

2015
통일로

제34회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집



통일부 통일교육원

이 책자는 「제34회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장은 아닙니다.

목 차

최우수

- * 통일한국 발전전략으로서의 한반도 수도권벨트..... 5
 - 신경계지리이론의 함의를 중심으로 -
 - 김병렬 | 서울대학교 행정대학원 행정학과
 - 류승호 | 연세대학교 경제학과

우수

- * 북한 농업의 현황 분석 및 복합농촌단지 조성을 위한 정책적 제안..... 53
 - 안요섭 | 서강대학교 정치외교학과

장려

- * 6차 산업형 농업 PPPs의 제안..... 117
 - 의도적 선택 방법을 통한 북한 사례 연구 -
 - 김성훈 | 동국대학교 대학원 북한학과
- * 통일의식이 통일비용 지불의사에 미치는 실증연구..... 167
 - 대학생과 기성세대 간의 세대별 인식비교를 중심으로 -
 - 이다솔 | 안양대학교 공공행정학과
 - 김광민 | 안양대학교 도시행정학과
- * 생활 속 청소년의 통일 관심 계고..... 209
 - 동일시 조절을 통해 -
 - 강나은·이수진 | 충북대학교 정치외교학과

입 선

- * 공간 상징성을 통해 본 북한 지도자 현지도 연구 239
- 김정일·김정은 집권 초기 3년 현지도 동향을 중심으로 -
곽은경 | 고려대학교 대학원 북한학과

- * 경로의존성을 통해 본 개성공단의 지속성 275
- 5·24 조치를 중심으로 -
서영빈 | 송실대학교 대학원 행정학과

- * 민족 동일성 회복을 위한 남북 공동역사교과서 편찬 303
- 국제사회의 경험을 바탕으로 -
최하영 | 고려대학교 한국사학과

- * 북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질에 대한 영향 요인
실증분석 분석과 법률적 개선 과제 347
- 취업자 비율, 평균임금, 상용직 종사율, 주관적 직업만족도를 중심으로 -
황태윤 | 연세대학교 일반대학원 경제학과
이혜주 | 한양대학교 법학전문대학원

- * 통일교육 영상 분석을 통한 통일교육 흐름 및 발전 방안 고찰 377
- 통일교육원 초등용 통일교육 영상 중심으로 -
이도희 | 경인교육대학교 초등교육학과(사회과)

최우수

통일한국 발전전략으로서의 한반도수도권벨트

- 신경제지리이론의 함의를 중심으로 -

서울대학교 행정대학원 김병렬

연세대학교 경제학과 류승호

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 통일정책의 유형과 평가
- III. 신경제지리이론
- IV. 통일사례분석
- V. 한반도수도권벨트
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일한국 발전전략으로서의 한반도수도권벨트

- 신경제지리이론의 함의를 중심으로 -

수년간 군사적 긴장관계를 거쳐 남북한의 협력분위기가 다시금 조성될 여지가 생기면서 통일의 필요성과 당위성에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 따라 통일연구에 관한 관심도 자연스레 높아질 것이다. 경제적 관점을 취하는 대부분의 통일연구는 통일비용추산·편익산출에 관한 연구, 통일재원에 관한 연구, 사례분석을 통한 통일성공요인 분석 등의 주제에 대해 이루어지고 있다. 이러한 연구는 나름의 의미가 있지만 '통일과정'에서 통일한국이 어떠한 경제적 문제에 직면할지에 대한 고민을 하지는 못하고 있다. 어떠한 환경과 과정에 처하는지에 따라 통일한국의 성과는 상이할 것이라 예상되고, 안 좋은 성과가 예상되는 경우에는 통일 자체도 반대하는 여론이 힘을 받아 통일문제를 더욱 어렵게 만들 것이다.

본 연구에서는 통일과정에서 나타날 수 있는 경제적 문제점을 예상하여, 이를 극복하기 위한 '한반도수도권벨트'라는 정책대안을 제시함으로써 선행연구의 한계를 보완하고자 한다. 특히 남·북한의 통일과정에서 필연적으로 생산성이 높고 시장규모가 큰 남한지역으로의 급속한 인구·산업이탈이 일어날 것임을 신경제지리이론의 '중심부-주변부 모형'과 독일의 통일사례, 체제전환국의 사례를 통해 보여주었다. 이러한 집적의 힘이 작용하는 경우, 기존 문헌에서 바람직한 통일방안으로 빈번히 언급되는, 경제특구 내지는 한시적 시장분리와 같은 점진적 경제통합은 가능하지 않다는 점에 주목하였다. 경제통합 시점에 남·북한 간 격차가 큰 경우 통일한국의 경제적 성과가 좋지 못할 것이라는 점은 여러 선행연구들을 통해 적절히 밝혀졌다. 그렇다면 어떠한 정책적 대안을 통해 통일한국의 경제적 성과를 높일수 있을지 고민해보아야 한다.

II장에서는 선행연구에서 논의되었던 다양한 통일방안 유형을 정리하

고, 통일한국의 안정적 정착과 발전이라는 장기적 정책목표까지 고려한 광의의 통일정책 정의가 활용되어야 함을 지적하였다. 다시 광의의 통일정책 관점에서 통일정책의 유형을 재분류하고 기존에 논의되고 있는 통일방안이 통일정책으로 타당하지 않음을 '정책효과의 바람직성, 통일환경의 발생가능성, 정책수단의 실현가능성' 기준에 준거하여 논증하고 있다. 정책대안을 제시하기 위한 이론적 기반이 마련되므로, III장과 IV장에서는 독일통일에서의 실책을 설명하는 주요 경제이론인 신경제지리이론과 통일사례의 분석을 하고 있다. 이를 통해 통일한국의 도약을 위한 발전전략으로서의 통일정책 대안의 아이디어를 형성할 수 있었다. III장의 신경제지리이론의 중심부-주변부 모형은 집적의 힘이 작용하는 경우 공간구조가 한쪽 지역에 쏠리는 방향으로 재편될 수 있음을 보여준다. 독일의 경우에서 그랬던 것과 같이 남북한의 통일과정에서도 남한지역으로의 쏠림이 발생하여 북한지역의 공동화 북한주민들의 정착문제가 발생하고, 남한에서는 각종 혼잡비용의 발생과, 노동인구 유입에 따른 임금하락으로 지역갈등이 유발되기 쉬울 것이다. 신경제지리이론은 반드시 지역적 불균등 공간구조를 논리적 귀결로 삼고 있지 않으므로 집적의 문제를 완화시킬 수 있는 방안은 무엇인지를 중점적으로 고민한다. IV장에서는 사례분석을 통해 그러한 고민이 상당부분 '초기조건'의 개선을 통해 해결될 수 있음을 보여준다. 독일의 실패는 집적의 힘과 일관되지 않은 정책들을 시행함으로써 나타났다. 반면에 중부 및 동부유럽의 체제전환국들은 그러한 힘의 존재를 암묵적으로나마 승인하고, 이에 순응하는 정책을 펼침으로써 성장률제고라는 정책효과를 얻어갈 수 있었다. V장에서는 이러한 아이디어를 기반으로 '한반도수도권벨트'를 정책대안으로 제시하고 있다. 한반도수도권벨트는 통일 이전부터 북한, 특히 수도권인 평양-남포권을 집중육성하는 산업정책을 시행해 통일 시점에 상당히 개선된 초기조건을 가질 필요가 있다는 사고에서 출발하고 있다. 더 나아가 수도권벨트 정책아이디어가 신경제지리이론이 말하는 집적의 힘을 극대화시켜 중부 및 동부유럽의 사례에서와 같이 성장률제고 효과를 가져다 준다면, 통일한국은 이러한 '배당'을 재원삼아 통일한국의 안정적 정착에 필요한 각종 사회정책과 북한지역개발정책을 시행해나갈 수 있을 것이다. 한반도수도권벨트 아이

디어를 확고한 정책대안으로 제시하기 위해 한반도 공간에서 나타날 수 있는 지리적 힘에 대한 예측을 바탕으로 3단계의 정책실현방안을 제시하였고, 각 단계에서 활용가능한 정책수단을 검토하여 논리적으로 배열하였다. 또한 북한 수도권지역의 공간구조와 기존 구조를 고려하여 수도권벨트 아이디어를 지역적 차원에서는 어떻게 실현시켜나갈 수 있는지 구체적으로 제시하였다.

현재 남·북한 사이의 긴장관계의 지속과 통일과정에서 나타날 불확실한 국제정치적 환경을 감안하면 통일 이전부터 북한, 특히 평양-남포권역의 수도권을 집중육성하여야 한다는 주장을 하는 한반도수도권벨트 개념은 다소 비현실적으로 여겨질 수 있다. 하지만 통일은 우리세대가 언젠가 직면할 실재하는 문제이고, 준비되지 않은 통일은 재앙에 가까울 수 있음을 사례분석을 통해 인지할 수 있었다. 불확실성으로 가득찬 통일과정 이후에 대한 정책보다는 정치적으로 복잡하더라도 가시적인 '현재'의 시공간에서 통일정책을 시작하는 것이 더 바람직한 대안일 것이다. 또한 평양권역 집중육성 과정에서 필연적으로 나타날 남·북한의 인적·물적 교류는 통일 그 자체를 촉진하고, 통일과정도 덜 극단적으로 만들어주는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 산업정책으로써 한반도수도권벨트를 현실화시키는 것은 매우 고된 작업이 될 것임에도 강력히 주장하는 이유가 여기에 있다.

남·북한 통일연구에 신경지리이론류의 집적의 힘을 적용하여 분석한 경우가 적어, 논의를 위한 기반을 닦기 위해 본 연구의 상당부분이 할애되었다. 따라서 정책대안으로 제시된 한반도수도권벨트라는 결론에 이르기까지 논증은 다소 약해진 것은 사실이다. 향후의 연구에서는 신경지리이론에서 말하는 집적의 힘이 남·북한의 경우에 어느 정도 발생하여 어떠한 귀결이 예상되는지에 대한 실증분석이 시급히 이루어져야 한다. 이러한 확고한 근거가 정립된다면 본고에서 제시한 한반도수도권벨트와는 상이하지만 함의가 많은 정책대안들이 제시될 수 있을 것이다. 이를 통해 우리의 통일준비과정이 더욱 체계적으로 이루어질 것이라 기대한다.

I 서론

1. 연구의의

수년간 군사적 긴장관계를 거쳐 남북한의 협력분위기가 다시금 조성되면서 통일의 필요성과 당위성에 대한 관심이 높아지고 있다. 이에 따라 통일연구에 관한 관심도 자연스레 높아질 것이다. 기존의 통일연구는 정치적 통합으로서 통일을 이루기까지의 과정에 관한 연구, 정치적 통합 이후의 통일한국에 관한 연구로 대별될 수 있다. 전자의 예로는 통일에 유리한 국제환경을 조성하는 외교정책에 관한 연구, 평화적 분위기 조성, 북한의 시장경제로의 점진적 체제전환을 목표로 하는 각종 협력수단에 연구 등이 있다. 경제적 관점을 취하는 대부분의 연구는 후자에 속하는데 통일비용추산·편익산출에 관한 연구, 통일재원에 관한 연구, 사례분석을 통한 통일성공요인 분석 등을 생각해볼 수 있다. 각각의 연구는 나름대로 의미가 있겠지만, 통일이 더 이상 당연한 '축복'으로 인식되지 않고 비용·편익인식에 따라 통일에 대한 찬반의견이 갈리는 현실을 고려하면, 통일에 대한 우려와 반대를 불식시킬 수 있는 '성공적인' 통일한국 달성에 관한 정책연구가 그 어느 때보다 필요하다고 생각된다. 어떠한 환경과 과정 하에서 통일이 이루어지는지에 따라 통일한국의 성과가 달라지고, 성공적인 통일한국을 달성하기 위한 정책적 노력도 달라질 것이다. 하지만 기존의 통일연구는 통일이 이루어지는 환경·과정에 관한 체계적 검토를 하지 못한 한계가 있다. 따라서 본 연구는 성공적인 통일한국에 관한 정책제안을 하기 위해 발생가능성이 높은 통일환경에 대한 고찰을 출발점으로 삼고자 한다.

2. 연구방향

본 연구에서는 통일방안과 경제적 성과에 관한 기존의 연구를 '통일정

책'의 관점에서 체계적으로 유형화하고 각 정책에 대한 평가를 우선적으로 시도한다. 특히 통일정책은 오랜 민족숙원인 통일을 안정적으로 달성하여야 한다는 점에 착안하여 통일환경의 발생가능성, 정책의 실현가능성, 정책효과의 바람직성을 평가기준으로 삼고 있다. 이러한 정책평가를 바탕으로 성공적인 통일한국을 달성하기 위한 정책방향은 어떠해야 하는지 고민을 해보고자 한다. 본고는 기존의 문헌이 검토하지 못한 '집적의 힘'이 작용하는 동태적 경제환경을 중요하게 고려하고 있다. 여기서 '집적의 힘'은 남북한통일 과정에서 시장규모가 월등히 크고, 생산성이 높은 남한지역으로 인구와 산업이 쏠리는 현상을 의미한다. '집적의 힘'은 노벨경제학상 수상자 P. Krugman에 의해 소개된 신경제지리이론(New Economic Geography)의 주요 연구성과이기 때문에 이에 대한 이론적 논의를 먼저 다룰 것이다. 남북한통일에 있어 중요한 교훈을 주는 독일통일과정과 동유럽 국가들의 체제전환과정은 '집적의 힘'이라는 경제환경과 정합성을 가지는 정책만이 유의미한 경제적 성과로 이어질 수 있음을 시사한다. 본고에서는 독일과 중·동부유럽에 대한 사례분석을 통해 '집적의 힘'이 작용하는 경제환경 하에서 북한의 경제력이 집중되어 있는 평양권역을 활성화하는 통일정책을 수행할 것을 제안한다. 더 나아가 통일을 국가경제의 도약기회로 삼기위해 서울에서 평양에 이르는 이른바 '한반도수도권벨트'를 정책적으로 육성하여야 한다는 점을 보일 것이다.

통일과정의 동태적 경제환경을 고려한 '한반도수도권벨트'의 정책적 제안은 통일한국의 안정적 정착과 높은 경제적 성과를 목표로 하고 있다. 이를 통해 통일의 편익을 향유하고 우려한 통일비용을 최소화할 수 있음을 보여, 통일에 대한 여러 우려와 반대를 불식시킬 수 있을 것이다.

Ⅱ. 통일정책의 유형과 평가

1. 통일정책 유형

1) 기존의 통합방안 연구

남북한 통일에 관한 기존의 연구들은 대개 통일과정에서 남한의 주도적 역할이 필요함을 암묵적으로 가정하면서, 대한민국 정부의 정책자율성이 발휘될 수 있는지에 따라 급진적, 점진적 통일로 크게 구분하고 있다. 급진적 통일의 시나리오에서는 북한이 급변사태를 맞고, 대규모의 주민이탈이 발생하여 대한민국 정부는 북한지역의 안정화를 위해 대규모 재정지출을 불가피할 수밖에 없어 정책자율성이 크게 훼손된다. 독일의 재통일 과정이 이에 해당된다. 반면 점진적 통일의 시나리오는 남북한이 대화와 타협을 통해 점차적으로 통일로 나아갈 수 있다는 사고를 반영하고 있는데, 북한의 급변사태에서 오는 혼란 등 정치적 비용이 크게 감소되는 장점이 있다. 또한 점진적 과정을 거치면서 남북한의 경제격차가 줄어들고 북한지역이 안정화된 상태에서 통일을 맞게 되므로 불가피한 대규모 재정지출은 줄어들고 효과성이 높은 정책을 선택적으로 집행해나갈 수 있어 정책자율성이 높다.

한편 통일이 정치적·경제적 통합의 이중적 성격을 갖는 점에 착안하여 정치적 통합과 경제적 통합을 적극적으로 분리하여는 시도도 빈번히 발견되고 있다. 가령 김규륜 외(2012)에서는 통일의 진전속도와 남한정부의 상대적 역할우위가 있는지를 기준으로 통일유형을 균등형, 급변형, 선도형, 흡수형으로 구분한다.¹⁾ 이러한 시도는 대개 정치적 통합이 급작스럽게 이루어지더라도 경제적 통합은 점진적으로 이루어지는 경우가 있을 수 있고, 독일의 통일사례에 비추어 봤을 때 경제적 성과의 관점에서 더욱

1) 김규륜 외, “선도형 통일’의 경로와 과제,” 『통일 비용·편익 종합연구』(통일연구원, 2012), pp.11-15.

바람직하다는 견해를 담고 있다. 전홍택(2012)은 북한경제를 일종의 '경제 특구'와 같이 한시적으로 분리하여야 한다고 주장하고 있고,²⁾ 문성민·유병학(2012)은 임금-생산성격차와 북한지역에 대한 임금·실업보조금을 도입한 내생적 경제성장모형을 통해 경제특구(Special Administrative Region; SAR)과 같이 '경제동맹' 수준³⁾의 완전한 경제적 통합을 지연시킬 수 있을 때 통일한국의 경제성과가 높다는 것을 명시적으로 보이고 있다.⁴⁾

2) 통일정책 유형 재분류

협상에 의한 통일정책, 흡수통일정책 등의 표현에서 알 수 있듯이 통일 정책에 관한 일반적 이해는 '남북한 통일을 이룩하기 위한 방안' 정도로 좁게 나타나고 있다. 하지만 오랜 민족숙원사업으로서 통일은 남북한이 '물리적' 통합을 넘어 '화학적' 통합을 달성하여 더더욱 발전하는 상태로 나아갈 때 비로소 달성되는 것이라 생각된다. 정책을 바람직한 사회상태실현을 위한 정책목표와 정책수단에 관한 공적 선택행위로 이해할 때, 기존의 통일정책 이해는 통일 그 자체를 정책목표로 두고 있다. 본고에서는 '통일한국의 안정적 발전'으로 정책목표를 보다 적극적으로 정의하고자 한다. 통합방안에 관한 기존의 연구들에서 점진적 경제적 통합을 주장하는 것도 통일은 경제적 성과를 극대화할 수 있을 때 비로소 정당화될 수 있다는 점을 암묵적 전제로 삼고 있기 때문일 것이다.

본고에서는 통일정책을 통일한국의 발전을 정책목표로 하는 넓은 의미로 이해하면서, 기존의 연구에서 통일유형이 급진적/점진적 방식으로 크게 분류되고 있음을 반영하여 통합시점의 선택가능성을 기준으로 통일유형을 분류한다. 특히 통일이 정치적·경제적 통합의 이중적 성격을 가짐을

-
- 2) 전홍택, "남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안," 『연구보고서』 (한국개발연구원, 2012), p.33-58.
 - 3) B. Balassa 이후 경제통합단계를 자유무역협정, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹으로 구분하고 있는데, 통합단계가 진전될수록 상품, 용역, 요소이동, 경제정책 등의 일원적 시장화가 진전된다. 남북한 통일은 경제통합의 관점에서 '경제동맹'이 이루어질 때 비로소 완결되었다고 볼 수 있다.
 - 4) 문성민·유병학, "The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: the Role of Wage Policy," 『금융경제연구』 (한국은행, 2012) p.8-23.

반영하여 정치적 통합시점이 정책당국이 선택할 수 있는 정책변수인지 외부적으로 주어지는 외생변수인지를 고려한다.

<표 1> 통일정책유형 분류

정치통합시점 경제통합시점	외생변수	정책변수
외생변수	A : 급변형	B : 부담형
정책변수	C : 분리형	D : 안정형

그 결과 <표 1>에서와 같이 급변형, 부담형, 분리형, 안정형으로 유형화할 수 있는데, 여기서 급변형은 급변사태와 같은 예기치 못한 사건으로 정치적 통합이 이루어진 후 여타의 경제통합단계를 거치지 못하고 상품·시장·요소시장통합, 획일적 경제정책 등을 특징으로 하는 경제동맹 상태로 한 번에 나아감을 의미한다. 이때 북한주민의 경제적 기회 획득을 위한 대량이탈, 이를 완화하기 위한 대한민국 정부의 대규모 이전지출이 나타날 것이다. 한편 예기치 못한 정치통합 이후 경제통합시점을 우리정부가 선택적으로 결정할 수 있는 경우가 분리형이다. 기존의 경제특구(SAR), 경제의 한시적 분리방안이 이에 해당한다. 부담형은 경제통합시점은 조절가능하지 않으나 정치적 통일시점을 선택할 수 있는 경우인데, 경제적 통합이 일회적으로 이루어진다는 점에서 급변형과 동일하게 대규모 재정적 부담을 야기할 것이라는 점은 본질적 차이가 없다. 안정형의 경우 정치·경제통합시점을 모두 정책변수로 활용할 수 있기 때문에 분리형의 경우에 비해 정치적 비용도 발생하지 않는다는 점에서 가장 이상적인 경우라 볼 수 있다. 현실에 적용을 해본다면 유럽연합(EU) 국가들이 정치적 통합까지 나아가는 경우를 생각해볼 수 있다.

2. 통일정책 평가

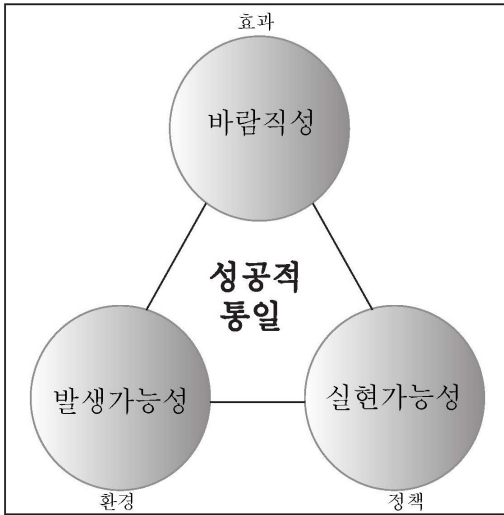
1) 통일정책 평가기준

앞서의 각 통일유형은 통합시점을 정책적으로 선택할 수 있는지와 관련없이 남북한의 통일과 그 후의 성과를 결정한다는 측면에서 상술한 광의의 통일정책유형으로 인식할 수 있다. 통일은 비가역적인 성격을 가지고 있어 가능한 통일정책들을 사전적으로 평가·분석하는 작업이 요구된다. 정치·경제적 통합이 이미 이루어진 경우에는 결정된 정책이 잘못되었다고 인식되더라도, 정책과정을 다시금 밟아나가는 것이 불가능하기 때문이다. 이에 따라 통일정책을 평가하기 위한 체계적인 평가기준을 마련하는 것이 문제된다. 김규륜 외(2012)에서는“당위성(Desirability), 실현성(Feasibility), 발생가능성(Probability)의 3대 기준에 따라 가장 현실가능한 통일유형을 선정”하여 남한 주도의 경제적 점진적 통합 방식이 적절하다고 선정하고 있다.

여기서 당위성이란 특정한 통일정책의 효과와 정책이 바람직한지의 문제를 지칭하는데, 주로 통합 후의 경제적 성과가 문제된다. 발생가능성은 해당 통일정책이 가정하고 있는 통일환경이 나타날지의 문제이다. 가령 정치적 화해를 통한 통일이 가능치 않다면 이를 가정한 부담형, 안정형 정책은 가능성이 없어 기각되어야 한다. 실현가능성은 해당정책이 가정하고 있는 통일환경에서 정책수단을 집행할 수 있는지, 예상된 정책의 효과가 발현될지의 가능성에 관한 문제로 볼 수 있다. 본 연구에서는 선행연구의‘바람직성·발생가능성·실현가능성’3가지 기준을 채택하여 통일정책을 평가해볼 것이다.

2) 통일정책 평가

통일을 대한민국이 도약하는 기회로 활용하기 위해 통일정책은 상술한 효과의 바람직성, 통일환경의 발생가능성, 정책의 실현가능성 기준 모두를 충족하여야 한다. 가령 정책이 가정하는 환경이 실현될 가능성이 높고, 그러한 환경에서 정책을 집행하는 것이 용이하다고 하더라도 예상된 정책효과가 바람직하지 못하다면 어느 누구도 정책을 지지하지 않을 것이다. 또 통일한국의 경제적 성과를 증진시키는 정책이더라도 가정하는 정책환경이 나타나지 않는다면 공상에 불과하다. 한편 기대된 효과로 이



〈그림 1〉 통일정책의 평가기준

적 개혁이 선행되어야 하고, 북한지역이 통일로 나아갈 인센티브가 있어야 한다. 이러한 전제조건은 충족되기 힘들어 안정형은 발생가능성과 실현가능성이 낮다. 마찬가지로 B-부담형은 불가능한 정치환경을 전제하고 있고, 경제통합이 단계적으로 이루어질 때 통합 후 성과가 높다는 선행연구와 배치된다는 점에서 바람직성의 기준에도 배치된다. 급작스런 정치적 통합을 전제하는 A-급변형과 C-분리형은 전제하는 환경의 발생가능성이 높아 보인다. 이 중 급변형은 경제적 관점의 통일이 단계적으로 이루어질 때 성과가 높다는 기존의 이론적·실증적 분석⁵⁾에 어긋난다. 분리형은 발생가능성도 높고 ‘관리된(managed)’ 경제통합을 수단적으로 활용한다는 측면에서 높은 경제적 성과를 가져올 것으로 기대되나 북한의 급변사태의 환경 속에서 경제체제를 일정시간 분리한다는 것이 실현가능한 계획인지 의문시된다. 현행 법체계하⁶⁾에서 통합 이후 북한지역 주민들을

어지지 못해 실현가능성이 없는 경우, 잘 짜여진 정책이라 보기 힘들 것이다. 본고에서는 상술한 통일정책유형 중 모든 기준을 공히 충족시키는 정책유형이 있는지, 그렇지 못하다면 어떤 대안적 통일정책이 가능한지 논의해본다.

정치·경제통합시점 모두를 정책변수로 삼고 있는 D-안정형은 어떤 관점에든 이상적이다. 하지만 협상을 통한 통일이 가능하기 위해서는 북한의 내부

5) 문성민(2012)은 독일의 경우보다 점진적 접근을 취하는 경제특구(SAR) 방식의 성장률(5.21% > 3.7%), 실업률 성과(1.6% < 17.5%)가 나옴을 시뮬레이션 방식을 통해 입증하였다.

6) 현행법은 한반도 전역을 영토로 규정한 헌법 제3조에 따라 북한정권을 미수복지구를 불법점거하고 있는 반국가단체로 간주하고 있다. 또 북한주민이 탈북한 경우 별도의 국적취득 절차없이 대한민국 국민으로 확인하고 있다.

차별적인 경제체제 하에 두는 것은 허용될 수 없는 정책수단이고, 독일통일 전후로 동독 노동가능인구의 10%인 138만이 서독지역으로 '순이주'했다는 사실은 그러한 정책이 현실적으로 불가능함을 암시한다.

앞서의 통일정책유형 모두가 정책평가기준의 관점에서 어떠한 결함이 있음을 알 수 있다. 그렇다면 어떠한 통일정책이 추구되어야 하는지 고민해보아야 할 것이다. Krugman(1991)이 지역 간 '집적(agglomeration)의 힘'이 작용하는 기제를 설명한 이래로 성립된 신경제지리이론(New Economic Geography; NEG)은 하나의 대안적 통일정책 아이디어를 던져주고 있다.⁷⁾ 특히 경제통합 '시점'을 정책적으로 선택하는 것이 실현가능하지 않은 경우 그 대안수단으로써 남북지역 간 격차를 직접 줄이는 산업정책을 활용하라는 것이다. 다음에서는 신경제지리이론에 대한 소개와 함께 이러한 아이디어를 어떻게 정책으로 구체화시켜나갈 수 있는지 논의해볼 것이다.

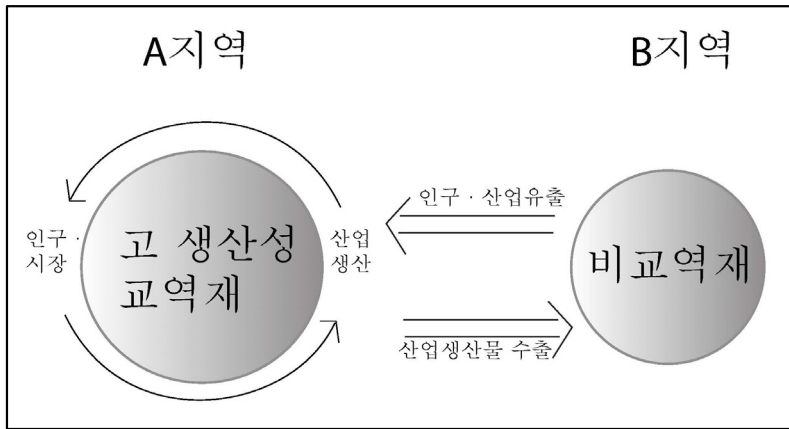
Ⅲ. 신경제지리이론

1. 중심부-주변부 모형

Krugman(1991)은 Increasing Returns and Economic Geography에서 '집적의 힘'이 작용하는 공간적 구조를 제시하면서 신경제지리이론(NEG)의 초석을 닦았다. 신경제지리이론의 핵심은 산업생산과 소비자시장과의 긍정적 상호작용(synergy)을 통해 지역 간 격차가 발생할 수 있다는 사고이다. 기존의 경제지리학에서 지역특성을 반영한 원료·시장 근접성, 교통편리성 등을 중심으로 산업입지요인을 분석하던 것과 달리, 특정 지역의 지리적 특성과는 무관하게 결론을 도출하고 있다는 점이 특징적이다. 보다 구체적으로는 <그림2>에서와 같이 A지역에 생산성이 높은 교역재

7) Krugman, P. "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, Vol 99 No. 3 (1991), pp. 480-499.

산업이 있을 경우 임금격차가 발생⁸⁾되어 저생산성 산업이 위치한 B지역에서 노동력이 이탈하고, 그에 따라 높은 소비력과 인구가 분포해있는 지역은 더욱 더 성장한다는 것이다. 비교역제 산업의 존재는 B지역이 완전히 공동화(空洞化)되는 것을 방지한다. 즉, 비교역제 부분의 크기는 주변부 공동화의 ‘하한’을 형성하게 된다. 이러한 기제를 산업-시장 상승작용(Circular Causation)이라고 부르고 있다. 산업-시장 간의 상승작용이 발생하여 A지역으로의 ‘집적’이 이루어지면 국가경제는 고생산성의 중심부(Core)와 낙후된 비수출재가 존재하는 주변부(Periphery)로 재편된다. 이러한 점에서 Krugman의 모형을 중심부-주변부 모형(Core-Periphery Model; CP Model)이라 지칭한다. CP 모형은 어느 지역이 얼마만큼 성장할지를 얘기해주지는 않는다. 다만 대부분이 인식하지 못했던 지역경제의 자기강화적 성장기제를 강조한다.



<그림 2> 지역격차 발생 기제 :“Circular Causation”

CP모형은 반드시 경제구조의 지역적 집중을 논리적으로 함축하는 것은 아니다. Krugman이 적절히 제시한 바와 같이 큰 시장의 효과(Home Market Effect)와 이에 따른 임금격차 발생은 B지역으로부터

8) 본 모형에서는 요소가격결정에 대해 신고전학파적 ‘한계생산력설’을 따른다. 이에 따라 고생산성 산업이 위치한 지역의 모든 근로자는 고임금을 향유하므로(경쟁적 노동시장), 지역 간 이동비용을 상쇄할 수 있는 임금격차는 집적을 야기한다.

의 이탈을 강화하는 반면에, 시장 내 근로자 간 경쟁심화(Degree of Competition)는 일종의 혼잡비용(Congestion Cost)으로 작용하여 A지역으로의 유입을 완화시킨다. 후자의 힘이 강하게 작용한다면 집중이 발생하지 않고, 두 지역의 규모가 비등한 ‘다핵’ 균형이 유지될 수도 있을 것이다. 이러한 힘과 외생변수(parameter)인 비교역재생산 대비 교역재생산 비중(μ), 교역재소비의 상품 간 대체탄력성(σ)⁹⁾, 운송비용 계수(τ)의 상호작용을 통해, 지역경제의 공간구조가 중심부가 존재하는 단핵구조로 이루어질지 중심부가 존재하지 않는 다핵구조로 귀결될지 결정된다. 이때 경제 내 비교역재의 비중이 낮고(high μ), 상품대체탄력성이 낮을수록(small σ), 운송비용이 낮을수록(high τ) 집중구조를 강화시킨다. Krugman은 기업생산의 가치함수 V 를 도입해 B지역 기업생산의 상대적 가치함수 $v = \frac{V_1}{V_2} (v = \frac{1}{2} \tau^{\mu\sigma} [(1+\mu)\tau^{\sigma-1} + (1-\mu)\tau^{-(\sigma-1)}])$ 가 1보다 작을 때 단핵구조의 균형이 이루어진다고 보이고 있다.

2. 기본모형의 확장

CP모형은 신경제지리이론의 틀 내에서 다양하게 응용되고 있는데, 근로자가 아닌 기업이 지역 간 이동을 하는 경우, 생산요소로 자본을 함께 도입하는 경우, 2지역이 아닌 3지역을 가정하는 경우 등이 가장 대표적인 모형 확장방식이다. 본고에서는 신경제지리이론의 다양한 중심부-주변부 모형의 확장 중에 통일정책에 시사점을 줄 수 있는 내용을 선별하여 소개 및 정리를 하고자 한다.

1) 지역단위의 지식의 외부효과

Martin(1999)은 Krugman만이 제시한 기업단위의 규모의 경제에 따른 효율성 증가라는 집적의 이익(Gains from Agglomeration)뿐만 아니라,

9) 상품대체성은 규모의 경제 계수(Coefficient)로 이해되는데, 상품대체성이 낮다는 것은 A지역의 교역재화를 B지역에서 대체 생산 할 수 없음을 의미하여, 규모의경제가 수요측면에서 가능해지기 때문이다.

기업의 집적에 따른 지식의 외부효과(Technology Spillover)를 함께 고려해야한다고 지적한다.¹⁰⁾ 그는 2지역 CP모형에 혁신부문(Innovation Sector)와 지역 간 혁신비용 격차를 반영하여 모형을 확장시킨다. 지식의 외부효과는 산업-시장 상승작용에 따라 A지역에 생산이 증가할 경우 그 과정에서 기업 간 생산기술에 관한 지식이 공유되면서 평균적인 생산기술이 개선된다는 의미를 갖는다. 이러한 지식의 외부효과로 인해 A지역으로의 편입은 추가적 편익을 주게 되고 집중을 가속화시키는 힘으로 작용한다. 한편 혁신부문간 혁신비용의 격차는 생산력뿐만 아니라 지식의 외부효과도 A지역에 한정되어 나타나는 국지화(localized)를 유발한다.

2) 허브효과

중심부-주변부 모형은 2지역을 가정하고 있기 때문에, 3개의 지역을 가정하는 경우 CP모형에서와 같은 집중의 힘이 그대로 작동할 지에 대한 의문을 가질 수 있다. CP모형에서는 낙후된 B지역은 A지역으로의 이탈로 인해 공동화 현상을 겪을 것임을 비교적 확실하게 주장할 수 있는 반면 3지역을 가정하여 새로운 C지역을 도입할 경우, A, C에 비해 상대적으로 낙후된 B지역도 산업생산을 입지시킬 수 있는 가능성을 갖게 된다. Krugman(1993)은 이를 '허브효과(Hub-effect)'라고 이야기하고 있다.¹¹⁾ 단순 CP모형에서 집적의 힘은 운송비용이 급격하게 낮아지면서부터 작용하기 시작하는데, 교역에 있어서 '허브'의 역할을 담당하는 B지역을 거치는 운송은 A와 C지역 사이에서 직접 교역을 하는 경우보다 운송비용 측면에서 효율적¹²⁾이기 때문에 B지역을 공동화시키는 집적의 힘이 작용하지 않을 수 있다는 사고이다.

10) Martin, Ron. "The new 'geographical turn' in economics: some critical reflections." *Cambridge journal of Economics* (1999) pp.65-91.

11) Krugman, Paul. "The hub effect, or threeness in interregional trade." *Theory, Policy and Dynamics in International Trade* (1993) pp.29-37.

12) 이러한 사고는 신경지리학이론에서 운송비용을 화폐단위로 측정하는 것이 아니라, 제화가치의 손실로 측정하여 가능하다. 즉 허브지역은 운송비용 절약분만큼 경쟁에 우위가 있다.

3) 혼잡비용과 인프라건설

혼잡비용은 단핵적 공간구조가 발생한 경우 과도하게 집중된 중심부에서 발생하는 혼잡문제를 반영한다. 앞서 단순 CP모형에서 언급된 A지역에서 근로자 간의 경쟁심화도 일종의 혼잡비용으로 이해할 수 있지만, 응용 모형에서는 혼잡비용을 명시적으로 반영하고 있다. Baldwin(2003)은 지역공간에 대한 인프라건설과 지식의 외부효과 촉진정책의 효과를 분석하기 위해 혼잡비용을 도입한다.¹³⁾ A와 B지역 간의 인프라건설은 지역 간 운송비용을 감소시켜 A지역으로의 집중을 강화시키는 한편, A지역으로의 집중은 규모의 경제와 국지화된 지식의 외부효과로부터 집적의 이익이 발생하므로 경제전체는 성장률상승의 효과를 볼 수 있다. 하지만 혼잡비용이 발생하면 집적의 이익으로부터 얻는 성장률 상승효과는 일정부분 상쇄될 것이다. 혼잡비용은 일종의 '시장실패'로 볼 수 있는데 이러한 경우 B지역으로부터의 이탈을 유도하는 집적의 힘 작용을 정책적으로 억제하여 혼잡비용으로 인한 성장편의 감소를 방지할 수 있다. 이러한 지역활성화 정책(Regional Policy)은 혼잡비용이 규모의 경제로부터의 집적의 이익을 상회할 때만 정당화될 수 있을 것이다.

3. 통일정책에의 함의

신경제지리이론은 '집적의 힘'이 작용하는 공간구조를 설명한다는 데 특징이 있다. 이러한 집적의 힘은 통일과정에 대해 다음과 같은 시사점을 준다. 먼저 통일달성을 정책목표로 두는 협의의 통일정책 유형은 집적의 힘을 명시적으로 고려하지 못하고 있다는 점이다. 선행연구들에서 경제성과를 높이기 위해서는 경제통합의 점진적 방식을 취해야 한다는 일관된 사고는 사실 남·북한 지역 간 경제적 격차가 커 북한지역의 초기조건이 불리한 경우, CP모형에서 시사하는 바와 같이 북한지역이 공동화될 수

13) Baldwin R., *Economic Geography and Public Policy* (Princeton: Princeton University Press; 2003; 2011) p. 232-270.

있다는 우려를 반영한 것이라 생각한다. 하지만 그에 대한 대안으로써 경제특구(SAR) 내지는 한시적 경제분리 방안은 집적의 힘이 작용하는 경우 노동력과 산업은 비록 그것이 변칙적이더라도 어떠한 방식을 통해서든 중심부로 유입될 것이라는 점까지는 고려하지 못한 한계가 있다. IV장의 사례에서는 독일 통일과정에서 동독이 맞게 된 결과를 통해 이러한 점을 보여줄 것이다.

다음으로는 정책대안에 관한 아이디어를 제공해주고 있는데, 2015년 현재 통일이 당장 이루어지는 것은 아닐 것이므로, 북한경제가 남한경제와 분리된 상태는 당분간 유지될 수 있다는 점을 생각해볼 수 있다. 따라서 통일이 이루어지기 전에 북한지역 내에서 억제되어 있는 집적의 힘이 작용할 수 있도록 촉진한다면, 통일 시점이 언제가 되는지와 상관없이 남·북한 격차가 상당히 해소된 상태이므로 통일의 후유증이 상당부분 나타나지 않을 것이다. 이는 통일과정이 급진적인지 점진적인지와 무관히 가능한 논의이다. 다만 북한의 경직적 사회주의경제체제를 완화시켜 경제적 집적의 힘이 작용할 수 있는 여지가 생기도록 북한정권에 대한 설득이 필요하다. V장에서는 이러한 아이디어를 ‘한반도수도권벨트’라는 개념으로 구체화한다.

마지막으로 정책수단에 대한 함의를 제공해주는데, 집적의 힘이 규모의 경제와 지식의 외부효과를 통해 발생한다는 점은, 북한의 수도권지역 육성도 장기적으로는 생산성이 빠르게 증가할 수 있는 산업으로의 고도화를 목표로 해야 한다는 사실을 상기시켜준다. 또한 지식의 외부효과가 국지화되어 나타난다는 연구결과는 북한의 노동력만을 경제적 비교우위로 고려하는 기존의 통일논의의 한계를 보여준다. 즉 집적의 힘을 충분히 활용하기 위해서는 북한지역, 특히 평양지역에서 지식이 생산되고 확산될 수 있는 혁신부문을 창설하는 정책적 노력이 필요하다.

IV. 통일사례분석

통일은 경제적 관점에서 남한과 북한의 경제통합이라는 성격뿐만 아니라, 북한지역의 자유민주주의 기반 시장경제로의 체제전환이라는 성격을 동시에 지닌다. 따라서 본 연구에서는 통일연구에 관한 기존 문헌에서 주로 다뤄온 동독에 대한 사례뿐만 아니라 1990년대 이래로 체제전환 과정을 겪어온 중부 및 동부유럽국가들의 사례도 검토하여 교훈을 얻고, 대안적 통일정책 제안을 위한 기반으로 삼고자 한다. 신경제지리이론의 중국 경제특구 지역에 대한 분석연구는 FDI와 관련하여 새로운 사실을 알려주고 있는데, 통일의 비용분담 차원에서 FDI가 언급되는 경우도 있으므로 이에 대한 사례분석 또한 의미가 있다고 생각한다.

1. 독일의 사례

1) 기존연구의 분석

1980년대 후반 사회주의 국가들에서 잇달아 정치개혁이 일어나면서 공산당 독재는 와해되기 시작했다. 동독주민들은 급격한 정치변화를 활용해 헝가리, 오스트리아 등을 경유해 서독으로 이탈하기 시작했다. 1989년 베를린 장벽이 붕괴 된 이후 이러한 추세는 가속화 되었다. 서독은 통일을 반대하는 국제정치적 상황을 급진적·전면적 정치·경제통합 통해 헤쳐나갔다. 전면적인 경제통합은 막대한 통일비용으로 이어졌는데, 선행연구에서는 화폐시장, 노동시장 그리고 사유화과정에서 결정적인 정책실패가 나타났다고 분석하고 있다.

화폐통합은 서독의 마르크화를 법정화폐로 삼고, 임금과 연금 등에 대한 화폐 교환비율을 1:1로 하는 방식으로 이루어졌다. 당시 동독과 서독의 환율은 약 4.4:1이었음을 감안하면 동독의 화폐가 정책적으로 과대평가되었음을 알 수 있다. 동독화폐가 300% 이상 평가절상되면서 상품의

가격경쟁력이 약화되었고, 급격한 임금상승과 맞물려 기업경쟁력이 약화와 이탈로 이어졌다. 노동시장에서는 서독으로의 이주수요 완화와 생활수준 격차해소를 위해, 부가가치가 높은 자본집약적 산업에서의 일자리 창출에 노력을 기울이고 동독의 임금인상을 유도했다. 그 결과 1990년 하반기에 약 30%, 1991년에 약 60%, 그리고 1992년부터 1994년 까지 연평균 약 21.5%의 임금상승을 나타냈는데, 노동의 생산성 향상은 저조하여 동독지역의 실질임금이 크게 상승하였다. 이에 따라 실업률은 1991년 10.2%에서 2004년 20.1%까지 증가하였다. 마지막으로, 독일 신탁청(Treuhandanstalt)을 통한 동독 국유재산의 사유화는 원소유주에게 반환하는 것을 원칙으로 하였다. 이에 2015년 현재까지도 동독지역에서 재산권 분쟁이 발생하였고, 재산권행사의 불확실성 증대로 투자도 지연되었다.

2) 신경제지리학의 해석

기존 논의의 지적에서처럼 독일사례에서 나타난 경제적 어려움이 통합정책에 수반된 것으로 정책실패로 판단된다는 점은 부정할 수 없다. 하지만 동독에서 나타난 여러 문제들이 공통적으로 산업과 인구의 이탈 및 공동화의 고착화를 바탕으로 한다는 점에 주목할 필요가 있다. 신경제지리학의 관점을 고려하면, 경제통합시점에 '정치적 장벽' 제거로 운송비용이 급격하게 줄어들면서 집적의 힘이 공간적으로 작용하기 시작한다. 이러한 힘은 지역별 초기조건과 결합하여 공간구조 재편이라는 결과를 발생시킨다. 남한과 북한의 경제통합에서도 마찬가지로 볼 수 있는데, 통일은 정적인 두 개의 경제권역을 단순합하는 것이 아니라, 집적의 힘이 공간적으로 작용하게 될 두 권역을 동태적으로 통합해 나가는 과정인 것이다.

신경제지리학에 따르면, 독일 재통일의 과정에서 나타난 동독지역의 저조한 경제성과는 '집적의 동학(agglomeration dynamics)'이 작용한 결과이다. 주변부인 동독지역을 이탈하여 서독지역으로 유입되는 집적의 힘이 작용한다. 이러한 경우 통합정책이 실패한 이유는 애초에 정책이 어떠한 환경에서 집행되어야 하는지를 고려하지 못했기 때문이라 평가된다. 즉, 독일의 실패는 예견된 것이었다.

보다 구체적 분석은 다음과 같다. 경제통합은 정치적 장벽으로 인해 높게 설정되어 있었던 운송비용을 급격히 감소시켰고, 기업의 분포와 실질 임금 등의 초기조건은 공간적으로 불리하게 분포되어 있었다. 서독은 압도적인 시장규모와 산업경쟁력을 갖추고 있었기 때문에 통일이 가져다준 집적의 이익을 크게 누렸다. 이 과정에서 130만명에 달하는 노동인구가 동뿐만 아니라 제조기업이 이탈하면서 동독은 빠르게 공동화되었다. 제조업의 공동화는 체코와 비교해보면 분명해진다. 동독과 체코는 모두 사회주의 국가 중 가장 발전된 경제력을 가졌던 나라들로서 시장경제로의 체제전환을 공히 겪었는데, 4배 이상의 경제규모를 가진 서독의 존재는 오히려 동독의 제조업 비중감소를 가져온 반면, 체코에서는 제조업 비중이 서독과 같은 정도로 유지되었다.¹⁴⁾

물론 기존의 연구의 분석에서와 같이 동독 제조업의 공동화를 1990년 말 30%, 1991년에 60%정도 급등한 명목임금을 통해 설명할 수도 있다. 하지만 상술한 Cp모형을 통해 집적의 힘 경제통합의 기저에 작용했는지 확인해볼 필요도 있다. 본 연구에서는 각 제조업 종류별 '규모의 경제' 차이가 동독 제조업의 공동화에 영향을 미쳤는지 확인해보고자 한다. 생산성 격차가 클수록 주변부로부터 더 많은 기업들이 유출된다는 가정을 아래의 <표>를 통해 확인할 수 있다. 여기서는 Pratten Index를 사용하여 제조업 군별 규모의 경제 크기를 도출했으며, 동독지역에서 가장 높은 5개 제조업 군과 가장 낮은 5개 제조업 군의 고용변화를 나타냈다. 총합은 각 제조업군의 비중을 반영한 결과이다. 통일 직후 그리고 그 이후에도, 강한 규모의 경제를 가진 제조업 군의 고용이 작은 규모의 제조업군의 고용 보다 더 빠른 속도로 줄었다는 것이 확인된다. 앞서 언급했듯이 독일 정부가 동독지역에 자본집약적 산업을 중심으로 육성한 것은 당연히 동독의 공동화를 부추기는 잘못된 것이었다.

14) M. Miegel, *Wirtschaftlicher Strukturwandel und Produktivitätswachstum im Zuge des marktwirtschaftlichen Umbaus in Ostdeutschland und in der Tschechischen Republik.* (Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 1997)

<표 2> 동독 제조업 군에서 낮은/높은 규모의 경제에 따른 고용 변화.

		1991-1995	1995-1997
강한 규모의 경제	자동차 산업	-54	0
	기타 기계		-22
	화학	-68	-9
	금속	-76	-12
	사무용 기계	-89	-33
	총합	-68	-13
약한 규모의 경제	가죽 제품	-89	-33
	의류 및 신발		-25
	목재 및 가구	-50	0
	섬유	-80	0
	식품	-45	+1
	총합	-60	-1

출처 : data of the Statistisches Bundesamt, Brakmann(1999)에서 재인용.

서독-동독에서의 중심지-주변부 패턴은, 동독 제조업에서 교역재와 비교역재 비중의 변화로도 파악된다. 결과적으로 동독은 신경제지리이론의 예측처럼 비교역재 생산에 머물게 되었는데, 이는 동독의 주변부적 입지를 더욱 고착화했다. 1998년 독일 수출액 중 동독에 위치한 업체가 생산한 비중은 불과 3.7%이다. 경제통합 이전 동독의 제조업과 광업산업에서 수출이 차지하는 비중이 17.4%였다.(서독은 34.3%) 높은 부가가치를 창출하는 교역재 생산은 고임금-고효율을 기반으로 규모의 경제를 크게 누리므로, 서독으로 유출된 것이다. 동독은 해외 시장 공략을 위해 같은 제품에 대해 서독보다 20% 정도 싼 가격을 책정하는 전략을 취했는데(Müller), 실제로 실질임금은 빠른 속도로 수렴되어 상대적으로 작은 동독 업체들은 규모의 경제를 발생시킬 수 없었다. 한편 동독은 노동집약적 제조업조차 낮은 임금구조를 가진 국가들과의 경쟁에서 밀렸다. 결과적으로 동독의 제조업은 비교역재 생산에 국한되게 되었다.

경제통합 전후 동독에서 발생한 인구유출의 특징도 산업의 유출과 그 맥을 같이 한다. 먼저 통일 직전시기의 동독인구의 대규모 유출이 일어났

다. 1988년의 동독에서 서독으로의 이주자의 특성을 보면 근로자가 64%에 달하는데 이는 경제적 기회 획득을 위해 이주를 하고 있음을 알 수 있다. Voigt et al.(1990)의 이주동기 조사에서, 정치적 이유(71%)에 비해, 낮은 생활 수준과 환경 불안(88%), 열악한 노동조건 탈출(72%) 등의 응답이 높았던 사실은 이를 증명한다.¹⁵⁾ 통합 이후 서독으로 이주한 동독주민의 인적자본 특성을 보면, 중급 이상의 학력 및 경력자가 각각 서독 평균(52%, 74%)을 상회하는 75%와 85%를 나타냈다. 동독주민의 순유출자수를 보면, 고급학력·경력 소유자의 서독으로의 유출이 더욱 많았다. 즉, 고생산성이 노동인구가 유출되었다. 인구학적 특징을 보더라도 1991년에서 2007년까지 동독에서 서독으로의 이주자 가운데 30세 미만의 젊은 층이 67%를 차지했다. 반면에 50세이상의 이주자 비중은 5% 미만으로 나타나 동독지역의 인구노령화 문제도 동시에 발생시켰다. 더 나아가 1989년말 경제통합 시기에 20~40세 여성이 250만명 거주했으나, 2007년에는 150만명으로 감소하였다. 전체 인구에서 이 연령 집단이 차지하는 비중이 해당년에 15%에서 11%로 감소했다. 이로 인해 동독지역의 총출산율은 1994년 역사상 최저수준인 0.77을 기록하여, 인구고령화와 인구공동화가 심화되는 구조가 형성되었다.¹⁶⁾

동독지역의 지속적 인구감소와 급속한 노령화로 배후시장의 크기는 급속도로 줄어들었고, 서독과의 초기조건 격차는 더욱 벌어지게 되어 산업의 서독으로의 유입은 더욱 강화되고 동독의 노동수요는 줄게 되었다. 역으로 노동공급 또한 양적으로나 질적으로 감소되어 동독지역의 성장이

15) 기존 특구식 경제통합방식의 주장에서(전홍택, 2012) 독일의 급진통합모델을 적용할 수 없는 이유 중 한가지로, 독일의 통일은 대규모 인구가동이 견인차 역할을 한 특수한 통일 상황이기 때문이라고 언급한다. 그러나 반대로 인구의 대규모 공간적 이동이 존재했고 여기에 경제적 유인이 강하게 작용했다면, 통일 상황과 관계없이 서로다른 공간의 존재에 항상 작용하는 경제지리적인 힘이 존재하고, 오히려 이것이 적나라하게 드러난 것이 독일의 사례라고 볼 수도 있다. 따라서 한국의 경제통합방식의 논의에 맞지 않다는 논거로 쓰일 수도 있지만, 오히려 이러한 경제적 동기에서의 인구가동은 신경계지리학적 힘이 기저에 존재하고 이것이 드러난 것으로 볼 수도 있다.

16) 김창권.“독일 통일 이후 구동독지역 인구가동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점.”『경상논총』 제28권 제 1호 (한독경상학회, 2010)을 정리하여 작성하였다.

둔화되는 결과를 초래했다. 이는 다시 고용의 유연성이 높은 젊은 계층이나 양질의 일자리에 대한 유인이 큰 고숙련·고등교육 노동자들의 서독으로의 이동의 악순환을 생산하였다.

2. 체제전환국의 사례

1) 중부 및 동부유럽의 체제전환

소련의 붕괴와 이따른 정치적 급변사태에 이어진 시장경제로의 전환은, 많은 중부 및 동부유럽국가(Central Eastern Europe, 이하 CEE)에서 1989~1991년 까지 심각한 경제적 어려움을 가져왔다. 곧바로 회복하는 듯했으나, 1990년대 초 이탈리아와 스웨덴을 시작으로 1990년대 러시아의 재정위기로 어려움을 겪게 되었다.

그러다가 2000년부터 2012년까지 발틱3국과 최근 상대적으로 낙후되어 있던 불가리아, 루마니아에서는 5.5%의 연평균성장률을 기록했고, 나머지 CEE국가들에서도 평균 3~5%의 성장을 유지하면서, 논란은 있지만 큰 틀에서 유럽과의 수렴(Convergence)이 작동하고 있다.

2) 신경제지리학의 분석

이러한 경제성과는 대부분 수도권으로의 산업 집중을 통해서 이루어졌다. 이것은 체제전환과정에서 CEE국가들과 동독의 차이점이다. 초기의 집중된 곳의 집적의 힘을 바탕으로 다른 주변지역에 비해 독보적인 경제 성과를 내서 결과적으로 국가 전체의 경제 성장을 이끌었다. 앞서 설명한 중심지로 작용하는 집적에 힘에 순응하고, 이를 적극 이용한 결과 좋은 경제적 성과를 거둔 것이다.

Landesmann and Römisch(2006)¹⁷⁾의 실증연구에 따르면 1990년대

17) Landesmann, M., and Römisch, R., "Economic growth, regional disparities and employment in the EU-27" The Vienna Institute for International Economic Studies No. 333. (2006) pp.25-37.

중반부터 2006년까지 CEE국가들의 RGDP의 지역 간 격차는 커져왔는데, 이는 수도로의 집중을 강화하면서 이루어졌다. 이 기간 변동계수로 측정 한 일인당 RGDP 분포가 (NUTS-2지역구분 기준)은 각각 0.29인 반면, CEE국가는 0.47로 높게 나타났다. 수도를 제외하고 이 수치를 계산했을 때, CEE국가의 수치는 서유럽과 비슷하게 나타났다.

이러한 현상은 체코의 사례에서 잘 나타난다. <표 3>에 나타난 1990년에서 2007년의 변화를 보면, 수도인 프라하(Praha)에서의 RGDP의 급격한 성장을 통해 프라하가 이끌었다. 프라하의 배후지인 스트렌디 체시(Strendi Cechy)가 체코 8개 지역 중 RGDP가 8위 였으나 2위로 성장한 것도 이를 반영한다. 반대로 전국 평균을 10%정도 상회하던 지방의 Strendi Moravad와 세베로자라(Severozarad)의 1인당 RGDP의 크기는 오히려 전국 평균에 비해 20% 이상 떨어지는 수준으로 떨어졌다.

<표 3> 체코의 1인당 지역별 GDP 크기 (국가=100 기준, NUT-2 8개 지역 중 선별)

1990	비고	2007	비고
1 Praha 131	수도	1 Praha 221	수도
2 Strendi Morava112		2 Strendi Cechy 93	배후수도권
3 Severozarad 109		7 Strendi Morava 77	
8 Strendi Cechy 73	배후수도권	8 Severozapad 76	

출처 : OECD Regional Outlook(2011)

체코는 특히 공간적 집적을 바탕으로 하여, 이 집적의 이익을 극대화하는 산업의 고도화 전략을 취했다. 구체적으로 자동차와 IT 산업 중심으로 산업을 고도화 시켜나갔다. 자동차(완성차 및 부품) 산업 매출규모는 2011년 기준 1080억 달러로 체코 전체 산업생산의 19%차지하는 중추 산업이며, 수출 비중도 20%를 차지한다. 특히 2014년 체코의 산업생산은 성장은 전년대비 4.9%였는데, 자동차 산업의 발전은 16%로 국가 경제 성장을 이끌었다. IT 산업에서는 2007년 말부터 집중 육성한 결과, CEE국가들의 중심지로서 해외 유명 IT 기업과 인력 유치에 성공했다. Microsoft사의 기술개발센터, Skype의 응용기술 개발 센터 등이 입지해 있다. 또한 체코 기업들은 또 소프트웨어 분야에서 틈새시장 공략하여 보

안프로그램에서 두각을 나타내어, Avast와 AVG가 업계에서 각각 세계 1위와 3위를 차지하고 있다.¹⁸⁾

폴란드의 사례를 통해서는 수도 이외에 다른 강력한 중심도시에 의해 다핵구조의 국가경제를 형성하는 것이 가능하다는 것을 알 수 있다. <표 4>를 보면 폴란드도 다른 CEE국가와 마찬가지로 수도 바르샤바 권역인 Mozovia가 경제성장을 이끌었다. 그러나 폴란드와 다른 CEE국가들과의 차이점은 수도권 이외에도 나머지 일부 지역(Lower Silesia와 Silesia)에 경제력 비중이 유지되고 있다는 점이다. 이들은 각각 바르샤바 이외에 크라쿠프, 브로츠와프라는 경제적 중심지를 통해 자신과 그 배후지역의 경제력을 유지했다.¹⁹⁾

<표 4> 1인당 지역별 GDP 크기 (국가=100 기준, NUT-2 16개 지역중 선별)

1995	비고	2007	비고
1 Mozovia 127.9	바르샤바 크라쿠프 브로츠와프 북서독일국경	1 Mozovia 159.8	바르샤바
2 Silesia 119.0		2 Lower Silesia 108.8	브로츠와프
3 Lower Silesia 105.1		3 Silesia 106.3	크라쿠프
4 West Pomerania103.0		7 West Pomerania89.8	북서독일국경
6 Kujavia Pomerania99.8		9 Kujavia Pomerania86.8	
14 Lublin 78.3		15 Lublin 67.8	
16 Subcarpathia 67.8	16 Subcarpathia 67.8		

출처 : Vogel, J.(2012)

3) 중국에서의 시사점

금융위원회가 발표한 한반도 통일재원 계산에서, 외국인직접투자(FDI)가 4.6~8%를 차지할 것으로 전망했다.²⁰⁾ 외국인직접투자(FDI)를 자국

18) Kotra(대한무역투자진흥공사), "kotra 국가정보 - 체코", <http://www.kotra.or.kr/kh/48585&categoryId=48585&so=st4.asc> (검색일 : 8월 9일)

19) West Pomerania와 Kujavia Pomerania지역은 초기 조건이 나쁘지 않았음에도 불구하고, 중심도시를 형성하지 못했고 결국 가장 큰 폭의 RGDP 크기 하락을 보였다.

20) 아시아경제, "통일시 북한 재건에 550兆 소요될 것" ["http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014111816262773047](http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014111816262773047) (검색일 : 2015년 8월 11일)

에 유치하기 위한 각국 정부의 대표적인 노력은 세금혜택을 주는 것이지만, 이를 통한외국인 직접투자 유치의 효과에는 논란의 여지가 있다.²¹⁾ 한편, 앞선 CEE국가 사례와 더불어 아래의 중국의 사례를 보면, 외국인 직접투자 결정에 있어서 집적의 힘을 극대화하는 지리적 입지는 중요하며, 이외에 다른 요인에 비해 결정적인 요인으로 나타났다.

동남부해안, 중부·서부 내륙의 큰 권역 구분 하에서도, 중국정부가 정책적으로 육성한 해안지역에 투자의 총량이 더 크게 나타났고²²⁾, 그 다음 중부, 서부 순으로 나타났다. 각 권역의 내부에서도 공통되게 그 지역 내의 경제적 중심지에 계속해서 외부의 자본이 집중되었다.

3. 통일정책에의 함의

독일의 재통일 사례를 신경제지리학의 관점을 도입하여 살펴봄으로써, ‘정치적 장벽’제거로 운송비용이 급격하게 줄어들어, 집적의 힘이 작용한 결과 동독의 공동화가 심각하게 나타났음을 보았다. 이러한 힘은 지역별 초기조건과 결합하여 동적으로 이러한 공간의 변화를 발생 시켰는데, 북한의 GDP가 남한의 1/20수준으로 1/4정도였던 것을 감안하면, 집적의 힘이 더 강하게 작용할 것이라고 예상 할 수 있다. 다시 말해, 경제 통합 시 인구와 산업이 북한을 떠나 경제력이 강한 남한 중심지로 이동하는 힘이 강할 것이라는 것이다. 이러한 지리적 힘은 기존 중심으로 계속해서 모이는 경향이 있으므로, 남북한의 격차는 더욱 심화되어 통일비용은 증가하고, 장기적으로 통일한반도의 경제발전을 크게 저해할 것이다.

한편, 동독과 마찬가지로 체제전환과 동시기에 EU로의 경제통합과정을 거친, CEE국가들의 경제성과는 신경제지리학에서 말하는 ‘집적의 힘’을 이용하여 나타났다. 이들처럼 지리적 힘에 부합하는 정책을 취하는 것이

21) Desai, M.A. et al., “Foreign Direct Investment and the Domestic Capital Stock”, *American Economic Review* Vol. 95 No. 2, (2005), pp.33-38.

22) 1998년부터 2001년(World Investment Report,2002, Annex Table B3)동안 동기간 세계에서 가장 큰 규모인 1650억 달러의 FDI 유입이 있었고, 이중 90%가 광동성, 저장성 등 해안지역들로 모였다.

동독과 같은 인구 및 산업의 공동화를 막고, 성공적인 경제 통합을 위한 좋은 교훈을 제시한다고 보았다.

이들 국가들의 경제처럼 초기 중심지 육성을 바탕으로, 산업과 인구의 동반 상승작용을 이루어, 집적의 이익을 점차 강화를 이룰 수 있다면, 북한을 이탈하려는 인구와 산업을 이곳으로 유치 할 수 있을 것이며, 이를 통해 통일 비용의 큰 절감을 이룰 수 있을 것이다. 더 나아가 여기서 발생한 집적의 힘을 바탕으로 점차 산업의 고도화를 이루며, 자립적인 경제 성장의 힘을 가질 수 있게 만든다는 통일한국의 경제 발전 전략을 세울 수 있게 될 것이다.

그런데 북한의 경우 사회주의 계획경제의 영향으로 산업 발전 단계에 비해 중공업비중이 기형적으로 높은 구조를 가지고 있다. 이러한 구조는 독일의 사례에서 보듯이 산업 유출에 취약하며, 독일과 같이 단시간에 대규모 자본 투자를 통해 규모의 경제를 강하게 누리는 산업들을 육성하려는 정책은 오히려 북한 산업의 공동화를 촉진 시킬 수 있다.

이에 따라 초기에 북한 지역에서 대규모 실업을 막고, 지리적으로 작용하는 유출의 힘이 적은, 노동집약적 산업 육성이 필요하다. 그러나 동독이 그랬듯 북한에 노동집약적 산업이 위치하는 것만으로, 지역성장에 불충분하며 저렴한 임금의 효과를 오래 누릴 수 없을 것. 체코의 사례에서와 같이 산업의 고도화를 빠르게 추진하여 집적의 이익을 극대화 시켜야한다. 그러나 초기조건의 차이가 커서, 북한 중심지가 초기에 산업-시장의 상승작용의 선순환으로 진입하는 데 어려움이 있을 수 있다고 보았다. 이 때 신경경제지리학에서 말하는 '허브효과'를 적극 활용해야 한다.

인구의 이동은 청년층을 중심으로 이루어질 가능성이 높다. 부양가족이 없으며, 고정된 일자리를 가지고 있지 않으므로 좀 더 유연하게 이동이 가능하기 때문이다. 더 나아가 인적자본 입장에서 더 나은 새로운 교육의 기회나 신규일 자리를 선택하기 위해 남한으로 이동해 올 것으로 예상된다. 따라서 과도한 이주를 막기 위해, 북한지역주민들의 대규모 이주가 빠르게 교육 인프라를 구축해야한다.

CEE국가들의 사례에서 보듯이 북한도 동독과 같이 인구와 산업의 유출의 악순환을 겪지 않기 위해서는, 집적의 힘이 생성 될 수 있는 강한 중심지가 필요하다. 또한 중국 FDI 입지 결정의 사례에서 보듯이, 초기 조건에 의해 FDI 등의 성장요인 유입이 차이가 나게 된다.

북한에도 한반도의 최대권역(남한 수도권)에 못지않은 경제 집중지역이 형성된다면, 폴란드와 같이 다핵구조로서, 남한지역뿐 아니라 북한지역에도 통일한국의 경제적 핵이 존재하게 된다. 이렇게 된다면 첫 번째로 산업과 인구가 급격히 이동할 수 있는 상황이 오더라도, 북한지역에 이러한 경제성장의 잠재력을 유지 시킬 수 있을 것이다. 그러나 북한과 남한의 초기조건 차이가 크고 지리적으로 가까우며, 이에 따라 남한 중심지로의 이동하려는 힘이 강하여, 북한 내 중심지를 조성하기 쉽지 않을 것으로 보인다. 이를 위한 북한의 핵으로서 평양-남포지역을 집중 육성하고, 더 나아가 남한 수도권과 연계하는 ‘한반도 수도권 벨트’를 정책대안으로 제시하고 뒤에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

V. 한반도수도권벨트

1. 한반도수도권벨트의 개념

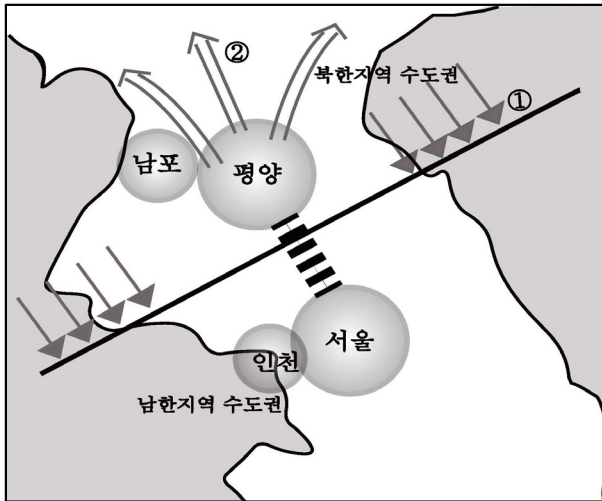
1) 한반도수도권벨트의 기본취지

한반도수도권벨트는 집중적인 투자를 통해 북한의 수도권인 평양·남포 지역을 육성하고, 장기적으로는 대한민국의 수도권과 연계하여 거대경제권역으로 발전시킨다²³⁾는 구상이다. 이는 한반도라는 공간구조에 작용

23) 홍콩과 선전을 시작으로 광둥성에 세계적으로 경쟁력 있는 광역경제권을 성장한 주 장삼각권역의 사례를 서울-평양의 두 수도권에 적용하여 이 지역을 광역경제권으로 키우자는 ‘서울-평양 메가수도권’이 제안된바 있다. 남한의 자본과 기술을 북한의 노동력과 결합한 개성에서의 경제협력을 인천, 해주, 남포, 평양, 사리원으로 확대해

하게 될 집적의 힘을 이용하여 통일후유증을 최소화함으로써 통일비용을 줄이고, 더 나아가 통일을 도약의 기회로 삼기 위해 도출된 발전전략의 일종이다. 다음에서는 한반도수도권벨트가 무엇을 목표로 하고 어떻게 발전전략으로 활용될 수 있는지 제시해보고자 한다.

2) 발전전략으로의 한반도수도권벨트



<그림 3> 발전전략으로의 한반도수도권벨트

한반도수도권벨트 개념은 기존의 산업발전 논의에서처럼 남·북한의 서로 다른 비교우위를 활용하기 위해 경제교류를 확대하고 경제적 편익을 극대화하는 생각을 반영하고 있지 않다. 비교우위를 활용한 산업개발은 초기 소규모의 경제교류·협력의 수단으로 활용될 수는 있겠지만

만, 통일 이후 경제통합으로 요소이동이 자유로워지는 상황에서는 더 이상 의미를 가지지 못한다. 따라서 현재 이미 교류의 장으로 활용되고 있는 개성, 신의주, 나진 등이 통일 이후에도 북한지역 경제활동의 중심일 될 필요는 없다. 오히려 신경제지리이론에서 주장하는 집적의 힘을 북한지역에서 활용하기 위해 수도권인 평양지역을 정책대상지역으로 선정하고 있다.

보다 구체적으로는 한반도 공간에 작용할 지역적 집적의 힘에 주목하여, 초기에 남·북한의 연계를 확대하는 것은 북경제의 공동화를 촉진

나가자는 주장이다.(민경태, 2014) ‘메가수도권’은 본고에서 논의되는 ‘한반도 수도권벨트’ 유사한 점이 있다. 첫 번째로 지리적인 것이며, 두 번째로 수도권 개발이 전체 한반도 관점에서 선집중, 후확산의 국토개발 양상을 수반한다는 점이다. 그러나 이곳에 서술된 발전 전략으로서의 방법론과 이를 위한 분석대상이 지리적 힘에 초점이 맞춰져 있다는 점에서 분명한 차이를 보인다.

하는 정책일 수 있음을 고려한다. 이에 집적의 이익을 극대화하는 방식으로 북한 수도권의 집중개발을 하고, 북한경제의 역량을 끌어모아 경제성장의 원동력으로 삼고자한다. 물론 한반도수도권벨트 개념이 북한경제를 폐쇄적으로 운영하자는 것이 아니다. 오히려 상술한 ‘허브효과’를 활용하기 위해 적극적 경제교류가 통일 이전부터 활발하게 진행되어야 함을 주장한다.

한반도수도권벨트 아이디어가 현실화되면 북한지역 내 경쟁력 있는 중심지가 등장함으로써, 남북한사이에 일종의 ‘경제적 완충지대’를 형성할 수 있다. <그림 3>의 ①에서와 같이 지역적 집적의 힘을 이용하여 통일 직후 남한으로의 급격한 이동을 자연스럽게 완화하여, 동독지역에서와 같은 인구·산업공동화가 북한지역에서 나타나지 않도록 하자는 것이다. 이를 통해 통일비용을 줄이고, 남·북한이 균형적으로 발전해나가는 한반도의 미래상을 실현시켜나갈 수 있다. 북한지역의 경제가 성숙된 이후에는 대한민국 수도권과의 연계를 통해 산업-시장의 상승작용을 극대화하여 성장률상승효과를 누림으로써 한반도수도권벨트의 아이디어는 완성된다. 이때의 성장효과는 <그림 3>의 ②에서와 같이 통일한국, 특히 북한지역 전역을 발전시킬 재원으로 활용할 수 있는 배당으로 작용할 수 있을 것이다.

2. 대상지역 선정

1) 유리한 초기조건

앞서 신경제지리이론에서의 논의와 통일사례는 산업-시장 상승작용을 구현할 수 있는 지역을 발전전략의 초기단계에서 정책 대상지역으로 선정해야함을 시사한다. 문제는 북한지역에 예상되는 집적의 힘이 너무 약하다는 점인데, 이러한 상황을 극복하기 위한 산업정책적 개입은 산업-시장의 상승작용이라는 선순환과정이 발생하도록 하는 ‘마중물’ 역할을 할 수 있다. IV장에서 언급한 중국의 FDI 결정요인분석과 이러한 점을 보여준다. 체코의 발전전략 또한 산업-시장 상승작용의 정책적 활용이 가능함을

암시하는데, 앞서 제시한 사례에서 체코에서 산업입지는 독일과 상호작용에 유리한 곳이 아니라 체코의 기존 중심지에 반복해서 이루어졌다.

IV장에서는 상반된 사례도 언급했는데, 폴란드 내 'West Pomerania' 권역의 경우 유리한 경제적 초기조건에도 불구하고²⁴⁾, 중심지로 작용할 수 있는 도시지역이 존재하지 않았다. 이에 따라 시장과 산업의 선순환이 작용할 공간구조를 형성하지 못했고, 결과적으로 체제전환과 EU로의 경제통합과정에서 경쟁력을 잃었다. 오히려 해당 지역은 교류가 빈번한 독일 지역으로의 산업과 인구가탈이 가속화되었다.

본고에서 제시하는 '한반도수도권벨트'는 통일시 집적의 힘을 극대화를 통해 통일한국의 성장동력을 마련한다는 전략이다. 이러한 관점에서 산업정책의 대상지역은 단기간 내에 인구와 산업의 집중이 용이한 곳이어야만 한다. 그래야만 신속한 집적의 이익으로부터의 배당을 한반도 전역을 고루 발전시킬 수 있는 재원으로 삼고자하는 발전전략이 실현되고, 통일한국의 도약이라는 정책목표를 달성할 수 있다.

2) 북한 수도권의 적정성

'평양-남포 및 배후지역'으로 나타낼 수 있는 북한의 수도권은 인구분포, 교통인프라, 산업분포의 관점에서 산업-시장의 상승작용이 시작될 수 있는 유리한 초기조건을 가진 지역이라 생각된다. 각각의 관점에서의 분석은 아래와 같다.

① 인구분포: 북한의 노동인구는 1,218만명이며(2008년, 통계청), 지역별로 살펴보면 평양, 평안북도, 평안남도의 비중이 각각 13.6%, 12%, 17.6%로 높은 편이다. 여기에 황해도와 개성을 포함하면 북한의 서부권역에 전체 노동가능인구의 70%가량이 분포한다. 총인구도 비슷한 분포를 보이는데, 평양에 325만 명이 거주하며, 평양에 바로인접한 평성시, 사리원시, 송림시, 남포특별시의 인구를 모두 합치면 600만명 정도로 거대한 수도권 권역을 이루고 있다.

24) <표 4> 참고.

② 교통인프라: 북한은 교통수요의 90%이상을 철도교통에 의존하고 있으며, 철도노선은 평양을 중심으로 산발하는 형태를 띄고 있다. 그러나 실제 열차운행은 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 평양-신의주 노선에서 제한적 운행이 이루어진다.²⁵⁾ 따라서 신규투자 없이 현재 교통망만으로는 대규모 물류·인력이동이 힘든 실정이다. 북한의 낙후된 산업과 적은 인구가 통일 직후 남한에 그마저 흡수되지 않기 위해서는 인구와 산업을 성공적으로 ‘모으는’ 것이 중요하다. 미약하게나마 교통망을 연결하여 산업을 집중시키기 위해서는 기존의 교통망을 개보수하여 빠르게 이용할 수 있는 평양권역이 정책대상지역으로 타당하다.

③ 산업분포와 경제특구·개발구: 평양공업지역은 북한 내 8대 공업지역 중 최대 규모이고, 김정은 정권은 경제성장의 동력을 찾기위해 최근 평양 인근지역에 ‘와우도 수출개발구’, ‘송림 수출개발구’, ‘은정첨단기술개발구’를 새로 지정했다. 이러한 선정은 남포항을 이용하여 수출주도형 경제발전을 시도하려는 노력으로 보이는데, 평양의 외항인 남포항 존재는 북한 수도권의 산업입지 관점에서의 장점이다. 물론 주변국가와 접하여 경제적으로 교류가 이루어지고 있고, 신규투자가 구체적으로 계획되어 있는 신의주, 나진이 경제중심지로 더 유망하다는 견해가 제시될 수 있다. 하지만 급박한 통일과정에서 지역적 ‘집적의 힘’이 작용할 경우 국경도시들은 배후지역에 인구와 산업을 집중시킬 수 없다는 문제점이 있다.

3. 단계별 목표와 정책수단

1) 집적의 힘을 활용하는 3단계

상술한 바와 같이 체제전환과정에서 동독과 중부·동유럽의 경제적 성과는 집적의 힘이 작용하는 경제환경에 부합했는지에 따라 다르게 나타났다. 체제전환기 중부·동유럽 국가들은 집적의 힘을 활용하는 경제정책을 통해

25) 황진희 외, “남북한 물류체계 통합 및 활용방안(Ⅲ)” 『기본연구09-21』 (한국해양수산개발원, 2009), p. 17-72.

성장의 역량을 집중할 수 있었다. 이를 통해 체제전환국들은 EU라는 발전된 경제권역과의 통합과정에서도 동독에서와 같은 공동화를 겪지 않을 수 있었다.

<표 5>은 체제전환과정에서의 어려움에도 불구하고, 중·동부유럽국가들에서 중심지 형성을 통한 경제성장을 이룩할 수 있었던 원동력을 신경제지리이론의 관점에서 추출하여 정리한 것이다. 이 과정은 3단계로 나타났는데, 첫째 중심지 형성 및 강화단계, 둘째 중심지에서의 집적이익의 극대화 및 산업고도화 단계, 셋째 집적의 효과 확산 및 혼잡비용 절감의 단계로 분류할 수 있다.

<표 5> 중부·동부유럽 체제전환과정에서의 성장원동력 : 신경제지리이론의 관점

단계	지리적 힘	결과
1단계	① 집적의 힘 작용 ② 산업과 인구의 시너지	① 기존 중심지로 집적 ② 산업-인구의 자기강화기제
2단계	① 집적이익의 극대화	중심지에 집중된 인구와 산업을 기반으로 산업고도화 추진 및 성장효과를 누리려는 목적의 FDI 유입
3단계	① 집적의 힘/허브효과활용 ② 혼잡비용 절감	① 집적과정에서 강화된 산업경쟁력을 바탕으로 해외 시장에서의 경쟁력확보 ② 집적의 이익을 재원으로 한 지방정책(EU연계)

2) 3단계의 통일한국에 대한 적용

① 1단계(허브효과의 활용): 북한의 경우 중·동부유럽국가의 경우보다 불리한 초기조건에 직면해 있기 때문에 1단계에서부터 허브효과를 적극 활용해야 한다. 상술한 바와 같이 이는 산업-시장의 상승작용이 시작되는 원천이 될 것이다. 유럽국가들과는 달리, 북한은 현재 경제중심지역이 될 수 있는 지역이 없다. 평양권역도 남한 수도권과의 경제격차를 고려할 때, 현재의 상태로 통일을 맞이하게 된다면 동독보다 심한 공동화에 직면할 것이라 예측된다.²⁶⁾ 중·동부 유럽국가에서 자연적으로 나타난 집적의

26) 이 시기에 경제 통합이 외생적으로 주어진다면, 남한 수도권에 비해 아직 작은 수준

힘이 북한에서는 나타나기 힘들어, 1단계에서부터 강력한 정책개입이 필요하다. 허브효과를 활용해 주변국들과 교역할 수 있는 산업생산을 시작하는 것은 그러한 정책개입의 예이다. 초기의 산업생산이 산업-시장 상승작용을 통해 집적이익으로 나타나야하므로, 허브효과와 산업들은 현재 시점에서 당장 무역이익을 가져다주지 못하더라도 인구와 산업을 상승작용에 대한 파급효과를 감안하여 선정되어야한다. 이 단계에서는 남한으로의 이탈을 방지하기 위해 의도적으로 남·북한 지역 간 인프라 연계를 위한 투자를 하지 않는다.

② 2단계(집적의 이익실현): 두 번째 단계에서는 1단계에서 이루어진 인구와 산업집중을 바탕으로 집적의 이익을 실현시키는 단계이다. 신경제지리이론에서 말하는 집적이익은 고생산성 산업으로부터의 규모의 경제효과와 국지적으로 발현되는 지식의 외부효과로부터 발생한다. 규모의 경제와 관련하여서는 산업-시장 상승작용을 재원삼아, 산업의 생산성을 향상시키고 점차 산업을 고도화시키는 전략이 필요하다. 지식의 외부효과와 관련해서는 지식의 개발과 확산이 지역화되므로 평양권역 내 자체적으로 혁신부문을 촉진할 필요가 있다. 중·동부유럽국가들의 체제전환 경험과 비교할 때 1단계는 불리한 조건으로 작용하겠지만, 2단계로 도약한다면

일 것이므로, 동독에서처럼 북한의 수도권의 경제력도 남한으로 유출 될 수 있다. 본 '한반도 수도권 벨트' 정책이 최종적으로 의도하는 정책의 효과는 크게 두 가지인데, 첫 번째는 북한수도권을 강하게 키워서 북한의 산업과 인구가 남한으로 심하게 유출되는 것을 막는 것이다. 두 번째는 이러한 수도권 집중을 통해 발생하는 직접의 이익을 통일 한반도 성장 동력으로 삼는 것이다. 전자는 한반도 벨트 두 번째 단계에서, 후자는 세 번째 단계에서 비로소 완성된다.

따라서 중심지를 형성하는 단계인, 첫 번째 단계이전에 경제통합이 외생적으로 주어진다면, 동독처럼 공동화 되는 것을 근본적인 차원에서 막을 수는 없을 것이다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 분리형(특구식) 통일방안의 실현가능성이 불가능한 상황에서 이러한 경제통합양상에서는 더욱 그 실현이 힘들 것이다. 반면 한반도 수도권 벨트는 필연적으로 발생하는 지리적힘을 이용하므로 여전히 그 '실현 가능성'이 높다.

한편, 한반도 수도권 벨트 전략이 기반으로 하는 신경제지리학적 분석은 인구와 산업의 이동을 근간으로 하는데, 급격한 경제통합 시 이러한 이동이 활발하게 나타난다. 다시 말해서, 급격한 경제통합이 발생하는 이 상황은 정책수단의 대상의 '발생가능성'이 높은 상황이다.

그런데 다음 장에서 한반도 수도권 벨트의 경제적 후생을 계산하려고 할 때는, 적어도 이 정책이 의도하는 경제적 이익이 어느 정도 발생한 이후이어야 할 것이다. 따라서 다음 장에서 대상으로 하는 상황은 집적의 이익이 발생한 2단계이후이다.

북한 수도권은 남한 수도권과 연계하여 지식의 외부효과 확산, 거대시장 및 산업노하우 공유를 통해 큰 집적이익을 실현시킬 수 있다는 점에서 더 유리하다. 2단계에서는 남한과의 경제통합이 이루어졌을 때 다핵구조의 지역구조를 확신 할 만큼 평양권역이 경쟁력을 갖고 있지는 못하지만, 집적이익을 통해 해외시장에서는 경쟁력을 가질 수 있는 단계로 평가된다. 산업경쟁력을 갖춘 후에는 대륙의 철도노선과 연결하는 ‘유라시아 이니셔티브’, 부산을 기점으로 하는 UN의 ‘아시안 하이웨이’를 추진하여 북한지역이 교역의 허브의 편익도 다시금 누리도록 한다.

③ 3단계(집적의 이익극대화): 앞선 단계에서 북한지역은 남한과의 지식·기술공유를 통해, 추가적인 혼잡비용 없이 경제의 효율성을 높이고 있었다. 3단계에서는 북한 수도권에 배후시장·산업이 충분히 성숙되었을 것이므로 남·북한의 수도권을 강한수준의 인프라로 연결하여 집적이익을 극대화하여야 한다. 여기서는 ‘북한 수도권내 집적의 이익’ 차원을 넘어, ‘한반도수도권벨트 전체의 집적의 이익’을 극대화 한다. 이 단계에서의 경제적 성과를 통해 향후 통일한국에서 발생할 여러 문제개선을 위해 재원을 마련할 필요가 있다.

3) 정책수단

<표 6>은 각 단계별로 핵심이 되는 신경제지리이론의 힘들을 극대화하기 위한 산업/주거/교통·통신 인프라/교육 분야의 정책수단을 제시한 것이다. 이러한 정책수단들은 상호보완적으로 집적의 이익을 강화하는 방향으로 작용할 것이다. 이러한 핵심적인 요소들과 병행하여 함께 고려해야 하는 추가적인 신경제지리이론 상의 힘들이 있다. 예를 들어 지식의 외부효과 등은 집적이익의 원천중 하나이지만, 산업고도화의 근본요인이 될 수 있다. 이를 종합적으로 반영한 발전전략 설계가 필요하다.

<표 6> 한반도수도권벨트를 위한 정책수단

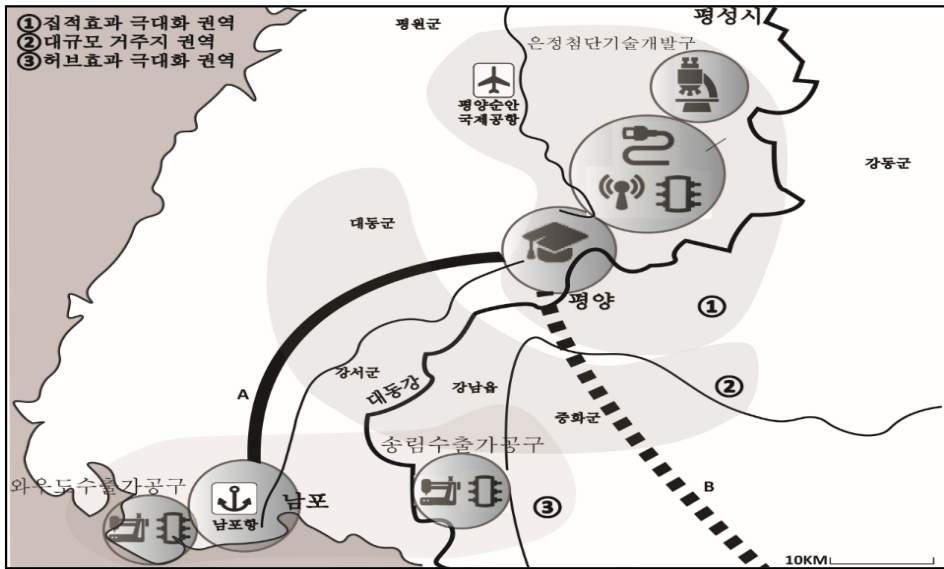
단계	지리적 힘	산업	주거	교통·통신 인프라	교육
1	허브효과	즉각적으로 수출에 활용할 수 있는 소비재 경공업		항만 시설의 확장 및 현대화	①실용적 직업 교육 ②수출지원 교육
	산업·시장 상승작용	대도시 유지를 위한 소비재 경공업(완제품)과 식료품 공업	① 대규모 주거 단지조성 ② 산업단지와 인접	① 평양과 주변지역 느슨한 연결 ② 평양과 남포 강한 연결	
2	(북한 내) 규모의 경제	① 산업 고도화 추진 ② IT 산업에서 수직적 생산구조 형성	① 대규모 주거 단지조성 ② 산업단지와 인접	① 남한과 중간정도 연결 ② 북한 수도권내 강한 인프라 연결	
3	(한반도 내) 규모의 경제	① 산업고도화 추진 ② 안정적인 남북경제 연결		남한 수도권과 강한 인프라 연결	북한 내 독자적 지식의 외부효과 생성

4. 한반도수도권벨트의 권역별 계획

통일한반도에 작용하게 될 신경제지리이론의 힘을 효과적으로 활용하기 위한 3 단계 전략은 다음과 같은 공간구조계획을 통해 실현할 수 있다. 먼저 지역적 초기조건을 차이를 반영하여, 각 권역이 특정 신경제지리이론의 힘을 집중시킬 수 있게끔 배치하였다. <그림 4>에서 볼 수 있듯이 ①집적 효과 극대화권역 ②대규모 거주지권역 ③허브효과 극대화권역으로 분류된다. 아래에서는 구체적으로 어떤 방법을 통해 각 권역이 목표로 하는 결과를 달성할 수 있을지 살펴본다. 또한 신경제지리이론과 사례를 통해 논의한 바와 같이 남한과의 연결은 <그림 4>의 연결'B'처럼 초기 인적·지식 교류를 위한 약한 수준의 여객·통신 인프라건설로 충분할 것이다.²⁷⁾ 반

27) 인프라와 직접 연계된, 건설업의 경우에 독일의 사례를 보면 통일이후 초기 몇 년간 호황을 누렸고, 이것이 동독지역 경제성장률의 견인차 역할을 했다.(거의 유일하게 양의 성장을 기록한 부문이었다.) 그러나 이러한 통일 특수는 오래가지 못했고, 과잉 투자로 인한 비효율을 발생시켰고, 현재 보조금을 지불하고 건물을 철거하고 있는 실정이다. 앞서 논의한 신경제지리관점에서 보면, 북한 지역을 충분히 육성시키지 않은 상태에서 북한과 남한 지역 간 인프라 건설은 북한지역의 남한지역으로의 예측화를

면 평양과 남포는 <그림 4>의 'A'처럼 강한수준의 초기연결을 시행한다.

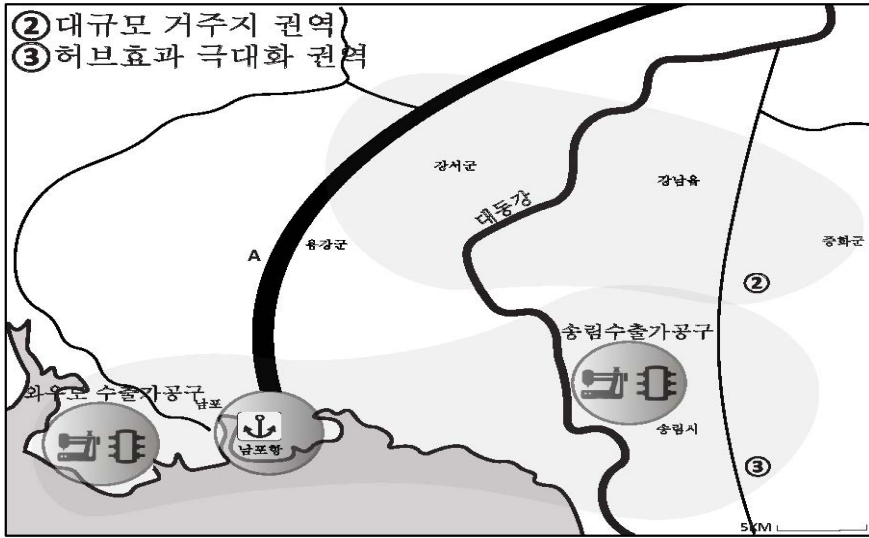


<그림 4> 한반도수도권벨트의 지역적 계획구조

1) 남포권역: 허브효과와 대규모 거주지

‘허브효과’를 통해 초기에 북한 수도권으로의 인구와 산업유입을 유도하여, 이를 바탕으로 상승작용의 선순환이 이루어지도록 하는 것이 초기 단계에서 ‘한반도 수도권벨트’ 전략의 핵심이다. III장에서는 강한 두 경제권역 사이에 위치한 약한 경제권역에서도 허브효과를 이용하면 인구와 산업을 유입시키는 기제가 작동할 수 있음을 보였다. 초기조건이 불리한 북한의 수도권지역은 이러한 허브효과를 효과적으로 활용해야 한다. 평양-남포 권역 중에서 남포권역을 <그림 5>의 ③ ‘허브효과 극대화권역’으로 설정하고 이곳에서 허브효과를 강하게 유도할 것이다.

강화한다. ‘유라시아 이니셔티브’와 연계하여, 통일 시 투자의 기대와 관심의 큰 부분이 교통 인프라에 집중된 현황을 감안하면 건설업에 대한 ‘통일 특수’의 수요가 클 것으로 예상할 수 있다. 그러나 신경계지리학의 함의를 고려하면 ‘있고 보는’ 것 보다는 실어 나를 것을 형성하고 교통인프라를 확대해 나가는 것이 바람직하다. 실증분석을 통해 북한의 경제성장요인을 분석한 김병연 외(2014)의 결과와도 일치한다.



<그림 5> 남포권역 활용계획

이 권역에는 ‘와우도수출가공구’와 ‘송림수출가공구’가 포함되어있다. 이 지역들은 현재 경제개발구로 지정되어 있어 기반시설이 상대적으로 우수할 것이라 판단된다. 해당 경제개발구가 수출가공구로 지정되어 있는 것은 남포항의 가능성을 높게 보고, 이를 통해 수출지향적 경공업 발달이 가능하다고 보았기 때문일 것이다. 본고에서도 마찬가지로 이곳에 섬유·의류·신발 등 수출지향적 소비재 경공업과 단순 전자·전기 공업을 배치하여, 중국과 한국이라는 거대경제권역 사이에서 허브효과를 누리는 것이 가능하다고 본다. 또한 이들 산업은 노동집약적이므로 생산의 효율성의 향상이 다소 지체될 수 있으나, 시장경제로의 전환 초기에 대규모 실업과 인구의 대규모이동을 막는데 효과적으로 작용할 것이다. 상술한 바와 같이 초기단계에서는 수출중심의 노동집약적 산업을 통해 경제적 이윤을 얻는 정도가 아니라도, 산업-시장 상승작용을 일으키는 것으로 충분하다.

다만 허브효과 또한 기본적인 배후시장과 산업생산능력을 갖추지 못하면 불가능하므로, 허브효과를 제대로 실현하기 위해 평양과 남포사이에 강한 물류·여객·통신 인프라를 빠르게 구축하여 집적의 효과가 작용할 수 있는 통로를 열어주어야 한다. 특히 인구의 유입과정에서 혼잡비용이 너

무 커져 집적의 힘이 억제될 우려가 있으므로 <그림5>의 ②‘대규모 거주지역’을 육성해야 한다. 주거지 권역과 가까운 송림수출가공구에 배후도시민들의 생활을 위한 식료품·소비재경공업(완제품)도 부분적으로 입지시켜야한다. 이러한 대규모 거주지역을 평양의 대학들과 연계하여 직업교육과 시장경제에 대한 학습이 가능하도록 교육인프라를 육성하면 더욱 좋을 것이다. 이러한 교육인프라는 노동집약적 공업의 한계인 더딘 생산성 향상을 점차적으로 보완해줄 것이다

2) 평양권역: 집적효과 극대화

남포권역에서 허브효과를 시작점으로 시장과 산업의 동반상승의 선순환이 작동하고 있는 가운데, 평양권역은 집적효과를 극대화하는 권역으로 설정한다. 초기에는 은정첨단기술개발구와 평양시가지 사이에 전기·전자 공업을 육성한다. 초기단계에는 북한의 비교우위인 노동을 활용하는 단순 부품과 임가공의 형태로 시작하여, 평양시가지와 은정첨단기술개발구에서 발생하는 지식과 기술의 외부효과를 바탕으로 점차 효율성을 높여가며 집적의 이익을 극대화하는 방향으로 나아가게 된다.



<그림 6> 평양권역 활용계획

평양에 집중적으로 입지한 대학을 구조조정하여 효율성을 높이고, 전기·전자 공업단지와의 산학협력을 강화하고, 잠정적으로 직업교육과 연계하는 방식으로 개편한다. 또한 은정첨단기술개발구에 위치한 국가과학원은 남한과 연계하여 기초과학과 R&D에 집중한다. 은정첨단기술개발구에서는 연구성과와 고급인력을 활용하여 소프트웨어와 게임·애니메이션 등 콘텐츠 위주의 생산활동을 수행한다. 이때 은정에서의 생산활동을 위한 연구와 생산활동을 지원해주는 역할을 국가과학원이 맡는다. 이러한 기술개발, 소프트웨어 및 콘텐츠개발 부문이 성장하면, 전기·전자공업 지역에서도 이들과 연계하여 부가가치가 높은 하드웨어 생산을 하여 수출경쟁력을 높이고 집적이익을 극대화시킬 수 있다. 더불어 은정첨단기술개발구 옆의 평양순안 국제공항은 초기에 인적교류를 통해 지식의 외부효과를 작동시키는 창구로 활용하는 한편, 장기적으로 이 권역 내에서 생산한 고부가가치 전기·전자제품의 수출항구 역할도 맡는다.

3) 남북한 수도권 연계

앞서의 산업정책들을 실행하여 북한 수도권의 인구규모와 산업이 충분히 성숙하게 되면 비로소 남한 수도권과의 연결을 통해 한반도 전체 관점에서의 집적이익을 극대화시킬 수 있게 된다. 남한 수도권과 북한 수도권을 물류·여객·통신 모든 분야에서 중간 정도의 인프라를 활용해 연결하고, 하나의 거대시장을 생성하도록 한다.²⁸⁾ 또한 TCR과 TSR 등 대륙으로의 철도연결을 통하여, 한반도 전체가 허브효과를 누릴 수 있게 한다.

IT 산업을 예로 들 경우, 남한의 발전된 IT R&D기능을 바탕으로, 이와 연계하여 북한 수도권권역의 은정첨단기술개발구에서 소프트웨어와 콘텐츠를 개발하고, 전기·전자산업 권역에서 이에 맞는 하드웨어를 생산하여 조립하는 식의 산업연계가 가능하다. 또한 남포와 평양의 북부 배후 지역인 안주·박천 지역에 전통적으로 발전해온 자동차·부품 공업을 새로운 수출 주력상품으로 발전시킬 수 있을 것이다. 1단계를 통해 육성된 인구와 중간재 산업을 바탕으로 하여 해당 산업에서의 규모의 경제를 이룰 수 있을 것으로 보인다. 다만 중국이나 러시아에는 자동차의 완제품 생산 라인이 전과정이 이미 완성되어 운영되고 있으므로, 단기간에 완제품 생산 및 수출은 힘들 수 있다. 이러한 성장전략을 통해 기존의 남한의 자본·기술과 북한의 노동의 결합이라는 단순한 발전전략을 극복하고, 거대 수도권의 풍부한 배후시장과 집적의 이익을 바탕으로 고부가가치산업으로의 전환을 이룰 수 있다.

더 나아가서는 북한 수도권 이외 지역에 대한 교통 및 통신 인프라 확

28) 서울에서 평양까지 200km정도 떨어져 있으므로, 이곳이 실제로 남한의 수도권과 단일 경제권을 형성하여 '집적의 이익'을 누릴 수 있는지에 대한 지적이 있을 수 있다. 민경태(2013)가 언급한 바와 같이 북한 수도권과 남한수도권을 네트워크화 함으로써 가능할 것이다. 기술의 발전으로 초고속 교통·통신 인프라 건설이 가능해 졌고, 중심도시들을 이러한 초고속 네트워크로 연결하면 터널효과(Tunnel Effect)에 의해 공간적 제약이 급격하게 감소한다. 이를 통해 남·북한 수도권을 잇는 벨트가 가능할 것이다. 터널효과는 두 도시 간에 직행 네트워크를 통해 발생하는데, 이를 통해 한반도 국토의 상생과 경제 발전의 또 다른 원동력이 될 DMZ 권역의 보호와 집적의 이익 극대화를 함께 이룰 수 있을 것이다.

층을 통해 수도권 집중전략에서 발생한 성장효과의 배당을 북한지역 전역을 발전시키는데 활용할 수 있을 것이다. 가령 북한지역에 비교우위가 있는 광업과, 이를 바탕으로 하는 공업지역과의 연계가 가능하다. 해당 산업의 경쟁력은 신경제지리이론에서 말하는 집적의 효과가 아니라 부존자원의 존재 그 자체에서 발생하기 때문에, 지하자원 산지를 기반으로 발달한 북동임해 공업도시인 함흥과 청진 등에서는 운송비용을 낮추는 인프라를 구축한 뒤에도 기존 중심지로 편입되는 공동화현상이 크게 작용하지 않고, 다핵균형을 유지할 수 있을 것이다.

광업이 주로 이루어지는 곳은 석탄의 평남공업지대의 평남 북부탄전와 함경북도일대, 철은 함경북도 무산, 마그네사이트와 아연은 함경남도 단천 등이다. 상당부분이 한반도 전체 기준으로 북동부에 위치해 있는데, 현재 에너지 및 광산운영의 어려움으로 제대로 가동은 못하고 있지만, 과거 지하자원을 바탕으로 청진과 함흥 등이 북동부 임해지역에 제철·제강 등의 공업지역을 형성한 경험이 있다.²⁹⁾ 마지막 단계 즉, 집적이익 극대화를 통한 배당을 가지고, 북한 전역의 성장을 이끌어내는 단계에서, 광업 및 이를 기반으로 한 중공업을 키우는 전략이 현실적일 것이다. 앞선 단계에서 이미 연결된 경의선에 더해서 북동부지역으로의 강한 인프라 건설은 수도권으로의 추가적인 집중을 강화하지 않으면서도 뚜렷한 비교우위를 살려 교역으로부터의 이득 또한 얻을 수 있는 전략이다. 이렇게 집적의 '배당'을 상황에 맞게 활용하여 통일한반도 전반으로 연계해 나갈으로써, 남·북한 지역의 격차를 줄이고, 통일한국의 국가경쟁력을 제고할 수 있을 것이다.

29) 물론 북한의 중화학공업이 군수공업 위주로 발전한 측면이 있고, 원재료를 가공의 기술과 그 규모가 남한에 비해 부족하여 통일 한반도에서 구조조정의 필요성이 있는 것이 사실이다.

Ⅵ. 결 론

본 연구에서는 남·북한의 통일과정에서 필연적으로 생산성이 높고 시장 규모가 큰 남한지역으로의 급속한 인구·산업 이탈이 일어날 것임을 신경제지리이론의 ‘중심부-주변부 모형’과 독일의 통일사례, 체제전환국의 사례를 통해 보여주었다. 이러한 집적의 힘이 작용하는 경우, 기존 문헌에서 빈번히 언급되었던, 경제특구 내지는 한시적 시장분리와 같은 점진적 경제통합은 가능하지 않다는 점에 주목하였다. 경제통합 시점에 남·북한 간 격차가 큰 경우 통일한국의 경제적 성과가 좋지 못할 것이라는 점은 여러 선행연구들을 통해 적절히 밝혀졌다. II장에서 지적한 바와 같이 통일정책은 통일한국의 안정적 정착과 발전이라는 장기적 정책목표까지 고려하여 넓은 의미로 정의되는 것이 타당하다. 본고에서는 그렇다면 통일한국이 바람직한 경제성과를 얻기 위해 어떠한 통일정책을 추구해야하는지에 대해 고민해보았다. 그 결과 경제통합 시점을 인위적으로 조정하는 불확실한 수단에 의존하기보다 선제적으로 남·북한경제의 격차를 줄이기 위한 ‘한반도수도권벨트’를 제안하였다. 한반도수도권벨트는 북한지역의 초기조건 개선을 통해 통일한국이 독일통일 과정에서 발생했던 경제적 문제들에 직면하지 않게 도와줄 뿐만 아니라, 집적의 이익을 통한 성장률 제고를 배당으로 삼아 통일한국이 발전할 수 있는 재원을 제공해줄 수 있음도 지적하였다.

현재 남·북한 사이의 긴장관계의 지속과 통일과정에서 나타날 불확실한 국제정치적 환경을 감안하면 통일 이전부터 북한, 특히 평양-남포권역의 수도권을 집중육성하여야 한다는 주장을 하는 한반도수도권벨트 개념은 다소 비현실적으로 여겨질 수 있다. 하지만 통일은 우리세대가 언젠가 직면할 실재하는 문제이고, 준비되지 않은 통일은 재앙에 가까울 수 있음을 사례분석을 통해 인지할 수 있었다. 불확실성으로 가득 찬 통일과정 이후에 대한 정책보다는 정치적으로 복잡하더라도 가시적인 ‘현재’의 시공간에서 통일정책을 시작하는 것이 더 바람직한 대안일 것이다. 또한 평양권역

집중육성 과정에서 필연적으로 나타날 남·북한의 인적·물적 교류는 통일 그 자체를 촉진하고, 통일과정도 덜 극단적으로 만들어주는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 산업정책으로써 한반도수도권벨트를 현실화시키는 것은 매우 고된 작업이 될 것임에도 강력히 주장하는 이유가 여기에 있다.

남·북한 통일연구에 신경계지리이론류의 집적의 힘을 적용하여 분석한 경우가 적어, 논의를 위한 기반을 닦기 위해 본 연구의 상당부분이 할애되었다. 따라서 정책대안으로 제시된 한반도수도권벨트라는 결론에 이르기까지 논증은 다소 약해진 것은 사실이다. 향후의 연구에서는 신경계지리이론에서 말하는 집적의 힘이 남·북한의 경우에 어느 정도 발생하여 어떠한 귀결이 예상되는지에 대한 실증분석이 시급히 이루어져야 한다. 이러한 확고한 근거가 정립된다면 본고에서 제시한 한반도수도권벨트와는 상이하지만 함의가 많은 정책대안들이 제시될 수 있을 것이다. 이를 통해 우리의 통일준비과정이 더욱 체계적으로 이루어질 것이라 기대한다.

[참고 문헌]

- 김규륜 외. “ ‘선도형 통일’ 의 경로와 과제.” 『통일 비용·편익종합연구』 (통일연구원, 2012).
- 김창권. “독일 통일 이후 구동독지역 인구이동 및 인구변화와 한반도 통일에 주는 정책적 시사점.” 『경상논총』 제28권 제 1호 (한독경상학회, 2010).
- 전홍택. “남북한 경제통합 연구: 북한경제의 한시적 분리 운영방안.” 『연구보고서』 (한국개발연구원, 2012).
- 문성민·유병학. “The Effects of Inter-Korean Integration Type on Economic Performance: the Role of Wage Policy.” 『금융경제연구』 (한국은행, 2012).
- 민경태. “서울-평양 네트워크 경제권 성장전략 구상.” 『북학연구학회 보』 제17권제 2호 (북한연구학회, 2013).
- 유진근·변창욱. “지역균형발전정책과 국민경제적 효율성.” 『비교경제연구』 12.1 (2005).
- 임형백. “북한공간구조의 형성과 변화 전망: 북한내부요인과 통일 이후 경기도와의 관계를 중심으로.” 『GRI 연구논총』 (경기연구원, 2009):85-112.
- 최수영. “북한의 산업구조 연구.” 『통일연구원 연구총서』 제5권 18호 (통일연구원, 2005).
- Baldwin R., *Economic Geography and Public Policy* (Princeton: Princeton University Press; 2003; 2011).
- Desai, M.A. et al., “Foreign Direct Investment and the Domestic Capital Stock” , *American Economic Review* Vol. 95 No. 2, (2005).
- Krugman, P. “Increasing returns and economic geography”, *Journal of Political Economy*, Vol 99 No. 3 (1991).
- Krugman, Paul. “The hub effect, or threeness in interregional trade.” *Theory, Policy and Dynamics in International Trade* (1993).
- Landesmann, M., and Römisch, R., “Economic growth, regional disparities and employment in the EU-27” *The Vienna Institute for International Economic Studies* No. 333. (2006).

M. Miegel, *Wirtschaftlicher Strukturwandel und Produktivitätswachstum im Zuge des marktwirtschaftlichen Umbaus in Ostdeutschland und in der Tschechischen Republik*. (Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 1997).

Martin, Ron. "The new 'geographical turn' in economics: some critical reflections." *Cambridge journal of Economics* (1999).

Kotra(대한무역투자진흥공사), "kotra 국가정보 - 체코"

<http://www.kotra.or.kr/kh/48585&categoryId=48585&so=st4.asc> (검색일 : 8월 9일)

아시아경제, "통일시 북한 재건에 550兆 소요될 것"

"<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2014111816262773047> (검색일 : 2015년 8월 11일).

북한 농업의 현황 분석 및 복합농촌단지 조성을 위한 정책적 제안

서강대학교 정치외교학과 안요섭

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한농업의 현황과 분석
- III. 복합농촌단지 조성의 타당성 분석
- IV. 복합농촌단지의 소개
- V. 복합농촌단지의 설계
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

북한 농업의 현황 분석 및 복합농촌단지 조성을 위한 정책적 제안

최근 북한 농업이 대기근 이후 최대 작물생산량 달성하면서, 북한농업의 ‘개선론’에 힘이 실리고 있다. 이러한 ‘개선론’에 기초하여 일각에서는 대북지원의 효과성과 필요성에 대한 회의론을 제기하며 대북지원이 불필요하다고 주장한다. 그러나 2001년부터 2014년까지의 북한농업의 생산요소 투입에 따른 생산량과 생산성 변화에 대한 본 연구의 분석결과에 따르면, 북한농업은 ① 농업부문으로의 자본과 비료 투입이 증가할 때, 가장 큰 폭의 생산력과 생산량 성장을 보였고, ② 비료투입과 재배면적규모 증가가 두 번째로 높은 생산량 증가를 낳았지만, 생산성의 저하 또는 정체로 이어졌으며, ③ 대규모 비료투입 유지만으로는 생산량과 생산성의 증가를 지속하기 어렵고, ④ 북한농업이 자연재해에 매우 취약하다는 점을 알 수 있다.

이러한 분석은 국제사회와 남한으로부터의 대북 개발협력의 효과성을 증명할 뿐만 아니라 최근 북한 작물생산량의 개선이 농업의 기술자본에 기초한 선진화의 결과가 아니라는 점을 시사한다. 최근 북한농업은 생산량 증대를 달성했지만, 농업의 현대화 지표인 생산성이 떨어지는 현상을 보였는데, 이는 재배면적 확대를 통해 생산성 증대가 아닌 생산량 증대를 추진한 결과이다. 따라서 북한농업 ‘개선론’이 근거로 삼는 생산량 증대는 북한농업의 질적 개선과 발전을 의미하지 않으며, 오히려 북한농업의 열악한 환경과 후진적 정책을 보여주는 상징적 수치이다. 따라서, 북한 농업의 ‘개선론’에 기초하여 개발협력이 불필요하다는 것은 타당하지 않다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 분석에 기초해 앞으로의 북한농업에 대한 전망을 제시하였다. 그 전망은 재배면적 추가확보의 불가와 비료효과의 한계로 인

해, 북한농업이 더 이상 큰 폭의 생산량과 생산성의 개선이 불가능하다는 것이다. 이러한 전망이 함의하는 바는 앞으로 북한농업의 지속적인 성장을 위해서는 자본, 기술, 비료 등의 투입을 가능케 할 개발협력이 필수적이라는 것이다.

따라서, 본 연구는 개발협력이 필요하다는 전제하에, 복합농촌단지 조성이 북한의 상황에 타당성 여부를 밝히기 위해, ① 복합농촌단지의 타당성을 개발협력의 이론적 관점에서 분석하고, ② 인도적 지원보다는 개발협력에 대한 국민의 긍정적 공감대에 여론조사를 통해 증명했으며, ③ 복합농촌단지 조성의 북한 정책노선의 조응을 확인하였다.

이러한 검증과정 후, 본 연구는 복합농촌단지라는 드레스덴 선언에서의 추상적 개념을 실현가능하고 지속가능한 모델로 구체화를 시도하여, 추진 전략, 운영원칙 및 방법, 조직의 외적·내적구성, 정책목표 등을 총 망라하는 복합농촌단지의 설계를 제안하게 되었다. 따라서 이 연구는 북한농업 부문에서의 개발협력의 효과성과 타당성을 증명하고, 새로운 개발협력의 모델을 제안했다는 점에서 앞으로의 대북정책 형성에 상당한 함의를 가질 것으로 판단된다. 끝으로 이 연구가 북한주민의 삶의 질적 향상과 한반도 평화통일에 있어서 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

I. 서론

A. 문제제기와 연구의 목적

“남북한 공동번영을 위한 민생 인프라를 함께 구축해 나가야합니다. (중략)
북한 내 ‘복합농촌단지’를 조성하기 위해 남북한이 힘을 합해야 합니다.”

2014년 3월 28일 박근혜 대통령의 드레스덴 선언 일부분

농업은 북한주민들의 생존과 직결되는 문제이다. 박근혜 대통령이 드레스덴에서 언급한 바처럼, 북한 주민들의 민생 개선과 한반도 평화통일을 위해서 농업의 번영은 필수적이다. 그러나 1990년대 중반부터 시작되어 수십만의 아사자를 발생시킨 북한의 식량난과 농업의 후퇴는 20년이 지난 지금까지도 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 물론, 식량난을 해결을 위한 대내외적인 시도가 있었고, 이는 작물생산량의 증가로 이어졌다. 외부적으로는 1990년 후반부터 WFP를 필두로 여러 국제기구와 남한 정부의 대북 식량원조가 줄을 이었고, 내부적으로는 식량문제 해결을 위한 재배면적 확대, 분조관리제, 7.1경제관리조치, 포전담당제 등 농업 및 경제 분야의 개혁정책이 시도됐지만, 이는 연간 500만 톤 이하의 제한적 생산량 증가로만 이어졌을 뿐, 북한농업의 취약성과 비효율성에 따른 저생산은 근본적으로 해결되지 못했다. 일각에서는 최근 북한이 대기근 이후 최대의 작물생산량을 기록할 것을 보고, 북한농업이 급격히 개선되고 있다는 ‘개선론’을 주장하고 있지만, 오히려 대기근 이전의 곡식생산량이 800만 톤을 웃돌았다는 점을 감안한다면 북한의 농업발전이 매우 정체되어 있음을 알 수 있다. 더불어, 최근에 문제되고 있는 산림황폐화와 토지 산성화와 같은 환경부문으로부터의 간접적 문제 또한 북한 농업의 발전을 저해하는데 일조하고 있으며, 이러한 악순환이 지속되는 상황에서 북한의 주민의 삶은 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다.

민생이 개선되지 못하는 것은 새 지도자에게는 정치적 불안정을 초래할 수 있는 중요한 사안이다. 이를 인지하는 북한 정권은 농업부문의 가시적이고 효과적인 발전을 바라고 있다. 김정은은 집권 이후 그의 첫 서한에서 “사회주의농촌체제의 기치를 높이 들고, 농업생산에서 혁명”을 일으켜야 한다며, 6.28조치와 개발구법 제정을 추진하는 등, 정권초기부터 농업부문에 대한 개혁의지를 밝혔다.¹⁾ 그러나 6.28조치는 기존의 분조관리제와 크게 다를 바 없다는 것이 주류적 시각이며, 국제사회의 대북 제재 강화와 대북 신뢰도가 현저히 낮은 상태에서 자본유입을 위한 개발구사업이 성공할지에 대한 여부도 매우 낮다고 판단되고 있다.

이러한 여건 속에서, 앞서 제안된 박근혜 대통령의 복합농촌단지 조성은 매우 중요한 함의를 가질 수 있다. 그 이유는 ① 북한농업의 저생산을 근본적 해결을 위해서는 개발협력에 기초한 복합농촌단지 조성이 필요하다는 점, ② 복합농촌단지의 이론적 배경인 ‘지속가능한 개발이론’이 북한의 농업, 환경, 사회의 실태를 고려했을 때, 가장 적합한 접근이라는 점, ③ 인도적지원보다는 개발협력에 대한 국민들의 공감대가 크다는 점, ④ 복합농촌단지 조성이 북한의 바라는 정책과 일치하기에 실현가능성이 높다는 점에서, 유의미한 정책적 제안이 될 수 있다는 것이다.

즉, 복합농촌단지의 조성은 인도적지원중심에서 개발협력으로의 대북정책 패러다임 전환을 의미한다. 그러나 복합농촌단지의 제안에 앞서, 먼저 선행되어야 할 것은 앞서 제시된 4가지(①,②,③,④)의 이유가 타당한가에 대한 검증과 분석일 것이다.

따라서 본 연구는 북한 농업의 현황과 생산요소에 따른 생산성과 생산량의 변화에 대해 분석(II)하고, 이를 기반으로 지속가능한 개발협력이론의 적합성, 개발협력에 대한 국민의 공감대, 북한정책과의 조응(III)을 증명하며, 마지막으로 복합농촌단지의 소개와 모델(IV & V)제시를 통해 정책적 제안을 제공하는데 목적을 두고 있다.

1) 동아일보. 2015.07.22. “[황호택 칼럼] 김정은 통치 ‘3년 안쪽’ 혹은 ‘10년 + α ’”.
<http://news.donga.com/3/all/20150722/72637597/1> (검색일: 2015.08.14.)

B. 선행연구검토

1. 북한농업의 현황 및 분석에 관한 연구

북한농업의 현황 및 분석에 대해서는 한국농촌경제연구원(KREI)이 북한농업동향에 대한 계간 보고서와 연도별 종합평가를 발간하고 있다. 이 기관에서는 오랜 기간 동안 북한 농업을 연구한 권태진 박사와 김영훈 선임연구원이 북한농업분야에 관한 절대 다수의 연구를 제시하고 있다. 권태진은 2000년도부터의 북한의 농업 발전에 국제사회의 원조와 경작지 확대가 가장 중요한 요소라고 주장한다.²⁾ 그러면서 북한의 식량생산량이 최소소요량에 겨우 달할 정도이며, 전체적인 식량수급에 아직도 문제가 많이 존재한다고 지적하며, 최근 북한농업 발전은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 농업생산기반의 낙후, 비료문제 등으로 인해 북한농업 개선이 쉽지 않을 것이라고 평가한다.³⁾ 특히, 그는 북한 농업이 효과적으로 발전하지 못하는 이유로 농자재의 공급 부족으로 파악하고 있다.⁴⁾ 더불어, 자연재해로부터의 취약성으로 인해, 향후 생산량의 후퇴로 인한 기근의 가능성이 높다고 평가하고 있다. 따라서, 지속적인 남북 간의 농업협력을 통해 이를 농자재 확보와 자연재해 대비가 필요하다고 지적한다. 그러나 권태진은 남북한의 개발협력이 북한농업의 개선을 위해 도움이 되었고, 앞으로 필요하다고 주장하면서도, 과거의 개발협력의 효과성에 대한 구체적인 분석을 제공하지 않는다.

마찬가지로 김영훈 또한 북한의 농업이 다소 발전한 것은 사실이나 아직까지 저생산에서 벗어나지 못하여 주민들의 생활 개선으로 이어지지 못하고 있다고 지적한다. 특히, 북한의 일련의 농업개혁조치들이 농업발전엔 큰 도움이 되지 못했다고 평가하면서, 북한농업의 발전을 위해서는

2) 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략”, 『농촌경제』, 제35권 제3호, 한국농촌경제연구원, 2012.

3) 권태진, “2014년 북한농업 현실과 남북협력 방향.” 『시선집중』, 제175호, GS&J 인스티튜트, 2014.

4) 권태진, 임강택, 『농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색』, 통일연구원, 2014. pp.74.

제도적인 문제도 중요하지만, 이러한 제도를 뒷받침할 자본이 필요하다고 평가했다.⁵⁾ 그러면서 김정은 시대에 도입된 6.28조치도 외부로부터의 자본 및 기술 지원 없이는 농업발전에 큰 영향을 미치지 못할 것이라고 전망하고 있다. 비록 김영훈은 개발협력을 통한 자본의 투입이 북한농업발전에 주요한 요소라고 주장하지만, 이를 증명할 과거의 원조 효과성이나 생산요소 투입에 따른 분석을 제시하고 있지 않다는 점에서 한계를 갖는다.

이러한 연구를 종합해 봤을 때, 북한농업의 발전을 위해서 자본의 투입이 매우 중요한 요소임을 알 수 있으나, 1990년 말부터 2007년까지 농업부문으로의 자본 투입이 농업발전에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 구체적인 분석이 부족하다. 따라서 본 연구는 생산요소에 따른 북한농업의 생산량과 생산성 변화의 경향을 분석하고, 자본투입의 효과를 실질적으로 검증하여, 기존 연구와의 차별성을 보일 것이다.

2. 남북한 농업협력에 관한 연구

남북한 농업협력에 관해서 기존에 활발한 연구와 논의가 진행되어왔다. 농업협력에 관한 공통된 주장은 대북지원에 있어서 인도적지원보다는 개발지원에 대한 비중이 더 높아져야 한다는 것과 남북 간의 농업개발협력이 실현되어야 한다는 것이다. 기존의 연구는 남북 농업협력의 당위성과 농업협력의 분야별 정책 방안을 제공하지만, 이러한 추상적 농업협력 방안은 구체적인 모델 제시로 이어지지 못하고 있는 실정이다.

권태진은 기존의 농업부문에서의 지원이 단기적 긴급구호에서 벗어나, 개발지원이 병행되는 인도적지원과 개발의 연계가 필요하다고 지적하며, 전문성과 경험을 갖춘 여러 지원단체들이 협력이 필요하다고 주장한다.⁶⁾ 이를 구체적으로 실현하기 위해서 권태진은 남북농업협력추진단을 조직

5) 김영훈, 권태진, 임수경, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망』. 한국농촌경제연구원, 2013.

6) 권태진, 임강택. 『농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색』. 통일연구원, 2014.

하여, 시범적 농업협력농장을 단계별로 추진하고, 이를 통해 북한농업의 발전과 민생 개선으로 추구해야 한다고 지적한다.⁷⁾ 그러나 그의 제안은 농업협력농장의 추진방법, 운영방식, 운영제도, 정책목표 등에 대한 구체적인 모델은 제시하지 않는다는 점에서 한계를 갖는다.

정유석은 개성공단 배후지역에 남북농업협력에 기초한 시범협동농장을 구성할 것을 제안한다.⁸⁾ 시범 협동농장 조성을 통해, 개성공단의 근로자들의 식부자재를 조달하고, 협동농장 주민의 소득을 증대시켜 남북농업협력사업의 기반을 구축해야한다고 주장한다. 정유석은 남북농업협력에 대한 당위성, 개성공단지역의 농업여건, 입주기업들의 호응에 대한 설문조사 등을 제공하지만, 시범협동농장과 농업협력방안에 대한 구체적인 모델을 제시하지 않고 있다.

김영훈은 북한 농업의 실태와 북한의 농업관리체계를 분석하고, 그에 따라 대북 농업지원 방향을 제시하고 있으며⁹⁾, 소규모 협동농장을 중심으로 시범적 농업협력사업이 필요하다고 주장한다. 그는 소규모 협동농장 조성을 통한 협력이 북한 농업문제 해결의 초석이 될 것이라 제안한다.¹⁰⁾ 그러나 김영훈은 특구 배후에 농촌지역을 설립해한다고 제안할 뿐, 협력농장의 정책방향, 추진전략 등에 대한 구체적인 로드맵을 전혀 제시하지 않는다.

본 연구는 앞서 살펴본 기존의 농업협력에 관한 연구를 기반으로, 제도, 정책목표, 협력추진지역 등을 포괄한 ‘시범적 농업협력농장(복합농촌단지)’을 구체화시켜 타당성과 실현가능성이 높은 모델을 제시하는 것에서 기존연구로부터의 차별성을 둘 것이다.

7) 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략.” 『농촌경제』 제 35권 제 3호. 한국농촌경제연구원, 2012.
 8) 정유석 외. “개성공업지구 확장을 고려한 남북농업협력 방안.” 『통일문제연구』. 2015 상반기 제 27권 1호(통권 제63호), 2015. pp.169-204.
 9) 김영훈, 권태진, 남민지. 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구 - 협동농장을 중심으로』. 한국농촌경제연구원, 2009.
 10) 김영훈. 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』. 한국농촌경제연구원, 2012.

C. 연구방법

본 연구는 주로 2차 자료 수집과 분석을 중심으로 진행되었다. 세부적으로 북한농업의 현황과 문제점 파악을 위해, 한국농촌경제연구원(KREI)의 계간 북한농업동향 보고서를 참고하였고, 북한농업의 현황에 대한 정량적 분석을 위해 FAO와 통계청의 북한농업관련 통계자료를 참고하여 북한농업의 생산요소투입에 따른 생산량 및 생산성 변화를 분석했다.

개발협력의 이론적 분석을 위해, 통일교육원, 한국경제개발연구원(KDI), 코이카, 기타 외부 자료 등을 수집하였고, 개발협력에 대한 국민적 공감대의 정도를 확인하기 위해 20대 대학생을 대상으로 자체 설문조사를 실시하였다. 마지막으로 한국농촌경제연구원의 발간물과 기타 2차 자료 수집 및 분석을 통해, 북한농촌단지 조성을 위한 계획 구체화를 시도했다.

II. 북한농업의 현황과 평가

A. 북한농업의 현황

농업은 북한 주민들의 삶에 있어서 핵심적인 역할을 갖는다. 전체 인구의 36%가 농가인구, 22%는 집적농사인구일 정도로 농업은 주민의 삶과 근접해 있으며, 전체 GDP의 20%이상을 차지할 만큼 주력 산업이다. 그러나 역설적으로 높은 농업인구는 북한농업의 후진성을 보여준다.¹¹⁾ 산업화된 국가에서는 평균 2.1%의 낮은 농업인구비율과 높은 농업생산성을 나타나지만, 북한에서는 정반대로 높은 농업인구비율과 낮은 농업생산성이 나타나기 때문이다. 이는 북한의 농업이 효율적 생산이 아닌 단순한 노동력에 기초하고 있다는 점을 여지없이 보여준다.

11) 권태진, 임강택. 『농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색』. 통일연구원, 2014. pp.75.

그러나 1995년 자연재해로 인한 대기근 이후, 북한농업이 계속해서 후퇴한 것은 아니다. 북한은 식량난을 극복하기 위해 분조관리제와 7.1경제관리조치 등 제도적 개혁을 추진했고, 국제사회에 원조를 요청해오면서 식량생산량 회복에 주력했다. 최근 김정은이 집권하면서, 북한은 포전관리제, 6.28조치, 경제개발구지정 등 일련의 정책을 입안하면서, 농업발전의 의지를 보이고 있다. 이러한 노력을 통해 북한의 식량생산량은 제한적으로 개선되고 있으나, 이것이 장기적이고 지속가능한 발전으로 이어질지에 대해서는 상당히 비관적인 전망이 제시되고 있다.¹²⁾

1. 식량작물생산 현황 평가

북한의 식량작물 생산량은 자료1.1에서 나타나듯이 2000년도부터 증가하는 추세를 보이고 있다. 작년의 경우 식량작물 생산량이 연 480만 톤을 넘으면서 대기근 이후 역대 최대 생산량을 달성했는데 이는 2000년의 생산량에 비해 120만 톤 이상 증가한 수치이다.¹³⁾ 표면적으로 절대적 생산량을 고려한다면, 북한의 농업이 점차 발전하고 있는 것으로 보이나 이를 좀 더 자세하게 분석하면, 절대적 생산량의 증가가 북한농업의 생산성 발전을 의미하지 않는다는 것을 알 수 있다. 이를 증명하는 것은 북한의 정제된 정보당 식량작물 생산성이다.¹⁴⁾ 자료1.1를 보면 북한의 정보당 식량작물 생산성이 2000년부터 2014년까지 제한적으로 증가와 감소를 반복하며, 정보당 2.50t를 벗어나지 못하는 것을 확인할 수 있다. 이것은 북한의 농업 생산량의 증가가 효율성과 기술확보를 기초한 것이 아닌, 재배면적 확장과 노동력 투입 등과 같은 비기술적, 비과학적 요인에 있다는 것을 시사하며, 북한농업의 생산량 증대가 질적 발전과는 거리가 멀다는 것을 알 수 있다.¹⁵⁾

12) 김영훈, 권태진, 임수경. 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망』. 한국농촌경제연구원, 2013. pp.2.

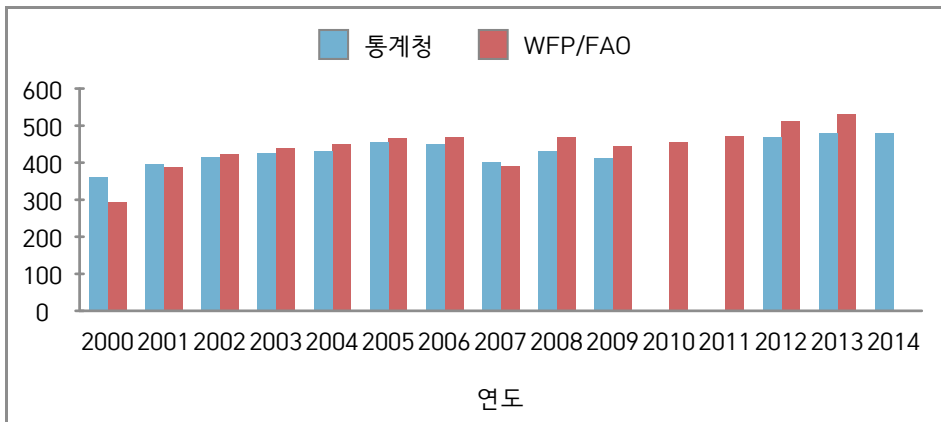
13) 통계청 자료를 기준으로 삼은 점은 FAO의 생산량은 벼의 도정 전 수확량이기 때문에 정확한 수치가 아니다. 반면 통계청 자료는 벼의 도정 후 수확량이기 때문에 손실을 반영한 수치이다.

14) 1 정보는 0.991736 헥타르ha

15) 북한의 절대적 생산량 증가에 대한 요인 분석은 'B.생산요소의 투입에 따른 생산량&

물론 북한의 절대적 작물생산량 증가는 긍정적인 것으로 볼 수 있으나 식량수급의 측면에서 14년 동안 북한의 인구가 약 2백만 명 이상 늘었다는 점과 그 결과로 영양부족집단의 비율(WFP)의 개선이 미미했다는 점에서, 절대적 생산성의 제한적 증가가 결코 만족할 만한 성과라고 볼 수 없다. 이러한 점을 감안할 때, 지난 몇 년간 북한농업은 제한적 생산량의 증가 속에서 ‘저생산’이 지속되는 상황이라고 평가하는 것이 타당하며, ‘저생산’을 타개하기 위해서는 농업부문에서의 자본과 기술 투입이 시급하다고 판단된다.

<자료 1.1> 식량작물 생산량의 변화



항목	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
생산량A	359	394	413	425	431	453	448	400	430	410	n.a	n.a	n.a	480	480
생산량B	294	387	421	439	448	464	467	389	469	444	453	471	511	529	n.a
생산성	2,28	2,50	2,64	2,70	2,70	2,82	2,80	2,49	2,67	2,55	n.a	n.a	2,51	2,58	2,58

생산량A: 통계청 측정 자료, 생산량B: FAO 측정 자료, 단위: 생산량(만 톤), 생산성(정보당 톤(t))
 자료: faostat와 통계청

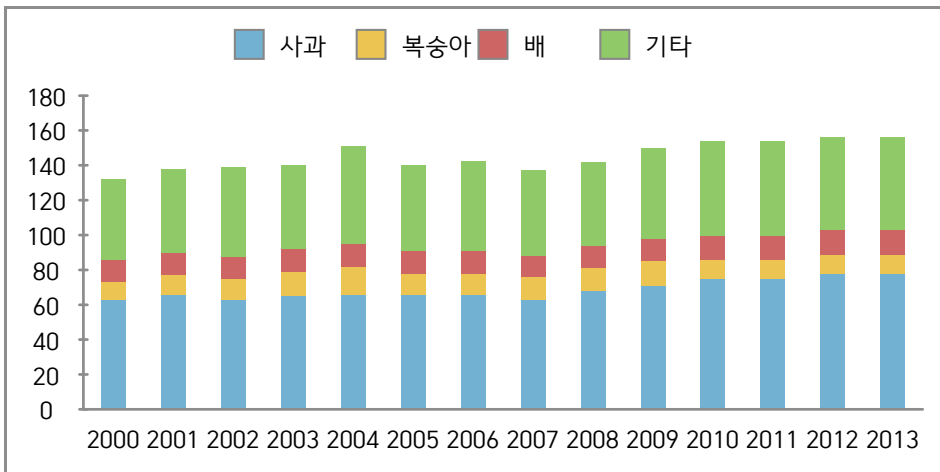
2. 원예작물의 현황 평가

북한의 원예작물 생산량은 1995년에 최저 생산량을 보인 이후 다소 증가하여, 2009년도를 기준으로 매년 150만 톤 이상의 생산량을 유지하고

생산성의 경향성 분석과 전망'에서 다루어질 것이다.

있다. 북한에는 지역마다 특화된 원예작물 재배에 주력해 왔는데, 특히 주목할 점은 사과의 생산량이 크게 증가했다는 점이다. 복숭아, 배 등과 같은 과일의 생산량은 연도 별로 큰 차이가 나타나지 않았지만, 사과의 경우 14년 전에 비교해 25만 톤 이상의 증가량을 보였다. 이는 과수원 대규모 확보 등과 같은 북한의 특산 과수 중심의 활성화 정책들이 결과물로 보여진다. 특히 2012년에 들어서 김정은은 북청사과과수원과 같은 지방별 대규모 과수원을 건설할 것을 지시하면서, 과수 산업 발전에 노력을 기울이는 모습이다.¹⁶⁾ 그러나 비록 사과의 생산량이 증가했다라도, 다른 작물들과 총체적인 생산량은 정체되어있는 상황이기 때문에, 원예작물 재배의 다양화와 필요할 것으로 보인다. 특히, 원예작물의 육성은 영양불균형 해소의 측면에서 도움이 되며, 북한이 과수 수출상품을 통해서 대외적인 개방화에도 가교 역할을 할 수 있을 것이다.

<자료 1.2> 원예작물 생산량의 변화



자료: 통계청

3. 축산업의 현황 평가

축산업은 단백질과 지방 공급을 위해 매우 중요한 부문이다. 그러나 축

16) 노컷뉴스. 2012.03.15. “북한은 지금, 대규모 과수원 건설 ‘붐’”
<http://www.nocutnews.co.kr/news/922644> (검색일: 2015.08.14.)

산업은 곡물사료를 많이 필요로 하기 때문에 식량난 상황에서는 활성화되기 어려웠다. 특히 소와 돼지 같은 경우 단백질과 지방이 풍부하나 곡물소비량이 다른 가축들 보다 월등히 높기 때문에 북한 농업에 있어서 소·돼지 중심의 가축산업이 추진되기 어려웠다. 따라서 북한은 곡물소비량이 낮은 토끼, 오리, 닭 위주의 축산을 진행해왔다. 그 결과 자료1.3에서 보이듯이, 토끼, 오리, 닭의 개체 수가 비약적으로 증가했으며, 식량난 상황에서 이러한 축산정책은 적절했다고 평가될 수 있다. 그러나 절대적 생산량이 증가하는 추세인 상태이고, 이것이 앞으로 유지된다는 전제 하에 소와 돼지 축산을 늘려 단순히 양적인 측면이 아니라 단백질 및 지방의 공급량을 늘리는 질적인 발전 또한 필요할 것이다.

<자료 1.3> 가축 개체수의 변화 (단위: 천 마리)

연도 가축	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
소	575	576	576	576	577	577	590	590
돼지	2,900	2,500	2,178	2,150	2,248	2,269	2,256	2,256
양	169	168	167	165	166	168	170	170
토끼	22,000	24,000	26,467	28,500	28,571	32,010	34,000	34,000
닭	16,000	15,000	15,548	15,214	16,569	17,500	18,000	18,000
오리	5,400	5,700	5,878	5,900	5,936	6,000	6,500	6,500

4. 북한농업의 세부적 문제점

① **제도적 문제:** 지난 20년간 북한의 농업에 많은 제도적 변화가 진행되었다. 분조관리제, 포전담당제, 6.28조치 등의 개혁은 생산단위를 소규모로 줄이고, 초과달성이익에 대한 처분권을 인정하여 노동유인을 상승시켰다. 그러나 북한 농업제도의 근본적 골격은 계획경제체제에 벗어나지 못하고 있다. 생산량의 70%는 토지이용료와 배급을 위한 국가수매로 국가가 걷어 들이기 때문에 나머지 30%에 대해서만 농민들이 처분권이 주

어진다. 이러한 계획경제체제로 발생하는 비효율성은 북한농업의 생산성 발전에 저해가 되는 주요 요소로 지적되고 있지만, 김정은 정권이 통치이념인 계획경제체제를 포기하고 시장경제로 전환할 가능성은 매우 요원한 것으로 판단된다.¹⁷⁾

② **자본의 부족:** 1990년 말을 중심으로 농업복구를 위한 국제사회와 남한정부의 지원이 있었으나 2007년부터 복구지원이 잠정 중단되면서, 북한의 농자재, 농기계, 기반시설의 낙후가 진행되고 있다. 특히, 북한농업의 생산성이 높아지지 못하는 이유는 농자재, 트랙터, 콤파인, 도정기구(탈곡기) 등 자본을 필요로 하는 생산요소가 확보되지 못하는 것이 주요한 요인으로 파악된다. 북한의 트랙터 수는 약 7만대로 수 년 간 개체수의 큰 변화가 없었으며, 동력수준이 매우 낮고, 전력 수급난으로 가동률 또한 70% 수준에 그치고 있다.¹⁸⁾ 더불어, 북한의 도정기구의 수준이 매우 낮아 수확 후 손실율이 매우 높는데, FAO는 북한의 쌀 도정수율을 65% 수준으로 파악하고 있다. 이는 우리나라의 쌀 도정수율 72%보다 현저히 낮은 수준으로, 도정수율 1% 향상으로 2만4천 톤의 쌀을 추가 확보할 수 있다는 점을 감안한다면 매우 많은 양의 식량이 손실되고 있다는 점을 보여준다.¹⁹⁾

③ **비료구성의 불균형:** 북한은 냉전 이후, 비료 수급에 차질이 발생하여 필요량에 비해 공급량이 매우 부족한 상황이다. 1990년 말부터 2007년까지는 국제사회의 비료지원으로 비료수급의 문제가 해결 가능했다. 그 이후부터는 흥남지역 등의 비료공장을 보수하거나 새로 건설하여 비료 수급 상황이 나아졌지만, 아직까지 자체 생산량이 부족하여 매년 중국으로부터 20만 톤~30만 톤 사이를 수입하는 것으로 알려져 있다. 북한의 비료는 양적인 측면에서는 수입을 통해 해결이 가능하지만, 비료문제의

17) 김영훈, 권태진, 임수경. 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망』. 한국농촌경제연구원, 2013. pp.119.

18) 권태진. “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략.” 『농촌경제』. 제35권 제3호. 한국농촌경제연구원, 2012. p.76.

19) 김영훈. “동향과 분석.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2011년 8월호. 한국개발연구원, 2011. pp.32.

핵심은 바로 비료자원의 불균형성이다. 토지의 비옥도 유지와 지속가능한 식량생산을 위해선, 질소·인·칼리 3대 요소가 적절한 비율로 유지된 화학비료가 투입되어야 한다. 그러나 생산의 한계와 비용문제로 인해 질소비료를 과다 투입하여, 전체비료의 96% 이상이 질소로 구성되어 있는 상황이다.²⁰⁾ 그 결과, 질소비료의 과다사용으로 북한의 토양 산성화가 매우 심각한 상태에 처해 있는 것으로 알려져 있다.

④ **자연재해로부터의 취약성:** 자연재해로 인한 농업에서의 피해는 불가피한 것이다. 그러나 그 피해와 회복기간은 국가의 역량에 따라 최소화될 수 있다. 그러나 북한의 경우 자연재해에 대비할 수 있는 역량이 매우 낮은 상황이다. 1995년, 2007년의 대홍수와 병충해로 인한 대규모의 기근은 북한의 열악한 대비능력을 여실 없이 보여준다. 이렇듯 북한의 자연재해로부터의 취약성은 기술과 자본의 부족에서 기인한다고 볼 수 있다. 북한은 병충해에 대비한 우량종자, 농약 등이 확보가 어려우며, 홍수피해를 완화할 관개시설과 하수처리 능력도 매우 낮은 상태이다. 더불어, 홍수피해 이후에도, 신속한 복구와 회복을 할 농기계, 농자재 모두 부족한 상황이기 때문에 북한은 자연재해에 사실상 무방비 상태라고 볼 수 있다. 심지어 통계청에 따르면 이번 2015년 여름에 발생한 가뭄으로 인해, 땅게는 북한 식량작물의 20%가 감소할 것으로 예측되고 있다. 이처럼 자연재해로부터 북한농업은 무방비 상태이기 때문에, 북한농업의 발전을 지속하기 위해서는 자연재해에 대한 대비 역량을 키우는 것이 시급하다고 볼 수 있다.

B. 생산요소의 투입에 따른 생산량&생산성의 경향성 분석과 전망: 농업부문에서의 개발협력은 과연 효과적인가?

1. 생산요소의 투입에 따른 생산량과 생산성의 변화 경향성 분석

위의 현황을 종합적으로 비춰봤을 때, 북한 농업의 작물생산량과 생산

20) 통계청 북한자료 참고

성에 대해서 평가 내릴 수 있는 것은 크게 두 가지다. ① 1990년 중반 이후 제도적 개혁, 국제사회의 지원을 통해 북한농업의 생산량이 점진적으로 증가해왔으며, 2000년도 후반부터 400만 톤 이상의 생산량을 유지하고 있다. ② 그러나 생산성의 측면에서는 2010년부터 발전의 속도가 정체 혹은 후퇴하고 있으며, 그 결과 절대적 ‘저생산’에서 벗어나지 못하고 있다. 그 결과, 최근의 소규모 농업생산량의 증가는 빈곤을 저하와 영양불균형의 개선 등의 사회적 발전으로 이어지지 못하고 있는 실정이다.

이러한 평가는 다음과 같은 질문들을 수반한다. 과연 어떠한 생산요소가 북한농업의 발전을 위해서 필요한가? 농업부문에서의 과거의 대북개발협력이 효과가 있었는가? 앞으로의 북한농업의 전망은 어떻게 되는가? 결국 이러한 질문들은 생산요소의 투입에 따른 생산량과 생산성 분석에 의해 답변될 수 있는 질문이다. 따라서, 2000년대부터 현재까지 북한 농업 생산량과 생산성이 생산요소에 투입에 따라 어떻게 변화하는지에 대한 분석이 필요하다. 그러나 작물생산에 영향을 끼치는 요소는 토지, 자본, 기술, 노동력, 제도, 기후 등 매우 다양하기 때문에, 특정한 개별적 생산요소 하나가 생산성이나 생산량 변화에 단독적인 요인이라고 볼 수 없다. 그러므로, 다른 모든 요소들을 통제변인으로 놓고, 하나의 개별적 생산요소를 상정하여 그에 따른 생산량 변화 정도를 계량하는 것은 상당히 심각한 오류를 초래할 수 있다. 따라서 본 연구는 생산요소의 투입에 따른 생산량과 생산성 변화의 전반적인 경향성을 분석하기 위해 자료1.4와 같이 연도별 작물생산량 증가율, 비료투입량, 재배면적규모, 자본투입, 정보당 식량생산성, 북한 농업예산 증가율을 비교분석하여, 생산요소의 변화에 따른 작물생산량과 생산성의 변화의 경향성을 시기별로 분석하였다.

<자료 1.4> 비료, 자본투입, 재배면적의 변화에 따른 생산성과 생산량(증가율) 변화

연도	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
증가율*	9.9	4.8	2.9	1.4	5.2	-1.2	-10	7.5	-4.6	1.8	4.0	8.6	2.8	-0.1
생산성	2.50	2.63	2.70	2.70	2.82	2.80	2.49	2.67	2.55	n/a	n/a	2.51	2.58	2.58
비료	190	189	244	230	n,a	n,a	n,a	456	445	498	745	726	707	n/a
자본**	104	144	81	153	139	142	121	13	4	2	3	4	1	1
재배면적	1577	1569	1595	1597	1608	1609	1614	1614	1614	1661	1862	1862	1862	1862

* 작물생산량 증가율(식량작물 전년대비 증감율 단위(%), 2010년~ 2012년은 FAO의 증감율 차용)

** 자본투입은 남한 정부와 국제사회의 농업부문의 지원금의 합계

단위: 증가율(%), 생산성(정보당 톤), 비료(천 톤), 자본(백 만 달러), 재배면적 단위(천ha)

자료: 통계청(증가율, 생산성, 비료, 재배면적), KDI북한경제리뷰 2014년 11월호(자본)²¹⁾.

① 2001년~2006년²²⁾

시기①에서는 자본과 비료 투입의 증가가 높은 생산성과 식량 증가로 이어졌다. 먼저 자본투입의 측면에서 2000년도 초중반까지 국제사회와 남한 정부에 대규모 농촌복구 원조가 지원되었고, 비료지원 또한 2000년 이전의 연평균 19만 톤 이하에서 대략 24만 톤 내외로 점진적으로 증가하였다. 이 시기의 식량작물의 생산량 증가율은 연 평균 3.83%이며, 생산성 또한 정보당 평균 2.69t을 기록했는데, 이와 같은 생산량 증가율과 생산성은 분석된 네 개의 시기 중 가장 높은 수치이다. 이것이 의미하는 바는 자본과 비료의 투입이 다른 생산요소의 조합과 비교해, 북한농업 생산량과 생산성 증가에 가장 큰 기여를 했다는 것이다. 재배면적의 규모 증가도 어느 정도 제한적으로 생산량 증가에 요인이 되었을 것이라 판단된다. 그러나 재배면적의 규모가 확장되면, 농자재와 비료 등의 분산으로 생산성이 떨어지는 것이 보편적 현상임을 감안했을 때, 생산성이 계속해서 올라갔다는 점은 생산성 증가에 있어서, 자본과 비료의 영향력이 상대적으로 더 컸다는 점을 알 수 있다. 더불어, 전년대비 재배면적의 증가 비율 평균 0.3% 내외로 상당히 제한적인 증가였기 때문에, 재배면적의

21) 김슬기. “국제사회의 대북지원 현황.” 『KDI북한경제리뷰』. 2014년 11월호. 한국개발연구원, 2014.

22) 시기별 구분은 단수나 복수의 생산요소의 변화가 다른 시기와 월등한 차이를 보이는 경우를 기준으로 구분했다.

확대보다 자본과 비료 투입의 확대가 생산성과 생산량 증가에 절대적인 역할을 했을 것이라고 판단된다.

② 2007년

2007년의 경우 생산량과 생산성의 대폭적인 저하가 발생하였다. 표면적으로 보면 시기①과 정반대로 자본과 비료의 높은 투입이 오히려 생산량과 생산성의 저하를 발생시킨 것처럼 보이지만, 그것은 사실이 아니다.²³⁾ 작물생산량과 생산성의 폭락은 2007년 여름에 발생한 태풍과 폭우로 인해 농가에 대규모 피해가 발생하여, 전체 벼 생산지역의 20%, 옥수수 재배면적의 15%가 완전히 침수되었기 때문이다.²⁴⁾ 8월에 집중된 폭우로 인해 주요 농경지역에서 농경지의 유실, 매몰, 침수가 발생하고, 수해로 인한 병해충 발생의 증가, 생산물의 품질 저하, 생산기반시설의 피해가 잇따라 생산량과 생산성의 폭락으로 이어졌다. 당시 투입되었던 자본은 생산성을 증대보다는 피해를 입은 농촌 복구를 위해 소비되었고, 이러한 자본의 투입이 없었다면 홍수로 인한 피해는 더 심각했을 것으로 판단된다. 이러한 상황을 미뤄보았을 때, 홍수피해가 북한의 생산량과 생산성에 막대한 저하를 불러일으켰다는 점은 자연재해에 대한 북한 농업의 심각한 취약성을 보여준다.

③ 2008년 ~ 2010년

시기③은 2007년 자연재해로 인한 급격한 생산저하에 대한 반동적(reactionary) 회복기로 파악할 수 있다. 특히 2008년에는 생산량 증가율이 7.5%로 굉장히 높이 기록되었는데, 이는 대규모 생산량 저하 다음 해에 반복적으로 일어나는 현상으로 파악되기에, 특정 생산요소 투입의 독립적인 영향이라고 판단하기에는 어려움이 있다. 그 다음해인 2009년도와 2010년도에는 각각 -4.6%과 1.8% 증가율을 보였는데, 이때의 생산요소를 분석하면, 2007년 이후 자본 투입이 사실상 중단되었고, 비료량은 전년에 비해 상향유지 되었으며, 2009년까지 재배면적의 증가는 없었

23) 비료투입에 대한 정확한 수치는 존재하지 않으나, 당시 농업협력의 정황상 예년과 비슷한 수준의 비료가 투입되었을 것으로 판단된다.

24) 김영훈. "북한의 재해는 막을 수 없는가?". 『월간북한』. 9월호. 북한연구소, 2013. pp.78

다는 것이다. 이 시기의 생산량 증가율은 평균 1.5%정도로 상대적으로 평범한 수준의 증가율을 보였고, 생산성도 연 평균 정보당 2.61t을 유지하여, 시기①에는 못 미치는 제한적 생산량과 생산성의 증가를 보였다. 따라서 이 시기에는 자본의 투입은 부재했지만, 비료투입의 확대와 면적지의 소규모 확대로 제한적인 생산성의 회복과 생산량이 유지된 것으로 판단된다.

④ 2011년 ~ 2014년

시기④는 대기근 이후, 최대의 식량작물생산량을 달성하고, 시기①에 상응하는 연 평균 3.81%의 높은 생산량 증가율을 보였다. 그러나 주목할 점은 시기①와 비교했을 때 생산성은 오히려 저하되었다는 것이다. 시기③과 비교했을 때, 자본의 투입이 부재한 것은 동일하지만, 오직 시기④에서만 생산량이 늘어났는데 그 이유는 두 가지 요소로 파악할 수 있다. 그것은 바로 비료투입과 재배면적의 대규모 증가이다. 시기③과 비교했을 때, 약 30만 톤 이상 더 많은 비료가 투입되었고, 재배면적지는 2010년 전체 재배면적의 약 17%가 넘는 20만ha가 추가되면서 더 많은 식량재배가 가능했던 것이다. 비료가 투입되면 이론상 면적당 재배식량이 증가하여 생산성이 확대되어 하지만, 이 시기는 반대로 생산성이 저하되었다. 그 이유는 이 기간의 생산증가가 비료보다는 재배면적 확대에 더 큰 영향을 받았기 때문이다. 즉, 경작지규모 확대에 따라 추가 확보된 토지로 인해 생산량이 크게 증가했지만, 경작지가 확대되면서 비료투입으로 인한 생산성 증대효과가 상쇄된 것으로 보인다.

2011년 재배면적의 확대가 완료된 이후, 대규모의 비료투입이 유지되었는데, 이때 생산성이 조금 증가한 것을 볼 수 있다. 그러나 2013년부터는 생산성이 정체되고 2014년의 생산량 증가율은 -0.1을 기록하며, 농업발전의 정체가 두드러지고 있는데 그 이유는 더 이상 재배면적의 확대가 불가능하고, 비료가 필요이상으로 투입되는 것은 생산량과 생산성 증가로 이어지지 않기 때문이다. 결론적으로, 이 시기를 통해 판단할 수 있는 것은 대규모 재배면적의 확장과 비료 투입이 작물생산량의 큰 폭의 증가와 작물생산성에서의 저하 또는 정체로 이어졌다는 점이다.

2. 소결 및 북한농업의 전망

시기별 생산요소 투입에 따른 생산량과 생산성을 분석 결과로 판단될 수 있는 경향성은 다음과 같다. 첫째, 자본과 비료 투입의 증가가 가장 높은 생산량 증가와 생산성 증가로 이어진다는 것을 시기①에서 확인할 수 있었다. 둘째, 비료투입과 재배규모 증가가 두 번째로 높은 생산량 증가를 낳았지만, 생산성을 저하 또는 정체로 이어졌다. 셋째, 대규모 비료 투입 유지만으로는 생산량과 생산성을 지속적으로 증가시키기 어렵다. 넷째, 북한농업은 자연재해에 매우 취약하다는 점이다.

이러한 경향성 분석은 앞서 제시되었던 질문에 대한 답변을 제공한다. 먼저, 북한농업에 영향을 미치는 생산요소에 있어서, 자본과 비료 투입이 가장 큰 폭의 생산성과 생산량 증가, 단독적인 비료투입은 제한적인 생산성과 생산량의 증가, 비료투입과 경작지확대는 생산량의 대규모 증가와 생산성의 저하 또는 정체로 이어졌다는 것이다. 둘째로, 지난 과거의 대북개발협력의 효과성에 대한 질문에 있어서, 그 효과가 가장 최적의 생산량과 생산성의 증대로 실질적으로 나타났다는 것이다. 다음으로, 북한 농업이 전망에 있어서는 앞으로 작물생산량과 생산성 증대를 기대하기 어려울 것이며, 북한의 식량생산이 자연재해에 따라 대기근의 가능성을 예상할 수 있다. 그 이유는 먼저 더 이상 재배면적 확보가 불가능하여, 재배면적 확보를 통한 생산량 증가는 불가능하며, 국제사회로부터의 자본투입이 이루어지지 않고 있기에, 비료투입으로만 농업발전을 기대해야 하는 상황이 발생할 것이기 때문이다. 그러나 비료구성의 불균형과 필요량 이상의 과다투입은 북한농업의 발전 가능성을 더욱 요원하게 만들고 있으며, 자연재해에 대한 취약성 또한 북한농업의 발전 큰 저해가 될 것으로 예상된다.

물론, 생산요소 분석에서는 언급되지 않았던 북한의 제도적 변화와 노동력이 북한농업 발전의 변수가 될 수도 있다.²⁵⁾ 북한의 배급제와 계획

25) 제도가 생산량과 생산성에 영향을 미친다는 것은 부인할 수 없지만, 그럼에도 불구하고 생산요소 분석에 포함하지 않은 이유는 제도 영향을 수치적 계량하는 것이 현

경제를 전면적으로 폐지하고 농업부문에 있어서 완벽한 자율권과 개방화를 추구한다면 이는 북한농업발전에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 전망은 비현실적이다. 그 이유는 북한이 그동안 추구한 제도적 변화는 계획경제체제라는 큰 틀에서 벗어나지 않을 정도로 제한적 ‘개혁’이었으며, 제도적인 변화가 있더라도 근본적으로 자본의 투입이 보장되지 않는다면 성장이 어렵기 때문이다.²⁶⁾

결론적으로, 앞으로의 북한농업에 있어서, 북한의 제도와 토지는 상수일 것이고, 자본, 기술, 비료 등이 생산량이라는 종속변수를 변화시킬 핵심요소이라는 것이다. 따라서 앞으로 북한농업의 발전을 위해서는 자본, 기술, 비료의 투입이 절대적으로 필요하며, 이는 곧 개발협력이 필수적이라는 것을 의미한다. 개발협력을 통해 도정기구, 비료, 비닐, 트랙터, 콤팩트 같은 농자재와 농기계가 확보되어야 하며, 우량품종개발, 비료기술 등과 같은 기술지원이 병행되어야, 시기①과 같은 생산량과 생산성의 대규모 증가가 재현될 수 있기 때문이다.

<자료 1.5> 현재북한의 농업 상황과 실현가능한 북한농업발전 방안

시기	생산요소	내용	결과
④2010~2015 현재 북한 농업의 상황	경작지	경작지 확보를 통한 생산면적 증대. 그러나 더 이상의 경작지 확보 불가	생산량 증가 그러나 생산성에는 효과 미미
	비료	대규모 비료 투입유지	
	제도	6,28조치 경영의 소규모화와 처분권을 통한 노동유인 분조의 규모를 축소, 처분권 7:3.	
⑤2015~ 실현가능한 북한농업발전 방안	자본&기술	농자재와 기반시설 확보 및 기술지원을 통한 생산성 증대	생산량과 생산성 높은 증가
	비료	양질의 비료 확보를 통한 산성화 해결 및 생산성 증대	

실적으로 어려우며, 많은 학자들이 개혁조치에 반하는 일련의 반(反)조치들이 반복되면서 제도가 생산성에 주는 영향력이 미미해졌다고 주장하기 때문이다. 더불어 노동력이 생산요소 들어가지 않은 이유는 북한의 농촌 노동력은 과포화상태이고 언제든지 동원될 수 있기 때문이다.

26) 김영훈, 권태진, 임수경. 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망』. 한국농촌경제연구원, 2013. pp.127.

Ⅲ. 복합농촌단지 조성의 타당성 분석

앞서 언급된 북한의 농업 현황과 분석을 통해, 개발협력의 효과성이 증명되었다. 개발협력의 추진에 있어서, 개발협력의 효과성에 대한 검증은 가장 핵심적인 사안이라고 볼 수 있는데, 그 이유는 개발협력의 목적이 개발도상국의 경제사회적 발전을 도와 자립할 수 있게 하는데 있기 때문이다. 만약 개발협력이 경제사회적 발전에 효과가 미미하다면, 개발협력의 타당성은 그만큼 낮아질 수밖에 없다. 그러나 북한농업부문에 경우, 본 연구의 분석을 통해 과거 개발협력의 효과성이 확인되었고, 앞으로의 개발협력이 필수적이라고 전망되었다. 이를 바탕으로 본 연구는 복합농촌단지의 조성을 통한 개발협력 추진을 제안한다. 복합농촌단지는 다양한 국제 지원행위자들이 협력을 이루어 북한의 농업발전과 더불어 환경과 사회 발전을 목표로 하는 복합적 개발협력모델이라고 소개할 수 있다.

그러나 복합농촌단지 조성을 제안하기 전에, 복합농촌단지 조성이 개발협력으로서의 이론적 타당성과 남북한 내부에서의 타당성(실현가능성)을 가질 수 있는지에 대한 분석이 필요하다. 따라서 ‘이론적 배경과 복합농촌단지의 타당성’(A)에서는 어떠한 개발협력이 북한의 농업 현황에 가장 적합한지에 대한 이론적 논의와 과연 복합농촌단지의 조성이 이론적 타당성을 갖는지에 대한 질문에 답할 것이다. ‘국민적 공감대 형성에서의 타당성’(B)에서는 설문조사를 통해, 개발협력에 대한 국민의 인식을 살피고, 이를 바탕으로 개발협력으로서의 복합농촌단지 조성이 국민적 공감대를 얻을 수 있을지에 대해 답할 것이다. 마지막으로 ‘북한정책과의 조응’(C)에서는 북한지도부가 복합농촌단지 조성에 동의할지에 대한 질문에 답을 제공할 것이다.

A. 이론적 배경과 복합농촌단지의 이론적 타당성

1. 개발협력 이론의 변천²⁷⁾ : ‘지속가능한 개발’이란 무엇인가?

보편적으로 개발협력은 인도적지원과 혼용되어서 사용되어왔지만, 개발협력은 인도적지원과는 대칭적인 성격을 갖는다.²⁸⁾ 인도적지원은 자연재해나 비상사태로 인한 피해를 완화하고 단기적인 목표를 갖는 반면, 개발협력은 수원국의 주민들의 전반적인 삶을 향상시키기 위해 경제, 환경, 사회 개발을 위한 중장기적 목표를 갖는다. 간단히 말하자면, 개발협력은 수원국이 자립할 수 있도록 돕는 것을 최종 목표로 한다. 개발협력의 기원은 2차 대전 이후, 전후 복구에 대한 필요성과 냉전으로 인한 안보적 이해관계에서 기인한다. 과거의 개발협력은 근대화이론에 기초한 경제개발주의의 일차원적 틀을 견지했다. 그러나 냉전 이후부터, 과거의 개발협력에 대해 선진국의 정치적·경제적 이해 추구로 인해 개발협력의 목적이 변질되었다는 비판이 제기되었다. 특히 냉전 이후, 원조의 효과성 증대와 인간개발에 중점을 둔, 이론 형성이 활발히 진행됐다. 당시 젠더접근, 탈물질주의 등의 개발협력이론이 제시되었으나, 현재 국제사회에서의 주요 개발이론의 핵심은 ‘지속가능한 개발’이라고 볼 수 있다.

지속가능한(sustainable) 개발은 1987년 세계환경개발위원회에서 처음 제안된 담론으로 인간과 환경의 불가분관계를 고려하여, 경제개발과 환경보존이 조화를 이루어야 된다는 것을 골자로 하고 있다. 기존의 경제우선주의적 개발협력의 폐해와 결점을 보완한다는 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 지속가능한 개발은 환경보호문제 큰 비중을 두면서, 대규모 환경규제를 초래하게 되었는데, 90년 말에 들어서 이러한 정책이 개발도상국의 특수성을 무시한, 선진국중심의 정책이라는 비판이 제기되었다. 특히 선진국주도의 환경규제와 개발규제는 각각 개발도상국의 특수성

27) 이금순, 김수암, 조한범 외. “국제 개발이론 현황.” 『경제·인문사회연구회 협동연구총서』. 통일연구원, 2008. 참고하여 정리.

28) 권태진, 김영훈, 지인배. 『남북한 농업개발협력 추진 방안 연구』. 한국농촌경제연구원, 2013. pp.51.

을 반영하지 못하면서, 빈곤퇴치와 사회개발이라는 핵심적인 문제가 뒷전으로 밀리게 되자, 개발도상국, 국제기구, 민간단체 등을 중심으로 지속가능한 개발의 방향전환이 요구 되었다. 그 결과, 2002년 요하네스버그 정상회의에서 지속가능한 개발을 위해서는, 환경보호뿐만 아니라 개발도상국의 경제와 사회 발전까지도 종합적으로 추진된다는 것이 합의되었다. 따라서 지속가능한 개발론은 기존의 환경중심의 정책에서 범주를 확장해, 경제와 사회발전까지 모두 아우르는 복합적인 발전론으로 확대되었다. 즉 경제, 환경, 사회부문을 모두 조화롭게 발전시키고, 이러한 발전을 지속하는 것이 개발도상국 주민들의 전반적인 삶의 질 개선으로 이어질 것이라는 것이 지속가능한 개발론의 골자이다.

2. 복합농촌단지의 이론적 타당성 : 복합농촌단지에서의 지속가능한 개발은 가능한가?

앞서 논의된 지속가능한 개발론은 대북 개발협력에 있어서 매우 중요한 함의를 가진다. 그 이유는 북한은 농업, 환경, 사회부문 등 다수의 분야에서 취약성을 보이고 있기 때문이다. 따라서 다양한 부문에서 취약성을 복합적으로 해결하려는 지속가능한 개발론을 대북 개발협력의 이론적 틀(frame)로 활용하는 것이 적합하다고 볼 수 있다. 그렇다면 문제는 과연 복합농촌단지가 지속가능한 개발의 관점에서 이론적 적합성 또는 타당성을 갖는가의 여부가 된다. 이를 검증하기 위해, 본 연구는 각 부문별로 복합농촌단지의 적합성을 분석하였다.

① **농업부문:** 앞서 분석된 바에 따르면, 북한의 농업은 개발원조의 투입 여부에 중대한 영향을 받으며, 이는 앞으로의 북한농업발전을 위해서 자본과 기술 투입이 불가피하다는 것을 의미한다. 따라서 농업부문의 발전을 위해서 북한의 주력 산업인 농업에 대한 지속적, 중장기적 개발협력이 필요하다. 이에 맞춰, 복합농촌단지는 남한과 국제사회의 자본과 기술이 체계적이고, 장기적으로 투입되게 하여, 대북 개발협력에서의 중추적 역할을 기대할 수 있다. 그 이유는 다자간 협력의 제도화(institutionalization)

는 개발협력의 지속성을 가능케 하기 때문이다. 기존의 국제사회의 대북 지원은 양자간, 단기적, 소규모 프로젝트 위주로 진행되었다. 그 결과 공여자의 상황과 의지에 따라 쉽게 협력이 축소되거나 중단될 수 있어, 개발협력의 지속성이 현저히 떨어질 수밖에 없었다. 그러나 복합농촌단지를 통한 개발협력은 제도와 공간의 힘을 빌려, 다자간의 개발협력을 중장기 화하고 안정화시킬 수 있다. 복합농촌단지라는 제도(클러스터)와 공간(복합농촌단지)은 다양한 행위자들이 참여를 보장하여, 자본, 인력, 기술의 지속적인 충원을 가능하게 만들기 때문이다. 더 나아가, 여러 행위자들은 전문성과 경험을 협업과 분업을 통해 보다 효율적인 개발을 추구할 수 있게 될 것이다. 즉 복합농촌단지의 조성은 북한의 농업부문이 가장 필요로 하는 자본과 기술의 지속적 투입문제를 해결 할 수 있다는 측면에서 지속가능한 개발론에 부합한다고 볼 수 있다.

② **사회부문:** 지속가능한 개발론은 사회부문의 향상에도 중점을 둔다. 사회부문의 발전은 인권의 개선, 교육 보장 등 매우 넓은 범주를 가지나, 개발도상국에서 가장 우선적으로 해결되어야 할 사회적 문제는 식량문제이다. 따라서 사회부문은 농업부문과도 굉장히 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 특히 개발도상국의 주민들에게 농업은 식량공급, 소득개선 등으로 이어지는, 핵심적인 문제라고 볼 수 있다. 비록 최근 생산량이 증가로 급성영양실조 문제가 개선되고 있으나, 만성영양실조와 영양불균형은 절대적 생산량과 지역별 수급의 문제로 크게 개선되지 못하고 있는 실정이다. 특히, 북한의 북동부와 남서부간 지역적 식량수급의 불균형이 매우 큰 상황이며, 의료와 주거에 있어서도 지역 간의 사회적 불균형이 매우 심각하다고 볼 수 있다.

바로 이러한 사회적 문제를 해결할 수 있다는 측면에서 복합농촌단지의 이론적 타당성이 확인될 수 있다. 복합농촌단지는 단순히 농업생산량 증대를 통해 사회적 문제를 간접적으로 해결하는 차원을 넘어서, 도움이 시급한 지역에 우선적으로 건설되어, 사회적 격차와 불균형을 직접적으로 해결하는 역량을 갖는다. 더불어 복합농촌단지는 클러스터 제도의 장점인 다양한 행위자의 참여를 활용하여 농업 외에도, 주거, 보건 분야 등의 전

문 인력을 파견하여, 북한 주민의 전반적인 삶 개선에 일조할 수 있을 것이고, 이는 지속가능성의 측면에서 매우 타당하다고 볼 수 있다.

③ **환경부문:** 앞서 북한의 농업현황에서 지적된 바처럼, 북한은 환경부문에서도 매우 취약한 상태이다. 먼저 질소비료의 과다사용으로, 토양이 산성화가 심각하여, 토지의 상태와 작물의 질이 매우 저하되어 있는 것으로 파악된다. 더불어 관개시설과 음수시설이 부족하여, 작물생산과 식수 공급이 원활하지 못하다. 특히 주민들은 상수도가 아닌 오염 위험이 높은 우물과 수동 펌프에 의존하고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 음수문제는 심각한 질병을 초래할 수 있다는 점에서 조속히 해결되어야 할 문제이다. 산림에 있어서도, 과도한 벌목으로 북한의 산림황폐화 또한 매우 심각한 수준으로 알려져 있다. 이러한 환경에서의 문제는 단순히 생태계의 연쇄적 파괴로 진행될 뿐만 아니라 주민들의 생존문제와도 직결된다는 점에서 심각한 문제가 아닐 수 없다.

복합농촌단지는 이러한 환경부문에서의 문제 해결에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 먼저 복합농촌단지의 클러스터 제도의 장점은 다양한 경험과 전문성을 갖춘 행위자들(정부산하 기관, 민간단체, 국제기구, 국제 민간단체) 등이 참여하고 협업할 수 있다는 것이다. 따라서 복합농촌단지가 설립되는 해당지역의 환경문제의 상황에 따라, 그에 대한 전문성과 경험을 갖춘 행위자의 참여가 가능할 것이다. 앞서 언급된 식수, 산림, 비료 등에서의 지원과 협력 경험이 있는 행위자들이 배치됨에 따라, 매우 효율적인 문제해결을 기대할 수 있을 것이다. 이러한 복합농촌단지의 확장성은 경제, 사회, 환경부문을 모두 아우르는 복합적 발전을 가능케 할 것으로 판단된다.

B. 국민적 공감대 형성에서의 타당성 : 국민들은 개발협력에 동의하는가?

1. 여론조사의 부재와 여론조사의 필요성

어떠한 특정 정책이 실현되기 위해서는 정치엘리트들의 추진의지가 중

요하다고 볼 수 있다. 그러나 그 이전에 가장 핵심적인 문제는 특정 정책에 대한 국민들의 공감대가 존재하는가 그리고 공감대를 얻어낼 수 있는가의 여부일 것이다. 이러한 관점에서, 국민적 공감대의 형성은 개발협력의 이론적 타당성보다도 더 중요한 요소일 수 있다. 비유하자면, 이론적 틀의 제시와 그에 기초한 정책 설계가 자동차라면, 개발협력에 대한 국민의 공감대는 자동차 키에 해당한다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 개발협력의 추진에 있어서 국민의 공감대는 필수이며, 이를 가늠하기 위해서는 여론조사가 필요하다.

그러나 대북개발협력에 대한 국민의 지지 여부를 묻는 여론조사가 부재한 것으로 보인다. 매 해 통일의식조사를 진행하는 서울대학교 평화통일연구원, 통일연구원, KBS 북한보도국 등의 조사결과에는 대북개발협력에 대한 질문이 포함되지 않고 있으며, 그나마 가장 유사한 질문으로는 인도적지원의 효용성과 남북경제협력의 효용성에 대한 질문 정도가 있었다. 이렇듯 개발협력에 대한 의식조사가 부재한 이유는 국내에서 보편적으로 인도적지원과 개발협력을 혼용해왔기 때문이라고 추측할 수 있다. 이러한 관점에서 서울대학교 평화통일연구원의 자료를 살펴보면, 인도적 지원에 대한 효용성인식에 대한 긍정적 응답이 점진적으로 저하되고 있는데, 이러한 추세는 개발협력 추진에 있어서 매우 부정적인 함의를 갖는다고 말할 수 있다. 그러나 본 연구는 개발협력과 인도적지원을 혼용하는 것은 개발협력에 대한 국민의 공감대를 정확히 측정해낼 수 없다고 판단하였고 따라서 자체적인 의식조사를 실시하였다.

<자료 1.6> 서울대학교 평화통일연구원의 통일의식조사(2009~2014)

인도적지원의 효용성에 대한 인식						
연도 응답	2009	2010	2011	2012	2013	2014
긍정 ²⁹⁾	54%	52.3%	50.7%	53.4%	46.3%	47%
부정	45.9%	47.7%	49.3%	46.6%	53.8%	53%

29) '도움됨'을 긍정으로, '도움 안 됨'을 부정으로 치환하였다.

2. 의식조사의 설계

본 연구는 대북개발협력에 대한 의식조사를 위해, 만19세~29세 사이의 서강대학교 재학생을 대상으로 2015년 9월7일부터 2015년 9월 8일까지 설문조사를 실시했다. 본 설문조사의 목적은 개발협력에 대한 국민적 공감대와 국민들의 개발협력과 인도적지원의 차이에 대한 이해와 인식을 가늠하기 위함이다. 더 나아가, 부수적으로 인도적지원과 개발협력의 차이를 모르는 사람들이 그 차이를 인지했을 때의 의식 변화 또한 알아보기 위해 설문조사의 첫째 페이지에 인도적지원과 개발협력의 차이 구분 가능 여부(Q1)를 먼저 질문하였고, 둘째 페이지에는 개발협력과 인도적지원의 차이를 설명하는 Zellweger의 표를 삽입하여, 인도적지원과 개발협력에 대한 의식(Q3, Q4)을 물었다. 마지막으로 대북지원에 반대하거나 잘 모르겠다고 응답한 사람을 대상으로는 대북지원의 필요를 전제로, 어떠한 형태의 대북지원에 동의하는지(Q6)에 대해 물었다.

질문문항

- Q1. 귀하는 인도적지원과 개발협력의 차이를 구분할 수 있습니까?
- Q2. 대북지원에 대해서 어떻게 생각하십니까?
- Q3. 귀하는 대북인도적지원에 대해서 어떻게 생각하십니까?
- Q4. 귀하는 대북개발협력에 대해서 어떻게 생각하십니까?
- Q5. 대북지원에 있어서 가장 우려되는 부분이 무엇입니까? (복수선택 가능)
- Q6. 대북지원을 해야만 한다고 가정한다면, 북한에 대해 어떠한 형태의 대북지원이 타당하다고 생각하십니까? (Q2에서 ‘보통/잘모르겠음’, ‘반대’, ‘매우반대’에 표시한 경우만 답하십시오)

3. 의식조사의 결과 및 복합농촌단지 조성에서의 함의

의식조사결과는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① 인도적지원과 개발협력을 구분할 수 있는가에 대한 비율은 각각 72.8%(구분 가능)와 27.1%(구분 불가)로 10명 중 약 3명 정도는 인도적지원과 개발협력의 차이를 구분하지 못하는 것으로 나타났다.
- ② 조사대상의 36%는 대북지원에 대해 긍정적, 31%는 부정적, 41%는 모르겠다고 답했다.
- ③ 조사대상의 37%는 인도적지원에 대해 긍정적, 39%는 부정적, 23%는 모르겠다고 답했다.
- ④ 조사대상의 63%는 개발협력에 대해 긍정적, 11%는 부정적, 25%는 모르겠다고 답했다.
- ⑤ 조사대상의 64%는 정치적 악용, 40%는 원조의 투명성, 27% 원조의 효과성이 대북지원에 있어서 우려된다고 답했다.
- ⑥ 대북지원에 반대하거나 모르겠다고 답한 인원 중에, 대북지원이 진행되어야만 한다면 25%는 인도적지원과 개발협력이 병행되어야 한다고 답했고, 13%는 인도적지원, 61% 개발협력이 추진되어야 한다고 응답했다.
- ⑦ Q1에서 인도적지원과 개발협력의 차이를 구분하지 못한다는 그룹은 구분이 가능하다는 그룹보다 인도적지원에 대해 훨씬 더 부정적인 반면, 개발협력에 대해서는 훨씬 더 긍정적으로 응답했다.

의식조사 결과를 포괄적으로 분석하자면, 먼저 ①과 ⑦을 보았을 때, 대북지원을 구분하지 못하는 사람의 경우 그 차이에 대한 정보를 얻게 되었을 때, 개발협력을 인도적지원 보다 훨씬 더 선호하는 것을 볼 수 있다. ②,③,④의 결과는 개발협력과 인도적지원에 대해 각각의 국민들의 공감도에 매우 큰 차이가 있다는 점을 시사한다. 인도적지원에서 대해서는 국민들의 긍정과 부정이 비등한 반면, 대북 개발협력은 압도적으로 긍정하고 있는 것으로 나타났다. ⑤번의 결과를 미루어보았을 때, 국민들은 대북지원에 있어서 정치적 악용과 원조의 투명성을 가장 걱정하는 것으로 파악되었는데, 이는 국민의 개발협력에 대한 긍정적인 응답과 어느 정도 연관성이 있을 것으로 판단된다. 다시 말해, 개발협력을 선호하는 여러 가지 이유 중에서, 개발협력이 정치적 악용과 원조의 불투명성을 완화할 수 있다는 어느 정도 기대가 있을 것이라고 추론할 수 있다는 것이다. ⑥에서의 결과는 대북지원을 반대하거나, 대북지원에 대해 모르겠다고 답한 국민들 사이에서도 개발협력이 인도적지원보다 더 긍정적인 평가를 받는다는 점을 보여준다.

이와 같은 결과가 복합농촌단지 조성에 있어 함의하는 바는 복합농촌단지 조성이 국민들이 동의할 수 있는 정책이 될 수 있다는 것이다. 조사 결과에 따르면 20대 대학생은 대북지원의 형태로 개발협력을 인도적지원보다 훨씬 더 선호하는 것으로 밝혀졌다. 심지어, 대북지원에 대해 부정적이거나, 잘 모르는 집단들 또한 개발협력을 선호했다. 더 나아가, 인도적지원과 개발협력을 구분하지 못하는 집단들에게 정보가 제공될 경우 개발협력을 압도적으로 선호하게 된다는 점은 정보제공을 통해서 개발협력에 대한 공감대를 이끌어낼 수 있다는 점을 시사한다. 이처럼 개발협력이 선호되는 이유는 다양할 수 있겠으나, 지속가능성, 투명성의 보장, 정치적 악용의 예방, 중장기적 인프라 구축 등, 국민들이 인식하는 개발협력의 긍정적 효과가 더 많기 때문이라고 추론할 수 있겠다. 물론 본 의식 조사는 convenient sample을 이용한 것이기 때문에 무작위성의 부재와 제한적 표본 크기로 인해, 20대와 국민을 정확히 대표한다고 볼 수 없다는 한계를 가진다. 그러나 서울대 평화통일연구원의 통일의식조사에서 인도적지원에 가장 부정적인 응답을 한 연령집단이 20대였다는 점을 감안한다면, 본 설문조사에서 나타난 대학생들의 개발협력에 대한 높은 선호도는 상당히 의미 있는 결과라고 볼 수 있다.³⁰⁾ 이러한 조사결과를 미뤄봤을 때, 개발협력으로의 대북정책 전환을 상징하는 복합농촌단지의 조성은 국민적 공감과 동의를 이끌어낼 가능성이 높은 것으로 판단되며, 이는 복합농촌단지가 실현가능성이 매우 높은 대북정책이 될 수 있다는 것을 의미한다.

30) 2014년 서울대학교 평화통일연구원의 통일의식조사에 따르면 인도적 지원에 효용성에서 가장 부정적인 응답을 보인 연령은 20대(65%)였다.

<자료 1.7.> 자체설문조사결과

질문	답안 항목				
	예			아니오	
Q1	72.8% (75)			27.1% (28)	
	매우찬성	찬성	모르겠음	반대	매우반대
Q2	5.8% (6)	31.0% (32)	41.7% (43)	18.4% (19)	2.9% (3)
Q3	5.8% (6)	32.0% (33)	23.3% (24)	35.9% (37)	3.8% (4)
Q4	12.6% (13)	50.4% (52)	25.2% (26)	9.7% (10)	1.9% (2)
	원조의 효과성	원조의 투명성	정치적 악용	기타	
Q5	27.1% (28)	40.7% (42)	64.0% (66)	1.9% (2)	
	둘 다	인도적 지원	개발지원		
Q6	25.4% (15)	13.5% (8)	61.0% (36)		

Q1(인도적지원과 개발협력의 차이 구분 가능 여부)에 따른 그룹별 결과

질문	답안 항목					답안 항목				
	예					아니오				
Q1	72.8% (75)					27.1% (28)				
	매우찬성	찬성	모르겠음	반대	매우반대	매우찬성	찬성	모르겠음	반대	매우반대
Q2	5.3% (4)	34.6% (26)	34.6% (26)	22.6% (17)	2.6% (2)	7.1% (2)	21.4% (6)	60.7% (17)	7.1% (2)	3.5% (1)
Q3	6.6% (5)	33.3% (25)	22.6% (17)	33.3% (25)	3.4% (3)	3.5% (1)	25% (7)	25% (7)	42.8% (12)	3.5% (1)
Q4	13.3% (10)	46.6% (35)	25.3% (19)	13.3% (10)	1.3% (1)	10.7% (3)	60.7% (17)	25% (7)		3.5% (1)
	원조의 효과성	원조의 투명성	정치적 악용	기타		원조의 효과성	원조의 투명성	정치적 악용	기타	
Q5	26.6% (20)	44% (33)	66.6% (50)	2.6% (2)		28.5% (8)	32.1% (9)	57.1% (16)	0% (0)	
	둘 다	인도적 지원	개발지원			둘 다	인도적 지원	개발지원		
Q6	33.3% (15)	13.3% (6)	53.3% (24)			30% (6)	10% (2)	60% (12)		

표본: 서강대학교 재학생 중 만 19세~29세 남녀 103명

C. 북한 정책과의 조응: 북한 지도부는 복합농촌단지 조성에 동의하는가?

북한과의 개발협력을 추진함에 있어서 북한이 바라지 않는 형태의 개발협력을 추진하는 것은 실질적으로 무의미하다고 볼 수 있다. 즉, 수혜국이 원하지 않는 협력을 추진할 수 없다는 것이다. 북한은 실제로 2005년 식량원조를 거부하고 개발지원을 늘려줄 것을 요구한 적이 있고, 여러 차례 남한의 지원에 대해 거절한 선례가 있다. 즉 북한 당국은 자신들이 원하는 정책을 추진하려는 의지가 강하다는 것이다. 따라서 북한이 바라는 정책이 무엇인지 파악하고 여기에 조응하는 개발협력을 제시하는 것이 매우 중요하다고 하겠다.

현재 북한이 추진하고 있는 핵심사업은 외자유치와 특정산업 육성을 위한 개발구 조성이다. 북한은 2013년 중앙급 개발구 5곳과 지방급 개발구 13곳(현재 19곳)을 발표하고, 외국자본투자 유치와 특성산업 육성을 추진하고 있다. 현재까지 홍콩과 중국으로부터의 소극적인 투자의지만 확인했을 뿐, 대부분의 개발구에서는 정치적 리스크와 대북제재로 인해 투자와 사업유치가 진행되지 못하고 있는 실정이다. 이렇듯 북한이 개발구 투자유치에 어려움을 겪고 있는 상황에서, 개발구에 복합농촌단지 조성을 제안함으로써, 북한과 남한 간의 정책적 접점을 형성할 수 있을 것이다. 특히, 김정은이 농업발전을 위한 정책을 모색하고 있는 가운데, 핵심사업으로 추진한 개발구가 원동력을 얻지 못하고 있는 상황임을 고려한다면, 개발구 내 복합농촌단지조성은 북한 지도부에 상당히 매력적인 제안이 될 수 있다. 복합농촌단지의 조성으로 북한은 농업의 발전뿐 아니라 외자유치를 위한 신뢰를 쌓을 수 있을 것이고, 남한도 북한주민의 민생 개선과 한반도 통일의 차원에서 바라던 정책을 추진할 수 있게 되기 때문이다. 따라서 복합농촌단지의 조성은 북한의 핵심정책과 조응하는 실현가능성이 높은 제안이라고 볼 수 있다.

IV. 복합농촌단지의 개요

A. 복합농촌단지의 소개

복합농촌단지는 지속가능한 개발원칙을 바탕으로 농업부문에서의 다자간의 협력을 통해 북한농업의 발전을 지향한다. 여기서 복합농촌단지가 단순한 농촌단지가 아니라 복합농촌단지인 이유는 다자간의 협업과 분업을 통해 점진적으로 환경, 사회 부문으로 활동영역을 넓히고 확장하는 것을 추구하기 때문이다.

복합농촌단지의 구성은 크게 공간과 제도로 크게 나눌 수 있다. 먼저 공간이란, 복합농촌단지 구역을 선별하여, 선별된 지역과 협동농장을 농촌단지 내로 편입시키고, ‘복합농촌단지’를 설립하여 이를 중심으로 농업개발협력을 추진해나가는 것을 말한다. 다음으로 제도는 공여국가, 국제기구, 민간단체와 같은 여러 공여행위자들이 현장에서 같이 상주하며 협업과 분업을 통해, 생산적인 결과를 만들어가는 다자간협력제도라고 볼 수 있다. 이는 기존 대북지원의 단기적, 파편적, 긴급구호적 성격을 탈피하여, 공여국가, 국제기구, 민간단체들을 총 망라하는 다양한 행위자들이 집단적, 중장기적 개발협력을 추진하는 것을 말한다.

구체적으로 복합농촌단지의 제도의 핵심은 바로 ‘클러스터’라고 볼 수 있다. ‘클러스터’란 다양한 주체가 각기 전문성과 경험을 바탕으로 협업과 분업을 추구하는 것으로 UNDP가 UN산하의 여러 지원기구들의 효율적인 협업을 위해 제안한 개념이다. 기존의 개발지원은 행위자들의 개별적 추진이 주를 이뤘는데, 이에 대해 특정분야를 육성하는데 효율성이 저하된다는 비판이 제기되자,³¹⁾ 이러한 점을 보완하기 위해 클러스터 제도가 제안되었다. 따라서 농업부문의 개발이라는 특정성을 감안할 때, 집단적, 효율적 제도가 필요하다고 판단되기에, 복합농촌단지의 운영은 ‘클러스터 제도’를 기반으로 추진될 것이다.³²⁾

31) 권태진, 임강택. 『농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색』. 통일연구원, 2014. pp.18.

종합적으로 복합농촌단지는 북한농업 발전에 역점을 두고, 환경과 사회 발전을 복합적으로 추진하게 될 것이며, 이를 위한 물리적, 제도적 기반을 제공하여 지속가능한 개발협력을 추구할 것이다.

B. 복합농촌단지 운영의 기본원칙

복합농촌단지의 일관된 운영을 위해서는 정책설정과 의사결정과정에서 반영 및 숙고되어야 할 기본원칙이 필요하다. 기본원칙이 먼저 제시되어야 복합농촌단지와 같은 대규모 다자간개발협력이 방향성을 잃지 않고 원활히 추진될 수 있다. 따라서 제안할 수 있는 기본원칙은 다음과 같다.



<자료 1.8.> UNDP가 제안한 ‘클러스터 제도’의 예시

1. **인류애의 원칙:** 복합농촌단지의 운영은 국제사회의 보편적 강령인 인류애에 기반해야 한다. 국제사회에서 진행되는 다양한 원조는 유엔이 시대마다 제시하는 다양한 원칙에 기반을 두어 추진되었다. 근 20년 동

32) 이에 대한 세부적인 설명은 복합농촌단지 조성을 위한 세부계획에서 후술하도록 하겠다.

안 국제사회의 개발협력은 유엔이 제시한 새천년개발목표(MDGs)의 기본 원칙을 반영하여 추진되어왔다. MDGs는 크게 8가지의 목표를 제시하고 있는데, 이 목표들의 공통점은 바로 인류애에 기초한다는 것이다. 개발협력에서의 인류애란 인간중심의 개발이다. 이는 개발협력이 개발도상국의 하드웨어 성장이 아닌 인간중심의 개발에 역점을 두고 있다는 것을 의미한다. 현재 개발협력의 새로운 원칙으로, 'Post-2015 계획'이 논의되고 있지만, MDGs에서의 인류애의 원칙을 계속해서 견지할 것으로 보인다. 드레스덴에서 박근혜 대통령의 '민생인프라 구축'을 위한 복합농촌단지 조성 제안 또한 개발협력에서의 인류애 원칙과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 따라서 복합농촌단지는 인류애에 기반을 두어, 북한주민의 삶 개선에 역점을 둔 농업발전 지향해야 할 것이다. 더 나아가 인류애의 원칙이 운영의 대원칙으로 설정되어야만, 대내외적으로 복합농촌단지 조성의 타당성을 확보할 수 있을 것이다.

2. 지속가능성의 원칙: 무차별적인 개발에 대한 경각심을 갖고, 농업, 환경, 사회의 부문 간의 조화가 이루어질 수 있는 지속가능한 개발이 이루어져야 한다. 개발원조의 역사적 흐름에서 봤을 때, 경제우선주의 개발 전략은 환경 파괴와 지역 간 불평등과 같은 환경과 사회 부문에서의 심각한 문제를 초래했다. 이러한 문제점을 보완하기 위해, 복합농촌단지는 모든 분야가 조화를 이룰 수 있는 지속가능한 개발지원을 추진하여, 식량, 환경, 민생의 개선을 중장기적으로 해결하는 방향에서 다자간 개발협력이 추진해야 할 것이다.

3. 상호 주인의식의 원칙: 상호주인의식의 원칙이란 개발협력에 있어서 수혜국과 공여행위자들이 개발협력에 대한 책임감을 갖는 것을 의미한다. 지난 국제개발협력의 문제점으로 공여행위자들의 개발협력에 있어서의 일방성과 무책임성 등이 지적되었다. 공여행위자가 정책을 단독적으로 결정하고 강요하는 일방향적 개발협력은 수혜국의 불만을 증폭시키고, 공여행위자들은 개발협력에 대한 책임의식 없이 상황에 따라 쉽게 개발협력을 중단하는 결과를 낳았기 때문이다. 따라서 수혜국과 공여행위자들이 개발협력에 대한 주인의식을 갖는 것은 매우 중요하다. 그러나 주인의

식을 갖는 것은 수사적으로 해결될 수 있는 문제가 아니다. 주인의식을 배양하기 위해서는 수혜국과 공여행위자 모두가 의사결정과정에서의 의사결정권한을 갖게 하여, 협력에 더 적극적으로 참여하게 만들고, 개발협력을 제도화하여, 전체 행위자들이 협력이 지속될 수 있게 만들어야 한다. 이러한 구조적 유인을 기반으로, 수혜국과 행위자들 모두 주인의식을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

C. 복합농촌단지의 정책목표

1. 농업의 양적·질적 증대: 북한의 식량부족과 만성영양부족과 같은 식량관련 문제를 해결하기 위해서는 식량생산의 양적·질적 증가에 역점을 두어야 한다. 복합농촌단지는 남한과 국제사회로부터의 자본투입 및 기술지원과 북한의 노동력을 바탕으로 농업의 생산량과 생산성을 높여야 할 것이다. 먼저 양적인 측면에서, 초기단계에는 복합농촌단지의 개체 수가 많지 않기 때문에 자본과 기술에 기반을 둔 생산성 증대에 목표를 두고, 북한의 농업 현대화에 힘써야 한다. 이후 복수의 복합농촌단지가 완성된다면, 초기단계에서의 경험을 바탕으로, 농업현대화를 추진하고, 높은 생산성에 기초한 생산량 증가에 중점을 두어, 곡식 생산 호황기를 누리던 1990년 초의 연 800만 톤 수준 이상으로 회복하는 것을 목표로 해야 할 것이다.

질적인 측면에서도 영양균형을 맞추기 위해, 다양한 식물재배와 축산업의 활성화를 추구해야 한다. 원예작물과 우육 등을 통해 부족한 영양소공급을 할 수 있도록 노력해야 한다. 특히, 북한의 단백질과 지방 섭취량이 매우 낮기 때문에 콩과 같은 고단백질 생산에 역점을 두어야 할 것이다. 축산업 또한 토끼와 오리 중심에서, 식량 확보의 추세에 따라 고단백질, 고지방의 돈육·우육중심의 축산업을 추진해야 한다. 이러한 질적인 개선을 통해 복합농촌단지에서의 생산이 해당 도의 주민의 영양상태를 개선해나가는 것에 목표를 두어야 할 것이다.

2. 클러스터 제도의 정착 : 복합농촌단지는 클러스터 제도의 안정적

정착을 목표로 해야 한다. 그동안의 국제사회의 북한에 대한 개발협력은 일회성 협력에 가까웠다. 그에 대해 여러 가지 요인이 있겠지만, 개발협력을 지속되게 할 물리적 공간이나 제도가 부재했다는 점도 큰 요인이라고 판단된다. 제도의 부재는 개발협력이 공여행위자의 정치적 이해에 따라 협력을 중단할 수 있게 하면서, 개발협력을 정치적 목적으로 활용할 구조적 요인 발생시켰다. 더 나아가, 물리적 공간의 부재는 모니터링과 사후관리를 어렵게 만들어, 북한의 불투명한 원조 사용과 이로 인한 대북지원 반대여론 형성으로 이어졌다. 이러한 문제점들로 인해 기존의 대북개발협력이 일회성 협력을 벗어나지 못한 것으로 보인다.

따라서, 복합농촌단지에는 이러한 문제점을 보완하기 위해, 복합농촌단지의 최대 장점인 제도와 공간의 정착과 안정화를 우선적 정책목표로 삼아야 할 것이다. 그 이유는 앞서 언급한대로 개발협력이 제도와 공간 안에 정착시킴으로써 지속성과 경로의존성을 만들어내기 위함이다. 정착을 위해서는 로드맵 제시를 통해, 급진적이고 대규모 정책을 추진하기 보다는, 농업부문에서의 소규모 협력을 통해 제도의 안정화를 추구해야 할 것이다. 더불어, 복합농촌단지의 집행국이 원활히 자리 잡을 수 있도록 돕는 것도 제도를 안정화시키는데 큰 도움이 될 수 있다. 그 이유는 집행국은 주민과 다양한 공여행위자로 구성된 결합체이기 때문에, 아래로부터 위로 요구를 전달하고, 실무를 처리하는 복합농촌단지의 핵심적인 기초생산기관이기 때문이다. 이 기관의 성공적 정착이 복합농촌단지의 농업정책목표를 달성하는데 핵심적인 역할을 할 것이다.

3. 복합농촌단지의 확장: 앞서 복합농촌단지의 정착을 위해서는 소규모와 점진적이 추진이 필요하다고 설명했다. 그러나 복합농촌단의 안정화 이후에는 양적·질적 확장을 추구할 필요가 있다. 복합농촌단지의 양적 확장이란, 복합농촌단지의 개체 수를 점진적으로 늘려나가는 것을 말한다. 초기의 복합농촌단지를 중심으로 해당 시·도 내에 다른 지역으로 복합농촌단지분원을 확정하여, 집행국 중심으로의 사업을 추진하는 것이 바람직해 보인다. 질적 측면에서는 농업부문을 넘어서, 환경과 사회부문의 문제까지도 포괄적으로 다룰 역량과 제도를 갖추는 것을 목표

로 하여, 일종의 기능주의적 확장을 시도해야 한다. 이를 통해 주민의 삶의 전반적인 개선을 달성할 수 있다.

이러한 정책목표를 추구하기 위해 따라서, 단계별 로드맵을 구상하여, 농업부문 발전의 안정화 추세에 따라, 소규모 실현가능한 정책을 시작으로 환경, 보건, 거주 등의 분야로 확장을 추진해야한다. 이러한 복합농촌단지의 확장은 농업단지를 통한 생산량 증가에 단순히 그치는 것이 아니라, 민생의 전반적 향상을 꾀하고, 협력을 지속할 수 있게 할 것이기 때문에 매우 중요한 정책 목표라고 볼 수 있다.

V. 복합농촌단지의 설계

A. 사업추진 지역 소개

1. 사업추진 지역의 선정

본 연구는 앞서 복합농촌단지의 조성이 북한의 개발구조성정책과 조응할 수 있다고 분석했다. 그러나 전체 개발구 19개에서의 동시다발적인 단지 조성은 불가능하기에, 몇 개의 후보지를 선별하여 우선적으로 추진을 하는 것이 바람직하다고 판단되었다. 따라서 복합농촌단지 조성을 위한 적절한 후보지로, 북청농업개발구, 어랑농업개발구, 숙천농업개발구, 혜산경제개발구, 만포경제개발구를 선별했다. 후보지 선택에 있어서, 다음의 두 가지 사안이 고려되었다.

첫째, 시급성(urgency)이다. 개발협력에 있어서 시급성은 지원여부를 결정하는 중요한 기준이다. 식량생산량이 낮아 빈곤율이 높은, 즉 가장 도움이 시급한 지역에 농촌단지가 먼저 조성하여 근본적인 저생산 문제를 해결하는 것이 타당하다. 따라서 식량작물 생산량이 상대적으로 낮은 곳과 취약계층인 아동의 발육부진비율이 높은 지역을 조사한 결과,

동북부 지역의 평균 생산량과 발육부진 비율이 남서부의 평균보다 현저히 낮은 것으로 집계되었다. 그러므로 동북부 지역에 속하는 만포(자강도), 혜산(양강도), 북청(함경남도), 어랑(함경북도)에 사업을 우선적으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단되었다.³³⁾

<자료 1.9> 지역별 농업 현황 및 발육부진 아동 비율

구분	경지(1000ha)	ha당 트랙터(대)	ha당 비료사용(t)	생산량(1000t)	발육부진 아동비율(%)
양강	36	617	0.06	134	45%
자강	52	460	0.03	148	41%
함북	106	422	0.04	322	38%
함남	128	521	0.05	501	39%
강원	74	407	0.05	250	34%
동북부평균	90	452	0.04	305	39.4%
평북	208	648	0.04	956	31%
평남	165	442	0.04	764	31%
황북	162	447	0.04	642	31%
황남	259	670	0.05	1,214	29%
평양	16	1,318	0.18	93	22%
남서부평균	162	705	0.07	734	28.8%

(출처: FAO/WFP, *Special Report: Crop and Food Security Assessment Mission to the Democratic Republic of Korea*, November 28, 2013, pp. 18~23.를 참고하여 저자가 재정리)

둘째, 사업조성의 여건(condition)이다. 먼저 복합농촌단지 조성은 다자간 협력이 이루어지는 농촌단지를 만들어내는 것이기 때문에 수혜국의 정책과 맞물려야 한다. 위에 언급된 다섯 후보지 모두 김정은 정권이 주력하고 있는 개발구 정책의 추진지역이며, 농업 중심의 개발구이다. 이 지역들에서는 기본적인 인프라 구축, 전력 공급, 외국자본 허용

33) 숙천농업개발구의 경우 비교적 빈곤율이 낮고 생산량이 높은 평안남도에 속하지만, 개발구 최고 생산성을 갖는 약진리 협동농장에서의 고효율농업 및 농업개발이 개발지원의 효과를 판단할 수 있는 적절한 시범 농장이 될 수 있다는 판단과 사업조성의 높은 가능성을 고려하여 선정하였다.

등의 호의적인 정책이 이루어지고 있다. 즉, 이 지역에서는 복합농촌단지 조성을 위한 여러 조건들이 상대적으로 잘 갖춰져 있다는 것이다. 따라서, 위의 지역에 복합농촌단지를 추진하는 것이 실현 가능성을 최대화하는 것이라고 판단된다.

2. 복합농촌단지 후보지의 세부적 특징³⁴⁾

〈자료 1.10〉 후보지 특징

명칭	위치	전력공급	특기사항
북청농업개발구	함남 북청군 문동리·부동리·종산리	허천강 발전소, 안곡1차발전소	규모 약 3km ² , 풍부한 관개시설 과수산업 발달, 고리형 순환체제 추구
어랑농업개발구	함북 어랑군 용전리	어랑천발전소	규모 약 4km ² , 함경북도 주요 농업지대, 논밭 작물 중심, 농업과학단지 계획
속천농업개발구	평남 속천군 약전리	n/a	약전리 협동농장 전국 생산성 1위, 유제품 생산기지, 식량작물과 원예작물 산업 발달
혜산경제개발구	양강 혜산시 신장리	삼수발전소	규모 약 2km ² , 칼륨비료공장 및 화학공장 위치, 높은 면적대비 농경지 비율, 현대농업 추구
만포경제개발구	자강 만포시 미타리·포상리	장자강발전소	규모 약 3km ² , 대규모 수력발전소로 전력공급 원활, 자강도 내 높은 농경지 비율

(출처: 배종렬. “북한의 특수경제시대 추가지정과 남북경제협력.” 『수은북한경제』. 2014년 겨울호, 한국수출입은행, 2014. pp.3.)

북청농업개발구: 북청읍은 사계절이 뚜렷하여 기후가 좋은 지대로 토지가 비옥하고 강수량과 습도가 적당하여 농업개발에 알맞은 지역이다. 전체 경작지는 논 36%, 밭 40% 과수원 20%로 구성되어 있다. 특히, 높은 산맥으로부터 형성되는 남대천을 기반으로 풍부한 관개시설이 확보되어 있고, 북청읍 일대에는 북청평야가 전개되어 곡창지대를 이루는 것으로 알려져 있다. 주로 쌀, 콩, 감자, 옥수수를 생산하고, 원예작물로는 과일, 채소, 송이버섯 등을 생산하는데 우수한 품질로 북청사과는 러시아에도 수출되는 것으로 알려져 있다. 북청읍은 또한 소 가축산업 또한 활성화되어 있는 것으로 알려져 있다. 북청농업개발구의 특기

34) 자료 참고: nk투데이, 민족백과사전

할 사항은 고리형 순환체계 확립을 추구하고 있다는 점이다. 고리형 순환체계는 가축으로부터 발생한 유기질 퇴비를 이용하여, 작물의 비료로 사용하고, 이를 바탕으로 수확한 작물을 다시 가축사료로 투입하는 순환체계를 말한다. 앞서 기술된 우수한 여건들을 고려한다면, 북청농업개발구에 복합농촌단지가 추진되어 식물작물, 원예작물, 축산업 등에서 발전을 이루는 것이 매우 적합할 것으로 판단된다.

어랑농업개발구: 어랑군은 함경북도의 주요 농업지대로, 농경지는 논 58.4% 밭이 34.7으로 구성되어있다. 농업개발구가 위치한 어랑군 용전리는 평야지대로 대규모 농경지가 자리 잡고 있다. 어랑군의 농경지에서는 벼, 옥수수, 콩, 감자 외에도 칠보산 송이버섯을 수확하는 것으로 알려져 있다. 어랑개발구의 특징은 농업과학연구단지가 계획되고 있다는 점이다. 어랑군에는 농업성 산하의 농업과학원 어랑분원이 위치해 있는데, 북한 당국은 분원을 중심으로 어랑농업개발구를 농업과학중심의 개발구로 발전시킬 계획하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 어랑농업개발구는 기술과학 중심의 복합농촌단지로 개발하기에 상당히 적합한 여건을 가지고 있는 것으로 판단된다.

숙천농업개발구: 숙천군은 평안남도에서 식량작물과 과수의 생산량이 가장 높은 지역 중 하나로, 풍부한 저수지와 관개시설을 갖추고 있다. 숙천농업개발구가 위치한 약전리 협동농장은 북한 전체 협동농장 가운데 생산성 1위를 기록할 정도로, 효율적인 농업활동이 이루어지고 있다. 더불어, 숙천군에는 스위스와 프랑스의 지원으로 유제품 생산기지까지 설립돼, 유제품을 생산하는 등, 타 지역에 비해 상대적으로 농업활성화와 현대화가 수월히 진행되고 있다. 이러한 조건을 고려했을 때, 평안남도는 비록 후보지 선정 기준에서 시급성에는 충족하지 못하지만, 조건의 탁월성을 감안한다면, 자본과 기술을 통한 고효율 농업의 시범기관으로 추진해보는 것이 바람직한 것으로 보인다.

혜산경제개발구: 비록 혜산경제개발구는 농업에 한정된 개발구는 아니지만 농업개발에 유리한 조건을 갖추고 있다. 혜산에는 칼륨비료공장과 화학공장 등이 위치해있어 비료 생산과 공급이 유리하며, 혜산시 전

체 면적의 18%가량이 농경지로 농업이 큰 산업 비중을 차지하고 있다. 혜산의 농업개발은 신장리 신장협동농장을 중심으로 추진될 것이 예상되는데, 이 지역은 채소위주의 농업이 발달되어 있다. 북한은 혜산경제개발구의 정책방향을 현대농업화로 지정하여, 기술과 자본에 기반한 고효율 농업을 통해 생산성을 증대를 지향하고 있다. 따라서 이러한 정책에 맞춰 혜산의 비료공장을 적극 활용하여 비료와 기술중심의 현대농업을 추진하는 것이 적절할 것으로 보인다.

만포경제개발구: 만포는 압록강변에 위치한 도시로, 지리적으로는 소우지역이고 규농경지의 절대적 규모가 낮지만, 자강도 내에서 전체농경지 면적을 7.5% 이상을 차지하기 때문에 상대적 면적이 크다고 볼 수 있다. 만포에서 생산되는 주 작물은 보리, 참외, 수박, 배, 자두 등이 있다. 만포 또한 농업에 한정된 개발구는 아니지만, 대규모 수력발전소인 장자강발전소와 중소형 수력발전소 등과 근접해 있어, 대규모 전력수급이 가능하다는 점이 가장 큰 장점이다. 전력의 풍부한 공급을 활용하여, 만포에 기술과 전력사용 농자재 중심의 농업을 추진하는 것이 적절하다고 판단된다.

B. 복합농촌단지 추진의 주체

복합농촌단지는 다자간 개발협력에 기반을 두기 때문에 복합농촌단지의 운영은 수혜국과 공여국 간의 양자 운영이 아닌 다양한 행위자들이 운영의 주체가 된다. 바로 이러한 운영에 있어서 다양한 전문성과 경험이 투입되는 것이 클러스터 제도의 핵심이라고 볼 수 있다. 반면 복합농촌단지의 추진에 있어서는 특정 행위자가 추진의 주체가 되어 적극적인 추진활동을 하는 것이 필요하다. 즉, 여러 행위자 가운데 남한정부의 적극적 역할이 필요할 것으로 판단된다. 복합농촌단지의 추진에 있어서의 주체별 역할을 중요하기 때문에 다음과 같이 분류했다.

1. **통일부:** 통일부는 복합농촌단지 조성을 위해 '프로모터(promoter)'와 '조정자(coordinator)' 역할이 요구된다. 복합농촌단지는 드레스덴에

서 박근혜 대통령이 제안한 정책이기 때문에 사업 추진에 있어서도 남한 정부의 주도적인 역할이 요구된다. 구체적으로 이 사업을 추진하기 위해서는 북한 관련 전문성과 경험을 갖춘 통일부가 사업의 구상과 추진을 주도해야 할 것이다. 따라서 추진단계에 있어서 통일부에 다음과 같은 역할이 요구된다.

첫째, 복합농촌단지 추진을 위한 프로모터 역할을 수행해야 한다. 여기서 프로모터란 특정 사업을 개념화하여 다른 행위자들에게 제안하고 참여를 유도하는 것을 말한다. 비록 복합농촌단지의 운영은 다양한 행위자들 간의 협업과 분업에 기반하지만, 협력의 추진단계에 있어서는 좀 더 구체적으로 통일부가 이니셔티브를 갖아야 한다. 따라서 통일부는 복합농촌단지의 초기 계획과 구상에 착수해야 할 것이다. 초기 계획은 단순히 통일부 내부에서 폐쇄적으로 이루어질 것이 아니라 농림부, 코이카, 대북지원 민간단체들과의 논의를 통해 이루어져야 한다. 이러한 논의 과정을 통해 도출한 구상을 각각 북한과 국제지원단체에 공개 및 제안하고, 이후 복합농촌단지 협의체를 구성해, 제안한 구상에 대해 다자간 논의를 통해 제고하여 수정하는 전략을 추진해야 할 것이다. 즉, 통일부는 복합농촌단지 추진의 프로모터 역할을 수행해야 한다.

둘째, 북한과의 양자 간 협력과 조율을 추진해야 한다. 비록 복합단지 운영에서는 다자간 협의체가 구성되지만, 한반도의 이해당사자는 북한과 남한이다. 따라서 복합농촌단지에 대한 의견 교환을 통해, 복합농촌단지의 블루 프린트를 함께 완성해야 할 것이다. 이 과정에서, 후보추진 지역과 북한의 정책적 요구사항에 대해서 사전 조율하고, 이를 완성하여 좀 더 실현가능한 계획안을 국제기구와 단체들에게 전달할 수 있어야 한다. 따라서 이러한 사전 작업을 통해, 다자간 협의체에서 발생할 수 있는 마찰과 갈등을 최소화하고, 한반도의 평화와 통일이라는 관점에서 협력의 방향성을 설정할 수 있을 것이다. 이 분야의 조정자 역할은 물론 통일부가 담당해야겠지만, 좀 더 구체적으로 드레스덴 선언을 추진하기 위해 신설된 인도개발협력과의 역할이 필요하다고 판단된다. 결론적으로 복합농촌단지의 조성을 위해 통일부가 프로모터와 조정자의

역할을 수행해야 할 것이다.

2. 개발구 지도기관(북한): 북한은 개발구법을 제정하면서 개발구를 지방급과 중앙급을 나누어, 지방급의 경우에는 창설을 시·도 위원회에 맡기고, 그 하위에 관리기관을 두어, 개발구의 관리를 위임할 것으로 알려져 있다. 그러나 개발구법에 따르면 경우에 따라 중앙당의 개입이 이루어질 수 있도록 했는데, 이것의 의미는 명시적으로 시·도 인민위원회와 지도기관이 운영의 주체가 되지만, 내각 산하의 대외경제성이 중요한 사안과 최종 결정에 있어서 실질적인 권한을 갖는 것을 의미한다.³⁵⁾ 따라서, 복합농촌단지의 운영에 있어서는 해당 개발구 지도기관이 제한적인 자율성을 갖는 주체가 되겠으나, 추진 단계에 있어서는 북한 중앙당이 절대적인 영향력을 갖을 것으로 판단된다. 따라서 복합농촌단지의 원활한 추진을 위하여, 북한 중앙당의 적극적인 협력과 지방정부에 대한 자율권 허락이 요구된다. 그 이유는 첫째, 개발협력의 대상지가 북한이기 때문에 중앙당의 적극적인 협력의지 없이는 개발협력 자체가 어렵고, 둘째, 중앙당의 지나친 개입은 클러스터 제도의 운영과 농업발전을 저해할 수 있기 때문이다. 중앙당도 이러한 점을 어느 정도 인지하기 때문에 개발구를 지정할 때, 중앙급이 아닌 지방급의 개발구의 운영은 전적으로 지방정부에 위임한다고 밝혔다. 따라서 북한 중앙당이 이러한 정책적 의지를 고수하려는 노력이 요구될 것이다.

3. 국제지원단체 컨소시엄: 현재 북한에는 국제지원기구와 NGO 등 여러 행위자들이 상주하고 있으나, 각각의 집단마다 전문분야, 경험, 목표가 상이하고, 협력을 위해서는 비용과 복잡성이 초래되기 때문에 이들을 총괄하는 컨트롤 타워가 부재하다. 이는 복합농업단지의 추진을 위해 주도적 역할을 위임할 하나의 기구, 단체, 국가를 선정하는 것이 어렵다는 의미다. 따라서 통일부가 복합농촌단지에 관심이 있는 국제행위자들을 모집하여, 국제지원단체 컨소시엄 구성을 도와야 한다. 컨소시엄이 구성된 이후, 국제지원단체들 간에 컨소시엄내의 대표자들 선정이

35) 유현정. “북한의 경제개발구법에 대한 평가와 함의.” 『북한연구학회 동계학술발표논문집』. 북한연구학회, 2013. pp.525.

요구된다. 이러한 일련의 추진 과정을 종합하면, 복합농촌단지 조성에 관심 있는 여러 국제 행위자들이 컨소시엄을 구성하여, 대표자들을 뽑고, 그 컨소시엄의 대표자들이 추진의 주체가 되어, 복합농촌단지 협의체 구성에 참여하고, 컨소시엄 내의 의견을 조율하고 종합해서, 복합농촌단지 구성에 적극적인 동참이 요구된다.

4. 추진과 운영방식에 있어서의 고려사항

복합농촌단지의 추진과 운영에서 있어서, 북한 체제의 특성과 현실을 고려한 운영이 되어야 한다는 것이다. 그동안 대북지원을 통해 알 수 있는 중요한 사실은, 북한은 아무리 경제원조가 시급한 상황이라도 그들의 정치적 이데올로기나 국가적 위신에 손상이 오는 경우에는 단호히 협력을 거부하는 양상을 보여 왔다는 점이다. 그렇기 때문에 그들이 먼저 계획경제의 축소와 같은 제도적 변화를 이야기하기 전까지는 복합농촌단지가 앞장서서 시장화 촉진을 요구하거나 촉진을 의도한다는 정치적 인상을 주어서 안 된다. 어디까지나 북한의 식량난을 완화하고 북한 당국이 추진하는 경제개발을 돕기 위한 개발지원이 목적이라는 점을 강조해야 하며, 운영의 방식에서도 최대한 그들의 이데올로기나 정책을 존중하는 태도를 보여야 할 것이다. 특히 복합농촌단지가 조성될 개발구의 법 조항을 살펴보면, 북한은 지방 개발구의 관리를 중앙과 분리해냈지만, 필요시 중앙당의 실질적 개입을 가능하게 함으로써, 체제에 대한 위협이 될 경우 이를 언제라도 통제할 준비가 되어있다. 따라서 초기단계에 협의체는 북한이 원하는 개발지원에 역점을 맞추고, 기술자재, 농업분야에서의 효율성 증대를 추구해야 할 것이다.

C 복합농촌단지의 내적·외적 구성

1. 복합농촌단지의 내적구성: 클러스터 조직을 중심으로

복합농촌단지의 효과적인 운영을 위해서, 클러스터 제도가 도입될 것이다. 클러스터 제도는 앞서 설명된 바처럼, 다자간의 협업과 분업을 중

심으로 하는 운영제도이다. 클러스터 내에서 최종결정기관은 ‘복합농촌단지 협의체’가 될 것이며, 그 아래의 하위 기관으로 통일부, 개발구 지도기관, 국제단체 컨소시엄, 집행국이 위치하게 될 것이다. 각각의 기관들은 클러스터 제도의 취지에 맞게 전문성과 경험이 있는 분야를 중심으로 활동하며, 필요에 따라 집행국에 인적·물적자원의 투입함으로써 협업과 분업에 참여하게 될 것이다. 세부적으로 각각 기관들의 권한과 조직구성은 다음과 같다.

① **복합농촌단지의 협의체**는 클러스터 제도 내의 최고결정기관으로, 복합농촌단지의 하위 4대 기관(통일부, 개발구 지도기관, 국제기구 컨소시엄, 집행국)의 대표자들로 구성되어, 협의를 통해 최종결정과 중장기적 의제설정 등의 역할을 갖게 될 것이다. 의사결정의 방법은 만장일치제로 한다. 그 이유는 개발협력에 있어서 개발협력의 이해당사자들의 융합이 중요하기 때문이다. 만약 하나의 이해당사자를 설득하지 못할 경우, 특정의사를 다수결 원칙에 의해 강제하는 것은 협력 지속을 어렵게 만든다. 더불어, 다수결 원칙은 북한 당국이 집행국(민간 주민과 공여행위자로 이루어진 기관)을 압박하여, 북한 당국의 이해를 관철하게 만드는 유인을 갖게 되기 때문에 집행국이 독립성을 갖기 어렵게 만든다. 따라서 이해 당사자들이 모두 동의할 수 있는, 그리고 반대의 목소리를 설득할 수 있는 유인을 갖게 되는 만장일치제가 적합하다. 협의체는 모든 복합농촌단지에 상설화되는 것이 아니라 초기 추진 복합농업단지 중 여건이 가장 적합한 곳에 단독으로 설치하여, 전반적인 농촌단지의 추진과 운영을 관리하게 된다.

복합농촌단지 협의체의 하위 기관으로는 통일부, 개발구 지도기관, 국제단체 컨소시엄, 집행국이 구성될 것이고, 이 기관들은 실질적으로 복합농촌단지에 상주하게 될 기관이다. 각 기관 내에 어떠한 하부 조직이 들어올지는 단정할 수 없으나, 기존 대내외 대북지원의 경험을 바탕으로 다음과 같은 합리적인 예측이 가능하다.

② **통일부**는 대표자 과견을 통해 복합농촌단지 협의체를 구성하고, 국내 정부기관과 민간단체 간의 협력과 인적·물적 자원의 관리를 총괄한

다. 통일부가 총괄하게 되는 하위 부문은 정부기관과 민간단체로 불리며, 각각 정부기관과 민간단체에서 파견된 인력과 자본이 속하게 된다. 정부기관의 인력으로는 기본적으로 통일부의 인도개발과, 농촌진흥청, 통일농수산 등의 인력·물적 자원 참여가 가능할 것으로 보인다. 민간단체로는 대북지원의 경험이 있는 굿네이버스, 경남통일농업협력회, 남북환경농업협력단, 농업협동조합중앙회 등의 참여가 가능할 것으로 보이며, 농업분야에 기술과 자본을 지원할 새로운 민간단체들의 참여도 바람직할 것으로 보인다. 통일부는 회의를 통해 두 기관의 협업을 촉진하고 관리하는 역할을 맡게 되고, 회의를 통해 결정된 사안에 기초해 조직 내의 기술, 인력, 자본을 집행국으로 지원하게 될 것이다.

③ **국제지원단체 컨소시엄**: 국제지원단체 컨소시엄 또한 대표자 파견을 통해 협의체를 구성하게 될 것이다. 그러나 그 이전에 기존의 개발협력에 있어서 국제기구와 민간지원단체 등을 총괄하는 상위 조직이 부재하기 때문에 국제기구와 민간지원단체들이 효율적인 협업을 촉진시키기 위해서 국제기구와 민간지원단체 간 각각 대표자를 선정하여, 이들이 국제지원단체 컨소시엄을 구성해야 한다. 이렇게 구성된 컨소시엄이 협의체에 대표자를 파견하여 국제지원단체를 대표하게 되고, 국제기구와 국제민간단체의 협업과 분업을 조정 및 관리하게 될 것이며, 통일부와 마찬가지로 기술, 자본, 인적자원 등을 집행국으로 지원하게 될 것이다. 국제지원단체 컨소시엄의 하부 조직은 국제기구와 국제민간단체로 구분되며, 국제기구조직에는 UNDP, FAO, WFP와 같이 기존 북한 개발지원의 경험이 있는 기구들의 참여가 가능할 것이다. 국제민간지원단체도 마찬가지로 대북지원에 경험과 전문성을 갖춘 국제적십자(IFRC), 컨선(Concern Worldwide), 독일세계기아구조(Deutsche Welthungerhilfe), 월드비전(World Vision) 등이 참여하는 것을 예상할 수 있다.

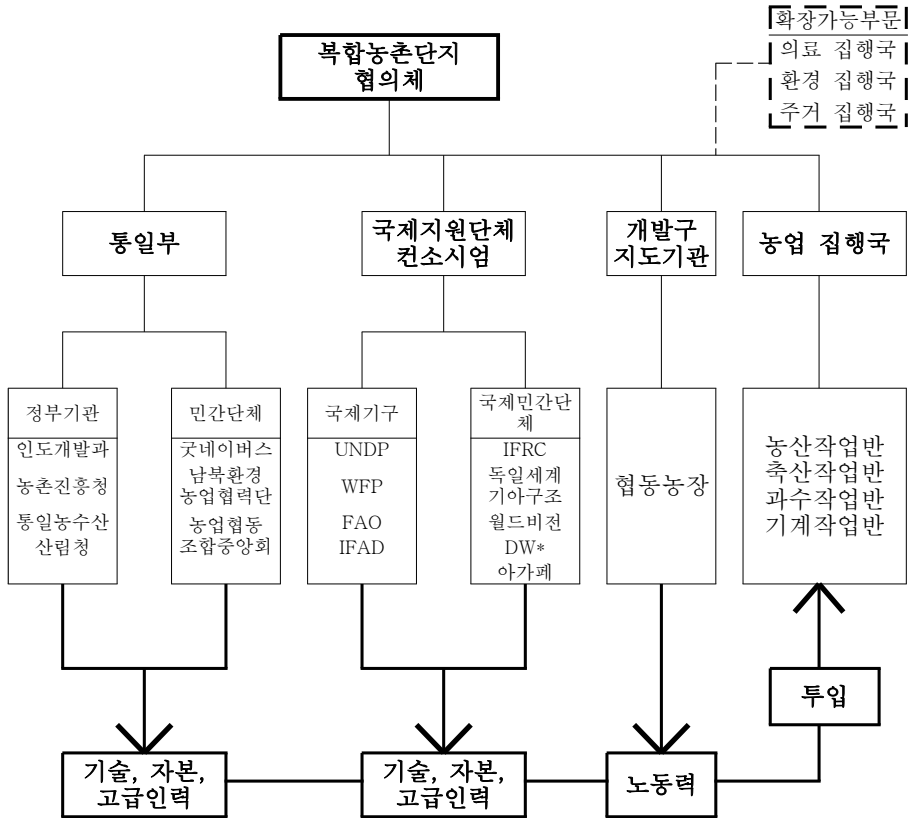
④ **개발구 지도기관**: 복합농촌단지를 총괄할 관리기관이 정확한 명칭은 알 수 없으나, 이를 개발구 지도기관이라고 상정한다면, 개발구 지도기관은 지방 인민위원회와 대외경제성에서 내려오는 결정을 집행

할 것으로 예상된다. 개발구 지도기관에 어떠한 하부조직은 구성될지도 파악하기에 어려움이 있으나, 개발구의 협동농장의 작업반과 분조 조직들을 하부 조직을 관리하며, 노동력 제공의 역할을 하게 될 것으로 보인다.

⑤ **농업 집행국:** 농업 집행국은 협의체에서 결정된 사안들을 이행하고, 농업부문에서의 정책을 집행한다. 농업 집행국은 통일부, 국제지원단체, 개발구 지도기관(이하 3대 기관)으로부터 파견된 인력, 기술, 자본으로 구성되고, 집행국의 사무총괄은 3대 기관과 협동농장의 주민들의 대표자들이 담당하게 될 것이다. 구체적으로 농업 집행국은 분야별 작업반을 조직하여, 투입된 인력, 기술, 자본을 적합한 분야의 작업반으로 분배 및 재구성한다. 작업반은 기존의 협동농장의 생산단위조직으로, 농산, 과수, 축산, 기계화 등 특정분야별로 나뉘고, 기초생산단위이자 주민들로 구성된 분조를 관리하게 된다. 작업반은 다른 3대 기관으로부터 파견된 인력자원, 기술, 자본은 물론 분조의 대표자로 구성되어, 주민들의 목소리도 반영하게 될 것이다.

더불어, 집행국은 농업개발협력의 과정과 결과에 대한평가를 협의체에 보고하는 역할을 맡게 된다. 이러한 보고과정이 의의 있는 이유는 농업 집행국의 구성에 주민대표(작업반대표)가 포함되기에, 실제 주민들이 필요한 정책이 반영될 수 있기 때문이다. 더 나아가, 집행국으로 파견된 인력들 또한 해당 3대 기관에서 내부적으로 영향력을 발휘할 수 있는데, 이는 각각 기관들이 주민중심의 북한농업개선방안을 파악하는데 도움을 줄 수 있다. 이러한 집행국의 인적구성을 통해 개발협력의 효율성을 더 높일 수 있으며, 집행국의 독자성과 영향력의 증가를 통해, 상향식 정책결정이 가능한 혹은 인간중심의 개발이 가능한 제도가 실현될 수 있다.

<자료 1.11> 북한농촌단지 조직의 도식화



확장가등부문
의료 집행국
환경 집행국
주거 집행국

2. 복합농촌단지의 외적 구성

① 복합농촌단지센터: 복합농촌단지센터는 협의체의 4대 기관들이 입주하게 될 공간으로, 복합농촌단지의 중심이라고 할 수 있다. 복합농촌단지센터는 개발구 후보지 중 여건이 가장 우수한 곳에 단독으로 설립되어, 협의체 회의 주관과 4대 기관들의 물리적 집무 장소 제공뿐만 아니라 농기구, 농자재, 비료 등의 개발지원자재를 보관하게 될 것이다. 더불어, 복합농촌단지의 안정화 이후에는 식량원조, 의료용품, 생활용품 등을 보관 및 분배하는 인도적지원의 공급기지 역할을 하여, 분배의 투명성과 공정성을 확보해, 농업부문 이상의 확장성을 갖는 ‘복합적’ 농촌단지로 발전할 수 있을 것이다.

② **복합농촌단지분원**: 모든 복합농촌단지에 4대 기관이 입주하는 것은 비용적, 효율적 측면에서 매우 불합리적이다. 따라서 복합농촌단지센터를 제외한 다른 복합농촌단지에는 집행국이 파견되어, 복합농촌단지분원을 구성하게 될 것이다. 집행국은 3대기관의 인력과 해당 지역주민으로 구성되기 때문에, 3대기관이 직접입주하지 않더라도, 클러스터 제도의 협업과 분업을 유지할 수 있다. 복합농촌단지분원은 복합농촌단지센터와 마찬가지로 농업부문의 발전에 역점을 두고, 해당 지역의 환경과 사회부문의 개선을 추구할 것이다.

③ **복합농촌단지농장**: 복합농촌단지농장은 복합농촌단지의 기본적 골격으로 북한의 협동농장의 형태를 그대로 따른다. 그러나 협동농장의 조직적 구성에 있어서, 생산단위인 작업반과 분조가 복합농촌단지 집행국의 관리를 받게 된다. 농장의 외적구성은 집행국의 판단과 필요에, 해당지역의 특산물, 식량작물, 축산업 등의 실태를 고려한 적합한 방향으로 재구성될 것이다.

3. 복합농촌단지의 분야별 추진 가능 프로젝트

앞서 설명된 복합농촌단지 외적 구성 외에도, 내부적으로 어떠한 프로젝트들이 진행되는가도 매우 중요한 문제가 될 것이다. 물론 복합농촌단지가 설립되면 해당지역의 농업실태에 따라, 정책과 프로젝트들이 결정되는 것이 바람직할 것이다. 그러나 북한의 대다수 농촌에서 공통적으로 발생하는 문제들이 존재하기 때문에 우선적으로 몇 가지 프로젝트들을 제안할 수 있을 것이다.

① **작물 양적·질적 증대**: 최우선적으로 작물의 양적·질적 향상을 위한 프로젝트를 모색해야 할 것이다. 최근 북한의 식량작물 생산량이 UN기준의 최소소요량에는 근접했다고 하지만 이것은 말 그대로 최소한의 양이기 때문에, 다수의 주민이 만성영양부족을 경험하는 상황에서는, 생산량을 극대화하여 더 많은 양적 공급이 매우 중요하다. 따라서 복합농촌단지에서는 협의체 구성조직들의 경험을 활용하여 생산량의 증대를 추구해야

한다. 이를 위한 접근은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 협의체 조직들의 그동안의 경험을 살리는 방법이다. FAO 주도의 주작 및 이모작 사업, 국제옥수수재단의 옥수수품종개발사업, 월드비전의 씨감자 사업 등 경험적으로 성공했던 영농법을 활용하는 방법이 있을 수 있다. 다른 방법으로는 농자재, 농기계, 비료 등의 투입을 통해, 생산성을 극대화 하는 방법이 있을 수 있다.

더 나아가, 작물의 질적 향상을 추구해야 한다. 농업에 있어서, 식량작물이 가장 기본적이 되지만, 식량작물로부터 크게 얻지 못하는 단백질, 비타민과 같은 중요한 영양분이 존재한다. 따라서 다양한 품종의 작물 재배가 필요하다. 예를 들어 대두와 같이 단백질과 칼로리 함유량이 높은 식량 재배를 고려할 필요가 있고, 채소와 과일로 대표되는 원예작물의 생산을 늘려 다양한 영양소를 공급할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 더불어, 작물의 질적 향상은 품종의 다양화 외에도 품종개량, 우량종자 확보 등의 형태로도 추구될 수 있다. 우수종자와 품종개량이 중요한 이유는 냉해와 병충해와 같은 재해로부터 북한농업의 취약성을 낮출 수 있기 때문이다.

② **축산업 활성화:** 앞서 북한농업의 현황에서 살펴봤듯이, 축산업에 있어서 북한은 많이 위축되어 있는 상황이다. 통계상으로 보면 북한 주민 1인당 육류 소비량은 연간 13.2kg에 불과한데 이는 남한의 1인당 육류 소비량의 3분1 수준이다.³⁶⁾ 그 결과 북한에서의 동물성 단백질 소비량은 현저히 낮아, 영양불균형에 심각한 영향을 미치고 있다. 이렇게 북한의 축산분야가 위축되어 있는 이유는 곡식 생산량이 현저히 낮기 때문이다. 소와 돼지와 같이 육류로 소비되는 가축들은 육류의 양은 높지만 그만큼 많은 곡식을 소비한다. 따라서 북한은 사료가 적게 드는 닭, 토끼, 염소와 같은 소형 가축들을 중심으로 길러 왔다. 복합농촌단지에서도 이러한 점을 감안해 축산정책을 추진해야 한다. 초기단계에서 고려해볼 만한 사업은 양계장의 건설이다. UNDP에서 추진한 바 있는 북한의 축산업 육성계

36) 권태진, “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략.” 『농촌경제』 제 35권 제 3호. 한국농촌경제연구원, 2012. pp.93.

획에서도 염소와 함께 집중 육성해야 할 분야로 지목된 바 있다.³⁷⁾ 곡식 식량이 부족한 상황에서 북한은 곡식이 많이 들지 않는, 즉 식량과 경합되지 않는 사료자원이 필요한 동물을 키우는 것이 바람직하다. 따라서 양계산업은 속효성 사업이고, 유지성이 좋다는 점 그리고 사료 소비량이 타 가축에 비해 훨씬 적다는 점에서 초기 단계의 산업으로 바람직하다. 그러나 이러한 양계, 토끼 위주의 축산은 단백질과 지방 영양 공급에 있어서 소와 돼지위주의 축산에 비해서 뒤쳐질 수밖에 없다. 따라서 이후 북한의 식량 사정이 적절한 수준 이상으로 올라온다면 돼지와 소의 축산을 고려해 볼 수 있을 것이다.

③ **농자재와 비료 확보:** 북한농업의 발전을 위해서는 추진되어야 할 또 다른 프로젝트는 바로 농기구, 농기계, 비료 등과 같은 농자재의 확보이다. 북한 농자재와 농기구는 2007년 이후부터 지원이 끊긴 이후 점차 낙후정도가 심화되고 있다. 트랙터와 콤파인과 같은 기계들도 개체 수가 변화가 없으며, 전력 수급의 문제로 인해 가동률 또한 70%정도 밖에 되지 않는 것으로 나타나고 있다. 더불어 쌀 도정기계의 낙후와 비효율성 문제로 쌀 손실율이 상당히 높다. 이러한 문제가 해결될 수 있다면, 북한농업 생산성과 생산량 증진에 매우 큰 도움이 될 것이다. 따라서 농기구의 여유가 있는 민간단체의 지원을 호소하고, 자본이 많이 드는 농기계의 경우 국제사회와 국가들의 물적지원을 통해 확충해나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

더불어, 생산성을 높이기 위해 가장 핵심적인 요소 중 하나인 비료의 균형적인 공급을 추진해야할 것이다. 북한은 매해 약 45만 톤 규모의 부족한 비료를 외국에서 수입하여 조달하고 있다.³⁸⁾ 그러나 문제의 핵심은 비료부족이 아니라 비료구성의 불균형으로 토양의 산성화가 초래된다는 것이다. 따라서 복합농촌단지에서 초기단계에서 추진할 수 있는 프로젝트는 적합한 비료를 NGO와 국제기구에서 수입하여, 산성화 진행을 완화하

37) UNDP. "Thematic round table meeting on agricultural recovery & environmental protection for the Democratic Republic of Korea." Geneva, 1998. 참조.

38) 김영훈, 임수경. 『대북 비료지원사업 평가와 비료분야 대북협력 효율화 방안』. 한국농촌경제연구원, 2014. pp.14.

는 방법을 추진해야 한다. 중장기적으로는 북한당국과의 협력과 복합농촌 단지의 진행 경과에 따라, 흥남비료공장과 같은 비료 공장의 보수와 확충을 위한 지원을 고려해야 할 것이다. 더불어 병행될 수 있는 프로젝트는 바로 고리형 순환체계이다. 고리형 순환체계는 축산업에서 발생하는 퇴비를 이용하여 유기질 비료를 얻어내고, 이를 다시 작물생산에 투입하는 것을 말한다. 비록 퇴비는 화학비료만큼의 효율성을 내지 못한다는 비판이 있지만, 북한이 비료 자급자족을 위해 시행하는 프로젝트이기 때문에, 그리고 남한에서도 이를 시도하려는 움직임이 있기 때문에, 이를 시범적으로 시행해보는 것도 적절한 프로젝트가 될 수 있다.³⁹⁾

4. 복합농촌단지의 추진 및 운영의 단계별 로드맵

복합농촌단지의 성공적인 도입과 지속가능한 발전을 위해서는 뚜렷한 로드맵이 제시될 필요가 있다. 따라서 다음과 같은 단계별 로드맵을 제안한다.

1단계 도입기: 북한과의 사전 접촉을 통해 복합농촌단지 조성을 제안하고, 제안 결과에 따라 남한 주도하에 복합농촌단지 조성을 국민과 국제사회를 대상으로 공론화한다. 복합농촌단지 추진을 위해 북한, 남한, 국제지원단체 간의 추진 협의체를 발족한다. 협의체는 기본운영원칙, 정책조율, 자원조달계획, 후보지 사전조사, 정책계획, 클러스터 조직 구성 등 세부적 구성의 구체화하고 논의하며, 논의 결과에 따라 복합농촌단지의 물리적 설립 착수한다.

2단계 안정기: 해당 지역의 농업 발전을 위한 단기적, 중장기적 정책을 설정하고 집행한다. 농업발전과 연계한 환경과 사회 발전 전략을 병행한다. 점진적으로 집행국의 독자성 및 역량 강화를 모색하며, 클러스터 제도의 안정화를 추진한다. 2단계는 집행국의 자체평가와 협의체의 종합 평가를 제도화하여 복합농촌단지의 문제점을 보완하고, 정책 조율과 중장기

39) 정은미. "식량주권의 관점에서 본 북한의 유기농법." 현대북한연구 제16권 제1호. 북한대학원대학교 북한미시연구소, 2013. pp.242.

적 계획 설정을 통해 복합농촌단지의 지속가능성을 높이는 단계라고 볼 수 있다.

3단계 확장기: 3단계에서는 복합농촌단지의 안정화 이후에는 북한농촌 단지의 양적·질적 확장을 추구한다. 이는 북한 전역에 집행국을 파견하여 복합농촌단지분원을 추가 설립하는 양적인 확대와, 복합농촌단지 내의 집행국의 권한과 역할을 보건, 의료, 환경 분야로 확장시켜, 보건 집행국, 환경 집행국 등을 설립하는 것을 하는 것을 말한다.

<자료 1.12> 북한농업단지의 단계별 로드맵 요약

단계	내용
도입기	①남한 주도의 복합농촌단지 조성 제안 및 공론화 ②다자간 협의체 발족 ③기본운영원칙, 클러스터 제도 등 행위자간 프로토콜 조율 및 체결 ④정책목표, 조직 구성, 자원 조달 등 세부적 운영계획 설정 ⑤복합농촌단지의 물리적 설립 착수
안정기	①지역 농업 발전을 위한 구체적 정책목표 설정 및 집행 ②농업 발전에 통한 환경과 사회 부문 발전 전략 추진 ③집행국 역량 강화 및 클러스터 제도의 안정화 ④분기별 자체평가 실시 및 협의체 보고
확장기	①복합농촌단지의 부문별 집행국 확장 (e.g. 보건 집행국, 환경 집행국) ②집행국 파견을 통한 복합농촌단지분원의 추가 설립

5. 복합농촌단지 조성의 기대효과

① **민생 인프라 조성:** 복합농촌단지는 농업발전을 통해 주민의 삶과 밀접한 환경과 사회부문 문제의 개선을 전반적으로 추구하는 복합적인 개발지원단지이다. 복합농촌단지의 조성은 개발협력을 촉진시켜, 농자재, 기술, 고급인력 등의 확보를 가능케 할 것이고, 이는 생산성과 생산량의 양적·질적 증대로 이어질 것이다. 더불어, 농업 전문인력들의 투입을 통해, 병충해, 자연재해 등 자연재해에 대한 북한의 취약성을 최소화하여 북한 농업의 질적 향상도 기대할 수 있을 것이다. 복합농촌단지가 정착함에 따라, 농업외의 환경과 사회개발로 확장을 통해서 보다 전반적인 주민의 삶

개선을 기대할 수 있다.

② **개발협력의 지속성과 확장성:** 기존의 대북지원은 지속성의 측면에서 안정적이지 못했다. 그 이유로는 북한의 군사적 도발 등 복합적인 요인이 있겠지만, 대북지원을 지속시킬 물리적 공간과 제도가 부재했다는 점도 중요한 요인일 것이다. 반면 남북경협은 개성공단이라는 제도와 공간을 통해서 군사적 도발에 크게 구속받지 않고 계속해서 성장해왔다. 이러한 사실을 고려했을 때, 복합농촌단지 조성을 통해 국제개발협력의 제도와 공간을 마련한다는 것은 앞으로 농업부문에서의 개발협력이 군사적·정치적 요인으로부터 보다 자율적일 수 있다는 것을 의미하며, 이는 개발협력의 지속가능성이 증가시킨다. 더불어, 복합농촌단지가 정착된 후, 집행국이 다른 부문으로 확장한다면, 그로 인한 기능주의적 파급효과와 상호의존성으로 인해 협력이 더욱 더 견고하게 자리 잡을 수 있게 될 것이다.

③ **시장의 확대:** 권위주의 국가로서 북한이 국가이념인 사회주의와 계획경제체제를 포기하는 것은 어려운 일이다. 그러나 권위주의국가라고 해서 주민들의 압력과 요구로부터 자유로울 수는 없다. 예컨대, 2001년 ‘7.1조치’ 이후, 시장경제가 확대되자 이에 대한 위기의식을 느낀 북한은 화폐개혁과 종합시장에 대한 직접적인 폐쇄조치 등을 통해 반시장화와 사회주의 본질을 회복시키려고 했다.⁴⁰⁾ 그러나 그로 인한 물가 폭등과 상품공급 위축으로 주민들의 불만이 커지자, 2010년 2월부터 시장에 대한 억제 정책을 철회했다.⁴¹⁾ 물론 시장에 대한 억제와 완화가 주기적으로 반복되었지만, 이것이 의미하는 바는 권위주의 국가도 아래로부터의 요구와 압력에서 자유로울 수 없기에, 주민들의 요구를 점진적으로 수용해야 한다는 점이다. 따라서 중장기적으로 복합농촌단지를 통해 더 많은 식량이 시장으로 공급된다면, 시장에 대한 주민의 의존도가 점진적으로 강화될 것이며, 상향된 의존도에 따라 북한도 시장화를 점진적으로 수용하게 될 수밖에 없다.⁴²⁾ 따라서, 중장기적인 관점에서 복합농촌단지를 통

40) 김영훈, 권태진, 임수경, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망』. 한국농촌경제연구원, 2013. pp.47-76.

41) 김영훈, 권태진, 임수경, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망』. 한국농촌경제연구원, 2013. pp.77.

한 시장화의 확산을 기대할 수 있을 것이다.

④ 남북 간의 신뢰 회복 .

한반도의 평화와 통일을 위해서 남북 간의 상호 신뢰는 필수적이다. 신뢰가 없는 국가 간의 협력은 그만큼 어렵고, 협력을 하더라도 이를 파기할 유인이 크다. 즉, 박근혜 대통령의 한반도 신뢰프로세스 정책이 강조하듯이, 무너진 남북의 신뢰를 다시 회복하는 것은 그만큼 매우 중요하다. 그러나 남북의 신뢰는 단순한 선언이나 수사로만 이루어질 수 있는 것이 아니다. 신뢰는 협력 혹은 거래의 반복적인 이행을 통해 경험적으로 쌓일 수 있다. 이러한 반복적인 협력 혹은 거래를 실현시키는 것이 바로 복합농촌단지일 것이다. 복합농촌단지 조성과 운영을 통해 남북은 물론 국제사회까지 소규모 협력을 무수히 반복하게 되며, 대규모 협력으로 발전할 수 있게 된다. 이를 통해 남북은 신뢰를 회복할 수 있으며, 미래에 대한 기대(shadow of future)를 공통적으로 형성하여, 협력을 저해하는 갈등과 돌발행위를 줄여나갈 수 있을 것이다.

VI. 결 론

최근 북한 농업이 대기근 이후 최대 작물생산량 달성하면서, 북한농업의 ‘개선론’에 힘이 실리고 있다. 이러한 ‘개선론’에 기초하여 일각에서는 대북지원의 효과성과 필요성에 대한 회의론을 제기하며 대북지원이 불필요하다고 주장한다. 그러나 2001년부터 2014년까지의 북한농업의 생산요소 투입에 따른 생산량과 생산성 변화에 대한 본 연구의 분석결과에 따르면, 북한농업은 ① 농업부문으로의 자본과 비료 투입이 증가할 때, 가장 큰 폭의 생산력과 생산량 성장을 보였고, ② 비료투입과 재배면적규모 증가가 두 번째로 높은 생산량 증가를 낳았지만, 생산성의 저하 또는 정체로 이어졌으며, ③ 대규모 비료투입 유지만으로는 생산량과 생산성의

42) 6.28조치에 따라 협동농장에서의 생산물 30%는 개인이 자율적 처분권을 갖는다.

증가를 지속하기 어렵고, ④ 북한농업이 자연재해에 매우 취약하다는 점을 알 수 있다.

이러한 분석은 국제사회와 남한으로부터의 대북 개발협력의 효과성을 증명할 뿐만 아니라 최근 북한 작물생산량의 개선이 농업의 기술자본에 기초한 선진화의 결과가 아니라는 점을 시사한다. 최근 북한농업은 생산량 증대를 달성했지만, 농업의 현대화 지표인 생산성이 떨어지는 현상을 보였는데, 이는 재배면적 확대를 통해 생산성 증대가 아닌 생산량 증대를 추진한 결과이다. 따라서 북한농업 ‘개선론’이 근거로 삼는 생산량 증대는 북한농업의 질적 개선과 발전을 의미하지 않으며, 오히려 북한농업의 열악한 환경과 후진적 정책을 보여주는 상징적 수치이다. 따라서 북한 농업의 ‘개선론’에 기초하여 개발협력이 불필요하다는 것은 타당하지 않다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 분석에 기초해 앞으로의 북한농업에 대한 전망을 제시하였다. 그 전망은 재배면적 추가확보의 불가와 비료효과의 한계로 인해, 북한농업이 더 이상 큰 폭의 생산량과 생산성의 개선이 불가능하다는 것이다. 이러한 전망이 함의하는 바는 앞으로 북한농업의 지속적인 성장을 위해서는 자본, 기술, 비료 등의 투입을 가능케 할 개발협력이 필수적이라는 것이다.

따라서, 본 연구는 개발협력이 필요하다는 전제하에, 복합농촌단지 조성이 북한의 상황에 타당성 여부를 밝히기 위해, ① 복합농촌단지의 타당성을 개발협력에서의 이론적 관점에서 분석하고, ② 인도적 지원보다는 개발협력에 대한 국민의 긍정적 공감대에 여론조사를 통해 증명했으며, ③ 복합농촌단지 조성의 북한 정책노선의 조응을 확인하였다.

이러한 검증과정 후, 본 연구는 복합농촌단지라는 드레스덴 선언에서의 추상적 개념을 실현가능하고 지속가능한 모델로 구체화를 시도하여, 추진 전략, 운영원칙 및 방법, 조직의 외적·내적구성, 정책목표 등을 총 망라하는 복합농촌단지의 설계를 제안하게 되었다. 따라서 이 연구는 북한농업 부문에서의 개발협력의 효과성과 타당성을 증명하고, 새로운 개발협력의 모델을 구체적으로 제안했다는 점에서 앞으로의 대북정책 형성에 상당한 함의를 가질 것으로 판단된다. 끝으로 이 연구가 북한주민의 삶의 질적 향상과 한반도 평화통일에 있어서 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

❖ 국내 연구 ❖

- 권태진. “북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략.” 『농촌경제』. 제35권 제3호. 한국농촌경제연구원, 2012.
- 권태진, “2014년 북한농업 현실과 남북협력 방향.” 『시선집중』, 제175호. GS&J 인스티튜트, 2014.
- 권태진, 임강택. 『농업분야의 지속가능한 대북지원 및 남북 협력방안 모색』. 통일연구원, 2014.
- 김영훈, 권태진, 임수경, 『북한의 농업부문 개혁조치 분석과 전망』. 한국농촌경제연구원, 2013.
- 정유석 외. “개성공업지구 확장을 고려한 남북농업협력 방안.” 『통일문제연구』. 2015 상반기 제 27권 1호(통권 제63호), 2015.
- 김영훈, 권태진, 남민지. 『북한 농업·농촌 실태와 대북 농업지원 방향 연구 - 협동농장을 중심으로』. 한국농촌경제연구원, 2009.
- 김영훈. 『맞춤형 대북 농업협력사업 추진방안 연구 효과성과 지속성 증진을 위한 대안』. 한국농촌경제연구원, 2012.
- 김영훈. “동향과 분석.” 『KDI 북한경제리뷰』. 2011년 8월호. 한국개발연구원, 2011.
- 김슬기. “국제사회의 대북지원 현황.” 『KDI북한경제리뷰』. 2014년 11월호. 한국개발연구원, 2014.
- 김영훈. “북한의 재해는 막을 수 없는가?” 『월간북한』. 9월호. 북한연구소, 2013.
- 이금순, 김수암, 조한범 외. “국제 개발이론 현황.” 『경제·인문사회연구회 협동연구총서』. 통일연구원, 2008.
- 권태진, 김영훈, 지인배. 『남북한 농업개발협력 추진 방안 연구』. 한국농촌경제연구원, 2013.
- 유현정. “북한의 경제개발구법에 대한 평가와 함의.” 『북한연구학회 동계학술발표논문집』. 북한연구학회, 2013.

김영훈, 임수경. 『대북 비료지원사업 평가와 비료분야 대북협력 효율화 방안』 . 한국농촌경제연구원, 2014.

정은미. "식량주권의 관점에서 본 북한의 유기농법." 현대북한연구 제16권 제1호. 북한대학원대학교 북한미시연구소, 2013.

배종렬. “북한의 특수경제지대 추가지정과 남북경제협력.” 『수은북한경제』 . 2014년 겨울호, 한국수출입은행, 2014.

❖ 국외 연구 ❖

FAO/WFP, Special Report: Crop and Food Security Assessment *Mission to the Democratic Republic of Korea*, November 28, 2013.

UNDP. "Thematic round table meeting on agricultural recovery & environmental protection for the Democratic Republic of Korea." Geneva, 1998.

Zellweger. Kathi. 2005, "North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment." The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Regional Peace and Development Cooperation. Korea NGO Council for Cooperation with North Korea.

❖ 신문자료 ❖

노컷뉴스. 2012.03.15. “북한은 지금, 대규모 과수원 건설 “봄””
<http://www.nocutnews.co.kr/news/922644> (검색일: 2015.08.14.)

동아일보. 2015.07.22. “[황호택 칼럼] 김정은 통치 ‘3년 안쪽’ 혹은 ‘10년+α’”.
<http://news.donga.com/3/all/20150722/72637597/1> (검색일: 2015.08.14.)

대북지원에 관한 인식 설문조사

본 설문의 목적은 대북지원에 관한 20대의 인식을 조사하기 위함입니다. 각 설문 문항에는 옳고 그른 것이 없으므로 솔직하게 응답해주시면 됩니다. 응답해주시는 문항은 연구를 위한 자료로 사용되며, 귀하의 응답은 순수한 연구 목적 이외에는 그 어떠한 용도로 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 바쁘신 와중에 설문에 참여해주셔서 감사합니다.

서강대학교 정치외교학과 3학년 안요섭
연락처: 010-6656-1674

나이(만):

성별: (남 / 여)

작성요령: 귀하가 동의하시는 문항의 _____에 체크 표시(✓)를 해주십시오.

※주의사항: Q1, Q2를 마치기 전까지 페이지를 넘기지 마십시오.

Q 1. 귀하는 인도적지원과 개발협력의 차이를 구분할 수 있습니까?

_____ 네
_____ 아니오

Q 2. 대북지원에 대해서 어떻게 생각하십니까?

_____ 매우 찬성
_____ 찬성
_____ 보통 / 잘 모르겠음.
_____ 반대
_____ 매우 반대

※ ‘보통/잘 모르겠음’, ‘반대’, ‘매우 반대’에 표시한 경우 Q3, Q4, Q5 응답 후, Q6도 응답해주십시오.

※ ‘매우 찬성’, ‘찬성’에 표시한 경우 Q3, Q4, Q5만 응답해주십시오.

인도적지원과 개발협력은 서로 구분되는 개념으로, 차이는 다음과 같습니다.

인도적지원(humanitarian aid)	개발협력(development assistance)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 긴급 원조에 중심을 둠 ■ 단기효과 ■ 전제조건이 거의 없음 ■ 원조자의 지원수요가 중요 ■ 투입물(inputs) 중심의 지원 ■ 일방적 지원 ■ 원조자가 주인의식을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지속가능성에 중심을 둠 ■ 장기효과 ■ 협력을 위한 전제조건이 있음 ■ 수혜자의 개발수요가 중요 ■ 투입물, 전문성, 능력배양의 균형 지원 ■ 파트너십과 팀워크가 요구됨 ■ 수혜자가 원조파트너와 함께 주인의식을 가짐

자료: Zellweger, Kathi. 2005, "North Korea: Development Cooperation in the Context of a Changing Environment." The 4th International NGO Conference on Humanitarian Assistance to DPRK: Regional Peace and Development Cooperation. Korea NGO Council for Cooperation with North Korea.

Q 3. 귀하는 대북 인도적지원에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- _____ 매우 찬성
 _____ 찬성
 _____ 보통 / 잘 모르겠음.
 _____ 반대
 _____ 매우 반대

Q 4. 귀하는 대북 개발협력에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- _____ 매우 찬성
 _____ 찬성
 _____ 보통 / 잘 모르겠음.
 _____ 반대
 _____ 매우 반대

Q5. 대북지원에 있어서 가장 우려되는 부분이 무엇입니까? (복수선택 가능)

- _____ 원조의 효과성

- _____ 원조의 투명성
 - _____ 원조의 정치적 악용
 - _____ 기타(_____)
- (의견기재)

Q 6. 대북지원을 해야만 한다고 가정한다면, 북한에 대해 어떠한 형태의 대북지원이 타당하다고 생각하십니까?

(Q2에서 ‘보통/잘모르겠음’, ‘반대’, ‘매우 반대’에 표시한 경우만 답해 주십시오.)

- _____ 인도적지원과 개발협력 병행
- _____ 인도적지원
- _____ 개발협력

설문에 응해주셔서 감사합니다.

장 려

6차 산업형 농업 PPPs의 제안

- 의도적 선택(Purposeful Selection)방법을 통한
북한 사례연구 -

동국대학교 대학원 북한학과 김성훈

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 한국의 농업 ODA 현황 및 문제점
- III. 한국 민간 농업해외개발 현황 및 PPPs 모델
- IV. 6차 산업형 농업 PPPs의 북한 사례연구
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

6차 산업형 농업 PPPs의 제안

- 의도적 선택(Purposeful Selection)방법을 통한 북한 사례연구 -

국제사회는 그동안 개발도상국에 대해 많은 원조를 제공해 왔다. 한국 역시 전후 극빈국으로 국제사회에 데뷔했지만 외부로부터의 원조에 크게 힘입어 오늘날의 경제 강국을 이루었고 세계에서 유일하게 원조 수혜국에서 공여국으로 발돋움할 수 있었다. 하지만 세계에서 ‘유일’하게 공여국이 되었다는 표현에서 나타나듯이 국제사회의 원조를 받은 대부분의 빈국에서는 제대로 경제성장을 이루어내지 못하고 여전히 가난한 상태에 머물러있는 경우가 많다. 차관을 지원하거나 물품을 주는 것과 같은 단순 물질적 지원은 원조 효과성(Aid Effectiveness) 측면에서 크게 기여하지 못했던 것이다.

2000년 UN은 ‘절대 빈곤과 기아의 퇴치’를 핵심으로 하는 새천년개발 목표(MDGs)를 발표했다. MDGs의 목표는 직접적으로 세계 식량안보문제와 직결되며 따라서 농업의 중요성이 ODA 안에서 커졌음을 의미한다. 한국은 2010년 DAC의 신규회원국이 됐고 MDGs의 목표에 맞는 새로운 선진공여국의 역할을 요구받고 있다. 본 논문은 농업 ODA와 관련한 역량 강화의 필요성 제고라는 문제의식에서 출발한다.

전후 급격한 산업화를 이룩하여 농업 위주의 국가에서 공업국가로 탈바꿈한 남한과는 달리, 북한은 오늘날에도 1차적 산업인 농업에 대한 의존도가 매우 높은 후진적인 산업구조를 보이고 있다. 북한은 60년대부터 이른바 ‘경제·국방 병진노선’이라 불리는 자체적인 성장전략을 추진하면서 군사공업 부문에 있어서는 높은 성장을 이루어 왔지만 다른 분야로의 파급효과가 적은 군사 부문만의 기형적인 성장으로는 전체적으로 고르게 발전하는 데 한계가 있었다. 결국 오늘날의 북한은 자체적인 산업화에 실패하였고 중국을 비롯한 국제사회의 원조에 크게 의존하고 있다.

본 연구는 문헌연구법을 통해 세계 농업 ODA 정책의 흐름 안에서 한국이 PPPs에 집중할 필요성을 도출한다. 기존 농업 ODA에 대한 대안으로서 자국의 원조피로도나 비효율적인 식량 원조 문제를 극복할 수 있는 농업 PPPs 방안을 모색한 것이다. 이어 농업 분야에서 새롭게 각광받고 있는 ‘6차 산업’을 연계한 새로운 형태의 PPPs를 한국 농업 ODA의 방향으로 제시한다.

마지막으로 의도적 선택(purposeful selection) 방법에 따라 북한지역에 대한 사례연구를 진행하였다. 이를 통해 북한의 현상이나 사회적 단위의 특성이 ‘6차 산업’의 맥락 안에서 기대효과가 큼을 밝혀냈다. 북한은 1차적인 농수산업의 비중이 높은 전형적인 후진국의 산업구조를 보이고 있지만 남한보다 농지가 많고 선진적인 농업기술이 제공된다면 빠르게 성장해 나갈 수 있는 잠재적인 역량을 보유하고 있다. 게다가 북한은 6차 산업 추진에 있어 필수적인 잠재 관광자원과 관광수요 역시 높다. 열악한 교통인프라, 비싼 관광비용 등 관광을 하기에 악조건이 적지 않음에도 불구하고 빠르게 경제성장을 구가하고 있는 중국인을 비롯하여 멀리 유럽과 북미에서도 북한에 대한 관광수요가 높았다. 이러한 북한의 내외적 조건에 한국 정부와 기업이 PPPs 모델로 협업하여 자금유자, 인적자원개발, R&D를 지원한다면 상당한 효과를 얻을 수 있을 것이다.

북한과 어떠한 사업을 추진하는 데 있어 가장 중요하게 고려하여야 할 것이 북한 지도층의 의사와 의지이다. 아무리 경제적으로 효과적인 방안이라도 북한 지도층이 체제 위협을 느끼거나 탐탁치 않아한다면 그 사업은 성공할 수 없다. 다행히도 북한은 최근에 들어 김정은이 직접 신년사와 당 중앙위원회를 통해 관광의 중요성을 역설하고 마식령스키장, 문수물놀이장 등 관광수요 창출에 노력을 기울이고 있는 모습이다. 이러한 북한의 분위기에 그들이 익숙함을 느끼는 농업에 기반한 6차 산업적 접근은 북한의 현실을 고려했을 때 가능한 최적의 ODA 전략이 될 수 있다.

이를 통해 새롭게 조직될 한국형 ODA는 북한의 내재적인 발전 역량을 증진시키는데 크게 기여할 것이다. 1차 산업과 2차 산업, 3차 산업이 서로 유기적으로 묶여 발전하는 과정 속에서 수원국의 농가소득 증대와 전

문 인력의 양성이 가능해져 궁극적으로 자체적인 발전 역량을 보유하고 경제 발전을 용이하게 이룰 수 있게 될 것이다. 북한을 잠재적인 통일 파트너로 생각하고 있는 한국이 주가 되어 對 북한 ODA에 적극 참여하고, 발전을 지속적으로 지원 해 간다면 미래에 도래할 통일 한반도 시대를 보다 평화적이고 풍요롭게 열어 갈 수 있게 될 것이다.

위의 논의를 요약하자면, 본 연구는 ‘절대 빈곤과 기아의 퇴치’라는 MDGs의 목표를 한국 농업 ODA의 정책 목표로 삼아, PPPs를 정책적 수단으로 삼을 것을 논증하였다. 또한 ‘6차 산업’의 특수성을 PPPs에 결합 하여 한국 농업 ODA 정책 방향으로 제시하였다.

I. 서론

1. 연구배경 및 방향

1990년대 이래로 북한은 줄곧 식량난과 경제적 어려움을 감내해 왔다. 과거 혈맹관계에 기초한 소련, 중국의 전폭적인 원조가 탈냉전의 시류 속에 희석되었고, 여전히 북한의 최대 후원국인 중국의 도움이 이어지고 있지만 과거와 같은 혈맹 관계가 아닌 일반적인 국가 대 국가의 ‘보통우호관계’로 변화하고 있기에 오늘날 북한으로서는 보다 다양한 자구책을 강구하지 않을 수 없게 되었다.

그동안 북한은 중국에 인접한 황금평, 나선 지역을 경제특구로 지정하고 7.1 경제관리개선조치를 단행하는 등 나름대로의 노력을 기울여 왔지만 내적인 역량의 한계와 개방에 대한 지도층의 경계 등 여러 요인에 의해 괄목할 만한 성과를 거두지 못했다. 그리고 미국이 주도한 북한 경수로 지원 사업도 북미관계의 악화로 인해 실패했다. 이러한 계획의 실패원인은 다양하게 해석될 수 있지만 기본적으로 핵 포기를 비롯한 ‘조건부’로 제공되었기 때문에 국제정세의 변화에 따라 부침을 심하게 받을 수 있었기 때문인 탓으로 풀이된다.

국내적으로도 5.24조치가 시행되고 있고 국제적으로도 대북제재가 계속되고 있지만 북한에 대한 국제사회, 민간단체의 원조는 여전히 지속되고 있다. 국제사회는 UN이 중심이 되어 북한을 비롯한 저개발국가를 지원하고 있다. 2000년, UN총회는 2015년까지 세계의 빈곤을 반으로 줄이는 내용을 담고 있는 8개의 목표를 명시한 합의문에 결의한다. 새천년개발목표(Millennium Development Goals : MDGs)라 불리는 이 합의문은 이전까지 정체되어 있던 개발협력에 새로운 방향을 제시했다. 도하라운드(2001)를 거쳐 파리선언(2005)으로 이어지는 다양한 합의들이 모두 MDGs를 기초하고 있으며, 한국도 MDGs를 바탕으로 공적개발원조(Official Development Assistance : ODA)정책을 수립·실행하고 있다.

MDGs의 첫 번째 목표인 ‘절대빈곤과 기아 퇴치’는 다른 7개 목표를 달성하기 위한 전제조건이다. 이 첫 번째 목표를 달성하기 위해서 개발도상국의 1차 산업, 특히 농업은 매우 중요하다. 2000년을 기준으로 개발도상국의 인구 4명의 3명은 농촌에 살고 있으며 농촌지역 거주민의 상당수가 농업에 직접적으로 종사하고 있다.¹⁾ 또한 식량의 문제를 해결하지 않고는 북한²⁾을 비롯한 개발도상국(이하 개도국)의 사회적 복지가 개선되기를 기대하는 것은 어렵다.

그러나 1990년대 정부 중심의 직접적 식량 원조가 실패로 돌아감으로써 원조에 대한 피로감이 누적됐다. 앞서 언급한 바 있듯이 2000년 6.15 남북정상회담을 계기로 남한을 비롯한 국제사회의 직접적인 북한원조가 활발히 전개된 바 있지만 모니터링 문제와 원조 효과성 문제 등으로 인해 직접적인 식량 지원의 방식을 통한 식량 원조를 넘어서 농업·농촌 개발을 통한 선순환 구조를 만들어 식량문제에 대처해야 할 필요성이 대두했다.

국제개발협력의 프레임 역시 기존의 ‘원조 효과성’ 원칙에서 ‘개발 효과성’을 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 원조효과성 원칙은 1980, 90년대 공여국 내에서 개발도상국에 대한 원조가 기대한 만큼의 효과를 거두지 못하자 원조 피로(Aid Fatigue) 현상이 대두되자 이를 극복하기 위해 등장한 개념이다. 2005년 제 2차 원조효과성 고위급회의가 파리에서 91개국의 정부요인, 26개 원조기관, 수원국 관계자들이 참여한 가운데 개최되었고 다섯 가지 핵심원칙³⁾을 강조한 원조효과성 제고를 위한 파리선언문(Paris Declaration on Aid Effectiveness)가 채택되었다.

하지만 파리선언문을 통해 국제개발원조의 기본적인 프레임을 형성하게 된 원조효과성 담론은 2006년, 2008년, 2011년에 걸쳐 진행된 모니터링 서베이 분석결과가 보여주듯이 실제적으로는 크게 기능하지 못하였

1) 임정빈, "국제농업협력 강화 과제와 전략", 『세계농업』 제160호 (2013.12)

2) 2008년 기준 북한의 전체인구 대비 농가인구 비율은 36.8%로 남한의 6.5%에 비해 압도적으로 높다. (출처: 통계청 통계정보국 「북한통계」 참조)

3) 파리에서 열린 2차 세계개발원조총회(HLF)에서는 주인의식, 원조일치, 원조조화, 성과중심관리, 상호책임성의 다섯 가지 원칙이 추가된 선언문이 채택되었다.

다4). 이에 대한 반성과 개선의 관점에서 등장한 대응원칙이 이른바 ‘개발효과성’ 원칙이다. 이는 2011년 한국의 부산에서 개최된 부산세계개발원조총회⁵⁾(HLF4)를 통해 의제화되었다. 한국은 신흥공여국과 민간영역의 참여 확대, 지속가능한 발전 등을 핵심내용으로 하는 개발효과성을 강조하였는데 비록 부산선언(Busan Declaration)에 온전히 반영되지는 않았지만 국제사회에 ‘개발효과성’ 담론을 제시하여 개발원조의 새로운 프레임임을 제시하였다는 평가를 획득하였다. 개발효과성 담론은 여러 가지를 포괄하고 있지만 본 논문에서는 ‘민관협력’ 부분에 주목한다. 기존에 국가 대 국가 관점에서의 북한 개발에 대한 접근이 제대로 기능하지 않았고 따라서 민관의 협력과 개별 국가보다는 국제사회 차원에서의 북한 원조로 새롭게 접근해보자는 것이다.

민간 중심 해외농업개발 역시 시장조사가 부족한 개도국에 진출하여 수익을 내는 데에 고비를 맞았다. Marco Feproni(2010)는 소농이 주를 이루는 개발도상국의 농업상황에 비추어 보았을 때, 민간(Private Sector)과 정부(Public Sector) 그리고 비영리단체의 협동이 농촌 수입과 복지에 큰 발전을 이룰 수 있다고 주장했다.⁶⁾ 정부는 정치적 안정과 법령의 제정 인프라(Infrastructure) 구축에 힘쓰고 민간 영역은 생산과 투자를 담당해 시장의 발전을 도모하고 그 사이에서 비영리단체와 국제기금이 저울추의 역할을 수행할 필요성이 있다. 이 같은 안정적인 조건이 갖춰진다면, Michael Lipton(2009)이 논증한 것⁷⁾처럼 소농이 주를 이루는 개발도상국의 수원국에 대한 농업 ODA 효과가 최대에 이루어질 것으로 기대할 수 있다.

4) OECD (2008a); OECD (2011c); OECD, Paris Declaration Monitoring Survey 2006, 2008, 2011 (Paris; OECD, 2011b)

5) 부산 세계개발원조 총회의 의제, 결과에 대한 보다 자세한 내용은 손혁상, “부산 세계개발원조총회 - ‘원조효과성’을 넘어 ‘효과적인 개발’로, 「한국의 개발협력」 4호(2011); OECD DAC, Busan Partnership for Effective Development Cooperation(Busan Outcome Document)(Paris: OECD, 2011)를 참조할 것.

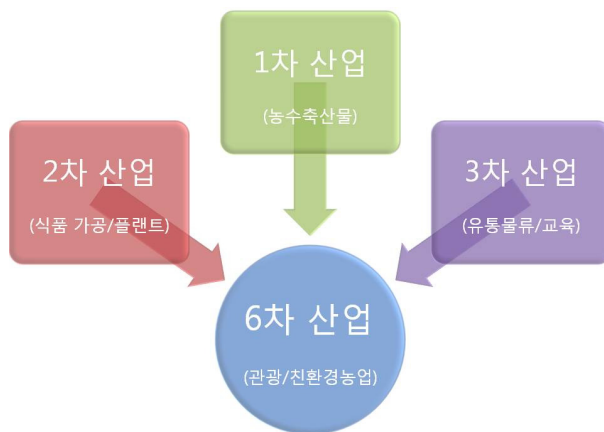
6) Ferroni, Marco. "Can Private Sector R&D Reach Small Farms?." 『WORLD FOOD SECURITY』 (2010): 3.

7) Lipton, Michael, and Richard Longhurst. 『New seeds and poor people』. Taylor & Francis, (2010).

본 논문이 ‘농업’을 주된 주제로 다루는 까닭은 북한 산업구조의 특수성에 기반하고 있다. 북한은 60년대부터 경제-국방 병진노선을 추진해왔고 김정은 정권에 들어서도 경제-핵무력 병진노선이라고 하여 비슷한 경제정책기조를 이어가고 있다. 이를 통해 북한은 군사 부문에서의 농업 능력은 어느 정도 확보하고 있지만 경공업 등 그 외의 부분은 굉장히 미약한 수준이다. 따라서 앞서 살펴보았듯 여전히 전체 국민의 30% 이상이 농업에 종사하고 있는 북한의 특성을 고려하면 농업원조, 특히 6차 산업화에 기반한 발전 전략은 북한개발에 새로운 전기를 마련할 수 있을 것이다.

2. 연구목적 및 방법

본 논문은 현재 한국의 국제농업개발협력(이하 농업 ODA)을 진단하고 한계를 극복, 궁극적으로 북한의 농업개발을 통한 효과적인 원조방안을 제시하고자 한다. 지금까지의 관(官)주도의 농업 ODA를 벗어나 민관협력사업(PPPs : Public-Private Partnerships)를 적극적으로 수용할 것을 주문하고 나아가 새로운 농업 PPPs 모델로서 ‘6차 산업’을 접목할 것을 역설했다.



<그림 1> ‘6차 산업’의 구조

6차 산업이란 1차 산업인 농수산업과 2차 산업인 제조업, 그리고 3차 산업인 서비스업이 복합된 산업을 말한다. 1차 산업의 농업과 그를 바탕으로 한 다양한 재화의 생산, 그리고 관광 프로그램 등 각종 서비스를 창출하여 복합산업공간을 만들어내는 것이 6차 산업의 핵심이다. 이는 비록 산업적으로 낙후되었으나 관광지로서 인기 있는 여러 개발도상국에도 적용할 수 있는 모델로 기대된다.

본 논문은 농업 ODA의 현황과 흐름에 대해 파악하기 위해 기존에 기술되었던 논문, 저널, 책, 문서, 정부 보고서 등을 검토하고 연구영역의 범위로서 새로운 형태의 농업 PPPs의 필요성을 도출하였다. 선행연구를 통해 다양한 분야에서 PPPs 도입 사례가 많았으나 농업 관련 PPPs 시도와 연구가 부족했음을 알 수 있었다. 또한 연구의 의도를 명확하게 드러나게 하기 위해 의도적 선택(purposeful selection) 방법을 활용한 사례 연구를 진행하였다. 그리고 다양한 수원국 중 북한을 선정해 상세하고 심층적인 자료를 수집했다. 이를 통해 북한의 현상이나 사회적 단위의 특성이 신사업으로 각광받고 있는 ‘6차 산업’의 맥락 안에서 기대효과가 큼을 밝혀냈다.



<그림 2> 6차산업형 농업 PPPs 모델

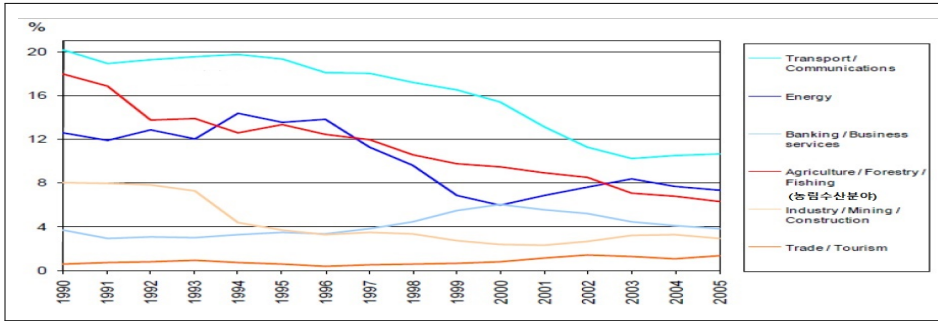
본 논문은 크게 세 부분으로 구성된다. 첫 번째로 농업 ODA에 대한 정의를 기초로 한국 정부가 주도하는 농업 ODA를 살펴보고 그 내용상의 문제점을 진단한다. 두 번째로 민간주도의 해외농업개발의 현황을 중점적으로 살펴보면서 정부와 민간의 협력 필요성을 도출한다. 마지막으로 새로운 대안 PPPs 모델로서 6차 산업을 밝히고 수원국 중 북한을 사례로서 선정해 발전 가능성을 살펴보았다.

Ⅱ. 한국의 농업 ODA 원조 현황 및 문제점

1. 농업 ODA의 정의와 국제적 흐름

농업 ODA는 공적개발원조의 목표에 따라 ‘개발도상국의 농업·농촌을 개발하기 위해서 일체의 이윤추구를 배제한 상태에서 각국의 정부나 국제적인 개발협력기구, 민간조직이 시행하는 농업발전 및 농촌개발 활동’을 모두 포괄한다. 농업 ODA의 가장 중요한 기준은 ‘복지’다. 농업 및 농촌의 개발은 결과적으로 ‘농촌지역 주민의 경제적·사회적 복지 수준을 지속적으로 향상’시킨다는 의미에서 가치를 가진다. 다시 말해 농촌 ODA는 개발도상국의 산업 중 상당부분을 차지하는 농업을 개발함으로써 수원국 사람들의 복지 전반을 향상시키는 직접적인 공적개발의 형태를 의미한다.

그러나 국제적으로는 농업을 포함한 생산 분야 ODA는 다른 공적개발원조분야가 지속적으로 확대되는 상황 속에서 급격한 하락세를 보이고 있다. 2006년 기준으로 농업을 포함한 생산분야는 7%만을 차지하고 있다.



출처 : OECD / DAC 통계 “DEVELOPMENT AID AT A GLANCE ‘STATISTICS BY REGION” 2008, p.13.

<그림 3> 1990년 이후 산업별 지원분포 현황

OECD/DAC 통계⁸⁾에 따르면 개발도상국의 열악한 식량환경에도 농업 ODA가 축소되는 추세인 것을 알 수 있다. 1990년대 초반 전체 개발원조의 20%에 육박하던 직접생산 ODA는 2000년을 넘으면서 반으로 줄어 들었으며 2005년에는 전체 비중의 5%를 약간 상회하는 상태로 축소되었다.

이러한 상황은 몇 가지로 원인을 분석할 수 있다. 가장 큰 원인은 국내 여론에 반응할 필요성이 존재하기 때문이다. 여론의 지지를 받기 위해서는 눈에 직접적으로 보이는 성과가 필요하다. 농업 ODA는 병원이나 도로, 혹은 다리를 지어주는 것에 비해서 가시적인 성과가 잘 보이지 않는다. 다른 원인으로는 직접적인 원조의 형태를 띠고 있던 농업 ODA가 축소되고 프로그램 방식으로 이루어지는 지원이 다분야에 걸쳐서 광범위하게 증가했기 때문이다. 프로그램 방식의 지원을 통해 직접적인 원조보다는 사회적, 구조적 문제를 제거하고자 하는 경향이 지나면서 강해졌다. 이외에도 농촌개발 프로젝트의 지속적인 실패에 따른 동기부여 감소, 세계 곡물생산량 증대와 그에 따른 가격 하락도 영향을 미쳤다.

한국의 상황도 마찬가지다. DAC 가입⁹⁾ 이후에 ODA 규모를 확대하고

8) OECD / DAC 통계. “DEVELOPMENT AID AT A GLANCE STATISTICS BY REGION” (2008).

9) 2009년 4월, 우리 정부의 서면심사 자료 제출, 6월 개발원조위원회 방한 실사를 하고 11월 25일 한국의 개발원조위원회 가입심사 특별회의에서 회원국 전원합의로 한국의 개발원조위원회 가입이 확정되었다.

있음에도 불구하고 농업 ODA에 대한 관심과 연구, 그리고 실행이 부족하다. 본 장에서는 한국의 농업 ODA의 방향을 직접적으로 제시하기 전, 최대 농업 ODA 공여국인 미국의 사례를 통해 시사점을 찾아보고 한국의 농업 ODA의 문제점과 지향점을 짚어보려고 한다.

2. 미국의 농업 ODA 현황과 시사점

미국의 USAID는 ‘장기적이며 평등한 경제성장을 지원하고 경제성장과 농업, 무역, 전 세계적 보건, 민주주의, 분쟁 예방 및 인도적 원조를 지원함으로써 미국의 외교정책 목표를 달성’을 표방하며 원조를 기획, 실행한다. 최근에는 식량의 가용성을 증가시키고 취약계층의 소득증대 및 고용 확대를 통한 식량소비 촉진을 목표로 농업 ODA를 수행하고 있다.

미국의 농업 ODA규모는 2007년의 기점으로 급격하게 확대 되었다. 2009년 약간의 감소를 제외하면 꾸준한 증가세를 보이는데 이는 미국이 농업 ODA 분야를 얼마나 중요하게 생각하는지를 나타낸다. 미국은 농업 정책과 농업용 수자원에 쓰는 돈이 전체 ODA의 3/4을 차지한다.

<표 1> 미국 농업원조 사업별 지원규모

단위 : 백만달러

구분	2006	2007	2008	2009	2010
농업정책	189.39	332.40	95.74	189.41	385.98
농업개발	5.71	263.57	325.51	588.36	1065.99
농지개발	-	0.04	9.41	-	01
농업용 수자원	212.74	67.36	249.86	208.64	257.41
농업관련 기자재	0.10	5.03	0.48	1.12	0.01
식용작물 생산	2.15	10.79	274.23	0.47	7.85
특용작물/수출용작물	2.19	4.04	4.76	7.64	8.85
가축	0.83	0.96	0.86	1.41	1.46
농촌지도	0.91	0.98	8.54	9.40	0.03
농업 교육/훈련	2.88	69.90	8.76	6.85	6.40
농업 연구	42.22	8.68	15.63	4.04	19.98
농업 서비스	0.36	8.64	104.88	35.13	18.35
곡물농약처리/병충해관리	0.33	22.30	9.97	6.05	0.66
농업금융 서비스	0.28	59.61	4.04	18.70	19.86
농업 협동조합	8.79	8.30	2.74	0.99	1.62
축산위생서비스	-	1.21	2.81	19.24	0.09
총계	599.99	1,214.04	1,495.23	1,396.75	2,063.50

출처 : OECD / DAC DATA BASE, 2012

USAID는 농업 ODA를 진행기 위해서 네 가지 전략을 제시¹⁰⁾한다. 특히 주목해야 할 것은 바로 첫 번째 전략인 ‘거래 기회의 확대 및 생산자와 농촌의 교역 역량 향상’이다. 세계가 급격하게 하나의 시장으로 통합되면서 농업 생산자와 기업들은 국내 시장에서 치열한 시장 경쟁에 직면하게 되었다. 이것은 반대로 말하자면 농업 생산자와 기업들이 국내, 국제 시장으로 참여할 수 있는 기회가 증가했다는 것을 의미한다. 농가소득

10) 네 가지 전략은 다음과 같다.

- ①거래 기회 확대 및 생산, 농촌의 교역 역량 향상
- ②농업의 사회적, 경제적, 환경적 지속가능성 제고
- ③과학과 기술 동원 및 혁신 역량 육성
- ④농업훈련 및 교육에 대한 원조 및 결과에 대한 연구 강화

수준을 증가시켜 절대빈곤과 기아를 퇴치하고 수원국의 복지를 향상시키기 위해 이 기회를 적극 활용하고 있다.

미국의 방식은 개발도상국의 교역 역량을 증가시켜 교역과 투자를 통해 수원국인 개발도상국과 공여국인 선진국의 동반 성장을 촉진하는 것을 주요 내용으로 한다. 선순환의 메커니즘을 구축하여 농업생산의 효율성을 제고하고 더불어 일자리 창출을 도모한다. 즉, 단순한 농업 지원을 넘어서서 비농가 인구도 적극적으로 농업 ODA 분야에 포함시켜 수원국 자체의 역량을 전반적으로 끌어올리는 것이 미국 농업 ODA의 핵심이다. 한국의 제한된 지원과 역량과 비교해 볼 때 미국의 전략은 우리의 농업 ODA 전략에 시사점을 제공하고 있다.

농업 교역이란 분야는 단순하게 농업에만 집중할 것이 아니라 생산자가 시장에 접근할 수 있는 방법을 연구하고 생산품의 가격과 시기, 품질과 같은 시장적 요소에도 신경을 써야 하며 사회기반시설과 시장 안정성을 확보하는 등의 다양한 부분을 복합적으로 고려해야 한다. 따라서 USAID의 프로그램들은 수원국의 부패를 제어하는 것과 같은 농업 이외의 분야들과도 긴밀하게 연계되어 진행될 것을 요구하고 있다. 이를 위해 다른 분야의 협조자들과 각 부처들과 유기적인 파트너십을 유지하고 있다.

2006년부터 실행된 스타벅스의 르완다 커피 생산은 민관 파트너십의 사례 중 하나이다. 스타벅스와 USAID, 르완다 정부, 그리고 Chemonics (개발 컨설팅기업)가 참여하는 이 사업은 르완다에 커피 농장을 조성하고 농작구조를 향상시키는 것을 목표로 하였다. 르완다 정부는 이를 위한 법령을 제정하고 민간에서는 고품질의 커피를 더 나은 값에 팔 수 있도록 전문가 파견, 공장 설립, 농장장비 지원 등 자금적 지원을 하면서 USAID가 중심추 역할을 하는 방향으로 민관협력사업이 진행되었다. 이로 인해 4만명의 르완다 농부들의 일자리 창출이 이루어졌으며 커피 세탁 공장 설립과 보수가 이루어졌으며 스타벅스 매장을 통해 르완다 커피가 세계 시장으로 진입하여 안착했다. 판매 자금은 지역으로 다시 환원되어 학교의 설립과 주택 보수 사업으로 진행되어 지역 농민의 지속적인 복지 향상으로 이어질 수 있었다.

3. 한국 농업 ODA의 문제점과 지향점

1) 한국 농업 ODA의 문제점

미국의 사례에서 살펴보았듯 공여국으로서 오랜 역사를 가진 선진국의 ODA는 농촌개발과 인적자원개발에 초점이 맞춰져 있다. 또한 일원화 되어 있는 시스템을 갖추고 있어 안정적으로 중장기 계획을 수립하고 실행할 수 있는 여건이 마련되어 있다.

한국은 1980년대 공적개발원조를 실행하기 시작한 이후부터 전체 ODA의 규모는 지속적으로 확대되어 왔다. 농업 ODA의 경우에도 총 지원 규모가 확대됨에 따라 증가하여 2010년을 기준으로 전체 지원액의 8~9%까지 꾸준히 성장해 왔다.

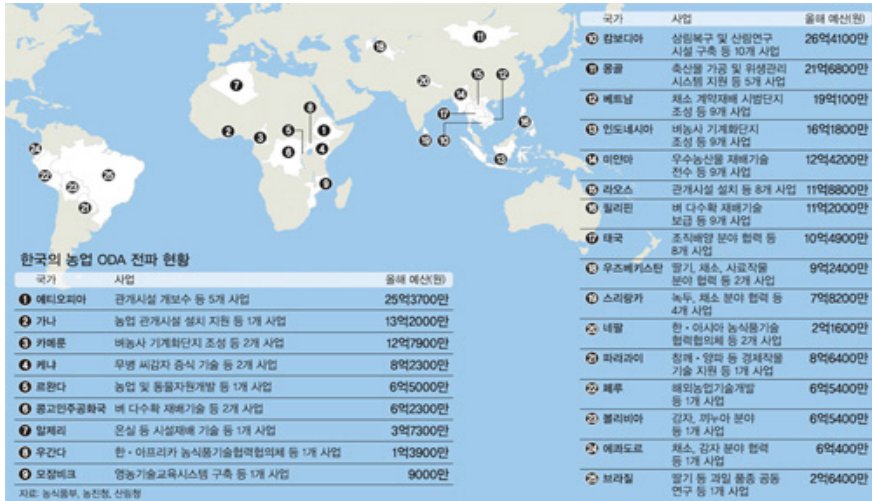
그러나 지속적으로 농업 ODA가 성장한 것에 비해서 그 내용은 상당히 부실하다. 지리적인 용이성을 이유로 해서 대부분의 농업 ODA가 아시아, 특히 동남아시아에 집중되어 있다. 아시아 개도국이 2011년 양자간 전체 무상원조 중 65.2%를 차지하고 있고 아프리카가 15.5%, 그 뒤를 이어 중남미가 7.2%를 차지하고 있다.¹¹⁾ 그마저도 내용적으로 단기 프로젝트 사업과 교육 사업, 일부 훈련 사업에 집중되어 있어 부실함이 드러난다. 한국의 산업관련 농업 ODA는 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

① 생산분야

② 생산·유통 융합 분야

③ 정책분야

11) 『세계 농업』, 한국농촌경제연구원, 2013.12. p.33.



출처: <http://finance.daum.net/rich/news/finance/photo/MD20131126215505512.daum>

<그림 4> 한국의 농업 ODA 현황

2013년 11월 26일, 정부는 한국의 발전경험과 비교우위, 역량을 고려해 18개의 한국형 ODA 프로그램을 선정했다. 이 중 가장 많은 분야를 차지하고 있는 것이 직접 생산과 관련된 생산분야로 8개의 프로그램이 선정되었다. 정책분야가 6개 프로그램으로 그 뒤를, 이어 마지막으로 생산·유통 융합 프로그램이 3개 프로그램이 선정되었다. 지역적 요구와 밀접하게 연결되는 분야인 생산·유통 융합 프로그램에서 선정된 산업은 친환경농업, 농식품 안전·위생관리, 가축사육 및 관리 이렇게 세 분야다.¹²⁾ 정부가 선정한 사업만 봐도 상당부분 단순 관리 기술에 한정되어 있다는 것을 알 수 있다. 단기, 소규모 시범사업이 주를 이루고 있다. 2011년을 기점으로 농업기술 전수 및 시설지원 등의 농촌 개발에 중점을 두기 시작했어도 상당한 성과를 올리기까지는 시일이 걸릴 것으로 보인다.

12) 『세계일보』, 2013.11.26.

<표 2> 농림어업분야 세부 분야별 ODA 지원 상황

(단위 : 백만 달러)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	'07~'11 합계	농림어업 ODA대비 차지비중
(1) 농업 ODA 합계	27.2	43.3	31.4	35.7	77.1	184.4	100.0%
농업정책 및 행정관리	1.3	0.6	0.4	-0.3	-0.1	1.7	0.9%
농업 개발	8.5	7.7	7.4	8.0	23.2	54.8	29.7%
농지 개발	2.4	-	-	1.1	0.2	3.7	2.0%
농업용수지원	4.5	7.0	4.1	3.8	9.2	28.5	15.5%
농업관련 기자재	5.9	5.6	1.5	1.4	0.6	14.9	8.1%
식량생산	1.3	3.0	1.0	0.1	1.4	6.9	3.7%
경제작물/수출작물	0.3	-	0.2	0.3	-	0.9	0.5%
축산	1.6	18.0	13.5	15.0	5.7	53.8	29.2%
비정규 농업훈련	0.0	-	0.3	1.6	0.7	2.7	1.5%
농업관련 교육/훈련	1.2	1.3	1.8	2.9	4.7	11.9	6.5%
농업 연구	0.0	0.1	0.7	0.6	0.4	1.7	0.9%
농업관련서비스	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1%
병충해 구제	-	0.2	0.1	-	-	0.3	0.2%
농업금융 서비스	-	-	0.1	0.0	0.1	0.2	0.1%
농업협동조합	-	0.1	0.1	1.2	-	1.4	0.8%
축사진료	0.1	-	0.1	0.1	0.6	0.9	0.5%
(2) 임업 ODA 합계	1.1	3.9	3.8	9.2	5.5	23.5	12.7%
임업정책 및 행정관리	0.5	1.1	1.2	0.6	1.1	4.5	2.4%
임업 개발	0.5	2.8	2.5	8.3	3.5	17.6	9.5%
임업 교육/훈련	0.00	-	0.1	0.4	0.0	1.2	0.7%
임업 연구	-	-	-	-	0.25	0.3	0.2%
(3) 어업 ODA 합계	1.1	3.0	3.4	3.16	3.45	14.1	7.6%
어업정책 및 행정관리	-	0.4	0.3	0.95	1.20	2.7	1.5%
어업 개발	0.9	1.6	1.6	1.78	2.41	8.3	4.5%
어업 교육/훈련	0.1	1.1	0.7	0.76	0.30	2.9	1.6%
어업 연구	0.0	-	0.9	0.02	-	0.9	0.5%
수산물 유통지원	0.0	0.0	0.0	-0.24	-0.46	-0.7	-0.4%

출처: 대외경제협력기금, ODA 통계자료, <http://www.edcfkorea.go.kr>

대외협력기금에서 나온 ODA 통계조회를 살펴보면 이 문제는 더 가시적으로 드러난다. 2007년부터 2011년까지 총계로 가장 많은 비중을 차지한 분야는 29.7%를 차지한 농업 개발 분야다. 그 다음으로는 29.2%의 축산, 농업용수지원 사업이 15.5%이 이어진다. 나머지는 상당수 1%의 비중도 차지 못하고 있는 실정이다. 대부분의 지원이 지속가능한 개발을 목표로 하고 있는 MDGs와 차이를 보이는 분야에 집중 되어 있다. 문제는 이뿐만이 아니다. 지원비중도 해가 바뀔 때마다 큰 폭으로 변화가 나타난다. 한국 전체 ODA 분야에서 10%¹³⁾에도 못 미치는 저조한 지원 상황에서 지나친 변동은 예산의 활용이 상당히 방만하게 이루어져 왔으며 지속성도 가지지 못한다는 사실을 방증한다.

2) 지향점 : 해외농업개발과의 연계

한국의 원조는 원조 자체의 크기가 작은 것뿐 아니라 내용적 측면에서도 부족한 점이 많다. 내용을 채우는데 있어 농업개발협력과의 연계는 수원국의 복지를 향상시키는 것과 더불어 공여국인 한국의 이익에 부합할 수 있는 윈-윈(Win-Win) 전략이 될 수 있다.

한국의 농식품기업들이 해외로 진출하여 식량, 에너지 등 필요 자원을 확보할 수 있는 농업개발협력과의 연계는 저개발국의 빈곤과 기아를 퇴치하고자 하는 MDGs의 첫 번째 목표와 부합하면서 광범위한 국제식량안보 해결, 농촌개발 및 농가소득원 개발이라는 다양한 효과를 노릴 수 있다. 농업 ODA와 해외농업개발을 조화롭게 하기 위해서는 농업·농촌개발을 지원하면서 민간기업 역시 이윤을 창출할 수 있게 하는 노력이 필요하다. 이미 상당부분 공을 들인 동남아시아의 개발도상국들을 중심으로 민간 농업해외개발의 노력을 시행해 한국의 현행 농업 ODA의 활로를 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

13) 2011년 한국의 농업 ODA규모는 약 5600만 달러로 상당히 낮은 상황이다.

Ⅲ. 한국 민간 농업해외개발 현황 및 PPPs의 필요성

1. 농업해외개발 현황

한국은 성공적인 농업개발 경험이 있고 선진화된 농업기술을 보유하고 있어 이를 이용한 농업투자의 다원화는 개도국에 큰 힘이 될 수 있다. 농업투자의 다원화를 이루는 축 중 하나가 바로 해외농업개발이다.

해외농업개발은 개도국의 지속가능한 발전을 가능하게 한다는 점에서 국제사회에 기여할 뿐 아니라 또 다른 효용도 지니고 있다. 식량안보를 구현할 수 있다는 점이다. 국제시장이 개방됨에 따라 시장수요는 불안정해졌고 국제식량가격 역시 등락을 거듭하는 현상을 보였다. 이에 따라 국내 농가의 식량자급률은 낮아졌고 해외의존도는 증대했다. 1990년에 43.1%였던 식량자급률은 2012년 23.6%까지 떨어졌고 해외로부터 들여온 식량만도 1,500만 톤을 넘어선다.¹⁴⁾

2009년 이후, 세계 식량위기가 본격적으로 찾아왔고 해외농업개발이 적극적으로 논의되는 단계에 이르렀다. 정부는 2009년 해외농업개발 10개년 계획을 발표하고 2010년에 국가곡물조달시스템을 출범시켰다. 더불어 2011년에 해외농업개발법을 제정했고, 2012년 해외농업개발전담기구로 해외농업개발협회가 출범하였다. 2009년 이후의 해외농업개발은 관련 법과 제도가 제정되었다는 점에서 과거와 구분되고 해외농업개발을 위한 정책체계가 확립되었다는 점에서 괄목할 만하다.

2012년 12월 24개 국가에 진출한 106개 기업들 중 2009년 이후 정부의 해외농업개발자금을 지원받은 기업은 56개 업체로 15개 국가에 진출해 49,717ha를 경작하고 있다.¹⁵⁾ 총 개발면적 64,360ha 중 78.4%인 50,485ha에서 밀(4,462ha), 콩(24,065ha), 옥수수(21,985ha) 등 3대 곡

14) 임정빈, "국제농업협력 강화 과제와 전략", 『세계농업』 제160호 (2013.12), p. 41.

15) 앞의 책 p. 42.

물을 재배하고 있으며, 확보량 기준으로 밀은 주로 몽골(66%)과 러시아(34%)에서, 콩은 주로 러시아(97%)에서, 그리고 옥수수는 주로 러시아(37.8%)와 인도네시아(27.3%) 등에서 재배되고 있다.¹⁶⁾

2. 효율적인 농업해외개발을 위한 PPPs 모델의 필요성

농업은 녹색혁명(Green Revolution)을 비롯한 기술적 발전에 힘입어 오늘날에 이르기까지 많은 진전을 이루었다. 그럼에도 불구하고 여전히 대부분의 개발도상국들은 농업잠재력을 이끌어내지 못하고 있는 실정이다¹⁷⁾. 그 원인은 다양하지만 주요한 것은 첫째, 농업인의 기술에 대한 접근성이 떨어지기 때문이다. 두 번째는 좋지 않은 시장 상황에서 기인한다. 소농의 기술 접근성의 어려움은 민간 부문과 깊은 관계를 맺고 있다. 소농에게는 필요한 기술이지만 기업의 입장에서는 상업성이 없어서 기술이 연구, 개발되지 않고 있는 것인데 이는 개발도상국에서의 농업 발전을 저해하고 있다. 특히 본 논문이 목표로 하고 있는 북한의 경우에는 농민이 전체 노동자에서 차지하는 비중이 높음에도 농업기계, 기술 등이 매우 열악하여 과거 남북교류가 활발했을 당시에조차 적지 않은 농업기술, 장비 지원이 이루어진 바 있다.

유엔의 MDGs는 농업의 발전에 대한 내용을 명시하고 있지만 이를 위한 정부와 민간 영역의 협력은 부족했고 증가하는 인구와 병충해 등 농업에 대한 위협에 능동적으로 대처하지 못하는 결과로 이어졌다. 수원국 농업에 대한 정부의 단독투자는 제한적이었고 이는 다시 민간 부문에 영향을 미쳐 기업들 역시 개발도상국의 농업에 관심을 갖지 않게 되었다.¹⁸⁾ 정부의 경우 연구 결과를 내더라도 그것을 시장에 공급하는 능력이 부족했고 기업의 경우에는 상업적으로 기대하기 어려운 시장에는 진출하

16) 김용택. (2013). 해외농업개발 활성화 과제와 전략. 세계농업, 54.

17) Oerke, E. C., Dehne, H. W., Schönbeck, F., & Weber, A. (2012). Crop production and crop protection: estimated losses in major food and cash crops. Elsevier.

18) Ferroni, M., & Castle, P. (2011). Public-private partnerships and sustainable agricultural development. Sustainability, 3(7), 1064-1073.

지 않았다.

민간 영역의 개입은 단순한 연구 이상의 가치를 지니고 있다. 기업들이 시장에 상품을 내놓게 되면 소농에게까지 효용이 전달된다. 기업이 가지고 있는 마케팅과 수송 개발 분야에서의 여러 전문기술 덕분이다. 그렇지만 기업은 이윤추구를 목적으로 하기 때문에 구매력이 없는 사람들을 위한 연구는 수행하지 않는다.

반대로 정부는 새로운 종자의 도입과 같은 초기 단계에서 힘을 발휘한다. 하지만 정부의 일방적인 지원은 장기적인 관점에서 소농의 지나친 의존을 부르고 기업이 시장에 개입 여지를 좁히는 결과를 낳기 때문에 양자 간의 협력을 필수적이다.

최근에 들어서 PPPs가 각광받고 있는 것은 주목할 만한 일이다. PPPs의 강점은 정부와 기업이 유기적으로 연계할 수 있도록 만들고 특정 형태에 국한되지 않으며 다양한 형태를 취할 수 있다는 점이다. 국가기관과 기업의 쌍방 협력의 틀을 벗어나 정부기관과 비정부기관, 대학연구기관이나 재단의 결합이 바로 그 예라고 할 수 있는데 이는 혼합가치사슬(hybrid value chain)이라 불리기도 한다¹⁹⁾.

농업 PPPs는 가난한 국가들의 농업 지속성을 향상시킬 수 있는 효율적인 모델이다. 민관협력의 핵심적인 작동 원리는 양자가 보유하고 있는 강점을 서로 공유한다는 점이다. 농업 분야에 접목해서 보면 공적인 영역에서는 기업이 선호할 만한 농업 시장 환경을 조성하도록 농촌지역의 인프라에 투자하고 지역 비즈니스의 개발을 도우며 해당 지역에 적합한 연구를 지원한다. 반대로 민간 영역에서는 상품 개발과 배치에 기여할 수 있는 전문지식을 제공한다.

파트너십은 양자가 각기 이룰 수 있는 것 이상의 것을 이룩할 수 있게 한다는 강점이 있다. 농업 분야의 연구 개발에 있어 PPPs는 정부와 기업의 한계를 극복할 수 있다.²⁰⁾ 민간 영역은 진출한 적이 없는 시장장벽의

19) Drayton, B., & Budinich, V. (2010). A new alliance for global change. *Harvard Business Review*, 88(9), 56-64.

20) Sayre, K. D., Singh, R. P., Huerta-Espino, J., & Rajaram, S. (1998). Genetic

어려움을 정부를 통해 극복할 수 있고 마케팅(Marketing)에 한계가 있는 정부는 민간 영역의 도움을 받을 수 있게 된다.

기존에 PPPs는 일반적인 경제 분야에서 많이 연구가 되었으나 농업과 관련한 시도는 적었다. 하지만 PPPs가 농업 분야에 적용되어야 할 필요성이 증대하고 있다. ODA는 개발도상국을 대상으로 이루어지고 있으며, 이들 개발도상국은 대부분 1차 산업 위주의 농업적 기반을 가지고 있고 해당 산업에 종사하는 인구의 비중도 높기 때문이다. 민간에서 진행되는 해외농업개발에 공적인 지원이 더해지면 이로 인해 나타날 시너지 효과는 매우 클 것이다.

3. 해외농업 PPPs 사례 및 시사점

SFSA(Syngenta Foundation For Sustainable Agriculture)²¹⁾는 OECD 미가입국들에 대략 4억 5천만에 달하는 소규모 농가가 있는 것으로 추정했다.²²⁾ 이들의 생산물은 전 세계에서 소비되고 있다. 이렇게 얻은 수입을 해당 농가가 물건을 구입하거나 아이들의 교육비로 사용하는 과정에서 발생하는 연쇄작용은 사회 전반에 영향을 미쳐 사회발전을 돕는다.

이미 세계 각국은 PPPs 모델을 적극적으로 활용하여 국제개발협력에 나서고 있다. 그리고 지속가능한 농업을 위한 민관협력은 단순한 R&D 협력 이상을 지향해야 한다. 이를테면 ‘소액보험제’는 민관협력의 다른 형태로 등장한 제도이다. 이 제도는 케냐에서 시행되고 있는데 이는 케냐의 기후적 특성이 영향을 미쳤다. 개발도상국의 농업에 영향을 미치는 많은 제약 중 하나는 소액주주가 위험에 처하기를 꺼려한다는 점인데, 그것은 소농들이 더 나은 종자와 거름에 투자하는 데에 영향을 미친다. 그런데

progress in reducing losses to leaf rust in CIMMYT-derived Mexican spring wheat cultivars. *Crop science*, 38(3), 654-659.

21) 스위스에서 설립된 비영리 기관, 개발도상국의 소농에 대하여 지속가능한 농업 혁신과 가치사슬 활성화를 토대로 여러 가지 지원프로그램을 실시하고 있다.

22) Ferroni, M. (2010). Can Private Sector R&D Reach Small Farms?. *WORLD FOOD SECURITY*, 3.

케냐에서는 사회적 인프라나 방재시스템이 잘 구축되어 있지 않아 가뭄이나 홍수가 곧잘 농부들의 농작물을 파괴하곤 한다. 때문에 많은 농부들이 농사를 지을 때 이전 농사에서 거둔 질이 좋지 않은 씨앗을 사용하는데 이는 수확량과 질의 감소로 이어져 악순환을 반복시켰다.

SFSA는 이러한 문제를 해결하기 위해 소액주주들의 소액보험의 잠재력을 탐사하고 개발하라는 목적의 농업지표보험계획을 도입했다.(Agriculture Index Insurance Initiatives). 이 보험은 소액투자자들도 입수할 수 있도록 가격을 조정했고 농업 비즈니스 참여자들의 절반 가격에도 팔 수 있도록 하였기에 많은 가입자를 확보했고 농부들의 위험회피 성향을 완화시켜 농업생산량의 증가로 이어졌다. 케냐정부와 SFSA가 협력하여 고질적인 문제점을 해결한 사례라고 할 수 있다.

그동안 우리의 해외농업개발 기업들은 대개 단독투자를 하고 국가리스크가 높은 개도국이나 연해주, 몽골 등의 체제 전환국으로 진출하는 경향이 강했다. 이 과정에서 정부로부터 초기 정책자금을 지원받는 것 이외에 다른 도움을 별로 받지 못하여 현지에 적합한 영농기술, 품종, 전문 인력과 외교적 지원 문제에 어려움을 겪어왔다.²³⁾

2009년 이후 해외농업개발법과 해외농업개발10개년계획을 비롯하여 해외농업개발협회가 출범하는 등 해외농업개발에 있어 전환점이라고 할 만한 조치가 잇따라 진행되었다. 그리고 한국이 OECD 산하 개발원조위원회(DAC)에 가입하면서 ODA 사업의 규모가 확대, 활성화되었다. PPPs 진행에 조건들이 마련되고 있다.

PPP를 수행해 나가는 데 있어 반드시 고려되어야 할 점은 ‘현지화’이다. 농식품산업은 현지의 노동력이 많이 소요되고 농지개발의 경우 식민주의라는 비판을 들을 수 있기 때문에 현지 문화를 수용하는 태도와 해당 지역의 발전에 기여함으로써 사업을 운영할 수 있어야 한다. 비록 최근의 법령 개정과 해외 ODA 사업의 확대로 민관협력을 통해 해외농업개

23) 임정빈, “국제농업협력 강화 과제와 전략“, 『세계농업』 제160호 (2013.12), p. 47.

밭에 적극적으로 진출할 수 있는 기회를 얻었지만 ODA는 기본적으로 개발원조라는 목적 아래 이루어지는 것이다. 해외농업개발 진출에 앞서 민간기업의 핵심가치와 역량에 대한 고민이 함께 이루어져야 하며 개도국에서 개발을 도모하는 이들은 자신들 기업의 가치를 진출국의 낮은 노임과 임대료를 비교우위를 활용하는 데에 둘 것이 아니라 본인들의 기술, 자본, 경영능력을 토대로 진출국의 내재적인 역량을 어떻게 효율적으로 증대하며 가꿀 수 있을지에 대한 재고가 필요하다.

특히 북한의 경우에는 세계 그 어느 지역보다도 ‘현지화’가 가장 심도 깊게 고려되어야 하는 지역이다. 북한에서 가장 민감해 하는 사안이 주민들에 대한 주체사상의 교양이고 체제 불안정 요인의 등장이기 때문에 북한에 대한 PPPs 추진 전반에 걸쳐 철저한 사전 조사를 통해 문제 발생의 요인을 제거하는 것이 무엇보다도 중요하다.

IV. 6차 산업형 농업 PPPs의 북한 사례연구

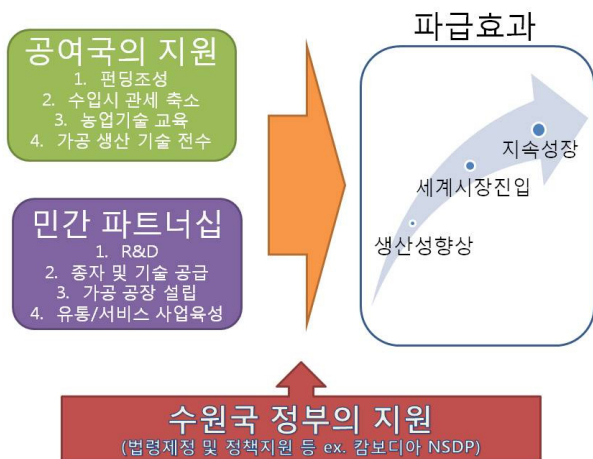
1. 해외농업개발과 농업 ODA가 결합한 6차 산업

6차 산업은 일본의 이마무리 나라오미 교수가 최초로 제창한 비교적 최근에 등장한 새로운 개념이다. 1차 산업인 농수산업과 2차 산업인 제조업, 그리고 3차 산업인 서비스업까지 포괄하는 새로운 형태의 산업을 지칭하는 말²⁴⁾이다. 우리 정부도 국내에서 6차 산업을 적극적으로 돕고 있다. 국내 영동 지역을 중심으로 활발하게 성장하고 있는 오미자 산업을 예로 들면 1차 산업에 속하는 오미자를 생산, 판매할 뿐 아니라 오미자를 활용한 가공식품²⁵⁾을 만들고 더 나아가 관광객들을 대상으로 관광, 체험 프로그램을 제공하는 서비스업까지 확장된다. 농가의 자생적 능력이 점증

24) 농촌에 존재하는 모든 유·무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품·특산품제조·가공(2차 산업) 및 유통·판매, 문화·체험·관광 서비스(3차 산업) 등을 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동. 농림축산식품부(2013)

25) 오미자 막걸리, 오미자 청과 같은 오미자를 이용한 생산물

하는 가치사슬²⁶⁾(Value Chain)을 구축할 수 있는 것이다.



<그림 5> 새로운 농업 PPPs의 참여 주체 및 파급효과

6차 산업과 PPPs 모델을 연계해 시행하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 6차 산업은 기존의 자원을 활용해 많은 일자리를 창출하고 파이가체를 크게 한다는 점에서 장점이 있다. 그러나 산업구조가 유기적으로 연결되어 있어 복잡하고 적지 않은 비용이 소요되기 때문에 개발도상국의 소농이 독자적으로 추진하기 어렵다.

이러한 난점을 극복하기 위해서는 6차 산업의 과정에 참여하는 주체를 세분화해 역할을 나누어 볼 수 있다. 크게 민간과 정부 소농으로 구분해 볼 수 있다. 이 중 정부는 북한 정부와 ODA를 지원하는 한국 정부로 나누어 살펴볼 수 있다. 민간의 경우에는 해외농업개발에 참여하는 주체로서 농자재와 품질이 개선된 종자를 판매하는 기업, 경작된 작물을 가공하고 수출입을 하는 기업, 개인사업자로 구분해 볼 수 있다. 소농은 6차 산업에서 가장 핵심적인 역할을 하는 참여자로서 경작을 하는 것뿐만 아니라 가공, 서비스 영역까지 확장해 일하게 된다.

26) 생산자가 식품의 공급사슬(Supply Chain)에 직접·간접적으로 관여하여, 그 사슬 속에서 부가가치를 향유함으로써 생산자의 소득향상을 달성할 수 있는 「생산자 가치사슬 모델(Value Chain Model)」. 노무라(2011)

이렇게 세분화된 주체들은 각자 다른 역할들을 담당하면서 또 유기적으로 협력해 6차 산업을 이끌게 된다. 이 경우 북한 정부에서도 민간사업자와 한국 정부가 협력해 진행하는 해외농업개발이 차질을 빚지 않도록 제도적 법적 지원을 해야 할 필요가 있다. 또한 농업 ODA 측면에서 지원이 효과적으로 이루어지고 있는지 지속적인 모니터링이 필요하고 실질적으로 북한 주민들이 어떤 방식을 통해 수혜를 받을 수 있는지 꾸준히 검토하는 것이 필요하다.

한국 정부의 경우에는 민간 영역과 협력해 자금을 모으고 현지 시장에 대한 정보를 공유하고 보조해야한다. 현지 소농들이 6차 산업을 원활히 진행할 수 있도록 주기적으로 교육을 시행한다. 그리고 현지법인이 경작물을 국내로 들여올 시에 할당관세 등 다양한 혜택을 부여할 수 있도록 노력할 필요가 있다²⁷⁾. 또한 해외에서의 식량생산과 유통에 힘쓰는 동시에 식품을 가공하고 유통하는 산업을 육성할 수 있도록 유도하는 것도 요구된다.

민간 영역 중 기업의 경우에는 6차 산업 촉진을 통해 CSR²⁸⁾ 측면에서의 지원과 이윤창출의 측면에서 투자를 실현하는 것을 목적으로 한다. 기업은 농가들에 성능이 우수한 농자재와 비료, 종자를 공급하고 판매한다. 이렇게 경작된 농수산물을 바탕으로 기업은 식품가공산업, 식음료 산업 나아가 현지 농가에서 제공하는 서비스 산업까지 확장할 수 있다. 개인사업자들은 투자와 6차 산업 경영의 주체로 참여한다. 일련의 협력 과정은 생산자가 식품의 공급사슬(Supply Chain)에 직접·간접적으로 관여하여, 그 사슬 속에서 부가가치를 향유함으로써 생산자의 소득향상을 달성할 수 있도록 부가가치를 높일 수 있다.

27) 물론 개성공단의 사례와 같이 한국 정부에서는 북한을 외국으로 간주하지 않기에 내 부거래가 되어 관세 등에 영향받지 않을 가능성도 있지만 본 연구에서는 기존의 사례를 바탕으로 관세 등의 부분도 함께 고려하기로 한다.

28) 고동수, "기업의 사회적 책임 (CSR): 국제논의 동향 및 우리의 대응방안", Issue paper 198 (2006).

2. 의도적 선택(purposeful selection)방법을 통한 북한 사례연구

1) 북한 6차산업 추진 배경

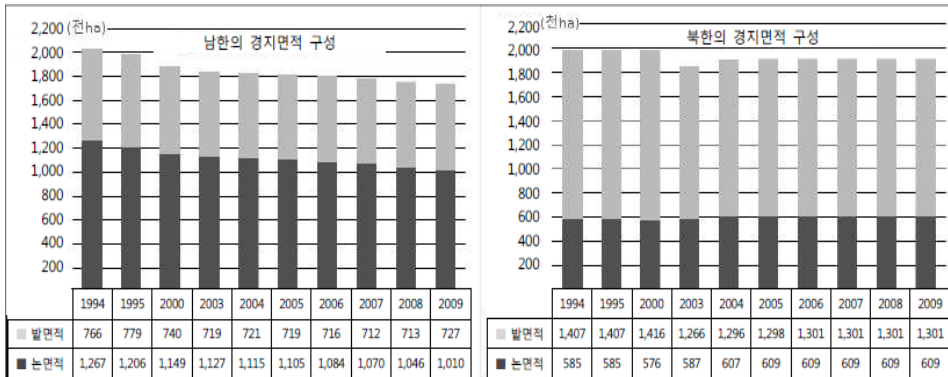
많은 개발도상국이 6차 산업을 효과적으로 추진해 갈 수 있는 잠재 역량을 보유하고 있는데 본 연구에서 다루고자 하는 ‘북한’은 그 중에서도 매우 특수하다. 북한은 6차 산업화를 추진해 나가는 데 있어 상당히 큰 잠재력을 가지고 있는데 우선 주요 농산물 생산 동향을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3> 북한 주요 농산물 생산 동향

농업 지대	논 면적		적산온도 (10℃)	지 역	주요 재배작물
	천ha	%			
I. 서해안평야지대	405.9	62.4	3400~3800	평양, 개성, 남포, 황해남북도, 평남평야지	벼, 옥수수, 두류, 맥류, 채소, 사과
II. 서부중산간지대	105.9	16.3	3200~3400	서해안중간/산간, 자강도일부	옥수수, 벼, 맥류, 잡업
III. 북부산간지대	11.5	1.8	2800~3200	만포, 중강, 동창, 자강도, 평북일부산간지	옥수수, 벼, 약초, 잡업
IV. 중부내륙산간지대	9.1	1.4	3400~3800	영원, 신평, 세포동, 평남, 황북산간지	옥수수, 두류, 감자, 벼, 축산, 잡업
V. 동북부해안지대	22.1	3.4	3250~3400	회령, 온성, 나진, 선봉, 어랑, 길주 등 동북부해안	옥수수, 보리, 벼, 축산
VI. 동해안중부지대	26.6	4.1	3000~3000	화대, 김책, 북청, 허천, 신흥 등 동해안중부	옥수수, 벼, 두류, 맥류, 사과
VII. 동해안남부지대	67.6	10.4	2800~3000	함흥, 함주, 금야, 원산, 고성 등 동해안남부	벼, 옥수수, 채소, 잡업
VIII. 북부내륙고산지대	1.3	0.2	2700℃이하	무산, 대홍단, 혜산, 갑산, 풍산 등 북부내륙산간	감자, 맥류, 잡업, 축산, 양봉
8 지대	650	100			

자료 : UNDP/FAO 사업보고서, 1992

〈표 4〉 남북한 경지면적 구성



출처: 통계청, 『북한의 주요 통계지표』, 2006.

2013년 통계청 자료에 따르면 북한의 총 농경지면적은 2009년 기준으로 1,910,000ha로 남한의 1,737,000ha보다 넓고 밭 면적과 논 면적의 비율이 각각 68%와 32%로 밭 작물의 재배면적이 넓다. 단순히 양적인 측면만을 고려했을 시 북한은 기본적으로 넓은 경지면적과 자원을 보유하고 있고 농업 종사인구비중도 높다. 뿐만 아니라 전체 산업에서 농림업이 차지하는 비중이 줄곧 20%²⁹⁾를 웃돌고 있기 때문에 향후 농업개발과 6차 산업화 추진에 있어 높은 잠재력을 지니고 있다.

둘째로 들 수 있는 북한의 6차산업화 잠재력은 북한이 관광객의 유입 가능성이 매우 높은 국가라는 점이다. 1, 2차 산업의 개발을 통해 관광인프라를 구축했다면 여기에 다수의 관광객이 참여하여야 성공적으로 6차 산업화가 추진될 수 있는데 북한은 잠재적으로 유망한 관광지가 될 수 있는 가능성이 매우 높은 곳이다. 1953년 8월 24일 조선국제여행사가 설립되며 시작된 북한의 관광은 지속적으로 증가세를 보여 왔다. 특히 163개국과 국교를 맺고 있는 북한은 과거 6, 70년대부터 체제 우월성과 대외 국가적 위상제고를 위해 해외 인사들을 초청하는 사업을 추진해 왔는데 2005년부터 특히 유럽지역에서 북한관광객들의 증가세가 두드러지는³⁰⁾ 모양새이다.

29) 한국은행, “2010년 북한경제성장률 추정결과”, 보도자료(11.11).

북한으로의 열악한 관광인프라, 북한의 부정적인 대외신인도, 상대적으로 고가의 관광비용 등 북한관광에 대한 방해요인이 적지 않음에도 불구하고 접근성이 낮은 유럽 지역에서까지 관광객들이 증가하고 있다는 점은 분명 고무적인 부분이다. 2014년 한 해에 북한을 방문한 관광객의 수가 10만 명이라는 언론보도³¹⁾에서도 드러나듯이 북한관광에 있어 절차나 시설이 조금만 보강되더라도 훨씬 더 많은 수의 관광객들이 북한을 찾을 가능성이 높다.

〈표 5〉 중국의 인기 북한관광상품

기간별	여행 일정		인당가격, 단위:위안
3박 4일	D1	북경발 평양 출발→개선문	3,980~4,599
	D2	만수대기념비→천리마동상→묘향산→보현사→국제친선전람관	
	D3	판문점→고려박물관→평양지하철→주체사상탑→건당기념비	
	D4	평양발 북경 출발	
4박 5일	D1	평양 출발→개선문	3,980~4,691
	D2	만수대기념비→천리마동상→묘향산→보현사→국제친선전람관→우의탑	
	D3	판문점→고려박물관→평양지하철→김일성광장	
	D4	남포→김일성생가→주체사상탑→건당기념비	
	D5	평양발 북경출발	
5박 6일	D1	북경발 평양 출발→개선문	5,340 ~ 6,199
	D2	판문점→고려박물관→평양지하철→주체사상탑	
	D3	김일성광장→만수대기념비→천리마동상	
	D4	금강산	
	D5	남포→김일성생가→인민대학습당→우의탑	
	D6	평양발 북경 출발	

출처: 携程网旅行网, 去哪儿网, 途牛旅游网

30) 新华社, 百度, 携程网旅行网, 去哪儿网, 途牛旅游网, YTN, 이데일리, KDI북한경제리뷰, KOTRA 자료 종합

31) 러시아 타스통신,

(URL: http://kr.sputniknews.com/korean.ruvr.ru/news/2015_02_02/282623237)

중국의 경제성장 역시 북한 관광활성화의 청신호가 될 수 있다. 세계 제 2위의 경제대국으로 올라선 중국경제의 지속적인 양적 성장으로 인해 북한 관광에 관심을 가지고 참여하는 중국인의 수도 점차 늘어나고 있다. 표 5는 중국에서 인기를 끌고 있는 북한 관광상품을 나타낸 표이다. 기간에 따라 일인 당 4000~6000위안(우리 돈 74만 원에서 110만 원)이 소요되는 적지 않은 비용에도 불구하고 매년 수천 명 이상의 중국인들이 북한에 방문하고 있다. 특히 중국의 길림성 관광청과 북한의 낙선시 관광청은 중국 관광객이 개인 자가용으로 북한 여행을 할 수 있도록 이미 협의한 상태이기도 하다. 따라서 중국의 경제 성장과 더불어 차량 보급률이 높아지는 것은 지금까지보다 더욱 북한 관광을 활성화 시킬 수 있게 될 것이다.

북한의 관광지로서의 가장 큰 동인은 세계에서 몇 남지 않은 유일한 공산국가라는 점과 김일성, 김정일, 김정은으로 이어지는 독특한 세습독재 체제 등에 대한 세계인들의 호기심이다. 지리적으로 멀리 떨어져 있는 유럽 국가에서의 방문빈도가 높은 것도 주로 이러한 까닭이다. 이른바 다크투어리즘³²⁾(Darktourism)이 북한 관광의 중요한 요인으로 작용하고 있는 것이다. 다크투어리즘이란 전쟁이나 재해 같은 비극적인 역사 현장을 찾는 여행을 뜻하는 말인데 김일성, 김정일의 시신을 생전 그대로의 모습으로 보관하고 있는 금수산 기념궁전이나 북한 체제를 상징하는 거대한 동상, 판문점 등 북한은 다크투어리즘적 요소가 강하여 전 세계에서 많은 관광객들의 호기심을 불러일으키고 있다.

“1970년대 정치무대에서는 북한의 국가권력과 권위의 연극성과 화려한 과시가 체계적으로 증폭되었다. 북한은 이 시기에 김일성 개인숭배를 총력을 다해 추진했으며 그의 만주 빨치산 전설에 지극히 영광스런 권위를 부여했다. 이 과정을 당시 북한에서는 유일사상체제의 확립이라고 했다. 김일성 사상이야말로 유일하게 의미있는 사회주의 혁명이론으로, 그 사상의 뒤에 사회 전체가 하나가 되어야 한다는 취지다.”³³⁾

32) Lennon, J. John, and Malcolm Foley. Dark tourism. Cengage Learning EMEA, 2000.

33) 권현익, 정병호, “극장국가 북한”, 『창비』, 2013, pp.184.

권헌익(2013)은 그의 저서 “극장국가 북한”에서 위와 같이 진술한 바 있다. 그 언급대로 북한은 1960년대부터 현재에 이르기까지 ‘위대성 교양’³⁴⁾에 기반한 지도자의 우상화 작업을 끊임없이 추진, 발전시켜오고 있다. 평양을 비롯하여 사리원, 신의주 등 북한 주요 도시에 건립된 수많은 김일성, 김정일 동상과 우상화물은 북한의 경제사정과 관계없이³⁵⁾ 지속적으로 제작되고 있다.

김씨 일가를 숭배하는 우상화물은 북한 전역에 약 14만 개에 달하는데 이중 가장 대표적인 김일성 동상은 전국적으로 3만 8천 개가 분포해 있다.(김성욱, 2012) 그리고 2011년 12월 김정일 사망 이후에는 김정일 동상의 수도 늘어나기 시작하여 김정일 생일날이었던 2012년 2월 16일 23m의 대형 김정일 동상을 포함하여 8개의 대형 동상이 세워진 바 있고 이 당시 지출된 비용이 약 5000만 달러(550억 원)에 달했다. 또한 기존에 김일성의 이름만 적혀 있던 3,200개의 영생탑에 김정일의 이름을 추가하는 데에도 2,500만 달러(275억 원)의 예산이 소요되었고 각지의 도, 시, 군 단위의 기업소에 김정일의 영생모자이크를 새로 건립하는 데에도 1,500만 달러(165억 원)이 지출되었다.(조선일보, 2012/12/5)

북한의 김일성 일가 우상화 추진은 국가 경제적으로는 부정적인 영향을 미치고 있지만 관광적 측면에서의 접근에서는 유의미할 수 있다. 실제로 북한의 ‘정치관광’, ‘집단체조’ 등에 대한 관광객들의 관심이 높아지고 있으며 독일에서는 북한관광이 김정은 정권의 외화벌이를 위한 독재주의의 새로운 수단으로 언론이 비판적인 목소리를 내고 있음에도 불구하고 북한관광에 관심을 가지는 민간인들이 점차 늘어나고 있고 실제로 관광에 나서는 인구도 점증하는 추세³⁶⁾이다. 캄보디아의 ‘킬링필드’, 2차대전

34) 북한의 5대 교양은 위대성교양, 김일애국주의교양, 반제반미교양, 신념교양, 도덕교양으로 이루어져 있다. 기존의 4대 교양에서 2015년 김정은의 신년사를 통해 김일애국주의교양이 새롭게 추가되면서 5대 교양으로 지칭되고 있다.

35) 미국의 「크리스천 사이언스 모니터(Christian Science Monitor)」지는 “In a time of famine and poverty, nearly 40 percent of the country's budget is spent on Kim-family defecation”이라는 제목으로 북한의 우상화 예산현황을 보도하였다. 이에 따르면 1990년대에는 국가 예산의 19%를, 2004년에는 두 배 증가한 38.5%, 2007년에는 40%로 지속적으로 높은 비용을 우상화 선전물에 지출하고 있다고 보도했다.

당시 유럽의 수용소 등이 오늘날 수많은 사람들이 찾는 관광지가 되었듯이 북한 역시 이러한 점에서 잠재적으로 전 세계의 많은 관광객들을 끌어들일 수 있는 잠재력을 가지고 있는 것이다.

마지막으로 기대되는 6차 산업화 추진 동인은 북한의 국가 차원에서도 관광사업 진흥을 위한 노력을 기울이기 시작했다는 점이다. 북한 정부는 김정은 정권 들어서 ‘민생경제부흥’을 강조하는 한편으로 마식령스키장과 문수물놀이장을 건립하는 등 주민의 여가생활과 함께 해외로부터의 관광객 유치에 위한 여러 가지 조치를 단행하고 있다. 김정은 노동당 제 1비서는 2014년 3월, 노동당 중앙위원회를 통해 원산과 칠보산 지구를 비롯한 북한 전역의 관광지구를 잘 꾸리고 관광산업 육성에 적극적으로 참여할 것을 당 일꾼들에게 지시한 바 있다. 그리고 올해 2015년 신년사를 통해 다시금 원산·금강산 국제관광지구(금강산특구)를 비롯하여 관광산업 진흥을 통해 대외경협을 다각화를 천명³⁷⁾, 이를 위해 적극적으로 외자유치를 추진³⁸⁾하고 있다. 이에 따라 점차 경제 개발에 박차를 가하며 삼각전략(Triangle Strategy II)을 기반으로 한 국가전략개발계획(National Strategic Development Plan)에 4대 주요 목표³⁹⁾를 설정하여 관련 정책과 지원 프로그램을 추진하고 있다. 간단히 요약하자면 북한 내 개발전략 이행 및 재원관리를 위한 거시적인 관점에서 북한의 경제 발전을 관광산업 진흥을 통해 도모해 보자는 일종의 장기 프로젝트를 김정은을 중심으로 북한 정부적 차원에서 적극적으로 추진하고 있는 것이다.

김정은의 이러한 지시에 힘입어 북한의 국제사회에 대한 관광홍보 방식도 과거에 비해 상당히 적극적으로 변화하였다. 2015년 1월 15일부터 18일까지 스위스 베른(Bern) 엑스포 홀에서 개최된 국제 휴가, 여행 전

36) Sueddeutsche Zeitung, Welt

37) 북한은 경제개발구를 특수경제지대로 지칭하고 무역, 공업, 종합, 과학기술, 금융, 관광형 등으로 구분하고 있고 유형별로도 자유항, 자유무역지대, 중개구 등으로 구분하고 있지만 본 논문에서는 여러 부문 중 ‘관광’ 부문에 집중하여 논의를 전개할 것이다.

38) 『연합뉴스』, “북한, 13개 경제개발구 개발사업 본격 추진”, 2015.1.14(검색일: 2015년 8월 14일)

39) ‘농업부문 발전’, ‘민간부문 발전 및 고용촉진’, ‘역량개발 및 인적자원개발’, ‘물적인 프라 재건 및 건설’

시회가 약 400여 기관이 참여하여 성황을 이루었는데 이 전시회에 북한이 참여한 것이다. 북한이 국제관광전시회에 참여한 것은 이번이 처음이며 북한은 북한 관광부를 대표해 부스를 설치하고 관련 플래카드 및 독일어로 제작된 브로슈어도 제시하여 주목을 끌었다. 전시 부스 담당자로 참여한 리용범은 북한에서의 관광 방법과 문화 등을 청중들을 대상으로 프레젠테이션 하였고 연간 약 100만 명의 관광객을 유치하고자 하는 목표를 수립했다고 밝혔다.

〈표 6〉 북한의 관광정책 및 진흥전략

4개 분야	주요 내용 및 계획
1. 중국 관광객 유치	<ul style="list-style-type: none"> ① 최근 중국 도문-북한 칠보산을 잇는 철도 관광열차가 개통되는 등 중국 선양과 북한을 오가는 열차의 운행 빈도가 높아지고 있음 ② 열차 이용객들은 휴대전화 카메라를 통해 북한 사진을 찍을 수 있도록 허용됨. ③ 베이징, 선양, 상하이 세 지역에서 평양으로 가는 직항 비행노선 설치 및 운항 횟수 증편 ④ 그린관광 상품인 투먼-북한 남양시 자전거 국제관광코스를 개통하여 중국 관광객들이 오전 8시부터 간단한 통행 수속을 한 뒤 자전거를 타고 북한 남양지역 일대를 관광하는 프로그램 운영 중.
2. 관광지구 조성	<ul style="list-style-type: none"> ① 원산-금강산 국제관광지대 건설 계획 하에 원산지구 건설이 현재 진행 중. 북한은 원산, 통천, 금강산 일대를 연간 100만 명 이상의 외국 관광객이 찾는 국제관광도시로 육성할 계획 발표 ② 백두산 무봉노동지구에 국제관광특구 설치를 결정. 무봉노동지구는 삼지연 군에 소속된 지역으로 백두산에 바로 인접해 있어 북한이 향후 적극적으로 백두산 관광 사업 추진에 나설 것으로 예상됨. ③ 이외에 청수관광개발구, 온성섬관광개발구, 신평관광개발구 등을 지정하여 현재 개발이 진행 중.
3. 관광 인프라 투자 확대	<ul style="list-style-type: none"> ① 2014년 4월, 관광업에 대한 전문교육을 실시하는 평양관광대학 설립 ② 마식령 스키장, 문수물놀이장, 미림 승마구락부, 조국해방전쟁승리기념관, 송도원국제소년단 여름 캠프 등 국제적 수준의 문화관광인프라를 구축. ③ 베른 국제관광전시회 참가를 통한 관광객 및 투자금 유치 노력.
4. 관광객 편의 채널 구축	<ul style="list-style-type: none"> ① 북한관광에 관련한 웹사이트, 애플리케이션, 네비게이션 등을 개설, 운용 중. ② 2014년 12월 1일, '조선의 오늘' 이라는 대외용 웹사이트를 개설하고 이를 통해 북한지역을 북부, 서부, 동부, 평양으로 나눠 주요 관광지를 상세히 소개하기 시작. ③ 영국 런던에 기반하고 있는 웹사이트인 유니클리 트래블(Uniquely Travel)은 2015년 5월 7일 북한 관광정보 애플리케이션을 출시하였고 북한의 역사, 문화, 예절, 관광, 가격 등 관광객에게 유용한 정보를 제공하기 시작. ④ 북한 전문 웹사이트인 노스코리아 테크(North Korea Tech

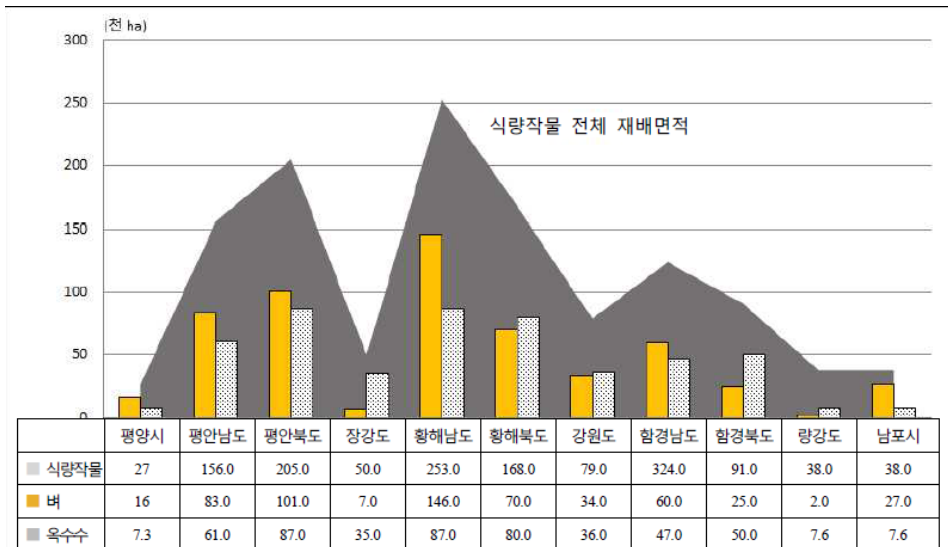
출처: KOTRA GLOBAL WINDOW 2015

북한의 풍부한 농업 인프라와 잠재성이 큰 관광산업, 그리고 무엇보다도 최고 지도자가 의지를 가지고 관광산업 진흥에 적극적으로 나서고 있기 때문에 6차 산업의 근간을 이루는 기본 요소의 발전 가능성을 기대할 수 있다.

2) 추진 체계

6차 산업화 지원 대상 농가는 지역을 기준으로 선정될 것이다. 앞서 캄보디아 6차 산업화의 주요 요인 중의 하나로 많은 관광객이라는 점을 들었다. 따라서 6차 산업화를 추진할 농가는 관광객을 최대한 많이 유치할 수 있도록 주요 관광지 인근에 위치하여야 한다. 북한에 있어서는 크게 두 곳을 생각해 볼 수 있는데 금강산이 위치한 동부지역과 백두산이 있는 북부 지역이 그곳이다. 이 지역 일대의 농민들을 대상으로 하여 6차 산업화를 지원, 추진하고 이후 단계적으로 다른 지역까지 이를 전파시켜 나갈 수 있도록 한다.

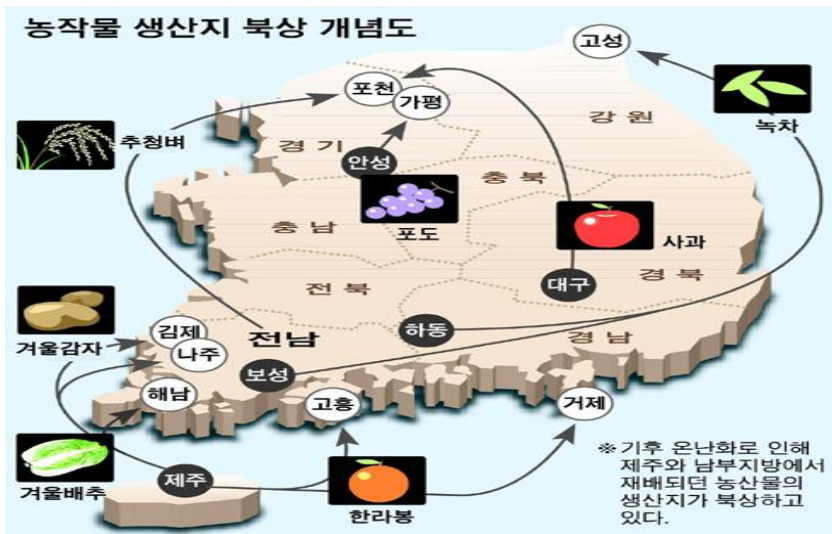
<표 7> 북한의 지역별 식량작물 및 주곡의 재배면적 분포



출처 : 통계청, 북한의 주요통계지표, 2011.

금강산은 북한의 행정구역 구분 상 강원도에 속해 있고 백두산은 양강도에 속해 있다. 북한의 지역별 생산작물 현황을 보여주는 위의 표에 따르면 이들 두 지역은 다른 지역에 비해 상대적으로 총 식량생산량이 낮지만 그렇기 때문에 오히려 6차 산업화를 추진하기 용이한 조건을 갖추

고 있다. 6차 산업화에는 주로 벼와 같은 구황용 작물보다는 오미자, 옥수수, 블루베리 등 상품작물이 활용되기 때문이다. 강원도와 양강도 지역에서 벼농사 비중이 낮은 까닭은 해당 지역이 산악지형이기 때문인데 산악지형에서는 밭농사가 유리하고 밭에서는 벼농사가 주가 되는 논보다 상품작물을 재배하기 더욱 용이하다.



출처 : 농촌진흥청 온난화대응연구소

<그림 6> 지구온난화에 따른 농작물 생산지 변화 추세

또한 빠르게 진전되는 온난화 현상도 6차 산업화에 긍정적인 동인이 될 수 있다. 과거 제주도 지역에서만 부분적으로 재배되던 아열대성 과일인 파인애플, 올리브, 망고 등의 작물이 이제는 한반도 남부지역에서도 재배가 가능해질 정도로 빠르게 그 영역이 북상하고 있다. 특히 사과와 포도 등은 빠르게 그 속도가 북상하고 있는데 이러한 추세라면 북한지역에서도 곧 이러한 작물들을 재배할 수 있을 것으로 예상⁴⁰⁾된다.

40) 이인복 외 1인, “지구 온난화 환경하에서 원예작물의 생육 반응”, 『한국도양비료학회』 춘계학술발표회, 2006.

무엇보다 금강산과 백두산 일대는 해당 지역이 가지고 있는 관광 잠재력이 크기에 6차 산업화에 근거한 PPPs 지원이 효과를 발휘할 수 있을 가능성도 크다. 2008년도에 관광객 피격사건으로 전면적으로 중단되기 이전까지 금강산에 대한 관광은 한국에서도 대규모로 진행된 사례가 있고 백두산의 경우에는 중국 관광객들과 함께 현재에도 적지 않은 한국 관광객이 찾고 있는 장소이기도 하다.

이렇게 지역과 대상을 정한 이후 추진될 북한의 6차 산업화는 크게 자금융자, 인적개발, R&D의 3가지 부문을 중심으로 이루어진다. 첫째인 자금융자는 가장 중요한 요소인데, 북한의 농가가 6차 산업화를 위해 필요한 설비를 마련하고 사업을 꾸리기 위해서는 필수적으로 자금 공급이 요구되기 때문이다.

(1) 자금융자

<표 8> 한국의 동남아시아에 대한 농업분야 지원현황(약속액 기준)

(단위 : 천 달러)

연도	동티모르	캄보디아	베트남	필리핀	인도네시아	태국	말레이시아	계
2006	5.9	2,005.7	275.8	698.8	1,213.9	58.4	18.2	4,276.7
2007	-	2,454.7	641.1	1,387.4	185.3	39.7	29.7	4,737.9
2008	77.5	244.5	714.6	707.5	8,024.8	31.6	21.6	9,822.1
2009	110.3	3,181.2	927.8	1,868.2	405.4	46.5	14.2	6,553.6
2010	205.7	3,446.8	784.3	30,189.6	3,170.8	116.4	37.0	37,950.6
계	399.4	11,332.9	3,343.6	34,851.4	13,000.2	292.5	120.6	63,340.6

출처 : OECD Creditor Reporting System

북한에서는 해외로부터의 지원이나 원조에 대한 정확한 통계를 제공하고 있지 않다. 따라서 통계적으로 접근하기에 어려움이 있지만 우선 북한과 경제규모가 크게 차이하지 않는 동남아시아 국가들을의 현황을 비교 선상에 두고 살펴보도록 하겠다. 북한이 자체적인 힘만으로 자금 융자를 사용하기 어려운 만큼 자금공급은 ODA의 방법으로 수행될 것이다. 하지만 자금 융자를 전적으로 ODA 예산만으로 충당하기에는 어려운 점이 많

다. 올해 한국의 ODA 규모는 약 2조 2700억 원으로 최종 확정⁴¹⁾되었는데 전 세계를 대상으로 하는 ODA의 특성상 6차 산업의 진흥만을 위해서 사용될 금액은 적다. 더군다나 농업 부문에 한정해서는 더욱 그렇다. 위 표는 한국의 동남아시아 국가들에 대한 ‘농업’ 부문 지원 현황인데 6차 산업 진흥을 위한 자금 용자로서의 기능을 하기 어려울 정도로 턱없이 낮다.

하지만 북한 대한 자금 용자에 PPPs(Private and Public Partnership) 모델을 도입한다면 이러한 문제를 해결할 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다. 정부 차원에서 ODA 형태로 출자한 자금을 민간자금을 더하여 6차 산업 전문펀드로 활용하는 것이다. 이미 국내에서 6차 산업 지원에 관한 펀드 활용 사례를 찾아볼 수 있는데, 농림축산식품부에서 100억여원(정부출자 70억원, 민간출자 30억원) 규모의 6차산업 상생펀드⁴²⁾를 만들어 운영하고 있다. 그리고 이와는 별도로 경상북도 안동시와 국내 벤처캐피탈인 L&S벤처캐피탈도 공동으로 100억원 규모의 ‘6차 산업화 사업펀드’를 결성⁴³⁾하여 투자하고 있다. 6차산업 진흥을 위해 민관이 협력하여 펀드를 조성하는 것은 이미 국내에서는 일반화된 현상이다.

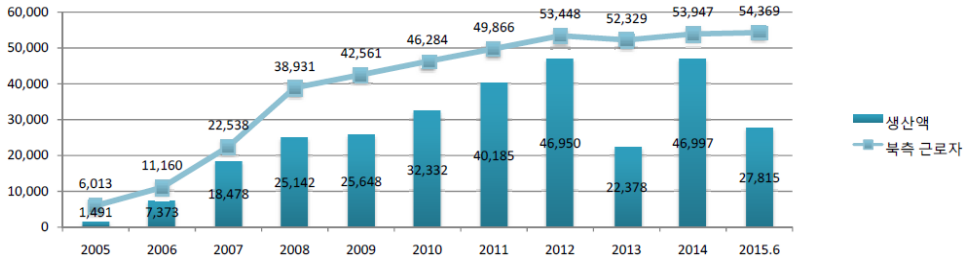
(2) 인적자원개발

자금 못지않게 중요한 요소가 인적자원의 개발이다. 6차 산업은 이전에 농사일만 생각하면 되었던 농민들에게 여러 가지 능력을 요구한다. 정부나 기관 차원에서의 지원이 주어지기는 하지만 6차 산업화를 시행하고 있는 농민들은 품질 개선과 판로 개척, 서비스 제공까지 기본적으로 배우고 갖추어야 할 필요성이 있다.

41) 2014년 1월 4일, 국무회의에서 국회의 예산안이 최종 심의, 의결되었다. ODA에 배정된 예산 2조 2700억 원은 GNI 대비 0.16%로 여전히 OECD 개발원조위원회(DAC) 평균인 0.3%에 모자란 수준이다.

42) 『뉴시스』, 2013년 8월 12일

43) 『한국경제』, 2013년 12월 30일



출처 : 통일부 통계자료 『개성공단 사업』, 2015.(www.unikorea.or.kr)

<그림 7> 개성공단 생산액 및 북한근로자 현황

다행히 북한은 우수하지만 저임금의 노동력을 다수 확보하고 있다. 북한은 양질의 근로자를 다수 보유하고 있지만 미비한 공장가동, 내부적인 일자리 부족 등으로 인해 근로자의 노동력을 해외로 수출⁴⁴⁾하기까지 하는 등의 노력을 기울이고 있다. 위의 표가 논증하듯 개성공단이 남북관계의 여러 부침에도 불구하고 양적, 질적으로 지속적인 성장을 이룰 수 있었던 까닭은 일자리 부족과 외화 획득이 절실한 북한과 저임금이지만 양질의 노동력을 수요하는 한국의 기업의 이해가 서로 맞아떨어진 탓이 크다.

민관이 협력하여 PPPs로 예산을 마련하고 북한지역에 설비를 갖추더라도 이를 활용할 수 있는 인력이 없으면 무의미하지만 북한이 보유하고 있는 우수 노동력은 이를 성공리에 추진할 수 있는 동력이 될 수 있다. 따라서 우수한 직업훈련제도와 교육훈련모델을 보유하고 있는 한국이 북한 인력자원에 대한 훈련을 통해 역량을 갖출 수 있도록 도운다면 빠른 시일 내에 북한의 노동력을 실제 업무에 참여시킬 수 있을 것이다. 그리고 1, 2, 3차 산업을 효율적으로 통합 관리하기 위해서는 잘 정비된 ICT 인프라와 활용 기술의 숙련이 요구되는데 이 역시 IT 및 과학기술 분야에서 세계적인 경쟁력을 보유하고 있는 한국이 효과적으로 기능할 수 있는 부분이다.

그리고 경북 문경 지역을 비롯한 전국에 6차 산업화를 성공적으로 추

44) 『연합뉴스』, “북한 해외노동자 파견, 정권의 주요 외화획득 수단”, 2015.5.13(검색일: 2015.8.29).

진한 농민들이 있고 6차 산업화를 희망하는 농민들에 대한 체계적인 교육 프로그램까지 마련되어 있다. 정부에서는 해당 지역에 교육 센터를 만들고 관리인원을 파견하는 등 인프라 구축에 힘쓰고 민간 연구소나 대학 등에서는 전문교육인력을 파견하여 노하우 전수나 인적 역량을 배양할 수 있도록 하여야 한다.

(3) R&D 협력

6차 산업화 추진을 위해서는 기술적 측면에서의 접근도 중요하다. 북한이 농업위주의 국가이고 상품작물 개발에도 유리한 환경이 갖추어지고 있지만 아직까지 생산성이 높지 못하고 기근까지 겪었던 주요한 까닭은 연구, 기술력의 한계로 품종개발을 꾸준히 해 나갈 수 없기 때문이다. 지난 2012년, 경기도농업기술원은 경기도와 상호발전 협약을 맺은 캄보디아 캄푹주의 농업 소득 기반조성 지원사업(ODA)의 일환으로 버섯재배용 장비와 물품을 지원한 바 있다. 이 사업 역시 PPPs모델에 근거하여 진행되었는데, 경기도농업기술원이 정부 예산을 지원받아 민간단체인 경기도 버섯연구회와 함께 지원 사업을 수행하였기 때문이다. 캄푹 주에 버섯재배사를 설치하고 장비와 물품을 지원하며 전문가 연수 등 농업소득작목 육성을 다양하게 지원했다.

그리고 농촌진흥청에서도 우수한 버섯 품종을 캄보디아에 수출하여 꾸준히 보급하고 있다. 최근 10년 간 농촌진흥청과 각 도원에서 개발한 버섯은 느타리버섯 등 총 30종류, 81품종에 달하고 해마다 10여개의 우수한 품종이 개발되고 있다. 이렇게 개발된 품종이 캄보디아에 지속적으로 공급되고 있으며, 그 결과 캄보디아 내 우리버섯 품종 보급률이 2009년 30%에서 2011년 40.2%로 늘었다.

이러한 사례가 예증하고 있듯이 우수한 품종의 농산물을 캄보디아와 같은 개발도상국에 보급하고 지속적인 연구개발을 통해 해당 지역에 맞는 작목법, 농법을 개발하는 것 역시 성공적인 6차 산업화 추진을 위해 필수적인 일이다. 농산물을 다양화하고 생산성을 제고할 수 있으며 이러한 사업을 통해 궁극적으로 한국의 국익에도 도움이 될 수 있기 때문이

다. 위와 같이 캄보디아에 대한 벚섯 품종 보급 사업을 수행한 결과, 농촌진흥청에 따르면 지금까지 약 15.7억 원의 로열티 절감효과를 올린 것으로 추정되고 2012년에만 22.6억 원이 절감되었다고 평가하고 있다. 아직까지 양적인 측면과는 달리 질적으로는 미비한 수준에 머물러 있는 북한 농업의 현실을 고려한다면 위와 같이 기술적 차원의 지원이 적지 않은 성과를 거둘 수 있을 것이다.

단 북한만의 특수성에 기반하여 고려하여야 할 점도 있다. 사회주의 체제를 표방하고 있는 북한은 농장 운영에 있어서도 사회주의적 집단 농장 방식의 형태를 취하고 있다. 그리고 농장 내부에 농장원에 대한 사상교양, 당적 지도 확립을 위한 당 위원회가 있고 실질적으로 농장 운영을 맡아서 하는 지배인, 양 측의 두 명이 공동으로 농장을 관리하는 시스템이 구축되어 있다. 지배인과 농장 근로자들을 대상으로 R&D 교류를 추진하되 도당 위원회와 충돌하지 않도록 조율이 필요하다.

북한에 대한 R&D보급은 정부적 차원에서만 실행하는 것이 제한적이다. 세계적인 경쟁력과 기술력을 갖추고 있는 기업과 기관이 많은 한국의 강점을 살려 PPPs를 효과적으로 추진해 나가야 할 것이다.

3. 기대효과

- ① 소농의 세계곡물시장으로의 진입
- ② 농가 생산성의 향상
- ③ 지속가능한 성장 가능성 확보
- ④ 국내 민간 영역의 시장 확장

곡물시장의 규모가 커지고 시장체제가 공고화되어 감에 따라 곡물시장 내에서의 경쟁이 심화되고 있다. 이 시점에서 세계곡물시장으로의 진입은 가장 중요한 소농들의 생존기반이다. 그러나 영세한 농가들의 자금 한계와 낙후된 유통체계, 농사 이외의 사업적 역량의 부족은 개발도상국의 세계곡물시장 진입을 막는 요인으로 작용한다. 우리가 제시한 6차 산업형

PPPs는 소농이 생산한 생산물을 지역의 관광산업과 연계해 지역에 방문한 관광객을 대상으로 판매함과 동시에 2차 산업과 연계되어 농가 가공품을 유통한다. 소농들이 개별적으로 세계시장으로 직접 진입함으로써, 개별사업자와의 연계를 함으로써 사업적 역량의 강화로 이어질 것을 기대할 수 있다.

소농의 문제점 중 또 하나는 그들이 적극적으로 새로운 기술과 종자, 자재를 연구하고 생산할 수 있는 금전적, 기술적 능력이 떨어진다는 점이 었다. PPPs를 통해 R&D의 결과들이 기업에 의해서 소농들에게 전파될 것이다. 기술 및 종자 개발은 생산성과 직접적으로 연관된다. 개발도상국의 넓은 농지에 비해 생산성이 상대적으로 떨어지는 이유가 낙후도니 기술과 생산성이 떨어지는 종자에 있는 만큼 우리가 제시한 PPPs는 농가의 생산성 향상에 기여할 것이다.

우리가 제시한 PPPs는 농가만을 대상으로 한 것이 아니다. 지속가능한 성장을 위해서는 농촌지역에 상당수 존재하는 비농가의 성장도 같이 이루어져야 한다. 6차 산업형 PPPs의 특징은 농가만의 성장으로는 구축이 불가능하다는 점이다. 1차 산업부터 3차 산업까지 복잡하고 유기적으로 연결되어 있어 자연스럽게 농가 외에도 가공 생산, 유통, 판매에 이르는 다양한 산업 다양성을 요구한다. 이는 농촌 지역의 비농가의 산업교육과 훈련을 지원해야 한다는 것을 시사한다. 우리의 새로운 PPPs는 북한의 농촌지역이 1차 산업만 발전하는 기형적 형태로 발전하는 것을 막고 산업전반이 동반성장하게 됨으로써 지역경제 전반을 활성화시키고 지속적인 성장 가능성을 확보하게 될 것이다.

PPPs가 민간과 공적 영역의 파트너십에 기반 하기 때문에 국내의 민간 영역에도 상당한 이익이 된다. 기업은 농가의 향상된 생산물을 바탕으로 식품가공산업, 식음료 산업을 북한 현지에서 운영하여 이윤을 추구할 수 있다. 더 나아가 서비스 산업까지 확장할 수 있다. 따라서 한국의 민간 기업의 개발도상국 진출에 상당한 기여를 할 것으로 기대된다. 개인사업자들은 협력 과정은 부가가치를 향유함으로써 제한된 국내 시장을 벗어나 새로운 이익 창출 공간을 확보하게 될 것이다.

4. 한계 및 시사점

지금까지 6차 산업화와 민관 PPPs에 근거한 북한의 농업 ODA 추진 전략에 대해 살펴보았다. 계획대로만 진행된다면 북한 경제발전과 개발에 있어 새로운 전환점이 될 수 있겠지만 여전히 난관은 남아있다. 무엇보다도 이 프로그램을 성공리에 추진하기 위해서는 북한 정부의 의지와 노력이 필수적으로 전제되어야 한다. 그렇기 때문에 상술한 계획을 실행하기에 앞서 북한과 국제사회의 관계 개선이 반드시 필요하다. 역사적으로 1994년 제네바 합의나 2000년대 초반에 북일 정상회담 등에서 북한은 미국을 비롯한 국제사회와 관계가 좋을 때는 국제협약, 규약을 성실히 이행하는 모습을 보여 왔지만 관계가 좋지 못할 때에는 벼랑끝 전술에 의존하는 모습을 보여 왔다.

또한 북한에서의 사업 추진이 북한 지도층에게 위협적이라는 인식을 주지 않도록 하여야 한다. 북한은 2000년 6.15 남북정상회담 이후 상당히 급진적으로 경제를 비롯한 사회의 많은 분야에서 개혁을 추진했고 이는 이듬해 7.1 경제관리개선조치가 등장하면서 결실을 맺었다. 7.1 조치는 북한의 경제성장을 위한 방안으로 마련되어 자본주의 나라의 성과급, 노동의 질에 따른 차등임금, 사유재산제 일부 수용, 식량가격 현실화 등이전 시기와 비교했을 때 주목해 볼 만한 조치⁴⁵⁾였다.

하지만 이러한 조치에 힘입어 이후 북한 지도부의 예상보다 장마당이 급격하게 늘어나고 외부 물자의 유입 속도가 빨라지는 등의 현상이 나타나 북한 지도부는 체제 위협을 느끼게 되었고, 결국 이후에는 시장을 통제하는 방향⁴⁶⁾으로 선회하게 된다. 만약 본 연구의 농업 ODA에 대해 북한 지도부가 체제 위협을 느끼게 된다면 성공할 수 없을 것이다. 북한 지도부의 인식에 사업의 성패가 좌우될 수 있다는 점은 본 연구의 한계라

45) 이기춘 외 2인, “북한의 2002년 ‘7.1 경제관리개선조치’ 이후 소비생활 연구, 한국 소비자학회, 2008.

46) 대표적인 조치가 북한이 2009년 단행한 화폐개혁이다. 세 가지 핵심내용으로 압축될 수 있는데 1. 현금, 1:100 리노미네이션(화폐 단위 하향), 2. 예금, 1:10 리노미네이션, 3. 1인당 교환 금액 10만원까지로 한정. 이 조치는 자연적으로 형성되어 가던 시장을 통한 질서를 뿌리채 흔들었고 북한 경제에 큰 혼란을 가져왔다.

고 볼 수 있을 것이다.

그렇기 때문에 북한에 ODA를 추진하는 데 있어서 북한 지도부에게 위협을 야기하는 방법으로 접근해서는 안 된다. 다행히 북한은 아직까지 농업 비중이 큰 국가이고 국가적으로도 영농을 장려, 인도적 지원이기는 하지만 외부로부터 식량을 지속적으로 들여 온 경험이 많기 때문에 농업 ODA는 상대적으로 익숙한 분야이고 따라서 급격한 시장화, 공업화에 비해 체제위협을 야기할 요인이 낮다. 게다가 본 연구에서 주장한 농업 ODA는 6차 산업화를 전제하고 있기 때문에 김정온이 직접 중요성을 강조한 관광산업과도 밀접한 연관을 가지고 있다. 이러한 내용을 잘 이해시키고 점진적으로 프로젝트를 추진해 간다면 바람직한 결과를 기대해 볼 수도 있을 것이다.

V. 결 론

국제사회는 그동안 개발도상국에 대해 많은 원조를 제공해 왔다. 한국 역시 전후 극빈국으로 국제사회에 데뷔했지만 외부로부터의 원조에 크게 힘입어 오늘날의 경제 강국을 이루었고 세계에서 유일하게 원조 수혜국에서 공여국으로 발돋움할 수 있었다. 하지만 세계에서 ‘유일’하게 공여국이 되었다는 표현에서 나타나듯이 국제사회의 원조를 받은 대부분의 빈국에서는 제대로 경제성장을 이루어내지 못하고 여전히 가난한 상태에 머물러있는 경우가 많다. 차관을 지원하거나 물품을 주는 것과 같은 단순 물질적 지원은 원조 효과성(Aid Effectiveness) 측면에서 크게 기여하지 못했던 것이다.

2005년 파리 선언에서는 이를 반성하고 원조 효과성 제고를 위해 5대 중점 추진과제를 선정하였다. 수원국이 스스로 주인의식(Ownership)을 가지고 경제 개발에 힘써야 한다는 것이다. 그리고 2011년 부산 세계개발원조총회에서는 ‘개발 효과성(Development Effectiveness)’이 주요한 담론으로 떠올라 정부와 민간이 함께 국제원조에 참여할 것이 논의되기

도 하였다. 본 논문은 파리 선언과 부산 선언의 교훈을 반영하여 수원국이 자체적으로 지속가능한 경제 개발을 추진할 수 있도록 돕는 ODA 모델을 궁구하였고 6차 산업과 민관 협력의 PPPs 개념을 도입했다.

6차 산업은 최근 선진국을 중심으로 퍼지고 있는 1차 산업에 근간을 두고 2, 3차 산업까지 포괄하는 복합적인 산업체제다. 1차 산업이 주를 이루고 있고 관광 수요가 높은 개발도상국은 인프라와 기술지원을 비롯한 몇 가지 요소만 충족된다면 6차 산업을 효과적으로 추진해 갈 수 있는 역량을 지니고 있다.

그리고 이를 돕기 위한 ODA를 정부차원에서만 추진하지 않고 민간과 협력하는 PPPs 형태로 지원한다면 더욱 효과적으로 6차 산업화 원조를 이어갈 수 있을 것이다. PPPs는 민관협력에 기반한 시스템으로서 공적인 영역과 민간 영역이 서로 조응하여 시너지 효과를 낼 수 있는 것이다.

이를 구체화하기 위해 본 논문에서는 북한의 사례를 들어 PPPs 모델을 통한 6차 산업화 진행 과정을 살펴보았다. 북한은 독특한 정치체제를 가지고 있고 군사 부문에서의 공업화 정도는 높지만 그 이외의 부분에서는 1차적인 농수산업의 비중이 높은 전형적인 후진국의 산업구조를 보이고 있다. 그렇지만 남한보다 농지가 많고 아직은 미진한 기술적인 부분만 농업에 보완이 된다면 빠르게 성장해 나갈 수 있는 잠재적인 역량알 보유하고 있다. 게다가 북한은 6차 산업 추진에 있어 필수적인 잠재 관광자원과 관광수요 역시 높다. 열악한 교통인프라, 비싼 관광비용 등 관광을 하기에 악조건이 적지 않음에도 불구하고 빠르게 경제성장을 구가하고 있는 중국인을 비롯하여 멀리 유럽과 북미에서도 북한에 대한 관광수요가 높았다. 이러한 북한의 내외적 조건에 한국 정부와 기업이 PPPs 모델로 협업하여 자금유자, 인적자원개발, R&D를 지원한다면 상당한 효과를 얻을 수 있을 것이다.

북한과 어떠한 사업을 추진하는 데 있어 가장 중요하게 고려하여야 할 것이 북한 지도층의 의사와 의지이다. 아무리 경제적으로 효과적인 방안이라도 북한 지도층이 체제 위협을 느끼거나 탐탁치 않아한다면 그 사업은 성공할 수 없다. 다행히도 북한은 최근에 들어 김정은이 직접 신년사

와 당 중앙위원회를 통해 관광의 중요성을 역설하고 마식령스키장, 문수물놀이장 등 관광수요 창출에 노력을 기울이고 있는 모습이다. 이러한 북한의 분위기에 그들이 익숙함을 느끼는 농업에 기반한 6차 산업적 접근은 북한의 현실을 고려했을 때 가능한 최적의 ODA 전략이 될 수 있다.

이를 통해 새롭게 조직될 한국형 ODA는 북한의 내재적인 발전 역량을 증진시키는데 크게 기여할 것이다. 1차 산업과 2차 산업, 3차 산업이 서로 유기적으로 묶여 발전하는 과정 속에서 수원국의 농가소득 증대와 전문 인력의 양성이 가능해져 궁극적으로 자체적인 발전 역량을 보유하고 경제 발전을 용이하게 이룰 수 있게 될 것이다. 북한을 잠재적인 통일 파트너로 생각하고 있는 한국이 주가 되어 對 북한 ODA에 적극 참여하고, 발전을 지속적으로 지원해 간다면 미래에 도래할 통일 한반도 시대를 보다 평화적이고 풍요롭게 열어 갈 수 있게 될 것이다.

【참고문헌】

❖ 문헌자료 ❖

- 고동수. "기업의 사회적 책임 (CSR): 국제논의 동향 및 우리의 대응방안." Issue paper 198 (2006).
- 이용희, "주체사상의 경제적 비용에 대한 고찰", 『통일문제연구』 제 25권 2호, 2013.
- 김란희, "식량원조 및 ODA 농업 개발 분야 현황과 식량문제 해결을 위한 개선점" 國際學院友論集 7集 (2010) pp. 159-174
- 김용택. (2013) 해외농업개발 활성화 과제와 전략. 『세계농업』, p41.
- 류제현. "경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정-국제적 선례를 중심으로." 대한지리학회지 48.4 (2013): 575-588.
- 박민지. "한국 농업농촌분야 국제개발협력의 현황과 발전과제에 관한 연구." 강원 농업생명환경연구 21.단일호 (2009): 202-203.
- 손혁상. "기후변화 대응과 민관협력사업(PPP):미국 USAID의 GDA를 중심으로." 『국제개발협력』 (KOICA, 2012), p.59
- 이중수, 권찬호. "녹색성장과 몽골농업 ODA 분석." 공공정책과 국정관리 5.1 (2011): 67-94.
- 임정빈, "국제농업협력 강화 과제와 전략", 『세계농업』 제160호 (2013.12), p.7
- 전운성. "연구논문: 메콩강유역의 빈곤퇴치를 위한 ODA 와 국제협력-라오스의 사례를 중심으로." 농업사연구 6.1 (2007): 49-95.
- 조상우, 손송희. "KOICA 전력분야 무상원조사업 현황과 과제." 전기의세계 57.12 (2008): 22-25.
- 김성욱, 『History Making』, 서울: 글마당, 2012.
- 『세계 농업』, 한국농촌경제연구소, 2013.12. p.33.
- Drayton, B., & Budinich, V. (2010). A new alliance for global change. Harvard Business Review, 88(9), 56-64.
- FAO. 2013. The Philippines: Strong Typhoon Haiyan Severely Affected the Agriculture Sector in Central Regions. GIEWS Update, Nov. 19, 2013

- Ferroni, Marco. "Can Private Sector R&D Reach Small Farms?." 『WORLD FOOD SECURITY』 (2010): 3.
- Ferroni, Marco, and Paul Castle. "Public-private partnerships and sustainable agricultural development." Sustainability 3.7 (2011): 1064-1073.
- Lipton, Michael, and Richard Longhurst. 『New seeds and poor people』 . Taylor & Francis, (2010).
- Lennon, J. John, and Malcolm Foley. Dark tourism. Cengage Learning EMEA, 2000.
- OECD / DAC 통계. "DEVELOPMENT AID AT A GLANCE STATISTICS BY REGION" (2008).
- Oerke, E. C., Dehne, H. W., Schönbeck, F., & Weber, A. (2012). Crop production and crop protection: estimated losses in major food and cash crops. Elsevier.
- Sayre, K. D., Singh, R. P., Huerta-Espino, J., & Rajaram, S. (1998). Genetic progress in reducing losses to leaf rust in CIMMYT-derived Mexican spring wheat cultivars. Crop science, 38(3), 654-659.
- World Bank. 2013. World Development Report 2014 : Risk and Opportunity. http://wdronline.worldbank.org/includes/imp_images/book_pdf/WDR_2014pdf
- World Bank. 2012. The Great East Japan Earthquake: Learning from Megadisasters. Knowledge Note. http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/drm_ex-sum_english.pdf

❖ 기사자료 ❖

『세계일보』 , 2013년 11월 26일

『뉴시스』 , 2013년 8월 12일

『한국경제』 , 2013년 12월 30일

장 려

통일의식이 통일비용 지불의사에 미치는 실증연구

- 대학생과 기성세대 간의 세대별 인식비교를 중심으로 -

안양대학교 공공행정학과 이다솔

안양대학교 도시행정학과 김광민

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 실증분석
- V. 정책제언
- VI. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

통일의식이 통일비용 지불의사에 미치는 실증연구

- 대학생과 기성세대 간의 세대별 인식비교를 중심으로 -

본 연구에서는 국민들의 통일의식이 통일비용 지불의사에 미치는 영향을 분석하고 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 특히 본 연구에서는 통일의식과 통일비용 지불의사에 대한 체계적인 논의를 위해 기성세대(348명)와 대학생(321명)을 대상으로 설문조사를 실시하고, 이를 토대로 실증연구를 실시하였다. 세대별 통일에 대한 인지적, 정의적 태도 및 통일비용 지불의사가 차이가 있는지를 분석하였고, 통일에 대한 인지적, 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 통일비용 지불의사의 선행요인이 세대별로 차이가 있는지에 대해 비교분석하였다. 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

기성세대와 대학생의 통일의식 및 통일비용 지불의사에 대한 가설검증 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 통일의식과 통일비용 지불의사에 대한 차이검증 결과 인지적 태도와 정의적 태도에서 대학생과 기성세대간의 세대별 유의미한 차이가 부분적으로 있는 것을 알 수 있었다. 그러므로 ‘통일에 대한 인지적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다’라는 <가설 I-1>과 ‘통일에 대한 정의적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다’라는 <가설 I-2>은 부분적으로 채택되었다. 또한 ‘통일비용 지불의사에는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다’라는 <가설 I-3>은 채택되었다. 둘째, 통일의식과 통일비용 지불의사에 대한 회귀분석 결과 통일의식이 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있었다. 그러므로 ‘통일에 대한 인지적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이다’라는 <가설 II-1>과 ‘통일에 대한 정의적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이다’라는 <가설 II-1>은 채택되었다.

이상의 분석결과를 토대로 본 연구에서는 정책제언을 인지적 태도, 정

의적 태도, 통일비용 지불의사측면으로 나누어 제시하였다.

첫째, 통일에 대한 인지적 태도 향상방안을 살펴보면 다음과 같다. 대학생들을 위한 통일의식 자격증제도 도입, 가족과 함께하는 통일캠프의 확대 방안을 마련하고 통일관련 웹툰을 제작과 함께 현재 실시하고 있는 통일문화 행사를 확대한다면 통일에 대한 인지적 태도를 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다. 둘째,

둘째, 통일에 대한 정의적 태도를 향상시키기 위한 방안은 다음과 같다. 통일관련 TV 프로그램의 활성화, 새터민 강사의 확대 및 강연을 확대할 필요가 있다. 또한 통일의 염원을 담은 상징성을 가진 캐릭터를 개발하고 확산시키고 통일 관련 게임을 개발하여 배포한다면 대학생들 및 기성세대의 통일의식에 대한 정의적 태도를 향상시킬 수 있을 것이다.

마지막으로 통일비용 지불의사를 향상시키기 위한 경제적인 방안은 다음과 같다. 통일 관련 민간부문 기부활동에 대한 홍보를 활성화하고 통일 관련 금융상품의 개발 및 홍보가 이루어질 필요가 있다. 또한 통일기금을 관리 운영하는 기관을 설립하고 통일비용 기부 방식의 다양화가 이루어질 필요가 있으며, 통일에 대한 문화 콘텐츠를 활용한 통일비용 마련 방안을 제시하고 실시한다면 통일비용에 대한 국민들의 부담을 줄일 수 있고 결과적으로 통일에 대한 부담감을 낮출 수 있을 것이다.

I. 서론

1. 연구필요성 및 목적

대한민국이 가지고 있는 역사적 당면과제는 통일이라고 할 수 있다. 이에 정부는 통일의 필요성과 당위성에 대해 지속적으로 강조해 왔다. 최근 박근혜 정부가 ‘한반도 평화통일을 위한 구상’을 중심으로 드레스덴 선언을 통해 평화통일 기반 구축을 제시하며 통일준비의 필요성을 강조한 것도 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 한반도 통일은 정치·경제·사회·문화적으로 다양한 기대효과가 예상된다. 이러한 통일의 효과에 대해서는 이미 많은 연구에서 논의되고 제시된 바 있다.

통일의 긍정적인 측면에도 불구하고 통일에 대한 의견이 분분한 이유는 전문학적인 통일비용이 그 원인이라 할 수 있다. 한반도의 분단과 유사한 상황을 가졌던 독일의 사례를 살펴보면 경제지원책(Wirtschaftliche Hilfen für die bisherige DDR)을 통한 구 동독지역에 대한 경제적 지원은 한화로 1,300조~3,000조 원에 이른다(안두순, 2011: 3). 한반도 통일에 필요한 비용 역시 이와 비슷한 수준이거나 오히려 더 많을 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 한국개발연구원이 2010년에 발표한 자료에 의하면 점진적인 통일의 경우 30년간 약 378조원, 북한의 급변사태로 인한 통일의 경우 30년간 총 2528조 4100억 원이 소요될 것으로 산정하였다.

남북한의 경제적 상황을 고려할 때 통일이 될 경우 통일비용은 대부분 남측이 부담할 것으로 예상된다. 그러나 이전 정부에서 이루어졌던 통일세에 대한 논의는 통일 비용과 관련된 사회적 합의, 국민적 공감대가 구축되지 않은 상황에서 이루어졌고, 별다른 성과 없이 비난 여론만 키우는 결과를 초래하였다. 이러한 상황에서 최근 민간에서 이루어지고 있는 통일나눔펀드 활동은 통일 비용부담에 있어서 상당히 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 통일나눔펀드는 나눔으로 통일을 앞당기고 통일을 통해 남북주민의 삶의 질 향상을 목표로 하는 민간주도형 통일기금 마련

활동이다. 지금까지의 통일 관련 활동이 대부분 정부 주도로 이루어져 왔기에 민간주도의 활동이라는 점은 상당히 긍정적으로 평가된다.

통일비용에 대한 국민여론조사의 결과에 따르면 국민의 대다수(85%)가 통일의 필요성을 인식하고 있지만 통일비용을 부담할 용의는 절반 수준(52%)에 머물렀고, 그 액수도 설문조항 중 최저액인 '1년에 10만원 미만'에 응답한 국민이 58%, 그 다음액수인 '10만 ~ 20만원에 응답한 국민이 23%였다(임현진 외, 2011: 318-319). 통일에 대한 체계적인 사전 준비를 위해서, 그리고 통일 후 혼란과 갈등을 사전에 예방하기 위해서는 통일비용에 관한 논의가 확대될 필요가 있다. 통일비용에 대한 지불의사는 개인이 처한 상황에 따라 상당한 차이를 보일 것으로 예상된다. 합리적 행동이론(theory of reasoned action)에 따르면 행동에 대한 태도(Attitude toward the Behavior)는 대상에 대한 지속적이고 일관된 평가이기에(Solomon, 1999: 141) 긍정적인 태도를 가지고 있을수록 행동의도는 강화될 수 있다. 이는 통일에 대한 태도에 따라 통일비용 지불의사가 영향을 받을 수밖에 없음을 시사한다. 하지만 사회구성원들의 통일에 대한 의식과 통일비용 지불의사 간에 어떠한 관련성이 있는지에 대한 논의는 거의 찾아보기 어려운 실정이다.

이에 본 연구의 목적은 국민들의 통일의식이 통일비용 지불의사에 미치는 영향을 분석하고 정책적 시사점을 제시하는데 있다. 특히 본 연구에서는 통일의식과 통일비용 지불의사에 대한 체계적인 논의를 위해 기성세대와 대학생 간의 세대별 차이를 분석한다. 구체적으로 본 연구의 목적은 첫째, 세대별 통일에 대한 인지적, 정의적 태도 및 통일비용 지불의사가 차이가 있는지를 분석한다. 둘째, 통일에 대한 인지적, 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 통일비용 지불의사의 선행요인이 세대별로 차이가 있는지에 대해 비교분석한다. 이러한 논의를 통해 통일에 대한 대학생과 기성세대 모두의 공감대 형성 방안은 물론 향후 체계적인 통일비용 정책 수립에 유용한 정책정보를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

2. 연구범위 및 방법

세대별 통일의식이 통일비용 지불의사에 미치는 영향을 분석하고 정책적 시사점을 제시하고자 하는 본 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 내용적 범위는 통일의식 및 통일비용 지불의사이다. 특히 본 연구에서는 태도-행동 이론에 토대를 두고 통일의식과 통일비용 지불의사 간의 관계에 초점을 둔다. 이를 위해 통일의식을 인지적 태도와 정의적 태도로 구분하여 세대간 통일의식 차이를 비교분석한다. 둘째, 본 연구대상의 범위는 수도권 지역(서울, 경기, 인천)과 비수도권 지역에 거주하고 있는 대학생과 기성세대이다. 대학생은 현재 국내 대학교에 재학(휴학 포함)중인 학생이고, 기성세대는 30대, 40대, 50대, 60대 이상의 국민을 의미한다. 셋째, 시간적 범위는 설문조사 기간을 의미하며, 2015년 7월 10일부터 8월 14일까지로 설정한다.

한편 본 연구에서는 연구목적의 효과적 달성을 위해 문헌연구와 실증연구 방법을 병행한다. 첫째, 문헌연구이다. 문헌연구를 통해 통일의식과 통일비용 지불의사에 관한 이론적·개념적 검토 및 통일의식과 통일비용 지불의사 간의 관계를 도출하고, 연구모형과 가설을 설정하였다. 둘째, 설문조사를 통한 실증연구이다. 실증연구의 목적은 이론적 논의를 통해 설정된 통일의식과 통일비용 지불의사에 관한 경험적 논의와 가설을 검증하기 위함이다. 이를 위해 수도권 지역과 비수도권 지역에 거주하는 기성세대와 대학생을 대상으로 설문조사를 실시하여 자료를 수집하고 실증분석을 실시하였다. 설문조사를 통해 수집된 자료는 SPSS(PASS) 18.0을 활용해 분석하였으며, 빈도분석과 평균 등의 기초통계분석, 신뢰도 및 타당도 검증을 위한 내적 일관성 분석과 탐색적 요인분석, 세대별 집단 간 차이 검증을 위한 독립표본 T검증, 영향관계 검증을 위한 회귀분석을 활용하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 통일의 의미

통일에 대한 정의는 학자들마다 다양하게 제시되고 있다. 최용환(2015)은 통일이란 하나의 민족과 국가를 완전한 상태로 상정하고, 분단이라는 현재 상태를 불완전한 것 혹은 비정상적인 것으로 여기는 것에서 출발하고, 과거로의 회귀가 아니라 남북이 하나 되는 미래의 어떤 상태를 적극적으로 만들어 나가는 것 이라고 정의했다. 정항석(2003)은 통일을 단순히 분단 이전 상태의 복귀를 의미하는 것이 아니라 주어진 조건을 순기능적 차원에서 반세기 동안의 이질화된 문화를 동화하고 새로운 공존의 질서에 바탕을 둔 민주시민사회를 생성하는 창조라고 정의했다. 박병철·박동국(2011)은 한반도 통일은 60여 년 동안 분단된 민족의 통합을 의미한다고 정의했다.

그렇다면 통일이 필요한 이유는 무엇인가? 학자들에 따라 다양한 의견이 제시될 수 있겠으나 많은 연구에서 공통적으로 제시되고 있는 통일의 필요성 내지 기대효과는 크게 사회·문화·경제로 요약할 수 있다. 첫째, 사회적 측면에서 이산가족 문제의 해결이 가능하다. 이산가족은 한반도 분단 구조에 의한 최대 피해층 가운데 하나이다(김귀옥 2008 : 346). 통일부(2015)의 이산가족 등록현황에 의하면 전체 신청인은 129,928명이고 시간이 지날수록 사망자가 늘어나고 있는 추세이다. 현재 분단으로 인해 이산가족을 만나는 것은 쉽지 않다. 이산가족 상봉은 1년에 한, 두 번 정도 가능한데 이것 역시 추첨을 통해 가능하다. 이러한 분단의 상징인 이산가족 문제를 해결한다면 사회적인 통합이 가능할 것으로 예상된다.

둘째, 문화적 측면에서 남북의 새로운 문화 창조가 가능하다. 남과 북이 분단된 지금 문화적인 교류는 거의 이루어지지 않고 있다. 통일 후 일어나게 될 남북문화통합 혹은 문화공동체 형성은 미래지향적인 방향으로 그 미래는 어느 국가나 민족에게서도 유례가 없는 전혀 새로운 차원일 수 있다(박신의 2007: 103). 이러한 남북문화의 통합은 문화·경제적으로

새로운 가치를 창출할 것으로 예상된다.

셋째, 경제적인 측면에서 통일 후 경제적인 이익을 기대할 수 있다. 국회 예산정책처(2014)는 2015년을 통일시점으로 가정하고 2016년부터 2060년까지 45년동안의 통일비용을 가상으로 측정했다. 그 결과 북한지역 GDP는 2016년 29.7조원에서 2060년 1,211.3조원으로 연평균 9.0%의 추가 성장세를 예측했고 통일한국의 GDP는 2016년 1,318조원에서 2060년 4,320조원으로 증가하여 2.8%의 성장을 이룰 것이라고 예측했다. 이러한 GDP 성장률은 경제적인 성장의 지표를 보여주는 단적인 예로 들 수 있다.

2. 통일비용 지불의사 관련 논의

일반적으로 비용 지불의사(willingness to pay: WTP)란 어떤 상품에 대해 소비자가 갖는 최적의 지불의사가 있는 화폐의 가치를 의미한다(이수동 외, 2015). 지불의사는 소비자의식 속에 내재한 순효용의 분석도구로서 사회·문화적 함의를 내포하는 상품이나 서비스의 가치체계를 가치의식과 연계를 통해 규정하는 도구로 사용된다(김정숙, 1999). 지불의사는 일반 재화 뿐 아니라 행정, 환경 등 공공재 효과 측정 및 평가에 유용한 수단으로 확대되어 왔다. 소비자가 얻게 되는 심리적 효용을 계량화하여, 비시장재 소비 과정에서 작용하는 인간의 동기 및 일정 형태의 보상을 기대하는 심리적 가치 및 행동을 파악하는데 유용하게 적용될 수 있기 때문이다(김정숙·한상필, 2009). 평가대상이 되는 재화의 가치를 소비자에게 직접 물어보는 지불의사 가격을 화폐가치로 응답하도록 유도하는 것을 조건부가치측정법(Contingent valuation Method; CVM)이라고 한다(Michell & Carson, 1989). CVM은 서베이에서 가상 시나리오를 통해 가상시장을 만들면서 응답자들에게 어느 정도의 WTP가 있는지에 대해 대답하게 한다(Michell & Carson, 1989; 유승훈·양창영, 2005에서 재인용).

이에 본 연구에서는 통일에 대해 국민이 갖는 최적의 지불의사가 있는 화폐의 가치를 통일비용 지불의사로 정의하고자 한다. 이에 따라 조건부가치측정법을 이용하여 통일이 된다는 가상의 시나리오를 통해 국민들이

어느 정도의 통일비용 지불의사가 있는지에 대해 검토한다.

3. 태도-행동 이론

태도-행동이론은 인간행동을 설명·예측하기 위해 활용되고 있는 대표적인 이론이다. 일반적으로 태도(attitude)란 특정 대상에 대한 인지적 판단과 좋고 싫음의 감정을 모두 포괄하는 개념으로, 대상에 대한 호의적 혹은 비호의적 평가를 의미한다. 이러한 태도의 개념에 대해서는 학자들마다 다양하게 정의되고 있다. Allport(1935)는 태도를 개인이 외적 사물 및 상황에 대해 반응하는데 있어 영향을 주는 정신적인 상태로 정의했고(윤상연 외, 2013), Bem(1970)은 태도를 사물, 사람 또는 이슈에 대해 가지는 일반적이거나 지속적인 긍정적·부정적 감정으로 정의했다(김경희, 1990에서 재인용).

태도는 크게 인지적 태도, 정의적 태도, 행동적 태도로 구성된다. 인지적 태도(cognitive attitude)는 대상에 대한 지각, 신념, 사고로 구성된다. 정의적 태도(affective attitude)는 개인의 어떤 대상에 대한 감정을 말하며, 대상에 대한 좋음과 나쁨이 포함된다. 행동적 태도는 태도의 활동 요소로서 어떤 대상에 대해 특정 방식으로 행동하려는 경향으로 일반적으로 행동의도(behavioral intention)를 의미한다(조성대 외, 2003: 110-111). 태도-행동이론에 따르면 일차적으로 인간의 행동은 자의적인 통제에 의하며 또한 특정 상황에서 인간은 실제 행위를 결정하는 행동의도(Behavioral intention)를 스스로 형성시킨다고 가정하고 있다(박승기·유범열, 1999)

태도-행동이론을 토대로 할 때 특정 개인의 통일비용 지불의사는 통일에 대한 인지적 태도와 정의적 태도에 의해 결정되고 예측될 수 있다. 여기에서 통일비용 지불의사는 통일이 되었다고 가정할 시에 비용을 지불할 경향 또는 의사로 정의할 수 있다. 통일에 대한 인지적 태도는 통일에 대한 지식을 얼마나 잘 이해하고 있는가를 의미하며, 이는 통일 기대행동과 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 통일에 대해 잘

이해하고 있더라도 통일에 대한 감정 또는 선호에 따라 통일비용 지불의사는 달라질 수밖에 없다. 통일에 대한 정의적 태도는 통일에 대해 어떠한 감정(好 또는 不好)을 지니고 있고, 얼마나 긍정적 혹은 부정적인 생각을 가지고 있는지를 의미한다. 통일에 대해 긍정적인 감정을 가지고 있는 구성원일수록 통일비용 지불의사와 그 정도는 달라질 수 있다.

4. 선행연구 검토

통일의식의 중요성에 따라 통일의식 및 인식에 관한 연구는 지속적으로 보고되고 있다. 박성희(1992)는 청소년집단을 대상으로 통일의식 및 청소년 교류에 대한 문헌연구와 설문조사를 실시하였다. 그 결과 통일문제에 대해 대화하는 빈도는 적지만 시간이 걸리더라도 통일은 가능하다는 의견이 많았다. 김현옥(2001)은 남한의 통일의식의 내용과 내적 갈등 구조에 관한 문헌연구를 통해 통일인식 유형을 반공주의, 실리주의, 대북우월주의, 민족주의, 중립형 등으로 나누었다. 변중헌(2012)은 청소년의 통일의식과 학교 통일교육의 진화에 대해 통일교육협회의 청소년 통일의식조사를 활용해 연구하였다. 그 결과 현재 청소년들의 특성을 반영해 실용적이고 실리적인 통일논의를 전개할 필요가 있다는 결론이 도출되었다. 배한동(2001)은 한국 대학생의 통일의식에 관해 문헌연구와 전국 4년제 대학생 1626명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과 대학생들의 실질적인 통일교육이 이루어지기 위해서 통일에 대한 관심을 높일 방안이 필요하다는 결론이 도출되었다. 김병로(2009)는 국민통합을 위한 대북정책 방향에 대해 서울대 통일 평화연구소가 2007-2008년에 실시한 여론조사를 바탕으로 연구를 실시했다. 그 결과 실효성 있는 대북지원, 통일 및 북한에 관한 이슈에 대한 적극적인 대응 등 통일과 북한에 대한 사회적 합의 가능성을 제시하기 위한 결론들이 도출되었다.

통일의 경제적 관심에 따라 통일비용에 관한 연구는 지속적으로 보고되고 있다. 이주훈·장원태(1997)는 전국 1,006명을 대상으로 통일의식 지불의사에 대한 전화설문조사를 실시하였다. 조건부 가치측정법을 사용하였고 산출한 결과로 국민 1인당 10년간 매월 23,933원을 지불할 의사

가 있는 것으로 나타났다. 그리고 배득중(1993)은 전국 성인 600명을 3 집단으로 나누어 전화설문조사를 실시해 통일비용 지불의사를 측정하였다. 그 결과 남성이고 연령이 높고, 소득수준이 높을수록 통일비용 지불의사가 높아지는 것으로 나타났다. 조윤기(2003)는 10,460명을 대상으로 1993년부터 1998년까지 추적조사를 실시한 한국가구 패널조사를 활용하여 통일비용 지불의사에 대해 연구하였다. 그 결과 국민전체의 총 지불의사 금액은 1996년 7,412억원, 1998년 5,601억원으로 추계되었고, 생활만족도가 높을수록 지불의사 금액이 큰 것으로 나타났다. 장원태(2012)는 수도권에 거주중인 국민 809명을 대상으로 통일에 대한 지불의사에 대한 설문조사를 실시하였다. 그 결과 연구기관의 통일비용과 지불의사액의 격차를 줄일 필요가 있다는 결론이 도출되었다.

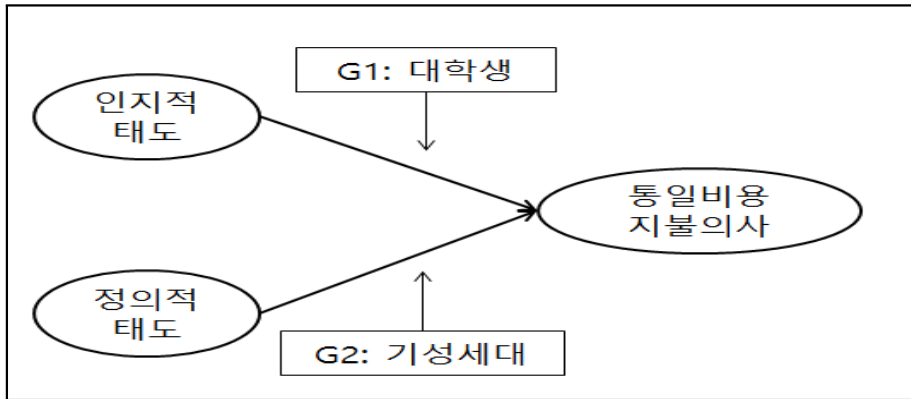
이처럼 통일의식과 통일비용의 중요성에 따라 국민들의 통일의식과 통일비용에 관한 연구는 다수 보고되고 있음을 확인할 수 있다. 하지만 선행연구들의 경우 특정 대상, 예를 들어 청소년 또는 대학생만을 대상으로 하거나 성인만을 대상으로 연구를 진행하였다. 반면 세대별로 통일의식과 통일비용 지불의사의 차이를 비교한 연구는 상당히 미흡한 실정이다. 연구내용 측면에서도 통일의식에 관한 선행연구가 대부분이고, 통일의식과 통일비용 지불의사 간의 관계에 대한 연구나 이에 관한 세대별 차이를 분석한 논의는 찾아보기 어려운 실정이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 통일의식과 통일비용 지불의사 및 이들 간의 관계에 관한 세대간(대학생 vs. 기성세대) 차이를 분석한다는 점에서 기존 연구와 차별화될 수 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 및 가설설정

통일의식과 통일비용 지불의사와 관련된 이론적 논의 및 선행연구 검토를 토대로 <그림1>과 같은 연구모형을 설정하였다. 연구모형은 태도-

행동 이론과 비용 지불의사 이론에 기반을 두고 있으며, 독립변수인 통일에 대한 인지적 태도와 정의적 태도, 종속변수인 통일비용 지불의사 등으로 구성된다.



<그림 1> 연구모형

본 연구의 핵심 연구문제는 다음의 두 가지로 요약할 수 있다.

<연구문제 I> 기성세대와 대학생 간의 세대간 통일의식과 통일비용 지불의사에 차이가 있는가?

<연구문제 II> 통일비용 지불의사에 영향을 미치는 태도요인은 무엇이고, 이는 세대별로 어떠한 차이가 있는가?

첫째, <연구문제 I>과 관련해 대학생과 기성세대 간의 통일의식과 통일비용 지불의사의 차이가 있는지를 분석·검증하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 세부 가설을 설정하였다.

- <가설 I-1> 통일에 대한 인지적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다.
- <가설 I-2> 통일에 대한 정의적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다.
- <가설 I-3> 통일비용 지불의사는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다.

둘째, 태도-행동이론을 토대로 할 때 통일에 대한 정보와 지식을 얼마나 잘 이해하고 있는가를 의미하는 인지적 태도와 통일에 대해 얼마나 긍정적 혹은 부정적인 생각을 가지고 있는지를 의미하는 정의적 태도에 따라 평소 통일비용 지불의사는 달라질 수 있다. 이러한 맥락에서 <연구문제Ⅱ>와 관련해 통일에 대한 인지적 태도와 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 세부 가설을 설정하였다.

<가설Ⅱ-1> 통일에 대한 인지적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
<가설Ⅱ-2> 통일에 대한 정의적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

2. 자료수집 및 분석방법

가설검증을 위해 본 연구에서는 대학생과 기성세대를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 위해 1차적으로 전국을 수도권과 비수도권 지역으로 구분하고 지역의 인구규모를 고려해 표본을 추출하였다. 설문지는 대학생과 기성세대 각 집단별 400명을 대상으로 배포하였다. 설문조사 기간은 2015년 7월 10일부터 8월 14일까지 약 한 달에 걸쳐 이루어졌다. 설문조사 방식은 크게 오프라인과 온라인 방식을 병행하였다. 오프라인 방식은 조사원의 직접 방문과 1:1 면대면 접촉을 통해 설문조사를 실시하였고, 온라인 방식은 구글 드라이브를 활용한 SNS 조사 방식을 활용하였다.

설문조사를 통해 회수된 설문지는 총 732부(대학생: 387부, 기성세대: 345부)이고, 이중 불성실 응답의 설문지 63부(대학생 39부, 기성세대 24부)를 제외한 총 669부(대학생 348부, 기성세대: 321부)가 사용되었다. 이에 따라 설문지 유효 회수율은 83.6%(대학생: 87%, 기성세대: 80.2%)로 나타나 비교적 높은 회수율을 보였다.

설문조사를 통해 수집된 자료는 SPSS18.0을 통해 분석되었다. 구체적인 자료분석 방법으로는 빈도분석과 평균 등의 기초통계분석과 측정도구의 신

뢰도와 타당도를 검증하기 위한 내적 일관성 분석(internal consistency)과 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하였다. 통일의식 및 통일비용 지불의사에 대한 대학생과 기성세대 간의 집단간 차이검증을 위해 독립표본 T검증을 실시하였고, 통일에 대한 태도와 통일비용 지불의사 간의 관계를 분석하기 위해 회귀분석(regression analysis)을 실시하였다.

3. 측정도구

통일에 대한 인지적 태도와 정의적 태도, 그리고 통일비용 지불의사를 측정하기 위한 설문문항들은 기존 문헌에서 신뢰도와 타당도가 검증된 문항들을 중심으로 구성하였다. 몇몇 문항들의 경우 연구주제와 연령별 특성을 반영해 일부 수정하여 활용하였다. 설문문항은 인구통계학적 특성에 관한 4개의 문항을 포함해 총 17개로 구성하였다. 본 연구에서 활용한 설문문항의 구체적인 내용은 <표 1>과 같다. 인구통계학적 특성을 제외한 설문문항은 모두 5점 Likert 척도(①:매우 부정↔⑤: 매우 긍정)를 활용하였다.

<표 1> 설문문항

변수	설문문항	선행연구
인지적 태도	① 통일의 의미에 대한 이해 ② 북한에 대한 인지 ③ 통일과정에 대한 이해 ④ 우리나라 통일문제에 대한 인지 ⑤ 우리나라 통일정책에 대한 이해 ⑥ 이산가족 실태에 대한 인지	김윤나 (2012) 박성희 (1992) 박종철 외 (2014)
정의적 태도	① 통일에 대한 희망 정도 ② 우리나라 통일정책에 대해 긍정적으로 생각하는 정도 ③ 한반도 공동체의식에 대해 긍정적으로 생각하는 정도 ④ 북한과의 관계에 대해 긍정적으로 생각하는 정도 ⑤ 남북한 지속적인 교류와 협력에 대해 긍정적으로 생각하는 정도 ⑥ 이산가족 상봉정책에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	김윤나 (2012) 함인희 · 한경자 (2000) 김규륜 · 김형기 (2012) 박종철 외 (2014)
통일 비용 지불 의사	① 통일이 될 경우 본인이 지불할 수 있는 통일 비용	김규륜 · 김형기(2012) 배득중 (1993) 이주훈 · 장원태 (1997)

IV. 실증분석

1. 표본의 특성

본 연구의 실증분석에 활용된 표본의 특성은 <표 2>와 같다. 첫째, 응답자 집단의 유형을 살펴보면 대학생(52%, 348명), 기성세대(48%, 321명)으로 비슷한 수준이다. 둘째, 대학생 응답자의 성별의 경우를 살펴보면 남성(42.2%, 144명), 여성(57.8%, 197명)으로, 학년의 경우 1학년(26.8%, 90명), 2학년(34.8%, 117명), 3학년(27.4%, 92명), 4학년(11%, 37명)으로 나타났다. 재학 중인 대학의 경우 2년제 대학(19.3%, 65명), 4년제 대학(80.7% 271명)으로 나타났고, 병역여부의 경우 여성을 포함한 미필자(73.5%, 250명), 군필자 (26.5%, 90명)으로 나타났다. 셋째, 기성세대 응답자의 성별을 살펴보면 남성(44.7%, 142명), 여성(55.3% 176명)으로 연령의 경우 30대(42.9% 136명), 40대(29%, 92명), 50대(24%, 76명), 60대 이상(4.1%, 13명)이었다. 학력수준의 경우 고졸(24.8%, 78명), 전문대졸(14.3%, 45명), 4년제 대학 졸업(41.4%, 130명), 대학원졸 이상(17.8%, 56명)이었다.

<표 2> 표본의 특성

대학생(N=348)				기성세대(N=321)			
구분	내용	비율(%)	빈도(명)	구분	내용	비율(%)	빈도(명)
성별	남성	42.2	144	성별	남성	44.7	142
	여성	57.8	197		여성	55.3	176
	계	100.0	341		계	100.0	318
학년	1학년	26.8	90	연령	30대	42.9	136
	2학년	34.8	117		40대	29.0	92
	3학년	27.4	92		50대	24.0	76
	4학년	11.0	37		60대 이상	4.1	13
	계	100.0	336		계	100.0	317
대학	2년제 대학	19.3	65	최종 학력	중졸이하	1.6	5
	4년제 대학	80.7	271		고졸	24.8	78
	계	100.0	336		전문대졸	14.3	45
병역 여부	미필자 (여성포함)	73.5	250		대졸(4년제)	41.4	130
	군필자	26.5	90		대학원졸 이상	17.8	56
	계	100.0	340		계	100.0	314

2. 측정도구의 신뢰도 및 타당도 검증

측정도구가 측정하고자 하는 개념을 일관되게 측정하고 있는지를 검증하기 위해 내적 일관성(internal consistency)을 검증하였다. 일반적으로 Cronbach's α 계수가 .6이상이면 측정도구의 신뢰도가 높다고 볼 수 있다(남궁근, 2013). 신뢰도 분석결과 내적 일관성을 저해하는 정의적 태도의 1개 항목을 제외하였다. 그 결과 최종적으로 모든 변수의 Cronbach's Alpha 계수가 .6이상으로 나타나 측정도구의 신뢰도가 확보되었다고 판단할 수 있다.¹⁾

<표 3> 신뢰도 분석 결과

요인	초기 항목 수	최종 항목 수	Cronbach' s α
인지적 태도	6	6	.830
정의적 태도	6	5	.899

본 연구의 측정도구가 실제로 측정하고자 하는 개념을 적절하게 측정하고 있는지를 검증하기 위해 타당성 검사를 실시하였다. 즉, 구성개념의 조작적 정의가 적절한지 여부를 나타내는 구성개념 타당도를 알아보기 위해 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하였다. 요인을 결정하기 위해 관측된 요인의 선형결합인 주성분 분석(principal components analysis)을 실시하였고, 의미 있는 요인추출을 위해 베리맥스(varimax) 회전법을 사용하였다. 베리맥스 회전결과 요인의 고유치(eigen value)가 1이상인 요인을 추출하였다.

독립변수인 인지적 태도와 정의적 태도에 대한 탐색적 요인분석 결과 2개의 요인이 도출되었다. 탐색적 요인분석의 결과를 토대로 첫 번째 요인은 정의적 태도로 두 번째 요인은 인지적 태도로 명명하였다. 독립변수에 대한 탐색적 요인분석 결과 통일의 의미에 대한 이해, 북한에 대한 인

1) 통일비용 지불의사에 관한 측정도구는 단일문항으로 내적 일관성 분석에서 제외하였다.

지, 통일과정에 대한 이해, 우리나라 통일문제에 대한 인지, 우리나라 통일정책에 대한 이해, 이산가족 실태에 대한 인지에 대한 문항이 집중타당성을 보이고 있는 것으로 나타났다. 그리고 통일에 대한 희망 정도, 한반도 공동체의식에 대해 긍정적으로 생각하는 정도, 북한과의 관계에 대해 긍정적으로 생각하는 정도, 남북한 지속적인 교류와 협력에 대해 긍정적으로 생각하는 정도, 이산가족 상봉정책에 대해 긍정적으로 생각하는 정도에 대한 문항이 집중타당성을 보이고 있으며, 다른 문항과는 구별되는 판별타당성을 확보하고 있는 것으로 나타났다(<표 4> 참조).

<표 4> 탐색적 요인 분석 결과

구 분	요인1	요인2
	정의적 태도	인지적 태도
통일의 의미에 대한 이해	.174	.671
북한에 대한 인지	.056	.811
통일과정에 대한 이해	.055	.842
우리나라 통일문제에 대한 인지	.485	.525
우리나라 통일정책에 대한 이해	.163	.726
이산가족 실태에 대한 인지	.122	.706
통일에 대한 희망 정도	.860	.186
한반도 공동체의식에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	.827	.205
북한과의 관계에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	.894	.153
남북한 지속적인 교류와 협력에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	.840	.093
이산가족 상봉정책에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	.734	.048
아이겐값	3.781	3.229
분산비율	34.372	29.358
누적분산비율	34.372	63.731

3. 대학생과 기성세대 간의 통일의식 및 통일비용 지불의사 차이검증

통일에 대한 인지적 태도에 관한 기초통계량 및 세대 간 차이검증 결과는 <표 5>와 같다. 먼저 대학생과 기성세대 모두 통일의 의미에 대한 이해(대학생=3.66, 기성세대=3.70)가 가장 높게 나타났고, 두 집단 모두 우리나라 통일 정책에 대한 이해(대학생=2.47, 기성세대=2.60)와 이산가족 실태에 대한 인지(대학생=2.74, 기성세대=2.81)가 가장 낮게 나타났다.

한편 평균을 기준으로 할 때 통일에 대한 인지적 태도에 관한 모든 문항에서 기성세대가 대학생보다 높은 인지수준을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 이중 통일과정에 대한 이해, 우리나라 통일문제에 대한 인지, 우리나라 통일정책에 대한 이해 등에 관해서는 대학생과 기성세대 간에 집단 간 유의미한 통계적 차이가 있는 것으로 나타났다. 하지만 통일의 의미에 대한 이해와 북한에 대한 인지, 이산가족 실태에 대한 인지 문항의 경우에는 집단간 유의미한 차이를 발견할 수 없었다. 이에 따라 통일에 대한 인지적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이라는 가설< I-1>은 부분적으로 채택된다.

이상의 결과를 종합해 볼 때 두 집단 모두 통일에 대한 인지적 태도 수준 평균은 2~3점대로 나타나 통일에 대한 인지적 태도 수준을 높이는 것이 시급한 과제임을 알 수 있다. 특히 대학생의 경우 기성세대에 비해 상대적으로 낮은 인식수준을 보이고 있다는 점은 대학생을 대상으로 하는 통일교육 및 통일 관련 행사의 확대 필요성을 시사한다.

<표 5> 인지적 태도 관련 문항의 평균 및 표준편차

항목	Mean		Std.D		t	Sig.
	대학생	기성세대	대학생	기성세대		
통일의 의미에 대한 이해	3.66	3.70	.768	.840	.686	.493
북한에 대한 인지	3.13	3.23	.851	.913	1.398	.163
통일과정에 대한 이해	2.89	3.03	.894	.972	1.818*	.069
우리나라 통일문제에 대한 인지	3.16	3.42	.979	.992	3.404**	.001
우리나라 통일정책에 대한 이해	2.47	2.60	.890	1.004	1.733*	.084
이산가족 실태에 대한 인지	2.74	2.81	.942	1.016	.941	.347
인지적 태도(총합 척도)	3.0077	3.1226	.60461	.75265	2.150**	.032

*p< 0.1, **p< 0.05, ***p< 0.01

통일에 대한 정의적 태도에 관한 기초통계량 및 세대 간 차이검증 결과는 <표 6>와 같다. 먼저 대학생과 기성세대 모두 남북한 지속적인 교류와 협력에 대해 긍정적으로 생각하는 정도(대학생=3.42, 기성세대=3.65)가 가장 높고, 두 집단 모두 한반도 공동체의식에 대해 긍정적으로 생각하는 정도(대학생=2.72, 기성세대=3.20)가 가장 낮은 것을 알 수 있다.

한편 평균을 기준으로 할 때 통일에 대한 정의적 태도에 관한 모든 문항에서 기성세대가 대학생보다 높은 수준을 보이고 있는 것으로 나타났다. 이 중 통일에 대한 희망 정도, 한반도 공동체의식에 대해 긍정적으로 생각하는 정도, 북한과의 관계에 대해 긍정적으로 생각하는 정도, 남북한 지속적인 교류와 협력에 대해 긍정적으로 생각하는 정도 등에 관해서는 대학생과 기성세대 간에 집단간 유의미한 통계적 차이가 있는 것으로 나타났다. 하지만 이산가족 상봉정책에 대해 긍정적으로 생각하는 정도 문항의 경우에는 집단간 유의미한 차이가 없었다. 이에 따라 통일에 대한 정의적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이라는 가설< I-2>은 부분적으로 채택된다.

이상의 결과를 종합해 볼 때 두 집단 모두 통일에 대한 정의적 태도 수준 평균은 2~3점대로 나타나 통일에 대한 정의적 태도 수준을 높이는 것이 필요함을 알 수 있다. 특히 대학생의 경우 기성세대에 비해 상대적으로 낮은 정의수준을 보이고 있어, 대학생들이 통일에 대해 긍정적인 마인드와 친근감을 가질 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

<표 6> 정의적 태도 관련 문항의 평균 및 표준편차

항목	Mean		Std.D		t	Sig.
	대학생	기성세대	대학생	기성세대		
통일에 대한 희망 정도	3.10	3.52	1.168	1.170	4.639***	.000
한반도 공동체의식에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	2.72	3.20	1.091	1.120	5.660***	.000
북한과의 관계에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	3.01	3.41	1.160	1.126	4.583***	.000
남북한 지속적인 교류와 협력에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	3.42	3.65	1.050	1.050	2.852**	.004
이산가족 상봉정책에 대해 긍정적으로 생각하는 정도	3.29	3.36	1.065	1.091	.887	.376
정의적 태도(총합 척도)	3.1089	3.4288	.92305	.94960	4.409***	.000

*p< 0.1, **p< 0.05, ***p< 0.01

통일비용 지불의사에 관한 기초통계량 및 세대 간 차이검증 결과는 <표 7>과 같다. 먼저 대학생과 기성세대의 통일비용 지불의사는 기성세대(평균=2.81, 200만원대)가 대학생(평균=1.85, 100만원대)보다 상대적으로 높은 수준을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 또한 통일비용 지불의사는 대학생과 기성세대 간에 집단간 유의미한 통계적 차이가 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 통일비용 지불의사에는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이라는 가설< I -3>는 채택된다.

이상의 결과를 종합해 볼 때 두 집단 모두 통일비용 지불의사는 앞에서 살펴본 통일에 대한 인지적, 정의적 태도에 비해 상당히 미흡하다는 것을 알 수 있다. 대학생과 기성세대 집단 모두 통일비용 지불의사는 평균 1~2점(100만원~200만원대)대로 나타나 경제적 비용에 대한 부담이 있음을 알 수 있다. 따라서 통일 관련 사업을 추진해 통일비용의 축적을 할 필요가 있음을 시사한다.

<표 7> 통일비용 지불의사의 평균 및 표준편차

항목	Mean		Std.D		t	Sig.
	대학생	기성세대	대학생	기성세대		
통일 부담비용	1.85	2.81	2.501	3.281	3.833***	.000

*p< 0.1, **p< 0.05, ***p< 0.01

4. 회귀분석을 통한 가설검증

통일에 대한 인지적 태도와 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향을 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시하였다. <표 8>에서 볼 수 있는 바와 같이 다중회귀모형(F: 21.157, p<0.05)은 통계적으로 유의하며, R2값은 .071로 나타났다.

회귀분석 결과, 통일에 대한 인지적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향력을 의미하는 β 값은 0.435(t=2.249)로 나타났으며, 이는 p<0.01수준

에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 따라서 통일에 대한 인지적 태도가 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 <가설Ⅱ-1>은 채택되었다. 이러한 결과는 통일에 대한 이해 및 인지 수준이 높을수록 통일비용 지불의사는 더욱 높아질 수 있음을 의미한다.

둘째, 통일에 대한 정의적 태도와 통일비용 지불의사 간의 회귀분석 결과, 통일에 대한 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향력을 의미하는 β 값은 0.667($t=4.872$)로 나타났으며, 이는 $p<0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 따라서 통일에 대한 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 <가설Ⅱ-2>는 채택되었다. 이러한 결과는 통일에 대해 긍정적인 마인드와 태도를 지니고 있을수록 통일비용 지불의사는 더욱 높아질 수 있음을 의미한다.

<표 8> 회귀분석 결과(대학생+기성세대)

구분	통일비용 지불의사				
	비표준화 계수		표준화계수	t	Sig
	B	Std. Error			
상수	-1.226	.614		-1.996	.046
인지적 태도	.435	.193	.099	2.249**	.025
정의적 태도	.667	.137	.215	4.872***	.000
F = 21.157 R ² = .071 수정된R ² = .068					

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

한편 통일의식과 통일비용 지불의사 간의 관계에 관한 대학생과 기성세대 간의 차이를 살펴보기 위해 집단별 회귀분석을 실시하였다. 첫째, 대학생의 경우 <표 9>에서 볼 수 있는 바와 같이 다중회귀모형($F: 3.696$, $p < 0.01$)은 통계적으로 유의미하게 나타났다. 대학생의 통일에 대한 인지적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향력은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 하지만 통일에 대한 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향력을 의미하는 β 값은 0.351($t=2.149$)로 나

타났고, 이는 $p < 0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다.

<표 9> 대학생의 인지적 태도, 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향

구분	통일비용 지불의사				
	비표준화 계수		표준화 계수	t	Sig
	B	Std. Error	Beta		
상수	-.049	.815		-.060	.953
인지적 태도	.268	.253	.064	1.061	.289
정의적 태도	.351	.163	.129	2.149**	.032

F = 3.696 R² = .025 수정된R² = .018

*p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

둘째, 기성세대의 경우 <표 10>에 볼 수 있는 바와 같이 다중회귀모형(F: 14.095, $p < 0.01$)은 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 회귀분석 결과, 기성세대의 경우에도 통일에 대한 인지적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향력은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 하지만 기성세대의 통일에 대한 정의적 태도와 통일비용 지불의사 간의 회귀분석 결과, 통일에 대한 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향력을 의미하는 β 값은 0.900($t=3.903$)로 나타났으며, 이는 $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다.

<표 10> 기성세대의 인지적 태도, 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 미치는 영향

구분	통일비용 지불의사				
	비표준화 계수		표준화 계수	t	Sig
	B	Std. Error	Beta		
상수	-1.694	.934		-1.814	.071
인지적 태도	.438	.293	.098	1.494	.136
정의적 태도	.900	.231	.257	3.903***	.000

F = 14.095 R² = .098 수정된R² = .091

*p < 0.1, **p < 0.05, ***p < 0.01

대학생과 기성세대 집단별 회귀분석 결과를 종합해 볼 때, 두 집단 모두에서 통일에 대한 정의적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미치는 것을 알 수 있으며, 통일에 대한 인지적 태도는 통일비용 지불의사에 유의미한 영향을 미치지 않는 것을 확인할 수 있다.

이상의 분석결과를 토대로 가설검증 결과를 제시하면 <표 11>과 같다. 가설< I -1>과 가설< I -2>는 부분 채택되었고, 가설< I -3>은 채택되었다. 그리고 통일의식과 통일비용 지불의사 간의 관계에 관한 가설인 <가설Ⅱ-1>과 <가설Ⅱ-2>는 모두 채택되었다.

<표 11> 가설 채택 여부

가 설		채택여부
I-1	통일에 대한 인지적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다.	부분 채택
I-2	통일에 대한 정의적 태도는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다.	부분 채택
I-3	통일비용 지불의사에는 대학생과 기성세대 간에 차이가 있을 것이다.	채택
Ⅱ-1	통일에 대한 인지적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택
Ⅱ-2	통일에 대한 정의적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택

V. 정책제언

본 연구에서 실시한 실증분석 결과를 토대로 할 때, 대학생과 기성세대 간의 통일의식과 통일비용 지불의사는 유의미한 차이가 있으며, 통일에 대한 인지적 태도와 정의적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 이는 국민들의 통일비용 지불의사를 향상시키기 위해서는 통일에 대한 이해와 긍정적인 태도가 선행되어야

함을 시사하며, 이러한 노력은 세대특성을 고려해 다양한 방안이 모색될 필요가 있음을 시사한다. 이러한 분석결과를 토대로 통일의식 향상 및 통일비용 지불의사와 관련된 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

1. 통일에 대한 인지적 태도 향상방안

실증분석 결과 통일에 대한 인지적 태도는 대학생과 기성세대 간의 유의미한 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 또한 인지적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 따라 통일비용 지불의사를 향상시키기 위해서는 우선적으로 통일의 인지적 태도가 개선될 필요가 있는데, 세대별 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 대학생을 위한 통일의식 자격증제도 도입이다. 인지적 태도의 향상을 위한 방법으로 주입식 교육이 아닌 능동적이고 참여를 유발시킬 수 있는 교육을 할 필요성이 있다. 지금까지 학교의 통일교육은 주요 관심 및 학습의 대상으로서, 남북한의 이념, 체제, 제도, 정책 등 청소년들에게 비교적 재미없고 거리감이 느끼게 하는 내용들을 중심으로 이루어졌다(정희태, 2010: 71). 주입식 교육은 그 특성상 교육내용에 대한 피드백을 받기도 힘들고 동기부여가 되지 않는 의무교육의 형태를 가진다. 통일에 대해 체계적인 이해를 위해서는 무엇보다 학습자들의 적극적인 자세와 노력이 필요하다. 이에 통일교육 수강에 대한 동기부여 방법으로 통일교육 수료증, 혹은 통일의식 자격증의(가제)의 신설을 제안한다. 단순히 교육으로 끝나지 않고 형태와 증거가 남는 자격증은 통일교육에 동기를 제고할 것이다. 자격증 취득을 위한 통일교육특강프로그램 역시 효과적인 방법 중 하나이다. 이는 통일에 대한 인지적 태도 수준 향상에 긍정적인 영향을 줄 것이다.

둘째, 가족과 함께하는 통일캠프의 확대 방안이다. 현재 통일교육원에서 진행 중인 통일리더캠프(2015)는 학생 위주로 캠프를 운영하고 있고 학년별 맞춤형교육을 위해 초·중·고·대학생으로 학년을 나누어 운영 중이다. 하지만 기성세대를 위한 프로그램은 따로 준비되어 있지 않아 기성세대

를 위한 통일교육 방안이 필요하다. 가족과 함께하는 통일캠프 개최는 모든 세대를 포함하는 제도로 상기 제도의 한계를 극복하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 경제활동을 중심으로 하는 기성세대는 따로 통일교육을 받거나 시간을 내어 통일캠프에 참여하는 것이 쉽지 않다. 이러한 문제점의 해결을 위해 통일부의 지원을 바탕으로 공기업의 직원들에게 먼저 통일캠프의 참여를 유도한다. 이후에 나온 피드백을 바탕으로 사기업으로의 확대도 가능하다. 통일캠프에서는 이론적인 교육에 중심을 두지 않고 각 세대가 공감하거나 차이점에 대해 알아볼 수 있는 시간을 중심으로 한다. 이는 각 세대의 통일에 대한 공감대를 형성하고 가족과 함께하는 시간을 통해 세대 간의 격차를 좁힐 수 있다. 이는 통일에 대한 인지적 태도를 높이는데 효과적인 방안이 될 수 있다.

셋째, 통일관련 웹툰을 만드는 것이다. 대학생과 기성세대는 이동 시간에 주로 스마트폰을 사용하는 대학생과 기성세대의 특성을 이용해서 스마트폰을 활용한 홍보방법이 필요하다. 이러한 홍보 방법에는 웹툰을 이용한 방법이 있다. 웹툰(web toon)이란 온라인에서 보여주기 위해 그린 만화이다(만화애니메이션사전). 최근 주요포털 사이트 중 하나인 네이버 웹툰에서 수요일 웹툰 기준 조회 수 3위(2015년 9월 기준)에 위치한 ‘조선왕조실록’이라는 웹툰은 조선의 역사를 재미있게 그려냄으로써 역사적 정보 제공은 물론 관심도 놓치지 않았다. 이러한 사례를 바탕으로 다소 무거운 주제인 통일에 관한 정보를 재미있게 웹툰으로 그려낸다면 통일에 관한 정보를 효과적으로 홍보 할 수 있을 것이다. 특히 인지적 태도 항목 중 낮은 점수를 받았던 통일정책에 대한 내용과 이산가족의 실태에 관한 내용을 추가한다면 통일에 대한 인지적 태도 향상에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다.

넷째, 통일문화 행사의 확대이다. 각 지역별로 통일과 관련된 다양한 문화행사를 개최함으로써 모든 세대가 통일에 대한 관심과 이해가 증진될 수 있는 장(場)을 조성할 필요가 있다. 예를 들어 통일문화의 날(또는 행사)을 제정해 통일 또는 남북과 관련된 영화를 상영해서 주기적으로 통일과 북한에 대해 상기시켜주고 주변에 북한 토속음식을 만들어 판매

하는 것이다. 각 지역별로 개최되는 통일문화 행사중 가장 성공적이고 모범적인 행사를 시상하여 확산시키는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다. 이러한 행사에 대학생들을 참여시켜 참여시간만큼 사회봉사 시간을 인정해 줄 경우 통일문화의 확산 및 통일의식 향상에도 긍정적인 효과가 있을 것으로 기대된다.

2. 통일에 대한 정의적 태도 향상방안

앞서 살펴본 분석 결과, 통일에 대한 정의적 태도에는 대학생과 기성세대 간의 차이가 부분적으로 있는 것으로 나타났다. 또한 정의적 태도는 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타나 통일비용 지불의사를 향상시키기 위해서는 통일에 대한 정의적 태도가 개선될 필요가 있다. 그 방안은 다음과 같다.

첫째, 통일관련 TV 프로그램의 활성화가 필요하다. 북한과 관련된 TV 프로그램인 ‘지금만나러갑니다’ 3.7% (2015년 9월 닐슨코리아 조사), ‘남남북녀’ 최고시청률 5%(2015년 1월 닐슨코리아 조사) 등은 종합편성채널에서 방송되는 프로그램임에도 불구하고 높은 시청률을 보이고 있다.

이는 북한에 대한 관심과 흥미가 여전히 남아있다는 것을 의미한다. 사용하는 언어나 생김새는 같지만 생활방식과 문화가 다른 북한사람들의 생생한 증언은 흥미를 유발시키는 주요 요인이다. 하지만 우리나라 대부분의 통일관련 TV 프로그램은 교육적인 측면에서는 유용하지만 흥미를 유발시키지 못한다. 그렇기 때문에 교육적인 면에 치중한 통일관련 TV 프로그램보다는 흥미와 친근함을 유발하는 통일관련 TV 프로그램 활성화가 필요하다. 또한 ‘1대 100’ 또는 ‘골든벨’과 같은 퀴즈프로그램에서 통일 특집을 방송한다면 국민들의 참여도를 높일 수 있을 것이다. 이러한 통일관련 TV 프로그램의 활성화는 통일에 대한 정의적 태도의 수준 향상에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예상된다.

둘째, 새터민 강사의 확대 및 강연을 확대할 필요가 있다. 현재 통일교육은 대부분 이론적인 교육에 치중하고 있다. 이를 보완하기 위한 방안으

로 새터민 강사를 통한 통일강연을 제시할 수 있다. 반복적이고 형식적인 이론교육에 비해 새터민 강사의 강연은 흥미를 유발할 수 있고 통일에 대한 관심도를 높일 수 있을 것으로 예상된다. 2015년 6월 기준 새터민은 28,133명이다(통일부 2015). 이러한 새터민의 경제활동 현황은 14년 기준 56.6%(통일부 2014)로 대부분이 노동직(14년 12월말 입국자기준 13,199명)이다. 새터민 강사의 인원 확대와 함께 강연식 교육을 도입하는 것은 통일에 대한 정의적 태도의 수준 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

셋째, 통일의 염원을 담은 상징적 캐릭터를 개발하여 확산시키는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다. 캐릭터는 메시지 전달이라는 정체성을 가지고 있으며 내재적, 함축적 의미의 메시지를 전달하고 효율적 커뮤니케이션 수단의 의미를 담고 있는 상징 기호이다(김영식·김홍식, 2008). 최근에는 키덜트족이라는 말이 있을 만큼 어른들도 캐릭터나 귀여운 장난감에 관심이 많다. 이러한 사회적 문화를 바탕으로 부산경찰청 역시 캐릭터를 통해 젊은 세대에게 다가가고 있다. 2014년 부산경찰청은 페이스북 팬 10만명 돌파 기념으로 이모티콘 20종을 무료 배포했다. 캐릭터의 이름은 ‘포리’로 경찰을 귀엽게 캐릭터화해서 친근감을 조성했다. 그로 인해 2015년 현재 부산경찰청의 페이스북 팬은 23만명을 넘었다. 부산경찰청은 캐릭터를 통해 경찰에 대한 친근감을 조성하였고 홍보효과를 제고할 수 있었다. 통일부 역시 부산경찰의 사례를 바탕으로 캐릭터를 만들어서 통일에 대해 어렵고 무거운 이미지보다는 친숙하고 긍정적인 이미지로 개선해야 한다. 또한 캐릭터를 온·오프라인으로 홍보함으로써 홍보는 물론 친근하게 다가가야 한다. 캐릭터를 만들 때 통일에 대한 정의적 태도 관련 문항 중 가장 낮은 점수를 받았던 한반도 공동체 의식에 관한 내용을 귀엽게 이미지화한다면 통일에 대한 정의적 태도 향상에 더욱 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

넷째, 통일 관련 게임을 개발해야 한다. 최근 스마트폰의 보급률이 증가함에 따라 스마트폰 게임이 늘어나고 있다. 스마트폰 게임은 단순한 유희와 오락을 추구하는 놀이문화를 넘어서서 정보교류, 커뮤니케이션, 독

특하고 기발한 아이디어 창출의 기회이다(박선하, 2010: 137). 통일부 역시 게임회사와 협력해서 통일관련 게임을 개발할 필요가 있다. 통일과 관련된 게임을 만들어서 게임 중간에 적절히 통일에 대한 기대효과나 진행 과정 등에 대해 설명한다면 자연스럽게 통일에 대한 지식 습득은 물론 통일을 친숙하게 받아들일 것으로 기대된다. 통일 관련 게임이 활성화된다면 통일축제기간에 게임대회를 개최하는 등 문화콘텐츠를 활용하는 것도 좋은 방법이다.

3. 통일비용 지불의사에 대한 경제적 방안

통일비용 지불의사에 관한 실증분석 결과, 대학생과 기성세대 모두 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 향후 통일비용을 실질적으로 부담해야 할 대학생이 기성세대보다 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 이는 통일에 대한 기대보다는 현실적인 문제를 부담스러워하는 결과로 해석할 수 있다. 이에 국민들의 통일비용에 대한 부담감을 줄일 방안이 선제적으로 이루어질 필요가 있으며, 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 통일 관련 민간부문 기부활동에 대한 홍보 활성화이다. 지금까지 대부분 정부주도로 이루어져 왔던 통일 관련 활동이 민간주도에 의해 이루어졌다는 점은 긍정적으로 평가된다. 특히 통일나눔펀드와 같은 민간주도형 통일기금모금 활동의 확산은 국민들의 통일의식 제고와 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그러나 아직 통일기금 관련단체의 수는 상당히 적으며 사회적 인식이나 홍보가 미비한 실정이다. 또한 기부금의 사용에 대한 확실한 근거와 투명성을 확보하는 것이 선행되어야 한다. 이처럼 자금 사용에 대한 근거, 투명성 확보를 바탕으로 다양한 정보매체, SNS 등을 활용한 홍보가 이루어져야 한다.

둘째, 통일 관련 금융상품의 개발 및 홍보이다. 최근 판매되고 있는 통일관련 적금의 경우 이북 실향민 또는 새터민 등 특정 조건이 충족되면 우대이율을 적용받으며 만기 때 받는 이자의 일정 비율을 통일 관련 사업에 기부되고 이러한 기부비용은 은행 측에서 부담하고 있다. 이처럼 정

부와 금융회사 간의 협력을 통해 통일 관련 금융상품의 개발이 필요하다. 정부는 금융회사에 규제완화와 같은 유인요인을 마련하고 금융회사의 경우 통일관련 상품의 개발과 이를 통한 통일비용 기부와 같은 win-win 전략이 필요하다.

셋째, 통일기금을 관리 운영하는 기관 설립이다. 현재 통일부 산하기관은 통일교육원, 남북회담사무국, 민주평화통일자문회의 사무국 등이 있다. 그러나 통일비용의 중요성에도 불구하고 이와 관련된 산하기관은 전무한 현실이다. 이에 통일부 산하에 통일기금을 관리하고 모여진 자금을 운용하여 수입을 창출하는 방식의 공기업 또는 공단을 설치하는 것이다. 대표적인 사례로 보건복지부 산하의 국민연금공단을 들 수 있다. 이처럼 자금을 운용하여 얻은 수익을 국민들에게 공개하여 투명성을 제고하고 수익을 통일관련 사업을 지원하거나 재투자 하는 방식을 통해 통일비용에 대한 지속적인 준비는 결국 국민들의 정부 및 소관부처에 대한 신뢰로 나타날 것이다.

넷째, 통일비용 기부 방식의 다원화가 필요하다. 이전 정부에서 통일세 도입과 관련된 논의 결과, 상당한 국민들의 저항이 있는 것으로 나타났다. 그러나 통일과 관련한 비용은 결국 국민들의 부담이라고 할 수 있다. 이에 통일비용 기부 형식을 다양화하는 노력이 필요하다. 예를 들어 최근 들어 카드 적립 마일리지 또는 포인트 제도가 활성화되고 있는데, 이를 통일기금으로 기부할 수 있도록 하는 것도 국민들의 통일비용 지불에 대한 저항을 최소화하는 동시에 기부를 유도하는 효과적인 방안이 될 수 있다.

다섯째, 통일에 대한 문화 콘텐츠를 활용한 통일비용 마련 방안이 필요하다. 최근 문화 콘텐츠 산업의 규모는 지속적으로 커져가고 있다. 또한 문화 콘텐츠는 하나의 성공이 다른 분야에까지 파급을 가져다 주는 원소스 멀티유즈(one source multi use)효과를 얻을 수 있다. 뿐만 아니라 콘텐츠의 개념이 적용된 문화 상품은 수명이 반영구적일 뿐 아니라 고용효과도 상당히 크다고 평가된다(김영미, 2004). 이처럼 통일관련 캐릭터, 게임, 음악 등의 문화 콘텐츠는 잠재적인 경제적 가치가 상당하고 하나의

캐릭터를 활용해 다양한 문화 분야에 활용할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 이에 캐릭터 상품의 판매, 캐릭터를 활용한 게임의 개발 등을 통해 수익을 창출하고 이를 통일비용으로 활용하거나 재투자를 통한 통일관련 사업의 자본으로 활용할 수 있다. 또한 문화 콘텐츠 사업의 경우 세대를 초월하여 활용할 수 있고 기성세대와 대학생은 물론, 자라나는 어린세대에게 통일에 대한 긍정적인 이미지를 심어줄 수 있다. 또한 문화 콘텐츠 사업을 통해 통일과 관련된 이미지 제고와 홍보효과, 국민들의 통일에 대한 인식개선 등의 효과는 그 가치를 경제적으로 산출할 수 없을 만큼 귀중하다. 이처럼 문화 콘텐츠를 활용한 방안은 통일에 대한 정의적 태도 향상에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

VI. 결 론

본 연구에서는 국민들의 통일의식이 통일비용 지불의사에 미치는 영향을 분석하고 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 특히 본 연구에서는 통일의식과 통일비용 지불의사에 대한 체계적인 논의를 위해 기성세대와 대학생을 대상으로 설문조사를 실시하고, 이를 토대로 실증연구를 실시하였다. 세대별 통일에 대한 인지적, 정의적 태도 및 통일비용 지불의사가 차이가 있는지를 분석하였고, 통일에 대한 인지적, 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 통일비용 지불의사의 선행요인이 세대별로 차이가 있는지에 대해 비교분석하였다. 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

기성세대와 대학생의 통일의식 및 통일비용 지불의사에 대한 차이검증을 한 결과 인지적 태도와 정의적 태도에서 부분적으로 세대간 유의미한 차이가 있는 것을 알 수 있었으며, 통일비용 지불의사에는 세대간 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 통일의식과 통일비용 지불의사에 대한 회귀분석 결과 통일에 대한 인지적 태도와 정의적 태도가 통일비용 지불의사에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 정의적 태도가

통일비용 지불의사에 상대적으로 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

이상의 분석결과를 토대로 정책제언을 제시하였는데 방안은 다음과 같다. 통일에 대한 인지적 태도의 향상 방안은 대학생을 위한 통일의식 자격증제도 도입, 가족과 함께하는 통일캠프의 확대방안, 통일관련 웹툰 제작, 통일문화 행사의 확대가 있다. 다음 통일에 대한 정의적 태도의 향상 방안에는 통일관련 TV 프로그램의 활성화, 새터민 강사의 확대 및 강연, 통일의 염원을 담은 상징적 캐릭터 개발, 통일 관련 게임 개발이 있다. 통일비용 지불의사에 대한 경제적 방안은 통일관련 민간부문 기부활동에 대한 홍보 활성화, 통일 관련 금융상품의 개발 및 홍보, 통일기금을 관리 운영하는 기관 설립, 통일비용 기부 방식의 다원화, 통일에 대한 문화 콘텐츠를 활용한 통일비용 마련 방안을 제시하였다.

【참고문헌】

- 김경희. (1990). 한국 대학교수들의 컴퓨터와 Computer-Based Education (컴퓨터 보조 학습)에 대한 태도 조사 연구. 「교육공학연구」. 6(1): 207-219.
- 김귀옥. (2008). 이산가족의 범주화와 공동체 형성 방안. 「역사문제연구」. 19: 313-354.
- 김규륜·김형기. (2012). 통일재원 마련 및 통일의지 결집 관련 국민의 의식. 「KINU 정책연구시리즈」 12(1): 1-253.
- 김병로. (2009). 통일의식 변화와 국민통합을 위한 대북정책 방향. 「사회과학연구」. 33(1): 153-172.
- 김영미. (2004). 문화컨텐츠 산업의 육성과 지방정부의 역할. 「한국지방자치학회 하계학술발표회 및 제13회 한일 지방자치 국제세미나」. 369-394.
- 김영식·김홍상. (2008). 문화 상징이미지로서의 캐릭터디자인 개발에 관한 연구. 「한국디자인초립」. 18.
- 김윤나. (2012). 초·중·고 시범학교 통일교육의 효과성 지표 개발에 관한 탐색적 연구. 「사회과교육」. 51(4): 259-278.
- 김정숙. (1999).
- 김정숙·한상필. (2009). 공익광고 캠페인에 대한 수용자의 잠재효과 측정 연구: 2006년과 2008년의 WTP(willingness to pay) Methodology 분석 결과를 중심으로. 「미디어, 젠더&문화」. 12: 79-127.
- 김현옥. (2001). 남한의 통일의식과 갈등구조. 「한국사회학회 심포지움 논문집」. 79-104.
- 남궁근. (2013). 『행정조사방법론』. 법문사.
- 박병철·박동국. (2011). 제 3 장 통일환경 변화에 따른 통일교육의 쟁점과 과제. 「통일전략」. 11(4): 77-113.
- 박선하. (2010). 모바일 혁명-스마트폰과 모바일게임의 국내 사례 연구를 바탕으로한 디자인적 요소의 영향과 역할에 대한 연구. 「디지털디자인학연구」. 10(3): 135-144.

- 박성희. (1992). 청소년의 통일인식에 관한 연구. 「한국청소년개발원 연구 보고서」 1-192.
- 박승기·유범열. (1999). WTP 행위에 대한 이해: 합리적 행동이론을 이용. 「전북대 학교 산업경제연구소 논문집」. 30: 17-24.
- 박신의. (2007). 남한과 북한, 통일의 문화적 조건: 세계화 시대의 새로운 문화 공동체 형성을 중심으로. 「국학연구」. 10: 81-110.
- 박영규·강원택·김병로·김병조·송영훈·장용석·정은미. (2014). 2014 통일의식 조사. 「서울대학교 통일평화연구원」.
- 박종철·허문영·송영훈·김갑식·이상신·조원빈. (2014). 2014 남북통합에 대한 국민의식조사. 1-325.
- 박희서 · 노시평 · 김은희. (2007). 환경친화적 행동의 영향요인 분석: 합리적 행동이론(TAR)의 관점에서. 「한국지방자치학회보」. 19(2): 97-119.
- 배득중. (1993). 市民들의 統一費用 支拂意思(WTP)의 測定: 統一에 대한 價値評價와 公共選擇. 「한국행정학보」. 27(1): 59-75.
- 배한동. (2001). 한국 대학생의 통일의식에 관한 조사연구. 「韓國政治外交史論叢」. 22(2): 303-349.
- 변종현. (2012). 청소년의 통일의식과 학교 통일교육의 진화. 「윤리교육연구」. 29: 165-186.
- 안두순. (2011). 독일 통일과 경제통합 과정에 대한 평가: 한국 언론에 비친 통일방식과 통일비용 논의를 중심으로. 「경상논총」. 29(3): 1-26.
- 유승훈·양창영. (2005). 휴대인터넷 서비스에 대한 지불의사액. 「산업경제연구」. 18(3): 995-1007.
- 윤상연·서신화·김현정·허태균. (2013). 인지부조화의 발생에서 문화차이의 의미: 태도 중요도의 역할. 「한국심리학회지」. 19(1): 69-86.
- 이미경. (2014). 대학생 통일의식 제고를 위한 통일교육 방안 모색. 「한국 동북한논총」. 70: 175-195.
- 이수동·박진영·이형재. (2015). 가격할인율이 소비자 지각된 가치와 희생에 미치는 영향: 관여도 수준과 관여 유형의 조절효과를 중심으로. 「유통연구」. 20(2): 267-293.

- 이주훈·장원태. (1997). 국민의 통일비용 지불의사에 관한 연구. 『동북아경제연구』 . 9(1): 131-168.
- 이홍재. (2013). 계획된 행동이론을 적용한 학습공동체(CoP)참여와 성과. 한국지역정 보화학회지』 . 16(1): 35-57.
- 임현진 외. (2011). ‘전환의 계곡’을 넘어 : 통일편익, 통일비용, 그리고 통일혜택. 『역사비평97』 . 318-348.
- 장원태. (2012). 북한감성이 통일비용지불의사에 미치는 영향 분석. 『한국정책개발학회』 . 149-173.
- 정향석. (2003). 학생들의 통일의식과 통일교육의 실태분석. 『호남정치학회보』 . 103-128.
- 정희태. (2010). 제2장 학교 통일교육의 변천과정과 방향. 『통일전략』 . 10(2): 37-92.
- 조성대·이홍재·윤병섭·김재득·박은미(2003). 『정보사회의 인간관계』 . 박영사.
- 조윤기. (2003). 통일 및 남북화해를 위한 지불의사금액 결정요인분석. 『동북아경제연구』 . 15(3): 65-85.
- 채서일. (2007). 『사회조사방법론』 . 법문사.
- 최용환. (2015). 통일대박 통일의 손익계산서: 통일논의의 현실과 경기도의 과제. 『경기개발연구원』 . 1-16.
- 함인화·한정자. (2000). 집단별 통일인식 차이에 관한 연구: 청소년, 여성, 386 세대를 중심으로. 『사회과학연구논총』 . 137-165.

[부록-대학생 설문지]

설문지

안녕하십니까?

저희는 공모전을 준비하고 있는 안양대학교 공공행정학과에 재학 중인 김광민, 이다솔입니다. 먼저 바쁘신 와중에 설문지 응답에 시간을 할애해 주신 점 깊이 감사드립니다.

본 설문지는 대학생과 기성세대의 통일의식 및 통일비용 지불의사를 조사하기 위해 설계되었습니다. 통일에 대해 여러분들이 평소 가지고 계신 생각을 솔직하게 답변해 주시면 됩니다. 귀하의 진솔한 답변은 본 연구를 위한 귀중한 자료로 사용될 것이며, 귀하께서 응답하신 모든 내용은 통계법에 의거하여 연구 이외의 어떤 목적으로도 결코 사용되지 않을 것임을 약속드립니다. 끝으로, 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 할애하여 주시는데 깊은 감사를 표합니다.

2015년 7월

연구자 : 김광민, 이다솔(안양대학교 강화캠퍼스 공공행정학과)
지도교수: 이 홍 재(안양대학교 공공행정학과)

I. 다음은 “인지적 태도”에 대한 질문입니다.

문 항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1. 나는 통일의 의미에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
2. 나는 북한에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
3. 나는 통일과정에 대해 잘 이해하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4. 나는 우리나라 통일문제에 대해 많은 관심을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
5. 나는 우리나라의 통일정책(한반도 신뢰 프로세스)에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
6. 나는 이산가족(실태, 규모등)에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤

II. 다음은 “정의적 태도”에 대한 질문입니다.

문	항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1.	나는 통일이 꼭 이루어져야한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
2.	나는 우리나라의 통일정책에 대해 만족한다.	①	②	③	④	⑤
3.	나는 남북한이 운명공동체라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
4.	나는 북한이 우리나라와 통일을 이루어 함께 살아가야하는 상대라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
5.	나는 남북한 교류나 협력이 지속적으로 이루어져야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
6.	나는 현재 이산가족상봉정책이 남북한 통일에 긍정적으로 도움이 된다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

III. 통일이 된다면 상당히 많은 비용이 필요할 것으로 예상됩니다. 귀하께서는 개인적으로 통일비용을 얼마정도까지 지불 할 수 있다고 생각하십니까?

- ① 100만원 미만
- ② 100만원 이상~200만원 미만
- ③ 200만원 이상~300만원 미만
- ④ 300만원 이상~400만원 미만
- ⑤ 400만원 이상~500만원 미만
- ⑥ 500만원 이상~600만원 미만
- ⑦ 600만원 이상~700만원 미만
- ⑧ 700만원 이상~800만원 미만
- ⑨ 800만원 이상~900만원 미만
- ⑩ 900만원 이상~1000만원 미만
- ⑪ 1000만원 이상~2000만원 미만
- ⑫ 2000만원 이상~3000만원 미만
- ⑬ 3000만원 이상~4000만원 미만
- ⑭ 4000만원 이상~5000만원 미만
- ⑮ 5000만원 이상~6000만원 미만

● 다음은 개인의 특성에 관한 사항들입니다.

1) 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- ① 남자 ② 여자

2) 귀하의 학년은 어떻게 되십니까?

- ① 1학년 ② 2학년 ③ 3학년 ④ 4학년

3) 귀하가 재학 중인 대학은 어떻게 되십니까?

- ① 2년제 대학 ② 4년제 대학

4) 귀하의 병역여부는 어떻게 되십니까?

- ① 미필자(여성포함) ② 군필자

5) 귀하의 거주 지역은 어디입니까?

- ① 서울 ② 인천 ③ 경기 ④ 전라도
⑤ 경상도 ⑥ 충청도 ⑦ 강원도 ⑧ 제주도

<감사합니다>

[부록-기성세대용 설문지]

설문지

안녕하십니까?

저희는 공모전을 준비하고 있는 안양대학교 공공행정학과에 재학 중인 김광민, 이다솔입니다. 먼저 바쁘신 와중에 설문지 응답에 시간을 할애해 주신 점 깊이 감사드립니다.

본 설문지는 대학생과 기성세대의 통일의식 및 통일비용 지불의사를 조사하기 위해 설계되었습니다. 통일에 대해 여러분들이 평소 가지고 계신 생각을 솔직하게 답변해 주시면 됩니다. 귀하의 진솔한 답변은 본 연구를 위한 귀중한 자료로 사용될 것이며, 귀하께서 응답하신 모든 내용은 통계법에 의거하여 연구 이외의 어떤 목적으로도 결코 사용되지 않을 것임을 약속드립니다. 끝으로, 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 할애하여 주시는데 깊은 감사를 표합니다.

2015년 7월

연구자 : 김광민, 이다솔(안양대학교 강화캠퍼스 공공행정학과)

지도교수: 이 흥 재(안양대학교 공공행정학과)

I. 다음은 “인지적 태도”에 대한 질문입니다.

문	항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1.	나는 통일의 의미에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
2.	나는 북한에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
3.	나는 통일과정에 대해 잘 이해하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4.	나는 우리나라 통일문제에 대해 많은 관심을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
5.	나는 우리나라의 통일정책(한반도 신뢰 프로세스)에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
6.	나는 이산가족(실태, 규모등)에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤

II. 다음은 “정의적 태도”에 대한 질문입니다.

문	항	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1.	나는 통일이 꼭 이루어져야한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
2.	나는 우리나라의 통일정책에 대해 만족한다.	①	②	③	④	⑤
3.	나는 남북한이 운명공동체라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
4.	나는 북한이 우리나라와 통일을 이루어 함께 살아가야하는 상대라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
5.	나는 남북한 교류나 협력이 지속적으로 이어져야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
6.	나는 현재 이산가족상봉정책이 남북한 통일 에 긍정적으로 도움이 된다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

III. 통일이 된다면 상당히 많은 비용이 필요할 것으로 예상됩니다. 귀하께서는
개인적으로 통일비용을 얼마정도까지 지불 할 수 있다고 생각하십니까?

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| ① 100만원 미만 | ② 100만원 이상~200만원 미만 |
| ③ 200만원 이상~300만원 미만 | ④ 300만원 이상~400만원 미만 |
| ⑤ 400만원 이상~500만원 미만 | ⑥ 500만원 이상~600만원 미만 |
| ⑦ 600만원 이상~700만원 미만 | ⑧ 700만원 이상~800만원 미만 |
| ⑨ 800만원 이상~900만원 미만 | ⑩ 900만원 이상~1000만원 미만 |
| ⑪ 1000만원 이상~2000만원 미만 | ⑫ 2000만원 이상~3000만원 미만 |
| ⑬ 3000만원 이상~4000만원 미만 | ⑭ 4000만원 이상~5000만원 미만 |
| ⑮ 5000만원 이상~6000만원 미만 | |

● 다음은 개인의 특성에 관한 사항들입니다.

1) 귀하의 성별은 어떻게 되십니까?

- ① 남자 ② 여자

2) 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

- ① 30대 ② 40대 ③ 50대 ④ 60대 ⑤ 70대 이상

3) 귀하의 최종 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 초졸 ② 중졸 ③ 고졸 ④ 전문대졸 ⑤ 대졸(4년제) ⑥ 대졸이상

4) 귀하의 거주 지역은 어디입니까?

- ① 서울 ② 인천 ③ 경기 ④ 전라도
⑤ 경상도 ⑥ 충청도 ⑦ 강원도 ⑧ 제주도

<감사합니다>

장 려

생활 속 청소년의 통일 관심 제고

- 동일시 조절을 통해 -

충북대학교 정치외교학과 강나은 · 이수진

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 현황 및 문제점
- IV. 보완 방안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

생활 속 청소년의 통일 관심 제고

- 통일시 조절을 통해 -

본 논문은 청소년들의 통일에 관한 무관심 해소를 위한 방안으로서 기존 정부의 통일 교육 관련 활동을 보완하는데 목적을 가진다. “필요하지만 필수적이지 않기에 소홀했던” 통일교육에의 가장 큰 걸림돌인 무관심을 해소하는데 있어, 교육심리학적 측면에서 동기 이론 중 하나인 자기결정성이론의 동일시조절을 바탕으로 방안을 제시하고자 하였다. 기존 정부 차원의 통일교육 및 활동의 현황을 분석하고 문제점을 파악한 뒤, 동일시 조절 이론에 따라 청소년들의 학습동기를 유발하면서 현행 통일교육 및 활동을 활성화 시킬 수 있는 방안을 제시한다.

일반적으로 ‘행동을 시작시키고, 방향을 결정하며, 끈기와 강도를 결정하는 힘’이라 정의되는 ‘동기’에 대한 접근에 있어, ‘자기결정성이론(Self-Determination Theory: SDT)’은 현대의 대표적인 동기이론 중 하나이다. 이론의 명칭이 나타내듯 ‘자기’라는 개념을 핵심으로 하는 자기결정성이론은 외재동기와 내재동기를 이분하여 진행하는 기존 연구와 달리, 자기결정성 혹은 자율성의 정도에 따라 외재동기를 세분화해야 함을 주장한다. 특히 자기결정성이론을 구성하는 이론 중 하나인 유기적 통합 이론에선 자기결정성의 정도 변화에 따른 외재 동기 유형의 변화를 제시하였다. 그중 동일시 조절 동기는 스스로 공부하는 것은 가치 있는 일이라고 판단하여 공부하지만, 공부하는 것 자체에 대한 기쁨이나 자기만족보다는 공부의 가치를 인정하고 수용한 상태를 말한다. 동일시 조절 원리를 통일 및 북한 관련 주제에 대한 청소년들의 관심 제고 방안의 기본 원리로 하여 방안을 전개한다.

현행 정부의 청소년을 대상으로 하는 통일교육은 크게 학교차원에서 이루어지는 교과과정 내의 통일교육과 통일 및 북한과 관련된 이벤트(공모전)로 구분할 수 있다.

우선, 학교차원에서의 통일교육에 있어, 학교통일교육은 주로 국가 차원의 교육 정책을 통해 실시되는 정부 주도적인 성격을 강하게 띠고 있다. 2005년부터 『통일교육 지침서(일반용)』 과 『통일교육 지침서(학교용)』 이 매년 발간되어 통일교육의 기본 방향을 제시하고 있으며, 통일교육 기본(운영)계획 역시 매년 발간되어 평가와 계획을 지속적으로 수정 및 보완하고 있다. 더욱이 2013년부터는 청소년을 대상으로 통일을 “나의 문제”로 인식하고 통일비전을 형성할 수 있도록 하기 위해 매년 5월 넷째주를 통일교육주간으로 지정하여 운영하고 있다.

하지만 현재 학교통일교육은 통일교육 시수 확보의 어려움, 성적 및 입시의 미반영과 같은 이유로 청소년 및 교사로부터 외면당하고 있는 실정이다. 그렇다보니 통일교육이 이루어진다 하더라도 학생들의 통일 및 북한에 대한 관심과 이해수준을 향상시키는데 큰 효과를 발휘하지 못하고 있다. 특히 이러한 성향은 학년이 높아질수록 강해져 상대적으로 통일교육에 노출이 잦은 초등학생에 비해 중학생 및 고등학생을 대상으로 이루어지는 통일교육은 그 중요성과 효과가 크게 발휘되지 못하고 있음을 알 수 있었다.

다음으로 통일 및 북한과 관련된 이벤트(공모전)를 분석하는데 있어, 청소년들의 접근성·이용성이 높은 SNS 상위 3위의 통일부(통일교육원) 페이지를 살펴보았다. 최근 SNS의 이용의 증가와 SNS를 활용한 마케팅이 급증하면서 통일부 역시 청소년 및 청년세대와의 소통을 위해 SNS를 적극적으로 활용하고 있었다. 이에 따라, 10대 청소년의 이용이 가장 높은 카카오톡(35%), 페이스북(27.2%), 트위터(12.2%)에 개정된 통일부(통일교육원)에서 하고 있는 통일 및 북한 관련 내용의 이벤트 현황을 살펴본 결과 이용률이 가장 많은 순서대로 다양한 이벤트가 이루어지고 있는 것을 확인 할 수 있었다.

그러나 댓글로 바로 참여가 가능한 가벼운 이벤트임에도 불구하고 참여율에 있어서 저조함을 보이고 있는 실정이다. 가장 이벤트가 활성화해 이루어지고 있는 카카오톡의 경우에도 4,605명이 통일부(통일교육원)의 페이지 소식을 받고 있음에도 불구하고 200명 이상의 참여가 이루

어진 이벤트는 단 한 건 뿐이었다.

따라서 현황 분석에 따라 도출된 한계점을 해소 및 보완하기 위하여 다음 두 가지 방안을 제안한다. 첫째, 학교 통일교육의 활성화를 위한 국어 및 영어 과목에서의 지문노출 둘째, 해시태그(#)를 활용한 릴레이 이벤트의 통한 SNS 통일이벤트의 확산이 그것이다. 동일시 조절 원리에 입각하였을 때 방안을 설명하면 다음과 같다. 우선 통일 관련 주제가 지문의 소재로 사용되거나 문제 수가 1~2개로 한정되었을 때, 학교 시험에서의 고득점을 목표로 하기에 통일 주제에의 관심을 ‘필요’로 느끼는 학생들로 하여금 자연스러운 관심을 유발할 수 있을 것이다. 그리고 청소년 이용률이 가장 높은 SNS ‘카카오토티’ 채널상에서 ‘릴레이식’ 이벤트를 진행하여 학생들의 참여와 추가 참여 대상 확산을 기대한다. 카카오토티 통일부 페이지에서 참여는 개별적으로 이루어지나 ‘해시태그’를 통해 개별 참여 학생들을 해당 학교나 학급이라는 ‘집단’으로 묶어 참여 혜택을 제공한다. 동일시 조절 원리를 이에 적용할 때, 간단한 참여로 인해 얻는 혜택을 또래 집단과의 관계성을 중요시 여기는 학생 ‘집단’에게 수여함으로써 학생들의 적극적인 이벤트 참여를 독려한다. 또한 ‘소식받기’ 기능을 이용하여, 릴레이식으로 이벤트 진행 과정에서 참여 학생의 소식을 받는 다른 학생들의 참여 또한 추가적으로 이끌어낼 수 있다.

본 논문은 지문 적용 및 릴레이 이벤트라는 수단 자체를 외적 동기로 정하였으나, 필요에 의한 통일 관련 주제에의 관심 소지라는 학생들의 자기결정성이 반영되는 통일 교육을 목적으로 하였다. 교육의 정의가 사회화 과정에서 인간의 내재적, 외현적 행동을 ‘특정한 방향’으로 변화하도록 계획하고 수행하는 과정인 만큼, 통일이라는 가치 지향적인 방안이 아닌 단순한 주제 노출로 관심을 쌓게 하고 지식 습득을 ‘기대 효과’에 무게를 두어 그 효과를 재단하는 것은 본질적인 통일 ‘교육’과는 거리가 멀 가능성이 크다는 우려가 있다. 그러나 현재 통일 및 안보에 대한 학생들의 무관심을 해소시키고 간접적으로나마 관심을 제고시키는 것은 학생들의 자율성을 존중함과 동시에 통일 주제에의 이질감 해소 나아가 차후 통일 교육 추진 준비에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다. PPL과 같은 단순

노출 및 단순 생각의 효과가 이미 증명된 바 있어 그를 통해 친밀감과 관심을 충분히 기대할 수 있는 만큼, 적어도 미래를 이끌어갈 주체인 청소년들이 ‘통일’이라는 국가의 앞날이 걸린 사안에 무관심한 태도로 일관하지 않게 하는 다는데 상기한 방안은 의의를 갖는다고 볼 수 있다.

I. 서론

지난 8월 4일 경기도 서부전선 비무장지대(DMZ)에서 발생한 목함지뢰 폭발사고 발생과 이후 무박 4일간의 남북 고위급회담이 이어지는 동안 국민들의 북한의 도발에 대한 적대감은 쉽게 사그라지지 않았다. 인터넷 포털사이트들은 지속적으로 실시간 진행 상황을 탑재했고 네티즌들의 의견 표출도 신속하게 오갔다. 특히 인터넷 주사용자 계층 중 하나인 청소년층 또한 익명성 및 스마트폰 상용화의 수혜자로서 이번 사건에 대한 정보를 쉽게 얻고, 그에 대한 의견을 표출하는 데 적극적인 태도를 보였다.

하지만 이는 한편으로 이러한 극적 상황이 발생되어야만 청소년들의 관심이 높아진다는 것을 단적으로 보여주었다. 전반적인 상황에 대한 본인 나름의 주관을 세우는 학생들은 기존에 정치에 관심이 있었던 학생들이 전부였고, 대다수의 일반학생들은 ‘북한이 왜 그랬던 것일까?’보다는 극에 치닫는 남북 간의 관계를 보며 ‘전쟁이 발생할 것인가?’에만 관심을 갖고 우려의 목소리를 높였다. 전쟁의 위협에 노출된 나라 속에 살면서도 양 국가 사이에 스파크가 강하게 튀는 모습이 나타나고 나서야 발을 동동 구르는 경이다.

그러나 이를 청소년들의 문제라고 하기는 어렵다. 대학 입시라는 그들 인생에의 중요한 목표이자 현실적 여건에 초점을 맞추어 입시에 필요한 과목에만 치중하다보니, 통일에 대한 관심이 줄어들고 통일교육에 소홀할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 미래 사회의 주체인 청소년들이 흥미롭고 자극적인 인스턴트식 정보에만 반응하고 통일에 대해 ‘무관심’한 태도를 보이는 것은 어찌 보면 당연한 것이다.

후진국으로서 갖는 국가 안보적 차원에서의 위험을 예측 및 예방하고, 범람하는 정보 속에서도 주체적 의견 수립 가능성이 충분한 청소년들이 미래 통일한국의 궁극적인 발전을 이끌어나가게 하기 위해 통일교육이 필요하다는 것은 이미 대부분 인지하고 있다. 그러나 과거에 비해 공동체 의식이나 소속감을 느끼지 않는 청소년들에게 한민족이라는 공동체적 의

식, 즉 ‘가치’의 중요성을 피력하는 통일 교육의 행사(行使)는 그 자체로서 거부감을 살 우려가 있다. 따라서 본 논문은 교육심리학적 관점에서 청소년층의 성격을 파악하고 이를 기반으로 기존 정부의 통일교육 관련 활동을 보완함으로써, “필요하지만 필수적이지 않기에 소홀했던” 통일교육의 가장 큰 걸림돌인 ‘무관심’을 해소하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 연구목적 및 방법

본 논문에서 제시하는 방안은 1차 목적을 통일에 관한 청소년의 무관심 해소를 위한 ‘노출’에 두고, 통일 교육으로써의 기대 효과를 2차 목적으로 한다. 청소년을 여러 요건으로 인한 차이점에 따라 중학생과 고등학생으로 구분하고, 교육심리학에서의 ‘외적 동기’ 개념을 활용하여 통일에 대한 청소년의 학습 동기 및 관심을 유발하고자 한다. 이에 기존의 ‘학교 통일교육의 내실화’ 및 ‘통일교육주관을 통한 다가가는 통일교육’ 등 정부 차원의 통일 교육 계획에 추가적인 방안을 도입하는 형식을 취한다.

2. 개념적 정의¹⁾

‘동기(motivate)’에 대한 가장 일반적인 정의는 “행동을 시작시키고, 방향을 결정하며, 끈기와 강도를 결정하는 힘”이라고 할 수 있다. 동기의 개념에 대한 접근에 있어, 초기 동기이론들은 본능, 욕구, 추동 등 광범위한 인간행동을 모두 다루기 위한 일종의 대단위 이론(grand theory)²⁾이

1) 김아영, 『학업동기[이론, 연구와 적용]』(서울: 학지사, 2010), pp. 20-28, 218-230

2) 몇 가지 분류체계의 틀 속에서 제시하면 첫째, 동기를 의식적인 의도로 보느냐 무의식적 기능으로 보느냐, 둘째 동기를 생물학적 조절기능으로 보느냐 목적적인 기능으로 보느냐, 셋째 동기의 출처를 내재적으로 보느냐 외재적으로 보느냐, 넷째 동기를 근접동기로 보느냐 원격 동기로 보느냐의 체계로 나누어 볼 수 있다. 이 중 세 번째 체계는 행동의 원인이 흥미, 호기심, 의지, 생각 등 개인 내부에 있는가 혹은 보상, 벌, 강압 등의 외부에 있는가로 분류하는 내재동기이론과 강화이론으로 구분하는 체계이다.

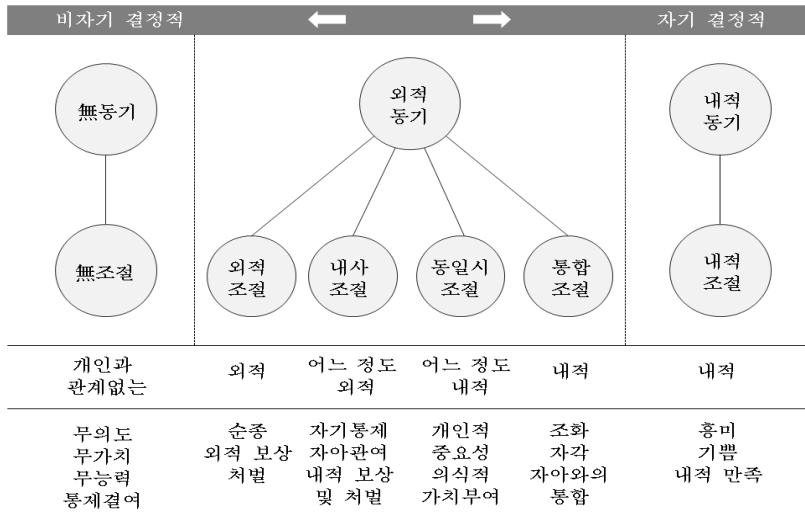
였다면, 최신 이론들은 인간동기의 특수한 측면들을 집중적으로 접근하는 소형 이론(mini theory)로 볼 수 있다.

이 현대의 대표적인 동기이론 중 Deci와 Ryan의 ‘자기결정성이론 (Self-Determination Theory: SDT)’은 오늘날 심리학 분야에서 실증적 연구의 지지를 많이 받고 있는 내재동기이론 중 하나이다. 이론의 명칭이 말해주듯 ‘자기’라는 개념을 핵심으로 하는 자기결정성이론은, 인간은 심리적 성장과 통합을 향한 능동적인 경향성을 가지고 태어나서 보다 정교화되고 통합된 자기개념을 발달시키려는 자연스러운 건설적 경향성을 가지고 있다는 가정에서 시작한다. 이러한 통합하려는 경향성은 내적 조직화와 전체적 자기조절을 향한 경향의 자율성(autonomy)과 자기자신과 타인들과의 통합을 향한 경향을 모두 포함한다.³⁾

동기를 외재동기와 내재동기로 이분하여 진행한 기존 연구와 달리 자기결정성이론에서는 외재동기가 단일한 속성을 가진 게 아니라 행위자가 지각하는 자기결정성(self-determination) 혹은 자율성(autonomy)의 정도에 따라 외재동기를 세분화해야 함을 주장한다. 특히 자기결정성이론을 구성하는 미니 이론 중 하나인 유기적 통합이론에서는, 내재적 동기화가 되지 않은 경우라도 개인은 그 행위나 과제수행을 시도하려고 노력하며, 수행을 이루고 난 후에 긍정적 정서와 만족감을 경험할 수 있다며 새로운 시각을 제시했다. 이러한 관점에서, 외재동기가 개인이 지각하는 상대적인 자율성 정도에 따라 달라지기 때문에 <그림 1>에서와 같이 자기결정성의 정도가 달라짐에 따라 각기 다른 유형의 외재적 동기가 하나의 연속선상에 놓이며 극단적인 외재동기와 내재동기 사이에 각기 다른 종류의 외재동기들이 존재하게 된다.

위의 책, pp. 218-219

3) 자기결정성은 개인의 의지를 사용하는 과정으로서 자신의 강점과 한계점을 수용하고, 자신에게 영향력을 행사하는 외부의 힘을 인지하며, 선택을 결정하고 욕구를 충족시키는 방식을 결정할 것을 필요로 한다. 따라서 자기결정적이기 위해서는 환경에 대해 어떤 행위를 취할 것인가를 스스로 결정해야하기 때문에 자기결정성은 자율성(autonomy)과 유사한 개념으로 받아들여진다. 위의 책, p.220



출처 : 신희경, 학습자의 동기유발을 위한 교육심리학, 2009, p. 214

<그림 1> 조절양식, 인과소재, 관련 조절과정과 동기 유형을 보여 주는 자기결정성 연속선4)

특히 동일시 조절은 어떤 목표를 달성하기 위해 행동(공부)하기 때문에 완전히 내재화되지 않았다는 점에서 외재동기로 분류된다.5) 척도 문

4) 자기결정성의 개입이 낮은 순서대로 학생들의 학업동기 유형을 분류할 경우에 동기가 결핍되어 있는 무동기, 외적 동기, 내사된 동기, 동일시된 동기(확인된 동기), 통합된 동기, 내적동기가 연속선상에 놓이게 된다. 동기유형들을 설명하면 첫째, 무동기는 자기결정성이 전혀 없는 상태로 행동하려는 의지가 결핍된 상태이다. 둘째, 외적 조절 동기는 보상이나 마감시간과 같은 전형적인 외적 제약 때문에 자기결정성이 거의 없는 상태에서 공부하려는 것을 의미한다. 셋째, 내사된 조절 동기는 근본적으로 외부의 압력에 기초하여 행동하지만 행동에 대한 원인을 내재화시키기 시작하는 단계이다. 넷째, 동일시 조절 동기는 스스로 공부하는 것은 가치 있는 일이라고 판단하여 공부하지만, 공부하는 것 자체에 대한 기쁨이나 자기만족보다는 공부의 가치를 인정하고 수용한 상태를 말한다. 다섯째, 통합된 조절 동기는 자율적인 형태로 개인이 자신에 완전히 동화되어 선택한 조절에 의해 행위를 하지만, 여전히 행위 자체의 고유한 속성 때문에 행동을 하는 것은 아닌 상태이다. 여섯째, 내적 동기는 순전히 내재적 조절의 결과로 나타나는 유형으로, 과제 자체에 대한 관심과 만족감 때문에 행동하기에 가장 자율적이고 자기결정성이 높은 동기유형이다. 위의 책, pp. 227-230

5) 내재동기가 발달하기 위해서는 자신이 스스로 결정한 것으로(자기결정적) 경험해야 하기 때문에 내재동기이론가들은 자율성을 설명하기 위해 '통제성'에 관심을 갖는다. 또한 유기적 통합이론이 가치와 조절의 내재화(internalization)와 통합(integration)에 관한 것으로 외재동기의 발달과 역동성을 설명하기 위해 도입되었다. 위의 책, pp. 220-221

항의 예로 “실생활에서 유용하게 사용할 수 있기 때문에 공부한다.”가 대표적이다.

Ⅲ. 현황 및 문제점

1. 학교 통일교육 추진 현황

1) 정부주도의 통일교육

현재 학교통일교육은 주로 국가 차원의 교육 정책을 통해 실시되는 정부 주도적 성격을 강하게 띠고 있다.⁶⁾ 1999년 제정된 통일교육지원법을 근거로 통일교육이 일관되고 체계적으로 이루어질 수 있도록 방향을 제시해주는 『통일교육기본지침서(2002)』가 발간되었는데, 이후 청소년에 대한 학교통일교육의 중요성이 부각되면서 ‘일반용’과 ‘교사용’으로 분리되어 2005년부터 『통일교육 지침서(일반용)』과 『통일교육 지침서(학교용)』이 매년 발간되고 있다.

아울러 통일부는 통일교육 기본(운영)계획을 발간하여 전년도 통일교육의 평가, 앞으로의 통일교육 추진과제 및 기관별 세부 추진 계획 등을 제시하고 있으며, 특히 2013년부터는 청소년들을 대상으로 통일을 “나의 문제”로 인식하고 통일 비전을 형성할 수 있도록 하기 위해⁷⁾ 매년 5월 넷째주를 통일교육주간으로 지정하여 운영하고 있다.

2) 현행 통일교육의 문제점

현행 통일교육은 정부의 통일교육 보급 노력과 통일교육이 지니고 있는 중요성에 비해 각 급 학교의 교사, 학생들의 관심에서 벗어나 있는 실

6) 이해정, “학교 통일교육의 실태와 개선방안 연구”, 2014, p.16

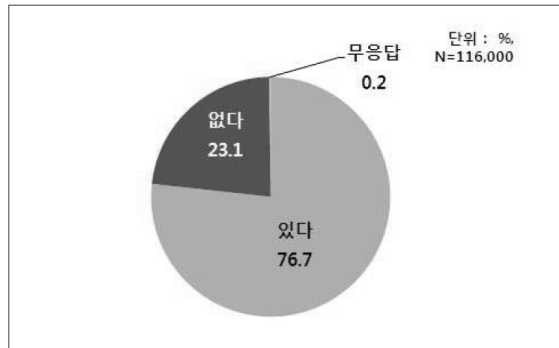
7) 통일교육주간, “통일교육주간 소개”,

http://uniweek.or.kr/bbs/content.php?co_id=UEW01 (검색일: 2015.09.15)

정이다. 특히 이러한 경향은 학교 급이 높아질수록 크게 나타나고 있다.

우선 통일교육 및 통일·안보 관련 수업이 제대로 이루어지지 않고 있다. [2014년 학교 통일교육 실태조사 보고서]에 따르면 교과 수업이나 창의적 체험활동 시간에 북한 및 통일 관련 교육을 받은 경험에 대해서 ‘있다’라고 응답한 학생의 수는 학교 급이 낮을수록 높게 나타나고 있다 (<표 1>). 이는 학교 급이 높아질수록 통일교육의 경험이 축소되고 있다는 것을 의미한다.

<표 1> 북한 및 통일 관련 교육 경험 (학생 대상)

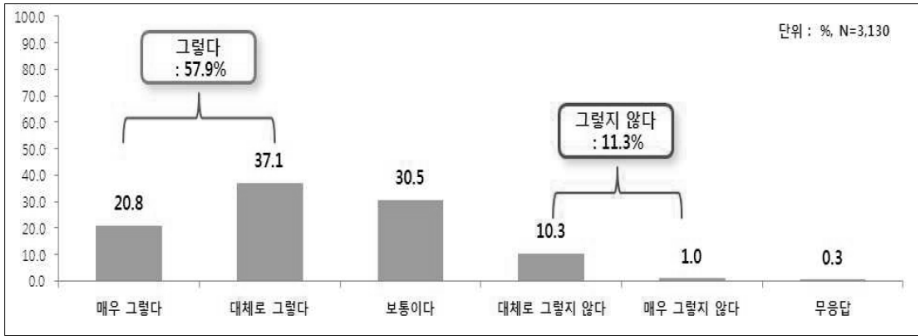


(단위:%)

전 체		학생수 (명)	있다	없다	무응답
		116,000	76.7	23.1	0.2
성별	남성	60,533	75.6	24.1	0.3
	여성	55,467	77.9	21.9	0.2
학교급	초등학교	13,783	90.0	9.8	0.3
	중학교	53,596	80.9	18.8	0.3
	고등학교	48,621	68.2	31.5	0.2

출처 : 2014 학교통일교육 실태조사 보고서, 통일교육원

<표 2> 학교 통일이 잘 이루어지는 여부 (교사 대상)

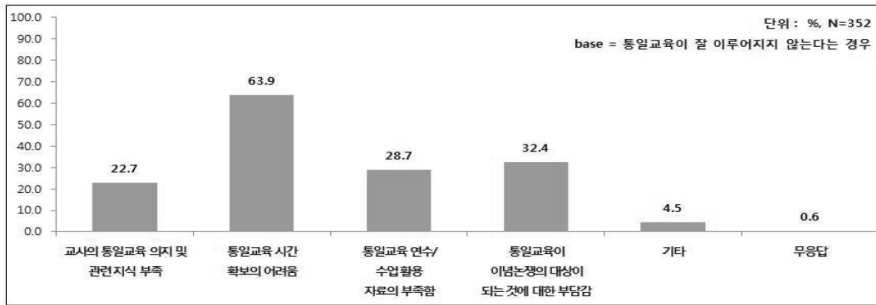


(단위: %)

전 체		교사수 (명)	매우 그렇다	대체로 그렇다	보통이다	대체로 그렇지 않다	매우 그렇지 않다	무응답	*그렇다*	*그렇지 않다*
		3,130	20.8	37.1	30.5	10.3	1.0	0.3	57.9	11.3
성별	남성	921	18.8	36.4	31.3	12.2	1.3	0.1	55.2	13.5
	여성	2,209	21.7	37.4	30.2	9.5	0.8	0.4	59.1	10.3
학교 특성	초등학교	1,809	29.0	42.8	21.8	5.7	0.4	0.3	71.8	6.1
	중학교	759	10.1	34.1	43.0	12.0	0.7	0.1	44.3	12.6
	고등학교	562	8.9	22.8	42.0	22.8	3.0	0.5	31.7	25.8

출처 : 2014 학교통일교육 실태조사 보고서, 통일교육원

<표 3> (통일 교육이) 잘 이루어지지 않는 이유 (교사 대상)



(단위: %)

전 체		교사수 (명)	교사의 통일교육 인지 및 관련 지식 부족	통일교육 시간 확보의 어려움	통일교육 연수/수업활동 자료의 부족함	통일교육이 이념논쟁의 대상이 되는 것에 대한 부담감	기타	무응답
		352	22.7	63.9	28.7	32.4	4.5	0.6
성별	남성	124	21.8	71.0	29.0	28.2	5.6	0.8
	여성	228	23.2	60.1	28.5	34.6	3.9	0.4
학교급	초등학교	111	27.9	49.5	32.4	31.5	3.6	0.0
	중학교	96	19.8	71.9	30.2	31.3	5.2	0.0
	고등학교	145	20.7	69.7	24.8	33.8	4.8	1.4

출처 : 2014 학교통일교육 실태조사 보고서, 통일교육원

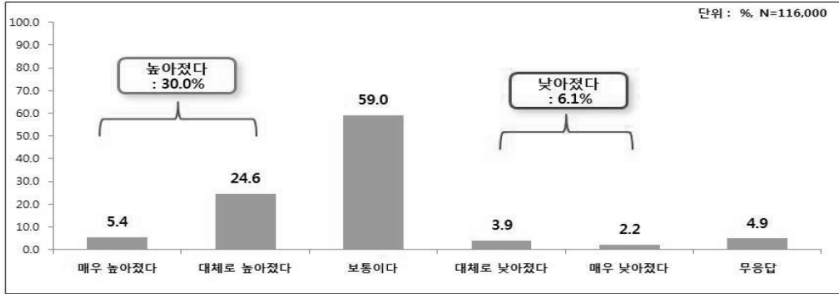
교사들 역시 통일교육의 수업여부에 있어서 학년이 높아질수록 ‘그렇다’의 응답률이 현저히 낮아지고 있음을 확인할 수 있었으며(<표 2>), 이에 대한 이유로 ‘통일교육 시간 확보의 어려움(63.9%)’을 꼽고 있다 (<표 3>)⁸⁾.

다음으로 학교 급이 올라갈수록 통일교육이 제대로 이루어지지 않는 가장 결정적인 이유는 통일 관련 내용의 축소가 성적 및 입시에 직접적인 영향을 미치지 않기 때문이다. 2009년 개정교육과정에 의거하면, 초·중·고 교육 과정에서 통일교육에 대한 내용이 확대되었으나 중등 교육 과정에서는 통일에 대한 전반적인 학습이 중학교 2학년에 집중되어 있으며 고등 교육 과정의 경우 고교 1학년 필수 과목이던 도덕이 사회교과군 내 선택과목으로 전환되면서 통일교육이 축소되고 있는 실정이다.⁹⁾ 또한 실제 현행 학교 교육과정을 살펴보면, 교과서 내 통일관련 내용이 대부분 마지막 단원에 편성되어 있어, 수업을 함에 있어 소홀히 취급되거나 심지어 생략되기도 한다.¹⁰⁾ 또한 통일교육은 국, 영, 수와 같은 주요과목보다는 도덕·사회과에서 다루어지고 있는데 그 비중마저도 점점 줄어들고 있으며, 시험문제로의 출제 비중 역시 크지 않다.¹¹⁾ 결국 학생의 입장에서 보면 따로 통일 및 안보관련 내용을 공부하는 것이 부담스럽게 되고 그 중요성조차 느끼지 못하게 되는 것이다.

그렇다보니 통일교육이 이루어진다 하더라도 이후 통일에 대한 관심이나 이해수준 역시 학교 급이 높아질수록 낮아지는 것을 볼 수 있다. (<표 4>, <표 5>)

-
- 8) [2014년 학교 통일교육 실태조사 보고서]에 따르면 통일교육에 배분되는 연간 수업 시수는 대개 5시간 이내로 이루어지고 있다. 교과시간에서 대개 3~5시간(37.5%) 또는 2시간 이내(29.7%)로, 창의적 체험활동 영역에서의 2시간 이내(42.0%) 또는 3~5시간(31.1%)로 이루어지고 있다.
- 9) 이미경, “미래지향적 학교통일교육의 구현-교과내용 분석을 중심으로”, 2011, pp. 26-34
- 10) 통일부(통일교육원), 『(분단 70년, 청소년 통일의식 어떻게 할 것인가?)학교 통일 교육 발전 공개세미나』 (한국. 통일부 통일교육원, 2015), p. 25
- 11) [2014년 학교 통일교육 실태조사 보고서]에 따르면 출제(48.0%)와 미출제(50.1%), 무응답(1.9%)이다.

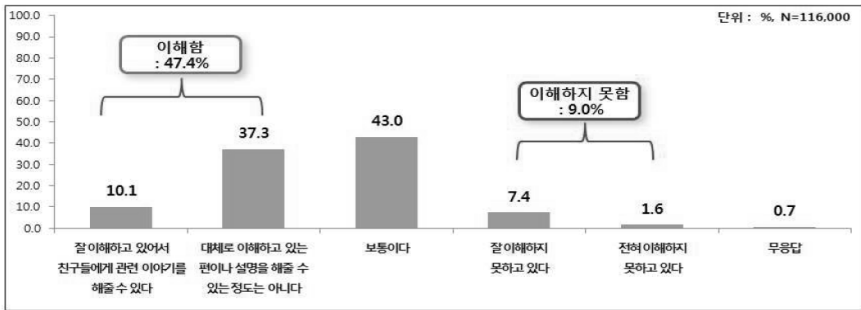
<표 4> 북한 및 통일관련 교육 후 통일에 대한 관심도 (교사 대상)



전 체		학생수 (명)	매우 높아졌다	대체로 높아졌다	보통이다	대체로 낮아졌다	매우 낮아졌다	무응답	*높아졌다*	*낮아졌다*
		116,000	5.4	24.6	59.0	3.9	2.2	4.9	30.0	6.1
성별	남성	60,533	6.2	23.8	57.0	4.3	2.9	5.7	30.1	7.3
	여성	55,467	4.4	25.5	61.2	3.5	1.3	4.1	29.9	4.8
학교급	초등학교	13,783	15.1	36.2	41.0	2.9	1.4	3.3	51.3	4.3
	중학교	53,596	5.0	25.5	58.6	4.1	2.1	4.7	30.5	6.2
	고등학교	48,621	3.0	20.3	64.6	4.1	2.4	5.6	23.3	6.5

출처 : 2014 학교통일교육 실태조사 보고서, 통일교육원

<표 5> 통일 문제에 대한 이해수준(학생 대상)



전 체		학생수 (명)	잘 이해하고 있어서 친구들에게 관련 이야기를 해줄 수 있다.	대체로 이해하고 있는 편이나 설명을 해줄 수 있는 정도는 아니다.	보통이다	잘 이해하지 못하고 있다.	전혀 이해하지 못하고 있다.	무응답	*이해함*	*이해하지 못함*
		116,000	10.1	37.3	43.0	7.4	1.6	0.7	47.4	9.0
성별	남성	60,533	11.3	34.7	43.2	7.8	2.2	0.8	46.0	10.0
	여성	55,467	8.8	40.1	42.8	6.9	1.0	0.5	48.8	7.9
학교급	초등학교	13,783	14.3	44.6	35.7	3.7	1.0	0.6	58.9	4.7
	중학교	53,596	10.5	36.7	44.0	6.2	1.8	0.8	47.2	7.9
	고등학교	48,621	8.4	35.8	43.9	9.7	1.6	0.6	44.2	11.3

출처 : 2014 학교통일교육 실태조사 보고서, 통일교육원

하지만 이는 반대로 초등학생들의 응답에 초점을 맞춰본다면 통일교육에 대한 노출이 많을수록 긍정적인 영향을 끼칠 수 있다는 것을 의미한다는 점에서 중학교 및 고등학교에서의 통일교육에 대한 노출의 필요성을 다시 한번 재고하는 시사점이 된다.

2. 통일부의 SNS를 활용한 이벤트 현황

1) SNS를 활용한 통일부(통일교육원)의 통일관련 이벤트 추진 현황

SNS(Social Network Services)의 종합적 정의는 ‘웹사이트라는 온라인 공간에서 공통의 관심이나 활동을 지향하는 일정한 수의 사람들이 일정한 시간 이상 공개적으로 또는 비공개적으로 자신의 신상정보를 드러내고 정보 교환을 수행함으로써 네트워킹, 커뮤니케이션, 미디어 플랫폼 기능을 수행하는 소셜 소프트웨어’¹²⁾라 할 수 있다. 현재 많은 이들이 활발하게 이용하는 SNS는 기존 커뮤니케이션 수단에서부터 소프트웨어적 특성까지 그 기능의 다양화가 충분히 진행된 상태이다.¹³⁾

12) 네이버 지식백과, “SNSd”,

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1526243&cid=42171&categoryId=42180>,
(검색일 : 2015. 9. 9)

13) SNS에 대한 정의는 CMC(Computer-Mediated Communication)관점과 소프트웨어 관점으로 대별할 수 있다. CMC 관점에서 SNS는 “개인들로 하여금 ① 특정 시스템 내에 자신의 신상정보를 공개 또는 준공개적으로 구축하게 하고 ② 그들이 연계를 맺고 있는 다른 이용자들의 리스트를 제시하며, 나아가 ③ 이런 다른 이용자들이 맺고 있는 연계망의 리스트, 그리고 그 시스템 내의 다른 사람들이 맺고 있는 연계망의 리스트를 둘러볼 수 있게 해주는 웹 기반의 서비스”로 정의된다(Boyd & Ellison, 2007, p. 211) SNS의 주요 기능으로 이용자 프로필, 친구 맺기 및 리스트, 메시지 또는 포스팅, 인스턴트 메시징(instant messaging), 사진 등 미디어 공유 등을 들고 있지만, 정의에서는 이용자들 사이의 관계망(network)이 강조되고 있어 기능들을 포괄하는 것으로는 만족스럽지 못하다. 한편 소프트웨어의 관점에서 보면 SNS는 “소셜(social, 교호)의 소프트웨어화(softwarization)”로 정의될 수 있다(오세욱, 2012). SNS를 기존의 CMC 관점을 넘어 소프트웨어 관점에서 이해할 경우, 다음과 같은 의미가 있다. 첫째, SNS를 트위터나 페이스북과 같은 최근의 대표적인 몇몇 서비스를 넘어 메일, 게시판, 메신저 등 다양한 서비스로 포괄할 수 있다. 둘째, SNS도 기본적으로는 소프트웨어를 통해 구현되는 것이기에, 서비스가 매개하는 기능에만 국한하지 않고 SNS가 가지고 있는 소프트웨어의 특성을 고려할 수 있다. 예를 들어, SNS에 구현되어 있는 알고리즘을 분석함으로써 SNS라는 소프트웨어와 이용자 사이의 상호작용 과정에서 소프트

최근 이러한 SNS의 특징을 마케팅에 활용하는 경우가 급증하고 있다. 기업뿐만 아니라 정부부처기관 또한 SNS를 통해 국민들과의 소통할 뿐만 아니라 각종 행사와 공모전 등을 적극적으로 홍보하고 있다. 특히 통일부는 젊은 세대에게 통일의 중요성과 필요성을 알려 통일에 대한 국민적 관심을 일으키겠다는 각오로부터 SNS를 적극 활용하려는 모습을 일찍이 보인 바 있다. 정부 중앙부처 가운데 처음으로 페이스북(2010년 7월) 페이지를 개설했고, 공식 블로그(2008년 8월), 트위터(2010년 6월) 등 여러 채널을 확보한 상태이다.

이에 통일부(통일교육원)가 SNS를 활용하여 통일관련 이벤트를 어떻게 운영하고 있는지를 10대 학생들이 많이 쓰는 SNS의 순위에 따라 조사한 표는 다음과 같다(<그림 2>). 이벤트를 선정하는 데 있어 첫째, 2014년 1월부터 2015년 9월동안 게시된 글로 한정하며 둘째, 해당 SNS에서 참여가 바로 이루어지고 셋째, 대상에 문화상품권, 기프티콘 등의 소정의 상품을 제공한다는 기준에 부합하는 이벤트들을 선정하였다. 또한 본 논문의 논리 전개에 맞춰 10대 청소년의 이용률이 가장 높은 1~3순위에 해당하는 카카오톡, 페이스북, 트위터의 세 SNS 채널들만을 고려하여 작성하였다.¹⁴⁾

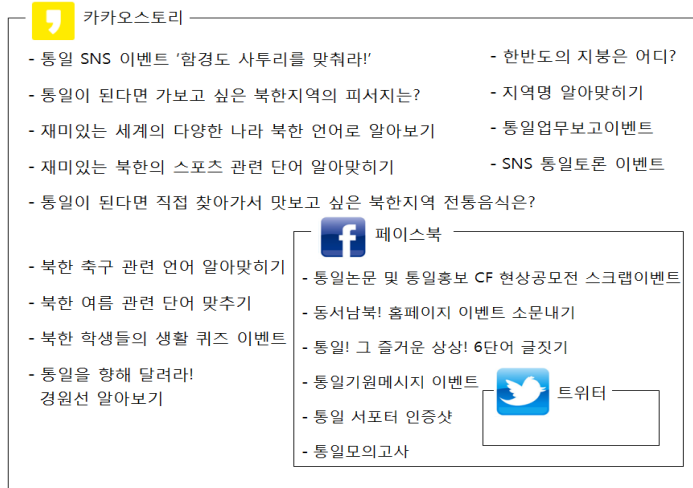
웨어가 어떠한 행위능력을 이용자에게 발휘하는지 고찰할 수 있다. 셋째, 소프트웨어 관점에서 보게 될 경우, SNS 소프트웨어와 다른 소프트웨어의 상호 연계를 파악함으로써 기존에 SNS를 고립적으로 관찰하던 한계를 극복할 수 있다.

네이버 지식백과, “sns 관점”,

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2268451&cid=42171&categoryId=42191>,
(검색일 : 2015. 9. 10)

- 14) 10대 청소년 중 53.9%가 SNS 사용 여부에 ‘그렇다’ 답하였고, 카카오톡(35%), 페이스북(27.2%), 트위터(12.2%)가 10대 청소년이 이용하는 SNS 채널 중 이용률 상위 1~3위에 해당되었다.

KISDI STAT 방송 뉴미디어 통계정보시스템, 미디어 이용행태 - 메일, 소셜네트워크 이용 현황



출처 : 카카오토리, 페이스북, 트위터 통일부(통일교육원) 페이지

<그림 2> 통일부의 SNS 활용 통일관련 이벤트 현황

상기 <그림 2>의 분석 결과, 트위터의 통일부(통일교육원) 페이지의 경우는 트위터 계정 내에서 이벤트가 이루어지기 보다는 타 SNS 페이지로 연동하거나 이벤트를 홍보하는 성향이 강했다. 페이스북의 통일부(통일교육원)페이지는 홍보와 더불어 '통일'이라는 주제에 맞추어진 이벤트가 이루어지는 것을 확인할 수 있었고, 카카오토리의 통일부(통일교육원) 페이지의 경우에는 '통일' 관련 이벤트뿐만 아니라 '북한'에 관한 지식전달과 그에 따른 소소한 이벤트들을 다양하게 진행하고 있었다.

2) 통일부(통일교육원) 주관 SNS 이벤트 추진의 한계점

각종 SNS 페이지를 통하여 통일관련 이벤트가 활발하게 이루어지고 있음에도 불구하고 각 페이지 내의 팔로워 수에 비해 각 이벤트의 참여율이 저조한 실정이다. 이벤트가 가장 다양하고 활발하게 이루어지고 있는 카카오토리의 통일부(통일교육원) 페이지의 경우, 4,605명이 통일부(통일교육원) 페이지로부터 소식을 받고 있음에도 불구하고 200명 이상의 참여가 이루어진 이벤트는 단 한 건 뿐이었다. 카카오토리를 주된 SNS 채널로 활용하는 청소년들만이 통일부 페이지를 구독한다는 가정을 세우더라도,

관심의 정도뿐만 아닌 이벤트 참여 저조가 현저히 낮다는 것을 유추할 수 있다. 나아가 이는 연령에 관계없이 통일부 페이지를 구독한 통일 관련 주제에 관심이 있는 이들 조차 참여가 저조하다는 사실을 보여주고 있다.

IV. 보완 방안

생활 속 통일 주제에 대한 청소년의 관심을 제고하는 방안으로 첫째, 정규 과목 시험 ‘지문’에의 통일안보 내용 학습과 둘째, SNS 해시태그를 이용한 릴레이 이벤트를 통한 통일 내용 학습을 제안한다. 지문에서의 노출 방안은 중등 교과 과정을 대상으로, SNS 해시태그 이용 노출 방안은 전 청소년을 대상으로 한다.

1. 국어, 영어 과목 시험 ‘지문’에의 통일 내용 등장

2014 통일교육 기본계획에 따르면 교육부는 학교 통일·안보교육 지원 강화를 위하여 기존의 통일·안보교육과 관련된 정규교육과정(도덕, 사회, 한국사 등)의 운영을 내실화하고 이러한 교육과정에서 쓰일 콘텐츠 개발을 추진하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 교육부의 학교 통일·안보교육 지원이 강화 되더라도 상기한 바와 같이 ‘성적 반영’과 직접적인 연관성이 부재한다면, 교사의 부담만 늘어날 뿐 실질적으로 학생들의 무관심을 해소하기 어렵다. 이에 입시위주의 현 교육과정 내에 통일 교육 시간을 따로 배정하는 것 또한 무리가 있다. 따라서 교사와 학생 모두에게 부담을 주지 않는 동시에 학생을 대상으로 한 자연스러운 지식 습득이 가능한 통일 내용 노출 및 등장이 이루어져야 한다.

이에 대한 방안으로 시험에서 통일관련 내용의 ‘지문’ 활용을 제안한다. 주요과목, 특히 국어와 영어 과목 시험에서 관련내용의 등장을 통해 일차

15) 2015 통일교육 운영계획, p 84

적으로 통일 주제에 대한 친밀감 형성과 필요에 의한 학습으로써 통일 주제에 대한 관심을 제고하고자 한다. 하지만 국어 및 영어 교과과정 내에는 통일·안보 관련 내용이 부재 혹은 비중이 매우 적기에, 교사들은 문제 출제에 학생들은 시험 범위 확대에 대해 부담감과 불편함을 호소할 수 있다. 이는 ‘인터넷 통일학교’를 중심으로 한 교육부와 통일부(통일교육원)와의 연계를 강화함으로써 해소할 수 있다.

현재 교육부는 통일·안보교육과 관련된 교수 학습자료를 제공하고 최신 통일·안보교육의 자료를 개발 및 탑재하여 교사의 활용도와 학생의 접근성을 높이기 위해 ‘인터넷 통일학교(tongil.moe.go.kr) 홈페이지를 통한 우수 교육자료 개발 및 보급의 활성화’를 추진하고 있다. 인터넷 통일학교 내 존재하는 기존의 멀티미디어 자료들 대부분은 통일교육원에서 제공하는 것으로, 이 점에서 비교적 상기 홈페이지를 통한 통일교육원과의 연계가 잘 되어있음을 알 수 있다. 이에 주요과목에의 시험문제 지문출제에 있어서도 통일교육원에서 발간하는 기본 교재인 『통일문제이해』, 『북한이해』(한글판 및 영문판)과 같은 발간물들에서 시험지문을 발췌하도록 권유한다. 통일교육원에서 발간하는 기본 교재를 바탕으로 국어 및 영어 과목에의 지문 반영을 구성한 예시안은 다음과 같다.

<예시안 1> 영어 지문 예시

※ 다음 글의 빈칸에 들어갈 말로 가장 옳은 것을 고르시오.

In general, North Korean students do not receive private tutoring after school. Some high-ranking officials invite a college student or schoolteacher to their house and ask him to teach their child on an irregular basis. _____, this is not a common practice. The nearest thing to South Korea's after-school program is small group activities, i.e., supplementary lessons students receive from their teacher after school. These often focus on particular subjects and last two to three hours every day. The most popular subjects for small group activities include mathematics, foreign language, art and physical education

- ① Therefore
- ② Also
- ③ Yet
- ④ As a result
- ⑤ For example

출처 : 북한이해(영문판) 2012, p. 241

<예시안 2> 국어 지문 예시

※다음 글을 고쳐 쓰기 위한 의견으로 적절하지 않은 것은?

‘북한의 음악’은 인민의 계급의식과 공산혁명 의식을 고양시키고 교양 및 선전선동의 수단으로 ㉠이용되는 등 기능 측면이 강하다. ㉡이에 따라 북한의 음악은 서사음악과 성악음악, 사실음악과 민속음악, 단순한 화성음악 등이 대부분이다. 북한은 우리와 ㉢틀리게 음악을 대중음악과 순수음악으로 구분하지 않는다. ㉣발간된 노래집의 절반 정도는 소련 민요와 중국풍의 국민 가요식 민요조 선율을 띠고 있고, 화음과 리듬보다는 가사와 멜로디에 치중하고 있다. 화성은 ㉤복잡해서 일반 주민들이 쉽게 따라 배울 수 있으나 변화가 없으며, 창법에서는 비성(鼻聲)을 많이 사용하는 것이 특징이다.

- ① ㉠은 단어의 쓰임이 적절하지 않음으로 ‘사용’으로 고쳐야겠어.
- ② ㉡은 문장의 연결이 자연스럽게 ‘그래도’로 고쳐야겠어.
- ③ ㉢은 옳고 그름을 판단하는 내용이 아니므로 ‘다르게’ 혹은 ‘달리’로 고쳐야겠어.
- ④ ㉣앞 문장의 주어와 호응이 되려면 ‘발간한’으로 고쳐야겠어.
- ⑤ ㉤문맥 상 의미를 옳게 하려면 ‘단조로워서’로 고쳐야겠어.

출처 : 북한이해 2014, p.263

앞서 언급하였듯이, 입시 위주의 교육이 이루어지는 현 교육과정에서 통일교육 시수 증가 등의 교과과정의 제도적 수정은 어렵다. 하지만 지문으로의 활용 방안은 통일교육지원법 제8조 제2항¹⁶⁾에 따라 교육부에 추

16) 통일교육지원법 제8조(학교의 통일교육 진흥) ① 정부는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교(이하 “초·중등학교”라 한다)의 통일교육을 진흥하기 위하여 노력하여야 한다.
 ② 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일교육(제3조의2제1항에 따른

가적인 도입을 요구하여 반영케 할 수 있을 것이다. 시험 문제의 지문으로 반영하는 데 있어, 문제 개수를 1~2개라는 극히 일부분으로 한정하여 학교측과 교육부측의 반발과 통일 관련 내용이 ‘시험 범위’에 해당된다는 인식으로 인한 학생들의 부담감을 최소화시켜야 할 것이다. 더욱이 대상에 있어서 학교와 학원 등 공부에 묶여 자율성이 부족한 생활을 하는 고등학생에 비해 상대적으로 입시에 대한 압박이 적은 중학생들에게 적합할 것으로 예상된다.

이때 본고가 제안한 방안이 더욱 효율적으로 실현되기 위해서는 현재 운영되고 있는 인터넷 통일학교에의 자료 탑재를 통해 교사 및 학생에게 자료를 상시 제공하는 조건이 마련되어야 할 것이다. 통일교육원에서 제공되는 자료를 사용함에 있어 인터넷 통일학교 홈페이지에 국어 및 영어 과목 메뉴를 개설하고 관련 자료를 탑재한다면, 교사에게는 문제 출제에 있어 편의를 제공할 수 있을 것이고 학생들에게도 자료에 대한 접근성이 향상됨에 따라 시험지문에 등장하는 통일 및 북한관련주제에 큰 거부감이나 이질감을 갖지 않게 할 수 있을 것이다.

이러한 통일 및 북한 관련 내용의 일부 시험 문제 지문으로의 적용은 일차적으로 평가 기준이 아닌 평가 기준의 ‘소재’가 되어 학생들에게 지식 습득 차원에서의 부담을 덜고 동시에 사실 지식의 단순 노출을 통한 자연스러운 친밀감을 형성할 것이다. 그리고 상기 제시한 동일시 조절 원리에 따라, 학교 시험에서의 고득점을 목표로 하는 학생에게 있어 또한 문제 출제의 주체가 되는 교사에게도 필요에 의한 자연적 지식 습득과 더불어 가장 우려하던 ‘전문성 결여’를 해소하는 계기를 제공할 수 있을 것이다. 나아가 학생 및 교사들의 ‘인터넷 통일학교 홈페이지’ 방문 증가와 함께 다른 게시판의 이용 및 활용의 증가를 추가적으로 기대할 수 있다.

통일교육에 관한 기본사항을 포함한다)이 초·중등학교의 교육과정에 반영될 수 있도록 교육부장관 또는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 교육감(이하 “교육감”이라 한다)에게 요청할 수 있으며, 요청을 받은 교육부장관 또는 교육감은 교육과정에 통일교육을 반영하여야 한다. <개정 2009.10.19., 2011.7.28., 2013.3.23., 2013.8.13>

2. 통일 주제 관련 SNS ‘릴레이 이벤트’ 추진

스마트폰의 보급률이 높아지면서 SNS의 활성화는 더욱 심화되었고, 그에 따라 기업 및 정부 기관의 SNS를 이용한 마케팅 및 국민과의 소통이 빈번히 일어나고 있다. 최근에는 트위터에서 시작된 해시태그(Hashtag) 기능이 부상하면서 페이스북, 네이버 블로그, 카카오스토리 등 여타 SNS로 해시태그 기능이 확산되고 있다. 해시태그란, 소셜 미디어에서 특정 핵심어를 편리하게 검색할 수 있도록 하는 메타데이터의 한 형태로 특정 문자열 앞에 해시태그(#)를 붙이는 형식으로 이용된다. 17)

이에 대한 기존 연구에서 해시태그를 그 특성과 사용 의도에 따라 정보 제공형 해시태그(Informative Hashtag)와 참여 유도형 해시태그(Meme Hashtag)로 분류한 바 있다(<표 6>). 정보 제공형 해시태그는 해당 내용을 요약하거나 관련 정보를 주기 위해 사용되며, 참여 유도형 해시태그는 태그 자체에 특별한 의미가 있다기보다 태그를 포함하는 글을 작성하는 데 의미가 있어 주로 사용자들의 참여를 유도하기 위해 사용된다는 특징을 갖는다.

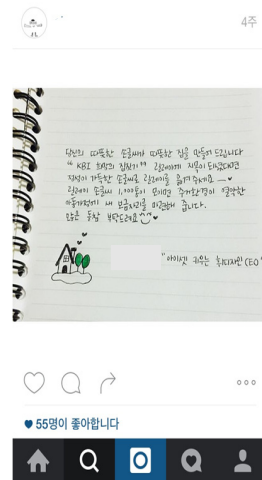
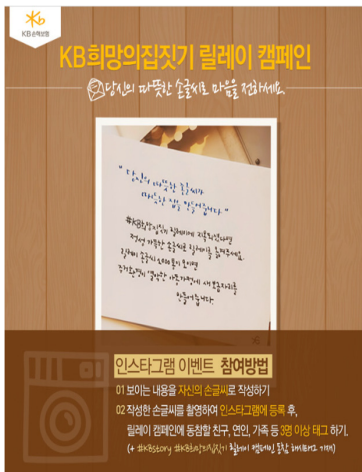
<표 6> 해시태그의 분류

정보제공형 해시태그	참여유도형 해시태그
<ul style="list-style-type: none"> •검색 목적 •주로 대표하는 ‘단어’ 로 구성 •널리 공유, 꾸준한 사용 •주제별 분류하는 폭소노미로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> •자신의 경험, 생각 공유 목적 •주로 상황을 설명하는 ‘문장’ 으로 구성 •실시간 트렌드에 노출되었을 때 사용량이 폭발적으로 증가 •갑자기 인기를 얻어 많이 사용되다가 금방 사라지는 경향
#Samsung #Galaxy	#Welovebigbang #HappybirthdayJK

출처 : 김혜원·김형주·김기성, 『트위터의 실시간 트렌드에서 해시태그 추천을 개선하기 위한 해시태그 분류기법』, 2012

17) 김혜원·김형주·김기성, 『트위터의 실시간 트렌드에서 해시태그 추천을 개선하기 위한 해시태그 분류기법』, 2012, pp. 1-2

이러한 해시태그, 특히 참여 유도형 해시태그는 릴레이식 이벤트 관련 게시물에서 자주 접할 수 있다. 릴레이 이벤트란, 말 그대로 이어가는 이벤트로 행사 참여를 이벤트 태그와 더불어 특정 계정을 함께 태그하여 참여를 독려하고 태그된 이들이 이어서 행사에 참여하는 형식으로 이루어진다. 이는 마케팅에서부터 캠페인까지, 그리고 기업, 정부에서 개인까지 다양한 주체들에 의해 다양한 주제를 가지고 이루어지고 있다. 다음 <그림 3>은 KB에서 진행한 KB희망집짓기 릴레이이벤트 참여 사례이다. KB희망집짓기 이벤트는 주거환경이 열악한 아동가정에 새 보금자리를 지어주는 해비타트 활동으로 KB손해보험이 후원하고 어린이 재단에서 진행하는 공익사업으로 추진되었다. 이벤트는 인스타그램이라는 SNS 채널을 통해 작성한 손글씨를 촬영하여 인스타그램에 등록 후 동참할 사람들 3명 이상을 태그하는 형식으로 이루어졌으며, 캠페인 참여인 중 20명을 추첨하여 음료교환권을 주는 깜짝 이벤트도 추가로 진행되었다.



출처 : KB손해보험, 인스타그램

<그림 3> 릴레이이벤트 예시 : KB희망집짓기릴레이

상기 제시한 동일시 조절 개념과 릴레이 이벤트 사례를 바탕으로, 해시태그(#)를 이용한 릴레이 이벤트를 진행을 통한 통일 주제에의 청소년의 관심을 제고하는 방안(<그림 4>)을 제시한다. 그 구체적인 방법은 다음

과 같다.

첫째, 청소년 이용률이 가장 높은 카카오토리에서 주된 이벤트가 진행된다. 둘째, 이벤트 관련 ‘내용’ 및 학생들의 해당 ‘학교(또는 학급)’ 이름을 해시태그로 걸고 이벤트에 참여케 한다. 셋째, 이벤트의 외적 보상을 개인보다는 단체에게 수여토록 한다.



통일부 +
2015.9.11 오전 9:00

[재미있는 세계의 다양한 나라 북한 언어로 알아보기 이벤트-청소년]

세계에는 우리에게 친근한 나라부터 이름조차 생소한 작고 신비한 나라까지 정말 많은 나라들이 있는데요, 북한에서는 이처럼 다양한 나라들을 어떻게 부르고 있을까요? 다음 보기 중 북한 언어로 잘못 찍지이진 보기를 골라주세요!

① 메히코 - 멕시코
② 덴마크 - 덴마크
③ 헝가리 - 헝가리
④ 튀르키예 - 터키
⑤ 캄보디아 - 캄보디아

(힌트보기)
<https://story.kakao.com/ch/mou/gD0r1Fq5m19>

<참여방법>

1. 힌트를 참고해서 정답을 찾는다.
2. 이벤트 포스터를 캡처한다.
3. 캡처한 포스터와 정답을 게시하고 학교, 학년, 반을 태그한다.
예시) 2번, #대성고_2학년_1반
4. 친구들에게 알려 1계정 1게시물 1해시태그의 총 개수를 올린다!

정답과 함께 가장 많은 게시글과 태그를 올린 학급에 상품을 드립니다!

<기간>
2015년 9월 11일 ~ 9월 16일
2015년 9월 17일 당첨 발표

<상품>
1등 : 뽕뜨락 골든포테이토휠레(L) 피자 - 8판
2등 : 사니 NEO의 초코롤케익 - 30개

※ 본 이벤트는 통일부 페이스북 페이지와 공동으로 진행됩니다.
많은 참여 부탁드립니다~^^

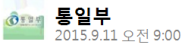
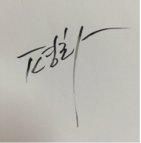
출처: 통일부 카카오토리

<그림 4> 이벤트 예시안

이에 추가적으로 유행하는 콘텐츠를 반영하여 참여 방법의 다양화를 강화시킬 수 있다. 켈리그래피, 힙합 오디션 프로그램 등의 트렌드에서 참여 방법을 가져오고 이에 통일 안보라는 소재를 결합하여 이벤트를 진

행하는 것이다. 다음은 최근 자주 등장하는 손글씨 릴레이 이벤트들을 참고로 작성한 예시안이다.

<예시안 3> 트렌드 반영 릴레이 이벤트

 <p>[통일 생각하기 캘리그래피 이벤트 - 내 친구가 쓴다!]</p> <p>여러분들이 생각하는 '통일'과 '북한'은 한마디로 "○○"다! '통일'이나 '북한'을 떠올렸을 때 생각나는 한마디를 여러분의 손글씨로 표현해주세요~ 손글씨 쓰고 반 친구들과 먹을 간식을 받는 꿀이벤트!</p> <p><참여방법></p> <ol style="list-style-type: none"> '통일'이나 '북한'을 잘 표현하는, 혹은 떠올렸을 때 생각나는 한마디를 정한다. 줄이 있어도 OK! 흰색 종이 위 검정 볼펜으로 떠올린 한마디를 적는다. 	<p><예시></p>  <p>통일은 '평화'다! 이유 : 남북통일이 이루어진다면, 전쟁이 일어날 걱정 없는 평화가 올 것 같아요!</p> <p>#통일캘리그래피 #대성고_2학년3반</p> <ol style="list-style-type: none"> 적은 한마디 사진과 이유를 게시한다. 단, '통일캘리그래피', '학교 및 학급' 태그도 함께! - 예시안 참고 친구들에게 참여를 권유한다! <p>사진과 태그를 올린 친구에게 추첨을 통해 상품을 드립니다. 태그 수가 많은 학교, 학급일수록 당첨률 증가!</p> <p><상품></p> <p>파리바게트 교환권 4만원권 - 2팀 빙그레 바나나우유 기프트콘 30개 - 2팀</p>
--	---

동일시 조절 원리를 바탕으로 한 상기 방안이 이루어지는 과정, 즉 '필요'에 의한 동기의 내재화 그리고 이어지는 후속 행동은 다음과 같다. 첫째, 통일부 카카오토티의 소식을 받는 학생들 혹은 통일부 카카오토티에서 진행하고 있는 이벤트를 알고 있는 학생들이 참여하려한다. 참여 동기는 이벤트 참여 방법이 간단하다는 점과 반 학우들 또는 해당 학교 전체를 대상으로 주어지는 혜택이 된다. 해당 혜택은 청소년들이 좋아할 만한 보상이면서 대상이 되는 전체의 구성원들 간의 차등이 없어야 하고, 소정의 상품이 보상이 되는 조건을 가지게 될 것이다. 둘째, 이벤트 참여 의지가 생긴 학생이 '릴레이 이벤트' 성격을 고려하여 주변 친구들과 학교 친구들에게 참여를 독려한다. '친구와 함께 참여해야' 가치가 생기는 이벤트에 참여 독려받은 학생들은 간단한 방법으로 간단한 소정의 상품을 얻는 목적을 달성코자 이벤트에 참여한다. 셋째, 릴레이적 성격으로 참여 학생 수가 증가하면서 참여하는 학생들의 소식을 받는 사람들에게 해당 카카오토티 통일부 주관 이벤트 소식이 전달된다. 넷째, 추가적인 이벤트 참여가 발생한다.

여기서 해당 ‘학교’나 학교 내 ‘학급’을 대상으로 외적 보상이 이루어지게 하는 것은, 같은 반 또는 같은 학교라는 동일 공간에서 오랜 시간동안 밀접하게 관계를 맺고 있는 학생들 간의 1차 구전(口傳)이 또래 간의 ‘관계성’을 중요시 여기는 청소년의 특징으로 말미암아 이벤트 참여 독려에 결정적인 영향을 끼치기 때문이다.¹⁸⁾ 청소년들의 또래와의 관계를 중요시 여기는 특성과 더불어 타인과 함께 한다는 인식을 통해 내재적 동기가 높아진다는 것을 고려했을 때, 이벤트에 대한 각 개인의 개별적 참여보다 학급 혹은 학교로 묶어 이루어지는 집단적 참여가 대다수의 청소년을 대상으로 한 통일안보 주제의 무관심을 해소하는 방안으로서 효율적이라는 것을 알 수 있다.

최근 카카오톡의 이용도가 증가하면서 하나의 학급당 일명 ‘단체톡방’이 생성되어 학교 내 소식과 전달 사항 등의 소통이 이루어지고 있다. 이러한 ‘단체톡방’을 통해 이벤트 참여 독려가 실시간으로 이루어진다면 카카오톡과의 연동이 가능한 카카오톡스토리의 특성을 고려했을 때 이벤트의 높은 참여율 보장을 기대할 수 있다.

SNS는 관계구축에서 출발하여 사용자들 간의 자발적인 소통이 핵심이 되기에, 강력한 네트워킹을 바탕으로 공유 및 확산을 가능하게 하는 ‘구전’ 효과를 궁극적인 역할로 갖는다. 또래 집단 간의 관계, 외적 보상, 그리고 기존 카카오톡스토리 서비스 이용을 통해 청소년 집단의 이벤트 참여를 독려함으로써 통일 및 북한에 대한 관심을 제고하는 방안은 청소년의 특징과 SNS의 구전 기능을 융합한 현실 반영 가능성이 높은 대안이 될 수 있다.

18) 일반적으로 사람들은 관계성에 대한 욕구를 갖는데, 이는 자신이 속한 사회적 맥락에서 의미 있는 타인들과 단단하게 연결되어 있다는 느낌을 추구하는 것과 관련이 있다.

김아영, 『학업동기[이론, 연구와 적용]』(서울: 학지사, 2010), .pp 241-243

IV. 결 론

본 논문은 지문 적용 및 릴레이 이벤트라는 수단 자체를 외적 동기로 정하였으나, 필요에 의한 통일 관련 주제에의 관심 소지라는 학생들의 자기결정성이 반영되는 통일 교육을 목적으로 하였다. 교육의 정의가 사회화 과정에서 인간의 내재적, 외현적 행동을 ‘특정한 방향’으로 변화하도록 계획하고 수행하는 과정인 만큼, 통일이라는 가치 지향적인 방안이 아닌 단순한 주제 노출로 관심을 쌓게 하고 지식 습득을 ‘기대 효과’에 무게를 두어 그 효과를 재단하는 것은 본질적인 통일 ‘교육’과는 거리가 멀 가능성이 크다는 우려가 있다. 그러나 현재 통일 및 북한 관련 주제에 대한 학생들의 무관심을 해소시키고 간접적으로나마 관심을 제고시키는 것은 학생들의 자율성을 존중함과 동시에 통일 주제에의 이질감 해소 나아가 차후 통일 교육 추진 준비에 긍정적인 영향을 끼칠 것이다. PPL과 같은 단순 노출 및 단순 생각의 효과가 이미 증명된 바 있어 그를 통해 친밀감과 관심을 충분히 기대할 수 있는 만큼¹⁹⁾, 적어도 미래를 이끌어갈 주체인 청소년들이 ‘통일’이라는 국가의 앞날이 걸린 사안에 무관심한 태도로 일관하지 않게 하는 다는데 상기한 방안은 의의를 갖는다고 볼 수 있다.

19) 단순 노출 효과(Mere-exposure effect)는 사람들이 설득 대상물에 단순히 노출 되는 것만으로도 대안에 대한 긍정적 태도가 형성될 수 있다는 심리학 이론이다. 그리고 단순 생각 이론(Mere thought theory)이란 특정 대상을 단순하게 보는 것뿐 아니라, 대상이나 사건에 대해서 단순히 생각해 보는 것만으로도 단순 노출 효과와 유사한 효과가 발생할 수 있다는 심리학 이론이다.

네이버 지식백과, “단순 노출 효과”, (검색일 : 2015. 9. 10)

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1691586&cid=42251&categoryId=42257>,

【참고문헌】

- 김아영, 『학업동기[이론, 연구와 적용]』 (서울: 학지사, 2010)
- 신희경 외, 『(학습자의 동기유발을 위한) 교육심리학』 (서울: 신정, 2009)
- 통일부(통일교육원), 『2014년 학교통일교육 실태조사 보고서』 (한국. 통일부 통일교육원, 2014)
- 통일부(통일교육원), 『2014 통일교육지침서-학교용』 (한국. 통일부 통일교육원, 2014)
- 통일부(통일교육원), 『2014 통일교육 기본계획』 (한국. 통일부 통일교육원, 2014)
- 통일부(통일교육원), 『2015 통일교육 운영계획』 (한국. 통일부 통일교육원, 2015)
- 통일부(통일교육원), 『북한 이해(국문판)』 (한국. 통일부 통일교육원, 2014)
- 통일부(통일교육원), 『북한 이해(영문판)』 (한국. 통일부 통일교육원, 2012)
- 통일부(통일교육원), 『(분단 70년, 청소년 통일의식 어떻게 할 것인가?)학교 통일교육 발전 공개세미나』 (한국. 통일부 통일교육원, 2015)
- 통일부(통일교육원), 『통일문제 이해』 (한국. 통일부 통일교육원, 2014)
- 김기성, 김형주, 김혜원, "트위터의 실시간 트렌드에서 해시태그 추천을 개선하기 위한 해시태그 분류기법", 『정보과학회논문지: 컴퓨팅의 실제 및 레터』, 제18권 제11호(2012.11)
- 김정남, 남영옥, "청소년 문제행동에 영향을 미치는 심리사회적 요인 연구", 『청소년복지연구』, 제12권 제2호(Journal of Adolescent Welfare 2010, Vol. 12, No. 2, 123-141)
- 김창희, "통일교육매체에 관한 분석", 『통일전략』, 제11권 제3호(2011)
- 박찬석, 최현호, "지역통일교육의 활성화 방안-교육청과 지역협의회의와의 연계를 중심으로", 『통일전략』, 제12권 제3호(2012)
- 송희원, 최성열, "빈곤여부, 지각된 부모양육태도, 학업동기, 심리적 안녕감과 청소년의 학교적응 간의 구조적 관계", 『교육심리연구』, 제26권 제

- 3호(The Korean Journal of Educational Psychology, 2012, Vol.26, No.3, pp651-672)
- 양윤직, 유종숙, "자기결정성이 SNS의 인게이지먼트와 구전효과에 미치는 영향연구", 『한국광고홍보학보』, 2014년 겨울 제 16권 4호
- 오기성, "학교 통일교육의 주요 방향에 대한 성찰", 『통일문제연구』, 2012년 상반기(통권 제57호)
- 오기성, "한국의 학교 통일교육 지침분석 연구", 『교육논문』, 제 34권 3호 (2014.11.30)
- 오지은, 임성문, 추상엽, "성취목표지향성과 학업평가장면의 회피전략 간 관계; 중학생과 고등학생 비교", 『청소년학연구』, 제18권 제3호(2011.3), 179-213
- 이범응, "학교 통일교육의 실태 분석을 통한 개선 방안에 관한 일고", 『도덕윤리과교육』, 제40호(2013.11)
- 이영문, "초등학교 통일교육 교육과정 기본 모형 연구", 『도덕교육연구』, 제15권 2호(한국도덕교육학회, 2004.2)
- 류홍무, "남북한 통일정책 비교 분석을 통한 초중고 통일교육 개선방향", 1999
- 전형권, "청소년의 통일무관심과 통일교육의 새로운 접근법-중학교 통일교육을 중심으로", 2005
- 정은경, "청소년의 성격 5요인에 따른 SNS 이용동기 분석", 2012

입 선

공간상징성을 통해 본 북한 지도자 현지도 연구

- 김정일 · 김정은 집권 초기 3년 현지도 동향을 중심으로 -

고려대학교 대학원 북한학과 곽은경

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한의 공간상징정치
- III. 현지도의 공간상징성
- IV. 결론

【참고문헌】

【요약문】

공간상징성을 통해 본 북한 지도자 현지도 연구

- 김정일·김정은 집권 초기 3년 현지도 동향을 중심으로 -

2013년 2월 착공되어 동년 9월 9일 완공된 평양 은하과학자거리는 북한에서 과학기술 중시 정책을 부각시키는 소재로 활용되고 있다. 대규모 건설공사를 단 7개월 만에 완공하였음을 언급하며 김정은 제1위원장이 건설부재 마련부터 마감까지 직접 지도하였음을 강조하였다. 평안남도 평성시의 위성과학자거리 역시 김정은 체제의 과학기술 중시 정책을 상징하는 곳이다. 북한 언론은 평성 위성과학자거리가 조선노동당의 과학 중시 정책의 빛나는 결실이라고 보도하며 김정은의 업적을 강조했다. 한편, 1992년 ‘한국두뇌의 총본산’으로 등장한 대덕연구단지는 대한민국의 과학기술 구심체로서의 출범하였다. 역시 해당 지역에 과학자들을 위한 주택 단지를 건설하고 과학자 지원 정책을 홍보하였다.

대덕과 북한의 사례는 정치가 반영된 공간을 보여준다. 정치적 상징성을 지니고, 동시에 정부정책의 우선순위를 반영하는 공간. 본 연구는 공간과 정치가 어떤 상관관계를 지니고 상호 어떠한 영향을 주는지에 대한 의문에서 시작되었다. 특히 북한은 ‘우리식 사회주의체제’ 속에 존재하는 집단으로서 공간상징을 통한 정치화가 상당하다. 김일성은 권력의 정당성 강화를 위해 항일혁명의 의미를 내밀히 심어놓은 상징공간을 생성하였고, 김일성의 혁명전통을 이어갈 후계자들—김정일, 김정은—은 정치적 변화에 따라 그들만의 상징공간을 재생산해오고 있다.

본 연구의 목적은 북한 공간에 담긴 정치사회적 함의, 즉 ‘공간상징성’을 도출하는 것이다. 삼대에 걸친 북한의 상징 조작사업은 김정은 시기에 이르러 그 수단이 ‘공간’으로 변모하는 양상을 보인다. 북한공간이 북한의 정치·사회구조를 어떠한 방식으로 구성하고 있는지 이해하기 위해 공간을 상징정치의 관점으로 살펴보고자 한다.

이에 본 연구는 첫째, 북한 상징공간의 형성 및 강화 과정을 고찰하고

자 상징공간의 생산과 인민에 대한 주입, 상징공간의 세력 강화와 인민의 상징공간 및 지도자에 대한 신뢰 상승 등의 공간상징화 과정을 추론한다. 이를 통해 둘째, 북한 상징공간의 특성을 서술하고, 셋째, 북한사회에서 공간이 어떠한 역할을 하는지, 인민생활에 어떤 영향을 미치는지 선전선동효과는 어떠한지 분석한다. 궁극적으로 본 연구는 북한의 ‘공간과 정치, 정치와 공간’이라는 거대 담론을 규명하고자 한다.

북한공간을 연구하는데 있어 북한 최고지도자의 현지도도를 분석 지표로 활용하였다. 현지도도는 첫째, 연구의 목적성 측면에서 여타 국가의 현지도도와 달리 일반적인 현지시찰 이상의 강한 의미를 지니고 있으며 제도화되었다. 따라서 통치수단으로써의 현지도도 특성 파악은 북한 현상의 이해에 큰 도움이 된다. 둘째, 연구의 접근성 측면으로, 국내에서 비교적 다양한 주제로 자주 다뤄지는 기본 데이터이다. 이와 같이 북한 현지도가 가지는 의미성과 자료의 접근성을 고려하여 북한공간 분석의 주요 지표로 적합하다고 판단하였다. 현지도도 분석의 범위는 김정일·김정은 집권 초기 3년으로 설정하였다. 또한 김정일과 김정은이라는 두 비교대상을 제시함으로써 각 지도자별 권력공고화 양상에 어떠한 차이가 있는지 분석하였다. 김정일과 김정은의 ‘집권 초기 3년’이라는 동일 시점을 비교함으로써 두 지도자가 집권 직후 권력을 공고화하기 위해 각기 어떤 정치적 방법을 동원하고 어떤 점에서 공통점을 지니는지 유추할 수 있다는 의의를 가진다.

북한 최고지도자와 당은 권력을 인민 개개인에게 ‘효과적으로’ 전달하고자 그 매개로 공간을 활용해 왔으며, 북한의 공간은 북한 권력의 이념과 사상, 그들이 생산한 그들만의 역사를 전인민에게 내재화하는 가장 효율적인 수단으로 자리 잡았다. 뿐만 아니라 김정은 시기에 공간정치의 양상은 심화되는 모습을 보인다. 공간에는 정치적인 힘이 있다. 공간은 인간을 압도하고 매료하기도 하지만 그와 동시에 인간이 어떠한 방식으로 행동하고 생각하게 만드는 힘을 지니고 있다. 이것이 정치적으로 활용될 때 공간의 정치, 권력의 공간화가 시작되는 기점일 것이다.

■주제어: 공간, 상징공간, 북한공간, 공간상징성, 공간정치, 상징정치, 현지도도

I. 서론

1. 문제제기

모든 사물은 시·공간 속에서 존재하며 시·공간적 경험을 통해 인지된다. 여기에서 발견된 현상들은 시·공간의 구조적 메커니즘을 통해 규명될 수 있다.¹⁾ 공간은 사회의 욕구와 필요를 표상하여 군집의 공통적 활동 특성을 반영하는데, 이러한 집합적 과정의 행동양식이 패턴화됨으로써 공간구조가 형성·변화·대체된다. 이처럼 공간은 단순히 ‘그 곳에 존재하는’ 정태적인 틀이 아니라, 다양한 변수에 의해 변화하는 동태적 과정이라 할 수 있다. 공간은 사회에 의해 형성될 뿐만 아니라 동시에 사회에 영향을 준다. 사회의 공간은 하나의 상호작용체계 속에서 분리될 수 없는 전체를 형성하며, 그 안에서 사회는 공간을 창출해가면서 스스로를 조형하기에²⁾ 우리는 공간이 사회에서 어떻게 재생산되고 다시 사회에 영향을 미치는지 유추할 수 있다. 특히 정치가 공간과 지리를 창출하고 지리가 정치에 영향을 준다는 구성주의적 관점에 의하면, 사회 내의 공간적 조직화는 정치와 권력관계를 반영한다고 볼 수 있다. 즉, 모든 공간은 사회적으로 정의되고 권력에 의해 분할·배치되는 것이다.

사회적 공간론의 대표적인 연구자 르페브르는 사회적 공간을 생산된 공간으로 파악하고 있다.³⁾ 공간은 사회적 관계들이 상호교차하고 중첩되는 사회적 네트워크이며 따라서 해당 공간은 정신적 공간인 동시에 권력

1) 최병두, “지리학의 새로운 패러다임, 공간정치경제학,” 『오늘의 문예비평』 30호 (오늘의 문예비평, 1998), p. 42.

2) 안영진, “한스 보베의 사회공간론,” 『국토』 222호 (국토연구원, 2000), p. 96.

3) 르페브르는 사회적 공간을 절대자에 의해 창조된 공간 그 자체라기보다는 생산된 공간이며, 사회적 관계들이 상호교차하고 중첩되는 사회적 네트워크로 파악하였다.; 정호기, 『기억의 정치와 공간적 재현: 한국에서의 민주화 운동들을 중심으로』 (전남대학교 대학원 사회학과 도시사회학전공 박사학위논문, 2002), p. 29.

르페브르는 절대자에 의해 창조된 공간이 아니라 ‘생산된’ 공간, 그리고 생산과 재생산을 둘러싼 사회관계들이 상호교차하고 중첩되는 사회적 네트워크에 주목하고 있다.; 김준호, “‘공간’을 통한 사회적 관계의 이해: 현대 도시공간의 재구성을 위하여,” 『공간과 사회』 제21권 4호(통권 38호) (한국공간환경학회, 2011), p. 227.

의 욕구로 가득 찬 사회적인 공간으로 거듭나는 것이다. 공간지배는 권력 행사의 가장 특권화된 형식 중 하나이다. 특히 물리적 공간에 대한 이용권은 사회적 공간 내에서 차지한 자리에 영향을 주며, 마찬가지로 사회적 공간 내 각 입장은 지리적 공간에 영향을 미친다.⁴⁾ 이러한 과정에서 형성되는 것이 ‘상징공간’이다. 상징공간은 기본적으로 특정 장소 혹은 시설물에 정치적 의미가 부여된 것인데, 해당 공간은 하나의 ‘상징’으로 만들어져 공간 이용의 주체에게 그 가치와 이념을 부여한다.⁵⁾

북한의 수많은 상징공간은 정치적, 경제적, 사회적 권력으로 촘촘하게 짜여 있다. 권력의 의도대로 공간이 형성되고 권력의 개입에 의해 공간이 양산된다. 공간을 지배함으로써 공간의 개념을 새롭게 전복시키려는 움직임이다.⁶⁾ 3대 세습체제를 완성시킨 김정은은 유훈통치의 명분 아래 최고 지도자의 지배 권력을 심화시킬 것이다. 그 과정에서 상징공간은 핵심적 무대공간으로서 치장되고 관리될 가능성이 더욱 높아 보인다. 북한의 상징공간은 북한의 지배권력이 만들어낸 북한 공간의 단면이자 북한의 독재적 권력의 반영이다.

2. 연구목적

본 연구를 통해 북한 최고지도자의 공간정치에 대한 전반적인 사항, 즉 공간정치의 목적, 진행 과정과 상징공간의 현황, 정치·사회적 기능, 함의 등을 파악할 수 있다. 또한 집권 4년차에 이른 김정은의 권력이 북한의 공간에 어떻게 침투할지, 김정은의 상징공간은 얼마나 강화될지 북한의 상징공간에 대한 연구를 통해 변화를 전망해 볼 수 있다. 특히, 본 연구는 북한의 상징공간을 북한 최고지도자의 현지도도를 통해 살펴보고자 한다. 즉 북한 지도자의 현지도도에 나타나는 공간상징성을 분석하는 것

4) 홍민은 지리적(물리적) 공간에 대한 처분권(이용권, 점유권)이 사회적 공간 내에서 차지한 자리에 영향을 주며, 역의 관계 역시 성립된다고 주장한다.; 홍민, “북한의 아파트 건설시장과 도시정치,” 『KDI 북한경제리뷰』 제16권 제8호 (한국개발연구원, 2014.8), p. 56.

5) 조명래, 『공간으로 사회읽기』 (서울: 한울, 2013), p. 44.

6) 손은하·공윤경, “상징 조형물과 상징공간에 이미지화된 지역성: 마산의 ‘민주화의 성지’와 ‘문학의 도시’ 이미지를 중심으로,” 『인문콘텐츠』 제17권 (인문콘텐츠학회, 2010), p. 442.

을 목표로 한다. 북한의 현지도는 북한 정치에서 정책 실현의 주요한 도구이자 정치사회화의 중심에 자리 잡고 있는 주요 기제이며, 국내에서 쉽게 접근할 수 있는 공식 자료로 존재하기 때문이다.

북한은 혁명전통을 확립하기 위해서 항일무장투쟁이라는 역사를 강조하였고, 공간 및 조형물 상징을 통해 이를 표현하였다. 이처럼 ‘창출된 전통’과 김일성이라는 영웅적 인물은 특정 공간에 강력한 상징적 이미지를 부여하고 널리 인지시킴으로써 북한 전역에 작동하게 된다. 김정일의 경우 아버지—북한의 혁명전통—의 권력을 보위하고 자신의 권력을 강화하기 위해 다양한 기념사업을 진행하였고, 김정은 역시 공간을 통해 대를 잇는 권력의 원천을 유지하고자 한다. 이는 상징공간이 군대에 비해 상대적으로 저렴한 비용으로 사회통제와 정치사회화를 달성할 수 있기 때문이다. 본 연구는 삼대에 걸친 상징 조작사업이 김정은 시기에 이르러서는 어떠한 형식으로 작동하고 있는지 고찰해 보고자 한다. 결론적으로 ‘김정일·김정은의 집권 초기 3년간 현지도’라는 기초자료를 ‘김정일·김정은 정권의 상징공간 방문’이라는 지표로 분석하여 2차 가공함으로써 북한의 ‘공간과 정치, 정치와 공간’이라는 거대 담론을 밝혀내고자 한다.

3. 연구방법

북한 공간에 담긴 정치사회적 함의, 즉 공간상징성을 도출하기 위해 본 연구는 공간 및 상징정치에 대한 일반이론을 살펴본 후 이에 근거하여 북한상징공간의 분석틀을 마련하고자 한다. 따라서 북한의 상징공간이 가지고 있는 정치적 함의에 대해 계량적 분석을 통한 연구를 수행하는 것을 그 방법으로 한다. 북한의 독재적 정치권력을 공간의 차원에서 분석함으로써 북한 상징정치가 공간적으로 발현되는 양상을 고찰해 볼 것이다. 본 연구는 북한의 상징공간을 분석하기 위한 도구로 북한 최고지도자의 현지도를 활용하는데, 북한의 현지도가 가지는 의미성과 자료의 접근성을 고려해 봤을 때 이는 매우 적절하다고 판단된다. 첫째, 연구의 목적성 측면에서 북한 최고지도자의 현지도는 여타 국가의 현지도와는 달리 일반적인 현지도 이상의 강한 의미를 지니며 제도화되었기에⁷⁾ 통

치수단으로써의 현지도 파악은 북한적 현상의 이해에 큰 도움이 될 수 있기 때문이며, 둘째, 연구의 접근성 측면에서 국내에서 비교적 다양한 주제로 자주 다루지고 있는 기본 데이터이기 때문이다.

본 연구는 북한 현지도와 상징정치(상징공간)의 관계를 이론적으로 분석하기 위한 분석틀을 제시할 것이다. 이를 위해 먼저 일반적인 상징정치와 공간에 관한 이론을 살펴보고, 이후 북한의 상징정치와 공간을 살펴본 후 현지도와의 연관성을 도출할 것이다. 현지도 분석의 범위는 김정일·김정은 집권 초기 3년으로 설정하였다. 이를 통해 최고지도자로서의 권력을 획득한 후 어떠한 방식으로 그들의 독재적 권력을 상징화하고 상징공간에 심어놓는지 살펴보고자 한다. 또한 김정일과 김정은의 두 비교대상을 제시함으로써 각 지도자별 권력공고화 양상에 어떠한 차이가 있는지 또한 분석할 것이다.⁸⁾

분석대상, 즉 김정일과 김정은의 현지도 시기를 각각 1998년 이후 3년, 2012년 이후 3년으로 설정하였는데, 이는 ‘집권’의 개념을 설정할 때 명분상 집권이 아닌 실질적 집권에 의의를 두었기 때문이다. 1994년 7월 김일성 사망 이후 김정일은 통치권자가 되었으나 1997년까지 공식적인 권력승계를 유보하며 유훈통치를 하였음을 감안하고 1998년 헌법 개정 및 김정일의 국방위원장 추대 이후를 김정일 체제의 공식적 출범으로 간주하여, 공식적·실질적 집권의 시작을 1998년으로 설정하였다.⁹⁾ 김정은

7) 홍민은 그의 연구(2001)에서 오늘날 북한 현지도는 북한사회의 특정한 정책적 방향을 산출하는 주요 통로이며 수령의 현지도시이자 대중운동의 동력을 창출하는 상징적이면서도 현실적인 정치행위라고 보고 있다. 또한 북한 현지도의 지속성과 현재적 위상으로 볼 때 단순한 최고지도자의 통치기술 차원의 의미뿐만이 아니라, 체제가 사회적으로 재생산되는 과정의 구성요소로서의 의미를 지닌다고 서술하고 있다.; 홍민, “북한 현지도의 정치경제적 기원에 관한 연구” (동국대학교 대학원 북한학과 석사학위논문, 2001)

8) 남성욱은 그의 연구(2007)에서 북한의 대남공작의 변화와 특징을 김일성과 김정일 시대 비교를 통해 서술하고 있는데, 이를 통해 양 지도자의 차이를 도출하여 집권 기간에 따른 대남공작의 특징을 체계적으로 정리하고 있다. 본 연구는 북한의 상징공간의 변화와 특징을 분석하기 위해 김정일과 김정은의 시기를 각각 설정하여 비교하고 있는데, 이러한 시기 비교·분석 연구는 연구 대상 간 유사점, 공통점, 차이점을 대조하여 궁극적으로 도출하고자 하는 연구 주제에 체계적으로 접근하고 이를 규명할 수 있다는 점에서 의의를 갖는다.; 남성욱, “북한의 대남공작 역사와 구조: 김일성시대와 김정일시대 비교를 중심으로.” 『정책연구』 2007년 겨울호(통권 155호) (국가안보전략연구소, 2007)

의 경우 2011년 12월 17일 김정일의 사망 이후 동년 동월 30일 ‘최고사령관’에 추대되었고 이듬해 4월 조선노동당 제1비서와 국방위원회 제1위원장에 추대된 것을 토대로 김정은 집권기의 시작점을 2012년으로 설정하였다.¹⁰⁾ 이와 같은 연구범위를 설정하고 지도자별 권력공고화 과정의 발현 양상을 시계열로 추적하고 공간별로 분류해보고자 한다. 본 연구는 김정일과 김정은의 ‘집권 초기 3년’이라는 동일 시점을 비교함으로써 두 지도자가 집권 직후 권력을 공고화하기 위해 각기 어떤 정치적 방법을 동원하고 어떤 점에서 공통점을 지니는지 유추할 수 있다는 의의를 가진다. 이를 위해 진행할 연구방법을 구체적으로 서술하면 다음과 같다.

<표 1> 연구방법 순서표

단계	실행	구체화	방법
1	이론적 검토	상징공간과 상징정치에 대한 일반이론 검토	문헌연구
2	가설 설정		
3	분석틀 설정	북한상징공간 연구를 위한 분석틀 ‘ $o = f(p, f, e)$ ’ 마련	문헌연구
		p 값: 정책기조	문헌연구
		e 값: 공간의 정치·역사·지리적 환경	통계분석
		f 값: 현지도 방문 빈도수	
4	표본조사	표본 설정 및 단계별 조사	시계열분석, 비교연구, 통계분석 (〈표 2〉에서 구체화)
		표본: 김정일(1998~2000) 및 김정은(2012~2014) 현지도 동향	
5	분석틀 적용	p, f, e 값 대입	
6	가설 검증	검증 및 함의 도출	

9) 김정일의 현지도를 중점적으로 다룬 이교덕(2002) 역시 다음과 같이 서술하며 1998년을 김정일 현지도의 분기점으로 보고 있다. “1998년에 현지도 횡수가 다른 해에 비해 크게 증가한 것은 1997년 10월 그가 총비서직에 취임하면서 명실공히 김정일시대가 시작된 것과 관련이 있는 것으로 보이며 2002년 10월 현재 현지도가 45회여서 올해는 가장 많이 현지도를 한해로 기록될 듯하다.”; 이교덕, 『김정일 현지도의 특성』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 31.

10) 조영기, “김정은 시대 북한경제의 현황과 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 제15권 제2호 (한국개발연구원, 2013), p. 23.; 홍성우, “김정일과 김정은의 통치 스타일 비교,” 『한국동북아논총』, 제67권 (한국동북아학회, 2013), pp. 170-172.

연구 3단계에 제시된 분석들은 현지도 동향 분석, 특히 빈도수 도출을 통한 단순 양적 분석으로 그치는 연구의 한계를 막기 위해 설정한 것으로써 최고지도자의 해당 연도 정책기조(p), 해당 상징공간의 정치·역사·지리적 환경(e)이라는 독립변수를 삽입하여 북한 상징공간에 대한 질적 연구를 추가하였다. 완성된 분석들은 다음과 같다.

$$o = f(p, f, e)$$

위의 수식은 쿠프만스(Koopmans)와 몬티아스(Montias)의 모델을 참조하여 변형한 것으로, 기존의 수식 $o = f(s, f, e)$ 에서 s 값을 제거하고 f 값을 추가하였다.¹¹⁾ 특히 실적은 상징공간의 파급효과를, p 는 상징공간 발현시기 해당 지도자의 정책기조를 의미한다. 따라서 북한 상징공간의 선전·파급효과, 즉 공간상징성(o)은 어떤 공간을 상징화할지의 내용을 담은 지도자의 정책기조(p)와 최고지도자의 상징공간 방문 빈도수(f) 및 해당 공간의 정치역사적 및 정치지리적 유산(e)에 의해 결정된다는 논리를 설정할 수 있다. 또한 연구 4단계 표본조사의 순서는 다음과 같이 구체화하였다.

11) o 는 outcomes(결과) 또는 performance(실적)를, s 는 institution(제도) 또는 system(체제)을, p 는 policies(정책)를, e 는 environment(환경)을 나타낸다.; 경남대학교 북한대학원, 『북한연구방법론』 (한울아카데미, 2003), pp. 225-226.

추가한 값 f 는 frequency(현지도 방문빈도수)를 의미한다.

〈표 2〉 표본조사 순서표

연구방법 순서			
1	이론적 검토		
2	가설 설정		
3	분석틀 설정	표본조사 순서	
4	표본조사	①	현지도 동향을 시계열, 부문별(5개: 정치사상, 경제민생, 사회문화, 군사, 외교) 분류
		②	특정(군사) 부문 제외된 동향을 ㉠지역(12개 행정구역)과 ㉡특정장소로 나누어 분류
		③	각 지도자 연차별 비교 : ㉠, ㉡ 비율 도출
		④	지도자 간 연차별 비교
		⑤	③, ④에서 합의 도출
5	분석틀 적용		
6	가설 검증		

표본을 분석함에 있어 지도의 목적에 따라 부문을 분류하였다. 예를 들어 ‘조선인민군 군악단의 연주회 지도’는 군악단의 기능·목적성을 염두에 두어 ‘정치’로, ‘군인들의 체육경기 지도’는 행위 주체에 초점을 두어 그들의 사기를 진작시키려는 목적이 있다고 판단하여 ‘군사’ 부문으로 분류하였다. 이밖에 특정 부대의 노력 동원을 통한 시설물 건설, 농업 관리 등과 부대 산하 사업소는 군사 부문이 아닌 경제 부문으로, 군부대 공연 및 조선인민군 공훈합창단·내무군협주단, 예술선전대의 공연 등은 정치 부문으로 분류하였다. 부문별로 분류된 현지도 동향은 다시 지역별로 분류한다. 본 단계에서 지역별 빈도수와 특이성을 분석하여 최고지도자가 정치지리적 의미를 부여하는 장소를 도출할 수 있을 것이다. 이후 지도자 간 상징공간을 집권 연차별로 비교해 본다. 각 지도자가 ‘어떤’ 공간을 ‘얼마만큼’의 빈도수로 방문했는지 분석함으로써 지도자간 공통점과 차이점을 밝힐 수 있다. 특히 집권 연차가 높아질수록 선대와 구별되는 정치적 특성이 표면화되므로 김정일·김정은 집권 3년차 비교에 초점을 맞추

었다. 이때 지도자 간 공통점 및 차이점을 도출하고 지도자가 상징적으로 내세우는 공간의 정치·경제·사회적 특성을 파악하는데 더욱 명확한 기준을 세우기 위해 가설을 설정한다. 가설 검증 과정은 <표 3>과 같이 진행된다.

<표 3> 현지지도 통계 검증 절차

단계	실행	구체화	비고
1	가설의 설정 및 진술	<ul style="list-style-type: none"> 가설1. 김정일과 김정은의 집권 초기 1년차 현지지도 동향은 방문의 목적 및 지리적 측면에서 유사한 양상을 보일 것이다. 가설2. 김정은의 경우 집권 연차가 높아질수록 경제 부문의 특정장소 방문 빈도수가 높아질 것이다. 가설3. 김정은의 집권 3년차 상징공간은 평양 및 원산 등지의 특정장소로 드러날 것이다. 	
2	통계 방법의 선택	기술통계	빈도분포 및 그래프 도출
3	유의수준의 결정	<ul style="list-style-type: none"> 독립변수: 현지지도(f) 종속변수: 공간상징성(o) 모집단: 김정일 1998~2000년, 김정은 2012~2014년 표본: 모집단 1년 단위 	
4	검증 통계 값의 계산	명명척도 <ul style="list-style-type: none"> 척도1: 분야 척도2: 지리(시·도) 	각 척도는 독립변수로 기능함
5	가설의 검증 및 해석		

II. 북한의 공간상징정치

1. 선행연구 검토

본 연구는 북한 현지지도의 공간상징성을 서술하는 것을 목적으로 한다. 북한당국이 권력을 공고화하기 위해 상징을 생산해내고, 그 상징을 공간에 투영하는 양태를 살펴볼 수 있다. 삼대에 걸친 독재적 권력은 이러한

상징화의 과정에서 더욱 견고해지는데, 결론적으로 상징공간의 생산과 인민에 대한 주입, 상징공간의 세력 강화와 인민의 지도자(지도자의 상징공간)에 대한 신뢰 상승의 순으로 상징화 과정을 추론할 수 있다. 우선 기본적인 이론 분석을 위해 다음의 네 가지 키워드로 선행연구를 검토해보았다. ‘공간’, ‘상징정치’, ‘권력’, ‘현지도’ 등이다.¹²⁾

최병두(1998)는 1950년대 후반에서 1970년대까지 공간과학으로서 주류를 이루었던 실증주의적 지리학의 한계를 설명하고, 그에 대한 극복으로 대두한 1970년대 이후의 공간정치경제학이 가지는 의미를 조명하고 있다. 1970년대 공간정치경제학은 ‘공간적 현상’들을 생성하고 규정하는 ‘사회적 과정’에 초점을 맞추고 있으며, 1980년대에 이르러 이론은 공간적 현상과 사회적 과정의 상호작용을 제시한다. 기본적으로 왜 공간을 연구해야 하는가에 대한 질문에 대한 답을 제시하고 있는데, 공간은 한 체제의 특징을 응축하며, 특히 사회주의 공간은 사회주의 체제의 이데올로기, 권력, 소유형태, 조정기제 등을 여실히 반영하기 때문이라고 말한다. 최병두의 연구는 본 논문이 기본적으로 주지해야 할 공간적 개념을 제시하고 있으며, 공간과 권력이 어떠한 관계를 지니는지 상세히 서술하고 있다.

박순성·전동명(2006)은 북한공간에 사회주의체제가 투영되는 메커니즘을 분석하는 것을 연구의 목적으로 삼고 있다. 특히 정치경제적으로 조성된 공간의 이면에 비계획적으로 형성된 인민대중의 삶을 인식하고자 한다. 사회주의 체제의 공간정책에서 권력은 공간을 통해 사회주의 이데올로기를 해당 국가 혹은 사회에 관철시키고자 한다. 이러한 권력의 행위는 정치체제와 경제현상 등 사회 제반에 이데올로기가 만연한 상태를 양산

12) 주제별로 선행연구를 분류하면 다음과 같다. 공간과 권력의 기본적인 내용을 담고 있는 최병두(1998), 안영진(2000), 미즈우치 도시오(2010), 하상복(2010), 조명래(2013), 김동완(2013)의 연구, 사회주의 공간의 기본을 다루는 김현수(2000), 박순성·전동명(2006), 임형백(2010)의 연구, 북한의 공간관 및 북한 공간의 상징성을 말하는 김현수(2000), 박순성·전동명(2006), 전상인·조은희·김미영(2013), 홍민(2014)의 연구, 상징정치를 다루는 정호기(2002)¹⁾, 조현수(2008)¹⁾, 손은하·공운경(2010)의 연구, 북한의 상징정치에 대해 말하는 조은희(2007), 정병호(2010)¹⁾, 이승현(2012)의 연구가 있다. 북한의 체제와 정치권력구조를 기본적으로 이해하기 위해서 홍민(2001), 전동명(2004), 임재천(2014)의 연구 등을 검토하였고, 정치권력의 기본적인 이해를 위해서 콜린 고든(1991)의 연구를 참고하였다.

하는데, 박순성·전동명의 연구는 사회주의 체제와 공간의 기본적인 특성을 북한에 적용하고 있다는 점에서 특징을 지닌다.

조현수(2010)는 정치현상의 본질은 권력관계로 이는 합리적(크레덴다) 측면과 비합리적(미란다) 측면으로 구성되어 상호작용을 한다는 사실을 전제로 하고 있다. 특히 정치의 미란다와 크레덴다 간 복합적 역학관계에서 ‘상징’을 통해 정치적 정당성을 확립하는 것에 초점을 맞추고 있다. 조현수의 연구는 ‘상징’과 ‘권력의 정당성’의 관계를 이해하는데 적합하며 특히 논문에서 제시된 다양한 학자들의 상징의 정치적 역할에 대한 정의는 상징과 정치를 다루는 여타 논문을 이해하고, 북한 상징정치에 대한 연구의 기본 토대를 세우는데 많은 도움이 되었다.

정호기(2002)는 한국에서 이루어졌던 민주화 운동에 대한 기억투쟁과 공간적 재현이 어떻게 이루어졌는가를 ‘기억의 정치’라는 개념을 통해 살펴보고 있다. 창출된 전통과 영웅적 인물이나 사건에 대한 흔적 및 기억이 특정한 공간에 강력한 상징적 이미지를 부여하고 널리 인지시키는 방식으로 정치에 활용되어 권력이 작동하는 방식을 서술하고 있다. 이 과정에서 부르디외(P. Bourdieu)와 몰리뉴(J. Molyneux) 및 버거(A. A. Berger)의 이론을 활용하여 연구의 토대를 튼튼히 하고 있다.¹³⁾ 정호기의 연구는 상징정치의 기본 개념을 이해하기에 적합하며, 대한민국의 기억의 정치를 다루고 있으나 북한 지배권력의 상징정치—전쟁의 경험을 국가의 기억으로 조작하고 체제정당화 및 동원의 수단으로 활용한 기억의 정치—연구로의 도약점이 되었다.

손은하·공윤경(2010)의 연구는 ‘기념비(monument)’가 상징공간을 통

13) 부르디외(P. Bourdieu)는 상징적 실체는 곧 ‘상징폭력(symbolic violence)’이라고 정의하고, 상징폭력을 ‘점잖고 또 비가시적인 형태의 폭력’으로 파악하였다. 몰리뉴(J. Molyneux)는 산업사회에서의 권력 및 자본구조를 분석하면서, 기념조형물과 유적지 문화는 ‘사회적 통제장치’라는 주장을 하고 있다. 즉 기념물이 헤게모니를 만들어내듯이 유적지는 어떤 과거를 만들어내고, 이를 통해 대중의 기호에 영합하고 사회안정을 공고히 하는 기능을 펼친다. 버거(A. A. Berger)는 상징이 종종 엄청나게 강력한 감정적 반응을 불러일으키며, 사람들은 종종 이러한 상징 뒤에 있는 기관이나 조직을 위해 기꺼이 목숨을 내놓기도 한다고 분석하였다. 이에 대해서는 다음의 연구를 참조할 것.; 정호기, “기억의 정치와 공간적 재현: 한국에서의 민주화 운동들을 중심으로” (전남대학교 대학원 사회학과 도시사회학전공 박사학위논문, 2002), pp. 3-4.

하여 정체성 형성에 역할하는 모습을 서술하고 있다. 경상도 마산 지역에 특정하여 마산의 정체성 형성에 주목하였는데, 기념비는 과거의 기억과 현실의 연결고리를 형성하고 이는 다시 집단의 역사라는 형식을 통하여 전해진다고 주장한다. 특히 기념비적 역사가 지극히 사적인 것에 의해 출발되어 만들어진다는 개념을 해당 연구에서 도출할 수 있었으며, 어떠한 사건에 대한 기념을 위한 상징공간이 재현되는 과정에서 사회적 권력관계가 적나라하게 드러난다는 점은 본 연구의 밑바탕이 되었다.

상징정치를 북한에 적용시킨 이승현(2012)은 김일성·김정일은 국가 상징, 정치적 구호, 상징조형물을 통하여 자신들의 권력을 상징화하고 일상화하였으며, 대중들은 이로부터 감동받고 최고지도자와 심리적 동질화를 이룸으로써 북한의 정치는 큰 변란 없이 현재까지 이어져오고 있다고 주장한다. 이와 관련하여 조은희(2007)는 북한의 상징정치를 상징화 및 의례화 과정으로 분류·분석한다. 김일성 항일무장투쟁이 통치이념화되고 정책적으로 시행되어 선전선동효과를 강화해 나아가는 방식, 즉 북한의 정치사회화 메커니즘을 통시적으로 관찰하고 있다. 또한 공간상징의 부분에서는 혁명전통이 혁명전적지·사적지로 발현되는 양상을 시기별로 분류하고 있다. 여기에 구체적인 사례를 대입함으로써 연구의 신뢰성을 보장하였다. 본 연구는 이를 모델로 삼아 북한의 최고지도자 3인이 그들의 권력을 공간상징적으로 내보이는 행태를 지도자 집권 시기별로 분석하고자 한다.

2. 북한의 공간상징정치

자본의 논리에 의해서 자유민주주의사회의 정치가 이뤄진다면 사회주의체제·전체주의체제에서는 권력의 논리에 의해 정치가 이뤄지고 공간이 조형된다. 소수의 의견, 즉 김일성 삼대에 의해 권력의 공간이 구축되는 북한사회는 국가권력이 형성·유지되는 과정에서 국민이 배제되고 소수 지배층의 논리에 의해 집단이 공고히 되는 양상을 보인다. 본 연구는 북한 지배권력(소수)이 인민(다수)을 지배하기 위해 정책수단(공간)을 통해 정치해 가는 현상이 북한사회에 존재하며, 그 수단으로 공간이 활용된다는 점을 기본으로 한다. 북한의 현상을 검증하는 논리로 상징의 일반이론

을 활용하며 수많은 상징수단 중 공간의 상징이 최근 북한 사회의 주요 상징정치로 자리 잡았음을 검증할 수 있다.

특히 상징정치를 북한에 적용시킨 이승현의 연구¹⁴⁾는 에델만(M. Edelman)의 상징이론을 인용하고 있는데, 이를 통해 상징이론의 북한적 현상을 파악할 수 있다. 이승현은 김일성과 김정일은 국가 상징, 정치적 구호, 상징조형물을 통하여 자신들의 권력을 상징화하고 일상화하였으며, 대중들은 이로부터 감동받고 최고지도자와 심리적 동질화를 이룸으로써 북한의 정치는 큰 변란 없이 현재까지 이어져오고 있다고 주장한다. 즉, 김일성의 상징장치가 북한의 권력기제로써 작동해 오고 있으며, 김일성의 상징 조작은 유일체제 수립을 전후하여 선전선동부문을 책임지게 된 김정일에 의해 더욱 치밀하게 계획되고 추진되어 북한 주민들은 조작을 조작으로 느끼지 않게 되는 단계, 즉 상징장치들이 작동하는 단계에 이르게 되었다는 것이다. 사례로, 북한은 김일성 우상화의 상징으로 100여 곳에 이르는 혁명사적지와 7곳 이상의 혁명전적지를 조성한 바 있는데, 이에 대한 방문 및 현지지도를 반복적으로 진행함으로써 북한 인민들이 늘상 방문하게 하고 상징공간에 대한 거부감 없이 결국은 정치사상을 ‘체득’하게끔 조작한다고 추론할 수 있다.

1) 공간과 권력의 상관성

통치성(governmentality)¹⁵⁾의 공간(geography)은 정치적 정당성 및 통치성의 성립과 유지에 중요한 차원이다. 근대 서구 역사에서 국가들은 상호 경쟁을 해야 했고 동시에 그 속에서 균형을 유지해야 했다. 복수 국가의 공존과 평화를 위해서 적절한 도구를 갖추게 된다.¹⁶⁾ 국제적 관계

14) 이승현, “김일성·김정일의 상징정치: 구호와 상징조형물을 중심으로,” 『한국과 국제정치』 제28권 제2호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012)

15) 김동완은 통치성을 다음과 같이 정의하고 있다. “통치성이란 권력 메커니즘에 의해 다양한 통치의 수준에 관철되는 통치의 합리성을 말한다.” (김동완, “통치성의 공간들: 한국의 정치지리를 고려한 시론적 검토,” 『공간과사회』 제44권 (한국공간환경학회, 2013), p. 134) 이를 권력과 연결해보면, 통치성은 권력관계의 전략적 場이 되며, 통치성은 권력을 정당화하는 논리이자 권력의 관계망 위에서 행해지는 통치 실천이라고 이해할 수 있겠다.

를 다스리는 군사-외교적 장치를 지탱하기 위한 내부적 도구인 ‘내치(內治)’는 도시의 통제, 나아가 영토 전체의 통제를 목적으로 한다. 일반적으로 주권권력은 영토화(territorialization)를 동반하게 되는데 이 역시 공간을 지배함으로써 권력을 표출하고 통치를 실천하는 논리에서 비롯된 것이다. 김동완(2013)의 연구에 따르면 주권권력의 영토화는 1차적으로 통치자의 거처인 수도를 중심으로 이뤄진다. 수도는 영토의 기하학적 중심인 동시에 미학적인 상징이며, 풍속의 모범이고 진리의 생산지이자 경제적 순환의 중심이기 때문이다.¹⁷⁾ 수도의 영토화 다음의 단계는 ‘전 국토의 도시화’이다. 즉, 1차적으로 수도를 중심으로 영토를 조직한 후, 구축된 규율장치를 국가 영토 전체로 확장시키는 작업을 하는 것이다. 푸코는 ‘내치화하다(policer)’의 개념을 ‘도시화하다’, ‘문명화하다’, ‘개화하다’, ‘교화하다’ 등과 동일시하였는데, 이를 토대로 영토화 작업을 생각해보면 다음과 같이 정의내릴 수 있다. 영토화는 곧 공간의 권력화이고 이는 공간을 지배하고 다스리며 동시에 통제하고 규율하기 위한 목적에서 진행된다. 영토화는 피지배층에 대한 규율장치로서 기능하며, 영토화의 구체적인 실행방법에서 1차적인 수도 중심의 영토화는 영토의 중심인 수도에 천착하여 권력의 영토논리를 풀어간 것이고 2차적인 전 국토의 영토화는 수도에 국한되었던 내치를 전국화하는 것이다.

사전적 정의를 빌려 말하면, 영토(領土, territory)는 ‘국가의 통치권이 미치는 구역’을 뜻한다. 한편 공간(空間, space)은 아무것도 없는 빈 곳, 물리적으로나 심리적으로 널리 퍼져 있는 범위, 영역이나 세계, 물질이 존재하고 여러 가지 현상이 일어나는 장소, 시간과 함께 세계를 성립시키는 기본 형식 등 다양한 뜻을 내포하고 있다. 본 논문이 북한의 ‘영토’가

16) 푸코가 발견한 도구는 네 가지인데 다음과 같다. ①국가 간 전쟁 ②외교적 수단 ③상시적 군사장치 ④내치(內治, police) 이때 ①~③의 세 가지는 외교-군사적 장치로 범주화할 수 있다. 이에 대해서는 다음의 연구를 참고할 것.; 김동완, 상계서, pp. 142-143

17) 17세기 프로테스탄스 도시계획가인 르메트르는 저서 『수도론』에서 이 같은 생각을 밝힌다. 르메트르는 주권의 정치적 효율성을 공간의분배와 연결시켜 통치자의 거처인 수도를 가장 중요한 장소로 인식하였다. 따라서 수도에 대한 국가적 투자가 중요하며 수도와 영토 내 다른 지역과의 순환이 필수적이라고 하였다. 이에 대해서는 다음의 연구를 참조할 것.; 김동완, 상계서, p. 140.

아닌 ‘공간’에 초점을 맞춘 것도 이러한 이유에서이다. 영토는 물리적 구조로 한정되지만, 공간은 물리적·심리적·철학적 심상을 모두 아우른다. 때문에 북한 정책의 실천으로서의 공간, 북한 사상으로서의 공간, 북한 지배체제 통제수단으로서의 공간 등 다양한 개념에 적용이 가능하다.

앞서 살펴본 권력의 영토화를 공간의 관점에서 바라볼 경우, 주권권력의 영토화에 기본적으로 내재된 ‘권력의 영토논리(territorial logic of power)’가 공간 개념에 동일하게 적용될 수 있음을 알 수 있다. 결국 수도와 전 국토를 비롯한 영토를 다스리기 위한 지배권력의 정치는 ‘영토화’라는 방법을 통해 지리를 규율적으로 통치하고자 했다고 이해할 수 있으며, 이러한 논리에서 ‘영토’가 ‘공간’으로 대치되었을 때 아무 거리낌 없이 논리구조가 유지되며 오히려 더 큰 개념으로 확장되기도 한다. 미셸 푸코는 ‘공간’이 어떻게 하여 ‘역사’의 일부를 이루고 있었는가를 이해하는 것이 중요하다고 언급한 바 있다.¹⁸⁾ 북한의 공간과 공간의 역사성, 공간의 정치적 속성 등에 집중해야 하는 이유이다. 푸코의 논지에 따르면 북한의 공간, 예를 들어 ‘혁명전적지’라는 특정 공간이 공간상징적 기능을 수행하는 동시에 북한역사의 기틀을 형성하는데 중요한 역할을 하였음을 인지할 수 있다.

예를 들어 북한 지배권력은 그들의 정치적 정당성과 통치성을 확립하기 위해 정권 수립 초기 김일성의 항일무장투쟁을 이념화하여 항일무장투쟁사상이 투영된 상징적 공간—백두산—을 만들어낸다. 유일지배체제를 확립한 북한정권은 수도인 평양의 상징성을 대내외적으로 널리 알리기 위해 평양의 도시화에 심혈을 기울이기도 한다. 이 과정에서 푸코가 말하는 ‘내치’가 자연스럽게 이뤄지며 내치를 통해 인민에 대한 규율적 통치에 실천된다. 이 같은 사례를 통해 북한 지배권력이 어떠한 공간을 상징적으로 조형함으로써 개인의 의식을 통제하고 사상을 교화하며 행위를 훈육하였음을 알 수 있으며, 조형된 공간은 북한의 정체성이 되어 인민개개인을 집합적 단위로 구성한다는 사실을 도출할 수 있다. 평양 혹은

18) 정인숙, “20세기 초 시가에 나타난 ‘한양’과 ‘경성’의 공간인식과 그 의미,” 도시인문학연구소 편, 『도시: 상징·자본·공공성』 (파주: 라움, 2013.) p. 79.

백두산 등지에서 이뤄지는 공간의 조형 과정에서는 특정한 정치·이념·사회적 시스템이 운영되고 이를 다시 영토 개념으로 치환하면 ‘영토적 사회화(territorial socialization)¹⁹⁾’가 발생된다고 할 수 있겠다.

2) 공간상징성과 상징공간

공간상징(spacial symbol)에 관한 연구는 특정 이념 강화를 위해 건립된 시설물 등과 그 공간이 어떠한 정치적 의미를 갖고 있는지에 대한 분석이라 할 수 있다.²⁰⁾ 상징공간은 이 같은 ‘공간상징’이 제 기능을 하고 있는 공간(space)으로 정치적 상징 혹은 상징정치(symbolic politics)가 반영된 상징적 공간, ‘상징공간(symbolic space)’이라고 할 수 있다.

상징공간의 사례는 다양하다. 특히 북한정권은 김일성의 항일빨치산 활동을 상징의 대표적 소재로 활용하고 있는데, 김일성이 혁명투쟁을 벌인 지역을 혁명사적지 및 전적지화하였다. 최고지도자에 대한 이상뿐만 아니라 그 가계까지 대상을 확장하여 항일혁명과 관련한 공간상징을 펼쳤다. 양강도 신파군도 그중 하나이다. 신파군은 김정숙 우상화를 위해 1981년 ‘김정숙군’으로 개칭되었다. 김정숙은 김일성의 부인이자 ‘충직한 친위전사’로서, 또한 김정일의 어머니이자 ‘군대의 어머니’로서 김일성 가계 권력과 혁명전통을 상징하여 왔는데, 북한은 지명을 ‘김정숙’으로 명명함으로써 공간의 상징성을 극대화하였다. 신파군은 1937년 조선인민혁명군이 동해안 남부지역 및 내륙으로 조직을 확장하는데 유리한 위치를 점하고 있었고, 김정숙이 이를 토대로 조직 확장의 큰 공을 세웠다고 북한은 주장한다.²¹⁾

19) 특정 공간 내에서 사회적 과정이 규정되고, 역으로 특정한 사회적 과정이 그를 에워싼 공간적 틀에 의해 규정되는 관계가 긴 시간 동안 계속되는 ‘공간-사회적 과정’을 래플(Dieter Läßle)은 ‘영토적 사회화(territorial socialization)’라고 부른다.; 조명래, 『공간으로 사회읽기』 (서울: 한울, 2013), p. 61.

20) 조은희는 그의 연구에서 “공간상징의 분석은 혁명전적지 및 혁명사적지, 혁명전통과 관련된 장소와 시설물 등의 건립시기와 그 공간이 어떠한 정치적 의미를 갖고 있는지에 대한 분석”이라고 말하고 있다.; 조은희, “북한 혁명전통의 상징화 연구,” (이화여자대학교 사회학과 박사학위논문, 2006), p. 73.

21) 한국학중앙연구원, “김정숙군,” <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Index> (검색일: 2015년 7월 14일)

Ⅲ. 현지도의 공간상징성

1. 북한 최고지도자 현지도²²⁾

현지도(on-the-spot guidance)는 북한의 독특한 정책실현 방식으로, 북한만의 사회주의 명령식 계획경제에 대한 대응책이라 할 수 있다. 여타 사회주의국가들이 수정주의 혹은 시장사회주의체제로의 전환으로 사회주의 계획경제의 문제에 대응한 것과 달리 북한은 오히려 유일지배 체제를 공고히 하고 현지도 방식을 활용함으로써 북한식 사회주의 경제체제를 유지해 나갔다. 특히 현지도를 실행하여 인민들의 노력을 동원하고 이를 경제활동과 연계시키고자 하였는데, 1960년 2월 5일 김일성의 청산리 현지도가 그 시초이다. 북한은 현지도를 통해 전국을 지도·관리하였으며 이는 정책을 집행하고 그 과정에서 제기되는 문제에 대응하여 새로운 정책방향을 제시하는 역할을 하였다. 궁극적으로 현지도는 북한식 사회주의체제의 토대로써 기능하였음을 확인할 수 있으며 이는 현지도가 북한의 정치에서 굉장히 주요한 부분을 담당하고 있다는 것을 추측할 수 있다. 따라서 현지도에 대한 연구는 비공개로 이행되는 북한 정책을 파악하는 대체수단이 될 수 있다.²³⁾ 특히 북한이라는 폐쇄

22) 현지도에 대한 선행연구는 다음과 같다. 유호열(1994)의 연구는 1980년부터 1991년에 이르는 김일성 현지도를 협동농장, 공장·기업소, 건설사업현장, 교육·문화 및 상업시설, 군부대, 공연 및 전시장 등 6개 부문으로 나누어 분석함으로써 북한의 정책 형성 및 결정과정의 실상을 파악하고 있다. 홍민(2001)의 연구는 북한 수령체제의 작동과 운영에 있어 핵심적인 기능을 수행하는 현지도가 통치행위로서 ‘북한적 현상’을 어떻게 구체화하는지 살펴보고 있다. 이교덕(2002)의 연구는 현지도의 목적을 서술함으로써 북한 현지도의 개념을 제시해주고 있다. 특히 김정일의 현지도에 대해 중점적으로 분석하고 있는데 시기별, 부문별, 지역별 계량적 분석을 통해 김정일 현지도 횟수의 변화를 추적하고 원인과 특징을 추출하고 있다. 고유환(2011)의 연구는 김정은 후계구축 과정에서의 권력 변화를 당·군 관계 관점에서 살펴보고 있다. 김창희(2013)의 연구는 김정일에서 김정은으로의 정권교체에 따라 김정은 체제의 권력구조가 어떻게 재배치되었고 어떠한 정치행태를 보이는지 분석하고 있다.

23) 유호열, “김일성 「현지도」 연구: 1980-90년대를 중심으로,” 『통일연구논총』 제3권 1호 (민족통일연구원, 1994), pp. 200-201.

적인 국가의 지도자를 연구할 경우 대면 접촉 및 서면 자료에 접근이 매우 제한적이기 때문에 지도자의 반복적인 행태를 토대로 정치 리더십의 특징을 분석할 수 있다.²⁴⁾ 즉 북한 최고지도자가 반복·계속적으로 방문하여 현지도하는 장소는 그만큼 지도자가 중요시하는 장소임을 뜻하고 이는 지도자에게 어떠한 상징적 의미를 지닌다고 추측할 수 있다.

2. 현지도 동향 분석

본 연구의 중심 과제는 김정일과 김정은의 현지도 동향 분석을 통해 북한 지도자가 강조하는 공간과 해당 공간의 공간상징성을 파악하는 것이다. 상기 서술한 연구방법에 따라 다음 세 가지의 가설을 수립하고 연구를 실행하고자 한다.

- 가설1. 김정일과 김정은의 집권 초기 1년차 현지도 동향은 방문의 목적 및 지리적 측면에서 유사한 양상을 보일 것이다.
- 가설2. 김정은의 경우 연차가 높아질수록 경제민생 부문의 현지도 빈도수가 높아질 것이다.
- 가설3. 김정은의 상징공간은 평양 및 원산 등지의 특정장소로 드러날 것이다.

이를 위해 김정일과 김정은의 현지도 동향 기본 데이터를 수집하고 1년차 동향을 ㉠과 ㉡의 기준에 따라 분류하였다. 표본 값은 통일연구원에서 발행된 『김정일 현지도 동향 1994~2011』 과 『김정은동향 2010-2012』, 『김정은동향 2013』 을 기본으로 활용하였고, 지역이 불분명한 경우 기존 문헌, 언론에서 보도된 내용 등을 통해 추측·분류하였다. 그러나 현지도의 단순 횡수만을 분석하는 통계는 의미상의 한계에 직면할 수 있다. 특정공간에 대한 방문 비율이 높다는 것이 곧 해당공간의 ‘정치적 상

24) 임재천, “북한 지도자 리더십 비교: 성장 과정 및 사상적 기반, 정당성, 리더십 특징을 중심으로,” 『동북아연구』 제29권 제1호 (조선대학교 동북아연구소, 2014), p. 9.

징공간화'를 나타낸다고 보기는 어렵기 때문이다. 따라서 단순 통계를 넘어서서 현지도 동향 통계를 통해 파악된 공간상징성이 얼마나 과급력 있게 확산되는 의미를 도출하는 작업이 필요하다. 이에 따라 분석틀 ($o=f(p, f, e)$)을 적용한다. 연구 4단계 표본조사에서 f 값 측정을 위한 김정일과 김정은의 집권 1년차 현지도 동향을 분석한 결과는 다음과 같다.

<표 4> 김정일·김정은 현지도 부문별 통계

(단위: 횟수, %)

구분	연도	총 방문횟수	정치사상	경제민생	사회문화	군사	외교
김정일	1998	68(회)	15	11	6	36	0
		100(%)	22.06	16.18	8.82	52.94	0.00
	1999	66(회)	10	22	2	31	1
		100(%)	15.15	33.33	3.03	46.97	1.52
	2000	73(회)	12	28	2	15	16
		100(%)	16.44	38.36	2.74	20.55	21.92
김정은	2012	128(회)	51	30	8	36	3
		100(%)	39.84	23.44	6.25	28.13	2.34
	2013	197(회)	54	67	23	46	7
		100(%)	27.41	34.01	11.68	23.35	3.55
	2014	171(회)	32	70	13	55	1
		100(%)	18.71	40.94	7.60	32.16	0.58

※ 통일연구원, 『김정은 동향 2010-2012』 (서울: 통일연구원, 2012); 통일연구원, 『김정은동향 2013』 (서울: 통일연구원, 2013); 통일연구원, 『김정일 현지도 동향 1994~2011』 (서울: 통일연구원, 2011)을 참고하여 작성함.

3. 현지도의 공간상징성

1) 김정일·김정은 집권 초기 1년차 현지도의 특징

김정일과 김정은의 집권 초기 1년차 현지도 동향에 대해서는 이하의 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 김정일의 경우 군사무기 분야에서, 김정은

의 경우 정치사상 분야에서의 현지도 비율이 가장 높은 것을 알 수 있다. 북한의 경우 군 관련 현지도가 결국 정치사상의 공고화를 의미한다고 볼 수 있겠으나, 세밀하게 구분하여 본다면 정치사상 목적의 현지도는 김일성 및 김정일의 이상화를 담은 건축물, 상징공간 등으로 볼 수 있고 군사 부문의 경우 단순 군 관련 분야로 통칭할 수 있을 것이다. 김정일은 집권 초기 선군정치 및 선군사상을 위시하여 군을 내세운 국가보위 전략을 수립하였는데 이러한 정책 제반이 현지도에 녹아든 것으로 보인다. 즉 김정일의 현지도라는 통치수단에서 군사우선적 행보는 선군정치의 구체적 표현으로 인식할 수 있다. 김정일은 당권 장악과 군부 장악을 통해 자신의 권력기반을 구축하는데 현지도를 적절히 활용한 것이다.²⁵⁾ 반면 김정은의 경우 본인만의 특정 이데올로기가 존재하지 않는 상황에서 권력세습의 안정성을 제고할 필요성으로 자신이 김일성-김정일의 정통성을 이어받은 적통자이자 북한사회를 다스릴 책임자임을 강조한다. 이러한 과정에서 금수산태양궁전, 김일성광장, 만수대언덕 등 정치적·사상적 기조를 강조하는 장소를 다수 방문하는 양상을 보였다. 김정일에 비해 상대적으로 짧은 승계기간과 어린 나이로 미숙한 정치력, 불안한 권력기반을 가진 김정은이 정치적 친위세력 육성과 권력의 정통성 확보에 노력을 기울인 것으로 볼 수 있다.

방문 목적에 따른 분류에서 부문별 비율이 차이가 나는 이유는 각 지도자의 정책기조를 통해 파악할 수 있다. 1998년 신년사를 보면 ‘주체 87년’과 ‘창건 50주년’, 그리고 김정일의 당비서 추대 후 첫해의 역사성을 강조한다. ‘전사회의 혁명적 군인정신’을 부각하며 북한식 사회주의와 김정일에 대한 충성, 수령을 보위하는 군대의 역할을 끊임없이 설파한다. 김일성 사후 대내적 위기 관리를 위해 북한사회가 군 중심의 사회로 재편되었음을 시사하는 것이다.²⁶⁾ 군사 부문의 현지도 빈도수가 높을 수밖에 없는 근거이다. 김정은 체제의 서막을 알리는 2012년 4·5담화에서

25) 황재준, “북한의 현지도: 끝나지 않은 군중노선의 이상,” 『경제와사회』 제49권 (한국산업사회학회, 2001), p. 65.

26) 이은미, “김정일시대 신년사 특성 연구: 시기별 내용변화를 중심으로” (이화여자대학교 북한학협동과정 석사학위논문, 2005), pp. 31-35.

김정은은 주체혁명위업과 선군혁명위업을 계승하고 철저히 관철할 것을 천명한다. 3대로 이어지는 권력의 정통성을 ‘김일성·김정일주의’를 통해 강조함으로써 집권 초기 자칫 분리되기 쉬운 정치사상의 무장을 도모한다. 정치사상 부문의 현지도가 강화되는 것이다.

<표 5> 현지도 행정구역별 통계

(단위: 횟수, %)

구분	평양	그 외
김정일(1998)	14	13
	51.9	48.1
김정은(2012)	78	4
	95.1	4.9

둘째, 김정일과 김정은의 현지도 모두 집권 초기 평양 지역에 집중된 것을 볼 수 있다. 정권 교체기 권력의 불안정성과 불확실성은 피할 수 없는 현상이다. 그와 같은 불안정성 및 불확실성의 축소를 위해 양 지도자 모두 평양이라는 북한의 상징공간에 집중하여 방문함으로써 선대의 주체사상·선군사상의 이데올로기와 조선로동당의 권력을 정통적으로 유지·강화해 나간다는 이미지를 표출하는 것으로 인지할 수 있다.

<표 6> 평양 현지도 부문별 통계

(단위: 횟수, %)

구분	총 방문횟수	정치사상	경제민생	사회문화	외교
김정일(1998)	14(회)	9	2	2	0
	100(%)	64.29	14.29	14.29	0
김정은(2012)	78(회)	37	26	6	2
	100(%)	47.44	33.33	7.69	2.56

<표 6>은 이 같은 주장을 뒷받침하는데, 양 지도자 모두 평양 지역의 정치사상 부문에 대한 현지도 비율이 여타 부문에 비해 월등히 높은 것을 알 수 있다. 평양은 북한정권 수립 초기부터 수도로서의 중요성뿐

아니라 혁명의 거점으로서의 중요성이 부각되어 북한의 집중적인 관리를 받아왔다. 전후 복구사업을 통해 국가를 정상화해나가는 과정에서 평양을 수도로써의 상징성을 확대하였다.²⁷⁾ 근대국가에서 수도가 가지는 위상은 일반적으로 막강하다. 그러나 북한에 있어서 수도를 공고히 하는 작업은 수도의 일반성을 넘어 더욱 심층적이고 미시화된다. 기실 북한의 평양 중심 행정제도는 최고지도자 1인 독재를 유지하는데 중점을 두고 있으며, 이 같은 관점에서 집권 초기 평양 중심의 현지도는 북한 정권의 정치적 의도를 투영하는 것이라 볼 수 있다. 특히 김정일 사망 이후 김정은의 공식승계 절차와 이미지 구축작업이 급박하게 이루어졌는데, 이 과정에서 취약한 권력기반을 안정적으로 구축하기 위한 김정일 신격화 작업 및 3대 세습의 정통성 강화 작업이 ‘평양’이라는 상징공간을 통해 시행되었다. 2012년 1월 2일 금수산기념궁전 방문을 시작으로 4개월 간 30차례 평양을 방문한 점이 이를 방증한다.²⁸⁾

2) 김정은 집권 초기 3년간 현지도의 특징

가설2 ‘김정은의 경제부문 현지도 빈도수 상승 예측’에 대해서는 <표 7>과 같은 결과값이 나타났다. 집권 1년차 김정은은 정치사상 분야에서 집중적으로 현지도를 하였음을 알 수 있다. 특히 금수산태양궁전(12회), 김일성광장(2회), 만수대언덕(1회), 4·25문화회관²⁹⁾(3회) 등 정치적 상징성이 높은 장소를 방문했는데 이는 선대의 유훈을 따르는 동시에 자신이 정통성을 갖춘 적통자임을 위시하기 위한 것으로 보인다.

27) 전상인·조은희·김미영, “북한의 수도계획,” 『환경논총』 제52권 (서울대학교 환경대학원, 2013), p. 63.

28) 본 연구의 통계분석에 따르면 김정은의 2012년 1~4월 간 평양 현지도 횟수는 해당 연도 평양 총 현지도 횟수의 38.46%에 달함.

29) 평양직할시 모란봉구역 장경동에 있는 북한 최대의 공연시설로 1975년 10월 ‘2·8문화회관’으로 개관하였다. 북한 인민군과 그 가족들의 사상·문화·교양을 위한 시설로 만들어졌으며, 주요 국가행사가 많이 열린다.; 두산백과, “4·25문화회관,” <http://www.doopedia.co.kr/> (검색일: 2015년 9월 14일)

〈표 7〉 김정은 현지도도 집권연차별 통계

(단위: 횟수, %)

연도	총 방문횟수	정치사상	경제민생	사회문화	군사	최다방문지	
						1	2
2012	128(회)	51	30	8	36	평양(79)	황남(2)
		39.84	23.44	6.25	28.13		평북(2)
2013	197(회)	54	67	23	46	평양(77)	강원(8)
		27.41	34.01	11.68	23.35		
2014	171(회)	32	70	13	55	평양(56)	강원(14)
		18.71	40.94	7.60	32.16		

반면 선대와 비교해 볼 때 경제민생 분야의 현지도도가 전체 현지도도 횟수 대비 16.18%에서 23.44%로 상승한 것을 확인할 수 있었다. 이 같은 경향은 집권 연차가 상승할수록 두드러지는데, 3년차인 2014년에 이르러서는 전체 대비 약 40%에 달한다. 구체적 방문지로는 수산사업소, 유리·타일·기계·식료·양말 등 각종 공장, 병원, 육아원·애육원, 과학자·교육자 살림집 건설현장, 문수물놀이장·미림승마장·마식령스키장 등 휴양소가 있었다. 경제민생 분야의 현지도도 빈도수 상승은 북한 지도자의 애민 이미지를 부각시키는 동시에 지도자의 어린 나이에서 비롯되는 우려를 불식시키기 위한 것으로 파악된다. 특히 해당 분야의 현지도도 활동이 본격적으로 시작된 집권 2년차(2013)에는 미림승마장, 문수물놀이장, 마식령스키장 등 휴양소 방문이 잦았고, 이후 3년차(2014)에는 연풍과학자휴양소, 송도원국제소년야영소 등의 휴양지를 비롯하여 평양 육아원·애육원³⁰⁾을 자주 방문하였다.

30) 평양 육아원은 유치원 취학 전의 고아를, 애육원은 유치원 나이의 고아를 돌보는 곳임

〈표 8〉 김정은의 위락시설 현지지도 주요사항

연도	방문지명	방문 횟수	최초 방문일자	소속 행정구역	해당분야 전체 대비 비중
2012	평양민속공원	2	2012. 1. 12.	평양	6.66%
	링라인민유원지	3	2012. 5. 1.	평양	10.00%
	류경원, 인민야외빙상장	3	2012. 5. 26.	평양	10.00%
2013	마식령스키장	5	2013. 5. 27.	강원도 원산	7.46%
	문수물놀이장	4	2013. 8. 9.	평양	5.97%
	미림승마구락부	4	2013. 8. 9.	평양	5.97%
2014	송도원국제소년야영소	6	2014. 2. 24.	강원도 원산	8.69%
	연풍과학자휴양소	3	2014. 5. 29.	평안남도 안주	4.34%
	평양육아원·애육원	5	2014. 2. 4.	평양	7.24%

※방문지 명칭은 북한의 표기를 준용함

이러한 경향에는 독립변수 p 및 e 가 근거로 작용한다. 첫째, 김정은은 스위스 베른에서 유학생활동을 하는 등 최고권력자의 자제로서 격에 걸맞은 대우를 받으며 인민으로부터 유리된 성장 과정을 거쳤다. 1990년대 북한 경제난을 직접적으로 체험한 경험이 없었으며 오히려 물질적으로 풍요로운 환경에서 자랐기 때문에 위락시설과 휴양소 등에 초점을 맞춘 현실 외면형 경제정책을 펼친 것으로 추측된다. 양면적으로 외국에서 자란 자신에 대한 인민들의 지지를 얻기 위해 병원과 육아원, 애육원 등지에서 현지지도함으로써 애민적 모습을 보여주하고자 했을 것이다. 둘째, 원산은 김정은의 생모 고영희의 추억이 깃든 곳이다. 고영희는 재일동포로 북송선을 타고 원산항으로 북한에 들어왔다. 김정은이 어머니의 추억이 깃든 원산을 고향처럼 여긴다는 점이 원산에 대한 경제적 투자를 감행하는 계기 중 하나가 됐을 것이라 추측할 수 있다.

3) 김정은의 상징공간

이와 관련하여 가설3 ‘김정은 상징공간의 지역 특정화’ 현상을 검토할 수 있다. 김정은은 2012, 2013, 2014년 각각 평양을 79, 77, 56회 방문하였다. 평양에는 선대부터 이어내려오던 정치적 상징물과 김정은대 새로

건설한 위락시설과 인민경제시설, 연구기관이 있다. 특히, 평양 은하과학자거리를 본받아 평남 평성시의 은정과학자거리를 발전시키고 인근에 주택단지를 건설할 것을 지시한 점은 평양과 그 근교(평성)의 과학기술 관련 연구기관에 대한 지원을 아끼지 않는다는 것을 시사한다. 2013년 2월 착공되어 동년 9월 9일 완공된 평양 은하과학자거리는 김정은이 건설부채 마련부터 마감까지 직접 지도하였음을 강조함으로써 김정은의 과학기술 중시 정책을 부각시키는 소재로 활용되고 있다. 평성시의 위성과학자거리 역시 마찬가지다. 이들 공간은 김정은체제의 과학기술 중시 정책을 상징하는 공간으로 자리 잡게 되었다.

또한 관광·서비스 분야의 시설물 건설도 두드러지고 있다. 2012년 능라인민유원지, 류경원, 인민야외빙상장을 시작으로 이듬해 미림송마장과 문수물놀이장의 건설현장을 둘러보고 완공 이후에도 지속적으로 방문함으로써 관광업 육성 정책을 지속적으로 펼치고 있음을 알 수 있다. 주목할 점은 이들 주요 위락시설이 평양과 원산 등지를 중심으로 건설되었다는 것이다. 가설2에서 살펴보았듯이 원산에 대한 김정은의 개인적 애착과 통치자의 거처인 수도 평양의 상징성이 각 공간에 대한 ‘강화 독립변수’로 작용한 것이다.

결론적으로 두 분야의 공간 모두 김정은이 우선순위를 두는 정책을 보여준다. 선대를 이어 핵무력과 경제의 병진 노선을 유지하면서도 경제적으로 일어서고자 하는 욕망을 엿볼 수 있다. 이는 선대와 비교하여 어린 나이에 집권한 지도자에 대한 불안감을 경제적 만족도로 해소코자 하는 것으로 비춰진다. 각종 위락시설 건설과 휴양지 조성에 대규모 투자를 하여 가시적으로 위대해 보이는 시설물을 제시함으로써 인민의 시선을 돌리고자 한 것으로도 추측할 수 있겠다. 과거 김일성·김정일이 혁명전적지와 사적지의 구축으로 그들의 혁명전통을 거대하고 범접하기 힘든 위대한 공간으로 보여주고자 했다면, 김정은은 유사한 방법이나 건축 대상만을 변화시킨 것이다. 여기에는 김정은의 해외 성장 경험, 개인적 취향, 해외 문물의 유입 등의 요인이 작용하였을 것이다.

IV. 결 론

통치집단은 공간의 배열과 통제를 통해 공간을 소유하고자 하며 사회 질서를 수립하고자 한다. 이에 따라 정치적 지배공간이 미시화되고, 정치 권력은 경제관리체제를 말단 지역까지 내밀화할 수 있는 기제가 된다. 이로써 경제와 정치적 지배구조의 기본적 토대가 공간적으로 형성된다. 본 연구에서는 이와 같은 권력의 미시화 과정을 ‘공간’이라는 개념을 통해 살펴보고자 북한 공간과 현지지도를 연결하여 분석하였다. 북한 정권이 기획한 정치경제적 속성은 계획적으로 공간에 반영되고, 의도적으로 공간 내 대중들에게 투영되며,³¹⁾ 그 과정에서 북한 정책의 대표적 수단인 현지지도를 실행함으로써 인민에 대한 선전선동효과를 강화하는 매커니즘을 통찰해보고자 한 것이다.

즉, 본 연구는 북한의 공간이 ‘상징공간’으로 거듭나는 과정이 어떤 행태를 띠는지 알아보기 위해 공간 및 상징정치에의 기본 이론을 북한에 적용하고, 현지도 동향을 활용함으로써 북한의 상징공간을 계량적으로 분석하고자 하였다. 이에 따라 앞서 상징하였던 세 가지 가설을 검토하면, 가설1(김정일과 김정은의 집권 초기 1년차 현지지도의 방문 목적 및 지리적 측면에서의 유사성이 존재할 것임)의 경우 김정일은 군사무기 분야에서, 김정은은 정치사상 분야에서 현지도 비율(f)이 높아 방문의 목적성에서는 다소 상이한 양상이 나타난다. 반면 지리적 측면에서는 평양 집중 현지도라는 유사성을 보인다. 김정은의 2012년 4월 정치행사들의 담화문(p)을 살펴보면, 4월 27일 ‘사회주의 강성국가 건설의 요구에 맞게 국토관리사업에서 혁명적 전환을 가져올 데 대하여’ 담화에서 평양의 혁명적 수도의 중요성을 강조하고 있다.³²⁾ 가설1의 검증을 통해 두

31) 박순성·전동명, “1950~60년대 북한의 사회주의공간정책과 생활세계,” 『현대북한연구』 9권 1호 (북한대학원대학교, 2006), p. 169.

32) ‘4·27 담화’는 김정은 체제가 새롭게 출범하면서 ‘국토’라는 생산수단을 어떻게 활용할 것인가에 대해 김정은이 당, 국가경제기관, 근로단체 책임일꾼들을 모아 놓고 한 담화이다. ‘4·27 담화’의 주요 내용은 다음과 같다. ①국토의 면모를 사회주의강성

지도자 모두 집권 초기에 ‘평양’으로 현지지도가 집중됨을 알 수 있었다. 또한 가설2(김정은 집권 연차가 높아질수록 경제부문의 현지지도 빈도수는 상승할 것임)와 가설3(김정은의 상징공간은 평양 및 원산 등지의 특정장소로 드러날 것임)을 통해 김정은의 상징공간이 경제민생 분야와 수도 및 대도시의 위락시설 등으로 특정됨을 파악할 수 있었다. 인민이 지도자·체제의 위대함을 경험할 수단으로 ‘공간’이 가장 적합하다고 여기고 이를 정책적으로 활용한다는 점 또한 연구결과로 도출되었다. 음악과 미술 등 예술을 도구로 하는 상징정치가 발달해온 북한 정치는 김정은대에 이르러 ‘공간’으로, 특히 직접 체험할 수 있다는 위락시설(공원·스키장·수영장·승마장)로 변모하는 양상을 보이는 것이다.

본 연구는 김정일·김정은의 상징공간이 현지지도를 통해 어떻게 발현되고 강화될지, 또한 그 과정에서 최고지도자의 권력이 북한의 공간에 어떻게 침투하는지 공간을 통해 분석해 보았다. 김정일-김정은 시기 상징공간의 변화 흐름을 통찰할 뿐만 아니라 향후 북한 상징공간의 변화를 전망해 볼 수 있다는 점에서 의의를 지닌다. 3대 세습체제를 완성시킨 김정은은 유헌통치의 미명 아래 최고지도자의 지배 권력을 심화시킬 것이다. 김정일 후계체계 강화를 위해 김일성 혁명전통이 고스란히 스며든 백두밀영을 조성했던 것처럼 3대 세습체제를 완성시킨 김정은 역시 정통성 확보를 위해 상징공간을 재강화할 것이다. 항일무장투쟁이 북한사회체제의 이념으로 굳건히 뿌리내리고 있는 한 북한의 혁명전적지와 여타 상징공간은 더욱 확대되고 내밀화되는 양상을 보일 것이다.³³⁾ 또한 경제강국의 건설과 사회주의 강성국가건설의 위업을 수행한다는 인식을 심어주기

국가의 체모에 어울리게 일신해야 한다. ②평양시를 혁명적 수령관이 선 성스러운 혁명의 수도로 세계적인 도시로 꾸려야 한다.; 조영기, “김정은 시대 북한경제의 현황과 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』 제15권 제2호 (한국개발연구원, 2013), p. 25.

- 33) 김정은 국방위원회 제1위원장은 마지막 평양 공연을 관람한 뒤 첫 지방공연에 대한 과업을 전달했다고 조선중앙통신이 보도했습니다. 김 위원장은 “백두산 아래 첫 동네에서부터 노동당 만세 소리가 울려 퍼지게 해야 한다”면서 첫 지방공연지로 양강도를 지목했습니다. 양강도는 백두산을 끼고 있어 김 씨 세습체제를 정당화하는 이른바 ‘백두혈통’의 발원지로 여겨지는 상징적인 곳입니다. 이에 따라 모란봉악단은 양강도를 시작으로 전역에서 지방 순회공연을 이어갈 것으로 보입니다.; 연합뉴스TV, “북 김정은 전폭지원 모란봉악단 지방공연 ‘민심잡기,’” <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20140403004600038/> (검색일: 2014년 8월 3일).

위해 각종 제도와 정책을 마련할 것이다. 이 과정에서 김정은의 공간상징화가 김정일과는 다르게 나타날 것인데, 집권 4년차에 이른 현재 및 5년차인 내년에도 인민들의 지도자에 대한 신뢰도를 제고하기 위해 경제민생 분야에서 활발할 활동을 펼칠 것으로 예상된다.

미셸 푸코는 브로쉬에르와의 대담에서 권력은 마치 모세혈관 같은 것이어서 개별자에게 미치는 권력의 효과는 개인의 육체와 행동, 태도, 그들의 담화, 그리고 학습과정이나 일상생활의 구체적인 곳까지 미친다고 하였다.³⁴⁾ 푸코가 제시하는 권력의 사회적 육체화 개념은 북한사회에 정확히 적용된다. 북한 최고지도자와 당의 권력 역시 인민 개개인에게 ‘효과적으로’ 전달되며, 그 매개에 공간이 자리하고 있다. 북한의 공간은 북한 권력의 이념과 사상, 그들이 생산한 그들만의 역사를 전인민에게 내재화하는 가장 효율적인 수단으로 자리 잡은 지 오래이다. 공간에는 정치적인 힘이 있다. 공간은 인간을 압도하고 매료하기도 하지만 그와 동시에 인간이 어떠한 방식으로 행동하고 생각하게 만드는 힘을 지니고 있다. 이것이 정치적으로 활용될 때 공간의 정치, 권력의 공간화가 시작되는 기점일 것이다.

34) 콜린 고든 편, 홍성민 역, 『권력과 지식: 미셸 푸코와의 대담』(서울: 나남, 1991), pp. 63-64.

【참고문헌】

❖ 단행본 ❖

- 경남대학교 북한대학원 편. 『북한연구방법론』 (서울: 한울, 2003).
- 도시인문학연구소 편. 『도시: 상징·자본·공공성』 (과주: 라움, 2013).
- 미즈우치 도시오. 『공간의 정치지리』 (서울: 푸른길, 2010).
- 박형중·임강택·임순희·전성훈·조정아·허문영·이승열. 『2012년 상반기, 북한정 책동향 분석: 북한 매체의 논조를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2012).
- 이교덕. 『김정일 현지지도의 특성』 (서울: 통일연구원, 2002).
- 이영중. 『김정일家の 여인들』 (서울: 늘품플러스, 2013).
- 이종은·조현수·홍원표·이완중·최왕돈·이창현·이승현. 『상징과 정치』 (과주: 인간사랑, 2012).
- 유영욱. 『상징과 기호의 사회과학』 (서울: 홍익재, 2007).
- 서재진. 『북한의 개인숭배 및 정치사회화의 효과에 대한 평가연구』 (서울: 통일연구원, 2003).
- 조명래. 『공간으로 사회읽기』 (서울: 한울, 2013).
- 제니퍼 메이슨 저, 김두섭 역. 『질적 연구방법론』 (과주: 나남, 2010).
- 콜린 고든 편, 홍성민 역, 『권력과 지식: 미셸 푸코와의 대담』 (서울: 나남, 1991).
- 통일연구원. 『김정은 동향 2010-2012』 (서울: 통일연구원, 2012).
- _____. 『김정은동향 2013』 (서울: 통일연구원, 2013).
- _____. 『김정일 현지도 동향 1994~2011』 (서울: 통일연구원, 2011).
- 하상복. 『광화문과 정치권력』 (서울: 서강대학교출판부, 2010).

❖ 학위논문 ❖

- 김현수. “북한의 도시계획에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 도시공학과 박사학위논문, 1994.
- 와다 하루코. “김정일의 군부대 현지도 연구.” 이화여자대학교 북한학협동과정 석사학위논문, 2007.
- 이은미. “김정일시대 신년사 특성 연구: 시기별 내용변화를 중심으로.” 이화여자대학교 북한학협동과정 석사학위논문, 2005.
- 전동명. “북한의 체제와 공간의 정치경제(1954~1970).” 동국대학교 북한학과 석사학위논문, 2004.
- 정호기. “기억의 정치와 공간적 재현: 한국에서의 민주화 운동들을 중심으로.” 전남대학교 사회학과 도시사회학전공 박사학위논문, 2002.
- 조은희. “북한 혁명전통의 상징화 연구.” 이화여자대학교 사회학과 박사학위논문, 2006.
- 홍 민. “북한 현지도의 정치경제적 기원에 관한 연구.” 동국대학교 북한학과 석사학위논문, 2001.

❖ 학술지 ❖

- 강혁·정영수. “현대건축에서 기념비성의 위기에 관한 연구.” 『건축역사연구』 제12권 제4호 (한국건축역사학회, 2003).
- 고유환. “김정은 후계구축과 북한 리더십 변화: 군에서 당으로 권력이동.” 『한국정치학회보』 제45집 제5호 (한국정치학회, 2011).
- 김경희. “에텐동산의 공간 상징에 관한 분석.” 『모래상자치료연구』 제1권 제1호 (한국모래상자치료학회, 2010).
- 김동완. “통치성의 공간들: 한국의 정치지리를 고려한 시론적 검토.” 『공간과 사회』 제44권 (한국공간환경학회, 2013).
- 김준호. “공간을 통한 사회적 관계의 이해: 현대 도시공간의 재구성을 위하여.” 『공간과 사회』 제21권 4호 (한국공간환경학회, 2011).
- 김진무. “북한의 대남 정책결정과정에서 군부의 역할.” 『통일정책연구』 제11권 제2호 (통일연구원, 2002).

- 김창희. “김정은 체제 권력구조와 정치행태 분석.” 『통일전략』 제13권 제1호 (한국통일전략학회, 2013).
- 김현수. “개혁·개방에 따른 북한도시의 공간구조변화전망.” 『국토계획』 제35권 제4호 (대한국토·도시계획학회, 2000).
- 남성욱. “북한의 대남공작 역사와 구조: 김일성시대와 김정일시대 비교를 중심으로.” 『정책연구』 2007년 겨울호 (국가안보전략연구소, 2007).
- 박순성·전동명. “1950~60년대 북한의 사회주의공간정책과 생활세계.” 『현대북한연구』 9권 1호 (북한대학원대학교, 2006).
- 백승주. “선군정치하 북한군 위상과 역할 변화.” 『국방정책연구』 2001년 겨울호 (한국국방연구원, 2001).
- 백일순. “르페브르, State, space, world: selected essays.” 『공간과 사회』 통권 제33호 (한국공간환경학회, 2010).
- 손은하·공윤경. “상징 조형물과 상징공간에 이미지화된 지역성: 마산의 ‘민주화의 성지’와 ‘문학의 도시’ 이미지를 중심으로.” 『인문콘텐츠』 제17권 (인문콘텐츠학회, 2010).
- 안영진. “한스 보백의 사회공간론.” 『국토』 222호 (국토연구원, 2000).
- 유영구. “올해 상반기 김정은 제1위원장의 경제 현지지도의 특징은? 전국 현지지도하며 ‘지식경제시대’ 강조 모범단위 창출과 지방경제 활성화에 초점.” 『민족21』 2013년 9월호 (민족21, 2013).
- 유호열. “김일성 「현지지도」 연구: 1980-90년대를 중심으로.” 『통일연구논총』 제3권 1호 (민족통일연구원, 1994).
- 이승현. “김일성·김정일의 상징정치: 구호와 상징조형물을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제28권 제2호 (경남대학교 극동문제연구소, 2012).
- 임재천. “북한 지도자 리더십 비교: 성장과정 및 사상적 기반, 정당성, 리더십 특징을 중심으로.” 『동북아연구』 제29권 1호 (조선대학교 동북아연구소, 2014).
- 임형백. “사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공간구조로의 변화 전망: 북한 내부요인과 동북아공간구조의 변화를 중심으로.” 『한국정책연구』 제10권 제1호 (경인행정학회, 2010).
- 전상인·조은희·김미영. “북한의 수도계획.” 『환경논총』 제52권 (서울대학교

- 환경대학원, 2013).
- 정병호. “극장국가 북한의 상징과 의례.” 『통일문제연구』 제22권 2호 (평화문제연구소, 2010).
- 조영기. “김정은 시대 북한경제의 현황과 과제.” 『KDI 북한경제리뷰』 제15권 제2호 (한국개발연구원, 2013).
- 조현수. “상징과 정치: 민주주의체제와 전체주의체제의 상징에 대한 비교분석.” 『한국정치연구』 제19권 제3호 (서울대학교 한국정치연구소, 2010).
- 최병두. “지리학의 새로운 패러다임, 공간정치경제학.” 『오늘의 문예비평』 30호 (오늘의 문예비평, 1998).
- 홍 민. “북한연구에서 ‘공간’ 이해와 도시사의 가능성: 함흥과 평성의 사례를 중심으로.” 『북한학연구』 제8권 제2호 (동국대학교 북한학연구소, 2012).
- _____. “북한의 아파트 건설시장과 도시정치.” 『KDI 북한경제리뷰』 제16권 제8호 (한국개발연구원, 2014).
- _____. “수령님 오시는 날: 김정일 ‘현지도’의 세계.” 『북한』 통권388호 (북한연구소, 2004).
- 홍성우. “김정일과 김정은의 통치 스타일 비교.” 『한국동북아논총』 제67권 (한국동북아학회, 2013).
- 황재준. “북한의 현지도: 끝나지 않은 군중노선의 이상.” 『경제와사회』 제49권 (한국산업사회학회, 2001).

❖ 인터넷자료 ❖

<http://www.doopedia.co.kr/> (검색일: 2015년 9월 14일)

<http://encykorea.aks.ac.kr/> (검색일: 2015년 7월 14일)

<http://www.yonhapnewstv.co.kr/> (검색일: 2014년 8월 3일)

입 선

경로의존성을 통해 본 개성공단의 지속성 :

- 5·24조치를 중심으로 -

승실대학교 대학원 행정학과 서영빈

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 경로의존성 분석 및 논의
- IV. 결론

【참고문헌】

【요약문】

경로의존성을 통해 본 개성공단의 지속성 :

- 5·24조치를 중심으로 -

개성공단은 시행 이후부터 현재까지 남북관계의 부침에도 불구하고 지속되었다. 반면에 개성공단을 제외한 남북경협사업은 5·24조치를 기점으로 현재 모두 중단된 상태이다. 이와 같은 점을 고려할 때, 개성공단의 지속성에 대해 분석하는 것은 남북경협뿐만 아니라 남북관계에 있어서도 큰 시사점을 제공할 여지가 있다. 그러나 기존 연구에서는 대체적으로 개성공단의 지속성을 이미 주어진 것으로 보는 한계점을 노정하고 있다. 따라서 이 연구는 선행연구에서 당연한 것으로 여겨 연구대상에서 제외하고 있는 개성공단의 지속성의 원인을 분석하여 그 시사점을 찾는 데 목적이 있다.

이를 위해 남북경협에 있어서 전환점이 되는 5·24조치를 중심으로 개성공단의 지속성에 살펴볼 것이다. 분석을 위해 역사적 제도주의의 접근법을 활용할 것인데, 이 접근법의 주요 내용은 과거 시점의 선택이 현재에도 영향을 미침에 따라 환경변화에도 불구하고 제도가 지속되는 경로의존성을 포함하고 있다. 구체적인 분석틀로써는 경로설정의 단계를 통해 설정하였다. 이는 경로가 설정되는 ‘경로설정’의 단계, 시간이 지남에 따라 제도의 변화를 어렵게 하는 여러 가지 요인들을 통해 경로의존성이 높아지는 ‘경로강화’의 단계, 그리고 환경의 변화에 따라 지속되는 모습인 ‘제도지속’의 단계로 구성되어 있다.

분석결과, 개성공단에 있어서 경로를 설정하는 중요한 사건은 6·15 남북공동선언과 서해안공단개발계획이다. 이 두 사건은 이후 사건들이 정책형성에 큰 영향을 미치지 못하며, 매우 우연하게 이뤄지고, 설정된 경로를 지속시키려는 관성으로 작용했던 점을 미루어 볼 때, 개성공단의 경로를 설정한 초기사건으로 보기에 충분하다. 한편, 그 이후에 남북 경협합의서와 개성공단 합의서와 함께 여러 제도적 장치들이 마련되었다. 개성

공단의 제도적 지원을 위해 기업의 운영지원이나 금융·판로지원, 출입·통관 지원 등이 실시되고, 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 제정됨에 따라 개성공단의 경로의존성은 강화되었다. 즉, 이와 같은 과정들을 통해 개성공단의 시행과 다른 대안을 선택하기가 점점 어려워지게 되었다. 특히, 이 과정에서 여러 이해관계자들의 참여를 통해 개성공단의 특수한 이익구조가 형성됨에 따라 경로의존성이 더욱 심화된 것으로 나타났다. 경로의존성은 모든 남북경협을 제한하는 5·24조치라는 환경변화를 통해 드러난다. 천안함 폭침으로 인한 5·24조치는 남북경협뿐만 아니라 북한의 해역운행과 대북지원 사업 등 대부분의 남북관계를 단절한 사건이지만, 그 가운데 유일하게 개성공단만이 지속되었던 것을 볼 수 있다.

이 연구를 통해 개성공단의 지속성의 원인이 합리적 선택이기보다 경로의존성의 결과임을 알 수 있었다. 또한 남북경협사업에 있어서 경로의존성은 이익구조를 통해 나타난다는 점을 알 수 있으며, 이는 남북경협이 본질적인 목표인 경제적 이익을 기반으로 실시되어야 한다는 것을 의미한다. 한편, 기존의 연구에서는 경로의존성을 비효율적, 부정적으로 보았지만, 경로의존성이 개성공단과 남북경협, 그리고 통일정책에 긍정적인 영향을 미친 것을 볼 수 있다. 따라서 경로의존성을 심화시키기 위해 당초 계획되었던 개성공단의 추가 개발을 시급히 시행할 필요가 있음을 정책적 시사점으로 제시하였다.

주제어: 개성공단, 역사적 제도주의, 경로의존성, 남북경협, 이익구조

I. 서론

대표적인 남북 상호 간의 경제협력사업으로 개성공단, 철도도로연결, 금강산관광을 꼽을 수 있다(양문수, 2007:27). 이 사업들 중 현재까지 지속되고 있는 사업은 개성공단 사업이 유일하다. 한편, 대표적인 3가지 사업을 제외하고도 그 외의 남북경협사업은 천안함 사건을 통한 5·24조치로 모두 중단되었다. 5·24조치는 북한이 남한의 천안함을 폭침시킴에 따른 남한정부의 대응으로써, 남북 교류협력을 중단하는 것이 주된 내용으로 볼 수 있다. 이를 통해 북한과의 모든 관계가 끊어졌음에도 불구하고 개성공단은 다른 남북경협사업들과 달리 예외적으로 지속되고 있다(심지홍·김강식, 2003). 개성공단은 2004년 공단개발을 시작한 이래로 남북관계의 변화에도 불구하고 지난 2014년에 북한의 일방적인 조치로 폐쇄되기 전까지 지속적으로 운영되어왔다. 그리고 8·14합의로 다시 개성공단이 정상화되어 여전히 진행되고 있다.

개성공단이 남한 경제에서 차지하는 비중이 매우 작을지라도(이영훈, 2006), 그 자체적으로 매우 큰 의미를 가지고 있다. 단기적으로는 값싼 노동력과 같은 민족이라는 친밀감, 의사소통이 원활한 점을 통해 포화상태에 이른 국내 시장을 벗어나 중소기업의 활로를 제공하고(박정원·박민, 2014; 이규석, 2011) 장기적으로는 한반도 긴장완화, 남북이질감 해소 및 북한 주민의 시장경제 교육, 통일비용의 감축(김영근, 2009) 등의 기대효과를 갖고 있다. 또한 개성공단은 통일의 실험장으로써의 역할을 할 것으로 기대되는데, 개성공단의 지속성을 통해 추후 남북경협사업에 대한 시사점을 얻음으로써 통일의 실마리를 풀어나가는 시작점이 될 것으로 보인다. 따라서 개성공단의 지속성에 대한 연구는 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 이 연구의 목적은 개성공단의 지속성에 대한 설명을 통해 추후 남북경협사업과 남북관계의 발전에 시사점을 찾기 위함이다. 그러므로 '남북의 실질적 교류협력을 제재하고 있는 5·24조치와 계속되는 남북관계의 부침 속에서도 왜 개성공단은 지속되고 있는가?'가 이 연구의 핵심

질문이다.

그러나 개성공단과 관련한 선행연구에서는 대부분 개성공단의 지속성을 주어진 것으로 보고, 개성공단의 운영의 영향요인과 같은 주제에 초점이 맞춰온 한계가 지적된다(양문수 외, 2013; 김영근, 2009; 최승환, 2008). 그러나 개성공단의 운영요인과 개성공단의 지속성의 요인은 엄연히 다른 차원의 문제이며, 이와 같은 연구는 남북경협에 대한 탐색하지 못함으로, 결국 개성공단의 지속성을 밝히는데 한계를 가지고 있다.

한편, 개성공단의 지속성을 분석하기 위한 방법으로 신제도주의 접근법 중 역사적 제도주의가 큰 이점을 제공할 수 있다. 그 이유로 역사적 제도주의의 경로의존성이 제도의 지속성을 설명하는데 있어서 효과적이며, 기존 개성공단 지속성에 관한 연구의 문제점으로 지적되는 합리성에 대한 가정이나 분석단위설정의 오류를 보완할 수 있기 때문이다. 역사적 제도주의의 경로의존성은 현재의 제도를 설명하는 역사적 제도주의는 과거의 선택인 제도가 현재시점의 선택을 제약하는 맥락을 제공하기 때문에 현재의 제도의 모습은 과거의 산물이라고 주장한다(하연섭, 2003). 따라서 개성공단에 대한 환경변화에도 불구하고 지속되는 원인을 역사적 제도주의의 경로의존을 통해 설명하려는 시도가 필요해 보인다.

따라서 이 연구는 개성공단의 지속성의 요인을 역사적 제도주의가 주장하는 바와 같이 경로의존성을 통해서 규명하고, 이에 따른 남북경협 및 통일정책의 시사점을 찾기 위해 진행되었다. 이를 위해 개성공단의 제도적 요인을 규명하고, 남북경협에 큰 영향을 미친 5·24 조치를 핵심사건으로 설정하여 다른 사업들과 달리 개성공단이 어떤 이유로 지속적으로 운영될 수 있는지를 규명할 것이다. 이 연구는 개성공단의 시작 시점인 1998년부터 5·24 조치가 실시된 2010년 이후까지로 연구의 범위를 한정하였다.

II. 이론적 논의

1. 신제도주의와 역사적 제도주의

1) 신제도주의

신제도주의란 제도를 중심개념으로 설정하여 현상을 설명하는 학문의 흐름을 의미한다(하연섭, 2003). 제도를 중심개념으로 설정한다는 뜻은 기존에 사회과학이 현상을 합리적 선택에 기반한 행동, 적절한 결과를 성취하기 위한 효율적인 역사과정 등과 반대의 개념으로 설명하려는 시도이다(March & Olsen, 1984). 사회과학 연구는 대부분 개인이나 특정 단체(예컨대 정부나 부처, 공공기관 등)가 목표달성을 극대화하기 위하여 대안을 선택한다는 합리성에 대한 가정을 하고 있다. 그러나 신제도주의(특히 역사적 제도주의)는 특정한 선택(행동)은 반드시 합리성에 의해서만이 아니라 선행된 사건이나 선택이 현재의 선택에 영향을 미친다고 보고 있다. 또한 시간이 지남에 따라 환경이 변하며 이에 따라 제도가 그 형태를 변화하지 않으며, 오히려 비효율적인 제도가 지속된다고 주장하였다. 더 나아가 기존 사회과학의 연구들은 행태주의의 조류에 밀려 원자화된 개인을 분석 단위로 삼음으로써 환원주의에 빠지게 되었는데, 신제도주의는 여기서 벗어나 맥락을 제공하는 제도와 구조적 제약요인을 강조한다.(하연섭, 2003; 권순만·김난도, 1999).

신제도주의적 접근은 사회과학에서 분석수준의 세 가지 수준, 즉 거시(macro), 중범위(mezo), 미시(micro)수준 중 중범위 수준에 해당한다고 볼 수 있다(하연섭, 2003). 즉, 신제도주의는 사회 구조적 차원과 개인적 성향보다 제도를 핵심 연구대상으로 상정하여 분석을 진행한다. 그러므로 제도의 정의가 매우 중요하지만, 신제도주의에서는 제도를 무엇으로 보는지에 대해서는 연구자마다 관점이 매우 다양하기 때문에 합의된 바는 없다(신현석·정상훈, 2007; 하연섭, 2003). 신제도주의는 크게 역사적 제도

주의, 사회학적 제도주의, 합리적 선택 제도주의로 나뉘는데, 각각 제도를 규정하는 바가 다르다. 역사적 제도주의는 ‘제도’ 그 자체의 의미를 파악하려는 것보다, 개인행위와 행위자들 간의 상호작용을 제약하고 규율하는 제도의 영향력과 제도의 관계적 측면에 초점을 맞추기 때문에, 현상에 따라 제도의 정의는 다양하다.(하연섭, 2003). 이에 Peter Hall은 “제도는 정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”이라고 정의한다(하연섭, 2003). 한편 합리적 선택 제도주의는 제도를 합리적 개인이라는 가정에 입각하여 행위자들의 합의 하에 각자의 이익을 높이기 위한 장치로 보고 있다(신동면, 2004). 마지막으로 사회학적 제도주의에서는 제도를 폭넓게 규정하며 사회적 질서를 제도로 규정하고, 제도의 인지적·문화적·상징적 측면에 초점을 맞추는 경향이 있다(하연섭, 2003).

2) 역사적 제도주의와 경로의존

역사적 제도주의는 앞서 논의한 신제도주의의 핵심적 특징들을 ‘역사’와 ‘맥락’이라는 개념을 통해 설명한다. 역사적 제도주의는 경로의존(path dependence)을 주된 개념으로 사용하는데, 이는 선행되는 사건이 이후의 선택에 있어 제약요인으로 작용하여 영향을 준다는 것이다(하연섭, 2003). 즉, 경로의존이란 현재의 제도를 과거의 제도(혹은 선택, 구조 등)의 산물로 파악하여, 과거의 사건이 역사발전과정을 제약하여 지금의 제도의 모습을 갖추게 된 것으로 보는 것이다. 따라서 역사적 제도주의는 맥락에 대한 이해를 통해 사회현상을 설명해야만 올바른 이해라고 주장한다(신현석·전상훈, 2007). 역사적 제도주의가 비교정책학에서 유용하게 사용되고 있다(김선혁, 2004). 각 국가의 상이한 제도적 특성을 파악하여 이와 같은 제도의 차이가 어떤 차이를 가져오는지 분석하는 방법이 대표적이다.¹⁾ 이처럼 신제도주의는 제도를 독립변수로 상정하는 것과 더불어 제도 자체를 종속변수로도 설정하기도 한다. 즉, 제도의 차이를 가져오게 된 역사적 흐름에 초점을 맞추어 특정한 제도가 현재의 모습을

1) 이와 관련된 선행연구는 김선혁(2004:38-41)의 연구를 참조하기 바란다.

갖게 된 역사와 맥락을 규명한다. 이처럼 신제도주의, 특히 역사적 제도주의에서는 제도 자체가 독립변수와 종속변수가 모두 될 수 있다.

제도를 독립변수와 종속변수로 동시에 설정하는 것은 t 시점에서는 특정 제도가 독립변수의 역할을 수행하지만, $t+1$ 시점에서는 그 제도가 종속변수가 됨을 의미한다(김선혁, 2004). 따라서 앞서 논의한 바와 같이 제도적 배열, 즉 역사적 과정에 초점을 맞추게 된다. 특히 신제도주의의 특징으로 언급되었던 ‘비효율적인 역사과정’은 t 시점에서 어떤 특정한 경로가 선택되어지면 이것이 $t+1$ 시점에서 더 효율적인 대안을 선택하는데 제약요소로 작용하는 것을 의미하며, 이것이 경로의존성이라고 볼 수 있다.

따라서 경로의존에서는 ‘시간’의 개념과 ‘사건 간의 발생순서’가 매우 중요시된다(하연섭, 2003). 진상현(2013)은 경로의존성이 경로설정-경로강화-경로종결의 단계를 거친다고 주장한다. 즉, 먼저 우연한 초기사건이 앞으로의 경로를 설정하는데 중요하게 작용한다. 이 사건 이후의 사건들은 정책형성에 큰 영향을 미치지 못하며, 매우 우연하게 이뤄진다.²⁾ 또한 계속해서 설정된 경로를 지속시키려는 관성을 갖게 된다. 초기 사건의 경로설정을 통해 어느 정도 경로가 설정된 후, 경로가 계속적으로 강화하는 제도의 자기강화의 단계를 거친다. 이 단계에서 제도의 점착성이 점차 강해짐으로 인해, 경로를 이탈하기 어려워지게 된다.³⁾ 따라서 환경 변화에도 불구하고 제도가 계속되는 경로의존성을 갖게 만든다(김선명, 2000; Bochmann, 2012). 마지막으로 경로종결 단계를 거치는데 중대한 전환점(critical juncture)을 거쳐 새로운 제도가 만들어지는 단계를 의미한다(신현석·진상훈, 2007). 이를 Kranser(1984)는 단절된 균형(punctuated equilibrium)으로 부르며, 이는 전쟁이나 자연재해와 같은 급격한 사건을 통해 이뤄진다.

사회현상을 경로의존성을 통해 분석한다는 것은 선택의 과정이 반드시 합리적인 것은 아니라는 것을 의미한다. 합리적 선택이란 어느 상황에서

2) 여기서 우연이란 기준에 갖고 있던 인과관계를 설명하는 틀로서는 어떤 결과의 발생을 설명할 수 없는 상태를 의미한다.

3) 그 이유로 매몰비용, 수확체증 등의 이유가 있을 수 있다. 자세한 논의는 하연섭(2003)의 연구를 참조하기 바란다.

든지 목표를 고려하여 최선의 수단을 찾는 것을 의미한다. 그러나 역사적 제도주의의 설명에 의하면 선택이 합리적인 과정을 통해서라기보다는, 선택을 제약하는 다양한 구조적인 원인이 존재한다는 것이다. 역사적 제도주의에서 제도는 (1) 개인행위를 제약, (2) 선호결정, (3) 현재의 제도적 구조를 과거의 산물로 파악하고 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약, (4) 국가 간 상이한 정책결정과 정책결과의 불평등을 설명할 수 있는 요인으로 볼 수 있다(하연섭, 2003).

2. 선행연구 검토

개성공단의 지속성에 대한 분석은 분석 단위에 따라 환경, 제도, 개인 수준으로 나눌 수 있다. 환경 요인은 가장 큰 변수로(macro) 개성공단을 제약하는 국제적 정세나 국내적 요인 등을 의미한다고 볼 수 있다. 특히 정치적 요인이 개성공단에 주로 영향을 미치는 것으로 나타나는데 주로 북미관계(최승환, 2008), 북중관계(이영훈, 2011), 국제기구(이용호, 2007) 등으로 볼 수 있다. 그러나 개성공단이 지속된 이래로 북미관계는 계속해서 좋지 못하였고 북한의 핵실험이나 미사일 발사로 인해 북미관계는 계속 대립 중에 있다(이정철, 2009). 따라서 북미관계가 개성공단의 지속성의 요인이라고 보기는 어렵다. 또한 북중 간의 관계도 북중경협이 2010년에야 본격적으로 늘어난 것으로 볼 때(이영훈, 2011), 이 역시 개성공단의 지속성의 요인이라고 보기는 힘들다. 마찬가지로 국제기구의 제재도 개성공단이 운영되고 난 후 시작된 조치이기 때문에 지속요인으로 보기 힘들다. 따라서 환경수준의 변수는 개성공단의 지속성의 요인으로 보는데는 어려움이 있다.

한편 미시수준(micro)인 행위자 단위에서도 개성공단의 지속성을 설명하는데 어려움이 따른다. 개성공단의 행위자는 행위자로는 남·북한의 참여 부처 및 기관, 참여 기업 및 NGO, 북한 근로자 등이 있다(양현모·강동완, 2009; 양문수 외, 2013; 김영근, 2009; 김치옥, 2014).⁴⁾ 그러나

4) 이 연구는 제도적 요인이 어떻게 정책결정자의 선택을 제약하는지를 살펴보는 연구이기

이와 같은 행위자 중 특정한 행위자들이 개성공단을 지속시킨다고 보기는 어렵다. 최소한 남한의 경우, 개성공단과 관련된 부처(통일부, 외교부, 기재부 등)가 정책과정에 참여하지만(양현모·강동완, 2009), 개성공단의 지속에 큰 영향을 끼친다고 보기는 어렵다. 통일부나 기재부가 영향력을 발휘하지만, 한 부처가 단독적으로 개성공단의 존폐여부를 결정할 만큼의 힘은 갖고 있지 않다. 한편, 입주기업은 정책과정에 직접적으로 개입되어 있기보다는 간접적으로 참여하고 있는 실정이다(양현모·강동완, 2009). 따라서 개성공단의 지속성을 보기 위해서 환경수준이나 행위자수준에 초점을 맞추는 것은 부적절할 것이다. 그러므로 개성공단의 지속성을 제도수준에 맞춰볼 필요가 있다.

한편, 개성공단을 남·북 각각의 이익과 상호이익에 초점을 맞춰, 이러한 이익들이 개성공단을 지속하게 만드는 요인이라고 볼 수 있으나(김민정·전금림, 2012) 이는 신제도주의에서 비판하는 바와 같이 합리적인 시각에서 벗어나지 못하는 한계가 있다. 즉, 선택의 상황에서 국가나 개인은 이익이 되는 방향으로 결정을 할 수 있다는 합리적인 선택을 가정하고 있지만, 신제도주의에서 주장하는 바와 같이 현실의 선택의 과정에서는 다양한 제약조건이 존재한다. 따라서 단순히 이익의 측면에 초점을 맞춰 개성공단의 지속성을 연구한다는 것은 현실적인 제약조건들을 분석의 대상에 적절히 반영하지 못함으로 인해 자칫 큰 오류를 불러올 수 있다. 또한 합리성을 전제하더라도 과연 개성공단의 지속이 합리적인 결정인지에 대해서는 의문이 존재한다. 남한에 있어서 개성공단이 차지하는 이익은 절대적인 것이 아니기 때문에(이영훈, 2006), 기존 연구의 주장(김민정·전금림, 2012)에서 개성공단의 지속성에 대한 이유를 남한의 이익을 북한의 경제난 해소를 위한 통일비용 감소 및 효율적인 대북정책 수립이라고 보는 것은 오류가 있다. 왜냐하면 개성공단의 수익이 북한의 개인 노동자에게 가지 않고, 그것이 정말 통일비용을 감소시킬지에 대해서는 많은 논란들이 있으며, 찬반에 대한 논쟁이 지속되고 있는 실정이다. 또한

때문에 정책결정자를 행위자로 보는 것은 무리가 있다. 이렇게 볼 때, 개성공단의 지속성을 결정하는 것은 남한의 대통령과 북한의 최고지도자라고 볼 수 있다. 그러나 이 연구에서는 결정과정에서 제약요인이 되는 제도를 연구하기 위한 목적을 가지고 있다.

개성공단이 마지막 남·북의 최후 연결고리라는 생각도 이미 5·24조치를 통해 개성공단이 남았다는 결과를 기초로 한 생각이기 때문에 지속성이라는 측면과는 다소 거리가 멀다. 마지막으로 개성공단의 인원들이 위기 시 북한의 인질이 되어 남한의 군사행동에 제약을 줄 것이라는 우려도 존재한다. 따라서 남한에 있어서 개성공단은 오히려 위협의 요소가 크다고 볼 수 있다. 마지막으로, 이는 개성공단과 관련한 이해관계자(stakeholder)에 대한 고려를 하지 않고 정부만을 이해당사자로 봄으로써 그 한계가 있음을 알 수 있다. 이처럼 개성공단의 지속성에 대한 직접적인 연구도 그 수가 매우 적을뿐더러, 지속성의 요인에 대해 분석한 소수의 연구들조차도 한계점을 노정하고 있다.

종합하자면 개성공단의 지속성의 측면에 있어서 거시수준의 변수나 미시수준의 변수가 크게 영향을 미치지 못한 것으로 보인다. 오히려 이러한 요인들은 개성공단의 운영의 측면에서 고려해야할 사항으로 보인다. 또한 기존에 개성공단의 지속성연구에서 가정하고 있는 합리성에 대한 가정은 현실적합성이 떨어진다. 따라서 개성공단의 지속성에 영향을 미치는 요인을 살펴보기 위한 분석수준으로 중범위 수준인 제도에 초점을 맞추는 것이 적절하다. 따라서 이 연구는 개성공단의 지속성에 영향을 미치는 요인을 기존 연구들에서 간과한 제도수준을 살펴보는 중범위 단위의 분석을 실시할 것이다. 또한 개성공단의 지속성을 살펴보는 분석틀으로써 지속성의 요인을 설명하는데 적절한 ‘경로의존성’을 통해 분석함으로써 기존의 연구들의 한계를 극복할 것이다.

3. 사례와 분석틀

1) 사례

(1) 개성공단

이 연구의 초점은 남북경협사업의 일환으로 진행된 개성공단사업⁵⁾이다.

5) 개성공단은 남북경협에 있어서 남-북간 경제수준의 격차 해소라는 궁극적 목적이 있

개성공단은 북한지역인 개성에 우리 기업이 투자하고 경영하여 이윤을 창출하는 방식으로 진행되는 공업단지이다(박정원·박민, 2014). 개성공단과 관련한 주요 사건을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 개성공단의 주요 사건 정리

연도	사건
1998.6	현대아산-민족경제협력연합회 논의
2000.6	6·15 남북 공동선언
2000.8	공업지구 건설·운영에 관한 합의서 체결
2002.11	북한 '개성공업지구법' 채택
2003.6	1단계 개발 착공식
2004.1	개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 체결
2006.10	북한 1차 핵실험
2007.8	「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제정
2007.10	개성공단 공사 완공
2008.2	이명박대통령 취임
2008.7	금강산 관광객 피살, 관광 중단
2010.3	천안함 폭침
2010.5	5·24조치

(2) 5·24조치

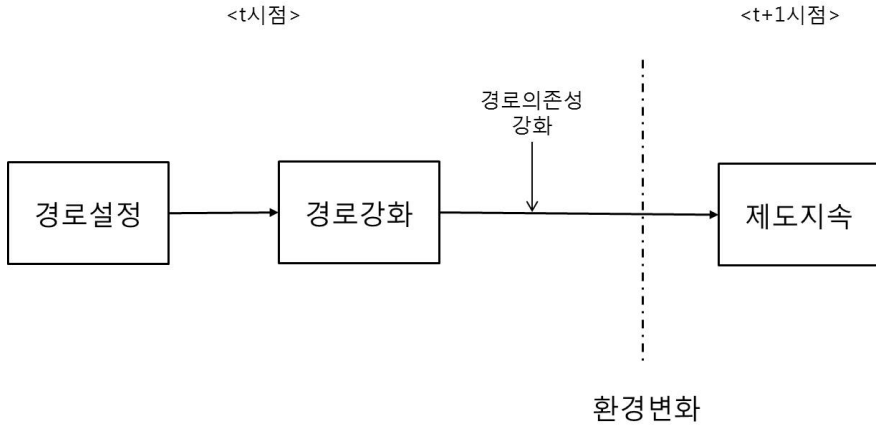
이 연구에서는 5·24조치를 중심으로 분석을 실시할 것이다. 이 조치는 북한이 남한의 천안함을 공격하여 큰 피해를 입힌 것에 대한 남측의 대응이다(통일부, 2010). 당시 이명박 대통령은 대국민 담화를 통해 북한에게 천안함 피격사건에 대한 책임을 묻겠다고 선언하며 5대 남북교류협력 중단조치를 발표하였다. 구체적인 내용으로는 ① 북한선박의 남한 해

다(이규석, 2011). 단기적으로는 북한은 외화를 획득하며, 남한은 중소기업 활로개척, 한반도 긴장완화, 물류거점확보를 통한 동북아 허브, 중국특구의 현실적 대안 등의 이점이 있으며(김영근, 2009), 장기적으로 통일비용의 감소 및 남북 이질감 해소, 북한 주민의 시장경제교육 등의 의의도 가지고 있다.

역은행 불허, ② 남북교역 중단, ③ 남한국민의 방북 불허, ④ 북한에 대한 신규투자 불허, ⑤ 취약계층을 제외한 대북지원 사업의 보류이다. 이로 인해 개성공단을 제외한 모든 남북경협 사업이 사실상 중단되었다.

2) 분석틀

앞선 논의를 바탕으로 개성공단의 경로의존성을 살펴보기 위해 분석틀을 구성하면 <그림 1>과 같다. 먼저 가장 첫 단계로써 ‘경로설정’단계이다. 여기서는 경로를 설정하게 되는 초기 사건의 우연한 발생이 매우 중요한 요소로 작용한다. 즉, 역사의 경로를 설정하는 역할을 하는 사건을 발견하는 것이 매우 중요하다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 세 가지 조건, 즉, ‘이후 사건들이 정책형성에 큰 영향을 미치지 못하며’, ‘매우 우연하게 이뤄지고’, ‘설정된 경로를 지속시키려는 관성’을 가지고 있는지를 통해 파악할 수 있다. 이후의 단계로 ‘경로강화’단계로써 제도가 자기 강화의 과정을 거치는 단계인데, 구체적으로 어떤 요소들을 통해 경로의존성이 높아지게 되었는지 분석할 것이다. 특히 이 단계에서 선행연구에서 제도로써 제시되고 있는 ‘거래방식’(윤승현, 2009), ‘투자형태’(김남두, 2003; 이영훈, 2006), ‘부처 간 네트워크’(양현모·강동완, 2009), ‘법체계’(신현운, 2010; 박정원·박민, 2014), ‘남북합의서’(신현운, 2010) 등이 큰 시사점을 제공해준다. 그리고 나서 새로운 환경(5·24조치)에 대한 분석과 함께, 제도의 경로의존성을 통해 지속성의 요인을 설명할 것이다. 이 연구에서는 5·24조치를 시점을 변화시키는 사건으로 보았다. 물론 5·24조치 이전에 남북관계는 초기사건과 다르게 보수정권의 등장으로 인해 경색되는 경향을 보였으나, 실제 남북경협의 관점에서 더 영향력이 있는 사건은 5·24조치이다. 왜냐하면 5·24조치 이후로 남북경협이 개성공단을 제외하고 모두 중단되었기 때문이다. 한편 이 연구에서는 ‘경로종결’에 대해서는 분석하지 않는다. 그 이유로 이 연구의 목적이 개성공단이 지속성을 분석하기 위한 것이기 때문이다.



<그림 1> 분석틀

Ⅲ. 경로의존성 분석 및 논의

1. 경로의존성 분석

1) 경로설정

앞서 논의한 바와 같이 경로를 설정하는 초기사건을 규명하는 기준으로 ‘이후 사건들이 정책형성에 큰 영향을 미치지 못하며’, ‘매우 우연하게 이뤄지고’, ‘설정된 경로를 지속시키려는 관성’을 제시하였다. 개성공단사업에 있어서 위 기준을 충족시키는 사건으로 먼저 ‘6·15 남북공동선언’을 들 수 있다. 6·15 남북공동선언은 남북경협에 있어서 분기점이 되었다. (김창권, 2001).⁶⁾ 그 이유로 남북공동선언 중에서 4항을 볼 수 있다. 4

6) 6·15 남북 공동선언은 2000년 6월 13일부터 15일까지 개최된 남북정상회담의 결과로 발표된 합의문이다. 정상회담은 남북이 분단된 이래 처음으로 이루어진 것으로 당시 김대중 대통령의 대북정책기조와 관련이 있다(정규섭, 2012). 이 선언은 다섯 가지 내용을 담고 있다. 6·15 공동선언의 자세한 내용은 다음과 같다. (1)남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다. (2)남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연

항은 남북경협을 통해 북한의 경제를 발전시킨다는 것을 주요 내용으로 삼고 있다(정규섭, 2012). 당시 북한에 대한 포용정책을 유지하고 있던 김대중 정부에서 남북경협을 더욱 증진시키기 위한 일련의 노력이었다고 볼 수 있다. 이후 6·15 남북공동선언의 후속결과로써 2000년 12월 16일자에 남북경협에 대한 4가지 합의서가 작성되었다(통일부, 2014; 신현운, 2010). 투자한 재산에 대한 소유권보호와 함께 투자자 및 투자자산에 대해 최혜국 대우를 보장하고 있는 ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’와 서로 다른 제도와 관습으로 인해 생기는 분쟁을 해결하기 위한 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’ 이외에도 ‘남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서’, ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’가 체결되었다. 이에 북한에서도 6·15선언 이후 ‘경제관리 개선 조치’를 취하는 등의 협조적인 태도를 보임으로써 남북경협이 더욱 활발하게 진행되었다(이상만, 2007).

또 하나의 사건으로 ‘서해안공단개발계획’을 들 수 있다. 당시 정주영 회장이 두 차례 북한에 방문하여 서해안공단개발 계획을 김정일에게 제안했었다(문종열, 2007). 이에 따라 북한이 신의주를 제시했지만 현대 측에서 개성을 요구하고, 북한이 이를 수용함에 따라 시작되었기 때문이다. 그 후 현대-북한의 조선아시아태평양평화위원회가 「공업지구건설운영에 관한 합의서」를 체결하였다. 그 후 현대아산과 한국토지공사는 사업시행변경협약서 체결하였다. 이 사건은 장소를 개성으로, 또 투자방식이라는 경로를 설정하는 중요한 초기사건으로 볼 수 있다.

이렇게 남북경협이 진행되는 과정에서도 계속해서 북한의 도발 및 위협이 있었지만(서해교전 등), 남북은 개성공단에 대한 물리적·제도적 기반을 마련하기 위해 합의서를 체결하였다(양문수, 2005). 개성공단과

방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다. (3)남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다. (4)남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다. (5)남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

관련한 합의서는 ‘개성공업지구 통선에 관한 합의서’, ‘개성공업지구 통관에 관한 합의서’, ‘개성공업지구 검역에 관한 합의서’, ‘개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’로 총 4개가 있다(통일부, 2014; 신현윤, 2010). 그러나 여전히 개성공단과 관련된 우려들이 많았는데, 구체적인 우려로는 인프라 및 국민공감대 부족, 합리적인 합의 및 계약여부 등이 있었다(심지홍·김강식, 2003).

이 사건은 세 가지 기준을 만족하는데 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 6·15공동 선언 이후의 사건들(‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’, ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’, ‘남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서’, ‘남북사이의 청산결제에 관한 합의서’)은 모두 공동선언의 부수적인 합의문에 불과하다. 따라서 정책형성에 큰 영향을 미치지 못하는 못하였다. 또한 정주영 회장의 방북을 통한 서해안공단개발 계획은 우연한 사건으로 실제 정책결정과정에서 일어난 사건이 아니었음을 알 수 있다. 마지막으로 경로를 지속시키려는 관성은 앞서 언급한 세부 합의서와 추후 설명할 남한의 제도적 요소를 통해 볼 수 있다. 따라서 이 두 가지 사건이 개성공단의 경로를 설정하는 중요한 사건으로 작용했음을 알 수 있다.⁷⁾

2) 경로강화

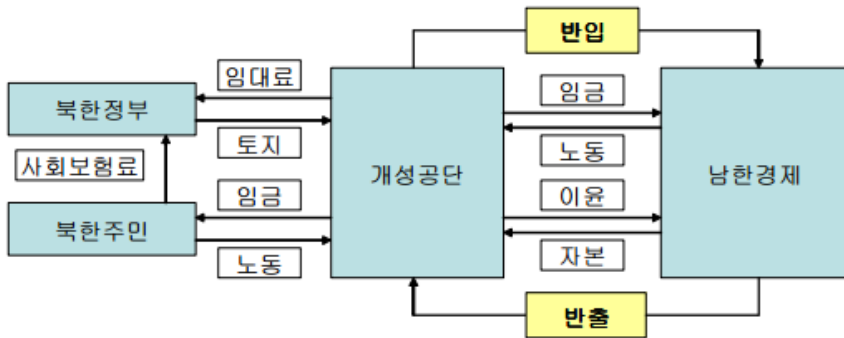
제도는 경로설정 이후에 비록 정책형성에 영향을 주진 않지만 여러 사건들을 통해 경로의존성을 높여간다. 즉, 제도가 시행됨에 따라 여러 가지 변화가 수반되며, 이것이 많이질수록 제도를 변화하는데 많은 비용이 소요됨으로 인해 다른 대안을 선택하는 것이 어려워진다. 개성공단의 경로강화의 과정을 살펴보면 다음과 같다.

정부는 남북 경협합의서와 개성공단 합의서를 토대로 계속해서 개성공단의 성공적 개발 및 운영을 위해 여러 제도적 장치들을 마련하였다.⁸⁾ 6·15

7) 실제로 개성공단이라는 용어조차 초기 사건을 통한 경로설정의 결과임을 알 수 있다.

8) 특히 그 당시에 제기되던 문제들에 대한 우려를 해소시키기 위해 노력하였다. 개성공단은 개성에 있는 2000만평의 부지에 3단계에 걸쳐 공단을 개발하는 대규모 사업으

선언문에 따른 합의서와 함께 여러 지원제도 등이 만들어졌다. 통일부(2007b)에 따르면 개성공단의 입주기업에 대한 지원제도로 크게 기업의 노무 관리나 등록, 회계 등을 지원하는 ‘기업 운영 지원’, 대출과 원산지 표시문제, 수출 판로 등을 지원하는 ‘금융 및 판로 지원’, 인원과 물품에 대한 지원인 ‘출입·통관 지원’이 있다. 남북협력기금 대출을 통한 초기시설 자금 확보, 시중금융기관을 통한 대출과 미국, 일본 EU 등은 기업들이 개성공단에 입주하는데 큰 도움이 되었다. 이는 개성공단의 수익구조가 기존의 6·15 선언 이후 진행되던 남북경협사업인 ‘경의선 및 동해선 연결 사업’, ‘임진강 수해방지사업’, ‘금강산 관광개발사업’들과 달리, <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 참여자인 입주기업이 공단을 통한 수익을 취하는 이익구조를 만들었다(이승철, 2003).⁹⁾ 특히 여기에 개성공단의 입주기업의 유지와 제도적 보호장치를 마련함에 있어 정부가 적극적이었으며(양문수, 2005), 경협사업을 통한 직접적인 수혜집단이 남한기업이라는 점에서 본질적인 남북경협사업에 부합하였다고 볼 수 있다(심지홍·김강식, 2003).



출처: 이영훈(2006)

<그림 2> 개성공단의 수익구조

또한 2007년에 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 제정됨에 따라

로(문종열, 2007), 지리적으로는 북한에 위치하지만 남한의 기업들이 입주해있는 특수성을 지니고 있다(이규석, 2011). 개성공단의 특수성은 북한의 협박의 도구로 사용되기도 하였다.

- 9) 형식상으로는 남한의 기업들이 북한 노동자들에게 직접 임금을 주는 구조이지만, 현재 북한을 통해서 임금이 지급됨에 따라 실제로 북한의 노동자들이 적절한 보상을 받는지는 불투명하다(양문수, 2005).

개성공단에 입주하는 기업들에 대한 지원을 법으로 규정하였다(통일부, 2009). 동법에서는 제7조에 개성공단 현지기업에게 중소기업창업 및 진흥기금을 사용할 수 있고, 제11조에 남북협력기금을 지원 및 대출이 가능하며, 제12조에서는 그 외의 지원을 대통령령으로 정하도록 하였다. 이와 같은 정부의 제도적 노력에 따라, 천안함 사건 전인 2009년 말에는 입주기업이 93개사이었고, 총 투자금액은 3,338억원이었다(통일부, 2009).

이처럼 개성공단은 초기사건인 6·15선언과 서해안공단개발계획의 초기사건 이후로 계속해서 제도의 자기강화과정을 거쳐 왔다고 볼 수 있다. 즉, 초기사건 이후 관련된 남북경협 합의서, 개성공단 합의서, 더 나아가 남한 내부에서의 지원제도 및 법률이 제정·정비됨에 따라 입주기업이 점차 많아지기 시작하였다. 또한 개성공단의 투자도 단순히 정부의 자원이 투자되는 것이 아닌 민간의 여러 자본도 함께 투자되었고, 이익구조도 정부에게 돌아가는 것이 아닌 입주기업들에게 그대로 분배되었다.

이와 같은 시기를 거치면서 개성공단의 이익구조의 메카니즘이 생성되었고, 이는 또 다른 제도라고 볼 수 있다. 특히, 이는 기존의 다른 남북경협사업과 다르게 정부와 민간의 거버넌스 체계로 운영되는 특징을 보여주었다. 한편, 새로운 하위제도(이익구조의 메카니즘)가 형성됨에 따라 이것이 다시 선택의 제약조건으로 작용하였다. 구체적으로 이는 개성공단의 이해당사자인 정부와 기업에게 제약조건의 요소로써 특정한 선택을 강제하는 하나의 맥락으로 작용하였다. 즉, 정부는 직접적으로 투자유치와 판로개척 등에 나섬으로 인해 정부가 개성공단의 입주에 대해 보장함으로써 인해, 개성공단의 폐쇄에 따른 부담을 갖을 수 밖에 없었다. 한편, 기업은 대부분이 섬유 등을 생산하는 중소기업이기 때문에 개성공단의 폐쇄는 기업의 이익에 큰 타격을 줄 수 있었다.

요약하면 개성공단사업은 이익구조가 다원화됨에 따라 이해관계자가 많아지며, 더 많은 자본과 인력 등이 투입되는 과정을 거치면서 개성공단은 경로강화의 과정을 거쳤다고 볼 수 있다. 즉, 개성공단의 투입된 자원이 높아질수록 그에 따른 매몰비용도 커지며, 이에 따라 다른 대안을 선택할 수 있는 가능성이 더욱 낮아진 것이다.

3) 환경의 변화와 제도의 지속

앞서 논의한 바와 같이 개성공단사업은 ‘경로설정’과 ‘경로강화’의 과정을 통해 경로의존성이 높아졌다. 개성공단의 경로의존성은 환경변화를 통해 드러난다. 기존의 환경(t시점)은 초기 개성공단이 시행되는 시점에 진보정권의 등장으로 인해 원만한 남북관계부터 보수정권의 등장과 북한의 핵실험, 금강산 관광객 피살사건 등으로 인한 긴장상태로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 한편, 천안함 폭침으로 인해 개성공단을 둘러싼 환경이 변화하였다. 즉, 기존의 제한적인 영향에서 남북경협 전체를 중단하는 중대한 사건이 벌어졌다.

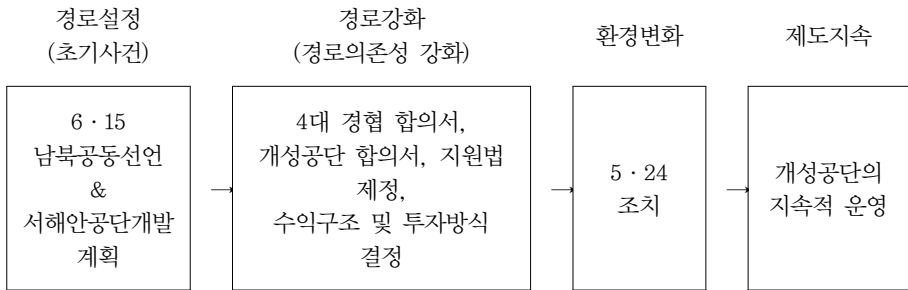
그러나 개성공단사업은 예외적으로 진행될 수 있었는데, 이는 앞서 논의한 바와 같이 경로의존성 때문이라고 볼 수 있다. 10여년에 걸쳐서 정부는 개성공단을 운영하기 위해 많은 노력을 했고, 이에 따라 많은 기업들이 개성공단에 입주하여 성공적으로 진행되고 있었다. 만약 개성공단의 가동을 중단할 시, 당시 입주해 있던 기업들에게 큰 타격이 있을 뿐만 아니라, 기존의 정부가 쏟아왔던 노력이 모두 물거품이 될 수 있는 상황에 처해있었음을 알 수 있다. 이와 같은 제약으로 인해 개성공단의 폐쇄라는 당시에 북한을 압박하기 위한 대안을 정부가 선택할 수 없도록 만든 요인으로 작용하였다. 즉, 개성공단에는 다른 대북 경협사업들(‘경의선 및 동해선 연결 사업’, ‘임진강 수해방지사업’, ‘금강산 관광개발사업’)과 다르게 매몰비용과 복잡한 수익구조, 많은 이해관계자 등의 요인들을 통하여 이미 제도의 경로의존성이 강화된 상태로 인해, 천안함 폭침이라는 남북관계에 큰 획을 긋는 사건에도 불구하고 지속될 수 있었다

4) 종합

개성공단이 지속될 수 있었던 이유를 종합하면 <그림 3>과 같다. 먼

10) 여기서 제시한 몇 가지 사건들을 환경변화로 보지 않은 이유는 그것에 따른 남북경협의 효과가 제한적이기 때문이다. 예컨대, 금강산 관광객 피살사건은 금강산 관광을 중단하게 만들었지만 실제로 다른 남북경협사업에 큰 영향을 미치지 못하였다.

저 경로를 설정하게 된 초기 사건으로 6·15 남북공동선언과 서해안공단 계발계획이 있다. 이를 통해 남북경협이 활발하게 이뤄지며 개성공단사업의 이후 경로를 설정하였다. 이후 4대 경험 합의서와 개성공단과 관련한 합의서가 작성되고 지원에 관한 법률이 제정되는 등 제도가 정착됨에 따라 수입구조 및 투자방식이 구체화되고 입주기업이 늘어남으로 인해 제도의 경로의존성이 강화되는 경로강화의 단계를 거치게 되었다. 결국 천안함 폭침에 따른 5·24조치라는 모든 남북경협을 중단 시키는 환경의 변화에도 불구하고 개성공단을 지속시키게 만듦으로써 개성공단의 지속성에 <그림 3>과 같이 경로의존성이 작용하는 것을 보여주었다.



<그림 3> 개성공단의 경로의존성

2. 논의

분석결과 개성공단은 경로의존성을 통해 지속되어왔음을 알 수 있다. 비록 개성공단이 초기에는 각자의 이익에 의해 실시되었다고 할지라도¹¹⁾, 그것을 지속시키는 요인은 선행연구에서 주장하는 이익을 고려한 합리적 결정이나 환경적 요인이라기보다는 제도적 제약요인이라고 볼 수 있다. 다시 말하면, t시점에서 결정한 선택이 t+1시점에도 영향을 미치는

11) 개성공단 초기에는 6·15 이후 부시 행정 등장으로 대북정책이 강경을 띄며 북미관계가 경색되고, 북한도 서해도발을 일으키는 등의 갈등을 빚었으나, 북한에서 조속히 유감 표현하고 경제관리개선 조치를 취하며, 장관급 회담 재개 의사를 밝히는 등의 행태를 보여준 것을 통해 볼 때 개성공단은 북한에게 큰 이익이 되었을것이라고 판단된다(이승철, 2003).

경로의존성의 개념을 통해 개성공단의 지속성을 보는 것이 적절하다.

이와 같은 경로의존성은 금강산 관광사업을 포함한 경의선·동해선 연결 사업, 임진강 수해방지사업 등과 같은 다른 남북경협사업과 비교하며 정책적 시사점을 제공할 수 있다. 다른 남북경협사업과 달리 개성공단만이 갖고 있는 다른 점은 경로의존성이다. 대부분의 남북경협사업은 진보정권당시 남북관계가 좋은 상황에서 시작되었다. 그러나 시간이 지남에 따라 정권이 교체되며 남북 간의 관계도 악화되며 환경이 변화하였다. 예컨대, 경의선·동해선 연결 사업, 임진강 수해방지사업은 경로의존성이 매우 약하기 때문에 환경변화(t+1시점)에 따라 정부가 의사결정을 하는데 제약요인이 매우 적었다. 한편, 금강산관광사업은 앞서 제시한 남북경협사업과 달리 (주)현대아산이 참여하며, 많은 관광객들이 방문함으로써 인해 약간의 경로의존성이 존재했다고 보여지나 매우 부족하였음을 알 수 있다. 즉, 개성공단과 달리 이해관계자가 (주)현대아산뿐인 점과 관광객들은 이해관계자라고 볼 수 없는 점을 볼 때, 환경변화에 따른 정부의 의사결정에 경로의존성이 크게 작용하지 못하였다.

이와 같은 분석을 통해 알 수 있는 것은 남북경협사업에 있어서 경로의존성은 이익구조를 통해 나타난다는 점이다. 이는 선행연구에서 남북경협이 본질적인 목표로 돌아가야한다는 제안(권연경, 2009)을 고려할 때 그 의미를 충분히 짐작할 수 있다. 남북경협이 남한에서 때때로 경제협력이라는 본질적 사명보다 남북관계나 정치적 지원에서 이용되는 경우도 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 개성공단은 제도적인 노력을 통해 남측과 북측이 모두 경제적 이익을 취하는 수익구조를 만들어내는데 성공함으로써 인해 지속되었다.

기존의 연구에서 경로의존성을 비효율성으로 보았다(김선명, 2000; 신현석·정상훈, 2007; 하연섭, 2003). 다시 말하면, 환경이 변화하여 더 이상 필요하지 않음에도 불구하고 제도가 존재함에 따라 비효율성이 발생한다고 보는 것이 기존 연구들의 주장이다. 그러나 개성공단에 있어서 경로의존성은 부정적인 효과보다 긍정적인 효과가 더 많은 것으로 볼 수 있다. 즉, 경로의존성이 개성공단과 남북경협, 그리고 통일정책에 긍정적

인 영향을 미친 것을 볼 수 있다. 기존의 연구들에서 지속적으로 제안되는 것은 바로 정치와 경제의 분리대응이다. 북한과 남한은 서로를 타도해야 할 적으로 생각하기 때문에 대처할 수밖에 없는 정치적 구조를 가지고 있다. 특히, 각국이 남북관계를 정치적인 용도로 이용하기 때문에 갈등은 피할 수 없다. 그러나 남북관계를 위해서는 정치적인 접근과 다른 방식의 접근이 반드시 필요한데, 비정치적 영역 중 경제의 협력과 관련해서 경로의존성이 긍정적인 효과를 가져오는 것을 볼 수 있다.

IV. 결 론

이 연구는 개성공단이 지속되는 요인을 설명하기 위하여 역사적 제도주의에서 강조하는 경로의존성을 통해 지속성의 원인을 규명하였다. 이를 위해 경로의존의 단계를 경로설정-경로강화-환경변화-제도지속으로 구분하여 설명하였다. 분석결과, 개성공단은 우연한 사건을 통해 경로가 설정되었고, 시간이 지남에 따라 경로의존성이 높아져 결국 환경변화에도 지속되는 모습을 보여주었다.

이 연구를 통해 정책적 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 개성공단을 지속시키기 위해 경로의존성을 계속해서 높일 필요가 있다. 경로의존성을 높이는 방안은 개성공단의 확대이다. 즉, 현재 1단계까지만 개발되어 있는 개성공단을 계속해서 진행하여 개성공단의 영향력이 확대되도록 해야한다. 이는 결국 통일의 시점(t+n)까지 수많은 정치적 사건에서도 개성공단을 지속할 수 있는 좋은 방안이 될 것으로 예상된다. 또한 추후 남북경협사업을 추진함에 있어 경제협력을 통한 상호이익을 확대할 가능성이 있는 사업을 추진·개발하여야 한다. 원조목적의 남북경협사업은 지속가능성이 매우 낮음으로 인해 그 효과가 제한적이다. 따라서 대북원조와 남북경협사업을 엄격하게 분리하여, 남북경협사업은 철저히 경제적 이익을 바탕으로 추진되어야 한다.

이 연구는 개성공단의 지속성에 대해 밝힌 연구로써, 기존연구에서 개성공단의 지속성을 이미 주어진 것으로 가정하던 점과 몇몇 연구에서 지속성을 분석하는데 있어 합리성을 기반으로 연구하였던 한계를 극복하였다는데 의의가 있다. 특히 추후 남북경협사업을 추진함에 있어 중요한 전략으로 '경로의존성'을 제시하였다. 한편, 연구의 대상 시점 이후에 개성공단이 실제로 폐쇄되었는데, 이에 대해서는 추후 연구를 통해 분석이 필요한 과제로 남는다.

【참고문헌】

- 권순만, 김난도. (1999). 주인-대리인 모형. 정용덕 외. <합리적 선택과 신제도주의>. 79-89. 서울: 대영문화사.
- 권영경. (2007). 한미 FTA의 체결이 남북경협에 미치는 영향과 대응전략. <평화학연구>. 8(3): 255-280.
- 김강녕. (2008). 이명박 정부의 대북정책: 군사안보분야. <통일전략>. 8(2): 209-252.
- 김남두. (2003). 대북 포용정책하의 남북경제협력의 성과. <한국정책과학학회보>. 7(2): 23-53.
- 김민정, 전금림. (2012). 이익균형 관점으로 본 개성공단사업의 지속성. <분쟁해결연구>. 10(1): 101-127.
- 김선명. (2000). 한국 금융제도의 경로의존에 관한 연구. <한국정책학회보>, 9(3): 187-215.
- 김선혁. (2004). 정책연구와 비교방법론- 비교정책학의 성찰적 점검. <한국정책학회 춘계학술대회 논문집>.
- 김영근. (2009). 북한개발 모델의 성공조건에 관한 시론: 개성공단의 장애요인 및 활성화 방안을 중심으로. <평화학연구>. 10(4): 75-104.
- 김창권. (2001). 남북한 통합 모형과 남북경협 결정 요인. <교역학회지>, 26(3): 195-218.
- 라영재. (2009) 국무총리 제도운영의 영향요인 분석. <현대사회와 행정>, 19(1): 1-31.
- 문종열. (2007). 시스템 사고기법을 이용한 개성공단사업 전략레버리지 연구. <정책분석평가학회보>, 17(1): 109-141.
- 박정원, 박민. (2014). '개성공단'의 법제도 개선 과제- 국제화와 관련하여. <법학논총>, 27(2): 171-207.
- 배국열. (2014). 개성공단 정상화(8·14) 합의의 평가 및 개성공단의 발전적 개선방안. <통일정책연구>, 23(1): 67-90.
- 신동면. (2004). 정책연구에서 정치경제적 접근에 관한 연구, <한국정책학회 춘계학술대회 발표논문>.

- 신현석, 전상훈. (2007). 교원승진제도 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석 - 정책적 시사점의 탐색. <교육정책학연구>, 25(3): 129-149.
- 신현윤. (2010). 개성공단 투자보장과 분쟁해결절차의 법적 문제점과 개선방안. <법학연구>, 20(1): 85-108.
- 심지홍, 김강식. (2003). 남북경협에의 전망과 과제. <경상논총>, 28(2003): 151-170.
- 양문수, 이우영, 윤철기. (2013). 개성공단 북한 근로자에 대한 남한 주민의 태도에 관한 연구. <통일문제연구>, 25(1): 143-180.
- _____. (2005). 개성공단 건설과 남북경협에의 과제. <남북물류포럼 제4차 남북물류 학술회의>.
- _____. (2007). 2007 남북정상선언 이후 경제협력의 전망과 과제. <통일정책연구>. 16(2): 25-46.
- 양현모, 강동완. (2009). 대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석- 개성공단 사업 사례를 중심으로. <통일문제연구>, 21(1): 415-458.
- 윤승현. (2009). 북·중 무역의 현황과 남북경협에 대한 시사점. <한국무역보험학회>, 10(3): 31-61.
- 이 석, 이재호. (2012). 5.24 조치 이후 남북교역과 북중무역의 변화-데이터와 시사점. <KDI 북한경제리뷰>, 2015(5): 2-31.
- 이강복. (2014). 남북 경제협력의 현황과 저해요인 분석. <한국동북아학회>, 72(2014): 268-284.
- 이규석. (2011). 남북한 경제협력 사업의 성과와 과제: 개성공단 사례를 중심으로. <사회과학연구>, 22(1): 3-22.
- 이상만. (2007). 6.15선언 이후 남북 경협현황, 경협기금 운용평가 및 정책 과제. <북한연구학회보>, 11(1): 1-28.
- 이승철. (2003). 남북경협에의 현황과 전망. <중소연구>, 27(3): 117-142.
- 이영훈. (2006). 남북경협에의 평가: 결정요인과 남북한경제에 미친 영향을 중심으로. <북한연구학회보>, 10(2): 214-251.
- _____. (2011). 중국의 대북 경제적 영향력 분석. <통일경제>, 24: 44-59.
- 이용호. (2007). UN안전보장이사회결의 제1718호와 개성공단사업. <안보통상

- 연구>, 1(1): 23-41.
- 이용희. (2013). 북한의 경제특구정책과 실패요인: 중국의 경제특구정책과의 비교분석. <동북아경제연구>. 25(3): 267-308.
- 이정철. (2009). 북미대립과 남북관계: 변화와 동조화. <정신문화연구>, 32(1): 261-287.
- 진상현. (2013). 이명박 정부 ‘저탄소 녹색성장’ 국정기조의 경로의존성. <한국행정논집>, 25(4): 1049-1073.
- 정규섭. (2012). 6.15 선언과 10.4 선언의 평가와 과제. <북한학보>, 37(2): 6-40.
- 최승환. (2008). 북미관계의 개선이 남북경협에 미치는 영향에 관한 법적 고찰. <통상법률>, 84: 10-40.
- 통일부. (2007a). 「통일백서」 .
- . (2007b). 「개성공단 5년: 개성계 가면 평화가 보인다」 .
- . (2010). 「통일백서」 .
- . (2014). 「개성공업지구 법규집」 .
- . (2014). 「통일백서」 .
- 하연섭. (2003). 「제도분석」 . 서울: 다산출판사.
- Bochmann, Cathleen. (2102). Evolutionary Institutionalism— Evolutionary Concept in the Analysis of Weak and Falling States. XXII World Congress of Political Science.
- March, James G. & Johan P. Olsen. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3): 734-749.
- Kranser, Stephen D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16: 223-246.

입 선

민족 동질성 회복을 위한 남북 공동역사교과서 편찬

- 국제사회의 경험을 바탕으로 -

고려대학교 한국사학과 최하영

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 유럽과 동아시아의 공동역사교과서 편찬 사례
- III. 남한과 북한의 역사 교육: 차이점과 공통점
- IV. 공동역사교과서의 방향 제안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

민족 동질성 회복을 위한 남북한 공동역사교과서

- 국제사회의 경험을 바탕으로 -

역사교육은 현재를 살아가는 사람들이 연구와 합의를 통해 과거의 사실을 재구성하여 다음 세대에 전하는 것이다. 국가 공동체는 어떤 사건을 어떻게 기억할지를 논의하고 규정하면서 구성원들의 정체성을 확립해나간다. 남한과 북한 국민들은 70년 동안 다른 체제 속에서 다른 정체성을 확립해왔다. 이를 가장 확연히 보여주는 것이 역사인식의 차이이며, 이러한 차이는 역사교과서에서 두드러진다. 공통점을 발견하고 차이점을 좁혀나감으로써 남한과 북한은 통일을 준비해나갈 수 있다.

본 연구에서는 갈등 관계에 놓여있던 국가들이 공동역사교과서 편찬을 통해 이질감을 해소하고 갈등을 완화한 경험을 살펴보았다. 후소샤 교과서 파동으로 한·일, 한·중·일은 공동역사교과서를 편찬하였다. 2차 세계대전으로 갈등의 골이 깊었던 독일과 프랑스, 그리고 독일과 폴란드 역시 공동역사교과서 편찬과 이를 확장한 인적 교류를 통해 갈등을 극복하였다. 국제사회의 경험을 살펴봄으로써 남한과 북한이 역사교과서를 함께 편찬하며 겪을 갈등과 그 해결 방법을 예측할 수 있을 것이다.

한·일 역사교과서 대화를 통해 발행된 『한일 교류의 역사』에서 필자들은 논란이 있는 부분은 적시하지 않음으로써 갈등을 드러내지 않으려 했다. 『독일 프랑스 공동 역사교과서』 역시 양국의 역사 인식을 비교·대조할 수 있도록 그대로 드러내는 유연함을 보였다. 한·일 역사교과서들이 함께 집필한 『조선통신사』와 한·중·일 역사 연구자와 교사, 시민단체 구성원들이 모여 출판한 『미래를 여는 역사』처럼 정식 교과서 채택이 아니라 부교재 혹은 단행본으로 출판한 경우도 있었다. 독일(서독)과 폴란드의 역사교과서 대화는 국제기구인 유네스코의 후원을 받아 시작되었으며, 앞서 언급한 역사교과서 대화와 마찬가지로 가능한 사안부터 우선

적으로 협의해나가자는 기조 아래 진행되었다.

국제사회의 경험 뿐 아니라 《겨레말큰사전》 남북공동편찬사업과 남북 역사학자협의회가 진행하는 개성 만월대(고려왕궁터) 발굴사업을 포함한 남북학술교류사업의 사례 역시 분석하였다. 심도 있는 분석을 위해 이때 일이나 면담을 통한 관계자 인터뷰를 병행하였다.

민족 동질성 회복을 위해서는 이질성을 파악하고 가장 쉽게 인식을 공유할 수 있는 지점을 찾아내는 것이 중요하다. 이를 파악하기 남한과 북한의 고등학교 역사교과서를 분석하였다. 유물사관과 주체사관의 영향을 직접적으로 받은 정치사나 경제사와 달리, 문화사 부분의 이질성은 쉽게 조율할 수 있다고 보았다. 합의가 용이한 문화사 부분을 우선적으로 편찬한다면, 현재 진행 중인 남북 역사·문화 교류 사업에서 축적한 경험과 자원을 활용할 수 있다는 점에도 주목하였다.

본 연구의 제언은 다음과 같다.

첫째, 단시일 내에 양국에서 동시에 검인정을 통과하는 교과서를 만들기 힘든 경우에는 일반 단행본이나 부교재 형식으로 출판하고, 점차적으로 보완하여 정식 교과서 편찬으로 나아갈 수 있다.

둘째, 남북역사학자협회의 주도로 이루어지고 있는 개성 만월대 발굴사업의 전문 인력과 이들이 북한 학자들과 형성해온 네트워크를 적극적으로 활용하는 것이 효율적이다. 이때, 남한과 북한에서 역사교육에 실질적으로 종사하는 역사 교사들이 남북역사학자협회에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 남북 역사교과서에서 가장 작은 차이를 보이는 부분이 문화사 부분이다. 국제사의 역사교과서 편찬 경험을 돌아봤을 때, 합의가 가능한 부분부터 시작하되 정치사, 경제사, 그리고 근현대사까지 점진적으로 공통점을 넓혀나가는 방식이 효과적임을 알 수 있다. 문화사 부분을 함께 편찬하며 신뢰를 쌓아나가는 것이 중요하다.

넷째, 공동교과서 편찬을 계기로 남북한 주민들, 특히 청년들이 서로의 공통점을 발견하고 이를 토대로 민족 동질성을 확대할 수 있는 교류 사

업을 적극 확대해야 한다. 남한과 북한에서 역사를 전공하는 대학생들이 각각 개성이나 경주를 답사하는 프로그램이 그 사례가 될 수 있다. 학계 차원에서는 중국의 ‘동북공정’에 함께 대응하고 일제강점기 독립군이 활동했던 지역을 공동으로 답사, 발굴하는 등의 사업 확장이 가능하다. 이러한 민간 교류를 통해 장기적으로 북한 사회의 변화를 유도할 수 있다.

다섯째, 북한의 독재권력 세습체제와 주체사관이 가지는 비과학성을 비판적으로 인지하면서도 북한을 평등한 대화상대로 인정하려는 자세가 필요하다. 합의할 수 있는 부분에 있어서는 유연하게 접근하되, 차이가 좁혀지지 않는 부분은 포기하기 않고 토론해야 한다. 분단 이후 70년을 제외하고, 남한과 북한은 오랜 시간 동안 같은 역사를 축적해왔다는 점을 가능성의 기반으로 삼아야 한다. 합의가 어렵지만 서로가 용인할 수 있는 차이라면 특정 부분은 남북이 독립적으로 서술하는 방법 역시 고려해야 한다.

여섯째, 사업의 지속가능성을 확보하기 위해서는 정부와 민간단체의 협력이 필수적이다. 예측 불가능한 정치·군사적 갈등이 발생해도 민간교류는 꾸준히 이어나가야 한다는 양국 정부의 결단과 함께 사업 진행을 뒷받침할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 한편, 유럽 국가들의 교과서 개정 작업에서 크게 기여한 유네스코와 같은 국제기구의 도움을 받는 것 역시 효과적인 방법이다.

일곱째, 민족 동질성 회복과 동시에 민족주의의 폐쇄성을 극복하려는 노력이 필요하다. 통일 이후 강화될 다문화 추세를 고려한다면, 혈통 중심의 배타적 민족주의는 국제사회에서 수용되기 힘들 것이다. 앞으로 중국, 일본과의 역사·영토 분쟁에서도 열린 민족주의적 자세가 요구되는 만큼, 북한의 ‘우리 민족 제일주의’와 남한의 현행 한국사 교과서에 대한 비판적 검토가 필요하다.

I. 서론

지난 5월 1일, 통일부는 광복 70주년이자 분단 70주년을 맞아 <민족 동질성 회복을 위한 민간교류 추진 관련 정부 입장>을 발표했다. 통일부는 스포츠, 문화, 역사 분야의 민간분야 교류를 통해 남북 주민들이 서로의 삶을 이해하고 소통하고 남북 관계를 정상화할 수 있을 것이라고 밝혔다.

민족 동질성을 회복해야 한다는 말은 현재 남북한이 가지고 있는 이질성이 크다는 것을 보여준다. 역사인식 역시 마찬가지이다. 혹자는 남북한은 ‘역사’를 공유한 것이 아니라 단지 ‘과거’만을 공유했다¹⁾고 말할 정도로 남북한의 역사 인식은 상당한 차이를 보인다. 이러한 차이는 한국전쟁 이후 남한과 북한이 서로 다른 발전 과정을 택한 것에서 기인했다.

하지만 역사관의 차이에도 불구하고 남한과 북한이 서술하고 있는 과거는 동일하며 양국 역사의 주인공은 동일한 민족이라는 공통점을 가진다. 남한과 북한은 분단된 70년을 제외한 오랜 역사와 전통을 공유해왔다는 데서, 남북한 역사교과서 대화의 가능성을 찾을 수 있다. 6·15공동선언에서 ‘남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다’고 합의한 것처럼, 민족을 기반으로 한 국가를 형성해야 한다는 염원은 남과 북에 동시에 존재한다.

사람들은 역사가 자신의 뿌리를 보여준다고 믿으며, 역사를 배움으로써 민족적 동질감과 공동체에 대한 자부심을 확립할 수 있다.²⁾ 사회·문화의 총체 속에서 기성세대가 적절하고 가치 있다고 판단하여 선정한 내용을 교과서라 한다면, 그것의 내용은 사회 구성원들의 세계관과 가치관을 형성하는 중추적 요인이다.³⁾ 통일시대에 대비하여 새로운 역사 교과서를

1) 정두희, 『하나의 역사, 두 개의 역사학』, 조합공동체 소나무, 2001, p. 6.

2) 정선영 외 3인, 『역사교육의 이해』, 삼지원, 2010, p. 83.

3) 김선규 외 2인, 『남북한 국사교과서 분석』, 교육과학사, 2000, p. 289.

편찬하는 작업은 장차 새롭게 형성될 민족국가의 정체성을 남과 북이 함께 다듬어 나가는 작업이 될 것이다.

무엇이 어떻게 다른지 알지 못한 채 동질성을 회복하는 것은 불가능하다. 남북한 역사 교과서 공통 편찬 과정은 남한과 북한의 역사학자와 교사들이 서로의 이질성을 파악하며 공통분모를 찾아가는 과정이 될 것이다. 이는 통일 이후 겪을 갈등을 최소화하기 위한 작업이라는 점에서 통일 준비를 넘어 통일 이후의 사회 통합을 준비하는 과정이다.

남한과 북한이 민족 동질성을 발견하고 확대해나가는 과정은 한반도 평화와 안정, 나아가 통일을 향한 발걸음이다. 또한 남북한은 역사 교류를 통해 남북이 공통으로 마주하고 있는 주변국과의 과거사, 영토 문제에 공동으로 대응해나갈 수 있다. 주변국과의 역사 대화는 일본의 과거사 반성을 촉구하고 중국의 팽창을 견제한다는 점에서 동아시아 전체의 평화에도 기여한다.

현실적으로는 일본군 '위안부' 문제, 독도 영유권 분쟁, '동북공정'처럼 제 3국이 연루된 역사 갈등을 해소할 때, 남한과 북한 역사학계의 공동 대응이 필요하다는 점에서 이는 잠재적인 역사 갈등에 대비하는 과정이 될 수 있다.

본 연구에서는 한·일, 한·중·일, 독일과 프랑스 등 각국의 공동교과서 편찬 경험을 토대로 남북이 공동교과서를 편찬하는데 마주할 어려움과 바람직한 해결 방안을 도출할 것이다. 또한 남북한의 교과서를 비교함으로써 양국이 역사 교육에 어떠한 의미를 부여하고 있는지를 살펴보고 분단으로 인한 이질성이 어떻게 나타나는지 살펴볼 것이다. 동시에 현재 남북한의 국어학자, 역사학자 사이에 이루어지고 있는 교류 사업을 알아보고, 이를 심화 발전시켜 공동역사교과서 편찬 작업에 적용할 수 있는 방법을 탐색할 것이다. 심도 있는 자료 조사를 위해 공동역사교재 편찬에 참여한 역사전공자와 남북 교류·협력 사업에 종사하는 관계자와 이메일, 면담을 통한 인터뷰를 진행하였다.

본 연구에 등장하는 남북한 교과서 비교는 양국의 고등학생들이 학습

하는 교과서를 바탕으로 했다. 편의상 양국의 공식 국호인 대한민국과 조선민주주의인민공화국 대신 상응하는 단어인 남한과 북한으로 표기했으며, 북한과의 비교가 필요하지 않은 부분에서는 한국으로 표기하였다. 북한의 역사 교과서 『조선력사』 인용은 원문의 맞춤법과 띄어쓰기를 그대로 반영하여 옮겼다.

II. 유럽과 동아시아의 공동역사교과서 편찬 사례

1. 동아시아 공동 역사서 편찬 사례

1) 한·일 공동교과서

1982년 일본의 ‘역사교과서 파동’ 과정에서 한국과 중국은 물론 일본 내에서도 비판의 목소리가 높아졌다. 이태영을 중심으로 한 한국국제교과서연구소에서 활동하던 한국 역사학자와 일본의 일·한역사교과서연구회는 1991년 봄부터 92년 가을까지 4차례의 대토론회를 개최하여 양국의 역사교과서에 나타난 근·현대 한·일 관계 교과서 서술 내용을 집중적으로 논의하였다.⁴⁾ 이를 통해 양국 학자들은 인적 네트워크를 구축하였으며 양국 정부에 권고안을 제출하고, 토론회 내용을 단행본으로 출간하였다.⁵⁾

1980년대 이루어진 역사대화를 계승하여 1990년대 초, 서울시립대학교와 동경학예대학교는 정기 심포지엄을 개최했다. 이 심포지엄을 통해 발행된 『한일 교류의 역사』⁶⁾는 모든 필자가 합의한 하나의 문장으로 완성되었다. 토론 과정에서 필자들은 논란이 있는 부분은 적시하지 않음

4) 박재영, 「동아시아의 우호협력을 위한 다국 간 역사교과서 협의 활동과 의미 -한국 국제교과서연구소의 활동을 중심으로-」, 《역사와 교육》 20, 2015. 4.

5) 박재영, 「동아시아의 우호협력을 위한 다국 간 역사교과서 협의 활동과 의미 -한국 국제교과서연구소의 활동을 중심으로-」, 《역사와 교육》 20, 2015. 4.

6) 한국역사교과서연구회, 일본역사교육연구회 공저, 『한일 교류의 역사』, 혜안, 2007.

으로써 갈등을 드러내지 않으려 하였으며 ‘왜구’처럼 인식을 좁히기 어려운 주제는 양 국의 의견을 별개로 다루었다. 양국이 첨예하게 대립한 ‘임진왜란’을 서술하며 ‘승리’라는 표현은 물론 ‘임진왜란’이라는 용어 대신 ‘침략’이라고 서술했다.⁷⁾ 덧붙여 이 전쟁의 명칭이 어떤 연유에서 양국의 시각이 다른지 설명하는 란을 두었다.

이후 일본의 ‘새로운 역사 교과서를 만드는 모임’이 주도해 출판한 후소샤 역사교과서 파동으로 역사 갈등이 고조되었던 2001년 여름 일본의 역사교육자협의회(역교협)와 한국의 전국역사교사모임이 교류를 시작하였다. 두 단체는 수업 사례 발표를 통해 인식을 공유하고 공동 수업자료 집을 개발하는 것을 목표로 심포지엄 개최를 통한 학술교류를 지속했다. 본래는 수업에서 실제로 사용될 수 있는 지도안을 발간하는 것이 목표였으나 실제 결과물인 『마주보는 한일사 I·II·III』⁸⁾는 주제별로 서술된 일반 대중서이다. 시기 역시 전시기를 다루는 것에서 고대부터 개항기까지 다루는 것으로 축소되었다. 2006년 1권과 2권을 출판한 이후 2014년에 이르러서야 근현대사를 다룬 3권이 출판되었다. 구경남은 한·일 양국의 국제적인 연대를 통해 인류 보편적인 가치를 담은 역사교육 실천 활동이 결실을 맺었다고 평가했으며, 이러한 열매가 동아시아 지역에 평화와 공존의 밑거름을 제공할 것이라고 서술했다.⁹⁾

같은 시기, 전국교직원노동조합 대구지부와 히로시마현 교직원노동조합 역시 후소샤 역사교과서 파동을 계기로 공동역사교과서를 출판하기로 합의했다. 전 시기를 다루기는 어려웠기 때문에 임진왜란과 조선통신사를 연구 주제로 선정하였다. 일곱 차례에 걸친 연구 발표회와 토론회를 통해 4년 만에 공통 교재인 『조선통신사』를 발간했다. 2005년 2학기부터 두 나라 교사들은 자율적인 부교재로 선택해 활용할 수 있었다.

7) 『한일 교류의 역사』, 혜안, 2007, pp. 142-153. (「공동교과서를 통해 본 대화와 갈등」에서 재인용)

8) 전국역사교사모임, 역사교육자협의회(일본) 지음, 『마주 보는 한일사 I』, 사계절, 2006; 『마주 보는 한일사 II』, 사계절, 2006; 『마주 보는 한일사 III』, 사계절, 2014.

9) 역사교육연구소, 『우리 역사교육의 역사 -고대에서 현대까지 한국 역사교육이 걸어온 길』, 휴머니스트, 2015, p. 315.

2) 한·중·일 교과서 대화: 『미래를 여는 역사』

후쇼사의 『새로운 역사교과서』 출판 이후 2002년 중국 난징에서 열린 국제 심포지엄 ‘역사인식과 동아시아 평화포럼’에서 한국과 중국, 일본 역사학자들은 공동역사교과서를 만들기로 합의하였다. 한국과 일본은 연구자, 교사, 시민단체 구성원이 참가했지만 국가 체제 특성상 시민단체가 없는 중국은 사회과학원과 항일 전쟁기념관 관련 연구자들이 참여하였다. 주제로는 가장 관심이 집중된 ‘근·현대사’를 대상으로 하였다.¹⁰⁾ 이 과정에 참여한 춘천교육대학교 사회교육과 김정인 교수는 한·중·일은 전근대사에서 합의가 거의 불가능할 것으로 생각해서 근현대사 위주로 역사교과서 대화를 진행했다고 말했다.

한·중·일 삼국은 난징 대학살과 같은 침예한 갈등을 내포한 소재에 대해서도 합의해나갔다. 편찬은 각 부분 담당 필자가 서술한 이후 원고 수정 작업을 거치는 방식으로 진행되었다.¹¹⁾ 북한과 마찬가지로 항일투쟁과 ‘빨치산의 혁명정신’이 국가 정체성의 큰 부분을 차지하는 중국은 일본군의 성폭력과 학살에 대한 구체적인 묘사를 주장했다. 하지만 중국 필진들은 시간이 변함에 따라 많은 변화를 보였으며 일본의 가해에 대해 다듬어진 문장을 완성할 수 있었다.¹²⁾ 김정인 교수는 중국 연구자들의 태도를 긍정적으로 평가했다. 또한 참여자들은 11차례의 국제회의와 수차례의 토론회를 통해 의견을 조율해나갔고, 3국이 평등하다는 이념 하에 이해와 양보로 갈등을 풀어 나갔다고 말했다.

역사 서술방식에서도 각 국은 차이를 보였다. 일본은 함축적인 서술을

10) 박재영, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교하여-」, 《백산학보》 75, 2006.

11) 박중현, 「공동 교과서를 통해 본 대화와 갈등」, 《역사교육연구》 6, 2007.

12) ‘어떤 병사는 담뱃불로 피해 여성의 얼굴이나 생식기를 태웠으며, 어떤 병사는 피해 여성에게 토하거나 침을 뱉었으며, 소변을 보거나 대변을 본 후 살해하였다’와 같은 문장은 사라졌고 ‘일본군 각 부대는 “보급품을 그 지역에서 징발하라”는 명령에 따라 난징으로 진격하는 도중에 일상적으로 살육·방화·강간·약탈 등을 저질렀습니다’로 서술되었다. (박중현, 「공동 교과서를 통해 본 대화와 갈등」, 《역사교육연구》 6, 2007; 『미래를 여는 역사』, 한겨레출판사, 2005)

통해 학생들의 생각을 이끌어냈고, 한국은 사실을 친절하게 나열하는 방식을, 중국은 현장감 넘치는 묘사를 통해 감성을 자극하는 방식을 사용했다. 김정인 교수는 사회주의 국가의 군사주의 문화가 교과서 서술 방식에 반영되었다고 보았다.

2005년 봄 한·중·일 공동역사교과서 『미래를 여는 역사』가 출판되었다. 논의 과정에서 교과서 편찬이라는 목표는 보조교재 발행으로 바뀌었다. 박재영은 이 성취를 유럽의 공동역사교과서와 비교할 만하다고 평가했다.¹³⁾

2. 유럽

1) 독일과 프랑스

양국 간 정식 공동 역사교과서의 편찬 협의가 이루어져 양국어로 번역되어 출판되는데 까지 성공한 것은 2006년에 간행된 『독일 프랑스 공동 역사교과서』가 유일하다.¹⁴⁾ 독일과 프랑스 두 나라는 18세기 나폴레옹의 전쟁부터 1871년 보불전쟁, 양차 세계대전까지 이어지는 반목의 역사를 갖고 있다.¹⁵⁾

독일은 2차 세계대전 이후 지속적인 역사청산 작업을 계속해왔다. 2003년 양국 청소년의회가 양국 정상에게 공동 역사교과서 편찬을 요청하였고 슈뢰더 전 독일총리와 시라크 당시 프랑스 총리가 이 제안을 수용하였다. 양국 정부는 독일·프랑스 역사교과서 특별위원회를 발족하였고 위원회는 구체적인 방안을 협의하여 「편찬지침」을 마련하였다.¹⁶⁾

13) 박재영, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교하여-」, 《백산학보》 75, 2006.

14) 황인규, 「세계의 공동 역사교과서와 공동 역사서의 편찬과 간행-현황과 실태, 그 의의를 중심으로」, 《역사와 교육》 19, 2014.

15) 이환희, 「『미래를 여는 역사』와 『독일 프랑스 공동 역사교과서』에 대한 비판적 분석: 국사(national history)의 극복이라는 측면에서」, 성균관대학교 교육대학원 역사교육전공 석사학위 논문, 2011. 2.

16) 이환희, 「『미래를 여는 역사』와 『독일 프랑스 공동 역사교과서』에 대한 비판적

한·중·일과 마찬가지로 독일과 프랑스 역시 역사 서술 뿐 아니라 서술 방식에 있어서도 큰 차이를 보였다. 프랑스 교과서는 연대기적 서술을 지향하고 다양한 삽화, 사료와 함께 자율학습적인 성격이 짙은 반면 독일 역사교과서는 광범위한 설명과 긴 사료 분석을 특징으로 했다.

이환희는 『독일 프랑스 공동 역사교과서』를 분석하며 독일과 프랑스의 역사를 비교대조해보면서 상대방의 입장에서 바라볼 수 있는 기회를 제공하고, ‘공산주의’나 ‘미국과의 관계’처럼 양국이 시각대립을 보이는 부분을 무리하게 통합하지 않고 그대로 드러내고 있다고 평가했다.¹⁷⁾ 학생들이 두 관점을 스스로 비교하여 토론할 수 있도록 한 것이다. 김미율은 이러한 차이를 회피하거나 서술 대상에서 제외하지 않은 것이 공동역사교과서 제작을 가능하게 하는데 큰 도움을 주었다고 평가하며 무리하게 통합하려 했다면 작업은 진척을 보기 힘들었을 것이라고 서술했다.¹⁸⁾ 또한 양국 발전에 있어서 차이점이 아닌 유사점에 초점을 맞추면서 양국의 청소년들이 서로를 좀 더 가까이 느낄 수 있도록 유도했다.

2) 독일(서독)과 폴란드

독일과 폴란드는 영토와 역사 문제에서 상호 대립을 지속해오다가 유네스코의 후원 아래 1972년 ‘역사와 지리 교과서 개정을 위한 폴란드-독일 위원회’를 창립했다.¹⁹⁾ 당시 논의는 ‘양국 모두가 동의하는 역사 교과서를 만드는 것이 궁극적인 목적은 아니고, 두 나라의 역사적인 사건을 보는 다양한 시각을 제시하고 학생들에게 판단할 기회를 주는 것이 더욱 바람직하다’는 관점 아래 진행되었다.²⁰⁾ 또한 합의안이 마련된 이후에도

분석: 국사(national history)의 극복이라는 측면에서, 성균관대학교 교육대학원 역사교육전공 석사학위 논문, 2011. 2.

17) 이환희, 「『미래를 여는 역사』와 『독일 프랑스 공동 역사교과서』에 대한 비판적 분석: 국사(national history)의 극복이라는 측면에서」, 성균관대학교 교육대학원 역사교육전공 석사학위 논문, 2011. 2.

18) 김미율, 「독일과 프랑스 공동 역사교과서의 구성 체제 및 서술 사례 분석」, 서울 교육대학교 교육대학원 석사학위논문, 2012.08.

19) 송기호, 『동아시아의 역사분쟁』, 숲, 2007, p. 29.

20) 박재영, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교

일정 기간마다 최신 연구 결과와 합의 내용을 추가하는 작업을 지속했다.

공동교과서위원회는 1976년에 교과서 권고를 정리하여 발표하였고 1989년과 1991년에는 역사교사용 핸드북 시리즈를 발간했다. 서독과 폴란드 국내 정치세력 일부의 반발이 있었지만 시간이 지나감에 따라 활동의 의의를 인정하는 분위기가 확산되었다.²¹⁾ 위원회는 아직까지 중단되지 않고 오늘날까지 지속되고 있으며, 교육상의 주의 사항을 정리한 책 한 권과 두 나라 관계사에 대한 역사 용어집 한 권을 발행하기 위한 준비 작업을 진행하고 있다.²²⁾

가능한 사안부터 우선적으로 해결해나가자는 기조 아래, 당시 정치적으로 민감한 사안이었던 동독 문제와 1차 세계대전 당시 소련이 폴란드와 독일인에게 행한 전쟁범죄는 논의에서 제외되었다.

한편, 독일은 각종 기업재단이나 종교재단 등 기타 사립재단을 통해 독일과 폴란드 학자들에 대한 지원을 광범위하게 제공했다.²³⁾ 또한 일시적인 학회가 아닌 연구소를 통한 접촉을 장려하여 양국 학자들이 긴밀한 친분관계를 형성하고 공동의 연구 작업을 이어나갈 수 있도록 장려하였다. 양국 청소년들의 교류 역시 활발히 이루어졌다. 1991년에는 양국에 사무소를 두어 다양한 형태의 청소년 문화교류를 본격화하였다. 2001년까지 87만 명 이상의 청소년들이 프로그램에 참여하였다.²⁴⁾

하여-], 《백산학보》 75, 2006.

21) 곤도 다카히로 지음, 박경희 옮김, 『역사교과서의 대화』, 역사비평사, 2006, p. 124.

22) 곤도 다카히로 지음, 박경희 옮김, 같은 책, p. 137.

23) 한운석, 『독일의 역사화해와 역사교육』, 신서원, 2008, p. 321.

24) 한운석, 같은 책, p. 329.

Ⅲ. 남한과 북한의 역사 교육: 차이점과 공통점

1. 남한의 역사 교육

1) 한국사

현행 고등학교 한국사 교과서의 집필 기준은 대한민국의 정통성을 명시하며 북한의 남침으로 발발한 한국전쟁과 이산가족, 북한 인권 문제를 언급하고 있다. 동시에 북한과의 대화와 협력을 향한 노력이 꾸준히 진행되었음을 밝혔다. 본 연구에서는 북한의 역사를 서술한 것과 별개로, 교과서 서술 과정에서 한반도 북쪽의 역사가 얼마나 비중있게 반영되었는지를 알아보려 한다.²⁵⁾

고조선, 고구려, 발해는 국토의 대부분이 북한과 한반도 이북 지역에 존재했으며 고려와 조선은 한반도 전역에 존재했던 국가이다. 하지만 교과서에 등장하는 사진자료를 살펴보면 북한 지역에 존재했던 국가임에도 북한에 위치한 유물과 유적에 대한 자료의 빈도는 매우 낮다. 분단으로 인해 남한 학생들이 접할 수 있는 한국사의 범위는 한반도의 남쪽으로 제한되어 있는 것이다.

특히 발해는 한반도 북부 지역에 걸쳐 위치했음에도 관련 유물 사진은 전부 다 한반도 밖에서 출토된 유물로 채워져 있다. 한반도 전역에 위치했던 고려와 조선시대에 대한 사진자료 역시 남한 지역에 눈에 띄게 편중되어 있다. 합계 수치를 살펴보면 10배 차이를 보인다.

25) 2013년 8월 30일 교육부 검정을 통과한 (주)미래엔의 『고등학교 한국사』 교과서를 참고하였다.

『고등학교 한국사』교과서에 등장하는 지역별 출토 유물과 문화재 빈도

	선사시대	고조선	고구려	백제	신라	발해	고려	조선	합계
남한지역	16	1	2	3	9	-	37	82	150
북한지역	2	2	2	-	0	0	8	1	15
외국	4	1	2	0	2	10	7	2	28

이를 통해 현재 우리나라에서 공부하는 학생들은 북한지역에서 발생한 역사적 사건의 중요성을 간과하게 될 것이다. 현행 역사교육을 통해 젊은 세대가 민족 동질성을 회복하는 것 역시 어려워 보인다.

2) 동아시아사

동아시아사 교육과정은 2009년 개정 교육과정에 따라 2012년 3월 신설되었다. 천재교육이 발행한 『고등학교 동아시아사』 교과서²⁶⁾는 머리말에서 ‘국가와 민족의 틀 안에서 역사를 바라보던 데에서 한 걸음 더 나아가 동아시아라는 관점에서 역사를 보기를 권한’다고 밝혔다.

하지만 교육부의 역사교과서 집필 기준과 현행 동아시아사 교과서는 북한을 동아시아 국가에 포함시키지 않고 있다. 동아시아사 교과서에서 다루는 국가는 중국, 한국, 일본, 베트남이다. 중국과 정통성을 두고 갈등 관계에 있는 대만 역시 제외되었다. 동아시아 역사 분쟁에 있어 대만과 북한 역시 중요한 당사국이라는 점을 고려한다면 이들 국가 역시 앞으로 동아시아에서 이루어질 역사 대화에 참여해야 할 것이며, 남한과 북한의 역사교과서 대화가 그 시발점이 될 수 있을 것이다.

동아시아사 교과서에서 북한이 언급되는 부분은 주로 근현대사, 즉 분단 이후의 시기이다. 한국전쟁과 이산가족 문제, 사회주의권의 개방과 경제 발전, 사회주의 체제의 변화 부분에서 북한이 등장한다. 한국사 교과서에서 북한을 한국사의 일원으로 바라보지 못하게 되는 것에 이어 동아

26) 2011년 8월 19일 교육부 검정을 통과한 천재교육의 『고등학교 동아시아사』 교과서를 참고하였다.

시아 교과서에서는 북한을 동아시아 공동체의 일원으로 바라보기 어려워지는 것이다.

2. 북한의 역사 교육

1) 시민 사회의 부재

정두희는 북한에는 엄밀한 의미에서의 역사학이 존재하지 않으며, 단지 정권의 목적을 달성하기 위하여 역사학적인 방법론만이 부분적으로 존재하고 있을 뿐이라고 평가했다.²⁷⁾ 그는 주체사상이라는 하나의 관념이 북한 역사서술의 모든 것을 지배하고 있다고 말하며, 이를 ‘종교적 색채’라고 규정했다.²⁸⁾ 이어서 그는 학문적 합리성과 이성을 초월한 종교적 가치만이 진정한 의미를 가지는 북한에서 우리가 말하는 학문으로서의 역사학은 존재하지 않는다고 결론 내렸다.²⁹⁾

국가가 모든 것을 통제하는 북한 체제 안에서, 독립적인 연구를 수행하는 역사학자나 시민단체가 없다는 것이 국내 학계와 구분되는 또 하나의 특징이다. 한·일, 한·중·일 역사교과서 대화에서 시민단체와 전문가 집단이 핵심적인 역할을 담당할 것과 달리, 북한에는 국가로부터 독립해 사업을 추진할 수 있는 세력이 없다는 것을 의미한다.

하지만 이러한 체제의 차이가 역사 분야의 교류 가능성을 차단한다고 보기는 어렵다. 국내 역사학자들은 북한보다 개방된 형태이긴 하지만 역시 사회주의 체제를 고수하고 있는 중국 학자들과 함께 한·중·일 공동역사교과서 편찬사업을 완수한 경험을 가지고 있다. 당시 참여한 중국 역사학자들은 중국 국무원 직속 싱크탱크인 사회과학원과 우리나라의 독립기념관과 비슷한 성격을 지닌³⁰⁾ 항일전쟁기념관 소속의 학자들이었다. 한·

27) 정두희, 같은 책, p. 180.

28) 정두희, 같은 책, p. 239.

29) 정두희, 같은 책, p. 248.

30) 「중국인민항일전쟁기념관을 가다 ①」, <온라인 중앙일보>, 2014.09.02.

http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=15705182&clcc=olink|article|default

중·일 공동역사교과서 『미래를 여는 역사』 집필에 참여한 김정인 교수는 시민단체가 아닌 중국사회과학원 근대사연구소와 일을 했지만 소속 학자들은 유연한 자세로 대화에 응했고 회의준비에도 완벽을 기했으며 크게 불편을 느끼지 못했다고 회고했다.

한편, 국어학계에서 진행 중인 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회 역시 북한 체제의 특수성을 고려하여 북측편찬위원회를 구성했다. 남측편찬위원회의 구성원이 각 대학 국어국문학과 교수와 문학인이라면, 북측편찬위원회는 조선언어학회와 조선사회과학원, 민족화해협의회 등 국가 기관 소속의 전문가들로 구성되어 있다.³¹⁾

남북공동편찬사업회의 김학묵 사무처장 역시 시민사회의 부재가 남북 대화의 직접적인 걸림돌은 아니라고 말했다. 시민사회의 자율성은 남북한이 정치·군사적 갈등에도 불구하고 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 기반이 마련된 이후의 일이라는 것이다. 그는 남한 연구자들은 독립적인 지위와 의사 결정권을 가지고 있음에도 남북관계가 악화되면 사업이 급작스럽게 취소될 수 있다고 말했다. 개성공단이 정치적 갈등에도 불구하고 유지되는 것처럼, 정치와 문화교류를 분리하여 정책을 추진해나가는 것이 일차적 과제라고 덧붙였다.

2) 역사 교육 체계

북한의 교육은 ‘자주성과 창조성을 가진 공산주의적 인간 양성’이라는 명분 아래 체제 순응적 인간을 육성하는 데 역점을 두고 있다.³²⁾ 북한의 역사 교육은 일반 역사과목에 해당하는 ‘력사’와 김일성의 ‘영도’가 시작된 이후의 시기를 다룬 ‘혁명력사’로 구성되어 있다.³³⁾ 남한의 고등학교 한국사 교과서와 비교하여 서술하기에 적절한 『조선력사』³⁴⁾의 기초와

31) 《겨레말큰사전》 남북공동편찬사업회

<http://www.gyeoremal.or.kr/about/organization.php>

32) 통일교육원 교육총괄과, 「2013 통일교육지침서(일반용)」, 2013.9, p. 46.

33) 김윤아, 「남북한 역사교과서 내용 비교 수업방안 연구 -고조선 단원을 중심으로-」, 이화여자대학교 교육대학원 석사학위 청구 논문, 2014.

34) 『고등학교 한국사』와의 비교를 위해 남한의 고등학생에 해당하는 고등중학교에서

사관을 살펴보도록 하겠다.

『조선력사』의 각 권 머리말에는 역사교육의 목적을 다음과 같이 제시하고 있다.³⁵⁾

△1학년: 우리 인민은 반만년의 유구한 력사와 찬란한 문화전통을 가진 슬기로운 인민입니다. 세계에는 나라가 많지만 이렇게 유구한 력사를 가지고 있는 나라는 많지 못합니다.

△2학년: 조선력사를 연구하는 중요한 목적은 우리민족의 유구한 력사와 찬란한 문화를 앎으로써 민족적 긍지와 자부심을 깊이 간직하는데 있습니다.

△3학년: 조선력사를 깊이 학습하는 것은 높은 민족적 긍지와 자부심, 조선민족제일주의의 정신을 가지는데 중요한 의의를 가진다.

△4학년: 우리가 력사를 학습하지는 것은 왕이나 봉건통치지배들의 력사를 알자는 것이 아니라 우리인민의 투쟁의 력사, 창조의 력사를 알자는 것이다. 우리가 력사를 배우는 것은 조선혁명을 잘하기 위해서이다.

△5학년: 조선력사 과목 학습을 잘하여 우리나라 력사에 체계적인 지식을 가짐으로써 강성대국 건설의 참다운 역군으로 튼튼히 준비하여야 한다.

△6학년: 력사를 연구하고 학습하는데서 가장 중요한 것은 주체적 립장을 지키는 것이다. 그러자면 모든 력사적 문제들을 조선혁명을 중심에 놓고 조선혁명의 리익에 맞게 연구하고 학습하여야 한다.

『조선력사』의 1권과 2권은 원시사회부터 고대사회, 중세사회, 근대사회까지의 역사를 이야기체, 인물전의 형식을 따라 주제별로 정리했다. 등장하는 인물은 단군, 동명왕, 바보온달, 광개토대왕, 혜초, 우륵, 계백장군, 솔거 등으로 남한 학생들에게도 친숙한 인물들이다.

이후 배우는 교과서는 통사로 서술되었다. 고등중학교 3학년에서 처음

배우는 교과서를 선택하였다. 이 글에서는 통일부 북한자료센터에서 대출한 『조선력사 고등중학교』 1~6권을 참고하였다.

35) 김윤아, 「남북한 역사교과서 내용 비교 수업방안 연구 -고조선 단원을 중심으로-」, 이화여자대학교 역사교육전공 석사학위 청구논문, 2013.

배우는 『조선력사』 3권에서는 ‘조선사람’이 조선반도, 특히 평양지역에서 발생해 나라를 세웠다고 설명했다. 또한 고구려를 한반도에 등장한 첫 봉건국가로 간주하고, 신라의 삼국통일을 부정했다.

4권은 고려시대를 다루며 거란과 몽고의 침입을 격퇴한 고려사회의 역동성과 자주성을 강조했다. 또한 고려가 발해 유민들을 받아들여 민족을 하나로 통합시킨 것을 긍정적으로 평가했다.

5권은 조선시대를 다루었다. ‘리조봉건통치기구’는 고려와 마찬가지로 인민을 억압착취하며 량반지주놈들의 이익을 옹호하는 반인민적인 통치기구³⁶⁾라고 서술했다. 또한 조선 후기 농민전쟁을 중요하게 서술하면서 역사의 주역이 인민이라는 점을 강조했다.

6권은 우리나라의 근현대사 교과서에 해당한다. 을미사변과 아관파천으로 시작해 일제 하 광주학생항일운동까지를 서술하고 있다. 이후의 역사는 김일성, 김정숙, 김정일의 삶을 다룬 『혁명력사』에서 배운다.

『조선력사』는 역사의 정통성을 단군이 건국한 고조선-고구려-발해-고려로 파악하고 있다. 고구려는 우리나라 역사에서 가장 강대한 나라인데 반해, 백제와 신라는 고구려인들이 세운 ‘후발국가’ 혹은 ‘속국’일 뿐이다. 백제와 신라는 고구려의 원대한 삼국통일 계획을 가로막은 장애물로 등장한다.

전반적인 관점은 민족주의와 계급의식이 혼재되어 있다. ‘조선인민은 예로부터 싸우다가 죽을지언정 원수앞에 굴할줄 모르는 용감하고 슬기로운 인민³⁷⁾’이라며 외세의 간섭과 박해를 견뎌낸 민족을 강조하면서도 ‘신라통치배’에 대한 묘사에서는 ‘가장 악착하면서도 제일 비겁하고 잘난체 하면서도 가장 비굴한것들³⁸⁾’이라고 비판하고 있다. 또한 고조선에 있었던 순장 풍습에 대해 ‘노예주들은 죽은 다음에도 살았을 때처럼 많은 노예들을 부러먹으며 호화롭게 지내보겠다는 허황된 생각에서 노예와 물건들을 자기 무덤곁에 묻기 하였다³⁹⁾’고 서술하며, 계급적 성격을 부각시켰다.

36) 제갈명, 『조선력사 고등중학교 제5학년용』, 교육도서출판사, 2001, p. 4.

37) 리인형, 『조선력사 고등중학교 제1학년용』, 교육도서출판사, 2001, 제 20과.

38) 리인형, 같은 책, 제 25과.

3. 남북 역사교과서 서술의 차이점

1) 서술 방식

『조선력사』 매 장의 첫 문단에는 ‘김일성대원수’ 혹은 ‘김정일원수’의 교시가 있다. ‘반거란전쟁은 고려에 의하여 국토의 통일이 실현된 이후 우리 인민이 민족의 단합된 힘으로 외적의 침공을 짓부시고, 민족의 존엄과 슬기를 떨친 대표적인 첫 투쟁이었습니다⁴⁰⁾’와 같이 역사 전공자가 아닌 국가 지도자의 가치판단이 교과서에 등장하는 것이다.

통사로 서술된 『조선력사』 3권과 6권에도 남한의 역사교과서와는 사뭇 다른 주관적이고 역동적인 서술 방식이 등장한다. 부정적인 표현은 주로 민족의 이익에 반하는 인물이나 민중들을 착취하는 인물 혹은 세력에게 붙였다. 적에게 투항하려는 세력을 ‘배신자⁴¹⁾’라고 지칭하며, 고주몽의 행적을 묘사하며 ‘힘과 재주는 누구도 따를 수 없었고 그가 지휘하는 세력을 당해낼 수도 없었다⁴²⁾’고 서술했다. 탐관오리나 양반지주와 같이 부정적인 인물에게는 ‘지방관리놈’, ‘리지순놈⁴³⁾’ 등 비속어를 붙여 부르기도 한다. 몽골의 침략에 대해 서술하면서도 고려 군대, 인민들의 저항을 ‘가렬처절한 싸움⁴⁴⁾’으로 서술하는 등 주관적인 표현이 등장한다. 한·중·일 역사교과서 대화에 참여한 김정인 교수가 중국이 사건 묘사를 구체적으로 하려는 바람에 애를 먹었다고 말한 것처럼, 이러한 서술 방식은 사회주의 국가 특유의 군사문화의 영향을 받은 것으로 보인다.

반면 남한의 역사교과서는 신라의 통일에 대해 긍정적 평가와 부정적 평가⁴⁵⁾를 함께 수록하여 학생들의 토론을 유도하고, 호란 당시 주화론과 척화론⁴⁶⁾ 역시 두 가지 주장 중 한 가지 주장을 선택할 수 있도록 하고

39) 리인형, 같은 책, 제 3과.

40) 한영찬, 『조선력사 고등중학교 제4학년용』, 교육도서출판사, 2001, p. 11.

41) 오영철, 같은 책, p. 20

42) 오영철, 같은 책, p. 22

43) 한영찬, 같은 책, p. 29.

44) 한영찬, 같은 책, p. 32.

45) 한철호 외 7인, 『고등학교 한국사』, 미래엔, 2014, p. 31.

있다. 역사 연구는 물론 교육에 있어 다원적이고 가치중립적인 태도를 취하는 남한 역사학계의 특징이 드러나는 지점이다. 이러한 서술 방식의 차이는 『미래를 여는 역사』와 『독일 프랑스 공동 역사교과서』 편찬 과정에서도 나타났다. 두 사례 모두 차이를 극복하고 공동역사교과서 편찬에 성공했다는 점에서, 남한과 북한 역시 합의 역시 가능할 것으로 보인다.

2) 주체사관

북한 역사학계는 구석기부터 현재에 이르는 역사를 ‘주체의 역사관에 기초하여 자주성을 위한 인민대중의 투쟁의 역사, 창조의 역사로 체계화’하기 위해 역량을 집중하고 있다.⁴⁷⁾ 여기서 투쟁의 역사는 내적으로는 계급적 착취와 억압에서 벗어나기 위한 투쟁이며, 외적으로는 민족적 지배와 예속에 저항하는 투쟁, 곧 반침략 투쟁을 의미한다.⁴⁸⁾ 창조의 역사는 고유한 문화와 전통을 창조한 민족의 우수성을 일컫는다. 이는 탁월한 지도자를 모신 민족만이 우수한 문화를 창조할 수 있다는 논리로 이어진다.

따라서 『조선력사』는 계급적 성격을 지닌 ‘망이농민폭동’과 같은 민중 봉기를 긍정적으로 평가한다. 반면 ‘부르조아민족주의자’들이 주도한 ‘3·1인민봉기’는 민족해방을 지향했음에도 ‘탁월한 수령, 혁명적인 계급과 혁명적인 당의 령도’를 받지 못해 실패⁴⁹⁾했다고 비판한다. 민족 문화에 대한 자부심은 문화유산이나 문화적 성취에 대한 예찬으로 나타났다.

『조선력사』는 신라 금관을 설명하며, ‘신라봉건통치배’들의 유산임에도 ‘인민들의 슬기와 재능’이 담긴 것이라며 이는 ‘세계적으로 손꼽히는 세공품’이라고 칭송한다.⁵⁰⁾

3) 유물사관과 민족주의의 결합

1990년 이후 북한의 한국사 시대 구분론은 다음과 같은 체계를 갖추었다.⁵¹⁾

46) 한철호 외 7인, 같은 책, p. 118.

47) 도면희 외, 『북한의 역사 만들기』, 푸른역사, 2003, p. 47.

48) 도면희 외, 같은 책, p. 113.

49) 리인형, 『조선력사 고등중학교 제6학년용』, 교육도서출판사, 2002, p. 25.

50) 오영철, 같은 책, p. 52.

△고대 노예제 사회: 기원전 30세기 고조선, 기원전 5세기의 고구려, 부여, 진국

△중세 봉건제 사회: 삼국, 고려, 조선

△근대 반침략반봉건 부르주아 민족운동기: 1860년대~1919년 3·1인민운동

△근대에서 현대로의 과도기: 1919~1926년 ㅅ·ㄷ동맹⁵²⁾ 결성

△현대 반제반봉건 민주주의 혁명운동기: 1926~1947년 2월

△현대 사회주의 혁명기: 1947년 2월~1958년 8월

△현대 사회주의 건설기: 1950년대 후반~1980년대

△현대 사회주의 완전승리기: 1980년~현재

원시 사회부터 중세 사회까지는 형식적인 유물사관의 시대구분 방식을 취하고 있지만 근대 사회부터 현대 사회까지는 혁명 운동의 변화 양상에 따라 시대를 구분하고 있다. 내용적으로는 조선민족이 대동강을 중심으로 우수한 고대 문화를 형성하였고, 중세봉건사회가 서구보다 이른 시기에 성립하였다는 측면에서 민족주의의 영향을 받은 것임을 알 수 있다. 반제국주의 투쟁을 정통성의 근거로 삼은 북한은 80년대 후반부터 민족주의를 전면에 내세웠다. 이는 동구권의 몰락과 중국의 개혁개방, 김일성의 사망과 고난의 행군으로 북한 체제 마주한 어려움을 극복하기 위한 사상적 대응책이었다.⁵³⁾ 2009년에는 헌법을 개정하며 공산주의를 삭제하였다. 계급보다 민족을 우선시하는 ‘북한식(우리식) 사회주의’를 국가의 노선으로 채택한 것이다.⁵⁴⁾

51) 도면회 외, 같은 책, p. 84.

52) 타도제국주의동맹. 1926년 10월 17일 만주에서 청년학생들을 중심으로 결성했다는 혁명 조직이다. 북한은 노동당과 주체사상의 시원을 타도제국주의동맹에서 찾고 있다. 하지만 1968년 이전에 나온 현대사 책에는 전혀 언급이 없다. 존재하는 역사적 기록 역시 김일성이 주도했다는 이야기는 나와 있지 않은 것으로 보아 상당 부분 꾸며진 이야기임을 알 수 있다. (출처: 통일부 통일교육원 북한 지식사전, <https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nknow/view.do?id=25202&mid=SM00000174>)

53) 박재영, 「북한 『조선력사』 교과서에 나타난 ‘신라’ 관련 내용 분석」, 《신라문화》 30, 2007.

계급투쟁과 함께 민족을 중시하는 역사관은 『조선력사』의 시기구분에도 혼재되어 나타난다. 단군의 출생은 ‘지금으로부터 5000여 년 전’으로 명시되어 있으며, 고조선 사회는 ‘노예폭동’으로 인해 붕괴되었다.⁵⁵⁾ 주몽은 ‘노예소유자국가’보다 발전된 ‘봉건국가’를 세웠으며 소국들을 하나하나 복종시켜 고구려를 건국하였다.⁵⁶⁾

이러한 시기구분은 신라와 발해까지를 고대로 구분하고 고려를 귀족사회, 조선을 유교사회로 구분한 남한의 교과서와 크게 다른 부분이다. 사회체제에 있어서도 노예사회라는 표현 대신 삼국과 남북국 사회에 살았던 ‘천민’, ‘노비’⁵⁷⁾라는 표현이 나타난다. 이들은 왕실과 관창, 귀족에게 예속되어 갖은 노역에 종사하였다. 하지만 사회에서 생산을 담당한 이들의 대부분은 ‘천민’이나 ‘노비’가 아닌 ‘평민’이었다.

이후 북한의 ‘혁명력사’에 해당하는 근현대사의 시기구분은 남한 교과서와 전혀 다르다. 북한은 조선 현대사가 1926년 김일성이 중국 지린에서 결성한 ‘타도제국주의동맹’으로부터 시작되었다고 보기 때문이다. ㄷ동맹은 남한 교과서에 전혀 등장하지 않는다. 3·1운동을 계기로 일제의 통치 방침이 무단통치에서 ‘문화통치’로 변했다는 서술은 등장하지만 이를 시기구분의 기준으로 사용하지는 않는다. 광복 이후 북한의 역사는 사회주의 체제의 발달을 기준으로 서술되었다. 하지만 다른 체제를 수용한 남한의 역사 교과서는 이후 북한 지역의 역사에 대한 설명이 부재하다. 사회주의 건설 과정에 대한 서술은 ‘김일성 유일 지배체제 확립’, ‘주체사상의 공식화’⁵⁸⁾ 등으로 짝막하게 나타나있다.

4) 단군인식과 평양 중심의 역사서술

『조선력사』는 ‘단군은 어릴 때부터 활쏘기와 창쓰기, 칼쓰기 등 무술

54) 이경식, 「북한 민족주의 연구」, 《윤리교육연구》 34, 2014.08.

55) 오영철, 『조선력사 고등중학교 제3학년용』, 교육도서출판사, 2001, pp. 15-19.

56) 오영철, 같은 책, p. 22.

57) 한철호 외 7인, 같은 책, p. 43.

58) 한철호 외 7인, 같은 책, p. 350.

을 익히는데 열중하였다⁵⁹⁾’고 설명하며 단군을 실존인물로 서술하고 있다. 또한 평양 인근에 위치한 단군릉 안에 ‘단군과 그 안해의 뼈가 보존되어 있다⁶⁰⁾’고 서술하며 단군릉 역시 명확한 실체를 가진 것으로 파악하고 있다.

반면 남한 교과서는 ‘단군왕검은 당시 지배자의 칭호로 단군은 제사장, 왕검은 정치적 지배자를 뜻한다’고 서술했다. 단군의 고조선 건국 역시 “삼국유사”, “제왕운기”, “동국여지승람” 등 역사서를 인용하는 데에서 그친다.

북한은 1993년 김일성의 지시를 받아 단군릉을 발굴했다. 조선력사학회는 1998년 3월 평양을 중심으로 한 대동강 일대 문화를 ‘대동강문화’로 명명하고 세계 5대 문명 발상지의 하나로 추가하였다.⁶¹⁾ 이러한 북한의 단군 인식은 남한지역보다 북한지역이 역사적으로 정통성을 지닌다는 국가적, 사상적 이데올로기로 나아가고 있음을 보여준다.⁶²⁾

4. 남북 역사 서술의 공통점

1) 민족중심의 역사 서술

남북한의 역사인식은 시대 구분, 특히 근현대 시대 구분론에서 차이가 있을지라도 내용적으로는 단일한 혈연·언어·문화를 강조하는 민족주의 담론 위에 서 있다.⁶³⁾ 학계 내외의 비판⁶⁴⁾에도 불구하고 남한의 역사교과

59) 오영철, 같은 책, p. 15.

60) 리인형, 같은 책, p. 7.

61) 도면희 외, 같은 책, p. 49.

62) 박광용, 「북한 학계의 단군 인식과 ‘단군릉’ 발굴」, 《역사비평》 52호, 2000.

63) 도면희 외, 같은 책, p. 85.

64) 다문화 사회에서 민족사로서 한국사를 교육하는 것은 시대착오다. 한국 사회가 다문화 사회로 변해갈수록 민족교육이 아니라 대한민국의 헌법적 가치를 구현하는 민주공화국 시민교육이 요구된다. 따라서 한국사와 세계사라는 이분법적 역사교육에서 탈피해 ‘세계 속의 한국’을 문명사적으로 이해할 수 있는 역사교육을 해야 한다. (김기봉, <‘민족사 암기과목’되면 독약 ‘세계 속 한국’ 시민교육 절실>, 신동아, 2013년 09월호 648호 p.262-265.)

서는 역사 서술의 주인공을 단일 혈통의 민족으로 두고 있다. 역사교과서 첫 장의 제목은 ‘우리 역사의 형성과 고대 국가의 발전’이며, 학습 목표 1 번은 ‘우리 민족의 기원을 파악’한다는 말로 시작한다.⁶⁵⁾

북한 역사학계는 민족이 부르주아 사회 형성기에 만들어진다는 유물사관의 기본논리와 달리, 민족의 원초성을 강조하며, ‘자기 민족 제일주의’를 제창했다.⁶⁶⁾ ‘자기 민족 제일주의’는 주체사상과 민족주의 논리가 결합한 담론이다.⁶⁷⁾ 조선민족에 대한 우월성을 기초로, 계급주의에 앞서 민족주의를 내세운 것이다. 90년대 사회주의 종주국인 소련의 몰락을 지켜보며 체제를 수호하기 위해 민족의 단결을 강조한 측면도 있다.⁶⁸⁾

『조선력사』에는 외세, 특히 미국을 절대적인 적으로 규정하는 표현이 자주 등장한다. 김일성의 교시를 인용하여 ‘미제국주의는 <샤만>호의 침입으로부터 시작하여 오늘에 이르기까지 100여년 동안이나 우리 나라를 침략하여 온 조선인민의 철천지원쑈⁶⁹⁾’라고 서술한 것이 그 예이다. 남한의 역사교과서 역시 『조선력사』 보다는 덜하지만 외세를 부정적으로 묘사한 표현이 눈에 띈다. 수나라의 고구려 침략에 대해서 ‘야욕⁷⁰⁾’이라는 부정적 어감의 단어를 사용하는 것이 그 예이다.

이러한 배타적 민족주의는 단일민족 개념의 해체와 다문화사회의 도래에 따라 극복해야 할 대상인 동시에, 통일을 위한 민족 동질성 회복에서 남북한이 공유하고 있는 소중한 가치이기도 하다. 2000년 6월 15일 남북한 정상에 발표된 남북공동선언문은 ‘남과 북은 나라의 통일 문제를 그 주인인 우리민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해나가기로 하였다’를 제 1조항으로 삼았다. 이처럼 민족을 국가 형성의 공동체의 기초로 간주하는 것은 한반도 통일의 동력이 될 수 있는 자산이다.

65) 한철호 외 7인, 같은 책, pp. 8-9.

66) 도면희 외, 같은 책, pp. 79-80.

67) 도면희 외, 같은 책, p. 81.

68) 이경식, 「북한 민족주의 연구」, 《윤리교육연구》 34, 2014.08.

69) 제갈명, 같은 책, p. 64.

70) 한철호 외 7인, 같은 책, p. 29.

2) 문화사

한·일 공통역사교재인 『조선통신사』의 경우 연구 주제를 외교사인 임진왜란과 조선통신사로 한정하였으며, 한·중·일 공통역사교재 『미래를 여는 역사』는 연구시기를 근현대사로 한정했다. 『마주보는 한일사』는 고대부터 개항기를 우선적으로 편찬한 뒤 이후 현대사 부분을 추가적으로 출판했다. 이처럼 전체 시기, 전체 주제를 다루기 어려운 경우 남북공동역사교과서 역시 합의가 용이한 주제나 시기를 한정하여 교재를 편찬하고, 서술 범위를 점차적으로 확대하는 것을 고려해볼 수 있다.

남한과 북한의 경우 가장 차이가 적고 이제까지 교류 협력의 경험이 있는 문화사부터 편찬을 시작하는 것이 적절하다. 정치사와 경제사가 남한과 북한의 체제 차이에 따른 이질성을 부각한다면 문화사의 경우 남한과 북한 교과서의 차이가 가장 작은 분야이다. 시기는 북한이 ‘혁명력사’라고 규정하여 연구하는 시기 이전, 즉 김일성이 등장하기 이전 시기부터 공동 연구를 시작할 수 있을 것이다.

남한의 역사 교과서는 각 시대마다 문화사를 포함하고 있다. 고대사 부분에서는 이슬람의 문화의 수용과 일본 문화 형성에 삼국이 끼친 영향을 긍정적으로 서술하였으며 백제의 벽돌 신라 말의 승탑, 고구려 고분벽화 등을 종교의 발전과 함께 설명했다. 특히 고구려의 고분벽화는 현장에 직접 방문하기 힘들다는 한계에도 불구하고 자세히 설명했다. 고려시대의 문화재는 귀족문화의 특성을 강조하여 서술했다. 고려의 수도였던 개성에 있는 문화재는 직접 보고 연구하거나 풍부한 사진자료를 얻기 힘들지만 남한에 있는 고문서나 미국 보스턴박물관, 일본 센소사 등에 있는 불화를 통해 설명했다. 조선시대 문화사는 과학기술의 발전과 성리학의 발달, 조선 후기 서민문화의 융성을 중심으로 설명했다.

북한의 주체사관과 ‘우리 민족 제일주의’ 민족의 문화적 성취를 예찬하는 것으로 나타났다. 『조선력사』는 침성대에 대해 ‘지금까지 세계에 남아 있는 천문대들 가운데서 력사가 제일 오랜것⁷¹⁾’, 백제 사람들이 일본 나라현에 지은 범룡사를 ‘지금까지 남아있는 목조건물가운데서 제일 오래

된 것'이라고 서술하며, 우리 민족의 문화적 성취를 세계적인 것으로 치켜세웠다. 『조선력사』는 “우리 조상들은 일본문화의 개척에도 적지 않은 공헌을 하였다”는 김일성의 교시를 시작으로 한반도 고대문화가 일본의 역사와 문화 발전에 큰 영향을 주었다고 설명했다.⁷²⁾

고구려의 천문기술과 안학궁, 대성산성⁷³⁾은 남한의 역사교과서에서는 자세한 설명이 없고 북한 교과서에만 등장하는 내용이다. 신라의 첨성대, 금관, 불국사, 가야의 금속세공기술⁷⁴⁾ 역시 비중 있게 등장한다. 팔만대장경과 금속활자, 최무선의 화학무기, 고려자기, 왕건릉과 묘향산 보현사를 고려의 대표적 문화유산으로 선정했다.⁷⁵⁾ 『조선력사』에서 선정한 조선 문화 역시 남한의 교과서와 크게 다르지 않다. 측우기와 의학서(향약집성방), 거북선, 평양 보통문, 안건과 김홍도의 그림 등이다. 평양의 보통문을 제외하고 남한의 교과서에도 등장하는 문화재이다.

남한과 북한의 문화사 서술 내용과 등장하는 문화유산의 내용에는 거의 차이가 없다. 안학궁이나 대성산성, 평양 보통문, 묘향산 보현사 등은 남한 학생들에게 생소한 문화유산이지만 이는 국토분단에서 비롯한 접근성의 한계에서 생겨난 차이일 뿐, 정치, 사상적으로 민감한 차이점은 아닌 것으로 보인다.

다만 북한은 팔만대장경을 비롯한 불교문화유산에 대해서는 ‘봉건통치배들이 불교를 퍼뜨리고 부처의 도움으로 봉건몽골의 침략을 막아보겠다는 허황된 생각⁷⁶⁾’에서 만든 것이라고 비판적으로 서술하고 있다. 하지만 팔만대장경과 불국사, 묘향산 보현사 등 불교 문화유산의 건축학적인 가치와 아름다움을 긍정적으로 서술하고 있다. 불교를 지배계급의 종교라고 간주하는 북한 체제의 특성에서 기인한 차이점이 존재하지만 그 역사적, 미학적 가치를 인정하는 것이다. 박재영은 『조선력사』가 상당히 객관적

71) 오영철, 같은 책, p. 51.

72) 오영철, 같은 책, p. 24.

73) 오영철, 같은 책, p. 38.

74) 오영철, 같은 책, pp. 38-53.

75) 한영찬, 같은 책, pp. 46-53.

76) 한영찬, 같은 책, p. 46.

이고 공정한 시각에서 고구려, 백제, 신라의 문화유산과 옛 이야기들을 공평하게 소개하고 있다고 평가했다.⁷⁷⁾ 이러한 남북한 문화사 이해의 공통점은 공동역사교과서 편찬의 주춧돌 역할을 할 수 있을 것이다.

IV. 공동역사교과서의 방향 제안

1. 공동 ‘역사서’에서 공동 ‘역사교과서’로 나아가기

공동역사교과서 편찬 이전에 단행본이나 부교재 형태의 공동 역사서를 발행하고, 단계적으로 보완하여 정식 교과서를 발행하는 것은 논의의 유연성과 효율성을 높여줄 것이다. 당장 공동역사교과서를 편찬하는 것은 남북한 모두에게 부담으로 작용하여 논의의 진전을 가로막을 수 있기 때문이다. 또한 우리와 달리 국정교과서 제도를 채택하고 있는 북한의 현실 역시 고려해야 하며, 교과서를 편찬한다 하더라도 교육 현장에 당장 도입되기까지는 시간이 필요할 것이다. 현행 교과서 집필 기준을 맞추지 못한다면 남한에서도 정식으로 교육부의 교과서 검정을 통과하기 어려울 수 있다.

『미래를 여는 역사』 편찬과 고등학교 동아시아사 교과서 편찬에 참여한 김정인 교수는 한중일 교과서 대화와 『미래를 여는 역사』의 출간이 동아시아사 교육과정이 채택되는데 상당한 영향을 미쳤다고 평가했다. 교과서 대화를 통해 단행본이나 부교재를 완성한 뒤, 점진적으로 내용을 추가하고 다듬어 나가, 궁극적으로 교육부 검정을 통과하여 통일 이후 일선 학교에서 공동교과서로 쓰일 수 있는 안으로 완성하는 방식을 고려할 수 있는 대목이다.

독일과 폴란드의 역사교과서 대화 역시 ‘양국 모두가 동의하는 역사 교과서를 만드는 것이 궁극적인 목적은 아니고, 두 나라의 역사적인 사건을

77) 박재영, 「북한 『조선력사』 교과서에 나타난 ‘신라’관련 내용 분석」, 《신라문화》 30, 2007.

보는 다양한 시각을 제시하고 학생들에게 판단할 기회를 주는 것이 더욱 바람직하다'는 원칙 아래 지속되었다. 대화 초기에 역사교육 권고안인 '독일-폴란드 권고'를 우선적으로 발행하였으며, 이후 역사교과서 핸드북 시리즈와 역사 용어집 발행을 준비하고 있다.

《겨레말큰사전》 역시 유사한 방향성을 가지고 있다. 사전이 완성된다 해도 편찬과정에서 합의한 어문규정이 남북한에서 공식적으로 채택되지는 구속력은 없다. 물론 통일 이후 남북한 통합 과정에서 공식 어문규정으로 채택될 가능성은 있지만 이 사전의 지위는 확정되지 않은 상태이다. 김학묵 사무처장은 이처럼 정해진 밑그림 없이 편찬하는 것이 오히려 사업 진행의 유연성을 높이는 긍정적인 효과가 있다고 말했다.

2. 남북역사학자협의회의 성과 활용⁷⁸⁾

남북역사학자협의회는 남북 교류에 관심을 가진 300여 명의 역사학자들로 구성된 학술단체이다. 6.15공동선언 이후 남북 간 학자 교류 및 공동 학술회의를 지속적으로 이어가자는 취지에서 2003년 구성하기로 합의했다. 역사 연구, 문화유산 조사 보존에서 남북 연구자들이 교류와 협력을 통해 민족의 동질성을 회복하고 통일에 이바지하는 것을 목적으로 삼고 있다.

2005년 북한이 만월대(고려왕궁터)를 포함해 개성역사지구의 세계문화유산 등재를 추진하면서 남측의 남북역사학자협의회와 북측의 민족화해협의회의 공동주최로 개성에서 학술대회가 열렸다. 남북역사학자협의회는 개성 만월대 발굴조사 사업을 제안했다. 역사학, 고고학 전공자들로 구성된 자문위원단이 구성되었다. 통일부와 문화재청이 발굴사업 비용을 지원했다.

2007년 시작된 발굴사업은 2010년까지 4차례 진행되었으며, 김정일 위원장 사망 직후부터 2년 7개월 동안 중단되었다 지난해 7월 재개되었

78) 개성만월대 남북공동 발굴조사 홈페이지: <http://coreapalace.kr/>

다.⁷⁹⁾ 지난 5월 1일, 남북역사학자협의회는 6개월 일정으로 발굴조사를 진행하겠다고 발표했다. 통상적으로 40일에서 60일 정도 기간 동안 진행된 조사 일정을 통해 볼 때, 6개월 동안 진행될 이번 발굴은 이례적인 장기 발굴계획이다.⁸⁰⁾

북한의 지뢰도발로 인한 갈등 상황에서도 이번 발굴 사업은 잠정적 중단이나 인원 감소 없이 안정적으로 진행되었다. 남북역사학자협의회의 신준영 사무국장은 다른 사업들이 전부 어려움을 겪을 때 유일하게 중단 없이 진행된 사업이 만월대 발굴조사사업이었으며 개성을 오갈 때마다 북측 세관원들이 발굴 성과에 호기심을 보인다고 밝혔다. 기존에 형성되어 약 12년 동안 활발하게 운영된 네트워크가 있다는 점, 그리고 북측의 여론 역시 호의적이라는 점은 공동역사교과서 편찬사업에 있어 긍정적인 여건이다.

다만 유적 발굴이나 공동연구와 달리 교육 현장의 목소리를 담아야 하는 역사 교육의 특수성을 고려하여 역사 교사들의 참여를 이끌어내는 것이 중요하다. 다양한 방식이 있겠지만 기존의 남북역사학자협의회에 남북의 역사교사들이 함께 참여하는 방식을 고려해볼만 하다. 이후에는 역사학자, 교사들이 공동으로 학술 행사를 꾸준히 개최해야 하여 토론을 이어나가야 할 것이다.

장기적으로는, 독일과 폴란드의 사례를 참고하여 남북 역사학자, 교사들의 접촉이 일회적인 학술 행사로 끝나지 않도록 안정적인 재정 기반을 갖춘 연구소를 설립하는 것이 필요하다. 이를 통해 양국 학자들이 꾸준한 공동 연구를 이어나갈 수 있을 것이며 민감한 역사적 문제들을 공론화할 수 있는 분위기가 형성될 것이다.

79) 「개성 만월대 공동 발굴 조사단 오늘 방북」, <KBS>, 2015.06.01.
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ref=D&ncd=3086287>

80) 「남북, 만월대 공동발굴조사, 6개월 장기조사 이례적」, <JTBC>, 2015.06.02.
http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB10909756

3. 문화사를 시작으로

남북역사학자협회의 활동과 남북한 교과서의 공통점을 통해 볼 때, 문화재를 중심으로 한 문화사가 남북 공동역사교과서 편찬의 첫걸음이 되어야 한다. 남한과 북한의 정치 체제가 가진 차이와 북한의 유물론적 사관을 고려할 때, 정치사와 경제사의 차이를 좁히는 데는 상대적으로 오랜 시간이 필요할 것으로 보인다.

남북 역사학계의 문화사 교류는 꾸준히 이루어지고 있다. 현재 진행 중인 개성만월대 공동발굴과 더불어 2006년에는 국립중앙박물관과 평양 조선중앙력사박물관의 교류 사업으로 특별전 「북녘의 문화유산-평양에서 온 국보들」 전시가 열렸다. 당시 북한은 고려 태조상을 비롯하여 다양한 불교 공예품과 김홍도, 신윤복의 작품을 선보였다.⁸¹⁾

이렇게 합의된 문화사에 추후 정치사, 경제사, 사회사를 더하고, 궁극적으로는 통일 시대에 실제 역사교과서로 쓰일 수 있도록 근현대사 역사 서술까지 공동으로 편찬한 공동역사교과서를 완성해야 할 것이다. 남북역사학자협회의 신준영 사무국장은 ‘남북역사용어공동연구’ 사업의 결과를 인용하며, 원시시대부터 3·1운동 이전까지 남북 역사인식의 차이는 거의 없었다고 밝혔다. 합의하기 힘든 정치적인 차이가 5퍼센트 이내라는 것이다. 문화사부터 시작하여 상호 신뢰를 쌓아나간다면 정치사, 사회사, 경제사에서도 공통점을 발견하고 차이점은 좁혀나갈 수 있을 것이다.

남한과 북한이 문화사 부분부터 합의를 시작하는 것은 상호 이해를 증진하고 민족 동질성을 회복하는데 큰 도움이 될 것이다. 역사 교육의 관점에서는 문화재에 관련된 영상과 이미지 자료를 통해 학생들의 흥미를 이끌어 낼 수 있다. 남한 학생들은 현재 교과서에서 부족한 발해와 고려의 문화재를 학습하고 북한 역시 우리 역사의 터전이라는 생각을 가질 수 있다. 한편 북한 학생들은 신라와 백제의 문화재에 대해 학습하고 남

81) 국립중앙박물관 지난전시 소개 <북녘의 문화유산- 평양에서 온 국보들>
http://www.museum.go.kr/program/show/showDetail.jsp?menuID=001002002001&searchSelect=A.SHOWKOR&showCategory1Con=SC1&showCategory2Con=SC1_1&pageSize=10&showCategory3Con=SC1_1_1&showID=332

한에 존재하는 문화재를 보고 싶다는 생각을 하게 될 것이다.

4. 민간교류 확대

독일과 폴란드는 학자들 간의 역사교류 뿐만 아니라 역사교육의 대상인 청소년들을 대상으로 민간교류를 지속했다. 남북한 역시 공동역사교과서를 발간 삼아 다양한 소재의 문화교류를 기획하고 실행할 수 있을 것이다.

예컨대, 남북역사학자협회의 주도로 진행 중인 만월대 발굴 이외에 북한 지역에 존재했던 구석기, 신석기의 집터나 고구려, 발해, 고려 왕조의 유적 발굴을 시도할 수 있다. 신준영 사무국장은 개성 만월대 발굴의 경우 현재 문헌사에 없는 역사이며 발굴을 통해 고려를 건국한 왕건의 건국 철학을 파악할 수 있을 것이라고 밝혔다. 이처럼 북한 지역에는 아직 우리 역사학계에 알려지지 않은 현장이 남아있으며, 남북한의 고고학자, 역사학자들이 협력한다면 우리의 역사 서술은 더욱 풍부해질 것이다.

근현대사 분야에서는 북한 지역에서 활약한 독립군의 활동 지역이나 조선족이 거주하는 연변지방에 대한 지역사 연구 역시 공동으로 진행할 수 있을 것이다. 나아가 중국의 ‘동북공정’에 남북이 함께 대응할 방안을 강구할 수도 있다. 이러한 작업은 분단으로 반쪽짜리 역사학을 배워온 역사학자들에게 새로운 자극으로 작용할 것이다. 조속한 시일 내에 공동역사서가 편찬되지 못한다 하더라도, 이렇게 축적된 역사학적 지식은 남북 학생들의 교과서를 한층 더 풍성하게 만들 것이다.

나아가 이러한 역사 교류는 북한의 역사 전공자들이 경주나 부여, 강화도 같은 남한의 문화 유적을 답사하거나 남한에서 역사를 전공하는 대학생들이 북한의 개성이나 평양, 신의주를 답사하는 인적 교류로 확장될 수 있다. 남북 간 평화가 정착된다면, 학위 상호 인정, 교환교수제도 확대, 국보 등 주요 문화재 공동 지정과 관리, 세계문화유산 공동신청, 공동 학술지 발간을 후속 역사·문화 교류 소재로 고려할 수 있다.⁸²⁾ 이러한 학술·문화 교류 사업은 남북한에 흩어진 문화유산에 대한 이해를 높이고,

그 미적 가치를 재평가할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 이를 통해 민족 동질성을 회복하는 것을 넘어 북한 사람들이 외부세계의 발전상을 경험하고 장기적으로 북한 체제가 개혁·개방의 길로 나아가는데 도움을 줄 것이다.

5. 같은 것은 같게, 다른 것은 다르게

통일부 통일교육원은 통일교육의 방향을 제시하며 ‘민족공동체를 형성하기 위한 통일교육은 북한 주민을 동정심이나 우월적 시각에서 바라보지 않고, 같은 민족이자 상생·공영의 대상으로 인식하는 것에서 출발’해야 한다고 설명했다.⁸³⁾ 북한과 공동역사서를 편찬할 때도 적용되어야 할 지침이다. 북한의 독재권력 세습체제와 주체사상이 가지는 비과학적인 측면을 비판적으로 인식하면서도, 북한을 동등한 협력 대상으로 바라보아야 한다.

대화의 진전을 이끌어내기 위해서는 단계적인 접근이 필요하다. 독일과 폴란드의 역사교과서 대화는 가능한 사안부터 우선적으로 해결해나가는 ‘최소해법’의 원칙⁸⁴⁾을 가지고 있었으며, 『미래를 여는 역사』 역시 비교적 합의가 용이한 근현대사 위주로 대화가 이루어졌다.

남한과 북한의 역사교과서 대화 역시 합의가 필요한 지점부터 논의를 시작하고 두드러지는 차이에 대해서는 최대한의 합의를 이끌어내기 위한 토론을 지속해야 할 것이다. 나아가 타협이 어려운 부분에 있어서는 양국의 의견을 별개로 다루는 유연성이 요구된다. ‘남북역사용어공동연구’에 참여한 고려대학교 한국사학과 정태현 교수는 모든 역사용어를 통일하는 것은 남한 내에서도 어려운 일이라며, 남북 간의 정치, 문화적 차이가 엄존하는 현재 상황에서 모든 역사용어를 통일하는 것은 불필요한 논쟁이나 분란만 키울 수 있다고 서술했다.⁸⁵⁾ 김정인 교수 역시 역사인식의 차

82) 정태현, 「‘남북 역사인식 연합’을 위한 역사학 교류」, 《역사비평》 99, 2012. 5.

83) 통일교육원 교육총괄과, 「2013 통일교육지침서(일반용)」, 2013.9, p. 12.

84) 박재영, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교하여-」, 《백산학보》 75, 2006.

이를 좁힌다고 생각하기 보다는 각자 공유하는 역사인식을 찾아내는 것
에서부터 시작해야 한다는 의견을 밝혔다.

이는 《겨레말큰사전》 편찬에서도 합의된 원칙이기도 하다. 《겨레말
큰사전》은 사전의 성격을 규정하며 ‘공통으로 쓰는 말은 우선 올리고,
차이 나는 것은 남과 북이 성실히 합의하여 단일화한 33만여 개의 올림
말을 실을’ 것이며, ‘남과 북의 언어적 차이를 한꺼번에 다 없앨 수 없는
조건에서 단계를 설정해 놓고 하나하나 해결해 나가는 방법으로 사전을
완성하되 이를 지속적으로 보충하도록 한다’고 설명했다.⁸⁵⁾ 편찬사업회
김학묵 사무처장은 표기 규범 중 자모배열순서·띄어쓰기·외래어 표기·문
장 부호는 상당부분 합의했으나 남북 차이가 큰 두음법칙과 사이시옷 문
제 등은 추후 연구와 논의를 지속할 예정이라고 밝혔다. 현재 ‘여자’와
‘녀자’는 둘 다 사전에 등재되어 있다. 김 사무처장은 이러한 사례처럼 이
념이 아닌 언어 습관에서 비롯한 차이에 대해서는 양측이 관용적인 태도
로 접근하고 있다고 밝혔으며, 서로의 차이를 틀림이 아닌 다름으로 받아
들이는 것이 진정한 민족 동질성 회복이라고 말했다.

6. 정부의 지원과 국제사회의 공조

남북관계의 특수성을 고려할 때, 민간 교류라 할지라도 정부의 허가가
필수적이다. 또한 최근의 지뢰도발과 같은 급작스러운 상황 변화에도 사
업이 정상적으로 진행되기 위해서는 남북한 정부의 결단과 적극적인 지
원이 필요하다. 정권이 교체되어도 사업이 일관성과 독립성, 전문성을 가
지고 이어질 수 있는 제도적인 보완 역시 필수적이다.

신주백은 1991년부터 93년 사이 진행된 한일 간 역사교과서 대화를
평가하며 상화 왕래를 전제로 하는 교과서 대화는 정부 및 유관기관의
지속적인 경제지원이 동반되지 않으면 성사될 수 없다고 서술했다.⁸⁷⁾ 현

85) 정태현, 「‘남북 역사인식 연합’을 위한 역사학 교류」, 《역사비평》 99, 2012. 5.

86) 겨레말큰사전 남북공동편찬사업회:

<http://www.gyeoremal.or.kr/gyeore/compilation.php>

87) 신주백, 「한일간 역사대화의 탐색과 협력모델 찾기 (1982~1993)」,

재 통일부의 남북협력기금 지원 지침은 남북 당국 간 합의한 사업에 대해서는 전액 지원하지만, 민간 차원 사업은 총 예산의 30~70%를 교류주체가 자기 책임으로 조달하도록 규정하고 있다. 영리성이 떨어지는 역사교류의 특성을 고려한다면 교과서 대화의 안정적인 지속을 위해서는 정부의 지원이 필수적이다.

박재영은 『조선통신사』와 『미래를 여는 역사』가 가지는 뚜렷한 한계는 정부 차원이 아닌 민간 차원에서의 교과서 협의와 성과라는 점을 지적했다.⁸⁸⁾ 민간 차원 교과서 협력의 성과를 무시할 수 없지만 결국 문제의 실마리는 한·중·일 정부의 과거사 인식이 변화해야 한다는 것이다.

최근 발생한 북한의 지뢰도발처럼 수시로 불거지는 정치·군사적 대결상황에 구애받지 않고 이를 지속적으로 추진할 수 있는 장치가 정책적으로 제도화되어야 하는 것이다.⁸⁹⁾ 남북겨레말사전편찬위원회의 김학묵 사무처장은 남북한 체제의 차이보다 어려운 점은 급작스러운 정치, 군사적 갈등으로 협력 사업이 중단되는 상황이라고 말했다. 이러한 어려움을 극복하기 위해, 사회문화 교류에 관해 남북 당국 간 합의된 ‘남북기본합의서’와 ‘10·4선언’에 따른 ‘남북사회문화교류·협력공동위원회’ 혹은 ‘남북사회문화협력추진위원회’ 설치를 고려할 수 있을 것이다.

동시에 전문가 집단과 정부 부처와의 원활한 의사소통을 위한 기구 역시 설립되어야 할 것이다. 남북역사학자협의회 소속의 정태현 교수는 통일부, 문화재청, 국사편찬위원회, 동북아역사재단 등을 구성원으로 한 ‘남북역사교류추진위원회’의 형성을 제안하기도 했다.⁹⁰⁾

《겨레말큰사전》의 경우, 입법을 통해 통일부와 문화체육관광부로부터 사업 진행에 필요한 예산과 행정적인 협조를 제공받고 있다.⁹¹⁾ 편찬위원

《한일민족문제연구》 11, 2006.

88) 박재영, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교하여-」, 《백산학보》 75, 2006.

89) 정태현, 「‘남북 역사인식 연합’을 위한 역사학 교류」, 《역사비평》 99, 2012. 5.

90) 정태현, 「‘남북 역사인식 연합’을 위한 역사학 교류」, 《역사비평》 99, 2012. 5.

91) 국가법령정보센터:

[http://www.law.go.kr/법령/겨레말큰사전남북공동편찬사업회법/\(11893,20130716\)](http://www.law.go.kr/법령/겨레말큰사전남북공동편찬사업회법/(11893,20130716))

회는 2004년 민간에서 발족했지만 이후 2007년 4월 27일 『겨레말큰사전남북공동편찬사업회법』을 제정하며 사단법인에서 특수법인으로 전환했다.⁹²⁾ 남북한 공동역사교과서 출판 역시 사업의 틀이 잡히면 입법을 통해 활동을 보조하는 방법을 생각해보아야 한다.

정부의 제도적, 재정적 뒷받침과 함께 국제사회와의 적극적인 공조 역시 공동교과서 편찬을 도울 수 있다. 제 1, 2차 세계대전 이후 유럽 국가들은 유네스코를 중심으로 국제이해와 국가 간의 우호와 협력을 위한 교과서 개정작업을 추진⁹³⁾했다. 1946년 제1차 유네스코 총회는 ‘교과서를 통해 세계보기’라는 보고서를 만들었고 1949년에는 ‘교과서와 교재 개선을 위한 안내서’를 발간하였다.⁹⁴⁾ 양국 간 교과서 개정은 주로 이전에 적대국이었던 나라들 사이에서 이루어졌다. 독일과 폴란드의 교과서 대화 역시 양국 유네스코위원회가 협의 주무기관이었다. 유네스코 본부는 교과서 문제에 관해 한·일 양국이 공동협의회를 가지도록 권고한 바 있다.

7. 민족공동체 회복과 배타적 민족주의 극복

남북관계의 연결고리는 같은 민족에 있다. 역사 서술에 있어서도 민족주의적 정서는 남한과 북한이 가진 공통점이다. 이러한 공통점은 남한과 북한이 역사인식 공유를 통해 함께 진행할 수 있는 소재를 확장시킨다. 남북역사학자협회의 신준영 사무국장은 남북 역사교류의 현실적 효용으로 일본, 중국의 역사왜곡에 대한 남북 공동 대응을 제안했다. 남북역사학자협회 소속의 정태현 교수 역시 ‘고구려 발해 역사 공동연구’가 중국의 ‘동북공정’에 대응하는 효과를 가질 수 있다고 전망했다. 또한 일제강점기 피해 실태 공동조사를 통해 북한과 일본이 외교관계를 정상화하고, 남북이 공동으로 일본의 과거사 정리를 촉구할 수 있을 것이라고

92) 겨레말큰사전남북공동편찬사업회, 「겨레말큰사전」 소개책자.

93) 박재영, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교하여-」, 《백산학보》 75, 2006.

94) 박재영, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교하여-」, 《백산학보》 75, 2006.

서술했다.⁹⁵⁾

동시에 민족주의가 가진 단일민족적 배타성은 극복해야 할 문제이기도 하다. 특히나 북한이 주장하는 ‘우리 민족 제일주의’는 통일 과정에서 필수적인 주변국의 협조에 유연하게 대응할 수 없게 만들 것이다. 한편, 탈북 과정에서 북한이탈주민 어머니와 중국인 아버지 사이에서 태어난 아이들, 일본에 정착해 살고 있는 ‘조선적’ 재일 교포와 남한 출신으로 해방 전 일본에 거주하다 북한으로 송환된 이들, 북한 영주권을 가진 화교, 연변에 거주하는 조선족 등 다양한 문화적 정체성을 가진 집단이 통일 한국에 정착할 가능성 역시 고려해야 한다. 단일 혈통의 민족성을 강조하는 남한과 북한의 교과서는 통일 이후 강화될 다문화 추세에 적용하기 힘든 논리이다.

나아가 이러한 배타적 민족주의적 역사인식은 평화헌법 개정으로 대표되는 일본정권의 극우적 역사인식이나 중국의 사회주의적 애국주의 역사인식, 최근의 동북공정과 부딪힐 때에 상호분쟁만 야기할 뿐, 결코 해결책을 마련할 수 없을 것이다. 통일교육원에서 발행한 「통일교육지침」 역시 ‘민족 지상주의와 같은 편협한 민족주의에 빠지지 않도록 주의해야 한다. 우리가 지향하는 민족공동체는 단순히 혈연에 기초한 폐쇄적인 민족주의가 아니라, 다른 민족과 그들의 문화도 존중하는 열린 민족주의에 바탕을 두고 있다’고 서술하고 있다.⁹⁶⁾

남북한의 공동역사교과서 편찬은 것은 약 20년 가까이 한국, 일본, 중국 사이에 이어져 온 동아시아의 교과서 대화에 북한이 참여하는 마중물이 될 것이다. 장기적으로는 북한이 국제사회의 일원으로 동아시아 역사 대화에 참여할 수 있도록 남북한의 역사교과서 대화는 개방적이고 관용적인 민족주의를 기조로 삼아야 할 것이다.

95) 정태현, 「‘남북 역사인식 연합’을 위한 역사학 교류」, 《역사비평》 99, 2012. 5.

96) 통일교육원 교육총괄과, 「2013 통일교육지침서(일반용)」, 2013. 9, p. 13.

V. 결 론

남북 간 다양한 분야의 민간 교류 활성화는 북한의 지뢰도발 이후 8월 25일에 남북고위급회담에서 합의한 사항에도 포함된 내용이다. 우리 정부는 그동안 대북방송에 민족 동질성 회복을 위한 프로그램을 편성하며 남북한 국민들이 공통의 문화를 즐길 기반을 마련하기 위해 노력해왔다. 본 연구에서는 민족을 기반으로 한 공통의 정체성, 즉 민족 동질성을 확대하기 위한 방안으로 남북한의 청소년들이 같은 교과서를 통해 학습하는 방안을 제시하였다.

남한과 북한처럼 갈등 상황에 놓여 있던 국가들이 공통 교과서 혹은 단행본이나 부교재를 편찬하는 과정을 살펴봄으로써 국제사회가 축적한 경험을 한반도 평화 정착에 적용했다. 1982년 일본 역사교과서 검정과동 당시 일본 측 교과서 필자들이 독일과 폴란드의 교과서 대화를 주목하였고 한국의 일부 연구자도 이 대화에 주목⁹⁷⁾하였다는 사실은 남한과 북한의 역사교과서대화에도 국제사회의 경험이 도움을 줄 수 있음을 시사한다. 후소샤 교과서 파동 이후 본격화된 한·일, 한·중·일의 교과서 대화 역시 유럽의 경험을 토대로 삼았다.

유럽과 동아시아의 역사 대화는 서로의 차이점을 인지하면서 가능한 단계부터 차근차근 넓어나가야 한다는 교훈을 제시한다. 본 연구에서는 현대사(북한의 '혁명력사') 이전 시기의 문화사를 우선적인 논의 범위로 제시하였다. 대화의 원활한 진전을 위해서는 양측 모두 차이점을 성급하게 봉합하거나 민감한 사안에 대한 논의 자체를 꺼리지 않고 평등한 위치에서 토론하려는 자세가 필요하다. 즉시 타협하기 어려운 부분은 대화의 후순위로 미루거나, 가능한 경우 양 쪽의 의견을 나란히 배치하는 등의 유연성이 요구된다.

97) 신주백, 「한일간 역사대화의 탐색과 협력모델 찾기 (1982~1993)」, 《한일민족문제연구》 11, 2006.

한편 남북한 공동 교과서 편찬 사업에서 민족주의는 동력으로 작용하는 동시에 그 부정적인 측면은 극복해야할 대상이기도 하다. 특히나 북한의 ‘우리 민족 제일주의’는 앞으로 이루어질 동아시아 국가들과의 역사 분쟁 해결을 가로막고 통일이 가져올 다문화적 영향과 조응하지 않는다는 점에서 해소되어야 할 이념이다.

현재 한국 정부는 통일준비에 박차를 가하고 있다. 통일 준비는 통일에 한 발 더 가까이 다가가는 것을 넘어, 통일 이후의 사회 갈등을 최소화하고 사회 통합을 이루려는 노력까지 포함해야 한다. 남한과 북한 주민들 사이에 존재하는 이질감을 줄이지 못한 채 현존하는 갈등을 정치적, 외교적으로 타협한다면 통일 이후 사회적 통합은 난망할 것이다. 남한과 북한은 교과서 대화를 진행한 한·중·일이나 독일·프랑스, 그리고 독일·폴란드와 달리 공유하는 역사와 언어, 전통이 깊다. 공유하는 부분이 많은 만큼, 남한과 북한의 탄탄한 상호 신뢰가 뒷받침된다면 진정한 민족 동질성 회복에 한걸음 더 가까이 다가갈 수 있을 것이다.

【참고문헌】

❖ 단행본 ❖

- 김선규 외 2인, 『남북한 국사교과서 분석』, 교육과학사, 2000.
- 곤도 다카히로 지음, 박경희 옮김, 『역사교과서의 대화』, 역사비평사, 2006.
- 도면희 외, 『북한의 역사 만들기』, 푸른역사, 2003.
- 송기호, 『동아시아의 역사분쟁』, 솔, 2007.
- 역사교육연구소, 『우리 역사교육의 역사 -고대에서 현대까지 한국 역사교육이 걸어온 길』, 휴머니스트, 2015.
- 이준희, 『역사교육, 달라져야 한다』, 해안, 2001.
- 정두희, 『하나의 역사, 두 개의 역사학』, 조합공동체 소나무, 2001.
- 정선영 외 3인, 『역사교육의 이해』, 삼지원, 2010.
- 한국역사교과서연구회, 일본역사교육연구회 공저, 『한일 교류의 역사』, 해안, 2007.
- 한중일3국공통역사편찬위원회, 『미래를 여는 역사』, 한겨레신문사, 2005.
- 한운석, 『독일의 역사화해와 역사교육』, 신서원, 2008.

❖ 교과서 ❖

- 한철호 외 7인, 『고등학교 한국사』, (주) 미래엔, 2014.
- 안병우 외 8인, 『고등학교 동아시아사』, 천재교육, 2014.
- 리인형, 『조선력사 고등중학교 제1학년용』, 교육도서출판사, 2001.
- 리태영, 『조선력사 고등중학교 제2학년용』, 교육도서출판사, 2001.
- 오영철, 『조선력사 고등중학교 제3학년용』, 교육도서출판사, 2001.
- 한영찬, 『조선력사 고등중학교 제4학년용』, 교육도서출판사, 2001.
- 제갈명, 『조선력사 고등중학교 제5학년용』, 교육도서출판사, 2001.
- 리인형, 『조선력사 고등중학교 제6학년용』, 교육도서출판사, 2002.

❖ 학술 논문 ❖

- 김미을, 「독일과 프랑스 공동 역사교과서의 구성 체제 및 서술 사례 분석」, 서울교육대학교 교육대학원 석사학위논문, 2012.08.
- 김윤아, 「남북한 역사교과서 내용 비교 수업방안 연구 -고조선 단원을 중심으로-」, 이화여자대학교 역사교육전공 석사학위 청구논문, 2013.
- 김남명, 「남한 고등학교 『국사』와 북한 고등중학교 『조선력사』의 고대 문화사 서술 비교」, 서울시립대학교 교육대학원 역사교육전공 석사학위논문, 2007.
- 박광용, 「북한 학계의 단군 인식과 ‘단군릉’ 발굴」, 《역사비평》 52호, 2000.
- 박재영, 「동아시아의 우호협력을 위한 다국 간 역사교과서 협의 활동과 의미 -한국국제교과서연구소의 활동을 중심으로-」, 《역사와 교육》 20, 2015.
- _____, 「한·중·일 3국의 역사교과서 협의의 제문제 -유럽의 교과서 협의와 비교하여-」, 《백산학보》 75, 2006.
- 박재영, 「북한 『조선력사』 교과서에 나타난 ‘신라’ 관련 내용 분석」, 《신라 문화》 30, 2007.
- 박중현, 「공동교과서를 통해 본 대화와 갈등」, 《역사교육연구》 6, 2007.
- 신주백, 「한일간 역사대화의 모색과 협력모델 찾기 (1982~1993)」, 《한일 민족문제연구》 11, 2006.
- _____, 「동아시아형 교과서대화’ 본격적인 탐색과 협력모델 찾기 (1993~2006)」, 《역사교육》 101, 2007.
- 이경식, 「북한 민족주의 연구」, 《윤리교육연구》 34, 2014.08.
- 이성시, 「한국사의 동질성 담론과 다양성에 대하여」, 《통일인문학》 47, 2009.
- 이신철, 「국가 간 역사갈등 해결을 위한 역사정책 모색-한일 간 역사분쟁의 포괄적 해결방안을 중심으로」, 《역사비평》 100, 2012.
- 이은영, 「북한의 교과서 『조선력사』에 보이는 한국고대사 인식의 변화」, 고려대학교 교육대학원 역사교육전공 석사학위논문, 2006.
- 이찬희, 「북한 중학교 『조선력사』 교과서 내용분석」, 《북한연구학회보》 8, 2004.
- 이환희, 「미래를 여는 역사」와 「독일 프랑스 공동 역사교과서」에 대한

비판적 분석: 국사(national history)의 극복이라는 측면에서」, 성균관대학교 교육대학원 역사교육전공 석사학위 논문, 2011. 2.

정태현, 「남북 역사인식 연합'을 위한 역사학 교류」, 《역사비평》 99, 2012.05.

차승주, 「교과서에 나타난 통일담론에 대한 고찰 -민족주의를 중심으로-」, 《윤리교육연구》 29, 2013.

황인규, 「세계의 공동 역사교과서와 공동 역사서의 편찬과 간행-현황과 실태, 그 의의를 중심으로」, 《역사와 교육》 19, 2014.

❖ 웹사이트 ❖

국립중앙박물관: <http://www.museum.go.kr>

겨레말큰사전 남북공동편찬사업회: <http://www.gyeoremal.or.kr/>

개성만월대 남북공동발굴조사: <http://coreapalace.kr/>

통일부: <http://www.unikorea.go.kr/>

통일부 통일교육원: <https://cloud.uniedu.go.kr>

통일부 북한자료센터: <http://unibook.unikorea.go.kr/MA/>

국가법령정보센터: <http://www.law.go.kr/>

❖ 신문 기사 ❖

「개성 만월대 공동 발굴 조사단 오늘 방북」, <KBS>, 2015.06.01.

「남북, 만월대 공동발굴조사, 6개월 장기조사 이례적」, <JTBC>, 2015.06.02.

「중국인민항일전쟁기념관을 가다 ①」, <온라인 중앙일보>, 2014.09.02.

「민족사 암기과목'되면 독약 '세계 속 한국' 시민교육 절실」, <신동아>, 2013.09.

❖ 기타 ❖

교육과학기술부, 「고등학교 역사교과서 집필 기준」, 2011.12.

겨레말큰사전남북공동편찬사업회, 「겨레말큰사전 안내책자」

통일교육원 교육개발과, 「2014 북한 이해」, 2014.09.

통일교육원 교육총괄과, 「2013 통일교육지침서(일반용)」, 2013.09.

통일부 보도자료, 「광복 70주년, 민족 동질성 회복을 위한 민간교류 추진
관련 정부 입장」, 2015.05.01.

통일부 정책소식, 「남북고위당국자 접촉 결과 해설자료」, 2015.08.25.

입 선

북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질에 대한 영향 요인 실증분석 분석과 법률적 개선 과제

- 취업자 비율, 평균임금, 상용직 종사율, 주관적
직업만족도를 중심으로 -

연세대학교 일반대학원 경제학과 황태운
한양대학교 법학전문대학원 이혜주

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 연구의 설계
- III. 북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질에 대한 영향
요인 실증분석 결과
- IV. 북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질의 개선을
위한 법률적 개선 과제 15
- V. 결론

【참고 문헌】

【요약문】

**북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질에 대한
영향 요인 실증분석 분석과 법률적 개선 과제**

- 취업자 비율, 평균임금, 상용직 종사율, 주관적 직업만족도를 중심으로 -

본 연구는 북한이탈주민들의 취업자 비율과 일자리의 질에 관련된 평균 임금, 상용직 종사율, 주관적 만족도 등에 어떤 요인이 영향을 미치는지, 특히 직업훈련, 취업 장려금 등 정책적 요인의 영향을 주로 살펴보기 위해 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)를 활용하여 계량경제학적 실증 분석을 실시하고, 실증 분석 결과를 통해 정책과 관련된 개선 방향과 문제점 등에 관해 법학적 논의를 이끄는 데 목적을 두고 있다. 이를 통해 살펴본 경제적 분석과 법률적 정책 방안들을 통해 북한이탈주민들의 취업 가능성과 일자리의 질을 높이기 위해 어떠한 정책적 노력을 기울여야 하는지 고찰해 볼 수 있을 것이다. 특히, 해마다 늘고 있는 북한이탈주민과 갑자기 다가올 통일을 염두하며 일자리가 이들의 가장 중요한 생존 수단이 될 수 있다는 것을 고려했을 때, 북한이탈주민의 고용 및 일자리의 질과 그것과 관련된 영향 요인들을 분석하는 연구를 통해 대한민국에 거주하는 북한이탈주민들의 생활수준을 높이고, 다가올 통일 이후의 북한 주민들에 대한 일자리 정책에 선행적인 정책적 함의를 얻는 일은 대한민국이 직면한 매우 중대한 과제라 할 수 있다.

사안의 중대성에도 불구하고 관련 선행연구가 매우 미비하며, 통계 자료조차 부분적으로만 공개가 되고 있는 실정이다. 통계 자료의 제약 하에 횡단면 자료 대신 2011년부터 2014년까지 세대별 자료들을 모아 패널자료로 구성하여 다중회귀분석을 통해 취업자 비율과 일자리 질에 영향을 미치는 정책적 요인과 사회적 요인들을 파악하고 그 관계를 분석하는데 주력하였다. 실증분석의 결과는 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 취업자 비율을 종속변수로 한 회귀모형을 분석한 결과, 직업훈련 참여율, 취업장려금 수령율 등의 회귀계수가 양의 부호로 유의하고, 여성

비율이 음의 부호로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 직업훈련과 장려금 등의 정책들이 취업자 비율을 높이는데 긍정적인 역할을 한다는 것을 보여주며, 여성 북한이탈주민이 취업시장에서 차별받는 약자임을 나타낸다.

둘째, 일자리의 질을 객관적으로 대변하는 평균 임금을 종속변수로 한 회귀모형의 분석 결과, 직업훈련 참여율, 주당 근무시간의 회귀계수가 양의 부호를 가지며, 여성비율과 자격증 보유율의 경우 음의 계수를 갖는다. 이는 직업훈련 참여율이 일관되게 취업가능성과 일자리의 질을 높여준다는 것을 의미하며, 여성 북한이탈주민은 임금이 낮다는 것인데 이는 여성 북한이탈주민이 취업시장에서 약자임을 다시 한번 보여주는 셈이다.

셋째로 일자리의 질에 관한 지표 중 하나인 상대적으로 안정된 종사지위인 상용직 종사율과 일자리의 질을 주관적으로 표현하는 본인의 직업에 대한 ‘매우만족’ 비율을 각각의 회귀모형들로 분석하였다. 그 결과 결혼율이 높으면 상용직 종사율이 높은 것으로 나타났는데 이는 안정된 직업을 선호하는 기혼자의 특성에서 비롯된 것으로 보인다. 또한 ‘매우만족’ 비율에 대해서는 주당 근무시간, 단순노무직 종사율, 취업장려금 수령율이 모두 음의 계수가 나타났는데, 단순노무직 종사율의 경우 단순한 노동만 할 경우 북한이탈주민이 본인의 직업에 대해 만족하지 않을 가능성이 높으며, 이에 따라 다양한 분야의 직업 훈련과 직업 소개를 해야한다는 정책적 함의가 대두된다.

이러한 계량적 실증분석 결과를 고려했을 때, 이에 대한 정책적 대응으로 다음과 같은 법률적인 논의에 기초한 정책 개선 방안이 요구된다고 판단하였다.

첫째, 취업장려금의 확대를 위한 법률적 개선이 필요하다. 북한이탈주민 역시 헌법에서 보장된 권리와 사회보장을 누릴 수 있어야 한다. 북한이탈주민을 고용할 때 반드시 4대 보험에 가입할 것을 의무로 규정하는 조항을 북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률에 추가하여, 4대 보험 가입 의무화를 통해 이들이 취업장려금을 수혜받지 못하는 경우를 방지하고, 실증 분석의 결과대로 취업장려금 수령율의 상승을 통해 취업률

을 상승시키는 효과로 이어나가야 할 것이다.

둘째, 노동시간과 고용다양화를 위한 법적 규제가 필요하다. 특히 북한 이탈주민의 약자적 지위를 이용한 무임금 초과 근무가 빈번히 발생하며, 종사 지위도 단순 노무직이라는 직종의 고착화로 이어지고 있다. 이는 북한이탈주민 본인의 직업과 생활 상태에 대한 불만족으로 이어지기 마련이다. 따라서 지나친 노동시간을 규제하고 고용다양화를 꾀하는 법률적 장치의 도입이 필요하다.

셋째, 여성 북한이탈주민을 보호하는 법률이 필요하다. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 그리고 이를 적용한 판례를 통해 남녀 간 동일노동, 동일임금의 원칙을 명시하고 있는 반면 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’에 있어서는 특별히 이러한 원칙을 명시하고 있지 않는 문제가 있다. 여성 북한이탈주민을 보호하고 불평등 문제를 해결하기 위한 조항의 삽입이 시급하다.

일자리는 북한이탈주민들이 안정된 삶을 꾸려나갈 수 있는 중요한 생존 수단이다. 따라서 계량적 실증분석과 법률적 논의를 바탕으로 이들의 취업과 보다 나은 일자리를 보장할 수 있도록 정책 운용을 해야 할 것이다. 또한 일자리는 이탈 주민 개인의 안정된 삶에서 그치는 것이 아니라 통일을 생각한다면, 국가의 명운과도 직결된 문제라고 할 수 있다. 따라서 북한이탈주민들의 일자리와 관련하여 위와 같은 실증적 증거와 법률적 논의들을 고려하여 정책을 효과적으로 운용해야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구의 목적

어떤 좋은 생각이라도 그 효과가 과학적인 방법론에 입각해 엄밀하게 입증되지 않으면, 현실에서 그것을 구현하는 실제적인 정책적 입안과 처방이 뒤따르기 어려워진다. 특히 오늘날에는 많은 분야에서 사회 현상 간의 상호작용이나 정책의 효과 등에 대해 수치적, 계량적으로 그 효과를 분석하는 것이 요구되는 경우가 많다. 본 연구에서는 이러한 현실을 반영하여, 북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질, 그리고 그와 관련된 여러 정책과 경제·사회적 지표들에 의한 사회 현상을 계량경제학적 방법론을 활용해 분석하고 분석 결과를 바탕으로 그에 알맞은 제도적, 정책적 처방을 법적 근거와 논리에 입각해 제시하여, 현실을 개선하는데 도움이 되고자 한다.

북한이탈주민은 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」의 제2조 1호의 정의에 따르면¹⁾ “군사분계선 이북지역에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 자”를 의미한다. 북한이탈주민들의 입국 현황을 살펴보면 2005년 이후 증가세를 보여 2006년 2,028명을 기점으로 2009년에는 2,914명에 이르렀으나 최근 감소 추세로 2013년 1,514명, 2014년 1,396명의 수치를 보이며, 총 북한이탈주민 합계는 2014년 12월 기준 27,518명에 이르고 있다.

이렇게 해마다 늘어가고 있는 북한이탈주민에 대한 정착 지원은 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 통일을 생각하면 북한이탈주민의 역할과 이들을 대상으로 한 정책들의 중요성은 더욱 더 커진다. 북한이탈주민들은 통일 이후 북한주민들과 대한민국 국민 양측의 가교 역할을 할 것이며, 이탈주민들을 대상으로 시행했던 여러 사회·경제적 정책들은 통일 이후

1) 남북하나재단, 『2014 북한이탈주민 실태조사』(북한이탈주민지원재단, 2014), pp. 76

정책들을 고안하고 실행하는데 있어서 좋은 교훈이 될 것이 틀림없다.

그러나 이러한 크나큰 중대성에도 불구하고, 이들 북한이탈주민들의 정착 지원에 관련된 여러 정책들의 경제학적 효과에 대해 분석하는 계량적인 선행 연구는 거의 없는 것으로 파악된다. 특히, 이들의 고용과 일자리의 질에 관련하여 어떤 요인들이 중요한 영향을 끼치는지에 대한 논의는 전무한 것으로 보인다. 정책의 경제학적 효과에 대한 실증 분석이 없으니 이러한 계량적 결과를 토대로 한 지원책들에 대한 법학적 논의 역시 수반될 수 없었다. 사안의 중대성을 고려해볼 때, 북한이탈주민의 일자리 정책에 관한 엄밀한 실증분석과 실증 분석 결과를 바탕으로 정책의 구체화와 시행 및 개선을 가져올 수 있는 현실적인 법학적 논의가 뒤따라야 하며, 지금이라도 이러한 시도와 연구들이 반드시 시도되어야 한다고 본다. 따라서 본 연구에서는 계량적 실증분석과 그 결과에 따른 법학적 논의를 시도하고, 발전시켜보고자 한다.

사람이 살아가는데 가장 중요한 요소 중 하나가 바로 일자리이다. 특히 가진 것 없이 북한을 탈출해 대한민국에 정착한 북한이탈주민에게는 대개 모아둔 재산이 없기 때문에 생계 수단으로서 일자리가 갖는 의미가 더욱 크다. 정착금이 주어진다하더라도 장기적으로 생활을 유지하기 위해서는 양질의 일자리가 삶의 필수적인 요소라고 할 수 있다. 따라서 취업과 일자리의 질에 영향을 미치는 정책과 사회적 지표들을 파악하는 일은 이들 북한이탈주민의 삶의 안정과 관련된 소중한 연구 과제라고 할 수 있다.

특히, 최근 들어 많은 외국인 노동자들이 한국에서 일자리를 얻음에 따라 인터넷 등지에서는 외국인 노동자를 배척하는 제노포비아(Xenophobia) 조짐마저 조금씩 보이고 있다. 이러한 문제들은 결국 경제적인 요인에 크게 기인한 것으로, 북한이탈주민이 계속 증가하거나 혹은 통일이 되어 이들이 취업을 할 경우, 이들 때문에 일자리를 잃었다는 남한 내 여론이 형성되어 사회적 반목이 나타날 가능성도 우려된다. 그리고 북한이탈주민에 대한 취업을 도와주는 정책들을 역차별로 간주하고 그러한 정책들의 시행에 대한 반대를 할 수 있다.

그러나 경제학적으로 볼 때, 이들이 일자리를 뺏는 것이 아니라 그 반

대라고 할 수 있다. 북한이탈주민들이 일자리를 가지게 되고 가처분소득이 늘어 소비여력이 생긴다면 이들은 소비활동을 할 것이고, 국가 경제의 활력이 생기며, 내수시장이 커지고 또 다른 고용이 창출되어 남한 사람들의 일자리도 증가하는 선순환을 가져오게 된다. 되려 북한이탈주민들이 제대로 된 직업을 갖지 못하고 시장경제체제에 적응하지 못하고 실업자로 전락할 경우 대한민국이 직면하게 될 위기는 실로 어마어마하다. 북한주민들이 일자리를 갖지 못한다면 대규모 실업의 발생과 내수시장의 축소 및 경제 침체와, 이에 따라 발생가능한 대규모 슬럼 형성과 빈부격차, 범죄, 사회적 반목 등의 사회적 비용들이 발생할 수 있다.

따라서 북한주민들이 양질의 일자리를 갖고 안정적인 삶을 영위하는 것은 모두에게 중요한 문제라고 할 수 있다. 특히 취업 가능성과 이들이 높은 임금을 받는 것이 직업훈련, 훈련 장려금, 취업 장려금 등의 지원책들로부터 영향을 받는다는 것을 계량적으로 밝힌다면 이들 정책의 존속은 정당화 될 수 있고, 이러한 정책들을 강화하고 개선할 제도적, 법학적 논의도 가능 할 것이다. 즉, 다시 말해 본 연구를 통해 이들 제도들의 효과가 계량적으로 입증되고 이를 구체화 시킬 법학적 논의가 제시된다면, 법적 근거들과 더불어 실제 수치에 기반하고 있는 경제적 근거들이 북한이탈주민을 대상으로 한 일자리 지원 제도들의 존속과 발전에 큰 근거로서 도움이 될 것이라고 믿는다.

II. 연구의 설계

1. 방법론과 자료

개인의 취업과 임금수준 등 일자리 관련 문제는 경제학의 큰 관심분야였으며, 다양한 선행연구가 존재한다. 특히 Becker(1993)²⁾이나 Mincer(1974)³⁾

2) Gary Becker, *Human Capital : A theoretical and empirical analysis with special Reference to Education* (New York: Columbia University press, 1993)

3) Jacob Mincer, *Schooling, Experience, and Earnings. Human Behavior & Social Institutions*

등은 인적자본이론을 주창하여 교육 등 인적 자본에 대한 투자를 주장하였고, 취업률이나 임금수준에 미치는 요인으로 직업 훈련, 기술, 교육 등의 요인이 큰 영향을 끼친다고 주장하였다.

인적자본이론의 주장처럼, 북한이탈주민의 취업을 위한 직업 훈련, 취업 장려금 등 다양한 지원 정책들이 존재한다. 이에 따라 북한이탈주민의 취업과 일자리의 질과 관련된 지표인 임금수준, 상용직 종사비율, 개인의 주관적 만족도 등에 이러한 정책들이 어떤 영향을 끼치고 있는지를 파악하는 문제는 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 그러나 서론에서 언급했듯이 북한이탈주민의 고용과 실업, 일자리의 질 등에 관한 연구는 물론, 기초적인 통계 자료마저 매우 미비한 실정이다.

대한민국 국민의 경우, ‘한국노동패널’ 통계가 수년에 걸쳐 횡단면 자료로 축적되어 있어, 개인의 소득과 고용, 실업 등과 각종 경제적, 사회적 요인들 간의 인과 관계를 분석하기 매우 용이하다. 북한이탈주민의 경우, 남북하나재단에서 2011년부터 ‘북한이탈주민 실태조사’라는 이름으로 임금, 취업률, 실업률, 직업 훈련 여부, 취업장려금 수령 여부 등을 발간하고 있으나, 개인을 기준으로 한 횡단면 자료가 아닌 세대별이나 지역별 등의 항목으로 나눈 뒤 평균치를 발표하는데 그치고 있어, 소득과 취업률 등 각종 일자리 지표와 영향 요인들 간의 인과 관계 관련 연구가 거의 불가능한 상황이다.

본 연구에서도 일자리 지표와 요인들 간의 인과 관계를 분석하기 위해 남북하나재단에 직접 문의하여 북한이탈주민의 경제 활동과 관련된 개인 시점의 횡단면 자료를 요청하였으나, 거절당하여 연구에 상당한 어려움을 겪었다. 비록 개인 시점의 횡단면 자료의 부재로 본 연구에서 사용할 방법론인 다중회귀분석(Multiple Regression Analysis)의 자유로운 사용이 어려웠지만, 북한이탈주민 실태조사에서 제한적으로 발표한 세대별 경제 활동 지표와 각종 사회적 지표, 직업 훈련 및 취업 장려금 관련 통계들을 통해 제한적으로나마 다중회귀분석을 실시하여 북한이탈주민의 취업자 비

(New York: National Bureau of Economic Research, Inc, 1974)

율과 일자리 질 등에 대한 영향 요인들과 그 영향 정도에 대해 분석하였다.

북한이탈주민 실태조사'에서는 통계자료를 제시하고 있는데, 세대별로 분류되어 있는데 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 5개 항목으로 분류되어 있고, 세대별로 각종 경제 활동 및 사회적 지표들 제시되어 있다. 이중 본 연구에서는 취업자 비율과 일자리의 질에 영향을 끼치는 요인들을 다중회귀분석 방법으로 살펴보기 위해 통계자료들을 1차적으로 선택하여 종속변수(Dependent Variable)과 독립변수(Independent Variable)로 삼기로 하였다. 이에 따라 종속변수를 취업률로 하는 회귀모형, 종속변수를 평균 임금으로 하는 회귀모형, 종속변수를 상용직 종사율로 하는 회귀모형, 종속변수를 직업에 대한 '매우만족'의 비율로 하는 회귀모형 등 총 네 개의 회귀모형을 구성하여 실증 분석을 실시하였다.

각각의 성격이 다르지만, Becker(1993) 등의 인적자본이론을 바탕으로 취업률과 평균임금, 상용직 종사율 등에 직업훈련, 직업훈련 장려금, 자격증 보유율 등을 주된 독립변수들로 선택하였고 결혼율, 여성비율, 주당 노동시간, 단순노무직 종사율 등 사회적 지표들도 독립변수로 선택하였다. 종속변수들의 성격이 다 같은 것이 아니므로, 모형마다 종속변수의 고유한 성격을 고려해, 영향을 끼칠 요인인 독립변수를 유연하게 선택하여 회귀분석을 실시하였다.

2. 연구의 한계점

통계자료들이 시계열적인 추세(Trend)가 존재하기 때문에 연도들 간의 자료의 값들이 급격한 변화 없이 대체로 비슷한 값을 갖는 특성을 지닌다. 이러한 특성을 바탕으로 소수의 누락된 데이터에 대해 다른 연도들의 평균치로 대체해도 회귀계수를 추정하는데 있어서 무방하다고 판단하여, 평균치로 대체하는 방법으로 대응하였다.

통계 자료의 제약이라는 주어진 제약조건 하에서 요인들 간 인과관계를 보기 위해, 즉 회귀계수를 추정하기 위해 여러 계량경제학적 가정과 방법들로 대처하려고 노력하였지만 다음 언급될 한계들은 인정하는 바이

다. 첫째로, 모형에 소수 자료 편향(Small sample bias)가 존재할 수 있다. 데이터 샘플이 4개년 20개의 자료로 패널데이터를 이루고 있는데, 20개라는 샘플은 패널 분석에서 적다고 판단되므로 이에 따른 소수 자료 편향 문제가 제기될 수 있고, 추정된 회귀계수가 정밀하지 않을 수 있다. 그러나 소수점까지 정확한 회귀계수 값을 보기 보다는, 계수의 부호 등을 통해 종속변수와 독립변수간 상호 영향과 관계를 파악하고, 주어진 자료 내에서 사회 현상의 큰 그림을 보자는 것에 연구 목적이 있으므로, 이러한 목적에 본 연구 방법이 부합하며, 소수 표본에 따른 문제가 연구에 큰 문제가 되지 않는다고 판단된다. 둘째로, Stan Openshaw(1983)⁴⁾이 가변적 공간단위 문제가(Modifiable areal unit problem)과 유사한 문제가 존재한다. 이러한 문제는 개인 시점의 횡단면 자료가 제공되지 않기 때문에, 대신 세대별 통계 지표들을 사용하는 것에 기인한다. 이에 대한 부분적인 대처 방법으로 공간가중회귀분석(Geographically Weighted Regression)등이 존재하나, 주된 목적이 지역 간의 상호 의존성 등 지리적인 문제점이 발생했을 때 그것을 해결하는데 사용되므로 본 연구와는 거리감이 있는 방법론이다. 따라서 본 연구에서는 다중회귀분석으로 큰 그림을 포착하는데 주력하기로 하였다.

Ⅲ. 북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질에 대한 영향 요인 실증분석 결과

세대별 통계 자료들을 통한 실증분석은 먼저 취업에 미치는 요인을 알아보기 위해 종속변수를 취업률(이하 세대별)로 한 회귀모형, 두 번째로 취업한 일자리의 객관적 질에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위해 종속변수를 평균 임금으로 한 회귀모형, 세 번째로 일자리의 객관적 질을 다

4) Stan openshaw, "The Modifiable areal unit problem," *Concepts and techniques in modern geography/V38*, 1983

른 측면에서 보기 위해 임시직, 일용직에 비해 안정적인 종사상 지위로 알려진 상용직 비율을 종속변수로 삼은 회귀모형, 마지막으로 일자리의 주관적인 질에 영향을 미치는 요인을 찾기 위해 설문조사에서 자신의 직업에 대해 ‘매우 만족’으로 답한 비율을 종속변수로 삼은 회귀모형을 구성하여 실증분석을 실시하였다. 독립변수로는 해당 종속변수들이 서로 다른 성격이 있는 것을 감안하여, 해당 종속변수에 영향을 끼칠 것이라고 판단되는 변수들을 포함시켰다.

1. 종속변수가 취업자 비율(세대별)인 회귀모형의 실증분석 결과

취업자 비율에 영향을 끼치는 요인들을 알아보기 위해, 통계 자료에서 취업자 비율에 영향을 끼칠 것으로 판단되는 요인과 우리가 알고 싶은 정책적 변수들을 독립변수로 택하여 회귀분석을 실시하였다. 독립변수로는 북한이탈주민의 일자리 지원 정책과 관련된 변수인 직업훈련 참여율, 직업훈련 장려금 수령율, 취업 장려금 수령율과 취업자 비율에 유의한 영향을 끼칠 것으로 보이는 자격증 보유율, 여성비율, 결혼율을 포함시켰다. 회귀모형과 실증분석 결과는 다음과 같다.

<식 1> 종속변수가 취업자 비율(세대별)인 회귀모형

$$y_{jt} = \alpha + \beta_1 * TR_{jt} + \beta_2 * TRM_{jt} + \beta_3 * LR_{jt} + \beta_4 * HM_{jt} \\ + \beta_5 * WR_{jt} + \beta_6 * MR_{jt} + \varepsilon_{jt}$$

where

- j = 세대별(20대,30대,40대,50대,60대이상)
- t = 년도별
- TR(직업훈련참여율), TRM(직업훈련 장려금 수령율), LR(자격증 보유율)
- HM(취업장려금 수령율), WR(여성비율), MR(결혼율)

<표 1> 종속변수가 취업자 비율(세대별)인 회귀모형의 실증분석 결과
종속변수: 취업자 비율(세대별)

변수	회귀계수값
상수	113,566(30,31)***
직업훈련 참여율	1,278(0,67)*
직업훈련 장려금 수령율	-0,141(0,09)
자격증 보유율	-0,662(0,70)
취업 장려금 수령율	1,039(0,28)***
여성비율	-1,700(0,43)***
결혼율	0,136(0,16)

괄호안은 표준오차

***,**,* 은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미

취업자 비율에 대한 실증 분석 결과, 세대별 취업자 비율에 유의한 영향을 미치는 요인으로는 세대별 직업훈련 참여율, 취업장려금 수령율, 여성비율로 나타났다. 게다가 취업 장려금 수령율과 여성비율은 유의수준이 1%내에서 유의할 정도로 강력하게 유의한 영향을 미치는 요인으로 나타났다. 직업훈련 참여율의 회귀계수는 1.278, 취업 장려금 수령율은 1.039로, 이는 북한이탈주민의 직업훈련 참여율과 취업장려금 수령율을 높이면, 취업자 비율을 높일 수 있다는 것으로 해석된다. 쉽게 해석하면 세대별 직업훈련 참여율이 1% 오르면 취업자 비율이 1.278% 오를 수 있다는 것이고, 마찬가지로 세대별 취업 장려금 수령율을 1% 올리면 취업자 비율이 약 1.039% 오를 수 있다는 것이다. 이는 직업훈련 제공과 취업 장려금을 주는 것이 북한이탈주민에 대한 취업지원책으로 긍정적 효과를 낼 수 있다는 것을 강력하게 시사하는 것이다. 따라서 북한이탈주민들의 취업을 지원하기 위해서 직업 훈련과 취업 장려금 제도를 지속할 필요가 있음을 알 수 있다.

여성비율의 회귀계수 -1.7은 음의 값으로, 세대별로 여성비율이 높을수록 취업비율이 낮아진다는 것을 의미한다. 따라서 취업시장에서 여성 북한이탈주민이 차별을 받고 있으며 이러한 차별을 완화시킬 제도적 대

책이 필요하다는 것을 의미한다.

모형에 대해서 세대별 특성에 따른 영향을 고려하지 않았다는 비판이 있을 수 있으므로, 결혼 변수는 제외시키고 자료의 세대별 분류(20대, 30대, 40대, 50대, 60대이상)에 따라 더미변수를 고려하여 다시 실증분석을 실시하였다. 그 결과 직업훈련의 유의성은 10% 이내에서 벗어났지만, 취업 장려금과 여성비율 변수는 여전히 유의한 영향을 끼치는 변수로 나타났다.

2. 종속변수가 평균임금(세대별)인 회귀모형의 실증분석 결과

일자리 질에 미치는 요인들을 분석하기 위해 종속변수와 회귀모형을 바꾸어 다시 다중회귀분석을 실시하였다. 일자리 질을 평가하는 객관적인 요소로 평균 임금이 사용될 수 있다고 판단하였다. 이에 따라 세대별 취업자의 평균 임금을 종속변수로 하여 이에 영향을 줄 수 있는 독립변수들을 택하여 회귀분석을 실시하여 영향 요인과 관계를 파악하였고, 세대별 특성의 영향을 무시했다는 비판을 피하기 위해 모형에 더미 변수를 추가하였다. 이를 살펴보기 위한 회귀모형은 다음과 같다.

<식 2> 종속변수가 평균임금(세대별)인 회귀모형

$$y_{jt} = \alpha + \beta_1 * TR_{jt} + \beta_2 * TRM_{jt} + \beta_3 * WH_{jt} + \beta_4 * RJ_{jt} + \beta_5 * SJ_{jt} + \beta_6 * WR_{jt} + \beta_7 * LR_{jt} + \sum_{i=2}^5 \lambda_j * D_{jt} + \epsilon_{jt}$$

where

- j = 세대별(20대,30대,40대,50대,60대이상)
- t = 년도별
- TR(직업훈련참여율), TRM(직업훈련 장려금 수령율), WH(주당 근무시간)
- RJ(상용직 종사율), SJ(단순노무직 종사율), WR(여성비율), LR(자격증 보유율)

종속변수 y 는 세대별 평균 임금이고, 독립변수도 세대별로 직업훈련참여율(TR), 직업훈련 장려금 수령율(TRM), 주당근무시간(WH), 상용직

종사율(RJ), 단순노무직 종사율(SJ), 여성비율(WR), 자격증 보유율(LR)들이 세대별 평균임금(y)에 영향을 끼칠 것이라 판단하여 선택하였다. 이는 직관적으로도 생각해볼 수 있는 것으로, 어떤 세대가 직업 훈련을 받은 비율이 높다면 생산성이 높아 세대의 평균임금이 높을 것이며, 노동경제학에서 잘 알려진 대로 근무시간이 많다면 평균 임금도 비례해서 높아질 것이다. 따라서 이들 독립변수에 대해서는 양의 부호를 가진 회귀계수를 예상하였다. 또한, 상용직이 임시직이나 일용직에 비해 평균 임금이 높다고 통상적으로 생각되므로, 상용직 비율이 높다면 해당 세대의 평균 임금도 높을 것이다. 단순노무직의 경우는 다른 직종보다 평균임금이 대체로 낮을 것이라고 예상된다. 세대의 여성비율, 자격증 보유율 역시 세대별 평균임금에 영향을 끼칠 것이라고 생각하였다. 이러한 추론을 토대로 모형에 대한 실증분석을 실시해 회귀계수(베타 값들)를 추정한 결과는 다음과 같다.

〈표 2〉 종속변수를 평균임금으로 한 회귀모형의 실증분석 결과

종속변수: 평균 임금(세대별)

변수	회귀계수 값
상수	304,278(186.56)
직업훈련 참여율	6.433(1.18)***
직업훈련 장려금 수령율	-0.134(0.28)
주당 근무시간	3.137(0.76)***
상용직 종사율	-0.627(0.46)
단순노무직 종사율	0.398(0.38)
여성비율	-5.773(2.69)*
자격증 보유율	-3.170(0.91)***
D2(세대별 더미변수, 20대)	-39,865(18.29)*
D3(세대별 더미변수, 30대)	-25,114(32.24)
D4(세대별 더미변수, 40대)	-49,620(21.72)*
D5(세대별 더미변수, 50대)	-61,283(17.73)***

괄호안은 표준오차

***, **, * 은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미

결과는 예상과 부합한 변수들도 있지만, 추론과 매우 다르게 나타난 변수도 하나 존재한다. 우선 유의한 영향을 끼치는 변수로 직업훈련 참여율, 주당 근무시간, 여성비율, 자격증보유율이 나왔다. 근무시간이 길면 그에 따라 임금이 높은 것은 당연한 것으로 보인다. 직업 훈련 참여율이 6.433으로 매우 높게 나왔고 유의수준 1%에서 유의한 것으로 나와 강한 영향을 끼치는 변수로 판단되는데, 직관적으로 쉽게 말해 세대의 직업훈련 참여율이 1% 상승할 경우, 세대의 평균 임금이 6만 4330원 가량 상승한다는 것이다. 여성비율의 회귀계수는 -5.733으로 세대의 여성비율이 높을수록 평균임금이 깎인다는 것으로, 앞서 취업자비율 모형에서 언급한 여성 북한이탈주민들이 고용시장에서 차별받는 약자라는 지적이 평균 임금 회귀모형에서도 일관성 있게 나오고 있다. 특이한 점은 자격증 보유율이 높을수록 평균 임금이 낮다는 것인데, 기존 상식과 부합되지 않는 것으로, 이러한 관계에 대해서는 우리가 알지 못하는 어떤 기제가 작용하고 있는지 좀 더 살펴볼 필요성이 제기되는 바이다. 평균임금을 종속변수로 삼은 모형의 결과를 보았을 때, 북한이탈주민들의 평균 임금을 높이기 위해서는 직업훈련 정책을 계속해서 장려할 뿐만 아니라, 보다 많은 사람이 직업훈련에 참여할 수 있도록 정책을 고안할 필요가 있다는 사실을 알 수 있다.

3. 종속변수가 상용직 종사율(세대별)인 회귀모형의 실증분석 결과

상용직은 임시직이나 일용직에 비해 안정적이라는 점에서 일자리의 질이 더 높다고 할 수 있다. 따라서 일자리의 질을 살펴보기 위해 상용직 종사율을 종속변수로 삼은 회귀모형을 구성하여 그 영향요인을 분석하였다. 세대별 취업자의 상용직 종사율에 영향을 줄 것이라고 생각된 변수들을 골라 회귀분석을 실시하였는데, 상용직 종사율에 영향을 미치는 독립변수로 직업훈련 참여율이나 직업훈련 장려금 수령율을 비롯해 결혼을 했다면 안정된 직장을 찾으려는 노력이 더 많다고 판단되어 결혼율도 선택하였고, 여성비율도 택하였다. 다음 실증분석 결과를 통해 상용직에 영향을 미치는 요인들을 파악하여 북한이탈주민의 일자리의 질을 높일 수

있는 요인들을 살펴보고자 한다.

<표3> 종속변수를 상용직종사율로 한 회귀모형의 실증분석 결과

종속변수: 상용직 종사율(세대별)

변수	회귀계수값
상수	-119.543(124.61)
직업훈련 참여율	0.262(0.86)
직업훈련 장려금 수령율	0.012(0.21)
결혼율	1.128(0.50)***
여성비율	1.605(1.69)
자격증 보유율	-0.456(0.81)

괄호안은 표준오차

***, **, * 은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미

세대별 더미변수 포함(표에 나타내진 않음)

상용직 종사율과 관련해서는 특이하게도 다른 변수들은 유의하게 나오지 않았는데, 결혼율이 유의한 것으로 나왔다. 이는 기존에 보통 생각되던 기혼자는 안정적인 직장을 택하려고 노력한다는 생각을 뒷받침하는 결과이다. 북한이탈주민 중 기혼자들에게는 직업 훈련과 소개 시에 상용직의 선호 여부를 파악하여 이에 맞게 직업 훈련과 소개를 하는 것이 북한이탈주민들에 대한 일자리 관련 정책을 운용하는데 있어서 효과적인 수 있다는 의미로도 해석해볼 수 있을 것이다.

4. 종속변수가 직업에 대한 '매우만족'비율(세대별)인 회귀모형의 실증분석 결과

일자리 질의 척도로 평균 임금이나 상용직 종사율 같은 객관적 요소도 중요하지만, 질을 주관적으로 판단하는 지표들 통해 해당 지표에 영향을 주는 요인들을 찾는 것이 북한이탈주민들의 일자리 질에 영향을 끼치는 요인을 밝혀내는 훌륭한 방법이 될 수 있다고 생각하였다. 이에 따라 주관적 요소로 본인의 직업에 대한 설문조사에 '매우 만족'이라고 평가한

비율을 개인의 직업만족도의 대리변수로 삼아 회귀모형의 종속변수로 활용하였다. 앞 선 모형들과 마찬가지로 영향을 줄 것이라고 판단된 독립변수와 종속변수인 직업에 대한 만족도에 대해 회귀분석을 실시하여, 가설처럼 실제로도 유의한 인과 관계가 존재하는지, 존재한다면 어떤 관계인지를 분석하였다. 회귀분석의 결과는 다음과 같다.

〈표 4〉 종속변수를 평균임금으로 한 회귀모형의 실증분석 결과

종속변수 : 직업 만족율(세대별, 매우만족의 비율)

변수	회귀계수값
상수	61.937(7.81)
주당 근무시간	-0.647(0.23)***
상용직 종사율	0.235(0.18)
단순노무직 종사율	-0.306(0.13)***
취업 장려금 수령율	-0.657(0.13)***

괄호안은 표준오차

***, **, * 은 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 유의함을 의미

세대별 더미변수 포함(표에 나타내진 않음)

자신의 직업에 대한 ‘매우 만족’ 답변의 비율을 종속변수로 삼아 일자리의 질에 대한 주관적 요소에 영향을 끼치는 요인들을 파악하였다. 그 결과 주당 근무시간과 단순노무직 종사율, 취업 장려금 수령율이 유의한 변수로 나타났다. 취업 장려금 수령율이 높을수록 직업 만족율이 떨어지는 것으로 나왔는데, 이와 관련해서도 어떠한 정책 측면이 이러한 현상을 낳고 있는지 구체적인 현실 사례 연구를 통해 파악해볼 필요가 있다. 주당 근무시간과 단순노무직 종사율 관련해서는 두 변수에 대한 회귀계수가 각각 -0.647과 -0.306으로 음수였는데, 이는 이 변수들이 클수록 자신의 직업에 대한 매우만족의 비율이 낮다는 것이다. 즉, 이 변수들이 클수록 일자리에 대해 북한이탈주민들이 주관적으로 느끼는 일자리의 질이 떨어진다는 것이다. 직관적으로 보면 주당 근무시간이 1시간 늘수록 ‘매우만족’의 비율이 0.647 떨어진다는 것인데, 근무시간 선택에 있어 보다

자유로운 다른 국민들과 달리 북한이탈주민들은 상대적으로 취업시장에서 약자이므로, 개인의 선택이 아닌 약자임을 이용한 고용주로부터 근무 시간을 강요받는 것이 아닌지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 또한 단순노무직 종사율이 높을수록 매우만족의 비율이 낮은 것으로 나타났는데, 단순노동 직업에 대해 북한이탈주민들이 자아실현을 하지 못하고 피로감을 느끼는 것으로 파악된다. 따라서 직업 훈련시 북한이탈주민들이 본인의 소질과 선호를 고려하여 다양한 직군의 직업에 대한 훈련을 폭넓게 선택할 수 있도록 정책을 운용해야할 필요성이 제기된다.

IV. 북한이탈주민의 취업자 비율과 일자리 질의 개선을 위한 법률적 개선 과제

‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률(이하, 북한이탈주민지원법률)’은 2014년 5월 28일까지 7차에 걸쳐 개정이 이뤄졌다. 지금까지 현안이 발생할 때마다 임시방편으로 법 개정이 이뤄졌다는 비판이 제기되었으나 정부는 북한이탈주민을 위한 지원 법률을 통해 북한이탈주민들이 한국 사회에 신속하고 효과적으로 정착할 수 있도록 지원해왔으며, 이러한 법적 제도들은 정부차원의 지원과 함께 남북하나재단의 적극적인 지원 활동이 이루어지는데 기여한 측면이 있음을 부정할 수 없다. 최근 개정된 2014년 5월 28일 법률 역시 전문가를 비롯해 선행 연구자들이 지적하고 제안한 문제에 대해 많은 부분 반영이 이뤄졌으며 일부 법률은 새로이 신설되는 등 우리정부는 법률에 대한 타당성과 현실성을 바로 세우고자 많은 노력을 기울여 왔음을 알 수 있다. 본 연구에서는 북한이탈주민이 고용안정성과 양질의 일자리 확보를 통해 한국 사회에 안정적으로 정착할 수 있게 하기 위하여 필요한 추가적인 법률적 개선 과제가 무엇인지 검토하고자 한다.

1. 취업장려금 수혜의 확대를 위한 법률적 개선

탈북자들의 취업 안정을 유도하는 차원에서 정부는 탈북자 고용 기업들을 우대하는 다양한 방법을 모색하고 있으며 그 대표적 지원방법이 바로 탈북자 취업장려금제도이다. 이는 탈북자를 고용했을 경우 그 회사에 정부가 첫해는 월 50만원 씩, 나머지 4년은 70만원 씩 총 5년동안 지원하는 제도이다. ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’의 제17조(취업보호)와 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률 시행령’의 제34조의2(고용지원금의 지급 등)에서는 북한이탈주민의 고용지원금을 규정하고 있다.

북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률 제17조 ③항

: 통일부장관은 제1항에 따른 보호대상자(이하 "취업보호대상자"라 한다)를 고용한 사업주에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 취업보호대상자 임금의 2분의 1의 범위에서 고용지원금을 지급할 수 있다.

앞서 실증적 분석을 통해 살펴본 바와 같이 직업훈련과 취업장려금을 받는 북한이탈주민의 비율이 상승할수록 이들의 취업률도 상승하므로 이러한 취업장려금의 수혜가 더욱 확대될 수 있도록 법적, 제도적 보완이 필요하다.

2012년 북한이탈주민지원재단이 발표한 ‘북한이탈주민실태조사’에 따르면 조사대상 북한 이탈민들 중 취업장려금을 받았다는 응답이 20.9%, 장려금을 받은 적 없다는 응답이 75.6%로 이탈주민 10명 중 2명 정도가 취업장려금을 받았다. 취업 장려금을 받지 못한 이유로는 ‘취업한 적 없다’는 응답이 34.4%, ‘취업한 적은 있으나 4대 보험에 가입하지 않았다’는 응답이 22.7%, ‘고용보험 가입 후 6개월이 안되었다’가 10.1%, ‘6개월 이상 같은 직장에 근무하지 못했다’는 응답이 5.2%로 나타나 취업자 중 장려금을 받지 못한 이유 중 ‘4대 보험(또는 고용보험)에 가입하지 못해서’가 가장 높게 나타났다.

우리나라의 헌법 제 34조는 현대를 살아가는 국민들에게 있어 필수적

이라 할 수 있는 사회복지권(Welfare right)을 보장하고 있다. 이는 국민이 ‘인간다운 삶’을 영위하기 위하여 국가에 대해 적극적인 배려를 요구할 수 있는 권리로서 사회권, 사회권적 수익권, 생활권적 기본권, 생존권적 기본권으로 불리기도 한다. 이는 국민의 기본권의 하나로서 시민권의 역사적 발달과 더불어 시민의 요구와 투쟁에 의해 획득된 권리이며, 구체적으로 대한민국 국민이 사회보장에 관한 관계법령이 정하는 바에 의하여 갖게 되는 사회보장의 급여를 받을 권리인 사회보장수급권으로 설명할 수 있다. 사회보장제도 중에서도 사회보험, 특히 4대 보험이라 불리는 국민연금, 국민건강보험, 산업재해보상보험, 고용보험은 그 중에서도 인간다운 권리를 보장하기 위한 가장 기본적인 보험제도이며, 일정 수 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업장은 반드시 가입해야 하는 보험으로서 「국민연금법」 제8조, 「국민건강보험법」 제62조의2, 「고용보험법」 제8조 및 「산업재해보상보험법」 제8조에 의하여 규율되고 있다.

북한 이탈주민 역시 한국의 국민으로서 당연히 헌법 제10조에서 규율하는 인간으로서의 존엄과 기본적 인권을 누리고 행복을 추구할 권리를 가지며 같은 법 제34조에 의하여 인간다운 생활을 할 권리와 적절한 사회보장을 받을 권리를 가진다. 특히 고용시장에서 약자의 위치에 서있는 북한이탈주민의 보호를 위하여 특히 북한이탈주민을 고용할 시 반드시 4대 보험에 가입시킬 것을 의무로 규정하는 조항을 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률에 추가하여야 한다. 이러한 4대 보험가입률의 상승은 취업장려금 수혜의 확대에 이어질 것이며 이는 앞에서 실증적 분석을 통해 살펴본 바와 같이 취업률의 상승으로 이어지는 다단계적 효과를 가져올 수 있다.

2. 탈북자의 노동시간과 고용다양화를 위한 법률적 개선방안

통일부와 남북하나재단은 2015년 2월 9일 ‘2014년 탈북자·탈북청소년 실태조사’ 결과를 발표했다. 2013년 12월까지 입국한 탈북자·탈북 청소년 전원을 조사한 결과, 북한이탈민들의 고용의 질은 여전히 낮았다. ‘상용직’에 취업한 탈북자 비율은 53.2%로 낮지 않았지만, 직종으로 보면 이

중 ‘사무직’은 8.3%에 불과했고 상당수가 ‘단순노무’(32.6%)나 ‘서비스업’(23.1%)이었다. 또 ‘임시직’과 ‘일용직’이 각각 15.9%, 19.8%로 상당히 비중이 높았다. 특히 ‘일용직’ 비율은 일반 국민(6.1%)보다 3배 이상이었다. 월평균 소득 역시 일반 국민(223만1000원)에 비해 76만 원 적었다. 반면 주당 평균 근로시간은 탈북자는 47시간으로, 일반 국민(44.1시간)보다 2.9시간 더 일했다. 즉, 국내에 입국한 탈북자들은 일반 국민보다 주당 3시간 더 일하지만 월 소득은 76만 원 더 적게 받으며, 4명 중 1명은 탈북자라는 이유로 차별을 경험한 것으로 조사됐다. 이 때문에 탈북청소년 응답자의 절반이 넘는 58.4%가 취업 시 북한 출신이라고 밝히는 것을 꺼려하는 것으로 나타났다.

한국의 경우 근로기준법에서 ‘제4장 근로시간과 휴식’에서 아래와 같이 노동자의 근로시간을 제한하여 삶의 질을 보장하는 조항을 상세하게 두고 있다.

<근로기준법>

제50조(근로시간) ① 1주 간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다. ② 1일의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 8시간을 초과할 수 없다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 근로시간을 산정함에 있어 작업을 위하여 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간 등은 근로시간으로 본다.

제51조(탄력적 근로시간제) ① 사용자는 취업규칙(취업규칙에 준하는 것을 포함한다)에서 정하는 바에 따라 2주 이내의 일정한 단위기간을 평균하여 1주 간의 근로시간이 제50조제1항의 근로시간을 초과하지 아니하는 범위에서 특정한 주에 제50조제1항의 근로시간을, 특정한 날에 제50조제2항의 근로시간을 초과하여 근로하게 할 수 있다. 다만, 특정한 주의 근로시간은 48시간을 초과할 수 없다.

② 사용자는 근로자대표와의 서면 합의에 따라 다음 각 호의 사항을 정하면 3개월 이내의 단위기간을 평균하여 1주 간의 근로시간이 제50조제1항의 근로시간을 초과하지 아니하는 범위에서 특정한 주에 제50조제1항의

근로시간을, 특정한 날에 제50조제2항의 근로시간을 초과하여 근로하게 할 수 있다. 다만, 특정한 주의 근로시간은 52시간을, 특정한 날의 근로시간은 12시간을 초과할 수 없다.

제52조(선택적 근로시간제) 사용자는 취업규칙(취업규칙에 준하는 것을 포함한다)에 따라 업무의 시작 및 종료 시각을 근로자의 결정에 맡기기로 한 근로자에 대하여 근로자대표와의 서면 합의에 따라 다음 각 호의 사항을 정하면 1개월 이내의 정산기간을 평균하여 1주간의 근로시간이 제50조제1항의 근로시간을 초과하지 아니하는 범위에서 1주 간에 제50조제1항의 근로시간을, 1일에 제50조제2항의 근로시간을 초과하여 근로하게 할 수 있다.

제53조(연장 근로의 제한) ① 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다. ② 당사자 간에 합의하면 1주 간에 12시간을 한도로 제51조의 근로시간을 연장할 수 있고, 제52조제2호의 정산기간을 평균하여 1주 간에 12시간을 초과하지 아니하는 범위에서 제52조의 근로시간을 연장할 수 있다.

③ 사용자는 특별한 사정이 있으면 고용노동부장관의 인가와 근로자의 동의를 받아 제1항과 제2항의 근로시간을 연장할 수 있다. 다만, 사태가 급박하여 고용노동부장관의 인가를 받을 시간이 없는 경우에는 사후에 지체 없이 승인을 받아야 한다.

④ 고용노동부장관은 제3항에 따른 근로시간의 연장이 부적당하다고 인정하면 그 후 연장시간에 상당하는 휴게시간이나 휴일을 줄 것을 명할 수 있다.

제54조(휴게) ① 사용자는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다. ② 휴게시간은 근로자가 자유롭게 이용할 수 있다.

제55조(휴일) 사용자는 근로자에게 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다.

반면, 고용시장에서 북한이탈주민의 약자적 지위를 이용한 무임금 초과

근무가 빈번하게 발생함에도 불구하고 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률 등 탈북민의 지위를 보호하는 법률에서는 특별히 탈북민의 고용시간 제한을 위한 법적 조항을 두고 있지 않다.

이러한 지나치게 많은 노동시간과 단순노무직으로의 고용집중문제를 해결하기 위하여 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’에 주당 노동시간을 제한하는 조항과 사무직과 같은 양질의 일자리 지원을 위한 조항을 마련하여 고용의 다양화를 추구하는 법적 개선이 필요하다. 같은 법 제17조의3에 따르면 ‘통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 영농(營農)을 희망하는 보호대상자에게 영농 교육훈련, 농업현장 실습 및 영농자금 지원 등 영농 정착을 위한 지원을 할 수 있다.’고 하고 있을 뿐 사무직과 같은 양질의 다양한 일자리로의 진출을 지원하는 규정은 두고 있지 않다. 탈북민들이 단기간에 가장 잘 정착할 수 있는 산업분야가 영농업인 것은 사실이나, 위와 같이 법적으로 영농분야로만 탈북민의 진출을 지원한다면 탈북자와 남한주민 사이에 뚜렷한 직업적 계급화 현상이 나타나 사회분열의 원인이 될 수 있다.

그렇다면 왜 탈북민의 하위 직종으로의 고착화문제를 해결해야 하는가. 북한이탈민이 쉽게 정착할 수 있는 영농업과 단순노무직으로의 취업지원만을 하면 되는 것이 아닌가하는 물음이 있을 수 있을 것이다.

북한이탈주민으로만 구성된 일자리는 일면 그들의 특성, 장점을 이용해 경쟁력을 가질 수도 있으며 차후 다른 직종으로 진출하는데 도움이 될 수도 있다. 그러나 한편으로는 그러한 직업 고착화가 확대될 경우 일자리가 갖는 사회화의 기능면에서 큰 한계를 가질 수 있다. 특히 장기적으로 북한이탈주민이 크게 증가할 경우 이러한 문제는 더욱 커진다. 그러므로 장기적 차원에서는 북한이탈주민과 남한 국민이 함께 할 수 있는 일자리 창출이 될 수 있는 정책적 방향이 모색되어야 한다.

2015년 현재 탈북자가 2만8000명을 넘어섰다. 한국형사정책연구원의 탈북자 조사 자료에 따르면 탈북자의 범죄 피해율은 24.3%로 한국에서 태어난 사람의 범죄 피해율 4.3%의 5배가 넘고 사기 피해율도 한국에서 나고 자란 이들의 43배에 달해 탈북자 5명 중 1명꼴로 사기를 당하는 것

으로 나타났다.

올해 탈북자 실업률이 전체 국민 실업률보다 4배 넘게 높고 자살률도 3배가 넘는다는 통계도 있다. 민주주의의 성취와 경제적 발전을 동시에 이룬 국가임을 자처하고 나선 한국 사회에서 탈북자는 아직까지도 ‘이등 시민’의 꼬리표를 달고 산다. 그들에 대한 차별과 냉랭한 시선이 존재하는 사실을 누구도 부인하지 못한다.

탈북자의 사회분열 현상을 막을 수 있는지 여부는 한국이 통일이후의 사회 문제를 제대로 다룰 수 있는지의 문제와 직결된다. 한국이 주목해야 할 것은, 2만8000명의 탈북자도 품지 못하는 대한민국이 2400만 북한 주민과의 통일을 감당할 수 있느냐는 점이다. 통일의 마중물로, 통일 후 이를 통합사회의 시금석으로, 남북공동체의 리트머스 시험지로 불리는 탈북자가 사회의 특정 직업과 하위계층에 고착화되지 않고 노력에 따라 한국 사회의 다양한 곳으로 정착하게 하는 것은 통일이후의 한국사회가 얼마나 융합되어 발전할 수 있는지를 판단할 수 있는 첫 번째 지표가 될 것이다.

3. 탈북자의 성별간 임금평등을 위한 법률적 개선방안

사업주는 동일한 사업 내의 동일 가치의 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다. 이러한 대원칙은 구 남녀고용평등법 및 이를 개정 한 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률에 명시적으로 규정되어 있다.

우리 판례에 따르면, 동일 가치의 노동을 제공하는 남성근로자와 여성근로자의 임금을 차별 지급한 경우 남녀고용평등법 위반행위로서 불법행위가 된다.⁵⁾ 이 사건에서 대법원은 위 대원칙상 "동일 가치의 노동"의 의미에 관하여 구체적인 판단기준을 제시하였다.

"... ‘동일가치의 노동’이란 당해 사업장 내의 서로 비교되는 남녀 간의 노동이 동일하거나 실질적으로 거의 같은 성질의 노동 또는 그 직무가

5) 대법원 2013. 3. 14. 선고 2010다101011 판결

다소 다르더라도 객관적인 직무평가 등에 의하여 본질적으로 동일한 가치가 있다고 인정되는 노동에 해당하는 것을 말한다."

"동일가치의 노동인지는 같은 조 제2항에서 정한 직무 수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업조건을 비롯하여 근로자의 학력·경력·근속연수 등의 기준을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하는데, 여기서 '기술'은 자격증, 학위, 습득된 경험 등에 의한 직무수행능력 또는 솜씨의 객관적 수준을, '노력'은 육체적 및 정신적 노력, 작업수행에 필요한 물리적 및 정신적 긴장 즉, 노동 강도를, '책임'은 업무에 내재한 의무의 성격·범위·복잡성, 사업주가 당해 직무에 의존하는 정도를, '작업조건'은 소음, 열, 물리적·화학적 위험, 고립, 추위 또는 더위의 정도 등 당해 업무에 종사하는 근로자가 통상적으로 처하는 물리적 작업환경을 말한다."

나아가 대법원은 위 대원칙에 반하여 동일 가치의 노동에 대하여 남녀간 임금을 차별 지급한 경우 불법행위를 구성하며, 적정한 임금과 실제 받은 임금의 차액 상당액을 손해로서 배상해야 한다고 판시하였다.

"... 구 남녀고용평등법의 입법 목적에 비추어 보면, 사업주가 동일한 사업 내에서 근무하는 남녀근로자가 제공하는 노동이 동일한 가치임에도 합리적인 이유 없이 여성근로자에 대하여 남성근로자보다 적은 임금을 지급할 경우 이는 구 남녀고용평등법 제8조를 위반하는 행위로서 불법행위를 구성하고, 사업주는 임금차별을 받은 여성근로자에게 그러한 차별이 없었더라면 받았을 적정한 임금과 실제 받은 임금의 차액 상당 손해를 배상할 책임이 있다."

이처럼 우리 법에서는 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 그리고 이를 적용한 판례를 통해 남녀간 동일노동, 동일임금의 원칙을 명시하고 있는 반면 '북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률'에 있어서는 특별히 이러한 원칙을 명시하고 있지 않는 문제가 있다. 같은 탈북자라 할지라도 여성 탈북자의 정규직 고용비율이 더 낮고, 남성 탈북자와 임금불평등의 문제가 발생한다는 점에서 북한이탈주민법에 있어서도 특별히 여성의 임금 불평등문제를 해결하기 위한 조항이 필요할 것으로 보인다.

V. 결 론

일자리 문제는 개인의 삶을 영위하는데 있어서 매우 중요한 문제다. 특히, 북한이탈주민들에게는 생존을 도모하는데 있어서 일자리가 중요한 수단 중 하나 일 것이며 그에 따라 일자리의 질 문제도 매우 중요한 문제로 다가 올 것이다.

본 연구에서는 취업자 비율과 일자리의 질에 관해서 회귀모형을 구성하여 실증 분석을 실시하였고, 실증 분석 결과를 가지고 취업자 비율과 일자리의 질을 높이기 위한 정책과 관련된 법학적 논의를 전개하였다. 주요 논지는 다음과 같이 정리된다.

첫째, 취업자 비율에는 직업훈련 참여율, 취업장려금 수령율 등이 긍정적인 영향을 준다. 따라서 취업장려금 확대를 위한 법률적 개선이 필요하다. 많은 북한주민들이 4대보험의 가입 여부 때문에 취업장려금을 받지 못하는 경우가 많은데, 4대 보험 가입을 의무화 하여 취업 장려금을 받을 수 있도록 법적 장치를 마련할 필요가 있다.

둘째, 주당 노동시간이 많고 단순노무직 비율이 높을수록 직업에 대한 주관적 만족도가 떨어진다. 따라서 북한이탈주민이 취업시장에서 상대적 약자임을 이용해 초과 근무를 시키는 것을 규제해야 하며, 단순 노무직 이외에 다양한 직군에 대한 직업 훈련과 소개를 하는 정책적 방안의 도입이 필요하다.

셋째, 여성 북한이탈주민의 비율이 높을수록 해당 세대의 평균 임금이 떨어지는 현상이 발견되었다. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 그리고 이를 적용한 판례들은 남녀 간 동일임금을 명시하고 있다. 이러한 남녀 간 동일 임금의 원칙을 ‘북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률’에도 법 조항을 삽입하여 취업시장에서 약자인 여성 북한이탈주민을 보호하도록 해야한다.

바야흐로 북한이탈주민이 28,000명에 이르고 통일이 성큼 가까워졌다

고 말하는 시대이다. 그러나 북한이탈주민의 취업과 일자리의 질에 관한 실증적 연구와 이를 뒷받침할 법률적 논의와 정책 마련 등은 아직 많은 준비가 필요해 보인다. 현재 대한민국의 북한이탈주민과 미래의 정책에 대상이 될 이들을 위해 보다 엄밀한 분석과 다양한 논의를 통해 북한이탈주민의 안정적인 삶을 보장할 수 있는 효과적인 일자리 관련 정책들이 준비되어야 할 시점이다.

【참고문헌】

- 류지태(2008) 『행정법신론』, 제 12판 신영사
- 이준일(2011) 『헌법학강의』, 제 4판 홍문사
- 손희두(1997) 『북한의 국적법』, 한국법제연구원
- Gary Becker, *Human Capital : A theoretical and empirical analysis with special Reference to Education* (New York: Columbia University press, 1993)
- Jacob Mincer, *Schooling, Experience, and Earnings. Human Behavior & Social Institutions*, (New York: National Bureau of Economic Research, Inc, 1974)
- Stan Openshaw, "The Modifiable areal unit problem", *Concepts and techniques in modern geography/V38*, 1983
- 구해우(2008) 『북한의 개혁개방과 북한특구법의 변천에 관한 연구』, 고려대 대학원 박사학위논문
- 김경옥(2002) 『북한이탈주민의 남한사회 적응을 위한 사회복지적 대응방안에 관한 연구』, 경희대 행정대학원 석사학위논문
- 김성인(2004) 『북한이탈주민의 남한사회 정착방안에 관한 연구』, 서남대 사회정책대학원 석사학위논문
- 김인순(2006) 『북한이탈주민의 지역사회복지적 지원방안연구』, 연세대 행정대학원 석사학위논문
- 김태룡(2004) 『북한이탈주민의 법적 지위와 지원에 관한 연구』, 국방대학교
- 박정자(2007) 『북한이탈주민의 헌법상 지위와 보호에 관한 연구』, 순천대 대학원 석사학위논문
- 안혜영(2000) 『북한이탈주민의 남한사회적응과 사회복지적 대응에 관한 연구』, 이화여자대학교대학원 박사학위논문
- 이덕배(2003) 『북한이탈주민의 사회적응에 관한 연구』, 단국대 행정법대학원 석사학위논문
- 이용남(2003) 『북한 이탈주민 지원 정책에 관한 연구』, 전남대 행정대학원

석사학위논문

- 장동수 『남한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구』, 조선대대학원 석사학위논문
- 정병철(2007) 『북한이탈주민 정착을 위한 지원체계 연구』, 인하대 행정대학원 석사학위논문
- 차장호(2010) 『북한이탈주민의 정착 및 적응에 관한 연구』, 서울사회복지대학원대학교 석사학위논문
- 구해우(2010) “탈북자 정착지원에 관한 법적대응과 과제”, 통권 제 32호
- 길준규(2009) “북한이탈주민 정착지원제도의 법적 검토”, 한국비교공법학회 공법학연구 제 10권 제 4호
- 이기영(2005) “북한이탈주민의 정착과 사회통합의 과제: 경제적 자립지원을 중심으로”, 한국통일연구 제 10권 제 1호
- 이우영 외 (2008) “북한이탈주민 관련 법률의 문제와 개선 방안 연구”, 국회 외교통상통일위원회 정책연구 08-02
- 이정우(1996) “탈북이주자 사회정착지원 개선방안”, 한국보건사회연구원 보건복지포럼 제 2호
- 남북하나재단, 『2014 북한이탈주민 실태조사』 (북한이탈주민지원재단, 2014)
- 『2013 북한이탈주민 사회조사』, 북한이탈주민지원재단, 2013
- 『2012 북한이탈주민 실태조사』, 북한이탈주민지원재단, 2012
- 『2011년 북한이탈주민 생활실태조사 기초분석 보고서』, 북한이탈주민지원재단, 2011
- 송창용, 『2011년 북한이탈주민 경제활동 실태』, 북한이탈주민지원재단, 2011

입 선

통일교육 영상 분석을 통한 통일교육 흐름 및 발전 방안 고찰

- 통일교육원 초등용 통일교육 영상 중심으로 -

경인교육대학교 초등교육학과(사회과) 이도희

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 초등학교 통일교육 지침서의 분석
- III. 연구 문제 분석
- IV. 결론

【참고문헌】

【요약문】

**통일교육 영상 분석을 통한 통일교육 흐름 및
발전 방안 고찰**

- 통일교육원 초등용 통일교육 영상 중심으로 -

우리나라는 현재 남북 평화 통일이라는 국가 최대의 정책 목표를 가지고 있다. 그리고 이러한 통일을 위한 준비과정으로서 토대가 되는 것은 바로 통일교육이다. 그 중에서도 학생들을 대상으로 한 통일교육이 주로 이루어지는 학교에서 비중 있게 사용되는 교육방식은 영상 시청 교육이다. 이렇게 학교에서 이루어지는 대다수 통일교육의 형태가 영상 시청 중심인 점으로 보아 학생들의 통일에 대한 기초적이고 전반적인 개념 및 가치 형성에 있어 통일교육 영상이 미치는 영향이 크다. 따라서 본 연구에서는 통일교육원에서 제시하는 초등용 통일교육 영상을 중심으로 하여 각 영상들을 목표, 내용, 교과간의 연계 측면에서 분석해본다.

분석 결과 먼저 교육 목표 측면 에서 높은 비중을 차지하는 것은 통일교육에 대한 관심과 의지 확립이 가장 높았다. 초등용 영상이라는 점에서 아동에게 기본적인 통일에 대한 관심과 의지 확립을 의도하는 내용이 많았다. 하지만 대다수 영상들이 이러한 기본적인 관심과 의지에만 치중하면서 북한의 실상에 대한 이해 및 안보적 관점에서 생각해볼 수 있는 영상이 상대적으로 부족하다는 것을 느꼈다.

내용적 측면에서는 각 영상에서 나타나는 주제, 제재, 배경 별로 살펴 보았다. 먼저 영상의 내용 요소에서는 통일 한국의 미래, 남북 협력, 통일 한국의 미래가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 내용이 대다수 다루는 것을 보아 통일교육 영상이 통일 이후 한국의 낙관적인 미래 및 긍정적인 영향에 대한 내용이 비중 있게 차지하고 있으며 이와 상대적으로 앞서 교육 목표에서 살펴본 한계가 내용적 측면에서도 드러났다고 볼 수 있다.

교과 간의 연계를 분석하기 위해 통일교육과 관련된 단원을 대표하는 도덕과 사회과 교과서의 해당 단원별로 분석하였다. 도덕과의 경우 통일교육 관련 단원에서 통일 한국의 미래와 가치 태도에서 나아가 통일 과정에서 발생하는 어려움, 통일을 위한 노력을 생각해볼 수 있도록 구성되어 있다. 이와 관련하여 통일교육 영상이 각 차시별로 보조 자료 기능을 할 수 있는 찾고 표로 정리하였다. 이 경우 통일에 대한 어려움이나 통일에 대한 노력과 관련한 교과 보조 자료로서 기능할 통일교육 영상의 비중이 상대적으로 부족하였다. 사회과의 경우에는 통일 과정에서 분단으로 겪는 문제 관련 차시에서 대표적인 예시로 북한이탈주민의 사례를 들었다. 반면 이와 관련하여 통일 영상의 경우 관습적으로 분단으로 겪는 문제 사례로 이산가족의 사례가 주로 제시되고 있었다. 북한 이탈주민과 더불어 살아가기 위한 노력은 맥락상 통일 준비 과정으로서 노력과 해당한다고 볼 수 있는데 이 부분과 관련한 통일 영상 또한 도덕과와 마찬가지로 부족했다.

위의 분석을 통해 공통적으로 들어난 한계는 통일 영상이 보다 실제적이고 다양한 사례를 추가할 필요가 있다는 것, 통일에 대한 관심과 의지 촉구 외에도 통일에 대한 다양한 시각과 실천적인 노력과 이어질 수 있는 영상 자료를 필요로 한다는 것이다.

이러한 통일교육 영상의 분석 결과를 통해 현재 통일교육의 문제점 또한 생각해볼 수 있다. 통일교육의 한 가지 목표로서 통일에 대한 관심과 의지를 촉구하나 ‘왜’라는 구체적인 물음이 없는 주입식 교육의 성격을 아직도 가지고 있음을 한계로 생각해볼 수 있다. 따라서 앞으로 한국의 통일교육은 이러한 한계를 보완하여 평화 통일의 당위성만을 강조하는 주입식 교육이 배척되고 사회를 반영하는 보다 실제적인 자료를 통해 통일 문제에 대해 보다 활발한 토의가 이루어질 수 있도록 해야 하며, 이를 위한 구체적인 노력에 대해 개인이 생각해보고 합의를 도출할 수 있는 깊은 통일교육 수업으로 이어져야 한다. 그리고 그 중심에 통일교육 영상은 사회를 반영한 실제적 자료의 성격을 가지면서 학생들 스스로에게 물음을 던질 수 있는 의미 있는 자료가 되어야 한다.

I. 서론: 연구를 시작하며.

현재까지도 분단국가인 우리나라는 남북 평화 통일이라는 국가 최대의 정책 목표를 안고 있다. 이러한 민족의 염원인 통일을 준비하고 실현하는데 있어서 통일교육의 역할은 중요하다. 제도적 통일의 바탕 위에 교육을 통한 민족적 동질성의 회복과 마음의 통일이 중요하기 때문이다.

독일의 경우 통일 후 서독이 알고 있었던 동독과 현실사이에는 큰 차이가 있었다. 그러나 그들은 맹목적인 통일 지상주의를 배격하고 내실 있는 교류와 협력에 주력하였다. 그 중추적인 역할로서 독일연방교육원은 정파의 이해관계에서 독립해 학생, 공무원, 군인, 시민들에게 정치교육을 실시하였다.

이러한 정치 교육이 바탕이 되어 현재 독일의 정치교육은 서독주민들을 훌륭한 민주시민으로 육성시키고, 동독주민들은 서독의 자유민주주의적 다원주의 체제로 동화시키는데 크게 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁾

이러한 독일의 사례를 통해 알 수 있듯 남북 통일의 준비 과정으로서 단연 강조되는 것은 이념적, 정신적 합일 및 통일에 대한 국민들의 지지 기반 확보를 위한 통일교육이다.

이에 따라 정부는 통일교육 지원법에서 <통일교육 기본 계획>을 수립하고 있다. 최근 2014년에는 한반도 통일시대 준비에 기여하는 통일교육, 통일 미래세대에 대한 교육 내실화, 통일교육의 저변 확대를 통일교육의 중점 추진 과제로 선정 제시하였다.²⁾

이를 바탕으로 정부에서 2013년부터 실시된 통일교육 주간은 통일에 대한 청소년들의 무관심을 극복하고 통일에 대한 세대 간 논의를 확산시

1) 오일환, “통일을 전후한 독일의 정치교육에 관한 연구” 한국정치학회보 제29집 2호 (1995) p523

2) 통일부 '2015 통일 백서' p199-200, 2015

키기 위한 통일교육 캠페인으로서 2014년을 기준으로 전국 초중고등 학교에서 96% 학교가 통일교육에 적극적으로 참여하고 있다. 이러한 전국적인 통일교육 확대에 따라 통일교육 형태도 다양한 양상을 보이고 있다. 이전에 이루어졌던 통일교육이 교실 내에서 교사 주도로 이루어지는 강의식 수업이라면 최근에는 통일리더 캠프 및 통일 한마당 등 놀이와 문화 요소를 결합한 여러 가지 통일 관련 체험 프로그램과 같은 활동적인 프로그램이 개발되었다. 교실에서 이루어지는 통일교육의 경우 컴퓨터를 활용해 아이들의 흥미와 관심을 높일 수 있는 친근한 애니메이션을 활용한 통일교육 영상 및 뮤직비디오가 개발되었다.

다양한 통일교육 방식 중에서도 일선 학교 교실에서 적용하기 용이한 통일교육 방식으로서 멀티미디어 영상 자료를 활용한 동영상 시청 교육이 보편적이다. 2014년 학교통일교육 실태조사 보고서에 따르면 동영상 시청 교육이 64.2%로 강의 설명식 수업 48.8%에 비하여 높은 수치를 나타내고 있다.³⁾

이렇게 영상이 주로 교육 현장에서 사용되는 이유는 아이들에게 영상으로 제작된 자료는 동기 유발 자료로서 아이들에게 흥미를 주고 기억에도 오래 남기 때문이다. 이렇게 통일교육용 멀티미디어 자료는 보조 교육 자료로서 그 가치를 가지는 만큼 영상 제작에 있어서 아이들의 연령 고려 및 콘텐츠에 대한 보다 심도 깊은 논의가 필요로 한다.

따라서 본 연구에서는 초등학교에 보급되고 있는 통일교육원에서 제시한 통일교육 영상을 분석하여 그 내용이 통일교육원에서 제시하는 통일교육 지침과 그 방향을 같이하고 있는지 목표 측면에서 비교하여 보고, 통일 영상 교육에서 사용된 내용간이 통일에 관한 현 실정을 반영한 실제적 자료를 바탕으로 다른 영상들과 다르게 차별화를 갖고 있는가 비교 분석해볼 것이다. 마지막으로 교과 과정 내에서 반영된 통일교육 관련 단원과 제시된 통일교육 영상이 멀티미디어 보조 자료로서 그 역할을 하고 있는가 살펴볼 것이다. 이러한 연구를 바탕으로 더 나아가 현 초등학교

3) 통일교육원 2014년 학교 통일교육 실태 조사 p55, 2014

생 대상 통일교육의 방향에 대한 문제점과 대안에 대해 생각해볼 것이다.

II. 초등학교 통일교육 지침서의 분석

초등학생 대상 통일 영상 분석 이전에 선행 연구로서 통일부에서 2014 학교용으로 배포한 통일교육 지침서의 내용 분석을 통해 통일교육의 목표와 지도 방향 및 내용 체계에 대한 전반적인 이해를 돕고자 한다.

1. 학교 통일교육의 목표

학교 통일교육의 목표는 통일교육 지원법 및 일반 통일교육 기본 지침에서 제시하고 있는 통일교육의 일반 목표와 방향에 있어서 일관성을 가지면서 학습자의 입장을 고려하여 진술되어야 한다. 그러나 현재 통일교육 지원법 및 일반 통일교육 기본 지침을 토대로 제시하고 있는 학교 통일교육의 목표는 없다. 다만 통일교육의 주안점으로 제시되는 부분이 통일교육과 관련성이 있다.

이에 따라 학교용 2014 통일교육지침서에 나타난 통일교육 주안점은 다음과 같다. (통일부 통일교육원, 2014)

- 가. 통일 문제에 대한 관심 제고 및 통일의지 확립
- 나. 통일 준비 역량 강화
- 다. 자유 민주주의 가치에 대한 확산 및 민주 시민 의식 함양
- 라. 민족 공동체를 형성하기 위한 노력
- 마. 국가안보의 중요성 인식
- 바. 북한 실상에 대한 올바른 이해

학교 통일교육 지침에 따라 지식, 기능, 가치 태도로 범주화 하여 분석해보면 지식에는 나,마,바 가 해당되며 가치 태도에는 가,다,마가 해당된다고 볼 수 있다.⁴⁾

2. 초등 통일교육 지도 방향

통일교육원에서 배포하는 2014 통일교육 지침서에 따른 통일교육 지도 방향을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

우선 초등학생들에게 보다 이해하기 쉽고 동시에 민족 공동체를 지향하는 정서와 가치관을 형성하기 위하여 감성 중심으로 통일 문제를 접근하고자 한다. 대표적인 감성 중심의 접근으로는 이상가족 및 탈북자 문제 등으로 인한 분단의 아픔을 사례로 들 수 있다.

해당 교과 통일교육 내용을 지도할 시에는 내용과 관련하여 강의식 수업 대신 관련 아동 문학 작품 및 영상 자료를 선정하여 지도한다.

3. 초등 통일 관련 교과 과정

이러한 지도 방향을 바탕으로 적용된 통일 관련 교육 내용은 초등의 경우 도덕교과와 사회교과로 나뉜다.

도덕 교과의 경우 초등 저학년에서는 남북 분단의 배경과 고통을 여러 측면에서 이해하고 이를 해소하기 위해 평화통일을 추구하는 자세를 지니게 한다. 구체적으로는 남북 분단의 과정과 민족의 아픔, 분단 비용 극복 등 통일의 필요성과 북한 주민과 북한이탈 주민의 생활에 대해 알아보게 하고 튼튼한 안보를 바탕으로 하여 남북 간 신뢰 형성, 한반도 평화 통일을 위해 노력해야 함을 인식시킨다.

고학년의 경우 바람직한 통일 한국의 미래상 실현을 위해 노력하는 자세를 지니게 한다. 이를 위해 우리가 추구하는 통일은 동북아와 세계평화에 기여하는 것임을 제시하고 통일과정과 통일 이후 예상되는 문제점을 극복하는 방안을 찾게 한다. 구체적으로는 바람직한 통일 과정 및 방법을 설명하고 통일한국의 미래상과 통일 이후 문제에 대한 해결방안을 살펴보게 한다. 이를 토대로 평화 통일을 위해 우리가 노력해야 할 일과 실천 방안을 생각해보게 한다.

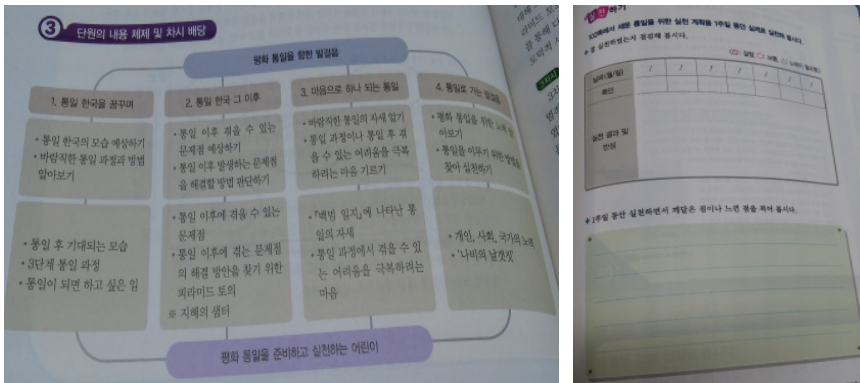
4) 오기성 한국의 학교 통일교육 지침 분석 연구 P9 , 2014

<표 1> 도덕 교육과정 내 통일교육 관련 단원

3-4학년	5-6학년
통일의 필요성과 통일 노력	우리가 추구하는 통일의 모습

*출처: 교육과학기술부 도덕과 교육과정(2011)

대표적으로 6학년 도덕 교과서 4단원 ‘평화 통일을 향한 발걸음’ 에서 이루어지는 단원 내용 구성은 다음과 같다.



*출처: 6학년 도덕 교과서 4단원 ‘평화 통일을 향한 발걸음’

1차시에서는 ‘통일 한국을 꿈꾸며’로 통일 한국의 모습을 상상하는 것이 주된 내용이다. 2차시는 ‘통일 한국 그 이후’로 통일 한국 과정에 있을 어려움에 대해 논의 해보는 차시이다. 3차시는 ‘마음으로 하나 되는 통일’ 차시로 통일을 위해 가져야할 마음가짐에 대해 알아본다. 마지막 4차시 ‘통일로 가는 발걸음’에서는 평화 통일을 위한 국가적 사회적 차원의 노력과 개인적 차원의 노력에 대해 알아본다.

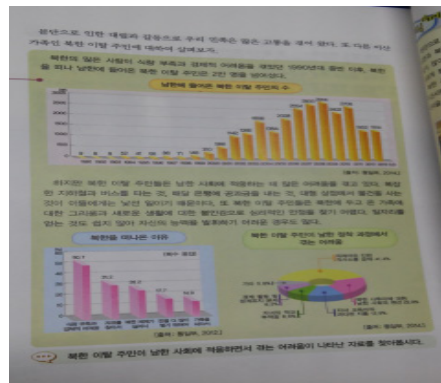
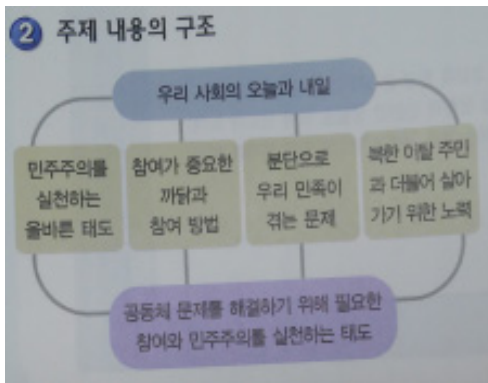
이러한 교과서 구성을 통해 통일의 미래 모습에서 더 나아가 통일 한국의 장점만이 아닌 통일에 따른 현실적인 문제점도 함께 다루고 있음을 알 수 있다. 이 외에도 통일에 대한 마음가짐에서 더 나아가 4차시에서 다루는 통일로 가는 발걸음 차시에서는 1주일간 통일을 위한 실천 계획을 세우는 활동이 포함되어 있다. 이는 단순히 통일에 대한 관심 및 통일에 대한 의지만이 아니라 통일을 위해 할 수 있는 노력들을 학생들이 직

접 찾아보고 실천하는 것을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 평화 통일을 준비하고 실천하는 어린이 양성을 목표로 하고 있음을 알 수 있다.

<표2> 사회 교육과정 내 통일교육 관련 단원

초5 사회 (개정교과)	초6 도덕(개정 교과)
대한민국의 발전과 오늘의 우리	정보화, 세계화 속의 우리

*출처: 교육과학기술부, 사회과 교육과정(2009)



*출처: 사회 5-1 4단원 '우리 사회의 오늘과 내일'

사회과의 경우도 대표적으로 사회 5-1 교과서의 4단원 '우리 사회의 오늘과 내일'에서 8~9차시를 걸쳐 분단으로 인한 문제점 및 북한 이탈 주민의 아픔을 이해하고 더불어 살아가기 위한 노력을 다루고 있다. 이전의 통일교육에서 분단으로 인한 아픔의 사례로 남한 사람들을 중심으로 북한에 있는 가족들에 대한 그리움을 담았지만 현 교과서에서는 특징적으로 남한 사람들 중심에서 벗어나 북한 이탈 주민을 또 다른 이산가족이라 표현하며 북한 가족과 떨어져 지내면서 생기는 슬픔을 분단에 대한 문제점으로 제시하였다.

Ⅲ. 연구 문제 분석

1. 통일교육 영상 대상 설정

분석 대상으로 사용할 통일교육 영상은 통일교육원에서 제시하는 멀티 미디어 영상 자료를 중점적으로 분석하려 한다.

통일부에서 제시하는 초등용 통일교육 영상은 위와 같이 13개이다. (영문 동영상 제외)

1. 구름빵의 백령도 여행(초등학생용)
2. 삐로로와 친구들 (초등학교 저학년용)
3. 수달의 꿈 (초등학교 고학년용)
4. 통통통(초등학생용)
5. 호랑이의 기상 (초등학교 고학년용)
6. 통일기차 (초등학생용)
7. 구름빵의 비무장지대 나들이 (초등학교 저학년용)
8. 백령도 점박이물범 (초등학교 고학년용)
9. 진돗개와 풍산개 (초등학교 저학년용)
10. 통일 탐험대(초등용)
11. 우리는 친구(초등학생용)
12. 마술사와 함께하는 통일이야기(초등학생용)
13. 훈이와 건이의 통일여행(초등학생용)

위의 영상들은 초등학생 대상에 맞게 친숙한 애니메이션, 스토리텔링 방식 등을 통하여 아이들이 통일 문제에 대해 이해하기 쉽도록 구성되어 있다. 이러한 구성 방식은 남북 문제 및 통일 문제를 접근하는데 있어서 아이들이 보다 알기 쉽고 관심과 흥미를 유발하는데 도움을 준다. 하지만 이번 연구에서는 그런 초등 영상들의 전반적인 특징을 분석하는 것이 아

닌 각각 영상들의 내용에 초점을 두고 분석해볼 것이다. 내용을 초점을 두었기 때문에 내용보다는 학생들의 흥미와 재미에 초점을 둔 뮤직비디오 영상인 통통통 및 통일기차 영상은 분석 대상에서 제외하였다.

2. 영상 분석 기준

- 가. 분석하는 영상들이 통일교육의 목표에 맞게 적절하게 조화를 이루고 있는가?
- 나. 각 영상들의 내용은 다른 영상들과 차별화되어 있는가?
- 다. 교과서 내용과의 연계성을 갖고 있는가?

3. 영상 분석

- 가. 분석하는 영상들이 통일교육의 목표에 맞게 적절하게 조화를 이루고 있는가?

‘가’를 분석하기 위해 다음과 같은 표로 정리하고자 한다. 이때 영상에서 뮤직비디오에 해당하는 통일 기차와 통통통 영상은 생략하였다.

표는 다음과 같이 목표와 연계하여 구성하였고 영상의 내용에 따라 추론할 수 있는 목표를 설정하였다.

<*표1: 통일교육 영상 목표별 분석 표>

영상 제목 목표	(가) 구름빵의 백령도 여행	(나)보로로와 친구들	(다) 수달의 꿈	(라) 호랑이의 기상	(마) 구름빵의 비무장지대 나들이	(바) 백령도 점박이물범	(사) 진돗개와 풍산개	(아)통일 탐험대	(자)우리는 친구	(차)마술사와 함께하는 통일이야기	(카)훈이와 건이의 통일여행
통일문제에 대한 관심 제고, 통일의지 확립			○	○	○	○	○	○	○	○	○
통일 준비 역량 강화											
자유 민주주의 가치에 대한 확산 및 민주 시민 의식 함양											
민족 공동체를 형성하기 위한 노력	○	○							○	○	
국가안보의 중요성 인식											
북한 실상에 대한 올바른 이해								○			

위의 표에 따라 영상을 분석한 결과는 다음과 같다.

(가)‘구름빵과 백령도 여행’ 영상의 경우 최근 남과 북이 대립하던 장소인 백령도에서 흥비와 흥시 두 주인공이 평화의 꽃을 통해 남과 북의 평화를 희망하는 내용이다.

이 영상은 북한에 대해 동정심이나 우월적 시각에서 바라보는 것이 아니라 상생 협력 하는 관계를 희망한다는 점에서 민족 공동체 형성을 위한 노력이라는 통일교육 지도 목표에 부합한다. 하지만 백령도라는 소재를 중심으로 안보에 대한 중요성도 함께 영상에 포함할 것이라 생각했는데, 오히려 백령도에 있는 평화의 꽃이 가지는 의미에 대해 초점을 두었다는 점에서 아쉽다. 또한 이 영상에서는 평화의 꽃을 남과 북에 심어 평화로워지기를 희망하고 있지만 남과 북이 왜 평화로워져야 하는지, 통일

의 이유에 대한 보다 구체적인 설명 없이 ‘평화’만을 강조한다는 점에서 아쉽게 느껴졌다. 백령도라는 소재를 통해 남과 북의 갈등 상황을 제시하고 이러한 상황에서 평화를 추구하는 방식으로 영상이 이어졌다면 안보의 중요성 및 아이들에게 보다 통일에 대한 논리적인 설득이 가능하리라 생각한다.

(나)의 영상은 뽀로로와 친구 크롱 간의 갈등과 화해 이야기를 통해 남북한도 서로 협력하여 행복한 통일 한국을 꿈꾸자는 내용이다. 또한 뽀로로 라는 애니메이션 자체가 남북 합작 애니메이션이기 때문에 ‘남북 협력’이라는 상징적인 의미도 내포하고 있다. 하지만 이 영상도 (가)영상과 마찬가지로 평화, 협력을 지향하자는 당위성만 강조하고 있을 뿐 그 안에 구체적인 이유나 설명 등이 영상에 포함되지 않은 것이 한계라고 볼 수 있다.

뽀로로와 크롱의 갈등 상황에 맞게 남북간의 갈등 상황을 구체적인 사례로 백령도 사태 등과 같이 최근 일어난 현실적 사례를 들어 설명한다면 아이들이 남북한 문제를 안보적 입장에서 바라볼 수 있을 것이다. 이 외에도 영상의 마지막 부분에서는 남북한이 통일이 되어 하나가 되면 세계 최고가 될 것임을 강조하고 있다. 이 부분도 마찬가지로 세계 최고가 될 것이란 의미를 구체적으로 설명할 필요가 있다. 초등학교 아이들의 경우 남북이 합쳐져서 영토가 넓어지리라는 생각으로 이어질 수 있겠지만 세계 최고가 될 수 있다는 생각으로 이어지기 위해서는 중간 과정(인구의 증가로 인한 생산성 향상등과 같은 과정)을 포함시킬 필요가 있다. 영상에서 남북통일을 통해 지향하는 ‘세계 최고’ 또한 추상적이므로 생산성 향상으로 인한 국가 경쟁력 향상 과 같이 보다 인과 관계가 뚜렷한 목표로 수정할 필요가 있다.

(다)의 영상에서는 멸종 위기에 처해 있는 DMZ 수달 이야기를 통해 DMZ의 가치와 수달을 함께 지키려는 남북한의 노력을 보여주면서 한반도의 통일을 염원하는 내용을 담고 있다. 분단과 대립의 상징인 DMZ가 멸종 위기종과 늪지 습지를 품고 있는 생태계의 보물창고로서 가치를 보여준다. 민족 자산인 DMZ를 남과 북이 함께 가꾸고 보존하려는 시도로

서 DMZ 수달 프로젝트를 사례로 보여줌으로써 통일을 향한 첫 걸음으로 소개한다.

영상에서 DMZ수달이 처한 위기 상황은 한반도의 분단 상황으로 인해 생겨난 것으로 볼 수 있다. 그리고 이러한 분단으로 인해 고통 받는 수달을 남북이 함께 협력하여 도움을 주는 것은 남북이 분단의 아픔을 공유하고 있다는 것이며 이를 보존하고 지키려는 노력은 평화와 통일로 나아가는 준비 단계로 볼 수 있다. 또한 생태계 보물 창고인 DMZ의 가치를 소개함으로써 통일 이후 얻을 수 있는 나라의 이득이나 혜택으로 이어질 수 있으므로 아이들이 통일의 필요성을 보다 구체적으로 이해할 수 있다.

하지만 이 영상에서 DMZ 생태계적 가치 부분에 대한 구체적인 설명이 부족하다. 늪지나 습지, 멸종 위기종이 있는 보물 창고라고 하지만 동영상의 사진자료에서는 늪지, 습지, 멸종 위기종이 무엇인지 잘 보이지 않는다. 그리고 북한 금강산 댐 완공 이후 수달이 위기에 처한 상황에 대해 초등학생이 이해하기 쉽도록 동영상에서 간단한 설명을 필요로 한다.

(라)의 영상에서는 한반도의 상징인 호랑이와 함께 한라산에서 백두산까지 통일 한국의 모습을 여행하는 이야기를 담고 있다. 이 영상을 통해 미래의 통일된 한국의 모습을 그려봄으로써 동영상을 보는 학생들로 하여금 통일된 한국의 좋은 점을 구체적으로 알 수 있다. 이를 통해 학생들이 단순히 통일이 필요하다는 것에서 나아가 구체적으로 통일의 필요성을 인식하고 통일 의지를 확립할 수 있다.

이 영상에서 나타난 통일된 한국의 변화, 장점들은 다음과 같이 나타났다. 첫째는 한라산에서 백두산까지 자유롭게 다닐 수 있다는 점이고 두 번째는 판문점이 세계평화공원으로 바뀌면서 세계 여러 나라 사람들이 방문하게 된다는 것, 세 번째는 이산가족의 아픔이 해결된다는 것이고 네 번째는 남북이 함께 힘을 합쳐 스포츠 팀을 이루어 최고의 팀을 이루게 된다는 것이고, 마지막으로 북한의 발전된 미래 모습을 보여준다.

이렇게 다양하게 통일된 한국의 모습을 보여주고 있지만, 영상에서는 몇 가지 아쉬운 점이 있었다. 먼저 ‘판문점’에 대한 설명이 영상에서는 단

순히 분단의 상징이라는 설명만 나와 있으나, 사실상 통일의 과정에서 판문점은 분단의 상징만이 아니라 역사상 복합적인 의미를 가지고 있다. 분단의 상징 외에도 분단 상황에서 남북이 서로 대화와 협력이 이루어지는 중간 지점의 장소이기도 하였다. 대표적으로 적십자 예비회담이나 7.4 남북 공동 성명 협상 장소가 판문점이라는 점에서 알 수 있다. 이 외에도 영상에서 철마가 언급되었지만 구체적으로 임진각의 철마에 대한 설명이 부족하여 아쉽다. 분단 이전에 서울과 신의주를 잇는 기차였다는 점과 ‘철마는 달리고 싶다’는 통일에 대한 간절한 염원이 담긴 기차의 상징적 의미를 함께 언급했다면 영상을 이해하는 데 이해하기 쉬울 것이다.

(마)의 영상의 경우 DMZ에 있는 동물들의 슬픈 사연을 담아내어 통일의 필요성과 통일 의지의 확립이라는 목표에 부합하고 있다. 영상 속의 동물들의 감정을 호소력 있게 담아내어 동물들의 슬픔 속에서 남북 분단으로 인한 이산가족의 아픔을 대변하고 있다. (다)의 영상과 같이 소재가 DMZ이고 그 안에 있는 동물들의 이야기라는 점에서 공통점을 가지고 있다. 하지만 (라)는 남북을 자유롭게 오갈 수 있는 수달의 이야기에서 수달은 남과 북을 연결하고 있는 연결고리 역할, 이산가족의 희망을 하고 있다. 반면 (마)의 DMZ 동물들은 철조망에 갇혀 가족들을 만날 수 없는 이산가족의 아픔을 보여준다.

(마)의 영상의 경우 저학년 아이들에 맞게 동물의 시각에서 바라본 분단의 아픔을 볼 수 있다는 점에서 감성 중심의 통일 문제의 전달이 잘 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 감성 전달에 초점을 두다보니 이야기를 구성하는 등장인물들이 처하는 위기 부분에서 오류가 발생되기도 하였다.

DMZ 즉 비무장 지대란 한국은 휴전협정에 의해서 휴전선으로부터 남북으로 각각 2 km의 지대로 무장이 금지된 지대이다. 그러나 영상에서 보면 홍비와 홍시가 휴전선을 보이는 곳에서 고라니를 구해주는 장면, 그리고 그 장면에서 홍비와 홍시의 담임선생님이 등장하게 되고 북한 군인들이 무기를 들고 이동하고 있는 부분에서 허구성을 보이고 있다. 원래 사실대로 한다면 휴전선 기준 각각 2km지대에는 군인들이 있을 수 없으

며 흥비와 흥시의 선생님도 출입할 수 없다. 이야기를 구성하는 과정에서 극적인 위험을 보여주기 위해 설정한 장면이지만 사실에 바탕을 두고 이야기를 구성한다면 DMZ 개념의 이해에 있어서 학생들에게 도움을 줄 수 있으리라 생각한다.

(바)영상에서는 백령도의 점박이 물범을 통해 실향민의 아픔과 통일의 필요성에 대해 담고 있다. 남과 북을 자유롭게 오갈 수 있는 점박이 물범을 바라보며 고향을 가지 못하는 사람들의 아픔을 공감하고 이를 통해 통일에 대한 의지로 이어지는 목표를 담고 있다. 이때 백령도의 점박이 물범은 실향민에게 부러움의 대상이면서 남과 북을 연결하는 상징적인 의미를 담고 있어 앞서 (다)의 DMZ의 수달과 같은 의미를 담고 있다. 하지만 이 영상에서는 점박이 물범에 대한 설명 및 점박이 물범의 생애 및 이동 경로에 더 많은 초점을 두고 있다. 따라서 영상의 흐름상 매끄럽지 않은 부분도 보인다. 특히 실향민의 아픔에서 갑자기 ‘하지만’부분에서 이어지는 평화가 깨지면 점박이 물범의 거처 문제를 다루고 물범의 이동 경로를 다루는 부분은 원래 실향민의 아픔을 다루는 내용에서 벗어난 내용이라 생각한다. 점박이 물범에 대한 설명을 줄이고 백령도의 의미를 다루는 부분에서 최근 남북이 백령도 부근에서 이루어진 대립적인 사건들을 다루고, 이후 실향민의 아픔을 좀 더 집중적으로 다룬다면 영상을 보는 학생들로 하여금 실향민의 아픔에 보다 공감하며 영상을 시청할 수 있으리라 생각한다.

(사)의 영상에서는 남한의 상징적인 개, 진돗개와 북한의 상징적인 개, 풍산개가 힘을 합치면 강해지는 것처럼 남과 북도 힘을 합치면 강해질 것이라는 교훈을 담고 있다. 남북이 힘을 합치면 강해질 것이라는 의미를 통해 통일에 대한 의지를 다질 수 있다.

(사)영상에서는 단순히 남한의 개 진돗개, 북한의 개 풍산개로 정리하는 것이 아닌 역사적인 사례 및 이야기를 인용하여 진돗개와 풍산개의 역사적 배경을 이해하기 쉽게 정리했다는 점에서 초등학교 저학년 대상에 맞도록 구성되었다. 또한 진돗개와 풍산개가 힘을 합치면 강해진다는 것에 대해 구체적인 이야기를 통해 그 의미를 잘 전달하였다.

하지만 이 영상에서는 ‘강하다’라는 의미를 진돗개와 풍산개 사이에서 태어난 새끼가 사람을 구한 사례를 들어 이해를 돕고 있지만 ‘대한민국은 통일 후 어떻게 강해질 것인가?’에 대한 사례가 제시되지 않아 아쉽다. 물론 의문형 제시를 통해 학생들이 통일 후 한국의 모습을 생각해 볼 수 있겠지만 대상이 초등학교 저학년임을 고려한다면 ‘남과 북이 힘을 모아 통일한다면?’이라는 영상 메시지 뒤에 통일된 한국의 밝은 미래를 보여주는 사진을 보여준다면 영상 이후 학생들이 통일 후 강해진 한국의 미래에 대한 상상을 하는데 도움을 줄 수 있으리라 생각한다.

(아)의 영상은 통일 탐험대가 직접 역사적 분단 흔적을 담고 있는 철원을 탐방하는 내용으로 구성되어 있다. 실제 철원에 있는 분단의 현장을 느낄 수 있는 노동당사, 철원 삼각 전적지, 철원 평화 전망대, 제2땅굴 등을 방문한다. 이 영상의 구성은 학생들이 장소에 관한 미션을 받고 그 미션에 관한 답을 찾아가는 과정에서 통일에 대한 관심 와 의지로 이어지는 구조이다. 학생들이 실제 현장을 방문하고 그 장소에 대한 학생들의 느낌을 이야기 하는 부분에서는 직접 그 장소를 가지 않고 영상만 보는 학생들에게 간접적인 경험을 제공해주고, 학생의 눈높이에서 이해하기 더 쉽다.

하지만 장소에 대한 역사적 의미에 대한 설명보다는 오히려 학생들의 미션 수행 과정 및 학생들이 자신의 느낌에 대해 이야기하고 되돌아보는 부분에 한정되어 있어서 안타깝다. 예를 들면 제2땅굴의 경우 땅굴을 다녀온 학생들이 자신의 느낌을 이야기 한다. 땅굴 팔 시간에 통일을 하자는 생각과 땅굴 파는데 비용이 많이 들었을 것 같다는 식의 부정적인 느낌이 나온다. 하지만 이러한 부정적인 느낌 대신, 북한에 대한 실상을 알 수 있는 내용, 또는 안보 의식에 대한 부분으로 연결되었다면 땅굴에 대해 심화하여 이해할 수 있을 것이다. 예를 들면 땅굴이 낮은 것은 실제 북한 군인들의 영양 부족으로 인해 키가 그만큼 밖에 자라지 못했다는 설명을 덧붙일 수 있다.

이런 방식으로 각 장소마다 추가적인 설명을 덧붙인다면 통일에 대한 관심 및 의지 목표에서 보다 더 나아가 안보 의식 및 북한 실상에 대한

올바른 이해로 나아갈 수 있을 것이다.

(자)영상은 대한이가 북한의 학교에 다니게 되면서 생기는 이야기를 다루고 있다. 소풍갈 때 맛있는 음식 싸달라고 투정부리는 대한이와 식량난에 어려움을 겪고 있는 순철이가 대비를 이루면서 북한의 실상을 학생들의 생활과 관련지어 이해하기 쉽도록 구성되어 있다. 이 밖에도 대한이가 북한의 초등학교인 소학교를 다니면서 겪게 되는 문화적 차이로서 언어적 차이로 인해 어려움을 겪는 모습을 볼 수 있다. 이러한 장면에서 영상을 보는 학생들로 하여금 북한의 언어와 남한의 언어 차이를 한눈에 볼 수 있다. 이러한 언어적 차이와 관련해서 영상 이후 언어 차이와 관련된 심화 활동을 연계해볼 수 있을 것 같다. 그 밖에도 집단 체조나, 김일성 우상화 정책의 일환으로서 배움의 천리길 등을 영상 속에서 볼 수 있다.

영상 속에서 대한이와 순철이는 언어, 문화 측면에서 차이를 갖지만 그럼에도 불구하고 서로 의지하고 친구가 되는 모습에서 한 민족 의식을 느낄 수 있다. 더 나아가 꿈에서 깨어나 남한으로 돌아온 대한이가 통일 전망대에서 순철이를 그리워하는 모습에서 한 민족 의식으로부터 자연스럽게 생긴 통일에 대한 의지를 느낄 수 있다. 이는 영상을 보는 학생들에게도 북한의 실상을 보고, 한 민족 의식을 느끼며 자연스럽게 통일에 대한 의지로 이어질 수 있다. 단순히 통일이 필요하다는 당위성만을 강조하는 것이 아니라 북한의 실상과 연계시켜 한민족 의식을 고취시키고 통일에 대한 관심으로 이어지도록 동기 유발 자료로서 적합하다고 생각된다.

(차)영상의 경우 이전의 영상들이 스토리텔링 방식을 통해 통일 문제를 접근하고 있다면 이 영상은 학교에서 구체적으로 시도해볼 수 있는 통일교육 활동 사례를 직접적으로 보여주고 있다. 하지만 단순히 사례 나열만이 아니라 영상의 도입부분에서는 북한과 남한의 분단 역사를 연대기적으로 나열하면서 학생들의 이해를 돕고 있다. 활동은 크게 3가지로 나열되고 있는데 첫 번째는 북한 사람들에게 편지쓰기, 두 번째는 통일 벽화 그리기 마지막은 통일 신문 만들기로 구성되었다.

편지쓰기 활동에서는 북한 친구들과 함께 하고 싶은 이야기나 하고 싶은 일에 대해 편지를 쓴다. 이렇게 같은 또래 친구 중에서도 북한에 사는

친구들을 떠올리며 학생들은 비록 남과 북이 갈라졌지만 한 민족임을 다시 깨닫게 된다.

두 번째 활동은 벽화 그리기 활동으로 아이들이 통일하면 떠오르는 것을 그리거나 통일 이후 한국의 미래를 상상하여 그림으로 표현하는 활동이다. 영상에서는 통일 벽화 그리기라고 명시되어 있어 벽에 아이들이 그림으로 표현하는 것 같지만, 활동은 통일에 관한 그림 그리기 활동이다. 활동명에 대해서 수정이 필요하다. 또한 통일에 관해 그림을 그리는 것은 5-6학년 학생들의 경우 다양한 아이디어가 나올 수 있으나 4학년의 경우 다양한 아이디어를 생각해내는데 있어 주제가 추상적일 수 있다. 그러므로 대상 학년을 고려하여 그림 그리기 활동이라도 미래의 통일 그림 그리기로 구체화 시킨 활동을 계획할 필요가 있겠다.

세 번째 활동은 통일 신문을 만들기이다. 이 활동은 아이들이 조별로 통일 신문을 계획하고 직접 만든다. 이러한 직접 제작하는 과정에서 신문에 무슨 내용을 담을지 서로 이야기하게 되고 아이들이 직접 통일교육의 주체가 되어 어떻게 통일을 홍보할지 생각해볼 수 있다. 또한 내용을 직접 조사하는 과정에서 역사적 지식은 물론 통일에 대한 관심으로 이어질 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 있다.

하지만 영상의 전반적인 구조를 살펴봤을 때 통일 그림 그리기 활동 이전에 통일이 되면 기대되는 효과로서 남과 북 그리고 러시아 유럽을 잇는 길이 생긴다는 점과, 시장과 일터가 커지는 등을 소개하고 있다. 이후 그림 그리기 활동이 소개되고 다시 영상에서는 기대되는 효과로서 늘어난 영토와 풍부한 자원을 바탕으로 한 경제 성장 효과를 홍보하고 있다. 이미 앞서 그리기 활동 이전에 소개된 기대 효과를 다시 반복하고 있는 느낌을 준다. 통일 후 기대효과 부분을 그리기와 신문 만들기 이후에 두어 통일교육이 가지는 전반적인 가치로 종합하여 설명할 필요가 있다.

(카)영상에서는 통일 수업을 듣고 있던 훈이와 건이가 철도를 통해 미래의 통일 한국을 경험하는 이야기를 담고 있다. 영상 속에서 통일 한국의 모습을 통해 통일이 되면 한국에게 미치는 긍정적인 효과에 대해 간접적인 설명을 하고 있다. 유럽을 연결하는 철도 건설이나 백두산 스키장

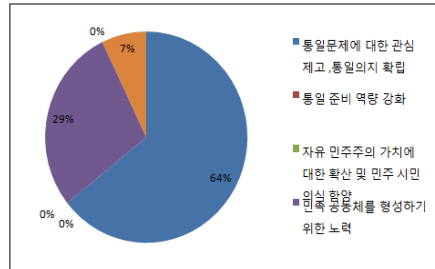
사례로 보여주고 있다.

훈이와 건이의 다툼으로 한국과 유럽을 연결하는 철도가 끊어졌지만 다시 힘을 모아 철도를 그리고 위기를 극복하는 장면에서는 현재 남북의 갈등 상황과 관련지어 이해할 수 있다. 그리고 그 갈등 상황은 남북의 화해와 협력을 통해 가능하다는 메시지를 간접적으로 제시하고 있다. 미래 한국의 모습을 통해 통일을 왜 해야 하는지 생각해보고 관심으로 이어질 수 영상이다.

영상에서 아쉬운 점은 통일 한국의 긍정적인 사례가 적게 제시되었다는 점이다. 훈이와 건이가 통일 한국에서 살아가는 북한 사람들과의 만남에서 느낀점을 영상에 넣거나 통일 한국의 도시를 체험하면서 생기는 이야기들을 담아냈다면 더욱 풍성한 긍정적 사례들을 생각해볼 수 있을 것 같다.

위와 같은 분석 내용을 토대로 전체적인 영상들이 함축한 통일교육 목표를 정리하면 다음과 같다.

통일문제에 대한 관심 제고, 통일지지 확립	64%
통일 준비 역량 강화	0
자유 민주주의 가치에 대한 확산 및 민주 시민 의식 함양	0
민족 공동체를 형성하기 위한 노력	29%
국가안보의 중요성 인식	0
북한 실상에 대한 올바른 이해	0%



위의 표를 통해 알 수 있듯 가장 높은 수치를 나타내는 통일교육 목표로 통일 문제에 대한 관심 제고 및 통일 지지 확립 이다. 초등학생을 대상으로 하는 통일교육 영상이다 보니 초등학생들이 통일에 대한 기본적인 흥미와 관심에 초점을 둔 영상들이 많았다. 그러나 지나치게 통일에 대한 관심과 통일 지지 확립에만 초점을 두면 자칫 ‘통일을 해야 한다’는 식의 당위성을 강조하는 교육으로 흐를 수 있다. 또한 최근 다양한 매체를 통해 남북 사이의 관계에 대한 영상이나 자료를 학생들이 접하게 된

다. 그동안 통일교육을 통해 북한은 한 민족이고 친구라는 교육을 받아왔던 초등학생들은 갑작스러운 북한의 핵 위협 소식을 듣고 난 후 북한에 대한 적대감으로 바뀌게 된다. 따라서 이제는 통일에 대한 관심과 의지만 강조할 것이 아니라 학생들이 보다 안보 입장이나 북한의 실상 등 다양한 시각으로 남북 관계와 통일 문제에 대하여 생각해볼 수 있도록 지도해야 한다.

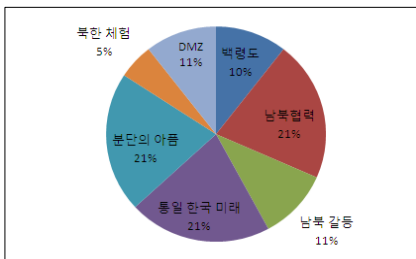
나. 각 영상들의 내용은 다른 영상들과 차별화되어 있는가?

내용 분석을 위해서 영상 별로 주요한 제재와 주제, 배경에 따라 분류한 후 표로 정리하였다.

- | | |
|--------------------|--------------------|
| (가)구름빵의 백령도 여행 | (나)뽀로로와 친구들 |
| (다) 수달의 꿈 | (라) 호랑이의 기상 |
| (마) 구름빵의 비무장지대 나들이 | (바) 백령도 점박이물범 |
| (사) 진돗개와 풍산개 | (아)통일 탐험대 |
| (자)우리는 친구 | (차)마술사와 함께하는 통일이야기 |
| (카)훈이와 건이의 통일여행 | |

<*표 2> 내용, 주제, 제재별 영상 내용 분석표

분류 기준	백령도	남북협력	남북 갈등	통일 한국 미래	분단의 아픔	북한 체험	DMZ
영상	(가),(바)	(나),(다), (사),(카)	(아),(카)	(가),(라), (사),(카)	(다),(마), (바),(자)	(자)	(다),(마)



*소수점 첫째 자리에서 반올림한 것임

위의 표에 따라 정리한 내용은 다음과 같다. 분류 항목에서 제재에 해

당하는 백령도와 DMZ 의 경우 약 10%에 해당한다. 특히 백령도의 경우 최근 천안함 사건 이후 주목되고 있다. 그만큼 백령도는 북한과 가까운 위치에 있는 섬이라는 의미에서 더 나아가 북한과 남한 사이에 긴장 상황이 벌어지고 있는 장소이기도 하다. 하지만 통일 영상에서는 북한과 가까운 위치에 있다는 내용만을 전달하고 있다. 최근 일어난 북한과의 갈등 상황과 함께 연관 지어 안보적 시각에서 통일 문제를 바라볼 뿐만 아니라 실제적인 자료로서 가치를 가질 수 있다.

분류 항목에서 주제에 해당하는 남북 협력, 남북 갈등, 분단의 아픔에서는 특히 분단의 아픔과 남북 협력 부분에서 약 42%로 높은 비중을 차지하고 있다. 여기서 남북의 아픔의 경우 해당하는 영상이 모두 이산가족의 아픔을 다루고 있었다. 하지만 남북 협력의 경우 주제는 남북 협력이지만, 남북이 협력하여 좋은 결과를 얻어낸 구체적인 사례를 제시하는 방식으로 각각 영상들이 차별화를 갖고 있었다.

배경에 해당하는 분류 기준에는 통일된 한국의 미래, 혹은 북한이 배경이 된 것으로 나눌 수 있다. 하지만 북한을 배경으로 한 영상보다는 통일된 한국의 미래를 제시하는 영상이 16% 차이를 보이며 월등히 많다. 해당 영상 대부분은 통일 한국의 밝은 미래를 제시하며 학생들이 통일을 지향하게 되도록 구성되었다. 그러나 통일에 대한 낙관적 전망은 통일에 대한 당위성만을 강조하는 방향으로 흐를 수 있다. 따라서 밝은 한국의 미래 모습 외에도 영상의 배경에 통일로 나아가는 과정이나 남한과 북한의 대립 상황을 하나의 배경으로 설정해 현실적인 관점에서 바라볼 수 있도록 차별화를 줄 필요가 있다.

다. 교과서 내용과의 연계성을 갖고 있는가?

이 부분에 대한 분석을 위해 도덕과의 경우 6학년 도덕 교과서 4단원 ‘평화 통일을 향한 발걸음’의 단원 구조와 연관 짓고, 사회과의 경우 사회 5-1 교과서의 4단원 ‘우리 사회의 오늘과 내일’ 단원 구조와 연관 짓는다.

각 교과서별 단원 구조에 따라 연관되는 영상을 다음과 같은 표로 정리한다.

<*표 3: 교과 단원 간 연계 비교표>

〈도덕과〉 4단원. 평화통일을 향한 발걸음				〈사회과〉 4단원. 우리 사회의 오늘과 내일		
1. 통일 한국을 꿈꾸며	2. 통일 한국 그 이후	3. 마음으로 하나 되는 통일	4. 통일로 가는 발걸음	분단으로 우리 민족이 겪는 문제	북한 이탈 주민과 더불어 살아가기 위한 노력	주제 마무리
(라) 호랑이의 기상 (차)마술사와 함께하는 통일이야기 (카)훈이와 건의의 통일여행	(자)우리는 친구	(가)구름빵의 백령도 여행 (나)뽀로로와 친구들 (다) 수달의 꿈 (마)구름빵의 비무장지대 나들이 (바) 백령도 점박이물범 (사)진돗개와 풍산개 (아)통일탐험대 (자)우리는 친구 (차)마술사와 함께하는 통일이야기 (카)훈이와 건의의 통일여행	(차)마술사와 함께하는 통일이야기	(다) 수달의 꿈 (마) 구름빵의 비무장지대 나들이 (바) 백령도 점박이물범 (아)통일 탐험대 (자)우리는 친구		(자)우리는 친구

도덕과 4단원에서 1차시는 통일 한국의 미래를 생각해보고 바람직한 통일 한국의 모습을 생각해보고 바람직한 통일 한국의 모습이 되기 위해서는 어떤 과정을 거쳐하는지에 대한 내용을 담고 있다. 이러한 1차시 내용과 관련해서는 통일 한국을 배경으로 하고 있는 영상인 (라)와 (카) 그리고 (차) 영상에서 제시하고 있는 미래 한국 상상하여 그리기 활동이 해당한다.

2차시는 토의 토론을 통해서 통일 이후 발생할 수 있는 어려움이나 문제점을 예상해보고 이를 극복할 수 있는 방안에 대해 스스로 생각할 수 있도록 구성되어 있다. 이에 (자)영상에서 대한이가 북한에 가서 직접 체험하면서 겪은 문제 상황들을 통해 통일 이후 문제점에 대한 토의 토론

주제로 생각해 볼 수 있을 것이다.

3차시는 통일에 대한 마음가짐과 의지를 강화하기 위한 차시로 통일에 대한 태도나 자세 함양에 초점을 두고 있다. 이에 대부분의 영상들이 통일에 대한 관심과 통일 의지를 목표로 두고 있기 때문에 거의 모든 영상이 이 차시와 관련이 있다. 다만 (라) 호랑이의 기상 영상은 호랑이를 타고 통일 한국의 긍정적 전망에 대해서만 제시된 영상이기 때문에 태도나 마음가짐과 연관을 갖기 힘들 것이라 생각되어 제외시켰다.

마지막 4차시는 통일을 위한 국가적 차원 사회적 차원 등 다양한 분야의 노력을 알아보고 실생활에서 실천할 수 있는 방안을 생각해보고 이를 직접 실천하고 결과를 평가해보는 내용으로 구성되어 있다. 통일에 대한 관심에서 더 나아가 통일을 위한 노력을 스스로 생각해 보는 것이므로 실천적 성격을 띠고 있다. 이와 관련된 영상은 (차)마술사와 함께 하는 통일 이야기 부분으로 통일에 대한 노력 중의 한 활동으로 통일 신문 만들기 활동을 제시했다는 점에서 4차시와 연계성을 갖는다.

사회과의 경우 4차시 분단으로 우리 민족이 겪고 있는 문제점을 알아보는 내용으로 대표적으로 이산가족의 아픔이 제시되어 있다. 그러나 4차시에서는 이산가족의 아픔이 남한 사람들을 중심으로 북한의 가족을 그리워하는 이산가족이 아닌 또 다른 이산가족으로 북한 이탈 주민의 가족에 대한 그리움과 남한 정착과정에서 겪는 어려움을 다루고 있다. 이와 관련하여 북한 이탈 주민의 아픔을 다룬 영상은 없지만 분단으로 인한 문제점, 아픔을 다룬 영상으로 (다),(마),(바),(아) 영상에서는 남한에서의 이산가족의 아픔 그리고 (자)우리는 친구에서는 같은 또래인 북한의 친구에 대한 그리움을 통해 분단으로 인한 아픔을 간접적으로 느낄 수 있다.

5차시는 북한 이탈 주민과 더불어 살아가기 위한 노력을 생각해 보는 내용으로 북한 이탈 주민을 또 다른 우리의 이웃이라는 사실을 알고 더불어 살아가기 위한 방법에 대해 알아본다. 이러한 북한 이탈 주민이라는 사례를 다룬 영상은 없었다.

그러나 단원 마지막 주제 정리 단원에서는 북한 이탈 주민이 학교 생활에서 언어적 차이로 인한 생기는 문제 상황을 제시해주고 이에 대해 친구를 도와주는 방법에 대해 적어보는 활동이 있다. 이와 관련한 영상으로는 (자)우리는 친구 상황에서 대한이가 북한에서 겪는 어려움을 통해 역으로 우리가 북한에 갔을 때 생기는 어려움을 생각해보며 서로 입장 바꾸어 생각해볼 수 있을 것이다.

IV. 결론: 연구를 마무리하며.

본 연구에서는 통일교육원에서 제시한 초등 교육용 영상을 목표, 내용적 측면, 교과와의 연계 측면에서 분석하였다. 이러한 다양한 측면에서의 통일교육용 영상 분석을 통해 현재 이루어지고 있는 통일교육의 흐름을 간접적으로 살펴볼 수 있었다. 위의 통일교육 영상들은 공통적으로 초등학생들의 수준을 고려하여 친근한 애니메이션과 스토리텔링 방식으로 아이들이 통일에 대해 눈높이에 맞게 접근할 수 있었다. 그러나 아직도 ‘통일에 대한 관심 및 의지’에 더 많은 비중을 두고 있다는 점이 아쉽게 느껴졌다. 물론 초등학생들이 통일 문제에 접근하는데 있어서 관심이 우선이 되어야 하지만, 관심보다 우선 학생들 마다 통일을 가지는 자신만의 목표를 확립할 필요가 있다. 이를 위해서는 다양한 시각에서 통일 문제를 접근할 수 있는 것이 선행되어야 한다고 생각한다. 예를 들면 북한의 식량난 모습을 통해 학생들은 식량난으로 괴로워하는 북한 주민에게 돕기 위한 것으로 통일의 목표를 생각해볼 수 있다. 결국 학생들이 통일을 왜 해야 하는가 그 물음을 던지고 통일의 목표 또한 학생들 스스로가 가질 수 있도록 해야 한다.

이 외에도 대부분의 영상에서 분단의 아픔으로 이산가족의 아픔을 예로 들고 있지만, 교과서에서는 또 다른 이산가족으로서 현 사회에 거주하며 살아가고 있는 북한 이탈 주민의 가족에 대한 그리움을 예로 들고 있

다. 통일교육 영상이 내용 측면에서 보다 다양하게 다룰 필요도 있지만 현 사회의 흐름을 반영한 보다 실질적인 내용을 다룰 필요가 있다.

통일교육 발전 방안에 대한 논의에 앞서 독일의 사례를 참고할 필요가 있다. 현재 독일은 통일 이후에도 정치교육을 통해 동독 주민의 체제 적응과 동서독 주민간의 사회 심리적 간극을 극복하는데 초점을 두고 국가 민간차원에서 활발히 전개하고 있다. 이때 독일의 정치 교육의 원칙으로 ‘보이텔스바흐 합의’가 있다. 내용은 다음과 같다.

1. 교화 및 주입식 교육 금지
2. 정치적 논쟁과 학문적 논쟁의 지속
3. 정치관심사의 관철과 해결 능력배양

이러한 원칙은 한국의 통일교육에 있어 좋은 참고가 되리라 생각한다. 한국의 통일교육 또한 평화 통일의 당위성만을 강조하는 주입식 교육이 배척되고 사회를 반영하는 보다 실제적인 자료를 통해 통일 문제에 대해 보다 활발한 토의가 이루어질 수 있도록 해야 하며, 이를 위한 구체적인 노력에 개개인이 생각해보고 합의를 도출할 수 있는 깊은 통일교육 수업으로 이어져야 한다. 학교에서 주로 이루어지는 통일교육의 경우 영상자료가 주로 활용되는 만큼 통일교육 수업이 이루어지는 그 중심에 통일교육 영상은 사회를 반영한 실제적 자료의 성격을 가지면서 학생들 스스로에게 물음을 던질 수 있는 자료가 되어야 한다.