

2019
통일

제38회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집



통일부 통일교육원

이 책자는 「제38회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장은 아닙니다.

목 차

최우수

- * 북한의 재난발생에 대한 남북협력과 정책적 제언..... 5
백승국 | 고려대학교 북한학과

우수

- * 북한 경제체제 변환 대비 농업부문 계획 수립을 위한 연구..... 51
- 도시공간을 활용한 농업가치 향상방안-
손태진 | 송실대학교 건축학과

장려

- * 남북 경제협력을 대비한 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출
경쟁력 제고에 관한 연구 91
- 실무자 토크이 설문 중심의 핵심 성공요인 도출 -
홍은빈 | 이화여자대학교 건축학과
- * 남북보건복지 협력으로의 생리대 지원방안..... 127
- 탈북여성의 월경경험을 중심으로 -
김활란 | 서강대학교 정치외교학과(석사과정)
- * 남북 협력 과정에서 북한 변호사제도 발전을 위한 협력방안..... 163
- 기존 권위주의 체제의 사례연구를 통해 -
박인보 | 연세대학교 정치학과(석사과정)
- * 대내외적 환경변화에 따른 민족공동체통일방안의 보완 방향에 대한 제언..... 195
박성호 | 서울대학교 외교학과

최우수

북한의 재난발생에 대한 남북협력과 정책적 제언

고려대학교 북한학과 백승국

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 재난개념의 정의
- III. 북한의 재난관리 법제와 기구
- IV. 북한 재난대응 실태와 문제점
- V. 분단국가의 재난협력과 남북한 사례
- VI. 남북한 재난협력 방안
- VII. 결론

【참고문헌】

【요약문】

북한의 재난발생에 대한 남북협력과 정책적 제언

2018년 세 차례의 남북정상회담을 계기로 다시 화합과 평화를 위한 발판을 마련하였으며, 우리 사회에서 활발한 남북교류협력의 기대감이 증가하고 있다. 남북교류협력은 남북한 구성원들의 상호방문이 활성화되는 것을 의미한다. 그러나 남북한은 이에 대비하여 재난협력에 대한 포괄적·제도적 합의를 도출하지 못하고 있다. 재난은 위험요인들이 특정한 시점에 발생하며, 예측이 힘든 불확실성을 가지며, 발생 자체만으로 복잡한 성격을 가지고 있기 때문에 남북한 재난협력은 매우 중요하다. 교류협력시대를 대비하고 기반을 마련하기 위해서는 남북한이 제도적으로 재난협력에 대한 합의를 하고 기구를 설치해야 한다고 이 글에서 제안한다.

최근 북한의 재난대응 동향을 살펴보면 이전과 비교했을 때 적극적인 측면을 가지고 있다. 먼저, 2014년 6월 27일 최고인민회의 정령으로 <재해방지 및 구조·복구법(이하, 북한재해방지법)>을 제정하였으며, 이 법에서 재난에 대한 총괄기구로 가비상설재해방지대책위원회를 조직할 것을 명시하였다. 그리고 대대적인 산림복구전투를 벌이고 있으며, 김일성 종합대학에 단과대학 단위로 산림과학대학을 신설하였다. 또한 전염병 발생에 대한 대응체계를 구축하였으며, 장마철이나 태풍경보에 있어서 대대적인 예방대책을 세울 것을 강조하고 있다. 그러나 재난관리의 취약성은 그대로 나타나고 있으며, 유엔 및 비유엔 기구들의 포럼인 기구간상주위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC)와 유럽위원회(European Commission)에서 공동작업을 통해 작성한 <2019 위험관리지수 보고서>에서 북한은 부정적인 평가를 받았다. 더욱 치명적인 사실은 북한의 재난 발생은 2차 피해를 발생시키는 것은 물론이고, 우리에게도 피해를 가져다 준다는 것이다. 그래서 남북한의 재난협력은 시대적 요구이며, 남북교류협력시대와 비무장지대를 국제평화지대로 발전시켜 나가기 위한 제도적 기반이 되어야 한다.

그 동안의 남북한 재난협력 사례를 살펴보면 긴급구호 성격의 대북 지원에 의존해야 했으며, 이 대북지원은 남북한의 원활한 정보교환이 이뤄지지 않아 비효율성을 초래하였다. 이를 보완하고 남북한 재난협력의 새로운 지평을 열어나가기 위한 방안으로 이 글에서는 남북한 재난협력의 점진적·단계적 발전을 토대로 장기적인 재난협력을 목표로 ‘국내적 기반 마련 - 남북한 재난공동대응 협정 - 남북한 재난공동대응’의 단계적 로드맵을 제시한다. 이 방안은 ▲ 비무장지대의 안정적인 관리, ▲ 접경지역 주민들과 군 장병들의 건강권 증진, ▲ 북한의 재난관리 역량강화와 재난전문인력양성, ▲ 북한에서 발생한 재난에 적극 대응하여 남한의 피해확산에 대처, ▲ 북측을 방문하는 남측 인원들에 대한 신변보장 뿐만 아니라 북한에서 발생하는 재난위험으로부터 보호 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이와 같은 기대효과는 남북한이 재난위험에 대한 공감대를 가지고 합의를 도출할 때에 가능할 것이다.

재난은 한 번 발생하면 치명적인 피해를 발생시키며, 초국가적인 성격은 한반도가 공존을 위해 협력해야 한다는 의미를 부여한다. 최근 아프리카 돼지열병 사태를 보면서 우리 정부는 북한과의 재난협력의 중요성에 대해 실감하였을 것이다. 그래서 남북한이 마주앉아 재난의 위험성에 대해 공감하고 협력방안을 모색하여 남북교류협력시대를 대비한 기반을 재난협력을 통해 마련하기를 기대해 본다.

주제어: 재난관리, 북한, 재난협력, 비무장지대

I. 서론

2018년 4월 22일, 제3차 남북정상회담을 5일 남겨두고 비무장지대(DMZ)에서 나흘 동안 발생한 산불이 진화되었다. 만약 이 산불이 휴전선을 넘어 북측지역까지 확장되었다면 남북한은 어떻게 대응을 할 수 있었을까? 그러한 대응을 실행하기 위한 정책과 합의는 존재하는 것일까? 필자의 이러한 질문을 시작으로 이 논문은 작성되었다.

2018년 4월 27일, 제3차 남북정상회담에서 남북한은 남북관계의 발전, 군사적 긴장완화, 한반도의 완전한 비핵화 및 평화정착을 위한 <판문점선언>에 합의하였다. 이를 계기로 국내의 학계에서는 새로운 남북관계의 정착과 교류협력에 관한 다양한 의견이 제시되고 있다. 이러한 남북한 교류협력은 대다수의 구성원들이 관심을 갖는 경제 및 사회문화 분야에 국한되어 있다. 왜냐하면 과거의 경험과 앞으로의 기대가 반영되었기 때문이다. 그러나 이러한 과거의 경험과 앞으로의 기대는 한편으로 매우 중요한 위험요소를 간과하여 교류협력 과정에서 문제를 초래할 수 있다. 그 위험요소는 재난이다. 경험적으로 개성공단에서의 남북경협에서 이와 비슷한 사례를 발견할 수 있다. 2004년 개성공단 가동 이후 2014년까지 개성공단에서 사망자는 23명, 부상자는 307명이었다. 사건사고는 총 473건이었으며 산업재해는 316건, 교통사고 78건, 화재는 52건이었다. 산업재해로 사망자는 7명이었고 부상자는 307명이었다.¹⁾ 통일을 염원하는 마음으로 시작된 남북경협은 기대에 부풀어 발생할 수 있는 위험요소에 대한 대응준비가 실제로 미흡하였다. 사실 2005년 통일부는 개성공단에서 재난이 발생할 경우 신속한 대처를 위해 남측 소방방재청 구조대원과 장비를 급파하는 방안을 이해찬 총리 주재로 열린 제7차 중앙안전관리위원회에 보고하였다.²⁾ 그러나 개성공단의 소방서와 응급의료시설은 2011년 11월 착공하여 2012년 11월 완공하였다. 앞으로 남북교류협력의 확대를 고려하면

1) “개성공단 가동 10년간 사망자 23명-부상자 307명”, 『중앙일보』, 2014.09.18.

2) “개성공단 재난발생시 남한 구조대원 급파 추진”, 『연합뉴스』, 2005.07.22.

남북한의 재난협력은 시급한 과제라고 할 수 있다.

한반도는 안전지대가 아니다. 그러나 평화지대로 만들어 갈 수는 있다. 그 시작에 대해서 필자는 안전지대를 위하여 남북한이 제도적으로 협력할 수 있어야 한다고 주장한다. 김정은 정권의 출범으로 북한은 경제건설을 위한 만리마속도창조운동을 진행하고 있다. 이로 인해 대규모 건설사업을 펼치고 있으며, 그로 인한 사건사고도 적지 않다. 대표적인 사례로 2014년 5월 13일 평양시 평천구역 23층 아파트 붕괴사고를 들 수 있다. 또한 극심한 자연재난으로 많은 인명피해가 북한에서 발생하고 있다. 2016년 8월 29일부터 9월 2일까지 태풍 라이언룩으로 인해 함경북도 지역 주민 60명이 사망하고 25명이 실종되었고, 많은 가정집과 공공건물이 파괴되거나 침수되었다.³⁾ 이처럼 극심한 재난을 예방하기 위해 북한은 국제사회와 긴밀한 상호협력을 추진하고 있다. 북한의 재난예방을 위해 유엔(UN) 산하 기구들이 북한에 상주사무소를 설치하고 관련된 임무를 수행하고 있다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 유럽연합(EU)과 유엔 인도주의 관련 기구 간 상임위원회에서 공동 발표한 <2017 위험관리지수 보고서>에 따르면 북한은 전 세계에서 인도주의 위기나 재난이 발생할 위험국가 30위로 평가되었다. 또한 재난대비와 관리 등 대처 능력이 부족한 사실도 지적되었다.⁵⁾ 이는 남북교류협력의 확대를 대비하여 남북한의 재난관리 협력은 필수사항이라는 것에 대한 중요성을 더욱 부각시킨다. 게다가 재난 발생으로 인한 피해는 북한 주민들에게는 치명적이다. 대표적으로 매년 발생하는 홍수는 북한 주민들의 식량안보와 건강안보의 위기에 큰 영향을 미친다. 그러므로 남북한의 재난관리 협력은 한반도 안전지대를 위한 공동의 이익, 모든 한반도 구성원들의 인간안보(Human Security)를 위해 매우 중요하다.

분단 74년의 남북관계사를 보면 남북한은 서로 갈등하기도 하였으며,

3) 대북소식통과 전문가들에 따르면 사망자와 실종자는 더 많을 것이라고 한다. 이에 대한 북한발표는 “함경북도의 큰물피해복구사업에 힘을 집중,” 『조선중앙통신』, 2016.09.06.

4) 유엔인도적조정국(UNOCHA), 세계식량계획(WFP), 세계보건기구(WHO), 유엔개발계획(UNDP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF).

5) “북한, 인도주의 위기·재난 위험성 세계 30위,” 『NEWSIS』, 2017.08.04.

때로는 협력하기도 하였다. 1990년대 중반 북한의 체제위기 이후로 증가한 대북지원은 일시적으로 북한에 도움이 되기도 하였으나 비효율성과 법적 문제를 만들기도 하였다. 또한 재난이라는 장벽을 남북이 협력 하에 예방하고, 대응하고, 복구하지 못했다. 한반도 통일시대를 대비한 남북한 제도적 합의와 협력은 필수적이다. 이를 위해 이 글은 남북한의 재난관리 협력을 제안하고자 한다.

이 연구를 위해 선행연구 및 대북소식통을 통해 북한의 재난관리 취약성과 재난발생 원인에 관한 심층적인 탐구를 하였다. 특히, 북한의 재난발생으로 인한 사회적 파급영향을 객관적으로 알아보기 위해 국책연구기관에서 발간한 연구보고서와 북한의 공식적인 관영매체(노동신문, 조선중앙통신, 조선중앙방송)를 활용하였다. 그리고 남북관계사에서 북한의 재난발생 시 남한의 대응을 통해 문제점과 한계를 분석하여 남북한 재난관리 협력을 위한 단계적인 절차와 준비를 구상하였다.

II. 재난개념의 정의

재난은 국제사회의 다양한 행위자들마다 각자 다양하게 정의하고 있다. 먼저, 국제적십자연맹(International Red Cross and Red Crescent Movement)은 “재난이란 사회 기능의 극심한 혼란을 의미하며, 무력충돌을 제외한 사고, 자연 혹은 인간 활동으로 인해, 급작스럽게 발전하거나 또는 장기적인 과정의 결과로서, 인간의 생명·건강·재산 또는 환경에 중대하고 광범위한 위협을 불러일으키는 것”으로 정의하였다.⁶⁾ 이 정의에 따르면 무력충돌로 인한 상황에 대해서는 인도적 지원은 필요하지만 재난상황에서 제외하였다. 그리고 유엔 국제재난경감전략기구(UN International Strategy for Disaster Reduction)는 “재난이란 위대한 사건이 노출의 조건, 취약성 및 (대응)능력과의 관계 속에서, 인명, 물질, 경제적 및 환경적 손실 및 영향을 미침으로 인해, 정도를 불문하고 공동체 또는 사회기능의 심각한 혼란 상태”라고

6) 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 20~21 재인용.

정의하였다.⁷⁾ 우리 정부에서는 재난에 대해서 앞서 언급한 재난의 정의보다 간소하고 핵심적으로 정의내리고 있다. 대한민국 <재난 및 안전관리 기본법> 제3조 1항에 따르면 “재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로 정의하고 있다. 종합해서 보면 재난은 발생 시 사회에 큰 혼란을 주며, 구성원들의 생명과 재산 그리고 신체에 악영향을 미치는 것으로 국가안보와 인간안보에 위기상황으로 볼 수 있다.

재난은 자연재난과 사회재난으로 크게 나눌 수 있다. 자연재난은 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”를 뜻한다. 그 다음 사회재난이란 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해”를 뜻한다.⁸⁾ 이러한 재난은 오랜 시간동안 누적되어 온 위험요인들이 특정한 시점에 발생하며, 예측이 힘든 불확실성을 가지며, 발생 자체만으로 복잡한 성격을 가진다.⁹⁾ 오늘 날과 같은 세계화(Globalization) 시대에는 한 국가의 재난발생의 파급력은 주변 국가로까지 확장될 수 있기 때문에 재난예방과 대응을 위한 안전망 구축은 필수적이다. 이를 위한 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”을 ‘재난관리’라고 한다.¹⁰⁾

재난관리의 목적은 재난의 발생을 예방하고 위협을 최소화 시키며, 재난이 발생하였을 때 신속하고 효과적으로 대응해야 하며, 정상적인 상태로 복구시키는 것이다.¹¹⁾ 특히, 재발방지 및 인명피해의 최소화에 총력을

7) 임예준·이규창(2017), p. 22 재인용.

8) 대한민국 <재난 및 안전관리 기본법> 제3조 1항.

9) 손상철·김백운·정용, 『재난안전관리론』(인천: 진영사, 2018), p. 17.

10) 대한민국 <재난 및 안전관리 기본법> 제3조 3항.

11) 손상철·김백운·정용(2018), p. 18.

기울여야 한다. 이러한 재난관리는 4단계(완화단계, 준비단계, 대응단계, 복구단계)로 나눌 수 있다.

〈표1〉 재난관리의 4단계

단계	내 용
완화단계	<ul style="list-style-type: none"> 재난발생 이전에 재난의 피해를 예방하기 위한 모든 행동으로 재난요인을 제거, 피해가능성을 최소화하는 단계 재난관리를 위한 장기계획을 마련, 위험요인조사, 안전기준 설정, 재해취약 지구에 대한 개발제한 등의 재난완화 및 경감조치
준비단계	<ul style="list-style-type: none"> 재난경감노력에도 불구하고 재난발생을 완전히 제거하지 못한 단계 재난발생을 예상하고 그 피해를 최소화하기 위한 원활한 대응준비가 필요, 재난 상황에 적절한 대응계획 수립, 비상연락망과 통신망 정비, 대국민 홍보와 재난 훈련을 실시
대응단계	<ul style="list-style-type: none"> 실제로 재난이 발생한 단계 인명피해를 최소화할 수 있는 역할: 비상체제 운영, 주민대피, 응급의료지원, 비상상황실 운영, 긴급 대피소 운영, 인명수색과 구호 등
복구단계	<ul style="list-style-type: none"> 재난으로 인한 혼란상태가 상당부분 안정되어 재난 이전의 정상상태로 회복시키는 단계 재난피해자와 재산에 대한 단기적 임시적 응급복구와 장기적 항구적 원상복구 또는 개량복구 등의 조치

*출처: 이금순, 『남북한 재난관리 협력방안』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 5 참고하여 작성

한편, 북한에서는 재난의 개념을 대한민국 정부에서 정의한 내용과 뚜렷한 차이점을 가지고 있다. 북한에서 정의한 재난이란 일제침략 및 민족의 분단상황 등 포괄적인 사회적 고통의 의미로 주로 사용하고 있으며, 그들이 적으로 규정하는 미국과 일본과 같은 자본주의 진영의 국가들의 침략 및 위협과 관련된 국가안보(National Security)와 직결된 위기상황을 뜻한다.¹²⁾ 대신 재해의 개념에 대해서는 “큰물, 폭우, 해일, 지진, 화산활동 같은 재해성 자연현상이나 그밖의 요인으로부터 발생하는 인명피해, 농경지의 침수, 산사태, 건물, 시설물의 붕괴, 전력, 교통운수, 통신, 상하수도망체계의 마비, 환경의 오염, 전염병의 전파 같은 각종 피해”로 정의하고 있다.¹³⁾ 따라서 북한의 재난에 대한 개념은 국가안보에 초점을

12) 이금순(2001), pp. 37~39.

맞추고 있지만, 재해의 개념은 인간안보에 초점을 맞추고 있다. 이 글에서는 남북협력과 통일과정에서의 표준화를 위해 북한의 재해개념을 대한민국의 재난개념과 일치시키도록 한다.

Ⅲ. 북한의 재난관리 법제와 기구

북한의 재난관리 규범은 대부분 재난이 발생하고 막대한 피해를 입은 후 사안에 맞게 마련되었다. 즉, 역사적으로 효율적인 재난대비가 이루어지지 않았으며 체계적인 관리체제도 미흡하였다. 김정은 정권이 출범하면서 재난은 지속적으로 발생하고 있다. 그래서 경제발전과 인민생활 향상에 큰 영향을 미치고 있다. 이에 대응하여 북한은 2014년 6월 27일 최고인민회의 정령으로 <재해방지 및 구조·복구법(이하, 북한재해방지법)>을 제정하였다. 그럼에도 불구하고 북한은 매년 재난으로 인해 극심한 피해를 입고 있다.

1. 북한의 재난관리 법제¹⁴⁾

1) 세부적 재난관리 법제

첫째, 홍수 및 가뭄관련 법제이다. 1997년 북한은 빈번하게 발생하는 홍수 및 가뭄에 대비하게 위해 「물자원법」을 제정하였다. 이 법에서는 물자원의 조사와 개발, 보호, 이용에 대한 제도와 질서를 명시하고 있다. 장마철기간에 홍수에 대비하기 위해 물관리에 대한 지휘체계를 명시하고 있으며, 평시에는 물의 절약 및 이용과 시설의 개보수에 관한 관리체계를 법령에 명시하고 있다. 이 법 외에도 「갑문법」, 「하천법」, 「수로법」은

13) 대한민국 국가정보원, 『북한법령집』 (서울: 국가정보원, 2017), p. 231.

14) 이하 본문의 각 장에서는 국가정보원에서 제공하는 『2017 북한법령집』에 근거하여 작성하였으며 특별한 언급이 없는 한 인용 내용은 모두 『2017 북한법령집』에 의존한다. 『2017 북한법령집』은 국가정보원 홈페이지에서 열람가능하다.

홍수와 가뭄에 대비한 법제가 제정되어 있다. 이를 표로 간단히 정리하면 다음과 같다.

<표2> 홍수 및 가뭄 관련 재난대응 조항

법령	내 용
물자원법	기관, 기업소, 단체는 해마다 큰물로피해를 받을수 있는 대상들을 장악하고 장마철 전으로 대책을 세우며 수문, 양수장을 비롯한 물빼기시설물의 정상적인 운영을 보장하여야 한다(제3장 제22조).
하천법	하천의 관리를 분담받은 기관, 기업소, 단체는 큰물에 의한 피해를 받을 수 있는 대상들을 조사장악하고 그 방지대책을 세워야 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 큰물피해가 발생하였을 경우 큰물관리지휘부의 지시에 따라 피해받은 하천의 복구사업에 의무적으로 동원되어야 한다(제3장 제21조).
감문법	감문저수지의 물을 리용하는 기관, 기업소, 단체는 장마철 큰물처리를 위한 최저수위에 맞게 저수지류역의 관개용수문과 취수구를 개조하거나 새로 신설하여야 한다(제2장 제20조).

둘째, 보건의료 관련 법제이다. 북한은 김일성시대부터 사회주의무상치료와 예방의학의 확립을 공고화하기 위해 「인민보건법」을 제정하였다. 그러나 1990년대 중반 체제위기의 시작으로 무상치료제와 예방의학 및 의약품분배는 붕괴되었다. 점점 악화되어가는 북한 주민들의 건강과 무너져가는 보건의료제도에 대응하기 위해 북한은 「전염병예방법」, 「의료법」, 「의약품관리법」, 「식료품위생법」, 「공중위생법」 등을 제정하였다. 또한 국경지역에서의 전염병 차단을 위해 「국경동식물검역법」, 「국경위생검역법」을 제정하였다. 전염병에 대한 지도는 내각의 지도하에 중앙보건지도기관이 하도록 명시되어 있다. 이 외에도 북한은 2007년 「적십자회법」을 제정하여 재난에 대처하기 위한 준비와 재난발생 시 구급활동에 대해 명시하고 있다.

〈표3〉 보건의료 관련 재난대응 조항

법령	내 용
인민보건법	보건기관을 비롯한 기관, 기업소, 단체는 위생선전사업과 교양사업을 강화하여 인민들 자신이 위생문화사업에 적극적으로 참가하며 과학적으로 건강을 보호관리하고 질병을 예방하도록 하여야 한다(제3장 제19조).
의료법	병에 대한 예방사업을 강화하는 것은 인민들의 건강증진을 위한 기본담보이다. 국가는 예방을 치료에 앞세우고 위생방역사업과 환경보호사업을 정상적으로 벌려 병을 미리 막도록 한다(제1장 제5조).
적십자회법	큰물, 태풍, 해일 같은 각종 재난에 대처하기 위한 준비사업을 하며 피해자의 생명을 구원하고 생활을 안착시키며 피해후과를 가시기 위한 활동을 한다(제8조). 적십자회는 큰 규모의 재난시에 국제적지원을 요청할 수 있다(제9조).
전염병예방법	전염경로의 차단은 전염병의 전파를 막기 위한 기본조건이다. 국가는 발생된 전염병을 제때에 정확히 장악하고 그 전파경로를 막기 위한 조치를 엄격히 취하도록 한다(제1장 제4조). 전염원의 적발, 격리는 전염병환자의 보건자를 찾아내며 그를 건강한 사람과 접촉하지 못하게 한 중요한 사업이다. 전염병예방기관과 해당 기관은 전염원을 적발하기 위한 사업을 계획적으로 하며 적발된 전염원을 제때에 격리시켜야 한다(제2장 제9조).

셋째, 건설안전에 관한 법제이다. 1993년 북한은 「건설법」을 제정하였다. 이 법은 건설의 계획과 작성 및 실현, 건설설계와 시공, 건설물의 준공검사에서 규율과 질서를 명시하여 건설의 속도를 보장하고 북한 주민들의 물질문화생활에 이바지할 것을 명시하고 있다. 그러나 속도전 및 제2천리마대진군, 만리마속도창조운동 같은 혁명적 군중노선의 영향으로 건설현장의 안전사고와 완공된 건물의 붕괴사고가 연이어 발생하자 김정은 정권에서는 「건설감독법」을 제정하였다. 이 법에서의 건설사업에 대한 지도는 해당 중앙기관과 지방정권기관이 하도록 명시되어 있다.

<표4> 건설안전 관련 재난대응 조항

법령	내 용
건설법	건설총계획을 위반하고 건설하였거나 건설설계대로 시공하지 않았을 경우에는 건설물을 철거시키거나 해당한 손해를 보상시킨다(제6장 제51조)
건설감독법	건설감독기관은 건설대상들을 빠짐없이 장악하며 계획의 건설, 무허가건설, 무단입사행위와 건설설계의 심의, 승인질서, 건설허가질서, 시공질서, 점검사질서위반행위 같은 위법행위가 나타나지 않도록 정상적으로 감독하여야 한다(제6장 제51조).

넷째, 환경 및 산림보호 관련 법제이다. 북한은 1986년 「환경보호법」을 제정하였다. 이 법의 사명은 자연환경의 보존과 조성, 환경오염방지에서 제도와 질서를 엄격히 세워 국토 더욱 아름답게 만들며 인민들의 건강을 증진시키고 노동환경과 생활환경을 제공하는 것으로 명시되어 있다. 이외에도 지구온난화와 환경문제에 적극적으로 대응하기 위해 「대기오염방지법」, 「산림법」, 「바다오염방지법」, 「자연보호구법」, 「국토환경보호단속법」, 「방사성오염방지법」 등을 제정하였다. 북한의 환경보호정책의 특징은 국제사회와의 협력을 강화하고 있다는 것이다. 북한은 1994년 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)에 가입하였으며, 2005년 교토의정서(Kyoto protocol)에 가입하였다.

<표5> 환경 및 산림보호 관련 재난대응 조항

법령	내 용
산림법	<p>산불이 일어났을 경우 해당 지역의 인민위원회와 인민보안기관은 조직과 지휘를 바로하여 산불을 제때에 꺼야 한다. 산불이 일어난 지역의 기관, 기업소, 단체는 산불끄기에 필요한 인원과 설비, 수단을 의무적으로 동원하여야 한다(제3장 제22조).</p> <p>국토환경보호기관과 지방인민위원회는 산림병해충예찰 및 검역체계를 세우며 해당 기관, 기업소, 단체는 산림담당구역에 발생한 산림병해충을 제때에 없애야 한다. 병해충이 발생한 산림구역에서 나무와 풀, 흙 같은 것을 내갈 수 없다(제3장 제23조).</p>
환경보호법	<p>국가는 자연과 환경을 더 잘 보호하기 위하여 기관, 기업소, 단체에 관리담당제를 실시한다. 관리담당제의 대상에는 해당 지역의 산림, 바다가, 도로, 철길, 제방, 록지 같은 것이 포함된다(제1장 제6조).</p>
대기오염방지법	<p>국가는 대기오염과 기후변화를 가져오는 화석연료의 리용을 점차적으로 줄이고 수력과 풍력, 태양에너지, 지열, 조수력, 생물연료를 적극 개발, 리용하는 것을 장려하도록 한다(제1장 제6조).</p> <p>국토환경보호기관은 대기오염원천과 대기오염상태에 대한 감시정형을 정확히 기록하고 중앙국토환경보호지도기관에 보고하여야 한다. 중앙국토환경보호지도기관은 종합된 대기오염감시자료에 기초하여 대기환경을 개선하기 위한 대책안을 세워 내각과 해당 기관에 통보하여야 한다(제2장 제18조).</p>
방사성오염방지법	<p>해당기관, 기업소, 단체는 방사성물질취급성원에 대한 의학적, 선량학적검사를 정상적으로 하며 방사선피해를 입지 않도록 보호대책을 엄격히 세워야 한다(제2장 제21조).</p> <p>핵시설을 운영하는 기관, 기업소는 방사능감시체계를 세우고 방사능감시를 정상적으로 하여야 한다. 방사선안전기준을 초과하여 방사선이 방출될 경우에는 제때에 핵안전감독기관과 해당 인민보안기관에 알리며 필요한 안전대책을 세워야 한다(제3장 제27조).</p>

마지막으로 「지진, 화산피해방지 및 구조법」이다. 이 법은 2011년 8월 29일에 제정되었다. 북한은 지진이 발생하고 있지만 그 규모는 굉장히 낮은 편이기 때문에 피해규모도 적다. 그럼에도 불구하고 이 법을 제정한 이유는 예측이 어려운 지진발생으로 인한 피해를 최소화하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이 외에도 북한은 화재를 방지하고 인명구조를 위해 「화재법」, 자연재난에 대한 예측과 대비를 목적으로 「기상법」 등을 제정하였다.

<표6> 지진, 화산피해방지 및 구조법의 재난대응 조항

법령	내 용
지진, 화산피해방지 및 구조법	<p>해당 기관, 기업소, 단체는 원자력발전소, 언제, 연유 및 가스저장고, 폭발 물질, 화학물질, 유독성 및 방사성물질보관고같이 피해가 클수 있는 대상에 대한 지진, 화산피해방지대책을 특별히 세워야 한다(제4장 제31조).</p> <p>지방인민정권기관과 해당 기관은 피해성지진, 화산예보시에 관할지역 기관, 기업소, 단체와 주민들의 긴급대피능력을 높여주기 위한 훈련을 계획적으로 하여야 한다(제4장 33조).</p> <p>지방인민정권기관과 해당 기관은 지진, 화산피해가 발생하였을 경우 즉시 긴급구조대를 동원하여야 한다(제5장 제43조).</p> <p>내각과 국가계획기관, 지방인민정권기관, 해당 기관, 기업소, 단체는 지진, 화산피해를 가시기 위한 복구계획을 세우고 피해지역을 제때에 복구하여야 한다(제5장 제45조).</p>

2) 총괄적 재난관리 법제

앞에서 언급한대로 북한의 총괄적 재난관리 법제라고 할 수 있는 북한 재해방지법은 2014년 6월 27일 최고인민회의의 정령으로 제정되었다. 이 법령의 의의는 그동안 알려지지 않았던 북한의 총괄적 재난대응에 대해 분석할 수 있는 단서를 제공한다. 총 6장 63조항으로 구성되어 있으며 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 재난발생의 기본원칙을 규정하였다(제1장). 북한은 재난이 발생하기 전 미리 방지대책을 세우고 피해를 최소화할 것을 재난대응 계획의 기본원칙으로 규정하였다. 이를 위해 각종 재난에 대처할 수 있도록 교육기관에서 재난대응교육을 실시하며, 재난 관련 과학자, 기술자, 전문가들을 양성할 것을 명시하였다(제6조, 제7조). 그리고 재난관리의 목적으로 “재해방지 및 구조, 복구사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 인민들의 생명안전과 국가 및 사회협동단체, 공민의 재산을 보호”할 것을 명시함으로써 인도주의 원칙을 기본으로 하였다(제1조).

둘째, 재난대응을 위해 타 국가 및 국제기구와 교류와 협조를 강화할 것을 규정하였다(제1장 제8조). 재난복구와 응급구호물자와 관련해서 「적십자회법」은 재난대응 4단계 중에서 대응단계와 복구단계에 속한다면,

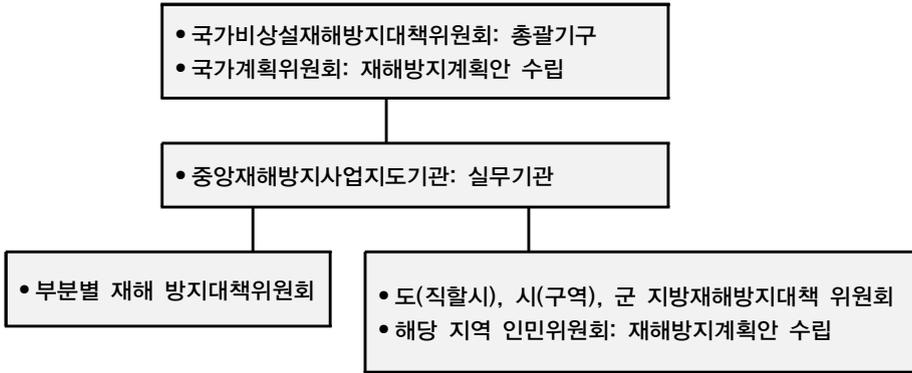
이 법 조항은 완화단계에 속하며 완화단계에서 재난발생 예방을 위한 국제 협력을 강조한 것으로 보인다.

셋째, 그동안 북한재난 관련 연구의 한계였던 재난관련 총괄기구를 명시 하였으며, 구체적인 지휘체계에 대해 서술되어 있다(제6장). 제6장 52조에 따르면 “전국적인 재해구조 및 구조, 복구사업을 통일적으로 조직하고 지도하기 위하여 국가비상설재해방지대책위원회를 조직한다”고 명시되어 있다. 따라서 이 기구는 전국적인 재난대응계획을 심의, 승인할 수 있는 권한을 가진다(제53조). 이는 법률상으로 재난과 관련된 지도기관을 국가 비상설재해방지대책위원회를 법적으로 제도화시킨 것이다.

마지막으로, 그 어느 법령보다 재난발생 시 구조 및 복구에 대해 자세히 명시되어 있다고 볼 수 있다(제5장, 제6장). 이 법령에 근거하면 재난 발생 시 해당 중앙기관과 지방인민위원회는 긴급구조대를 조직하여야 한다(제41조). 그리고 해당 기관, 기업소, 단체는 긴급구조 활동에 필요한 인원과 운수수단, 전력, 연유, 의약품 등을 최우선적으로 보장하여야 하며 이 과정에서 발생한 비용은 재난복구가 끝나면 국가는 해당 기관, 기업소, 단체에게 보상을 하게 되어있다(제48조, 제50조). 재난구조 활동에 대한 참여는 기관, 기업소, 단체와 공민(시민)은 의무적으로 참여하게 되어있으며, 재난발생 지역과 인접한 지방인민위원회와 기관, 기업소, 개인은 재난복구에 협력하여야 한다(제43조, 제44조). 이는 ‘사회주의 대가정’인 북한사회의 특징이 법조항에 그대로 드러나 있다. 그리고 2차 피해를 방지하기 위해 안전에 위협을 줄 수 있는 시설물과 설비를 제거하도록 명시되어 있다(제45조).

한 선행연구자들은 북한의 재난과 관련된 법조항에 대해서 대응단계, 복구단계의 미비를 문제점으로 지적하였다.¹⁵⁾ 그러나 2014년 6월 최고 인민회의를 통해 제정된 북한재해방지법은 대응단계와 복구단계는 물론이고 재난발생 시 북한의 재난관리체계를 명시하였다. 이를 그림으로 도식화하면 다음과 같다.

15) 김진원·정한범, “효과적인 남북한 재난대응 협력을 위한 법제도적 문제 고찰,” 『연구방법논총』 제3권 1호(경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2018), p. 34.



[그림 1] 북한의 재난관리체계

*출처: 송인호·최귀일, “북한의 재난관리 법제에 대한 고찰,” 『경희법학』 54권 2호(경희대학교 경희법학 연구소, 2019), p. 41.

2. 북한의 재난대응 기구

1) 비상설 조직

북한재해방지법에 따라 북한의 재난관리 총괄기구는 국가비상설재해방지대책위원회이다. 이 총괄기구 산하에 농업, 산림, 도로, 강하천, 도시경영, 전력, 건설, 채취, 보건, 교통운수, 체신, 화학공업, 인민보안 등 필요한 부문에 부분별재해방지대책위원회와 지역단위에 따라 시·도(직할시)·시(구역)·군에 지방재해대책위원회가 조직될 수 있다. 이 두 기구들도 비상설이다. 그리고 지진이나 화산이 발생하였을 때 비상설 지진·화산피해방지 및 구조대책위원회가 조직될 수 있으며, 대규모 수해방지와 관련하여 비상설큰물관리지휘부가 조직될 수 있다.¹⁶⁾ 이를 근거로 볼 때, 북한은 재난의 성격과 규모, 발생전후에 따라 재난을 관리하는 조직이 대부분 비상설로 조직되는 것으로 보인다. 정확한 사실은 현재 북한에서 남한의 행정안전부와 같은 ‘상시적인’ 재난관리 총괄기구는 아직까지 없다고 할 수 있다.

16) 임예준·이규창(2017), p. 53.

2) 내각 조직

내각 산하조직은 북한의 재난 관련 세부적 법령에 따라 그 역할을 수행하고 있는 것으로 알려져 있다. 대표적으로 농업성, 보건성, 국토환경보호성, 기상수문국 등이 재난대응에 있어서 감독사업, 조직지도사업, 지도관리협조의 역할을 각각 담당하고 있다.¹⁷⁾

농업성은 가뭄과 홍수에 대비한 농작물의 영농방법, 농작물 피해예방, 농촌지역의 재난예방 등을 총괄지휘하고 있다. 2017년 7월, 가뭄에 대비하기 위해 농업성의 간부들은 조선중앙통신과의 인터뷰에서“(농업)성에서는 현재 가뭄과의 투쟁과 함께 큰물과 비바람에 의한 피해를 받지 않도록 하는 사업에도 힘을 넣고 있다”고 하면서 재난예방을 위한 농업성의 역할을 소개하였다.¹⁸⁾

보건성은 북한 주민들의 건강을 위해 무상치료제와 예방의학제를 집행하는 기구이며, 산하에 의료기관과 연구부서, 교육기관을 두고 있다. 이미 알려진 것처럼 북한의 보건의료제도는 사실상 붕괴되었으며 시장화의 영향이 보건의료 분야까지 번졌다. 최근에는 전염병 예방을 위해 국제기구와의 협력을 강화하고 있으며, 부족한 의료공급을 보완하기 위해 원격의료제도를 도입하고 있다.¹⁹⁾

국토환경보호성은 전반적인 국토관리와 정책을 조직지도하기 위한 행정지도기관이다. 1990년대 들어서 국토관리와 환경에 관심을 갖기 시작한 북한은 중앙에서부터 군에 이르기까지 전반적으로 국토환경을 보호하기 위해 이 조직을 내각 산하에 조직하였으며 농업과 수산, 토지의 이용 등 환경보호와 관련된 모든 부분을 관리감독 하고 있다.²⁰⁾

기상수문국은 북한의 기상관측을 담당하는 기관으로 10개 산하단위로

17) 김진원·정한범(2018), p. 35; 황수환, “자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법·조직체계,” 『입법과 정책』 제9권 제3호(국회입법조사처, 2017), pp. 255~257.

18) “가뭄 몸살 격은 北, 이젠 장마 대비로 ‘분주,’” 『연합뉴스』, 2017.07.10.

19) “원격진료 개발 박차 北, 열악한 의료환경 극복 열쇠?,” 『데일리NK』, 2018.05.24.

20) 박소영·박경석·이성연, “북한의 산림관리조직 및 산림관리의 특징,” 『북한학연구』 제4권 제2호(동국대학교 북한학연구소, 2008), p. 83.

10여개의 지방기상청, 27개의 기상관측소, 370개의 지역관측소, 9개의 연구소를 두고 있다.²¹⁾ 최근 기후변화와 북한에서 지속적으로 발생하는 자연재난의 영향으로 기상수문국의 역할과 중요성은 높아진 것으로 보인다. 2014년 6월 기상수문국을 현지지도한 김정은 국무위원장은 “기상관측과 예보사업을 잘하여야 이상기후현상에 의한 재해로부터 인민들의 생명재산을 보호하고 농업과 수산을 비롯한 인민경제 여러 부문들에서 자연피해를 제때에 막을수 있다”고 언급하기도 하였다.²²⁾

이 조직들 외에도 화재와 관련된 산업소방대와 군중자위소방대, 사람과 동식물의 전염병 예방을 위한 국가비상방역위원회와 국가수의방역위원회가 각각 내각 산하에 조직되어 있으며 건설감독 부문에 대한 지도는 국가건설감독성에서 맡고 있는 것으로 보인다.²³⁾

3) 군 조직

군 조직차원에서 재난대응 조직은 정규군인 조선인민군과 준군사조직인 노동적위군으로 나누어서 설명할 수 있다.

먼저, 조선인민군은 한국전쟁 직후 농촌지원은 물론 저수지, 공장, 탄광선, 철교, 고층 건물, 거리, 철도, 문화시설 등 광범위한 영역에서 전후복구에 참가하였다. 공을 세운 군인들에게는 훈장 및 메달이 수여될 정도로 조선인민군은 북한이 어려웠던 시기에 큰 역할을 하였다.²⁴⁾ 이러한 조선인민군의 사회적 역할은 1990년대 중반 국가적 재난시기에도 돋보였다. 태풍 피해를 입은 농업현장, 경제정상화를 위한 대규모 다리, 동굴, 발전소 등 건설현장에 투입되어 대규모 인프라 건설에서 가장 큰 비중을 차지하였다.²⁵⁾ 이렇게 조선인민군은 자연재난과 사회재난 등 대규모 인력

21) 황수환(2017), p. 257.

22) “경애하는 김정은동지께서 기상수문국을 현지지도하시였다,” 『조선중앙통신』, 2014.06.10.

23) 임예준·이규창(2017), p. 53~55.

24) 김용현, “북한 군대의 사회적 역할: 1948~1980,” 『북한연구학회보』 제17권 제2호 (북한연구학회, 2013), pp. 155~158.

25) 김용현·한승대, “고난의 행군기 북한 군대의 사회적 역할 연구,” 『인문사회과학연구』 제17권 제2호(부경대학교 인문사회과학연구소, 2016), pp. 261~265.

이 필요한 부분에서 가장 먼저 투입된다. 2016년 함경북도 수해 당시에도 조선인민군은 최고사령관의 명령으로 조선노동당 창건기념일(10.10) 이전에 수해복구를 완료할 것을 지시받기도 하였다.²⁶⁾

그 다음 준군사조직으로 노동적위군이 대표적으로 재난복구에 투입되는 조직이다. 노동적위군은 1959년 1월 14일 창설된 북한 최초의 민간군사조직으로 예비군 조직에 해당되는 교도대에 편성되지 않은 17세~60세 남성과 17세~30세 미만의 여성을 포함하여 570만여 명으로 구성되어 있다. 평시에는 공장과 농장에서 종사하면서 유사시에는 정규군 보충 및 군수품 수송 등을 담당하고 있다.²⁷⁾ 재난과 관련한 훈련은 월 1회 이상 정기적으로 실시하는 대피·소개훈련 및 등화관제 훈련 등과 1년에 2회 실시하는 민방위 종합훈련을 통해 재난발생에 대응을 하고 있는 것으로 알려져 있다.²⁸⁾ 이 외에도 돌격대조직과 교도대도 재난대응에 투입되는 조직이다.

4) 조선적십자회

북한은 재난대응 기구로 정권수립 이전인 1946년 북조선적십자회 설립을 시작으로 응급구조 및 지원에 관한 역할을 맡고 있는 조선적십자회 산하 재난대처센터를 1994년 국제적십자사연맹(International Federation of Red Cross & Red Crescent Societies, IFIC)의 후원으로 개관하였다. 조선적십자회의 효율적이고 신속한 재난대응, 응급구조물자의 확보 및 지원, 재난발생시 국제사회와의 협력 등을 위한 차원에서 국제적십자사연맹과의 협력기구가 조선적십자회 산하 재난대처센터인 것이다. 시기적으로 보면 당시 북한은 경제난으로 인한 배급제의 감소로 주민들은 식량난을 겪고 있었으며 빈번한 홍수로 인해 식량난은 더욱 가중되어가는 상황이었다. 그래서 국가적 재난상황에 대한 비상관리체제를 조선적십자회 재난대

26) “일심단결의 위력떨치며 온 나라가 함북도 북부피해복구전투에 총결기, 총집중,” 『노동신문』, 2016.09.14.

27) 이관세·홍순직·장용석·장철운, 『북한지식사전』 (서울: 통일부 통일교육원, 2016), pp. 172~173.

28) 이금순(2001), p. 46.

처센터를 통해 확립하고 인도주의적 문제를 해결하려고 했던 것이다.

조선적십자회는 북한에서 발생한 재난에 대해 국제사회와 남한에 지원 요청을 하는 역할을 담당하고 있다. 2005년 남한을 방문한 백용호 조선적십자회 부위원장은 한완상 당시 대한적십자 총재에게 “단순한 재해 지원도 중요하지만 이를 뛰어넘어 (북한이)지속가능한 개발을 할 수 있는 지원을 해 달라”고 요청하였다.²⁹⁾ 그리고 2015년 홍수피해를 입은 북한 주민들을 위해 세계식량기구, 유엔아동기금, 세계보건기구 등 5개유엔 기구는 천막과 담요, 위생용품, 수질정화 장비, 식량 등 10만 달러 상당의 구호물자를 지원하였다.³⁰⁾ 조선적십자회는 재난의 대응 및 복구단계에서 중추적인 역할을 담당하고 있으며 인도주의와 관련된 모든 사안에서 대외적인 역량을 갖추고 있는 것으로 평가된다.

IV. 북한 재난대응 실태와 문제점

1. 북한의 재난대응 동향

앞에서 살펴본 바와 같이 북한은 재난에 관심을 가지면서 관련된 법령을 재정비하였다. 또한 북한은 노동신문 사설을 통해 “지금 세계적으로 고온과 가물, 큰물 등 이상기후현상이 우심하게 나타나고있다. 주목되는 것은 이러한 현상들이 예측불가능하게 자주 나타나며 오래 지속되고있는 것이다. 변덕스러운 날씨로 볼 때 우리 나라에도 큰물과 강한 비바람이 들이닥치지 않는다고 장담할수 없다.”고 하면서 “모든 일군들과 근로자들은 장마철대책을 예견성있게 세워 이 기간에 사소한 자연재해도 입지 않도록 하여야 한다.”고 강조하였다.³¹⁾ 그래서 김정은 시대의 재난대응 동향을 살펴보면 이전 김정일 시대와 비교해서 적극적인 행태를 보이고 있다.

첫째, 재난대응을 위한 국제사회와의 협력을 강화하는 모습을 보이고

29) “북, 지속가능한 개발·의약품·조립 지원 요청,” 『데일리NK』, 2005.11.16.

30) “유엔, 北홍수 피해 주민에 10만 달러 지원,” 『데일리NK』, 2015.12.23.

31) “[사설] 장마철대책을 철저히 세우자,” 『노동신문』, 2019.07.01.

있다. 2016년 4월 22일 UN본부에서 열린 ‘파리기후변화협정’서명식에 참가한 북한 리수용 외무상은 “조선민주주의인민공화국은 유엔기후변화협약 당사국으로서 앞으로도 지구환경보호와 기후변화문제의 해결을 위한 사업에서 자기의 책임과 역할을 다해나갈 것”이라며 연설하였다.³²⁾ 이후 북한은 2016년 8월 1일 <파리기후변화협정>에 가입하였다. 그리고 국가비상재해위원회 위원장 강일섭은 재해위험 감소를 위한 세계연단장 회의에 여러 차례 참석한 모습도 보이고 있다.³³⁾ 2017년 7월 26일 멕시코에서 열린 재해위험 감소를 위한 세계연단 단장회의에 참석한 강일섭 위원장은 “공화국정부는 앞으로도 인민중시에 철저히 립각하여 센다이기를 문건에 반영된 목표와 과제들을 앞당겨 수행하기 위해 계속 노력할 것이며 이를 위해 각국의 정부,단체,국제기구들과 적극 협력할 것”이라며 국제사회와의 재난협력을 강조하였다.³⁴⁾ 또한 몽골 국가비상사태관리총국과 <상호협조에 관한 양해문>을 조인하기도 하였다.³⁵⁾

둘째, 장마와 홍수에 대비한 사전대책을 세울 것을 강조하고 있다. 장마와 홍수는 농업에 악영향을 미치기 때문에 식량에 민감한 북한의 입장에서 철저한 대책이 필요할 수밖에 없다. 이에 대해 북한은 장마철 병해충, 가축사육, 농작물 관리 등에 대한 필요한 정보를 노동신문이나 조선중앙방송을 통해 북한 주민들에게 적극적으로 전파하고 있다. 최근에 북한은 폭우에 대비해서 전국적으로 수백 개의 저수지, 강하천제방, 370여km의 배수로 보수정비, 수만m의 해안방조제를 보강했다고 노동신문을 통해 밝혔다.³⁶⁾ 또한 2019년 9월 6일 태풍13호 링링이 북상할 것을 대비해 김정은 국무위원장은 이례적으로 조선노동당 중앙군사위원회 비상확대회의를 소집해 대책마련을 강구하였다.

32) “우리나라 외무상 기후변화문제에 관한 파리협정서명식에서 연설,” 『노동신문』, 2016.04.24.

33) “[북한단신] 신의주항에서 대형 준철선 건조,” 『연합뉴스』, 2017.05.29.; “스위스에 가는 국가비상재해위원회대표단 출발,” 『조선중앙통신』, 2019.05.09.

34) “조선대표단 단장 재해위험감소사업에서 국제적협조를 강화할것이라고 강조,” 『조선중앙통신』, 2017.05.29.

35) “조선 국가비상재해위원회와 몽골 국가비상사태관리총국사이의 호상협조에 관한 량해문 조인,” 『조선중앙통신』, 2018.02.05.

36) “큰물과 비바람에 의한 피해막이사업 힘있게 전개,” 『노동신문』, 2019.07.22.

셋째, 감염병 문제와 관련해 조기대응 시스템 구축에 주력하고 있다. 실제로 최근 북한은 감염병이 발생하였을 때 출입경 통제, 비상대책기구 구성, 주민교육 실시 등을 통해 감염병에 대해 민감하게 대응하고 있다.³⁷⁾ 2014년 에볼라가 발생하였을 당시 북한은 보건성, 농업성, 노동성, 철도성을 비롯한 관련 내각조직들을 중심으로 국가비상방역대책위원회를 조직하였다. 이 위원회는 항구·공항·국경지대 등에서 에볼라 바이러스 차단을 위해 외국인 출입을 통제하였으며, 신문과 조선중앙방송을 통해 북한 전체 주민들에게 에볼라 예방대책을 상세히 소개하였다.³⁸⁾

넷째, 산림 황폐화 문제의 심각성을 인지하고 그에 따른 대책을 수립하고 실행하고 있다. 북한의 산림 황폐화 문제는 폭우가 내릴 때 산사태가 발생하기 쉬운 조건을 가지고 있으며, 산불을 야기하는 주된 원인이다. 이미 잘 알려진 바와 같이 북한의 산림 황폐화 문제는 심각한 수준이다. 이에 대해 김정은 국무위원장은 2015년 2월 27일 저서 《전당,전군,전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자》를 통해 황폐화된 산림이 재난과 직접적인 관련성이 있다는 사실을 인정하는 동시에 심각성을 지적하고 북한 전체 주민들이 산림복구전투에 참여하도록 독려했다.³⁹⁾ 그래서 공장과 기업소, 가정, 학교, 사회단체 등에서 나무심기를 적극적으로 벌리고 있으며, 2017년에는 산림복구에 필요한 인재를 양성하기 위해 김일성종합대학에 단과대학 단위로 ‘산림과학대학’을 신설하였다. 또한 전국적인 산림보호와 관리를 위해 북한식 ‘전

37) 김호흥·오일석, “신안보 분야 남북협력 추진전략,” 『신안보연구』 통권 193호(국가안보전략연구원, 2018), p. 48.

38) “조선에서 에볼라바이러스감염증방역사업 강화,” 『조선중앙통신』, 2014.10.24.

39) 김정은 국무위원장은 “고난의 행군시기부터 사람들이 식량과 땀감을 해결한다고 하면서 나무를 망탕 찍은데다 산불방지대책도 바로세우지 못하여 나라의 귀중한 산림 자원이 많이 줄어들었습니다. 산에 나무가 얼마 없다보니 장마철에 비가 조금만 많이 와도 큰물과 산사태가 나고 가을철에는 강하천이 말라 경제건설과 인민생활에 큰 지장을 주고있습니다. 그렇지만 우리 일꾼들은 큰물에 의하여 도로나 건물이 파괴되면 그것을 복구하는것으로 그치고 산에 나무를 많이 심어 큰물피해를 근원적으로 막기 위한 대책을 세우지 않았습니.”고 하면서 황폐화된 산림을 복구할 것을 북한 전체 주민들에게 호소하였다. 이에 대한 자세한 내용은 “김정은동지의 로작 《전당,전군,전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자》,” 『노동신문』, 2015.02.27.참조.

국산림자원관리정보체계'를 개발하였다고 선전하였다.⁴⁰⁾

이를 볼 때, 북한은 재난의 심각성을 인식하고 그에 따른 대책을 강구하고 실행하여 피해를 최소화하기 위해 나름대로의 노력을 하고 있는 것으로 보인다. 1990년대 국제적 고립과 더불어 재난발생으로 북한은 고난의 행군을 겪었다. 아사자가 속출했던 1990년대를 두 번 다시 경험하지 않기 위해 북한은 재난대응에 초점을 맞추고 있으며, 앞으로도 더욱 적극적인 재난대응을 위한 행태를 보일 것이다.

2. 북한 재난대응의 실태와 취약성

북한의 적극적인 재난 관련 법령 제정과 캠페인에도 불구하고 아직까지 재난관리에 있어서 비효율성과 취약성을 가지고 있다. 두드러진 특징은 재난을 총괄하는 기구가 비상설이라는 것이다. 대한민국의 행정안전부처럼 상설조직이 존재하지 않는다는 것이다. 1년에 몇 번이나 조직되는지 아직까지 알려지지 않았다. 그렇기 때문에 재난관리의 완화·준비단계에 있어서 상시적인 조직이 존재하지 않아 효율적인 관리체계라고 볼 수 없다. 그리고 재난의 종류에 따라 권한과 책임이 분산되어 있고 북한 내 해당 기관에서 자체적으로 필요한 법적 근거를 재난 상황에 따라 만들어가고 있다는 지적도 있다.⁴¹⁾ 더욱이 비상설국가재해비상대책위원회가 북한 주민들도 잘 모르는 유명기관이라는 비판도 있다.⁴²⁾

실제적으로 북한의 재난관리에 있어서 당 중앙군사위원회가 그 역할을 다하고 있는 것으로 추정된다. 2015년 라선 태풍피해, 2019년 9월 태풍 13호 사례를 볼 때, 김정은 국무위원장은 당 중앙군사위원회 비상확대회의를 소집하고 재난대응을 당 중앙위원회 간부들과 직접 토의하였다. 2019년 9월 태풍13호를 대비해 소집된 당 중앙군사위원회 비상확대회의에서 김정은 국무위원장은 “인민군대가 자연재해로부터 인민의 안녕과 생명

40) “우리 식의 전국산림자원관리정보체계 개발,” 『노동신문』, 2016.07.15.

41) 백민호·신호준·구원희, “북한재난발생과 우리나라의 대응에 관한 연구,” 『2013 북한연구학회 추계학술회의 자료집』 (북한연구학회, 2013), p. 458.

42) “[평양리포터] 북한 국가비상재해위원회,” 『통일뉴스』, 2017.06.08.

재산을 지켜내는것을 응당한 본분, 마땅한 사명으로 여기고 맡겨진 성스러운 임무에 충실”해야 한다고 언급하였다.⁴³⁾ 이러한 김정은 국무위원장의 언급은 북한의 재난발생 상황에서 군이 주도적인 역할을 해야 한다는 것이다.

재난발생 시 군의 주도적인 역할과 함께 해당 지역 구성원들이 모두 구조와 복구에 적극적으로 참여해야 한다. 이는 북한재해방지법에도 명시되어 있으며, 북한의 공식적인 관영매체를 통해서도 확인할 수 있다. 최근 태풍13호의 영향으로 피해를 입은 북한은 “지금 피해지역의 당, 정권 기관 일군들과 근로자들, 현지에 주둔하고있는 인민군부대의 군인들은 한마음한뜻으로 굳게 뭉쳐 태풍피해의 흔적을 하루빨리 가시기 위한 총돌격전을 계속 힘있게 벌리고 있다.”면서 군민대단결을 선전하였다.⁴⁴⁾ 비관적인 시각에서 보면 재난피해 지역의 이재민들도 구조와 복구에 투입되며, 재난발생 시 긴급구조와 관련된 전문적인 조직이 부재하다고 할 수 있다. 그래서 대응단계와 복구단계에 투입된 군인과 이재민이 사망하는 사고가 발생하기도 한다.⁴⁵⁾

이러한 비효율적인 북한의 재난관리체계는 유엔 및 비유엔 기구들의 포럼인 기구간상주위원회(Inter-Agency Standing Committee, IASC)와 유럽위원회(European Commission)에서 공동작업을 통해 작성된 <2017 위험관리지수 보고서>에서 그대로 드러났다. 이 보고서에 따르면 북한은 191개국 중에서 2016년도에는 하위 52위를 기록하였으나 2017년도에는 하위 15% 수준인 30위로 평가되었다. 또한 이 보고서는 주민들의 영양 상태, 휴대전화보급, 폐렴예방, 부패, 행정부의 효율성 등 다서 항목에서 북한을 최하위 10위권으로 분류하였고, 북한 당국의 재난대응력(Lack Coping Capacity)을 수준 이하로 평가했다.⁴⁶⁾ <2019 위험관리지수 보고서>에서도 북한은 부정적인 평가를 받았다. 북한은 지난 10년 사이 인도주

43) “조선로동당 중앙군사위원회 비상확대회의 긴급소집 조선로동당 중앙군사위원회 위원장 김정은동지께서 회의 지도,” 『노동신문』, 2019.09.07.

44) “태풍의 영향으로 피해 발생, 복구사업에 즉시 진입,” 『노동신문』, 2019.09.08.

45) “北수해지역 복구작업서 군인사망 잇따라, 당국은 모르쇠,” 『데일리NK』, 2016.11.17

46) “북 재해관리능력 전년보다 하락,” 『자유아시아방송』, 2017.08.01.

의 위기와 재난위험이 가장 악화된 나라로 평가되었으며, 재난발생 위험이 191개국 중 55번째로 높은 것으로 나타났다.⁴⁷⁾ 이러한 평가는 매년 발생하는 자연재난의 영향이다. 북한의 공식적인 관영매체를 근거로 작성한 북한의 자연재난 동향은 다음과 같다.

<표7> 북한의 자연재난 동향(2010-2019)

연도	재난종류/시기	피해지역	주요 피해현황
2010	7.16~9.15. (집중호우 및 태풍)	평남, 평북, 함남, 자강, 강원, 황해, 신의주 등	- 인명피해: 수십여명 사망 - 주택: 2만1천여 세대 및 건물 880여동 파괴·침수 - 철도: 철길노반 약 13,900만㎡
2011	6.25.~27. (태풍 메아리) 7.12~15, 7.26.~28, 8.3, 8.7.~8. (태풍 무이파)	황남, 황북, 함남, 강원 등	- 인명피해(사망·부상·행방불명): 70여명 - 이재민: 23,800여명 - 주택: 9,480여동 - 건물: 생산·공공건물 530여동 - 농경지: 13.2만정보
2012	6.29.~8.20. (집중호우 4회) (태풍 볼라벤)	북한 전역	- 인명피해: 사망 300명, 부상·행방불명 600여명 - 이재민: 29만 8,050명 - 주택: 87,280세대 파괴·침수 - 건물: 생산·공공건물 2,690동, 교육·보건 350여동 - 농경지: 12.3만정보 침수·매몰·유실 - 철도: 1.7만km ²
2013	7.12.~22. (집중호우)	북한 전역	- 인명피해: 사망 33명, 실종 18명, 부상 2명 - 이재민: 약 4.9만명 - 주택: 1.5만여 세대 파괴·침수 - 건물: 1.2만여동 - 농경지: 1.3만 정보 침수·매몰·유실
2015	8.1.~5. (집중호우)	북한 전역 (황해, 함경, 평안, 평양 등)	- 인명피해: 사망 21명, 실종 9명 - 주택: 968채 파괴·침수 - 농경지: 약 4,000정보(4,010ha) 침수·매몰·유실

47) “UN·EU “북한 인도주의 위기 위험성 10년 새 급격히 악화”, 『미국의 소리』, 2019.07.10.

	8.22.~23. (태풍 고니, 집중호우)	나선시	<ul style="list-style-type: none"> - 인명피해: 사망 40명 - 이재민: 11,000명 - 주택: 1,070여동 5,240여 세대 파괴·침수 - 건물: 99동(기관·기업소·학교·탁아소·병원 등 공공건물) - 농경지: 125정보(약124ha) 완전 침수 - 철도: 철다리 포함 51개 지점 파괴
2016	7.22.~24. (집중호우, 산사태)	평남, 평북 (의주 덕릉지역 산사태)	<ul style="list-style-type: none"> - 인명피해: 사망 10명, 실종 4명, 부상 55명 - 주택: 109동 246세대 살림집 파괴·침수 - 철도: 철길 8개소 760m 완전·부분 파괴 - 도로: 도로 10개소, 다리 2개소 완전·부분 파괴
	8.29.~9.2. (태풍 라이언락, 집중호우)	함북 (두만강 유역)	<ul style="list-style-type: none"> - 인명피해: 수백명 - 이재민: 68,900여명 - 주택: 29,800여동 침수(11,600여동 완파) - 건물: 생산·공공건물 900여동 파괴·손상 - 농경지: 27,400여정보(27,180ha) 유실·매몰 - 철도·도로: 도로 180여개소, 다리 60여개 파괴, 철도 100여개소 감탕(진흙)·노반·유실
2019	9.7.~8. (태풍13호 링링)	함남, 황북, 함남, 평양, 평북	<ul style="list-style-type: none"> - 인명피해: 5명 사망, 3명 부상 - 주택: 210여동 460여 세대 살림집 완전 및 부분적 파괴·침수 - 건물: 15동의 공공건물 완전 및 부분적 파괴 ·침수 - 농경지: 26,200정보(25,983ha) 침수·매몰

*출처: 통일부 북한정보포털 홈페이지(<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do> , 접속일: 2019년 9월 19일); “태풍13호에 의한 피해 발생,” 『조선중앙통신』, 2019.09.08. 참고하여 작성.

<표8>은 북한의 공식적인 관영매체를 토대로 작성되었다. 그래서 실제로 피해현황은 더 클 것으로 추정된다. 주요 피해현황을 살펴보면 농경지의 침수·매몰, 가정집과 공공건물의 침수·매몰은 주민생활에 심각한 영향을 미치고 있다. 농경지의 침수·매몰은 북한 주민들의 식량사정을 더욱 악화시킨다. 유엔 산하 식량농업기구(FAO)에 따르면 지속적인 수해의 영향으로 북한 총인구의 43%가 식량 불안정과 영양결핍에 시달리고

있다고 한다.⁴⁸⁾ 그리고 공공건물인 학교나 병원이 침수되거나 파괴되면서 교육권과 생명권에 큰 악영향을 미친다. 탈북민의 증언에 따르면 재난 복구 작업은 어린아이부터 노인까지 모두 동원된다고 한다.⁴⁹⁾ 여기서 인권문제가 발생한다. 재난으로 인한 전력공급 중단과 도로, 철도, 다리 등 공공재의 파괴는 북한 주민들의 경제활동을 마비시키며 2차 피해를 가져다주는 요인이다.

2016년 9월에 발생한 수해는 정말 참혹했다. 당시 조선노동당 중앙위원회는 “우리 조국의 북변 두만강연안에서 해방후 기상관측이래 처음 보는 돌풍이 불어치고 무더기비가 쏟아져 여러 시, 군에서 막대한 자연재해를 입게 되었다.”면서 재난상황의 심각성을 알리고 전체 구성원들이 재난 복구에 모든 역량을 집중할 수 있도록 호소문까지 발표하였다.⁵⁰⁾ 조선노동당 중앙위원회의 호소문처럼 피해상황은 수백 명의 사망자가 발생할 정도로 심각했으며 200일 전투에 참가중인 주요 노동단위들이 수해지역에 급파되었다.

재난복구 과정에서 문제점은 북한당국이 안정성을 강조하기 보다는 짧은 기간 내에 최대의 성과를 강조하는 ‘속도전’이다. 2016년 수해복구에 대해 북한은 “두달 남짓한 짧은 기간에 1만 1, 900여세대의 단층, 3층, 5층살림집들과 100여개의 탁아소, 유치원, 학교, 병원, 진료소들이 새로 건설되고 1만 5, 000여세대의 살림집들이 보수되었으며 190여만㎡의 두만강제방 및 호안성토, 수십km의 강하천정리공사, 수백km의 철길, 도로, 수십개의 다리복구가 성과적으로 진행됨으로써 만리마시대의 새로운 영웅신화, 로동당시대 인민사랑의 새 전설이 조국의 북변땅에 수놓아졌다.”고 하면서 속도전의 성과를 대대적으로 선전하였다.⁵¹⁾ 복구장비가 부족

48) “FAO ‘북 주민 1090만 명 식량안보 위기,’” 『자유아시아방송』, 2019.02.12.

49) “[클로즈업 북한] 北 장마 대비 총력전…한계는?,” 『KBS 남북의 창』, 2016.07.02.

50) “일심단결의 거대한 위력으로 함북도 북부피해복구전선에서 전화위복의 기적적승리를 쟁취하자 - 전체 당원들과 인민군장병들, 인민들에게 보내는 호소문,” 『노동신문』, 2016.09.10.

51) “위대한 당의 인민사수전, 일심단결의 거대한 위력이 안아온 주체조선의 새로운 영웅신화 - 함북도 북부피해복구전선에서 전화위복의 기적적승리를 쟁취한데 대한 조선중앙통신사 상보,” 『노동신문』, 2016.12.11.

한 북한의 현실을 고려하면 엄청난 인력과 시간이 동원되었을 것이다. 그리고 이 과정에서 적지 않은 사고가 발생했을 것이다. 최근 태풍13호 링링에 대한 재난복구에서도 북한은 “우리는 군민대단결의 위력으로 태풍피해복구사업을 최단기간내에 다그쳐 끝냄으로써 당의 현명한 령도밑에 인민사랑의 서사시를 창조해나가는 우리 식 사회주의의 우월성과 필승불패성을 세계앞에 다시금 똑똑히 보여주어야 한다.”면서 속도전의 지속성을 보여주었다.⁵²⁾ 이러한 특징은 재난복구 이후 해당지역에 재난이 또 다시 발생하였을 때 같은 피해가 반복될 수 있다는 것을 의미한다. 속도전에 의한 가정집과 공공건물 재건설은 날림이나 부실공사가 이뤄졌을 가능성이 크기 때문이다.

최근 북한은 재난에 대응하기 위해 법령을 제정하고 국제사회와의 활발한 협력에도 불구하고 아직까지 재난관리는 취약해 보인다. 여전히 북한은 국제사회에서 재난위험국가로 평가받고 있다. 자원의 부족과 취약한 경제력, 사회주의제도의 경직성 등은 재난대응능력과 복원력이 현저히 떨어질 수밖에 없을 것이다. 그래서 작은 재난에도 엄청난 피해를 초래할 수밖에 없다.⁵³⁾ 북한의 취약한 재난대응과 관리능력은 통일과정에서 막대한 통일비용과 혼란을 초래할 것이다.

V. 분단국가의 재난협력과 남북한 사례

1. 동서독의 재난협력 사례

독일의 통일은 예멘, 베트남의 통일사례와 비교했을 때, 가장 평화적인 방법으로 통일한 사례이며 남북한에 주는 교훈과 시사점이 많다. 그래서 분단국가의 협력과 통일 이후의 주요정책에 대한 연구에 있어서 늘 중요시되어 왔다. 재난 관련 분야도 남북한의 재난협력에 있어서 모범사례이

52) “[사설] 태풍피해복구사업을 최단기간에 다그쳐 끝내자,” 『노동신문』, 2019.09.11.

53) 김병로, “북한의 재해, 기근, 사회적 불평등,” 김성철 편, 『재난과 평화: 폐허를 딛고 평화를 묻다』 (과주: 아카넷, 2015), p. 295.

자 중요성과 시사점을 준다.

1970년 동서독 지도자들의 두 차례 정상회담 이후 1972년 동서독은 관계정상화를 위한 「기본조약」을 체결하게 된다. 이에 힘입어 동서독의 재난협력은 적극적으로 추진되기 시작했다. 그래서 1973년 동서독은 「동서독간 경계지역에서의 재해대응의 원칙에 관한 독일연방공화국 정부와 독일민주공화국 정부간의 협정(이하 동서독 재난대응공동협정)」을 체결하였다. 이 협정은 동서독의 접경지대에서 발생하는 재난발생에 근거하여 동서독이 공동대응을 하기 위해 체결되었다. 그리고 협정은 모든 재난분야를 포함하는 포괄적인 특징을 가지고 있다.

주목할 점은 동서독 경계지역에서 화재·홍수·태풍·전염병 등과 같이 재난이 발생하였을 때, 동서독은 상대측 지역으로 재난이 확대되지 않게 방지하면서 이것이 불가능할 경우 상호간의 협력하도록 명시하였다는 것이다. 또한 교통분야도 재난으로 명시하였으며, 동서독의 원활한 재난 협력을 위해 상호연락체계를 구축할 것을 명시하였다.⁵⁴⁾ 이에 따라 동서독은 1974년 3월 14일 「상주대표부 설치에 대한 동서독 정부 간의 의성서」를 체결하였다. 1973년에 동서독이 체결한 동서독 재난대응공동협정은 향후 동서독이 보건, 환경, 수로 등 세부 분야의 협력에 대해 대화를 유지하고 공동으로 대응할 수 있는 기본적인 틀이 되었다. 동서독은 연이어 「수로협정(1973)」, 「동서독 보건협정(1974)」, 「환경보호기본협정(1987)」 등을 체결하였으며 양측은 공동의 이익과 동서독 구성원들의 복리증진을 위해 협력하였다.

이러한 동서독의 재난협력은 남북한에 여러 가지 시사점을 준다. 첫째, 포괄적인 재난공동대응 체결에서 세부 사항으로 재난대응을 모색하는 탑다운(top-down)방식을 통해 재난협력의 지속성을 유지하였다. 남북한은 정상회담 합의문의 틀에서 보건·환경·수로 분야 등 세부사항에 합의하였기 때문에 포괄적으로 재난공동대응에 대한 공감대를 형성하고 합의문을 도출하지 못했다. 둘째, 동서독의 효율적인 재난협력을 위해 상호연락

54) 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2016), pp. 45~46.

체계를 구축하고 재난정보를 교환할 수 있도록 하였다. 셋째, 경계지역에서 재난협력을 위해 상황에 따라 지원을 요청할 수 있도록 합의문에 명시함으로써 재난발생 시 긴급적인 공동대응이 가능하도록 하였다. 이는 남북한 재난협력 사례를 검토할 것을 요구하고 개선의 방향성을 알려준다.

2. 남북한 재난협력과 주요사례

1) 의사소통의 부족과 대북지원의 비효율성 사례

남북한 재난협력의 역사를 살펴보면 대부분 인도주의적 목적으로 대북 지원이 이뤄졌다. 남북교류협력이 활발했던 2000년대도 마찬가지다. 그러나 주요사례들을 살펴보면 비효율성과 관련된 문제점을 내포하고 있다. 이는 2004년 룡천역 폭발사고와 2009년 신종인플루엔자 사례를 통해 잘 드러나 있다.

2004년 4월 22일 낮 12시 10분경 북한 평안북도 룡천군 룡천역에서 화학원료를 실은 열차가 전선을 건드려 발생한 큰 폭발사고가 발생했다. 이 사고로 룡천역을 중심으로 500m안의 모든 건물들이 파괴되거나 심하게 손상되었으며 160명의 사망자와 1300명의 부상자가 발생했다.⁵⁵⁾ 이에 대해 우리 정부는 비상 국무회의를 개최하고 지원대책을 강구하였으며 국무조정실, 통일부, 대한적십자사 등의 유관기관이 참여하는 ‘룡천재해대책 실무기획단’을 구성하였다. 그래서 10차례의 115억원 상당의 긴급구호품과 247억원 상당의 재난복구 자재·장비가 북측에 전달되었다.⁵⁶⁾

그러나 대북지원의 성격을 가진 이 사례는 재난협력의 비효율성을 드러내고 있었다. 그것은 바로 남북한이 원활한 의사소통이 이루어지지 않았다는 것이다. 당시 북측의 조선민족경제협력연합회 단동사무소 조성근 대표는 2004년 4월 29일 한국기독교총연합회 관계자에게 “향후 남측에

55) 서동열·조영동, “룡천역 폭발사고의 시사점,” 『한국철도학회 학술발표대회논문집』 (한국철도학회, 2004), pp. 138~140.

56) 통일부, 『통일백서 2005』 (서울: 통일부 통일정책실, 2005), pp. 168~169.

서 용천지역 재건과 재할에 초점을 맞춰 장기적인 지원사업을 계획해 달라”고 당부하였다.⁵⁷⁾ 즉, 북측이 재난복구에 있어서 무엇이 필요한지에 대한 정보가 부족했다고 할 수 있다. 당시의 기준으로 북측이 현재 필요한 것이 무엇인지, 그리고 무엇을 지원받았고 무엇을 지원받지 못했는지에 대한 의사소통의 부재는 재난협력의 비효율성을 초래했다.⁵⁸⁾ 의사소통이 없는 일방적인 대북지원은 곧 비용의 낭비를 초래한 것이다.

이와 같은 사례는 또 다시 발생했다. 바로 북한에 신종인플루엔자가 확산되었던 2009년이였다. 2009년 12월 9일 북한의 관영매체인 조선중앙통신은 북한의 신종인플루엔자 환자발생을 공식적으로 밝혔다. 당시 남북 관계 경색에도 불구하고 이명박 정부는 인도주의적 목적으로 대북지원을 결정하였다. 그래서 남북 판문점 연락관 접촉을 통해 치료제 50만명 분과 손소독제 20만 리터를 제공하기로 합의하였으며, 18일과 22일 북측에 전달하였다.⁵⁹⁾ 그러나 당시 정부는 왜 50만명 분의 치료제를 지원했는지에 대한 정확한 해명이 없었다. 정확히 북측에 신종인플루엔자 환자가 몇명이나 발생했는지, 의심환자가 얼마나 되는지에 대해 제대로 알아보지 못했다.⁶⁰⁾ 남북협력기금 178억 원의 투명성에 대한 문제가 발생했는데, 이는 결국 남북한 쌍방이 재난협력에 대한 신뢰를 가지고 정확한 의사소통이 필요하다는 것을 보여준다.

이 사례 외에도 2015년과 2016년 북한에서 연이어 발생한 수해에도 우리는 아무 대응도 할 수 없었던 사실에 대한 반성을 하고 이를 계기로 재난협력의 필요성을 공감해야 한다.

2) 남한의 피해사례와 재난협력의 중요성

북한의 재난발생은 통일의 관점에서 보면 우리의 문제가 아니라고 할 수는 없다. 그리고 남북한 재난협력의 중요성을 설명하는데 있어서 이를

57) “구호품 겹치고 승인없이 北접촉…용천지원 중구난방式,” 『세계일보』, 2004.05.03.

58) 김진원·정한범(2018), p. 38.

59) 통일부, 『통일백서 2010』 (서울: 통일부, 2010), pp. 117~118.

60) 김진원·정한범(2018), p. 42~43.

부정적으로 생각하는 의견에 대해서는 북한의 재난발생은 곧이어 우리도 피해를 입고 있다고 설명할 수 있을 것이다. 이는 실제적으로 나타났다. 2018년 4월 27일 역사적인 판문점 선언으로 남북관계의 새로운 지평이 열리고 비무장지대(DMZ)의 평화적인 관리가 요구되는 지금 이 시대에 재난은 남북이 공동으로 대응해야 할 과제는 부인할 수 없다. 게다가 남북한 재난협력의 부재와 남한의 피해사례는 접경지역을 중심으로 발생했다.

먼저, 공유하천인 임진강의 수해방지 분야이다. 임진강의 수해방지는 지형적 특성으로 북측과의 협력이 있어야 안정적인 관리가 가능하다. 그래서 여러 차례 북측과의 회담을 통해 북측이 댐 방류 시 사전 통보하기로 합의하였다. 그런데 북한은 2009년 9월 27일 사전 통보 없이 댐을 방류하여 우리 측 주민 6명이 사망하는 사건이 발생했다. 이후에도 북한은 여러 차례에 걸쳐서 사전 통보 없이 댐을 방류하면서 마찰을 일으켰다.⁶¹⁾

둘째, 비무장지대에서 빈번하게 발생하는 산불을 공동으로 관리할 수 있는 제도적 합의가 없다는 것이다. 비무장지대에서 발생한 산불이 북측 지역으로 확장되거나 우리 측으로 확장될 때는 정전협정에 따라 유엔군 사령부 군사정전위원회의 승인을 받아야만 헬기를 동원하여 진화활동이 가능하다. 2005년 4월 4일 비무장지대 안쪽에서 발생한 산불이 강풍을 타고 남하하면서 강원도 고성군 현내면 주민들이 대피하는 사태가 있었다. 당시 분단 이후 최초로 산림청 헬기가 비무장지대 안으로 들어가 진화한 바 있었다. 그 이후 비무장지대에서의 재난협력이 꾸준히 제기되었다.⁶²⁾ 그러나 재난협력의 진전은 없었다. 최근에도 비무장지대에서 산불이 계속해서 발생하고 있다. 지난 4월 경기도 연천군 비무장지대 산불은 북측에서 시작된 것으로 남북한 재난협력의 필요성을 더욱 부각시켰다.

셋째, 과거 우리가 퇴치했던 감염병이 북한의 영향으로 다시 발생하고 있다. 1979년 말라리아 퇴치선언을 했던 남한에서 1993년 파주에서 북

61) 박훈민(2016), pp. 23~26.

62) “DMZ 산불 잦고 피해 크지만 제대로 진화하기 어려워,” 『연합뉴스』, 2015.03.23.

무하던 장병이 말라리아에 감염되면서 2000년도에는 접경지역에 복무하는 군인과 인근 주민들을 포함하여 4100여 명이 말라리아에 감염되었다. 원인은 북한에서 말라리아를 옮기는 모기가 휴전선을 넘어 내려온 것이다.⁶³⁾ 접경지역에서 말라리아 감염자가 급격하게 증가한 1990년대 중후반 당시 북한은 고난의 행군의 영향으로 보건의료제도가 붕괴된 시기였다. 2007년 남북정상회담의 성과로 2008년부터 2011년까지 21억 원을 들여 북한에 말라리아 방역물품을 지원하고 공동으로 방역했지만 남북관계의 악화로 중단되었다. 이 결과 2012년부터 다시 비무장지대에 근무하는 군인들을 시작으로 인근 주민들까지 말라리아가 다시 확산되었다.⁶⁴⁾ 이에 대해 우리 정부는 2021년까지 말라리아 환자발생을 0%로 만들고 남북공동방역을 적극적으로 추진할 계획을 밝혔다.⁶⁵⁾

넷째, 북한발 미세먼지가 남하하면서 대기환경에 악영향을 미치고 있다. 그 동안 대기오염과 관련한 문제는 중국의 영향이라는 의견이 대부분이었다. 그러나 조명래 환경부 장관은 2019년 3월 11일 국회 환경노동위원회 전체회의에서 북한에서도 미세먼지가 많이 내려왔다고 밝혔다.⁶⁶⁾ 사실 북한 대기환경의 심각성은 이미 널리 알려져 있다. 세계보건기구가 발표한 <2018년 세계건강통계 보고서>에 따르면 2016년 북한인구 10만 명 당 207.2명이 대기오염으로 사망했다고 한다. 이 원인은 석탄과 갈탄 등 오염물질이 많이 배출되는 에너지를 북한에서 주로 사용하기 때문이다.⁶⁷⁾

다섯째, 최근 한국사회에서 큰 이슈가 되고 있는 아프리카돼지열병을 통해 남북한 공동방역의 중요성이 크게 부각되고 있다. 2019년 5월 북한에서 아프리카돼지열병이 확산되고 있는 것을 확인한 우리 정부는 국내 유입차단을 위해 접경지역을 ‘특별관리지역’으로 지정하고 대대적인 방역

63) “말라리아 환자 89% 휴전선 인근서 발생,” 『국방일보』, 2019.07.16.

64) “대북 약품 지원 중단 이후 DMZ 근무 군인들 말라리아 발병 증가,” 『중부일보』, 2016.07.20.

65) “정부, 2021년까지 말라리아 환자 발생 ‘0건’ 만든다,” 『서울신문』, 2019.06.17.

66) “환경장관 “북한發 미세먼지도 많이 내려왔다.” 『조선일보』, 2019.03.12.

67) “[팩트체크]국내 미세먼지에 북한도 영향을 미칠까?,” 『이데일리』, 2019.03.12.

을 실시하였다. 북한도 아프리카돼지열병을 예방하기 위해 수의비상방역 사업을 전국적으로 실시하였으며, 돼지고기 가공육류 판매를 금지하는 등 대응방안을 마련하였다.⁶⁸⁾ 그러나 지난 9월 17일 경기도 과주를 시작으로 북한과 접경지역에 아프리카돼지열병이 급속하게 발병되었다. 다음 날 통일부는 북측에 아프리카돼지열병과 관련한 협력을 위해 통지문을 보냈으나 아직 답장을 받지 못했다. 그리고 10월 1일 통일부는 아프리카돼지열병의 확산을 막기 위해 비무장지대 관광을 2일부터 잠정적 중단을 결정하였다. 이러한 통일부의 조치는 북한요인에 의한 재난상황에 대한 심각성을 인지한 것으로 보인다. 북한이 수의방역사업을 전국적으로 실시하였다고 노동신문을 통해 밝혔지만 지난 24일 국회 정보위원회 전체회의에 참석한 서훈 국가정보원장은 “아프리카돼지열병으로 인해 북한 평안북도의 돼지가 전멸했다”고 하였다.⁶⁹⁾ 이를 볼 때, 북한은 현재 아프리카돼지열병으로 심각한 피해를 입고 있는 것으로 보인다. 곧이어 북한에서 먼저 발생한 감염병이 남한의 접경지역에서 집중적으로 발생한 것으로 보아 남북한 재난협력의 부재는 계속해서 심각한 피해를 초래할 것이다.

VI. 남북한 재난협력 방안

1. 남북한 재난협력의 기본방향

남북한은 2000년대 두 차례의 정상회담을 통해 부분적인 재난협력에 대해 합의한 사례가 있다. 특히 2007년 10,4 남북공동선언 이후 개최된 총리회담에서 수해방지, 보건협력, 산림협력 등에 대한 구체적인 이행사항에 대한 합의를 하였다. 그러나 남북관계의 경색으로 인해 구체적으로 실현되지 못했다. 2018년 판문점 선언과 평양공동선언에서 남북한 두 정상은 환경협력과 전염병 방지를 위한 협력을 하기로 합의하였으며, 이에

68) “방역이자 생산,” 『노동신문』, 2019.06.12.

69) “평안북도 돼지 전멸”...더 시급해진 돼지열병 남북 방역협력,” 『아시아경제』, 2019.09.24.

따라 앞으로 시행하게 될 남북한 재난협력은 포괄적인 틀을 가지고 접근해야 될 필요성이 있다. 그래서 앞에서 살펴본 북한 재난발생 실태와 취약성, 남북한 재난협력의 문제점, 북한의 재난발생으로 인한 우리의 피해 사례 등을 종합적으로 검토하여 기본방향을 설정해야 한다.

첫째, 정경분리(政經分離) 원칙의 원리로 인도주의적 목적에 따라 남북한이 재난협력에 대한 공감대를 형성해야 한다. 현재 폐쇄된 개성공단은 2010년 천안함 피격사건과 연평도 포격사건 당시에도 정상적으로 가동되었다. 이는 남북한이 경제협력에서 정경분리 원칙에 대한 공감대를 형성했기 때문에 가능했다. 그리고 개성공단 사례를 넘어 안보현황에 대해서도 재난협력이 지속될 수 있도록 공감대를 형성해야 한다.

둘째, 긴급구호의 성격을 넘어 재난관리 4단계(완화, 준비, 대응, 복구 단계)에서 남북이 협력할 수 있어야 한다. 즉, 일방적인 대북지원에서 벗어나야 한다는 것이다. 남북한 재난협력 사례를 검토해보면 대응단계에서 원활한 의사소통도 없이 긴급구호 성격의 대북지원이 이뤄졌다. 이는 재난협력의 비효율을 초래하고 말았으며, 남북관계 상황에 따라 재난협력 추진의 한계가 발생했다. 또한 완화단계와 준비단계에 있어서 남북한 재난협력의 부재는 북한의 재난발생 후 남한의 접경지역에서 피해가 발생했으며, 재난협력의 범위를 제한시켰다.

셋째, 협력이 가능한 분야부터 우선순위를 정하고 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다. 이는 대북정책과 연계가 가능하다. 문재인 대통령은 지난 9월 24일 유엔총회 기조연설에서 비무장지대를 국제평화지대로 만들고 유네스코 세계유산에 등재할 의지를 밝혔다. 그러나 최근 아프리카돼지열병의 발생으로 비무장지대 관광이 잠정적으로 중단되었다. 그래서 현재 접경지역에서의 재난협력이 절실히 요구된다. 나아가 한반도 전역을 위한 재난관리를 목표로 남북한이 협력할 수 있도록 공동의 목표를 가지고 당면한 과제를 차근차근 해결해나갈 수 있도록 한다.

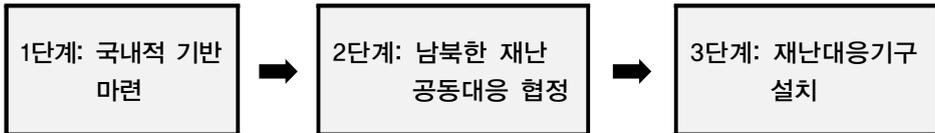
넷째, 남북한 재난공동대응에 관한 협정을 체결하도록 한다. 그 동안 남북한의 재난관련 합의를 살펴보면 부분적 합의에 그쳤으며, 남북정상 회담 합의문에 명시되는 정도였다. 남북한이 재난의 위험성과 협력의 중

요성을 인식하여 큰 틀에서 포괄적인 합의를 도출할 수 있도록 한다.

마지막으로 남북한 재난협력의 지속과 원활한 의사소통을 위한 기구를 설치하도록 한다. 역사적으로 남북한은 대화를 유지할 목적으로 기구를 설치하였다. 1972년 7.4 남북공동성명은 남북조절위원회를, 1992년 남북기본합의서는 남북연락사무소를, 2018년 판문점 선언은 남북공동연락사무소 사무처를 설치하여 대화의 틀을 유지하였다. 그래서 남북한이 재난협력의 중요성을 인식하고 재난과 관련된 사안들을 정기적으로 협의할 수 있고, 국제기구와 긴밀히 연계하고 한반도의 재난관리를 위해 긴밀히 협력할 수 있는 기구가 필요하다.

2. 남북한 재난협력의 추진계획 구상

남북한의 재난협력 추진계획은 기본방향에 근거하여 구상되는 것이 바람직하다. 그래서 우리 정부는 단계적인 로드맵(road map)이 필요하다. 이 로드맵을 그림으로 도식화하면 다음과 같다.



[그림 2] 남북한 재난협력을 위한 로드맵

1) 국내적 기반 마련

남북한 재난협력과 관련해서 국내적 기반의 마련은 앞으로 재난협력의 추진력을 마련하는 초기조건이라고 할 수 있다. 먼저, 정부조직 간 역할을 명확하게 규정해야 할 것이다. 대한민국 정부조직 중에서 재난관리를 총괄하는 정부조직은 행정안전부이다. 그런데 북한과 교류협력을 담당하는 정부조직은 통일부이다. 게다가 북한과의 대화도 통일부가 담당하고 있다. 남북한 재난협력을 고려하면 재난발생에 따라 참여하는 정부조직이 다를 것이다. 예를 들어 보건의료 분야는 보건복지부, 비무장지대의 산불

관리는 산림청, 미세먼지와 대기오염에 대한 관리는 환경부가 전담하고 있다. 앞에서 제시한 로드맵을 실행하기 위해서는 국내적 기반을 마련하는 차원으로 북한과의 재난협력에 대비한 역할분담과 협력체계를 구체화할 필요가 있다.

남북한 재난협력은 한반도 평화와 통일시대를 대비하기 위한 기반이다. 그래서 통일부가 남북한 재난협력을 총괄하도록 한다. 그리고 재난의 종류와 성격에 따라 정부조직 간 기능과 역할에 맞게 통일부에 협력하거나 지원하는 체계를 갖추도록 하며, 민간단체의 참여를 관리하도록 한다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표8> 남북한 재난협력을 위한 정부부처와 민간단체의 역할

구분	내용
통일부	· 재난과 관련된 남북협력을 총괄하고 지원체계를 체계적으로 구축 · 남북한 재난공동대응 기구에 남측 대표(통일부 장관)
외교부	북한의 재난발생에 대한 인도주의적 협력을 국제사회와 실시
행정안전부	북한의 재난발생에 대한 정부부처별 행정적 지원 제공
소방청	북한의 재난발생과 관련하여 필요시 긴급구조대 파견
보건복지부	· 의료 및 의약품 지원 및 재난의 단계에 따라 의료서비스 준비와 제공 · 의료기술 보급
국방부	비무장지대의 재난발생에 대한 긴급인력 투입 및 안정적 관리(지뢰제거, 유해발굴 등)
농림축산식품부	· 통일부와 협력하여 긴급구호에 필요한 식수 및 식료품 지원 · 남북공동 수의방역 시스템 구축 및 산림협력
국토교통부	북한의 안전사고와 관련된 사고예방을 위한 안전지침 제공
환경부	· 지진, 장마, 태풍, 기후변화 등 기상관측을 지속적으로 수집하고 집계된 관측 자료를 신속하게 통보 · 환경오염과 기후변화에 대한 공동조사 및 대응체계 마련
민간단체	통일부의 재난관리체계 및 지원체계 구축

* 백민호·신호준·구원희(2013), pp. 466~467 참고하여 작성.

2) 남북한 재난공동대응 협정

앞에서 언급한 바와 같이 동서독은 재난대응에 대한 포괄적인 협정을 체결하였다. 이에 비해 남북한은 정상회담이라는 틀 내에 있었기 때문에 남북한이 재난협력에 대한 공감대를 형성하고 협력을 위한 협정을 체결하지 못했다. 심지어 국회에서조차도 포괄적인 남북재난협력에 대한 법안이 발의되지 않았다. 게다가 남북관계에 따라 재난협력이 제한되기도 하였다. 향후 남북한은 재난협력의 공감대를 형성하고 공동으로 대응하기 위한 합의문을 도출하는 회담을 개최해야 할 것이다. 그리고 합의문에는 다음과 같은 원칙과 내용이 포함되어야 할 것이다.

첫째, 남북한의 지속적인 재난협력을 위해 포괄적인 합의를 도출하여야 한다. 그리고 이를 구체적으로 실행할 수 있는 기구를 설치하도록 명시하여 재난협력의 장(場)을 마련한다. 또한 정기적인 회의를 개최하여 남북한 재난협력을 상시적으로 논의할 수 있도록 한다.

둘째, 남북한은 각자 재난상황에 대한 정보를 교환하여 필요시 도움을 요청할 수 있도록 한다. 특히 비무장지대에서의 긴급 상황에 대해서는 남북한 재난공동대응 기구를 통해 신속하게 협의하고 조치를 취할 수 있도록 한다.

셋째, 비무장지대에서의 재난협력을 중심으로 점진적·단계적으로 재난협력을 발전시켜 나갈 수 있도록 한다. 이는 대한민국의 통일정책(화해협력-남북연합-통일국가)에 따라 재난협력의 범위를 확대해나갈 수 있다는 것이다.

넷째, 한반도의 모든 구성원들의 생명과 안전을 위해 북측을 방문하거나 남측을 방문하는 남북한 구성원의 생명과 안전을 재난발생 시 최우선적으로 보장할 수 있도록 한다.

다섯째, 남북한은 재난관리에 있어서 재난역량을 강화하고 발전시키기 위해 재난관리 4단계를 포함하여 활발한 인적·물적 교류를 할 수 있도록 한다.

여섯째, 제3국으로부터 발생한 재난이 한반도에 영향을 미칠 때, 남북한은 공동대응 차원에서 제3국 혹은 국제사회와 공동대응을 할 수 있도록 한다.

이와 같은 원칙과 내용들은 과거 남북한 재난협력 차원을 보완하고 통일을 지향하는 목적으로 제시하였다. 왜냐하면 과거의 실패를 반복하는 정책은 무의미할 뿐만 아니라 실효성을 발휘하기 어렵기 때문이다. 기본 방향에 맞게 일방적인 대북지원에서 벗어나 남북한이 재난에 대해 공동대응하고, 협력의 장을 마련함으로써 북한의 재난관리 역량을 향상시킬 수 있는 효과가 발생할 것이다. 단기적으로 접경지역에서 발생하는 재난에 대해 우리 측 주민들의 생명과 안전을 보장하고 장기적으로는 북한 주민들의 생명과 안전에 적극 이바지할 수 있을 것으로 보인다.

3) 남북한 재난공동대응 기구: 남북재난협력위원회(가칭)

그 동안 남한이 북한의 재난발생에 있어서 긴급구호 성격의 대북지원에 의존해야 했었던 이유는 재난에 대한 포괄적인 합의가 부재했을 뿐만 아니라, 합의를 이행해나갈 수 있는 기구가 없었다고도 볼 수 있다. 이에 대해 필자는 남북한재난협력위원회(가칭)를 설치할 것을 제안한다. 이 기구는 남북한이 상시적으로 상주하여 한반도 구성원 모두의 생명과 재산을 지키기 위한 재난협력기구로, 우리 측에서는 관련 정부조직들이 통일부를 중심으로 참여할 수 있도록 한다. 그리고 수해, 보건, 환경, 산림, 수의방역, 산불 등 포괄적인 재난예방과 대응을 남북한이 협력하는 구심점이 되는 역할을 할 수 있도록 한다. 그래서 남북재난협력위원회는 다음과 같은 기능을 수행할 것이 기대된다.

첫째, 재난과 관련된 남북한 회담을 정기적으로 개최하여 원활한 의사소통과 정보교류의 장이 될 수 있다. 북한의 재난발생 상황에서 우리는 정확한 정보교환 없이 비효율적인 대북지원을 초래하였을 뿐만 아니라 비용의 낭비도 초래하였다. 재난예방과 재난대응을 모두 포함하여 한반도 및 북한에 예측되는 재난에 대해 남북한이 문제점과 대응방안을 모색하고, 재난발생 상황에서 북한에 필요한 물자를 지원할 수 있다. 또한 재난

종류에 따라 관련 정부조직이 참여하여 북측과 협의할 수 있도록 통일부는 적극 지원하도록 한다. 그리고 외교부는 재난과 관련된 국제기구와 남북재난협력위원회가 공동회의를 개최할 수 있는 징검다리 역할을 할 것이다.

둘째, 비무장지대와 접경지역에서 갑작스럽게 발생하는 재난에 대해 신속하게 대처하고 피해를 최소화할 것이다. 최근 한국사회에서 큰 이슈가 되고 있는 아프리카돼지열병, 비무장지대에서의 산불 등의 사례를 보면 북측의 기한 없는 답장과 남북한 공동대응체계의 부재로 피해가 확대되었다. 초기대응의 부족은 결국 막대한 피해를 초래하였다. 남북재난협력위원회를 통해 신속한 대응마련과 실행은 피해를 최소화할 것이며, 나아가 접경지역의 안정적인 관리가 가능할 것이다. 또한 산불발생에 대한 헬기동원에 있어서도 남북재난협력위원회가 신속하게 진화하기 위해 유엔군사령부 군사정전위원회에 즉각적으로 통보하고 피해를 최소화할 수 있도록 현재 비무장지대의 재난관리와 관련된 문제점을 남북한이 동시에 모색하고 해결할 수 있을 것이다.

셋째, 남북한 재난협력의 발전을 위한 학술회의 및 공동연구를 적극 지원할 수 있다. 그 동안 남북한은 화해협력의 남북관계를 맞아 문화교류, 체육교류, 방송교류 등 사회문화 영역에서 활발한 교류를 하였다. 심지어 문화유산 공동발굴조사도 하였다. 재난협력은 남북한의 인적왕래를 안정적으로 보장하는 기반이기 때문에 전문적인 관리와 협력이 요구된다. 그래서 국책연구기관을 중심으로 북측과 학술회의를 개최하여 남북한 재난협력의 현황과 문제점, 발전방향 등에 대한 토론은 물론이고 북측에 대한 의료기술, 기상관측 기술, 산림관리, 수의방역체계 등을 보급할 수 있는 있는 기회가 될 것이다. 나아가 북한의 감염병, 수의방역, 산림 등의 실태를 북측과 공동으로 조사하고 연구하여 대응체계를 마련할 수 있는 역할도 수행할 것이 기대된다. 이를 점진적으로 확대하여 민간 연구자의 참여는 물론이고 자문위원회도 구성할 수 있을 것이다.

3. 남북한 재난협력의 기대효과

남북한의 재난협력은 2018년 세 차례의 정상회담과 9.19 군사합의에 근거한 평화와 협력의 시대로 나아가는 시대적 요구, 남북한 상호이익에 부합하는 호혜적 원칙, 국제사회의 대북제재 국면에서도 대규모 현금이나 장비가 투입되지 않는 현실적 측면, 남북한 신뢰를 제고하고 교류협력의 기반을 마련할 수 있는 전략적 측면 등 여러 측면에서 정당성을 가진다.⁷⁰⁾ 이에 따라 남북한 재난협력의 기대효과는 우리에게 여러 가지 기대효과를 가져다준다.

첫째, 비무장지대의 안정적인 관리를 통해 문재인 정부에서 구상하고 있는 DMZ 국제평화지대 실현에 이바지할 수 있다. 최근 아프리카돼지열병의 영향으로 DMZ 관광이 잠정적으로 중단된 사례를 보면 이에 대해 모두 동의할 것이다. 국제평화지대의 재난위험은 국제사회에서 긍정적 이미지를 제고하기 어렵다. 그래서 남북한 재난협력은 국제평화지대 실현에 큰 원동력이 될 것이다.

둘째, 접경지역 주민들과 군 장병들의 건강권 증진은 물론이고 접경지역에 거주하는 북한 주민들의 건강권에 이점을 제공할 것이다. 왜냐하면 남북한 재난협력은 한반도 구성원들 모두의 생명과 안전을 목표로 하기 때문이다.

셋째, 북한의 재난관리 역량강화와 재난전문 인력양성 등에 도움이 될 수 있으며, 재난의 영향으로 발생하는 북한인권문제에 대한 부분적 개선에 기여할 수 있다.

넷째, 기후변화와 미세먼지, 아프리카돼지열병 등 최근에 한반도를 위협하고 있는 재난요소들에 대해 협력을 강화하는 것은 물론이고 북한에서 발생한 재난에 적극 대응함으로써 남한으로 피해를 확산하는 것을 막을 수 있다. 그리고 재난에 대해 제3국과 공동대응을 통해 지역협력 차원에서 크게 이바지할 것이다.

70) 김호홍·오일석(2018), pp. 50~52.

다섯째, 개성공단과 금강산 관광이 다시 재개될 때, 북측을 방문하는 남측 인원들에 대한 신변보장 뿐만 아니라 북한에서 발생하는 재난위험으로부터 보호할 수 있다.

이러한 기대효과는 앞에서 언급한 바와 같이 재난에 대한 포괄적인 합의와 협의를 이행하는 기구를 설치하였을 때 가능할 것이다. 또한 국내에서 대북사업으로 논의되고 있는 사안들(식량, 복지, 교통, 건설 등)과 연계가 가능함으로써 남북한 교류협력의 모든 분야에서 안정적인 기반이 될 것이다.

Ⅶ. 결론

올해는 분단 74주년이 되는 해이다. 74년 동안 남북한 관계를 짧은 문장으로 표현하자면 “긴 대립과 짧은 화해의 시간”이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 2018년 평창 동계올림픽을 계기로 남북한은 한반도의 미래와 통일을 위한 서로의 염원을 확인하였다. 이를 계기로 남북교류협력의 시대에 대한 기대감이 높아지고 있다. 남북교류협력은 남북한 구성원들의 상호방문이 활성화되는 것을 의미한다. 그렇지만 북한의 재난관리는 취약성을 가지고 있으며, 북한의 재난발생과 남북한 재난협력의 부재로 접경 지역에 살고 있는 주민들이 큰 피해를 입고 있다. 그러므로 남북한 재난 협력은 남북한의 시급한 과제라고 할 수 있으며, 남북한 교류협력시대를 준비하는 첫 단계일 것이다. 이에 대한 문제의식을 가지고 이 글에서는 남북한의 재난협력 방안을 제안하였다. 최근 북한의 재난대응 동향에 대해 알아보고 취약성과 남한의 피해사례, 분단국가의 재난협력 사례를 살펴본 후 과거 남북한 재난협력 사례의 문제점을 지적하였다. 이후 ‘국내적 기반 마련 - 남북한 재난공동대응 협정 - 남북한 재난공동대응’의 단계적 로드맵을 제시하였다. 이 로드맵을 제시한 이유는 독일사례의 장점을 수용하고 과거 남북한 재난협력 사례를 개선하기 위한 방안이기도 하며, 단기적인 협력이 아니라 장기적인 협력으로 발전시키기 위한 로드맵이기 때문이다.

이 논문이 막바지에 접어들었던 2019년 9월은 태풍13호와 아프리카돼지열병으로 한반도 전체가 재난으로 분주했다. 북한은 태풍13호가 북상하기 직전 조선노동당 중앙군사위원회 비상확대회의를 소집하여 대응책을 강구하였다. 그리고 대대적인 재난복구를 시행하였으며, 특집방송으로 태풍에 대한 시사방송을 제작해 조선중앙방송을 통해 송출했다. 이 가운데 2019년 9월 12일부터 14일까지 남북한과 유엔군사령부가 공동으로 태풍 13호의 영향으로 손상된 판문점 공동경비구역 내 건물 보수작업을 진행했다. 이는 1953년 정전협정 이후 처음이다.⁷¹⁾ 이를 보면서 필자는 남북한이 호혜적 원칙과 상호존중의 원칙에 입각하여 재난협력의 중요성에 대해 깊이 생각했을 것이라고 본다. 더욱이 우리 정부는 아프리카돼지열병 사태를 단독대응 하면서 북한과의 재난협력의 필요성에 대해 더욱 실감하였을 것이다. 왜냐하면 재난은 한 번 발생하면 치명적인 피해를 발생시키며, 초국가적인 성격으로 인해 한반도가 공존을 위해 협력해야 한다는 것을 의미하기 때문이다. 게다가 남북한 재난협력의 부재는 곧이어 한반도 전체 구성원들에게 피해가 발생한다. 그러므로 향후 남북한이 마주앉아 재난의 위험성을 공감하고 협력방안을 모색하여 한반도의 평화와 안정의 기반이 되는 재난협력을 이 논문을 통해 기대해 본다.

71) “남북·유엔사, JSA 건물 피해복구·사상 첫 3자협력 보수(종합),” 『연합뉴스』, 2019.09.23.

【 참고 문헌 】

〈단행본〉

- 대한민국 국가정보원, 『북한법령집』 (서울: 국가정보원, 2017).
- 박훈민, 『분단국가의 재난대비 실무협력법제에 관한 연구』 (세종: 한국법제연구원, 2016).
- 손상철·김백운·정용, 『재난안전관리론』 (인천: 진영사, 2018).
- 이관세·홍순직·장용석·장철운, 『북한지식사전』 (서울: 통일부 통일교육원, 2016).
- 이금순, 『남북한 재난관리 협력방안』 (서울: 통일연구원, 2001).
- 임예준·이규창, 『북한 재난협력 방안과 과제』 (서울: 통일연구원, 2017).
- 통일부, 『통일백서 2005』 (서울: 통일부 통일정책실, 2005).
- 통일부, 『통일백서 2010』 (서울: 통일부, 2010).

〈논문〉

- 김병로, “북한의 재해, 기근, 사회적 불평등,” 김성철 편, 『재난과 평화: 폐허를 딛고 평화를 묻다』 (과주: 아카넷, 2015).
- 김용현, “북한 군대의 사회적 역할: 1948~1980,” 『북한연구학회보』 제17권 제2호(북한연구학회, 2013).
- 김용현·한승대, “‘고난의 행군기’ 북한 군대의 사회적 역할 연구,” 『인문사회과학연구』 제17권 제2호(부경대학교 인문사회과학연구소, 2016).
- 김진원·정한범, “효과적인 남북한 재난대응 협력을 위한 법제도적 문제 고찰,” 『연구방법논총』 제3권 1호(경북대학교 사회과학기초자료연구소, 2018).
- 김호홍·오일석, “신안보 분야 남북협력 추진전략,” 『신안보연구』 통권 193호 (국가안보전략연구원, 2018).
- 박소영·박경석·이성연, “북한의 산림관리조직 및 산림관리의 특징,” 『북한학연구』 제4권 제2호(동국대학교 북한학연구소, 2008).
- 백민호·신호준·구원희, “북한재난발생과 우리나라의 대응에 관한 연구,” 『2013 북한연구학회 추계학술회의 자료집』 (북한연구학회, 2013).
- 서동열·조영동, “룡천역 폭발사고의 시사점,” 『한국철도학회 학술발표대회논문집』 (한국철도학회, 2004).

송인호·최귀일, “북한의 재난관리 법제에 대한 고찰,” 『경희법학』 54권 2호
(경희대학교 경희법학연구소, 2019).

황수환, “자연재해 대응 관련 북한의 정책과 법·조직체계,” 『입법과 정책』 제9
권 제3호(국회입법조사처, 2017).

〈언론 및 웹사이트〉

『국방일보』

『노동신문』

『데일리NK』

『미국의 소리』

『서울신문』

『세계일보』

『아시아경제』

『연합뉴스』

『이데일리』

『자유아시아방송』

『조선일보』

『조선중앙통신』

『중부일보』

『중앙일보』

『통일뉴스』

『KBS 남북의 창』

『NEWSIS』

통일부 북한정보포털 홈페이지,

<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/main/portalMain.do>

우 수

북한 경제 체제 변환 대비 농업부문 계획 수립을 위한 연구

- 도시공간을 활용한 농업 가치 향상 방안 -

승실대학교 건축학과 손태진

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이 론 배 경
- III. 북한 농촌 실태 분석
- IV. 도시공간을 활용한 농업 가치 향상 방안
- V. 설계 적용 계획안
- VI. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

북한 경제 체제 변환 대비 농업부문 계획 수립을 위한 연구

- 도시공간을 활용한 농업 가치 향상 방안 -

북한은 시장화라는 사회 경제 체제의 변화가 진행 중이다. 시장화로 인한 도시화 현상은 사회주의 국가의 도시가 가지는 북한의 여러 도시 구조를 변화시킬 것으로 예상된다. 마르크스와 엥겔스는 사회주의 도시가 가지는 도시계획의 기본 개념 중 ‘도시와 농촌의 융합’이라는 개념을 크게 여겼다. 이는 생산영역을 도시 내로 흡수시켜 자생적인 도시구조를 만들기 위함이었으며, 환경적인 측면에서도 유리하다고 판단하였기 때문이다. 1980년대, 소련을 포함한 동구권 국가의 농촌인구는 44.5% 였으며, GDP 비중은 20.6%였다. 당시 서구국가의 농촌 인구가 25.1%, GDP 비중이 2.8%인 것과 비교해서 그 비중이 매우 큼을 알 수 있다. 북한 또한 마찬가지이다. 2008년을 기준으로 전국에 900만 명이 넘는 농업인구가 있었으며, GDP의 비중은 20.8%를 차지하였다. 북한의 수도 평양에서조차 40만 명이 넘는 농업인구가 있으며, 이는 매우 큰 수치이다.

이를 살펴본 이유는 자본주의 국가의 도시화와 같은 북한 도시의 변화는 농업문제를 야기할 것으로 판단되어진다. 사회 경제 체제 변화로 인한 도시의 급격한 확장은 농촌 소멸 문제와 농촌인구가 도시로 급격하게 이동하는 과잉도시화 현상을 발생시킬 것이다. 한국농촌경제원에서 예상한 시나리오도 통일시 농가인구 500만 명이 농촌지역을 이탈하여 도시지역으로 이동할 가능성이 있다고 추정했다. 이는 시장의 역할이 정부의 역할보다 커지는 사회 경제 체제의 변화 시에도 적용될 것으로 판단된다. 본 논문은 북한의 경제체제 변화에 맞추어 농촌의 소멸을 방지하고 도시와 농촌이 융합하는 지속가능한 도시 발전 방향을 제시하고자 한다. 지속가능한 발전 목표를 경제학자 ‘Jeffery Sachs’는 ‘사회적 통합, 환경지속가능성과 함께하는 경제적 발전을 의미한다.’라고 정의하였다. 이와 같은 지속가능한 농업의 분야의 발전 형태를 북한 사회에 적용할 수 있도록 제

시해주어야 한다고 생각했으며, 이는 북한의 미래세대를 위한 발전방안이 될 수 있다고 판단한다. 이를 위한 북한 도시 내 농업 가치 향상 방안 네 가지를 제시하였다. 첫 번째, 농업인구 경제활동 시설이다. 북한 내 새로운 도시 시스템으로 자리 잡은 시장은 도시 안의 농촌을 위한 공간으로써 역사를 가진다. 시장이 자본가와 국가를 위한 시설이 아닌 농민의 경제활동을 위한 공간으로 사용한다면 농업 가치 향상의 방안이 될 수 있다고 판단한다. 두 번째, 도시와 농촌을 연결 교통시설이다. 도시와 농촌을 물리적으로 연결시켜주는 매개체는 농촌인구에게 도시의 인프라를 함께할 수 있도록 도와주며, 이는 도시 내 농민을 위한 공간이라 분석될 수 있다. 송신시장의 사례는 도시 내 농민을 위한 교통시설의 성공적 사례가 될 수 있다고 판단한다. 세 번째, 농업 교육 시설이다. 북한에서 직업농업 교육을 담당하는 학교는 농업고등전문학교와 농학계 대학, 사회교육기관이 있다. 하지만 그 수가 부족하고 특정 소수 인원들에게 교육이 집중되며 농민들의 참여가 잘 이루어지지 않는다. 새로운 농업 기술, 농업 개혁 교육 등 농업의 현대화와 효율성 개선을 위해 농업 교육 시설은 꼭 필요한 시설로 판단되어진다. 네 번째, 농업 인구 주거 시설이다. 북한 농촌 주거환경은 개선이 시급하며 주택부족현상도 크다. 농업인구를 위한 주거 시설의 제시는 농업기반이 유지될 수 있는 방안이라 판단하였다. 위에서 서술한 네 가지 농업 가치 향상 방안을 평양시 낙랑구역에 위치한 통일거리시장 리노베이션 프로젝트에 적용해보았다. 대지 정보와 주변 사회환경에 대한 분석이 한정적이어서 프로젝트의 건축타당성 검사가 진행되지 못한 점은 한계점으로 남는다. 하지만, 본 연구를 통해 농업 가치 향상 방안을 제안하여 건축적 공간을 제시해본 것은 의의가 크다고 할 수 있다.

현재, 한반도는 북한의 비핵화를 위해 남북간, 북미간 평화체제로 가기 위한 회담을 개최하고 있다. 지난 2차 하노이 회담이 결렬되었지만, 최근 3차 북미 정상회담을 위한 실무회담이 재개되었다. 회담이 계속 성공적으로 이어지기에는 여러 가지 어려운 점이 있겠지만, 서로간의 이견을 좁혀가다보면 한반도 비핵화는 이루어질 것이라 생각된다. 이는 북한에 대한 유엔의 경제 제제를 벗어나게 할 것이며, 북한 경제체제 변화를 촉진시킬

것이라 판단된다. 이러한 시점에서 북한의 경제체제 변환에 대비하여 도시공간을 활용한 농업가치 향상 방안 연구는 꼭 필요한 연구라 판단하며, 통일국면에서도 긍정적인 결과를 가져올 수 있다. 시장화라는 사회 경제체제의 변화를 기회로 삼아 농업분야의 가치를 향상시키고 발전한다면 더 나은 북한 주민들의 경제 성장과 삶의 질 향상 가능성이 있다. 본 연구에 더해, 지속가능한 개발을 위한 농업 정책, 농촌 복지 연구 등 다양한 후속 연구를 기대하며 이를 통한 한반도의 번영을 기대해본다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구 배경

오늘날 북한은 ‘시장화(marketization)’ 라는 사회 경제적 변화가 진행 중이다. ‘도시’ 는 인간이 만들어낸 사회, 정치, 문화, 경제의 집합체로써 사회·경제 체제의 변화 시 도시체계가 변할 수 있음을 예상해 볼 수 있다. 도시화는 근대적 도시가 되기 위한 긍정적 면으로 인식 될 수 있지만, 그 내면 속 발생할 도시 문제를 우리는 생각해야만 한다. 오늘날 보여지는 북한의 도시는 단순히 개발의 대상으로만 보여지고 있다. 북한 사회주의 도시의 이해를 통하여 자본주의 도시화 현상으로 발생하게 될 문제를 파악하는 것은 지속가능한 개발의 방안이 될 수 있다. 또한 통일국면에서 정책결정의 합리성을 높이며 결과적으로 통일 비용을 줄이는 일에도 기여할 수 있을 것이다.(박세훈, 2016)

2) 연구 목적

본 연구는 최근 시장화라는 사회 경제적 변화에 따른 북한 도시변동의 현황을 분석하고, 그것이 향후 도시문제로 나타나게 될 농업 가치 하향 및 과잉 도시화 현상 발생을 예상 및 분석해 본다. 그 이후 농민을 위한 도시 공간을 제안해줌으로써 지속가능한 도시 개발 방안을 제시함을 목적으로 한다. 큰 비율을 차지하고 있는 북한 농업 인구에 대한 도시 문제 대책안은 북한 경제의 향상과 한반도 번영에 크게 기여할 것으로 판단되어진다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구 범위

본 연구의 공간적 범위는 북한의 전 지역을 대상으로 하되, 비교적 큰

도시화가 예상될 북한의 수도 평양을 주요 대상으로 한다.

본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫 번째, 사회주의 도시가 가지는 농업의 가치가 큼을 이해하고 탈사회주의 국가들의 농업개혁정책과 한계점을 분석해본다. 두 번째, 북한 농업부문의 실태를 분석한다. 북한에서 가지는 농업의 가치를 생각해보고, 북한 도시화 현황을 분석해본다. 또한, 현재 북한 농민들의 실태를 분석해보며, 추후 발생할 북한 도시 문제를 논의한다. 세 번째, 도시 문제 완화를 위한 방향을 고찰해본다. 도시 내 농민을 위한 공간을 제시해보고 설계안에 적용해봄으로써 논의를 마무리한다.

2) 연구 방법

(1) 문헌 분석

본 연구에서는 ‘국토연구원’과 ‘통일연구원’에서 생산된 문헌을 북한의 도시개발의 특징과 과정, 북한 내 공간 정보를 논의하는데 참고하였으며, ‘한국농촌경제연구원’의 문헌을 통해 북한 내부의 농업현황의 조사를 보완하고자 하였다. 본 연구의 자세한 참고 문헌은 <참고 문헌>에 실려 있다.

(2) 도면 분석

- 본 연구에서는 북한 도시 구조를 파악하고 분석하기 위해서 다양한 매체를 활용하였다. 도면분석을 위해 활용한 지도와 정보는 다음과 같다.
- 북한수치지형도(국토지리정보원) : 국토지리정보원 (www.ngii.go.kr)에서는 북한지역에 대한 수치지형도를 제공
- 구글어스 자료 : 구글어스 (www.google.com/earth)에서는 북한 지역에 대한 영상자료 제공
- 북한정보포털지도(통일부) : 통일부 (www.nkinfo.unikorea.go.kr)에서는 북한지역에 대한 주제도, 시설물/지명을 알 수 있는 지도를 제공
- 위키맵피아 자료 : 위키맵피아 (www.wikimapia.org)에서는 참여지식을 이용한 지도형태로서 북한내부의 한계적 정보를 보완할 수 있는 자료 제공

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

본 연구를 위해 세 가지 방향의 선행연구를 진행하였다. 첫 번째는 사회주의 도시에 대한 연구 및 탈사회주의시 나타날 수 있는 도시 변화에 대한 연구를 고찰하였다. 두 번째는 사회주의에서 농업이 가지는 중요성과 북한 농업의 실태, 탈사회주의 국가들의 농업개혁에 대해 고찰하였다. 세 번째는 농업 가치 향상 공간을 제안하기 위해 북한 도시의 공간적, 사회적 연구를 분석하였다. 북한 사회 속 존재하는 건축적 체계, 사회체계, 경제체계를 통해 북한을 이해하려 노력하였다.

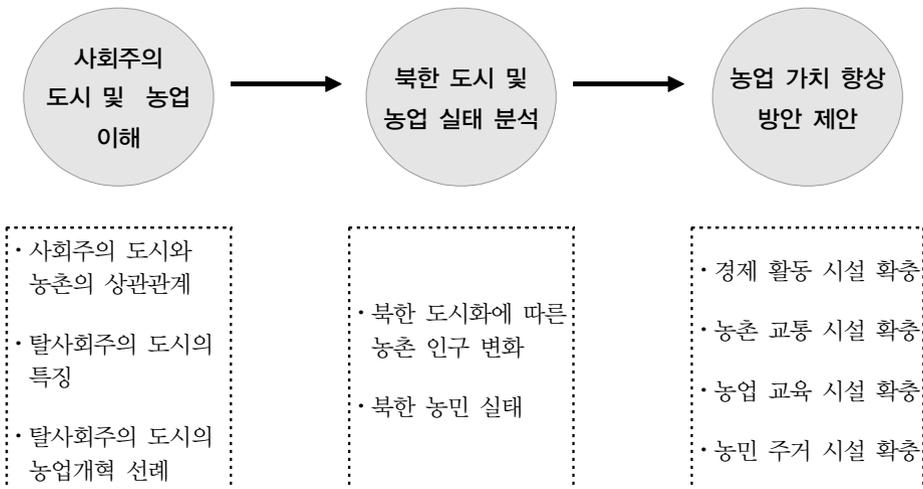
2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

본 연구는 북한의 도시 개발에 따른 농업 가치 하향과 과잉 도시화 현상을 예상하고, 그에 따른 해결책을 공간적으로 제시함에 의의를 가진다. 북한의 도시화와 농촌의 관계에 초점을 맞췄으며, 이를 위해 기존 연구에서 분석되었던 북한의 도시와 사회주의 도시계획에 대해 고찰하고 농업의 가치가 큼을 이해하고자 노력하였다. 또한, 북한 농업의 현황과 문제에 대해 분석하였다. 이를 통해 농업 가치 향상 방안을 제안해보고, 적용하여 건축적 공간을 제시해본다.

<표 1-1> 북한 도시 및 농업 관련 기존 주요 연구

연구경향 구분	주요 연구 업적
사회주의와 탈사회주의 도시화 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 이상준 외. 2001. 체제전환국의 도시발전과 북한에 대한 시사점. 국토연구원 • 조남훈. 2013. 북한의 도시화 추이와 특징. 한국개발연구원 • 박세훈 외. 2017. 북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제. 국토연구원
사회주의와 농업에 관한 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 김운근 외. 1999. 통일대비 농림업부문 계획 수립을 위한 연구. 한국농촌경제연구원 • 장경호. 2003. 북한경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향에 관한 연구. 중앙대학교 대학원 • 진승권. 2006. 사회주의 탈사회주의 그리고 농업, 이화여자대학교출판부 • 권태진. 2012. 북한의 농업개발을 위한 남북한 협력전략. 농촌경제연구원
북한의 도시 구조, 사회 체제, 경제 체제 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 임동우/루나. 2014. 북한도시읽기. 담디 • 차은지. 2014. 북한 사회구조 변화와 농민층의 사회 불평등. 서울대학교 대학원 • 홍민 외. 2016. 북한 전국 시장 정보. 통일연구원 • 정은미. 북한의 시장, 변화의 중심에 서다. 통일연구원

4. 연구의 흐름



[그림 1-1] 연구의 흐름

Ⅱ. 이론 배경

1. 사회주의 도시와 농촌의 공존

사회주의적 도시계획 이념은 마르크스와 엥겔스가 19세기 산업혁명 이후 급속하게 팽창하는 도시와 그에 따라 노동계급의 생활환경이 날로 열악해지는 것을 개선하기 위해 정립되었다.(박세훈, 2016) 마르크스주의는 도시의 성장을 자본주의 사회의 근본적 모순으로 인식하고, 도시와 농촌의 격차를 사회 계급 간 투쟁의 측면으로 규정하였다. 따라서, 도시와 농촌의 융합을 지향했으며, 도시를 통한 농촌 소멸을 막기 위해 경계를 설정하고, 도시화를 억제하였다. 마르크스와 엥겔스는 사회주의 도시가 가지는 도시계획의 기본개념을 크게 5가지로 설명하였으며, 그 내용은 아래 표와 같다.

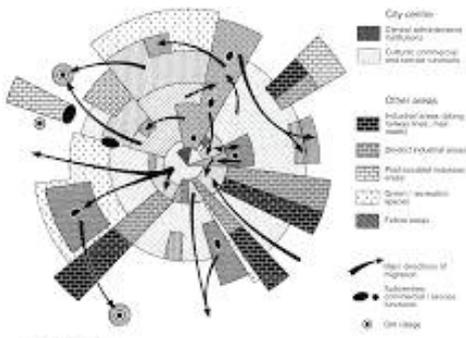
<표 2-1> 사회주의 도시계획의 기본개념(Sounders, 2007)

개념	내용
대도시화 억제 (under-urbanization)	농촌의 생산요소를 갖춘 작은 규모의 도시 지향
도시재개발 반대	가치상승에 치중하는 형태의 재개발이 나타나지 않음
도시와 농촌의 융합	도시에 농촌적인 요소, 생산영역을 도시 내로 흡수
체계적인 도시계획	체계적인 계획을 바탕으로 도시문제 대응
정부의 절대적인 영향	정부의 계획이념이 절대적인 영향력 행사

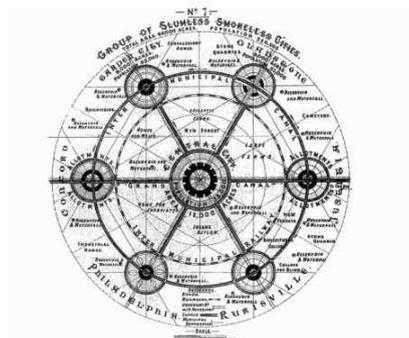
인용 : 박세훈 외(2016)

본 논문은 도시와 농촌의 융합이라는 사회주의 도시계획에 집중하였다. 이는 사회주의 도시의 큰 특징이 생산영역을 도시 내로 흡수하는 이론이기 때문이다. 이는 군사적 이점과 경제적 이점의 공통적 해결방법이었다. 사회주의 도시에서 주거시설은 작업장이나 제조공장 같은 생산시설과 공존하고 있다. 이는 직장과 주거를 근접한 거리에 두기 위함과 동시에, 주거시설이 소비만 하는 영역이 아니라 생산도 하는 영역으로 설정함으로

써 자생적 구조를 만들기 위함이다. 크게 도시적 시각으로 보자면 하나의 행정구역 안 농촌의 역할이 이 개념을 통해서도 정립되었음을 알 수 있다. 또한, 이 도시구조는 환경적인 면에서도 유리하다고 판단된다. 임동우 건축가는 ‘사회주의 도시가 가지는 이념을 정원도시가 갖는 공통분모에 집중해 볼 필요가 있다.(임동우, 2014)’ 라고 설명하였다. 정원 도시는 하나의 도시가 거대해지는 것을 막고자 하는데서 기본 개념이 시작된다. 이 개념에서 사회주의 이념이 강조하고 있는 도시와 농촌의 공존하는 개념에 대한 공통점이 생기는 것이다. [그림 2-1]은 울리케가 제시한 사회주의 도시 공간 구조(Ulrike Sailer-Fliege, 1999)와 에드워드하워드의 정원도시 공간 구조(E.Horward-Garden city, 1898) 개념 도표이다. 도시 규모의 제한을 단순히 정책적으로 제한한 것이 아닌 도시공간에 녹지 영역을 두어 물리적인 구조로써 도시의 확장을 제어하고 있다. 농촌이라고 하는 것은 도시로 인해 소멸되어지는 공간이 아닌 함께 공존해야 할 대상이었으며, 단순히 농산물이 생산되는 영역이 아닌 도시화를 억제하는 완충역할을 하는 영역이었다.



Ulrike Sailer-Fliege(1999)

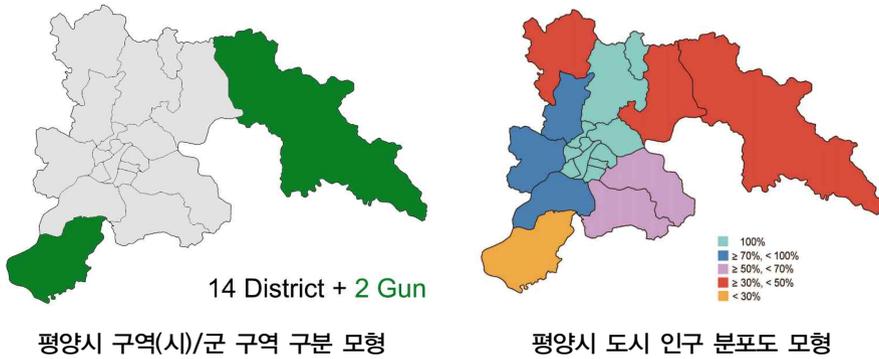


E. Horward-Garden City(1898)

[그림 2-1] 사회주의 도시 공간 모형

이러한 도시계획은 북한의 사회 구조에 큰 영향을 끼쳤다. 평양의 인구는 서울 인구의 1/3인 326만 명이다. 하지만, 그 면적은 서울의 4배인 2,500km²이다. 이는 북한의 도시가 단순히 도시 시민들의 생활권이나 소비시설만이 있는 것이 아니라 농촌이라는 생산영역도 함께 가지고 있어

하나의 자생 단위를 이루고 있기 때문이다. 수많은 농가인구들이 도시 내 존재하며, 농업이라는 분야는 북한의 큰 경제 기반이 되었다. 평양은 14 곳의 도시 및 상공업 지역 구역과 2곳의 농업지역 군을 가지고 있으며, 그 면적은 평양시의 50%가 넘는다.



[그림 2-2] 평양시 구역(시)/군 모형(Rainer Dormels, 2014)

2. 탈사회주의 도시와 농업

사회주의 도시체계가 변화하는 과정은 앞서 살펴본 이유로 우리가 일반적으로 생각하는 도시의 변화와 다를 것이다. 체제전환 도시를 일반적으로 '탈사회주의 도시' 라고 칭한다. Ulrike, Hirt, Stanilov 등 많은 연구자들이 탈사회주의 도시의 특징에 대한 연구를 진행하였다. Ulrike에 의하면 탈사회주의 도시는 산업지역의 쇠퇴, CBD의 확대, 소매업의 증가, 주택의 교외화, 젠트리피케이션 등의 현상이 대두된다고 설명하였다. Hirt는 불가리아 소피아의 공간구조 변화를 통해 시가지 지역의 확대에 의한 도시와 농촌지역의 경계부 불분명, 공간 스케일의 감소, 공간의 사유화 경향, 공간의 상업화 현상을 설명하였다. 기존 연구들이 동구권 도시들을 대상으로 하였다는 한계점을 가지고 있지만, 이를 통하여 볼 때 북한의 도시도 시장화 진전에 따라 도시 주변지역 개발 및 시가지 확대, 상업지역의 확대 및 상업적 도시개발, 계층별 주거지 분화 현상 등이 나타날 가능성이 있다.(박세훈, 2016) CBD의 확대, 시가지 지역의 확대, 도시와

농촌지역 불분명 등 도시범위의 확대는 농촌 지역 소멸을 발생하게 할 것으로 예상된다. 이는 사회주의 도시체계의 도농공존 형태를 무너뜨릴 것이며, 그 지역에 거주하는 농업 인구들에게 문제를 발생시킬 수 있다고 예상된다. 시장화가 아직 북한의 도시 공간 구조에 직접적인 영향을 미치지 못하는 못하였지만, 탈사회주의 도시의 특징이 나타나고 있다. 본 연구는 시장화로 인한 농업가치하향 현상을 고찰하기 위해 탈사회주의 선행 국가들의 농업개혁 사례를 분석하였다.

<표 2-2> 1980년대 사회주의 국가에서 차지하는 농업의 비중(Leman, 2004)

국 가	농촌 인구	고용 비중	GDP 비중
동구권국가 (소련 포함)	44.5	26.6	20.6
소련	44.4	27.4	23.8
폴란드	40.3	28.8	12.1
루마니아	50	29.7	14.2
알바니아	65.3	56.1	33.2
중국·베트남	80-90	70-80	30-40
서구 국가	25.1	5.5	2.8
미국	25.1	3.2	2
EU	25.9	8.4	3.5

자료 : 조동호 외, 2016, 체제전환 이론과 사회주의 농업
단위 : %

사회주의 도시계획은 구소련을 비롯한 동유럽, 중국, 베트남, 북한 등 각 지역의 사회주의 국가에게 농업의 큰 사회적 구조로 만들었다. 1980년대, 소련을 포함한 동부권 국가의 농업 GDP 비중은 20%를 넘었으며, 중국, 베트남 등의 아시아 사회주의 국가 또한 30% 이상을 차지했다. 미국과 EU 등 서구국가의 GDP 중 농업이 차지하는 비율이 최대 4%를 넘지 않는 것으로 보면 그 비중이 큰 것을 알 수 있다.(조동호 외, 2016) 위의 국가들은 탈사회주의라는 체제변환을 진행했으며, 농업의 큰 비중으로 인해 진행과정 중 농업분야의 개혁을 중요시했다. 다양한 개혁들이 이루어지고 이에 따른 결과도 양면으로 보인다. 북한의 탈사회주의 체제변환 이전에 선례의 국가들의 농업개혁 및 결과를 분석해봄으로써 추후 도움이 될 수 있다고 판단한다.

1) 러시아의 탈사회주의 농업개혁

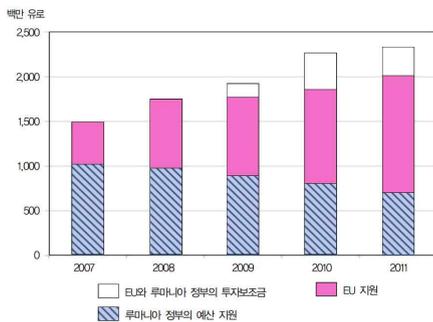
러시아에서 시장 경제를 향한 개혁이 시작된 것은 고르바초프에 뒤이어 엘친이 정권을 잡은 1992년 이후이다. 이전 고르바초프 정권에서도 수많은 농업개혁 정책이 실시되었지만 성공하지 못하였다. 엘친 정부는 새로운 토지소유 관계와 영농구조의 확립을 위해 사영농 확대 정책을 핵심 과제로 삼았다. 1991년 12월 27일 ‘토지개혁 시행을 위한 긴급 조치’와 ‘콜호즈와 슈호즈의 재조직’ 규정이라는 대통령 명령, 1993년 10월 ‘토지관계 규제와 농업 개혁의 실천’ 대통령 명령, 1996년 5월 ‘토지에 대한 국민권리의 헌법적 현실화’ 대통령 명령은 토지개혁의 중요함을 잘 보여준다. 하지만 결과적으로 러시아는 ‘시장실패’와 ‘국가실패’를 동시에 경험하였다. 루블화가 화폐로서 작용하지 못하는 인플레이션 사태, 국영기업의 왜곡적 사유화 형태가 일어났다. 농촌 지역에서도 빈곤문제가 크게 발생하였는데 농촌은 사회 보장 혜택을 받지 못하였고, 보험 혜택마저도 받지 못하였다. 농업개혁의 실패 원인 중 하나로 지목되는 것은 자영농의 위축이었다. 러시아는 정부의 소극적 지원으로 자영농을 위축시켰으며 자영농이 자립하여 발전할 수 있는 사회적 환경이 조성되지 않았다. 시장 지향적 농업개혁의 순조로운 진행을 가능하게 하는 탈집단화에 대한 사회적 합의 조정이 이루어지지 않았다는 점, 러시아 의회가 농업 개혁 및 농지의 사적 소유와 제반문제를 해결하는 규제 법안을 만들지 못했다는 점, 자영농을 위한 경제적 기반시스템이 존재하지 않은 점은 농업개혁을 실패하는 이유가 되었다. 러시아에서 농업개혁이 의도했던 대로 결과를 만들어내지 못한 데에는 정부가 농업 상황에 대한 면밀한 분석에 기초한 치밀하고 체계적인 준비 없이 러시아 농민들에게는 문화적으로 전혀 익숙하지 않는 시장 이데올로기에 기초해서 개혁을 서둘러 추진하려 했던 것이 주된 이유의 하나로 볼 수 있다.(진승권, 2006) 러시아 농업의 긍정적 효과는 1998년 이후, 새로운 경제 자율적 구조 속에서 나타나게 되었다. 국가의 농산물 수입이 감소하고, 투자가 국내 식료품 가공 산업에 이루어지고, 가공 회사들은 지역 공급 업자들과 연계 맺기 시작하

면서 국내 시장의 자율 경제 구조가 나타난 것이다. 농업 위기 이후 농업 부채가 1999년 122%에서 2002년 110%로 떨어졌으며 1998년과 2002년 사이에 개인농 생산은 225% 증가하였다. 러시아의 사례는 추후 북한 농업이 나아갈 방향의 선례가 될 수 있다 판단하며, 다양한 제도가 논의 되어할 것이다.

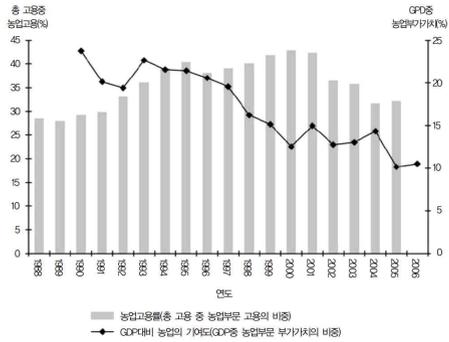
2) 루마니아의 탈사회주의 농업개혁

과거 루마니아는 정치, 경제적 측면에서 북한과 상당한 유사점을 보이고 있어 향후 북한의 개혁, 개방 과정을 모색할 때 큰 도움이 된다고 판단된다.(최용호, 2015) 농업이 루마니아 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 2014년 기준 약 12.4%이며 농촌 및 경지면적, 농업부문 고용률이 GDP에서 차지하는 비중에서 훨씬 큼을 알 수 있다. 루마니아는 공산화 이전 '유럽의 빵공장' 으로 불릴 정도로 농업부문의 강국이었다. 하지만 세계 2차 대전이 마치고 공산정권이 들어오면서 과도한 중공업 육성정책과 집단농장화로 인해 농업은 몰락하였다. 인력들은 농촌을 떠났으며 농업에 대한 투자가 존재하지 않았다. 1989년 공산정권 붕괴 이후 농업 집단화가 해체되고 농지 사유화가 진행되었지만 자본가들의 독점, 농업부문의 불완전고용 등 농업의 경제력이 회복되기는 어려웠다. 전문가들은 농산물 출하에 대한 정부통제, 품질관리의 부재, 빈약한 농업금융이 원인으로 판단하였고, 2000년대부터 농업부문 정부정책에 큰 변화를 주기 시작하였다. 현재 루마니아 정부는 지속가능한 경제성장이라는 국가적 목표를 위하여 농업정책의 방향을 설정하였고 낙후된 농업부문을 현대화시키고 농촌지역을 개발하고, 외부투자유치를 위해 노력 중이다. 하지만 루마니아의 농업은 지속적으로 부진하고 있다. 2007년, EU에 가입한 이래로 EU 보조금에 대한 의존도가 점점 더 커지고 있다. 2013년 한해에 25억 6500만 유로의 공동 농업정책 보조금을 EU로부터 지원받았다. 우수한 기후조건과 넓고 비옥한 토양, 유통과 물류에 유리한 지리적 장점을 갖추고 있음에도 불구하고 루마니아에 적합한 농촌 가치 향상 방안을 적용하지 못한 점을 우리는 생각해 볼 필요가 있다. 많은 농업 인구나 넓은 농

업 가능 지역을 가진 북한에서 농업 발전전략은 북한 경제의 선순환을 이룰 수 있다고 판단되지만 루마니아의 선행 농업개혁의 문제점에 대한 철저한 분석이 필요하다.



EU 가입 이후 루마니아 농업 지원 현황 (Luca, 2013)



공산주의 붕괴 이후 총고용 및 GDP 대비 농업 비중 (Drost, 2013)

[그림 2-3] 루마니아 농업관련 도표

3) 중국의 탈사회주의 농업개혁

1978년 개혁·개방정책과 더불어 시작된 농업개혁은 탈집단화, 농산물 수매가격 인상, 농산물 유통에 대한 규제 완화 등의 조치를 통해 개혁 초기 농민의 생산 의욕을 고취함으로써 농업생산을 크게 증대시켰다. 1975~80년에 농업생산액 증가는 16.9%(연평균 3.2%)에 그쳤으나 집단 농업 경영을 가족농업 경영으로 대체하는 농업 개혁이 활발하게 전개된 1980~85년에 농업생산액은 48.3%(연평균 8.2%)의 높은 증가율을 나타냈다. 농촌의 이러한 소득 증대 및 생활향상에도 불구하고 개혁의 심화와 함께 도시 산업부문이 발달하면서 도농 간 소득 격차는 오히려 심화되었다. 최근 40여 년 동안 혁신적인 경제성장을 이룬 것은 사실이나 중국 지니계수가 국제 공인의 0.4 경계선을 넘어 0.5 가까이 접하고 있다.

<표 2-3> 중국 도농주민 수입의 비교(2013)

년도	도시주민 1인당 순수입	농촌주민 1인당 순수입	도·농 수입 격차	도·농 수입 비율
1978	343.4	133.6	209.8	2.57
1980	477.6	191.3	286.3	2.50
1985	739.1	397.6	341.5	1.86
1990	1510.2	686.3	823.9	2.20
1995	4283.0	1577.7	2705.3	2.71
2000	6280.0	2253.4	4026.6	2.79
2004	9421.6	2936.4	6485.2	3.21
2006	11759.5	3587.0	8172.5	3.28
2010	19109.4	5919.0	13190.4	3.29
2011	21810.0	6977.0	14833.0	3.13
2012	24565.0	7917.0	16648.0	3.10
2013	26955.0	8896.0	18059.0	3.03

자료 : 中國統計年鑒 : www.stats.gov.cn

단위 : 위엔

중국에서 언급되는 ‘람미현상(拉美現象)’이라는 표현이 있다. 수많은 빈곤 농민들이 도시 사회에 급격히 밀려들어 방대한 빈곤단체를 구성한다는 표현이다. 이를 위한 다각적인 정책(과학적 발전관 중 통일적인 계획 : 공산당 16회 삼중전회 **【결정】**)과 해결노력을 하고 있지만 커지는 소득수준의 차이, 교육, 의료, 정부의 공공 투입, 사회 보장 등 사회 발전 분야의 불균형 상황은 현재 중국의 경제에서 크게 발생하고 있다. 이 원인은 국가가 현대화를 추진하는 과정에서 도시와 농촌 관계를 잘 처리하지 못하였으며, 농민들의 이익을 보호하지 못하였기 때문이다.(조단단, 2015) 이는 중국의 경제 체제를 닮고 싶어 하는 북한에 시사하는 바가 크다고 판단하며, 추후 북한이 나아가야 할 도시개발 방향에서 다각도로 논의되어야 한다고 생각한다.

Ⅲ. 북한 농업 실태 분석

1. 북한 도시화에 따른 농촌 인구 변화

1945년, 북한의 행정구역은 6도 9시 89군으로 이루어져 있었으나 현재는 9도 1직할시, 2특별시, 24개 일반 시로 구성되어 있다. 북한 또한 사회주의적 도시개념이 그대로 적용되었다. 각각의 도시가 크지 않으며 도시가 하나의 자생구조로 구성되어 있다. 북한 내 평양의 인구는 약 326만 명으로써 북한 인구의 13% 정도이다. 함흥과 청진이 76만 명과 66만 명의 인구수를 가지며 다음을 잇는다. 서울의 인구가 전체인구의 약 25%이고 서울을 포함한 수도권 지역에 50%가 집중되어 있는 것을 본다면 사회주의 도시 개념이 잘 적용되었다고 볼 수 있다. 이는 북한의 도시가 단순히 세계의 일반화된 도시라고 판단하면 안되는 특징이기도 하다. 또한 '도시와 농촌의 융합'의 개념도 잘 적용되어 있다. 북한의 도시 인구는 약 1,415만 명으로 전체 인구 2,335만 명의 약 60%로 추정된다. 평양 직할시의 인구 규모는 약 326만 명으로 가장 많으며 그 중 농촌 인구가 43만 명으로 도시 인구의 13%를 차지하고 있다. 평양의 제외한 다른 도시에서도 농촌 인구가 전체 도시 인구의 약 19%를 차지하는 등 북한의 도시는 도농 공존의 특성을 갖고 있다. 북한 GDP에서 농림어업 부문이 차지하는 부분은 20.8%를 차지한다. 북한의 농가 인구는 1965년 약 5백만 명에서 2008년 900만 명으로 크게 증가하였으며 이는 전체인구의 36.8%를 차지한다. 북한의 수도 평양 또한 40만 명이 넘는 농가 인구가 존재한다.

<표 3-1> 북한의 자립적 행정체계

행정 단위	도시지역 (상공업 지대)	농촌지역 (농업 지대)
특별시·직할시	구역·시(농업지역 포함)	군
광역도시	구역(동+리)	
시·구역	동	리
군	읍·노동자구	리

자료 : 김병로, 북한지역개발 현황과 과제

오늘날 북한 도시는 시장 지향적 도시화가 진행되고 있다. 도시의 대내외적 교역이 활성화되고 도시로의 인구집중이 이루어지고 있으며, 공적 공간만이 존재하던 도시에 사적 공간이 자리 잡기 시작했고, 주민의 경제적 지위에 따라 주거환경, 도시 인프라 등 구역별 위계가 자리 잡고 있다. 시장 중심적 도시화에 대응하여 북한 정부는 신의주 특구와 같은 새로운 봉쇄도시 조성 실험, 도시 개발 및 정비에 관한 법제를 갖추는 등 다양한 사회주의적 도시화의 기본을 유지하려는 시도들을 하고 있지만, 시장 지향적 도시화에 대응할 수 있을 지는 미지수이다. 전문가들은 사회주의 체제의 위기가 근본적으로 해소되지 않는 한 도시화의 방향을 사회주의적 도시화로 되돌릴 수 없다고 판단한다.(장세훈, 2006)

<표 3-2> 북한 도시 현황 (2008년 기준)

행정구역	인구(천 인)	면적(km ²)	인구밀도	도시/농촌	
평양직할시	2,999,466	1,907	1,617	90/10	
나선특별시	196,954	754	261	80/20	
남포특별시	983,660	1281	768	72/28	
평안남도	평성시	284,386	381	746	83/17
	안주시	240,117	433	555	70/30
	개천시	319,554	665	481	82/18
	덕천시	237,133	692	343	89/11
	순천시	297,317	368	808	84/16
평안북도	정주시	189,742	480	395	54/46
	구성시	196,515	653	301	79/21
	신의주시	359,341	190	1,891	93/7
함경남도	함흥시	768,551	556	1,382	92/8
	신포시	152,759	218	701	86/14
	단천시	345,875	2,172	159	70/30
함경북도	청진시	667,929	1,591	420	92/8
	김책시	207,299	854	243	75/25
	회령시	153,532	1,750	88	60/40
황해남도	해주시	273,300	207	1,320	88/12
황해북도	개성시	308,440	766	403	62/38
	사리원시	307,764	188	1,637	88/12
	송림시	128,831	65	1,982	75/25
강원도	원산시	363,127	314	1,156	90/10
	문천시	122,934	278	442	75/25
	강계시	251,971	264	954	100/0
자강도	만포시	116,760	672	174	71/29
	희천시	168,180	984	171	81/19
양강도	혜산시	192,680	277	696	90/10

자료 : Rainer Dormels(2014)

각주 : 통계자료는 2008년 북한 제2차 인구센서스를 바탕으로 작성하였으며 행정구역은 2014년도 기준으로 분류되어있음

2008년 UN이 제시한 북한 제 2차 인구 센서스에 따르면 90,907명이 평양시로 전입하여 가장 많은 인구 유입형태를 볼 수 있다. 물론 아직까지 정부의 통제로 인해 급격한 인구 이동을 보인다고 할 수 없지만 <표 3-4>를 통해서도 도시 인구의 증가가 일어나고 있다고 판단할 수 있다. 흔히들 제 3세계 개발도상국의 도시화 과정에서 나타나는 특징으로 과잉 도시화(Overurbanization) 현상이 지적된다. 주로 농촌에서 도시로의 이동이 급격한 형태로 일어나는데 비교적 농촌인구 비율이 많은 북한 도시에서 체제변환 시 발생할 수 있는 문제점을 예상해 보아야한다. 경제 체제 변환 시 시장의 역할을 정부의 역할을 대체하여 통제하지 않는다면 그 변화는 더욱 더 커질 것으로 예상된다. 한국 농촌경제원에서 예상한 시나리오(김운근, 1999)는 농가인구 501만 명이 농촌지역을 이탈하여 도시지역으로 이동할 가능성이 있다고 추정했다. 선례로 1989년, 동독지역의 농업종사자 82.1%가 다른 부문으로 이동하거나 은퇴자가 되었다. 노이부란텐부르크의 경우 1991년까지 탈농자의 27%만이 정상적인 일자리를 가졌으며 11%는 반 고용상태, 62%는 실업자가 되었다.

<표 3-3> 행정구역별 도시 및 농촌인구(2008년)

구분	합계	도시인구	농촌인구
전국	23,350	14,155	9,194
평양시	전체	2,823	432
	구역	2,581	213
	군	461	219
시	5,781	4,676	1,106
군	12,620	5,152	7,468
구역	1,436	1,319	118
구	219	172	47
지구	37	13	24

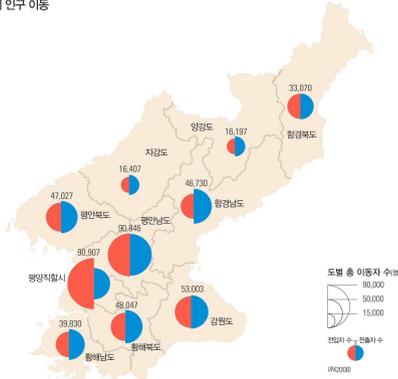
자료 : 통계청, 북한인구일제조사(2008)

주 : 1) 시점상의 차이로 최신통계(북한통계 등)와 값이 다를 수 있음.

2) 함경북도 청진시와 함경남도 함흥시는 구역으로 집계되었음.

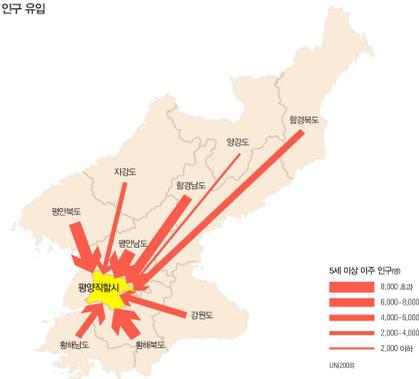
3) 단위 : 천명

북한의 인구 이동



북한의 인구 이동 도표

평양 인구 유입



평양 인구 유입 도표

[그림 3-1] 북한 도시화 동향 (대한민국 국가지도집, 2017)

<표 3-4> 북한 주요 도시의 인구 변화 추이

	1940	1967	1972	1980	1982	1987	1993	2008
평양	286	1,555	1,847	1,842	1,907	2,355	2,741	3,255
함흥	75	424	489	594	613	701	710	769
청진	198	226	407	509	531	520	582	668
남포	69	141	163			715	731	367
원산	79	226	272	233	242	274	300	363
신의주	61	170	217	271	276	289	326	359
단천	-	-	-	-	259	284		346
개천								320
개성	72	141	326	107	112	331	334	308
사리원	35	85	85	174	187	221	254	308
순천						356		297
평성	9	28	109	199	212	239	273	284
해주	63	113	163	182	184	195	229	273
강계	26	170	163	194	198	211	223	252
김책	62	113	136	168	172	179		207
희천		28	27			163		205
구성		28	109			177		205
라선	38	57	54			89		197
혜산		28	81			158		171
신포		28	81			158		171
송림		85	81			108		102

자료 : 박세훈(2016) 인용

2. 북한 농업 현황

농업은 북한 사회에서 큰 역할을 차지하고 있다. 많은 농업 노동력과 토지자본을 가지고 있지만 모순적으로 북한은 식량부족 문제로 많은 어려움을 겪고 있으며, 이는 단기간에 개선되기 어렵다고 판단된다. 또한, 식량자급을 농업 분야의 가장 중요한 목표로 설정하고 농업 부문에 많은 자원을 집중하는 노력을 하고 있지만, 여전히 상황은 나아지고 있지 않다. 북한은 연간 530만톤 정도의 식량이 필요하지만 자체 생산량이 430만 톤이기에 100만 톤이 부족하다. 북한이 자체의 농업정책을 효율적으로 추진하지 못하는 원인은 다양하다. 북한의 중공업 우선정책과 ‘합영법(1984)’, ‘외국인 투자법·기업법·합작법(1992)’의 실패는 농업부문의 낙후를 초래하였다. 경제난에 따른 농업 산업의 피폐와 외화부족, 집단농업체제의 비효율성, 주체 농업의 한계 또한 그 이유 중 하나였다. 북한 정부는 1980년대 후반부터 경제상황을 호전시키기 위해 ‘제 3차 7개년 개발계획(1987-1993)’을 통해 ‘농업 제일주의 방침’을 추진하였지만 그 효과는 미비했다. 그 결과는 북한 경제 전체의 위기를 초래하였고, 경제 위기를 맞이하였다.

식량공급이 불안해지고 배급체계가 흔들리자 최하위 배급체계인 농민들의 경제상황은 최악에 이르렀다. 1990년대 경제난 이후, 북한 사회에서 농민은 상당히 낮은 권리를 가진다. 북한 당국 또한 노동자, 협동농민, 근로 인텔리 계층 간에 착취행위는 없으나 사회·경제적 차이의 존재는 인정하였는데, 그 발생 원인은 국가적 소유와 협동적 소유와 같은 상이한 소유형태의 존재, 도시와 농촌의 차이, 공업과 농업의 차이, 정신노동과 육체노동의 차이에서 기인한다고 보았다.(김귀옥, 1997) 많은 사회적 혜택이 농민들을 제외한 노동자들에게 제공되었으며 그 결과 북한은 지속적인 농업 발전과 농민 생활의 향상을 이룩하지 못하였고 시간이 지날수록 농업과 공업, 농민과 노동자, 도시와 농촌사이의 불균형이 뚜렷해지는 문제가 드러났다.(장경섭, 2000) 현재까지도 농민들의 사회적·경제적 불평등을 무시한 채 국가 정책들을 내세우고 있으며, 2002년 7.1개선 조치 이후 농민들의 빈부격차는 더욱 심화되고 있다. 서울대 평화통일연구

원의 탈북자 면담에 따르면 도별 경제 생활수준의 격차가 점차 커지고 있으며, 농촌지역이거나 접경지역 일수록 빈곤함이 더 커진다고 분석하였다. 자본이 도시들로 집중되며 교육, 복지, 문화 등 다양한 인프라를 농촌은 경험하지 못한다. 북한의 가장 큰 산업을 담당하고 대부분의 인구를 차지하고 있는 농민들을 위한 정책이 필요한 실태이다. 2008년, 평양의 종주도시화 지수는 한국의 1.5배에 이르러 평양의 성장속도가 매우 큼을 보여준다. 종주도시란 수도 또는 한 도시가 다른 도시에 비하여 비정상적으로 비대해지고 중소도시들과의 큰 차이가 나는 것을 뜻한다. 보통 제 3세계나 아시아, 남미 국가에서 관측된다. 북한의 좋지 않은 농업 현황에 더해 종주도시화로 인한 농촌 지역 소멸 및 농업 인구의 과한 도시유입인 과잉도시화 현상은 큰 농업문제를 발생시킬 것으로 예상된다. 이를 방지하기 위해 북한 사회 속 자리 잡은 농민에 대한 불평등을 개선하기 위한 방안을 제시해 주어야 하며, 이를 위한 다양한 연구가 논의되어야 한다고 판단한다. 또한, 농자재 공급 확대, 종자의 질적 향상, 농기계 공급의 증대와 가동률 향상, 농업생산기반의 확충, 자연재해예방, 재배방식의 개선, 유통기반의 확대, 농업관리방식의 개선 등 종합적인 대책으로 북한 농업 향상을 위한 개선책이 필요하다.(권태진, 2012)

〈표 3-5〉 남북한 종주도시화 지수 변화 추이 (2008년)

		1940	1967	1972	1980	1982	1987	1993	2008
북 한	P^1 / P^2	1.44	3.67	3.78		3.10	3.29	3.75	4.23
	$P^1 / (P^2 + P^3 + P^4)$	0.81	1.78	1.51		1.31	1.21	1.35	1.80
남 한	P^1 / P^2	3.47	2.71	3.02	2.65	2.67	2.73	2.82	2.91
	$P^1 / (P^2 + P^3 + P^4)$	1.44	1.38	1.57	1.43	1.39	1.36	1.31	1.18

자료 : 통계청, 북한인구일제조사(2008)

주 : P^n 은 한국 및 북한에서 n 번째로 큰 도시의 인구 수

P^1 은 서울, 평양의 인구수

IV. 도시공간을 활용한 농업 가치 향상 방안

지속가능발전(Sustainable Development) 이라는 방안은 오늘날 많은 도시들이 지향하는 개발 방향이다. 경제학자 Jeffery Sachs는 지속가능한 발전 목표를 '사회적 통합, 환경 지속 가능성과 함께하는 경제적 발전을 의미한다.'라고 정의하였다. 지속가능한 발전은 미래세대를 위한 발전 방안으로써 북한 도시화 또한 이에 맞는 정책이 있는지 연구해볼 필요가 있다. 앞선 분석에서 보았듯이 농업은 북한에서 큰 사회경제적 가치를 지니고 있으며, 많은 농업인구가 존재한다는 것을 알 수 있었다. 농업에 대한 가치 향상 방안이 제안되어진다면 사회, 경제, 환경이라는 세 요소의 발전이 이루어질 것이며 이는 북한의 지속가능한 도시화가 되어질 수 있는 방안으로 판단된다. 이미 많은 탈사회주의 국가에서 농업을 통한 지속가능 정책을 진행하고 있으며, 대한민국 또한 농업 가치 향상의 다양한 제도적 방안을 연구하고 있다. 본 논문은 여러 제도적 방안을 통해 북한 도시 내 건축적 농업 가치 향상 방안을 고찰해보고 그에 따른 설계안을 제시해 보고자 한다.

1. 농업 인구 경제 활동 시설 확충

보통 북한의 장마당 출현을 1990년대 중반 '고난의 행군' 시기로 본다. 배급의 불안정으로 살아남기 위해 주민들은 장마당을 향했다. 기존에 도시 근교 또는 군 소재지에 위치하던 시장은 서서히 도시 안으로 들어왔다. 시장 구매력이 농촌보다 도시가 더 컸기 때문이다. 고난의 행군 시기 배급제가 거의 붕괴되었기 때문에 북한 당국도 급속도로 퍼지는 장마당을 묵인할 수밖에 없었다. 결국 북한은 2002년 7·1 경제관리 개선 조치 발표에서 시장의 현실을 인정했다. 이후, 2003년부터 기존의 농민시장을 '종합시장'으로 명칭 변경하여 시장을 관리하기 시작한다. 처음의 시작은 농민을 위한 시장이었지만, 현재 시장으로부터 가장 많은 이익을 향유하는 계층은 자본가(돈주)와 국가이다. 농민에게 돌아가는 자본은 극히 일

부로 시장은 더 이상 농민을 위한 공간이 아니며 감시와 통제를 위한 공간으로 변화하고 있다. 감시와 통제를 위한 공간으로 북한의 시장이 ‘시장의 상점화’ 방향으로 발전하고 있는지 의심해볼 필요가 있다. 상점화란 사방이 다 막힌 건물형태로 마트형태의 건물을 의미한다. 구조는 현대식 구조로, 이는 시장의 구조가 하나의 큰 건물을 이루는 형태로 나타났다. 북한 내 새로운 도시 시스템으로 자리 잡은 시장의 물리적 환경은 개선되어지고 있지만 도시 안의 농촌을 위한 공간으로써 만들어진 북한의 시장이 그 역할을 다하고 있는지 분석해볼 필요가 있다. 오늘날, 대한민국에서도 농민을 위한 유통과정, 정책, 공간 등 다양한 변화를 진행하고 있다. 이를 통해 북한 시장의 개선점, 발전 방향에 대한 논의가 필요하며, 농민 경제 시설로 변화 되어야 한다고 생각한다.

평양시 시장은 총 30개로, 도시에 24개의 시장이 존재한다. 평양시의 시장 개수는 도 단위에서 7번째로써, 비교적 적지만 시장 1개당 인구로 환산했을 때에는 99,982명으로 전국에서 가장 높은 수를 가진다. 이를 통해 평양의 시장이 확산되고 규모가 커질 수 있는 타당성을 가지게 된다. 또한, 북한에는 허가된 공식시장 이외에 비공식적 시장 형태도 많이 나타나고 있다. 이는 북한 시장의 더 큰 수요가 필요하다고 판단할 수 있으며 농민들의 경제 환경에 개선이 필요함을 고찰해 볼 수 있다.

<표 4-1> 평양시 시장 정보

시/군	시장명	시장면적(m ²)	매대개수	시장 1개당 인구
사동구역	송신시장	12,971	9265	140,869
대성구역	능리2동시장	8,180	5,843	57,869
	용흥시장	7,551	5,394	
역포구역	역포시장	12,151	8,679	82,548
평천구역	평천시장	10,593	7,566	181,142
만경대구역	당상시장	7,654	5,467	160,845
	칠골시장	11,184	7,989	
모란봉구역	인흥시장	3,673	2,624	143,404
서성구역	하신시장	11,094	7,924	73,569
	남교동시장	8,027	5,734	
중구역	중구시장	4,745	3,389	131,333
낙랑구역	낙랑시장	8,344	5,960	94,227
	원암동시장	1,492	1,066	
	통일거리시장	16,032	11,451	
보통강구역	붉은거리2동시장	3,049	2,178	105,180
용성구역	용궁2동시장	6,149	4,392	195,891
형제산구역	신간2동시장	3,539	2,528	80,016
	서포2동시장	8,073	5,766	
선교구역	대흥동시장	7,428	5,306	148,209
동대원구역	문신1동시장	7,575	5,411	143,561
대동강구역	소룡1동시장	7,372	5,266	207,081
순안구역	석박동시장	3,873	2,766	91,791
은정구역	배산동시장	2,094	1,496	23,784
	과학동시장	2,389	1,706	
삼석구역	-	-	-	-
강남군	강남시장	4,772	2,512	69,279
강동군	강동시장	11,545	6,076	44,307
	고비구시장	1,531	806	
	송가리구시장	6,504	3,423	
	상리구시장	1,059	557	
	대리구시장	6,559	3,452	
		207,202	141,992	평균 : 99,982

자료 : 홍민 외(2016). 북한전국시장정보. 통일연구원

2. 도농 연결 교통 시설 확충

도시에서 교통은 중요하게 논의되어야 할 문제 중 하나이다. 평양은 1968년, 소련과 중국의 기술지원아래 지하철 교통을 설립하였다. 평양 지하철은 평양시 중심거리를 따라 남북 2개의 노선이 운영되고 있으며, 7개 중심구역을 지나고 있다.

<표 4-2> 평양시 구역별 지하철역 현황

구역명	내용
평천구역	부흥역(만경대선), 영광역(만경대선)
대성구역	붉은별역(천리마선), 낙원역(혁신선), 광명역(혁신선), 삼흥역(혁신선)
보통강구역	혁신역(혁신선), 황금별역(혁신선), 건설역(혁신선), 건국역(혁신선)
중구역	평양역(천리마선), 봉화역(만경대선), 통일역(천리마선), 승리역(천리마선)
모란봉구역	개선역(천리마선), 전승역(혁신선), 전우역(천리마선)
서성구역	혁신역(혁신선)
만경대구역	광복역(혁신선)

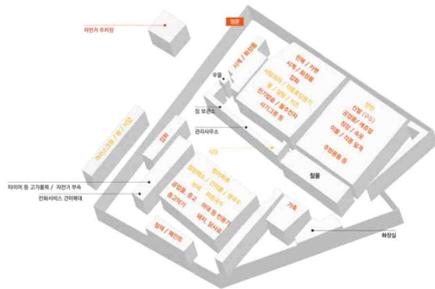
자료 : 한국교통연구원

하지만, 지하철 교통시설은 평양 중심 도시의 시스템으로써 도시와 농촌 주민들의 연결 역할은 하지 못한다. 이는 자동차 여객수송 시스템으로 대체하게 되는데, 특히 무궤도 전차를 활용한다. 무궤도 전차는 1962년부터 운행되기 시작했으며 버스보다 수송원가가 낮고 환경오염 요소를 배출하지 않는 전기를 사용한다는 것에 큰 장점을 가졌다. 또한 소음과 진동이 적고 별도의 선로 건설 작업이 필요하지 않는 것도 장점이었다. 평양의 경우, 무궤도 전차의 노선은 약 10개이며, 주요 노선은 주요철도역과 지하철역의 연계노선, 대형 상점과의 연계노선, 산업시설과 주거지역을 연결하는 노선을 가지고 있다. 최근, 북한은 무궤도 전차의 개발안 및 생산안을 발표하였다.(안병민, 2014) 이는 무궤도 전차의 활용방안이 커짐을 판단할 수 있으며 이는 도시 농촌간의 연결책이 될 수 있다고 생각한다. 평양의 동쪽인 사동구역에 위치한 송신시장은 평양의 최초 공설 시장이다. 중심지와 멀리 떨어진 교외지역에 위치함에도 불구하고 오늘날

북한시장의 가장 큰 성공모델로 자리 잡았다. 송신시장이 이처럼 성공적인 시장으로 발달하게 된 이유 중 하나는 주변 궤도 전차 사업소의 역할이 있었다. 도시와 농촌의 연결책으로써 농민의 시장 유입이 편리하였고, 농민들이 생산과 판매를 모두 진행할 수 있는 10일장의 형태를 통해 추가적 경제활동을 가능하게 하였다. 송신시장의 사례는 시장과 교통시설의 공존이 성공적이라 판단할 수 있으며, 이 모두 농민을 위한 공간이 될 수 있음을 고찰해 보아야 한다.



송신시장 및 궤도전차 사업소



송신시장 매대 구조(홍민, 2016)

[그림 4-1] 사동구역 송신시장 및 주변 궤도전차 사업소(Google Earth)

3. 농업 인구 교육 시설 확충

북한에서 직업 농업교육을 담당하는 학교는 농업고등전문학교와 농학계 대학, 사회교육기관이 있다. 농학계 대학은 김일성 종합대학과 원산 농업대학을 모체로 하여 각 시도마다 하나씩 설립되었다. 하지만 그 수가 매우 부족하며, 전문적 농업교육학과들이 농업의 발달과 전문적 농업 인력 양성에 큰 공헌을 한다는 점은 북한 농업 가치 향상의 과제라고 할 수 있다. 농민의 직접적 교육은 사회 교육기관에서 이루어지는데, 교통의 불편과 사회교육이 주가 되는 교육시설에 농민들의 참여는 크지 않다고 한다. 이 또한 특정 소수 인원들에게 집중되며, 획일화되고 반복적인 교육이 진행된다. 이처럼 북한 농업 교육에 개선점이 필요하며, 추후 체제 변환 시에도 그 교육의 중요성은 커질 것으로 판단된다. 주체농업이라는

농업 기술체계가 변화하며, 북한지역의 농림업부문의 생산, 유통, 소비에 이르는 부문의 개혁이 예상된다. 이 과정에서 농림업의 생산과 유통, 행정부문에 종사하는 농업 인력에 대한 집중적인 재교육이 요청된다.(김운근, 1999) 북한 농업의 현대화와 효율성 개선 위해 반드시 필요한 시설로 판단된다.

〈표 4-3〉 남북한 농업 대학 비교

구분	남한	북한
대학	<ul style="list-style-type: none"> · 종합대학: 21개 · 단과대학: 41개 · 전문대학: 9개 	<ul style="list-style-type: none"> · 종합대학: 5개(원산농대 등) · 단과대학: 3개(정주농대 등) · 전문대학: 2개(서흥농대 등)

자료 : 김영상(1996), 남북한의 농업기술 비교와 농업협력 전망

4. 농업 인구 주거 시설 확충

북한의 주택 부족현상이 지속되고 있다. 도시 집중의 건설만이 이루어지고 있고, 소수의 가구들을 위한 주택건설이 이루어진다. 북한 주택의 규모와 구조는 입주자의 사회적 계급에 따라 결정되며, 이로 인해 대부분의 중·소도시와 농촌지역의 주거 질적 수준은 매우 열악하다. 대부분이 노후화 되었고, 농촌지역의 대부분은 전쟁 이전의 기존 구옥과 입시주택으로 구성되어 있다. 농촌 주택부족량은 약 34만호로 추정하고 있으며, 38만호의 재건축 수요가 추정된다.(문순철, 1999)

농가인구 주거시설 확충은 체제 전환과정에서 북한농민들의 기초 자산형성을 도모하고, 열악한 주거환경을 개선할 수 있다. 또한 지속가능한 개발의 시작이 될 것이며 도시화로 인해 발생할 도시 빈곤문제를 해결할 수 있다고 판단한다. 또한, 농촌인구를 위한 제도 중 하나의 방안으로써 농업기반 유지가 될 수 있는 방안 중 하나라고 판단되어진다.

<표 4-4> 북한의 지역별 주택형태 비율

지역	영구주택	임시주택
평양	85%	15%
직할시	20~40%	40~60%
일반시	10%	90%
산업지구	10%	90%
농촌지역	-	100%
특정 전시지역	남포(와우도), 원산, 단천, 남청진 등 외부에서 잘보이는 지역에 고층아파트 군 집중 건설	

자료 : 주택도시연구원(2002), 연구성과 발표회 논문집

<표 4-5> 북한의 계급별 주택형태

구분	유형 및 규모	입주대상자
특호	독립고급주택	당정군간부
4호	신형고층아파트 (20~25평)	중앙당 부부장급이상, 문예단체 간부, 내각 부장급 이상, 인민군 소장급 이상
3호	중급단독주택 및 신형아파트(8~15평)	중앙기관 지도원, 도단위 부부장급, 인민학교 고등학교 교장, 기업소 부장
2호	일반아파트(8~15평)	일반노동자, 사무원
1호	집단공영주택	말단근로자 및 사무원, 협동농장
	농촌문화주택	
	구옥	일반 농민

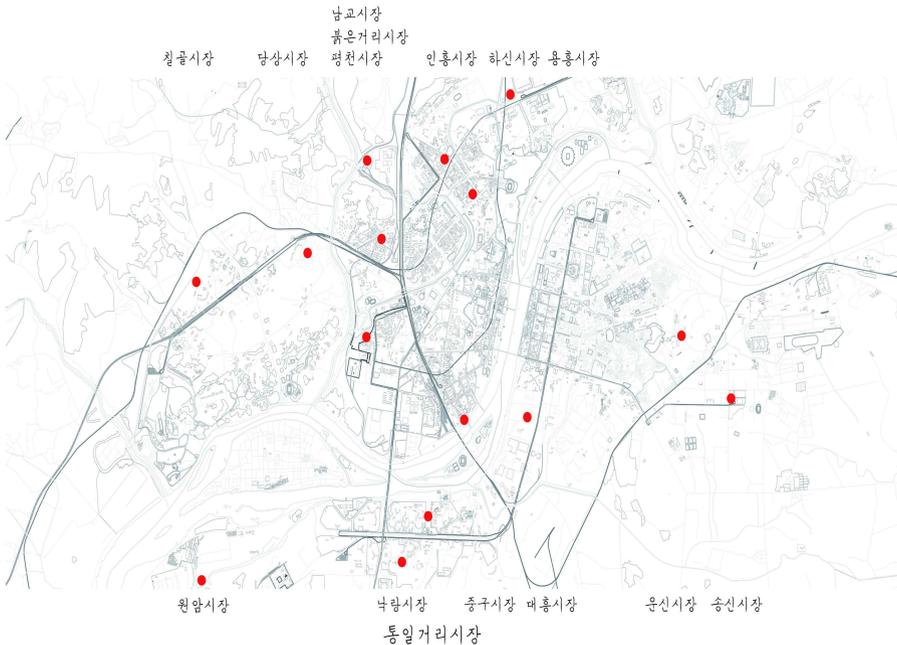
자료 : 통일연구원(1992), 92북한개요

V. 설계 적용 계획안

1. 대상지 선정 및 분석

평양 도시 내 농업 가치 향상 공간을 만들기 위해 많은 대상지가 있었다. 사회주의 체제의 상징 공간들, 도시와 농촌의 경계 등 많은 장소를 고찰하였지만 최종적으로 사회주의 도시 내 새로운 도시 시스템인 시장을 선정하였다. 농민을 위해 존재하던 북한 시장의 역사가 미래에도 농민을 위한 공간으로 될 수 있다면 지속가능한 도시개발의

출발점이 될 수 있다 판단하였다. 평양시는 총 30개의 시장이 존재하며 본 논문의 계획 대상지는 낙랑구역에 위치한 ‘통일거리시장’을 선정하였다. 현재 통일거리시장 앞은 대형복합쇼핑몰의 신설로 그 기능을 넓혀가고 있다. 시장의 물리적 환경 개선을 위해 변화 되어가고 있지만 자본가를 위한 공간이 아닌 농민을 위한 시장이 되고 있는가를 판단해 볼 필요가 있다. 평양시에 위치한 시장 중 가장 큰 시장면적과 많은 매대 수를 가지고 있음으로써 통일거리 시장은 변화를 통해 농업 가치 향상 공간이 될 수 있음을 예상해 본다. 통일거리 시장의 주변 환경은 주거시설이 주를 이루며 상업시설이 부로 존재한다. 기존 공터 광장으로써 사용되던 역할에 2003년, 시장의 상점화로 현재의 통일거리 시장이 형성되었으며, 현재 북쪽에 ‘OCN-Gebäude’라는 평양시 최대 크기의 백화점이 지어지고 있다.



자료 : 필자작성

[그림 5-1] 평양시 주요 시장 위치도



빈 공터의 광장(2001.05.11.)



건물형태의 시장 형성(2006.11.12.)



대형복합쇼핑몰 신설(2018.04.09)



통일거리시장 조감도 (곽인욱)

[그림 5-2] 낙랑구역 통일거리시장의 변화(Google Earth)

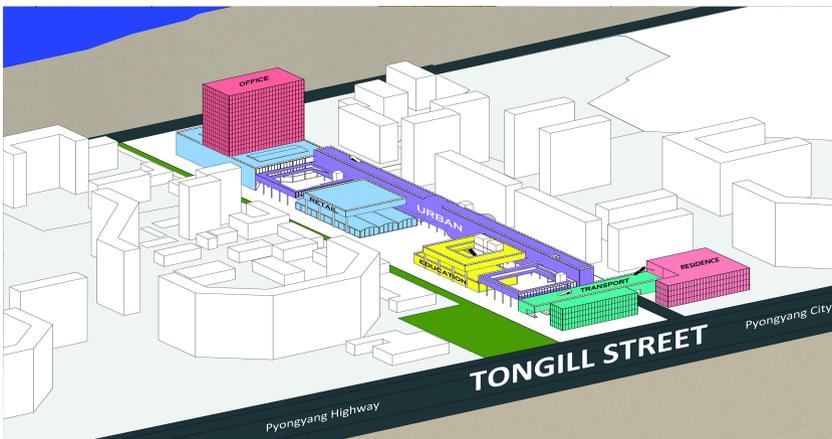
2. 설계 계획

1) 매스스터디(Mass Study)

기존 공터의 광장으로서 역사를 가지는 시장이었기 때문에 리노베이션 후에도 그 역할이 가능 할 수 있도록 많은 외부공간을 계획하였다. 시장의 서쪽 방향으로 낮은 스카이라인이 존재하고 다양한 상업공간들이 존재하여 주 보행자 동선을 서쪽방면으로 설정하였다. 동쪽은 서쪽에 비해 높은 주거시설의 스카이라인이 존재한다. 이에 따라 동쪽 면에 주 메스형태를 두었고, 이는 주거시설과의 동선 분리를 위해 주 차량 동선으로 설정한다는 분석과도 일맥상통하였다. 대지의 형태가 길게 존재하기 때문에 각각의 프로그램들을 배치 후, 각 건축물들을 이어주는 역할 및 도시의 기능 역할을 수행하기 위한 긴 메스형태를 고찰하였다.

2) 프로그램 설정

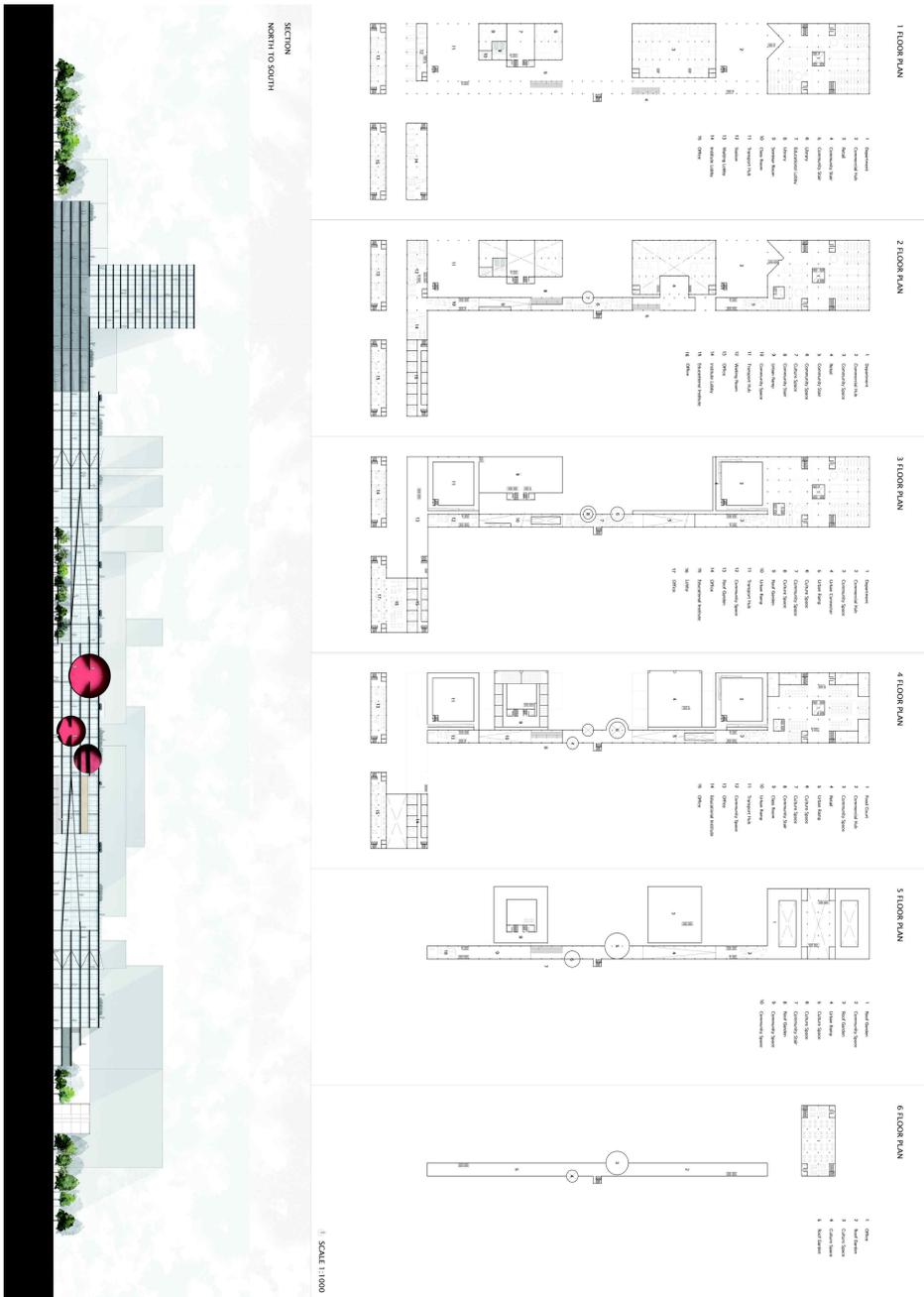
설계 프로그램은 앞서 농업 가치 향상 방안으로 제시한 네 가지 프로그램으로 설정하였다. 먼저, 농가 인구 경제 활동 시설 확충을 위하여 기존 시장 공간 현대화 및 신설되고 있는 복합쇼핑몰과 주변과의 연계를 고찰하였다. 두 번째, 도농 연결 교통시설의 확충이다. 농업 인구의 효율적 경제 활동을 위해 교통시설이 필요하다 판단하였고, 농촌과 도시의 물리적 연결 매개체가 될 수 있다고 생각하였다. 송신시장을 성공모델로 삼아 농촌의 주요 교통인 무궤도 전차터미널 프로그램을 설정하였다. 평양시 남서구역에 위치한 낙랑구역의 위치상 평양 중심도시와 강서군 농촌의 연결점이 될 가능성이 크다고 판단하였다. 세 번째, 주위 농업 전문 교육시설의 확충이다. 평양 도시 내 농민을 위한 교육시설의 부족함을 개선할 수 있다 판단하였다. 강서군 농업 관련 주민을 위한 현대 농업 교육 시설로 될 가능성이 있다. 마지막은 농가 인구의 주거시설 확충이다. 다양한 타입의 주거형태를 연구 중에 있지만 우선적으로 복도형 형식의 주거 타입 형태를 적용하였다. 효율적 주민을 수용 가능하기 위함으로 판단하였다. 농촌지역의 주거 형성과 개선도 중요하지만 도시 내 농촌인구의 주거 확충도 중요한 정책이 될 것이라 생각한다.



■ : 경제시설 ■ : 교통시설 ■ : 교육시설 ■ : 주거시설

자료 : 필자작성

[그림 5-3] 통일거리시장 리노베이션 프로젝트 : 설계 계획 다이어그램



자료 : 필자작성

[그림 5-4] 통일거리시장 리노베이션 프로젝트 : 평면도 및 단면도

3. 최종 투시도



자료 : 필자작성

[그림 5-5] 통일거리시장 리노베이션 프로젝트 : 조감도

Ⅵ. 결 론

북한은 시장화라는 사회 경제 체제의 변화가 진행 중이다. 시장화로 인한 도시화 현상은 사회주의 도시가 가지는 도시와 농촌의 융합 구조를 변화시킬 것으로 예상되어진다. 이로 인해 북한의 도시 문제 중 도시의 확장으로 인한 농촌 소멸 문제와 농촌인구가 도시로 급격한 인구이동을 하는 과잉도시화 현상 등 농업분야의 문제가 크다고 예상되어진다. 왜냐하면, 북한에서 가지는 농업의 가치가 매우 크기 때문이다. GDP 20.8%의 농업부문, 36.8%의 농업인구를 가지고 있는 북한 사회에서 우리는 경제 체제 변환을 대비하여 농촌의 가치 향상 방안을 제시해 줄 필요가 있다. 선행연구를 통해 사회주의 도시와 북한을 이해하려 노력하였으며, 체제 전환 대비 제도적 부문 개선에 대한 많은 연구를 분석할 수 있었다. 본 논문은 선행연구들을 통해 도시화에 따른 농업문제들을 유추해 보았으며 이를 위한 제안을 고찰해보고 적용해 보았다.

본 논문에서는 총 네 가지의 농업 가치 향상 공간을 제시한다. 첫 번째, 농업인구 경제활동 시설이다. 북한 내 새로운 도시 시스템으로 자리 잡은 시장은 도시 안의 농촌을 위한 공간으로써 역사를 가진다. 자본가와 국가를 위한 시설이 아닌 농민의 경제활동을 위한 공간으로 변화한다면 농업 가치 향상의 방안이 될 수 있다고 판단한다. 두 번째, 도농 연결 교통시설이다. 도시와 농촌을 물리적으로 연결시켜주는 매개체는 농촌인구에게 도시의 인프라를 함께할 수 있도록 도와주며 이는 도시 내 농민을 위한 공간이라 분석될 수 있다. 세 번째, 농업 교육 시설이다. 북한은 직업농업교육을 담당하는 학교가 있다. 하지만 그 수가 부족하고 농민들의 참여가 잘 이루어지지 않는다. 새로운 농업 기술, 농업 개혁 교육 등 농업의 현대화와 효율성 개선을 위해 필요한 시설로 판단되어진다. 네 번째, 농업 인구 주거 시설이다. 북한 농촌 주거환경은 개선이 시급하며 주택 부족현상도 크다. 농업인구를 위한 주거시설의 제시는 농업기반이 유지될 수 있는 방안이라 판단하였다. 이 네 가지 농업 가치 향상 공간을

평양시 낙랑구역에 위치한 통일거리 시장 리노베이션 프로젝트에 적용해 보았다. 대지 정보와 주변 사회 환경에 대한 분석이 한정적이어서 프로젝트의 건축타당성 검사가 진행되지 못한 점은 한계점으로 남는다. 하지만, 본 연구를 통해 농업 가치 향상 방안을 제안하여 건축적 공간을 제시해 본 것은 의의가 될 수 있다 생각한다.

북한의 지속가능한 도시개발 방향은 통일국면에서도 긍정적인 결과를 가져올 수 있다. 시장화라는 사회 경제 체제의 변화를 기회로 삼아 농업 분야의 가치를 향상시키고 발전한다면, 더 나은 북한 주민들의 경제 성장과 삶의 질 향상 가능성이 있다. 본 연구에 더해, 지속가능한 개발을 위한 농업 정책, 농촌 복지 연구 등 다양한 후속 연구를 기대하며 이를 통한 한반도의 번영을 기대해본다.

〈참고문헌〉

- 김운근, 정기환, 전창근, 신승열, 석현덕, 김영훈, 김철민, 문순철, 전형진 (1998), 통일대비 농림업부문 계획수립을 위한 연구/ 한국농촌경제연구원
- 정철영(2000), 통일을 대비한 북한 농업교육체제에 관한 연구/ 한국농산업교육학회 농업교육과 인적자원개발 32(2)
- 장경호(2003), 북한경제관리방식의 변화가 농업부문에 미치는 영향에 관한 연구/ 중앙대학교 대학원 산업경제학과 농업경제학 전공
- 진승권(2006), 사회주의 탈사회주의 그리고 농업 : 동유럽과 아시아에서의 농업의 탈집단화/ 이화여자대학교출판부
- 장세훈(2006), 전환기 북한 도시화의 추이와 전망 : 지방 대도시의 공간구조 변화를 중심으로/ 한국사회학회
- 권태진(2012), 북한의 농업개발을 위한 남북한 협력 전략/ 한국농촌경제연구원 농촌경제 제 35권 제 3호 87-110
- 조남훈(2013), 북한의 도시화 추이와 특징/ 한국개발연구원 북한경제리뷰 15-5
- 조단단(2014), 중국 빈부격차에 관한 연구/ 한서대학교 대학원 행정학과
- 차은지(2014), 북한 사회구조 변화와 농민층의 사회 불평등/ 서울대학교 대학원
- 안병민(2014), 교과서에 안나오는 북한의 교통 이야기/ 통일부 통일연구원
- 최용호(2015), 루마니아 농업 현황과 시사점/ 한국농촌경제연구원 세계농업 제 177호
- 홍민, 차문석, 정은이, 김혁(2016), 북한 전국 시장 정보 : 공식시장 현황을 중심으로/ 통일연구원 연구총서 16-24
- 박세훈, 김태환, 김성수, 송지은(2016), 북한의 도시계획 및 도시개발 실태분석과 정책과제/ 국토연구원 기본 16-21
- 조동호, 박지연, 임채환(2016), 체제전환 이론과 사회주의 농업/ 한국농촌경제연구원 R806 연구자료-2
- 장세훈(2017), 냉전 분단 그리고 도시화 : 남북한 도시화의 비교와 전망/ 서울대학교 SSK동아시아도시연구단 기획/ 알트

이명현, Carmen Hubbard(2017), 동유럽 체제전환국의 해외농업투자 유치분석과
북한에의 함의 : 동독과 루마니아의 사례/ 한국농촌경제연구원

정은미, 북한의 시장 변화의 중심에 서다/ 통일연구원

안병민, 평양의 도시교통/ 한국교통연구원

장 려

남북 경제협력을 대비한 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출 경쟁력 제고에 관한 연구

- 실무자 델파이 설문 중심의 핵심 성공 요인 도출 -

이화여자대학교 건축학과 홍은빈

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰
- III. 델파이 설문 설계
- IV. 델파이 설문 결과 분석
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

**남북 경제협력을 대비한 국내 건설산업의
북한 건설시장 진출 경쟁력 제고에 관한 연구**

- 실무자 델파이 설문 중심의 핵심 성공 요인 도출 -

2018년 남북정상회담의 판문점 선언을 기점으로 남북 경제협력 재개에 대한 기대가 높아졌다. 또한 ‘판문점선언’, ‘평양공동선언’과 ‘역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서’에 따라 2018년 11월 1일부로 지상, 해상, 공중에서의 일체의 적대행위가 전면 중지된 상태이며, 이와 같이 북한에 대한 긍정적인 기조가 유지된다면 남북 경제협력의 재개뿐만 아니라 이후 북한의 시장 개방을 기대해 볼 수 있을 것이다. 이 때, 북한의 건설시장은 개방은 지속적인 경기 침체가 이어지고 있는 국내 건설시장 활성화의 기회가 될 것이다. 하지만 국내 뿐 아니라 중국과 미국, 유럽 등 많은 국가가 북한 건설시장의 개방에 관심을 보이고 있기 때문에 국내 건설기업이 북한지역 개발 사업에 참여하는 것이 어려울 수 있다. 북한 건설시장 진출 시 해외기업과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해서는 경쟁력 확보가 필수적인 상황이라고 볼 수 있다.

따라서 본 연구를 통해 북한 건설시장 진출 시 국내 건설산업이 입지를 확보할 수 있도록 델파이 방법을 이용, 현업에 종사하는 실무자들의 의견을 반영하고 합의를 도출하여 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인을 제시하고자 하였다. 총 2라운드에 걸친 델파이 설문을 통해 북한 건설시장 진출 및 국내 글로벌 건설 경쟁력에 대한 실무자들의 인식을 조사하고, 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고 요인들의 중요성, 시급성, 주체, 대응전략에 대한 평가를 바탕으로 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인을 도출하였다. 북한 건설시장 진출에 대한 실무자들의 관심은 높으며 긍정적인 시각으로 진출을 바라보고 있음을, 현재 국내 건설산업의 글로벌 시장에서의 입지는 중위권에 속하나 북한 건설시장 진출

에 대해서는 우위를 가진다고 인식하고 있음을 알 수 있었다. 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고를 위해 대비 또는 변화가 필요한 분야로는 PCM·사업기획경쟁력에 대한 의견이 지배적이었으며, 연구 결과 국내 건설산업 자체의 사업기획과 금융조달 및 PCM 능력을 확보하는 것이 북한 건설시장 진출 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인이라는 결론에 도달할 수 있었다. 본 연구에서 도출한 바와 같이 PCM·사업기획경쟁력 확보가 충분히 이루어진다면 국내 건설산업이 이미 확보한 역량과 더불어 시너지 효과를 내어 북한 건설시장 진출 시의 경쟁력 확보 및 시장 선점이 가능할 것으로 기대되며 이는 남한과 북한이 서로 신뢰를 쌓을 수 있는 기회가 될 수 있을 것으로 사료된다.

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 건설 시장의 화두는 북한 시장의 개방이다. 해외수주 위축, 국내 부동산 시장 불확실성, SOC 투자 축소 등으로 국내 건설경기 침체가 지속되고 있는 지금, 북한 시장의 개방으로 다시 국내 건설 시장을 활성화 할 수 있을 것이라는 기대 때문이다. 북한 시장 개방 시 주거 인프라뿐만 아니라 사회·경제 인프라에 대한 수요도 높을 것으로 보인다. 북한 인프라 개발 공사의 규모는 최대 수백조원에 이를 것으로 예상되며, 이는 침체된 국내 건설 시장에 새로운 기회가 될 수 있다. [그림1~그림2]



[그림 1] 건설업계 월 평균 국내 수주금액, 대한건설협회(2019)



[그림 2] 국내 해외건설 수주 추이, 해외건설협회(2019)

현실적으로 국내 건설기업이 북한 인프라 개발 사업에 참여하는 것이 어려울 수 있다. 국내 뿐 아니라 중국과 미국, 유럽 등 많은 국가가 북한 인프라 시장에 관심을 두고 있기 때문이다. 해외 각국의 건설기업 또한 북한 건설시장에 진출하고자 할 것이다. 실제로 중국과 일본은 세계 각처에서 막대한 자금 지원을 무기로 인프라 사업권을 확보하고 있다. 이로 미루어 보아 우리의 경쟁상대는 국내 건설사가 아닌 해외 건설사임을 알 수 있다. 2018년 기준 국내 건설산업 글로벌 경쟁력 순위는 20개국 중 12위이다. 2016년 6위를 기록한 이후 2017년 9위, 2018년 12위로 매년 3단계씩 급락하였다. 해외 건설기업과의 경쟁이 불가결한 북한 건설시장 진출에 있어 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력 향상이 필수적인 상황이다. 실질적인 경쟁력 확보 방안 수립을 위해 현업에서 체감하는 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력에 대한 실무자 인식 파악을 선행하고자 한다. 국내 실무자를 대상으로 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출에 대한 인식과 글로벌 경쟁력에 대한 인식을 조사·연구한다.

2. 연구의 방법 및 절차

[그림3] 본 연구는 크게 이론적 연구와 실증적 연구로 나눌 수 있다. 국내외 문헌들과 건설산업의 정책을 담당하는 정부부처 및 경쟁력 제고와 관련된 국책연구원의 자료 수집을 통해 글로벌 경쟁력의 정의와 결정요인에 대해 살펴보았으며, 북한 건설시장, 남북 경제협력, 국내 건설산업의 현황과 글로벌 건설 경쟁력의 지표를 검토하였다. 이후 실증적 연구에서는 구체적으로 글로벌 건설 경쟁력 제고에 관한 연구보고서 및 정부부처의 관련 정책 등을 분석하였으며, 고전적 형태의 델파이를 적용하지 않고 2라운드에 걸친 미니델파이¹⁾ 방법을 적용하여 연구를 진행하였다. 연구 초기 설문 구성에 대한 전문가의 피드백을 통해 확인된 연구주제의 광범위성과 이로 인한 완전개방형 설문의 한계 및 참여자의 심리적 부담을 감안하였다.

1) 우리나라에서 2005년 발표된 제3차 과학기술예측조사(2005~2030)뿐만 아니라 1라운드, 2라운드 과학기술예측조사도 미니델파이법을 사용하였다.

[STEP 1] Explore Background Knowledge & Formulate Problem

[STEP 2] Devise a Research Method :: Mini-Delphi Method

[STEP 3] Design & Conduct Delphi 1st & 2nd Round

[STEP 4] Analyze the Data & Prioritization

[STEP 5] Formulate the Conclusion

[그림 3] 연구 프로세스

본 연구는 참여자별 설문 응답을 중심으로 각 상위 및 하위요인별 중요도 산정 및 이에 따른 우선순위 도출에 근거하여 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 제고의 핵심 성공 요인을 도출하였다. 한국건설기술연구원의 글로벌 건설 경쟁력 지표 개발(2012), 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 평가를 통한 해외건설 Big 이슈 개발(Ⅱ)(2016) 중심의 문헌고찰과 전문가 피드백을 바탕으로 설문을 구조화하였다. 북한 건설시장 및 국내 건설산업의 진출에 관한 인식에 대한 오지선다형 문항과 개방형 문항을 일부 혼합하여 1라운드 델파이 설문을 실시하였다. 1라운드 델파이 결과를 바탕으로 글로벌 건설 경쟁력 제고의 6가지 상위요인을 재구성하였으며, 각 요인에 따른 하위요인을 세분화하여 2라운드 델파이 설문을 실시하였다.

1라운드 및 2라운드 델파이 설문 시행 완료 후 각 상위요인과 하위요인의 중요도를 산정하고 이에 따라 우선순위를 도출하였다. 이 과정에서 각 요인별 중요도 도출을 위해 1라운드 및 2라운드 델파이 설문의 문항을 리커트 5점 척도(5-point Likert Scale)로 응답할 수 있도록 구성하였으며 이 응답들을 기술통계(Descriptive Statistics)를 이용하여 하위요인별 및 상위요인별 평균 외 요약값들을 도출하여 중요도 도출을 위한 점수를 산정하였다. 상위요인의 평균값을 가중치로 설정하고, 하위요인의 평균값에 가중치를 곱하여 최종 점수를 산정하였으며 우선순위는 산정된 점수에 따라 도출하였다.

II. 이론적 고찰

1. 북한 건설시장 진출 전망

남북정상회담의 판문점 선언(2018.4.27)은 한반도 비핵화뿐만 아니라 인도적 민간교류 등을 시작으로 남북경협을 재개하는 신호탄이 되었다. 남북 관계에 부침이 있으나 북미관계 복원 등으로 UN 안보리 대북제재 결의, 5.24조치 등의 대북제재가 완화 또는 해제될 경우 금강산, 개성공단, 이산가족상봉 등이 우선적으로 논의될 예정이며 북한지역의 본격적인 개발 및 경협사업이 추진될 것으로 전망된다. 판문점 선언에서 명시한 우선추진 과제인 10.4선언(2007)에 담긴 경협사업들을 면밀히 검토하여 향후 재개될 경협사업의 대비가 필요하다.

남북 경제협력의 필요성이 대두되는 이유는 분단에 따른 국내 경제의 불확실성이다. 대한민국은 분단국가로서 이미 막대한 분단비용, 불필요한 외교비용, 이산가족의 고통, 코리아 디스카운트 등 장기적으로 국내 경제 전망이 불투명하다. 통일비용이 국가의 미래를 위해 투자되는 돈이라고 하다면 분단비용은 일회성 비용이다.²⁾ 북한의 대중국 의존도 심화가 국내 경제의 불확실성에 기여할 수 있다. 북한의 대중국 의존도가 대외무역의 80% 이상으로 점차 심화되고 있으며³⁾ 경제협력이 늦어질수록 한반도 경제 주도권을 상실하게 될 수 있다. 남북 경제력 격차 증대 또한 국내 경제 불확실성을 키운다. 현재 남북 간 인당 소득격차는 약 40배⁴⁾로 독일통일 당시 인당 소득격차 2.1배보다 크며 경제교류가 늦어질수록 차이는 더 커질 전망이다. 남북 경제력 차이를 줄여야 통일비용 지출 최소화 가능하다.

2) 남북사회통합연구원, 통일부, 통일연구원, 국회예산정책처 등의 자료에서 근거를 찾을 수 있다. 2018년 정세현 전 통일부 장관은 “현재 국내총생산은 1조 5000억 달러인데, 2%면 300억 달러, 2.6%면 390억 달러다. 지난해 국방비보다 적은 돈으로 북한 경제를 활성화 시킨다면 연간 11.25% 경제 성장이 시작된다. 순수 통일 비용을 써서 이렇게 된다면 그 비용을 빼도 최소 9%대 경제 성장을 기대할 수 있다.”고 발언하였다.

3) KOTRA(2018.07), ‘2017 북한 대외무역 동향’

4) 한국은행(2018.07), ‘2017년 북한 경제성장률 추정 결과’

남북 경제협력으로 기대할 수 있는 효과는, 첫째, 국내경제의 양적확대이다. 경제통합 시 10년간 122조원의 사회 기반시설 투자가 필요하며(연평균 12조원) 이는 한국 GDP의 1% 수준이다. 하지만 이를 통해 얻게 되는 경제적 효과는 10년간 300조원으로 내수시장의 활성화로 이어질 것이다.⁵⁾ 둘째, 다양한 일자리 창출 가능성이다. 북한 시장 진출 시 국내 인력은 청년들을 위한 일자리 창출 및 장년층의 북한에서 교육, 컨설팅, 멘토링 분야에 진출하여 북한 현지인들에게 경험 및 노하우 전수 등의 지원 업무를 할 것으로 예상된다. 결과적으로 8천~1억명⁶⁾에 육박하는 내수시장을 확보할 수 있어 국내경제 체질변화 및 대외적 리스크로 인한 경제적 영향을 최소화할 수 있을 것이다.

2. 글로벌 건설 경쟁력의 개념 및 평가지표

(1) 글로벌 건설 경쟁력의 개념 및 평가 지표⁷⁾

글로벌 건설 경쟁력은 우리나라 건설기업이 다른 나라의 건설기업들과 세계 시장에서 성공적으로 경쟁할 수 있게 하는 효율적인 사회구조, 제도 및 정책을 제공하는 국가의 총체적 능력을 의미한다(한국건설기술연구원, 2016).

글로벌 건설 경쟁력이 높은 국가는 세계적인 경쟁력을 갖춘 기업과 산업을 보유하는 것을 의미하는 것이며, 세계적인 기업 및 산업을 육성하기 위해서는 해당 국가의 전반적인 투자 환경이 매우 중요하다고 할 수 있다. 이에 따라 국가경쟁력과 기업경쟁력은 별개의 개념이 아닌 상호 보완적 성격을 가질 수 있다.

따라서 글로벌 건설 경쟁력은 건설기업의 경영능력과 성과를 평가하는 개념과 건설기업의 경영활동이 국제화되면서 기업은 국내뿐만 아니라 국제적으로 경쟁하는 두 가지 모두를 포함해야 할 것이다. 이러한 글로벌

5) 한국토지주택공사(2018.05). '남북경협 전망과 과제'

6) 한국토지주택공사(2018.05). '남북경협 전망과 과제'

7) 한국건설기술연구원(2016).

건설 경쟁력 제고를 위한 건설산업 경쟁력 측정지표는 국가차원의 지원 의지를 측정하는 요소, 기술수준 평가를 위한 지표체계, 기술의 산업적 기여도를 측정하기 위한 평가체계를 복합적으로 고려할 때 의미있고, 공감할 수 있는 지표를 얻을 수 있을 것이다. 즉, 글로벌 건설의 경쟁력 지표는 통계수집 가능성, 단순성, 대표성, 정책 활용성이라는 4가지 부분에 초점을 맞추고, 현재 시점에서 국가간 비교가 가능한 건설산업 기술경쟁력 지표를 추출한 후, 이들 지표에 현실적으로 획득가능한 통계지수를 대입하여 실제 국가간 경쟁력 수준과 격차를 검증하는 것이 필요하다.

본 연구는 북한 건설시장 진출을 대비한 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력 제고를 위해 이의 방향을 설정하고자 실무자의 의견을 파악하는 것이 주된 목적이므로 대표성과 정책 활용성에 초점을 맞춰 글로벌 경쟁력을 평가 및 이에 관한 의견을 취합하고자 하였다.

글로벌 건설 경쟁력의 평가 지표는 건설시장 및 수요, 건설기업의 기술 경쟁력, 정부의 지원 및 투명성, 인프라 구축환경 등의 여러 요소를 포함하여 국가별 건설인프라 경쟁력과 국가별 건설기업 역량의 2개 항목으로 제안할 수 있다. 건설인프라 경쟁력은 해외 진출을 위한 국가의 건설 인프라 경쟁력을 나타내는 지표로서 각국 건설 시장 규모, 건설시장 성장률, 시장 안정성, 건설 리스크로 구성된다.

본 연구에서는 델파이 1라운드 설문 결과를 바탕으로 한국건설기술연구원(2016)에서 제시한 글로벌 건설 경쟁력 평가 지표를 재구성하여 델파이 2라운드 진행을 위한 글로벌 건설 경쟁력 결정 요인을 구성하도록 한다.

(2) 국내 글로벌 건설 경쟁력 현황⁸⁾

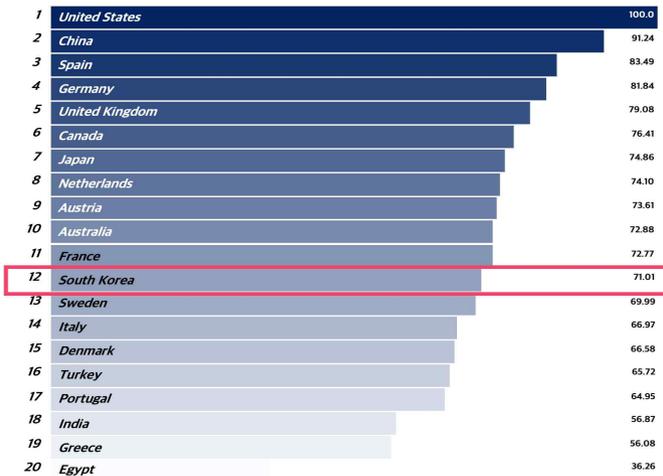
ENR 발표기준 해외건설시장 규모는 2013년 5,440억 달러로 최고치를 기록한 이후 유가하락의 여파 등으로 2016년 4,681억 달러까지 소폭 축소되었으나, 이에 반해 우리나라 해외건설수주는 2013년 652억 달러에서

8) KDB한국산업은행(2018.07). 산은조사월보. '글로벌 건설산업 현황 및 경쟁력 분석'에서 인용하였음.

2017년 290달러로 절반이상 축소되는 등 글로벌 시장 대비 큰 감소폭을 보이고 있어 계속해서 부진에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.⁹⁾

[그림 4] 한국건설기술연구원이 발표한 글로벌 건설 경쟁력 평가 모델에 따른 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 평가 보고서에 의하면, 2018년 순위는 조사 대상 20개국 중 12위로 2년 전인 2016년에 6위를 기록한 이후 2017년 9위, 2018년 12위로 매년 3단계씩 떨어졌다.¹⁰⁾

국내 건설산업은 시공 분야에서 약간의 경쟁력이 있을 뿐 설계 분야의 경쟁력은 매우 취약한 수준으로 파악된다. 또한, 해외 기업들이 주력공종을 중심으로 성장 중인 반면, 국내 기업들은 주력공종 없이 모든 공종에 참여하여 기업별로 전문분야를 특화하지 못하고 있으며 지역별로는 아시아 및 중동에 편중되는 모습이다.¹¹⁾



[그림 4] 국내 글로벌 건설 경쟁력 순위, 한국건설기술연구원(2018)

9) 해외건설협회(2017) 및 ENR(2017). 'The International Contractors'

10) 한국건설기술연구원(2016). '건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 평가를 통한 해외건설 Big 이슈 개발(II)'

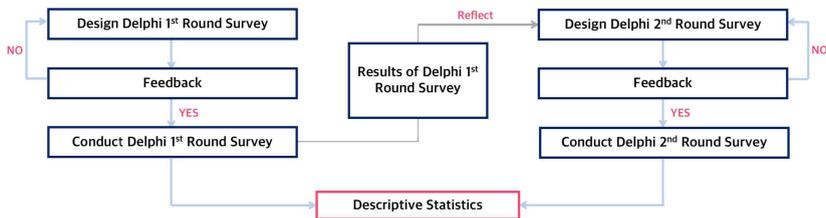
11) 해외건설협회(2016). 및 ENR(2017). 'The Top 250 International Contractors'

Ⅲ. 델파이 설문 설계

1. 델파이 방법

이종성(2001)에 따르면, 델파이 방법(Delphi Method)은 추정하려는 문제에 관한 정확한 정보가 없을 때는 ‘두 사람의 의견이 한 사람의 의견보다 정확하다.’는 계량적 객관의 원리와 ‘다수의 판단이 소수의 판단보다 정확하다.’는 민주적 의사결정의 원리에 논리적 근거를 두고 있다.¹²⁾

권성훈(2007)에 따르면, 고전 델파이는 4차에 걸쳐 진행함으로 시간과 비용 측면에서 부담이 될 수 있는 활동이며 오늘날 공공기관 등에서 수행하는 대규모 델파이 등은 2라운드의 미니델파이를 주를 이룬다. 또한, 대다수의 경우 2라운드 예측에서 가장 큰 수렴이 일어난다. 본 연구에서도 문헌고찰 및 전문가 피드백을 통해 구조화된 설문을 작성하여 총 2라운드에서 걸친 델파이 조사를 진행하였으며, 1라운드 델파이 설문은 북한 건설시장 진출 및 국내 글로벌 건설 경쟁력에 대한 실무자의 인식을 수치화하기 위해 Likert 5점 척도를 사용하여 오지선다형 문항을 구성하였으며, 이에 대한 실무자의 의견 취합을 위해 개방형 문항을 포함하였다. 2라운드 델파이 설문은 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고에 있어 요인별 중요도를 산출하기 위해 리커트 5점 척도를 사용하여 구성하였으며 일부 개방형 문항을 포함하였다.¹³⁾



[그림 5] 델파이 설문 진행 프로세스

12) 이종성(2001). ‘델파이 방법’

13) 송성환 외(2008). ‘델파이를 사용한 AHP 방법론에 관한 연구’

2. 참여자 구성 및 델파이 설계

(1) 델파이 설문 참여자

본 연구에서는 국내 건설산업 글로벌 경쟁력 결정요인별 중요도를 도출하기 위해 현업에 종사하는 건설 전문가들을 대상으로 델파이 방법을 이용하여 설문 조사를 실시한다. 델파이 설문 참여자 구성 및 개요는 <표1> ~ <표2>와 같다.

<표 1> 델파이 1라운드 설문 개요

구분	내 용
조사대상	해외건설사업 경력이 있는 국내 건설 전문가
조사방법	이메일 통해 SurveyMonkey에서 전자폼으로 구성된 설문 Web Link 배포
조사기간	2019년 7월 3일 ~ 8월 7일
조사인원	33명

<표 2> 델파이 2라운드 설문 개요

구분	내 용
조사대상	해외건설사업 경력이 있는 국내 건설 전문가
조사방법	이메일 통해 SurveyMonkey에서 전자폼으로 구성된 설문 Web Link 배포
조사기간	2019년 7월 29일 ~ 8월 18일
조사인원	20명

본 연구의 1라운드 델파이 설문은 33명이 참여하였으며, 2라운드 델파이 설문은 20명이 참여하였다. 본 연구의 특성상 참여자 개인이 제시한 의견이 공개되는 것을 최소화하기 위해 델파이 설문은 철저한 익명으로 진행되었다.

북한 건설시장 진출 대비 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인과 우선순위 도출은 건설·시공사, 설계·엔지니어링사, 국책연구원의 실무자들을 대상으로 한 델파이 설문과 Likert 5점 척도를 이용한 기술통계를 통해 이루어졌다. 1라운드 델파이 설문은 2019년 7월 9일부터 8월 7일까지 진행되었으며, 2라운드 델파이 설문은 2019년 7월 29일부터 8월 18일까지 진행되었다.

(2) 델파이 1라운드 설문 구성

델파이 1라운드 설문에서는 국내 전문 건설인들을 대상으로 북한 건설 시장에 대한 인식 및 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력에 대한 인식 조사를 수행하였다. 본 설문을 통하여 국내 전문 건설인들의 1) 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출에 대한 의견 및 2) 진출 대비를 위한 국내 건설산업의 변화의 필요성에 대한 의견의 합의를 도출하고자 하였다. 1라운드 델파이 설문 구성 시 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력에 대한 국내 전문 건설인들의 인식 조사를 위해 한국건설기술연구원에서 제시한 글로벌 건설 경쟁력 평가 지표를 제시하였다.

델파이 1라운드 설문에 사용된 도구는 본 연구자가 문헌고찰과 전문가 피드백을 통해 구조화된 설문지이며, 국내 전문 건설인들의 북한 건설시장 및 진출 대비 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력에 대한 인식을 수치화하기 위해 Likert 5점 척도로 설문의 문항을 구성하였다.

델파이 1라운드 설문은 통일연구원의 ‘2017 남북통합에 대한 국민의식조사’, KOTRA의 ‘4차 산업혁명 관련 신산업 해외 경쟁력 설문조사 분석’의 일부 항목을 참고하여 북한 건설시장 및 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출에 대한 국내 전문 건설인들의 인식을 조사하기 위한 문항을 구성하였다. 1라운드 델파이 설문의 문항구성은 <표3>과 같으며 문항의 세부 내용은 전문가 인터뷰, 현대건설 직무소개, ENR(2018)을 근거로 도출되었다.

1라운드 델파이 설문 응답 자료는 Excel 2016 프로그램으로 분석하였다. 참여자의 일반적인 사항 및 북한 건설시장 및 국내 건설산업의 진출과 국내 글로벌 건설 경쟁력에 대한 국내 전문 건설인들의 인식 수치화를 위해 기술통계를 실시하였다.

<표 3> 1라운드 델파이 설문 문항구성 및 문항수

	문항구성	문항수
델파이 1라운드	A. 기본정보	3
	B. 북한 건설시장	4
	C. 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력	4
	계	19

(3) 델파이 2라운드 구성

델파이 2라운드 문항 구성을 위해 한국건설기술연구원에서 개발한 글로벌 건설 경쟁력 평가 지표를 바탕으로 글로벌 건설 경쟁력 제고 요인을 구성하였다. 1라운드 델파이 설문에서는 일부 개방형 문항 응답 시 방향 제시를 위해 한국건설기술연구원의 평가 지표를 제시하였으며 1라운드 델파이 설문의 응답을 바탕으로 글로벌 건설 경쟁력 제고 요인을 재구성하였다. 기존의 평가 지표의 틀은 유지하되 세부 항목 및 세세부 항목을 추가·삭제하여 글로벌 건설 경쟁력 제고의 상위 및 하위요인으로 세분화하여 연구의 목적에 부합하도록 보완하였다.

2라운드 델파이 설문에서는 국내 전문 건설인들을 대상으로 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출 시 해외 건설산업과의 경쟁을 위한 글로벌 경쟁력 제고 요인에 대한 인식 조사를 수행하고자 하였다. 본 설문을 통하여 국내 글로벌 건설 경쟁력을 결정하는 각 요인에 대한 대비 및 변화의 <A. 중요성>, <B. 시급성>, <C. 주체>, <D. 대응전략>에 대한 국내 전문 건설인들의 의견의 합의를 도출하고자 하였다.

<표4>는 델파이 1라운드 설문 결과를 바탕으로 한국건설기술연구원에서 제시한 글로벌 건설 경쟁력 평가 지표를 재구성하여 상위요인을 분류한 것이며, 이를 바탕으로 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 제고의 하위요인을 세분화하여 구성하였다. 상위요인에 따른 하위요인의 세부 내용은 1라운드 델파이 결과를 중심으로 제9차 경제관계 장관회의 건설사업 혁신방안(2018), CERIK Quarterly Summer 2016에 근거하여 도출되었다.

<표 4> 재구성한 글로벌 건설 경쟁력 제고의 상위 및 하위요인

국가별 글로벌 건설 경쟁력 지표 = 국가별 건설인프라 경쟁력 평가 + 국가별 건설역량 평가	
세부평가항목	세세부 평가항목
국가별 건설인프라 경쟁력	1) 건설시장 안정성
	2) 건설제도
국가별 건설역량	3) 시공경쟁력
	4) 설계·엔지니어링경쟁력
	5) 가격경쟁력
	6) PCM·사업기획경쟁력

2라운드 델파이 설문에 사용된 도구는 본 연구자가 문헌고찰과 델파이 1라운드 응답 결과를 바탕으로 구성된 구조화된 설문지이며, 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 제고의 주요 요인을 목록화하여 참여자가 각 요인들에 대한 평가를 할 수 있도록 설문을 구성하였다. 또, 각 요인들을 우선순위화 하기 위해 Likert 5점 척도로 설문의 문항을 구성하였으며 응답 자료는 기술통계를 활용하여 분석하였다.

2라운드 델파이 설문에서는 글로벌 건설 경쟁력 제고의 상위요인과 하위요인에 있어 각각의 <A. 중요성>, <B. 시급성>, <C. 주체 : 공공 vs 민간>, <D. 대응전략>에 대한 평가를 진행하였다. 이는 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력의 제고를 위해 이를 결정하는 요인들의 중요도 및 우선순위 도출의 목적이 북한 건설시장 진출 시 해외 유수 건설산업과의 경쟁을 대비하기 위한 것이므로 이와 같은 본 연구의 특성 및 의도를 2라운드 설문에서 정확하게 반영하기 위한 것이다.

2라운드 델파이 설문은 <A. 중요성> 파트에서는 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 제고를 위해 각 요인에 대한 대비 또는 변화가 시장 진출 전 실행 가능성과 관계없이 사안 자체가 얼마나 중요하다고 생각하는지, <B. 시급성> 파트에서는 각 요인에 대한 대비 또는 변화가 남북 경제협력과의 관련성 및 재개 시점을 고려할 때 얼마나 시급하다고 생각하는지, <C. 주체 : 공공 vs 민간> 파트에서는 각 요인에 대한 대비 또는 변화의 주체가 공공과 민간 중 무엇이어야 한다고 생각하는지, <D. 대응전략> 파트에서는 각 요인에 대한 대비 또는 변화를 위한 마스터플랜 수립부터 수행완료까지의 소요기간을 예상하여 평가하도록 구성되었다.

2라운드 델파이 설문 응답 자료는 Excel 2016 프로그램으로 분석하였다. 참여자의 응답 자료를 바탕으로 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고의 주요 요인의 중요도 산출 및 우선순위화를 위해 기술통계를 실시하였다.

<표 5> 델파이 2라운드 설문 문항구성 및 문항수

	문항구성	문항수
	델파이 2라운드	A. 중요성
B. 시급성		8
C. 주체: 공공 vs 민간		7
D. 대응전략		1
계		31

3. 우선순위 도출 방법

2라운드 델파이 설문의 결과를 바탕으로 북한 건설시장 진출을 대비한 국내 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 제고의 상위 및 하위요인의 우선순위를 위해 각각의 중요도를 산출하고자 한다. 우선, <A. 중요성>, <B. 시급성>의 [1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량]의 각 상위요인의 가중평균을 하위요인의 중요도 산정을 위한 가중치로 사용한다. 이후, [2. 건설제도] ~ [7. 건설시장 안정성]의 하위요인들의 가중평균을 각각 산출한 후 [1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량]에서 산출한 가중치를 각 하위요인이 포함된 상위요인에 맞게 곱하여 각 요인에 대한 중요성 점수와 시급성 점수를 산출한다. 중요성 점수와 시급성 점수를 합산하여 최종적으로 각 하위요인에 대한 중요도를 산정한다.

<C. 주체 : 공공 vs 민간>에서는 각 상위 및 하위요인들을 공공부문 또는 민간부문에서 이의 대비를 주도해야 하는지, 연구부문 또는 실무부문에서 이의 대비를 주도해야 하는지 분류하였다. 각 상·하위요인들의 가중평균을 각각 산출한 후 주체에 따라 분류 및 제시하였다.

<D. 대응전략>에서는 각 상위요인에 대한 응답의 가중평균을 산출하여 각 요인에 대한 대비 또는 변화를 위한 마스터플랜 수립부터 수행완료까지 어느 정도의 기간을 소요하는 대응전략을 계획해야 하는지에 대한 합의를 도출하고자 하였다. [1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량]의 각 상위요인의 가중평균을 산출하여 상위요인에 포함되는 하위요인들을 소요기간에 따라 분류 및 제시하였다.

첫 번째로, <A. 중요성>, <B. 시급성> 부분에서 산출된 각 하위요인들의 평균값을 합산한 후 이 값에 해당 상위요인들의 평균값, 즉, 가중치를 곱하여 중요도를 산정한 후 이에 따른 우선순위를 도출하였다. 두 번째로, <C. 주체> 부분에서 산출된 각 상·하위요인들의 평균값에 따라 공공부문과 민간부문에서, 그리고 연구부문과 실무부문에서 우선적으로 대비해야 할 글로벌 건설 경쟁력 제고의 주요 요인을 선별하였으며, 세 번째로, <D> 대응전략> 부분에서 산출된 각 상위요인들의 평균값에 따라 단기/중단기/중기/중장기/장기의 총 5가지 대응전략으로 분류하여 제시하였다. 도출된 우선순위에 따라 1~10위권에 해당하는 하위요인들을 글로벌 건설 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인으로 도출하여 주체 및 대응전략과 함께 제시하였다.

IV. 델파이 설문 결과 분석

1. 델파이 설문 결과

(1) 델파이 1라운드 결과

델파이 1라운드에서는 Likert 5점 척도를 사용해 구조화된 오지선다형 문항을 통해 실무자들의 북한 건설시장 및 진출과 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력에 대한 인식을 조사 및 수치화하였으며, 개방형 문항을 통해 진출 시 실무자들의 경쟁국가 및 국내 글로벌 건설 경쟁력에 대한 인식에 대한 조사를 실시하였다. <B. 북한 건설시장>에서의 응답 결과 분석은 <표6>, <C. 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력>에서의 응답 결과 분석은 <표7>에서 보는 바와 같다.

<표 6> 델파이 1라운드 분석결과 : <B. 북한 건설시장>

문항내용	평균	최빈값	표준편차
1. 귀하의 북한 건설시장에 대한 관심은 어느 정도이십니까?	3.78	3	0.91
2. 귀하께서는 국내 건설산업의 북한 건설시장에 대한 관심이 어느 정도라고 생각하십니까?	3.81	4	0.86
3. 귀하께서는 북한 건설시장을 내수시장과 해외시장 중 어느 것에 가깝다고 생각하십니까?	3.75	4	0.88
4. 귀하께서는 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출이 국내 건설산업 경기에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?	4.19	4	0.64

<표 7> 델파이1라운드 분석결과 : <C. 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력>

문항내용	평균	최빈값	표준편차
1. 귀하께서는 글로벌 건설시장에서 국내 건설산업의 입지가 어느 정도라고 생각하십니까?	3.09	3	0.86
2. 귀하께서는 북한 건설시장 진출 시 국내 건설산업이 타국가의 건설산업에 비해 우위를 가진다고 생각하십니까?	3.97	4	0.86
3. 귀하께서는 국내 건설산업이 북한 건설시장 진출에 충분히 대비하고 있다고 생각하십니까?	2.53	2	1.05
4. 귀하께서는 해외 건설산업과의 경쟁에 대비하기 위해 국내 건설산업에 변화가 필요 없다고 생각하십니까?	4.25	4	0.76

(2) 델파이 2라운드 결과

델파이 2라운드에서는 델파이 1라운드의 개방형 질문의 응답 결과 분석을 기반으로 구조화된 국내 글로벌 건설 경쟁력의 제고를 위한 상위요인과 하위요인의 <A. 중요성>, <B. 시급성>, <C. 주체>, <D. 대응전략>에 대한 평가를 통해 각 요인별 중요도를 도출하고, 이에 따라 우선순위를 도출하였다. 첫째로, <A. 중요성>에서의 응답 결과 분석은 <표8> ~ <표9>에서 보는 바와 같다.

<표 8> 델파이 2라운드 분석결과 : <A. 중요성 :: Importance>(1/2)

A. 각 요인에 대한 대비 또는 변화가 시장 진출 전 실행 가능성과 관계없이 사안 자체가 얼마나 중요하다고 생각하시는지 평가해주시기 바랍니다.				
1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량				
상위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 건설제도	3.95	0.86	4	3
2) 시공경쟁력	3.86	0.65	4	5
3) 설계·엔지니어링경쟁력	4.40	0.60	4	1
4) 가격경쟁력	3.95	0.74	4	3
5) PCM·사업기획경쟁력	4.19	0.81	5	2
6) 건설시장 안정성	3.67	0.48	4	6
2. 건설제도				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 업역규제 폐지 및 세분화 완화	3.38	0.86	4	7
2) 건설산업 내 또는 타산업과의 융복합 위한 효율적 제도 정비	3.48	0.87	4	5
3) 산업 혁신 위한 건설산업 관련 통합법 제정	3.38	0.74	4	7
4) 해외시장 적용 가능하도록 설계·엔지니어링 발주제도를 Global Standard에 맞게 정립	3.95	0.67	4	2
5) 공사지연, 공공간 간섭·마찰, 설계변경, 복합하자 등 계약분쟁 완화 위한 발주제도 개선	3.62	0.86	3	4
6) 건축기획-설계-시공의 비효율 제거 및 창의성 도모 위한 인허가 및 신고 등의 복합적인 규제 축소	3.48	0.93	3	5
7) 시공 비효율 제거 위한 공사용자재 직접구매제도 개선	3.19	0.75	3	10
8) 계약 이행의 비효율 제거 및 공사 수행 효율성 확보 위한 주계약자 공동도급제도 개선	3.24	0.62	3	9
9) 북한 실정에 맞는 정책 시스템 이해 및 대비	4.14	0.91	5	1
10) 북한을 준내수시장과 같이 받아들일 수 있도록 제도의 유연성 확보	3.71	0.90	4	3
3. 시공경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 첨단 인프라, 초고층 빌딩 등 주요 기술력 향상	3.57	0.75	3	4
2) 건설자동화 등 4차 산업혁명 대응 신기술 개발 위한 지속적 R&D 투자	3.62	0.92	3	3
3) ICT, IoT, 로봇기술, 정보화시공 등 선결기술의 시범사업 실시 등 ICT기술 현장 적용 및 전략 추진	3.57	0.98	4	4
4) 종합건설업체 및 전문인력(숙련공)의 직접시공 강화하여 품질력 확보	3.71	0.64	4	1
5) 시공책임과 위험부담을 아래로 전가하는 단단계 하도급 개선을 통한 시공품질 향상 도모	3.52	0.75	3	6
6) 공업화건축 및 OSC(Off-Site Construction) 기술시공력 확보 및 안정화	3.71	0.78	4	1

4. 설계·엔지니어링경쟁력

하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 지나친 시공편중 축소를 통해 설계 역량 확보	3.90	0.83	3	1
2) 시공업체의 건축설계 진입 규제 타파하여 설계-시공 분리에 따른 비효율 제거 및 상승효과 도모	3.81	0.98	3	4
3) 설계-시공 겸업 통해 건설업체의 시공 과정에서 개발된 기술과 노하우 등의 피드백 효과를 바탕으로 양질의 설계 도모	3.86	0.91	3	2
4) 국내 건축가 양성 및 시스템 지원 통한 자체적인 설계·디자인능력 향상	3.43	0.87	4	7
5) 설계·엔지니어링 전문가의 시공 이해 향상	3.71	0.85	4	6
6) 영세 설계·엔지니어링업체 지원 통한 첨단기술(ex, BIM) 활성화 유도	3.33	0.91	3	8
7) 설계·엔지니어링 전문업체 대우 개선	3.62	0.80	3	5
8) 설계·엔지니어링 기술력 무형 자산 인정	3.86	0.79	4	2

<표 9> 델파이 2라운드 분석결과 : <A. 중요성 :: Importance>(2/2)

5. 가격경쟁력

하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 저임금 인력 고용 등 저렴한 노무비 활용 방안 대비	3.48	0.87	4	4
2) 노동생산성 향상 통한 인건비 감축 도모	3.95	0.80	4	2
3) 기술생산성 향상 통한 총공사비 감축 도모	4.14	0.65	4	1
4) 다단계 하도급으로 인해 발생하는 생산구조의 비효율 제거	3.52	0.81	4	3

6. PCM·사업기획경쟁력

하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 시공책임형 CM 제도 도입 확대로 설계-시공 통합적 관리 강화	3.67	0.66	4	8
2) 조선족 연결망 확대 및 현지 인력망 확보	3.33	0.73	3	9
3) 설계·엔지니어링 기준, 도면, 적산, 지방 체계의 Global Standard 도입하여 주요 해외 진출국 설계기준 DB 시스템 구축	3.76	0.77	4	7
4) PPP사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등 예산확보방안 탐색 및 건설 투자자본과 금융추진 능력 확보	4.33	0.66	4	1
5) 건설인프라(자재, 물류, 전문건설업체 등)이 열악한 북한시장 특성 고려한 주변 인프라 사전 탐사 및 마스터플랜 구상	3.90	0.62	4	5
6) 북한의 현지 사업 조건 및 니즈(Needs)에 적합한 사업구도 파악 및 제안	4.19	0.75	4	2
7) 인프라 사업 규모 고려한 국제 공동개발 가능성 대비	3.95	0.74	4	4
8) 북한 시장을 해외 시장으로 인식하고 해외시장 진출 시 고려해야 할 리스크 적용 및 관리	4.10	0.62	4	3
9) 민족적 관점이 아닌 비즈니스 관점에서의 북한 시장/체제/문화 이해 및 접근	3.81	0.87	4	6

7. 건설시장 안정성				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 지리적 및 정치적 이점 활용하여 자재조달 안정성 확보	4.19	0.60	4	2
2) 언어 및 현지인 활용 편리함 등 민족적 이점 활용하여 시장 진출 안정성 확보	3.90	0.70	4	4
3) 건설 환경 변화 대응 글로벌 전문인력 양성 및 교육 체계 구축	3.62	0.86	4	7
4) 신시장 대응 기술인력 수급 및 관리 시스템 구축	3.76	0.70	4	6
5) 사업 수행 조직의 포지션별 직무역량 강화책 마련	3.48	0.75	4	9
6) 저개발국가를 대상으로 한 정부의 공적원조자금 등 개발 및 자본지원 확대	3.62	0.80	3	7
7) 정치적 리스크에 대한 정부의 보증(Back Guarantee) 또는 Global Insurance 보장 체계 구축	4.05	0.67	4	3
8) 계약방식, 용어, 사업/설계/시공프로세스의 Global Standard 호환성 확보	3.81	0.81	4	5
9) 기관 불안정성에 따른 인허가 지연 및 발주처의 재무상황 등에 대한 Risk Hedge 마련	4.24	0.70	4	1

둘째로, <B. 시급성>의 응답 결과 분석은 <표10> ~ <표11>에서 보는 바와 같다.

<표 10> 델파이 2라운드 분석결과 : <B. 시급성 :: Urgency>(1/2)

B. 각 요인에 대한 대비 또는 변화가 남북 경제협력과의 관련성 및 재개 시점을 고려할 때 얼마나 시급하다고 생각하시는지 평가해주시기 바랍니다.				
1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량				
상위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 건설제도	3.86	0.79	4	3
2) 시공경쟁력	3.38	0.67	3	5
3) 설계·엔지니어링경쟁력	3.90	0.77	4	2
4) 가격경쟁력	3.38	0.74	3	5
5) PCM·사업기획경쟁력	3.95	0.74	4	1
6) 건설시장 안정성	3.57	0.93	3	4

2. 건설제도				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 업역규제 폐지 및 세분화 완화	3.38	0.86	3	8
2) 건설산업 내 또는 타산업과의 융복합 위한 효율적 제도 정비	3.43	0.87	4	6
3) 산업 혁신 위한 건설산업 관련 통합법 제정	3.43	0.68	4	6
4) 해외시장 적용 가능하도록 설계·엔지니어링 발주제도를 Global Standard에 맞게 정립	3.81	0.81	4	3
5) 공사지연, 공공간 간섭·마찰, 설계변경, 복합하자 등 계약분쟁 완화 위한 발주제도 개선	3.52	0.87	4	5
6) 건축기획-설계-시공의 비효율 제거 및 창의성 도모 위한 인허가 및 신고 등의 복합적인 규제 축소	3.71	0.64	4	4
7) 시공 비효율 제거 위한 공사용자재 직접구매제도 개선	3.19	0.81	4	9
8) 계약 이행의 비효율 제거 및 공사 수행 효율성 확보 위한 주계약자 공동도급제도 개선	3.19	0.81	3	9
9) 북한 실정에 맞는 정책 시스템 이해 및 대비	4.38	0.67	5	1
10) 북한을 준내수시장과 같이 받아들일 수 있도록 제도의 유연성 확보	4.00	0.63	4	2

3. 시공경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 첨단 인프라, 초고층 빌딩 등 주요 기술력 향상	3.33	0.66	3	5
2) 건설자동화 등 4차 산업혁명 대응 신기술 개발 위한 지속적 R&D 투자	3.48	0.87	3	3
3) ICT, IoT, 로봇기술, 정보화시공 등 선결기술의 시범사업 실시 등 ICT기술 현장 적용 및 전략 추진	3.40	0.94	4	4
4) 종합건설업체 및 전문인력(숙련공)의 직접시공 강화하여 품질력 확보	3.62	0.67	3	1
5) 시공책임과 위험부담을 아래로 전가하는 다단계 하도급 개선을 통한 시공품질 향상 도모	3.24	0.62	3	6

4. 설계·엔지니어링경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 지나친 시공편중 축소를 통해 설계 역량 확보	3.76	1.00	3	2
2) 시공업체의 건축설계 진입 규제 타파하여 설계-시공 분리에 따른 비효율 제거 및 상승효과 도모	3.52	0.87	3	4
3) 설계-시공 겸업 통해 건설업체의 시공 과정에서 개발된 기술과 노하우 등의 피드백 효과를 바탕으로 양질의 설계 도모	3.86	0.73	4	1
4) 국내 건축가 양성 및 시스템 지원 통한 자체적인 설계·디자인능력 향상	3.29	0.46	3	7
5) 설계·엔지니어링 전문가의 시공 이해 향상	3.62	0.67	4	3
6) 영세 설계·엔지니어링업체 지원 통한 첨단기술(ex, BIM) 활성화 유도	3.14	0.91	3	8
7) 설계·엔지니어링 전문업체 대우 개선	3.38	0.92	3	6
8) 설계·엔지니어링 기술력 무형 자산 인정	3.52	0.93	3	4

<표 11> 델파이 2라운드 분석결과 : <B. 시급성 :: Urgency>(2/2)

5. 가격경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 저임금 인력 고용 등 저렴한 노무비 활용 방안 대비	3.29	0.85	4	4
2) 노동생산성 향상 통한 인건비 감축 도모	3.57	0.68	4	2
3) 기술생산성 향상 통한 총공사비 감축 도모	4.05	0.74	4	1
4) 단단계 하도급으로 인해 발생하는 생산구조의 비효율 제거	3.48	0.81	4	3
6. PCM·사업기획경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 시공책임형 CM 제도 도입 확대로 설계-시공 통합적 관리 강화	3.48	0.75	3	7
2) 조선후 연결망 확대 및 현지 인력망 확보	3.24	0.83	3	9
3) 설계-엔지니어링 기준, 도면, 적산, 시방 체계의 Global Standard 도입하여 주요 해외 진출국 설계기준 DB 시스템 구축	3.48	0.87	4	7
4) PPP사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등 예산확보방안 탐색 및 건설 투자자본과 금융주선 능력 확보	3.90	0.77	4	3
5) 건설인프라(자재, 물류, 전문건설업체 등)이 열악한 북한시장 특성 고려한 주변 인프라 사전 탐사 및 마스터플랜 구상	4.00	0.77	4	2
6) 북한의 현지 사업 조건 및 니즈(Needs)에 적합한 사업구도 파악 및 제안	4.10	0.77	4	1
7) 인프라 사업 규모 고려한 국제 합동개발 가능성 대비	3.67	0.73	3	5
8) 북한 시장을 해외 시장으로 인식하고 해외시장 진출 시 고려해야 할 리스크 적용 및 관리	3.90	0.70	4	3
9) 민족적 관점이 아닌 비즈니스 관점에서의 북한 시장/체제/문화 이해 및 접근	3.62	0.80	3	6
7. 건설시장 안정성				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	부분 순위
1) 지리적 및 정치적 이점 활용하여 자재조달 안정성 확보	3.76	0.70	4	3
2) 언어 및 현지인 활용 편리함 등 민족적 이점 활용하여 시장 진출 안정성 확보	3.43	0.75	4	8
3) 건설 환경 변화 대응 글로벌 전문인력 양성 및 교육 체계 구축	3.38	0.92	3	9
4) 신시장 대응 기술인력 수급 및 관리 시스템 구축	3.62	0.74	4	4
5) 사업 수행 조직의 포지션별 직무역량 강화책 마련	3.52	0.81	4	7
6) 저개발국가를 대상으로 한 정부의 공적원조자금 등 개발 및 자본지원 확대	3.57	0.68	3	5
7) 정치적 리스크에 대한 정부의 보증(Back Guarantee) 또는 Global Insurance 보장 체계 구축	4.05	0.67	4	1

셋째로, <C. 주체 :: 공공 vs 민간>에서의 응답 결과 분석은 <표12> ~ <표14>에서 보는 바와 같다. 3점(공공-민간이 동등한 비중으로 주도해야 함)을 기준으로 평균이 3점 이하일 시 공공주도, 이상일 시 민간주도로 분류하였다.

<표 12> 델파이 2라운드 분석결과 :

<C. 주체 :: Primary Agent - 공공(Government) vs 민간(Private)>(1/3)

C. 각 요인에 대한 대비 또는 변화의 주체가 공공과 민간 중 무엇이어서 하는지 평가해주시기 바랍니다.				
1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량				
상위요인	평균	표준 편차	최빈값	주체
1) 건설제도	2.15	0.88	2	공공 주도
2) 시공경쟁력	3.80	0.83	4	민간 주도
3) 설계·엔지니어링경쟁력	3.60	0.94	3	민간 주도
4) 가격경쟁력	3.80	0.95	3	민간 주도
5) PCM·사업기획경쟁력	3.65	1.04	4	민간 주도
6) 건설시장 안정성	2.45	0.60	2	공공 주도
2. 건설제도				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	주체
1) 업역규제 폐지 및 세분화 완화	2.05	0.89	2	공공 주도
2) 건설산업 내 또는 타산업과의 융복합 위한 효율적 제도 정비	2.30	0.80	2	공공 주도
3) 산업 혁신 위한 건설산업 관련 통합법 제정	2.05	0.89	2	공공 주도
4) 해외시장 적용 가능하도록 설계·엔지니어링 발주제도를 Global Standard에 맞게 정립	2.75	0.79	3	공공 주도
5) 공사지연, 공공간 간섭·마찰, 설계변경, 복합하자 등 계약분쟁 완화를 위한 발주제도 개선	2.40	0.82	3	공공 주도
6) 건축기획-설계-시공의 비효율 제거 및 창의성 도모 위한 인허가 및 신고 등의 복합적인 규제 축소	2.21	0.92	2	공공 주도
7) 시공 비효율 제거 위한 공사용자재 직접구매제도 개선	2.70	1.17	3	공공 주도
8) 계약 이행의 비효율 제거 및 공사 수행 효율성 확보 위한 주계약자 공동도급제도 개선	2.60	1.14	3	공공 주도
9) 북한 실정에 맞는 정책 시스템 이해 및 대비	3.00	0.92	3	동등 주도
10) 북한을 준내수시장과 같이 받아들일 수 있도록 제도의 유연성 확보	2.60	1.05	3	공공 주도

<표 13> 델파이 2라운드 분석결과 :

<C. 주체 :: Primary Agent - 공공(Government) vs 민간(Private)>(2/3)

3. 시공경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	주체
1) 첨단 인프라, 초고층 빌딩 등 주요 기술력 향상	4.00	0.92	5	민간 주도
2) 건설자동화 등 4차 산업혁명 대응 신기술 개발 위한 지속적 R&D 투자	3.25	1.16	4	민간 주도
3) ICT, IoT, 로봇기술, 정보화시공 등 선결기술의 시범사업 실시 등 ICT기술 현장 적용 및 전략 추진	3.35	0.99	3	민간 주도
4) 종합건설업체 및 전문인력(숙련공)의 직접시공 강화하여 품질력 확보	3.60	0.75	4	민간 주도
5) 시공책임과 위험부담을 아래로 전가하는 단단계 하도급 개선을 통한 시공품질 향상 도모	3.10	0.79	3	민간 주도
6) 공업화건축 및 OSC(Off-Site Construction) 기술·시공력 확보 및 안정화	3.50	0.83	4	민간 주도
4. 설계·엔지니어링경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	주체
1) 지나친 시공편중 축소를 통해 설계 역량 확보	3.80	0.89	3	민간 주도
2) 시공업체의 건축설계 진입 규제 타파하여 설계-시공 분리에 따른 비효율 제거 및 상승효과 도모	2.60	0.88	3	공공 주도
3) 설계-시공 겸업 통해 건설업체의 시공 과정에서 개발된 기술과 노하우 등의 피드백 효과를 바탕으로 양질의 설계 도모	3.15	0.81	4	민간 주도
4) 국내 건축가 양성 및 시스템 지원 통한 자체적인 설계·디자인능력 향상	3.35	0.81	4	민간 주도
5) 설계·엔지니어링 전문가의 시공 이해 향상	3.75	0.72	4	민간 주도
6) 영세 설계·엔지니어링업체 지원 통한 첨단기술(ex.BIM) 활성화 유도	2.70	0.86	3	공공 주도
7) 설계·엔지니어링 전문업체 대우 개선	3.05	0.94	4	민간 주도
8) 설계·엔지니어링 기술력 무형 자산 인정	2.90	0.72	3	공공 주도
5. 가격경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	주체
1) 저임금 인력 고용 등 저렴한 노무비 활용 방안 대비	3.45	1.05	3	민간 주도
2) 노동생산성 향상 통한 인건비 감축 도모	3.55	0.76	3	민간 주도
3) 기술생산성 향상 통한 총공사비 감축 도모	3.40	0.94	3	민간 주도
4) 단단계 하도급으로 인해 발생하는 생산구조의 비효율 제거	3.30	0.86	3	민간 주도

<표 14> 델파이 2라운드 분석결과 :

<C. 주체 :: Primary Agent - 공공(Government) vs 민간(Private)>(3/3)

6. PCM·사업기획경쟁력				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	주체
1) 시공책임형 CM 제도 도입 확대로 설계-시공 통합적 관리 강화	2.80	0.95	3	공공 주도
2) 조선족 연결망 확대 및 현지 인력망 확보	3.10	0.91	3	민간 주도
3) 설계·엔지니어링 기준, 도면, 적산, 시방 체계의 Global Standard 도입하여 주요 해외 진출국 설계기준 DB 시스템 구축	3.00	0.79	3	민간 주도
4) PPP사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등 예산확보방안 탐색 및 건설 투자자본과 금융수선 능력 확보	2.95	0.83	3	공공 주도
5) 건설인프라(자재, 물류, 전문건설업체 등)이 열악한 북한시장 특성 고려한 주변 인프라 사전 탐사 및 마스터플랜 구상	2.70	0.92	3	공공 주도
6) 북한의 현지 사업 조건 및 니즈(Needs)에 적합한 사업구도 파악 및 제안	2.95	0.94	3	공공 주도
7) 인프라 사업 규모 고려한 국제 공동개발 가능성 대비	2.60	0.68	3	공공 주도
8) 북한 시장을 해외 시장으로 인식하고 해외시장 진출 시 고려해야 할 리스크 적용 및 관리	3.16	1.07	3	민간 주도
9) 민족적 관점이 아닌 비즈니스 관점에서의 북한 시장/체제/문화 이해 및 접근	3.20	0.83	3	민간 주도
7. 건설시장 안정성				
하위요인	평균	표준 편차	최빈값	주체
1) 지리적 및 정치적 이점 활용하여 자재조달 안정성 확보	2.75	0.79	2	공공 주도
2) 언어 및 현지인 활용 편리함 등 민족적 이점 활용하여 시장 진출 안정성 확보	2.75	0.79	2	공공 주도
3) 건설 환경 변화 대응 글로벌 전문인력 양성 및 교육 체계 구축	2.95	0.94	4	공공 주도
4) 신시장 대응 기술인력 수급 및 관리 시스템 구축	3.25	0.91	4	민간 주도
5) 사업 수행 조직의 포지션별 직무역량 강화책 마련	3.50	0.89	3	민간 주도
6) 저개발국가를 대상으로 한 정부의 공적원조자금 등 개발 및 자본지원 확대	1.80	0.89	1	공공 주도
7) 정치적 리스크에 대한 정부의 보증(Back Guarantee) 또는 Global Insurance 보장 체계 구축	1.85	0.93	1	공공 주도
8) 계약방식, 용어, 사업/설계/시공프로세스의 Global Standard 호환성 확보	2.90	0.72	3	공공 주도
9) 기관 불안정성에 따른 인허가 지연 및 발주처의 재무상황 등에 대한 Risk Hedge 마련	2.65	0.88	3	공공 주도

마지막으로, <D. 대응전략>에서의 응답 결과 분석이다. 델파이 2라운드 문항에 제시된 대응전략 기간의 구분을 세분화하여 1점 기준 2년, 1.5점 기준 3년, 2점 기준 4년, 2.5점 기준 5년, 3점 기준 6년, 3.5점 기준 7년, 4점 기준 8년, 4.5점 기준 9년, 5점 기준 10년으로 구분하여 각 상위요인들의 평균을 반올림한 후, 대응전략 기간과 대응시킨 결과는 <표 15>에서 보는 바와 같다.

<표 15> 델파이 2라운드 분석결과: <D. 대응전략 :: Strategy>

D. 각 요인에 대한 대비 또는 변화를 위한 마스터플랜 수립부터 수행완료까지의 소요기간을 예상하여 평가해주시기 바랍니다.				
1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량				
상위요인	평균	표준편차	최빈값	대응전략
1) 건설제도	2.85	1.27	3	5~6년
2) 시공경쟁력	3.05	0.94	3	6~7년
3) 설계·엔지니어링경쟁력	2.65	0.93	2	5~6년
4) 가격경쟁력	3.20	0.95	3	6~7년
5) PCM·사업기획경쟁력	2.65	0.75	3	5~6년
6) 건설시장 안정성	2.55	1.19	2	5~6년

(3) 중요도 산정 및 우선순위 도출

델파이 2라운드 결과를 바탕으로 각 상위요인과 하위요인의 중요도를 산정하고, 이를 기반으로 북한 건설시장 진출을 대비한 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고의 핵심 성공 요인을 도출하기 위해 종합우선순위를 도출하였다.

<A. 중요성>과 <B. 시급성>에서의 각 상위요인들의 평균을 합산하여 이를 가중치로 설정하고, 각 하위요인별 평균을 합산한 후 가중치를 곱하여 중요도를 산정한다. 우선 요인별 중요도 산정을 위해 각각의 합산값을 산출한 후, 산출된 합산값에 상위요인별 가중치를 곱하여 각 요인별 중요도를 산정하고 요인별 우선순위를 도출한 결과는 <표16> ~ <표18>과 같다.

<표 16> 요인별 중요도 산정 및 우선순위 도출(1/3)

요인별 중요도 산정 및 우선순위 도출		
1. 국가별 건설인프라 경쟁력 & 국가별 건설 역량		
상위요인	중요도	종합 순위
1) 건설제도	7.81	3
2) 시공경쟁력	7.24	5
3) 설계·엔지니어링경쟁력	8.30	1
4) 가격경쟁력	7.33	4
5) PCM·사업기획경쟁력	8.14	2
6) 건설시장 안정성	7.24	5

<표 17> 요인별 중요도 산정 및 우선순위 도출(2/3)

2. 건설제도		
하위요인	중요도	종합 순위
1) 업역규제 폐지 및 세분화 완화	52.8	34
2) 건설산업 내 또는 타산업과의 융복합 위한 효율적 제도 정비	53.9	26
3) 산업 혁신 위한 건설산업 관련 통합법 제정	53.2	31
4) 해외시장 적용 가능하도록 설계·엔지니어링 발주제도를 Global Standard에 맞게 정립	60.6	12
5) 공사지연, 공중간 간섭마찰, 설계변경, 복합하자 등 계약분쟁 완화 위한 발주제도 개선	55.8	23
6) 건축기획-설계-시공의 비효율 제거 및 창의성 도모 위한 인허가 및 신고 등의 복합적인 규제 축소	56.2	22
7) 시공 비효율 제거 위한 공사용자재 직접구매제도 개선	49.8	44
8) 계약 이행의 비효율 제거 및 공사 수행 효율성 확보 위한 주계약자 공동도급제도 개선	50.2	42
9) 북한 실정에 맞는 정책 시스템 이해 및 대비	66.6	3
10) 북한을 준내수시장과 같이 받아들일 수 있도록 제도의 유연성 확보	60.2	14

3. 시공경쟁력		
하위요인	중요도	종합 순위
1) 첨단 인프라, 초고층 빌딩 등 주요 기술력 향상	50.0	43
2) 건설자동화 등 4차 산업혁명 대응 신기술 개발 위한 지속적 R&D 투자	51.4	37
3) ICT, IoT, 로봇기술, 정보화시공 등 선결기술의 시범사업 실시 등 ICT기술 현장 적용 및 전략 추진	50.5	41
4) 종합건설업체 및 전문인력(숙련공)의 직접시공 강화하여 품질력 확보	53.1	32
5) 시공책임과 위험부담을 아래로 전가하는 다단계 하도급 개선을 통한 시공품질 향상 도모	49.0	46
6) 공업화건축 및 OSC(Off-Site Construction) 기술·시공력 확보 및 안정화	52.7	35

4. 설계·엔지니어링경쟁력		
하위요인	중요도	종합 순위
1) 지나친 시공편중 축소를 통해 설계 역량 확보	63.6	7
2) 시공업체의 건축설계 진입 규제 타파하여 설계-시공 분리에 따른 비효율 제거 및 상승효과 도모	60.9	10
3) 설계-시공 겸업 통해 건설업체의 시공 과정에서 개발된 기술과 노하우 등의 피드백 효과를 바탕으로 양질의 설계 도모	64.0	6
4) 국내 건축가 양성 및 시스템 지원 통한 자체적인 설계·디자인능력 향상	55.7	24
5) 설계·엔지니어링 전문가의 시공 이해 향상	60.9	10
6) 영세 설계·엔지니어링업체 지원 통한 첨단기술(ex, BIM) 활성화 유도	53.8	27
7) 설계·엔지니어링 전문업체 대우 개선	58.1	19
8) 설계·엔지니어링 기술력 무형 자산 인정	61.3	9

<표 18> 요인별 중요도 산정 및 우선순위 도출(3/3)

5. 가격경쟁력		
하위요인	중요도	종합순위
1) 저임금 인력 고용 등 저렴한 노무비 활용 방안 대비	49.6	45
2) 노동생산성 향상 통한 인건비 감축 도모	55.1	25
3) 기술생산성 향상 통한 총공사비 감축 도모	60.0	15
4) 다단계 하도급으로 인해 발생하는 생산구조의 비효율 제거	51.3	38
6. PCM·사업기획경쟁력		
하위요인	중요도	종합순위
1) 시공책임형 CM 제도 도입 확대에 설계-시공 통합적 관리 강화	58.1	19
2) 조선족 연결망 확대 및 현지 인력망 확보	53.5	28
3) 설계·엔지니어링 기준, 도면, 적산, 시방 체계의 Global Standard 도입하여 주요 해외 진출국 설계기준 DB 시스템 구축	58.9	17
4) PPP사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등 예산확보방안 탐색 및 건설 투자자본과 금융주선 능력 확보	67.1	2
5) 건설인프라(자재, 물류, 전문건설업체 등)이 열악한 북한시장 특성 고려한 주변 인프라 사전 탐사 및 마스터플랜 구상	64.3	5
6) 북한의 현지 사업 조건 및 니즈(Needs)에 적합한 사업구도 파악 및 제안	67.4	1
7) 인프라 사업 규모 고려한 국제 합동개발 가능성 대비	62.0	8
8) 북한 시장을 해외 시장으로 인식하고 해외시장 진출 시 고려해야 할 리스크 적용 및 관리	65.1	4
9) 민족적 관점이 아닌 비즈니스 관점에서의 북한 시장/체제/문화 이해 및 접근	60.5	13
7. 건설시장 안정성		
하위요인	중요도	종합순위
1) 지리적 및 정치적 이점 활용하여 자재조달 안정성 확보	57.6	21
2) 언어 및 현지인 활용 편리함 등 민족적 이점 활용하여 시장 진출 안정성 확보	53.1	32
3) 건설 환경 변화 대응 글로벌 전문인력 양성 및 교육 체계 구축	50.7	39
4) 신시장 대응 기술인력 수급 및 관리 시스템 구축	53.4	29
5) 사업 수행 조직의 포지션별 직무역량 강화책 마련	50.7	39
6) 저개발국가를 대상으로 한 정부의 공적원조자금 등 개발 및 자본지원 확대	52.1	36
7) 정치적 리스크에 대한 정부의 보증(Back Guarantee) 또는 Global Insurance 보장 체계 구축	58.6	18
8) 계약방식, 용어, 사업/설계/시공프로세스의 Global Standard 호환성 확보	53.4	29
9) 기관 불안정성에 따른 인허가 지연 및 발주처의 재무상황 등에 대한 Risk Hedge 마련	59.3	16

2. 델파이 설문 결과 종합 분석

델파이 설문 결과를 근거로 우선 실무자들의 북한 건설시장 진출과 국내 글로벌 건설 경쟁력에 대한 인식을 논하고, 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고를 위한 주요 상위요인과 하위요인에 대해 논하고자 한다. 각 요인의 중요도에 따른 하위요인 1~10위권을 중심으로 핵심 성공 요인을 도출하고자 하며, 델파이 2라운드 설문의 평가 항목에 대한 전반적인 내용을 반영하였다.

우선 북한 건설시장 진출 및 국내 글로벌 건설 경쟁력에 대한 인식을 분석한 결과 실무자들은 평균적으로 북한 건설시장에 대한 관심이 높은 것으로 나타났으며(평균 3.78), 국내 건설산업의 북한 건설시장에 대한 관심 또한 다소 높다고 인식하고 있었다(평균 3.81). 또 북한 건설시장은 해외시장에 가까우며(평균 3.75), 북한 건설시장으로의 진출이 국내 건설산업 경기에 긍정적인 영향을 미칠 것이라 예상하였다(평균 4.19). 글로벌 건설시장에서의 국내 건설산업 입지는 중위권에 속하나(평균 3.09) 북한 건설시장 진출 시 우위를 가진다고 인식함을 알 수 있었는데(평균 3.97), 델파이 1라운드의 개방형 문항 응답 결과에 따르면 이와 같은 인식은 국내 지리적 및 민족적 이점에 기반한 것으로 파악되었다. 또 현재 상황으로는 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출에 대한 대비가 부족하며(평균 2.53), 해외 기업과의 경쟁에 대비하기 위해서 국내 건설산업이 변화할 필요가 있다고 인식하고 있음을 알 수 있었다(평균 4.25). 이를 통해 1) 전반적으로 실무자들의 북한 건설시장에 대한 인식은 긍정적이며, 2) 국내 건설산업의 북한 건설시장 진출 시 상대적으로 우위를 차지할 수 있으나 현재 진출의 대비가 부족하고, 3) 진출 시 해외 기업과의 경쟁에 대비하기 위해 국내 건설산업의 변화가 필요하다고 인식함을 알 수 있었다.

델파이 2라운드 설문의 상위요인 평가 결과를 통해서도 PCM·사업기획 경쟁력은 <A. 중요성> 부분에서 2위(평균 4.19), <B. 시급성> 부분 1위(평균 3.95)로 나타나 실무자들이 북한 건설시장 진출을 위해 국내 건설산업이 PCM·사업기획경쟁력에 대한 대비 및 변화가 매우 필요하다고

인식함을 확인할 수 있었다. 델파이 2라운드 설문에서 최종적으로 요인별 중요도를 산정하고 우선순위를 도출한 결과에 따라 정리한 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인은 <표19>와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 본 종합 분석에서 중점적으로 다룬 PCM·사업기획경쟁력의 하위요인들이 핵심 성공 요인에 가장 많이 포함되었다. 설계·엔지니어링 경쟁력이 하위요인들이 핵심 성공 요인 10개 중 4개로 두 번째로 많이 포함되었으며, 10개 중 1개는 건설제도의 하위요인이 포함되었다. 1순위 핵심 성공 요인은 공공 차원의 북한의 현지 사업조건 및 니즈(Needs)에 적합한 사업구도 파악 및 제안, 2순위는 공공 차원의 PPP사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등 예산확보방안 탐색 및 건설 투자자본과 금융주선 능력 확보로 나타났다. 따라서 2라운드의 델파이 설문의 응답 결과에서 지배적으로 나타나는 국내 건설산업 자체의 사업기획과 금융조달 및 PCM 능력을 확보하는 것이 북한 건설시장 진출 경쟁력 제고를 위해 우선적으로 대비해야 할 핵심 성공 요인이라는 결론에 도달할 수 있었다.

<표 19> 국내 글로벌 건설 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인

핵심 성공 요인		
순위	상위요인	하위요인
1	6. PCM·사업기획경쟁력	6) 북한의 현지 사업조건 및 니즈(Needs)에 적합한 사업구도 파악 및 제안
	주체	대응전략
	공공 주도	중장기 : 5 ~ 6년
2	6. PCM·사업기획경쟁력	4) PPP사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등 예산확보방안 탐색 및 건설 투자자본과 금융주선 능력 확보
	주체	대응전략
	공공 주도	중장기 : 5 ~ 6년
3	상위요인	하위요인
	2. 건설제도	9) 북한 실정에 맞는 정책 시스템 이해 및 대비
	주체	대응전략
4	상위요인	하위요인
	6. PCM·사업기획경쟁력	8) 북한 시장을 해외 시장으로 인식하고 해외시장 진출 시 고려해야 할 리스크 적용 및 관리
	주체	대응전략
5	상위요인	하위요인
	6. PCM·사업기획경쟁력	5) 건설인프라(자재, 물류, 전문 건설업체 등)이 열악한 북한시장 특성 고려한 주변 인프라 사전 탐사 및 마스터플랜 구상
	주체	대응전략
6	상위요인	하위요인
	4. 설계·엔지니어링경쟁력	3) 설계-시공 겸업 통해 건설 업체의 시공 과정에서 개발된 기술/노하우 등의 피드백 효과를 바탕으로 양질의 설계 도모
	주체	대응전략
7	상위요인	하위요인
	4. 설계·엔지니어링경쟁력	1) 지나친 시공편중 축소를 통해 설계 역량 확보
	주체	대응전략
8	상위요인	하위요인
	6. PCM·사업기획경쟁력	7) 인프라 사업 규모 고려한 국제 합동개발 가능성 대비
	주체	대응전략
9	상위요인	하위요인
	4. 설계·엔지니어링경쟁력	8) 설계·엔지니어링 기술력 무형 자산 인정
	주체	대응전략
10	상위요인	하위요인
	4. 설계·엔지니어링경쟁력	5) 설계·엔지니어링 전문가의 시공 이해 향상
	주체	대응전략
	공공 주도	중장기 : 5 ~ 6년

V. 결 론

본 연구는 궁극적으로 북한 건설시장 진출 시 해외 건설기업과의 경쟁에 대비하기 위해 실무자 델파이 설문문을 중심으로 글로벌 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인을 도출하고자 하였다. 본 연구는 델파이 1라운드에서 실무자들의 북한 건설시장 진출 및 국내 글로벌 건설 경쟁력에 대한 인식 조사를 선행하였다. 이후 델파이 1라운드 결과를 바탕으로 글로벌 건설 경쟁력 평가 지표를 재구성하여 글로벌 건설 경쟁력의 결정요인을 설정하였고, 델파이 2라운드에서 요인들의 <A. 중요성>, <B. 시급성>, <C. 주체>, <D. 대응전략>에 대한 평가를 실시하여 각 요인별 평균값을 산출하였다. 델파이 연구에서 수행되는 CRV 검증, 신뢰도 검증, AHP 분석을 수행하지 않았다는 점에서 연구 결과에 대한 신뢰도가 다소 부족할 수 있으나 상식적으로 통용되는 기술통계를 활용하여 평균값을 산출함으로써 이를 보완하였다. 핵심 성공 요인은 대부분 PCM·사업기획경쟁력과 설계·엔지니어링경쟁력의 범주에 포함되었으며, 이 중 PCM·사업기획경쟁력의 하위요인이 모두 1위(공공 차원의 북한의 현지 사업조건 및 니즈(Needs)에 적합한 사업구도 파악 및 제안)과 2위(공공 차원의 PPP 사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등 예산 확보 방안 탐색 및 건설 투자자본과 금융주선 능력 확보)를 차지하였음을 고려할 때, 최종적으로 PCM·사업기획경쟁력에 대한 대비와 변화가 우선적으로 이루어져야 한다는 결론을 도출할 수 있었다. 델파이 2라운드 설문 결과뿐만 아니라 델파이 1라운드 설문 결과에서도 PCM·사업기획경쟁력 중 국내 건설산업의 자체적인 사업기획 및 금융조달 능력을 확보해야 한다는 의견이 지배적이었기 때문에 본 연구에서 북한 건설시장 진출 경쟁력 제고를 위해서는 PCM·사업기획경쟁력 확보가 가장 우선적이며, 이 중에서도 1) 공공 차원의 북한의 니즈(Needs)에 부합한 사업기획 및 2) 공공 차원의 PPP사업 수주, 저개발국가 개발금융 연구 등의 예산 확보 방안 탐색과 자본 및 금융조달 능력 확보가 핵심 성공 요인이라는 결론을 도출할 수 있었다.

현재 국내 건설산업의 저조한 해외 수주 등으로 해외건설 시장에 있어

서 국내 건설산업의 입지와 경쟁력에 대한 우려가 많다. 이는 남북 경제 협력 재개 시 가장 먼저 추진될 북한지역의 개발사업의 국내 건설기업의 참여에도 영향을 미칠 것이다. 따라서 본 연구를 통해 국내 건설산업이 해외 기업들과 견주어 북한 인프라 사업 진출 시 입지를 다질 수 있도록 현업에 종사하는 실무자들의 의견을 반영하고 합의를 도출하여, 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력 제고를 위한 핵심 성공 요인을 도출할 수 있었다. 본 연구에서 도출한 바와 같이 PCM·사업기획경쟁력 확보가 충분히 이루어진다면 국내 건설산업이 이미 확보한 역량(e.g. 지리적 및 민족적 이점 등)과 더불어 시너지 효과를 내어 북한 건설시장 진출 시의 경쟁력 확보 및 시장 선점이 가능할 것으로 기대된다. 본 연구가 이후 북한 건설 시장 진출을 위한 국가 정책 수립 및 연구 수행과 국내 건설기업의 전략 수립을 위한 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 사료된다.

〈참고문헌〉

1. 국회예산정책처(2011). 통일비용에 대한 기존연구 검토.
2. 권성훈(2007). 델파이 기술예측의 타당성과 신뢰성 분석에 관한 연구.
3. 권영경(2018). 신남북경협시대의 전망과 과제.
4. 김동희(2018). 스마트시티 구현의 성공요인 연구.
5. 박환표(2012). 글로벌 건설경쟁력 지표 개발.
6. 송성환, 권성훈, 박진범, 홍순기(2008). 델파이를 사용한 AHP 방법론에 관한 연구.
7. 이종성(2001). 델파이방법.
8. 장준양(2018). 글로벌 건설산업 현황 및 경쟁력 분석.
9. 제 9차 경제관계장관회의 보고 안건(2018). 건설산업 혁신 방안.
10. 통일부·통일교육원(2011). 통일비용보다 더 큰 통일편익.
11. 통일연구원(2017). 2017 남북통합에 대한 국민의식조사.
12. 통일연구원(2011). 통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색.
13. 한국건설기술연구원(2016)(2018). 건설산업의 글로벌 건설 경쟁력 평가를 통한 해외건설 Big 이슈 개발(Ⅱ), (Ⅲ).
14. Gene Rowe, George Wright(1999). The Delphi technique as a forecasting tool: issues and analysis.
15. KOTRA(2018). 2017 북한 대외무역 동향.
16. KOTRA(2018). 4차 산업혁명 관련 신산업 해외 경쟁력 설문조사 분석.
17. Murray Turoff, Harold A. Linstone(2002). The Delphi Method Techniques and Applications.
18. Hasson F., Keeney S., Mckenna H.(2000). Research guidelines for the Delphi survey technique

장 려

남북보건복지 협력으로의 생리대 지원방안

- 탈북 여성의 월경 경험을 중심으로 -

서강대학교 정치외교학과(석사과정) 김활란

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한 여성의 월경 실태 조사
- III. 북한 여성 월경의 특징과 과제
- IV. 생리대 지원을 통한 남북보건복지 협력 제고
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북보건복지 협력으로의 생리대 지원방안

: 탈북 여성의 월경 경험을 중심으로

본 연구는 북한 여성의 월경 경험 실태와 그들에게 있어 월경의 의미가 무엇인지를 확인함으로써, 그를 바탕으로 남북보건복지협력의 방안으로 생리대 지원 방안을 제언하는 것을 목적으로 한다. 모든 여성이 안전하고 자유롭게 월경할 권리, 즉 '월경 형평성(menstrual equity)'은 북한 여성에게도 당연히 보장되어야 하는 기본권이다. 그러나 북한 여성들은 열악한 환경에서 월경을 경험하고 있는 것으로 알려진다. 다만 구체적으로 북한 여성의 월경 실태를 확인하고, 당사자의 입을 통해 월경의 의미를 파악한 연구는 부족한 상태다. 이에 이 연구는 북한이탈주민 여성 3명을 대상으로 심층 면접을 진행하여, 일상생활에서 구성되는 북한 여성의 월경 경험과 월경의 의미를 확인했다. 특히 1회용 생리대가 북한에 유입된 시점인 2000년대 중반을 기준으로 하여 '2001~2010년(제1기)', '2011년~현재시점(제2기)'의 단계로 시기를 구분해 관련 내용을 청취함으로써 시기에 따라 북한 여성의 월경 경험과 월경의 의미에 변화가 있는지를 추적했다.

월경형평성 도모를 위한 핵심적 요소인 '월경용품의 용이한 접근성' '위생시설의 확충' '충분한 월경 관련 교육' '월경에 대한 열린 인식'의 4가지 항목에 따라 월경 경험 및 월경의 의미를 분석한 결과, 제1기와 제2기에 있어 그 양태에 변화가 확인된 것은 '월경용품의 용이한 접근성'항목 뿐이었다. 즉, 1회용 생리대가 거의 사용되지 않았던 제1기에 비해 제2기에 북한 여성들이 여러 가지 종류의 1회용 생리대를 다양한 가격대로 이용할 수 있게 된 것을 제외하고는 위생시설과 월경 교육, 월경 관련 인식의 측면에서 월경 형평성을 제고할 만한 여타의 변화는 발견되지 않았다. 시간의 흐름에도 불구하고 북한 여성의 월경 경험 속에서 유의미한 변화가 나타나지 않은 것은 월경을 '숨겨야 하는 것'으로 여기는 북한 사회의 월경에 대한 인식에 따른 것으로 확인됐다.

이를 개선하기 위해서 본 연구는 ‘월경컵’지원을 중심으로 한 쪽으로는 월경 용품을 실질적으로 제공하고, 다른 쪽으로는 월경 교육 및 인식에 지원에 힘쓰는 투 트랙 방안을 제안했다. 이러한 협력 방안은 북한 여성에게 ‘월경 용품’ 뿐만 아니라 ‘월경 관련 교육’ 및 ‘월경에 대한 인식의 전환’의 기회를 제공함으로써 월경 형평성 도모에 상당부분 기여할 수 있을 것이라 기대된다.

I. 서론

1. 문제 제기 및 선행연구 검토

모든 여성이 안전하고 자유롭게 월경할 권리, 즉 ‘월경 형평성 (menstrual equity)’은 최근 세계적인 화두로 대두됐다.¹⁾ 한국에서도 2016년 ‘깔창 생리대’²⁾ 사건 보도 이후 월경을 인권의 측면으로 봐야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 다수의 지방자치단체에서는 월경 형평성의 취지 아래 생리대 지원 사업을 진행하고 있으며,³⁾ 또 여성들이 월경에 대한 경험과 생각을 나누도록 한 ‘월경 페스티벌’ 등의 행사를 통해 월경에 더 입혀진 금기를 부수는 인식의 전환도 이뤄지고 있다.⁴⁾ 더불어 2018년 6월, 대안 생리대인 ‘생리컵(월경컵)’이 판매되면서 월경 방식이 한층 다양해지기도 했다.

월경은 여성 대다수가 생애의 상당기간 동안 일상적으로 경험하는 생물학적 현상이라는 점에서 ‘보편성’의 특징을 가지면서도, 동시에 소득, 노동 및 거주환경, 연령, 거주 지역, 성적 지향과 장애 여부 등 개인의 정체성과 사회적 조건에 따라 그 경험이 다르게 구성되는 ‘차별성’을 갖는다.⁵⁾ 한국에서 최근 4년 사이 월경의 의미와 그 경험 양식에 큰 변화가 나타난 것에 반해, 북한은 월경 경험의 양식이 남한의 1970년대 상황(1회용 생리대 출현 시점)과 유사한 모습으로 머물러 있다는 문헌 자료⁶⁾는

- 1) 심윤지, “피의 정치학: 누구나 안전하게 생리할 권리가 있다”, 경향신문, 2018.09.24.
- 2) 박효진, “생리대 살 돈 없어 신발 깔창·휴지로 버터내는 소녀들의 눈물”, 국민일보, 2016.05.26.
- 3) 김형은, “‘깔창 생리대’ 그로부터 3년.. 생리를 둘러싼 논란은 현재진행형”, BBC, 2019.05.21.
- 4) 위성은, “10년 만에 월경 페스티벌, 어떤 피도 우리를 멈출 수 없다”, 오마이뉴스, 2018.05.25.
- 5) 이안소영, 2019. “‘모두를 위한 월경권’ 정책을 제안한다”. 『월간 복지동향』. 248호 30-34.
- 6) 이기숙, 2016. 『모녀 5세대: 한국 근현대 100년을 관통하는 여성들의 삶』. 부산: 산지니. 국내에서는 1971년 유한킴벌리가 만든 ‘코텍스’란 이름의 생리대가 시판된 것이 생리대의 첫 출현이었다. 지금과 같이 부착용 생리대는 1975년 ‘뉴 후리덤’이란 이름으로 나온 상품이었으며, 이 시기 생리대 광고가 시작됐다. 한편, 2002년 부산아시아안계임에 참석한 북한 팀은 ‘광목’을 지원 물품으로 요청한 바 있는데 이는 당

월경이 갖는 보편성과 차별성을 보여준다.

데일리NK의 보도에 따르면 북한에 1회용 생리대가 출현한 것은 2000년대 중반이다. 광목 혹은 가제 천 외에 다른 대안이 없었던 2000년대 이전과 달리, 월경 용품에 있어 새로운 선택지가 나타났음에도 불구하고 당시 북한 여성들은 경제적 문제로 1회용 생리대를 사용하지 못한 것으로 알려졌다.⁷⁾ 2010년과 2016년에 각각 김정일 국방위원장, 김정은 당시 국방위원회 제1위원장이 생리대 생산지인 ‘12월 7일’공장에 방문해 생리대 생산을 독려했던 것으로 확인되지만, 가장 저렴한 제품으로 알려진 북한산 ‘대동강’생리대 1묶음이 쌀 1kg의 가격인 4천 원 선에서 거래된다는 점에서 볼 때, 북한 여성의 전반적인 월경 실태에 큰 변화가 있으리라 보기는 어렵다.⁸⁾

다만 북한 여성의 월경 경험 내용을 구체적으로 확인하고, 그 경험을 통해 북한 여성의 월경 실태 및 그 의미를 재구성한 연구는 부족한 상태다. 국내학술지 논문으로는 서지영·육상숙·김윤상·임은미(2004), 김현경·김희숙·김석주(2016), 김희숙·김현경(2017) 등이 북한 이탈주민을 대상으로 월경 관련 연구를 한 바 있으나, 이 연구들은 공통적으로 여성 건강의 측면에 집중하여 월경을 조명하고 있다.⁹⁾ 이 연구들은 북한 이탈주민의 초경 연령 및 월경기간 등의 전반적인 월경 양상과 월경 장애 등의 월경 관련 기초 데이터 축적에 기여했으나, 북한 여성의 일상에서 구축되는 구체적인 개인의 월경 경험을 살펴보기에는 한계점이 있다. 한편 안정은(2018)은 북한 이탈주민을 대상으로 심층 면담을 진행함으로써 북한, 제3국, 한국 입국 이후 현재까지의 월경 경험을 분석하였다.¹⁰⁾

시 북한 여성들이 천 생리대를 사용하고 있음을 방증하는 일화이기도 하다.

7) 강미진, “품질 따지는 북한 여성들 요구에 ‘이것’도 진화한다는데...”, 데일리NK, 2019.01.23.

8) 김지승, “제품 질 따지는 北여성들, 중국산보다 북한산 생리대 선호”, 데일리NK, 2017.09.21.

9) 서지영·육상숙·김윤상·임은미. 2004. “북한 여성들의 초경 및 월경양상에 관한 연구”. 『대한한방부인과학회지』. 17권. 4호. 186-195., 김현경·김희숙·김석주. 2016. “북한이탈 여성의 월경규칙성에 따른 외상경험 차이”, 『한국모자보건학회지』. 20권. 1호. 43-53., 김희숙·김현경. 2017. “북한이탈 여성의 외상 후 스트레스 장애에 따른 월경 문제의 비교”. 『스트레스연구』. 25권. 4호. 294-298.

안정은(2018)의 연구는 개인의 생애사적 체험에 주목해 월경 관련 경험을 재구성함으로써 월경 관련 기초 데이터의 다양화를 모색했다는 점에서 의의가 있으나, 북한에서 각기 다른 시기에 월경을 겪은(또는 월경을 관찰한) 한 면담 대상자들의 경험을 일괄적으로 분석해 시기에 따른 월경 관련 경험의 차이를 살펴보기에는 다소 무리가 있다.

이에 이 연구는 월경을 여성의 삶에서 떼어낼 수 없는 일상적 경험으로 접근하여, 북한 이탈주민의 구술을 통해 북한에서의 월경 경험을 확인하고 그 의미를 추적하는 데 의의를 둔다. 특히 1회용 생리대가 북한에 유입된 시점인 2000년대 중반을 기준으로 삼아 ‘2000~2010년(제1기)’, ‘2011년~현재(제2기)’로 시기를 구분해 관련 내용을 청취함으로써, 월경 경험과 월경의 의미에 변화가 있는 있는지를 살펴본다.

월경 형평성은 북한 여성에게도 당연히 보장돼야 하는 기본권이다. 그러나 월경 형평성 실현을 위해 정부 사업 및 민간단체의 캠페인 등의 움직임이 활발한 한국과 달리, 정부 및 민간 단위의 움직임이 두드러지지 않은 북한의 상황에 관심을 갖지 않는다면 남한과 북한 여성 사이에 존재하는 월경 경험의 괴리는 더 커질 우려가 있다. 앞서 독일 통일과정을 돌아보면 노동, 사회, 경제 정책에 비해 중요한 비중을 차지하지 못했던 여성 문제가 후에 통일조약에 관한 협상 진행 과정에서 대립의 불씨가 됐던 점을 확인할 수 있다.¹¹⁾ 이런 맥락에서 북한 여성에게 안전하고 자유롭게 월경할 권리를 보장하는 것은 남북한 여성들 사이에 존재하는 인식적·경험적 괴리를 좁힐 수 있으며, 추후 도래할 ‘통일 한반도 시대’의 불안정 요소를 줄이는 방안이 될 수 있다.

때문에 이 연구는 월경 형평성 보장을 위한 첫 걸음으로 당사자의 입을 통해 북한 여성들의 월경 경험은 어떠했는지, 월경의 의미는 무엇인지를 확인하고 관련 내용에 시간의 흐름에 따른 변화가 있는지를 살펴본다. 또 그를 바탕으로 남북 보건복지 협력 사업의 방안으로 ‘월경킵’ 지원 방

10) 안정은. 2019. “북한이탈여성의 건강권과 월경(月經) 경험 연구”. 이화여자대학교 석사학위 논문.

11) 이은정, 2016. “독일통일과 여성: 한반도 통일준비를 위한 시사점”. 『이화젠더법학』. 8권. 1호. 61-90.

안을 제안한다. 이는 북한 여성의 인권 실태를 삶의 맥락에서 파악하는 기초연구가 됨은 물론, 향후 남북 보건복지 협력 사업의 다양화를 모색하는 데 기여할 수 있으리라 기대한다.

2. 연구 설계

이 연구는 질적 연구방법의 심층면담을 활용하여 북한 여성이 말하는 ‘월경’이란 무엇이며 어떻게 월경을 경험했는지를 확인한다. 다만 자료 및 대상자에 대한 접근의 한계로 북한이탈주민을 통해 북한에서의 월경 경험 및 월경의 의미를 확인하는 방법을 취하고자 한다. 이희영(2008)에 따르면 “북한 여성들의 인권은 북한 사회주의 체제와 가부장제라고 하는 정치, 문화적 제도가 복합적으로 교차하는 일상적인 생활공간 속에서 확장되거나 굴절”되며, “개인의 생애사적 체험에 대한 구술은 구술자가 자신의 경험을 언어를 통해 정리하고 돌아볼 수 있는 기회”를 제공함과 동시에 연구자에게는 “북한 여성의 인권문제에 심층적으로 접근할 수 있는 길”을 열어준다.¹²⁾ 이에 북한 본 연구는 북한이탈주민과의 심층 면담을 통해 일상에서 구성되는 북한 여성의 월경 실태 및 그 의미를 확인하고, 그를 바탕으로 남북 보건복지협력 사업의 방안을 모색하고자 한다.

본 연구의 면담 대상자는 3명의 북한이탈주민 여성으로, 표집방법으로는 눈덩이 표집방법을 활용했다. 각 면담 대상자 별로 1회의 면담을 진행했으며 면담 시간은 최소 한 시간에서 최대 두 시간이 소요됐다. 면담 형식은 질문지를 이용하는 조사나 구조화된 면접보다는 “자유로운 상태에서 개방적으로 면담 대상자와 이야기를 나누는” 비구조화 면담¹³⁾으로 진행했다. 면담 대상자가 자신의 생애를 자유롭게 이야기하는 과정에서 관련 경험을 청취했고, 대상자의 동의를 얻어 이를 녹음해 추후 녹취록을 작성함으로써 연구 자료로 활용했다.

면담 대상자는 2000년대 말~2010년대 말에 북한에서 생리를 경험한

12) 이희영. 2008. “북한 여성의 인권과 연구방법론적 모색: 질적 연구방법의 적용과 가능성”. 『현대북한연구』. 11권. 3호. 198-228.

13) 김영천. 2016. 『질적연구방법론 1: Bricoleur, 제3판』. 파주: 아카데미프레스

3명의 20대 여성이다. 이들의 북한 거주 지역은 양강도로 면담대상자 전체의 출신지가 동일 도내 및 접경 지역에 집중돼 있어 자료 자체에 한계가 있을 수 있으나, 이 연구는 한 개인의 생애기간에 나타나는 월경 경험과 월경의 의미를 재구성하는 데 집중했다는 점에서 대표성의 문제에서 비교적 자유로울 수 있다고 여겨진다.

<표 1> 면담 대상자 인적사항

	대상자	연령/출생연도	북한 거주지역	탈북 연도	국내 입국연도	초경 연령	월경경험 시기
1	A	28세/1992년생	양강도	2009	2012	14세	2001~2010년
2	B	23세/1997년생	양강도	2014	2016	18세	2011년~현재
3	C	23세/1997년생	양강도	2018	2018	18세	2011년~현재

II. 북한에서의 월경 경험 재구성

유엔인구기금 동남아프리카 지역담당자인 줄리타 오나반조에 따르면 ‘월경 형평성’은 월경용품에 대한 접근성, 월경에 대한 정확한 정보, 깨끗한 물과 의료의 지원 등의 요소가 종합적으로 갖춰질 때에 달성이 가능하다.¹⁴⁾ 월경인권 담론을 연구한 노지은(2018) 역시 비슷한 맥락에서 월경인권은 “첫째, 사생활을 보호할 수 있는 깨끗한 위생시설을 학교, 일터 등 모든 공공장소와 집에 갖출 수 있도록 한다. 둘째, 학교나 가정에서 월경위생에 관한 실질적인 정보와 교육을 제공한다. 셋째, 위생적인 생리대를 쉽게 구할 수 있도록 하고, 안전하게 처리할 수 있도록 한다. 넷째, 월경금기나 낙인을 없애고 월경을 정상적인 일로 받아들일 수 있게 한다”의 네 가지 방법의 성취가 핵심이라고 분명히 하고 있다.¹⁵⁾ 이를 종합하면 ‘월경용품에 대한 접근성’, ‘위생시설의 확충’, ‘충분한 월경 관련 교육’, ‘월경에 대한 열린 인식’이 월경 형평성 도모에 있어 핵심적 요소

14) 심윤지, “피의 정치학: 누구나 안전하게 생리할 권리가 있다”, 경향신문, 2018.09.24.

15) 노지은. 2018. “글로벌 월경위생 캠페인의 전개와 월경인권 담론 연구”. 『여성연구』. 99권. 4호. 219-249.

임을 알 수 있다.

이에 제2장에서는 제1기(2001~ 2010년)에 북한에서 월경을 경험한 1명의 면담 대상자와 제2기(2011년~ 현재) 시기 북한에서 월경을 경험한 2명의 면담 대상자의 과거 체험을 위의 네 가지 항목으로 구분하여 살펴본다. 그를 통해 북한에서의 월경 관련 경험 및 월경의 의미를 재구성하고, 시기 구분에 따른 차이를 확인한다.

1. 제1기 (2001~ 2010년)

(1) 월경용품에 대한 접근성 - 한정적인 월경용품 선택권

제1기에 북한에서 월경을 경험한 면담 대상자 A 씨의 구술에 따르면, 당시 북한 여성들이 대중적으로 사용한 월경 용품은 가제 천과 면으로 제작된 생리대다. 1회용 생리대도 장마당에서 거래되기는 하였으나 상품을 쉽게 찾기는 어려웠으며, 거래되는 상품은 북한산이 아닌 중국에서 밀수입해 들여온 제품이 주를 이뤘던 것으로 확인된다. A씨는 그의 거주 지역이었던 양강도에서는 1회용 생리대는 거의 거래되지 않았고, 장사를 위해 함경북도 청진에 방문했을 때 해당 지역의 장에서 처음으로 발견했다고 서술했다. 즉, 제1기에는 대다수의 북한 여성들은 장에서 가제 천을 사서 개별적으로 자기 신체에 맞는 크기대로 생리대를 제작해 사용하거나 면으로 만들어진 생리대를 사용했으며 1회용 생리대는 대중적으로 사용되지 않았다. 1회용 생리대의 사용법을 아예 모르는 사람도 있던 것으로 확인된다. 삽입형 1회용 생리대인 ‘탐폰’의 경우에는 북한에 유통된 적이 없었으며, A씨는 최근에서야 탐폰에 대해 알게 됐다고 설명하기도 했다.

보통 그냥 흰 천, 가제 천을 몇 미터 끊어 와서 쓰는 경우가 제일 많아요. 가제 천은 그냥 집에서 가위로 잘라서 쓰곤 하는데, 그러니까 울이 자꾸 풀려서 점점 작아져요 쓰다보면, 옆에 지저분하게 실밥 같은 것도 나와 있고, 근데 제가 생리할 때쯤(2005~2006년) 면으로 된 생리대가 나왔어요. 그 전에는 다들 어찌됐든 가제 같은 걸 쓸 수밖에 없었죠. 면으로 된 위생대는 천을 한 네 겹으로 겹쳐서 다 미싱으로 말끔하게 박아요. (그러니까) 실밥 같은 게 나오지도 않고, 또 약간 한약 냄새 같은 게 나서 더 건강한 느낌이 났어요. 또 색깔도 약간 갈색, 노란 빛이 나니까 그런

딱 빨면 뭔가 손수건처럼 보여요. 밖에 가지고 다닐 때 가제는 하얀색이니까 딱 봐도 위생 하는 티가 있는데, 이 노란 건 잘 모르더라고요. 그게 되게 좋았던 것 같아요. (가제 천에 비해) 가격이 좀 차이가 나도, 한 두 개 정도는 갖고 있었죠.

1회용은 잘 안 들어왔어요. 장사 때문에 청진에 갔을 때 처음 봤어요. 양강도에는 종종 한국 물건이 들어오기도 하는데, 뭐 옷 같은 거 삼푸 같은 거만 들어오지 생리대 같은 건 잘 안 들어왔고, 들어와도 중국 거였어요).

(1회용 생리대를) 궁금하기도 해서 한 번 써봤는데, 가제 천은 월경 혈이 흡수가 잘 되는 게 느껴지는데 그거는 안에서 고여서 막 움직이는 그런 느낌이 들어서 잘 안 쓰게 됐어요. 생긴 것도 손바닥만 한데 좁고, 길어요. 무슨 1회용 젓가락 보듯이 (별로예요). 촌에 사는 사람은 (1회용 생리대) 평생 못 보고 죽는 사람 많아요. 예전에 1회용을 고모 딸한테 한 번 줬거든요, 남았는데 쓰기가 싫어서 너 한 번 써봐라 하고 줬는데 개는 이걸 가제 천처럼 빨아 쓰는 줄 알고 (쓰기 전에) 한 번 빨았대요. 그러니까 “이거 안 된다” 고 그러고. 그래서 제가 이걸 빼는 거 아니고, 한 번 쓰고 그냥 버리는 거라고 하니까 “아깝다. 이걸 어떻게 한 번 쓰고 버리냐” 고 그러더라고요. 근데 저도 처음에 쓸 때 아깝더라고요.

면담 대상자 A씨의 경우 월경 기간 동안 가제 천 및 면 생리대를 16개 정도 사용하였다. 하루에 평균적으로 6개 정도를 활용하였고, 바깥 생활을 할 동안 사용한 용품은 비닐에 싸 보관했다가 귀가 후 세탁했다. 세탁은 주로 해가 진 이후 강변에서 한 것으로 서술한다. 사람들의 눈을 피해 세탁하기 위해 늦은 저녁에 세탁을 하는 탓에 용품이 다 마르지 않는 경우도 빈번했다고 설명한다.

안 마르면 난감하죠. 그럴 때는 이걸(가제 천을) 수건 같은데다가 올려서 꺾꺾 눌러요. 가제 천이 많이 얇잖아요. 그걸 계속 누르고, 수건이랑 같이 해서 여러 번 짜면 마르긴 말라요. 준비해둔 가제 천을 다 써서 부족하면 그렇게 해서도 많이 썼어요.

세탁의 번거로움에도 불구하고 1회용 생리대 대신 가제 천을 고수했던 이유로는 용품 처리의 불편함과 심리적 거부감, 경제적 문제가 있다. A씨는 1회용 생리대가 대중적으로 사용되지 않는 주요 원인으로 경제적 문제를 꼽았으나, 본인의 경우에는 심리적 거부감과 용품 처리의 불편함이 더 우선적인 문제였다고 설명했다. 다만, 용품 처리의 불편함에 대한 구

술은 ‘위생시설의 확충’의 항목을 다룰 때 자세히 서술하고자 한다.

일단 돈 때문에 1회용 생리대 못 쓰는 게 제일 크다고 생각해요. 왜냐면 촌에 있는 애들은 가제 천마저도 못 쓰는 경우가 있어요. 친척들 보면, 고모 딸 같은 경우는 촌에서 살았는데 현웃도 쓰고 그러더라고요. 아빠들 런닝 같은 거, 오래 입어서 헤진 옷도 쓰고 피가 잘 배지 않는 천도 쓰고. 어쩔 수 없으니까, 돈이 없으면 그럴 수밖에 없죠. 1회용 생리대 가격이 정확하게 기억은 안 나는데 쌀 500g 정도? 그 정도 가격이었어요. 하루 종일 나가서 일해도 그 만큼 못 버는 사람도 많으니까, 당장 밥도 못 먹는 사람 앞에서 1회용 생리대 쓴다고 하면… 욱먹어요.

궁금해서 사서 써보기는 했는데 1회용 생리대 처음 봤을 때 되게 거부감이 들었어요. 계속 가제 천을 쓰다가 그걸 보니까 거부감이 들어서. 저 처음 한국에 왔을 때에도 1년 동안은 계속 가제를 썼었어요. 적응이 안 되니까. 그게 더 편하더라고요. 근데 북한에서 쓴 생리대는 북한에서 만든 것도 아니잖아요? 다 중국에서 들어오니까. 막 그런 말도 들었어요. ‘여기(1회용 생리대)에 다가 약을 탄다’, ‘임신 못 하게 만들고, 여자들 자궁에 병이 나도록 하는 걸 넣어서 판다’ 이런 말. 많이 파는 곳도 없었지만, 팔아도 사서 쓰지 않았어요.

A씨는 가제 천을 선호하면서도 가제 천이 월경 혈이 자주 샌다는 점에서 대책이 필요하다고 강조하기도 했다. 가제 천은 물기를 잘 흡수하는 대신 그 만큼 흡수한 월경 혈이 천 밖으로 잘 새어나오는데, A씨 월경 혈이 새는 것을 방지하기 위해서 ‘비닐’을 가제 천 밑에 덧대어 사용했다고 설명했다.

다른 건 잘 모르겠고 비닐이 정말 중요해요. 안 그러면 새니까. 저는 그래서 제가 만약 할 수만 있다면, 우리 가족이든 아니든 상관없이, 북한 여자들한테 비닐을 몇 미터가 됐든 할 수 있는 만큼 갖다 주고 싶어요. 비닐은 가제 천 밑에 깔아도 되고, 다른 용도로도 요긴하게 쓸 수 있으니까.

(2) 위생시설의 확충 - 위생시설의 양적 및 질적 미비

면담 대상자 A씨는 월경 때뿐만 아니라 평상시에도 화장실의 미비함이 불편함을 자주 야기했다고 설명했다. 북한의 경우 화장실이 구비돼 있지 않은 가정집도 다수 있으며 공중 화장실 역시 잘 설치돼 있지 않은 탓에 용변 처리의 측면에서도 문제가 곧잘 발생했다는 것이다. 더욱이 대부분의 화장실이 수세식이 아닌 재래식 화장실인 탓에 벌레가 자주 꼬이며,

비가 많이 올 때에는 오물이 넘치는 사고도 발생한다고 서술했다. 이러한 화장실의 미비함은 월경 시에는 더욱 어려움이 됐다. 월경 처리의 곤란함은 두 가지로 정리 된다. 첫 번째는 생리대를 새 것으로 교체할 수 있는 공간 자체를 찾기 어렵다는 점이었다. 두 번째의 경우 1회용 생리대를 사용할 경우 발생했는데, 생리대를 새 것으로 교체한다고 해도 그 쓰레기를 버릴 처리 시설이 없었기 때문이었다. A씨는 두 번째 이유로 인해 1회용 생리대를 더욱 사용하기 어려웠다고 설명했다.

북한에서 변소 쓰다가 여기(한국) 와서 깔끔한 것을 사용하니까 처음에는 어색하고, 솔직히 용변을 못 봤어요. 거기서는 불편한 게 당연했으니까, 여기의 편리함이 이상하게 더 불편하더라구요.

거기는 또 쓰레기가 그냥 길바닥을 나뒹굴어요. 화장실에 쓰레기통 없는 건 당연하고, 여기처럼 쓰레기통이 많지 않고 쓰레기를 모아다가 분리수거를 하는 사람도 거의 없고, 그렇다보니까 1회용 생리대를 쓰면 처리가 문제예요. 저희 동네, 제 또래 애들이나 언니들은 1회용 잘 안 썼어요. 불편하기도 하고, 일단은 익숙하지 않으니까. 근데 청진이나 평양에서 온 언니들, 저희 집에도 가끔 장사하는 언니들이 오고 그랬는데. 그러면 그걸 어떻게 해야 할 줄을 모르는 거예요. 가끔은 산에다가 몰래 싸서 버리기도 했다고 그러고.

(3) 월경 관련 교육 - 가족 및 친지 위주의 '비공식적 월경 교육'

면담 대상자 A씨는 학교 내의 정규교육 과정에서 월경과 관련한 교육을 받아본 적이 없다고 응답했으며, 월경에 관한 지식은 가족인 이모를 통해 접했다고 설명했다. 교육 내용은 생리대 사용법을 언급하는 정도였고, 월경을 시작하기 전에는 그에 대한 설명을 들은 적이 없었다. 때문에 초경이 시작했을 때 A씨가 느꼈던 즉각적인 감정은 '두려움', '놀라움', '걱정'과 같은 부정적인 것이었다.

초경하기 전에 위생에 대해 설명 들은 적은 없었어요. 저는 부모님이 일찍 돌아가셔서 이모랑 살았는데 이모가 사용한 위생대, 가제 천을 제가 빨았어요. 그걸 빨면서도 그게 뭔지 잘 몰랐어요. 왜 하는지, 왜 나는 안 하는지도 모르고. 그러다가 14살 때에 빨래를 하다가 입고 있던 흰 바지에 피가 묻어 있던 걸 봤어요. 처음에는 너무 무섭더라고요. 그래서 허겁지겁 집에 와서 문 걸어 놓고 닦을 게 없어서 종이를 뜯어서, 책 같은 걸 뜯어서 계속 밀을 닦았어요. 어떻게 해야 할 지를 몰라서. 저녁 때 이모가 집에 왔는데... 솔직히 저는 초경 때 이모한테 맞았어요. 왜 그랬냐면, 너무 빠르다고... 내가 나오라고 해서 나온 것도 아닌데 억울하더라고요.

그 후에 이모가 가제 천 같은 걸 준비해주진 않고, 그냥 “내가 계속 하던 거 봤지. 가제 천 사다가 오려서 네가 쓸 거는 네가 관리를 해라” 그랬어요. 그러니까 이제 이해가 되더라고요. 왜 피 문은 빨래가 나왔는지.

월경 용품 처리에 관한 교육을 제외한 월경에 대한 설명은 ‘생식’에 한정된 경향을 보였다. A씨는 초경 이후 “이제 여자가 됐다”, “이제 임신할 수 있으니 몸가짐을 조심해야 한다”와 같은 주의를 이모에게 반복적으로 들었는데, 이런 말의 행간에는 월경의 목적이 임신, 출산 등의 ‘생식’으로만 연결시키는 관점이 존재한다. 이는 월경이 여성의 몸을 건강한 상태로 유지하기 위한 출혈 자체라고 볼 수 있으나 이런 관념은 간과돼 왔으며, 대부분의 사회에서는 월경의 궁극적 이유는 임신으로 인식된다고 한 에밀리 마틴(1988)의 지적에 해당하는 것이라 할 수 있다.¹⁶⁾ A씨는 이런 관점의 연장선에서 월경의 의미를 “여자 구실을 할 때가 됐다”는 뜻 “아이를 만들 수 있는 때가 온 것”이라 생각한다고 응답했다.

월경은 여자가 됐다, 사람이 됐다는 의미인 것 같아요. 이제 여자 구실할 때가 된 느낌. 북한에서는 이런 말이 있어요 “일찍 온 사람은 일찍 끝나고, 늦게 온 사람은 늦게 끝난다.” 저는 생리를 일찍 시작했으니까, 좀 걱정되기도 했죠. 벌써 가버리면 안 되는데 이런 겁이 좀 들어요. 저는 아이 꼭 낳고 싶거든요.

한편 정규 교육에서 월경뿐만 아니라 성교육이 제대로 이뤄지지 않은 탓에 임신과 피임, 출산에 대한 잘못된 지식을 갖게 되기도 했다.

이모가 맨날 “여자는 살아놓은 음식이다” 이러면서, 남자들이 자꾸 먹으려고 드니까 조심하라고. 남자랑 손만 잡아도 임신이 되고, 남자가 앉았던 자리에 앉아도 임신이 된다고 그랬어요. 저는 그게 다 진짜인 줄 알았어요. 왜냐면 학교에서 이런 걸 안 알려주니까. 제 친구들 중에 그렇게 안 애들 많았어요. 여기(한국)는 학교에서 생리나, 어떻게 임신이 되는지 알려준다면서요. 관계할 때 피임법도 알려주고. 저희는 그런 거 없거든요. 콘돔이란 걸 알지도 못해요. 예전에 중국이랑 밀수를 하다가 중국 대방이 간식 같은 걸 줬어요. 사과, 계란, 닭발 이런 걸 먹으라고 줬는데 거기에 왜 있었는지는 모르겠는데 콘돔이 하나 섞여 있었어요. 저희는 식품이랑 있었으니까 그게 먹는 건 줄 알고 막 뜯었다가 도대체 이게 뭔가 토론하고. 그럴 정도로 (성에 대해) 잘 몰랐어요.

16) Emily Martin(1988), Medical Metaphors of Women's Bodies: Menstruation and Menopause, *International Journal of Health Services*, 18(2), pp.237-254.

한국에 와서 언니들이 하는 이야기를 듣고 콘돔을 어떻게 쓰는지도 알게 됐어요.

저는 애기를 배꼽으로 낳는 줄 알았어요. 물론 어렸을 때이긴 한데. 이모나 할머니가 그렇게 애기를 해줘서, 제가 10살 때쯤에 저희 새엄마가 동생을 낳았는데, 그때 제가 옆에 혼자 있었어요. 촌에 가면 ‘호박 바가지’ 가 있잖아요, 큰 거. 그걸 할머니가 벽에 걸어놨었는데 저는 애기가 배꼽에서 나온다는 말이 진짜인 줄 알고 새엄마 배 위에다가 호박바가지를 얹어놓고 “애기 빨리 나와라” 막 그랬어요. 새 엄마가 아픈데 웃겨서 말도 못하고. 그 호박바가지를 계속 들었다 놔다 하면서 배꼽을 막 보는데, 갑자기 배가 주저앉아서 보니까 애기가 밑으로 나오는 거예요. 그 때 애기가 밑으로 나오는 걸 알았죠. 그 일이 없었으면 계속 배꼽으로 나오는 줄 알았을 걸요. 이모나 할머니나 그런 거는 “어른이 돼야 알 필요가 있다” 고 말하고 그래서.

(4) 월경에 대한 사회적 인식 - ‘드러내면 안 되는 것’으로의 월경

면담 대상자 A씨에 따르면 북한 사회에서 월경은 ‘드러내면 안 되는 것’이었다. 앞서 월경 용품에 대한 서술에서 A씨는 사용했던 가제 천 및 면 생리대를 세척할 때 일부러 사람들의 눈을 피할 수 있는 늦은 시간을 활용했다고 설명한 바 있다. 또 이에 더해 하의에 피 얼룩이 지는 것을 수치스럽게 여기기도 했다고 했는데 월경 혈이 묻는 것 자체가 부끄럽기도 했으나, 한 번 실수를 하면 ‘밑에 간수를 못하는 애’로 말이 도는 북한 사회의 분위기로 인해 더욱 수치심을 느꼈다고 설명했다.

사람이 실수를 할 수 있는데 북한은 말이 너무 잘 돌아요. 한 번 실수를 하면 간수를 못한다고 계속 말이 도니까. 그것 때문에 더 조심하게 되죠.

월경을 ‘드러내면 안 된다’는 것은 앞서 언급한 대로 월경 혈을 직접적으로 남에게 보여서는 안 된다는 뜻이기도 하지만, 더 나아가서는 월경을 하는 걸 들켜거나, 월경을 하는 기색을 보여서는 안 된다는 의미이기도 했다.

북에서는 월경을 ‘위생’ 이라고 불러요. “위생한다” 이렇게. 근데 가끔은 위생을 거꾸로 돌려서 ‘생위’ 이렇게 말하기도 했어요. 말해야 하는데 부끄러울 때, 남학생들이 주변에 같이 있을 때 그럴 때는 “생위” 라고 표현하고 그랬죠. 아니면 “그거” 이러기도 하고.

월경 가지고 여자들한테 배려해주는 거 없어요. 선생님한테 아프다고 (조퇴하겠다고) 하면 여자니까 당연히 하는 거지, 다들 하는 거 갖고 유세 떠다고 한 소리 듣고 그래요. 그런 것 말하지 말라. 이런 거죠.

2. 제2기 (2011~ 현재)

(1) 월경용품에 대한 접근성 - 한층 넓어진 월경용품 선택권

제2기에 북한에서 월경을 경험한 면담 대상자 B 씨와 C 씨의 구술에 따르면, 해당 시기에 북한 여성들이 대중적으로 사용한 월경 용품은 제1기와 동일하게 가제 천과 면으로 제작된 생리대였다. 다만 제1기와는 다르게 제2기에는 1회용 생리대의 거래가 활발했으며, 중국산 제품뿐만 아니라 여러 종류의 북한산 1회용 생리대가 거래됐다. 제2기에 유통된 1회용 생리대는 북한산 제품으로는 ‘대동강’ ‘봉선화’ ‘쑥 봉선화’ ‘밀화부리’ ‘선홍’ 등이 있고, 중국산 제품은 증정품 형식으로 북한으로 유입된 제품명이 기재되지 않은 생리대가 있었다. 일회용 생리대 시장은 고정적인 수요가 항상 존재하다 보니 그 안에서 각 기업이 자신의 영역을 늘리기 위한 경쟁을 벌인다는 점에서 ‘땅따먹기 놀이’로 곧잘 비유되곤 하는데¹⁷⁾, 이런 맥락에서 북한산 1회용 생리대의 다양화는 1회용 생리대 시장의 확대와 기업 간 경쟁이 북한에서도 나타나고 있음을 보여주는 사례이기도 하다. 제품의 다양화는 또한 1회용 생리대가 다양한 가격대로 거래되도록 했는데, 실제 중국산 제품은 위안화 기준 1원 80전~2원으로 ‘선홍’은 2원 30전 등으로 거래되곤 했다. 또한 중국산 생리대에 유해물질이 들어간다는 소문이 공공연하게 돌아 1회용 생리대에 대한 인식이 좋지 않았던 제1기와 달리, 제2기 때에는 1회용 생리대에 대한 심리적 거부감은 거의 확인되지 않았다.

면 생리대 역시 종류가 다양해졌는데 ‘이슬대(또는 이슬띠)’로 불린 중국산 면 생리대, 그리고 개성공단의 노동자들이 자투리 천으로 제작한 것으로 전해지는 북한산 면 생리대도 곧잘 거래된 것으로 확인된다. 제1시기와 공통적으로 삽입형 1회용 생리대인 ‘탐폰’은 거래되지 않았고, B씨와 C씨의 구술 내용을 통틀어볼 때 그 존재에 대해 인지하고 있는 경우 또한 거의 없었던 것으로 나타난다.

17) 우종국, “ ‘엷치락뒤치락’ 생리대 시장 ”, 일요신문, 2006.08.20.



[그림-1] 다양한 종류의 북한산 생리대



[그림-2] 북한산 ‘썩 봉선화’ 생리대의 상세설명내역 18)

면담 대상자 B씨와 C씨의 경우 가계 천보다는 1회용 생리대나 면으로 제작된 생리대를 주로 사용했다. 특히 두 대상자 모두 대부분의 북한 여성과는 다르게 초경 때부터 1회용 생리대를 사용하기 시작했는데 이는 소득, 가정환경 등의 사회적 조건이 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. B씨는 그의 아버지가 군에 있는 지인을 통해 여군들에게 제공되는 1회용 생리대를 따로 빼 내와 B씨와 그의 어머니에게 제공했다. C씨의 경우 대학생 수가 남한의 20% 수준¹⁹⁾인 북한에서 그는 물론 그의 언니까지 대학에 진학시킨 “등급이 높은 가정”²⁰⁾의 자녀였다. 이러한 사회적 조건은 C씨가 초경 때부터 무리 없이 1회용 생리대를 사용할 수 있도록 한 중요한 요인이라 볼 수 있다. 또 두 대상자의 이런 점은 서론에서 언급했던 월경의 ‘차별성’이 북한 사회 내부에서도 다양하게 나타나고 있음을 보여주는 경우이기도 하다.

18) 월경언니 해피몬데이. 2019. “북한생리대, 드디어 개봉합니다 [비디오파일]”. https://youtu.be/gKKMN_sp04 (검색일: 2019. 10.04).

19) 조정아. 2016. “교육통계를 통해 본 북한의 교육”. 『통일연구원』

20) 김정원. 2016. “북한 각급 학교교육의 의미와 변화방향”. 『KDI 북한경제리뷰』. 6호. 17-44. 소수의 학생만이 대학을 진학하는 북한에서 대학을 나왔다는 것은 그렇지 않은 사람과 수준이 다르다고 평가된다. ‘대학에 간다는 것 자체가 가정의 등급이 좀 높아야 한다는’ 의식을 대부분이 공유하고 있다. 누구나 대학을 갈 수 있는 지적 능력을 지닌 것도 아니고 갈 수 있는 능력이 있어도 가정의 뒷받침이 없이는 가능하지 않다는 점에서 의해 대학 학력을 지녔다는 것이 갖는 사회적 위신은 매우 높다.

저는 처음부터 '대동강' ? , 1회용 생리대 썼었어요. 원래 군부대에 지원이 되는 건데 보통 그걸 (여군들한테) 잘 안줘요. 거의 빼돌리지. 빼돌려서 자기 아내한테 주고, 팔기도 하고 그래요. 그래서 간부들 제외하고는 다 가제 천 써요. 우리는 아빠가 그걸 아는 사람한테 받아와서 직접 생리대를 산 적은 없었던 것 같아요. 면으로 된 생리대는 샀죠. 그건 군부대에 지급되는 게 아니니까. 대부분 사람들은 그냥 가제 천을 가장 많이 써요. 이게 다 돈이니까 1회용 생리대를 사서 쓰는 건 부담이 될 수밖에 없겠죠. [면담 대상자 B]

저는 가제 말고 처음부터 1회용 생리대를 썼어요. 언니도 그렇고. '선홍' 을 자주 썼었어요. 원래 '밀화부리' 를 자주 썼는데, '선홍' 나오고는 그걸 많이 썼어요. 중국 건 제일 싸요. 그건 중국 담배 같은 걸 많이 들어올 때 증정품처럼 끼워준다는데, 그건 이름도 없어요. 그냥 비닐 안에 10개 썩 들어있어요. 그게 중국 돈으로 2원(약 2,360원) 정도? 제 친구 중에 (월경의) 양이 되게 많은 애가 있었는데 1회용 사는 걸 부담스러워 했어요. 개는 그 중국 제품을 한꺼번에 많이 구입하다고 해서 1원 80전까지 가격을 낮춰서 사더라고요. [면담 대상자 C]

(2) 위생시설의 확충 - 위생시설의 양적 및 질적 미비

면담 대상자 B씨와 C씨는 1회용 생리대를 주로 사용했기 때문에 가제 천 또는 면 생리대가 발생시키는 '세탁'의 불편함에서는 자유로웠다. 그러나 제1기와 동일하게 위생시설의 미비함으로 인해 1회용 생리대의 처리에 곤란을 겪었다고 설명했다.

북한은 화장실 여기처럼 물이 있고, (변기로 물이) 빠지고 그런 게 아니고, 진짜 노천에 콘크리트 건물 세우고 벽 막아놓고, 바로 밑으로 빠지는 그런 식이에요. 변소. 북한에서 물 나오고 이런 곳은 '위생실' 이라 하는데 보통 다 '변소' 예요. 그래서 여름에 파리 끼고 벌레 날리고, 안에 쓰레기통이고 뭐고 없고 다 밑에다 던져 버려요, 생리대도. 그래서 그것 때문에 여자들끼리 투쟁하고 그랬어요. 다 쓴 건 새 생리대 껍데기에 넣어서 봉합하면 될 텐데, 몇몇 여자들이 그냥 뜯어서 버리니까 그렇게 좀 버리지 말자고 그랬죠. 특히 농촌지원 갈 때에는 한 집에서 남자 여자가 같이 머무는데, 화장실은 하나예요. 누가 그렇게 버려놓으면 여자들끼리 막 회의해서, 호박잎 뜯어다가 (생리대) 위에다가 얹어놓자 그러기도 했어요. [면담 대상자 C]

진짜 관리 안 하는 사람은 그거(1회용 생리대) 쓰고 그냥 막 버려요. 집에서는 쓰레기통에다 버리겠지만 공동 화장실에는 쓰레기통이 없으니까 그냥 밑에다가 버려요. 공동화장실은 진짜 더러워요. [면담 대상자 B]

면담 대상자 C는 1회용 생리대를 대체할 용품, 즉 쓰레기가 발생하지

않는 대안적 월경용품이 부재했으며 화장실 시설이 개선될 수 있는 상황도 아니었기 때문에 생리대 처리와 관련한 여성들의 갈등은 반복적으로 일어날 수밖에 없었다고 설명하였다.

(3) 월경 관련 교육 - 가족 및 친지 위주의 '비공식적 월경 교육'

제1기와 마찬가지로 제2기 때에도 북한의 정규 교육과정에서 월경 및 성 관련 교육은 행해지지 않은 것으로 확인된다. 면담 대상자 B 씨와 C 씨 모두 학교에서 월경 관련 교육은 받지 못했다고 응답했다. B씨의 경우 북한에서 무용을 전공해 예술학교에 다녔고 그 때문에 자신이 학교에서 관련 교육을 받지 못했을 수도 있다고 언급하였다. 그러나 예술학교를 다니다 일반 중학교로 전학을 간 C씨가 두 학교 모두에서 월경 및 성 관련 교육을 받지 못했다고 응답한 점을 볼 때 일반적으로 북한에서 월경 관련 교육은 이뤄지지 않는 것으로 유추가 가능하다.

저는 여기를 때까지도 얘기가 여자 자궁에서 나오는 줄 몰랐어요. '호르몬' 이란 말도 못 들어봤고, 다 여기 와서 알았어요. 북한에선 그런 교육 안 해줬어요. 약간 교육 자체가 그런 거 말하는 게 여성에 대한 수치? 이렇게 생각해요. 직접적으로 말하지 않고 '그냥 할 때 되면 하는 거다. 그런 건 집에서 부모님이 교육해주는 거다' 이렇게 생각하고, 그런 거 보면 여성에 대한 소홀함도 있는 것 같다고 생각해요. [면담 대상자 B]

예술학교 일반 중학교 둘 다 안 알려줬어요. 아예 안 말해줘요. 그래서 생리 관한 건 집에서만 들었어요. 거의 언니가 알려주고 그냥 여자는 당연히 하는 거니까 너무 호들갑 떨 것 없다는 식이었죠. [면담 대상자 C]

때문에 월경에 대한 지식은 집에서, 어머니 혹은 자매를 통해 얻는 것이 일반적이었다. 면담 대상자 B씨는 초경을 하기 전 어머니를 통해 간단한 설명을 들었다. 다만 자세한 설명은 없었고 '피가 비칠 때가 올 거다. 그러면 빨리 집에 와라'와 같은 간단한 언지만 있었다고 응답했다. 반면 면담대상자 C씨의 경우 초경을 시작하기 전 비교적 전문적이고 정확한 월경 및 성 관련 교육을 집에서 받았는데, 이는 그의 언니가 의학대학에 진학한 상태였다는 점 덕분이었다. C씨는 언니를 통해 임신과 생리대 사용법은 물론, 여성과 남성의 인체구조와 생식 기능 등에 대해 배웠다.

언니가 1회용 생리대 주면서 속옷에 부착하면 된다고 했고, 그러면서 부착하고 3시간 정도 지나면 안 좋은 균이 생길 수도 있으니 자주 교체하라고 말해주었어요. 깨끗하게 관리 안 하면 나중에 질 쪽에 염증이 생길 수도 있다고 설명해주고.

제가 초경이 좀 늦었으니까 언니가 걱정이 돼서 더 잘 설명해줬던 것 같아요. 저한테 “수축력이 제일 좋은 신체기관이 어디라고 생각하냐” 이러면서 “자궁이다. 거기서 애기가 자라난다” 고 하면서 해부학 책 두꺼운 거 보여주기도 하고 그랬어요. [면담 대상자 C]

B씨와 C씨 사이에 있었던 관련 교육의 차이는 초경에 대한 상반된 반응으로 나타났다.

전 초경 때 좀 울었어요. 학교도 이를 안 갔어요. 그렇게 아프지도 그랬는데, 피가 나오니까 좀 무섭더라고요. 엄마가 미리 그럴 때가 있을 거라고 말했는데도 왜 내 몸에서 이런 게 나오지 싶어서. 그래서 이를 동안 학교 안 갔어요. [면담 대상자 B]

아팠던 기억 밖에 안 나는 것 같아요. 초경하기 한 일주일 전부터 아팠는데, 처음에는 장염에 걸렸나 싶었어요. 근데 갑자기 피가 나오길래, 아 언니가 말했던 그건 가보다 하고 말았어요. [면담 대상자 C]

박이은실(2015)은 초경을 제대로 준비하지 못한 채 경험한 소녀들은 준비된 상태에서 경험하는 소녀들보다 경험한다고 하면서 이런 경험은 이후 월경에 대한 부정적인 태도, 강한 자의식 등으로 나타난다고 설명한다.²¹⁾ 면담 대상자 C씨에 비해 상대적으로 적은 배경 지식 하에 초경을 시작한 B씨가 ‘두려움’과 ‘걱정’과 같은 부정적 감정에 직면하게 된 것은 이런 맥락에 의한 것으로 이해할 수 있다.

월경 용품 처리를 제외한 월경에 대한 설명이 ‘생식’에 치우쳐졌던 제1기와 마찬가지로 제2기 역시 ‘생식’ 위주의 교육이 이루어졌다. 면담 대상자 B씨는 “처녀가 된 거니까 몸을 조심해야 한다”는 설명을 어머니를 통해 들었고, B씨가 이성교제를 시작한 이후로는 어머니가 주기적으로 B씨의 몸 상태를 점검하기도 했다고 설명했다. 면담 대상자 C씨 역시, 특

21) 박이은실, 2015. 『월경의 정치학: 아주 평범한 몸의 이율 금기로 만든 인류의 역사』. 파주: 동녘

수한 정보 제공자인 언니를 제외한 어머니 등의 정보제공자들에게 “몸가짐을 조심해라”는 식의 언질을 들었다고 했다. 월경과 임신의 관계를 절대적으로 보는 관념이 시기와 무관하게 이어지면서, B씨 및 C씨 월경의 의미를 생식에 한정짓는 경향을 보였다.

월경은 “치녀가 됐다”는 거라고 생각해요. 하고 나서부터 가슴도 커지고, 아이를 가지면 위생을 안 하기도 하잖아요. [면담 대상자 B]

아이를 갖기 위한 것 같아요. 그러니까 월경이 끝나면 여자의 생명(건강)이 즐겁지 않게 되는 것 같아요. 더 이상 애도 낳을 수 없고, 그래서 여자 건강에 생리가 중요한 것 같아요. [면담 대상자 C]

면담 대상자 B씨와 C씨는 모두 월경에 대한 자세한 이야기는 친구들과 나눴다고 했는데, 이 과정에서 ‘임신’에 대한 정보를 얻기도 했다. 특히 제2기에는 CD, USB 등을 통해 한국 음란물이 몰래 유통됐는데 이를 친구들과끼리 보거나 혹은 그에 대한 이야기를 들으면서 성 관계에 대해 알게 됐다는 것이다.

아무래도 국경 쪽이니까 한국에서 CD가 많이 들어오거든요? USB도 그렇고. 그걸 보고 (성관계에 대해) 많이들 알아요. 저렇게 하는 거구나 하고, 그 전에는 손잡고 그러면 임신 한다 이런 얘기 많이들 했는데, 이제는 저런 게(음란물)이 도니까 어린애들도 암암리에 알죠. 자야지 임신이 되는 거라고. [면담 대상자 B]

어릴 때는 엄마가 ‘미공기(항문의 사투리)’에서 낳았다고 해서 그 얘기 진짜로 믿긴 했어요. 근데 언니 통해 듣기도 하고, 또 (음란물) 이야기 하는 거 듣고 그러니까 임신 어떻게 하는지는 대강 알죠. 저는 그거 본 적은 없는데, (음란물) 봐서 공개 재판하는 경우는 봤어요. 많이들 보는데 돈이 없고, 재수가 없으면 공개재판하고 그래요. [면담 대상자 C]

(4) 월경에 대한 사회적 인식 및 분위기 ‘드러내면 안 되는 것’으로의 월경

월경을 ‘드러내면 안 되는 것’으로 보는 사회적 인식은 제2기에서도 발견된다. 월경혈을 보이는 것을 수치스럽게 여기는 경향 역시 어김없이 드러났다. 면담대상자 B씨는 주변인이 실수로 월경혈을 흘렸던 것을 보며, 마치 자신이 그 일을 겪은 것처럼 부끄러웠다고 설명하기도 했다.

위생에 대해서는 여자애들끼리도 크게 말하지 않아요. 근데 사람들 보는 앞에서 실수하면 완전 수치스럽죠. 며칠 학교 안 나오는 사람도 있었어요. 부끄러워서. 근데 저라도 그래요. 예전에 다른 학급애가 치마에 다 묻힌 적이 있었는데 제가 다 부끄러워서 쳐다보지도 못했어요. 남자들은 다 개 '깡치없다(칠칠맞다)' 고 하고. [면담 대상자 B]

또한 면담 대상자 B씨와 C씨는 공통적으로 남성들이 주변에 있을 때 월경을 직접적으로 말하는 것을 부끄럽게 여겨 꺼렸고 굳이 월경을 표현해야 할 경우에는 다른 식의 완곡어를 사용했다고 설명했다. 완곡어는 월경을 간접적으로 표현하는 용어이거나, '머저리'와 같이 완전히 무관한 용어를 사용하는 경우도 있었다. 이런 용어들은 월경을 하는 여성들끼리만 알 수 있는 것이었다.

위생을 '그거' 라고도 하고, 또 '머저리' 라고도 하고 그랬어요. 남학생들이 같이 있으면 못 알아듣게 하려고. 근데도 남자애들이 다 알아들어요. 갑자기 학교에서 생리가 시작한 날이 있었는데 친구한테 생리대를 빌리려고 '그거 있냐' 라고 했더니 남자애들이 "야 말화부리 필요해?" 막 이랬던 적이 있어요. 그러니까 '머저리' 같은 것도 쓰고 자꾸 용어를 바꿔서 부르고 그랬죠. [면담 대상자 C]

북한에선 생리를 '위생' 이라 하는 데, 잘 말 안 해요. 그냥 '그거' 라고 하죠. 저는 돌려서 표현하는 경우도 딱히 없었어요, 아예 말을 안 하니깐. 집에서도 잘 말 안했어요. 저는 오빠가 있는데, 위생 관련해서 얘기하면 "여자가 좀 덜덜하다. 그런 거 좀 부끄러워 할 줄도 알아야지" 막 그랬어요. 대신 엄마들은 그냥 대놓고 위생하고 그래요. "딸들 언제 위생하냐", "많이 아파하냐" 이런 것도 아무렇지 않게 얘기 하고. [면담 대상자 B]

면담 대상자 C는 월경이 '드러내선 안 되는' 것뿐만 아니라 '재수 없는 것'으로 여겨지기도 했다고 설명했다. '생리하는 여자 때문에 재수가 없다'는 인식이 만연한 탓에 C씨는 자기도 모르게 스스로의 행동을 변경한 경우도 있었다.

어디 가는 길에, 가령 농촌지원 같은 데 갈 때 차 타이어가 펑크가 나고 그럴 때가 있어요. 그러면 남자애들이 그런 말을 해요. 그 바퀴 바로 위에 앉아 있는 여자가 무조건 위생 한다고. 그러면 여자들은 아무 말도 안 하고 가만히 있어요. 근데 저도 그런 경험이 있어요. 언제 버스를 탔는데, 바퀴가 펑크가 난 거예요. 그 때 생리할 때였는데, 저도 모르게 '아 진짜 맞냐' 이런 생각이 들어서 그냥 내려버렸어요. 혼자 짊려서. 집이 그렇게 멀진 않아서 잘 도착했는데. 괜히 탔다 이런 생각 들고 그랬어요. [면담 대상자 C]

여성들에게도 월경은 ‘재수 없는 것’으로 인식되기도 했는데, 가령 ‘위생 할 때 시험 보면 성적이 잘 안 나온다’같은 것이 대표적이다. 왜 그렇게 생각하게 됐는지를 회상해보았을 때 면담대상자 B 씨는 ‘미역국을 먹으면 시험을 망친다’는 것처럼 자연스럽게 월경에 대한 부정적 인식이 자리 잡은 것 같다고 설명했다.

Ⅲ. 북한 여성 월경의 특징과 과제

앞장에서 월경형평성 도모를 위한 핵심적 요소인 ‘월경용품의 용이한 접근성’ ‘위생시설의 확충’ ‘충분한 월경 관련 교육’ ‘월경에 대한 열린 인식’의 4가지 항목에 따라 월경 경험 및 월경의 의미를 분석한 결과, 제1기와 제2기에 있어 그 양태에 변화가 확인된 것은 ‘월경용품의 용이한 접근성’항목 뿐이었다. 다시 말해서, 1회용 생리대가 거의 사용되지 않았던 제1기에 비해 제2기에 북한 여성들이 여러 가지 종류의 1회용 생리대를 다양한 가격대로 이용할 수 있게 된 것을 제외하고는 위생시설과 월경 교육, 월경 관련 인식의 측면에서 월경 형평성을 제고할 만한 여타의 변화를 확인하지 못했다는 것이다. 더불어 이런 변화 중에도 여전히 다수의 북한 여성은 월경을 ‘드러내서는 안 된다’는 인식 하에 가계 천 및 면 생리대를 사용하고 있으며 그로 인한 불편을 감내하고 있다는 점은 간과해서는 안 된다.

노지은(2018)에 따르면 여성들의 월경 관리 경험은 월경에 대한 젠더 사회문화 규범에 위배되지 않도록 통과해야만 하는 사회적, 문화적, 경제적 행위가 된다.²²⁾ 즉, 여성들이 위치한 사회가 규정하고 있는 여성의 몸에 대한 정의와 이 정의에 따라 구축된 여성의 몸에 대한 관리 규율과 같은 젠더 사회문화 규범의 안에서 여성들의 월경 관리 경험은 구성된다. 이를 앞서 살펴 본 북한이탈주민의 월경 경험에 접목하면, 북

22) 노지은, 2018. “아시아 여성들의 월경 관리 사례 연구: 생리대 선택을 중심으로”. 『한국여성학』. 34권, 2호, 143-177.

한 여성의 월경 경험에 있어서 큰 변화가 나타나지 않은 이유는 월경에 대한 북한 사회의 젠더 사회문화 규범에 변화가 있지 않았기 때문으로 이해할 수 있다. 실제 북한 사회에서 월경은 ‘숨겨야 하는 것’으로서 인식되고 있었고, 이런 인식은 어린 여성들이 처음 월경을 시작하는 시점부터 “월경 중인 것을 다른 사람이 알게 해서는 안 된다” “몸가짐을 조심해라” 등의 말을 통해 반복적으로 각인되고 있었다.

월경이 숨겨야 하는 것으로 인식되는 사회에서 월경 관련 교육은 공공연하게 이뤄지기 힘들고 가정, 친인척을 통해 비공식적으로 이뤄지게 된다. 북한의 모든 학교 교육과정은 정치사상교육과 기술교육을 위주로 편성돼 있으며 여성의 성과 몸, 임신·출산과 관련된 교육은 의학대학이나 의학전문학교, 사범대학교의 생물학부 생물과 등에서만 이뤄지지 일반 소학교나 중학교에서는 거의 행해지지 않는 것으로 확인된다.²³⁾ 면담 대상자 A, B, C씨의 구술을 통해서도 이러한 점은 동일하게 나타나는데, 월경 및 성 전반에 대한 정확한 지식의 부재는 곧 여성으로 하여금 월경에 대한 부정적 인식을 지속적으로 갖도록 돕는다. 이는 월경하는 몸을 부끄럽게 여기는 인식에 대해서도 동일하게 적용된다.

또한 ‘숨겨야 하는 것’으로서의 월경은 월경에 대한 논의를 막을 뿐만 아니라 월경의 책임을 여성 개인에게 전가시키는 데 일조하기도 한다. 즉, 여성 모두가 불가피하게 마주할 수밖에 없는 월경을 ‘여성 전체’의 일이 아닌 ‘개별 여성’의 일로 한정지음으로써 어떤 종류의 용품을 활용해 월경혈을 받아내고 처리하느냐, 월경 용품의 교체 시간을 관리하고, 어디에서 이를 처리하느냐 등의 문제를 각 개인이 알아서 처리하도록 한다는 것이다. ‘숨겨야 하는 것’으로서의 월경 인식 하에서는 인구의 절반에 해당하는 여성에 대한 사회의 책임은 가려지고 은폐된다. 북한 사회에서 경제적 문제 또는 미비한 위생시설 등의 사회적 이유로 인해 여성이 월경 관리에 곤란을 겪는 상황이 꾸준히 발생하고 있음에도 불구하고 그 논의가 사회의 문제로 확장되지 못하는 이유는 사회 전반에 깔린 월경에 대한 사회적 인식의 영향이 크다.

23) 곽수진. 2013, “북한 여성의 출산 경험 연구”. 북한대학원대학교 석사학위 논문.

결국 북한 내부에서 월경에 대한 정확한 교육이 이뤄지지 않으며, 월경의 용품 및 위생시설에 대한 확충 논의가 사회적으로 확장되지 않는 배경에는 ‘숨겨야 하는 것’으로의 월경 인식이 존재함을 알 수 있다. 유엔 북한팀(UN HCT)도 인도적 지원 관련 보고서를 통해 “여성의 월경위생 언급을 금기시하는 문화로 인해 위생시설이 부족하며 여성과 여아를 위한 월경위생관리 정보가 부족한 실정”이며 “인도적 지원 활동에 필요한 자원 조달이 부족한 상황에서 여성들과 여아는 더욱 취약한 상태를 유지하게 된다”라고 지적한 바 있다.²⁴⁾ 북한 여성의 월경 형평성 제고를 위해서는 궁극적으로 ‘숨겨야 하는 것’으로의 월경 인식에 변화가 필요하다. 월경에 대한 인식이 자연스럽고, 당연히 발생하는 신체적 현상으로 나아가지 않는 한 월경에 대한 책임은 계속적으로 개인에게 전가될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 현실적으로 월경에 대한 인식을 변화시키려는 내부적 압력이 부재한 북한의 상황에서, 자연적으로 월경 인식이 변화되리라 기대하는 것은 어렵다. 때문에 북한의 월경 형평성 제고를 위해서는 외부에서 먼저 월경에 대한 인식 개선과 적절한 월경 용품 지원을 위한 노력을 시도할 필요가 있다. 그리고 그 역할은 다가올 ‘통일 한반도 시대’를 준비해 북한과 남한 간의 차이와 갈등을 최소화하기 위해서라도 한국이 담당해야 한다.

24) United Nations Development Programme, “2019 NEEDS AND PRIORITIES DPR KOREA” , https://www.undp.org/content/dam/unct/dprk/docs/DPRK_NP_2019_Final.pdf (검색일: 2019.10.07.)

Ⅳ. 생리대 지원을 통한 남북보건복지 협력 제고

1. 월경 부문 대북 인도적 지원 현황

대북 인도적 지원은 1995년 북한의 식량난을 해소하기 위해 시작됐다. 2018년을 기준으로 볼 때 1995년 이후 현재까지 정부차원 및 민간차원의 지원을 합해 총 3조 2,871억 원의 대북 인도적 지원이 실시된 것으로 확인된다. 대북 인도적 지원 초기에는 주로 북한의 식량난 해소를 위한 일반구호에 집중됐으나, 2000년 이후에는 북한의 식량난이 일정부분 개선되면서 보건의료 등 사회 인프라 지원으로 그 분야가 확대됨을 보였다.²⁵⁾ 전체 대북 인도적 지원 중 보건·복지 분야의 세부적인 인도적 지원 현황은 <표2>와 같다.²⁶⁾ 월경 관련 지원은 ‘보건의료’ 중 ‘기초보건’의 측면에서 부분적으로 이뤄지고 있어 구체적으로 지원 규모 등의 세부 현황을 파악하기는 쉽지 않은 일이다.

<표 2> 1995~ 2019년 정부 및 민간차원의 대북 보건·복지 지원 현황 (단위: 만불)

구분	보건의료							사회복지			
	결핵	기초보건	기타 감염병	말라리아	모자보건	인프라 개선	계	교육	아동지원	장애인	계
'95	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
'96	-	-	-	-	-	-	-	-	150	-	150
'97	-	95	-	-	-	-	95	-	482	-	482
'98	-	40	-	-	-	-	40	-	61	-	61
'99	99	84	-	-	-	-	182	-	15	-	15
'00	308	535	-	-	89	68	1,000	1	676	-	677
'01	316	317	-	46	22	808	1,509	1	1,437	-	1,438
'02	475	426	-	59	156	375	1,492	45	1,884	-	1,929
'03	414	579	-	66	465	472	1,995	1	3,485	-	3,486
'04	239	2,936	-	67	39	551	3,833	140	4,258	-	4,398
'05	319	758	-	81	117	1,327	2,602	170	2,841	402	3,412
'06	258	866	2	100	1,185	1,400	3,811	204	1,307	29	1,540
'07	583	1,513	128	138	1,012	1,766	5,139	501	2,072	37	2,610
'08	858	1,329	-	135	1,402	1,677	5,401	161	1,520	4	1,685
'09	169	1,143	-	124	1,419	465	3,321	41	870	101	1,012
'10	148	85	152	37	113	213	747	2	591	5	598
'11	96	37	88	303	16	20	559	2	896	4	903
'12	66	211	-	-	36	56	369	3	526	-	529

25) 이용화·이해정. 2018. “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”. 『이슈리포트』 5호 1-15.

26) 통일부, 정보공개청구(접수번호 6026018) 결과

'13	140	-	-	-	651	27	818	-	819	24	843
'14	157	26	-	-	1,338	49	1,571	-	219	-	219
'15	183	243	282	-	347	51	1,105	-	631	73	704
'16	220	-	-	-	10	-	230	-	16	-	16
'17	91	-	-	-	-	-	91	-	-	-	-
'18	339	28	-	-	-	-	366	-	29	-	29
'19	272	10	-	-	450	-	732	-	352	-	352
합계	5,750	11,261	652	1,155	8,868	9,324	37,010	1,273	25,137	677	27,088

※ 항생제, 결핵약 등 의약품 포함 * 세부항목 금액의 단수 반올림 처리로 합계의 차이가 발생할 수 있음

통일부에 따르면 월경용품, 구체적으로 ‘생리대’가 적시돼 지원이 이뤄진 시기는 2003년과 2004년, 2010년이였다. 2003년과 2004년은 각각 1건의 생리대 지원이 있었고, 2010년에는 2건의 생리대 지원이 이뤄졌으며, 그 수량과 규모에 대해서는 「공공기관의정보공개에관한법률」 제9조(비공개 대상 정보) 제1항 제6호 및 제7호에 의해 구체적인 확인이 어려웠다. 다만 이는 모두 민간단체에 의한 지원이었으며, 정부 차원에서 북한에 생리대를 지원한 사례는 없었던 것으로 확인됐다. 이러한 점으로 볼 때 대북 인도적 지원에서 북한 여성에 대한 월경 관련 지원은 극히 저조하다는 것을 확인할 수 있다.

2. 생리대 지원을 통한 남북 보건복지 협력 방안 제언

앞서 언급했듯 북한 사회 내부에서는 여성의 월경에 대한 인식을 바꾸고자 하는 압력이 나타나지 않고 있으며, 이는 자연스럽게 월경 형평성 제고를 위한 북한 사회의 실제적 노력 부재로 연결되고 있다. 이러한 북한의 상황에 관심을 갖지 않는다면 북한 여성들은 계속 부실한 월경 상황에 노출될 수밖에 없다. 더불어 이는 한국의 여성들과 북한 여성 사이에 존재하는 월경 형평성의 괴리를 더 넓힐 우려가 있다. 때문에 정부 차원에서 북한 여성의 월경 형평성 제고를 위한 보건복지 협력 사업을 추진할 필요가 있다.

북한 여성들의 월경 형평성 제고를 위한 보건복지 협력 방안은 투 트랙 형식으로 전개되어야 한다. 그간 민간단체 차원에서 진행된 생리대 지원이 북한 여성들의 월경 경험 상황을 개선할만한 영향력을 발휘하지 못한 데에는 그 지원의 횟수가 제한됐다는 점에서 주요 원인을 찾을 수 있으

나, 월경에 대한 의식의 개선을 생략한 채 월경 용품의 지원에만 방점을 찍었다는 한계점 또한 간과해서는 안 된다. 때문에 앞으로 수행할 월경 관련 보건복지협력 사업은 한편으로는 실질적으로 북한 여성들이 안전하고 자유롭게 월경을 처리하도록 돕는 적합한 월경 용품을 제공하고, 다른 한편으로는 ‘숨겨야 하는 것’으로 고착화 돼 있는 월경에 대한 인식에 변화를 도모하는 투 트랙 형식으로 이뤄져야 한다.

이를 위한 구체적인 방안은 ‘월경컵’의 지원이다. 월경컵은 의료용 실리콘으로 만들어진 월경 용품으로, 여성의 질에 삽입돼 월경혈을 직접 받아낸다. 최대 10년 동안 사용이 가능하기 여타의 월경 용품보다 지속 가능하며 경제적이고, 쓰레기를 발생시키지 않아 환경적으로도 이롭다. 뿐만 아니라 월경컵은 기능적 측면을 넘어서, 한 사회에 정착되는 과정에서 월경 관련 교육을 추동하며, 이는 결과적으로 월경 관련 인식에 변화를 일으키는 역할을 담당하기도 한다. 실제 37명의 우간다 소녀를 대상으로 ‘월경컵의 수용가능성 연구’를 진행한 한 연구(Maria Hyttel 외, 2017)에 따르면 연구 초기 월경을 “은폐해야 하는 것” “들키면 안 되는 것”으로 인식하던 다수의 소녀들이 4개월 간 월경컵을 사용하면서 월경을 “자연스러운 것”으로 인식하고, 신체적 활동에 자신감을 드러냄을 확인할 수 있다.²⁷⁾ 연구진들은 월경컵 정착에 있어 핵심적인 과정으로 월경컵의 사용 기술 및 이점을 포괄하는 성 관련 교육을 강조하는데, 교육이 안정적으로 진행돼야 월경컵이 정착될 수 있으며 이러한 과정을 따라 자연스럽게 여성들의 월경관련 인식이 변화하게 되기 때문이다. 이 연구의 대상자였던 우간다 소녀들은 북한 여성들과 유사하게 평소 적절한 월경용품을 활용하지 못했음은 물론, 월경 관련 교육을 거의 받지 못했으며 ‘변소’ 형태의 위생시설만 이용할 수 있었다. 이러한 점은 월경컵의 지원이 북한 여성의 월경 형평성 제고에 상당부분 기여할 여지가 있음을 시사한다.

이러한 점을 바탕으로 북한 여성의 월경 형평성 도모를 위한 방안을

27) Maria, H., Camilla F.T., Bianca L., Halvor S., Viola N. N., Marianne T. (2017). Drivers and challenges to use of menstrual cups among schoolgirls in rural Uganda: a qualitative study. *Waterlines*. 36 (2), 109-124. DOI: 10.3362/1756-3488.16-00013

다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 구체적인 월경 관련 지원 프로그램의 일환으로 ‘월경컵’을 북한 여성들에게 지원한다. 특별히 초경 때의 월경 경험은 이후 여성의 생애 전반에서 월경에 대한 부정적인 영향을 행사할 여지가 크다. 북한 정권 또한 녀성관리보장법²⁸⁾ 3장을 통해 여학생의 건강 보호 증진에 대한 국가의 역할을 명시적으로 강조하고 있는 만큼, 월경컵을 청소년에게 우선적으로 지원하는 방침이 고려될 필요가 있다.

둘째, 지원 프로그램에 보건의료인을 참여시킴으로써 월경컵 사용법을 포괄하는 성 교육을 함께 진행한다. 이는 실질적으로 월경컵이 북한 사회에 정착하도록 도울 뿐만 아니라, 궁극적으로 월경에 대한 긍정적 인식 전환에 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 물론 대북 제재 국면이 이어지고 있는 상황에서, 한국 보건의료인이 북한에 방문해 월경 관련 교육을 진행한다는 것은 실현되기 어려운 측면이 있다. 그러나 유엔 안전보장이사회 대북제재위원회가 9월 한 달에만 3건의 ‘인도주의적 면제’를 승인한 것으로 보아²⁹⁾, 대북 인도적 지원에 대한 유엔 안보리의 제재 면제가 유연하게 이뤄질 가능성을 간과할 수 없다. 때문에 유엔 안보리 차원의 제재가 완화, 해소될 것을 가정해 인도적 지원의 모델을 미리 준비해둘 필요가 있으며, 보건의료인을 통한 성 교육 진행도 그런 관점에서 고려해볼 필요가 있다.

이러한 협력 방안은 북한 여성에게 ‘월경 용품’ 뿐만 아니라 ‘월경 관련 교육’ 및 ‘월경에 대한 인식의 전환’의 기회를 제공함으로써 월경 형평성 도모에 상당부분 기여할 수 있을 것이라 기대된다. 또한 북한 주민과 한국 국민 사이에 접촉의 장을 마련함으로써 서로에 대한 이해의 지대를

28) 2010년 12월 22일, 북한 최고인민회의 상임위원회는 ‘녀성권리보장법’을 채택, 발표하였다. 이 법에서는 유엔 여성차별철폐위원회의 권고의견을 반영하여 관련 조항을 신설하거나, 또는 선행 관련 법령을 보다 구체적으로 조문화하였다. 이는 북한여성 인권의 열악한 실태에 대한 국제사회의 높은 관심과 개선 추구에 대해 북한당국이 보다 적극 반응하고 있음을 보여주는 사례이지만, 국제사회의 지속적인 북한 인권 규탄 및 개선 추구를 의식하여 ‘이미지 개선’을 위해 만들어진 의도성 있는 법제정으로 해석되기도 한다.

29) 김명진, “UN안보리 대북제재위, 北 의료기구 반입 허가...하반기 ‘인도주의적 제재 면제’ 11건”. 조선일보. 2019.09.28.

넓히는 데에도 도움이 될 것이라고 본다. 이는 북한과 한국 사이에서 발생할 수 있는 갈등의 요소들을 차단함으로써 다가올 ‘통일 한국’시대의 기반을 마련하는 마중물이 되리라고 본다.

V. 결론

지금까지 북한 이탈주민과의 심층 면담을 통해 여성의 신체에서 이뤄지는 ‘자연스러운 생물학적 현상’인 월경이 북한 사회에서 어떻게 경험되고, 또한 어떻게 의미가 규정되고 있는지를 살펴보았다. 특히 ‘2001~2010년’의 제1기와 ‘2011~현재’에 이르는 제2시기로 월경 경험 시기를 구분해, 시간에 따라 북한 여성의 월경 경험과 월경의 의미에 변화가 나타났는지를 확인했다.

월경 형평성의 네 가지 핵심 요소에 따라 관련 내용을 분석한 결과, 제1기와 제2기 간의 두드러진 차이는 발견하지 못했다. 시간의 흐름에도 불구하고 북한 여성의 월경 경험에 있어서 눈에 띄는 변화가 확인되지 않은 것은 월경에 대한 인식이 ‘숨겨야 하는 것’으로 제 자리 걸음 하고 있던 데 원인이 있다고 볼 수 있다. 월경을 은폐해야 한다고 보는 인식은 월경에 대한 깊이 있는 논의를 막을 뿐만 아니라 월경 관리에 대한 책임을 여성에게 전가 시키는데, ‘충분한 월경 관련 교육’ ‘위생시설의 확충’ 요소가 각각 정규 교육과정에서의 월경 교육 부재, 위생시설의 양적 및 질적 미비 상태를 유지한 것은 월경을 은폐하려 하는 사회적 인식에 맥락에 따른 것이라 하겠다. 다만 ‘월경 용품의 용이한 접근성’에는 변화가 확인이 됐다. 1회용 생리대는 거의 사용되지 않고 가제 천 혹은 면 생리대 위주로 월경 처리가 이뤄졌던 제1기와 달리, 제2기에서는 북한 여성들이 여러 가지 종류의 1회용 생리대를 다양한 가격대로 이용할 수 있게 된 것이다. 그러나 제2기에서도 대중적으로 활용된 월경 용품이 가제 천 및 면 생리대였다는 점에서 북한 여성들의 월경 상황이 눈에 띄게 개선됐다고 보기는 어렵다. 이 또한 월경에 대한 인식에 따른 결과라 이해할 수

있다. 이런 상황을 속히 개선하기 위해서 정부 차원의 노력이 하루 빨리 전개될 필요가 있다.

이를 개선하기 위해서 본 연구는 ‘월경컵’ 지원을 중심으로 한 쪽으로는 월경 용품을 실질적으로 제공하고, 다른 쪽으로는 월경 교육 및 인식에 지원에 힘쓰는 두 트랙 방안을 제안했다. 다만 월경컵 지원 사업은 북한의 여성들에게 적용되는 것인 만큼, 남성의 성 관련 지식 확충 및 월경에 대한 인식 제고를 위한 방안도 추후 모색해야 할 필요가 있다.

이 연구 결과가 더 많은 면담 대상자를 통해 다양한 지역의 월경 경험을 재구성하지 못한 것은 아쉬운 지점이다. 따라서 추후 국경지대 뿐만 아니라 북한의 다양한 지역에서의 월경 경험 및 그 의미를 살펴보는 노력을 이어갈 필요가 있다. 그를 통해 본 연구를 보완한다면, 좀 더 북한의 상황에 밀착한 방안을 제시할 수 있으리라고 본다.

[참고문헌]

<학술지>

- Emily Martin(1988), Medical Metaphors of Women's Bodies: Menstruation and Menopause , International Journal of Health Services, 18(2), pp.237-254.
- Maria. H., Camilla F.T., Bianca L., Halvor S., Viola N. N., Marianne T. (2017). Drivers and challenges to use of menstrual cups among schoolgirls in rural Uganda: a qualitative study. Waterlines. 36 (2), 109-124. DOI: 10.3362/1756-3488.16-00013.
- 김정원. 2016. “북한 각급 학교교육의 의미와 변화방향”. 『KDI 북한경제리뷰』 . 6호. 17-44.
- 김현경·김희숙·김석주. 2016. “북한이탈 여성의 월경규칙성에 따른 외상경험 차이”, 『한국모자보건학회지』 . 20권. 1호. 43-53.
- 김희숙·김현경. 2017. “북한이탈 여성의 외상 후 스트레스 장애에 따른 월경 문제의 비교”. 『스트레스연구』 . 25권. 4호. 294-298.
- 노지은. 2018. “글로벌 월경위생 캠페인의 전개와 월경인권 담론 연구”. 『여성연구』 . 99권. 4호. 219-249.
- . 2018. “아시아 여성들의 월경 관리 사례 연구: 생리대 선택을 중심으로”. 『한국여성학』 . 34권. 2호. 143-177.
- 서지영·육상숙·김윤상·임은미. 2004. “북한 여성들의 초경 및 월경양상에 관한 연구”. 『대한한방부인과학회지』 .17권. 4호. 186-195.
- 이안소영. 2019. “모두를 위한 월경권’ 정책을 제안한다”. 『월간 복지동향』 . 248호. 30-35.
- 이용화·이해정. 2018. “대북 인도적 지원 현황과 향후 과제”. 『이슈리포트』 5호. 1-15.
- 이우영. 2014. “대북 인도적 지원과 남북한 마음의 통합”. 『현대북한연구』 . 17권. 2호. 44-84.
- 이은정, 2016. “독일통일과 여성: 한반도 통일준비를 위한 시사점”. 『이화저널』

법학』 . 8권. 1호. 61-90.

이희영. 2008. “북한 여성의 인권과 연구방법론적 모색: 질적 연구방법의 적용과 가능성”. 『현대북한연구』 . 11권. 3호. 198-228.

조정아. 2016. “교육통계를 통해 본 북한의 교육”. 『통일연구원』

한인영·구현자·오선경. 2010. “북한이탈여성의 성지식 실태 연구”. 『한국심리학 회지』 . 15권. 1호. 87-102.

〈학위논문〉

곽수진. 2013, “북한 여성의 출산 경험 연구”. 북한대학원대학교 석사학위 논문.

안정은. 2019. “북한이탈여성의 건강권과 월경(月經) 경험 연구”. 이화여자대학교 석사학위 논문.

〈단행본〉

김보람. 2018. 『생리 공감: 우리가 나누지 못한 빨간 날 이야기』 . 서울: 행성B

김영천. 2016. 『질적연구방법론 I: Bricoleur, 제3판』 . 파주: 아카데미프레스

박이은실. 2015. 『월경의 정치학: 아주 평범한 몸의 이을 금기로 만든 인류의 역사』 . 파주: 동녘

이기숙. 2016. 『모녀 5세대: 한국 근현대 100년을 관통하는 여성들의 삶』 . 부산: 산지니.

이금순. 2008. 『국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제』 . 서울: 통일연구원.

장용석. 2017. 『북한사회변동 2016 시장화, 소득분화, 불평등』 . 서울: 서울대학교 통일평화연구원.

한인영. 2014. 『북한이탈주민 여성의 성인식 관련 기초조사』 . 서울: 집문당.

〈언론기사〉

강미진, “품질 따지는 북한 여성들 요구에 ‘이것’도 진화한다는데...”, 데일리NK, 2019.01.23.

<https://www.dailynk.com/%ed%92%88%ec%a7%88-%eb%94%b0%ec%a7%80%eb%8a%94-%eb%b6%81%ed%95%9c-%ec%97%ac%ec%84%b1%eb%93%a4-%ec%9a%94%ea%b5%ac%ec%97%90-%ec%9d%b4%ea%b2%83%eb%8f%84-%ec%a7%84%ed%99%94%ed%95%9c%eb%8b%a4%eb%8a%94/>

김명진, “UN안보리 대북제재위, 北 의료기구 반입 허가...하반기 '인도주의적 제재 면제' 11건”. 조선일보, 2019.09.28.

https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/09/28/2019092800948.html?utm_source=urlcopy&utm_medium=share&utm_campaign=news

김지승, “제품 질 따지는 北여성들, 중국산보다 북한산 생리대 선호”, 데일리 NK, 2017.09.21.

<https://www.dailynk.com/%EC%A0%9C%ED%92%88-%EC%A7%88-%EB%94%B0%EC%A7%80%EB%8A%94-%E5%8C%97%EC%97%AC%EC%84%B1%EB%93%A4-%EC%A4%91%EA%B5%AD%EC%82%B0%EB%B3%B4%EB%8B%A4/>

김형은, “‘갈창 생리대’ 그로부터 3년... 생리를 둘러싼 논란은 현재진행형”, BBC, 2019.05.21.

<https://www.bbc.com/korean/news-48250073>

노정연, “편의점·마트·H&B매장 등도 ‘생리컵’ 판매 시작”, 경향신문, 2018.06.14.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201806141629001

박효진, “생리대 살 돈 없어 신발 갈창·휴지로 버터내는 소녀들의 눈물”, 국민일보, 2016.05.26.

<http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0010647728#RedyAi>

심윤지, “피의 정치학: 누구나 안전하게 생리할 권리가 있다”, 경향신문, 2018.09.24.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201809240700001

안지혜, “누구도 ‘생리컵’ 투자에 나서지 않았다”, 한겨레, 2018.01.07.

<http://www.hani.co.kr/arti/society/women/826587.html>

우종국, “엿치락뒤치락’ 생리대 시장”, 일요신문, 2006.08.20.

http://ilyo.co.kr/?ac=print&entry_id=4635

위성은, “10년 만에 월경 페스티벌, 어떤 피도 우리를 멈출 수 없다”, 오마이뉴스, 2018.05.25.

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002437786

〈웹 사이트〉

월경언니 해피문데이. 2019. “북한생리대, 드디어 개봉합니다 [비디오파일].
https://youtu.be/gKKMN_sp04 (검색일: 2019. 10.04).

United Nations Development Programme, “2019 NEEDS AND PRIORITIES
DPR KOREA” ,

https://www.undp.org/content/dam/unct/dprk/docs/DPRK_NP_2019_Final.pdf
(검색일: 2019.10.07.)

〈기타〉

통일부, 정보공개청구(접수번호 6026018) 결과

장 려

남북협력 과정에서 북한 변호사 제도 발전을 위한 협력 방안

- 기존 권위주의 체제의 사례연구를 통해 -

연세대학교 정치학(석사과정) 박인보

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한 변호사 제도에 대한 개괄
- III. 권위주의 체제 변호사제도 사례연구
- IV. 남북협력 과정에 따른 정책적 제안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북협력 과정에서 북한 변호사 제도 발전을 위한 협력 방안

- 기존 권위주의 체제의 사례연구를 통해 -

본 연구는 남북협력이 확대되는 과정에서 북한의 법의 지배(rule of law)를 형성하고 지지할 수 있는 변호사 제도의 발전에 대한 정책적 제안을 하는 것에 목적이 있다. 먼저, 북한의 제한된 변호사 제도를 공식 법제와 북한 이탈 주민의 증언을 기반으로 개괄한 후 전반적인 북한 사법체제에 대한 선행연구를 검토하였다. 북한은 전형적인 사회주의 법체제를 가지고 있지만 법률서비스 시장이 개방되지 않은 상태이기 때문에 개인 권위주의(personalist authoritarianism)의 특성 역시 강하게 보이고 있다. 이를 보충하기 위해 사회주의 법체제를 가지고 있는 중국과 소련을 비교사례로 북한과 비교한 후, 권위주의 사법정치 체제의 변호사 제도가 갖는 특징과 한계를 분석하였다. 정책 제안에서는 남북협력 과정을 남북간의 인적, 경제적 교류 확대, 북한의 완전한 경제 개혁개방, 마지막으로 체제 통합의 상황을 상정하여, 단계별로 북한의 변호사 제도를 비롯한 사법제도 발전에 대한 협력 방안을 제안하였다. 본 연구는 비교정치학적인 관점에서 단계적인 개혁개방정책을 겪었던 중국과 베트남, 그리고 체제 통합을 겪은 독일과 예멘의 사례를 참고하여, 북한의 변호사 제도 발전과 사법제도의 개선을 위해 인민 대상 법률 교육, 민간 법률가 양성, 법조인의 파견 및 전보와 법률원조 정책을 제안하고자 한다.

핵심어: 북한 사법제도, 변호사 제도, 사회주의 국가, 권위주의 사법정치, 남북협력

I. 서론

북한에 대한 정책연구의 많은 부분은 북한과 한국의 이질성, 혹은 북한과 국제적인 시장경제와의 보편성과의 차이를 분석하는 차원에서 연구되어왔다. 북한의 이질성이 특유의 특수성으로 나타난다는 측면에서 기존 연구의 흐름은 의미가 있다. 그러나 북한을 연구하는 관점이 지나치게 북한의 특수성의 차원에서 살펴보고 있다는 점에서 이는 오히려 분석을 하는 데에 있어서 이론과 북한이라는 지역연구와 괴리되는 문제를 보이고 있으며 이는 학술적으로도, 정책적 차원에서도 단점을 보이고 있다. 따라서 이러한 차원에서 정치학적 관점에서 보편적인 차원의 이론의 접근이 필요하다.

기존의 북한의 법제연구는 앞에서 언급한 것과 같이 국제적인 시장경제와의 차이에 의한 접근이 이뤄져 왔기 때문에 경제협력과 외국인 투자 위주로 이뤄져왔다. 물론 이러한 차원의 접근이 정책적 차원에서 중요한 의미를 가지는 것은 맞지만, 북한의 법률 제도의 기본적인 요소부터 보다 엄밀한 분석의 차이가 필요하다. 특히 체제 통합의 차원까지 고려해야 한다는 점에서 이러한 지점의 분석은 오히려 소홀할 수가 없다. 특히 변호사 제도와 같이 실제로 법률이 작동하는 차원의 접근은 보다 근본적인 접근이 될 수 있다는 점에서 의미를 가진다.

남북 관계가 화해 무드로 접어들고 북한이 미국과 대화를 시작함과 함께, 중국 대도시들에서는 북한 법률가들의 “북한 내 해외투자”에 관련한 설명회가 개최되었다. 평양판 김앤장이라고 불리는 조선대외경제법률자문사무소(KEELCO) 소속 변호사들은 베이징, 지난, 칭다오, 상하이, 선전 등을 돌며 잠재적 투자자들에게 북한의 외국인투자법과 26개 경제개발구역을 소개하는 행사를 개최하였다. 이 행사의 목적은 유엔의 대북 제재가 어느 정도 완화되거나 해제될 것을 기대하고, 북한의 투자 및 무역 정책과 관련한 투자자들의 이해를 위한 것이라고 밝혀졌다. 또한 남한 내부에서도 변호사들 사이에서 북한 공부 열풍이 불고 있으며, 본래 북한 관련

법률 업무를 다수 담당하고 있던 지평 법무법인은 새롭게 북한투자지원 센터를 열기도 했다. 북한 투자에 대한 다양한 서적들이 각 법무법인들의 북한팀들로부터 출판되고 있으나, 대부분 대외투자법에 관련되어 있다.

실질적으로 권위주의 정권의 법의 지배의 도입과 법제 수립은 경제적 발전 및 개혁·개방 정책과 크게 연관성을 갖는다. 많은 사회주의, 권위주의 체제의 국가들은 경제적인 측면에 의해 법제 개혁이 이뤄져 온 측면이 적지 않다. 실제로 중국과 베트남은 법제 개혁이 개혁개방에 의해 추동되었으며, 이러한 법제에 있어서 개혁개방이 중대한 국면으로 작동하였다는 것은 여러 차례 확인된 바 있다. 이러한 개혁개방이 법제의 영역에서 중대하게 작동한 부분은 경제적 분야인 것은 사실이지만 엄밀히 말하면 개혁개방이 기존의 사회주의, 권위주의 체제의 국가의 법제 전반에 미친 영향이 중대하며 이는 단순히 특수한 하나의 영역이나 특별법 차원이 아니라 구조적 차원으로 작동했다. 따라서 개혁개방과 사회주의 국가의 법제 연구를 함에 있어서 경제 분야에만 한정할 것이 아니라 법제 전반과 그 기초의 차원에서 살펴볼 필요가 있다.

국가의 사법(司法)제도는 크게 법원(재판소) 제도, 검찰 제도, 변호사 제도로 이뤄지며, 이는 국가의 공무원 혹은 법률 전문 간부로 구성되는 법원과 검찰과, 피고인의 법률적 권리를 보장하기 위해 운영되는 변호인으로 분류할 수 있을 것이다. 하지만, 북한을 비롯한 사회주의 체제와 여타 권위주의 국가들에서는 변호인 역시 국가에 소속된 일종의 공무원으로 그 제도가 시작되었으며, 법률시장이 시장화·개방화된 다른 국가들과 달리, 아직까지 매우 제한된 변호사 제도를 가지고 있는 북한의 경우, 앞으로 남북 협력과 북미 협상이 진행됨과 함께 변호사 제도의 발전 방향에 대해 학문적으로 고찰할 필요성이 있을 것이다.

경제협력과 개혁개방과 같은 체제의 커미트먼트가 있는 상황에서 변호사 제도는 중대한 영향을 받을 수밖에 없다. 또한 이것이 정치적 자유화로 이어진다면 대부분의 정치운동에서 변호사의 역할이 중대했다는 것을 고려해본다면 변호사 제도의 분석의 필요성은 더 증가한다. 동시에 북한의 상황에 있어서 여러 변화가 존재한다면 법에 대한 접근성을 확보하기

위해 현재의 북한이 제한된 변호사 제도를 가지고 있다는 점에 있어서 변호사 제도에 대한 분석과 새로운 정책적 모색은 더더욱 필요하다. 실제로 잠비아의 사례를 비춰보면 변호사를 비롯한 법률가 부족으로 인해 재판까지 진행하는데 있어서 5년이라는 긴 시간이 소모된다는 점에서 앞으로 북한의 변화가 북한 내부에서의 법률 서비스의 수요 증대를 동반한다고 볼 때 변호사 제도에 대한 정책적 고려는 중요하다 할 수 있다.

이에 대한 정책적 고려로 먼저 법률 교육 제도에 대한 강화 및 수립, 동시에 법률에 관한 전문가들을 양성하여 이러한 인적자원을 바탕으로 법률 보급 운동의 진행, 마지막으로 체제 통합 이후의 변호사의 양성과 기존 북한 내의 변호사 및 법률전문가에 대한 변호사 인정 등을 고려할 수 있다. 이러한 정책적 고려를 통해서 경제 교류의 확대와 개혁개방 이후, 더 나아가 체제 통합 이후의 북한에서 법률 및 변호사 제도에서 발생할 수 있는 문제를 최소화하고 효율을 극대화할 수 있는 방안을 모색할 수 있다. 그리고 이러한 방안을 마련하기 위해서는 현재의 북한의 변호사 제도를 분석하고 이에 대한 변화의 가능성을 모색할 필요가 있다.

본 연구는 앞에서 언급한 연구목적을 달성하기 위해 먼저 북한의 변호사 제도를 분석할 것이다. 이를 단순히 제도 내적 차원에서 분석하는 것이 아니라 북한과 유사하다고 간주되는 사회주의 국가들과 비교분석할 것이며 더불어 북한과 역시 유사성을 가지는 권위주의 국가들과도 비교할 것이다. 동시에 북한과의 경제 교류 확대, 개혁개방, 체제통합 등의 상황에서 변호사 제도에 대한 정책적 고려를 다른 국가의 정책 및 정책문제 분석을 통해 제시할 것이다. 북한의 변호사 제도 분석과 정책 제시는 전반적으로 비교정치학적인 차원에서의 권위주의의 국가 연구에 기반하여 진행할 것이다.

II. 북한 변호사 제도에 대한 개괄

1. 북한의 변호사 제도: 공식 법제와 증언

일반적으로 권위주의 국가의 법률가 집단에 대하여 그 역할이나 효과를 간과하기 쉽다. 하지만 북한에도 다른 국가들의 변호사와 비슷한 법률 사무를 수행하는 ‘변호사’가 존재하며, 그 형태와 업무를 규정하는 재판·인민보안 부문의 변호사법과 재판 과정에서의 역할을 규정하는 형사소송법이 제정되어 있다. 하지만 현재 변호사를 비롯한 법조인 출신으로 공인된 북한 이탈 주민이 존재하지 않으므로, 북한의 변호사를 분석할 때에는 오로지 공식 법제와 재판 과정을 겪었던 북한 이탈 주민의 증언에 의존하여야 한다는 한계가 존재한다(류지성 2015, 48-49).

북한의 변호사 제도의 기원은 일제 강점기 시대 조선인 변호사의 활동으로 거슬러 올라간다. 해방 직후, 북한 지역에서는 일본 식민지 시대의 변호사 제도의 명맥이 유지되었다. 1945년 11월 28일 사법국 포고 제6호로 채택된 ‘변호사의 자격감독 및 등록에 관한 건’에서 일제 강점기에 판사·검사·변호사를 하던 자나 고등문관시험 사법과, 조선변호사시험 합격자들도 사법국장의 인가를 받아 변호사 업무를 개시할 수 있도록 규정했기 때문이다. 이 시기의 북한 변호사 제도는 다른 사회주의 법체제와 달리 개인경영형식을 취하고 있었다는 점이 특징적이다. 하지만 이후 사회주의 법 체제가 공고화되면서 1947년 2월 7일 ‘변호사에 대한 규정(이후 변호사 규정)’을 제정하고, 이어 1948년 11월 1일 이를 보충·발전시켜 변호사의 집단화를 꾀하였다. 변호사 규정(1948년 내각 결정) 제2장에서는 변호사의 자격이 아닌 변호사의 조직인 변호사회 회원의 자격¹⁾을 명시하고 있다. 이는 변호사라는 법률직업이 개인으로 존재할 수 없고, 사법국에 속한 변호사회의 회원으로서 존재할 수 있다는 것을 보여준다.

1) ‘법률 교육을 받은 자 및 민주주의 사법기관에서 사업한 실지 경험이 있는 자’로 변호사회 회원의 자격을 규정하고 있으며, 이는 기존의 식민지 체제하의 사법기관 출신자들이 아닌 사회주의 법률 교육을 통해 새로운 인사를 보충하였음을 보여준다.

그리고 약 45년이 지난 후, 1993년 12월 23일 최고인민회의 상설회의의 결정으로 ‘조선민주주의인민공화국 변호사법(이후 북한 변호사법)’이라는 단행법을 채택하고, 해당 법안은 다음 해 최고인민회의 제9기 제7차 회의에서 승인되었다. 이는 이전의 변호사 규정을 대체함과 동시에 형식적인 내용일지라도 변호사의 법적 지위를 명시하고 있다. 비슷한 시기에 채택된 북한 형사소송법 제4조²⁾와 마찬가지로 ‘인권보장’이라는 용어를 사용한 것과 변호사의 자격에 관한 조항에서 민족반역자 등은 변호사가 될 수 없다는 내용의 정치적 성격이 강한 조항을 삭제한 것은 긍정적으로 평가받기도 하였다(법원행정처 1995, 33). 또한, 기존의 변호사 규정이 변호사의 집단화를 명문화하고 있는 것에 비해, 북한 변호사법은 형식적이지만 변호사 활동의 독자성을 보장하고 있다는 점³⁾ 역시 특징적이다. 하지만 이는 변호사 개개인의 독자성을 의미하는 것이 아닌 조선변호사회의 활동에 있어서의 독자성을 의미하는 데 불과하다는 지적이 존재한다(법원행정처 1995, 34).

재판의 절차를 법적으로 규정하는 형사소송법에서는 변호사에 대해 다음과 같이 서술하고 있다. 먼저, 형사소송의 구성원은 담당자와 관여자로 분류되는데, 수사원, 예심원⁴⁾, 검사, 판사, 인민참심원⁵⁾이 전자에 속하며, 변호사를 비롯한 재판서기, 보증인 등은 후자에 속한다. 특히 제4절(제58조-제73조)에서는 변호에 대한 전반적인 권리와 절차를 다루고 있는데, 각급 변호사회에 속한 변호사를 ‘선임’할 수 있다고 명시되어 있으나, 북한 내의 모든 변호사는 변호사회⁶⁾에 속해있고, 재판부에서 선임을

2) 형사소송법 제4조 ‘국가는 형사사건의 취급처리활동에서 인권을 철저히 보장한다.’
변호사법 제2조 ‘조선민주주의인민공화국에서 변호사는 변호활동과 법률상 방조를 통하여 인권을 보장하고 국가의 법률제도를 옹호한다. 국가는 변호사의 활동을 법적으로 보호한다.’

3) 변호사법 제6조 ‘국가는 변호사활동의 독자성을 보장한다.’

4) 예심원은 북한 재판 과정가 갖는 특징적인 제도 중 하나로, 검사의 기소 전에 증거에 기초하여 범죄의 성격을 밝히고 형벌을 약정하는 등 확실한 기소로 이어질 수 있도록 하는 제도이다. 수사관의 역할과 비슷하다고 볼 수 있으나 검찰과는 독립적인 소송과정이다(법무부 2015, 281).

5) 인민참심원 제도는 법률전문가가 아닌 일반인으로 하여금 직업판사와 합의재판부를 이루어 재판하도록 하는 제도이다(이규창·정광진 2011, 53).

6) 북한의 경우, 변호사 개개인이 사건을 수입하는 것이 아니라 각급 변호사위원회가 일괄

요청하게 되어있기 때문에 실질적으로는 공선변호사를 의무적으로 배정해주는 상황에 가깝다.

북한의 전체 변호사 인원은 500여 명으로 추산되며 이 가운데 200여 명만이 변호사 업무만 수행하는 전업 변호사이고, 나머지는 교수나 연구원을 겸임하는 겸직 변호사라고 알려져 있다. 법률 교육 기관으로는 크게 대학의 법학부와 사회과학원의 법학연구소가 존재하는데, 대학의 경우 김일성종합대학, 인민경제대학 등 소수에만 법학부가 존재한다고 알려져 있다. 또한, 북한에는 변호사 이외에 법무사, 변리사, 세무사 등 유사 법조직역 종사자는 존재하지 않는 것으로 보이며, 각 단위마다 법무 해설원을 두어 매주 1회 이상 법규 해설 활동과 교육 활동을 시행하고 있다고 알려져 있다. 하지만 법무 해설원의 역할은 법 교육을 통한 법적 능력 함양을 도와주는 것이 아닌, 최고 지도자의 법인식을 확산하는 것에 가깝다고 한다(권영태 2009, 123-125). 이는 법률서비스 시장이 개방되지 않은 체제 특성과 사회주의법무생활론⁷⁾을 정책으로 채택하고 있는 것의 영향이라고 볼 수 있다. 즉, 의무 위주의 자각적인 준법을 강조하여 법률서비스를 통하지 않고도 사회 질서가 유지될 수 있도록 하는 준법 교육 정책의 영향이다(권영태 2009, 133). 그 외에는 타국의 변호사에게 호상성의 원칙에 의해 변호사 자격을 부여하는 조항도 존재하나, 이 경우 해당 국가의 법인과 개인, 법과 관련된 문제만을 취급할 수 있도록 제한하고 있다(북한 변호사법 제23조).

하지만 많은 북한 이탈 주민들은 이와 같은 규정은 형식적인 문자에 불과하며, ‘북한의 변호사들은 사법부 직원으로서 정권을 위해 일하기 때문에 피소자의 권익 보호에는 아무런 도움을 주지 못하며, 일반 주민들은 변호 받을 권리에 대한 인식조차 없는 경우가 많다’고 증언하였다. 실제

적으로 사건을 수임하여 보수를 받고 변호사에게는 월급 형식으로 지급되는 방식이며, 그 보수는 변호사회가 정한 규정을 따르도록 법에 규정되어 있다(북한 변호사법 제26조 참조).

7) 사회주의법무생활론은 1982년 김정일의 ‘사회주의법무생활을 강화할 데 대하여’라는 기명논문을 발표하면서 확립되었는데, 이는 사회의 전 구성원이 프롤레타리아 독재정권에 의해 제정된 법규범과 규정을 올바르게 지킴으로써 얻을 수 있는 고도로 조직화된 규범생활을 이뤄내야 한다는 것이다.

로 통일연구원의 조사에 의하면, 변호사법을 인지하고 있는 비율은 8.5%, 변호 받을 권리에 대해 인지하고 있는 비율은 35.4%에 그쳤다. 또한, 변호사의 역할은 피의자의 보호가 아닌 당의 정책을 설명하고 피의자의 죄행을 밝히는 것으로 인지하고 있는 비율이 매우 높았다(이금순·전현준 2010, 75-80). 더하여, 변호사를 “죄를 지은 죄인에게 사회주의 질서에 위배된 부분을 설명하고 직시시키는 사람”이라고 인식하고 있다는 증언도 남아있다(오명도 외 2008, 46). 이와 같은 북한 이탈 주민들의 증언 내용은, 북한의 변호사는 재판에 승복하도록 조선노동당의 정책을 주민들에게 적용시키는 역할에 가깝다는 주장에 근거를 제공한다. 자유민주주의 국가가 갖는 삼권분립 원칙에 따른 사법부의 분리 운영과 달리, 북한의 사법이란 그들의 사회주의 헌법에 명시된 민주주의적 중앙집권제 원칙 하에서 기능적인 국가 행위로 이루어지는 것에 가깝다. 즉, 북한의 사법기관은 조선노동당의 사법정책을 집행하는 ‘프롤레타리아 독재의 강력한 무기⁸⁾’로 기능하고 있다고 볼 수 있다(북한 사회과학원 법학연구소 1971, 330).

2. 북한 사법제도에 대한 선행연구

북한의 사법제도에 대해서는 당과 입법원을 비롯한 다른 권력 기구들에 비해 적기는 하나 1980년대 이후부터 꾸준히 이루어져 왔다. 변호사법이 제정되기 이전에는 주로 북한 정권의 유지기반으로서 사법 및 재판제도를 분석하였다. 구병삭(1988)은 소련을 비교군으로 삼아 북한의 헌법을 분석하여 인민재판소, 인민검찰소 및公安기관의 3자가 당의 독재 도구로 사용되고 있음을 보였다. 이계만(1990, 1991)은 재판소, 검찰소에 더하여 북한의 변호사 제도와 조선변호사회의 조직을 정리하여 북한 사법제도에 대한 이해를 증진하는데 기여하였다. 남북한의 사법제도를 비교하는 연구도 크게 형법, 형사소송법 등을 중심으로 이뤄져 왔으며(배종

8) 법은 국가의지로 표현되는 지배계급의 의지를 담고 있으므로, 사회주의 법체계에서는 이는 근로인민의 의지를 담고 있는 것으로 간주된다. 조선인민민주주의공화국 사회주의헌법 제18조에서도 ‘법은 근로인민의 의사와 이익의 반영이며 국가관리의 기본무기’라고 명시하고 있다.

대 1989; 김일수 1989), 남북의 변호사 제도를 비교하는 연구도 존재한다(원용수 1992).

북한의 변호사법이 제정된 이후, ‘북한의 새로운 변호사제도(법원행정처 1995)’를 다룬 보고서가 출간되어 중국의 변호사제도와와의 비교를 통해 북한에서 새롭게 제정된 변호사법이 사회주의 법체계에서 수행하는 역할을 분석하였다. 그리고 통일 이후를 염두에 두고 북한의 법률 교육과 변호사 양성 제도를 어떻게 수용하고, 남한의 제도와 통합할 수 있을 것인지에 대한 고찰이 이루어졌다. 정선주(1998)는 북한 법조인 양성 과정에서 이데올로기 교육이 차지하는 비중을 강조하여 통일 이후 자격인정에 대해 부정적인 의견을 보였으나, 독일 통일의 사례를 참고하였을 때, 통일 이후 법관 인력의 부족을 막기 위해 재교육과 재심사 과정을 통한 활용 가능성을 고찰하여야 한다고 주장하였다.

명순균(2000)은 북한 법률 교육과 법률가 개념을 광의로 분석하여, 이후 북한 법률가의 자격 기준이 제도화될 가능성을 제기하기도 하였다. 법률가 뿐만 아니라 북한의 전체적인 사법제도와 재판 과정에 대해서도 분석이 이루어져 왔다(박노정 2004; 이승연 2004). 이동진(2002)은 중국을 비교사례로 북한의 대외경제개방 과정에서 변호사와 무역중재인이라는 사회법률직업이 수행하는 역할에 집중하였다. 더하여, 경제특구법의 실시 등 제한적인 경제 개방이 이루어지면서 이뤄진 경제 법제의 변화가 비경제분야의 법제의 변화 역시 함께 불러일으킨다는 주장도 있었으나(민경배 2008), 정치가 법에 우선하는 북한 체제의 특성상 적어도 사법제도에 있어서는 지난 10년간 큰 변화가 발생하지 않았다고 볼 수 있다.

최근에는 통일 이후의 사법제도 통합방안에 대한 정책 제안의 성격이 강한 연구가 주로 이루어지고 있다. 점진적인 남북 교류 및 체제 통합이 이루어진다고 하더라도, 독일이나 베트남, 예멘의 사례를 고려하였을 때 사회 내부의 혼란이 증가할 가능성이 높으며 이에 따라 각종의 소송과 법적 분쟁이 증가할 것을 예상할 수 있다. 하지만 한국 역시 법조인의 숫자가 선진국에 비해 여전히 적은 수를 유지하고 있기 때문에, 북한 지역으로의 일방적인 파견은 해답이 될 수 없으며 법조인 제도의 통합 과정을 교류를

확대해 나가는 과정에서 대비하여 준비해야 한다(이헌환 2007). 법학계에서는 특별사법조직의 설치를 통해 체제 통합이라는 특수한 정치적 상황에 대응하여야 한다는 의견이 지배적이다(이효원 2010, 2015).

요약하자면, 국내에서 북한의 사법제도 및 변호사제도에 관련한 연구는 크게 세 부류로 나눌 수 있다. 먼저, 냉전시기에 체제 권력기구의 하나로써 북한의 사법기관을 분석하는 부류가 있으며, 이는 주로 권력 유지 도구로서의 역할에 초점을 맞추었다. 그 다음으로는 남북정상회담을 전후로 남북 교류와 체제 통합을 염두에 둔 제도 통합방안에 대한 연구가 이루어져 왔다. 마지막으로 북한 내 인권 문제에 대한 국제법적 대응과 북한 이탈 주민 지원 방안의 일환으로 법률 교육 및 법제 개선에 대한 정책연구가 이루어져 왔다. 즉, 사법 정치(judicial politics)에서 변호사가 갖는 역할에 집중하여 북한의 변호사 제도 개선이 이루어질 수 있는 방향을 제시하기보다는, 남북한의 인적·경제적 교류와 체제 통합의 잠재적인 가능성을 고려하여 제도의 통합방안에 집중하고 있는 한계가 있다. 또한, 사회주의 국가들과의 제도 비교 역시 중요하지만, 개인 권위주의 체제라는 북한의 특수성을 고려하였을 때 사회주의가 아닌 권위주의 국가나 신생 민주주의 국가의 사례 역시 북한 제도 개선에 대한 함의를 줄 수 있을 것이다.

Ⅲ. 권위주의 체제 변호사제도 사례연구

1. 사회주의 체제의 변호사

사회주의 법 체제 내부에서의 변호사는 자본주의의 독(毒)과 같은 존재로 인지되어, 그 역할은 역사적으로 매우 좁게 규정되어 왔다. 중국의 경우, 1957년 반우파 투쟁과 함께 의뢰인의 경제적 이익을 보호하고 피고인의 국가에 대한 범죄를 변호하는 변호사는 사회주의 이념에 반하는 자본가 혹은 우파로 간주되었다. 그 이후 문화대혁명이 끝나고 덩샤오핑의 개혁개방 정책이 시작되기 전까지 박해의 주 대상이었다. 소련에서도

역시 초기에는 공산당원의 변호사회 가입에 대해 제한이 있었으며, 부르주아 계급의 이익을 옹호하는 사건이나 형사사건 중 반혁명적이거나 불순분자를 변호하는 사건을 수임할 수 없다는 제한이 가해졌다 (Butler 1990, 122). 또한, 이들은 개인 법률가로 존재할 수 없었으며 국가경영 단위의 하나로서의 변호사조직으로 재편되었다. 하지만 국가의 운영에 법제도의 운용은 필수적이며 이를 보조할 법률전문가의 존재는 반드시 필요하다. 또한, 경제 자유화와 세계화에 따른 개혁·개방 정책을 운영해나가기 위해서 변호사의 역할은 점점 중요해졌고, 이에 따라 사회주의 국가들에서도 변호사제도를 체제에 적합하게 제·개정하는 과정이 이루어져 왔다.

1) 중국

중화인민공화국 수립 이후, 1954년 헌법과 인민법원조직법에 피고인의 형사소송 절차에서 변호 받을 권리를 규정하면서 변호사제도의 기초가 마련되었으며, 1956년 국무원은 변호사에 대한 사법부의 첫 번째 규율을 승인하면서 변호사제도에 관한 근거를 두게 되었다(Chow, 2003). 이 시기의 중국의 변호사는 국가 간부로, 사법기구에 속한 변호사협회의 지도를 받는 법률고문처(法律顧問處)에서 활동하였다. 하지만 건국 초기에 국민당 정권에서 활동했던 변호사들이 추방되었던 것에 더해, 반우파 투쟁과 문화대혁명을 거치면서 실질적으로 중국 내에서는 전문적인 법률 지식을 가지고 있는 변호사의 명맥이 끊겼다.

문화대혁명이 끝나고 권력에 오른 덩샤오핑은 안정적인 집권을 위한 법률가 집단의 필요성을 느꼈다(Jones 1985). 이에 따라 1979년부터 변호사 제도의 재건이 시작되어 각지에 변호사협회가 조직되었고 1980년 전국인민대표대회에서 최초의 변호사 관련 법령인 “변호사 임시규율”이 제정, 2년 뒤 발효되었으나, 이는 1950년대의 규율을 제도화한 것에 그쳤다. 변호사는 국가의 근로자로 규정되어⁹⁾ 국유법률자문사무소에서 일하도록 되어 있어, 실질적으로는 공무원이었으며 간부직 명단인 노멘클라투라에 기재되는 “행정 간부”로 취급되었다(Luo 1998). 경제 개혁·개방

9) 변호사 임시규율 제1조(中国人大网 1980)

정책이 본격화되기 시작하면서 법률서비스에 대한 수요가 급증하였고, 그에 따라 변호사 자격을 취득하기 위한 다양한 방법이 발전되었다. 먼저, 1986년부터 통일변호사자격시험이 시행되어 학력이나 실무조건을 갖춘 변호사 인력이 수급되기 시작했다. 이에 더하여, 법학 교육 및 연구기관에 종사하고 있는 이들의 변호 실무를 수행하는 겸직변호사(兼任律師)제도를 허용하였다. 하지만 당시 반수가 넘는 변호사들이 겸직변호사였다는 점과 중앙 정부 기관을 퇴직한 자들을 재기용하는 특별 초청 변호사(特邀律師)제도¹⁰⁾의 남용 등 법률서비스 시장의 제한적 개방이라는 한계점이 존재하였다(Michelson 2007). 하지만 긍정적으로 평가할 수 있는 점은 단순히 국유 변호사사무소만을 유지하는 것이 아닌 수요와 국제 환경 변화에 따라 개인 사무소, 합작 사무소, 외국 사무소 등을 유연하게 운용하였다는 것이다(법원행정처 1995, 118-120).

이처럼 다양한 시행을 통해 변동하고 있던 제도를 명문화한 것이 1996년 제정된 “변호사법”이다. 변호사법이 제정에 따른 가장 큰 변화는 변호사를 공무원이 아닌 자유직업으로 규정하였다는 점이며, 2002년부터는 통일사법고시가 실시되어 법관, 검찰원, 변호사 자격시험의 제도화가 공고하게 이루어졌다. 이후 2007년, 2012년, 2017년에 3차례의 개정을 거쳤으며, 그 과정에서 변호사의 삼난(三難) 문제에 대한 해결책, 급증한 비송업무에 대한 대처 등 제도적 발전이 진행되었다(최송자 2008). 특히, 2007년의 변호사의 권리 증진과 이에 따른 권익 보호 변호사(維權律師)의 부상¹¹⁾은 중국 권위주의 정부에 대한 공공영역의 설명 책임력(accountability)을 강화하는 첫걸음이라는 예상도 존재했다(Fu and Cullen 2008).

이와 같은 제도적 발전과 법률서비스에 대한 수요의 급증, 중국의 경제

10) 특별 초청 변호사 제도는 특히, 소련을 비롯한 사회주의 법체계에서 종종 관찰할 수 있는 “탈전문화(deprofessionalization)”가 이루어진 것으로 평가할 수 있으며, 이 시기의 변호사에게 국가에 대한 헌신이 절대적으로 요구되었다는 것을 반증한다(Wing-Hung LO and Snape 2005).

11) 하지만 권위주의 국가들은 권익보호 변호사의 영역이 비정치적인 영역, 예를 들어 여성 권리나 소비자 권리 보호 등에 속할 때만 묵인하며 정치적인 영역으로 침범하려 하면 억압하려고 든다. 중국은 2015년부터 대대적으로 권익보호 변호사에 대한 선택적 탄압을 실시하고 있다(Carother 2007).

적 발전 및 경제 세계화 추세에 따라, 중국의 변호사라는 직종은 실수입이 좋은 직업으로 젊은 층의 선호대상으로 꼽히며 개혁·개방 이후 40년 만에 23만 명의 전업 변호사들이 활동하고 있는 등 크게 성장하였다. 중국의 전국변호사협회에 따르면, 중국 본토의 변호사 연평균 증가율은 9.1%(2012년 기준)에 달하며, 현재 중국 인구 1만 명당 변호사 수가 1.6명¹²⁾이라고 한다(김경찬·서주연 2014, 54). 또한, 변호사를 비롯한 법률가를 양성하기 위한 법학 교육 기관에 대한 수요도 급증하였는데 그에 맞추어 법학부 전공을 설치하는 대학의 수와 그 정원은 증가 추세를 유지하고 있다(판귀평·마리민 2013, 157-162). 중국의 변호사제도는 비교적 발전 역사가 짧아 여전히 법률서비스의 지방 소외 현상이 강하게 나타나고 있다는 한계가 있다. 중국 정부는 이를 해결하고 중국 특색의 사회주의 법치를 실현하기 위한 도구로서 법률 보급 운동을 시행하였다. 국가 공무원과 법조인을 중심으로 법률 지식을 시민에게 보급하는 것을 목적으로 하며, 인민으로 하여금 권리를 지키기 위한 무기로서의 법률의 역할을 익히게 하는 정책이다(조영남 2011).

2) 소련

소련에서도 변호사와 변호사협회의 존재는 제도의 변동 속에서 존재하여왔다. 볼셰비키는 변호사회에 대해 굉장히 부정적으로 대응하였고 ‘법원에 관한’ 명령 제1호에 따라 1917년 11월 24일 변호사회가 해체되었다. 레닌은 그 자신이 제국시대에 변호사이기도 했으며, 법조인 자체에 대해 반대하지는 않았지만, 앞의 명령 제1호는 모든 시민이 변호인이 될 수 있는 기회를 가질 수 있도록 열어놓았다¹³⁾. 제국 시대에 변호사 자격을 얻은 자들도 계속 활약할 수 있었으나 이후 약 4년간 법률서비스에 대한 조항의 변동이 심하여, 변호사 자격에 대한 제반 법령은 지방 소비에트에 의해 좌지우지되었다고 볼 수 있다. 이후 1922년 변호사 단체는 모두 소비에트 정부 법사과에 소속되도록 신규 법령이 제정되었고, 선출직과 법

12) 비교를 위해 한국의 경우, 인구 1만 명당 3.5명으로 2009년 로스쿨 도입으로 인해 증가하기 전에는 중국과 비슷한 수준이었다(김경찬·서주연 2014, 100).

13) SU RSFSR (1917-18) no.4, item 50.

학 교수요원의 경우를 제외한 겸임이 금지되었다. 변호사 수입료 역시 법사인민위원회(People's Commissariat of Justice)의 규정에 따라야 했으며, 변호인은 그 보수 중 일정 비율을 단체에 납입하였다(Friedman and Zile, 1964).

이와 같은 제도의 변동은 많은 지방당 조직에 혼란을 야기하였는데, 특히 당원의 변호사 업무 혹은 변호사의 당 가입에 대하여 중앙당 조직은 긍정적으로 회람하였으나 제한조건이 매우 엄격하였다. 1929-31년 사이의 집단화 과정은 변호사들에게도 진행되어 이때 대부분의 변호사들은 변호사'조직'에 속하게 되었고, 이들은 지역의 상급법원으로부터 정책통제를 받았다. 이후 변호사의 중요성이 매우 강조되면서 1939년에 정식적으로 변호사에 관한 법률이 승인되었다. 이때 소비에트 당국은 변호사의 "선전 업무(propaganda work)"를 법안에 추가하는 등, 사회주의 법체제의 특징인 프롤레타리아 독재의 무기로 사용하고자 하는 의도가 보이기도 했다(Ginsburgs 1959).

이후 소련 연방공화국은 변호인에 대한 규정을 각 연방공화국의 재량에 맡기었으나 일정 부분 중앙 통제의 필요성이 제기되자 1977년 소련 헌법상에 변호사 단체를 명시하게 되었다. 이 당시 소련에는 25000명 정도의 변호사가 있었으며 그중 반 이상이 러시아공화국에 소재하고 있어 매우 지방-불균형적인 분포를 보였다. 그 수 역시 변호사 1인이 13000명을 담당해야 하기 때문에 매우 적다고 볼 수 있지만, 소련에는 법률자문가(jurisconsult)¹⁴⁾라는 유사 법역 직종이 존재해왔기 때문에 다른 국가와 일방적으로 비교하기 어렵다. 소련의 변호사가 되기 위한 자격은 법과 대학 졸업생으로 각 지방 소비에트의 결정으로 구성되었으며, 약 95%가 고등교육을 받았고, 총인원의 60% 이상이 공산당원이었다. 이는 다른 사회주의 국가들과 비교했을 때, 초기 소련의 변호사를 통념적인 당 간부로 보기보다는 법률 엘리트의 일종으로 인식하는 편이 타당함을 보여준다.

14) 각 부처, 각급 지방정부, 국가기업, 협회, 국가농장이나 집단농장, 대외무역대표, 큰 사회조직, 문화기관, 건설기관, 학문연구기관 등을 위한 법률 자문을 하는 자를 이른다(Buttler 1990, 132).

이는 1989년 2월 소련의 변호사 집단들이 사법부의 반대를 무릅쓰고 전국 변호사 동맹을 결성하며, 법의 지배를 지켜내기 위해서는 변호인의 독립성과 자율성을 보장하여야 한다고 주장한 사건과 크게 연관이 될 것이다(衫浦 1990). 일부 집단이 공산당 체제로부터 유리되고 대다수가 고등 교육을 수료함으로써 전문성을 갖추는 것이 변호인의 사회법률직업으로서의 발전으로 이어질 수 있음을 보여주고 있다.

소련의 법률 교육 역시 변호사제도와 함께 변동 속에서 발전하였는데, 그 시작은 10월 혁명 이후 프롤레타리아 계급에 대한 대학교육의 개방과 함께, 대학교의 법과대학이 공식적으로 폐지되고 사회과학대학으로 대체되었다. 사회과학원 정법과는 졸업생을 즉시 정부 기관의 일꾼으로 고용하기 위한 행정학 위주의 교과목을 개설하였다. 하지만 1921년 경제정책 실행을 위한 사법제도의 필요성이 대두되자, 법적 훈련을 받은 관료에 대한 수요 역시 강하게 요청되었다. 이에 대해 사회과학대학을 다시 폐기하고 법학과를 각 대학에 설치하기 시작했다. 또한, 1965년 경제 개혁을 전후로 법률 교육의 질과 양의 확충에 대한 필요성이 더욱 증대되면서, 제도적인 발전이 지속되었다.

그에 따라 초기에는 소련 법조인의 50% 이상이 법학 교육을 받은 적이 없던 것에 비해 1980년대까지 거의 모든 법조인이 고등 법학 교육을 수료한 상태였다(Barry and Berman 1968). 또한, 법조인을 위한 법률 교육이 아닌 인민을 대상으로 하는 법률 교육 역시 조직적으로 수행되었다. 법률 지식을 위한 인민대학교(people's universities for legal knowledge)라는 특별 조직을 법무부 산하에 두어, 인민 배석 판사, 공안원 등에게 기초지식을 가르치고 지방에서는 '법률 선전(legal propaganda)'를 통해 일반적 인 법률 지식을 갖추도록 하였다(Razi 1960).

<표1> 사회주의 국가 변호사제도 비교 - 북한, 중국, 소련

	조선인민민주주의공화국 (1994년 제정법)	중화인민공화국 (1996년 제정법)	소비에트 연방공화국 (1939년 제정법)
변호사 자격	1) 법률전문가의 자격을 가진 자 2) 법부에서 5년 이상 일하던 자* 3) 해당 분야의 전문가 자격을 가진 자로서 단기 법률교육을 받고 변호사시험에 합격한 자	1) 대학 법률전공 본과 이상 학력 또는 대학 기타 전공 본과 이상 학력에 법률전문 지식을 가진 자 2) 소외지역 출신의 경우 전문 대학 학력으로 대체 인정 가능 (2002년 통일사법고시 개정안*)	1) 5년제의 법과 고등교육을 이수한 자로 각 지역의 변호사회가 가입을 허용한 자 2) 농촌 지역에서 비법학 분야의 직업 종사자의 비상근 변호사 업무를 허용
변호사 규모	500여 명(겸직 변호사 300여 명)	1979년 임시조례 제정 당시 212명 → 1996년 60,000명(겸직 20,000명) → 2018년 360,000명(겸직 130,000명)	1977년 헌법에 명시 당시 25,000여 명
변호사협회	사법국과 도사법부에 소속되었다가 (1946년 - 1994년), 이후 분리되어 행정 및 기관 단위에 설치, 모든 변호사는 변호사협회에 속함**	양결합 체제의 한 축으로, 사법행정기관이 행정 관리를 담당한다면 변협은 업종 관리를 담당. 중국은 개인변호사를 허용하지 않고, 법률사무소는 전부 변호사협회에 등록해야 함.	연방공화국의 법령보다 변호사회의 자율성이 더 강한 편에 속함
변호사의 성격	- 국가법률직업 - 법률대리업무 독점 불가 - 조선노동당원 비율 미상	- 국가법률직업(-1996) → 사회법률직업(1996-2017)** - 법률대리업무 독점 가능 - 2017년 기준, 약 30%가 공산당 소속	- 사회법률직업 - 법률대리업무 독점 불가 - 1970년대 기준, 약 60%가 공산당 소속
법률교육	- 김일성종합대학을 비롯한 소수의 대학에만 법학과 설치 - 법무해설원을 겸하는 단위 책임자와 독보를 통한 사회주의법무생활론 교육	- 법학과를 설치하는 대학 점점 증가하는 추세 - 법학과 재학생 및 졸업생을 활용하여 5차에 걸친 법률보급운동 실시	- 1970년대에 법과대학 제도 개혁 - 법무성 산하의 법률지식을 위한 인민대학교 설치, 법률선전 수행
비고	* 사법 기관 뿐만 아니라 국가보위부, 사회안전부, 최고인민회의 법제위원회, 정무원 대외경제위원회 등이 포함 ** 재판 과정에서 변호사에게 변호인 파견을 요청하는 경우가 대부분이며, 협회로부터 보수를 받는 형태	* 2017년 9월, 통일사법고시가 폐지되고 국가통일법률직업자격고시가 시행되면서 1년의 법률사무소 실습이 조건으로 추가되었음 ** 최근 공산당 선서가 의무화되면서 다시 국가법률직화 된다고 하는 비판이 존재	

2. 그 외의 권위주의 체제

권위주의 체제 내에서의 변호사제도에 대한 논의는 크게 두 부류로 나눌 수 있을 것이다. 첫째로는 정치적·경제적 자유화와 체제 전환에 있어서 변호사의 역할과 이를 통제하고자 하는 권위주의 정부의 정책에 대한 논의가 이루어져 왔다. 토크빌은 미국 민주주의에서 변호사의 역할을 논의하면서, 역사적으로 유럽에서 정치적 운동 중 법률가가 참여하지 않은 운동이 없었다고 강조하였다(Tocqueville 2000). 또한, 법률가들은 직접적으로 정치적 자유주의를 지지하거나 혹은 간접적으로 법치를 향상시키는 역할을 하기 때문에 여러 문헌들에서 정치적 자유주의와, 더 나아가 민주주의와 연관되어 왔다(Scheingold 2001).

권위주의 체제하에서 지도자들은 능숙하게 핵심 인사들을 포섭하여 정치적 내부자 혹은 동맹으로 전환하지만, 법률가에 있어서는 포섭보다는 배제를 선택하는 경향을 보인다(Prempeh 2000). 하지만 사법 재판소, 변호사, 검사, 비정부기구 등의 “법적 복합체(legal complex)”는 권위주의 체제하에서도 사법적 자율성을 강화하기 위해 협력할 수 있다(Halliday et al 2007). 예를 들어 대만의 변호사협회는 민주화 이전에 국민당 정권에 대한 저항을 조직한 주요 행위자였으며(Ginsburg 2007), 일단 민주화의 움직임이 시작되면 법률전문가 조직은 제도적 변화를 위한 기반을 제공한다고 알려져 있다(Moustafa and Ginsburg 2008). 라틴아메리카의 경우, 식민지배로부터의 해방과 독재로부터의 민주화라는 두 번의 자유화를 겪은 국가들이 많은데, 변호사가 독재정권의 협력자가 되었던 전자에 비해 후자의 경우 변호사들이 독립성을 갖고 법을 도구로 삼아 불합리한 정치 행위에 반대하는 정치적 행위자가 되는 경향을 보였다(Perez-perdomo 2006). 이와 같은 차이의 주요 원인으로 법치라는 가치의 인식이 확대되었다는 것과 더불어 법률시장의 존재를 들고 있다.

싱가포르는 변호사법을 효과적으로 사용하여 변호사가 민주화라는 체제 이행의 주요 행위자가 되는 것을 막은 사례이다. 1986년의 변호사법 개정¹⁵⁾을

15) 1986년, 싱가포르 국회에서는 법무전문직법(Legal Profession Act)을 개정하여

통해 변호사의 자율성을 해체하고, ‘정치’를 변호사의 관심사로부터 유리시켰으며, 국가의 법 형성에 대한 변호사의 비판을 무마하는 공간으로써 청문회라는 공공영역을 구획화(compartmentalization)하는데 성공하였다. 수단인 Bashir 정권은 이보다 더 나아가 샤리아법으로 교육한 변호사를 시장에 과다공급하고 전국으로 퍼트려, 변호사와 시민들이 결합하여 집단 행동을 하는 것, 즉 체제의 방해물이 되는 것을 막는 정책을 펼치기도 하였다(Massoud 2013, 11).

이외에도, 사법제도의 제도화 그 자체의 불완전성으로 법조인의 양과 질의 저하 문제를 겪고 있는 혼합 체제(hybrid regime)와 신생 민주주의 국가들의 영역이 남아있다. 특히, 아프리카 지역에서 크게 부각되고 있는데 이들은 법적 자원(legal resource)의 부족 뿐만 아니라 높은 확률로 사법 부패의 위험성에 처해있다. 중앙아프리카공화국 Kaga Bandoro 인근에 주둔하고 있는 UN 평화유지군들은 치안 유지를 위해 범죄자를 체포해도 사법제도와 교정체계가 거의 존재하지 않는 것과 마찬가지로 때문에 소용이 없다고 불만을 표출하였다(Volcansek 2019). 잠비아에서는 재판 과정까지 가는데 5년이 소모되는데, 이는 130만 명의 인구를 단 731명의 변호사가 담당하고 있기 때문이다¹⁶⁾ (Kahn-Fogel 2012). 이는 사회주의 법 체제가 변호사의 필요성을 인식하고 그에 따른 제도적 보완을 시도할 수 있는 근본적인 인적·사회적 자원을 가지고 있는 것과 대비된다. 물론, 대부분의 국가들이 서양 국가의 식민지 지배를 거치면서 형식적인 사법제도를 가지고 있으나, 국가 공무원의 성격이 강한 법원과 검찰과 달리 변호사의 경우 민간의 영역에 가까워 별도의 정책적 보완이 필요하다.

자격정지 전력이 있는 자의 변호사협회 간부 취임을 제한함으로써 당시 변호사협회 회장인 프란시스 소우(Francis Seow, 蕭添壽)가 자동 해임되었다. 이는 정부 차원에서 변호사협회를 통제하기 위한 조치였다고 볼 수 있다.

- 16) 국내적으로도 대도시 편향 현상을 보이는 경우가 많다. 사하라 이남 아프리카 국가들을 비롯하여 대부분의 남미, 아시아 개발도상국가들에서 관찰할 수 있으며, 변호사의 질적·양적 향상을 이뤄낸 중국 역시 변호사의 많은 비율이 베이징, 상하이 등을 비롯한 대도시에서 분포하고 있다(Gargarella 2004; Kahn-Fogel 2012; 판귀평·마리민 2014).

이와 같은 변호사의 절대적인 부족은 법률 문맹(legal illiteracy)의 문제를 불러일으켜 변호사가 갖는 사회분쟁 중재, 권리 보호 등의 기능을 약화시킨다(Guarnieri and Pederzoli 2002). 이는 시장경제로의 전환에서도 장애물로 작용한다. 20세기 후반, 캄보디아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 파키스탄 등 많은 아시아 국가에서 법률 교육은 부재하거나 정체되어 있던 것에 비해, 2007년 WTO에 가입한 베트남의 경우 법제 정비와 법률 교육의 제도화에 집중했다는 사실은 이를 지지한다(Irish 2008). 남아프리카 공화국에서는 부족한 변호사 수를 보완하는 정책의 일환으로 법과대학생들을 기초법률교육의 교사로 활용하는 “길거리에서의 법(Street Law)” 프로그램을 운영하기도 하는데, 이는 사회주의 법체제의 제도와 많은 유사점을 보인다.

IV. 남북협력 과정에 따른 정책적 제안

북한의 변호사제도와 법률 인식의 현황은 국가 체제가 유지되어 온 시간을 고려하였을 때 중국, 소련을 비롯한 사회주의 체제보다는 일반적인 개인-정당 권위주의 정권들의 상황과 유사하다고 볼 수 있다. 현재 북한의 변호사는 약 500여 명이 존재하고 이 중 300여 명이 겸직 변호사라고 알려져 있으나, 1990년대의 자료에서부터 최근까지 변하지 않은 것으로 보아 실질적인 현황을 알 수 없다고 판단하는 것이 타당할 것이다(법원행정처 1995; 법률신문 2018/11/13). 하지만 북한 이탈 주민들의 증언을 통해 변호사의 조직이 매우 작은 규모로 유지되며, 일반 시민들이 향유하는 사법 접근성이 매우 적은 것은 확인할 수 있다. 또한, 변호사의 역할에 대해서는 사회주의 법체제의 전형적인 형태로, 최고 지도자의 정책과 법사관을 재판 과정에서 피의자에게 납득시키는 역할에 가깝다는 것도 확인할 수 있다. 이와 같은 상황을 전제로 이후 남북 교류가 확대되고 더 나아가 체제 통합이 이루어질 잠재적인 가능성이 있는 상황에서, 북한의 변호사제도 정비를 위해 어떤 정책적 협력이 필요할 것인지 논의할 필요성이 있다.

1. 남북 간 인적 및 경제적 교류 이후

먼저 북한이 완전한 개혁·개방 정책을 도입하지는 않았지만, 남한과의 인적·경제적 교류 루트를 개방하였을 때를 가정하였을 때 어떤 정책적인 제안이 가능할 것인가? 인적 교류가 가능하다는 것은 북한의 체제 내에 남한의 국민이 진입하여 체류할 수 있다는 것을 의미한다. 이때, 남한 정부는 북한 체제 내부에 체류하는 자국민이 법적 분쟁에 연관될 가능성을 고려하여 일정 비율의 법조인을 파견할 필요성이 있을 것이다. 제도적으로는 북한 변호사법 제23조에 근거하여 남한에서 변호사 자격을 습득한 자들이 해당 국가와 관련된 사건에 한정하여 변호사 업무를 수행할 수 있기 때문에 문제의 여지가 없을 것이다. 다양한 분야에서의 경제적 교류와 북한 내 관광사업을 보조할 법률 자문이 역시 필요할 것이다. 이 경우, 개성공단과 금강산 관광사업에 대해 법률 자문을 제공하였던 과거의 경험에 기반하여 정책을 운영할 수 있을 것이다.

교류를 지속하면서 수동적으로 북한 내에 체류하는 자국민을 보호하는 차원을 넘어서 북한 내의 법률 교육과 법률 문맹 문제를 개선할 수 있는 보조 인력을 파견하는 것을 고려해야 한다. 현재 북한은 사회주의 법체제를 적극적으로 수용하고 있기 때문에 사회주의법무생활론과 함께 일상적인 법률 교육을 위한 법무해설원 제도를 운영하고 있다. 각 단위 기관의 종업원들 가운데서 당에 충실하고 책임성이 강한 ‘일군’을 선정하여, 자기의 원래 임무를 수행하면서 법무해설사업을 동시에 진행하도록 한다(권영태 2009, 62). 또한, 언론을 통한 법 교육 또한 활발하게 이루어지고 있다. 특히, 북한은 하루 첫 일과로 ‘독보’를 실시한다는 것을 고려하였을 때 신문에 실리는 법 관련 기사가 일종의 교육 효과를 보일 수 있다고 볼 수 있다. 이는 중국이나 소련의 법률 보급 운동의 초기 형태와 매우 유사성을 보인다(조영남 2011; Razi 1960). 하지만 당을 기준으로 운영되는 제도이기 때문에 실질적으로는 준법 및 생산성에 대한 감시 역할이 강하다고 봐야 하며, 일반적으로 법학계에서 법률 교육의 효과로 생각되는 법률 문맹의 극복과는 거리가 멀다.

법조인의 절대적인 수가 적더라도 법률 문맹률을 줄임으로써 그 공백

을 일정 부분 메울 수 있으므로, 일반인에 대한 적절한 법률 교육의 역할은 매우 중요하다. 남아프리카 공화국의 길거리의 법 프로그램의 사례를 참고하여, 남한의 법학과와 법학전문대학원에 재학하는 학생들 혹은 변리사, 노무사와 같은 유사 법역 직종의 인력을 활용하여 북한의 법률 교육을 개선하는 정책을 제안할 수 있을 것이다. 이미 국내에서는 북한 이탈 주민을 대상으로 법률교육을 실시하거나, 저학력자가 대부분을 차지하는 소외계층을 대상으로 하는 찾아가는 법률 교육을 봉사하고 있는 현직 변호사들도 다수 존재한다. 남북 교류가 확장된 이후에는, 이를 확장할 수 있도록 정부 차원에서의 체계적인 교육 시스템 정비가 필요할 것이다.

2. 경제 개혁·개방 이후: WTO 가입을 중심으로

북한이 경제 개혁·개방 정책을 운영하기로 결정하고 WTO 가입을 비롯한 세계 경제 체제에 대한 편입을 준비하는 상황에서 남한은 어떤 지원이 가능할 것인가? 중국은 덩샤오핑의 개혁·개방 정책의 시작과 함께 변호사 제도를 부활시켰고, 1997년 10월 중국공산당 15차 전국대표대회에서 법치와 사회주의 법치국가 건설이라는 임무를 제시해 5년에 걸친 전반적인 사법개혁을 추진하였던 것은 WTO 가입과 시기가 맞물려 있다. 베트남 역시 1986년 도이 머이(Doi Moi, 경제개방) 정책의 도입과 함께 경제법제의 개혁 및 법률가 교육의 제도화에 집중하였다. 2007년 WTO 가입을 준비하기 위해 국제기구와 외국으로부터의 지원을 받아 법제 정비에 힘쓰기도 하였다. 북한 역시 현재와 같이 경제특구를 운영하는 제한적인 경제 개방이 아닌 완전한 경제 개방 정책을 펼치기 위해서는 그에 앞서 법제의 정비와 신뢰할 수 있는 커미트먼트(credible commitment)를 확보해 줄 법률가들이 필요할 것이고, 이는 WTO 가입을 위해서도 필수적인 요소라고 볼 수 있다.

베트남은 1980년대에 시장경제의 제도적 틀을 다지기 위해 경제법제를 정비하는 한편, 법률가와 공무원들에게 시장경제의 주요 원리들에 대해 교육을 받도록 하였다. 아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank), 세계은행(World Bank) 등의 국제 금융 기구와 호주, 프랑스 등의 자유민주주의 국가들이 베트남 엘리트들에게 법률 교육을 제공하였다. 또한, 법

과대학들의 역량 강화를 위해 프랑스, 스웨덴, 일본이 교육프로그램을 제공하기도 하였다(김대인 2008). 1990년 후반에 들어서는 민간부문에 있는 법률가들의 역량 강화의 중요성이 강조되면서 ADB는 민간 변호사들을 교육프로그램 대상에 포함하기 시작했고, 캐나다, 덴마크, 일본의 변호사들이 여기에 동참하기도 하였다(권오승 외 2013, 60).

북한 역시 중국을 통해 법제 정비를 학습하거나 모방하고 있는 것으로 보이나, 체제의 완전한 개방이 이루어진 후 같은 언어를 공유하는 남한의 지원이 더해진다면 더욱 빠른 속도로 경제 개방에 적응할 수 있을 것이다. 실제로 베트남이 프랑스의 지원을 가장 많이 받은 것은, 식민 경험으로 인해 프랑스어를 공통으로 사용한다는 것이 크게 작용했다. 이에 대해 북한에 대한 정책적인 지원은 크게, 기존에 존재하는 법률가와 경제 전문가에 대한 경제법제 교육과 더불어 법과대학의 확충을 위한 법학연구원 위탁 교육, 민간 변호사에 대한 대한변호사협회의 교육프로그램 제공으로 나눠질 수 있을 것이다.

3. 체제 통합 이후

체제 통합 이후의 법조인을 비롯한 전문 직종의 자격인정 문제는 독일과 예멘 통일 당시에도 분명하게 나타났다¹⁷⁾. 예멘 변호사제도의 경우, 사전 준비와 합의가 원만하게 이루어져 자격인정 문제가 드러나지 않은 사례이다. 체제 통합 3년 전인 1988년 남예멘과 북예멘의 변호사회가 회담을 통해 변호사조직의 통합을 이루었고, 변호사의 자격과 활동에 대해서는 통합 이후에 규정하기로 하였다. 남예멘의 경우, 사법 업무에 종사한 경력이 있는 자 중 법무부 장관이 임명하였으나, 북예멘의 경우 법과대학 졸업 후, 2년간의 수습 기간, 그리고 면접시험을 거쳐서 자격이 부여되는 등 자격 취득 과정에 있어서 제도적 괴리가 크게 있었다. 하지만

17) 특히 국내에서는 의사, 교사 등 자격시험이 존재하는 직종이 종사하던 북한 이탈 주민의 유입으로 자격인정 문제가 일찍이 부상하였다. 대체로 북한의 교육 법제와의 괴리로 인해 남한에서의 재교육을 통해 자격을 재인정하는 방식을 취하고 있다. 하지만 법조인 출신의 북한 이탈 주민이 현재까지 보고되지 않고 있으므로, 이에 대한 논의는 아직 활발하게 이루어지지 않았다.

체제 통합 이후 사전통합된 변호사조직은 변호사의 자격을 그대로 인정하기로 하면서 자격인정 문제가 드러나지 않았다 (성영훈 1994). 독일 역시 변호사에 관해서는 판사나 검사¹⁸⁾와 달리 통일조약을 통해 재임용 및 활동심사를 거치지 않고 동독지역에서 아무런 제약 없이 변호사 업무를 수행할 수 있도록 하였다(이효원 2010). 하지만 ‘구 동독공산당 불법 정권 관련 인물과의 접촉 가능성, 특히 국가보위부 공식 또는 비공식요원으로서의 활동과 연계되었는지에 대한 재심’을 통해 변호사 자격을 허가 취소할 수 있는 제도가 적용되었다(국회도서관 2016). 즉, 불법체제 과거청산의 대상을 제외하고는 변호사 자격을 전적으로 인정하였다고 볼 수 있다.

하지만 북한의 변호사 수가 과거와 크게 변하지 않았다고 가정하더라도 남한 규모의 1/40을 넘지 못하기 때문에, 남북한의 체제 통합을 가정할 때에는 자격인정 문제보다는 신규 변호 인력의 확충 문제를 먼저 고려해야 할 것이다. 그러므로 체제 통합 시 발생할 수 있는 문제는 다음과 같다.

먼저, 북한 기존 변호사의 대우에 대해 논의해야 할 필요가 있다. 중화민국 설립 때 국민당 출신 변호사들을 추방하고, 독일 통일 때 구 동독공산당 소속 변호인들의 자격을 취소했던 것으로부터 체제 전환 시의 기존 변호사들은 대체로 배제된다고 볼 수 있을 것이다. 북한의 변호사는 모두 사법성 산하에 속해있으므로 만약 불법체제 과거청산을 적용한다면 북한 내의 모든 사법 인력은 배제될 가능성이 높다. 하지만 남한과 북한이 언어를 공유하고 있다고는 하지만 실질적으로는 법률 용어와 같은 전문 용어에 있어서는 괴리가 존재할 가능성이 높기 때문에 법률 용어 통합이 필요하고 현황 파악을 위해서도 북한에 존재하는 기존 변호사들을 완전하게 배제하기는 어려울 것이다. 그보다는 위탁 교육을 거치고 그 과정에서 북한 내 법률 지식에 대한 연구를 수행하는 방식으로 그들의 자격을 재심사 및 재인정하는 방안을 고려할 수 있다.

더하여 북한의 변호사 인력과 판사 및 검사를 모두 포함하더라도 법조

18) 독일 통일 이후, 동독 지역에서의 판사와 검사의 통합을 위해 주 정부들은 각각 법안을 입안했다. 베를린 주에서는 전원 해임 및 심사를 통한 임용, 그 외 5개 주에서는 한시적 재판권 인정 및 심사를 통한 임용, 그리고 대부분의 주에서는 서독 지역의 현직 및 은퇴 법조인의 파견 및 전보, 신규임용을 채택하였다.

인력은 매우 부족한 상황이다. 이때 북한 지역에서의 사법 체제를 지탱할 수 있을 정도의 법조 인력을 북한 지역에서 양성 혹은 남한 지역에서 파견 및 전보하는 방안을 논의해야 할 것이다. 또한, 법률원조 사업 역시 적극적으로 고려해야 할 방안이다. 체제와 지역을 불문하고 나타나는 법조인의 대도시 편향 현상은 남북한의 체제 통합 이후에도 발생할 가능성이 높다. 이때 이북 지역 출신의 법조인과 기존의 남한 변호사들이 균형을 이루기 전까지는 일종의 법률원조 사업을 국가 정책으로 진행할 필요가 있을 것이다.

이에 관련해서는 중국의 법률 원조 정책을 참고할 수 있을 것이다. 중국은 증가하는 법률서비스에 대한 수요와 불균형한 변호사 분포에 대응하기 위해 2009년부터 ‘1+1’법률원조 지원자 행동 정책을 시작하였다. 이는 동원된 현직 변호사와 해당연도의 법학원 졸업생이 한 조가 되어 전국의 무변호사 지역과 중서부 변호사 인력 부족 지역에서 법률원조 업무를 지원하는 정책이다. 국내에서도 현직 혹은 은퇴 변호사와 법학전문대학원 졸업생들이 법률원조 업무를 전개할 수 있도록 정부 차원에서 정책을 수립할 수 있을 것이다.

〈표2〉 남북협력 과정에 따른 북한 변호사제도 지원 방안

상황	정책안	예상되는 효과
남북 교류 확대	법률전문가 파견	북한 내 체류 자국민 보호, 경제협력공단 및 관광산업 법률 자문
	법률교육	법률 문맹 퇴치, 권리 신장 교육, 법조인에 대한 이미지 쇄신
북한의 완전한 경제 개혁·개방	공무원 대상 경제법제 교육	WTO 가입 등 세계 경제체제 편입을 위한 경제 법제 정비 지원
	변호사협회 중심의 민간 법률가 교육	신뢰할 수 있는 커미트먼트 확보를 위한 민간 인력 양성
	법과대학 확충	법조인 양성을 위한 교육 기관의 확충을 통해 사법 접근성(access to justice) 확보
체제 통합	통합 전 변호사조직 간의 협의	법률전문직종의 자격인정 문제를 협의하기 위한 사전 협의
	기존 북한 내 변호사 위탁 교육	법률 용어 통합 및 북한 내 법률 시스템의 연구와 함께 북한 변호사 자격 재심사
	현직/은퇴 법조인 파견 및 전보	북한 내의 부족한 법조 인력을 보충하기 위한 남한 내 잉여 인력 활용
	법률원조	사법접근성의 지역적 편중성을 해결

V. 결론

본 논문에서는 남북 간의 협력과정에서 필요한 북한의 변호사제도의 발전을 위해 북한의 변호사제도를 먼저 살펴보았다. 이 과정에서 중국과 소련과의 변호사제도와 다른 권위주의 국가들의 변호사제도를 비교하여 분석할 수 있었다. 이 과정에서 북한의 변호사제도는 사회주의 국가들의 체제설립 당시 있었던 제도들의 지속성을 보이고는 있으나, 사회주의 체제와의 유사정보다는 개인-정당 권위주의 국가들과의 유사성을 발견할 수 있었다. 이는 한국과의 협력이 가속화되는 상황에서 북한의 변호사제도의 변화 방향을 고려할 수 있었다.

이를 통해 본 연구는 경제적 교류 확대와, 북한의 경제 개혁 및 개방 이후의 상황, 마지막으로 체제 통합 이후를 상정하여 고려해야 할 문제와 정책 방향을 살펴보았다. 이를 통해 북한의 사법제도가 가지고 있는 부분에서 어떤 지점들이 변화의 필요성을 가지고 있으며, 이를 개선하기 위한 방향에 대한 제시를 본 연구는 제공했다. 이는 북한과의 협력 확대와 그 이후의 체제 통합 등의 상황에서 예상되는 비용을 최소화할 수 있으며, 사법제도 안에서 어떠한 문제들을 고려해야 하는지를 살펴볼 수 있었다.

본 연구에서 검토되어 온 문제들은 여전히 지속하고 있는 문제들이며 보다 연구가 필요한 지점이라 할 수 있다. 북한 내의 법률과 관련된 문제들은 지금까지 연구가 진행된 부분이 적지는 않으나 보다 실제로 법률이 어떻게 집행되고 작동하는 지가 여전히 집중적으로 고려되어야 하고 앞으로 연구가 확대될 필요가 있다. 이러한 문제들을 검토한다면 북한에서의 사법과 관련된 많은 분석이 제공될 수 있을 것이며, 이는 단순히 북한의 사법에 대한 연구를 넘어서 북한과의 교류, 체제통합 과정에서 발생하는 여러 문제들을 해결하는 데에 큰 도움이 될 것이라 기대한다. 이러한 차원에서 본 연구는 이른바 사법제도에서 중요한 부분을 차지하고 있는 변호사제도의 관련한 문제를 다루고 있다는 점에서 의미가 있다고 생각하며, 단순히 법학적인 차원이 아니라 권위주의 체제를 다루는 비교정치학적인 차원에서 사법정치에 대한 접근을 고려할 필요가 있음을 주장하는 바이다.

[참고문헌]

<국내 단행본>

- 국회도서관. 2016. (독일통일 관련) 법령목록. 서울: 한국 국회도서관.
- 권영태. 2009. 북한의 법교육. 파주: 한국학술정보.
- 권오승·김대인·이상현. 2013. 베트남의 체제전환과 법. 서울: 서울대학교출판문화원
- 김경찬·서주연. 2014. 중국 사법개혁의 현황과 시사점. 서울: 한국형사정책연구원.
- 류지성. 2015. 북한주민 인권의식 실태연구. 한국법제연구원
- 윌리엄 버틀러(Buttler, William E.). 1990. 소비에트 法(이윤영 역). 서울: 대륙연구소
- 법무부. 2015. 북한 형사소송법 주석(1) - 증거·수사·예심·기소편 -. 서울: 동광문화사.
- 법원행정처. 1995. 북한의 새로운 변호사제도. 서울: 한양당.
- 오명도 외. 2008. 북한이탈 청소년들을 위한 도시형 대안학교 설립방안에 대한 연구. 교육과학기술부
- 이규창·정광진. 2011. 북한형사재판제도 연구: 특징과 실태. 서울: 통일연구원.
- 이금순·전현준. 2010. 북한주민 인권의식 실태연구. 서울: 통일연구원
- 판귀평·마리민. 2014. 중국의 법률(하삼주 역). 서울: 교우사.

<국내 학술지>

- 구병삭. 1988. 제2부 북한헌법상의 제문제 - 6. 북한의 사법 재판제도. *북한의 법과 법이론* 173-206.
- 김대인. 2008. 베트남의 법제협력-현황과 과제. *아시아법제연구* 9: 63-100.
- 김일수. 1989. 남북한의 법제도 및 행정제도에 관한 비교연구: 남북한 형사소송법의 비교연구. *북한법률행정논집* 7: 177-202.
- 명순균. 2000. 북한의 법학교육과 법률가 양성. *북한법연구* 3: 185-198.
- 민경배. 2008. 북한의 시장경제제도로의 이행에 따른 비경제분야의 법제 변화. *공법학연구* 9(2): 91-112.
- 박노정. 2004. 북한사법제도의 형성과 발전에 관한 연구. *한국행정사학지* 14: 1-23.

- 배중대. 1989. 남북한의 법제도 및 행정제도에 관한 비교연구: 통일과 북한형법의 이해. *북한법률행정논집* 7: 29-76.
- 성영훈. 1994. 통일에멘의 법률·사법통합. *저스티스* 27(1): 274-286
- 원용수. 1992. 북한의 사법제도: 남한의 사법제도와 비교고찰을 중심으로. *통일논총* 9: 31-56.
- 이계만. 1990. 북한의 사법 및 그 관련제도에 관한 연구(I). *사회과학연구* 13: 255-288.
- _____. 1991. 북한의 사법 및 그 관련제도에 관한 연구(II). *사회과학연구* 14: 95-112.
- 이동진. 2002. 북한의 대외경제개방과 사회법률직업. *북한연구학회보* 6(1): 151-184.
- 이승연. 2004. 북한의 재판제도. *북한법연구* 7: 107-134.
- 이헌환. 2007. 통일한국의 사법제도론. *아주법학* 1(3): 121-144.
- 이효원. 2010. 남북통일 이후 사법조직의 통합방안. *서울대학교 법학* 51(1): 67-104.
- _____. 2015. 통일과정에서의 특별사법제도 운영 가능성. *저스티스* 146(3): 245-262.
- 정선주. 1998. 남북한 통일과 북한 법조인의 지위. *한국민사소송법학회지* 1: 59-95.
- 조영남. 2011. 중국의 법률보급 운동과 통치 엘리트. *아시아리뷰* 1(2): 51-78.
- 최송자. 2008. 중국 변호사법 개정안에 관한 연구. *인권과 정의* 384: 121-141.

〈외국 단행본〉

- Chow, Daniel. 2003. *The Legal System of the People's Republic of China in a Nutshell, 3rd edition*. Minnesota: West Academic Publishing.
- Gargarella, Roberto. 2004. In Search of Democratic Justice – What Courts Should Not Do: Argentina, 1983–2002. In Siri Gloppen, Roberto Gargarella, and Elin Skaar (eds.), *Democratization and the Judiciary*. London: Frank Cass,

181-197.

- Ginsburg, Tom. 2007. "Law and the Liberal Transformation of the Northeast Asian Legal Complex in Korea and Taiwan," in Terrence Halliday, Lucien Karpik and Malcolm M. Feeley, eds., *Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex and Political Change*. Oxford: Hart Publishing.
- Guarniere, Carlo, and Patrizia Pederzoli. 2002. *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Halliday, Terence, Malcolm Feeley, and Lucian Karpik. 2007. *Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex for Political Liberalism*. Oxford: Hart Publishing.
- Massoud, Mark Fathi. 2013. *Law's Fragile State: Colonial, Authoritarian, and Humanitarian Legacies in Sudan*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Moustafa, Tamir and Tom Ginsburg. 2008. *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rajah, Jothie. 2012. *Authoritarian Rule of Law: Legislation, Discourse and Legitimacy in Singapore*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheingold, Stuart A. 2001. "Cause Lawyering and Democracy in Transnational Perspective," in Austin Sarat and Stuart A. Scheingold, eds., *Cause Lawyering and the State in a Global Era*. New York: Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis de. 2000. *Democracy in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Volcansek, Mary L. 2019. *Comparative Judicial Politics*. London: The Rowman & Littlefield.

〈외국 학술지〉

- Carothers, Thomas. 2007. “The ‘Sequencing’ Fallacy,” *Journal of Democracy*, 18(1), 12-27.
- Friedman, Lawrence M. and Zigurds L. Zile. (1964). Soviet Legal Profession: Recent Developments in Law and Practice. *Wisconsin Law Review*: 32-77.
- Fu, Hualing and Richard Cullen. 2008. “Weiquan(right protection) Lawyering in an Authoritarian State: Building a Culture of Public-Interest Lawyering.” *The China Journal*, 59, 111-127.
- Ginsburgs, George. The Soviet Procuracy and Forty Years of Socialist Legality. *The American Slavic and East European Review* 18(1): 34-62.
- Irish, Charles R. 2008. Reflections on the Evolution of Law and Legal Education in China and Vietnam. *Wisconsin International Law Journal* 25: 243-254.
- Jones, William C. 1985. “The Constitution of the People’s Republic of China,” *Washington University Law Quarterly*, 63(4), 707-735.
- Kahn-Fogel, Nicholas. 2012. The troubling shortage of African lawyers: Examination of a continental crisis using Zambia as a case study. *University of Pennsylvania Journal of International Law* 33(3): 719-789.
- Luo, Qizhi. 1998. “Autonomy, Qualification and Professionalism of the PRC Bar.” *Columbia Journal of Asian Law*, 12(1), 1-38.
- Michelson, Ethan. 2007. “Lawyers, Political Embeddedness, and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism,” *American Journal of Sociology*, 113(2), 352-414.
- Perez-perdomo, Rogelio. 2006. “Rule of Law and Lawyers in Latin America,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603, 179-191.

- Prempeh, H. Kwasi. 2000. “Lawyers and Liberal Democracy,” *Journal of Democracy*, 11(1), 71-78.
- Razi, G.M. 1960. Legal Education and the Role of the Lawyer in the Soviet Union and the Countries of Eastern Europe. *California Law Review* 48(5): 776-804.
- Wing-Hung LO, Carlos and ED Snape. 2005. “Lawyers in the People’s Republic of China: A Study of Commitment and Professionalization,” *The American Journal of Comparative Law*, 53(2), 433-455.
- 衫浦, 一孝. 1990. “ベレストロイカと弁護士法制・その二- “ソ連弁護士同盟” の設立について.” 名古屋大学法政論集, 130, 99-136.

〈인터넷 자료〉

- 법률신문. (2018.11.13). 법무법인 바른, 북한의 사법제도 및 변호사 현황.
출처: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=148197>
- 세계법령정보센터. (2018.3.29). 변호사법(中华人民共和国律师法). 출처:
http://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=2614&AST_SEQ=53&ETC=0
- 통일법제 데이터베이스. (2017.11.21.). 조선인민민주주의공화국 형사소송법.
출처: <https://www.unilaw.go.kr/>
- 통일법제 데이터베이스. (2014.08.14). 조선인민민주주의공화국 변호사법.
출처: <https://www.unilaw.go.kr/>
- 中国人大网. (1980.8.26.). 中华人民共和国律师暂行条例.
출처: http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/06/content_5004390.htm

장 려

대내외적 환경 변화에 따른 「민족공동체통일방안」의 보완 방향에 대한 제언

서울대학교 정치외교학부 외교학 박성호

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 통일 논의의 전개 흐름에 대한 고찰
- III. 「민족공동체통일방안」에 대한 분석
- IV. 「민족공동체통일방안」의 보완 과제
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

대내외적 환경 변화에 따른 「민족공동체통일방안」의 보완 방향에 대한 제언

1990년대 우리 사회에서는 냉전기 형성된 북한에 대한 적대적인 의식에 도 불구하고 탈냉전이라는 대외적 환경의 변화와 제도적 민주화라는 대내적 환경의 변화에 힘입어 민족주의적 관점에 입각한 통일의식이 형성될 수 있었다. 김영삼 정부는 이러한 시대의 흐름을 적극적으로 수용하여 1994년에 「민족공동체통일방안」을 우리 정부의 공식적인 통일 방안으로 발표했다. 기능주의적 사고의 영향을 받아 수립된 「민족공동체통일방안」은 화해협력 단계 → 남북연합 단계 → 통일국가 단계의 세 단계를 밟아 남북한 간의 교류·협력을 고도화 및 제도화함으로써 궁극적으로 남북한의 정치적 통합을 의미하는 한반도 통일을 이룰 것을 규정하고 있다.

「민족공동체통일방안」의 설계자들은 해당 방안에 입각한 통일 정책을 추진해나가는 동안 통일에 우호적인 환경이 지속적으로 갖추어져 있리라 기대하였다. 이러한 희망적 사고에 따라 「민족공동체통일방안」은 통일에 우호적인 대내외적 환경을 조성하기 위한 ‘준비 단계’를 생략하고 북한과의 대화와 교류·협력만을 중점적으로 다루는 통일 방안의 불완전한 총론이 되었다. 하지만, 「민족공동체통일방안」이 발표되던 1994년에는 이러한 문제가 크게 드러나지 않을 수 있었다. 대내적으로는 제 사회 세력과 정부가 통일에 우호적인 민족주의적인 통일 의식을 공유하고 있었고, 대외적으로도 제네바 합의를 통해 제1차 북핵 위기가 잠정적으로 해결됨으로써 통일 외교에 유리한 외교적 국면이 형성되었기 때문이다.

그러나 오늘날 이러한 대내외적 환경이 격변하면서 「민족공동체통일방안」의 불완전성이 본격적으로 드러나기 시작하였다. 우선, 대내적으로는 청년 세대를 중심으로 탈민족주의적 관념이 확산되면서 통일에 대해 부정적이거나 회의적인 입장을 보이는 사회 구성원이 늘어났다. 대외적으로

로도 북핵 문제가 악화되고 그에 따라서 대북 제재가 강화되는 강대강의 대치 국면이 형성되면서 통일 외교와 관련된 의제가 당면한 안보 문제인 북핵 문제의 해결에 비해 우선순위에서 밀리게 되었다. 이러한 상황에서 국내 제 사회 세력과 국제사회의 동의를 얻음으로써 통일 정책 추진의 동력을 얻으려면, 한반도 통일의 정당성과 그 필요성을 대내외적으로 설득하는 ‘준비 단계’에서부터 신중한 접근에 기반을 둔 정책 설계가 필요하다.

하지만, 「민족공동체통일방안」에는 이러한 ‘준비 단계’에 필요한 세부적인 방법론을 수립하는 데 지침으로 활용될 수 있는 ‘방법론들의 총론’조차 준비되어 있지 않았다. 그리고 역대 정권은 그 빈틈을 자신들의 이해관계에 따라 조정모개되는 ‘통일 정책’들로 채우기 일쑤였다. 그 결과, 역대 정권들이 수립한 ‘통일 정책’들 간의 일관성은 실종되었고 자연스럽게 ‘통일 정책’들이 의도했어야 하는 목표 - 통일에 우호적인 대내외적 환경 조성 -를 달성하는 것은 불가능에 가까웠다. 그만큼 「민족공동체통일방안」의 궁극적 목표인 한반도 통일의 달성은 더욱 멀어져만 갔다.

이러한 총체적 난국을 해결하려면 오늘날의 변화된 환경에 맞추어 통일에 우호적인 대내외적 환경을 다시 조성하기 위한 설득 방안과 그에 활용할 논리를 명문화함으로써 「민족공동체통일방안」에 결여된 부분을 보완하는 완전한 총론으로서의 새로운 통일 방안을 마련해야 한다. 우선, 통일에 우호적인 대내적 환경을 조성하기 위한 ‘준비 단계’에 필요한 대내적 설득 방안을 명문화해야 한다. 예를 들어, 북한 주민의 인권 보장 등에 초점을 맞춘 인본주의적 관점과 통일 편익에 초점을 맞춘 실리적 관점에 입각한 대내적 설득 논리를 개발하고 이를 통일 교육과 홍보 등에 활용함으로써 탈민족주의적 가치관을 지닌 사회 구성원들 또한 한반도 통일에 우호적인 입장을 지니도록 설득할 것이라는 내용을 명문화할 수 있을 것이다.

한편, 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위한 대외적 설득 방안은 다시 두 단계로 나누어서 「민족공동체통일방안」을 보완할 새로운 통일 방안에 명문화되어야 한다. 첫 번째 단계는 본격적인 통일 외교의 추진에 결

림들을 해결하기 위한 단기적 과제를 완수함으로써 한반도 통일을 추진하기 위한 기반을 형성하는 대외적 ‘준비 단계’이다. 정상회담에 기반을 둔 하향식 접근 방식(top-down approach)과 정례화된 실무 회담에 기반을 둔 상향식 접근 방식(down-top approach)를 종합함으로써 통일 외교 추진의 걸림돌이 되고 있는 당면한 안보적 문제인 북핵 문제를 해결하는 것을 이 단계에 필요한 단기적 과제로서 명문화할 수 있을 것이다.

두 번째 단계는 「민족공동체통일방안」을 보완할 새로운 통일 방안에 ‘통일 한국’의 장기적인 외교적 목표를 공식적으로 명문화하는 단계이다. 구체적으로 ‘통일 한국’이 침략적 전쟁을 전면적으로 부정하는 ‘부전 국가’, 그리고 대량살상무기의 보유를 지양하는 ‘비핵화 국가’로 거듭날 것을 명문화하는 것을 긍정적으로 검토해볼 수 있다. 한반도 통일에 대한 국제사회의 폭넓은 지지를 확보하기 위해서는 현실주의적 관점에서 한반도 통일이 초래할 수 있는 외교적 불확실성을 우려하는 주변국뿐만 아니라 한반도 통일에 직접적인 이해관계를 지니지 않는 국가들까지 설득해야 한다. 주변국들이 한반도 통일을 지지하도록 설득하려면 월트의 위협 균형론에 입각하여 한반도 통일이 ‘통일 한국’의 종합적 권력을 증대시키더라도 이것이 주변국에는 실질적인 안보적 위협 요소가 되지 않음을 증명하는 것에 초점을 맞추어야 할 것이다. 반면, 직접적 이해관계가 없는 국가들이 한반도 통일을 지지하도록 설득하려면 ‘통일 한국’이 국제사회의 불량 국가(rogue state)가 아니라 정상적인 평화 애호국이 될 수 있음을 증명해야 한다. ‘부전 국가’와 ‘비핵화 국가’를 ‘통일 한국’의 장기적인 외교적 목표로 선언하고 이를 정부 차원의 공식적 통일 방안에 명문화하는 것은 이 두 조건을 모두 만족시킴으로써 우리 정부가 한반도 통일의 외교적 우군을 확보하는 데 큰 도움이 될 것이다.

I. 서론

2019년 5월부터 북한이 신형 탄도 미사일 시험 발사를 재개함으로써 한반도 주변의 군사적 긴장이 높아진 것은 사실이다. 그러나 이러한 단기적인 현상이 2018년부터 남·북·미 3국의 정상이 강력한 의지를 지니고 추진해 온 대화 분위기의 의미를 완전히 퇴색시키는 것은 아니다. 오히려 이들이 추진해 온 대화는 불완전하기는 하지만 어느 정도의 성과를 낸 바 있다.

2018년 한 해 동안 총 세 차례에 걸쳐 이루어진 남북정상회담에서는 남북한 양측의 정상이 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」과 「역사적인 판문점 선언 이행을 위한 군사 분야 합의서」를 채택함으로써 한반도의 완전한 비핵화와 한반도 평화 체제 수립에 대한 원론적인 합의뿐만 아니라 이를 위해 필요한 실질적인 조치에 해당하는 상호군축에 관한 합의까지 이룬 바 있다. 더욱이 2018년 6월 싱가포르에서는 북한과 미국 양국의 정상이 사상 최초로 1차 북·미 정상회담을 가지고, 그 자리에서 북한이 ‘완전한 비핵화’를 위해 노력할 것이고 그 대가로 북·미 양국이 한반도 평화 체제의 수립과 양국 간 새로운 관계를 발전해나가기 위하여 상호 협력 및 노력할 것을 원론적으로 합의한 공동 선언문을 내놓기까지 하였다. 물론 실무진들이 세부적인 요소에 대해서까지 완전한 합의를 이루려면 상당한 시간이 필요할 것이다. 그러나 지금까지 실질적인 행동을 수반한 제대로 된 합의에 도달해 본 적이 없는 당사자들이 적어도 무력이 아닌 상호 간의 대화와 협력을 통해 북핵 문제와 한반도 평화 체제 수립 등의 당면한 단기적인 외교 문제를 해결하기로 합의했다는 점 자체에서 우리는 상당한 의미를 찾을 수 있다. 당장 북한이 6차 핵실험을 자행하고 그에 따라 국제사회의 대북 제재가 강화되며 조성된 강대강의 대치 국면 속에서 ‘한반도 전쟁 위기론’이 횡행하던 2017년의 외교가의 분위기를 생각해보면, 2018년부터 시작된 정상들 간의 대화 분위기가 가져온 성과는 결코 적지 않음을 실감할 수 있다.

하지만, 그 과정에서 현실적인 안보 위협으로 다가온 북핵 문제의 해결

에 우선적으로 집중하는 동안 우리가 경시하고 있던 문제가 하나 있다. 과연 북핵 문제의 해결과 한반도 평화 체제의 수립을 통해 궁극적으로 어떠한 목표를 이루려 하는지에 관한 대답이 불분명하다는 것이다. 물론 이 질문에 대한 우리 정부의 공식적인 대답은 1994년 발표되어 지금까지도 공식적인 통일방안으로 계승되고 있는 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(이하 「민족공동체통일방안」으로 약칭)에 따른 점진적이고도 단계적인 방식의 한반도 통일일 것이다. 그러나 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”¹⁾는 평화통일 원칙이 공식적으로 폐기되지 않은 이상 역대 정부가 「민족공동체통일방안」을 공식적으로 부정하는 데에는 상당한 어려움이 따른다. 그러므로 역대 정부들은 관행에 따라 명목상으로 「민족공동체통일방안」을 계승하며 실질적으로는 자신들의 정치적 이해관계에 따라 통일 정책의 세부적인 각론을 조령모개해왔다. 결국, 앞서의 질문에 대한 대답 - 「민족공동체통일방안」에 입각한 단계적·점진적 방식의 통일 추진 - 은 25년 전에 수립된 「민족공동체통일방안」이 오늘날의 변화된 대내외적 환경에서도 적실성을 지니고 있는지에 대한 냉철한 분석이 결여되어 있는 현실에 대한 기만에 불과할 수 있다.

이러한 문제의식 아래에 본고에서는 「민족공동체통일방안」이 과연 오늘날의 변화된 대내외적 환경에서 얼마나 적실성을 지니는지를 분석하고, 만일 보완할 점이 있다면 어떻게 이 방안을 보완할 수 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위하여 본고는 우선 통일 논의의 역사적 변천 과정을 살펴봄으로써 통일과 관련된 오늘날의 대내적 환경에 대해 파악하고자 한다. 이후 본고는 「민족공동체통일방안」의 수립 배경과 그 내용을 개괄적으로 살펴본 뒤, 해당 방안이 오늘날의 변화된 환경에서 지니는 한계를 유사 사례라고 판단되는 이탈리아의 ‘리소르지멘토’와 비교하여 분석하고자 한다. 그리고 본 필자는 최종적으로 이러한 분석을 통해 파악된 「민족공동체통일방안」의 한계를 보완하기 위해 필요하다고 생각되는 방안을 제시하면서 본고를 마무리하고자 한다.

1) 대한민국헌법 제4조, 1987.10.29.

Ⅱ. 통일 논의의 전개 흐름에 대한 고찰

1. 냉전기(1948~1987)의 통일 논의

냉전기 우리나라에서 이루어졌던 통일 논의는 일반적으로 반공주의적인 성격이 강하다고 평가된다. 즉, “북한의 실체는 부정되었고, 통일문제와 관련하여 정부와 다른 주장을 하는 것은 용공시되었으며 법에 의해 처벌받았다. 이러한 이유로 인해 통일논의는 활성화되지 못했다는 것”이다.²⁾ 이러한 평가는 대체로 적절한 평가일 수 있다. 하지만, 시기에 따라서 그 세부적인 방향성에는 분명한 차이가 존재했다. 결론부터 이야기하자면, 우리가 북한에 비해 경제적·군사적으로 열위에 있던 1960년대 이전에는 다소 수세적인 입장에서 통일 논의 자체를 거부하거나 회피하는 경향성이 있었다. 그러나 고도의 경제 성장을 통해 북한에 대해 우위를 점하기 시작한 1960년대 이후부터는 보다 공세적인 성격을 지니는 승공(勝共) 통일 논의가 주를 이루기 시작하였다. 이러한 변천을 세부적으로 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

가. 1950년대의 통일 논의: 수세적 통일 논의

1945년의 분단 이후 한반도 남부는 북부에 비하여 경제적인 열위에 놓여 있었다. 이는 일제강점기 병참기지화 정책에 의해 주요 산업 시설이 한반도 북부에 밀집된 상태에서 해방 직후 북위 38도선을 기준으로 한반도가 남북으로 분단된 것에 기인한다. 한반도 남부에 대한민국 정부가 수립되고, 북부에서도 공산 세력이 단독 정부를 수립한 이후에도 남북한의 경제적 격차는 그대로 유지되었다. 더욱이 북한³⁾이 남침을 준비하는 과정에서 중국과 소련으로부터 상당한 군사적 원조를 받은 결과 군사적으

2) 김천식, 「탈냉전기 이후 한국 통일정책의 민족주의와 국가중심주의 성격」, 『통일과 평화』 6(2), 2014, 11면.

3) 1948년 정부 수립 이전까지는 한반도 북부라는 용어를 사용하며, 1948년 대한민국 정부 수립 및 북한 정부 수립 이후에는 이 용어를 ‘북한’으로 대체한다.

로도 남북한 간의 격차는 더욱 확대되었다.

이러한 상황에서 발발한 6·25 전쟁은 당대까지만 하더라도 어느 정도 잔존했던 민족 동질성 의식이 적대적 감정과 결부되는 원인이 되었다. 또한, 우리 정부는 6·25 전쟁의 경험을 통해 북한에 비한 경제적·군사적 열세를 본격적으로 체감했는데, 이는 우리 정부가 수세적인 입장에서 통일 논의를 다루는 원인이 되었다. 그 결과, 제1공화국 시기에서는 정부 차원에서 반공주의와 반일 민족주의가 강조되었을 뿐 통일과 관련된 담론은 초등 교육의 단계에서부터 현존하는 ‘자유민주주의 체제’에 반하는 것으로 규정되어 사실상 금지되었다.⁴⁾ 제1공화국 당대에 ‘유엔 감시하의 남북통일 총선거’를 통한 평화적인 방식으로 통일이라는 목표를 이루자는 조봉암의 평화통일론이 탄압받았던 것이 그 사례이다.⁵⁾

한편, 4.19 혁명의 결과 제2공화국이 수립된 이후에는 일부 혁신계 지식인들을 중심으로 중립화 통일방안 등이 제시된 바 있다. 그러나 당시에 상당수 국민들이 초등 수준의 의무 교육을 통해 제1공화국의 반공 교육을 이수한 데 반하여 고등 교육을 이수한 사람의 비율은 상대적으로 낮았다.⁶⁾ 이들의 통일 방안은 당대 사회에 큰 반향을 주기 어려웠다. 더욱이, 4.19 혁명을 통해 집권한 장면 민주당 내각 또한 자유당 정권과 마찬가지로 북한에 대해 보수적인 시각을 견지했기 때문에 혁신계 지식인들의 통일 방안이 실제 정책에 반영되는 것 또한 어려웠다. 실제로 제2공화국 시기에도 공산주의의 그릇됨과 자유민주주의 체제의 우월함을 강조하는 제1공화국 시기의 반공주의에 기반을 둔 통일 교육이 그대로 유지되었다.⁷⁾ 이에 따라 1950년대 사회 전체적으로는 반공만이 우선시되며 통일 논의는 금기시될 수밖에 없었다. 북한에 대한 적대 의식이나 공포 의식의 기반은 이 시기에 형성됐다고 볼 수 있다.

4) 박채용, 「한국 역대정권의 통일교육에 관한 연구」, 『사회과학연구』 16(2), 2000, 185~189면.

5) 김천식, 전계 논문, 10-11면.

6) 2014년에는 대학생의 수가 213만 명에 달하였지만, 1952년에는 3만 명, 1965년에는 10만 명에 불과하였다. 오늘날과 같이 고등 교육을 이수한 사람이 많아진 것은 1990년대에 대학 설립 준칙주의에 의하여 “대학 설립에 대한 규제가 대폭 완화”된 결과이다. (김석호 외 6인, 『통계로 본 광복 70년 한국 사회의 변화』, 대전: 통계청, 2015, 202면.)

7) 박채용, 전계 논문, 189-191면.

나. 1960년대~1980년대의 통일 논의:

정부 차원의 공세적 통일 논의 속 운동권의 변혁적 통일논의의 저항

그러나 경제개발 5개년 계획에 힘입어 우리 경제가 급속도로 성장함으로써 우리나라가 북한에 대해 우위를 점하기 시작하면서 1950년대의 수세적 통일 논의에도 변화의 조짐이 보이기 시작한다. 제1·2공화국이 통일 논의를 일괄적으로 반체제적인 것으로 규정함으로써 수세적인 입장에서 통일 논의를 회피한 것에 반해, 제3공화국은 보다 공세적인 입장에서 승공(勝共)에 기반을 둔 통일논의를 전개했던 것이다.

반공주의와 ‘민족적 민주주의’를 집권의 명분으로 제시했던 제3공화국이 이와 같은 공세적 통일 논의를 정책의 기초로 채택한 것은 어느 정도 예상할 수 있었던 일이었다. 더욱이 미·중 수교를 계기로 데탕트 분위기가 전 세계적으로 형성되던 1970년대 초의 대외적인 환경 또한 제3공화국 정부가 북한과의 대화를 무조건 거부하기 어렵게 만들었다. 그 결과, 제3공화국은 북한과 ‘자주·평화·민족대단결’의 3원칙을 골자로 하는 「7.4 남북공동성명」을 발표(1972)하는 한편, 대내적으로도 정부 주도로 통일 의식을 고취하기 위해 대화에 기반을 둔 통일이 필요하다는 교육을 강화했다. 정부 차원에서 공식적으로 ‘민족대단결’을 남북 대화 및 통일의 원칙으로 제시한 이상 이러한 교육에는 민족주의적인 양상이 없지 않았을 것이다. 그러나 이러한 교육 또한 엄밀하게는 자유민주주의 체제 수호를 전제로 한다는 점에서 방어 논리에 가까웠다고 평가할 수 있다. 교육 내용에서 북한에 대한 패배주의는 일소됐지만, 그 반대급부로 북한에 대한 적대감정은 그대로 유지되거나 이전에 비하여 더 심화되는 양상을 보였던 것이다.⁸⁾

제5공화국 시기에도 통일 교육의 내용은 크게 달라지지 않았다. 여전히 북한에 대한 적대적 감정과 통일이 필요하다는 민족주의적 의식을 동시에 고취하는 내용의 교육, 즉 반공 이데올로기에 기반을 둔 민족주의적 통일 교육이 지속되었던 것이다. 통일 교육의 내용 또한 여전히 자유민주주의 기반의 평화통일이 필요하다는 논리를 중심으로 구성되었다. 그러나

8) 상계 논문, 192-196면.

제5공화국 시기는 운동권을 중심으로 민주화 이후의 통일 논의가 불씨가 되는 민족주의에 기반을 둔 변혁적 통일 논의가 지하에서 이루어지기 시작한 시기이기도 했다.⁹⁾

2. 탈냉전기 이후(1987~)의 통일 논의와 민족주의적 통일외식의 쇠퇴

1980년대 말은 우리 사회 통일 담론의 변화를 알리는 또 하나의 분기점이 되었다. 대외적으로는 전 세계적인 냉전 체제가 해체되었으며, 대내적으로는 6월 민주항쟁의 결과 제도적 민주화가 이루어지는 변화가 있었던 것이다. 이러한 환경 변화에 힘입어 이전까지 운동권을 중심으로 음지의 영역에서 이루어지던 변혁적 통일 논의가 1980년대 말부터 양지의 영역에서도 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 통일 논의가 이루어지는 빈도가 늘어난 것은 덤이었다. 실제로 『네이버 뉴스 라이브러리』에서 ‘한반도 통일’이라는 용어로 기사 검색을 하면 통일 논의를 다룬 기사의 수가 제도적 민주화가 이루어진 1987년 이후에 본격적으로 늘어나기 시작한 것을 아래 그래프 1과 같이 파악할 수 있다.



[그래프 1] 『네이버 뉴스 라이브러리』 ‘한반도 통일’ 용어 검색 결과 (1953-1998)

(검색 일자: 2019.9.2.)

정부 차원의 반공주의적인 통일 논리와 결을 달리 함에도 불구하고, 운동권의 변혁적 통일논의의 기반 또한 민족주의적 의식에 있었다. 다만, 정부 차원의 통일 논의가 반공주의적 민족주의에 가까웠던 것에 반해, 운동권이 주도한 변혁적 통일논의는 일제강점기 민족 독립운동 과정에서 형성된 민족주의를 계승했다. 변혁적 통일논의를 주도한 세력들이 독립운동 과정에서 지향하였던 “자주적인 국가, 국민주권 국가, 민주주의 국

9) 상계 논문, 200-201면.

가, 공화정체 국가로서 국제 평화에 기여하고 민족 구성원 모두의 자유와 평등과 복리와 안전을 확보해야 한다는 방향성”을 지닌 민족공동체 형성 시도가 분단으로 인해 좌절되었고, “이렇게 미완된 민족주의를 통일을 이룩함으로써 완결”하고자 하는 의식을 공유하고 있었던 것이다.¹⁰⁾

민족주의적 관점에서 통일 문제를 바라본다는 큰 틀에서의 공통점을 지니고 있었던 정부에서도 이러한 논의를 부분적으로 수용하여 후술할 바와 같이 민족주의적이면서도 국가 중심적인 성격을 지니는 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」을 제시한 바 있다(1994.8.15.). 이후 정부는 현실주의에 기반을 둔 안보적 관점을 어느 정도 수용하면서 맹목적인 반공주의와는 거리를 두고 민족 동질성의 차원에서 통일 문제를 다루는 통일 교육을 실시함으로써 사회 내에서의 민족주의적인 통일 논의를 뒷받침하였다.¹¹⁾

그럼에도 불구하고 실제 교육 현장에서는 민족주의적인 통일 논의가 강조되기보다는 과거의 관성에 의해 현실주의적인 안보적 관점에 입각한 교육이 더 강조되었다. 서울대학교 통일평화연구원의 『2018 통일의식조사』(이하 ‘서울대 조사’라 약칭)에 의하면, 학교 통일교육을 통해 접한 내용의 64.8%가 ‘반공 및 안보’에 관한 내용이었으며, 청년 세대가 받은 통일 교육에서도 가장 많은 비중(34.2%)을 차지한 것이 ‘반공 및 안보’에 관한 내용이었다.¹²⁾ 반면 동 조사의 결과에서는 공식적인 통일 교육에서 통일을 정당화하는 이유로 활용될 수 있는 소재인 ‘남북한 민족의식 함양’(4.4%)이나 ‘통일의 이익’(2.2%)과 관련된 내용이 상대적으로 소홀하게 다루어졌음 또한 확인할 수 있는데, 이는 공식적 통일 교육의 전제가 되는 정부의 통일 방안인 「민족공동체통일방안」이 민족주의적 관점에서 통일을 당위적으로 ‘이뤄야만 하는 것’으로 이미 선제적으로 설정한 결과 통일을 ‘굳이 왜 해야 하는가’를 추가적으로 정당화할 필요를 느끼지 못한 결과로 추측될 수 있다.

10) 김천식, 전계 논문, 4-5면.

11) 박채용, 전계 논문, 208면.

12) 정동준 외 8인, 『2018 통일의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019, 55-56면.

그 결과, 사회 전체적으로 민족주의적 관점에서 통일을 바라보지만 동시에 안보적 이유로 인해 현존하는 정치체로서의 북한은 경계하는 이중적이면서 모순적인 통일 의식이 형성됐다. 이는 ‘서울대 조사’ 결과를 통해서도 확인 가능하다. 해당 조사에 의하면, 2007년부터 시작된 본 조사에서 매년 통일의 필요성을 긍정하는 응답자의 수는 반수가 넘었으며, 매년 통일이 되어야 하는 이유 중 민족주의적인 정당화 기제에 해당하는 “같은 민족이니까” 내지는 “이산가족의 고통을 해결해주기 위해”라고 응답한 사람의 수 역시 매년 반수가 넘었다.¹³⁾ 그러나 동시에 미·중 패권 경쟁이 격화되며 중국 위협론이 대두하기 시작한 2018년을 제외하고는, 매해 북한이 ‘한반도 평화에 가장 위협적인 국가’ 1위로 선정되기도 하였다.¹⁴⁾

그러나 앞으로 사회의 주역이 될 20~30대 청년 세대의 경우 이러한 민족주의적 통일 의식과는 다소 결을 달리 하는 통일 의식을 지니고 있다. 청년 세대는 북한을 같은 민족 공동체라고 인식하기보다는 적대의 대상 또는 별개의 민족공동체가 구성한 별개의 정치체로 인식하는 경우가 이전 세대에 비해 많을 뿐 아니라, 통일의 필요성에 대해서도 상대적으로 회의적인 입장을 보이는 세대인 것이다.¹⁵⁾ 이는 분단이 장기화됨에 따라 민족 동질성을 느끼도록 하는 각종 요소가 이질화되었을 뿐 아니라 북한이 지난 20여 년 동안 핵 개발을 진행하는 한편, 1·2차 연평해전(1999, 2002), 천안함 폭침 사건(2010.3)과 연평도 포격 사건(2010.9) 등의 군사적 도발을 자행한 결과, 청년 세대가 “전쟁위협”을 분단 갈등 요인으로 민감하게 인식”하게 된 결과라고 볼 수 있다.¹⁶⁾

그 결과, 이들 청년 세대는 통일 비용과 통일을 통해 얻을 수 있는 기대 이익을 비교함으로써 통일 문제를 실용주의적 관점에서 평가하는 경향을 보인다. 청년 세대가 적극적인 남북 대화 또는 미·북 대화를 통하여 통일

13) 상계서, 35-39면.

14) 상계서, 133면.

15) ‘서울대 조사’에 의하면 2007년부터 2018년에 걸친 조사 기간 동안 통일의 필요성에 대한 세대별 순위에서 최하위를 차지한 세대는 늘 20대였다. (상계서, 198면.)

16) 상계서, 202면.; 이내영, 「한국인의 통일의식의 결정요인 - 새로운 분석모델의 모색」, 『평화연구』 22(1), 2014, 179면.

이 이루어질 확률이 높아져 통일로부터 얻을 수 있는 기대가치가 늘어날 때에는 한반도 통일을 긍정적으로 평가하지만, 그와 반대로 북한의 군사적 도발 등으로 인하여 통일이 이루어질 확률이 낮아질 경우에는 한반도 통일에 대해 부정적인 인식을 지님을 보여주는 ‘서울대 조사’의 결과는 이러한 경향성을 보여주는 일례다.¹⁷⁾ 그 외의 사례로는 동 조사의 결과에서 청년 세대가 다른 세대에 비해 통일을 해야 하는 이유로 ‘같은 민족’이라는 민족주의적 이유보다는 ‘남북 전쟁위협 해소’라는 보다 실용적인 이유를 제시하는 비율이 더 높게 나타났던 점을 제시할 수 있다.¹⁸⁾

그 외에도 사회 전체적으로 “먹고 사는 문제에 있어 시민들의 삶이 어려워짐에 따라 한정된 재화를 놓고 경쟁하는 외집단에 대한 태도가 부정적으로 변하게” 되면서, “남북관계 개선에 따른 긍정적 통일인식의 변화에도 불구하고 탈북자에 대한 친근감은 크게 좋아지지 않은” 사례 또한 우리 사회의 지배적인 통일관이 탈민족주의적인 성격을 지니게 되었다는 진단을 뒷받침한다.¹⁹⁾ 이러한 응답 결과는 민족주의적 논리가 경제 논리에 패배한 결과로 해석될 수 있기 때문이다. 우리 주민들이 ‘통일 한국 국민’으로서의 정체성을 문화적, 혈통적 요소에 기반을 둔 인종적 정체성보다 “그 국가 고유의 법과 제도, 규범과 가치를 존중하고 따르는 것”을 기준으로 하는 시민적 정체성에서 찾게 된 결과, 북한이탈주민에 대한 친근감이 아예 다른 국적자에 해당하는 조선족이나 동남아시아인과 별반 다를 것이 없는 수준에서 형성되어 있는 점 또한 탈민족주의적 통일관 확산의 결과로 해석할 수 있다.²⁰⁾ 더 이상 북한(이탈)주민을 우리 민족 공동체를 구성하는 같은 존재로 인정하지 않는 의식이 확산된 결과라 볼 수 있기 때문이다.

상술한 요소들은 청년 세대가 사회의 주역이 되는 근시일의 미래에도 통일 담론이 활성화되기 위해서는 ‘한반도 통일을 통한 민족공동체의 완전한 복원’과 같은 민족주의적인 이유를 제외한 통일의 당위성을 찾아야

17) 정동준 외 8인, 전계서, 198-200면.

18) 상계서, 201면.

19) 상계서, 167-171면.

20) 상계서, 168-169면.

할 뿐 아니라, 통일에 우호적인 대내외적 환경을 조성함으로써 통일의 기대가치를 제고해야 함을 시사한다.

3. 소결: 통일에 대한 이중적 의식의 존재

결론적으로 오늘날 우리 사회의 통일 의식은 크게 두 개의 상충하는 축으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 하나의 축은 민족주의적 통일 의식이다. 민족주의적 통일 의식은 정부 차원에서도, 민간 차원에서도 오늘날의 통일 담론을 이끌어오는 데 가장 큰 동력이 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 탈냉전기 이후 운동권 등의 제 사회 세력이 주도하던 민간 영역의 통일 담론은 일제강점기 독립운동 시기부터 있어 왔던 민족 공동체로서의 독립 국가를 수립하겠다는 의식을 계승하는 민족주의적 성격이 강했다. 정부 차원에서도 통일을 정당화하기 위해서 민족주의적인 논리를 활용했던 것은 마찬가지였다. 냉전기였던 제3공화국 시기에도 7·4 남북공동성명에서 통일의 3대 원칙 중 하나로 ‘민족대단결’이 제시했던 사례가 있다. 더욱이 탈냉전기 이후에는 반공주의를 초월하여 민족 동질성에서 통일의 당위성을 찾는 통일 교육이 공식적으로 실시되는 한편, 공식적으로 제시한 통일방안의 명칭에 ‘한민족공동체’ 내지는 ‘민족공동체’라는 용어를 사용할 정도로 정부 차원의 공식적인 통일 논의에서도 민족주의적인 성격이 강화되었다.

다른 한 축은 냉전기를 거쳐서 강화되어 왔고, 오늘날에도 북한의 군사적 도발로 인한 남북 관계 악화의 경험이나 교육 등의 영향으로 인해 재생산되고 있는 북한에 대한 안보적 경계 의식이다. 민족주의적 통일 의식을 어느 정도 지니고 있음에도 불구하고 통일 논의를 우리 사회 구성원들이 본격적으로 수용하는 데 있어 북한에 대한 안보적 경계 의식은 장애물로 작용될 수 있다. 그나마 범(汎) 전후 세대에 해당하는 노년층이나 이들의 후속 세대인 중장년층의 경우 혈연적인 관계 등에 의하여 북한과의 민족적인 동질성을 경험할 수 있는 연결고리가 남아 있어 이러한 경계 의식에도 불구하고 민족주의적 통일 의식을 기반으로 통일 담론을 해당 세대 내에서 재생산할 수 있는 가능성이 어느 정도 존재한다. 그러나

앞으로 사회를 이끌어나가고 통일을 주도해야 할 수도 있는 청년 세대의 경우에는 그렇지 않다. 이들 청년 세대는 민족주의적 관점보다는 탈민족주의적 관점인 경제적 시각이나 안보적 시각에서 통일 논의를 바라보고 이를 바탕으로 통일 의식을 형성할 가능성이 높기 때문이다. 이는 장기적으로도 통일 담론이 자생력을 지니기 위해서는 탈민족주의적인 새로운 자기 정당화 기제를 마련해야 함을 시사한다.

Ⅲ. 「민족공동체통일방안」에 대한 분석

1. 「민족공동체통일방안」 개괄

상술한 바와 같이 탈냉전기에 민족주의 의식의 고취와 함께 민간 차원에서의 통일 논의가 본격화되자 정부도 이러한 논의를 수용하여 김영삼 정부가 최종적으로 「민족공동체통일방안」을 공식적인 통일 방안으로 제시한 바 있다. 여러 부침이 있었음에도 불구하고, 이는 김영삼 정부 이후 우리 정부의 유일한 공식적 통일 방안의 총론 격으로서 2019년 현재 까지도 역대 정부를 가리지 않고 계승되고 있다.

「민족공동체통일방안」은 인간 중심의 자유민주주의를 기본 철학으로 하여 “민족자결의 정신에 따라 남북당사자 간의 해결을 통해,” “무력에 의거하지 않고 대화와 협상에 의해,” “민주적 원칙에 입각한 절차와 방법으로” 한반도의 통일을 이루는 것을 목표로 한다.²¹⁾ 그리고 이 방안은 크게 화해협력 단계, 남북연합 단계, 그리고 통일국가 단계의 세 단계를 거쳐 점진적으로 한반도 통일이라는 목표를 이룰 것을 규정하고 있다. 구체적으로 1단계인 ‘화해협력 단계’에서는 “남북한이 서로의 실체를 인정하고 적대·대립 관계를 공존·공영 관계로 바꾸기 위한 다각적인 교류협력을 추진”한다. 2단계인 ‘남북연합 단계’는 남북한 간의 차이와 이질성을 감안한 ‘1연합 2국가 2체제’ 형태의 과도기적 기구인 ‘남북연합’을 통하여

21) 통일부 정책기획과, 「민족공동체통일방안」, 통일부 웹사이트,
<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout>. (2019.10.1. 검색)

남북한이 공동의 경제적·사회적 공동체를 형성할 수 있는 단계이다. ‘남북연합’은 최고결정기구로서의 남북정상회의, 집행기구로서의 남북각료회의, 남북 동수(同數)로 구성하는 대의기구인 남북평의회, 그리고 지원기구인 공동사무처로 구성된다. 「민족공동체통일방안」의 최종 목표에 해당하는 3단계 ‘통일국가 수립’ 단계는 남북평의회에서 마련하고 민주적 방법과 절차를 거쳐 확정·공포된 통일 헌법에 의한 민주적 총선거를 통해 통일정부와 통일국회를 구성함으로써 단일한 통일 국가를 건립하는 단계이다.²²⁾

위에 제시되어 있는 「민족공동체통일방안」의 설계를 분석해보면 정치적인 의제인 남북한의 통일을 이루기 위한 수단으로 비정치적 분야에서의 다각적인 교류와 협력의 추진을 통한 공동체 의식의 형성을 제시하고 있다. 그리고 이 방안에서는 ‘남북연합’이라는 과도기적 체제를 통한 제도화를 남북한 간의 다각적 교류·협력을 고도화시키기 위한 수단으로 활용하고 있다. 결국, 「민족공동체통일방안」은 하부 정치와 같은 비정치적 분야에서의 협력을 통해 점진적으로 협력의 영역을 확산시키고 그 제도화 단계를 높임으로써 남북한 간의 궁극적인 정치적 통합을 이룰 수 있다는 전형적인 기능주의적 사고에 기반을 두고 있는 통일 방안으로 해석될 수 있다. 더욱이, 「민족공동체통일방안」은 ‘민족 공동체’라는 이름 아래에 발표되었다. 이는 앞선 항목에서 서술한 바와 같이 사회 전체적으로 확산되어 있다고 판단된 민족주의적인 통일 의식을 기능주의적인 통합을 위한 촉매로 적극적으로 활용할 수 있다는 전제 아래에 「민족공동체통일방안」이 설계되었음을 의미한다.

2. ‘리소르지멘토’ 운동과 비교한 「민족공동체통일방안」의 한계

그러나 시대가 흐름에 따라서 「민족공동체통일방안」의 전제가 되었던 수많은 환경적 요소가 변하면서 「민족공동체통일방안」의 한계가 점차 노출되기 시작하였다. 환경적 요소의 변화는 크게 대내적 요인과 대외적 요인으로 분리하여 분석할 수 있다. 결론부터 말하자면, 대내적으로는

22) 상계 자료.

탈민족주의적인 담론이 확산되면서 「민족공동체통일방안」이 전제로 삼고 있었던 민족주의적 통일 담론에 기반을 둔 대내적 설득 논리가 흔들리기 시작하면서 「민족공동체통일방안」의 한계가 드러났다. 대외적으로는 북한의 거듭되는 군사적 도발과 날이 갈수록 격화되는 미·중 패권 경쟁으로 인하여 통일에 우호적이지 못한 방향으로 대외적 환경이 변화하면서 제대로 된 대외적 설득 방안을 마련해두지 않은 「민족공동체통일방안」의 한계가 나타났다. 이를 우리의 통일 논의와 유사한 환경 속에서 펼쳐졌다고 평가되는 이탈리아의 ‘리소르지멘토’ 운동과 비교하여 아래와 같이 보다 자세하게 분석할 수 있다.

가. 민족주의에 과의존하는 「민족공동체통일방안」의 정당화 기제

앞서 살펴본 바와 같이 「민족공동체통일방안」은 당대 사회 구성원들이 지니고 있던 민족주의적 관점에서의 통일 담론을 수용함으로써 수립되었다. 그렇기 때문에, 이 방안을 수립한 당시의 정책 결정자들은 사회 구성원들이 지속적으로 민족주의적 관점에서 한반도 통일을 지지할 것이라고 전제할 수밖에 없었다. 이에 따라서, 사회 구성원들이 민족주의적 관점에서 한반도 통일에 대한 우호적인 공감대를 지속적으로 형성해나갈 것이라는 전제로 「민족공동체통일방안」에는 대내적으로 통일에 우호적인 환경을 형성하기 위한 준비 단계가 아예 생략되었다.

그러나 상술한 바와 같이 오늘날의 청년 세대는 민족주의적 통일 의식의 계승자와는 거리가 멀다. 그러므로 이들이 사회의 주역이 되는 미래 시대에는 「민족공동체통일방안」이 당연한 전제로서 건너편 문제, 바로 한반도 통일의 당위성을 어떻게 새로운 세대에게 설득할 것인가가 「민족공동체통일방안」에 대한 중대한 도전 요소가 될 가능성이 높다. 이러한 도전에 「민족공동체통일방안」을 추진하려는 세력이 성공적으로 대응하지 못할 경우, 높은 확률로 이 방안은 본격적으로 추진되기 이전에 사문화될 것이다. 통일 정책 또한 “권위주의 체제와는 달리 국내 청중 비용의 국내정치적 영향을 받을 수밖에 없는” 자유민주주의 구조 아래에서 결정되기 때문에 그 결정 과정에서 “국민과의 합의와 소통”이 절대적으로

필요할 터인데, 통일에 대해 무관심하거나 부정적인 입장을 지니는 사회 구성원들을 대상으로 일방적으로 통일 정책을 추진할 경우 그에 대한 지지 세력을 확보하기는 굉장히 어려울 것이기 때문이다.²³⁾

그렇기 때문에 어쩌면 한반도 통일 문제를 설명하는 데에는 기존의 통일국가가 냉전의 영향으로 인해 외인적으로 분단된 이후에 재통일된다는 독일 통일 등의 사례가 더 이상 적실성이 없을 수도 있다. 오히려 동고트 왕국 시대 이후 나폴레옹에 의한 점령 기간을 제외하면 통일 국가로서의 경험이 거의 없는 상황에서 이루어진 19세기 이탈리아의 통일 운동인 ‘리소르지멘토’를 한반도 통일의 롤 모델로 설정하는 것이 타당할 수 있다. 오늘날 민족주의적 통일 운동의 일례로 흔히 인식되는 ‘리소르지멘토’도 그 세부 과정을 보면, 민족 공동체를 이루어야 한다는 열망보다는 1800년부터 15년 간 이루어진 나폴레옹의 점령 기간 동안 이탈리아 주민들이 사상 최초로 경험한 근대적인 행정 체계의 영향이 ‘리소르지멘토’의 시작과 성공에 더 근본적인 동력을 제공하였다고 평가되기 때문이다.²⁴⁾ ‘리소르지멘토’를 실질적으로 주동한 인텔리겐치아 집단이 바로 나폴레옹의 점령 기간에 형성되었고, 이들이 해당 기간 동안 ‘리소르지멘토’의 기반이 되는 자유주의와 근대적인 사상을 수용했다는 점이 이러한 평가를 뒷받침한다.

그 외에도 ‘리소르지멘토’를 주동한 인텔리겐치아가 이탈리아 통일이라는 목표를 달성할 수 있었던 이유가 역설적으로 이들이 민족주의적 사조에 의존하지 않았던 데 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 이들은 1848년 혁명의 실패 이후 “애국주의와 민주주의만으로 대중을 동원”가능하다는 견해를 수정하고, “사회적 요구에 대한 수용 없이는 농민을 혁명에 동원하기는 어렵다”는 깨달음을 얻었던 것이다.²⁵⁾ 그렇기 때문에 대내적으로 ‘리소르지멘토’의 설득 논리는 그나마 자유주의 국가, 근대 국가에 가까운

23) 홍석훈, 「문재인 정부의 평화통일정책: 북핵 문제와 미중관계를 중심으로」, 『평화학연구』 19(1), 2018, 58면.

24) 장문석, 「이탈리아 만들기, 이탈리아인 만들기-리소르지멘토와 미완의 국민 형성」, 『역사비평』, 2000.11, 225면.

25) 상계 논문, 228면.

형태로 변모한 피에몬테를 중심으로 대내적 역량을 합쳐야 한다는 현실 주의적인 논리로 변화하였고, 이탈리아의 ‘리소르지멘토’는 “놀라운 생존 능력을 보인 낡은 국가(피에몬테 공국)가 확대 팽창하는 방식으로” 달성 되었다.²⁶⁾ 대신, 일반적으로 ‘리소르지멘토’를 이루는 데 결정적인 역할을 하였다고 평가되는 민족주의 의식은 통일 이후에 사후적인 행정 절차가 통합되면서 이루어졌다.²⁷⁾

다시 말하자면, 민족주의적 의식이 부족한 상황에서도 사회 내에 팽배 해 있는 실용적 관점에서의 요구를 수용함으로써 충분히 통일 담론을 형성할 수 있다는 점을 ‘리소르지멘토’의 주역들이 보여준 셈이었다. 이는 미래 사회의 주역이 될 청년 세대 내에서 탈민족주의적 담론이 영향력이 증가하고 있는 현실에서도 통일 담론이 자생력을 지니기 위한 조건의 실마리를 보여준 셈이다.

나. 북한과의 협력 및 한반도 통일 논의에 관련된 대외적 설득 방안의 부재

현재, 동아시아의 세력 균형은 미국이 주도하는 한국·미국·일본의 남방 3각 동맹과 중국 및 러시아가 주도하는 북한·중국·러시아의 북방 3각 동맹이 서로 팽팽하게 대립함으로써 유지되고 있다. 이들 간의 세력 균형은 ‘일대일로’ 정책 등의 북방 3각 동맹의 공세적인 대외 정책에 대해 남방 3각 동맹이 팽팽하게 외부적·내부적 균형화에 나섬으로써 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 그리고 우리나라와 북한은 각각 남방 3국 동맹과 북방 3국 동맹에서 중요한 일익을 담당하고 있다.

이러한 상황에서 한반도 통일은 동아시아 지역의 세력 균형에 근본적인 변화를 가져올 수 있는 외교적 사건이 되기에 충분하다. 신생 ‘통일 한국’이 남방 동맹 진영과 북방 동맹 진영 중 어느 진영을 택할 것인지에 따라 동아시아의 세력 균형의 추가 완전히 기울어질 수 있기 때문이다. ‘통일 한국’은 어찌면 이 두 진영 중 한 진영을 택하지 않고 독자적인 제

26) 상계 논문, 235면.

27) 상계 논문, 235-237면.

3의 세력권을 형성하여 호전적이거나 공세적인 대외 정책을 펼치는 국가가 될 수도 있을 것이다. 즉, ‘통일 한국’의 외교적 진로 자체가 불확실성 속에 있는 것이다. 이에 따라서 한반도의 통일은 동아시아 지역의 외교적 불확실성을 증대시키는 요인으로 작용할 수밖에 없게 된다. 국제정치에서 모든 외교 정책 결정권자들이 불확실성의 증대를 가장 우려한다는 점을 감안하면 주변국들이 한반도의 통일을 적극적으로 지지하리라고 기대하기는 어렵다. 다시 말하자면, 한반도 주변의 주요 국가들이 한반도 통일에 적극적으로 동의할 것이라는 예측은 희망적 사고(wishful thinking)의 결과물에 지나지 않을 수 있다.

설령 주변국들이 한반도 통일에 동의한다고 하더라도 오늘날의 변화된 환경은 한반도 통일이라는 의제를 꺼내기 어려운 상황이 되었다. 물론, 「민족공동체통일방안」의 발표를 전후한 시기에도 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴(1994.6.8.)로 인하여 제1차 북핵 위기가 고조된 것은 사실이다. 그러나 「민족공동체통일방안」이 발표된 시점(1994.8.15.)에는 카터 전 미국 대통령이 전격적으로 방북(1994.6.15.)하여 김일성과 핵개발 동결과 핵사찰 원상복귀에 전격 합의함으로써 당시의 긴장이 김영삼 당시 우리 대통령과 김일성 사이의 정상회담이 논의될 정도로 상당히 완화되었다.²⁸⁾ 즉, 「민족공동체통일방안」의 발표에는 대외적으로도 우리 정부가 북한과의 교류와 협력, 그리고 대화에 기반을 둔 통일 방안을 발표하여 주변국들의 우호적인 반응을 어느 정도 받을 수 있었던 분위기가 전제되었던 것이다. 그렇기 때문에 「민족공동체통일방안」에는 명시적으로 한반도 통일을 위한 주변국 설득 절차를 통일을 이룩하기 위한 별도의 단계로 언급하지 않고 단순히 주변국들이 한반도 통일에 우호적일 것이라 전제하였을 가능성이 높다.

그러나 20여 년의 시간이 흐르면서 한반도 주변의 국제 정세는 격변하여 「민족공동체통일방안」이 전제하던 통일에 우호적인 대외 환경과는 완전히 거리가 멀어졌다. 이는 근본적으로는 1990년대와는 달리 중국이 미국과 경쟁할 수 있는 국제사회의 ‘제2의 초강대국’ 내지는 동아시아의

28) D. Oberdorfer·R. Carlin, 『두 개의 한국』, 고양: 길산, 2014, 385-671면.

잠재적 지역패권국으로 도약하면서 한반도가 미·중 패권 경쟁의 장이 되었다는 점에도 기인한다. 그러나 북한의 군사적 도발 수준이 날이 갈수록 점증하여 북한이 초래하는 안보 위협의 수준이 달라졌다²⁹⁾는 점 또한 한반도 통일을 논의하기에 어려운 대립적인 대외 환경을 만드는 데 크게 기여하였다. 북한의 핵 위협이 점증되는 동안 유엔 안전보장이사회의 결의나 미국 정부의 독자적인 결정에 따라 시작된 대북 제재의 영향으로 인하여 「민족공동체통일방안」이 규정하고 있는 교류와 협력의 가능성이 거의 부정되어 버렸기 때문이다. 지금까지의 유엔 안전보장이사회의 대북 제재는 북한의 광물 자원 수출을 금지하고 있으며(2270호, 2321호, 2371호), 북한으로의 유류 수출 또한 제한하고 있다. 북한과의 합작 사업 및 합영 사업, 그리고 사전에 허용된 경우를 제외하고는 북한과의 무역을 위한 공적·사적 금융 지원이 모두 금지되었으며, 북한으로의 대량의 현금(bulk cash) 유입 또한 금지되어 있다.³⁰⁾ 다시 말하자면, 유엔 안전보장이사회의 대북 제재는 북한과의 경제 협력 가능성을 거의 차단해 놓고 있는 셈이다.

더욱이 미국 정부의 독자적 대북 제재는 북한과의 교류·협력 가능성을 더욱 차단하고 있다. 미국은 북한을 주요자금세탁우려대상국(2016.6)과 테러지원국(2017.11)으로 지정하고 있는데, 이에 따라 북한과의 교류 가능성은 더욱 제약될 수밖에 없게 된 것이다. 미국의 해당 조치에 의하여 북한에 대한 최혜국 대우 등의 무역 특혜, 북한과의 달러를 통한 거래 등이 금지되며, 대북 원조가 제한되거나 금지될 뿐 아니라, 미국 수출입은행의 자금지원 및 국제기구의 차관 공여가 제한되고 이중용도 품목에 대한 수출 통제 또한 엄격하게 이루어지게 되기 때문이다. 그리고 미국이 북한을 주요자금세탁우려대상국과 테러지원국에서 지정 해제하더라도 정상적 대북 거래 관련 제3국인도 제재할 수 있는 북한에 대한 포괄적 제

29) 제1차 북핵 위기가 있었던 1994년에는 북한의 핵 위협이 잠재적인 위협에 불과했다. 그러나 그로부터 20여 년이 지나는 동안 북한이 6차례에 걸쳐 핵실험을 진행하고, 두 차례에 걸쳐 군사분계선 이남의 우리 영토에 직접적인 포격을 감행하는 한편, 수십 차례에 걸쳐 중장거리 탄도미사일 발사 실험에 나섬으로써 북한의 핵 위협은 보다 실질적인 위협으로 격상되었다.

30) 『대북제재 참고 자료집 4.0』, 남북교류협력지원협회, 2018, 11-12면.

재³¹⁾가 여전히 작동하고 있기 때문에 민간 차원의 인적 교류조차 어려운 상황이다. 즉, 북한과의 교류·협력의 길이 거의 완전히 막혀버린 것이다. 결국, 「민족공동체통일방안」의 3단계 통일 방안을 수정 없이 추진하기 위해서라도 북한과의 교류와 한반도 통일에 우호적인 외교적 분위기라는 국제적인 기반을 마련하는 ‘준비 단계’를 다시 밟아야 할 수밖에 없는 것이다.

그럼에도 불구하고, 지금까지 무비판적으로 계승되고 있는 「민족공동체통일방안」은 주변국들이 한반도 통일에 모두 동의할 것이며, 통일을 위한 대외적 환경 조성을 적극적으로 원조(援助)할 것이라는 전제 아래에 북한과의 교류·협력 및 대화를 통일을 위해 필요한 외교의 전부로 제시하고 있다. 교류·협력 → 남북 연합 → 통일 국가 수립으로 이어지는 「민족공동체통일방안」의 3단계 통일 방안 또한 국민 투표의 채택과 같이 대내적 정당성을 갖추기 위한 절차만을 규정하고 있을 뿐, 한반도 통일의 대외적 정당성을 확보하거나, 한반도 통일을 위해 필요한 북한과의 교류·협력에 우호적인 대외 환경을 조성하기 위한 방안에 대한 설명은 결하고 있다. 세부적인 외교 전략을 공개하는 것이 국익에 도움이 되지 않는다는 판단 아래에 이러한 내용들을 공개하지 않을 수도 있겠으나, 최소한의 대강(大綱)조차 대외적으로 공표하지 않음으로써 한반도 통일의 결과를 외교적 불확실성의 암상자 속에 방치했다는 점은 「민족공동체통일방안」의 명백한 한계 중 하나라고 평가할 수 있다.

31) 포괄적 제재의 대상으로는 “북한의 건설·에너지·금융서비스·어업·정보기술·제조업·의료·광업·섬유·운송 관련자, 북한의 항구·공항·육로출입구 소유·통제·운영 관련자, 북한 정부 또는 노동당을 위한 수익 창출 활동 관련자, 북한과 상품·서비스·기술 수출입, 북한 노동자 송출 관련자, 제재 대상을 위한 금융·물품·기술·서비스 지원·후원·조력 관련자” 등 경제적 협력과 관련된 대상도 있으나, 비경제적 협력의 가능성 또한 포괄적 제재로 인해 사실상 막혀 있다고 볼 수 있다. 문화 교류 등의 비경제적 협력을 위해서는 인적 이동이 필수적이거나, 미국 정부가 자체적으로 운영하는 포괄적 대북 제재는 “북한 기항 선박·항공기의 180일 간 미국 입항·기착 금지”를 규정하고 있을 뿐 아니라, 2019년 8월 5일부터는 “2011년 이후 북한에 방문·체류한 한국 국민을 비자면제 프로그램(ESTA)에서 제외”함으로써 사실상 북한과의 인적 교류 자체까지 제재 대상으로 하고 있기 때문이다. (상계서, 16-17면; 박기석, 「이재용·최태원 무비자로 美 못 간다... 남북 인적 교류 차질 우려」, 『서울신문』 인터넷판, 2019.8.6., <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190807009001>. (2019.9.16. 검색))

‘리소르지멘토’의 성공에도 대외적인 정당성을 확보함으로써 통일의 외교적 우군을 확보한 것이 결정적인 요인으로 작용했다는 평가는 「민족공동체통일방안」에 많은 귀감이 된다. 이탈리아의 통일이 19세기 서유럽에 가져올 수 있었던 외교적 파급 효과가 오늘날 한반도 통일이 동아시아에 가져올 수 있는 외교적 파급 효과와 상당히 유사하였기 때문이다. 이탈리아의 통일 또한 서유럽 강대국들 사이의 완충지대로 작용하던 이탈리아 지역의 여러 소국들을 하나로 통합함으로써 서유럽 지역의 세력 균형의 양상을 근본적으로 변화시키는 사건이었던 것이다.³²⁾ 더욱이 이탈리아 통일이 가져올 수 있었던 파급 효과 내지는 외교적 불확실성은 한반도 통일이 오늘날 동아시아에 미칠 영향보다 훨씬 컸다. 비슷한 수준의 국력을 보유한 여러 강대국들이 병립한 다극 체제의 서유럽 외교의 장에서, 신생 통일 이탈리아는 특정 진영의 영향력 아래에 종속되기보다는 독자적인 별개의 강대국으로 발돋움할 가능성이 더욱 높았기 때문이다. 그러므로 19세기 중엽의 상황에서 이탈리아 반도의 주변국들은 아마 오늘날 한반도 주변 국가들이 한반도의 통일에 반대하는 것보다 더 강하게 내심 이탈리아의 통일을 반대했었을 것이다.

그럼에도 불구하고, ‘리소르지멘토’를 실질적으로 뒷받침한 현실의 권력 이었던 피에몬테 공국³³⁾은 다양한 외교적 술책을 동원함으로써 이탈리아 통일에 대한 주변국들의 지지를 얻어낼 수 있었다. 우선, 피에몬테 공국은 이탈리아 통일에 적극적으로 나설 것을 요구하며 나폴레옹 3세의 암살을 기도한 오르시니 사건을 계기로 이탈리아에 실질적으로 영향력을 행사하는 오스트리아와 경쟁 관계에 있는 프랑스에 접촉하였다. 그 결과, 피에몬테 공국과 프랑스는 사보이와 니스 지역을 피에몬테 공국이 프랑스에 할양하는 대신 프랑스가 피에몬테 공국의 대(對)오스트리아 군사행동을 지원하는 것을 골자로 하는 플롱비에르 비밀합의(1858)에 이르렀고, 이로써 피에몬테 공국은 프랑스를 이탈리아 통일의 외교적 우군으로

32) 김용구, 『세계외교사』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2006, 140면.

33) ‘리소르지멘토’가 진행되는 과정에서 피에몬테 공국은 ‘사르디니아 왕국’으로 그 체제가 바뀌지만, 본고에서는 서술의 일관성을 위하여 ‘리소르지멘토’를 이끌었던 주요 세력의 명칭을 ‘피에몬테 공국’으로 통일하여 서술한다.

얻을 수 있었던 것이다. 그리고 이탈리아 반도 문제와는 큰 상관이 없는 크림 전쟁에 참전함으로써 강화 회의에 ‘이탈리아 문제’를 안건으로 상정하고, 해당 회의에서 이탈리아 문제의 해결 필요성에 대한 열강의 승인을 얻음으로써 주요 열강들이 이탈리아 통일을 사실상 승인하도록 만들기까지 했던 것이다.³⁴⁾ 즉, 피에몬테 공국은 다극 체제 하에서의 유럽 열강들 간, 그 중에서도 프랑스와 오스트리아 사이의 경쟁 구도를 자국에 유리하도록 적극적으로 활용함으로써 이탈리아 통일을 이룰 수 있었던 것이었다. 이 점 또한 미국 주도의 남방 3각 동맹과 중국·러시아 주도의 북방 3각 동맹 간 경쟁 구도 하에 놓여 있는 우리의 입장에 시사하는 바가 크다고 할 수 있겠다. 그러나 「민족공동체통일방안」에는 통일에 우호적인 대외적 환경을 조성하기 위한 대외적 설득 방안을 전혀 언급하지 않고 있다.

다. 「민족공동체통일방안」 자체의 불안전성: 불안전한 총론, 부재하는 각론

상술한 바와 같이 「민족공동체통일방안」은 한반도 통일이라는 목표를 이루기 위한 공식적인 통일 방안의 총론 격으로서 역대 정부를 가리지 않고 계승되었다. 그러나 「민족공동체통일방안」의 총론으로서의 성격 또한 완전하지 않았다. 물론, 한반도 통일의 가장 중요한 상대 당사자인 북한과의 대화 절차를 규정한 총론에 해당하는 ‘교류·협력 → 남북 연합 → 통일 국가 수립’의 3단계 통일 방안은 체계적으로 설계되었다. 그러나 한반도 통일의 대내외적 설득 논리 개발이라는 다른 부분의 총론은 「민족공동체통일방안」에 결여되었다. 그 결과, 「민족공동체통일방안」의 발표 이후 수립된 역대 정권들은 3단계 통일방안을 실질적으로 추진하기 위한 북한과의 대화·협력에 관련된 세부적 각론의 수립, 그리고 한반도 통일의 당위성을 대내외적으로 설득하기 위한 총론과 각론의 수립의 임무를 위임받게 되었다.

「민족공동체통일방안」이 수립될 당시 통일과 관련하여 세부적인 요소에 이르기까지 전 사회적으로 초당적인 합의가 이루어져 있었을 경우

34) 김용구, 전계서, 106-117, 226면; 장문석, 전계 논문, 231-234면.

상술한 요소들은 크게 문제가 되지 않았을 것이다. 정권의 성향과 관계없이 일관된 전제 아래에 통일 정책의 총론과 각론이 수립 및 집행되었을 것이기 때문이다. 그러나 해당 방안이 수립된 1990년대에는 민족주의적 통일 의식을 큰 차원에서 공유한다는 점을 제외하고는 전 사회가 공유하는 통일 담론이 전무하다시피 했다. 그리고 전후 세대와 그들의 직계 후속 세대가 점차 사라져가는 오늘날에는 사회 전체적으로 공유되던 민족주의적 통일 의식 또한 퇴색되기 시작하면서 상이한 통일 담론들이 공유하고 있던 최소한도의 공통 전제인 민족주의마저 사라지게 되었다.

그 결과, 통일 정책과 관련된 담론은 시대가 흐르면서 고도로 정치화될 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 역대 정부가 제출하고 집행한, 또는 집행하고자 하였던 통일 정책은 초당적인 합의에 따른 결과물이기보다는, 정치적 이해관계에 따라 활용되는 카드 패 이상의 가치를 지닐 수 없게 되었다. 당연히 이들 정책들이 「민족공동체통일방안」의 총론을 실질적으로 뒷받침하기에는 역부족이었다. 역대 정부는 각자의 국내적 위기를 극복하기 위하여 통일 정책을 이용하거나, 아니면 분단 상황을 안정적으로 관리함으로써 정치적인 이득을 얻는 데 집중하면서, 통일 정책은 정권이 바뀔 때마다 격변하는 조령모개(朝令暮改)만이 반복된 결과 정책의 실효성이 크게 줄어들 수밖에 없었기 때문이다.³⁵⁾

3. 소결

「민족공동체통일방안」은 1994년 발표 당시까지만 하더라도 제 사회 세력에서 이루어지던 민족주의적 통일 담론을 제도권에서 적극적으로 수용하여 정부 차원의 공식적 통일 방안으로 승화시켰다는 점에서 나름의 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 시간이 흐르면서 「민족공동체통일방안」의 문제점이 드러나기 시작했다.

본래 「민족공동체통일방안」을 수립할 당시의 정책 결정자들은 통일

35) 성장환, 「역대정부의 통일정책 검토와 이명박정부의 통일정책 변화 방향」, 『국제정치연구』 14(2), 2011, 251-252면.

에 우호적인 대내외적인 환경 - 통일에 우호주의적인 민족주의적 통일의식이 지배적인 대내적 환경과 1차 북핵 위기의 (잠정적) 해결이 가져온 통일과 남북 교류 협력에 우호적이었던 대외적 환경 - 이 그대로 유지될 것이라 전제했다. 그 결과, 이들은 이 방안을 수립하면서 한반도 통일에 우호적인 대내외적 환경을 추가적으로 조성할 필요성을 느끼지 못했고, 이러한 요소는 결국 「민족공동체통일방안」에 명문화되지 못했다.

그러나 시간이 흐르면서 「민족공동체통일방안」 발표 당시의 우호적인 대내외적 환경에는 상당한 변화가 있었다. 대내적으로는 탈민족주의적인 관념이 확산되면서 통일을 보다 실리적 관점에서 보는 인식이 형성되어 「민족공동체통일방안」이 전제하던 민족주의적 통일 의식에 따른 우호적 통일관과의 괴리가 발생하였다. 대외적으로도 제2차 북핵 위기 이후 북한의 군사적 도발 및 위협이 점증됨에 따라 국제사회의 대북 제재가 강화되는 등 한반도 통일, 심지어는 북한과의 교류·협력의 가능성조차 논의하기 어려운 외교적 환경이 조성되었다. 이에 따라 한반도 통일을 본격적으로 논의하기 위해서라도 이 의제를 논의할 수 있는 대내외적 환경을 조성하기 위한 '준비 단계'의 필요성이 높아졌다.

하지만, 「민족공동체통일방안」은 이러한 요소를 제대로 다루지 않은 불완전한 총론이라는 점이 시대의 변화에 따라 드러나게 되었고, 그 부족한 부분은 역대 정부가 각자의 통일 정책을 수립함으로써 대체되었다. 그러나 역대 정권들은 정치적 이해관계에 따라 통일 정책의 세부적인 각론 뿐만 아니라 전체적인 지향점까지 조령모개하였고, 그 결과 이 통일 정책들은 지속성을 잃어버리게 되었다. 지속성을 잃어버린 통일 정책들은 당연히 제대로 추진되지 못했고, 추진되더라도 의도하던 정책 효과가 제대로 발현되지 못하였다. 이러한 상황이 궁극적인 목표인 한반도 통일을 달성하는 데 도움이 될 리는 만무하다.

그러므로 「민족공동체통일방안」을 보완하는 필요한 새로운 통일 방안을 논의하기 위한 출발점은 한반도 통일에 유리한 대내외적 환경을 조성하는 '준비 단계'를 제대로 명문화하는 데에서 찾아야 한다. 한 번 해당 요소가 명문화되면 그 내용이 이후 정부들의 통일 정책 수립 과정에서

지침으로 활용됨으로써, 통일 정책의 효과성을 담보할 수 있는 세부적 통일 정책들 사이의 지속성과 일관성이 제고될 수 있기 때문이다. 명문화의 구체적 방안에 대해서는 이후 항목에서 후술한다.

IV. 「민족공동체통일방안」의 보완 과제

1. 탈민족주의적인 대내적 설득 논리의 개발과 명문화

자유민주주의 체제를 근간으로 하는 우리나라에서 다른 분야의 정책들과 마찬가지로 한반도 통일과 관련된 정책을 논의, 결정 및 집행하는 과정에서도 여론의 영향을 무시하기는 어렵다. 그러나 상술한 바와 같이 민족주의적 통일 의식이 약해지고 그 자리가 탈민족주의적 통일관으로 대체되었다는 점을 감안하면, 한반도 통일에 대한 여론이 부정적일 가능성이 높다. 한반도 통일은 수십 년 간 유지되어 온 분단 체제의 현상을 근본적으로 변경함으로써 수많은 사람들에게 경제적 후생, 사회적 관계 등을 포함한 삶의 모든 영역에 걸쳐 영향을 줄 수밖에 없는 대사건이다. 그리고 10년 간 2,167조 원의 비용 부담이 있을 것으로 추정되는 통일 비용 문제³⁶⁾나 이질적인 두 사회 구성원의 조우가 가져올 수 있는 문제점 등을 고려하면, 이러한 영향이 단기적으로는 지금까지 대한민국 정부의 실효적 지배 영역에서 살아왔던 사회 구성원들에게는 부정적으로 인식될 가능성이 높다. 더욱이 미래 사회의 주역이 될 청년 세대가 탈민족주의적 관념에 기반을 둔 사고를 한다는 점을 감안하면, 상당수 사회 구성원들이 ‘민족 공동체의 복원을 위해서는 희생이 따를 수밖에 없다’는 정당화 기제만으로 이 단기적인 부작용을 기꺼이 감수하리라고 생각되지 않는다. 실제로, ‘서울대 조사’에 의하면, 통일의 편익에 대한 평가를 조사한 설문에서 청년 세대뿐 아니라 그나마 민족주의적인 의식이 어느 정

36) 문정식, 「“한반도 통일 비용 10년 간 2천167조원 추산”」, 『연합뉴스』 인터넷판, 2018.5.11., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180511068600009>. (2019.9.21. 검색)

도 남아 있는 중년 이상의 세대를 포함한 “모든 세대에서 사회 전체에 대한 이익과 개인에 대한 이익 기대감에 대한 인식의 격차가 거의 두 배에” 이른 바 있다.³⁷⁾

탈민족주의적인 통일관이 자생적으로 형성 및 확산되어가는 상황에서 지금까지의 설득 논리 - ‘반공 및 안보’ 담론에 입각하여 ‘적대적 대상으로서의 북한’을 경계해야 한다는 논리와 ‘같은 민족 공동체를 구성하는 동반자로서의 북한’과 통일을 통하여 민족 공동체를 완전히 복원해야 한다는 논리 - 만을 통일 관련 교육이나 홍보 과정에서 강조할 경우, 오히려 대중 사이에 한반도 통일에 대해 부정적인 인식이 강화되거나 관심도 자체가 떨어지면서 통일 담론의 자생력 자체를 완전히 사라지게 만드는 역효과를 가져올 수밖에 없다. 고로 본격적으로 한반도 통일을 위한 구체적인 방안을 논의하고 관련 정책을 효과적으로 결정 및 집행하기 위해서라도 탈민족주의적인 통일관이 주를 이루는 사회에서도 한반도 통일에 관련된 담론을 재생산할 수 있는 효과적인 설득 논리가 개발되어야 할 것이다.

위의 조건을 만족할 수 있는 설득 논리로 우선 실리적 관점에서 한반도 통일 문제를 접근해보는 시도를 검토해볼 수 있겠다. 앞서도 서술한 바 있으나 청년 세대는 경제적인 후생 수준이나 주관적인 삶의 만족도에 민감하게 반응하지만 민족주의적인 관념에 대해서는 공감하지 못하는 세대이다. 이들을 설득하기 위해서는 한반도의 통일이 이들에게 이득이 될 것임을 강조하는 방식으로 설득 방향을 돌릴 필요가 있다. 그리고 이들이 가장 적극적으로 호응할 수 있는 논리는 바로 통일을 통해서 얻을 수 있는 경제적인 편익이 상당할 것이며, 안보 우려의 해소를 통한 사회적인 편익 또한 상당할 것이라는 논리일 것이다. 이탈리아의 ‘리소르지멘토’의 성공에도 실질적인 ‘대근’을 사람들에게 제공한 것이 중요한 요소로 작용했다는 점을 감안하면 통일의 경제적·안보적 편익에 기반을 둔 실리적 관점에 입각한 대내적 설득 논리는 탈민족주의적인 가치관을 지닌 청년 세대 또한 한반도 통일을 보다 긍정적인 입장에서 바라볼 수 있도록 만들

37) 정동준 외 8인, 전거서, 47면.

어줄 것이다.

그러나 공식적인 장에서 실리적 관점에서의 통일 논리만이 지나치게 강조될 경우 대내외적으로 역효과를 가져올 가능성이 분명히 존재한다. 대내적으로는 통일을 통해 기대되는 편익이 조금이라도 줄어들 경우 한반도 통일을 지지하는 여론이 다시 위축될 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우 모처럼 되살린 통일 담론의 자생력이 다시 일순간에 쇠락할 수도 있고, 그 결과 더 이상 통일 담론을 다시 시작할 수 있는 가능성조차 영구적으로 사라질 수도 있을 것이다.

대외적으로는 한반도 통일이 결국 ‘대한민국’이라는 국가가 자국의 이익만을 위해서 제국주의적 확장을 도모하는 차원에서 한반도 통일 담론을 주도하는 듯한 인상을 줄 수 있다. 이 경우, ‘국제평화주의’를 헌법적 가치의 하나로 중시하고 국제적인 평화유지활동에 적극적으로 나섬으로써 형성된 ‘평화 애호국’으로서의 국가 이미지가 부식됨으로써 우리의 잠재적인 연성 권력(soft power)을 약화시키는 결과만을 가져올 수 있다. 그리고 이러한 연성 권력의 약화는 우리 외교의 잠재적 역량을 갉아먹는 원인이 될 것이다. 당장 이러한 연성 권력의 약화가 한반도 통일이라는 장기적인 목표 추진에 도움이 될 리가 만무하다. 주변국들이 한반도 통일을 우리 정부가 북한과의 일방적인 통합을 기점으로 공세적 대외 정책을 추진하려는 계획의 일부로 인식하기 시작하면, 앞서 서술한 이유 - 한반도 통일에 따른 권력 자원 분배의 변화로 인하여 우려되는 외교적 불확실성의 증가 - 로 인하여 이들 국가들이 한반도 통일을 지지하기보다는 적극적으로 저지하려 할 가능성이 더욱 높아질 것이고, 통일의 다른 상대방인 북한 측도 우리와의 통일을 ‘일방적인 흡수’로 인식함으로써 우리와의 대화 및 교류·협력을 원천적으로 거부할 가능성이 크기 때문이다.

그렇기 때문에, 보편적인 인본주의적 관점에서 통일의 당위성을 설명하는 논리에 기반을 둔 통일 교육과 홍보가, 앞서 설명한 실리적 관점에서의 통일 교육과 홍보와 병행되어야 한다. 그리고 대내적 설득 논리의 관점은 바로 ‘실리적 관점’보다는 ‘인본주의적 관점’에 방점을 찍는 것이 더 바람직할 것이다. 기본적 인권이 제대로 지켜지지 않고 있는 북한의 인권

상태를 개선하기 위해서라도 남북한 사이의 교류·협력을 통한 한반도의 평화적 통일이 필요하다는 논리가 인본주의적 관점에 기반을 두어 통일의 당위성을 설득하는 논리로 활용될 수 있을 것이다.

2. 한반도 통일을 위한 대외적 설득 방안의 명문화

가. 한반도 통일의 외교적 기반 형성을 위한 단기적 과제의 명문화

앞서 살펴본 바와 같이 점증하고 있는 북한의 군사적 도발과 북핵 문제의 심각성은 한반도를 둘러싼 외교적 국면에 전 방위적으로 부정적인 영향을 주었다. 그 결과, 한반도 주변의 국가들 간 외교 의제의 우선순위에서 한반도 통일 문제는 당면한 안보적 난제인 북핵 문제 등에 의해 후순위로 밀려버렸다. 그 뿐만 아니라, 지속적으로 점증되는 군사적 도발에 대응하기 위하여 국제사회의 대북 제재 또한 점차 그 수위가 올라가는 악순환이 계속되면서 한반도의 평화적 통일을 위해서 필요한 가장 기초적인 수준에서 이루어지는 비정치적 영역에서의 대북 교류·협력 또한 불가능한 상황이 초래되었던 것이다. 이러한 점을 고려하면, 한반도 통일과 관련된 담론이 동아시아 외교의 주된 의제로 자리 잡도록 함으로써 우리가 통일 외교를 펼칠 수 있는 최소한의 기반을 마련하기 위해서라도 북핵 문제라는 당면한 안보적 난제의 해결은 절대적으로 필요하다. 그러므로 「민족공동체통일방안」을 보완할 새로운 통일 방안을 제시할 때에는, 북핵 문제의 해결을 통한 한반도 평화 체제의 수립을 통일 외교의 본격적인 진행을 위한 기반 형성에 필요한 ‘준비 단계’의 우리 외교가 지향해야 하는 목표로 명문화해야 한다.

그러나 아무리 올바른 방향을 제시한다고 하더라도 방법론에 대해 이견이 있을 경우 그 방향성은 도달할 수 없는 하나의 이상향에 지나지 않게 될 것이다. 그렇기 때문에 「민족공동체통일방안」을 보완할 새로운 통일 방안에 상기한 방향성을 명문화하는 의미를 살리기 위해서는 최소한 그 방향성을 실제 현실에 구현하기 위한 방법론의 대강(大綱)에 대해서도 명문화할 필요가 있다.

혹자는 정상들 간의 대화 의지에 기반을 둔 하향식 접근 방식(top-down approach)을 통한 대전환이 북핵 문제의 해결을 통한 한반도 평화 체제의 수립이라는 단기적 목표를 이룰 수 있는 효과적인 접근법이라 주장하기도 한다. 실제로 이러한 인식 아래에 2018년부터 남·북·미 3국의 정상들이 주도하여 해당 문제를 논의하기 위한 하향식 접근 방식이 채택된 바 있다. 이러한 접근 방식이 아예 성과가 없었던 것은 아니었다. 2018년 6월의 1차 북·미 정상회담에서 북·미 양측의 정상이 북핵 문제와 관련되어서 북한의 완전한 비핵화와 북한의 체제 보장을 교환하는 조건에 입각한 원론적인 합의를 공식적으로 도출하는 데 성공했던 것이다. 그러나 1차 북·미 정상회담 이후의 일련의 과정 - 2차 북·미 정상회담의 결렬, 2019년 5월부터 재개된 북한의 탄도미사일 발사 등의 군사적 도발 - 은 동시에 정상회담을 통한 하향식 접근방식이 북핵 문제 해결을 위한 완전한 대안이 될 수 없음을 보여주었다. 그 이유는 일련의 회담들이 결렬된 원인, 그리고 일련의 회담들이 성사되고 결렬되는 방식을 통해 확인할 수 있다.

우선, 일련의 회담들이 결렬된 원인에 대해서 살펴보자. 2019년 2월 하노이 북·미 정상회담이 결렬된 데에는 북한과 미국이 비핵화에 대한 공통적인 정의 없이 실무진들의 논의가 줄속으로 진행된 결과 북한 비핵화 진행을 위한 거래의 조건이 세부적으로 마련되지 않았음에도 불구하고 정상들만의 의지로 정상회담이라는 정치적 이벤트를 강행했던 것³⁸⁾이 결정적 원인으로 꼽히고 있다. 양측 실무진들 간의 세부적 합의 없이 정상회담이 진행된 결과, 북·미 양측의 정상은 2차 북·미 정상회담에서도 과거의 회담과 마찬가지로 싱가포르 1차 북·미 정상회담에서부터, 멀리는 1994년 1차 북핵 위기부터 지속되어 온 자신들의 입장을 되풀이할 수밖에 없었고 입장차를 조율할 수 있는 기회는 완전히 사라져버린 것이다. 물론 이렇게 진행된 회담의 결과는 가장 극적인 방식 - 미국 도널드 트럼프 대통령의 일방적인 회담 중단 선언 - 으로 회담 자체가 결렬된 것이었다. 반면, 1차 북·미 정상회담에서는 북·미 정상이 싱가포르 선언이라는 공동 합의문을 발표했다, 이 합

38) 당시 북한은 영변 핵시설의 폐기만을 거래의 조건으로 내세웠으나 미국은 강선 등 북한 내 다른 지역에 위치한 핵 시설까지 추가적인 폐기의 대상으로 지정하였다. 이것이 대부분 전문가가 꼽는 2차 북·미 정상회담의 직접적인 결렬 원인이다.

의문은 “북한이 한반도의 완전한 비핵화를 위해 공헌하기 위해 노력할 것을 공약(*The DPRK commits to work toward complete denuclearization of the Korean Peninsula*)”하고, “미국과 북한이 양국 국민의 평화와 번영에 대한 열망에 따라 새로운 북·미 관계를 수립하기 위해 공약(*The United States and the DPRK commit to establish new U.S.-DPRK relations in accordance with the desire of the peoples of the two countries for peace and prosperity.*)”하는 한편, “북한과 미국이 한반도의 항구적이고 안정적인 평화 체제 수립을 위해 노력할 것(*The United States and the DPRK will join their efforts to build a lasting and stable peace regime on the Korean Peninsula.*)”과 같은 원론적인 내용만을 규정할 뿐이었다.³⁹⁾ 이러한 사례들은 실무진과의 합의가 없는 정상회담에서는 원론적인 합의 이상의 성과를 이루기 어려움을 보여준다.

다음으로 일련의 회담들이 결렬되고 성사된 방식에 주목해보자. 1차 북·미 정상회담의 성사에는 김정은과 트럼프 양측이 정상 간 대화의 의지를 보여주었던 점이 결정적인 역할을 하였다. 비록 트럼프 미국 대통령이 일방적으로 회담의 무산을 선언⁴⁰⁾했다가 이를 트위터로 재차 번복⁴¹⁾하면서 가까스로 1차 북·미 정상회담이 싱가포르에서 열릴 수 있었던 것이었다. 반면, 앞서 살펴본 바와 같이 2차 북·미 정상회담은 북한의 태도에 흥미를 잃어버린 트럼프 미국 대통령의 일방적인 합의 무산 선언으로 결렬되었다. 그러나 2019년 6월에 판문점에서 급작스럽게 이루어졌던 남·북·미 3자 정상회담의 개최에는 트럼프 미국 대통령의 트위터를 통한 제안이 결정적인 동력으로 작용하였다.⁴²⁾ 이러한 사례는 정상들 간의 하향식 접근 방식에는 외교적 대화의

39) *Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit*, The White House, 2018.6.12.,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit>. (2019.9.30. 검색)

40) Donald J. Trump, *Letter to Chairman Kim Jong Un*, The White House, 2018.5.24.,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-chairman-kim-jong-un>. (2019.9.30. 검색)

41) 박유한, 「트럼프, 취소 하루 만에 재추진 언급…배경은?」, KBS, 2018.5.26., <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3655117>. (2019.9.30. 검색)

42) 우정엽, 「6.30 판문점 북미 정상 만남과 향후 북미 회담 전망」, 『정세와 정책』 2019년 제15호, 2019.7.10., 1면.

동력이 정상 개인의 결정에 전적으로 좌지우지될 수밖에 없다는 태생적인 불안정성이 내포되어 있음을 시사한다.

결국, 정상들 간의 대화 의지에 좌우될 뿐 아니라 실무진들의 세부적인 준비 없이는 원론적인 논의만이 가능한 정상회담을 통한 하향식 접근 방식으로는 장기적인 관점에서의 문제 해결을 요하는 한반도 비핵화 문제의 해결이 어려울 수 있다는 결론에 이르게 된다. 그러나 정상들 간의 하향식 접근 방식에 국면의 극적인 전환을 통해서 문제 해결의 속도를 올릴 수도 있다는 장점이 있는 것 또한 사실이다.

그러므로 「민족공동체통일방안」을 보완할 새로운 통일 방안에는 정상회담을 통한 하향식 접근 방식과 실무진들이 중심이 되는 상향식 접근 방식(down-top approach)의 종합이 우리 정부가 본격적으로 통일 외교를 진행할 수 있는 외교적 환경을 조성하는 데 필요한 ‘준비 단계’에 해당하는 북핵 문제의 해결을 통한 한반도 평화 체제의 수립이라는 단기적 목표를 달성하기 위한 방법론으로 제시되어야 한다. 즉, 정상들 간의 대화 중심이 되는 하향식 접근을 통해서 문제 해결의 원론적인 조건⁴³⁾을 제시하고, 이를 충족시킬 수 있는 세부적인 각론을 실무진들 간의 대화를 통해서 충족시켜나가야 한다는 것이다.

그러나 실무진들 간의 대화의 개최 주기 등이 명문화되지 않을 경우 2018~2019년의 남·북·미 간의 대화 국면에서와 같이 정상들 간의 대화의 지나 주변 외교적 여건의 변화에 따라 실무진들 사이의 대화 개최 여부가 불확실해질 가능성이 농후하다.⁴⁴⁾ 그렇기 때문에 하향식 접근과 상향식 접근의 종합을 골자로 하는 방법론에는 실무진들 간의 상향식 대화를 정례화 및 제도화해야 한다는 내용이 포함되어야 할 것이다. 예를 들어, 비핵화 문제와 비핵화의 반대급부로 북한 측에 제공할 ‘당근’에 해당하는 종전 이후의

43) 1차 북·미 정상회담에서 합의한 ‘북한의 완전한 비핵화와 국교 정상화를 비롯한 평화 체제 수립의 교환’ 등의 원칙이 원론적인 조건의 사례가 될 수 있겠다.

44) 실제로 2019년 9월 중에 개최될 것으로 예상되었던 북·미 실무회담은 북한의 탄도미사일 시험 등에 따라서 대외적 여건이 대화에 비우호적으로 변화하면서 지속적으로 연기되었다. (김원식, 「폼페이오 “9월말 예정 북미 실무협상 아직 못 잡아... 준비는 돼 있어”」, 『민중의소리』, 2019.9.27., <https://www.vop.co.kr/A00001437307.html>. (2019.9.30. 검색)) 당시 연기되었던 북·미 실무회담은 결국 2019년 10월 5일 스웨덴에서 진행되었으나 북·미 양측은 합의를 이루는 데 실패했다. (김윤중, 「북미 실무회담 실패... 北 “미국 빈손으로 나와”, 美 “좋은 대화” 반박」, 『동아일보』 인터넷판, 2019.10.6., <http://www.donga.com/news/article/all/20191006/97746208/1>. (2019.10.6. 검색))

평화 체제 구성 및 교류·협력의 방식 등에 대해 논의할 남·북·미 3국 ‘(가칭) 한반도평화체제공동위원회’ 비슷한 기구를 구성하여 실무진 간의 논의를 정례화 및 제도화할 것을 우리 정부가 내세울 통일 방안의 ‘대외적 사전 준비 단계’의 일환으로 명문화할 수 있는 것이다.

나. 한반도 통일의 장기적 구상 명문화 : ‘통일 한국’의 부전(不戰) 및 비핵화 선언

한편, 본격적으로 한반도 통일을 뒷받침하기 위한 통일 외교에 활용될 대외적 설득 방안은 크게 두 가지 조건을 충족하는 방식으로 명문화되어야 할 것이다. 첫 번째 조건은 한반도 통일이 초래할 수 있는 외교적 불확실성으로 인하여 한반도 통일에 대해 소극적인 태도를 보이는 주변국들을 설득할 수 있어야 한다는 데 있다. 두 번째 조건은 국제법적으로 별개의 법적인 주권국가(*de jure* sovereign state)인 남북한⁴⁵⁾이 하나의 주권국가로 통합되는 것을 지지하고 승인할 한반도 통일의 우군을 세계 만방에서 최대한 확보해야 한다는 데 있다.⁴⁶⁾

45) “신생국에 대한 기존 국가들의 승인과는 별도로 국제기구도 신생국을 국가로 승인할 수 있다는 입장”의 설득력이 어느 정도 높아진 오늘날의 상황에서는 남북한이 별도의 회원국으로 UN에 가입해 있다는 점 또한 남북한이 별개의 주권국가라는 점을 뒷받침한다. (계성호, 「북한의 법적 지위 재검토: 국내법(헌법) 및 국제법적 측면의 종합적 이해를 위하여」, 『법조』 60(4), 2011, 47-48면.)

46) 아무리 남북한이 한반도 통일에 대해 합의한다고 하더라도 이를 국제사회의 구성 국가들이 승인하지 않는다면 ‘통일 한국’의 존재는 실질적으로(*de facto*) 존재하나 공식적으로는(*de jure*) 인정되지 않음으로써 외교적 고립을 피할 수 없기 때문이다. 그리고 국가 승인을 받지 못함으로써 정식 외교의 장에서 축출되는 일은 일국의 외교적 입지에 상당히 부정적인 영향을 준다는 점에서 한반도 통일을 공식적으로 승인할 수 있는 외교적 우군을 확보하는 것은 통일 외교가 달성해야 하는 필수적인 과제 중 하나이다. 당장, 2019년 9월 16일 기준으로 정식 수교국이 16개국에 불과하고 미국(1979년 단교)이나 일본(1972년 단교) 등의 주요국가와는 상호 국가 승인 및 공식적 외교 관계가 단절된 대만(중화민국)이 처한 외교적 고립은 미승인국의 외교가 지니는 한계를 적나라하게 보여준다. 대만(중화민국)은 ‘타이베이 대표부’라는 이름의 비공식적인 민간 교류 기구를 활용하여 주요 국가들과의 외교 관계를 비공식적으로 유지하고 있으나, 이 ‘타이베이 대표부’는 정식 영사 기구가 아니기 때문에 영사 관계에 관한 빈 협약이 적용되지 않아, 대만(중화민국)은 정식으로 승인받은 타 주권국가들에 비해 불리한 위치에서 외교관계를 이어가고 있다. 이러한 제도적인 불이익은 대만(중화민국)의 국력에도 실질적으로 부정적인 영향을 주었다. 정식으로 승인받은 주권국가인 중국(중화인민공화국)이 각종 무기 수입 과정에도 ‘하나의 중국’ 원칙을 명분으로 휘방을 놓으면서, 대만(중화민국)은 자위권적 차원의 최소한도

첫 번째 방향성을 만족할 수 있는 대외적 설득 방안의 실마리는 왈트(Stephen M. Walt)의 위협균형론에서 찾을 수 있다. 그 이전에 기존의 세력균형론적 관점에서 주변국들이 한반도 통일에 소극적일 수밖에 없는 이유를 다시 살펴보자. 세력균형론적 관점에 따르면 국가들은 “패권적인 위치를 차지할 가능성이 있는 국가가 더욱 강력해지기 전에 막지 않으면 생존이 위협”해질 수 있으며, 설사 국가의 생존 자체가 위협을 받지 않더라도 그러한 국가에 편승할 경우에는 자국이 종속적인 위치로 전락할 가능성을 우려한다. 그러므로 국가들은 공세적인 대외 정책을 통해서 자국의 권력을 극대화하려는 국가를 상대로는 균형화에 나서게 되며, 그 기준은 유무형적인 권력이 된다.⁴⁷⁾ 이러한 세력균형론의 논리에 의하면, 한반도 주변의 국가들이 남북한의 권력을 극대화시킬 수 있는 한반도 통일을 적극적으로 지지할 것이라고 기대하기는 어렵다. 더욱이, 우리 정부의 공식적 통일 방안인 「민족공동체통일방안」이 ‘통일 한국’의 외교적 목표를 명시적으로 밝히고 있지 않기 때문에 주변국들이 단순히 희망적 사고에 의존하여 ‘통일 한국’이 평화애호적 국가가 되리라 쉽게 예측할 수 없다는 점은 주변국들의 이러한 태도를 뒷받침한다.

그러나 왈트의 위협균형론에 의하면, 균형화의 여부는 단순한 권력의 크기가 아니라 위협의 정도에 의해 결정된다. 즉, 절대적인 권력의 우세를 점하는 국가더라도 주변국들이 이 권력의 우세를 위협으로 인식하지 않으면 세력균형론에 입각한 균형화가 이루어지지 않을 수 있다는 것이다.⁴⁸⁾ 구체적으로 왈트는 “총체적인 권력이 큰 경우 작은 경우에 비해 위협적이고, 멀리 떨어져 있는 국가보다 가까이 인접해 있는 국가가 좀 더 위협적이며, 단지 방어적 능력만을 보유한 국가보다 공격적인 군사력을 보유한 국가가 보다 위협하고, 단지 현상유지를 추구하는 국가보다 공격적인 의도를 지닌 국가가 보다 위협하다”고 보았다.⁴⁹⁾ 이러한 기준을

의 경성 권력을 유지하는 데도 어려움을 겪고 있는 것이다.

(임보련, 「고립되어 가는 대만 외교의 현주소」, 『스카이에일리』, 2019.9.19., http://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=90556. (2019.9.30. 검색))

47) 박재영, 『국제정치 패러다임』, 서울: 법문사, 2015, 241면.

48) 상계서, 420면.

통해 보면, ‘통일 한국’이 주변국의 ‘위협’으로 인식될 가능성은 단순히 새로운 ‘통일 한국’의 총체적 권력이 한반도 통일을 통해 강화되었을 뿐 아니라, ‘통일 한국’이 중국, 일본 등의 주변국들과 굉장히 인접해 있다는 점에 기인한다. 이러한 점은 한반도 통일을 결정하였을 때 감수해야 할 부분이라고 할 수 있다.

그러나 우리가 통제할 수 있는 부분도 있다. 바로, ‘통일 한국’이 지향하는 외교 및 군사 정책의 성격이다. 이 지점에서 주변국들에 한반도 통일이라는 외교적 사건을 지지할 수 있도록 설득할 수 있는 방안이 나타난다. 그 방안은 바로 남북한의 합의를 통해 ‘통일 한국’이 영구적으로 침략적 전쟁을 주도하지 않을 것이며 대량살상무기의 보유 또한 완전히 거부한다는 내용의 ‘한반도 부전(不戰) 및 비핵지대화 선언⁵⁰⁾’을 하는 한편 이를 우리 정부가 발표할 통일 방안에도 공식적으로 명문화하는 것이다. 이러한 선언은 확실하게 한반도 통일의 목표가 평화에 있지, 세력 균형의 타파에 있지 않다는 점을 보여줌으로써 주변국들이 우려하는 한반도 통일이 가져올 외교적 불확실성을 해소할 수 있는 가능성을 열어줄 것이다. 이 경우, 주변국들은 한반도 통일에 대해 보다 전향적인 자세를 취할 수도 있을 것이다.

한편, 이러한 선언은 자연스럽게 앞서 언급한 두 번째 조건을 만족시키는 대외적 설득 방안이 될 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 대한민국과 북한이 UN에 별개의 회원국으로 가입되어 별개의 주권국가로 승인받은 상황에서 남북한의 합의에 의한 통일이 이루어질 경우, 그 결과 수립된 ‘통일 한국’은 기존에 존재하였던 주권국가인 ‘대한민국’과 ‘조선민주주의인민공화국’의 국제법적 의무를 계승하는 ‘신생국’의 지위를 얻을 가능성이 크다. 이 경우, 신생 ‘통일 한국’이 UN 회원국의 지위를 유지하면서 국제법적인 주권국가로 승인받기 위해서는 안전보장이사회에서의 권고와

49) 상계서, 421면.

50) 1992년 「한반도 비핵화 공동 선언」이 있었으나 2006년부터 시작되었던 여러 차례에 걸친 북한의 핵실험으로 인하여 실질적으로 사문화되었다는 판단 아래에, 남북한이 합의하고 주변 강대국들이 보증하는 새로운 한반도 비핵화 선언을 발표하는 것이 한반도 통일의 국제적 설득력 제고에 조금이라도 도움이 될 것이다.

UN 총회의 최종적 승인결정이 동시에 필요하다.⁵¹⁾ 일본을 제외하고는 한반도 주변의 주요 강국에 해당하는 미국, 중국, 러시아가 안전보장이사회 상임이사국이라는 점을 감안하면, 앞서 설명한 주변국에 대한 설득 작업만으로도 안전보장이사회의 권고를 얻는 최소한의 조건 - 상임이사국이 거부권을 행사하지 않아야 한다는 것 - 을 충족하는 데에는 큰 이상이 없을 것이다. 그러나 안전보장이사회나 UN 총회에는 한반도 주변 국가들만 참석하는 것이 아니다. 그리고 UN 총회에서는 상임이사국의 거부권 없이 1국 1표주의에 의해 의사결정이 이루어진다.⁵²⁾ 그러므로 한반도 주변의 국가들을 제외한 국제사회의 다른 국가들 또한 한반도 통일에 우호적인 입장을 취하도록 설득하는 것이 필요하다.

‘통일 한국’의 부전(不戰) 및 비핵화 선언은 이 과정에서도 효과적인 논리로 사용될 수 있다. UN 헌장 4조 1항은 “국제연합의 회원국 지위는 이 헌장에 규정된 의무를 수락하고, 이러한 의무를 이행할 능력과 의사가 있다고 기구가 판단하는 그 밖의 평화애호국 모두에 개방된다.”⁵³⁾고 규정하는데, 부전(不戰) 및 비핵화 선언을 한 국가가 이 조건을 충족하지 못한다고 주장할 명분이 없기 때문이다. 다만, 한반도 통일에 직접적 이해관계가 없는 국가들이 보다 적극적으로 한반도 통일을 지지하도록 설득하기 위해서는 한반도의 통일을 추진하는 우리와 북한이 이들 국가에 대해서 공적개발원조(ODA) 등을 통한 공공 외교에 보다 적극적으로 나서서 것을 검토해볼 수 있을 것이다.

고로 상술한 바에 따르면 「민족공동체통일방안」을 보완 및 대체할 우리 정부의 새로운 통일 방안에 ‘통일 한국’의 외교적 목표로 ‘부전(不戰) 및 비핵화’를 명문화하는 것은 주변국과 그 외 국제사회를 구성하는 다른 국가들이 한반도 통일에 우호적인 입장을 취하도록 만드는 데 효과

51) *About UN Membership*, United Nations, <https://www.un.org/en/sections/member-states/about-un-membership/index.html>. (2019.9.30. 검색)

52) 문순보, 「한반도 통합 시 국제법적 문제: 국가승계 조항의 정치적 해석을 중심으로」, 『한국평화연구학회 학술회의 2011 춘계 세미나』, 2011, 113-114면.

53) 국제연합헌장 및 국제사법재판소규정 제4조 제1항, 1991.9.18.

적인 논리로 작용할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 선언이 단순히 선언만으로 그친다면 1992년 남북한이 공동으로 공표한 「한반도 비핵화 공동선언」의 전철을 다시 밟을 가능성이 매우 높다. 이 경우, 앞서 언급하였던 부전 및 비핵화 선언이 주변국을 비롯한 다른 국가들에게 줄 수 있는 설득 효과가 거의 없을 것이다. 고로 ‘통일 한국의 부전 및 비핵화 선언’을 실질적으로 뒷받침할 수 있는 행동이 선언과 함께 병행되어야 할 것이다. 그리고 그 실질적인 행동은 결국 앞서 언급한 단기적 과제 - 북핵 문제의 실질적 해결과 한반도 평화 체제 수립 - 의 완수를 통해서 이루어질 가능성이 높다.

V. 결론

「민족공동체통일방안」은 1994년 공식적으로 발표되던 당시까지만 하더라도 어느 정도 적실성을 지니는 통일 방안으로 평가될 수 있었다. 당시에는 존재하던 북한에 대한 적대적인 의식이 일정 부분 존재했음에도 불구하고 민족주의적인 관점에 입각한 통일 의식이 사회의 주류를 이루고 있었을 뿐 아니라, 대외적으로도 제네바 합의 이후 1차 북핵 위기가 잠정적으로 해결됨에 따라 통일에 우호적인 대내외적 환경이 조성되었기 때문이다. 그러므로 별도로 통일에 우호적인 환경을 대내외적으로 조성하기 위한 방안을 명문화하지 않더라도 북한과의 교류와 협력을 발전 및 제도화함으로써 궁극적으로 한반도의 통일을 이루고자 하는 점진적이면서도 단계적인 통일 방안인 「민족공동체통일방안」은 1994년 당시로서는 우리 정부가 공식적인 차원에서 내놓을 수 있었던 최선의 통일 방안이었을 것이다.

그러나 시간이 흐르면서 대내외적 환경이 급격하게 변화함으로써 「민족공동체통일방안」이 적실성 측면에서 한계를 노출하기 시작했다. 우선, 대내적으로는 청년 세대를 중심으로 탈민족주의적인 관념이 확산되면서 과거의 민족주의적인 통일 의식에 공감하는 사회 구성원이 줄어들었다.

대외적으로는 잠정적으로 해결된 것처럼 보였던 북핵 문제가 재발 및 악화되면서 국제사회에서 한반도 통일을 논의하기조차 어려운 외교적 환경이 조성되었다. 이에 따라 「민족공동체통일방안」이 설계될 당시에 오랫동안 유지될 것이라 전제하던 통일에 우호적인 대내외적 환경은 해당 방안이 발표된 지 단 25년 만에 완전히 반대로 전환되어 버렸다.

이러한 상황에서는 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위한 대내외적인 준비 단계를 명문화하지 않은 「민족공동체통일방안」이 더 이상 통일방안의 완전한 총론이 될 수 없게 된다. 그리고 역대 정부는 이 빈틈을 이용하여 자신들이 지향하는 정치적인 이념과 이해관계에 입각하여 세부적인 통일 정책뿐만 아니라 그 정책들이 실질적으로 지향하는 바까지 조령모개함으로써 통일 정책의 적실성과 효과성 모두에 부정적인 영향을 주었다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 오늘날의 변화된 환경에 맞추어 「민족공동체통일방안」이 통일 방안의 완전한 총론이 되기에 부족한 점을 보완해야 할 것이다. 이는 「민족공동체통일방안」의 문제점을 보완함으로써 이를 발전적으로 계승할 새로운 통일 방안에 대내외적으로 한반도 통일에 우호적인 환경을 조성하기 위한 준비 단계의 목표와 방법론을 명문화하는 데에서 출발해야 할 것이다. 통일에 우호적인 대내적 환경을 조성하기 위한 방안으로는 탈민족주의적 관념을 지닌 사회 구성원에도 통일의 당위성을 설득할 수 있는 논리를 개발하고, 이 논리에 입각하여 통일 교육 및 홍보를 진행할 것을 명문화할 수 있을 것이다. 이러한 과정에 활용된 논리의 후보군으로는 동북아시아의 평화와 북한 인권 개선 등을 위해 한반도 통일을 이루어야 한다는 인본주의적 관점에 기반을 둔 논리와 통일이 남북한 사회 구성원 모두에게 이익이 된다는 실리적 논리 등을 제시할 수 있다.

통일에 우호적인 대외적 환경을 조성하기 위한 방안은 보다 세밀하게 접근하여 단기적 과제와 장기적 과제를 분리하여 명문화하는 것이 필요할 것이다. 전자는 통일 외교의 걸림돌이 되는 당면한 문제 - 북핵 문제의 악화와 대북 제재의 수위 격상의 악순환 -를 정상회담을 중심으로 하

는 하향식 접근 방식과 실무진들의 협의를 중심으로 하는 상향식 접근 방식을 병행하여 추진함으로써 해결하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 후자는 당면한 과제가 해결된 뒤, '통일 한국'이 침략적 전쟁을 대외 정책의 수단으로 사용하지 않는 '부전 국가'와 대량살상무기를 보유하지 않는 '비핵화 국가'를 외교의 목표로 한다는 점을 명문화하는 방향으로 이루어져야 할 것이다. '통일 한국'이 '부전 국가'와 '비핵화 국가'를 외교적 목표로 천명한 이상 한반도 통일이 초래할 수 있는 외교적 불확실성을 현실적으로 우려하는 주변국들을 현실주의적 관점에서 설득할 수 있을 뿐 아니라, 한반도 통일과 관련하여 직접적인 이해관계가 없는 국가들 또한 통일에 반대할 이유를 찾기 어려울 것이기 때문이다.

이러한 방안들을 명문화함으로써 「민족공동체통일방안」이 보다 완전한 통일 방안으로 보완될 수 있다면 우리 정부의 통일 정책 또한 완전한 총론에 기반을 두어 보다 일관성 있게 추진될 수 있을 것이다. 그리고 이는 통일을 위한 외교 정책과 국내 정책의 적실성과 효과성을 높임으로써 멀리 있는 것처럼 보이는 목표인 한반도 통일을 보다 가깝게 만들 수 있는 밑거름이 될 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

1. 단행본

- 김석호 외 6인, 『통계로 본 광복 70년 한국 사회의 변화』, 대전: 통계청, 2015.
- 김용구, 『세계외교사』, 서울: 서울대학교출판문화원, 2006.
- 박재영, 『국제정치 패러다임』, 서울: 법문사, 2015.
- 정동준 외 8인, 『2018 통일의식조사』, 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2019.
- Oberdorfer, Don·Carlin, Robert, 『두 개의 한국』, 고양: 길산, 2014.
- 『대북제재 참고 자료집 4.0』, 남북교류협력지원협회, 2018.

2. 학술논문

- 김천식, 「탈냉전기 이후 한국 통일정책의 민족주의와 국가중심주의 성격」, 『통일과 평화』 6(2), 2014.
- 문순보, 「한반도 통합 시 국제법적 문제: 국가승계 조항의 정치적 해석을 중심으로」, 『한국평화연구학회 학술회의 2011 춘계 세미나』, 2011.
- 박채용, 「한국 역대정권의 통일교육에 관한 연구」, 『사회과학연구』 16(2), 2000.
- 성장환, 「역대정부의 통일정책 검토와 이명박정부의 통일정책 변화 방향」, 『국제정치연구』 14(2), 2011.
- 우정엽, 「6.30 판문점 북미 정상 만남과 향후 북미 회담 전망」, 『정세와 정책』 2019년 제15호, 2019.7.10.
- 이내영, 「한국인의 통일의식의 결정요인 - 새로운 분석모델의 모색」, 『평화연구』 22(1), 2014.
- 장문석, 「이탈리아 만들기, 이탈리아인 만들가-리소르지멘토와 미완의 국민 형성」, 『역사비평』, 2000.11.
- 제성호, 「북한의 법적 지위 재검토: 국내법(헌법) 및 국제법적 측면의 종합적 이해를 위하여」, 『법조』 60(4), 2011.
- 홍석훈, 「문재인 정부의 평화통일정책: 북핵 문제와 미중관계를 중심으로」,

『평화학연구』 19(1), 2018.

3. 공식 외교 문서

Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit, The White House, 2018.6.12.,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit>. (2019.9.30. 검색)

Trump, Donald J., *Letter to Chairman Kim Jong Un*, The White House, 2018.5.24.,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-chairman-kim-jong-un>. (2019.9.30. 검색)

4. 기타 자료

김원식, 「폼페이오 “9월말 예정 북미 실무협상 아직 못 잡아... 준비는 돼 있어”」, 『민중의소리』, 2019.9.27.,

<https://www.vop.co.kr/A00001437307.html>. (2019.9.30. 검색)

김윤중, 「북미 실무협상 결렬...北 “미국 빈손으로 나와”, 美 “좋은 대화” 반박」, 『동아일보』 인터넷판, 2019.10.6.,

<http://www.donga.com/news/article/all/20191006/97746208/1>. (2019.10.6. 검색)

문정식, 「“한반도 통일 비용 10년 간 2천167조원 추산”」, 『연합뉴스』 인터넷판, 2018.5.11., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20180511068600009>. (2019.9.21. 검색)

박기석, 「이재용·최태원 무비자로 美 못 간다... 남북 인적 교류 차질 우려」, 『서울신문』 인터넷판, 2019.8.6.,

<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190807009001>. (2019.9.16. 검색)

박유한, 「트럼프, 취소 하루 만에 재추진 언급…배경은?」, KBS, 2018.5.26.,
<http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3655117>. (2019.9.30. 검색)

임보련, 「고립되어 가는 대만 외교의 현주소」, 『스카이데일리』, 2019.9.19.,
http://www.skyedaily.com/news/news_view.html?ID=90556.
(2019.9.30. 검색)

통일부 정책기획과, 「민족공동체통일방안」, 통일부 웹사이트,
<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout>. (2019.10.1. 검색)

About UN Membership, United Nations,
<https://www.un.org/en/sections/member-states/about-un-membership/index.html>. (2019.9.30. 검색)

대한민국헌법, 1987.10.29.

국제연합헌장 및 국제사법재판소규정, 1991.9.18.