

경제 · 인문사회연구회 협동연구총서 11-14-01

# 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)

항병덕 · 김규륜 · 이교덕 · 조한범 · 고재홍 · 김갑식 · 박정란  
신상진 · 신석호 · 이상숙 · 이석기 · 이원웅 · 이지수 · 임을출  
장의관 · 정상돈 · 정은미 · 최용환

주관연구기관 : 통일연구원  
협력연구기관 : 산업연구원 · 광운대학교

# 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)

황병덕 · 김규륜 · 이교덕 · 조한범 · 고재홍 · 김갑식 · 박정란  
신상진 · 신석호 · 이상숙 · 이석기 · 이원웅 · 이지수 · 임을출  
장의관 · 정상돈 · 정은미 · 최용환

주관연구기관 : 통일연구원  
협력연구기관 : 산업연구원 · 광운대학교

## 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)

인 쇄 2011년 12월  
발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2561 (팩시밀리) 901-2572  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지디자인 (주) 에원기획(02-745-8090)  
인 쇄 처 (주) 에원기획(02-745-8090)

ISBN 978-89-8479-641-6 93340  
가 격 ₩14,500

© 통일연구원, 2011

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물관매센터:

· 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

# “북한정보관리체계 개선방안”

## 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
11-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	통일연구원
11-14-02	북한정보체계 개선방안(상)	통일연구원
11-14-03	북한정보체계 개선방안(중)	통일연구원
11-14-04	북한정보체계 개선방안(하)	통일연구원

## 2. 참여연구진

연구기관	연구책임자	참여연구진
주관 연구 기관	통일연구원	황 병 덕 선임연구위원 (총괄책임자)
		김 규 룬 선임연구위원 이 교 덕 선임연구위원 조 한 법 선임연구위원 고 재 흥 책임연구위원 (국가안보전략연구소) 김 갑 식 입법조사관 (국회 입법조사처) 박 정 란 협력연구위원 (서울대 통일평화연구원) 신 석 호 채널A 보도본부 정치부 차장 (동아일보 종합편성TV) 이 상 숙 객원교수 (외교안보연구원) 이 원 응 교수 (관동대) 정 상 둔 연구위원 (한국국방연구원) 정 은 미 HK연구교수 (서울대 통일평화연구원) 최 용 환 연구위원 (경기개발연구원)
협력 연구 기관	광운대학교	신 상 진 교수
	산업연구원	이 석 기 연구위원
		이 지 수 부교수 (명지대) 임 을 출 연구조교수 (경남대 극동문제연구소) 장 의 관 대우교수 (경기대 정치전문대학원)

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
I. 서론	3
1. 연구 목적	3
2. 연구 배경	7
3. 연구추진 방향	18
4. 연구추진 방법	29
<b>제2장 북한정보관리체계 구축을 위한 이론 틀</b>	<b>33</b>
I. 북한정보관리체계 개선을 위한 이론적 논의와 추진 방향	35
1. 문제제기	35
2. 정보관리체계의 이론과 북한정보	36
3. 정보관리체계환경의 변화와 한반도	42
4. 북한정보관리체계 발전의 대안모색	46
5. 북한정보관리체계 개선의 추진 방향	66
6. 소 결	76
II. 서독의 동독정보관리체계: 교훈과 시사점	77
1. 주체별 동독정보관리체계	77
2. 분야별 동독정보관리체계와 문제점	80
3. 서독의 동독정보관리체계에 대한 평가	83
4. 서독의 동독정보관리체계가 주는 교훈과 시사점	86

# 북한정보관리체계 개선방안 (총괄보고서)

황병덕 · 김규륜 · 이교덕 · 조한범 · 고재홍 · 김갑식 · 박정란 · 신상진 · 신석호  
이상숙 · 이석기 · 이원웅 · 이지수 · 임을출 · 장의관 · 정상돈 · 정은미 · 최용환

<b>제3장 북한 사회·문화·인권 정보관리체계 개선방안</b>	<b>87</b>
I. 연구 목적	89
II. 북한 사회·문화 정보 분야	90
1. 북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점	90
2. 사례 분석	98
3. 개선방안	102
III. 북한인권정보 분야	114
1. 북한인권정보의 특성	114
2. 북한인권정보관리체계의 문제점	117
3. 북한인권정보관리체계 개선방안	122
4. 국제 주체	124
5. 정보관리체계	124
IV. 소 결	126
<b>제4장 북한 정치·군사·외교·대남 정보관리체계 개선방안</b>	<b>129</b>
I. 북한정치정보관리체계 개선방안	131
1. 북한정치정보의 특성	131
2. 기존 북한정치정보관리체계의 문제점	133
3. 북한정치정보관리체계 개선방안	135

Ⅱ. 북한외교정보관리체계 개선방안	141
1. 북한외교정보의 특성	141
2. 기존 북한외교정보관리체계의 문제점	142
3. 북한외교정보관리체계 개선방안	146
Ⅲ. 북한군사정보관리체계 개선방안	155
1. 북한군사정보의 특성	155
2. 기존 북한군사정보관리체계의 문제점	156
3. 북한군사정보관리체계 개선방안	158
Ⅳ. 북한대남정책정보관리체계 개선방안	164
1. 북한대남정책의 특성	164
2. 기존 북한대남정책정보관리체계의 문제점	165
3. 북한대남정책정보관리체계 개선방안	167
Ⅴ. 소 결	174
<b>제5장 북한경제정보관리체계 개선방안</b>	<b>177</b>
Ⅰ. 북한경제정보관리체계 개선방안	179
1. 문제제기	179
2. 북한경제정보관리체계의 현황과 문제점	181
3. 북한경제정보관리체계 개선방안	188
4. 소 결	196

<b>제6장 국제사회의 북한정보관리체계와 협력방안</b>	<b>197</b>
I. 연구 목적	199
II. 미국의 북한정보관리체계와 협력방안	200
1. 미국의 국외정보관리체계	200
2. 미국의 북한정보관리체계	203
3. 한·미 북한정보 협력방안	213
III. 중국의 북한정보관리체계와 협력방안	219
1. 중국의 국외정보관리체계	219
2. 중국의 북한정보관리체계	221
3. 한·중 북한정보 협력방안	228
IV. 일본의 북한정보관리체계와 협력방안	233
1. 일본의 국외정보관리체계	233
2. 일본의 북한정보관리체계	237
3. 한·일 북한정보 협력방안	239
V. 러시아의 북한정보관리체계와 협력방안	244
1. 러시아의 국외정보관리체계	244
2. 러시아의 북한정보관리체계	247
3. 한·러 북한정보 협력방안	250
VI. 국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안	255
1. 국제기구와 북한정보의 문제	255

2. 국제 NGO의 북한정보관리체계	257
3. 북한정보교류 협력방안	265
VII. 소 결	269
<b>제7장 결론</b>	<b>273</b>
I. 북한정보관리체계의 비교분석	275
1. 분야별 비교분석	275
2. 국제협력 비교분석	288
II. 북한정보관리체계 개선을 위한 정책제언	294
1. 정부 부문	294
2. 민간 부문	302
3. 민·관협력 네트워크 활성화	305
4. 정보공개제도와 비밀보호제도의 조화	308
5. 국제적 대북정보협력 강화	312
<b>총괄보고서: 참고문헌</b>	<b>314</b>
<b>최근 발간자료 안내</b>	<b>319</b>

## 표차례

〈표 1-1〉 국가정보관리체계의 효율성·민주성 제고방안	25
〈표 1-2〉 주요회의 개최 현황	29
〈표 2-1〉 분야별 북한정보관리체계의 문제점과 개선방안	57
〈표 2-2〉 정보순환 단계별 북한정보관리체계의 문제점과 개선방안	60
〈표 2-3〉 주체별 서독의 동독정보관리체계	79
〈표 2-4〉 분야별 서독의 동독정보관리체계와 문제점	82
〈표 2-5〉 서독의 동독정보관리체계 평가: 민주성과 효율성을 기준으로	85
〈표 3-1〉 민간 부분의 북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점	97
〈표 3-2〉 사례 분석결과	100
〈표 3-3〉 민간 부분의 북한 사회·문화 정보관리체계의 개선방안	114
〈표 3-4〉 북한인권정보의 범주와 분류체계	116
〈표 3-5〉 현행 북한인권정보 주체와 문제점	120
〈표 3-6〉 북한 사회·문화 정보관리체계 개선방안	127
〈표 3-7〉 북한인권정보관리체계 개선방안	128
〈표 4-1〉 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	133
〈표 4-2〉 정부 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	137
〈표 4-3〉 민간 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	138
〈표 4-4〉 법·제도 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	139
〈표 4-5〉 정부 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안	149
〈표 4-6〉 민간 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안	154
〈표 4-7〉 정부 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안	161
〈표 4-8〉 민간 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안	163
〈표 4-9〉 정부 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안	170
〈표 4-10〉 민간 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안	172

〈표 4-11〉 분야별 정부 차원의 개선방안	174
〈표 4-12〉 분야별 민간 차원의 개선방안	175
〈표 5-1〉 정부 부문 북한경제정보관리체계의 문제점	185
〈표 5-2〉 민간 부문 북한경제정보관리체계의 문제점	187
〈표 5-3〉 북한경제정보관리체계 개선방안	188
〈표 5-4〉 정부 부문 북한경제정보관리체계 개선방안	192
〈표 5-5〉 민간 부문 및 민간과 정부 부문 협력	195
〈표 5-6〉 북한경제정보관리체계의 환경, 문제점, 개선방안	196
〈표 6-1〉 미국정보공동체의 북한정보활동 현황 및 평가	212
〈표 6-2〉 중국의 북한정보관리체계 현황과 평가	227
〈표 6-3〉 한·중 북한정보협력 문제점과 개선방안	233
〈표 6-4〉 러시아의 국외정보관리체계 특징	246
〈표 6-5〉 러시아의 북한 관련 정보활동 특징	250
〈표 6-6〉 한·러 학술교류활동 현황	252
〈표 6-7〉 한·러 북한정보협력 현황과 개선방안	255
〈표 6-8〉 미국 주요 NGO의 대북지원활동 현황	258
〈표 6-9〉 유럽 주요 NGO의 대북지원활동 현황	260
〈표 6-10〉 주요 UN기구의 대북지원활동 현황	262
〈표 6-11〉 정보교류협력 현황과 문제점	266
〈표 6-12〉 정보교류협력 목표와 개선방안	269
〈표 7-1〉 분야별 북한정보관리체계 비교	286

## 그림차례

〈그림 1-1〉 정보의 순환 과정	4
〈그림 1-2〉 연구 배경	18
〈그림 1-3〉 연구추진도	28
〈그림 2-1〉 정보순환 과정과 정보실패	46
〈그림 2-2〉 정보 기획·순환 과정의 대안모델	61
〈그림 2-3〉 가상정보팀 모델(An Example of an Intelligence `Virtual Team`)	63
〈그림 2-4〉 북한정보관리체계 모형	65
〈그림 2-5〉 국가정보관리체계 개선방안 흐름도	68
〈그림 2-6〉 북한정보관리체계 개선방안	75
〈그림 3-1〉 정부 부문의 북한 사회·문화 정보관리 담당체계	91
〈그림 3-2〉 정부 부문의 북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점	93
〈그림 3-3〉 사례 분석 개념도	99
〈그림 3-4〉 PT 운영 체계도	106
〈그림 3-5〉 정치화 요인 분석과 대응방안	107
〈그림 3-6〉 정부 부문의 북한 사회·문화 정보 단계별 개선방안	110
〈그림 3-7〉 현행 북한인권정보관리체계	121
〈그림 3-8〉 개선된 북한인권정보관리체계	125
〈그림 4-1〉 북한정치정보와 다른 정보간 영역	132
〈그림 4-2〉 북한정보수집 채널의 공유 확대 및 견고성 유지	136
〈그림 4-3〉 정부기관의 북한외교정보공유 시스템	147
〈그림 4-4〉 민간정보공유 네트워크 모델 NKpedia(가칭)	151
〈그림 4-5〉 민·관협력 네트워크 모델	154
〈그림 5-1〉 통일부 정세분석국 조직도	182
〈그림 6-1〉 미국정보공동체의 구성	202

〈그림 6-2〉 중국의 국외정보관리체계	220
〈그림 6-3〉 중국의 북한정보수집체계	222
〈그림 6-4〉 일본대외정보기관	234
〈그림 6-5〉 합동정보회의	235
〈그림 6-6〉 러시아연방의 정보기관체계	245
〈그림 6-7〉 대북지원국가 및 지원 규모	256
〈그림 7-1〉 정보관리비서관의 기능	295
〈그림 7-2〉 북한정보공동체의 다층 Net-working	306



# 제1장

---

## 서론





# 제1장 서론

## I. 서론

### 1. 연구 목적

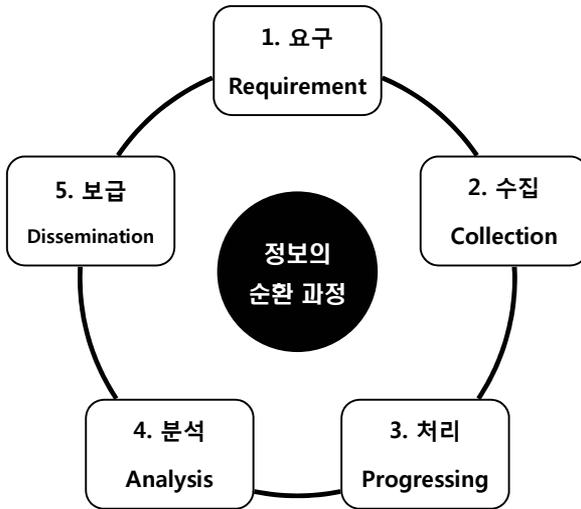
통일연구원이 주관하는 본 협동연구의 목적은 폭넓은 영역에 걸쳐 산재하는 북한정보 간의 유기적 연계를 도모하기 위해 북한정보관리체계의 구축방안을 강구하는 데 있다. 여기서 북한정보 간의 유기적 연계는 다양한 영역의 정보담당자 간의 협력 네트워크의 형성을, 북한정보관리체계는 분야별·기관별로 분산된 다양한 북한정보의 보유 및 활용을 위해 체계적이며 통합적으로 북한정보를 관리하는 일련의 시스템을 의미한다.

원래 본 협동연구는 북한정보 내용의 내실화와 활용의 효율화를 도모하기 위해서는 북한정보의 모든 분야에 걸쳐 수집·분석 및 활용 실태를 냉정히 평가하고 이를 토대로 도출된 문제점들에 대한 체계적 대응방안을 모색할 필요가 있다는 인식에서 출발했다. 이에 2010년에는 북한정보관리체계의 미래발전 방안을 마련하기 위한 사전 연구로 『북한정보체계 실태조사』를 실시하였고, 2011년에는 그 연구 성과를 바탕으로 『북한정보관리체계 개선방안』이라는 주제로 협동연구를 진행하였다.

2010년 연구에서는 국내에서 아직 연구되지 않은 북한정보의 개념을

체계적으로 정립하고 이론적 논의를 통해 북한정보 실태를 파악하기 위한 기초연구에 초점을 두었다. 즉, 현존 북한정보의 집적 방식, 집적 규모, 질적 수준, 배분 구조, 활용 상태 등 총체적인 실태 파악에 주력하였다. 이를 위해 북한정보를 정치, 외교, 군사, 대남정책, 경제, 사회·문화, 인권 등 분야별로 구분하여 이들 분야 내에서 유통되는 정보의 특성과 내용 및 문제점들을 분석하였다.

<그림 1-1> 정보의 순환 과정



그러나 정보학자 록 존슨(Loch K. Johnson), 샘 사케시안(Sam K. Sarkesian), 제프리 리첼슨(Jeffrey T. Richelson) 등이 동의하듯이, 정보활동은 수집·분석의 과정뿐만 아니라 요청-수집-처리-분석-보급이라는 정보의 순환 과정을 형성하고 있다. <그림 1-1> 이 과정을 고려할 때, 대북정책의 실패는 곧 북한 관련 정보수집 및 분석의 실패에서 기인하는 것이며, 이는 곧 정책의 효율성 및 적절성을 제고하기 위해서는 정보순환 과정의 종합적인 관리가 필요하다는 점을 의미한다.

현재 북한의 경제난과 김정일 이후 후계체제 구축으로 인한 권력변동

등 북한체제의 불확실성을 증가시키는 요인들이 대두하면서 북한정보 관리체계의 총체적 개선의 필요성이 더욱 명확히 확인되고 있다. 북한체제의 갑작스러운 변화, 한반도의 평화적 관리, 남북통일 등에 효율적으로 대응하기 위해서는 북한에 대한 더욱 체계적이고 심도 있는 정보관리체계가 요구되기 때문이다.

과거에는 북한체제의 특수성으로 인해 북한 내부 정보가 엄격히 통제되면서 주로 국가기구(정보기관) 차원에서 북한정보를 수집·분석하였다. 기존의 북한정보수집방법 역시 주로 국가정보기관에 의해 수집되었다. 그러나 1990년대 말 이후 북한정보의 환경은 급격한 변화에 직면하게 되었다. 북한정보활동 분야에서 기존의 정보기관뿐만 아니라 민간 분야의 역할이 증가한 것이다. 최근 북한 내부 정세와 관련하여 화폐개혁, 신종 인플루엔자 발생, 김정은 생일 국가기념일 지정 등의 이슈는 북한전문 언론매체들에 의해 처음으로 국내외에 보도되었다. 북한전문 언론매체는 탈북자와 연계된 북한 내부 정보원을 통한 인적 네트워크를 활용하여 북한 내부 소식을 신속하게 전달하면서 북한정보활동을 수행하고 있는 것이다. 또한, 정보화에 따른 정보접근이 용이해지고 남북교류가 활성화되면서 대북정보활동 분야에서 시민사회의 역량이 크게 강화되었다.

따라서 북한정보의 효율적 관리라는 측면에서 정부가 보유한 정보와 민간 영역이 보유한 정보를 연계·활용할 수 있는 대책 마련이 시급한 과제임에 틀림없다. 각 분야 간 정보의 유기적 연계 없이 지식 정보화 시대의 포괄적 안보 위협에 효과적으로 대처하는 것은 불가능하기 때문이다. 이에 북한전문 언론단체와 북한지원단체가 수집한 원자료(raw data)나 첩보(information)를 정보기관에서 분석하고, 이를 정보(intelligence)로 가공하여 정책수립의 기초 자료로 활용할 수 있는 대북정보의 유기적 연결망을 구축할 필요가 있다. 특히 분단이라는 특수한 상황에서 왜곡된 정보를 기반으로 한 대북정책결정은 국가안보에 치명적인 위협 요인이 될 수 있음을 명심해야 한다. 또한, 북한정보활동은 실제로 북한에 대한

정책결정 과정에서도 중요하지만, 대국민 여론 조성이라는 점에서도 매우 민감한 사안이라는 것을 잊어서는 안 된다. 이러한 점에서 북한정보관리체계는 북한정보의 수집, 분석, 평가, 예측이라는 복합적 과정을 포함하는 국가정책의 핵심 분야라 할 수 있다. 그리고 우리가 구축하고자 하는 북한정보관리체계는 북한정보활동을 위한 민·관네트워크로서 세밀하게 설계된 정보의 흐름에 관한 제도적 장치에 따라 체계적으로 운영되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 협동연구는 북한정보 관련 주요 행위자들의 북한정보 수집·분석 실태 조사연구에서 밝혀진 문제점에 대한 개선방안을 제시하고, 북한정보관리체계의 협력 네트워크를 구축하는 데 중점을 두고자 하였다. 즉, 북한정보 수집·분석 활동의 종합적 평가를 통해 제시된 문제점의 개선을 위해 정보요청-정보수집-정보분석-정보배포라는 정보순환절차에 기반을 둔 민·관협력 네트워크 구축방안을 마련하고자 한 것이다.

특히, 정보분석 시스템과 대북정보관리 DB(Data Base: 이하 DB) 구축에 역점을 두었다. 여기서 정보분석 시스템 구축은 기존의 파편화되어 있는 주요 정보를 통합·관리하여 정보의 신뢰성을 제고할 수 있는 조정체계를 마련하는 것으로 주요 기관별로 운영하고 있는 대북정보 관련 IT (Information Technology: 이하 IT) 시스템과 통계 프로그램 등에 대한 실태조사를 통해 문제점을 도출하고 정보관리체계 공유를 위한 시스템을 만드는 것이다. 그리고 대북정보관리 DB 구축은 정보의 수집·분석 과정이 마무리된 북한 관련 정보를 지식체계화하는 작업으로서, 중장기적 관점에서 북한 관련 정보를 축적하여 기초 자료로 활용할 수 있는 시스템을 형성하는 것이다.

연구대상의 측면에서 본 협동연구가 2010년도 연구와 차별되는 부분은 한반도 주변 4국(미국, 일본, 중국, 러시아)의 북한정보활동 실태를 파악하고, 나아가 국제 협력 네트워크 구축을 위한 인프라 구축 연구도

병행하여 실시했다는 점이다. 한반도 주변 4국의 대북정책은 한반도 안보 상황과 직결되며 주변 4국과 국제기구 역시 북한정보의 수집·분석을 위한 여러 각도의 활동을 추진하고 있어 우리의 북한정보관리체계와 협력 방안 및 국외 네트워크의 확장을 구축할 수 있기 때문이다. 따라서 본 협동연구의 핵심내용은 크게 북한정보관리체계 구축을 위한 이론적 논의, 분야별(정치, 외교, 군사, 대남정책, 경제, 사회·문화, 인권 등) 북한정보 관리체계 개선방안, 한반도 주변 4국과 국제기구의 북한정보관리 실태 및 국제 협력방안 등이다.

## 2. 연구 배경

북한정보 간의 유기적 연계를 도모하기 위한 북한정보관리체계의 구축이 필요한 이유는 크게 3가지이다. 첫째, 지구적·지역적 차원의 정보환경 변화에 적극적으로 대처하기 위함이고, 둘째, 전통적 정보순환체계에 대해 반성하기 위함이며, 셋째, 현재의 북한정보관리체계를 쇄신할 필요성이 절실하기 때문이다.

### 가. 정보환경의 변화에 적극적 대처

지구적 차원에서 정보환경 변화를 추동하는 요인은 세계화, 정보화, 민주화, 통합정보생산체계의 등장 등이다.

첫째, 세계화와 더불어 국제사회의 쟁점 현안으로 부각되고 있는 초국가적 안보위협은 위협의 주체, 대상과 범위, 대응방식 등 여러 가지 측면에서 전통적인 국가 중심의 안보위협과는 다른 양상을 보여준다. 그런 점에서 새로운 초국가적 안보위협에 대한 국가정보관리체계의 대응방식도 변해야 함을 요구하고 있다. 과거에는 주로 국가 중심으로 정보활동이 이루어졌지만, 이제는 개인, 국가 내 다양한 이익집단, 다국적 기업, 테러리스트 등 비국가행위자들에 대해 정보를 수집하고 분석해야 할 임무가

추가되었다. 이는 곧 정보수집과 분석의 대상이 그만큼 넓어졌다는 것을 의미하지만, 역으로 정보 역량이 분산됨에 따라 정보생산활동의 효율성이 저하될 수도 있다는 약점을 가지고 있다.

이처럼 안보위협 영역이 전통적인 군사안보뿐만 아니라 경제, 자원, 환경, 생태 등 비군사적 요소로까지 확대되어 수집 목표가 다양해지고 다양한 분야의 첩보가 상호 복잡하게 연계되어있기 때문에 이를 체계적으로 파악하기 위해서는 종합적인 정보관리체계의 확립이 요구된다. 어쨌든 안보위협이 다양한 분야로 확대된 만큼 국가정보 역시 특정 분야에 한정된 정보가 아닌 국방, 경제, 환경, 외교 등 모든 분야를 통괄하여 종합적인 시각에서 작성된 정보가 되어야 한다. 이에 따라 국가정보활동은 특정 부처나 집단에 제한된 좁은 범위를 벗어나 더욱 높은 수준 즉, 국가안전보장과 국가이익이라는 대국적 차원에서 수행되어야 할 것이다.

둘째, 오늘날 인터넷을 비롯한 정보혁명은 국가정보관리체계에 지대한 영향을 미치고 있다. 우선 정보혁명은 첩보수집의 한 수단으로서 기술정보와 관련하여 획기적인 변화를 야기하고 있다. 위성통신의 발달로 첩보수집 요원과 정책결정자가 쉽게 연결되어 접촉하는 것이 가능해졌고, 세계 각국의 정보기관들은 오늘날 저렴한 비용으로 소형의 정찰위성을 활용하여 첩보수집활동이 용이해졌으며 GPS(Global Positioning System: 이하 GPS) 시스템과 무인 비행기 제작기술 등의 발달로 대상목표에 대한 첩보수집이 보다 쉬워졌다. 다음으로, 정보혁명은 국가정보기관의 고유 업무인 ‘비밀’의 생산과 정보소비자의 태도에 중대한 변화를 초래하고 있다. 실제로 일반인들의 인식과 달리, 공개출처정보는 정보수집활동의 매우 중요한 일부분이 된 것이다. 일반적으로 양적인 측면에서 보면 전체 생산정보의 약 75%에서 많게는 90%가 공개출처정보라고 한다. CIA(Central Intelligence Agency: 이하 CIA) 초대국장이었던 힐렌코에터(Roscoe Hillenkoetter)는 1948년에 이미 CIA의 80%의 정보가 공개출처자료에서 수집된다고 했다. 그리고 인터넷을 통한 정보공유가 활

성화됨에 따라 사람들은 어떤 수단 또는 과정을 거쳐 첩보가 수집되었는지, 수집된 첩보가 정확한지 또는 신뢰성이 있는지를 스스로 평가할 수 있게 되었다. 따라서 과거의 관성에 따른 상투적인 첩보 수집·분석·배포 만으로는 까다로워진 정보소비자의 구미를 만족하게 할 수 없다. 이제 정보기관은 더욱 전문화되고 신뢰성 있는 정보생산을 위해 더욱 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 특히 민간 부문에서 생산한 정보를 자체 생산한 정보와 비교·검토해보고 필요하면 그들과의 협력을 통해 더욱 신뢰성 있고 유용한 정보를 만들어 낼 수 있을 것이다.

정보화시대를 맞이하여 정보 요원들은 자신들이 바깥 세계의 민간 부문에 비해 기술이나 정보력이 우세하다는 생각을 버려야 한다. 이제 민간 상업 부문이 정부 부문보다 정보 분야에서 기술적으로 앞서게 되었으며, 사용자들의 입맛에 맞는 상품과 서비스를 신속히 개발하여 보급하고 있다. 때로 상업 부문이 정부보다 더 좋은 고급정보를 갖고 있기도 한다. 이처럼 새로운 환경에서 정보 관료들은 상업 부문의 발전을 따라잡기 위해 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 더욱 정확하고 신뢰성 있는 정보를 생산하고 나아가 국민의 알권리를 충족시키기 위해 과거의 전통적인 방식에서 과감히 탈피하여 정보화시대에 부응하는 새로운 유형의 정보 기획·생산·순환 체계가 정립되어야 할 것이다.

셋째, 민주화가 진전되면서 정보기관에 대한 의회, 대중매체, 국민의 감시활동이 증가하고 있다. 그 결과 정보기관으로서는 대중의 정보에 대한 공개성과 책임성 요구에 부응하여 자신들의 정보활동이 대중 여론이 규탄하는 수단의 사용이나 목적을 추구하지 않음을 보여주어야 하므로 정보기관이 생명으로 하는 비밀성이 크게 제한될 수밖에 없는 처지에 놓여 있다. 의회 및 대중의 정보활동 감독이 강화될수록 정보활동의 자율성이 제한되고 비밀·보안을 유지하기 어려워 효율적인 정보활동이 위협 받게 된 것이다. 다시 말하면, 국민의 정보기관에 대한 불신을 해소하고 정책에 대한 국민적 신뢰와 지지를 얻기 위해 국가정보의 공개화와 책임

성이 강조되는데, 이로 인해 정보활동의 효율성이 감소할 수밖에 없는 딜레마에 빠질 수 있다는 것이다.

이처럼 민주주의는 다소간에 국가정보의 효율성을 저해할 수 있는 것으로 판단된다. 분명히 민주화가 진행되면서 여론은 정보의 공개성과 책임성 요구를 강화하고 있으며 이는 곧 국가정보활동 여건을 악화시키는 결과를 초래하고 있다. 그러나 비록 정보기관의 효율성이 저해되는 한이 있더라도 민주주의적 가치는 절대적으로 존중되어야 한다. 즉, 국가정보와 민주주의 간에 양립할 수 없는 어려움이 있지만, 국가정보활동은 민주적인 가치를 최대한 존중하는 가운데 이루어져야 할 것이다. 범세계적인 민주화 추세는 역행할 수 없다. 이제 민주사회에서 국민적 신뢰와 지지 기반 없이 국가정보기관은 존립할 수 없다. 그러므로 민주화에 따른 감독과 통제에 따른 제약을 받으면서도 비밀정보활동을 효과적으로 수행하는 방안을 모색해 보아야 할 것이다.

넷째, 지식정보사회의 특징 중 하나는 정보의 생산과 동시에 소비 축진이 이루어진다는 것이고, 이는 ‘통합정보생산’의 경향을 강화시킨다. 이러한 현상에 대처하기 위해서는 공개출처정보를 중시하고 학계, 재계, 민간 전문기관의 지식을 정보조직이 가진 기존 정보와 융합하는 ‘통합정보생산’ 방식을 모색해야 한다. 또한, 그간 지배해 온 국가정보의 독점 상태에서 기업 및 개인 차원으로의 확대 전환을 강구해야 한다.

이미 미국 CIA는 2007년 7월 ‘정보공동체 명령 301호’를 통해 전 세계적으로 발생하는 초국가적 이슈에 대처하기 위해 다원적이고 다국가적인 공개정보를 사용하는 신개념의 정보통합방식을 제시하였다. 구성원들의 정세분석 및 의견제안 내용을 전문가가 검토하는 ‘이해 타당성 조사’ 방법을 개발하여 창의적이고 통합적인 정보생산을 지향하는 것이 주된 내용이다. 특히 정책결정자들에게 최고의 정보를 제공할 수 있는 다양한 전문가 그룹이 양성될 수 있도록 정보통합문화를 만들어가는 것이 중요하다고 지적한 점은 눈여겨봐야 할 대목이다. 그리고 과거에 해왔던 국가정보

기관 위주의 정보생산과 서비스 개발에서 벗어나기 위해 기존의 국가정보, 군사정보라는 틀을 넘어 기업과 개인 차원의 정보를 공유하고 다 함께 소비해야 한다. 즉, 정보의 수요가 다양화되고, 생산과 소비가 직결되는 사회에서 정보생산과 소비의 효율성은 단순히 국가정보기관의 활동만을 기준으로 평가하기는 어렵다는 것이다.

한편, 지역적 차원에서 정보환경 변화를 가져온 요인으로는 경쟁과 협력의 이중적 질서, 한반도문제의 국제화와 동아시아문제의 한반도화, 그리고 남북교류협력의 확대 등을 거론할 수 있다.

현재 동아시아 질서는 경쟁과 협력이 병존하는 이중성을 가지고 있어 정보활동과 관련하여 다양한 과제를 제기한다. 예컨대 한·중경제협력 및 교류의 확대와 심화는 다양한 차원의 협력의제를 발생시킨다. 투자처로서 중국경제 및 지역 현황에 대한 빠르고 정확한 분석은 국가뿐만 아니라 기업과 민간에게도 중요한 과제가 되고 있다. 하지만 북핵·탈북자문제 등 한반도와 관련된 전통 안보적 요소의 중요성 역시 조금도 감소하지 않은 것이 현실이다. 그뿐만 아니라 해양오염과 질병의 확산 등 다양한 측면에 대한 신속하고 정확한 판단이 긴요해지고 있다.

다음으로, 북핵문제해결을 위한 6자회담이 진행되는 것을 보더라도 한반도문제는 단순히 남북의 노력으로 해결될 수 없는 국제적인 성격이다. 그리고 한국의 국력 성장과 동아시아 국가 간 교류의 확대·심화는 동아시아문제의 한반도화라는 반대 경향을 동시에 낳았다. 1997년 동아시아 금융위기와 2008년의 글로벌 금융위기 등의 경험에서 알 수 있는 것처럼 이제 한국은 국제적 변화에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다. 한반도와 그 주변으로 한정해 보더라도 중국의 동북공정 및 러시아의 극동개발 문제는 북·중, 북·러 경제협력의 증가로 이어지고 있다. 최근 한국 역시 극동 러시아의 자원에 관심이 있는 실정이기 때문에 이러한 북·중·러협력에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 남북관계가 교착 상태에 빠지면서 효과적인 대북정책 마련이 시급한 상황에서 주변환경의 변

화는 많은 과제를 제기하고 있는 것이 사실이다.

마지막으로 김대중, 노무현정부를 거치면서 다양한 방면에서의 남북교류가 확대되었다. 그 결과 국가 이외에 남북관계에 개입하는 주체들이 다양화되고, 이들을 통해 이전과는 다른 다양한 정보의 유입이 이루어지고 있다. 또한, 한국으로 입국한 탈북자의 숫자가 2만 명을 훌쩍 넘어서면서 북한 내부 상황에 대한 정보의 양도 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 변화로 국가기관 이외에 학계, 언론계 및 NGO(Non-Governmental Organization: 이하 NGO)와 각종 시민단체에 이르기까지 나름 북한문제를 다루게 되었고, 북한 관련 정보의 양도 많이 증가하였다. 그럼에도 북한정보의 시의성이나 객관성은 여전히 의심받고 있어서 정확하고 적실성 있는 북한정보에 대한 요구가 증가하고, 여전히 가장 많은 북한정보를 가지고 있는 정부의 역할에 대한 관심도 높아지고 있다. 따라서 북한정보 환경의 변화는 더욱 객관적이고 적실성 있는 북한정보관리체계 수립의 필요성을 증가시키고 있다.

#### 나. 전통적 정보순환체계에 대한 반성

정보는 첩보수집에서 분석 과정을 거쳐 최종 정보보고서로 생산되고 이를 필요로 하는 곳에 배포하게 된다. 그리고 정책결정권자는 배포된 최종 정보보고서를 참고로 하여 정책결정을 내리게 된다. 그리고 새로운 현안이 발행하게 되면 그에 관련된 정보 자료를 정보기관에 요청한다. 정보기관은 첩보요구에 부응하여 다시 첩보 자료를 수집하고 이를 분석하여 배포하는 등 정보가 생산되어 배포되기까지 일련의 순환 과정을 거치게 되는데 이를 정보순환 과정(intelligence cycle)이라고 한다.

그러나 이 전통적 정보순환모델은 정보소비자의 요구를 제대로 반영하지 못하며 전문성 있는 보고서를 생산하지도 못한다고 지적되기도 한다. 그 이유는 첫째, 전통적 정보순환모델은 정보소비자와 생산자 간의 상호 교류가 제한됨으로써 정보소비자의 요구를 제대로 반영하지 못한다는

것이다. 전통적 모델에서는 정보소비자와 생산자 간의 상호교류를 제한함으로써 객관성이 증대된다고 가정하고 있다. 둘째, 전통적 모델은 전문성 있는 정보보고서를 생산해내는데 적합하지 않다는 비판을 받는다. 정보기관 간의 협력을 통해 필요한 정보를 추가하고 전문성을 향상할 수 있으므로 더욱 나은 수준의 정보보고서를 생산할 수 있다고 가정하지만 실제로는 그렇지 못하기 때문이다. 전통적 모델은 정보협력을 통해 반대되는 의견을 털어내고 객관적 진실을 유지할 수 있을 것으로 전제한다. 그러나 실제로는 정보기관 간의 정보협력이 기대하는 만큼 원활하게 이루어지지 못하기 때문에 필요한 정보가 보완되지도 않고 보고서의 전문성도 그다지 향상되지 않는 것으로 나타난다.

이러한 문제점에서 비롯되어 전통적 정보순환모델은 효율성이나 성과가 미흡한 것으로 지적된다. 그동안 미국정보공동체에서는 반확산, 대테러, 마약 등 특별히 중요한 이슈가 발생할 때 기존의 조직에 맡기지 않고 새로운 T/F 팀이나 ‘센터’를 설립하여 처리해왔다. 즉, 전통적 정보순환모델에서 기대했던 정보협력이 원활히 이루어지지 않았기 때문에 부득이 새로운 T/F 팀을 구성하거나 ‘반테러센터(Counter-terrorism center)’, ‘반확산센터(Counter-proliferation center)’ 등을 새로이 설립하여 중요한 현안에 대처해 왔던 것이다. 이는 기존의 미국정보공동체 조직이 운용해 온 전통적인 정보순환모델이 효과적으로 작동되지 않았다는 점을 방증한다.

미국의 정보공동체가 활용하는 정보기획 및 순환체계는 1970년대 초에 도입된 이래 오늘날에 이르기까지 오랫동안 그 전통을 이어왔다. 그러한 전통적 모델에 바탕을 둔 미국의 정보공동체는 수차례에 걸쳐 참담한 정보실패를 경험하게 되었다. 특히 9·11 보고서는 미국정보공동체의 문제점으로 지나친 비밀주의 속성, 관료주의적 타성과 고정관념, 창의성 부족 등을 지적했다. 전통적 모델에 바탕을 두고 정보관리체계를 운영해 오므로써 미국의 정보공동체는 정보화시대의 변화된 환경에 제대로 부응하지 못하고 있는 점을 비판받았다.

앞에서 살펴보았듯이, 정보화시대에 들어서서 정보기술(IT)이 빠른 속도로 발전하고 정책결정권자들이 접할 수 있는 자료와 정보의 양이 늘어났다. 또한, 정보혁명과 함께 컴퓨터, 인터넷, 위성정보 등 정보활동 수행에 필요한 과학기술 수단이 획기적으로 발전했다. 이러한 상황에서 전통적인 방식으로 정보목표를 설정하고 기획해서는 시대적 필요에 제대로 부응할 수 없다. 따라서 정보기획의 패러다임을 근본적으로 바꿔야 할 필요성이 제기된다. 또한, 정보소비자의 변화된 수요에 부합하도록 민첩한 대응이 필요하다. 그런 점에서 새로운 유형의 정보순환모델이 요구된다. 저하된 정보생산활동의 효율성을 향상하기 위해 정보공동체 내 정보기관 간 또는 정보기관과 민간 부문 간의 정보공유 및 협력을 강화해야 하고, 정보의 공개성과 책임성 요구에 대응하기 위해 개방적인 유형의 모델이 구축되어야 하기 때문이다.

이러한 맥락에서 정보실패에 대한 진지한 성찰이 필요하다. 여기서 정보실패란 국가정보기구가 국가안보와 국가이익에 대한 위협요소를 제대로 예측하거나 판단하지 못하여, 국가안보에 위협을 초래하거나 국가이익에 손해를 가져오는 정보 과정상의 제반 잘못을 말한다. 숄스키(Abram N. Shulsky)는 정보실패가 “본질적으로 정보기구의 상황에 대한 오판으로 정부로 하여금 상황에 부적절하게 대처하게 하거나 국가이익에 저해되게 행동하게 하는 것”이라고 설명하였다. 정보실패의 대표적 사례로는 비교적 최근에 발생한 1998년의 인도 핵실험 오판, 2001년의 9·11테러사건, 이라크의 WMD(Weapon of Mass Destruction: 이하 WMD) 오판 등과 동독 몰락을 들 수 있다.

특히, 동독 몰락은 가히 충격적이었다. 통일 전 분단상황에서 서독 역시 많은 학자가 동독연구를 했다. 또한, 서독의 정보기관과 동독에 관한 업무를 담당했던 부처들은 동독에 대한 정보를 수집하고 평가했다. 그러나 서독의 어떤 학자나 정치인, 정보기관도 1989년 11월 9일에 베를린 장벽이 무너지는 것을 불과 몇 달 전까지도 예상하지 못했다. 안정된

모습을 보이던 동독의 공산당체제가 베를린장벽 붕괴 후 6개월도 안되어 몰락하고 독일통일이 이루어지게 될 줄도 몰랐다. 서독의 동독정보관리 체계는 정보를 수집하고 분석하며 활용하는 데는 부문별로 성과가 있었지만, 전체를 보지 못함으로써 ‘나무는 보았어도 숲은 보지 못했다.’는 결정적인 한계를 보여준 것이다. 이는 정보기관에 대한 불신에서 비롯된 정보공유 부족 및 공유된 정보에 대한 낮은 신뢰, 사태전개에 대한 안이한 인식, 편향된 이데올로기성에 기인한 측면이 있다. 위와 같은 정보판단 오류(정보실패)는 정보기관 자체의 정보적 실패(첩보의 제한, 분석의 오류, 인지적 오류 등)로부터 발생하기도 하지만 정보기관과 다른 전문기관 간의 정보공유와 같은 관료적 문제, 정책결정자의 판단 오류 등 정보 외적 요인으로부터 발생하기도 한다. 상당수의 정보실패는 정보적 실패와 정보 외적 실패가 복합적으로 작용하여 발생한 것이다.

이러한 정보실패 사례가 정보관리체계 개선과 관련하여 제기하는 과제로는 정보실패 극복을 위한 분석가들의 전문성 제고, 전문가 확보, 분석 수단의 다양화 및 전문화, 정보 공유·분석 시스템 구축 등을 들 수 있다. 이와 같은 과제와 관련해서는 정부기관의 역할이 매우 중요하다. 왜냐하면 정보의 대부분, 특히 체제 존망과 관련된 정보를 정부가 장악하고 있는 상황에서 대다수 비정부 정보 주체들에게 일차적이고 신뢰할 수 있는 정보 소스는 정부 부문이기 때문이다. 그런데 정보관리 체제와 관련하여 정부 부문이 강조되면 정책결정자의 판단과 정보의 정치화 경향 등 정보 외적 요소와 관련된 문제 극복의 필요성이 동시에 요구될 수밖에 없다. 사실 이 문제는 정보기관이 스스로 해결하기보다는 다양한 정보관리 주체들이 정확한 정보를 적시에 생산하고 필요한 곳에 유통할 수 있는 시스템을 구축함으로써 해결할 수 있을 것이다.

#### 다. 북한정보관리체계의 쇄신 필요성

2010년도 연구인 『북한정보체계 실태조사』를 보면, 거의 모든 분야에서 공통으로 제기되는 문제점은 ‘북한’정보의 특성을 그대로 반영하고 있다는 것이다. 즉, 정보에 대한 접근성이 제한되고 그나마 있는 정보는 지나치게 편중되어 있을 뿐만 아니라 신뢰성마저 떨어진다. 또한, 주체별로 파편적으로 가지고 있는 정보가 공유되거나 상호검증하는 체계가 부족하다는 점, 정보분석자나 정보수요자의 견해가 반영되어 정보가 왜곡되거나 변질되는 문제 등은 북한과 관련된 정보의 고질적인 문제라고 할 수 있다. 다시 말하면, 첩보수집단계에서의 자료 부정확, 분석단계에서의 정보공유 부재, 분석자의 전문성 부족이나 오류, 정부조직 간의 부처이기주의 등이 개입되면서 정보실패가 발생할 가능성이 커졌다. 이에 더하여 정보활용단계에서 정책결정권자가 오관하거나 정보가 정치화되어 정보실패가 발생하기도 하였다.

북한정보관리체계의 개선은 개인 차원과 시스템 차원의 문제로 범주화하여 나누어 볼 수 있다. 우선 개별연구자 차원에서는 연구자들의 전문성 제고, 전문인력 양성 혹은 실무경험을 가진 전직관료 활용체계 구축 등을 들 수 있다. 즉, 연구자의 전문성 제고 혹은 전문인력의 활용도 제고 등이 그것이다. 연구방법과 관련해서는 비교연구 등 보다 다양한 분석 방법을 사용하여 분석결과와 활용도를 높이는 것도 중요하다.

다음으로 시스템 차원의 개선과제로는 첫째, 북한정보에 대한 접근성 제고가 필요하다. 특히 북한 관련 정보를 가장 많이 가지고 있는 정부기관(특히 통일부, 국가정보원 등)들이 기초정보를 제공하거나 공유할 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있다. 둘째, 정보의 신뢰도 제고를 위한 방안들이 마련되어야 한다. 예컨대 북한 관련 정보의 분석을 체계화(분석 매뉴얼 작성 등)하거나, 분석결과를 검증(비교)하는 시스템이 마련되어 잘못된 정보로 인한 문제를 최소화하여야 할 것이다. 셋째, 정부부처 간, 정부기관과 민간 간, 더 나아가 국외 정보 주체들과의 정보공유를 위한

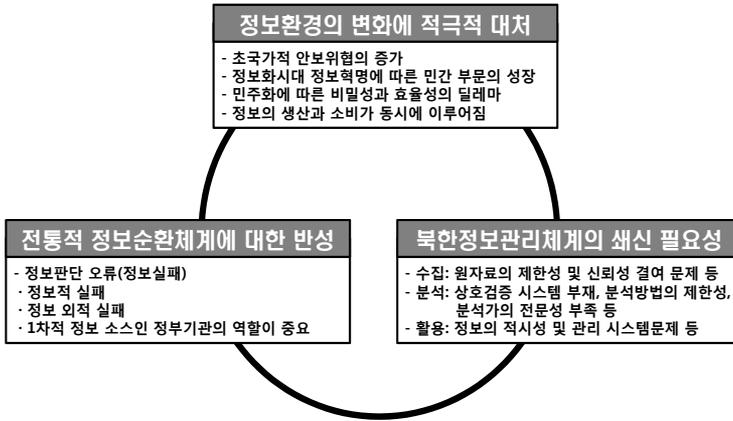
체계적인 시스템이 마련될 필요가 있다. 이를 통해 정보의 편중과 오류를 상당 부분 극복할 수 있을 것이다.

이상의 과제와 정보실패 사례를 종합하여 북한정보의 수집, 분석, 활용 단계별로 문제점과 개선방향을 정리하면 다음과 같다. 우선 정보수집 단계에서 지적되는 문제점은 북한정보의 특성상 얻을 수 있는 원자료가 대단히 제한적이며, 그나마 있는 자료 역시 신뢰성에 문제가 있을 수 있다는 점이다. 남북관계 변화 등으로 북한정보의 접근 방법이 다양화되고 있지만, 아직 북한정보에 관한 한 정부 부문의 정보력이 압도적이다. 즉, 정부가 생산하고 배포하는 자료에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 상황에서는 정부 부문의 부처 간 첩보공유문제 그리고 첩보를 어느 수준까지 공개할 것인지에 대한 판단 등이 핵심 과제가 될 것이다.

둘째, 정보분석단계에서는 상호검증 시스템의 부재와 분석방법의 제한성 그리고 분석가의 전문성 등이 지적된다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 정부기관 간, 정부기관과 민간 간, 민간 주체 간 상호검증을 통한 정보분석의 신뢰도 제고가 필요하다. 그뿐만 아니라 정보의 분석방법을 다양화하고 새로운 접근방법을 개발하는 것, 분석가의 전문성 제고 및 전문가의 지속적 양성을 위한 제도적 보완 등이 요구된다.

셋째, 정보의 활용단계에서는 필요한 수요자에게 생산된 정보가 적시에 배포되는지에 대한 문제, 생산된 정보의 관리 시스템 문제 등이 지적된다. 이러한 문제는 정보공유체계의 개선 및 북한정보통합관리를 위한 DB의 구축 등이 필요할 것이다.

<그림 1-2> 연구 배경



### 3. 연구추진 방향

본 협동연구는 전통적 정보순환체계에 따른 정보실패를 극복하려는 대안적 정보순환체계를 이론적 차원에서 모색하고 이 기반 위에서 향후 국가정보관리체계의 개선방향으로 효율성과 민주성의 동시 추구를 제시하고, 이 원칙을 달성하고자 하는 북한정보관리체계에서의 정부와 민간의 정보 역량강화 및 협력방안을 검토한다.

#### 가. 대안적 정보순환체계의 이론적 모색

대안적 정보순환체계의 이론적 모델은 정보화, 세계화, 민주화라는 환경변수를 적절히 반영한 일종의 이상형으로서 제시할 수 있다. 이 모델은 다음의 3가지 기준과 3가지 원리에 부합해야 한다.

정보환경 변화에 적절히 대응하기 위해서는 첫째, 기준은 정보사용자가 요구하는 우선순위를 반영해야 한다. 이를 위해 정보기획 및 순환과정(intelligence planning process)은 정보사용자의 정책결정과 신속하고 밀접하게 연계되어야 한다. 둘째, 국민의 혈세가 낭비되지 않도록

인력이나 장비 등 정보공동체의 경상비를 최소화하도록 설정해야 한다. 물론 최고 수준의 정보보고서를 생산하는 데 도움이 된다면 비용 대비 효과가 미흡하거나 다소 과도한 예산지출도 허용하는 융통성이 있어야 할 것이다. 셋째, 정보사용자들이 민간 부문을 활용하도록 설정되어야 한다. 정부부처가 민간 부문의 전문성을 쉽게 그리고 효과적으로 활용할 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 한다.

나아가 대안적 정보순환체계모델은 다음 원리에 따라 운용되어야 한다. 첫째, 조직체 내부에서 자료의 흐름이 원활해야 한다. 이를 위해 수집관과 분석관들 간에 네트워크가 구축되어 있어야 한다. 이러한 네트워크가 원활하게 활용되면 어떤 임무가 떨어졌을 때 누가 수행하는 것이 합당하는지를 알 수 있으며, 이에 따라 문제를 더욱 빨리 해결할 수 있을 것이다. 둘째, 정보소비자의 요구에 부응할 수 있는 정보보고서를 생산해 내기 위해서 정보소비자와 분석관 간에 접촉이 빈번히 이루어져야 할 것이다. 분석관과 정보소비자의 접촉이 유지될 때 분석관의 주관적 판단 가능성을 감소시키고 정보소비자의 요구를 적절히 반영할 수 있다. 셋째, 전통적 모델에 따른 중앙통제식 계획으로는 변화하는 정보소비자의 요구에 부응할 수 없다. 중앙통제식 계획은 얼핏 보기에 합리적이고 효율적인 것처럼 보이지만 소비자의 다양한 선호를 제대로 반영하지 못한다. 예산 및 기획과 관련하여 상부의 수직적인 명령에 따른 통제체제를 완화하여 더욱 융통성 있고 덜 명령적인 운영체제로 변화될 것을 요한다.

이러한 대안적 모델의 두드러진 특징은 결국 정보기관과 민간 부문이 밀접히 연계되어 협력체계를 구축해야 한다는 점으로 귀결된다. 정보기관의 분석지원팀(Ad-hoc Team for Supporting Intelligence Community Analysts)과 민간 부문의 분석지원팀(Supporting Team of Analysts from Private Sector) 간에 협력관계를 유지해야 하고, 이들은 각각 과제 수행 책임자로서 수석분석관(Principal Analyst Responsible for the Assignment)과 유기적으로 연계되어 있어야 한다. 또한, 수석분석관은

정보소비자와 밀접한 관계를 유지해야 한다. 이처럼 정보소비자, 민간 부문의 분석관, 정보기관의 분석관, 첩보수집부서 등이 유기적으로 연결되어 있음으로써 정보소비자의 요구를 적시에 반영할 수 있으며, 민간 부문과 정보기관 간의 직접적인 협력관계가 구축됨으로써 보다 객관적이고 정확한 정보분석이 가능할 것으로 판단된다. 여기서 수석분석관은 과제의 특성, 전문성, 가용 인력 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다. 민간기관 소속의 전문가에게 수석분석관을 맡길 수도 있고 정부부처 소속의 전문분석관을 수석분석관으로 활용할 수도 있을 것이다.

대안적 모델은 전통적 모델보다 융통성이 있고 정보소비자의 요구에 신속히 대응할 수 있으며, 민간 부문과의 협력이 강화됨으로써 보다 객관적이고 정확한 정보분석에 유리하다는 장점이 있다. 그렇다고 모든 경우에 대안적 모델이 적합하고 바람직하다는 것은 아니다. 예를 들어, 극도의 보안을 요구하는 과제를 수행할 때 민간 부문과는 물론 정보기관 내에서조차도 정보공유와 협력이 이루어질 수 없는 경우가 있다. 이럴 때는 외부와의 관계에서 다소 폐쇄적인 유형의 전통적 정보순환모델이 더욱 유용할 것으로 판단된다. 대안적 모델은 비밀 유지의 필요성이 다소 적은 공개적인 과제, 그리고 정보소비자의 요구에 신속히 부응해야 할 경우, 민간 부문과의 협력이 요구되는 경우 등에 보다 유용하게 활용될 수 있을 것으로 평가된다. 요컨대, 어떤 한 가지 모델이 모든 경우에 유용한 것은 아니고, 상황에 따라 특별한 경우에 장점이 있는 모델을 적절히 활용하는 것이 바람직하다고 본다.

그러나 이론적 모색 차원에서 상정된 대안적 모델은 정보소비자를 국가로 상징되는 하나의 주체를 가정하고 있다. 이러한 모델은 국가정보와 관련된 일반적인 논의 틀이라고 할 수 있으나 본 연구에서 상정하는 다수 정보생산자와 정보소비자가 공존하는 북한정보관리체계와는 다소 차이가 있다고 할 수 있다. 따라서 본 협동연구에서는 정부(정보)기구를 포함

하여 다양한 민간 주체가 참여하는 ‘정보시장’ 혹은 ‘정보생태계’를 상징하는 것이 바람직할 것이다. 정보시장에서는 개별 연구자, 연구소, 학교, NGO, 기업, 언론 등 민간 부문은 물론이고 정부기관까지 모든 정보활동 주체가 참여하여 각 행위 주체는 정보활동의 주체이자 정보소비의 주체라는 이중적 지위를 가진다. 하지만 이러한 정보시장에서도 정보활동의 민주성과 효율성을 달성하기 위해서는 기초 자료에 대한 접근성의 제고, 상호검증 및 평가를 통한 정보 신뢰도 제고, 정보공유체계 구축을 통한 활용성 제고라는 공통의 과제를 달성하여야 할 것이다.

#### 나. 효율성과 민주성의 동시적 추구

본 협동연구에서는 국가정보관리체계의 개선방향으로 효율성과 민주성을 제시한다. 이는 세계화, 정보화 추세와 민주화의 흐름에 대한 대응방안인면서, 향후 국가정보관리체계가 지향해 나가야 할 목표라고도 할 수 있다. 그러면 세계화, 정보화, 그리고 민주화라는 3가지 환경변수의 영향을 고려하면서 어떻게 국가정보관리체계의 효율성과 민주성이라는 2가지 목표를 달성할 수 있을 것인가?

각각의 환경변수들은 국가정보관리체계에 각기 다른 도전과 요구사항을 제기한다. 첫째, 세계화에 따라 테러, 마약, 조직범죄 등은 국가가 아닌 개인, 조직, 국제기구 등 초국가적 행위자가 안보위협을 주도하고 있어 과거와 같이 국가 중심의 대응방식으로는 해결이 어렵다. 그리고 국가 외에 다양한 행위자들이 안보위협을 야기하는 요인이기 때문에 이들에 대한 첩보수집 및 정보분석에도 많은 어려움이 있다. 또한, 군사 안보 외에 경제, 자원, 환경 등 새로운 안보이슈가 부각되고 있어 이들에 대한 첩보수집 및 정보분석이 추가로 요구된다. 그리고 세계화시대의 안보위협은 한 국가만의 능력으로는 해결할 수 없고 국가 간의 안보협력이 절실히 필요한 만큼 정보기관 간의 협력이 요구되는 점도 주목된다.

둘째, 정보화 역시 국가정보관리체계에 다양한 변화 필요성을 요구한다. 정보화는 컴퓨터와 인터넷으로 대표되는 네트워크의 획기적인 발전을 의미한다. 인터넷, 스마트폰, 태블릿 PC 등 첨단 정보통신기기들을 활용하여 개인들의 첩보수집 능력이 보다 향상되었으며 정보의 처리, 저장, 유통 등이 더욱 편리해졌다. 과거에는 주로 비밀 출처에 의존했지만, 정보화 추세와 더불어 첩보수집 및 정보분석에서 공개출처정보의 활용도 또는 비중이 증대하고 있다. 무엇보다도 오늘날 정보소비자들은 공개출처정보를 활용하여 다양한 출처로부터 생산된 정보를 비교하고 평가할 능력을 갖추고 있다. 따라서 정확하고 신뢰성 있는 정보가 제공되지 않으면 정보소비자의 요구를 충족시킬 수 없는 상황이 되었다.

셋째, 민주화에 따라 국민은 알권리를 강력히 내세우면서 동시에 안보정책의 책임성을 요구한다. 과거 행정부 고유의 영역으로 비밀보안을 유지하면서 공개하기를 꺼렸었던 국방정책, 외교정책, 정보정책 분야도 더는 예외로 인정되지 않는다. 이처럼 알권리를 충족시키고 보다 책임성 있게 정보정책이 추진되고 있음을 국민에게 확신시키는 방안으로써 대부분 민주국가에서 의회를 통해 정보기관을 감독하는 제도가 마련되었다. 민주화 추세에 따라 의회를 통한 감독활동이 공식적으로 이루어지는 한편, 정보기관에 대한 여론의 감시도 점차 강화되는 양상을 보인다. 이처럼 의회 또는 여론의 감독기능이 강화됨에 따라 합법적이고 공개적이며 민주적인 절차에 따라 정보활동이 수행될 것을 요구하고 있다.

이제 세계화, 정보화, 그리고 민주화라는 환경 변화에 따른 요구들을 충족시키면서 동시에 국가정보관리체계의 효율성과 민주성이라는 목표를 달성하는 방안이 마련되어야 한다. 먼저, 본 연구에서는 국가정보관리체계의 효율성을 제고하는 방안으로 다음의 4가지를 제시한다.

첫째, 세계화의 흐름에 부응하여 정보기관과 민간 부문 간 정보공유 및 협력체계 구축이 요구된다. 세계화에 따라 경제, 자원, 환경 등 새로운 안보위협들은 정보기관보다는 민간 부문에서 더욱 전문성을 가진다. 그

리고 테러, 마약, 조직범죄 등 초국가적 안보위협외의 경우도 정보기관의 독점적인 영역은 아니다. 따라서 정보기관과 민간 부문의 연구기관 간 정보공유 및 협력을 통해 더욱 객관적이고 정확한 정보분석이 가능할 것으로 보인다. 둘째, 정보화에 따른 문제점을 해소하는 차원에서 첩보수집기관들에 대한 신뢰도 제고가 요구된다. 오늘날 컴퓨터, 인터넷, 휴대전화 등 첨단 정보통신기기의 활용도가 증가하고 있으며 그러한 첨단 정보통신기기들을 통해 다양한 첩보가 생산 및 유통되고 있다. 문제는 대량으로 유통되는 첩보의 홍수 속에서 옥석을 가리기 매우 어렵다는 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위해 다양한 첩보 출처에 대한 신뢰도를 평가하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 정보화 추세에 따라 첩보수집보다도 정보분석 역량이 더 강화될 필요가 있다. 오늘날 위성정찰, 신호정보 등 첩보수집 수단이 고도로 발전하여 정보분석에 활용되고 있지만, 최종적인 정보판단은 기계가 아닌 인간이 하는 것이다. 그런 점에서 분석관의 자질 즉 전문성은 분석의 객관성과 정확성을 향상하는데 필요한 결정적인 요소이다. 넷째, 편견이나 왜곡된 정보판단의 가능성을 최소화하기 위해 수집관, 분석관, 정보소비자 간의 접촉 또는 연계 강화가 필요하다. 정보소비자, 정책결정자, 정보생산자로서 분석관과의 빈번한 접촉을 통해 정보소비자의 선호에 맞는 분석보고서가 생산될 수 있을 것이다. 또한, 수집관과 분석관 간에 보다 긴밀하고 밀접한 관계가 유지됨으로써 분석관은 수집된 첩보의 정확한 의미를 파악할 수 있을 것이며, 그것을 통해 더욱 객관적인 정보분석 보고서가 생산될 수 있다.

한편, 국가정보관리체계의 민주성을 제고하기 위해서는 다음 3가지가 이루어져야 한다. 첫째, 민주화 추세에 부응하여 정보활동의 내용을 공개하고 그것에 대한 책임성이 요구된다. 정보활동은 철저한 비밀보안이 유지되어야 하지만 민주주의체제에서는 국민이 알권리를 내세우며 정보활동내용에 대해 공개하라고 요구한다. 그러나 정보활동의 공개성과 책

임성이 강조될수록 정보활동은 약화되거나 위축될 수밖에 없다. 그렇지만 정보활동의 효율성이 다소 저하될지라도 민주주의 국가에서 민주주의적 절차와 가치를 결코 무시할 수 없다. 그런 점에서 극도의 보안이 요구되는 분야를 제외하고 가급적 공개적이고 합법적인 절차에 따라 정보활동이 수행되어야 할 것이다.

둘째, 정보활동이 올바르게 수행될 수 있도록 의회와 여론의 감독이 강화될 필요성이 있다. 의회의 감독활동이 정보기관의 조직이나 활동의 비밀성을 최대한 보장하면서 불합리하거나 비효율적인 요소를 색출·개선하는데 적절히 활용될 수 있다는 점에서 매우 유용한 제도로 인정되고, 대중 여론의 감시는 의회를 통한 감독처럼 제도화된 것은 아니지만, 정보활동을 간접적으로 감시·통제하는 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 이러한 활동은 장기적인 안목에서 볼 때 부정적인 효과보다는 오히려 긍정적인 측면이 많다. 정보기관으로서는 의회의 감독 또는 여론의 감시를 받는 만큼 가급적 불법적인 행위를 자제하고 나아가 비효율적인 관행을 개선하려는 노력을 기울이게 될 것이기 때문이다. 정보기관에 대한 의회와 여론의 감시·감독이 효과적으로 수행되면 국민들은 정보기관을 신뢰하고 그들의 정보활동에 대해 적극적으로 지지하는 태도를 보일 것이다.

셋째, ‘알권리’ 차원에서 국민의 정보 욕구를 충족시키는 방향으로 대국민 정보서비스를 확대해야 한다. 국민에게 국가안보와 관련하여 정확하고 신뢰성 있는 정보를 제공해줌으로써 국민의 ‘알권리’를 충족시키는 것은 물론 국민이 안보상황을 올바르게 인식하고 심리적 안정감을 유지할 수 있을 것이다. 그런 점에서 비밀보안을 요하지 않는 범위에서 정보소비자에게 가급적 많은 정보를 제공해주는 것이 바람직하다고 본다. 정확하고 신뢰성 있는 정보가 제공될 때 국민은 정보기관에 대한 지지와 존경을 보내게 될 것이다.

〈표 1-1〉 국가정보관리체계의 효율성·민주성 제고방안

효율성 제고방안	민주성 제고방안
<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보기관과 민간 부문 간 정보공유 및 협력체계 구축</li> <li>-정보출처에 대한 신뢰도 평가</li> <li>-정보분석 역량 강화</li> <li>-수집관, 분석관, 정보소비자 간 연계 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보활동의 공개성 및 책임성 제고</li> <li>-정보활동 비밀성을 최대한 보장하는 범위에서 의회와 여론의 정보활동에 대한 감시 강화</li> <li>-국민들의 정보욕구를 충족시키는 방향으로 대국민 정보서비스 확대</li> </ul>

#### 다. 정부와 민간의 정보 역량강화 및 협력방안

정부와 민간의 정보 역량 강화는 공유성, 전문성, 신뢰성 측면에서 살펴 볼 수 있다. 무엇보다도 북한정보순환 과정에서 정보생산자(또는 소비자)의 공유성(또는 접근성)을 증진하기 위해서는 절대적으로 정부의 적극적인 역할이 요구된다. 이를 위해서는 첫째, 시대상황에 맞게 최적의 정보관리체계 구축 노력이 선행되어야 한다. 과거 노무현정부 시기에 설치되었던 정보관리실 같은 조직을 청와대 비서실에 다시 설치할 필요가 있다. 이 조직의 기능으로는 국가정보관리체계 전반의 효율성을 평가·관리하면서 국가기관의 정보공개, 대민정보협력 정도 등 정보활동의 민주성을 점검하는 역할을 부여할 수 있다. 대통령과 각 안보부처에 북한 및 국외정보를 유기적으로 공급해 주는 기능도 맡을 수 있을 것이다. 민·관정보관리의 컨트롤타워 설치와 함께, 국가정보기구는 물론 부문 정보기구 전반을 보다 개방형으로 재편하는 노력도 요구된다.

둘째, 안보부처들 간의 북한정보공유 활성화로 정부 부문에서 먼저 모범을 보일 필요가 있다. 부처 간 정보공유 확대를 위해서는 각 부처가 보안을 준수할 수 있는 제도적 장치를 갖추고, 구성원들이 철저한 보안의식으로 무장하는 보안신뢰 구축이 앞서야 한다. 이를 전제로 유관부처 간 북한정보 DB를 연결하는 시스템을 설치할 수 있다. 또한, 각 부처에 정보관(Chief Information Officer: 이하 CIO)을 두면 이들이 부처 간 협력확대

를 위한 제도적 개선방향을 강구하고 부처 내부의 정보공개를 독려하며, 민·관정보협력의 연결점 역할을 할 수 있을 것이다.

셋째, 정부의 대민 정보서비스 확대가 시급하다. 우선 정부기구로 공개 정보센터(Open Source Center: 이하 OSC)를 설치하는 방안이 있다. 또한, 통일부가 국립중앙도서관 내에 설치한 북한자료센터를 서울 외에 5대 도시의 도서관에도 신설할 수 있을 것이다. 중장기적으로는 국가정보 기관에 북한정보종합센터를 설치하여 정보기관이 자체적으로 수집·분석한 북한기본정보, 보안에 큰 문제가 없는 현안정보를 민간에 공급한다면 북한연구의 활성화에 큰 도움이 될 것이다. 일방적인 정보공급에서 나아가 정보수요자의 개별 요청에 부응하는 One-Call 서비스 제도 도입도 적극적으로 검토할 수 있을 것이다.

넷째, 정보공개 활성화를 위한 법제 개선도 요구된다. 정부가 보유한 북한정보의 공개기준과 원칙을 정해 놓을 필요가 있다. 특정정보가 정부 부처 관계자의 자의적인 판단과 사적관계에 의해 특정인에게 제공될 때 정보공유가 어렵고 객관적인 토론을 불가능하게 하므로 비제도적이고 개인적인 정보제공의 관행을 극복할 필요가 있다. 과도하고 모호한 국가 비밀보호제도도 개선할 필요가 있다.

정부 부문의 전문성을 제고하는 방안으로 우선 국가정보기관과 통일부, 국방부, 외교부 등 부문 정보기관에 다양한 북한전문 연구 영역을 보유한 박사들을 적극적으로 채용하는 개방형 인사제도 채택이 필요하다. 중장기적으로는 북한전문도서관 설치를 검토할 수 있을 것이다. 내부 문건, 법령, 지도부 지시록 등 일정 기간이 지나 보안에 큰 문제가 없는 자료들을 비치해 놓고 사전에 허가를 얻은 연구자들에게 열람을 허용함으로써 북한연구의 지평을 확대할 수 있다.

주기적인 정보활동 검증을 통해 신뢰도를 높여야 한다. 정부 부문 북한 정보활동 자체의 신뢰도를 높일 필요가 있고 정부가 민간 부문 북한정보 활동의 신뢰도를 제고하기 위해 일정한 역할을 하는 방안이 있다.

다음으로, 민간 부문의 공유성 증진을 위한 개선방향으로 민간 부문이 주도적으로 북한정보관리체계 전반에 대해 개선 노력을 해야 한다는 점을 들 수 있다. 정부 부문을 포함하여 민간 부문의 정보순환 과정에서 문제점과 개선방안을 찾아 주기적으로 ‘북한정보관리체계 평가’ 연례보고서를 채택할 필요가 있다. 그리고 민간 연구기관과 단체들 간에 정보수집·분석 과정에서 협업을 강화하는 것이 중요하다. 북한정보 요소별, 정보순환 과정별 관여집단들을 유기적으로 묶어 폐쇄·독점의 행태에서 경쟁과 더불어 협력·소통이 원활한 네트워크를 구축하는 것이다. 민간 부문에 어떤 형태든 북한정보 네트워크 구축에 성공한다면 북한정보의 질은 크게 향상될 것이며 정부도 이 같은 민간 부문의 움직임에 자극받아 대민 협력을 늘려나갈 것이다. 특히, 민간 부문에 북한 1차 첩보를 통합·관리하는 북한정보 통합아카이브를 설치하는 방안도 고민해야 한다. 또한, 공개확대가 요구되는 북한 기초 자료에 대해 주기적으로 공개요청 목록을 작성하여 정부에 건의하는 방법도 도입할 필요가 있다. 광범위한 통일 기초 자료 축적과 분석이 요구되는 상황에서 정부의 소극성만을 탓하는 것은 바람직하지 않다. 반대로 정부에 유용할 것으로 판단되고 경보발령 등 대책이 필요한 정보에 대해서는 입수한 정보를 적극적으로 정부에 제공하는 관행도 정착되어야 한다.

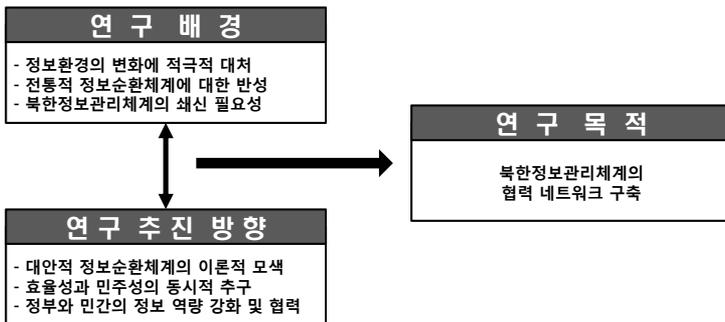
민간 부문 북한정보활동의 전문성을 강화하기 위해서는 먼저 북한정보의 특수성에도 끊임없이 수집·분석 기법을 개선하는 노력이 선행되어야 한다. 북한 자료 수집·분석 방법론에 대한 체계적인 연구와 보급을 통해 자체적으로 전문성을 제고하고, 정부 부문에도 지원하는 방법이 강구되어야 할 것이다. 북한정보 혹은 대북정책에 종사한 경력인사들이 민간 부문에서 경험을 공유할 수 있도록 장(場)을 마련해 주는 것도 하나의 방법이다.

민간이 산출한 북한정보의 신뢰도를 제고하기 위해서는 무엇보다도 학자적 양식, 책임감을 전제하면서 상호검증체계를 다변화해야 한다. 우선, 연구자가 소속된 기관·단체에서 학문적·저널리스트적 권위를 실추시

키는 행태를 적극적으로 통제해야 하며 연구기관, 학회, 언론사 상호 간 북한연구물과 기사에 대한 선의의 비판은 권장되어야 한다. 북한정보의 상업화, 과잉 수집경쟁도 지양되어야 할 것이다.

마지막으로 북한정보활동이 정부 독점에서 민간 역할 확대로 바뀌는 상황에서 정부와 민간 부문의 장점을 준거로 더욱 명확한 역할 분담이 이루어져 할 것이다. 국가안보와 관련된 민감정보에서 북한기초정보에 이르기까지 비중이 다를 뿐 정부의 역할과 민간이 기여할 수 있는 영역이 있을 것이다. 북한정보의 역할분담, 선택과 집중을 위해 책임 있는 당국자가 참여한 토론회를 개최할 필요가 있다. 이를 토대로 민·관정보협력을 점진적으로 제도화해 나가야 한다. 북한정보 컨트롤타워, 정부부처 CIO, 북한정보 요소별로 나뉜 민간 전문연구자를 아우른 모임을 통해 협력체계를 마련해 나갈 수 있을 것이다. 특정현안에 대한 통합분석 T/F 구성, 장기 과제에 대해서는 통합프로젝트(Integrated Project Team: 이하 IPT) 추진도 가능하며, 장기적으로는 민·관이 공유하는 북한정보 공동집적화(DB)체계를 구축할 수도 있을 것이다. 위의 연구 목적, 연구 배경, 연구추진 방향 등을 종합하여 연구추진도를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 1-3> 연구추진도



#### 4. 연구추진 방법

본 연구는 학제 간 연구와 협동연구의 장점을 살리고자 세부과제별 또는 총괄적으로 관련 행위자와 전문가를 중심으로 간담회 22회, 워크숍 6회, 자문회의의 3회, 탈북자 면담회 3회 등을 개최하였다. 총 34회 이상의 모임을 통해 학제 간 연구의 일관성과 분업성의 장점을 살리고 제기된 문제점을 공동으로 해결하고자 하였다. 그 결과 대주제의 분석 틀을 상호 공유하고 대주제와 세부주제 간 유기적 연관성을 증진했다.

<표 1-2> 주요회의 개최 현황

구분	일시	회의명	주요 내용
상반기	3.9	간담회	-북한정보수집 및 개선방안 논의
	4.7	자문회의	-양강도 지역정세와 부패실상
	4.12	간담회	-북한정보관리체계의 이론적 틀 논의
	4.22	공동연구자 워크숍	-2011년도 협동연구과제(북한정보관리체계 구축을 위한 이론적 논의)의 이론적 틀을 논의하고 토론했음. -세부과제와 대주제와의 연계성을 강화하기 위해, 이론적 틀과 연구방향을 공유하고 협동연구의 시너지 효과를 제고하는데 목적이 있음
	4.29	탈북자 면담회	-황해도 지역 사정 및 부패 실상
	5.4	탈북자 면담회	-황해도의 지방정치 구조와 부패
	5.4	공동연구자 워크숍	-2011년도 협동연구과제(북한정보관리체계 개선방안)의 이론적 틀을 논의하고 토론했음 -세부과제와 대주제와의 연계성을 강화하기 위해, 이론적 틀과 연구방향을 공유하고 협동연구의 시너지 효과를 제고하는데 목적이 있음
	5.12	간담회	-일본의 기여 외교 논의

구분	일시	회의명	주요 내용
상반기	5.13	사업계획 발표회	-2011년도 협동연구과제(북한정보관리체계 개선방안)의 세부과제별 사업계획을 검토하고, 구체적인 연구 방향을 설정함 -세부과제와 대주제와의 연계성을 강화하기 위해, 연구 방향을 공유하고 협동연구의 시너지 효과를 제고하는데 목적이 있음
	5.17	간담회	-한반도 주변 4국의 북한정보관리 실태 및 국제 협력 방안 논의
	5.20	간담회	-정보체계이론 개선 관련 논의
하반기	7.12	탈북자 면담회	-최근 북한정세
	7.18	자문회의	-체제전환국의 시장-민주적 제도의 이식
	7.26	간담회	-북한 사회·문화, 인권 분야 북한정보관리체계 개선 방안 논의
	7.27	간담회	-북한정보 개선방안 분석 논의
	7.28	간담회	-북한군사정보체계의 문제점 및 개선방안 논의
	8.4	자문회의	-북한 황금평 개발 실태와 전망
	8.10	간담회	-한반도 주변 4국의 북한정보관리 실태 및 국제 협력 방안 논의
	8.12	간담회	-북한군사정보체계의 문제점 및 개선방안 논의
	8.25	중간보고회 개최	-세부과제별 중간보고
	8.30	간담회	-북한정보관리체계 구축을 위한 이론적 논의
	9.2	간담회	-북한 사회·문화 분야 북한정보관리 개선방안 논의
	9.6	간담회	-한반도 주변 4국의 북한정보관리 실태 및 국제 협력 방안
	9.15	간담회	-북한정보관리체계 구축을 위한 이론적 논의
	9.28	간담회	-북한외교정보관리체계 개선방안 논의
	10.12	간담회	-분야별 북한정보관리체계 개선방안 (북한 사회·문화, 인권 분야) 논의

구분	일시	회의명	주요 내용
하반기	10.15	간담회	-분야별 북한정보관리체계 개선방안 (북한 군사, 외교, 대남 분야) 논의
	10.28	간담회	-북한 사회·문화, 인권 정보관리체계 개선방안 논의
	10.29	최종보고회 개최	-세부과제별 최종원고 보고회
	10.31	간담회	-북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점 논의
	11.1	간담회	-국제기구의 북한정보관리체계 실태 및 협력방안
	11.4	공동연구자 워크숍	-2011년도 협동연구과제(북한정보관리체계 개선방안)의 세부과제별 연구결과물을 전 연구원이 공동으로 토의·개선 -세부과제와 대주제와의 연계성을 강화하기 위해, 연구 방향을 공유하고 협동연구의 시너지 효과를 제고하는데 있음
	11.16	간담회	-분야별 북한정보관리체계 개선방안(북한 사회·문화, 인권분야) 최종원고 보완 논의
11.18	간담회	-북한정보관리체계 개선방안 최종원고 수정 및 보완 논의	

본 협동연구 사업운영의 가장 큰 특징은 자체 운영위원회를 구성했다는 점이다. 사업의 원활한 수행과 연구의 질적 수준을 제고하기 위해 총괄팀장(1인), 세부과제팀장(5인) 및 연구간사(1인) 등으로 자체 운영위원회를 구성했다. 운영위원회는 정기회의를 개최하여 대주제와 세부과제 간 연계성을 강화하고자 노력했다. 그리고 단순히 개별과제를 일방적으로 묶어내는 이른바 ‘합동연구’를 지양하기 위해 운영위원회는 연구진행 초반기인 4, 5월에 집중회의를 개최하여 세부과제별 목차를 조정하고 연구방향을 설정하였다. 또한, 중간·최종보고회 시 개별 세부과제의 연구내용과 진행상황에 대해 운영위원회 차원에서 전반적으로 검토 및 심사를 시행하였다.



# 제2장

---

## 북한정보관리체계 구축을 위한 이론 틀





# 제2장 북한정보관리체계 구축을 위한 이론 틀

## I. 북한정보관리체계 개선을 위한 이론적 논의와 추진 방향

### 1. 문제제기

이 연구에서 상정하는 북한정보관리체계는 정부, 학계, 언론, NGO, 기업, 개인 등 다양한 정보 주체가 정보생산자이자 소비자로 참여하여 정보의 왜곡을 스스로 수정하고, 북한에 대한 정확한 판단이 가능하도록 기능하는 건강한 ‘정보생태계’를 의미한다.

이러한 정보관리체계가 지향하는 것은 정보의 효율성과 민주성이다. 효율성과 민주성은 정보환경의 변화에 대응하는 핵심적인 개념이라고 할 수 있다. 정보의 효율성과 민주성은 서로 상치되는 개념이라기보다는 최선의 객관적 정보판단이 가능하도록 만드는 보완적 역할을 하는 개념으로 보아야 할 것이다. 즉, 정보왜곡을 줄이고, 정보의 생산과 활용에 있어 개방성과 공유성을 제고하는 것 등이다.

따라서 본 연구에서는 새로운 정보환경의 변화와 북한정보의 특성에 조응하는 북한정보관리체계의 개선방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 우선 정보관리 및 정보관리체계에 대한 이론적 검토를 수행한다. 그리고

정보실패의 사례와 북한정보관리체계 실태 분석을 통해 북한정보관리체계 개선방안을 도출하고자 한다.

## 2. 정보관리체계의 이론과 북한정보

### 가. 정보와 국가정보

우리 사회에서 종종 정보(情報)의 의미에 대해 혼란을 가져오는 경우가 많은데, 그 이유는 ‘information’과 ‘intelligence’라는 용어를 구분 없이 ‘정보’라는 명칭으로 통용하여 사용하는 데서 비롯된다. 따라서 ‘information’과 ‘intelligence’를 명백히 구분하여 정의할 필요가 있다.

‘information’은 ‘intelligence’에 비하여 더욱 포괄적인 개념으로서, ① 의미를 부여할 수 없는 상태로 존재하는 자료(data), ② 그 의미의 타당성이 검증되지 않은 상태의 첩보(information), ③ 그 현상의 의미가 분석 및 평가 과정을 거쳐 일반적으로 인정된 내용으로 통용되는 지식(knowledge)이 모두 포괄된다. 이에 비해 ‘intelligence’는 대체로 가공된 지식, 즉 어떤 현상의 의미에 대한 분석 및 평가 과정을 거쳐 타당성이 검증된 지식(knowledge)이라고 할 수 있겠다. 그렇다고 모든 지식이 ‘intelligence’라고 할 수는 없고, 주로 국가정책이나 국가안전보장에 관련하여 정부기관이나 군대에서 한정적으로 사용되는 특수용어로, 통상 군사상의 첩보나 비밀 내용을 담은 지식을 ‘intelligence’로 칭한다.” 또한, 일반적인 지식 또는 학문적인 정보(즉, information)와는 달리 ‘intelligence’

1) 물론 정보의 개념은 국가뿐만 아니라 기업체, 정당 및 선거활동 등 다양한 분야와 관련되어 생각해 볼 수도 있다. 특히, 최근 민간 부문에서 ‘경영정보(management intelligence)’, 또는 ‘기업정보(corporate intelligence)’라는 용어들이 종종 사용되기도 한다. 그러나 ‘intelligence’의 개념을 민간 부문까지 확대하여 사용함에 대해서는 다소의 이견이 있고, 아직은 일반화된 것은 아니라고 생각된다. 어쨌든, 이 글에서는 전통적인 개념에 따라서 ‘intelligence’를 국가안보와 관련된 첩보 및 활동을 지칭하는 것으로 한정한다. ‘기업정보(corporate intelligence)’에 관한 연구서로서는 George S. Roukis, Hugh Conwan, and Bruce H. Charnov (eds.), *Global Corporate Intelligence: Opportunities, Technologies, and Threats in the 1990s* (New York: Greenwood Publishing Group, 1990)를 참고.

는 비밀성(secretcy)을 포함하고 있는 지식이라는 점에서도 명백히 구분되는 용어이다.<sup>2)</sup>

그렇다면 ‘국가정보(national intelligence)’란 무엇인가? 위에서 언급한 정보의 개념은 단순히 지식의 차원에서만 고려하고 있으나, 국가정보는 ‘지식’과 그것을 생산하기 위한 국가적 ‘조직’ 그리고 ‘활동’을 포괄하는 것으로 고려된다. 국가정보에 관한 고전적 저서인 셔먼 켄트(Sherman Kent)의 『미국의 세계정책을 위한 전략정보(Strategic Intelligence for American World Policy)』에 따르면 “정보(intelligence)란 지식 또는 첩보(information), 활동(activities) 및 조직(organizations)을 포괄하는 개념”<sup>3)</sup>이라고 할 수 있다. 다시 말해서 국가정보라는 말은 일종의 지식이며 그러한 지식을 입수하는 행위(또는 상대방의 입수행위를 저지하는 것), 그리고 입수 또는 저지 기능을 수행하는 조직 등을 일컫는다.<sup>4)</sup>

본 연구에서 사용하는 ‘정보’는 intelligence라는 개념보다는 data와 information 그리고 knowledge의 의미를 포괄하는 information이라는 개념에 더 가깝다. 따라서 특별히 국가정보와 관련된 intelligence 개념의 정보라는 용어를 사용할 때는 ‘정보(intelligence)’라고 표기하기로 한다.

2) 사실 정보(intelligence)의 개념에 대해서는 학자 또는 전문가들 간에 상반된 논쟁을 지속하고 있어 아직 일반화가 되지 않았다. 예컨대, 정보(intelligence)의 개념 정의에 관해서 이 분야의 전문가인 숄스키(Abram Shulsky)와 심스(Jennifer Sims) 간에 다소 상반된 견해가 피력된다. 숄스키는 심스가 정보(intelligence)를 지나치게 광의의 개념으로 정의하고 있다고 비판하고, 비밀성이 포함된 것만을 intelligence로 제한해야 한다고 주장했다. 이에 대해서는 Abram N. Shulsky and Jennifer Sims, “What Is Intelligence?,” *Working Group on Intelligence Reform* (Consortium for the Study of Intelligence, 1994), p. 21을 참고.

3) 엄격히 말하자면, ‘국가정보’라는 것은 지식만을 의미하고, 활동은 국가정보활동, 조직은 국가정보기관으로 구분하여야 할 것이다. 그리고 지식, 활동, 조직을 포괄하는 것은 ‘국가정보관리체계’라고 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 ‘국가정보’의 용어 속에 체계로서의 3가지 요소를 포함하는 것으로 해석해 볼 수 있다. 어쨌든, 셔먼 켄트(Sherman Kent)의 저서는 이러한 국가정보의 세 분야에 대해 기술하는 것으로 내용을 구성하고 있다. Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press 1949, 1966 재판).

4) Abram N. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence for American National Security* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991), pp. 1~3.

## 나. 국가정보관리체계와 정보실패

### (1) 국가정보관리체계

정보(intelligence)의 체계는 정보기관의 구성, 정보기관의 임무분담, 정보의 생산과 배포체계 등으로 구성된다.<sup>5)</sup> 따라서 일반적으로 국가정보관리체계란 국가안보의 강화 및 국가이익의 극대화를 위한 국가정보기관의 활동체계와 밀접하게 연관되어 논의된다. 물론 국가정보와 국가정보기관의 활동은 밀접하게 연관될 수밖에 없다. 이에 따른 당연한 결과이지만 기존 대부분의 연구에서 국가정보관리체계는 국가정보기관과 연관되어 논의됐다. 하지만 탈냉전, 세계화, 정보화 등 세계사적 변화 추세는 국가정보와 관련된 패러다임 전환을 요구하고 있다.

첫째, 국가정보관리체계는 다중적 위협을 포괄적으로 다룰 수 있어야 한다. 군사안보와 같은 전통적 안보위협은 물론이고 환경, 테러, 질병, 경제 등 비전통 안보위협에 이르기까지 현대 국가정보관리체계가 포괄해야 하는 범위는 점차 넓어지고 있다.

둘째, 국제관계에 있어 새로운 행위자의 확산에 주목해야 한다. 국가는 더 이상 국제관계의 독보적 존재가 아니다. 다국적기업, 국제기구는 물론이고 다양한 NGO와 투기성 국제자본에 이르기까지 다양한 국제사회의 행위자가 나타나고 있으며, 이들은 국가안보에 직간접적으로 영향을 미친다.

셋째, 세계화의 추세에 따라 국가의 안과 밖의 구분이 매우 불분명해지고 있다. 전통적으로 국가안보는 국내와 국외의 명확한 구분을 전제로 하고 있다. 하지만 다국적기업, 국제테러, 마약밀매, 조직범죄 등 최근의 국가안보사안은 국내와 국외의 구분을 어렵게 만들고, 그 결과 안보 관리의 복합성이 심화하고 있다.

넷째, 정보화혁명의 결과 국가정보기관의 고유 업무라고 할 수 있는

5) 민진규, 『국가정보학』 (서울: 배움, 2010), p. 24.

‘비밀’의 생산에 심오한 변화가 발생하였다. 정보화혁명 이후 비밀의 범주는 줄어들고, 공개출처정보에 대한 의존성이 상대적으로 증가하고 있다.

다섯째, 과학기술혁명과 정보화시대의 도래로 국가정보의 기본지형이 변화하고 있다. 특히 하드웨어에서의 변화는 매우 크다. 예컨대 저고도 무선통신위성, 소형 저비용 정찰위성, 저가 고성능 센서, 상업용 암호해독 소프트웨어, GPS, 고성능 무인원격조종 항공기 등 다양한 정보자산들이 상업용으로 활용된다. 소프트웨어에서도 중앙 집중에 따른 정보기관의 정보독점현상이 깨어지고, 중앙통제 없이 정보소비자들 간의 유연한 네트워크(flexible network) 구축이 가능해졌다.

여섯째, 민주화의 영향을 고려해야 한다. 민주주의의 확산으로 주요 선진국들에서는 국가정보기관에 대한 민주적 통제가 제도화되어 있다. 즉, 국가정보기관의 활동에 대한 입법부와 행정부의 제도적 견제와 감시를 할 수 있는 시스템이 만들어지고 있다. 또한, 언론기관과 시민단체 등의 감독기능 강화 역시 민주화의 틀 안에서 해석될 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

이러한 정보환경의 변화는 국가정보관리체계의 새로운 패러다임을 요구한다. 즉, 국가정보의 관리에 있어서 국가정보기관의 역할은 여전히 중요하며 더욱 확대되어야 하겠지만, 국가정보기관의 활동을 넘어선 보다 포괄적이고 복합·다중적인 국가정보관리체계를 상정할 필요가 있다.

## (2) 정보실패와 국가정보관리체계

정보기관의 가장 중요한 임무는 가용한 모든 수단을 동원하여 공개 및 비공개 자료를 획득하고, 수집된 자료들을 과학적이고 체계적으로 분석하여 타당성 있는 정보를 생산하는 데 있다. 정보기관은 이러한 정보생산활동 외에도 방첩활동과 국가의 외교·안보적 목표를 달성하기 위한 비밀공작(covert action) 등을 수행한다. 이러한 정보활동을 통해 국가안보 또는 이익에 관련되는 중요한 정보를 생산하고 이를 정책결정권자에

6) 이상의 논의는 문정인 편저, 『국가정보론』 (서울 박영사, 2010), pp. 12~15.

계 제공해줌으로써 앞으로 발생할 사태를 예측하고 대비할 수 있다. 그러나 국가정보는 종종 부정확한 첩보, 정보기관의 관료조직적 무능, 적의 기만책, 분석관의 편견 등 다양한 요인 때문에 종종 잘못된 판단으로 귀결되곤 한다.<sup>7)</sup> 잘못된 판단으로 말미암아 적으로부터 군사적인 기습을 당할 수도 있고, 때로 상대방의 능력이나 취약점 또는 동향을 잘못 판단하여 국가이익에 크나큰 손실을 보게 될 수 있다. 이러한 상황을 흔히 ‘정보실패(intelligence failure)’라고 한다.<sup>8)</sup> 정보실패는 기습에 제대로 대비하지 못한 상황을 의미하는 것으로 생각되며, 이를 개략적으로 정의하자면 “국가이익이나 안보에 치명적인 영향을 끼칠 수 있는 현상을 제대로 예측하거나 판단하지 못함으로써 국가적으로 상당한 손실이 발생하게 되는 상황을 의미하는 것”이라고 할 수 있겠다.

한편, 국가정보관리체계는 정보활동의 효율성과 민주성을 기본 목표로 설정하고, 그러한 목표를 달성하기 위해 국가정보 관련 조직과 운영체계를 효과적으로 통제 또는 관리하는 방식을 의미하는 것으로 정의할 수 있다. 다시 말해서, 국가정보관리체계는 정보 요구, 수집, 분석, 배포 등 정보순환체계의 효율성을 높여 정보실패를 방지 또는 감소시켜 국가안보를 증진할 수 있도록 국가정보관리체계를 효과적으로 관리 및 운영하는 방안을 포함한다. 또한, 국가정보관리체계는 정확하고 시의 적절하게 정보소비자에게 필요한 정보를 제공, 배포해줌으로써 국민의 알권리를 충족시키고, 나아가 민주주의적인 원칙과 절차에 바탕을 두고 더욱 합법적이고 책임성 있는 정보활동이 수행될 수 있도록 국가정보관리체계의 조직과 운영체계를 개편 또는 관리하는 방안이 포함되어야 한다.

7) Walter Laqueur, *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence* (New York: Basic Books Inc., 1985), p. 255.

8) 정보실패에 대해 잘 정리된 글로서는 Walter Laqueur, *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence* pp. 255~292; Abram N. Shulsky, Gary James Schmitt, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Washington, D.C.: Potomac Books, Inc., 2002), pp. 59~71; M. M. Lowenthal, *The Burdensome Concept of Failure in A. C. Maurer*; M. A. Tunstall and J. M. Keagle (eds.), *Intelligence: Policy and Process* (London: Westview, 1996); Michael T. Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 221~239 등을 참고.

#### 다. 북한정보의 특수성과 정보관리체계

북한정보는 북한이 제기하는 정치·군사적 안보위협이라는 전통안보 문제는 물론이고 경제, 사회·문화 등 전 영역의 다양한 관심을 포괄할 수밖에 없다. 이에 본 연구에서는 북한정보를 협의로 정의하기보다는 북한과 관련된 다양한 분야를 의미하는 광의의 정의를 활용하기로 한다. 즉, 본 연구에서 사용하는 북한정보의 의미는 기본적으로 국가정보라는 개념에 입각하지만, 학계에서의 북한정보와 관련된 활동을 포함한 다양한 북한정보 관련 주체들의 행위를 모두 포괄하는 개념을 북한정보라고 통칭하고, 동시에 연구의 대상으로 한다.<sup>9)</sup>

북한정보는 다른 국가의 정보와 다른 독특성을 가진다. 그 근본적 원인은 폐쇄적이고 고립적인 북한체제 자체의 특성에 기인한다. 북한체제는 국가가 국내 언론매체를 장악하고 있을 뿐만 아니라 주민감시체제를 통한 정보독점의 극단적인 사례라고 할 수 있다. 따라서 정권 유지와 관련된 왜곡된 정보의 생산과 유포, 불리한 사실의 은폐가 일상적으로 이루어지고 있다.

이러한 북한체제의 특성상 북한정보의 수집 자체가 매우 어려울 뿐만 아니라 획득할 수 있는 정보의 절대량도 적다. 물론 남북관계의 변화에 따라 유통되는 북한정보의 양은 과거보다 상대적으로 많이 증가하였다. 그럼에도 북한 이외 다른 분야의 정보와 비교하면 여전히 그 양이 많지 않은 것이 사실이다. 또한, 정보의 신빙성 역시 매우 낮으며 정보의 내용은 매우 편향되어 있거나 파편적이다. 또한, 북한정보를 수집할 수 있는 수단 및 창구가 제한적일 뿐만 아니라 대부분 북한정보는 상당한 시간이 지난 다음에야 수집할 수 있어 객관성과 예측 가능성을 확보하기 어렵다. 이외에도 남북 대치 상황 자체가 북한정보의 왜곡현상을 초래하기도 한다. 과거 권위주의 정권 시절에는 북한정보의 특정 부문이 과장되기도

9) 이상의 정의는 본 연구의 1차년도 연구에서 사용한 개념을 수용한 것임. 더욱 자세한 내용에 대해서는 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』(서울: 통일연구원, 2010), pp. 42~43 참조.

하였다. 민주화 이후 많은 개선이 있었으나, 보수와 진보로 대별되는 정보 활용 주체들의 정치적 선입견이 북한정보의 객관성을 훼손하기도 한다.

이러한 북한정보의 특수성은 더욱 객관적인 북한정보관리체계의 필요성을 증대시킨다. 또한, 남북관계의 변화로 북한 관련 행위 주체들이 다양해지면서, 개별 주체들 간의 연계와 협력을 통한 북한정보관리체계가 요구되고 있다.

### 3. 정보관리체계환경의 변화와 한반도

#### 가. 지역적 정보관리체계환경 변화 양상

##### (1) 경쟁과 협력의 이중 질서

1997년 동아시아 통화위기가 발생하면서 동아시아 지역협력 강화와 관련된 논의들이 활성화되고 있다. 동아시아 통화위기 발생 직후 일본은 AMF(Asian Monetary Fund, 아시아 통화기금) 창설을 주장하였다. 미국의 반대로 이 구상은 실현되지 못하였으나, 동아시아에서의 제도적 협력체 형성과 관련된 논의를 본격화시키는 계기가 되었다. 이후 ASEAN+3 정상 회의가 정례화되고 2005년 회의에서는 ASEAN 10개국과 한·중·일 간의 합의로 동아시아 지역공동체 구축을 기본으로 하는 ‘쿠알라룸푸르선언’이 채택되기도 하였다. 이외에도 동아시아에서의 지역·국가 간 FTA 추진도 본격화되고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 동아시아 지역에서의 경제, 사회, 문화, 안보적 협의체 관련 논의는 많지만, 유럽과 같은 안보공동체는 물론이고 NAFTA와 같은 실질적 경제협력체 등의 구성은 이루어지지 못하고 있다. 성장하는 경제력에 부합하는 지역 안보·경제 질서가 수립되지 못하고 있는 것이다.

10) 동아시아 지역에서의 경제협력과 관련된 보다 자세한 논의는 민경식, “동아시아 지역협력강화와 경제공동체 추진에 관한 고찰,” 『국제지역연구』, 제15권 1호 (총남: 국제지역학회, 2011) 등을 참조.

그 이유는 우선 강화되고 있는 민족주의적 경향을 들 수 있다. 동아시아는 역사문제와 영토문제 등 근대적 과제들이 해결되고 있지 않은 상태가 지속되고 있다. 극동개발에 대한 러시아의 관심이 증가하고, 동아시아 지역에서의 영향력 유지를 희망하는 미국의 동아시아정책, 중국의 성장 등이 맞물리면서 동아시아는 경쟁과 협력의 이중적 질서가 강화되고 있다.

이처럼 경쟁과 협력이 병존하는 동아시아의 이중적 질서는 정보활동과 관련하여 다양한 과제를 제기한다. 예컨대 한·중 경제협력 및 교류의 확대와 심화는 다양한 차원의 협력의제를 발생시킨다. 투자처로서 중국 경제 및 지역 현황에 대한 빠르고 정확한 분석은 국가뿐만 아니라 기업과 민간에게도 중요한 과제가 되고 있다. 하지만 북핵문제, 탈북자문제 등 한반도와 관련된 전통 안보적 요소의 중요성 역시 조금도 감소하지 않은 것이 현실이다. 그뿐만 아니라 해양오염과 질병의 확산 등 다양한 측면에 대한 신속하고 정확한 판단이 긴요해지고 있다.

## (2) 한반도문제의 국제화와 동아시아문제의 한반도화

남북관계는 ‘남북관계의 국내화와 한반도문제의 국제화’라는 특성이 있다. 대외적으로 한반도의 통일을 비롯한 핵문제 등 남북관계의 핵심적 이슈들은 단순히 남북의 노력으로 해결할 수 없는 국제적인 성격을 가진다. 북핵문제해결을 위한 ‘6자회담’이 진행되고, 이 틀 속에서 ‘한반도 평화체제’ 등이 논의되는 것은 이러한 상황을 반증한다.

나아가 북한이 핵실험을 실시하면서 이제 북핵문제는 북·미 간 혹은 6자회담의 틀 속에서만 해결할 수 없는 문제가 되었다. 북한의 핵개발이 분명해진 이상, 이 문제는 WMD 확산 방지와 관련한 다양한 국제레짐과 연관해서 논의할 수밖에 없다.

반면 한국의 국력 성장과 동아시아 국가 간 교류의 확대·심화는 동아시아문제의 한반도화라는 반대 경향을 동시에 낳는다. 1997년 동아시아 금융위기와 2008년의 글로벌 금융위기 등의 경험에서 알 수 있는 것처럼

이제 한국은 국제적 변화에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다. 특히 한국과 같이 대외의존도가 높은 경제구조를 가진 국가는 대외변수의 영향을 크게 받을 수밖에 없다.

한반도와 그 주변으로 한정해 보더라도, 중국의 동북공정 및 러시아의 극동개발문제로 인하여 북·중과 북·러 경제협력의 증가가 이루어지고 있다. 최근 한국 역시 극동 러시아의 자원에 관심이 많은 실정이기 때문에, 이러한 북·중·러 협력에 대한 관심이 높아지고 있다. 특히 남북관계가 교착 상태에 빠지면서 효과적인 대북정책 마련이 시급한 상황에서 주변환경의 변화는 많은 과제를 제기하고 있는 것이 사실이다.

#### 나. 북한정보관리체계환경 변화의 특징적 양태

김대중, 노무현정부를 거치면서 다양한 방면에서의 남북교류가 확대되었다. 그 결과 국가 이외에 남북관계에 개입하는 주체들이 다양화되고, 이들을 통해 이전과는 다른 다양한 정보의 유입이 이루어지고 있다. 또한, 한국으로 입국한 탈북자의 숫자가 2만 명을 훌쩍 넘어서면서, 북한 내부 상황에 대한 정보의 양도 지속적으로 증가하고 있다.

이러한 변화로 국가기관 이외에 학계, 언론계 및 NGO와 각종 시민단체에 이르기까지 나름 북한문제를 다루게 되었고, 북한 관련 정보의 양도 매우 증가하였다. 그럼에도 북한정보의 시의성이나 객관성은 여전히 의심받고 있는 실정이다. 그러다 보니 정확하고 적실성 있는 북한정보에 대한 요구가 증가하고, 여전히 가장 많은 북한정보를 가지고 있는 정부의 역할에 대한 관심도 높아지고 있다.

이상과 같은 북한정보환경의 변화 양상을 재정리하면 첫째, 대북정보활동 주체의 다양화 경향을 지적할 수 있다. 과거 정부기관이 독점하던 남북관계문제에 대하여 학자, 언론인, NGO는 물론이고 지자체와 시민단체, 국제 NGO에 이르기까지 다양한 주체의 참여가 이루어지고 있다. 특히 일부 시민단체와 인터넷 언론은 독자적인 대북정보망을 구축하고 나름의

사업을 추진하거나, 북한 내부 동향을 전달하는 구실을 하기도 한다.

둘째, 다양한 주체의 참여에 따른 당연한 결과이겠지만, 북한정보의 양이 많이 증가하고 있다. 매년 2~3천 명 수준의 탈북자 유입이 이루어지면서 북한에 대한 1차적 증언의 양이 증가하였다. 또한, 다양한 남북교류가 이루어지면서 북한을 방문한 사람들의 숫자 역시 과거에 비하여 매우 증가하였다.

셋째, 경제난 이후 북한 내부 상황의 변화에 따라 북한정보수집환경 자체도 변화하는 경향을 보인다. 예컨대 식량난으로 인구의 이동이 이루어지고 특히 북·중 국경을 통한 인구 이동이 활발해지는 현상이 발생하면 정보유통환경이 변화한다. 물론 북한정부의 국경통제라는 변수가 있기는 하지만, 과거와 다른 북한 내부의 정보유통환경이 조성되고 있는 것은 분명해 보인다.

넷째, 북한정보에 대한 수요 역시 증가하였다. 예컨대 한국정부가 러시아 가스관 연결 사업을 추진하는 경우 국가 이외 정보 주체들의 관심이 증가한다. 또한, 남북접경 지역에서의 남북교류협력사업을 추진하고자 하는 지자체와 NGO 역시 북한 내부의 변화나 북한의 정책 변화 등에 대한 관심을 두게 된다.

다섯째, 북한정보의 양적 증가에도 여전히 객관성의 확보가 어렵고, 정보의 편중 혹은 정보검증 시스템의 부족, 심지어는 정치적 필요에 의한 의도적인 정보왜곡현상 등도 발생하고 있다. 이상과 같은 북한정보환경의 변화는 더욱 객관적이고 적실성 있는 북한정보관리체계의 수립 필요성을 증가시킨다.

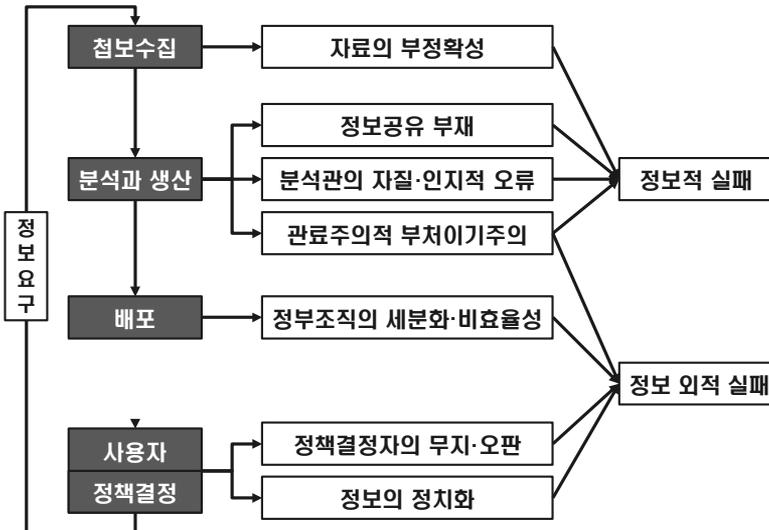
## 4. 북한정보관리체계 발전의 대안모색

### 가. 전통적 정보순환체계와 정보실패

#### (1) 전통적 정보순환체계의 특징과 한계

정보는 첩보수집에서 분석 과정을 거쳐 최종 정보보고서로 생산되고, 이를 필요로 하는 곳에 배포 된다. 정책결정권자는 배포된 최종 정보보고서를 참고로 하여 정책결정을 내린다. 그리고 새로운 현안이 발생하게 되면 그에 관련된 정보 자료를 정보기관에 요청한다. 정보기관은 첩보요구에 부응하여 다시 첩보 자료를 수집하고 이를 분석하여 배포하는 등 정보가 생산되어 배포되기까지 일련의 순환 과정을 거치게 되는데 이를 정보순환 과정(intelligence cycle)이라고 한다.

<그림 2-1> 정보순환 과정과 정보실패



전통적 정보순환모델은 정보소비자의 요구를 제대로 반영하지 못하며 전문성 있는 보고서를 생산하지도 못한다고 지적되기도 한다.<sup>11)</sup> 그 이유는 첫째, 전통적 정보순환모델은 정보소비자와 생산자 간의 상호교류가 제한됨으로써 정보소비자의 요구를 제대로 반영하지 못한다.<sup>12)</sup> 전통적 모델에서는 정보생산자와 정보소비자 간의 상호교류를 제한함으로써 객관성이 증대한다고 가정한다. 이는 정보기관이 설립될 당시부터 객관성을 중시하는 학계의 견해를 맹목적으로 수용한 데서 비롯된 것으로 생각된다. 둘째, 전통적 모델은 전문성 있는 정보보고서를 생산해내는데 적합하지 않다. 정보기관 간의 협력을 통해 필요한 정보를 추가하고 전문성을 향상할 수 있기 때문에 더욱 나은 수준의 정보보고서를 생산할 수 있다고 가정하지만 실제로는 그렇지 못하다. 전통적인 모델은 정보협력을 통해 반대되는 의견을 털어내고 객관적 진실을 유지할 수 있을 것으로 전제한다. 그러나 실제로는 정보기관 간의 정보협력이 기대하는 만큼 원활하게 이루어지지 못하기 때문에 필요한 정보가 보완되지도 않고 보고서의 전문성도 그다지 향상되지 않는 것으로 나타난다.

<그림 2-1>의 전통적 모델은 세계화 또는 민주화에 따른 정보환경 변화에도 제대로 부응하지 못하는 것으로 나타난다. 세계화 또는 민주화의 흐름에 따라 첩보수집의 목표, 정보분석의 기법, 생산된 정보의 배포 등에 있어서 새로운 방식이 요구되는 반면 전통적 모델은 그러한 요구를 제대로 수용하지 못하기 때문이다.

세계화의 추세와 더불어 국제사회의 쟁점 현안으로 부각되고 있는 초국가적 안보위협은 위협의 주체, 대상과 범위, 대응방식 등 여러 가지 측면에서 전통적인 국가 중심의 안보위협과는 다른 양상을 보여준다. 그런 점에서 새로운 초국가적 안보위협에 대한 국가정보관리체계의 대응 방식도 변화될 것을 요하고 있다. 과거에는 주로 국가 중심으로 정보활동

11) Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Best Truth: Intelligence in the Information Age* (New Haven, Conn: Yale University Press, 2002), p. 72.

12) *Ibid.*, p. 72.

이 이루어졌지만, 이제는 개인, 국가 내 다양한 이익집단, 다국적 기업, 테러리스트 등 비국가행위자들에 대해 정보를 수집하고 분석해야 할 임무가 추가되었다. 이는 곧 정보수집과 분석의 대상이 그만큼 넓어졌다는 것을 의미하며, 역으로 정보 역량이 분산화됨에 따라 정보생산활동의 효율성이 저하될 수도 있다.

이처럼 저하된 정보생산활동의 효율성을 향상하기 위해 정보공동체 내 정보기관 간 또는 정보기관과 민간 부문과의 정보공유 및 협력을 강화시키는 방안에 대한 고려가 요구된다. 전통적 모델은 폐쇄적인 구조로 되어 있어 분석관과 수집관 간, 정보기관과 정보기관 간, 그리고 정보기관과 민간 부문 간의 정보교류 및 협력이 원활하게 이루어지지 않는다. 따라서 세계화에 따른 변화에 적절히 부응하기 위해 전통적 모델의 폐쇄적인 정보순환구조를 과감히 타파한 새로운 유형의 정보순환 모델이 요구된다. 그러한 새로운 정보순환모델은 정보공유 및 협력이 더욱 활성화될 수 있도록 개방형 정보순환구조가 되어야 할 것이다.

한편, 전통적 정보순환모델은 폐쇄적인 조직문화와 비밀보안에 바탕을 두고 구축되어 정보의 공개성과는 상반되는 입장을 취해 민주화에 따른 요구들도 적절히 수용하지 못하는 것으로 나타난다. 첩보수집에서도 비밀보안을 강조하기 때문에 비밀출처를 중요시한다. 이에 따라 공개출처의 활용도가 낮고 민간 부문과의 정보협력도 거의 없다. 공개출처의 활용은 합법적이고 저렴하게 첩보를 수집할 수 있을 뿐만 아니라 비밀출처에만 지나치게 의존함에 따른 편견을 해소함으로써 분석의 객관성을 높일 수 있다. 특히 민간 부문과의 정보협력을 통해 폐쇄적인 조직문화에서 오는 선입관이나 편견을 타파하고 더욱 객관적인 분석결과를 얻을 수 있을 것이다. 그러나 비밀보안을 더욱 중요시하는 전통적 모델에서는 공개출처의 활용과 정보협력을 통해 얻을 수 있는 긍정적인 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 보다 개방적인 유형의 새로운 정보순환모델이 구축되어 활용될 필요가 있다.

## (2) 정보실패의 원인

정보실패의 원인은 크게 정보적 요소(Intelligence Elements)와 정보 외적 요소(Non-Intelligence Elements)로 구분된다.

먼저 정보적 요소는 첫째, 첩보수집단계에서 수집수단 및 자료의 신빙성문제를 들 수 있다. 즉, 부정확하고 신뢰성이 낮은 첩보 자료가 정보판단을 왜곡시킨다는 것이다. 둘째, 정보분석의 실패이다. 분석관이 정보분석에 실패하는 원인은 거울 이미지, 집단사고, 분석상의 편견 등과 같은 인지적 오류와 분석관의 능력 및 자질 등을 들 수 있다.<sup>13)</sup> 셋째, 정보기관 간의 정보공유 부재도 정보실패의 주요한 요인이라고 할 수 있다.

정보 외적 요소는 정보의 정치화, 부처 이기주의, 정보 배포와 운영체계의 비효율성 등을 들 수 있다. 먼저 정보의 정치화란 정책결정권자의 선호에 맞게 분석보고서를 작성하는 것을 말한다. 정보기관은 정보수요자(특히 최고 정책결정권자)의 인식에 부합하는 정보를 과장하는 경향이 있다. 둘째, 부처 이기주의란 특정 부처가 자기 조직의 이익을 보호하려고 일부러 정보를 조작 또는 왜곡하는 것을 말한다. 셋째, 때로는 적시에 정확하게 정보판단이 이루어졌음에도 필요한 부서에 정보배포가 지연되어 적절한 대응에 실패하거나, 정부 조직이 지나치게 세분화되어 정보실패가 발생하기도 한다.

사실 엄밀한 의미에서의 정보실패는 정보 외적 요인이 아닌 정보적 요소에 의한 것을 대상으로 해야 할 것이다. 왜냐하면, 정보 외적 요인에 의한 실패는 정보실패라기보다는 정책실패의 성격을 더 많이 가지기 때문이다.

그럼에도 본 연구에서 다루는 정보실패는 정보 외적 요인을 포함한 포괄적 의미가 있다. 그 이유는 본 연구의 분석 대상인 북한정보관리체계의 대상이 정보기관에 국한되지 않기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 북한

13) 인지적 오류 및 분석관의 능력 등과 관련된 더욱 자세한 논의는 한희원, 『국가정보 법의 지배와 국가 정보』 (서울: 법률출판사, 2010), pp. 1178~1185 참조.

과 관련된 정보를 다루는 정부 각 부처를 비롯하여 기업, 연구소, 학교, 언론은 물론이고 개인에 이르기까지 정보활동의 주체들 모두가 북한정보 관리체계의 주요 구성원이라고 할 수 있다.

### (3) 정보실패 사례

제2차 세계대전 이후 냉전이 지속되면서 미국을 포함한 서방사회의 최대 관심사 가운데 하나는 소련을 비롯한 현실 사회주의체제의 안정성이었다. 수많은 학자가 사회주의 경제의 한계와 문제점을 지적하였으나, 소련과 동구권이 그토록 빠르게 붕괴하리라고 예측하지 못하였다. 고르바초프(Mikhail Sergeyevich Gorbachyov)가 취임한 지 몇 개월 후에 발간된 CIA의 국가정보판단서(National Intelligence Estimate: 이하 NIE)<sup>14)</sup>는 이러한 판단 착오의 대표적인 경우라고 할 수 있다. 이 보고서는 소련의 사회 병리적 현상들, 경제적 쇠락, 정치체제의 혼란 등을 지적하고 있으나 “향후 5년 동안 그리고 예측 가능한 미래에 사회문제들의 크랙린이 정치적 통제력 상실이나 경제적 붕괴로 이어지지는 않을 것”이라고 결론지었다. 즉, 소련체제는 매우 안정적이라는 것이었다.

부시(George W. Bush) 대통령 취임 한 달 전인 1988년 12월 1일에도 CIA는 “소련 방위정책 및 구체적 실천 내용의 기본적 요소들은 고르바초프의 개혁 이후에도 전혀 바뀌지 않았다.”라는 공식보고서를 냈다. 하지만 이로부터 몇새 뒤 고르바초프는 UN의 연단에 서서 미국의 태도와 상관없이 소련군의 인력을 50만 명 감축하겠다고 일방적으로 선언하였다.<sup>15)</sup> 그리고 공격위주로 된 전술개념도 바꾸겠다고 선언했다. 그런데 그보다 중요한 점은 동유럽 사회주의국가들이 소련의 간섭 없이 독자적 노선을 추구할 수 있다는 것이었다.<sup>16)</sup> 소련이 동유럽 국가들의 내정문제

14) Director of Central Intelligence, “Domestic Stresses on the Soviet System,” *National Intelligence Estimate* (November 1985).

15) Tim Weiner, *Legacy of Ashes*, 이경식 역 『젯다미의 유산』 (서울 Random House, 2007), pp. 669~670.

16) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*, 김태현 외 역 『독일통일과 유럽의 변형: 차국경제술 연구』 (서울: 모음박스, 2006), pp. 52~53.

에 간섭하지 않는다는 것을 선언하자 소련 연방 내 발트국가들의 독립 선언을 시작으로 소련과 동유럽 사회주의는 급속하게 붕괴하였다.<sup>17)</sup>

사회주의 붕괴와 같은 거시적 판단 이외에 최근의 정보실패와 관련된 보다 구체적 사례를 들자면 이라크 전쟁과 관련된 미국의 정보판단 오류 사례가 대표적이라고 할 수 있다.

9·11테러사건 이후 미국의 대외정책이 매우 강경해져 있던 시점에 미국은 이라크를 북한, 이란 등과 함께 ‘악의 축’의 하나로 규정하였다. 결국 미국은 이라크의 후세인정권이 대량살상무기(WMD)를 개발하고 있다는 정보판단을 근거로 2003년 3월 20일 소위 ‘이라크 자유(Freedom of Iraq)’ 작전을 개시하였다.

영국정부가 2002년 9월에 발표한 문서<sup>18)</sup>나, 미국 CIA의 보고서,<sup>19)</sup> 백악관 발표 자료<sup>20)</sup> 등은 이라크가 아직 핵무기를 보유하고 있지는 못하지만, 핵무기에 사용되는 연료물질들을 획득하면 수개월 이내에 핵개발이 가능할 것으로 예상하였다. 그뿐만 아니라 이라크의 생화학무기 능력은 이미 완비된 상태로 결정만 내려지면 45분 이내에 실전 배치될 수 있다고 경고하기도 하였다.<sup>21)</sup>

하지만 이라크전쟁 개시의 명분이 되었던 미국과 영국의 정보판단이 잘못되었다는 증거들이 발견되었다. 영·미 안보정보위원회는 이라크 전쟁 직전 미국과 영국의 정보판단이 틀렸음을 지적하면서 이라크에 대량 살상무기가 없다는 것을 부인할 수 없다고 결론지었다.<sup>22)</sup> 2004년 듀얼퍼

17) 동구 사회주의권의 붕괴 과정에 대해서는 최용환, 『북한사회의 변화전망과 대북정책의 방향』 (수원 경기개발연구원, 2009), pp. 19~67 참조.

18) The Assessment the British Government, "IRAQ's Weapons of Mass Destruction," (September 24, 2002).

19) CIA(Central Intelligence Agency), "Iraq's Weapons of Mass Destruction Programs," (October 2002).

20) The White House, "A Decade of Deception and Defiance: Saddam Hussein's Defiance of the United Nations," (September 2002), p. 9.

21) The Assessment the British Government, "IRAQ's Weapons of Mass Destruction," p. 17.

22) David Isenberg and Ian Davis, *Unravelling the Known Unknowns: Why No Weapons of Mass Destruction Have Been Found in Iraq* (British American Security Information Council, Basic Report, 2004).

(Charles A. Duelfer)단장이 주도한 이라크조사그룹(Iraq Survey Group)의 보고서 역시 이라크의 대량살상무기 프로그램은 1991년 걸프전 직후 폐기되었으며, 이라크전쟁 개전 당시 이라크는 생화학무기를 보유하고 있지도 않았다고 결론 내렸다. 또한, 핵무기 프로그램의 재건을 추구하지 않았을 뿐만 아니라 이 같은 능력을 확보하려는 노력도 하지 않았고, 대량살상무기를 운용할 능력도 없었다고 판단하였다.<sup>23)</sup>

그렇다면 미국과 영국의 정보기관은 왜 이러한 정보판단 오류를 일으켰을까? 일부에서 주장하는 것처럼 이라크의 대량살상무기에 관한 2002년 CIA의 보고서는 부시행정부의 정책적 시각을 뒷받침하기 위해 조직적으로 왜곡된 것일까?<sup>24)</sup>

이라크전쟁 관련 CIA의 정보판단 실패에 대한 조사가 시행되기 훨씬 이전에도 이라크에 대량살상무기가 없을 것이라는 주장이 많이 있었다. 예컨대 올브라이트(David Albright)나 힝스(Mark Hibbs), 켈리(Robert Kelly) 등 이라크 사찰에 참여했거나 사찰 과정을 관찰해온 전문가들은 이라크가 걸프전 당시까지 보유한 농축 우라늄은 13kg이며 평균 농축도가 4%에 지나지 않았다고 주장했었다.<sup>25)</sup> 또한, 이라크가 탄두를 미사일에 장착할 수 있을만한 크기로 축소하는데 많은 어려움에 봉착해 있다는 주장도 있었으며, UN사찰팀이 8년 동안 최첨단 장비를 총동원해 300개가 넘는 장소에 1,000회가 넘는 사찰을 시행한 결과 이라크가 아직 실제 핵보유에 접근하지 못했다고 보았다.<sup>26)</sup>

23) Iraq Survey Group Final Report "About Saddam Hussein's Weapons of Mass Destruction(WMD) Program," (September 2004), <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report/>>.

24) Junaid Alam, "No Intelligence Failure in Iraq, But Political Failure in America," *ZNET/Terror War*, (April 2005); 전용, "9·11테러, 이라크 전쟁과 정보실패," 『국가전략』, 제11권 4호 겨울호 (세종연구소, 2005), pp. 24~25에서 인용.

25) David Albright and Mark Hibbs, "Iraq and the Bomb: Were They Even Close?" *Bulletin of the Atomic Scientists*, (March 1991), pp. 16~25; David Albright and Robert Kelly, "Has Iraq Come Clean At Last?" in "Massive Program, Meager Results," *Bulletin of the Atomic Scientists* (November 1995), pp. 53~64.

26) David Albright and Khidhir Hamza, "Iraq's Reconstitution of Its Unclear Weapons Program," *Arms Control Today*, Vol. 28 (October 1998), p. 11.

CIA가 위와 같은 외부 전문가들의 의견에 주목하지 않았다는 증거들은 많다. 2001년 CIA는 이라크가 암시장에서 알루미늄 튜브를 사들이려 한 것을 두고 핵무기 개발계획을 추진하고 있는 강력한 증거라고 주장하였다. 이에 대해 당시 에너지부 정보국(DOE's Office of Intelligence)과 국무부 정보조사국(Bureau of Intelligence and Research: 이하 INR)은 이라크가 사들이려 했던 알루미늄 튜브는 크기, 모양, 재질 등이 핵물질 획득에 쓰이는 우라늄 농축용 원심분리기의 부품과 전혀 다르다는 의견을 제시했다. 모든 점을 미루어 볼 때 문제의 알루미늄 튜브는 로켓용일 가능성이 크다는 것이었다. 그러나 CIA는 2002년 10월의 국가정보판단서(NIE)를 작성하는 과정에서 이들 기관의 의견을 제대로 수용하지 않았다. 즉, CIA는 미국 내 원심분리 분야에서 가장 권위 있는 기관의 평가를 의도적으로 무시했다는 비판으로부터 자유롭지 않다.<sup>27)</sup>

CIA가 이라크 대량살상무기 개발의 근거로 활용한 정보의 출처와 신빙성 등에 있어서도 문제가 발견된다. 이라크 전쟁 이전 미국정보공동체가 획득한 이라크 관련 첩보의 대부분은 이라크인 망명자들로부터 나온 것이었는데, 이들 대부분은 미국이 후세인 정권을 축출해주기를 염원하던 사람들이었다. 이들은 이라크의 대량살상무기 보유, 알카에다 연계 등에 대해 과장하거나 허위 제보를 하였다.

이러한 CIA의 정보판단 오류에는 인지적 오류가 작용한 결과라는 해석도 가능하다. 앞서 언급한 바와 같이 CIA는 1991년 제1차 걸프전 이전에는 사담 후세인의 핵개발 상황에 대해 과소평가하는 실패를 범한 바 있다. 또한, 1990년 8월 이라크의 쿠웨이트 침공 당시에는 이라크 군의 동향을 사전에 파악하고도 이를 단순 무력시위로 오판한 경험도 있다.<sup>28)</sup> 따라서 CIA는 더이상 정보판단에 오류를 범해서는 안 된다는 강박관념을 가지고 있었다. 예컨대 미국정보기관은 UN사찰팀에 대한 이라크의

27) Junaid Alam, "No Intelligence Failure in Iraq, But Political Failure in America."

28) 김창석, "9·11이후 미국의 정보실패 사례 비교분석," (국방대학교 국방관리대학원 안보정책전공 석사학위논문, 2010), pp. 45~46.

협조조차 기만과 속임수로 판단하기도 하였다.<sup>29)</sup>

CIA 분석관들의 전문성 부족도 지적된다. 대표적인 경우는 징후계측정보(Measurement And Signature INTelligence: 이하 MASINT)의 처리·해석을 둘러싼 것이었다. 징후계측정보란 영상정보(Image INTelligence: 이하 IMINT)와 신호정보(SIGnal INTelligence: 이하 SIGINT)를 제외한 기술수단에 의해 획득된 정보로 대상 목표의 위치와 이동을 확인하고 묘사하는 정보를 의미하는데, 1986년에 이르러서야 미국정보공동체 내에서 공식 인정받은 새로운 정보 분야였다. 당시 미국 분석관들의 낮은 이해 수준으로 인해 어렵게 수집한 각종 징후계측정보가 제대로 분석되지 못한 것으로 드러났다. 미국정보수집위원회(National Insurance Crime Bureau: 이하 NICB)에 따르면 2000년 6월에서 2003년 1월까지 이라크 대량살상무기에 관한 1,000건 이상의 징후계측정보가 생산되었으나, 실제 정보분석 및 평가 과정에서 내실 있는 판단 자료로 활용된 것은 거의 없었다.<sup>30)</sup>

이외에도 미국정보분석관들의 전문성 부족은 여러 가지 차원에서 지적된다. 냉전이 종식되자 미국정보공동체 내에서 첩보수집활동, 특히 인간정보활동의 중요성이 크게 감소하고, 정보관리체계의 조직축소와 업무 조정이 이루어지면서 담당 업무가 바뀌거나 베테랑 정보요원들이 방출되면서 상황이 크게 악화한 것으로 알려졌다. 더구나 CIA는 직원 채용 시 엄격한 신원조사 관행 때문에 외국어에 유창한 인력, 특히 귀화 외국인 출신을 채용할 수가 없었다. 그 결과 아시아나 중동 지역의 언어를 유창하게 구사하는 요원이 부족하게 되고, 현지어 해독 능력의 부족으로 외국어로 쓰인 문서가 수개월 동안 번역되지 못하고 방치되는 일이 많았다.<sup>31)</sup>

29) Kenin Woods, James Lacey and Williamson Murray, "Saddam's Delusions: The View From the Inside," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3 (May/June 2006).

30) 김창석, "9·11 이후 미국의 정보실패 사례 비교분석," pp. 46~47.

31) Stan A. Taylor and David Goldman, "Intelligence Reform: Will More Agencies, Money and Personnel Help?" *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 3 (September 2004), p. 431; 전용, "9·11테러, 이라크 전쟁과 정보실패," p. 27.

또한, 미국의 정보공동체는 1998년 12월 UN사찰단이 이라크를 떠나면서 이라크에서 인간정보(HUMAN INTelligence: 이하 HUMINT) 활동이 한계에 부딪히자 기술정보(TECHnical INTelligence: 이하 TECHINT)에 거의 의존하다시피 하였다. 당시 이라크에서 신호정보를 책임지던 국가안보국(National Security Agency: 이하 NSA)은 기술적 장애로 첩보, 감시 및 정찰 대상 접근에 제약을 받는다고 스스로 인정할 정도였으며, 통신 감청 등을 통한 신호정보의 경우 ‘이라크 통신의 주요부분에 접근하지 못했다.’라는 평가를 받았다.<sup>32)</sup>

정보분석관들의 전문성 부족, 첩보의 제한성 등의 문제점 이외에 2002년 미국정보기관의 정보판단 오류의 또 다른 이유로 지적되는 것은 ‘정보기관의 정치화’문제였다. 이라크 전쟁 이전부터 부시 대통령을 포함하여 체니(Dick Cheney) 부통령, 럼즈펠드(Donald Rumsfeld) 국방장관, 파월(Colin Powell) 국무장관, 플레이셔(Air Fleisher) 백악관 대변인 등이 방송연설, 인터뷰, 청문회, 뉴스 브리핑 등을 통해 여러 차례에 걸쳐서 이라크에 대량살상무기가 있음을 강력히 주장하였다.<sup>33)</sup> CIA를 비롯한 정보기관이 대통령과 고위관료들의 이러한 입장을 반박하기 어려웠을 것이며, 아마도 이것이 대통령의 정책을 지지해주도록 하는 무언의 압력으로 작용했을 것이다.<sup>34)</sup>

실제 정책결정자들은 자신의 견해에 부합하는 정보만을 채택하는 경향을 보이기 쉬우므로 정보기관도 이들 견해에 맞는 정보를 과장해서 보고하는 문제가 발생할 수 있다. 엄밀히 말하면 이러한 문제는 정보실패라기보다는 정책실패라고 할 수 있으나, 정보판단 오류가 발생하는 주요한 원인 가운데 하나라고 할 수 있다.

32) 전용, “9·11테러, 이라크 전쟁과 정보실패,” p. 26.

33) Bush Administration Officials Lies, <<http://www.globalresearch.ca/articles/THO402A.html>> (February 18, 2004).

34) 전용, “9·11테러, 이라크 전쟁과 정보실패,” p. 28.

#### (4) 정보실패 사례의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 정보판단 오류(정보실패)는 정보기관 자체의 정보실패(첩보의 제한, 분석의 오류, 인지적 오류 등)로부터 발생하기도 하지만 정보기관과 다른 전문기관 간의 정보공유와 같은 관료적 문제, 정책결정자의 판단 오류 등 정보 외적 요인으로부터 발생하기도 한다. 사회주의권 붕괴에 대한 예측 실패나 이라크전쟁 직전 정보판단 오류 등의 사례는 정보적 실패와 정보 외적 실패가 복합적으로 작용한 사례라고 할 수 있다.

미국의 정보공동체가 가진 기술정보 민·관합동정보공개자문기구는 세계 최고라고 인정받지만, 인간정보 등 다른 정보 소스의 활용 등이 보완되지 않으면 정보실패는 언제든지 발생할 수 있다. 특히 북한과 같이 폐쇄적인 체제에 대한 정보판단은 제한된 자료에 의존해야 하므로 더욱 복합적인 판단이 필요하다.

거의 모든 정보활동이 마찬가지로이지만 북한정보의 특성상 상당수의 정보가 공개되거나 공유되기 어려운 측면이 존재하며, 정보접근의 제한성, 획득 가능한 정보의 편중 등의 문제는 앞으로도 개선이 매우 어려운 과제라고 할 수 있다. 하지만 남북관계의 변화, 탈북자의 증가, 북·중관계 등 북한의 대외관계 변화 등의 변수로 인하여 북한정보 관련 환경이 과거보다 많이 변화한 것도 사실이다.

또한, 정보화·세계화 추세로 말미암아 정보유통 속도와 범위가 비약적으로 향상되고 있는 현실 등을 고려해야 할 것이다. 특히 북한과 관련된 정보가 정확히 분석되고 필요한 곳에 적절히 배분되어 적기에 효율적으로 사용될 수 있도록 정보관리체계가 개선되어야 한다.

정보실패 사례가 북한정보관리체계 개선과 관련하여 제기하는 과제들은 우선, 정보적 실패 극복을 위한 분석가들의 전문성 제고, 전문가 확보, 분석수단의 다양화 및 전문화, 정보의 공유·분석 시스템 구축 등을 들 수 있다. 이와 같은 정보적 부문의 과제와 관련해서는 정부기관의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면, 북한 관련 정보의 대부분을 정부가

장악하고 있는 상황에서 대다수 비정부 북한정보 주체들에게 1차적이고 신뢰할 수 있는 정보 소스는 정부 부문이기 때문이다.

북한정보관리체제와 관련하여 정부 부문이 강조되면 정책결정자의 판단과 정보의 정치화 경향 등 정보 외적 요소와 관련된 문제 극복의 필요성이 동시에 요구될 수밖에 없다. 사실 이 문제는 정보기관 스스로 해결할 수 있다기보다는 다양한 북한정보관리 주체들이 정확한 정보를 적시에 생산하고 필요한 곳에 유통할 수 있는 시스템을 구축함으로써 해결할 수 있을 것이다.

## 나. 북한정보관리체제의 현황과 개선방안

### (1) 북한정보관리체제의 현황과 문제점

본 연구의 1차년도 연구에서 제시된 북한정보관리체제 분야별 문제점과 개선방향은 다음 <표 2-1>의 내용과 같다.

<표 2-1> 분야별 북한정보관리체제의 문제점과 개선방안

		문제점	개선방안
정치 정보	수집	- 자극성 있는 정보에 대한 집착	- 민·관정보공유체계 구축
	분석	- 정보 접근성 부족 + 신뢰도 부족	- 연구자 분석력·전문성 제고
	활용	- 불충분한 분석에 대한 자각	- 분석결과의 상호검증체계 구축
외교 정보	수집	- 낮은 접근성 + 낮은 신뢰도 - 정보공유체계 부족	- 정보공유체계 구축 - 대북접촉면 확대
	분석	- 높은 정부 의존도 - 낮은 전문성 + 상호검증 부족	- 정보의 상호검증(분석)체계 구축 - 전직관료 실무경험 활용
	활용	- 보안문제 + 언론의 높은 영향력	
군사 정보	수집	- (기술)정보의 정부 독점	- 정보수집 방식의 다양화
	분석	- 분석 주체의 정책지향성 - 정보 상호검증체계 부재	- 민주화: 정보공유체계 구축 - 여론의 감시기능 강화
	활용	- 정보공유의 제한(보안) - 잘못된 정보의 상호검증체계 부재	- 국가정보원의 통합 조정기능 강화 - 민·관정보 상호검증체계 구축

		문제점	개선방향
대남 정책 정보	수집	-무책임한 언론보도 -인간정보수집의 편중성	-정보공유체계 구축 -상호검증체계 구축 -인적자원 역량 강화
	분석	-북한 공식정보의 신뢰성 -분석자의 정보왜곡 및 오류 -무분별한 국외 언론 인용	
	활용	-정보공유의 제한(보안) -정보수요자의 관점 투영	
경제 정보	수집	-신속성, 신뢰성, 다양성 부족	-전문성 제고 -정보공유체계 구축 -국제협력체계 구축
	분석 활용	-정보공유체계 부재	
사회 문화	수집	-전문성 부족, 낮은 신뢰도 -높은 수집 비용 -정부기관의 소극성	-민간의 전문성 강화 -비용문제 개선 -정보 접근성 제고: 제도적 개방
	분석	-인프라 부족 -정보분석체계 부족 -전문성 부족	
	활용	-정보공유 부족 -공유된 정보에 대한 낮은 신뢰	
인권 정보	수집	-낮은 신뢰도 -증언자 보호체계 부족	-부처 간 정보공유체계 구축 -정보 상호검증 다변화 -정보공유 활성화
	분석	-계량정보 관리의 전문성 부족 -상호검증(분석) 협력체계 부족	
	활용	-정보공유 미흡 -낮은 신뢰도	

<표 2-1>에서 볼 수 있는 것처럼 1차년도 연구의 거의 모든 분야에서 공통으로 제기되는 문제점들은 북한정보의 특성을 그대로 반영하고 있다. 즉, 정보에 대한 접근성이 제한되고 그나마 있는 정보는 지나치게 편중되어 있을 뿐만 아니라 신뢰성마저 떨어지는 문제를 가지고 있다. 또한, 주체별로 파편적으로 가지고 있는 정보가 공유되거나 상호검증하는 체계가 부족하다는 점, 정보분석자나 정보수요자의 견해가 반영되어 정보가 왜곡되거나 변질하는 문제가 있는 것 등은 북한과 관련된 정보의

고질적인 문제라고 할 수 있다.

북한정보관리체계의 문제점과 관련된 내용은 개인 차원과 시스템 차원의 문제로 범주화하여 나누어 볼 수 있다. 우선 개별연구자 차원에서는 연구자들의 전문성 제고, 전문인력 양성 혹은 전직관료 등 실무경험을 가진 인력 활용체계 구축 등을 들 수 있다. 연구방법과 관련해서는 비교연구 등 보다 다양한 분석방법을 사용하여 분석결과의 활용도를 높이는 것도 중요하다.

다음으로, 시스템 차원의 문제점과 개선과제를 들 수 있다. 첫째, 북한 정보에 대한 접근성 제고가 필요하다. 특히 북한 관련 정보를 가장 많이 가지고 있는 정부기관이 기초정보를 제공하거나 공유할 수 있는 시스템이 마련될 필요가 있다. 둘째, 정보의 신뢰도 제고를 위한 방안들이 마련되어야 한다. 예컨대 북한 관련 정보의 분석을 체계화(분석 매뉴얼 작성 등)하거나, 분석결과를 비교·검증하는 시스템이 마련되어 잘못된 정보로 인한 문제를 최소화하여야 할 것이다. 셋째, 정부부처 간, 그리고 정부기관과 민간 사이, 더 나아가 국외 정보 주체들과의 정보공유를 위한 체계적인 시스템이 마련될 필요가 있다.

결국, 첩보의 수집단계에서 자료가 부정확하거나, 분석단계에서 정보 공유의 부재, 분석자의 전문성 부족이나 오류, 정부조직 간의 부처 이기주의 등이 개재되면 정보실패가 발생할 가능성이 커진다. 이에 더하여 정보의 활용단계에서 정책결정권자가 오판하거나 정보가 정치화되어 정보실패가 발생할 수도 있다.

## (2) 북한정보관리체계 개선방안

1차년도 연구의 결과와 앞서 검토한 정보실패 사례 등을 종합하여 북한정보의 수집, 분석, 활용 단계별로 문제점과 개선방안을 정리하면 <표 2-2>와 같다.

우선 정보수집 단계에서 지적되는 문제점은 북한정보의 특성상 얻을

수 있는 원자료(raw data)가 대단히 제한적이며, 그나마 있는 자료 역시 신뢰성에 문제가 있을 수 있다. 남북관계 변화 등으로 인하여 북한정보를 접근하는 방법이 다양화되고 있지만, 아직 북한정보에 관한 한 정부 부문의 정보력이 압도적이라고 할 수 있다. 즉, 정부가 생산하고 배포하는 자료에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 상황에서는 정부 부문의 부처 간 첩보공유문제 그리고 첩보를 어느 수준까지 공개할 것인지에 대한 판단 등이 핵심적인 과제가 될 것이다.

둘째, 정보분석단계에서는 상호검증 시스템의 부재와 분석방법의 제한성, 그리고 분석가의 전문성 등이 지적된다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 정부기관 간, 혹은 정부기관과 민간 간, 혹은 민간 주체들 간 상호검증을 통한 정보분석의 신뢰도 제고가 필요하다. 그뿐만 아니라 정보의 분석방법을 다양화하고 새로운 접근방법을 개발하는 것, 그리고 분석가의 전문성 제고 및 전문가의 지속적 양성을 위한 제도적 보완 등이 요구된다.

셋째, 정보의 활용단계에서는 필요한 수요자에게 생산된 정보가 적시에 배포되는지에 대한 문제, 그리고 생산된 정보의 관리 시스템문제 등이 지적된다. 이러한 문제는 정보공유체계의 개선 및 북한정보 통합 관리를 위한 DB의 구축 등이 필요할 것이다.

<표 2-2> 정보순환 단계별 북한정보관리체계의 문제점과 개선방안

정보순환 단계	문제점	개선방안
수집	-첩보의 접근성 제한 -첩보의 신뢰성 문제	-정부 부문의 역할 강화 -첩보공유 시스템 개선
분석	-상호검증 시스템 부재 -분석방법의 제한 -전문성 부족	-상호검증을 통한 신뢰성 제고 -분석방법 개발 및 다양화 -전문가 양성·전문성 제고
활용	-정보의 적절한 배분문제 -생산된 정보의 관리 시스템 부재	-정보공유체계 개선 -DB 구축 및 활용

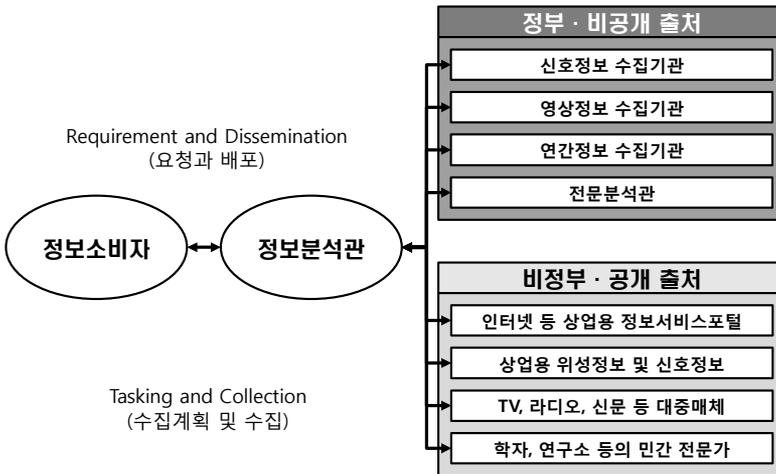
## 다. 대안적 정보순환 및 북한정보관리체계

### (1) 대안적 정보순환체계의 이론적 모색

전통적 모델을 대체하는 새로운 유형의 정보순환 및 관리체계는 <그림 2-2>와 같다. 새로운 대안모델은 다음 원리에 따라 운용된다.<sup>35)</sup>

<그림 2-2> 정보 기획·순환 과정의 대안모델

(Alternative Model for the Relationship among Consumer, Analysts and Collection Assets)



첫째, 조직체 내부에서 자료의 흐름이 원활해야 한다. 이를 위해 수집관과 분석관들 간에 네트워크가 구축되어 있어야 한다. 네트워크가 원활하게 활용되면 어떤 임무가 떨어졌을 때 누가 수행하는 것이 합당한 것인지를 알 수 있으며, 그에게 임무를 수행하도록 함으로써 문제를 더욱 빨리 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 정보소비자의 요구에 부응할 수 있는 정보보고서를 생산해내기 위해서 정보소비자와 분석관 간에 접촉이 이루어져야 할 것이다. 분석관

35) Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Best Truth: Intelligence in the Information Age*, p. 79.

과 정보소비자 간의 접촉이 없다면 분석관이 아집이나 편견에 사로잡혀 주관적 판단을 내리게 될 위험이 증가할 수 있다. 분석관의 주관적 판단 가능성을 감소시키고 정보소비자의 요구를 적절히 반응하기 위해 분석관과 정보소비자 간 빈번한 접촉이 유지되어야 한다.

셋째, 전통적 모델에 따른 중앙통제식 계획으로는 변화하는 정보소비자의 요구에 부응할 수 없다. 중앙통제식 계획은 얼핏 보기에 합리적이고 효율적인 것처럼 보이지만 소비자의 다양한 선호를 제대로 반영하지 못한다. 소련의 계획경제는 급변하는 정보화시대의 기술발전은 물론 소련 국민의 소비욕구조차 만족시키지 못함으로써 파산하게 되었던 것이다.

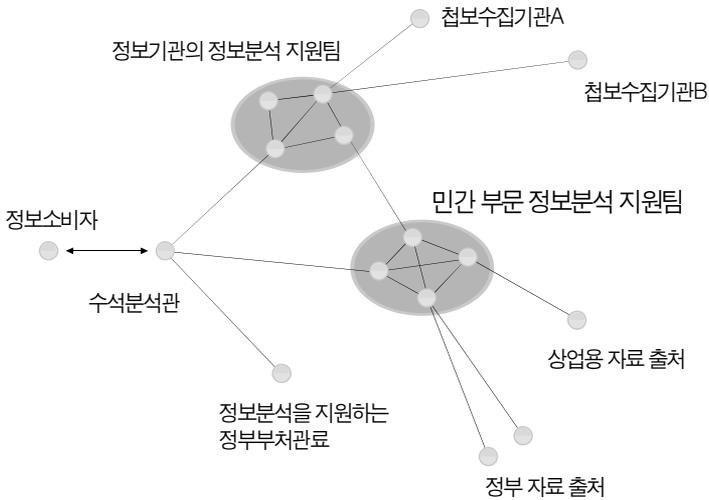
정보화시대 정보의 기획·순환 과정을 묘사한 <그림 2-2>의 대안모델은 기본적으로 정보기관을 중심축으로 구성되었다. 정부기관출처들은 영상정보, 신호정보, 인간정보 등은 전문 정보기관만이 수집할 수 있다. 정보기관 외의 다른 민간기관에서는 그러한 종류의 첩보를 수집할 능력이 없다. 정보분석관은 정부기관의 출처와 공개적으로 수집할 수 있는 비정부 출처로서 상업용 위성, 대중매체, 학술논문, 연구 보고서, 전문가의 자문 등을 종합하여 분석보고서를 생산하게 된다. 민간 학자 또는 연구원은 정보기관으로부터 수집한 첩보 자료에 접근이 허용되지 않기 때문에 정보분석관처럼 정부출처와 비정부출처를 종합하여 분석보고서를 생산할 수 없다. 따라서 <그림 2-2>는 정보화시대 정보기관에서 수행하는 정보의 기획·순환 과정에 적합한 모델로 고려된다.

<그림 2-3>은 민간기관과 정보기관 간의 협력을 통한 정보생산 및 순환 과정을 묘사하는 모델을 제시하고 있다.<sup>36)</sup> 이 모델에서 원을 이루는 부분은 첩보수집기관, 정보분석관, 정보소비자 등 특정과제 수행에 참석하고 있는 사람을 표시하고 있다. 이 모델의 특징은 정보기관과 민간 부문이 밀접히 연계되어 협력체계를 구축하고 있다는 점이다.

36) Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Best Truth: Intelligence in the Information Age*, p. 80.

또한, 분석지원팀과 민간 부문의 분석지원팀 간에 협력관계를 유지하고 있으며, 이들은 각각 과제 수행 책임자로서 수석분석관과 유기적으로 연계되어 있음을 알 수 있다. 또한, 수석분석관은 정보소비자와 밀접한 관계를 유지하고 있는 것으로 보인다. 이처럼 정보소비자, 민간 부문의 분석관, 정보기관의 분석관, 첩보수집부서 등이 유기적으로 연결되어 있음으로써 정보소비자의 요구를 적시에 반영할 수 있으며, 민간 부문과 정보기관 간의 직접적인 협력관계가 구축됨으로써 더욱 객관적이고 정확한 정보분석이 가능할 것으로 판단된다. 여기서 수석분석관은 과제의 특성, 전문성, 가용 인력 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다. 민간기관 소속의 전문가에게 수석분석관을 맡길 수도 있고 정부부처 소속의 전문분석관을 수석분석관으로 활용할 수도 있을 것이다.<sup>37)</sup>

<그림 2-3> 가상정보팀 모델  
(An Example of an Intelligence 'Virtual Team')



37) 위 모델에 관한 더욱 자세한 설명은 Bruce D. Berkowitz and Allan E. Goodman, *Best Truth: Intelligence in the Information Age*, pp. 75~82를 참고.

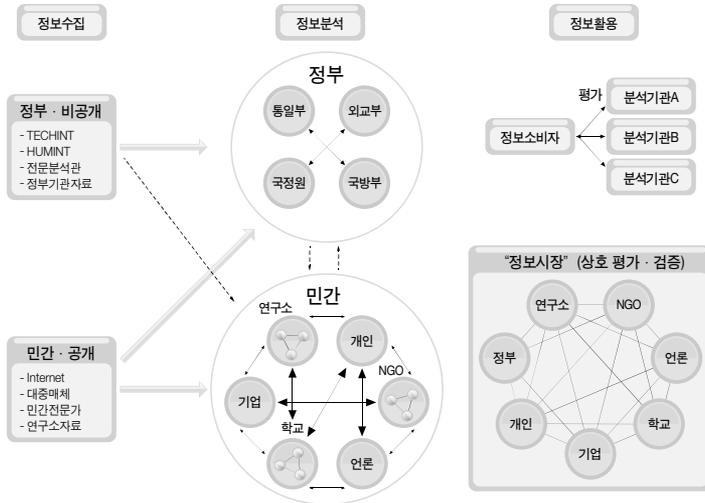
지금까지 살펴본 바 대안적 모델은 정보화, 세계화, 민주화에 따른 정보 환경의 변화를 적절히 수용하고 있는 것으로 나타난다. 대안적 모델은 전통적 모델과 비교하면 더욱 융통성 있고 정보소비자의 요구에 신속히 대응할 수 있으며, 민간 부문과의 협력이 강화됨으로써 객관적이고 정확한 정보분석에 유리하다는 등의 장점이 있다. 그렇다고 모든 경우에 대안적 모델이 적합하고 바람직하다는 것은 아니다. 예컨대, 어떤 한 가지 모델이 모든 경우에 유용한 것은 아니고, 상황에 따라 특별한 경우에 장점이 있는 모델을 적절히 활용하는 것이 바람직하다고 본다.

## (2) 북한정보관리체계의 모형

이론적 검토에서 상정한 정보관리체계 모델은 정보소비자는 국가로 상징되는 하나의 주체를 가정하고 있다. 이러한 모델은 국가정보와 관련된 일반적인 논의 틀이라고 할 수 있으나 본 연구에서 상정하는 다수의 정보생산자와 다수의 정보소비자가 공존하는 북한정보관리체계와는 다소 차이가 있다고 할 수 있다. 또한, 본 연구의 북한정보관리체계는 정부기관이 아닌 민간 중심의 정보관리체계이기 때문에 기존 이론에서 상정하는 정보관리체계와는 다른 상황을 가정하고 있다.

따라서 여기서는 정부(정보)기구를 포함하여 다양한 민간 주체가 참여하는 ‘정보시장’ 혹은 ‘정보생태계’를 상정한다. 정보시장에서는 개별 연구자, 연구소, 학교, NGO, 기업, 언론 등 민간 부문은 물론이고 정부기관까지 모든 정보활동 주체가 참여하여 각 행위 주체는 정보활동의 주체이자 정보소비 주체라는 이중적 지위를 가진다. 이상의 논의를 반영하여 그림으로 표시한 것이 <그림 2-4>이다.

<그림 2-4> 북한정보관리체계 모형



첫째, 북한정보의 수집단계에서 기초 자료 출처는 정부기관에서 생산하는 비공개(혹은 공개)정보와 민간의 공개정보 등이 있다. 앞서 검토한 바와 같이 이 과정에서 발생하는 문제는 정부기관에서 생산하는 기초 자료들의 상당 부분이 민간과 공유되지 않는다는 것이다(<그림 2-4>에서 점선으로 표시된 부분).

둘째, 정보분석단계에서도 다양한 문제가 발생하는데, 우선 정부 부문 내에서 부처 간 정보 상호검증(분석)체계가 미비할 뿐만 아니라, 정부와 민간 사이 정보 상호검증(분석 및 협력)체계, 그리고 민간 내부의 공유·협력 체계가 보완되어야 할 필요가 있다.

셋째, 정보활용단계의 그림은 본 연구에서 상정하는 정보활용은 정부를 포함한 여러 정보활동 주체들이 정보의 생산자이자 소비자라는 이중적 지위를 가지고 있는 하나의 '정보시장'과 관계된 것이다. 즉, 정보의 수집, 분석, 활용 단계를 종합하여 하나의 정보시장 상황을 가정하고, 이 안에서 어떻게 생산한 정보를 공유·검증하고, 검증된 결과가 이후의 정보활동 과정으로 환류될 수 있는지가 현재 시스템 개선과 관련된 핵심이라고 할 수 있다.

## 5. 북한정보관리체계 개선의 추진 방향

### 가. 기본목표: 효율성·민주성

국가정보관리체계의 개선방향은 크게 2가지, 즉 국가정보관리체계의 ① ‘효율성’과 ② ‘민주성’ 제고로 집약된다. 여기서 효율성의 의미는 최소의 비용과 노력으로 객관적이고 정확한 정보를 적시(適時)에 필요한 만큼 생산해내는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 민주성은 정보의 공개성과 책임성이 확대되는 것으로 해석할 수 있다. 정보의 공개성이란 국민의 알권리를 충족시키는 것을 의미하고, 정보의 책임성이란 정보생산자가 왜곡된 정보 또는 잘못된 정보판단에 기초하여 수행한 정책의 결과에 대해 책임지는 것을 의미한다.

민주성은 일견 효율성과 어긋나는 개념으로 인식된다. 즉, 민주성이 과도하게 보장되면 비효율적인 결과를 초래할 것으로 생각한다. 물론 민주성을 보장하는 것이 단기적으로는 비능률적일 수 있다. 그러나 장기적인 차원에서 민주성은 더욱 능률적인 접근방법으로 인정된다. 그런 점에서 민주성과 효율성이 항상 어긋나는 것은 아니다.

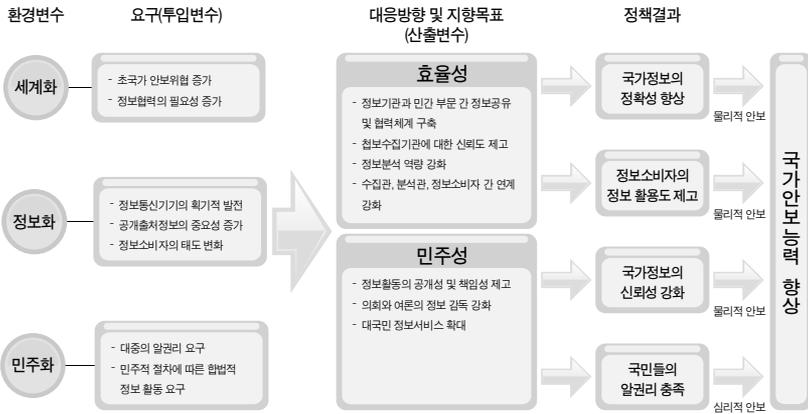
그러면 세계화, 정보화, 그리고 민주화라는 3가지 환경변수의 영향을 고려하면서 어떻게 국가정보관리체계의 효율성과 민주성이라는 2가지 목표를 달성할 수 있을 것인가? 첫째, 세계화에 따라 테러, 마약, 조직범죄 등은 국가가 아닌 초국가적 행위자가 안보위협을 주도하고 있어 과거와 같이 국가 중심 대응방식으로는 해결이 어렵다. 그리고 다양한 행위자들이 안보위협을 일으키기 때문에 이들에 대한 첩보수집 및 정보분석에 많은 어려움이 있다. 또한, 군사안보 외에 경제, 자원, 환경 등 새로운 안보이슈들이 부각되고 있어 이들에 대한 첩보수집 및 정보분석이 추가로 요구된다. 그리고 세계화 시대의 안보위협은 한 국가만의 능력으로는 해결할 수 없고 국가 간의 안보협력이 절실히 필요한 만큼 정보기관 간의 협력이 요구되는 점도 주목된다.

둘째, 정보화 역시 국가정보관리체계에 다양한 변화 필요성을 요구한다. 인터넷, 스마트폰, 태블릿 PC 등 첨단 정보통신기기를 활용하여 개인의 첩보 민·관합동정보공개자문기구가 향상되었으며, 정보의 처리, 저장, 유통 등이 더욱 편리해졌다. 과거에는 주로 비밀출처에 의존했지만, 정보화의 추세와 더불어 첩보수집 및 정보분석에서 공개출처정보의 활용도와 비중이 증대하고 있다. 무엇보다도 오늘날 정보소비자들은 공개출처정보를 활용하여 다양한 출처로부터 생산된 정보를 비교하고 평가할 능력을 갖추고 있다. 따라서 정확하고 신뢰성 있는 정보가 제공되지 않으면 정보 소비자의 요구를 충족시킬 수 없는 상황이 되었다.

셋째, 민주화에 따라 국민은 알권리를 강력히 내세우면서 동시에 안보정책의 책임성을 요구한다. 과거 행정부 고유의 영역으로 비밀보안을 유지하면서 공개하기를 꺼렸었던 국방정책, 외교정책, 정보정책 분야도 더는 예외로 인정되지 않는다. 이처럼 알권리를 충족시키고 더욱 책임성 있게 정보정책이 추진되고 있음을 국민에게 확신시켜주는 방안으로서 대부분의 민주국가에서 의회를 통해 정보기관을 감독하는 제도가 마련되었다. 더불어 정보기관에 대한 여론의 감시도 점차 강화되는 양상을 보인다.

이제 세계화, 정보화, 그리고 민주화라는 환경 변화에 따른 요구들을 충족시키면서 동시에 국가정보관리체계의 효율성과 민주성이라는 목표를 달성하는 방안이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 <그림 2-5>에서 효율성과 민주성이라는 각각의 목표를 달성하는 데 필요한 세부적인 방안을 제시해 보았다.

<그림 2-5> 국가정보관리체계 개선방안 흐름도



#### 나. 효율성 향상을 위한 개선방안

국가정보관리체계의 효율성을 제고하는 방안으로서 ① 정보기관과 민간 부문 간 정보공유 및 협력체계 구축, ② 첩보수집기관에 대한 신뢰도 평가, ③ 정보분석 역량 강화, ④ 수집관, 분석관, 정보소비자 간의 연계 강화 등을 들 수 있다.

첫째, 세계화 흐름에 부응하여 정보기관과 민간 부문 간 정보공유 및 협력체계 구축이 요구된다. 세계화에 따라 경제, 자원, 환경 등 새로운 안보위협은 정보기관보다는 민간 부문에서 더욱 전문성을 가진다. 그리고 테러, 마약, 조직범죄 등 초국가적 안보위협이 경우도 정보기관의 독점적인 영역은 아니다. 따라서 정보기관과 민간 부문의 연구기관 간 정보 공유 및 협력을 통해 더욱 객관적이고 정확한 정보분석이 가능할 것으로 보인다.

둘째, 정보화에 따른 문제점을 해소하는 차원에서 첩보수집기관에 대한 신뢰도 제고가 요구된다. 오늘날 첨단 정보통신기기들을 통해 다양한 첩보가 생산, 유통되고 있다. 문제는 대량으로 유통되는 첩보들의 홍수 속에서 옥석을 가리기 매우 어렵다는 것이다. 이러한 문제를 해소하기

위해 다양한 첩보수집기관에 대한 신뢰도를 평가하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

셋째, 정보화 추세에 따라 첩보수집보다 정보분석의 역량이 더욱 강화될 필요가 있다. 오늘날 위성정찰, 신호정보 등 첩보수집 수단이 고도로 발전하여 정보분석에 활용되고 있지만, 최종적인 정보판단은 기계가 아닌 인간이 하는 것이다. 그런 점에서 분석관의 자질 즉 전문성은 분석의 객관성과 정확성을 향상하는데 필요한 결정적인 요소이다.

넷째, 편견이나 왜곡된 정보판단의 가능성을 최소화하기 위해 수집관, 분석관, 정보소비자 간의 접촉 또는 연계 강화가 필요하다. 정보소비자로서 정책결정자와 정보생산자로서 분석관과의 빈번한 접촉을 통해 정보소비자의 선호에 맞는 분석보고서가 생산될 수 있을 것이다. 또한, 수집관과 분석관 간 보다 긴밀하고 밀접한 관계가 유지됨으로써 분석관은 수집된 첩보의 정확한 의미를 파악할 수 있을 것이며, 그것을 통해 더욱 객관적인 정보분석보고서가 생산될 수 있다.

#### 다. 민주성 강화를 위한 개선방안

국가정보관리체계의 민주성을 제고하기 위해서는 ① 정보활동의 공개성 및 책임성 제고, ② 정보활동의 비밀성을 최대한 보장하는 범위에서 의회와 여론의 정보활동에 대한 감시기능 강화, ③ 국민의 정보 욕구를 충족시키는 방향으로 대국민 정보서비스 확대 등을 들 수 있다.

첫째, 민주화 추세에 부응하여 정보활동의 내용을 공개하고 이에 대한 책임성이 요구된다. 물론 정보활동의 공개성과 책임성이 강조될수록 정보활동은 약화되거나 위축될 수밖에 없다. 하지만 정보활동의 효율성이 다소 저하될지라도 민주주의국가에서 민주주의적 절차와 가치는 결코 무시할 수 없다. 그런 점에서 극도의 보안이 요구되는 분야를 제외하고 될 수 있는대로 공개적이고 합법적인 절차에 따라 정보활동이 수행되어야 할 것이다.

둘째, 정보활동이 올바르게 수행될 수 있도록 의회와 여론의 감독이 강화될 필요성이 있다. 의회의 감독활동은 정보기관의 조직이나 활동의 비밀성을 최대한 보장하면서 불합리하거나 비효율적인 요소를 색출·개선하는데 적절히 활용될 수 있다는 점에서 매우 유용한 제도로 인정된다. 대중 여론의 감시는 의회를 통한 감독처럼 제도화된 것은 아니지만, 정보활동을 간접적으로 감시·통제하는 구실을 한다. 정보기관의 불법적인 활동에 대해 보도하고 필요할 때 여론을 조성함으로써 정보활동이 더욱 공개적이고 합리적으로 수행되도록 유도하는데 기여할 수 있다.

셋째, ‘알권리’ 차원에서 국민의 정보 욕구를 충족시키는 방향으로 대국민 정보서비스를 확대해야 한다. 국민에게 국가안보와 관련하여 정확하고 신뢰성 있는 정보를 제공해줌으로써 국민의 ‘알권리’를 충족시키는 것은 물론 국민은 안보상황을 올바르게 인식하고 심리적 안정감을 유지할 수 있을 것이다. 그런 점에서 비밀보안을 요하지 않는 범위에서 정보소비자로서 국민에게 될 수 있는대로 정보를 제공해주는 것이 바람직하다고 본다. 국민에게 정확하고 신뢰성 있는 정보가 제공될 때 국민은 정보기관에 대한 지지와 존경을 보내게 될 것이다.

## 라. 민주성과 효율성 강화를 위한 정보 주체별 개선방안

### (1) 정부 부문

북한정보순환 과정에서 정보생산자와 정보소비자의 접근성 또는 공유성을 증진하기 위해서는 절대적으로 정부의 적극적인 역할이 요구된다. 그 역할을 정보관리체계 전반의 민주적·효율적 관리, 정부부처 내부의 정보공유 활성화, 대민 서비스 확대, 정보공개 확대를 위한 제도적 개선으로 나누어 보고자 한다.

첫째, 과거 노무현정부 시기에 설치되었던 정보관리실(또는 정보관리비서관)을 청와대 비서실 조직으로 다시 설치할 필요가 있다. 정보관리실의

기능으로는 국가정보관리체계 전반의 효율성을 평가·관리하면서, 국가기관의 정보공개, 대민정보협력 정도 등 정보활동의 민주성도 점검하는 역할을 부여할 수 있을 것이다. 대통령과 각 안보부처에 북한 및 국외 정보를 유기적으로 공급해 주는 기능도 맡을 수 있을 것이다. 민·관정보관리의 컨트롤타워 설치와 동시에 국가정보기구는 물론 부문 정보기구 전반을 더욱 개방형으로 재편하는 노력도 요구된다.

둘째, 부처 간 정보공유 확대를 위해 각 부처가 보안을 준수할 수 있는 제도적 장치를 갖추고, 구성원들이 철저한 보안의식으로 무장하는 보안신뢰 구축에 앞서야 한다. 이를 전제로 유관부처 간 북한정보 DB를 연결하는 NK Intelink를 설치할 수 있다. 특히 각 부처에 정보관(CIO)을 두면, 이들이 부처 간 협력확대를 위한 제도적 개선방향을 강구하고 부처 내부의 정보공개를 독려하며, 민·관정보협력의 연결점 역할을 할 수 있을 것이다. 정보관리실도 각 부처 CIO들과의 정례 회합을 통해 정보관리체계를 개선해 나갈 수 있는 이점이 있다.

셋째, 정부의 대민 정보서비스 확대가 시급하다. 우선 정부기구로 공개정보센터(OSC)를 설치하는 방안이 있다. 그리고 통일부가 국립중앙도서관 내에 설치한 북한자료센터는 일반인의 북한출판물, 영화 접근에 유용하게 운영되고 있으나, 통일 관련 자료도 적극적으로 수집하는 북한통일자료센터로 확충하여, 서울 외에 5대 도시의 도서관에도 신설할 수 있다. 중장기적으로는 국가정보기관에 북한정보종합센터를 설치하여 정보기관이 자체적으로 수집·분석한 북한기본정보, 보안에 큰 문제가 없는 현안 정보를 민간에 공급한다면 북한연구의 활성화에 큰 도움이 될 것이다. 일방적인 정보공급에서 나아가 정보수요자의 개별 요청에 부응하는 One-Call 서비스 제도 도입도 적극 검토할 수 있을 것이다.

넷째, 정보공개 활성화를 위한 법제 개선도 요구된다. 정부가 보유한 북한정보의 공개기준과 원칙을 정해 놓을 필요가 있다. 특정정보가 정부부처 관계자의 자의적인 판단과 사적관계에 의해 특정인에게 제공될 때 정보

공유가 어렵고 객관적인 토론이 불가능하게 되므로 비제도적, 개인적 정보 제공의 관행을 극복할 필요가 있다. 그리고 과도하고 모호한 국가비밀보호 제도도 개선할 필요가 있다. 비밀을 설정한 기관이 3년 주기로 보안심사위원회를 개최하여 비밀등급을 하향 조정하거나, 미국처럼 일정 기간 경과 후 자동으로 비밀등급을 낮추는 제도를 도입하는 방안도 있을 것이다. 또한, 북한주민을 접촉할 경우에 국가기관에 직접 개별 신고하기보다는 연구기관 단위로 간략히 신고하여 제출하는 등의 개선이 필요하다고 본다.

다음으로, 정부 부문의 전문성을 제고하는 방안을 살펴보고자 한다. 우선 국가정보기관과 통일부, 국방부, 외교부 등 정보기관에 핵공학, 심리학, 무기체계, 협상론 등 북한에 대한 전문 연구 영역을 보유한 박사들을 적극적으로 채용하는 개방형 인사제도 채택이 필요하다. 북한분석관들에 대한 인·보수상의 우대도 요구되며, 이들을 대상으로 한 주기적인 외부 위탁교육제도를 도입하면 최근 지식으로 재충전할 수 있고, 민·관 간에 정보공동체 의식을 증진하는 효과도 낳는다. 거꾸로 북한전문기자 혹은 전문학자를 대상으로 한 국가정보원(이하 국정원) 혹은 정부부처 위탁 교육도 필요하다. 이들을 통해 국가정보활동의 애로점과 고충을 이해시키고 신뢰관계를 구축해 놓으면, 일정시간 보도 자제를 전제로 특정 사실을 알려 정보혼선을 방지할 수 있다. 중장기적으로는 북한전문도서관 설치를 검토할 수 있다. 내부 문건, 법령, 지도부 지시록 등 일정 기간이 지나 보안에 큰 문제가 없는 자료들을 비치해 놓고 사전에 허가를 얻은 연구자들에게 열람을 허용함으로써 북한연구의 지평을 확대할 수 있다. 남북통일 후에는 북한전문도서관을 북한사료관으로 전환할 수 있을 것이다.

다음은 주기적인 정보활동검증을 통해 신뢰도를 높이는 방안이다. 정부 부문 북한정보활동 자체의 신뢰도를 높일 필요가 있고, 정부가 민간 부문 북한정보활동의 신뢰도를 제고하기 위해 일정한 역할을 하는 방안이 있다. 국민이 정보기관을 신뢰하기 위해서는 우선 국가정보의 정치화

경향이 극복되어야 한다. 국가정보활동에 대한 민주적 통제, 환류체계가 강화되어 정보의 책임성도 제고되어야 한다. 반대로 민간 부문의 정보혼선을 바로잡는 책무도 정부에 있다. 정부는 민간 부문의 북한정보유통 실태를 주기적으로 감시하여 정보가 왜곡되어 있다면 일정한 정보공개로 흐름을 바로잡아 주어야 한다. 정부가 감독 권한이 있는 주무관청을 통해 민간단체의 북한정보활동을 주기적으로 평가하여, 반복적인 정보왜곡에 대해서는 경고를 하고, 양질의 북한정보를 생산해 낸 단체와 기관에 대해서는 더욱 높은 분석 자료 제공과 재정적 뒷받침을 통해 차별적으로 민간 정보활동 단위를 육성하고 지원하는 방안도 검토할 필요가 있다고 본다.

## (2) 민간 부문

민간 부문의 북한정보관리체계 개선방안 역시 공유성, 전문성, 신뢰성으로 구분해 살펴볼 수 있다. 먼저 공유성 증진을 위한 개선방안으로, 민간 부문이 주도적으로 북한정보관리체계 전반에 대해 개선노력을 해야 할 것이다. 정부 부문을 포함하여 민간 부문의 정보순환 과정에서 문제점과 개선방안을 찾아 주기적으로 ‘북한정보관리체계 평가’ 연례보고서를 채택하는 것이다.

다음으로, 민간연구기관과 단체 간에 정보 수집·분석 과정에서 협업을 강화하는 것이 중요하다. 북한정보 요소별, 정보순환 과정별 북한정보 관여집단들을 유기적으로 묶어 폐쇄·독점의 행태에서 경쟁과 더불어 협력·소통이 원활한 네트워크를 구축하는 것이다. 민간 부문에 NKpedia 형태의 북한정보 네트워크 구축에 성공한다면 북한정보의 질은 크게 향상될 것이며, 정부도 이 같은 민간 부문의 움직임에 자극받아 대민협력을 늘려나갈 것이다. 민간 부문에 북한 1차 첩보를 통합·관리하는 북한정보 통합아카이브를 설치하는 방안도 있다. 협동연구 확대도 필요하다. 민간은 장기적인 대책이 요구되는 포괄적 과제에 대해 협동분석 프로젝트팀을 구성하고, 정부는 동 과제에 대한 재정지원을 확충하는 것이다. 민간의

대의 활동 결과공유를 어느 정도 제도적으로 강제할 필요가 있다고 본다. 상대방이 비공개를 요구한 정보에 대해서는 보안을 전제로 소속기관에 보고하거나 회원제로 공유 채널을 구축할 필요가 있으며, 국익을 위해 정부에 대한 적극적인 제보도 요구된다.

공개 확대가 요구되는 북한 기본 자료, 기초 자료에 대해 주기적으로 공개요청 목록을 작성하여 정부에 건의하는 방법도 도입할 필요가 있다. 정부에 유용할 것으로 판단되고, 정부가 경보 발령 등 대책이 필요한 정보에 대해서는 입수한 정보를 적극적으로 정부에 제공하는 관행도 정착되어야 한다. 관료들의 소극적인 행태, 정부 부문의 창구가 애매한 점이 장애 요인이나 앞으로 정부부처에 전문 정보관(CIO)제도가 신설되어 창구가 마련되고, 관료들의 의식개혁도 있을 것으로 보고 대정부 정보협력도 강화할 필요가 있다.

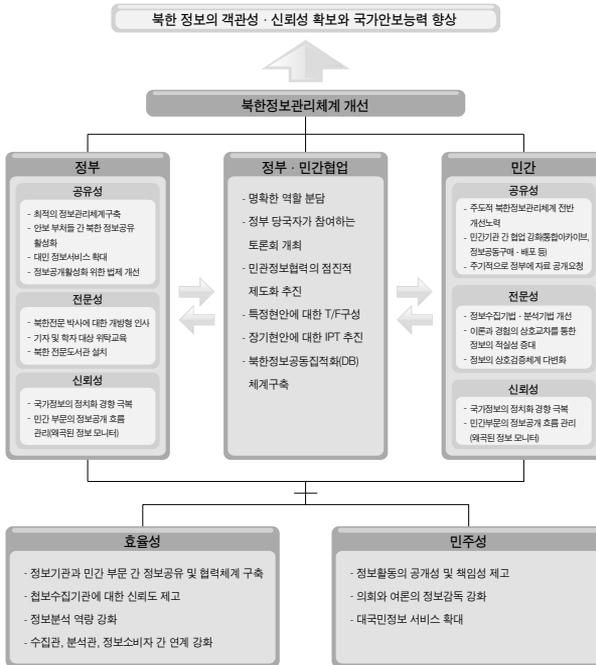
다음은 민간 부문 북한정보활동의 전문성을 강화하는 방안이다. 우선적으로 북한정보의 특수성에도 끊임없이 수집기법, 분석기법을 개선하는 노력이 선행되어야 한다. 북한 자료 수집·분석 방법론에 대한 체계적인 연구와 보급을 통해 자체적으로 전문성을 제고하고, 정부 부문에도 지원하는 방법이 강구되어야 할 것이다. 북한인권, 남북경협, 탈북자 적응 문제 등 특정 영역에 대한 집중적 연구가 장려되고, 전문적으로 특화된 연구에 지원도 확대되어야 한다고 본다. 북한정보 혹은 대북정책에 종사한 경력인사들이 민간 부문에서 경험을 공유할 수 있도록 장(場)을 마련해 주는 것도 하나의 방법일 것이다.

민간이 산출한 북한정보의 신뢰도를 제고하기 위해서는 무엇보다도 학자적 양식, 책임감을 전제하면서 상호검증체계를 다변화하는 것이다. 연구자가 소속된 기관이나 단체에서 학문적·저널리스트적 권위를 실추시키는 행태를 적극적으로 통제해야 하며, 연구기관, 학회, 언론사 상호 간 북한연구물과 기사에 대한 선의의 비판은 권장되어야 한다. 북한정보의 상업화, 과잉 수집경쟁도 지양되어야 할 것이다.

### (3) 민·관협력 부문

북한정보활동이 정부 독점에서 민간 역할 확대로 바뀌는 상황에서 정부와 민간 부문의 장점을 준거로 더욱 명확한 역할 분담이 이루어져 할 것이다. 국가안보와 관련된 민감한 정보에서 북한 기초 정보에 이르기까지 비중이 다를 뿐 정부의 역할과 민관이 기여할 수 있는 영역이 있을 것이다. 북한정보의 역할분담, 선택과 집중을 위해 책임 있는 당국자가 참여한 토론회를 개최할 필요가 있다. 이를 토대로 민·관정보협력을 점진적으로 제도화해 나가야 한다. 정보관리실, 정부부처 CIO, 북한정보 요소별로 나뉜 민간 전문연구자를 아우른 모임을 통해 협력체계를 마련해 나갈 수 있을 것이다. 특정현안에 대한 통합분석 T/F 구성, 장기 과제에 대해서는 통합프로젝트(IPT) 추진도 가능하며, 장기적으로는 민·관이 공유하는 북한정보공동집적화(DB)체계를 구축할 수도 있을 것이다.

<그림 2-6> 북한정보관리체계 개선방안



## 6. 소 결

21세기 들어서서 세계화, 정보화, 민주화의 흐름과 함께 안보환경이 획기적으로 변화함에 따라, 새로운 대응방식이 요구되고 있다. 이러한 맥락에서 국가의 안보목표를 충실히 달성하기 위해 국가정보관리체계는 새롭게 부각되는 안보위협 등 대내외 안보환경의 변화에 신속성 있게 부응해야 할 것이다. 본 연구에서는 변화된 안보환경에 부응하여 가장 효과적인 결과를 산출할 수 있는 정보활동의 기본목표로서 국가정보관리 체계의 ‘효율성’과 ‘민주성’을 제시했다.

그러나 문제는 정보의 ‘민주성’과 ‘효율성’이 현실적으로 양립하기 어렵다는 점이다. 정보의 민주성은 정보의 공개성과 책임성을 요구하는 반면, 정보활동은 비밀·보안을 통해 효율성을 극대화할 수 있기 때문이다. 이러한 모순은 미국의 CIA를 비롯한 선진 정보기관조차 해결하지 못하고 있는 문제로서 아직 완전한 해결책은 없다. 특히, 북한과의 냉전 군사대결을 지속하고 있는 한국의 현실 여건에서 정보의 민주성 요구에 부응한 의회 및 여론의 지나친 정보 감시활동은 자칫 비밀성에 바탕을 둔 정보활동의 효율성을 크게 저해할 것이다. 역으로 정보기구에 대한 의회와 대중 여론의 감시활동이 제대로 이루어지지 않으면 정보기구 스스로 또다시 국가안보가 아닌 정권이익에 악용되는 과거의 전철을 되풀이하게 될 위험이 있다. 이 경우 정보기관에 대한 국민적 불신이 증가하는 악순환을 거듭하게 될 것이다. 현재로서 국가정보관리체계의 민주성과 효율성을 동시에 만족할 수 있는 확실한 해결책을 마련하는 것은 매우 어렵다. 어느 한 편을 강화하면 그만큼 다른 한편이 희생되는 문제가 발생하기 때문이다.

한마디로 ‘민주주의’와 ‘국가안보’라는 2개의 가치가 충돌하는 상황에서 균형점을 찾는 일이 쉽지 않다. 균형점은 국가가 처한 시기와 상황에 따라 언제든 변화될 수 있다. 예컨대, 국가가 심각한 안보위협에 직면해 있다면 국가정보관리체계의 민주성이 다소 희생되더라도 정보활동의 효

율성 강화에 역점을 두어야 할 것이다. 그와 반대로 안보상황이 호전된 보다 안정적인 상황에서는 국가정보관리체계의 민주성에 따른 정보활동의 공개성과 책임성을 최대한 보장하는 범위에서 정보활동이 수행되는 것이 바람직할 것이다. 예컨대, 국가정보관리체계의 민주성과 효율성을 동시에 충족시키는 것이 바람직하지만, 현실적으로 어려운 현실을 감안해 국가가 처한 안보상황을 고려하여 어느 한 편에 중점을 두는 방식으로 현명한 균형점을 찾는 노력이 요구된다.

## Ⅱ. 서독의 동독정보관리체계: 교훈과 시사점

### 1. 주체별 동독정보관리체계

서독에서 동독에 대한 정보를 수집·분석 및 활용했던 주요 행위자들은 크게 다섯 그룹으로 분류할 수 있다. 학계와 동베를린 상주 서독대표부, 동독주재 서독특파원, 연방정보부(Bundesnachrichtendienst: 이하 BND) 그리고 전독연구소(Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben: 이하 BfgA)이다.

통일 전 서독의 학계에서 동독에 대한 연구는 활발하게 진행되었다. 서독의 학자들은 마음만 먹으면 얼마든지 동독을 방문할 수 있었고, 동독에서 발간하는 저서 및 간행물들을 확보할 수 있었다. 서독에서의 동독연구는 동서독관계 및 대동독정책의 변화 과정과 함께 발전했는데, 정치가 동독연구에 영향을 미치기도 했지만, 거꾸로 동독연구가 정치에 영향을 주기도 했다.

동베를린 상주 서독대표부는 서독 총리실의 직할기관이었기 때문에 동독의 정치적, 경제적, 사회적 상황을 분석하여 서독의 총리실에 보고했

다. 예를 들면 동독의 당대회, 라이프치히 박람회, 교회가 주최하는 행사와 청소년 축제 등에 대한 보고서 등을 작성하여 서독에 보고했다. 하지만 동독정부가 통치에 불리한 정보와 통계는 부정하거나 의도적으로 왜곡해서 잘못된 정보를 유통했기 때문에 동베를린 상주 서독대표부는 수집하는 정보의 한계로 말미암아 동독을 있는 그대로 정확하게 파악하지 못하는 경우가 많았다. 이 때문에 동독주민의 분위기는 비교적 정확하게 파악했어도, 동독의 정치·경제적 상황은 객관적으로 파악하지 못하고 너무 긍정적으로 평가한다는 비판을 자주 받았다.

동베를린 상주 서독대표부는 그들의 활동으로 동서독관계에 문제가 발생하지 않도록 하기 위해서 동독정권을 가능한 자극하지 않으려 했고, 이 때문에 공식적인 활동속에서 정보를 수집하고 분석했다. 그러나 동독주재 서독특파원들은 기자로서의 직업정신에 충실하여 현장 확인을 통해서 업무를 수행하는 것을 기본으로 생각했고, 동독주민과의 접촉면을 확대하였으며 동독사회의 분위기가 어떻게 흘러가는지를 예민하게 파악하려고 했다. 이 때문에 동독정권으로부터 일일이 취재허가를 받지 않고 비공식적으로 동독의 실상을 있는 그대로 전달하려고 했던 동독주재 서독특파원들의 보도내용은 동베를린 상주 서독대표부가 제공하지 못한 소중한 정보출처가 될 수 있었다.

동베를린 상주 서독대표부의 책임자와 동독주재 서독특파원들은 주기적인 모임을 하고 의견교환을 했는데, 서독특파원들이 동베를린 상주 서독대표부로부터 공식적인 정보를 확보하는 것이 필요했던 만큼 이들 양자(兩者)의 관계는 상호 의존적인 측면이 있었다. 그리고 동독정부가 통치의 수단으로 의도적으로 왜곡된 정보를 유통하는 만큼 동베를린 상주 서독대표부와 서독특파원들은 서로가 확보한 정보를 검증하고 소문의 진위를 확인하기도 했다.

연방정보부가 동독에 대한 정보를 획득했던 방법은 크게 3가지이다. 첫째, 연방정보부는 동독의 정보기관인 국가안전부(Ministerium für

Staatssicherheit: 이하 MfS)의 고위급 인사들을 가능한 많이 포섭하여 협조자로 만드는 시도를 했다. 둘째, 1986년에 연방정보부에 대한 동독 내 협조자 중 많은 사람이 체포되자 동독 내 협조자를 광범위하게 재충원 하는 시도를 통해 정보를 획득하고자 했다. 셋째, 연방정보부는 1986년부터 서독으로 여행한 동독주민과 동독을 떠나 아예 서독으로 이주한 사람들 혹은 동독을 탈출하여 서독으로 도망친 사람들을 대상으로 6개월 단위로 설문조사를 시행하여 동독에 대한 정보를 획득했다. 또한, 연방정보부는 동독에서 서독으로 이주한 경제전문가들과 공장관리인 등을 활용해서 정보를 수집하고 분석하기도 했다.

전독연구소는 내독성 산하기구로서 동독에 대해 연구를 했다. 동독에서 연금수령자가 서독을 방문한 직후 전독연구소를 찾거나 서독주민 중에서 동독에 있는 친지의 부탁을 받아서 뭔가 조치를 해야 하는 사람들이 전독연구소를 방문해서 무료로 법률상담을 하는 일이 많았는데, 이때 전독연구소는 법률상담을 해주면서 이들이 제공하는 정보를 통하여 동독을 파악했다. 전독연구소는 1980년부터 서독학생들의 동독수학여행과 교사 등의 그룹여행을 주도하고 관리했는데, 전독연구소에 의해서 재정적으로 지원을 받은 여행 인솔자는 여행 후 여행에 대한 평가를 담은 보고서를 제출해야 했고 이러한 보고서는 동독정보를 획득하는 주체가 되었다.

<표 2-3> 주체별 서독의 동독정보관리체계

주체	특징
학계	-1960년대 서독학계의 동독연구는 여론을 주도하면서 서독정치인들이 동독을 더 이상 부인하지 않고, 국가로 인정하도록 하는 등 정책결정 과정에 영향을 미침 -전체주의적 시각의 극복 차원에서 새로운 동독연구방법인 '내재적-비판적 접근방법'이 시도되었으나, 반대측 학자들에 의해서 동독의 현실과 지배구조를 무비판적으로 인정하는 것이라고 비판을 받기도 함
동베를린 상주 서독 대표부	-동독의 공식적인 행사나 동독과의 회담을 통해서 정보를 수집하고 평가하여 총리실에 보고 -동독주민의 분위기는 비교적 정확하게 파악했어도, 동독의 정치·경제적 상황은 너무 긍정적으로 평가한다는 비판을 받음

주체	특징
동독주재 서독 특파원	<ul style="list-style-type: none"> <li>-동독의 공식 언론이 보도하지 않은 내용을 상세하게 서독은 물론 동독 내에서도 서독의 TV방송을 통해서 알 수 있도록 함으로써 동독정권의 정보독점을 무너뜨림</li> <li>-동독정권으로부터 일일이 취재허가를 받지 않고 비공식적으로 동독의 실상을 있는 그대로 전달하려고 했던 서독특파원들의 보도내용은 동베를린 상주 서독대표부가 제공하지 못한 소중한 정보의 출처가 되며 국민의 알권리를 충족시키는데 크게 기여</li> <li>-대부분의 특파원들은 동베를린 상주 서독대표부와 협력하며 획득한 정보를 공유하고 검증</li> </ul>
연방 정보부	<ul style="list-style-type: none"> <li>-동독의 정보기관인 국가안전부(MfS)의 고위급 인사를 비롯하여 동독사회 내에 광범위하게 협조자를 만드는 노력을 통해 정보수집</li> <li>-서독으로 여행한 동독주민과 동독을 떠나 서독으로 이주한 사람 혹은 동독을 탈출한 사람을 대상으로 설문조사를 실시하여 동독에 대한 정보수집</li> </ul>
전독 연구소	<ul style="list-style-type: none"> <li>-동독의 연금수령자가 서독을 방문하여 법률상담을 요청하거나, 서독주민이 동독에 거주하는 친지의 부탁을 받아서 법률상담을 요청할 때 전독연구소는 무료로 상담을 해주며 동독에 대한 정보를 수집</li> <li>-서독학생들의 동독수학여행과 교사 등의 그룹여행을 주도하고 관리하면서 동독정보수집</li> <li>-동베를린 상주 서독대표부와 정보 수집, 분석, 활용의 측면에서 긴밀하게 협력</li> </ul>

## 2. 분야별 동독정보관리체계와 문제점

정치정보는 동베를린 상주 서독대표부가 공식적인 회의와 행사를 통해서 그리고 연방정보부가 첩보활동을 통해서 수집했다. 서독학자들의 연구를 통해서 동독에 대한 정치정보를 정리하고 분석했으며, 이 정보를 용역보고서나 논문발표 등을 통해서 제공했다. 수집된 정보는 총리실에서 최종적으로 분석하고 평가했는데, 대동독정책을 추진하는데 불리한 정보는 무시하거나 배제되었다. 또한, 연방정보부에 대한 총리실의 불신 때문에 연방정보부가 총리실에 동독에 대한 정치정보를 제공해도 제대로 인정을 받지 못했다. 총리실과 동베를린 상주 서독대표부는 동독정부가 안정된 상태로 오래 존속할 것이라고 눈에 보이는 대로 판단하는 가운데

상황을 안이하게 인식했으며, 서독학계의 동독연구는 이데올로기적 편향성을 극복하지 못하여 동독을 있는 그대로 파악하지 못하는 한계를 보여주었다.

외교 분야의 정보는 나토회원국들이 수집한 정보를 공유하는 토대 위에서 분석되었고, 동독과 소련 및 동구 사회주의국가들에 대한 서방세계의 외교정책 수립에 활용되었다. 나토회원국 상호 간의 협력과 정보공유 시스템에 기초하여 정보를 수집, 분석, 활용했기 때문에 정보관리체계가 비교적 양호했다고 말할 수 있다.

군사정보는 주로 첩보활동에 의존하여 수집되었으며 나토회원국 간의 정보공유 및 상호검증으로 큰 문제점을 보여주지 않았다. 외교정보와 마찬가지로 군사정보 역시 동독과 소련 및 동구 사회주의국가들에 대한 서방세계의 국방정책을 수립하는 데 활용되었다. 서독은 기본적으로 나토회원국과 군사정보를 공유하고 보안을 유지해야 했기 때문에 군사정보를 공개하기가 어려웠다.

경제정보는 동독정부가 발표한 통계와 공식문건 중심으로 수집되었으며, 서독의 정부기관 및 경제 관련 연구소에서 분석했다. 그러나 동독정부의 정보왜곡으로 말미암아 정확한 정보수집에 한계가 존재했다. 이렇게 수집하고 분석한 정보는 동독의 경제상황을 평가하는 데 활용되었는데, 왜곡된 정보를 토대로 평가한 결과 동독의 경제상황을 실제보다 좋게 평가하는 한계를 보여주기도 했다.

사회·문화 정보는 동독으로 여행하는 서독주민과 동독으로부터 서독으로 이주한 사람 그리고 동독주재 서독특파원 등 다양한 경로를 통해 수집되었다. 이렇게 수집된 정보는 정부와 학계에서 분석하였으며, 동독 사회의 분위기를 파악하는 데 활용됐다. 그러나 서독이 다양한 소스를 통해서 사회·문화 정보를 입수했음에도 불구하고 동독체제에 대한 동독주민의 이중성, 즉 동독체제를 비판하면서도 다른 한편으로는 동독체제에 대한 향수를 보여주었던 이중성을 파악하는데 실패했다.

인권정보는 동독에 대가를 지급하고 서독으로 받아들인 정치범 등으로 부터 수집하고, 정보제공자의 증언을 토대로 분석하였다. 이러한 인권정보는 서독이 국제기구와 함께 동독의 인권상황을 개선하는데 압박카드로 활용했다. 그러나 서독정부는 민감한 인권정보를 공개할 경우 동서독관계가 부정적인 영향을 받을 수 있다는 정치적 판단하에 민감한 정보의 공개를 의도적으로 기피하기도 했다. 이 때문에 정보관리체계의 투명성이 훼손될 수가 있었다.

<표 2-4> 분야별 서독의 동독정보관리체계와 문제점

		서독의 동독정보관리체계	문제점
정치 정보	수집	-동베를린 상주 서독대표부는 공식적인 회의와 행사를 통해서 그리고 연방 정보부는 첩보활동을 통해서 수집 -학자들의 연구	-정보기관에 대한 불신에서 비롯된 정보공유 부족 및 공유된 정보에 대한 낮은 신뢰 -안이하게 인식(눈에 보이는 현상에 매몰) -이데올로기적 편향성을 극복하지 못함
	분석	-총리실에서 최종분석 및 평가	
	활용	-대동독정책을 추진하는 데 불리한 정보는 무시하거나 배제	
외교 정보	수집	-나토회원국 간의 정보공유	-나토회원국 상호 간의 협력과 정보공유에 기초하여 정보를 수집, 분석, 활용했기 때문에 큰 문제가 없었음
	분석	-정보공유의 토대 위에서 분석	
	활용	-동독과 소련 및 동구 사회주의국기들에 대한 외교정책 수립에 활용	
군사 정보	수집	-첩보활동에 의존	-서독은 기본적으로 나토회원국과 군사정보를 공유하고 보안을 유지해야 했기 때문에 대국민 공개가 어려웠음 -보안문제 때문에 정보공유가 어려웠던 점은 인정해야
	분석	-나토회원국 간의 정보공유 및 상호검증으로 큰 문제 없었음	
	활용	-동독과 소련 및 동구 사회주의국기들에 대한 국방정책 수립에 활용	
경제 정보	수집	-동독정부가 발표한 통계와 공식문건 중심으로 수집	-동독정부의 정보왜곡으로 정확한 정보수집에 한계 존재 -동독의 경제상황을 실제보다 좋게 평가하는 등의 한계 존재
	분석	-서독의 정보기관 및 경제 관련 연구소에서 분석	
	활용	-동독의 경제상황을 평가하는 데 활용	

		서독의 동독정보관리체계	문제점
사회 문화 정보	수집	-동독으로 여행하는 서독주민과 동독으로부터 서독으로 이주한 사람 및 동독주재 서독특파원 등 다양한 경로를 통해 수집	-다양한 소스를 통해 정보를 획득했음에도 불구하고 동독 체제에 대한 동독주민의 이중성을 제대로 파악하는데 실패
	분석	-정부와 학계에서 분석	
	활용	-동독사회의 분위기 파악에 활용	
인권 정보	수집	-동독에 대가를 지불하고 서독으로 받아들인 정치범 등으로부터 수집	-정치적 고려 때문에 민감한 정보의 노출을 의도적으로 기피하는 경향 존재 투명성이 훼손되는 경우 존재
	분석	-정보제공자의 증언을 토대로 분석	
	활용	-국제기구와 함께 동독의 인권상황을 개선하는데 압박용으로 활용	

### 3. 서독의 동독정보관리체계에 대한 평가

서독대표부가 동베를린에 상주하고 서독사람들이 자유롭게 동독을 여행할 수 있었던 상황에서도 서독의 정부기관은 동독의 실상을 정확하게 파악하지 못하였고 그 결과 동독체제의 붕괴가 임박한 시점에서도 전혀 예견하지 못했다.

연방정보부 역시 1986년부터 동독을 떠나 서독으로 이주한 사람들을 대상으로 시행한 설문조사를 통해서 동독주민의 독일통일에 대한 열망을 확인하긴 했지만, 1989년 말에 베를린 장벽이 무너지고 1990년에 독일이 통일되는 사건을 예견하지는 못했다. 오히려 동독체제가 오래 유지될 것으로 전망했었다.

특히 옛 동독체제에 대한 동독주민의 이중적 인식을 통일 전 서독의 동독정보관리체계가 제대로 파악하지 못했다. 한쪽 측면만 보았기 때문이다. 이것은 고정관념이나 편견 그리고 이데올로기적 편향성 및 주관적 판단에서 비롯되는 것인데, 인식론적 차원에서 인지능력의 결함이 있었다고 지적할 수 있다.

그리고 바로 이러한 결합이야말로 서독의 정보관리체계가 전반적으로 우수했음에도 동독의 붕괴를 임박한 시점에서조차 전혀 예견하지 못한 ‘정보실 패’를 초래한 가장 큰 원인 중 하나다. 즉, 서독의 동독정보관리체계의 단점 중 하나는 이념적인 기준으로 동독을 판단한 결과 정확한 평가를 하지 못한 것이며, 이것은 효율성을 제대로 달성하지 못한 결과 발생하였다.

또한, 정치적 판단에 근거하여 규범적으로 동독을 연구하고 평가하는 한 동독의 실상을 파악할 수 없었다. 정치적 판단에서 비롯되는 오류를 극복하기 위해서 1970년대에 동독연구에 변화가 시도되었지만, 결국 이러한 시도 역시 나무만 보고 숲을 보지 못했다는 지적을 피하지 못했다. 소위 내재적-비판적 접근방법이 동독체제의 실상을 경험적으로 분석하려고 시도했다는 점에서 평가를 받기도 하지만, 동독체제의 취약성이라는 숲을 보지 못하고 동독체제의 갑작스러운 붕괴를 임박한 시점에서조차 전혀 예상하지 못했기 때문이다.

서독에서 동독연구를 했던 학계에도 소위 보수와 진보라는 2가지 흐름이 존재했다. 그런데 이른바 진보진영은 동독체제의 위기관리능력을 과대평가했다는 점에서 통일 후 비판을 받았다. 또한, 동독의 정치지배구조에 대한 분석은 아예 금기시하고 시도하지 않았다는 이유 때문에도 비판을 받았다. 이런 맥락에서 정치적·이념적 판단으로부터 학문적 분석의 자유로움을 지향했던 내재적-비판적 접근방법 역시 결국 정치적·이념적 판단에서 자유롭지 못했다는 지적을 받기도 했다.

이른바 보수진영에서는 동독의 억압구조를 과대평가하여 동독의 통치구조가 오래갈 것으로 의심하지 않았다는 점에서 통일 후 비판을 받았다. 진보진영과 보수진영 모두 각각의 이념적 스펙트럼이 지닌 한계를 극복하지 못하고, 동독체제의 붕괴 가능성을 쉽사리 고려하지 않았다는 점에서 비판을 받은 것이다.

이런 지적은 서독학계의 동독연구에만 해당하는 것이 아니다. 서독정부도 동서독관계의 안정적 관리와 긴장완화라는 정치적 목표에 매몰되

고, 눈앞에 보이는 동독체제의 ‘안정된 모습’만 바라보면서 ‘최악의 상황’에 대한 분석(worst case analysis)과 준비를 하지 않은 것은 마찬가지이다. 총리실의 동독 담당 부서와 동베를린 상주 서독대표부 등의 정부부처들은 동서독관계의 안정적 관리와 긴장완화라는 눈앞의 정치적 목표에 매몰되어 동독의 실상을 제대로 파악하지 못했다. 이 때문에 서독의 동독 정보관리체계는 부분적인 성과에도 ‘성공사례’라기보다는 ‘실패사례’로 평가받을 수밖에 없다.

앞에서 분석한 자료를 토대로 서독의 동독정보관리체계를 민주성과 효율성이라는 측면에서 ‘좋은’, ‘보통’, ‘나쁨’의 세 유형으로 분류하면 <표 2-5>에 보이는 바와 같다.

<표 2-5> 서독의 동독정보관리체계 평가: 민주성과 효율성을 기준으로

민주성	-의회와 여론의 정보감독		-좋은
	-정보의 공개성 및 투명성		-군사정보와 민감한 인권정보를 제외하고는 좋음
효율성	-민·관협력 및 정보공유		-좋은
	-부처 간 협력 및 정보공유		-좋은
	-분석자의 인지능력	기술적 측면	-보통 ※ 서독사람 모두가 동독의 붕괴를 사전에 예측하지 못했다는 점에서 같은 한계를 지녔기 때문에 보통으로 평가
		인식론적 측면 (이데올로기적 편향성과 편견 등)	-나쁨
효율성	-정보수집관, 분석관 및 정보소비자 간 연계성		-좋은
	-정보수집기관에 대한 신뢰도		-연방정보부를 제외하고는 좋은 편
	-정치적 요인으로부터의 자유		-나쁨 ※ 동서독관계의 안정적 관리를 최우선 목표로 설정하여 불리한 정보의 의도적 배제

#### 4. 서독의 동독정보관리체계가 주는 교훈과 시사점

우리는 서독의 동독정보관리체계에 대한 연구를 통해서 정보수집자와 정보분석자 및 정보소비자가 그들이 사용하는 이론이 가진 이념적 스펙트럼을 벗어나지 못하고, 정치적 목표에 매몰되어 균형과 객관성을 상실하는 한 ‘정보실패’가 발생할 수밖에 없다는 사실을 알게 되었다. 즉, ‘정보실패’를 막기 위해서 무엇보다 정보분석자와 평가자가 고정관념이나 편견, 이데올로기적 편향성 그리고 정치적 판단에 매몰되는 현상을 극복하는 것이 중요하다는 교훈과 시사점을 도출한 것이다.

따라서 북한정보관리체계를 개선하기 위해서 ‘민주성’과 ‘효율성’을 당연히 추구해야 하는데, 특히 ‘효율성’과 관련하여 ‘좌와 우’에 치우치는 이념적 편향성과 편견을 극복하고 눈앞에 보이는 정치적 현상과 정치적 판단에 매몰되는 현상을 극복해야 한다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 그렇지 않으면 북한정보관리체계를 개선해 나가더라도 결국 서독의 동독정보관리체계처럼 나무는 보되 숲을 보지 못하는 오류를 범하게 되어 ‘정보실패’를 초래할 수 있기 때문이다.

# 제3장

## 북한 사회·문화·인권 정보관리체계 개선방안





# 제3장 북한 사회·문화·인권 정보관리체계 개선방안

## I. 연구 목적

사회주의체제 붕괴의 주요한 요인은 사회주의 경제체제의 구조적 모순과 아울러 체제에 대한 주민의 내적 신뢰의 철회라고 할 수 있다. 외교·안보와 정치·권력구조상 이상 징후가 없음에도 일반주민의 내적 신념체계에는 오래전부터 사회주의체제에 대한 회의가 자리 잡고 있었으며, 공적 세계의 체제 순응적 태도와 달리 사적 영역에서는 체제에 대한 저항과 불만이 팽배해 있었다는 것을 의미한다. 순식간에 허물어진 베를린 장벽 붕괴나 루마니아 차우세스쿠의 몰락을 가져온 계기들이 사소한 문제로부터 비롯되었다는 점이 이를 증명한다.

소련, 동유럽의 체제붕괴 과정은 사회적 영역에서 진행되는 다양한 체제 붕괴적 징후들을 포착하는 것이 중요하다는 점을 일깨워 주고 있다. 장기간 지속되는 체제의 구조적 위기에 기인한 식량난 및 실업, 부패, 빈부격차 등의 문제들은 주민의 내적 신념체계 수준에서 체제에 대한 근본적 회의의 원인이 되며, 이는 언제든지 사소한 촉발 요인으로도 현재화할 수 있다는 것이다.

북한 역시 장기간 지속해온 경제위기문제를 해결하지 못하고 있으며,

특히 기아가 상시적인 사회문제라는 점에서 일반주민의 생활세계 역시 근본적인 위기상황에 놓였다고 할 수 있다. 장기간 지속한 독재체제는 주민의 인권유린을 주요한 통치수단으로 활용하고 있다. 아울러 최근 진행되고 있는 자생적 시장화 과정은 북한사회 내에 빈익빈 부익부 현상을 초래하고 있으며, 이는 권력의 부패고리와 연계되어 있다는 점에서 새로운 갈등구조를 형성하고 있다. 이와 같은 점들은 북한체제의 이해와 전망에서 사회·문화 분야 및 인권 분야 정보의 중요성을 의미한다.

본 연구는 이와 같은 문제의식에 따라 북한 사회·문화 및 인권 분야 정보관리체계의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 북한 사회·문화 분야와 인권 분야를 분리하여 개선방안을 제시하고 있다. 또한, 개선방안을 북한 사회·문화 및 인권 분야 정보의 수집, 분석, 활용 3단계별로 제시하고 대책의 구체성을 제고하였다.

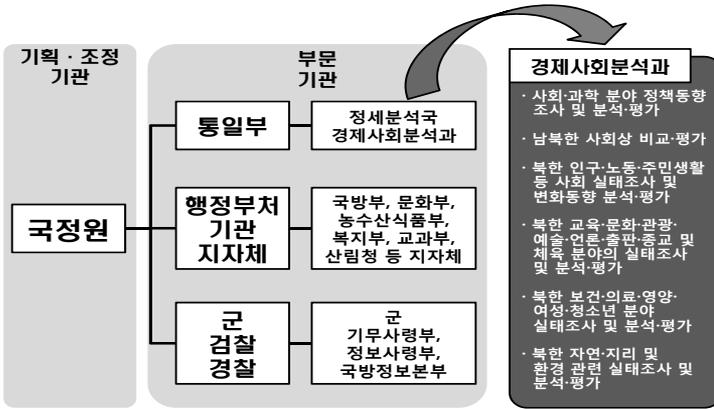
## II. 북한 사회·문화 정보 분야

### 1. 북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점

#### 가. 정부 부문

우리나라에서는 국가정보기관인 국정원이 부문 정보기관인 군, 검찰, 경찰, 행정부처의 정보 관련 부서를 기획하고 조정하는 방식으로 정보기구를 운영해 오고 있다. 북한 사회·문화 정보의 주요 행위자는 국가정보기관으로서의 국정원과 부문 정보기관인 통일부 정세분석국(경제사회분석과)이 주축이라고 볼 수 있다. 이외에도 북한 사회·문화 관련 분야는 정치, 외교, 군사 부문보다 다양한 행정부처, 지자체 차원의 정부 주체들이 정보생산에 관여하고 있다.

<그림 3-1> 정부 부문의 북한 사회·문화 정보관리 담당체계



(1) 수집단계

정부 주체가 인간정보(HUMINT), 기술정보(TECHINT), 공개정보(OSINT) 등을 통해 북한 사회·문화 정보를 수집하는 단계에서 나타난 문제점은 무엇보다 정치, 외교, 군사 부문 등에 비해 그 중요성이 간과되면서 정보수집량의 부족과 질적 저하로 이어지고 있다는 점이다. 북한 사회·문화 정보 내에서도 사안의 경중을 시기별로 자세히 파악하여 정부의 적극적인 정보수집이 필요한 부문에 대해서는 민간이 활용하기 어려운 기술정보를 비롯한 종합적 정보 수단 활용으로 정보를 수집·축적해 나갈 수 있어야 할 것이다.

(2) 분석단계

(가) 정치화

정보분석단계에서 정부 부문의 문제점으로 지적할 수 있는 것은 정치화의 문제를 빼놓을 수 없다. 민간 부문에서도 이념, 성향 등에 따라 정보 분석상 정치화 경향이 나타날 수 있으나 정부 부문은 일반적으로 최고 지도자를 정점으로 한 하위 조직체계 구성이 이루어지므로 이로 인해

나타날 수 있는 정치화 가능성이 더욱 우려됐다. 특히, 정권 교체기마다 해당 정권의 선호도에 따라 정보분석이 왜곡될 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

#### (나) 분산형 분석구조와 정보 부정확성

정부의 정보분석 조직구조는 분산형(confederal)이다. 북한정보활동은 어느 분야보다도 국가안보와 밀접한 관련성을 지닌다는 점에서 비밀 유지가 중요하며 이에 따라 정부부처 간에도 협력이 어려울 수 있다. 이와 같은 북한정보분석상에 나타날 수 있는 특성과 더불어 부처별, 기관별 정보 선점 및 독점 이기주의가 더해지면서 정보분석 과정에서 분산된 조직과 실행을 보이는 배경이 되어 왔다.

#### (다) 정보 오류 검증의 시의성 문제

북한 사회·문화 정보에서 민간 차원의 정보수집량이 매우 증가하면서 분석 과정에서 오류와 왜곡을 극복하고 정보의 신뢰를 확보할 수 있는 분석 역량 강화는 주요한 과제가 되고 있다. 민간이 생산한 북한 사회·문화 부문의 정보 중에서도 국가적으로 중요 사안이 될 수 있다고 판단되는 정보나, 정보의 왜곡으로 우리 사회에 갈등을 증폭시킬 수 있는 내용에 대해서는 정부 부문에서 신속하게 수집·분석하여 정보의 오류와 왜곡을 줄여나가는 노력이 필요하다.

### (3) 활용단계

#### (가) 주체 간 정보공유의 한계

정부 주체가 안고 있는 문제점 중 하나는 분석된 정보가 정보기관과 정부 내 타부처 간, 정부기관과 민간기관 간에 유기적으로 연계·협력 되지 못하므로 비효율성을 초래하고 있다는 점이다. 정보공유의 한계는

특히 고급정보, 희소정보일 경우 두드러지며, 국가정보의 특성상 비밀보호 차원에서 공개되지 못하는 경우도 있다.

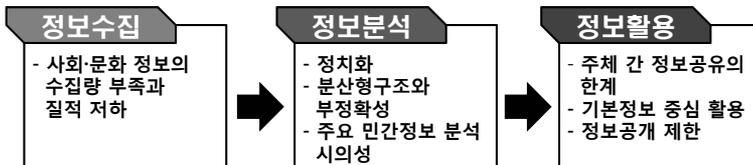
#### (나) 기본정보 중심 활용

정부 주체에서 생산한 북한 사회·문화 정보가 대개 기본정보에 머무는 한계도 지적되었다. 정부에서 생산한 정보의 역할이 국가의 안보를 수호하고 이익을 증진하는 것임을 고려하면 현용정보와 경보정보의 기능보다 확대되어야 할 것이다.

#### (다) 정보공개 제한

정부 부문에서 생산한 정보의 공개가 필요 이상 제한되는 측면이 있다는 점도 지적되었다. 정부 주체별로 정보공개 정도에 있어 차이를 보이거나 국정원은 수집·분석한 정보를 대부분 외부에 공개하지 않으며, 웹사이트를 통해 제공하고 있는 사회 분야의 북한정보는 개괄적 이해를 도모하는 설명이 주를 이루고 있다.

<그림 3-2> 정부 부문의 북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점



## 나. 민간 부문

### (1) 수집단계

#### (가) 수집 범위의 단편성

북한 사회·문화 정보의 수집이 주로 민간 부문에 의해 주도되다 보니 수집되는 정보가 종합적이고 포괄적이라기보다는 민간 부문의 활동 분야나 목적에 제한된 단편적이거나 주변적인 정보가 수집되는 경향이 있다.

#### (나) 수집 경로의 제한성과 비용의 부담

북한 사회·문화 정보는 정부기관과 북한공간물을 통해 획득할 수 있는 정보량이 절대적으로 부족하므로 탈북자 증언과 북한 현지방문을 통한 정보수집 의존도가 높다. 특히, 언론기관은 직접 현지를 방문하여 취재하는 정보를 가장 신뢰하는 경향이 있다. 반면에 학술기관에 소속된 전문연구자들은 북한문헌에 대한 의존도가 높은 편이다. 이에 수집 능력에 과다한 비용이 소요된다.

#### (다) 수집 정보의 신뢰성과 대표성

북한 현지에서 수집된 정보는 북한당국의 감시와 통제 아래 이루어지기 때문에 수집한 정보량 자체가 매우 적을 뿐만 아니라 획득한 정보의 신뢰성과 대표성에서 회의적일 수밖에 없다. 또한, 탈북자를 대상으로 한 정보수집도 표본의 대표성 문제를 내포하고 있다.

#### (라) 기술정보수집 능력의 제약

민간 부문에서 기술정보수집 능력을 개선하는데 장비, 시설, 인력 등에 소요되는 비용부담이 너무 클 뿐만 아니라 수집된 기술정보의 해석·판독에 대한 어려움 등 기술적인 문제도 기술정보수집 능력을 어렵게 한다.

또한, 북한 사회·문화 정보에서 기술정보의 비중이 거의 없는 것은 정보 콘텐츠의 제약에서도 비롯된다.

## (2) 분석단계

### (가) 전문적인 분석 역량의 부족

객관적이고 정확한 분석을 수행하는 데 필요한 전문적인 분석 역량이 부족하다. 특히, 분석 인프라의 부족은 언론기관이나 학술기관보다 시민 단체의 경우에 가장 절실하다. 대체로 시민단체는 조직 내에 정보분석을 전담하는 팀을 독자적으로 보유하지 못하는 경우가 대부분이며, 대신 외부의 학술연구자나 북한전문가들에게 정보분석을 의뢰하는 경우가 많다.

### (나) 협력적 분석네트워크의 미흡

현재 민간 부문 내에 협력적 분석네트워크는 잘 구축되어 있지 못하다. 일부 대북지원활동을 하는 시민단체들을 제외하고는 대체로 학술기관이나 언론기관에서 협력적 분석네트워크는 거의 형성되어 있지 않을 뿐만 아니라 오히려 배타적이거나 경쟁적인 관계에 있다.

### (다) 북한 사회·문화 정보의 데이터베이스(DB) 부재

대체로 북한 사회·문화 정보의 분석은 질적 방법론에 의존하는 경향이 있다. 특히 북한주민의 가치의식 변화를 파악하는데 질적 방법론들이 많이 활용되었다. 반면에 계량적 방법을 통한 분석은 매우 제한적이다. 이유는 계량적 분석이 가능한 데이터가 부족하기 때문이다.

### (라) 정보해석에서의 정치화 경향

북한 사회·문화 정보의 해석에서 정치화 현상은 주로 정부 부문에서 발견되지만, 민간 부문에서도 나타난다. 예를 들어, 대북전단살포의 영향

력에 대해 보수 언론은 대북전단지의 영향력을 과대하게, 진보 언론은 남북관계에서의 부정적 기능을 강조한다. 시민단체는 활동 지향점이나 목적, 구성원들의 특성에 따라 정보해석이나 분석의 초점이 다르게 이루어진다. 예를 들어, 대북지원 NGO의 경우에는 북한의 식량부족 수준을 다른 기관에 비해 심각함을 강조하는 경향이, 탈북자 중심의 시민단체는 북한의 인권침해 참상을 더 부각하는 경향이 있다.

### (3) 활용단계

#### (가) 배타적 정보공유

최근에는 분석된 정보가 정보통신매체의 발달로 온라인을 통해 대중들에게 무상으로 배포되는 경우가 많다. 하지만 대중적으로 배포되는 정보는 대체로 희소성이 없다. 고급정보 또는 희소정보일수록 폐쇄적인 네트워크 안에서 유통된다. 일부 민간 연구소나 언론기관에서는 멤버십을 가진 소비자외만 고급정보를 공유하고 있다.

#### (나) 정보의 낮은 신뢰성

어렵게 생산한 정보가 폭넓게 활용되지 못하는 데는 각 기관이 정보를 공유하는데 있어서 배타적인 행태도 원인이지만, 타 기관에서 생산한 정보에 대해 신뢰도가 낮은 것도 주요 원인이 된다. 예를 들어, 언론기관의 경우 민간단체를 통해 들어오는 정보는 대부분 가십성의 경향이 강하여 기사화하는데 매력적인 정보가 되지 못하며, 어떤 정보는 사회적으로 관심을 끌려고 일부러 실태의 심각성을 과장하는 측면이 있어 신뢰하지 않는 경향이 있다.

<표 3-1> 민간 부문의 북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점

수집단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>-수집 범위의 단편성</li> <li>-수집 경로의 제한성과 비용의 부담</li> <li>-수집 정보의 신뢰성과 대표성</li> <li>-기술정보수집 능력의 제약</li> </ul>
분석단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전문적인 분석 역량의 부족</li> <li>-협력적 분석 네트워크의 미흡</li> <li>-북한 사회·문화 정보의 DB 부재</li> <li>-정보해석에서의 정치화 경향</li> </ul>
활용단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>-배타적 정보공유</li> <li>-정보의 낮은 신뢰성</li> </ul>

## 다. 제도 부문

### (1) 정부 부문

#### (가) 산재한 정보활동의 비효율성

북한 사회·문화 정보는 통일부 외에도 문화체육관광부, 농수산식품부 등 정부부처, 기관 별로 정보생산 주체가 확대되고 있다. 이는 정보의 양적·질적 성장을 기대할 수 있는 대목이기도 하나, 북한 사회·문화 정보 생산 주체가 산재하게 되므로 정보생산의 비효율성도 커질 수 있다는 것으로 해석해 볼 수 있다.

#### (나) 민·관정보협력체계 구축 한계

정부와 민간 간의 정보협력체계가 미흡하다는 것이다. 분석 과정에서 정부 주체가 확보한 기술적 인프라를 민간 부문에 전수 내지 공유하고 있지 못해 나타나는 민간 부문 정보분석의 한계를 지적할 수 있다. 이와 더불어 정부 부문 정보담당자와 민간 부문을 비롯한 전문가들의 분석 협력체계 확립의 필요성도 제기되었다. 협력적 분석 네트워크를 형성하

기 위한 조직 개편에서 민간의 역량을 적극적으로 활용할 수 있는 방향으로의 개편이 요구된 바 있다.

## (2) 민간 부문

### (가) 정보접근의 획일적인 제도적 제약성

국가보안법, 국가정보원법, 특수자료취급법, 남북교류협력법, 정보통신망법, 방송통신위원회법 등 다종의 법적 절차와 장치들은 민간으로부터 북한 사회·문화 정보에 대한 관심과 접근 자체를 원천적으로 포기하게 하거나 정보접근 경로의 음성화를 조장하는 부작용을 낳고 있다.

### (나) 제도적 제약으로 인한 정보의 비효율성 증가

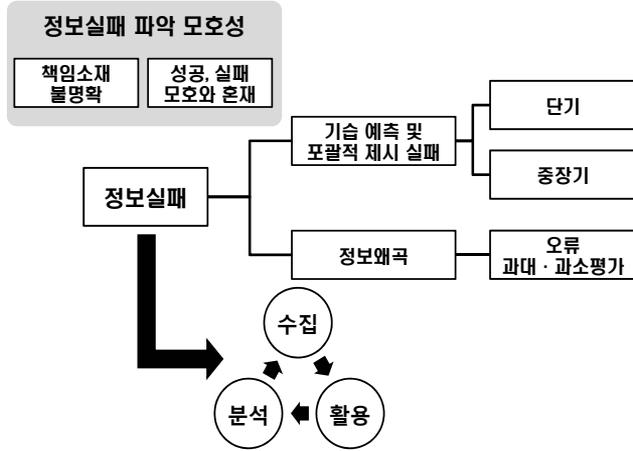
한 설문조사의 결과에 의하면, 남북한의 사회·문화에 대한 경험의 차이와 정보지식 인지 수준에서 남한주민보다 북한주민이 더 우위에 있다. 또한, 민간은 대체로 국가보안법을 의식하여 ‘자기검열’이 이루어짐으로써 정보활동이 위축되고, 결과적으로 정보의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 낳는다.

## 2. 사례 분석

### 가. 정부 부문

본 연구에서 다룰 정부 주체의 북한 사회·문화 정보 사례 분석은 정보의 수집, 분석, 활용 단계별로 나타나고 있는 기습 예측 및 포괄적 제시 실패, 정보왜곡 등의 현상과 그 현상을 야기한 요인들을 파악하려는 것이다. 이로써 정보의 수집, 분석, 활용 단계별 정보실패 요인 발생을 예방하고 대응하는 개선방안 제시의 시사점을 얻고자 한다.

<그림 3-3> 사례 분석 개념도



### (1) 수집단계

북한 내부의 주요 변화와 관련한 정보뿐만 아니라 민간이 이미 입수한 정보임에도 정부가 적시에, 신속하게 수집하지 못한 바 있다. 이 상황의 발생 요인으로 정보수집 라인의 공백이 야기되었다는 것, 대북정보조직 축소에 따른 인간정보수집 역량 저하 등을 생각해 볼 수 있다. 정보 부족이나 부재는 시의적절한 대응을 어렵게 한다는 점에서 주의를 요하고 있다. 또한, 민간이 생산해 내는 정보가 증대되고 있는 만큼 오류 가능성에도 신중을 기해야 하고, SNS(Social Network Service, 이하 SNS)를 통한 정보 확산 속도가 빨라지면서 이들 정보에 대해 국가 이익, 안보를 침해할 소지를 파악하고 대처할 수 있는 정보활동을 필요로 하고 있다

### (2) 분석단계

분석단계에서의 사례 분석 결과 표면적으로 사회·문화 정보와 구분되는 정치, 경제, 군사 등의 정보일지라도 이들 현상이 사회·문화 부문에 영향력을 미칠 수 있기에 포괄적인 접근과 분석이 이뤄져야 한다. 북한 사회·문화 정보와 여타 부문의 정보가 상호 통합되어 분석되지 못하는

데에는 분야별 조직 세분화, 분석 역량 부족이나 인지 오류 가능성 등의 요인이 작용할 수 있음을 살펴보았다. 또한, 영상, 사진 등 정부 주체가 주로 수집할 수 있는 기술정보분석에서 정부 주체가 함부로 왜곡하는 것 아니냐는 의혹이 불거진 사례도 파악할 수 있었다.

### (3) 활용단계

정보생산 주체가 산재하고 있어서 분석된 정보의 정부 주체 간 공유와 통합관리 수준정도가 정보실패 여부를 가름한다. 특히, 적시의 대응을 요구하는 사안에도 정부 주체 간 정보공유가 지체됨으로 대응과 관리 부실로 이어질 수 있다. 이와 더불어 대민정보공개에서 나타난 정보왜곡과 공개처리 지체 사례도 발견되었다. 이와 같은 정보활용단계의 사례들은 부처이기주의, 정보공개 담당 조직 폐지, 대북 시각 및 정책 등에서 기인했음을 추정해 볼 수 있다.

<표 3-2> 사례 분석결과

내용 순환단계	사례	예상 기습형태	주요 실패 요인
수집	대내외 정보수집 지연	경고실패 및 정보왜곡 가능성	-대북, 대외정책에 따른 정보수집 라인 공백 -대북정보 조직축소에 따른 인간정보 수집 역량 저하
분석	사회·문화적 영향 분석 결여	경고실패	-분야별 조직 세분화 -분석 역량 내지 인지 오류 가능성
	기술정보에 대한 의미분석 왜곡 의혹	정보왜곡	-정보의 정치화 ·조직축소, 예산삭감에 대한 방어 추구 정보왜곡
활용	정보공유 지체	경고실패	-부처이기주의
	정보공개 청구처리 지연	경고실패 및 정보왜곡	-정보공개 담당 조직 폐지
	북한 역제의 정보 비공개	정보왜곡	-대북 시각 및 정책

## 나. 민간 부문: 북한의 ‘한류’열풍

### (1) 수집단계

북한의 한류열풍에 대한 사례들을 보면 대체로 탈북자를 대상으로 한 심층면접이나 설문조사 등을 통해 정보를 수집하였다. 학술인의 경우 직접 탈북자를 심층면접하거나 설문조사를 하여 정보를 수집하고 문헌조사를 병행하여 정보를 수집하고 있다. 하지만 언론기관에서는 대체로 직접 정보를 수집하기 위한 노력보다는 다른 기관에서 생산한 정보를 수집하여 전달하는 수준에 그치고 있다. 그러나 NGO와 같은 민간단체들에서는 아직 북한의 한류열풍에 관한 정보를 적극적으로 수집하고 있지 않은 것으로 보인다. 학계는 수집 경로에 상대적으로 제약이 많지만, 전문적인 지식 축적과 분석 훈련이 잘 되어 있다. 민간단체는 수집 경로가 다원적이지만 전문성이 부족한 약점을 지니고 있다. 언론기관은 광범위한 수집 네트워크를 가지고 있고 시의적인 수집능력이 가능하나 수집된 정보의 활용에 제한성을 가지고 있다. 이처럼 민간 부문의 주체들은 북한 사회·문화 정보를 수집하는데 각각 장단점을 갖고 있다.

### (2) 분석단계

언론매체는 기사를 보도하기 전에 수집된 정보에 대해 전문가적인 조언이나 자체적으로 보완된 검증 등 협력적 분석 작업을 거치지 않고 대부분 수집된 정보를 단순 가공하여 전달하는 수준의 분석에 그치고 있다. 학술 분야에서 이루어지고 있는 분석은 나름대로 객관성을 확보하기 위한 사회과학적 방법론을 활용하여 정보를 분석하려고 시도하고 있지만, 여전히 조사 표본의 ‘대표성’과 ‘신뢰성’ 문제 등을 극복하기 위한 추가적인 노력이 충분치 않다. 그리고 연구방법론 측면에서도 질적 방법론과 양적 방법론을 모두 함께 활용함으로써 정보의 한계점을 최소화하려는 시도 역시 부족한 현실이다.

### (3) 활용단계

학술 분야에서 다루어진 북한 사회·문화 정보는 언론매체를 통해 빠르게 사회에 확산됨으로써 정보활용 수준이 높아지기도 하지만, 언론매체의 보도 방향이나 편집에 따라 전체 맥락이 생략된 채 일부분의 정보만이 전파를 타기 때문에 자칫 일반 정보소비자들은 정보 편식을 하게 되어 결과적으로 정보 오류가 발생할 가능성도 있다. 심층면접과 설문조사를 통해 얻어진 수많은 북한 사회·문화 정보는 엄청난데, 하지만 이 수많은 정보는 각 주체의 자료창고에 오랫동안 잠들어 있다.

## 3. 개선방안

### 가. 기본방향: 효율성·민주성

북한정보 영역 가운데서도 사회·문화 부문은 북한주민의 삶과 밀접한 정보를 주로 다루고 있는 만큼 효율성도 중요하게 고려되어야 하나 어느 부문보다 민주성에 기반을 둔 대국민 정보공유가 필요한 영역이라 할 수 있다. 민간 부문에서 생산하는 사회·문화 정보가 최근 급증하고 있는 상황에서 민주성에 기반을 둔 정보활용 방안 마련의 시의성을 가진다고 볼 수 있다. 민간이 생산하고 있는 사회·문화 정보 중에서도 사안의 경중과 파장 등을 고려하여 중요 정보를 선정하고, 이에 대한 진위를 판단하여 대중에게 알리고, 종합하여 전략화하는 정부 주체의 역할이 중요하다.

## 나. 정부 부문 개선방안

### (1) 수집단계

#### (가) 역량 전수와 수집 자원 공유

북한 사회·문화 정보 분야의 정부 주체는 국정원, 통일부 외에도 부문 정보생산 주체로서 각 정부 부처, 기관, 지자체 등의 참여가 확대되고 있다. 새로이 북한정보수집에 참여하게 된 정부 주체별 담당자에 대해서는 기존에 북한정보수집 역량을 확보한 현직·전직 담당자가 역량을 전수할 수 있는 체계 구축이 요구된다. 역량 전수는 비단 수집 과정에서 머물 것이 아니라 분석, 활용 전(全)단계로 확장되어야 할 것이다. 비교적 기술 정보수집은 각 부처, 기관 별로 전문 수집 역량을 갖추고 있으나 인간정보, 공개정보 등을 통한 정보수집에는 국정원, 통일부 등의 지원이 더욱 필요하다. 탈북자, 북한 관련 사업자, NGO 관계자 등 인간정보의 중요한 축을 이루는 대상을 보건·의료, 환경, 과학기술 등 전문 영역별로 연계하여 정보수집이 진행될 수 있도록 하는 풀(pool) 공유도 필요하다.

#### (나) 기술정보수집과 지원

민간 주체에서 생산하는 정보량이 급증하면서 정보수집수단의 편중성이 나타날 가능성이 있다. 민간의 한계가 정부보다 큰 상황에서 영상 정보, 신호정보 등 기술정보수집보다 인간정보에 가중치를 둘 수밖에 없고, 이것이 분석과 활용의 오류로 이어질 수 있다는 점을 생각해야 할 것이다. 정보수단별 강·약점이 존재한다는 것을 생각하면 정보수단의 편중으로 인한 북한정보의 오류나 왜곡 가능성이 커질 수 있다는 것이다. 따라서 정부 주체의 기술정보를 중심으로 한 북한 사회·문화 정보수집 역할 확대와 더불어 민간 부문의 기술정보수집을 지원하는 방안이 요구된다.

(다) 의미정보수집 병행과 정확성 제고

정부의 기술정보수집에서 수집한 영상, 사진, 신호 등에 대해 관련된 ‘의미정보(message-like intelligence)’를 수집해 분석단계에서 종합적인 분석이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 정부에서 수집한 기술정보에 대한 것뿐만 아니라 민간 부문에서 수집한 기술정보에 대해서도 왜곡될 소지가 있는 주요 정보를 선별해 관련 의미정보를 병합, 민간 부문에 지원하는 역할도 포함한다.

(2) 분석단계

(가) 정보분석 우선순위의 신축성 확보

생산되고 있는 정보에 대해 사안의 중요도에 따라 국가정보목표 우선순위(Priority of National Intelligence Objective: 이하 PNIO)에 충실하고 기본 방향을 유지함과 동시에 시기별 사안에 따라 신축적으로 정보 우선순위를 조정해 대응력을 갖출 수 있어야 할 것이다. 정보분석에 투입할 수 있는 한정된 예산과 인원을 고려해 효율성을 제고할 수 있는 방안 모색이 필요하다는 것을 생각할 때, 시기별 사안발생에 따라 세분된 국가정보목표 우선순위를 선정해 나가는 것은 최근 정보화 상황에서 더욱 중요한 정보 역량이라 할 수 있다.

(나) 정보 영역별 통합분석

정부의 중점 정보 생산영역인 정치, 군사, 경제 부문 등과 더불어 정부 차원에서 분석한 북한 사회·문화 정보와 이미 민간 부문에서 공개한 정보들을 취합하여 통합분석이 이루어져야 한다. 이는 정보활용단계에서 전략정보활용과도 연계된 부분이다. 북한 사회·문화 정보를 생산하는 정부 주체가 늘어나면서 북한 사회·문화 정보 내에서도 부문 정보별로 과학기술, 보건·의료, 환경 등 전문성을 더해가고 있다. 따라서 사회·문화 부문

내에 세분된 정보 영역별 전문성 제고와 더불어 각 세분된 정보를 포괄하여 통합하는 정보분석 역량의 개발이 동시에 필요한 상황이다.

#### (다) 정보내용 간 상호영향 평가

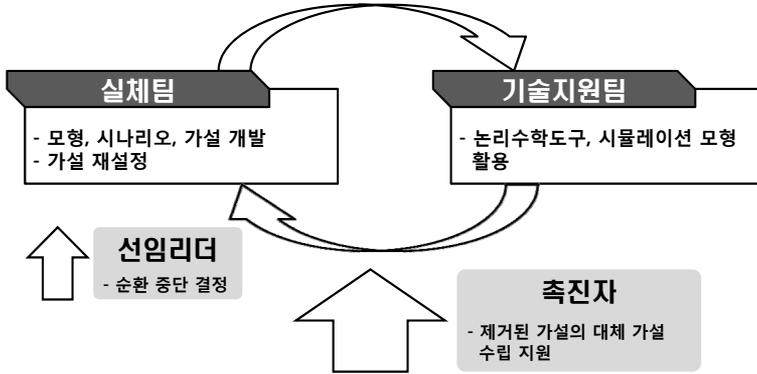
사회·문화 정보 자체 생산도 의미가 있지만, 사회·문화 정보 부문이 여타 정보 부문과 어떠한 연관성이 있는가를 분석적으로 제시할 필요가 있다. 또한, 역으로 북한의 정치, 군사, 경제 등의 정보가 사회·문화 분야와 어떠한 연관성을 지니는가에 대한 파악도 중요하다. 이와 같은 정보 부문 간 상호영향 평가가 특히 북한정보를 종합하고 있는 국정원, 통일부 차원에서 주요하게 다루어져야 할 것이다.

#### (라) 정보분석 인적자원 간 통합분석 시도

분석 과정에서 분석관의 오류를 극복하기 위해서는 분석관의 자질 향상과 비전문가 및 전문가 활용, 정책결정권자와 전문가 간 접촉 확대 방안 등이 활용될 수 있다. 예를 들어 통일 북한 분야 외 타 영역 민·관·학 전문가들을 모아 통합 분석프로젝트팀(Integrated Project Team: 이하 IPT)을 조직하는 것이다. IPT 운영에서 중요한 것은 정보실패 요인인 분석 과정에서의 집단적 사고를 막는 대책을 마련하며, 팀원들이 다양한 증거 틀을 모아 다층적 분석이 가능하도록 한다. 이와 같은 분석 과정에서 팀을 크게 사회과학적 가설 팀 내지 실체팀과 기술지원 팀으로 분류하고 양 팀이 협동하는 분석체계도 고려할 수 있다.<sup>38)</sup> IPT 운영체계는 다음 <그림 3-4>과 같이 정리할 수 있다.

38) 로저 조지·제임스 브루스 엮음, 박동철 옮김, 『정보분석의 혁신』 (서울 한울아카데미, 2010), pp. 419~421 내용을 토대로 정리.

<그림 3-4> IPT 운영 체계도



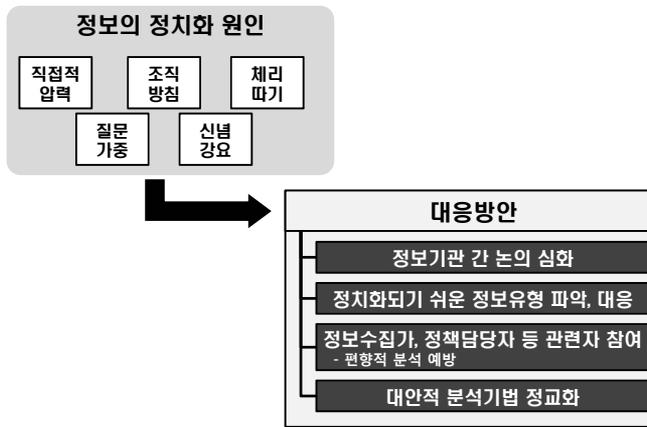
(마) 정치화 요인 분석과 대응

정보분석 과정에 나타나는 정치화는 정보실패의 주요 요인이다. 그럼에도 정보분석 과정에서 어디서, 얼마나 정치적 영향력이 개입되었는가에 대한 구체적 파악은 사실상 간과되곤 했다. 따라서 정보분석 과정의 정치화를 극복하기 위한 기본 방안은 정보분석 주체, 내용별로 정치화 요인을 분석하는 것부터 시작되어야 할 것이다. 분석의 정치화는 ① 직접적 압력, ② ‘조직 방침(house line)’, ③ ‘체리따기(cherry picking)’, ④ 질문던지기, ⑤ ‘마인드세트(mindset) 공유’ 등 크게 5가지 요인으로 요인 분석할 수 있다.

이와 같은 정보분석의 정치화를 극복하기 위한 몇 가지 방법을 생각해 보면, 첫째, ‘체리따기’를 방지하려는 방안으로 국가정보판단서(NIE) 등을 작성하는 과정에서 기관 간에 논의를 심화할 수 있는 프로그램을 마련하여 개별기관의 정치적 이해관계나 입장을 넘어서 국가이익과 안보를 수호할 수 있는 포괄적 분석결과로 나아갈 수 있도록 하는 것이다. 둘째, 정치화되기 쉬운 정보 유형을 파악하고 이에 대한 대응을 세분화하는 것도 필요하다. 셋째, 정보내용에 따라 분석 과정에 정보수집가, 정책담당자 등이 참여할 수 있도록 하는 것이다. 넷째, 대안적 분석기법의 확대로 정보분석의 과정과 결과가 정치화된 특정 내용에 한정되지 않도록

록 하는 것이다. 정보분석이 편향되지 않기 위해서는 다양한 가설을 확보하고 검증할 수 있는 체계 구축이 필요하다. 경쟁가설 분석, ‘가정적 질문(What If)’ 등으로 정보분석에서 가능한 질문, 가설 등을 최대한 도출할 수 있도록 하는 노력은 분석된 정보에 대한 신뢰도를 높일 수 있다는 점에서도 유용하다. 이를 정리하면 <그림 3-5>와 같다.

<그림 3-5> 정치화 요인 분석과 대응방안



(바) 주요 민간정보의 피드백 활성화

민간 부문에서 분석한 북한 사회·문화 정보 중 사안의 경중에 따라 우선순위를 정해 진위를 신속히 파악하고 피드백하여 정보의 혼선과 왜곡을 줄이는 것이 필요하다. 민간 부문의 북한 사회·문화 정보생산이 급증하고 있는 현 상황에서 불분명한 정보출처에 근거한 정보 오류 가능성도 커지고 있다. 이와 더불어 북한의 적극적 정보공세로 인해 야기되는 북한 사회·문화 부문의 정보왜곡 가능성도 우려되는 만큼 이에 대한 정부의 대응이 요구되고 있다. 최근 북한정보매체는 트위터, 페이스북 등 SNS 활용뿐만 아니라 최신 콘텐츠를 자동으로 받아볼 수 있는 RSS피드 서비스를 시작한 바 있다.

### (3) 활용단계

#### (가) 정보 축적·공유 커뮤니티 구축

정보 집적과 공유의 시급성, 시의성 등을 고려해 공동의 정보 축적·공유가 필요한 영역을 선정하고 이를 우선으로 하여 단계적으로 정보 축적·공유를 확대해 나가는 방안을 생각할 수 있다. 정부 주체 간 정보 축적·공유 커뮤니티 구축과 관련해 참고해 볼 만한 사례로 미국의 인텔리피디아(Intellipedia)가 있다. 인텔리피디아는 지식 풀(knowledge pooling)을 활성화하고 가상의 팀협업을 촉진하여 정보분석이 신속하고 정확하게 이루어질 수 있는데 기여했다. 이를 벤치마킹하여 정보 축적·공유가 쉽지 않은 다양한 요인들을 고려하면서 정부 주체별로 산재한 북한 사회·문화 정보를 취합하는 유인방안을 접목하여 정보 축적·공유 커뮤니티를 구축해 나가야 할 것이다. 참여대상에는 우선 정부 주체를 중심으로 한 정보 축적·공유 커뮤니티를 활성화하면서 대민정보공개 및 서비스 제공 형식으로 접근하는 것이 현실적으로 타당하다. 이후에는 민간 부문별로 참여 희망 여부와 전문성 등에 따라 정부 주체의 정보 축적·공유 커뮤니티 내에 참여할 수 있는 단체에 대한 자격을 부여하고 유인책을 제공함으로써 참여를 확대해 나가는 방안도 고려해 볼 수 있다.

#### (나) 전략정보의 확대

최근 종합적인 북한정보분석에 기반을 둔 전략정보의 중요성은 더욱 커지고 있다. 또한, 북한의 자연재해, 환경, 보건·의료 현황이 북한 내부뿐만 아니라 남한에도 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 때, 북한 사회·문화 부문 정보의 전략정보로서의 활용도를 제고할 수 있도록 해야 할 것이다. 북한 사회·문화 부문의 전략정보는 남북통일에 대비하기 위한 정보로서의 의미도 간과할 수 없다. 가령, 사회복지 부문을 비롯해 남북통일을 대비하기 위한 분야별 전략정보체계를 구축할 필요가 있다는 것이다. 민·관 모두에서

확대하고 있는 사회·문화 정보생산 주체들 간 연계를 통해 경고·예측 정보로서 적시에 기능할 발전방안이 모색되어야 할 것이다.

#### (다) 정보 활용방안의 정교화

북한 사회·문화 정보 영역이 다양해지고 전문화되어가는 만큼 이를 어떻게 활용할 수 있을지에 대한 방안도 정교화할 필요가 있다. 통일부가 진행하고 있는 북한정보 DB 구축사업의 경우도 DB 구축 이후 어떻게 활용할지에 대해 구체화된 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 북한정보 DB를 통일교육에 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 사회·문화 정보는 북한주민의 삶을 이해할 수 있는 만큼 대상별 통일교육에 대한 활용도를 높일 필요가 있다. 북한, 통일에 대한 관심에서 멀어져 가는 새로운 세대를 위한 다양한 통일교육 콘텐츠로 개발할 수도 있을 것이다.

#### (라) 집단지성에 기반을 둔 보안체계 구축

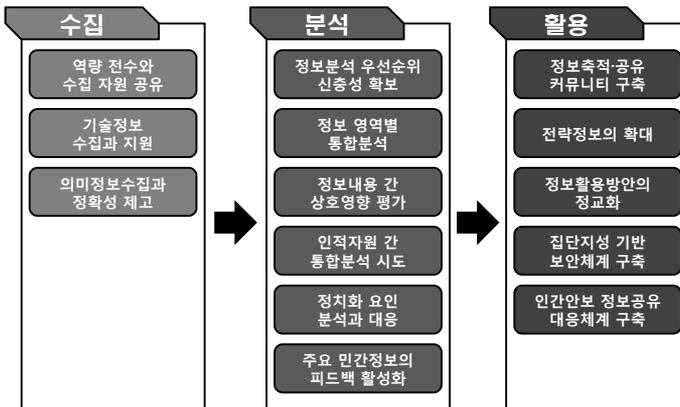
최근 북한이 사이버 공간을 통해 북한 사회·문화 부문의 역정보, 선전 정보생산을 확산하는 조짐을 보이는 상황에서 국가안보 및 이익 침해와의 연관성을 간과할 수 없는 상황이 되어가고 있다. 따라서 사이버 정보보안을 통해 정보마비 혹은 유출 등을 예방하고, 대응할 수 있어야 할 것이다. 또한, 민간 부문에서 생산한 정보에 대해 진위를 판명할 수 있는 내용보안 기능까지 확충될 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 기능까지가 포괄되어 적시에 이루어질 수 있게 하기 위해서는 정보 축적·공유 커뮤니티와 연계하는 집단지성에 기반을 둔 정보보안체계 구축이 필요하다.

#### (마) 인간안보 정보공유와 대응체계 구축

1994년도에 UN개발계획(United Nations Development Program: 이하 UNDP)이 발간한 인간개발보고서에 명시된 인간안보의 7가지 개념 중 특히, 건강안보(health security), 환경안보(environmental security),

일신상안보(personal security) 등은 북한 사회·문화 정보의 내용과 상통한다. 이와 같은 개념을 바탕으로 사회·문화 정보를 통한 인간안보 수호와 증진을 위한 노력이 요구되고 있다. 남한 내에는 물론, 남북통일 시의 인간안보위협 요인이 무엇인가를 밝히고, 이에 대응할 수 있는 북한 사회·문화 부문의 정보공유체계 구축이 필요한 것이다. 우선 신속한 대응을 요하는 정보부터 유관기관 간 정보공유와 대응체계 마련이 필요하다. 특히 북한 기상, 환경변화를 비롯해 한반도 주변국에 미치는 영향을 간과할 수 없는 사안에 대해서는 국내 유관기관뿐만 아니라 주변 관련국과의 국제적 공조체계와 실행이 활발하게 이루어져야 할 것이다. 또한, 중장기적으로는 미래 한반도와 통일에 대비한 인간안보위협 요인과 대응방안을 사회·문화 정보를 통해 마련해 나가야 할 것이다.

<그림 3-6> 정부 부문의 북한 사회·문화 정보 단계별 개선방안



## 다. 민간 부문 개선방안

### (1) 수집단계

#### (가) 민간의 민·관합동정보공개자문기구 강화를 위한 지원체계 마련

북한 사회·문화 정보의 의의 및 필요성을 고려한다면 사회·문화 정보 수집의 비중을 보다 높여야 하며 이를 위해 민·관합동정보공개자문기구를 배양하고 강화하는 것이 바람직하다. 국내 NGO는 국제기구와의 긴밀한 정보 네트워크를 구축할 필요가 있다. 또한, 국내 NGO는 사업 대상 지역에 국한하여 정보를 수집하는 경향이 있는데 종합적 정보를 수집하려는 노력을 기울여야 한다.

학술전문가는 문헌 의존적 수집 경향에서 탈피하여 수집방법의 다원화 노력을 적극적으로 기울여야 한다. 현지조사, 탈북자 조사, NGO활동 등을 통해 직접 발로 뛰는 정보수집 노력과 더불어 국가정보기관과 언론기관과의 유기적 네트워크를 형성함으로써 고급정보를 획득하려는 노력도 수행되어야 한다.

#### (나) 정보수집의 통합 시스템 구축

민간 부문의 여러 다양한 주체들에 의해 수집된 정보를 체계적으로 통합하는 시스템을 구축해야 한다. 수많은 북한 사회·문화 정보가 협약에 의해 통합 시스템을 갖추고 일정하게 저작권료와 같은 성격의 대가를 지급받는 방식으로 운용된다면 정보의 효율성은 극대화될 것이다. 정보수집의 통합 시스템을 구축하는 주체는 민간 부문만 참여할 수도 있고, 민·관협력으로 내용적인 요소는 민간이 맡고 하드웨어적 요소는 정부가 지원하는 형태도 가능하다. 또한, 수집한 정보를 통합하는데 민간 부문의 자발적 참여와 관심을 유도하기 위해서는 정보 공여에 대해 일정 수준의 보조금(또는 수집비용 보상비)을 지급하는 방법도 고려해볼 만하다.

## (2) 분석단계

### (가) 민간 부문의 협력적 분석 매뉴얼 마련

다양한 민간 부문 주체들이 참여하여 분석 매뉴얼을 만들어 공유한다면 분석단계에서 정보의 엄밀성, 신뢰성, 효율성을 확보하는데 좋은 방법이 될 것이다. 민간 부문의 주체들은 사회·문화 정보의 수요자인 동시에 생산자의 성격을 갖고 있다. 따라서 정보에 대한 다양한 경험과 노하우, 정보 축적을 한 민간정보 인력이 분류, 평가, 분석, 종합, 해석 단계에 체계적으로 참여하여 분석 매뉴얼을 만들고 공유한다면 정보실패 또는 정보왜곡을 줄이는 데 많은 도움이 될 것이다.

### (나) 분석 역량의 질적 제고방안

북한 사회·문화 정보 분야에서는 자료형 분석방법과 질적 분석방법에 대한 의존도가 크게 나타나고 있다. 질적 분석방법을 개선시키기 위해서는 면접기술을 발전시키기 위한 노력이 기울여져야 하며 이론적 연구의 해석학적 고민도 수반되어야 한다. 주로 탈북자 면접조사에 의존하고 있는 질적 방법론 역시 사실관계 확인 이상의 수단으로 면접 자료를 사용하고 있다. 따라서 방법론적 발전을 모색하기 위해서는 지적 네트워크가 필요하다. 또 분석단계에서 발생하는 문제점을 개선하기 위해서는 북한 사회·문화를 전문으로 하는 인적·물적 인프라 확충이 이루어져야 한다. 민간 부문에서도 기술정보의 수집, 분석, 활용 수준을 높이기 위해서는 물적 인프라에 대한 투자가 확대되어야 한다. 하지만 민간 영역에서 독자적으로 기술정보의 인프라를 확충하기에는 비용 차원이나 제도적 차원에서 모두 한계가 있다. 따라서 이 문제를 극복하기 위해서는 민간이 정부기관과의 정보공유 협조체계를 갖추거나 민간 내부에서도 공동 투자, 공동 이용, 공동 관리 등의 원칙에 따라 집단적으로 접근할 필요가 있다.

### (3) 활용단계

#### (가) 민·관협동의 북한 사회·문화 정보의 'NKpedia' 구축

정보의 활용단계에서 제기된 문제점들을 개선하기 위해서는 우선 현재 북한 사회·문화 정보의 폐쇄적인 공유체계를 개방적인 공유체계로 전환해야 한다. 그리고 효율성을 제고하기 위해서는 민간 부문에서 북한 사회·문화 정보를 공유하는 새로운 시스템을 구축할 필요가 있다. 이러한 새로운 시스템으로서 가칭 민·관협동의 북한 사회·문화 정보 'NKpedia' 구축을 시도해볼만 하다. 하드웨어를 구축하는 데는 정부 부문의 지원을 받고, 소프트웨어 즉 콘텐츠는 학계, 언론, 민간단체 등 민간이 주도하여 만들어 가는 것이다. 공유의 범위는 콘텐츠 공여 실적이 있는 회원에게 제한할 수도 있고, 완전히 대중에게 공유시킬 수도 있다. 그리고 공여의 실적이 높고 희소성이나 신뢰성이 높은 정보를 공여한 회원에게는 일정한 수준의 사례비를 지급함으로써 'NKpedia'의 운용과 공유의 효율성을 높일 수 있다.

#### (나) 탈북자 구술 자료의 통합아카이브 설치

북한정보를 공공재로 인식하고 북한정보를 DB화하여 활용의 목적과 조건에만 부합한다면 공유를 원하는 개인이나 집단이 보편적으로 공유할 수 있어야 한다. 만약에 공공목적의 북한정보 DB 체계가 구축된다면 같은 대상의 첩보를 수집하고 분석하기 위해서 중복적으로 드는 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 다양한 정보수요자들에 의해 기존 정보가 검증되기 때문에 정보의 실패나 오류를 최소화할 수 있을 것이다. 그리고 북한 사회·문화 정보의 특성상 방법론적으로 탈북자의 구술을 통한 정보의 비중이 크다는 점을 고려했을 때 민간 부문의 다양한 영역에서 수집·분석되어 있는 수많은 탈북자 구술 자료를 체계적으로 통합하여 아카이브를 구축해 공유의 효율성을 높일 필요가 있다.

<표 3-3> 민간 부문의 북한 사회·문화 정보관리체계의 개선방안

수집단계	-민간의 민·관합동정보공개자문기구 강화를 위한 지원체계 마련 -정보수집의 통합 시스템 구축
분석단계	-민간 부문의 협업적 분석 매뉴얼 마련 -민간 부문의 분석 역량의 질적 제고방안
활용단계	-민·관협동의 북한 사회·문화 정보 'NKpedia' 구축 -탈북자 구술 자료의 통합아카이브 설치

### Ⅲ. 북한인권정보 분야

#### 1. 북한인권정보의 특성

##### 가. 북한인권정보의 의의

북한인권정보는 정부의 북한인권정책을 형성하는 기본바탕이며 북한의 인권개선을 위해서 활동하는 NGO 및 UN인권보호체제의 정당성을 보장하는 필수적인 요소이다. 그런데 최근 북한인권정보를 둘러싼 환경이 변화하고 있다.

첫째, 북한정세 및 환경 변화에 따라 창출되고 있는 새로운 정책정보수요의 증가다. 1990년대 이래 만성적으로 진행되고 있는 북한식량난은 북한기층사회의 해체, 특히 하부계층 가족구조의 해체와 이탈을 가져오고 있다. 여기서 초래된 탈북자현상은 북한인권의 가장 중요한 정보공급원이자 새로운 인권정보수요의 대상이다. 북한 내 휴대전화 사용과 기술환경의 진화 등 여러 가지 요인에 의해서 전개되는 북한정보환경의 변화도 북한인권정보 수요·공급을 증대시키는 요인이다.

둘째, 북한체제 변화전락에 따른 새로운 북한인권정보수요이다. 일반적으로 정보는 사실적 자료의 단순 유통이 아니라 정보에 내재된 가치의 유통을 수반한다. 인권정보가 수반하는 가치는 통상 은둔성,

간접성 및 비강제성을 특징으로 하지만, 정보유통의 이면에서 벌어지는 가치 이전의 사회적 영향력은 종종 정보 자체의 직접적 파괴력을 능가할 수 있다.<sup>39)</sup>

셋째, 북한인권정보 수요·공급망의 국제화이다. 국제인권단체 등 UN 인권기구는 최근 북한 내부에 관련한 광범위한 정보를 수집하고 있다. 2004년 이래 UN북한인권특별보고관이 활동하고 있으며 미국의 북한인권특별대사를 지명하여 북한 내부 인권정보를 수집하고 있다. 일본과 유럽연합도 북한인권에 대해서 높은 관심을 나타내고 있으며 많은 국제인권단체와 구호단체들이 북한 내부 실상에 대한 정보를 수집, 분석, 배포하고 있다. 이러한 최근 상황은 북한인권정보의 양적 확대는 물론 심층분석을 위한 보다 광범위한 정보의 수요·공급을 창출하는 요인이 되고 있다.

#### 나. 북한인권정보의 범주

북한인권문제는 다양한 층위를 가지고 있다. 과거 2000년대 초반까지는 국제사회가 북한의 열악한 정치적·시민적 인권문제에 초점을 두었다면 1990년대 말 이후 북한식량난이 장기화 만성화되고 탈북행렬이 이어지면서 북한의 식량배급문제, 열악한 보건위생문제에 대한 관심이 새로운 조명을 받고 있다. 북한인권정보가 인권침해 사안에 대한 개별적 정보, 즉 북한 내부에서 국제규범 이행여부에 대한 사실정보를 포함해서 북한의 사회·문화 전반에 관련한 정보를 포괄하는 개념에 따라 분류하면 <표 3-4>와 같다.

39) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(총괄보고서)』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 3.

<표 3-4> 북한인권정보의 범주와 분류체계

구분	인권침해정보	북한제도 및 정책정보	국제정보
개인 (사례) 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별적 사례</li> <li>- 개인신상</li> <li>- 가해자</li> <li>- 피해사실 및 일시</li> <li>- 침해인권규범(예시)</li> <li>- 공개처형 사례</li> <li>- 고문 등 가혹행위</li> <li>- 인신매매</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외무성 인권관련부서</li> <li>- 조선인권협회</li> <li>- 국가안전보위부</li> <li>- 인민보안부</li> <li>- 교화소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한인권활동가</li> <li>- 북한인권연구자</li> <li>- 북한인권보도기자</li> <li>- 정치지도자(의원)</li> <li>- UN북한인권특별 보고관</li> <li>- 미국 북한인권대사</li> </ul>
자유권 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자유권 침해 실태</li> <li>- 공개처형</li> <li>- 정치범 수용소</li> <li>- 탈북자 처벌</li> <li>- 경제사범 처벌수위</li> <li>- 가족 연좌제</li> <li>- 여성인권</li> <li>- 인신매매</li> <li>- 성매매</li> <li>- 종교박해</li> <li>- 장애인 차별 및 격리</li> <li>- 아동노동</li> <li>- 표현의 자유 침해</li> <li>- 알권리 침해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사법제도</li> <li>- 판사의 지위와 역할</li> <li>- 변호사의 역할과 기능</li> <li>- 재판제도의 공정성</li> <li>- 신소제도</li> <li>- 신소제도 운용 실태</li> <li>- 보건정책</li> <li>- 교육정책</li> <li>- 언론보도통제정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UN인권이사회</li> <li>- UN총회</li> <li>- UN인권자문위원회</li> <li>- UN난민고등판무관</li> <li>- 미국 북한인권법</li> <li>- 일본 북한인권법</li> <li>- 유럽연합</li> <li>- 주요 인권NGO</li> <li>- 중국탈북자정책</li> <li>- 동남아국가 불법입국자 정책</li> </ul>
사회권 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식량난 실태</li> <li>- 취약계층 건강권 실태</li> <li>- 교육권보장 실태</li> <li>- 장마당 단속 실태</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 배급제도</li> <li>- 노동정책</li> <li>- 국외 노동자 파송 실태</li> <li>- 노동3권 보장 실태</li> <li>- 개성공단 노동권 보호 실태</li> <li>- 보건 및 병원제도</li> <li>- 육아제도</li> <li>- 학교제도</li> <li>- 노력동원제도</li> <li>- 장마당 통제정책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제대북인도지원</li> <li>- 국제경제제재</li> <li>- 탈북자지원 네트워크</li> <li>- 북·중 국경무역 실태</li> </ul>

## 2. 북한인권정보관리체계의 문제점

### 가. 정부 부문

#### (1) 수집단계

한국정부의 북한인권정보수집은 비교적 최근에 시작되었다. 현재 북한인권정보와 관련된 한국정부기관은 통일부, 국정원, 법무부(법무실 통일법무과), 외교통상부(국제기구국 인권사회과, 평화외교기획단 대북정책협력과), 국가인권위원회(정책교육국 북한인권팀) 등이 있다. 이들 기관 중 탈북자 면담을 통해서 직접 북한인권정보를 수집하는 기관은 국정원, 통일연구원, 국가인권위원회가 해당한다.

한국정부의 북한인권정보수집 관련 활동은 소극적이며 전문화되어 있지 못한 문제점이 나타난다. 국정원은 2010년 이후부터 북한인권정보를 수집하고 있으나 그 내용이 알려지지 않았다. 전문적인 분석관이나 분석모델이 존재하는지도 의문이다. 통일부 산하 통일연구원은 최근 체계적인 북한인권침해 DB 사업을 시행하여 북한인권정보수집에서 이전보다 진일보한 측면은 있으나 정보분석, 활용과 잘 연계되어 있지 않은 문제점이 있다. 전체 데이터에 대한 공개나 접근이 허용되고 있지 않으며 외부 전문가, 특히 국제 주체와의 네트워크가 원만하고 제도적으로 이루어지고 있지 않다.

#### (2) 분석단계

정부의 인권정보분석단계의 문제점은 정보분석의 전문성 부족이다. 이는 한국정부의 의지, 북한인권정보 네트워크 부재와 연관된 문제로서 북한인권범주에 대한 합의의 부재, 관련 단체 및 인권정보 주체 간의 인적 연대의 미발달, 정부지원의 부족, 국내 북한인권에 대한 관심 부족 및 북한인권 연구여건의 미비 등의 환경적 요인이 있다. 현재 북한인권

수요가 늘어나고 국제화되면서 북한인권에 대한 문제의식과 보편적 인권 문제에 대한 전문적 지식을 겸비한 전문가 양성이 시급하다.

### (3) 활용단계

우선 한국정부가 더욱 적극적으로 북한인권정보를 활용할 의지와 전략을 증진할 필요가 있다. 북한 내부의 인권침해 사례뿐만 아니라 남북자와 이산가족 정보, 국군포로 관련 정보, 국제사회 동향정보와 중국정부를 포함한 각 주체의 활동내용들은 앞으로 북한사회를 변화시키는 데 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 또한, 대북방송매체와 인적 네트워크를 통해서 북한주민에게 전달되는 자국 인권정보도 주민의식을 제고하는 공공외교의 중요한 내용이 될 수 있다. 그동안 정부는 다양한 행위자들이 개입하고 있는 북한인권정보를 변화된 한반도 안보환경에 적절하게 활용하고 다른 외교정책목표와 절충하는 순발력을 보여주지 못했다.

## 나. 민간 부문

### (1) 수집단계

국내 민간 주체들의 북한인권정보수집활동은 가장 활성화되어 있다는 장점은 있지만, 전문성과 신뢰성에서 미비한 점이 많이 나타나고 있다. 특히 인권단체는 북한인권 전체를 바라보는 이론적 인식 틀과 정보분석을 위한 전문적인 구조가 미비하여 단편적인 사실 수집과 배포 차원에 머물러 있다.

### (2) 분석단계

민간 부문의 북한인권 분석단계에서 나타나는 가장 큰 문제점은 북한 인권에 대한 분석능력이나 전문성이 미비하다는 점이다. 최근 여러 단체들이 북한인권전문가 양성을 위한 아카데미나 연수를 시행하고 있는 것

은 고무적인 일이다. 향후 민간단체가 북한인권침해 사례수집 수준을 넘어서 국제인권단체나 UN인권기구와 소통하고 보편적 기준에 의한 분석과 평가, 활용 사례들을 넓혀갈 필요가 있다.

### (3) 활용단계

민간 부문의 NGO와 언론, 학계 등 각 주체가 북한인권정보를 보다 적극적으로 활용할 수 있어야 한다. 한민족 방송 등 정부 대북방송망과 통일교육에 활용할 수 있는 다양한 콘텐츠를 개발하고 확대해야 한다. 국제 주체들과의 네트워크를 활성화하기 위해서 국내 북한인권단체와 탈북자단체의 국제화 역량을 강화시킬 수 있는 지원을 확대해야 할 것이다. 민주평통 등 통일 관련 단체들도 더욱 적극적으로 북한인권정보를 활용할 수 있어야 할 것이다.

### 다. 국제 주체

우선 북한인권정보 국제 네트워크가 더욱 활성화될 필요성이 있다. 국제 주체의 활동은 언어적 장벽 때문에 현장 접근이 어렵다는 한계가 있다. 따라서 대부분 탈북자 소스를 이용하여 통역과 번역을 통해서 자료를 수집하고 있다. 이들의 가장 큰 장점은 인권문제에 대한 보편적 분석들과 전문성을 갖추고 있다는 점이다. 그러나 국제 주체들과 국내 주체들 사이에는 북한인권정보공동체가 원활하게 형성되어 있지 못하다. 따라서 국내 주체들의 정보수집 능력은 국제 주체들의 수요와 정보활용 요구에 잘 대응하지 못하는 측면이 나타난다. 또한, 국제 주체들의 정보수집과 인권정보 접근 비용이 매우 비싸다. 미국 의회는 매년 탈북자 증언을 청취하기 위해서 민간단체를 통해 대상자를 섭외하고 왕복 항공료와 체제비를 부담한다. 영국 의회도 최근 탈북자와 북한인권전문가들을 초청하여 증언을 청취하고 있다. 북한인권문제가 국제화되면서 다양한 언어로 생생한 정보를 활용 주체들에 전달해야 할 필요성이 절실해지고 있다.

국제 주체들의 북한인권정보에 대한 접근 비용을 낮추어야 할 것이다. 지금까지 논의된 북한인권정보 주체들을 정리하고 문제점을 요약하여 제시하자면 다음과 같다.

<표 3-5> 현행 북한인권정보 주체와 문제점

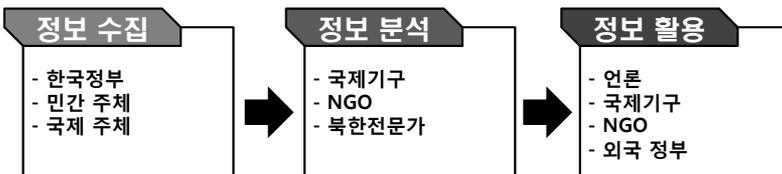
구분	정부 부문	민간 부문	국제 주체
수집	-통일부 -통일연구원 -국정원 -외교통상부 -국가인권위원회 -법무부	-북한인권정보센터 -북한인권시민연합 -북한민주화 네트워크 -남북자 관련 단체 -대한변협 -탈북자단체 -대북방송매체 -주요 언론사 -북한인권연구자	-UN북한인권특별보고관 -UN규약위원회 -UN난민기구 -UN아동기구 -UN식량기구 -WHO -미국 의회 및 국무성 -미국 종교자유위원회 -유럽연합 및 일본의회 -IPCNR -각국 언론사 -국제엠네스티 등 NGO -국제인권연구자
문제점	-소극성 -정보의 파편성 -정보협의 부재	-북한인권분석 틀 미비 -전문성 결여 -정보의 신뢰성 문제	-언어장벽 -현장접근성 제한 -고비용
분석	-통일연구원 -국정원 -국가인권위원회	-인권학자 -북한인권분석관	-UN인권기구 -국제인권학자 및 활동가 -국제 NGO
문제점	-정보협의 부재 -전문성 부족	-정보협의 부재 -전문성 부족	-국제 네트워크 미비 -언어장벽
활용	-통일연구원 -국가인권위원회 -법무부(예정)	-언론 및 대북방송 -인권 NGO	-미국무성 -미국 종교자유위원회 -EU 및 일본 정부 -UN인권기구 -국제인권 NGO -UN구호기구 -언론
문제점	-활용의지 부재 -활용전략 부재	-전문성 부족 -활용전략 부재	-국제 네트워크 미비 -고비용

### 라. 정보관리체계

현행 북한인권정보관리체계의 특징과 주체들을 살펴보면 <그림 3-7>과 같다. 현행 북한인권정보관리체계는 뚜렷한 주도 주체 없이 한국정부, 국내 민간 주체, 국제 주체가 개별적으로 각각 정보를 수집하고 활용하는 구조가 있다. 현행 북한인권정보관리체계의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국정부의 북한인권정보관리체계 내에서의 기능과 역할상의 불균형문제이다. 즉, 한국정부 주체들은 인권정보수집활동과 일부 분석 활동에 참여하고 있지만, 아직 활용 측면에서는 매우 미미한 역할을 수행하고 있다. 둘째, 북한인권정보분석 틀 혹은 분석이론이 부재하다는 점이다. 대부분 북한인권정보 주체들은 북한 내부의 인권침해 개별 사례나 탈북자 실태조사에 치중하고 있다. 셋째, 정보수집과 분석, 활용 단계에서 네트워크형 협의 구조가 취약하다는 점이다. 넷째, 정보활용 측면에서는 단편적인 사실 보도나 일회성 캠페인에 치중하는 현행체계를 개선할 필요가 있다. 특히 북한인권정보수요와 활용도를 제고할 필요성이 있다.

<그림 3-7> 현행 북한인권정보관리체계



### 3. 북한인권정보관리체계 개선방안

#### 가. 기본방향: 민주성·효율성

북한인권정보관리체계를 개선하는 방안은 첫째, 민주성의 증진이라는 방향을 지향해야 할 것이다. 이것을 실현하기 위한 구체적인 방안은 북한 인권정보 네트워크 혹은 민·관협의체의 활성화이다.<sup>40)</sup> 둘째, 효율성의 증진이다. 정보실패를 방지하고 인권정보가 미래 변화를 예측하고 정책을 판단하는 데 중요한 역할을 담당할 수 있다면, 인권정보의 가치와 효율성은 증진된 것으로 볼 수 있다. 효율성 증진을 위한 구체적인 방안은 북한인권정보분석 틀의 개발과 활용이다.

#### 나. 정부 부문

##### (1) 수집단계

국정원과 통일부, 외교통상부는 관련 인권정보를 더욱 개방적인 자세로 공개·공유할 필요가 있다. 북한 내부 인권정보는 물론 재외 탈북자 인권 실태, 국제사회의 대북 인권운동 동향, 국제기구의 각종 관련 자료들을 입수한 정부 주체들은 이러한 정보를 공개·공유하고 더 나아가서 민간 주체들과도 공유할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다.

##### (2) 분석단계

분석단계에서 개선할 점은 전문성 향상 문제이다. 정부 내 관련 부서에 북한인권 전문인력을 양성하고 북한인권 전문직위를 개설하는 것도 매우 시급한 사안이다. 북한인권전문가의 임용과 직책부여는 정부 주체의 북

40) 여기서 말하는 북한인권정보공동체는 북한인권에 관한 협의적, 혹은 광의적 정보를 생산하고 유통하는 데 참여하는 주체들의 네트워크를 말한다. 참여자들은 생산된 정보를 공유하고 자유롭게 활용하며 정보에 대한 피드백을 산출함으로써 정보의 변화와 왜곡에도 관여하게 된다.

한인권정보의 수집·분석 및 활용에서 그 가치와 효율성을 증대시킬 수 있을 것이다.

### (3) 활용단계

정부의 북한인권정보정책은 정보의 산출뿐만 아니라 북한인권정보의 소비와 유통을 확대하는 방향으로 나아가야 한다. 북한인권정보유통망 확산을 위해서는 웹과 SNS 등 새로운 기술환경에서 북한인권정보를 확산하는 노력이 증가되어야 한다. 특히 민간단체들의 인터넷 활용기술에 대한 정부지원이 절실하다. 새로운 북한인권정보수요자를 창출하고 발굴하는 것도 중요한 과업이다. 특히 북한 청소년과 지도층에 대한 접근방법을 모색해야 한다. 또한, 각 급 학교의 통일교육에서 북한인권정보가 활용될 수 있도록 다양한 지원정책이 필요하다.

## 다. 민간 부문

### (1) 수집단계

민간 주체들은 최근 북한인권정보의 수집면에서 가장 두드러진 활동을 하고 있다. 그러나 인권정보수집량에 비해 인권정보의 신뢰성에서 문제점을 안고 있다. 이러한 점들을 개선하기 위해서 무엇보다 민간 주체들이 수집한 정보에 대한 교차검증과 신빙성 있는 정부 자료의 공개가 필요하다.

### (2) 분석단계

국내 NGO의 근무조건이 열악해 우수한 전문인력을 수용하여 북한인권정보를 산출·분석하는 것은 사실상 어렵다. 이러한 여건을 감안하여 정부는 탈북자지원재단 등을 활용하여 국내 북한인권 NGO의 역량 강화 프로그램을 적극적으로 지원할 필요성이 있다.

### (3) 활용단계

민간 주체들은 대중적 인지도를 높이기 위해서 경쟁적으로 북한인권정보를 생산하고 유통하는 경우가 있다. 확인되지 않은 사실들이 무책임하게 송출되는 경우도 종종 있기 때문에 이에 대한 책임성을 증진할 필요가 있다.

## 4. 국제 주체

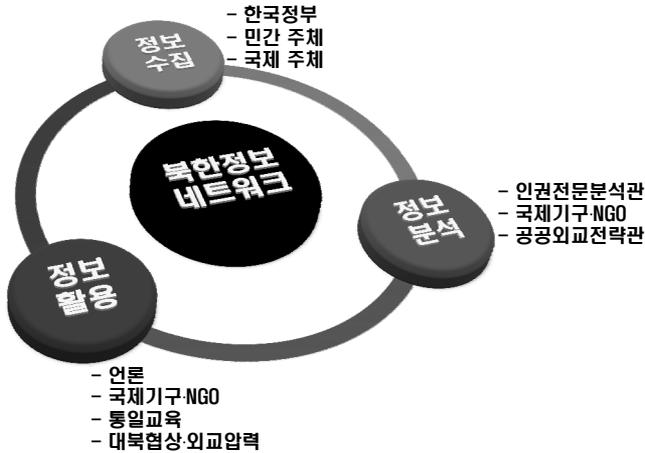
국제 주체들은 북한인권정보를 취득하는 주요 소스로서 한국 내 탈북자, 정부보고서, NGO보고서 등에 크게 의존하는 현상이 나타나고 있다. 그러나 지나치게 일부 소스에 의존하여 정보의 신빙성이 떨어지고 언어적 장벽으로 정보취득에 어려움을 겪는 경우도 발생하고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서 국제 주체들과 국내 정보원들은 상호 긴밀한 정보 네트워크를 구축할 필요가 있다. 특히 사이버 공간에서 북한인권아카이브가 구축된다면, 국제 주체들의 정보취득과 분석활동에 큰 도움이 될 수 있을 것이다.

## 5. 정보관리체계

### 가. 수집단계

우선 북한인권정보 네트워크의 구축이다. 특히 인터넷과 SNS를 통한 실시간 네트워크는 북한인권정보 산출, 검증, 확산, 활용에서 핵심적인 요소이다. 그 이외에도 주기적인 국제회의, 세미나, 워크숍 등은 오프라인 접촉망을 유지하는 중요한 연결고리이다. 각종 저널과 학술지, 북한인권 보고서 등도 참여자의 정보교류와 관점 공유의 중요한 매체이다. 국내외 미디어, 언론기관도 이러한 국제북한인권정보 네트워크의 주요한 참여자로서 정보산출과 정보소비에 적극적으로 가담해야 한다. 이것을 그림으로 표시하면 <그림 3-8>과 같다.

<그림 3-8> 개선된 북한인권정보관리체계



#### 나. 분석단계

북한인권정보관리체계 분석단계의 문제점을 개선하는 방안은 북한인권정보분석 틀의 개발과 활용이다. 단편적인 사실정보수집과 정보산출, 활용에 머무르지 말고 북한개방과 정책 개선을 유도하기 위한 더욱 적극적인 개입구도로서 북한인권정보를 활용할 필요성이 있다.

북한인권정보는 북한의 개혁·개방과 관련하여 2가지 차원의 역할을 수행할 수 있다. 우선 국제사회에서 북한인권개선을 위한 합의를 하고 국제기구 및 국제 NGO활동의 정당성과 근거를 제공하는 것이다. 이를 통해 UN 및 주요 국가들은 북한에 대한 외교적 압력과 인권대화를 지속적으로 요청할 수 있다. 또한, 북한주민의 의식제고를 지원할 수 있다. 현재 KBS 한민족방송을 포함하여 다양한 정보가 북한 내부에 유입되고 있다. 이러한 방송 채널과 정보유입 경로를 통하여 북한인권실상에 관한 정보가 북한 내부에 들어가고 주민의 관심을 높여주는 장기적인 효과를 기대할 수 있다.

#### 다. 활용단계

정보활용에서 통일교육 및 대북협상에서 활용도를 적극적으로 개선하고 확대해야 한다. 지금까지 통일교육은 통일의 당위성, 비용-편익 대비 접근방법 등을 강조하여 경제적 접근방법과 추상적인 논의라는 단점이 있다. 이러한 점을 보완하기 위해서 북한인권 실태와 북한주민의 고통을 알리는 것은 통일의 추상적 당위성을 보완하는 측면이 있다. 또한, 국제사회의 북한인권 개선을 위한 개입은 통일을 위한 국제적 협력체제 구축과 연관되어 있어 앞으로 중요한 함의를 가진다. 이러한 점들은 앞서 기술한 북한인권정보분석 틀의 개발과 함께 북한인권전문가들의 논의가 더욱 필요한 부분이다.

### IV. 소 결

북한체제의 위기 심화는 북한 사회·문화의 총체적 쇠퇴 및 인권상황의 악화를 의미한다는 점에서 사회·문화 및 인권 분야 정보의 중요성이 부각되고 있다. 이는 북한주민의 인간 안보적 관점의 위기 해소를 위한 대책에서도 의미가 있으며, 생활세계 차원에서 북한체제의 내구력을 측정하는 주요 지표로 활용할 수 있다는 점에서도 중요하다. 논의된 북한 사회·문화 및 인권정보관리체계의 개선방안은 다음 <표 3-6>과 같이 정리할 수 있다.

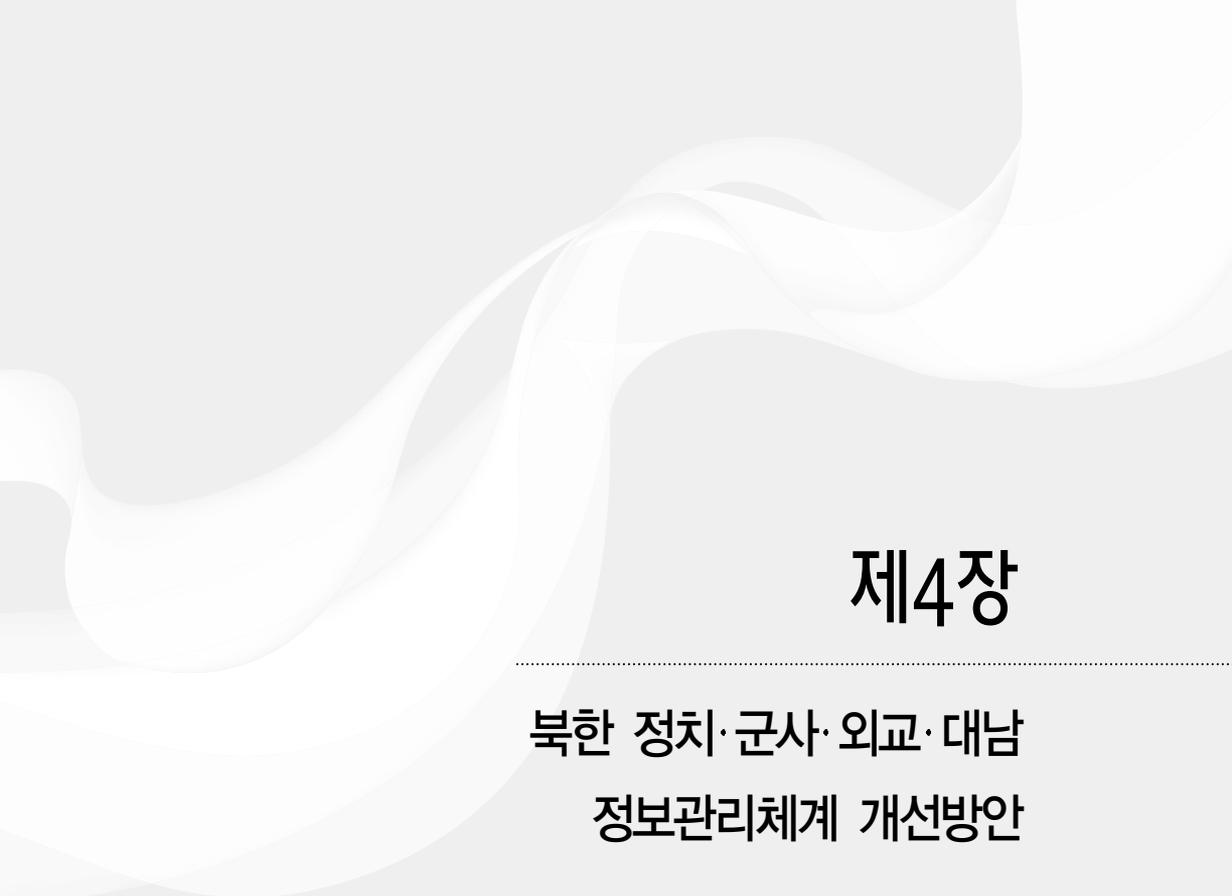
<표 3-6> 북한 사회·문화 정보관리체계 개선방안

구분	정부 부문	민간 부문
수집 단계	문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>-수집 범위의 단편성</li> <li>-수집 경로의 제한성과 비용의 부담</li> <li>-정보 신뢰성과 대표성</li> <li>-기술정보수집 능력의 제약</li> </ul>
	개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>-역량 전수와 자원수집 공유</li> <li>-민간정보수집지원체계 마련</li> <li>-기술정보수집과 지원</li> <li>-정보수집 통합 시스템 구축</li> <li>-의미정보수집과 정확성 제고</li> </ul>
분석 단계	문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보의 정치화</li> <li>-전문적 분석 역량 부족</li> <li>-분산형 분석구조와 정보 부정확성</li> <li>-협력적 분석 네트워크의 미흡</li> <li>-정보 오류 검증의 시의성문제</li> <li>-데이터베이스(DB) 부재</li> <li>-정보해석의 정치화</li> </ul>
	개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보분석 우선순위의 신축성 확보</li> <li>-민간 부문의 협업적 분석 매뉴얼 마련</li> <li>-정보 영역별 통합분석</li> <li>-민간 부문의 분석 역량의 질적 제고방안</li> <li>-정보내용 간 상호영향 평가</li> <li>-인적자원 간 통합분석 시도</li> <li>-정치화 요인 분석과 대응</li> <li>-주요 민간정보의 피드백 활성화</li> </ul>
활용 단계	문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>-주체 간 정보공유의 한계</li> <li>-배타적 정보 공유</li> <li>-기본정보 중심 활용</li> <li>-정보의 낮은 신뢰성</li> <li>-정보공개 제한</li> </ul>
	개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보 축적·공유 커뮤니티 구축</li> <li>-민·관협동의 북한 사회·문화 정보 'NKpedia' 구축</li> <li>-전략정보의 확대</li> <li>-탈북자 구술 자료의 통합아카이브 설치</li> <li>-정보활용방안의 정교화</li> <li>-집단지성에 기반을 둔 보안체계 구축</li> <li>-민간안보정보공유 대응체계구축</li> </ul>
거버넌스 · 제도	문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산재한 정보활동의 비효율성</li> <li>-정보접근의 획일적인 제도적 제약성</li> <li>-민·관정보협력체계 구축 한계</li> <li>-제도적 제약에 의한 정보의 비효율성 증가</li> </ul>
	개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>-인간안보 정보공유와 대응체계 구축</li> <li>-차등적 정보접근권 허용</li> <li>-정부 부문의 정보관리체계에 민간 참여 확대</li> </ul>

<표 3-7> 북한인권정보관리체계 개선방안

구분	정부 부문	민간 부문	국제 주체	
수집 단계	문제점	-소극성 -정보의 파편성 -정보협의 부재	-경쟁적 산출 치중 -전문성 결여 -정보의 신뢰성 문제	-언어장벽 -현장접근성 제한 -고비용
	개선 방안	-정보공유 강화 -인권정보 네트워크 -정보협의 증진	-정보공유 강화 -전문성 제고 -정보검증	-국제 네트워크 -인적교류 강화 -웹아카이브구축
분석 단계	문제점	-정보협의부재 -전문성 부족	-분석 틀 미비 -전문성 부족	-국제교류 미진 -언어장벽
	개선 방안	-NGO 역량 강화지원 -인권정보분석 틀 구축 -전문성 제고	-인권정보분석 틀 구축 -전문성 제고 -국제교류 강화	-분서기법 전수 -국제교류 증진
활용 단계	문제점	-활용의지 부재 -활용전략 부재	-양적산출 치중 -활용전략 부재	-국제 네트워크 미비 -고비용
	개선 방안	-통일교육 활용 -인권정책 활용 -북한주민의식 제고 -신규수요 창출	-인권정보 질적 제고 -뉴미디어 활용 강화 -웹아카이브 활용	-국제 네트워크 -웹아카이브 활용

통일에 대한 실질적 대비 필요성이 제기되면서 전통적인 외교·안보적 차원의 북한정보뿐만 아니라 북한 사회·문화 및 인권 정보의 중요성도 커지고 있다. 북한 사회·문화 및 인권 정보는 북한체제의 실상을 알려주는 동시에 북한체제의 내구력을 측정할 수 있는 심층적 자료로서의 의미를 지니고 있다. 특히 북한주민의 인간안보적 위기에 대한 대응체제의 구축에서도 중요한 의미를 지닌다. 정부와 민간 차원의 역량 제고 노력과 더불어 정부와 민간 간 협력 네트워크 구축, 관련 정보의 수집과 분석, 그리고 활용단계에서의 효율성 극대화를 위해 노력해야 할 것이다.



# 제4장

---

북한 정치·군사·외교·대남  
정보관리체계 개선방안





# 제4장 북한 정치·군사·외교·대남 정보관리체계 개선방안

## I. 북한정치정보관리체계 개선방안

### 1. 북한정치정보의 특성

일반적으로 정치정보(political information)란 국내외의 정치상황과 정치환경 및 그 전개 과정과 문제점 등에 대한 정보를 말하는 것으로 정치 주체(개인, 정당, 의회, 내각, 관료, 이익단체, 국가 등의 집단 및 조직)가 정책을 결정할 때 또는 정책결정 과정에 미치는 영향 등을 통제하기 위하여 이용하는 정보를 의미한다.<sup>41)</sup>

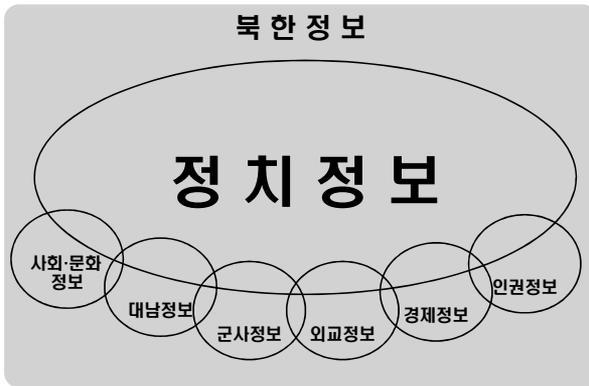
북한정치 분야의 정보는 다른 분야의 북한정보보다 우리의 대북정책결정이나 안보문제와 더욱 밀접한 관계가 있다는 측면에서 중요성이 높다. 그럼에도 폐쇄적인 북한체제의 특성 때문에 북한권력 핵심층의 동향을 비롯한 북한정치 분야의 정보는 다른 여타 분야의 정보와 비교하여 상대적으로 객관적인 정보를 획득하기가 어렵고, 설령 획득한 정보라고 할지라도 그다지 신뢰도가 높지 않다.

그렇다면 북한정치 관련 정보의 범위를 어떻게 설정할 것인가. 정치의

41) 한희원, 『국가정보체계 혁신론』 (서울: 법률출판사, 2009), p. 19.

영역은 외교, 군사, 사회, 경제, 인권 등 여타 분야와 비교해 볼 때 광범위하고 혼재되어 있다. 그러므로 사실상 정책결정 과정에 관련되는 정보는 모두 정치정보라고 할 수 있다. 그런 점에서 여기서 말하는 정치정보란 정보활동 주체의 정책결정 과정의 관련 여부를 떠나 내용상 협의의 개념으로 범위를 한정해야 할 필요가 있다.

<그림 4-1> 북한정치정보와 다른 정보간 영역



그런데 최근 들어 과거와 달리 북한을 상대하는 주체가 우리 정부나 공식적인 단체를 넘어 회사나 개인으로까지 확대됨으로써 북한정치 분야 정보에 대한 관심이 커졌다. 북한의 정치상황과 관련된 정보를 단순히 정부에서만 필요로 하는 것이 아니라 민간에서도 필요로 하게 되었다. 개인이나 기업들은 북한을 상대로 사적인 영역의 권리와 이윤을 추구하는 의사결정을 하기 위해 북한의 정치상황에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다.

앞서 살펴본 북한정치정보의 특징 속에서 지난 1차년도 북한정보관리체계 실태조사연구에서 제시된 북한정치정보관리체계의 문제점과 그에 대한 개선방안을 정리하면 <표 4-1>의 내용과 같다.

<표 4-1> 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안

구 분	문제점	개선방안
수집단계	자극성 있는 정보에 대한 경쟁적 집착	정치분석에 필요한 기초정보의 체계적 공급
분석단계	소수분석가에 의존, 조작 가능성	정보의 신뢰성 주의, 연구자 전문성 제고
활용단계	불충분한 분석에 대한 자각	분석결과 집합 및 상호검증체계 구축

## 2. 기존 북한정치정보관리체계의 문제점

### 가. 정부 차원

국가기관은 주로 수집과 분석 활동을 하는 국정원, 국방부, 통일부뿐만 아니라 정보의 활용 측면에서 보면 청와대, 외교통상부, 국회, 검찰은 물론 국가인권위원회나 한국관광공사 등 모든 국가기관이 북한정보활동의 주체가 될 수 있을 만큼 다양해졌다.

먼저 정보의 수집 차원에서 보면, 북한정치정보 가운데 대표적인 것이 북한당국이 발표하는 자료나 탈북자를 통한 정보이다. 정부 차원에서 북한정치 분야 정보수집의 주요 출처는 다양한 첩보 및 정보활동을 통해 획득해 내는 자료들로 대부분 비공개 자료들이 많다. 이러한 수집활동은 남북관계나 외국과의 관계가 극도로 악화할 경우 제약을 받게 된다.

둘째, 수집된 첩보는 분석단계에서 정보의 정치화를 가장 경계해야 한다. 우리 사회에서 북한정치에 대한 이해방식이 다양화되면서 북한정보에 대한 수요가 급증하였고, 보수적인 관점과 진보적인 관점이 경쟁하기 시작하면서 정보 주체의 정치적 선입견과 편견이 정보의 수집과 가공에 영향을 미치는 확인편향(confirming bias)현상이 나타난다.

셋째, 정보의 활용단계에서 정보의 독점을 피해야 한다. 정부는 정보의 생산과 소비를 동시에 추구하는 프로슈머(prosumer)이면서 민간에게

정보를 공급하는 역할을 한다. 정부로서는 민간에 대한 정보공급에서 공개수준을 결정한다. 그렇지만 정치정보관리체계 역시 국가뿐만 아니라 다양한 주체의 참여를 통해서만 발전하고 성과를 거둘 수 있다.

#### 나. 민간 차원

첫째, 정보의 수집단계에서 과도한 경쟁에 따른 확인편향에 주의해야 한다. 최근 들어 민간 차원의 정보수집활동이 활발해지면서 과도한 경쟁으로 인해 더욱 자극적인 정치정보에 집착하는 경향이 발생하고 있다. 이러한 경향은 수집단계에서부터 한쪽으로 편향된 정보에 집착하게 하는 확인편향의 문제점을 동반하고 있다.

둘째, 북한 관련 정보활동이 제대로 이루어지기 위해서는 이념적 논쟁이나 편향성을 가능한 지양할 필요가 있다. 확인되지 않은 이념적인 내용을 수집하여 전파하는 북한 관련 사설단체나 이를 여과 없이 기사화하는 언론들로 인해 오히려 북한을 자극하거나 우리 내부의 혼란만 가중될 가능성이 있다.

셋째, 북한정치정보의 활용 차원에서 민간 차원의 또 다른 역할은 정부가 배포한 정보에 대한 검증이다. 아무리 정부가 생산한 공식정보라고 할지라도 언론이나 학자는 이를 다시 확인해야 할 필요가 있다. 또한, 북한정보관리체계에서 정부와 민간의 적절한 분리와 견제는 북한정보관리체계 혁신에서 매우 중요한 부분이다.

#### 다. 법·제도적 차원

첫째, 북한정치 분야 정보를 수집하기 위한 제도상 근본적인 문제점은 종합적인 수집 시스템 자체가 구축되어 있지 않다는 점이다. 실제 발생하는 여타 문제점의 상당 부분이 바로 시스템과 컨트롤타워의 부재에서 시작된다고 보아도 과언이 아니다. 최근 민간 차원에서도 다양한 정보가 수집되고 있는 상황에서 정부와 민간에서 수집한 정보가 분리되어 공유

되지 못하는 것은 정보운영상 바람직하지 못하다.

둘째, 정보의 공유 차원을 넘어 분석 업무 간 민·관협조체제가 부재한 점 역시 당면한 문제점이고, 또한 근본적으로 북한정보가 수집되어 분석을 거쳐 활용되는 일련의 과정이 어떠한 북한 관련 정보의 분석을 체계화 하거나, 분석결과를 검증하는 시스템이 아직 마련되어 있지 않다는 것도 문제점이다.

셋째, 북한 관련 도서관이나 자료실에 비치된 자료 이용에 대한 지침을 제공하고 있는 ‘특수자료취급지침’에 대해서도 세부적으로 재검토가 필요하다. 2011년 7월부터 일부 개정된 내용은 일반인의 북한정보접근에 제약조건을 강화하였다. 이것은 정확한 북한정치정보를 분석하는데 도움이 되지 않는다.

### 3. 북한정치정보관리체계 개선방안

#### 가. 기본방향

제대로 된 북한정치정보관리체계를 위해서는 정보배분 시스템 개선을 통해 정보의 편중성, 신뢰성, 접근 제한성 등이 해소되어야 한다. 또한 정보공유와 상호검증을 통해 분석의 신뢰도를 제고하고 제도적 개선을 통해 정보의 활용도를 높이는 것 등이 주요한 해결 과제라고 할 수 있다. 특히 정치정보의 특수성을 고려할 때 정보의 정치화는 통제되어야 한다.

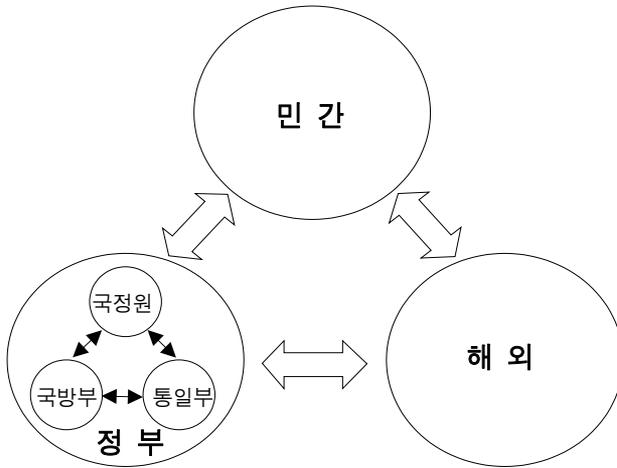
#### 나. 주체별 개선방안

##### (1) 정부 차원

정부는 북한정치 분야 정보활동의 가장 큰 주체로서 국정원, 국방부, 통일부 등 여러 기관에서 관련 정보를 수집하고 분석하고 있다. 정부기관의 원활한 정보수집을 위해서는 정보수집 채널 간 정보공유를 확대하고

각 정보 채널 간의 견고성을 유지해 나가는 것이 중요하다. 이를 위해선 정부(정보)당국자의 ‘정보공유확대’ 의식이 우선되어야 한다. 정부 내 정보생산 기관 간에 정보공유체제를 점검해 볼 필요가 있다. 현재 일정한 정도의 협조는 잘 이루어지고 있으며, 청와대를 중심으로 외교·안보정책(실무)조정회의 등을 통해 필요 사안에 따라 관련 부서끼리 정보를 공유하고 있다. 그러나 여전히 체계적이지 못하고 부처 이기주의로 인해 적극적이지 못한 면이 존재하고 있다. 또한, 민간으로의 정보공유나 배포가 제한된 상황에서 일차적으로 정부 내 정보생산기관, 특히 안보부처 간의 원활한 정보공유는 중요하다.

<그림 4-2> 북한정보수집 채널의 공유 확대 및 견고성 유지



둘째, 정보업무에서 휴먼 네트워크는 핵심이다. 민간 영역의 민·관합동정보공개자문기구가 높아지고 있는 상황에서 정부가 선도적으로 민간 정보 영역과의 교류를 강화하고 발전시키는 것은 정부의 정보활동에도 좋은 촉진제가 될 수 있다. 정부가 먼저 나서 민·관협력, 대민지원 등의 방법을 통해 단계적으로 개방형 정보순환구조로 개선하는 방안을 적극적으로 모색해 나가야 할 때이다.

셋째, 정보실패를 막기 위해 현 대외정보 채널을 재점검하여 상시 안정적으로 정보를 획득할 수 있는 대외정보 채널을 구축한다. 또한, 북한정치 상황을 판단하기 위한 기존 자료가 절대적으로 부족하다는 점을 고려하고, 필요할 때 적시성을 갖춘 정보를 생산해 낼 수 있는 독자적인 자료원 개발에 노력한다.

넷째, 정확한 정보분석능력을 갖추기 위해 전문성 있는 분석관을 확보한다. 이를 위해 북한분석관의 개방적 충원 및 외부 위탁교육 확대, 인사·보수 등 장기근무여건 마련 등을 검토한다. 또한, 정책결정자의 인식론적 오류와 정치적 선입견을 극복하기 위해 정보에 대한 책임성 제고와 함께 여러 층위의 정보감시와 환류체계를 강화한다.

<표 4-2> 정부 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	-정부기관 간 과다경쟁 -남북 및 주변국 관계에 따른 제약	-정부 내 정보공유 확대 -국외 민간정보 영역의 활용 -다양한 대외정보 채널 구축
분석	-인지적 오류 -정보의 정치화	-전문성 및 책임성 있는 분석관 양성 -정보기구에 대한 감독과 민주적 통제
활용	-정보의 독점	-여러 층위의 정보감시 및 환류(feedback)체계 강화

## (2) 민간 차원

첫째, 민간 차원에서 발생하는 문제점을 개선하는 방안의 핵심은 민간 공유 네트워크를 구축하고 이를 다시 정부와 연동하는 것이다. 이러한 네트워크는 기존의 소규모 네트워크를 그대로 유지하면서도 이를 이중으로 통합하는 방식이 바람직하다. 이를 기반으로 민간 차원에서 다양한 전문가가 참가하는 협동분석 프로젝트를 수행하는 것이 필요하다.

둘째, 언론의 과잉 경쟁에 따른 오보와 북한정보의 상업화, 정보의 정치화에 동조는 법적인 제재도 필요하지만, 1차적으로는 언론 스스로 자각하여 자제하고 네트워크화된 시민사회가 지속적인 감시를 통해 견제해 나가는 것이 필요하다. 또한, 국익과 국민의 알권리의 조화 속에서 보도를 스스로 자제하고 이를 어길 때 언론사들 간 견제와 제재를 할 수 있는 자발적인 노력을 기울여야 할 것이다.

셋째, 북한정보관리체계와 관련하여 민간이 담당해야 하는 중요한 역할 가운데 하나는 북한전문가 양성이다. 또 다른 역할은 과거 분단이나 체제전환을 경험한 국가나 이를 연구해온 국외전문가 그룹과의 적극적인 국제적 연구협력의 추진이다.

**<표 4-3> 민간 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안**

단계	문제점	개선방안
수집	-과도경쟁에 따른 확인편향 (confirmationn bias)	-민간 공유의 네트워크 구성 및 확대
분석	-이념적 편향성 -사실 북한정보단체 난립	-협동분석 프로젝트 수행 -북한전문가 양성 -국제 연구협력 강화
활용	-정보검증 부족	-언론의 책임성 제고

#### 다. 법·제도적 개선방안

첫째, 수집 차원의 문제점들을 제도적으로 개선하기 위해서는 공개정보 활용체계 강화를 위한 공개정보센터 설치나 통일부와 국정원에서 실시하고 있는 북한정보 및 자료지원 관련 센터와 서비스를 확충하는 방안이 필요하다. 이러한 방안 외에 비밀등급 자동격하제도 도입 등과 같은 국가비밀보호제도의 탄력적 개선책 마련과 정보공개제도 활성화를 통한 비제도적이고 개인적인 정보제공 관행의 극복, 북한접촉신고제도의 현실

화와 같이 정보공개제도와 국가비밀보호제도 관련 법 등 실질적인 제도의 조화로운 변화가 있어야 할 것이다.

둘째, 북한정보를 정확히 분석하고 예측하기 위해 필요한 정보를 선별하고 계획적으로 수집할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 수집된 정보에 대한 종적인 비교와 횡적인 비교를 통해 북한정치정보를 올바르게 분석하기 위한 정보분석의 컨트롤타워를 구축해야 한다. 이를 위해 현 청와대 내에 북한정보를 포함해 정보를 융합할 수 있는 부서를 재설치하는 방안을 검토한다. 이와는 별도로 청와대 외교안보수석실 예하 정보비서관을 부활시키는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

셋째, 북한의 전반적인 정세에 대한 정확한 분석과 이에 근거한 향후 동향을 예측하여 정책수립에 활용하기 위해서 북한 관련 정보, 특히 정치 정보에 과학적이고 체계적인 정세분석방법의 개발이 필요하다. 이를 위해 북한정보의 지표화·지수화를 통해 북한정치정보관리 시스템을 개발한다. 또한, 국내외적으로 관련 전문가 네트워크를 구축하여 북한정세 분석에 대한 국내적·국제적 정보공유체제를 형성하는 방안도 적극적으로 검토한다.

<표 4-4> 법·제도 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	-민·관정보공유제도 미비	-종합적인 북한정보 컨트롤타워의 구축 -북한 인터넷 사이트 접근허락의 점진적 확대
분석	-민·관정보분석 협조체제 부재 -정보검증 시스템의 부재	-종합 컨트롤타워의 구축
활용	-특수 자료에 대한 접근제한	-‘특수자료취급지침’의 완화

## 라. 북한정치정보관리 사례연구

북한정치 분야에서 우리의 대표적인 정보활동 실패 사례를 꼽으라면 ‘김정은 방중 오보’를 들 수 있다. 이번 소동을 단순하게 현재 우리의 대북, 대중 정보망의 허점 정도로 평가하기에는 매우 중요한 반성과 교훈을 내포하고 있다.

북한 최고지도자인 김정일의 동선을 추적하는 것은 그다지 새롭거나 어려운 일이 아니다. 이번에도 북한의 김정일이나 김정은과 같은 최고지도자급이 움직이리라는 첩보는 그다지 어렵지 않게 획득할 수 있었을 것이다. 그러나 최고지도자급 인사가 김정일인지 김정은인지에 대한 정확한 정보를 획득하는 데는 실패한 것으로 보인다. 하지만 방중 인물이 김정은일 것이라는 정보를 우리 정부가 근거 없이 추측만으로 생산해 내지는 않았을 것이다. 아마도 김정일 방중과 김정은 방중이라는 2가지 모두 추측할 만한 첩보가 입수되었을 가능성이 크다. 단지 그 중에 무엇이 더 신뢰할 만한 것인지 정확하게 판단하는 데 실패한 것으로 보인다.

정황적으로 볼 때, 2010년 김정일이 2차례나 중국을 방문하였기 때문에 채 1년도 안 된 시점에서 김정일이 방중할 가능성을 매우 낮게 보았을 가능성이 크다. 분석관이 현재 북한이 처한 내부사정과 북·중관계, 그리고 한반도를 둘러싼 국제관계를 더욱 면밀하게 분석했다면 김정일의 방중 가능성을 크게 보았을 가능성도 있다. 그러나 최초 ‘김정은 방중’으로 판단한 것에 복합적인 정보실패의 요인이 작용했을 가능성이 크다. 분석관 한 개인의 확인편향에서 기인한 것인지 아니면 정보의 정치화에 따른 것인지는 알 수 없으나, 이번 오보는 객관적 정보의 부재 속에서 확인되지 않은 첩보를 바탕으로 성급히 내린 자기희망적 판단의 결과물일 가능성도 있다.

우리 정부의 정보기관에서는 지속적으로 김정은의 방중 가능성을 예측해 왔다. 김정일의 건강문제로 조속히 후계자의 지위를 공고화하기 위해 김정은이 중국을 조만간 방문할 것이라고 예상했다. 결국 ‘세자 책봉’을

받기 위해 김정은을 중국에 보낼 것이라는 북한 본질에 대한 그릇된 이해와 우리의 바람이 만들어 낸 정보의 정치화로 인한 정보실패의 대표적인 사례로 볼 수 있을 것이다.

이번 김정은 방중 오보사건을 통해 얻을 수 있는 또 하나의 중요한 문제점과 교훈은 정보수집의 연속성과 견고한 정보 채널 유지의 필요성이다. 남북관계 경색에 따라 차단된 북한 내 정보수집 경로 이상으로 주변국 특히 중국과의 외교관계 또한 악화하면서 발생하는 북한정보수집 경로의 단절도 간과해서는 안 된다. 아무리 남북관계가 막혀 있더라도 한·중관계에서 유연하게 대처했다면 김정일의 방중사실을 두고 이러한 소동이 벌어지지는 않았을 것이다.

김정은 방중 오보사건을 민간 차원에서 보면 북한정보에 대한 언론의 문제점도 여실히 보여주고 있다. 물론 정부 측에서 나온 이야기를 근거로 기사화한 것이지만 이 역시 더욱 자극적인 내용을 선호하고, 특종을 선점하기 위해 검증은 도외시하는 언론의 속성을 그대로 나타내고 있다. 최소한의 사실 확인과 보도에 따른 책임은 응당 언론이 져야 한다.

## II. 북한외교정보관리체계 개선방안

### 1. 북한외교정보의 특성

#### 가. 북한외교정보의 특성

첫째, 북한외교는 비밀주의적인 특징을 가지고 있어 철저하게 관련 당국자들만이 공유하고 외부에 공개하지 않고 있다. 외교정보 대부분이 비공개로 되어 있어 정확한 정보를 확인하고 수집하기 어려운 문제점이 있다. 둘째, 북한외교정보의 다른 특징은 외교정보를 과장하는 경우가 빈번하다는 것이다. 최고지도자의 외교는 국내적으로 주민에 대해 선전하고 지도자의 치적을 우상화하는 목적으로 활용되기 때문에 외교적 실

패를 은폐하기 위해서 정보의 비공개를 유지하고 있다. 셋째, 북한외교는 최고지도자의 방문을 중심으로 주요 외교사안이 진전되는 경우가 많다는 특징이 있다. 최고지도자의 국외 방문은 신변 안전문제로 인해 가능한 노출을 꺼리고, 국외 방문 시 이루어진 이면합의를 알기가 어려우므로 정보의 오류와 잘못된 예측이 나오게 된다.

#### 나. 북한외교정보관리의 특성

첫째, 북한외교정보의 수집, 분석, 활용에서 가장 큰 특징은 국가중심의 정보활동이 이루어지고 있다는 점이다. 탈냉전 이후 북한을 제외한 다른 지역의 정보는 많은 부분이 민간 부문에 유입되었으나 북한외교정보는 분단 대치의 특수적 상황을 고려하여 국가가 주도적 역할을 할 수밖에 없다. 둘째, 그동안 외교·안보 분야의 정보는 기밀 보호 아래 비공개 원칙이 우선시되었다. 사실 확인이 되지 않은 정보가 유통되고 이로 인한 오류와 불확실한 예측이 발생하는 상황을 고려하면, 정보 당국이 정보공개를 통한 오류를 바로잡고 발전 방향을 모색하는 시각의 전환이 필요하다.

## 2. 기존 북한외교정보관리체계의 문제점

### 가. 정부 차원

#### (1) 수집단계

첫째, 북한당국이 공개적으로 외부에 발표하는 자료는 북한당국이 자국의 실정을 은폐하거나 협상력 확보를 위해 사실을 왜곡하고 과장하는 경우가 많다. 또한, 개인은 개인의 이익을 위해서 고의적으로 공개적인 자료를 각색하여 허위정보를 제공할 가능성도 있다.

둘째, 정부 및 공공 부문의 북한외교정보수집에서 가장 큰 문제점은

부처별로 수집한 정보가 공유되지 않아 동일한 사안에 관해 정부기관이 중복하여 수집하는 경향이 있다는 것이다. 타 부처와의 정보공유가 부분적으로 이루어지고 있으나, 정보공유에는 시간이 걸리기 때문에 중요한 정책결정의 시기를 놓치는 경우가 발생할 수 있다.

셋째, 한 국가의 외교를 분석하기 위해서는 총체적이고 역사·문화적인 고려가 필수적이다. 그리고 국내 요인뿐만 아니라 국제적 요인, 지역적 요인에 대한 분석이 필요하며 특정 대상과의 외교관계는 상대국에 대한 국내 각 분야에 대한 이해가 필요하고 대상국과 제3국의 관계도 고려해야 한다. 그러나 각 기관의 제한적인 역량의 한계 때문에 포괄적이고 종합적인 정보수집이 어려워 필요한 부분의 정보를 단편적으로 수집하는 한계를 보이고 있다.

## (2) 분석단계

첫째, 정부기관 간의 분석 네트워크가 존재하지 않기 때문에 서로 다른 분석이 존재하고 이것은 정보의 신뢰성을 저하시킨다. 다른 국가기관에서 나온 상반된 분석은 정보의 활용을 어렵게 만들고 있다.

둘째, 정보분석에서 중요한 것은 현상분석이 과거의 축적된 역사와 사례를 바탕으로 해야 한다는 점이다. 역사를 바탕으로 두지 않은 분석은 사실의 정확한 설명이나 예측을 불가능하게 하므로 지속적이고 체계적인 분석체계가 구축되어야 한다.

셋째, 북한과의 대화나 협상을 해온 관료들의 경험과 노하우는 북한외교정보를 해석하는 데에 매우 유용하게 쓰일 수 있다. 그러나 고위 관료들이 퇴직 또는 보직 전환을 할 때 이들이 가진 경험과 노하우를 활용하는 사례가 많지 않다.

넷째, 북한외교정보에 대해 정치·안보 중심의 시각으로 분석하는 것은 북한 외교의 입체적 분석을 어렵게 하고 있다. 북한의 외교 행위는 대외경제협력이나 문화교류의 측면과 상호영향을 주고받으며 밀접히 연계되어 있다.

### (3) 활용단계

첫째, 북한외교정보활용에서도 부처 간 정보활용의 협력이 이루어지지 않는 부분이 발생한다. 때로는 부처 간 경쟁으로 기관 이익과 관련하여 정보를 왜곡하는 경우가 발생하기도 한다.

둘째, 정부기관이 보유하고 있는 북한외교정보가 공개되는 정보량이 제한적이기 때문에 정보의 질을 확인할 수 없는 문제가 발생한다. 일부 부서는 정보공개청구를 통해 공개가 요구되었음에도 쉽게 공개하지 않는 부분이 있다. 이로 인하여 부정확한 정보로 방치되는 문제가 발생한다.

셋째, 북한외교에 대한 부정확한 정보가 활용되고 확대되는 것은 이를 수정하기 위한 정부기관의 소극적 자세에 문제점이 있다. 부정확한 정보가 활용되고 재생산되어 발생하는 비효율과 사회적 이익을 고려한다면 정부기관의 적극적 오류 수정 노력이 필요하다.

## 나. 민간 차원

### (1) 수집단계

첫째, 민간 차원에서 북한외교정보를 수집하는 정보원 자체를 확보하기가 용이하지 않다는 것은 민간 분야의 정보수집활동을 제약하는 원인이 된다. 그리고 국내 외교·안보 분야의 민간 연구기관의 인프라 부족도 민간의 정보축적을 어렵게 하는 원인이기도 하다.

둘째, 정보원이 제한적이기 때문에 정보의 신뢰도가 가장 중요한 문제로 지적된다. 민간 분야에서 이를 검증할 만한 능력과 시스템을 갖추지 못한 상황에서 경쟁적으로 북한외교정보를 수집하는 것은 정보의 질을 저하시키는 원인이 되고 있다.

셋째, 북한 당국의 공식 발표와의 비교를 위해서도 제3국의 정보수집은 중요하다. 그럼에도 제3국을 통한 북한정보수집은 아직 체계화되어 있지 못하고 언론을 통한 정보수집에 집중하고 있다.

## (2) 분석단계

첫째, 북한외교정보를 제한적인 정보원을 통해 수집하여 체계적 분석을 통하지 않고 공개하는 것은 오히려 역기능을 낳고 있다. 그리고 정보분석을 소수 전문가의 평가와 분석에만 의존하는 것도 또 다른 문제점으로 지적될 수 있다.

둘째, 민간기관은 국외 민간 부분과의 협력으로 정부기관의 정보분석의 부족한 부분을 메워줄 수 있어야 한다. 그러나 현재 민간 부문은 국외 기관과의 협력 네트워크가 수립되어 있지 않아 국외 기관의 정보분석을 활용하지 못하고 있는 경우가 많다. 상대적으로 미국의 북한외교정보 분석은 국내에서 많이 소개되고 활용되고 있으나 중국이나 일본의 외교 정보의 활용도는 낮은 편이다.

셋째, 민간의 북한외교정보가 많이 활용되지 못하는 원인 중의 하나가 분석의 편향성에 있다. 각 기관의 특성을 반영하는 것이기는 하지만 정보 자체가 가진 가치를 평가절하하거나 평가절상하기 때문에 이에 대한 정보를 활용하지 못하는 경우가 발생하기도 한다.

## (3) 활용단계

첫째, 정부가 보유한 정보와 민간 영역이 보유한 정보가 연계되지 못한 점은 또 다른 문제점으로 지적된다. 각 분야 간 정보의 유기적 연계 없이 정보활용의 활성화를 기대하기 어렵다. 불필요한 사항까지 모두 공개가 제한되기 때문에 북한외교정보는 공유가 용이하지 않다.

둘째, 국내 북한외교정보의 유통은 주로 언론을 통해서 이루어지는 경우가 많은데 언론의 편향된 관심에 의해 정보가 불균형적으로 활용되는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 북한의 정치, 그중에서도 최고지도자에 대한 과도한 정보 집중은 검증되지 못한 주관적 정보에 치중할 가능성이 있다. 언론사 내부 전문기자의 부족은 북한외교이슈에 부정확한 분석의 한 원인이기도 하다.

### 3. 북한외교정보관리체계 개선방안

#### 가. 기본방향

##### (1) 정부 및 공공기관 차원

북한외교정보의 특성상 이에 대한 시장은 완전경쟁시장이 아닌, ‘독점적 경쟁시장’이 되어야 한다. 분단국가라는 현실을 고려해볼 때 북한외교정보가 정부 및 공공기관에 집중되는 현실은 불가피하기 때문에 정부 및 공공기관이 독점적 지위를 가지지만 민간 부문을 수용하고 활용하는 체계가 구축되어야 한다. 정보의 민주성을 존중하되, 정부 및 공공기관이 주도적으로 정보공개로 결정하는 권리 역시 존중하는 중요한 연결고리가 될 수 있다. 마지막으로 북한외교정보의 수집, 분석, 활용에 관한 중장기적 계획을 세우고 장기적 정세분석을 강화해야 한다.

##### (2) 민간 차원

민간 부문이 정부 및 공공기관과의 협력을 이루려면 민간 부문 자체 정보의 질을 높이는 노력을 지속해야 한다. 그리고 정부 및 공공기관에서 더 많은 정보를 공개할 수 있도록 민간에서 적절한 절차를 통해 정보공개 청구를 제기할 필요가 있다. 이를 위해 정보의 책임성을 강화하고 이를 평가하고 감시하는 NGO 등의 활동을 활성화해야 한다. 마지막으로 중요한 것은 정부 및 공공기관과 민간 부문이 정보를 공유하고 상호검증하는 효율적인 북한외교정보관리체계를 구축하는 것이다.

## 나. 주체별 개선방안

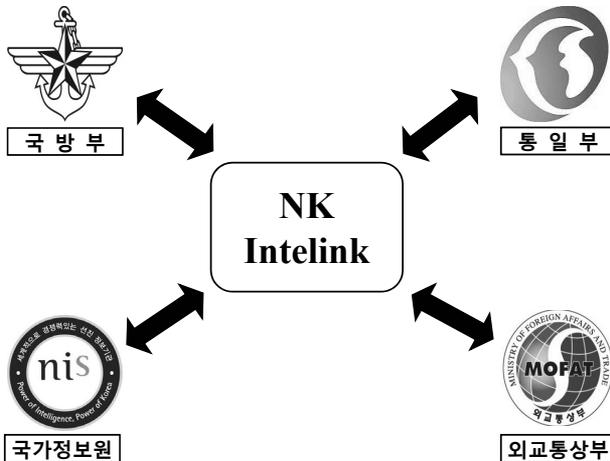
### (1) 정부 및 공공기관

#### (가) 수집단계

##### 1) 통일 외교·안보 정보 공유의 NK Intelink(가칭) 설립

정보수집단계에서 외교통상부와 통일부, 그리고 국방부 간의 신속한 정보교환체계를 마련하여 통일, 외교, 안보 정보를 총괄하는 기구를 마련하여야 한다. 여기에 국정원의 대북정보와 대외정보 분야를 통한 정보까지 취합하여 종합적인 분석을 하는 통일, 외교, 안보로 특화된 기구가 필요하다.

<그림 4-3> 정부기관의 북한외교정보공유 시스템



##### 2) 국외 관련 기관 및 일본 내각위성정보센터와의 협력

국제정보공동체(international intelligence community)내의 다른 국가들이 필요로 하는 정보를 제공하고 다른 국가들로부터 필요한 정보를 획득하는 것이 중요하다. 특히 일본의 북한외교정보를 직접적으로 한국

으로 전달하는 정보제공 루트를 확대할 필요성이 있다. 현재는 일본에서 축적된 북한외교정보가 미국으로 전달되고 이것이 다시 한국으로 전해지는 간접적인 교류 시스템으로 되어 있다. 따라서 일본 내각위성정보센터와 관련 정보교환협정을 체결해야 한다.

#### (나) 분석단계

##### 1) 북한 경제·사회·지역 전문가와의 자문회의

분석의 전문성 제고를 위해 북한전문가뿐만 아니라 제3국 지역전문가들과의 자문을 통해 전문성 제고를 모색하는 것이 필요하다. 교차분석을 통해 북한외교정보분석의 정확성을 높여 정보의 질을 제고할 필요성이 있기 때문이다.

##### 2) 전직 관료들의 자문회의 참여

정보분석단계에서 전문가들과 전직 관료들의 실무경험을 활용해야 한다. 특히 전직 외교관들은 각 국가에 대한 높은 판단능력을 갖추고 있기 때문에 전직 외교관들의 모임인 외교협회와 협력관계를 구축해야 한다. 미국의 외교협회(Council on Foreign Relations: 이하 CFR)는 각종 포럼을 개최하고 전문 외교정책 저널인 『Foreign Affairs』를 활용하고 있는데, 이러한 사례를 벤치마킹할 수 있다.

#### (다) 활용단계

##### 1) 민·관합동의 ‘북한외교정보공개위원회’ 설치

정부기관이 보유하고 있는 북한외교정보가 공개되는 범위를 결정하는 민·관합동의 ‘북한외교정보 공개위원회’를 설치한다. 북한외교정보에 대해 비공개, 부분공개, 완전공개 등으로 등급을 분류하여 공개 범위를 설정한다.

## 2) 공개정보센터(OSC) 설치

공개정보의 활용도를 높이기 위해 실시간으로 공유할 수 있는 공개정보센터를 설치한다. 미국의 공개정보센터를 벤치마킹하여 북한 외교·안보 관련 정보를 제공하는 센터를 설치하고 국내뿐만 아니라 국외 정보를 번역하여 제공하는 서비스를 제공한다.

## 3) 언론과의 협력 시스템 구축

각 언론사 기자들에게 북한정보종합센터와 협력관계를 구축하고 북한 외교정보공개위원회에서 전문가에게 공개 가능한 정보를 제공한다. 대신 정보공개 시점과 범위를 준수할 것을 요청하고, 이를 위반할 때 차후 다른 정보공개에 불이익을 주는 방향으로 간다면 언론기관의 정보공개에 따른 단점을 최소화할 수 있다.

<표 4-5> 정부 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보 신뢰성 저하</li> <li>·북한당국 발표 자료의 왜곡</li> <li>·휴민트 자료의 검증체계 부재</li> <li>-정보기관 간 협력 부재</li> <li>·정부 내 정보공유체계 미흡</li> <li>·관료주의의 만연</li> <li>-단편적·단기적 정보수집</li> <li>-다양한 분야의 정보수집 부족</li> <li>·중장기적 계획의 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-통일·외교·안보 정부기관 간 정보 공유의 Intelink(가칭) 설립</li> <li>·외교통상부, 통일부, 국방부, 국정원 간의 정보교류</li> <li>·북한정보의 실시간 공유</li> <li>-국의 관련 기관과의 협력</li> <li>·국제정보공동체와의 네트워크 구축</li> <li>·일본 내각위성정보센터와의 직접적 루트 개설</li> <li>-5년, 10년 단위의 장기적 정보수집 계획 수립</li> <li>·통일을 위한 준비</li> <li>·지속적인 관찰로 축적된 경험 중요</li> </ul>

단계	문제점	개선방안
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>-기관 간 분석 네트워크 부재</li> <li>·기관별 분석의 상이성 초래</li> <li>·민간에 혼란성 가중</li> <li>-분석 주체의 전문성 부족</li> <li>·과거 사례에 대한 이해 부족</li> <li>-전직 관료의 배제</li> <li>·현장경험의 활용 부재</li> <li>-정치 및 안보 중심적 분석</li> <li>·북한 정치·경제·사회·문화에 대한 전반적 이해 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 경제·사회·지역 전문가의 자문 확보</li> <li>·북한 각 분야의 전문가들의 참여</li> <li>·각국 지역전문가들의 참여</li> <li>-전직 관료들의 상시 자문회의 참여</li> <li>·전직 통일부 관료들의 자문 참여</li> <li>·외교협회와의 협력</li> </ul>
활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-부처 간 경쟁으로 인한 정보왜곡</li> <li>·부처 이기주의 존재</li> <li>·국정감사와 예산심의의 경쟁</li> <li>-민간에 대한 정보공개 제한</li> <li>·공개정보의 부족</li> <li>·정보공개 청구 서비스 부족</li> <li>-오류 정보에 대한 소극적 수정</li> <li>·부정확한 정보의 재생산</li> <li>·사회적 비효율 초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민·관합동의 ‘북한외교정보공개 위원회’ 설치</li> <li>·정보의 신뢰성 제고</li> <li>·비공개, 부분공개, 완전공개의 등급 분류</li> <li>-공개정보센터(OSC) 설치</li> <li>·정부기관과 민간의 정보공개</li> <li>·국외 정보 번역 서비스 제공</li> <li>-언론과의 협력 시스템 구축</li> <li>·공유 가능한 정확한 정보제공</li> <li>·정확한 정보제공 지원</li> <li>-공개정보 활성화를 위한 제도개선</li> <li>·정보공개법의 지침 제시</li> <li>·공무원법의 유연한 해석</li> <li>-‘북한정보종합센터’ 설치 및 중립화</li> </ul>

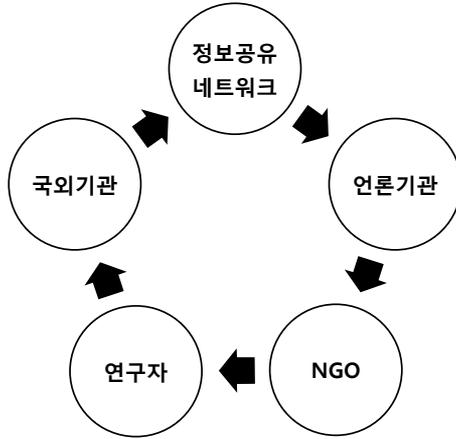
## (2) 민간 차원

### (가) 수집단계

#### 1) 민간정보공유 네트워크 NKpedia(가칭) 구축

민간정보공유 네트워크인 NKpedia(가칭)를 구축하여 각 언론기관과 NGO, 그리고 관련 학자나 기업인 등이 포함되도록 한다. 실명제를 통해 정보제공자의 책임성을 높이고 감시 작업이 자율적으로 가능하도록 한다.

<그림 4-4> 민간정보공유 네트워크 모델 NKpedia(가칭)



### 2) 공공기관과의 협력 확대

정보수집단계에서 정부 및 관련 기관과 민간 부문이 정보를 공유할 수 있는 협력 시스템이 확대되어야 한다. 민간에서 공공기관과의 정보를 요청하는 데 비공식적인 경로에 의존하지 않고 적법한 절차로 공개하는 시스템을 갖추도록 한다. 공식적 경로에 의한 정보공개가 확대되어야 무분별한 정보공개를 방지할 수 있다.

### 3) 국외기관과의 정보교류 확대

대북 관련 NGO종사자, 탈북자, 북한과 무역을 하는 조선족 사업가 등이 가진 정보에 대해 철저한 검증을 거치는 분석 작업을 거친다면 가시적으로 드러나지 않은 북한외교정보를 보완할 수 있다. 그리고 2000년대 중반 이후 세계 유력 통신사들이 평양에 진출하고 있어 이들 통신사를 통한 북한외교정보수집도 이뤄지고 있다. 또한, 북한의 식량 및 의료지원 등을 중심으로 국제 NGO의 소수 인원도 평양에 상주하고 있다.

## (나) 분석단계

### 1) 전문가 및 국외기관과의 협력 시스템 구축

민간에서 수집하는 북한외교정보가 방치되지 않고 왜곡되지 않도록 전문가집단 및 국외기관과의 협력 시스템을 구축한다. 여러 민간 부문에 산재한 정보는 1차적으로 민간공유 네트워크에 포함한 뒤 전문가집단과의 세미나 또는 협동연구로 북한외교정보를 한 단계 높은 수준의 정보로 재생산하는 프로세스를 거친다. 국외 언론기관이나 평양주재 EU대사관, 국제 NGO, 국외 기업인들로부터 확보되는 정보를 체계적으로 통합하여 분석한다.

### 2) 감시를 통한 언론기관의 책임성 강화

전문기자의 양성과 함께 언론기관의 책임성을 강화하기 위한 검증체계를 구축해야 한다. 이를 위해 관련 시민단체의 전문적 감시 작업도 활성화한다.

## (다) 활용단계

### 1) 전문기자의 양성

각 민간 부문이 북한전문기자를 신뢰하고 이들과 더 많은 정보를 공유하여 질 높은 정보를 제공하도록 해주면 이러한 전문기자들이 언론계에서 주목을 받을 수 있는 분위기를 마련해주는 것이 중요하다.

### 2) 통합아카이브의 구축

통합아카이브에서 국외 정보를 수집하고 확보한 정보를 국외에 제공하여 국외에서 북한외교정보가 왜곡되거나 과장되는 사례를 평가할 수 있도록 한다. 또한, 국외 정보에 대한 번역 서비스도 제공할 필요가 있다.

## 다. 법·제도적 차원

### (1) 외교·안보 기록물의 비공개제도 개선

남북대화를 기록한 대화록은 국외에서 공개되어 접근이 가능하지만 현재 국내에서는 비공개로 남아 있는 경우가 있다. 과거 북한의 외교 행태를 검토할 수 있는 기록물들이 공개되어야 한다.

### (2) 정보공개법 및 비밀엄수의무 조항의 지침 제시

정보공개법의 목적인 정보공유의 확대에 기여하기 위하여 이 법으로 제한되는 사례에 대한 지침을 동시에 제시해주어야 불필요한 정보공개에 제한을 막을 수 있다. 또한, 공무원법 제60조에 따르는 비밀엄수 의무 조항 역시 적합한 기준이나 지침을 제시할 필요성이 있다.

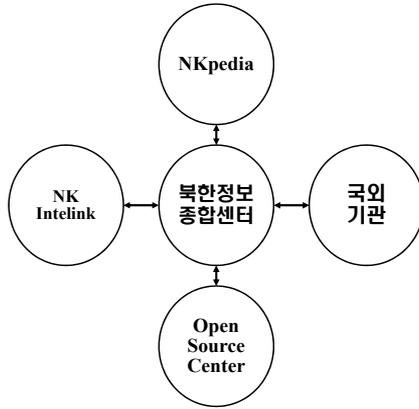
### (3) ‘북한정보종합센터’의 설립 및 중립화

북한정보를 정보기관이 수집하고 분석하여 지원하는 ‘북한정보종합센터’를 설치하여 안정적이고 체계적으로 운영할 필요가 있다. 장기간 축적된 경험과 노하우를 활용하기 위해서는 센터의 중립화가 필요하다.

## 라. 북한외교정보 민·관협력모델 구축

정부기관 간의 북한외교정보는 모두 NK Intelink에 통합되어 있고 여기에는 통일부, 외교부, 국방부, 국정원의 공무원들이 접속하고 정보를 공유하게 된다. 여기에서 북한정보종합센터와 정보를 공유하는 시스템을 구축하고 북한정보공개위원회에서 정보의 중요도에 따라 공개, 부분공개, 비공개로 구분하여 민간정보공유 네트워크인 NKpedia에 제공하고 민간정보를 받는다. 그리고 정보공개 평가 여부에 따라 공개정보센터(OSC)에 제공한다. 또한, 국외 기관과의 협력관계 구축으로 북한정보종합센터의 자료를 국외기관에 공급하고 국외기관의 정보를 받아 정보공유의 시스템을 구축한다.

<그림 4-5> 민관협력 네트워크 모델



이와 동시에 북한전문가를 양성하고 북한 관련 자료를 체계적으로 축적하는 작업이 필요하다. 현재 대학의 북한학과가 점차 축소되고 있는데 북한학과의 존속은 장기적인 통일정책 추진에서 필수적이다. 마지막으로 각 부분에 전문능력을 제고하고 정보에 대한 책임성을 강화하여 정보의 수집, 분석, 활용에서 객관성과 균형성을 확보하려는 자정노력이 필요하다. 이러한 각 부분의 노력은 전체 북한외교정보유통 과정의 선순환을 높여 효과적인 정보 생산이 가능한 환류 시스템을 가능하게 할 것이다.

<표 4-6> 민간 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보의 양적 부족</li> <li>·외교·안보 분야 민간 연구기관 부족</li> <li>·정보원 확보의 어려움</li> <li>-정보원의 다양성과 신뢰성 부족</li> <li>·HUMINT에 의존한 정보수집</li> <li>·검증체계의 부재</li> <li>-국외정보의 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민간정보공유 네트워크 NKpedia(가칭) 구축</li> <li>·자발적 검증체계 구축</li> <li>·정보제공자 실명제 도입</li> <li>-공공기관과의 협력 확대</li> <li>·공식적 통로와 적법한 절차에 의한 정보공개 요구</li> <li>-국외기관과의 정보교류 확대</li> <li>·대북 관련 NGO 및 국제기구</li> <li>·중국 기업가</li> <li>·평양주재 통신사 및 공관</li> </ul>

단계	문제점	개선방안
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보분석 주체의 윤리성과 전문성 부족</li> <li>·제한된 정보원에 의존한 분석</li> <li>·소수전문가들의 의한 부정확한 분석의 가능성</li> <li>-국외기관을 통한 종합적 분석력 부족</li> <li>·국외정보와의 종합적 분석 부족</li> <li>·일본의 정보활용 부족</li> <li>-정보분석의 편향성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전문가 및 국외기관과의 협력 시스템 구축</li> <li>·전문가 네트워크와의 협력</li> <li>·지역전문가 참여 확대</li> <li>-감시를 통한 언론기관의 책임성 강화</li> </ul>
활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민·관정보공유 제약</li> <li>·정보공개법의 제한 기준 모호</li> <li>·공무원법 비밀엄수 의무 조항</li> <li>-언론의 정보활용 편중성</li> <li>·단편적·단기적 접근</li> <li>·전문기자 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전문기자 양성</li> <li>·전문기자와의 정보교류 확대</li> <li>-통합아카이브 구축</li> <li>·국외정보 평가 및 번역 서비스</li> <li>·탈북자정보 통합</li> </ul>

### Ⅲ. 북한군사정보관리체계 개선방안

#### 1. 북한군사정보의 특성

북한군사정보관리체계란 대북정보의 다양한 분야 중 군사정보<sup>42)</sup>와 관련된 행위자들이 다양한 방식을 통해 군사정보를 수집하고 이를 체계적으로 분석, 활용하는 일련의 과정을 의미한다. 북한군사정보체계를 구성하는 정부 차원의 행위 주체는 국정원을 비롯하여 국방정보본부, 기무사령부, 통일부 정세분석국, 외교부 본부기획실 등이라 할 수 있다. 반면 민간 차원의 북한군사정보관리체계를 구성하는 행위 주체는 주요 언론사를 비롯하여 대북방송단체, 대북 NGO, 탈북자, 민·관연구기관 연구자와

42) 북한군사정보란 국가의 외교, 국방, 경제 등 국가정책수립과 집행에 필요하거나 국내외로부터 국가의 안보와 이익을 수호하는데 요구되는 정보 중의 하나라고 할 수 있다.

전문가, 기업인 등 북한방문자라고 할 수 있을 것이다.

그런데 북한군사정보는 한국민의 대북인식은 물론 남북관계, 대북정책과 통일정책 형성에 영향을 미치고 한국의 군사력 건설 및 군사정책 방향 등의 중요한 정책결정에 영향을 미친다고 할 수 있다.

## 2. 기존 북한군사정보관리체계의 문제점

### 가. 정부 차원

#### (1) 수집단계

수집단계의 인간정보, 기술정보, 공개출처정보는 모두 정보의 신뢰성이 라는 문제를 공통으로 함유하고 있다. 공개출처정보는 북한체제의 폐쇄성으로 정보의 사실 확인이 어렵고 비밀정보와의 사실 격차가 크기 때문에 신뢰성을 부여하기 어려우며, 기술정보 혹은 인간정보는 탈북자들이 제시하는 주요 군사시설 위치정보를 확인하거나 NLL 인근 지역의 북한군 배치 정형이나 군사훈련 사진, 도감청 정보수집에 유용하나 기술장비 능력의 차이에 따라서 위장된 배치를 분간하지 못하는 ‘역정보’의 가능성 또한 항상 내재해 있다. 따라서 현실적으로 신뢰성을 담보하는 방안보다는 신뢰성을 제고하는 방향에서 개선방안을 모색할 필요가 있다.

#### (2) 분석단계

첫째, 정보분석 주체 성향에 따른 분석의 다양성 문제이다. 정보수집자의 사전 수집정보의 의도나 선호, 목적 그리고 정책적 편향성 등에 따라 의식적 혹은 무의식적으로 정보가 취사선택되고 가공되는 경우가 존재할 수 있다. 둘째, 정보분석의 협력 및 공조체계의 부재문제이다. 현재 기술정보와는 달리 인간정보와 관련하여서는 정보 주체 간 정보를 분석하고 상호 검증하는 중앙집중적 분석체계가 미형성되어 있다. 인간정보분석이 각기

개별적인 분석에 의존하고 있기 때문에 분석결과의 상이성이 도출되어 국가안보와 관련해서 혼란과 정보실패의 가능성이 그만큼 증대할 수 있다.

### (3) 활용단계

첫째, 북한군사정보의 공유부족이다. 통합적인 국가정보공유체계의 부재로 부문 정보체계 등에서 개별적으로 획득된 정보와 정보분석에 대한 공유가 이루어지고 있지 못하다. 둘째, 정보기관의 공유판단 독점문제로서 북한최고지도자의 신상정보 등 북한의 주요 정보공개의 판단기준이 해당 정보기관 자체의 영향평가 등에 의해 판단되고 있다는 것이 문제이다. 셋째, 정보통제 필요성 문제로 북한군사정보 중에는 공개될 때 정보원의 노출은 물론 국가이익에 중대한 손해를 입힐 수 있는 정보가 상당수 존재하기 때문에 정보공유문제와 함께 책임성 문제가 제기되고 있다. 넷째, 군사정보의 정치적 활용문제로서 정보기관이 정치화되거나 혹은 정보기관을 정치화하려는 의도 자체를 제한적으로라도 감시하고 방지하는 시스템을 만들 필요가 있다. 다섯째, 북한군사정보의 환류 과정 부재문제로서 현재 한국사회에서는 잘못된 정보수집과 분석된 정보를 공개하고 이를 수정할 수 있는 환류 과정이 부재하고 있다.

## 나. 민간 차원

민간 차원의 북한군사정보관리체계상 정보수집단계의 문제점으로 첫째, 정보제공자와 제공정보 확인능력의 부재로 정보의 신뢰성 자체를 판단하기 어려운 문제를 내포하고 있다. 둘째는 정보가치가 상대적으로 낮은 공개출처정보수집에 과도하게 의존함으로써 정보 오류를 양산해 내는 문제이다.

민간 차원의 정보분석단계의 문제점으로는 첫째, 정보 주체들의 분석능력 부족으로 국가정보기관의 분석에 대한 과도한 의존이 불가피함에 따라 민간 차원의 정보분석역할이 ‘분석의 검증’이 아니라 단지 ‘분석의 전달이나 이동’으로 한정되는 문제가 제기되고 있다. 둘째는 정보분석

주체의 성향에 따른 정보 오류 양산의 문제로 정보 주체들 간의 경쟁, 여론 주도에 대한 부담 등으로 치밀한 검증 절차 없이 자의적으로 미확인 정보를 유통하는 문제점을 내포하고 있다.

정보활용단계의 문제점으로 첫째, 자체적인 북한군사정보의 신뢰성 검증이 불가능하므로 정보공유의 근본적인 한계를 드러내고 있으며 둘째, 민간 차원의 정보공유는 이미 1차로 가공된 정보를 공유하고 있다는 점에서 정보의 편향성을 내재하고 있다. 셋째, 민간 차원의 정보는 국가기밀에 따른 등급분류에 따라 공개 및 활용이 제한되고 있는 문제를 가지고 있고 넷째, 민간 차원 역시 환류 과정과 정보 오류의 책임부재로 불확실한 정보에 의한 무분별한 정보분석의 난무와 반대로 신뢰성 확인을 위해 불필요한 국력을 소모하는 문제가 제기되고 있다.

### 3. 북한군사정보관리체계 개선방안

#### 가. 정부 차원

##### (1) 수집단계

북한군사정보 수집단계에서 신뢰성을 제고하기 위해서는 국가정보기관에 적용되는 성과주의를 완화하고 수집정보의 평가 및 검증 매뉴얼 작성이 요구된다.

우선 정보 주체 간 수집경로의 다양성에 따른 수집 중복과 정보과다문제에 대해서 정보수집의 성과주의를 완화할 필요가 있다는 점이다. 동시에 그에 따른 반작용으로 제기될 수 있는 보신주의, 복지부동을 통제하기 위해 처벌조항을 강화할 필요가 있다. 따라서 정보요원에 대한 입사시험 및 기준을 강화하고 직원법을 개정해 신분보장을 제공할 필요가 있을 것이다.

또한, 국가정보기관의 정보수집은 비밀활동 유지가 관건이기 때문에 정보 주체 간에 사전에 협력을 공유하기 어려울 것이다. 이러한 현실적

판단에서 수집된 정보를 평가하고 검증할 수 있는 매뉴얼을 작성할 필요가 있다. 비록 국가정보기관이 국가정보목표 우선순위(PNIO)에 따라 수집 대상을 식별하고 수집전략과 활용이 이루어지고 있으나 수집정보의 별도 평가와 검증을 통해 수집정보의 신뢰성을 높일 필요가 있을 것이다.

## (2) 분석단계

분석단계 개선방안으로서는 첫째, 정보분석의 신뢰성 제고를 위한 ‘검증합심조’의 운용이 필요할 것이다. 정보분석에 따른 신뢰성, 다양성의 문제를 해결하기 위해서는 국가의 중요 정책결정을 위한 통합정보분석이 요구된다. 그러나 시급을 요하지 않는 정보보고에 대해서는 각각의 정보기관 분석관들로 구성된 ‘검증합심조’ 등을 구성하여 운용하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 예컨대, 탈북자 관련 조사에서처럼 현재 북한 군사정보 및 기타 중요 정보조사와 관련하여 정부 차원의 정보기관과 관계부서에서 그 정보의 전문가들로 구성된 ‘합동심문조’를 구성하여 수집정보의 신뢰성을 제고시키고 있다. 따라서 ‘합동심문조’의 기능을 정보분석단계에도 적용할 필요가 있다.

둘째, 국제정보협력체계의 강화 노력이 요구된다. 북한군사정보의 수집과 분석은 현재의 여건상 국외정보기관과의 협력이 매우 효과적이며 특히 미국과 일본 등 동맹국과의 협력은 물론 주변국과 EU의 정보선진국들과도 협력확대가 바람직할 것이다. 우선 미국과의 정보협력강화를 위해 군사정보통합처리체계를 통합해 ‘연합군사정보유통체계(Military Intelligence management System: 이하 MIMS-C)’ 구축을 가속할 필요가 있다. 한·미는 각자 수집한 군사정보의 원자료에 서로 제한 없이 접근함으로써 기술정보에 우월한 미국의 각종 대북정보를 100% 공유할 수 있게 되어 북한정보분석의 수준을 한 단계 높일 기회를 가질 수 있게 될 것이다.

### (3) 활용단계

활용단계의 개선방안은 첫째, 정보의식 개선을 위한 교육프로그램의 강화이다. 정보교육을 통한 정보의식의 변화를 가져오기 위해서 기존의 지역적으로 산재한 안보전시관을 안보정보교육관으로 변경해 정보교육을 활성화할 필요가 있다.

둘째, 공개출처정보의 통합정보관리체계가 확립되어야 할 것이다. 공개정보확대를 위해 미국처럼 국가정보기관이 공개정보센터를 운영하는 데 어려움이 있다면 단계적으로라도 대북군사정보와 관련하여 국책전문연구기관이 보유한 공개출처정보를 모아 통합적인 대북공개정보서비스를 제공하는 방안을 고려해야 할 것이다. 또한, 비록 공개출처정보라고 할지라도 정보제공의 책임성을 강화시키기 위해서 회원제 방식적용과 서약제도 등을 통해 책임의식을 보완토록 할 필요가 있다.

셋째, 정보공개와 통제를 위한 ‘민·관합동정보공개자문기구’의 구성이다. 정보공개를 요구하는 민간과 정보통제의 필요성을 주장하는 정보기관이 윈-윈 할 수 있는 공생관계로 전환되기 위해 소위 정보공개와 통제의 범위를 심의, 자문할 수 있는 민·관합동의 ‘정보공개자문기구’를 대통령 산하 자문기구로 구성해 운영하는 방법이다. 비록 행정안전부 산하에 정보공개심의위원회가 구성되어 활동하고 있지만, 이 기구는 비공개 대상 정보보다는 정보공개제도와 운영의 효율화에 초점을 두고 있기 때문에 비공개정보대상의 범위 축소에 기능할 수 있는 정보공개자문기구가 새로 설치될 필요가 있다. 따라서 민·관합동의 ‘정보공개자문기구’의 중요한 기능은 정보공개의 합리적 방안을 강구해 대통령에게 자문하는 동시에 정보통제의 필요성에 대해서도 자문하는 양방향 역할을 담당하는 것이다.

넷째, 군사정보의 비밀등급체계 재검토 및 비공개정보대상의 기준을 완화할 필요가 있다. 현재 군사기밀 3등급 및 등급별 세부기준 27개 항목을 보다 확대하거나 혹은 축소하는 방식으로 군사기밀의 비밀등급체계를

재조정할 필요가 있으며, 또한 분석된 군사정보의 활용을 극대화하기 위해서는 상시 열람체계가 구축될 필요가 있다.

다섯째, 정보 정치화 방지문제로서 일차적으로 국가정보기관의 상위기관의 정치적 의지와 정보기관자체의 윤리규정 및 자정결의에 의해 영향을 받게 될 것이다. 그럼에도 민주적 발전이라는 측면에서 외부적인 요인 즉 여론과 국회, 민간기구의 견제와 감시기능을 수용하는 방향에서 추진되어야 할 것이다.

<표 4-7> 정부 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	-정보원 및 제공정보의 신뢰성 여부 -정보수집의 협력 부재	-수집정보의 평가 및 검증 매뉴얼 작성 -성과주의 완화 및 처벌 강화 ·직원법 개정을 통한 신분보장 ·보신주의에 대한 처벌조항 강화
분석	-분석의 신뢰성 미흡 -정보분석의 협력 부재	-분석 신뢰성을 제고하기 위한 '검증합심조' 편성·운영 -국제정보협력체계 강화 ·연합군사정보유통체계(MIMS-C) 구축 가속화
활용	-정보공유의 미흡 -정보공개에 판단독점 -정보의 정치적 활용 -환류 과정의 부재	-정보공개확대 기반조성 ·정보교육 프로그램 강화 ·정보의 통합정보관리체계 마련 ·'민·관합동정보공개자문기구'의 운용 ·비밀등급체계 재검토 ·비공개대상 정보 세부기준의 구체화 -정보정치화 방지 ·국회 정보위 산하 '(민간)정보윤리위원회' 구성 감시 ·'정보공개' 및 '정보통제' 양방향 역할 부여

## 나. 민간 차원

### (1) 수집단계

민간 차원의 수집단계 개선방안으로 첫째, 수집정보 신뢰성 제고를 위한 국가정보기관과의 협력이 강화될 필요가 있다. 민간 차원의 정보 주체들에 의해 수집된 공개-비밀정보의 신뢰성은 신뢰성 자체가 평가되기 어려우므로 정부 차원의 국가정보기관의 도움이 불가피하다. 특히, 인간정보에 의해 취득된 군사정보 증언 등의 신뢰성 제고에 대해서도 ‘정보이력제’ 등을 도입하여 국가정보기관을 통해 확인할 수 있는 협력 메커니즘을 만들 필요가 있다. 또한, 민간 차원 정보수집의 문제인 허위정보, 역정보에 대한 사실 여부 문제에 대해서도 정보수집에 경험이 많은 대내외 전·현직 정보요원들이 신뢰성 있는 정보 평가 및 검증 매뉴얼을 작성하고 민간의 정보 주체들이 그에 따라 정보수집을 할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

둘째, 대북방송 및 탈북자단체의 일원적 통합체를 구성하여 관리할 필요가 있다. 북한정보수집에 중요한 역할을 담당하고 있는 이들 민간 차원의 대북단체들이 난립하고 있다. 그 영향으로 대부분 개별적인 정보수집의 비용 중복과 무분별한 정보수집이 양산되고 있기 때문에 이들 단체를 통합·관리한다는 것은 곧 정보를 통합·관리한다는 의미가 될 것이다.

### (2) 분석단계

민간 차원의 정보분석단계 개선방안으로 ‘북한군사전문정보센터’를 구축하는 방안이다. 국가적 수준의 북한군사전문정보센터는 민간 차원 정보 주체들의 정보 경쟁, 정보 오류 등의 불합리를 최소화하고 정보격차 없이 북한군사정보를 정보 주체에게 제공하는 것이 가능하다. 비록 통일부의 북한자료센터에서 통일 관련 북한정보의 일부로서 북한군사정보를 취급하고 있으나 정보센터의 역할보다는 전통적인 도서관의 수준에 지나지 않는 실정이다.

### (3) 활용단계

민간 차원의 정보활용단계 개선방안으로 첫째, 환류 과정 부재에 대한 책임성을 강화할 필요가 있다. 정보의 환류 과정 부재문제를 해소하기 위해서는 ① 각 주요 언론사와 대북단체의 정보 컨설턴트를 국가정보기관에 등록시키고 관리를 통해 민간 차원의 정보 오류를 최소화시키는 방안이다. 외국 언론사의 대북정보 컨설턴트도 마찬가지로 정기적인 방안일정 조정 등 정보관계자와 개별적인 네트워크를 형성할 필요가 있다. ② 북한군사정보의 오류, 왜곡을 방지하기 위해서 민간 차원의 정보 주체들이 자체적으로 감시 및 평가그룹을 형성하여 사회적 처벌규정을 신설하고 이를 권고하는 체계를 만들 필요가 있다.

둘째, 정보성공과 정보실패 평가에 대한 ‘배심원제도’를 활용하는 것이다. 비록 국회 정보위가 이러한 역할을 담당하고 있음에도 정보실패뿐 아니라 정보성공 사례에서 간과한 비민주적 측면을 개선하고 시스템을 구축하는 것이다.

<표 4-8> 민간 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	-정보의 신뢰성 미확인 -공개출처정보의 수집의존	-국가정보기관과의 협력체계 강화 ·민간정보에 대한 ‘정보이력제’ 도입 ·대북단체의 일원적 통합관리체 구성 ·대북방송 및 인권단체의 통합 관리
분석	-국가정보기관의 분석의존 -정보분석 오류 -분석정보검증 시스템 결핍	-북한군사전문정보센터 구축 ·동일 수준의 분석정보제공 ·정보통제와 정보공개 사이의 가교 역할
활용	-정보공유 한계 -정보 오류 및 환류 과정의 부재	-정보활용 책임성 부여 ·안보 관련 규정 강화 ·정보평가 ‘배심원제도’ 도입 ·정보실패 및 정보성공 사례의 비민주성 평가

#### 다. 법·제도적 차원

법·제도적 개선방안으로서 첫째, ‘민간정보윤리위원회’를 신설하는 방안이다. 국가정보기관의 정보 정치화 방지를 위한 민간의 감시기능을 강화한다는 차원에서 소위 국회 정보위 산하에 ‘민간정보윤리위원회’를 구성하여 운영하는 것이다. 예컨대, ‘정보윤리위원회’에서는 정보 정치화로 의심되는 사안과 관련해 외국의 상업위성을 통해 북한군사정보를 직접 확인함으로써 정보의 투명성을 높이는 역할을 담당케 하는 것이다.

둘째, 북한군사정보 특히 정보수집과 분석에 대한 정보공개문제는 ‘공공기관의 정보공개’에 관한 법률 제9조 1항에 의하여 비공개되고 있다. 문제는 동법의 “국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려” 규정이 막연하고 추상적이라는 데 있다. 따라서 비공개 세부기준에 대한 전면적인 보완 작업을 통해 비공개 사유 및 근거의 기준을 구체적이고 명료하게 작성하여 이를 활용하는 방안이 요구된다.

### Ⅳ. 북한대남정책정보관리체계 개선방안

#### 1. 북한대남정책의 특성

이 연구가 다루는 다양한 분야 가운데 북한대남정책의 특징은 상대적으로 예측이 가능하다는 것이다. 2010년도의 선행 연구가 적절히 지적한 대로 북한이 남북관계에서 긴장 고조와 대화 그리고 회담을 통한 경제적 보상이라는 일련의 반복적 행위 양태를 보이고 있는 점을 고려해 첩보와 정보를 입수해야 한다. 따라서 첩보와 정보를 종합적으로 판단·분석하고 향후 대남정책을 예측하는 방법은 계속해서 유효하다고 볼 수 있다.<sup>43)</sup>

43) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 281.

다시 말하면, 북한은 남한의 지원을 받아내기 위해 각종 도발을 통해 사전 명분을 축적한 뒤 대화를 제의하고 대화에서 원하는 것을 얻지 못할 때 더 큰 도발을 해 다시 대화의 손을 내미는 ‘때리고 어르기’의 이중 전술을 반복하고 있는 것으로 보인다.

## 2. 기존 북한대남정책정보관리체계의 문제점

### 가. 정부 차원

#### (1) 수집단계

##### (가) 정부부처 간 협력 부족

이명박정부 출범 이후 정부기관에 입수된 북한의 중요 대남정책정보는 대통령이 직접 주재하는 안보관계 장관회의나 관련 부처의 차관급 회의에 회부돼 집단적으로 토론된 것으로 알려졌다. 그러나 북한이 청와대와 국정원, 통일부 등 공식 외교·안보라인을 거치지 않고 정부와 여권 내 이 대통령의 측근 등 유력 정치인과 비공식 라인을 통해 접촉을 하는 이른바 ‘비선(秘線)’을 가동할 때 이는 이 대통령에게 직보(直報)되어 개별적으로 다뤄진 것으로 보인다. 이 과정에서 행위자들 사이에 정보의 독점현상이 나타났다.

##### (나) 민간제공 정보 무시

민간 대북 소식통들이 다양한 경로로 수집한 북한의 대남정책 관련 정보 또는 첩보를 정부에 전달하고 있지만, 이것이 사장되거나 핵심 정책결정자에게 제대로 전달되고 있지 않은 정황이 있다. 천안함사건 전 이상 징후를 수집하고 이를 정부에 전달했던 한 민간 소식통의 사례가 대표적이다.<sup>44)</sup>

44) 『동아일보』, 2010년 3월 5일.

## (2) 분석단계: 정보분석자의 정보 왜곡과 해석 오류

북한대남정책정보는 사실관계가 명확하지 않기 때문에 북한의 대남 의도나 방향에 대한 분석이 매우 중요하다.<sup>45)</sup> 그러나 2009~2010년의 경험은 대북정책 입안 및 실행자들이 자신들에게 유리한 방향으로 북한의 대남 대화 제의를 분석함으로써 뒤이은 천안함사건을 전혀 예견하지 못하는 결과를 가져왔다고 평가할 수 있는 정황들이 나타난다.

## (3) 활용단계: 정부와 민간 간 정보공유 미흡

정부의 북한대남정책정보활용에서 가장 문제가 되는 것은 정부와 민간의 정보공유다. 당국이 주도하는 폐쇄적인 북한대남정책분석 시스템 하에서는 인식의 방향성을 가지고 있는 소수의 정책담당자 사이에서만 정보검증이 이뤄지면서 정보가 일부 왜곡되는 현상이 나타나고 있는 것이다.<sup>46)</sup> 이 가운데 정부가 가장 꺼리는 정보공유의 대상은 언론이라고 해도 과언이 아니다. 청와대와 통일부, 외교부, 국정원 등의 대북정책 담당자들은 언론과의 공개적인 정보 소통을 금기시한다.

## 나. 민간 차원

### (1) 수집단계: 책임성 부족

민간 차원의 북한대남정보수집활동에서 가장 문제가 되는 부분은 북한 전문언론매체의 보도를 통한 정보수집이다. 이들 매체가 북한 내부에 거주하면서 중국을 드나드는 제한된 내부 통신원을 이용하고 있기 때문에 ‘인간정보수집의 편중성’문제에서 벗어나기 어렵다는 지적이다.<sup>47)</sup>

45) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 293~294.

46) 위의 책, pp. 293~294.

47) 위의 책, pp. 291~292.

## (2) 분석단계: 이념적 정향에 따른 정보 분석

정부당국자들의 정보분석 오류는 민간전문가들 사이에서도 ‘이념적 프레임에 맞춘 정보분석’의 형태로 나타나고 있다. 정부당국자들이 자신들이 입안하고 실행한 대북정책에 유리한 쪽으로 북한의 행태를 해석하는 경향이 강하다면 전문가들은 자신의 대북인식과 이념에 따라 북한의 대남정보를 해석하는 경향이 강하다는 것이다.

## (3) 활용단계: 언론의 자의적인 해석과 보도

정보활용의 문제점 가운데 하나는 정보수용자의 관점과 시각을 정보에 투영하는 언론 보도의 문제점이다. 언론매체가 시의성과 이목을 끌기 위한 정보를 의도적으로 보도하는 경향이 있다는 지적이 많다. 이념적 성향 및 편집 방향에 따른 자의적인 해석이 정보로 유통되는 것도 문제점이라고 지적할 수 있다. 북한문제에 대해 특정 시각과 편집 방향을 가진 언론매체와 같은 성향의 전문가들이 서로 협업을 통해 주장의 강도를 키우기도 한다.

또한, 다소 실용적인 문제지만 북한이 발표하는 공식 대남 메시지를 독점적으로 보도하는 연합뉴스가 전문(全文)서비스를 하지 않는 현재 상황은 개선이 필요하다는 지적이 많다. 현재 연합뉴스와 계약을 맺고 조선중앙통신 보도 내용을 받아보는 일반 언론사와 인터넷 독자들은 전문은 받아보지 못하고 기자와 연합뉴스의 판단에 따라 가공된 내용만 볼 수 있다.

# 3. 북한대남정책정보관리체계 개선방안

## 가. 기본방향

먼저 민주성의 측면에서 정보의 수집, 분석, 활용에 임하는 정부와 민간이 수직적이고 불평등한 주체가 아닌 수평적이고 평등한 주체라는 자세와 인식이 필요하다. 민간의 높아진 능력을 인정하는 가운데 정부와 민간의 협력방안을 높이는 것이 바로 북한대남정책정보관리체계를 국가적으

로 효율화하는 방법이 될 것이다. 그러나 북한의 대남정책정보는 정부가 모두 민간에 공개하기 어려운 점을 고려해 민간 스스로 주어진 공개정보를 분석·가공하는 능력을 키워야 한다. 민주성과는 다소 결이 다르지만, 국가이익이라는 더욱 높은 국가적 가치를 위해 언론이 스스로 자유의 일부를 제한할 수 있는지도 고민해볼 만하다.

## 나. 주체별 개선방안

### (1) 정부 차원

#### (가) 수집단계

##### 1) 북한당국과 대화 채널 유지

북한정보의 다른 영역과 달리 대남정보 분야는 북한 내 정책결정 과정에 관계되는 고위급 인사와 지인의 접촉을 통한 대인정보수집이 가장 중요하고 효과적인 방법이다. 정부 당국자들은 북한의 대남정책정보수집을 위해 남북관계 상황과 관련 없이 의도적으로라도 북한당국과 대화의 끈을 놓지 않을 필요가 있다.

##### 2) 정보기관 간 정보공유 강화

한국정부의 국가정보기관 간 상호정보공유 시스템도 우선으로 강화되어야 한다. 대남정책정보 관련 기관 간의 정보교환 및 분석을 위한 유기적인 시스템 구축이 필요하다. 정보 관련 기관 간의 정보공유, 정보검증 시스템 확보, 연구 간 교류 등이 활성화되어야 한다.<sup>48)</sup> 현재 국정원과 통일부, 각종 군 정보당국 등은 정례적으로 담당자 회의 등을 통해 정보를 공유하고 있는 것으로 알려졌다. 일부 정보는 정부 전산망을 통해 공유되

48) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(총괄보고서)』, pp. 297~298.

고 있다. 그러나 이를 더 강화할 필요가 있다는 지적이 당국자와 전문가들 사이에서 나오고 있다.

### 3) 효과적인 민간제보 수용을 위한 창구 단일화

정부가 민간의 대남정책 제보를 효과적으로 받아들이기 위해 창구를 단일화할 필요가 있다. 청와대 외교안보수석실 산하 ‘정보관리비서관’ 설치방안이 현실화된다면 민간이 수집한 북한대남정책정보를 관계 당국에 전파해 분석·대비토록 하는 정부의 능력이 강화될 것이다. 민간의 제보 창구를 정보관리비서관으로 단일화한다면 향후 제보 취급 누락의 책임도 물을 수 있을 것이기 때문이다.

#### (나) 분석단계: 민간전문가 참여 확대

정부 내 대북정책 입안 및 실행자들이 자신들에게 유리한 방향으로 북한의 대남대화 제의를 분석하는 폐단을 막기 위해서는 정보분석 과정에 민간전문가를 참여시킬 필요가 있다. 보수와 진보 진영을 막론하고 북한의 대남정책 및 정부의 대북정책 분야에 대해 일정 기준 이상의 전문성을 쌓은 전문가들이 모두 참여하는 방안이다. 정부는 정기적으로 공식·비공식 회의를 열어 북한의 대남정책정보를 공개하고 이에 대한 정부의 대응방안에 대한 자문을 구할 수 있다.

#### (다) 활용단계: 민·관협력체제 구축

청와대 외교안보수석실 산하 ‘정보관리비서관’ 설치방안이 현실화된다면 정부가 국익을 위해 필요할 때 북한의 대남정책정보를 민간에 적절히 알리고 전문가 집단과 언론의 협조를 받을 수 있는 창구가 될 것이다. 이명박정부에서 북한의 대남정책정보는 ‘대화정보’와 ‘공세정보’로서 각각 외교안보수석실과 국가위기관리실이라는 다른 채널로 구성돼 있는데, 이에 대한 통합·관리가 필요하다.

국정원의 ‘북한정보종합센터’가 설치 운영된다면 북한의 대남정책정보에 대한 당국과 언론 등 민간의 비공식적인 협조관계가 한층 강화될 수 있을 것이다. 보안성이 크지 않은 북한의 대남정책 현안정보와 관련 북한의 내부 문건 자료, 주기적인 정세평가 자료의 지원이 이어지면 당국과 민간의 신뢰관계가 증진되고 더 많은 정보의 교류가 가능하다.

국정원 내 ‘공개정보센터’의 설치나 통일부가 구상하고 있는 가칭 ‘북한 공개정보센터’가 운영되면 북한의 대남정책정보를 민·관이 함께 분석하고 활용하는 데 도움이 될 것이 분명하다. 특히 이들 기구는 특정 언론과 연구자 등 민간이 입수한 북한의 대남정책 자료를 다른 연구자들이 공유하는 데 매개역할을 할 수 있다.

선행연구가 적절히 지적한 대로 궁극적으로는 북한정보수집 및 분석 활동에 직간접적으로 참여하는 정부부처, 언론사, 북한전문 언론매체, 대북지원단체, 방북 관련 단체 등의 ‘거버넌스 네트워크’를 형성해 상호 정보를 교환하고 분석 시스템을 공유하는 방안이 고려되어야 한다.<sup>49)</sup>

<표 4-9> 정부 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	-정부부처 간 협력 부족 -민간제공 정보 무시	-북한당국과 대화 채널 유지 -국가정보기관 간 상호정보공유 시스템 강화 -효과적인 민간제보 수용을 위한 장구단일화
분석	-정보분석자의 정보왜곡 및 해석 오류	-민간전문가 참여 확대 -정보분석관 육성
활용	-정부와 민간 간 정보공유 미흡	-민·관협력체제 구축 ·청와대 외교안보수석실 산하 ‘정보관리비서관’ 설치 ·국정원 ‘북한정보종합센터’ 또는 통일부 ‘북한공개정보센터’ 설치·운영

49) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(총괄보고서)』, p. 297.

## (2) 민간 차원

### (가) 수집단계

#### 1) 민간역할에 대한 정부의 적극적 수용

당국 간 관계가 끊어진 상황에서는 더더욱 민간의 역할이 중요할 수밖에 없다. 남한당국과의 대화가 끊어진 상황에서 북한은 신뢰할 수 있는 민간 관계자를 통해 자신들의 정보와 의견을 전달하기 때문이다.

#### 2) 국외 네트워크 활용 민·관합동정보공개자문기구 강화

한편 전 세계에 퍼져 있는 북한전문가 네트워크를 활용한 민간의 자체 민·관합동정보공개자문기구도 강화되어야 한다. 중국과 러시아, 미국과 일본 등에 거주지를 두고 북한을 드나들며 연구하는 한국계 학자들은 북한당국자 및 지식인들과의 정보 네트워크를 활용해 한국정보 당국보다 먼저 북한 내부 소식과 대남정보를 파악하는 경우가 흔하기 때문이다.

#### 3) 대북전문매체의 연합체 구성을 통한 정보검증

국내외에서 정보활동을 벌이고 있는 대북전문매체들의 민·관합동정보공개자문기구를 높이기 위해서는 이들 단체가 연합체를 구성해 정보의 교차 검증 시스템을 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다.<sup>50)</sup>

### (나) 분석단계: 해석과 예측 능력 함양

북한의 대남정책은 다른 북한의 정보 영역보다 비교적 예측이 가능하다. 북한의 대남정책이 반복적이고 계획적이라는 점을 고려하면 북한이 스스로 공개한 정보를 활용해 현재 정책과 미래 정책을 예측하는 민간 능력을 키울 수도 있다. 가장 흔히 쓰이는 방법은 북한이 내놓은 말과

50) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(총괄보고서)』, p. 298.

행동을 자료화해 패턴을 찾아내고 향후 움직임을 예측하는 이벤트 데이터(event data) 분석기법이 있다.

(다) 활용단계: 각종 북한연구학회 활성화

정부와의 정보공유 과정에 협상력을 발휘하기 위해 민간 스스로 수집하고 분석한 정보를 민간 차원에서 공유하고 부가가치를 높일 필요가 있다. 이를 위해서 민간 차원에서 운영하는 각종 북한학회가 더 활발하게 운영될 필요가 있다. 또한, 북한학연구 분야 가운데 북한대남정책 분야에 특화된 연구모임을 활성화 할 필요도 있다. 연합뉴스가 전문공개가 필요한 일부 언론과 사전 계약을 한 전문가들에게 실시간 전문공개를 하는 방안을 검토할 수도 있을 것으로 보인다.

<표 4-10> 민간 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안

단계	문제점	개선방안
수집	-책임성 부족	-민간 역할에 대한 정부의 적극적 수용 -국외 네트워크 활용 민·관합동정보공개 자문기구 강화 -대북전문매체의 연합체 구성을 통한 정보검증
분석	-이념적 정향에 따른 정보분석	-북한의 대남정책에 대한 해석과 예측 능력 함양 -정보분석 전문가 양성
활용	-언론의 자의적인 해석과 보도	-각종 북한연구학회 활성화 -당국과 언론관계 재설정: 체계적 협업체제 구축 -전문기자 육성

다. 법·제도적 개선방안

당국과 언론의 관계 재설정이 시급하다. 북한 김정일 국방위원장의 건강 이상에 따른 북한의 급변이 통일의 기회로 이어질 때 언론과 정부, 민간의 전략적인 협조가 절실하며 지금부터 그 협업의 원칙과 제도, 문화를 형성해 놓아야 할 필요가 절실하기 때문이다.

국정원의 ‘북한정보종합센터’가 설치 운영된다면 언론도 정부가 우려하는 보안과 신뢰관계 파기의 우려를 어느 정도 충족시켜 줄 필요가 있다. 우선 이 센터에는 정부와 언론 간에 사전에 협의가 끝난 일련의 기준을 통과한 언론사들만 등록이 가능하도록 할 수 있다. 각 언론사는 신원이 검증된 대표 기자 1인을 선정해 센터에 등록하고 정기 또는 비정기적으로 정보를 주고받도록 한다. 당국은 각 언론사의 대표기자를 통해 가능한 많은 정보를 제공하고 언론사는 국익을 위한 것이 명백한 정부의 비보도 등 협조요청을 수용하는 조건을 지켜야 한다. 이런 식의 협조 사례는 독일 통일 과정에서도 찾아볼 수 있다.<sup>51)</sup>

---

51) 손기웅 외, “국군포로·납북자문제해결을 위한 K-Freikauf: 동서독 정치범 석방거래 상세내용 및 국군포로·납북자문제해결 시사점,” (2008년도 통일부 연구용역사업 결과보고서, 2008.11.30), pp. 119~120.

## V. 소 결

이상에서 논의한 북한 정치·외교·군사·대남정책 정보관리체계의 개선방안을 정부 차원과 민간 차원으로 구분하여 표로 정리하면 <표 4-11>, <표 4-12>와 같다.

<표 4-11> 분야별 정부 차원의 개선방안

분야	개선방안		
	수집단계	분석단계	활용단계
정치	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정부 내 정보공유 확대</li> <li>-국의 민간정보 영역의 활용</li> <li>-다양한 대외정보 채널 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전문성 및 책임성 있는 분석관 양성</li> <li>-정보기구에 대한 감독과 민주적 통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-여러 층위의 정보감시 및 환류(feedback) 체계 강화</li> </ul>
외교	<ul style="list-style-type: none"> <li>-통일·외교·안보 정부기관 간 정보공유의 Intelink(가칭) 설립</li> <li>·외교통상부, 통일부, 국방부, 국정원 간의 정보교류</li> <li>·북한정보 실시간 공유</li> <li>·국의 관련 기관과 협력</li> <li>·국제정보공동체와 네트워크 구축</li> <li>·일본 내각위성정보센터와 직접 루트 개설</li> <li>-5년, 10년 단위의 장기 정보 수집 계획 수립</li> <li>·통일 위한 준비</li> <li>·지속적 관찰로 축적된 경험 중요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 경제·사회·지역 전문가의 자문 확보</li> <li>-전직 관료들의 상시 자문 회의 참여</li> <li>·전직 통일부 관료의 자문 참여</li> <li>·외교협회와 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민·관합동의 '북한외교정보 공개위원회' 설치</li> <li>·정보 신뢰성 제고</li> <li>·비공개, 부분공개, 완전공개 의 등급 분류</li> <li>-공개정보센터(OSC) 설치</li> <li>·민간의 정보공개</li> <li>·국외정보 번역 서비스 제공</li> <li>-언론과 협력체제 구축</li> <li>·공유가능의 정확한 정보제공</li> <li>-공개정보 활성화 위한 제도 개선</li> <li>·정보공개법지침 제시</li> <li>·공무원법의 유연한 해석</li> <li>-'북한정보종합센터' 설치 및 증립화</li> </ul>
군사	<ul style="list-style-type: none"> <li>-수집정보 평가 및 검증 매뉴얼 작성</li> <li>-성과주의 완화 및 처벌 강화</li> <li>·직위법 개정 통한 신분보장</li> <li>·보신주의 처벌조항 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-분석 신뢰성 제고 위한 '검증합심조' 편성·운용</li> <li>-국제정보협력체계 강화</li> <li>·연합군사정보유통체계 (MIMS-C)구축 가속화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보공개확대 기반조성</li> <li>·정보교육 프로그램 강화</li> <li>-통합정보관리체계 마련</li> <li>·민·관합동정보공개자문 기구의 운용</li> <li>·비밀등급체계 재검토</li> <li>·비공개대상 정보 세부기준 구체화</li> <li>-정보정치화 방지</li> <li>·국회 정보위 산하 '민간정보 윤리위원회' 구성 감시</li> <li>·'정보공개' 및 '정보통제' 양방향 역할 부여</li> </ul>

<표 4-12> 분야별 민간 차원의 개선방안

분야	개선방안		
	수집단계	분석단계	활용단계
대남 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한당국과 대화 채널 유지</li> <li>-국가정보기관 간 상호정보공유 시스템 강화</li> <li>-효과적인 민간정보 수용을 위한 창구단일화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민간전문가 참여 확대</li> <li>-정보분석관 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민·관협력체계 구축</li> <li>-청와대 외교안보수석실 산하 '정보관리비서관' 설치</li> <li>-국정원 '북한정보종합센터' 또는 통일부 '북한공개정보센터' 설치·운영</li> </ul>
정치	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민간 공유의 네트워크 구성 및 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-협동분석 프로젝트 수행</li> <li>-북한전문가 양성</li> <li>-국제 연구협력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-언론의 책임성 제고</li> </ul>
외교	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민간 정보공유 네트워크 NKpedia(가칭) 구축</li> <li>-자발적 검증체계 구축</li> <li>-정보제공자 실명제 도입</li> <li>-공공기관과 협력 확대</li> <li>-공식 통로와 적법 절차에 의한 정보공개 요구</li> <li>-국외기관과 정보교류 확대</li> <li>-대북 관련 NGO 및 국제기구, 중국 기업가, 평양주재 통신사 및 공관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전문가 및 국외기관과 협력 시스템 구축</li> <li>-전문가 네트워크와 협력</li> <li>-지역전문가 참여 확대</li> <li>-감시를 통한 언론기관 책임성 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전문기자 양성</li> <li>-전문기자와 정보교류 확대</li> <li>-통합아카이브 구축</li> <li>-국외정보 평가 및 번역 서비스</li> <li>-탈북자정보 통합</li> </ul>
군사	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국가정보기관과 협력체계 강화</li> <li>-민간정보에 대한 '정보이력제' 도입</li> <li>-대북단체의 일원적 통합관리체 구성</li> <li>-대북방송 및 인권단체의 통합관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한군사전문정보센터 구축</li> <li>-동일 수준의 분석정보 제공</li> <li>-정보통제와 정보공개 사이의 가교 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보활용 책임성 부여</li> <li>-안보 관련 규정 강화</li> <li>-정보평가 '배심원제도' 도입</li> <li>-정보실패 및 정보성공 사례의 비민주성 평가</li> </ul>
대남 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>-민간역할에 대한 정부의 적극적 수용</li> <li>-국외 네트워크 활용</li> <li>-민·관합동정보공개자문기구 강화</li> <li>-대북전문매체의 연합체 구성을 통한 정보검증</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한의 대남정책에 대한 해석과 예측 능력 함양</li> <li>-정보분석전문가 양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-각종 북한연구학회 활성화</li> <li>-당국과 언론 관계 재설정: 체계적 협업체계 구축</li> <li>-전문기자 육성</li> </ul>



# 제5장

---

## 북한경제정보관리체계 개선방안





# 제5장 북한경제정보관리체계 개선방안

## I. 북한경제정보관리체계 개선방안

### 1. 문제제기

#### 가. 북한경제정보의 개황과 특성

북한정보는 크게 공식적으로 발표되는 정보와 비공식·암묵적으로 유통되는 정보로 구분할 수 있다.

정부 및 관련 기관에서 공식적으로 제공하는 주요 북한경제정보는 △국정원이 제공하는 자료를 기반으로 한국은행이 산출하는 GDP 관련 통계와 산업별 통계,<sup>52)</sup> △한국은행의 자료를 기본으로 하고 각종 통계 자료를 보충하여 통계청에서 제공하는 각종 거시경제통계와 산업별 생산능력, 생산실적통계,<sup>53)</sup> △개성공단 투자, 입주, 생산 등 개성공단 관련 정보, △KOTRA와 무역협회에서 공급하는 무역 및 남북경협통계, △북한 주

52) 한국은행에서 매년 발표하는 “북한 GNI 추계”는 북한의 GNI 성장을 추계치를 중심으로 산업별 성장률, 산업구조, 주요 제품 생산량 등의 자료를 제공한다. 또한, 한국은행은 “한국은행 경제통계 시스템<<http://ecos.bok.or.kr>>”의 국외·북한 항목에 ‘남북한 주요지표 비교’와 ‘북한 GDP 관련 통계’ 항목을 두고 북한경제통계를 제공하고 있다. 특히 ‘북한 GDP 관련 통계’에는 북한의 인구, 명목 GNI에서부터 산업별 성장률, 산업구조, 산업별 명목 생산활동 등의 통계는 북한의 거시경제 동향 분석 시 가장 주요한 자료의 하나이다.

53) 통계청에서 운영하는 북한경제포털<<http://kosis.kr/bukhan>>은 북한경제에 관하여 입수 가능한 통계들을 종합적으로 수록하고 있다. 여기에는 한국은행에서 발표하는 GNI 관련 자료뿐만 아니라 각 산업의 설비 능력, 생산량 등에 대한 추정치, 대외무역통계 등이 포함되어 있다.

요 기업 및 인명 관련 자료, △북한경제 관련 제도 정보, △북한 공식매체를 주된 자료로 하여 정기적으로 제공되는 북한경제동향 자료, △기타 비정기적으로 발표되는 북한경제에 대한 자료 등으로 정리할 수 있다.

정부 및 관련 기관에서 공식적인 통로를 통하여 공급하는 북한경제정보 이외에 공식·비공식 회의나 개인적 관계 등을 통하여서도 광범위한 정보가 유통되고 있다. 이러한 경로를 통하여 제공되는 정보는 정보당국의 활동을 통하여 수집된 정보, 공식·비공식적인 북한당국자 등과의 접촉 결과, 당국 간 협상내용, 탈북자 심문내용, 북한방문을 통하여 획득한 정보 등 다양하다.

민간 부문에서는 북한경제에 대한 일차적인 통계를 산출하기보다는 정부나 관련 기관에서 공급하는 정보를 토대로 북한경제를 분석하고, 평가하는 정보를 주로 생산한다. 그런데 민간 부문에서 생산하는 북한경제정보에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 북한의 시장화에 관한 정보 및 분석 자료이다.

#### 나. 북한경제정보관리체계의 문제점

현 시점의 북한경제정보관리체계에서 가장 핵심적인 문제는 정보의 양적 증가가 정보의 질적 심화로 연결되지 않고 있다는 점이다. 이는 1차적으로 수집, 분석되는 북한경제정보의 특성, 더욱 정확하게 말하면 한계에 기인한다고 해야 할 것이다. 일반적으로 외부 관찰자가 경제정보를 파악하는 데는 한계가 있다.

정부 및 관련 기관에서 공식적으로 충분하게 제공하지 못하는 정보를 비공식·암묵적인 정보를 통하여 보충해 나가야 함에도, 현재로서는 비공식 정보가 공식적인 정보의 부족을 보완하는 역할을 충분히 하지 못하고 있다. 이는 무엇보다 정부부처 간, 정부와 민간 부문 간 비공식적 정보의 소통이 원활하게 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 정보의 소통만이 아니라 비공식 정보, 암묵적 지식의 축적·활용이라는 점에서도 많

은 문제점이 나타나고 있다. 북한정보를 정치적으로 활용하려는 유혹 역시 북한경제정보의 적절한 관리를 어렵게 만드는 요인의 하나로 작용하고 있다.

민간 부문은 정부가 제공하는 공식적·비공식적 정보를 분석하는 역할을 기본적으로 담당하고 있는데, 의미 있는 경제적 분석의 대상이 될 수 있는 정보가 매우 제한되어 있어 정보의 분석기능을 충분히 하지 못하고 있다. 따라서 정부와 민간의 적절한 협력을 가능하게 하는 시스템 구축이 우선되어야 한다.

## 2. 북한경제정보관리체계의 현황과 문제점

### 가. 정부 부문

#### (1) 수집단계

현재 북한정보수집과 관련해 정부부처 간 협조는 매우 낮은 수준에서 이뤄지고 있다. 각 정부부처가 개별적으로 북한정보를 수집, 분석, 평가하고 있으며 이를 체계적으로 공유하는 시스템은 갖춰져 있지 않다.

통일부는 더욱 실효성 있는 정보를 생산하고 제공하기 위해 나름대로 노력하고 있는 것으로 보인다. 현재 북한경제정보는 2009년 5월 25일 신설된 '정세분석국' 내 경제사회분석과에서 담당하고 있다. 북한경제상황, 산업, SOC 등을 분석, 평가하고 남북한 경제력을 비교분석하는 업무를 주로 수행하고 있다.

<그림 5-1> 통일부 정세분석국 조직도



출처: 통일부 홈페이지 <[www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)>.

국정원은 북한사회와 북한군의 동태, 북한고위층 관련 정보를 입수하기 위한 별도의 정보 라인을 가동하고 있다. 이렇게 해서 얻어진 정보는 국방정보본부와 국정원 양쪽 실무진들을 통해 긴밀하게 교환되고 수시로 의견을 나누는 것으로 알려졌다.

군에서는 국방정보본부와 국군기무사가 대북정보수집과 분석역할을 하고 있다. 국방정보본부는 군사위성, 무인항공기, 공중감시기 등 첨단장비로 북한군사정보를 수집한다. 국군기무사는 북한방송, 라디오 등 공식 채널을 감시하며 북한군의 동향을 비롯한 경제정보도 파악한다.

외교부의 경우 주로 전 세계에 나가 있는 국외 공관에서 현지 주재 북한대사관의 경제외교, 현지 언론들의 북한동향 관련 기사 등을 통해 북한경제정보를 수집해 본부로 전문을 보내고 있으나, 통일부 등과 정보를 공유하고 있지는 않은 것으로 알려졌다.

통일부도 국정원, 외교부 등과 긴밀한 정보공유를 하지 못하고 있다. 즉, 정부 내 유관기관 간 기초정보의 포괄적인 공유조차 거의 이뤄지지 않는 것으로 파악되고 있으며, 이를 위한 시스템도 체계화되어 있지 않은 상황이다. 다만, 특정 정보사항을 요구할 경우, 최소한의 정보만 서로 주고받는 상황이다.

## (2) 분석단계

각 유관부처가 공개·비공개적으로 수집하고 있는 북한경제정보의 양은 적다고 할 수는 없으나 분석능력이 문제가 되는 경우가 많다. 유관부처 간 체계적이고, 유기적인 정보공유가 부족하다보니 분석의 내용이 불완전하고, 적시성, 맥락성, 신뢰성 등이 떨어지는 경우가 많은 것이다.

또한, 양질의 정보가 생산되었다고 하더라도 정책결정자가 정보생산물을 분석하는 과정에서 정치적 고려를 우선시하고, 정보책임자가 이를 막지 못한다면 정보왜곡이 발생하게 된다. 즉, 정보왜곡현상은 정보 자체의 문제보다는 이를 수용하는 정책결정자의 태도에 달린 것이다.

북한경제정보의 수집, 분석이 중요함에도 정부가 경제 관련 루머를 분석하는 선을 넘어 전문적인 경제정보를 분석할 수 있는 전문인력을 확보하고 있지도 못한 것으로 전해지고 있다.

## (3) 활용단계

### (가) 공식적 정보활용에서의 문제점

일부 공식정보가 통상적인 경제적 분석을 위해서 활용하기 어려운 방식으로 제공되고 있다. 예를 들어, 통일부의 남북교역통계는 민간 기업에 의한 상업적 거래와 NGO 및 정부 등에 의한 대북지원이 주를 이루는 비상업적 거래로 구성되며, 이 두 범주를 단순히 합산하여 남북교역 총계를 구성한다. 이윤 획득이 목적인 상업적 거래와 인도적 목적 등에 의한 대북지원은 전혀 다른 행위이며, 이들 범주 사이의 공통점이라고는 남북한 간에 경제적 자원이 이동한다는 것밖에 없다. 따라서 남북교역 총계라는 통계수치는 그 자체로 남북한의 경제관계에 대해서 추가적인 정보를 제공하지 못할 뿐만 아니라 왜곡된 정보를 제공할 가능성이 있다.

일반교역과 위탁가공교역에 대한 세부 내용의 경우에도 표준산업 분류 등 통상적인 분류체계가 아닌 독자적인 분류체계에 의한 통계를 발표하

고 있어 이들 통계를 경제적 분석을 위해서 사용할 때에는 추가적인 작업이 필요한 경우가 많다. 또 다른 주요한 경제정보의 원천인 개성공단 사업에 대한 정보는 제공되는 통계의 범위가 매우 제한적일 뿐만 아니라 통계의 신뢰성조차 상당히 의심스러운 형태로 정보가 제공되고 있다.

그리고 상당한 정보가 ‘대외비’ 혹은 ‘첩보’라는 이유로 정부부처 내에서 사장되는 사례도 있는 것으로 알려졌다. 정치적 이유로 정례적으로 발표되는 북한경제정보의 발표가 지연되는 사례와 과도하게 정책적 고려를 하게 되면서 특정 정책 방향에 부합되는 경제정보만 선별적으로 취하고 공개하는 태도 등은 분명히 문제점으로 지적되어야 할 것이다.

#### (나) 정보 축적 및 관리의 문제

정부부처에서 수집한 많은 정보가 체계적으로 관리되고, 축적되거나 민간 부문에서 활용할 수 있도록 적절한 방식으로 제공되지 못하고 있다. 가령, 북한경제에 대한 전문가들이 국정원 등에서 탈북자를 심문하여 획득한 정보에 접근하여 분석할 수 있는 기회를 얻는 경우는 매우 드문 것으로 알려졌다. 또 다른 문제는 해당 정보의 수집 및 관리체계에 문제가 있다고 하더라도 이를 개선할 압력이 약해진다는 것이다.

#### (다) 민간 부문으로의 정보 제공에서의 문제점

정부의 경제정보 활용에서 주목해야 할 또 다른 측면은 민간 부문에 비공식적 정보나 암묵적 지식을 전달하여 민간 부문이 이를 적절하게 분석·가공하여 새로운 정보를 산출하도록 지원하는 것이다. 그런데 이 기능이 보안에 대한 과도한 고려, 혹은 정보의 보안성 정도에 대한 적절한 평가 시스템 결여 등으로 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 이는 비정부 부문에 대한 북한경제정보의 공급량을 줄이고, 그 결과 비정부 부문에서의 북한경제정보분석과 그에 기초한 새로운 정보의 생산을 위축시키는 결과를 초래한다.

보안에 대한 비체계적인 접근은 정부출처 경제정보의 활용이 비제도적, 개인적으로 이루어지게 하는 결과를 초래하기도 한다. 즉, 특정정보의 제공여부나 활용방식 등이 해당 정보를 관장하는 정부부처 및 관계자와의 자의적 판단에 의해서 결정되는 경우가 종종 있다.

<표 5-1> 정부 부문 북한경제정보관리체계의 문제점

정보관리단계	문제점
수집	-외부 관찰자로서 북한경제정보수집의 근원적인 한계에 따른 체계적인 정보수집의 어려움 -부처 내 정보 독점 관행 및 부처 간 정보 소통 부족에 따른 정보의 양적 부족 및 질적 제약
분석	-정보분석 인력의 부족 및 분석 역량의 제한 -부처 간 정보 소통 부족으로 종합적인 분석 결여
활용	-적절하지 못한 정보의 전달체계 -정치적 고려에 의한 경제정보의 선별적 공개 -수집, 분석된 정보의 적절한 축적 및 관리 시스템의 부재에 따른 정보의 효율적 활용 제약 -보안에 대한 과도하고 비체계적인 접근에 따른 비공식 정보의 사장 및 불충분한 활용 -비공식적 정보의 비제도적, 개인적 활용

## 나. 민간 부문

### (1) 수집단계

민간 부문에서 북한경제에 대한 정보수집의 주된 루트는 남북경협사업과 관련된 정보였다. 또한, 북한에 대한 인도적 지원 사업을 하는 NGO가 사업 과정을 통해 획득한 북한의 경제 실상 및 경제 주체의 행동양식에 대한 정보도 북한경제에 대한 이해를 증진하는데 적지 않은 역할을 한다. 그러나 민간 부문에서 수집하는 정보 역시 적절하게 수집, 분류, 관리되지 못하고 있어 잠재적 역할을 다하지 못하고 있다. 그저 단편적인 정보로서 북한경제정보의 풀에 추가될 뿐이다.

최근에는 북한경제정보를 수집하여 전달하는 새로운 경로가 발전하고 있다. <좋은 벗들>과 같은 NGO 단체가 자신들의 활동과 관련하여 북한 경제정보를 수집하거나 공급하기도 하고, <Daily NK>와 같은 북한정보의 수집 및 전파를 주요 기능으로 하는 단체가 설립되기도 하였다. 이들은 북한 내부 정보원 등을 통하여 외부 관찰자가 아니라 내부자의 관점에서 본 북한경제정보를 수집, 공표하고 있다.

그러나 이러한 방식의 정보수집 방식에도 적지 않은 문제가 있다. 우선 국경 지방의 주민을 통하여 정보를 획득하는 경우가 대부분인데 이들이 북한주민을 대표한다고 보기 어렵다. 둘째, 정보원으로부터 수집한 정보의 신뢰성에 의문이 가는 경우가 적지 않다. 셋째, 정보의 수집 및 가공 시 편향된 시각이 작용할 가능성이 있다.

## (2) 분석단계

북한경제정보관리체계에서 민간 부문의 기본적인 역할은 정부 등에서 공급하는 공식·비공식 정보를 분석하여 새로운 정보를 산출하는 것이다. 하지만 민간 부문의 이러한 역할이 충분하게 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

가장 근본적인 원인은 분석 대상이 되는 자료의 제한성이다. 공식적으로 공표되는 경제통계 중 GDP 관련 자료, 무역통계 등 일부 거시 데이터를 제외한 미시 데이터는 전무하다고 할 수 있다. 1990년대 이전과 이후의 북한경제는 전혀 다른 경제라고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 1990년대 이전의 통계를 부분적으로 수정하는 형태로 산출된 현재의 북한 산업 및 기업에 대한 정보는 활용가치가 극히 제한적이다. 다음으로, 1차 데이터가 부족한 부문에 대하여 새로운 데이터를 생산할 수 있는 방법론이 확립되어 있지 못하며, 이를 위한 인력이나 정부의 협조 등도 부족하다.

### (3) 활용단계

민간의 분석결과에 대한 비판적 검토가 잘 이루어지지 못하다보니 반복된 분석이 이루어질 뿐만 아니라 새로운 방법론이나 분석기법 등이 개발되지 못하고, 이것이 민간 부문의 북한경제분석의 질적 수준 향상을 제약하고 있다. 민간단체에서 자체적으로 수집, 가공한 북한경제정보의 활용방식도 재검토가 필요하다. 북한경제에 대한 정보제공 그 자체에 머무르지 않고 대북정책에 영향을 미치기 위해서 특정한 시각에서 선별하고, 가공된 정보가 공급된다면 북한경제에 대한 국민의 시각을 왜곡할 위험이 있다.

<표 5-2> 민간 부문 북한경제정보관리체계의 문제점

정보관리단계	문제점
수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>-외부 관찰자로서 북한경제정보수집의 근원적인 한계에 따른 체계적인 정보수집의 어려움</li> <li>-현지 정보원의 대표성, 신뢰성의 문제</li> <li>-정보수집 주체의 이해관계에 따른 편향된 정보의 수집 및 가공</li> <li>-특정 정보소비자의 요구에 맞춘 정보의 수집 및 공급</li> </ul>
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>-분석 대상이 되는 정보의 부족에 엄밀한 경제적 분석이 어려움</li> <li>-정보의 부족에 따른 한계를 극복하기 위한 새로운 방법론의 개발 부재</li> <li>-비공식 정보의 활용을 위한 정부와 민간 부문의 협력 부족</li> </ul>
활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-적절하지 못한 정보의 전달체계</li> <li>-정치적 고려에 의한 경제정보의 선별적 공개</li> <li>-수집, 분석된 정보의 적절한 축적 및 관리 시스템의 부재에 따른 정보의 효율적 활용 제약</li> <li>-보안에 대한 과도하고 비체계적인 접근에 따른 비공식 정보의 사장 및 불충분한 활용</li> <li>-비공식적 정보의 비제도적, 개인적 활용</li> </ul>

### 3. 북한경제정보관리체계 개선방안

#### 가. 기본방향

북한경제정보관리체계의 기본적인 목표는 북한경제에 대한 객관적이고 정확한 정보를 다양하게 수집하고, 이를 정확하게 분석하며, 이러한 정보를 적절하게 관리하고 활용하는 것이다. 이를 위해 우선 정부부처에서 수집, 발표한 정보의 다양성, 정확성 및 정례성을 확보해 나가야 한다. 북한의 집권 세력이 통제하고 있는 공식경제의 실상, 회복 상황, 작동 메커니즘, 약점 등에 대한 객관적인 정보를 확충해 나가는 동시에 북한의 시장경제로의 이행 상황을 파악할 수 있는 정보의 표준화 및 양식화를 추진해 나가야 한다. 이러한 정책과제를 실현해 나가는 과정에서 북한경제정보관리의 효율성 제고와 민주적 통제라는 두 원칙을 적절하게 결합하는 것이 요구된다.

<표 5-3> 북한경제정보관리체계 개선방안

경제정보관리체계의 목표		-북한경제에 대한 객관적이고 정확한 정보의 수집, 분석, 활용
개선방안		-북한경제정보의 다양성, 정확성, 정례성의 확보
보완이 필요한 부문		-공식경제의 실상, 회복 상황, 작동 메커니즘, 약점 등에 대한 객관적인 정보 확충 -북한의 시장경제로의 이행 상황을 파악할 수 있는 정보의 표준화 및 양식화 추진
개선 원칙	효율성 제고	-경제정보 수집, 분석, 활용하는 주체들 간의 소통 및 협력 확대 및 체계화 -정부 부문의 비공식 정보와 민간의 분석 역량 결합을 통한 새로운 정보의 창출
	민주적 통제	-정보공개의 정례화, 양식화 등을 통한 투명화 -정보전달체계의 체계화

## 나. 정부 부문

### (1) 수집 및 공유

첫째, 북한경제정보와 관련해서 각 부처가 수집하는 정보는 종합해서 분석해야 더욱 진실에 가깝고, 종합적인 평가가 가능하다. 부처 간 다양한 견해의 병존을 인정하되 대외적으로 정부의 견해가 표출될 때는 가능하면 조율된 목소리가 나와야 할 것이다. 특히 국정원, 외교부, 국방부, 통일부 간 기초정보(raw intelligence)를 상호공유할 수 있는 정보공유 시스템을 구축하고 운영하는 것이 중요하다. 정보공유는 그 필요성을 절감하고, 형성된 의지를 바탕으로 구체적이고 치밀한 체계를 구축할 때 가능하다. 아울러 정보공유의 확산에 따른 보안누설 가능성을 감안하여 보안 시스템을 보완하는 한편, 정보 배포의 책임 한계를 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 부처 간 정보교류를 활성화하기 위해서는 정보교류에 대한 시스템을 구축해 나가야 한다. 이를 위해서 우선 부처 간 정보교류를 정례화, 양식화할 필요가 있다. 예를 들어, 통일부, 국정원, 외교부, 국방부 등 북한경제정보를 수집하거나 활용하는 부처 간에 상호정보 교류를 위한 회의를 정례적으로 열 필요가 있다. 여기에서 참석부처들은 자신이 보유하고 있는 정보 중 부처 간 공유가 가능한 정보의 종류나 상대부처로부터 공유하고자 하는 정보의 종류 등을 제시하고, 상호협의를 통하여 공유할 정보를 확정해 나갈 수 있다.

셋째, 국정원, 통일부, 국방부 등 북한경제정보 관련 주요 정부부처 간에 북한경제 관련 정보 교환을 위한 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 청와대에 총괄부서가 있어야 실효성을 담보할 수 있고, 부처 간 정보공유를 통한 시너지 효과를 기대할 수 있다. 청와대 NSC(National Security Council, 국가안전보장회의: 이하 NSC) 사무처에 정보관리실과 같은 조직을 별도로 설치해, 북한경제정보를 집중시켜 각 부처에 배포하는 체계를 만들어야 한다. 보다 구체적으로 설명하면,

청와대 외교안보수석실과 NSC사무처를 통합하여 NSC사무처로 하여금 정보의 유통·관리 업무를 맡기는 것이다. NSC는 ‘해당부처 내부 논의 및 초안 마련 → NSC실무협의 및 차관보급 실무조정회의 → NSC상임위 → 대통령 주재 회의 → 각 부처 숙지 및 집행’ 등 5단계 표준행동절차를 마련하여야 한다. 또한, 안보부처 간 정보공유를 확대하기 위해서는 안보부처 실·국장급의 ‘정세평가회의’가 활성화되어야 한다. 청와대 북한경제정보담당 비서관과 각 부처의 외교·안보 담당자들은 최소한 1~2주에 한 차례 ‘북한정세평가회의’를 개최하고, 필요하면 소주제별 정세평가회의를 열어야 한다. 이런 시스템을 안정적으로 운영하기 위해서 법적 근거를 만들 필요가 있다.

넷째, 미국과 같이 정보기관별 경쟁이 치열하지만, 분석관 간에는 활발한 의사소통을 통해 분석의 객관성 수준을 제고시켜야 한다. 다섯째, 기존의 거점 중심, 비밀정보 중심, 정보기관 중심의 정보활동 관행에서 네트워크 중심, 공개정보 중심, 아웃소싱 중심 방향으로 북한경제정보를 수집해야 한다. 특히 최근 10여 년 간 인터넷과 SNS의 확산으로 유용한 공개정보의 양이 온라인을 통해 폭발적으로 증가하고 있다. 따라서 공개정보활용체계를 강화해야 한다. 이외에도 국내외 전문가와의 분야별 정보교류 네트워크의 형성, ‘한·중 북한경제포럼’의 설립, 인터넷 등의 북한정보 수집, 분석, 활용 방안의 마련이 필요하다.

## (2) 분석 및 평가

첫째, 교육과 인프라가 뒷받침되어야 한다. 인프라는 북한경제정보 DB를 구축하는 일이고, 교육은 정보분석관의 역량을 향상하는 일이다. 정보분석관의 역량을 강화하기 위해서는 선진국의 정보분석 역량 강화 프로그램에 참여하거나, 별도의 자체적 프로그램을 만들 필요가 있다. 미국의 정보기관은 분석관의 역량 강화를 위해 △인사, △보수, △교육훈련 측면에서 혜택과 기회를 제공하고 있다.

둘째, 다양한 전문가 풀을 미리 확보해 북한경제전문가를 만든 뒤 분야별, 영역별로 민·관 네트워크를 만들어야 한다. 정부가 필요로 하는 북한경제 해당 분야의 전문가를 즉각적으로 찾기가 쉽지 않은 경우가 빈번하게 발생하므로 이를 고려해 평상시에 분야별 전문가들을 관찰하고 관련 동향을 추적해놓아야 한다.

셋째, 정보분석의 질적 제고를 위해서 정보분석의 기준 또는 북한경제 정보 SOP(Standard Operating Procedure, 표준운영절차)를 수립하는 것도 중요한 과제이다. 정보분석기준은 모든 유관부처 정보분석관들의 정보분석과 평가에 적용되어야 할 기준이다.

### (3) 활용

첫째, 통일부나 국정원이 자체 수집한 북한경제정보 부문을 인터넷 홈페이지를 통해 적극적으로 공개할 필요가 있다. 북한경제정보의 대국민 서비스를 정부가 직접 제공하는 것이 부담스럽다면 KOTRA, 한국무역협회 등과의 공조를 통해 이들이 서비스를 제공하는 방안도 대안이 될 수 있다.

둘째, 일부 북한경제정보의 공표 양식이 보편적인 경제통계 양식과 달라서 활용성이 떨어지는 단점이 있는 만큼 이를 수정해 나갈 필요가 있다. 적어도 경제적 거래에 대해서는 보편적인 경제적 거래를 나타내는 분류 양식을 적용하여 통계를 수집하고 발표할 필요가 있다. 아울러 개성공단 운영 내용에 대해서도 정보의 내용을 다양화하고 신뢰성을 높여 남북경협 및 북한경제분석을 위한 유용한 정보원이 될 수 있도록 개편할 필요가 있다.

셋째, 북한경제통계의 신뢰성을 높일 수 있는 특별 조치가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 북한정보의 정치적 활용을 자제하려는 정책결정자의 의지와 신념이 필요하다. 정보를 다루는 유관부처에 대한 감독과 민주적 통제가 필요할 때도 있다. 이를 위한 하나의 방편으로 북한경제정보의

공개 범위, 시기, 양식 등을 사전에 규정해 놓는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 언제, 무엇을, 어떻게 공표할 것인가를 사전에 명확하게 규정함으로써 공개 내용이나 시기 등을 통하여 북한경제정보를 정치적으로 활용하는 것을 다소나마 막을 수 있을 것이다.

넷째, 북한경제 관련 정보의 전반적인 보안 등급을 결정하는 시스템이 필요해 보인다. 수집, 분석 등 각 단계의 정보에 보안 등급을 정하고, 주기적으로 보안 등급을 재평가하는 것이다.

다섯째, ‘북한경제정보아카이브(가칭)’를 신설하여 정부부처가 수집한 정보를 일관된 카테고리로 분류하여 특별하게 분석, 가공하지 않은 채 북한경제아카이브에 등재하고 자격 조건을 갖춘 정부 관계자 및 민간 부문 전문가들이 활용하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이러한 아카이브가 운영되면 다양한 주체들이 사실상 사장되었던 수많은 정보를 활용할 수 있게 될 것이며 이들 정보를 다양한 방법론으로 분석하여 새로운 정보를 산출할 수 있게 될 것이다.

이외에도 대북정책의 수립에 기여할 수 있는 경제정보 시스템 구축, ‘북한경제정보공유분석센터(가칭)’의 설립, 남북한 경제연구소 간 정보 교류 협력추진 등이 필요하다.

<표 5-4> 정부 부문 북한경제정보관리체계 개선방안

정보관리단계	개선방안
수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>-부처 간 차별화된 정보수집과 통합 노력</li> <li>-정보교류의 정례화, 양식화</li> <li>-청와대 NSC 중심의 정보유통관리 활성화</li> <li>-유관기관 분석관 간 인적 네트워크 강화 및 교류의 정례화</li> <li>-국내외 전문가와의 분야별 정보교류 네트워크 형성</li> <li>-‘한·중 북한경제포럼’의 설립</li> <li>-인터넷 등의 북한정보의 수집, 분석, 활용 방안 마련</li> </ul>

정보관리단계	개선방안
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정보분석 역량 강화</li> <li>·경제정보 DB 구축 등 인프라 강화</li> <li>·정보분석관의 교육 훈련</li> <li>·정책결정자와 분석관 간의 교류 확대</li> <li>-북한경제정보분석 민·관 네트워크 구축</li> <li>-분석 및 평가 방법 개선: 북한경제정보 표준운용절차의 도입</li> </ul>
활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-대국민 북한경제정보 서비스 강화</li> <li>-북한경제정보 공표 양식의 개편</li> <li>-북한정보의 정치적 활용 자제와 민주적 통제의 강화</li> <li>·북한경제정보의 공개 시기, 범위, 양식의 명문화</li> <li>·북한 관련 정보의 보안성 평가 시스템 구축</li> <li>-‘북한경제정보아카이브(가칭)’의 구축과 운영</li> <li>-대북정책의 수립에 기여할 수 있는 경제정보 시스템 구축</li> <li>-‘북한경제정보공유분석센터(가칭)’의 설립</li> <li>·남북한 경제연구소 간 정보교류협력 추진</li> </ul>

## 다. 민간 부문 및 정부와 민간 부문

### (1) 수집

첫째, NGO단체와 북한경제전문가의 협력관계 구축이 필요하다. 특정 정보수집방법이 가능할 것인지 사전적으로 확인할 수 없지만, 정보를 수집하는 NGO와 필요한 정보, 그 정보를 대신할 수 있는 정보가 무엇인지 제시할 수 있는 북한경제전문가의 협력관계를 통하여 상당히 다양한 영역의 의미 있는 정보를 수집할 수 있을 것이다. 이렇게 수집된 정보는 다른 과정을 통하여 수집된 정보와의 비교분석 과정을 거쳐 그 신뢰성을 확인할 수 있게 될 것이다.

둘째, 북한경제정보수집활동의 효율성을 높이기 위해서 북한경제 전반이나 파악하고자 하는 북한경제의 특정 측면에 대해 이론이나 가설을 세우고 이와 관련된 정보를 집중적으로 수집하는 전략적 태도가 필요하다. 예를 들어, 대외무역에 대한 정보를 수집할 때 정보를 무작위로 수집

하기보다는 현 시기 북한대외무역의 특징, 북한경제와 대외무역에 대한 관계 등에 대한 가설을 세우고 이와 관련된 정보를 수집함으로써 한정된 정보수집활동을 통하여 북한경제에 대한 이해를 증진할 수 있다. 또한, 동일한 측면에 대한 서로 다른 가설이나 모델을 세우고 이와 관련된 정보를 수집함으로써 북한경제에 대한 다양한 측면에서의 심도 있는 분석이 가능하게 될 것이다.

## (2) 분석 및 활용

첫째, 한국은행의 북한 GDP 추계 방식이나 KOTRA의 북한대외무역 통계 산출 방식 등은 문제점이 없지는 않지만 이를 완전히 대체하기도 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 기존의 방식과 함께 대안적인 분석 모델에 따른 추계 결과를 같이 제시함으로써 기존 방식의 한계를 보완할 수 있다.

둘째, 북한이 구체적이고 정확한 통계를 공표하지 않는 상황에서 북한 산업 및 기업에 대한 현실적인 정보를 수집하는 것은 불가능에 가깝다. 따라서 현실적으로 가능한 대안은 수집 가능한 정보를 최대한 활용하고, 부족한 부분은 대리변수 등을 활용해 최대한 현실에 가까운 정보를 새롭게 산출해 내는 것이다. 이는 통일부나 국정원 등 특정 정부만으로 불가능하며 북한경제전문가 집단만으로도 하기 힘든 일이다. 정부는 기존의 산업 및 기업에 관한 비공식적 정보를 적극적으로 공급하고, 추가로 목적 지향적으로 정보를 수집하는 한편 민간 부문에서는 주어진 정보로 북한의 산업 및 주요 기업의 실태를 파악할 수 있는 방법론을 구축해 이를 기반으로 새로운 자료를 구축해 나가는 협력체계를 구축해야 한다.

셋째, 이러한 방식을 통하여 새롭게 창출해야 할 정보가 방대하고, 적지 않은 비용과 시간이 소요될 것이다. 따라서 정부는 북한경제정보 확충을 위한 계획을 수립하고, 집행할 필요가 있다. 필요한 비용은 정부에서 부담

하되 새롭게 산출되는 정보의 질을 향상하기 위해 경쟁을 도입할 필요가 있다. 복수의 방법론을 적용하고, 이들 방법론을 통하여 산출된 다양한 결과들을 사후적으로 검토함으로써 점진적으로 북한경제정보산출 역량을 강화시켜 나갈 수 있다.

<표 5-5> 민간 부문 및 민간과 정부 부문 협력

정보관리 단계	개선방안
수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>-북한 내부 경제정보수집체계의 개선</li> <li>·NGO와 북한경제전문가의 협력</li> <li>·수집 필요 정보의 선별</li> <li>·반복적인 정보수집을 통한 추세 및 신뢰성 확인</li> <li>-북한경제에 대한 이론 및 가설에 기초한 정보수집활동 강화</li> </ul>
분석 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-대안적인 분석모델의 구축</li> <li>-정부, 북한, 산업 전문가의 협력을 통한 경제정보의 업데이트 및 다양화</li> </ul>

## 4. 소 결

이상에서 논의한 북한경제정보관리체계의 환경, 문제점, 개선방안 등을 정리하면 다음 <표 5-6>과 같다.

<표 5-6> 북한경제정보관리체계의 환경, 문제점, 개선방안

환경	문제점	개선방안
-경제정보의 특성 ·외부 관찰자의 경제정보 수집의 한계	-정부부처 간 정보 소통의 부재	-북한경제정보 소통 시스템의 구축 ·NSC를 중심으로 한 정보의 유통 관리 활성화
-북한의 폐쇄성과 경제통계 차단	-민간 부문으로의 정보의 이전 제한 ·정보의 보안성 관리체계 부진	-북한 내부 경제정보의 수집 방법 개선
-1990년대 이후 북한경제의 추락과 1990년 이전 경제정보의 의미 상실	-적절하지 못한 정보 관리 및 활용체계	-북한경제분석관의 교육 강화와 분석방법의 개선
⇒ 공식 경제정보의 낮은 활용성과 높은 비공식 경제정보의 활용 필요성	-가용정보의 부족에 따른 북한경제분석 역량 제한  ⇒ 정보수집 비공식 경제정보의 효율성 저하와 북한경제에 대한 실질적인 정보의 부족	-북한경제정보의 제공양식 개편  -비공식 경제정보의 활용 제고 ·북한경제정보의 보안성 평가 시스템 구축 ·북한경제정보아카이브 구축 ·북한경제정보공유분석 센터 설립  -대안분석모델의 구축  -정부, 북한, 산업 전문가의 협력을 통한 북한경제정보의 업데이트 및 다양화  ⇒ 새로운 공식 경제정보의 창출

# 제6장

---

## 국제사회의 북한정보관리체계와 협력방안





# 제6장 국제사회의 북한정보 관리체계와 협력방안

## I. 연구 목적

북한문제는 민족문제임과 동시에 국제문제의 성격을 강하게 띠고 있다. 북한은 주체성을 내세우면서 극도의 폐쇄적인 정책을 추구하고 있지만 북한 핵문제, 탈북자문제, 중·러와의 경제협력문제 등을 통해서 보더라도 국제사회와 완전히 고립되어 생존할 수 없다. 또한, 북한의 미래와 한반도 통일문제에 대해서도 미국과 중국 등 국제사회는 한국에 버금가는 수준으로 깊은 관심과 이해관계가 있다. 따라서 북한문제는 한국 독자적으로 해결하기 어렵고 미·중 등 국제사회와의 긴밀한 협력과 공조를 통해 풀어나가야만 하는 상황이다.

북한문제를 원만하게 다루어나가기 위해서는 정확한 북한정보를 신속하게 수집하고 활용해야 한다. 한국은 광범위한 대북정보망을 가동하여 북한에서 발생하는 사건들을 수집·분석하여 이를 바탕으로 대북정책을 결정하고 추진해 왔으나, 대외개방도가 극히 낮은 북한 내부 실정을 신속하고 정확하게 파악하기란 많은 장애가 존재한다. 북한정보를 한국 독자적으로 확보하는 데에 어려움이 있고, 제한적인 정보를 가지고 북한 실상을 분석·평가할 때 오독과 부작용이 발생할 소지가 있기 때문이다.

북한문제가 국제문제로서의 특징을 강하게 지니고 있고 북한정보에 대한 접근성이 취약하므로 북한정보 수집·분석 과정에서 북한문제에 깊은 관심이 있는 주변국 및 국제기구와 긴밀한 공조체제를 가동하는 것이 필요하다. 인공위성과 정찰기를 통한 북한 내부 정찰활동을 강화하고 있는 미국과의 기술정보 협조가 절실히 요구되고 있고, 북한과 최고지도자 교환방문을 통해 북한 내부 고급정보수집에 강점을 지니고 있는 중국과의 북한정보협력을 강화할 필요성이 어느 때보다 높은 상황이다. 그리고 일본과 러시아도 북한정보관리체계에 나름대로 장점을 보이고 있는 분야가 존재하기 때문에, 이들과도 북한문제 및 북한정보 협력체제를 강화해야 한다. 아울러 북한 내부 식량사정과 탈북자문제 및 보건위생문제 등과 관련한 실상에 대한 정보는 세계보건기구(World Health Organization: 이하 WHO)와 세계식량기구(World Food Programme: 이하 WFP) 등 비정부기구와의 협조체제를 강화할 필요가 있다. 북한의 식량난이 가중되고 있고 탈북자의 탈출행렬이 가속화되고 있는 상황에서는 더욱 그러하다.

## II. 미국의 북한정보관리체계와 협력방안

### 1. 미국의 국외정보관리체계

#### 가. 미국의 외교·안보정책

세계 패권 유지와 더불어 미국 외교·안보정책의 최우선 순위를 구성하는 목표는 자국안보라고 할 수 있다. 9·11테러사건 이후 위협받는 국토 안보에 대한 제고된 관심은 반테러리즘과 대량살상무기의 확산방지를 미국 외교·안보정책의 선순위 과제로 부상시켜 왔다. 전이하는 시대적

안보환경에 맞추어 범세계적 안보위협에 대응하기 위한 군사적 변환(military transformation)계획 또한 병행하여 추진하고 있다.<sup>54)</sup>

한편, 미국의 대동북아 외교·안보정책의 핵심 기조는 현존 세력 구도의 안정적 존속이라고 할 수 있다. 동북아 지역 내 주도적 영향력을 행사하는 미국의 입장에서 볼 때 동북아 세력 구도의 전이는 그 결과가 미국의 영향력 확대에 명백히 기여하지 않는 한 적극적으로 선호되지 않을 것이다. 중국의 경제적 부상, 한반도의 남북 간 적대적 대립관계 이완 등의 변수들에도 동북아 지역의 세력 구도의 안정성은 비교적 적절히 확보됐으며 이러한 안정성 유지의 핵심에 미국의 주도적 역할이 존재하였다고 할 수 있다. 한편, 이러한 동북아의 변수들은 한반도 차원에서는 이미 상당한 변화의 충격을 전달하고 있으며, 그간 한·미동맹의 긴장을 초래한 구조적 요인의 한 축을 형성하고 있다.

#### 나. 미국의 국외정보관리체계

미국의 정보공동체(intelligence community)가 수행하는 국외정보활동의 주된 목적은 국가 외교·안보정책의 결정과 실행을 후원하는 것이다. 미국의 외교·안보정책 순위에서 동북아 지역의 중요성은 꾸준히 제고됐고 이에 따라 이 지역에 대한 미국정보공동체의 정보활동도 강화됐다. 따라서 동북아 지역에서 미국정보공동체가 우선적 관심을 가지는 대상국이 중국과 북한으로 설정되는 것은 당연한 귀결일 것이다. 미국정보공동체는 그 주된 관심을 두 국가의 군사, 정치, 외교 분야에 집중했지만, 경제, 사회, 문화, 인권, 환경 등 폭넓은 분야에서도 정보 역량을 강화하는 노력을 병행하고 있다.

미국의 정보공동체는 현재 국가안보와 외교에 필요한 정보활동을 독자적으로나 또는 협력적으로 수행하는 17개의 공식조직으로 구성되어 있

54) Michael O'Hanlon, *Unfinished Business: U.S. overseas Military Presence in the 21st Century* (Center for a New American Security, 2008), <[http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06\\_military\\_ohanlon/06\\_military\\_ohanlon.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/06_military_ohanlon/06_military_ohanlon.pdf)>.

다. 일정 규모를 갖춘 비공식 정보조직 또한 상당수가 존재하는 것으로 추정되고 있으나 이들의 정확한 수와 조직목표 및 업무활동 등은 비공개된 상태로 남아 있다.<sup>55)</sup> 이들 미국의 정보공동체는 대통령, 국가안전보장회의(NSC), 국무부, 국방성 및 기타 관련 부서가 필요로 하는 정보를 수집·분석하여 제공하며, 이들이 제공하는 정보는 타 국가, 조직 및 개인들의 적대적 대미 행위, 타국의 정보활동, 국제 테러 및 마약활동 등을 포함한다. <그림 6-1>은 현재의 미국정보공동체를 구성하는 17개의 공식적 연방조직들을 도표화 한 것이다.

<그림 6-1> 미국정보공동체의 구성



출처: <<http://www.intelligence.gov/about-the-intelligence-community/structure/>>.

55) 미국의 정보공동체(intelligence community)는 통상 연방정부가 공식적으로 운영하는 17개의 대표적 정보기관의 협력적 구성체를 지칭한다. 하지만 미국정보공동체의 범위를 비공식 및 사적 기관까지 넓일 때 그 규모는 현저히 확대된다. 2010년의 한 자료에 따르면 1,271개 정부기관과 1,931개 사기관이 미국 안보 및 외교를 위한 정보활동에 직간접적으로 참여하고 있으며 여기에 연루된 인적자원은 854,000명에 달하는 것으로 나타난다. Wikipedia, United States Intelligence Community," 2011, <[http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Intelligence\\_Community](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Intelligence_Community)>.

ODNI(Office of the Director of National Intelligence, 국가정보국: 이하 ODNI) 산하의 16개 기구는 크게 3개 그룹으로 구분된다. 이들 3개 그룹은 첫째, 업무수행과 평가, 예산책정 및 집행, 정보능률관리 등을 포함한 다각적 임무를 통해 DNI를 보조하고 자문하는 6개의 프로그램 관리국(Program Managers)과, 둘째, 국방부 이외의 행정부서에 소속되어서 해당부서를 지원하면서 다른 한편으로 정보공동체와 공조적 기능을 수행하는 5개 부서정보처(Departmental), 그리고 마지막으로 육·해·공군과 해병 그리고 해안경비대 등 군과 경비대 내에 소속된 5개의 담당 정보기구(Services)이다.

## 2. 미국의 북한정보관리체계

### 가. 미국의 대북한 인식과 정책

탈냉전기에 접어들면서 변화된 범세계적 안보환경은 한반도 분단상황의 성격 및 북한의 위협 수준에 대한 총체적 재평가를 이끌어 왔다. 냉전의 전초지로서의 한반도의 지정학적 위상이 소멸하고, 소련으로부터 더는 후원받지 못하는 북한의 군사적 위협 수준에 대한 평가절하가 이루어지면서 한반도 안보에 대한 미국의 목표와 전략도 수정됐다. 미국은 제한적 위협 능력을 보유한 고립된 북한에 대해 압박위주의 강경대응전략을 채택하는 한편, 전략적 유연성과 같이 향후 동북아 역내에서 주한미군이 더욱 자유롭고 포괄적인 임무 수행을 할 수 있는 군사 전략의 조정을 추진했다. 현재 미국 정책결정자들의 보편적 인식 속에서 북한은 세계 안보와 평화를 위협하는 불량국가(rogue state)로 존재한다.

9·11테러사건은 미국으로 하여금 국토안보의 중요성을 재확인시키면서 대량살상무기의 확산과 연계된 북한의 위협 역량 수준을 재검토하게 한 계기를 제공했다. 미국의 부시행정부는 동서냉전의 이념적 적대구도를 벗어나는 ‘불량국가’의 새로운 개념 틀을 동원하여 중국과 러시아를

북한으로부터 유리시키고 이때 소외된 북한에 대해 강력한 압박을 시도 하는 전략을 채택한다.

최근 미국의 대북정책 기조는 대체로 한반도의 현상유지에 초점이 맞추 어지고 있다. 정책적 우선순위가 높은 국내적 문제들과 이라크와 아프가니 스탄 전쟁의 종결 등 급박한 외교 과제들에 대한 관심은 미행정부의 대북 정책에 대한 관심을 후순위로 밀어내며 미국이 적극적 대북정책을 추구할 여지를 제한한다. 이란과 이스라엘 등 중동 지역 문제와 인도와 파키스탄 등 남아시아 문제에 대한 관심도 미국의 적극적 대북정책을 제한하는 이유 를 구성한다. 중국 부상에 대한 지대한 관심은 동북아 지역에 대한 미국의 정책 우선순위를 높이고는 있지만, 현재의 미행정부가 북한문제에 주도적 으로 간여할 수 있는 정책적 여유까지 제공하지는 못하고 있다. 도리어 북한문제는 대중국 외교 및 전략을 위해 수단화되는 측면도 나타나고 있다. 한반도 평화체제 등에 대한 파상적 언급에도 한반도의 현상유지를 이탈하 는 미행정부의 정책적 의지는 지극히 한정적 수준에 머물고 있다.

#### 나. 미국의 북한정보관리체계

(1) ODNI(Office of the Director of National Intelligence, 국가정보국)

ODNI는 미국정보공동체의 역할을 조정, 관리하는 상위 조직으로서의 위상을 확보하고는 있지만 약 1,500명의 직원을 보유한 ODNI의 규모는 타 정보기구들 보다 현저히 작은 수준이다. 현재 클래퍼(James R. Clapper)가 수장인 ODNI는 최근의 기구 조정을 통해 4국체제를 토대로 하면서 그 위에 분쟁 및 논란 지역의 문제를 관할하는 특수임무 담당관 (mission manager)제도를 운영하고 있다. 특수임무 담당관으로는 이란 담당관, 아프가니스탄 및 파키스탄 담당관, 쿠바 및 베네수엘라 담당관과 더불어 북한담당관이 존재한다. 북한담당관의 존재는 북한문제의 중요성 에 대한 ODNI의 높은 인식을 반영한다고 할 수 있다.

북한담당관은 ODNI 내의 정보분석 부서인 국가정보위원회(National Intelligence Committee: 이하 NIC)와의 연계하에서 북한정보를 포괄적으로 수집, 판단, 분석하는 것으로 알려져 있다. 북한담당관은 ODNI의 기능지원 조직인 NCPC(National Counterproliferation Center, 국가 대량살상무기 확산방지 센터) 및 NCTC(National Counterterrorism Center, 국가 대테러센터) 등과도 긴밀한 협력구도를 갖는다.

미국의 정보공동체는 지난 60여 년 이상 북한을 적성국으로 간주하며 북한에 대한 광범위한 정보 축적을 시도해 왔지만 이러한 긴 역사에도 미국정보공동체의 대북정부가 정책결정자들을 만족하게 하기에는 미흡했다는 평가가 이루어지고 있다.<sup>56)</sup> 정보는 적절한 시점에서 최대한의 정확성을 수반하여 제공되지 않는 한 그 유용성을 상실한다. 미국의 정보공동체는 정책결정자의 정책판단에 요구되는 대북정보의 시간적 타이밍과 정확성을 확보하는데 지속적으로 어려움을 겪어 왔다.

물론 북한체제의 폐쇄성에도 오랜 기간 정보활동을 도모한 결과 북한정보의 축적은 꾸준히 증진됐다. 북한에서 산출하는 미디어정보 등 공개출처정보(OSINT)들의 경우 정부선전매체로서의 기능이 강하기는 하지만 북한체제에 대한 다양한 정보를 전달한다. 아울러 탈북자들이 수적으로 증대함에 따라 북한체제의 단면들이 서서히 외부 사회에 노출되고 있다. 그럼에도 타 국가들 보다 북한의 공개출처정보의 양이 절대적으로 부족함에는 의문의 여지가 없다.

ODNI는 근년에 이르러 공개출처정보의 가치를 새롭게 인식하고 있다. 북한 관련 공개출처정보의 수집·분석과 관련해서 가장 활발한 활동을 벌이는 것은 ODNI에 소속된 OSC인 것으로 알려졌다. OSC는 NASIC(National Air and Space Intelligence Center, 국가항공우주정보센터) 및 FBIS(Foreign Broadcast Information Service, 국외 방송정보처) 등과의 긴밀한

56) Arnold W. Nash and Naval Postgraduate School(U.S.), "Intelligence Reform and Implications for North Korea's Weapons of Mass Destruction Program," (2005), <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ada439618.pdf&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>.

연계 속에서 북한의 신문, 잡지, 방송뿐만 아니라 인터넷상의 다양한 북한 관련 정보를 광범위하게 수집한다.

수집된 대북정보의 공개 및 활용과 관련하여 미국의 정보공동체들은 대부분 폐쇄적인 관행을 지속하고 있다. 이는 정보공동체가 관리하는 대북정보가 대부분 군사, 정치, 외교 등 민감한 영역에 속하는 이유 때문이기도 하지만 북한을 사실상 적성국으로 규정하는 미국정보공동체의 인식과도 깊은 연관성을 가진다. ODNI는 북한과 관련된 지극히 제한적인 정보만을 대외적으로 공개하고 있다. 민·관협력의 대북정보공동체가 주창되고는 있지만, 민간에서 정부로 이전되는 정보량보다도 정부에서 민간으로 이전되는 정보량이 현저히 적다는 평가도 이루어지고 있다.

## (2) CIA

1947년의 국가안보법(NSA)에 따라 창설된 CIA는 대북 관련 정보에 관한 한 가장 오랜 역사를 지닌 미국 내 정보기관이라고 할 수 있다. CIA의 대북정보활동은 1947년 미 육군에 의해 우연히 감청된 북한신호정보를 분석하면서 시작한 것으로 알려졌다. CIA 내의 정보활동 핵심부서로는 DI(Directorate of Intelligence, 정보실: 이하 DI)와 NCS(National Clandestine Service, 국가비밀공작실: 이하 NCS) 및 DST(Directorate of Science and Technology, 과학기술실: 이하 DST) 등이 존재한다. DI 내 북한정보를 주로 담당하는 부서로는 아시아태평양 분석과(Asian Pacific Analysis)와 무기정보, 비핵 및 무기제한 센터(Weapons Intelligence, Nonproliferation and Arms Control Center)를 들 수 있다. 아시아태평양 분석과는 한반도 및 북한 관련 정보를 총체적으로 수집하는 팀을 보유하고 있다. 반면 무기정보, 비핵 및 무기제한 센터는 북핵과 미사일 및 군사정보를 취급한다. 한편, NCS는 북한과 관련된 HUMINT를 총체적으로 관리하는 역할을 담당한다. 최근 들어 NCS의 북한 HUMINT수집 프로그램은 크게 확장된 것으로 알려졌다. NCS는 한국이나 중국 내 탈북자,

북·미 및 유럽 지역으로 이탈한 북한의 정치적 망명자, 북한 내 정보제공자 등을 포함하는 다양한 대상으로부터 HUMINT수집활동을 수행하고 있다.

HUMINT는 9·11테러사건 이후 그 중요성이 한층 강조되는 분야로, CIA는 HUMINT 프로그램의 활성화를 위해 정보개혁 및 테러방지법 (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act)에 따라 ODNI와의 긴밀한 협력관계 속에서 NCS를 창설하여 운영하고 있다. NCS는 CIA뿐만 아니라 정보공동체 내 여타 기관의 비밀공작을 전반적으로 수행, 관리하는 역할을 부여받고 있다. CIA는 최근 들어 대북 HUMINT 역량 확대를 위한 다양한 방안을 강구하고 있다. 특히 CIA는 북한 내 확실한 안정적 정보공급원의 중요성을 인지하며 장기적 차원의 북한 내 정보공급원 확보 및 침투 프로그램을 추진하는 것으로 알려졌다.

한편, HUMINT 영역과 더불어 CIA가 높은 관심을 갖는 영역이 북한에 대한 공개출처정보 영역이다. CIA는 그동안 비밀첩보에 무게 중심을 두어왔고 OSINT의 중요성은 상대적으로 저평가해왔다. 하지만 그간 북한 관련 공개정보의 양이 꾸준히 증가해 오면서 OSINT 역할의 중요성도 제고되고 있다. OSINT는 HUMINT나 TECHINT만으로는 채우기 어려운 정보수요의 많은 부분에서 독자적 기여를 수행한다는 인식이 미국의 정보공동체 내에서 확산하고 있다.<sup>57)</sup> 북한당국에 의해 통제된 신문 방송의 미디어들이라고 할지라도 그 내적인 정보가치가 존재할 수 있다. 정부의 기관지, 간행물, 탈북자들의 공개증언, 외국인의 북한탐사기 또한 각기의 문제점은 일부 보유하지만 훌륭한 OSINT 자원을 구성한다. 9·11 테러사건 이후 OSINT의 중요성에 대한 인식이 확산하면서 CIA는 OSINT 전담 내부 기구를 설립하였고 이 기구를 통해 북한 관련 OSINT의 체계적 축적을 도모하고 있다.

57) Stephen C. Mercado, "Sailing the Sea of OSINT in the Information Age," *Studies in Intelligence*, Vol. 48, No. 3 (2004), <<http://www.cia.gov/csi/studies/vol48no3/article05.html>>.

### (3) 국방부 정보기구

국방부 소속 DIA(Defence Interlligence Agency, 국방정보국), NRO(National Reconnaissance Office, 국가 정찰국), NGA(National Geospatial Intelligence Agency, 국가지구공간정보국) 및 NSA(National Security Agency, 국가안보국)는 영상과 신호정보 등 북한 관련 TECHINT의 수집 및 분석에 주력해 왔다. 북핵과 미사일 시설, 그리고 북한군 동향과 관련한 TECHINT는 대부분 이들 기관에 의해 확보된다. NRO, NGA 및 NSA가 확보한 정보는 DNI, CIA, DIA, 국무부 정보조사국 등에 의해 활용된다. DIA의 경우 군사 관련 TECHINT와 HUMINT를 동시에 취급하는 기관이다. DIA는 IMINT를 자체적으로도 확보하며, CIA와 더불어 HUMINT 확보활동에도 적극적으로 간여하고 있다. DIA는 NRO, NGA 및 NSA와 함께 국방부 소속 기관이라는 점에서 이들 기관과 더욱 긴밀한 협조체계를 유지하는 것으로 알려졌다.

현재 대북정보활동에 긴밀히 연계된 국방성 소속 정보기관으로는 DIA와 NSA가 있다. 물론 NRO와 NGA도 북한 관련 IMINT와 MASINT 등에 주력하면서 이들 정보를 타 정보기관에 제공한다. NSA는 북한으로부터의 SIGINT에 집중하면서 북한 지역의 감청 및 북한 암호의 해독 임무를 수행한다. TECHINT 분야에서 미국의 역량은 타 국가를 압도하고 있다. 하지만 이러한 기술력에도 북한을 상대로 한 미국의 TECHINT는 상당한 제약을 지닌다. IMINT, SIGINT 및 MASINT 등의 TECHINT는 북한지하시설의 위치와 규모 등을 확인하는데 충분히 만족할 만한 수단이 되지는 못하고 있다.

### (4) 기타 행정부서 정보기구

법무부 소속 FBI는 CIA와 오랜 기간 경쟁하면서 대외정보활동을 수행했다. FBI는 한국에도 지부를 가지고 있으며, 대북정보의 확보를 위해 적극적인 활동을 수행하고 있다. FBI는 9·11테러사건 이후 본토 안보의 중요

성이 제고되면서 그 역할이 확대된 기구이다. FBI 내의 NSB(National Security Bureau, 국가안보실)는 북한의 핵무기와 미사일 관련 정보, 북한의 테러단체지원 정보, 북한의 위폐 및 마약 제조정보 등 다양한 정보를 수집한다. 최근에는 탈북자단체의 활동지원 업무에도 관여하면서 이들과의 대북정보교류를 활발하게 수행하고 있다.

국무부의 INR은 규모는 작지만, 분석 역량이 탁월한 정보부서로 알려졌다. CIA 및 DIA와 더불어 정보공동체로부터 포괄적 정보지원을 받는 부서 중 하나로 우수한 분석력을 바탕으로 국무부의 대북정책 결정에 영향력을 행사하는 것으로 평가받는다. 에너지부의 INC(Office of Intelligence and Counterintelligence, 정보방첩실)는 핵무기와 핵물질 확산 및 핵무기를 통한 테러위협에 관심을 두고 유관정보를 수집한다. 핵무기 보유국의 위상으로 전이하는 북한에 대한 INC의 관심은 지대하여 CIA 및 NRO 등과의 협력체계를 구축하면서 이 분야에 대한 대북정보 확보에 주력하고 있다. 재무부의 OIA(Office of Intelligence and Analysis, 정보분석실)는 북한의 불법자금유통과 관련한 정보에 관심이 있으며, 2006년 부시행정부가 마카오에 있는 방코델타아시아(Banco Delta Asia)가 보유한 북한자금에 대한 동결조치를 취할 때 이를 위한 주요 정보를 제공한 정보부서로 알려졌다. OIA는 북한의 위폐, 마약, 위스키 밀주 등을 통한 국외 불법자금의 흐름을 파악하는 정보활동에도 간여한 바 있다. 그 밖에 국토안전부의 INA(Office of Intelligence and Analysis, 정보분석실)와 법무부 마약청 소속 ONSI(Office of National Security Intelligence, 국가안보정보실)는 북한의 테러단체 지원 여부와 마약 밀거래 여부 등 북한 관련 정보에 각기 관심이 있으나 그 정도는 높지 않은 것으로 알려졌다.

##### (5) 민간정보 네트워크

북한정보의 수요·공급은 정부 주도의 정보공동체뿐만 아니라 다양한 형태의 대북사업을 펼치는 미국 내 민간단체들에 의해서도 이루어진다.

이들 민간단체는 대부분 인도주의적 대북지원사업, 종교사업 및 북한인권사업에 연루되고 있다. 이들 민간단체가 일반적으로 관심을 갖는 정보는 북한 내부의 식량 사정, 주민의 빈곤상태, 영유아들의 영양실태, 복지제도의 운용 실태 등 주로 경제 및 사회 분야 정보이다. 하지만 이들은 김정일 정권에 대한 북한주민의 민심이나 한국 및 미국에 대한 북한주민의 호감도 등 다양한 부수적 정보도 함께 접할 기회를 보유하고 있다. 북한 내 인프라 시설, 운송체계, 전력 상황 등은 정부주도 정보공동체의 TECHINT에 의해서도 일정 부분 확인되지만, HUMINT에 의한 확인 작업을 수행하는 데는 이들이 가장 뛰어난 정보력의 보유자라고 할 수 있다.

미국의 정보공동체는 민간단체 및 국제기구들과 공식적 및 비공식적 연계를 통해 이들로부터 북한의 경제, 사회·문화, 인권 등 하위정치 영역의 다양한 정보를 확보한다. 가령 미국의 대북식량원조사업을 담당했던 WFP는 미국정부와의 긴밀한 대북정보교류협력하에서 사업을 진행했던 것으로 알려지고 있다. UNDP의 대북지원 또한 미국정부의 감시하에서 이루어지며, 이에 따라 UNDP와 미국정부 간의 자연스러운 대북정보교류가 뒤따랐음을 추정하기는 어렵지 않다.

한편, 북한인권과 관련한 정보수집은 미국 내 인권 NGO단체들에 의해 적극적으로 이루어지고 있다. 이들 인권단체의 다수는 현재 미국정부의 지원을 직간접적으로 받고 있다. 대북인권단체에 대한 지원은 미연방예산으로 운영되는 NED(National Endowment for Democracy, 미국 민주주의 재단)가 주로 담당한다. 미 국무성 또한 대북인권단체에 대한 재정지원 프로그램을 보유하고 있다. NED는 미국 내 대북인권 NGO뿐만 아니라 한국의 대북인권 NGO에도 재정적 지원을 수행하고 있다. 미국 의회 및 정부의 지원을 받는 미국 및 국내의 북한인권단체는 비교적 활발한 정보교류 커뮤니티를 구축하고 있다. 대북인권정보 분야는 민·관협조체계 또한 가장 원활하게 이루어지는 곳으로 평가받고 있다.

#### 다. 소 결

미국의 북한정보관리체계는 경제, 사회·문화 분야는 민간 영역의 정보 역량이 점진적으로 강화되면서 민간 영역과 정부 관련 부처와 정보공동체가 상호 유기적 협력관계를 자연스럽게 확대해 왔다. 특히 인권 및 탈북자 관련 분야에서는 민·관정보협력이 상당히 원활하게 이루어지고 있다. 한편, 군사, 정치, 외교 분야에서는 여전히 정부 주도 정보공동체가 거의 독점적 정보생산의 지위를 보존하고 있으며 민간 영역과의 교류 또한 제한적 수준에 머물고 있다.

<표 6-1>은 미국정보공동체의 북한정보 역량을 수집, 분석, 활용 분야로 구분하여 도표화한다. 정보수집 차원에서 미국정보공동체는 대북 TECHINT의 확보에 주력하는 한편 HUMINT 부분은 상대적으로 경시해 왔다. 그러나 최근 들어 CIA와 DIA 등을 중심으로 HUMINT 역량을 자체적으로 강화하고 있다. 정부소속의 정보공동체는 군사, 정치, 외교 등 상위정치 영역의 정보수집활동에 주력하고 있으며, 경제, 사회·문화, 인권 등 하위정치 영역의 정보수집은 미국 내 NGO 및 국제기구가 중심이 되어 이루어지고 있다. 한편, 정보분석 영역에서는 복수의 정보기구 간의 경쟁활성화 등을 통해 분석력 제고를 꾀하고 있지만, 북한정보 관련 전문분석가의 수적 제한이라는 구조적 요인으로 인해 필요한 분석 역량 확보에 부분적 어려움을 겪고 있다. 정보활용 차원에서는 정부정보공동체는 주요 취급 대상인 군사와 외교정보 등의 정치적 민감성 때문에 대외 정보공개에 소극적 입장을 취하고 있다. 반면 인권, 경제 등의 분야에서는 정보-정책 커뮤니티의 활성화 등 민·관정보공유협력을 비교적 적극적으로 도모하고 있다.

<표 6-1> 미국정보공동체의 북한정보활동 현황 및 평가

정보활동 구분	현황	평가
수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>-TECHINT의 정보가치 강조</li> <li>-TECHINT는 주로 국방성 산하 정보 기구들이 주도</li> <li>-HUMINT 활동은 제한적</li> <li>-CIA와 DIA는 최근 HUMINT 활동을 증대</li> <li>-OSINT수집 노력 강화</li> <li>-정부소속 정보공동체는 정치, 외교 등 상위정치 영역의 정보수집활동에 주력</li> <li>-경제, 사회·문화, 인권 등 하위정치 영역의 정보수집은 국제기구 및 NGO들이 더욱 적극적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-TECHINT의 과신 경향</li> <li>-HUMINT의 역량은 상대적으로 미진</li> <li>-HUMINT 역량 증대를 위해 한국, 국제기구, NGO 등과 협력 도모</li> <li>-상위정치 영역의 정보수집활동은 보안을 이유로 매우 폐쇄적으로 진행</li> <li>-정보수집을 위한 민·관협력은 하위정치 영역에서 활발</li> </ul>
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>-TECHINT 위주의 분석에 주력</li> <li>-다양한 전문가 집단에 의한 분석 수행</li> <li>-전반적으로 높은 분석 역량 보유</li> <li>-복수의 정보기구들 간의 경쟁을 통해 분석 역량 제고</li> <li>-분석 역량 제고를 위해 정보-정책 커뮤니티를 활발히 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-일부 분야의 경우 북한 전문가의 질적·양적 부족현상 노정</li> <li>-정보분석의 정치화 및 경직된 대북 인식론의 문제점이 일부 존재</li> <li>-하위정치 영역의 경우 분석의 상호검증이 비교적 활발히 진행</li> </ul>
활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정부의 대민정보협력은 소극적 수준을 유지</li> <li>-특히 정보기구가 확보하는 군사정보 등의 공개는 지극히 제한적</li> <li>-OSINT의 민·관공동활용 방안을 적극 모색</li> <li>-대북 정보-정책 커뮤니티의 활성화로 전문가들 사이에 적극적 상호정보 교류 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-World Factbook 등을 통해 제시되는 북한정보는 양적·질적으로 제한적</li> <li>-상위정치 영역의 정보는 정보원 보호 등을 이유로 극히 일부만 정보공동체 밖으로 유출</li> <li>-민·관정보협력은 경제, 사회·문화, 인권 등의 분야에서 활발</li> </ul>

### 3. 한·미 북한정보 협력방안

#### 가. 한·미 북한정보 협력현황

한·미관계의 부침은 한·미 간 대북정보교류협력에도 영향을 파급했다. 특히 한국의 대미의존도가 높은 대북 TECHINT의 경우 양국 정부 간 관계의 부침에 따라 양국 간 정보 협력수준도 영향을 받아왔다. 노무현정부와 부시행정부 기간에 표출되었듯이 양국 정부 간의 거북한 관계는 양국 간 대북정보의 교류를 위축시킨 바 있다. 지난 시기의 한·미 간 대북정보교류 협력관계를 돌이켜보면 절대 원만하지 않았던 시기들도 존재하고 있다.<sup>58)</sup> 하지만 간헐적 불협화음에도 질적 및 양적으로 꾸준한 개선의 과정을 밟아왔다. 비교적 원만한 양국관계를 반영하는 것으로 평가받는다.

물론 한·미 양국 간의 대북정보교류가 활성화된 데는 기존의 비대칭적이던 한·미의 정보력 격차가 현저히 개선된 사실과 깊은 연관성을 가진다. 1990년대 초까지만 해도 한·미 간의 북한정보공조는 공조라는 단어에 어울리지 않게 미국정부의 한국정부에 대한 대북정보의 일방적 제공 형태를 취해 왔다. 그런데 1990년대에 들어와서 급격한 전환을 맞이한다. 1990년대 중반 이래 북한경제의 악화에 따른 탈북자의 남한유입 증대와 남북관계 개선에 따른 남북접촉 확대가 급격히 이루어지면서 한국은 대북 HUMINT 영역에서 정보 역량을 빠르게 확대하기 시작한다. TECHINT 영역에서는 여전히 대미 의존적 관계가 지속되고 하있지만 HUMINT 영역은 한·미 간의 정보력이 역전되는 현상이 야기된다. HUMINT 영역에서의 한국의 역량증대는 한·미 간 정보협력의 비대칭성을 개선하면서 양국이 실질적으로 정보협력을 추진할 수 있는 환경적 토대를 마련한다.

58) Donald Kirk, "Rift Seen in S. Korean and U.S.'s Intelligence Sharing," *Christian Science Monitor online* (March 11, 2004), <[http://www.gol.com/users/coynerhm/rift\\_seen\\_in\\_skkorean\\_and\\_us\\_intel.htm](http://www.gol.com/users/coynerhm/rift_seen_in_skkorean_and_us_intel.htm)>.

한국의 대북정보 역량이 그간 꾸준히 확대되어왔음에도 양국 간의 대북정보 역량의 비대칭성이 완전히 해소된 것은 아니다. TECHINT 분야의 기술력 확보와 이를 위한 과도한 재정적 부담이 단기일 내에 해소될 수는 없는 사안임을 고려할 때 이 분야에서 미국의 정보지원이 향후 상당 기간 지속할 것임을 전망하기는 어렵지 않다. TECHINT 분야 한·미 정보협력의 문제점은 미국이 일방적인 정보공급자인 상황이어서 정보공급 수준을 미국의 호의에 의존해야 한다는 점이다. 미국이 자신들이 보유한 TECHINT를 어느 수준까지 한국에 제공하는지는 한국 측으로서는 확인하기 어렵다. 또한, 미국이 자국의 정치적·외교적 이해관계에 구속되어 선별된 정보만을 전달할 수 있는 여지도 존재한다.

한편, HUMINT 영역은 한·미 간 정보공조가 TECHINT보다도 폭넓게 진행될 수 있는 환경적 조건들을 보유하고 있다. 우선 한·미 양국 모두 일정 수준의 HUMINT 수집 역량을 확보하고 있어서 어느 한 편으로 과도하게 치우치지 않는 양국 간의 협력관계가 가능한 영역이라고 할 수 있다. 또한, 민감한 정치, 외교, 군사 영역을 제외하고는 양국 간의 협력적 HUMINT 활동이 공개되더라도 외교적 파장이 상대적으로 제한된다는 사실도 이점으로 지적된다. HUMINT 분야는 양국 간 협력이 이미 상당 수준 확보된 영역으로 평가받는다. 과거 황장엽 사례와는 달리 국정원이 특별 관리하는 탈북인사들에 대한 미국정보공동체의 접근 허용 및 정보 공유 등은 현재 원활하게 이루어지고 있다.

한·미 간 민간 차원의 대북정보협력은 경제, 사회, 인권 등 포괄적 영역에서 다양한 기구 및 단체 간에 이루어지고 있다. 민간 차원의 대북정보협력이 가장 적극적으로 이루어지는 것은 인권 분야라고 할 수 있다. 인권 분야는 한·미 양국 정부의 재정적 지원이 가장 많이 이루어지는 영역이라는 특성이 있으며 국제적 사안이라는 성격 때문에 정보공조에 우호적인 국제적 환경이 조성된다는 장점을 지닌다. 또한, 한국의 일부 인권 관련 민간단체가 미국정부의 재정적 지원을 받게 되면서 동 정부의 재정지원

으로 있는 미국 내 인권단체와 자연스러운 연계구도를 형성하는 결과도 나타나고 있다.

반면, 한·미 양국의 대북 인도주의적 경제지원단체 간의 정보협력은 인권단체보다 미약한 것으로 나타난다. 이들 인도주의적 경제지원 단체가 정부지원금보다는 자체 기금으로 운영되고 있다는 점이나 이들이 상이한 종교적 정파성을 보유한다는 점 그리고 북한당국과의 신뢰문제 때문에 집단적 정보협력에 적극적이지 않다는 점 등은 상호 긴밀한 정보협력관계의 발전을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

마지막으로 한·미 양국의 학계 및 연구소 간의 북한정보교류는 꾸준히 진척되고 있다. 양국 간 세미나, 워크숍 등 학술적 교류는 다양한 분야에 걸쳐 이루어지고 있다. 하지만 이러한 교류 중 상당수가 전시성 형태의 행사 위주로 진행되어서 그 내실은 제약적이라는 비판도 존재한다.

#### 나. 한·미 북한정보 협력 및 개선방안

TECHINT와 관련한 한·미 간의 공조는 먼저 한국에 제공되는 TECHINT의 양과 질의 제고를 미국으로부터 이끌어내는 것이다. 이를 위해서는 한·미 양국 간의 우호적 동맹관계를 유지하는 노력과 더불어 양국 정보교류담당자들 간의 효율적 파트너십을 강화할 필요가 있다. 정보교류담당자들 간의 파트너십 이완 혹은 이로부터 파생되는 상호불신은 양국 간 정보공조의 효율성을 저하하는 주된 현실적 요인을 구성한다. 한편, 각기의 독자적 전문 분야를 지니는 NGA, NRO, NSA 등 미국의 TECHINT 담당 정보기관과 우리 정보기관의 직접적 협력관계는 현재 매우 취약하다. 이들 TECHINT 기관과의 직접적 연계협력구도를 확장하는 우리 측의 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다. 아울러 TECHINT의 수집·분석 기법에 대한 다각적 교육지원을 미국 측에 요청하여야 할 것이다. 장기적으로 TECHINT의 역량 강화는 꾸준히 도모해야 하지만 비용 대비 효율성을 고려할 때 TECHINT에 대한 무조건적인

투자는 비현실적이고 또한 불가능하다. 장기적 개선방안은 한·미 간 대북 TECHINT의 분담체계를 향후 어떻게 설정해 나가야 할 것인지에 맞춰져야 한다.

한·미 양국 간 HUMINT의 공조체제는 정부 차원보다는 민간 차원에서 더욱 광범위하게 이루어지고 있다. 정보수집 영역에서 양국의 정보기구들이 HUMINT의 공조체제를 갖는 것은 정보원의 보호나 사후의 정치적 책임성 등을 고려할 때 그 한계를 지닐 수밖에 없다. 그럼에도 양국의 정보기구가 HUMINT 수집 분야에서 공조할 수 있는 영역은 폭넓게 남겨져 있다. 특별 탈북자의 공동 정보관리, 북한 내 고위급 정보공급원 확보를 위한 한·미 양국의 공조, 중국 내 북한정보수집을 위한 전략적 공조 등 협력관계는 다양하게 모색될 수 있다.

한편, 하위정치 영역에서 이루어지는 양국 민간단체들의 HUMINT 활동을 선별적으로 지원하고 이들 간의 교류를 활성화함으로써 여기에서 정제된 HUMINT를 양국 정부가 활용하는 방안도 강구할 수 있을 것이다. 양국 정부가 상대방 민간단체들에 교차지원을 하는 경우 자연스럽게 양국 간 정보교류의 활성화를 촉진하는 효과를 지닐 수 있다. 물론 민간단체의 HUMINT 활동에 대한 과도한 정부지원은 정치적 혹은 정권적 편향성의 논란을 야기할 수 있는 만큼 유의할 필요가 있다. 민간 차원에서 생성하는 HUMINT가 내용적 객관성이나 정확성을 상실하는 경우가 많은 만큼 이에 대한 공동평가 작업도 모색할 수 있을 것이다.

대북정보분석 인력의 전문성 제고는 양국 모두 중요한 과제이다. 정보분석 역량의 중요성은 지속적으로 강조됐지만 분석 역량 제고는 현실적으로 수행하기 쉬운 과제는 아니다. 분석전문가의 확보는 통상 장시간의 교육과 훈련 및 경험을 요구하기 때문이다. 세계 전 지역에 걸친 포괄적 정보를 담당해야 하는 미국정보공동체의 업무 특성상 충분한 자질을 보유한 북한전문가의 수적 확보는 더욱 어려운 과제이다. 우리의 경우 수적으로 북한정보전문가의 규모가 미국보다는 크다고 하지만 질적인 측면에

서 충분한 역량을 보유한 인력의 적정 규모가 존재하고 있는지는 여전히 논란의 대상이다.

현재 정보분석 분야에서 양국 정부 간의 협력관계는 제한적이다. 민간 영역도 일부 협력관계가 발견되기는 하지만 전반적으로 미진한 수준이다. 양국 간의 협력은 분석 분야 내에서의 협력이라기보다는 상호보유한 분석물의 교환이 협력의 주류를 이루고 있다. 하지만 학계를 제외하고는 분석물의 교환조차 활발하게 이루어지지 않고 있다. 대북정보분석 분야에서의 양국 간 협력을 촉진하기 위해서는 공동분석 프로젝트 추진이나 전문가교류 프로그램 등이 정부와 민간 차원에서 다각적으로 모색될 필요가 있다. 이들 프로그램은 양국 정보분석인력의 전문성 제고를 위해서도 유용한 기능을 수행할 것이다.

한편, 정보활용의 측면에서 양국 간 상호교류된 정보는 통상 보안상의 책임문제 등으로 인해 배분이 어렵다는 한계를 지낸다. 양국 간 정보공개 의 기준이나 정치적 입장 차이 등도 공동정보의 활용을 어렵게 만드는 요인을 형성한다. 교류된 정보가 효율적으로 활용되기 위해서는 양국 간 정보공개의 기준 조율이나 정보공개 시스템의 보완 등이 필요할 수 있다. 하지만 정보의 기밀성 보호를 위해 정보 누출자에 대한 장기간 엄벌주의를 채택하는 미국정보기관의 특성을 고려할 때 양국 간의 정보 보안 문제 논의가 절대 쉽지 않은 주제가 될 것임을 예상하기는 어렵지 않다.

반면 하위정치 영역의 대북정보가 양국 간 민간 차원에서 교차 활용되는 현상은 꾸준히 확대되고 있다. 양국의 학계, 정계 및 NGO 인사들이 공동 참여하는 학술회의나 세미나 등도 양적으로 확대되면서 양국 간 대북정보교류의 활성화에 기여하고 있다. 물론 이러한 교류가 질적 내실화를 꾀하기 위해서는 양국 참여자의 범위 확대 등 추가적 노력이 요구된다. 민간 차원의 정보교류에 참여하는 대북전문가들의 인적 풀이 점진적으로 넓혀지고는 있지만, 여전히 양국 내 소수 학자, 관료 및 NGO 인사들

에 의해 대부분의 대북정보교류행사가 주도되고 있는 것 또한 현실이다. 소수의 동일한 인사들의 모임이 반복되다보니 집단사고의 경향도 나타나 열린 형태의 북한정보교류에 역기능적이라는 비판도 일부 제기되고 있다. 다양한 시각을 지닌 폭넓은 인적 풀의 참여를 담보하는 대북정보교류의 장이 될 수 있도록 민간 차원의 자체적 개선 노력이 필요하며, 양국 정부 또한 이를 간접적으로 지원하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

양국 간의 원활한 정보교류협력이 이루어지려면 그 주변 환경변수라고 할 수 있는 양국 간의 공고한 신뢰관계가 유지되는 것이 중요하다. 양국관계를 공고히 하는 정치·외교적 노력이 지속적으로 수반되어야 하겠지만, 일부 불협화음이 야기될 때도 양국 간의 정보공조체제가 이러한 환경변수에 흔들리지 않고 본연의 기능을 수행할 수 있도록 협력관행을 정착시키고 협력 시스템을 지속적으로 보완하는 노력이 필요하다. 양국 간 정부 차원 정보교류의 핵심적 문지기(gatekeeper) 역할을 수행하는 정보교류 담당자들의 파트너십은 이 경우에 매우 중요하다.

마지막으로 한·미 양국이 북한정보협력을 활성화하는 가장 원초적인 이유는 북한체제의 폐쇄성에 기인한 북한정보의 부족현상을 극복하기 위함이라고 할 수 있다. 만약 폐쇄적인 북한이 열리게 된다면 양국의 대북정보 역량은 자연스럽게 확대될 것이다. 북한정보는 북한문제에 대처하고 있는 한·미 양국이 이를 해결하는 데 필요한 자원이다. 역설적이지만 북한문제의 해결을 위해 필요한 북한정보는 북한을 폐쇄적이고 고립적인 체제에서 밖으로 이끌어낼 때 가장 효율적으로 확보될 수 있다. 이는 닫힌 북한체제를 열리게 유도하는 대북정책이 한·미 양국의 북한정보 역량을 확대하는 전략적 기능을 자체적으로 수행함을 의미한다. 북한정보문제에 대응하는 구조적인 해법은 어찌면 한·미 양국의 대북정책 안에 놓여 있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 중국의 북한정보관리체계와 협력방안

#### 1. 중국의 국외정보관리체계

##### 가. 중국의 외교·안보정책과 국외정보

미국 국력의 상대적 약화와 중국의 급부상으로 인해 다양한 형태의 ‘중국위협론’이 제기됨에 따라, 2005년 이후 중국은 ‘조화세계론(和諧世界論)’을 제기하고 지속적인 평화와 공동 번영의 세계 구축을 주창하고 있다. 부상하고 있는 중국이 세계 평화와 발전에 위협이 되는 것이 아니라 기회가 될 수 있다는 점을 강조함으로써 미국을 비롯한 강대국들의 중국 견제 정책을 완화함과 동시에 중국에 대해 가지고 있는 주변국과 개발도상국들의 우려와 안보불안을 불식시키는데 중국 외교·안보정책의 중점이 있다. 아울러 중국은 국가 간 자원 확보를 둘러싼 경쟁과 환경오염, 테러, 기후변화, 보건위생문제, 해적, 초국가적 범죄, 자연재해 등 다양한 비전통 안보 위협 요인들이 증가하고 있다는 사실에도 주목하고 있다.

이처럼 중국이 지니고 있는 국가안보위협 인식에 기초하여 중국의 국외 정보 관련 부서들이 역점을 두고 정보를 수집·분석하는 지역과 영역들은 미국, 중국과 접경하고 있는 주변 지역들이며 대만과 원유를 비롯한 전략자원 등 경제와 관련된 사안들이다. 중국은 현재 미국과 일본에 각각 5개와 6개의 가장 많은 총영사관을 개설하여 주재국 정보를 수집하고 있으며, 자원 확보를 위해 아프리카와 남미 지역에 대한 시장조사 및 진출에도 큰 관심을 보이고 있다.

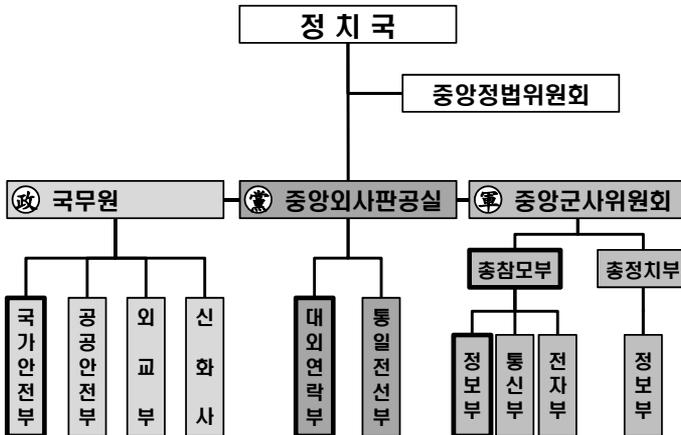
세계체제에 중국이 더욱더 편입되면서 외부세계의 변화에 직접적으로 영향을 받게 되었으며, 이에 따라 중국은 국외 사정에 대한 깊은 관심을 보이고 국외정보 수집·분석 및 관리 분야에 대한 투자와 지원을 꾸준히 확대해 왔다. 중국 공산당과 정부 내에서 국외정보 수집·분석 업무를 맡고 있는 중국사회과학원과 국가안전부 등 기관이 설립된 것도 중국이

개혁·개방정책을 채택한 1970년대 말 이후였다.

### 나. 중국의 국외정보관리체계

중국은 공산당에 의해 지배되는 국가로서 국외정보 관리업무는 공산당 정법계통(政法系統) 관할하에 속해 있다. 정법계통의 지도·감독하에 수집되는 국외정보를 바탕으로 중국공산당 최고 권력기구인 정치국상무위원회의 논의와 협의를 거쳐 외교·안보정책이 최종 결정된다. 물론 정치국(상무위원) 회의에 외교·안보정책에 대한 안건을 상정하기 이전에 서기처 내 당 중앙 외사판공실에서 관련 당·정·군 관련 부서와 관계 전문가의 정보분석과 의견수렴 과정을 거치는 것으로 알려졌다. 외사판공실 내에는 국무원 국가안전부, 상무부, 외교부 등 주요 국외정보 관련 부서의 일부 핵심 실무자들이 파견근무를 하면서 당 중앙의 업무지침을 통보하고 각자 부서에서 보고되는 정보 자료를 취합하고 있으며 정당외교를 담당하는 당 중앙 대외연락부도 직접 외사판공실에 국외정보를 수집·보고하는 역할을 수행하고 있다. 군부의 국외정보 수집·분석 핵심 담당 부서는 총참모부 2부의 정보부이며, 통신부와 전자부가 국외기술정보수집을 관할하는 부서로 알려졌다.

<그림 6-2> 중국의 국외정보관리체계



## 2. 중국의 북한정보관리체계

### 가. 중국의 대북한 인식과 정책

북한에 대한 중국의 인식이 점차 부정적인 방향으로 변화되고 있는 것은 사실이지만, 중국은 여전히 북한을 전략적으로 중시할 수밖에 없다는 판단을 하고 있다. 중국은 동북아, 동남아, 중앙아시아 및 서남아시아를 4개의 중요한 전략지대로 간주하고 있는데, 이중 동북아를 중국의 핵심 국가이익에 직결된 지역으로 여기고 있다. 더욱이 한반도는 동북아의 한가운데에 있고 북한은 중국과 긴 국경선을 마주하고 있기 때문에 중국의 안보전략 이익에서 북한이 가지는 중요성은 아무리 과장해도 지나치지 않는다.

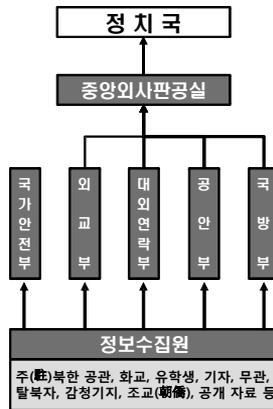
국력이 강화됨에 따라 중국은 북한을 비롯해서 동남아와 중앙아시아 등 접경 지역에 대해 영향력을 강화하려는 욕구를 표출하고 있다. 중국은 북한을 신뢰하지 않으면서도 북한이 중국의 세력권 내에서 존속하기를 바라고 북한과 정치, 경제, 안보적으로 긴밀한 관계를 유지하려 하고 있다. 중국이 북한에 대해 영향력을 강화하고자 하는 핵심 이유는 미국의 대중포위전략 때문이다.

이처럼 북한이 가지는 전략 가치를 중시하고 있기 때문에 중국은 북한의 내부동향과 대외행보를 파악하는데 적지 않은 노력과 정력을 투입하고 있다. 중국이 주목한 대사에 중앙 대외연락부 부부장을 역임한 류홍차이(劉洪才)를 임명한 이유 중의 하나도 북한과의 당 대 당 접촉을 강화하여 더욱 가치 있는 북한정보를 획득하려는데 있다. 중국이 줄곧 북한에 부부장급의 비중 있는 인사를 대사로 파견하고 있는 이유는 전략적으로 북한을 중시하기 때문이며, 북한과의 정보소통을 강화하려는 의도가 작용하고 있다. 중앙당고 산하 연구분석기관인 개혁·개방논단 내에 설치된 3개의 연구센터 중의 하나가 바로 한반도평화연구센터라는 사실을 통해서도 중국이 북한과 관련된 정보획득과 분석을 중시하고 있음을 알 수 있다.

## 나. 중국의 북한정보관리체계

북한은 극도로 폐쇄적인 국가이기 때문에 북한과 긴밀한 관계를 유지해 온 중국도 북한정보수집에 큰 애로를 느끼고 있다. 장쩌민(江澤民) 중국 국가주석은 2002년 10월 미국을 방문하여 부시와 정상회담 시 북한이 핵무기를 개발하고 있다는 사실을 알지 못했다고 실토한 바 있고, 2006년 10월과 2009년 5월 북한이 핵무기 실험을 강행했을 때에도 중국은 사전에 이를 충분히 감지하지 못했다. 이는 북한 내부 정보에 대한 중국의 접근성이 그다지 강하지 못하다는 것을 증명해주는 사례들이다. 그럼에도 북한 내에는 적지 않은 중국인들이 거주하고 있고, 북·중 국경선을 넘나들며 무역거래를 하는 수많은 중국인이 있으며, 공식·비공식적으로 북한에 파견된 중국 정보요원들이 활동하고 있고, 양국 집권당, 중앙정부와 지방정부 및 기업 간 접촉과 교류가 활발하게 이루어지고 있다. 따라서 중국의 북한정보 민·관합동정보공개자문기구는 세계 어느 나라에 비해서 절대 뒤지지 않는 것으로 평가된다. 엄밀하게 따져 볼 때, 중국의 대북한정보수집·분석 활동은 모두가 당·정·군 부문을 통해 이루어지고 있으므로 공식 부문과 민간 부문으로 구분하여 다루기 어렵다. 따라서 중국의 북한정보수집·분석 및 활용에 관한 내용을 포괄적으로 분석하고 설명하였다.

<그림 6-3> 중국의 북한정보수집체계



### (1) 중국의 북한정보 수집·분석

중국은 북한 고위층과의 접촉과 교류를 통해 대내외 고급정보를 교환하는 전통을 유지해 왔다. 북·중 최고 지도자 상호교환 방문 시 양국·양당 간에 논의되어 온 핵심 의제 중의 하나는 자국의 경제, 사회 발전상황을 통보하는 것이었고, 양국은 중대한 대내외 정책을 결정할 때 상대방과 이를 사전에 협의하고 사후에 통보하는 전통을 이어왔다.

북·중은 정당교류 채널을 통해서도 상대방에 대한 정보를 교환하고 있다. 중국공산당 중앙 대외연락부 왕자루이(王家瑞) 부장은 공식 대화 파트너로서 북한 노동당 국제부 국제부장과 적어도 1년에 한 차례 이상 접촉을 하고 공동 관심사를 협의하고 있다. 그는 또한 김영남 최고인민회의 상임위원장이자 김정일 총서기와도 접촉을 하고 북핵문제와 북한의 대남정책 등에 대한 북한 지도부의 의중을 파악하고 있다. 중국공산당 중앙 대외연락부와 북한 노동당 국제부 간부 간에 긴밀한 접촉과 소통이 이루어지고 있고, 실무진 간에는 더욱 빈번한 교류가 이루어지고 있다.

주북한 대사관은 중국의 대북정보수집에 핵심 역할을 하는 또 다른 채널이다. 중국은 북한에 평양주재 대사관 이외에 청진에 총영사관을 설치하여 운영하고 있다. 류홍차이가 당 중앙 대외연락부 부부장을 역임한 후 대사로 파견되었으며, 대외연락부에서 파견된 마오웨이청(繆衛誠)이 정당교류를 담당하는 참사관으로 있다는 점에서 볼 때에도 중국의 대북정보수집에서 대외연락부가 점유하는 비중이 크다는 것을 알 수 있다.

중국은 각종 정부대표단 교환방문 및 지방정부 간 교류를 통해서도 북한정보를 수집하고 있다. 중국은 매년 북한에 당 대표단 이외에 외교부, 국방부, 공안부, 국가안전부, 상무부, 문화부, 인민일보(人民日報), 신화사 등 정부 각 부문의 대표단을 구성하여 파견하는데, 이들은 북한의 카운터파트와의 접촉을 통해 북한사정을 이해하고, 북한과의 인적 네트워크를 구축함으로써 북한정보를 수집한다.

북한에 거주하는 화교와 유학생 그리고 북한 내에 친지가 있는 동북 지역의 중국 조선족들도 중국이 북한정보를 수집하는 데 있어서 중요한 자원으로 활용하고 있다. 북한 내에는 현재 중국 화교가 약 5,000명 정도에 불과하지만, 이들은 북한에서 무역상의 특권을 누리는 특권계층으로 부패한 북한에서 중요한 정보에 접근할 수 있는 위치에 있다. 또한, 북한에 친지를 두고 있는 중국 내 조선족과 북·중국경을 넘나들며 무역거래를 하는 조선족들도 중국 정보부서가 북한정보를 수집하는 데 활용하고 있으며, 북한 김일성종합대학과 김책공업종합대학 등에 국비유학생으로 파견된 중국 학생들도 평양주재 대사관에 정기적으로 북한동향을 보고하고 있다.

중국 내에는 수십만 명으로까지 집계되는 탈북자들이 있다. 중국 공안은 탈북자들을 체포하여 충분한 조사 과정을 거친 뒤 이들을 북한으로 송환하기도 하고 일부는 탈북자들의 의사와 남북관계에 미칠 영향을 고려해 추방형식으로 한국에 보내주고 있다. 중국정부는 탈북자들을 심문하고 조사하는 과정에서도 중국에 관한 정보수집을 전개하고 있는 것이다.

중국은 또한 북한정보를 수집·분석하는데 한국과 일본주재 중국대사관도 중요한 통로로 활용하고 있다. 주재국 외교관뿐만 아니라 인민일보와 신화사 특파원 등 언론인 그리고 중국기업들도 대사관과 긴밀한 협조체제를 유지하면서 주재국 정보수집능력에 종사하고 있다. 이들은 북한과 남북통일 관련 다양한 학술회의와 세미나에 참석하여 주재국의 대북정책 동향을 파악하고, 한국과 일본에서 발간하는 북한 관련 자료를 수집·분석하여 이를 주재국 대사관이나 본국에 보고하고 있다.

북한정보에 대한 접근이 중국에도 제한적으로만 허용되고 있기 때문에, 중국은 대북기술정보망을 가동하여 북한정보를 획득하는 데 활용하고 있다. 중국군 총참모부 제2부 6처에서 북한군사정보를 수집하는 임무를 맡고 있고, 이 부서의 군사정보요원이 평양주재 중국대사관에 무관으로 나가 있다. 또한, 중국은 북한과 마주하고 있는 해안 지역에 감청기지를 설치하여 운영하고 있는 것으로 알려지는데, 이들 기지는 한국군과

한국 주둔 미군의 동향뿐만 아니라 북한군사정보를 수집하는 임무도 수행하고 있다.

중국의 북한정보관리체계에서 나타나는 중요한 특징의 하나는 지방정부의 역할을 무시할 수 없다는 점이다. 특히, 지린(吉林)성과 랴오닝(遼寧)성은 북한과 긴 국경선을 접하고 있어 북한과 깊은 이해관계가 있다. 따라서 이들 두 성의 사회과학원은 북한정보 수집·분석 업무를 핵심 과제로 삼고 있으며, 다수의 북한문제 전문연구원을 두고 있다.

한편, 중국이 미국과의 관계를 중요하게 고려하여 정부기관과 일부 민간전문가 사이의 북한정보공유가 비교적 활발하게 이루어지고 있는바, 북한정보분석업무에 미·중관계와 국제관계를 연구하는 대학교수들의 참여가 확대되고 있다.

북한정보 분석·해독 과정에서 중국은 학술 세미나에 정부관료와 관계 전문가들이 함께 참여하여 활발한 논의를 거치고 있으며, 북한문제를 다루는 정부부처들은 T/F를 구성하여 관계부처 실무자와 전문가들을 자문위원으로 위촉하여 활용하고 있다. 2009년 5월 북한이 2차 핵무기 실험을 실행한 직후에도 중국은 국무원 내에 조선소조(朝鮮小組) T/F를 구성하여 북핵정보를 전 정부 차원에서 분석·대처한 것으로 전해진 바 있다. 중국은 당 중앙의 지휘하에 관련 부처가 유기적으로 협력하여 북한 정보를 가공·분석하고 있다.

## (2) 중국의 북한정보 활용

중국은 북한문제를 중국의 안보와 직결된 사안으로 간주하고 당 중앙이 직접 대북정책을 다루고 있다. 외교부는 당 중앙이 결정한 정책을 집행하는 역할을 하고 있다. 특히 북·중관계가 경색국면에 접어들수록 중국은 당 중앙 대외연락부 채널을 통해 북한과 접촉을 진행하고 최고 위급 인사 상호교환 방문을 통해 북한과의 관계를 우호적으로 유지해 왔다.

북한 관련 정책을 결정하는 중국 내 기관은 당 중앙인 바, 당 중앙의 대북정책 결정체계를 분석을 통해 중국의 북한정보활용체계를 파악할 수 있다. 중국 내 북한정보는 당 중앙외사판공실로 집중되고 있으며, 여기에서 북한 관련 정보를 최종적으로 분석·판단하여 외사영도소조회의나 정치국, 정치국상무위원회에 상정해 대북정책이 최종 결정되도록 돕고 있다. 물론 당 중앙외사판공실로 북한정보가 집결되기 이전에도 대외연락부, 국가안전부, 외교부, 총참모부 등 실무부서에서도 북한정책실무와 관련한 내용은 자체적으로 분석·판단·결정하는 것으로 보인다.

북한정보 활용 과정에서 중국도 부처 간, 지역 간 이견이 나타나는 경향이 있다. 대표적인 사례로, 당 중앙 대외연락부와 군 정보기관은 북한 정보를 다루면서 북·중 우호관계를 중시하는 방향으로 적용하는 반면, 외교부와 상무부 등 정책 실무부서는 중국의 대외 이미지와 미국과의 관계를 중요하게 고려하는 경향을 보인다. 따라서 북·중관계가 악화되거나 북·중 간 신뢰가 훼손되는 국면이 발생할 때마다 왕자루이 대외연락부 부장과 대외연락부 부장을 역임하고 현재 당 중앙 외사판공실 주임을 맡은 다이빙궈(戴秉國)가 전면에 나서서 북한지도부와 접촉을 하고 북한 정보를 직접 챙겨 왔다.

또한, 중국은 지역별로 북한정보를 판단하는 기준이 상이하고 북한정보를 중시하는 비중도 다르다. 북한과 국경을 접하는 동북 3성 지역이 다른 지역에 비해 북한의 핵무기 실험과 대남 군사도발에 민감하게 반응하며 이와 관련된 정보를 민감하게 인식하고 정책에 반영한다. 반면, 중국의 중서부 지역과 동남부 지역은 북한과 직접적인 교류나 접촉이 적고 북한의 변화에 직접적으로 영향을 받지 않기 때문에 북한정보에 둔감하며 북한정보를 적극적으로 활용할 필요성을 느끼지 않는다. 그리고 상하이보다는 베이징이 국가안보문제를 중시하기 때문에 북한정보를 더 중시하고 대내외 정책결정 과정에 북한정보를 깊이 있게 고려한다.

〈표 6-2〉 중국의 북한정보관리체계 현황과 평가

정보활동 구분	현황	평가
수집	<ul style="list-style-type: none"> <li>-최고지도자 교환방문을 통해 정보교환</li> <li>-집권당 간 전략대화 채널 구축(2011.6)</li> <li>-중국공산당 중앙 대외연락부와 북한 노동당 국제부 간 채널을 통한 정보교환</li> <li>-주북한 대사관을 통한 정보수집</li> <li>-정부·지방대표단 교환방문을 통한 정보수집</li> <li>-인민일보, 신화사 북한특파기자 정보수집</li> <li>-여행사, 관광객을 통한 정보수집</li> <li>-주북한 화교, 유학생, 변경 지역 조선족을 통한 정보수집</li> <li>-탈북자를 통한 정보수집</li> <li>-한반도와 인접 지역에 감청기지 설치 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-인적정보(HUMINT)</li> <li>수집 채널이 다양하게 존재</li> <li>-감청활동을 통해 북한 정보수집 보완</li> </ul>
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>-당 중앙 대외연락부가 당체교류를 통해 수집한 정보를 분석</li> <li>-국가안전부, 외교부 정책연구실, 국제문제연구소, 사회과학원, 현대국제관계연구원, 군사과학원, 국방대학 국제전략연구소 등이 북한정보분석</li> <li>-베이징대학과 런민대학 등 저명 교수 정부지문에 참여, 북한정보분석에 기여</li> <li>-전직 북한대사, 외교관도 북한정보분석 과정에 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-소수의 외교·안보 부처와 소속 연구기관이 북한정보분석</li> <li>-전직관료와 주요 대학 교수도 자문위원으로 활동</li> </ul>
활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정치국(상무위)이 북한정보를 활용, 대북정책 결정</li> <li>-당 중앙 외사판공실에서 각 정보기관으로부터 보고되는 북한정보를 취합, 정치국회의에 대북 정책보고서 제출</li> <li>-덜 중요하거나 시급성을 요하는 경우, 외교부 등 실무부처가 대북정책 집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-당 중앙이 북한정보 최종 활용</li> <li>-북한정보활용 과정에서 부처 간, 지역 간 이견 발생하는 경우 존재</li> <li>-지역별로 북한정보 판단 기준과 북한정보 중시 태도 상이</li> </ul>

### 3. 한·중 북한정보 협력방안

#### 가. 한·중 북한정보 협력현황과 문제점

중국이 제한적이거나 북한문제에 대한 한국의 협력요구를 수용한 경우는 한·중관계가 우호적일 때였다. 동북아에서 균형자 역할을 고민했던 노무현정부 시기에는 한·중 간에 북핵문제에 대한 긴밀한 협의가 이루어졌으며, 동북아시아위원회와 중국 개혁·개방논단 주관하에 진행된 전략토론회에서 중국 정부기관 참가자들은 한·중 간에 북한의 미래문제에 대해서 깊이 있는 협의가 필요하다는 주장을 개진하기까지 했다. 북한과의 관계를 의식하여 중국이 반대해 온 선양주재 영사사무소의 총영사관 격상에 동의한 것도 한·중의 정치, 외교적 신뢰가 축적됨으로써 가능했다. 반면, 한·중이 외교·안보적 사안에서 갈등을 보일 때는 중국이 북한문제를 한국과 협력하여 다루는데 소극적인 자세를 보여 왔다. 북한이 안정되기를 바라는 중국은 북한급변사태 등 북한문제를 공개적으로 한·미와 논의하는 것을 거부해 왔다. 중국은 북한의 안정과 북·중관계에 미칠 부정적 영향을 우려하여 한국과 북한문제를 긴밀히 협의하고 협력하는데 미온적인 태도를 보여 왔다.

현재 한·중 간에는 외교부와 국방부 간 전략 대화가 개최되고 있지만, 여기에서도 양국 간 북한정보협력은 제대로 이루어지지 않고 있다. 양국은 한반도와 동북아안보정세에 대해 의견을 교환하고 있으나, 중국이 북한문제에 대한 협의를 긴밀히 진행하는데 부담이 있다. 한·중 간에 북한군사정보교류협력에는 별다른 성과가 없었다.

한·중정부 차원의 북한정보협력이 현실적으로 어려운 상황에서 정부 관리와 민간 학자가 함께 참여하는 1.5트랙 형식의 회의와 세미나를 통해 북한문제와 북핵문제에 대한 의견교환과 정책 대응방안이 논의되고 있다. 그러나 중국은 여전히 북한문제를 한국과 협의하는데 부정적인 자세를 보이고 있으며 북한문제가 제기될 때 양국 간 이견과 갈등이 드러나고 있다.

## 나. 한·중 북한정보 협력 및 개선방안

### (1) 한·중 정치외교 신뢰관계 강화

한국이 중국으로부터 북한문제에 대한 협력과 지지를 요구하기 위해서는 정치외교 신뢰관계를 축적해야만 한다. 정치 민주화를 고취하여 중국 사회주의체제 붕괴를 기도하려는 서방의 대중 ‘화평연변(和平演變)’ 전략에 강한 경계심을 갖고 있고 북한의 붕괴를 바라지 않는 중국이 한국의 대북정책과 대중정책에 대해 의구심을 갖는다면, 중국은 한국과 북한문제를 진정성을 가지고 협의하지 않으려 하고 북한정보를 공유하는 것을 거부할 것이다.

한·중 간 정치외교 신뢰관계를 형성하기 위해서는 남북관계를 개선하는 것도 중요하다. 미·중 간 경쟁구도가 형성되고 있는 상황에서 남북관계가 경색국면에 처하게 되면 북한이 중국과의 전략관계를 강화함으로써 대응하려 할 것이며, 중국이 북한문제에서 자유로운 정책선택을 할 수 있는 여지를 갖기가 곤란할 것이기 때문이다. 남북관계가 화해·협력 국면으로 진입해야만 중국이 북한문제에서 한국과 협력하기가 용이해질 것이다.

### (2) 중국 내 북한정보기관, 전문가와 협력체제 구축

중국은 당이 통치하는 국가로서 북한정보를 민감한 이슈로 다루기 때문에 북한과 관련된 고급정보는 당 중앙이 관리하고 있다. 중국과 북한 간 고급정보교류는 북한 노동당 국제부-중국공산당 대외연락부 채널을 통해서 이루어지고 있다. 따라서 한국은 중국 공산당 대외연락부와의 교류협력 채널을 활성화할 필요가 있다.

중국은 국가안전부, 외교부, 상무부, 총참모부 등 국외정보를 다루는 기관을 통해서도 북한정보를 수집, 분석, 활용하고 있다. 따라서 국정원, 외교부, 국방부 등도 중국의 유관부처와 전략 대화를 개최하여 북한정보

를 교류할 수 있도록 노력해야 한다. 특히 중국 외교부 조선처 관리들은 한국과 북한에서 교차적으로 파견근무를 하고 있기 때문에, 이들과 접촉을 강화함으로써 북한정보를 교류하도록 해야 한다.

중국은 신화사, 인민일보, CCTV 등 당과 정부가 운영하는 언론매체들을 평양에 지사를 설치하여 운영하고 있으며, 이들 언론기관은 북한정세를 보도하는 기능뿐만 아니라 북한정보를 입수하여 본국에 보고하는 역할도 수행하고 있다. 또한, 북한에 파견되는 기자들은 본국에 귀국했다가 한국지사에 파견되는 경우가 대부분이다. 따라서 이들 중국 언론기관과의 교류를 활성화하는 것도 필요하다.

### (3) 중국과의 신중한 북한정보협력

중국이 북한문제를 국가안보와 관련된 민감한 이슈로 간주하고 있기 때문에 정부 차원에서 한·중이 북한정보 분야에 대해 협력하기는 현실적으로 어렵다. 특히 중국은 북한지도자의 중국방문과 같은 북한과 관련된 사항을 기밀사항으로 분류하고 있다. 따라서 중국의 정보원으로부터 북한정보를 수집하는 과정에서 위험이 발생할 소지가 다분히 있다. 2006년부터 2007년 초까지 중국공산당 중앙 대외연락부 내 친(親) 한적인 성향을 보였던 북한담당관리들 상당수가 처벌을 받았으며, 외교부와 사회과학원, 언론기관에 종사하는 인사들이 한국과 일본의 정보기관에 북한정보를 유출했다는 이유로 숙청, 구속되기까지 했다. 이에 따라 한국이 중국으로부터 믿을 만한 북한정보를 확보할 수 있는 채널이 단절되기에 이르렀다.

향후 한국정부는 중국과 북한정보협력체제를 구축하는 과정에서 중국의 국가정보정책을 충분히 유의해야 할 것이다. 외교관과 정보요원들이 자신과 자신이 소속한 부처의 단기 성과와 이익을 위해 중국 내 정보협력자들에게 미칠 위험을 고려하지 않고 북한정보를 유출하지 않도록 해야 할 것이다.

#### (4) 다양한 형태의 한·중 북한문제 대화추진

현재 한·중 사이에는 다양한 형태의 외교·안보문제를 다루는 학술교류가 이루어지고 있으나 북한문제만을 다루는 학술교류행사는 전무한 실정이다. 향후 한·중정부와 민간 학자들이 참여하는 학술 세미나에 북한문제와 북한정보를 전문적으로 다루는 세션을 만들어 개최하는 방안을 모색할 필요가 있다. 중국정부도 학술적인 차원에서는 중국전문가들이 북한문제를 다루는 논문이나 의견을 발표하는데 크게 제약이 가하지 않고 있기 때문에 한국과 중국의 외교·안보 및 정보전문가들이 한자리에 모여 북한정보 협력방안을 논의하는 것도 불가능한 것이 아니다.

북한문제와 북한정보를 다루는 한·중 양국의 정부인사와 학자들이 참여하는 학술 세미나에 북한 측 인사를 참여시켜 개최하는 방안을 모색할 필요도 있다. 민감한 주제를 다루는 세미나에는 북한 관리나 학자들이 참석하기 어려울 수 있으나, 경제나 문화와 관련된 문제를 다룰 때는 북한에서도 참여가 용이할 것이다. 중국 연변대학교 같이 북한과 많은 교류를 하고 있는 기관과 공동으로 세미나를 개최하면서 중국 측에 북한 학자가 참석하도록 협조를 요청하는 방법도 고려할 수 있다.

#### (5) 외교·안보부처에 중국정보관리 인력 보강

중국과 북한정보 교류를 활성화하기 위해서는 북한정보를 다루는 인력 뿐만 아니라 중국의 정보체제를 이해하고 이들과 상대할 수 있는 전문가가 정부부처 내에 보강되어야 한다. 중국은 국가안전부를 비롯하여 당과 군부 내에도 수십만 명에 이르는 정보전문가들을 가동하고 있고, 북한정보수집을 위해서도 당·정·군 내부뿐만 아니라 민간 부문에도 많은 인력을 활용하고 있다. 이들 중국의 북한정보 수집·분석기관과 교류·협력체제를 구축하기 위해서도 한국은 정부부처와 정부산하 연구기관에 북한과 중국정보를 전문적으로 다루는 인력을 배치·활용할 필요가 있다.

또한, 중국의 협력을 통해 가치 있는 북한정보를 취득하는 것도 중요하지만, 한국이 가지고 있는 북한 관련 비밀정보가 중국으로 유출되는 것을 방지하는 것도 이에 못지않게 중요하다. 따라서 정부 외교·안보부처 관리뿐만 아니라 국책연구기관 소속 연구원과 학계 전문가들이 북한정보를 신중하게 취급하도록 할 필요가 있다.

#### (6) 국내 북한정보공유체계 구축

정부 각 부처와 민간기업, 종교단체 및 학계 전문가들이 중국을 통해 수집하는 북한정보를 한 곳에 통합하여 축적·공유하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 외교·안보부처들도 중국과 다양한 접촉과 교류를 통해 북한정보를 취득·활용하고 있지만, 청와대에 경쟁적으로 정보보고를 하는 경향이 있다. 자기 소속 부처에 유리한 방향으로 중국을 통해 취득한 북한정보를 가공하여 활용하고 있다. 따라서 같은 기관이 수집·분석한 북한정보가 서로 다른 때도 있어 신뢰할 수 있는 정보로서 활용되지 못하는 사례가 있다. 또한, 여러 정보 소스를 통해 수집된 북한정보가 권위적인 분석기관에 취합되어 믿을 수 있는 정보로 축적·활용되도록 해야 한다.

중국 내에서 북한정보를 수집하는 부처들, 정부기관과 민간기업 그리고 종교·인권단체들 사이에 긴밀한 협조체제가 구축되어야 한다. 중국 내에서 활동하는 각 부처 파견 관리들이 서로 협력하지 못하고 상호견제하는 형태로 업무를 수행하고 있다. 중국 내에서 공식 카운터파트를 갖기 어려운 국정원과 통일부 파견 관리들이 업무활동을 원활하게 수행할 수 있도록 협조해야 한다. 또한, 중국 내에서 활동하는 정부 정보기관이 효율적으로 북한정보를 획득할 수 있는 부분도 있지만, 민간단체와 기업 및 학계 전문가들이 북한정보를 쉽게 접할 수 있는 부분도 있다. 따라서 정부와 민간이 중국 내에서 북한정보를 수집하는 과정에서 긴밀히 협력할 필요가 있다.

〈표 6-3〉 한·중 북한정보협력 문제점과 개선방안

현황	개선방안
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 남북관계 악화와 한·중 정치적 신뢰 미비로, 외교부 간 고위급 전략대화 등 다양한 교류가 전개되고 있으나 북한정보협력은 제한적·초보적 단계</li> <li>- 한·중관계 개선, 남북관계 우호적일 때, 한·중 북한정보협력이 가능</li> <li>- 1.5트랙 형식의 회의, 세미나를 통한 북한문제, 북한정보 교류</li> <li>- 중국에서 종교단체와 탈북자지원단체가 탈북자 등 북한문제와 북한정보수집 활동 전개</li> <li>- 언론기관이 중국에 특파원을 파견하여 북한정보수집</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한·중 간 정치·외교적 신뢰관계 구축</li> <li>- 중국 내 북한정보관리기관·전문가와 교류 협력체제 구축</li> <li>- 북한정보에 협력하는 중국인사 보호</li> <li>- 한·중 간 북한문제 대화 다양한 형태로 추진</li> <li>- 외교·안보부처에 중국정보관리인력 보강</li> <li>- 국내 북한정보 공유체계 구축</li> </ul>

## IV. 일본의 북한정보관리체계와 협력방안

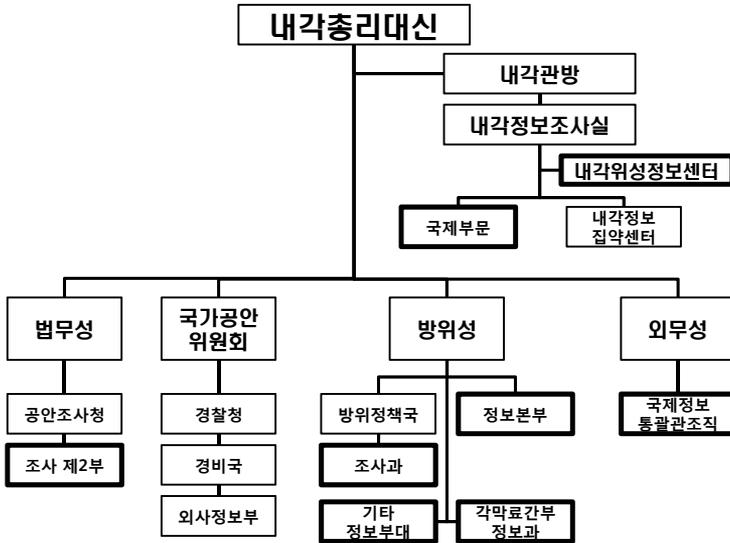
### 1. 일본의 국외정보관리체계

일본을 둘러싼 정보환경의 변화에 따라 국외정보, 특히 북한 등 주변국에 대한 군사 및 안보 관련 정보의 중요성이 급격히 증대하고 있으며 국내 요소별 정보의 중요성도 일본사회의 다원화와 불안감 증대에 따라 강화되고 있다. 또한, 일본정부는 경제 대국의 지위를 유지하기 위한 고급 경제정보, 과학기술정보에 대한 수요 및 정보유출을 어떻게 효과적으로 관리해 나갈 것인가 하는 커다란 과제를 안고 있다. 이러한 다양한 과제를 해결하고 새로운 정보 강국으로 도약하기 위해 일본정부는 정보조직의 대규모 확대 재·개편, 첨단 장비 및 시설의 적극적인 도입, 정보수집 및 분석 능력의 제고방안을 추진하고 있다. 이러한 정보조직 재·개편 작업의 대상이 되고 있는 주요기구로는 전반적인 국가정보를 다루는 내각정보조

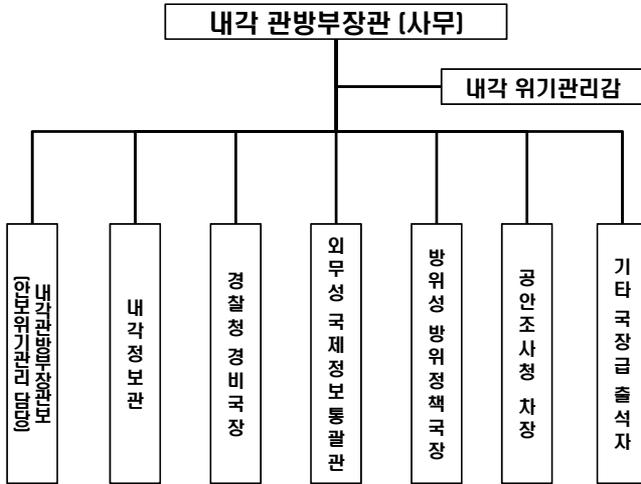
사실, 국외정보를 관장하는 외무성, 구(舊)공산권 및 좌익세력 관련 정보를 주도하는 공안조사청, 군사정보를 주관하는 방위성, 방첩활동을 담당하는 경찰청 등이 거론되고 있다.

일본은 전반적인 국가정보를 다루는 내각정보조사실의 규모와 기능이 상대적으로 왜소하기 때문에 각 요소를 관장하는 부문 정보기관의 역할 및 규모가 상대적으로 크다는 특징을 갖고 있다. 이는 부서 이기주의를 조장하여 정보교류 및 공유를 사실상 어렵게 만드는 주요 원인이 되고 있다. 특히 전통적으로 국외정보를 둘러싸고 외무성과 경찰이 주도권 경쟁을 하고 있으며 군사정보와 관련해 독점적 지위를 유지하는 일본 최대의 정보조직인 방위성 정보본부도 이러한 경쟁에 무관치 않다.

<그림 6-4> 일본대외정보기관



<그림 6-5> 합동정보회의



가. 내각정보조사실(Cabinet Intelligence and Research Office)

일본 국가정보관리체계의 중추적인 기구인 내각정보조사실(이하 내조실)은 총리를 보좌, 지원하는 내각관방(Cabinet Secretary)의 하나의 부서로서 기능하고 있다. 내조실의 주요 기능은 내각의 중요정책과 관련한 정보의 수집·분석과 기타 조사업무를 담당하는 것이다. 내조실은 내각정보관을 수장으로 차장, 내각정보분석관, 총무 부문, 국내 부문, 국제 부문, 경제 부문, 내각정보집약센터, 내각위성정보센터, 그리고 카운터인텔리전스센터로 구성되고 있다. 내조실이 영향력을 발휘하고 있는 것은 매주 한 차례 총리 독대의 정보 브리핑이 1980년대 나카소네(中曾根 康弘) 내각 이후 제도화되어 있기 때문이다. 그러나 내조실은 인원과 장비의 부족으로 인해 독립적인 국가정보기관의 역할을 완수하는데 적지 않은 제한과 한계점을 안고 있다. 특히 내조실은 정보를 정리하며 내외관계자와의 정보교환을 주된 활동으로 하고 있어 대외공작을 수행하는 기관으로 볼 수 없다.

#### 나. 방위성 정보본부(Defense Intelligence Headquarters)

방위청의 중앙정보기관으로서 정보본부는 ① 정보본부가 공개정보, 전파정보, 영상정보 등으로 스스로 수집한 정보, ② 방위성의 각 기관에서 제공되는 정보, ③ 타부서로부터의 정보 등을 집약하고 종합적으로 처리·분석하여 방위청과 자위대가 필요로 하는 전략정보를 작성하는 것을 기본업무로 하고 있다. 이를 위해 정보본부는 통신정보(COMINT), 신호정보(SIGINT), 영상정보(IMINT), 인간정보(HUMINT) 등의 모든 국방 관련 정보를 중앙에서 통합, 조정, 분석하여 관련 부대에 전파하고 방위청 내국 및 각 막료감부와 공유하며 내각에도 보고한다. 현재 정보본부에는 약 2,300명의 직원이 근무 중이며 본부장, 부분부장 산하에 6개 부서와 6개 통신소를 운영하고 있다. 따라서 정보본부는 국외의 군사정보를 비롯한 각종 정보를 담당하는 일본 최대의 정보기관이라고 볼 수 있다.

#### 다. 외무성 국제정보통괄관조직(Intelligence and Analysis Service)

일본 외무성은 2004년 8월, 능동적이며 전략적인 외교를 전개하기 위해 새로운 조직 개편을 단행하였다. 그 결과 정보수집 및 분석능력의 강화를 위해 이전의 국제정보국이 폐지되고 ‘국제정보통괄관조직’이 신설되었다. 따라서 동조직은 정보의 분석 및 평가를 전문으로 하는 외무성의 하나의 부서(部局)에 해당한다. 그 구체적인 업무는 위성영상정보를 포함하는 다양한 정보수집활동의 강화와 이러한 정보에 기초해 객관적·종합적인 관점에서 국제정세를 분석하고 정세판단을 내리는 것이다. 외무성은 각 지역국과 기능국을 기초로 정보수집 및 분석에 임하고 있으나 동조직은 일상의 안전처리나 정책판단에 일정한 거리를 두면서 중장기적 또는 횡단적 분석으로 정책담당부서와는 상이한 각도에서 종합적인 정세판단을 내리려 하고 있다.

## 라. 기타

일본의 부문 정보기구로서 부수적으로 국외정보를 다루는 중요한 의미를 있는 곳으로 법무성 공안조사청(Public Security Investigation Agency)과 경찰청 경비국 그리고 해상보안청을 꼽을 수 있다.

## 2. 일본의 북한정보관리체계

일본의 북한정보수집은 전통적으로 강한 신호정보를 바탕으로 21세기에 들어 강화되고 있는 영상정보를 가미하는 기술정보(TECHINT) 위주의 체계를 기본으로 한다. 그 위에 획득 가능한 인간정보(HUMINT)와 공개정보(OSINT)를 활용해 분석의 정확성을 기하고 있다.

### 가. 신호정보(SIGINT) 수집

#### (1) 방위성 정보본부 전파부

일본의 정보기구는 형식적으로 내조실이 먼저 출범하였으나 정보다운 정보를 담당하는 부서로 탄생한 것은 잠재적 적국의 통신정보를 감청하는 신호정보기관이었다. 각종 정보를 장악하고 있는 최대의 정보기관인 정보본부 내에서도 가장 중요한 역할을 담당하고 있는 곳은 전파부와 영상·지리부이다. 그중에서도 전파부의 역할과 기능이 압도적으로 중시되어 정보본부 전체 직원의 약 7할 정도가 전파부 또는 각 통신소에서 활동하고 있다.

이러한 통신소 중 북한 및 한반도 관련 전파정보수집의 중요한 거점은 지리적으로 한반도와 인접한 니가타(新潟) 코부나토(小舟渡), 도토리(鳥取) 미호(美保), 후쿠오카(福岡) 타치아라이(大刀洗) 통신소이며 그 역사, 규모와 성능에서 가장 뛰어난 사이타마(埼玉) 오이(大井) 통신소도 중요한 역할을 수행할 것으로 보인다.

## (2) 경찰청 경비국 외사정보부 외사과

북한에 의한 납치사건과 국제테러조직에 의한 테러 등의 외부위협에 대처하는 일본의 대표적인 치안기관은 경찰이다. 경찰은 외국 스파이, 국제적인 테러리스트를 적발하기 위해 고도의 정보수집과 분석을 하는 외사경찰 부문을 갖고 있다. 외사경찰은 경비국 하위에 외사정보부에서 업무를 관장한다. 외사정보부는 외사과와 국제테러리즘대책과로 나뉘는데 북한과 상대적으로 관련이 많은 부서는 외사과라고 볼 수 있다. 외사과는 납치문제대책실, 한반도담당, 중국담당, 러시아담당, 분석담당, 서무담당 등과 독립된 부서로 제2무선통신소(일명 야마)를 갖고 있다. 이는 외사경찰이 독자적인 감청활동을 하고 있다는 것을 말해준다. 특히 그 대상은 북한 발 통신전파, 단파방송의 감청, 분석과 칸토(關東) 지역에 잠복하고 있는 북한공작원의 무선통신이다.

## 나. 영상정보(IMINT) 수집

### (1) 내조실 내각위성정보센터(Cabinet Satellite Intelligence Center)

일본은 이전까지 미국의 전략정보에 거의 의존하다시피 하였으나 2001년 신설된 위성센터를 중심으로 자체 위성 제작에 본격적 돌입하게 되었고, 드디어 2003년 첫 정찰위성 발사에 성공하였다. 나아가 일본정부는 군사용으로 전용이 가능한 GPS 위성도 2016년까지 6~7기 보유할 구상을 하고 있다. 이러한 일본의 독자적인 군사위성망 구축은 북한과 중국을 의식한 결과라는 게 대체적인 평가이다.

### (2) 기타 정보기관

경찰청 경비국이 영상정보에 비상한 관심을 갖고 1990년대 중반부터 영상분석요원 육성을 개시하였고, 외무성도 1998년에 국제정보국이 상업위성 사진의 구입을 시작하면서 분석요원 육성을 개시하였다는 사실이

다. 이처럼 주요 부문 정보기관도 내각위성정보센터 분석부와 제휴하는 영상분석 부문을 각 조직 내에 배치하고 있는 것이다.

#### 다. 기타 대북정보 수집

일본 내에서도 냉전기로부터 대북 인간정보활동과 관련한 일부 업적이 존재한다. 조총련 관계자, 재일조선상공인으로부터 획득한 정보의 수집·분석을 주로 공안조사청과 외사경찰이 담당해왔기 때문이다. 그러나 최근 조총련 사회의 북한소원화가 급속하게 진행되고 조총련 세력의 영향력 저하, 북한권력 중추와 조총련의 연결 약화 등으로 인해 조총련을 통한 대북 핵심 정보의 획득은 더욱 곤란해지고 있다.

북한 관련의 인간정보를 담당하는 중요 부서는 공안조사청 조사 제2부 3부문이다. 조사2부는 대외정보를 담당하는데, 일본적군 추적은 제1과 우호국 정보기관과의 접촉은 2과, 북한담당이 3부문, 북한 이외의 국가담당이 4부문, 이슬람 과격파 담당을 5부문이 담당하고 있다. 공안조사청과 더불어 대북 업무를 활발하게 수행하는 곳이 경찰이다. 경찰은 일본인 납치사건과 북한의 대일공작활동 저지를 담당한다.

### 3. 한·일 북한정보 협력방안

#### 가. 한·일 북한정보 협력현황과 문제점

##### (1) 내조실

일본의 대표적인 국가정보기구로서 국정원, CIA의 카운터파트의 역할을 수행한다. 따라서 규모는 왜소하나 역할의 중요성은 부각되고 있다. 국가레벨의 중요사항에 대해 논의가 필요할 시 거의 유일한 상대 창구가 될 수 있다. 특히 총리와 직결됨으로 의사결정의 시간 단축이 가능하여 핫라인적인 성격을 지닌다. 따라서 한·일 양국의 예상치 못한 어려움(국난)

도래 시 상호 협의, 대책을 강구하며 신속한 지원책까지 도출할 수 있다는 강점을 지닌다.

한·일 국가정보기관은 정례적인 정보교류를 하고 있으며, 최고책임자 간의 회합도 가끔 있으며, 분석관 간의 정세(특히 대북) 파악을 위한 상호 교류도 가능한 것으로 알려졌다. 양국 공히 미국과 특수한 안보, 군사, 정보관계를 유지하고 있기 때문에 대화, 교류, 협력의 가능성은 상당히 크다고 볼 수 있다. 다만, 실무자 간의 교류, 협력은 현실적으로 진행되나, 양 국민의 감정, 영토문제 등 일부 현안 등으로 인해 순조롭고 편한 협력 관계는 아직 구축되지 못하고 있다.

또한, 양국은 현실적으로 필요한 정보를 교환하는데도 어려움이 존재한다. 즉, 일본은 한국의 대북 인간정보에, 한국은 일본의 영상 및 신호정보에 관심을 갖고 있어 상호보완적인 정보 교환할 수 있을 것 같은데 현실적으로는 원활한 정보협력이 이뤄지지 못하고 있다. 양국은 오히려 동맹국인 미국과의 관계에서 부족 부분의 해결을 모색하는 경향이 있다. 특히 일본의 입장에서 더욱 대미 협력관계를 추구하는 경향이 존재한다.

내조실의 구성이 다수 부서의 혼합형이기 때문에 양국의 정보협력이 현실적으로 더욱 어려운 측면도 부인할 수 없다. 즉, 내조실은 순수 내조의 조직에 경찰, 외무, 방위, 공안 등의 부서가 직원을 파견하고 있기 때문에 하나의 목소리로 대한 협력의 중요성과 필요성을 주장하는 분위 기 조성이 상대적으로 어려울 수 있다는 것이다. 그런 의미에서 나름대로 중요한 부문 정보기구와의 관계 구축도 중요하다. 특히 전통적으로 강한 경찰, 방위성 정보본부, 공안조사청, 외무성, 해상보안청 등과의 관계 구축, 제휴 강화는 바람직한 대미 정보정책이라 할 수 있다.

## (2) 경찰

일본경찰은 전통적으로 가장 강력한 그리고 대규모의 정보기구다.(약 25만) 대외정보는 외사경찰이 주도하면서 약 70여 개국에 주재관을 파견

하여 인간정보를 수거하고 있다. 한국에서도 서울, 부산 등지에서 파견관이 기본적인 정보활동을 전개하고 있는 것으로 추정된다. 일본경찰은 일본 관료사회의 엘리트 집단 중 하나로 평가받는 비밀적이며 단결이 강한 조직이다. 외무성이 대외관계를, 경찰이 대내관계를 주도할 정도로 나름대로 인정받고 있는 강력한 조직이다. 일본경찰은 외사정보에도 강한 전통을 유지하고 있으며, 외사정보와 관련해 국정원과 교류하고 있으며, 양국 경찰 간의 정례적인 교류도 제도화되어 있다.

### (3) 정보본부

정보본부는 방위성 신청사 입청과 군사보안 강화의 여파로 그 장벽이 더욱 높아져 접근이 어려운 일본 최대의 전문 정보조직이다. 한·일 양국 군은 군 정보기구 간 기본적인 교류를 하고 있는 것으로 추정된다. 특히 양국 군 간의 전통적인 유대관계는 건전히 유지되고 있으며 양국 무관도 상호교환되고 있다. 일본은 방위주재관의 자격으로 육·해·공군의 대령급(一佐) 현역들에 대한 군사정보활동을 전개하고 있는 것으로 보인다. 한국으로서는 전통적으로 강한 자위대의 신호정보 공유·획득에 관심을 갖고 있지만, 일본의 자세는 상대적으로 소극적으로 보인다.

### (4) 기타 정보기관

공안조사청은 조총련 활동과 대북첩보와 관련 한국 측과 양호한 협력관계를 유지하고 있으며, 특히 WMD 관련물자 단속을 위한 향후 양국 기관 간 협력은 매우 고무적이다. 양국 외무성은 한·미·일 3각 공조의 틀 속에서 자주 긴밀히 접촉하고 있으며 대표적인 싱크탱크(일본의 국제문제연구소, 한국의 외교안보연구원) 간의 비공개 회의 및 접촉도 강화하고 있다. 해상보안청은 일본주변의 해상안전을 책임지는 기관이기 때문에 남북한과 바다를 매개로 관련을 맺고 있다. 동청은 특히 어선을 이용해 일본에 착륙한 북한주민의 활동을 관장하기 때문에 자연스럽게 북한정보를 다루고 있다. 해양

관련 현안이 증대되고 있음에 따라 해상보안청의 역할이 평가받을 수 있고, 한·일정보의 협력에 대한 중요한 구성원(행위자)이 될 수도 있다.

## 나. 한·일 북한정보 협력 및 개선방안

### (1) 정부 차원의 교류 및 협력 강화

#### (가) 카운터파트 간의 관계 강화

우선, 대표적인 국가정보기관인 국정원과 내조실이 중심이 되어 각 기관 간의 관계를 제고하며 나아가 부문 기관 간의 관계 강화를 유도·선도할 필요가 있다. 주요 부문 정보기관 간의 교류 및 협력도 중요한 의미가 있다. 예를 들면, 한국의 군 정보기구, 외통부, 경찰 등과 일본의 정보본부, 외무성, 경찰 간의 대북업무 교류 강화 등이 해당한다. 정보기관 간의 대북업무 협력은 유사기관 간의 정보 대화의 정례화와 교육 분야의 교류 및 협력 강화 방안 강구가 현실적이다. 이미 국정원과 내조실, 기타 부문 정보기관 간의 대화 정례화는 실시되고 있으나 대화의 질적인 발전이 과제일 것이다. 한편, 한·일 간 정보교육의 교류는 거의 전무한 상태이나 군사 분야의 교육 교류에서 나타나듯 정보 분야에서도 분위기가 조성될 때 정보교육의 교류 또한 가능해질 것으로 보인다. 즉, 정보 분야의 인적 교류가 축적되면 자연스럽게 교육 분야에서의 교류 가능성이 엿보일 수 있다.

#### (나) 이슈별 협력 모색 및 강화

양국은 공통의 최대 안보현안인 북한문제와 관련해 정보협력의 수준을 대폭 개선해 나갈 필요가 있다. 그 핵심은 북핵, 미사일 위협에 대한 대처와 북한의 WMD 확산 저지, 북한의 사이버 공격 대응을 위한 공동 노력이 될 것이다. 이는 북한군사와 관련한 정보협력을 의미하므로 양국의 군사 부문의 정보기구 간의 협력강화의 필요성을 제기한다. 특히 북한군사

동향 파악을 위해 양국이 장기적인 수집방법을 상호보완할 때 정보의 질은 고급화될 수 있다. 군사정보 이외의 중요한 현안들, 예를 들면, 북한정치체제의 안정도, 북한 경제·사회의 현황, 북한의 대외관계, 조총련문제 등에 대해서도 분야별, 이슈별로 양국은 정보협력을 강화해 나갈 수 있다.

또한, 양국은 미국과 더불어 한반도 유사시 대비 협력방안을 강구할 수 있다. 양국은 미국을 중심으로 간접적인 안보관계를 유지하고 있기 때문에 양국에 큰 영향을 미칠 유사사태 발생 시 대비책을 민간, 1.5트랙, 정부 차원에서 다양하게 논의를 축적·발전시켜 나갈 수 있다. 일본정부는 다수의 북한주민이 일본으로의 유입 가능성과 한반도 내의 자국민들의 보호 및 소개 작업에 큰 관심을 갖고 있다.

#### (다) 1.5트랙 협력

한·일 정부 간 정보협력에는 많은 장애물이 존재하고 있는 것이 현실이다. 그러한 의미에서 비교적 용이하게 협력의 가능성을 모색할 수 있는 분야가 1.5트랙이다. 즉, 반관반민(半官半民)의 입장에서 더욱 유연하게 그러나 현실성 있게 교류 및 협력의 장을 개척·확대해 나갈 수 있다. 그 대표적인 것이 양국의 각종 국책연구소 소위 싱크탱크 간의 연구교류 및 협력의 활성화이다. 특히, 일본 내조실의 다양한 외곽 연구단체와의 접촉 및 유대관계를 구축해야 한다. 이러한 싱크탱크 간의 교류 제도화와는 별도로 일본 내 유능한 북한연구자의 리스트업 작업이 필요하며 경우에 따라서는 그들과의 개별적인 유대관계 구축도 필요할 수 있다.

#### (라) 민간 부문 협력

한·일 간 대북정보협력을 용이하게 그리고 광범위하게 모색할 수 있는 것이 양국 민간 부문의 전문가집단 간의 교류 및 협력의 활성화이다. 그 주축은 민간과 기업연구소 및 대학의 북한연구자가 될 것이다.

민간 부문에서 가장 가능성이 돋보이는 것은 다양한 전문가집단을 포용하

고 있는 대학이다. 이미 한·일 주요대학 간의 학술교류는 상당히 진행되고 있으므로 북한연구자 간의 접촉과 교류를 장려할 필요가 있다. 즉, 북한 관련 연구회 또는 세미나 등이 조직, 정례화될 수 있도록 지원해 줄 필요가 있다. 물론 관련 학회의 학술행사 시 상호 방문, 의견교환의 장이 마련될 수도 있다.

## V. 러시아의 북한정보관리체계와 협력방안

### 1. 러시아의 국외정보관리체계

#### 가. 러시아의 외교·안보정책과 국외정보

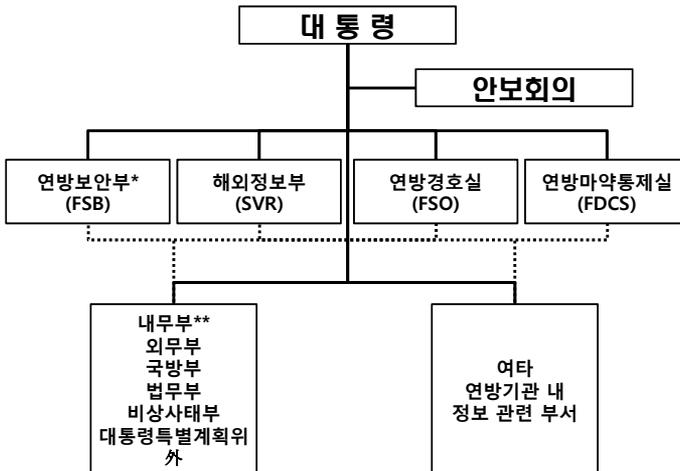
러시아는 기본적으로 세계전략을 구사한다. 제2차 세계대전 이후 미국과 양극체제의 세계질서를 이끌었던 역사적 경험을 갖고 있기 때문이다. 비록 1991년 구소련의 붕괴와 더불어 국가능력이 약화하고 국제적 지위와 역할도 축소되었지만, 대외정책에 대한 전략 구상과 전개는 여전히 지구본을 놓고 이뤄진다. 또한, 러시아는 세계에서 제일 큰 영토를 지니고 있으며, 기나긴 국경을 수호하기 위해 대외위협 요소에 대한 경계와 안보 상황을 늘 염두에 두고 있다. 이러한 배경하에 러시아의 외교·안보정책을 뒷받침하는 국외정보의 수집·분석 및 활동 역시 세계적 범주에서 이뤄질 것임은 쉽게 추론할 수 있다.

그런데 옐친(Boris Nikolayevich Yeltsin)기에는 서방측의 지원과 지지를 얻기 위한 정보사안에 주력했을 것이고, 푸틴(Vladimir Vladimirovich Putin)기에는 체첸 관련 대테러정보, 구소련 동맹국들에 대한 외교·안보정보, 알카에다 등 국제테러정보, 그리고 석유를 비롯한 에너지 관련 정보 등의 획득과 활용에 무게가 실렸을 것이다. 메드베데프(Dmitry Anatolyevich Medvedev) 집권기에는 푸틴기 활동에 덧붙여, 경제 현대화를 위한 국외 경제 관련 정보에도 관심이 있을 것이다.

## 나. 러시아의 국외정보관리체계

러시아의 정보기관체계는 광범위한 부문에 걸쳐 다양한 구성원이 포함되어 있다. 전체적인 틀은 대통령을 정점으로 해 안보회의(Security Council)가 보좌하는 형태를 띠고 있으며, 크게 보아 국내정보를 담당하는 연방보안부(Federal Security Service: 이하 FSB), 국외정보를 담당하는 국외정보부(Sluzhba Vneshneyei Razvedk: 이하 SVR)의 이원화된 체계를 갖추고 있다. 물론 이들은 대통령 직속기관이다. 또한, 총리가 관할하는 내각과는 별도로 내무부, 외무부, 국방부, 법무부, 비상사태부 등 외교·안보 관련 무력부처들은 대통령 직속기관으로 자리매김하고 있다. 내무부의 연방이민실, 국방부의 연방군사기술협력실, 연방방위실, 법무부의 연방형집행실 등은 정보활동과 밀접한 연관이 있다. 이 밖에도 연방경호실, 연방마약통제실 및 여타 연방기관 내 정보관련 부서도 러시아 정보관리체계의 구성을 이룬다.

<그림 6-6> 러시아연방의 정보기관체계



\* 국경수비대, 연방정부통신정보청 등의 업무는 FSB로 이관

\*\* 내무부(연방이민실), 외무부, 국방부(연방군사기술협력실, 연방방위실), 법무부(연방형집행실), 비상사태부, 대통령 특별계획위 등 대통령 직속기관 포함

### 다. 국외정보관리체계의 특징

첫째, 어느 정보기관이나 그렇지만, 특히 러시아 정보기관의 활동이나 구조 전반에 관한 많은 부분이 베일에 싸여 있다. 러시아 정보기관과 국가 전반에 걸친 정보관리체계는 사실 과거 소련과 유사하다.

둘째, 러시아 정부 역할의 상대적 과도함을 들 수 있다. 아직도 과거 소련 시대의 유산인 권위주의 정치문화가 두드러지며 국가 영역의 사회 영역에 대한 관여, 조종, 통제 혹은 장악의 정도가 상대적으로 큰 것이 현실이다.

셋째, 국가기구 내부와 일반사회를 막론하고 유통되는 국외정보가 다양하지 않고 대체로 일체화된 인상을 준다. 그것은 공개·투명성의 정도가 우리가 관심을 갖는 다른 나라에 비해 상대적으로 떨어지는 것과도 관련이 있다.

넷째, 러시아에서 특히 국외정보의 유통 과정은 관찰하다 보면, 정보가 정부 주도로 일원화되어 있을 뿐 아니라 대체로 다양한 정보보다는 집약된 정보의 경향성이 두드러진다. 이에 더하여 정보 생산 과정이 자율적으로 집약되어 상부로 전달되기보다는 상부의 방침 혹은 정책방안에 부합하는 정보만이 정리되어 보고·유통되는 경우가 빈번하다는 점이다.

위의 사안을 종합해 보면 러시아 국외정보유통체계는 ① 연속성(냉전기 상황이 연속, 복원, 강화되고 있음), ② 관주도(민간, 시민사회 영역의 상대적 미약과 강력한 정부 주도), ③ 일체성(언론보도와 정부방침의 상호 조율), ④ 하향성(자율적 사실 분석에 입각한 정보의 상향적 유통이 아니라 상부방침에 부합하는 정보의 주문 생산)의 특징을 지니고 있는 것으로 집약할 수 있다.

<표 6-4> 러시아의 국외정보관리체계 특징

정보활동	과거(구소련)	현재
수집·분석	수집과 분석보고서 작성은 모든 구성원의 임무	수집·분석에 정책적 제안까지 포함
공작	내부협조사 확보, 탈법행위 포함	휴민트 중시, 탈법 포함
정책반영	형식적 혹은 결국은 당 중앙위의 판단	정책결정 과정에 절대적 영향력
평가	성과 지향적	과정 중시, 대외이미지 신경

## 2. 러시아의 북한정보관리체계

### 가. 러시아의 대북한 인식과 정책

냉전이 해체된 이후 러시아와 북한의 관계는 다음과 같은 점에서 변화되었음을 확인할 수 있다. 첫째, 양국 관계의 외교 채널이 비대칭적으로 바뀌었다. 과거 소련과 북한의 관계가 당과 당의 채널에서 주요 정책이 결정되고, 이를 행정부가 실행하는 구조였다. 하지만 현재는 북한 노동당의 파트너가 러시아 집권 여당인지 혹은 대통령 행정실인지 정보기관인지가 명확하지 않다. 둘째, 이념적 동질성이 사라졌다. 과거의 사회주의 이데올로기를 매개로 한 사회주의 맹방이라는 틀은 사라졌다. 셋째, 공동 이해관계의 내용이 바뀌었다. 과거에는 서방 진영과의 대치선상에서 북한이 일종의 완충지대 역할을 충족시키는 한에서 양국의 이해관계가 일치하였으며 그에 따른 경제적인 협력이 존재했다. 그러나 지금은 러시아로서는 지정학적인 완충지대가 상당 부분 무의미해졌다고 볼 수 있다. 넷째, 한·러관계가 북·러관계에 우선하는 측면이 두드러졌다.

그럼에도 양국 간에는 다음과 같은 점에서 과거 소련 시절의 유대에는 미치지 못하지만 나름 친화적 연계관계를 유지하고 있다. 첫째, 정도의 차이가 있지만, 공식적으로 드러난 이면에는, 미국과의 관계에서 적대 혹은 견제나 경쟁의 측면에서 러시아의 태도와 입장이 북한의 대미 자세와 친화성을 갖는 측면이 존재한다.<sup>59)</sup> 둘째, 러시아의 권력층을 중심으로 최근 스탈린에 대한 호의적인 재평가 무드와 관련해서 김정일의 집권 방식은 러시아 권력 엘리트들에게 호의적으로 작용하고 있다. 셋째, 러시아의 시베리아 및 극동 개발과 동아시아 시장과의 연결은 북한과의 원만한 관계유지를 요구한다. 넷째, 양국은 공히 북한을 포함한 동북아 극동의 정세가 안정적으로 지속하기를 바라고 있다.

59) 콘스탄틴 보리소비치 폴리콥스키, 성종환 역, 『동방특급열차-김정일과 함께한 24일간의 러시아 여행』 (서울: 중심, 2003)에 자세히 기술되어 있다.

## 나. 북한정보관리체계<sup>60)</sup>

### (1) 러시아의 북한정보 수집·분석

북한정보의 수집은 정보기관이 주도하며, 이를 바탕으로 대북정책의 수립 또한 정보기관의 영역인 것으로 추측된다. 러시아의 정보기관은 단일한 기관으로 구성되어 있지 않지만, 북한정보에 관한 한, 국외정보부(러시아대외정보국, KGB 제1부가 분리 독립된 조직)와 GRU(Chief Intelligence Directorate of the General Staff of the Russian Army, 러시아군첩보대)가 담당하고 있는 것으로 알려졌다.

정보원에 따르면, 양 기관이 다루는 대외정보 영역은 첫째, 정치정보, 둘째, 과학 및 기술정보(산업스파이), 셋째, 비합법정보이며, 이상의 정보 영역에서 기본적으로 양 기관은 경쟁관계에 있다고 볼 수 있지만, SVR이 대외방첩 업무 영역을 독점하는 장치를 통해 내용적으로는 GRU에 우위에 있다고 할 수 있다. 가령, SVR은 GRU 요원을 자기 협력자 혹은 요원으로 차출할 수 있는 권한이 있는데 반해, GRU에서는 SVR 요원을 임의로 동원하는 것이 불가능하다. 북한의 경우, 대사관에 파견된 정보요원 가운데에는, GRU와 SVR 요원이 공히 배치되어 있다. 여타 국가와 마찬가지로 수히닌 대사가 이끌고 있는 주북 러시아 대사관에서는 다양한 부문에 걸쳐 대북정보수집능력을 하고 있을 것이다.

러시아 정보기관에 의한 공식적인 대북정보 수집·분석의 활동 이외에 여타국가의 사례에서 보듯 다음과 같이 다양한 분야에서 대북정보활동이 연계되어 있다고 추론해 볼 수 있다. 먼저 북한은 폐쇄국가라는 특이점으로 인해 김정일과의 정상회담은 많은 최고급 순위의 정보를 제공해 준다고 볼 수 있다. 비교적 매년 이뤄지는 것으로는 고위급 인사들의 상호교류

60) 이 부분은 자료의 제한에도 불구하고 이름을 밝힐 수 없는 러시아 외교관 2인(모스크바, 서울), 러시아 한국학 관련 학자 2인(모스크바), 은퇴 공산당 고위 간부 1인(모스크바), 전직 기자 1인(모스크바), 러시아 연방 하원 전문위원회 고위직 1인(모스크바), 전직 러시아 정보기관 장교 2인(미국, 영국과의 서신 교환 및 대면 인터뷰의 덕으로 쓸 수 있었음을 밝혀 둔다. 정보원에 대해서는 구분 없이, '정보원에 따르면' 이라고 표현한다.

를 통한 정보수집능력도 중요하다.

러시아가 대북정보수집에서 중점을 두는 부문은 북핵문제와 관련된 안보현안 정보일 것이다. 이외에도 경제정보로 러시아는 북·러경제공동위원회를 가장 신뢰 있게 활용하고 있을 것이다. 북한을 포함한 한반도 외교·안보에 대한 정보수집은 별도로 하더라도, 유관연구소에서는 한반도 전문가들이 책과 논문 작업을 통해 현안 진단과 분석을 하고 있다.

한편, 러시아의 정교회가 평양에 세워지는 경우, 순수한 종교적 목적만으로 활동하는지, 혹은 러시아 정부의 통제 속에 일종의 비밀 외교접촉의 창구나 첩보활동의 기지로 활용되는지 여부를 일단 관심을 두고 주시해 보아야 한다.<sup>61)</sup>

종합적으로 보아 러시아의 대북정보관리체계는 정책 결정부의 지침하에, 정보기관의 대북 ‘정보수집 지시’와 ‘지침의 실행’과 연계되어 있으며, 공식 정보망으로 정부, 현지대사관, (반)관영언론을, 비공식 정보망으로 현지 정교회, 유학생, 북한인 정보원 등을 활용하고 있는 것으로 추정된다.

## (2) 러시아의 북한정보활동 평가

필자가 수행한 서지 자료 조사와 면담 작업을 통해 얻은 러시아의 북한 관련 정보활동의 특징은 다음과 같다.<sup>62)</sup>

첫째, 수집과 분석의 측면에서 구소련기 북한정보활동은 휴민트(HUMINT) 중심이었으나, 현재는 휴민트를 복원하고 있다. 둘째, 공작의 측면은 구소련기에 거의 없었으며, 현재는 알 수 없다는 견해가 다수이었다. 셋째, 정책반영의 측면에서 구소련기에는 당의 방침이 절대적이었으며, 정보조직은 거의 배제된 것으로 나타났다. 반면 현재는 정책 형성에 어느 정도 영향력을 발휘하고 있는 것으로 보인다. 마지막으로 평가는

61) 푸틴정부 들어서서 러시아 정교회의 정보기관으로서의 역할과 위상에 대해서는 <<http://www.voanews.com/russian/news/a-33-2005-08-18-voa7.html>> (검색일 2011.10.1).

62) 필자는 본 연구를 위해 먼저 서지 자료를 통한 조사와 아울러 면담 작업을 하였다. 특히 전직 러시아 정보요원으로 일본에서 타스통신 기자의 신분으로 활동하기도 했던 콘스탄틴 프레이브라젠스키에게서 연구의 실마리를 푸는 데 많은 도움을 받았다.

구소련기에 과업 수행적이었던 면보다 현재는 정책을 중심으로 이뤄지고 있다는 점에서 다소 차이를 보이고 있다.

<표 6-5> 러시아의 북한 관련 정보활동 특징<sup>63)</sup>

정보활동	과거(구소련)	현재
수집·분석	휴민트 중심	휴민트 복원 진행
공작	거의 없었음	알 수 없음
정책반영	당의 방침이 절대적이던데 정보조직은 거의 배제	정책형성에 영향력 증대
평가	과업수행적	정책 중심

### 3. 한·러 북한정보 협력방안

#### 가. 한·러 북한정보 협력현황과 문제점

한·러 간 관계는 짧지 않은 기간에도 지속적인 친선 우호관계가 증대됐다. 하지만 정보기관의 영역에서는 크고 작은 충돌과 갈등이 있었던 것도 사실이다. 이들 사건은 우리에게 여러 가지 시사점을 남겨준다. 첫째, 양국 정보기관 간의 비공식적 대화 채널의 정비 필요성이다. 과거 사건들은 조용히 물밑에서 해결되었다기보다는 언론을 통해 보도되면서 양국의 여론에도 영향을 미치는 등 확대 재생산된 점이 있었다. 이것은 양국 정보기관의 비공식 채널을 재점검하는 계기가 되었으리라고 생각한다.

둘째, 양국 정보기관은 상호국익이 대치되는 분야 외에 국익이 일치되는 공통 사항을 발견해야 한다. 이 사건의 경우, 상호협조를 통해 북한에 관한 정보를 얻을 수 있는 수준과 공간을 확보하는 것이 시급하다는 점을 확인시켜준다. 러시아 지역으로의 탈북자에 대한 인도적인 한국행과 같

63) 이는 취재원들에게 질문한 내용들과 대담 내용을 정리한 것이다.

은 사안은 비공개적으로 북한을 자극하지 않는 선에서 얼마든지 협조할 수 있는 영역일 것이다.

셋째, 당국 간의 관계는 상대적으로 대칭적인 균형을 맞추어야 하는데, 이를 무시하는 경우였던 것 같다. 즉, 우리 측 요원이 접근한 현지인은 현직 외무성 직원이므로 우리 측에서 역시 외교적인 접근 통로를 활용해야 하는데, 이를 어긴 것 같다는 얘기가 있다. 우리 측에서는 직접 러시아 정보당국과 대화 채널을 가동할 필요가 있다.

정보기관 이외에 러시아 학계와의 협력교류도 북한에 관한 정보를 공유하는 데 도움이 될 수 있다. 하지만 학계와의 교류의 경우, 광범위한 교류가 아직은 요원한 실정이다. 국내 학계에서 러시아 학자를 초빙하는 경우, 대체로 몇몇 사람으로 국한되어 있는 문제점을 드러내고 있다.

우리 정부가 대러 학술 및 문화·예술교류를 지원하는 측면에서는 모스크바에 한국문화원이 설치되어 다양한 방면의 교류 협력을 증진하는데 기여하고 있다. 군사교류 역시 우리 측에서 군 장교들의 유학제도를 활용하여 교류에 기여하고 있음은 고무적이나 현재 타 국가와의 군사 교류보다 상대적으로 미약하고 이것은 러시아 측에 불만으로 작용하고 있는 듯하다. 양국의 유학생교류 실적 또한 미국이나, 일본, 중국보다 상대적으로 두드러지지 않은 것이 현실이다. 특히 극동 지역과의 장기적인 인적 유대강화 정책이 미흡하다. 국내의 제반 연구기관이나 국책연구소, 대학 등에서도 북한정보와 관련해서 러시아를 적극적으로 활용하려는 움직임 보다는 북한을 다루는 곳과 러시아를 다루는 곳이 기능적으로나 기관별로 분화되어 있다. 가급적 러시아와 북한을 아우르는 문제에 초점을 맞추도록 하는 정부의 유인정책이 약화하였다. 언론기관은 수교 초기보다 주재원의 수가 많이 줄어든 형편이다. 이 부분은 언론기관에서 더욱 장기적인 관점으로 통일과 대북문제에 특화해야 하는 당위성이 아쉬운 실정이다.

<표 6-6> 한·러 학술교류활동 현황

구분	대표적 표본	그 외 현황
정부 간 공식 관계	수교, 최근 대통령 방러	한·러관계에 대북공조 미미
비공식 관계	사적 유대관계	대북 관련 관심사 공유 미흡
정보기관 간 공식관계	공식 채널	몇 차례 강제추방
학술 분야	이메모-외안연 정례회의	북한 초점화 약화
언론 분야	상호 지국 및 주재원	축소, 북한정보 교류 미약
교육 분야	유학생, 교환 교수	북한 관련성 찾기 어려움
기타 분야	정례 공동 개최행사	북한 관련성 찾기 어려움

#### 나. 한·러 북한정보 협력 및 개선방안

##### (1) TSR-TKR, 시베리아 가스관 프로젝트사업 활용

푸틴의 새로운 프로젝트는 시베리아 가스관 설치다. 이것은 아시아 지역이 러시아 가스에 의지하는 정도를 높여 러시아의 명실상부한 유라시아국가로서의 존재감을 내외에 드러내는 수단이 될 수 있다. 하지만 실제 필자가 인터뷰한 정보원들에게 물어본 바로는 대부분 부정적으로 답하고 있다. 이유는 북한이 응할 이유가 없고, 응하더라도 설치하는 과정에서 온갖 난관들이 도사리고 있으며, 설사 가스관이 설치되더라도 온전한 가동을 보장할 수 없다는 이유에서이다. 북한으로 하여금 온전하게 가스관의 운영을 보장받을 조건이 미약하다는 점을 지적하기도 한다. 필자는 이에 동의하면서도, 우리 정부로서 실제 진행여부를 떠나 적극적으로 호응해주는 자세가 필요하다고 본다. 정보기관 차원에서도 각종 관련 기술 관련 정보보고서를 제공해 러시아 측의 호감을 구할 기회로 활용해 봄 직하다는 것이다. 단, 과도한 투자 부분을 피하면서 기술적으로 호응하는 전략을 강구해야 할 것 같다.

## (2) 러시아 내 북한정보관리기관 및 전문가와 교류 협력강화

러시아 내의 북한전문가와의 전면적인 교류 확대가 필요하다. 궁극적으로 북한문제에서 러시아와 한국이 공동의 이익을 추구하기는 요원한 것이며, 우리가 러시아에 얻을 수 있는 점을 명확히 선정해서 중점적으로 목표를 명확히 하는 것이 필요하다. 즉, 북한에 관한 정보면 정보, 북한에 있는 러시아 정보기관의 현지 조직망이면 조직망, 러시아 지역의 탈북자 문제해결이면 이것만으로 국한해서 얻을 수 있는 점을 분명히 해야 한다. 이를 위해서는 정부가 예산을 확충해서라도 러시아 내 북한정보 관련 기관과의 교류 증진을 늘리고, 향후 러시아의 북한 관련 전문가 그룹이 한국 유학 경험을 가진 인력 풀에서 배출될 수 있도록 우수 학생, 언론인, 외교관, 학자들에 대한 한국에서의 언어 연수 및 유학 기회를 확대해서 제공해야 한다. 현재, 러시아의 한반도 관련 종사자들은 대체로 북한유학생 출신임도 간과해서는 안 된다.

## (3) 러시아와 탈북자문제 공조

탈북자문제를 러시아와 공조하는 것은 북한정보 관련 문제를 떠나서도 매우 중요한 사안이다. 우리가 일방적으로 인도적인 차원에만 호소할 것이 아니라 러시아의 정부 당국과 긴밀하게 협조하여 반드시 해결해야 하는 사안이다. 우리로서는 러시아 가스 프로젝트라든가, 수산물 관련 범죄 방지 협조 등 러시아의 관심사에 부응하는 조건으로 얻어낼 수도 있다. 이와 관련해서는 러시아정부 및 정보기관에 제공할 수 있는 사안이 무엇인가를 체크리스트를 작성해서 제시하는 한편, 우리가 얻을 수 있는 점을 획득해야 한다.

## (4) 러시아 정보기관 특성 이해 및 북한정보 협력제안

러시아 정보기관의 특성에 대한 이해가 중요하며, 북한정보에 대한 협력을 제안·실천하는 것이 필요하다. 첫째, 러시아 정보기관의 활동은 정보관리

의 측면보다는 맞춤형 정보생산에 주력한다. 이것의 긍정적 기능은 역시 민이든 관이든 수집·생산되는 정보를 중앙에서 동원할 수 있는 정보의 집중화, 정부 취합 수단 동원의 수월성으로 인해 정보 유통 과정이 원활하게 이루어진다는 점이다. 부정적인 점은 이런 과정이 자칫 상호모순되는 정보의 흐름을 어느 쪽인가 편향적으로 집중화할 개연성이 높다는 점이다.

둘째, 정보기관은 국가의 공적·사적 민간 자원을 광범위하게 활용할 수 있는 특권이나 재량권을 가진다. 특히, SVR은 군 정보기관인 GRU의 요원까지 필요에 따라서는 활용할 수 있는 특권을 가진다. 북한은 러시아 정교회를 적극적으로 활용하는 것으로 추정된다. 정보기관의 중앙적 일원화는 역시 장단점을 가진다. 긴급 상황 발생 시 효과적으로 일사불란하게 대응할 수 있지만, 역으로 다양한 선택지를 전제로 합리적인 대응책을 강구하기에는 편향된 쪽으로의 선택지만이 제공될 우려가 있다.

셋째, 북한에 관한 정보가 자체 생산되어 상향적으로 전달된 흔적을 발견하기 어렵다. 대북정책과 6자회담에 임하는 러시아의 정책에 별다른 변화나 이니셔티브를 발견하기 어려운 이유가 설명될 수 있다. 북핵문제에서 우리 정부는 러시아 측으로부터 북한에 대한 정보를 획득하기보다는, 러시아가 확보해 놓은 현지의 인적 협력망의 협조를 얻는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

넷째, 우리가 참고할 수 있는 것은 북한에 그들이 구축한 인적정보자원을 어떻게 활용해 볼 수 있는가에 대한 협조방안의 강구이다. 러시아 정보기관의 활동 메커니즘과 러시아정부의 통치 시스템의 특성상 이러한 협력추구는 정보기관끼리의 채널이 아니라 더 상층, 최고지도자 수준에서 추진되어야 한다. 그러나 현재 러시아의 권력은 실질적으로 푸틴으로 상징되는 권력이 연속인데 반해, 우리는 정권의 교체 가능성이 항상 있다. 그러므로 용이치 않은 점이 있음을 고려할 때, 임시적 혹은 한시적인 정보의 수집에는 협조체제를 시도해 볼 만하다.

마지막으로 러시아 정보기관은 우리나라에 대해서도 유사한 인적정보

자원의 구축을 예외 없이 실행할 수 있다는 개연성을 열어 놓고 대러 방첩 태세에 경계를 게을리해서는 안 될 것이다.

<표 6-7> 한러 북한정보협력 현황과 개선방안

현황	개선방안
-러시아 정보기관 특성에 대한 이해 부족과 정보기관 간 대화 채널 구축 미비	-TSR-TKR, 시베리아 가스관 프로젝트 사업 활용
-사안에 따른 정보기관 간 협력적 체제 형성의 축적 필요	-러시아 내 북한정보관리기관 및 전문가와 교류협력 강화
-러시아 측 정보 협력사안에 대한 관심 부족과 협력의지 미약	
-학술, 문화 예술, 군사 등 다양한 분야에서 인사교류 폭 확대 필요	-러시아와 탈북자문제 공조
-러시아에 대한 관심 저하와 외교관 처우 미흡 및 주재원 수 감소	-러시아정보기관 특성 이해 및 북한정보 협력 제안
-한·러 간 북한정보에 대한 공유 및 협력 체계 미흡	

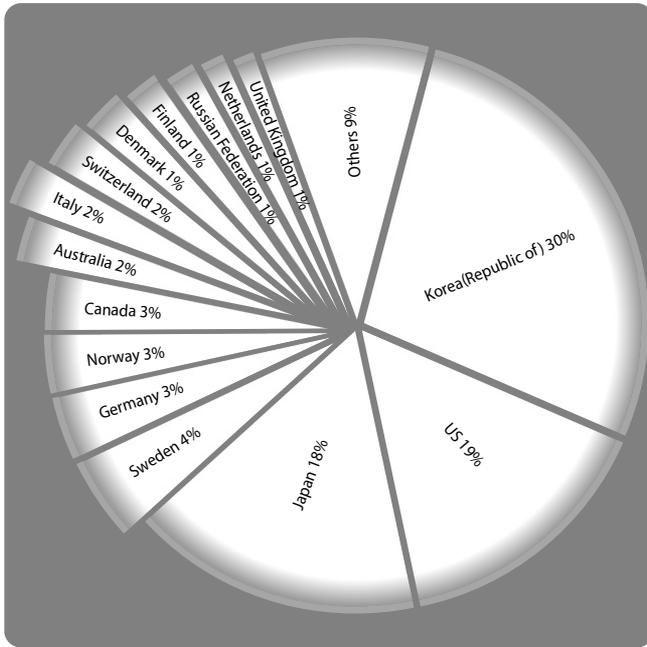
## Ⅵ. 국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안

### 1. 국제기구와 북한정보의 문제

미국과 국제 NGO는 인도적 지원, 개발, 보건, 비공식 외교, 과학, 교육 분야 등에서 원조를 제공해왔다. 이들의 활동 범위는 제한적이었지만 현지에서 직접 관찰하고, 청취한 내용은 오늘날 북한의 경제, 사회적 실상을 파악하는데 매우 유용하다. 특히 북한의 고립과 폐쇄 수준을 고려하면 더욱 그렇다. 이들은 북한의 다양한 조직과 단체, 여기에서 일하는 많은 관료와 실무자들과의 접촉·대화를 해왔고, 협상한 경험이 풍부하다.

국제기구가 실제 추진하고 있는 대북지원사업은 정치적 변수에 상대적으로 영향을 덜 받는 북한 내 취약계층을 대상으로 한 보건·의료, 교육

<그림 6-7> 대북지원국가 및 지원 규모



**BILATERAL DONORS**

Korea (Republic of)
US
Japan
Sweden
Germany
Norway
Canada
Australia
Italy
Switzerland
Denmark
Finland
Russian Federation
Netherlands
United Kingdom
Others
Total (Bilateral donors)

**CUMULATED FUNDING (US\$)**

403,844,901.0
250,340,852.0
247,247,491.0
59,665,012.0
44,295,084.0
37,741,616.0
35,788,106.0
32,991,797.0
32,871,241.0
24,163,331.0
13,174,061.0
12,038,004.0
11,453,320.0
10,321,435.0
7,946,450.0
122,499,787.0
1,341,676,584.0

**TOTAL HUMANITARIAN FUNDING  
2000-2011**

1,775,480,225.0

NB: Others include: Austria, China, Cuba, Cyprus, Czech Republic, Egypt, Hungary, Iceland, Ireland, Luxembourg, New Zealand, Poland, and Turkey.

출처: The United Nations, Overview of Needs and Assistance-DPRK, 2011, p. 71.

분야 등에서의 사회개발지원사업에 초점이 맞춰지고 있는 것이 특징이다. 각국의 NGO는 특색 있는 지원활동을 펴면서 지원의 효과를 높이기 위한 정보교환 및 정책적 통합을 모색하기 위해 1999년 이후 베이징, 도쿄, 서울 등에서 4차례에 걸쳐 국제회의를 개최하기도 하였다. 국제 NGO는 직면했던 공통적 딜레마는 북한의 식량 부족에 대한 정확한 실상을 파악조차 하기 어려웠다는 점이다. 국제 NGO는 식량 혹은 보건·의료 지원을 명분으로 고립된 나라에서 예상치 못했던 접근의 자유를 누리고 있는 유일한 집단이기 때문이다. 인도적 지원과 관련해 감시가 강조되고 있는데, 사실 이는 정보수집과 평가를 위한 핵심 수단이다. 단순히 구호식량이 지원 대상 주민에 잘 전달되고 있는지를 보는 것이 아니라 이와 연계된 다양한 경제, 사회적 정보, 나아가 정치, 군사적 정보까지 직간접으로 파악하게 되는 것이다.

## 2. 국제 NGO의 북한정보관리체계

### 가. 미국 NGO의 북한정보관리체계

#### (1) 활동 개요

북한의 제도가 외국의 종교적 영향력에 대해서 반감이 있음에도 불구하고 미국 종교단체의 재정적 지원을 받은 미국의 NGO는 북한의 개발과 다양한 교환프로그램을 지속해오는 데 핵심적 역할을 해왔다. 북한이 핵무기 개발을 둘러싼 국제 사회와 외교적 마찰이 극심했던 시기에도 종교계로부터 재정적 지원을 받는 미국의 주요 NGO는 북한 당국과 지속적인 관계를 유지해 왔다.

<표 6-8> 미국 주요 NGO의 대북지원활동 현황

단체명	시작 연도	주요 활동	관심 분야
Global Resource Service (글로벌 리소스 서비스)	1997	-수술장비, 응급약 등 의료품 -10개 병원 지원 -어린이용 겨울 외투 -원어민 영어강사 파견사업	-농업 -의료 -식량지원
Mercy Corps (머시코)	1996	-과수원 사과나무 대목지원 -병원 의료기기, 발전기 등 지원 -어업 양식 지원	-식량난 개선 및 산림 복구 -기술지원
World Vision (월드비전)	2000	-씨감자 생산 협력사업	-식량지원 -농업
Christian Friends of Korea: CFK (조선의 기독교친구들)		-병원 수술실 보수, 장비 및 기술지원 -결핵약 포함한 각종 의약품지원 -결핵요양원지원	-식량지원 -의료 -기술지원
Samaritan's Purse (사마리탄스 퍼스)	2000	-의료시설 개선 -의약품을 비롯한 기초생활품지원 -홍수 등 긴급사태시 의약품과 식량 지원	-식량지원 -의료지원

(2) 정보 수집·분석 및 활용

국제 NGO에게 북한정보수집은 사업의 성패를 좌우하는 핵심 요소였다. 특히 이들에게는 한국말을 할 줄 아는 요원을 북한에 상주하게 해 식량지원 사업에 대한 감시와 분배 확인을 하는 것이 중요했다. 한국어 구사 요원은 모든 대북식량지원 프로그램 이행에 필수적인 요건이다. 북한주민과 접촉은 외부세계의 단편이나마 볼 수 있는 유일한 창구가 된다는 점에서 증시되었다. 이런 현장교류는 매우 효과적이다. 북한 당국자들은 주민이 외국인 분배감시자들과 한국어로 대화하는 걸 허락했다. NGO는 주민을 직접 만나고, 가정도 방문하였다. 이들 인간관계를 중요시하는 프로그램들이 북한에서 활동을 지속할 수 있게 한 요인이면서 북한주민의 생활 수준을 비교적 객관적으로 파악할 수 있는 계기가 되었다.

미국 NGO는 북한당국의 신뢰를 얻었고, 북한당국도 이들에게 적용했던 각종 제약을 완화해 주었다. 이 과정에서 미국 NGO는 다른 국제기구에 비해 북한의 주민생활과 관련된 보다 실질적인 정보를 많이 수집해온 것으로 파악되고 있다. 미국 NGO가 표면적으로 정보수집의 대상으로 삼은 것은 식량사정, 어린이 영양상태 등 취약계층의 보건 실태 등이다. 미국의 민간 구호단체들이 2011년 2월 북한의 17개 군 지역을 직접 방문해 긴급 식량안보조사를 할 때도 비슷했다. 그러나 실제로 북한의 권력승계와 관련된 현지 주민의 목소리 등 다소 민감한 이슈도 청취한 것으로 전해진다. 북한사회의 특정 분야 및 외교 관료 조직에 대한 지식과 협상력, 북한인에 대한 정서적인 이해와 미국에 대한 호감도 수준 등도 주요 정부수집의 대상이었다.

미국 NGO는 이렇게 수집한 정보를 공식적으로는 대북지원 모금 활동 등에 활용하였다. 현지 조사 내용을 바탕으로 미국의 대북 식량지원 재개를 촉구하는 등 가령 미국의 민간 구호단체인 사마리탄스 퍼스(Samaritan's Purse)의 프랭클린 그레이엄(Franklin Graham) 회장은 최근 미국의 한 텔레비전 방송에 출연해 북한의 식량 재고가 6월이면 바닥난다며 미국의 대북 식량지원 재개를 촉구하는 등 구호(advocacy) 활동을 하였다. 즉, 미국 NGO는 주로 현장 실사, 현지 주민 및 관료들과의 대화 등을 통해 수집한 정보를 전문가에 의해 분석을 거쳐게 한 다음 식량실태조사보고서 등을 작성한 후 이를 토대로 인도적 차원에서 식량지원 여부를 결정하는 데 활용했다.

## 나. 유럽 NGO의 북한정보관리체계

### (1) 활동 개요

현재 ‘유럽연합프로그램지원(European Union Programme Support: 이하 EUPS)’의 이름으로 북한에서 활동하는 유럽의 민간단체는 모두

6개이다. 유럽 NGO는 유럽연합의 원조협력사무소(Aid Cooperation Office: 이하AIDCO)의 후원 아래 활동하고 있고, 내부적으로는 유럽연합프로그램지원 단위들로 알려졌다. 추가적으로 스위스개발협력기구(Swiss Agency for Development and Cooperation), 이탈리아개발협력사무소(Italian Development Cooperation Office), 스웨덴농업복구프로젝트, 국제적십자연맹 등이 북한에서 활동하고 있다.

<표 6-9> 유럽 주요 NGO의 대북지원활동 현황

단체명	시작 연도	주요 활동	관심 분야
German Agro Action (저먼 애그로 액션) - 독일	1998	-태양열 온실 지원 -평양 보건성 결핵병원 내 양봉 및 양계장 건설 -두유 제조기 및 소형트랙터 지원 -요양소 소형 발전기 지원 등	-보건·의료 -농업
Save The Children (세이브 더 칠드런) - 영국	1998	-영유아 복지시설 설립 및 필요 물품 제공 -어린이들의 기초 건강관리 개선 -진료소 식수 공급 등	-어린이 복지 향상
Concern Worldwide (컨선 월드 와이드) - 아일랜드	1997	-협동농장에 비닐, 트랙터 타이어, 농약, 분무기, 채소 종자, 밀 종자, 콩 종자, 감자저장고 시설지원사업 -종자증식사업 -지속 가능한 생태 및 환경보호 -양묘장에 종자 및 물자지원	-식량안보사업 -환경보호사업
Premiere Urgence (프리미어 어전선) - 프랑스	2002	-수액생산 담당자 대상 훈련 -지방병원 수액생산지원 등	-보건·의료 사업 -역량 강화
Triangle GH (트라이앵글) - 프랑스	2000	-농작물 및 축산 관리체계 설계 -식수 및 위생시설 복구, 개선 -조립 및 양묘장 복구, 기술자 훈련	-식량안보사업 -조립사업
PMU Interlife (인터내셔널) - 스웨덴	1995	-병균이 없고 건강한 씨감자배양을 위한 기술을 지원 -비료, 감자 및 야채 종자지원 -농업장비 보수 등	-농업 -기술지원

단체명	시작 연도	주요 활동	관심 분야
Concern Worldwide (컨선 월드 와이드) - 아일랜드	1997	-협동농장에 비닐, 트랙터 타이어, 농약, 분무기, 채소 종자, 밀 종자, 콩 종자, 감자저장고 시설지원사업 -종자증식사업 -지속 가능한 생태 및 환경보호 -양묘장에 종자 및 물자지원	-식량안보사업 -환경보호사업
Premiere Urgence (프리미어 어전스) - 프랑스	2002	-수액생산 담당자 대상 훈련 -지방병원 수액생산지원 등	-보건의료사업 -역량 강화
Triangle GH (트라이앵글) - 프랑스	2000	-농작물 및 축산 관리체계 설계 -식수 및 위생시설 복구, 개선 -조립 및 양묘장 복구, 기술자 훈련	-식량안보사업 -조립사업
PMU Interlife (인터내셔널) - 스웨덴	1995	-병균이 없고 건강한 씨감자배양을 위한 기술을 지원 -비료, 감자 및 야채 종자지원 -농업장비 보수 등	-농업 -기술지원

\* 공통 활동 사항: 긴급식량 지원

유럽 NGO는 북한당국의 경계심이 덜하다는 이점을 활용해 식량 등의 지원을 명분으로 북한 전역 방문 기회를 갖고 있었다. 또한, 일반 주민과의 접촉이 훨씬 쉽다. 또한, 북한은 이미 수년 전부터 EU의 정부 혹은 비정부 원조기관 등을 통해 기술지원을 받아왔다. 유럽은 정부가 후원하고 민간이 집행하는 형식으로 비교적 체계적으로 북한정보에 접근해왔다.

## (2) 정보 수집·분석 및 활용

유럽 NGO는 대부분 대북사업 담당관 1인을 지정해놓고 전문적으로 북한정보를 관리하고 있다. 이 가운데 일부는 평양사무소에 상주직원을 두고 자국 정부 혹은 유럽위원회에 수시로 정보를 보고하는 등 정보공유를 하고 있다. 이 NGO는 대부분 정부 지원금(Official Development Assistance: 이하 ODA)을 받고 대북지원사업을 추진하기 때문에, 사업 진행 과정이나 결과를 보고할 의무가 있다. 특히 대북지원사업에 대한

감시 및 평가 시스템이 구축되어 있어, 이를 토대로 북한정보를 수집하고, 분석하며 평가하고 있다. 이들이 관심을 갖는 정보수집 영역은 대북 지원사업의 영역과 일치한다. 북한식량실태를 비롯해 경제사회 분야에 대한 정보를 수집하고 있다. 나아가 북한 내 운송시스템, 인프라 상황, 복지 시스템, 전력사정 등 종합적인 북한정보도 파악해놓고 있다. 북한 외교, 경제부처 엘리트들을 대상으로 한 각종 연수, 교육 프로그램 제공 등을 통한 북한 내 관련 분야의 인적, 제도적 역량에 정보도 축적해놓은 상태다.

### 다. UN기구의 북한정보관리체계와 협력방안

UN은 외부세계와 단절된 북한의 인도주의적 상황들을 비롯해 내부 경제, 사회상을 직접 현장에서 관찰하고 증언(bear witness)하는 국제기구라고 할 수 있다. 따라서 북한 내부 정보와 관련해서도 가장 체계적, 조직적으로 관리하고 있다. UN은 국제 NGO와의 긴밀한 협력을 통해 이들이 수집한 정보를 공유하면서 대북지원사업에 효과적으로 활용하고 있다.

#### (1) 활동 개요

<표 6-10> 주요 UN기구의 대북지원활동 현황

단체명	시작 연도	주요 활동	관심 분야
UNDP (UN개발계획)	1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 두 차례의 라운드테이블을 통해 AREP(농업 및 환경복구사업)을 수립, 추진</li> <li>- 지속적 농촌에너지 개발사업</li> <li>- 지속농업을 위한 우량종자 생산</li> <li>- 식량 및 농업 정보관리체계 강화사업</li> <li>- 수확 후 농작물 손실 감소사업</li> <li>- 국내외 교육훈련 및 연수</li> </ul>	농업 및 환경 복구사업 능력 배양

단체명	시작 연도	주요 활동	관심 분야
WFP (민·관합동 정보공개자문기구)	1995	-국수공장 및 제빵공장 운영 지원 -취로사업을 위한 식량지원 -어린이 교육을 위한 식량지원	-식량안보
FAO (UN식량농업기구)	1995	-이모작 확대사업 -환경 친화적 농업기술 지원 -토양검사를 통한 효율적 비료 사용	-농업기술
WHO (세계보건기구)	1996	-필수의약품 생산시설 및 물자 지원 -전염병 조기경보 시스템과 통계 강화 -국가 소아마비 연구소 설립과 예방 활동 -의료기술자 국외 연수	-보건위생
UNICEF (UN아동기구)	1995	-어린이와 모성건강 지원 -교육 기자재 제공 및 훈련 -소규모 영농 및 가축 프로그램 지원	-어린이 건강 및 보건위생 -아동교육
UNEP (UN환경계획)		-환경개발센터 및 환경부 능력 배양 -대동강 유역 수자원종합관리 -친환경 가옥 보급 및 환경교육	-환경개선
IFAD (국제농업개발기금)	1996	-잠업개발사업(1996~2002) -작물 및 축산 복구사업(1997~2003) -밭 식량안보사업(2000~)	-농업복구 -농촌주민 소득 증대사업

출처: The United Nations, Overview of Needs and Assistance, 2011.

UN기구의 북한지원활동은 주로 북한주민의 기본적인 삶의 질을 개선하기 위한 사회개발에 초점을 맞추고 있다. 보건·의료, 교육 분야의 역량 강화를 지원하는 활동은 대표적인 사례들이다.

## (2) 정보 수집·분석 및 활용

북한 내에서의 인도적 지원 사업을 하는 UN국가지원팀(UN Country Team: 이하 UNCT)에는 5개의 UN기구가 소속되어 있다. 현재 재원마련에 어려움을 겪고 있기 때문에 UNCT는 최근의 북한주민이 겪고 있는 어려움과 현지 사정을 전달하기 위해 매달 인도지진조정국(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: 이하 OCHA)의 긴급구호

조정관에게 월별 동향보고서를 작성해 지원하고 있다. UNCT는 북한에서 인도주의적 관련 이슈를 국제사회에 알리기 위한 수단으로서 더욱 포괄적인 문서를 준비해왔다. 이 보고서의 실질적인 집필 과정에서 UNCT는 국제 NGO를 포함한 인도주의 지원 파트너들로 구성된 주제별 그룹들로부터 자료와 분석을 지원받았다.

UN은 포괄적인 경제·사회 관련 자료가 없으므로 북한의 경제성과에 대한 완전하고 정확한 그림을 제시하기 어렵다는 것을 스스로 인정하고 있다. 그러면서도 북한의 경제·사회 상황과 관련한 광범위한 자료와 정보를 수집하고 있다. 여러 한계에도 최대한 사실에 근접하기 위해 노력하고 있는 것이다.

상주하고 있는 유럽 NGO와 UN기구는 UNRC에 주도되는 조율을 위하여 참여적 접근을 고안하였다. 전략적 운영과 관련한 주요 협의는 매주 만나는 Inter-Agency Forum(IAM)에서 이뤄진다. 이 포럼에는 상주하는 인도주의 원조기구, 개발기구들, 그리고 평양주재 외국대사관 대표들이 참석한다. 이들은 북한외무성 직속의 카운터파트들과 긴밀한 접촉을 하고 있다. UN기구를 담당하는 상대조직은 국가조정위원회(National Coordination Committee: 이하 NCC)이다. 그리고 유럽 NGO를 상대하는 기구는 북한-유럽협력조정기구(Korean-European Cooperation Coordination Agency: 이하 KECCA)이다. 북한정부는 현지에서 UN기구와 유럽 NGO 간의 협력을 적극적으로 권장하지는 않는다. 따라서 이들 기관은 IAM에서 공식적으로 지원프로그램과 관련한 정보를 공유한다.

북한정보 시스템에의 접근은 꼭 필요한 것에 한해 제한적으로 허용된다. UNDP, UNFPA(United Nations Population Fund, 국제연합인구기금), UNICEF(United Nations Children's Fund, 국제연합아동기금)에 의해 중앙통계관리국(the Central Bureau of Statistics)의 능력을 향상하기 위한 노력이 더욱 많은 자료와 분석의 필요성을 해결해주고 있다. UN기구의 정보수집의 핵심수단도 감시-분석-평가 시스템이다.

현재 북한에서 활동하고 있는 UN기구를 포함한 인도주의 지원단체들의 가장 큰 도전 요인은 신뢰할만한 자료를 확보하기 어렵다는 점이다. 따라서 이들은 지속적으로 관련 영역(sector)에서 기준점(baseline)을 제시하고, 활동 영향과 추진 과정을 평가하기 위한, 그리고 가장 중요한 인도주의적 지원이 필요한 요구수준을 입증하기 위한 정보수집활동에 적극적인 관심을 기울이고 있다.

### 3. 북한정보교류 협력방안

#### 가. 북한정보 협력현황과 문제점

최근 수년간 정부나 민간 차원 모두 대북지원을 하는 국제 NGO나 UN기구와 정보를 교류하는 형태가 제도화되어 있지 않고 매우 제한적으로 이뤄지고 있다. 과거에는 국제 NGO와의 북한정보교류는 주로 개별 면담, 세미나, 워크숍 등의 개최를 통해서 이뤄져 왔다. 한국정부가 남북협력기금을 지원한 사업들은 사업추진 결과보고서를 제출받는 형태로 관련 정보를 공유해 왔다. 또한, 통일부 직원이 남북협력기금을 지원하는 일부 UN기구 등에 파견 나가 현지에 장기 체류하면서 북한정보를 공유하기도 한다. 일종의 ‘1.5트랙’ 차원의 접근으로서 통일부 정책사업으로 남북협력기금을 지원받는 국내 민간단체들이 유사한 대북지원사업을 추진하는 UN기구 및 국제 NGO를 초청해 공개 혹은 비공개 워크숍 형태로 북한정보를 공유한다.

근본적인 문제는 국제 NGO나 UN기구는 북한에 상주하면서 관련 정보를 수집했지만, 우리는 그렇지 못했다는 점에서 정보 격차가 크게 벌어져 왔고, 이 격차를 해소하기 위한 정부와 민간 차원의 대응이 미흡했다는 점이다.

<표 6-11> 정보교류협력 현황과 문제점

구분	현황	문제점
정부 차원	-비제도화된 형태의 정보교류협력 -세미나, 비공개워크숍, 정부 관료의 국제기구 파견 -남북협력기금 지원 국제기구에 대한 사업결과보고서 제공	-남북관계, 국제정세 변화에 민감 -정보교류협력의 지속성 결여 -피상적, 기술적 논의에 한정 -교차검증기회 부재 -정부가 배제된 상황에서 국내 NGO와 국제기구만의 불규칙적인 정보교류협력
민·관협력	-국제기구와의 정보교류협력 파트너십 결여	-미흡한 정보교류협력 인적 네트워크 형성
민간 차원	-국제기구와의 정보교류협력을 위한 체계적인 접근의 부재	

## 나. 정보교류 협력 및 개선방안

### (1) 목표

정세 변화와 무관하게 지속적인 정보교류협력을 할 수 있는 제도적 시스템을 만들어 놓는 것이 주요한 목표가 되어야 한다. 남한 NGO가 국제 NGO 또는 UN기구와 같이 북한 내 상주하면서 통합된 접근과 감시 및 평가를 공동하는 실시하는 단계에 진입해야 한다. 공동의 우선 사항 정의, 목표 분담, 공동 감시 등이 가능할 때 정보교류협력은 가장 효율적으로 이뤄질 수 있다.

### (2) 개선방안

무엇보다 한국 내 정부와 민간 사이의 파트너십이 형성되어야 한다. 특히 대북지원 사업을 추진하는 국제 NGO나 UN기구와의 정보교환 및 정책적 통합을 모색하기 위해서 민간 대북지원사업을 펼치는 민간단체를 앞세우고, 정부가 자금을 제공하는 등 측면 지원하면서 주요 북한 관련 정보를 수집, 분석, 관리하는 파트너십이 만들어져야 할 것이다. 기본적으로 아래에서 제시하는 협력구조속에서 민·관협동이 이루어지고, 이를

토대로 국제사회와 정보를 교류하는 틀이 형성되어야 한다. 다만, 정부 차원에서 필요하다고 판단될 때 별도의 정보교류 협력방안이 마련되어야 할 것이다.

#### (가) 대북협력 국제 NGO회의의 재개 및 정례화

과거 4차례 개최된 바 있는 대북협력 국제 NGO 회의는 최소한 1년에 한 번은 정기적으로 개최되어야 한다. 국내외 NGO 간의 한층 강화된 상호협력은 각기 소속된 단체의 역량을 성숙시키는데도 도움을 준다. 따라서 지속적인 정보교환이 필요한 것이다. 이런 접근은 NGO, UN기구 사이에 서로의 사업을 보완해 줄 수 있고, 대북지원 과정에서 경험하는 복잡한 문제들에 대한 종합적인 대책을 강구하도록 도울 수 있다. 대북협력 NGO 회의는 국내외 단체 및 기관 사이의 신뢰할만한 조정체계의 역할을 할 수 있다.

#### (나) 정보교환 네트워크 구축

수시로 정보를 공유할 수 있는 네트워크를 만들어야 한다. 남한정부 및 NGO와 국제 NGO 및 UN기구 등과 안정적 정보교류협력 네트워크를 구축하기 위해서는 가능하면 서로 조율하고, 구체적으로 협의할 일들이 많아져야 한다.

#### (다) UN 인도지원조정국(OCHA)과의 긴밀한 연계

1997년 이후 2005년까지 UN인도지원조정국(OCHA) 사무실이 평양에 존재했다. UN기구나 NGO, 정부 기구가 일주일에 한 번 기구 간 모임(Inter-Agency meeting)을 통해 정보를 교환해 왔다. 또한, 부문별(식량 구호, 건강, 농업, 수자원 및 위생) 조정 모임이 격주로 열렸다. 지금도 OCHA는 기구 간, 부문 간 조정위원회를 개최해 폭넓은 북한정보를 공유하고 있다. 따라서 한국정부와 민간 NGO는 OCHA와의 긴밀한 연계 고리를 만들 필요가 있다.

#### (라) 웹 사이트 공유

국제 NGO는 인터넷과 이메일을 정보교류와 네트워크 구축에 매우 중요한 것으로 평가하고 있다. 1999년 제1회 대북협력 국제 NGO회의에서 추천된 사이트는 릴리프웹(relief web: [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int))의 북한 부분이었는데, 당시 구호기관은 이 웹사이트를 통해 다양한 의견을 교환하고 조정할 수 있었다. 다만, 의사소통이 매우 중요한데 항상 쉽지는 않았다. 특히 평양 상주 사무실에서는 릴리프웹과 같은 웹사이트에 접속할 수 없었다. 그럼에도 웹사이트 공유는 필요하고, 정부(가령 통일부의 인도지원과, 정보분석국 담당자) 및 민간 NGO 대표와 국제 NGO, UN 기구 핵심 관계자 사이의 온라인을 통한 정보교류협력이 이뤄질 수 있다.

#### (마) 국제기구·민간단체 합동워크숍 개최

평양 상주 NGO, UN기구와의 긴밀한 연계체제를 구축하는 노력과 함께 이들 기구에서 일하는 상근 실무자와 전문가들을 한국에 초청해 합동 워크숍을 여는 노력도 1회성에 그치지 않고 연간, 분기별 행사로 정착시켜야 한다.

#### (바) 기타 과제

북한당국의 부정적인 반응을 우려해 NGO, UN기구 사이의 정보교환을 꺼리는 경우가 있는데 이를 극복해야 한다. 국제 NGO, UN기구와 인적 네트워크를 형성하고, 신뢰를 쌓기 위해서는 어느 정도 수준의 외국어 구사능력이 요구된다. 따라서 이들과의 원활한 정보공유 및 대북지원 사업의 조율과 공동대응 역량을 높이기 위해 국제 NGO 및 UN기구 담당 인력의 양성도 필요하다.

<표 6-12> 정보교류협력 목표와 개선방안

구분	목표	개선방안
정부 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>-제도화된 정보교류협력의 체계 구축</li> <li>-정세 변화와 무관한 지속적인 정보교류협력</li> <li>-국제기구와의 대북지원사업에 대한 통합된 접근을 통한 효율적인 정보교류협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국내외 NGO 간 교류협력 적극 지원, 공동사업 형태의 참여</li> <li>-국제 NGO 및 UN기구 전담 공무원 파견 및 전문성 양성</li> </ul>
정부·민간 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>-국제 NGO, UN기구와의 파트너십 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-UN인도지원조정국(OCHA)과 긴밀한 연계</li> <li>-국제기구·민간단체 합동 워크숍 개최</li> </ul>
민간 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>-정례적인 정보교환 네트워크 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-대북협력 국제 NGO회의 재개 및 정례화</li> <li>-웹사이트 공유</li> </ul>

## VII. 소 결

북한은 세계에서 가장 폐쇄적인 체제를 유지하고 있기 때문에, 한국이 신뢰할만한 북한정보를 수집하여 활용하기 위해서는 자체적으로 대북정보망을 강화하는 동시에 국제사회와의 긴밀한 협조체제를 구축할 필요가 있다. 그러나 연구 결과 동맹국인 미국뿐만 아니라 일본, 러시아 및 중국 그리고 국제기구와의 북한정보교류협력은 초보적이고 제한적인 수준에 머물러 있는 것으로 평가되었다.

이를 극복하기 위해 한국이 국제사회와 더욱 원활하게 북한정보협력을 추진하려는 방안으로 다음이 제시되었다. 먼저, 한국은 독자적 기술정보 수집능력을 강화하기 위해 미국과 일본의 적극적인 협조를 유도해야 한다. 또한, 북한급변사태 시 한·미 공조체제를 가동하는 것이 매우 중요한 만큼 북한에 대한 인간정보 수집·분석 작업수행 과정에서 미국과 공조체

제를 유지할 필요가 있다. 한·미가 각기 기술정보와 인간정보에 장점을 가지고 있기 때문에 이를 보완하여 양국이 북한정보분석의 시너지 효과를 창출하기 위해 북한정보분석 과정에서 접촉과 업무 협조를 강화해야 한다.

한·중이 북한문제해결과 북한정보관리 과정에서 협력체제를 구축하기 위해서는 양국 간 정치·외교적 신뢰관계를 먼저 돈독히 해야 한다. 중국이 한국의 대북정책과 외교·안보정책에 강한 의구심을 가질 때 북한문제해결 과정에서 한국과 협력을 강화할 필요성을 크게 느끼지 않았다. 반면, 한·중관계가 우호적이고 남북관계가 화해협력국면으로 전개될 때에는 중국이 한국과 북한문제와 북핵문제 공조가 어느 정도 가능했고 북한정보공유도 일정부분 가능했다. 2008년 5월과 8월 정상회담을 통해 약속했던 한·중 간 전략적 협력동반자관계를 실질적 차원으로 구축해 나가야 한다.

일본과의 북한정보협력체계 개선방안으로서 정보담당 부문 간 교류와 접촉을 확대할 것을 제안하였다. 한·일 간 대북정보협력의 강화를 위한 가장 효과적이고 손쉬운 방안은 성격이 유사한 정보기관 간의 교류협력을 더욱 강화하는 것이다. 한국 국정원과 일본 내조실이 중심이 되어 북한정보담당부서 간 관계를 확대해야 한다. 한국의 군사정보기구, 외통부, 경찰 등과 일본의 정보본부, 외무성, 경찰 간의 대북업무교류 강화가 필요하다. 한·일 양국은 각기 장점을 가지고 있는 영역, 즉 한국의 인간 및 신호정보와 일본의 영상정보가 효과적으로 결합할 경우 더욱 정확한 북한정보분석이 가능해질 수 있다. 한·일이 북한정보협력 과정에서 특히 유의해야 할 사항이다.

러시아와의 북한정보협력을 강화하는데 시베리아 횡단철도와 한반도 종단철도 연결사업 및 시베리아 가스관 프로젝트사업을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 러시아로서는 이들 사업이 성공적으로 진행되는 것이 시베리아 개발에 도움이 되고 동아시아 진출정책에 긍정적 효과를 줄

수 있기 때문에 한국이 이들 프로젝트에 적극적으로 호응하게 될 경우, 러시아가 한국과 북한문제와 북한정보협력을 추진하는데 적극성을 띠 가능성은 제고될 것이다.

향후 발생할 다양한 북한문제들을 해결하기 위해 국제기구와도 북한정보 공유·활용체계를 강화해야 한다. 국내외 관련 기구들 간의 긴밀한 연계를 통하여 북한의 인도적 상황뿐 아니라 경제·사회적 분야별 현황을 파악하고, 이를 토대로 입증 가능한(evidence-based) 정보에 근거한 우선 지원사업을 선정하고 전략을 수립할 때 지원사업의 효율성이 훨씬 제고될 수 있을 것이다. 이와 더불어 내부 차원의 조치도 필요하다. 외교·안보부처에 미·중·일·러와 국제기구의 북한정보관리체계를 전담할 수 있는 자격을 갖춘 전문인력을 보강할 필요가 절실히 요구된다. 마지막으로 정부 각 부처와 민간기업, 종교단체 및 학계 전문가들이 국제사회를 통해 수집하는 북한정보를 한 곳에 통합하여 축적·공유하는 시스템을 구축할 필요가 있다.





# 제7장

---

## 결론





# 제7장 결론

## I. 북한정보관리체계의 비교분석

### 1. 분야별 비교분석

#### 가. 사회·문화 정보

정부 주체는 타 분야의 정보에 비해 사회·문화 정보의 중요성에 대한 인식이 미비하다. 따라서 정보수집에 덜 적극적이고 질도 낮은 수준이다. 정보분석단계에서 정치화의 문제가 제기되곤 하고 민간 차원의 증가한 정보수집의 오류와 왜곡을 극복해야 하는 문제에 능통하지 못하고 있다. 활용단계에서는 분석된 정보가 정보기관과 정부 내 타 부처 간, 정부기관과 민간기관 간에 유기적으로 연계, 협력되지 못하므로 비효율성을 초래하고 있다. 그리고 정부 주체에서 생산한 북한 사회·문화 정보가 대개 기본정보에 머무르고 있고 정부 부문에서 생산한 정보의 공개가 필요 이상 제한되는 측면이 있다. 또한, 정부의 사회·문화 정보의 생산 주체가 확대되고 있으나 산재하고 있으므로 정보생산의 비효율성이 커질 수 있다는 비판이 있고, 분석 과정에서 정부 주체가 확보하고 있는 기술적 인프라를 민간 부문에 전수 내지 공유하고 있지 못해 민간 부문 정보분석을 지원하지 못하다는 지적도 있다.

한편, 북한 사회·문화 정보의 수집이 주로 민간 부문에 의해 주도되다 보니 수집되는 정보가 종합적이고 포괄적이라기보다는 민간 부문의 활동 분야나 목적에 제한된 단편적이거나 주변적인 정보가 수집되는 경향이 있다. 그리고 정부기관과 북한공간물을 통해 획득할 수 있는 정보량이 절대적으로 부족하므로 탈북자 증인과 북한 현지방문을 통한 정보수집 의존도가 높고 기술정보수집활동에 제약이 크다. 이에 획득한 정보의 신뢰성 및 대표성에서 논란이 되곤 한다. 다음으로, 객관적이고 정확한 분석을 수행하는 데 필요한 전문적인 분석 역량이 부족하고 현재 민간 부문 내에 협력적 분석 네트워크는 잘 구축되어 있지 못하며, 북한 사회·문화 정보의 DB가 부재하고 정보해석에서의 정치화 경향이 나타나곤 한다. 그리고 고급정보 또는 희소정보일수록 폐쇄적인 네트워크 안에서 유통되고 타 기관에서 생산된 정보에 대해 신뢰도가 낮다. 제도적 측면에서 보면 정보접근의 획일적인 제도적 제약성이 여전하고 이 제도적 제약으로 인한 정보의 비효율성이 높은 편이다.

사회·문화 정보의 차별적 개선방안<sup>64)</sup>으로는 민간 부문의 인간정보와 정부 주체 기술정보의 결합을 들 수 있다. 현재 민간 주체에서 생산하는 정보량이 급증하면서 정보수집수단의 편중성이 나타날 가능성이 있다. 민간의 한계가 정부보다 큰 상황에서 영상·신호정보 등 기술정보수집보다 인간정보에 가중치를 둘 수밖에 없고, 이것이 분석과 활용의 오류로 이어질 수 있다는 점을 생각해야 할 것이다. 정부 주체의 기술정보를 중심으로 한 북한 사회·문화 정보수집 역할 확대와 더불어 민간 부문의 기술정보수집을 지원하는 방안이 요구된다.

또한, 미국의 인텔리피디아(Infllipedia)를 벤치마킹하여, 정보 축적·공유가 쉽지 않은 다양한 요인들을 고려하면서 정부 주체별로 산재한 북한 사회·문화 정보를 취합하는 유인방안을 접목하여 정보 축적·공유

64) 개선방안은 대체로 문제점을 극복하는 방향에서 제안된다. 여기서는 본문과의 중복을 피하기 위해 주로 타 분야와 차별되는 개선방안을 중심으로 기술하고 공통적으로 제안되는 개선방안은 뒤에서 정리한다.

커뮤니티를 구축해나가야 할 것이다. 참여대상에는 우선 정부 주체를 중심으로 한 정보 축적·공유 커뮤니티를 활성화하면서 대민정보공개 및 서비스 제공 형식으로 접근하는 것이 현실적으로 타당할 것이다. 이후에는 민간 부문별로 참여 희망 여부와 전문성 등에 따라 참여할 수 있는 단체에 대한 자격을 부여하고 성과보수를 제공하므로써 참여를 확대해 나가는 방안도 고려해 볼 수 있다.

## 나. 인권정보

한국정부의 북한인권정보수집 관련 활동은 소극적이며 전문화되어 있지 못하고 통일연구원이 최근 체계적인 북한인권침해 DB 사업을 하여 북한인권정보수집에서 이전보다 진일보한 측면은 있으나 정보 분석·활용과 잘 연계되어 있지 않다. 정보분석의 전문성이 부족하며, 다양한 행위자들이 개입하고 있는 북한인권정보를 변화된 한반도 안보환경에 적절하게 활용하고 다른 외교정책목표와 절충하는 순발력을 보여주지 못하고 있다.

국내 민간 주체들의 북한인권정보수집활동은 가장 활성화되어 있다는 장점은 있지만, 전문성과 신뢰성에서 미비한 점이 많이 나타나고 있다. 민간 부문 역시 북한인권에 대한 분석능력이나 전문성이 떨어지고, NGO와 언론, 학계 등 각 주체가 북한인권정보를 더욱 적극적이고 많이 활용하려는 노력이 아직은 부족하다.

또한, 국제 주체들은 인권문제에 대한 보편적 분석 틀과 전문성을 구비하고 있다는 장점을 가지고 있으나, 국제 주체들과 국내 주체들 사이에는 북한인권정보공동체가 원활하게 형성되어 있지 못하다. 따라서 국내 주체들의 정보수집활동은 국제 주체들의 수요와 정보활용 요구에 잘 대응하지 못하는 측면이 나타난다. 또한, 국제 주체들의 정보수집과 인권정보 접근 비용이 매우 높다.

개선방안으로 정부 주체는 인권정보를 더욱 개방적인 자세로 공개·공유할 필요가 있다. 북한 내부의 인권정보는 물론 재외 탈북자 인권 실태,

국제사회의 대북인권운동 동향, 국제기구의 각종 관련 자료들을 입수한 정부 주체들은 이러한 정보를 공개·공유하고 더 나아가서 민간 주체와도 공유할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 즉, 민간 주체가 수집한 정보에 대한 교차검증과 신빙성 있는 정부 자료의 공개가 필요하다.

그리고 북한인권정보를 북한 개혁·개방과 관련하여 적극적으로 활용해야 한다. 우선 국제사회에 북한인권개선을 위한 합의를 하고 국제기구 및 국제 NGO 활동의 정당성과 근거를 제공하는 데 노력해야 하고, 북한 주민의 의식 제고를 지원해야 한다.

#### 다. 정치정보

북한정치정보는 다른 분야의 북한정보보다 우리의 대북정책결정이나 안보문제와 더욱 밀접한 관계가 있다는 측면에서 중요성이 높다. 그런데 북한정치 분야 정보는 다양한 첩보 및 정보활동을 통해 수집되는 대부분이 비공개 자료들인데, 이러한 수집활동은 남북관계나 외국과의 관계가 극도로 악화할 경우 제약을 받고 있다. 그리고 우리 사회에서 북한정치에 대한 보수적인 관점과 진보적인 관점이 경쟁하기 시작하면서 정보 주체의 정치적 선입견과 편견이 정보의 수집과 가공에 영향을 미치는 확인편향현상이 나타났다. 또한, 정부는 정보의 생산과 소비를 동시에 추구하는 프로슈머이면서 민간에게 정보를 공급하는 역할을 하고 있는데, 민간에 대한 정보공급에서 공개수준이 낮은 편이다.

민간 차원의 수집단계에서도 과도한 경쟁에 따른 확인편향이 나타나고 있다. 최근 들어 민간 차원에서 정보수집활동이 활발해지면서 과도한 경쟁으로 인해 더욱 자극적인 정치정보에 집착하는 경향이 발생하고 이념적 논쟁이나 편향성에 휩싸이는 경우가 많다. 북한 관련 사설단체가 확인되지 않은 이념적인 내용을 수집하여 전파하고 언론이 이를 여과 없이 기사화한다면 북한을 자극하여 남북관계를 그르치고 우리 내부의 혼란을 가중시킬 가능성이 있다.

정치정보관리체계 제도상의 문제점은 정보의 수집단계에서 종합적인 시스템 자체가 구축되어 있지 않다는 점이다. 실제 발생하는 여타 문제점의 상당 부분이 바로 수집 시스템과 컨트롤타워의 부재에서 시작된다고 보아도 과언이 아니다. 최근 민간 차원에서도 다양한 정보가 수집되고 있는 상황에서 정부와 민간이 특정한 영역에서 정보를 분리·수집하고 수집된 정보가 공유되지 못하는 것은 정보 운영상 바람직하지 못하다. 정보의 공유 차원을 넘어 분석 업무에서도 민·관의 협조체제가 부재한 점 역시 당면한 문제점이다.

개선방안으로는 언론의 책임성 제고가 이루어져야 한다. 언론의 과잉 경쟁에 따른 오보와 북한정보의 상업화, 정보의 정치화의 동조는 법적인 제재도 필요하지만 1차적으로는 언론 스스로 자각하여 자제하고 네트워크화된 시민사회가 지속적인 모니터링을 통해 견제해 나가야 한다. 또한, 국익과 국민 알권리의 조화 속에서 보도를 스스로 자제하고, 이를 어길 때 언론사 간 견제와 제재를 할 수 있는 자발적인 노력이 필요하다.

다음으로, 북한의 전반적인 정세에 대한 정확한 분석과 이에 근거한 향후 동향을 예측하여 정책수립에 활용하기 위해 북한 관련 정보, 특히 정치정보에 대한 과학적이고 체계적인 정세분석 방법의 개발이 필요하다. 이를 위해 북한정보의 지표화 또는 지수화를 통해 북한정치정보 관리 시스템을 개발한다.

## 라. 외교정보

북한외교정보의 수집과 분석 및 활용에서 가장 큰 특징은 국가 중심의 정보활동이 이루어지고 있다는 점이다. 탈냉전 이후 북한을 제외한 다른 지역의 정보는 많은 부분이 민간 부문에 유입되었으나 북한외교정보는 분단 대치의 특수적 상황을 고려하여 국가가 주도적 역할을 할 수밖에 없다. 또한, 그동안 외교·안보 분야의 정보는 기밀 보호 아래 비공개 원칙이 우선시되었다. 사실 확인이 되지 않은 정보가 유통되고 이로 인한 오류와 불확실한 예측이 발생하는 상황이 벌어졌다.

정부 및 공공 부문의 북한외교정보수집에서 가장 큰 문제점은 부처별로 수집한 정보가 공유되지 않아 동일한 사안에 관해 정부기관이 중복하여 수집하는 경향이 있다는 것이다. 그리고 정부기관 간의 분석 네트워크가 존재하지 않기 때문에 서로 다른 분석이 존재하고 이것은 정보의 신뢰성을 저하하고 있다. 또한, 북한외교정보에 대해 정치 및 안보 중심으로 분석하는 것은 북한외교의 입체적 분석을 어렵게 하고 있다. 북한외교정보활용에서도 부처 간 정보활용의 협력이 이루어지지 않는 부분이 발생한다. 때로는 부처 간 경쟁으로 기관 이익과 관련하여 정보를 왜곡하는 경우가 발생하기도 한다.

민간 자체에서 북한외교정보를 수집하는 정보원 자체를 확보하기가 용이하지 않다는 것은 민간 분야의 정보수집활동을 제약하는 원인이 된다. 정보원이 제한적이기 때문에 정보의 신뢰도가 가장 중요한 문제로 지적된다. 민간의 북한외교정보가 많이 활용되지 못하는 원인 중의 하나가 분석의 편향성에 있다. 각 기관의 특성을 반영하는 것이기는 하지만 정보 자체가 가진 가치를 평가절하하거나 평가절상하기 때문에 이에 대한 정보를 활용하지 못하는 경우가 발생하기도 한다. 국내 북한외교정보의 유통은 주로 언론을 통해서 이루어지는 경우가 많은데 언론의 편향된 관심에 의해 정보가 불균형적으로 활용되는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 북한의 정치, 그 중에서도 최고지도자에 대한 과도한 정보집중은 검증되지 못한 주관적 정보에 치중할 가능성이 있다.

개선방안으로는 첫째, 국제 정보공동체(international intelligence community)내의 다른 국가들이 필요로 하는 정보를 제공하고 다른 국가들로부터 필요한 정보를 획득하는 것이 중요하다. 특히 일본의 북한외교정보를 직접적으로 한국으로 전달하는 정보제공루트를 확대할 필요성이 있다. 현재는 일본에서 축적된 북한외교정보가 미국으로 전달되고 이것이 다시 한국으로 전해지는 간접적인 교류 시스템으로 되어 있다. 따라서 일본 내각위성정보센터와 관련 정보교환협정을 체결해야 한다.

둘째, 분석의 전문성 제고를 위해 북한전문가뿐만 아니라 제3국 지역 전문가들과의 자문을 통해 전문성 제고를 모색하는 것이 필요하다. 교차 분석을 통해 북한외교정보분석의 정확성을 높여 정보의 질을 제고시킬 필요성이 있기 때문이다. 또한, 정보분석단계에서 전문가들과 전직 관료들의 실무경험을 활용해야 한다. 특히 전직 외교관들은 각 국가에 대한 높은 판단능력을 갖추고 있기 때문에 전직 외교관들의 모임인 외교협회와 협력관계를 구축해야 한다.

#### 마. 군사정보

정부 주체 수집단계의 인간정보, 기술정보, 공개출처정보는 모두 정보의 신뢰성이라는 문제를 공통으로 함유하고 있다. 그리고 정보수집자의 사전 수집정보의 의도나 선호, 목적 그리고 정책적 편향성 등에 따라 의식적 혹은 무의식적으로 정보가 취사선택되고 가공되는 경우가 존재할 수 있고, 정보분석의 협력 및 공조체계가 부재하다. 또한, 북한군사정보 중에는 공개되면 정보원의 노출은 물론 국가이익에 중대한 손해를 입힐 수 있는 정보가 상당수 존재하기 때문에 정보공유문제와 함께 책임성 문제가 제기되고 있고, 현재 한국사회에서는 잘못된 정보수집과 분석된 정보를 공개하고 이를 수정할 수 있는 환류 과정이 부재하다.

민간 차원의 북한군사정보체계상 정보수집단계의 문제점으로 정보제공자와 제공정보 확인능력의 부재로 정보의 신뢰성 자체를 판단하기 어려운 문제를 내포하고 있다. 정보분석단계의 문제점으로는 정보 주체들의 분석능력 부족으로 국가정보기관의 분석에 대한 과도한 의존이 불가피함에 따라 민간 차원의 정보분석 역할이 ‘분석의 검증’이 아니라 단지 ‘분석의 전달이나 이동’으로 한정되는 문제가 제기되고 있다. 정보활용단계의 문제점으로는 자체적인 북한군사정보의 신뢰성 검증이 불가능하여서 정보공유의 근본적 한계를 드러내고 있으며, 민간 차원의 정보공유는 이미 1차로 가공된 정보를 공유하고 있다는 점에서 정보의 편향성을

내재하고 있으며, 민간 차원의 정보는 국가기밀에 따른 등급분류에 따라 공개 및 활용이 제한되고 있는 문제를 가지고 있다.

군사 분야 개선방안으로는 국제정보협력체계의 강화 노력이 요구된다. 북한군사정보의 수집과 분석은 현재의 여건상 국외정보기관과의 협력이 매우 효과적이며 특히 미국과 일본 등 동맹국과의 협력은 물론 주변국과 EU의 정보선진국들과도 협력 확대가 바람직할 것이다. 우선 한·미 간 정보공조를 위해 군사정보통합처리체계를 통합해 ‘연합군사정보유통체계(MIMS-C)’ 구축을 가속할 필요가 있다.

민간 차원의 수집단계 개선방안으로 수집정보 신뢰성 제고를 위한 국가정보기관과의 협력이 강화될 필요가 있다. 특히, 인간정보에 의해 취득된 군사정보 증언 등의 신뢰성 제고에 대해서도 ‘정보이력제’ 등을 도입하여 국가정보기관을 통해 확인할 수 있는 협력 메커니즘을 만들 필요가 있다. 활용단계 개선방안으로 환류 과정 부재에 대한 책임성을 강화할 필요가 있다. ① 각 주요 언론사와 대북단체의 정보 컨설턴트를 국가정보기관에 등록·관리를 통해 민간 차원에서의 정보 오류를 최소화시키는 방안을 고려해야 한다. 외국 언론사의 대북정보 컨설턴트도 마찬가지로 정기적인 방한 초청 등 정보관계자와 개별적인 네트워킹을 형성할 필요가 있다. ② 북한군사정보의 오류, 왜곡을 방지하기 위해서 민간 차원의 정보 주체들이 자체적으로 감시 및 평가그룹을 형성하여 사회적 처벌규정을 신설하고 이를 권고하는 체계를 만들 필요가 있다.

#### 바. 대남정책정보

북한이 공식 외교·안보라인을 거치지 않고 ‘비선(秘線)’을 가동할 때 이는 이 대통령에게 직보(直報)되어 개별적으로 다뤄진 것으로 보인다. 이 과정에서 행위자들 사이에 정보의 독점현상이 나타났다. 또한, 민간 소식통들이 다양한 경로로 수집한 북한의 대남정책 관련 정보 또는 첩보를 정부에 전달하고 있지만, 이것이 사장되거나 핵심 정책결정자에게

제대로 전달되고 있지 않은 정황이 있다. 그리고 대북정책 입안 및 실행자들이 자신들에게 유리한 방향으로 북한의 대남 대화 제의를 분석함으로써 뒤이은 천안함사건을 전혀 예견하지 못하는 결과를 초래했다고 평가할 수 있는 정황들이 나타났다. 당국이 주도하는 폐쇄적인 북한대남정책 분석 시스템하에서는 인식의 방향성을 가지고 있는 소수의 정책담당자 사이에서만 정보검증이 이뤄지면서 정보가 일부 왜곡되는 현상이 나타나고 있다.

민간 차원의 북한대남정보수집활동에서 가장 문제가 되는 부분은 북한 전문 언론매체의 보도를 통한 정보수집으로서 ‘인간정보수집의 편중성’의 문제이다. 정부 당국자들의 정보분석 오류는 민간 전문가들 사이에서도 ‘이념적 프레임에 맞춘 정보분석’의 형태로 나타나고 있다. 정보 활용의 문제점 가운데 하나는 언론매체가 시의성과 이목을 끌기 위한 정보의 의도적으로 보도하는 경향이 있다는 것이고, 다른 하나는 북한이 발표하는 공식 대남 메시지를 독점적으로 보도하는 연합뉴스가 전문(全文) 서비스를 하지 않아 일반 언론사와 인터넷 독자들은 기자와 연합뉴스의 판단에 따라 가공된 내용만 볼 수 있다는 것이다.

개선방안으로는 북한정보의 다른 영역과 달리 대남정보 분야는 북한 내 정책결정 과정에 관계되는 고위급 인사와 지인의 접촉을 통한 대인정보수집이 가장 중요하고 효과적인 방법이다. 정부 당국자들은 북한의 대남정책 정보수집을 위해 남북관계 상황과 관련 없이 의도적으로라도 북한당국과 대화의 끈을 놓지 않을 필요가 있다.

다음으로, 북한의 대남정책은 다른 북한의 정보 영역보다 비교적 예측이 가능하다. 북한의 대남정책이 반복적이고 계획적이라는 점을 고려하면 북한이 공개한 정보를 활용해 현재의 정책과 미래 정책을 예측하는 민간 스스로 능력을 키울 수도 있다. 가장 흔히 쓰이는 방법은 북한이 내놓은 말과 행동을 자료화해 패턴을 찾아내고 향후 움직임을 예측하는 이벤트 데이터(event data) 분석기법이 있다.

## 사. 경제정보

북한경제정보관리체계는 수집·공급하는 정보의 포괄 범위, 양 및 질의 측면에서 상당히 개선되어 온 것이 사실이다. 그러나 경제정보의 성격상 내부자가 공표하지 않은 정보를 외부 관찰자가 수집·분석하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 북한은 1990년대 이후 의미 있는 경제정보를 거의 제공하지 않고 있으며, 외부자가 북한경제를 관찰하는 것조차 거의 허용하지 않고 있다.

이러한 공식경제정보의 한계를 극복하기 위하여 국정원, 통일부, 외교부 등에서 다양한 경로를 통하여 비공식적인 정보를 수집하고 활용하고 있다. 그런데 이렇게 수집된 정보가 타 정부부처나 민간 부문으로 원활하게 소통되지 못하고 있다. 이러한 소통 부족의 원인은 정보의 신뢰성 등 정보 자체의 문제, 정부부처의 정보 독점욕, 북한경제정보의 보안성 문제 등 다양하다. 원인이 어찌 되었든 이러한 정보의 소통부족은 큰 비용을 들여서 수집한 비공식 경제정보의 활용 가치를 크게 저하하는 작용을 한다. 실제로 상당히 많은 비공식 경제정보가 제대로 활용되지 못한 채 해당 수집부처 내에 머무르고 있는 것으로 평가되고 있다.

비공식 정보의 소통부족, 특히 민간 부문과의 소통부족은 민간 부문의 북한경제 분석기능을 제한하는 작용을 한다. 북한경제를 분석하기 위해서는 공식적인 경제정보만으로는 부족하며 비공식 정보가 이를 보완해야 한다. 그런데 정부 부문에서 수집한 광범위한 비공식 정보가 적절하게 민간 부문에 제공되지 못함에 따라 민간 부문의 북한경제분석기능이 제한되고, 이는 다시 정부 부문의 북한경제에 대한 분석능력의 저하로 연결된다. 북한경제정보의 적절하지 않은 발표양식 역시 정보의 활용 가치를 저하하는 작용을 하고 있다.

민간 부문은 북한의 시장화 경향이나 대북경제정책 등의 분야에서 많은 결과를 도출하고 있다. 그런데 가용한 통계 자료 부족 등으로 어쩔 수 없다고 하더라도 북한경제현실에 대한 엄밀한 분석이 전제되지 않는

북한의 체제전환이나 대북경제정책연구는 한계가 있을 수밖에 없다. 북한경제정보관리체계의 또 다른 중요한 문제점은 정치적 고려가 북한경제정보의 정확한 분석이나 적절한 활용을 제한하는 사례가 종종 있다는 점이다.

개선방안으로는 첫째, 정보분석의 질 제고를 위해 정보분석의 기준 또는 북한경제정보 표준운영절차(SOP)를 수립하는 것도 중요한 과제이다. 정보분석기준은 모든 유관부처 정보분석관들의 정보분석과 평가에 적용되어야 할 기준이다. 그리고 일부 북한경제정보의 공표양식이 보편적인 경제통계양식과 달라서 활용성이 떨어지는 단점이 있는 만큼 이를 수정해 나갈 필요가 있다. 적어도 경제적 거래에 대해서는 보편적인 경제적 거래를 나타내는 분류양식을 적용하여 통계를 수집하고, 발표할 필요가 있다.

둘째, 현 상황에서 북한경제분석이나 대북경제정책의 수립 및 집행 시 활용할 수 있는 경제정보를 확충하기 위해서는 기존의 정보를 최대한 활용하여 새로운 정보를 창출해 낼 수밖에 없다. 이를 위해서 정부와 민간 부문 간, 북한경제전문가와 산업 부문 전문가 등 경제전문가와와의 협력이 필수적이다. 정부는 그 자체로는 활용되기 어려운 비공식 경제정보를 일정한 체계하에 민간 부문 전문가의 분석을 위해 제공하고, 민간 부문에서는 북한전문가와 경제전문가가 협력하여 이들 비공식 경제정보를 새롭게 해석하여 새로운 공식적인 경제정보를 창출해 낼 수 있을 것이다. 그리고 이를 위해서 다양한 방법론이 고안되고 활용되어야 할 것이며, 정부는 예산지원 등을 통하여 이를 활성화해 나가야 할 것이다.

#### 아. 분야별 실태 비교평가

본 연구에서는 국가정보관리체계의 개선방향으로 ‘효율성’과 ‘민주성’ 제고를 내세웠다. 그리고 효율성을 제고하는 방안으로 ① 정보기관과 민간 부문 간 정보공유 및 협력체계 구축, ② 첩보출처들에 대한 신뢰도

평가, ③ 정보분석 역량 강화, ④ 수집관, 분석관, 정보소비자 간의 연계 강화, 민주성을 제고하는 방안으로 ① 정보활동의 공개성 및 책임성 제고, ② 정보활동의 비밀성을 최대한 보장하는 범위에서 의회와 여론의 정보 활동에 대한 감시기능 강화, ③ 국민의 정보욕구를 충족시키는 방향으로 대국민 정보서비스 확대 등을 들었다. 이것을 기준으로 하여 분야별 북한 정보관리체계의 실태를 평가한다.

<표 7-1> 분야별 북한정보관리체계 비교

		사회 문화	인권	정치	외교	군사	대남 정책	경제
효 율 성	정부와 민간 간 정보공유 및 협력체계	×	×	×	×	×	△	△
	수집기관의 신뢰도	△	△	△	△	△	△	△
	정보분석 역량	△	△	△	△	△	△	△
	각 행위자 간 연계	×	×	△	△	△	△	△
민 주 성	정보활동의 공개성 및 책임성	△	×	×	△	×	×	△
	의회와 여론의 정보감독	△	△	△	△	×	△	△
	대국민 정보 서비스	○	△	△	△	×	△	△

주: ○ 우수, △ 중간, × 저조<sup>65)</sup>

분야별 북한정보관리체계 영역별 측면에서 가장 큰 문제는 정부와 민간 간 정보공유 및 협력체계의 구축 정도이다. 대체로 전 분야가 낮은 정보공유 및 협력체계를 형성하고 있다. 다만, 대남정책정보와 경제정보는 정보의 성격상 중간 수준을 유지하고 있다. 수집관, 분석관, 정보소비자 간 연계의 정도도 높은 편이 아니다. 특히 사회·문화 정보와 인권정보는 민간 차원에서 적지 않은 정보를 생산하고 있지만, 정부의 무관심 및 정부정책으로 말미암아 원활한 정보관리 연계로 이어지지 않고 있다.

65) 이 분류는 정량평가에 의한 것이 아니고 상대적 정도를 의미한다.

또한, 정보활동의 공개성 및 책임성 문제도 고민해야 할 부분이다. 정보의 정치화나 환류의 배제로 인해 인권정보, 정치정보, 군사정보, 대남정책정보 등에서 과도한 비밀주의나 무책임한 정보남발이 자행되고 있다.

평가하기 어려운 영역이 정보분석 역량과 수집기관의 신뢰도이다. 비판적 관점에서는 이 영역에 대한 평가가 높지 않을 수도 있으나 비교의 준거가 마련되지 않고 확인하기 어려운 것이 현실이다. 전사회적 민주화의 진척으로 의회와 여론의 정보감독과 대국민 서비스 확대는 과거보다 진전된 것으로 평가된다. 특히 사회·문화 정보의 경우 민간 차원에서의 활동이 활발하다. 그러나 군사정보는 기밀주의에 발목이 잡혀 여전히 그 수준이 미비하다고 하겠다.

분야별로 효율성이 낮은 정보는 사회·문화정보와 인권정보이다. 정부 주체와 민간 부문의 협력체계가 아직 미진하고 정부의 정책 우선순위로 인해 정보공유와 행위자 간 정보연계가 원활하지 않다. 대남정책정보와 경제정보는 민간 부문의 역량이 다른 분야에 비해 뛰어나 정보공유 및 행위자 간 연계에서 상대적으로 높은 점수를 받을 만하다.

사회·문화 정보는 효율성은 떨어지지만, 민주성이 높은 편이다. 민간 부문의 정보활동이 남다르기 때문이다. 상대적으로 정치적 영향을 덜 받는 경제정보와 외교정보도 민주성에서 상위에 속한다. 그러나 민주성보다 효율성을 고집하고 있는 군사정보는 당연히 민주성에서 낮은 점수를 받을 수밖에 없다.

분야별 차별적인 개선방안도 실태비교와 연동한다. 정부와 민간 간 협력체계가 미비한 사회·문화 정보의 경우 민간 부문의 인간정보와 정부 주체 기술정보의 결합이 중요한 과제일 수밖에 없다. 민간의 활발한 수집 활동에도 정부의 정책 우선순위에 밀려 있는 인권정보는 정부의 적극적인 정보개방 자세가 요구된다. 또한, 남남갈등의 중요한 축인 정치정보의 경우 혹 잘못 수집되거나 분석될 때 우리 사회를 양단시키는 결과를 초래하므로 이를 전달하는 언론의 자기 책임성이 무엇보다도 요구된다.

외교정보와 군사정보는 우리의 독자적 정보 역량을 배가시켜야 함에도 불구하고 현 수준에서는 이것과 함께 국제적 정보협력을 강화해야 한다는 과제에 직면하고 있다. 우리의 강점과 보완점을 먼저 파악하는 것도 하나의 과제라 할 수 있다. 대남정책정보는 다른 분야와 달리 대인정보수집이 가장 중요하다. 따라서 남북대화라인을 발굴하고 확대해야 한다. 경제정보는 무분별하게 산재하고 있기 때문에 정보분석의 질 제고를 위해 북한경제정보 표준운용절차를 수립하여 정부와 민간 모두 이를 준용할 필요가 있다.

## 2. 국제협력 비교분석

### 가. 국제적 정보협력 실태

미국과의 관계에서 보면 기술정보 획득면에서 한국이 미국에 크게 의존하고 있으며, 탈북자문제 등 인간정보수집 측면에서는 한국이 미국에 적지 않게 협조하고 있는 것으로 파악되었다. 그러나 정보기술 및 정보원 보호 차원에서 한·미 간 북한정보수집 과정에서 충분한 협조체제가 가동되지는 않고 있는 것으로 평가된다. 한·미는 제한적이지만 군사, 정치, 외교 영역에서 북한정보협력을 추진하고 있으며, 학계와 비정부기구 등 민간 영역에서의 북한정보협력은 사회와 인권 등 비교적 덜 민감한 분야에 중심을 두고 이루어지고 있다. 북한정보활용의 측면에서 보면, 한·미 양국이 북한정보의 보안성 유지문제와 정치적 입장차이가 존재하기 때문에 북한정보를 공동으로 활용하는 데에 어려움이 존재한다.

중국과의 북한정보협력은 특히 미흡하며, 가장 큰 원인은 한·중 간 정치, 외교적 신뢰관계가 아직 축적되지 못했기 때문이다. 남북관계가 발전하고 한·중관계가 우호적일수록 북한문제와 북한정보협력문제에서 한·중이 상대적으로 적극적인 태도를 보여 왔다는 점을 통해서도 이러한 사실을 잘 알 수 있다. 한국이 대만과의 관계를 단절하고 중국과 외교관계

를 수립하고 전략적 협력동반자관계를 구축하기로 한 가장 큰 이유는 북한문제에 대한 중국의 적극적인 협조를 확보하기 위해서였다. 그러나 한·중 사이에는 현재 정부 차원의 북한문제와 북한정보교류협력 채널이 마련되어 있기는 하지만, 활발한 협력이 이루어지지는 못하고 있다. 한·중 사이에 1.5트랙 차원의 다양한 회의와 세미나가 열리고 있는 수준에 머물러 있다.

일본도 기술정보면에서 상대적으로 강점을 보이고 있고, 과거에 비해서는 크게 위축되어 있지만, 재일 조총련이 있어 인간정보수집에서도 상당한 장점을 가지고 있다. 일본이 북한을 최대 안보위협 요인으로 간주하고 있기 때문에 북한의 위협에 대한 한·일 공조체제 강화노력이 필요하다. 하지만 그동안 한·일은 북한의 다양한 안보위협에 대해 공동 대처방안을 강구하는데 적극적으로 협력하지 못한 측면이 있었다. 한·일 정보당국 간 북한정보협력이 제도화되지 못한 실정이다. 실무자 간 교류가 진행되고는 있지만, 양국 국민 감정과 영토문제 등 일부 현안 등으로 인해 순조롭게 북한정보협력이 이루어지지 못하고 있다.

한·러 간에도 북한정보협력면에서 문제점이 존재하고 있다. 북한정보를 다루면서 한·러가 적극적으로 협력하기보다는 갈등하는 경우가 나타났다. 특히 2008년과 2009년 연이어 러시아에서 근무하고 있던 한국대사관 근무 정보요원이 추방된 적이 있었을 정도로 한·러 간 정보협력에 불협화음이 드러났다. 따라서 러시아와 한국 간 북한정보교류협력을 위한 대화 채널을 제도적으로 구축할 필요성이 제기되고 있다. 러시아 정보기관 이외에 러시아 학계 및 비정부단체와도 교류를 강화하는 것이 러시아와 북한정보를 공유하는 데 적지 않은 도움을 줄 수 있지만, 정보교류가 이루어지지 않고 있다. 특히 러시아 내 친한적 인사 이외에도 친북성향의 인사와도 교류를 강화하는 것이 북한에 대한 러시아의 균형감 있는 시각을 분석하는 데 도움이 될 수 있고, 러시아가 북한에 대해 가지고 있는 다양한 정보원을 활용하는데 기여할 수 있을 것이다.

국제기구와의 교류협력도 정부나 민간 차원에서 모두 제도화되어 있지 않고 매우 제한적으로 이뤄지고 있다. 더구나 최근 대북제재가 전방위로 부과되면서 국제사회와 개별적으로 제재 레짐에 적극적으로 참여하고 있는 한국정부와 정치적 상황에 구애받지 않고 인도적 대북지원 규모를 유지하려는 UN기구 및 국제 NGO 간에는 오히려 불편한 관계가 형성되기도 했다. 국제 NGO와의 북한정보교류는 주로 개별 면담, 세미나, 워크숍 등을 통해서 이뤄져 왔다. 한국정부가 남북협력기금을 지원한 사업들은 사업결과보고서를 제출받는 형태로 관련 정보를 공유해 왔다. 또한, 통일부 직원이 남북협력기금을 지원하는 일부 UN기구 등에 파견 나가 현지에서 장기 체류하면서 북한정보를 공유하기도 한다. 일종의 ‘1.5트랙’ 차원의 접근으로서 통일부 정책사업으로 남북협력기금을 지원받는 국내 민간단체들이 유사한 대북지원사업을 추진하는 UN기구 및 국제 NGO를 초청해 공개·비공개 워크숍 형태로 북한정보를 공유한다. 그러나 이러한 행사들은 대개 더욱 나은 지원방안을 모색하는 차원에서 개최되기 때문에 공유되는 북한정보가 특정 분야에 집중되어 있고 기술적 논의에 그치는 경우도 적지 않은 실정이다.

## 나. 국제적 정보협력 및 개선방안

### (1) 한·미 간 북한정보 개선방안

한·미 간 TECHINT 공조에는 먼저 한국에 제공되는 TECHINT의 양과 질의 제고를 미국으로부터 이끌어내야 한다. 이를 위해 한·미 간의 우호적 동맹관계를 유지하는 노력과 더불어 양국 정보교류담당자들 간의 효율적 파트너십이 강화될 필요가 있다. 아울러 TECHINT의 수집·분석 기법 등에 대한 다각적 교육지원도 미국 측에 요청해야 한다. 장기적으로 한·미 간 대북 TECHINT의 분담체계를 향후 어떻게 설정해 나가야 할 것인지도 고려해야 한다.

그리고 정보원의 보호나 사후 정치적 책임성 등을 고려할 때 양국 간 HUMINT 공조체제의 한계는 있을 수밖에 없으나, 탈북자의 공동 정보 관리, 북한 내 고위급 정보공급원 확보를 위한 한·미 양국의 공조, 중국 내 북한정보 수집을 위한 양국의 전략적 공조 등 양국의 정보기구가 HUMINT 수집 분야에서도 다양한 협력관계를 모색해야 한다.

또한, 한·미는 북한정보분석인력의 전문성 제고를 위해 북한정보관리 요원의 상호교환 방문 등 업무협조체제를 강화해야 한다. 한국 국정원 북한정보부서 요원과 미국정보부 북한정보 요원 사이의 긴밀한 교류와 접촉이 유지되어야만 제한적 북한정보를 통해서도 북한정세에 대한 더욱 정확한 분석이 가능하며 한·미가 대북정책 공조체제를 유지하는 데 도움이 될 수 있기 때문이다.

## (2) 한·중 간 북한정보 개선방안

한국이 중국으로부터 북한문제에 대한 협력과 지지를 얻기 위해서는 정치외교 신뢰관계를 축적해야만 한다. 이를 위해서는 남북관계를 개선하는 것도 중요하다. 미·중 간 경쟁구도가 형성되고 있는 상황에서 남북관계가 경색국면에 처하게 되면 북한이 중국과의 전략관계를 강화함으로써 대응하려 할 것이며, 중국이 북한문제에서 자유로운 정책선택을 할 수 있는 여지를 갖기가 곤란할 것이기 때문이다.

중국은 당이 통치하는 국가로서 북한정보를 민감한 이슈로 다루기 때문에 북한과 관련한 고급정보는 당 중앙이 관리하고 있다. 중국과 북한 간 고급정보교류는 북한 노동당 국제부-중국 공산당 대외연락부 채널을 통해서 이루어지고 있다. 따라서 한국은 중국 공산당 대외연락부와의 교류협력 채널을 활성화할 필요가 있다.

중국과 북한정보교류를 활성화하기 위해서는 북한정보를 다루는 인력 뿐만 아니라 중국의 정보체제를 이해하고 이들과 상대할 수 있는 전문가가 정부부처 내에 보강되어야 한다. 중국은 수십만 명에 이르는 정보

전문기들을 가동하고 있고, 북한정보수집을 위해서도 당·정·군 내부뿐만 아니라 민간 부문에도 많은 인력을 활용하고 있다. 이들과 교류협력체제를 구축하기 위해 한국은 정부부처와 정부산하 연구기관에 북한과 중국 정보를 전문적으로 다루는 인력을 배치·활용할 필요가 있다.

### (3) 한·일 간 북한정보 개선방안

우선, 대표적인 국가정보기관인 국정원과 내조실이 중심이 되어 각 기관 간의 관계를 제고시키며 나아가 부문 기관 간의 관계 강화를 유도·선도할 필요가 있다. 정보기관 간의 대북업무협력은 유사기관 간의 정보 대화의 정례화와 교육 분야의 교류 및 협력 강화방안 강구가 현실적이다. 또한, 한·일 양국은 각기 장점을 가지고 있는 영역, 즉 한국의 인간 및 신호정보와 일본의 영상정보가 효과적으로 결합할 경우 더욱 정확한 북한정보분석이 가능해질 수 있다. 한·일이 북한정보협력 과정에서 특히 유의해야 할 사항이다.

그리고 한·일정부 간에도 북한정보협력을 비교적 용이하게 추진하는 방안은 1.5트랙을 적극적으로 활용하는 것이다. 한·일 국책연구소 간의 연구교류 및 협력 활성화가 요구된다. 군사안보와 외교 분야 국책연구기관 간 북한문제, 북한정보교류협력이 필요한 것이 아니라 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서도 1.5트랙을 가동하여 일본이 가동하고 있는 북한정보관리체계와의 교류협력체제를 강화해야 한다. 양국의 북한정보를 다루는 연구기관 간 교류협력을 확대하는 동시에, 일본 내 저명한 북한연구자의 인적사항을 자료화하여 관리할 필요도 있다.

### (4) 한·러 간 북한정보 개선방안

한·러 북한정보협력을 위해서는 시베리아 횡단철도와 한반도 종단철도 연결사업 및 시베리아 가스관 프로젝트사업을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 러시아로서는 이들 사업이 성공적으로 진행되는 것이 극동개발에

도움이 되고 동아시아 진출정책에 긍정적 효과를 줄 수 있기 때문에 한국이 이들 프로젝트에 적극적으로 호응하게 될 경우, 러시아가 한국과 북한문제와 북한정보협력을 추진하는데 적극성을 띠는 가능성이 제고될 것이다.

러시아에서 북한문제를 다루고 북한정보를 관리하는 요원들의 상당수는 과거 북한에서 유학하거나 북한에서 체류한 경험을 가진 사람들이다. 따라서 이들은 북한에 대해 친근감을 가진 사람들이 많으며, 한국과 북한정보협력에 소극적인 성향을 보이고 있다. 한국은 향후 러시아의 북한관련 전문가 그룹이 한국 유학 경험을 가진 인력 풀에서 배출될 수 있도록 우수 학생, 언론인, 외교관, 학자들에게 한국에서 언어연수나 학위 과정 유학 기회를 확대할 필요가 있다. 러시아의 대북관계를 고려할 때 러시아와의 북한정보협력 노력은 장기적 관점으로 접근해야 한다.

#### (5) 한·국제기구 간 북한정보 개선방안

국제기구와의 협력은 정세 변화와 무관하게 지속적인 정보협력을 할 수 있는 제도적 시스템을 만들어 놓는 것이 주요한 목표가 되어야 한다. 한국 NGO가 국제 NGO 또는 UN기구와 같이 북한 내 상주하면서 통합된 접근과 모니터링 및 평가를 공동하는 실시하는 단계에 진입해야 한다. 공동의 우선사항 정의, 목표 분담, 공동 모니터링 등이 가능할 때 정보교류협력은 가장 효율적으로 이뤄질 수 있다.

이를 위해 무엇보다도 한국 내 정부와 민간 사이의 파트너십이 형성되어야 한다. 특히 대북지원 사업을 추진하는 국제 NGO나 UN기구와의 정보교환 및 정책적 통합을 모색하기 위해서 민간 대북지원사업을 펼치는 민간단체를 앞세우고, 정부가 자금을 제공하는 등 측면 지원하면서 주요 북한 관련 정보를 수집, 분석 및 관리하는 파트너십이 만들어져야 할 것이다. 이를 토대로 대북협력 국제 NGO회의 재개 및 정례화, 정보교환 네트워크 구축, UN인도지원조정국과의 긴밀한 연계, 웹사이트 공유, 국제기구·민간단체 합동워크숍 개최 등이 이루어져야 한다.

## Ⅱ. 북한정보관리체계 개선을 위한 정책제언

### 1. 정부 부문

#### 가. 청와대에 ‘정보관리비서관’ 재설치

현재 청와대 내에 대통령의 통일·외교·안보 업무를 보좌하는 기구는 대통령실 외교안보수석실과 국가위기관리실로 이원화되어 있다. 외교안보수석은 산하에 대외전략비서관, 외교비서관, 통일비서관, 국방비서관을 두고 있고, 국가위기관리실장(수석급)은 상황팀과 정보분석비서관, 국가위기관리비서관을 두고 있다. 이러한 형태의 대통령 보좌기구에는 여러 가지 문제점이 있지만, 정보관리측면에서 국한해서 볼 때 국가정보에 대한 총체적인 관리 기능이 없다는 점과 국가위기관리실의 정보분석 기능이 대북군사정보분석에 치중된 면을 들 수 있다.<sup>66)</sup>

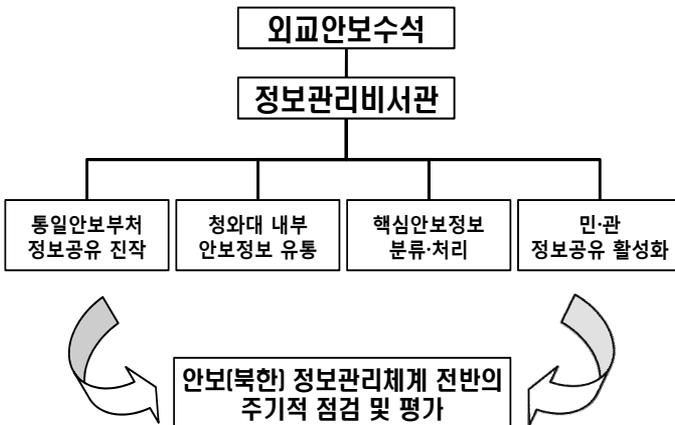
과거 노무현정부 때 국가안전보장회의 사무처의 기능 중의 하나인 ‘국가안전보장 관련 정보의 종합 및 처리체계 관리’<sup>67)</sup> 업무를 수행하기 위해 정보관리실을 설치한 사례가 있다. 국가안전보장회의 사무처의 기능은 노무현정부 후기 들어 대통령 자문기구가 역할을 초과하여 개선기관 업무를 잠식한다는 비판으로 청와대 비서실로 흡수되면서 정보관리실도 외교안보수석 산하의 정보관리비서관으로 변경되었다. 정보관리실은 설치 초기에는 외교안보부처 간 정보공유를 활성화하기 위한 정보관리체계 개선 노력이 있었으나, 점차 안보 관련 정보의 종합 판단 기능에 역점을 두는 경향을 보였다.

66) 이명박정부 출범과 더불어 편제되어 있던 비서관급의 위기정보상황팀(노무현정부 당시의 위기관리센터)은 금강산관광객 피격사망사건 이후 국가위기상황센터로 개칭되었고, 천안함사건 이후에는 국가위기관리센터로 기능이 확대되면서 안보특보를 설치하였다. 연평도포격 사건 이후 수석급의 국가위기관리실로 확대되고 산하에 정보분석비서관, 국가위기관리비서관과 상황팀을 두는 형태로 조정되었다.

67) 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 제14조.

과거 정보관리실 운영 경험과 현행 외교안보수석실의 문제점을 보완하기 위해서 그 산하에 정보관리비서관을 둘 필요가 있다. 국가위기관리실장 산하의 정보분석비서관을 정보관리비서관으로 변경하고 외교안보수석 산하로 이관하는 것이다. 주요 기능은 대통령과 청와대 내에 북한·국제 및 안보 관련 정보의 공급, 통일·외교·안보부처 간 정보공유 및 국가정보기관과 부문 정보기관 간 정보협력 활성화, 민·관대북정보공유 활성화로 한다. 청와대로 공급되는 각종 정보를 다시 ‘분석’하여 정보를 선별·왜곡한다는 비판을 받을 수 있는 만큼 대통령에 대한 정보보고는 국정원과 안보부처에서 제공해온 정보분류 및 우선순위 부여 정도의 역할에 그치고, 국가기구와 민·관에 정보공유가 활성화되도록 ‘관리’하는 역할에 비중을 둔다. 외교안보수석이 주재하고 정보관리비서관을 간사로 한 북한 및 국제 정세평가회의를 주기적으로 개최하여 안보부처 간에 정세인식을 같이하도록 한다. 정보관리비서관은 북한정보공급자와 수요자의 의견을 수렴하여 북한정보관리체계를 개선하고, 민간에 대한 국가기구의 정보공유 노력을 점검·평가한다. 중요 정보사안에 대해서는 국가정보기관과 관련 부처들의 공동 분석·평가를 유도하고, 때로는 민간전문가의 참여도 권장할 수 있을 것이다.

<그림 7-1> 정보관리비서관의 기능



### 나. 정부부처에 ‘정보관(CIO)’ 배치

국정원은 물론이고 외교부, 국방부, 통일부, 경찰 등에는 정보를 주로 취급하는 부서가 있다. 이들 부서의 책임자들을 ‘정보관(CIO)’에 겸직시켜 부처 간 정보협력과 대민정보지원 업무의 책임을 부여할 필요가 있다. CIO의 역할로 각 부처 자체 정보공유 활성화, 부처 간의 협력 확대를 위한 제도 개선, 국정원 혹은 청와대 정보관리 비서관과 연계해 국가정보관리체계 개선방안 강구, 나아가 대민정보협력의 연결점 역할을 할 수 있을 것이다.

### 다. 정부기구로 ‘공개정보센터(OSC)’ 설치

미국은 2005년 11월 국가정보장(DNI) 산하에 공개정보센터를 설치해 160개국 80개 언어의 공개정보를 수집·분석해 정부기관과 민간 분야에 지원하고 있다.<sup>68)</sup> 우리도 국가기구로 공개정보전담기구를 설치하고 실시간으로 민·관에 정보 서비스를 한다면 정보공동체 전체로 볼 때 비용과 노력 절감이 예상된다.

공개정보센터를 둔다면 인터넷 정보를 전문가로서 검색, 가치있는 정보를 선별하여 제공하고, 특수언어 전공자를 채용하여 언어의 장벽으로 여타 부처나 민간인이 접근하기 어려운 자료를 해석해 줄 수 있을 것이다. OSC에서 자원 확보, 투자 및 판로 개척 등 경제정보를 중점적으로 제공해 줄 수 있을 것이나 효용면에서 볼 때 이익 극대화를 위한 민간 기업의 노력을 능가하기는 어려울 것이다. 따라서 대북정보 등 정보수요는 있으나 가치있는 정보공급이 상대적으로 적은 분야를 먼저 제공하는 것이 바람직하다고 본다. OSINT는 1차로 정부기관부터 공급하여 효용성을 점검한 후 단계적으로 민간까지 공급을 확대할 수 있을 것이다.

68) 미국에서는 탈냉전과 함께 OSINT의 중요성이 부각되어 1990년대 초부터 미 의회 등에서 정보공동체 내에 이를 전담할 기구를 설립하고 관련 예산을 편성하지는 제안이 있었으나, 1992년 DCI 산하에 정보공동체 ‘공개출처정보담당처(Community Open Source Program Office)’를 설립하였으나 활동이 미미하였다. 2001년 9.11테러사건 이후 다시 OSINT의 중요성이 인정되어 WMD 진상조사위원회가 2005년 3월 CIA에 OSC 설치를 제안하여 2005년 11월에 DNI 산하에 OSC가 설립되었다. 전용, “정보화시대의 국가정보: 공개출처정보(OSINT) 활용을 중심으로,” 『국가정보연구』, 제1권 1호 여름호 (한국국가정보학회, 2008년 창간호), pp. 161~162.

## 라. ‘북한자료센터’를 ‘북한·통일자료센터’로 확충

통일부는 북한 자료에 대한 대국민 서비스 창구 역할을 수행하기 위해 국립중앙도서관 내에 ‘북한자료센터’를 설치하여 운영하고 있다. 북한 자료센터는 북한·통일 관련 자료 수집·관리 및 대국민 서비스, 탈북자 등을 활용한 북한실상설명회, 주기적인 북한영화상영, 북한 자료 공개 확대 추진을 주요 임무로 한다. 소장 도서로서 김일성 저작집, 김정일 선집, 북한 교과서 등 북한 간행 도서와 북한 영화, 조선가요 테이프 등 시청각 자료도 활용할 수 있도록 비치했다. 로동신문, 경제연구 등 북한이 발간하는 특수 정기간행물, 인민일보 등 일반 정기간행물, 남북교역 사례집 등 통일부 발간물, 통일문제 및 대북 관련 세미나 자료, 독일통일 관련 자료 등 비교적 방대한 자료를 비치하였고, 북한 관련 e-book과 인터넷 홈페이지를 통한 웹 접근성도 구현했다.<sup>69)</sup>

그러나 북한의 출판물로 수집을 제한하지 않고 국내에 알려진 북한 내부 자료에 대한 수집노력을 강화할 필요가 있다고 본다. 예컨대 국내언론이 입수 사실을 보도한 북한인민보안성(현 인민보안부) 내부 자료 ‘법투쟁 부문 일군들을 위한 참고서’의 경우,<sup>70)</sup> 일반인이 언론사에 복사본 제공을 요청하기란 어렵다. 북한자료센터에서 언론 등에 북한 자료가 거론되면 이를 적극적으로 입수, 몇 건의 복사본을 비치해 놓으면 일반인들의 북한 내부 자료에 대한 접근성을 보강할 수 있다. 다음으로 통일 기초 자료, 통일연구 자료에 대한 대국민 서비스를 강화할 필요가 있다. 북한 자료 못지않게 남북한 비교 통계 자료, 각종 남북 통합프로그램 연구 자료, 통일교육 자료, 통일·외교 관련 자료 등 통일문제에 대한 이해 또는 통일연구에 필요한 자료를 더욱 적극적으로 수집하고 세분화하여 제공하는 것이다. 명칭도 상응하게 북한자료센터보다는 북한·통일자료센터로 바꾸는 문제를 검토할 수도 있을 것이다. 센터설치도 국립도서관

69) <[http://unibook.unikorea.go.kr/?sub\\_num=15](http://unibook.unikorea.go.kr/?sub_num=15)> (검색일 2011.6.29).

70) 『국민일보』, 2011년 6월 22일

내 서울센터에서 나아가 부산, 광주, 대구, 대전 등 5대 도시의 공공도서관으로 확대하여 앞으로의 통일연구의 외연 확대에 대비하고 통일교육을 선도할 필요가 있을 것이다. 북한·통일자료센터에 가면 공개된 북한 자료와 통일 관련 자료는 전부 구비되어 있고 쉽게 접근할 수 있도록 예산과 제도적 뒷받침을 더하여 명실공이 최고·최대의 자료센터로 기능할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

#### 마. 중장기적으로는 ‘북한전문도서관’ 설치

중장기적으로는 북한자료센터를 북한전문도서관으로 확대하는 방안도 검토할 수 있다. 현용정보로서는 가치가 작으나 사료로서는 중요한 의미가 있는 자료들은 당장 관심 부족으로 유실되기가 싫다. 우선 각급 기관에 흩어진 남북관계 및 북한 관련 자료들을 수집·분류하여 보관하는 작업을 선행할 필요가 있다. 북한의 우상화물, 무장공비 침투 도발 장비 등 문서가 아닌 연관된 물품들도 체계적으로 수집하여 비치해 놓는다면 통일교육은 물론 장차 한국 현대사의 ‘북한 편’ 연구에 유용할 것이다. 내부분진, 법령, 지도부 지시록 등 일정 기간이 지나 보안에 큰 문제가 없는 자료들을 비치해 놓고 사전에 허가를 얻은 연구자들에게 열람을 허용함으로써 북한연구의 지평을 확대할 수도 있다. 남북통일 후에는 북한전문도서관을 북한사료관으로 전환할 수도 있을 것이다.

#### 바. 국가정보기관에 ‘북한정보종합센터’ 설치

정보공동체는 국가안보와 국익증진을 위해 정보기관들의 유사기능에 대한 횡적 연계를 강화하고 정보공유를 통해 정보력의 통합 활용도를 제고시키는 데 목적이 있다. 미국은 9·11테러사건 이후 정보공동체 개혁을 통해 ‘견제와 균형(Check and Balance)’보다 ‘통합과 공조(Integration and Collaboration)’를 지향하는 새로운 정보공동체 문화를 창출하는 데 성공해 가고 있다. 그러나 한국의 정보기관에 대한 개혁논의는 정권 안보적 일탈

행위와 권력남용에 대한 견제장치 마련에 초점이 맞춰져 왔다. 한국에서의 정보공동체 구현 문제는 정보기관에 대한 부정적 인식으로 많은 장애가 예상되며, 정치·사회적 논란의 소지를 내포한 국가적 프로젝트의 성격을 띠고 있어 국민적 공감대 형성이 필요하고 정보문화의 변화, 법과 제도 정비, 전문인력 양성 및 관리, 정보예산의 뒷받침 등 많은 과제가 산적해 있다.

따라서 일시에 정보공동체를 구성하기보다는 단계적인 접근 노력을 기울일 필요가 있다. 국정원이 국가정보기관으로서 갖는 부문 정보기관의 기능과 예산에 관한 조정·통제권한을 활용하여 공통점이 많고 연계가 쉬운기능부터 정보공동체 문화를 조성해 나갈 수 있을 것이다.<sup>71)</sup> 우선 사이버 보안, 대테러, 산업기밀보호, 대북정보 영역에서의 협력 강화가 가능하다. 국정원은 이미 국가 사이버안전센터, 산업기밀보호센터, 테러정보통합센터를 운영하여 관련 정보의 효율적 수집·전파체계를 구축하였다.

‘공개정보센터’에서 제공하는 북한정보는 제3자가 작성한 정보를 선별하여 지원하는 형태지만, 국가정보기구 내의 ‘북한정보종합센터’가 공급하는 북한정보는 정보기관이 자체적으로 수집·분석한 정보를 지원하는 형태가 될 것이다. 국가정보기관에서 학계의 북한전문가를 통해 연구활동에 필요하나 제대로 파악이 되지 않는 각 분야의 북한 기초 자료들을 중점적으로 정리, 공급한다면 북한연구 및 통일연구 활성화에 큰 도움이 된다. 분야별 북한 기본정보 외에, 보안성이 크지 않은 현안정보, 북한 내부 문건 자료, 주기적인 정세평가 자료의 지원이 이어지면 정보혼선 및 정세외곽을 방지하면서 북한에 대한 심층 연구가 가능해진다. 보안상의 문제 여부를 점검하기 위해 북한 정보종합센터로의 접근 권한을 정부부처에 우선 부여했다가 점차 학계 및 연구기관으로 단계적으로 확대할 수 있고 민간 연구기관은 개별적으로 신원 조회 등 보안성을 검토한 후 접근 권한을 부여할 수 있을 것이다.

71) ‘정보 및 보안업무 기화·조정 규정(대통령령 제21214호) 제5조에 따르면, 국정원장이 정보 및 보안업무에 관하여 행하는 조정 대상기관은 통일부, 외교통상부, 행정안전부, 법무부, 국방부, 문화체육관광부, 지식경제부, 방송통신위원회, 국토해양부, 과학기술부 등이며, 조정 업무의 범위는 주로 정보수집, 정보조사·분석, 통신보안, 신원조사업무, 대공심리전에 관한 사항들이다.

## 사. 정부 정보취급부서에 ‘One-Call 서비스 제도’ 도입

정보공급자의 일방적인 지원에서 정보수요자의 개별 요청이 있으면 가능한 범위에서 정보를 공급해주는 One-Call 서비스 제도 도입<sup>72)</sup>도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 앞에서 거론한 각 부처의 정보관, 공개정보센터, 북한정보종합센터에 그 역할을 부여하는 방법도 있을 것이다. One-Call 서비스 제도가 활성화되면 정보공급자 입장에서 볼 때도 지원 과정에서 민간 부문의 정보수요 흐름을 파악할 수 있어 아직 예상하지 못한 새로운 정보목표를 추가할 수 있고, 정세 변화에 따라 정보가 특정 영역에 편중되는 현상을 방지할 수 있으며, 수집방향 설정에 도움을 받을 수 있을 것이다. 과거에 민간 부문의 정보소비자들은 정부기관에서 배포하는 정보를 일방적으로 수용하는데 그쳤으나, 이제는 정보독점체계가 무너지고 정보공유가 활성화되어 배포된 정보의 신뢰성과 타당성을 판단하고 때로는 비판적인 견해를 밝히기도 한다. 따라서 정보순환 과정에서 상호소통의 증대는 정보의 경쟁력과 효용성을 증대시키는 기능을 수행한다.

## 아. 정보분석 역량 강화를 위한 제도적 장치 마련

첫째, 생산되고 있는 정보에 대해 사안의 중요도에 따라 국가정보목표 우선순위(PNIO)에 충실하고 기본 방향을 유지하지만, 시기별 사안에 따라 신속적으로 정보 우선순위를 조정해 대응력을 갖출 수 있어야 할 것이다. 정보분석에 투입될 수 있는 한정된 예산과 인원을 고려하여 효율성을 제고할 수 있는 방안모색이 필요하다는 것을 생각할 때, 시기별 사안 발생에 따라 세분된 국가정보목표 우선순위를 선정해 나가는 것은 최근 정보화 상황에서 더욱 중요한 정보 역량이라 할 수 있다.

72) 국정원은 2006년 6월 기업의 요구사항을 실시간·양방향으로 수렴해 적기에 지원할 수 있도록 ‘해외경제정보 One Call 서비스 제도’를 시작한 바 있다. 국정원에서 지원중인 ‘일간 해외경제정보’를 열람하는 300여 개의 기관과 기업들을 대상으로 회원사 이용 사이트에 ‘알려주세요’ 코너를 신설하고, 이 코너를 통해 기업에서 필요한 정보를 요청하면 관련 정보를 생산 지원하는 맞춤형 정보 서비스를 제공하는 방식이다. 『매일경제, 2006년 6월 7일』

둘째, 북한의 전반적인 정세에 대한 정확한 분석과 이에 근거한 향후 동향을 예측하여 정책수립에 활용하기 위해 북한정보에 대한 과학적이고 체계적인 정세분석방법의 개발이 필요하다. 이를 위해 북한정보의 지표화 또는 지수화를 통해 북한정보관리 시스템을 개발한다.

셋째, 정보분석의 신뢰성 제고를 위한 ‘검증합심조’의 운용이 필요하다. 정보분석에 따른 신뢰성, 다양성의 문제를 해결하기 위해서는 국가의 중요 정책결정을 위한 통합정보분석이 요구된다. 그러나 시급을 요하지 않는 정보보고에 대해서는 각각의 정보기관 분석관들로 구성된 ‘검증합심조’ 등을 구성하여 운용하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 예컨대, 탈북자 관련 조사에서처럼 정부 차원의 정보기관과 관계부서에서 그 정보의 전문가들로 구성된 ‘합동심문조’를 구성하여 수집정보의 신뢰성을 제고시키고 있다. 따라서 ‘합동심문조’의 기능을 정보분석단계에도 적용할 필요가 있을 것이다.

#### 자. 정보 정치화 방지 및 정책평가 시스템 구축

국가정보기관의 정보 정치화 방지를 위한 감시기능을 강화한다는 차원에서 소위 국회 정보위 산하에 ‘민간정보윤리위원회’를 구성하여 운영하는 것을 고려해야 한다. 예컨대, ‘정보윤리위원회’에서는 정보 정치화로 의심되는 사안과 관련해 외국의 상업위성을 통해 북한정보를 직접 확인함으로써 정보의 투명성을 높이는 역할을 담당케 하는 것이다.

다음으로, 정보성공과 실패평가에 대한 ‘배심원제도’를 활용해야 한다. 비록 국회 정보위가 그러한 역할을 담당하고 있기는 하지만 정보실패뿐 아니라 정보성공 사례에서도 간과하기 쉬운 비민주적 측면의 개선 등 ‘배심원제도’를 원용한 정보평가 시스템을 구축하는 것도 진지하게 검토해야 한다.

## 2. 민간 부문

### 가. 민간 부문의 ‘정보공유 네트워크NKpedia(가칭)’ 구축

북한정보는 흩어져 있는 정보를 통합하거나 상호검증할 수 없다는 점이 지속적으로 제기된 문제점이었다. 이를 극복하기 위해 북한정보공동체는 공동연구의 활성화, 연구교류의 확대 등 끊임없는 개선 노력을 전개했으나 한계가 있어 보다 근본적인 정보공유제도가 필요하다. 그 방안으로 인터넷 백과사전인 위키피디아와 같은 형태의 네트워크에 기반을 둔 정보공유 시스템으로 ‘NKpedia’를 민간 부문에 구축할 필요가 있다. Web 2.0세대의 특성을 고려할 때 대다수 연구자들 혹은 북한 관련 정보에 접근하고 싶은 소비자들은 일방적인 정보의 소비에 그치는 것이 아니라 스스로 정보의 생산자 역할을 담당할 수 있다. 위키피디아의 사례와 같이 다양한 주체들이 참여하여 잘못된 정보를 수정하고 더 개선된 내용을 첨부하는 과정을 거치면서 자연스럽게 북한정보의 오류가 수정되고, 더 많은 공유가 가능할 것이다.

### 나. 국내 입국 ‘탈북자 구술정보 통합아카이브’ 설치

여러 민간 부문에 산재한 북한 1차 첩보를 통합 관리하는 북한정보 통합아카이브를 설치하는 방안도 있다. 먼저 여러 연구자가 동일 사안에 대해 탈북자에게 반복해서 질문하는 비효율성을 극복하기 위해 탈북자 구술정보 통합아카이브를 설치할 필요가 있다. 통일연구원은 국가재정으로 운영되며, 북한인권실태보고서를 매년 생산하기 위해 수시로 탈북자 진술내용을 정리하는데, 북한인권정보에 그치지 않고 북한정보 전반에 대한 구술내용을 정리하여 여러 민간 연구기관에 공급해 줄 수 있을 것이다. 이를 위해서는 약간의 인력·재정지원 확대와 탈북자 관리기관의 적극적인 뒷받침이 필요하다. 국책연구기관이나 민간기구에 통합아카이브가 설치되면 정부도 탈북자에 대한 초기 합심정보를 연동해 주는데 소극적일 수만은 없을 것이다.

#### 다. 정례적으로 ‘북한정보관리체계평가’ 보고서 생산

민간의 북한정보관리체계 개선을 위해서는 정기적으로 북한정보 관련 행위 주체들의 북한정보 관련 활동을 평가하고 그 결과를 공개하는 등 소위 ‘평가’ 과정이 마련될 필요가 있다. 이를 통해 가장 신뢰도가 높은 기관(혹은 연구자)이 선정되고, 반대로 잘못된 정보를 유통하거나 무책임하게 과장된 정보를 생산하는 행위들이 제한될 수 있을 것이다.

이러한 과정의 초기에는 국책연구기관인 ‘통일연구원’이 핵심적인 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 아직 국내 민간 연구기관이나 언론, 기업 등에서 ‘정보’에 대한 관심이 낮은 편이어서 이러한 시스템에 대한 이해 역시 부족하다고 판단되기 때문이다. 따라서 통일연구원이 주축이 되어 ‘북한정보관리체계 관련 편람’ 등을 제작하고 정기적으로 주요 행위 주체들의 북한정보 생산·소비와 관련하여 평가하는 것은 매우 중요하다. 청와대에 정보관리비서관이 신설된다면 정보비서관이 정례적인 북한정보관리체계 평가결과를 활용하여 제도개선을 추진하는 연결점 역할을 할 수도 있을 것이다.

#### 라. 다양한 ‘전문가 양성 및 전문성 향상 프로그램’ 마련

북한정보관리체계와 관련하여 민간이 담당해야 하는 중요한 역할 가운데 하나는 북한전문가의 양성이라고 할 수 있다. 지금까지 민간의 북한전문가 양성은 주로 학위 과정에 집중되어 있었다. 하지만 학부에서 북한 관련 학과는 줄어드는 추세이다. 이는 주로 졸업생들의 취업과 관련된 문제가 심각하기 때문이다. 이러한 문제가 지나치게 단기적 비전에 매몰된 결과이며 통일이라는 대의를 생각하면 더 많은 전문가가 필요하다는 주장을 할 수는 있으나, 현실적인 문제를 외면한 상태에서 충분한 북한 관련 전문가를 육성하는 것은 불가능할 것이다.

현실에서 북한정보에 관심이 있는 사람들은 학생들 이외에 남북경협에 관심 있는 기업, 북한문제 관련 언론, 정보가 필요한 연구기관 등 다양하

다. 따라서 틀에 짜인 학위 과정 중심이 아니라 다양한 분야의 필요를 반영한 전문가 양성 프로그램들이 준비되어야 한다. 이러한 과정은 단순히 지식을 전달하는 공간이 아니라 다양한 행위자들이 모여서 정보를 공유하고 분석방법을 비교하는 장으로 기능할 수 있어야 한다. 예컨대 북한의 정치, 경제, 사회·문화, 역사 등과 같이 기초적인 교과목 중심의 전문가 양성이 아니라, 북한주민의 실질적인 삶과 관련된 부문, 남북경협 의 실제와 직결된 과목, 북한 농업의 현실, 북한의 교통, 건축, 도시설계 등 실질적이고 구체적인 부문에 대한 각론적 접근과 정보공유의 장이 다양하게 마련되어야 한다.

#### 마. 지나친 단편정보 의존형 북한연구 탈피

북한정보 분석·연구에서 지나치게 단편정보에 의존할 때 정보수집 경쟁의 발생은 물론 상황을 편향되게 해석할 우려가 있다. 정보기관은 물론 대북정책 관계자가 아니더라도 학계에서 정보만능주의적 연구 분위기가 확산하고 있다. 특정 정보의 우선적 확보에 공을 들이고, 독점적으로 확보한 특종에 편향되게 상황을 해석하려 한다. 다른 한편에서 북한정보를 공급하는 측은 정책을 정당화하거나 세간의 관심을 충족시키기 위해 부분적인 상황을 일반적인 현상인 양 확대하여 해석해서 제공하기도 한다. 정보에만 의존하려는 경향은 역으로 북한상황판단에 걸림돌이 되는 수가 있다.

북한상황을 파악하고 이에 적절한 대북정책을 수행하는 데는 북한정보를 활용하되, 통상적인 지혜가 기초가 되어야 한다.<sup>73)</sup> 통상적 지혜는 핵심적 현상에 대한 정보, 현실에 대한 적실성과 통찰력을 주는 정보, 오랜 경험을 거쳐 검증된 정보에서 나온다. 통상적 지혜를 가지려면 북한의 과거 행태의 패턴, 정책결정체계의 구조적 특징을 이해해야 한다. 통상적 지혜는 역지사지(易地思之)의 사고에서도 나온다. 북한을 잘 아는 것도

73) 유세희, “통상적 지혜(conventional wisdom)와 대북정책” 『Korea Policy』, Vol. 3 (2010.11.12), pp. 4~8.

중요하지만, 북한이 남한을 어떻게 알고 있는가를 잘 아는 것도 매우 중요하다. 북한을 중국이나 여타 개인 독재국가와 비교한 연구, 사회과학의 이론이나 개념도 북한을 객관적으로 보는 통상적 지혜를 제공하고 있다.

#### 바. 민간 부문 정보협력 제도화에 대한 재정지원 확충

현재 정부는 통일부를 중심으로 북한·통일연구 활성화를 위해 민간에 상당한 재정지원을 아끼지 않고 있다. 개별 연구자의 신청을 검토하여 연구비를 제공하고, 민간에 각종 연구 프로젝트를 위탁하며, 각종 세미나도 후원하고 있다. 본 연구를 포함해 각종 협동연구를 진작시키고 있고 정보공유 확대를 위해 민간 연구자가 강연 등으로 북한·통일 정보를 활용할 때 매칭 펀드 방식의 보조금도 지급하고 있다.

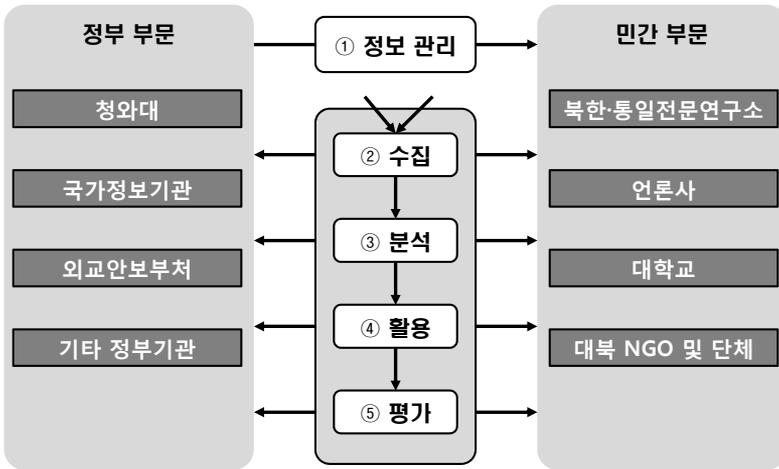
정부가 연구·강의 지원에서 한발 나아가, 민간 부문의 정보공유 확대·전문성 제고를 위한 제도적 장치 마련에 대한 재정지원 확충이 요망된다. 앞에서 거론한 민간 부문의 정보공유 네트워크NKpedia(가칭) 구축, 국내 입국 탈북자 구술정보 통합아카이브 설치, 정기적인 북한정보관리체계 편람 생산과 다양한 전문가 양성 및 전문성 향상 프로그램 마련에 우선순위를 부여, 단계적으로 지원을 확대한다면 북한정보관리체계는 크게 개선될 것이다.

### 3. 민·관협력 네트워크 활성화

북한정보공동체를 구성해야 하는 이유는 정보와 통상적 지혜·학문을 연계할 필요성에서 비롯된다. 북한정보공동체는 <그림 7-2>에서처럼 북한정보수요자와 공급자를 정보수집, 분석, 활용, 피드백의 정보순환과정별로 다층적으로 연계(net-working)하는 데서 출발할 수 있다. 정부 부문과 민간 부문, 국가정보기관과 부문 정보기관, 정보기관과 정책부

처, 다시 정책부처와 민간연구기관 간의 협력을 강화해야 생산적인 북한 정보공동체 형성이 가능하다. 정부와 민간, 정보와 정책, 정보와 지혜를 통합하는 방법은 제도화에 있다. 상호 선의를 기대한 정보공동체 문화의 정착은 요원하다. 북한정보관여자들 간에 점진적인 통합과 공조로 양질의 핵심정보를 생산해내고, 견제와 균형을 통해 정보왜곡과 불필요한 정보의 범람을 차단해내야 한다. <그림 7-2>에서처럼 북한정보공동체를 연계하는데, 전체적인 정보체계관리는 정부 부문이 주도하고, 정보 수집, 분석, 활용은 정부와 민간 부문과 공동으로 하며, 북한정보관리체계와 정보순환 과정에 대한 평가와 감시는 민간 부문이 주도하는 형태로 제도화되어야 할 것이다.

<그림 7-2> 북한정보공동체의 다층 Net-working



첫째, 효율적인 북한정보관리체계 구축, 북한정보관리를 위한 청와대의 관심이 필요하다. 정보기관은 정보보안을 생명처럼 간주하는 속성이 있어 정보를 지원하는데 인색할 수밖에 없다. 정보는 국력이다. 정보를 독점하거나 통제하는데 초점을 두기보다 정보를 나누어 주면서 다시 배

가시키는 지혜를 모으지 않으면 국력은 신장될 수 없다. 청와대에 정보관리비서관을 두고 정보공유를 활성화할 필요를 제기한 것도 여기에 이유가 있다. 정보비서관을 별도로 두기 어렵다면 외교안보수석실의 임무중의 하나로 국가정보관리체계의 활성화를 명문화하여 주기적으로 북한 정보관리체계 개선 상황을 점검해 나가야 한다. 정보기관과 정부부처의 책임자들도 정보공유와 협업의 필요성에 대한 인식을 새롭게 하고 관련 공무원들의 생각도 바뀌 나가야 하고, 민간 부문도 국익을 고려하여 정보를 활용하는 자세를 가져야 된다.

둘째, 정보 수집, 분석, 활용 단계의 협력을 강화해야 한다. 특히 분석·활용단계에서 정부와 민간 부문의 협력을 제도화하기 위해서는 정부기관 CIO와 국책연구기관의 협력실을 창구로 하는 연계점 구축이 필요하다. 예컨대, 북한정보분석 과정에는 국정원과 통일연구원(혹은 국가안보전략연구소), 북한군사정보는 국방부 정보관리본부와 국방연구원을 연결하는 방식이다. 활용단계에는 통일부 정세분석국 혹은 국방부정책실을 각각 통일연구원과 국방연구원과 연계하는 것이다. 민간합동 정세평가회의 확대, 민간 주최 세미나에 대한 정부 부문의 적극적인 지원과 참여, 정부 부문의 정보판단 혹은 정책수립 과정에서 민간에 대한 아웃소싱의 확대도 병행될 필요가 있다. 북한정보 수집단계에는 특성상 수집과정 전반을 협력하는 연계점 구축이 어려울 것이나, 민간 부문에서 수집한 정보는 적극적으로 국가정보기관에 제공하고, 정보기관은 민간(언론사 포함)에 수집한 정보에 대한 신뢰도를 가능한 범위내에서 평가하여 정보 혼선을 차단하는 노력을 해야 할 것이다.

한편, 분석 과정에서 분석관의 오류를 극복하기 위해서는 분석관의 자질 향상과 비전문가 및 전문가 활용, 정책결정권자와 전문가 간 접촉 확대방안 등이 거론될 수 있다. 예를 들어 통일·북한 분야 외 타 영역 민·관·학 전문가를 모아 통합 분석프로젝트팀(IPT)을 조직하는 것이다. IPT 운영에서 중요한 것은 정보실패 요인인 분석 과정에서의 집단적

사고를 막는 대책을 마련하며, 팀원들이 다양한 증거 틀을 모아 다층적 분석이 가능하도록 한다. 이와 같은 분석 과정에서 팀을 크게 사회과학적 가설 팀 내지 실제 팀과 기술지원 팀으로 분류하고 양 팀이 협동하는 분석체계도 될 수 있다.

셋째, 정보관리체계 전반의 개선이나 정보공유 활성화 실태에 대한 민간의 평가·감시 노력이 제고되어야 한다. 청와대 정보관리비서관이 민간 부문 전문가들로 구성된 북한정보관리체계 개선 협의체를 운영하면서 이들의 의견을 주기적으로 수렴하고 정부 부문의 개선을 독려해 나간다면 정보공동체 문화는 조기에 정착될 수 있다고 본다.

#### 4. 정보공개제도와 비밀보호제도의 조화

정보공개제도는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 그 밖의 공공기관이 보유·관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의해 공개하거나, 중요 정보를 사전에 공표함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정운영에 대한 국민 참여와 투명성을 제고시키기 위한 제도적 장치이다. 이를 위해 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(법률 제5242호)’이 1996년 12월 1일 제정되었고, 이후 6년간의 정보공개제도 운영 과정에서 지적된 문제점을 개선하고 정보공개제도의 틀을 바꾸어 국민의 알권리를 확대하고 행정의 투명성을 높일 수 있도록 정보공개법이 개정(2004.1.29, 2008.7.3, 2010.2.4)되었다.

그러나 동법 제4조(적용범위) ③에서는 “국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대해서는 이 법을 적용하지 아니한다.”라고 하여 국가정보기관의 국가안전보장에 관한 정보는 공개제도의 적용에서 제외됨을 명시하고 있다. 또한, 동법 제9조 ①의 2호에서는 비공개대상정보로서 “국가안전보장, 국방, 통일, 외교관계 등에 관한 사항으로 공개

될 때 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”를 규정하여 통일, 외교·안보부처가 보유한 정보일지라도 중대한 국가안보상의 이익과 연관된 정보는 공개하지 않을 수 있도록 되어 있다.

국가비밀보호제도는 누설될 때 국가안전보장에 유해한 결과를 초래할 우려가 있는 국가기밀을 ‘비밀’로 정하여 보호하는 제도이다. 군사기밀보호법은 국가방위에 중대한 사안들을 비밀로 분류하여 국가군사전략을 보호하게 되어 있고, 국가정보원법은 국정원이 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무를 수행하도록 규정되어 있다. 국가기밀을 보호하기 위해 법령으로는 형법, 군형법, 국가정보원법, 군사기밀보호법, 국가보안법 등의 법률이 있고, 행정부 내부의 특별권력관계에 있는 공공기관 내부에서만 효력을 가지는 보안업무규정, 군사보안업무훈련 등이 있다.

국민의 ‘알권리’와 국가의 ‘안전보장’은 다 같이 헌법상 중요한 법익으로 보호되어야 하지만, 서로 상충하거나 어긋나는 부분이 많아서 어떤 범위 내에서 국민의 알권리가 보호되어야 하느냐의 문제는 매우 민감하고 중요한 과제가 되고 있다. 정보공개제도는 적극적인 정보공개를 통해 국민의 알권리를 보장하기 위해 제정됐지만 비밀보호제도는 국가안보를 위해 국가기밀의 누설을 방지하는데 주안점을 둔다. 이러한 상충한 취지로 인해 관련 법규를 통해 명확한 공개·비공개 기준을 설정하기가 어려우며, 실무자들은 기밀누설에 대한 규제가 엄격하여 비공개를 선호하는 경향이 다분하다.<sup>74)</sup>

국가안전보장에 관한 사항이라고 하더라도 일정 범위 내의 것은 국민에게 이를 공개하여 이해와 지지를 구하고 공감대를 형성하는 것이 국가의 실질적인 안전보장에 유익한 경우가 많다. 설사 대북정보가 그 기밀성이 인정된다고 하더라도 이를 비밀로 관리함으로써 얻어지는 국익보다

74) 홍성표, “국방안보분야 정보공개의 한계와 발전 방향,” 『국가정보연구』, 제8권 2호 겨울호 (한국국가정보학회, 2010), pp. 176~177.

국민의 알권리를 제한함으로써 초래되는 손실이 더 클 때 이를 공개하도록 해야 한다. 정보공개제도와 비밀보안제도가 서로 상충하는 부분의 격차를 최소화하는 제도적 보완을 강구하면서 적정수준으로 정보공개를 확대해나가는 노력이 필요하며, 북한정보공개 활성화방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 해당 공무원들에 정보공개에 대한 교육을 통해 정보공개 의식 확산이 필요하다. 정보를 독점물인 것처럼 생각하고 공개에 소극적인 태도를 취하는 경향을 불식시키기 위한 지속적인 교육이 필요하다.

둘째, 정부부처에 미국처럼 CIO제도를 두고 이들이 정보공개를 체계적으로 관리하며 이들로 구성된 위원회를 설치하여 부처 간 정보공유와 대민정보 서비스 확대를 하는 방법을 벤치마킹할 수 있다.<sup>75)</sup> 동시에 정보공개 성과와 성과보수를 연계하여 정보공개 실적에 따라 예산배정을 조정하고 정보공개에 기여한 공무원들에게 성과보수를 방법도 고려될 수 있다.

셋째, 국가비밀은 본질상 그 개념이 추상적이고 불명확하며 유동적이라서 획일적인 기준을 제시하기 어려우나, 추상적이고 포괄적인 ‘비밀’의 기준을 보다 구체화하는 노력을 지속 전개해야 한다. ‘국가안전보장의 중대한 이익’의 의미가 판례를 통해 개념이 규정되어 가고는 있으나 정부기관에서도 정보공개의 판단기준을 설정하여 모호성을 최대한 줄여나가야 한다. 때로는 이미 공지된 사항이거나 외신 등을 통해 보도됨으로써 보안성을 상실한 경우 비밀을 유지하거나 지나치게 과다 분류하여 정작 보호되어야 할 기밀사항이 제대로 보호되지 못하는 경우를 방지해야 할 것이다.

넷째, 비밀의 완화 및 정기적인 해제제도를 도입해야 한다. 비밀을 설정한 기관이 3년 주기로 보안심사위원회를 개최하여 대상 비밀의 등급을 하향 조정하거나 미국의 경우처럼 일정 기간 경과 후 자동으로 비밀등급을 낮추는 제도를 도입하는 방안이 있다. 미국은 닉슨 대통령이 1872년 6월 1일

75) 홍성표, “국방안보분야 정보공개의 한계와 발전 방향,” 『국가정보연구』, p. 180.

대통령령으로 국가비밀등급의 자동격하조치를 결정하였다. Top Secret은 2년 후에 Secret으로, 4년 후에는 Confidential로, 또한 Secret은 2년 후에 Confidential로, 8년 후에는 비밀이 해제되고, Confidential은 6년 후에는 비밀분류가 해제되도록 하고 있는 것이 사례가 될 수 있다.<sup>76)</sup>

다섯째, 북한·통일전문기자를 육성하는 방안이다. 북한전문기자들이 대북전략가, 북한전문분석관을 능가하는 지식과 식견을 가지고 동반자 역할을 수행하도록 지원·협력하는 것이다. 이들이 대북정보를 올바르게 이끌고, 때로는 국익 관점을 갖고 보도를 자제하며, 정부기관은 이들을 신뢰하는 관계를 형성해야 한다.

여섯째, 정보공개와 통제를 위한 ‘민·관합동정보공개자문기구’의 구성을 고려해볼 수 있다. 정보공개를 요구하는 민간과 정보통제의 필요성을 주장하는 정보기관을 윈-윈(win-win) 할 수 있는 공생관계로 바꾸기 위해 소위 정보공개와 통제의 범위를 심의·자문할 수 있는 민·관합동의 ‘정보공개자문기구’를 대통령 산하 자문기구로 구성해 운영하는 방법이다. 비록 행정안전부 산하에 정보공개심의위원회가 구성되어 활동하고 있지만, 이 기구는 비공개대상 정보보다는 정보공개의 제도와 운영의 효율화에 초점을 두고 있기 때문에 비공개 정보대상의 범위 축소에 기능할 수 있는 정보공개자문기구가 새로 설치될 필요가 있다. 따라서 민·관합동의 ‘정보공개자문기구’의 중요한 기능은 정보공개의 합리적 방안을 강구해 대통령에게 자문하는 동시에 정보통제의 필요성에 대해서도 자문하는 쌍방향 역할을 담당하는 것이다.

76) 홍성표, “국방안보분야 정보공개의 한계와 발전 방향,” 『국가정보연구』, p. 183.

## 5. 국제적 대북정보협력 강화

북한문제는 한국 독자적으로 해결하기 어렵고 미·중 등 국제사회와의 긴밀한 협력과 공조를 통해 풀어나가야 한다. 그리고 북한문제를 원만하게 다뤄나가기 위해서는 정확한 북한정보를 신속하게 수집하고 활용해야 한다. 그런데 이 역시 북한정보를 한국 독자적으로 확보하는 데에 어려움이 있고 제한적인 정보를 가지고 북한 실태를 분석·평가할 때 오독과 부작용이 발생할 소지가 있다. 따라서 북한정보관리체계에서 국제적 정보협력은 당연하다 하겠다.

국제적 대북정보협력 과제에서 먼저 필요한 것은 우리의 독자적 기술 정보수집능력을 강화하기 위해 미국과 일본의 적극적인 협조를 유도해야 한다는 점이다. 비용대비 효율면에서는 대북기술정보수집은 미국의 협조를 구하는 것이 바람직하지만, 중장기적으로는 독자적으로 북한기술정보 획득 열량을 강화하기 위해 미국으로부터 감시, 감청정보수집기술 제공을 요구할 필요가 있다. 그리고 한·일 양국은 각기 장점을 가지고 있는 영역, 즉 한국의 인간 및 신호정보와 일본의 영상정보가 효과적으로 결합하면 더욱 정확한 북한정보분석이 가능해진다.

주변 4국과의 북한정보협력을 비교적 용이하게 추진하는 방안은 15트랙을 적극적으로 활용하는 것이다. 국책연구소 간의 연구교류 및 협력 활성화가 요구된다. 군사·안보와 외교 분야 국책연구기관 간 북한문제, 북한정보교류협력이 필요한 것이 아니라, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서 15트랙을 가동하여 주변 4국이 가동하고 있는 북한정보관리체계와의 교류협력체제를 강화해야 한다. 주변 4국의 북한정보를 다루는 연구기관 간 교류협력을 확대하는 동시에 해당 국가 내 저명한 북한연구자의 인적사항을 자료화하여 관리할 필요도 있다.

이와 더불어 내부 차원의 조치도 필요하다. 외교·안보부처에 주변 4국과 국제기구의 북한정보관리체계를 전담할 수 있는 자격을 갖춘 전문인

력을 보강할 필요가 요구된다. 국제사회와 북한정보교류를 활성화하기 위해서는 북한정보를 다루는 인력뿐만 아니라 국제사회의 정보관리체계를 이해하고 이들과 상대할 수 있는 전문가가 정부부처 내에 보강되어야 한다. 국제사회의 북한정보 수집·분석기관들과 교류협력체제를 구축하기 위해서 한국은 정부부처와 정부산하 연구기관에 북한문제와 북한정보를 전문적으로 다루는 능력 있는 인력 풀을 강화해야 한다.

마지막으로 정부 각 부처와 민간기업, 종교단체 및 학계 전문가들이 국제사회를 통해 수집하는 북한정보를 한 곳에 통합하여 축적·공유하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 외교안보부처들이 국제사회와 다양한 접촉과 교류를 통해 북한정보를 취득·활용하고 있지만, 청와대에 경쟁적으로 정보 보고를 하는 경향이 있다. 자기 소속부처에 유리한 방향으로 국제사회를 통해 취득한 북한정보를 가공하여 활용하고 있다. 또한, 여러 정보 소스를 통해 수집된 북한정보가 권위적인 분석기관에 취합되어 믿을 수 있는 정보로 축적·활용되도록 해야 한다.

## 총괄보고서: 참고문헌

### 1. 단행본

- 로저 조지, 제임스 브루스 역음. 박동철 옮김. 『정보분석의 혁신』. 서울: 한울아카데미, 2010.
- 문정인 편. 『국가정보론』. 서울: 박영사, 2010.
- 민진규. 『국가정보학』. 서울: 배움, 2010.
- 최용환. 『북한사회의 변화전망과 대북정책의 방향』. 수원: 경기개발연구원, 2009.
- 콘스탄틴 보리소비치 폴리콥스키. 성종환 역. 『동방특급열차-김정일과 함께한 24일간의 러시아 여행』. 서울: 중심, 2003.
- 한희원. 『국가정보: 법의 지배와 국가 정보』. 서울: 법률출판사, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『국가정보체계 혁신론』. 서울: 법률출판사, 2009.
- 황병덕 외. 『북한정보체계 실태조사(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_. 『북한정보체계 실태조사(上)』. 서울: 통일연구원, 2010.
- Berkowitz, Bruce D. and Allan E. Goodman, *Best Truth: Intelligence in the Information Age*. New Haven: Yale University Press, 2002.
- Herman, Michael T. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Isenberg, David and Ian Davis. *Unravelling the Known Unknowns: Why No Weapons of Mass Destruction Have Been Found in Iraq*. British American Security Information Council. Basic Report, 2004.
- Kent, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949.
- Laqueur, Walter. *A World of Secrets: The Uses and Limits of Intelligence*. New York: Basic Books Inc., 1985.
- Lowenthal, M. M. *The Burdensome Concept of Failure* in A. C. Maurer. M. A. Tunstall and J. M. Keagle (eds.). *Intelligence: Policy and Process*. London: Westview, 1996.
- O'Hanlon, Michael. *Unfinished Business: U.S. Overseas Military Presence in the 21st*

- Century. Center for a New American Security, 2008. <<http://www.brookings.edu>>.
- Roukis, George S., Hugh Conwan and Bruce H. Charnov. (eds.). *Global Corporate Intelligence: Opportunities. Technologies. and Threats in the 1990s*. New York: Greenwood Publishing Group, 1990.
- Shulsky, Abram N. *Silent Warfare: Understanding the world of intelligence for American National Security*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1991.
- Shulsky, Abram N. and Gary James Schmitt. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. Washington, D.C.: Potomac Books. Inc., 2002.
- Weiner, Tim. *Legacy of Ashes*. 이경식 역. 『젯더미의 유산』. 서울: Random House, 2007.
- Zelikow, Philip and Condoleezza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. 김태현 외 역. 『독일통일과 유럽의 변환: 치국경제술 연구』. 서울: 모음북스, 2006.

## 2. 논문

- 김창석. “9·11이후 미국의 정보실패 사례 비교분석.” 국방대학교 국방관리대학원 안보정책전공 석사학위논문, 2010.
- 민경식. “동아시아 지역협력강화와 경제공동체 추진에 관한 고찰.” 『국제지역연구』. 제15권 1호. 충남: 국제지역학회, 2011.
- 손기웅 외. “국군포로·납북자문제 해결을 위한 K-Freikauf. 동서독 정치범 석방거래 상세내용 및 국군포로·납북자문제해결 시사점.” 통일부 연구용역사업 결과보고서, 2008.
- 유세희. “통상적 지혜(conventional wisdom)와 대북정책.” 『Korea Policy』. Vol. 3, 2010.11.12.
- 전 응. “9·11테러. 이라크 전쟁과 정보실패.” 『국가전략』. 제11권 4호 겨울호(세종연구소), 2005.
- \_\_\_\_\_. “정보화시대의 국가정보: 공개출처정보(OSINT) 활용을 중심으로.” 『국가정보연구』. 제1권 1호 여름호(한국국가정보학회), 2008.
- 홍성표. “국방안보분야 정보공개와 발전방향.” 『국가정보연구』. 제3권 2호 겨울호 (한국국가정보학회), 2010.
- Albright, David and Khidhir Hamza. “Iraq’s Reconstitution of Its Unclear Weapons

- Program.” *Arms Control Today*. Vol. 28, October 1998.
- Albright, David and Mark Hibbs. “Iraq and the Bomb: Were They Even Close?” *Bulletin of the Atomic Scientists*. March 1991.
- Albright, David and Robert Kelly. “Has Iraq Come Clean At Last?” in “Massive Program. Meager Results.” *Bulletin of the Atomic Scientists*. November 1995.
- CIA(Central Intelligence Agency). “Iraq’s Weapons of Mass Destruction Programs.” October 2002.
- Director of Central Intelligence. “Domestic Stresses on the Soviet System.” *National Intelligence Estimate*, November 1985.
- Iraq Survey Group Final Report “About Saddam Hussein’s Weapons of Mass Destruction(WMD) Program.” September 2004. <<http://www.globalsecurity.org>>.
- Kirk, Donald. “Rift Seen in S. Korean and US’s Intelligence Sharing.” *Christian Science Monitor Online*. March 11, 2004. <<http://www.gol.com>>.
- Mercado, Stephen C. “Sailing the Sea of OSINT in the Information Age.” *Studies in Intelligence*. Vol. 48, No. 3, 2004. <<http://www.cia.gov>>.
- Nash, Arnold W. and Naval Pastgraduate School (U.S.). “Intelligence Reform and Implications for North Korea’s Weapons of Mass Destruction Program.” 2005. <<http://www.dtic.mil>>.
- Shulsky, Abram N. and Jennifer Sims. “What Is Intelligence?” *Working Group on Intelligence Reform*. Consortium for the Study of Intelligence, 1994.
- Taylor, Stan A. and David Goldman. “Intelligence Reform: Will More Agencies. Money and Personnel Help?” *Intelligence and National Security*. Vol. 19, No. 3, September 2004.
- The Assessment the British Government. “IRAQ’s Weapons of Mass Destruction.” September 24, 2002.
- The White House. “A Decade of Deception and Defiance: Saddam Hussein’s Defiance of the United Nations.” September 2002.
- Woods, Kenin, James Lacey and Williamson Murray. “Saddam’s Delusions: The View From the Inside.” *Foreign Affairs*. Vol. 85, No. 3, May/June 2006.

### 3. 기타자료

『동아일보』 <<http://www.donga.com>>.

『매일경제』 <<http://www.mk.co.kr>>.

『국민일보』 <<http://www.kukinews.com>>.

미국의 소리(Voice of America) <<http://www.voanews.com>>.

북한자료센터 <<http://unibook.unikorea.go.kr>>.

북한통계 <<http://kosis.kr/bukhan>>.

한국은행 경제통계시스템 <<http://ecos.bok.or.kr>>

Alam, Junaid “No Intelligence Failure in Iraq. But Political Failure in America.”

*ZNET/Terror War*, April 2005. <<http://www.zcommunications.org>>.

Bush Administration Officials Lies. <<http://www.globalresearch.ca>>, February 18, 2004.

Wikipedia. “United States Intelligence Community.” 2011. <<http://en.wikipedia.org>>.



연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한·미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미·중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영윤, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방항 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원

2011-05	북한형사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

### 학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

### 협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구 (총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인곤 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행북공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인곤 외	9,000원

2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	10,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

## 논총

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원

## 기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한·미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미·중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한·러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심 (통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers (통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한·중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용·편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용·편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용·편익 사례연구(통일 비용·편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용·편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용·편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

## 연례정세보고서

2009 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

## 통일정세분석

## 비매품

2008-12 한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01 2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02 하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03 북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04 북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05 2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06 북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07 한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01 2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03 김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04 2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06 야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01 2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02 미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03 2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도와의 함의	황병덕 외
2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수임, 이규창
2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외

## KINU정책연구시리즈

2009-01 신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03 대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04 통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05 북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하

2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 『코리아 접경포럼』 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

### 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영운, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

### Studies Series

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon, Cho Jeong Ah Cha Moon Seok, Hyun Sung Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoan, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기타

---

2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea Park Young Ho  
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon



통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다. 연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

### 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

### 2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

### 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

### 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.





# 북한정보관리체계 개선방안

1. 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)
2. 북한정보관리체계 개선방안(상)
3. 북한정보관리체계 개선방안(중)
4. 북한정보관리체계 개선방안(하)