등을 설치하여 유민들을 특정 장소로 안내해야 한다. 이때, 유민들이 몰릴 것으로 예상되는 주요 도시로 다른 지역의 경찰이 지원을 해주어야 한다. 또한 경찰력만으로는 대처에 한계가 있으므로 사전에 해당 지역 공무원들과의 파트너십을 통해 협조를 구해놓아야 한다.

북한주민들을 수용할 장소에 대해서는 해당 지역의 군부대 그리고 지자체와 사전에 협의하여 체육관 같은 공공시설이나 임시대피소 등을 활용해야 한다. 그리고 이 장소에서 북한유민들이 일시적인 의식주를 해결하고 남한 사회에 정착하기 위한 기본 교육을 받도록 해야 할 것이다.

(3) 남한 내 치안공백 대처방안 마련

앞서 언급한 것처럼 통일 과도기의 북한 지역 치안확보를 위해 대다수의 전·의경 부대가 빠져나가고 남한으로 밀려오는 유민 관리 업무를 지원하다 보면 남한 내 일부지역에서 치안공백이 발생할 수 있다. 이를 완화하기 위해 사전에 정비된 법제도에 근거하여 임시로 퇴직경찰관을 활용하고, 한시적으로 전·의경의 복무기간을 늘려 각종 시위진압이나 범죄예방·수사 활동에 가담하게 해야 한다. 또한 자율방범대, 모범운전수, 보안협력위원회 등 지역사회 경찰의 파트너가 이 시기에 더 적극적으로 활동하여 경찰의 치안활동을 보조할 수 있다.

2) 여타 주체의 역할 및 치안 거버넌스 방안

(1) 잠재적 치안인력으로서 북한이탈주민의 역할

오늘날 한국에 들어 온 북한이탈주민은 2만 명이 넘는다. 북한사회에서 살던 경험이 있는 이들은 그 지역의 지리, 문화, 사람에 대한 이해뿐만 아니라 북한체제에 대한 이해도가 한국경찰에 비해 높을 수밖에 없다. 따라서 보안기능을 중심으로 관할 내 북한이탈주민에 대한 인적사항을 관리하여 일정 자격이 되는 이들에게는 명예경찰관 등의 신분을 부여하여 주기적으로 교류하며 정보를 축적할 필요가 있다. 혹은 현재 주로 일선 경찰서 단위에 존재하는 보안협력위원회에 일정 조건을 만족시킨 북한이탈주민을 참여시켜 보안활동에 협력하고 통일 후를 대비하여 관련 정보

를 상호 교환·확인하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다.

(2) 인근 군부대와의 협조체계 구축

통일 이후 한국의 치안인력이 북으로 이동하는 과정에서 군부대의 협조는 필수적이다. 혹시 모를 군사적 돌발 상황을 피해 안전하고 신속한 루트를 확보하는데 있어 군의 정보가 필수적이기 때문이다. 긴급하게 이루어질지도 모르는 통일에 대비하여 을지연습, 민방위 훈련과 같은 국가 비상 재난훈련을 통해 지방에 있는 경찰인력이 북으로 이동하는 연습을 하면 훨씬 실전에서 수월하게 대처할 수 있을 것이다. 또한 남한으로 급격하게 유입할지 모르는 북한주민들의 통제과정에서도 군의 협력이 필요하다. 주민들 중에는 통일에 저항하는 무장 세력이 있을 수도 있으며 경찰인력만으로는 질서유지가 힘들 수 있기 때문이다.

군과 경찰의 원만한 협력을 위해서는 통일 이전 시기부터 관련 기관인 중앙정부, 지방정부, 주민대표, 시민단체 등을 포함한 협의체를 구성하여 많은 수의 북한주민들이 남하할 것을 대비한 매뉴얼을 만들고 행위주체별 행동지침을 충분히 숙지하도록 해야 할 것이다. 또한 해당 협의체의 총괄조정주체를 지정하여 다양한 행위주체들로 구성된 협의체가 최소한의 갈등으로 원만하게 거버넌스에 참여할 수 있도록 힘써야 한다.

(3) 지자체·시민단체·국제기구의 구호활동 및 경찰에의 협조

북한지역의 생계형 범죄를 줄이고 남한으로 유입한 유민들이 유랑민이 되는 것을 방지하고 이들의 범죄유혹을 차단하기 위해서는 지자체와 시민단체 차원의 식량, 구호품 배급이 필수적이다. 따라서 통일 사전준비 단계에서 한국 내 모든 지자체를 북한지역의 특정지역에 매칭(matching)¹⁰⁾시키는 로컬 거버넌스를 구축하여 그곳의 동향을 주시하고 각종 구

10) 강원도의 경우에는 2000년 6·15 남북선언을 계기로 본디 하나의 행정구역이었던 남과 북의 강원도가 협력하여 산림병충해 방지사업, 어린 언어방류와 안빈 언어부화장 건설 등의 사업을 성공적으로 추진한 바 있으며, 지리적으로 북한과 접경하고 있는 경기도 역시 2005년 ‘남북 벼농사 시범사업’을 성공적으로 수행하여 북한에 대한 실질적 기여로 교류협력의 신뢰성을 높이고 사업을 확대·지속한 바 있다. (양현모 외, 2008)

호활동을 전개해야 한다. 이 때 해당 지역의 시민단체가 모금활동·자원봉사 등을 통하여 추가로 지원할 수 있을 것이다. 경찰은 이러한 사업의 기획 단계부터 참여하여 이들이 안전하게 북한 지역 내에서 주민들을 지원할 수 있도록 협조해야 한다. 또한 세계은행(World Bank), 국제연합(UN), 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO), 식량농업기구(FAO) 등 여러 영역의 국제기구가 북한에 진출하여 구호 활동을 펼칠 수 있으며, 이들의 참여는 경제·안보문제 등 시민단체나 지자체 수준에서는 접근하기 어려운 규모의 문제를 효과적으로 처리하도록 도울 수 있을 것이다. 경찰은 치안 부문에서 이와 같은 단체들과 국제 거버넌스를 구축하여 외사·보안·정보 기능을 통해 해당 단체의 활동을 모니터링하고 필요한 정보를 지원할 수 있을 것이다. 국제관계를 포함한 공사 파트너십이 성공적으로 형성될 때 지역의 치안과 질서도 안정될 수 있을 것이다.

(4) 중앙정부 차원의 범국가적 지원체계 관리 및 조정

혼란스러운 과도기 단계에서 산발적인 구호활동이 이루어지다 보면 특정 지역에만 보급품이 몰리는 등의 비효율성이 발생할 수 있다. 특히 지자체별로 재정여건과 시민사회 참여정도가 다르기 때문에 이로 인해 발생하는 불균형은 불가피하다. 이 때 통일부, 기획재정부 등 중앙정부차원의 현황 관리 및 조정이 필요하다. 중앙정부는 예산, 정보·지식, 조직화, 갈등 분쟁 해결 능력을 바탕으로 총체적 지휘자의 역할을 할 수 있어 최종 관리·조율의 주체로서 적합하다(박종철 외, 2008). 이와 동시에 국제기구와 국제 시민단체의 구호활동 역시 중앙정부 차원에서 이를 지원·관리한다면 그 활동을 더욱 촉진시킬 수 있을 것이다.

(5) 법제도의 제·개정

통일 과도기에는 권리·의무관계 등 갖 남하한 북한주민의 법률상 지위가 모호하여 각종 민·형사소송에 휘말릴 수 있다. 따라서 이를 뒷받침할 법령들이 주요 정부부처(통일부, 법무부, 법제처 등)와 법률전문가 그리고 일반시민들 간의 파트너십¹¹⁾을 통해서 지속적으로 검토되어야 한다. 이를 바탕으로 통일 이후 남북부동산 등기·호적제도를 어떻게 통합할 것

인지, 각종 민·형사소송에서 북한주민의 법적 지위는 무엇이며 책임범위는 어디까지로 볼 것인지 등에 관한 입법적 합의가 이뤄져야 한다. 이것이 성공적으로 수행되기 위해선 입법기관, 중앙정부뿐만 아니라 기존에 남한 사회에 정착한 북한이탈주민 단체, 관련 시민단체, 전문가 등 현실의 목소리를 최대한 반영할 수 있도록 정부가 주도적으로 네트워크 거버넌스¹²⁾를 구축·활용해야 한다.

3. 통일 후 안정화 단계

1) 경찰의 역할

경찰은 통일 후 안정기에도 한반도 전역의 평화와 질서를 유지하기 위해 부단히 노력해야 한다. 이를 위한 선결조건은 남과 북이 하나의 통일된 경찰조직을 갖추는 것이다. 그리고 지역별 치안서비스의 편차가 생기지 않도록 특별 관리 지역을 설정하여 주시해야 한다. 구체적인 실천방안은 아래와 같다.

(1) 남북한 경찰조직의 통합

통일 이후 남북의 경찰조직은 통일된 모습으로 하나의 정부에 편입되어야 할 것이다. 북한 내 급변사태 발생으로 인한 통일의 경우에는 남한 경찰로의 흡수통합을 통해 강력한 중앙집권의 국가경찰체제를 갖춘 뒤 신속하고 효율적으로 치안을 확보해야 하며, 평화로운 점진적 흡수통일의 경우 남북한의 대표가 통일 경찰제도를 함께 구상하여 표준화된 통일한국의 경찰체제로 전환하는 방식이 적합할 것이다¹³⁾.

11) 2009년부터 통일부, 법무부, 법제처가 중심이 되고 관련 민간 전문가들이 참여하는 「통일법제 추진위원회」가 구성되어 운영되고 있다. (출처 : 2014 통일백서)

12) 실제로 통일부에서는 정책설명회, 사이버 정책제안, 법률안 의견 제출, 전문가 DB, 인터넷 의견 수렴, 사이버정책평가, 열린통일포럼, 정책고객과의 대화 등의 정책·도구를 활용하여 시민사회의 목소리를 반영하고 있다(김국신, 2005)

13) 이 때, 남북한의 합의된 경찰 모형은 통일 한국이 자유민주주의적 이념적 토대 위에 시장경제가 가능한 사회구성체여야 한다는 점에서 통일 경찰체제의 중심은 한국경찰이 되어야 한다(이윤호 외 2명, 2006).

기존의 북한 경찰기능은 정치적인 성격이 강하므로 통일 후에는 이를 다른 기관으로 이관하여 치안활동에 전념하고(이하섭, 2011), 부처 간에 협력을 도모하는 거버넌스 체제를 모색할 수 있다. 예를 들어 북한의 당 정책 및 안전사업 총괄업무는 국가정보원에 이관하고, 복역자 및 교화수 관리는 법무부 교정본부로, 국경·해안선 경비는 통일 이후 경찰기구에 국경경비대를 신설하거나 국방부 등과 협의하여 결정해야 한다. 특히 지하철·철도·발전소 등을 건설하는 공병국의 임무는 국토해양부나 민간기업체로 이관할 수 있어 정부와 민간이 참여하는 거버넌스 체제로 전환될 것이다.

(2) 특별 치안요주 지역의 설정·관리와 외사기능 강화

통일 이후에는 그간 폐쇄적이었던 북한 지역으로의 자유로운 왕래가 가능해짐에 따라 압록강·두만강 인근의 지역과 항구도시들을 중심으로 해외교포 및 인근 국가 주민들의 입국이 늘어날 것이다. 이에 따라 밀수, 불법취업 등의 국제적 범죄와 외국인에 의한 탈법, 범죄행위가 늘어날 수 있으므로 이러한 지역에 대해서는 특별히 경찰인력을 집중시킬 필요가 있다(최선우, 2002). 또한 국경지역의 특성상 범죄자가 손쉽게 해외로 도주할 수 있기 때문에 접경 국가인 중국·러시아 경찰과의 국제 공조수사가 잦을 것이다. 따라서 해당 지역의 경찰관서에는 외사기능을 강화시켜 타국 경찰과의 공조체제를 구축해야 할 것이다.

2) 여타 주체의 역할 및 치안 거버넌스 방안

(1) 민관 협력을 통한 각종 인프라와 사회안전망 구축

경제문제는 치안확보와 밀접한 관계를 맺고 있으므로 북한 지역의 경제발전을 위한 여러 행위주체들의 협력이 필요하다. 특히, 중앙과 지방의 정부를 주도로 시민단체, 기업, 개인 봉사자들이 북한지역에서 주택부터 도로·항만·공항 등의 사회간접자본 확충에까지 적극 협력한다면 비교적 빠른 시일 내에 지역 경제 재건이 가능할 것이다. 이를 위해 정부 주도로

이른바 ‘북한개발협력위원회’와 같은 조직을 구성하여 여러 행위주체들 간 역할설정·갈등조정·투명한 기금관리 등의 활동을 할 수 있을 것이다. 이 때 경찰은 각종 산업·보안시설 등의 경비나 원활한 교통관리 등을 통해 혼란 요소가 잠재한 북한 지역 내에서 행위주체 간 거버넌스가 원활하게 구축되도록 장애물을 제거해주는 역할을 할 수 있다.

(2) 지역주민들과의 치안협력체 구성과 운영

경찰이 단일주체가 되어 북한 지역의 치안을 유지하는 데에는 한계가 있다. 따라서 해당지역의 주민들과 경찰이 이른바 ‘지역 치안행정협의회’를 구성하여 지역사회 차원에서 안전과 질서 확보를 위해 협력할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 북한지역 주민들이 인식하는 지역공동체의 단위에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그 후 소규모 주민총회·회합을 활성화시킨다면 상대적으로 적은 수의 치안인력으로도 큰 효과를 볼 수 있을 것이며 범죄 발생 시 더 신속하게 지역주민들로부터 단서를 얻을 수 있다는 점에서 효율적일 것이다¹⁴⁾. 기존에 한국 사회에서 시행되고 있는 협력 방법 네트워크 등의 사례를 참고하여 통일시기에 적합한 지역경찰 거버넌스 방안을 구상할 수 있을 것이다.

(3) 국제사회·민간부문과의 협력

통일 이후 사회가 안정되어 기존 북한 지역에 있던 자원과 남한 지역의 기술 등이 상호보완적으로 활용된다면 통일 한국은 세계적인 경제대국이 될 것으로 전망된다(김석진, 2000). 통일 한국은 통일 과정에서 국제사회의 지원과 지지를 받은 것처럼 다른 국가의 불안 상황에서 적극적으로 구호 활동을 지원하는 등 협력 관계를 이어나갈 수 있다. 안정적인 치안 거버넌스를 이룬 사례를 다른 국가와 공유하고 국제 사회에서 한국

14) 미국 시카고에서는 90년대 초 경찰, 시당국, 시의회와 협의해 ‘CAPS(Chicago Alternative Policing Strategy)’ 라는 프로그램을 도입, 지역주민과의 협력의 일환인 지역 순찰구역모임(beat meeting)을 활성화시킴으로써 1991년부터 2002년까지 대인범죄율은 50%, 대물범죄(재산범죄)는 58% 하락시켰다.

(출처: <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2010&no=364890>)

이 치안 선진국임을 어필하여 국가경쟁력을 키울 수 있을 것이다. 또한 시민단체와 지자체의 교류 등에서 발생하는 치안수요에 대해 경찰이 지원하거나 민간 경비를 육성하여 각종 국제교류 행사와 지자체 간 교류가 원활하게 진행되도록 하여 국내외 치안 거버넌스 체제를 구축할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 정책적 시사점

분단 70년을 앞두고 있는 현재 남과 북은 정치·경제체제에서부터 정신적·규범적 측면에 이르기까지 그 이질성이 확대되고 있는 실정이다. 앞으로 통일이 되기까지 더욱 더 벌어질 남북한의 간극은 통일 자체에 장애가 될 뿐만 아니라 통일 이후 한반도에 거대한 혼란과 무질서를 야기할 것이다. 독일의 경우, 동서독이 통합된 지 20년이 넘은 오늘날에까지도 완전한 화합과 균형을 이루지 못하고 있다. 따라서 우리는 더 치밀하고 체계적인 접근을 통해 통일 후의 사회 안정과 질서 확립을 위해 준비해야 한다. 그리고 이에 대한 준비는 경찰을 중심으로 한 범죄의 억제, 즉 좁은 의미의 치안 확보 방안에 대한 논의로부터 시작되어야 할 것이다. 이 연구는 그러한 문제의식으로 시작되었고 아래와 같은 결과물을 도출해보았다.

통일 시기 치안 거버넌스를 논하기에 앞서 통일을 사전 준비기, 과도기, 안정기로 나누어 각각의 단계에서 예상되는 치안수요를 확인했다. 이를 통해 통일 이전 시기에는 북한이탈주민이 남한 사회에 안정적으로 정착할 수 있도록 경찰의 보안기능을 중심으로 지자체, 시민단체와의 협력체제가 내실 있게 운영되도록 행위주체 간 네트워크를 강화할 필요가 있음을 확인했다. 또한 사전 준비가 충분히 이루어지지 않은 상태에서 북한 내 급변사태 발생 등으로 갑작스럽게 통일이 이루어진 때부터 사회가 안정되기 까지를 통일 과도기로 상정하였다. 그리고 이 시기에는 이질적인

두 체제의 통합으로 인해서 각종 범죄와 무질서가 급증할 것으로 예상했다. 끝으로 안정기에는 사회의 안녕과 평화를 지속적으로 유지하기 위한 남북한 경찰조직의 완전한 통합과 각종 인프라 구축이 필요함을 확인하였다.

이러한 단계별 치안수요에 상응하여 통일 준비 시기에는 경찰의 신변 보호담당관이 지자체의 거주보호담당관, 고용지원센터의 취업보호담당관과 긴밀한 거버넌스를 구축하여 북한이탈주민을 지원·관리하는 상호협력 시스템 구축과, 통일교육기관·사회복지기관이 경찰의 관련 기능과 유기적인 협력 체제를 마련하는 것을 방안으로 제시하였다. 그리고 북한이탈주민을 지원하는 법제도적 기반 마련에도 거버넌스가 활용될 수 있음을 제안했다. 과도기에는 각종 소요와 폭동에 대비하여 남한의 경찰인력이 북한지역 13개 보안국을 기점으로 각 지역에 신속하게 배치되도록 사전 협의를 통해 매뉴얼이 마련되어야 함을 언급했다. 또한 남한 치안인력의 분산과 북한 주민들의 남하로 급증할 수 있는 치안수요에 대처하기 위해 지자체, 시민단체, 국제 구호기구, 군(軍) 등 다양한 행위주체가 네트워크를 구축할 필요가 있음을 확인하였다. 안정기에는 남북한의 경찰을 완전하게 통합하고 사회 안정을 유지하기 위해 경찰이 다른 정부부처나 민간부문과 협력할 수 있는 방안을 제시하였다.

통일 단계별 치안수요에 따른 치안 거버넌스 모델은 다음의 <표 5>를 참고할 수 있다.

<표 5> 통일 단계별 치안수요 예측 및 그에 따른 치안 거버넌스 구축방안

통일단계	통일 준비기	통일 과도기	통일 후 안정기
개념	통일을 대비하는 시기 (현재)	급변사태 등 예기치 못한 통일 발생 시 안정을 이루기까지의 시기	통일 이후 사회적 안정을 이룬 시기
치안수요	<ul style="list-style-type: none"> - 북한이탈주민 정착 지원 - 일반인 대상 통일 교육 - 남북 지자체 간 교류, 민간부문 교류 시 발생하는 치안수요 	<ul style="list-style-type: none"> - 급격한 사회 혼란상황 대비 치안 대책 필요 - 북한주민 남하 및 사회불안 대비 구호활동 - 법제도적 지원 요망 	<ul style="list-style-type: none"> - 경찰조직의 일원화 - 민생치안 강화 - 사회통합 도모 - 국제적 네트워크 구축
행위주체	치안 거버넌스 구축방안		
경찰역할	<ol style="list-style-type: none"> (1) 관련 치안활동 (2) 유관기관과 연계 (3) 보호담당관 간의 거버넌스 구축 (4) 법제도적 기반 마련 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 경비매뉴얼 마련 및 훈련 (2) 치안인력 확보 (3) 유사시 치안공백 대처방안 마련 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 남북 경찰통합 (2) 특별 치안요주지역 설정 및 관리 (3) 외사기능 강화
여타주체역할	<ol style="list-style-type: none"> (1) 지자체 간 교류 (2) 사회·학교 통일교육 (3) 통일 대비 국제 거버넌스 구축 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 잠재적 치안인력으로서 북한이탈주민의 활동 (2) 군경 협조체계 구축 (3) 구호·협력 네트워크 구축 및 경찰의 지원 (4) 중앙정부 주도의 지원체계 관리 및 조정 (5) 법제도의 제개정 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 사회인프라 및 사회안전망 구축 (2) 지역주민별 치안협력체 운영 (3) 경찰과 국제사회, 민간부문의 협력체계 구축

본 연구는 치안수요 예측에 있어 제한된 통계자료에 기초하였다는 점에서 구체적인 규모와 종류를 파악하는 데 한계가 있었다. 그러나 기존의 연구와 자료를 바탕으로 할 때, 통일 단계별 치안수요의 큰 경향을 파악하는 데에는 무리가 없을 것으로 보인다. 본디 거버넌스라는 개념이 매우 다양한 민·관의 행위주체들을 포함하고 그 양태 또한 천차만별이기 때문

에 학계에서도 거버넌스에 대한 통일된 논의를 찾기 어렵다. 이러한 이유로 연구의 핵심이라 할 수 있는 거버넌스 구축방안과 관련해서 다소 일반적이고 추상적인 제언에 그친 한계가 있었다.

그럼에도 통일 관련 연구 중 처음으로 치안과 관련해 경찰을 중심으로 한 거버넌스 구축 방안에 대해 살펴보았다는 의의가 있다고 하겠다. 이후에 북한의 치안상황과 관련된 변수들을 실증적으로 분석한 자료가 추가되고 통일 이후 치안 거버넌스 구축에 참여할 수 있는 다양한 행위주체별 연구가 보완된다면 본 연구 또한 더욱 실효성을 가지게 될 것이다. 통일 이후 치안확보에 관한 논의가 학계를 비롯한 입법·행정부 내에서 활성화된다면 치안 거버넌스 체제가 구현되어 안정된 통일한국 건설에 일조할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

■ 단행본(국문)

- 강용길 외 5명. 『경찰학개론 II』(서울: 경찰공제회, 2011).
- 김국신 외 6명. 『남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축 방안』(서울: 통일연구원, 2005). pp. 3-10, 47-57.
- 신현기 외 8명. 『비교경찰제도론』(파주: 법문사, 2012).
- 임준태. 『독일형사사법론』(서울: 21세기사, 2004). pp.128-130.
- 통일연구원, 「북한인권백서」(서울: 통일연구원, 2012). p.124.

■ 학술지 속 논문(국문)

- 김광웅. “협력체제(Partnership)와 효과적인 국정운영.” 『한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집』(한국행정학회, 2000). pp. 25-26.
- 김천구. “2013년 북한 GDP추정과 남북한의 경제·사회상 비교.” 『통일경제』 통권 제107호 (현대경제연구원, 2014). pp.52-57.
- 박상주. “경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구: 청소년범죄예방 네트워크를 중심으로.” 『한국행정학보』 제37권 제1호 (한국행정학회, 2003). pp.271-273.
- 배응환. “거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제 -대청호살리기 운동본부를 중심으로-” 『한국행정학보』 제37권 제3호 (한국행정학회, 2003). p. 72.
- 신희영. “민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부.” 『한국사회와 행정연구』 제16권 제3호 (서울행정학회, 2005). pp. 11, 17-18.
- 양현모, 이준호. “남북 교류·협력과 로컬거버넌스구축방안 : 강원도, 경기도, 경상남도 사례비교.” 『한국정책과학학회보』 제12권 제1호, (한국정책과학학회, 2008). pp.137-138, 145.
- 유재원, 이승모. “계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석.” 『한국행정학보』 제42권 제3호(한국행정학회, 2008), pp. 197-199.

- 이동수. “한국의 정부와 시민사회 : 거버넌스를 중심으로.” 『NGO연구』 제3권 제1호(2005).
- 이송호. “통일과도기 대북치안요원의 규모와 확보방안 연구.” 『경찰학 연구』 제12권 제3호(통권 제31호) (경찰대학, 2012). pp.304-306.
- 이윤호 외 2명. “독일의 경찰통합 사례에 따른 남북한 경찰조직의 통합 방안.” 『한·독 사회과학논총』 제16권 제2호 (한독사회과학연구회, 2006).
- 최선우. “남북통일에 따른 치안예측과 경찰의 대응전략.” 『통일연구논총』 제11권 제1호 (통일연구원, 2002).
- 한승준. “지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로.” 『한국행정학보』 제40권 제4호(한국행정학회, 2006) pp. 253-257.

▣ 학술지 속 논문(영문)

- Andreas Duit and Victor Galaz. “Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory.” Governance, Vol. 21, Issue 3(2008). p. 326.
- Meuleman Louise. “Internal Meta-governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration.” paper presented at the 2006 EFMD Conference Post Bureaucratic Management:A New Age for Public Services? Aix-en Provence, 14-16 June 2006(2006), p. 2.
- Nilufa Akhter Khanom. “Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships.” International Review of Business Research Papers, Volume 6. Number 2. (2010). pp. 151-153.
- Robyn L. Keast, Myrna Mandell, Kerry A. Brown. ‘Mixing state, market and network governance modes: the role of government in “crowded” policy domains’ International Journal of Organization Theory and Behavior, vol. 9, no. 1(2006). pp. 27-50.

▣ 단행본 속 논문(국문)

- 김규륜. “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사.” 『한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제』 (서울:통일연구원, 2006). pp. 287-291.
- 김근식. “남북한 사회·문화 협력 거버넌스 실태조사.” 『한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제』 (서울:통일연구원, 2006). pp. 323-324.
- 김석진. “21세기 한국경제 이렇게 바뀐다 VI. 통일경제의 도래.” 『LG연구원 동향보고서』 (LG연구원, 2000). pp. 17-21.
- 박종철 외 2명. “남북연합 형성·운영의 거버넌스.” 『통일연구원 합동 연구총서』 08-07-04 (통일연구원, 2008).
- 이철수. “남북한 평화구축을 위한 법·제도 거버넌스 실태조사.” 『한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제』 (서울:통일연구원, 2006). pp. 431-432.
- 허문영. “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사.” 『한반도 평화번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제』 (서울:통일연구원, 2006). pp. 109-110.

▣ 학위논문

- 김정식, “경찰행정의 네트워크 거버넌스에 관한 연구.” 한성대학교 대학원 행정학, 박사학위논문(2010), p. 54, 61.
- 금성철. “남북한 경찰제도 비교연구.” 우석대학교 경찰행정학, 석사학위논문(2008)
- 이경우. “지역경찰의 거버넌스 구축에 관한 연구 : 민간경비의 활성화를 중심으로.” 동의대학교 대학원, 박사학위논문(2009). pp. 14-23.
- 이하섭, “통일 이후 남·북한 경찰의 통합방안에 관한 연구.” 한성대학교 대학원 행정학, 박사학위논문(2010).
- 허종철. “시민참여형 치안모델 도입에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 행정학, 석사학위논문(2004).

■ 언론보도

- 『국민일보』, “지자체 대북협력사업 줄줄이 중단 위기”, 2006년 10월 9일.
- 『에코저널』, “국립경찰병원 의료봉사단, 청평서 의료봉사”, 2009년 4월 26일.
- 『데일리NK』, “탈북여성 외상후스트레스 男보다 2배 많다”, 2010. 12. 16.
- 『경기일보』, “수원남부경찰서, 새터민과 함께하는 설맞이 선물나누기 행사”, 2012년. 1월. 20일.
- 『약업신문』, “수원시약사회, 경찰서·새터민에 구급의약품 전달”, 2012년 3월 8일.
- 『조선닷컴』, “[통일이 미래다] 脫北者 90% “통일은 北에도, 내게도 이익 … 南 국민보다 긍정적”, 2014년 2월 3일.
- 『정책브리핑』, “경찰, 국가안보 수호와 탈북민 정착지원에 앞장”, 2014년 2월 19일.
- 『M 이코노미』, “북한이탈주민의 성장과 정착”, 2014년 4월 26일.
- 『뉴시스』, “국립경찰병원, 단양서 현장 의료 지원”, 2014년 6월 11일.
- 『뉴시스』, “전북도, 북한이탈주민 안정적 정착위해 ‘총력’”, 2014년 8월 21일.
- 『경인일보』, “수원남부서-민주평통 새터민지원 협약”, 2014년 8월 29일.
- 『아시아 뉴스통신』, “경북경찰청, ‘추석절 교통질서 지키기 캠페인’ 펼쳐”, 2014년 9월 2일.
- 『전북도민일보』, “전주 화산지구대, 학교폭력 예방 위한 캠페인 펼쳐“, 2014년 9월 2일.
- 『노컷뉴스』, “전라북도 남북교류협력기금 조성 본 궤도”, 2014년 9월 10일.

■ 인터넷 자료

사이버 경찰청 통계자료, <http://www.police.go.kr>

통계청 국내 통계자료, <http://kostat.go.kr>