

2020
통일

제39회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집



통일부 통일교육원

이 책자는 「제39회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장은 아닙니다.

목 차

최우수

- * 한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안 연구..... 5
- 2011 비엔나 문서 개정 이후 OSCE의 사례를 중심으로 -
최호재 | 국방대학교 군사전략학과

우수

- * 남북한 의료보건 협력사업의 필요성과 협력 모형 구상..... 53
- B.Neuman의 체계모형을 중심으로 -
오하석 | 한국외국어대학교 정치외교학과
임우혁 | 한국외국어대학교 정치외교학과
- * 접경지역 공동지역재생을 통한 남북교류 활성화 방안..... 99
- 지역교류 플랫폼 구축을 중심으로 -
이남수 | 동국대학교 북한학과
박래경 | 동국대학교 북한학과

장려

- * 통일 자원으로서 빈집 활용 검토 139
- 빈집 재생 사업을 통한 북한경제 발전 및 사회적 통합 전략 제언 -
곽태정 | 건국대학교 경제학과
- * 북한의 기후변화 대응을 위한 협력 필요성과 추진방안..... 171
송채린 | 동국대학교 북한학과
- * 사이버 냉전의 도래와 국가대응전략..... 207
- 글로벌 사이버 안보 신경망(Global Cybersecurity Nerves System) 구축을 중심으로 -
유덕현 | 단국대학교 정치외교학과

최우수

한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안 연구:

- 2011 비엔나 문서 개정 이후 OSCE의 사례를 중심으로 -

국방대학교 군사전략학과 최호재

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 분석의 틀
- III. 2011 비엔나 문서 개정 이후 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치
- IV. 한반도 군사적 신뢰 구축조치 특징과 개선 방안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안 연구:

- 2011 비엔나 문서 개정 이후 OSCE의 사례를 중심으로 -

9·19 평양공동선언과 남북 군사합의는 한반도의 군사적 갈등을 막아 내는데 주요한 역할을 해왔다. 하지만 지난 6월 16일 남북공동연락사무소 파괴와 이어진 군사적 긴장 상황은 남북관계가 9·19 공동선언 이전의 경색 국면으로 다시 돌아갈 것 같은 아찔한 경험을 안겨주었다. 다시 국민에게 안심과 신뢰를 더욱 안겨주기 위해서는 남과 북이 더 강력하고 영속적인 신뢰 구축조치를 지속해서 합의하고, 함께 발전시키려는 노력을 끊임없이 이어나가야 한다.

본 연구는 다음과 같은 질문을 배경으로 시작되었다. “남북 간 장기적이고 일관성 있는 군사적 신뢰 구축을 유지할 방법은 무엇인가.” 이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 남과 북의 합의 내용, 즉 군사적 신뢰 구축 조치에 담긴 내용에서 해결 방안을 모색하고자 한다.

냉전기 동서 양 진영의 화합과 통합을 견인하는데 주요한 역할을 했고 평가되는 유럽의 군사적 신뢰 구축조치는 OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe)를 중심으로 지속 발전을 거듭해오고 있다. 그것은 1990년 비엔나 협약 이후 발표된 비엔나 문서(Vienna Document)가 2011년까지 네 차례의 개정을 거듭해오고 있는 것을 통해 증명된다. 비엔나 문서는 군사적 신뢰 구축조치 내용이 담긴 문서인데, OSCE 참가국들은 정기적인 만남과 회의를 통해 상호 의견을 교환하며 내용을 수정·발전시켜왔다. 그래서 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치는 더 구체적이고 구속력 있으며 합의 이행의 지속성을 보장하려는 조치가 추가 되고 대화 채널을 제도화·상설화하는 방향으로 개선되고 있다.

본 연구의 목적은 남과 북이 문서로 합의한 군사적 신뢰 구축조치를 ‘영원한 약속’으로 결실 맺게 하는 방안을 찾고자, 최근 유럽에서 시행하고

있는 군사적 신뢰 구축조치 사례들을 분석하고, 여기서 얻은 교훈을 한반도 군사적 신뢰 구축조치 발전에 적용하는 것이다. 한편, 유럽의 사례를 적용하는 과정에는 한반도의 군사적 신뢰 구축 특징과 보완점에 관한 연구도 동시에 진행돼야 한다. 즉, 한반도 군사적 신뢰 구축조치의 실질적 개선 방안을 도출하기 위해서는 유럽의 교훈과 한반도의 특징 모두가 연구 대상으로 고려돼야 한다.

한반도 군사적 신뢰 구축의 특징은 남·북·미 삼자 간 위협의 비대칭성이 존재하여 상호 이해관계의 조정이 필요하고, 정권 교체와 함께 대북정책의 기조가 변하여 일관성이 부족해 왔으며, 북한의 기습적인 합의 파기와 도발이 긴장을 불러온 점 등 내외부 요인이 군사적 신뢰 구축을 방해하는 장애 요소로 작용해왔다는 것이다. 아울러 한반도 군사적 신뢰 구축조치의 보완 사항은 합의 내용을 검증하고 위반 사항을 제재할 수 있는 조치, 상호 접촉을 이어갈 수 있는 제도적 조치, 대화 채널의 상설화·제도화를 위한 조치가 필요하다는 것이다.

본 연구는 OSCE의 교훈과 한반도 군사적 신뢰 구축 특징 및 보완점을 모두 고려하여 다음과 같이 한반도 군사적 신뢰 구축조치 발전을 위한 세 가지 개선 방안을 제안한다. 첫째, 구속력 있으며 구체적 내용을 담은 군사적 신뢰 구축조치 도출이 필요하다. 비엔나 문서의 특징적 교훈은 합의된 조치를 위반했을 시 이에 대한 견제와 제재조치를 상세하게 기록한 점이다. 그동안 남과 북이 합의한 군사적 신뢰 구축조치는 이러한 구속력과 구체성을 갖춘 내용이 다소 부족했다. 구속력 있고 구체적인 내용은 합의 이행을 견인할 것이다. 그리고 합의 이행이 하나, 둘 성사되면 신뢰가 쌓이고, 이를 바탕으로 검증과 평가의 단계로 넘어갈 수 있는 발판이 마련될 것이다.

둘째, 합의된 조치의 지속성을 뒷받침하기 위한 남·북·미 안보 달력(Triad Security Calendars) 제작을 제안한다. OSCE 참가국은 비엔나 문서에 근거하여 연간 군사 훈련 정보를 기록한 “연간 달력(Annual Calendars)”을 제작 및 공유해오고 있다. 이를 교훈 삼아 우리는 남·북·미 삼자가 연간 안보 달력 제작을 통해 군사 훈련 정보뿐만 아니라 정치·경제·문화 교류 활동과 관련한 정보를 공유할 것을 제안한다. 그리고 작성한 내용은 국민

에게 공개된다. 이를 통해 남·북·미 삼자의 신뢰를 높일 수 있고, 장기적 목표를 바라보고 상호 만남의 지속성을 높일 수 있으며, 한반도 평화에 대한 국민의 이해와 관심을 유도할 수 있을 것이다.

셋째, 대화 채널의 상설화·제도화를 제안한다. 대화 채널의 상설화·제도화는 군사적 신뢰 구축조치의 지속적 이행을 위한 중요한 배경이다. 이를 위해 남·북·미 삼자 간 상설 협의체 조직이 필요하다. 이때 한국과 미국, 미국과 한국, 북한과 미국 간 양자 협의체도 별도 구성해 사안의 성격에 따라 서로 다른 대화 채널 유지가 보장되도록 한다. 이러한 양자 협의체 간 활동 사항은 매년 정기적인 회의를 통해 남·북·미 삼자가 모두 공유한다. 또한, 평소 합의 내용을 검증하고 평가할 수 있는 조직을 별도로 구성하여 검증 관련 조치를 미리 문서로 작성함으로써 검증에 대한 거부감을 사전에 해소한다.

남·북·미 삼자가 진정한 군사적 신뢰 구축을 형성하여 정기적인 회담이 정착된다면, 여기에 중국과 일본 등 동북아 주요 국가들을 초청하여 한반도 문제와 관련된 사안을 함께 논의할 수도 있다. 이를 통해 한반도가 동북아 협력의 중심으로 발전하는 미래를 기대할 수도 있다. 전 세계 지도자가 진정한 신뢰 구축 방법을 배우기 위해 한국을 찾고, 한반도가 국제 평화의 주요 무대가 될 날이 반드시 펼쳐질 것이다.

주제어: 군사적 신뢰 구축, 군사적 신뢰 구축조치, OSCE, 비엔나 문서

I. 서론

9·19 평양공동선언과 남북 군사합의는 한반도의 군사적 갈등을 막아내는데 주요한 역할을 해왔다. 하지만 지난 6월 16일 남북공동연락사무소¹⁾ 파괴와 이어진 군사적 긴장 상황은 남북관계가 9·19 공동선언 이전의 경색국면으로 다시 돌아갈 것 같은 아찔한 경험을 안겨주었다.²⁾ 다시 국민에게 안심과 신뢰를 더욱 안겨주기 위해서는 남과 북이 더 강력하고 영속적인 신뢰 구축조치를 지속해서 합의하고, 함께 발전시키려는 노력을 끊임없이 이어나가야 한다.

본 연구는 다음과 같은 질문을 배경으로 시작되었다. “남북 간 장기적이고 일관성 있는 군사적 신뢰 구축을 유지할 방법은 무엇인가.” 이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 남과 북의 합의 내용, 즉 군사적 신뢰 구축조치에 담긴 내용에서 해결 방안을 모색하고자 한다. 군사적 신뢰 구축 진행 과정에서 구체적이고, 구속력 있으며 지속 실천 가능한 조치를 도출해내려는 노력이 신뢰 구축 형성에 중요한 부분을 차지하기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적은 남과 북이 문서로 합의한 군사적 신뢰 구축조치가 ‘영원한 약속’이 되게 하는 방안을 찾고자, 최근 유럽에서 시행하고 있는 군사적 신뢰 구축조치 사례들을 연구한 후 여기서 얻은 교훈을 한반도 군사적 신뢰 구축조치(Military CBM) 발전에 적용하는 것이다.

한편 국내 다수 연구는 한반도 군사적 신뢰 구축조치에 관한 아이디어를 찾고자 유럽의 사례를 참고해왔다. 박영규(2000)는 NATO의 서구권과 WTO의 동유럽이 신뢰 구축으로부터 군축으로 나아가는 과정을 살펴보고, 군축에 앞선

1) 개성공단 내 위치했던 남북공동연락사무소는 지난 2018년 4월 27일 남과 북의 정상회담 합의한 “관문점 선언”을 배경으로 설치되었던 시설이다. 이 시설의 주요 기능은 남북 간 교섭 및 연락, 당국 간 회담 및 협의, 민간교류 지원, 왕래 인원 편의 보장 등이며 남과 북은 이 건물 설치를 통해 한반도 신뢰 구축을 위한 대화 채널 구성 의지를 다짐하였다.

2) 중앙일보, “독일 언론, 개성공단 연락사무소 폭파 소식... 한반도 상황 주시,” 2020. 6. 22. <https://news.joins.com/article/23803309>(검색일: 2020.6.19.); 동아일보, “北, GP-잠복 초소에 소수 병력 계속 투입,” 2020. 6. 22.

신뢰 구축을 유럽 군비통제의 특징으로 보았다.³⁾ 남만권(2006)은 유럽의 상호 균형 감축 협상(Mutual and Balanced Force Reductions, MBFR), 유럽 안보 체제(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE), 비엔나 협약(Vienna Agreement), 재래식 군사력 감축 협상(Treaty on Conventional Armed Force in Europe, CFE) 등의 사례를 통해 군비통제 전반에 대한 제도적 조치, 방법, 기술 등과 관련된 교훈을 도출했다.⁴⁾ 서보혁(2010)은 CSCE의 헬싱키(Helsinki) 프로세스 진행 과정을 분석하여 동북아 안보 협력에 주는 함의를 도출했다.⁵⁾ 손기웅(2013)은 유럽공동체(European Community, EC)와 CSCE의 탄생과 발전 과정을 설명하고, 특히 EC 발전 시기를 중심으로 이루어진 군비통제 정책 사례들을 제시함으로써 한반도와 동북아에 주는 함의를 도출했다.⁶⁾

한용섭(2015)은 CSCE와 OSCE(Organization for Security and Cooperation in Europe)의 발전 과정과 성공 요인에서 도출한 교훈과 역대 정부별 군사적 신뢰 구축의 전개 과정을 분석하고, 이를 토대로 한반도의 특수한 군사적 신뢰 구축 실정을 진단했다.⁷⁾ 김재철(2017)은 CSCE의 군비통제 사례를 바탕으로 한반도 운용적 군비통제 추진전략을 설명했다.⁸⁾ 이정우(2018)는 헬싱키 협약의 10대 지도원칙을 바탕으로 한반도 평화체제에 대한 함의를 도출했다.⁹⁾ 장철운(2018)은 주요 해외 사례의 교훈으로 유럽·중동·유라시아 지역의 군비통제 사례를 제시했다. 특히 CFE를 중심사례로 동서 양 진영 간 이루어진 군비통제 내용을 설명하며 지속적 협상의 중요성과 엄격한 검증 체계의 필요성 등 교훈을 도출했다.¹⁰⁾

이러한 다수의 국내 연구는 유럽의 성공적 사례 연구를 통해 함의를

3) 박영규, 『한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선 방향』 (통일연구원, 2000).

4) 남만권, 『군비통제의 이론과 실제』 (한국국방연구원, 2006).

5) 서보혁, “헬싱키 협정의 이행(바스켓 I): 군비통제의 기원과 동북아에 주는 함의,” 『한국정치외교사논총』 32집 1호, (한국외교사학회, 2010).

6) 손기웅, “동북아 평화변영을 위한 다자안보 협력 추진방안: CSCE/OSCE가 주는 시사점,” 『한국평화연구학회 학술회의』 (한국평화연구학회, 2006).

7) 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (서울: 박영사, 2015).

8) 김재철·김태성·윤진영, “남북한의 평화공존을 위한 운용적 군비통제 추진전략: 유럽 CSCE와 중동 사나이 협정 사례를 중심으로,” 『한국동북아학회』 (한국동북아학회, 2017).

9) 이정우, “다자간 안보협력과 군비통제의 모색: 이론과 유럽의 경험을 중심으로,” 『세계지역연구논총』 (한국세계지역학회, 2018).

10) 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장 완화』 (통일부 통일교육원, 2018).

도출하여 한반도 군사적 신뢰 구축에 관한 발전 방안을 제시했다는 데 의의가 있으나, 비교적 과거의 사례를 연구했다는 점에서 최신 사례를 통한 보완이 필요하다. 한편, 신동민(2018)은 2011년도에 개정된 비엔나 문서(Vienna Document)의 군사적 신뢰 구축조치 내용을 소개하며 최근 OSCE 내 조직들의 활동 내용을 소개했다.¹¹⁾ 하지만 이 연구는 OSCE의 사례에서 얻은 교훈을 한반도에 적용하는 과정에서 한반도 군사적 신뢰 구축을 둘러싼 특수한 상황에 대한 설명이 부족하여 이를 보완할 필요가 있어 보인다.

본 연구는 기존 연구를 참고하되 다음과 같은 두 가지 측면에 중점을 두었다. 첫째, 최신 사례를 검토했다. 2011년도 개정된 비엔나 문서의 군사적 신뢰 구축조치 내용과 더불어 이를 실제 행동으로 옮겨왔던 OSCE의 활동 사례들을 살펴보았다. 둘째, 한반도 군사적 신뢰 구축의 특수한 상황을 고려했다. 최신 유럽의 사례에서 얻은 아이디어를 한반도 군사적 신뢰 구축 조치 개선 방안에 적용하고자, 역대 정부별 군사적 신뢰 구축조치에 대한 국내 학자들의 평가를 종합하여 한반도 군사적 신뢰 구축조치의 특징과 보완점을 도출했다. 결론적으로 본 연구는 최신 유럽 사례와 한반도의 특수한 상황을 접목하여 한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안을 제시한 점에서 기존 연구와 차별성을 보인다.

이 글은 서론과 결론을 포함한 다섯 개의 장으로 구성되어있다. II장은 군비통제와 군사적 신뢰 구축, 그리고 군사적 신뢰 구축조치의 개념과 한반도 군사적 신뢰 구축의 특징을 살펴보고, 이를 통해 분석의 틀을 제시한다. III장은 분석의 틀을 통해 2011년도 비엔나 문서 개정 이후 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치 사례를 분석하고, 그 변화 기초와 특징을 도출한다. IV장은 한반도 군사적 신뢰 구축 조치의 특징과 보완점을 도출한 후 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치의 변화 기초와 특징에서 얻은 아이디어를 활용하여 한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안을 제시한다.

11) 신동민, “OSCE의 군사적 신뢰 구축조치(CSBM) 검토: 정책적 함의,” 『통합유럽연구』 (국제지역문화원, 2018).

Ⅱ. 이론적 논의와 분석의 틀

1. 군비통제와 군사적 신뢰 구축

국방정책이 외부 적의 위협에 대응하는 것이라면 군비통제는 적의 위협을 감소시키는 것이다. 군비통제는 적의 위협을 감소시킨다는 측면에서 적극적인 전략이고, 적의 위협을 매개로 한다는 점에서 국방정책과 동등한 위상을 갖는다. 다시 말해서 군비통제는 평시 적의 위협을 감소하는 적극적인 국가 안보 전략이라고 할 수 있다.¹²⁾ 이러한 위상을 갖는 군비통제는 “평시에 양자 간 혹은 다자 간의 상호 안보 협의를 통해 군사적 위협요인을 감소시키거나 제거함으로써 안보를 유지 및 달성하는 행위”라고 정의할 수 있다.¹³⁾ 즉, 군비통제의 요체이자 가장 중요한 가치는 전쟁을 통하지 않고도 적대국의 군사적 능력과 의도를 약화할 수 있다는 것이다.

- 12) 국가 안보 달성에는 군사력을 증강하여 전쟁을 억제해나가거나 적대국의 위협 자체 감소, 또는 군비를 통제하여 전쟁을 예방하고 평화공존을 유지하는 두 가지 방법이 있다. 여기서 후자의 방법이 ‘군비통제’이다. 즉 군사력 건설과 군비통제는 전쟁 발생을 막는 국가 안보 목표 달성의 방법상 차이만 있을 뿐, 상호 보완적이고 동등한 위상을 갖는 개념이므로 군비통제를 국가 안보 전략의 하나로 볼 수 있는 것이다. 남만권(2006), p. 9; 한용섭(2015), pp. 68-77; 박영규(2000), pp. 4-5.
- 13) 군비통제에 대하여 국내외 학자들은 다음과 같은 정의를 내렸다. 남만권은 “군사력의 건설·배치·운용·사용을 확인, 제한, 금지 또는 축소하고, 합의사항 위반 행동에 대해 제재 조치를 가함으로써 전쟁 발발 위험을 감소시켜 안보를 유지하려는 것”이라 정의했다. 남만권(2006), p. 21; 황진환은 “일방, 쌍방 혹은 다자간 묵시적 또는 공식적인 협의를 통하여 특정 군사력의 건설, 배치, 이전, 운용, 사용을 확인, 제한, 금지 또는 축소하여 군사적 투명성을 확보하고 군사적 안정성(military stability)을 높여 궁극적으로 국가 안보를 달성하려는 안보 협력 방안”이라고 정의했다. 황진환, “남북한 군사적 신뢰 구축 및 군비통제: 현황과 쟁점,” 『국제정치논총』 제41집 3호, (한국국제정치학회, 2001), p. 194-195; 송대성은 “군비통제란 군비경쟁의 상대적인 개념으로써 군비경쟁을 중지 또는 안정화하려는 각종 노력”이라고 설명했다. 송대성, 『한반도 평화체제구축과 군비통제: 2000년대 초 장애 요소 및 극복방안』 (세종연구소, 2001), p. 25; 해외 학자로 골드 블랫(Joseph Goldblat)은 “평시에 양자 간 혹은 다자 간의 상호 협의를 통해 군사적 위협요인을 감소시키거나 약화함으로써 안보를 달성하는 행위”라 정의했다. Goldblat, Jozef, Arms Control : The New Guide to Negotiations and Agreements, SIPRI, 2002, p. 3; 퍼거슨(Allen R. Ferguson)은 군비통제의 범위를 확대하여 “완전한 무장 해제로부터 상호 억제의 안정성을 증강하기 위해 몇 가지의 무기를 증강하는 것을 포함한다”라고 설명했다. Allen R. Ferguson, “Mechanics of some limited disarmament measures,” American Economic Review 51, May 1961, p. 479.



출처 : 박영규(2000), p. 9; Richard Darilek(1987), pp. 5-6 내용 정리하여 도식.

[그림 1] 군비통제 분류

[그림 1]에서와 같이 군비통제는 크게 두 가지로 분류된다. 하나는 운용적 군비통제(Operational arms control)이고, 다른 하나는 구조적 군비통제(Structural arms control)이다. 운용적 군비통제는 “군사력의 운용과 배치를 통제함으로써 적의 도발 의도를 약화하여 서로 믿고 안심할 수 있도록 하는 것”이고, 구조적 군비통제는 “군사력의 규모와 구조를 통제함으로써 적의 능력 자체를 약화하는 것”이다.¹⁴⁾

군사적 신뢰 구축이란 정치적·경제적·군사적·기술적·문화적인 면의 모든 행위를 포함하는 광의의 신뢰 구축에서 주로 군사 분야에 해당하는 것으로서 “분쟁 당사국 간에 서로 우려할 만한 위협이 존재하고 있지 않다는 것을 신빙성 있게 의사소통하는 정치·군사적 행동”이라고 정의된다.¹⁵⁾ 여기서 적대국의 도발 의도 약화는 상대방의 싸우고자 하는

14) 군비통제는 크게 운용적 군비통제와 구조적 군비통제로 구분된다. Richard Darilek(1987), pp. 5-6; 박영규(2000), p. 9. 한편 운용적 군비통제를 군사적 신뢰 구축과 제한조치로 구분하여, 군비통제를 군사적 신뢰 구축, 제한조치, 군축의 세 가지로 구분하기도 한다. 한용섭(2015), pp. 83-84.

15) 장철운(2018), p. 46; 한편, 서구의 학자들은 신뢰 구축을 안보 내지 군사 문제와 결부시켜 군비통제의 한 유형으로 보는 협의의 관점에 주목했고, 동구나 구소련 학자들은 신뢰 구축을 국가 간 화해(Detente)를 촉진하는 모든 요소를 포함하는 광의의 개념에 주목했다. James Macintosh, *Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective*, (Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985), pp. 51-60.

의도를 투명(transparency)하게 만들고, 공개(openness)함으로써 달성된다. 아울러 투명성과 공개성은 한 국가의 군사행동을 예측(predictability) 가능할 수 있게 만들어 군사행동을 억지시키고, 상호 신뢰를 높여준다.¹⁶⁾

이러한 측면에서 군사적 신뢰 구축은 군사력의 규모, 무기체계, 구조 등에 손을 대지 않고 훈련, 배치, 기동 등 군사력의 운용(operational)을 통제하여 상호 신뢰를 달성하는 것으로 볼 수 있으므로 군사적 신뢰 구축을 운용적 군비통제라고 부르기도 한다.¹⁷⁾

2. 군사적 신뢰 구축조치(Military CBM)

학자들은 과거 유럽에서 군사적 신뢰 구축의 주요한 성공 원인을 유럽의 모든 나라가 참여하는 안보 대화를 제도화 한데서 찾는다. 유럽에서는 국가 안보를 확보하려면 군사적 안보·인권·경제협력의 세 가지 축이 제대로 균형된 발전을 해야 한다고 믿었고, 이러한 믿음을 토대로 CSCE가 탄생하였다. 그리고 그 성과는 헬싱키 선언과 스톡홀름 협약으로 이어졌다. 매년 35개 참가국 간 정상회담, 외상 회담, 안보 및 군사 담당 관료 또는 전문가들이 정기적인 회담을 개최하면서 대화를 이어나갔고, 이러한 안보 대화의 과정(process)에서 실제 합의된 군사적 신뢰 구축조치(measures)들이 나왔다.¹⁸⁾

이렇듯 군사적 신뢰 구축의 과정과 실제 합의된 조치는 다른 개념이지만 상호 보완적이다. 실제 합의된 군사적 신뢰 구축조치의 배경에는 안보 대화의 제도화를 통해 형성된 안보 대화 과정인 신뢰 구축과정이 있다는 것을 간과해서는 안 된다.

한편, 매킨토시(James Macintosh 1985)는 유럽의 합의된 군사적 신뢰 구축 조치들을 성질별로 범주화하여 세 가지로 구분했다.¹⁹⁾ 첫째는 정보·통신·통보·

16) 한용섭(2015), pp. 125-127; 군사적 신뢰 구축의 목표는 제도적 보장, 투명성, 신뢰성 등 3가지를 실현하는 것이다. 장철운(2018), p. 44.

17) Robert D. Blackwill and Stephen F. Larrabee, *Conventional Arms Control and East-West Security*(Durham, NC: Duke University Press, 1989), pp. 231-257.

18) 한용섭, “한반도 안보 문제에 대한 군비통제적 접근: 이론, 평가, 전망,” 『국제정치논총』 제49집 5호, (한국국제정치학회, 2009), p. 108.

19) 또 다른 연구는 군사적 신뢰 구축조치를 정보·통신 관련 조치, 관찰 및 사찰 관련 조치,

참관 조치이고, 둘째는 제한 및 기습공격 방지용 신뢰 구축조치이며, 셋째는 안보 관리와 위협관리 차원에서 시행하는 안보 대화 채널의 상설화이다.²⁰⁾

〈표 1〉 매킨토시의 군사적 신뢰 구축조치 분류

구 분		내 용
정보·통신 통보·참관 조치	정보 조치	출판과 회람, 군사력 구성에 관한 정보 교환, 전략 세미나 등
	통신 조치	직통전화(hot line)설치, 위험감소센터 설치
제한 및 기습공격 방지용 신뢰 구축조치	통보 조치	군사 이동과 기동의 사전 통보 등
	기동 및 훈련 참관 조치	초청국의 군사 정보 수집 및 교육
	사찰 조치	검증을 의미
	특정 행위 금지 조치	공격 성향 또는 도발적인 군사 행위 금지
	제한 조치	기동 및 이동 제한, 훈련금지, 병력배치 제한 등
안보 대화 채널의 상설화		군사적 이해가 걸린 국가들이 참가하는 안보대화레짐 구축

* 출처: James Macintosh(1985, 113-117) 내용을 정리하여 작성

첫째, 정보·통신·통보·참관 조치는 출판과 회람, 군사력 구성에 관한 정보 교환, 전략 세미나, 상설 협의체 구성 등으로 세분할 수 있다. 출판과 회람은 국방예산, 국방백서 발행과 교환, 군비통제 영향평가서 등 발간에 관한 것이며 이는 참가국 간 정보 공유 역할을 한다. 군사력 구성에 관한 정보 교환은 병력 숫자, 배치계획, 특정 부대 위치, 장비 현황 등에 대한 정보를 교환하는 것이다. 전략 세미나는 참가국의 군사 전문가들이 참가하는 전략 환경에 대한 세미나를 의미한다. 통신 조치에는 직통전화(hot line)설치와 위험감소센터의 설치가 있다. 통보조치에는 군사 이동과 기동의 사전 통보, 해군과 공군 기동의 사전 통보, 동원 통보 등이 있다. 기동 및 훈련 참관 조치는 초청받은 참관자들이 초청국의 군사 정보 수집과 교육적 차원에서 참관하는 것을 말한다.

둘째, 제한 및 기습공격 방지용 신뢰 구축조치는 사찰 조치, 특정 행위

군사적 억제 조치로 구분했다. 장철운(2018), pp. 48-49.

20) James Macintosh(1985), pp. 113-117.

금지를 통한 긴장감소 조치, 제한조치, 선언적 조치 등이 있다. 사찰 조치는 검증을 의미한다. 검증은 약속 이행 여부를 확인할 제도적 장치이다. 특정 행위 금지를 통한 긴장감소 조치는 공격 성향 또는 도발적인 군사 행위를 금지하는 것이다. 제한조치는 병력배치 및 무기 보유 제한, 기동 및 이동 제한, 훈련금지 등을 포함한다. 선언적 조치의 예로는 선제 불사용의 원칙(no first use), 무력 불사용 원칙 등이 있다.

셋째, 안보 관리와 위험관리 차원에서 안보 대화 채널의 상설화는 모든 참가국이 참가하는 회의 조직의 상설화를 통해 신뢰 구축과정을 만들어나가는 것을 의미한다. 해당 지역의 군사 문제를 해결하기 위해서는 군사적 이해가 결린 모든 국가가 참가하는 안보 대화 채널 구축이 무엇보다 강조된다.

3. 한반도 군사적 신뢰 구축조치

유럽의 군사적 신뢰 구축조치가 좋다고 해서 그 수준을 무조건 따라가려 하는 것 또한 적절치 않다. 유럽과 달리 한반도 군사적 신뢰 구축을 둘러싼 특수한 상황이 존재하기 때문이다. 따라서 유럽의 사례에서 군사적 신뢰 구축조치의 아이디어를 도출하여 적용하되 한반도 군사적 신뢰 구축조치의 특징과 문제점에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.²¹⁾

한반도 군사적 신뢰 구축조치는 유럽의 군사적 신뢰 구축조치 분류에 상응할 만한 구체적 내용이 부족했고, 일관성 있게 이행되지 못했다. <표 2>의 내용에서 알 수 있듯이 같이 한반도 군사적 신뢰 구축은 대화와 긴장을 반복해왔다. 북한의 핵 문제가 최우선 순위 정책과제로 등장하면서 북한은 군사 문제에 관하여 미국과 직접 상대하려 했고, 한국은 정권이 교체될 때마다 군사적 신뢰 구축을 향한 관심 온도가 달랐다.²²⁾ 이러한 장에 요소는 한반도 군사적 신뢰 구축의 추진 동력을 감소시켰다. 비록

21) 한반도 신뢰 구축 특징과 보완점에 대한 여러 학자의 평가는 4장에서 자세하게 다루어진다.

22) '남북 회담 통계'는 일관성 부족했던 남북 관계를 단적으로 보여준다. 노태우 정부(1988-1993)는 167회, 김영삼 정부(1994-1998)는 20회, 김대중 정부(1999-2003)는 109회, 노무현 정부(2004-2008)는 141회, 이명박 정부(2009-2013)는 39회, 박근혜 정부(2014-2017)는 13회 남북 회담을 시행했다. 통일부 남북회담본부,

<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/usrCmsStart/List.do?tab=1>(검색일 2020. 8. 29). 강조는 필자.

2018년 9·19 남북 군사합의가 군사적 신뢰 구축을 위한 실제적 조치를 보다 구체화한 것이라고 평가받고 있으나, 그 성과를 확대하기 위해서는 여전히 보완이 필요하다.²³⁾

<표 2> 1990년 ~ 2020년 역대 정부별 남북한의 군사적 신뢰 구축 이슈의 전개 과정

구분	내용
노태우 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 남북 기본합의서 채택(1991), 군사공동위원회 개최 추진 · 대규모 부대 이동 및 군사 연습의 통보, 비무장 지대를 평화적으로 이용 논의, 군 인사 교류 행사 및 정보 교환 합의 · 합의는 있었으나, 구체적 행동으로 옮기지 못함.
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 북한 핵 문제가 최우선 순위의 정책과제로 등장, 남북 간 군사적 신뢰 구축 논의 중단 · 북한 핵 문제가 미국과 북한 간의 직접 협상 국면으로 전환되면서 남북 간 군비통제 회담 미시행 · 제네바 합의(1994), 핵 문제 협상을 통해 남-북-미 간 관계개선의 진척이 있었으나 북한의 비밀 핵 개발로 인해 교착상태 도달
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 남북 관계개선과 북한의 개혁개방 여건 조성 우선 · 핵 문제는 미북 간에 논의, 남북 간에는 경제교류와 협력을 추진하는 햇볕정책 추진 · 남북 간 정치적 화해와 경제적, 사회적, 문화적 교류는 증대하였으나, 군사적 위협과 긴장은 여전히 지속 · 美, 9·11 테러 이후 북한을 '악의 축'으로 선정하며 북미 관계 냉각
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 「국가안보전략서」에 한반도 군사적 신뢰 구축과 군비통제를 위한 전략과제 제시, 초보적 군사적 신뢰 구축조치 시행 · “서해 우발적 충돌방지 및 선전 활동 중지” 합의, 10·4선언(2007) · 선언적 합의는 이루어졌으나, 정권 교체에 따른 추진 동력 감소
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 비핵-개방-3000 정책 추진하며 북핵 문제 해결에 집중 · 북한 핵 개발 지속, 남북 간 군사적 긴장 고조
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 정부 초기, 남북한 간 정치적·군사적 신뢰 구축을 목표로 한 한반도 신뢰 프로세스 추진했으나, 이내 남북관계 경색 · 북한 핵실험 시행, 남북 간 군사적 긴장 고조
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 9·19 남북 군사합의(2018), 역사상 최초 군사분계선 1km 이내 GP 철수 · 과거보다 세부적인 내용으로 합의했다는 데 성과가 있지만, 지속적이고 구체적인 이행 담보를 위한 군사 회담의 정례화·제도화 필요

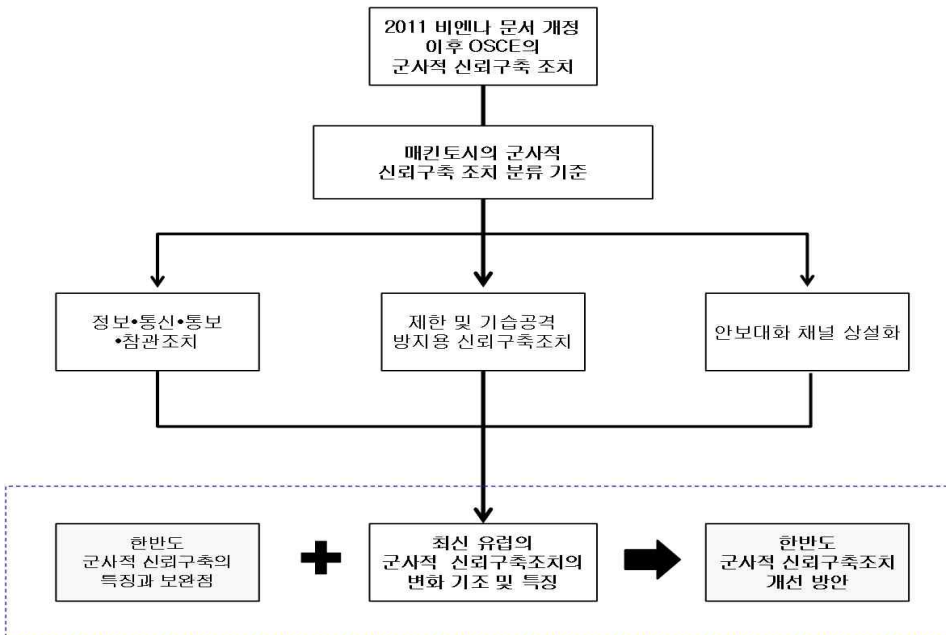
* 출처: 한용섭, “군비통제 관점에서 본 9·19 남북 군사합의의 의의와 전망,” 『국가전략』 제25권 2호, (세종연구소, 2019), pp. 11-27. 내용 정리하여 저자 작성.

23) 9.19 남북 군사합의는 두 정상이 지켜보는 가운데 각 국방책임자가 서명하였다는 측면에서 기존 합의와 상징적 차이가 있다. 아울러 정전 협정에서 합의하지 못했던 사안을 실천 가능한 방안으로 구체화하여 운용적 군비통제를 실현하였다는 점에서도 의미가 크다. 한편, 이 합의가 지속적인 실천으로 이어질 수 있는 구체적 이행 단계로 접어드는 것이 중요한 관건이라고 평가된다. 장철운(2018), p. 41; 안광수, “9·19 남북 군사합의의 군사적 의미,” 『ROK Angle』 (한국국방연구원, 2018), p. 3; 이호령, “평양공동선언 및 부속 합의서 평가와 향후 과제,” 『국방논단』, 1731호, (한국국방연구원, 2018), p. 2.

4. 분석의 틀

본 연구는 앞서 살펴본 매킨토시의 군사적 신뢰 구축조치 성질별 분류 기준으로 최신 개정된 “2011년 비엔나 문서”의 군사적 신뢰 구축조치 내용과 OSCE의 실제 활동 사례를 검토한다. 즉, 2011년도 이후 진행된 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치 사례를 정보·통신·통보·참관 조치, 제한 및 기습공격 방지용 신뢰 구축조치, 안보 대화 채널의 상설화의 세 분야로 구분하여 체계적으로 살펴본다. 이를 통해 2011 비엔나 문서 이후 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치 변화 기조와 특징을 도출한다.

이어서 한반도를 둘러싼 군사적 신뢰 구축의 특수한 상황을 이해하고자 여러 국내 연구의 역대 정부별 남북 군사적 신뢰 구축에 대한 평가를 정리하고, 이를 토대로 한반도 군사적 신뢰 구축의 특징과 보완점을 도출한다. 결론적으로 본 연구는 유럽의 최신 군사적 신뢰 구축조치 사례를 체계적으로 살펴보고, 여기서 얻은 아이디어와 한반도의 특수한 상황을 함께 고려하는 일련의 분석과정을 거쳐 한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안을 제언한다.



[그림 2] 분석의 틀

Ⅲ. 2011 비엔나 문서 개정 이후 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치

1975년 헬싱키 최종선언(Helsinki Final Act 1975)에 담긴 신뢰 구축조치의 대부분은 참가국의 자발적 의사에 맡겨져 있어 법적인 구속력이 부족하다는 비판을 피하기 어려웠다. 이를 보완하기 위하여 1986년 스톡홀름 협약(Stockholm Agreement)이 나왔다. 스톡홀름 협약은 군사적으로 의미 있고 구속력이 있는 신뢰 구축조치가 포함되어 있다고 하여 헬싱키 최종선언과 구별하여 신뢰 및 안보구축조치(CSBM: Confidence and Security Building Measures)라 불린다.²⁴⁾

이어서 스톡홀름 협약으로부터 한 단계 더 진전된 신뢰 구축조치가 1990년 비엔나 협약(Vienna Agreement 1990)으로 합의됐다. 비엔나 협약에서 합의된 문서는 오늘날까지 총 네 차례(1992, 1994, 1999, 2011) 개정된 거쳤다. 이번 장에서는 가장 최근 개정된 “2011 비엔나 문서”의 내용에 담긴 군사적 신뢰 구축조치를 중점적으로 살펴보고자 한다. 아울러 문서에 적시되어있는 조치들이 실제 어떻게 실행되고 있는지도 함께 살펴봄으로써 OSCE 군사적 신뢰 구축조치의 변화 기초와 특징을 도출하고자 한다.

1. 정보·통신·통보·참관 조치

“2011 비엔나 문서”에는 OSCE 참가국이 연례적으로 교환해야 할 군사 정보가 세부적으로 명시돼있다. 특히, OSCE 참가국의 군병력 증강이 비엔나 문서가 정한 기준에 부합될 시 해당 국가는 그 정보를 참가국들에 사전 통보해야 한다.

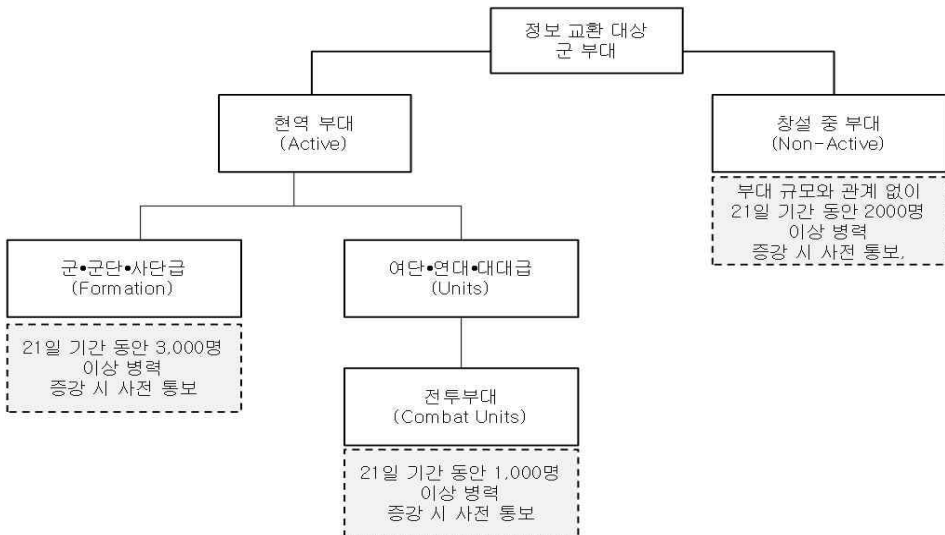
이 조항은 부대 규모에 따른 병력 증강 통보 기준에 차등을 두었다. 우선, 군·군단·사단은 군 조직(formation)으로, 여단·연대와 그에 상응한 규모는 부대(units)로 구분했고, 부대(units) 중 보병, 장갑차, 기계화 차량, 포병, 전투 공병, 육군 항공 부대는 전투 부대(combat units)로 세분했다.²⁵⁾

24) 장철운(2018), p. 46; 한용섭(2015), p. 129.

25) 군(Field Army)은 수 개의 군단 또는 사단으로 구성되고 군단(Corps)은 사단을 운용하고 조직하는 제대이며 사단(Division)은 전술작전을 수행할 수 있는 최소단위부대이다.

여기서 현역 전투 부대(active combat unit)는 1,000명, 사단급 이상 현역 부대(active formation)는 3,000명이 21일을 넘는 기간 동안 병력 규모를 유지하면, 그 이유를 포함하여 OSCE 참가국에 통보해야 한다.²⁶⁾

아울러 창설 중인 부대(non-active) 병력 증원에 대한 통보 규정은 따로 정했다. 창설 중인 부대는 병력 규모와 관계없이 21일 이상 2,000명 이상 증강한 상태로 유지되면 의무적으로 통보해야 한다.²⁷⁾ 이러한 조치는 어느 국가의 병력이 장기간 증강된 상태로 유지되는 것이 상대국에 위협으로 해석될 수 있으므로 관련 정보를 사전에 교환함으로써 신뢰를 증진하려는 조치이다. 또한, 사전 통보는 상호 군사행동의 예측성을 높여 각국의 도발 의지를 낮추는 효과가 있다. 특히 이러한 규정이 상당히 구체적인 내용으로 정해져 있다는 점이 특징적이다. 아래 [그림 3]은 군부대 병력 증강과 관련하여 앞서 살펴본 내용을 그림으로 정리한 것이다.



* 출처: OSCE(2001), pp. 3-4. 내용 정리하여 도식.

[그림 3] 군부대 병력 증강에 관한 정보 교환 기준

여단(Brigade)은 사단보다는 작으나 연대보다는 큰 단위부대이고 연대(Regiment)는 연대본부와 2개 이상의 대대로 구성된 단위부대다. 이강언 외(2009).

26) OSCE, "Vienna Document 2011," Vienna, 2011, p. 3. <https://www.osce.org/fsc/86597.pdf> (검색일: 2020.6.22).

27) OSCE(2011), p. 4.

OSCE 참가국은 상기한 내용 외에도 병력 증강의 시작과 종료 날짜, 계획된 동원 및 현역화(activation) 장소 등의 정보를 통보해야 한다. 아울러 어느 한 국가가 이러한 정보를 사전 통보하지 않았거나, 정보의 변경이 있는 경우 행위가 완료되기 42일 전까지 반드시 통보해야 함을 단서 조항으로 두었다.²⁸⁾ 국방예산에 대한 정보도 상호 교환 대상이다. 특히 매년 5년 단위 회계연도의 마지막 2년간의 전력 운영(operating costs), 조달 및 건설(procurement and construction), 연구 개발(research and development) 비용의 최대치(best estimates)에 대한 정보를 교환하도록 명시하였다.²⁹⁾ 이는 예산 정보를 공유함으로써 상호 전력 증강에 대한 예측 가능성을 높이려는 조치이다.

“2011 비엔나 문서”에는 특정 군사 활동에 대한 사전 통보조치도 명시돼있다. 통보기한은 42일 전이다. 상호 합의된 훈련 및 기동과 관련하여 9,000명 이상의 병력이 참가하거나 250대 이상의 전차, 500대의 ACV(Amphibious Combat Vehicle), 구경 100mm 이상의 자주포·견인포·박격포·다연장로켓포 250문 이상, 3,000명 이상의 상륙군 또는 공수부대, 그리고 헬리콥터를 제외한 200쏘티(sortie) 이상의 항공기가 모두 사전 통보 대상이다.³⁰⁾

군사 활동 참관 조치는 다음과 같이 규정돼있다. 13,000명 이상이 참가하는 훈련이거나, 300대 이상 전차가 참가할 경우, 또는 500대 이상의 장갑차 또는 구경 100mm 이상의 박격포 또는 다연장로켓포가 250문 이상 또는 3,500명 이상의 상륙군 또는 공수부대의 훈련에는 참관을 의무화했다. 이때 참관국은 최대 2명의 참관인을 파견할 수 있고, 훈련 관찰 시 쌍안경, 지도, 비디오카메라, 휴대용 야시경 등의 장비를 사전 승인 후 소지할 수

28) OSCE(2011), p. 5.

29) OSCE(2011), p. 8.

30) OSCE(2011), p. 20; ACV는 수륙양용장갑차를 의미한다. 자주포는 차량 위에 탑재된 야포로서 차량에 탑재된 채로 운반되고 또한 사격할 수 있게 된 기동성 있는 포를 의미한다. 견인포는 스스로 기동하지 못하여 다른 수단에 의지하여 움직이는 포를 의미한다. 박격포는 포신이 짧고 고각사격을 하는 포구장전식 화포를 의미한다. 다연장 로켓포는 다수의 로켓탄 발사통을 상자형 또는 원통형으로 배열한 발사기를 의미한다. 쏘티는 항공기 한 대가 임무 수행을 위하여 출격한 횟수를 의미한다. 이강언 외(2009).

있다. 그리고 대상 국가는 참관인에게 훈련의 목적, 훈련 단계, 훈련 일정 등에 대한 정보를 제공해야 하며 1:250,000 이하 척도의 군사 지도를 제공해 주어야 한다.³¹⁾

이 밖에도 “2011 비엔나 문서”에서 군사 교류 활동에 관한 내용도 확인할 수 있다. 여기에는 하급 장교나 지휘관의 교환 방문, 군사 부대 간의 접촉, 사관학교나 학교 기관의 군사 훈련 과정 상호 참가, 군사학 및 관련 분야의 학계 및 전문가 간의 교류 및 접촉, 세미나, 공동 학술 간행물 발행, 군대 구성원 간의 스포츠 및 문화 행사 등이 포함된다.³²⁾

<표 4>는 “2011 비엔나 문서”가 공표된 이후 2012년부터 2019년까지 OSCE 주관으로 실제로 시행된 각종 세미나, 심포지엄, 공동 군사 훈련 등의 내용을 정리한 표이다. 특히 주목할 만한 내용은 매년 5월 카자흐스탄(Kazakhstan)의 아스타나(Astana)에서 시행하는 공동 군사 훈련인데, 이 훈련에는 카자흐스탄, 아제르바이젠(Azerbaijan), 몽골(Mongolia), 타지키스탄(Tajikistan) 등 OSCE 동부 국가의 군 장교들이 참가하여 군사적 신뢰 구축 관련 교육을 공동으로 시행한다. 여기에 프랑스, 독일, 헝가리 등 중서부 유럽 국가의 군 장교와 민간 전문가들이 함께 참여하여 전문적 지식을 전수하며 공유하고 있다. 특히, 실제 검증 및 사찰 능력을 배양하기 위해 아스타나 인근의 군부대인 제36 공격여단을 대상으로 모의 사찰을 시행하고 그 결과를 상호 평가하는 것이 인상적이다.

31) OSCE(2011), p. 25.

32) OSCE(2011), p. 16.

<표 3> 2012년-2019년 군사적 신뢰 구축을 위한 행사 시행 현황

년도	일자	장소	참가국	대상(수)	내용
2012	5.30	카자흐스탄	아제르바이젠 등	장교(30)	· 사찰, 검증 절차 체험 및 교육
	6.18	라트비아	발트해 9개국	외교부, 학계 등(45)	· 지역 안보 협력에 관한 논의
2013	4.10	사라예보	독일, 스위스 등	군, 경찰 등(60)	· 국방, 안보 분야 교육훈련 세미나
	5.21	카자흐스탄	프랑스, 몽골 등	장교(40)	· 사찰, 검증 절차 체험 및 교육
2014	11.28	사라예보	보스니아-헤르체코비나	안보 분야 전문가(150)	· 보스니아-헤르체코비나의 다양한 안보 문제에 대한 공동 해결 방안 모색
2015	5.26	카자흐스탄	카자흐스탄, 타지키스탄 등	장교(50)	· 사찰, 검증 절차 체험 및 교육
2016	4.22	타지키스탄	타지키스탄	장교(25)	· 방사선 물질 불법 밀매 방지, 교환 절차 등 협력
	5.24	카자흐스탄	아제르바이젠 등	장교(50)	· 사찰, 검증 절차 체험 및 교육
2017	4.7	카자흐스탄	카자흐스탄, 키르기즈스탄	장교(25)	· 평화 유지군의 교전규칙, 국제법 등 교육
2018	5.27	카자흐스탄	아제르바이젠 등	장교(45)	· 사찰, 검증 절차 체험 및 교육 · 무기 시연, 훈련 기술 공유
2019	12.12	우크라이나	에스토니아, 라트비아 등	국방·법무 전문가(60)	· 초국가적 범죄의 사전 예방을 위한 교육, 정보 교환 등

* 출처: 위 내용은 OSCE 홈페이지의 “Newsroom”에서 2012년부터 2019년까지 OSCE 주관으로 시행한 세미나, 공동 군사 훈련 등의 내용을 선별하여 정리한 것이다. 자세한 출처는 아래 각주 참고.³³⁾

33) OSCE, “Centre in Astana conducts regional seminar on Vienna Document 2011,” 2012.5. <https://www.osce.org/astana/90926>(검색일: 2020.7.23).; OSCE, “High-level officials discuss OSCE politico-military Code of Conduct at seminar in Latvia,” 2012.6. <https://www.osce.org/fsc/91368>. (검색일: 2020.7.23).; OSCE, “Ways to improve education in defense and security Sector in Bosnia and Herzegovina focus of OSCE seminar,” 2013.4. <https://www.osce.org/bih/100605>(검색일: 2020.7.23).; OSCE, “OSCE Centre in Astana trains military officers on confidence- and security-building measures,” 2013.5. <https://www.osce.org/astana/101777>(검색일: 2020.7.23).; OSCE, “OSCE-supported workshop focuses on integrity plans in Bosnia and Herzegovina’s security sector to counter corruption,” 2014.11. <https://www.osce.org/bih/127831>(검색일: 2020.7.23).; OSCE, “OSCE trains military officers on confidence- and security-building measures in Kazakhstan,” 2015.5. <https://www.osce.org/astana/160186>(검색일: 2020.7.23).; OSCE, “OSCE Office in Tajikistan concludes workshop on radiation safety,” 2016.4. <https://www.osce.org/tajikistan/235596>(검색일: 2020. 7. 23).; OSCE, “OSCE conducts regional seminar in Kazakhstan on Vienna Document 2011,” 2016.5.

<https://www.osce.org/astana/242281>(검색일: 2020.7.23).; OSCE, “OSCE-supported regional peacekeeping course for military officers from Kazakhstan and Kyrgyzstan concludes,” 2017.4. <https://www.osce.org/programme-office-in-astana/310406>(검색일:)

2. 제한 및 기습공격 방지용 신뢰 구축조치

제한 및 기습공격 방지용 신뢰 구축조치에는 사찰 조치, 특정 행위 금지를 통한 긴장감소 조치, 제한조치, 선언적 조치 등이 있다. 특히 사찰 조치와 관련하여 “1999 비엔나 문서”와 “2011 비엔나 문서”는 두 가지 차이점을 나타낸다. 하나는 전자보다 후자의 내용에 사찰국의 권한이 더욱 강조됐다는 점이다. 전자는 “OSCE 참가국은 사찰을 요청할 권한을 갖는다”라고 기술했으나, 후자는 이에 더하여 “사찰을 요청한 국가가 제시한 사찰 기간과 수행에 관한 권한을 다른 국가가 침해할 수 없다”라는 내용을 추가했다.³⁴⁾

또 다른 점은 항공전투부대 사찰과 관련한 내용에서 식별된다. “1999 비엔나 문서”의 제4장(Contact)에는 항공전투부대를 보유한 피사찰국은 기보고된 부대 중 하나를 선정하여 다른 국가의 방문을 주선하고, 이를 통해 해당 국가의 항공전투부대의 기능과 항공 출격 횟수, 비행 중 임무에 대한 정보를 다른 국가들이 확인할 수 있도록 명시되어 있다.³⁵⁾ 반면 “2011 비엔나 문서”에는 위 내용에 추가하여 5년간 피사찰국의 항공전투부대를 확인한 후 또 다른 곳의 항공전투부대를 방문할 수 있도록 명시되어 있다. 그리고 방문했던 항공전투부대의 전투기가 개량되었거나 새로운 형태의 전투기가 도입되었을 경우 해당 부대를 5년간 재방문할 수 있도록 했다. 이러한 조치 내용은 “2011 비엔나 문서”가 “1999 비엔나 문서”보다 사찰과 관련된 사항이 강조돼있는 점을 보여준다.³⁶⁾

2020.7.23).; OSCE, “OSCE trains military officers on Vienna Document in Kazakhstan,” 2018.5. <https://www.osce.org/programme-office-in-astana/383208>(검색일 : 2020. 7. 23).; OSCE, “Proactive approach to targeting transnational organized crime focus of OSCE regional workshop in Kyiv,” 2019.12. <https://www.osce.org/secretariat/442090>.(검색일 : 2020. 7. 23).

34) OSCE, “Vienna Document 1999,” Vienna, 1999. p. 32.

<https://www.osce.org/files/f/documents/b/2/>

41276.pdf(검색일: 2020.6.22); OSCE(2011), p. 32.

35) OSCE(1999), p. 15.

36) OSCE 회원국들은 5년간 적어도 한 번 이상 자국의 항공전투부대 사찰을 주선해야 한다. 다음 연도 방문 일정에 대해서는 연례 시행 평가 회의(AIAM, Annual Implementation Assessment Meetings)에서 논의한다. 방문은 24시간 지속되며 이때 해당 부대의 일상적인 작전 활동을 볼 수 있고, 해당 지휘관들을 면담할 수 있으며, 모든 종류의 항공기를 볼 수 있다. 이 조치는 1997년 1월 1일부터 시행되었다. OSCE(2011), pp. 15-16.

“2011 비엔나 문서”에는 다음과 같이 사찰과 관련된 행정적인 조치사항까지도 세부적으로 명시되어 있다. 피사찰국은 24시간 이내 사찰 요청에 회신해야 하며 요청서 발행 후 36시간 이내에 사찰팀이 피사찰국의 영토에 진입할 수 있도록 여건을 보장해야 한다. 아울러 피사찰국은 사찰팀에게 사찰을 수행하기 적합한 장소에 숙식을 제공해야 하며 사찰팀이 대사관이나 기타 공식 공관 및 영사 관계자와 통신할 수 있는 수단을 마련해 주어야 한다. 그리고 사찰 비용은 사찰팀이 자체적인 이동 수단 사용 경우를 제외하고 전적으로 피사찰국이 지급해야 한다.³⁷⁾ 이렇게 상호 방문을 위한 행정 조치사항이 세부적으로 명시되어 있는 것은 문서상 내용을 실제 이행으로 옮기려는 OSCE의 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.³⁸⁾

제한조치는 병력배치 및 무기 보유 제한, 기동 및 이동 제한, 훈련금지, 특정 무기의 사용 및 실험금지 등을 의미한다. 이와 관련해서 “2011 비엔나 문서”에는 다음과 같은 사항이 규정되어 있다. 다음 기준에 해당하는 훈련 중 어느 하나의 훈련이 시행될 경우 3년 전에 미리 통보해야 하고, 통보되지 않은 훈련은 금지된다. 그 기준은 40,000명 이상의 병력이 참가하거나 900대 이상의 전차 또는 2,000대 이상의 ACV, 또는 100mm 구경 이상 900문 이상의 자주포·견인포·박격포·다연장 로켓포이다. 아울러 다음 훈련은 1년 이내 통보해야 한다. 25,000명 이상의 병력이 참가하거나 400대 이상의 전차 또는 800대 이상의 ACV 또는 100mm 구경 이상 400문 이상의 자주포·견인포·박격포·다연장 로켓포이다.³⁹⁾

37) 이 밖에도 사찰팀은 48시간 이내 사찰을 종결해야 하고, 지상 또는 공중을 통한 현상 사찰이 가능하며, 사찰팀은 피사찰국의 군사 대표로부터 합의된 시간에 브리핑을 받을 권한이 있다. OSCE(2011), pp. 32-38.

38) 남북 군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992)가 “군사공동위원회 회의를 위하여 상대측 지역을 왕래하는 인원들에 대한 신변 안전보장, 편의 제공과 회의기록 등 실무 절차는 관례대로 한다”라고 명시한 내용에 비하여 매우 구체적이다. 외교부, “남북 군사공동위원회구성·운영에 관한 합의서,”1992.

http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=340996&srchFWord=&%3BsrchTp=&%3Bmulti_itm_seq=0&%3Bitm_seq_1=0&%3Bitm_seq_2=0&%3Bcompany_cd=&company_nm=&page=5(검색일: 2020.7.22).

39) OSCE(2011), pp. 34-35.

3. 안보 대화 채널의 상설화

앞서 유럽에서의 신뢰 구축은 모든 관련 국가들이 참가하는 안보 대화 채널의 상설화가 중요한 배경이었다고 강조한 바 있다. 군사 문제를 해결하기 위해서는 군사적 이해가 걸린 모든 국가가 참가하는 안보 대화 채널의 구축이 무엇보다 중요하다.⁴⁰⁾

OSCE의 정기적인 안보 대화를 견인하는 중요한 세 가지 조직은 상설이사회(Permanent Council, 이하 PC)와 안보협력포럼(Forum for Security Cooperation, 이하 FSC), 그리고 OSCE 사무국 산하의 분쟁방지센터(Conflict Prevention Center, 이하 CPC)이다.⁴¹⁾ 특히, FSC는 “2011 비엔나 문서”에 적시된 내용을 바탕으로 매년 CSBM과 관련된 현재와 미래의 이행을 논의하는 대표적인 상설 협의체이다.⁴²⁾

첫 번째 조직인 PC는 OSCE 참가국의 대표가 참석하여 정치와 관련된 전반적인 사항을 논의하고 결정하는 주요 회의체이다. 회기 시 매주 개최되는 이 회의체에서는 참가국이 제기하는 사안의 대부분이 다루어지는데, 2019년에는 우크라이나 동부 분쟁지역의 안정적인 관리를 위한 인도주의 노력, 포괄적 대화 방안 등의 논의 되었다.⁴³⁾ 두 번째 조직인 FSC는 주로 참가국 무관이 참석하며 정치-군사 문제에 관한 OSCE의 핵심 의사 결정 회의체이다. 참가국들은 매주 비엔나에서 만나 군비통제와 군사적 신뢰 구축과 관련된 문제를 논의한다. 회의를 주관하는 FSC의 의장국은 참가국들 사이에서 분기별로 순환한다. 2019년에는 스위스(Switzerland), 타지키스탄, 체코(Czech)가 의장국을 수행했다.⁴⁴⁾ 또한, FSC는 역내 안보 사안에 대해 참가국 대표와 전문가가 참여하여 서로 의견을 나누고 정보를 교환하는 ‘안보 대화(security dialogue)’를 개최한다. 여기서 군사 정보 투명성의 중요성, 군사적 신뢰 구축조치와 군비통제 등 주제가 논의된다.⁴⁵⁾

40) 한용섭(2015), p. 136.

41) 신동민(2018), p. 224.

42) OSCE(2011), p. 16.

43) OSCE, Annual Report 2019, Vienna, Austria, 2019, p. 21. https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/449104_0.pdf(검색일: 2020.7.22).

44) OSCE(2019), p. 24.

45) 신동민(2018), p. 219.

세 번째 조직인 CPC는 OSCE의 활동을 현장에서 구현하는 조직이다. 이 조직은 OSCE에 분쟁과 관련된 정보를 조기에 통보하고, OSCE의 지시 사항을 현장에서 수행 및 지원한다. 또한, CPC는 참가국 간 분쟁 방지와 신뢰 및 안보구축조치의 추진실적을 매년 평가한다.⁴⁶⁾ CPC는 정책부서와 현장부서로 나뉜다. 정책부서는 OSCE 역내를 크게 4개 지역(South Eastern Europe, Eastern Europe, South Caucasus, Cental Asia)으로 나누어 담당한다. 현장부서는 분석팀, 중재지원팀, 상황실, 평가지원팀, 그리고 안보협력포럼 지원팀으로 나뉜다. 아울러 CPC는 OSCE 참가국 간 통신 네트워크를 운영하고 있는데, 참가국의 외교 및 국방 담당 간 상호 연결된 네트워크를 이용하여 군사 정보와 관련된 내용을 정기적으로 교환한다. 24시간 가동되는 통신 네트워크는 OSCE 내에서 직통전화(hot line) 역할을 하는 것이다.⁴⁷⁾

이 밖에도 OSCE 참가국은 사찰 활동 전담 부서를 국방부 예하에 둔다. 이러한 검증 조직을 검증센터(VC, Verification Center)라고 부른다. 이 검증센터의 각국 대표들이 매년 말 회의를 개최하여 각국의 비엔나 문서 이행 실태를 논의하고 있다. OSCE는 이러한 상설 검증 협의체를 운영하면서 매년 활동 실적을 참가국들과 공유하기 위해 “연례보고서(Annual Report)”를 발간한다. 연례보고서의 내용은 크게 회의체에서 논의된 사안에 대한 평가와 지역별 현장에서 시행된 사항에 대한 평가로 구분된다. 특히 “2015 연례보고서(2015 Annual Report)”에서는 FSC가 우크라이나를 둘러싼 위기를 해소하기 위한 7가지 정책을 채택한 것이 높이 평가되기도 했다.⁴⁸⁾

지금까지 살펴본바 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치를 지속 추진하기 위한 안보 대화 채널의 특징은 각 협의체가 상호 유기적인 관계를 유지하며 상호 역할을 보완해 나가고 있다는 점이다. 군사 분야의 사안을 주도

46) OSCE(2019), p. 32.

47) Zdzislaw Lachowski, “Confidence- and Security- Building Measures in the New Europe,” *SIPRI Research Report*, No. 18, 2004, pp. 81-84.

48) OSCE, *OSCE Annual Report 2015*, Vienna, Austria, 2015, <https://www.osce.org/annual-report/2015> (검색일: 2020. 7. 22).

하는 FSC 활동을 견인하는 배경에는 PC에서 포괄적으로 다루어지는 정치-안보 대화가 존재하고, 또 현장의 분쟁을 예방하고 관리하는 CPC가 FSC를 지원한다. 여기에 더하여 사찰 활동을 전담하는 부서를 별도로 두어 검증을 통한 이행의 지속성을 높이고 있다.

4. 소결론 : 2011년 비엔나 문서 개정 후 군사적 신뢰 구축조치 변화 기조 및 특징

아래 <표 4>는 1990년 당시 비엔나 협약에서 합의한 군사적 신뢰 구축조치와 네 차례 개정을 거친 “2011 비엔나 문서”의 군사적 신뢰 구축조치 내용을 비교하고 있다.

<표 4> 비엔나 협약 1990 문서와 2011 비엔나 문서 내용 비교

구 분	비엔나 협약(1990)	비엔나 문서(2011)
적용지역	유럽 전지역 (인접 해상 및 공중지역 포함)	유럽 전지역 (인접 해상 및 공중지역 포함)
구속력	제도화, 의무화	제도화, 의무화
규제대상	상호 합의된 훈련/기동(병력 13,000명 이상, 전차 300대, 항공기 200쏘티(헬기 제외), 3,000명 이상 상륙군/공수부대) 및 적용지역 밖에서 안으로의 이동	상호 합의된 훈련/기동(병력 9,000명 이상, 전차 250대 , 항공기 200쏘티(헬기 제외), 3,000명 이상 상륙군/공수부대, ACV 500대, 구경 100mm 이상 포 250문 이상) 및 적용지역 밖에서 안으로의 이동
통보기한	42일 전 통보	42일 전 통보
참관 초청 대상	의무화	의무화
제한조치	40,000명 이상이 참가하는 훈련은 2년 전에 통보(2년 1회만 가능), 미통보 시 훈련 못 함.	40,000명 이상이 참가하는 훈련이나 900대 이상 전차 또는 2,000대 이상 ACV 또는 100mm 구경 이상 포 900문은 2년 전에 통보, 25,000명 이상이 참가하는 훈련이나 400대 이상 전차 또는 800대 이상 ACV 또는 100mm 구경 이상 포 400문은 1년 전에 통보, 미통보 시 훈련 못 함.
참관 초청 기준	지상군 17,000명 이상의 훈련이나, 5,000명 이상의 상륙군/공수부대 훈련에는 참관인 초청 의무화	지상군 13,000명 이상의 훈련이나, 3,500명 이상의 상륙군/공수부대 또는 전차 300대 이상 또는 장갑차 500대 이상 또는 구경 100mm 포 250문 이상 참가 훈련에는 참관인 초청 의무화

구 분	비엔나 협약(1990)	비엔나 문서(2011)
검증	매년 1~3회 초청을 의무화 참관인에게 브리핑 시행 지도/쌍안경/사진기 녹음기 사용 허용 사찰장소 도착 후 48시간 이내 종결 지상 또는 공중을 통한 현장사찰 해군함정, 군용차량 및 항공기와 같은 방어시설을 제외하고 사찰관의 접근/출입 및 현장사찰 허용	(좌동 외 추가) - 지상 또는 공중을 통한 현장사찰 - 피사찰국은 사찰 요청에 대하여 24시간 이내 회신 - 사찰 요청 후 36시간 이내 출입 허용 - 항공전투부대 5년간 1회 이상 사찰 가능, 마지막 사찰 후 새로운 항공기 도입 시 5년간 재사찰 가능

* 출처: 서보혁(2010), pp. 116-117; 한용섭(2015), p.131에 2011 비엔나 문서 내용을 추가하여 작성. 강조는 저자.

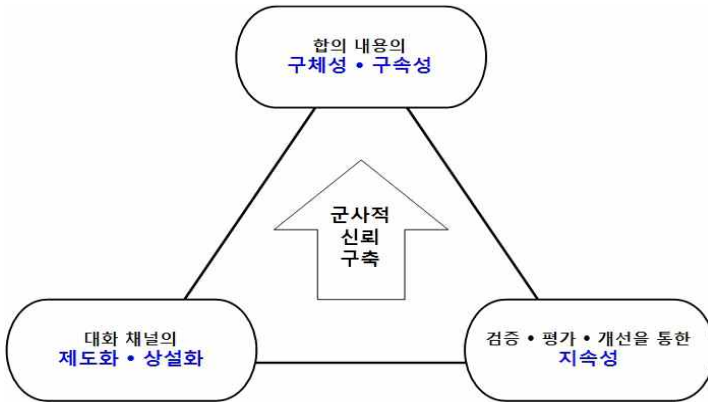
위 표에서 특기할 만한 점은 제한조치 및 참관 초청 대상의 부대 규모가 더 축소되었다는 것이다. OSCE 참가국의 군사행동 허용의 문턱은 더욱 높아졌고, 금지와 제재 기준의 문턱은 점차 낮아졌다. 결과적으로 비엔나 문서가 개정을 거듭하는 동안 OSCE 참가국의 군사행동 규제가 점진적으로 강해져 온 것이다. 아울러 “2011 비엔나 문서”의 규제대상에 새로운 장비가 추가되고, 화력 장비의 구경까지 세부적으로 명시하고 있는 점은 군사적 신뢰 구축조치를 통해 더 구체적인 부분까지 규제함으로써 상호 구속력을 높이려는 OSCE의 의지가 반영된 것으로 해석할 수 있다.

이렇게 비엔나 문서가 개정을 거듭하며 발전해 온 배경에는 안보 대화 채널의 상설화·제도화가 중요한 역할을 했다. 결국, 참가국 당사자들이 지속 접촉해서 토의하고 문제점을 식별하며 그것을 해결하는 과정을 거침으로써 합의된 신뢰 구축조치를 이행하려는 공동의 신뢰가 점차 형성되는 것이다.⁴⁹⁾

지금까지 논의한 바를 정리하면 비엔나 문서는 군사적 신뢰 구축조치의 구체성·구속성·지속성·제도화를 향상하는 방향으로 발전해왔다고 평가할

49) OSCE 참가국은 현안의 유무와 무관하게 안보협력포럼(FSC)를 통해 매주 접촉한다. 게다가 본회담을 전후하여 예비회의와 후속 평가 회의를 개최한다. 이러한 시스템은 회담 전 양측의 견해를 충분히 토론하고 조정함으로써 본 회의 협상자들에게 협상의 방향을 제시하는 총체적 틀을 제공한다. 아울러 회담 후에는 결과 보고 및 문제점 보완 발전, 합의사항의 이행·준수 여부를 확인하는 후속 평가회의를 실시함으로써 지속적인 만남이 이어진다. 손기웅(2006) pp. 109-110; 신동민(2018), pp. 223-224.

수 있다. 그리고 이들 요소는 상호 보완적 관계를 유지했다. 구체적이고 구속력 있는 내용으로 합의한 조치는 합의 이행 가능성을 높였다. 그리고 합의된 조치를 실천해 나가는 과정에서 이어진 접촉은 이행의 지속성을 높였다. 아울러 실현된 조치를 상호 검증하며 평가할 수 있는 조치가 구체적인 내용으로 포함되고, 제도적 장치가 마련되면서 실현 가능성과 지속성은 더 강해졌다.



[그림 4] 유럽의 군사적 신뢰 구축조치 변화 기조 및 특징

IV. 한반도 군사적 신뢰 구축조치 특징과 개선 방안

국내 여러 학자는 그동안 남북이 합의해 온 군사적 신뢰 구축조치를 두고 비판적 검토를 진행해왔다. 아울러 보완점과 개선 방안을 모색하는 과정에서 한반도 군사적 신뢰 구축의 특수한 상황을 분석했다. 이번 장에서는 “남북 기본합의서”가 채택되었던 노태우 정부부터 현재의 문재인 정부에 이르기까지 한반도 군사적 신뢰 구축의 특징을 정리하고, 보완점을 도출한다. 그리고 여기에 최신 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치 사례에서도 도출한 아이디어를 반영하여 한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안을 제시한다.

1. 한반도 군사적 신뢰 구축조치 특징과 보완점

다수의 연구는 군사적 신뢰 구축을 둘러싼 남북 관계의 일반적 특징을 도출하기 위해 특정 시기별 또는 역대 정부별 시행된 군비통제 및 군사적 신뢰 구축 진행 과정을 분석한 후 여기서 식별된 성과와 한계, 그리고 장애 요소들에 주목했다. 노태우 정부 시기 1991년 12월 13일에 “남북 기본합의서”가 채택되었다. 그리고 한국은 한반도 비핵화를 위한 ‘비핵 5 원칙’을 내세우며 “한반도의 비핵화에 관한 공동선언”을 발표했고, 이를 보완하는 여러 부속 합의를 채택했다. 이러한 성과는 기본합의서의 남북불가침 관련 조항(제9조 ~ 제14조)을 이행할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것이라고 평가되었다.⁵⁰⁾

하지만 북한의 핵 개발 시도와 한국 정부의 ‘팀 스피리트(Team Spirit) 훈련’⁵¹⁾ 재개가 충돌하면서 남북한 간 공식 대화 채널이 중단되었고, 예정되어있던 남북 군사 공동위도 개최되지 않았다. 이러한 상황이 발생하자, 당시 남북 간 합의 내용이 “불투명한 기본지침과 포괄적으로 표현된 방안이었기에 그 한계를 드러낸 것”이라는 비판이 제기되었다. 반면, 중단된 남북 간 군비통제 논의 상황과는 반대로 북한의 핵 개발 추진 후 미국과 북한 간의 협상은 상당한 진전을 이루어 내었다.⁵²⁾ 즉, 김영삼 정부 시기에는 한반도 군비통제가 남북한 간이 아니라 북·미 간에 핵무기 및 미사일과 관련한 문제 위주로 전개되었다.⁵³⁾

2000년 6·15 남북 정상회담을 계기로 남북 관계는 오랜 기간 지속해 온 냉전적 대결이 막을 내렸고, 화해·협력의 단계로 전환됐다는 측면에서

50) 박영규(2000), p. 45.

51) 한반도에서 발발하게 될지도 모르는 군사적인 돌발 사태에 대처하기 위하여 연례적으로 실시되었던 한·미 양국 군의 연합 군사 훈련이다. 1996년부터 이 훈련은 육군의 군단급 실병 기동훈련을 병행하는 ‘호국훈련’으로 대체되었다. 국방부, 『2012 국방백서』 (국방부, 2012), p. 155.

52) 북한이 남한을 군사적 신뢰 구축 대화 당사자로 받아들이지 않았던 시기는 1993년 7월부터 시작된 북미 제네바 협상 때부터이다. 당시 북한은 핵무기와 관련된 사안을 포함한 한반도 군사 문제는 북미 간의 문제이지, 남한과 논의할 성질의 문제가 아니라고 주장했다. 한용섭(2019), p. 14.

53) 박영규(2000), pp. 46-47.

김대중 정부의 대북정책은 새로운 패러다임을 전개했다고 평가된다.⁵⁴⁾ 이를 통한 성과로 한반도에 전쟁 위험이 감소했다는 것과 남북대화에 진전을 가져왔다는 점이 대표적이다.⁵⁵⁾ 한편, 남북한 군사적 신뢰 구축과 관련해서는 구체적 결과가 도출될 필요가 있으며 국지적 차원의 무력충돌을 궁극적으로 해소할 수 있는 구체적 방안이 마련돼야 할 것이라고 평가됐다.⁵⁶⁾

노무현 정부 시기는 2007년 10·4 공동선언을 비롯하여 다양한 수준의 회담과 경제·문화·체육 등 전 분야에서 남북 교류와 협력이 활성화되었다. 또한, 이 시기는 과거 단순히 선언적인 합의서를 채택했던 한계를 극복하고 합의서를 이행하는 단계까지 발전시켰던 시기로 평가되었다. 하지만 북한은 핵 문제를 비롯한 한반도 안보 문제는 미국과 지속 해결하려 하면서도 경제협력은 한국과 진행하여 경제적 이점을 얻으려 했고, 한국은 북한의 핵 문제를 포함한 군사적 긴장 관계를 해소하기 위해서 남북 간 교류와 경제협력 증대가 필요한 상황이었다. 한편, 이명박·박근혜 정부 시기는 남북 관계가 “도발과 제재”로 점철되면서 교류와 협력이 현격히 감소되었다고 평가됐다.⁵⁷⁾

문재인 정부의 “9·19 남북 군사합의”는 최초로 군사적 신뢰 구축조치의 구체적 합의 내용을 담았고, 남북관계를 제도적으로 발전시키기 위한 여러 시도가 이루어진 합의문이라고 평가되었다.⁵⁸⁾ 이러한 합의가 가능

54) 조한범, “6·15 남북 정상회담 이후 남북 관계 발전의 성과와 과제,” 『6·15 남북 공동선언 재조명: 이론과 실제』 (통일연구원, 2005), p. 18.

55) 이 밖에도 현실적인 대북정책으로 남북경협과 사회문화 교류를 확대해나간 점, 이산가족 상봉, 그리고 이러한 노력으로 북한 주민의 사상과 문화적 통제방식에 변화를 가져왔다는 점이 성과로 제시됐다. 조한범(2015), pp. 21-24.

56) 조한범(2005), p. 25.

57) 이호령(2019), p. 7.

58) 박용한(2020)은 “9·19 남북 군사합의”의 구체적 합의 내용을 해상 및 공중 적대행위 중지, 작전 공통수행 절차, 비무장 지대 내 GP 철수, 공동유해발굴의 다섯 가지로 분류했다. 자세한 내용은 박용한, “9·19 군사합의 이후 남북한 군비통제 평가와 전망,” 『세계지역연구논총』, 38집 2호, (한국세계지역학회, 2020) 참고. 또한, 이규창(2018)은 관문점 선언에 담긴 남북 관계 제도화 노력을 다음과 같은 세 가지 사항에서 찾았다. 첫째, 남북연락사무소를 개성 지역에 설치했다. 둘째, 남북한의 철저한 합의 이행에 대한 의지를 담았다. 셋째, 남북 두 정상 간의 정기적인 회담과 직통전화(hot-line)를 개설했다. 한편, 그는 여기서 한 단계 더 나아간 남북 관계의 제도화를

했던 이유는 남북 간 군사적 신뢰 구축을 막고 있던 여러 장애 요소가 어느 정도 해소되었기 때문이다. 첫째, 북한이 군비통제 문제와 관련하여 한국을 대화 상대로 인정함으로써 남북 군사 대화가 가능해졌다. 둘째, 북한이 미국으로부터 안보 위협 문제를 해결하기 위해 북미정상회담을 추진하고, 한국과는 재래식 군사 긴장 문제를 해결하기 위해 남북 정상회담을 추진하는 등 병행적 노력을 이어나갔으며 미국이 이러한 남북한의 입장을 어느 정도 수용했다. 셋째, 과거 남과 북이 형식적이고 선언적이었던 군사합의에 그쳤던 것과 다르게 이번에는 지속적 이행을 위한 구체적인 합의를 이루어 냄으로써 남북한 간에 적대행위를 중지해야 한다는 인식의 전환이 있었기 때문이다.⁵⁹⁾

하지만 최근 남북공동연락사무소가 폭파와 이어진 군사적 긴장은 다시 남북 간 군사 갈등의 우려를 자아냈다. 한반도는 남북 간 진정한 신뢰를 염원했던 국민의 마음속에 다시 실망과 분노의 그림자가 드리워질 안타까운 상황에 놓였다. 비록 “9·19 남북 군사합의”가 지금까지 진행되어온 남북 군사합의와 비교하여 내용이 구체적이고 지속 실행 가능한 합의 내용을 담았으며 이를 제도적으로 정립하기 위한 노력이 뒷받침되었다는 평가를 받았음에도 불구하고, 우리는 다시 현재의 군사합의 내용에 보완점을 찾고 이를 개선하려는 노력을 전개해나가야 한다.

지금까지 논의한 바를 정리하여 다음과 같이 군사적 신뢰 구축을 둘러싼 남북관계의 일반적 특징과 군사적 신뢰 구축조치의 보완점을 도출했다. 먼저 남북관계의 특징은 다음과 같이 세 가지로 요약된다. 첫째, 북한의 핵 문제가 대두된 이후부터 북한은 한국을 군사 대화의 당사자로 인정하지 않는 경향이 강해졌다. 북한은 오랜 기간 한반도 군사 문제를 미국과 논의해야 할 주제로 간주해왔다. 이는 한반도 군사적 신뢰 구축을 위한 남·북·미 삼자 이해관계 조정의 필요성을 제기한다.⁶⁰⁾ 둘째, 한국의

달성하기 위해서는 남북 대사급 인물을 상주 대표로 임명한 남북상주대표부 설치, 합의 이행의 법적 구속력 증진이 필요하다고 주장했다. 이규창, “남북 관계 제도화를 위한 관문점 선언의 향후 과제,” 통일연구원, (2018), pp. 1-5.

59) 한용섭(2019), pp. 17-18.

60) 한반도는 위협의 비대칭성이 존재한다는 특징도 있다(현인택 외 2002, 8-9). 즉 남

정권이 바뀔 때마다 대북정책의 기초가 달라졌다. 일관성 없었던 대북정책은 군사적 신뢰 구축을 진정한 신뢰로 거듭날 수 없게 만든 주요한 장애 요인이었다. 셋째, 상호 정례적인 만남을 성사해 내지 못했다. 지금까지 남북한 간의 접촉은 대부분 극적이었으며, 특별한 사안이 있을 때 이루어졌다. 과거를 돌이켜 볼 때, 1992년 이래로 여러 차례 남북 군사 공동위를 구성하도록 합의하였으나, 지금까지 군사 공동위를 구성하지 못하고 있는 사례가 대표적이다.

한반도 군사적 신뢰 구축조치의 보완점은 다음과 같다. 첫째, 구체적인 제재 및 검증 조치를 명시해야 한다. 지금까지 남북한 간 군사적 신뢰 구축조치는 문서상 합의와 일시적인 이행은 있었으나, 어느 한쪽의 일방적 합의의 파기를 방지할 수 있는 구체적인 제재 및 검증 조치가 빈약했다.⁶¹⁾ 둘째, 다음 만남을 지속 이어갈 수 있는 조치의 보완이 필요하다. 예를 들어 다음 만남의 시기에 대하여 “적절한 시기”, “빠른 시일내” 등의 모호한 표현은 약속 이행을 어렵게 만든다.⁶²⁾ 이번 회의가 끝나면 다음 회의

한은 북한을 위협으로, 북한은 미국을 위협으로, 미국은 북한을 위협으로 간주한다. 현인택·최강, “한반도 군비통제에의 새로운 접근,” 『전략연구』 제9권 2호, (한국전략문제연구소, 2002), pp. 8-9; 한편 남북 간 군사합의는 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 조성함으로써 궁극적으로 북한의 비핵화를 견인하는 역할을 해야 하면서도, 장기적인 관점에서 주변국의 위협에 대응하기 위해서는 한미의 호혜적 동맹 관계 유지가 중요할 것이다. 손경호, “한반도 안보정세를 고려한 미래 국방전략 방향,” 『한국국가전략』 제12호, (한국국가전략연구원, 2020), p. 264.

61) 이호령(2018)은 9·19 군사 분야 합의가 실질적인 적대행위 전면 중지로 이어지기 위해서는 철저하고도 정기적인 검증이 필요하다고 강조했다. 특히 그는 군사 분야 합의서 제5조 ③항에서 “쌍방은 남북 군사 당국 간 채택한 모든 합의를 철저히 이행하며, 그 이행 상태를 정기적으로 점검·평가해 나가기로 했다”라고 밝히고 있는데, 무엇을 어떻게 정기적으로 점검하고 평가할 것인가가 구체화돼야 한다고 강조했다. 이호령(2018), pp. 5-6; 한용섭(2019)은 상호 검증과 확인이 빠진 조치는 “어느 일방의 이행 의지에 맡겨놓은 것”이라고 지적했다. 한용섭(2019), p. 24.

62) “남북 군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992)”는 명확한 대상자, 날짜, 장소 약속 없이 “**군사공동위원회는 분기 1회 개최한다**”라고 표기했다. “제5차남북장성급 군사회담공동보도문(2007)”은 제2차 남북국방 장관 회담을 “**빠른 시일 내에** 개최되도록 적극적으로 협력하기로 하였다”라고 표기했다. 국방부, “제5차 남북장성급 군사회담공동보도문,” 2007.

https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=O_46843&boardSeq=o_1140000000068&titlll&id=eId=numnd_050600000000&siteId=mnd(검색일: 2020.7.22). 강조는 필자.

는 누가(대상자), 언제(일시), 어디서(장소) 모일 것인가에 대한 구체적인 일정을 예비일과 예비 장소 등을 포함하여 명시할 필요가 있다.

셋째, 신뢰 구축의 제도화를 위한 남·북·미 간 대화 채널의 상설화·제도화가 필요하다. 어느 한 대화 채널이 끊기더라도 다른 대화 채널을 통해 대화를 지속할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 그리고 남·북·미가 한반도 군사적 신뢰 구축을 달성하는 과정에는 사안에 따라 남북 간 문제, 북미 간 문제, 한미 간 문제 등 각기 다른 채널을 통해 해결해야 할 여지가 있다. 이러한 양자 채널의 유지 필요성을 인정하면서도 삼자 간에는 회담 일정 및 교류 내용을 공개 및 공유함으로써, 궁극적으로는 남·북·미 신뢰 구축 증진을 기대할 수 있다. 아울러 이러한 대화 채널의 구성을 합의문에 명시하여 제도적으로 정립해나가야 할 것이다.

이쯤에서 앞서 살펴보았던 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치 변화 기조 및 특징을 되새겨보아야 한다. 내용의 구체성과 구속성, 검증과 평가 조치 강조, 그리고 대화 채널의 상설화 및 제도화로 요약되는 OSCE 군사적 신뢰 구축조치 특징에서 한반도 군사적 신뢰 구축조치 보완을 위한 아이디어를 찾을 수 있을 것이다. 이어지는 내용에서는 이러한 아이디어를 참고하여 한반도 군사적 신뢰 구축조치의 개선 방안으로 “구체적이고 구속력 있는 합의 내용”, “지속적인 접촉과 합의 이행을 위한 ‘남·북·미 안보 달력(Triad Security Calender)’ 제작”, “대화 채널의 상설화 및 제도화”를 제시한다.

2. 개선 방안

가. 구체적이고 구속력 있는 군사적 신뢰 구축조치 도출

군사적 신뢰 구축을 제대로 이행하기 위해서는 상호 합의 이행 상태를 점검함으로써 더욱 신뢰가 강화되리라는 공감대를 만들어가는 것이 중요하다. 하지만 한반도 군사적 신뢰 구축조치에서 두드러지게 식별되는 문제점은 합의된 조치사항을 제대로 준수하고 있는지 확인할 수 있는 검증과 관련된 조치와 합의된 조치를 위반할 시 이에 대한 제재를 가할 수

있는 제재조치가 빈약하다는 것이다. 즉 지금까지 남북한 간 군사적 신뢰 구축조치는 문서상으로 합의는 했으나, 상호 실천을 제대로 보장하려는 노력은 부족했다.

“2011 비엔나 문서”에는 어느 한 국가가 합의를 위반할 때를 대비하여 다음 단계의 행동에 관한 지침이 명시되어 있다. 예를 들어 피사찰국이 평시 통보된 장소에 있어야 할 부대를 다른 곳으로 이동한 경우, 반드시 해당 부대의 이동 사유를 통보해야 한다. 부대가 해당 위치에 부재한다는 이유로 사찰을 거부할 수 없으며, 이동 사유를 통보하지 않았을 경우 부대의 존재 유·무와 관계없이 OSCE는 최초 통보되었던 위치를 사찰할 수 있다. 한편, 피사찰국은 ‘불가항력(Force Majeure)’의 이유로 사찰을 거부할 수 있는데, 이런 경우 반드시 불가항력의 구체적 이유를 밝혀야 하며 그 기간이 언제까지 지속될 것인가에 대한 정보도 함께 제공돼야 함을 적시하고 있다.⁶³⁾

또한, “2011 비엔나 문서”는 어느 한 국가가 군사적 신뢰 구축조치를 위반했을 시 이에 대하여 OSCE 참가국 모두가 관련 국가에 대해 문제를 제기할 수 있는 행동지침을 포함하고 있다. 3장 “위험감소(Risk Reduction)”에는 규정을 위반한 행위나 위험한 군사행동 등이 발생했을 시 참가국들의 권한과 의무가 명시되어 있다. 특히 규정을 위반한 행위가 발생한 경우 48시간 내 해당 국가는 사유를 밝혀야 하고, 48시간 내 회의를 개최되어야 한다.⁶⁴⁾ 2014년 3월 크림반도에서 위기가 발생했을 때, 우크라이나는 “2011 비엔나 문서”의 3장 내용에 호소하면서 러시아의 위협적 군사행동에 대한 대응 차원으로 OSCE 참가국을 자발적으로 초청했다.⁶⁵⁾ 또한, FSC 831차 총회에서는 ‘Joint Warrior’ 훈련⁶⁶⁾이 비엔나 문서의 규정을 위반한 것이라는 러시아 대표의 성명에 대응하여 영국 대표가 해명 발언

63) OSCE(2011), p. 40.

64) OSCE(2011), pp. 12-13.

65) OSCE, “Factsheet on OSCE engagement with Ukraine,” 2014.
<https://www.osce.org/home/125575/> (검색일: 2020.7.23).

66) 영국에서 연 2회 시행되며, NATO 동맹국이 참가하는 대규모 군사 훈련이다. 육·해·공군의 모든 군종이 참고하며, 특히 상륙 작전과 대테러 훈련, 해적 소탕 등의 훈련이 이루어진다.

을 했는데, 이러한 지적과 문제 제기, 그리고 해명의 자연스러운 토의 분위기가 OSCE 내부적으로 형성되어 있다는 점이 특징적이다.⁶⁷⁾

앞선 내용에서 살펴보았듯이 “2011 비엔나 문서”의 군사적 신뢰 구축 조치 내용 중 특히 검증 관련 조치는 그 내용이 매우 구체적이었다. 정해진 시간 내에 피사찰국은 사찰국에 회신해야 하고, 정해진 시간 내에 피사찰국은 사찰국 대표자가 입국할 수 있도록 여건을 조성해야 한다. 아울러 그들에게 숙소와 교통편을 제공해야 한다. 또한, 사찰은 몇 시간 안에 종료되어야 하며, 피사찰국의 공휴일과 종교기념일은 사찰 기간에서 제외한다는 조항은 실현 가능한 조치를 담기 위한 고민을 담고 있다. 구체적인 내용과 실현 가능한 내용은 합의된 조치를 지속 이행하도록 만드는 중요한 요소이다. 즉 군사적 신뢰 구축조치의 이행과 지속성은 합의 내용의 구체성과 실현 가능성의 정도에 비례하여 증가할 것이다. 이러한 내용은 검증 관련 조치를 합의문에 제대로 담아내지 못해왔던 한반도 군사적 신뢰 구축조치와 차이점을 보인다.

물론 남과 북이 대화와 협상을 통해 군사적 신뢰 구축조치를 합의하는 과정에서 발생하는 여러 가지 변수가 구체적인 합의문을 도출하는 데 제한사항으로 작용했을 수도 있다.⁶⁸⁾ 만남 그 자체도 중요하지만, 만남의 결과를 서로 기억하고 공유할 수 있는 합의문에 개념적이고 선언적인 내용만이 담겨 있다면, 다시 처음부터 협의를 진행해야 하는 노력을 낭비해야 할 수도 있다. 남과 북이 “4·27 판문점 선언”과 “9·19 남북 군사합의”를 통해 상호 실질적인 군사적 긴장 완화와 적대행위 종식의 필요성에 동감하였듯이, 이제 구체적이고 구속력 있는 표현을 합의문에 담아내려는

67) OSCE(2019), pp. 5-6.

68) 남북 고위급 회담에 여러 차례 참여했던 임동원은 “한반도 비핵화 공동선언” 이후 이 선언의 이행을 위한 남북 상호사찰과 관련된 협상을 진행하면서 북측의 부정적 협상 전술 때문에 “알맹이 없고 구속력 없는” 합의문을 도출할 수밖에 없었다고 회고했다. 임동원, “남북 고위급 회담과 북한의 협상 전략,” 『북한의 협상 전략과 남북한 관계』 (경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 104; 이근욱(2018)은 과거 북한과의 협상에서 구체적으로 합의하지 못하며 타결의 어려움이 많았던 이유는 북한이 무리한 요구 조건 때문이라고 지적했는데, “4·27 판문점 선언”에서는 북한이 이전과 같은 무리한 요구 조건을 제시하지 않았다는 점이 특징이라고 평가했다. 이근욱, “협상과 타결 그리고 난관: 같은 용어, 다른 의미,” 『한국국가전략』 통권 제7호, 2018, pp. 54-56.

공감대 또한 충분히 형성할 수 있을 것이다.

나. 합의 내용 이행의 지속성을 향상하기 위한 아이디어 : “남·북·미 안보 달력(Triad Annual Security Calendars)” 제작

한반도 신뢰 구축조치 이행의 지속성을 높이기 위한 아이디어로 “남·북·미 안보 달력”을 매년 제작하고, 남·북·미 삼자가 공유할 것을 제안한다. OSCE는 비엔나 문서에 의거 매년 “연간 달력(Annual Calendars)”을 제작해왔다. 이 달력에는 연간 OSCE 참가국들의 주요 군사 활동 계획이 기록되고, 참가국들은 이 정보를 공유한다.⁶⁹⁾

“연간 달력”에 기재될 내용은 다음과 같다. ① 군사 활동의 규모와 횟수, ② 유형과 명칭, ③ 일반적인 특징과 목적, ④ 군사 활동 지역(지리적 좌표 포함), ⑤ 군사 활동 기간(예상 시작일과 종료일을 날짜로 표시) 등이다. 이러한 내용을 포함한 달력 제작은 훈련 계획과 정보를 상호 공유함으로써 상호 예측 가능성을 높이려는 조치로 평가된다.⁷⁰⁾ 한편, 회기 기간 내 FSC 주관으로 매년 시행되는 “연례 이행 평가 회의(Annual Implementation Assessment Meeting)”에서는 모든 참가국의 대표가 참가하는데, 참가국들은 이 자리에서 연간 달력의 내용을 점검하며 기통보된 군사 훈련 일정을 확인하고 공유한다. 아울러 시행된 훈련이 비엔나 문서의 규정에 저촉되지 않았는지 평가하는 시간도 갖는다.⁷¹⁾

<표 7>은 최근 5년간 FSC 총회에서 참가국들이 연간 훈련 정보를 공유하고, 그 내용을 직접 확인 및 평가했던 내용 중 일부분을 정리한 표이다. 동 회의에서는 사전 통보된 훈련의 제목·내용·규모 등이 다시 회의 의제로 올라와 공지된다. 아울러 훈련 시행국 대표가 FSC 총회에 참가하

69) 2011 비엔나 문서는 매년 11월 15일 이전에 다음 해 군사 정보를 기재한 연간 달력을 제작하도록 규정하고 있다. OSCE(2011), p. 28.

70) 연간 달력에는 훈련 참가 규모 기준을 넘어서는 훈련을 포함해서는 안 된다. 그리고 만약 연간 달력에 포함되지 않은 훈련을 시행해야 할 경우, 가능한 한 빨리 연간 달력에 포함해야 할 내용과 같은 수준으로 참가국에 통보해야 한다. OSCE(2011), p. 29.

71) 연례 이행 평가는 Opening session, Working session, Closing session 순으로 진행되는데, Working session에서 참가국의 비엔나 문서 이행 상태를 평가하며, 이때 “연간 달력” 내용을 점검한다. OSCE, “2016 Annual Implementation Assessment Meeting,” 2016. <https://www.osce.org/files/f/documents/6/c/231851.pdf>.

여 직접 훈련과 관련된 정보를 발표함으로써 참가국 대표 모두가 내용을 공유하고 평가할 수 있는 장이 마련된다. 이러한 사례는 “연간 달력” 제작의 효과가 어느 정도 입증되고 있다는 점을 보여준다.

<표 7> 최근 5년간 사전 통보된 주요 훈련과 OSCE 조치

연도별 사전 통보된 주요 훈련				
기간	훈련 제목	참가국	참가 규모	훈련장소
2015. 4.11-23	Joint Warrior	미국, 벨기에 등 13개국	전투함 14척, 잠수함 40척, 전투기 70대, 병력 1만 3천 명	북대서양
2015. 10.21-11. 6	Trident Juncture 2015	이태리 등 30개국	병력 3만 6천 명 이상	이태리, 포르투갈, 스페인
2016. 2.15-20	-	러시아	병력 3만 명 이상	러시아 (에스토니아, 라트비아 국경 부근)
2016. 3.17-28	Cold Response	스웨덴, 핀란드 등 14개국	병력 1만 5천 명 이상	노르웨이
2016. 6.7-17	Anakonda	미국 등 20개국	병력 3만 1천 명 이상	폴란드
2017. 7.10-24	LTX Iron Wolf 2017	리투아니아, 러시아 등	병력 1만 3천 명 이상	리투아니아
2018. 6.6-23	Saber Strike	미국 등 19개국	병력 1만 8천 명 이상	에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드
2019. 6.8-22	Iron-Wolf	리투아니아	병력 1만 3천 명 이상	리투아니아



OSCE 조치 내용

2015년

- 3월 25일, FSC 784차 총회에서 훈련(Joint Warrior) 내용 발표 및 계획 공유
- 10월 21일, FSC 800차 총회에서 훈련(Trident Juncture 2015) 내용 발표 및 계획 공유

2016년

- 2월 24일, FSC 813차 총회에서 라트비아 대표가 훈련 통보를 하지 않은 러시아에 대한 비난 성명 발표

- 2월 24일, FSC 813차 총회에서 훈련(Cold Response) 발표 및 훈련 공유
 - * “Cold Response 훈련” 참관국 : 벨라루스, 독일, 에스토니아, 리투아니아 등 9개국
 - 5월 25일, FSC 821차 총회에서 훈련(Anakonda) 발표 및 계획 공유
-
- 2017년
- 7월 7일, FSC 856차 총회에서 리투아니아 대표가 훈련(LTX Iron Wolf 2017) 내용 발표 및 계획 공유
-
- 2018년
- 5월 16일, FSC 884차 총회에서 훈련(Saber Strike) 내용 발표 및 계획 공유
-
- 2019년
- 6월 5일, FSC 917차 총회에서 훈련(Iron-Wolf) 내용 발표 및 계획 공유

*출처: 표의 내용은 최근 5개년간 시행한 FSC 회의문서를 OSCE 홈페이지에서 확인하고, 일부 내용을 선별하여 정리한 것이다. 자세한 출처는 아래 각주 참고.⁷²⁾

한편, 본 연구가 제안하는 “남·북·미 안보 달력”에는 군사 훈련에 관한 정보를 비롯하여 정치·경제·문화 등 다양한 영역에서 이루어지는 회담 및 교류 일정이 기록된다. 따라서 안보(Security)라는 명칭을 부여했다. 또한, 이 달력에는 양자와 삼자 간의 회담 및 교류 일정을 모두 망라한다. 즉 한국과 북한, 북한과 미국, 한국과 미국, 그리고 남·북·미 간 회담, 세미나, 심포지엄, 공동 군사 훈련 등 계획을 모두 기록하는 것이다. 이를 통해 얻을 수 있는 기대 효과는 다음과 같다.

첫째, 안보 달력을 제작하는 과정에서 남·북·미 삼자의 신뢰 구축을 기대할 수 있다. 앞서 언급하였듯이 한반도 군사적 신뢰 구축의 특징은 한국, 북한, 그리고 미국의 삼자 간 이해관계 조정이 필요하다는 것이다. 사안의 성격에 따라 양자 또는 삼자 간 성사되어야 할 회담과 교류 정보를 상호 공유하여 투명성을 높이고, 달력 제작 간 토의와 평가 과정을 통해 연간 계획을 함께 제작해나감으로써 상호 신뢰를 쌓아가는 기회가 마련될 수 있다.

둘째, 연간 계획을 사전에 정해놓음으로써 남·북·미가 상호 장기적인 안목과 목표를 가질 수 있고, 이는 군사적 신뢰 구축을 지속해 나가는 데

72) OSCE, “784th Plenary Meeting Of The Forum” 2015 <https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/148071.pdf>(검색일 20.7.24); OSCE, “800th Plenary Meeting Of The Forum,” 2015 <https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/197976.pdf>(검색일 20.7.24); OSCE, “813th Plenary Meeting Of The Forum,” 2016 <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/224731.pdf>(검색일 20.7.24); OSCE, “821st Plenary Meeting Of The Forum,” 2016 <https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/243151.pdf>(검색일 20.7.24); OSCE, “856th Plenary Meeting Of The Forum,” 2017 <https://www.osce.org/files/f/documents/9/8/322346.pdf>(검색일 20.7.24); OSCE, “884th Plenary Meeting Of The Forum,” OSCE, “917th Plenary Meeting Of The Forum,” 2019 <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/422945.pdf>(검색일 20.7.24).

긍정적 여건을 조성할 것이다. 서로 다른 이해관계자가 대화와 합의를 통해 하나의 목적지로 나아가고 있다는 공감대를 형성할 수 있다면, 지속적인 만남의 동기가 부여될 수 있다. 한편, 안보 달력에는 반드시 구체적인 날짜와 장소가 기록되어야 한다. 이는 구체적인 합의 내용을 적시함으로써 이행의 구속성을 높일 수 있다는 주장과 같은 맥락이다. 회담일 경우 회담 날짜와 장소를 기입하고, 군사 훈련 정보일 경우 비엔나 2011 문서의 내용을 참고하여 훈련의 목적, 범위, 규모 등을 기재한다. 아울러 이 훈련의 실제 시행 여부를 확인할 수 있는 참관 일정과 부대 방문을 위한 사찰 일정도 반드시 포함하여 구체적으로 기록하면 합의 이행의 지속성을 더욱 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 한반도 신뢰 구축 달성을 위한 국민의 기대에 부응하고 관심을 유도할 수 있다. 이 달력을 전 국민이 열람할 수 있도록 공개할 것을 제안한다. OSCE는 “연간 보고서(Annual Report)”를 매년 발간한다.⁷³⁾ 아울러 이 보고서는 OSCE 홈페이지에 게시되어 전 세계인 누구나 열람할 수 있다.⁷⁴⁾ 우리 국민이 한반도 신뢰 구축을 위해 남·북·미 삼자가 어떠한 노력을 전개하고 있는지 확인함으로써 희망적 미래를 그려볼 수 있고, 통일에 관한 관심을 유도할 수도 있다. 아울러 사안에 따라 양자 또는 삼자 간 이루어지는 회담과 교류가 있다는 점이 이해됨으로써 남·북·미 간 이해관계 조정에서 발생하는 오해를 해소할 수 있을 것이다.⁷⁵⁾

다. 대화 채널의 상실화 및 제도화

OSCE는 안보 대화 채널의 상실화·제도화를 군사적 신뢰 구축의 필수

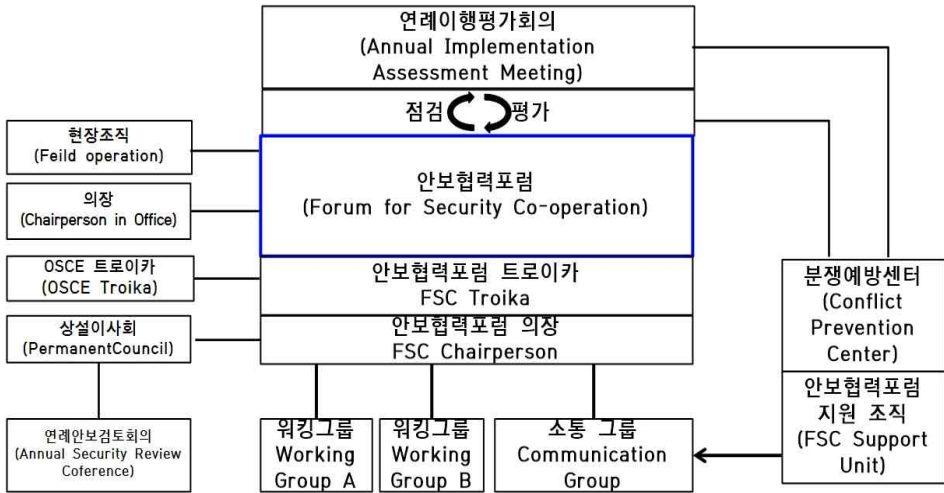
73) “연간보고서”에는 연간 인권, 환경, 군사 문제 등 다양한 영역에서 활동한 성과와 한계가 기록된다. 연간 주목되는 특정한 사안과 관련하여 포함되는 내용에 차이는 있으나, 통상 상설이사회(PC), 안보협력포럼(FSC), OSCE 의회(OSCE Parliamentary Assembly)의 활동 내용이 기록되고, 이어서 주제별, 지역별 활동 사항이 기록된다.

74) OSCE 홈페이지(<http://www.osce.org/>)는 문서 검색 서비스(Documentary Library)를 제공하는데 여기서 “연간 보고서”뿐만 아니라 회의 내용 기록물 등을 열람할 수 있다.

75) 한반도 신뢰 구축을 위한 이해관계 조정 과정에서 이루어지는 양자 간 회담과 교류를 두고, “통미봉남”, “통북봉미” 등 용어가 무분별하게 사용되는 경우를 종종 볼 수 있다. 국민이 안보 달력을 통해 양자 또는 삼자 간 회담 및 교류 일정을 해하고 예측함으로써 위와 같은 오해를 불식시킬 수 있을 것이다.

요건으로 간주한다. 하지만 한반도 군사적 신뢰 구축을 위한 만남과 대화는 정례적이지 않았다. 이러한 배경에는 앞서 살펴보았듯이 정권이 바뀌면서 대북정책의 기조도 함께 변화된 점, 북한의 군사적 도발로 인한 한반도 군사적 긴장이 고조된 점, 남·북·미 삼자가 서로 다른 이해관계를 가진 점 등의 문제가 존재했다. 한편, 상설화된 조직을 구성하지 못했다는 점도 정례적인 만남이 이루어지지 못한 주요한 요인으로 작용했다. 이제 우리도 군사적 신뢰 구축을 위한 지속적 만남이 중요하다는 공감대를 형성하고, 정권의 변화와 외부 요인에 흔들리지 않는 유연하면서도 조직적인 상설 협의체를 구성해야 한다.

아래 [그림 4]는 OSCE의 안보 대화 조직을 도식한 것이다. 이러한 조직 구성을 한반도에 그대로 적용하는 것은 제한되겠지만, 이 구성이 갖는 주요한 특징을 도출한 후 우리의 여건에 맞게 변화시켜 적용해볼 여지는 있다.



* 출처: Zdzislaw Lachowski(2004), p. 26.

[그림 4] CSBM 위한 OSCE의 안보 대화 조직

위 조직 구성의 특징은 세 가지로 요약된다. 첫째, 안보-정치-군사 수준의 다양한 논의가 동시에 진행된다는 것이다. 왼쪽에 도식되어있는 상설이사회(PC), OSCE 트로이카 등은 안보, 정치 문제를 다루는 협의체인데, 이들

조직은 연례안보검토회의(ASRC)를 통해 군사 문제를 주로 다루는 FSC와 긴밀한 연계를 맺는다.⁷⁶⁾ 둘째, 평가를 전담하는 조직이 매년 실적을 확인하고, 미흡 사항을 점검한다는 것이다. CPC는 FSC가 주관하는 모든 회의에 참여하여 회의 내용을 평가한다. 또한, 참가국들이 매년 통보해야 할 군사 정보 누락 상태를 점검하고, 미통보 시 독촉 서신을 전달하는 등 사전에 갈등을 해소하여 분쟁을 예방하는 역할을 담당한다.

셋째, FSC 활동의 지속적 유지에 힘을 실어주는 다양한 조직이 존재한다. “워킹그룹”은 최초 1992년 헬싱키 협약 당시 만들어졌다.⁷⁷⁾ 워킹그룹 A는 주로 현안을 다루며, 워킹그룹 B는 장기적인 위협 요인을 평가하고, 운영 방향을 기획하는 임무를 수행한다. 아울러 현장조직은 현장에서 규정 이행 상태를 점검하고, 분쟁 발생 지역에서 활동하여 관찰, 보고 등 임무를 수행한다.⁷⁸⁾ 넷째, 이들 조직은 모두 상설조직이라는 점이다. 상설이사회와 안보협력포럼은 비엔나에서 매주 개최하는 것을 원칙으로 한다. 아울러 비엔나에 설치된 OSCE 사무국은 여러 국가 출신 정규 직원이 상주하며 근무함으로써 중단없는 협력을 유지하고 있다.

이상 OSCE의 안보 대화 조직의 특징을 살펴본바, 한반도 군사적 신뢰 구축을 위한 안보 대화 채널의 상설화·제도화 방안을 다음과 같이 제안한다. 첫째, 현안과 장기적인 문제를 정기적으로 협의해나갈 수 있는 남·북·미 삼자의 상설 협의체를 구성하고, 이 조직의 운영 규정을 상세하게 명시한 합의안 도출이 필요하다. 이 합의안은 일방적 조직 이탈 및 합의 파기에 관한 제재조치를 반드시 포함한다. 둘째, 위 남·북·미 상설 협의체 내 양자 간 협의체를 별도로 구성한다. 그리고 OSCE의 연례이행평가와 같은 정기 회의를 반드시 개최하여 양자 협의체 간 논의한 내용을 종합 및 평가하고, 공유하는 시간을 갖는다. 즉, 남·북·북미·한미 양자 협의체와 남·북·미 삼자 협의체가 상호 보완적인 관계를 유지하면서 각국의 이해관계를 조정해 나갈 수 있는 것이다. 셋째, 검증 및 평가 조직을 조기에 구성하고

76) Zdzislaw Lachowski(2004), p. 32.

77) 워킹 그룹 A는 1992년, 워킹 그룹 B는 1995년, 그리고 소통 그룹은 2004년에 만들어졌다. 이들 조직은 모두 FSC를 지원하는 조직이다.

78) Zdzislaw Lachowski(2004), pp. 23-28.

상설화한다. 지금껏 한반도 군사적 신뢰 구축은 항상 협상의 막바지에 검증 문제를 놓고 많은 어려움을 겪어왔다. 따라서 평시부터 군사적 신뢰 구축 조치를 검증할 수 있는 조직을 구성하여 미리 검증과 관련한 합의 내용을 작성해 놓을 것을 제안한다. 이러한 조치는 평소 검증과 관련한 충분한 논의를 통해 상호 검증에 대한 거부감을 해소할 수 있을 것이다.

V. 결론

지금까지 “2011 비엔나 문서” 개정 이후 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치 특징과 변화 기초를 살펴보고, 이를 통해 얻은 교훈과 한반도 군사적 신뢰 구축 특징 및 보완점을 고려하여 한반도 군사적 신뢰 구축조치 개선 방안을 제안해보았다.

“2011 비엔나 문서”는 1990년 비엔나 협약 이후 지금까지 네 차례 개정을 거치며 발전을 거듭해 온 결과물이었다. 이 문서의 내용은 군사적 신뢰 구축조치의 구속성, 구체성, 지속성, 제도화를 개선하는 방향으로 발전해왔다. 한편, 한반도 군사적 신뢰 구축은 남·북·미 삼자 간 위협의 비대칭성이 존재하며 상호 이해관계 조정이 필요하다는 점과 한국의 정권이 교체되면서 대북정책의 기초가 변해왔고 북한의 군사적 도발이 남북 긴장을 불러온 점 등 내외부 요인이 군사적 신뢰 구축 진행 장애 요소로 작용해 왔다는 특징을 갖고 있다. 아울러 한반도 군사적 신뢰 구축조치의 보완점은 합의 내용을 검증하고 위반 사항을 제재할 수 있는 조치, 상호 접촉을 이어갈 수 있는 제도적 조치, 대화 채널의 상설화·제도화를 위한 조치로 요약된다.

본 연구는 OSCE의 교훈과 한반도 군사적 신뢰 구축 특징과 보완점을 모두 연구 대상으로 고려했고, 결과적으로 다음과 같이 한반도 군사적 신뢰 구축조치 발전을 위한 세 가지 방안을 도출했다. 첫째, 구속력 있으며 구체적 내용을 담은 군사적 신뢰 구축조치가 필요하다. 비엔나 문서의 특징적 교훈은 합의된 조치를 위반했을 시 이에 대한 견제와 제재조치가

상세하게 기록되어 있다는 점이다. 그동안 남과 북이 합의한 군사적 신뢰 구축에는 이러한 구속력과 구체성을 갖춘 내용이 다소 부족했다. 구속력 있고 구체적인 내용은 합의 이행을 견인할 것이다. 그리고 합의 이행이 하나, 둘 성사되면 신뢰가 쌓이게 되어 실제 검증과 평가를 이행할 수 있는 단계로 넘어갈 수 있는 발판이 마련될 것이다.

둘째, 합의된 조치의 지속성을 뒷받침하기 위한 남·북·미 안보 달력 제작을 제안했다. OSCE는 참가국의 연간 군사 훈련 정보를 기록한 연간 달력을 제작하고 공유한다. 이를 교훈 삼아 우리는 남·북·미 삼자가 군사 관련 회담과 교류를 비롯하여 정치·경제·문화 교류 활동 및 회담 계획을 세우고 이를 공유한다. 그리고 작성된 내용을 국민에게 공개한다. 이를 통해 남·북·미 삼자의 신뢰를 높일 수 있고, 장기적 목표를 바라보고 상호 만남의 지속성을 높일 수 있으며, 한반도 평화에 대한 국민의 이해와 관심을 유도할 수 있을 것이다.

셋째, 대화 채널의 상설화·제도화를 제안했다. 대화 채널의 상설화·제도화는 군사적 신뢰 구축조치의 지속적 이행을 위한 중요한 배경이다. 이를 위해 남·북·미 삼자 간 상설 협의체 조직이 필요하다. 이때 한국과 미국, 미국과 한국, 북한과 미국의 양자 협의체도 별도 구성하여 사안의 성격에 따라 서로 다른 대화 채널 유지가 보장되도록 한다. 이러한 양자 협의체 활동 내용은 매년 정기적인 회의를 통해 남·북·미 삼자가 모두 공유한다. 또한, 평소 합의 내용을 검증하고 평가할 수 있는 조직을 별도로 구성하여 검증 관련 조치를 미리 문서로 작성함으로써 검증에 대한 거부감을 사전에 해소한다.

남·북·미 삼자가 진정한 군사적 신뢰 구축을 형성하여 정기적인 회담이 정착된다면, 여기에 중국과 일본 등 동북아 주요 국가들을 초청하여 한반도 문제와 관련된 사안을 함께 논의할 수도 있다. 이를 통해 한반도가 동북아 협력의 중심으로 발전하는 미래를 기대할 수도 있다. 전 세계 지도자가 진정한 신뢰 구축 방법을 배우기 위해 한국을 찾고, 한반도가 국제 평화의 주요 무대가 될 날이 반드시 펼쳐질 것이다.

본 연구는 최근 OSCE의 군사적 신뢰 구축조치 사례를 활용하여 한반도

군사적 신뢰 구축조치의 발전 방안을 제안했다는 소기의 성과는 있겠으나, 유럽의 단일 사례만을 고려했다는 한계가 있다. 유럽을 비롯하여 냉전기 미-소간 군비통제 사례와 중동의 평화협정 사례 등 다른 지역에서 이루어진 군사적 신뢰 구축조치의 성공 사례를 함께 고려한다면 한 단계 더 발전된 한반도 군사적 신뢰 구축조치 방안을 도출해낼 수 있을 것이다.

[참고문헌]

<단행본>

- 국방부, 『2012 국방백서』 (국방부, 2012).
- 남만권, 『군비통제의 이론과 실제』 (한국국방연구원, 2006).
- 박영규, 『한반도 군비통제의 재조명: 문제점과 개선 방향』 (통일연구원, 2000).
- 손기웅·정영태·안지호·김미자·신종훈·최진우·허준영, 『EC/EU사례분석을 통한 남북 및 동북아공동체 추진방안: EC기 분석을 중심으로』 (통일연구원, 2013).
- 이강언·강석훈·김정기·오윤숙·전태일, 『최신 군사용어사전』 (양서각, 2009).
- 장철운, 『평화체제 관련 남북한 군사적 긴장 완화』 (통일부 통일교육원, 2018).
- 한용섭, 『한반도 평화와 군비통제』 (박영사, 2015).
- Goldblat, Jozef, *Arms Control : The New Guide to Negotiations and Agreements*, SIPRI, 2002.
- James Macintosh, *Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective*, Ottawa, Canada: Department of External Affairs, 1985.
- Robert D. Blackwill and Stephen F. Larrabee, *Conventional Arms Control and East-West Security*. Durham, NC: Duke Yuiversity Press, 1989.

<학술논문>

- 김재철·김태성·윤진영, “남북한의 평화공존을 위한 운용적 군비통제 추진전략: 유럽 CSCE와 중동 사나이 협정 사례를 중심으로,” 『한국동북아논총』 (한국동북아학회, 2017).
- 박용한, “9·19 군사합의 이후 남북한 군비통제 평가와 전망,” 『세계지역연구논총』 38집 2호, (한국세계지역학회, 2020).
- 서보혁, “헬싱키 협정의 이행(바스켓 I): 군비통제의 기원과 동북아에 주는 함의,” 『한국정치외교사논총』 32집 1호, (한국외교사학회, 2010).

- 손경호, “한반도 안보정세를 고려한 미래 국방전략 방향,” 『한국국가전략』 (한국국가전략연구원, 2020).
- 손기웅, “동북아 평화번영을 위한 다자안보 협력 추진방안: CSCE/OSCE가 주는 시사점,” 『한국평화연구학회 학술회의』 (한국평화연구학회, 2006).
- 송대성, 『한반도 평화체제구축과 군비통제: 2000년대 초 장애 요소 및 극복방안』 (세종연구소, 2001).
- 신동민, “OSCE의 군사적 신뢰 구축조치(CSBM) 검토: 정책적 합의,” 『통합유럽연구』 (국제지역문화원, 2018).
- 안광수, “9·19 남북 군사합의의 군사적 의미,” 『ROK Angle』, (한국국방연구원, 2018).
- 이규창, “남북 관계 제도화를 위한 판문점 선언의 향후 과제,” (통일연구원, 2018).
- 이근욱, “협상과 타결 그리고 난관: 같은 용어, 다른 의미,” 『한국국가전략』 통권 제7호, (한국국가전략연구원, 2018).
- 이정우, “다자간 안보협력과 군비통제의 모색: 이론과 유럽의 경험을 중심으로,” 『세계지역연구논총』 (한국세계지역학회, 2018).
- 이호령, “평양공동선언 및 부속 합의서 평가와 향후 과제,” 『국방논단』, 1731호, (한국국방연구원, 2018).
- 임동원, “남북 고위급 회담과 북한의 협상 전략,” 『북한의 협상 전략과 남북한 관계』 (경남대학교 극동문제연구소, 1997).
- 조한범, “6·15 남북 정상회담 이후 남북 관계 발전의 성과와 과제,” 『6·15 남북 공동선언 재조명: 이론과 실제』 (통일연구원, 2005).
- 한용섭, “한반도 안보 문제에 대한 군비통제적 접근: 이론, 평가, 전망,” 『국제정치논총』 제49집 5호, (한국국제정치학회, 2009).
- _____, “군비통제 관점에서 본 9.19 남북 군사합의의 의의와 전망,” 『국가전략』 제25권 2호, (세종연구소, 2019).
- 현인택·최강, “한반도 군비통제에의 새로운 접근,” 『전략연구』 제9권 2호, (한국전략문제연구소, 2002).
- 황진환, “남북한 군사적 신뢰 구축 및 군비통제: 현황과 쟁점,” 『국제정치논총』 제41집 3호, (한국국제정치학회, 2001).

Allen R. Ferguson, “Mechanics of some limited disarmament measures,”
American Economic Review 51, May 1961.

Zdzislaw Lachowski, “Confidence- and Security- Building Measures in the
New Europe,” *SIPRI Research Report*, No. 18, 2004.

〈공식문서(회의록, 합의문)〉

국방부, “제5차 남북장성급 군사회담공동보도문,” 2007.

[https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1
&boardId=O_46843&boardSeq=o_1140000000068&titlId=eId=nu
mnd_050600000000&siteId=mnd](https://www.mnd.go.kr/user/boardList.action?command=view&page=1&boardId=O_46843&boardSeq=o_1140000000068&titlId=eId=nu mnd_050600000000&siteId=mnd)(검색일: 2020. 7. 22).

외교부, “남북 군사공동위원회구성·운영에 관한 합의서,” 1992.

[http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=340996&srchF
Word=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm
=&page=5](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=340996&srchF Word=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm =&page=5)(검색일: 2020.7.22.).

OSCE, “Vienna Document 1999,” Vienna, Austria, 1999.

<https://www.osce.org/files/f/documents/b/2/41276.pdf>(검색일: 2020.6.22).

_____, “Vienna Document 2011,” Vienna, Austria, 2011.

<https://www.osce.org/fsc/86597.pdf> (검색일: 2020.6.22).

_____, *OSCE Annual Report 2015*, Vienna, Austria, 2015,

<https://www.osce.org/annual-report/2015>(검색일: 2020. 7. 22).

_____, *Annual Report 2019*, Vienna, Austria, 2019.

https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/449104_0.pdf(검색일: 2020.7.22).

_____, “2016 Annual Implementation Assessment Meeting,” 2016.

<https://www.osce.org/files/f/documents/6/c/231851.pdf>(검색일: 2020.7.23).

_____, “784th Plenary Meeting Of The Forum,” 2015.

<https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/148071.pdf>(검색일: 2020.7.24).

_____, “800th Plenary Meeting Of The Forum.,” 2015.

- <https://www.osce.org/files/f/documents/d/1/197976.pdf>(검색일: 2020.7.24).
_____, “813th Plenary Meeting Of The Forum,” 2016.
<https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/224731.pdf>(검색일: 2020.7.24).
_____, “821st Plenary Meeting Of The Forum.,” 2016.
<https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/243151.pdf>(검색일: 2020.7.24).
_____, “856th Plenary Meeting Of The Forum,” 2017.
<https://www.osce.org/files/f/documents/9/8/322346.pdf>(검색일: 2020.7.24).
_____, “884th Plenary Meeting Of The Forum,” 2018.
<https://www.osce.org/files/f/documents/c/2/382153.pdf>(검색일: 2020.7.24).
_____, “917th Plenary Meeting Of The Forum.,” 2019.
<https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/422945.pdf>(검색일: 2020.7.24).

〈기타자료(뉴스, 통계자료)〉

- 동아일보, “北, GP-잠복초소에 소수 병력 계속 투입,” 2020. 6. 22.
<https://www.donga.com/news/article/all/20200622/101620710/1>
(검색일: 2020.6.23).
- 중앙일보, “독일 언론, 개성공단 연락사무소 폭파 소식... 한반도 상황 주시,”
2020. 6. 22. <https://news.joins.com/article/23803309>(검색일: 2020.6.19).
- 통일부 남북회담본부,
<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/usrCmsStart/List.do?tab=1>
(검색일: 2020.8.29).
- OSCE, “Centre in Astana conducts regional seminar on Vienna Document 2011,” 2012.5. <https://www.osce.org/astana/90926>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “High-level officials discuss OSCE politico-military Code of Conduct at seminar in Latvia,” 2012.6.
<https://www.osce.org/fsc/91368>.(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “Ways to improve education in defense and security Sector in Bosnia and Herzegovina focus of OSCE seminar,” 2013.4.

- <https://www.osce.org/bih/100605>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “OSCE Centre in Astana trains military officers on confidence- and security-building measures,” 2013.5.
<https://www.osce.org/astana/101777>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “Factsheet on OSCE engagement with Ukraine,” 2014.
<https://www.osce.org/home/125575/> (검색일: 2020.7.23).
- _____, “OSCE-supported workshop focuses on integrity plans in Bosnia and Herzegovina’s security sector to counter corruption,” 2014.11.
<https://www.osce.org/bih/127831>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “OSCE trains military officers on confidence- and security-building measures in Kazakhstan,” 2015.5.
<https://www.osce.org/astana/160186>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “OSCE Office in Tajikistan concludes workshop on radiation safety,” 2016. 4. <https://www.osce.org/tajikistan/235596>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “OSCE conducts regional seminar in Kazakhstan on Vienna Document 2011,” 2016.5. <https://www.osce.org/astana/242281>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “OSCE-supported regional peacekeeping course for military officers from Kazakhstan and Kyrgyzstan concludes,” 2017.4.
<https://www.osce.org/programme-office-in-astana/310406>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “OSCE trains military officers on Vienna Document in Kazakhstan,” 2018.5.
<https://www.osce.org/programme-office-in-astana/383208>(검색일 : 2020.7.23).
- _____, “Proactive approach to targeting transnational organized crime focus of OSCE regional workshop in Kyiv,” 2019.12.
<https://www.osce.org/secretariat/442090>(검색일 : 2020.7.23).

우 수

남북한 의료보건 협력사업의 필요성과 협력 모형 구상

- B.Neuman의 체계모형을 중심으로 -

한국외국어대학교 정치외교학과 오 하 석
한국외국어대학교 정치외교학과 임 우 혁

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. B.Neuman의 체계이론과 북한에의 적용
- III. 북한의 스트레스원과 반응(reaction)
- IV. 북한의 독자적 재구성 노력과 그 한계
- V. 남북한 보건의료협력의 구상
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북한 의료보건 협력사업의 필요성과 협력 모형 구상

- B.Neuman의 체계모형을 중심으로 -

최근 코로나 바이러스(COVID-19)의 유행과 남북공동연락사무소 폭파, 유엔안전보장위원회의 대북 제재 결의안의 발효 등의 요인으로 인해 2018년도 다방면으로 진행되던 남북한 간의 합의가 유명무실해지고, 남북협력이 점점 불투명해지고 있다.

따라서 본 논문은 보건의료모델인 B.Neuman의 체계모형을 토대로 북한의 의료시스템을 분석하고 그 한계에 대해서 논해본 뒤, 이를 바탕으로 남북 보건의료협력의 필요성을 논하고자 한다. 이후 이를 근거로 한 구체적인 남북보건의료협력의 추진방향과 그 기대효과를 제시하여 남북보건의료협력의 토대를 마련해보고자 한다.

B.Neuman이 제시한 체계이론은 개인, 사회 등을 대상체계(Client System)로 설정하고, 대상체계에 영향을 주는 환경적 스트레스원(environmental stressor)을 규명한 뒤, 그에 따른 반응(reaction)과 회복을 포괄적인 시각에서 바라보기 위해 제시된 이론이다. 본래 개인 내지는 소규모 집단의 최적의 안녕상태를 규명하기 위한 모델이지만, 대상체계를 국가보건의료체계 전반으로 확장하여 북한 의료체계에 대한 적절한 분석이 가능할 것으로 판단하여 연구를 진행하였다.

B.Neuman의 체계모형을 북한에 적용해보면, 대상체계인 북한을 둘러싼 방어선들이 존재한다. 이 방어선들은 대상을 스트레스원으로부터 보호하는 역할을 담당한다. 북한은 이러한 방어선으로 국경 폐쇄 조치, '무상치료제, 예방의학적 방침 그리고 의사담당구역제'정상화, 주민이동제한 등과 같은 강력한 국가 중심의 억제책을 사용하여 스트레스원의 영향을 최소화하고자 한다.

북한의 보건의료체계가 겪고 있는 스트레스원들에는 1990년대 '고난의 행군'과 유엔안보리대북제재로 인한 장기적인 경제침체, 의료시스템의 낙후, 의료인력의 역량부족, 그리고 의료물자의 만성적인 부족이 포함된다. 이러한

스트레스원으로 북한은 감염병과 만성질환을 적절히 관리할 수 없었고, 그 결과 북한 주민들의 기대수명은 현격히 낮아졌다. 그리고 공식적 의료기관은 기능하지 못했고, 비공식적 의료기관인 장마당이 활성화되는 등 왜곡된 의료체계의 재구성이 반복되었다. 북한 주민들은 장마당이나 민간요법과 같은 비공식적 의료체계를 이용함으로써 약물을 오남용하는 등 최적의 안녕상태를 보장받지 못하고 있다.

북한은 지속가능개발목표(SDGs)에 기초하여 사회주의보건제도를 재정비하는 데 많은 관심을 기울이고 있다. 북한은 초동적인 보건조치인 일차예방으로 국경폐쇄 및 검역소 기능을 강화하고 있다. 북한 의료체계를 안정화하는 이차 예방 작업으로 의료시설 현대화, 의료교육체계 개편, 주민 이동제한 조치 시행, 국제기구와의 협력을 통한 의료역량 개선을 추진하고 있다. 스트레스 요인에 적응하여 스트레스를 받기 전 안정상태로 회복하는 삼차예방과정으로 원격의료시스템을 도입하고 의료품 생산공정을 강화하고 있다.

하지만 북한의 자체적인 노력은 주요 질병 지표들 상에서 유의미한 개선사항을 드러내지 못했으며, 생산되는 의약품 품질에 대한 의문을 불러 일으켰다. 또한, 원격의료시스템의 수혜자층이 특권층에 한정되었다는 한계 역시 남아있다. 최근 코로나바이러스로 국경차단/폐쇄 정책이 장기화되었으며 이에 따라 해외원조도 철수했다. 이로 인해 북한의 경제난이 극도로 심화되었으며 보건의료체계를 개선하고자 하는 시도 또한 불투명해졌다.

남북한 보건의료협력은 ▶ 북한에서 발생한 감염병이 국경을 넘어 남한으로 전파될 수 있다는 점, ▶ 북한의 감염병 대유행과 만성질환 환자의 방치는 북한 주민들의 보편적 안녕에 위협을 가한다는 점, ▶ 북한과 남한의 현격한 의료역량 격차는 남한이 높은 통일비용을 감당해야 할 수 있다는 점에서 필요성이 부각된다.

지금까지 국가적 차원의 남북간 보건의료 협력은 인도주의적인 목적 아래 단발적인 물자지원에 집중되었다. 남북한 보건의료협력에 장기적으로 추진되기 위해서는 기존 합의 이행으로 상호신뢰를 회복하고, 인도주의적 사업이라는 국제적 공감대를 바탕으로 남북한 방역협력에 대한 국제적 지지를 확보해야 하며, ‘남북 공동 방역을 통한 한반도 생명공동체’라는

아젠다 아래 남한 국민들의 보건의료협력에 대한 공감대를 이끌어내야 한다. 최종적으로 두 국가 간의 안정적이고 지속적 협력을 가능하게 하는 제도적 장치인 가칭 ‘한반도공동보건협의체’를 통해 양국 간 장기적인 협력을 가능하게 만들어야 한다. 이 위원회는 다음과 같은 조건에 있다. ① 시민단체 및 민간기구에서 이뤄지는 대북협력에 관한 데이터를 정리 및 수집하고, 이를 다음 정책과정에 전달할 수 있는 기능을 수행해야 한다. ② 북한의 감염병, 나아가 비감염성 질병에 대한 정보를 공동으로 수집하고 관리하여 투명성 있게 국제사회에 제시할 수 있는 공신력 있는 기관이어야 한다. ③ 남북한의 기존의 질병 대응 메뉴얼을 종합하고 개선된 메뉴얼을 제공할 수 있는 전문가 집단이어야 한다. ④ 기관의 활동이 유엔안보리 대북제재에 의해 제지당하지 않는 인도주의적 목적을 공인받은 기관이어야 한다. ⑤ 남북한의 현저한 의료격차를 줄이기 위한 학술 교류 및 의료인력의 파견 등 다양한 활동을 전개할 수 있는 기관이어야 한다.

이러한 남북한 공동 보건의료협력은 북한의 의료체계의 포괄적인 개선을 이끌어낼 것이다. 북한은 다자간 협력 체제의 일원이 되면서 국제사회에서 고립되는 문제를 완화할 수 있으며, 북한 의료의 궁극적 목표인 “인민들이 병에 걸리지 않고 건강하여 오래 살 수 있는 보다 위생문화적인 생활 조건과 환경을 마련해주는 것”을 달성할 수 있을 것이다. 이러한 목표의 달성은 북한이 고질적으로 가지고 있던 보건의료문제의 전반적 해결과 더불어 기존의 전통적인 안보 개념을 넘어선 새로운 ‘인간안보’차원에서 유의미한 결과를 낼 수 있을 것으로 기대된다. 이후 B.Neuman 의 체계 모형의 대상을 북한만으로 한정 짓는 것을 넘어서 ‘한반도 생명공동체’ 차원에서 조명하게 되면 진정한 의미에서 평화 프로세스의 진전을 노려 볼 수 있을 것이다.

I. 서론

본 연구의 목적은 코로나 범유행과 남북공동연락사무소 폭파 등으로 중단된 남북협력의 방안을 모색하기 위함이다. 구체적으로 보건의료협력 사업의 필요성과 협력 모형을 구상 및 설계하여 그 가능성과 기대 효과를 제시하고자 한다.

코로나 바이러스는 각국의 정치, 경제 분야에서의 교류와 협력을 정체시키고 세계는 포스트 코로나 국면에 접어들었다. 남북 교류협력 사업 역시 이 흐름에서 벗어날 수 없었다. 2018년부터 4.27 판문점 선언을 비롯하여 긴장이 완화되는 국면을 맞이했던 남북관계였지만, 다음 해 2월 북미 하노이 정상회담의 결렬 이후 다시 남북관계는 경색되었고, 대북제재는 강화되었다. 이에 2018년 제1차 남북정상회담 및 제7차 남북고위급회담 등의 합의에 따라 대한민국이 주도하여 건설한 남북공동연락사무소는 북한에 의해 2020년 6월 16일 폭파되었다. 이러한 철거 방식은 남한과 어떠한 협의도 없었으며, 북한의 일방적 통보와 함께 진행되었다. 이 사건은 4.27 판문점 선언을 시작으로 진행된 남북 교류협력 전반에 제동을 걸었다.

코로나 사태는 이런 경색 국면을 더 심화시키는 요인으로 작용했다. 북한은 코로나 19의 대응에 있어서 신속하게 국경을 봉쇄하는 강경책을 사용했으며, 이러한 조치의 배경에는 북한의 후진적인 의료시설과 기술, 그리고 정보의 폐쇄성으로 인한 것이다. 북한의 보건의료체계는 이미 1990년 초부터 제대로 작동하지 못했으며, 전염병과 만성질환의 대응에 있어 취약했다. 북한의 보건의료 시스템의 불안정성은 코로나 판데믹으로 더욱 취약해질 것으로 보인다.

하지만 이러한 북한의 상황은 중단된 남북협력의 가능성을 높이는 요소가 될 것으로 기대된다. 보건의료분야의 협력은 과거 동서독 사이의 협력 과정에 있어서도 동독 측에게 체제부담이 더 적은 것으로 여겨졌다. 덕분에 동서독의 보건의료협력은 조기에 실현된 협력 사업 중 하나였다¹⁾. 또한, 2016년 9월 1일 북한은 유엔과 ‘유엔전략계획 2017-2021(UNSF 2017-2021)’에

합의했다. UNSF의 목표는 지속가능개발목표(SDGs: Sustainable Development Goals), 즉 지속 가능하고 복원력 있는 인간 개발에 있으며, 특히 이번 합의는 인권 중심의 접근법(HRBA: Human Rights-Based Approach)을 채택하였다. 그동안 북한은 유엔의 인권 문제에 대한 경고를 내정간섭 및 주권 침해로 인식했지만 HRBA를 채택함으로써 유엔의 대북 인권 개선 요구를 어느 정도 수용한 것으로 간주할 수 있다²⁾.

2017년 9월 북한의 6차 핵실험에 따른 유엔안보리 대북결의 2375호가 채택되어 전반적인 분야에서의 경제교류가 차단되었다. 하지만 북한에 대한 인도주의적 지원의 길은 열려있다. 유엔안보리 대북제재위원회는 유엔의 대북제재가 북한 주민을 겨냥하지 않고 있다는 점을 강조하며 2020년 6월 기준 인도주의와 관련된 업무에서 64건의 면제를 승인했다고 밝혔다³⁾.

이러한 점을 미뤄보아 현재 북한과 협력을 할 수 있는 분야는 보건의료 사업이라고 여겨진다. 보건의료 분야는 북한의 체제 유지에 있어 가장 부담이 적은 분야이며, 남한의 입장에서도 유엔을 통한 대북 인도적 원조의 가능성은 열려있는바, 가장 현실성 있는 협력 사업이 될 것으로 생각된다. 또한, 북한의 전반적인 생활개선은 남한의 이익과도 연관되어 있다. 최근 2019년 9월경부터 아프리카 돼지 열병이 북한을 넘어 남한에까지 전파된 사례로 미뤄보아 북한의 보건의료의 낙후성은 대한민국 국민의 보건에까지 위협을 가할 수 있을 것으로 생각된다. 동서독의 통일이 막대한 의료지출과 여러 제도 개혁을 동반했던 것으로 보아 남북한의 조속한 보건의료 협력은 추후 평화 통일과정에 있어서의 부담을 줄여줄 것으로도 기대된다.

본 논문은 남북한의 보건의료협력을 위한 방안의 모색을 위해 B.Neuman의 체계모형을 활용해보고자 한다. B.Neuman의 체계모형은 본래 개인 내지는 소규모 집단의 최적의 안녕상태를 규명하기 위한 모델이지만, 이를 과거 남북 보건의료 교류를 위한 사업모형으로서 사용한 선행연구가 존재한다⁴⁾. 선행

1) 통일부, 『보건의료 분야 관련 정책문서』. 통일통일 총서 12, (서울: 통일부, 2015), p45

2) 조성은외 4명(2019), 지속가능개발목표(SDGs) 관점에서의 남북 보건복지 교류, 협력 방안 연구, 한국보건사회연구원, p41

3) 함지하, “유엔 대북제재위 “이들 안에 인도주의 면제 여부 결정… 총 64건 승인”, VOA 뉴스, (2020.07.07)

연구에서 주요 협력 기관으로 설정되었던 개성 경제자유지대가 폐쇄되었기 때문에 이 모형에 대한 수정이 필요하다고 생각하여, 대상체계를 국가보건의료체계 전반으로 확장하여 새로이 국가 간의 보건의료협력을 뒷받침하는 사업 모델로 활용해보고자 한다.

II. B.Neuman의 체계이론과 북한에의 적용

1. B.Neuman의 체계이론⁵⁾

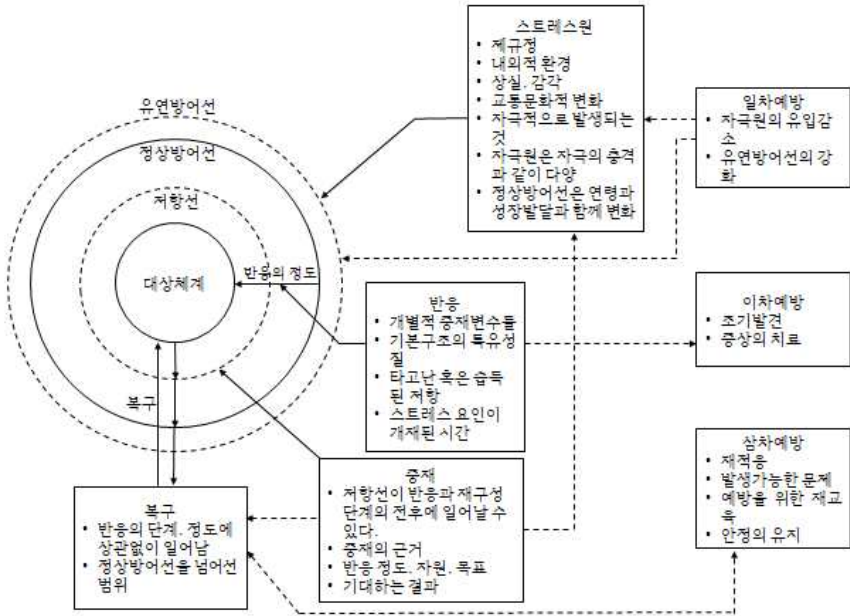
1972년 B.Neuman이 제시한 체계이론은 환경적 스트레스원(environmental stressor)의 영향을 받는 개인, 집단 사회 등으로 나타나는 대상체계(Client System)의 반응(reaction)과 회복을 포괄적인 시각에서 바라보기 위해 제시된 이론이다. 이 모델은 본래 환자의 건강문제를 해결하기 위해 제시된 모델로서 인간을 전체성, 상호작용, 변화의 특성을 지닌 체계(system)로 인식하며, 대상을 스트레스원으로부터 보호하고 동시에 최적의 안녕(optimal wellness)을 보장할 수 있도록 체계를 구상하는 것을 도모하고자 한다.

B.Neuman은 대상, 즉 인간을 생리적, 심리적, 사회문화적, 발달적, 영적 변수에 의해 구성된 하나의 체계로 보았다. 이 대상은 생존에 필요한 기본 구조와 함께 대상 내외부 스트레스원으로부터 대상을 지킬 3가지 보호막인 유연방어선, 정상방어선, 그리고 저항선으로 구성되어 있다.

유연방어선(Flexible line of defense)은 모델의 가장 바깥 부분에 점선의 원 형태로 제시되었는데, 외부의 스트레스원에 대항하는 일차방어선이다. 유연방어선은 환경과 상호작용하여 시시각각 변하는 역동적인 구조로 외부 자극이나 변동에 대해 신속하게 변화하여 스트레스원이 정상방어선 내부로 침투하여 안녕(wellness) 상태를 해치지 못하도록 예방하고 보호하는 완충장치 역할을 한다.

4) 황나미, 이상영, 유근춘, “남북 보건의료 교류 및 협력을 위한 사업 모형의 개발: 개성 경제자유지대를 대상으로” 『한국보건사회연구원』 (2004).

5) Betty Neuman의 『The Neuman Systems Model』 2009년도 제 5판을 토대로 재정리함.



[그림 1] B.Neuman의 체계모형(System Model)

정상방어선(normal line of defence)은 유연방어선 안쪽에 위치하며, 개인이나 시스템의 안정상태를 나타낸다. 대상자의 일반적인 안녕 상태로 부터 어느 정도 벗어났는가를 파악하는 기준점이 되며 대상의 대응패턴, 발달단계와 같은 행위적 요소, 건강상태 등 여러 변수들에 의해 안녕 유지 능력이 결정된다. 즉, 외부요인에 대한 통상적인 수준의 방어선을 통칭한다.

저항선(line of resistance)은 기본구조를 방어하기 위한 내적 방어기제로 기능한다. 개인에게 있어 신체 면역체계를 의미하며, 저항선은 정상방어선을 통과해 외부의 스트레스원이 침입할 경우나 내부의 스트레스원이 대상에게 영향을 줄 때 활성화된다. 저항선은 평상시의 안녕 상태를 유지하기 위해 환경적 스트레스 요인에 반응하며 대상의 안녕 상태를 안정시키는 기능을 한다. 저항선과 정상방어선은 대상자의 발달변수인 생리적, 정신적, 사회 문화적, 영적 변수들에 의해 반응의 정도(degree of reaction)가 달라질 수 있으며, 이 선들이 외부에서 침입하는 스트레스원에 의해 무너지게 되면 기본구조가 손상되어 대상의 생명 혹은 존재에 위협을 받게 된다. 내적인

스트레스원에 의해서 발생하는 문제의 경우, 주로 저항선을 통해서 이를 극복하고 해결하며, 그 양상이 반응의 정도로 나타나게 된다.

스트레스원(Stressor)은 대상체계의 내외부에 존재하며, 개인이나 집단을 둘러싼 환경에 존재하거나 체계 내적으로 존재하며, 해당 대상체계에 긍정적 또는 부정적 영향을 제공한다. 스트레스원은 체계의 균형과 평형을 유지하는 데 방해가 되는 힘이며, 체계의 불안정을 유발한다. 스트레스원은 개체 내 요인(intrapersonal factor)과 개체 간 요인(interpersonal factor) 그리고 개체 외 요인(extrapersonal factor)로 구분된다. 개체를 인간으로 고려했을 때 개인 내 요인으로서 통증, 불안, 피로 등이 있으며, 대인관계 요인은 개인 간 상호작용으로 발생하는 역할기대이다. 그리고 개인 외 요인은 경제적 상황과 같은 개인 외부에서 일어나는 힘을 통칭한다. 이 스트레스원을 지역사회와 같은 집단에 적용한다면 내적 요인으로 사회 자체 내부의 물리적 환경, 가령 상하수도 설비, 도로, 주거상태, 의료시스템, 정치체제 등을 제시할 수 있으며, 대외적 요인으로는 다른 지역사회, 혹은 국가와 비교를 통해서 파악된 자극요인, 혹은 역할기대로 볼 수 있다. 그리고 외적 요인으로는 외부에서 발생하는 요인, 즉 경제상황, 물자교류, 감염병 전파 등을 제시할 수 있다.

<표 1> 스트레스원의 정의 및 구분

스트레스원	
개인	집단
개인 내 요인(intrapersonal factor) 대상체계 내부에서 발생하는 요인 ex) 불안, 통증, 피로	내적요인 집단 자체 내 물리적 환경 ex) 사회시스템, 의료시스템
대인간 요인(interpersonal factor) 개인 간 상호작용으로 발생하는 자극 ex) 의사소통, 역할기대	대외적 요인 집단 간에 일어나는 자극요인, 역할 기대 ex) 집단 간 비교를 통해서 나타난 자원의 적실성 및 격차, 국가간 경제교류
개인 외 요인(extrapersonal factor) 개인 외부에서 일어나는 힘 ex) 경제적 상황, 사회정책	외적 요인 : 집단 외부에서 발생한 요인 ex) 경제대공황, 자연재해, 전염병

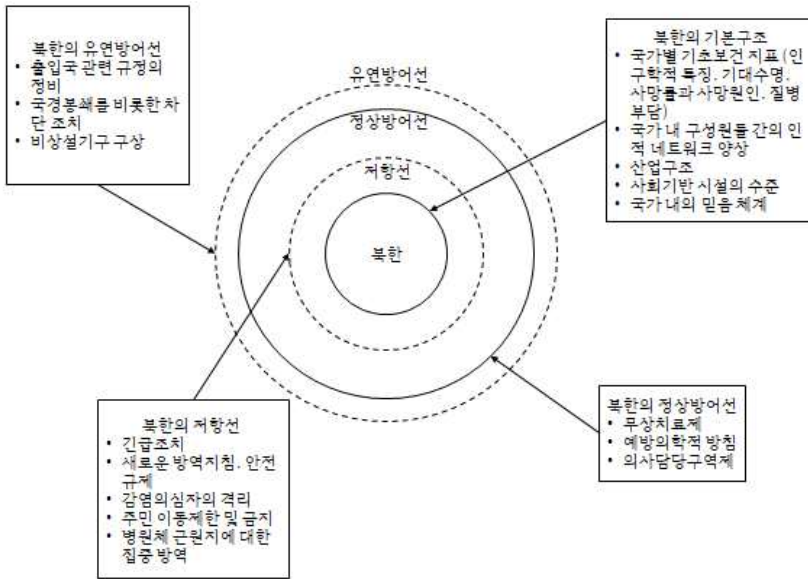
이러한 스트레스원들은 대상을 둘러싼 내외적 환경(internal, external environment)의 작용으로부터 비롯된다. 대상자는 이러한 스트레스원을 감지하면서 체계를 보전하고 그 기능의 안정성을 회복하기 위해 새로운 환경을 창조하거나 창조되게끔 만든다. 이러한 창조된 환경(created environment)은 즉각적이거나 장기적으로 체계의 안정을 유지하고 회복시키는 역할을 한다.

B.Neuman은 스트레스원의 발생이 예상되거나 확인되었을 경우, 초기 중재(intervention)가 일어나야 함을 말한다. 중재는 반응과 재구성 단계에서 저항선이 침투되기 전, 후에 일어날 수 있다. 중재는 반응의 정도, 자원, 목표, 예견되는 결과에 따라서 결정되며, 예측되는 결과의 가능한 수준과 실제적인 수준을 기초로 일차, 이차, 삼차 예방 단계로 구성되어 있다. 일차 예방은 대상체계가 안정성을 보유하고 있는데 필요한 기초적인 단계로, 스트레스원이 존재한다고 예상되거나 위협의 정도가 확인된 상태에서 가능하다. 예를 들어, 정기적인 건강검진이나 백신 투여 등이 이에 속한다. B.Neuman은 스트레스 요인에 직면할 수 있는 수준으로 대상자를 강화시키거나, 스트레스에 대한 대상자의 반응을 감소시키기 위해 유연방어선을 강화한다고 이야기한다. 이차 예방은 대상자의 안정성을 획득하는데 필요한 단계로, 스트레스로 인한 증상이 발현된 후에 가능하다. 개인의 내적 자원과 외적 자원들은 모두 개인의 내적인 저항선을 강화하고 스트레스 반응을 감소시켜 대상을 안정시킨다. 질병의 조기발견 및 적시 치료가 대표적이다. 마지막으로 삼차 예방은 대상의 안정성을 유지하는데 필요한 적극적인 치료활동이다. 대상의 최적의 안녕 상태를 찾아 체계를 재구성하는데 초점이 맞춰지며, 목표는 스트레스 요인에 대한 저항을 강화시켜 스트레스에 의한 반응을 감소시키고, 퇴행의 재발을 예방하는 것이다. 주로, 재교육이나 재활, 또는 보험의 적용 등의 과정 등이 이에 해당한다.

삼차 예방 작업의 맥락 속에서 재구성/복구(reconstitution)과정은 대상자가 내외적 환경에서 스트레스 요인에 적응하여, 이전의 정상방어선 수준 이상의 안정상태로 회복할 수 있도록 하는 것이다. 재구성은 대인관계, 개인 내적인 요인, 외적인 요인, 환경적인 요인들 안에서 이뤄지며 대상을 내외적 환경에 적응시킨다.

2. B.Neuman의 체계모형에 따른 북한 의료체계 분석

위에서 제시된 B.Neuman의 체계이론은 본래 개인 내지는 집단을 대상 체계로 두는 모델이나, 본 논문의 목적에 따라 북한이라는 광범위한 한 국가 시스템 전체를 대상체계로 두고 B.Neuman의 체계이론을 적용해보고자 한다.



[그림 2] 북한의 기본구조와 주요 방어선

한 대상이 지니고 있는 기본구조는 생리적, 심리적, 발달적, 사회문화적, 영적 변수들을 통해서 설명된다. 북한을 대상체계로 설정하게 되면 이는 곧 각각 국가별 기초 보건지표(인구학적 특징, 기대수명, 사망률과 사망원인, 질병부담 등), 국가 내의 구성원들 간의 인적 네트워크의 양상, 산업구조, 사회기반 시설의 수준, 국가 내의 믿음 체계의 현황으로 치환하여 고려할 수 있다.

(1) 유연방어선

한 국가가 특정 보건 위기 상황이 발생하거나 발생이 예견되는 상황에서 주로 완충지대로 설정하게 되는 유동적인 방어선은 흔히 국경봉쇄를 비롯한 긴급조치들로 이루어진다. 대상체계를 국가로 설정할 경우, 유연방어선은 해당 보건 위기가 국가 내로 최대한 침투하는 것을 차단하는 역할을 수행하며, 이는 출입국 관련 규정의 정비와 심할 경우, 현재 북한이 취하고 있는 강도 높은 국경봉쇄를 비롯한 일련의 차단조치들을 포함한다.

북한은 2003년 사스(SARS), 2015년 메르스(MERS), 그리고 현재 코로나 19(COVID-19) 사태와 같은 전염병 대유행 사태를 맞이했을 때, 비상설 기구에 해당하는 ‘중앙인민보건위원회’를 구성해서 질병 관리 체계를 수립했다. 하지만 북한은 열악한 보건인프라로 인해, 당국의 방어선을 돌파한 전염병에 의한 충격을 이차예방(진단 및 치료)을 통해 극복하는 데 한계가 있어, 국경폐쇄 조치를 애용하는 경향이 있다. 구체적으로 2003년 사스의 위협이 가시화되었을 때 모든 정기 해외 항공로를 차단하고 해상로의 취항 중단을 병행했으며 금강산 관광을 두 달가량 중단하는 등, 강력한 차단조치를 취하였다. 더 나아가 안주 지역과 신의주 지역에 사스 격리 병원을 따로 지정하여 의심되는 입국자들을 해당 병원으로 보내 정밀검진과 치료를 받게 했으며, 모든 입국자들은 모두 10일간 격리, 외항 선원들을 항구에서 30km 떨어진 바다에 정박시켜 격리하는 등 강력한 격리조치를 시행하였다.

(2) 정상방어선

한 국가를 대상체계로 설정하게 될 경우, 정상방어선은 해당 국가의 일관된 보건정책 아젠다 및 정책 활동, 그리고 행정조치 등을 포함한 전반적인 보건의료체계로 치환된다. 세계보건기구(World Health Organization: WHO)에 의하면 보건의료체계는 거버넌스와 리더십, 보건정보시스템, 보건의료재정, 보건의료인력, 필수약품과 기술, 그리고 보건의료서비스 전달로 총 6가지로 구성된다⁶⁾. 세계보건기구(WHO)는 이 틀에 기반을 두어 보건의료전달체계를 구성하는 6가지 요소(6 Building Blocks)들을 분석하고,

각 요소별 취약점을 보완할 때 인구집단 건강의 향상이 가능하다고 제시하고 있다. 이런 기본적인 배경을 바탕으로 북한 기존의 정상방어선은 ‘무상치료제, 예방의학적 방침, 의사담당구역제’를 바탕으로 한 중앙통제형 보건의료체계라는 점을 알 수 있다.

1) 전반적 무상치료제

사회주의헌법 제56조에 명시된 위 3가지 정책 중 전반적 무상치료제는 북한 「헌법」 제72조는 “국민은 무상으로 치료받을 권리를 가진다”고 규정된 바에 근거를 두고 있다. 북한 「인민보건법」 제 10조는 모든 약의 무료 제공, 진단, 실험검사, 치료, 수술, 왕진, 입원 등 환자 치료를 위한 모든 무료 봉사, 근로자의 무료 요양 등을 약속하고 있다. 이러한 법적 근거를 통해 모든 북한의 주민들은 제도적으로 치료에 필요한 모든 비용을 국가로부터 보장받게 되어 있다.

2) 예방의학적 방침

예방의학적 방침은 북한 보건정책의 기본 모태라고도 할 수 있다. 북한 「인민보건법」 제18조는 “국가는 인민들이 병에 걸리지 않도록 미리 대책을 세우는 것을 자기 활동의 중요한 임무로 여기며 예방에 선차적인 힘을 넣는다”라고 규정하면서 예방의학을 강조했다. 소련 또한 예방의학을 중시했는데, 소련의 인민의 건강 보장과 관련된 법률에서는 “소련 공산당은 인민 보건 정책의 기본을 질병발생 예방을 목적으로 하는 종합적인 건강과 위생조치에 둔다”라고 규정했다⁷⁾. 이러한 사회주의 건설 체계를 수용하여 김일성은 해방 후 예방의학적 보건사업체계를 세워 1952년에 이르러 모든 시, 군들에 위생방역소를 설치하고 중앙으로부터 도, 시, 군에 이르는 위생 방역체계를 수립했다⁸⁾.

북한은 영양실조, 후진성질병 발생, 필수 의약품 부족, 의료시설 손괴 등

6) WHO, Monitoring the building blocks of health systems. (2010)

7) N.A. 세마쉬코 『소련의 건강 보장』. 신영진, 신나희 역. (서울: 건강미디어협동조합 2017), p27

8) 서울대학교 의과대학 통일의학센터 외 2공저, 『북한 보건의료 백서』 (서울: 한국국제 보건의료재단. 2019). p19

보건의료 실태는 열악한 상황에 놓여 있지만 1997년 10월 20일 ‘민족면역의 날’을 제정하여 신문 방송 등 출판보도물을 통해 위생선전사업을 선전함으로써 당의 예방의학적 방침을 인민들에게 철저히 관철시켰다⁹⁾. 또한 어린이들을 대상으로 예방접종을 실시하는 등 많은 국가적 노력을 기울였다. 덕분에 국내외 지속적인 지원에 힘입어 BCG, DP, 홍역, 소아마비 접종률이 95% 이상으로 높은 성과를 거둬 감염병으로부터 영유아를 보호할 수 있는 여건이 마련되었다¹⁰⁾.

3) 의사담당구역제

의사담당구역제는 의사들이 일정 지역을 도맡아 주민들의 예방치료사업을 벌이는 봉사제도이다. 이러한 의사를 호담당의사라고도 부르며 이들은 담당 지역 주민의 가정을 연 1~4회 순회하면서 의료상담, 치료 및 위생교육 등 체계적인 진료를 제공한다. 의사담당구역제는 진료소, 리인민병원, 종합 진료소, 시·군인민병원 등의 치료예방기관 단위에서 집행된다. 의사담당구역제의 담당구역은 우선 지역의 주민 수, 주민들의 구성상태, 직업상 특성을 고려하여 설정되고, 구역의 의료인력은 내과, 소아과를 비롯한 전문과 의사들을 중심으로 여러 부문의 의사들로 구성된다. 또한, 담당의사의 기술기능 수준과 나이, 거주지, 담당구역 이동 조건 등이 구체적으로 고려사항에 포함된다¹¹⁾.

WHO의 기준에 따르면 주요 고려사항인 보건의료 전달체계는 북한 특유의 의료기관의 구분체계와 연관된다. 북한 의료기관은 행정구역별, 계급별로 구분되어 1차 의료봉사단위, 시·군급 병원, 도급 병원 그리고 중앙급 병원으로 분류된다¹²⁾. 행정구역별 분류는 지방도시(도-시/군-동/리)와 광역도시(직할/특별시-구역/군-동/리) 구분에 기초한다. 북한의 행정구역과 이에 대응하는 의료전달체계를 도식화하면 다음 <표 2>가 된다.

9) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019), p22

10) 황나미, 북측의 감염병 대응실태와 남북협력, 『KDI 북한경제리뷰』 제22권 제2호 (2020) p.27

11) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p30

12) 기존 연구에서는 북한의 의료기관을 1~4차 급으로 나누어서 구분했다. 이러한 구분법은 기존 북한 보건의료 연구와 논의들에서 활용되었지만 실제로 북한에서는 이러한 명칭은 사용하지 않는다(서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p48). 본 논문은 북한의료백서의 구분을 따른다.

〈표 2〉 북한의 의료전달체계

구분	시설 종류	위치 지역
1차의료봉사단위	리진료소, 리인민병원 동진료소, 종합진료소 읍진료소, 산업진료소	리, 읍, 동, 로동자구
시·군급 병원	시인민병원, 구역인민병원 군인민병원, 지구병원	시, 군, 구역
도급병원	(직할)시인민병원, 도인민병원	직할시, 도
중앙급병원	평양의학대학병원 김만유병원, 평양산원 옥류아동병원, 류경치과병원, 보건성 직속 의료기관 등	직할시, 도

출처: 서울대학교 의과대학 통일의학센터 외 공저, 『북한 보건의료 백서』 (서울: 한국국제보건의료재단, 2019) p51

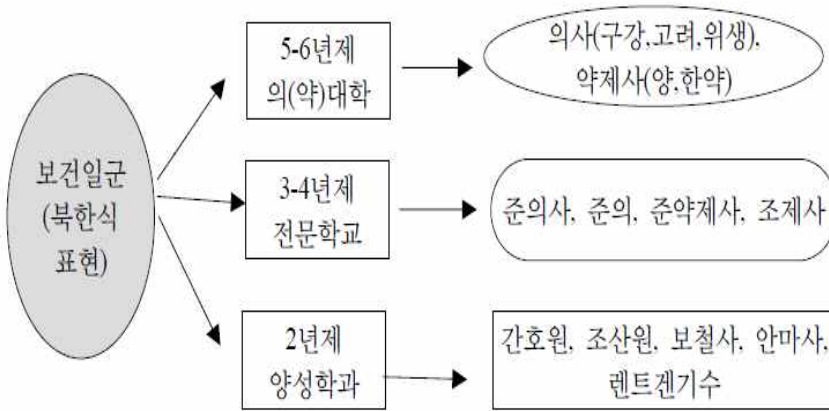
북한의 각 리, 읍, 동 지역에 설치된 진료소와 리인민병원, 종합진료소 등은 1차 의료봉사단위로 구분된다. ‘진료소’는 주로 작은 농어촌 지역에 위치하며 1~2명의 의사와 간호사가 근무하는 북한의 최소단위 의료기관이다. 진료소는 가정의료봉사와 현장의료봉사와 함께, 찾아오는 환자들에 대한 최소한의 의료서비스를 보장하며 전문과적 의료조치를 받아야 할 환자들을 적시에 상급병원에 파송하는 역할을 한다. ‘종합진료소’는 의사 4~5명이 근무하며 내과, 외과 및 소아과 진료를 진행한다. ‘리인민병원’은 농촌 리 단위 인구 규모에 따라 위치하며, 대략 10명 이내의 의사가 근무한다.

북한의 시·군급 병원에서는 대략 50명의 의사가 근무하며 도급병원은 평양직할시와 남포특별시를 포함하여 각 도에 1개씩 의학대학병원의 형태로 운영된다. 1차의료기관과 시·군급 병원의 환자가 수술이 필요한 경우 도급병원으로 파송되며, 도급병원에서도 치료가 어려운 환자는 중앙급병원으로 이송되어 치료를 받는다.

4) 보건의료인력체계

북한에서는 보건의료인력에 대해 ‘의료일군’ 또는 ‘보건일군’이라는 명칭으로 혼용해서 부른다¹³⁾. 북한의 보건의료인력은 상등보건일군, 중등보건일군,

그리고 간호원, 조산원등이 포함된 하등 보건일군으로 구분할 수 있다. 상등보건일군은 보건의료부문의 대학교육, 즉 의학대학과 약학대학을 이수한 의사와 약제사들이며 이들이 북한의 보건의료계의 주요 인력이라 중추 역할을 수행한다. 북한의 의학대학은 현재 평양직할시, 남포특별시와 9개 각 도에 12개교의 의학대학이 운영되고 있는 것으로 분석된다.



출처. 이해경 “통일 대비 북한 보건의료인력 실태분석 및 통합 방안” 『신진연구논문집』 583 (2015) . 통일부 p452

[그림 3] 북한 보건의료인력 구분

중등보건일군은 보건의료계의 중등교육인 전문학교와 고등전문학교 등을 이수한 준의, 준의사, 준약제사, 조제사 등이 속한다. 상·중등 보건일군의 차이점은 대학 졸업의 유무이다. 상등보건일군이 6년간의 교육을 수강한 뒤 졸업하는 것에 반해 중등보건일군은 그보다 적은 3년제 전문교육만을 받아 직능과 역할에서 차이가 있다. 그 예로 의사와 달리 준의사는 수술장 출입이 제한되기도 한다¹⁴⁾. 이 외에 하급보건일군으로 간호원, 조산원 등이 있으며 2년의 교육기간을 갖고 정맥 주사 및 봉합과 같은 기본적인 보건 조치를 담당한다.

13) 이해경 “통일 대비 북한 보건의료인력 실태분석 및 통합 방안” 『신진연구논문집』 583 (2015) 452

14) 이해경(2015) p455

5) 보건의료정보체계

북한의 보건의료정보체계는 현재 국가 보건의료관리체계의 일환으로 보건정보관리체계를 확립하여 운용하고 있다. 지방 지역에서 중앙으로 보고 되도록 정해진 정기적 보건정보 보고체계를 기반으로 북한은 엄격한 보건정보체계를 운용 중이다. 보건소 수준에서 시작하여 군, 도, 마지막으로 보건성에 의해 취합되고 보고되는 일련의 보건의료정보체계를 통해서 기초 보건 지표 및 필수항목들에 관한 내용을 축적하고 있다. 이런 보건정보 데이터는 중앙 위생 및 항전염병 연구소에 의해 모이고 관리된다.

(3) 저항선

저항선은 스트레스원이 통상적인 방어 수준을 넘어서는 경우, 그래서 해당 개체에 그 스트레스원에 의한 직접적인 피해가 누적되기 시작하는 상황에서 대상자의 본질적인 기본구조에 최대한 영향을 주지 않을 수 있도록 방어하는 마지막 방어기제라고 할 수 있다.

이를 한 국가 체제에 적용해본다면, 기존의 위기 상황에 봉착하였을 경우 사용되던 긴급조치들과 새로운 방역지침 및 안전규제의 강화 등이 이런 움직임에 해당한다. 특히, 한국의 경우 이번 코로나 사태를 계기로 발효된 사회적 거리두기의 단계별 시행 같은 경우가 대표적인 저항선에 해당한다.

북한은 전염병의 창궐한 상황에서 주로 철저한 감염병 감시체계, 방역 및 검역과 함께 감염자 내지는 감염의심자의 격리와 주민 이동 제한 및 금지 등 개인의 자유를 침해하는 수준의 강력한 국가 중심의 억제책을 통해서 전염병의 확산을 방지한다. 이러한 억제책들이 북한의 저항선이라고 할 수 있다.

감염병 감시체계의 경우, 감염병 발생 예상지역에 ‘역학 감시지점’을 지정하여 특정 질환에 대한 예찰(豫察) 활동과 병원체 근원지에 대한 집중 방역을 실시하였다¹⁵⁾. 이런 방침들은 2001년 말라리아, 2003년 사스(SARS), 2005년 조류독감, 2014년 에볼라바이러스의 위협에 대한 검역

15) 황나미(2020), 29p

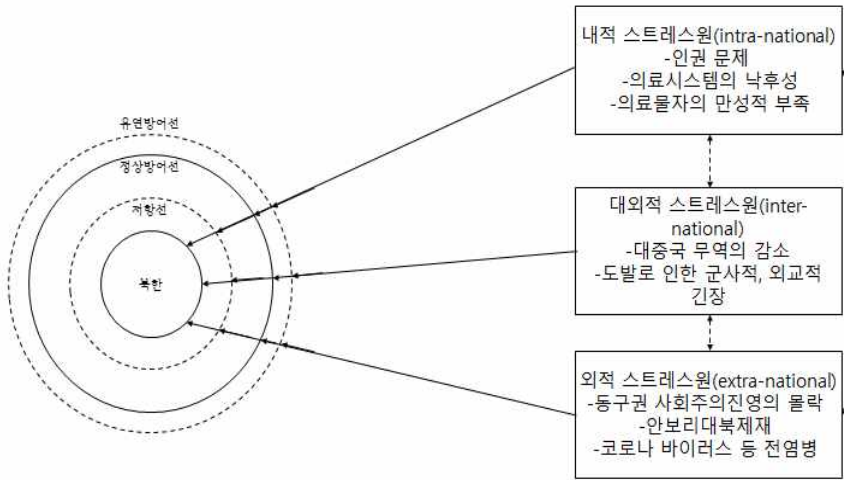
및 방역의 강화라는 일관적인 모습으로 드러난다. 더 나아가 감염병이 발생하여 유행할 시, 주민들의 지역 간 이동을 제한하고, ‘위생방역증’을 발급하여 일부 인원만 이동을 허용하는 조치를 취한다. 이번 코로나 사태의 경우, ‘위생 방역증’의 소지여부와 관계없이 이동이 통제되고 국경지역 주민이 평양으로 몰래 들어올 경우 반역자로 취급하겠다는 식의 더욱 강력한 방식을 시행하고 있다.

Ⅲ. 북한의 스트레스원과 반응(reaction)

1980년대 말부터 소련 및 동구 사회주의 국가들이 연이어 붕괴했다. 또한, 1994년 김일성이 갑작스럽게 사망하면서 북한은 사회주의 시장의 상실과 국가 체제 전반의 위기를 야기한 ‘고난의 행군기’를 맞이하게 되었다. 이 시기 북한은 식량난·전력난·외화난·생필품난이 겹쳐 ‘총체적 경제난’이 장기화되어, 사회주의적 생산관계와 중앙집권적 계획경제가 붕괴되고 사적 경제활동영역인 ‘장마당’이 활성화 되었다¹⁶⁾. 이러한 문제는 필연적으로 의료시스템의 붕괴로도 이어졌다.

이러한 과정 전반에서 사회주의 세력의 붕괴는 북한의 외적 스트레스 요인으로 작용했으며, 이는 체제 위기와 시스템의 붕괴라는 반응(reaction)을 야기했다. 체제와 시스템의 위기는 고질적인 북한 내부의 내적 스트레스 요인으로 작용했으며, ‘고난의 행군’이란 총체적 경제위기는 영양문제, 의료역량의 부족, 보건의료정보체계의 미비, 만성질환자의 방치 및 감염병의 확산 등 여러 반응을 이끌어냈다. 유엔안보리대북제재는 북한에 있어 지속적인 외적 스트레스 요인으로 작용하고 있다.

16) 모춘홍, 정병화, “북한과의 공생, 그 (불)가능성:식량문제와 보건의료실태를 중심으로”, 『현대사회와 다문화』 제9권 1호, (2019) p136



[그림 4] 북한의 스트레스원

북한이 겪고 있는 스트레스 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다. 내적 스트레스 원(intranational stressor)은 북한 집단 자체 내부에서 발생하고 있는 물리적 환경 한계의 총체이다. 사회의 물리적 환경은 사회시스템과 제도 등을 이야기하며, 북한의 경우 인권탄압, 의료시스템의 한계, 물자 부족 등이 있다. 대외적 요인(international stressor)은 국가 간 관계 전반을 포괄한다. 북한의 대중국 무역의 감소, 대남도발에 의한 남북한 사이의 군사적 긴장 등이 이에 해당한다. 마지막으로 외적 스트레스 원(extranational stressor)에는 동구권 사회주의 진영의 몰락, 안보리대북제재로 인한 북한 경제 전반의 침체, 코로나 바이러스와 아프리카 돼지 열병 등과 같은 감염병 유입 등이 있다¹⁷⁾.

각각의 스트레스원은 상호연관되어 있다. 개인적 차원에서 국가적 보건 시스템의 한계와 사회생활에 있어서 겪는 외적 스트레스원은 불안과 정신적

17) 만성질환을 내적 스트레스원으로, 감염병을 외적 스트레스원으로 구분하게 된 이유는 암, 심혈관 질환, 알레르기성 질환과 같은 만성질환은 북한 내부에서 인민들에게 오랜 기간 작용을 한 스트레스원이라고 한다면, 감염병은 외부에서 개입하여 북한 인민들에게 단기간에 치명적인 영향을 끼치기 때문이다. 또한 감염병을 적절히 치료하지 못하면 결핵과 같이 장기간 동안 공공보건에 치명적인 영향을 끼치는 고질적인 문제로 자리잡을 수 있다. 본 논문의 만성질환과 감염병의 구분은 WHO의 기준을 따른다.

고립과 같은 내적 스트레스원의 원인으로 작용할 수 있다. 마찬가지로 북한의 외적 스트레스원인 안보리 대북제재는 북한의 내적 스트레스원을 악화시켰다. 2014년부터 2017년까지 북한의 대중 수출은 약 88% 감소했고 수입 또한 30%가량 감소하는 등¹⁸⁾ 대중국 무역 전반이 위축되었다. 이는 북한의 의료시스템의 낙후와 의료물자의 부족 문제로 이어졌다. 본 논문에서는 북한의 스트레스원들 중 특히 보건의료분야와 관련된 북한의 질병, 의료시스템, 의료역량을 위주로 살펴보고, 이러한 스트레스원에 의해 야기된 기대수명의 하락, 질병관리의 미흡, 장마당의 활성화, 북한 주민들의 잘못된 질병관 확산 등의 반응(reaction)을 살펴보고자 한다.

1. 북한 보건의료 역량의 한계

북한의 보건인력을 양적으로 보았을 때, 그 수는 부족하지 않다. OECD와 WHO에 따르면 북한은 인구 1천 명당 3.5명의 의사를 보유하고 있으며 2.3명인 남한보다 높은 수치를 보인다. 또한, 북한의 보건인력은 OECD 평균 수치인 3.4명보다 약간 높다.

<표 3> 각 국가별 인구 1,000명당 의사 수

국가	인구 천명당 의사수(명)
호주	3.6
북한	3.5
OECD 평균	3.4
일본	2.4
대한민국	2.3
중국	1.8

OECD/WHO. 『health at a Glance』. Asia/Pacific 2018』. 2018

북한의 의사 인력이 OECD 평균보다 많을 수 있는 이유는 북한은 그동안 의료인력의 전문성보다는 윤리성, 봉사성을 강조해왔기 때문이다. 북한은

18) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p5

보건의료 3대 정책 중 하나인 ‘무상치료제’의 슬로건 아래 북한 인민 전반에 무상의료서비스를 제공하고자 했다. 이러한 목표는 인구 대비 많은 의사를 배출하는 방식으로 이어졌으며, 한 해 평균 수천 명의 의사를 배출하기에 이르렀다. 하지만 그 결과 의학교육은 단순화되었다. 의학대학의 교육과정의 경우 약 6년의 교육기간 중 실습은 4학년 때부터 이뤄진다. 하지만 교육기간 도중 6개월 동안 군사훈련소에 들어가게 되어 실습교육의 연속성이 떨어진다. 이후 5학년 때부터 본격적인 실습을 진행하며, 이로 인해 실습교육은 겨우 2년 남짓밖에 받을 수 없다¹⁹⁾. 의사 자격증을 취득할 수 있는 과정도 간소화되어 있는데, 전국적인 의사 국가시험을 통해 합격자들에게 한해서 자격증을 제공하는 대한민국과 달리 북한은 대학 졸업시험을 통과하게 되면 의사 자격을 받게 된다. 졸업시험은 내과, 외과 등 총 4과목을 치르며 실기시험은 없다.²⁰⁾

북한은 의료인력 양성체계가 미흡하여 의사 국가면허시험 및 전문의 자격증 제도가 없고 임상 수련 등을 위한 교육여건이 열악하다. 이는 북한 보건인력의 지식과 기술적 수준을 떨어뜨렸다. 또한 ‘고난의 행군기’ 이후 동시에 식량난과 의료난에 직면하여 북한당국은 보건의료인들에게 각종 세부담을 부가하면서 그들이 생활고에 시달리도록 만들었다²¹⁾. 북한의 의료시설은 전반적인 인프라가 부족한 상황 아래 운영되고 있다. 북한의 의료기관을 포함해 대체적으로 공장-기업소와 각종 기관 등에서 전기 및 수도, 냉난방과 같은 기본 인프라 여건이 열악하다. 각종 의료기기를 사용하는 데 필요한 전기도 불충분해 하루 24시간 중 10시간 정도만 전기가 공급되는 일도 있다²²⁾.

북한 의료시설의 총계도 크게 늘어나지 않고 있다. [표 7]은 북한 보건성과 WHO의 합동 보고서에 나타난 북한 보건의료기관의 총계이다. 2017년 기준 리 총 9,076개가 설치되어 있다. 그중 리진료소 및 종합진료소는 6,263개, 군 및 리병원 1,684개, 중앙 및 도급 병원 135개, 요양소 682개,

19) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p158

20) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p159

21) 이해경(2015) p443

22) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p93

예방원 55개, 위생방역기관 235개, 혈액원 12개가 있다. 북한의 인구가 2011년 2,467만 명에서 2017년 2,543만 명으로 약 76만 명이 증가한 데 반해 의료기관의 수는 약 130개가 늘었으며 군 및 리병원의 증가만이 두드러진다. 주민들이 의료시설에 쉽게 접근하기 위해서라도 시설의 양적 증가는 필수적인데 북한은 주민들에게 충분한 시설을 제공하지 못하고 있다. 같은 시기, 남한의 경우엔 인구는 146만 명이 증가했고, 의료시설 수는 총합 약 4100개 소가 증가하여²³⁾ 그 차이가 극명함을 알 수 있다.

〈표 4〉 북한의 의료시설 현황

구분	시설 수(2011)	시설 수(2014)	시설 수(2017)
리 진료소 및 종합진료소	6,263	6,263	6,263
군 및 리병원	1,575	1,608	1,694
중앙 및 도급병원	133	133	135
요양소	682	682	682
예방원	55	55	55
위생방역기관	228	235	235
혈액원	-	12	12
합계	8,946	8,988	9,076

주: 2011년 혈액원의 수는 해당 자료에 미포함

자료: 북한 보건성·세계보건기구 (2011), 조선민주주의인민공화국 보건발전중기전략계획 2010-2015, WHO (2016), Country Cooperation Strategy DPRK 2014-2019/2017년 자료는 통일부 북한 통계포털에서 첨부. <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do>

2. 의료물자부족과 비공식의료 행태 확산

의료역량의 한계와 더불어 북한은 고질적인 의료물자부족에 시달리고 있다. 북한의 의약품관리소는 제약공장에서 생산한 의약품을 계획적으로 확보, 공급, 보관 및 관리하는 사명을 지닌 약무기관이다²⁴⁾. 각 중앙, 도, 시군 등에 설치된 의약품 관리소를 통해 북한에서 생산된 의약품과 유엔

23) 통계청. 의료기관 및 병상수. 2020

24) 백과사전출판사 편, 『광명백과사전 19』, (평양: 백과사전출판사, 2010) p.701.

국제기구 등 외부에서 지원되는 의약품이 중앙에서 병원, 진료소로 공급된다. 하지만 이러한 공급 과정에서 의약품은 외부로 유출되고 있다. 이는 북한의 계획경제가 붕괴하고 시장화가 진전되면서 국가자산인 원자재, 설비, 부품, 식량, 생필품 등에 대한 절취 현상이 급증하고, 관료들의 부정부패가 만연해지고 있기 때문이다²⁵⁾. 지방 하급 의료시설의 경우 상급 시설로부터 의약품을 자체적으로 조달해야 하므로 의약품 일부를 직접 판매를 해서 수송비용을 메우고 있다. 또한, 약품 관리 책임자들은 약품을 분배하는 결재권을 갖고 있으므로 간부들에게 우선으로 의약품을 제공하여 의약품이 유출될 수 있는 구조적 배경을 마련했다.²⁶⁾ 하지만 문건 상으로는 정상적으로 의약품이 공급되었다는 것을 증명해야 하므로 의료기관의 약사들과 의사들이 공모하여 처방전을 위조하기에 이르렀다. 공식적인 의약품 공급 체계가 작동하지 않게 되고 의약품이 여러 경로로 유출되자, 의약품 공급 체계의 마지막 단계에 있는 약국은 정해진 수량의 의약품을 받지 못하고 있다.²⁷⁾ 이는 리, 동, 읍, 면 등 지방에서 생활하는 북한 주민들이 약국에서 의약품을 구할 수 없다는 것을 의미한다.

공식적인 의약품 전달체계에 많은 한계가 있어 의약품 배급이 작동하지 않자 환자와 의료진들의 생활을 국가가 책임지지 못하게 되었다. 이에 대한 반응(reaction)으로 북한 주민들은 경제적인 이유로 증상이 아주 심하여 원인을 밝혀야 한다는 생각이 있어야만 병원을 방문하는 경향을 보였다.²⁸⁾ 또한, 북한 주민들 대다수는 가벼운 질병이나 만병질환을 민간요법으로 해결하거나 간단하게 장마당²⁹⁾에서 약을 구해 치료했다. 공식적인 의료인력으로부터 주민들이 치료와 복약지침을 받지 못하게 되면서 장마당이나 민간요법과 같은 비공식적 의료체계에 의존하게 되었다. 이는 결국 주민들이 왜곡된 질병관을 신뢰하고, 약물을 오남용할 수 있는 문제를 낳았다.

25) 김병연, 양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』, (서울: 서울대학교출판문화원 2012) p131~132.

26) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p107

27) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p112

28) 김석주 외 4인 『북한 주민의 질병관과 질병행태』, (서울: 서울대학교출판문화원 2015) p7

29) 계획경제의 침식과 경제난의 심화 등으로 등장하게 된 장마당은 북한 당국이 합법적으로 허가한 ‘종합시장’과 달리 비공식적으로 이뤄지는 ‘불법적’ 시장을 통칭하는 것이다. 장마당은 비공식 보건의료 전달체제로써 현재 공식적인 의료기관의 역할을 잠식하고 있다.

3. 북한 질병 관리의 현황

(1) 감염성질환

1) 결핵

북한의 결핵발생률은 2000년 이후 10만 명당 513명으로 추정되며, 이는 10만 명당 66명인 남한과 큰 차이를 보인다. 환자 수의 경우 2018년 기준 남한이 3만 4천 명인데 반해, 북한은 13만 1천 명으로 4배 차이가 난다. 결핵 사망자 수의 경우 1990년대 고난의 행군 이후 2000년대 중반부터 꾸준히 감소하여 2015년에는 약 1만 명으로 크게 떨어졌다. 하지만 세계 보건기구(WHO)가 발표한 ‘2019 세계 결핵보고서(Global tuberculosis report 2019)’에 따르면 북한의 결핵 사망자 수는 2018년 기준 2만여 명으로 추정했다. 이는 주민 10만 명당 80명이 사망한 것으로, 남한(4.8명)보다 16배 더 많은 것이다. 이러한 분석을 토대로 세계보건기구는 2019년에 북한을 ‘결핵 고위험국’으로 재지정하였다.

2) B형 간염

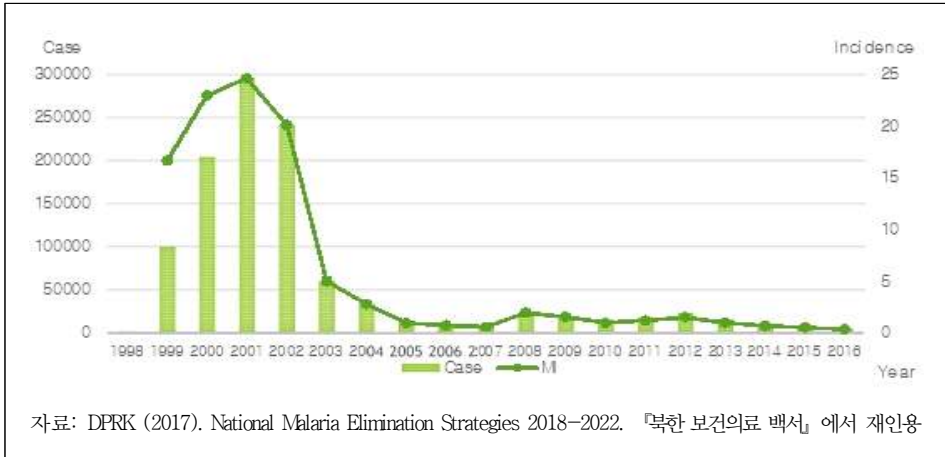
B형 간염은 결핵 다음으로 북한에서 두 번째로 심각한 보건문제로 지적 된다³⁰⁾. 북한은 예방의학제 방침을 통해 2004년부터 생후 24시간 이내에 첫 B형간염 예방접종을 시행한다. 북한은 24개월 내 B형 간염 예방접종률이 97%에 달할 정도로 높은 수준을 보여준다³¹⁾. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 북한의 B형간염 보유자는 1990년 219만 4,000명에서 2017년 약 253만 5,000명으로 꾸준히 증가하고 있다. B형 간염으로 인한 사망자 수는 1990년 4,622명이었고, 2017년 7,159명으로 증가 추세이다³²⁾.

30) 황나미, “북한 보건의료체계 개발을 위한 남북 협력 추진방안”, 『보건복지포럼』 132 (2007), p13

31) UNICEF and WHO(2014). Immunization Summary. A statistical reference containing data through 2013

32) WHO(2018), HME Hepatitis Facts

3) 말라리아



[그림 5] 북한 말라리아 발생 현황 (1998-2016)

6.25 전쟁 시 한반도에서 말라리아 발생빈도가 급증했지만, 세계보건기구(WHO)와의 퇴치 사업 이후 1970년대에 말라리아가 퇴치되었다. 하지만 1990년대부터 휴전선 인근 지역을 중심으로 남한의 군 장병들이 말라리아에 감염되기 시작했으며, 북한은 1996년 말라리아 재출현을 파악하고 국제 사회에 도움을 요청했다.

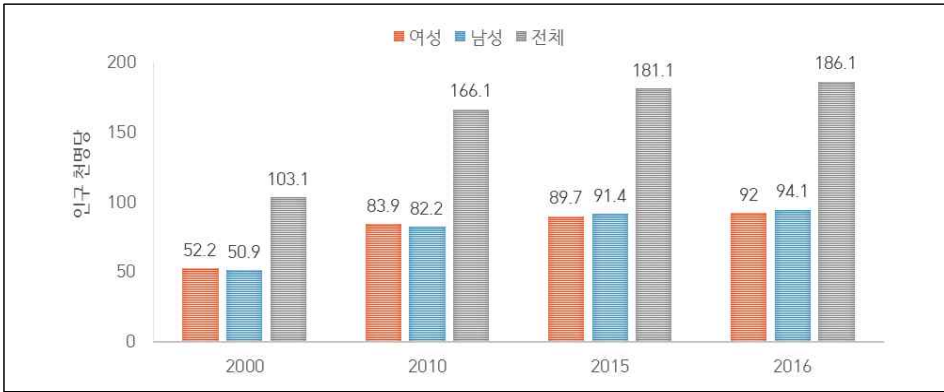
북한의 말라리아 환자는 1999년 10만 명에서 2001년에는 30만 명까지 급증했다. 북한은 말라리아 환자 수 감소를 위해 조기진단과 조기 치료를 감행했으며, 세계보건기구와 중국의 협조하여 말라리아 환자 수를 크게 줄였다. 특히 대북 말라리아 지원은 남한 국민의 보건안보와 직접적인 관계가 있었기 때문에 남한 정부는 초창기부터 2009년까지 세계보건기구의 대북 말라리아 방역사업의 주요 원조 국가였으며, 이는 북한 말라리아 퇴치에 큰 도움이 되었다.

(2) 비감염성 질환, 만성질환

비감염성 질환의 4대 주요 질환은 심혈관 질환, 악성종양, 만성 호흡기 질환, 당뇨 등이 있다. WHO에 따르면 2016년 기준 북한의 비감염성 질환에

의한 사망자 수는 총 18만 명이었다. 2000년 10만 명, 2010년 16만 명으로 급격히 증가하였던 것을 보면 현재까지도 꾸준히 증가하는 추세인 것을 확인할 수 있다.

비감염성질환은 북한 주민의 사망 원인 중 82%를 차지하며 주요 비감염성 질환은 악성종양(암), 심혈관 질환, 호흡기 질환, 소화기 질환이었다. 특히 심혈관 질환과 호흡기 질환은 북한이 남한보다 더 심각한 수준이었다.



자료: WHO (2018), Noncommunicable Diseases (NCD) Country Profiles. 북한 보건의료 백서에서 재인용

[그림 6] 북한 천 명당 비감염성질환 사망자 수

<표 5> 남북한 비감염성질환 사망자 수와 사망률 비교

항목	북한		남한	
	사망자수	사망률 (인구 10만명당)	사망자수	사망률 (인구 10만명당)
비감염성 질환	186,100	677.1	224,400	266.7
비감염성질환 중 70세 미만 조기사망	76,301	277.6	65,076	77.3
악성종양	42,483	167.5	84,573	166.5
심혈관질환	88,090	347.2	63,568	125.2
호흡기 질환	31,558	124.4	16,740	33.0
당뇨	3,182	12.5	11,986	23.6

WHO (2018), Noncommunicable Diseases (NCD) Country Profiles. 북한 보건의료 백서에서 재인용

(3) 기대수명 및 사망률

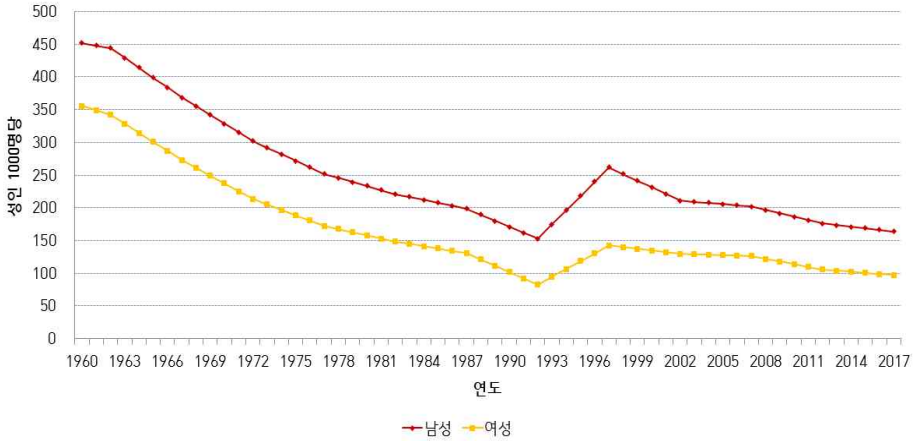
<표 6> 남북한 기대수명

시점	북한		남한	
	남자	여자	남자	여자
2018	66.5	73.3	79.7	85.7
2015	66.0	72.7	79.0	85.2
2010	64.9	71.7	76.8	83.6
2005	62.8	69.7	74.9	81.6
2000	60.5	67.4	72.3	79.7
1995	65.4	72.5	69.7	77.9
1993	67.0	74.1	68.9	77.3

자료: 통계청, 북한통계포털

북한에 만연한 감염병과 방치된 만성질환은 북한 주민의 기대수명을 낮추는 결과로 이어졌다. 북한의 기대수명은 1993년 당시 남성은 67세, 여성은 74세로 각각 68.9세, 77.3세를 기록한 남한과 큰 차이를 보여주지 못했다. 하지만 2000년대에 들어서면서 고난의 행군 여파로 북한의 기대수명은 각각 60.5세, 67.4세로 크게 하락했다. 반면 남한은 각각 72.3세 79.7로 증가했으며, 2018년 기준 남한은 79.7세, 85.7세로 꾸준한 상승세를 보인다. 반면 북한은 각각 남성 66.5세, 여성이 73.3세로 아직도 1993년도의 기대수명을 회복하고 있지 못하고 있다.

북한 건강복지의 비정상적인 모습은 사망률을 통해서도 드러난다. 성인 1,000명당 15~60세 사망자는 1993년 남성 174명 여성에서 94.7명이었다. 이후 1997년까지 가파르게 증가하여 남성에서 261.8명, 여성에서 142.4명까지 증가했다. 남성의 경우 빠르게 감소하여 2018년 162명까지 줄었으며 여성의 경우 95.7명까지 줄어 회복되는 추세이다. 하지만 이러한 수치는 사망률이 가장 낮았던 1991/92년인 남성 153명, 여성 82명에 여전히 미치지 못한다. 이를 통해 1990년도에 겪은 고난의 행군으로부터 북한은 아직도 그 후유증에서 벗어나지 못하고 있음을 확인할 수 있다.



자료: World bank, 2019. 『북한 보건의료 백서』에서 재인용

[그림 7] 성인 사망률

IV. 북한의 독자적 재구성 노력과 그 한계

대상체계는 스트레스원의 침입이 예상 혹은 확인되었을 경우 중재(Intervention)를 통해 체계의 안정성을 유지 및 회복한다. 그리고 최종적으로 스트레스원에 대한 반응을 처리한 이후 체계가 안정된 상태로 되돌아가고 더 강화되는 프로세스인 재구성(reconstitution)이 이뤄진다. [본론 II]에서 언급했듯이 중재 과정은 일차, 이차, 삼차 예방과정으로 구분되어 있다. 북한은 전염병에 대한 일차 예방 작업으로 국경폐쇄와 같은 방법을 통해 감염병의 침입을 차단한다. 북한은 감염병과 같은 질병이 북한 내부로 침입해 들어올 때 치료할 수 있는 충분한 역량이 없으므로 초동 방어선인 유연 방어선으로 국경폐쇄와 같은 극단적인 일차 예방 차원의 중재 행위를 취한다. 북한은 저항선을 강화하여 스트레스 반응을 감소시키는 이차 예방과 적극적 치료 행위와 체계의 강화 과정을 거치는 삼차 예방 작업을 수행할 의료역량이 부족하다. 앞서 언급했듯이, 위에서 제시된 북한의 스트레스원들의 대표적인 요소들인 대북제재와 보건의료체계 상의 문제들은 자력으로 극복할 수 없는 요인들이었고, 북한은 이를 국내적 노력과 더불어 국제

체제와 동조하면서 극복하려는 양상을 보였다.

<표 7> 북한의 중재활동 및 그 한계

	일차 예방	이차 예방	삼차 예방
북한의 중재 활동	<ul style="list-style-type: none"> - 국경폐쇄 - 검역소 기능 강화 - 국제사회의 인권기준수용 시도 	<ul style="list-style-type: none"> - 의료시설 현대화 - 의료교육체계 개편 - 주민 이동제한조치 - 국제기구와의 협력을 통한 의료역량 개선시도 	<ul style="list-style-type: none"> - 원격의료시스템 도입 - 의약품 생산공정 강화 - 제한적인 정보 공유와 국제기구의 피드백 수용
한계	<ul style="list-style-type: none"> - 강경책 외의 수단이 전무하여 인도적 문제 및 폐쇄성으로 인한 경제적 타격 심각 	<ul style="list-style-type: none"> - 주요 질병 지표들 상에서 유의미한 개선사항이 드러나지 않음 - 국제기구와의 의료협력 및 전략 계획의 보고서의 내용과 정보에 있어서의 한계 존재함. - 의료역량과 더하여 전달체계 역량 한계에 대한 개선이 미흡함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 생산되는 의약품의 품질에 대한 의문. - 원격의료시스템의 수혜자 층이 한정됨. - 근본적인 물자부족으로 인한 방어선의 기능저하로 왜곡된 재구성(비공식의료 행태의 만연)

김정은 체제는 1990년대 중반 ‘고난의 행군기’를 거치며 북한 보건의료체제가 급격히 침체 된 후 북한 내부의 경제위기가 극대화된 위기상황에서 등장했다. 김정은 체제는 이를 해결하기 위해서 정권 초기부터 구체적인 대응방안을 세워나갔다. 특히, 보건의료분야에 있어서 크게 국내적 노력과 대외협력을 통해 문제에 해당하는 반응(reaction)을 해결하고, 북한의 보건의료체제를 정상화하려는 시도를 이어나갔다. 최근 북한은 “인민들이 병에 걸리지 않고 건강하여 오래 살 수 있는 보다 위생문화적인 생활조건과 환경”을 마련해주는 것을 국가운영의 핵심목표로 세웠으며³³⁾, 이를 위한 실천방안으로 국제사회의 아젠다인 지속가능개발목표(SDGs)에 기반한 사회주의 보건제도를 재정비하는 데 많은 관심을 기울이고 있다. 그 과정에서 내부적으로 국내법 정비를 통해 선택적으로 국제인권 규범을 수용하고 있다. 최근 북한이 자체적으로 진행한 보건의료체계 상에서의 중재와 재구성 양상을 B.Neuman의 체계모형에 따라 표로 구성하면 <표 7>과 같다.

33) 한은경 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 선군혁명업적』 평양: 과학백과사전출판사 2018 p30

1. 일차 예방 차원의 중재활동

북한은 위에서 드러나는 부실한 국내 보건의료체계로 인해, 이번 코로나 위기를 비롯하여, 사스(SARS), 에볼라바이러스, 메르스(MERS) 위기 당시에 상당히 강력한 통제와 국경봉쇄와 같은 차단 위주의 대응을 위주로 치명적인 감염성 질환 위기를 극복하려는 경향을 보였다. 특히, 이번 코로나 위기 사태를 견뎌내기 위해 북한은 전면적인 국경봉쇄 및 자국내 주민의 지역 간 이동 방지를 선포하였고, 기존의 감염성 질환의 대응에서는 보이지 않았던 평양에 대한 극단적인 봉쇄조치를 취했다.

이러한 방역 대책은 국외로부터의 감염자 유입을 분명히 방어해 낼 수 있다. 하지만 취약한 북한의 보건의료체계로 인해 국내에서의 전파 요인의 차단에는 한계가 있으며, 특히 이런 차단/폐쇄 정책이 장기화되면 북한의 경제난이 극도로 심화되고 북한체제는 심각한 위협에 직면할 수 있다. 더 나아가 북한 주민들의 이동을 차단하는 조치는 만성질환 환자들이 방치될 수 있는 문제를 초래할 수 있다. 최근에 연평도 해역에서 일어난 공무원 피격 사건처럼, 북한은 과잉대응으로 인한 인도주의적 부담을 짊어지고 외교적 고립에 놓일 수 있다.

2. 이차 예방 차원의 중재활동

김정은 정권이 들어서면서, 과학기술 중시 정책이 국가 시책으로 제시되었으며 보건의료체계 상에서도 다양한 의료기술 연구소 및 대형병원들이 국가 차원에서 설립되었다. 대성산종합병원, 류경구강병원, 옥류아동병원, 류경안과종합병원의 개원과 2012년 유선중앙연구소 현지지도, 2016년 류경안과종합병원 건설장 현지지도, 2014~2015년에 걸친 정성제약종합공장 현지지도에 나서는 등의 적극적인 활동을 통해, 김정은 위원장은 병원·제약공장·연구기관에 대한 현대화 작업을 직접 챙겼다. 이를 통해 북한 정권이 의료시설 현대화에 역점을 두고 추진하고 있음을 알 수 있다³⁴⁾. 또한, 최근에는 보건의료 인력양성 체계도 변화하고 있다. 북한은

34) 신희영 외 3인(2016), “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향”, 『통일과 평화』 8(2), p192

2015년 상반기에 부문별·지역별로 종합대학을 신설하고 각 단과대학을 편성하는 등 고등교육체계의 개편을 단행하였는데, 의학대학 체계도 기존 신의주의학대학이 평북종합대학 의학대학으로, 강건사리원의학대학이 황북종합대학과 강건의학대학으로 개편되는 등 의료인력의 교육양성 체계가 종합화·일원화되었다. 그리고 일부 의학대학의 교육과정에 전문반을 신설하여 남한의 전문의제도와 같은 전공별 전문교육을 시행하고 있는 것으로 파악된다³⁵⁾. 이에 대해 신희영 서울대 통일의학센터 소장은 2015년 북한의 청진의대 학생들을 서울의대 2학년생들과 같은 공간에서 강의를 듣게 한 결과, 청진의대생들이 서울의대생의 중간 수준을 따라가고 있다는 경험을 언급한 바가 있기도 하다³⁶⁾.

또한, 국제기구들의 의료지원 사업은 다양한 형태로 북한의 의료역량 증진을 위해 지속적으로 진행되고 있다. 단순히 백신을 포함한 물자지원을 넘어, 국제 비정부 민간단체인 카리타스(CARITAS)와 봄(POM-Project Management for International Cooperation)에서는 전염성 질병 통제센터(CDC) 실험실 구축을 지원하며, 중앙 실험실 자료 관리 시스템 구축 및 11개 시/도 실험실 전문화를 시도하고 있다. 구체적으로는 표준 실험실 공간 설비, 실험장비 및 시약 지원, 실험실, 실험의사 교육과 실험 결과에 대한 질적 관리 등 총체적인 지원 및 관리가 2010년부터 2019년까지 꾸준히 이어지고 있다. 보건성 담당자들이 3차례 독일로 연수를 가는 등 실질적인 의료역량 강화에도 도움을 주고 있다.³⁷⁾

3. 삼차 예방 차원의 중재활동

현재 장마당과 같은 사적 시장이 확대되며 의약품이 공급되고 있는 문제의 가장 큰 원인은 북한 공식보건의료 전달체계가 제대로 작동하고 있지 않기 때문이다. 김정은 위원장은 본격적으로 ‘먼거리 수술지원체계’나 ‘먼거리 의료봉사체계’와 같은 의료서비스의 전산화 및 원격의료시스템을

35) 신희영 외 3인(2016) p201

36) 김지산, 민승기, “사회주의 무상의료 종언. 격변의 北 의료체계”, 『머니투데이』, 2018.07.13

37) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019) p.303

구축하여 공식적 의료체계를 재구축하고 보완하고자 하였다³⁸⁾. 그리고 김정은 위원장이 직접 의료품 생산 공장인 수액공장과 정성제약종합공장, 보건산소공장, 비타민C 공장 건설현장을 직접 방문하면서 의약품의 공급 체계에 대한 관심을 보였다. 북한은 원료 확보가 가능한 고려약 개발과 생산을 독려하고 있다. 새로운 고려약 생산공장 건설 및 현대화를 추진하면서, 평양의 경우 평양시 고려약생산관리국 산하에 평천고려약공장, 모란봉고려약공장, 중구 고려약공장 등 각 구역에 고려약 생산공장을 갖추게 되었다. 또한, 기존 제약 공장의 GMP(Good Manufacturing Practice) 인증을 통해 상품의 질을 높여 수입 의약품을 대체하고자 한다. 마지막으로 의약품 대량생산 설비를 갖추으로써 군부대 및 기타 지역에 필요한 의약품을 원활하게 공급하고자 한다³⁹⁾. 하지만, 의약품과 의료기구의 생산, 공급 확대를 시도하는 북한의 노력은 북한 인민들의 수요를 충족시키기에는 물량이 부족하고 품질이 떨어진다는 평이 주를 이룬다. 북한에서 생산된 의약품 품질을 검사한 결과 함량 부적합 및 무균시험 부적합 제제가 상당수 확인되기도 했다. 스위스 합영으로 설립된 평수제약공장은 북한 내에서 유일하게 GMP 인증을 받은 공장으로 사정이 나은 편이었지만 유엔안보리 대북제제가 강화되면서 평양에 투자한 외국자본이 모두 철수하면서 정상적인 의약품 생산이 어려워졌다.⁴⁰⁾

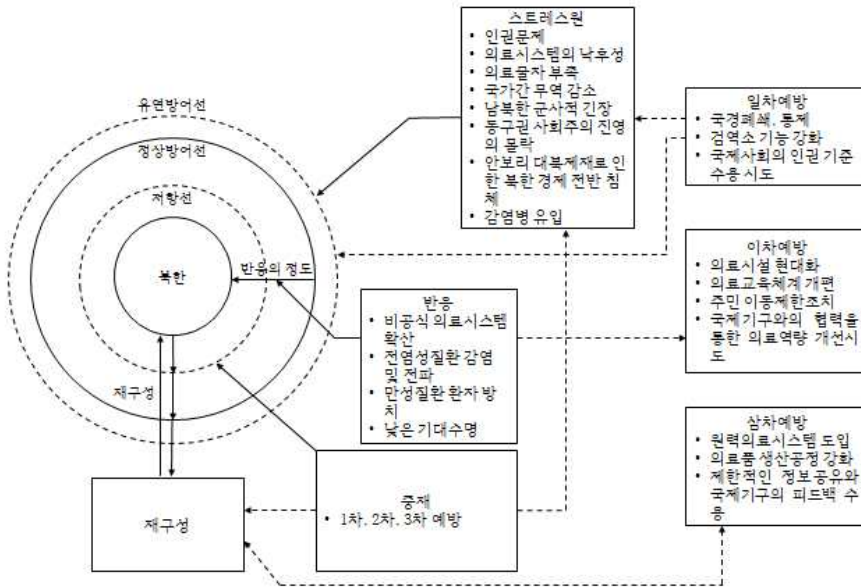
원격진료와 수술체계의 도입을 통해 기존의 미흡했던 의료서비스 전달 체계를 개선하고자 하는 시도 역시, 원격진료가 가능한 병원은 보통 평양에 있는 병원 혹은 도급병원 이상의 의료기관이라는 점에서 실질적으로 북한 인민들을 대상으로 하는 개선안이라기보단 간부와 특권층을 대상으로 한 특권적 서비스의 일환에 그치고 있다고 여겨진다.

위의 2장, 3장, 4장을 통틀어 분석한 북한의료체계를 B.Neuman의 체제모형에 대입하여 총괄해보면 다음과 같은 모형을 그릴 수 있다.

38) ‘먼거리 의료’란 광섬유 통신케이블로 연결되어 컴퓨터 화상과 음성을 통해 환자들에 대한 치료와 건강관리를 하는 시스템으로, 원격의료의 북한식 표현이다

39) 엄주현 박혜경(2018), “북한 의약품 생산체계의 형성과정에 대한 고찰”, 『약학회지』 62(4) p.244

40) 신은진, “북지부, “북한 제약공장 열악.. 장단기 지원·협력 강구”, 『메디파나뉴스』, 2018.06.27.



[그림 8] B.Neuman 체계모형을 통한 북한의료체계 분석

V. 남북한 보건의료협력의 구상

1. 남북한 보건의료협력의 필요성

북한의 중재 노력은 북한 의료실태의 정상성 복구를 보장하지 못하고, 북한의 비정상적 의료실태는 남한의 보건안보에도 영향을 미칠 수 있는 바, 북한의 보건안보 실태와 취약성, 남한의 보건안보 등을 고려하여 남북한 보건의료협력의 필요성을 제시할 수 있다.

첫째, 감염병은 인간안보 개념에 포함될 중요한 국제사회 의제로, 막대한 인적·물적 피해를 유발할 뿐만 아니라 초국경적 특성이 있으므로, 남북 간의 상호협력이 필요하다. 남북 분단선 근처에서 유행한 말라리아와 북한으로부터 유입된 아프리카돼지열병 사례와 같이 대다수 신종감염병은 특성, 전염경로, 통제 방법이 불확실하며 어디로 확산될지 예측하기

어렵다. 또한, 국경을 넘어 빠른 속도로 광범위하게 확산될 수 있다는 점에서, 남한은 북한에서 발생한 감염병의 유입을 차단할 방법을 제시해야 한다. 그리고 북한은 감염병 문제에 대해 보건의료 인프라의 취약성을 극복하기 위해서 남한과의 공조가 요구된다.

둘째, 북한은 암, 심혈관 질환, 당뇨, 호흡기 질환과 같은 만성(비감염성) 질환에 대한 관리 능력이 턱없이 부족한 상황이다. 특히 코로나 19에 따른 봉쇄·격리조치로 북한 주민의 자구적 생활이 제약을 받았으며, 봉쇄로 인한 경제난의 심화는 곧 의료물품 수급의 어려움으로 이어졌다. 그 결과 만성질환자들의 건강이 심각하게 위협받게 되었다. 감염병 대유행 시기에 만성 비감염성 질환의 문제가 부각되고 있는 것은 북한의 보건안보 문제가 특정 감염성 질환의 유입만이 문제가 아니라는 것을 의미한다. 북한은 단순히 물자지원을 넘어 만성질환을 관리할 수 있는 의료시스템 보완이 필요하다. 대한민국은 북한 주민들의 보편적 안녕을 위해서 남북한 공동 보건협력을 통해 북한의 만성질환 방치 문제를 개선하고, 이를 통해 국제사회 속에서 타국과의 보건의료협력 분야에서의 선도적인 위치를 차지할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 남북 보건협력은 양국에 윈-윈(win-win)전략이 될 수 있다.

셋째, 북한과 남한의 의료격차는 이후 남북한 통일이 이뤄졌을 때 통일비용 문제를 발생시킬 수 있다. 동서독의 통일 과정에서 발생한 동독의 의료시스템 개선은 서독에게 막대한 통일비용을 안겼다.⁴¹⁾ 현재 남북 간의 격차는 당시 동서독 간의 격차보다 훨씬 크며, 북한의 의료 인프라 재건 및 의료보험 적용을 위한 비용은 막대할 것으로 평가되고 있다. 장기적으로 보건의료 분야에 필요한 통일비용을 추정하고 이를 줄이는 방향을 모색하기 위해서는 현재 북한의 사회보장체계 및 보건의료체계와 공적 의료보장제도에 대한 실상파악이 필요하다⁴²⁾. 구체적인 북한 상황에 대한 정보를 다양한 경로를 통해 수집 및 분석하기 위해선 남북한 공조의 보건의료 협력이 요구된다.

41) 통일부 (2015) 『보건의료 분야 관련 정책문서』. 독일통일 총서 12 (서울: 통일부) p105

42) 통일부 (2015) p105

2. 기존의 남북한 보건의료협력의 시도와 배경

기존에 이루어지고 있던 남북 간의 보건의료협력은 대체로 인도주의적인 목적 아래 단발적인 물자지원에 집중되었다. 다양한 영역에서의 협력에 관한 합의에는 이르렀지만, 이를 현실화시키는 실행력은 현저히 떨어졌다.

노무현 정권에 이르러 북한은 2005년 국제사회에 인도적 지원을 중단하고 개발지원으로 전환해 줄 것을 요구하여, 농업 생산성 향상 및 병원 현대화 지원을 중심으로 지속가능한개발(SDGs)에 근거한 물자지원을 이어나갔다. 이 과정에서 2007년 ‘10.4 선언’을 통해서 보건의료, 환경협력 분야에서의 사업 추진을 약속하기도 하였다. 당해 12월 21일 개성에서는 남북 보건의료 환경보호 협력 회담이 개최되어, 전염병 통제를 위해 예방약 및 냉장 운반 장치, 구급차, 진단시약, 치료제 제공에 관한 합의가 진행되고, 상호 영향을 미치는 전염병 퇴치를 위한 공동노력과 전염병 관련 실태조사 자료 교환에 대한 합의를 이루어냈다.

2014년 3월 박근혜 대통령은 독일 드레스덴 「한반도 평화통일을 위한 구상」을 통해 ‘남북 주민의 인도적 문제 해결’, ‘남북 공동번영을 위한 민생 인프라 구축’, ‘남북 주민 간 동질성 회복’의 남북 교류협력 방향을 제안했으나 북한은 거절하였다. 이후 ‘북한 영유아·산모 등 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 구분하여 지속한다’라는 취지로 ‘모자 패키지(1000 days) 사업’을 추진하고, 통일부 교류협력국 산하 ‘인도개발 협력과’를 추가 편성해 대북지원의 관심을 높였다.

문재인 정부는 상호존중과 평화를 우선하는 한반도 정책을 발표하고, 2018년 4월 27일 남북한은 판문점 선언을 통해 한반도 비핵화를 통한 평화체제 구축 논의를 적극 시행했다. 이후 남북 경제협력, 이산가족 상봉, 남북 직통 연락사무소 개설, 철도도로 연결 등의 남북한 교류협력안이 논의되었지만, 대북제재가 강화되고, 2019년 하노이 북미정상회담이 결렬되면서 구체적인 남북한 교류협력이 불투명해졌다.

이렇듯 기존에 남북한은 1972년 ‘7.4 남북공동성명’에서 시작하여 가장 최근의 2018년 ‘9.19 평화공동선언’에 이르기까지 수많은 회담과 합의를

통해서 남북간 교류협력과 상생을 위한 방향을 모색해왔다. 이러한 성과들은 2018년 한 해에만 36회의 남북회담(정치군사 22건, 경제 5건, 인도협력 9건)이 성사되어 23건의 합의서 및 공동보도문이 체결되었다. 2018년 11월 7일에는 구체적으로 남북 보건의료분과 회담이 개최되어 전염병 정보교환 및 전염병 진단과 예방, 치료에 협력할 것을 합의하고, 포괄적이고 중장기적인 방역 및 보건의료협력 추진을 약속한 바가 있다.

위의 이어진 합의들이 실제로 국가적 차원의 중장기적 보건의료협력으로 이어진 사례는 없었으며, 주로 단순 정보교환 내지는약품 및 물자지원 등 일회성 지원에 한정되는 수준의 미흡한 수준의 제도화 및 남한 측의 일방적인 지원에 그치는 한계가 두드러진다.

3. 남북한 보건의료협력의 추진 방향

(1) 기존 합의의 충실한 이행을 통한 상호신뢰의 회복

국가 간의 신뢰는 상대방의 행동에 대한 예측으로, 상대에 대한 정보 습득에 따라 점진적으로 생겨나지만, 새로운 변수에 의해서 쉽게 무너질 수 있다. 국가 간의 정확한 정보 습득은 어렵고 상호 간의 기만행위를 사전에 인지하기 어렵기에 국가 간 신뢰형성은 쉽지 않다. 지속적인 협력이 이루어지면 해당 국가 간에 신뢰가 학습되고 제도적인 기틀로 자리잡히는 경향이 있다. 이런 과정을 거쳐 형성된 신뢰 관계는 높은 안정성을 지닌다.

남한과 북한의 관계는 북한의 무력도발과 핵실험, 북미관계, 국내 정치 상황 등의 요인들로 인해 긴장의 반복이었다. 이는 기존의 합의들이 통일성 있게 이행되지 못하고 상호신뢰가 저하되는 악순환을 낳았다. 기존의 합의들이 구체적인 제도적 기틀로 발전하는 데에 있어 악재로 작용했다. 이런 악습의 고리를 끊기 위해서는, 국제사회의 영향에서 자유로운 비정치적, 비군사적 영역에서의 기존 합의 이행을 통한 상호신뢰 회복이 우선시되어야 한다.

미트라니(David Mitrany)는 국가 간의 갈등으로부터 비교적 자유로운

비정치적인 영역에서의 협력을 통해 상호이익을 확보하게 되면, 이후 협력의 습관으로 이어져 다른 영역으로의 확산이 가능하다고 말한다⁴³⁾. 보건의료 협력 분야는 대표적인 비정치적 영역으로 상호신뢰의 회복을 위한 시작점으로 삼기 적절하다. 선행된 합의를 바탕으로 비정치적이며 인도적인 영역에서의 협력을 시작하기 위해서는 특히 2007년에 이루어진 남북 보건의료 환경보호 협력 회담과 2018년에 이루어진 남북 보건의료분과 회담의 내용을 이행할 의지와 계획을 제시하는 것이 시급하다.

(2) 국제적 아젠다에 입각한 사업 영역의 확대 및 현실화

유엔 안전보장이사회 대북제재위원회는 인도주의적 차원에서 시행되는 대북지원을 허용해주고 있다. 2018년에는 총 17건, 2019년에는 38건의 인도적 지원에 대한 제재를 면제해줬으며⁴⁴⁾, 코로나 판데믹 이후 위원회는 대북제재 면제 승인 기간을 대폭 단축하여 효과적이고 빠른 인도적 지원이 이뤄질 수 있도록 했다⁴⁵⁾. 인도주의적 지원의 대표적인 분야가 보건의료 분야이다. 유엔안보리 대북제재로 인해 남북 사이의 직접적인 경제교류와 협력은 현실적으로 많은 어려움이 내정되어 있다. 하지만 인도주의 사업에 대한 위원회의 유연한 태도에서 볼 수 있듯이 남북한 공동보건의료협력이 다른 분야의 남북협력사업에 비해 실현 가능성이 크다고 할 수 있다.

또한, 최근 북한은 국제기구와 공조하여 UN의 지속 가능한 개발목표(SDGs)에 입각하여 다양한 국가발전사업들을 진행하고 있다. 대표적으로 WHO와의 CCS(Country Cooperation Strategy)가 있다. 북한은 현재 자신들이 마주하고 있는 문제들을 국제협력을 통해 이겨내고자 하는 의지를 보인다. 이는 국제 아젠다에 근거한 협력에 있어 북한 특유의 소극적 태도가 개선될 여지가 있음을 시사한다. 그런 점에서 인도주의적 사업이라는 국제적 공감대를 바탕으로, 남북한 보건의료협력은 대북제재라는 현

43) 김창희 (2015). “남북관계에서 신뢰형성은 가능한가?”. 『정치정보연구』, 18(3), 6p

44) 함지하, “안보리, 지난해 대북제재 면제 38건 … 전년 대비 2배 증가” 『VOA』 2020.01.07

45) 박수윤, “유엔 안보리, 대북제재 면제 승인기간 대폭 단축”, 『연합뉴스』, 2019.12.14

실적인 제약 속에서 적극적으로 미국 그리고 유엔안보리와 긴밀한 협의를 통해 현행 건별(case by case) 제재 면제를 확대하는 방안 그리고 북한 측의 적극적 참여를 제고하는 방안을 통해서 실현되어야 한다. 더 나아가 K-방역을 통해서 보여준 한국정부의 보건시스템과 국제적 신뢰를 남북한 방역협력 네트워크에 대한 국제적 지지로 전환하는 체계적 작업으로 이어질 수 있다⁴⁶⁾.

(3) 국내적 합의 및 공감대 형성

국내의 정치적 여론 변동 및 대북 여론의 변화는 지속적인 남북협력의 전개에 있어서 주요한 걸림돌 중 하나였다. 지속적이고 신뢰도 높은 남북 협력을 위해서는 북한과의 협력에 관한 광범위한 국내적 공감대 형성이 필수적이다. 보건의료분야협력이 단순히 북한에 대한 구호활동이 아닌, 인접국 간의 상생 영역임을 주지할 필요성이 있다. 2020년 2분기 민주평화통일자문회의의 국민 통일여론조사에 따르면, “남북이 한반도 생명공동체(한반도 인간 안보)를 위해서 남북 보건의료 협력 추진에 공감한다(61.2%)”라는 여론이 이미 지배적임을 알 수 있다⁴⁷⁾. 국내에서도 이런 보건협력에 관한 여론이 비교적 호의적임을 고려하여 남북협력의 물꼬를 틀 계기로 ‘남북 공동 방역을 통한 한반도 생명공동체 구축’을 제시하는 방법을 통해 북한과의 상호협력의 여지를 강조할 필요가 있다.

(4) 안정적이고 지속적 협력을 가능하게 하는 제도적 장치 (가칭: 한반도 공동보건협의체)

지금까지의 남한 정부의 북한에 대한 보건의료지원은 주로 단발적인 경향이 강한 긴급구호나 식량지원에 한해서 이루어졌다⁴⁸⁾. 오히려 더 지속적이고 심화된 보건의료지원은 1999년 대북지원 창구다원화 이후 등장한 대북민간지원단체들을 중심으로 이뤄졌다. 통일부 허가를 받은 대북민간

46) 민주평화통일자문회의(2020), 통일정책 추진에 관한 정책 건의(2020년 2차)

47) 민주평화통일자문회의(2020), 2020년 2분기 통일여론 및 동향 분석보고서

48) 서울대학교 의과대학 통일의학센터(2019), p323

단체지원 지정단체는 총 150개이며⁴⁹⁾, 이들은 개별사업, 합동사업, 정책사업, 영유아사업 등 다양한 차원에서 대북지원을 진행했다. 하지만 기존의 협력사업을 진행하면서 한국정부가 주체로 나선 경우는 굉장히 드물었으며, 이는 중장기적 협력사업이 비교적 단기간에 종결되어버리는 결과를 낳았다⁵⁰⁾. 그렇기에, 대북보건의료협력 사업 전반에 관하여 이를 통제하고 지속성 있는 사업 진행이 가능한 신뢰도 높은 제도적 장치가 필요함을 확인할 수 있다. 무엇보다도 비교적 안정적인 명분과 집행 근거를 가진 국가 간 협의체(한반도공동보건의료협의체)가 궁극적으로는 설계되어야 한다.

단, 위의 기구는 아래의 조건을 만족해야 할 필요가 있다. ① 시민단체 및 민간기구에서 이뤄지는 대북협력에 관한 데이터를 정리 및 수집하고, 이를 다음 정책과정에 전달할 수 있는 기능을 수행해야 한다. ② 북한의 감염병, 나아가 비감염성 질병에 대한 정보를 공동으로 수집하고 관리하여 투명성 있게 국제사회에 제시할 수 있는 공신력 있는 기관이어야 한다. ③ 남북한의 기존의 질병 대응 메뉴얼을 종합하고 개선된 메뉴얼을 제공할 수 있는 전문가 집단이어야 한다. ④ 기관의 활동이 유엔안보리 대북제재에 의해 제지당하지 않는 인도주의적 목적을 공인받은 기관이어야 한다. ⑤ 남북한의 현저한 의료격차를 줄이기 위한 학술 교류 및 의료인력의 파견 등 다양한 활동을 전개할 수 있는 기관이어야 한다.

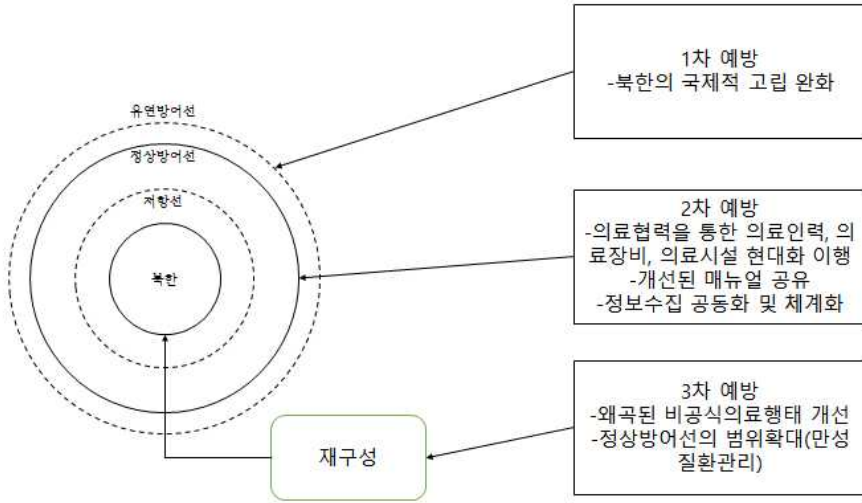
4. 남북한 보건의료협력을 통해 기대되는 B.Neuman 체계모형 상의 개선

위의 추진 방향을 통해 B.Neuman 체계모형 상에서 선행하여 제시하였던 유연방어선, 정상방어선, 저항선, 대상 집단의 기본구조 전반의 포괄적인 개선이 일차, 이차, 삼차 예방으로 구성된 중재 과정과 재구성 프로세

49) 통일부, 대북지원지정단체현황 자료

50) 각종 사업 집행에 있어 정부가 주체가 되는 경우는 드물었으며, 주로 남북협력기금을 지원하는 방식으로 핵심 주체는 굿네이버스나 유진벨재단, 한국국제기아대책기구 등 민간단체였으며, 이는 의료장비 지원 및 보건의료체계개선 사업 등 중장기적 사업 역시 마찬가지였다. 중장기 사업의 대표 격인 정책사업 역시 주로 한국국제보건의료재단과 민간단체가 수행 주체로 나서 의료인력 교육사업(2007~2008년)을 시행하고, 제약공장약품생산 협력사업(2007~2009년) 등 비교적 대형 프로젝트에 해당하는 사업들이 진행된 바가 있다.

스를 통해서 이루어질 것이라고 기대된다.



[그림 9] 추진 방향에 의한 북한보건의료체계의 중재 및 재구성

첫째, 남북한 사이의 보건의료협력이 진행되면, 국제사회 내에서 북한이 가지고 있던 고립 문제가 완화된다, 이는 북한이 정보를 공개하고, 다자간 협력 체제의 일원이 되어 국제사회의 정상지위를 회복하게 되면서 발생하는 결과이다. 이는 곧 스트레스원이 정상방어선에 가하는 영향을 줄여주는 유연방어선의 역할에 해당된다.

둘째, 정상방어선 차원에서 북한은 기존에 유지하던 예방의학제, 무상치료제, 의사담당구역제를 정상적으로 운영하지 못했다. 허나, 위의 일차 예방으로 인한 국제적 지위 회복과 더불어, 의료협력을 통한 전반적 의료역량 개선, 개선된 매뉴얼의 공유, 의료정보 수집의 공동화 및 체계화를 거쳐 정상방어선의 정상화를 꾀할 수 있을 것이다. K-방역의 우수한 사례와 북한의 기존의료체계를 융합한 매뉴얼의 실행은 정상운영되고 있지 않던 북한의 의료시스템을 정상화하여 자체적인 위기 해결 능력을 향상시킬 것이다. 또한, 정보 수집의 공동화로 높아질 정보 투명성은 그동안 북한의 한정적인 정보공개로 인해서 제한적으로 이루어지던 국제사회의 물자지원이 확대될 수 있는 계기로 작용할 수 있다. 이는 만성적인 물자부족에

의한 정상방어선의 문제를 해결할 수 있는 돌파구가 될 것으로 기대된다.

셋째, 기존에 북한은 비공식의료행태가 만연해지는 왜곡된 재구성에 꾸준히 시달리고 있었다. 이것이 장기화될 경우, 북한 주민의 질병관 왜곡, 약물 오남용 문제가 심화될 여지가 있다. 왜곡된 재구성은 위에서 제시된 유연방어선과 정상방어선의 정상화를 통해서 부분적으로 해결이 될 수 있다. 궁극적으로 ‘한반도공동보건협의체’의 지속적인 환류 과정을 통해서 북한보건의료체계의 재구성 단계가 정상화 될 수 있을 것이다. 이러한 재구성을 이행하면서 북한의 감염병 관리 능력이 증진되는 것은 물론이고, 더 나아가 남한의 만성질환 관리 노하우를 습득하면서 북한은 지금까지 방치한 만성질환 환자를 적극적으로 관리할 수 있을 것이다. 그 결과 남북한 의료격차는 더욱더 줄어들 수 있을 것이다.

넷째, 궁극적으로 보건의료협력은 남북한의 통일에 기여해야 하고, 한반도 공동의 이익을 증진시킬 수 있어야 한다. 양국 간 상생 프로세스가 이루어져야 한다는 점을 고려할 때, B.Neuman의 체계모형 상의 대상체계를 북한에 한정시키면서 구호 활동 이상의 장기적인 협력을 논의하는 데에는 한계가 있다. 이는 지금껏 남한 정부가 북한과의 의미 있는 보건의료협력에 다다르지 못하게 한 핵심적인 인식의 문제이다. 남북한의 보건의료협력을 중장기적으로 이어나가기 위해서는 단순히 보건의료의 사안을 북한만의 문제로 보는 근시안적인 접근을 넘어서 이를 ‘한반도 생명공동체’ 차원에서 조명할 필요가 있다. 북한은 스스로 보건의료체계를 개선하기 위해 노력하고 있지만, 그 한계가 명백했다. 보건의료를 포괄하는 ‘인간 안보’ 문제를 한반도 전체의 문제로 바라보는 패러다임 전환은 결국 남한과 북한 모두의 ‘인간 안보’ 안정화에 기여할 수 있는 새로운 시도이다. 북한은 “인민들이 병에 걸리지 않고 건강하게 오래 살 수 있는 보다 위생문화적인 생활조건과 환경”을 마련하는 것을 국가운영의 핵심목표로 설정했다. 이는 폭넓은 ‘한반도 생명공동체’ 차원에서 서로 협력이 가능한 아젠다에 해당한다. 지리적 인접국이라는 점에서 남한과 북한은 기존에 북한이 국제기구들과 진행하고 있던 협력사업보다 더 능동적이고 실질적인 협력을 진행할 수 있을 것이다. 한반도 생명공동체로의 패러다임의

전환을 통해 불안정하고 불투명한 합의만 진행하던 과거에서 벗어나 신뢰감 있고 지속적이며 현실적인 협력이 가능해지는 기본 배경을 만들 수 있다.

VI. 결론

문재인 대통령은 최근 제75차 유엔총회 일반회의의 기조연설에서 ‘한반도 평화프로세스’를 언급하며 “무엇보다 남과 북은 ‘생명공동체’”라고 전제하고 “산과 강, 바다를 공유하며 밀접하게 연결돼 있다. 감염병과 자연재해에 함께 노출돼 있고, 이를 극복하기 위해서 함께 협력할 수밖에 없다.”라고 말하며 방역과 보건협력에 대한 강조와 함께 이를 대화와 협력의 단초로 삼고자 하는 포부를 밝혔다⁵¹⁾. 그리고 국제사회는 현재 코로나 위기에 대응하는 데 있어 WHO 무용론과 더불어 보호무역주의 경향이 보이는 등 다자주의 협력체계의 위기가 거론되고 있다. 이런 상황 속에서, 남북한이 ‘한반도 생명공동체’라는 ‘지역 인간 안보’차원의 인식 아래 남북한 보건의료협력을 진행하는 것은 한반도 평화프로세스의 일환이라는 의미를 가지며 동시에, 국제사회 내에서 ‘인간 안보’를 다루는 협력 매커니즘을 선도할 수 있는 성공적인 사례로 남을 수 있다. 부가적인 이익으로, 이번 코로나 위기를 계기로 부각된 K-방역의 우수성을 더욱 강조할 수 있고, 대한민국이 보건의료협력의 대표주자라는 국제적 인식을 새겨 국가적 이미지 역시 제고할 수 있다. 남북한의 보건의료협력 이행은 북한의 보건의료체계의 정상화라는 인도적인 문제 해결을 시작으로, 남북한의 평화프로세스 진전, 다자간 인간안보 증진으로 이어지는 다양한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

이러한 인식 아래, 이 논문에서는 남북한의 보건의료협력 방안을 제시하였다. B.Neuman의 체계 이론을 바탕으로, 북한의 보건의료체계와 그것의 문제점과 자체적 대응방안을 분석하고 진단하였다. 이를 통해 남북한

51) 문재인 대통령의 제75차 유엔 총회 기조연설 중에서 참고함. 2020.09.23

의 보건의료협력 필요성을 도출하고 기존 협의들을 재확인했으며, 향후 이루어져야 할 남북한 보건의료협력에 관한 기본적인 추진 방향을 제시하고, 이 추진 방향에 따른 기대효과를 B.Neuman의 체계모형을 통해 설명하여 장기적인 전망과 함께 제시하였다.

B.Neuman의 체계모형은 어떤 집단 내지는 개인의 보건의료에 관한 서비스 제공을 설명할 수 있는 포괄적 이론이지만 이를 활용한 선행연구들은 그 대상 체계를 국가 전체로 확장하는 경우는 없었다. 하지만 이 연구는 B.Neuman의 체계모형의 대상 체계를 국가로 설정하여, 한 국가의 보건의료체계 전반을 설명하고 분석했다. 이를 확장하여 국가 간 협력을 통해서 보건의료체계를 강화하는 방안을 모색하는 데 있어서 B.Neuman의 체계모형이 유효하다는 것을 확인할 수 있었다. 특히, 대상체계의 방어선과 기본구조가 중재과정을 통해서 재구성된다는 B.Neuman 모형의 매커니즘은 국가 간 보건의료협력을 통해서 대상체계(국가)의 개념규정 자체를 재구성하여, 다양한 국가들이 포함된 보건의료협력을 구성하고 더 넓은 범위의 포괄적 인간 안보를 뒷받침할 수 있는 이론으로 작동할 수 있다고 생각한다.

이 논문이 마무리되던 과정 중에, 2020년 9월 23일 연평도 해상 공무원 피살 사태가 보도되었다. 이 사건의 전모를 떠나, 북한은 빠르게 책임을 인정하고 사과를 표명했다. 남북 사이의 신뢰와 존중을 언급하며 대응했다는 사실은 그만큼 북한이 이런 인도적인 문제로 인해 전 세계로부터 받을 규탄을 경계하고 있고, 코로나 위기 속에서 많은 어려움을 겪고 있다는 증거라고 생각한다. 따라서 지금 이 시기는 중단된 남북협력의 물꼬를 틀 수 있는 중요한 국면이라 할 수 있다. 이 연구가 제시한 추진 방향과 ‘한반도 생명공동체’ 개념은 지금의 국면을 남북협력의 계기로 전환할 수 있는 지침이 될 수 있기를 희망한다.

[참고문헌]

<단행본 및 보고서>

- 김병연, 양문수, 『북한 경제에서의 시장과 정부』, 서울: 서울대학교출판문화원 2012
- 김석주 외 4인 『북한 주민의 질병관과 질병행태』. (서울: 서울대학교출판문화원 2015)
- 백과사전출판사 편, 『광명백과사전 19: 인체, 보건/조선백과사전편찬위원회』, 평양: 백과사전출판사 2010
- 서울대학교 의과대학 통일의학센터 외 2공저, 『북한 보건의료 백서』 서울: 한국국제보건의료재단. 2019.
- 조성은외 4명, 『지속가능개발목표(SDGs) 관점에서의 남북 보건복지 교류, 협력 방안 연구』, 세종: 한국보건사회연구원 2019
- 통일부. 『보건의료 분야 관련 정책문서』 독일통일 총서 12. 서울: 통일부. 2015
- 한은경 『위대한 수령 김일성동지의 불멸의 선군혁명업적』 평양: 과학백과사전출판사 2018
- N.A. 세미슈코 『소련의 건강 보장』. 신영전, 신나희 역. 서울: 건강미디어협동조합. 2017
- Betty Neuman, Jacqueline Fawcett, 『The Neuman Systems Model』 Pearson. 2009

<논문>

- 김석주 “북한 주민의 질병관(疾病觀)과 질병행태”, 『KDI 북한경제리뷰』 제16권 제4호 2014 p3~18
- 김창희. “남북관계에서 신뢰형성은 가능한가?”. 『정치정보연구』 18(3). 2015
- 모춘홍, 정병화, “북한과의 공생, 그 (불)가능성:식량문제와 보건의료실태를 중심으로”, 『현대사회와 다문화』 제9권 1호, 2019
- 민주평화통일자문회의, 2020년 2분기 통일여론 및 동향 분석보고서. 2020
- 신희영 외 3인, “김정은 시대 북한 보건의료체계 동향”, 『통일과 평화』 8집 2호 2016
- 엄주현, 박혜경, “북한 의약품 생산체계의 형성과정에 대한 고찰”, 『약학회지』 62(4). 2018

- 이혜경 “통일 대비 북한 보건의료인력 실태분석 및 통합 방안” 『신진연구논문집』 583. 2015
- 황나미 “북측의 감염병 대응실태와 남북협력” 『KDI 북한경제리뷰』 제22권 제2호. 2020
- 황나미. “북한 보건의료체계 개발을 위한 남북 협력 추진방안”, 『보건복지포럼』 132. 2007
- 황나미, 이상영, 유근춘 “남북 보건의료 교류 및 협력을 위한 사업 모형의 개발 : 개성 경제자유지대를 대상으로” 『한국보건사회연구원』 .2004

〈뉴스〉

- “유엔 대북제재위 “이틀 안에 인도주의 면제 여부 결정… 총 64건 승인” 『VOA 뉴스』 (2020.7.7.)
- “유엔 안보리, 대북제재 면제 승인기간 대폭 단축”, 『연합뉴스』 , 2019.12.14
- “사회주의 무상의료 종언. 격변의 北 의료체계” 『머니투데이』 2018.07.13.
- “복지부, “북한 제약공장 열악... 장단기 지원·협력 강구”, 『메디파나뉴스』 , 2018.06.27.

〈인터넷 자료〉

- OECD/WHO. 『health at a Glance』 . Asia/Pacific 2018』 . 2018
- WHO 『Global Tuberculosis report 2019』 . 2019
- WHO 『Noncommunicable Diseases (NCD) Country Profiles』 2019
- WHO, 『HME Hepatitis Facts』 2018
- WHO 『WHO Country Cooperation Strategy, DPRK, 2014–2019』 2016
- WHO 『Monitoring the building blocks of health systems』 2010
- 통계청, 북한통계포털
- 통계청. 의료기관 및 병상수. 2020
- 통일부, 대북지원지정단체현황

우 수

접경지역 공동지역재생을 통한 남북교류 활성화 방안

- 지역교류 플랫폼 구축을 중심으로 -

동국대학교 북한학과 이남수

동국대학교 북한학과 박래경

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 남북 접경지역의 지역소멸 현황 분석
- III. 지역재생에 대한 국내외 정책사례 분석
- IV. 지역교류 플랫폼을 통한 접경지역의 남북 공동지역재생 실현방안
- V. 결 론

【참고문헌】

【요약문】

접경지역 공동지역재생을 통한 남북교류 활성화 방안

－ 지역교류 플랫폼 구축을 중심으로 －

남북의 도시와 지역 그리고 생활권을 잇는 것은 분단한반도가 지닌 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이러한 문제를 해결하지 못한다면, 통일 한국은 분단 한국의 역사를 되풀이할 것이다. 한편 4·27선언, 9·19선언 그리고 유례없는 북미 정상 간 비핵화 대한 대화가 이어지면서 군사적 긴장 완화는 물론이고 비핵화와 종전선언을 통한 남북 차원에서 정부, 기업, 시민사회 등 다각적인 교류도 기대했다. 그러나 비핵화를 둘러싼 관련국들의 이해관계의 차이, 연쇄적인 남북갈등, 미중 무역 분쟁 등 여러 원인으로 인해 지역을 잇고 생활권을 잇는 교류는 불가능한 상황에 놓여있다.

접경지역은 분단의 자화상이면서 분단으로 인한 가장 큰 피해지역이다. 접경지역은 분단선과 군사적인 이유로 인해 수십 년간 급속도로 변하는 세상을 따라잡지 못했다. 또한 시대를 거치면서 경제활동인구가 급속히 빠져나가고 저출생, 고령화, 생활 인프라의 부족으로 이어져 낙후된 지역으로 전락하게 되었다. 남한뿐만 아니라 북측의 접경지역도 같은 이유로 인해 발전이 더디게 되고 생동적이지 못한 지역으로 전락하게 되었다. 남북 도시지형의 공통점은 대도시 집중과 도시계획의 수도권화로 인해 지역적 양극화로 이어지게 된 것으로, 최근 각각 서울-평양과 그 주변의 위성도시를 중심으로 국가 전체인구의 대다수로 통계되는 양상을 보이고 있다. 인구 그리고 지역의 양극화 그리고 이로 인한 국토의 불균형한 발전은 통일 한국을 위협하고 분단을 가중하는 과정이라고 할 수 있는데, 분단된 과정에서 시민적 교류가 없다면 결국 통일이 된 후에는 지역적 양극화가 고착화된다는 것이다.

한편 전 세계적으로 낙후된 도시의 극복과 양극화 문제를 해결하기 위한 패러다임으로 도시재생 정책이 급속도로 확산되고 있다. 도시재생은 상대적으로 낙후된 도시에 새로운 기능을 활성화하고 창출하면서 쇠퇴한

도시의 문제를 해결하기 위해 새로운 기능을 부여하여 경제·사회·물리적으로 부흥시키는 도시계획으로 산업화의 시초인 영국에서부터 현재는 아시아, 북미, 한국 등 세계적으로 다양한 방법으로 전개되고 있다. 최근의 다양한 사례를 종합해보면, 주민이 직접 참여하며 삶의 질을 높이고, 지역의 정체성을 살리며 지역과 시민이 상생하는 전략을 추구하고 있다. 특히나, ‘새로운 영국’이라는 슬로건을 통해 산업화로 인해 상대적으로 낙후된 공장, 제련소 등의 공간에 생동감을 부여하여 한 세기의 영국 정체성을 홍보한 사례, 주거환경이 열악한 동독 지역에 친환경 재료를 활용하여 도시의 질적 향상을 이루고 그 안에서 주민의 접근성을 높여 도시민, 지역 간의 교류를 극대화한 사례는 남북 간 도시계획을 구상하는 것에 있어서 참고가 될 것이다.

우리 사회 내에서도 도시 발전을 위한 여러 계획이 진행되고 있다. 문재인 정부는 도시재생 뉴딜을 통해 지방자치단체에 재생지역 선정 및 사업 구상을 부여하는 등 낙후된 지역의 실정에 맞는 지역의 재생을 위한 방안을 마련하고 있다. 이와 같은 정책을 바탕으로, 다양한 형태의 도시 재생이 진행되고 있고 법적인 제도를 정비하여 경제적 효과 혹은 인구문제를 해결할 수 있는 근간을 마련하기 위한 접근을 추진하고 있다. 반면 북한은 경제개발구법을 제정하여 13개 직할시·도와 220개 시·군·구가 지역별 특성에 맞는 자체 개발구(경제특구) 개발이 가능하도록 함으로서 도·시·군이 자체 수익을 창출할 수 있는 길을 터주었을 뿐 아니라, 2014년 11월에는 대외경제성 국가개발총국을 통해 여러 국가와 경제적 교류를 확대할 수 있는 기반을 마련하여 국가 경제의 성장을 위한 배경을 조성했다. 그러나 인구의 이동이 제한된 북한 사회에서 수도를 중심으로 한 성장과 해안 지역 등 일부 지역을 제외하고는 저출생, 고령화 등의 문제가 발생할 것으로 예상된다. 특히나 군사적인 공간으로 대거 활용되는 남북 간 접경은 앞선 문제가 연속되는 것으로 예상할 수 있다.

공동지역재생은 접경지역의 지역발전계획을 통해 한반도 국토의 인구문제, 지역의 격차를 해소할 뿐만 아니라, 분단으로 인해 잃어버렸던 ‘한반도의 정체성’을 되찾는 과정으로 전개된다. 이를 위해서는 첫째, 정부차

원에서 공동지역재생을 위한 제도적 기반을 마련하는 것이다. 이는 남북 정부 간 지역발전계획을 구상·실현하기 위한 것으로 법제도의 마련, 지역 재생정책 교류의 창구 등을 위한 범국민적 성격을 가진 남북접경위원회의 조속한 구축을 의미한다. 둘째, 지방자치단체 차원에서의 지역재생협력체를 구축하는 것이다. 접경지역인 경기도, 강원도, 인천, 황해도 등의 지역에서 국경이 맞닿은 곳에 대한 다양한 정보 데이터를 기반으로 직접 지역재생 사업 지역을 선정하고 정책을 집행하는 것이다. 이를 통해 북한 지역에 대한 도시외교의 경험을 부여함과 동시에 남북이 함께 행정적인 검토 및 분석을 하면서 통일 이전의 행정적인 경험을 할 수 있는 과정이 될 것이다. 셋째, 민간 차원에서 첨단사업을 바탕으로 한 마을 공유플랫폼을 구축하여 민간교류를 확대하는 것이다. 이는 주민 간 코로나19와 같은 보건, 지뢰 등 군사적 위협, 지역 인프라 공유 등 남북의 마을 주민 간 정례적 회의, 드론 교류 등 접촉을 확대하면서 작은 마을부터 거대한 도시까지 접경지역의 지역 거버넌스를 활성화하는 것이다.¹⁰²

이를 통해 정부, 지방자치단체, 민간차원이라는 단계적이고 세부적인 조직을 갖추어 남북 공동지역재생 사업을 성공적으로 구현할 수 있는 배경이 될 것이다. 또한 가시적 경제효과는 물론이고 민간의 접촉확대를 통해 ‘한반도의 정체성’을 구현할 수 있게 된다. 더불어 접경지역의 마을 플랫폼을 통해 정보의 확대, 지역 기반의 안정을 이를 뿐만 아니라 군사적 안보를 일정부분 완화하여 DMZ를 군사적 완충지대로 하는 발전 가능성을 지니게 되어 ‘한반도 정체성’을 바탕으로 한 남북교류가 적극적으로 확산되는 남북표준벨트로서 성장할 수 있는 기반이 될 것이다.

I. 서론

1. 연구배경

70년 이상 고착화된 한반도 분단의 극복은 궁극적으로 분단으로 발생한 빈 공간을 메우는 것을 의미한다. 이를 통해 지역을 잇고, 주민의 생활권을 잇는 것이 한반도를 이루는 주체들이 살아가는 공간에 대한 진정한 통일이 될 것이다. 정치·경제 그리고 체제가 통합되어도 결국 ‘사람이 살아가는 곳’에 대한 실질적인 통합이 없다면, 통합된 체제의 새로운 분단과 지역의 불균형은 불가피할 것이다. 이러한 문제는 줄탁동시(啐啄同時)와 같이, 외부로는 정부 차원에서의 거시적인 협력과 함께 내부로는 시민, 지역사회, 마을, 기업 등 다양한 민간 교류채널을 통해 직간접적인 교류를 통해 한반도 분단 극복의 현실화를 준비해야한다.

그러나 우리가 처해있는 현실을 보면 남북의 지역을 잇는 것이 쉬운 것은 아니다. 문재인정부의 출범 이후 4·27 판문점 선언, 9·19 평양 선언 등 남북 정상회담을 통해 경색되었던 남북관계가 일정부분 복원되고, 싱가포르회담과 하노이회담 등 역사상 유례없던 북미대화가 전개되면서 비핵화와 평화협정을 통한 한반도의 시대적 전환을 기대했다. 그러나 비핵화와 관련된 국가 간 이해관계의 차이, 연쇄적인 남북갈등, 미중 무역 분쟁, 대북제재 등 국내외의 다양한 원인으로 인해 기대했던 만큼의 더 큰 진전으로 이어지지는 않았다. 이처럼 한반도 정세의 불안정한 양상으로 인해, 남북교류의 정상화 차원에서 개성공단의 재가동과 금강산 관광 등 북측의 영토를 활용한 남북경협은 진일보하지 못하고 현재까지 공전하고 있다. 남북 분단과 한반도를 둘러싼 복잡한 갈등 구조로 인해, 국가적 차원의 거시적인 교류는 물론이고 지역을 잇고 사람을 잇는 생동적인 미시적 교류조차 불가능한 상황이 된 것이다.

그러나 이러한 현실에도 불구하고 남북관계에 있어서, 지역을 잇는 것은 결과의 형태가 아닌 결과를 위한 과정으로 선행되어야 한다. 남한과 같은 경우, 전체 인구의 대부분이 극단적으로 수도권에 몰려있는 사회구

조의 문제를 지니고 있고 북한 역시 평양 대도시권과 해안 지역 그리고 중국과의 접경지역을 중심으로 하여 인구가 일부 대도시에 편중되어있어 지역의 불균형과 인프라 구축의 한계 등 도시문제가 나타나고 있다. 이러한 점에서부터, 양측의 문제를 동시에 극복할 수 있는 남북의 지역교류의 필요성이 대두된다.

특정 지역으로의 인구 편향성 문제는 일반적으로 사회적 문제를 수반하는데 인프라 수준의 지역적 차이 외에도 고령화, 유택도시화, 경제활동 인구 감소, 지역상권 붕괴 등 여러 문제가 중첩된다. 최근에는 전 세계적으로 이러한 지역문제를 해결하고 인구소멸예정의 지역의 활성화를 위한 노력을 강구하고 있는데, 자연·관광·역사·문화 등 잃어버린 지역의 정체성을 극대화하는 도시재생을 계획 및 추진하고 있다. 이는 도시재생 과정에서 주민 참여의 중요성이 부각되면서 지역발전 그리고 지역에 대한 도시민의식과 자긍심을 고양하는 긍정적인 결과로 이어지고 있다.

남북의 공동지역재생은 인구 불균형의 문제를 해소할 뿐만 아니라 ‘한반도의 정체성’을 극대화하는 과정이 될 것이다.¹⁾ 또한 이는 지역을 살리고 생활권을 잇는 경험적 통일을 목표로 진행해야할 것이다. 특히 지역재생의 관점에서, DMZ를 중심으로 남북 접경지역에 존재하는, 지역소멸예정으로 분류되는 지역의 발전을 위해 남북한이 함께 설계하고 그 과정을 공유하여 지역재생에 관하여 거주민이 함께 참여한다면, 분단과정에서 잃어버렸던 한반도의 정체성을 복원하면서 현재적 관점에서 새롭게 구현해낼 수 있을 것이다. 이는 결과적으로 한국전쟁이 전쟁이 ‘집단적 경험’으로 분단된 한반도의 트라우마가 되었다면 남북 공동지역재생으로의 협력이라는 ‘집단적 경험’을 통해, 내재된 트라우마를 극복하고 통일 한반도의 정체성 되찾으며 통일 한반도 발전의 새로운 동력을 마련하는 기회가 될 것이다.

1) 논문에서 제시하는 지역재생은 도시재생보다 넓은 범주의 개념으로 상정한다. 특히나 남북 접경지역에는 의정부, 인천, 파주 등 사회·경제·정치적으로 ‘도시’라는 사전적 정의를 내포한 공간과 함께 도시의 개념을 대입할 수 없는 소·중규모의 지역도 존재하기 때문에 연구에서는 지역이라는 넓은 개념을 활용했다. 즉, ‘지역’과 ‘도시’의 개념의 정의는 차이점을 지니고 있지만, 논문에서는 도시재생과 지역재생을 동일한 개념으로 사용한다.

2. 선행연구 검토

도시개발에 있어 재개발 사업이 기존의 도시기반을 정리하고 새롭게 만드는 것이라면, 이와 달리 도시재생은 역사와 문화 그리고 환경과 인류가 공존하면서 진행되는 지속가능하고 미래지향적인 도시계획이며, 도시개발정책이라고 정의할 수 있다.²⁾ 1990년대부터 영국을 중심으로 도시재생이라고 하는 명제가 대두되었는데, 기존의 도시를 확장하고 새로운 도시를 건설하는 것이 일반적이었던 도시정책이 아닌 기존도시의 ‘재생’이라는 문제에 관심을 갖게 되면서 관련 학계의 급속한 연구 성장을 이루었다. 이러한 시대적 태동과 함께 현재 남한에서도 기존의 재건축, 재개발 형식의 도시개선을 넘어 도시재생의 슬로건을 통한 진일보한 도시계획이 확산되었고 2000년대 이후 이에 대한 활발한 연구가 이어지고 있다.

박인권(2012)은 쇠퇴한 지역 주민의 지역재생 사업에 대한 자발적 참여를 통해 지역공동체를 형성 또는 복원하고 이를 기반으로 지역의 물리적 환경과 사회·문화·경제적 환경을 개선하는 것이 최근의 패러다임이라고 주장한다. 이를 바탕으로, 주민참여형 지역재생을 활발한 진행을 위해 지속가능성, 지역자산, 거버넌스, 기업가정신에 기반을 둔 지역발전전략(SAGE)를 제시하였다.³⁾

김준연 외(2012)는 생활환경의 개선과 지역정체성의 확보를 통해 도심경제의 활성화를 이루는 것을 도시재생의 핵심 요소로 파악하였으며 향후 도시재생의 방향은 주민 커뮤니티를 강화하는 방향으로 진행되어야 한다고 보았다. 또한 저소득층의 주거안정을 위한 정책적 보완 및 낙후된 중소 지방도시를 위한 도시재생이 고려되어야 함을 강조하였다.

한양수(2019)는 현재 정부 주도로 계획 및 실시되고 있는 도시재생 사업을 거주민의 직접 참여를 장려하는 방향으로 조정할 필요가 있다고 주

2) 임공수, 『도시재생정책론』 (서울: 청목출판사, 2019), p.3.

3) SAGE(Sustainability, Assets, Governance, and Entrepreneurship)는 지역주민의 복리 증진을 추구하며, 인구 고령화와 지역 간 소득 격차를 완화하기 위해 지역 자산을 활용한 지역공동체 거버넌스 구축을 추진해야 하며, 주민들이 기업가정신을 바탕으로 참여하는 지속가능한 지역재생을 추진해야 한다는 지역발전전략이다.

장한다. 이를 위해 거주민이 참여할 수 있는 환경을 조성하여 도시 정체성의 확립 및 지역적 특화 과정에 거주민 스스로 참여하여 안전을 제의할 수 있는 여건을 조성함과 동시에 관(官)과 주민의 쌍방향 의사결정을 구조화해야 한다고 보았다. 현재 인구 감소와 거주 지역의 노후화가 심각하게 진행되고 사회기반시설 미비로 인해 열악한 생활 인프라가 구축된 중소도시의 경우, 사회·경제·환경의 범주에서 도시재생이 이뤄져야 함을 강조하였다.

해당 연구들은 모두 도시재생의 주체 및 목적과 관련된 연구들로서, 이들은 “도시재생의 과정에 지역주민(거주민)이 주도적으로 참여해야 하며, 도시재생의 결과 도시 정체성을 확립하고 지역 공동체성을 복원해야 한다는 것”을 공통적으로 제시한다. 이와 같은 연구와 더불어, 도시재생 정책과제 설정의 우선순위와 사회변화로 인한 도시재생 환경변화에 대한 연구들이 이루어지고 있다.

김갑삼 외(2019)는 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 통해 접경지역 발전종합계획 수립 시 중요 정책과제 설정의 우선순위를 파악하였다.⁴⁾ 최우선적으로 추진할 중요정책 과제와 요인은 교통기반 인프라 확충으로 접경지역의 동서 간(인천 강화~강원 고성) 중심 교통축 확충을 통해 접경지역 간 생활권 연계 및 물류 유통 기반 구축이 필요한 것으로 나타났다. 그리고 비무장지대(DMZ)의 자연환경에 대한 복원 및 활용, 남북 수산협력 비즈니스, 인공지능, 블록체인 관련 신기술 실리콘밸리를 중심으로 한 복합연구 산업단지의 조성 필요하다고 판단하고, 통일대비 평화와 번영의 교육역량 강화를 위한 남북 청소년 교류 및 문화거리 조성 등의 사업을 제시했다. 이를 바탕으로 접경지역인 강화, 고양, 김포, 파주의 교통기반 확충과 산업기반 특화발전 단지 조성을 추진함과 동시

4) AHP(Analytic Hierarchy Process)는 1971년 Thomas L. Saaty에 의해 개발된 ‘계층 분석적 의사결정 기법’이다. 의사결정의 계층구조를 형성하고 있는 항목 간 쌍대비교(pairwise comparison)를 통해 우열을 가리기 어려운 의사결정에 있어 객관적 지표를 제시함으로써 중요도에 대한 우선순위와 가중치를 파악하기 용이하게 하여 의사결정을 돕는 방법이다. 이러한 AHP는 평가자 개인이 가지는 오랜 경험이나 직관을 중시하여 계량적인 정보뿐 아니라 의사결정에 있어 계량화시켜 다루기 어려운 질적 정보를 포함하여 의사결정 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다.

에 비교적 낙후된 접경지역인 연천, 포천, 철원 지역의 경제 활성화와 남북교류의 거점지역으로서 역할 증대, 대규모 한반도 개발 사업으로 인한 도시공간구조의 재편이 필요하다고 주장하였다.

김태경 외(2017)는 4차 산업혁명으로 인해 직주분리형 근무구조로 인해 업무지 주변에 주거지가 형성된 현재의 도시구조가 IoT 등 정보산업이 극도로 발전하게 되면, 시간과 공간의 제약에서 상대적으로 자유로운 라이프 스타일을 구가할 수 있게 되며, 변화한 삶의 방식에 적합하게 구성된 공간으로 주거지 이전이 발생하여 새로운 도시구조가 나타날 것이라고 전망했다. 기존의 직주근접의 거주형태에서 벗어난 새로운 거주양식은 도심지의 집적의 이점을 누리기 위해 도시의 외곽지역에 엣지 시티(Edge City)와 같은 링(Ring) 모양의 집적이 일어나거나 디지털 스트레스를 피해 도시에서 강원도나 경기도와 같은 자연환경이 풍부한 지역으로의 분산이 일어날 가능성이 있다고 내다보았다.

3. 연구방법 및 범위

남북 공동지역재생의 성공적인 구현을 위해 논문에서는 크게 첫째, 공동지역재생지역 선정에 위한 남북의 지역 불균형성 분석 둘째, 국내외 도시 및 지역재생 정책 사례검토 셋째, 사례분석을 통한 공동지역재생의 한반도 적용 모델 구축 과정으로 이루어진다.

먼저 새로운 차원에서의 남북협력으로 제시하는 공동지역재생이 실질적으로 호혜와 상생의 토대 위에서 구축될 수 있는지에 대한 검토가 필요한데, 도시화와 지역소멸 그리고 지역재생의 적합성을 다양한 관점에서 판단할 것이다. 특히나 남북한에서 표면적으로 나타나는 통계학적 분석 그리고 북한의 국가(중앙)정책과 함께 도시계획과 같은 정책적 동향을 중심으로 북한의 도시화 현상 및 인구·지역소멸위험지역을 도출할 것이다. 반면 인구, 도시화 현황 등에 관한 계량적인 통계자료를 분석하는데 실질적으로 한계가 있기 때문에 인구센서시스, 유엔 데이터 등 여러 방법의 포괄적인 통계를 통해 주거, 소비, 식량 등 여러 현상을 분석하고 이를 통해 북한 내부의 지역상황을 파악하고자 한다.

이와 같은 결과를 바탕으로 남북한의 지역적 통계가 이루어진다면, 공동지역재생을 위한 적합한 권역을 선택하게 되는데, 선정된 지역에서의 정책 구현을 위해 국내외의 정책사례를 다각적으로 검토해보고자 한다. 한반도에서 도시재생의 역사는 극히 짧기 때문에 오랜 시기동안 재생사업이 이루어진 영국의 사례와 분단국이었던 독일의 사례 그리고 남북한 각각의 도시 및 지역과 관련한 정책 등 넓은 영역을 분석하여 남북 공동지역재생 모델의 기반을 마련한다. 특히나 해외의 오랜 도시역사를 가진 지역이, 시대적으로 새로운 변화에 직면한 경우 등 도시의 발전과 쇠퇴 그리고 공존과 변화 및 기능조정과정에 있는 경우의 사례를 통해 공동지역재생을 위한 효과적인 방안을 도출할 수 있을 것이다. 또한 남한과 함께 분석하는 북한의 도시발전사는 북한이라는 특수성에 기인하여 검토하는데, 이를 통해 ‘공동’이라는 가치실현을 위해 남북한이 함께 처한 현실의 함께 해결하는 정책을 도출할 수 있다. 즉 도시재생의 정책적 사례로 제시했던 유럽지역과 남한을 넘어 사회주의 국가인 북한의 지역을 동시에 분석함으로써 공동지역재생의 구체화가 가능하게 된다.

국내외의 정책적 사례에 대한 분석이 이루어진다면, 이를 통해 남북 공동지역재생의 현실적 방안을 제시할 것이다. 특히나, 남북의 지역 간 교류가 원활히 이루어질 수 있는 잠재력을 지닌 DMZ 권역을 선정하여 지역재생 사업을 진행하는데 통일한반도의 지역·민간교류의 거점지역으로 발전시키는 목적을 가지고 있다. 앞서 설명했듯, 지역재생은 환경, 문화, 역사 등 한반도적 가치를 통해 이루어지는데 지역이 단절되어 있다는 한계를 보완하기 위해 한반도 정체성 구현과 함께 첨단사업을 결합하여 마을 공유 플랫폼, 지역재생협력체 등 시대의 변화에 대응하여 지역발전의 결과를 통해 지속가능하고 미래지향적인 지역재생 사업을 진행한다.

Ⅱ. 남북 접경지역의 지역소멸 현황 분석

1. 지역소멸 위험지역의 통계적 분석

일본 내부에서 지방에서의 젊은 인구의 유출, 고령화가 이어지면서 지역의 유지를 위한 최소한의 인구가 위협을 받고 있다는 ‘마스다 보고서’가 발표되면서 지역소멸 문제가 큰 파장을 불러일으키며 현실사회에 인구의 문제가 대두되었다.⁵⁾ 이는 남한에서도 큰 반향을 불러일으켰는데 우리 사회 역시 수도권 중심으로 인구분포가 집중되어 있으며 고령화 사회에 진입하여 2030년경부터 인구 감소가 전망되기 때문이다. 이러한 문제는 비수도권 인구의 균형이 무너질 경우에 대한 예측과 성찰을 주문하고 있는데, 수도권과 대도시 집중현상과 농촌의 고령화 현상, 그에 따른 비수도권 지역의 공동화 현상은 지역 몰락으로 이어질 수 있기 때문이다.⁶⁾

2019년 통계청에 따르면, 합계출산율이 가임여성 1명당 0.918명이며, 노령화 지수가 유소년 100명당 129명인 우리 사회에서 저출생 및 고령화는 기정사실화 되었다.⁷⁾ 그러나 인구의 감소가 모든 지역에서 동시다발적으로 발생하는 것은 아니다. 주지하듯 수도권 중심 대도시의 인구 편중으로 인해 인구급감은 비수도권 지역의 시·군·구에서부터 시작될 것으로 예측할 수 있다. 남한의 경우 급속한 산업화로 인해 1970년대 대규모 이촌향도 현상 이후 지방으로의 인구 재유입이 이뤄지지 않아 지역 불균형이 날이 갈수록 심화되어왔다. 이를 해결하기 위해 지역 거점도시를 설치하여 수도권 인구 편중현상을 조금 완화하였으나, 이 또한 지역 내 신도심과 원도심 간 불균형을 야기하는 결과를 초래했다.⁸⁾ 특히 소득계층

5) 마스다 보고서는 2010년부터 2040년까지 30년 사이에 20세~39세 여성인구가 50% 이하로 감소하는 869개 지방자치단체가 행정기능의 유지가 곤란하고 소멸가능성이 있다는 내용을 담고 있으며, 이 예측은 일본에서 이미 현실화가 되고 있다.

6) 정성호 외, “강원 지역의 소멸 가능성에 관한 연구”, 『사회과학연구』 제57권 1호 (2018), p.4.

7) 인구동향조사(2020) 및 장래인구추계(2020). 통계청.

8) “강원 인구 거점도시 중심으로 집중...지역 간 격차 심화”, 『연합뉴스』, 2020년 07월 16일; <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200716153800062>>. (검색일: 2020년 9월 19일).

의 분화로 인해 생활양식이 다양화되면서 지역 커뮤니티가 약화되었고 이로 인해 지역의 활력이 저하되는 문제로 이어지고 있다.⁹⁾

도시화 및 고령화를 비롯한 인구의 감소에 대한 문제는 북한도 마찬가지일 것으로 추측할 수 있다. 북한의 합계출산율은 가임여성 1명당 1.91명으로 남한보다 1명 많으나 2명 이하이기 때문에 인구감소가 예상된다.¹⁰⁾ 물론 노령화 지수 상으로 유소년 인구 100명당 노령인구 50.4명인 북한은 아직 젊은 사회지만 장기적으로는 북한도 인구 절벽에 부딪힐 가능성이 있다.¹¹⁾ 이와 함께 북한의 5대 도시 위주의 도시개발전략으로 인해 5대 도시와 이외 지역 간 양극화, 도농 간 양극화가 심각하다. UN의 지속가능개발목표(이하 SDGs)에 대한 북한의 이행 현황으로 판단했을 때, 실질적인 생활수준은 도시임에도 농촌과 비슷한 지역이 상당수 있을 것으로 짐작할 수 있다.¹²⁾ 또한 주거지와 도로망 정비가 미흡하고 에너지 공급 등이 원활하게 이루어지지 않는 북한의 현 상황은 현대인의 관점에서 대부분의 북한 주민들은 일상생활을 영위하는데 상당한 문제를 지닐 것이다.

(1) 남한의 지역소멸 위험지역

이상호(2018)에 따르면 2019년 10월(주민등록인구통계) 기준, 전국 228개 시·군·구 중 소멸 위험 지역은 97개로 전체의 42.5%를 차지하는 것으로 나타났다.¹³⁾ 이러한 지역을 지방소멸위험 지역이라고 한다. 지방

9) 김경천 외, “도시재생 지역선정을 위한 평가지표 연구: 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법을 중심으로”, 『不動産學會報』 제61권 (2015), p.33.

10) 북한 합계 출산율(2020), 통계청.

11) 북한 노령화 지수(2020), 통계청.

12) SDGs(Sustainable Development Goals)는 2000년부터 2015년까지 시행된 밀레니엄 개발목표(MDGs)를 종료하고 2016년부터 2030년까지 새로 시행되는 유엔과 국제사회의 최대 공동목표로, 인류의 보편적 문제와 지구 환경문제, 경제·사회문제를 2030년까지 17개 주목표와 169개 세부목표로 해결함을 목적으로 한다. 17개 주목표로는 빈곤의 종식, 기아의 종식, 건강과 복지, 양질의 교육, 성평등, 깨끗한 물과 위생, 지속가능한 에너지, 일자리와 경제성장, 혁신과 인프라 구축, 불평등 완화, 지속가능한 도시/거주지, 책임 있는 소비/생산, 기후행동, 해양생태계 보호, 육상생태계 보호, 평화/정의/제도 구축, 파트너십이 있다.

13) 인구위험지수는 해당지역의 20~39세 인구를 해당지역의 65세 이상 인구로 나눈 값이다.

소멸위험 지역은 지방소멸위험 지수를 바탕으로 선정하는데 마스다의 접근방식과 지표들을 차용 및 변용한 것으로 해당 지역 20세~39세 여성 인구수를 65세 이상 인구수로 나눈 수치다. 65세 이상 고령인구와 20세~39세 여성 인구를 비교해 젊은 여성 인구가 노인 인구의 절반에 미달할 경우 소멸 위험 지역으로 분류된다.¹⁴⁾ 인구비가 0.2 미만일 경우 ‘소멸 고위험’에 해당하며, 0.2~0.5 미만의 경우 ‘소멸위험 진입’ 단계에 해당한다. 0.5~1.0의 경우 ‘인구소멸 주의’ 단계에 해당하며, 1.0~1.5의 경우 소멸위험 보통으로, 1.5 이상의 경우 소멸위험이 낮은 지역으로 분류된다.¹⁵⁾

이를 바탕으로 선정된 97개의 소멸위험 시·군·구 중 소멸위험 진입 지역은 81곳이며 소멸 고위험지역은 16곳이다. 이중 남북 접경지역 15곳의 시·군 중 강화군, 옹진군, 연천군, 철원군, 고성군 5개 지역이 소멸위험 진입 지역에 포함되었다. 통계청 인구조사에 따르면, 강화군의 경우 전체 인구 68,753명 중 20세~39세 여성 인구는 5,093명인데 비해 65세 이상 인구는 20,826명으로 소멸위험 지수가 0.245로 나타나 고위험지역에 포함될 가능성이 높다. 고성군의 경우도 비슷한데, 전체인구 28,596명 중 20세~39세 여성 인구는 2,320명인데 비해 65세 이상 인구는 7,322명으로 소멸위험 지수가 0.317로 나타났으며, 인구수가 절대적으로 적어 소멸위험이 수치 이상으로 높을 것으로 생각된다. 옹진군의 경우 전체인구 21,233명 중 20세~39세 여성 인구는 1,656명인데 비해 65세 이상 인구는 4,905명으로 소멸위험 지수가 0.338로 나타나 소멸위험 진입 지역으로 분류되었다. 연천군도 전체인구 44,984명 중 20세~39세 여성 인구는 4,190명인데 비해 65세 이상 인구는 10,522명으로 소멸위험 지수가 0.398로 나타나 소멸위험 진입 지역으로 분류되었다. 철원군의 경우, 새롭게 소멸위험 진입 지역으로 포함되었다. 전체인구 46,836명 중 20세~39세 여성 인구는 4,496명인데 비해 65세 이상 인구는 9,352명으로 소멸위험 지수가 0.481로 나타났다.

14) 정성호 외, “강원 지역의 소멸 가능성에 관한 연구”, 『사회과학연구』 제57권 1호(2018), p.5.

15) 이상호, “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로”, 『고용동향브리프』 7월호 (2018), pp.5~7.

<표 II -1> 접경지역 지방소멸 위험지역

위험도 분류	시군구명	전체인구(명)	20-39세 여성인구(명)	65세 이상 인구(명)	소멸위험지 수
고위험지역 가능 지역	강화군	68,753	5,093	20,826	0.245
	고성군	28,596	2,320	7,322	0.317
기존 소멸위험 진입 지역	연천군	44,984	4,190	10,522	0.398
	용진군	21,233	1,656	4,905	0.338
추가된 소멸위험 진입 지역	철원군	46,836	4,496	9,352	0.481

출처: 이상호, “한국의 지방소멸 2018”『고용동향브리프』 7월호 (2018), pp.5~7.을 참고하여 재구성.

(2) 북한의 지역소멸 위험지역

북한은 지역별 20세~39세 여성 인구수와 65세 이상 인구수를 정확하게 파악할 수 없기 때문에 소멸위험 지수를 사용한 분석에는 한계가 존재한다. 또한 북한은 거주이전의 자유가 없기 때문에 소멸위험지수로 파악되는 지역소멸 위험지역이 있을 확률은 극히 낮다. 그러나 UN SDGs를 기준으로 분석할 경우 시·도간 양극화 문제, 빈곤, 기아, 보건, 에너지, 인프라 등 많은 문제를 지니고 있어 낙후지역의 열악한 환경에서 지역이 활력을 잃어가는 지역소멸 문제가 발생하고 있을 것으로 짐작할 수 있다.

북한의 SDGs 이행 현황에 따르면 북한은 17개 이행 목표 중 SDGs1(빈곤), SDGs2(기아), SDGs3(건강·복지), SDGs7(에너지), SDGs9(산업·혁신·인프라), SDGs14(해양생태계)의 6개 목표에서 심각한 취약성을 드러내고 있다.¹⁶⁾ 이중 SDGs1(빈곤), SDGs2(기아), SDGs3(건강·복지), SDGs7(에너지), SDGs9(산업·혁신·인프라)의 5개 목표는 주민의 삶의 질과 직접적으로 연결되는 항목들이므로 불구하고 심각한 수준을 보인다. 먼저, SDGs1과 SDGs2에 근거하여 북한에는 계층 간, 지역 간 심각한 빈부격차가 존재하는 것으로 파악되고 의료혜택 또한 양극화가 심한 것으로 나타났다. 이혜원 서울의료원 과장에 따르면, 북한은 남한 혹은 국제

16) 구애림 외, 『북한을 읽다 지속가능발전 프로젝트』 (서울: 두앤북, 2019), pp.66-90.

사회에 의료 협력 및 지원을 요청하는 경우 평양을 우선하고 의료 지원을 투자 개념으로 판단하여 최신식 장비를 투입하는 경우 의료 혜택마저도 양극화의 문제를 일으킬 수 있다고 분석했다.¹⁷⁾ SDGs7의 경우 발전기의 노후화 및 시설 부족으로 발전 효율이 낮고, 지중화 된 송전설비 역시 노후화되어 전력 유실이 큰 북한의 상황으로 인해 전기 접근율이 32.4%, 청정연료와 취사기술 접근율이 6.6%로 매우 열악한 상황이며, 이에 따라 주 에너지 연료로 석탄과 나무를 사용하는 상황이다. 열악한 상황으로 인해, 전기 공급이 국가의 우선순위 결정에 따라 이루어져 주민들이 사용하는 전력은 전체 공급량의 10% 정도에 불과한 것으로 파악된다.¹⁸⁾ SDGs9의 경우 전반적인 인프라의 질이 파악조차 되지 않는 수준이다. 이외에도 SDGs8(경제성장·일자리)와 SDGs11(지속가능한 도시) 2개 목표에 대해서도 주의와 노력이 필요한 것으로 파악된다.¹⁹⁾

<표 II-2> 북한이 취약성을 드러내는 SDGs 이행 목표

심각한 취약성이 드러난 목표	SDGs1(빈곤), SDGs2(기아), SDGs3(건강·복지), SDGs7(에너지), SDGs9(산업·혁신·인프라)
주의와 노력이 필요한 목표	SDGs8(경제성장·일자리), SDGs11(지속가능한 도시)

출처: 구애림 외, 『북한을 읽다 지속가능발전 프로젝트』 (서울: 두앤북, 2019), pp.60~90.을 참고하여 재구성.

2. 접경지역 공동지역재생의 필요성

지역재생의 목표는 일차적으로 민간 주도의 지역사회 내 지속가능한 교류와 협력을 통한 지역 정체성 구축 및 지역 번영이며 나아가 한반도 분단 극복의 동력으로 작용하도록 하는 것이다. 남북한 모두 지역재생이 필요한 상황이라는 것은 명확하다. 남한의 경우 지역 공동화가 발생하여 지역 간 양극화가 심화된 근본적인 원인은 경제와 사회의 급속한 성장으로 인한 생활양식의 변화이다. 일정 부분 변화하기는 했으나, 시대변화

17) 같은 책, pp.73~75.

18) 같은 책, p.78.

19) 같은 책, pp.91~96.

속도에는 뒤쳐진 지역의 전통적인 생활양식으로는 도시에서 지방지역으로의 인구 재유입이 원활하게 이뤄지지 못한 것이 지역소멸문제의 발단이 되었다. 북한의 경우 주요 도시에 편중된 개발정책으로 인해 지방지역의 생활환경이 매우 열악하여 지역이 활력을 잃어가는 것이 가장 큰 문제로 생각된다. 이를 해결하는 방법은 ‘전통의 현대화’를 통해 새로운 생활환경을 구가할 수 있는 지역을 창출하는 것이다. 이에 가장 적합한 지역이 DMZ를 중심으로 한 접경지역이다.

접경지역은 남북한의 긴장관계로 인해 개발이 이뤄지지 않았고, 불리한 환경에 놓이게 된 낙후지역이다.²⁰⁾ 남한의 접경지역에 대한 정의는 접경지역 지원 특별법에 따라 1953년 7월 27일 체결된 군사정전에 관한 협정에 의해 설치된 비무장지대와 해상의 북방한계선과 맞닿아 있는 시·군과 군사기지 및 민간인 통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군이다.²¹⁾ 또한 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단지역은 접경지역에 포함된다.²²⁾ 여기에는 15개 시·군(강화·연천·철원·화천·양구·인제·고성·옹진군, 김포·고양·양주·동두천·포천·춘천·파주시)이 해당한다. 북한 지역으로는 개성, 장풍, 철원, 평강, 김화, 금강, 고성 등이 있다.

<표 II-3> 접경지역 15개 시군

시도명	시군구	지명
인천광역시	군	강화, 옹진
경기도	시	김포, 파주, 고양, 양주, 동두천, 포천
	군	연천
강원도	시	춘천
	군	철원, 화천, 양구, 인제, 고성

20) “접경지역, 불리한 환경에 놓인 낙후지역인가?”, 「프레시안」, 2020년 09월 04일;

<<https://www.pressian.com/pages/articles/2020090414241749875#0DKU>>. (검색일: 2020년 09월 20일).

21) 접경지역지원특별법, 제2조 제1호

22) 접경지역지원특별법, 제2조 제1호.

접경지역은 군사적 이유로 인해 지역개발사업의 기회부여에 한계가 존재했고 남북방향 고속도로와 같은 교통접근로 투자가 의도적으로 회피되어 왔다.²³⁾ 이로 인해 양측 모두 접경지역 근처에 거주하는 인구가 줄어들어 군사분계선과 DMZ의 공간적 분리가 접경지역까지 확장되어가고 있다.

접경지역은 농경사회의 풍습이 다수 남아있으며, 북한의 경우도 사회주의 생활양식을 도입하며 봉건주의적 잔재들을 타파하고자 했으나, 오랜 기간에 걸쳐 체화된 봉건적 유습과 같은 문화적 관습들이 주민들의 생활세계에서 전승되어 다수 남아있기 때문에 지역사회의 통합에 긍정적인 작용을 할 것으로 생각된다.²⁴⁾ 또한 북한지역의 접경지역은 남한의 수도권과 인접하여 교통, 정보통신, 전기 에너지 등과 같은 인프라 구축의 잠재력을 지니고 있고, 소비시장 및 수출을 위한 항만 및 공항접근성도 우수하여 비용절감 및 이윤창출의 효과가 기대된다. 이를 통해 환경문제에 대한 동시접근, 군사적 긴장 상황의 극복을 통한 안보적 효과 창출이 가능하다.

Ⅲ. 지역재생에 대한 국내외 정책사례 분석

도시재생 사업은 1980년대부터 변화되는 산업구조 및 도시의 확장으로 인해 상대적으로 낙후된 도시 및 지역에 새로운 기능을 활성화하고 창출 하면서 쇠퇴한 도시의 문제를 해결하기 위해 새로운 기능을 부여하여 경제·사회·물리적으로 부흥시키는 도시계획으로서 전개되었다.²⁵⁾ 현재는 ‘장소의 재탄생’이라는 넓은 의미를 가지면서 기존의 물리적 환경정비 위주로 추진되어온 사업의 한계를 넘어, 환경·경제·사회적으로 쇠퇴한 도시지역의 인프라를 재정비하고 주거복지까지 포괄하는 새로운 공간 창출을 도모하는 개념으로 확장되고 있다.²⁶⁾

23) 이상대, “남북한 경제통합과 통일미래도시 건설”, 『이슈&진단』 184호 (2015), p.2.

24) 권혁희, “사회주의 생활양식의 내면화와 문화적 관습 ‘미신문화’의 변화와 확산 과정을 중심으로”, 『현대북한연구』 제22권 1호 (2019), p.83.

25) 임공수, 『도시재생정책론』 (서울: 청목출판사, 2019), pp.140~141.

26) 같은 책, p.141.

<표 III-1> 도시계획 추세의 역사적 변천

구분	1980년대 이후 (재개발)	1990년대 이후 (도시재생)	2000년대 이후 (도시재생)
주요 전략과	- 대규모 및 재개발 계획 - 대규모 프로젝트 위주	- 정책과 집행이 더욱 종합적인 형태로 전환 - 통합된 처방에 대한 강조	- 도시재생에서 낙후된 구도심에 활력을 부여
이해관계자	- 민간부문과 특별정부 기간이 중심 - 파트너십 성장	-파트너십이 중요	- 민관이 함께 참여
공간적 측면	- 1980년대 초반: 해당 부지 차원 강조 - 1980년대 후반: 지방차원을 강조	- 전략적 관점의 재도입 - 지역차원의 활동성장	- 노후되고 낙후된 구도심이 중심 - 소외된 농촌지역의 활성화
물리적 강조점	- 대규모 재개발, 신개발	- 신중한 (종합)개발계획 - 문화유산/지원 유지보전	- 각 지역의 정체성 유지, 문화적, 사회적 자원인식
환경적 접근	- 환경적 접근에 대한 관심증대	- 환경 지속성이라는 보다 넓은 개념 도입	- 지속가능한 발전을 도모하면서 환경친화적 방향

출처: 김준연 외, “도시재생사업의 국내·외 사례분석을 통한 방향성 제고에 대한 연구”, 『한국공간디자인학회논문집』 제7권 3호 (2012), pp.167~176.을 참고하여 재구성.

특히 도시정책은 1990년대 이후 국내 및 국경을 초월하여 점점 상호 의존이 강조되었는데, 그 원인으로는 유럽 공동체의 확대, 독일의 통일 및 소련의 붕괴에 이은 동유럽 사회주의 국가의 재편 등 지정학적인 변화, 유럽이나 북미 그리고 동아시아 지역에서의 자유무역지대의 창설, 비즈니스나 통상관계의 발전, 도시의 사회구조나 거주 패턴의 변화 등이 주가 된다.²⁷⁾ 도시정책은 이처럼 국제적인 변화구조 의한 문제해결이 점점 중요하게 여겨지고 있기 때문에 보다 종합적인 접근이 요구된다.

27) 진시원, “영국의 지속가능한 도시재생정책: 역사적 발전과정과 한국에의 시사점.” 『국제정치연구』 제9권 2호(2006), pp207~208.

1. 해외 도시재생 사례의 분석

(1) 런던 지역의 '새로운 영국'을 위한 도시재생 정책

영국은 가장 오래된 도시재생의 역사를 가지고 있는 국가이다. 영국은 18세기 후반 산업혁명 이후 도시에 많은 사람이 몰리게 되는데 이 시기에는 곳곳에 많은 공장들과 창고들이 들어서게 되고 항만과 운하 사업을 바탕으로 국가 경제가 급속도로 성장하게 된다. 그러나 영국의 공장들은 값싼 노동력이 있는 곳으로 이동하고 금융업과 서비스업 중심의 경제구조로 국가 산업이 재편되면서 기존의 공장과 창고들이 문을 닫게 되었다. 이러한 도시 문제에서 시작된 사업이 바로 도시재생 정책이다.

특히나 영국의 대표적인 도시재생 사업은, 21세기를 맞이하여 '새로운 영국'이라는 정책적 기조를 바탕으로 밀레니엄 프로젝트(1995)이다. 이는 산업기반의 변화로 인해 지역의 역동성을 잃은 영국 런던 지역에 창의·문화·예술 산업을 바탕으로 하여 주도적인 역할을 선점하기 위해 탁월성, 창조성, 접근성, 가치의 4가지 방향성을 제시하면서 21세기 국가 정체성을 홍보하기 위한 공공디자인 사업을 추진하는 사업이었다. 정책적으로 밀레니엄 프로젝트는 국가 정체성 홍보의 목표를 바탕으로 런던 곳곳에 있는 흉물과도 같았던 공간을 새롭게 조성하는 것에 지방정부를 중심으로 정책적인 힘을 실어주면서 도시재생 사업은 진행되었다.

대표적인 공간이뱅크사이드 화력발전소, 발틱 제분소, 커스터드 팩토리이다. 과거 세 공간은 각각 전력공급, 밀가루 제조, 빵 수출을 통해 지역의 영향력을 키웠지만 산업구조의 변화와 노동력의 이동을 인해 명성을 잃게 되었다. 뱅크사이드 발전소는 니콜라스 세로타 경의 아이디어를 통해 미술관으로 재생되었고 기존의 거대한 굴뚝 원형을 보존하면서 부분적으로 증축하고 역사성과 장소성을 염두에 두고 현대적 감각을 살려 2000년 5월 현대미술관으로 재탄생하였다.²⁸⁾ 또한 빈 공장과 황량한 들판이 자리 잡고 있던 게이츠헤드(Gatehead)시는 과거 밀가루 공장이었

28) 이미숙, "창조적 도시재생을 위한 효과적인 전략 방안: 영국의 도시재생 성공사례를 중심으로" 『인문사회21』 제9권 3호(2018), pp.1039~1040.

던 제분소를 현대미술관으로 리모델링했다.²⁹⁾ 그리고 지리적으로 아름다운 주변 환경을 통해 기존의 간판을 교체하지 않고 장소상과 역사성을 결합하였고 이를 통해 도시민의 여유로움과 생동감을 담아냈다.³⁰⁾ 커스터드 팩토리는 한 시민의 발상으로 버려진 공장에서 예술가들을 위한 작업 공간, 예술가들 간 교류의 장, 그리고 예술가와 시민 간 소통하는 창조적 공간으로 변환되었다. 이처럼 생동력을 잃은 공간을 문화와 예술이라는 ‘컨셉’을 통해 미술관, 예술 공간 등으로의 조성을 통해 지역적 역량을 강화하였다. 밀레니엄 사업은 재생공간과 지역과의 소통, 공간과 관광객들과의 소통, 정부와 지역사회 간 소통 등 주민이 우선이 되는 사업으로 추진했다.

<표 III-2> 영국 밀레니엄 프로젝트(1995) 사업의 추진사례

개념: “새로운 영국”			
도시재생 이전	역할	도시재생 이후	효과
뱅크사이드 화력발전소	런던으로의 전력공급	미술관	- 일자리 창출 - 부가가치 상승 - 지역 관광의 효과 - 범죄예방
발틱 제분소	밀가루 제조 공장	미술관	- 지역 관광의 효과 - 이해주체자 간 상호협력
커스터드 팩토리	빵 제조공장	예술교류 장소	- 예술적 소통 증대 - 지역 관광의 효과

출처: 이미숙, “창조적 도시재생을 위한 효과적인 전략 방안: 영국의 도시재생 성공사례를 중심으로”, 『인문사회21』 제9권 3호(2018), pp.1033~1044.을 참고하여 재구성.

이처럼 영국의 사례를 통해, 창조적 도시재생은 ‘새로운 영국’을 중심으로 하고 있다는 것을 알 수 있다. 모방보다 창조가 미덕인 창조경제시대에 영국의 도시재생 사례가 주는 시사점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 도시들의 도시재생 프로젝트는 모두 ‘새로운 영국’이라는 즉, 창의 산업과

29) “[백록담]원도심 문화재생’ 긴 호흡으로”, 『한라일보』 2015년 1월 5일;

<<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1420383600486027040>>. (검색일: 2020년 9월 13일).

30) “[ART | 김지은의 Art & the City] 도시의 흥물, 관광 명소로 변신”, 『주간동아』 2009년 8월 19일;

<<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=037&aid=0000008320>>, (검색일: 2020년 9월 14일).

문화예술 산업에서의 주도적인 역할을 하는 21세기 영국의 정체성을 토대로 진행되었다. 둘째, 도시재생은 문화예술을 활용한 도시재생과 커뮤니티 재생중심의 도시재생의 융합으로 구체화되었으며, 밀레니엄 프로젝트를 통한 도시경관 정비, 도시 주변의 환경과 연계한 문화관광 활성화, 도시민의 문화적 수요충족과 주민 참여활동의 적극적 유도, 도시민들의 문화적 참여 및 자유로운 교류를 중시하였다. 셋째, 커스터드 공장과 같이 레지던스 예술 창작의 공간으로 전환하는 것처럼 지역의 창조 역량을 키울 수 있는 문화예술 복합 단지를 창조해냈다는 것이다.

(2) 독일 동베를린 지역의 주거환경개선 정책

통일 후 베를린 주정부 도시계획의 주요 목표는 정치적 제약으로 인해 도시성장이 더디지게 된 서베를린 지역을 포함한 베를린 지역 주택환경의 질적인 향상을 통해 주거환경을 개선하는 것이었다.³¹⁾ 동베를린을 포함한 동독지역에는 전후에 지어진 주거의 1/3이 대규모 주거단지로 개발되었으며, 이중 동베를린지역에 해당하는 마잔(Marzahn 60,000가구), 헬러스도르프(Hellersdorf 45,000가구), 호헨슈하우젠(Hochenschönhausen 40,000가구)의 주거단지는 도시 질적인 면에서 상당히 낙후되었고 부족한 녹지, 획일적 조립식 아파트 그리고 특히나 이전의 동독 중앙주거정책에 근거한 사회주의 국가의 도시 계획적이고 기능적, 건축적인 기본 구조에 부합하는 형태로 대부분의 주거단지들이 유사한 결합과 수선, 유지, 보수, 개량화를 필요로 하고 있었다.³²⁾ 이러한 문제를 해결하기 위해서, 개별난방은 지역난방으로 개조하고 가스 공급관을 신설하며 외벽의 단열구조를 설치하여 건물자체의 문제 해결하고 태양열전지를 설치하는 등의 재생에너지원의 사용을 장려하였다.³³⁾ 더불어 식수관을 교체하고 위생공간을 개설·개량하며 온수공급 시설을 설치하는 것을 장려하고 지원했다.³⁴⁾ 이러한 적극적 지원과 주정부 차원의 막대한 재정 지원은 지속적인 생활

31) 이상준, “통일독일의 국토개발 정책에 관한연구”, 『도시계획학회지』 제41권 12호(1997), pp.9~10.

32) 이태구, “독일통일 이후 베를린시의 주택정책 및 개량화 방안에 관한 연구”, 『대한 국토계획학회지』, 제35권 4호(2000), p.101.

33) 같은 논문, pp.102~103.

34) 같은 논문, pp.102~103.

수준의 최소한의 보장을 위한 조치를 수행하였다는 것을 알 수 있다.

특히나 베를린의 도시정책 중 눈여겨볼 정책적 사례는 헬러스도르프 지역인데, 생태적 보수개량 사업의 사례로서 긍정적인 효과를 얻었다는 평가를 받았다.³⁵⁾ 특히나 두 가지 요소를 통해 1994년부터 도시 보수·개량화 정책을 실시하였는데 첫째, 앞서 설명한 상하수도 및 난방시설의 개량·현대화, 건물구조의 개축 등 거주민들의 부담을 감소시킬 수 있는 건축적인 요소 둘째, 생태적 단열 재료를 이용한 외벽 설치, 계단실의 조명과 환기시설을 위한 태양전지판 설치 등 법적으로 장려된 조항에 대한 생태적인 개량화이다.³⁶⁾ 주택 자체 외에도 외부환경에 대해서도 생태적으로 재구성되었는데, 콘크리트가 아닌 친환경 포장 재료를 통해 도로를 재조성하고 잔디포장과 보행자도로의 투수성포장 설치를 통해 우수를 침투시키도록 하였고 기존의 콘크리트는 주차장, 운동장 주위의 돌담 설치 등으로 재사용하였다.³⁷⁾

<표 III-3> 독일 헬러스도르프의 주거환경 개선 세부항목

구분	사업
주택 환경 항목	- 상하수도 개량화 및 난방시설의 현대화 - 중앙전기설비의 개량화 - 건축구조물의 방습처리
주변 환경적 항목	- 생태적 단열 재료를 이용한 단열층 설치 - 온수공급을 위한 태양열 집열판 설치 - 건축 재료로서 PVC와 알루미늄 사용의 자제 - 도로의 콘크리트 제거 및 친환경 포장 재료의 활용
이해관계자	- 주민참여형 사업(시민단체의 공개토론회, 현장방문)

출처: 이태구, “독일통일 이후 베를린시의 주택정책 및 개량화 방안에 관한 연구”, 『대한국토계획학회지』, 제35권 4호(2000), pp.104~105.를 참고하여 재구성.

사업 중 중요한 것은 적극적인 주민 참여를 통한 보수·개량화사업의 추

35) “[기획]차기정부 엔지니어링 정책과제…1편 지역별 SOC속원사업”, 『엔지니어링데일리』 2017년 4월 5일; <<http://www.engdaily.com/news/articleView.html?idxno=6854>>, (검색일: 2020년 9월 14일).

36) 이태구, “독일통일 이후 베를린시의 주택정책 및 개량화 방안에 관한 연구”, 『대한국토계획학회지』, 제35권 4호(2000), pp.104~105.

37) 이태구, “독일의 생태적 도시건축” 『대한건축학회지』 제41권 12호(1997), pp.80~90.

진이 이루어졌다는 것이다. 특히나 환경포럼이라는 시민단체가 공개토론회와 현장방문 및 환경축제, 영화제 등의 개최를 통해서 주민들을 사업추진과정에 성공적으로 참여시키는 등의 정부와 주민 간 협력이 있었기 때문에 궁극적으로 사회, 경제, 생태를 통한 도시재생으로 인해 통일 후 거주 시민의 생활환경이 점진적으로 안정화되었다. 이처럼 주민참여형 도시재생 사업을 바탕으로 한 주택환경 및 주변 환경 개선은 거주민에게 환경에 대한 책임의식 부여, 도시민과 주택단지와의 동질성 강화, 사회적 접촉기회의 확립, 민주적 방식의 사회적 경험과 함께 새로운 고용의 기회를 창출하는 성과를 얻게 되었다.

2. 남북한의 도시정책 양상 분석

(1) 문재인 정부의 도시재생 뉴딜과 정책적 동향

남한은 1970년대부터 도시의 기능 확대 및 강화를 목적으로 도시개발에 초점을 맞추어 왔으며, 이는 도시의 급격한 토지 및 주택수요 증가 등의 도시화 문제를 야기했다. 이에 대한 해결책으로 신도시 및 신시가지 개발 정책을 펼쳤고 이러한 개발 정책에 포함되지 않은 지역은 상대적으로 경제가 침체되면서 지역 내 인프라와 건축물이 노후화되는 결과를 초래했다. 이에 대해 도시의 균형적 발전과 주거환경 개선을 목적으로 2002년 「도시 및 주거환경 정비법」, 2005년 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 등을 제정하였다.³⁸⁾ 특히나 2008년 글로벌 금융위기로 인해 부동산경기가 침체되면서 도시재생에 대한 관심이 증가하고 남한에서도 도시재생의 시대가 열리게 되었다. 이후 대도시의 노후화에 대응하여 도시의 사회·경제·문화적 활력 회복을 추진하기 위해 2013년 도시재생특별법을 제정하였다.

이처럼 남한 내에서도 도시재생에 관해서 다양한 법제도 및 정책이 적용되고 있으며, 도시재생의 중요성을 인식하고 현재는 도시재생 뉴딜 로드맵 정책을 통해 도시 쇠퇴에 대응하고 있다. 특히나 문재인 정부가 출

38) “도시재생사업기획단 발족..”文 정부 핵심 '뉴딜사업' 시동”, 「이주경제」 2017년 7월 4일; <<https://www.ajunews.com/view/20170704133556885>>, (검색일: 2020년 9월 15일).

범한 이후, 국가적 문제가 되고 있는 도시 쇠퇴에 대응하여 지역 주도로 도시 공간을 혁신하고 일자리를 창출하는 도시재생 뉴딜정책을 도입하였고 도시의 공간혁신, 도시재생 경제 활성화, 주민·지역 주도라는 3대 추진전략을 통해 구체화하고 있고 도시재생 사업으로는 경제기반형, 중심시가지형, 일반근린형, 주거지원형, 우리동네살리기 등 5개의 유형으로 나뉘는데, 정책적 비전은 ‘지역공동체가 주도해 지속적으로 혁신하는 도시’라는 영역을 나누어 지역의 실정에 맞게 추진하고 있다.³⁹⁾ 이는 기존의 중앙정부와 지방정부 간 권한과 기능의 배분에 관련한 단체자치가 중요한 의제였다면, 주민의 참여를 전제로 하여 지자체가 계획의 수립하고 사업 설계 등의 집행 및 선정 권한을 갖고 주도하는 것을 강조하였다.⁴⁰⁾ 또한 지방분권에 기반한 협력적 거버넌스를 구축하여 정부 예산 지원 이후에도 주민이 지속적으로 주도하는 도시재생의 상시화를 유도하고 있다.⁴¹⁾

<표 III-4> 문재인 정부의 도시재생 뉴딜 목표와 방향

정책목표	추진전략	추진과제
주거복지·삶의 질 향상	도시공간 혁신	- 선진국 수준의 기초 생활인프라 공급 - 소규모 주택정비사업 - 주거 쉼트리피케이션 완화 및 공적임대 공급
도시 활력 회복		- 복합기능의 혁신공간 조성 - 지역 특화재생 프로그램 지원 - 스마트 시티형 도시재생 뉴딜 활성화
공동체 및 사회 통합	주민·지역 주도	- 지역의 도시재생 역량 강화 - 지역 주민의 참여 기반 조성 - 지역의 도시재생 거버넌스 체계 구축 - 동향 모니터링 체계 구축 - 상생협약 체결 활성화 지원 - 재생이익의 선순환 유도 및 사회적 규제 합리화

출처: 임공수, 『도시재생정책론』 (서울: 청목출판사, 2019), p.156~160.을 참고하여 재구성.

39) “2019 한국형 ‘도시재생사업’ 어떻게 진행되나”, 「시사매거진」 2019년 8월 6일; <<http://www.sisamagazine.co.kr/news/articleView.html?idxno=217472>>, (검색일: 2020년 9월 13일).

40) 이주원, “도시재생 거버넌스는 주민자치 역량 성장이 핵심” 『월간주민자치』 95호 (2019), pp.28~29.

41) 같은 논문, pp.28~29.

도시재생 뉴딜사업의 예산은 2018년 3193억 원에서 2021년 9180억 원으로 약 3배가량 확대되면서 2017년 정부 출범 당시 “매년 100건의 도시재생사업을 추진하겠다.”고 제시했던 목표를 달성하기 위해 적극적으로 지원하고 있다.⁴²⁾ 그러나 한편, 민간 그리고 지자체가 함께 사업을 성공적으로 추진 중인 곳은 극히 일부에 불과하다. 이러한 한계의 원인으로 는 주요 지역의 복합역사, 쇠퇴부지가 도시에 새로운 활력을 불어 일으킬 시설을 조성하기에는 적절하지만 대다수의 사업계획이 미비하여 민간사업자 공모가 거듭 유찰되는 실정이 반복되기 때문이다.⁴³⁾

(2) 북한의 도시와 정책적 동향

북한은 토지법 제15조 2항에 “도시를 너무 크게 하지 말며 작은 도시 형태로 많이 건설하도록 한다.”고 명시되어 있는데, 이는 각 지역별로 소규모의 거점도시를 육성하여 도시와 농촌 간 격차를 줄이고, 대도시의 인구가 과도하게 팽창하는 것을 억제하는 데 역점이 주어졌다.⁴⁴⁾ 그럼에도 불구하고 북한에서는 도시의 지속적인 양적 팽창이 이루어졌다. 자본주의 사회에서 도시의 성장과 불평등 현상은 생산과 자본의 소유에 의해 초래되는 반면 사회주의 국가인 북한에서는 주로 중앙집권적인 계획경제체제의 행정적인 분배시스템에 의해 불평등이 초래되었다고 볼 수 있다.⁴⁵⁾ 더불어 1990년대 소련 붕괴와 동유럽 사회주의 국가들의 연쇄적인 체제 전환과 김일성 주석의 사망 이후 찾아온 고난의 행군 이후 북한의 도시 인구 팽창에는 도시 시장의 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

고유환 외(2013)에 따르면, 북한의 도시화 과정은 다섯 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 북한은 해방 이후 자력갱생의 목적을 바탕으로 해안보다

42) “[월요기획] 도입 3년차 ‘도시재생 뉴딜’…눈에 띄는 성과 시급”, 「건설경제신문」 2019년 12월 23일; <<http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=201912201413230930217>>, (검색일: 2020년 9월 13일).

43) “도시재생 뉴딜 3년, 지역 활력 산업 ‘빈약’”, 「건설경제」 2020년 9월 15일; <<http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=202009141041366350045>>, (검색일: 2020년 9월 16일).

44) 김두섭, “북한의 도시화” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』 (1995), pp.152~153.

45) 고유환 외, 『사회주의 도시와 북한: 도시사연구방법』 (서울: 한울 아카데미, 2013), pp.116~117.

는 내륙의 도시를 개발하는데 목적을 두었다. 둘째는 북한 내부의 도시의 새로운 육성전략에 따른 일부 도시의 급속한 성장의 경향을 보인다는 것이다. 이는 도시의 성장이 인구의 자연스러운 증가나 개인의 사회경제적 동기에 의한 이동보다는 정부의 전략적 혹은 행정적 방침에 의해 이루어졌음을 의미한다. 셋째는 평양을 비롯한 전통적인 대도시(청진, 남포, 원산 등)에서도 도시 규모의 확대와 더불어 인구성장이 관찰된다는 것이다. 이러한 현상은 농촌지역을 도시에 편입하는 현상을 통한 도시경계의 영역을 확장하였기 때문이다. 넷째는 북한의 인구규모는 대체로 작은 경향을 보이고 있는데, 남한과 비교했을 때 전반적으로 도시라고 불리는 대다수의 지역인 30만 명 이하의 규모로 추정된다. 다섯째는 평양 주변으로의 위성도시가 급속도로 성장한다는 것인데 순천, 평성, 송림 등을 비롯한 주변의 인구가 급속도로 증가하면서 평양 주변지역이 위성도시의 성격을 가지게 되어 주요도시로 성장하고 있다는 것이다.

이처럼 과거 북한의 도시는 사회주의의 공간이자 주민들의 공동노동·학습·생활이 이루어지는 삶과 교양의 타전으로 계획되고 관리되어왔다. 그러나 김정은 체제가 들어선 이후 양상을 들여다보면 이전과는 차별화된 도시계획의 모습을 엿볼 수 있다. 특히나 과학자지구를 건설하여 과학자와 교육자를 위한 주택공간을 조성하여 평양시의 현대화를 추진하였다. 또한 문화 및 체육과 관련한 시설의 급속한 건설과 세계적 추세에 따르는 건설의 모습을 보이고 있다. 이러한 외향적 변화는 산업생산체계가 정상화되지 못하고 내부 경제개혁의 지체와 한계가 해결되지 못했기 때문이다.⁴⁶⁾ 또한 개방화와 관광지역화를 위한 노력을 지속하고 있는데, 북한은 2013년 5월 경제개발구법을 제정하여 13개 직할시·도와 220개 시·군·구가 지역별 특성에 맞는 자체 개발구(경제특구) 개발이 가능하도록 함으로서 도·시·군이 자체 수익을 창출할 수 있는 길을 터주었을 뿐 아니라, 2014년 11월에는 대외경제성 국가개발총국을 통해 여러 국가와 경제적 교류를 확대할 수 있는 기반을 마련하였다.⁴⁷⁾

46) 박희진, “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화” 『평화학연구』 제16권 1호 (2015), pp.166~167.

47) 같은 책, pp.170~172.

3. 정책사례 분석을 통한 접경지역으로의 시사점

앞선 영국과 독일의 사례를 살펴보면, 도시 및 지역의 정체성을 살리고 낙후된 지역에 경제를 중심으로 한 도시재생 사업이 성공적으로 이루어졌다. 독일처럼 주거단지의 재조성과 친환경 재료를 통한 도시건설 정책을 통해 환경 친화적 도시재생을 이루는 사례가 존재하였다. 또한 ‘새로운 영국’사업을 바탕으로 공장, 제분소, 화력소 등 노후화되고 활기를 잃은 공간을 미래지향적으로 재조성하면서 지역의 정체성을 잃지 않도록 조성하는 사례도 존재하였다.

한편 앞선 도시재생 정책 사례는 공통점이 존재하는데, 지역 주민과의 원활한 소통이 있었다는 것이다. 이를 중심으로 정리하자면, 지역의 실정과 시대적 상황을 동시에 고려하고 주민과 관계자들이 적극 소통하고 협력하면서 미래지향적이고 지속가능한 도시재생이 성공적인 사례가 되었다는 것이다. 또한 남한의 도시재생 뉴딜과 비교해보면, 경제 활성화와 인구 문제라는 공동의 가치를 통해 사업을 적극적으로 추진하고 있고, 전반적으로 성장은 더디지만 지방자치단체에 권한을 부여하면서 주민이 도시재생 사업에 적극적으로 참여하면서 지역의 상황에 맞는 사업을 진행할 수 있게 되었다는 것을 알 수 있다.

남북 차원에서도 어느 정도 접점이 있다는 것을 알 수 있다. 물론 북한이 지역재생이라는 개념을 통해서 사업을 진행하지는 않지만 법적으로 지역자체에 권한을 부여하면서 관광·개발·지역의 상품화를 통해 지역발전을 이루는 노력을 기울이고 있다. 특히나 정상국가화를 내세운 북한의 국가정책을 통해 시대를 거치면서 세계적인 흐름에 편승하는 것은 공동 지역재생에 호재가 아닐 수 없다. 이처럼 남북의 이해관계에 빚대어 현 시대에 적합한 한반도식 모델을 구축하여 지속가능하고 평화협력 증진에 기여하는 남북 공동지역재생은 지속가능한 한반도 평화 그리고 통일 후 지역 간 네트워크를 주도할 수 있는 사업으로 발전할 것이다.

IV. 지역교류 플랫폼을 통한 접경지역의 남북 공동지역재생 실현방안

남북의 공동지역재생은 분단선과 국내외적 갈등으로 인해, 주민 혹은 관계자가 직접적으로 교류하는 사업의 추진은 한계가 있다. 그러나 제한된 범위를 조성하여 교류가 이어진다면, 지역협력을 통해 공동의 이해관계를 해결할 수 있고 더불어 제한된 주민 간의 접촉 속에서도 자유로운 협력적 교류가 가능할 것이다.

그러나 정책추진 과정에서 여러 분야의 주체들이 다각적으로 참여하는 것은 교류 협력의 정당성을 확보하기 위한 중요한 단계가 아닐 수 없다. 논문은 접경지역의 남북 공동지역재생을 위한 방안을 위해 정부, 지방자치단체, 민간 차원으로 구분하여 방안을 도출하려 한다.

1. 정부차원: 접경지역 공동지역재생의 제도적 기반 구축

지역재생 사업의 핵심은 지역 주민의 주도적인 참여를 통한 지역공동체의 회복이다. 이를 위해서는 정부의 적극적인 법제도의 지원과 함께 재정적 지원이 요구된다. 우선, 접경지역에서의 군사적 긴장 완화 및 접경지역 공동 활용을 위한 당국 차원의 대화를 진행해야 하며, 이를 통해 민간 차원의 대화를 제도적으로 보장할 수 있는 합의를 도출해야 한다. 특히 접경지역의 경우 「접경지원 지원 특별법」보다 「군사기지 및 군사시설 보호법」이 우선 적용되기 때문에 접경지역의 군사적 긴장 완화를 위한 정부의 적극적인 노력이 절실하다. 이를 위해 9.19군사합의를 실현하여 접경지역의 평화지대화를 적극적으로 추진하면서 군사적 긴장상태를 해소하는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 긴장완화 정도에 맞추어 개발상한선을 완화 또는 해제하는 식의 지역 주민들이 보다 자유롭게 왕래하며 주도적으로 지역재생에 참여할 수 있는 환경적 여건을 조성해야 한다.

또한 접경지역에서의 지역 주민 주도의 남북 공동지역재생을 원활하게

진행할 수 있도록 하는 제반조성의 종합적 계획 수립이 필수적으로 이뤄져야 한다. 남북 모두 인구감소가 예상되고 있어 접경지역의 지역적 특성상 활용할 수 있는 면적이 제한적이기 때문에 접경지역 15개 시·군 중 지역재생 대상 지역의 관리 계획도를 수집 및 분석하여 공간구조를 파악하고 토지이용체계, 가로망체계, 공원·녹지체계를 중심으로 지역공간구조를 개편한 축소도시계획을 세워 지자체와 지역주민에게 제공해야 한다. 특히, 신속하고 원활하게 지역재생이 진행될 수 있도록 가로망체계의 재정비를 우선적으로 추진할 필요가 있다.⁴⁸⁾

또한 남북 접경지역은 지정학적 특성상 남북 간 점진적 교류협력과 급진적 관계변화에 대비하기 위한 지역으로 단계·체계적인 접경지역의 종합발전 기본 구상이 요구된다.⁴⁹⁾ 지역재생을 통해 접경지역이 활력을 되찾은 것을 넘어서 장차 한반도 통일에 대비하여 남북 교류협력의 선도 지역으로 발돋움할 수 있도록 장기적 관점에서 남북 공동경제권을 구축하여 공동의 생활권을 형성할 수 있는 계획을 마련하여야 한다. 이를 통해 결과적으로 남북의 경제 및 사회문화적 통합을 촉진하고 미래의 통일에 대비할 수 있도록 하여야 한다. 이에 대한 한 가지 방안으로 비무장지대를 활용한 남북 호시무역을 북측 당국과의 합의를 통해 진행할 수 있다.⁵⁰⁾

이러한 사업들을 점검하고 지속적으로 추진하기 위해서 남북 간 정기적인 협의체를 마련하고 지속적으로 소통해야 한다. 이는 남북접경위원회⁵¹⁾의 구성을 통해 실현할 수 있을 것이다. 남북접경위원회가 설치된다면 화재, 감염병, 홍수 등 월경피해에 대한 공동 대응뿐 아니라 접경지역의 발전방향을 공동으로 논의하는 과정을 통해 서로 신뢰가 쌓일 것이고 이는 한반도 평화정착에 보탬이 될 것이다.

48) 박종철, “인구감소시대의 축소 도시계획 수립방안”, 『한국지역개발학회지』 제23권 4호 (2011), pp.77~83.

49) 강민조 외, 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구』 (세종: 국토연구원, 2018), p.163.

50) 오수대 외, “남북한 접경지역의 공동시장 모델 및 대상 지역 검토”, 『통일정책연구』 제28권 2호 (2019), pp.53~55.

51) “文대통령 ‘남북접경위원회’ 사실상 제안..“동서독 선례 남북예””, 『연합뉴스』 2019년 6월 12일; <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190612171800001>>, (검색일: 2020년 9월 30일).

<표 IV-1> 남북 공동지역재생을 위한 정부의 역할

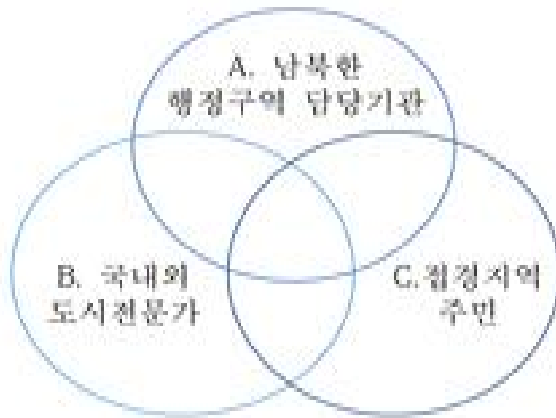
정부의 역할	실현 방안
환경조성	정치·군사 분야 9.19합의의 신속한 이행을 통한 긴장 완화
	사회문화 분야 민간차원 남북대화의 제도적 보장
	법제도 분야 「군사기지 및 군사시설 보호법」대상 지역 축소
다방면에서의 지원	지역재생 대상 지역의 관리 계획도를 수집 및 분석하여 공간구조의 파악
	토지이용체계, 가로망체계, 공원·녹지체계를 중심으로 지역공간구조를 개편한 축소도시 계획 마련
미래지향	남북 간 지속적 소통을 위해 남북접경위원회 설치
	남북 공동 경제권 및 생활권 구축 계획 마련 ex) 비무장지대를 활용한 남북 호시무역

출처: 박종철(2011)과 강민조 외(2018)를 참고하여 작성.

2. 지방자치단체 차원: 남북 지역재생협력체를 통한 지역 간 교류 확대

앞서 설명했듯, 문재인 정부의 도시재생 정책은 도시의 역량을 강화하는 전 세계적 추세에서 전개되고 있는 것인데, 정부 차원이 아닌 지방자치단체에서 직접 도시재생 지역을 주민, 관계자와 직접 논의하여 선정하는 것도 이와 맞닿아 있다고 할 수 있다. 즉, 지역을 정확히 파악할 수 있다는 장점을 가진 ‘현장행정’을 통해 현장에 적합한 도시재생 사업을 추진할 수 있게 된 것이다. 이와 같은 분권형 도시재생 정책을 구현하기 위해 현재 전국 445곳에 도시재생지원센터가 건립되었고, ‘사람중심의 도시재생과 지역고유의 정책성을 강화’하는데 목적을 두고 있다.⁵²⁾ 이러한 성과를 바탕으로 공동의 도시재생을 한반도 차원에서 다뤄볼 필요가 있다. 먼저 접경지역의 지역소멸과 고령화 그리고 지역 인프라 한계를 동시에 해결하기 위해 접경지역인 경기도, 강원도 그리고 인천 지역에 남북 지역재생협력체를 구축한다. 이는 지역재생 및 도시에 관련한 남북한 행정관계자와 도시전문가 그리고 도시민과 함께 협의하여 재생지역을 선정하고 계획하는 것을 의미한다.

52) 도시재생 사업 추진 프로세스, 서울특별시 도시재생지원센터 홈페이지; <https://surc.or.kr/what>.



<그림 IV-1> 남북 지역재생협력체의 이해관계자

표와 같이, 남한이 국가 차원에서 지역재생사업 기능을 수행하는 것이 아닌 경기도, 황해도, 강원도 지역과 같은 북한 접경지역의 행정담당자(혹은 북한의 노동당 관계자)가 참여함으로써 지역재생 사업이 안정적으로 구현할 수 있는 배경을 확보할 수 있게 된다. 이처럼 남북 지역재생협력체는 접경지역의 지역재생을 위한 접경지역의 협력을 통한 사업을 공동으로 추진하는 ‘지역 거버넌스’라고 설명할 수 있다. 이를 통해서 복합적이고 체계적인 교류채널을 구성함으로써 단순히 지역재생 차원의 협력이 아닌 남북한만의 정체성을 구현할 수 있는 ‘공동의 가치’를 이룰 수 있는 과정이 될 것이며, 지속가능한 지역·도시 및 남북교류를 상징하는 기회가 될 것이다. 접경지역에서의 지역교류 및 재생에 대한 계획 및 실현이 성공적으로 이루어진다면, 해안 지역교류, 서울-평양 간 도시교류를 통한 외교적 역량 강화 그리고 자생적인 발전을 통해 국제적 경쟁력을 갖추는 지역이 될 것이다.

<표 IV-2> 남북 지역재생협력체의 전개사업과 지역 거버넌스 구축

남북 지역재생협력체	
이해관계자	<ul style="list-style-type: none"> - 접경지역의 지방자치단체 및 남측 지역재생 담당자 - 접경지역의 행정기관 및 북측 지역재생 담당자 - 남북 접경지역 시민 - 국내외 도시재생 전문가
주요사업	<ul style="list-style-type: none"> - 접경지역 지역재생 지역선정 및 사업추진 - 노후화된 접경지역 주거환경 개선 - 지속가능한 인프라 구축 및 지역적 환경적 개선 - 안보, 환경, 평화 등 DMZ 협력 사업 전개

이는 통일 후 한반도의 행정적인 통합에 기여할 수 있는데, 남북한 관계자 그리고 도시민이 함께 참여한 지역재생 사업을 통해 낙후된 접경지역을 함께 관리한다는 점, 지역 환경의 개선이라는 공동의 목표의식을 갖고 협력한다는 점, 그리고 대규모 개발·건축이 아닌 지역재생이라는 지속 가능한 사업을 전개해나간다는 것에 의미를 가지고 있다. 즉, 통일 후 베를린을 중심으로 한 동독의 주거환경의 개선이 이루어졌던 것에 비추어 분단과정에서 지역 문제를 선행적으로 고민하고 실험하며 지역사회를 중심으로 하여 다양한 접촉의 기회를 확장할 수 있어 통일 한반도의 국가 도시화 문제를 해결할 수 있는 능력을 배양하게 된다.

3. 민간차원: 첨단산업의 도입을 통한 마을 공유플랫폼 구축

접경지역의 주민들이 서로 공유하는 것은 지금까지 불가능한 것이었다. 그러나 현재 4차 산업혁명과 스마트 시대가 정착된 후 어느 곳에서든 모든 정보를 공유할 수 있게 되었다. 특히나 드론의 발전을 통한 지역 간의 이동, 빅데이터를 통한 방대한 정보의 공유, 무인자동차를 통한 기술의 첨단화 등 실생활에서 적용할 수 있는 범위까지 성공적으로 안착하였다. 지역재생을 위해 이와 같은 기술을 접경 지역으로 도입하는 것은 필수적인 단계인데, 무작정 인구수를 증대하는 것이 아닌, 첨단기술을 활용하여 기존의 마을 중심의 지역적 역량을 바탕으로 북측 지역과 연결하는 것을 우선적으로 선행해야 한다. 즉, 작은 마을을 체계적으로 연결하고 공유하는 것이 남북이 함께 공유할 수 있는 진정한 지역재생 사업의 미덕이 될 것이다.

특히나 첨단사업이 성공적으로 구현된다면 말라리아 감염, 아프리카 돼지열병(ASF) 등과 같은 생활문제, 안전과 관련한 제거되지 못한 지뢰 문제, 홍수 및 가뭄 등의 자연재해, 코로나19 바이러스 등과 같은 질병의 문제 등 분단선을 넘나드는 공통의 문제를 함께 해결할 수 있는 시스템이 될 것이다. 먼저 남북이 마을이 정기적으로 지역문제를 함께 논의할 수 있는 시스템(비대면 서비스)을 구축하여 주민이 직접 참여하는 상시적인 교류채널이 가능해질 것이다. 예를 들어, 한반도에 홍수가 발생하면 주거침수, 생활시설 파괴 등 지역의 문제를 공유하고 마을 간 지원 및 사태수습을 위한 노력을 강구할 수 있게 된다. 이를 통해 지방 자치차원에서 해결을 위한 또 다른 채널에서의 교류가 이어지고 이는 곧 공통의 문제를 함께 해결하는 선순환의 과정이 될 것이다.

또한 마을 공유플랫폼은 앞선 공통의 문제뿐만 아니라 농업과 관련한 기술 교류, 지역 SOC기반 활성화를 위한 정보교류, 문화예술 및 체육의 교류를 통해 ‘한반도의 정체성’을 일정 부분 흡착하게 하는 과정이 포함된다. 이는 대규모 건물을 짓고 거대한 개발계획이 아닌, 마을 주민들의 삶을 보존한 채 드론을 활용한 농약 및 농수 공급, 스마트 팜(Smart-Farm)을 통한 농사정보 교류, 마을의 정보 교류를 통한 지역상생 및 인프라 구축 공동구상과 같은 미래지향적인 교류도 가능해질 것이다. 이러한 현상은 ‘전통의 현대화’라는 개념 설명을 뒷받침하는 것으로 지역 네트워크 형성을 통한 민간 교류가 활발해지면서 그 과정에서 현대화를 통한 성장이 가능해진다.

<표 IV-3> 접경지역 마을 공유플랫폼 사업

접경지역 마을 공유플랫폼	
공통의 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 질병문제: 코로나19 바이러스 - 안전문제: 미확인 지뢰, 군사적 피해 - 환경문제: DMZ 권역 생태, 산불 등 - 보건문제: 아프리카돼지열병, 말라리아 등 - 자연재해 문제: 홍수, 가뭄, 이상 현상 등
민간 교류 확대 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 농업 문제: 스마트 팜 구축, 드론을 활용한 농약 및 농업용수 공급 - 마을 문제: 마을 인프라, 생활SOC 농작물 등 공유 - 문화 및 예술 문제: 마을 역사·전통·방언 교류 등

이처럼 서로의 살아가는 삶을 공유하고 문제를 함께 해결할 수 있는 기반이 마련된다면, 접경지역을 ‘남북 지역표준화 벨트’와 권역으로 발전시킬 수 있는 잠재력을 갖출 수 있게 된다. 남북 지역표준화 벨트는 문화·역사·환경·교육 등 민간교류를 통해 이질화된 부분에 대한 통합을 이루는 것으로 예술교류, 이산가족 상봉, 기술교류 등이 표준벨트화를 이룰 수 있는 방안이 될 것이다. 특히나 접경지역의 특성상 농업과 관련한 지식 및 정보를 교류하고 살아가는 삶은 공유하면서 유대관계는 발전하고 마을 혹은 지역의 역사·전통을 교환하면서 민간 사이의 신뢰를 구축할 수 있다면, 영국, 독일 등 국내외 여러 도시의 사례와 같이 주민참여형 지역 재생의 구현이 실질적으로 가능해진다.

V. 결 론

1. 기대효과

접경지역의 공동지역재생은 소멸위험지역의 활력을 되찾아 한반도 국토의 균형적인 발전을 도모할 수 있다. 또한 지역주민 주도의 지역재생은 단순히 국토균형 발전의 차원만이 아니라 접경지역이 지닌 분단의 역사와 이로 인한 지역에 내재된 트라우마를 치유하고 지역주민의 현신 문제를 해결하는 과정이 될 것이다.

한반도의 분단은 한반도에서 살아가는 모든 주체에서 상처를 남겼다. 분단체제로 인한 한국 사회의 고통과 갈등은 여전히 진행형이고 점차 고착화되고 있다. 특히나 그중에서도 분단으로 인해 접경지역에 거주하는 남북 모두의 주민들에게 가장 큰 상처를 남겼다. 남북 접경지역에서 살아가는 이들은 분단 이후에도 주로 군사적인 원인으로 인한 각종 제약이 발생하여 고통이 가중된 채 살아왔다. 즉, 남북 접경지역은 반세기 이상을 국가안보를 위한 각종 규제로 인해 지역개발이 제한되어왔다는 것이다. 그 결과 지역의 발전 역량에도 불구하고 현재 한반도에서 낙후된 지역 중 한 권역이 되었다. 이처럼 접경지역은 고착화된 분단으로 인한 상대적인 낙후가 발생한 지역이기 때문에 이로 인한 지역적 고통은 분단

극복을 위해, 그리고 국토의 균형적인 발전을 위해 반드시 극복되어야 한다. 접경지역 공동지역재생 사업을 추진한다면 자연스럽게 분단으로 인한 지역 주민의 상처를 치유하고 한반도의 공동체성을 회복·구축하여 지역 정체성을 바로세울 수 있는 과정이 될 것이다.

정치적 차원에서 남북관계의 발전에 도움이 될 것이며 남북 공동생활권의 프로토타입 역할을 수행함으로써 한반도 평화체제의 초석이 될 것으로 기대된다. 접경지역은 한반도 평화지대 조성을 위한 전진기지로 적합한 지정학적 위치와 지역 잠재력을 바탕으로 한반도 번영의 중핵지대로서 새로운 기능을 부여할 수 있다. 체제를 넘어 남과 북을 실질적으로 아우를 수 있다는 지역적 특성은 한반도의 새로운 동력으로 작용할 것이며, 이를 바탕으로 미래 산업의 가치를 구현할 수 있게 된다. 이는 지역의 토지이용체계를 고려했을 때 4차 산업혁명 시대에 맞추어 인공지능, 빅데이터 기술 및 IoT 등의 첨단기술을 활용한 스마트 팜과 같은 농업이 활성화될 것으로 예상되며, 이와 같은 협력은 장기적으로 한반도의 식량주권 수호에 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 또한 남북의 군사적 긴장 상태가 완화된 이후 비무장지대의 공간을 활용하여 호시무역과 같은 형태부터 출발하여 공동시장의 확보작업을 진행한다면 도시와 시장이 확보된 남북 공동경제권으로의 발전도 기대할 수 있을 것이다. 이를 통해 남북관계가 무력을 통해서 각자의 안보를 지키던 불완전한 평화가 아닌 남북이 함께 꾸려가는 지속가능한 평화로의 전환이 가능해질 것이다. 더불어 남북의 주민이 서로의 삶을 공유하고 문제를 함께 해결해나가는 경험을 통해 지금의 월경피해와 같은 한반도 차원의 문제에 남북이 함께 대응하는 것이 당연하다는 인식이 형성되어 자연스럽게 사회문화적 통합 또한 이뤄져 통일의 기반 및 동력으로 작용할 것으로 기대된다.

2. 연구의 한계

북한은 현재 거주이동의 자유가 허락되지 않는 국가이다. 즉, 원칙적으로 국가가 지정한 곳에 살아야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 북한의 전반적인 인구를 추산하기에는 한계를 가지고 있으며, 국가 차원에서 인구

혹은 지역소멸을 조율하면서 지역정책을 관리할 것으로 예상할 수 있기 때문에 북한의 호응은 쉽지만은 않을 것이다. 그러나 앞선 정보와 같이, DMZ는 군사안보적 영향으로 인해 개발이 정체된 곳이다. 물론 해안가를 중심으로 북한에서는 다양한 시도를 계획하고 있지만 내륙을 통한 정책적 효과는 미미하다. 논문은 전개의 과정에서 몇 가지 한계를 가지고 있는데

첫째, 인구 추산의 불명확성이다. 북한 인구에 대해서는 다양한 연구가 진행되었지만 북한의 폐쇄성과 함께 정확한 통계적 정보는 도출하기가 어렵다. 본 논문에서는 이러한 한계를 보완하기 위해 북한의 도시계획과 함께 도시화 문제 그리고 지방소멸위험 지역 지표를 도입했다. 이를 통해 평양대도시권 외 남북이 지리적으로 맞닿아있는 접경지역을 선정함으로써 정책 구현을 위한 현실성을 뒷받침했다.

둘째, 지방자치단체의 역량의 한계를 담지 못했다는 것이다. 이는 현재 남북관계를 반영하지 못한 것이라고 할 수 있는데, 남북 정상 간 탑-다운(Top-Down) 형식의 절차를 생략하게 되었다. 북한의 문제를 해결하기 위해서는 불가피하게 정상 간 합의가 필요하게 된다. 그러나 최근 도시외교의 영향력이 강화된다는 점과 함께, 접경지역의 피해 당사지역 간 교류가 필요하다는 것을 강조하기 위해, 그리고 지방자치단체의 역량을 강화하는 것이 분단된 한반도를 관리하는데 유용하다는 것을 담아내기 위해 일정 부분의 한계가 남아있다.

셋째, 첨단산업의 구축이 실질적으로 정착 가능성의 한계이다. 접경지역에서의 드론, 비대면 서비스(화상회의)를 통한 시스템 구축은 여러 제약을 가지고 있다. 먼저 정보를 일관되게 공유할 수 있는 정보통신망이 선행적으로 구축되어야 하며 이는 군사시설을 지나야한다는 불가피한 측면도 가지고 있다. 또한 접경지역의 마을 정보 유출을 통해 군사적인 위협이 될 수도 있다는 한계도 수반되어 있는데, 지역재생 사업 과정에서 주민이 필수적으로 참여해야하기 때문에 이를 보완할 수 있는 추가적인 연구가 필요할 것이다. 한편 2018년 9·19 군사합의를 통해 양측 GP의 부분적인 철수, 육해공의 군사적인 위협 금지 등 군사적인 조항이 합의되었기 때문에 이러한 문제도 군사적인 합의점을 찾을 수 있을 것으로 기대한다.

[참고문헌]

<단행본>

- 강민조 외. 『경기북부 접경지역의 균형개발을 위한 종합 발전구상과 실천방안 연구』 세종: 국토연구원, 2018.
- 고유환 외. 『사회주의 도시와 북한: 도시사연구방법』 서울: 한울 아카데미, 2013.
- 구애립 외. 『북한을 읽다 지속가능발전 프로젝트』 서울: 두앤북, 2019.
- 임공수. 『도시재생정책론』 서울: 청목출판사, 2019.
- 황희연. 『도시재생: 현재와 미래』 서울: 보성각, 2010.

<논문>

- 권혁희. “사회주의 생활양식의 내면화와 문화적 관습 ‘미신문화’의 변화와 확산 과정을 중심으로”, 『현대북한연구』 제22권 1호 (2019), pp.78~111.
- 김경천 외. “도시재생 지역선정을 위한 평가지표 연구: 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법을 중심으로”, 『부동산학회보』 제61권 (2015), pp.31~45.
- 김두섭. “북한의 도시화” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』 (1995), pp.151~155.
- 김준연 외. “도시재생사업의 국내·외 사례분석을 통한 방향성 제고에 대한 연구”, 『한국공간디자인학회논문집』 제7권 3호 (2012), pp.167~176.
- 박종철. “인구감소시대의 축소 도시계획 수립방안”, 『한국지역개발학회지』 제23권 4호 (2011), pp.55~88.
- 박희진. “김정은 체제의 도시와 도시건설: 개방·관광·상품화” 『평화학연구』 제16권 1호(2015), pp.155~180.
- 오수대 외. “남북한 접경지역의 공동시장 모델 및 대상 지역 검토”, 『통일정책 연구』 제28권 2호 (2019), pp.35~62.
- 이미숙. “창조적 도시재생을 위한 효과적인 전략 방안: 영국의 도시재생 성공사례를 중심으로”, 『인문사회21』 제9권 3호(2018), pp.1033~1044.
- 이상대. “남북한 경제통합과 통일미래도시 건설”, 『이슈&진단』 184호 (2015), pp.1~24.

- 이상준. “통일독일의 국토개발 정책 관한 연구” 『도시계획학회지』 제41권 12호 (1997), pp.7~25.
- 이상호. “한국의 지방소멸 2018: 2013~2018년까지의 추이와 비수도권 인구가동을 중심으로”, 『고용동향브리프』 7월호 (2018), pp.1~22.
- 이주원. “도시재생 거버넌스는 주민자치 역량 성장이 핵심” 『월간 주민자치』 95호(2019), pp.26~29.
- 이태구. “독일의 생태적 도시건축” 『대한건축학회지』 제41권 12호(1997), pp.86~92.
- 이태구. “독일통일 이후 베를린시의 주택정책 및 개량화 방안에 관한 연구.” 『대한국토계획학회지』, 제35권 4호(2000), pp.97~107.
- 정성호 외. “강원 지역의 소멸 가능성에 관한 연구” 『사회과학연구』 제57권 1호 (2018), pp.3~25.
- 진시원. “영국의 지속가능한 도시재생정책: 역사적 발전과정과 한국에의 시사점” 『국제정치연구』 제9권 2호(2006), pp.205~257.

〈인터넷 자료〉

- “2019 한국형 ‘도시재생사업’ 어떻게 진행되나”, 「시사매거진」 2019년 8월 6일;
<<http://www.sisamagazine.co.kr/news/articleView.html?idxno=217472>>, (검색일: 2020년 9월 13일).
- “[ART | 김지은의 Art & the City] 도시의 흥물, 관광 명소로 변신”, 「주간동아」 2009년 8월 19일;
<<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=037&aid=0000008320>>, (검색일: 2020년 9월 14일).
- “강원 인구 거점도시 중심으로 집중...지역 간 격차 심화”, 「연합뉴스」 2020년 7월 16일; <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200716153800062>>, (검색일: 2020년 9월 19일).
- “[기획]차기정부 엔지니어링 정책과제...1편 지역별 SOC숙원사업”, 「엔지니어링 데일리」 2017년 4월 5일;
<<http://www.engdaily.com/news/articleView.html?idxno=6854>>, (검색일: 2020년 09월 14일).

“도시재생 뉴딜 3년, 지역 활력 산업 ‘빈약’”, 「건설경제」 2020년 9월 15일;
<<http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=202009141041366350045>>, (검색일: 2020년 9월 16일).

“도시재생사업기확단 발족..”文 정부 핵심 '뉴딜사업 시동', 「이주경제」 2017년 7월 4일;
<<https://www.ajunews.com/view/20170704133556885>>, (검색일: 2020년 9월 15일).

“[백록담] '원도심 문화재생' 긴 호흡으로”, 「한라일보」 2015년 1월 5일;
<<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1420383600486027040>>, (검색일: 2020년 9월 13일).

“접경지역, 분리한 환경에 놓인 낙후지역인가?», 「프्रेस리안」 2020년 9월 4일;
<<https://www.pressian.com/pages/articles/2020090414241749875#0DKU>>, (검색일: 2020년 9월 20일).

“文대통령 ‘남북접경위원회’ 사실상 제안...“동서독 선례 남북에”», 「연합뉴스」 2019년 6월 12일; <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190612171800001>>, (검색일: 2020년 9월 30일).

〈기타〉

서울특별시 도시재생지원센터 홈페이지; <https://surc.or.kr/what>.

장 려

통일 자원으로서 빈집 활용 검토

- 빈집 재생 사업을 통한 북한경제 발전 및 사회적 통합 전략 제언 -

건국대학교 경제학과 곽태정

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 통일과정에서의 도시 문제 검토
- 빈집 문제를 중심으로
- III. 빈집 문제 해결책에 대한 해외 사례 검토
- IV. 빈집 재생 사업 제안
- V. 기대효과 및 한계
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

통일 자원으로서 빈집 활용 검토

- 빈집 재생 사업을 통한 북한경제 발전 및 사회적 통합 전략 제언 -

‘평화가 경제’라는 말은 문재인 정부의 통일 철학을 그대로 담고 있는 키워드라고 할 수 있다. 경제협력을 통한 한반도 신뢰 프로세스를 구축하고 이러한 전제하에 통일을 추구하는 전략을 채택하고 있다. 현재 평화 프로세스 구축을 위해 다양한 경제적 협력이 논의되고 있는 상황이다. 구체적으로는 남북철도 협력 사업이나 개성공단 재개 등 많은 경제사업들이 북한측하고 논의되고 있다. 하지만 남북이 경제 공동체가 된다는 의미는 대규모 경제협력을 같이 할 파트너가 된다는 의미를 뛰어넘어야 한다. 진정한 남북 경제 공동체는 북한 주민들이 남한 주민들과 같이 경제적 수혜를 공유해 북한주민들의 직접적 삶의 질 향상이 이루어짐을 뜻한다. 북한 주민들의 삶의 질을 향상시키지 못 하는 경제협력은 반쪽자리 경제공동체 형성에 불과하고 북한 주민들의 통일 수용성 향상에도 도움이 되지 못한다. 따라서 북한 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 빈집 재생 사업을 통일 핵심사업으로 전략적으로 제언하는 바이다.

북한 주민을 위한 생활형 SOC 계획 수립에 관심을 기울여야 되는 이유는 남북경제협력이 지속될수록 역설적으로 반-통일 여론이 남북한 국내에서 모두 일어날 수 있기 때문이다. 현재 북한 경제개발은 특구 중심 경제개발이라고 할 수 있다. 특구 중심 개발같은 경우 몇몇 도시에 북한이 가용할 수 있는 경제적 자원을 집중시키는 형태가 될 것이다. 특정 도시만 개발되고 나머지 도시들이 개발이 되지 않는다면 인구나 자원이 특정 지역으로 몰려 나머지 지역이 방치 될 가능성이 높고 하층민이 거주하거나 우변지역으로 남을 가능성이 크다. 소외된 지역에서는 남북경제협력 자체를 부정적으로 보는 여론이 일어날 수밖에 없고 결국 통일을 반대하는 세력의 형성을 불러올 수 있을 것이다. 특구를 중심으로 한 경제협력 뿐만 아닌 북한주민들에게 수혜가 직접 갈 수 있는 생활형 SOC 사업이 남북경제협력에 있어 핵심 전략사업으로 진행해야지 이러한 반통일

정서를 막고 통일에 대한 공감대를 유지할 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 목적을 바탕으로 북한 생활 SOC 사업 ‘빈집 재생 프로젝트’를 제안하려고 한다. 우선 해당 사업이 어떤 방식으로 도입 할 수 있을 것인지 해외사례를 분석할 것이다. 독일 같은 경우 도시 재생을 프로그램 형식으로 설계해 주거매칭 서비스를 제공한 바 있고 미국 같은 경우 민관협동을 통해 효율적으로 도시를 재생하는 사례를 살펴볼 수 있다. 다양한 해외사례를 참고해 민간기업과 정부가 유기적으로 결합한 빈집 지원사업을 북한에 적용할 수 있는 가능성을 살펴보고 사업 프로세스를 설계, 제안해보고자 한다.

본 연구가 제안하는 빈집재생사업은 총 3단계 프로세스로 설계할 것이다. 우선, 해당 사업에 근거가 되는 제도적 토대를 설계해보고자 한다. 두 가지 방법을 고려할 수 있다. 현행 법령상에 ‘주거’개념을 넣고 해위 법령에 위임하는 방법이 있고 남북 주거 특별법을 제정하는 방법이 있다. 이때 어느 방법이 더욱 효율적인지 두 방식의 장단점을 비교하면서 살펴볼 것이다.

두 번째로는 이런 구체적 사업을 설계하기 위한 협력 주체 및 사업 프로세스를 검토 해 보려고 한다. 무엇보다 빈집 협력사업은 현재 시민단체나 사회적 기업 위주로 우리나라에서 진행되기 때문에 해당 민간단체가 포함될 수 있는지 여부, 포함된다면 어떤 식으로 협력할 수 있는지 살펴 보려고 한다. 모태펀드를 통한 주택 자금 조성부터 북한 빈집 재생사업을 할 때 협력하는 플랫폼까지 구성하고 설계함으로써 빈집 재생 사업을 단순히 제시하는 것이 아닌 사업 진행에 대한 구체적 타당성을 확보할 것이다.

마지막으로 빈집을 단순히 재생시켜 주거공간을 확보하는 것뿐만 아닌 빈집 재생 사업이 새로운 일자리 창출까지 할 수 있는 선순환적 구조를 설계해볼 것이다. 현재 우리나라에서 빈집을 활용한 스마트 팜이나 혹은 빈집을 활용해 예술공간으로 변화시켜 관광자원, 주민복지 차원으로 활용하는 사례를 참고해 북한에서도 빈집을 활용한 스마트 팜이나 예술 관광 도시 등을 검토할 것이다. 또한 이러한 빈집 재생 사업이 성공적으로 정

착되었을 때 성공적인 경험을 살려 ODA 컨설팅으로 접목시킬 수 있는지 그 가능성을 살펴보고자 한다. 이러한 경우에는 현재의 개발도상국들이 특구 중심 개발 전략을 채택하고 있는바 도시화 과정에 있어서 빈집재생 ODA 컨설팅을 할 수 있는지 여부를 검토해 향후 이러한 남북경협 사업이 국제 ODA 모범 사례로 공유할 수 있게 하려고 한다.

이러한 빈집 재생 사업 도입으로 인해 1차적으로는 현행 북한 빈집 문제를 해결할 뿐만 아니라 2차적으로는 주거 문제를 미리 해결함으로써 통일 시 발생하는 통일 비용의 감소를 추구할 수 있다. 무엇보다도 궁극적으로는 북한 주민의 삶의 질 향상을 이룰 수 있어 북한 주민들이 남북 경제협력에 대한 시선을 긍정적으로 보게 될 것이다. 향후 북한 주민들의 통일 수용성 확보에 용이할 수 있고 북한 동포들의 삶의 질이 증대하는 것을 보면서 국내 여론도 통일에 대해 긍정적으로 변화하는 것을 기대할 수 있다. 남북한 빈집 사업으로 인해 남북한이 국가적으로도 경제공동체가 되지만 남북 주민이 경제공동체를 지향할 수 있는 동반자적 관계를 구축할 수 있게 하는 것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다.

I. 서론

1. 연구의 목적

2018.09.18.

남북 두 정상 간의 만남은 평화통일을 지향하겠다는 분명한 메시지와 함께 또 하나의 메시지를 우리사회에 제시했다. 바로 ‘남북경제공동체’이다. ‘평화가 경제다.’¹⁾라는 말은 경제공동체는 남북한의 이익을 공유하는 것을 넘어서 한반도 평화 그 자체라는 점을 핵심으로 하고 있다.

기존 통일담론에서도 이러한 점을 고려해 경제적 비전이나 거시적 프로젝트를 계속 논의하고 있다. 특히 경제특구에 관련된 남북 경제협력 논의는 단순한 산업단지뿐만 아닌 그에 해당하는 인프라, 배후지 개발 등 많은 세부적 논의가 현재진행형에 있다.

하지만 현 시점에서, 남북 경제공동체의 의제는 거시적 담론에 머물고 있다는 한계가 있다.²⁾ 남북한의 경제협력으로 인해 북한의 경제가 비약적으로 발전하더라도 그 과실이 북한 주민들에게 돌아가고 삶의 질이 개선하는 방식으로 경제협력이 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 특구 중심의 경제발전이 가져올 사회적 문제에 대한 고찰과 이를 해결할 수 있는 방안을 발전 담론과 함께 논의해야 한다.

1) 2018년 문재인 대통령 광복절 경축사 中

2) 남북 간의 경제협력은 인프라 중심으로 논의가 진행되었다. 이는 특수한 정치상황으로 인해 민간 자본을 활용할 수 없는 환경과 교류에 있어서도 한계가 존재할 수밖에 없는 현실 때문이었다. 따라서 남북 간의 경제협력은 철도, 항만, 특구 중심의 인프라 교류에 논의가 한정되었고 주택건설, 도시 재생 같은 구체적인 분야는 심도 있게 논의되지 못한 상태이다.

지금도 특구 중심의 개발이 진행되었을 때 나타날 수 있는 사회 문제 및 이를 해결할 수 있는 시나리오는 아직 제시되고 있지 않은 상황이다. 또한 남북한 경제협력이 진행되었을 때 나오는 경제효과에 치중되어 경제협력에 대한 당위성에 초점을 맞추고 있는 연구가 대부분이다. 본 연구는 특구 개발에 따른 도시문제, 그 중에서도 빈집 문제에 대한 연구를 진행하고 이를 극복하기 위한 빈집 재생 사업을 제안해 향후 북한 도시 문제에 있어 이를 해결할 수 있는 참고자료로서 의의가 있다 할 것이다.

특구 중심 개발은 북한 중점 지역의 도시화와 더불어 산업화를 촉진시킬 것이다. 하지만 동시에 단기간에 도시를 발전시켜 인구 과밀화를 촉진하고 주택난, 다른 지역 간의 불균형을 초래할 것이다. 그 중 가장 심각한 도시 문제는 바로 ‘빈집’문제라고 할 수 있다.

2008년 북한 인구센서스에 따르면 북한 주택은 방 칸수 2칸 이하가 전체 주택의 81.9%를 차지한다.(통계청, 2015) 또한 크기가 75m이하인 주택이 대부분이고 난방도 석탄(47.1%)과 나무(45.1%)에 의존하고 있다. 또한 수세식 화장실의 보급률은 전국 평균 59.4%이라서 과반이 안 되는 인구가 기본적인 위생환경이 보장되지 못한 주거환경을 가지고 있다.

북한 경제가 발전하면서 주민들의 경제수준이 일정이상 오르면 남한과 같은 주거 환경을 원하는 수요가 급증할 것이다. 대단위 주택을 신축해 주택수요를 해결할 수 있겠지만 문제는 위에 언급한 기존의 북한 주택이다. 기존 주택은 구매력이 없어 사실상 빈집으로 방치될 가능성이 높고, 해당 지역은 공동화 지역이 되어 도시의 하층 시민들이 거주하거나 혹은 우범화된 범죄지역으로 남을 가능성이 높다.

북한 빈집에 대해 우리가 주의를 기울여야 하는 이유는 사회적 문제로 발전할 수 있기 때문이다. 대부분 선진국 빈집 문제는 안전, 우범화에 초점이 맞춰지지만 북한의 빈집 문제는 계층 간 갈등을 촉진하는 문제로 발전할 수 있다. 낙후된 지역에 사는 이들과 우범지대에 사는 이들은 남북 공동체에 소외되거나 참여가 제한적인 이들이 대다수일 것이고 이들에게 통일이라는 과정은 희망찬 미래가 아닌 상대적 박탈감을 느끼는 과정으로 다가올 것이다. 이들이 느끼는 상대적 박탈감은 통일에 대한 부정적인 감정을 불러일으키고, 사회주의에 대한 향수나 반-통일 정서를 초래할 수도 있을 것이다.

단순한 비즈니스적 접근이 아닌 상생을 통한 협력과, 서로를 받아들일 수 있을 남북한 사회적 분위기가 형성되었을 때 통일이 가능하다. 이러한 측면에서, 대한민국은 북한 경제 발전에 대한 관계를 넘어서 북한 주민들의 삶의 질 발전으로 연결될 수 경제 협력, 개발 방법을 강구해야 한다.

이러한 점을 간과하고 경제적 협력만 추구하다 보면 이를 착취나 자본 잠식으로 보는 시선이 분명 생길 것이고 이는 사회적 갈등을 야기할 뿐만 아닌 통일을 위한 남북 사회 통합에도 걸림돌이 될 가능성이 높다.

빈집 재생 협력은 북한 도시 문제를 사전적 예방한다는 이점을 가질 뿐만 아닌 북한 주민들의 통일 수용성을 확보할 수 있는 방안이 될 수 있다. 또한 단순히 빈집 재생 사업을 하는 것을 넘어 빈집을 활용한 여러 가지 일자리, 문화 사업을 연계한다면 북한 경제 개발이 도움이 될 뿐만 아닌 우리나라 기업이 북한에 가서 빈집재생에 대한 블루오션을 개척할 수 있는 계기가 될 수 있다. 또한 이러한 빈집 재생 사업을 ODA 사업과 연계해 국제개발협력에도 우리나라가 새로운 블루오션을 찾을 수 있는 전략을 제언하고자 한다. 본 연구가 제시하는 빈집 재생 사업은 단순히 도시재생으로 끝나는 프로젝트가 아닌 통일을 향한 사회적 통합 전략이라고 할 수 있다.

2. 선행연구 검토 및 연구의 방향성

지금까지는 북한의 주거정책이나 실태를 다룬 (김근용, 2008) 연구나 통일 이후 한반도 주택정책은 어떤 방향이어야 하는지 방향성을 모색한 (정일영, 2016) 연구들이 중심이었다. 기존 통일 주택 협력 연구는 남북 경험으로서의 주택사업 참여 가능성 혹은 거시적 주택연구에 중점을 두었고 미시적으로 주택 사업에 대한 연구는 거의 이루어지지 않은 상태이다. ‘북한 주민에게 주거급여 제공’을 제시한 연구가 존재하지만(민기채, 2017) 이러한 접근도 통일 독일 주거 보조금에 근거한 정책적 접근이라는 점에서 민간참여에 대한 연구는 거의 진행되지 못한 상태이다. 해당 연구는 직접적으로는 통일 도시 주택 협력에 있어 빈집 재생이라는 사업 모델을 제안하고 현재 우리나라에서 활발히 실시되고 있는 빈집 재생 사업을 북한에 어떤 방식으로 도입할 것인지 연구할 것이다. 이러한 점에서 민관이 함께 참여할 수 있는 도시문제 해결방안을 논의한다는 점에서 연구주제로 의의가 있다.

본 연구는 한반도 도시재생의 전반적인 분야가 아닌 빈집 분야에 중점을

두어 거시적 정책 제안이 아닌 사업 프로세스에 초점을 맞춰 구체성을 담보하려고 한다. 또한 현재 이루어지고 있는 선진국들의 빈집 정책 사례를 연구해 성공적인 빈집 정책 요인과 해당 요인을 통일 빈집 재생 정책에 반영하려고 한다. 이후 북한이 개방되었을 때를 가정해 우리나라에서 협력할 수 있는 법 제도적인 접근을 통해 제도적 기틀을 마련하고 빈집 재생 사업과 더불어 다양한 연계 사업을 제안함으로써 통일에 이바지 하는 사업으로서 빈집재생사업을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 통일과정에서의 도시 문제 검토

- 빈집 문제를 중심으로 -

통일의 방향이 어떤 방식으로 이루어질 것을 확정할 수는 없다. 다만 북한 내부의 급작스러운 사태로 인한 통일하는 경우를 제외하면 평화적 점진통일 방식으로 한반도 신뢰 프로세스가 정착될 것이다. 통일이 진행되면서 남북한의 평화공존 환경이 조성되고 현재 중단되었던 개성공단이나 금강산 관광 뿐만 아닌 남북한 에너지 사업이나 철도 사업 등 여러 경제협력사업이 추진되어 한반도 경제 공동체를 형성할 것이다.

위와 같은 한반도 신뢰 프로세스가 진행된다면 북한의 경제는 비약적으로 발전할 것이다. 우선, 한반도 리스크가 상당부분 해소되었기에 외국인 투자가 대규모로 진행될 것이며 북한의 개혁 개방으로 인해 국제 금융기구나 외국의 공적원조가 대규모로 이루어질 가능성이 높다. 이러한 지원을 바탕으로 북한이 현재 지향하는 발전이 특구 중심 발전이 추진력을 이룰 것이다. 이미 김정은 체제에서 북한은 27개의 지역별 특구³⁾를 설계했고 이러한 특구중심으로 투자한 뒤 배후지를 개발하는 내용의 신도시 개발 정책을 북한 공식 경제개발계획으로 발표한 상황이다.

3) 베일 벗은 북한 경제특구 27개 지구 지정, nk경제, 2018.12.06.

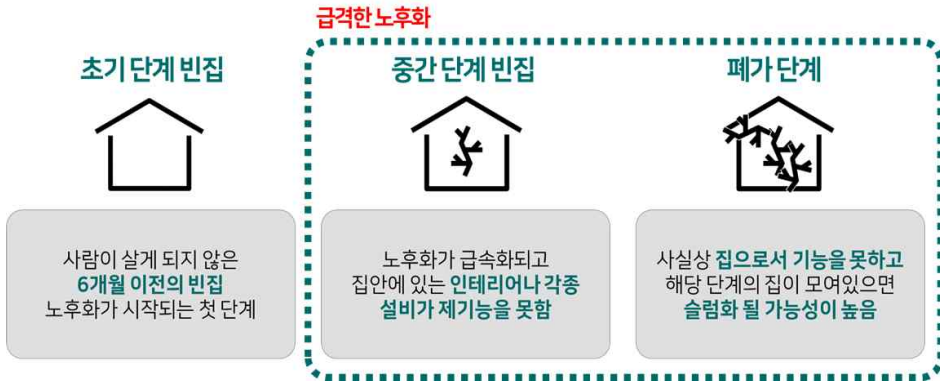


출처 : NK경제

[그림 1] 북한의 특구개발 지도

특구중심개발 정책은 북한 특구의 산업화와 도시화를 촉진시켜 특구중심의 인구집중을 가속화할 것이다. 이러한 도시중심 개발정책은 북한의 산업화를 촉진하지만 도시 중심의 정책이 가져오는 부작용도 그대로 나타날 것이다. 우선 특구 도시는 주택난이 심각해질 것이고 특구가 아닌 북한의 중소도시는 생활, 문화, 의료 등 인프라 기능이 부족해지고 인구가 특구로 이주하면서 도시쇠퇴가 이루어질 것이다. 결국 특구 도시와 비특구 도시간의 격차는 계속 발생할 것이고 이는 결국 지역 간 불균형이 생길 것이다.

또한 특구 도시 내부에서도 계속해서 개발이 이루어짐에 따라 구 도심 지역이 낙후되고 도심 공동화 현상이 나타날 것이다. 이렇게 특구중심형 개발은 중소도시의 쇠퇴와 특구 도시 특정 지역의 공동화 현상이 발생한다. 이러한 과정에서 가장 심각한 도시문제로 빈집문제가 대두될 가능성이 높다.



출처 : 저자작성

[그림 2] 빈집의 수명

빈집은 사전적으로 사람이 살지 아니하는 비어 있는 집을 의미하고 폐가나 유희공간으로 분리하기도 한다. 통상적으로 빈집은 세단계로 나눌 수 있는데 초기단계에선 사람이 살지 않은 빈집 형태이지만 중간단계로 들어서면 집의 기능이 일정부분 정지된다. 이때도 집을 보수하지 않고 계속 빈집으로 방치한다면 사실상 집의 기능을 대부분 상실하고 폐가가 될 가능성이 높다.

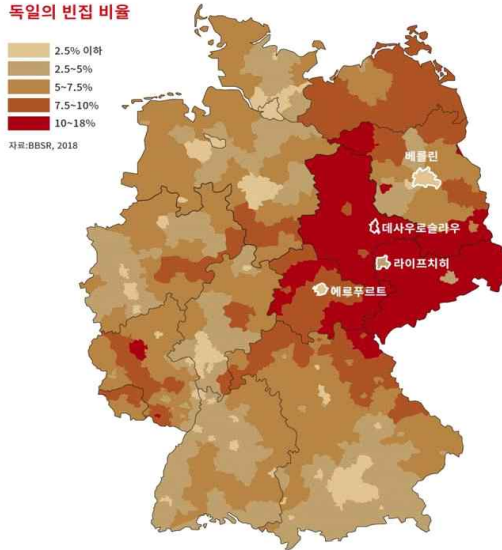
북한 빈집의 심각성이 여기에 있다. 특히 평양 등 주요 도시가 공동주택 중심으로 1970년대부터 1980년대에 대부분 건설되어 노후화 비율이 높다. 만약 해당 집들이 빈집이 될 경우 빠르게 집의 기능을 상실하고 폐가가 될 것이다. 특히 특구 중심의 산업단지가 개발되면 배후 부지에 대규모 주택 사업이 진행될 것이고 사람들이 노후화된 주택에서 나와 신축 주택으로 이주할 가능성이 높다. 북한 경제 발전 이면에는 빈집의 급속한 증가라는 부작용이 나타나는 것이다.

북한 빈집 문제는 한국의 빈집 문제와는 차원을 달리 하는 사회 문제로 발전할 수 있다. 우선 특구 신도시 지역에 거주하지 못하는 사람들이 해당 빈집 지역에 거주해 살기 때문에 계층 간 분리가 될 가능성이 높다. 이는 북한 주민들에게 상대적 박탈감을 불러일으킬 수 있으며 무엇보다도 통일에 대한 적대감과 사회주의에 대한 향수를 불러일으킬 수 있다. 일단 이러한 구조가 확립된다면 사회 통합되는데 큰 장애물로 작용할 것이다.

또한 북한 지역의 치안이 우리나라처럼 안정적이지 못하다는 점을 감안한다면 빈집이 많은 구도심 지역은 온갖 범죄의 온상이 될 뿐만 아닌 통일 체제에 적대적인 사람들이 결집하는 장소로 활용될 수 있다. 북한 경제 발전 초기에 빈집에 대한 문제를 잡지 못한다면 단순히 도시재생 문제가 아닌 사회 통합 저해 요소로 발전할 가능성이 높기 때문에 빈집에 대한 사전 예방적 대응 체계를 갖추어야 한다.

이미 통일을 한 독일에서도 빈집문제는 큰 사회문제이다. 독일연방정부는 통일 이후 2003년까지 동서독 지역 간의 균형발전을 위해 공공투자에 1조 3천억 유로(약 1,560조 원)를 투입⁴⁾했는데 그 중 절반은 주택과 사회 인프라 건설비용으로 쓰였다. 하지만 동독 주민들은 일자리를 찾아 1990년부터 2008년까지 옛 동독 지역 주민 138만여 명이 서독 지역으로 향했다. 정치적 필요에 의해 주택에 대한 과잉투자가 야기되었고 대는 대규모 빈집을 발생시켰다. 동독지역에 남아 있는 100만 호의 빈집중 일부(20~30%)의 철거에만 2012년까지 공적자금 300만 유로가 투입될 예정이다. 기존 동독 지역의 일자리 창출, 도시재생 계획 없이 무작정 한 대규모 건설 사업은 오히려 큰 부작용을 낳을 수 있다는 점을 여실히 보여주는 사례이다.

4) 이상준, 통일 20년 동독지역의 국토변화와 시사점, 국토정책 브리프, 2010.



출처 : 시사인

[그림 3] 독일 빈집 비율

독일의 사례를 고려했을 때 남북협력단계에서 대규모 주거단지를 대규모로 추진하는 것보다 북한 지역 사람들이 해당 지역에 정주할 수 있도록 도시재생 사업을 남북 주택 사업의 전략 기조로 삼을 필요성이 요구된다.

또한 주택문제는 단순히 개발차원의 문제로 접근하기보다는 인도주의적 접근이 필요하다. 독일 통일을 살펴볼 때 형평성이 가장 중요한 정책 목표임을 알 수 있다. 주택을 매개로 서로가 상생할 수 있는 협력 방안을 모색하는 것이 가장 현실적이면서 통일 지향적 남북협력 방식이라고 할 것이다. 특히 주택을 개발이 아닌 사회적 공간으로 봐 남북한이 한민족 동질성을 회복하고 교류의 공간으로 접근하는 태도도 필요하다.

따라서 빈집 재생 사업을 제안하면서 빈집을 활용한 일자리 제공, 문화 교류 연계 사업등 사회적 프로세스를 개발하는 것이 중요하다. 빈집이라는 자원을 가지고 북한 주민들의 수용성을 높이고, 빈집을 단순히 주거공간이 아닌 일자리를 창출하고 북한 주민들이 남한 주민들과 협력하는 상생의 공간으로 재탄생 시키는 것이 중요하다. 이를 위해 우선 선진국의 빈집 문제 해결 사례를 검토하고 이를 우리나라에 적용하고자 한다.

Ⅲ. 빈집 문제 해결책에 대한 해외 사례 검토

1. 일본

일본의 빈집정책의 특징은 민관협력이 다양한 방면에서 이루어지고 있다는 것이다. 사회적 기업이 적극적으로 도시재생에 참여하고 있고 빈집을 수리하는 실버 일자리도 지자체와 연계해서 만드는 등, 다양한 민간 참여의 모습을 보여준다. 그 중 가장 눈여겨볼 점은 빈집문제에 민간협력을 적극적으로 시도한다는 것이다. 지자체와 민간 협력모델인 빈집뱅크에서 이 점을 명확히 볼 수 있다.

빈집 뱅크는 지자체가 빈집을 등록해 빈집 물건의 정보를 공개하고 빈집 활용 창구 플랫폼을 인터넷으로 통해 정보를 제공하고 있다. 특히 단순히 지자체에서 전적으로 운영하는 것이 아닌 지역 부동산 업자와 적극적으로 제휴해 빈집에 대한 정보 수집과 매물의 정보를 알리는 일을 적극적으로 하는 일본 빈집 시장 플랫폼이라고 할 수 있다.

 <p>NEW</p> <p>栃木地域 No.389</p> <p>売買 880万円</p> <p>日あたり良好な郊外にある一軒家 / 木造2階建て / 6DK / 1993年</p>	 <p>NEW</p> <p>岩舟地域 No.386</p> <p>売買 1930万円</p> <p>公園近く、バリアフリー完備の一軒家 / 木造平屋建て / 3LDK / 2005年</p>	 <p>NEW</p> <p>栃木地域 No.388</p> <p>売買 970万円</p> <p>広い間取りの理想の平屋の一軒家 / 木造平屋建て / 4LDK / 1985年</p>
 <p>NEW</p> <p>栃木地域 No.387</p> <p>売買 670万円</p> <p>閑静な住宅街の広い土地 ///</p>	 <p>NEW</p> <p>栃木地域 No.383</p> <p>売買 350万円</p> <p>日あたり良好の一軒家 / 木造2階建て / 4DK / 1975年</p> <p>交渉中</p>	 <p>NEW</p> <p>栃木地域 No.385</p> <p>売買 480万円</p> <p>バイパス近く 日あたり良好な土地 ///</p>

출처 : 그린포스트 코리아

[그림 4] 일본 빈집뱅크 배너

이러한 일본의 빈집정책은 민간협력을 통해 다양한 사회적 수요를 창출하고 정부에서 빈집을 일괄적으로 매입하는 것이 아닌 시장에서 소비할 수 있는 플랫폼을 만들어 빈집의 소비를 적극적으로 유도하는데 의의가 있다고 할 것이다.

2. 영국

영국은 강력한 규제와 보조금을 조화롭게 활용해 빈집 문제를 해결하려고 하고 있다. 우선 연립정부는 보조금 지원 사업으로 Homes and Communities Agency Funding Route, Empty Homes Community Grant Fund, Clusters of Empty Homes Programme등을 운영하고 있다. 또한 지방정부가 빈집에 대한 지방세(Council Tax)를 0~100% 범위에서 최장 12개월 동안 면제할 수 있게 해 지방 정부에 재량과 빈집관리를 위한 세금 감면 혜택을 부여할 수 있게 하고 있다.

규제는 다음과 같다. 2004년 주택법(Housing Act 2004)에서 빈집을 관리하기 위한 빈집관리명령(Empty Dwelling Management Orders, EDMOs)을 규정함으로써⁵⁾ 불법점유나, 기물파손, 반사회적 행동으로 슬럼화가 진행되는 경우 빈집관리명령을 할 수 있으며 만약 빈집관리명령에서 소유자가 동의를 하지 않을 경우에 지방정부는 강제매입명령(Compulsory Purchase Orders)을 시행할 수 있게 해 강력한 공권력 행사가 가능한 상황이다.

3. 독일

독일 같은 경우 도시재생의 일환으로서 빈집관리 정책이 활발하게 이루어지고 있다. 특히 구 동독지역에 빈집을 철거하는 작업이 진행되고 있다. 정책적으로는 보조금과 신규 주택 공급을 양방향으로 활용하는 방법으로 진행하고 있으며 구 동독지역에 발생한 100만호의 빈집을 정비하기 위해 ‘동부독일 도시개조 프로그램’을 2002년부터 실시하고 있고 빈집

5) 박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, 국회입법조사처, 2018.

정비와 관련해 철거 시 1㎡당 60유로의 보조금을 지급한바 있다. 해당 정책의 결과로 2년 만에 공실률을 20%에서 16%로 낮추는 효과를 보았다. 또한 빈집 소유자가 빈집을 철거하는 경우 재산세를 감면해주고 그 토지를 10년간 녹지로 사용하는 대신 소유자가 토지에 건물을 신축할 수 있는 권리를 인센티브로 제공하는 프로그램도 따로 운영하고 있다.

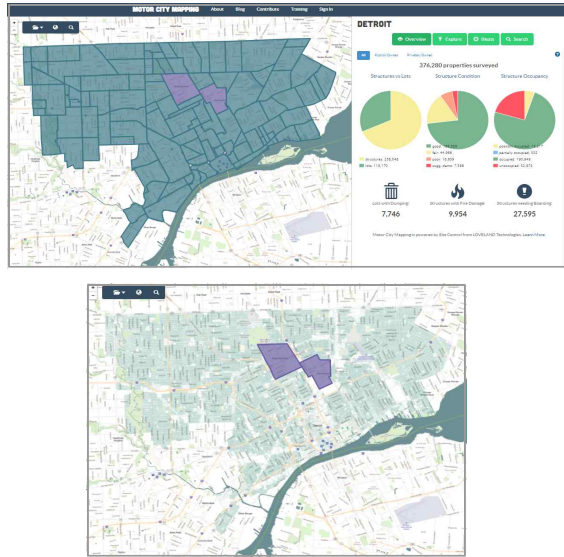
독일의 빈집정책 특징은 빈집과 연계한 주거 지원을 적극적으로 운영했다는 점에서 특징이 있다. 대표적인 사례가 ‘집지키는 사람의 집’이라는 프로그램이다. 해당 사업은 5년 기한으로 빈집을 사용 희망자에게 저렴한 사용료로 제공 한다. 관리인이 된 사람은 건물의 유지관리를 하면서 집을 관리하는 프로그램이다. 해당 프로그램은 빈집 에서 일어날 수 있는 여러 가지 사고를 미연에 방지할 수 있고 5년간 해당 건물에 어느 정도의 수요가 발생하는지 예측할 수 있게 해 소유주에게도 도움이 되고 있다. 또한 사용자 입장에서는 원칙적으로 임대료가 없이 자신들의 활동과 생활에 필요한 자유로운 공간을 얻을 수 있어 빈집에 대한 수요와 공급을 충족한 빈집 재생 프로그램이라는 평을 받고 있다.

4. 미국

미국 디트로이트 도시는 2013년 빈집이 7만 8000채에 달하며 현저하게 증가한 지역 중 대표적인 경우로, 규제완화와 특히 공공기관과 민간 영역의 각 계층이 협력해 도시쇠퇴를 극복한 사례로 꼽을 수 있다.

디트로이트는 1950년대 이후로 자동차산업의 쇠퇴와 함께 도시경제가 무너지고 인구가 줄면서 빈집이 증가한 문제를 맞게 되었고 결국 2013년 파산신청을 하기에 이르렀다. 이후 '모터시티 매핑 프로젝트'를 수행하여 도시 내 빈집을 전수 조사하여 맵(map)사이트에 연동하여 데이터를 구축, 관리할 수 있도록 하고⁶⁾ 이 빈집에 대한 정보를 시민 누구나 접근할 수 있도록 하였다. 이는 공공과 민간이 모여 함께 구성해 오픈 프로젝트를 진행했다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

6) 황관석, [해외리포트] 미국 디트로이트의 위기 탈출 프로젝트, “국토”통권460호, 2020.02



출처: 모터시티 매핑 홈페이지

[그림 5] 모터시티 매핑 홈페이지 배너와 2020년 9월 기준 디트로이트 빈집 검색 화면

또한 디트로이트 도시내 버려지거나 방치된 빈집을 철거할 뿐만 아닌 수리 후 되파는 '리햐드 & 레디' (Rehabbed & Ready program) 을 운영해 빈집이 재생될 수 있도록 하였는데 이 또한 디트로이트 시정부와 민간 금융기관인 퀵클론즈(Quicken Loans)의 합작으로 이루어졌다.



출처: 시사인

[그림 6] 12년 이상 방치되었던 빈집의 리햐드 & 레디 프로그램을 통한 판매 예시

마지막으로 민간기업의 적극적 투자가 디트로이트 도시의 빈집 재생에 큰 역할을 했다고 할 수 있다. ① 부동산모기지 전문회사 JP모건은 2013년부터 1억 5천만 달러의 디트로이트 투자 프로젝트를 통해 주거지 개발과 소규모 활성화 성과를 이끌어냈다. 구체적으로는 ‘Invest Detroit’, ‘Capital Impact Partners’ 등 커뮤니티 개발 기관에 투자해 주택 및 상업용 부동산 개발을 추진했고, 빈집에 대한 개보수 및 판매 등을 담당하는 디트로이트 토지은행(Detroit Land Bank Authority: DLBA)에 자금을 지원했다.⁷⁾ ② 퀴콘론즈의 CEO Dan Gilbert은 2011년 부동산개발업체인 베드록 (Bedrock)을 설립하였고 이후 56억 달러에 달하는 투자금으로 100여 개가 넘는 부동산을 인수 후 개발하는 등 대규모 부동산 투자를 지원했다.⁸⁾ ③ 자동차 업체 포드는 2018년 디트로이트 노후된 미시간중앙역 재건축 프로젝트를 진행할 것을 발표함으로써 도시재생에 협력했다. 디트로이트 쇠퇴의 상징이었던 미시간중앙역을 매입해 미래자동차 기술 개발을 위한 장소로 리모델링하려는 계획이다.⁹⁾ 포드의 발표 이후 주변 지역 부동산가격이 오르면서 투자열풍이 함께 부는 시너지효과도 내고 있다.

지금까지 미국에서 진행되는 사례를 분석하면 빈집, 역(station), 빌딩 등 노후·폐허 부동산의 재탄생에 민간 기업들이 활발히 투자해 민관이 함께 도시재생이 이루어질 수 있도록 한 점이 특징이라고 할 수 있다. 이외에도 용도지역 완화 등 형식적이고 비효율적인 행정규제를 개선 등 공공과 민관의 빈집 해결을 위한 노력이 맞물린 결과 그 효과가 경제적 성과로 나타나고 있다. 실업률은 2009년 6월 기준 17%에서 2017년 12월 기준 4.2%까지 낮아졌으며¹⁰⁾ 디트로이트 메트로(Metropolitan) 지역의 GDP는 2009년 1860억 달러에서 2017년 2600억 달러까지 증가했다.¹¹⁾

7) 황관석, [해위리포트] 미국 디트로이트의 위기 탈출 프로젝트, “국토”통권460호, 2020.02

8) [환경비즈니스] ‘다시 찾아온 희망’... 디트로이트 시내 곳곳에 건설 크레인, 2018.10.23

9) [현대 DIVE] 디트로이트에서 생긴 일, 2019.08.08

10) [머니투데이] “도시가 죽었다”...미 디트로이트를 살린 ‘아날로그’, 2019.07.29

11) [환경비즈니스] ‘다시 찾아온 희망’... 디트로이트 시내 곳곳에 건설 크레인, 2018.10.23

5. 소결

해외의 빈집 문제 해결 사례를 살펴보면 북한 빈집 재생 사업에 있어서 민간참여를 독려하는 일본과 독일의 정책이 통일 빈집 재생 정책을 추진하기에 적합할 것으로 보인다. 특히 ‘집지키는 사람의 집’ 프로그램처럼 빈집을 단순히 철거, 재활용하는 것이 아닌 도시재생과 주거 지원을 연계 형식으로 프로세스를 제공한 것은 북한 빈집 재생 프로그램이 단순한 도시재생 사업이 아닌 일자리와 문화, 사회적 공간을 결합한 통일 사업으로 만들 수 있음을 보여준다.

본 제언은 성공적인 해외사례를 찾아보고 특히 민간의 참여가 각 국가의 빈집 재생사업의 성공요인이 될 수 있음을 살펴보았다. 이러한 해외사례 연구를 바탕으로 북한 빈집 재생 사업을 제안하고자 한다. 또한 빈집 재생과 연계한 일자리, 문화 프로그램을 함께 제안함으로써 ODA사업 가능성도 제시함으로써 단순한 주거 재생 프로그램이 아닌 북한과 남한의 사회통합에 이바지하고 남북한의 새로운 일자리를 창출하는 것을 목표로 하고 있다.

Ⅵ. 빈집 재생 사업 제안

1. 법령에 대한 정비

우선, 빈집 도시재생에 대한 관련 법령을 제정해 사회적 기업이나 단체에 대한 예산 지원이나, 관련 부처의 대북 지원이 가능하도록 해야 한다. 이에 대한 법령 제정은 두 가지 방법으로 접근할 수 있다 하나는 바로 남북 주거 협력 특별법(가제)을 제정하는 것이다. 특별법을 제정하면 상위법적 성격을 가지기 때문에 남북교류협력에 관한 법률이나 남북 협력 기금법등 남북 경제협력에 대한 법을 개정하지 않아도 바로 도입할 수 있고 남북 주거 협력에 대한 기틀을 잡을 수 있어 남북 주거 협력의 통일성이나 전문성을 확보 할 수 있다는 장점을 가진다.

두 번째 방법은, 기존의 남북 교류 협력 법령에 ‘주거’의 항목을 명시적으로 삽입하여 남북교류협력사업에 주거를 포함시키는 방안이다. 현재 남북교류협력사업 범위는 법적으로 경제, 문화, 관광, 체육 등 각종 사업을 명시하고 있다. 인도주의적 사업에 주거 협력을 추가하고 부차적인 것은 남북교류협력조례에 포괄적 위임이나 대통령령, 시행규칙에 위임하도록 할 수 있다.

본 연구는 두 번째 방법이 남북 교류에 있어 더욱 타당할 것이라고 전망한다. 만약 주거 특별법을 입법한다면 각종 남북 협력 사업에 특별법이 필요한지 형평성 문제가 생길 수 있다. 또한 주거 협력은 지자체간의 협력이나, 사회적 기업 참여 등 복잡하고 전문성이 필요한 영역이라 행정의 재량의 폭넓게 인정해야 하는 필요성이 있다. 기존 남북교류사업 범위에 주거 협력부문을 넣고 이를 주거환경보호 및 관련 도시재생 사업을 포함시킨다면 조례나 해당 기관의 부령으로 합목적적인 행정을 할 수 있을 것이다.

2. 기업을 통한 민관협력 - 사회적 협력 기업 논의를 중심으로

가. 필요성

남북한 빈집 협력 사업은 사회적 기업이 주축이 돼서 참여할 필요가 있다. 사회적 기업은 영리가 목적이 아니고 일자리와 사회적 서비스 제공 '을' 목적으로 하기 때문에 북한 입장에서도 일반 기업이 북한 주민들과 접촉하는 것보다 사회적 기업의 참여가 더욱 수용적인 태도를 보일 것이다.

무엇보다 사회적 기업이 빈집 프로젝트에 참여해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 빈집 도시재생에 대한 풍부한 경험이 있기 때문이다. 이미 국내에는 두꺼비 하우스, 빈집은행 등 많은 빈집 사회적 기업이 활동하고 있다. 해당 사회적 기업이나 협동조합은 도시재생에 있어 경험을 쌓고 있고 장래에는 미국의 지역개발회사, 일본의 도시재생정비추진법인처럼 도시재생 전문기업으로 성장할 가능성이 있다. 국내 사회적 기업의 블루오

션을 창출하는 형태로도 사회적 기업의 참여를 독려할 필요가 있다.

두 번째는 바로 빈집 연계 사업에 대한 연결고리를 만들 수 있다는 점이다. 현재 우리나라에서 진행하고 있는 빈집 관련 사회적 기업은 단순히 빈집을 보수하는 사업만 하는 것이 아닌 사회적 문제를 해결하기 위한 콘텐츠로서 빈집을 활용하고 있다. 빈집 뱅크 같은 경우 빈집을 매매할 때 사회적 기업들에게 임대 공간을 주는 것을 목적으로 해 사회적 기업이나 지역 일자리 창출을 목적으로 하고 있으며 두꺼비 하우스 같은 경우 세어하우스 전문 사회적 기업으로서 청년 1인가구가 저렴한 가격에 집을 구할 수 있는 분야에 특화되어있다. 이러한 각 기업의 특색은 북한 지역의 다양한 문제 해결이라는 코드와 연결될 수 있다. 북한 지역에도 특구개발과 함께 구도심 혹은 특구가 아닌 중소도시의 도시 문제가 다름 것이다. 국내의 사회적 기업을 활용해 각 문제점에 맞는 해결책을 찾을 수 있다는 장점이 있다.

나. 사회적 기업 참여 과정



출처 : 저자 작성

[그림 7] 사회적 기업 참여 프로세스

사회적 기업이 북한 도시재생에 참여하는 프로세스는 다음과 같다. 우선 북한 도시재생 협력에 참여하는 기업들은 빈집 전문 도시재생 기업들이 참여할 것이다. 현재 대한민국 빈집 도시재생 분야는 사회적 기업이나 조합을 중심으로 한 소규모 사업에 머물러 있으나 선진국들의 사례를 살펴보면 지속적으로 도시재생사업을 주도하는 도시재생회사로 발전할 가

능성이 높다.¹²⁾ 특히 앞에서 살펴봤듯이 각 빈집 기업마다 분야와 특성이 다르므로 서로가 컨소시엄을 구성해 빈집 재생 프로젝트를 수행하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 또한 단순히 빈집 업체를 참가시키는 것을 넘어 상업성이 있는 특구 같은 경우 빈집 민간 금융과의 협작을 고려해볼 수 있을 것이다.

빈집 사회적 기업들이 북한에 도시재생 사업을 참여한다면 바로 북한 지역에 참여하기보다 통일 ‘도시재생회사(가제)’라는 정부 플랫폼을 거쳐 사업에 투자하는 것이 필요하다. 해당 도시재생회사는 북한의 도시재생 협력을 위해 만들어질 것이며 통일부나, LH공사, 국토부 등 북한과 국토 협력을 같이 하는 주체들이 구성원으로 참여하게 될 것이다. 바로 사회적 기업이 참여하는 것도 고려해볼 수 있지만 현재 도시재생 사업을 살펴볼 때, ① 공적 자금이 투입되는 도시재생 사업의 특성을 고려하고 ② 도시 단위의 계획과 조화를 이루어야 하는 점, ③ 북한 정부의 공적 신뢰도가 낮아, 정부가 중간에 중개와, 보증을 함으로서 초기 사회적 기업들이 참여할 수 있는 신뢰도와 안전성을 제공해야 한다는 점에서 통일 도시재생 회사 같은 공법인이 중간 플랫폼으로 참여하는 것이 기업들의 참여를 유도하는데 적합할 것이다.

이후 통일 도시재생회사 주도로 각 빈집 사회적 기업들이 북한 구도심 지역이나 낙후된 곳의 빈집재생사업을 벌일 것이다. 여기서 중요한 점은 단순히 집을 보수하는 것으로 끝나는 것이 아닌 해당 도시재생 사업에 컨설팅까지 같이 진행해 지속가능한 도시재생사업으로 발전시켜야 한다는 점이다. 단순히 빈집을 보수하고 끝나는 것이 아닌 빈집 재생 노하우를 북한 주민들에게 전달하고 도시재생 프로젝트가 끝난 이후에도 북한

12) 미국의 지역개발회사, 영국의 도시재생회사, 일본의 도시재생정비추진법인이 대표적이다. 도시재생사업 실행에서 운영·관리까지 수행하는 기업으로서 국가나 지자체, 공공기관의 인증으로 공적 권한까지 부여받은 파트너십형 도시재생 전문회사로 평가받는다. 사업 추진과정에서 지자체·지역민뿐만 아니라 사업 유형과 내용에 따라 지역 사회 여러 단체와 조직, 공공기관, 다양한 민간 기업이 참여하는 파트너십까지 구축한다. 대규모 도시재생사업에서 주택·커뮤니티·상권 활성화에 이르기까지 다양한 수익사업을 추진해 이익을 지역사회에 재투자한다. 이러한 사례를 참고한다면 향후 시간이 지나 점진적 남북통일 단계에서는 빈집 도시재생 전문 기업이 생길 것이다. [기고] ‘도시재생회사’ 육성하자, 세계일보, 2019.11.07.

지역에서 자생적으로 도시재생을 할 수 있도록 지속적인 컨설팅과 노하우를 전수해주는 과정이 필요하다.

당 프로세스에서 가장 필요한 것은 자원 조달을 어떻게 할 것인가가 제일 핵심적인 요인이라고 할 수 있다. 우선 도시재생에 필요한 자원은 남북협력기금이나 통일부등 다양한 공적기금을 바탕으로 도시재생 사업을 진행할 수 있을 것이다. 그리고 북한 도시재생 사업에 뛰어들고 싶은 스타트업이나 신생 기업이 있다면 모태펀드를 통해 초기 투자를 진행할 수 있을 것이다. 통일부나 국토교통부가 모태펀드의 중추가 되겠지만 통일 이후 북한의 주택 수요가 증가한다는 것을 고려하면 때문에 이에 대한 민간 투자를 적극적으로 유치할 수 있을 것이다.

3. 새로운 일자리 창출

북한 빈집 도시재생의 목표는 단순히 빈집 재생에 국한되어선 안 된다. 빈집이라는 연결고리를 통해 남북한 사회가 통합되고 남북한 주민들에게 새로운 일자리를 제공해주는 프로그램으로 작용해야 한다. 본 제언은 이를 위해 세 가지 연계사업을 제안한다.

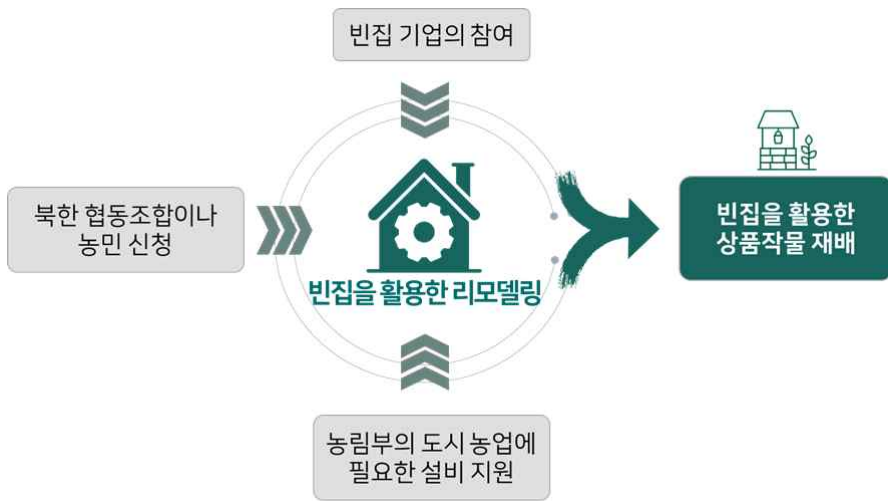
가. 빈집을 활용한 스마트팜

첫 번째는 바로 빈집을 활용한 스마트팜이 북한 주민들의 새로운 일자리 플랫폼으로 제안될 수 있다. 빈집을 활용한 스마트팜은 이미 한국에서 시행되고 있는 중이다. 그중 가장 대표적인 사례가 인천시의 스마트 도시농부 사업이다.

인천시 미추홀구는 LH 소유의 임대주택 20곳의 빈집들을 무상으로 임대하여 버섯을 생산하는 도시농장으로 운영해 청년들의 고용 활성화 수단으로 활용하고, 버섯재배는 LH에서 내준 반지하 방들을 활용하기 위한 수단 중 가장 채산성이 높은 선택으로 미추홀지역에 ‘스마트 도시농장’을 조성했고 농장전문가를 키워내는 교육과정으로도 연결하고 있으며, 현재 20명의 청년들이 3개월간 버섯 등 작물을 키우는 방법뿐만 아니라 유통

및 출하 등 도시농부가 되기 위한 교육을 추진하고 있다.¹³⁾

또한 한국광해관리공단은 ‘ECO JOB CITY 태백’ 도시재생뉴딜사업에 따라 노후 아파트를 스마트팜 단지로 리모델링 추진 중에 있다. 특히 대한석탄공사 사원 아파트인 태백 장성동 계산아파트와 협심아파트는 지은 지 30년이 넘어 노후화가 심각할 뿐만 아니라 잦은 장성광업소의 구조조정으로 광원이 감소, 빈집이 증가하여 주거기능이 상실하였는데 이를 일자리 창출공간으로 전환해 활용할 계획을 하고 있다. ¹⁴⁾



출처 : 저자 작성

[그림 8] 빈집 활용 스마트팜 프로세스

빈집을 스마트팜으로 개조해 북한 주민들에게 일자리를 제공하는 것은 다음과 같은 프로세스를 따르고 있다. 도시 농업을 하고 싶은 북한 협동조합이나 농민이 해당 프로그램을 신청한다면 빈집의 리모델링을 진행하면서 주위에 유휴 빈집에 대해선 도시농업을 할 수 있는 스마트팜 시설

13) [데스크 칼럼] 날로 늘어나는 빈집, 지역자산으로 활용해야 한다, 대경일보, 2018.11.05.
 14) 빈집과 노후아파트를 대형유리온실, 수경시설 등 스마트팜으로 개량하면 경제성 있는 농산물을 생산해 지역경제를 활성화 시킬 수 있을 뿐만 아니라 대형 일자리 창출까지 유발시킬 수 있다. 이것이 폐광지역의 도시재생이라는 궁극적 목적을 실현시킬 수 있듯이 북한에서도 빈집이 잦아질 특구 주변과 구도심에 스마트팜 일자리를 제공할 수 있고 곧 지역인구와 경제를 재생시키는 역할로 자리매김할 것이라 기대할 수 있다. [투데이 에너지] 광해관리공, 폐광지 노후 아파트 ‘스마트 팜’ 탈바꿈, 2019.01.17

을 부대시설로 설치할 수 있다. 이러한 스마트팜 안에서 농민들은 상품작물을 재배하는 것을 골자로 한다.

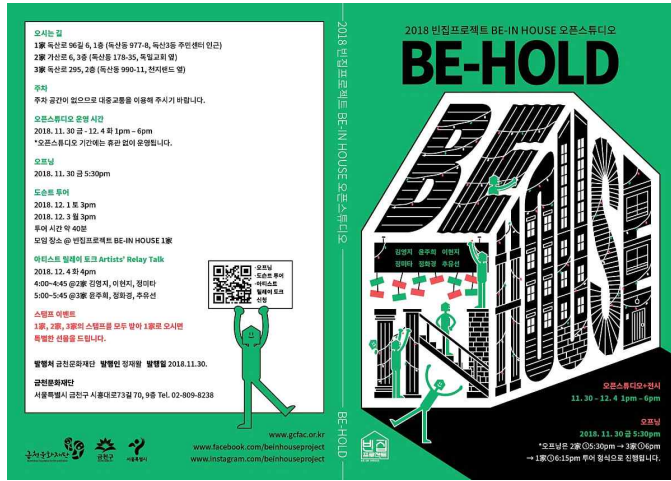
위와 같은 빈집농업은 북한 지역의 특수성을 감안한다면 일자리 창출에 큰 효과를 가져올 것이라고 예상한다. 북한에서는 전체 인구의 약 36.8%에 해당하는 860만 명가량이 농촌인구로 집계되고 있다.¹⁵⁾ 북한 경제가 발달하고 도시로 이주하는 인구의 상당수가 농업에 대한 경험이 있거나 접해본 경험이 있는 사람들일 것이다. 이들에게 도시의 빈집에 상품작물 등을 재배할 수 있으면 경제력 확충에도 도움이 될 수 있다.

해당 빈집을 활용한 농업으로는 다양한 상품작물이 논의될 수 있지만 버섯재배를 우선적으로 도입할 것이다. 이미 우리나라에서 빈집을 통한 버섯 재배의 경험이 있는 것이 장점으로 언급될 수 있다. 또한 북한은 ‘버섯생산의 공업화’를 내세울 만큼 버섯재배에 상당한 관심을 기울이고 있으며 실제로 우수한 버섯 원종균을 개발하여 생산량 증대의 성과도 거두고 있는 것으로 판단된다. 북한이 이미 보유하고 있는 상품작물 분야의 생산 노하우와 더불어 빈집에 버섯을 생산할 수 있는 여타 농업시설에 대한 지원이 적극적으로 이루어진다면 버섯의 획기적인 생산량 증대와 북한 농가의 소득증가가 가능하리라 본다.

나. 예술, 문화 협력을 통한 관광산업 진흥

또 하나의 방법은 북한의 예술 문화 협력에 있어 빈집을 활용해 관광산업을 육성하는 방안이 있을 수 있다. 우리나라에서도 빈집을 활용해 예술도시로서 관광객을 끌어들이는 시도가 진행되고 있다. 대표적으로 서울시 금천구가 서울청년예술단과 협업해 빈집 문제를 문화 예술로 극복하려는 시도를 하고 있다. 금천구의 빈집을 청년 예술가들이 작업, 전시공간으로 재활용하는 것이다. 특히 이러한 문화 예술 프로젝트는 지역 주민들의 삶의 질을 올려줄 뿐만 아닌 청년 예술가에게 일자리, 주거를 제공하고 다양한 문화 콘텐츠를 통해 관광객들을 모으고 있다.

15) 최연욱, “북한의 주요통계지표.”, 통계청, 2014.



출처 : 금천구청 블로그

[그림 9] 금천구 빈집 예술 프로젝트

현재 북한은 원산 - 금강산을 중심으로 국제 관광특구를 넘어 관광지대를 개발하고 있다. 그 밖에도 청수관광개발구나 우봉 국제 관광특구 등 관광을 통해 외자를 유치하려고 하고 있는 상황이다. 남북 교류가 활성화 되면 그만큼 동북아 정세가 안정되어 외국에 관광객들이 많이 몰릴 것이다. 이때 현재 있는 관광특구 주변의 중소도시나, 관광특구 배후지의 빈 집을 활용한 예술도시를 설계 제안한다면 이는 북한 측에서도 적극적으로 수용할 가능성이 높다.



출처 : 저자 작성

[그림 10] 예술, 문화 연계 관광 육성 프로세스

우선 해당 관광특구 배후지 및 주변 중소도시 중 빈집이 대단위로 있고 예술도시로서 선정될 수 있는 장소를 탐색하고 해당 도시나 거리를 빈집을 활용한 공방으로 재활용하는 방법이 있을 수 있다. 이때 중요한 것은 예술 사업 시작부터 남북한 예술가들이 함께 참여할 수 있는 기회를 형성해야 한다는 점이다. 이는 남북한 문화교류에 도움이 될 뿐만 아닌 남북한 협업 예술이라는 점 자체가 관광객들에게 매력적인 선택지로 다가오기 때문이다. 또한 단순히 전시나 공방으로 활용하는 것도 좋지만 영상제작 시설같은 스튜디오나, 여러 가수 밴드들이 해당 지역에서 공연할 수 있는 문화 클러스터를 형성하게 해 자생적인 문화발전을 이룰 수 있는 문화 인프라를 같이 도입해야 한다.

해당 프로세스가 정착되면 중소도시에도 자체적인 관광자원을 개발할 수 있어 지역 주민들의 소득 증대뿐만 아닌 북한의 문화 예술을 보존할 수 있다. 무엇보다 북한 청년 예술가들의 일자리를 창출할 수 있어 북한 고유의 문화를 민간에서 보존, 계승할 수 있는 길이 열린다는 점이다. 또한 관광객들이 북한 특구에만 머무는 것이 아닌 북한 특구 외의 지역까지 갈 수 있어 북한 주민들의 외부 교류가 진전되고 이는 북한의 개방을 더욱 촉진하는 역할로 작용할 수 있다.

다. 빈집 ODA의 지속가능한 일자리 창출방안

남북간 빈집 도시재생 사업이 북한의 도시 생태계를 건강하게 유지하는 새로운 모델이 된다면 이를 ODA에 접목시켜 지속가능한 일자리를 창출할 수 있을 것이다. 이미 선진국인 호주, 영국, 일본, 덴마크 등은 민간 국제개발협력 컨설팅 산업 생태계 육성에 집중하고 있다. 이들은 단순히 공적원조를 진행하는 것뿐만 아닌 컨설팅까지 같이 진행해 지속가능한 공적원조가 될 뿐만 아닌 국제개발협력분야의 양질의 일자리를 창출하고 있다.¹⁶⁾

16) 독일에서 신재생에너지 국제개발협력은 1) 기후변화 대응 2) 청정에너지 개발, 3) 신산업분야 일자리 창출 도구로써 해석하고 있다. 이는 선진국이 ODA를 단순히 개발도상국에 원조하는 것이 아닌 자국의 양질의 일자리 창출을 위한 수단으로 삼고 있다고 해도 과언이 아니다. 일례로 GOPA 컨설팅 기관은 국제개발협력 사업과 교육

많은 개발도상국들이 특구중심개발 전략을 채택하고 있는 바, 도시화가 진행되면서 과밀화 현상, 주택난, 빈집 문제 같은 도시재생적 문제가 나타날 것임은 분명하다. 개발도상국들의 도시문제에 있어 북한 개발 사업으로 경험이 축적된 우리나라 빈집 기업이 해외에 도시재생 ODA 참여 기회를 제공한다면 민간섹터에서 국제개발협력 분야 일자리 창출에 기여할 수 있다.¹⁷⁾

사회적 빈집 기업이나 빈집 조합에게 위와 같은 빈집 수리, 일자리 창출, 문화 교류를 빈집 재생 사업을 통해 경험을 쌓게 할 필요가 있다. 이후 축적된 경험을 바탕으로 KOICA, 수출입 은행을 통해 적극적으로 도시재생 ODA를 진행한다면 다른 선진국들과 다른 우리나라만의 전문성 있는 도시재생 ODA 분야를 개척할 수 있다.

V. 기대효과 및 한계

1. 빈집 문제 해결

빈집은 다양한 사회적 문제를 가져올 수 있다. 우선 빈집 자체로 붕괴 위험이나 화재 위험이 발생할 수 있고 범죄 현장으로 이용될 수 있다. 또한 쓰레기 투척이나 폐가로 인해 주변 주거환경이 악화될 뿐만 아닌 범죄 우범장소로 이용될 수도 있다.

현재 북한 지역의 주거환경은 노후화가 심각하게 진행중이다. 만약 이를 보수하지 않고 방치한다면 다량의 빈집이 발생할 것이고 이러한 지역

프로그램을 운영해 133개 국가, 3,000개 이상의 프로젝트를 수행하고 있다. 개발협력 인재 양성과 ODA 생태계 육성 방향 : 학계*, 국제개발협력, 2018

17) 일례로 일본은 JICA ODA사업을 통해서 일본기업 Saitama는 베트남에 신생아 황달 진단의료기기를 수출했다. 이후 베트남 시장 확보와 의료기기 시장 확보를 위하여 베트남 지부 설립 및 프로젝트를 수행하고 있다. 이러한 점을 고려했을 때 해당 빈집 사업은 향후 ODA뿐만 아닌 우리나라 건설업의 블루오션 창출 전략이 될 수 있다. 개발협력 인재 양성과 ODA 생태계 육성 방향 : 학계*, 국제개발협력, 2018

은 우범지대가 될 가능성이 높다. 이는 큰 사회적 문제로 발전할 뿐만 아닌 통일 과정에서 사회 통합 장애요인으로 작용할 수 있다.

빈집 도시재생을 남북 경제 협력 때부터 진행해 특구가 아닌 도심에도 일자리와 안정적인 주거를 제공하고 특구 배후지 같은 경우 사람들이 살 수 있는 공간으로 재탄생시켜 새로운 주거를 공급한다면 북한 주민들의 삶의 질 향상뿐만 아닌 안정적인 주거 확보로 인한 사회적 통합도 더욱 활발히 진행될 것이다.

2. 통일 리스크 감소

토지주택연구원 분석결과에 따르면 북한에서 2020~2030년 234만호, 2030~2040년 245 만호의 신규주택수요가 발생하고 각각 35~93조원, 52~120조원의 자금소요가 예상¹⁸⁾되고있다. 사실상 통일 이후 북한의 주거환경 개선을 위한 예산을 잡는 것은 천문학적 비용이 들어가는 바, 이에 대한 주거개선 사업을 남북경제 협력 때부터 진행해 주거에 관한 통일 비용을 줄일 필요가 있다.

본 연구가 제안하는 빈집 도시재생 전략은 미리 주거에 대한 투자와 협력을 진행해 안정적인 주거를 제공할 뿐만 아닌 대규모 신축이 아닌 빈집을 보수하는 소규모 사업을 진행함으로써 시작하기가 용이하고 대규모 예산이 들지 않는다는 장점이 있다. 빈집을 보수하고 이를 일자리까지 제공하는 컨설팅을 진행하여 미리부터 북한 주택 환경을 도시재생으로 복구한다면 위와 같은 막대한 통일 비용을 효율적으로 줄일 수 있을 것이다.

3. 북한 주민에 대한 수용성 확보

통일에 있어 가장 중요한 점은 북한 주민들이 통일에 대해 긍정적으로 생각하고 통일 프로세스를 수용할 수 있게 만들어야 한다는 것이다. 북한 주민들의 마음을 얻지 못한 통일과정은 형식적 통합에 불과할 뿐 진정한 사회적 통일은 어렵다고 할 것이다.

18) 김태환, KB 지식비타민 : 북한 주택 제도의 이해와 최근의 변화, kb금융지주경영연구소, 2016.

해당 빈집 재생 프로젝트는 북한 경제개발에 있어 생겨날 도심문제를 해결할 뿐만 아닌 북한 경제 개발로 인한 낙후된 지역의 주민들의 사회적 상생을 꾀한다는 점에서 북한 지역 간 격차 해소뿐만 아닌 사회 통합에도 진전될 수 있다. 특히 낙후된 지역의 주민들은 소외되고 제대로 된 일자리가 없을 경우가 많다. 이러한 사람들이 많아질수록 통일에 대한 부정적인 여론이 가속될 염려가 있으므로 이에 대한 사전적 대책이 필요한데, 도시재생 협력을 통한 빈집 협력 사업은 북한 주민들에게 일자리나 삶의 질 증대와 더불어 통일에 대한 수용성 증대라는 장점도 가져올 것이다.

4. 한계

북한의 빈집이나 도심이 얼마나 낙후되어있는지 명확한 데이터가 없는 실정이다. 우리나라도 빈집에 대한 실태조사가 일부 지자체를 중심으로 진행되었고 체계적인 국가적 조사는 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특별법(2018.7.17.)이 시행되고 난 뒤 빈집에 대한 데이터 수집 및 빈집정비를 위한 체계적 정책을 수립하고 있다. 우선 북한 지역에 대한 빈집 데이터베이스를 확인할 수 없기에 남북경제협력에 있어 빈집이나 도심 주거 상태에 대한 실태조사가 무엇보다도 필요한 상황이다. 북한 빈집 도시재생에 활용 될 수 있는 빈집 자산에 대한 데이터베이스가 구축되지 않은 상황이라서 실증적 데이터에 입각한 제안이 아닌 시나리오적 제안을 할 수밖에 없는 한계가 존재한다.

그럼에도 불구하고 위 도시재생 사업에 대한 논의가 필요하다. 특구 중심의 남북경제협력에 대한 비전만 제시하고 이에 대한 리스크를 검토하지 않았을 때 도시개발에서 나타나는 빈집문제가 발생한다면 그때 해결하기에는 너무 늦다. 또한 위에서 언급했듯이 빈집 문제는 단순한 안전, 낙후 지역 문제가 아닌 사회적 문제로 발전할 수 있기 때문에 사전적 예방이 무엇보다도 필요하다. 따라서 북한 빈집에 대한 논의를 현 시점부터 논의하고 해결책을 강구해야 한다. 본 연구를 시작으로 북한 주택문제에 대한 논의와 더불어 남북한 상황이 호전되면 빈집에 대한 실증적 연구를 민간 차원에서라도 시도할 필요가 있다.

VI. 결론

지금까지의 건설 분야 통일 담론은 정치적, 경제적 통일 담론 중심이었다. 개성공단 같은 거대한 산업단지나, 철도, 송유관 같은 SOC분야에 대한 협력에 초점이 맞춰졌다. 이러한 논의는 남북경제공동체 논의에 있어 비전과 목표를 주었다는 장점이 존재하지만 이제는 미시적 담론까지 한 발 더 나가야 할 때가 왔다.

이제는 실무적, 현실적으로 접근해야 한다. 무엇보다 비전 중심적 통일 패러다임을 넘어 리스크 관리(risk management)에 대한 논의들 시작해야 할 때다. 북한 경제가 발전하고 특구 중심의 도시화가 진전되었을 때 발생할 수 있는 문제점을 미리 파악하고 해결할 수 있는 시나리오를 구상해야 한다. 특히 특구 내의 산업단지는 우리 기업들이 적극적으로 진출할 것이기 때문에 사전적으로 도시 문제를 해결하는 것은 남북 협력의 성공 척도가 될 수 있다.

본 연구는 남북 경제 공동체 형성에 있어 일어날 수 있는 도시 문제 중 빈집문제에 대한 연구를 하고 해결방안을 제시했다. 통일 독일이 빈집 문제 때문에 지금까지 철거나 도시재생에 몰두하는 사례를 보았을 때 빈집 문제는 초창기에 해결하지 않으면 계속해 사회문제가 될 것이다. 빈집 논의를 시작으로 북한 주민들의 일자리, 문화적 교류 그리고 도시주택분야 남북협력사업에 있어 북한 주민들의 수용성과 삶의 질 향상이 가장 중요한 기준임을 잊지 않는다면 위의 문제를 해결할 수 있을 것이다. 위 빈집 재생 사업이 북한 주민들의 수용성을 높이면서 남북한 일자리를 창조하는 통일주력사업이 되고 경제협력을 넘어 사회통합을 빈집을 통해 이루길 기대한다.

[참고문헌]

- 김영운, 한반도 신경제지도 구상의 실현 과제, LH 토지주택연구원, 2008.
- 민기채, 주보혜. 통일독일 동독 주거보조금 경험에 기초한 통일 이후 북한 지역의 주거급여 적용방안 연구, 보건사회연구, 2017.
- 김근용. 북한의 주거실태와 주택투자 소요 추정. 건설경제, 2007.
- 박철수, 조봉현, 정일현. 통일 후 남북한경제 한시운영방안: 국유자산 분야, 세종, 대외경제정책연구원, 2016.
- 김태환, KB 지식비타민 : 북한 주택 제도의 이해와 최근의 변화, kb금융지주 경영연구소, 2016.
- 유재윤, 박정은, 정소양, 김태영. 도시재생 필요성과 정책과제, 국토정책 브리프, 2013.
- 유승민, 옥혜인, 문동열, 북한투자전략보고서, 한반도 'CVIP'시대로, 삼성증권, 2018.
- 이상준, 통일 20년 동독지역의 국토변화와 시사점, 국토정책 브리프, 2010.
- 박인숙, 빈집 정비 및 활용을 위한 과제, 국회입법조사처, 2018.
- 베일벗은 북한 경제특구 27개 지구 지정, nk경제, 2018.12.06.
- 최연옥, “북한의 주요통계지표.”, 통계청, 2014.
- 공적개발원조(ODA)를 통한 지속가능한 일자리 창출방안 : 청년 일자리 창출을 중심으로, 국제개발협력학회, 2017.
- 장지순 국제개발협력실행연구원 연구위원, 개발협력 인재 양성과 ODA 생태계 육성 방향 : 학계*, 2018
- 지자체가 부동산 역할하고 각종 지원까지... 日 '빈집은행' 인기, 그린포스트코리아, 2019.04.16.
- [기고] '도시재생회사' 육성하자, 세계일보, 2019.11.07.
- 통일 그리고...빈집 독일의 성공과 딜레마, 시사인, 2019.10.31.
- 광해관리공, 폐광지 노후 아파트 '스마트 팜' 탈바꿈, 투데이 에너지, 2019.01.17.
- 성장이 멈춘 미국 도시가 그 경로를 바꾼다는 것, 시사인, 2019.10.30.
- 황관석, [해외리포트] 미국 디트로이트의 위기 탈출 프로젝트, “국토”통권460호, 2020.02
- 금천구청 블로그 <https://blog.naver.com/geumcheon1>
- 통계청 <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>
- 모터시티 매핑 홈페이지 <https://motorcitymapping.org>

북한의 기후변화 대응을 위한 협력 필요성과 추진방안

동국대학교 북한학과 송채린

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 들어가며
- II. 북한의 기후변화 요인 및 영향
- III. 북한의 기후변화 인식 및 대응현황
- IV. 북한 기후변화 대응을 위한 협력 필요성
- V. 북한 기후변화 대응을 위한 협력 추진방향
- VI. 맺으며

【참고문헌】

【요약문】

북한의 기후변화 대응을 위한 협력 필요성과 추진방안

지난 100년 간 기후변화로 한반도 평균기온은 세계 평균보다 2배 이상 빠른 속도로 상승하고 있다. 기후변화 신시나리오(RCP 8.5)에 따르면 21세기 말 한반도 평균기온은 현재보다 5.9도 상승할 전망이다. 특히 북한은 기후변화에 취약한 국가로 알려져 있다. 1990년대 고난의 행군과 이상기후가 맞물려 에너지와 식량 상황이 악화되었고, 이는 무분별한 벌채와 소토지 개간으로 이어져 산림이 급격히 황폐되는 결과를 낳았다. 토사 유출, 식량생산량 감소로 이어진 악순환의 고리는, 현재까지도 극복되지 못하고 있다. 북한 당국은 기후변화의 심각성을 인지하고 대응을 위한 노력을 경주해 왔다. 환경보존 관련 제도적 기반을 마련하고, 산림복구전투 등 대중동원운동을 추진했다. 특히 김정은 정권에 들어서 기후변화 관련 보도량이 증가하였고, 교육과정 개정에 기후변화 관련 내용을 확대 배치하는 등의 특징을 보인다. 북한은 대외적으로도 남한과의 환경협력을 추진하고 국제기후변화레짐에 가입하는 등 환경질 개선방안을 모색해 왔다. 외교적 고립을 추구하던 북한이 기후변화와 환경이슈에 있어서 만큼은 적극적인 태도를 견지해 왔다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 군사도발과 대북제재로 인해 큰 성과를 거두진 못했다.

북한의 기후변화 대응역량이 낮다는 점, 기후변화는 초국경적으로 나타난다는 점을 고려했을 때 국제사회와의 협력은 필수적이다. 그러나 대북 제재 국면이 지속되고, 개별 국가들의 자국 우선 기조가 계속되는 한 향후 북한 기후변화 대응 협력은 난항을 겪을 것으로 보인다. 또한, 기후변화 문제의 특성상 국제적 공조가 어려운 사안이다. ‘그럼에도’ 북한의 기후변화 대응을 위한 협력은 긴요한 과제이다. 대북한 기후협력은 기후정의와 국제적 인권의무 측면에서 당위성을 지니며, 남북 생명공동체 측면에서 필요성이 요구된다. 본 논문에서는 현재의 제한적인 상황을 고려하여 향후 북한과 기후변화 협력을 추진하는 데 있어 기초적인 방향성을 제시하였다. 기후변화 대응협력은 북한과 국제사회의 수용성을 고려하여

SDGs 이행과의 연계 속에서 진행돼야 하며, 북한의 기후변화 적응역량 강화, 한반도 평화구축 과정과의 상호작용 등이 고려돼야 한다. 이러한 틀 위에서 ① 북한 내 기후변화 취약계층 지원, ② 환경 인프라 구축, ③ 남북교류협력 내 기후변화 적응 주류화, ④ 남북 기후변화 공동대응 체계 구축과 재원마련, 네 가지 추진과제를 제안하였다. 향후 북한과의 기후변화 대응협력을 추진하는 데 있어 제한적이거나 설득논리와 기초적인 방향성을 고민해 보았다.

코로나 19 시대, 사회 제분야에서 뉴 노멀(New Normal)을 모색하고 있다. 전문가들은 이상기후, 인수공통전염병과 같은 기후변화의 영향이 앞으로 우리의 일상으로 자리 잡을 것이라고 말한다. 그동안 남북 환경분야 협력은 경성이슈 추진을 위한 동력으로서 기능적인 역할이 부각돼 왔다. 그러나 기후변화를 비롯한 환경문제는 한반도의 지속가능성과 거주민들의 삶을 위협하는 요인으로, 대응을 위해선 공조가 필수적이다. 전통안보에서의 대결과 반목을 넘어 협력과 공존을 고민해야 할 때이다. 앞으로 관련 연구와 논의가 활발히 진행되길 희구한다.

I. 들어가며

올해는 한국전쟁 발발 70주년이자 6·15 남북 공동선언 20주년을 맞는 해이다. 관련 행사와 학술대회를 통해 분단상황을 고찰하고, 요원해진 남북관계 개선에 관한 요원해진 남북관계 개선에 계기가 될 수 있지 않을까 희망적인 기대를 걸었지만, 코로나 19 팬데믹으로 남북관계 개선을 비롯한 대부분 대북정책이 답보상태이다. 이는 한반도만의 특수한 문제가 아니다. 전 세계적으로 코로나 19가 블랙홀처럼 모든 이슈를 빨아들이고 있는데, 전 세계를 강타한 팬데믹과 경제위기로 자국민 우선주의 기조가 강화되는 형국이다. 코로나 19를 대하는 국제사회의 태도 역시 국가 간 공조보다는 국경봉쇄에 힘을 싣고 있다. 북한도 코로나 19 바이러스 유입을 막기 위해 국경을 폐쇄하였고 국제사회의 관련 협력 제안에 무반응으로 일관하고 있다. 당분간 이 교착상태가 지속될 것으로 전망되는 가운데 앞으로의 남북관계는 어떤 모습이어야 할지 지혜가 요구된다.

전 세계가 코로나 19 대응에 총력을 기울이는 한편 코로나 19의 근본 원인으로 기후변화가 지목되고 있다. 사막화와 산림파괴가 진행된 결과 야생동물의 서식지가 파괴되고, 인간과 야생동물의 접촉기회가 늘어남에 따라 인수공통감염병 발병 확률이 증가한다는 분석이다. 코로나 19 확산에 따라 인간의 행동이 제한되자 에너지 소비와 온실가스 배출량이 감소했다는 분석도 제기되었다(고재경 2020).¹⁾ 전 세계 온실가스 배출량은 지난 10년동안 매년 1.5%씩 증가하고 있다. 이대로라면 파리협정에서 결정된 지구 기온상승 억제 2°C 및 장기목표 1.5°C를 훨씬 능가한 3.2°C까지 상승될 전망이다.²⁾ 그러나 각국 정부의 기후변화 대응에 대한 태도는 코로나 19 대처와는 달리 여전히 미온적이다. 당장 가시화되지 않는 기후변화 특성상 시급성이 강조되지 않기 때문이다. 그러나 전문가들은 코로나 19를 기후변화가 낳은 재앙으로 인식해야 하며, 세계공동체 차원에

1) 고재경 외, 『코로나19 위기, 기후위기 해결의 새로운 기회』 (경기: 경기연구원, 2020), p.8

2) UNEP(2019). Emission Gap Report 2019.

서 대응해야 한다고 강조한다. 기후변화 대한 근본적인 접근 없이는 모두 미봉책에 불과하며, 기후변화가 악화일로를 걷는 한 코로나 19와 같은 현상이 언제 또 발생할지 모른다.

기후변화는 전 세계적인 현상이나 그 영향은 지역, 국가, 계층에 따라 다르게 나타난다. 선진국들은 탄소 집약적인 경제구조로 지금의 부를 이루었고, 이 과정에서 증가한 대기 중 온실가스 농도로 인한 악영향은 개발의 혜택을 누리지 못한 국가들에게 보다 치명적으로 다가온다. 북한도 절대적인 온실가스 배출량은 낮으나 기후변화에 취약해 그 피해가 큰 국가 중 하나이다. 북한 일부 지역에선 4월에 눈이 내리는 등 이상기후가 관찰됐으며, 남부 최대 곡창지대에 1981년 이후 가장 많은 비를 기록했다.³⁾ 연이은 태풍과 홍수로 인적, 물적 피해 또한 막심한데, 코로나 19 확산 이후 외부 물자공급이 중단됨에 따라 복구 작업도 난항을 겪을 것으로 보인다. 앞으로 북한의 기후변화로 인한 피해는 더욱 막심할 것으로 전망된다.

남한 정부는 현재 상황을 ‘기후위기’로서 인식하고 있으며 이에 대응하기 위한 노력을 경주하고 있다. 국회는 9월 24일 자로 ‘기후위기 비상대응’ 결의안을 통과시켜 2050년까지 온실가스 순배출 제로를 목표로 하는 결의안 채택했다. 이로써 세계 16번째로 기후위기 대응을 선언하는 국가가 되었다.⁴⁾ 기후변화는 한반도 거주민들의 인권과 직결된 사안이며, 기후변화의 영향이 초국경적으로 나타난다는 점에서 남과 북, 그리고 국제사회와의 공조가 필요하다. 그러나 대북제재와 국제사회가 자국 문제에 집중하는 추세가 지속되는 한 남북협력은 난항을 겪을 것으로 보인다. 본고에서는 북한의 기후변화 현황을 살펴보고, 현재의 제한된 상황을 고려하여 남북 기후변화 공동대응이 필요한 이유와 방향성, 앞으로의 추진과제를 제시하고자 한다.

3) VOA, 국제기후 “북한 곡창지대, 40년 만에 최대 강수량...식량난 심화”,
<https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/geoglam-dprk-precipitation>

4) 프레시안, 2050년까지 온실가스 순배출 제로를 목표로 하는 결의안 채택
출처: https://www.pressian.com/pages/articles/2020092416422101923?utm_source=naver&utm_medium=search#ODKU 프레시안(<http://www.pressian.com>)

II. 북한의 기후변화 추세

북한의 기후변화 영향 및 요인

지난 100년간 전 세계 평균기온이 0.74°C 상승했다. 한반도의 경우 1.5°C 상승하여 세계적 추세보다 두 배 빠른 속도로 진행됐으며, 한반도 부근 해수면 또한 전 세계 평균보다 빠르게 상승하고 있다. 남한보다 북한의 기온 상승폭이 더 큰 것으로 확인되는데, 북한의 상승기온은 0.45°C/10년으로 남한의 0.36°C/10년보다 1.3배 빠르게 상승하고 있다.⁵⁾ 북한 기상수문국에 따르면 지난 100년간 북한의 연평균 기온은 1.9°C 상승하였고 겨울과 봄 기온도 각각 4.9°C와 2.4°C 오른 것으로 확인되었다.⁶⁾ 등온선은 1920년대에 비해 100km 북상하였고, 1970년대에 비하여 토양의 동결 심도도 13cm 감소한 것으로 확인된다. (공우석, 2006; 명수정 외, 2011; 정희성, 2014)⁷⁾ 미래 연평균 기온도 남한보다는 북한이 빠른 속도로 상승할 것으로 전망되는데, 기후변화 신시나리오(RCP 8.5)에 따르면 21세기 말 한반도의 평균기온은 현재(1981~2010년)보다 5.9도 상승할 것이며, 북한의 상승 기온은 6.0도로 5.3도인 남한보다 클 것으로 보인다(송민경 2017).⁸⁾ 이렇듯 한반도 내에서도 북한지역이 높은 수준의 온난화와 기후변화 추이를 보인다.

5) 명수정 외, 한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III, 259쪽

6) 국립산림과학원, 북한의 산림부문 기후변화대응 동향 및 시사점, 국제산림정책토포픽 제 50호, 2017.05., 2p.

7) 이종찬, 북한 기후변화 대응을 위한 환경 협력 모델 제안

8) 송민경, 북한의 산림부문 기후변화대응 동향 및 시사점

<표1> 기후변화 신시나리오(RCP 8.5)에 따른 한반도 기후 전망

	현재 기후값 (1986-2005)	21세기 중반 (2046-2065)	21세기 후반 (2081-2100)
평균기온(°C)	11.3	+3.3	+5.9
일 최고기온(°C)	16.8	+3.3	+5.7
일 최저기온(°C)	6.3	+3.5	+6.1
강수량(mm)	1144.5	+21.0%	+18.0%
폭염일수(일)	7.5	+7.4	+24.2
열대야일수(일)	2.6	+13.2	+37.2
호우일수(일)	2.2	+1.1	+0.8

출처 : 기상청

기후변화 요인으로 자연적 요인과 인위적 요인을 꼽을 수 있다. 기후변화 논의에서 중요하게 다뤄지는 것은 인위적 요인으로, 온실가스의 증가, 먼지, 분진, 오염물질의 방출, 도시화 효과, 그리고 산림의 파괴와 농지개발 등에 따른 식생의 변화 등이 이에 해당된다(안순일 2011). 북한의 인위적 기후변화 요인 중 하나인 에너지 공급·소비량을 살펴보면, 2015년 기준 북한의 총 에너지 소비량은 0.46 Quadrillion Btu로 전 세계 75위이다. 주변국인 중국(119.61 Quadrillion Btu, 1위), 남한(11.10 Quadrillion Btu, 9위)과 비교하여 매우 적은 양임을 알 수 있다.⁹⁾ 에너지 공급 측면으로도 북한의 2016년 총에너지 공급량은 8.8 Mtoe로 같은 해 남한(282.4 Mtoe)의 약 3%에 불과하다.¹⁰⁾ 낮은 에너지 공급·소비에 따라 1인당 CO₂ 배출량 규모도 적다. 2016년 기준 남북한의 1인당 CO₂ 배출량은 각각 11.26t, 0.9t으로 파악되며 CO₂ 배출총량은 남한이 북한의 약 31배 규모이다.¹¹⁾ 문제는 에너지 수급구조 및 소비양상이 대기오염물질을 매우 많이 배출하는 형태라는 것이다. 실제 북한의 단위 에너지 사용량 당 질소산화물은 3.9배, 이산화황은 7.7배, 일산화탄소는 6.3배 북한

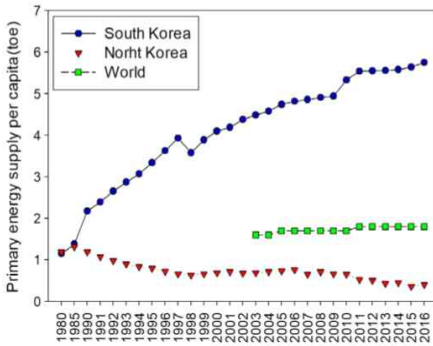
9) 김인선 외, 북한의 에너지 사용과 대기오염물질 배출 특성, 한국대기환경학회지 제 35 권 제 1 호, 126p.

10) 여민주 외, 북한 대기질 현황 및 개선방안, 318p. IEA, 2019b.

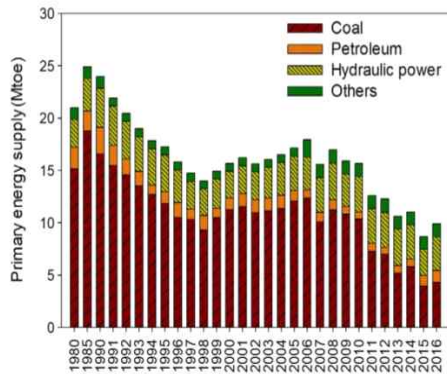
11) 김재연, 북한의 환경 현황과 기후기술 협력, 녹색기술센터

이 남한보다 더 많은 대기오염물질을 배출한 것으로 확인된다.¹²⁾¹³⁾ 이는 북한의 에너지 수급구조와 관련이 높는데, 2017년 북한의 1차 에너지 공급 비중을 보면 석탄이 53.7%, 석유 8.6%, 수력이 26.5%로 석탄이 절반을 넘는다(통계청 2017). 한편 북한의 대기오염에 의한 사망률은 인구 10만 명당 약 238명으로 172개국 가운데 가장 높는데(WHO, 2017) 유기 성분배출 비율과 인체위해성이 높기 때문으로 추정된다.

<표2> 일인당 1차 에너지 소비량 비교



<표3> 북한의 1차 에너지원 비율



출처 : 김인선, 김용표 (2019). 재인용

또 다른 문제는 북한의 산림 황폐화로 인하여 탄소 흡수능력이 부족하다는 점이다. 남북한의 1981~2010년까지 온실가스 흡수·배출량을 따진 탄소수지 수치를 살펴보면, 북한은 1980년대까지 연간 1.09tC/ha(탄소톤)의 온실가스를 흡수해 남한과 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 1990년대에 들어 온실가스 흡수량 0.23tC/ha으로 줄었고, 2000년대 들어서는 육상에서의 탄소 흡수량이 배출량보다 적어 탄소 배출국으로 전환되었다. 반면, 남한은 2000년대 들어 0.66tC/ha로 탄소 흡수량이 줄어들긴 했지만, 여전히 흡수량이 배출량보다 많은 것으로 분석되었다.¹⁴⁾ 온실가

12) 김인선 외, 북한의 에너지 사용과 대기오염물질 배출 특성, 한국대기환경학회지 제 35 권 제 1 호, 135p.

13) 질소화합물, 이산화황, 일산화탄소는 반응가스로 오존과 에어로졸이 되기 전 단계의 역할을 한다. 그 자체, 또는 화학반응을 통해 이차 오염물질로 생성되어 대기오염과 기후변화에 영향을 미친다.

스를 줄이기 위해선 배출 자체를 줄이는 노력과 탄소 흡수원 확충이 필요하다. 앞으로의 기후변화 대응 노력에 있어 북한의 에너지 수급 구조 개선을 통한 오염물질 배출 감축과 황폐화 토지 복구 및 조림사업을 통한 탄소흡수원 확충 노력이 필요하다.

2. 북한의 기후변화 취약성

북한은 기후변화에 취약한 국가로 알려져 있다. 기후변화 취약성이란, ‘기후변화에 따른 악영향에 대처할 수 없는 상태 또는 정도로 정의된다.’¹⁴⁾ 취약성을 평가를 위해 기후노출과 민감도의 합에서 적응역량을 빼는 공식이 널리 사용된다(취약성 = 기후노출 + 민감도 - 적응능력). 북한의 기후변화 취약성에 관한 실측자료가 부족한 관계로 관련 지표를 통해 현 상황을 가늠하고자 한다. 저먼워치(Germanwatch)가 2013년에 발표한 세계 기후 위험지수(Global Climate Risk Index 2013) 보고서에서 북한이 세계 기후 위험지수 7위를 기록했다.¹⁶⁾¹⁷⁾ 이 단체는 북한에서 자연재해가 발생할 때마다 국내 총생산의 약 7%에 달하는 재산 피해가 발생한다고 분석했다(김은지 2015). 또한, 미국 노트르담 대학의 지구적응 이니셔티브(Notre Dame Global Adaptation Initiative, ND-GAIN)는 매년 국별 기후변화와 지구적 문제에 대한 취약성 준비상태를 분석해 발표하는데, 이 ‘ND-GAIN 국가 지표’에 따르면, 북한은 2015년 총 192개 국가 중 129위의 낮은 순위에 머물렀다.¹⁸⁾ 이러한 지표들은 북한의 기후변화 대응에 있어 취약성 완화와 적응역량 제고가 시급한 과제를 뒷받침한다.

일반적으로 개발도상국은 1차 자연자원에 의존하는 경제구조와 인구가 해안 근처에 집중적으로 분포하고 있어 많은 인구가 기상이변에 노출되

14) 국가환경정보센터, 한반도의 기후변화 요인과 탄소수지 개선 이슈, 4p.

15) 윤성권 외, 2013. “시흥시 기후변화 취약성 평가 연구”. 「한국기후변화학회지」 Vol.4(1). 2013. pp.1-10

16) Sven Harmeling and David Eckstein, GLOBAL CLIMATE RISK INDEX 2013

17) 세계 기후 위험지수는 기후변화로 인한 총사망자 수, 인구 10만 명당 사망자수, 피해 금액과 GDP 대비 피해 금액의 비중, 이 네 가지 지표를 바탕으로 고안된 지수이다 (Gemanwatch 2009).

18) 송민경, 북한의 산림부문 기후변화대응 동향 및 시사점, 2p.

어 있으나, 자연재해 방재를 위한 예산과 제도는 매우 제한적이다.¹⁹⁾ 북한의 사정 역시 크게 다르지 않다. 그중에서도 산림 황폐화 문제는 북한을 기후변화에 취약하게 만드는 주요인이다. 아래 설문조사에서 확인할 수 있듯이 댐감을 위한 벌채와 소토지 개간으로 산림이 상당 부분 훼손되었다. 표토유실을 수반한 산림황폐화 현상은 각종 자연재해과 식량생산 감소를 낳아 악순환이 반복된다(명수정, 2014). 해방 직후 북한의 산림 사정은 남한보다 나았으나 1970년대 이후 식량 증산을 위해 경사지의 나무를 베어 ‘다락밭’을 만드는 등 무분별한 산림 개발로 황폐화가 시작되었다. 이후 1995년 대홍수로 인한 농지파괴와 더불어광산 침수로 석탄 공급이 원활하지 못해 나무를 주 에너지원으로 사용하기 시작하며 더욱 심각해진 것으로 파악된다(윤순진 2006). 댐감과 외화벌이를 위한 산림 벌채 이후 방치된 민둥산은 토사유출과 영양염류 유출 문제로 인해 산림 복원 잠재력마저 크게 훼손됐다는 점도 문제이다. 유엔환경계획(UNEP)에서 2003년, 2012년에 발표한 북한 환경실태 보고서에서도 숲 면적이 크게 감소한 것으로 확인되는데, 1990년 전체 토지면적의 68%였던 산림은 2010년에 47%로 줄었다. 유엔 식량농업기구(FAO)가 발표한 ‘세계 산림자원 평가 2020’에 따르면 북한의 산림 면적은 603만ha로, 2010년보다 21만ha가 줄어든 면적이다.²⁰⁾ 황폐해진 산림으로 인해 자연재해가 쉽게 발생하고 농경지가 훼손돼 사회·경제적 피해가 가중되는 악순환이 진행되는 것으로 보인다.

〈표4〉 북한이탈주민 설문조사 - 산림황폐화 원인

문항	빈도	비율(%)
가정용 댐감을 위한 벌채	42	59.1
산을 이용한 소토지 개간	31	43.6
임산직장 및 군대 채벌	11	15.4
잘 모르겠음	7	9.9

출처 : 국가산림과학원(2013)

19) 이희연, 개발도상국의 기후변화 취약성 실태와 기후변화 대응 과제, 96 p.

20) 노석주, 김정은 '산림녹화' 외쳤지만, 10년 만에 평양 면적 산림 사라져

명수정(2013)을 비롯한 연구원들은 북한의 환경현황 파악을 위해 북한 주민들을 대상으로 설문조사와 면담을 시행했는데, 이를 통해 북한 주민들이 체감하는 기후변화 피해를 유추할 수 있다.

<표5> 기후변화 관련 현상에 대한 주요 면담 내용

구분	내용
무더위	- 여름철 날씨가 너무 더울 때는 건물 바깥으로 나가기 힘들어 출근이나 등교를 못 하는 경우가 종종 있음 - 농장에서 작업 중 일사병으로 쓰러지는 사람들도 종종 발생함
혹한	- 겨울은 여전히 상당히 춥고 더 추워진 듯함 - 겨울철은 찬바람으로 얼굴이 상할 만큼 가혹한 추위
태풍	- 강원도의 경우 태풍 피해가 종종 발생. 태풍이 발생하여 기왓장편 아니라 사람이 날아갈 정도의 강한 바람이 불기도 함. 1997년과 2008년에 태풍피해가 특히 컸는데 전선줄이 끊어지고 나무가 날아가기도 하였음
가뭄	- 가뭄이 심해서 모를 두 번이나 심어야 할 만큼 심한 가뭄이 든 적도 있음 - 근래 왕가뭄이라고 불릴 만큼 오랜 가뭄이 지속되었음. 관개시설이 발달하지 않고 기존의 시설도 낙후되어 가뭄이 특히 피해가 큼
폭설	- 폭설 때문에 건물이 내려앉는 일도 있었음 - 폭설이 내리면 길이 막히고 등교가 어려워지는 일이 있었음 - 눈이 많이 내리면 길을 땅굴처럼 파서 겨우 다니기도 함 - 동사하는 군인들도 발생
온난화	- 눈이 많이 내리는 북쪽에 거주하였는데 90년대와 비교했을 때 추위가 덜하고 눈이 녹는 속도가 빨라짐을 느꼈음
계절변화	- 겨울은 춥고 혹독하지만, 11월 김장철이 조금씩 늦어짐 - 겨울날씨가 따뜻해져 김장시기가 점차 늦어짐 - 강우의 경우 계절 변동을 보이는 듯함. 이전에는 7, 8월이 장마철이었으나 최근엔 5월에 호우가 내리기도 하고 눈이 오기도 함 - 이전에는 9월 초나 10월 초 명절에 서리가 내렸는데, 언제부터인가 그렇지 않다며 4계절 구분이 없어졌다는 얘기가 나온 적이 있음 - 언제부터인가 봄이 점차 빨리 온다는 인식이 있음
산사태 및 토사 유출	- 산림이 파괴되어 비가 오면 산사태가 발생하여 강에 흙이 쌓임. 심한 경우 눈에 독이 만들어질 만큼 토사가 다량으로 밀려옴. 흙이 밀려오더라도 포크레인 같은 중장비가 없어 인력으로 치워야 함 - 비가 많이 오면 집이 무너지는 일이 빈번함 - 눈이나 비가 오면 산사태가 자주 일어남 - 산 밑 거주지는 배수가 되지 않아 물이 넘치는 일이 일상이었음 - 홍수가 발생하면 토사유출로 인해 도로를 이용할 수 없어짐.

출처 : 명수정 외(2013). “한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반” 참고하여 재구성

설문조사에서 응답자의 72%가 북한 거주 당시 기후변화를 체감하였다고 응답했다. 체험한 기후변화 현상으로는 여름철 폭염과 가뭄, 겨울철 혹한의 응답 비율이 가장 높으며 폭설의 증가와 태풍 및 집중호우와 같은 자연재해 증가를 경험한 북한이탈주민들도 많았다. 이어 북한 거주 당시 기후변화와 관련된 피해를 경험 여부에 대한 질문에 응답자의 60%가 그렇다고 답했다. 혹한과 가뭄에 의한 피해 정도가 가장 높은 것으로 나타났다. 폭우와 폭설, 폭염 및 태풍에 의한 피해 정도 또한 높게 나타났다. 그다음으로 계절변동과 평균기온 상승이 뒤를 이었다. 주목할만한 것은, 폭염, 가뭄, 홍수로 인한 각각의 피해에 대해 농작물 생산감소로 인한 식량부족이라고 응답한 비율이 가장 높았다는 점이다. 기후변화의 대응이 식량안보와 밀접한 관련이 있음을 재확인할 수 있다. 또한, 많은 응답자가 비만 오면 토사가 밀려와 큰 피해를 겪었다고 답했는데, 북한 기후변화 대응에 있어 황폐산림 복구가 시급해 보인다.

여러 지표를 통해 북한의 환경 현황과 기후변화 취약성을 살펴보았다. 이처럼 북한은 열악한 에너지 상황, 황폐산림, 환경 인프라 미비 등의 요인으로 기후변화 영향에 취약하게 노출돼 있다. 기후변화 취약성이 큰 탓에 자연재해 피해가 더욱 막심하며, 이는 식량 생산에 피해를 주어 주민들의 삶을 위협한다. 식량난과 에너지난을 겪는 북한 주민들은 식량 확보를 위해 야산을 다락밭으로 개간하고, 댐감을 얻기 위해 산림을 훼손한다. 식량을 자급자족하기 위해 농지면적을 확보하려던 북한의 주체 농업 정책이 결국 산림훼손과 홍수피해를 가중시켰다고도 볼 수 있다. 김병로(2013)는 1990년대 고난의 행군과 맞물린 기후변화로 인한 재해에서 기이한 문화상태 사이클이 이러한 악순환의 구조를 낳는다고 분석했다. 이처럼 북한의 기후변화 및 환경문제는 구조적인 성격이 강하며, 해결을 위하여 농업, 에너지, 조립, 주민 생활문화 등의 복합적인 접근이 필요하다.

Ⅲ. 북한 기후변화 인식 및 대응현황

북한의 국토환경보호성은 ‘조선민주주의인민공화국의 임농업 국가전략과 활동계획(2015-2024)’에서 “현재 산림벌채, 토지 황폐화, 자연재해 증가는 인민의 생계와 공화국 경제 발전에 중대한 영향을 미치는 매우 심각한 이슈”라고 언급한 바 있다(송상훈 2018). 이처럼 북한 당국은 기후변화의 심각성을 인식하여 제한적이거나 이에 대응·대비하기 위한 움직임을 보여 왔다. 주체사상 고수, 벼랑 끝 전술 등 폐쇄적이고 강경한 북한의 외교 행보를 고려할 때 기후변화 문제에 있어 북한이 보인 행보는 이례적인 것으로 평가된다. 이는 기후변화가 북한 정권의 유지와 생존, 국가 안보에 영향을 미치는 직접적 요인이 될 수 있다는 지도부의 총체적 상황 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다(한진희 2019). 북한의 기후변화에 대한 인식과 대응현황을 살펴보는 것은, 앞으로의 기후협력을 추진하는 데 있어 북한의 수용성과 협력의지를 가늠할 수 있는 지표로서 의미가 있다.

1. 북한의 대내적 대응

북한은 1986년 「환경보호법」을 제정하고 「바다오염방지법」, 「국토환경보호단속법」, 「환경영향평가법」, 「환경영향평가법」 등을 제·개정하여 환경문제해결의 기반을 마련했다. 1993년에는 환경보호법 제39조에 의거하여 국가환경보호위원회를 설립하였으며, 환경보호법을 구체적으로 집행하기 위한 환경보호법시행규정을 1995년에 채택하였다. 북한은 특히 산림의 황폐화 문제가 시급하다고 판단하여 산림 관리에 주의를 기울여 왔다(손기웅 2006). 북한은 1972년 「산림보호규정」을 제정하고 1992년에는 「산림법」을 채택하였다. 산림황폐화가 상당부분 진행된 고난의 행군 이후부터 국토환경보호성 신설(1997년)하는 등 적극적인 해결을 모색해 왔다(한희진 2019).

북한 당국은 환경 보존 관련 제도적 기반과 더불어 정치적인 구호를 통해 실천을 독려해 왔다. 2000년대에 들어 북한은 산림조성 10개년 계

획(2001-2010년)을 수립하여 10년간 150만ha의 산림을 조성하겠다는 목표를 세웠다. 그러나 경제난에 따른 투자부족과 사회통제력 약화로 성과를 내지 못하였다(김경민 2018). 산림복구를 위한 움직임은 김정은 정권에 들어서 보다 전면적으로 나타난다. 김정은 위원장은 집권 초기부터 ‘산림복구전투’를 강조해 왔는데, 기존 산림정책의 실패를 인정하고 2012년에는 “10년 안에 수림화를 달성하겠다”는 의지를 표명하였다. 2014년 신년사에서 산림자원 복구를 강조하며 “전 군중적으로 나무심기를 힘있게 벌일 것”을 지시하였다. 이후 2015년에는 산림피복도를 높혀 식량을 확보하고 재해를 줄이기 위한 구체적인 계획인 립농복합경영 10개년 전략 및 사업계획(2015-2024년)을 발표하였고, 2016년에는 산림 복구 전투를, 2017년에는 현대화된 양묘장 필요성을 강조한 바 있다. 2018년 신년사에서는 ‘산림복구전투 1단계(2015-2017년) 과업 수행’을 언급하기도 했다(안새롬 외 2019). 덧붙여 김정은 정권은 2015년 3월 산림포고문을 발표했는데, 산림관련 시설(양묘장) 내 다른 작물을 키우는 것, 산림훼손 행위 및 산림발전 저해 행위를 금하였다(최현아 2018). 이처럼 북한은 산림복구를 필두로 열악한 환경상황을 개선하고자 했으나 구체적인 실천 역량으로 이어졌다기 보다 정치적 구호에 그쳤다.

북한의 공영매체에 나타나는 기후변화 담론의 변화도 주목할 만하다. 김정일 정권과 비교했을 때 김정은 정권하에 들어서 기후변화 관련 보도량이 증가하고 있으며, 기후변화가 보다 구체적으로 묘사되기 시작했다는 특징을 보인다. 또한, 기후변화 대응에서도 ‘과학 농사’와 ‘산림 복구’, 강과 하천, 방파제, 도로와 같은 사회기반시설 정비 등을 통해 기후변화 피해를 최소화할 것을 강조하였다. 환언하면, 북한 내 기후변화 적응 담론이 형성되기 시작한 것으로 볼 수 있다. 특히 주목할 만한 것은, 종전엔 애국주의 담론으로서 강조되던 산림 복원이 최근 들어 이산화탄소 저장소, 기후변화 대응 등의 담론과 연결지어 등장한다는 것이다(안새롬 2019). 이러한 결과를 통해 김정은 정권의 기후변화 대응에 관한 관심과 의지를 가늠할 수 있다.

북한 당국은 언론 보도뿐 아니라 교육을 통해서도 기후변화 관련 정보

를 제공하고 있다. 이를 통해 북한이 기후변화를 어떻게 인식하고 대비하고 있는지를 확인할 수 있다. 현재 북한 중학교 이전 교과과정에는 기후변화와 관련된 교육내용이 없다고 확인된다. 중학교 과정부터 지리, 자연과학 등의 과목에서 기후변화 현상 및 원리, 원인, 영향, 대응 등의 내용을 학습한다. 1996년 개정 교육과정과 비교했을 때 2013년 개정 교육과정에서 기후변화 교육내용이 확대 배치되었다. 제한적이긴 하나 북한 주민들의 기후변화 소양을 높이기 위해 노력하고 있다고 볼 수 있다(안새롬 외 2019).²¹⁾ 추후 남북 기후협력 과정에서 교육협력을 통한 기후변화 소양 제고 방안에 관한 논의 역시 이뤄져야 한다는 시사점 또한 제공한다.

2. 북한의 대외적 대응

북한은 1990년대 초부터 남한과 환경 관련 분야의 협력을 합의해 왔다. 그간의 남북합의서 내용을 살펴보면, 기후변화 대응과 관련하여 명시된 내용은 없으나 환경협력이라는 포괄적 차원의 논의는 최근까지 꾸준히 있어 왔다. 아래 표에서 알 수 있듯이 남북기본합의서를 통해 남북한 환경협력의 토대가 마련되었고, 2018년 판문점 선언 이행에 있어 가장 우선적으로 추진된 사업도 산림협력이었다.

21) 기후변화 소양(climate change literacy) 또는 기후 소양(climate literacy)은 인간이 기후변화에 미치는 영향과 기후변화가 인간 사회에 미치는 영향을 이해하는 것뿐만 아니라, 기후변화에 대한 의사소통과 의사결정 등 실천 역량까지 포함하는 개념이다.

<표 6> 남북 환경 관련 분야 합의

구분	내용
남북기본합의서 (1991.12.13.)	제3장 남북교류·협력 제16조 남과 북은 과학기술, 교육, 문화예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판보도 등 여러분야에서 교류와 협력을 실시한다.
남북공동선언 (2000.06.15.)	4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (2007.10.04.)	남과 북은 안변과 남포에 조선험력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.
남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서 (2007.11.16.)	4. 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력 ⑤ 남과 북은 산림녹화 및 병해충방제, 환경오염방지를 위한 협력 사업을 추진하기로 하였다. ⑥ 남과 북은 지하자원개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 「남북경제협력공동위원회」 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다.
남북경제협력공동위원회 제1차 회의 합의서 (2007.12.6.)	제6조에 따라 남과 북은 보건의료 및 환경보호 분야 협력사업을 적극 추진하기로 하였는데, 특히 양묘장 조성 및 이용, 산림녹화 및 병해충 방제 사업을 진행하고, 생태계보존과 환경오염저감 등 환경보호 분야 협력을 적극 추진하기로 하였다
남북보건의료·환경협력분과위원회 제1차 회의합의서 (2007.12.21.)	제2조에 따라 남과 북은 환경보호 및 산림분야 협력을 적극 추진해 나간다는 큰 틀 속에서, 양묘장생산능력과 조림능력강화를 위한 산림녹화 협력 사업을 단계적으로 추진하며 당면하여 사리원지역에 양묘장을 조성하기로 함과 동시에, 산림병해충 피해를 막기 위한 조사와 구제를 공동으로 진행하기로 하고 남측이 농약, 설비 등을 제공하기 위한 실무접촉을 진행하기로 합의하였다.
평양공동선언 (2018.09.19.)	2. 남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 하였다. ③ 남과 북은 자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하기로 하였으며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 하였다.
남북 산림협력 분과회담 공동보도문 (2018.10.22.)	1. 남과 북은 소나무재선충병을 비롯한 산림 병해충방제사업을 매년 병해충 발생 시기별로 진행하며, 병해충 발생 상호 통보, 표본 교환 및 진단·분석 등 산림 병해충 예방대책과 관련된 약제 보장문제를 협의의 추진해 나가기로 하였다. 2. 남과 북은 북측 양묘장 현대화를 위해 도, 시, 군 양묘장 현대화 사업을 단계적으로 추진하기로 하였으며, 당면하여 올해 안에 10개의 양묘장 현대화 사업을 추진하기로 하였다. 3. 남과 북은 산불방지 공동대응, 사방사업 등 자연생태계 보호 및 복원을 위한 협력사업을 적극 추진하며, 산림과학기술 공동토론회 개최를 비롯해 제기되는 문제들을 계속 협의해 나가기로 하였다. 4. 남과 북은 산림협력에서 실무적으로 제기되는 문제들에 대해 문서 교환 방식으로 협의하기로 하였다.

출처 : 남북회담본부(<https://dialogue.unikorea.go.kr/>) 참고하여 작성

북한당국은 남한과의 양자협력 뿐 아니라 국제레짐에 참여를 통해 기후 변화 대응을 위한 노력을 경주해 왔다. 북한은 1994년 기후변화협약에 비준한 이후 2005년 교토의정서와 2015년 파리협정 당사국으로 비준하였다.²²⁾ 이에 따라 2000년과 2012년 두 차례에 걸쳐 기후변화 국가 보고서를 UN에 제출하는 등 국제사회의 기후변화 대응 노력에 동참하고 있다. 최근에는 2019년 미국 뉴욕에서 열린 ‘UN 기후행동 정상회의’에 대표단을 파견해 온실가스 감축 계획을 발표하고 국제사회와의 협력 의지를 밝히기도 했다.

<표 7> 북한의 국제 환경 레짐 참가사례 및 주요사항

시기	참가사례	주요사항
1991	UNDP “대기오염 방지 및 재생에너지 기술개발을 위한 UNDP 동북아 환경회의”	
1991	UNEP 동북아해양환경 보전을 위한 회의	
1992	브라질 리우데자네이로 환경과 개발에 관한 유엔회의의 참석, 리우 선언, 의정21 채택	
1994	생물다양성보존협약 가입, 유엔기후변화협약(UNFCCC) 가입	유엔기후변화협약 가입 이후 두 차례 국가보고서 제출 (2000, 2012)
1995	오존층보호를 위한 비엔나협약과 몬트리올 의정서 비준	
2002	잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름협약 가입	
2004	UNEP와 공동으로 북한환경상태 보고서 2003 발간 (2013년 UNEP, GEF와 2차 보고서), 유엔 사막화방지협약 가입	
2005	교토의정서 가입	청정개발체제 사업(CDM), 산림 파괴 방지를 통한 온실가스 감축(REDD)에 관심 표명
2008	유해물질의 국경 이동 및 그 처분 규제에 관한 바젤 협약의 시행	
2015	당사국총회22(COP) 고위급 세션 참여	국가 온실가스 배출량 37.4% 감축 및 향후 10년 간 63억 그루 식목 공약
2016	파리기후협약 비준 INDC 제출	2030년까지 비조건부로 8%, 조건부로 40.25%까지 감축공약
2019	UN 기후행동 정상회의 참석 녹색기후기금(GCF)에 기후변화 대응사업 요청서 제출	2030년까지 16.4% 감축계획 설명 GCF 75만달러 규모사업 승인

출처 : 김병로(2013), 한희진(2019) 등 참고하여 저자 재구성

22) 북한의 산림부문 기후변화대응 동향 및 시사점, 3p.

위의 표에서 나타나듯이 북한은 여러 국제레짐 참여를 통해 기후변화 대응을 모색해 왔다. 북한 역사상 처음으로 국제사회에 인도적 지원을 요청한 배경도 1995년 대홍수로 인한 피해규모가 컸기 때문이다.²³⁾

북한의 기후변화 대응현황을 살펴보았다. 국내에서는 환경 관련 제도 정비와 대중운동 진행, 언론과 교육을 통한 기후변화 인식 제고 등을 모색했으며, 대외적으로는 남북 양자협력과 국제레짐 참여를 통해 기후변화에 대비·대응을 시도해 왔다. 이는 북한의 기후변화 인식수준과 대응 적극성 등을 가늠해 보는 지표로 볼 수 있다. 특히 외교적 고립을 추구하던 북한이 기후변화 및 환경 문제에 있어선 관여(engagement) 정책을 시도한 것을 주목할 만하다. 그러나 국내적인 대응은 추상적인 수준에 머물러 있어 실천역량으로 이어지지 않았다는 한계를 지니고 있으며, 대외 대응 또한 북핵문제 등 정치적 이슈 등으로 좌초되거나 괄목할 만한 진전을 보이지 못했다. 북한의 기후변화 대응을 위한 노력이 수사적, 선언적 수준에 머물지 않기 위해선 북한 스스로 적극적인 의지를 보여야 할 것이다.

IV. 북한 기후변화 대응을 위한 협력 필요성

앞서 북한의 전반적인 기후변화 추세와 북한 당국의 인식 및 대응현황을 살펴보았다. 기후변화는 북한의 지속가능성을 저해하고 주민들의 삶의 질을 저하하는 요인이다. 북한 당국 역시 문제의식을 안고 있지만, 이미 환경파괴가 진행돼 대중운동만으로 해결되긴 어려워 보인다. 남한은 북한과 하나의 생명공동체로 묶여 있다는 점에서 중요한 협력파트너이다. 동시에 기후변화 문제는 초국경적인 성격을 띠고 있어 국제적인 협력이 긴요하다. 그러나 대북제재 하에서 대북한 기후협력은 제한적일 것으로 전망된다. 아울러 국제협력 파트너이자 잠재적 공여주체인 개별 국가들은 코로나 19 팬데믹으로 국제협력 보다는 자국문제에 집중하는 경향을 유

23) 유엔 인도국(The United Nations Department of Humanitarian Assistance)에 홍수 피해 복구 및 식량 지원을 공식으로 요청하였다.

지하고 있다. 이러한 기조는 코로나 사태 종식 이후에도 계속될 것으로 보이며, 그로 인해 북한의 기후변화 대응을 위한 협력사업 역시 난항을 겪을 것으로 보인다. 국제사회의 참여를 모색하는 데 있어 설득 논리를 마련하는 것이 우선적인 과제라고 사료된다. 즉, 국제사회의 원조 주체들에게 북한의 기후변화 협력에 적극적으로 참여해야 하는 이유를 제공해야 할 필요가 있다. 본 고에서는 기후정의의 견지에서 북한의 기후변화 대응을 위한 협력의 필요성을 피력하고자 한다. 또한, 국내에서의 공감대를 형성하기 위해 생명공동체 측면에서 북한과의 기후변화 대응을 위한 공조의 필요성을 검토하려 한다.

1. 기후정의와 인권의무 측면의 당위성

김태균(2012)은 북한개발 담론에 있어 현실주의적 질서(order)와 자유주의적 정의(justice)라는 두 속성이 공존하며, 둘 중 어느 가치에 무게를 두느냐에 따라 개발협력 통제와 인도주의적 원조 추진의 결과로 나타난다고 분석했다. 기후변화 관련 협력 역시 북한 주민들의 인권 상황 개선이라는 인도주의적 당위성을 지니지만, 북한이 세계 주류적 질서에 편입되지 않는 한 국제사회의 참여 유도가 난망하다. 따라서 북한의 내부 변화를 유도하는 동시에 국제사회에 북한 지원 및 협력의 설득논리를 제공하는 것이 남한의 전략적 접근이 될 수 있다. 긍정적인 것은, 북한이 기후변화 관련 국제레짐에 적극적으로 참여해 왔으며 대응의지 또한 강해 보인다는 점이다.

기존 기후변화 논의는 현상 진단, 온실가스 감축, 국제환경법적 접근이 주를 이뤘으나 최근 들어 기후변화가 인간 생존의 기반을 파괴한다는 인식이 확산되면서 기후안보, 기후불평등, 기후인권, 기후외교, 기후난민 등의 논의로 이어지고 있다(박병도 2019). 기후변화는 세계적인 현상으로 전 세계 모든 사람에게 영향을 미치지만, 그 영향이 균등하게 나타나는 것은 아니다. 모순되게도 기후변화 유발의 책임이 적은 국가나 계층이 기후변화로 인한 피해에 더 취약하게 노출되는 기후 불평등(climate inequity)이 발생한다. 기후변화협약(UNFCCC)에서는 형평성, ‘공통의 그

러나 차별화된’, 개별국의 능력이라는 원칙에 따라 각국에 기후변화 대응 의무를 규정하였다. 이때 선진국의 특정의무는 “개도국의 기후변화 대응을 위해 재정과 기술을 지원하는 의무”라고 명시돼 있다. 기후 정의 측면에서 대북한 기후변화 대응에 협력하는 일은 당위성을 갖는다.

또한, 북한의 기후변화 대응에 협력하는 일은 국제적 인권의무 차원에서라도 논의될 수 있다. 기후변화는 궁극적으로 북한 주민들의 인권상황을 개선하는 데 목적을 두고 있다. 기후변화가 생존권, 건강권, 주거권 등을 포함한 인권향유에 부정적 영향을 미친다는 것은 더 이상 논쟁거리가 아닌데, 최근 유엔 인권기구들도 기후변화가 인권에 미치는 영향에 관한 보고서와 결의를 채택하고 있다. 이때 기후변화와 관련된 국가적, 국제적 인권의무가 논의된다. 유엔 인권 고등판무관 사무소(OHCHR)는 ‘공동의 그러나 차별적인 책임원칙’을 골자로 빈곤한 개발도상국을 지원해야 하는 선진국의 책임과 의무가 중요하다는 입장을 피력하고 있다(박병도 2019). 아직 이에 관한 논의가 활발하지 않지만, 관련연구가 진행됨에 따라 북한주민들의 인권에 기후변화가 미치는 영향과 이에 따른 의무와 책임에 대한 논의도 이뤄져야 할 것이다.

2. 남북 생명공동체 측면의 필요성

남북한은 서로 인접해 있어 기후변화를 비롯한 환경문제에 공동으로 직면할 수밖에 없다. 이는 남과 북 중 한 측의 단독적인 노력으로는 해결될 수 없는 문제이며, 한반도의 지속가능성 차원에서 함께 협력해야 할 사안이다. 특히 기후변화는 단순히 환경오염 차원의 문제가 아니며 사회, 정치, 경제 등 제분야에 파급효과가 크게 나타난다. 문재인 대통령은 제 75차 유엔총회 기조연설에서 신기후 체제 확립 노력에 적극적으로 동참하겠다고 강조하며, 기후변화 대응을 위한 국제협력의 중요성을 역설했다. 아울러 한반도가 하나의 생명공동체라는 점을 상기시켰는데, 생명공동체는 취임 3주년 특별연설에서도 남북 인간안보 협력을 강조하는 대목에서도 등장한 바 있다. 남북한 생명공동체 관련 논의가 아직 부족한 실정이나 이와 맥을 같이 하는 생태공동체, 환경공동체 등의 논의는 여러

정권을 거쳐 발전됐다. 산림협력은 남한의 정권과 관계없이 비교적 꾸준히 진행돼 온 분야이다. 그간 남북은 정치적 민감도가 낮은 환경협력을 남북대화의 동력으로서 활용해 왔다. 환경협력은 비안보 연성이슈로서 정치·군사경성이슈와 분리하여 추진될 수 있어온 것으로 보인다.

<표8> 역대 정부가 추진한 남북 환경협력 구상 일람표

해당시기	환경협력 구상의 내용
노태우 정부	정보자료의 교환, 해당 기관 및 인원들 사이의 공동연구 및 조사, 산업부문의 기술협력과 기술자, 전문가들의 교류, 공동 환경보호 보책 수립
김영삼 정부	유관 국제기구를 통한 기상 등 세부분야 협력시도
김대중 정부	6·15 공동선언 등 원칙적 합의와 실무협의를 통한 공동조사 등 환경협력 추진
노무현 정부	실무자 수준에서 기상, 자연재해 방지, 산림녹화 사업 등 협의를 통해 실질적 공동이행 노력
이명박 정부	산림복구 등 산발적 정책구상 이외에 협의수준에 이른 환경협력 구상의 범위는 제한됨
박근혜 정부	그린 데탕트 구상 하에, 환경기술 남북 공동연구·인력 교류, 북한 나무심기 지원, 공적개발원조(ODA)를 통한 환경기초시설 건설 지원, 개성공단 내 재생에너지단지 구축

출처 : 김유철 외 (2018)

문재인 정부는 임기 초 신베를린 선언을 통해 “비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진” 하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.²⁴⁾ 이어 한반도 신경제지도를 앞세워 철도·도로 연결, 산림협력, 농·수산협력, 환경협력 등을 중점 추진분야로 선정하였고, 판문점 선언 이행을 위한 첫 사업으로서 산림협력을 추진하기도 했다. 올해 4.27 판문점 선언 2주년을 맞아 남북관계를 ‘인간 안보’ 틀에서 돌파하겠다는 입장을 밝혔는데, 코로나19와 말라리아, 아프리카 돼지열병 등의 공동 방역을 예로 들으며 화두로서 생명공동체를 제시했다.²⁵⁾ 기존 남북교류협력 논의에서 환경이슈는, 하위정치(low politics)

24) “文대통령 독일 코르비제단 초청 연설,” 『연합뉴스』 2017년 7월 6일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/06/0200000000AKR20170706177400001.HTML>>

25) 문 대통령, ‘인간 안보’로 남북 협력 의지 거듭 강조
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/944345.html#csidx6ba1f87b316351b8>

로서 정치, 군사와 같은 상위정치적 긴장완화를 위한 매개체, 동력으로서 논의되는 경향이 있었다. 그러나 코로나 19 상황을 목도하며, 수단이 아닌, 실존적인 문제로서 공동대응의 필요성을 실감하게 된다. 전통안보 시대의 대결과 반목을 넘어 인간안보 협력을 통한 공존과 상생을 모색해야 할 때이다.

V. 북한의 기후변화 대응을 위한 협력 추진 방향

본 고에서는 북한 기후변화 대응을 위한 남북 간의 양자협력과 다자 국제협력의 필요성을 인식하여 추진 방안을 고안하고자 한다. 기존 선행 연구에서 기후변화 대응과 관련한 구체적인 남북협력 로드맵이 제안된 바 있다. 한국환경정책·평가연구원 과학기술정책연구원(2013)은 기후변화 대응을 위해 에너지, 농업, 물관리 등 개별부문의 구체적인 협력안을 제시했고, 이종찬(2015)은 기후변화 문제의 해결 방안으로서 포괄적 산림 복구 지원을, 김유진(2007)은 지방자치단체 차원에서의 남북 기후변화 대응 협력 강조했다. 가장 최근의 연구에서 안새롭 외(2019)는 북한 주민들의 기후소양 제고를 위한 교육협력을, 윤순진 외(2019)는 언론보도 분석을 통해 북한의 기후변화 협력 수요를 파악하여 산림과 에너지 부문의 협력 중요성을 강조하기도 했다. 아래의 표는 선행연구에서 제시된 남북 기후변화 대응 협력사업을 정리한 것이다. 본 고에서는 대북제재 국면과 북한의 봉쇄정책 등 현재의 제한적인 상황을 고려하여 기존연구에서 제시된 로드맵 이행을 위해 고려되어야 할 기초적인 추진 방향을 나름 정리해 보았다. 우선, 북한 기후변화 대응과 관련된 협력은 ① 지속가능한 발전(SDGs)이행과 발맞춰 진행되어야 함을 강조한다. 이 대전제 하에 ② 기후변화 적응역량 강화와 ③ 한반도 평화구축 노력과의 상호작용을 강조하는 방향으로 추진과제들을 고민하였다.

<표9> 선행연구에서 제시된 한반도 기후변화 대응 협력사업의 예

부문	사업
기상·자연재해	- 남북 공유하천 및 수자원 관리 협력 - 기상 관측 모니터링 시스템 구축 - 조기경보시스템 구축 사업
물관리	- 수자원 관리 사업 - 수질관리 사업
농업	- 기후변화 적응형 농작물 품종 개발 사업 - 기후변화 적응형 농업생산 시스템 구축 사업 - 농업기반시설 조성 사업 - 자연재해 피해 발생지역의 농경지 복구 사업 - 종자 개량, 과학적 농법을 통한 작물의 기후변화 적응력 향상
보건	- 기후변화 민감 매개체성 질병 확산 방지 사업 - 자연재해 발생 후 수인성 전염병 발생 예방 사업 - 보건역량 강화를 위한 교육
산림·생태계	- 남북 공동 한반도 생태계 조사 및 연구 - 산림병충해 확산 방지 및 예방 사업 - 북한의 표토 유실 방지 및 복구 사업 - 탄소배출권 확보를 위한 조림사업
에너지·교통·건물	- 전력 안정화 및 보급 사업 - 재생에너지 시설 조성 사업 - 에너지 자원 조달 사업 - 대중교통체제 구축 및 교통망 건설 - 건물의 에너지 효율 개선사업
온실가스 인벤토리	- 국가 온실가스 인벤토리 작성을 위한 능력배양 사업 - 온실가스 배출량 산정 시스템 구축
제도·계획	- 국가적응계획의 수립 지원 - 온실가스 배출량 예측 및 감축 전략 수립

출처 : 한국환경정책·평가연구원 과학기술정책연구원(2013), 이종찬(2015), 김유진(2007), 안새롬 외 (2019), 윤순진 외 (2019)

추진방향 1 : SDGs 이행과의 연계

북한의 기후변화 대응을 위한 협력방안을 모색하는 데 있어 북한과 국제 사회의 수용성을 고려돼야 한다. 이때 참고할 만한 내용으로 북한외무성과 유엔북한팀에서 5년마다 작성하는 유엔전략계획(Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Government of

the Democratic People's Republic of Korea)을 들 수 있다. 유엔전략계획은 2017-2021은, 5년간 진행될 대북한 유엔활동의 접근원칙과 우선순위를 담고 있다. 북한의 국내외 환경변화를 반영하여 작성된 북한과 국제사회 간 협력 로드맵으로도 볼 수 있다(문경영 2020). 북한과 국제사회가 합의한 협력원칙과 접근법이라는 점에서 대북한 기후협력 방안이 나아가야 할 방향을 제시한다고 판단하였다. 아울러 유엔전략계획 2017-2021 이행에 있어 기후변화가 미치는 영향이 크다는 점에서 앞으로 북한과의 기후협력의 중요성을 재확인할 수 있는데, 연계 가능한 사업 개발은 추후 과제로 남겨둔다.

유엔 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 새 천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 승계하여 지속가능한 발전과 빈곤 종식을 위해 전 세계가 함께 추구할 목표로서 제시되었다. 북한 역시 SDG에 적극적인 동참 의지를 밝혔다. 2018년 12월 북한은, 올해 7월 개최 예정이었던 자발적 국적 리뷰(Voluntary National Review, VNR)에 참여할 것을 통보했다.²⁶⁾ 계획대로 VNR이 시행됐을 시 북한이 SDG의 17개의 목표와 169개의 세부목표에 대한 이행 정도와 앞으로의 우선순위를 파악할 수 있을 것이다. 북한 측이 코로나 19 확산 우려로 VNR을 연기함에 따라 유엔전략계획 2017-2021을 통해 그 단서를 얻고자 한다. 유엔전략계획에 따르면, 유엔 대북사업의 목표는 북한 주민들의 요구를 충족시켜야 하는 일차적 책임이 북한 정부에 있음을 전제로, 북한 주민들, 특히 취약계층의 복리 증진을 위한 북한 당국의 활동을 돕고 강화하는 것이다(UNSF, 2017). 기존 유엔전략계획(유엔전략계획 2007-2010, 유엔전략계획 2011-2015)과 달리 친 '사업 원칙(Programming Principles)'을 설정했다는 점에 주목해야 한다. (아래 표) 7가지 원칙이 국제사회에서는 일반적으로 통용되는 원칙이라고는 하나 과거 북한이 정권 유지의 위협요소로 간주하여 강하게 거부하였던 요소들을 대거 반영하였다는 점에서 긍정적으로 평가된다(문경연 2020). 유

26) 2020년 4월 20일 김성 유엔대표부대사는 코로나19(COVID-19)로 인한 전염병 예방 조치 차원으로 VNR을 2021년 HLPF으로 미루게 되었다는 것을 통보하였다.

엔전략계획 2017-2021 전반에 SDGs 목표를 적극 반영한 것을 확인할 수 있다. 북한과의 기후변화 대응협력에 있어서도 위의 기초를 적용할 수 있을 것으로 기대된다.

<표 10> 유엔전략계획 2017-2021 접근법

<ol style="list-style-type: none"> 1. 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs) 적용 2. 인권중심접근법(Human Rights-Based Approach: HRBA) 채택 3. 성평등과 여성권리 강화(Gender Equality and the Empowerment of Women) 지원 4. 환경 지속가능성 (Environmental Sustainability) 추구 5. 제도의 지속가능성(Environmental and Institutional Sustainability) 추구 6. 성과기반 관리(Result-based Management: RBM) 적용 7. 복원력(Resilience) 강화

<표 11> UNSF 2017-2021 이행에 미치는 기후변화 영향

우선순위	세부내용	기후변화 영향
1. 식량 및 영양안보	<ul style="list-style-type: none"> - 농업, 원예, 어업, 축산 부문에서 식량 생산, 생산성, 가공의 지속가능성 제고 - 모든 가계가 언제나 충분하고 다양한 식품군에 접근할 수 있도록 하여 주민들, 특히 가장 취약한 집단들의 삶의 질을 제고 - 가임기 여성, 5세 미만 아동, 노인 및 기타 취약계층의 영양상태 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 작물생산성이 감소로 식량안보 위협, 취약계층 영양실조 악화 - 홍수, 가뭄 등 수재(水災)로 인한 식수부족 - 식수 오염 및 부족으로 인한 영양상태 악화
2. 사회개발 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 북한 주민들, 특히 가장 취약한 인구집단과 외딴 지역의 주민들에 대한 일차의료의 개선 및 일관되고 공평하며 보편적인 보건의료 서비스 보장 - 전염·비전염성 질환, 특히 가장 취약한 여성과 아동들이 겪는 모성·유아 질환에 대한 개선된 의료 서비스 제공 - 보건 분야 긴급 상황에 대한 준비와 대응역량 강화 - 가정, 교육기관, 의료시설, 특히 가장 취약한 가구와 집단에 대한 적절하고 공평하며 지속가능한 물·위생시설 보급 - 유치원, 소학교, 중등학교, 3차 교육기관, 그리고 기술 및 직업 교육·훈련 부문에서 양질의 교육 제공 및 형평성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> - 자연재해로 인한 기초위생시설 악화, 의료보건 시스템 기능마비, 건강취약성 증가의 악순환 - 기후난민 또는 자녀의 교육기회 감소 - 질병발생률 증가로 인한 출석률 저하

<p>3. 복원력과 지속가능 성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고 - 지역 공동체, 특히 가장 취약한집단들의 지렴하고 신뢰할 수 있고 지속가능한 현대적 에너지원への 접근 - 환경관리, 에너지, 기후변화, 재난위험 관리 부문에서 정부 기관들의 통합적이고 공평한 사업 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - 자연자원 및 생태계의 질, 생산성 저하와 생물다양성 감소 - 이상기후로 인한 산림생태계 교란 - 평균기온 상승으로 인한 수목한계선 상승, 산림 병해충 확산 - 가뭄, 토양침식 확대로 인한 산림생태계 쇠퇴 및 사막화
<p>4. 데이터와 개발</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 기획 및 의사 결정을 위한 구체적이고 신뢰할만한 인도·개발분야 정보에 대한 접근과 가용성 제고 - 국제 기술표준을 적용하기 위한 북한의 역량 강화 - 국제 조약, 협약, 기타 체계에 대한 북한의 준수 강화와 증거에 기초한 보고 체계 강화 	<p>(비고) 현재 북한 환경측정단위 및 방법이 국제표준과 다르며 데이터 접근성이 낮아 지원과 협력에 어려움을 겪고 있음.</p>

자료 : 유엔북한팀 (2016), “UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021(역 우리민족서로돕기운동)”를 바탕으로 명수정(2013) 등 참고하여 작성

추진방향 2 : 기후변화 적응역량 강화

기후변화 대응으로 기후변화 완화(mitigation)와 기후변화 적응(adaptation), 크게 두 가지 방법이 논의된다. 완화는 온실가스 배출량을 줄이는 접근이고, 적응은 기후변화로 인한 피해를 최소화하는 데 방점을 두고 있다. 이미 대기 중으로 배출된 온실가스로 인해 앞으로 최소 수십 년간은 기후변화로 인한 악영향이 계속될 것이란 인식이 확산되면서 전 세계적으로 적응의 중요성이 부각되고 있다(환경부, 2010. 장기적으로 북한의 기후변화 대응은 완화와 적응을 함께 고려하는 방향으로 진행되어야 한다. 그러나 현재로서 북한의 탄소배출권 거래, 재생에너지 개발 등의 완화정책은 대북제재에 막혀 추진이 어려울 수 있다. 북한 기후변화 대응협력의 우선적인 방향은 적응역량 강화하여 자연재해 등 기후변화 영향을 최소화시키는 편으로 설정되어야 한다. 파리협정 등의 세계기후체에서 선진국들은 ‘공동의 차별적인 책임’을 받아들이고 저개발 국가 기후변화 적응정책에 경제적, 기술적으로 지원해야 한다고 합의한 바 있다.

추진과제 3 : 한반도 평화구축과의 상호작용

앞선 장에서 북한과의 기후협력 필요성을 기후정의와 국제적 인권 의무 측면에서 검토하였다. 주지하다시피 남북한은 민족내부의 관계만도 아니며 그렇다고 국가 대 국가의 관계로 보기도 어렵다. 남과 북은 1991년 남북기본합의서를 채택하면서 쌍방의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 정의 내린 바 있다. 이에 남북은 서로의 체제를 인정하는 기초 아래 협력 방안을 모색해 왔다. 이때 기후변화 영향은 앞으로 북한 체제의 안정을 저해하는 요인으로서 한반도의 평화정착에 장애물로 작용할 것으로 보인다. 따라서 남북한 기후변화 공동대응은 한반도 평화구축의 일환으로서도 의미가 있다. 북한 기후협력 파트너로서 남한이 가진 강점, 약점, 기회, 위협 요인들을 살펴보았다. 앞으로의 과제는 강점과 기회를 살리고, 약점과 위협 요인을 최소화시키는 것이어야 한다. 결국, 한반도를 둘러싼 정치 이슈의 영향을 많이 받을 수밖에 없어 보인다. 따라서 북한과의 기후협력은 항구적인 평화정착이라는 큰 틀 속에서 진행돼야만 실현할 수 있다.

〈표 12〉 북한의 기후변화 대응협력 파트너로서 남한의 SWOT

강점 (Strength)	약점 (Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> - 조림 등 환경복구사업 성공 노하우 보유 - GCF 사무국 유치 - 남북환경협력 경험 보유 - 남북의 유사한 기후 및 풍토 공유 	<ul style="list-style-type: none"> - 대북정책의 정치화로 지속성 보장 난망 - 기존 환경협력 중단 경험 - 경제발전 우선주의로 인한 낮은 환경이슈 우선순위
기회 (Opportunity)	위협 (Threat)
<ul style="list-style-type: none"> - 기후위기 대응 결의안 채택 - 코로나 19, 이상기후로 인한 기후변화 경각심 고취 및 관련 담론 확대 - 북한의 국제사회레짐 참여 및 내부변화 유도 기회 	<ul style="list-style-type: none"> - 내부적 반감 - 국제사회의 제재면제 불허 및 공감대 미형성 - 국제정세 변수 존재

위에서 제시한 세 가지 추진방향을 바탕으로 실천적인 추진과제를 제안한다. 첫째, 국제기구를 활용한 북한 내 기후변화 취약계층에 대한 인도적 지원을 제안한다. 아직 북한의 기후변화 취약계층에 관한 연구는 전

무하다. 북한 내부 자료 수집이 제한적이며, 취약계층 논의가 식량, 보건 의료 중심으로 진행돼 왔기 때문으로 보인다. 유엔전략계획 2017-2021 전략적 우선순위 3 : 복원력과 지속가능성에는 “재난 및 기후변화 영향으로부터 지역 공동체, 특히 여성을 포함한 가장 취약한 인구집단 보호 및 대응력 제고”에 대한 내용이 포함돼 있는데, 취약계층의 대상을 파악하는 작업이 필요해 보인다. 기후변화 취약계층에 관한 합의된 정의는 없으나 일반적으로 기후변화 취약계층은 ① 특정 기후노출이 심한지역에 거주하며, ② 기후노출에 상대적으로 민감하게 반응하고, ③ 해결능력이 떨어지는 계층으로 정의된다(하종식 외, 2014). 국제사회에서는 기후변화 취약계층을 취약한 그룹(vulnerable group) 혹은 더 취약한 사람들(more vulnerable to climate change impacts)라고 일컫는데, 기후변화 영향관련 보고서와 자료들을 종합해보면 ①아동 ②노인 ③여성 ④원주민 그룹으로 나누어 분석하는 것이 일반적이다.²⁷⁾ 북한의 기후변화 취약계층 지원을 위해 대상 조사가 필요한데, 우선 정보를 확보하는 것이 지원사업에 있어 큰 과제이다. 국내 기후변화 취약계층 담론에서 사용되는 주요 목록으로는는 65세 이상 노인, 독거노인, 심혈관계 질환자, 국민기초생활보장수급자, 상습침수지역 거주자, 해일위험지역 거주자 등을 들 수 있다(하종식 외 2014). 2013년 한국환경정책·평가연구원은 “한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구”를 작성하여 북한 도시별 기후변화 취약성을 평가했다(명수정 외 2013). 그 결과 함경남도, 황해남도, 함경북도, 황해북도, 강원도, 평안남도, 양강도, 자강도, 평안북도, 평양의 순으로 나타났는데, 위와 같은 데이터베이스를 보완하여 기후변화 취약계층 대상선정 및 지원에 참고할 수 있을 것으로 보인다.

기후변화 취약계층에 대한 지원과 함께 자연재해 발생시 긴급구호 지원을 확대해야 할 필요가 있다. 유엔 재난위험 경감사무국과 벨기에 루뱅대학교 재난역학연구소가 발표한 보고서에 따르면, 지난해 북한에서 자연재해로 인한 사망자 수가 237명으로 집계됐다. 이는 전 세계에서 9번째로 많은 수이다. 그중 151명은 홍수로 인해 목숨을 잃었는데, 지난해 8

27) 홍은경, 개도국의 기후변화 취약계층에 대한 논의

월 태풍 ‘솔릭’의 영향으로 발생한 홍수, 산사태 피해가 막심했던 탓이다 (이연철 2019). 올해에도 북한에선 집중호우로 인한 수해피해가 막심했다. 이번 홍수로 3만9천296정보, 약 390km²의 농경지가 피해를 입었고, 살림집 1만6천680여 세대, 공공건물 630여 동이 파괴 또는 침수된 것으로 확인된다. 이처럼 기후변화로 인한 재난이 매년 되풀이되며, 이로 인한 주민피해와 농업생산성 감소는 만성적인 식량난으로 이어진다. 향후 바람직한 기후변화 대응협력은 긴급구호성 사후정책이 아닌 기후변화 적응역량 강화를 중심으로 진행되어야 하지만, 재난상황 시에 더 큰 피해를 막기 위해선 재해복구와 긴급구호가 필수적이다.

둘째, 북한의 환경 인프라 구축을 위한 협력을 제안한다. 앞서 북한의 기후변화 추세와 대응현황을 검토하며, 북한의 기후변화 적응역량을 강화하기 위해 산림복구, 에너지 공급, 오염물질 처리체계 등 환경 인프라 개선이 시급함을 확인할 수 있었다. 2010년 이후 국제사회의 북한지원은 식량지원과 같은 인도적 지원을 주축으로 물과 위생, 보건 등을 위주로 전개되었는데, 환경보호나 환경인프라 구축을 위한 지원은 거의 없었다 (명수정 외 2017). 그러나 기후변화 적응역량을 강화와 근본적인 환경 질 개선을 위해선 초기 환경인프라에 상당한 투자가 필요하다. 이에 앞서 북한 환경현황 파악을 위한 기초조사가 선행되어야 할 필요가 있다. 제한적인 남북교류를 고려해 국제사회와 협력 가능한 분야를 모색하고, 협력사업 발굴을 위해 지속적인 노력을 기울여야 한다.

셋째, 남북교류협력 추진 과정에서 기후변화 적응 주류화를 제안한다. 기후변화 적응 주류화란, 정책과 계획, 사업 등에 대해 기후변화 취약성과 리스크, 기회를 고려하도록 하는 것을 의미한다(Olhoff & Schaer, 2010).²⁸⁾ OECD 개발원조위원회(DAC)는 개발 사업의 모든 단계에서 기후변화를 고려함은 물론 더 나아가 기후변화의 영향을 받지 않는 (climate-proofing) 개발 사업의 중요성을 강조한 바 있다(정지원 2010). 이와 같은 기조는 기후위기의 남북교류협력 사업에도 시사하는

28) 성재훈 (2019). “기후변화 적응의 주류화를 위한 기후변화 영향 및 취약성 평가.” 韓國農工學會誌 : 전원과 자원 61.2 재인용

바가 크다. 기후변화는 비단 환경협력 분야에만 국한된 문제가 아니라 남북교류협력을 구상하고 이행하는 과정 전반에 걸쳐 반드시 고려되어야 한다. 예를 들어 남북 철도·도로 연결사업, 금강산 관광 등의 협력사업을 계획하고 추진하는 단계에서 환경영향평가와 기후변화의 영향 조사가 수반되어야 한다. 기존 남북협력사업과 기후변화 적응정책이 연계·통합될 지점을 모색할 필요가 있다. 아울러 향후 남북교류협력 사업 전반에 걸쳐 기후변화 리스크, 기후변화 적응역량을 고려하도록 하고, 이행과정에서 기후변화 적응역량 등을 평가하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

넷째, 남북 기후변화 공동대응 체계 구축과 이를 위한 자원 마련을 제안한다. 앞서 추진과제로서 북한 내 기후변화 취약계층 지원, 환경인프라 구축, 기후변화 주류화를 제안했다. 이를 추진하는 데 있어 정기적인 연락망, 정보 전달 체계, 모니터링 체계가 필요하다. 다양한 환경주체들로 구성된 상설 협의체 마련 등을 고려해볼 수 있다. 기후변화 대응협의체의 역할은 남북 기후변화 대응을 위한 기초조사 진행과 기후변화 시나리오에 따른 중장기 플랜 수립, 구체적인 사업 이행 등이 될 것이다. 또한, 지속성을 요구하는 사업인 만큼 가용자원 확보와 시급한데 이때 남북교류협력 기금 활용을 검토할 수 있다. 남북협력기금법 제 8조를 통해 기금의 용도를 규정하고 있는데, 현재로서는 환경협력에 관한 조항은 없다. 앞으로 환경협력을 추진하는 데 있어 기후변화 대응협력에 관한 예산을 편성하고, 이외에 기후재원을 마련을 고민할 필요가 있다.

VI. 결론

오늘날 기후변화 문제는 인류가 함께 풀어가야 할 중대한 과제이다. 코로나 19가 모멘텀이 되어 기후변화를 기후위기, 기후재앙으로 봐야 한다는 인식이 확산되고 있다. 기후변화는 삶의 터전을 불안정하게 만들고 거주민들의 삶을 위협한다. 국제사회는 기후변화의 심각성을 인지하고 공동 대응의 필요성을 강조해 왔다. 이러한 공감대에도 불구하고 기후변화에 대한 개별국가들의 대응은 여전히 미온적이다. 기후변화의 근본적인 원인은 화석연료를 기반으로 한 인간의 경제활동인데, 인간 활동을 축소하면 서까지 해결해야 할 시급성을 느끼지 못하기 때문으로 보인다. 그러나 전문가들은 지금의 팬데믹 상황을 지켜보며, 지금과 같은 기후변화로 인한 악영향이 일상화될 것이고 전망한다. 기후변화는 먼 미래 이야기가 아니며, 당장 눈앞에서 진행되고 있는 시급한 문제라는 공감대가 확산돼야 할 것이다.

앞서 살펴본 대로 북한은 기후변화에 특히 취약한 국가이다. 북한의 기후변화 취약성은 자연재해로 인한 인명피해와 경제적 손실로 나타나며, 농작물 생산감소를 낳아 식량안보에도 심각한 영향을 미친다. 앞으로의 피해는 더 막심할 것으로 전망된다. 북한 당국도 기후변화의 심각성을 인식하고, 대응 방안을 모색해 왔으나 사회·경제적 자원과 여건 부족 등으로 큰 성과를 거두진 못했다. 한편, 북한의 황폐해진 산림, 자연재해, 만성적인 식량난과 에너지난의 악순환 고리는 이미 대중운동으로는 극복될 수 있는 상태를 벗어난 것처럼 보이는데, 국제사회의 협력이 긴요하 이유이다. 본 고에서는 북한의 기후변화 대응을 위한 협력 필요성을 기후정의와 한반도 생명공동체의 측면에서 살펴보고, 이에 따른 일차적인 방향성을 제시하였다. 북한 기후변화 대응 협력은 지속가능한 개발과의 연계, 북한 기후변화 적응역량 강화, 한반도 평화구축 과정과의 상호작용이라는 틀 안에서 진행돼야 함을 강조하였다. 이를 바탕으로 북한 내 취약계층 지원, 환경인프라 구축을 위한 협력 모색, 남북교류협력 내 기후변화 적

응 주류화, 남북 기후변화 공동대응 체계 구축과 재원 마련을, 세부 추진 과제로서 제시하였다.

향후 북한의 기후변화 대응에 있어 무엇보다 중요한 것은 북한 당국의 의지이다. 현재 북한은 코로나 19 유입 가능성을 차단하기 위해 모든 국경을 봉쇄하고 있다. 북한의 외교적 고립추구와 국제사회의 대북제재, 코로나 19로 인한 자국 우선주의 기조 지속 등의 요인은 앞으로의 남북관계에서 큰 장애물로 작용할 것이다. 기후변화 특성이 갖는 대응 자체의 어려움과 더불어 북한 개발협력의 특수성은 그 어려움을 가중시킨다. 남한은 북한 기후협력의 중요한 파트너로서 북한의 변화를 유도하고 국제사회에 설득논리를 제공이라는 큰 과제를 안고 있다. 그러나 이에 대한 학술연구는 아직 부족한 실정이다. 한반도 기후변화 공동대응에 관심을 갖고 관련 학술연구가 진전되기를 기대한다.

[참고문헌]

<국내 학술지>

- 고재경, 김동영, 예민지, 최민애 (2020). “코로나19 위기, 기후위기 해결의 새로운 기회.” 이슈&진단
- 김병로 (2013). “자연재해인가 정책실패인가? :북한의 문화생태 현실과 구조”. 평화학연구 14.1
- 김유철, 이상근 (2018). “남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로.” 統一 政策 研究 27.1
- 김인선, 김용표 (2019). “북한의 에너지 사용과 대기오염물질 배출 특성.” 한국 대기환경학회지 35.1
- 김재연, 김재환 (2018). “선진국의 기후기술 협력 동향 및 전략.” 녹색기술센터, CTis 전문가이슈 2018
- 김태균 (2017). “북한개발협력을 위한 이론적 소고: 국제사회론을 중심으로.” 국가전략 23.2
- 명수정, 김지영, 임미영, 황선훈, 손기웅, 안지호, 김미자, 강성대, 주광수, 성수호, Rajbhandari P., 김성균, 김영일, 정태성, 최현일, Thorson, S (2013). “한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반구축 연구.” 한국환경정책·평가연구원.
- 명수정 (2017). “북한의 환경인프라 조성을 위한 환경협력 연구.” 수시연구보고서 2017.9.
- 성재훈 (2019). “기후변화 적응의 주류화를 위한 기후변화 영향 및 취약성 평가.” 韓國農工學會誌 : 전원과 자원 61.2
- 박경석 (2013). “북한의 산림현황 및 산림정책.” KERI 북한농업동향 15.3
- 박창석, 김동현 (2012), “기후변화 적응주류화를 위한 전략과 사례.” 한국환경산업기술원, 77.
- 박희수 (2011). “공적개발원조에 의한 기후변화 적응 지원의 당위성과 방향에 관한 연구.” 국제개발협력연구 3.1

- 송민경 (2017). “북한의 산림부문 기후변화대응 동향 및 시사점.” NIFoS 국제산림정책토포픽 . 제50호. 국립산림과학원.
- 안새롬, 윤순진, 이찬희, 홍종호 (2019). “북한의 기후변화 교육: 기후변화 교육의 남북협력을 위한 탐색적 연구.” 환경교육 . 제32권. 제1호
- 여민주, 김용표 (2019). “북한 대기질 현황 및 개선방안.” 한국대기환경학회지, 35(3).
- 안순일, 하경자, 서경환, 예상욱, 민승기, 허창희. (2011). “한반도 기후변화의 추세와 원인 고찰.” 한국기후변화학회지, 2(4)
- 이종찬 (2015). “북한 기후변화 대응을 위한 환경 협력 모델 제안.” 한국환경정책학회. 한국환경정책학회 학술대회논문집.
- 이희연 (2014). "개발도상국의 기후변화 취약성 실태와 기후변화 대응 과제." 環境論叢 53.
- 정지원, 박수경 (2010). “개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원: 논의 동향 및 쟁점 분석.” 연구보고 2010.
- 최규빈(2020). “유엔의 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 북한의 인식과 대응.” 北韓研究學會報 24.1
- 최충익, 이동관, 최준호 (2019). “기후변화 국제협력 패러다임 변화에 따른 남북한 환경협력방안.” 한국지적정보학회지, 21(2)
- 홍은경 (2016). “개도국의 기후변화 취약계층에 대한 논의.” 국제개발협력단
- 한희진 (2019). “기후변화와 북한 - 국제 레짐 참여의 의의 및 전망”, <기후변화와 세계정치>, 서울대학교 국제문제연구소.

<신문기사>

- VOA, 국제기구 “북한 곡창지대, 40년 만에 최대 강수량...식량난 심화”,
<https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/geoglam-dprk-precipitation>
- VOA, 대북제재위, 북한 기후변화 대응 지원사업 제재 면제 불허
https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/23/2020072303073.html
- VOA, “북한, 지난해 자연재해 사망자 237명...세계에서 9번째로 많아”
<https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/4762381>

VOA, “북한 취약계층 인도적 위기 완화될 가능성 거의 없어”

<https://www.voakorea.com/korea/korea-politics/dprk-humanitarian-crisis>

프레스리안, 2050년까지 온실가스 순배출 제로를 목표로 하는 결의안 채택

https://www.pressian.com/pages/articles/2020092416422101923?utm_source=naver&utm_medium=search#0DKU

프레스리안(<http://www.pressian.com>)

조선일보, 김정은 '산림녹화' 외쳤지만, 10년만에 평양 면적 산림 사라져

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/23/2020072303073.html

<웹사이트>

- 통일부
- 환경부
- 정부24
- 기후정보포털
- 남북회담본부
- GLOBAL CLIMATE RISK INDEX (2013)
- IAEA World Energy Balances: Overview (2019)

한국 기후변화 평가보고서 2020

UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-20211

장 려

사이버 냉전의 도래와 국가대응전략

- 글로벌 사이버 안보 신경망(Global Cybersecurity Nerves System) 구축을 중심으로 -

단국대학교 정치외교학과 유덕현

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 사이버 안보의 중요성
- III. 한국의 사이버 안보 현실
- IV. 사이버 냉전의 도래
- V. 사이버 냉전 대비 국가대응전략
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

사이버 냉전의 도래와 국가대응전략

- 글로벌 사이버 안보 신경망(Global Cybersecurity Nerves System) 구축을 중심으로 -

평화와 안보는 불가분의 관계다. 평화통일 기반 구축의 토대는 단단한 안보를 확립하는 단계에서 시작한다. 안보가 뒷받침되지 않는다면 지속적 평화를 기대하기는 어렵다. 따라서 한반도의 평화를 위한 탄탄한 안보를 확립하는 일을 절대 게을리해서는 안 된다.

한반도의 평화를 위해서는 우리나라의 안보 시스템을 재점검할 필요가 있다. 안보의 개념이 변했기 때문이다. 90년대 초, 탈냉전 시대 도래 이후 전통적 안보만을 고집하는 시대는 지났다. 사이버 공격, 테러리즘 등 국경을 초월해 발생하는 비(非)전통적 안보의 위협이 가파르게 증가하였고, 20세기 중후반에 접어들자 현 안보적 상황을 ‘신(新) 안보’라고 칭하였다.

안보의 틀이 변해가고 있는 지금, 우리는 눈으로 볼 수 없는 새로운 공간에서의 안보도 철저하게 생각해야 할 때가 되었다. 전쟁이 벌어질 가능성이 있는 영역은 전통적으로 육지, 해양, 공중 등 세 가지로 알려져 있다. 그러나 앞으로는 세 가지 영역만 생각한다면 한반도의 평화는 기대하기 힘들다. 우주와 사이버 영역이 추가되었기 때문이다. 다섯 가지 영역의 상관관계를 잘 파악하고 안보적 빈틈이 발생하지 않게 철저한 대응책을 구축해 나가야 한다.

‘신(新) 안보’의 시대 도래 이후 발생한 무역 분쟁 및 코로나 19 사태와 같은 보건 문제 등은 미국과 중국 사이의 경쟁과 갈등을 격화시켰고, 기술 경쟁의 심화를 낳았다. ‘신냉전’이 도래했다는 말까지 나오는 상황인 만큼, 사태의 심각성을 정확히 인지해야만 한다. 문제는 기술 경쟁의 심화가 가져온 사이버상에서의 냉전이다.

사이버 냉전은 진행 중이며, 사이버 전쟁은 다가올 현실이다. 사이버 냉전에 대한 정확한 분석이 없다면 사이버상에서 우리의 역량은 뒤로 밀릴 수밖에 없다. 흔히 대한민국은 IT 강국이라고 말하지만, 현실을 제대로 파악해야 한다. 우리나라는 IT 강국이라기보다는 사실 IT 인프라 강국이라고 말하는 것이 더 옳다. 따라서 사이버 공격에 따른 위협의 정도가 다른 국가들보다 더 노출되어 있다.

러시아, 중국, 이란이 사이버 공격 대상으로 가장 선호하는 국가는 미국이며, 북한이 사이버 공격 대상으로 가장 선호하는 국가는 대한민국이다. 북한의 사이버 역량이 커짐에 따라 사이버 공격의 방법, 횟수, 정도 등이 증가하는 추세다. 현실 세계에서는 물리적 전쟁으로 인한 유혈사태가 벌어지고 있지 않아 제대로 체감하기 힘들 수 있지만, 사이버 공간에서는 사실상 현재 전쟁 중이라 해도 과언이 아니다.

설상가상으로 사이버 안보의 개념에 대한 국제적 합의는 존재하지 않을 뿐만 아니라 사이버 공간에서는 국제법 적용도 힘들다는 것이 현실이다. 현재 강대국들이 가지는 사이버 안보의 개념과 목적은 애초에 각 국익과 정치적 목적에 초점을 맞춰 정의했기에, 사이버 공간은 새로운 패권 경쟁의 영역이 되어버렸다. 기술 경쟁에서 시작한 편 가르기는 사이버 공간으로 자연스럽게 옮겨갈 것이고, 이는 사이버 전쟁으로 발생할 위험성이 크다는 점을 경고한다.

전 세계의 네트워크화가 진행될수록 사이버위협도 심각해지고 있다. 네트워크는 네트워크로 대응해야 하며, 대응책은 국제협력이다. 국제협력의 핵심은 단계별 협력을 통해 촘촘하게 연결성을 높여나가야 한다는 점이다. 사이버 안보의 기술적 국제협력을 위한 네트워킹은 꾸준히 형성되고 있지만, 정책적 협의의 장은 부족할 뿐만 아니라 지속적인 네트워킹이 진행되지 않고 소수의 합의만 이끄는 데 그치고 있다.

한국도 주도적으로 독자적 전략을 구축해야 한다. 국내-지역-글로벌 3단계로 이어지는 정책적 측면에서의 단계별 네트워크 구성 및 협력을 통해, '글로벌 사이버 안보 신경망(GCNS)'을 구축해야 한다. 이를 통해

사이버 안보 관련 뉴거버넌스 구축 및 국제 공통 규범을 형성하는 과정에 있어 국가적 영향력을 확대할 수 있을 것이다. 더 나아가 한반도의 평화를 지키는 데 있어 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

주제어: 사이버 냉전, 사이버 전쟁, 뉴거버넌스, 한반도 평화, 글로벌 사이버 안보 신경망

I. 서론

90년대 초, 탈냉전 시대 도래 이후 안보의 개념은 변하였다. ‘전통적 안보’만을 고집하는 시대는 지났다. 사이버 공격, 테러리즘 등 국경을 초월해 발생하는 ‘비(非)전통적 안보’ 위협은 가파르게 증가하였고, 20세기 중후반에 접어들자 우리는 현 안보적 상황을 ‘신(新) 안보’라 칭하였다.

‘신(新) 안보’ 시대 도래 이후 발생한 무역 분쟁 및 코로나 19 사태 등은 미국과 중국 사이 경쟁과 갈등을 가속했고, 기술 경쟁의 심화를 낳았다. ‘신냉전’이 도래했다는 말까지 나오는 상황인 만큼, 사태의 심각성을 정확하게 인지할 필요가 있다. 자신의 정치적 목적과 이익에 반하면 특정 국가가 생산하는 IT 관련 핵심 기기들과 같은 첨단기술 분야에 대해 ‘신뢰’의 잣대를 들이밀었고, 배척하기 시작했다. 이 말은 앞으로 극심한 편 가르기가 시작될 전조이며, 냉전의 도래는 사실상 시간 싸움이 되었다는 말이다.

설상가상으로 사이버 안보 관련 규범에 대한 국제적 합의는 존재하지 않으며, 사이버 공간에서는 국제법 적용도 힘들다는 것이 현실이다. 현재 강대국들이 가지는 국가별 사이버 안보의 개념과 규범, 그리고 목적은 애초에 각 국익과 정치적 목적에 초점을 맞춰 정의했기에, 사이버 공간은 새로운 패권 경쟁의 영역이 되어버렸다. 뿐만 아니라 향후의 사이버 안보 관련 국제 규범을 누구의 입맛대로 유도할지에 대한 국가별 프레임 갈등¹⁾도 심각해지고 있는 현실이다. 기술 경쟁에서 시작한 편 가르기는 사이버 공간으로 자연스럽게 옮겨갈 것이고, 이는 사이버 전쟁으로 발생할 위험성이 크다는 점을 경고한다.

현 사이버 안보 분야의 상황은 ‘규범의 아노미’ 상태라 할 수 있다. 무(無)규범 공간이라 해도 과언이 아닌 사이버 공간에서 각 국가는 자국의 이익만을 강하게 추구하다 보니, 집단을 규제할 수 있는 문화와 규범이

1) 김상배. 2019. “사이버 안보전략의 분석틀: 형성배경과 추진체계의 비교연구.” 『국제문제연구소 워킹페이퍼』 No.117, 4-14.

견고하게 정착되지 못했다. 비록 상황은 부정적이지만, 긍정적인 점도 분명히 존재한다. 사이버 공간의 구성원들이 행하는 행위를 규제하기 위한 공통적 가치와 도덕적, 제도적 규범의 중요성과 필요성은 모두 인지하고 있다는 점이다.

‘규범의 아노미’²⁾라는 상황을 반대로 생각해보면, 새로운 규범을 탄생시키고 정착시킬 기회일 수 있다. 사이버 안보의 국제 규범을 확립하기 위한 노력은 현재도 다양하게 진행 중이지만, 사이버 안보 관련 국가별 프레임 갈등은 타협점을 찾기 힘들게 만들고 있는 원인 중 하나다. 이러한 ‘과도기’ 상황 속에서 사이버 냉전이 현실화되고 심화한다면 사이버 전쟁까지 확대될 수 있다는 점을 인지해야만 한다. 그리고 사이버 전쟁이 발생할 가능성과 대응 전략에 관한 연구를 심화로 진행하여, 철저한 사전 대응을 할 수 있게끔 다양하고 창의적인 미래 전략을 구축할 필요성이 크다. 즉, ‘과도기’ 상황을 기회로 여기고 전략적으로 극복해 나가야만 한다.

한국의 상황도 현실적으로 보면 심각하다. 사이버 위협의 강도와 횡수는 매년 점진적으로 증가하고 있다. 공격 유형 또한 복잡해지고, 은밀해지고, 다양해지고 있다. 주변에 4개의 대표적인 강대국이 존재하는 한국의 지리적 위치를 고려할 때, 특히 중국, 미국, 러시아 등으로 인한 사이버 위협의 심각성과 피해가 상당한 수준이다. 북한의 위협은 말할 것도 없이 심각하다. 현재 대응체계를 구축했지만, 모순적이게도 피해의 정도는 갈수록 극심해지고 있다. 사이버 위협이 심각해지고 있는 상황 속에서 기술 경쟁에서 악화된 사이버 냉전이 도래한다면, 한국은 미국과 중국 사이에서 공식적으로 혹은 비공식적으로 다시 한번 선택의 압박에 시달릴 가능성이 매우 크다.

한국은 미국과 중국 두 국가 모두와 평생 좋은 관계만을 유지하며 살아갈 수도 없고, 그렇다고 아예 배척해버릴 수도 없다. 그러나 한국은 의존을 넘어서 한국만의 길을 개척할 역량이 있다. 한국은 그동안 국제사회에서 협력을 주도하기도 하고, 중재자의 역할은 물론 공동의 비전을 제시

2) 강상중, 김기창, 김항 외 6명. 2015. 『예외:경계와 일탈에 관한 아홉 개의 사유』. 서울: 문학과학성사

하는 등 핵심적인 역할을 해왔다. 사이버 안보 분야에서도 한국이 중심이 되어 사이버상에서의 공동 비전을 핵심 이익으로 설정하고, 중견국 결집 및 지역협력을 이끌어 한국만의 독자적인 큰 그림을 그려나가야만 할 필요가 있다.

특히 현실 세계에 존재하는 국력이 크게 의미가 없는 사이버상에서의 냉전은 어떻게 전개될지, 사이버 전쟁은 어떻게 진행될지는 현재 시나리오만 있을 뿐, 정답이 있는 상태가 아니다. 따라서 국가를 국력을 기준으로 분류하여 전략을 짜는 것이 아니라 사이버 역량을 기준으로 국가들을 분류해, 국력이 작아도 사이버 역량이 출중한 국가들까지 종합적으로 고려해 전략을 구축해야만 한다. 이것이 타국의 전략을 단순히 모방하는 것이 아닌, 한국이 주도하여 한국만의 독자적 대 전략을 구축해야만 하는 필요성과 이유다.

사이버 안보를 위한 전략만큼은 코앞에 닥친 문제에 대한 해결책을 찾기 위해 정책을 만드는 데 급급했던 태도를 버리고, 길게 볼 수 있는 국가대응전략을 구축해야 한다. 따라서 본 논문에서는 사이버 안보의 중요성과 사이버 안보 위협으로 인한 한국의 사이버 안보 현실과 한국에 대한 함의를 소개한 후, 전쟁의 영역이 바뀌고 있는 현실에 대한 설명과 함께 신냉전과 사이버 냉전의 관계 및 현황을 분석해보려고 한다. 마지막으로 사이버 냉전에 대비한 한국의 독자적 국가대응전략인 ‘글로벌 사이버 안보 신경망(Global Cybersecurity Nerves System)’ 구축의 필요성을 보여주고, 총 3단계에 걸친 단계별 구축 전략을 제안하여, 향후 사이버 안보 전략의 핵심 가치이자 한반도 평화의 큰 역할을 하게 될 첫 번째 ‘국가 사이버 안보 신경망 지도’를 제공해보려고 한다.

II. 사이버 안보의 중요성

대한민국은 국가로서 세 가지 목표를 가진다. 첫째, 영토 확장은 국가가 가지는 당연한 욕구 중 하나이며, 자국의 영토를 철저히 지키고 더 나아가 영구히 자국의 영토를 보존해야 한다. 둘째, 복지국가를 실현하는데 목표를 두고 국민이 잘살 수 있는 최고의 부국을 만들어야 한다. 셋째, 국제적 위상은 곧 자국의 국가 위상이기에 궁극적으로 세계평화를 추구해야 한다. 함축해보면 첫째는 안보, 둘째는 경제, 셋째는 평화를 뜻하며, 결과적으로 부국강병과 세계평화를 이뤄야 한다는 말이다.

안보는 국가의 목표 중 한 가지이며 국가가 무엇인지에 관해 설명할 때 빼놓을 수 없는 개념이다. 안보가 무너지면 경제가 무너지고 국가의 위상이 흔들릴 수밖에 없으며, 그 고통은 오롯이 국민에게 돌아가 국민이 그 고통을 감내해야만 하는 상황까지 처하게 한다. 안보가 중요한 이유다.

한국에서 ‘안보’는 오랫동안 전통적 의미의 ‘안보’에 초점을 맞추고 집중해 사이버 안보와 같은 ‘신 안보’ 분야의 중요성을 대수롭지 않게 생각해왔다. 이로 인해 사이버 공격에 다수 노출되었고, 입은 피해도 상당했다. 2009년 7.7 디도스 공격 사태, 2011년 농협 금융 전산망 침투 피해 사태, 2013년에 발생했던 3.20 방송 금융망 사이버 공격과 6.25 정부기관 사이버 해킹 사태, 2016년 청와대 사칭 해킹 이메일 발송 사태, 2016년 국방통합데이터 센터에 대한 사이버 공격으로 인한 기밀 유출 사례, 2018년 평창 올림픽 조직위원회 전산망 해킹으로 인한 서버 50여 대 파괴 사태 등만 보더라도 사이버 위협에 노출되고 있는 정도와 피해가 상당한 수준이며 꾸준히 발생 중이다. 그리고 이는 일부분에 불과하다.

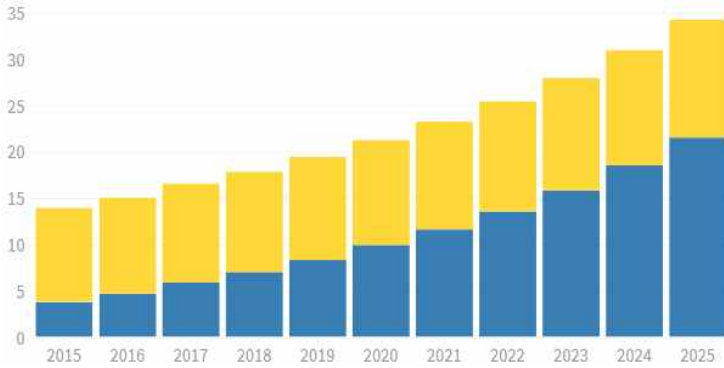
2019년에 발생했던 김수키(Kimsuky)와 라자루스(Lazarus)라는 해킹 조직을 통제하고 있는 북한 정찰총국에 의한 유엔 안전보장이사회 사이버 공격과 인도 원전 및 우주연구소 사이버 해킹 공격³⁾만 보더라도 사이

3) 김형원 2020. “北 정찰총국, 유엔안보라 인도原電 해킹했다.” 『조선일보』 (6월 20일), A6면 1단.

버 안보 문제는 국가 안보와 직결될 수밖에 없는 상황에 접어들었다는 점을 파악할 수 있다. 타국에서 발생했다고 해서 남의 일인 것처럼 넘어갈 것이 아니라 우리나라의 상황이 될 수도 있는 현실이라는 점을 깨달을 필요가 있다. 이처럼 치밀하고 복잡해진 사이버 공격이 계획적이고 의도적으로 발생하여 국가 주요 기반시설 및 인프라를 파괴 및 마비시킨 후, 재래식 군사충돌까지 병행한다면 우리는 어떻게 대응해야만 할 것인지에 대한 철저한 대응 전략이 필요한 이유이자 사이버 안보가 중요한 이유이기도 하다.

4차 산업혁명의 시대라는 흐름 속에서 살아가고 있는 우리는 정보통신 기술의 급격한 발전을 이뤄냈고, 기술의 발전을 직접 체감하며 사회의 모습까지 크게 변화시키고 있다. 특히 전쟁 분야에서도 정보통신기술의 중요성은 해가 넘어갈수록 커지고 있다. ‘신 안보’와 관련된 현대전(戰)에서 지휘 및 통신을 포함한 주요 핵심 뼈대를 구축하고 있는 체계는 사이버 망으로 바뀌었다. 또한, 모든 무기체계가 사이버 공간과 연결되고 있고 사이버 공간을 통해 국방 능력도 발휘되는 추세다. 이 말은 다시 말해 사이버 공간의 중요성이 군 체제 내에서도 매우 증가하였으며, 상대의 사이버 망을 얼마나 효과적이고 빠른 속도로 붕괴시킬 수 있는지에 따라서 앞으로의 전쟁의 승패가 결정된다는 의미다. 사이버 안보와 국가 안보의 연결성은 강해졌고, 떼려야 뗄 수 없는 사이가 되었다.

이와 더불어 최근 코로나 19사태가 터지고 난 후 ‘신 안보’ 분야에 관한 관심이 급속하게 증가하며 ‘안보’ 문제에 대응하는 방안이 바뀌기 시작했다. 대표적으로 보건 안보문제를 국제적으로 협력해서 해결해야만 한다는 목소리가 높아졌고, 더욱 촘촘한 네트워크를 설정하려는 경향도 강해졌다. 특히 최근 정부 측에서도 2025년까지 58조 원을 투자해 ‘디지털 뉴딜’이라는 디지털 대전환을 선도할 수 있는 한국판 뉴딜 종합계획을 발표했다. 현재 발생한 코로나 19로 인한 언택트(Untact) 시대의 확장파와 디지털 전환 가속화 등으로 인해 경제 사회 구조가 변화하고 있고, 디지털 역량과 사이버 안보의 중요성을 우리 사회는 다시 한번 깨우치고 있다.



출처: IOT Analysis Research

[그림 1] Devices connected to Internet of Things

위 [그림 1]에 있는 그래프 IOT Analytics Research에서 제공한 자료다. 그래프의 세로축에 있는 숫자는 인터넷에 연결된 IoT 장치들을 보여주며 단위는 billion이다. 그래프에서 파란색은 IoT 기기를 뜻한다. 그리고 기기의 인터넷의 연결성이 점점 높아지고 있음을 보여준다. 노란색은 Non IoT를 뜻한다. Non IoT가 증가함은 IoT 기기를 사용하지 않는 사람들이 거의 없어질 것이고, 인터넷이라는 공간에 연결이 되지 않은 사람이 앞으로는 없을 것이라는 뜻이다. 즉, 세계가 ‘디지털화’ 되어가고 있는 뜻이고, 이는 2025년이 되면 더 심해질 것이라는 말이다. 우리나라 정부에서 ‘디지털 뉴딜’을 외치는 이유도 여기에 있다.

문제는 ‘디지털화’에 있다. 사이버와 연관된 세상이 더욱 밀접하게 사회에 다가오고 있다는 뜻이다. 그러나 우리는 준비가 되어있는 것인지 의문이 든다. 사회가 디지털화될수록 사이버 안보의 중요성은 주목받을 수밖에 없다. 하지만 새로운 안보 공간이자 전략 공간으로 받아들여지고 있는 사이버 공간 관련 안보 역량은 아직도 부족하다. 걸치레뿐인 단발성 정책들만 가득할 뿐, 장기계획을 갖추고 대응방안을 길게 구축하지 않고 있다. 국민과 사회에 사이버 공간이 밀접하게 다가가고 있는 속도는 증가중이지만, 사이버 안보 관련 역량 중 특히 정책적 역량은 그 속도를 따라

가지 못하는 느낌이 강하다. 앞으로 사이버 안보 관련 문제는 국민과 사회가 더욱 강하게 체감할 수밖에 없게끔 발생할 것이기에 심각한 문제임이 틀림없다.

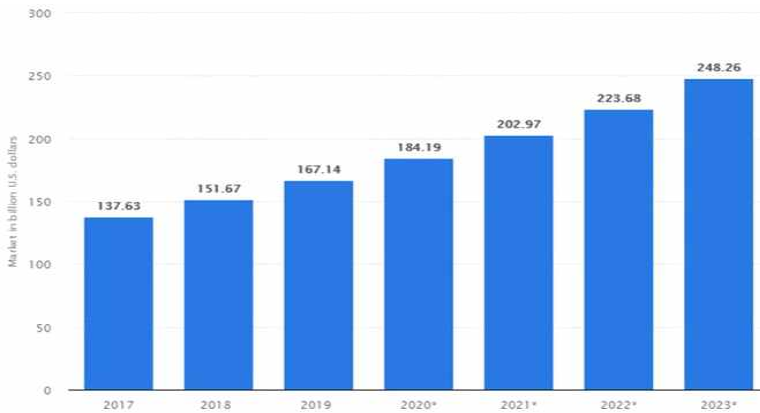
세계 각종 보고서에서도 사이버 공격의 위험성과 사이버 안보의 중요성을 모두 말하고 있다. 대표적인 예시로 세계경제포럼에서 발표한 ‘The Global Risks Report 2020’을 보면 사이버 공격이 단기적으로도 장기적으로도 심각한 글로벌 위협 중 하나라는 사실을 나타낸다.



출처: World Economic Forum Global Risks Perception Survey 2019-2020.

[그림 2] 2020 Short-Term Risk Outlook

위 [그림 2]을 보면 2020년에 증가할 단기 위협 요인들을 볼 수 있다. 우선 사이버 공격 관련 요인이 10위 안에 두 개나 들어있음을 파악할 수 있다. ‘The Global Risks Report 2020’을 직접 보면 향후 10년 안의 장기 위협에도 사이버 공격 요인이 포함되어 있다. 사이버 안보 분야의 중요성을 알 수 있으며, 국가 기반 주요 인프라 시설에 대한 위협과 암호화폐 혹은 개인정보 데이터를 가지고 금전적 이익을 챙기는 방식의 위협이 더욱 증가할 것임을 나타낸다. 그리고 이는 단기적으로나 장기적으로나 앞으로 더욱 심각한 위협이 될 것이라는 사실은 분명하다.



출처: Statista 2020

[그림 3] Global Cybersecurity Market Forecast

위 [그림 3]을 보면 글로벌 사이버 안보 시장 규모가 2017년부터 2023년까지 점점 증가할 것임을 보여준다. 단위는 U.S.dollar 기준으로 billion이다. 그래프를 보면 2020년에는 184.19 billion dollars에서 2023년에는 248.26 billion dollars까지 성장한다. 이 말은 사이버 안보 위협으로 인해 전 세계 국가들이 투자를 시작했고 앞으로 더 할 것이라는 말이고, 과거 전통적 안보의 역량을 위해 투자했듯 새로운 ‘신 안보’ 역량을 축적하고 있다는 뜻이다. 모두가 암묵적으로 사이버 위협, 더 나아가 사이버 전쟁에 대비하는 중이라 해석해도 부족함이 없다고 생각한다. 우리나라도 서둘러야 하는 이유 중 하나다. 규범이 없는 공간에서의 물리적 역량 성장은 어쩌면 참담한 결과를 초래할 수 있을지도 모른다. 사이버 안보의 중요성을 깨닫고, 최악의 상황에 대비할 수 있는 대안을 계속 연구해야 할 필요가 있다.

사이버 안보의 중요성은 시각을 확대할수록 더욱 체감할 수 있다. 사이버 위협이 발생할 수 있는 요인이 사이버 공간에만 있다고 한정적으로 바라보면 안 된다. 다시 말해 사이버 위협은 경제적인 요인, 기술적인 요인, 지정학적 요인 등 다양한 요인들이 복합적으로 얽혀 나타날 수 있는 위협 중 하나라는 말이다. 어쩌면 우리는 ‘사이버 안보’라는 분야를 기존

‘안보’ 분야의 하위 요소가 아니라 새로운 하나의 커다란 줄기로 봐야 할 수도 있다.

세계적 경향을 보면 민간, 기업, 정부, 군 등 모두 하나의 점으로 통합하려는 경향을 보인다. 다시 말해 하나로 통합된 시스템을 구축해서 대상들을 유기적으로 관리하고 위협이 발생하면 신속한 대응을 하려고 한다. 상상할 수 없는 양의 데이터가 하나의 점으로 모여들 것이고, 이를 관리하고 시스템을 지속해서 구축해 나가는 일은 영화에서만 있을 법한 일이라고 생각한다면 착각이다. 이미 현실이 되었다. 사이버 공간과 인간의 삶은 이미 뗄 수 없는 사이가 되어가고 있다. 사이버 안보의 가치가 점점 더 높아질 환경을 우리가 스스로 만들고 있으며, 느낄 수 없을 만큼의 속도로 지속해서 만들어지고 있다. 계속해서 국제사회를 하나로 통합해 나가려는 경향은 어쩌면 ‘신 안보’ 시대의 특징이 될 수도 있다고 생각한다. 특히 사이버 안보 분야는 기존 전통적 안보의 개념에 따른 대응 방법이 아닌 완전히 새로운 체계의 대응 방식과 틀이 필요할 수도 있다.

앞으로 국가 안보에 치명적 위협이 되는 분야는 국경을 초월해 발생하는 ‘신 안보’ 분야일 것이며, 더 다양해지고 복잡해질 것이다. 특히 사이버 공간은 새로운 패권 경쟁이자 더 나아가 새로운 전쟁의 영역으로 여겨지고 있다. 사이버 공간에서는 우리의 관점과 시야를 더 창의적이고 다양하게 만들 필요가 있다. 정답은 없다. 현재 상황을 보더라도 사이버 안보에 대한 구체적인 대응방안에 해당하는 ‘정답’은 없다는 점을 느낄 수 있을뿐더러, 큰 그림을 구축해 나가고 있지 못하는 상황이기 때문이다. 2009년 UN에서 이런 말을 했었다. “세계 3차 대전은 사이버 공간에서 일어난다.”라는 말이었다. 2009년에 했던 이 말이 현재 다시 반복되기 시작했다. 다시 사람들의 입에서 오르내리고 매체에서 반복되기 시작했다는 데는 이유가 있을 것이다. 더는 방심하면 안 된다. 디지털화가 되어가고 있는 사회에서 우리가 경계해야만 할 위협 1순위는 사이버 안보 위협이라는 점을 망각하면 안 될 것이다.

Ⅲ. 한국의 사이버 안보 현실

1. 국내 피해 상황 및 함의

한국은 세계에서 손꼽히는 정보통신 기술과 인프라를 보유한 국가 중 하나다. 그러나 보안 수준의 정도는 낮아 사이버 안보 위협으로 인한 피해는 증가하는 추세다. 군사적 목적을 가지는 국가 주체 사이버 위협의 가능성이 증가했고, 정치 및 경제적 목적을 가지는 글로벌 사이버 테러로 인한 위협이 증가했으며, 국가 간 사이버 첩보전이 본격적으로 시작됐고, 국민 대상 사이버 민생 범죄들이 과거와 비교할 수 없을 정도로 빈번해진 사이버 안보 환경이 조성됐다.

우리나라의 피해 상황과 더불어 사이버 위협에 대해 생각할 때 참 아이러니한 점은 사이버 안보의 중요성을 인식하고 지속적인 대응책을 만들고 있지만, 사이버 위협으로 인한 피해는 감소하지 않고 되려 증가하고 있다는 점이다. 사이버 기술의 발달로 인해 공격 유형과 방식이 다양하고, 치밀하고, 은밀해졌기에 그에 대응하기가 갈수록 힘들어지고 있는 현실을 파악하면 아이러니한 점이 사라질 수는 있다. 그러나 분명히 부족한 점이 있거나 잘못된 부분이 있을 것이다. 문제는 이러한 현실은 한국에서 현재 일어나고 있는 현실이며, 생각보다 더 많이 심각하고 피해도 상당한 수준이다.

역설적인 점도 있다. 강대국들은 사이버 안보를 위한 국제협력이 필요하다며 많은 정책을 구상하고 여러 국가와 협력하여 다양한 활동을 펼치고 있지만, 본질을 들여다보면 강대국은 사이버 위협에 대응한다는 명목으로 ‘국제’라는 범주 속에서 사이버 공격도 제일 많이 하고 있다는 점이다. 즉, 앞서 잠시 언급했지만, 국가가 배후에서 조종하는 사이버 위협의 형태가 증가했다는 말이고 이는 매우 심각한 상황인 사이버 전쟁과 같은 상황이 발생해도 이상할 점이 하나도 없는 점이며, 우리는 이러한 상황을 진지하게 인식해야만 할 필요가 있다.

<표 1> 2019 대비 2020년 1~5월 사이버 공격 통계

구분	2019년	2020년
1월	548,141	566,872
2월	335,502	556,033
3월	560,776	625,503
4월	544,483	714,646
5월	615,837	643,650
평균	520,948	621,341

출처: SK인포섹 시큐디움 센터

위 <표 1>를 보면 2020년 올해 상반기 사이버 공격 통계 현황을 볼 수 있다. 바로 지난해인 2019년 같은 기간 대비 약 19% 증가한 수치를 기록했다. 2020년 5월까지 탐지 및 대응했던 사이버 공격 건수가 310만 건으로, 갈수록 사이버 공격이 증가하고 있는 사실을 증명하고 있음을 알 수 있다.

추가적으로 최근 2020년 2월 ~ 4월 중 코로나 19로 정신이 없는 틈을 이용해 국내에 공격을 시도했던 APT 위협그룹 4개도 있었다. ‘김수키’, ‘마카오’, ‘톤토’, ‘코니’라는 이름을 가진 APT 위협그룹이었다. 아래 [그림 4]를 보면 4개의 APT 해킹 위협그룹들이 2020년 2월부터 4월까지 했던 공격 타임라인을 보여준다. APT는 ‘지능형지속위협’이라는 뜻을 가지며, APT 그룹이란 조직이나 기업을 표적으로 삼고 오랜 시간을 들여 다양한 방식을 총동원해 해킹하는 지능적인 위협그룹을 말한다.



출처: 금융보안원

[그림 4] APT 위협그룹의 코로나 19 관련 공격 사례

위 [그림 4]에 나오는 ‘김수키’는 우리나라에서 매우 유명한 위협그룹 중 하나인데, 북한 정찰총국 산하 위협그룹이자 한국수력원자력 해킹의 배후로 알려진 그룹이다. ‘톤토’는 중국 정부의 후원을 받는 조직으로 추정하고 있는 위협그룹이고, ‘마카오’는 주로 택배 회사 사칭으로 악성 앱을 유포하는 그룹이며, ‘코니’는 북한 관련 주제로 스피어피싱 공격을 하는 그룹이다.⁴⁾

코로나 19는 국가적 재난 사태이자 국제적 재난 사태였는데, 사이버 공간에서는 이런 현실 문제가 중요하지 않았다는 점을 우리는 기억해야만 한다. 재난적 현실 속에서도 이를 기회로 생각하고 사이버 공격이 급증한 현실을 보면 사이버 안보의 중요성을 다시 한번 체감할 수 있다. 비대면의 언택(Untact) 사회가 도래면서 초연결 시대도 가속화되었고, 사이버 위협은 더욱 지능화되었으며, 사이버 위협을 유발하는 기술은 고도화됐다. 사이버 안보의 중요성을 기억하고, 사전 예방을 할 수 있는 철저하고 세부적인 로드맵과 대안이 필요한 이유 중 하나다.

외국에서 한국의 군사기밀을 빼내려는 해킹 시도도 급증했다. 해킹과 같은 비대면 공격의 가장 큰 문제점은 침해를 시도하는 공격자가 자신과 관련된 정보를 숨기기 위해 의도적인 방법으로 IP주소를 다중 우회하여 접근한다는 점이다. 따라서 실제 침해를 시도했던 공격자는 IP 만 가지고는 정확히 파악하는 데 한계가 있다. 그러나 국가 안보와 직결되는 국방 정보에 대한 해킹 시도가 급증한다는 점은 국내 사이버 안보 문제와 대응방안에 관한 깊은 함의를 갖는다. 주로 국방시스템을 표적으로 공격이 이뤄지고 있으며, 국방시스템은 국방 정보를 다루는 소프트웨어 전체와 시스템, 그리고 국방 정보의 수집과 가공, 저장, 송수신 및 활용과 관련된 모든 장비를 포함하며, 외부망과 내부망까지의 총합을 의미한다.⁵⁾

4) 금융보안원 침해대응부 침해위협분석팀, 금융보안관제센터 보안관제팀. 2020. 『코로나 19 금융부문 사이버 위협 동향 – 2020 사이버 위협 동향』 6p.

5) 김두일. 2020. “군사정보 해킹, 최근 3년새 3배 가까이 증가...기밀유출은 ‘0’.” 『파이낸셜뉴스』 (5월 28일),

<표 2> 국방정보시스템 대상 해킹 시도 사례

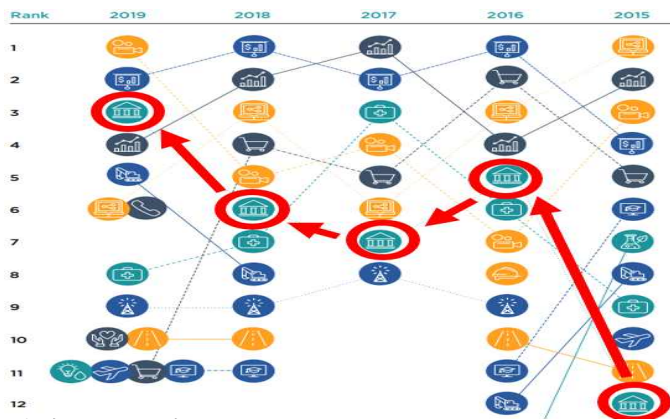
연도	2017년	2018년	2019년
해킹 시도 사례	약 4,000회	약 5,000회	9,533회

출처: 국방부 ‘국방정보시스템 사이버 침해 대비 안전성 확보 방안 연구 용역 제안서’

위 <표 2>를 보면 국방정보시스템을 대상으로 해킹을 시도했던 사례가 해가 거듭될수록 급격하게 증가하는 추세를 확인할 수 있다. <표 2>를 보면 2019년, 바로 작년에는 9533회의 해킹 시도 사례가 발생했다. 2017년 대비 2019년을 보면 해킹 시도 횟수가 3배 가까이 증가했으며, 사이버 안보 역량이 더 향상해야만 할 필요성이 있다는 깨달음을 제공한다.

파이어아이는 M-Trends 2020 보고서에서 공격 표적 산업 17개를 설정하여 순위의 변화를 통해 위협그룹들이 생각하고 있는 표적이 어떻게 변화되고 있는지를 연도별로 분석했다. M-Trends 2020에 따르면 정부와 공공기관, 그리고 국책 연구소는 공격 위협그룹이 노리는 핵심 표적 중 하나이며, 공격 위협그룹의 3대 목표 중 하나다.⁶⁾ 특히 정부를 향한 공격은 2019년에 들어 공격자에게 매우 중요한 핵심 표적 중 하나로 변했다.

아래 [그림 5]는 연도별 공격 표적 산업의 변화를 보여준다. 빨간색 동그라미가 되어있는 아이콘이 정부를 뜻하고, 정부의 순위가 어떻게 변동되고 있는지를 확인할 수 있다.



출처: FireEye 의 M-TRENDS 2020 Special Report

[그림 5] 연도별 공격 표적 산업의 변화

6) FireEye. 2020. 『M-TRENDS 2020 SPECIAL REPORT』 M-EXT-RT-US-EN-000277-03.

위 [그림 5]를 보면 알 수 있듯이 2015년에는 정부의 순위가 12위였는데, 2019년에는 3위까지 올라갔다. 상위 10대 산업에 정부가 속했고, 이 말은 정부를 표적으로 한 공격의 지속력과 빈번함이 더욱 증가할 것이라는 뜻이다. 정부 부처 혹은 공공기관, 민간 기업 등 모두 보안이 현재 완벽한 상태가 아니다. 그리고 완벽할 수도 없다. 하지만 우려되는 점은 이렇게 한 국가의 핵심 기관들을 공격하며 정해진 규칙과 암묵적인 룰을 무시하고 개인 혹은 특정 국가의 이익만을 위한 공격이 계속된다면, 결국 현재 국제 시스템 자체가 붕괴할 수도 있음을 생각해봐야 한다. 과거로 회귀하여 다른 모든 것에 대한 의미를 잃고, 힘만이 중요한 세계가 다시 한번 도래할 수 있다는 뜻이다.

결과적으로, 사이버 안보 영역은 민간 영역, 금융 영역, 공공 영역, 군 영역 등 4가지 분야로 분류할 수 있다. 이 중 민간 영역에서 발생하는 사고가 가장 심각한 상황이다. 이 말은 사이버 공간에서 발생하는 위협의 수준과 접근성이 민간과 점점 더 많이 가까워지고 있다는 말이다. 공공 영역, 군 영역, 그리고 금융 영역에서의 사이버 위협으로 인한 피해도 계속해서 증가하고 있고, 앞으로는 더욱 심각해질 전망이다. 더불어 국내를 벗어난 외부에서의 공격도 증가하고 있다. 사이버 공격의 범위가 국제적 규모로 확대되었기 때문이다. 글로벌 보안 업체 혹은 기관 간 연결성을 강화하고 공조 대응의 필요성이 대두되며, 타국도 피해가 상당하기에 사이버 위협에 맞서 해외 사이버 안보 기관들과의 정보 공유망을 더욱 촘촘하게 구성하고 협력을 강화해야만 한다.

무엇보다 중요한 점은 국내에서는 국가 차원의 통합적인 시스템을 구축해야 한다는 점이다. 현재 다양한 기관들이 기관별 별도의 시스템을 구축하고 대응 중이다. 특히 민간과 공공기관 사이의 통합된 정보 공유체계가 미흡한 측면이 존재하며, 국내 사이버 위협 발생 시 위협에 대한 사전 차단 및 예측 등 유기적인 대응이 잘 이뤄지지 않는 상황이다. 따라서 사이버 위협 관련 정보를 기관별로 공유하기 위해서는 국가 차원의 통합적인 공유 시스템이 필요하다. 그 방법을 논문의 마지막 장인 국가대응전략 부분에서 소개해 보려고 한다. 이와 더불어 인공지능의 사이버 위협 탐지 시스템 및 악성코드 사전 방지 시스템 등 새로운 기술들을 적극적으로 개발할 필요가 있다.

국가는 구체적인 로드맵이나 청사진과 같은 ‘빅 픽처’를 구상하고, 주도적으로 이를 공유하고 제시해 민간과 함께 정책적 역량과 기술적 역량의 조화와 시너지 효과를 극대화해야 한다. 예를 들면, 우리나라 최초로 발표한 ‘국가 사이버 안보 전략’을 보면 주요 과제 설정은 잘했지만, 해당 과제별 구체적 세부 전략에 관한 로드맵이나 청사진은 존재하지 않았다. 방향성과 큰 틀을 국가 차원에서 그려나가야만 한다.

사이버 안보는 그저 기술적 역량만 갖춘다고 해결되는 문제가 아니다. 정책적 역량과 기술적 역량의 성숙도와 발전 속도를 함께 맞춰야 한다. 사이버 안보는 기술적 영역과 함께 법과 제도, 생활 양식과 같은 더 광범위한 범주를 갖고 있기에, 이 점을 명심하고 국가와 국민이 함께 노력 가능한 방안을 찾는 데 집중해야 한다. 국가가 정부와 공공기관, 군, 민간으로 이어지는 협력의 연결고리를 더 단단하게 만들고 촘촘하게 연결 가능한 방안을 끊임없이 연구해야만 하는 이유다. 현재는 서로 떨어져서 노력하고 있는 느낌이 너무 강하다. 이를 국가 차원에서 통합할 수 있는 대안이 절실히 필요하다.

2. 주요국 대비 한국의 정책적 대응 현실

<표 3> 사이버 안보 관련 주요국 정책 현황 취합

미국	<ul style="list-style-type: none"> • ‘사이버 보안 강화에 관한 행정명령’ 발표(2017.05) • 국토안보부-사이버 보안 전략 발표(2018.05) • 백악관-국가 사이버 전략 발표(2018.09) • NSC 산하 ‘사이버안보국’ 설치 및 부처 업무 총괄
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 내각 및 재무부-‘국가 사이버보안 전략’ 발표(2016.11) • 사이버 보안 예산 2배 확대(2020년까지 2.8조원) • 사이버 보안 정부조직 통합, 개편(2017년) • 사이버 공격을 1급 국가안보 위협으로 간주
중국	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 네트워크 안전을 위한 ‘네트워크 안전법’ 제정(2016.11) • ‘국가 정보보호 사고 응급대응계획’ 발표 (2017.06) • ‘일류네트워크안전학원 육성 계획’ 발표(2017.08)
일본	<ul style="list-style-type: none"> • ‘사이버보안 기본법’ 제정 및 사이버보안센터(NICS) 설치(2014) • 사이버 보안 전략 본부-차기 사이버안보 전략 발표(2018.08)

출처: 관계부처 합동. 2019. 『국가 사이버안보 기본계획』 / 이지영. 2020. “육·해·공 넘은 제4의 영역 사이버, 조직·지휘자 없는 한국.” 『스카이드aily』 (6월 22일), 18.

세계 각국에서는 사이버 안보의 중요성을 인식하고 관련 문제를 이미 국가의 주요 의제로 설정하여 다루고 있다. 위 <표 3>을 보면 주요국 사이버 안보 관련 정책 현황을 파악할 수 있다. 모두가 사이버 안보의 중요성을 인지하고 빠르게 움직이고 있었다는 점을 깨달을 수 있다.

한국 역시 늦었지만 2019년 4월 3일 최초로 사이버 안보 분야 관련 정책들과 방향성을 포함한 ‘국가 사이버 안보 전략’⁷⁾을 발표했다. 그러나 사이버 안보 관련 컨트롤 타워 역할 관련 논란 및 관련 정책과 법안이 미비하다는 지적은 아직도 계속해서 나오는 중이다.

현재 한국은 국가안보실이 컨트롤 타워를 맡고 국가정보원, 과학기술정보통신부, 국방부 등이 공공, 민간, 군으로 분류된 틀 속에서 실무를 맡는 식으로 사이버 안보 관련 역할이 나뉘어있는 상태다. 그러나 부처 간 업무 및 데이터 공유도 원활히 이뤄지지 않는 현실이며,⁸⁾ 실무 조직이 분할된 상태라 침해 사고 발생 시 원인 규명과 대처 방식이 상이하다는 문제가 계속 발생 중이다.

한국의 사이버 안보 관련 정책적 문제 중 핵심은 법률적 근거가 제대로 마련되지도 작동하지도 않는다는 점이다. 사이버 안보와 관련된 기본법 역할을 하는 법령은 2005년에 제정된 대통령 훈령인 ‘국가사이버안전관리규정’ 뿐이다. 하지만 기본법이라고 하기엔 한계가 너무 많아 사실상 사이버 안보 관련 기본법이 새롭게 필요한 실정이다. 정보보호 법령으로는 ‘정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’, ‘정보통신기반보호법’, ‘정보보호산업진흥법’이 있지만, 현존하는 법령은 국가 차원의 사이버 안보 정책이 아닌 국가에서 발생할 수 있는 정보통신망 관련 사고 문제에 대한 관리 감독 내용이 중심이라 사실상 공공과 민간을 모두 통합할 수 있는 사이버 테러 방지법과 같은 법안은 존재하지 않는다.⁹⁾

국회에서 과거 몇 차례 사이버 안보 관련 법안들이 상정됐지만 모두

7) 대한민국 청와대 국가안보실. 2019. 『국가 사이버 안보 전략』, 12-1025000-000003-01.

8) 손영동. 2019. “청와대 안보실 10년만에 펴낸 보고서, 미국에 10년 일본보다 5년 늦어.” 『중앙일보』 (4월 18일).

9) 박지영, 김선경. 2019. “하이브리드 전쟁의 위협과 대응. 『이산정책연구원 issue BRIEF』, 2019-28.

폐기되어버렸다. 19대 국회 때도 제기된 적이 있고, 2017년에는 국가 사이버 안보 관련 법안이 발의까지 되었지만, 불법 사찰과 관련된 문제로 논의가 그쳤다. 이후 언급도 하지 않고 있는 현실을 보면 안타까울 뿐이고, 우리가 얼마나 관심이 없는지 반성해야만 한다. 불행 중 다행인 사실은 최근 2020년 7월 1일 미래통합당 측에서 ‘사이버 안보 기본법’을 대표 발의했다는 점이다.¹⁰⁾ 사이버 안보에 관한 제대로 된 기본법조차 없는 현실을 잘 파악한 법안이라 눈여겨보아야 할 것이다. 법안에는 장단점이 당연히 존재할 수 있다. 그러나 사이버 안보와 같은 다가오고 있는 큰 안보적 위협이 될만한 사안들에 관한 법안들은 통과되지 않았다고 더 이상의 논의를 멈추는 것이 아니라 꾸준한 법안 발의를 통해 논의할 수 있는 장을 계속 만들어나가는 노력이 필요하다.

국방부에서는 ‘국방개혁 2.0’을 발표함과 동시에 국군사이버사령부를 ‘사이버작전사령부’로 전환했다. 사이버 안보를 강화하기 위해 ‘사이버작전사령부’를 탄생시켰지만, 사실상 달라진 점은 현재 없다. 업무 분담의 모호성과 비효율성이 존재하기 때문이다. 그러나 궁극적인 문제는 대한민국 ‘통합방위법’ 내 작전 관할 구역이 여전히 지상, 해상, 공중으로만 되어있다는 점이다. 사이버 공간은 포함되어 있지 않다. 이 말은 한국은 사이버 공간에서 사이버전 대비 작전을 수행할 때 결과적으로 보면 법적 근거가 없다.¹¹⁾ 국가 총력전이 필요할 때가 온다면 법적인 근거가 없어 제대로 수행하지도 못하는 한계에 부딪힐 가능성이 크다. 따라서 사이버 작전의 근거를 확보하는 일이 최고 우선순위다. 다시 말해 ‘통합 방위법’ 내 작전 관할 구역에 사이버 영역을 새로운 영역으로 추가하고, 사이버 작전의 책임을 정보통신 전문가가 아니라 작전 전문가로 돌리는 방법을 모색해 업무 분담의 모호성과 비효율성을 소멸시켜야만 한다.¹²⁾ 사이버 안보 분야는 한국군이 적은 예산을 이용하여 효율적으로 자주국방을 실

10) 송혜영. 2020. “조태용 “靑 국가사이버안보정책조정회의 설치해야...’사이버안보 기본법’ 발의.” 『전자신문』 (7월 1일),

11) 이지영. 2020. “육·해·공 넘은 제4의 영역 사이버, 조직·지휘자 없는 한국.” 『스카이데일리』 (6월 22일), 18.

12) 김한경. 2019. “[사이버안보 진단] 리더십 실종된 국방 사이버안보 조직·기능 개편돼야.” 『뉴스투데이』 (7월 24일), 3.

현할 수 있는 확률이 매우 높은 분야이기에 더욱 관심을 가지고 그 중요성에 대해 깊이 고민해야만 한다.

이런 상황 속에서 ‘국가 사이버 안보 전략’이 발표되었다는 점은 큰 의미가 있다고 볼 수 있다. 향후 구체적인 전략 계획과 이행방안을 마련하겠다고 한 부분을 보면 당장에 완성이 되어있지 않았다는 뜻이라 아쉬울 따름이지만, 그래도 긍정적이다. 긍정적인 점은 현재 정부가 사이버 안보 관련 현상을 제대로 진단하고 있으며 바라보는 시각과 6가지 전략목표 및 과제도 올바르게 좋다는 점이다. 다만, 이를 시행하기 위한 관련 법 제정이 되지 않는다면 전략 문서의 성공적 결과는 도출해낼 수 없을 것이다. 한국을 둘러싼 주요 국가들은 이미 사이버 안보 관련 기본법을 제정했고 치밀한 전략을 구체적으로 마련하고 있으며, 가치가 점점 높아지고 있는 국가 정보 관련 자산들을 보호하기 위해 안간힘을 쓰는 중이다.

우리나라도 노력하지 않고 있다는 뜻은 아니다. 그러나 사이버 위협이 점점 커지고 심각해지고 있는 상황 속에서 하루빨리 구체적인 제도와 법적인 근거를 마련해야만 할 것이다. 사이버 안보 관련 기술적 역량 향상도 당연히 중요하지만, 정책적 역량의 성장이 병행되지 않으면 언젠가는 한계에 부딪힐 수밖에 없을 것이다. 우리가 정책적 역량 향상에 주목할 필요가 있는 이유다. 더 나아가 국내 사이버 안보를 위한 정책적 과제들을 해결하고, 사이버 안보를 위한 큰 그림을 차근차근 그려나가야만 할 필요가 있다. 어찌면 이미 남들보다 늦었을 수도 있지만, 신경망을 구성하듯 그 어떤 국가보다 체계적이고 빈틈없는 대 전략을 기획할 수 있다면 이번 코로나 사태처럼 국제사회에서 주도할 수 있는 위치에 다시 한번 설 수 있을 것이다. 기존 영역도 아니고 새로운 영역인 사이버 공간에 대한 국내 제도조차 체계적으로 갖춰있지 않은 국가에 대해 국제사회는 규범을 만들고 정책적 합의를 형성해 나가는 과정에 받아줄 리 없을 것이라는 점을 명심하고, 새로운 공간의 주도적인 역할과 비중을 차지하기 위해 더욱 노력해야만 할 것이다.

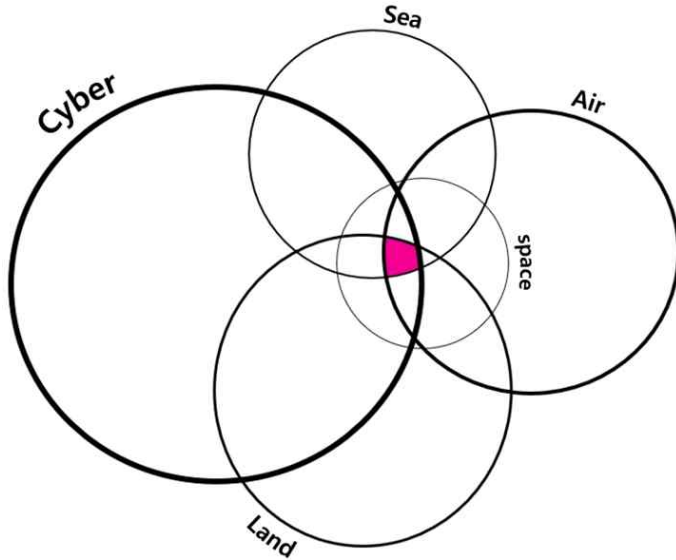
IV. 사이버 냉전의 도래

1. 전쟁 영역의 변화

현재를 살아가고 있는 우리에게 육지, 해양, 공중, 우주, 사이버라는 5개의 전쟁 영역이 존재한다. 잘 생각해보면 과거부터 존재해왔던 전쟁의 영역인 육지, 해양, 공중에는 명확한 패권국이 존재하지만, 최근 새롭게 추가된 우주와 사이버 영역에는 존재하지 않는다. 현재 대다수 국가가 우주 및 사이버 관련 동맹을 더 단단하게 하며, 자국의 우주 및 사이버 역량을 높이기 위해 많은 투자를 하는 이유다.

특히 사이버 공간은 코로나 19 사태 이후 사이버 안보의 중요성이 한층 더 높아진 상황, ‘디지털화’ 되어가는 사회 속에서 우리의 삶과 매우 밀접한 연관성을 가지며 성장해나가고 있는 상황, 사이버 영역과 나머지 네 개의 영역은 떼어낼 수 없는 교집합을 만들 수밖에 없는 상황, 마지막으로 비록 현실에 존재하는 공간이 아님에도 불구하고 그 어떤 공간보다 적은 비용으로 최대의 공격을 실현할 수 있는 효율적이고 치명적인 공간이라는 현실은 우리에게 많은 시사점을 준다.

전쟁의 영역이 우주와 사이버로까지 확대되는 상황 속에서 우리는 작전 관할 지역에 사이버 영역과 우주 영역을 추가해야 하며, 전쟁의 영역별 중요성 순위를 다시 설정할 필요가 있다. 과거에는 육지, 해양, 공중 영역이 가장 중요했지만, 이제는 아니라는 말이다. 다른 영역들보다 사이버 영역이 0순위이며, 중요성과 심각성은 앞으로 더 높아질 것이다.



출처: 필자 작성

[그림 6] 5개의 전쟁 영역들 사이의 관계

위 [그림 6]을 보면 육지, 해양, 공중, 우주라는 공간이 모두 사이버라는 공간과 교집합을 가진다는 점을 알 수 있다. 앞으로는 사이버라는 공간이 더 커져 교집합의 영역도 더욱 확대될 것이다. 사이버 공간에서 입지를 높이는 게 중요한 이유다. 단순히 이미 만들어진, 혹은 모방한 조직이나 제도에 협력 혹은 참여만 하는 것이 아니라, 우리만의 틀을 구성하고 백년대계를 준비해야만 하는 이유이기도 하다.

2. 신냉전과 사이버 냉전 간 관계 및 현황

‘냉전’이라는 단어가 최근 다시 도래했다. 그리고 우리는 ‘냉전 2.0’ 혹은 ‘신냉전’의 시대가 다시 도래했다고 표현했다. ‘신냉전’의 시대가 도래했다고 표현하는 이유는 미국과 중국 간 전략적 경쟁이 위험 수위로 격렬하게 치닫고 있기 때문이다.

현재 국제 상황을 보면 무역 분쟁, 4차 산업혁명의 발달 속도 증가, 코로나 19로 인한 팬데믹 도래, 기술 경쟁의 심화, 지정학의 재출현, 글로

별 경제위기 등 갈등을 유발하는 이슈들이 거듭해서 발생하고 있다. 더불어 미국 정부는 신냉전의 시대가 정말 확실히 왔다는 전문가들의 평이 이어지는 중국 관련 범정부적 전략을 담은 보고서를 의회에 제출했고, 중국의 위협에 맞서기 위한 안보 역량 개발과 지원을 촉구한다는 발표도 했다.¹³⁾ 예측 가능한 점은 미국의 앞으로의 행방은 중국과의 상징적 관계에 대한 의미는 덮어두고, 경쟁적 접근을 시작할 것이라는 점이다.

이렇게 미·중 간 이념적 격차는 계속 더 커지고 있고 국력의 격차는 줄어들고 있는 상황 속에서, 신냉전의 기반이 닦이고 있음은 분명하다. 더불어 신냉전의 전선이 여러 가지 분야에까지 영향을 주고 있으며, 조그만 분쟁의 씨앗도 전쟁으로 확대될 수 있는 상황이 벌어질 수 있다는 점을 경계해야 한다. 특히 코로나 19의 책임 문제, 양국 영사관 폐쇄 조치, 미국의 경제번영네트워크(EPN) 참여 요구, 미국의 화웨이 거래 중단 요구, 남중국해 영유권 주장 등으로 인해 심각해진 미·중 갈등의 서막은 홍콩 국가보안법 문제에서 극한으로 치닫게 됐고, 결정적으로 참여한 냉전 분위기를 형성했다.

문제는 미·중 갈등이 기술 경쟁의 심화를 낳았다는 점이다. 그리고 기술 경쟁의 심화에 불을 지피고 사이버 냉전 분위기를 형성했던 사건은 화웨이 사건이라고 할 수 있다. 자신의 정치적 목적과 이익에 반하면 특정 국가가 생산하는 IT 관련 핵심 기기들과 같은 첨단기술 분야에 ‘신뢰’의 잣대를 들이밀었고, 배척하기 시작했다. 이 말은 앞으로 극심한 편 가르기가 시작될 전조이며, 신냉전이 도래했다는 확률은 매우 높아졌다고 할 수 있다.

기술 경쟁이 확대됨에 따라 기술과 뗄 수 없는 관계인 사이버 공간에서도 미국과 중국 간 치열한 냉전이 활발해지고 있다. 신냉전의 전선이 사이버 분야에 영향을 주기 시작한 것이다. 더욱이 중국의 부상으로 시작된 힘이 전이되고 있는 상황과 이런 상황에 대한 상대 국가의 비관적이고 부정적인 인식은 서로에 대한 불신과 적개심의 향상은 물론 사이버

13) 김한나. 2020. “美 전문가들, 美 중국보고서...“사실상 대중 신냉전.” 『서울평양뉴스』 (5월 22일),

공간에서 두 국가 사이의 경쟁을 악화시켰다.

이렇게 현대에 발생한 신냉전은 과거서부터 언급되어 온 사이버 냉전을 더욱 선명하게 만들었다. 사이버 냉전은 사이버 공간에서 벌어지는 냉전을 뜻한다. 과거 미국과 소련을 중심으로 발생했던 전통적 성격의 냉전을 지나, 앞으로는 신냉전을 등에 업고 사이버 공간에서 패권을 잡기 위한 국가별 치열한 경쟁이 극심해질 것이라는 말이다. 그리고 향후 사이버 공간에도 현실 국제사회에서 존재하는 G1, G2와 같은 패권국이 등장할 것임이 분명하다.

사이버 냉전이라는 단어는 한국에서 국가기반 최초의 사이버전이라고 말할 수 있는 2009년에 발생했던 ‘7.7 분산서비스 거부 공격’이 발생하기 전에도 나왔던 용어다. 그러나 최근 사이버 냉전이라는 단어가 다시 나오기 시작했고, 정도가 매우 심각해졌다. 결정적인 이유는 ‘신냉전’의 도래가 거의 기정사실화되어 가고 있으며, 신냉전의 위협이 새로운 전쟁의 영역인 사이버 공간으로 옮겨가 새로운 패권 전쟁을 준비하고 있기 때문이다.

사이버 냉전 시대에서 발생하는 국가기반 사이버 공격의 형태는 크게 세 가지로 나타난다. 스파이 행위(ESPIONAGE), 사보타주(SABOTAGE), 심리전의 일종인 선전(PROPROPAGANDA)다. 스파이 행위는 대표적인 예시로 스노든이 폭로했던 미국의 중국 첩화대 해킹 사건을 들 수 있고, 사보타주의 예시는 북한의 미국 소니픽처스 해킹 사건을 예로 들 수 있으며, 선전은 이번 러시아의 Black Lives Matter 선전 사건을 들 수 있다.

과거 사이버 위협은 전형적 형태로 기업과 개인이 주체였으며, 대표적인 예시로 해킹을 했다고 가정하면 주 업무가 염탐 행위였다. 하지만 현재의 사이버 위협은 수준이 다르다. 더욱 난폭해졌고, 보기만 하는 게 아니라 파괴하는 행위를 시작했다. 이러한 특징은 정부가 막대한 예산을 투자하여 지원하는 해커들, 즉 국가를 배후에 둔 사이버 인력이 가지는 특징이다. 더불어 이들은 감시 능력이 탁월하고, APT와 같은 긴 기간 동안 공격을 수행할 수 있으며, 제로데이 익스플로잇을 직접 만들어 사용하는 것은 물론, 큰 조직을 구성해 함께 활동하면서 국가 주요 기반시설들을 노리는 등의 특징을 가진다.

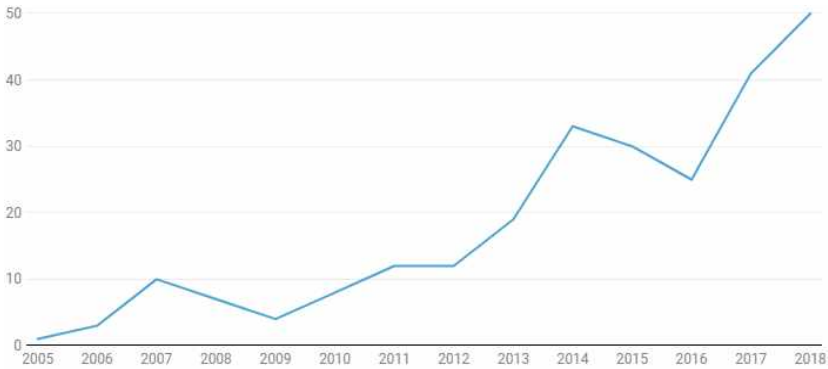
국가기반 사이버 공격은 사이버 전쟁으로 이어질 수 있는 확률이 더 높은 위험한 행위이지만, 이 정도 역량이 되는 국가들이 많고 투자도 많이 이뤄지고 있기에 앞으로 경계해야만 한다. 타국의 정치, 경제, 군사, 기술적 정보에 침투하여 핵심 기밀 정보를 훔치고 파괴까지 하는 시대가 본격적으로 도래한 것이다. 이것이 현재 미국, 중국, 러시아 등 많은 강대국과 사이버 역량을 비대칭 전력으로 성장시키고 있는 이란, 이스라엘, 북한 등과 같은 국가들이 행하고 있는 현실이며, 사이버 냉전이 도래했다고 말하는 근거다.



출처: Joe Robinson. 2020. "Cyberwarfare statistics: A decade of geopolitical attacks." PRIVACY Affairs.

[그림 7] 글로벌 사이버 전쟁 공격 현황 (2010-2019)

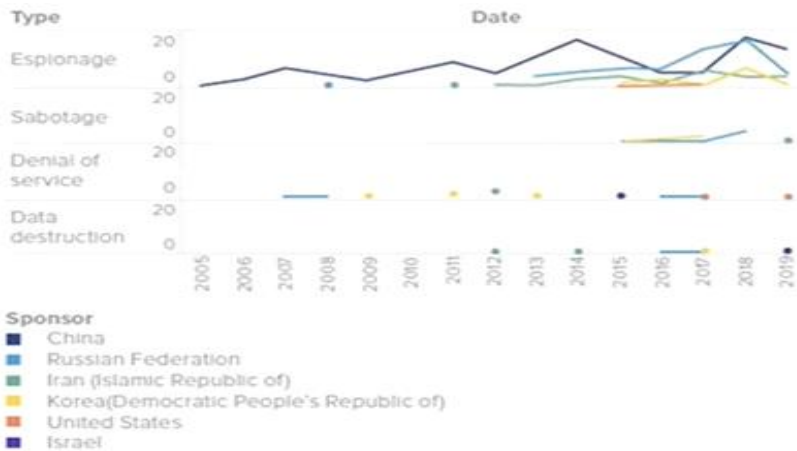
위 [그림 7]은 글로벌 사이버전 공격 현황을 보여준다. 2010년부터 2019년까지 통계를 낸 것이며, 국가가 다른 국가를 공격하는 경우, 개인이나 그룹이 국가를 공격하는 경우, 국가가 국가 내부 개인들이나 그룹들을 공격하는 경우 등이 다 포함된 통계 결과다. 중요한 점은 2018~2019년이라는 최근 해에 압도적으로 사이버전 목적의 공격이 늘었다는 점이다.



출처: Council on Foreign Relations¹⁴⁾

[그림 8] 국가기반 사이버 공격 증가율 (2005-2018)

위 [그림 8]은 국가가 후원하는 국가기반 사이버 공격의 증가율을 2005년부터 2018년까지 나타낸 것이다. 앞서 말했던 것처럼 국가기반 사이버 공격은 지속적인 증가율을 보여주고 있으며, 사이버 공격이 계속해서 증가하고 있다는 뜻은 우리가 사이버 냉전의 시대 속에 들어온 지 오래됐다는 방증이기도 하다.



출처: webinar – eSentire Annual Threat Intelligence Report: 2019 Perspectives and 2020 Predictions

[그림 9] 국가가 지원하는 국가기반 사이버 안보 위협

14) council on foreign relations. 2020. "Cyber Operations Tracker." [https://www.cfr.org/cyber-operations/#Timeline\(2020.07.30.\)](https://www.cfr.org/cyber-operations/#Timeline(2020.07.30.))

위 [그림 9]는 사이버 안보에 위협을 가하는 공격의 배후에 국가가 존재한다는 사실에 대한 방증이다. 2005년부터 2019년까지 중국, 러시아, 이란, 북한, 미국, 이스라엘이 사이버 공격을 후원했으며, 중국과 러시아가 후원하는 사이버 공격이 가장 많았다. 더불어 이들은 데이터 탈취를 통한 스파이 행위(ESPIONAGE) 방식을 가장 많이 사용했다. 이를 통해 군 시스템, 기업, 국가 주요 인프라, 유가치한 정보를 가진 조직 등을 표적으로 삼고 기밀 자료 혹은 데이터를 빼내오는 방식이었다.

	Source	Target	Attacks
1.	Russia	USA	34
2.	China	USA	25
3.	Iran	USA	13
4.	North Korea	South Korea	12
5.	Russia	Ukraine	9

출처: Joe Robinson. 2020. "Cyberwarfare statistics: A decade of geopolitical attacks." PRIVACY Affairs.

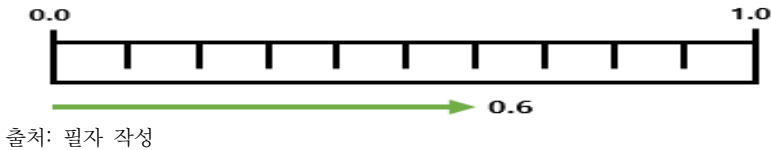
[그림 10] 국가별 최고 선호 표적 (2009-2019)

위 [그림 10]은 지정학 기반 국가별로 가장 공격을 많이 한 표적 국가를 보여준다. 표적으로 가장 좋아한다고 볼 수도 있다. 2009년에서 2019년 동안 러시아, 중국, 이란은 미국을 총 72번 공격했고, 이는 글로벌 사이버 전쟁 공격 현황인 [그림 7]과 종합해서 보면 글로벌 사이버전 공격의 15%를 차지한다. 한국은 북한으로부터 최소 12번의 공격을 당했고, 러시아는 우크라이나를 최소 9번 공격했음을 알 수 있다. 현실 국제 정치에서 대립의 관계에 있는 국가를 향한 공격이 제일 많다는 사실을 알 수 있다. 현실 세계의 정치적 이념과 국가의 입장들이 사이버 공간에 반영될 수밖에 없는 현실을 보여준다. 이 말은 곧 사이버 공간이 가상의 새로운 공간이지만 냉전이 일어나도 이상할 점이 하나도 없다는 뜻이다.



출처: 필자 작성

[그림 11] 신냉전 도래 정도



[그림 12] 사이버 냉전 도래 정도

위 [그림 11]과 [그림 12]는 현재 국제 상황과 군비 지출, 사이버 전력, 기술 경쟁 상황 등의 변수들을 고려하여 신냉전의 도래 정도와 사이버 냉전의 도래 정도를 예상 수치로 나타내 보았다. 신냉전은 2.0까지, 사이버 냉전은 1.0까지로 설정했다. 사이버 냉전을 1.0까지로 설정한 이유는 과거에도 국가 간 사이버 위협이 존재했고, 국가기반 사이버전이라고 평가받는 사례도 많이 있었지만, 전 세계급 국가기반 사이버 전쟁을 방불케 한 적은 없었기 때문이다. 더불어 현재 사이버전이라고 평가받는 사이버 공격의 빈도와 수준이 더욱 증가했으며, 만약 제대로 대응하지 못한다면 ‘전 세계 국가기반 사이버 전쟁’이 일어나 3차 대전으로까지 확대될 수 있는 확률이 매우 높은 상황이라는 점을 고려했다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 신냉전과 사이버 냉전은 이미 우리에게 도래했고, 두 냉전의 정도는 앞으로도 비례해서 증가할 것이라는 점이다.

지금까지 본 것처럼 사이버 냉전은 현실이다. 미국과 중국은 사이버 공격을 통해 서로 기존 국제 질서를 위협하고 있다고 인식하며, 이를 빌미로 각자의 사이버 역량 또한 강화하고 있다. 이런 상황이다 보니 국력이 약해도 비대칭 전력인 사이버 역량을 매우 강화하는 국가들도 많이 생겼다. 결과적으로 사이버 안보의 중요성은 더 높아졌고, 미래 발생 확률이 높은 사이버 전쟁에 대해서도 대비해야 할 상황에 이르렀다. 세력 전이 목적의 구조적 변화가 두 강대국의 갈등과 경쟁을 악화시켰고, 이는 새로운 공간에서의 냉전으로 우리를 초대할 것이다.

우리가 사이버 냉전에 관한 연구를 더 많이 해야 하는 이유는 국가가 배후에 있는 사이버전의 횡수가 매우 증가했고, 현재 양상이 마치 열전이 일어나기 직전 서로 상처만 내는 단계를 거치는 모습과 매우 유사하기 때문이다. 열전의 상황이 코 앞일 수도 있다는 뜻이다. ‘사이버 열전’으로

확대되는 순간, 사이버 공간뿐만 아니라 사이버 공간과 연결성이 높아지고 있는 특정 국가의 경제, 사회, 안보 등 모든 분야와 얽여 3차 세계 대전으로 이어질 수도 있다. 즉, 사이버 공간에서 은밀하게 벌어졌던 활동들이 외교적인 전면 충돌로 이어진다는 뜻이다.

더불어 사이버 냉전의 촉발이 가능한 사이버 교전 역량은 강대국만의 권리가 아니다. 국력이 작아도 사이버 전력을 키울 수 있고, 그 역량을 충분히 발휘할 수 있다는 사실을 역사를 통해 알 수 있었다. 사이버 전력만큼 좋은 무기도 없을뿐더러, 이런 고효율 무기를 쓰지 않을 국가도 솔직히 없다. 이미 냉전은 도래했고, 사이버 전쟁으로 번지지 않게 할 대응안을 찾기 위해 더 집중해야 하는 이유다.

한국은 이런 아슬아슬한 새로운 냉전 상황이 완전히 도래하면 다시 한번 선택을 강요당할 것이다. 이 점을 경계해야만 하고, 사이버 공간에서 국익을 바탕으로 입장과 전략을 구축해 주도적인 선택을 하지 않으면, 우리의 입장은 다시 또 타국이 결정해줄 것이고 아픔의 역사는 되풀이될 것이란 점을 명심해야 한다.

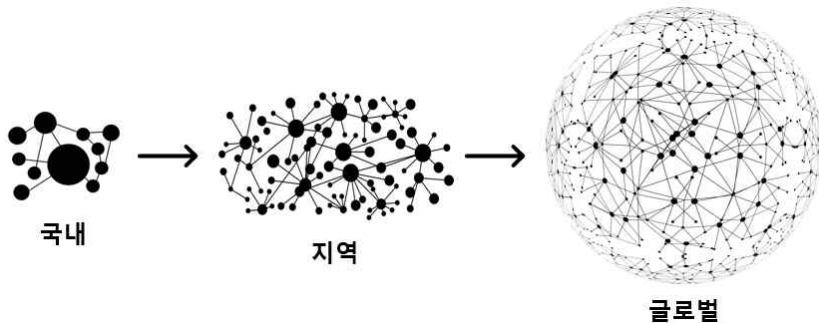
V. 사이버 냉전 대비 국가대응전략

1. 글로벌 사이버 안보 신경망 구축의 필요성 및 개념

사이버 안보 분야가 한 국가의 전략적 이익과 목표를 달성하기 위한 수단이 되어감에 따라, 사이버 안보 역량은 한 국가의 국력을 결정짓는 새로운 힘의 요소 중 하나로 부상하고 있다. 더불어 신냉전과 사이버 냉전이 도래하면서 한국이 선택을 강요당할 일이 도래할 확률도 높아졌다. 국가 간 갈등을 해결해주는 역할을 했던 기존 다자간 협력도 현재 제대로 작동하지 않고 강대국의 입맛에 따라 조종되는 추세가 강해지면서, 한국도 자주적인 독자적 백년대계 전략을 구상해야만 할 필요성이 짙어졌다. 특히 ‘사이버 공간에서의 냉전’과 이로 인해 발생할 확률이 높아진 ’

전 세계 국가기반 사이버 전쟁'에 대비하기 위해, 사이버 공간에서의 정책적 역량 향상을 위한 장기계획을 구축해야 한다. 가장 중요한 점은 흔들리면 안 된다는 점이다. 즉, 하나의 국가 목표를 정하고 일관적인 정책 방향성을 통해 진행해야만 한다. 그리고 본 논문에서 말하는 국가 사이버 안보 관련 대응 전략의 국가 목표는 '사이버 평화'다. 사이버 평화를 국익의 최우선 목표로 삼고, 이를 국제적으로도 공포하여 사이버 냉전에 대비할 한국과 함께 할 다자간 협력체를 구축해야 한다.

한국의 사이버 안보 관련 정책적 역량의 현실은 아직 많이 부족하다고 생각한다. 따라서 정책적 역량 향상 방안에 대해 생각해봤다. 핵심은 국내외를 별개로 볼 것이 아니라 국내외 문제를 다 포괄할 수 있는 마치 신경망과 같은 국가대응전략을 구축해야 한다는 점이다. 한국의 정책적 역량 향상 방안이자 국가대응전략은 글로벌 사이버 안보 신경망(Global Cybersecurity Nerves System)을 구축하는 것이다. 사이버 안보 정책은 국내와 국외를 분리해서 볼 것이 아니라 국내 사이버 안보 관련 정책이 국외로까지 이어질 수 있도록, 그래서 더 나아가 국제규범 형성에 국가적 영향력을 높일 수 있는 방향성을 가져야 한다. 이를 위해선 먼저 국가 사이버 안보 전략 관련 목표를 설정해야 한다. 그 후 첫째, 실무정책기관을 만들어 사이버 안보 관련 실무 기관 및 부처끼리 상호 협력이 가능한 장(場)을 구축해야 한다. 둘째, 민간과 관공 및 군의 협력을 강화해야 한다. 셋째, 국제협력을 강화하고 국내에서 지역, 지역에서 글로벌로 이어지는 장기계획을 구축할 필요가 있다.



출처: 필자 작성

[그림 13] 단계별 정책적 신경망 구축 디자인

[그림 13] 처럼 신경망을 단계별로 구축해 나가야 한다. 하나의 네트워크를 형성할 수 있게끔 말이다. 신경망은 기술에만 적용되는 것이 아니냐고 할 수 있겠지만, 정책적으로도 적용할 필요가 있다. 앞으로의 사이버 안보 관련 정책적 역량은 누가 얼마나 통합을 잘하고, 빠르고, 효율적으로 움직이느냐에 우위가 가려질 것이기 때문이다.

글로벌 사이버 안보 신경망(GCNS¹⁵)은 중추신경계인 실무정책기관을 구성해 관련 실무 기관들과의 지속적인 신경망을 형성하여, 국가 사이버 안보 정책이 국외로까지 이어지도록 하는 하나의 정책 라인을 갖추는 데 의의가 있다. 즉, 하나의 ‘국가 사이버 안보 신경망 지도’를 직접 디자인한다고 볼 수 있다. 국문 요약 부분에서 네트워크는 네트워크로 대응해야 한다고 말했던 이유가 여기에 있다. 이 방안을 통해 앞으로 사이버 안보 관련 국제 규범을 형성하게 될 날이 왔을 때, 규범 형성 과정에서 한국도 높은 국가적 영향력을 행사할 수 있게 되길 기대해 본다.

2. 글로벌 사이버 안보 신경망의 단계별 구축 전략

1) 1단계: 국내 협력(Domestic Cooperation)

한국은 IT 인프라가 뛰어나게 구축된 국가 중 하나다. 그러나 그만큼 사이버위협에 굉장히 많이 노출되어 있다는 사실을 부정할 수 없다. IT 강국이라는 표현을 스스로 많이 하고 있지만, 정말 그런지에 관한 의문이 든다. 사이버 냉전 시대가 도래하고 사이버 안보 분야에 대한 중요성이 급격하게 증가하면서 IT 강국이라는 거품 속에 숨어있던 한국의 사이버 안보 관련 정책적 기반의 현실이 수면 위로 올라왔기 때문이다.

사이버 안보 분야는 현재 우리나라에서 정책적 뿌리가 제대로 잡혀있지도 않고, 기관별 용어 합의조차 제대로 되어있지 않으며, 정책 합의는 더더욱 안 되어있는 현실이다. 더불어 사이버 안보 정책 관련 외교 역량도 제대로 갖춰져 있지 않다는 등의 문제점이 많이 존재한다. 그러나 가

15) ‘글로벌 사이버 안보 신경망’을 표현했던 용어인 ‘Global Cybersecurity Nerves System’의 약어

장 큰 문제는 현재 일 방향 된 사이버 정책 공론의 장마저 없다는 점이다. 한국의 국가 사이버 안보 체계는 민, 관, 군 종합 대응체계로 되어있다. 현재 국가안보실이 컨트롤 타워 역할을 자처하고 있으며, 사이버 안보 역량을 위해 사이버 안보 비서관도 신설하고 ‘국가 사이버 안보 전략’도 발표했다. 그러나 여전히 피해가 막심하고 민간에서의 피해도 계속해서 증가하고 있는 현실이다. 이로 인해 국가안보실은 정말 사이버 안보 정책 역량을 제대로 소화해서 발산할 수 있는 기관이 맞는지 의문이 들고, 컨트롤 타워의 논란은 현재도 진행 중이다.

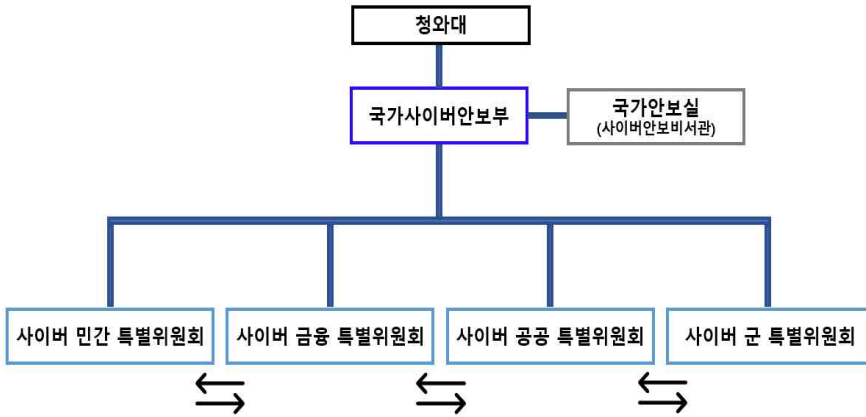
조금 더 사이버 안보 분야 관련 정책에 특화되고 전문성이 짙은 실무 정책기관을 구성해 컨트롤 타워를 구축해야 한다고 생각한다. 이런 생각이 드니, 현재 우리나라에서 위와 같은 역할 수행이 가능한 기관은 국가정보원밖에 없다고 생각했다. 그러나 우리나라에서는 국정원이 컨트롤 타워 역할을 해야 한다는 논란이 과거에 많이 있었지만, 정보 수집 과정에서 권한 남용과 인권 침해 등 많은 문제가 발생할 확률이 높다는 점을 이유로 무산된 적이 있다.

여기서 우리가 집중해야 할 점은 현재 선진국이라 불리는 국가 중 그 어떤 국가도 비밀정보기관이 국가의 사이버 안보 관련 컨트롤 타워 역할을 하고 있지 않다는 점이다. 미국, 독일, 프랑스의 사례만 보더라도 쉽게 파악할 수 있다. 사이버 안보 영역에서의 비밀정보기관이 남용할 수 있는 권한이 너무 커진다는 지적 때문이다. 물론 독일과 같은 국가는 비밀정보기관의 조직과 예산은 독일연방의회 담당 상임위원 정보위원회 의원들에게 공개되고 감시를 받는다고 한다.¹⁶⁾ 하지만 이는 한국에서 기대하기 매우 어려운 현실이다.

현재 한국은 사이버 안보 관련 틀, 즉 네트워크가 제대로 형성되지도 않았고 관련 부처 간 정보 공유도 제대로 되지 않고 있는 현실이기에 문제가 계속 발생한다고 생각한다. 중추신경계를 재구성할 필요가 있다. 다시 말해 컨트롤 타워를 재설정해야 한다고 생각한다. 더불어 사이버 안보

16) 홍선기 독일정치경제연구소 연구위원. 2019. “국가 사이버 안보의 컨트롤 타워 주체는?” 『팝콘뉴스』 (9월 09일),

분야에서는 민간에서의 피해가 90% 이상이다. 민간을 포함할 수 있는 새로운 컨트롤 타워가 구축되어야만 한다. 앞으로는 민간과 정부가 함께할 뉴거버넌스를 구축해야만 하는 시대가 도래했다. 위협의 다양성만 보더라도 함께하지 않으면 해결될 수가 없다.



출처: 필자 작성

[그림 14] ‘국가사이버안보부(가명)’ 중심의 컨트롤 타워

위 [그림 14]는 1단계인 국내 협력의 방안을 나타낸다. 이처럼 사이버 안보 분야 관련 실무정책기관을 따로 구축하고, 이를 컨트롤 타워로 설정할 필요가 있다. 컨트롤 타워의 이름은 ‘국가사이버안보부(가명)’로, 이를 중심으로 하여 사이버 안보 관련 실무 기관의 참여는 물론 민간의 참여까지 독려하고, 상호 협력이 가능한 장(場)을 만들어야 한다. 그리고 그 역할은 ‘국가사이버안보부’ 산하 네 가지 특별 위원회인 ‘사이버 민간 특별 위원회’, ‘사이버 금융 특별 위원회’, ‘사이버 공공 특별 위원회’, ‘사이버 군 특별 위원회’를 구성하여 해결할 수 있다고 생각한다. 사이버 안보 분야는 크게 네 가지 분야로 구분 가능하다고 본 논문 ‘Ⅲ. 한국의 사이버 안보 현실’에서 언급했다. 민간 영역, 금융 영역, 공공 영역, 군 영역이다. 중요한 점은 현재 이 네 가지 영역에 사이버 안보 능력이 매우 요구되고 있다는 점이다.

특별 위원회에는 국가 및 전문기관 혹은 관련 기관 산하 사이버 안보

관련 실무 부처들의 참여가 가능하다. 따라서 ‘사이버 민간 특별 위원회’에는 과학기술정보통신부, 개인정보보호위원회, 방송통신위원회 등의 참여가 가능하다. ‘사이버 금융 특별 위원회’에는 금융위원회, 금융보안원 등의 참여가 가능하다. ‘사이버 공공 특별 위원회’에는 국가정보원, 국정원 산하 ‘국가사이버안전센터(NCSC)’, 외교부 산하 ‘사이버대외전략국(가명)’ 등의 참여가 가능하다. ‘사이버 군 특별 위원회’에는 군사안보지원사령부, 사이버작전사령부 등의 참여가 가능하도록 해야 한다. 그리고 각 특별 위원회에서 핵심적 역할을 담당하게 될 기관에서 기존 기관의 ‘장’ 역할과 ‘특별 위원장’직을 겸임해야 할 것이다. 또한, 주기적인 순환체제를 토대로 기관별로 참여 기관의 ‘장’ 역할과 병행해야 하는 ‘특별 위원장’직을 임기제로 돌아가면서 맡아야 할 것이다. 더불어 각 특별 위원회 간의 정보 교류 및 협력도 진행해야 한다. 이런 체계성을 바탕으로 정책 결정의 참여형식과 역할 및 범위 등을 일 방향으로 재조정해야 할 필요가 있다.

더불어 각 특별 위원회에는 세부 부처를 설립하여 교류 협력을 진행할 수 있는 하위 기간들을 추가해야 한다. 사이버 안보 관련 연구소, 기업, 보안 업체, 대학 등 참여 가능한 이해관계자를 최대한으로 늘려야 하며, 집단별 성격과 특성에 맞게 각각 민간, 금융, 공공, 군 특별 위원회로 소속을 분류한 후, 이들과 신경망을 강화해야 한다. 즉, 네트워크를 강화해야 한다는 뜻이며, 이렇게 하나하나 신경망들을 연결하여 신경계를 만들어야 한다.

한편 외교부 산하 ‘사이버 대외 전략국’을 설명하자면, 현재 사이버 외교 역량이 매우 중요한 추세라 20개 이상의 국가에서 외교부 산하에 국제 사이버 전략을 구축할 수 있는 부처를 만들고 있다.¹⁷⁾ 그러나 우리나라 사이버 안보 관련 외교 역량은 현재 매우 부족한 현실이다. 구체적인 전략이 매우 모호하다. 그동안 사이버 안보 관련 국내 정책 시스템이 제

17) U.S. Department of States. 2019. “About Us—Office of the Coordinator for Cyber Issues,” <https://www.state.gov/about-us-office-of-the-coordinator-for-cyber-issues/> (2020.07.30).

대로 정착되어 있지도 않고, 사이버 안보 관련 정책적 협력에 문제가 많으니 외부 전략을 구축하는 사이버안보 관련 외교정책이 제대로 만들어 질 리가 없었다. 따라서 외교부 산하에 사이버 안보 정책적 전략을 구축할 수 있는 실무 부서를 설치하고 이 부서를 사이버 공공 특별 위원회에 참여시킬 필요가 있다.

또한, ‘군 특별 위원회’에 국방부의 참여가 아닌 군사안보지원사령부와 사이버작전사령부 등의 실무기관들을 포함해야 하는 이유는 사이버작전사령부와 안보지원사령부를 함께 활용하는 방안이 우리나라 사이버 안보 정책 형성에 있어 굉장한 시너지를 기대할 수 있다고 생각하기 때문이다. 현재 사이버작전과가 여전히 지원본부에 있는 현실이며, 사이버작전사령부가 현재 조직 구성상에서 제대로 힘을 내지 못하고 있기 때문이다. 미국처럼 사이버 사령부의 사령관이 NSA 국장을 병행하는 것처럼 실무에 능통한 안보지원사와 사이버작전사령부가 함께할 수 있는 장(場)이 형성되면 시너지 효과가 상당할 것이다. 따라서 국방부는 협력의 관계로 연결하고, ‘사이버 군 특별 위원회’에는 군사안보지원사령부나 사이버작전사령부와 같은 실무기관을 위치하는 게 맞다고 생각했다.

추가적으로 인재양성 사업도 같이 진행해야만 한다. 연구소, 기업, 보안 업체, 대학 등 더 나아가 국가적 지원을 받는 대학 동아리를 활성화해 인재 육성까지 고려해야 한다. 동아리를 전문 인재 양성소로 육성해야만 한다. 좋은 예시 중 하나로 올해 5회째 한국인터넷진흥원(KISA)과 국가정보원에서 진행 중인 ‘2020년 대학 암호동아리 지원 사업’이 있다. 이러한 기술적 인재 양성 뿐만 아니라 사이버 정책적 인재 양정도 동시에 이뤄져야 한다. 이런 정책적 인재 양성 과정을 ‘국가사이버안보부(가명)’ 산하 각 특별위원회에서 주도할 수 있으리라고 생각한다. 현재 대한민국의 사이버 인재양성 방향은 기술인재 쪽으로 많이 기울어져 있어 정책적 인재를 양성하는 과정을 독려하여 균형을 맞춰야만 한다. 이러한 인재 육성으로 이들이 향후 국제 사이버 규범을 형성하는 과정에서 비대한 영향을 행사할 수 있게끔 만들어야 한다.

2) 2단계: 지역 협력(Regional Cooperation)

1단계인 국내 협력을 통해 사이버 안보 관련 국제규범이나 한국이 주도하는 사이버 교전수칙 등을 만든다면 한국의 어떤 입장이 들어가야 하는지 일 방향으로 통합된 정리가 가능할 것이다. 다만 문제는 이렇게 만든 한국의 입장을 국제사회에 공표만 하는 것이 아니라, 한국의 국가 사이버 안보 관련 대응 전략의 국가 목표가 ‘사이버 평화’라는 점과 함께 한국의 입장을 따를 수 있는 동맹국들을 만들어야 한다는 점이다. 그리고 사이버 안보 협력은 세계적 수준으로 단번에 가는 것이 아니라 지역 협력 혹은 다자 관계에 초점을 맞춰 공감대를 형성하고 난 후, 세계적 수준으로 성장시켜 나가야 하는 점이 중요하다. 앞으로 소개할 2단계에서는 그 방안으로 지역 협력을 소개하겠다.

‘사이버 공간에서의 냉전’과 이로 인해 발생할 확률이 높아진 ‘전 세계 국가기반 사이버 전쟁’에 대비하기 위해, 사이버 안보 외교 전략이 현재 매우 중요해졌다. 특히 미국, 영국 등 서방 진영과 중국, 러시아 등 비서방 지역에는 사이버 강대국들이 즐비하다. 한국의 입장은 지정학적 관점에서 보더라도 주변 4국인 미국, 중국, 러시아, 일본과 북한에 둘러싸인 모양이라 사이버 안보 위협에 얼마나 심각하게 노출되고 있는지 알 수 있다,

문제는 우리가 현재 사이버 안보 관련 강국도 아니고, 사이버 교전 역량 측면에서도 강국이 아니라는 사실이다. 이런 상황 속에서 우리가 펼칠 수 있는 외교적 전략은 ‘투-트랙(2-TRACK)’을 통한 국제공조로 사이버 역지력을 펼치는 전략과, 사이버 국제규범 및 사이버 교전수칙 형성을 위한 외교를 동시에 펼치는 전략이다. 국제 사이버 공간에서 우리의 힘을 기르기 위해 꼭 필요한 전략이다. 그리고 이 전략을 실현하기 위한 핵심 세력이 필요한 데 이들이 바로 투-트랙(2-TRACK)의 주인공들이다.

2-Track 전략의 핵심은 미들 파워(middle-power)를 활용하는 것이다. 미들 파워는 다자주의 기반 외교적 역량 향상을 의미한다. 미들 파워는 현 한국의 외교정책의 핵심 역할을 하기도 한다. 그리고 이 미들 파워

는 사이버 강대국 사이에서 선택을 강요당하며 숨 막히고 있는 한국에게 큰 힘이자 동아줄이 되어 줄 것이다.

1 TRACK은 한국이 창조시킨 것이나 다름없는 중견국 협의체인 'MIKTA'를 공략하는 방안이다. 한국은 처음으로 주도적인 위치에서 중견국 협의체인 MIKTA를 출범했다. 하지만 이를 잘 활용하지 못하고 있는 점이 매우 안타깝다. 사이버 냉전이 진행 중인 지금, 사이버 강대국 사이에서 입장을 내기 위해서는 국제정치적으로 입장에 어느 정도의 영향력을 갖는 미들 파워 연합이 필요하다. 우선, 중견국들이 가지는 지역적 특수성이나 국가적 인식, 국가의 입장 등을 고려하여 규범을 만들 때 공통된 교집합이 존재할 수 있는지에 대한 확인이 필요하다. 만약 교집합이 존재하고 이를 더 확장할 수 있다면, 현재 유럽 연합의 사이버 안보 핵심축을 담당하고 있는 NATO 사이버 방위센터(CCDCOE)와 비슷한 역량을 뽐낼 수 있을 것임은 물론, 사이버 안보 국제규범 형성 과정에서 국가적 영향력을 한층 업그레이드시킬 수 있을 것이다. 미들 파워 연합에서 우리는 지속해서 탈린 매뉴얼과 같은 사이버 교전수칙도 구성하여 발표하는 역할을 해야한다. 현재 서방 지역과 비서방 지역 사이의 사이버 공간을 바라보는 프레임에 있어 매우 큰 차이가 존재한다. 여기서 미들 파워 연합이 큰 완충 지대 역할을 해줄 수 있을 것이라고 확신한다. 사이버 교전수칙 합의의 과정과 사이버 안보 국제규범 형성 합의 과정 등에 있어서 말이다.

2 TRACK은 '신남방'을 공략하는 방법이다. 문재인 정부는 현재 아세안과 인도까지를 아우르는 글로벌 성장 전략으로 신남방정책을 추진 중이다. 더불어 신남방특별위원회까지 구성하여 19개의 핵심과제까지 만들었다. 신남방특별위원회의 활용가치가 꽤 높은데 현재 그렇게 하지 못하고 있는 느낌이라 아쉽다. 현재 신남방특별위원회는 국제 교류만을 목적으로 하는 재단과 비슷한 경향이 짙다는 한계가 있다. 핵심과제 19개에는 교류 협력만이 있는 것이 아닌 데도 말이다. 핵심과제 19개 중에는 사이버 안보 관련 협력의 필요성과 관련된 과제가 포함되어 있기에 조금 더 전략적으로 아세안 및 인도, 그리고 한국 간 사이버 안보 협력이 가능

하계꿈 움직임이 필요하다.

더불어 한국이 아세안 국가들과 사이버 안보 협력 네트워크를 주도적으로 확충해야 한다. 이를 위해 한국이 주도하는 '한-아세안 사이버 센터'와 같은 시스템을 발족할 필요하다고 생각한다. 물론 현재 아세안확대 국방방관회의(ADMM-Plus)를 포함한 아세안 관련 협력 기구들과 활발히 활동 중이지만, 조금 더 사이버 안보 관련 전문성이 짙은 정보 공유체제를 활성화할 필요가 있다.

특히 싱가포르와 같은 국가들을 주목할 필요가 있다. 2019년 한국과 싱가포르는 양국 정상끼리 사이버 안보 협력 MOU를 채택한 적 있다. 싱가포르는 아시아 역내에서 사이버안보 허브로 성장하고 있는 국가라 평가받고 있기에 두 국가가 선두로 아세안 사이버 안보 협력을 이끌어 내는 것도 하나의 방향성이라고 할 수 있다. 더불어 한-아세안 사이버 공격 침해 대응 연합훈련과 같은 프로그램도 만들어 성장시켜 나간다면 아세안 역내에서도 한국은 사이버 안보적 국가적 위상을 높일 수 있을 것이며, 한국의 사이버 안보 관련 입장을 전파해 향후 공통 규범을 형성하는 데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

사이버 안보 관련 후발국들을 견인한다는 목적으로 지속적인 기술적, 물리적 지원을 계속 해야 한다. 후에 사이버 안보 관련 국제규범 형성 시 국가적 영향력을 높여줄 수 있는 든든한 지원군이 될 수 있다. 현재 KISA에서는 싱가포르 사이버 보안청(CSA)과 사이버 안보 업무 협약을 체결했다. 국가사이버안보부(가명)에서 나뉘진 체계 속에서 KISA처럼 국가사이버안보부 소속 기관, 보안 업체, 기업, 대학, 국가 후원을 받는 동아리 등이 지역적으로 사이버 안보 관련 협력 신경망을 넓혀간다면, 국내 신경망을 넘어선 지역 신경망 구축도 가능해질 것이다. 이렇게 2 TRACK이 완성된다면 우리는 신남방으로 이어지는 한 축과 미들 파워 연합으로 이어지는 한 축을 연계 되고, 탄탄한 지지기반과 탈린 매뉴얼에 버금가는 한국이 주도하는 사이버 교전수칙 합의 및 국제규범의 틀을 재구성할 수 있을 것이다.

3) 3단계 : 글로벌 협력(Global Cooperation)

글로벌 협력은 글로벌 사이버 안보 신경망 구성의 마지막 단계다. 사이버 안보에 대응 가능한 효과적인 방안은 국제협력이 맞지만, 사실 무조건 세계적 규모의 협력만을 한다는 건 사이버 안보의 정책적 역량을 끌어올리는 데 큰 도움이 안 된다. 어쩌면 글로벌 협력 보다는 국내 체제 일원화를 통한 협력, 그리고 지역 협력이 훨씬 중요할 수 있다. 더불어 국제적으로는 여전히 사이버 안보 관련 국제 규범을 형성하기 위한 프레임 경쟁을 지속하고 있다. 미국과 영국이 중심이 되는 서방 진영과 중국과 러시아가 핵심축으로 활동하는 비서방 지역 간 사이버 안보 규범을 만들기 위한 프레임 갈등을 포함한 정책적 이해관계의 갈등 수준과 차이가 매우 크다는 말이다. 러시아와 중국이 현재 강하게 주장하는 '국제정보보안조약'과 미국과 영국이 주장하는 '부다페스트 협약' 사이의 괴리감도 크다. 더불어 미국과 영국은 다자간 협력의 틀 속에서 사이버 안보 국제규범의 제정 및 협력을 이루고 싶은 입장이 강하지만, 중국과 러시아의 입장은 정반대라 갈등이 생길 수밖에 없다.

따라서 글로벌 협력은 지금의 한국 상황에서는 UN, ARF, OSCE 등 국제 협력체에 참여 및 상호 신뢰를 축적하는 수준에만 있어도 된다고 생각한다. 아직 지지기반이 확실하게 없는 상태이고 충분한 힘이 없기 때문이다. 그러나 한국은 단순히 참여만 하는 것이 아니라 언젠간 주도해야 한다는 야망과 목표 의식을 가지고 행동할 필요가 있다. 한국의 사이버 공간에서, 그리고 사이버 안보상 전략적 국가이익이 무엇인지 적나라하게 공표할 필요가 있다. 우리나라의 사이버 안보 관련 국가적 목표는 사이버 평화이며, 사이버 평화로 우리 국민의 국익을 실현할 수 있다. 그리고 그 국익은 한반도 수호, 복지 국가의 실현, 한국적 가치를 통한 세계 평화가 될 것이다. 이 점을 명심해야 한다.

더불어 북한과의 사이버 협력을 할 수 있도록 유연하게 전략을 수립해야 한다. 예를 들면, 북한과 상호 사이버 공간에서의 위협을 방지하는 협약이나 조약을 적극적으로 주장할 필요가 있다. 물론 현실적으로 많은 장

애물이 있는 것은 사실이다. 하지만 우리는 결과적으로 북한과 협력하지 않고서는 한반도에 평화를 가져올 수 없다. 생각해봐야 할 가치있는 문제다. 북한과 이런 조약이나 협약 관련 제안이 가능한 국가는 부다페스트 협약에 동의하는 국가 중 우리나라밖에 없을 것이다. 한반도의 평화는 국제사회가 함께했을 때 비로소 완전한 평화를 얻을 수 있을 것이기에 그 첫 단추를 우리나라가 꿰어야만 한다.

국내의 사이버 안보 체계를 정비해 국내 협력을 이끌고, 지역 협력을 하기 위한 노력은 더욱 깊게 이뤄져야 할 것이다. 사이버 안보 국제규범 논의 과정과 같은 장(場)이 만들어질 때마다 우리의 입장을 적극적으로 표명하는 행위도 지속해야만 한다. 더불어 국가사이버안보부(가명)에 참가하는 사이버 민간, 금융, 공공, 군 특별 위원회 차원에서는 각 국가의 민간, 금융, 공공, 군 분야와의 사이버 안보 관련 지속적인 협력 관계를 만들고 그 규모와 정도를 확대하는 일을 게을리해서는 안 된다. 이런 연결이 국내 신경망과 지역 신경망을 넘어 글로벌 신경망으로 이어질 것이고, 이는 곧 사이버 안보의 정책적 역량 향상을 위한 '글로벌 사이버 안보 신경망'의 완성을 선물해 줄 것이기 때문이다.

그리고 향후 힘이 갖춰진다면 NATO의 CCDCOE와의 연합을 통해 한국과 아세안, 중견국 협의체, 그리고 EU로 잇는 글로벌 사이버 안보 신경망을 만들어야 한다. 그리고 글로벌 사이버 안보 신경망이 만들어지기 전, 각 단계에서 논의했던 사이버 안보 관련 국제규범 사항들과 사이버 교전수칙 관련 사항을 국제적으로 합의하는 단계를 거쳐야만 한다. 이는 현 정부의 신남방과 신북방 정책을 잇는 'J노믹스' 계획과도 이어지고, 유라시아 정책과도 이어질 수 있을 것이다. 다만, 현실 세계가 아닌 사이버 공간에서 이뤄지는 것일 뿐이다.

VI. 결론

리처드 클라크(Richard Clarke)는 이런 말을 했다. 백악관의 사이버 안보 및 테러리즘 관련 보좌관이었던 그는, “내가 제일 우려되는 점은 대대적인 사이버 공격이 아니라, 천 개의 작은 상처들로 인해 피를 흘려 결국 죽는 것이다.”라는 말을 했다. 심상치 않은 공격이 많아졌음에도 불구하고, 심각하지 않은 것 같다는 부족한 보안 의식을 바탕으로 제대로 된 침해 대응을 하지 않으면 어느새 나도 모르는 사이 손을 쓸 수 없는 상황이 발생한다는 말로 해석이 가능하다. 사이버 안보 문제의 현실이자 핵심이다.

미국과 중국이라는 강대국 사이의 무역 전쟁, 코로나 19 사태 등 다양한 변수로 인한 갈등은 신냉전을 초래했으며 이는 기술 경쟁의 확산을 가져왔다. 신냉전과 기술 경쟁의 확산이라는 두 변수는 사이버 냉전의 심화뿐만 아니라 국가기반 사이버 전쟁의 가능성과 위험성을 높였다. 더욱이 사이버 냉전의 심화가 사이버 전쟁으로 이어지는 과정은 사이버 공간 특성상 눈에 보이지 않는 과정을 통해 너무나 자연스럽게 미끄럽게 넘어갈 것이기에 눈 떠보니 사이버 전쟁을 하고 있을 확률이 매우 높다.

어떤 이는 지금 시대에 무슨 전쟁이 일어나냐고 말한다. 틀렸다. 지금 같은 시대이기에 전쟁이 일어났음에도 불구하고 알아채지 못할 수도 있는 현실을 경계해야 한다. 앞으로는 사이버라는 공간과 엮이지 않는 공간이 없을 것이고, 모든 분야에서 교집합이 만들어질 것이다. 더불어 사이버 냉전이 진행 중인 지금, 전쟁이 터진다면 이는 분명 사이버상에서만 벌어지는 전쟁을 넘어서 '하이브리드전(戰)'이 될 것이고, 제3차 세계 대전으로 확대된다고 해도 전혀 이상할 게 없다.

사이버 냉전 시대가 도래한 지금, 극심한 갈등을 벌이고 있는 사이버 강대국 속 한국이 살아남기 위해선 한국의 사이버 안보 관련 국가 전략적 목표인 '사이버 평화'에 동의하는 국가들과의 동맹을 통해 국제적 역량과 힘을 길러야 한다. 한국은 정말 철저하게 대응해야 한다. 현재 취약점이 웹 상에만 있는 것이 아니라 정책적으로도 너무 많다.

사이버 안보 관련 법령과 제도를 재정비하고, 가장 효율적이고 효과적인 힘을 낼 수 있는 시스템으로 다시 구성해야 한다. 그 방안으로 글로벌 사이버 안보 신경망 전략 중 1단계 국내 협력 방안을 제시했다. 사이버 안보 관련 전문 컨트롤 타워인 국가사이버안보부(가명)과 하위 네 가지 사이버 특별 위원회를 구축해 중추신경계를 재구성하고, 실무 정책 기관들과 민·관을 포함한 다양한 이해관계자들의 참여를 독려해 신경망을 만들어나가는 방안이다. 더 나아가 2단계인 지역 협력과 3단계인 글로벌 협력을 소개했다. 그렇게 단계별로 신경망을 확대하여 하나의 글로벌 사이버 안보 신경망을 구축하는 것이 최종 결과다. 이는 사이버 안보 관련 뉴거버넌스 형성 과정에 있어 초기 틀이 될 수 있다고 생각한다.

1단계 국내 협력 방안을 통해 한국은 특위별 통합된 용어를 사용하여 사이버 안보 관련 일 방향적 효율적인 정책적 방안을 구상할 수 있을 것이고, 민·관·군 실무 정책 기관 간 협의의 장 역할도 하기에 사이버 안보 관련 특화된 전문 전략 수립이 가능해질 것이라고 기대된다. 또한, 2단계, 3단계 방안을 통해 사이버 공간의 안보적 핵심 공동사항에 대한 지역적, 국제적 공감대를 형성할 수 있을 것이다. 공감대를 형성은 시작이다. 이를 시작으로 투-트랙(2-TRACK)으로 이어졌던 다자적 협의체 구성과 협력을 강화하고, 이를 바탕으로 국제적 공론화를 시킬 수 있어야 한다. 이런 과정을 지나면 최종 단계에 사이버 안보 관련 국제규범 논의 단계가 자리하게 될 것이고, 한국의 국가적 영향력 또한 높아질 것이다. 더불어 사이버 상에서의 전쟁을 억제할 수 있어 진정한 한반도의 평화를 얻을 수 있을 것이다.

기술적 역량이 아무리 높아도 정책적 역량이 뒷받침되지 않는다면 아무 소용이 없다. 최근 우주 발사체 고체 연료 사용제한이 해제된 사건을 통해 우리나라의 우주 발전에 날개를 달 수 있었다는 표현이 많이 등장했다. 정책적 역량의 중요성을 볼 수 있는 하나의 예시라고 생각한다. 물론 기술적 역량과 인력양성도 당연히 더 필요하고, 더 투자해야만 한다. 하지만 사이버라는 새로운 공간에서 안보라는 국가 최고 목표를 관리할 수 있는 정책적 역량도 성장시키기 위해 인재양성과 함께 더 많은 투자

를 해야 한다.

더불어 사회적 인식을 변화시키기 위해서도 노력해야 한다. 사이버 냉전으로 발생할 수 있는 사이버 전쟁은 군 관련 용어와 개념으로만 설명한다면 한계가 존재한다. 현재 국제 환경을 이해하고 사회의 변화까지 고려했을 때 사이버 안보가 매우 중요하다는 사실을 바탕으로 한 논리를 펼쳐 사이버 안보의 중요성과 필요성을 국민에게 제고시켜야 한다. 지정학과 같은 분야, 경제 등의 분야들과 사이버 안보의 필요성을 연관 지어 설명하면 사이버 안보의 중요성이 눈에 매우 잘 보이게 된다. 이런 방식을 통한 사회적 공감대 형성하고 국가 사이버 안보 관련 정책적 역량 향상을 위해 힘을 합쳐야 한다.

마지막으로 사이버 냉전 관련 상황이 심상치도 않고, 관련 연구가 중요한 부분임에도 불구하고 현재 매우 부족한 실정이다. 사이버 공간이 미래 새로운 전쟁의 영역이자 전략적 영역이라 평가받고 있는 만큼, 앞으로는 사이버 냉전에 관한 연구도 더 다양하고 세부적으로 진행되어야 한다.

현재 우리가 나아가고 있는 시간은 진정한 우주와 사이버 시대의 도래를 준비하고 있는 준비 기간이자 과도기 기간이라고 생각한다. 어쩌면 우리가 생각하는 것보다 더 초기 단계일 수도 있다. 그러나 시대가 변하고 공간이 변해도 변하지 않는 점이 있다. 힘의 논리와 역사는 변함없이 반복될 것이라는 점이다. 더불어 사이버 공간은 우주를 포함한 다른 타 영역과 뗄 수 없는 교집합을 형성해 나갈 것이고, 공통분모의 크기는 더욱 커질 수밖에 없을 것이다. 이러한 사이버 공간에서 발생한 균열의 조짐이 분열을 초래한다면, 단순한 분열이 아닌 다른 모든 영역과 얽힌 복합적 분열이 나타날 것이다. 즉, 새로운 양상의 세 번째 세계 대전의 발생 가능성을 항상 생각하고 대비해야 한다는 말이다. 이는 사이버 냉전 대비 연구를 해야 하는 또 다른 이유라고도 할 수 있다. 사이버 공간 속 국제 규범을 형성하는 과정에서 우리나라의 역량과 국가적 위상이 높아지는 날이 빨리 도래하길 기도하며 마무리 짓도록 하겠다.

〈참고문헌〉

- 김형원. 2020. “北 정찰총국, 유엔안보리·인도原電 해킹했다.” 『조선일보』 (6월 20일), A6면 1단.
- 김두일. 2020. “군사정보 해킹, 최근 3년새 3배 가까이 증가...기밀유출은 ‘0.’” 『파이낸셜뉴스』 (5월 28일),
- 손영동. 2019. “청와대 안보실 10년만에 펴낸 보고서, 미국에 10년 일본보다 5년 늦어.” 『중앙일보』 (4월 18일),
- 송혜영. 2020. “조태용 "靑 국가사이버안보정책조정회의 설치해야'...'사이버안보 기본법' 발의.” 『전자신문』 (7월 1일),
- 이지영. 2020. “육·해·공 넘은 제4의 영역 사이버, 조직·지휘자 없는 한국.” 『스카이데일리』 (6월 22일), 18.
- 김한경. 2019. “[사이버안보 진단] 리더십 실종된 국방 사이버안보 조직·기능 개편돼야.” 『뉴스투데이』 (7월 24일), 3.
- 김한나. 2020. “美 전문가들, 美 중국보고서...'사실상 대중 신냉전.’” 『서울평양뉴스』 (5월 22일),
- 홍선기 독일정치경제연구소 연구위원. 2019. “국가 사이버 안보의 컨트롤 타워 주체는?” 『팝콘뉴스』 (9월 09일),
- 김상배. 2019. “사이버 안보전략의 분석틀: 형성배경과 추진체계의 비교연구.” 『국제문제연구소 워킹페이퍼』 No.117, 4-14.
- 강상중, 김기창, 김항, 김호, 박상훈, 이충형, 임태연, 최정규, 홍성욱. 2015. 『예외:경계와 일탈에 관한 아홉 개의 사유』. 서울: 문학과지성사
- 금융보안원 침해대응부 침해위협분석팀, 금융보안관제센터 보안관제팀. 2020. 『코로나 19 금융부문 사이버 위협 동향 - 2020 사이버 위협 동향』 6p.
- FireEye. 2020. 『M-TRENDS 2020 SPECIAL REPORT』 M-EXT-RT-US-EN-000277-03.
- 대한민국 청와대 국가안보실 2019. 『국가 사이버 안보 전략』, 12-1025000-000003-01.
- 관계부처 합동. 2019. 『국가 사이버안보 기본계획』
- 국방부 ‘국방정보시스템 사이버 침해 대비 안전성 확보 방안 연구 용역 제안서’

박지영, 김선경. 2019. “하이브리드 전쟁의 위협과 대응. 『아산정책연구원 issue BRIEF』, 2019-28.

council on foreign relations. 2020. “Cyber Operations Tracker.”<https://www.cfr.org/cyber-operations/#Timeline>(2020.07.30.)

webinar – eSentire Annual Threat Intelligence Report: 2019 Perspectives and 2020 Predictions

Joe Robinson. 2020. “Cyberwarfare statistics: A decade of geopolitical attacks.” PRIVACY Affairs.

U.S. Department of States. 2019. “About Us-Office of the Coordinator for Cyber Issues,” <https://www.state.gov/about-us-office-of-the-coordinator-for-cyber-issues/> (2020.07.30).