ISSN 1229-6112

제27권 1호 2018

통일정책연구

지속가능한 남북관계 발전조건: '4·27 판문점 선언'을 중심으로 ● 북미관계에 대한 예측은 가능한가? ● 남북정상회담과 사회문화교류 ● 남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로 ● 북한 주민과 관료의 '메티스'와 체제전환의 동학: 앙리 르페브르의 '대안공간'을 중심으로 ● 북한 행정구역 개편의 함의와 행정통합에 관한 연구 ● 북한이탈주민의 탈북동기 척도 개발

KINU 통일연구원

제27권 1호 2018

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

본서에 수록된 논문의 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

발 행 인 : 김연철
편 집 인 : 홍우택
등 록 일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발 행 처 : 통일연구원
발 행 일 : 2018년 6월 30일

(우 06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217
TEL: 02)2023-8246, 2023-8000
FAX: 02)2023-8298
Homepage : http://www.kinu.or.kr
E-mail : kinups@kinu.or.kr

ⓒ 통일연구원 2018

편집위원장 : 홍 우 택

편 집 위 원 : 오 경 섭
이 기 태
이 우 태
홍 제 환 (가나다 순)

외부편집위원 : 김 영 재 (청주대학교)
김 재 기 (전남대학교)
박 명 규 (서울대학교)
이 호 철 (인천대학교)
진 희 관 (인제대학교) (가나다 순)

편 집 간 사 : 정 원 희

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바꿔 드립니다.

목차

통일정책연구 제27권 1호 2018

■ **기획논문**

지속가능한 남북관계 발전조건: '4·27 판문점 선언'을 중심으로
/ 임을출 ····· 1

북미관계에 대한 예측은 가능한가? / 우정엽 ····· 27

남북정상회담과 사회문화교류 / 이우영 ····· 47

■ **일반논문**

남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로
/ 김유철·이상근 ····· 65

북한 주민과 관료의 '메티스'와 체제전환의 동학:
앙리 르페브르의 '대안공간'을 중심으로 / 김종욱 ····· 89

북한 행정구역 개편의 함의와 행정통합에 관한 연구 / 남성욱·황주희 ···· 113

북한이탈주민의 탈북동기 척도 개발
/ 손영철·유정이 ····· 143

Contents *Unification Policy Studies* Vol. 27, No. 1, 2018

■ Special Articles

Conditions for Sustainable South-North Relations:
Focusing on 4·27 Panmunjum Declaration *Lim, Eul Chul*

Can We Predict North Korea-US Relations? *Woo, Jung-Yeop*

The Inter-Korean Summit and the Socio-cultural Exchange
Lee, Woo Young

■ General Articles

Prospect and Implementation Strategy of the Inter-Korean Environmental Cooperation: *Focusing on Nature of Agenda and Structural Shift*
Kim, Youcheer & Lee, Sangkeun

The Dynamics of System Transformation and 'Mētis' of North Korean Residents and Bureaucrats: *Focused on Henri Lefebre's 'Alternative Space'*
Kim, Jong Wook

Implication of Reorganization of North Korean Administrative Region and Effective Integration of Administrative Areas in North and South Korea
Nam, Sung-wook & Hwang, Joo-hee

Development of a Defecting Motivation Scale for Dislocated North Koreans in South Korea *Son, Young-Chul & Ryu, Jeong-Yi*

통일정책연구 제27권 1호 2018
pp. 1~26

지속가능한 남북관계 발전조건: '4·27 판문점 선언'을 중심으로

임 을 출*

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 남북관계 발전에 대한 개념적, 역사적 고찰과 당사자 원칙
Ⅲ. 남북관계 발전을 위한 다자적 차원의 조건
Ⅳ. 남북관계 발전을 위한 양자적 차원의 조건
Ⅴ. 결론

국문요약

문재인-김정은 두 지도자가 만나 도출한 '4·27 판문점 선언'은 비핵화와 항구적 평화정착 의제뿐 아니라 남북관계의 전면적, 획기적인 발전을 기대할 수 있는 합의들을 담고 있다. 그래서 비핵화-평화정착-남북관계 발전이 선순환될 수 있는 긍정적 계기를 맞이하게 되었다. 이 글에서는 4·27 판문점 선언을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전을 위한 다자적, 양자적 차원의 조건들을 과거의 경험에 대한 성찰을 토대로 제시해보았다. 합의도 중요하지만 앞으로의 이행과정이 더 중요하기 때문에 이 글은 적지 않은 정책적 시사점을 줄 것으로 판단했다.

이 글에서는 제시한 다자적 차원의 조건들로서는 △비핵화 진전과 평화체제 수립 △다자간 안보 및 경제협력체제의 구축, 양자적 차원의 조건들로서는 △평화공존의 제도화와 상호존중 문화정착 △교류협력의 일관성 유지 △남북교류협력을 위한 군사적 보장 등이다. 남북관계발전에 대한 개념적, 이론적 고찰도 하면서 이를 통해 논의의 전제조건으로서 남북 당사자원칙의 중요성도 강조했다. 이런 논의를 통해 문재인 정부의 한반도 정책을 보다 심층적으로 이해하고, 4·27 판문점 선언 이후 전개될 남북관계를 전망하는 데도 기여하고자 한다.

주제어: 남북관계 발전, 지속가능성, 4·27 판문점 선언, 양자적, 다자적 조건. 평화공존

* 경남대 극동문제연구소 교수

Ⅰ. 서론

남북 정상이 4월 27일 서명한 '한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언'(이하 4·27 판문점 선언)은 65년 정전체제를 종식시키고 한반도 평화 및 공동 번영의 길로 나아가는 데 이정표를 세웠다고 평가할 만하다. 이 선언에는 무엇보다 남북관계를 보다 적극적으로 개선하고 발전시켜 나가야 한다는 남북한 최고지도자의 확고한 의지가 명문화되었다. 선언에는 완전한 한반도비핵화를 비롯해 군사적 긴장완화를 포함한 항구적 평화정착 문제, 획기적 남북관계 발전을 위한 교류협력사업 분야 등에서 예상을 뛰어넘는 많은 내용이 담겼다. 또한 애초 예상과는 달리 비핵화와 평화정착 부분에서도 큰 진전이 이뤄져 폭넓은 남북교류협력도 재개될 수 있는 환경이 조성됐다.

평창동계올림픽에의 북한측 대표단 참가를 계기로 남북관계는 빠르게 개선되었다. 올림픽을 계기로 남북 간 고위 대표단과 특사가 오고가면서 남북 최고 지도자 간 평화공존과 관계 정상화 의지가 확인되고, 마침내 4월 27일 판문점에서 문재인 정부 아래에서 첫 번째 남북정상회담이 열렸다. 그동안 문재인 정부는 남북정상회담을 한반도 평화의 근본적 해결을 위한 전기가 만들기 위해 한반도 비핵화, 획기적인 군사적 긴장 완화를 포함한 항구적 평화 정착, 남북관계의 새롭고 담대한 진전을 위한 의제에 집중해 왔다. 특히 ' 판문점 선언'은 총 3항 13조로 구성되어 있는데 이 중 1, 2항 9개 조가 남북관계 발전과 연관되어 있다. 제1항은 남북교류협력, 제2항은 남북 간의 군사적 긴장완화를 위한 조치들이 포함되어 있다.

과거 사례를 보면 합의도 중요하지만 그 못지않게 실천이 중요하다. 그동안 역대 정부들도 남북관계를 발전시키기 위해 나름대로 노력을 해왔고 의미 있는 합의들도 도출했다. 남북 간에는 1990년대 말 이후 금강산관광, 철도·도로 연결, 개성공단 개발 등 3대 경협사업을 비롯해서 다양한 인적왕래, 물자교역, 협력사업이 추진되었다. 그러나 법적으로 정전협정이 유효하며 군사분계선 양쪽으로 상당한 군사력이 대치하고 있는 상태에 있다 보니 불안한 평화가 유지되어 왔고, 교류협력도 가다서다 반복하는 역사를 겪어 왔다. 더구나 정권이 교체될 때마다 대북접근이 달라지면서 일관성 있는 정책추진이 이뤄지지 않음으로써 의미 있고 실효성 있는 성과를 도출하지 못했다. 교류협력은 한때 활발하게 추진된 적도 있지만 특히 평화를 증진시키는 효과를 거두지는 못했다. 그 동안의 정책추진에 있어 남북관계 발전에 가장 큰 장애요인은 북한의 핵문제였다. 한반도 문제의 본질인 비핵화 진전이

없이는 지속가능한 평화와 남북관계를 유지하기도 어려운 것이 현실이었다.

그런데 이제 4·27 판문점 선언으로 비핵화-평화정착-남북관계 발전이 선순환 될 수 있는 긍정적 계기를 맞이하게 되었다. 앞으로도 북미 간 비핵화 대화의 진전과 북미관계의 정상화가 뒷받침되어야 이런 선순환이 성공적으로 추진될 수 있을 것이다. 남북관계 발전을 위한 10·4 선언 등 최고 지도자 수준의 합의들이 도출되었지만 지속성과 연속성을 갖지 못한 이유들은 여러 가지 있겠지만 남북 간 상호존중과 신뢰의 부족, 정권교체 변수 등이 합의 파기의 배경이 된 것은 부인할 수 없을 것이다. 돌이켜보면 북한의 핵미사일 능력의 고도화는 남북관계 악화로 인해 더욱 촉진된 측면이 있다.

과거 비핵화와 평화체제 구축을 위한 북한과 미국 간의 협상 역사를 회고하면 북미 간 대화만으로 실질적인 성과를 내기는 쉽지 않았다. 양자 간의 갈등과 불신의 골이 너무 깊었기 때문이다. 따라서 핵과 평화의 핵심 당사자인 한국의 중재자 역할이 중요할 수밖에 없다. 사실 문재인 정부는 북미 간의 대화와 협상을 중재, 촉진하고 양측의 입장을 조율하는 수준을 넘어서야 한다. 문재인 정부는 능동적이고 창의적인 해법을 만들어 이를 관철시켜야 한다. 이런 접근에서 남북정상회담을 비롯한 남북대화는 대단히 중요한 요소이다. 이를 통한 남북관계의 발전은 비핵화와 평화정착 과정과 그 이후에 조성될 동북아의 새로운 질서 형성 과정에서 우리의 주도권을 유지, 강화할 수 있는 핵심 요소이기 때문이다.[1]

남북관계의 지속가능한 발전은 한반도 비핵화를 포함한 한반도의 안정과 평화에 기여하고, 동북아의 공동번영과 평화에 기초가 될 수 있다. 따라서 본 글에서는 문재인 정부의 한반도 정책을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전을 위한 양자적, 다자적 차원의 조건들을 제시하는데 초점을 맞추고자 한다. 다자적 차원의 조건을 다루는 것은 한반도 문제의 국제적 성격 때문이다. 이런 논의를 통해 문재인 정부의 한반도 정책을 보다 심층적으로 이해하고, 4·27 판문점 선언 이후 전개될 남북관계를 전망하는데도 기여하고자 한다. 우선 남북관계발전에 대한 개념적, 이론적 고찰을 간단하게 하면서 이를 통해 논의의 전제조건으로서 남북 당사자원칙의 중요성을 강조한다. 이 원칙이 지켜지지 않고서는 남북관계 발전 자체가 시작될 수 없다고 간주했다. 이 글에서는 4·27 판문점 선언의 내용을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전의 핵심 조건들을 성찰하고자 한다.

---

[1] 정욱식 외, "핵문제 해결과 한반도 평화실현을 위한 제안," 『평화네트워크 정책보고서』 (2005.02.01), p. 6.

Ⅱ. 남북관계 발전에 대한 개념적, 역사적 고찰과 당사자 원칙

이 글의 핵심 주제어인 남북관계 발전의 개념에는 특히 지속가능성이 강조된다. 이는 정권교체 시 마다 대북정책이 달라지면서, 남북관계의 발전이 일관성과 연속성을 갖고 있지 못했고 이는 대북정책의 실효성을 결정적으로 떨어뜨리는 요인으로 작용해왔기 때문이다. 따라서 이 글에서 지칭하는 개념은 지속가능한 남북관계 발전을 의미한다. 선행연구에서는 지속가능한 남북관계 발전을 위해 국내적 수용능력, 북한의 수용능력, 그리고 국제사회의 수용능력을 높여야한다고 주장한다.[2] 오래 전에 이뤄진 연구이지만 설득력이 있는 제안들을 한 것으로 평가된다. 하지만 최근 상황의 커다란 변화들을 고려하면 남북관계가 지속적으로 미래지향적으로 발전해 나가기 위한 새로운 차원의 조건들이 필요하다. 이 글에서는 논의의 수준을 다자적 차원과 남북관계 양자 차원에 초점을 맞춰 지속가능한 남북관계 발전을 위한 핵심 조건들을 제시한다.

2005년에 제정된 '남북관계 발전에 관한 법률'에서는 "남북관계의 발전은 자주·평화·민주의 원칙에 입각하여 남북공동번영과 한반도의 평화통일을 추구하는 방향으로 추진되어야"하고, "남북관계의 발전은 국민적 합의를 바탕으로 투명과 신뢰의 원칙에 따라 추진되어야 하며, 남북관계는 정치적·파당적 목적을 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다"고 명시하고 있다(제2조). 하지만 이 기본원칙은 헌법의 통일원칙을 구체화한 것으로서 국민적 합의에 따라 만들어진 통일정책의 준거임에도 불구하고, 이명박 정부 출범 이후 보수 정부 집권기간 동안 준수되지 못했다.[3] 통일은 법을 뛰어넘는 통치행위의 영역이었고, 통일정책은 집권당에 따라 쉽게 표변하였으며 정파적 목적으로 이용되기도 하였다. 남한과 북한이 체결한 합의서는 새로운 지도자에 의하여 쉽게 무시되었다. 법에 근거를 찾기 어려운 5·24 조치와 개성공단 전면중단 조치로 인하여 남북 간 합의 및 남북교류협력에 관한 법률에 따라 합법적으로 이루어지던 남북 간 협력 사업은 일시에 중단되기도 하였다.

따라서 지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 우선적으로 통일정책이 국민적

[2] 국내적 수용능력을 위한 과제로 대북정책관련 정치권과 국민들의 합의기반 마련, 우리 사회 내 갈등해소능력을, 북한의 수용능력 갈등을 위한 과제로는 지속적인 당국자간 대화와 접촉을 통한 북한 정치경제체제의 경직성 순화 등을, 그리고 국제사회의 수용능력확대를 위한 과제로 북한의 개혁개방정책과 군비축소의 적극 유도 등이 제시된 바 있다. 임강택, 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력모델』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 11~12.

[3] 통일부 정책혁신위원회, 『통일부 정책혁신보고서』 (2017.12), p. 4.

합의를 바탕으로, 법률에 근거하여 추진되는 것이 중요하다. 통일정책이 당파적으로, 지도자에 따라 변화하기보다는 헌법과 법률에 따라 일관성 있게 이루어져야 한다. 남북관계 및 통일 과정 자체가 '법치주의'에 따라 이루어지지 않는다면 통일 달성은 쉽지 않을 것이다. 남북관계는 매우 정치적이기 때문에 역설적으로 법적 통제는 더 필요하다. 법률에 근거하지 않은 초법적 통치행위로 남북관계에 관한 일정한 조치가 가능하다는 것을 인정한다면 헌법과 법률, 국회는 유명무실해지고, 정부는 통치행위라는 이름으로 무소불위의 조치를 취할 수 있게 되며, 남북관계는 정권에 따라서 중단되거나 파국에 이르는 위험에 항시 직면하게 된다. 따라서 고도의 정치적 행위인 통치행위를 인정한다고 하더라도 헌법과 법률에 근거하여야 한다.[4]

사실 남북관계 발전이라는 목표는 이전 정부들도 추구했던 것이다. 노태우 정권은 1988년 이후 북한을 대화와 교류협력의 상대로 삼아 남북관계를 발전시키려는 노력을 가속화하기 시작했다. 이는 한반도 문제의 과도한 국제화를 막고 민족 내부 문제로 풀어가려는 입장을 반영한 것이었다. 그리고 이러한 노태우 정권의 노력은 북한의 전략적 수요와 부합되면서 남북기본합의서 도출 등 일정한 성과를 가져왔다.[5] 박근혜 정부는 이른바 '한반도 신뢰프로세스'라는 대북정책을 제시하면서 그 첫 번째 목표로 남북관계 발전을 제시한 바 있다.[6] 그러면서 남북관계 발전과 관련해 "상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계를 정립하고, 호혜적인 교류협력과 남북 간 공동이익을 확대해 경제 및 사회문화공동체 건설을 추구해 나가겠다"고 다짐했다. 하지만 박근혜 정부는 북한과의 적극적인 대화를 통한 신뢰를 구축하지 못했고, 핵문제 해결을 위해 대북제재에만 집중하였다. 또한 국제공조에 과도하게 의존하면서 한반도문제의 국제화를 심화시켜 남북관계의 자율성을 크게 약화시키는 결과를 초래했다. 박근혜 정부 뿐 아니라 이전의 이명박 정부도 한반도 문제의 국제화를 추구하면서 북핵 문제는 오히려 더 악화되었다는 평가를 받고 있다.[7] 더구나 핵문제 해결을 남북관계 발전의 조건으로 만듦으로써 한반도 문제를 민족내부문제로서 다룰 수 있는 공간을 거의 상실하였다.[8]

---

[4] 위의 글, pp. 6~7.
[5] 김형기, 『남북관계변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), p. 400.
[6] 통일부, 『한반도 신뢰프로세스』 (서울: 통일부 정책협력과, 2013), p. 6.
[7] 정성장, "차기 정부의 북핵 위협관리 및 대북정책 방향," 『변화하는 한반도 정세와 북한』 (북한연구학회 춘계학술대회, 2017.04.21.), p. 166.
[8] 김형기, 『남북관계변천사』, p. 401.

그렇다면 '지속가능한' 남북관계 발전은 어떻게 달성할 수 있는 것일까. 문재인 정부는 지금까지의 남북관계 발전경험 가운데 무수한 시행착오들을 극복한다는 차원에서 과거 김대중, 노무현 정부가 추구했던 남북관계 발전방안들을 상당 부분 계승하면서도 새로운 접근을 추구하고 있는 것으로 판단된다. 김대중 정부는 핵문제 해결과 남북관계발전을 병행시킴으로써 화해협력의 남북관계로 전환하는데 성과를 거두고, 특히 남북한 당사자 해결원칙을 내걸어 남북관계의 민족내부 문제적 성격을 강화시켰다.[9] 그러나 남북관계 발전을 위한 새로운 접근이 불가피한 것은 북한 핵능력의 고도화, 주변정세의 급변 등 남북관계 추진을 위한 주변 환경이 크게 달라졌기 때문이다. 이런 상황에서는 새로운 남북관계 패러다임을 제시할 수밖에 없을 것이다. 특히 북한 핵미사일 능력의 고도화는 남북관계의 자율성을 이전보다 더 많이 좁혔고, 남북관계의 발전이 북미관계에 상당 부분 의존되는 결과를 초래하게 되었다.

그동안 문재인 정부의 적극적인 경협 재개 의지와 한반도 신경제지도와 같은 담대한 구상 등이 있었음에도 불구하고 북한의 연이은 핵미사일 도발로 인해 취해진 국제사회의 제재는 남북관계 발전을 위한 교류협력의 추동력을 거의 상실케 했다. 북한은 2006년을 기점으로 2017년 말까지 6차례나 핵실험을 감행했다. 과거에는 북한의 핵미사일 시험발사 상황 아래에서도 개성공단 사업 등 남북경협이 일정한 범위 내에서 자율성을 갖고 지속적으로 추진되었지만 2016년 이후 개성공단이 전면 중단된 현실에서는 재개의 모멘텀을 확보하기가 어려웠다. 더구나 유엔 안보리 차원의 제재결의와 미국의 독자적인 대북제재들은 북핵 국제공조라는 프레임을 만들었고, 우리도 이 프레임에서 벗어나기가 힘든 것이 현실이었다. 문재인 정부는 확고한 한미공조와 국제협력을 통한 대북 제재·압박은 충실히 이행하는 입장을 견지할 수밖에 없었다. 실제 대북제재 위반 논란이 해소되지 않는 한 대북정책 추진에 대한 대내외적 지지와 공감대를 확보할 수가 없었고, 남북교류협력의 지속가능성도 담보하기가 어려운 상황이 지속되었다.

여기서 주목할 대목은 이런 열악한 상황아래에서도 문재인 정부는 출범 이후 일관성 있게 비핵화와 남북관계 발전을 병행 추진하겠다는 정책적 기조를 유지해왔고, 그 결과 판문점 선언 도출이라는 커다란 성과를 얻게 되었다는 점이다. 이는 진정한 남북관계 발전을 위해서는 남북한이 당사자로서 주인의식을 갖고 있어야

[9] 위의 책, p. 401.

비핵화-평화정착 등의 현안들을 보다 주도적으로 협의하면서 긍정적 결과를 가져올 수 있음을 강하게 시사한다. 특히 한반도 문제와 북핵 문제가 미국과 중국 간 경쟁관계 속에서 표류하지 않도록 주의할 필요가 있었으며, 동시에 북미 간 또는 남북 간 문제를 주도적으로 관리할 필요가 있었다.[10] 다행히 문재인 정부는 확고한 당사자 원칙에 기반해 남북대화를 중심으로 북미대화를 동시에 견인하는 중재자 역할을 성공적으로 수행하고 있다. 한반도 평화프로세스는 평화중재에서 시작되어야 한다. 핵심 당사자인 한국이 주도하고, 여기에 관련 당사국들의 인식공유와 협력을 이끌어 내야 한다.

문재인 정부는 2018년 1월 9일 개최된 남북고위급회담에서 남북관계에서 제기되는 모든 문제들을 우리 민족이 한반도 문제의 당사자로서 대화와 협상을 통하여 해결해 나가기로 뜻을 모았다. 4·27 판문점 선언에서도 이런 원칙은 재확인되었다. 문재인 정부는 기본적으로 남북 간에 대화와 교류를 통해 기본적인 신뢰관계가 구축되어야 북핵문제 해결을 위한 다자 대화에서도 우리가 주도적으로 미국, 중국 등 주변국들의 협조를 이끌어 낼 수 있다고 인식하고 있다. 사실 우리는 과거 남북대화가 활발할 때 북핵문제의 진전을 이루고, 한반도 상황도 안정적으로 관리하였던 역사적 경험을 가지고 있다. 북한이 미사일 발사시험을 유예하거나 핵실험 중단을 천명했던 시기는 예외 없이 남북관계가 발전되는 시기였다. 이때 북미, 북일 간 대화도 촉진되었고, 동북아 다자외교도 활발했다.[11] 문재인-김정은 남북정상회담을 전후해 남북관계가 급진전되면서 지금 유사한 현상이 벌어지고 있음은 한반도 문제에서의 당사자 원칙 혹은 주인의식의 중요성을 잘 인식케 해주고 있다. 따라서 당사자 원칙은 지속가능한 남북관계 발전의 전제조건이라 할 수 있다.

Ⅲ. 남북관계 발전을 위한 다자적 차원의 조건

1. 비핵화 진전과 평화체제 수립

지속가능한 남북관계 발전을 위한 최우선 조건은 한반도의 비핵화이다. 비핵화는 기본적으로 북한과 미국 간 대화를 통해서 해결해야 할 과제이면서도, 한국을

[10] 서울대 통일평화연구원, 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』 (서울대학교 평화통일연구원 특별보고서, 2017.06.25.), p. 7.
[11] 임을출 외, 『평화가 먼저다』 (서울: 민주평화통일자문회의, 2017), p. 127.

비롯한 중국, 러시아, 일본 등의 공통된 관심사이기도 하다. 문재인 대통령은 신베를린 선언에서 “완전하고 검증가능하며 불가역적인 한반도 비핵화는 국제사회의 일치된 요구이자 한반도 비핵화를 위한 절대 조건”이라고 밝힌 바 있다.[12] 북핵 문제는 ‘한반도가 직면한 가장 큰 도전과제’인 것이다. 문 대통령은 북한이 비핵화의 길을 선택하면 국제사회와 함께 ‘더 밝은 미래’를 제공하겠다는 입장을 수차례 밝혀왔다. 비핵화는 한반도 관련 모든 이슈의 출발점으로서, 일종의 ‘고르디우스의 매듭’(복잡한 문제를 단번에 풀어내는 묘수를 의미)과 같다. 더 큰 고리를 끊어버림으로써 나머지 문제가 자동으로 불리는 방식으로 가기를 기대하는 것이다. 비핵화 진전은 평화체제 구축의 본격적인 논의를 가능하게 하고, 이런 환경조성은 지속가능한 남북관계 발전의 핵심 조건이라 할 수 있는 것이다.

그래서 문재인 정부는 비핵화를 대북정책의 최우선 순위에 올려놓았다. 문 대통령은 2017년 7월 6일 이른바 신베를린 선언에서 “핵 문제와 평화협정을 포함해 남북한의 모든 관심사를 대화 테이블에 올려놓고 한반도 평화와 남북협력을 위한 논의를 할 수 있다”고 밝혔다. 그는 특히 "국제사회와 함께 완전한 북핵 폐기와 평화체제 구축, 북한의 안보·경제적 우려 해소, 북미관계 및 북일관계 개선 등 한반도와 동북아 현안을 포괄적으로 해결해 나가겠다"며 "북핵문제와 평화체제에 대한 포괄적 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 체결을 추진하겠다"고 청사진을 제시했다.[13]

이런 맥락에서 보면 4·27 판문점 선언은 지속가능한 남북관계 발전을 위한 핵심 장애물을 없애는 데 의미 있는 기여를 한 것으로 평가할 수 있다. 이 선언에서 남과 북은 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를 실현한다는 공동의 목표를 확인하였다. 남과 북은 북측이 취하고 있는 주동적인 조치들이 한반도 비핵화를 위해 의의 있고 중대한 조치라는데 인식을 같이하고 앞으로 각기 자기의 책임과 역할을 다하기로 하였다. 여기서 말하는 북측의 주동적인 조치들은 핵미사일 시험발사 중단(모라토리움) 선언, 경제·핵개발 병진노선 포기, 핵실험장 폐기 선언 등을 지칭한다. 또한 남과 북은 한반도 비핵화를 위한 국제사회의 지지와 협력을 위해 적극 노력해 나가기로 하였다. 과거 남북한대화의 각종 합의문을 통해 비핵화 또는 핵문제의 해결이 언급된 적은 여러 차례 있었지만 정상회담 합의문을 통해 비핵화를 명시적으로 언급한 것은 이번이 처음이다. 따라서 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도를

[12] “신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설,” (청와대 보도자료, 2017.07.06.).
[13] 위의 자료.

실현한다는 공동의 목표를 확인한 것은 비핵화의 목표, 수준과 범위를 처음으로 명시했다는 점에서 진일보한 합의로 평가할 수 있다.[14]

이제 비핵화 문제를 놓고 남북 정상이 큰 틀의 진전된 합의를 도출했기 때문에 한반도의 항구적 평화정착을 목표로 하는 '평화체제' 논의도 본격적으로 추진할 수 있게 되었다. 판문점 선언의 제3조는 남과 북은 한반도의 항구적이며 공고한 평화체제 구축을 위하여 적극 협력해 나갈 것이라고 명기하고 있고, 남북한 정상은 한반도에서 비정상적인 현재의 정전상태를 종식시키고 확고한 평화체제를 수립하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 역사적 과제라고 규정했다. 제3조 제3항에서는 남과 북은 정전협정체결 65년이 되는 올해에 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자회담 개최를 적극 추진해 나가기로 합의하였다. 이는 6·25 종전선언과 정전협정을 대체하는 평화협정 체결 문제를 포함해 한반도 평화와 안정을 구축하는 다자간 합의 시스템을 만들자는 의미로 해석된다.

비핵화와 평화체제 문제에서 의미 있는 합의가 이뤄진다면 남북관계를 획기적으로 발전시키기 위한 방안들이 자연스럽게 논의될 것이다. 남북관계 발전을 위한 주요 합의 사항들을 포함하고 있는 판문점 선언의 제1조 6개항은 비핵화의 진전과 연동되어 생명력을 갖게 될 것이다.[15] 무엇보다 비핵화 진전은 지속가능한 남북관계의 토대 가운데 하나인 교류협력의 본격적인 추진을 가능하게 한다는 점에서 중요하다. 지금까지는 북핵 문제가 전면화된 상황에서 이와 무관하게 남북관계 발전, 나아가 남북경협을 추진하는 것은 거의 불가능했다. 즉 한반도의 정치·군사 문제가 전면화된 상태에서 남북관계가 교류협력을 통해 독자적인 영역을 구축해나가기가 힘든 것이 현실이었다. 과거 북핵 문제와 분리해 남북교류협력을 추진한 경험이 있으나 이는 지속가능하지 않았다. 물론 국제사회의 제재가 완화되지 않은 조건에서는 인도적 지원, 사회문화 교류가 추진될 수도 있지만 이는 일시적, 잠정적으로 가능할 뿐이다. 무엇보다 북한 핵보유에 따른 국제사회의 고강도 제재는 북한과의 인도적 차원의 교류협력마저 거의 불가능하게 만들었다. 결국 남북관계와 북핵 문제가 상호 선순환적으로 진전되는 과정에서 교류협력 재개 문제도 논의될 수 있

[14] 성기영, "2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망," (통일연구원 Online Series CO 18-11, 2018. 04.29.), p. 2.

[15] 고위급 대화를 비롯한 각 분야의 대화와 협상(제2항), 남북공동연락사무소 설치(제3항), 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉 활성화(제4항), 이산가족친척상봉(제5항), 10·4 선언 합의된 사업 이행 및 동해선, 경의선 철도도로 연결과 현대화(제6항).

는 것이다.[16]

한반도 정세에서 가장 중요한 이슈인 비핵화 문제에서 남북 정상, 북미 정상이 접점을 찾는다면 남북관계 발전은 지속가능성을 높힐 수 있다. 북핵 문제와 평화체제에 대한 포괄적 접근으로 완전한 비핵화와 함께 평화협정 해결을 추진할 수 있다. 문재인 정부는 외국(우크라이나, 리비아, 이란)의 비핵화 사례와 북미 간의 기존 핵합의(제네바 기본합의서, 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의) 사례의 교훈을 토대로 새로운 창의적인 한국형 해법을 모색해 왔다. 한반도에 항구적 평화구조를 정착시키기 위해서는 종전선언과 함께 관련국이 참여하는 한반도 평화협정을 체결해야 한다. 판문점 선언은 관련 당사국들이 참여하는 '평화협정'을 체결하여, 상호 적대적인 상황에 있는 적대관계들을 평화와 협력의 관계로 전환시키고 항구적으로 지속되는 평화를 만들기 위한 남북 정상들의 의지와 구상을 담고 있는 것이다. 남북정상회담에서 포괄적 합의를 이룬 뒤 북미정상회담에서 일괄적 타결을 시도하고, 추후 재개될 비핵화 다자회담에서 단계적 이행을 추진하는 것이 바람직할 것이다.[17] 만약 이같은 비핵화 프로세스가 순조롭게 추진된다면 남북관계를 크게 발전시킬 수 있는 조건이 갖춰지는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

2. 다자간 안보 및 경제협력체제의 구축

지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 국제사회와의 협력이 수반되어야 한다. 한반도와 동북아에 평화의 질서가 구축되어, 이 질서 안에서 남북관계가 발전될 때 지속가능성이 제고될 수 있다. 동북아 냉전구조의 일부인 미국, 일본과 북한의 적대관계 청산, 즉 국교정상화는 역내 다자안보협력을 향한 주요한 해결과제이다.[18] 국제사회와 보조를 맞추고 때로는 국제사회를 설득해서 튼튼한 안보를 확보하고, 남북관계에 대한 지지를 보장받을 수 있다면 훨씬 안정적인 남북관계를 발전시킬 수 있다. 김대중 및 노무현 정부에서도 한반도 평화를 정착시키기 위한 국제협

[16] 개성공단 입주기업들의 방북 신청과 관련해 백태현 통일부 대변인은 개성공단 재가동과 관련해서는 "정부의 입장이 변함이 없다"면서 "남북관계와 북핵문제가 상호 선순환적으로 진전되는 과정에서 개성공단 재개 문제도 논의될 수 있을 것으로 생각한다"고 말했다. 2018년 3월 12일 통일부 정례브리핑, 통일부 UniTV, 〈http://unitv.unikorea.go.kr/web/unitv_vod_view.html?n=4449&m=2&s=&p=4&search_type=&search_word=〉 (검색일: 2018.04.20.).

[17] 조성렬, "한반도 비핵화와 평화정착 로드맵: 한국형 해법의 모색," 『2018 남북정상회담과 한반도냉전구조 해체전략』, (세종국가전략포럼, 2018.04.12.), p. 39.

[18] 서울대 통일평화연구원, 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』, p. 41.

력이 추진된 바 있다. 그 대표적인 사례가 6자회담이다. 북핵문제 원칙과 방향을 담은 9·19공동성명(2005년), 2·13 합의(2007년)도 채택했고, 북미관계, 북일관계에도 진전이 있었다.[19] 9·19 공동성명이 나온 2005년부터 2008년 말까지 전개되었던 비핵화 대화과정은 관련국들의 정치, 군사, 경제적 상응조치들을 적절하게 연계시켜 이행하고, 비핵화 진전에 따라 북미, 북일관계 정상화, 대북 경제협력, 한반도 평화체제, 동북아 안보협력 등에 관한 실무협의를 추진하는 것이었다.[20]

문재인 정부도 한반도 비핵화는 미국, 중국, 러시아, 일본 등 주변국가와 함께 협력해야만 달성가능하다는 명확한 인식을 갖고 있다. 핵문제 해결을 위한 6자회담에서도 참가국들은 핵무기 및 핵 위협이 없는 한반도의 평화와 안전을 확보하기 위해 북한이 모든 핵무기 프로그램을 검증 가능한 방식으로 폐기하고 미국 등 다른 참가국들은 북한의 안보적, 경제적 우려를 해소하기 위해 노력해야 한다는 점에 동의한 바 있다.[21] 또한 한반도와 동북아의 안전과 평화를 증진시키기 위해서는 구체적이면서 포괄적인 문제 해결이 필요하다는 점에 인식을 같이 했다.

나아가 지속가능한 남북관계 발전을 강화하기 위해서는 한반도 주변국가들이 참여하는 평화의 제도화가 필요하다. 정책의 범위를 한반도에 한정하지 않고, 동북아 이웃국가와 국제사회까지 포괄해야 하는 이유다. 문재인 정부는 우리 민족의 이익을 넘어, 주변국과 국제사회 모두에게 이익이 되는 협력을 증진시킴으로써, 한반도와 동북아, 나아가 세계의 평화와 번영을 촉진시키고자 한다. 사실 이런 인식은 노무현 정부때도 강조되었던 것이기도 하다. 당시 노무현 정부는 평화번영정책을 추진하면서 그 주요 특징으로 한반도에서 동북아로 시야를 넓힘으로써 '동북아 속의 한반도'의 위상과 발전 가능성에 대한 명확한 인식을 제고했다. 남북관계 개선 및 한반도 평화의 당위성을 동북아를 중심으로 한 국제사회의 평화와 번영의 관점으로 확대한 것이다.[22] 문재인 정부의 대북정책은 '문재인 정부의 한반도정책'으로 불린다. 한반도라는 수식어는 기존의 남북관계를 뛰어 넘는 중립적 표현으로 해석되고 있다. 즉 대륙, 유라시아와의 협력을 고려한 남북교류협력을 추진해야 한다는 의지를 내포하고 있다. 남북간, 동북아 국가들 간 상호 경제적 협력관계를 형성해나감으로써 북핵문제 해결은 물론 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 다자

---

[19] "신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설."
[20] 서울대 통일평화연구원, 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』, p. 26.
[21] 9·19 공동성명, 2·13 합의.
[22] 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (서울: 통일부, 2003), p. 19.

간 안보협력을 증진시키는데 기여하고자 하는 것이다.[23]

이런 맥락에서 보면 남북관계 발전은 다자간 안보, 경제협력이 수반될 때 더욱 높은 수준의 지속가능성을 확보할 수 있게 된다. 북한의 비핵화가 차질 없이, 더구나 불가역적으로 추진되고 이행되기 위해서는 체제안전과 경제적 기회제공이 상호 연계되어 추진되어야 한다. 비핵화 진전과 동시에 북한의 역내 및 세계 경제로의 편입은 남북관계의 지속가능성을 크게 높일 수 있다. 또한 이런 과정은 남북관계 차원뿐 아니라 동북아 차원에서 추진될 필요가 있다. 문재인 대통령도 남북정상회담을 추진하는 과정에서 국제협력을 강조해왔다. 그는 4월 19일 47개 언론사 사장들과 만나 "궁극의 목적은 남북의 공동번영"이라면서도 "북미 관계 발전, 북일 관계 발전, 다 이렇게 함께 가야 되는 것이고, 아마도 중국까지도 지지하면서 동참해야만 가능할 것"이라고 말하고 북한의 경제개발도 "남북 간에 협력한다는 차원을 넘어서서 국제적인 참여"가 이루어져야 현실성이 있을 것이라고 국제적 협력을 강조했다.[24]

문재인 정부는 남북한을 넘어, 중국· 러시아 등 동북아 이웃국가와 경제적으로 연결되는 다양한 분야의 협력 사업을 통해 한반도와 동북아에 평화와 번영의 새로운 경제 질서를 창출하고자 한다. 우선 관련국과 실현 가능한 협력 사업을 추진해 나가고, 북핵문제에 전환점이 마련되면 북한도 참여할 수 있도록 한다는 방침이다. 이는 '한반도 신경제지도'와 '신북방경제'라는 비전과 정책을 통해 구체화되었다. 한 축에서 동북아 경제공동체의 바탕을 다져나가고, 다른 한 축에서 다자간 안보협력을 구현할 때, 동북아의 진정한 평화와 번영을 시작할 수 있다. 문재인 대통령은 신베를린 선언에서 이렇게 밝혔다. "북핵문제가 진전되고 적절한 여건이 조성되면 한반도의 경제지도를 새롭게 그려 나가겠습니다. 군사분계선으로 단절된 남북을 경제벨트로 새롭게 잇고, 남북이 함께 번영하는 경제공동체를 이룰 것입니다. 남과 북은 대륙과 해양을 잇는 교량국가로 공동번영할 것입니다. 그때 세계는 평화의 경제, 공동번영의 새로운 경제모델을 보게 될 것입니다."[25] 비핵화 과정에서 안보뿐 아니라 경제영역에서 다자간 협력체제가 구축되면 북한의 비핵화는 불가역적으로 추진될 수밖에 없을 것이고, 이는 남북관계 발전의 지속가능성을 제고하게 될 것이다.

---

[23] 통일부, 『문재인의 한반도 정책』 (서울: 통일부, 2003), p. 20.
[24] 문재인 대통령의 언론사 사장단 초청 간담회 발언, "종전선언 거쳐 평화협정 체결로 나가야," 『통일뉴스』, 2018년 4월 19일.
[25] "신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설."

Ⅳ. 남북관계 발전을 위한 양자적 차원의 조건

1. 평화공존의 제도화와 상호존중의 문화 정착

지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 우선적으로 남북한 양자적 차원에서 평화공존이 이뤄져야 한다. 통일은 쌍방이 공존공영하면서 민족공동체를 회복해 나가는 과정이다. 통일은 평화가 정착되면 언젠간 남북합의에 의해 자연스럽게 이뤄질 것이다.[26] 평화는 통일을 전제로 한 것이고 통일은 평화의 결과물이라는 데 대한 남북한의 인식이 확고하게 자리 잡을 경우 남북관계도 더욱 빠르게 발전할 수 있다.[27] 통일이라는 현상변경을 추구하기 보다는 정치·군사적으로 적대와 대립의 관계를 완화시키고 다방면에서 교류와 협력을 늘려 상대방이 평화 파괴적 행위를 하지 않도록 만드는 것이 중요하다.[28] 그래서 우선은 평화의 토대 위에서 남북관계 발전이 이뤄져야 한다. 남북 간 평화를 제도화하여 서로에게 위협받지 않고 함께 살아가면, 민족동질성과 공동체 의식을 회복하고, 평화적으로 통일을 이룰 수 있다. 평화 없이는 안보도 경제도 보장할 수 없는 만큼, 문재인 정부는 '평화 공존'을 우리가 최우선으로 만들어가야 할 과제이자 비전으로 제시하고 있다. '평화 공존'은 남과 북 주민 모두가 핵과 전쟁의 공포에서 벗어나 온전한 일상이 보장되고 지속되는 것을 의미한다.[29]

'평화 공존'은 그 자체가 평화통일로 나아가는 과정이다. 평화를 중시하는 현 정부의 대북정책 방향은 문재인 대통령의 2017년 7월 6일 독일 쾨르버재단 초청 연설 내용을 통해서 재확인할 수 있다. 문 대통령은"우리가 추구하는 것은 오직 평화입니다. 평화로운 한반도는 핵과 전쟁의 위협이 없는 한반도입니다. 남과 북이 서로를 인정하고 존중하며, 함께 잘 사는 한반도"라고 밝혔다. 문재인 정부는 남북이 공존공영하며 민족공동체를 회복하는 '과정으로서의 자연스러운 통일'을 추구하고 있다. 남과 북의 주민 모두가 나 자신은 물론, 미래 세대를 위해 통일이 필요하다는 인식을 갖도록 여건을 조성하고자 한다. 남북 모든 구성원들이 합의하는 평화적· 민주적 방식의 통일을 지향하고 있다. 문재인 대통령의 인식은 평화로운 한반도로 가는 길은 '6·15 공동선언'과 '10·4 정상선언'으로 돌아가는 것이라

---

[26] 위의 자료.
[27] 김형기, 『남북관계변천사』, p. 398.
[28] 위의 책, p. 395.
[29] 통일부, 『문재인의 한반도 정책』, p. 6.

고 천명했다. 사실 남과 북은 두 선언을 통해 남북문제의 주인이 우리 민족임을 천명했고 한반도에서 긴장완화와 평화보장을 위한 긴밀한 협력을 약속했다. 경제 분야를 비롯한 사회 각 분야의 협력사업을 통해 남북이 공동번영의 길로 나아가자고 약속했다. 실제 문재인 대통령의 이런 인식은 4·27 판문점 선언의 제1조 제6항에서 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가기로 합의하면서 구체화되었다.

이처럼 지속가능한 남북관계 발전의 토대는 기존 합의를 존중하고, 약속한 것은 반드시 지키는 관례를 정착시키는 것이 중요하다. 문재인 정부는 이를 위해 역대 정부의 대북정책을 존중하고, 계승할 부분은 더욱 발전시켜 나가겠다는 다짐을 하고 있다. 국민적 합의를 바탕으로 △통일국민협약(국내적 측면), △남북기본협정(남북관계 측면), △한반도 평화협정(국제적 측면)을 체결하여, 제도적으로 뒷받침되는 지속가능한 남북관계를 정립하려 한다.[30] 우선 문재인 정부는 국민적 합의에 기반한 '통일국민협약'을 추진하여 지속 가능하고 일관성 있는 대북정책 추진 여건을 조성할 계획이다. 통일문제와 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등을 해소하고 국민적 공감대를 형성해 나가는 것은 매우 중요하다. 이를 바탕으로 통일·대북정책의 일관성과 지속성을 확보할 수 있기 때문이다. 국민 참여와 소통을 통해 통일문제, 대북정책에 대한 국민적 공감대를 넓히고 합의를 이뤄내는 일은 우리 사회 내 '서로 다름'을 인정하고 존중하는 가운데, 공통분모를 더 넓혀감으로써 논쟁과 갈등을 극복해 나가는 과정이기도 하다.

문재인 정부는 남북 간 합의를 법제화하고 '남북기본협정'을 체결함으로써 정부가 바뀌어도 약속이 지켜지는 남북관계를 정립하고자 한다. 남북 간 합의를 법제화하여 지속적인 남북관계 발전을 위한 기본 자산이 되도록 하고, 변화된 환경에 맞는 '남북기본협정'을 체결하여 북한도 합의를 존중하고 이행하는 여건을 만들어 나가겠다는 것이다. 국민적 합의를 바탕으로 남북 간 합의를 법제화하여, 평화통일을 위한 제도적 자산으로 만드는 것은 중요하다. 역대 정권에서 추진한 남북 합의는 정권이 바뀌어도 반드시 존중되어야 하는 중요한 자산이기 때문이다. 문재인 정부는 역대 정권의 남북 합의를 남북이 함께 되돌아가야 할 원칙으로 간주하고 있다. 상호 존중·화해 협력·신뢰 증진 등 남북 간 합의의 기본정신을 계승하고 발전시키는 것은 남북관계가 지속적으로 발전할 수 있는 핵심 토대이다. 그래서 7·4 남북공

[30] 위의 책, p. 26.

동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 정상선언 등 기존 남북 간 합의는 역대 정부가 남북관계 발전을 위해 오랜 시간에 걸쳐 어렵게 만들어낸 노력의 결실로, 존중되고 지켜져야 한다. 문재인 정부는 2018년 1월 9일 개최된 남북고위급회담에서 합의된 공동보도문 제3항에 기존 남북선언들은 존중되어야 한다는 점을 담았고, 4·27 판문점 선언에서도 이를 재확인했다.

지속가능한 남북관계 발전은 상호존중과 신뢰관계 구축 없이는 불가능하다. 독일 통일의 과정은 상호 존중에 바탕을 둔 대화와 협력의 과정이 얼마나 중요한지를 잘 보여주고 있다. 독일 국민들은 이 과정에서 축적된 신뢰를 바탕으로 스스로 통일을 결정할 수 있었던 것이다.[31] 상호존중은 정치적 신뢰구축의 과정이기도 하다. 정치적 신뢰구축은 군사적 신뢰구축보다 더 포괄적인 문제로 앞서 추진되어야 한다. 정치적 신뢰구축을 위해서는 우선 북한의 체제와 주권, 국가수반의 권위, 진지한 대화상대로의 자격 등 그 실체를 인정해야 한다. 인정은 동조나 지지가 아니라 다름에 대한 이해를 의미하며, 문제의 합리적 해결의 출발점이 된다.[32]

지난 수십 년 동안 남북 간, 북미 간 협상을 지켜보았던 이문항 전 유엔사령부 특별고문은 정전협정 때문에 전쟁이 방지되었다고 생각하면 큰 오산이라고 지적한 바 있다. 즉 남북 간 상호불가침을 선언하고 합의서에 서명한다고 해서 평화체제가 만들어진다고 생각하는 것은 너무나 단순한 사고방식이라는 것이다. 하나의 조약, 합의 또는 선언은 언제라도 일방에 의해 깨질 수 있고, 실제 이런 사례는 무수히 많았다. 결국 남북 간의 선언, 합의 등은 반드시 신뢰구축이 선행되어야 하며, 힘의 뒷받침이 있어야 유지될 수 있는 것이다.[33] 선행연구들도 한결같이 남북관계와 북미관계에서 '합의-파기'의 갈등이 반복되는 이유는 관계발전과 평화정착을 위한 외교적 합의가 없어서가 아니라, 두 행위자 사이에 신뢰가 부족하기 때문이라고 지적한다.[34]

신뢰구축을 위해서는 다양한 접근을 추구할 수 있을 것이다. 그 중 가장 중요한 것은 상대방 체제를 인정(recognition)하고 존중(respect)하는 것이다. 이런 문제의식에 따라 노무현 대통령은 김정일 국방위원장을 만나 10·4 선언하면서 제2

---

31 "신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설."

32 문장렬, "남북 정치군사적 신뢰구축방안," 『2018 남북정상회담과 한반도냉전구조 해체전략』 (세종국가전략포럼, 2018.04.12.), p. 55.

33 이문항, 『JSA-판문점(1953~1994)』 (서울: 소화, 2001), p. 243.

34 박인휘, "한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안," 『통일정책연구』, 제22권 1호 (2013), p. 31.

항에서 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다. 그리고 남과 북은 내부문제에 간섭하지 않겠다는 약속도 했다.[35] 또한 문재인 정부는 이른바 '3-No' 즉, 북한 붕괴 불원, 흡수통일 및 인위적 통일 불추구 입장을 통해 남과 북이 서로를 존중하고 협력하면서, '함께 잘 사는 한반도'를 만들어 나가겠다는 의지를 밝혔다. 남과 북이 서로의 다름을 인정하고 공동의 이익을 위해 협력할 때, 진정한 '평화와 번영의 한반도'를 달성할 수 있다는 것이다. 문재인 정부는 이러한 상호 존중의 정신을 바탕으로 남북 대화를 재개하고 서로에게 도움이 되는 교류협력을 확대해 나감으로써, 남북관계를 복원하고 한반도 평화를 실현시켜 나가고자 한다. 그래서 한반도 비핵화도 북한체제의 안전을 보장하는 방식으로 추진하겠다는 입장을 견지하고 있다.[36] 사실 문재인 정부의 '3-No'는 1989년 이래 역대 정부의 공식 통일방안인 민족공동체 통일방안의 기본정신을 따르고 있다. 민족공동체 통일방안은 남북한이 '화해협력 단계'와 '남북연합 단계'를 거쳐 최종적으로 1민족, 1국가, 1체제의 '통일국가'를 수립하는 "단계적·점진적 방식의 통일"을 추구한다. '3-No' 역시 북한을 화해협력의 대상으로 존중하면서, 궁극적으로 남북간 합의에 따른 평화통일을 지향하고 있다.[37]

남북한의 신뢰를 유지하고 발전시키기 위한 가장 효과적인 장치는 최고지도자 간의 회담을 정례화하는 것이다. 지도자 간의 개인적, 인간적 신뢰를 돈독히 하는 것은 매우 중요하다.[38] 특히 북한체제의 특성상 최고 지고지도자와의 신뢰는 정치군사적 현안을 논의하고 해결하는 과정에서 실효성을 보장할 수 있는 최선의 장치라 할 수 있다. 같은 맥락에서 2017년 3월 5~6일 문재인 대통령의 대북특별사절단이 김정은 국무위원장을 만나 3차 남북정상회담 개최와 군사적 긴장완화와 긴밀한 협의를 위해 정상간 직통전화(Hot Line)을 설치하기로 합의한 것은 지속가능한 남북관계 발전의 핵심 토대가 마련된 것으로 평가할 수 있다.[39]

남북 정상회담 정례화는 문재인 정부가 내세운 '한반도 운전자론'의 핵심 요소다. 지난 3월 5~6일 문재인 대통령의 대북특별사절단이 남북 모두에게 부담이 덜한 판문점으로 회담 장소를 결정한 것도 실무형 정상회담 정례화의 초석을 놓기

---

[35] "남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언," (통일부 보도자료, 2007.10.04.).
[36] "신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설."
[37] 통일부, 『문재인의 한반도 정책』, p. 6.
[38] 문장렬, "남북 정치군사적 신뢰구축방안," p. 55.
[39] "특사 방북 결과 언론발표문 전문," (2018.03.06.).

위한 조치로 해석된다. 남북관계 발전을 위해서라도 당일치기 형태로 대통령 임기 중에 여러 차례 정상회담을 개최할 수 있게 되는 것이다. 3월 29일 두 번째 열린 남북 고위급회담에서 나온 공동보도문은 4월 27일 열릴 문재인 대통령과 김정은 노동당 위원장의 만남의 공식 명칭을 '2018 남북 정상회담'이라고 적시했다. 2000년 1차, 2007년 2차에 이어 '3차 남북 정상회담'이라고 명명하는 대신 연도를 넣은 것이다. 정상회담에는 차수(次數)를 붙이지 않는다는 점을 감안해 올해 열리는 회담으로 이를 붙인 것인데, 여기엔 남북 정상회담을 수시로 열고 정례화하겠다는 정부의 의도가 담겨 있다. 남북 정상회담을 '이벤트'가 아니라 정기적으로 열게 되기를 바라는 뜻이기도 했다.[40] 그래서 4·27 판문점 선언을 통해 양 정상은 정기적인 회담과 직통전화를 통하여 민족의 중대사를 수시로 진지하게 논의하고 신뢰를 굳건히 하며, 남북관계의 지속적인 발전과 한반도의 평화와 번영, 통일을 향한 좋은 흐름을 더욱 확대해 나가기 위하여 함께 노력하기로 하였다. 차기 정상회담을 올해 가을 평양에서 개최하는 데 합의함으로 양 정상 간의 지속적인 대화 모멘텀을 확보했고, 남북 최고지도자 간 형성된 신뢰를 바탕으로 정례적 만남과 직통전화를 통해 소통하게 됨으로써, 그 동안 풀기 어려웠던 현안 해결도 기대할 수 있게 되었다.[41]

2. 교류협력의 일관성 유지

경제, 사회문화, 인도적 지원 등 다양한 분야에서의 민간 교류협력은 지속가능한 남북관계 발전을 추동하는 중요한 동력이므로, 민간의 교류협력은 자율성에 기초하여 지속적으로 추진될 필요가 있다. 그런데 한반도의 정치·군사적 상황 악화와 5·24 조치 등에 의하여 민간 차원의 교류협력이 대폭 제한되었으며 결국 중단되기에 이르렀다.[42] 비핵화와 한반도 평화체제 구축이 상호 시너지 효과를 내기 위해서는 다방면에 걸친 남북관계 개선과 병행해서 추진해야 한다. 평화체제의 실효성을 확보하기 위해서는 남북 간 정치군사적 신뢰와 함께 경제협력과 사회문화적 교류가 동시에 이뤄져야 하는 것이다.[43] 동서독의 시민들은 다양한 분야에서 교류협력을 추진했고, 양측 정부는 이를 제도적으로 보장했다. 비정치적인 민간교류가 정치

---

[40] "공식명칭은 3차 아닌 2018 남북 정상회담," 『중앙일보』, 2018년 3월 30일.
[41] "2018 남북정상회담 결과 설명자료," (남북정상회담준비위원회, 2018.04.27.), p. 2.
[42] 통일부 정책혁신위원회, 『통일부 정책혁신보고서』, p. 3.
[43] 경남대 극동문제연구소편, 『북핵, 오늘과 내일』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2016), p. 175.

이념의 빗장을 풀었고 양측 국민들의 닫힌 마음을 열어 나갔다.[44]

문재인 대통령은 '신베를린 선언'에서 한반도의 군사적 긴장을 완화하고 남북 간 무너진 신뢰를 회복하기 위한 교류와 대화를 모색하겠다고 밝혀왔다. 그는 연설에서 비정치적 교류협력 사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진해 나가겠다고 강조했다. 그리고 남북한의 교류협력 사업은 한반도 모든 구성원의 고통을 치유하고 화합을 이루는 과정이자 안으로부터의 평화를 만들어 가는 일이라고 밝혔다.[45] 영유아 등 북한 취약계층에 대한 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속 추진하겠다는 의지도 꾸준하게 밝혔다. 문재인 정부는 특히 분단으로 고통받는 이산가족 문제는 어떠한 정치적 고려보다 우선하여 해결하겠다는 입장을 견지해왔다. 이런 노력의 결과로 나타난 것이 판문점 선언 제1항 제4조, 제5조의 합의 사항들이다. 즉 남북 정상은 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류, 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였고, 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북적십자회담을 개최하여 이산가족·친척 상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해나가기로 하였다.

경제협력과 관련해, 문재인 정부는 남북 간 '상호 신뢰'와 '호혜성'에 기반한 경제협력을 증진시켜, 우리 경제의 새로운 활로를 확보하고 북한의 변화와 북한 주민의 삶을 실질적으로 개선하고자 한다. 이를 통해 남북한 공동 번영의 경제적 토대가 마련되고, 경제통합의 기반을 다져나갈 수 있을 것으로 본다. 문재인 대통령은 4월 27일 김정은 국무위원장과의 회담에서 남북경협과 관련한 핵심 국정과제인 한반도 신경제지도 구상이 담긴 책자와 프레젠테이션 영상을 전달했다. 사실 한반도 신경제지도는 지난 2007년에 남북 정상 간에 합의한 10·4 선언만 실천하기만 해도 동력을 확보할 수 있다.[46] 10·4 선언 제5항에 포함된 남북경협 의제들이 현실에 맞게 재검토되고 실천될 수 있다면 획기적인 남북관계 발전을 기대할 수 있게 된다.[47] 실제 남북한 정상은 판문점 선언 제1조 제6항에서 남과 북은 민족경제의 균형

---

44 "신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설."

45 위의 연설문.

46 이는 문 대통령이 신베를린 선언에서도 강조한 내용이다.

47 남북관계발전과 평화번영을 위한 선언(10·4 선언) 제5항. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다. 남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다. 남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지

적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가기로 합의했다.

기존 합의들은 정권교체에 따라 제대로 이행되지 못했다. 특히 지난 이명박·박근혜 보수 정부들은 대북 인도적 지원의 경우 '정치·군사적 상황과 구분하여 지속하겠다'라는 정부차원의 발표에도 불구하고 실제적으로는 민간단체의 대북접촉은 물론 긴급구호까지 제한하였다. 5·24 조치 이후 대북 교역이 중단된 상황에서 개성공단까지 폐쇄되면서 기업들의 피해는 확대되었고 남북 간 경제협력 생태계는 고사상태에 이르렀다.[48] 이로 인해 남북관계 발전을 위한 기반은 붕괴되었다. 특히 인도적 차원의 대북 지원은 북한 주민의 생존권과 관련된 문제이므로, 남북관계의 변동 또는 악화와는 별개로 지속적으로 추진될 필요가 있었다. 인도적 지원은 사상적·정치적 고려를 엄격히 배제하고 인류 보편적 가치에 의거해 중립적으로 결정·집행돼야 한다는 것은 국제사회가 인정하는 원칙이다. 그러나 그간의 대북정책은 이러한 인도 지원의 중립성 원칙을 훼손하여 정치·군사적 상황과 연계되었다.[49]

그래서 문재인 정부는 특히 교류협력사업의 일관성을 중시하는 입장을 강조하고 있다. 문재인 대통령은 신베를린 선언에서 비정치적 교류협력사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관을 갖고 추진하겠다고 강조했다. 문재인 대통령은 민간차원의 교류는 당국간 교류에 앞서 남북 간 긴장완화와 동질성 회복에 기여해왔기 때문에 다양한 분야의 민간교류와 지역 간의 교류를 폭넓게 지원하려는 입장을 견지했다. 그러나 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 교류협력의 지속가능성 및 발전을 위한 관련 법제도가 정비되어야 한다. 이와 관련해 4·27 판문점 선언 제1조 제3항에서 남과 북은 당국간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 합의한 부문은 주목할 필요가 있다. 분야별 대화 체계의 전면 복원과 함께 남북 공

대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산-봉동 간 철도화물수송을 시작하고, 통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다. 남과 북은 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의·추진해 가기로 하였다. 남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다. 남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 '남북경제협력추진위원회'를 부총리급 '남북경제협력공동위원회'로 격상하기로 하였다.

48 통일부 정책혁신위원회, 『통일부 정책혁신보고서』, p. 26.

49 위의 자료, p. 27.

동연락사무소를 통해 상시 협의의 틀을 마련하고, 지속가능한 남북관계 발전에 상당히 기여할 것이기 때문이다. 다른 한편으로 대북지원과 교류협력 분야에서는 정부의 통제와 관여를 최소한으로 하고 실질적으로 민간의 자율성과 창의성이 최대한 보장되어야 한다. 인도적 대북지원, 사회문화교류 등 비정치적 사안은 민간의 신뢰 회복을 위해 '최소 교류 보장의 원칙'을 제도화하고, 정치·군사적 상황과 분리하여 지속하는 것이 바람직하다.[50] 특히 정부가 '5·24 대북조치', '개성공단 폐쇄'과 같은 대북조치를 취할 때는 반드시 국회의 동의를 받도록 입법을 추진할 필요가 있다. '남북교류협력에 관한 법률'을 개정해, 안보적 위기 상황에서의 대통령 통치행위라고 해도 반드시 헌법과 법률에 따른 적법절차를 밟아야 한다. 특정 대북정책을 제한·금지할 때는 국회의 동의를 받거나, 헌법상 긴급처분, 남북교류협력법에 따른 협력사업 취소 등의 절차를 거치도록 명문화할 필요가 있다. 이같은 입법을 통한 제도화는 남북교류협력의 일관성을 확보하고, 지속가능한 남북관계 개선에 크게 기여할 것이다.

3. 남북교류협력을 위한 군사적 보장

남북관계 발전을 위해서는 군사적 긴장을 완화해야 하고, 이를 위해서는 교류와 대화를 지속하는 것이 중요하다. 특히 군사적 긴장완화와 교류협력은 매우 밀접한 관련성을 갖고 있다. 활발한 교류협력은 분명히 군사적 긴장완화를 가져오는 효과가 있다. 판문점 선언 제1조 제6항에는 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하여 활용하기 위한 실천적 대책들을 취해 나가기로 하였다고 명시되어 있다. 철도연결은 경제적 효과뿐 아니라 높은 수준의 군사적 긴장완화 효과를 가져온다. 휴전선과 비무장지대를 열고 끊어진 경원선 구간을 다시 복원하는 방안은 남북 공동번영 의제인 동시에, 평화체제 정착을 견인할 구체적 방안으로 평가할 수 있다. 예를 들면 경원선 철도가 연결되는 구산은 남북 군사력이 첨예하고 대치하고 있는 DMZ 구간인데, 경원선 연결이 성사되면 군사적 긴장은 자연스럽게 완화될 수밖에 없다.[51] 철도 연결 등은 군사분계선에서의 적대행위를 상호 중단시키는 효과를 기대할 수 있다. 과거 노무

[50] 위의 자료, p. 30.
[51] "경원선 복원, 회담 의제로 검토 중…군사적 긴장 완화 기대," 『KBS 뉴스』, 2018년 4월 4일.

현 정부가 10·4 선언 제3항에서 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로 수역을 지정하고, 이 수역을 평화수역으로 만들려고 한 것도 같은 취지에 기반한 것이었다.

남북한이 각종 협력사업을 원만히 추진하기 위해서는 군사적 보장을 제공해야 한다. 남북한은 2003년과 2007년 군사당국 간 회담에서 '동, 서해 지구의 육로 통행 및 열차 운행의 군사적 보장을 통한 남북교류 지원' 등에 합의한 바 있다. 또한 2007년 남북정상회담에서는 남북간의 각종 교류협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등을 협의하기 위해 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부장 간 회담을 개최하는데 합의하기도 했다(10·4 선언 제3항).[52] 남북 간 교류협력을 안정적으로 발전시켜 나가기 위해서는 군사적 긴장완화가 병행 추진되어야 하며 특히 철도·도로 연결과 남북 간 통행, 수송 장비 운항, 임진강 수해방지사업, 한강하구 공동개발 등과 같은 협력사업을 위해서는 남북 군사당국자 간 대화와 협력을 통한 '군사적 보장'이 필요하기 때문이다.[53] 이에 따라 정부는 남북 군사당국 간 회담을 개최하여 군사적 긴장완화 조치와 교류협력 사업에 대한 군사적 보장에 관해 논의할 것을 북측에 제의하였고, 북측도 교류협력이 확대되면서 남북 군사당국 간 회담의 필요성을 절감했고, 회담 제의에 호응해옴에 따라 남북 간에는 남북국방장관회담과 장성급회담, 군사실무회담 등 다양한 차원의 회담이 열려 군사적 보장 문제를 논의했으며 철도·도로 연결을 위한 군사적 보장 합의서 등을 채택하였다.

그러나 교류협력사업에 대한 군사적 보장은 상대방을 압박하는 카드로 활용되기도 했다. 지난 2010년 북한 인민군 총참모부는 개성공단 폐쇄 위협을 하면서 남북 교류협력과 관련된 모든 군사적 보장 조치를 전면 철회하겠다고 선언했고, 실제 2010년 5월 27일 실행한 바가 있다. 나아가 북한은 2013년 3월 말부터 김정은의 '최고존엄'을 훼손하였다고 주장하면서 서해 군통신선 차단, 개성공단 통행 제한, 근로자 철수 등 일방적 조치를 취하고 개성공단 가동을 중단시켰다. 남북교류협력에 대한 남북 군사당국 간 군사적 보장은 1차적으로는 남북 간 교류협력이 안정적으로 추진되도록 보장하는데 목적이 있지만 그 과정에서 남북 간 군사적 신뢰를 구축하는 효과를 함께 거둘 수 있다는데 의미가 있다. 특히, 이전에 철도·도로 연결사업과 관련하여 설치된 통신선은 남북 간의 경제교류협력이 군사분야의 교류와

---

52 "남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언," (통일부 보도자료, 2007.10.04.).

53 "군사적 보장합의서," 통일부 북한정보포털, 〈http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/termDicaryPrint.〉 (검색일: 2018.04.03.).

협력을 수반하게 만든 좋은 사례라고 할 수 있다.[54] 이런 맥락에서 판문점 선언에서 철도연결을 재합의하고, 제2조 제3항에서 남과 북은 상호 협력과 교류, 왕래와 접촉이 활성화되는 데 따른 여러 가지 군사적 보장대책을 취하기로 재확인한 것은 지속가능한 남북관계 발전을 위한 중요한 조건을 충족시킨 것으로 평가할 수 있다.

V. 결론

지금까지 4·27 판문점 선언을 중심으로 지속가능한 남북관계 발전을 위한 다자적, 양자적 차원의 조건들을 과거의 경험에 대한 성찰을 토대로 제시해보았다. 다자적 차원의 조건들로서는 △비핵화 진전과 평화체제 수립 △다자간 안보 및 경제협력체제의 구축, 양자적 차원의 조건들로서는 △평화공존의 제도화와 상호존중 문화정착 △교류협력의 일관성 유지 △남북교류협력을 위한 군사적 보장 등을 도출했다.

남북 정상은 4·27 판문점 선언을 통해 새로운 평화시대의 개막을 선언했다. 특히 이 선언은 남북관계의 전면적, 획기적인 발전을 기대할 수 있는 합의들을 담고 있다는 측면에서 연구할 가치가 많아 보인다. 남북관계 발전과 관련한 조항들이 순조롭게 이행된다면 평화와 번영은 물론 통일을 향한 가시적인 진전까지 기대할 수 있을 것이다. 또한 판문점 선언을 통해 남북한 최고지도자들의 남북관계 발전에 대한 확고한 의지도 확인할 수 있었다. 하지만 역사적 경험들은 선언을 이행하는 데 있어 최고지도자의 의지만으로는 이행을 담보하기에는 턱없이 부족하다는 점은 수많은 사례들이 입증하고 있다. 남북관계 차원뿐 아니라 국제협력 차원에서 여러 필요충분 조건들이 충족되지 않으면 성공적 이행을 보장하기 힘든 것이 현실이다.

앞으로 남북관계 발전을 위해서는 우선 당파적으로 이루어지지 않고, 지도자에 따라 변화되지 않는 일관성을 유지하는 것이 중요하다. 고도의 정치적 행위인 통치행위를 인정한다고 하더라도 가급적 헌법과 법률에 근거하여야 한다. 핵문제 해결과 남북관계발전을 병행적으로 추진하면서도 남북한이 당사자로서 주인의식을 갖고 비핵화-평화정착 등의 현안들을 주도적으로 다뤄가는 원칙을 견지하는 것은 매우 중요해 보인다. 남북한이 한반도 문제를 주도하지 못하면 지속가능한

[54] 『남북관계 지식사전』, 통일부 북한정보포털, 〈http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/〉 (검색일: 2017.04.01.).

남북관계를 발전시키는 것은 요원한 과제임을 지난 역사들은 증명해주고 있다. 핵심 당사자인 한국이 주도하고, 여기에 관련 당사국들의 인식공유와 협력을 이끌어 내야 한다.

문재인 정부가 4·27 판문점 선언을 도출할 수 있었던 근본적 배경에도 남북관계에서 제기되는 모든 문제들을 우리 민족이 한반도 문제의 당사자로서 대화와 협상을 통하여 해결해 나가려는 원칙을 일관되게 고수했기 때문이다. 그 결과 오늘날 남북 간 대화와 교류를 통해 기본적인 신뢰관계가 구축되어야 북핵문제 해결을 위한 다자 대화에서도 우리가 주도적으로 미국, 중국 등 주변국들의 협조를 이끌어 낼 수 있게 되었다.

이 글에서는 깊이 다루지 않았지만 다자적, 양자적 차원의 조건들을 충족시키는 데 있어 가장 중요한 과제는 국내적 차원에서 4·27 판문점 선언에 대한 지지기반을 넓히는 일이다. 독일 통일은 동방정책이 20여 년간 지속되었기 때문에 가능했던 사실도 유념할 필요가 있다. 정권이 바뀌어도 일관된 정책이 가능했던 것은 독일 국민들의 지지가 있었기 때문이다.[55] 지속가능한 남북관계 발전을 위해서는 정당을 초월한 협력이 이어져야 한다. 국민적 공감대에 기반하지 않은 남북관계 발전은 지속가능하지 않다. 과거의 사례, 특히 여론이 대북정책에 미치는 영향력이 이전과는 비교가 되지 않을 정도로 높아진 현실도 고려해야 한다. 문재인 정부는 국회, 지자체, 시민단체, 전문가 등 다양한 주체들의 참여와 소통을 제도화하여, 통일문제에 대한 국민적 공감대를 확대하고, 사회적 합의를 도출해 나가는 노력을 멈춰서는 안 된다. 정부가 일방적으로 정책을 추진하는 것이 아닌, 국민들의 참여와 쌍방향 소통을 통해 함께 정책을 채우고 완성해야 한다. 대북정책 추진에 대한 대내외적 지지와 공감대를 얻어야 4·27 판문점 선언도 비로소 실효성과 지속성을 담보할 수 있게 된다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 4일 ■ 채택: 5월 25일

55 "신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설."

참고문헌

1. 단행본

경남대 극동문제연구소편. 『북핵, 오늘과 내일』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2016.

김형기. 『남북관계변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.

이문항. 『JSA-판문점(1953~1994)』. 서울: 소화, 2001.

임강택, 『새로운 남북협력모델의 모색: 지속적으로 발전가능한 협력모델』. 서울: 통일연구원, 2002.

임을출 외. 『평화가 먼저다』. 서울: 민주평화통일자문회의, 2017.

통일부. 『참여정부의 평화번영정책』. 서울: 통일부, 2003.

_____. 『문재인의 한반도 정책』. 서울: 통일부, 2003.

_____. 『한반도 신뢰프로세스』. 서울: 통일부 정책협력과. 2013.

2. 논문

박인휘. "한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화 방안." 『통일정책연구』. 제22권 1호, 2013.

정성장. "차기 정부의 북핵 위협관리 및 대북정책 방향." 『변화하는 한반도 정세와 북한』. 북한연구학회 춘계학술대회, 2017.

조성렬. "한반도 비핵화와 평화정착 로드맵: 한국형 해법의 모색." 『2018 남북정상회담과 한반도냉전구조 해체전략』. 세종국가전략포럼, 2018.

3. 기타자료

남북정상회담 준비위원회. "2018 남북정상회담 결과 설명자료." 2018년 4월 27일.

문장렬. "남북 정치군사적 신뢰구축방안." 『2018 남북정상회담과 한반도냉전구조 해체전략』. 세종국가전략포럼. 세종연구소·대통령 직속 정책기획위원회 공동 주최. 2018년 4월 12일.

서울대 통일평화연구원. 『한반도 평화프로세스 10가지 제언』. 서울대 평화통일연구원 특별보고서. 2017년 6월 25일.

성기영. "2018 남북정상회담 평가 및 향후 전망." 통일연구원 Online Series CO 18-11. 2018년 4월 29일.

정욱식 외. "핵문제 해결과 한반도 평화실현을 위한 제안." 평화네트워크 정책보고서. 2005년 2월 1일.

청와대 보도자료. "신베를린 선언: 독일 쾨르버재단 초청연설." 2017년 7월 6일.

_____. "특사 방북 결과 언론발표문 전문." 2018년 3월 6일.

통일부 보도자료. "남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언." 2007년 10월 4일.

통일부 정책혁신위원회. 『통일부 정책혁신보고서』. 2017년 12월.

『중앙일보』.
『통일뉴스』.
『KBS 뉴스』.
통일부 북한정보포털 〈http://nkinfo.unikorea.go.kr/〉.
통일부 UniTV 〈http://unitv.unikorea.go.kr/〉.

Abstract

Conditions for Sustainable South-North Relations: *Focusing on 4·27 Panmunjum Declaration*

Eul Chul Lim

The April 27 joint declaration by the two leaders, South Korea's President Moon Jae-in and North Korea's leader Kim Jong-un, is expected to not only be the cornerstone of setting agendas including denuclearization and permanent peaceful coexistence but also be a road map for overall and ground-breaking development of the two Koreas. This is an opportunity to make a virtuous cycle (first step, denuclearization, second, stabilization, and third, development of relationship between the two). In this paper, multilateral and bilateral conditions for sustainable relations would be suggested, based on the recent April 27 Panmunjum declaration and the past experiences. Considering implementation is more important than the agreement itself, the paper would suggest some noticeable policy implications.

It also implied multilateral conditions including progress for denuclearization, security for peaceful coexistence, establishment of multilateral security and economic cooperation, and bilateral conditions such as guarantee of peaceful coexistence, cultural settlement of mutual respect, consistency of cultural exchange, and military security assurance for exchange and cooperation. In addition to conceptual and theological consideration of the relationship, importance of principles of the two parties are highlighted as precondition for discussion. The paper is to contribute to deeper understanding of the Korean Peninsula policy of the present South Korean government and forecast of South-North relation after the April 27 Panmunjum declaration.

Key Words: Development of Relations of the two Koreas, Sustainability, the April 27 Panmunjum Declaration, Multilateral and Bilateral Conditions, Peaceful Coexistence

통일정책연구 제27권 1호 2018
pp. 27~46

북미관계에 대한 예측은 가능한가?

우 정 엽*

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 연구의 배경 및 범위
Ⅲ. 미국의 대북정책에 대한 분석의 틀
Ⅳ. 현실적 분석의 틀
Ⅴ. 결어

국문요약

김정은 위원장의 신년사를 시작으로 최근 한반도를 둘러싼 국제정세는 숨가쁜 속도로 진행되고 있다. 특히 현 시점은 상황을 냉정하게 분석하고 준비하는 자세가 필요하다. 본 논문은 분석의 틀을 구조적 요인에서 개인적 요인에 이르기까지 분석의 배경을 짚어보고, 그 틀에서 역사적, 시간적으로 미국의 대북정책이 트럼프 정부 들어서 어떠한 과정을 거치면서 진화하였는지를 살펴본다. 그 후, 가장 최근의 정보들을 취합하여 앞으로 북미관계에 어떠한 요인들이 영향을 미칠 가능성이 큰 지 파악하여 미래의 북미관계 및 한반도에서의 평화 정착에 대해 예상하여 보기로 한다.

과거의 분석을 바탕으로 북미관계의 미래를 예측하는 것이 어렵기 때문에 현시점에서는 매우 단기적으로, 그리고 정책 담당자들의 구체적 행동에서만 최종적으로 알려질 수밖에 없다. 한 가지 역설적인 사실은 이번 남북 회담 이후 미국에서 나오는 가장 큰 우려가 김 위원장은 여전히 비핵화에 대한 생각이 없는데, 트럼프 대통령이 정치적 성공으로 포장된 합의를 해주는 데에 있다는 점이다. 다시 말해, 기존의 목표였던 CVID가 아닌 수준에서 트럼프 대통령이 단기적인 정치적 성과물을 위하여 비핵화에 진정한 뜻이 없는 김 위원장의 외교적 술수에 말려들어 미국의 국익에 반하는 합의를 함으로써 북한의 완전한 비핵화를 외교적으로 달성할 기회를 놓칠 가능성을 우려하는 것이다.

트럼프 대통령과 김정은 위원장 두 개인 간의 회담에서 다시 북미관계가 설정되는 상황이 전개되고 있기 때문에 현시점에서 북미회담의 결과를 예측하는 것은 불가능하다. 필자가 본 논문에서 제시한 트럼프 대통령과 김 위원장의 비핵화와 관련한 네 가지 의지의 조합에 따라 일어날 것이나, 그 중 어떤 조합의 발생할 확률이 높을지는 예상하기 어렵다.

주제어: 북미관계, 비핵화, 군사적 옵션, 대북정책, 북미정상회담

* 세종연구소 연구위원

Ⅰ. 들어가며

2018년 1월 김정은의 신년사를 시작으로 지난 4개월간 한반도를 둘러싼 국제정세는 숨가쁜 속도로 진행되고 있다. 특히 북한의 비핵화와 관련해서는 지난 3월 5일, 우리 정부 특사단의 김정은 면담 이후 두 달이 채 되지 않은 상황에 엄청난 속도의 진전이 이루어지고 있다. 그러한 상황에서 지난 4월 27일 남북 정상회담에서 김정은이 직접 비핵화 대화에 대한 의지를 표명하였다. 북한이 평창 올림픽에 참가하고 김여정 등이 한국을 방문할 때까지만 해도 북한의 의도에 대해 알기 어려웠다. 그러나 북한의 전격적인 평창 동계 올림픽 참가, 김여정 등 특사단의 방문 그리고 우리 특사단의 김정은 면담까지 이루어지면서 커진 기대감은 앞으로 북한 핵문제 역시 순조롭게 해결되는 것이 아닌가 하는 데에까지 이어지게 하였다.

숨가쁘게 지나간 시간을 뒤로 하고 지난 4월 27일 문재인 대통령과 김정은 위원장이 판문점에서 정상회담을 열었다. 미국 역시 트럼프 대통령과 폼페이오 신임 국무장관이 북미 회담에 대하여 기대를 표시하는 등 향후 북미관계가 긍정적으로 변화할 가능성에 대해 연일 이야기 하면서 남북관계 개선과 북미관계 개선 등 한반도의 평화 정착에 대해 큰 기대를 갖게 하는 일이 이어지고 있다.

그러나, 현 시점은 남북 정상회담의 감동이 실제 한반도의 평화로 이어질 것이라는 막연한 기대를 가져서는 곤란하다. 현재의 이 상황을 냉정하게 분석하고 준비하여야 실제로 한반도의 평화를 이룰 수 있다는 자세가 필요한 상황이다. 특히 북한의 비핵화와 관련한 부분은 앞으로 있을 북미 정상회담의 결과에 달려 있고, 또 앞으로의 북미관계는 북한의 비핵화와 관련하여 어떠한 합의가 이루어질 지에 달려 있기 때문에 기대나 희망에 기초한 분석보다 현실의 상황을 그대로 받아들이면서 냉철하게 분석하는 것이 필요하다.

이러한 북미관계를 분석하고 예상하는 데에 가장 큰 어려운 점은 여러 가지 불확실성이 동시에 존재한다는 점이다. 아직 그 의도를 확실히 파악하기 어려운 북한뿐 아니라, 트럼프 대통령 집권 이후 미국의 정책을 분석하고 예상하는 데에도 어려움이 있기 때문이다. 과거 북미관계의 불확실성이 북한으로부터 일방적으로 제공되었다면, 현재의 상황은 미국의 대북정책 역시 어떤 방향으로 나가게 될지 예측하기 어려운 상황이다. 그렇기 때문에 과연 어떠한 틀로써 북미관계를 분석하느냐가 큰 문제로 대두된다. 기존의 틀로써 북미관계를 분석하는 데에 커다란 한계에 부딪힌 상황이다. 그동안 미국의 대북정책 및 대 한반도 정책을 분석하는 데에 있어서

관계자들의 언급 한마디 한마디에 그 진의를 해석하는 것에 큰 의미를 부여하고, 단어 사용이 달라질 때 마다 다른 단어의 사용이 실제 정책에 어떠한 영향을 미치게 될지 긴장한 이유 역시 미국의 정책에 대한 일관성 있는 분석을 어렵게 하는 요인들이 존재하기 때문이다.

따라서 본 논문에서는 분석의 틀을 넓은 구조적 요인에서 개인적 요인에 이르기까지 분석의 배경을 짚어보고, 그 틀에서 역사적, 시간적으로 미국의 대북정책이 트럼프 정부 들어서 어떠한 과정을 거치면서 진화하였는지를 살펴본다. 그리고 난 후, 시간적으로 가장 최근의 정보들을 취합하여 앞으로 북미관계에 어떠한 요인들이 영향을 미칠 가능성이 큰 지 파악하여 미래의 북미관계 및 한반도에서의 평화 정착에 대해 예상하여 보기로 한다. 결론적으로는 예측하기 어려운 두 지도자, 트럼프 대통령과 김정은 위원장 사이의 협상에서 어떠한 방향으로 앞으로의 대북 관계가 나아갈지 결정될 것인데, 그 예측이 과거 분석의 틀로써는 거의 불가능하다는 것이다.

Ⅱ. 연구의 배경 및 범위

현재 미국은 북한과의 정상회담에 대해 기대를 표하면서도 여전히 트럼프 대통령을 비롯하여 존 볼턴 국가 안보 보좌관, 마이크 폼페이오 국무장관 등은 정상회담이 열리지 않을 가능성에 대해 이야기 하고 또 회담이 열린다고 하더라도 회담이 조기에 결렬되어 트럼프 대통령이 회담장을 떠날 수 있다는 경고를 계속하여 하고 있다. 이는 우리 정부 특사단이 북한의 비핵화 대화 의지를 전달하고, 폼페이오 국무장관이 내정자 시절 김정은 위원장을 직접 면담하였음에도 불구하고 북한에 대한 근본적인 의구심이 제거되지 않았기 때문이다.

북한의 핵과 미사일 프로그램이 고도화 되는 상황에서 우리 정부는 지난 정부의 대북정책에서 벗어나 새로운 접근법을 통하여 북한 비핵화의 전기를 마련해보고자 하는 의지를 가지고 있었다. 트럼프 정부 들어서 대북 제재를 강화하고 있는 상황에서 우리 정부는 우리가 할 수 있는 대화를 통한 대북정책의 변화를 통해 대북정책에서 주도권을 쥘 수 있다고 판단하였다.

지난 해 미국과 북한 관계를 바라보는 중심에는 제재 중심의 외교적 해결을 넘어서 군사적 해결책을 모색하는 단계에 곧 도달할 것이 아니냐는 것이었다. 특히, 가

장 관심이 높았던 부분은 북한의 6차 핵실험이 소위 미국의 레드라인을 넘는 것이냐의 여부에서부터 과연 이 추세대로 북한이 대량 살상 무기 프로그램을 진행해 나간다면 도대체 어느 시점에 미국이 그것을 레드라인으로 받아들여 미국이 추진하는 대북정책이 바뀔 것인가 하는 부분이었다. 북한의 대량 살상 무기 개발이 미국으로 하여금 북한의 비핵화 정책을 포기하게 하지는 않을 것이고, 미국이 고려하는 정책, 다시 말해 테이블 위에 있는 모든 옵션들을 검토하는 과정에서 개별 옵션들의 가능성 및 확률을 계산하는 데에 영향을 미칠 수 있다는 것은 분명하였기 때문이다.

이러한 상황에서 2018년 1월 김정은의 신년사 발표 이후 급속한 상황의 변화가 생겼다. 특히, 3월 5일 평양을 방문한 우리 정부의 특사단이 밝힌 북한과의 합의 내용 중 미국의 가장 큰 관심을 끈 부분은 비핵화에 대한 김정은의 언급이다. 미국은 특사단과의 합의 과정을 보면서 김정은이 미국과 중국 등 국제사회로부터의 경제적 제재와 외교적 압박, 그리고 군사적 긴장 증가로부터 부담을 느끼고 있다고 판단하였다. 김정은의 태도변화를 이끌어 낸 다른 내외부적 요인을 찾기는 어렵기 때문에 그동안 제재의 효과에 대해 의시 했던 논의들은 더 이상 힘을 얻기 어렵다. 국내 일각에서는 김정은이 핵-경제 병진 노선에서 핵무력 완성 선언을 계기로 경제건설에 매진하기 위해 협상에 나섰다고 설명하는 경우가 있으나, 미국에서는 이러한 논리를 따를 경우 왜 핵을 포기하려 하는지 설명하기 힘들기 때문에 오히려 북미간의 비핵화 회담의 전망을 어둡게 하는 것으로 본다. 이렇게 해석할 경우, 북한이 완전한 비핵화를 바라지 않을 가능성이 높기 때문이다.

그러나 북한이 대화에 나서는 시점은 미국의 예상보다 훨씬 빠른 것이었다. 그렇기 때문에 과연 북한의 협상 테이블로의 복귀가 제재에 굴복한 것으로 보기는 어렵다는 의견 역시 강하게 대두되면서 북한의 의도에 대한 의구심은 여전히 사그라지고 있지 않다.

우리 특사단과의 합의는 북미 대화가 이루어질 기반을 어느 정도 마련했다는 점에서 의미가 있었다. 김정은이 비핵화라는 단어를 거부하지 않았다는 점, 미국과의 대화 의사를 밝힌 점, 한미 훈련을 이해한다고 한 점, 그리고 대화 기간 동안 핵과 미사일 실험 등의 도발을 하지 않겠다고 한 점은 분명 미국에게는 북한과의 대화를 개시할 이유가 될 수 있다. 그럼에도 여전히 미국에게 대화의 명분을 충분히 제시했다고 보기는 어렵다. 남북 정상의 합의에 대해 미국에서도 기대를 표시하고 있지만, 여전히 의구심을 거두지 못하고 있다.

이러한 배경 하에 앞으로의 북미관계를 어떠한 틀로 분석하고 예측할 수 있을

것인지의 문제에 봉착한다. 특정한 분석 틀로 과거를 분석한 결과가 타당성을 인정받을 수 있는 경우에만 그 분석 틀을 이용하여 미래를 예측하는 것이 의미가 있기 때문인데, 우리가 지금까지의 북미관계를 정확히 분석할 수 있는 틀을 가지고 있느냐가 의문시 되고 있기 때문이다.

국가 간의 관계를 분석하는 틀로 구조적 차원의 분석, 국가 정책적 차원의 분석, 그리고 개인적 차원에서의 분석의 틀을 동원할 수 있다. 다음 장에서는 각 분석의 틀이 북미관계의 분석 및 예측에 어떠한 관련성 및 타당성을 가지는지 살펴보기로 한다.

짚고 넘어가야 할 것은 이 글에서 북미관계에 영향을 미치는 요인, 즉 변수들을 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 북미관계는 양자 관계이고 일방이 결정할 수 있는 문제가 아닌 상대가 있는 관계이다. 그것은 북미관계라는 함수에서 미국뿐만 아니라 북한 역시 내생변수로 다루어야 한다는 것을 의미한다. 그러나, 올 1월에 보여준 북한의 급작스런 정책 방향 변화에서 알 수 있듯이 우리가 북한의 정책 변화까지 내생변수로 넣어서 분석하거나 예측하기는 어려운 상황이기 때문에 본 글에서는 북한의 입장을 내생변수로 취급하지 않고 외생 변수로 다루고, 미국만을 내생변수로 취급하여 미국의 북미관계에 대한 인식 및 접근 방향을 다루기로 한다.

Ⅲ. 미국의 대북정책에 대한 분석의 틀

위에서 언급한 대로, 앞으로의 북미관계를 예측하기 위해서는 동일한 틀로써 과거의 사안들을 분석할 수 있어야 하고 그 분석의 타당성이 인정되어야 한다. 그러나 학문적 관점에서 보자면 앞으로 어떠한 틀로 트럼프 대통령 하에서의 미국의 대북정책을 연구해야 할지에 대해 아직 설명력이 큰 분석의 틀은 아직 마련되지 않았다고 보는 것이 타당할 것이다. 미국의 정책을 분석하기 위해서는 단순히 특정 정책뿐만 아니라, 그 정부의 등장부터 설명이 되어야 한다. 왜냐하면 특정 정부가 선택된 이유에 대해 분석이 가능하게 되면 그 정부에서 나오는 정책 역시 분석이 가능할 것이기 때문이다. 그러나 미국의 경우, 2016년에 트럼프 후보가 조기 낙마 하지 않고 상승세를 이어갈 때부터 기존의 틀에 따른 연구가 어느 정도 예측력을 가지고 있는지 의구심이 발생하였다. 당시 대부분의 여론조사와 전문가들의 선거 예측이 상대인 클린턴 후보의 승리를 점쳤었기에, 과연 우리가 어떻게 이 상황을 분석해야 하는지 혼란에 빠지기도 하였다. 트럼프 후보의 당선이 기존의 예측 틀로써 예측이

가능하지 않았기 때문에 기존의 틀에 따른 사후 분석 역시 그 신뢰도에 흠집이 발생한 것이 엄연한 현실이라고 볼 수밖에 없다. 트럼프 정부의 등장에 대한 분석이 어려운 상황에서 그 정부의 정책에 대해 분석하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 더군다나, 트럼프 정부의 국내 정책과 달리 대북정책과 관련한 부분은 트럼프라는 인물 개인의 인식 역시 충분히 밝혀지지 않았었기 때문에 분석도 어렵고 예측은 더욱 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 아직 미국의 대북정책에 대한 연구에서 특별히 다른 분석의 틀이 존재하지 않기 때문에, 기존의 틀로 접근을 하고 추후 변화하는 상황을 통해 과연 어떠한 수준의 변수가 다른 변수들에 비해 강한 요인으로 작용하였는지 파악하는 것이 현 상황에서 현실적인 접근이라고 할 수 있을 것이다.

기존의 분석의 틀에 따라 미국의 대북정책에 영향을 미칠 수 있는 요인을 판별하자면, 크게 구조적 요인, 그리고 미국의 국가 수준의 요인, 그리고 주요 행위자 개인 수준의 요인으로 일단 나누어 볼 수 있다.

구조적 요인은 의사 결정자들을 제약하는 구조적 환경 자체에 변화가 있는지 살펴보는 것이다. 구조적 요인은 직접적으로 특정 정책에 영향을 미칠 수 있다기보다 장기적으로 어떠한 경향을 보일 것인가에 보다 큰 영향을 미칠 수 있다. 국가 수준 요인은 국가별 상황에 따라 어떤 요인들이 작동하여 영향을 미치는지 보는 것이다. 그리고 개인적 수준의 분석은 결과에 가장 큰 영향을 준다고 여겨지는 의사 결정자 개인의 요인이 어떠한 영향을 미치는 지 분석하는 것이다.

북미관계의 변화는 일방의 변화에 기인하는 것이 아니라 쌍방의 상호 작용에 의해 변화의 방향과 강도가 결정된다고 보는 것이 합당하다. 다만, 위에서 언급한 대로 북한의 변화에 대한 분석 및 예측이 쉽지 않다는 가정 하에 북한을 변수로 상정하지 않고 외부에서 주어지는 외생 변수로 보고, 미국의 북한에 대한 인식이 어떻게 변화할 것인가에 주목하고 그에 따른 북미관계의 변화 방향에 대해 짚어 본다.

결론적으로, 이번 글에서는 트럼프 대통령 하에서 미국 정부의 대북정책에 불확실성이 매우 커졌고 그에 따라 북미관계 역시 예측하는 것이 매우 어려워졌다는 점을 강조한다. 그것은 단순히 트럼프 대통령의 성격이 특이하기 때문이라는 점을 강조하는 것이 아니라 미국의 대통령과 정부가 북한에 대한 정책 측면에서 일원화되지 않고 이원화 될 수 있다는 점 때문이다.

구조적 요인, 국가적 요인, 개인적 요인을 차례로 살펴보고 그러한 요인들에 바탕을 두고 현안들에 대해 분석을 해보기로 한다.

1. 구조적 요인의 변화

북미관계 예측과 관련하여 국제 사회의 구조적 요인의 영향은 국제적 구조가 어떠한 방향으로 움직이고 있으며 그 함의가 무엇인지 살펴보아야 한다. 과거 리비아의 비핵화 과정, 그리고 리비아의 반미에서 친미로의 정책 노선 변경은 국제사회의 구조적 변화가 큰 요인이었다는 점을 부정할 수 없다. 과연 이러한 경향성을 북미관계에서도 발견할 수 있을지가 구조적 요인을 분석하는 주요 이유이다.

국제사회는 2016년 미국의 선거 과정, 그리고 그 이후 트럼프 정부에서 추진되는 대내 및 대외 정책들을 심각한 우려를 가지고 지켜보았다. 특히 국제사회의 안정이 미국의 안보 제공에 있다는 데에 동의하는 사람들일수록 미국의 정책 변화에 큰 우려를 표하였다. 미국이 국제사회에 대해 가지는 시각에 큰 변화가 생기는 것이 아닌가 하는 의문이었다. 트럼프의 당선과 그 이후 그의 정책 추진에서 볼 때 선거 과정에서 미국에 대해 가졌던 국제사회의 의구심은 현실화 되고 있다. 물론, 그의 정책들이 그가 선거전에서 언급했던 것 보다는 여러 현실적 이유로 제약받고 있는 것이 사실이지만, 미국의 정책 방향이 변화하는 것은 분명히 인식되고 있다. 매우 역설적이게도 국제사회의 우려는 높았지만 트럼프는 미 국민들에게 명확한 메시지를 전달하고 있다. 미국 우선주의로 표현되는 고립주의와 보호무역주의로의 회귀이다. 트럼프 정부가 들어서면서 제2차 세계대전 이전 미국이 가졌던 축소 지향적 고립주의가 다시 미국의 주요 기조가 되는 것이 아닌가 하는 우려를 갖게 하였다. 선거전 내내 그는 미국의 국제사회에서의 역할에 대해 회의를 가지면서 미국의 역할에 대해 비판하였다.

그러나, 트럼프 정부의 대외 정책은 이러한 구조적 요인에서의 변화로 설명하기 힘든 부분이 많이 존재한다. 자국 이익을 우선으로 하는 경향성은 분명히 감지되지만, 국제사회의 여러 분쟁과 관련하여 국제사회가 자국의 이익을 위해 국제질서를 안정적으로 유지하기 위해 개입하는 경우는 계속하여 발견되고 있다.

트럼프 대통령 역시 시리아 문제에서 대해 미국군의 철수를 이야기 했다가, 1주일 후 공습을 감행하는 등 자국 이익 추구, 민족적 이익 추구와 같은 구조적 경향성이 미국 정부의 정책에 직접적으로 영향을 미치고 있다는 요인을 찾아보기는 어렵다. 따라서 현재 구조적 요인으로 북미관계의 변화 방향을 예측하는 것, 적어도 향후 1~2년의 단기적 변화 방향을 예측하는 것은 거의 불가능한 상황으로 보인다.

2. 미국의 국가적 요인

트럼프 대통령이 외교 안보에 전혀 경험을 갖고 있지 않기 때문에 트럼프 정부가 한반도, 특히 북한에 대해 어떤 정책 방향을 가지는지 알기 어려웠다. 이러한 고민은 여전히 이어져서 취임 후 15개월이 가까워지는 현재에도 국무부 및 국방부의 고위 실무급 인사는 여전히 이루어지지 않고 있다. 한국 대사는 물론이고, 국무부의 아태 차관보 및 동아태 부차관보가 여전히 공석인 상황이다. 인사를 통해 외교 안보의 방향을 어느 정도 파악할 수 있는데 그러한 분석이 어려운 것이다.

트럼프 대통령이 펼치는 정책이 어떠한 일관성을 가지고 있느냐의 문제가 중요한 이유는 이러한 일관성을 발견하기 어렵다면 향후 예측을 하는 것이 거의 불가능하기 때문이다.

지난 2016년 5월 트럼프는 본인의 외교 안보 구상을 공식적으로 처음 밝히는 자리에서 이 지나친 대외확장이 미국 외교의 문제라고 비판하였다. 이러한 가운데 지난 2016년 6월 죤 미어샤이머 교수와 스티븐 월트 교수는 포린 어페어스 지에 역외 균형론(offshore balancing)을 미국의 새로운 대전략으로 삼아야 한다고 주장하였다. 그들은 미국이 지나친 목표를 지양하고 정말로 중요한 문제에만 집중해야 한다고 하면서 미국이 민주주의 확대와 같은 목표를 삼가하고 해외파병을 최소화해야 한다고 하였다. 미국이 세계의 경찰이 되는 대신 지역 내의 국가들이 지역 패권국이 되려는 국가들을 상대하게 해야 한다는 것이다. 미국이 유럽에 주둔할 필요가 없기 때문에 나토 (NATO)를 유럽국가들 주도로 되돌리고, 중동 문제 역시 지역 국가들이 해결해야 한다고 주장했다. 동북아에서도 기본적으로 지역 패권국은 지역에서 알아서 관리하고 예외적으로 중국이 미국의 이익을 해칠 경우 미국이 개입할 여지를 남겨 놓았다. 이러한 바탕에 트럼프 캠프의 외교 안보 선임 자문역인 공화당 포브스 의원 보좌관 출신의 알렉스 그레이와 피터 나바로 교수가 선거 전날 포린폴리시 지에 트럼프의 아시아 태평양 전략을 기고한다. 여기에서 그들은 오바마 정부의 아시아 재균형 전략이 말만 있고 실제 군사력으로 뒷받침되지 않아 오히려 중국을 키운 결과를 낳았다고 비판하였다. 그들은 트럼프의 외교 안보 양대 접근법은 나프타(NAFTA)와 같은 무역 협정, 중국의 WTO 수용, TPP 체결과 같이 외교 정책의 이름으로 미국의 이익을 손해 보는 일은 없을 것, 그 반면 레이건 시대와 같이 힘을 통한 평화를 추구하는 것이라고 하였다. 아시아에서 해군력을 비롯한 군사력을 대폭 증강하여 중국을 견제하겠다는 의도를 분명히 하였다. 그러면서도

한국과 일본이 미군 주둔의 비용을 지불해야한다는 것은 잊지 않았다.

취임 전 트럼프는 지나친 확장을 하지 않고 국내의 경제 재건에 집중하겠다는 메시지를 전달함과 동시에 아시아에서는 군비 증강을 통해 중국을 억제하고 동맹국들의 이익을 보호하겠다는 것을 분명히 한 것으로 보인다.

그러나 분석하는 데에 있어서 문제는 이러한 입장들이 미국의 대북정책과 관련성이 있는가 하는 부분이다. 그 이유는 트럼프 대통령 취임 이후 우리가 목격한 미국의 대북정책이 어떠한 대 전략에 입각하여 설정되기 보다는 북한이 특정 행위를 할 경우, 그것을 외생 변수로 하여 반응적, 수동적으로 이루어지고 있는 것으로 파악되기 때문이다. 트럼프 대통령이 가지고 있던 대외 정책에 대한 입장이 특히 대북정책에 있어서 구현되고 있다고 보기는 어렵기 때문에 과거 그의 입장을 바탕으로 미국의 정책 형성 과정을 설명하는 것은 어려운 상황이다.

트럼프 대통령이 집권한 이후, 미국 정부가 대북정책에 대해 검토한 이후 2017년 상반기 미국의 입장이 어느 정도 정리 되었다. 그러한 상황에서 미국이 강조한 표현은 모든 옵션이 테이블 위에 올라와 있다는 점이다. 그 상황에서 미국 정부가 강조하는 테이블 위에 올라와 있는 모든 옵션들은 크게 다음의 세 가지 범주로 나눌 수 있었다. 첫째, 북한 문제를 미국의 군사력으로 해결하는 것이다.[1] 군사력을 사용하는 방안에는 핵무기 및 미사일 기지에 대한 외과적 예방 타격, 김정은 암살, 그리고 본격적인 전쟁 등이 포함될 수 있다. 둘째, 현재 추진하고 있는 "최대의 압박과 관여(maximum pressure and engagement)"로 제재의 수준을 지속적으로 높여서 북한이 실제로 비핵화를 위한 대화에 나올 수 있도록 하는 것이다. 셋째, 북한의 핵무기를 인정하고, 더 이상의 핵무기 및 미사일 개발을 하지 않는 동결과 비확산에 초점을 둔 협상을 하는 것이다.[2] 그 중에 어떠한 옵션을 선택할 것인가 하는 것에 대해 판단하기 위한 근거는 발견하기 어렵다.

미국이 위의 세 가지 옵션 중 어떤 것을 선택할 것인가의 문제는 각 옵션을 수행하였을 때, 원하는 방향으로 그 정책이 작동할 가능성에 대한 확률과 각 옵션이 주는 이익에서 비용을 뺀 순이익, 그리고, 군사적 전략적 이익과 별도로 각 이해 주체에게 주는 정치적 이익 등을 포함한 계산식에 따라 계산된 기대치에 따르게 된다. 미

[1] "North Korea: What are the military options?," *BBC news*, September 3, 2017, 〈http://www.bbc.com/news/world-asia-41095772〉.

[2] "Approaching the North Korea challenge realistically," *Brookings*, August 14, 2017, 〈https://www.brookings.edu/research/approaching-the-north-korea-challenge-realistically/〉.

국이 현재의 정책에서 다른 정책으로 선회하기 위해서는 다른 옵션이 제공하는 기대치가 현재의 정책이 주는 기대치 보다 높아야 한다. 위의 계산법에 따르면, 미국 입장에서는 제재를 통한 압박을 강화하여 북한으로 하여금 비핵화의 협상 테이블로 나오게 한다는 정책에서 변화가 없을 것으로 보인다. 그 이유는 제재를 통한 비핵화 추구가 주는 기대치보다 더 높은 기대치를 제공하는 옵션이 없기 때문이다.

물론 미국에게도 제재를 통한 압박 정책을 계속하여 추진하는 데에 비판이 존재하였다. 그것은 제재 정책이 가지고 있는 가장 큰 단점으로서 제재의 효과가 언제 나타날지 모른다는 불확실성에 있었다. 이론적으로는 적절한 제재가 제재를 받는 국가의 행동 양식을 바꿀 수 있으나, 제재의 추진과정에서 부딪히는 여러 현실적 제약으로 제재가 이론적으로 가지는 효과가 현실적으로 나타나는 데에는 시간차가 발생할 수밖에 없다. 그렇기 때문에 제재는 그 효과가 언제 나타날지 알 수 없고 그 결과 정책 추진 과정에서 불확실성이 존재한다. 그러나 미국이 제재를 계속하여 추진할 수밖에 없었던 이유는 제재의 효과가 실제 발생하였을 때 주는 순이익이 다른 옵션들이 제공할 수 있는 것보다 훨씬 높기 때문이다.[3] 제재를 통한 방법은 제재를 추진하는 국가들에게 군사적 옵션을 사용할 경우에 발생할 수 있는 인적 그리고 물적 피해가 거의 없으면서 원하는 정치적 목표를 달성할 수 있기 때문이다. 또, 북핵 인정에서 오는 외교적 정치적 피해도 발생하지 않기 때문이다.

그러나, 작년 말 북한이 대륙간 탄도탄 실험 등을 성공하면서, 제재의 효과가 언제 나타날지 모르는 이 불확실성 때문에 제재 정책이 북한의 행동 변화는 이끌지 못하고 오히려 북한의 핵과 미사일 개발에 시간을 벌어준다는 비판이 존재하였다.[4] 그 불확실성에 대한 반발로 인해 결과의 확실성이 보다 큰 군사적 옵션이나 협상을 선호하는 의견이 많이 대두되었다. 군사적 옵션을 사용하는 경우, 미국이 가지고 있는 압도적 군사력을 감안하면 북한의 비핵화를 이루어 낼 가능성이 훨씬 높아지게 된다. 그러나 군사적 옵션은 그 사용 과정에서 한국(과 일본) 등 지역 내 동맹국가들에게 돌아갈 피해를 제어할 마땅한 방법이 없다는 이유 때문에 이 방안 사용에 따른 기대치 계산에 부정적 변수가 매우 강하게 작용하고 있다.

북한과의 협상은 다른 차원의 문제가 될 가능성이 높다. 작년만 해도 북한이 비핵

---

[3] Klingner, Bruce. "Sanctions An Important Component of US North Korea Policy," *The Heritage Foundation.*

[4] Ruediger, Frank. "Economic Sanctions and the Nuclear Issue: Lessons From North Korean Trade," Commentary, *The US-Korea Institute at Johns Hopkins School of Advanced International Studies.*

화를 위한 협상을 거부하고 있었고, 또 예전처럼 경제적 동인과 비핵화를 교환하는 협상이 불가능하다는 의견이 지배적이었다는 점을 감안하면, 북한과의 협상은 비핵화를 포기하는 방향으로 갈 가능성이 높아지는 것을 의미하였기 때문이다. 이러한 방향으로 북한과 협상하는 경우에 비핵화를 포기하는 대신 얻게 되는 이익에 대한 계산이 매우 복잡하게 된다. 북한을 핵국가로 인정하게 될 경우 발생하게 되는 문제들과, 그러한 경우 미국이 제공하는 핵우산에 대한 신뢰 저하로 발생하게 되는 동맹 체제의 약화 및 와해, 동맹국 등이 핵우산에서 벗어나 자체 핵무장을 추구할 경우 생기는 비확산 체제의 붕괴 등 미국 안보 체계의 근본적 구조에 부담이 발생하기 때문에 미국이 북한과 협상을 통해 얻게 되는 효과에 비해 발생하는 비용이 오히려 크다는 판단이 있었다. 그리고 군사적 옵션이나 제재 옵션과는 달리, 비핵화라는 목표 자체가 비확산이라는 목표로 변경되면서 오히려 미국이 추구하는 비확산체제에 위협을 가하게 되는 아이러니가 발생하게 되는 것이다.[5] 따라서 북한과의 협상이 비핵화 포기라는 결과를 의미하게 된다면 미국이 받아들이기는 매우 어렵다. 이는 협상을 통해 비핵화라는 결과의 발생 확률이 거의 0에 가까워지기 때문이다.

올해 초 빅터 차 교수가 한국 대사 직에 내정되었다가 취소되는 상황에서 가장 많이 언급된 이유는 차 교수가 미국 정부에서 논의되는 군사적 옵션에 대해 부정적인 시각을 표했다는 것이 거론될 정도로 미국에서는 제재 정책의 효과성에 대해 시간적 압박을 느끼면서 군사적 옵션으로의 전환이 고민되는 상황이었다. 이러한 논의가 급작스럽게 진행되고 있는 이유는 트럼프 정부 들어 기존에 미국이 추구하던 대북정책에서 벗어나 군사적 행동을 감행할 가능성이 이전 미국 정부보다 높아진 데에도 이유가 있지만, 그만큼 북한이 보여주고 있는 핵과 미사일 프로그램의 발전 진행 속도가 미국의 예상보다 훨씬 빠르게 전개되고 있기 때문에 곧 북한이 이러한 핵과 미사일 프로그램을 곧 완성할 것이라는 위기감이 고조된 데에 따른 것으로 보인다. 이러한 논의의 변화는 미국이 북한으로부터 나오는 외생 변수에 대응하는 과정이었다.

미국 행정부의 정책담당자가 북한이 이렇게 빠른 속도로 핵과 미사일 프로그램을 발전시킬지 예상하지 못했다고 하면서 "이것은 정보 실패(intelligence failure)"라고 자인할 정도로 북한의 핵과 미사일 발전 속도는 미국 정보 당국의 예상을 깨고

[5] "Focus on Nonproliferation -Not Disarmament- in North Korea," *Carnegie*, 14 February, 2013, 〈http://carnegieendowment.org/2013/02/14/focus-on-nonproliferation-not-disarmament-in-north-korea-pub-50944〉.

빠르게 발전하고 있다.[6]

작년 말과 올해 초 북한의 미사일 개발 진척 속도를 감안하면 2018년 하반기에는 북한의 미사일이 완성 단계에 이르거나 완성 단계에 매우 근접한 실험을 감행할 가능성이 높다고 판단하고 있었는데, 북한이 그러한 단계에 이르게 되면 북한은 협상에 의해 핵을 포기하는 과정을 택하게 될 가능성이 매우 낮게 될 것으로 보고 있었다.

미국이 추진하고 있는 제재 정책의 목표는 북한이 제재가 주는 압박에 굴복하여 비핵화와 제재 완화를 교환하는 협상의 테이블로 나오게 하는 것이었다. 이러한 목표에서 중요한 요소는 북한이 핵미사일 프로그램을 완성하기 이전에 제재가 효과를 거두어 프로그램의 실질적 완성을 이루지 못하게 하는 것이었다. 그럼에도 제재가 미국이 원하는 시간 안에 목표를 이루기 어렵다는 인식이 퍼지면서 올 초까지도 트럼프 대통령은 계속하여 군사적 옵션 가능성에 대해 언급하였으며[7] 매티스 장관과 맥마스터 보좌관 등 역시 미국의 군사적 옵션에 대하여 계속하여 그 가능성을 부인하고 있지 않다. 미국은 각종 전략 자산을 한반도에 집결시킨 후 훈련을 외부에 공개하면서 북한과 중국으로 하여금 미국이 군사적 결단을 내릴 가능성이 높다는 점을 계속하여 강조하고 있으며, 외교적 해결이 이루어지지 않을 경우 군사적 해결에 나설 수밖에 없다는 점을 압박하면서 제재와 압박을 통한 외교적 해결을 모색하는 것으로 보인다.

미국에서는 김정은과 핵이 분리 가능한가의 논의 아래 김정은 정권이 존재하는 한 북한의 비핵화는 가능하지 않다는 의견이 많이 공유되고 있는 상황이었다.[8] 북한이 궁극적으로 핵을 가지게 될 경우 가져올 지역의 불안정과 그로 인해 초래될 미국의 안보 태세 약화가 가져오는 위험이 군사적 옵션의 사용으로 발생하는 위험 보다 더 크다는 판단이 나오게 되면 우리의 입장과 관계없이 미국에서는 군사적 옵션을 사용할 가능성이 높으며, 실제 이러한 의견이 많이 공유되고 있는 것으로 보인다.[9]

북한에 대한 제재가 북한의 경제에는 어려움을 더하고 있다고 판단되지만, 북한

---

[6] 필자가 참여한 2017년 11월 비공개회의 석상에서의 발언.

[7] "Trump Touts Military Option for North Korea That Generals Warn Would Be 'Horrific'," *FP*, October 9, 2017, 〈http://foreignpolicy.com/2017/10/09/trump-touts-military-option-for-north-korea-that-generals-warn-would-be-horrific-war-with-north-korea-nuclear-pentagon-defense-asia-security/〉.

[8] 필자가 참여한 비공개 회의에서의 논의.

[9] 필자의 개인 인터뷰.

의 핵과 미사일 프로그램에 대한 태도 변화에는 아직 미치지 못하고 있는 상황에서 북한이 핵 및 미사일 프로그램을 완성한 이후에는 현실적으로 북한이 비핵화에 동의할 가능성이 더욱 희박해 지기 때문에, 비핵화라는 목표를 이루는 방법은 결국 군사적 옵션을 동원하는 것 외에는 다른 대안이 존재하지 않는다는 분석이 점점 목소리를 더해 가고 있는 상황이다. 군사적 옵션에 대한 논의가 증가하고 있는 배경에는 김정은 정권이 핵무기와 미사일 프로그램을 손에 넣을 경우, 여러 가지 통제할 수 없는 변수가 발생할 가능성이 높기 때문에 미국의 안보에 불안정을 야기하는 통제할 수 없는 불확실성이 증가한다는 데에 정책적으로 고민이 존재한다.

이러한 논의 과정을 거친 미국 정부의 공식적인 대북정책은 북한을 제재와 압박으로 행동 변화를 유도하겠다는 결론에 다다른 상황이었다. 문제는 아직 비핵화 이후의 북한과 한반도에 대해 미국이 가지고 있는 대 전략이 없기 때문에 여전히 미국의 정책은 대응적 수동적일 가능성이 높다는 점이다. 그렇기 때문에 북한이라는 외생 변수가 어떻게 변화할지 모르는 상황에서 미국의 정책 변화를 미리 예측하기는 어렵다.

3. 트럼프 개인 수준의 분석

미국의 대북정책을 예측하는 데에 어려움을 가중하는 요소는 미국의 대북정책이 대응적, 수동적이라는 점에 더하여 트럼프 대통령 개인이라는 요인이 매우 강력하게 작동하기 때문이다. 트럼프 대통령 취임 이후 가장 큰 관심을 받는 부분은 트럼프 대통령 개인에 관한 것이었다. 우리가 문재인-트럼프 시대의 한미 동맹을 고민할 때에 가장 큰 변수가 트럼프 대통령 개인인 것과 마찬가지로 미국의 대북정책 역시 트럼프 대통령이라는 인물로 인해 예측이 매우 어렵다는 점이다.

미국의 대북정책을 전망하는 데에 가장 고민이 되는 점은 우선 그의 대북 인식이 어떻게 미국 정부의 정책화 될 것인가 하는 점이다. 예를 들어, 미국의 외교 안보 주류와는 달리 그는 후보시절부터 한미 동맹의 가치를 거래적으로만 규정하는 발언을 많이 함으로써 우리로 하여금 우려를 갖게 했다. 그의 언급들이 실제로 어느 정도 구체화 되면서 우리가 도대체 어느 정도 트럼프 대통령의 말을 심각하게 받아들여야 하는 것인가 하는 문제가 심각하게 떠올랐다.

현재 큰 문제는 우리가 한미 관계에서 우려했던 것과 마찬가지로, 미국 대통령의 언급이 곧 미국 정부의 정책이 아닐 수도 있다는 이상한 상황, 그리고 미국 정부의 정책

적 의견이 미국 대통령에 의해 간단히 번복될 수 있는 상황이 전개되고 있는 것이다.

제재와 압박을 통해 북한의 완전한 비핵화를 이끌어 내겠다는 미국 정부의 정책 방향이 김정은과의 회담에서 트럼프 대통령이 어떠한 합의를 하느냐에 따라 쉽게 바뀔 수 있는 상황이 매우 가능성이 높은 상황인 것이다.

근본적으로 미국의 대북정책이 어떠한 전략 하에 추진되고 있다기보다 북한이 제공하는 외생적 변수에 대해 대응적이고 수동적으로 그 방향이 결정된다는 점, 그리고 그에 더하여 트럼프 대통령 개인이 미국 정부의 전반적 의견이나 보좌진들의 의견과 전혀 다른 행동을 취하는 데에 아무런 문제가 없다는 점을 감안하면 북미관계의 미래 예측은 거의 불가능하다고 밖에 볼 수 없다. 북미관계는 앞으로 북미정상회담에서 어떠한 결과가 나오느냐에 따라 결정될 가능성이 높은데, 회담의 결과가 예측하기 어렵기 때문이다. 앞으로의 북미관계가 트럼프 대통령과 김정은 위원장 사이의 개인적 분석의 틀 단계에서 이루어지는 것은 맞지만, 트럼프 대통령의 미래 행동을 예측할 만한 그에 대한 개인적 분석의 틀이 없다는 것이 문제이다.

Ⅳ. 현실적 분석의 틀

결국 지금 우리가 과거의 분석을 바탕으로 미래를 예측하는 것이 북미관계 예측에서 거의 불가능하다는 결론에 다다르게 된다. 그렇기 때문에 현 시점에서 북미관계에 대한 분석 및 예측은 매우 단기적으로 이루어질 수밖에 없고 또 그것이 정책담당자들의 구체적 행동에서만 최종적으로 외부에 알려질 수밖에 없다.

이번 남북 회담에서 비핵화에 대하여 어떠한 이야기가 나올 것인가를 예의주시하였던 미국에서는 이번 합의문에서 명문화한 북한의 비핵화와 관련한 부분이 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인시켜줄만한 정도의 것은 아니라는 평가가 많이 나오고 있다. 특히, 2005년 9·19 공동선언에서 명문화했던 비핵화에 대한 합의 내용인 "6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다. 조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵 계획을 포기할 것과, 조속한 시일내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다"에 비해 그 구체성이 모자란 것이 아닌가 하는 비판이 나오고 있다. 그렇게 구체적인 협상을 했음에도 불구하고 북한은 그러한 협상들을 일방적으로 파기한 과거 사례들이 있

기 때문에 나오는 비판이다.

물론, 작년까지만 해도 비핵화에 대해 전혀 이야기를 꺼낼 가능성이 없어 보였던 북한의 입장을 생각해 보면, 김정은 위원장이 직접 합의한 비핵화 문구는 의미가 높다고 할 수 있다. 그러나, 이번 남북 정상회담이 앞으로 있을 북한과 미국의 정상회담에 대한 의미를 생각했을 때 이번 합의문의 내용은 미국이 북한에 대해 가지고 있는 의심을 해소하기에는 모자란 수준으로 보인다.

이번 남북 정상회담에서의 비핵화 합의 부분에 대해서는 이번 남북 정상회담이 앞으로 있을 북미 정상회담으로 인하여 애초 한계가 있었다는 논리도 물론 타당성이 있다. 그러나 북미 회담에 비핵화에 대한 부분을 전적으로 맡겨두는 것으로 보이게 되는 것은 결국 북미 회담과 그 이후 가능한 비핵화 협상 과정에서 우리의 입지를 좁히고 영향력을 줄일 수밖에 없다는 점에서 이번에 합의한 문구보다는 조금 더 진전된 합의 문구가 사용되었으면 하는 바람이 여전히 있다.

우리 입장에서는 비핵화 외에도 한반도 평화정착과 남북관계 개선 측면에서의 진전 역시 중요한 성과였기 때문에, 비핵화 부분에서 조금 미진한 측면이 있다고 하더라도 전반적으로 남북 정상회담의 성과를 높게 평가할 수 있었으나, 비핵화 측면을 가장 중요하게 생각하는 미국의 입장에서는 우리보다 냉정하게 평가하는 경향이 있다.

이러한 배경에는 북한의 비핵화 논의로의 귀환에 대해 미국이 가지고 있는 극도의 불신이 자리잡고 있다. 미국 조야에는 북한의 비핵화와 관련한 과거의 합의들에 대해 모두 북한이 지키지 않고 파기하였는데, 이번의 합의만 미국이 신뢰할 만한 아무런 근거를 발견할 수 없다는 인식이 강하게 있는 것으로 파악되었다. 미국은 현재 북한이 미국을 위시한 국제사회의 제재로 인하여 비핵화 회담의 장으로 나왔다고 보고 있으나, 아직 국제사회의 제재가 김정은의 전략적 계산을 완전히 바꿀 만큼 효과가 있는 상태가 아니며, 따라서 북한이 아직 완전히 핵을 포기할 단계까지 이르렀다고 보지는 않고 있다. 그렇기 때문에 북한은 여전히 핵을 보유하고자 하는 욕구가 있으며 이러한 유화적인 외교 전술을 이용하여 국제사회의 제재를 무너뜨리는 데에 목적이 있다고 보고 있다.

이번 남북회담이 있기 전 폼페이오 당시 국무부 장관 내정자가 평양을 방문하여 김정은을 면담한 것이 알려졌다. 트럼프 대통령과 폼페이오 국무장관 모두 북한과의 비핵화 회담에 기대를 표하고 있다. 사전의 북미 접촉에서 북한이 이번에는 비핵화에 대해 심각하게 논의할 가능성이 높다는 점을 확인한 것으로 보인다. 그럼에도

불구하고 트럼프 대통령은 북한과의 정상회담이 여전히 열리지 않을 가능성이 있으며, 회담이 열린다고 하더라도 바로 회담을 접고 나올 가능성이 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 트럼프 대통령의 회담 불발 가능성에 대한 언급은 앞으로 있을 회담에서 협상력을 증가시키기 위한 사전 작업이라고도 해석할 수 있다. 그러나 폼페이오 장관이 김정은을 직접 면담했음에도 불구하고 이처럼 회담 불발 가능성에 대해 계속하여 언급하는 것은 북한과의 접촉에서 아직까지 북한이 미국이 바라는 비핵화로 확실하게 나설 것이라는 확신을 주지 못했다는 것을 보여주는 것으로도 해석할 수 있다.

해외 언론을 중심으로 판문점 선언에서 나온 비핵화 합의가 구체성이 떨어진다는 비판이 일자, 청와대는 회담에서 김정은 위원장이 밝힌 몇 가지 전향적 입장들을 공개하면서 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인해주고자 노력을 보였다. 김정은 위원장이 문대통령과 회담하는 가운데 풍계리의 핵실험장을 폐기할 것이며, 거기에 한국과 미국의 전문가와 언론인들을 초청하겠다고 한 것이 한 예이다. 그러나 이 역시 북한의 비핵화에 대한 진정성을 확인시켜 미국이 순조롭게 협상에 나설 수준은 아닌 것으로 보인다.

그렇다면 이렇게 북한에 대한 불신이 강한 미국 조야의 입장을 고려하였을 때, 앞으로 북미 정상회담에 대해 다음과 같은 우려가 존재한다.

북미 회담의 결과는 2＊2의 틀로 분석해 볼 수 있다. 구조적 요인이나 미국의 정책적 방향과 무관하게 북한의 김정은이 제공하는 외생적 변수 — 김정은이 진정으로 비핵화 의지가 있는지, 아니면 속임수를 쓰고자 하는 것인지 — 와 트럼프 대통령이 제공하는 변수 — 미국의 정책과 마찬가지로 CVID를 추구할 것인지, 아니면 정치적 성과를 위하여 완전한 비핵화에 못 미치는 합의를 받아들일 것인지 — 간의 상호 작용에 의해 결과가 결정된다고 볼 수 있다.

이러한 2＊2 틀에서 볼 때, 두 가지 경우는 결론을 도출하는 데에 큰 문제가 없을 뿐더러 우리를 비롯한 국제사회가 받아들이는 데에도 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 첫째, 김정은이 비핵화 의지가 있고, 트럼프 대통령이 정치적 성공을 위해 합의를 하려고 하는 경우는 결국 순조롭게 비핵화를 이룰 수 있기 때문에 큰 문제가 없다. 두 번째, 김정은은 비핵화 의지 없이 속임수를 쓰려고 하고, 트럼프 대통령은 강하게 CVID를 주장할 경우, 협상이 결렬되고 결국 북한의 의도를 알게 되어 계속하여 압박 정책을 지속하게 될 것이다. 물론, 이 경우 올해 초까지 이어진 군사적 긴장이 고조될 가능성은 높아진다.

나머지 두 경우가 문제가 된다. 하나는 김정은은 비핵화에 대한 의지가 있는데, 트럼프 대통령이 지나치게 강한 북한의 순응을 요구하면서 협상이 결렬되는 경우이다.

폼페이오 미 국무장관은 최근 사우디를 방문한 자리에서 "이란 핵합의(JCPOA·포괄적공동행동계획)로 이란의 행태를 교정하는 데 실패했고 오히려 악화시켰다"면서 "현행 핵합의로는 이란이 핵무기를 절대 보유하지 못하도록 하지 못한다"고 강조하였다. 그는 유럽 동맹국과 이를 고치려고 작업 중이지만 결국 합의하지 못하면 도널드 트럼프 대통령이 핵합의를 떠날 것이라고 경고했다. 트럼프 대통령은 다음달 12일까지 핵 합의로 유예했던 대이란 제재를 되살릴지 결정할 예정인데, 이러한 이야기를 근거로 판단하면 대이란 제재가 부활할 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다.

그리고, 트럼프 대통령과 존 볼튼 국가안보 보좌관 등 미국 정부의 안보를 책임지는 모든 인사들은 여전히 CVID가 미국 정부의 목표라는 점을 강조하고 있다. 그렇게 하기 위해서 존 볼튼 보좌관은 우선 북한이 가지고 있는 핵에 대해서 알고 있어야 한다는 점을 강조하고 있고, 또 최근 보도에는 김정은 위원장이 폼페이오 장관을 면담한 자리에서 어디든 사찰할 수 있다는 의사를 전달하였다는 이야기도 나오고 있다. 미국이 이렇게 북한의 핵 보유 현황 및 핵 관련 시설 현황에 대해 관심을 가지고 있는 것은 리비아나 이란 등에 비해 북한의 핵 프로그램이 이미 고도로 발달된 상태여서 미국이 파악할 수 있는 범위를 넘어 섰기 때문이다. 미국의 정보체계에서 파악하지 못한 북한의 핵무기와 핵 관련 시설이 존재할 것이라는 강한 의구심이 존재하고 있어서, 앞으로 북한이 비핵화에 나선다고 가정하였을 때 중요한 것은 북한이 자진해서 신고한 핵무기 및 핵 관련 시설뿐만 아니라 미국이 의심을 가지고 있는 모든 시설 및 지역에 대해 광범위한 사찰을 요구할 가능성이 높다. 미국은 북한의 정책 변화가 전적으로 미국의 제재로 인해 발생하였다고 보기 때문에 시간이 오히려 미국의 편이라고 생각하고 있다. 이번에 합의에 이르지 못하게 되더라도 미국은 계속해서 제재와 압박을 지속할 것이기 때문에 결국 북한은 비핵화에 대한 압박을 견디기 어려울 것이라는 예상을 하고 있다. 그렇게 판단하고 있기 때문에, 앞으로 있을 북미 회담에서 트럼프 대통령이 강하게 김정은 위원장을 압박할 것으로 예상한다.

그러나 매우 역설적이게도 이번 남북 회담 이후 미국에서 나오는 가장 큰 우려는 김정은이 여전히 비핵화에 생각이 없는데, 트럼프 대통령이 정치적 성공으로 포장된 합의를 해주는 데에 있다. 트럼프 대통령이 지나치게 강하게 압박하여 김정은

위원장이 합의를 거부하는 상황에 있다기보다, 이번에 조성된 남북관계의 개선 분위기와 김정은 위원장의 이미지 개선이 오히려 트럼프 대통령으로 하여금 그동안 목표라고 이야기해왔던 CVID가 아닌 수준에서 김정은 위원장과 합의를 해줄 가능성에 대한 것이다. 외교 안보 사안에 대한 깊이 있는 이해가 있다고 보기 어려운 트럼프 대통령이 단기적인 정치적 성과물을 위하여 비핵화에 진정한 뜻이 없는 김정은 위원장의 외교적 술수에 말려들어 미국의 국익에 반하는 합의를 해줄 가능성이 높다는 점을 우려하는 것이다. 한반도에서의 긴장 완화와 평화적 분위기 조성이 꼭 북한의 완전한 비핵화와 같이 가지 않을 수 있는 상황에서 트럼프 대통령이 긴장 완화와 북한의 대미 평화 메시지에 합의를 해줌으로써 결국 북한의 완전한 비핵화를 외교적으로 달성할 기회를 놓칠 가능성을 우려한다.

V. 결어

결국 북미관계에서 평화 정착이 될 수 있는가의 문제는 현 시점에서 예측하기 어렵고 몇 가지 경우의 수만 제공할 수 있을 뿐이라는 결론에 이르게 된다. 현재의 상황이 어떠한 구조적, 국가 정책적 차원에서 큰 흐름이 있어서 그러한 흐름에 따라 미래 상황을 예측할 수 있도록 하고 있지 못하기 때문에, 결국 트럼프 대통령과 김정은 두 개인 간의 회담에서 다시 북미관계가 설정되는 상황이 전개되고 있기 때문이다.

문제는 이 두 개인이 정상회담에서 어떠한 태도로 협상에 임할 것인지가 예측이 불확실한 상황이기 때문에 이 논문을 작성하는 시점에 한 달이 채 남지 않은 북미 회담의 결과를 예측하는 것도 불가능하다. 물론, 결과는 필자가 예측한 4가지 경우 중 트럼프 대통령과 김정은의 비핵화와 관련한 의지의 조합에 따라 일어날 것이나, 그 중 어떤 조합이 발생할 확률이 높을지는 예상하기 어렵다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 4일 ■ 채택: 6월 7일

참고문헌

Klingner, Bruce. "Sanctions An Important Component of US North Korea Policy." Commentary, *The Heritage Foundation*, May 2010.

Ruediger, Frank. "Economic Sanctions and the Nuclear Issue: Lessons From North Korean Trade." Commentary, *The US-Korea Institute at Johns Hopkins School of Advanced International Studies*, September 2017.

BBC news 〈http://www.bbc.com/〉.
Brookings 〈https://www.brookings.edu/〉.
Carnegie 〈http://carnegieendowment.org〉.
FP 〈http://foreignpolicy.com〉.
RFA 〈http://www.rfa.org/korean〉.

〈https://ko.wikipedia.org〉.

Abstract

Can We Predict North Korea-US Relations?

Jung-Yeop Woo

It is difficult to predict at this very moment whether we will witness peace between the United States and North Korea. We can only reach a conclusion that provides a number of possible scenarios. The reason for this is because the broader trend, at the structural and national policy level, currently does not allow for accurate predictions about the future. Instead, US-DPRK relations are being dictated by a summit between two personalities in President Trump and Kim Jong-un.

With less than a month left at the time of this writing, the US-DPRK summit and its results are impossible to predict due to the unpredictability of the two individuals' approach to the negotiation. Of course, the results will be dictated by President Trump and Kim Jong-un's determination towards denuclearization and will take the form of one of the four scenarios that I provide in this paper. However, it is difficult to predict which of the four scenarios is more likely take place.

Paradoxically, the biggest concern from the American side in the aftermath of the inter-Korean summit is the possibility that while Kim Jong-un is still not committed to denuclearization, President Trump may be happy to offer a package that only amounts to a political success. Rather than pressuring Kim to the point where Kim refuses the deal, President Trump, influenced by improved inter-Korean relations and Kim Jong-un's renewed image, may be forced make a deal that falls short of the promise of CVID.

Key Words: North Korea-US Relations, Denuclearization, Military Options, Policies Toward North Korea, North Korea-US Talks

통일정책연구 제27권 1호 2018
pp. 47~64

남북정상회담과 사회문화교류

이 우 영*

Ⅰ. 문제제기
Ⅱ. 사회문화교류와 남북관계
Ⅲ. 기존 사회문화교류의 성찰
Ⅳ. 남북관계 발전을 위한 사회문화교류의 방향
Ⅴ. 정상회담 이후 사회문화교류

국문요약

평창 올림픽 이후 개최된 남북 공연 예술단 방문은 10여 년 만에 이루어진 대규모 사회문화교류 사업으로 각광을 받았다. 그리고 남북정상회담에서는 이산가족 상봉을 비롯한 다양한 사회문화교류가 주요 과제로 다루어졌다. 북한 핵 문제가 해결되고 판문점 선언이 합의되면 정치적 부담이 상대적으로 적은 사회 및 문화 교류를 통해 남북 정상 회담이 활성화 될 가능성이 높다. 그러나 과거 사회문화교류에 대한 반성이 없다면 문제는 반복 될 것이며 사회문화적 교류의 의미는 축소될 수 있다. 따라서 과거 사회문화교류의 사례에 대한 성찰과 앞으로의 교류의 구체적인 분석을 위한 로드맵을 수립하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 사회문화 발전적인 교류를 위해서는 몇 가지 기본 방향이 정립하여야 한다. 첫째, 사회문화교류를 통해 남북한의 차이를 인식하여 공통의 요소를 확보하여 국가 차원의 공동체를 구축해야한다. 둘째, 이해와 신뢰 형성 과정의 축적이라는 측면에서 사회문화적 교류와 협력이 촉진되어야한다. 셋째, 남북 관계 발전과 사회문화교류가 제도화되어야한다. 넷째, 남한 사회의 전반적인 발전을 이끌면서 한국 사회에 민주주의를 확대하고 평화 문화를 수립하는 과정으로 사회문화교류를 추진하여야 한다. 다섯째, 민간과 정부는 모든 분야에서 통합을 실현하기 위해 점진적인 방향으로 협력해야 한다.

주제어: 평창 올림픽, 남북 정상 회담, 판문점 선언, 남북 사회문화교류

* 북한대학원대학교 교수

Ⅰ. 문제제기

북한의 평창올림픽 참가와 2018년 4월 27일 개최된 남북정상회담 및 '판문점 선언'을 계기로 남북관계의 전환을 기대하는 사람이 늘고 있다. 그 동안 남한의 보수정권 집권과 북한의 핵개발, 미사일 발사 등으로 남북관계는 경색되었고, 한국전쟁 이후 또 전쟁 가능성이 제기될 정도였다는 점에서 최근 상황은 남북한 주민 모두에게 환영할 만한 일이다. 따리고 보면, 분단과 함께 두 나라는 전쟁을 겪으면서 적대적 갈등관계를 유지했지만, 1972년 7·4 공동선언을 보듯 관계개선 노력도 병행해왔다. 이후 관계가 악화되기도 했지만 1992년 남북기본합의서 채택, 2000년과 2007년 두 차례의 남북정상회담에서 6·15, 10·4 공동선언이 발표되기도 했다. 장기적 관점에서 보면 전쟁 이후 남북관계는 짙은 굴곡이 있으면서도 평화를 지향하는 방향으로 진행되었다고 볼 수 있다. 그러나 동시에 두 나라의 관계가 '해피엔딩'으로 마무리될 것인지에 대한 회의가 있은 것도 분명하다.

단기적으로는 북한의 핵문제 해결이 시급한 일이지만 장기적으로 평화와 통일을 달성하기 위해 분단 이후 70여 년 동안 남북관계 발전을 가로막는 장애를 근본적으로 제거하고 성찰할 필요가 있다. 분단으로 파생된 문제는 이념투쟁이나 군사적 대치 뿐 아니라 문화적 이질화, 일상의 차이에 이르기까지 다양한 까닭에 비핵화와 같은 우선적 과제가 극복하더라도 남북관계 진전을 위해서는 예상되는 걸림돌이 적지 않다. 가령, 남북한 당국의 대북·대남정책이나 한반도 주변의 국제정치적 맥락을 이해하는 것뿐만 아니라 남북관계를 지향하는 사회내부의 동력들도 점검해야한다. 북한 지도부의 의지와 내부 사회경제적 현실변화를 정확하게 파악하는 일도 빼놓을 수 없다. 이러한 맥락에서 이 글에서 주목하는 것은 남북한 사회문화교류이다.[1]

평창올림픽을 계기로 10여 년 만에 성사된 남북한 간 공연예술단의 교환 방문은 대규모 사회문화교류사업으로 높은 관심을 받았다. 뒤이어 열린 남북 정상회담에서도 이산가족 상봉을 포함한 다양한 사회문화교류가 주요 의제로 언급된 까닭에 앞으로 교류협력은 더욱 활성화될 것으로 보인다.[2] 남북관계가 전면적으로 단절된

[1] 사회문화교류는 협의의 차원에서는 남북한 간 학술, 문화예술, 종교, 체육, 언론출판 분야의 교류이고 광의에서 본다면 대북지원 및 이산가족 상봉 등 인도적 차원의 인적 교류도 포함된다. 심영희, "남북 사회문화교류: 대북포용정책의 의의와 전망," 『사회과학논총』, 제20권 (2001), pp. 143~144. 이 글에서는 넓은 의미의 사회문화교류를 다루고자 한다. 남북 협력 사업은 경제 분야에서 남북이 이익을 추구하고 달성하는 것이라는 점에서 교류사업과 차이가 있다.

지난 몇 년을 생각하면 사회문화교류에 대한 관심이 당연하다고 볼 수 있지만 기대만큼 활성화되고 발전할 수 있을 지는 의문의 여지가 있다. 2000년대 활발하게 추진된 사회문화교류들이 두 나라의 관계 발전이나 상호 증진에 기여한 바가 생각보다 많지 않았기 때문이다. 따라서 이 글은 기존 사회문화교류의 문제점은 무엇인지 따져보고 이를 바탕으로 발전적인 사회문화교류는 어떻게 이루어져야 하고 이를 위해 어떤 요소들을 검토해야 할 지 논의했다.

Ⅱ. 사회문화교류와 남북관계

현재 남한의 공식 통일방안은 '민족공동체통일방안'이다. '한민족공동체통일방안'은 1989년 노태우 정부가 제시했고, 1994년 김영삼 정부에서 마련한 민족공동체통일방안은 평화적 수단에 의한 통일, 단계적·점진적 통일을 지향하고 있다. 구체적으로, ① 화해·협력 단계, ② 남북연합 단계, ③ 통일국가 완성 3단계로 설정하고 있다.[3] 민족공동체통일방안이 발표된 후 20여 년이 지났고 그 동안 정권이 수차례 바뀌었지만 민족공동체통일방안이 폐기된 적은 없으며, 근본 철학이나 원칙이 바뀔 가능성도 높지 않다.[4] 민족공동체통일방안에 따르면, 남북관계가 단계적으로 진전하는 경우 한반도의 냉전구조도 해체되면서 평화체제가 구축된다.[5] 민족공동

---

[2] 판문점 선언에서 사회문화 관련 조항은 다음과 같다. 1-③ 남과 북은 당국 간 협의를 긴밀히 하고 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치하기로 하였다. ④ 남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. 안으로는 6·15를 비롯하여 남과 북에 다 같이 의의가 있는 날들을 계기로 당국과 국회, 정당, 지방자치단체, 민간단체 등 각계각층이 참가하는 민족공동행사를 적극 추진하여 화해와 협력의 분위기를 고조시키며, 밖으로는 2018년 아시아경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다. ⑤ 남과 북은 민족 분단으로 발생된 인도적 문제를 시급히 해결하기 위하여 노력하며, 남북 적십자회담을 개최하여 이산가족·친척상봉을 비롯한 제반 문제들을 협의 해결해 나가기로 하였다. 당면하여 오는 8·15를 계기로 이산가족·친척상봉을 진행하기로 하였다.

[3] 김상범·김종수, "민족공동체통일방안"의 계승, 발전 방안 연구," 『북한학연구』, 제12권 1호 (2016), p. 153.

[4] 대북정책이나 통일정책을 둘러싼 남남갈등이 극심하였음에도 불구하고 통일방안은 지속되어왔다는 것은 의미가 있다. 이것은 민족공동체 통일방안이 다양한 국민들의 의견을 수렴하여 만들어졌으며 무엇보다도 점진적이고 평화적인 통일이 대다수의 국민들이지지를 받고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 이와 관련해서 김상범·김종수 위의 글, p. 156; 이창헌, "한민족 공동체 통일방안의 특징과 평가," 『統一 問題 硏究』, Vol. 9 (1991), pp. 78~81; 고유환, "민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토," 『통일인문학』, 제60집 (2014).

[5] 이우영·손기웅·임순희, 『남북한 평화공존을 위한 사회·문화, 교류·협력의 활성화 방안』 (서울: 통일연구원, 2001), p. 6.

체통일방안에서 사회문화교류가 제기된 것은 화해협력단계에서 남북한이 적대와 대립을 화해와 협력관계로 전환해 나가는 과정의 중요한 수단이기 때문이다. 즉, 남북은 상호 두 체제를 인정·존중하는 가운데 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류와 협력을 통해 신뢰를 쌓게 되어 있는데 이 과정에서 경제협력과 사회문화교류가 필요하게 된다.[6]

사회문화교류는 화해협력단계를 넘어 남북연합과 통일국가 단계에서도 중요한 역할을 한다. 화해협력단계에서 사회문화교류를 통해 사회문화공동체가 형성되면 경제협력을 통해 이룩된 경제공동체와 연합단계의 토대가 마련되고, 이를 바탕으로 정치공동체가 형성되면 통일국가가 완성되기 때문이다.

사회문화교류와 남북관계를 구체적으로 설명한 것이 다음의 〈그림 1〉이다. 순환구조의 처음은 아래 부분의 남북한체제 내 변화에서 비롯되는 경향이 있다. 민주화와 산업화에 성공하여 1987년 체제를 성립한 남한이 이를 토대로 민족공동체방안을 마련하고 적극적으로 남북관계 개선을 시도하였다. 이후 1991년 남북기본합의서 체결과 2000년 남북정상회담 개최를 통해 사회문화교류가 확대되기 위한 조건이 형성됐다. 교류확대를 통해 접촉면이 넓어지면 상대방에 대한 기존 관점이 변화하고, 통일에 대한 국민적 관심도 더욱 늘어날 것이다. 또 남북 사회문화교류에 참가하는 주민들은 '인간통합'을 경험하게 된다.[7] 이러한 과정을 통해 남북한은 교류확대를 위한 세부 제도를 마련하는 등 체제내부 변화를 겪으면서 사회문화 공동체 형성을 위한 선순환구조를 반복하게 된다.[8]

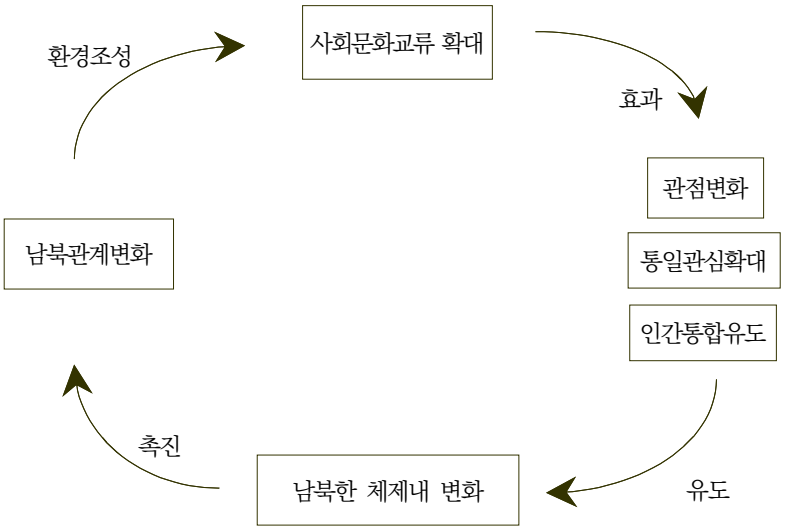
---

[6] 이기동, "통일환경의 변화와 『민족공동체 통일방안』," 『한국동북아논총』, 제71권 (2014), p. 194.

[7] 사회문화교류과정에서 남북한 사람들을 서로가 다른 사람들이 아니라 같은 고민들을 가지고 있는 소통할 수 있는 공동체 구성원이라는 것을 느끼게 되는데 이를 인간적 통합이라고 할 수 있다. 이우영, "대북 인도적 지원과 남북한 마음의 통합," 『현대북한연구』, Vol. 17, No. 2 (2014) 참조.

[8] 2000년대 사회문화교류가 확대되면서 남한에서는 교류를 뒷받침하기 위하여 관련 법령 등의 정비가 이루어졌다. 북한은 교류 초기에 남북한 사람들의 접촉을 최소화하기 위해서 노력하였으나 점차 접촉면의 제한이 축소하는 방향으로 정책이 바뀌었다.

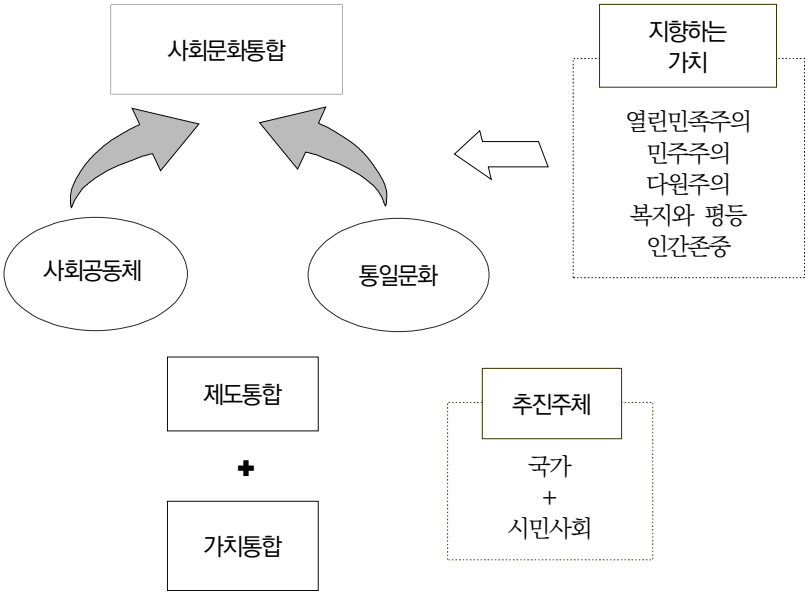
〈그림 1〉 사회문화교류와 남북관계



사회문화교류는 남북관계 진전과정뿐 아니라 통일 이후 사회통합을 위해서도 중요하다. 통일은 단순히 단일한 국가체제를 달성하는 것이 아니라 사회적 차원에서는 남북한 주민 간의 사회공동체를 형성하는 것이고, 문화적 차원에서는 통일문화를 형성하여야 비로소 완결된다. 이러한 맥락에서 사회문화교류는 통일국가가 이루어진 다음에는 사회문화 통합과정이 된다. 사회문화교류(통일이전)와 사회문화통합과정(통일 이후)이 제대로 수행되지 못한다면 독일 등 분단국가의 통일과정에서 보듯 사회문화적 갈등이 격화될 가능성이 있다.[9]

[9] 심영희, "남북 사회문화교류: 대북포용정책의 의의와 전망," p. 141.

〈그림 2〉 통일 이후 사회문화통합과정



사회문화교류가 통일과정이나 통일이후에도 필요하지만 모든 사회문화교류가 〈그림 1〉처럼 남북관계 개선이나 통합과정에 순 기능만 있는 것은 아니다. 남북한과 같이 적대적인 관계를 유지하면서 상대체제 뿐 아니라 주민들과 문화에 대한 배타적인 태도를 유지해온 경우, 교류과정의 접촉이 상호이해가 아니라 거리감을 확대시킬 수 있기 때문이다.[10] 흔히 사회문화교류 확대가 상호이해를 증진시키고 평화공존과 통일에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각하지만 이것은 지나치게 단순하고 순진한 사고다. 역사적으로 볼 때, 독자적으로 구조화된 문화들이 만나서 공존하는 사례보다 충돌하는 경우가 많았고, 결과적으로 사회갈등으로 비화된 일이 많았다.[11] 이러한 맥락에서 단순히 사회문화교류 확대를 강조하기보다 긍정적인 결과를 동반하는 사회문화교류를 지향하는 일이 필요하다.

[10] 반공교육과 반자본주의교육에 받아온 남북한 주민들은 냉전문화에 길들여져 있고, 서로 다른 문화를 형성해온 까닭에 사회문화교류과정이 이질성을 확인하는 계기가 될 수 있다는 것이다.
[11] Samuel Phillips Huntington, 이희재 옮김, 『문명의 충돌』 (서울: 김영사, 2016) 참조.

Ⅲ. 기존 사회문화교류의 성찰

분단 후 30여 년 동안 남북 사회문화교류는 한반도 내 냉전 기류 속에서 진전된 성과를 거두기 어려웠다. 1950~60년대에 걸쳐 북한이 남북 언론인 교류(1957), 제17차 올림픽대회 단일팀 구성(1958), 남북 공동 영화제작 및 연극경연대회(1965), 남북 기자 및 과학자 교류(1966) 등 수 차례 제의를 한 바 있으나, 통일전선전략차원의 '선전성 제안'에 불과할 뿐 실천할 의지가 부족했다. 1980대 들어 남북교류는 체육회담, 적십자회담 등 당국 간 논의가 진행된 가운데 이산가족 고향방문단 및 예술공연단 상호교환(1985)이 교류의 첫 성과로 기록됐다. 그러나 1988년 남한 정부의 '7·7 특별선언'으로 인해 남북 사회문화교류는 새로운 전기를 맞았다.[12]

'7·7 선언'으로 남북 교류의 적극화 의지가 대내외적으로 표명된 이래 '남북교류협력에 관한 기본지침' 시행(1989), '남북교류협력 추진협의회' 발족(1989), '남북교류협력법'과 '남북협력기금법' 제정(1990), '남북문화교류의 5대원칙'[13] 발표(1990), '남북기본합의서'와 '부속합의서' 채택·발효(1992), '남북사회문화협력사업처리에 관한 규정' 제정(1997), '남북교류협력에 관한 법률 시행령' 개정(1998) 등 일련의 법·제도적 장치가 마련됐다. 1998년 출범한 김대중 정부는 '평화·화해·협력' 실현과 남북관계 개선을 대북정책의 목표로 설정하고, 대북포용정책 추진을 천명했다. 그동안 간헐적으로 이뤄진 사회문화교류 역시 2000년 남북정상회담 이후 급격한 변화를 맞았다.

1985년 처음 열린 이산가족상봉이 15년 만에 재개됐고, 정상회담 직전 북한 소년예술단과 평양 교예단이 서울을 방문해 공연을 펼쳤다. 8·15 광복절을 기념하는 음악회에서는 조선국립교향악단의 단독공연, KBS교향악단과 합동공연이 선보였다. 남한의 언론사 사장단은 북한을 방문해 적대적 언론보도를 지양한다는 약속을 했고, KBS가 추석을 맞아 백두산 현지에 생방송을 가지기도 했다. 삼성 탁구단은 평양에서 시합을 벌였고, 그 장면은 생방송으로 전파를 탔다. 이 외에도 대중가수들의 평양공연과 TV프로그램 합작 등 대중문화교류, 북한 미술품의 남한전시 같은

---

[12] 7·7 선언은 남북교류의 적극추진, 남북한 간 신뢰구축 및 긴장완화를 통한 관계개선과 평화정착을 목표로 하였다.

[13] 문화교류과정에서 분단이전의 민족전통문화를 우선적으로 교류, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형, 또는 훼손하는 표현방식의 지양, 쉽고 작은 일부터 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력 경주 등을 내용으로 하고 있다.

순수예술교류가 활발하게 전개됐다. 문화재 교류를 포함한 다양한 분야의 학술 교류, 일반인에서 국가대표에 이르는 체육교류 등 사회문화와 관련된 대부분의 분야에서 교류도 이루어졌다.[14]

과거와 비교해 2000년 정상회담을 계기로 이뤄진 사회문화교류는 다음과 같이 몇 가지 차이가 있다.

첫째, 제3국이 아닌 남북한 현지에서 사회문화교류가 이루어졌다는 점이다. 과거 사회문화교류 중심은 남북한보다 일본이나 중국 등 제3국이었다. 그러나 2000년대 사회문화교류는 남한(소년예술단·평양교예단·평양교향악단)과 북한(탁구시합·백두산 현지방송)에서 진행됐다. 단순히 장소 문제만은 아니다. 제3국의 사회문화교류는 참여자에 국한된 교류이지만, 현지에서의 사회문화교류는 비록 인원이 충분하지 않더라도 남북의 문화를 상대편 사람들이 직접 경험할 기회를 준다는 점에서 질적으로 다른 차원에서의 교류로 볼 수 있다.

둘째, 교류장소를 비교할 때 남한에서 추진된 사회문화교류가 과거에 비해 많아졌다. 비교적 남북교류가 활발했던 1990년대 초 총리급회담과 기본합의서 체결을 전후한 사회문화교류 장소는 제3국이나 북한이 많았다. 북쪽 사람들이 남한을 방문해 공연을 펼친 것은 1985년 이산가족 방문단을 교환할 당시 동반한 예술단 공연 이후 전무했지만 2000년대 초 소년예술단과 교예단, 북한의 예술작품 및 문화재 교류는 남한에서 이루어졌다. 6·15와 8·15 행사 역시 남북을 오가며 개최됨으로써 남한을 방문하는 북한 사람도 과거에 비해 크게 늘었다고 볼 수 있다.

셋째, 국가가 사회문화교류에 직접 관여하는 정도가 많아졌다는 점이다. 제1차 정상회담을 계기로 이뤄진 문화교류는 외면적으로는 민간의 주도로 되어 있다. 그러나 정상회담 직전에 있었던 소년예술단과 교예단 방한은 정부가 일정한 역할을 했고, 평양교향악단 공연 역시 남한 정부의 영향력이 적지 않았던 것으로 알려져 있다.[15] 뿐만 아니라 정상회담 이후 통일부와 문화관광부 등 관련 부처는 사회문화교류를 적극적으로 주도했다. 직접 지휘하지 않았다고 해도 통일부의 협력기금 등을 통해 사회문화교류에 영향력을 행사하는 경우도 적지 않았다.

넷째, 자본의 결정력이 높아졌다는 점을 들 수 있다. 평양교예단이나 평양교양악

---

[14] 민족화해범국민협의회, 『남북 사회문화교류 중장기 로드맵 설정 및 추진 전략 연구』 (서울: 통일부 용역보고서, 2007), 3장 참고.

[15] 교향악단의 경우 KBS가 초청대상자였으나, 이미 한 민간단체가 4월에 북측과 방문공연에 계약한 적이 있으며, 이로 인해 법적인 분쟁도 야기되었다.

단의 공연 등 북한 예술단 초청뿐 아니라 북한을 방문하는 공연 등에도 필요한 경비 외에 북한은 별도 대가를 요구하면서 자본의 영향력이 높아졌다. 경비 문제는 남한에서 소위 '퍼주기'라는 정치적 논란으로 번지기도 했다.[16]

다섯째, 언론이 결합되는 등 사회문화교류가 복합적인 성격을 띠었다. 시민들이 공연이나 행사를 직접 참여하지 못해도 신문과 방송을 통해 사회문화교류를 경험할 수 있게 되면서 사회문화교류의 경험을 확산시킨다는 의미를 가진다. 물론 언론교류 자체도 의미 있는 성과지만 이에 못지않게 사회문화교류의 성과를 확대시켰다는 점은 주목할 부분이다.

여섯째, 사회문화교류의 다양성이 확대되었다는 점이다. 소년예술단, 교예단, 교향악단, 방송, 체육 등 정상회담 전후 각종 사회문화교류의 종류가 다양하다. 특히 남한이 교류의 중심지가 됨으로써 과거에 접하지 못하였던 북한문화를 직접 체험하는 기회가 되었다.

정상회담을 통해 2000년대 사회문화교류가 폭발적으로 늘어난 것은 궁극적으로 남북관계의 성격변화에 기인한다. 즉, 정상회담을 계기로 남북관계가 개선되면서 자연적으로 사회문화교류가 활성화되었다는 분석이다. 그러나 양적으로 확대된 사회문화교류는 다음 몇 가지 문제도 갖고 있었다.

첫째, 사회문화교류가 활성화됐다고 하지만 반대로 정치의 예속성은 더욱 높아졌다. 2000년대 사회문화교류는 정상회담 개최와 합의문 도출 등 남북관계 개선에서 힘입은 바 크다. 즉, 과거에는 정부가 민간의 사회문화교류를 막아왔던 것과 마찬가지로 역으로 2000년대 이후에는 정부가 정치적 필요에 따라 사회문화교류를 독려했다고 볼 수 있다. 이후 정부의 정치적 입장에서 따라 사회문화교류가 좌우되는 결과로 이어졌다.

둘째, 남북관계 발전이 정부의 적극적인 정책 추진에서부터 비롯된 만큼 사회문화교류에서도 정부의 몫이 확대돼 민간부문이 위축되었다는 점이다. 비록 남북관계에서 정부의 영향력이 지대하다고 하더라도 국가가 사회문화교류에 적극 개입한 것은 바람직하지 않다. 기본적으로 문화의 자발성을 강조한다면 남북 사회문화교류도 예외가 될 수 없으며, 국가가 개입하는 교류는 정치적 홍보로 전락해 사회통합이라는 본질적 의미가 퇴색될 수밖에 없다.

셋째, 사회문화교류에 대한 자본의 영향력이 점차 확대되면서 사회문화교류에

---

[16] 이화여대 통일학연구원 (편), 『남북 관계사: 갈등 과 화해의 60년』 (서울: 이화여대 출판부, 2009), p. 507.

서 상품성이 지나치게 강조됐다는 점이다. 출연료나 공연료 동의 사례는 어느 공연에나 필요한 지출이지만 적절한 가격과 동떨어져 과도한 비용을 지불했다면 문제가 될 수 있다. 크게 두 가지 차원으로 볼 수 있는 데, 사회문화교류마저 대 자본에 종속될 수 있다는 점, 향후 사회문화교류도 시장원리가 적용돼 상품성이 높은 문화만이 교류 대상이 될 수 있다는 지적이다.

넷째, 반세기 동안의 적대적 분단 상황으로 인해 상대 문화를 수용할 준비가 거의 되어 있지 못했다는 점이다. 남북이 경험한 분단 상황은 단순히 둘로 나뉘어 있는 것을 넘어 정치·군사적 적대관계가 지속되는 것이었다.

남북한 주민 간 만남은 곧 위법이었고, 상대 문화는 당연히 '인정할 수 없다'는 논리가 형성됐다. 특히 남한에서는 북한 문화에 접촉하는 자체가 보안법 위반 사항이었고, 이는 반 국가사범인 것을 의미했다.[17] 이처럼 상대 문화에 대한 기본적인 이해는커녕 아무런 경험이 없는 상태에서 문화적 적개심을 유지한 채 갑자기 새로운 문화를 접하는 것은 일시적 호기심 충족 수준에 그치거나, 과거의 문화적 편견을 확인하는 결과를 가져올 수 있다. 평양교예단의 공연을 보면서 북한 독재체제의 공포를 이야기하는 것이 대표적인 사례다.[18] 그렇지 않다고 하더라도 사회문화교류를 통해 '문화적 거리감 → 인간적 거리감'을 확인할 수 있다는 것이다.

Ⅳ. 남북관계 발전을 위한 사회문화교류의 방향

분단 이후 현재까지 진행된 사회문화교류를 살펴보면, 기본적으로 남북관계에 영향을 받을 수밖에 없었다는 것을 알 수 있다. 즉, 화해 분위기가 고양되면 사회문화교류가 활성화되고 반대로 경색되면 사회문화교류도 위축됐다는 사실이다. 사회문화교류가 전 방위적으로 활성화되기 위해선 남북한 간의 화해협력의 분위기가 정착돼야 한다. 평창올림픽과 4·27 판문점 정상회담은 교류 활성화를 위한 토대를 마련했다. 물론 사회문화교류가 남북한 상호이해를 위한 중요한 수단이라고 해도 그 자체가 충분조건은 아니다. 통일 과정에서 사회문화교류는 역기능을 수행

[17] 북한의 경우는 다소 다르다. 남북한문화의 본질적인 차이 즉 남한의 문화가 상대적으로 다양하였기 때문에 남한 문화 가운데 일부분은 북한에서 적극적으로 소개한 경우가 있다. 예를 들어 황석영의 작품이 대표적이며, 이 밖에도 주로 민중문학 계열의 작품들은 북한 주민들이 접할 수 있었다.

[18] '교예단원이 실수하면 탄광에 끌려가지 때문에 잘할 수밖에 없다'거나 소년예술단의 공연을 보면서 '어릴 때부터 가혹하게 훈련시킨 결과'라고 생각하는 식이다.

할 가능성도 배제할 수 없다. 중요한 것은 사회문화교류의 바람직한 요소를 확대하면서 파생되는 여러 문제점을 신속하게 해소하는 일이다.[19] 이러한 맥락에서 발전적인 사회문화교류를 위해 다음 몇 가지 기본방향이 필요하다.

첫째, 사회문화교류를 통해 남북 간 차이를 인정하는 바탕에서 공동의 요소들을 확보해 민족공동체를 새롭게 구성해야한다. 지난 70년은 체제 간 차이로 인하여 문화와 생활방식 전반에서 이질화가 심화된 과정이라 할 수 있다. 같은 말을 쓰면서도 용례가 다르고, 정치체제의 차이에서 오는 문화 차이는 갈등의 대상이 되기도 한다. 북한을 다녀 온 사람들이 많이 느끼듯 그 사회를 지탱하는 김일성, 김정일 두 지도자의 초상화와 동상, 구호 등이 북한에 대한 생경한 인식을 심화시키는 대표적인 기제들이다. 이러한 문화차이는 곧바로 남한 사회의 갈등으로 비화되기도 하는 것이다. 사회문화교류는 이러한 상호 이질성에 대한 확인 과정이 아니라, 우리 문화가 단일민족성을 유지하면서도 사회 내부에 다양한 문화형식이 축적되어 왔음을 이해하는 과정이 되어야 한다.

둘째, 상호 이해와 신뢰 형성 과정의 축적이라는 관점에서 사회문화교류 및 협력을 추진해나가야 한다. 사회문화교류를 둘러싼 남북 간 관점 차이는 시대별로 변화해왔다. 북한이 체제경쟁에서 우위에 있었던 1950년대에는 사회문화교류에 적극적이었다.[20]그러나 체재 경쟁에서 남한이 우위를 점하게 된 1990년대에는 남한이 사회문화교류에 공세적이었다.[21] 이러한 역사가 보여주는 것은 남북 사회문화교류가 자칫 각자의 체제 우월성의 선전 공간으로 자리하게 될 가능성이 있다는 점이다. 사회문화교류는 체제경쟁에서 벗어나 그 과정 하나하나를 통해 신뢰를 구축해 나가는 과정이 되어야 한다.

셋째, 남북관계 발전과 사회문화교류도 제도화 단계로 가야 한다. 사회문화교류

---

[19] 백영철 외, 『21세기 남북관계론』 (서울: 법문사, 2000), p. 371.

[20] 1954년 4월 27일 제네바 회담에 나온 북한 대표 남일은 "조선의 민족통일을 실천하기 위해 경제 및 문화교류, 즉 통상, 재정회계, 운수, 경계선 관계, 주민의 통행 및 서신의 자유, 문화 및 과학교류 및 기타를 설정, 발전시킬 대책들을 즉시 취하자"고 주장하였다. 이수석, "북한의 대남 사회문화교류정책에 관한 연구," 『KOREASCOPE 연구논문자료』, 제5권 (2000), 〈www.koreascope.org/gnuboard〉 (검색일: 2007.11.25.).

[21] 당시 남한은 "남과 북은 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 상호개방을 통해 민족구성원들이 서로 상대방의 실상을 알 수 있도록 한다"라거나 "남과 북은 민족전체의 복지향상과 균형발전을 도모하기 위하여 교통·체신, 학술·교육, 언론·출판, 종교, 보건, 환경, 체육, 과학·기술 등 여러 분야에서 상호교류와 협력을 실시한다."는 매우 강한 안을 제시하였다. 이에 대해 북은 남한이 제기한 안에서 신문, 라디오, 텔레비전 등을 빼는 안을 제기하면서 "악취를 풍기는 썩은 문화의 오염"으로부터 보호하기 위한 것"이라 주장하였다. 최대석, "남북한 사회문화교류협력 추진방향," 『통일연구논총』, 제4권 2호 (1995), p. 80.

제도화란 공동기구 구성을 비롯해 공동의 준거틀을 만들어 법제화함으로써 제반 교류가 일시적 혹은 일회성에 그치지 않고 지속적으로 유지되도록 하는 것을 의미한다. 2000년 남북정상회담에도 불구하고 남북관계가 단절과 재개가 반복되면서 사회문화교류도 불안정했던 제도화 부족의 탓이 크다. 그런 점에서 2018년 남북정상회담은 남북관계의 불안정성을 극복하고 제도화 단계로 진입하는 기회를 제공하고 있다.

넷째, 남한 사회에서 민주주의를 확대하고 평화문화를 정착시키는 한편, 남북 사회문화의 전반적인 발전을 도모하는 과정이 되어야 한다. 사회문화교류가 사회통합 또는 더 나아가 사회문화적 공동체 구성이라는 원대한 목표를 향해 나아간다고 했을 때, 현 단계의 사회문화교류가 남과 북에 이미 존재하는 것들만의 교류가 되는 것으론 부족하다. 남북 내 사회현상, 문화현상에서 여전히 분단의 잔재들이 남아있기 때문이다. 북한이 '유격대국가'적인 성격을 갖고 있는 전쟁 지향적이고 권위주의체제라고 해서 남한의 입장에서 사회문화교류를 '북한 변화 유도'로 규정하는 것도 문제가 있다. 남한이 민주화를 이뤘다고 하나 여전히 분단문제에 자유롭지 않기 때문이다.[22] 분단을 극복하고 통일을 지향하는 문화는 새롭게 형성되어야 할 필요가 있다는 의미다. 그 바탕은 민주주의의 확산과 평화문화의 정착이라 할 수 있다. '접근을 통한 변화'가 북한을 일방적으로 변화시키는 것이라면 이와 반대로 남북한이 모두 '변화를 통한 접근'을 지향해야 한다. 사회문화교류를 통해 남북은 더 가까워 질 것이고, 북한의 변화는 스스로 하는 것인 만큼 남한도 남북통합의 미래 구상 위에서 발전적으로 변화시키는 일이 중요하다.[23]

다섯째, 점진적, 단계적 방향 하에 민·관이 협력해 모든 영역에서 통합을 실현해야 한다. 사회문화교류가 사회통합이라는 큰 틀 속에 있음은 물론, 단계적이면서도 점진적인 통일 과정과도 부합되어야 한다. 따라서 정부와 남북 사회문화교류 협력단체 간의 조정, 협력기구를 시급히 형성해 정책과 사업을 추진해야 한다.

기본 방향을 바탕으로 사회문화교류를 진행하는 과정에서는 아래와 같은 사항을 고려해야 한다.

첫째, 남북한관계의 진전과 부합해야 한다. 적대적 상황인지 혹은 화해협력 상황

---

[22] 조한혜정 외, 『탈분단 시대를 열며: 남과 북, 문화공존을 위한 모색』 (서울: 도서출판 삼인, 2000).

[23] 대표적으로 국가보안법 같은 경우가 있다. 국제적으로도 비난을 받는 이 법의 문제점을 과감히 고치는 것이다. 통일교육에 대해 평화문화를 확산시키는 교육으로 변화시키는 일도 있다.

인지, 평화정착 단계인지에 따라 사회문화교류의 주안점과 구성은 각기 다를 수 있다. 또 남북관계 진전은 남북당국 간 회담을 포함해 제도화를 동반한다는 점도 생각할 필요가 있다.[24] 기본합의서 채택 후 사회문화 관련 부속합의서가 체결된 것처럼, 향후 남북관계 개선이 진전되면 문화협정 체결도 가능할 것이며, 사회문화교류에 대한 기본 틀은 협정 내용에 의해 좌우될 수 있다.

둘째, 남북한 체제의 현실을 고려해야 한다. 2000년대 이후 북한은 시장화가 진전됐고, 이 과정에서 '한류'를 포함한 외부문화의 유입도 가속화됐다.[25] 김정은 집권 이후에는 '모란봉악단'이 상징하듯 문화정책의 변화도 적지 않다.[26] 남한은 범지구화가 빠르게 진행되고, 문화적 다양성은 확대되고 있는 반면 젊은 세대의 민족 및 통일의지는 약화되고 있다. 남북한의 사회문화적 현실을 반영하지 않는 교류사업은 추동력을 얻기 어려울 것이다.

셋째, 실현가능성이 있는 사회문화교류가 되어야 한다는 점이다. 남북관계나 남한 내부 상황뿐 아니라, 교류를 추진하는 주체나 교류 상대인 북한의 역량 등을 고려할 필요가 있다. 과거 지방자치단체가 경쟁적으로 사회문화교류를 추진했지만 북한의 지방자치단체가 독자적으로 남북교류 사업을 추진할 수 없다는 점에서 현실성이 떨어졌다. 이산가족 상봉 문제도 다르지 않다. 남한에서 이산가족은 월남자를 생각하는 경향이 크지만, 역설적으로 북한에서는 '체제 배신자'에 속한다. 인도적이지만 정치적으로 민감한 사안이라는 이유가 여기에 있다. 이밖에도 남북한이 교류 아이템을 실질적으로 소화할 수 있는지 여부도 고려 대상이다.[27]

넷째, 사회문화교류의 개념을 확대해야 한다. 사회문화교류를 일반적으로 인적교류와 동일시하는 경향이 있지만 실제 그 성격은 매우 복합적이고 인적 접촉이 없이도 가능하다. 예를 들자면, 남한 사회에서 북한 소설을 출판하거나, 남한 TV에서 북한 영화를 방영하는 것도 중요한 사회문화교류가 될 수 있다. 인터넷을 포함한 뉴미디어(New Media)를 통한 교류도 생각할 수 있다는 의미다. 이와 같은 교류는 북한의 내부 사정과 관계없이 추진 가능하다는 장점이 있다.

---

[24] 판문점 선언의 개성 공동 사무소의 설치가 대표적인 경우이다.

[25] 박영정, "북한에 부는 '한류 열풍'의 진단과 전망," *JPI Research Series*, Vol. 2011, No. 12 (2011).

[26] 강동완, 『모란봉악단, 김정은을 말하다』(서울: 도서출판 선인, 2014), 1부 1장.

[27] 예를 들어 한때 윤이상 음악제를 남북이 개최하는 것을 검토한 적이 있었다. 당시는 남북관계가 악화되어 음악제가 성사되지 못하였지만, 당시 남한의 어떤 오케스트라도 윤이상의 주요 작품을 완주할 수 있는 편성을 갖고 있지 못하여 기술적인 차원에서도 문제가 될 수 있었다.

다섯째, 사회문화교류 발전을 위한 남한체제 내부의 정비부터 서두를 필요가 있다. 통일부와 문화체육관광부, 교육부 등 사회문화교류와 관련 있는 정부 부처 간 업무분장이 시급하고, 지방정부를 포함한 사회문화교류 관련 정부·민간·기업의 협력 체제를 다져야 한다. 또 업무 담당 공무원의 의식전환을 추진하는 것은 물론 보안법과 저작권법 등 사회문화교류를 저해할 수 있는 제도적 장치를 장비하는 일도 빼놓을 수 없다. 필요하다면 가칭 '사회문화교류 진흥원' 같은 법적 기구를 설치하는 것도 검토해야 할 것이다.

V. 정상회담 이후 사회문화교류

그동안 정치 환경이 남북관계에 큰 영향을 끼쳤다는 점에서 4·27 판문점 남북정상회담을 계기로 사회문화교류의 가능성이 커진 것은 분명하다. 더욱이 현재 문재인 정부는 화해협력을 기반으로 하는 김대중·노무현 정부의 대북정책을 계승한다고 밝혔고, 시민의 자율성이나 중요성을 지지하고 있기 때문에 민간이 주도하는 사회문화교류 활성화에는 긍정적인 정치적 환경이 조성됐다고 볼 수 있다. 판문점 선언에서 합의한 대로 남북연락사무소가 운영되면 교류협력을 위한 남북한 제도화수준을 높이는 효과도 있을 것이다. 또 경제협력 사업과 달리 대북제재와도 무관하게 추진될 수 있는 분야가 사회문화교류다. 그럼에도 불구하고 사회문화교류 확대에 부정적인 요인들도 있다는 점도 직시할 필요가 있다.

첫째, 사회문화교류를 추동할 수 있는 남한 사회 내 동력이 약화되었다는 점이다. 1990년대 이후 사회문화교류는 남한이 주도해왔다. 그러나 최근 북한에 적대적인 보수 정권이 10년 가까이 유지되는 가운에 북한에 대한 시민들의 인식도 악화돼 사회문화교류에 대한 사회적 지지도 낮아질 가능성이 크다는 것이다.[28] 2000년대 10여 년 동안 이루어진 사회문화교류 사업에서 얻은 교훈 가운데 하나는 남북 사회문화교류가 상업적으로 성공하기 어렵다는 점이다. 시장을 기초로 한 남한사회에서 사회문화교류사업을 민간부분에서 독자적으로 추진하는 것은 쉽지 않다는 것을 의미한다. 평창올림픽과 더불어 예술단 교환 방문이 관심을 끌었던 것은 지난

[28] 남한 정부의 적대적 대북정책과 더불어 북한의 핵개발 및 미사일 실험 반복으로 반공(反共)을 넘어서서 혐북(嫌北) 분위기가 확산되고 있다. 강호제, "혐북은 어떻게 작동하는가," 『통일뉴스』, 2017년 4월 10일, 〈http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=120376〉 (검색일: 2018.04.29.).

10여 년 동안 남북한 간 교류 이벤트가 없었기 때문이었다. 더욱이 북한에 대한 부정적인 인식이 지배하는 현실에서 사회문화교류를 추진하는 것은 쉬운 일이 아니다.

둘째, 사회문화교류를 추진할 시민사회의 환경이 열악한 현실에서 국가가 개입하는 사회문화교류가 심화될 가능성이 있다. 과거 사회문화교류에 적극적이었던 시민사회단체들은 장기간 걸친 교류단절로 관련 사업을 포기한 경우가 많았고, 실무자로 교류의 경험을 쌓았던 인적자원들의 손실도 적지 않았다. 사회적 지지도 부족하고 물적 토대도 약화된 시민사회가 정상회담 이후 사회문화교류를 적극적으로 담당하지 못하면 2000년대 초반과 같이 정부 주도의 사회문화교류가 중심을 잃을 수 있다. 국가나 공공부분의 적극적인 사회문화교류가 꼭 나쁘다고 볼 수는 없지만 정치적 이해에 좌우되거나 정치적 논란의 대상이 될 여지가 있다는 의미다. 셋째, 2000년대와 최근의 북한의 모습은 다르다는 점이다. 특히 경제적인 안정이 이루어지면서 과거 사회문화교류에 북한을 유인했던 경제적 동기가 더 이상 효과가 없을 가능성이 크다. 예를 들어 과거 사회문화교류에서 대북지원 사업이 역할이 적지 않았는데,[29] 현재 북한은 1990년대 후반이나 2000년대 전반과 같이 긴급구호가 절실하지 않다.[30] 과거 대중문화공연을 비롯한 문화교류에도 북한이 비용을 받았지만, 경제난이 해소된 오늘날에도 과거와 같은 입장을 지속할지 의문이다. 체제경쟁에서 열세에 있는 북한이 접촉이 동반되는 사회문화교류에 소극적인 현실에서 북한을 유인할 수 있는 중요한 수단의 효력이 떨어졌다는 것이다.

북한 핵문제가 해결의 길로 들어서고 판문점 선언에서 합의했듯 남북정상회담이 정례화 되면 상대적으로 정치적 부담이 적은 사회문화교류부터 활성화될 가능성이 크다. 그러나 지난 사회문화교류에 대한 성찰이 없이 진행되면 문제점은 반복될 것이고, 사회문화교류의 의미도 퇴색될 수 있다. 과거사례에 대한 구체적인 분석과 발전적인 교류방안을 모색하는 로드맵을 구축하면서 교류를 시행하는 것이 어느 때 보다 필요하다는 지적이다.

이와 더불어 통일 개념에 대한 근본적 고민도 사회문화교류 발전을 위해서 필요하다. 통일이라는 말은 그 자체로 하나가 되는 것을 의미한다.

---

29 『대북지원 20년 백서』(대북협력민간단체협의회, 2015) 참조.

30 최근 대북지원단체들은 개발지원으로의 성격전환을 논의하고 있으나, 당장 추진되기에는 적지 않은 문제가 있다. 김석진, "개발협력 국제규범과 북한적용 문제"; 정구연, "시민사회의 대북개발협력 가이드라인 및 협력 방향," 『대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임』(초록우산어린이재단·통일연구원과 대북개발협력 학술회의, 2018.04.20.).

실제로 대부분의 사람들이 분단의 의미가 하나였던 체제가 둘로 나누어진 것이라 여긴다면 원상회복은 당연히 하나로 되돌아가는 것이라 생각한다. 하지만 하나가 된다는 것이 어떤 의미인가에 대해서는 보다 진지한 논의가 필요하다. 전체 체제라는 관점에서 보면 통일을 커다란 개념으로 받아들인다고 해도 사회 각 부문이나 하위체제에서도 통일을 적용할 수는 없을 것이다. 사회 체제에서는 통합이 적절한 개념이 될 수 있지만 문화 수준에서는 적절하지 않다. 흔히 '통일문화'라는 말을 사용하지만 문화적 통일, 문화적 통합은 전체주의 사회에서나 가능한 것으로, 제국주의 문화론에서나 지향하는 일이다. 문화는 통합도 아니면 통일도 아니며 공존이 되어야 한다는 의미다. 우리가 일상적으로 쓰는 통일은 제도적 통일, 사회적 통합, 문화적 공존이 되어야 한다. 이러한 인식이 토대가 돼 사회문화교류를 추진해야 할 것이다.

■ 제출: 5월 4일 ■ 심사: 5월 16일 ■ 채택: 6월 7일

참고문헌

1. 단행본

강동완. 『모란봉악단, 김정은을 말하다』. 서울: 도서출판 선인, 2014.

백영철 외. 『21세기 남북관계론』. 서울: 법문사, 2000.

이우영·손기웅·임순희. 『남북한 평화공존을 위한 사회문화, 교류·협력의 활성화 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.

이화여대 통일학연구원 (편). 『남북 관계사: 갈등 과 화해의 60년』. 서울: 이화여대 출판부, 2009.

조한혜정 외. 『탈분단 시대를 열며: 남과 북, 문화공존을 위한 모색』. 서울: 도서출판 삼인, 2000.

Huntington, Samuel Phillips. 이희재 옮김. 『문명의 충돌』. 서울: 김영사, 2016.

2. 논문

고유환. "민족공동체 통일방안의 이행과정과 추진전략 재검토." 『통일인문학』. 제60집, 2014.

김상범·김종수. "민족공동체통일방안"의 계승,발전 방안 연구." 『북한학연구』. 제12권 1호, 2016.

박영정. "북한에 부는 '한류 열풍'의 진단과 전망." *JPI Research Series*. Vol. 2011, No.

12. 2011.
심영희. “남북 사회문화교류: 대북포용정책의 의의와 전망.”『사회과학논총』. 제20권, 2001.
이기동. “통일환경의 변화와『민족공동체 통일방안』.”『한국동북아논총』. 제71권 0호, 2014.
이수석. “북한의 대남사회문화교류정책에 관한 연구.”『KOREASCOPE 연구논문자료』. 제5권, 2000.
이우영. “대북 인도적 지원과 남북한 마음의 통합.”『현대북한연구』. Vol. 17, No. 2. 2014.
이창헌. “한민족 공동체 통일방안의 특징과 평가.”『統一 問題 硏究』. Vol. 9. 1991.
최대석. “남북한 사회문화교류협력 추진방향.”『통일연구논총』. 제4권 2호, 1995.

3. 기타자료

김석진. “개발협력 국제규범과 북한적용 문제.”『대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임』. (초록우산어린이재단·통일연구원과 대북개발협력 학술회의, 2018.04.20.).
대북협력민간단체협의회.『대북지원 20년 백서』. 2015.
민족화해범국민협의회.『남북 사회문화교류 중장기 로드맵 설정 및 추진 전략 연구』. (서울: 통일부 용역보고서, 2007).
정구연. “시민사회의 대북개발협력 가이드라인 및 협력 방향.”『대북개발협력의 경험과 새로운 패러다임』. (초록우산어린이재단·통일연구원과 대북개발협력 학술회의, 2018.04.20.).

『통일뉴스』〈http://www.tongilnews.com/〉.

Abstract

The Inter-Korean Summit and the Socio-cultural Exchange

Woo Young Lee

The exchange of visits by the performing arts groups between the two Koreas, which took place in 10 years after the PyeongChang Olympics, attracted a great deal of attention as a large-scale socio-cultural exchange project. In the inter-Korean summit, the various social and cultural exchanges including the reunion of separated families are mentioned as the main agenda. As the North Korean nuclear issue is settled and the Panmunjom Declaration is agreed, it is highly likely that the inter-Korean summit will be activated from social and cultural exchanges with relatively little political burden. However, if there is no reflection on social and cultural exchanges in the past, the problems will be repeated and the meaning of social and cultural exchanges can be discarded. More than ever, it is more necessary to establish a road map for concrete analysis of past cases and developmental exchanges. In this context, several basic directions are needed for the development of socio - cultural exchanges. First, it is necessary to construct a nation-wide community by securing common elements on the basis of recognizing the difference between North and South through social and cultural exchange. Second, social and cultural exchange and cooperation should be promoted in terms of accumulation of understanding and trust formation process. Third, the development of inter-Korean relations and the exchange of socio-cultural culture should be institutionalized. Fourth, it should be a process of expanding democracy and establishing a peace culture in the South Korean society while leading the overall development of the inter-Korean society culture. Fifth, the public and the government should cooperate under the gradual and gradual direction to realize integration in all areas.

Key Words: PyeongChang Olympics, The Inter-Korean Summit, Panmunjom Declaration, Inter-Korean Social and Cultural Exchanges

통일정책연구 제27권 1호 2018
pp. 65~88

남북한 환경협력의 전망과 이행전략: 내재적 특성과 구조 변동을 중심으로*

김 유 철** · 이 상 근***

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 남북 환경협력의 추이와 정책의제로서의 특성
Ⅲ. 남북 환경협력의 구조변동: 신기후변화체제의 등장과 문재인 정부의 대북정책
Ⅳ. 남북 환경협력 이행의 제도적 조건과 단계별 협력의제
Ⅴ. 결론

국문요약

본고는 남북 환경협력의 전략적 가치와 향후 전망을 그 내재적 특성과 최근의 구조변동을 중심으로 분석한 후, 구체적 협력 프로젝트를 단기·중기·장기로 나누어 제시한다. 환경협력의 내재적 특징으로는 팃-포-탯(tit-for-tat) 전략에 입각하여 북한의 협력 호응 정도를 고려하여 상위 단계의 협력을 진행할 수 있는 조절 가능성, 북한 역시 원하는 의제라는 점에서의 상대방의 호응성, 주고받기(give-and-take)를 가능케 하는 기타 연성이슈와의 연계가능성을 들 수 있다.

이러한 환경협력의 전략적 가치에도 불구하고 안보이슈와 다소 경직적으로 연계함으로 인해 지금까지 실질적 환경협력이 이루어지지 못하였다. 그러나 신기후변화체제 등장과 문재인 정부 출범이라는 구조적 변동은 환경협력 추진의 새로운 전기를 마련해 주고 있다. 즉, 파리협정상 우리 국가결정기여(NDC: Nationally Determined Contribution) 제출에 따른 온실가스 감축 달성 의무의 가시화와 문재인 정부의 대북정책의 변화는 남북 환경협력의 전략적 가치와 실현 가능성을 크게 높여주었다. 이러한 상황을 고려할 때, 본고가 제시하는 분류의 단기협력에 해당하는 프로젝트들은 올 가을 문재인 대통령의 답방 및 그 이전 실무협의를 통해 조속히 추진할 필요가 있다.

주제어: 남북한 환경협력, 신기후변화체제, 문재인 정부 대북정책, 연성 이슈

* 이 논문은 2016년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2925230).
** 연세대학교 SSK 기후변화와 국제법센터 연구교수
*** 국가안보전략연구원 부연구위원

Ⅰ. 서론

북한의 핵·미사일 도발로 악화일로였던 남북한 관계는 역사적 4·27 남북정상회담과 6월 12일 개최된 북미정상회담으로 전환점을 맞을 듯하다. 모든 교류·협력 의제를 블랙홀처럼 빨아들이던 핵·안보 이슈에서 해법이 도출될 경우 오랫동안 중단되었던 남북협력 프로젝트들도 새로운 동력을 얻게 될 것이다. 4·27 회담에서 두 정상은 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북공동연락사무소를 개성지역에 설치할 뿐 아니라, "민족 경제의 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4 선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 1차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결하고 현대화하며 활용하기 위한 실천적 대책을 취해 나가기로 합의" 함으로써 이러한 기대를 더욱 높였다.[1]

물론 남북한과 미국 등이 비핵화에 관한 합의를 이룬다 하더라도 완전한 비핵화가 이루어지기까지는 적지 않은 시간이 필요하다. 비핵화 과정에서 이런저런 난관에 맞닥뜨릴 가능성도 적지 않다. 이와 관련하여 비안보 연성이슈 관련 남북협력을 비핵화와 어떻게 연동시킬 것인지가 우리 정부의 핵심의제로 떠오를 가능성이 크다.

핵문제가 근본적으로 해결되기 전에는 연성이슈에서의 협력도 불가능하다는 회의론이 존재하는 것도 사실이다. 기능주의적 파급효과에 대한 기대가 실망으로 돌아왔던 경험도 적지 않으나, 비핵화가 실제로 진행되는 상황에서는 연성이슈에서의 협력을 통한 남북한 간 신뢰 강화가 비핵화 과정에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 크다고 본다. 더욱이, 대선 공약 및 대통령 취임 후 연설 등을 통해 드러난 문재인 정부의 대북정책 방향은 비안보 연성이슈를 비핵화협상과 긴밀하게 연계하기보다는 연계하지 않거나 느슨하게 연계하는 쪽이라고 할 수 있다.[2] 그러므로 핵·미사일 문제가 완전히 해결되기 전이라도 해결의 실마리가 마련되었다는 판단이 서면 문재인 정부는 연성이슈와 관련된 남북협력을 본격화하려는 노력을 기울일 가능성이 크다. 이렇게 볼 때 연성이슈를 통한 남북협력 재개의 로드맵을 마련하는 것은 현시점에서 매우 긴요한 정책적 과제라고 할 수 있다.

이 논문은 완전한 비핵화가 이루어지지 못한 채 대북제재가 지속되는 국면에서도 환경 분야에서의 협력을 통해 남북협력의 동력을 강화할 수 있다는 주장을 담고 있다.

---

[1] "한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언," (2018.04.27.).

[2] 조성렬, "문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로," 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), pp. 22~24.

두 정상이 정주영 '소떼 길'에 소나무를 공동 식수하고 한라산 흙과 백두산 흙, 한강물과 대동강물을 뿌린 장면이 상징하듯, 환경협력 사업의 추진은 비안보 이슈에서 남북한 협력을 공고화하는데 크게 기여할 수 있다. 이러한 주장의 근거는 환경협력을 둘러싼 구조적 변동과 환경협력의 본질적 특성이라는 두 수준에서 제시될 것이다.

구체적으로 파리협정체제의 성립과 국가결정기여(NDC: Nationally Determined Contribution)에 따른 해외 감축분 구매 필요성, 팃포탯(tit-for-tat) 전략 집행의 용이성, 유엔 대북제재와의 양립 가능성, 지원물자 등의 전용이 어렵다는 점, 남남갈등 유발 가능성이 적다는 점, 북한이 매우 필요로 하는 협력의제라는 점, 한반도 신경제지도 구상 등 다른 연성이슈와의 연계가 용이하다는 점, 이슈 연계로 남북한 간 합의 가능성을 높일 수 있다는 점을 설명할 것이다.

이 논문은 또한, 대북제재와 병행하여 추진할 수 있는 구체적인 환경협력 프로젝트들을 제안할 것이다. 이를 위해 지금까지 추진되었거나 구상된 바 있는 구체적인 환경협력 프로젝트들을 검토할 것이다. 그리고 가시적 물자이동의 필요성 및 대북제재레짐 저촉 가능성과 우리 정부의 정치적 비용을 고려하여 단기·중기·장기적으로 추진할 수 있는 프로젝트들을 선별·제시할 것이다. 기후변화 문제는 다양한 환경 문제의 하나이고 실제 남북한 환경협력의 범위는 본고가 제시하는 것보다 광범위할 수 있으나, 본고는 기후변화 체제와의 연계성이 부여하는 효용을 고려하여 이러한 연계가 가능한 환경협력 의제에 분석의 초점을 맞춘다.

Ⅱ. 남북 환경협력의 추이와 정책의제로서의 특성

1. 역대 정부의 남북 환경협력 추진과 한계

남북한 간 환경협력의 토대가 마련된 것은 1992년 2월에 발효된 남북기본합의서를 통해서였다고 할 수 있다. 기본합의서 제16조에는 "남과 북은 과학·기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경과 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다"는 내용이 명시되어 있다.[3] 기본합의서를 뒷받침하는 "'제3장 남북교류·협력'의 이행 과 준수를 위한 부속합의서" 제2조 1항도 "남과 북은 과학·기술·환경분야에서 정보자료의 교환, 해당 기관과 단체, 인원들 사이의 공동연구 및 조사,

[3] "남북사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서 (남북기본합의서)," 이장희 외, 『남북 합의문서의 법적 쟁점과 정책과제』 (서울: 아시아사회과학연구원, 2007), p. 275.

산업부문의 기술협력과 기술자, 전문가들의 교류를 실현하며 환경보호 대책을 공동으로 세운다"고 규정하고 있다.[4]

이런 합의에 발맞추어 노태우 정부는 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development)에서 비무장지대(DMZ: Demilitarized Zone) 생태계 공동조사 등 생태계 보전을 위한 남북협력을 제안하였으나 후속조치는 이루어지지 않았다.[5] 1992년 9월부터 시행된 자연환경보전법에 따라 정부가 처음으로 작성한 자연환경보전기본계획에도 남북한이 비무장지대 자연생태계에 대한 공동조사를 실시한 뒤 보전이 필요한 지역을 정하여 함께 관리하는 방안이 제시되었다. 또, 비무장지대 생태계자연공원 조성과 한반도 전역에 대한 자연환경 공동조사 검토 등의 내용도 포함되었다.[6] 김영삼 정부도 1994년 제26차 유엔 아시아태평양경제사회위원회(UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)와 세계기상기구 태풍위원회(World Meteorological Organization Typhoon Committee)에서 서울-평양 간 기상통신회선 개설과 기후자료 및 연구보고서 정례 교환을 공식적으로 제안한 바 있으나 북한이 거부하였다. 이후 세계기상기구 등 국제기구를 통하여 약간의 기상장비를 북한에 제공하였다.[7]

김대중·노무현 정부 시기에는 남북한 간에 교류·협력이 활발히 이루어졌으나 환경 분야에서의 협력은 여전히 미미하였다. 김대중 정부는 2000년 6·15 공동선언을 통해 "사회·문화·체육·보건·환경 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로" 북한과 합의하였다.[8] 2000년 9월에 열린 2차 장관급 회담에서는 조속한 임진강 수해방지 공동사업에 합의하였고 2004년까지 세 차례 남북 임진강 수해방지 실무협의회를 열어 양측이 자기지역에 대한 단독조사를 거쳐 공동조사를 실시하기로 하였다. 단독조사 결과는 2005년에 교환되었으나 북한이 군사적 보장조치 미비 등을 이유로 협의를 지연시켜 공동조사는 실현되지 못하였다.[9] 기상 분야의 경우 2000년 6월 남북정상회담 기간과 8·15 남북이산가족 상

[4] "남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서의 [제3장 교류·협력]관련 부속합의서," 위의 책, p. 287.
[5] 김미자, "북한의 환경정책과 남·북한 환경협력 강화 방안: 그린데탕트를 위하여," 『환경정책』, 제23권 3호 (2015), p. 7.
[6] 환경처, 『자연환경보전기본계획 (1994~2003)』 (서울: 환경처, 1994), pp. 58~59.
[7] 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 Ⅲ』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), pp. 99~100.
[8] "6.15 남북공동선언문," 이장희 외, 『남북 합의문서의 법적 쟁점과 정책과제』, p. 293.

호방문 기간에 서울-평양 간 항공기 운항을 위해 한시적으로 김포, 순안, 서해항로 상의 기상정보를 교환하였다. 김대중 정부는 이후에도 장관급회담 등을 통해 기상자료의 공유와 상호 제공을 추진하였으나 실현되지 못하였다.[10]

노무현 정부는 2006년 4월 18차 장관급회담에서 자연재해 방지 등 협력사업의 추진에 대해 북한과 논의하였고 2007년 10월 금강산 관광지구와 개성공단에 자동기상관측장비와 황사관측장비를 설치하였다.[11] 2007년 12월에는 제1차 남북기상협력실무접촉을 갖고 기상정보 교환, 기상설비 현대화, 기상 인력 및 기술 교류 등에 대하여 북한 당국과 합의하였다.[12] 한편 2007년 2차 10·4 선언에서 남북한이 "농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로" 한 데 따라 그해 12월에는 남북보건의료·환경보호협력분과위원회 1차 회의가 열려 백두산 화산 공동연구, 대기오염 측정설비 평양 설치, 양묘장 설치 등 산림녹화사업, 산림병충해 방지를 위한 공동조사·구제 등에 대한 합의가 이루어졌다.[13] 노무현 정부는 2003년 5월과 2005년 7월에 열린 남북경제협력추진위원회를 통해 수해방지를 위해 북한강 임남댐과 임진강에 위치한 댐들의 방류 계획을 통보하겠다는 북측의 약속을 받아냈다. 그러나 이는 그해에 한정된 합의였을 뿐이므로 다른 해에는 북한이 사전 통보 없이 방류하는 상황이 이어졌다. 이에 대한 대응으로 노무현 정부는 임진강에 홍수조절용 군남댐을 착공하였다.

이명박 정부 출범 후 남북관계가 경색되자 노무현 정부 당시에 이루어진 북한과의 환경 관련 합의는 실천되지 못하였다. 금강산과 개성에 설치된 관측장비를 통해 얻은 기상 정보도 남측에 전혀 전달되지 않았다.[14] 2009년 9월 임진강 황강댐 방류로 남측 주민 6명이 사망하자 이명박 정부는 10월 14일 북한과 임진강 수해방지 실무회담을 가졌다. 북한은 임진강 사고로 인한 인명 피해에 대해 유감을 표명하고

---

9 "임진강 수해방지 사업," 통일부 북한정보포털, 〈http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=15&dicaryId=46&searchCnd=0&searchWrd=〉 (검색일: 2018.04.18.).

10 "임진강유역 남북한 기상자료교환 추진," 『매일경제』, 2000년 8월 28일, 〈http://news.mk.co.kr/newsRead.php?sc=30000001&year=2000&no=108196〉 (검색일: 2018.04.18.).

11 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 Ⅲ』, pp. 99~100.

12 "제1차 남북기상협력 실무접촉 공동보도문," (2007.12.18.), 통일부 남북회담본부, 〈http://dialogue.unikorea.go.kr/preView/W4jh5qPu2f1RrTvNOL5NQcWhADdjvKYtpxPIQAAuc60ywFoL2OOYwWYqJIYldJBj8As4ZX0EjwddnYjbQ4g/view.htm〉 (검색일: 2018.04.18.).

13 "남북보건의료·환경보호협력분과위원회 제1차 회의 합의서," (2007.12.21.), 〈http://www.korea.kr/common/download.do?tblKey=EDN&fileId=187819〉 (검색일: 2018.04.18.).

14 장명화, "남북 기상협력," *Radio Free Asia*, 2012년 10월 18일, 〈https://www.rfa.org/korean/weekly_program/environment/fe-mj-10182012143251.html〉 (검색일: 2018.04.18.).

댐 방류 시 남측에 통보하기로 하였다.[15] 이 회담에서 임진강 등 공유하천 수해방지와 공동이용 문제를 계속 협의하기로 하였으나 추가적 논의는 이루어지지 못하였다. 한편 이명박 정부는 2010년 6월 군남댐을 계획보다 14개월 앞당겨 완공하여 북한의 무단방류에 대비하였다.

박근혜 정부는 북한과의 환경협력에 관해 역대 어느 정부보다도 더 야심찬 계획을 제시했다고 할 수 있다. 박근혜 대통령과 새누리당은 대선과정에서 이미 남북환경공동체 구현을 공약으로 내세웠다. 환경기술 남북 공동연구 및 인력 교류, 북한 나무심기 지원, 공적개발원조(Official Development Assistance)를 통한 환경기초시설 건설 지원, 개성공단 내 재생에너지단지 구축 등을 약속한 것이다.[16] 이러한 공약들은 집권 후 '그린 데탕트(Green Détente)'라는 이름으로 종합되어 국정과제로 내세워졌다.

그린 데탕트의 핵심내용은 비정치·비군사적인 생태·환경 분야의 교류협력으로 남북한 신뢰를 형성하고 이를 바탕으로 한반도의 긴장을 완화하며 통일기반을 조성한다는 것이었다. 또 그 과정에서 북한의 환경을 개선하고 한반도 환경공동체를 건설하려 하였다.[17] 박근혜 대통령은 2014년 8월 15일 남과 북이 "서로 만나고 소통할 수 있는 작은 통로부터" 열어 가야 한다며 "한반도의 생태계를 연결하고 복원하기 위한 환경협력의 통로"를 만들자고 주장하였다. 이를 위해 "남북을 가로지르는 하천과 산림을 공동으로 관리하는 일부터 시작하여, 서로에게 도움을 줄 수 있는 협력사업을 확대해 가야" 한다는 입장을 밝히면서 그해 10월 평창에서 개최되는 생물다양성협약 당사국 총회에 북한이 참석할 것을 요청하였다.[18]

---

[15] 북한은 임진강에 위치한 댐에서 물을 방류하기 전에 우리 측에 통보하겠다는 약속을 지켰다. 그러나 2016년 2월 박근혜 정부가 개성공단을 폐쇄하자 방류를 통보하는데 이용하던 군 통신선을 차단하였고 그해 5월과 7월 황강댐 물을 통보 없이 방류하였다. 김환용, "북한, 임진강 댐 무단 방류…한국 "강력한 유감, 수공 여부 확인 필요," *Voice of America*, 2016년 5월 18일, 〈https://www.voakorea.com/a/3335257.html〉 (검색일: 2018.04.19.); 이종구, "북한 황강댐 방류, 임진강 수위상승 대피령," 『한국일보』, 2016년 7월 15일, 〈http://www.hankookilbo.com/v/5bcec1de33304af99092f25d5382774e〉 (검색일: 2018.04.19.).

[16] "남북 환경공동체 구현," 『세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화: 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약』 (서울: 새누리당, 2012), p. 325.

[17] 추장민 외, 『한반도 「그린 데탕트」 추진방안에 관한 연구』 (한국환경정책·평가연구원, 2013), pp. 6~13; "그린 데탕트," 통일부 북한정보포털, 〈http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=196〉 (검색일: 2018.04.20.).

[18] "朴대통령, 제69주년 광복절 경축사 전문," 『연합뉴스』, 2014년 8월 15일, 〈http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2014/08/15/0501000000AKR20140815033300001.HTML〉 (검색일: 2018.04.19.).

박근혜 정부가 북한과 국제사회에 공동으로 조성하자고 제안한 DMZ 세계평화공원도 이 무렵부터 생태 개념이 추가된 DMZ 세계생태평화공원으로 성격이 변하였다.[19] 북한은 박근혜 정부의 이러한 제안들을 비난하며 거부하였다. 북한은 남북관계 악화의 근원인 정치·군사적 대결을 해소하지 않고 대화와 교류를 할 수 없으며, 5·24 조치로 남북협력이 중단된 상태에서 환경 등의 통로를 열자는 제의가 모순이고, 10·4 선언에 명시된 서해평화협력특별지대 설치부터 이행해야 한다고 주장하였다.[20] 이러한 역대 정부의 남북 환경협력 구상 및 저자의 평가는 〈표 1〉과 같이 요약될 수 있다.

〈표 1〉 역대 정부가 추진한 남북 환경협력 구상 일람표

해당시기	환경협력 구상의 내용	평가
노태우 정부	정보자료의 교환, 해당 기관 및 인원들 사이의 공동연구 및 조사, 산업부문의 기술협력과 기술자, 전문가들의 교류, 공동 환경보호 대책 수립	남북기본합의서 등을 통한 원칙적 수준의 합의
김영삼 정부	유관 국제기구를 통한 기상 등 세부분야 협력시도	협력의 범위가 제한되어 있었으며, 북한의 협력을 이끌어 낼 정도의 유인 구조를 만들어 내지 못하였음
김대중 정부	6·15 공동선언 등 원칙적 합의와 실무협의를 통한 공동조사 등 환경협력 추진	원칙적 합의와 더불어 협소한 의제나마 실제적 공동행동의 수준에 이름
노무현 정부	실무자 수준에서 기상, 자연재해 방지, 산림녹화 사업 등 협의를 통해 실질적 공동이행 노력	공동대응의 측면에서 일부 성과도 있었으나 협력이 제도화 수준에는 이르지 못함
이명박 정부	산림복구 등 산발적 정책구상 이외에 협의 수준에 이른 환경협력 구상의 범위는 제한됨	경색된 남북관계 구도 속에서 환경협력이 독자적 협력의제로서의 기능을 하지 못함
박근혜 정부	그린 데탕트 구상 하에, 환경기술 남북 공동연구·인력 교류, 북한 나무심기 지원, 공적개발원조(Official Development Assistance)를 통한 환경기초시설 건설 지원, 개성공단 내 재생에너지단지 구축	핵·미사일 위기의 고조로 환경협력은 단순히 정책구상 차원에서만 논의됨

[19] "DMZ 세계생태평화공원," 통일부 북한정보포털, 〈http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=202〉 (검색일: 2018.04.19.).

[20] "북한, 박 대통령 광복절 경축사 비난," *Voice of America*, 2014년 8월 18일, 〈https://www.voakorea.com/a/2416293.html〉 (검색일: 2018.04.20.).

역대 정부에서 남북한 간 환경협력이 활성화되지 못한 이유는 여러 가지가 있다. 우선, 박근혜 정부 이전까지는 환경협력에 대한 남측의 관심이 크지 않았다. 남북기본합의서, 6·15 선언, 10·4 선언 등에서 환경 분야의 협력이 언급되었으나 교류협력이 이루어져야 할 여러 분야들 중 하나로 포함되었다는 것 이상의 의미가 있었다고 보기는 어렵다. 교류협력이 활성화되었던 김대중·노무현 정부의 경우에도 도로-철도 연결, 금강산 관광, 개성공단 등의 경제협력사업이 우선적인 중요성을 지니고 있어서 환경 분야 협력에 크게 힘을 쏟지는 못하였다.

둘째, 북한의 소극적 태도가 환경협력 진전을 저해하였다. 북한은 환경협력을 통해 얻을 수 있는 다양한 이익들 중 경제적 이익에만 관심을 보이는 경우가 많았다.[21] 남북협력 전반에 걸쳐 북한은 당장의 경제적 이익을 기대할 수 있는 분야 이외의 협력사업에는 소극적인 경우가 많았다. 도로-철도 연결과 같이 남측이 적극적이고 집요하게 추진하는 사업도 북한의 소극적 태도로 인해 매우 느리게 진행되었다. 환경 분야 협력사업들은 남측이 중점적으로 추진하는 사안들도 아니었기 때문에 북한의 소극적 태도로 지연되거나 무산되는 경우가 허다하였다.

셋째, 정치·군사적 이슈를 둘러싼 대립과 갈등이 환경을 비롯한 연성이슈에 관한 남북협력에도 부정적 영향을 미쳤다. 예컨대 천안함 사건으로 인한 이명박 정부의 5·24 조치로 당국 간 환경협력의 가능성이 사라진 것은 물론 민간단체들이 소규모로 진행 중이던 묘목지원, 양묘장 조성, 나무 심기, 솔잎혹파리 방제사업 등도 중단되었다.[22] 박근혜 정부의 적극적인 환경협력 관련 제안들도 5·24 조치를 유지하는 가운데 이루어졌기 때문에 북한의 호응을 이끌어낼 가능성이 매우 낮았다. 또, 북한의 비참한 현실을 지적하고 탈북자들이 자유와 행복을 위해 목숨을 걸고 국경을 넘고 있다고 하면서 남북협력을 제안한 드레스덴 선언을 북한은 모욕으로 받아들였기 때문에 이와 관련된 그린 데탕트는 전혀 논의되지 못하였다.

넷째, 환경 등 연성 이슈와 정치·군사적 이슈들을 연계하는 대북전략이 환경협력 추진을 더욱 어렵게 만들었다. 경성 이슈와 연성 이슈를 분리하여 남북협력을 추진하는 경우에도 연성 이슈 관련 사업들이 경성 이슈를 둘러싼 갈등으로 인해 부정적인 영향을 받는 경우가 적지 않다. 그런데 이명박 정부의 경우 경성 이슈를 둘러싼 갈등을 이유로 연성 이슈 관련 분야의 협력도 제한하였다. 또, 연성 이슈

[21] 박상현 외, "대북 환경협력 추진을 위한 남북한 협력과 국제기구 활용," 『국제지역연구』, 제18권 5호 (2015), p. 259.
[22] 김미자, "북한의 환경정책과 남·북한 환경협력 강화 방안," p. 8.

관련 협력을 경성 이슈 관련 문제의 해결을 위한 수단으로 간주하는 경향도 강했다. 박근혜 정부는 인도적 지원과 환경협력 등을 정치·군사적 문제와는 별개로 추진한다는 입장을 내세웠으나 실제의 추진 과정에서는 두 분야가 강하게 연계되어 있었다. 특히 통일대박론을 내세우고 실질적인 통일준비를 강조하면서 환경협력 등 작은 통일을 통해 큰 통일로 나아간다는 전략을 채택하였으므로 북한은 박근혜 정부의 협력 제안에 다른 의도가 숨어있다는 의심을 거두지 않았다.[23]

2. 환경협력의 내재적 특성 및 잠재성

상기한 바와 같이, 역대 정권의 남북 환경협력 추진노력은 남북관계의 전체적 양상과 그 궤를 같이 해 왔다. 1971년부터 2018년 남북정상회담 직전까지 661회의 남북회담이 이루어졌으며, 이는 정치· 군사· 경제· 인도·사회문화·남북행사 분야로 나뉘어 집계되고 있다.[24] 환경협력은 '경제협력'으로 분류되어 협상이 이루어졌는데, 여타 경제협력영역과는 구별되는 몇 가지 중요한 내적 특성을 지니고 있다. 그러나 이런 특성들이 충분히 고려되지 못한 결과 대북협상에서 환경협력 의제의 잠재성이 충분히 발현되지 못한 측면이 있다.

환경협력의 특성으로는 우선, 합의에 대한 북한의 이행수준에 따라 우리의 대응수준을 정하는 팃포탯(tit-for-tat)전략 이행이 비교적 용이한 의제라는 점을 꼽을 수 있다. 일회성·대립적 구도를 상정하는 죄수의 딜레마(Prisoner's Dilemma) 게임과 달리 신자유주의 제도론자들이 상정하는 반복게임(repeated game)의 경우 미래의 그림자(shadow of future)가 창출되어 무정부적 혹은 정보제약의 상황하에서도 협력이 가능하다고 본다.[25] 경협사업 등 남북 간 협력사업 역시 이러한 반복게임의 가정 하에서 그 실효성이 지지되어 왔다고 할 수 있다.

남북협력사업에 대한 국내정치적 지지가 견고하지 않고, 거의 모든 사업들이 원점에서 시작하는 현 시점에서 북한의 호응 및 진정성의 정도에 따라 우리의 이행수준을 결정하는 '조절가능성'은 해당 사업에 대한 한국 국민의 수용 정도를 높이는데 큰 영향을 미친다. 대규모 시설투자, 인력 배치, 남한 내 사적 행위자의 관여 등으

---

[23] 손기웅 외, 『그린 데탕트 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』 (서울: 통일연구원, 2015), pp. 121~140.

[24] 통일부 남북회담본부, 〈http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ba/usrtaltotal/List.do〉 (검색일: 2018.03.06.).

[25] Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Revised edition (New York: Basic Books, 2006).

로 인해 우리의 대북 정책 레버리지를 오히려 손상시키는 것이 아니냐는 논란을 낳았던 개성공단과 같은 대형 경협 프로젝트와 달리, 환경협력의 경우 다종·소규모의 프로젝트를 분산 추진하는 것이 가능하다.[26] 따라서, 온실가스 감축, 북한주민 주거환경 개선 등 프로젝트 목적의 달성 여부를 확인한 뒤, 추가협력 여부를 결정할 수 있으며, 목적이 이루어지지 않았을 경우, 그다지 큰 비용을 치르지 않고도 협력을 중단할 수 있다.

환경협력의 두 번째 내적 특성은 북한 역시 추진하기를 원하는 의제라는 점이다. 협상 아젠다는 당연히 당사자 모두의 정책적 관심사이자 양측 모두에 이익을 가져다 줄 수 있을 때 유효성이 커지는데, 환경협력은 이러한 조건을 충족한다고 볼 수 있다. 북한지역 조림사업 등 상기한 환경협력 사업 추진 시, 북한 측 의지에 대한 회의론이 존재했던 것이 사실이다. 그러나, 북한 내부의 환경보호·신재생에너지 사업의 추이를 보면 북한 당국의 환경문제에 대한 관심과 의지가 크게 강화되고 있으며, 의지나 관심보다는 능력의 결여가 장애요인임을 알 수 있다.

북한 당국의 의지는 환경문제와 관련된 최고지도자의 언명 및 법적·제도적 발전 경로를 통해 확인할 수 있다. 북한 당국은 비교적 오래전부터 환경에 대한 관심을 표명해왔는데, "오늘 세계 많은 나라들에서는 인민들이 〈공해산업을 없애라〉,〈푸른 하늘을 내놓으라!〉는 구호를 외치며 공해를 반대하는 투쟁을 벌리고 있다"는 김일성의 교시를 인용하며, 국제환경질서 보호 수립을 촉구하는 학술저널의 주장에서, 왜곡된 방식이나마 일찍부터 환경문제에 대해 기초적 인식을 갖추고 있었음을 유추해 볼 수 있다.[27] 북한은 나아가 주석명령에 의해 추상적 규범통제 수준에 머무르거나 일반법령에 환경보호조항을 삽입하여 환경보호를 담보하던 방식에서 탈피하여 1986년 「환경보호법」을 제정함으로써 하여, 체계적·포괄적 환경보호제도를 마련하였다. 이후 「토지법」, 「산림법」, 「물자원법」 등 환경에 관한 개별법령을 채택하여 규율범위의 외연을 확장하였다.[28]

김정은 집권기에는 신년사에서도 환경보호 사업의 중요성을 반복적으로 강조하

---

[26] "핵실험 불똥 튄 개성공단…NSC '만약의 사태'까지 검토," 『조선일보』, 2016년 1월 12일, 〈http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/01/12/2016011200358.html〉 (검색일: 2018.03.06.).

[27] 박영수, "국제환경질서를 수립하는 것은 자주성을 옹호하는 세계인민들의 사활적인 요구," 『김일성종합대학학보: 력사법학』, 제42권 4호 (1996), pp. 46~50; 이규창 편저, 『북한의 국제법관』 (서울: 한국학술정보, 2008)에서 재인용.

[28] 김태희, "남북한 환경 교류협력 증진을 위한 법제도 연구," (서울대학교 석사학위논문, 2013), pp. 26~27.

고 있다. 2018년 신년사에서도 "산림 복구 전투성과를 더욱 확대하면서 이미 조성된 산림의 보호관리를 잘 하는 법과 함께 도로의 기술 상태를 개선하고 강하천 정리를 정상화하며 환경보호 사업을 과학적으로 책임적으로 하여야 한다"는 입장을 표명하였다.[29] 북한은 국제사회의 대북제재와 대중 무연탄수출 증가 등의 영향으로 재생에너지 분야에도 큰 정책적 관심을 보이고 있다. 2013년 8월 「재생 에네르기법」을 제정하는 등 재생에너지 이용 장려와 관련 기술의 연구개발에 상당한 힘을 쏟고 있는 것으로 관측된다. 이 법의 제정을 계기로, 국가과학원 산하에 관련 기술 개발 전문연구기관인 「자연에네르기 연구소」를 설립하여, 재생에너지 5,000㎿ 개발을 목표로 30년 계획을 수립하는 등 북한당국의 정책적 의지가 상당하다. 북한 주민들 사이에서도 부족한 생활전력의 보충을 위해 장마당에서 거래되는 중국산 태양광 패널을 설치·사용하는 등, 재생에너지에 대한 관심이 고조되고 있다.[30]

환경협력은 또한, 북한과의 협상 시에 기타 이슈 및 우리정부 정책 과제들과의 연계 가능성이 높다는 장점을 가지고 있다. 협상 관련 많은 실증연구들은 양자협상에서 이슈 간 연계가 협상대상 의제를 늘려 당사자 간 주고받기(give-and-take)를 용이하게 하고, 협상의지를 명확하게 전달하여 궁극적으로 타결 가능성을 높인다는 점을 보고하고 있다.[31] 남북한 간 협상의 맥락에서 환경협력은 비군사적 협력 의제의 하나로서, 철도 및 도로복구·항만 건설과 같은 기타 협력 의제들에서 발생할 수 있는 협상의 교착상황에서 이러한 의제와 비교적 용이하게 같은 협상 테이블에 오를 수 있으며, 또 등가 교환이 가능한 의제라고 볼 수 있다.

가상의 예를 들자면, 경기도 광명시가 추진하고 있는 광명~개성 간 78km 노선을 연결하는 '광명~개성 유라시아 평화철도' 개발 사업이 급물살을 타 실무진간 협의가 개시될 경우, 북측은 세부 협상을 유리하게 이끌어 가기 위해 여러 이유를 들며 지연 전략을 전개할 개연성이 크다.[32] 북한은 과거 대남 협상에서 가용한 모든 수단을 동원하여 입지를 강화하고 목적을 달성하는 협상전략을 취해왔으며, 필요

---

[29] "北 김정은 2018년 신년사," 『중앙일보』, 2018년 1월 1일.

[30] 김민관, "북한의 태양광 에너지 활용 현황과 전망," *Weekly KDB Report* (2017.07.24.).

[31] 그 예로 다음 논문을 참조. Christina Davis, "International Institutions and Issue Linkage," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1 (February 2004); Paul Poast, "Can Issue Linkage Improve Treaty Credibility? Buffer State Alliances as a 'Hard Case'," *The Journal of Conflict Resolution* Vol. 57, No. 5 (October 2013), pp. 739~764.

[32] 동 사업에 대해서는 다음의 기사 참조. "양기대 광명시장, '유라시아 평화 철도' 개발관련 북한에 개성방문 제안," 『서울신문』, 2017년 12월 20일.

한 경우 지연전술을 통해 입지를 강화하였다.[33] 이러한 경우 협상은 교착상태에 빠지게 되어 경협 사업에 참여하는 우리 측의 민간사업자들이 가시적 손실을 입게 되고 남북 경협 자체에 대한 여론이 악화되는 상황으로 번질 수 있다. 교착 상황에서 북측이 큰 이해관계를 가지는 신재생에너지 사업 등 환경협력 프로젝트를 동철도사업 조기 추진과 연계하여 제시할 경우 이러한 악순환을 조기에 차단할 수 있다.

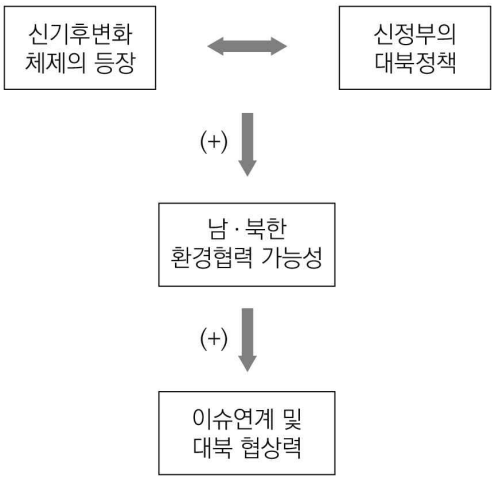
상기한 요인들은 협상의제로서 환경협력의 내재적 특성 혹은 잠재성에서 비롯되는 기회요인이라고 할 수 있다. 즉, 환경협력은 우리가 북한의 협력의지를 확인하며 그 속도를 조절할 수 있는 '조절 가능한' 의제이며, 북한 내부의 상황으로 인해 협상 대상인 북한이 '필요로 하는' 의제일뿐더러, 다른 비군사적 협상이슈와도 연계하여 협상 타결 가능성을 높이는 데 일조할 수 있는 '연계 가능한' 이슈이다. 이러한 환경협력의 내재적 특성과 더불어 아래 기술하는 최근의 구조변동은 협상의제로서의 가치를 더욱 높여주고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 남북 환경협력의 구조변동: 신기후변화체제의 등장과 문재인 정부의 대북정책

남북 환경협력의 실행 가능성을 높여주는 구조변동으로는 파리협정을 중심으로 하는 신기후변화체제의 등장과 문재인 정부 출범에 따른 대북정책 전환을 꼽을 수 있다. 이러한 구조적 변동은 남북한 환경협력의 가능성을 높여 준다. 그 결과 단기·중기·장기에 걸쳐 실행 가능한 여러 형태의 환경협력 프로젝트를 제안 및 협의할 수 있게 되며, 이들과의 이슈연계에 의해 기타 연성이슈 관련 협력에 있어서도 대북협상력이 제고될 수 있다. 이러한 과정을 〈그림 1〉과 같이 도식화 할 수 있다.

[33] 허만호 외, "대북한 산림탄소상쇄 협상: 통제와 인권의 관점에서," 『국제정치연구』, 제18집 1호 (2015), pp. 281~285.

〈그림 1〉 남북 환경협력의 구조변동



1. 신기후변화체제의 등장

첫 번째 구조적 변동요인으로는 파리협정을 중심으로 하는 신기후변화체제의 등장을 들 수 있다. 2016년 11월 4일 발효된 파리협정은 교토의정서와 달리 선진국과 개도국 모두에게 감축의무를 부여하고 있다. 또, 감축목표 달성 수단으로는 개별 국가가 자발적으로 감축량을 결정하는 국가결정기여(NDC)의 제출을 규정하고 있다. 선진국과 개도국 간 감축의무가 엄격히 이원화되고 한국이 개도국 지위를 인정받았던 교토의정서와는 상이한 권리·의무관계를 규정하고 있는 것이다.

파리협정의 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 제2조는 산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 2℃, 보다 현저히 낮은 수준으로 유지 하는 것과 더불어 1.5℃로 상승 수준을 제한하기 위한 노력을 추구하는 것을 목적으로 삼는다. 제3조와 제4조에 의해 각 당사국은 이러한 공동의 목표를 달성하기 위한 수단으로써 국가결정기여(NDC)를 준비·통보·유지할 의무를 진다.

남북 환경협력의 맥락에서 특히 주목할 만한 조항은 시장 메커니즘을 담은 6조의 내용이다. 파리협약은 국가결정기여를 달성하기 위한 방법의 하나로 국가 간 배출량 거래를 인정하고 있는데, 이러한 시장 메커니즘의 구체적 유형은 제6조 2~4항 상의 '국제적으로 이전된 감축결과(ITMO: Internationally Transferred Mitigation Outcomes)'와 제6조 4~7항이 규정하고 있는 지속가능개발체제(SDM: Sustainable Development Mechanism) 등으로 나뉜다. 또, 제6조 8항

은 비시장적 접근에 대해 규정하고 있다. 아직까지 시장 메커니즘을 포함한 파리협정의 여러 조항에 관한 규정(Rule Book)협상이 진행 중인 상황이나, 감축결과의 이전은 지엽적 탄소시장을 형성할 수 있는 체제로, 지속가능 개발체제는 교토의정서 체제 하의 CDM과 같이 해외 환경 프로젝트를 통해 배출권을 획득하도록 하는 시장체제를 의미한다고 볼 수 있다.[34] 다시 말해 즉, 파리협약 당사국들은 국내 감축 노력에 더하여, 국제탄소시장에서 배출량을 구매하거나 환경협력사업을 통하여 확보한 배출량을 이전하여 계상할 수 있는 것이다.

파리협정은 또한 제5조에서 온실가스 흡수원으로서 산림의 보전을, 이미 발생한 기후변화에 대응하기 위한 적응노력을 제7조에 규정하고 있다. 비록 파리협정은 모협약인 유엔기후변화협약이나 교토의정서와 달리 선진·개도국 모두에게 감축의무를 부과하고 있기는 하지만, 개도국들의 참여를 이끌어 내기 위해 9조~11조는 재정지원·기술이전·역량배양 등의 의무를 선진국들에게 부여하고 있다.[35] 파리협정 주요조항의 전체 구조는 〈그림 2〉와 같이 정리될 수 있다.

〈그림 2〉 파리협정 주요조항의 구조[36]

[34] 이일호, "파리기후협정 전후 시장 메커니즘의 발전과 전망 — CDM, JI 및 SDM을 중심으로 —," 『환경법연구』, 제39집 2호 (2017), p. 285.
[35] Klein et al., *The Paris Agreement on Climate Change* (Oxford: Oxford University Press, 2017), pp. 178~195.
[36] 파리협정 전문 및 외교부 자료 등을 바탕으로 저자 작성.

우리 정부는 2015년 6월 30일, 국무회의를 통하여 한국의 국가결정기여를 BAU (Business as Usual) 대비 37% 수준으로 설정하였는데, 이중 25.7%를 국내감축을 통하여, 나머지 11.3%를 해외시장으로부터의 이전을 통해 달성하는 것을 목표로 제시하였다.[37] 이러한 결정은 박근혜 정부가 당초 제시한 4가지 시나리오보다 높은 수준의 감축의무를 지는 것으로, 이명박 정부 시기의 감축 약속에 미치지 못하자 국제사회가 압력을 행사한 결과로 알려져 있다. 특히, 오바마 대통령은 우리 정부의 4가지 감축안 발표 다음날, 박근혜 대통령과의 전화통화에서 "한국이 장기적인 기후변화 목표 설정 과정에 최대한 야심찬 목표를 제시해 기후변화 대응 분야에서 리더십을 발휘해 줄 것을 기대한다"는 입장을 전달한 것으로 알려져 있다.[38]

이러한 파리협정의 구조 하에서 남북환경협력의 효용은 한층 높아졌다고 할 수 있다. 무엇보다 개발도상국의 지위를 인정받아 우리가 직접적·구체적 감축의무를 지지 않았던 교토의정서 체제와는 달리, 신기후변화체제 하에서는 구체적으로 수치화된 감축의무를 질뿐 아니라 이의 달성수단으로 해외감축량 거래·이전을 통한 달성 목표를 천명하였다. 현재 11.3%로 설정되어 있는 해외구매분은 그러나, 탄소시장의 불확실성으로 그 실현 여부가 쉽지 않은 것으로 보여, 여러 국가와 환경협력의 추진이 필요한 상황이다.

남북 정상회담 및 북미정상회담 이후, 남북 간 안정적 교류협력의 틀이 마련될 경우 북한은 우리 NDC 달성을 위한 협력파트너가 될 수 있다. 북한 역시 유엔기후변화협약 및 파리협정의 당사국이며, 과거 교토의정서 하에서 여러 나라들과 CDM 사업을 비롯한 다양한 환경협력 사업을 수행한 경험을 가지고 있을뿐더러, 지리적 근접성으로 인한 사업수행의 용이성 등의 장점을 가지고 있는 것이 사실이다. 여기에 더해, 환경협력이 기타 경협 프로젝트의 재개 및 심화를 위한 협상에서 레버리지로 작용할 수 있다면, 다른 국가와의 환경협력의 효용을 훨씬 뛰어넘는 잠재성을 지니는 것으로 평가될 수 있을 것이다.

---

37 "'2030 온실가스' 배출전망치 대비 37% 감축안 확정," 『연합뉴스』, 2015년 6월 30일, 〈http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/06/30/0200000000AKR20150630056000004.HTML〉 (검색일: 2018.04.26.).

38 "목표치 더 높아진 온실가스 감축… 업계 "정부에 뒤통수 맞아" 반발," 『동아일보』, 2015년 7월 1일.

2. 문재인 정부의 대북정책

문재인 정부의 대북정책은 기본적으로 김대중 정부의 화해협력정책과 노무현 정부의 평화번영정책을 계승하는 성격을 띠고 있다. 우선, 남북한의 교류협력을 중시하고 이를 통해 궁극적으로 통일의 가능성이 높아질 것으로 기대하면서도 인위적인 통일을 시도하지 않는다는 점이 그러하다. 북핵문제 해결과 남북관계 개선이 선후를 따지거나 양자택일할 문제가 아니라 병행하면서 선순환 구도를 만들어야 할 문제라고 보는 것도 김대중·노무현 정부의 입장과 닮아있다.[39]

경성이슈와 연성이슈를 분리하거나 경우에 따라 약하게 연계하려 한다는 점 역시 두 정부와 유사하다고 할 수 있다.[40] 문재인 대통령은 신베를린 선언을 통해 "비정치적 교류협력사업은 정치·군사적 상황과 분리해 일관성을 갖고 추진"하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.[41] 물론 이러한 경성 이슈와 연성 이슈의 비연계 방침은 북한의 핵개발에 따른 국제사회의 대북제재가 작동하는 한 온전히 관철되기 어렵다. 문재인 정부가 표방하는 한반도 신경제지도 구상 등에는 여타의 정치·군사적 이슈와는 분리가 가능하지만 일단 북한의 비핵화가 궤도에 올라야만 시작될 수 있다는 전제가 붙어있다. 이와 관련하여 문재인 대통령은 "핵 도발을 중단하지 않는다면 더욱 강한 제재와 압박 외에는 다른 선택이 없습니다"라는 입장을 밝히면서도 당국 간 대화, 이산가족 상봉, 민간교류 지원, 스포츠 교류 등은 국제사회의 제재에 저촉되지 않는 범위 내에서 적극적으로 추진하겠다는 방침을 밝힌 바 있다.[42]

문재인 정부 환경협력 구상의 경우 보다 거시적 정책구상과 연계된 특징을 가지고 있다. 예를 들어, 대북정책의 핵심에 속하는 한반도 신경제지도 구상에는 DMZ 환경·관광벨트를 통해 남과 북을 연결하겠다는 계획이 제시되어 있다. 설악산, 금강산, 원산, 백두산을 잇는 관광벨트를 구축하면서 DMZ를 생태평화안보 관광지구로 개발하겠다는 것이다.[43] 통일부는 대북제재로 인해 북한과의 협력에는 한계가 있을 것으로 보고 독자적으로 남한지역부터 DMZ 생태평화안보관광지구개발

---

[39] 통일부, 『문재인의 한반도정책: 평화와 번영의 한반도』 (서울: 통일부, 2018), p. 25.

[40] 조성렬, "문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로," 『통일정책연구』, 제26권 1호 (2017), p. 6.

[41] "文대통령 독일 코르버재단 초청 연설," 『연합뉴스』 2017년 7월 6일, 〈http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/06/0200000000AKR20170706177400001.HTML〉 (검색일: 2018.04.26.).

[42] 위의 자료.

[43] "한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현," 통일부, 〈http://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/〉 (검색일: 2018.04.26.).

을 시작하겠다는 구상을 밝히기도 하였다.[44] 문재인 대통령은 신베를린 선언을 통해서도 "북한의 하천이 범람하면 남한의 주민들이 수해를 입게 됩니다. 감염병이나 산림 병충해, 산불은 남북한의 경계를 가리지 않습니다. 남북이 공동대응하는 협력을 추진해 나가겠습니다"라며 남북환경협력의 필요성을 강조한 바 있다.[45] 이러한 정책의지로 볼 때, 문재인 정부는 북미정상회담 등을 통해 결정된 비핵화가 진행되고 이에 상응하여 대북제재가 완화되기 시작하면 북한과의 여러 환경협력 사업을 적극적으로 추진해 나갈 가능성이 크다.

Ⅳ. 남북 환경협력 이행의 제도적 조건과 단계별 협력의제

상기한 남북환경협력의 일반적 이점에도 불구하고, 구체적 사업 프로젝트 단위의 이행에 있어서는 현실적·제도적 난점이 적지 않은데, 무엇보다 대북제재와의 양립성 문제를 들 수 있다. 북·미 정상회담에서 체제보장과 핵·미사일 개발 동결 내지 폐지를 교환하는 빅딜이 극적으로 성사되고 환경협력 등 비안보 분야에서의 협력에 관해 지도자들 간의 원칙적 합의가 이루어져 탑다운(Top-down) 방식의 이행이 추구된다 하더라도 현재 작동중인 유엔 안보리의 대북제재와 우리 국내법상의 대북 전략물자 수출통제제도가 상당 기간 장애요인으로 작용할 수 있다.

북한이 핵개발을 시도한 1990년대부터 반복적으로 이루어진 대북제재는 김정은 집권 이후의 핵·미사일 능력 고도화로 점점 더 포괄적이고 강한 형태로 진화해 왔다. 2017년 북한의 제4차 핵실험 직후 이루어진 안보리 결의안 2270호의 경우 제재대상으로 북한의 광물 수출과 일반 무역을 포괄하고 있으며, 모든 회원국들은 물리학, 컴퓨터 공학, 항해술, 핵공학, 항공과학을 포함한 북한의 핵활동이나 핵무기 운반 시스템 관련 인사들의 교육 및 훈련, 수리 등을 금지하고 생화학무기와 관련된 물자의 이동을 금지하고 있다. 이에 더하여, 북한이 5차 핵실험을 감행한 뒤 채택된 유엔 안보리 결의안 2321호는 제재대상의 범위를 확대하여 북한인들의 재료공학, 화학공학, 기계공학, 전기공학, 산업공학 관련 기술의 교육 및 훈련을 금하며 의료 분야를 제외한 공식 개인이나 단체에 대한 과학 및 기술적 협력을 금지하고

---

[44] "통일부 업무보고… 한반도신경제지도 종합계획 상반기 수립," 『연합뉴스』, 2018년 1월 19일, 〈http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/01/18/0200000000AKR20180118166100014.HTML〉 (검색일: 2018.04.26.).

[45] "文대통령 독일 쾨르버재단 초청 연설," 『연합뉴스』, 2017년 7월 6일.

있다.[46]

환경공학이 인접공학과 가지는 접점을 고려할 때, 이러한 포괄적 제재는 물자이동, 환경기술 역량배양, 인력교육을 포괄하는 환경협력의 단기 추진에 있어 가시적 장애로 작용할 수 있는데, 이는 과거 개성공단 등 경협에서 전략물자 수출통제제도로 인해 상당한 어려움을 겪은 경험을 통해서도 짐작할 수 있다. 군사기술과 상용기술의 경계가 날이 갈수록 모호해짐에 따라 전략물자 통제의 규율범위가 확대되는 경향이 있고, 개성공단 입주 기업의 경우 컴퓨터기기, 밀링셰이퍼, 선반, 심지어 망치에 이르기까지 여러 제도적 모니터링을 거쳐야 했던 것으로 보고되고 있다.[47]

전략물자 수출통제제도는 '한·미 전략물자 및 기술자료 보호에 관한 양해각서'가 1987년 9월에 체결되고 이의 국내적 실시를 위하여 대외무역법시행령과 대외무역관리규정에 근거규정이 마련됨으로써 도입되었는데, 통제대상 품목의 설정 및 분류에는 관련 국제 공조체제의 내용이 크게 반영되었다. 즉, 바세나르체제(Wassenaar Arrangement) 하의 방산물자를 포함하는 일반산업용 물자, 핵물질공급그룹(NSG: Nuclear Suppliers Group)이 규율하는 원자력 관련 산업물자, 미사일 기술통제체제(MTCR: Missile Technology Control Regime)에 따른 미사일 기술, 생화학무기 금지조약 등의 제재대상 물품목록의 기준이 포괄적으로 규정되어 있다.[48]

환경협력의 일부분야, 특히 신재생에너지 분야의 경우 스마트 그리드 시스템의 구축에 요구되는 컴퓨터 제어 시스템, 반도체 등의 전자장비 등이 이러한 전략물자 수출통제제도 절차에 저촉될 가능성 있는 것으로 보인다. 구체적 예로, 태양광 사업에 활용되는 반도체는 고온에서 작업이 가능하도록 박막작업이 이루어져야 하는데, 이러한 기술은 군사용품의 부품코팅에도 활용되는 기술인바, 박막작업에 활용하는 장비인 화학기상증착 생산장비의 대북 반출행위는 수출통제규범의 적용대상이 될 수 있다.[49]

환경협력 프로젝트를 추진하려면 이러한 대북제재와 전략물자수출통제제도에 따른 제도적 제약요인에 더하여, 소요예산과 필요 인력의 규모, 정부가 부담해야

---

[46] 이상숙, "제4차 핵실험 이후 대북제재 하의 북한 경제와 북·중 경협 현황 및 평가," 『IFANS 주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구소), pp. 4~8.
[47] 정우진 외, "전략물자 수출통제 제도하의 북한 에너지산업 투자활성화 방안 연구," 『에너지경제연구원 연구보고서』 (December 2008), pp. 65~69.
[48] 최승환, "戰略物資輸出統制와 南北經協," 『통상법률』, 제61권 1호 (2005), pp. 138~145.
[49] 정우진 외, "전략물자 수출통제 제도하의 북한 에너지산업 투자활성화 방안 연구," pp. 75~79.

하는 정치적 비용 등의 요인을 철저히 검토해야 할 것이다. 이런 요인들을 고려하여 문재인 정부가 추진할 수 있는 여러 환경 프로젝트들을 단기, 중기, 장기의 세 트랙으로 구분하고 단계적으로 실천할 필요가 있다. 가시적 물자이동이 거의 없거나 있더라도 대북 제재레짐에 저촉될 가능성이 낮고, 우리 정부의 정치적 비용이 낮은 협력사업을 단기 프로젝트로 추진할 수 있을 것이다. 이런 사업들의 예로는 북한 국토환경성 관료 역량배양 사업, 산림황폐화 실태 조사작업, 민간단체를 통한 나무 심기사업, 고효율 연탄 등 가정용 난방기구 보급지원 등을 들 수 있다.

중기적으로 추진 가능한 사업으로는 가시적 물자이동이 있고 경제적 비용을 수반하지만, 전략물자수출통제제도의 모니터링 하에서도 비교적 이행이 용이한 것들을 들 수 있다. 조림사업, 소수력 발전, 소규모 풍력발전, 기상예보 시스템 현대화 작업이 여기에 해당할 것이다. 이러한 단기 및 중기 이행을 목표로 한 사업들은 제재국면에도 불구하고, 유엔환경계획(United Nations Environment Programme), 스위스 환경청(Swiss Agency for Development and Cooperation), 독일 한스 자이델 재단(Hanns Seidel Stiftung) 이 실제로 이행해 왔던 환경협력 프로젝트들이기도 하다. 그러므로 제재와 양립성에 대한 타당성 평가가 세밀하게 이루어진다면 충분히 추진 가능한 사업이라고 할 수 있다.[50]

환경협력 관행 축적이라는 조건이 충족되어 감에 따라 장기적으로 추진할 수 있는 사업으로는 파리협약상의 ITMO 및 SDM에 의한 감축분 확보를 통한 우리 NDC 달성의 기여, 노후석탄발전소 가스발전소로 교체, 바이오 매스 발전소 건설, 소규모 태양광 발전소 시스템 구축 등을 들 수 있다. 이 사업들은 상당한 규모의 자금이 북한으로 흘러들어간다는 특징을 지니고 있다. 이러한 사업들이 모두 성공적으로 이행되어 고도의 신뢰구축이 이루어질 경우 몽골, 중국, 러시아 등 인접국가를 협력대상으로 포괄하는 동북아 슈퍼그리드 사업에 북한을 참여시키는 구상도 현실화할 수 있을 것이다. 이러한 환경협력 프로젝트들은 〈표 2〉와 같이 정리될 수 있다.

---

50 최현아·젤리거베른하르트, "북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안 — 유럽연합(EU) 지원 사업이 주는 시사점을 중심으로 —," 『통일연구』, 제21권 1호 (2017), pp. 47~73.

〈표 2〉 단계별 추진가능 남북한 환경협력 프로젝트 일람표

협상 단계	협력 영역	파리협정 주요조항	프로젝트	유관 정부부처	이행시 협력 가능기관 예시
단기	산림	제5, 7조	1. 묘목 제공 및 식수사업	통일부, 산림청, 국립산림과학원	겨레의숲, 평화의 숲 등 NGO
			2. 산림 복구 사업 및 산림 모니터링 시스템 구축사업	〃	겨레의숲, 평화의 숲 등 NGO
	기상	제7조	3. 기상예보 시스템 현대화 사업	통일부, 기상청, 국립기상과학원	기상전문가 그룹, 기상장비 공급 사기업
	역량 배양	제11조	4. 국토환경성 관료 교육 사업	통일부, 산림청, 환경부 등	국제NGO (HSF 등)
	온실가스 감축	제4조, 6조	5. 가정용 전기조명(LED) 교체 사업:	통일부, 산자부, 한국전력공사	LED 생산 사기업
			6. 고효율 연탄 공급 및 가정연료 효율화 사업	통일부, 한국에너지공단	고효율 연탄 및 난방기구 생산기업
중기	신재생 에너지	제4조, 6조	7. 소수력 발전소 건설·운영	통일부, 한국전력공사, 한국에너지공단	수자원 관리관련 공·사기업
	〃	〃	8. 마을단위 소규모 태양광·풍력발전소 건설·운영	〃	태양광·풍력 설비 생산·설치 기업
	〃	〃	9. 노후 화력 발전소 현대화 및 가스발전소 교체사업	〃	발전관련 공·사 기업
	〃	〃	10. 바이오매스발전소 건설·운영	〃	〃
	전력	〃	11. 전력망 개선사업	통일부, 한국전력공사, 한국에너지공단	〃
	역량 배양	〃	12. SDM·ITMO 사업 수행을 위한 검증시스템 구축지원	〃	전문가 집단
	산림·농업	제5조, 11조	13. 임농업 복합경영 사업단지 조성 및 지원	통일부, 농림수산부	임·농업 관련 연구기관
	생태·관광	〃	14. DMZ 생태평화안보 관광지구개발	통일부, 문화관광부	관광업체, 유관 NGO
장기	신재생 에너지	제4조, 6조	15. 대규모 신재생 에너지 단지 조성	통일부, 한국전력공사, 한국에너지공단	발전관련 공·사기업
	전력	〃	16. 동북아 수퍼그리드 사업과 연계 및 북한 참여유도	〃	〃
	NDC 달성	〃	17. 대북 환경협력사업을 통한 크레딧을 우리 NDC 달성에 활용	통일부, 외교부, 환경부	기후변화 모니터링 전문 INGO

V. 결론

4·27 판문점 선언으로 한반도 비핵화와 남북협력 재개의 중대한 계기가 마련되었다. 두 정상이 공동성명에서 밝힌 바와 같이, 이러한 역사적 기회가 다시 불신과 경쟁으로 소멸되지 않기 위해서는 완전한 비핵화, 군사적 신뢰 구축, 군축 등 경성 이슈의 근본적 해결을 위한 논의와 더불어, 5·24 조치이후 사실 상 전면 중단된 남북 간 교류·협력을 재개하기 위한 실질적 조치들이 논의 및 실천 되어야 할 것이다. 가을로 예정된 문재인 대통령의 평양 답방에서 여러 연성이슈에서 협력의제를 선제적으로 제안할 필요가 있다.

본고는 협력의제로서 환경협력의 여러 내재적 특성과 잠재성을 적시하고, 이의 적극적 추진을 촉진하는 두 가지 구조적 변동에 대해 살펴보았다. 환경협력은 팃-포-탯 전략에 따른 이행 속도의 조절이 비교적 용이하고, 북한 역시 강하게 원하는 의제이자, 여러 하부 프로젝트로 분할하여 기타 연성이슈와의 연계를 통해 우리 협상력을 증진할 수 있다는 이점을 가지고 있다. 또한, 신기후변화체제의 등장과 문재인 정부의 대북정책 기조는 그 적극적 추진을 가능케 하는 구조를 제공해주고 있는 듯하다.

본고가 단기·중기·장기 나누어 제시한 여러 환경 협력 프로젝트는 주로 우리정부가 파리협약의 의무달성을 위해 스스로 추진하고 있는 온실가스 감축사업과 연계성이 있는 영역을 중심으로 정리한 것이며, 실제로 추진할 수 있는 환경협력의 범위는 이보다 더욱 넓을 수 있다. 이러한 프로젝트의 담당부처·기관·이행주체 등은 프로젝트별로 상이할 수 있으므로, 통일부를 중심으로 범부처적인 협력과 민·관을 포괄하는 이행 계획의 수립이 필요할 것으로 보인다. 특히, 남북 환경협력 사업을 통한 기후변화협정상 우리 NDC 달성에 기여하는 방안은 외교부와의 긴밀한 협조가 필요하다.

이에 더하여, 설령 경성 안보 이슈에서의 협의가 교착상태에 빠진다 하더라도, 본고가 제시하는 단기적 환경협력사업들은 여전히 제안·이행·유지될 필요가 있다. 이는 이러한 낮은 수준의 환경협력이 기타 이슈 영역에 파급효과를 지닌다는 기능주의적 기대 때문이 아니다. 오히려 이런 연성이슈들과 안보이슈 간의 파급효과가 미미하기 때문에 환경협력사업들은 남북협력의 최후보루로 남아 남북한의 여전한 교류협력 의지를 상징적으로 보여줄 수 있다. 북한지역의 환경을 보호하는 사업이 꾸준히 진행되는데 따른 실익이 매우 크다는 점도 많은 자금이 흘러들어가

지 않는 환경협력사업들이 유지되어야 하는 이유이다. 예컨대 북한 땅에 묘목을 많이 심는 것은 단기적으로 북한의 대량살상무기 개발에 이용될 수도 없고 북한 정권에 별다른 경제적 이익이 되지도 않는다. 반면에 장기적으로는 북한지역의 홍수를 방지하고, 남북한의 대기를 맑게 하고, 한반도의 생태계를 복원하는 등 엄청난 이익을 발생시킨다. 두 정상이 판문점에서 함께 심은 소나무가 부쩍 자라났을 올 가을에는 보다 전면적이고 구체적인 환경협력에 대한 논의가 남북한 사이에서 이루어지기를 기대해 본다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 16일 ■ 채택: 5월 30일

참고문헌

1. 단행본

명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 Ⅲ』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013.

새누리당. 『세상을 바꾸는 약속 책임 있는 변화: 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집』. 서울: 새누리당, 2012.

손기웅 외. 『그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2015.

이규창 편저. 『북한의 국제법관』. 서울: 한국학술정보, 2008.

이장희 외. 『남북 합의문서의 법적 쟁점과 정책과제』. 서울: 아시아사회과학연구원, 2007.

Axelrod, Robert. *The Evolution of Cooperation.* New York: Basic Books; Revised edition, 2006.

Klein et al. *The Paris Agreement on Climate Change*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

2. 논문

김미자. "북한의 환경정책과 남·북한 환경협력 강화 방안." 『환경정책』. 제23권 제3호, 2015.

김민관, "북한의 태양광 에너지 활용 현황과 전망," *Weekly KDB Report.* 2017.

김태희. "남북한 환경 교류협력 증진을 위한 법제도 연구." 서울대학교 석사학위논문, 2013.

박상현 외. "대북 환경협력 추진을 위한 남북한 협력과 국제기구 활용." 『국제지역연구』. 제18권 5호, 2015.

이상숙. “제4차 핵실험 이후 대북제재 하의 북한 경제와 북·중경협 현황 및 평가.”『IFANS 주요국제문제 분석』. 2017.
이일호. “파리기후협정 전후 시장 메커니즘의 발전과 전망 — CDM, JI 및 SDM을 중심으로 —.”『환경법연구』. 제39집 2호, 2017.
정우진 외. “전략물자 수출통제 제도하의 북한 에너지산업 투자활성화 방안 연구.”『에너지경제연구원 연구보고서』. December 2008.
조성렬. “문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로.”『통일정책연구』. 제26권 1호, 2017.
최승환. “戰略物資輸出統制와 南北經協.”『통상법률』. 제61권 1호, 2005.
최현아. 젤리거베른하르트. “북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안 — 유럽연합(EU) 지원 사업이 주는 시사점을 중심으로 —.”『통일연구』. 제21권 1호, 2017.
허만호 외. “대북한 산림탄소상쇄 협상: 통제와 인권의 관점에서.”『국제정치연구』. 제18집 1호, 2015.
Davis, Christina. “International Institutions and Issue Linkage.” *American Political Science Review*. Vol. 98, No. 1, February 2004.
Poast, Paul. “Can Issue Linkage Improve Treaty Credibility? Buffer State Alliances as a ‘Hard Case’.” *The Journal of Conflict Resolution.* Vol. 57, No. 5, October 2013.

3. 기타자료

『동아일보』.
『연합뉴스』.
『중앙일보』.
『한국일보』.
Radio Free Asia.
Voice of America.
통일부 남북회담본부 〈http://dialogue.unikorea.go.kr〉.
통일부 북한정보포털 〈http://nkinfo.unikorea.go.kr〉.

Abstract

Prospect and Implementation Strategy of the Inter-Korean Environmental Cooperation: *Focusing on Nature of Agenda and Structural Shift*

Youcheer Kim & Sangkeun Lee

This paper illuminates the strategic values and prospect of the inter-Korean environmental cooperation. To achieve the analytical goal, the paper focuses on nature and the structural shift that promote the environmental cooperation. In addition, the paper pinpoints a series of projects that can be proceeded in the short-term, mid-term, and long-term, based on the compatibility with the size of project and compatibility with sanctions against DPRK.

The strategic value of environmental cooperation as a negotiation agenda lies in its controllability, reciprocity, and issue-linkage. Specifically, the environmental cooperation is easily compatible with the tit-for-tat strategy by sub-dividing into a series of projects, which enables the South Korean side to control the phase of cooperation. In a similar vein, many environmental projects can be linked to other inter-Koreans cooperation issues and thereby enhance South Korea's negotiation leverage. Furthermore, considering many pieces of evidence, the North Korean side seems to strongly want the environmental cooperation.

Despite the strategic value of environmental cooperation, the past South Korean regimes failed to push forward the environmental cooperation by inflexibly liking it with the security issues. However, incumbent Moon Jae-In government's policy stance toward North tends to de-link it to a certain degree. Moreover, the emergence of Paris Agreement and South Korea's commitment to its NDC enhances the expected benefits from the inter-Korean cooperation. Two dimensions of the structural shift, considered together, heighten the prospects of inter-Korean relations. Considering the strategic circumstance, the paper concludes that at least the short-term projects laid out in this article need to be discussed and negotiated in the 2nd round of summit between President Moon and Chairman Kim scheduled in the upcoming Fall.

Key Words: Inter-Korean Environmental Cooperation, Paris Agreement, Moon Jae-In Administration's Policy toward North Korea

통일정책연구 제27권 1호 2018
pp. 89~112

북한 주민과 관료의 '메티스'와 체제전환의 동학: 앙리 르페브르의 '대안공간'을 중심으로*

김 종 욱**

Ⅰ. 들어가며: 핵정치의 '웅장함'과 주민의 '속삭임'
Ⅱ. '메티스'와 체제전환의 동학
Ⅲ. 국가전략과 충돌하는 일상, 그리고 공간의 변형
Ⅳ. 북한사회 공간의 변형과 일상의 변화
Ⅴ. 나오며: '희뿌연' 파노라마의 북한

국문요약

본 논문의 연구목적은 북한 주민과 관료의 '기억-공간-일상'의 변화와 체제전환의 연계 동학을 발견하려는 것이다. 체제전환은 제도변화뿐 아니라 사회의 공식·비공식 연결망 구조의 변화, 문화와 신념·가치의 변화 등을 포괄한다. 따라서 기억과 행동에 의해 공간과 일상의 변형을 추적하는 것은 연결망 구조의 변화, 문화와 신념·가치의 변화를 읽을 수 있는 매개이다. 동시에 '기억-공간-일상'의 변형과정은 체제의 균열 속도와 방향의 경로를 알려주는 신호로서의 의미를 갖는다. 이 체제전환의 중요한 영향요소로서 변화하는 자연과 인간 환경에 적응해 온 '실용적 기술'과 '획득된 지혜'로서 북한 주민과 관료의 메티스를 추적한다. 북한사회는 주민과 관료들의 기억에 의한 행동화의 속도가 빨라지고 있으며, 다양한 '메티스'가 확산되고 있다. 이는 주민과 관료들의 생존과 이익을 위한 '대안공간'이 확대되고 있으며, 주민이 통제·억압하는 권력에 맞서 '메티스'로 행동하는 전술이 더욱 다양해지고 있다는 것이다. 이는 당국의 통제로는 제어하기 어려운 수준으로 새로운 관계망이 구성되고 있다는 것을 보여준다. 이런 흐름이 바로 체제전환의 방향을 알 수 있는 바로미터다.

주제어: 공간, 기억, 대안공간, 대항기억, 동학, 메티스, 시장, 일상, 작업장, 지배공간, 집단기억, 체제전환, 파놉티콘

* 이 논문은 2015년도 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5B5A07041182).
아직 모자란 논문을 넓은 품으로 평가해주신 익명의 심사자 분들에게 감사의 마음을 전한다. 송곳 같은 평가는 향후 연구의 좋은 거름이 될 것이라 생각한다. 심사자 분들의 의견을 이 논문에 충분히 반영·수정하지 못한 점 양해바라며, 조만간 발표 예정인 논문에서 다듬어 나가도록 하겠다.
** 동국대학교

Ⅰ. 들어가며: 핵정치의 '웅장함'과 주민의 '속삭임'

트럼프 미국 행정부는 폼페이오의 방북(2018.3.31.~4.1.)을 계기로 북한의 '잠재적 비핵화를 위한 협상의사'를 확인했다고 발표했다. 뒤이어 북한의 김정은 국무위원장은 노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의(2018.4.20.)에서 핵시험과 대륙간탄도미사일(ICBM) 시험 발사 중지, 길주군 풍계리 핵실험장 폐기, '핵무력과 경제발전 병진노선'에서 '경제건설 집중노선'으로의 변경 등을 담은 중요한 결정을 내렸다. 동시에 올 4월 27일 개최된 남북정상회담은 한반도 비핵화와 평화체제, 남북관계 발전을 담은 선언문 채택을 통해 국제사회가 놀랄 정도의 합의에 도달했다. 그야말로 '폭풍 같은' 변화의 도정에 한반도가 위치하고 있다는 것을 실감케 한다. 이런 파격적인 변화의 원인은 북한사회 내부의 변화와 국제사회의 압력이라는 거대한 흐름의 충돌과 조정과정에서 발생했다고 볼 수 있다.

최근 북한의 변화된 전략에 대해 핵 고도화의 완성에 따른 협상력 제고에 있다는 의견과 국제사회의 압력으로 인한 체제 유지 차원이라는 대립적 의견들이 제시되고 있다. 그 명확한 답을 얻을 수 없는 것이 현실이다. 단, 북한사회의 변화와 관련, 분명한 점은 북한의 핵 능력이 상당한 수준까지 향상되었으며,[1] 북한사회의 '시장화'는 '돌이킬 수 없는 수준'으로 확산되었고, 북한의 일부 기업은 자본주의 조직처럼 움직이고 있다는 것이다.[2] 동시에 국제사회는 과거와는 비교가 안될 만큼 강력한 수준의 제재와 압박을 진행하고 있다.

북한사회는 '중대한 기로'에 서 있으며 새로운 변화의 길로 가야 한다. 이와 같은 변화의 원인은 국내외의 다양한 조건들에 의한 것이겠으나, 본 연구의 목적은 북한사회 내부의 변화가 어떻게 진행되고 있으며, 이 변화가 북한의 체제에 어떤 영향을 미칠 것인지 추적하는 것이다.

1990년대 북한은 사회주의권 붕괴와 상징권력인 '수령'의 사망, 증여시스템의 붕괴, 심각한 자연재해에 의해 위기국면에 진입했으며, 이 과정에서 주민과 관료들은 새로운 '기억-공간-일상'을 체험했고, 지배의 전략에 순응하면서 동시에 새로

[1] 전문가들은 ICBM 기술과는 별개로 북한이 6차에 걸친 핵실험을 통해 핵무기를 완성했을 가능성이 높은 것으로 보고 있다. 지난해 9월 북한의 6차 핵실험 당시 위력은 군 당국 기준 50kt(킬로톤·1kt은 TNT 1,000t의 위력)이었다. 미국에선 300kt에 달한다는 분석도 나왔다. 50kt이라면 1945년 히로시마에 투하된 원자폭탄 위력(15kt)의 3.3배다. 비공식 핵보유국 파키스탄이 1998년 감행한 마지막 핵실험 위력은 40~50kt 규모로 알려져 있다. 『동아일보』, 2018년 4월 23일.

[2] "Creeping capitalism: How North Korea is changing," *BBC News*, October 9, 2015.

운 생존과 저항의 방식을 구성했는데, 그것이 바로 생존의 윤리로서 새로운 일상을 만들어 나가는 '실용적 기술과 지혜'인 '메티스(mētis)'이며, 이를 통해 사회관계가 새롭게 구성되었다. 즉, 북한의 주민과 관료들이 겪어온 삶의 기억과 체험이 누적되어 새로운 행위의 원천이 되고, 갱신된 '메티스'에 의해 일상과 공간이 변형되는 과정이 반복되는데, 이 '메티스'가 체제에 어떤 영향을 미치며 변화를 가하는지 살펴보려는 것이다.

북한의 공간에 대한 연구는 다양한 주제와 범주에서 진행되었다.[3] 특히 도시의 형성과 발전, 변화를 통해 체제의 동학을 발견하려는 연구가 2000년대 초반부터 꾸준히 성과를 내고 있다.[4] 동시에 이러한 공간연구의 한계를 지적하며 입체적이며 구체적인 새로운 연구를 모색할 필요성을 제기한 연구들이 계속 등장했다.[5] 이러한 흐름은 북한연구에서 공간과 도시의 문제가 새로운 연구의 대상으로 발견·해석되어 왔다는 것을 의미하며, 공간을 둘러싼 지배와 저항의 길항(拮抗)관계 속에서 새로운 공간적 변형과 점유가 발생하고, 변모된 공간을 통해 체험된 기억은 새로운 행동으로 전이되어 북한 주민과 관료의 심성과 정체성을 변화시키는 중층적 과정이 전개되고 있기 때문이다. 따라서 이 논문은 기억-공간-일상을 전유하는 북한 주민과 관료들의 '메티스'를 통해 '대안공간'의 확산과 형태를 추적함으로써 체제 변화의 입체적 모습을 포착하려는 것이다.

이러한 새로운 사회관계의 구성은 체제에 영향을 미칠 것이며, 체제전환의 동학으로 작용할 것이다. 따라서 체제전환의 동학은 주민과 관료들이 시간의 흐름에 따라 살아가는 그 과정에 대한 기억, 기억의 축적에 의한 행동의 변화, 그 행동의 실천에 의한 공간의 변형, 이 모든 것이 전개되는 일상의 변화과정의 추적을 통해 확인할 수 있을 것이다. 본 연구를 이러한 목적을 달성하기 위해 제2장에서 메티스와 체제전환 간의 동학에 대해 설명한다. 제3장에서 국가전략과 충돌하는 일상, 일

---

[3] 북한 공간에 대한 연구의 범주와 연구내용에 대해 자세하게 제시된 내용은 홍민, "북한연구에서 '공간' 이해와 도시사의 가능성: 함흥과 평성의 사례를 중심으로," 『북한학연구』, 제8권 2호 (2012), pp. 14~18 참조.

[4] 최완규 엮음, 『북한 도시의 형성과 발전』 (서울: 한울아카데미, 2004); 최완규 엮음, 『북한도시의 위기와 변화』 (서울: 한울아카데미, 2006); 이우영 엮음, 『북한 도시주민의 사적 영역 연구』 (서울: 한울아카데미, 2007); 임형백, "사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공간구조로의 변화 전망: 북한 내부요인과 동북아공간구조의 변화를 중심으로," 『한국정책연구』, 제10권 1호 (2010) 등.

[5] 김종욱, "북한 관료의 일상과 체제변화: '지배공간'의 변형과 기억의 실천," 『현대북한연구』, 제12권 3호 (2009); 조정아, "구술자료를 활용한 북한 도시연구: 이론적 자원과 방법," 『북한학연구』, 제8권 2호 (2012); 오인혜, "북한의 헤테로토피아적 장소성과 점화 효과: 재미교포를 중심으로," 『대한지리학회지』, 제50권 4호 (2015) 등.

상의 변화에 의한 공간의 변형이 어떻게 발생하며, '지배공간'을 '대안공간'으로 전환하는 주민과 관료들의 메티스를 살펴본다. 제4장은 북한사회의 공간 변형은 어느 정도의 수준이며 이 변화에 따라 일상이 어떻게 변모되는지 살펴보면서, 체제 전환의 양상을 분석한다. 그리고 제5장 결론을 통해 마무리할 것이다.

Ⅱ. '메티스'와 체제전환의 동학

> 주어진 체계가 얼마나 공포를 부추기든 간에, 어떠한 저항도 사전에 막아버리는 고문과 처형을 제외한다면, 언제나 저항과 불복종, 대항 세력화의 가능성이 존재한다는 사실을-이는 일반적으로 간과되는데-고려해야만 합니다.[6]

"자신의 의지를 타인의 행동으로 강제할 수 있는" 지배에 복종하는 것,[7] 그 역으로 지배에 의한 억압에 맞서 전개되는 저항과 불복종, 이 지배와 저항의 충돌은 새로운 대항 세력화의 가능성을 의미한다. 이 저항과 복종은 체제에 영향을 미치는데, 여기서 의미하는 체제전환은 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 변화, 전체주의에서 민주주의 제도로의 변화를 의미하는 '체제이행'이 아니라 정치체제와 경제체제의 제도적 변화만이 아니라 사회의 공식적·비공식적 연결망 구조나 문화, 지배적 가치와 신념체계의 변화를 뜻한다.[8] 따라서 체제전환은 사회주의 국가에서 벌어지는 의사결정의 분권화, 소유제도의 다양화, 정부의 계획과 시장의 조화와 개혁적 조치 등의[9] 제도적 측면에서부터 주민과 관료의 기억과 행동에 의한 공간과 일상의 변화 양상까지 체제에 변화를 가하는 것들에 대해 추적하는 것이다.

---

[6] 미셸 푸코, "공간, 지식, 권력: 폴 래비나우와의 인터뷰," 미셸 푸코, 이상길 옮김, 『헤테로토피아』 (서울: 문학과지성사, 2016), p. 72.

[7] Max Weber, *Economy and Society* (New York: Bedminster Press, 1968), p. 942.

[8] Frank Bonker, Klaus Miller and Andreas Pickel, "Cross-Disciplinary Approaches to Postcommunist Transformation: Context and Agenda," Frank Bonker et al.(eds.), *Postcommunist Transformation and the Social Science: Cross-Disciplinary Approaches* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002). 최완규·이무철, "북한의 체제전환 전략과 국제협력: 평가와 과제," 『현대북한연구』 제12권 1호 (2009), p. 10에서 재인용.

[9] Marie Lavigne, *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy* (New York: St. Martin's Press Inc., 1995), pp. 29~43.

1. '기억-공간-일상'과 '체제전환'

> 역사는 기본적으로 시간 가운데서 공간을 형성하고 배열하며 규정한 방식에 따라 영위되는 일상으로 구성된다.[10]

체제전환이 국가의 역사적 특수성을 반영하는 '경로 의존적' 규정력(개별 국가들의 역사적 특수성을 적극적으로 고려)과 국가 내부의 집합적 행위주체의 전략적 선택(경로형성전략: Path shaping strategy)의 결합에 따른 복합적 산물이라면,[11] 집합적 행위를 만들어내는 주체들의 '기억-공간-일상'의 변화에 대한 추적은 집합적 행위주체들(주민과 관료)의 전략적 선택의 근거를 밝혀 줄 것이다. 또한 집합적 행위 주체의 전략적 선택은 사회공간의 변형 속에서 체제전환을 담당할 이행주체의 형성과도 밀접하게 연동된다. 체제의 변화는 이행주체가 어떻게 형성되고 행동했는지 추적하는 것이 중요하다. 특히, 북한의 주민과 관료는 기존 체제가 장악한 공간에서 다양한 방식으로 기억을 축적하고 공간을 변형시킨다. 이 축적과 변형의 경로와 빈도·강도 등이 기존의 '경로 의존적' 규정력을 파괴하는 동인으로 작용한다. 즉, '경로 의존적' 방향을 파괴하는 집합적 행위주체의 전략적 선택이 북한 체제의 새로운 경로를 형성할 것이라는 뜻이다.

기존의 경로를 유지하려는 움직임과 이 경로를 이탈하려는 집합적 행위주체들의 전략적 선택의 움직임은 서로 연계·착종되어 있다. 이행을 저지하려는 움직임과 이행 주체를 형성하여 실천하려는 움직임이 서로 연계 또는 착종되어 진행된다는 것이다. 이런 움직임이 벌어지는 곳은 북한이라는 공간이며, 공간의 변화를 가능케 하는 것은 기억의 축적에 의한 실천이다. 이 기억의 실천에 의한 공간의 변형은 일상생활세계에서 벌어진다.

기억의 실천은 사회적 행위라 할 수 있다. "'행위'는 행위자가 주관적 의미를 이 행위와 결부시키는 경우에 그리고 결부시키는 한에서의 인간의 행위다. '사회적' 행위는 행위자가 뜻한 의미에 따라 타인들의 행태와 관련되고 그 경과 속에서 타인의 행태를 지향하는 그런 행위다."[12] 즉, '사회적 행위'는 '타인과 관련된 의미 있는 인간 행위'이다. 어떤 개인이 누적된 기억에 의해 상황에 따라 대응하는 실천은 '사

---

[10] 장세룡, "헤테로토피아: (탈)근대 공간 이해를 위한 시론," 『大丘史學』, 제95집 (2009), p. 285.
[11] Petr Pavlinek, "Alternative Theoretical Approaches to Post-Communist Transformations in Central and Eastern Europe," *Acta Slavica Iaponica* No. 20 (2003), p. 88.
[12] Max Weber, *Economy and Society*, p. 4.

회적 행위'이며, 타인에게 영향을 미치고 관계의 변화를 가져온다.

이런 기억과 실천의 누적은 낯선 감각에서 점차 일상적 감각으로 전환되고 상식화의 단계를 거친다. 대체적으로 전통은 감정전염이나 의식적 공감에 의해 전승되고, 부차적으로 의식적 언어행위를 통해 전승된다.[13] 무의식적 행위에 의해 나타나는 전통은 바로 일상생활세계에서 벌어지는 인간들의 다양한 행위에 의해 만들어지는 것이다. 부차적인 언어를 통해서만 만들어지는 것이 아니라 태도, 몸짓, 느낌, 교감 등 인간 전체로 느끼면서 전승된다. '기억-공간-일상'의 교차 연계를 통해 북한 체제전환을 이해하는 것은 일종의 새롭게 생성되는 집합적 행위주체들의 기억을 추적하는 것이며, 공간의 변형을 분석하는 것이고, 이렇게 구성된 일상을 해석하는 것이다.

2. 일상생활세계와 '메티스'

일상이란 의식주처럼 가장 기본적인 물질적 삶의 형태로서 매일매일 반복되고 지루하게 계속되며 별다른 성찰 없이도 일어나는 행위들이다.[14] 그러나 일상(日常)은 아무런 변동도 없는 지극히 평범한 시공간으로 보이지만, 그 일상 속에서 새로운 변화가 잉태된다. 일상의 어떤 사건을 계기로 생활세계는 심각한 변동을 일으키고, 과거와는 다른 현실 또는 미래로 인도한다. '전통에 폭력적으로 끼어들어서 과거로부터 이어져온 선과 움직임을 정지'시키는 상황을 연출한다.[15] 르페브르(Henri Lefebvre)에 의하면 "권력은 일상생활의 분명한 따분함 속에, 일상생활의 사소함 아래 깊은 곳에, 일상생활의 바로 그 일상성(ordinariness) 안에서 비일상적인 어떤 것으로 숨겨져 있다"고 주장했다.[16] 따라서 일상생활세계 안에서 "매일매일, 그리고 삶의 과정에서 계속 전유되고, 판독되고, 문화적으로 구성되고, 그럼으로써 '현실적'으로 되는 실천"에 대한 추적이 필요하다.[17]

즉, '아래로부터의 정치'를 수행한 '주체'들의 이야기를 기존 역사에 개입시켜야

---

[13] 황태연, 『감정과 공감의 해석학 2: 공자 윤리학과 정치철학의 심층이해를 위한 학제적 기반이론』 (파주: 청계, 2015), p. 2114.
[14] 안병직 외, 『오늘의 사회학』 (서울: 한겨레신문사, 1998), pp. 29~30.
[15] 해리 하르투니언, 윤영실·서정은 옮김, 『역사의 요동: 근대성, 문화 그리고 일상생활』 (서울: 휴머니스트, 2008), p. 77.
[16] Sam Halvorsen, "Taking Space: Moments of Rupture and Everyday Life in Occupy London," *Antipode* Vol. 47 No. 2 (2015), p. 406.
[17] 알프 뤼트게, 이동기 역, "'붉은 열정'이 어디 있었던가?," 나종석 외 옮김, 『일상사란 무엇인가』 (서울: 청년사, 2002), p. 331.

한다. 국가의 억압에도 불구하고 삶의 공간을 벗어날 수 없는 대중은 "권력이 부과한 기존질서의 골격을 재채용(re-emploiement)하고 내부적 변형을 가하며 일상적 투쟁과 저항을 실천"했다. 이 과정은 "지배집단이 부과한 체계를 이용자들이 자신의 이익과 목적에 부합하도록 무한히 변환하고 적응하는 '전유(appropriation)'의 과정"이었다.[18] 이렇듯 대중은 지배자에 의해 강요된 지배전략을 '재채용', '은유화', '침투(insinuation)'의 형식으로 횡단하는 '밀렵(braconnage)'[19]의 전략으로 대응했다.[20]

권력 없는 대중은 일상 속에서 언제나 규정, 규칙, 경향을 따르고 그것에 동참하면서도 때로는 이탈하고 거리를 두며, 고집스럽게 거부하기도 하면서 자신의 영역을 확보하기 위해 실천했다.[21] 즉, 불평등과 억압의 대상인 대중들은 저항적 통방(通房)행위와 연대적 모의를 통해 지배의 의도를 '전유'하거나 저항하는 방식을 통해 '일상의 정치' 영역을 구축한다. 이처럼, 일상생활세계에서 북한 주민들이 벌이는 다양한 삶의 영위는 기억의 실천, 공간의 변형, 일상 삶의 재구성으로 나타난다.

북한사회는 주민과 관료들이 다양한 방식으로 자신의 일상을 꾸려나가는 '메티스'로 가득 찬 공간이다. '메티스'는 항상 변화하는 자연과 인간 환경에 적응해온 '실용적 기술'과 '획득한 지혜'의 포괄적 영역을 의미하며, 암묵적이고 경험적인 속성을 갖는다. 따라서 그것을 실천하는 사람들에게는 거의 제2의 천성이 될 만큼 기민하고 실용적인 적응을 가능케 하는 것이다. 또한 '메티스'는 어떠한 공식도 적용할 수 없는 천재성이라는 영역과 기계적인 반복으로 습득할 수 있는 성문화된 지식 영역 사이의 넓은 공간에 있는 인간의 포괄적 행위를 의미한다. 즉, '메티스'의 본질은 구체적인 상황 속에서 경험의 법칙을 어떻게 그리고 언제 적용하는지 아는 것이다. 따라서 국가의 제도도 다양한 인간들의 '메티스'를 통해 변경되고 다시 갱신되는 반복적 과정을 거치게 된다.[22]

민중이 기존 제도와 담론을 수용해 이용하면서 편집, 수정, 파괴 및 전복하는 전유 활동을 술수(la ruse)로 규정한 세르토(Michel de Certear)는 이 술수라는 용

---

[18] 장세룡, "미셸 드 세르토의 일상과 민중문화," 『서양사론』, 제82호 (2002), pp. 206~209.
[19] '밀렵'은 "일정 장소를 자기 공간으로 삼아 잠시 전유하고 의미를 생산하는 공작 활동"이다. 이 생산은 기억을 발명하는 과정이며, 밀렵은 권력이 지배하는 전략적 장소에서 벗어나는 것이다. 장세룡, 『미셸 드 세르토, 일상생활의 창조』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2016), pp. 38~39.
[20] 장세룡, "미셸 드 세르토의 일상과 민중문화," p. 213.
[21] 알프 뤼트케, "일상사 중간보고," 『일상사란 무엇인가』 (서울: 청년사, 2002), p. 47.
[22] 제임스 C. 스콧, 전상인 옮김, 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패했는가』 (서울: 에코리브르, 2010), pp. 472~477.

어를 약자가 권력의 체계에서 빈틈과 맹점을 이용해 강자를 극복하는 지혜로운 사고를 뜻하는 그리스어 '메티스'에서 끌어냈다.[23] 술수가 억압받는 자들이 자신의 생존과 자유를 위해 권력의 빈틈과 맹점을 이용해 강자를 극복하려는 '메티스'에서 착안된 것이면, '메티스'는 오랜 일상적 경험 속에서 터득된 일종의 축적된 '노하우(knowhow)'다.

따라서 이를 북한에 적용한다면, '메티스'는 주민과 관료들이 구체적인 상황에서 자신의 생존·욕망·이익을 위해 경험 속에서 터득한 행위이다. 경험은 행위의 실행을 통해 전개되었던 상황의 기억이며, 그 실행이 적합했는지 그렇지 않았는지에 대한 누적적 기억이며, 그 기억에 대한 판단을 통해 새롭게 재구성되는 실용적인 적용이다. 따라서 '메티스'는 "계속해서 변화하는 상황에 성공적으로 적응하는 능력"으로서 '실용적 기술'과 "자신의 적을 이해하고 능가할 수 있는 역량"으로서 '획득한 지혜'다.[24] 북한의 주민과 관료들은 자신의 생존·욕망·이익을 위해 어떤 상황에 적합한 '실용적 기술'을 개발하고, 이것은 누적적 시간과 기억 속에서 적용 가능성을 더욱 높여서 '획득한 지혜'가 된다. 특히 '메티스'는 "융통성 없는 획일적인 그 무엇이 아니라 유연하고 지역적이며 또한 다양하다."[25] 지배가 통제하기 어렵고, 항상 지배의 손아귀에서 벗어나는 무엇이라는 뜻이다.

Ⅲ. 국가전략과 충돌하는 일상, 그리고 공간의 변형

북한은 '고난의 행군' 기간을 거쳐 새로운 사회로 이행하고 있는 과도기로 판단된다. 이런 새로운 사회로의 이행을 가능케 한 것은 주민과 관료들의 다양한 '메티스'였다. 북한사회는 일상적 삶의 공간인 작업장, 시장, 가정에서 변화가 진행 중이며, 이 변화는 '실용적 기술'과 '획득한 지혜'로 진화하고 있다. 즉, 북한사회 변화의 미시적 요인으로서 '메티스'의 기술과 지혜를 유형화하고 그 동학을 분석하는 것은 거시적 변화의 전조를 알 수 있는 '바로미터'가 될 수 있다.

[23] 장세룡, 『미셸 드 세르토, 일상생활의 창조』, p. 47.
[24] 제임스 C. 스콧, 전상인 옮김, 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패했는가』, p. 472.
[25] 위의 책, p. 502.

1. 국가전략과 충돌하는 '집단기억'

국가의 전략과 개인의 일상 삶은 다양한 층위에서 충돌한다. 그 충돌의 시간 동안 개인들의 공동의 기억은 새로운 실천을 만들어낸다. 일상 삶에서의 '기억'의 누적과 국가의 전략을 전유하려는 '상상'이 결합되어 새로운 '실천'을 잉태한다는 것이다.

'기억'은 감각이 영혼 속에 남아 보존되는 것이라서 이성보다는 감성에 가깝다. 반복적 과정에 의해 오랫동안 축적된 기억은 사람들에게 현명을 주게 된다.[26] 따라서 기억의 반복적 축적은 사람들에게 현명을 주게 되고, 이 현명은 사람들의 실천을 위한 길잡이가 된다. 이는 '메티스'의 정의와도 의미상 연결된다.

이처럼 기억은 생생하게 남아서 단일한 경험을 이루고 현명을 제공한다. 즉, 어떤 일의 발생과 기억의 축적은 경험을 이루고, 이 경험은 현명을 제공하여 사람이 어떤 상황에 대처할 수 있는 실천의 방법이 된다. 또한 기억의 문제를 간과할 수 없는 것은, 벤야민(Walter Benjamin)의 주장에 따르면, 기억이 "이따금씩 위기의 상황에서 새로운 가능성을 드러내기 위해 통제할 수 없는 방식으로 '발화하는' 잠재성"을 가지고 있기 때문이다.[27]

우선, 알브바슈(Maurice Halbwachs)의 '집단기억' 이론을 통해 국가의 기존 정체성과 새롭게 형성된 정체성 간의 충돌 메커니즘을 분석할 필요가 있다. '집단기억'은 특정한 집단을 이루는 구성원들 간의 의사소통과 상호작용을 기억의 '사회적 틀(cadre sociaux)'로 보고, 기억이란 이런 틀을 통해서만 매개되며 그 내부에서만 유효하다는 근거 속에서 '집단기억'은 집단 구성원들에게 자신들을 여타의 집단과 구별지우는 특수한 정체성을 제공한다는 이론이다.[28] 집단 구성원들은 기억에 의해 집단 외부에 대해 배타적이지만, 집단 내부에서는 지속성, 연속성, 동질성의 의식을 갖게 된다.

알브바슈에 의하면, '집단기억'은 개념과 이미지가 결합된 양태를 보여주며 특정한 '공간'을 통해서 실체화되며, 공간을 창조함으로써 공고해진다고 봤다.[29] 공

---

[26] 황태연, 『공자와 세계: 패치워크문명 시대의 공맹 정치철학 제1권(상)』 (파주: 청계, 2011), p. 311.

[27] 데이비드 하비, 임동근·박훈태·박준 옮김, 『신자유주의 세계화의 공간』 (서울: 문화과학사, 2010), p. 221.

[28] Maurice Halbwachs, translated by Lewis A. Coser, *On Collective Memory* (Chicago: Univ of Chicago Press, 1992); 전진성, 『역사가 기억을 말하다: 이론과 실천을 위한 기억의 문화사』 (서울: 휴머니스트, 2005), pp. 48~49에서 재인용.

[29] 전진성, 위의 책, p. 49.

간을 매개로 형성되는 집단기억은 정체성 또는 전통을 산출한다. 즉 '집단기억'은 "공간의식에 매개된 '생생한 기억'으로서 그 집단 구성원들에게 '구체적' 정체성을 제공하는 역할"을 한다.[30] 그러나 집단기억이 "하나의 정체성으로 고착되지 않고 항상 유동적이라면 오히려 그것은 통합보다는 갈등의 장 또는 그 잠정적 결과로 보는 편이 옳을 것"이며, 이 유동성의 틈새를 통해 '대항기억(countermemory)'이 생성된다. 즉, 집단 구성원들의 정체성을 제공하는 '집단기억'이 "기성질서를 변호하는 이데올로기로 전락"할 때, 이에 대항하는 새로운 기억의 생성을 뜻한다.[31]

'대항기억'은 '집단기억'의 전복적 대안으로 작동할 수 있다. 기존 국가 정체성과 '고난의 행군' 이후 새롭게 구성된 주민과 관료의 기억이 충돌하고 있다면, 새로운 '대항기억'이 생성될 수 있다는 것이다. 그 이유는 새롭게 구성되는 '대항기억'은 새로운 행위 실천의 동인이며, 이것이 실천된다면 체제를 둘러싸고 일상생활 공간에서 균열이 만들어지고 있음을 암시하기 때문이다.

2. '지배공간'과 '대안공간'의 동학

"'공간은 무엇인가?'라는 질문은 따라서 '어떻게 상이한 인간 실천이 공간의 상이한 개념화를 창출하고 또 그것을 사용하는가? 라는 질문으로 대체된다."[32] 공간은 "생산물이자 생산자이고, 경제적 관계, 사회적 관계의 토대"이며, "'사회'와 더불어 변화하는 것"이다.[33] 즉, "(사회적) 공간은 (사회적) 생산물"이다.[34] 공간의 변화는 인간의 실천과 결부된다. 인간의 실천이 전개되면서 공간은 새롭게 창출되거나 개념이 부여된다. 따라서 인간이 공간에서 어떤 실천을 전개하는가에 따라 그 공간의 의미가 설명되는 것이다.

공간은 주로 국가적 구획에 의해 통제되는 영역이기 때문에 지배권력이 적극적으로 개입하여 생산하고 통제하는 '지배공간'으로 규정할 수 있다. 따라서 '지배공간'에서 실행은 지배의 규범과 제도를 따라야 하며, 위반할 경우 법률적 제재 또는 신체적 구속을 받을 수 있다. 이 공간을 변형하기 위해서는 지배의 규범과 제도를 위반하는 인간의 실천이 개입되어야 한다. 그 실천의 개입은 공간의 개념과 성격을

---

[30] 위의 책, p. 50.
[31] 위의 책, p. 93.
[32] David Harvey, *Social Justice and the City* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1973), pp. 13~14.
[33] 앙리 르페브르, 양영란 옮김, 『공간의 생산』 (서울: 에코리브르, 2014), pp. 27~29.
[34] 위의 책, p. 71.

다르게 변모시킨다. 이는 '지배공간'에서 자신의 공간을 확보하기 위한 실천이 전개되는 '저항공간'의 창출을 의미한다.

르페브르(Henri Lefebvre)는 '지각공간(perceived space)', '인지공간(conceived space)', '체험공간(lived space)'을 통해 공간에 대한 설명을 시도했다.[35] '지각공간'은 대중이 일상적 행위나 전망을 상식적 감각으로 반복하며, 물리적 생산과 집단적 연대의 성취 가능성과 인간의 개별 원자화 현상의 유발 가능성이란 이중성이 공존하는 곳이며, '인지공간'은 '지식' 또는 '개념공간'으로서 공간의 표상에 관한 모든 이론적 담론의 공간이며, '체험공간'은 공간과 대상을 유동적이며 상황적인 상징과 심상으로 체험하는 곳이다.[36] 따라서 공간의 변형은 일상 삶을 살아가면서 인간들이 느끼는 감각, 상상, 감정, 의미들이 전개되는 '체험공간'에서 벌어진다. '체험공간'은 '권력과 폭력의 상징 등을 수동적으로 체험'해 온 곳이며, 동시에 '규범적 실천을 벗어나 자발적으로 저항'을 전개해 온 곳이다.[37]

'지배공간'의 변형을 통한 '저항공간'은 일종의 '대안공간'을 뜻한다. '대안공간'은 "제도적 권력의 공간담론을 변혁하는 은밀한 지하운동적 실천을 수행하고, 지배와 강제된 사회적 공간의 규범 밖에서 새로운 공간적 존재와 실천 양식을 확보하려는 시도"로서 드러난다.[38] 공간은 국가에 의해 통제되고, 위계적으로 구성되고, 행정적으로 구획되지만, 동시에 민중적 점유의 가능성이 상존하는 가능성의 공간이다.[39] 즉, 저항을 통해 지배를 전복할 수 있는 '대안공간'이란 것이다. "공간에 대한 공적 권리는 공적공간을 정치적 항의의 장소이자 항의자들을 위한 장소"로 만든다.[40] 따라서 이행기에는 새로운 공간의 생산이 관찰되며, 이 공간은 다른 양상으로

---

[35] Kanishka Goonewardena, Stefan Kipfer, Richard Milgrom, Christian Schmid, *Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre* (New York & London: Routledge, 2008), p. 29. 자세한 설명은 앙리 르페브르, 위의 책, pp. 80~97.

[36] 장세룡, "앙리 르페브르와 공간의 생산: 역사 이론적 '전유'의 모색," 『역사와경계』, 제58권 (2006), p. 307. 데이비드 하비는 르페브르의 세 가지 공간을 다음과 같이 해석한다. 물질적 공간(물리적 접촉과 감각에 기반한 지각과 경험의 공간), 공간의 재현(머릿속으로 이해되고 재현되는 공간), 재현의 공간(우리가 일상생활을 사는 방식을 구성하는 감각, 상상, 감정, 의미들의 생활공간)이라는 자기 고유의 삼각분할을 고안한 것이라 본다. 데이비드 하비, 『신자유주의 세계화의 공간』, p. 209.

[37] 장세룡, "앙리 르페브르와 공간의 생산: 역사 이론적 '전유'의 모색," 『역사와 경계』, 제58권 (2006), p. 307.

[38] 위의 글, p. 308.

[39] 김종욱, "북한관료의 일상과 체제변화: '지배공간'의 변형과 기억의 실천," 『북한의 권력과 일상생활』 (파주: 한울, 2013), p. 285.

[40] 장세룡, "도시공간점거와 직접행동 민주주의: 2011년 9월 뉴욕 월 가 '점령하라' 운동에 관한 성찰," 『역사와경계』, 제99권 (2016), p. 263.

변화된다.[41]

시장의 상설화·합법화는 주민들의 시장 활동의 결과로 실현된 것이며, 따라서 시장은 시장 관계자들의 권리를 주장할 수 있는 공간으로 전환된다. 이처럼 공간에 대한 공적 권리의 확산은 '지배공간'을 서서히 '대안공간'으로 전환시키는 양상을 띤다. 이러한 기억의 축적은 공적 공간 확보를 위한 다양한 실천과 결합되며, 이 실천을 통해 "공간에의 접근과 조종 및 통제를 모색하는 공간투쟁은 공적 인정을 획득하는 강력한 전략"이 된다.[42] 즉, 북한에서 벌어지는 시장 확산과 국가 통제의 충돌과정을 추적하고, 국가 통제 영역 밖에서 개인들의 행위(점)가 어떻게 전개되고, 어떠한 관계망(선)이 형성되어, 새로운 공간(면)을 형성하는지 파악할 필요가 있다.

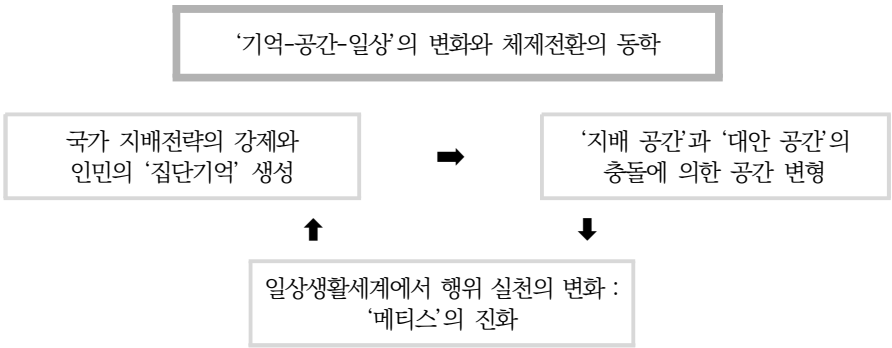
사회주의 국가들, 특히 북한은 감시와 통제를 극단까지 밀어붙인 체제다. 따라서 북한의 사회공간은 철저하게 국가에 의해 규정되는 '지배공간'이다. 즉, 푸코가 분석한 '파놉티콘(panopticon)'의 효과가 작동하는 감시공간이다. "밀집된 다수, 다종다양한 교환의 장소, 서로 의존하고 공동하는 여러 개인, 집단적인 효과인 군중이 해소되고, 그 대신 구분된 개개인의 집합이라고 하는 새로운 시설의 효과가 생기는 것"으로, "간수의 관점에 선다면 그러한 군중을 대신하여 계산 조사가 가능하고 규제하기 쉬운 다양성이 나타나며, 유폐된 자의 관점에 선다면 격리되고 관찰되는 고립성이 나타"나는 원리이다. 즉, "권력의 자동적인 작용을 확보하는 가시성에 관한 영속적인 자각 상태를 유폐되는 자에게 유도하는 것이다."[43]

이 '파놉티콘'의 효과가 균열된다면 통제와 감시 그리고 처벌도 약화될 것이다. 감시는 인간의 다양성에 관한 질서화를 확보하기 위한 기술인데, 감시는 엄청난 비용이 발생하기 때문에, 더욱 효율화되어야 한다. 만약 이런 효율성과 강력함이 이완된다면, 감시의 효과는 축소되고 '밀집된 다수, 다종다양한 교환의 장소, 서로 의존하고 공동하는 여러 개인'들의 자유로운 활동을 통제할 수 없다. 바로 이 약화된 상황에 적응하는 것이 '메티스'다.

---

[41] 앙리 르페브르, 양영란 옮김, 『공간의 생산』, p. 98.
[42] 장세룡, "도시공간점거와 직접행동 민주주의: 2011년 9월 뉴욕 월 가 '점령하라' 운동에 관한 성찰," p. 264.
[43] 미셸 푸코, 박홍규 옮김, 『감시와 처벌』 (춘천: 강원대학교출판부, 1994), p. 261.

〈그림 1〉 북한의 '기억-공간-일상'의 변화와 체제전환의 동학



북한의 '기억-공간-일상'의 변화와 체제전환의 동학은 그 선후차성과는 별개로, 국가 지배전략의 관철과정에서 발생한 인민의 '집단기억'에 의해 지배공간에서 이에 반발하거나 전유하는 행위들이 발생하면서 '대안공간'이 창출되고, '지배공간'과 '대안공간'의 충돌에 의해 공간의 변형이 발생하며 동시에 집단기억이 갱신되는 반복적 과정을 거친다. 이것을 가능케 하는 것은 일생생활세계에서 주민과 관료들의 행위실천으로서의 '메티스'다. 즉, 국가의 이데올로기와 인민의 '집단기억'이 충돌하는 것이다. 이데올로기의 확산은 '읽어야'하는 어떤 것이 아니라 모든 주체의 현상학적 경험적 생활세계에서 구체화되는 어떤 것이며, 이데올로기 전파의 핵심 모드의 하나는 기억과 공간간의 연결이다.[44] 따라서 주민과 관료들의 '메티스'에 의해 국가 이데올로기가 단절되는 사태가 벌어진다. 바로 그곳에 '대안공간'이 자리 잡게 되는 것이다. 다음 장에서는 북한사회의 공간변형과 일상의 변화에 의해 대안공간이 어떻게 확산되고 있는지 살펴본다.

Ⅳ. 북한사회 공간의 변형과 일상의 변화

'대안공간'은 "제도적 권력의 공간담론을 변혁하는 은밀한 지하운동적 실천을 수행하고, 지배와 강제된 사회적 공간의 규범 밖에서 새로운 공간적 존재와 실천 양식을 확보하려는 시도"로서 드러난다. '규범적 실천에서 벗어나 자발적으로 수행된 저항'을 통해 구성되는 공간인 것이다. 따라서 '지배공간' 내부의 규범과 강제를 벗

[44] Eli Rubin, *Amesiopolis: Modernity, Space, and Memory in East Germany* (Oxford: Oxford University Press, 2016), p. 6.

어난 해방의 영역이 점차 확산되는 것이며, 동시에 '지배공간'이 축소되는 것이다.

1. 대안공간의 확산 정도

우선, '대안공간'의 확산은 단적으로 시장의 확산에서 확인할 수 있다. 2010년 위성사진 분석을 통해 확인된 공식시장이 200여개였는데, 2015년 동일한 분석에 의하면 북한의 합법적 공식 시장은 406개로 5년 사이에 두 배 증가했다.[45] 북한 당국이 5년 사이에 두 배 이상 시장을 공식적으로 인정했다는 것이며, 비공식시장까지 합치면 그 수는 훨씬 많아진다. 도별 시장 수는 평균 41개, 전체 시장 면적은 83만 9,580㎡(55만 6,470평)이며, 총 판매대는 109만 2,990개, 종합시장 한 곳당 이용 인구는 평균 5만 6,690명, 전체 종사자는 109만 9,050명으로 북한 인구의 4.5%에 해당하는 것으로 추산된다.[46] 이렇듯 북한사회에서 시장은 새로운 공간에서 '익숙한 공간'으로, 당의 복지시스템을 대체하는 교환과 경쟁의 새로운 삶과 시스템을 제공하는 공간으로 변모했다.

시장의 확산이 중요한 이유는 과거 소련의 경우, 시장개혁 이후 사회적 관계가 변화되었고, 사회적 관계의 변화는 분열(disintegration)의 과정을 동반했으며, 분열은 정치적 또는 사회적 분파의 성장 환경이 되었고, 각 분파들의 독립성이 강화되었던 역사적 과정 때문이다.[47] 북한에서 시장의 확산은 사회적 분열과 분파의 성장, 이 분파들이 독립성을 강화시켜 사회적 다양성과 충돌로 나타날 개연성이 높아지고 있음을 뜻한다.

시장 활동의 확산은 국영기업의 운영방식에도 영향을 미치면서 시장 경제적 요소를 도입하도록 유인하고 있다. 이것은 시장 공간이 북한 사회에서 '은밀한 정당화'를 확보하고 있는 것이다. 시장 활동의 경험을 통해 자신의 이익을 우선시하고 이 이익을 확보할 수 있는 시장 교환의 매개로서 화폐라는 새로운 수단을 일상적으로 사용하면서, 정체성의 변화가 동반된다. 이 과정에서 시장 세력은 시장의 활동을 점차 정당화하며, 이 '은밀한 정당화'를 억제하려는 북한 당국과 도처에서 저항을 전개한다.[48] 이런 현상은 '지배공간'에서 '대안공간'이 확산되고 있음을 보여주는 것이다.

---

[45] "북, 합법적 공식 시장 406개," *Radio Free Asia*, 2015년 10월 24일.

[46] 권태진, "북한의 농업부문 시장화 실태와 전망," 『시선집중 GS&J』, 제249호 (2018), p. 3.

[47] Hillel Tiktin, *Origins of the Crisis in the USSR: on the Political Economy of a Disintegrating System* (London: M.E. Sharpe, 1992), p. 170; 윤철기, "북한체제 위기관리의 동학: 김정일 시대, 체제 위기의 양상과 수준에 관한 평가," 『韓國政治外交史論叢』, 제36집 2호 (2014), pp. 99~100에서 재인용.

또 다른 변화는 작업장 내부에서 벌어지고 있다. 북한의 기업소에 돈 있는 사람들이 중책을 담당하면서 실질적으로 작업장을 운영하고 있다.[49] 북한 당국의 시장 활동에 대한 일정한 개방성 확대는 기업 활동의 자율성 확대로 이어져서, 돈 있는 사람들이 기업소에 개입하여 경제적 수익을 확대하는 양상으로 전환되고 있다. 이는 북한 기업소의 운영권이 기업소의 당 조직 또는 지배인에서 서서히 '돈주'들에게로 이전되는 것이다.

계획 영역에서 사유화의 확산은 점차 대규모 형식으로 전환되고 있다. 현재 사적 자본이 국영기업으로부터 명의를 대여 받고 자산을 임차하여 자금 투자부터 직접 고용까지 전체 경영활동을 책임지는 방식이 확산되고 있으며, 이미 사적 자본이 국영기업에 대부투자를 하고, 투자한 몫에 해당하는 수익금을 회수하는 방식까지 등장했다.[50]

북한 경제에서 비공식 경제 영역의 확산은 다양하게 전개되고 있다. 생산재시장, 소비재시장, 금융시장, 노동시장 등 4대 시장 영역에서 시장 네트워크가 확산·성장하고 있다. 그 네트워크는 '써래기'로 지칭되는 생산·판매상(일종의 매뉴팩츄어 운영자)의 경제활동을 통해 알 수 있다. 개인이 자기 돈 또는 대여·투자 등을 통해 자본을 확보하여 원자재와 노동력을 구매하고 물자를 생산하여 시장에 판매하여 이익을 창출하는 것이다.[51] 이 과정에서 4대 시장은 유기적인 네트워크를 형성하게 되고, 지속적인 이익 창출이 가능할 경우 더욱 확산·구조화된다. 이러한 영역은 서비스, 농업, 수산업, 광업, 무역업, 제조업까지 확산되고 있다.

그 다음으로 시장과 관료적 권한의 결합에 의한 시장경제 요소의 확산이 진행되고 있다는 점이다. 첫째, '특수단위'의 관료적 권한과 돈주의 자본이 결합하는 방식이다. 돈주들은 대부분 '특수단위'의 '보호'를 통해 '특수단위'의 '시장 활동 대리인'으로 활동하면서, 자기 자본을 투자하여 외화벌이 원천의 채취·가공 및 수출업에 참가하는 '외화벌이 종사자'들이기도 하다.[52] 즉, 국가 특수기관의 관료적 권한

---

[48] 윤철기, "북한체제 위기관리의 동학: 김정일 시대, 체제 위기의 양상과 수준에 관한 평가," 『韓國政治外交史論叢』, 제36집 2호 (2014), pp. 106~107.

[49] 임을출, "북한 사금융의 형성과 발전: 양태, 함의 및 과제," 『통일문제연구』, 제27권 1호 (2015), p. 214.

[50] 윤인주, "북한 내 사적 자본에 의한 기업적 현상 연구," 『2012 북한 및 통일관련 신진연구 논문집』 (서울: 통일부, 2012), pp. 506~507.

[51] 김석진, 양문수, 『북한 비공식 경제 성장 요인 연구』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 55~56.

[52] 최봉대, "북한의 국가역량과 시장 활성화의 체제이행론적 의미," 『통일문제연구』, 제26권 1호 (2014), p. 169. '특수단위'는 무력부, 보안성, 보위부, 중앙당 특수부서들, 호위사령부 등과 같은 북한의 특권적 국가기관을 지칭하는 용어다. 같은 글, p. 162.

과 돈주의 자본이 결합하는 방식으로 대규모 불법적 이익을 공유하는 것이다.

둘째, 공장·기업소의 책임간부 또는 지배인과 시장세력 간의 이익 공유를 위한 네트워크의 확산이다. 특히 지배인은 "비공식적으로 개인자금을 투자 받아 생산한 상품을 시장에 판매하여 공장·기업소 활성화 자금을 자체적으로 마련하고, 이를 설비 보강이나 자재 확보 등 생산 확대에 재투자한다."[53] 인민경제 부분의 간부들은 국가의 자재공급이 제대로 이뤄지지 않는 가운데, 계획지표를 실현해야 하는 딜레마 상황에 처해 있다. 따라서 이들은 비공식 활동을 통해 관료적 권한을 유지할 수 있는 제반 조건을 구축하는 것이 사활적이며, 동시에 관료적 권한을 통해 사적 이익을 창출하는 이중적 활동을 전개할 수밖에 없다. 이것은 과거 계획경제 시스템에서도 비공식 활동을 통해 계획지표를 채울 수밖에 없었던 다양한 노하우가 시장경제 요소와 결합하여 더욱 풍부화되고 있는 것이다.

셋째, 일반적이며 소규모 수준인 국가기관과 시장의 연계활동이다. 국가기관들은 시장에서 실현된 잉여를 분할하여 비생산적인 소모성 운영자금으로 사용하는 관성을 가지고 있기 때문에 이러한 운영자금 확보를 위해 시장 활동과 연계되어 있다.[54]

이러한 북한의 변화는 대부분 합법적 공간이 아니기 때문에 법적 금지사항이다. 그러나 현재 이 상황은 '불법적 구조의 합법적 용인'의 수준으로 진입한 것으로 보인다. 이 조치를 엄금할 경우 북한 경제가 작동하지 않기 때문에 공식적으로 금지되어 있으나 사실상은 합법적으로 용인되는 것이다.

2. 공간의 변형에 의한 삶의 변화

우선, 정보와 문화의 유입에 따른 신념과 가치의 변화로서 '대안공간'이 확산되고 있다. 2000년대 중반부터 북한에서 확산된 한류현상은 북한 주민들의 신념과 가치의 변화를 가져오는 중요한 문화적 요소로 보인다. 특히, 이런 문화의 유입은 노트텔로 불리는 EVD 플레이어, 중국산 저가 태블릿 PC, 손전화 등의 다양한 정보접촉 기술에 한류가 결합되어 빠른 속도로 확산되고 있다.

탈북자 또는 중국 체류 북한 주민, 북한 현지주민들의 인터뷰에서도 신념과 가치의 변화가 읽힌다. 탈북자 인터뷰에서 남북한 국가성격의 비교 평가가 이뤄지고

[53] 위의 글, p. 170.
[54] 위의 글, p. 170.

있다. 한 탈북자는 "남조선 보도 보면 자유가 모든 사람들한테 다 있다고 해야 하나"라며, 자유의 유무 여부를 통해 남북한의 비교하며, 동시에 "우리는 아직 대통령을 욕해 본 적이 한 번도 없"는데, "남조선은 정치가 너무 물러 터졌다는 생각"도 든다는 느낌을 얘기한다.[55]

당 간부들도 남한의 발전상을 잘 알고 있는 것으로 보인다. "도 당 간부나 관리직들은 우리 같은 사업하는 사람들한테 선물을 쿠쿠밥솥으로 사다 주십시오. 부탁을 하죠. 그런 것을 본다면 고위층이면 고위층일수록 더 많이 한국에 대해서 알고 있으니깐 한국 물건을 더 찾죠. 지금 말씀드린 그런 사람들이 오히려 국가나 당에 대한 충성이 때가 되면 더 확 바뀔 수 있는 그런 사람들이 아닌가 싶어요."[56]

이렇듯, 북한사회의 기억과 행동의 변화에 의한 공간적 변형은 새로운 기억과 행동으로의 전환과 정체성의 다변화로 나타난다. 북한 주민들에게 주체사상은 삶의 지표이며 강제된 사상이었다. 그래서 여전히 주체사상 외에는 다른 사상을 불온시하는 주민들이 있는가 하면, "그저 먹고 사는 거, 얼마나 잘 살 수 있을까 에만 신경을 쓰지 사상은 전혀 상관없다"는 주민도 있다. 즉, "그전에 주체사상에 대해 많이 믿었는데, 지금은 주체사상이 없어요. 고저, 오직 고저 하루 살기 밖에 생각 안"하는 생존 중심의 삶, 시장과 이익 중심의 삶으로 변화되는 양상이 확대되었다.[57]

이런 양상은 북한의 관료들에게도 전형적으로 나타나고 있다. 공안기관원들은 뇌물을 받는 것이 일상적인 것이 되었고, 국가의 일과 시장 두 곳에 연결되어 관료적 권한과 시장적 이익을 연계하여 이익을 창출하고 있다. "뇌물 고저 안 주이건 한 발짝 움직이지도 못"하는 것이 현실적 상황이며, 관료들도 "장사 안하면 못 먹고 살"아가는 상황이다.[58]

둘째, 시장의 '기억-공간-일상' 변화를 통해 전개되는 공간과 삶의 변동이다. '고난의 행군' 이후 북한에 확산되는 시장은 기억의 변화와 도시공간의 변형을 가져왔으며, 시장과의 연관 없이 살아가는 것이 어려운 일상을 만들었다. 이러한 지속적인 누적은 북한을 이전과 다른 세계와 삶으로 인도하고 있다. 시장의 확산을 통한

---

55 강동완, "북한으로의 외래문화 유입 현황과 실태: 제3국에서의 북한주민 면접조사를 중심으로," 『통일인문학』, 제60집 (2014), p. 186.

56 곽정래, "행위자-연결망 이론(Actor-Network Theory)으로 본 북한사회 내 정보 이동성과 커뮤니케이션 구조 분화," 『사회과학연구』, 제26권 3호(2015), p. 380.

57 강동완·박정란, "김정은 시대 북한사회 변화 실태 및 북한주민 의식조사: 제3국에서의 북한주민 면접조사를 중심으로," 『북한학보』, 제39집 2호 (2014), pp. 117~118. 이 논문은 2012~2014년 북한에서 중국으로 넘어온 북한주민을 대상으로 한 인터뷰를 담고 있다.

58 강동완·박정란, 위의 글, pp. 128~136.

시장경제 공간의 확대는 북한사회를 양극화로 인도하면서, 계층적 변화를 가하고 있다. 양극화는 시장과 연계된 계층들의 부(富)가 확대되는 것인데, 그 양상은 관료적 권한을 가지고 있는 관료들과 시장 활동을 통해 이익을 창출한 시장세력이 주도권을 쥐게 되면서, 이 네트워크에 편입되지 못하는 사람들을 계속 계층적으로 하락시키고 있다.[59] 이러한 양극화의 심화·확대는 북한 체제변동의 중요한 동인이 될 것이며, 동시에 하류계층들의 생존을 위한 투쟁 속에서 대안공간을 더욱 확장하는 힘으로 작용할 것으로 보인다. 양극화는 정부 능력에 대한 불신과 생존을 위한 투쟁의 적극화로 나타날 것이기 때문이다.

북한 작업장에서 벌어지는 심성변화도 주목할 만하다. 사회주의 공장은 규율 잡힌 노동자들이 생산의 주역으로 등장하고, '혁신노동자'의 충성의 구호가 흘러나오던 공간이었다. 그러나 '고난의 행군' 이후, 노동자들의 의식은 서서히 변화되었다. 국가의 생산을 담당하는 신성한 공간에서 자신의 이익을 위해 공장을 활용하는 공간으로의 변화를 뜻한다. 즉, 공장기업소의 '직무가 곧 나의 이익'이 될 수 있다는 생각으로 계획경제를 활용하여 자신의 생존을 최우선 가치로 삼는 노동자들의 삶이 전형화되고 있다는 것이다.[60]

그리고 이미 도시공간에서 기억의 실천과 공간의 변형 전술을 통해 일상이 변화되고 있다는 조짐은 광범위하게 나타나고 있다. 2009년 전후로 각 도시에 도보안국 기동타격대가 설치되었다. 기동타격대는 도시 소요 및 폭동 진압, 비법적 행위 및 비사회주의 현상에 대응하는 것이 목적이다. 2011년 초 청진시 전 보안서장이 괴한들에 의해 살해당하는 사건, 함경북도 연사군에서 주민 땔감을 회수하던 산림감독원 3명이 살해당하는 사건 등이 발생한 것은 주민들의 생존을 위한 저항이 도처에서 발생하고 있으며, 이를 방어하기 위해 도시 내부의 새로운 공권력 구축이 전개되었음을 알 수 있다.[61]

현재 인민보안부 조선인민내무군 산하에 편재되어 있으며, 김정은 후계자 시절인 2009년 4월에 기동타격대가 처음 조직된 것으로 알려져 있고 2011년 2월에 인민보안부 조선인민내무군 산하로 정규 편성된 것으로 보인다. 기동타격대는 도시에서 발생할 소요와 폭동을 대비하기 위함이며, 중무기로 무장한 것으로 보인

---

[59] 김양희, "북한의 시장화와 주민 식량권 사이의 상관성 연구," 통일연구원 북한인권연구센터 편, 『북한의 시장화와 인권의 상관성』 (서울: 통일연구원, 2014), pp. 29~36.

[60] 김화순, "생존의 정치: 북한의 '공장사회'와 노동자," 『평화연구』, 제26권 1호 (2018), p. 201~202.

[61] "북 폭동진압 특수기동대 이달 초 설치," 『동아일보』, 2011년 2월 24일.

다.[62] 그만큼 도시에서 '대안공간'이 확산되고 있음을 반증한다.

따라서 북한은 지속적으로 '지배공간'이 파괴되고 '대안공간'이 확대되고 있다. 즉, 북한의 주민들은 자신의 참담한 삶을 변화시키기 위한 또는 자신의 이익을 확대하기 위한 '은밀한 지하 운동적 실천을 수행'하고 '지배공간'이 강제하는 규범 밖으로 '새로운 공간적 존재와 실천 양식을 확보하려는 시도'를 지속적으로 전개하고 있는 동시에, 지배의 규격화에서 벗어나 다양한 방식의 일상적 실천을 축적하여 민중적 '메티스'를 장착할 것이며, 자신들만의 일상적 리듬을 만들어 가면서 공간을 변형하고 체제를 균열·부식시킬 것이다.

V. 나오며: '희뿌연' 파노라마의 북한

한반도의 정세는 급격하게 대화와 협력의 상황으로 전환되고 있다. 이 상황 변화에도 북한사회 내부에서 생존과 이익을 위한 주민과 관료들의 일상 삶은 지속될 것이다. 주민과 관료들은 '기억-공간-일상'의 변화를 통해 '대안공간'을 창출하고 있다. 사람들이 받아들이는 정보와 사람들이 만들어낸 선택지들은 자연스럽게 습득되고 기억에서 지워지지 않는다. 변화된 일상 속에서 새로운 기억들이 누적되고, 다양한 '메티스'의 실천은 공간을 변형시키고, 변형된 공간 속에서의 일상적 기억은 지워지지 않는다.

이 과정에서 "국가의 프로파간다와 실제 삶의 질 사이의 밀고 당기기"는 지속된다.[63] 이 변화 속에서 '지배공간'의 규범과 강제를 벗어난 해방의 영역이 점차 확산되고 있다. 사회적 분열과 분파가 확산되면서 자체 독립성을 확보하는 경향성이 강해지고 있다. 그것은 북한 사회공간에 시장 경제적 요소가 구조적으로 자리 잡아가는 것이다. 그리고 계획경제 공간까지 침투하여 다양한 방식으로 시장 경제적 요소를 침입시키고, 직접적 경영권까지 접수하는 상황으로 발전한다. 이 과정은 관료적 권한과 시장적 이익의 공모·담합으로 더욱 확산되고 있다. 동시에 정보와 문화의 유입을 통해 주민들의 신념과 가치가 변화함에 따라 더욱 확산된다.

주민과 관료들의 '대항기억' 행동화의 속도도 높아지고 있으며, 저항 전술의 다양한 '메티스'도 확산되고 있다. 사회주의 북한에서 자본주의적 요소를 제어하기

---

62 홍민, 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 177~178.

63 "주민들의 정보 접근성이 좌우할 북한 체제의 미래," *NK News*, 2017년 02월 17일.

위한 형법과 민법이 보충되고 있으며, 사유화 현상이 더욱 확산되고 있다. 동시에 북한 당국은 시장을 억제하려고 하지만 어쩔 수 없이 반복적으로 시장 경제적 요소는 확대되고 있다. 이런 조치가 가능한 것은 생존과 이익을 위한 주민과 관료들의 다양한 일상 전술 때문이다.

관료적 권한과 시장적 이익의 공모와 담합 방식이 다양한 공간과 영역에서 벌어지고 있다. 여기에 북·중 교역 루트와 북한 지역 내 시장 네트워크가 결합되어 상황을 구조화하고 있다. 즉, 북한 주민의 시장 활동, 북한 주민과 관료의 공모와 담합의 네트워크, 북·중 교역의 확대와 다양성 등이 결합되어 북한 전 지역은 시장적 유통망이 촘촘하게 구성되어 가고 있다. 이 네트워크는 사람과 물자·정보가 전달되는 점과 선이며, 다양한 주민·관료의 네트워크와 공모·담합의 이동경로이며, 북한 당국도 통제하기 어려운 생존과 이익이 창출되는 지대로 변모하고 있다.

북한사회에서 벌어지는 변화가 체제 수준에서 '티핑포인트(tipping point)'[64]로서 기능할 것인지의 예측은 '희뿌연' 파노라마다. 체제 유지의 강력한 상징권력이었던 '수령'은 '화폐'와 경쟁하고 있다. 국가복지의 상징이었던 증여시스템은 '자강력제일주의'에 의해 강제적 자립화로 인민에게 맡겨졌다. 관료체제를 유지할 통치자금은 제재와 압박 속에 고갈되고 있다. 또한 '고난의 행군' 이후 주민과 관료들이 겪은 기억, 그리고 그들의 실천이 변화시킨 공간과 일상의 연계는 그들의 신념과 가치를 변화시키고 있다. 즉, 국가 정체성의 변화가 일상으로부터 시작되어 구조와 공간을 변동시키고 있다.

주민과 관료의 생존과 이익을 위한 '대안공간'은 확대되고 있으며, 주민을 통제·억압하는 권력에 맞서 '메티스'로 행동하고 맞서는 전술은 더욱 다양해지고 있고, 당국의 통제로는 제어하기 어려운 수준으로 새로운 관계망과 연줄문화가 구성되고 있다. '티핑포인트'는 다가오고 있다. 그러나 체제의 붕괴는 불안과 두려움이다. 외부의 바람이 내부의 현실일 수는 없다. 북한의 주민과 관료들이 그 체제전환의 결과로서 나타날 새로운 체제에 대한 불안과 두려움을 뚫고 나올 때, 현실이 될 수 있다. 그것은 온전히 그들의 몫이고, 그들의 실천이 인도할 것이다.

■ 제출: 4월 30일 ■ 심사: 5월 21일 ■ 채택: 6월 7일

64 티핑포인트 법칙은 역동적 네트워크에서 '몇 가지 중요한 조건이 충족되면' 양이 증가하고 그것이 결국 질적인 변화까지 만들어냄을 의미한다. 리처드 오글, 손정숙 옮김, 『스마트월드: 세상을 놀라게 한 9가지 창조성의 법칙』 (서울: 리더스북, 2008), p. 199.

참고문헌

1. 단행본

김석진·양문수. 『북한 비공식 경제 성장 요인 연구』. 서울: 통일연구원, 2014.
김양희. "북한의 시장화와 주민 식량권 사이의 상관성 연구." 통일연구원 북한인권연구센터 편. 『북한의 시장화와 인권의 상관성』. 서울: 통일연구원, 2014.
데이비드 하비. 임동근·박훈태·박준 옮김. 『신자유주의 세계화의 공간』. 서울: 문화과학사, 2010.
리처드 오글. 손정숙 옮김. 『스마트월드: 세상을 놀라게 한 9가지 창조성의 법칙』. 서울: 리더스북, 2008.
미셸 푸코. 박홍규 옮김. 『감시와 처벌』. 춘천: 강원대학교 출판부, 1994.
_____. 이상길 옮김. 『헤테로토피아』. 서울: 문학과지성사, 2016.
안병직 외. 『오늘의 사회학』. 서울: 한겨레신문사, 1998.
알프 뤼트게. 나종석 외 옮김. 『일상사란 무엇인가』. 서울: 청년사, 2002.
앙리 르페브르. 양영란 옮김. 『공간의 생산』. 서울: 에코리브르, 2014.
이우영. 『북한 도시주민의 사적 영역 연구』. 서울: 한울아카데미, 2007.
장세룡. 『미셸 드 세르토, 일상생활의 창조』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2016.
전진성. 『역사가 기억을 말하다: 이론과 실천을 위한 기억의 문화사』. 서울: 휴머니스트, 2005.
제임스 C. 스콧. 전상인 옮김. 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패했는가』. 서울: 에코리브르, 2010.
최완규 엮음. 『북한 도시의 위기와 변화』. 서울: 한울아카데미, 2006.
_____. 『북한 도시의 형성과 발전』. 서울: 한울아카데미, 2004.
해리 하르투니언. 윤영실·서정은 옮김. 『역사의 요동: 근대성, 문화 그리고 일상생활』. 서울: 휴머니스트, 2008.
홍 민. 『북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화』. 서울: 통일연구원, 2015.
황태연. 『공자와 세계: 패치워크문명 시대의 공맹 정치철학 제1권(상)』. 파주: 청계, 2011.
_____. 『감정과 공감의 해석학 2: 공자 윤리학과 정치철학의 심층이해를 위한 학제적 기반이론』. 파주: 청계, 2015.
Bonker, Frank, Klaus Miller and Andreas Pickel. "Cross-Disciplinary Approaches to Postcommunist Transformation: Context and Agenda." Frank Bonker et al.(eds.). *Postcommunist Transformation and the Social Science: Cross-Disciplinary Approaches.* Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2002.
Goonewardena, Kanishka, Stefan Kipfer, Richard Milgrom and Christian Schmid. *Space, Difference, Everyday Life: Reading Henri Lefebvre*. New York & London: Routledge, 2008.

Halbwachs, Maurice. translated by Lewis A. Coser. *On Collective Memory.* Chicago: Univ of Chicago Press, 1992.
Harvey, David. *Social Justice and the City.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1973.
Lavigne, Marie. *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy.* New York: St. Martin's Press Inc. 1995.
Rubin, Eli. *Amesiopolis: Modernity, Space, and Memory in East Germany.* Oxford: Oxford University Press, 2016.
Tiktin, Hillel. *Origins of the Crisis in the USSR: on the Political Economy of a Disintegrating System.* London: M.E. Sharpe, 1992.
Weber, Max. *Economy and Society.* New York: Bedminster Press, 1968.

2. 논문

강동완. "북한으로의 외래문화 유입 현황과 실태: 제3국에서의 북한주민 면접조사를 중심으로." 『통일인문학』. 제60집, 2014.
강동완·박정란. "김정은 시대 북한사회 변화 실태 및 북한주민 의식조사: 제3국에서의 북한주민 면접조사를 중심으로." 『북한학보』. 제39집 2호, 2014.
곽정래. "행위자-연결망 이론(Actor-Network Theory)으로 본 북한사회 내 정보 이동성과 커뮤니케이션 구조 분화." 『사회과학연구』. 제26권 3호, 2015.
권태진. "북한의 농업부문 시장화 실태와 전망." 『시선집중 GS&J』. 제249호, 2018.
김종욱. "북한 관료의 일상과 체제변화: '지배공간'의 변형과 기억의 실천." 『현대북한연구』. 제12권 3호, 2009.
_____. "북한관료의 일상과 체제변화: '지배공간'의 변형과 기억의 실천." 『북한의 권력과 일상생활』. 파주: 한울, 2013.
김화순. "생존의 정치: 북한의 '공장사회'와 노동자." 『평화연구』. 제26권 1호, 2018.
오인혜. "북한의 헤테로토피아적 장소성과 점화 효과: 재미교포를 중심으로." 『대한지리학회지』. 제50권 4호, 2015.
윤인주. "북한 내 사적 자본에 의한 기업적 현상 연구." 『2012 북한 및 통일관련 신진연구 논문집』. 서울: 통일부, 2012.
윤철기. "북한체제 위기관리의 동학: 김정일 시대, 체제 위기의 양상과 수준에 관한 평가." 『韓國政治外交史論叢』. 제36집 2호, 2014.
임강택. "북한 시장 활성화의 숨은 그림, 국영기업의 역할." 『KDI 북한경제리뷰』. 2014년 6월호.
임을출. "북한 사금융의 형성과 발전: 양태, 함의 및 과제." 『통일문제연구』. 제27권 1호, 2015.
임형백. "사회주의 북한 공간구조의 자본주의 공간구조로의 변화 전망: 북한 내부요인과 동북아공간구조의 변화를 중심으로." 『한국정책연구』. 제10권 1호, 2010.
장세룡. "미셸 드 세르토의 일상과 민중문화." 『서양사론』. 제82호, 2002.
_____. "앙리 르페브르와 공간의 생산: 역사 이론적 '전유'의 모색." 『역사와경계』. 제58권,

2006.
_____. "헤테로토피아: (탈)근대 공간 이해를 위한 시론." 『大丘史學』. 제95집, 2009.
_____. "도시공간점거와 직접행동 민주주의: 2011년 9월 뉴욕 월 가 '점령하라' 운동에 관한 성찰." 『역사와 경계』. 제99권, 2016.
조정아. "구술자료를 활용한 북한 도시연구: 이론적 자원과 방법." 『북한학연구』. 제8권 2호, 2012.
최봉대. "북한의 국가역량과 시장 활성화의 체제이행론적 의미." 『통일문제연구』. 제26권 1호, 2014.
최완규·이무철. "북한의 체제전환 전략과 국제협력: 평가와 과제." 『현대북한연구』. 제12권 1호, 2009.
홍 민. "북한연구에서 '공간' 이해와 도시사의 가능성: 함흥과 평성의 사례를 중심으로." 『북한학연구』. 제8권 2호, 2012.
Halvorsen, Sam. "Taking Space: Moments of Rupture and Everyday Life in Occupy London." *Antipode*. Vol. 47 No. 2, 2015.
Pavlinek, Petr. "Alternative Theoretical Approaches to Post-Communist Transformations in Central and Eastern Europe." *Acta Slavica Iaponica*. No. 20, 2003.

3. 기타자료

『동아일보』.
BBC News.
NK News.
Radio Free Asia.

Abstract

The Dynamics of System Transformation and 'Mētis' of North Korean Residents and Bureaucrats: Focused on Henri Lefebre's 'Alternative Space'

Jong Wook Kim

The purpose of this paper is to find the linkage dynamics between the 'memory-space-everyday' change of the North Korean people and the bureaucrats and the transformation of the system. Transformation not only changes the institutional system but also changes the structure of the official and informal network of society, and changes in culture, beliefs and values. Therefore, tracking space and everyday deformation by memory and action is a medium that can read changes in network structure, culture, beliefs, and values. At the same time, the change process of 'memory-space-everyday' has meaning as a signal to inform the path of cracking speed and direction of the system. As an important factor influencing the transformation of the system, we trace the 'Mētis' of North Korean residents and bureaucrats as 'practical skills' and 'acquired wisdom' that have adapted to the changing nature and human environment. In other words, the North Korean society is accelerating the actuation by the memory of the residents and the bureaucrats, and various 'Mētis' are spreading. This means that the 'alternative space' for the survival and profit of the residents and bureaucrats is expanding, and the tactics of acting as 'Mētis' against the power of the people to control and oppress are becoming more diverse. This shows that a new network is formed at a level that can not be controlled by the authorities. This is the barometer of the direction of the transformation.

Key Words: Space, Memory, Alternative Space, Countermemory, Dynamics, Mētis, Marketplace, Everyday, Workshop, Ruling Space, Collective Memory, System Transformation, Panopticon

통일정책연구 제27권 1호 2018
pp. 113~142

북한 행정구역 개편의 함의와 행정통합에 관한 연구*

남 성 욱** · 황 주 희***

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 북한 행정구역 개편의 의미와 법적 절차
Ⅲ. 북한 행정구역의 시기별 및 지역별 개편
Ⅳ. 북한 행정구역 개편의 함의 및 통치기능 분석
Ⅴ. 남북한 행정구역 통합의 과제와 방향

국문요약

남북한 간에는 오랜 분단으로 상이한 정치체제, 이질적인 경제제도와 상당한 경제력 격차, 심각한 문화적 차이 등이 존재한다. 이는 통일한국의 정치 불안 및 국민통합을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 남북한 통합 시 행정구역 통합은 불가피하다. 남한은 물론 북한 역시 행정구역에 대한 체계적이고 지속적인 통합을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 특히 행정구역의 통합은 남북한의 통일 시 남북한의 동질성을 회복하는데 가장 기초적이고 필연적인 행정조치이다. 단계적이고 체계적인 행정통합이 초기에 시행되어야 한다. 남북 분단이 70년을 넘어서는 시점에서 행정통합이 필요하기는 하지만 시행 절차와 과정은 북한 주민들의 민의와 통일한국의 전체 맥락에서 접점을 모색해야 한다. 행정구역의 실상과 함의를 정확하게 파악하는 것이 시급한 과제다. 학계에서는 이와 관련된 연구를 시간의 연속성의 수준에서 지속적으로 진행해야 하고 정부에서는 관련 제도를 구축하고 관리해야 할 시점이다.

주제어: 북한 행정구역 개편, 3단계 행정구역, 남북한 행정구역 통합, 통일과 대의민주주의

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NFR-2016 S1A5A2A01927675).
** 고려대학교 통일외교학부 교수
*** 고려대학교 아세아문제연구소 북한연구센터 연구원

Ⅰ. 서론

남북한 간에는 장기간의 분단으로 상이한 정치체제, 이질적인 경제제도와 상당한 경제력 격차, 심각한 문화적 차이 등이 존재한다. 이는 향후 통일한국의 정치불안 및 국민통합을 저해하는 주요한 요인으로 작용할 것이다. 남한에서는 이러한 문제의식으로 분단 70년 동안 관련 연구가 선행되어왔다. 통합에 대한 거대담론들은 정치, 경제 및 사회적 분야의 큰 틀에서 이미 상당부분 논의가 진행되어 왔다. 향후 통일은 평화적으로 진행되며, 흡수통일에 의한 독일식, 일국양제(一國兩制)의 중국·홍콩식 등이 예상된다. 시기적으로는 급진적, 단계적 및 점진적 방식 등으로 구분될 수 있다. 통합 방식과 이후 상황에서는 지방분권 및 중위연방제 등이 검토될 수 있다.[1] 본고에서는 남북한이 합의에 따라 단계적으로 진행되는 통일방식을 우선적으로 고려하고자 한다.

현재는 다양한 방식의 통일 과정에서 발생하는 거시적인 문제와 더불어 미시적인 현안도 함께 논의되어야 하는 시점이다. 특히 행정구역에 관한 연구는 북한의 행정체제와 행정제도 등 정치행정이라는 상위주제 하에 하위 개념의 종속주제로 다루어져 왔다. 하지만 단기간, 실현 가능성에 대한 회의적 시각으로 북한 행정개편에 대한 연구는 활성화되지 못했다. 특히 북한 행정구역의 개편 등 변화 내용을 실시간으로 파악하기 어려운 점은 연구 활성화에 걸림돌이었다.

본 연구는 통일이후 북한과의 행정통합 과정에 있어서 기초가 되는 행정구역 연구가 그 중요성에 비해 매우 부족하다는 문제의식 하에 북한 행정구역 개편의 개요와 의도를 파악하고 효율적인 남북한 행정구역 통합 방향을 논의하기 위해 시작되었다. 북한은 다양한 이유로 주목할 만한 행정구역의 변화가 있었고 김일성, 김정일, 김정은 시대로 이어지면서 통치 구조를 이해하는데 유의미한 행정제도 개편이 빈번하게 존재했다. 이러한 변화에 대한 구체적인 함의 분석과 동시에 통일한국의 시·군·구 통합 등 행정구역의 개편방안에 대한 논의가 필요한 시점이 도래했다고 판단된다. 북한의 행정구역 개편을 체계적이고 내재적으로 파악하는 것은 단기적으로는 북한과의 교류협력에 있어서, 중장기적으로는 통일 과정 및 이후 효율적인 통일한국의 국가행정 통합에 있어서 매우 중요하다.

북한의 행정구역 개편은 초기 김일성 시대에 정치적인 의도로 진행되던 것과 달리

[1] 남성욱 외, 『한국의 외교 안보와 통일 70년』 (성남: 한국학중앙연구원 출판부, 2016), pp. 303~351.

김정일, 김정은 시대로 이어지면서 경제적인 이유의 비중이 높아졌다. 따라서 본 연구는 기존 북한 행정구역 개편 연구의 지배적인 경향이었던 북한 행정연구의 하위담론으로 전개되었던 연구들과는 차별적으로 김일성, 김정일, 김정은 집권당시 시기별, 지역별로 중요한 행정구역 개편의 흐름을 역사적 관점 및 통치전략 측면에서 파악한다. 이후 정책적 함의 분석을 통하여 북한 당국의 지리적 기반을 토대로 한 통치방향을 제시하고자 한다. 본 연구는 또한 북한 행정구역 개편이 내포하는 정치, 경제 및 사회적 함의와 함께 북한 최고지도자의 공간적 측면(area approach)의 통치행태와 방향을 분석하는 것을 목적으로 한다.

김일성, 김정일, 김정은 집권 시기별 행정개편 현황을 조사하기 위해 간접조사 방법을 사용한다. 간접조사를 위해 본 연구에서는 문헌조사와 인터넷 조사를 병행하였다. 특히 김일성 저작집, 조선중앙년감, 조선대백과사전, 로동신문, 조선지명편람 등 북한의 원전을 집중적으로 조사하였다. 북한 정권의 전 시기에 해당하는 시계열적인 검토를 통해 본 연구의 연구목적과 부합한 내용을 집중적으로 조명하였다. 기존 선행연구는 북한의 '행정구역'을 키워드로 국회도서관에서 검색한 64건의 자료와 함께 북한의 행정, 국토이용, 지리 등 본 연구의 목적에 부합하는 자료를 참고하여 진행하였다. 인터넷 조사는 통계청, 통일부, 국토교통부, 국토연구원 등 공공기관의 사이트를 조사하여 자료를 파악하였다.

국회도서관 소장 자료를 기준으로 '북한행정' 키워드를 검색한 결과(검색일: 2017년 9월 12일) 전체 475건의 도서자료, 학위논문, 학술기사 등등의 자료가 검색된다. 그러나 '북한행정구역'을 검색 결과 30건이 검색되었다. '북한' 키워드 자체로만 검색하였을 때 전체 79,588건의 결과가 검색된 것과 비교하였을 때 전체 북한연구에서 북한행정 부분의 연구는 약 0.6%, 북한행정구역에 대한 연구는 약 0.04%로 미비한 실정이다. 이 0.04%의 북한 행정구역 관련 자료마저도 그 30%가 기초DB자료이며 이 DB자료 또한 지속성과 연속성이 떨어지는 문제점을 내포하고 있다. 이상의 DB를 제외하고 2000년대에 작성된 일반학술지는 4건에 그치고 있다는 것은 여타 분야에 비해 연구가 활성화되지 않았다는 것을 시사한다.

기존 발표된 북한의 행정구역 연구는 과거 북한의 행정구역 개편을 언급하고 있기는 하나 단편적이거나 부분적인 장의 절 형식으로 간단히 언급하는 정도로 정리되어 있다. 통일이후 남북한 행정통합에 관한 행정안전부 용역과제(2009)에서는 행정체계 중심에 연구가 집중되었다. 북한의 행정구역과 관련된 내용은 행정구역 및 행정계층의 조정에 따른 통합방안을 간략하게 제안했다.[2] 남북한의 행정 통합방

안 연구에서는 남북한의 행정체계를 비교하면서 북한의 행정구역에 대한 개괄과 북한 행정구역에 대한 조직도를 제시하였다. 그러나 98페이지에 달하는 분량에서 북한의 행정구역과 관련된 부분은 표를 제외하면 실제로는 2페이지 정도에 그침으로써 행정구역에 대한 연구가 빈약하였다.[3] 남북한의 행정구역에 대한 주제를 중심으로 진행된 연구도 존재하지만 주로 1990년대 진행되어 현재 연구의 공백이 있거나 행정학 중심으로 연구·분석되어 북한에 대한 정책적 이해나 분석에 있어서 그 한계가 존재한다. 이재덕은 1995년 당시에 남북한 행정구역 실태를 분석하고 미래 방향을 제시하였다.[4] 정재화는 20년 전에 남북한의 지방행정체계를 단순 비교하였다. 이들 연구는 김일성 시대를 분석하였고 당시의 횡단면 분석으로 남북의 지방행정을 대비시켜 차이점을 진단하였다.[5] 오재일·박정민은 2000년대 들어 처음으로 행정학적 관점에서 남북한 행정구역의 변천 실태를 정리하고 간단하게 미래 통합의 방향을 제시했다.[6] 기존 연구는 대부분 김일성 시대에 이루어진 행정구역 개편을 정리하여 김정일 시대는 물론 김정은 시대 등 최근 상황을 반영하지 못하고 있다.[7]

이북5도위원회는 1945년 8월 15일 기준으로 대한민국 행정구역상의 5도를 담당하는 행정안전부 산하의 정부기관이다. 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경남도, 함경북도 등 5도의 각 도지사를 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어있다(이북5도에 관한 특별조치법, 2014). 우리나라는 1945년 이후의 북한의 행정구역 변화는 법적으로 인정하고 있지 않다. 따라서 이북5도위원회는 1945년의 행정구역을 기준으로 운영되고 있다. 이북5도위원회 법령에는 통일 이후의 사항에 대해 규정하고 있는 바가 없기 때문에 이는 추후 통일 과정에

---

[2] 최진욱 외, 『통일이후 남북한 행정통합 방안』 (서울: 행정안전부 용역과제, 2009).
[3] 최진욱, 『남북한 행정통합방안』 (서울: 통일연구원, 2000).
[4] 이재덕, "통일을 지향하는 남북한 행정구역의 개편구상," (서원대 미래창조연구원 학술대회지, 1995).
[5] 정재화, "통일시대를 대비한 남북한 지방행정구역의 비교연구," 『북한학보』, 제23집 (1998).
[6] 오재일·박정민, "남북행정구역의 변천과 발전방향," 『행정논총』, 제40권 2호 (2002).
[7] 과거 평화문제연구소와 조선과학백과사전출판사에서 공동으로 편찬한 『조선향토대백과』가 존재하지만, 2005년에 출판되어 이미 10년 이상의 시간이 지났다. 『조선향토대백과』는 북한의 원전 자료를 수록하였다는 기여도는 높이 평가되었으나 단순히 북한에서 제공한 자료만을 나열함으로써 정책적 함의나 지역의 경제 및 사회적 실상이나 비중 등은 파악할 수 없는 한계도 노출하였다. 또한 『조선향토대백과』를 디지털화하여 서비스하는 '북한지역정보넷'도 상황은 유사하다. 특히 '북한지역정보넷'은 해당 정보의 조사년도를 포함하지 않기 때문에 현재의 행정구역 현황이라고 오해할 소지가 다분하다. 중앙일보를 비롯한 일부 언론사에서 제시하는 행정구역 현황도 출처나 현황이 각각 상이하여 한계를 노출하고 있다. 결국, 통일되어 관리하는 기관이 부재한 것이 가장 큰 원인이다.

서 갈등의 요소가 될 수 있다. 현재 통계청과 행정자치부에서 북한 관련 행정구역 자료를 매년 발표하고 있으나 자료의 출처가 명확하지 않고 이에 대한 구체적인 분석이 선행되어 있지 못하다. 현재까지 진행된 기존연구들의 공통된 한계점은 다음과 같다. 첫째, 출처 표시가 상당히 미약하다. 둘째, 북한의 원서에 대한 체계적인 연구가 부족하다. 셋째, 북한 행정구역에 대한 통치 구조와 기능 차원의 구체적인 분석이 미비하다. 마지막으로 북한 지역 전체에 대한 공간적인 비중이나 지리적 균형발전 등 종합적인 관찰 측면이 결여되어 있다. 특히 북한의 최고지도자의 공간접근적인 통치 방향과 함의에 대한 연구는 매우 미흡하다.

본 연구는 통일이후 북한의 행정구역이 개편되어야 한다는 관점에 있어서 선행연구와 그 문제의식을 공유하고 있다. 또한 북한의 행정구역에 대한 정보를 분석하는 점에 있어서 선행연구와 큰 맥락에 있어서 동일하다. 본 연구의 초점은 북한의 행정구역 개편의 함의와 공간적 접근을 통한 김정은 체제의 통치방향과 기능을 제시하는 한편 향후 통일과정에서 효율적인 행정통합 방향을 수립하는데 있다. 이를 위해서 북한 행정구역을 공간접근(area approach) 연구방식으로 접근하여 기존연구보다 한 단계 진전된 세부적이고 미시적인 연구를 수행한다. 선행연구를 넘어 다음과 같은 학문적 차원의 기여를 수행하고자 한다. 첫째, 본 연구에서는 북한의 행정구역 개편에 대해서 일차적으로 김일성, 김정일, 김정은으로 시대를 분류하고 한편으로 지역을 분류하여 그 시기별, 지역별, 정치, 경제 및 사회, 문화적 변화를 파악하고 기존의 행정구역 연구에 있어서 시대적으로 단절된 부분을 보완하고 시계열적인 의미를 분석한다. 둘째, 북한의 행정구역과 관련된 원전자료를 수집하고 활용하여 시기적 상황까지 고려한 북한의 행정구역 개편 의도를 보다 심층적이고 종합적으로 파악하고자 한다. DB정리·기초연구 수준으로 수행되었던 선행연구를 한 단계 발전시키고자 한다. 본 연구는 현재까지 수행된 단편적이고 비연속적인 북한의 행정구역 연구를 종합하는 한편 최고지도자의 공간통치 개념을 포함한 심화적인 접근을 통해 북한 당국의 통치구조와 기능을 파악하면서 향후 남북한 통일시대의 효율적인 남북한 행정구역 통합 연구에 기반을 마련하고자 한다.

Ⅱ. 북한 행정구역 개편의 의미와 법적 절차

공산당의 이론서인 마르크스(K. Marx)의 '공산당선언'이나 『자본론』, 엥겔스(F. Engels)의 『공산주의적 원리』 등에서 자본주의 도시에 대한 비판은 쉽게 찾아볼 수 있으나 사회주의 행정구역에 관한 이론 혹은 도시에 관한 구체적인 이론이나 원칙 등에 대해서 제시된 바는 없다. 오히려 사회주의 도시화 방안은 러시아 혁명 이후 사회주의 국가 건설이 실질적인 당면과제가 되면서 본격적으로 마련될 수 있었다.[8] 따라서 사회주의 국가의 도시 건설 방안은 시기에 따라, 나라에 따라 상이하다. 일반적으로 사회주의 국가는 건설 과정에서 자본주의 국가와 구별되는 공간적 특성을 갖는데, 공통적으로 ▲낮은 수준의 도시화, ▲대규모 공간 및 상업기능의 미발달, ▲도시와 교외지역의 명확한 경계 존재 및 교외 개발 제한, ▲공간적 사회적 불평등의 최소화 등이 사회주의 도시 건설의 대표적인 특징이라고 할 수 있다. 과거 모스크바는 인구를 800만 명으로 통제하고 지방거주자가 전입하는 조건을 엄격히 제한하였다. 평양도 인구 유입을 강력히 억제하는 유사한 정책을 추진하였다.[9]

북한에서 행정구역 설정의 원칙과 기준은 사회주의 국가의 행정구역 설정 원칙과 기준을 따르고 있다. 기본원칙은 "국가적 지도를 아래에 접근시키며 중앙의 통일적 지도를 강화하고 지방의 창발성을 최대한으로 보장하는 것"이다. 북한에서 행정구역이란 "나라를 다스리기 위한 령토의 지역적 구획"으로 정의된다. 북한은 "행정구역을 합리적으로 설정하는 것은 나라의 정치, 경제, 문화발전과 주민행정을 비롯한 전반적인 국가관리에서 중요한 의의를 가진다"며 행정구역 설정의 중요성을 언급하고 있다.[10]

북한은 1946년 북조선임시인민위원회 설립이후 부터 현재까지 300여 차례의 행정구역 개편을 시행해왔다. 북한의 중앙 및 지방행정에 관한 사항은 1948년 제정된 헌법 및 그 이후 수정헌법에 규정되어 관리해왔다.[11] 북한은 헌법에서 규정된 행정

---

[8] 최완규, 『북한도시의 형성과 발전』 (서울: 한울, 2004), pp. 24~25.
[9] 헬렌-루이스 헌터, 남성욱 역, 『CIA 북한 보고서』 (서울: 한송, 2000), pp. 155~187.
[10] 백과사전출판사, 『조선대백과사전 25권』 (평양: 백과사전출판사, 1998) p. 48.
[11] 북한 지방행정기관의 모체는 1945년 8월에서 11월 사이에 조직된 도 인민위원회이다. 1945년 11월에는 5도 행정국을 두어 인민위원회의 행정업무를 통일적으로 수행토록 하였다. 1948년 9월 9일에 공포된 인민민주주의 헌법에 도·시·군·면·리의 4단계에 의결 및 집행기능을 지닌 인민위원회를 두도록 하였으며, 상무위원회를 구성하여 지방행정을 수행하고 있다. 1945년 10월 지방주권기관 구성법에 따라 주권기관인 인민회의와 집행기관인 인민위원회로 분리하였다. 독

구역에 관한 사항에 대해 별도로 2008년 10월 2일《조선민주주의인민공화국 행정구역법》(이하 행정구역법)을 최고인민회의 상임위원회 정령 제2906호로 채택하였다. 이는 북한에서 최초로 지정한 행정구역법이다. 이 법에서는 그 목적을 "행정구역을 내오거나 고치는 사업에서 제도와 질서를 엄격히 세워 행정구역을 합리적으로 조직하며 전반적인 지역에 대한 국가의 통일적인 지도를 원만히 보장"하는데 있다고 설명한다. 현재 북한에서 행정구역과 관련된 사항은 2008년 제정한 '행정구역법'을 따른다. 북한은 행정구역의 구분에 있어서는 도(직할시), 시(구역), 군, 리(읍, 로동자구, 동)의 행정구역 체계를 따른다. 또한 행정구역의 명칭, 경계를 정하는 권한이 '국가'에 있음을 명시하고 그 사업은 '최고인민회의 상임위원회'가 하도록 규정하고 있다. 행정구역을 변경하는데 있어서 북한이 지정한 원칙(제4조)은 ▲중앙의 통일적지도 강화 및 지방의 창의성을 최대한으로 보장, ▲전반적 지역에서 인민경제의 균형발전 보장, ▲주민구성과 그 생활상, 특성, 교통조건, 교육조건, 보건조건 등 고려, ▲자연지리적조건과 기후풍토를 고려, ▲인민들의 안정된 생활조건과 주민행정사업을 원만히 보장, ▲국방상 요구를 고려하는 등 5개 항목이다.

북한의 행정구역 개편의 절차는 다음과 같다. 북한에서 행정구역 개편에 대한 신청의 당사자는 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회이다. 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 관할구역의 경제발전과 인민생활향상, 주민행정사업의 개선을 위하여 필요하다고 인정될 경우 상무회의에서 토의한 이후 행정구역 개편에 대한 신청을 할 수 있다.[12] 도(직할시)인민위원회는 시(구역), 군인민위원회가 제출한 신청문건을 검토하고 최고인민위원회의 상임위원회에 내야 한다. 문건에 부족한 점이 있거나 신청사유가 부당할 경우에는 돌려보낸다. 또한 도(직할시)인민위원회가 최고인민회의 상임위원회에 제출한 행정구역 개편 신청문건에 부족한 점이 있을 경우 도(직할시)인민위원회 돌려보내는데, 이때 부족한 점을 고치고 다시 제기할 수 있다.[13] 인민위원회와 측지기관, 수로기관, 과학연구기관 같은 해당 기관은 행

자적인 지방행정기관으로 인민위원회를 두어 1972년 사회주의 헌법이 채택된 후 지방행정기관인 지방행정위원회는 1981년 9월 9일 지방경제 지도위원회로 대체되었고, 지방경제지도위원회는 1985년 5월에 지방행정경제위원회로 개편되어 운영되었고, 1998년 9월 5일 제8차 헌법 개정시 지방행정경제위원회를 폐지하여 지방인민위원회에 임무와 기능을 흡수시켰다.

12 이 신청문건을 제출함에 있어서 도(직할시) 인민위원회는 신청문건을 최고인민회의 상임위원회에 직접 제출해야 한다. 이때 인접한 도(직할시)의 행정구역과 관계되는 문제는 해당 도(직할시)인민위원회와 문건으로 합의해야 한다. 시(구역), 군인민위원회는 행정구역을 개편에 대한 신청문건을 해당도(직할시), 인민위원회를 통하여 최고인민회의 상임위원회에 내야 한다. 이 경우 인접한 시(구역), 군의 행정구역과 관계되는 문제는 해당 시(구역), 군인민위원회와 문건으로 합의하여야 한다. 행정구역법 제5조.

정구역을 개정에 대한 신청문건의 심의를 위하여 최고인민회의 상임위원회가 요구하는 자료를 제때에 제공할 의무가 있다.[14]

한편, 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 간석지건설, 토지정리, 물길공사, 고속도로, 저수지, 발전소건설 또는 자연조건의 변화 같은 사유로 지형지물이 변경되었을 경우에는 바로 최고인민회의 상임위원회에 보고하여야 한다. 또한 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 정해진 장소에 행정구역을 구분할 수 있는 경계표식물을 설치하고 정상적으로 보호 관리하여야 한다.[15] 행정구역 개편과 관련해서 승인 없이는 ▲행정구역 임의 변경, ▲행정구역의 명칭· 경계 또는 지명 지정, ▲행정구역 경계표식물 파손 및 이동, ▲타 행정구역의 토지를 이용한 농사·건설 등이 금지된다. 만약 행정구역을 임의 변경하거나 행정구역의 명칭, 경계 또는 지명을 정하였을 경우에는 원상 복구해야 한다.[16]

---

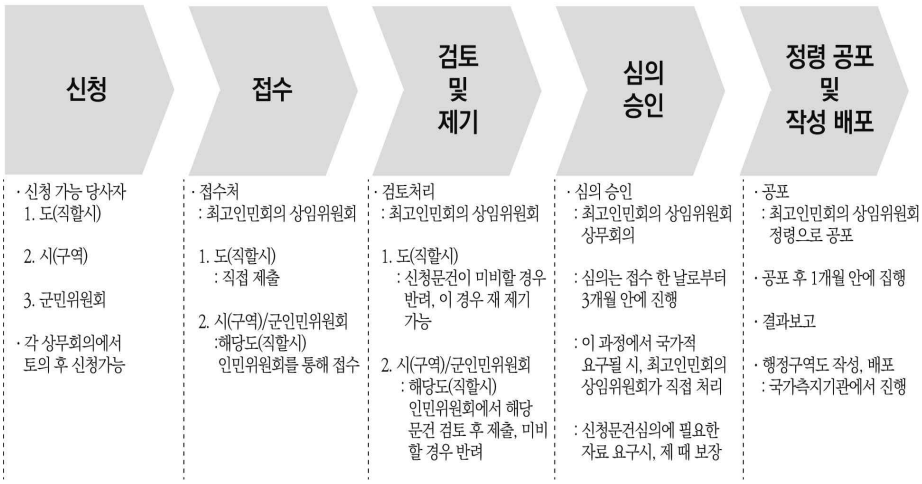
[13] 신청문건의 작성 시에는 그 이유와 목적, 내용, 행정구역 실태자료, 인접한 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회와 합의한 정형 같은 것을 밝히고 해당 행정구역도를 첨부해야 한다. 이때 신청문건의 양식과 작성방법은 최고인민회의 상임위원회가 정한 것을 사용해야 한다. 행정구역 개편 신청문건이 제출되면 그 심의는 접수 한 날부터 3개월 안에 해야 한다. 이 과정에서 국가적 요구에 따라 문제가 제기되면 최고인민회의 상임위원회가 직접 확인하고 처리 할 수 있다(행정구역법 제10조, 제11조, 제12조).

[14] 이 신청문건에 대한 심의승인은 최고인민회의 상임위원회 상무회의에서 하는 것으로 규정되어 있으며 이 신청문건이 심의에서 승인되면 최고인민회의 상임위원회 정령으로 공포한다. 해당 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 행정구역 개정에 대한 최고인민위원회의 상임위원회 정령이 공포되면 1개월 안으로 집행하고 그 결과를 최고인민회의 상임위원회에 보고하여야 한다(행정구역법 제14조, 제15조, 제16조).

[15] 행정구역도와 행정구역 관련 문건은 정해진 기간 보관해야 하며 도(직할시), 시(구역), 군인민위원회는 행정구역도와 행정구역 관련 문건을 갖추고 있어야 한다. 그리고 이 행정구역도를 작성하고 배포하는 사업은 국가측지기관이 한다. 국가측지기관은 행정구역이 달라졌을 경우 바로 수정해야 한다. 행정구역의 지명사업을 위해서는 최고인민위원회의 상임위원회에 비상설로 국가지명위원회를 두고 지명을 명명하거나 고증하거나 정정한다(행정구역법 제19조, 제20조).

[16] 승인 없이 행정구역의 경계표식을 파손 및 이동을 시킨 경우에는 원상복구를 해야 하고 때에 따라서는 벌금이 있다. 타 행정구역의 토지를 이용한 농사나 건설은 중지된다. 이 행정구역법을 어겨 엄중한 결과를 일으킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 일군과 개별적 공민에게는 정상에 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다(행정구역법 제23조, 제24조).

〈그림 1〉 북한 행정구역 개편 절차



출처: ≪조선민주주의인민공화국 행정구역법≫을 참고하여 저자 작성.

행정구역법 이외 관련법으로는 2002년 3월 27일 최고인민회의 법령 제12호로 채택된 조선민주주의인민공화국 국토계획법(2004년 수정보충), 2003년 채택된 조선민주주의인민공화국 도시계획법(2007, 2009년 수정보충), 2013년 5월 채택된 조선민주주의인민공화국 경제개발구법 등이 있다. 국토계획법은 국토계획의 작성과 비준, 실행에서 제도와 질서를 제정하여 국토관리를 계획적으로 하기 위하여 제정됐다. 국토 계획은 전국국토건설총계획과 중요지구 국토건설총계획, 도(직할시) 국토건설총계획, 시(구역), 군 국토건설총계획이 속하는 것을 원칙으로 한다.[17]

[17] 국토계획 작성에서 지켜야 할 원칙으로 △부침땅 침범금지, △도시 규모를 너무 크게 하지 말것, △해당 지역의 기후 풍토적 특성 고려, △경제발전 전망과 실리 타산, △국방상 요구 고려, △환경보전 등이 있다. 국토계획법 제5조.

Ⅲ. 북한 행정구역의 시기별 및 지역별 개편

북한에서는 "국가관리를 강화하는 것은 국가의 모든 기능과 역할을 끊임없이 높이기 위한 확고한 담보로 된다"고 국가 관리를 정책적으로 강조하고 있다. 국가관리는 사회주의 체제에서 중요한 개념으로 정치, 경제, 문화 등 국가 생활의 다양하고 넓은 범위를 포괄하는데, 그 한 방법이 행정구역 개편이다. 북한의 행정구역 개편 내용을 시기별, 지역별로 구분하여 유의미한 변화를 파악한다.

1. 시기별 분석

북한 행정구역 개편의 역사적 측면을 분석하기 위해 최고지도자의 집권 시점을 기준으로 김일성 시기, 김정일 시기, 김정은 시기로 구분하였다. 행정구역 개편을 시계열적(time series analyses)으로 분석해보면 각 지도자별 뚜렷한 특징이 나타난다. 김일성 시기에는 대대적인 행정구역 개편, 김정일 시기에는 행정구역의 법적 제도 구축, 김정은 시기에는 경제개발구 지정 등 행정구역의 경제개발 도구화 등이 정책적 특성이다. 양적인 행정구역 개편 회수를 기준으로 구분하면 비율이 비슷하나 북한의 행정구역 개편의 규모와 파급영향 등 질적인 측면을 고려하면 김일성 시대가 도 단위 행정구역 개편을 시도하여 압도적으로 비중이 크다.

김일성은 1946년 강원도, 1949년 자강도, 1954년 량강도를 각각 신설하여 해방 당시 6도를 9도 행정체계로 변경하였다. 냉전시기 남한과 체제 경쟁을 치열하게 전개하던 시기에 남한과 동수의 도단위 행정체계 구축은 정통성 확보 차원에서 매우 중요한 의미를 가졌다. 9도 행정체계와 1952년 행정구역에서 면(面)을 폐지한 조치는 김일성 시기의 가장 대표적인 행정구역 변화이자 북한 행정구역의 기초토대로 현재까지도 유지되고 있다. 실질적으로 북한 행정구역 개편의 구조가 새롭게 형성되었다. 당시 북한은 이러한 도의 신설과 면의 폐지를 "획기적 의의를 가지는 것"이라고 선전하였다. 북한의 행정구역은 기존의 전통적인 행정구역 체계인 도(직할시), 군(시, 구역), 면(읍), 리 등 4단계 행정체제로 운영되었다. 1952년 12월 행정구역 개편 조치로 면을 폐지하면서 도(직할시), 시(구역), 군, 리(읍, 로동자구, 동)로 단축되어 4단계에서 3단계로 지방행정체제를 축소하였다. 이 개편은 북한 체제 수립과정에서 다양한 함의를 내포하고 있다.

면단위 행정구역 개편 직전인 1952년 11월 김일성은 조선민주주의인민공화국 내각 제24차 전원회의에서 ▲지방 행정체계 확립 및 지방 행정구역 합리적 구분의

의의와 중요성, ▲기존의 지방 행정체계와 행정구역 구분에 있어 불합리성, ▲지방 행정체계와 행정지역 개편 내용, ▲개편의 의의 등을 상세하게 언급하였다. 김일성은 당시 지방 행정체계와 행정구역구분이 농촌경리를 발전시키고 농촌주민들을 교양하는데 불합리하다고 지적하면서 지방정권들의 기능과 역할을 원만히 수행하기 위해서는 행정구역의 합리적 구분과 행정체계 개편을 강조하였다. 특히 면(面)인민위원회가 리(里)의 실정을 제대로 모르고 군(郡)인민위원회에서 내려온 결정과 지시를 그대로 리(里)에 내려 보내고 있다고 지적하였다. 동시에 지방행정체계가 인구대비 상대적으로 너무 많아 하부 말단까지 국가의 결정, 지시가 내려가는데 한 달 이상 지체하여 시의성을 상실하는 경우도 발생한다며 행정체계에서 계단이 많으면 인민대중의 의사가 정확하게 당과 정부에 반영되지 못한다고 비판하였다. 이러한 문제인식 하에 김일성은 '면'을 없애고 도, 시·군, 리 3단계 행정체로 개편하였다. 이 개편으로 군을 세분하고 리가 기존보다 면적과 인구가 증가하여 리인민위원회에 유급일군을 5~6명씩 배치하게 되었다. 특별한 경제적 혹은 정치적 수요가 발생한 읍과 로동자구를 신규로 설치하였다. 당시 개편의 핵심적인 의의는 리인민위원회 사업을 더욱 강화하는 것이다. 동시에 농촌경리를 발전시키고 군인민위원회 일군들이 직접 리에 내려가 리의 구체적인 실정에 맞게 사업을 조직 집행할 수 있게 하여 군인민위원회의 기능과 역할을 제고하고 지방 정권기관과 인민대중과의 연계를 강화하였다.[18]

3단계 개편의 특이점은 '로동자구'를 새로 설치한 것이다. 로동자구는 주민의 대다수가 로동자들로 이루어진 지역에 조직된 군 밑의 말단행정구역이다. 1952년 12월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령에 의하여 400명 이상의 성인 주민을 가지며 65% 이상이 로동자들로 이루어진 공장, 광산, 탄광 등 마을과 어촌 지역에 조직되었다. 북한에서는 로동자구의 목적을 공업의 발전과 함께 급속히 늘어난 노동자들의 후방공급사업을 개선하고 그들의 생활을 더욱 향상시키며 국가관리를 원만히 보장하는 것으로 밝히고 있다.[19] 북한의 로동자구는 생산성과 효율성을 제고하기 위해 노동력을 집단적으로 관리하는 실질적인 구역화 제도로 파악된다.[20]

---

[18] 김일성, "지방 행정체계와 행정구역을 개편할 데 대하여," 『김일성 저작집(7권)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

[19] 백과사전출판사, 『조선대백과사전 7권』 (평양: 백과사전출판사, 1998), p. 492.

[20] 1961년 김일성이 대안의 사업체계를 강조하면서 로동자들의 후방공급사업을 책임적으로 보장해주는 새로운 체계인 '로동자구경리위원회'를 조직하였다. 이후 시, 군 행정경제위원회의 기능과 역할이 강화되고 인민봉사부문기관, 기업소들의 역할이 높아져 로동자구에 대한 후방공급사

김정일 시대 행정구역 개편에는 ▲토지정리 사업, ▲관련법 제정, ▲행정구역에 모범칭호 부여 등의 구체적인 정책이 포함되어 있다. 북한에서는 토지정리 사업을 '나라의 부강 발전'을 위한 '대자연 개조사업'이라고 설명한다. 이 사업은 1999년 강원도를 시작으로 평안북도, 황해남도, 평안남도, 평양시, 남포시, 황해북도, 함경남도, 개성시 순으로 이루어졌고 나머지 도에 대해서는 자체로 토지정리를 하도록 하였다. 북한의 토지정리 사업을 통해 간석지를 개간하고 '다락밭건설'을 하면서 북한은 '부침땅[21]'을 확보하여 북한의 토지 면적이 넓어졌다.[22] 따라서 후속적으로 국토개조사업에 대한 행정구역 개편이 필연적으로 실시되었다.

김정은 집권 시기[23] 들어 행정구역개편 중 주목할 사항은 '경제개발구'를 신규 지정한 것이다. 북한에는 나선경제특구, 황금평·위화도경제특구, 개성공업지구, 신의주 국제경제지대, 원산·금강산국제관광특구 등 5개의 경제특구가 이미 존재하였다. 김정은은 2013년 3월 당 전원회의에서 '경제건설 및 핵무력 건설 병진노선'을 제시하면서 '각 도의 실정에 맞는 경제개발구'를 신설할 것을 결정하였다. 최고인민회의 상임위원회는 5월 '조선민주주의인민공화국 경제개발구법'을 채택하고 10월에는 경제개발구 사업을 추진하는 중앙기관으로서 '국가경제개발위원회'와 산하 민간급 단체로서 '조선경제개발협회'를 설치하였다. 11월에는 최고인민회의 상임위원회 정령으로 8개 도(직할시)의 일부 지역에 13개 경제개발구 지정을 발표하였다. 이후 2014년 6월에는 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 원산-금강산국제관광지대를 발표하고 같은 해 7월 23일 6개 경제개발구를 추가 지정하였다. 2015년 1월에는 2013년에 발표한 13개 경제개발구에 대한 개발총계획을 작성했다. 청진, 압록강, 만포, 혜산경제개발구, 흥남, 현동, 위원 공업개발구, 온성섬, 신평 관광개발구, 송림, 와우도 수출가공구, 어랑, 북청 농업개발구 등이 포함되었다.[24] 동년 10월에는 함경북도 경원 경제개발구를 신설하였다. 결국 김정은

업이 강화됨에 따라 로동자구경리위원회는 1979년 12월 해산되었다. 위의 책, pp. 492~493.

[21] 농사땅의 북한어. 국립국어원 표준국어대사전, (검색일: 2018.04.24).

[22] 김정일, "토지정리는 나라의 부강발전을 위한 대자연 개조사업이며 만년대계의 애국위업이다," "황해남도는 사회주의농촌건설에 앞장서 나가야 한다," "대규모의 토지정리와 관개건설의 성과를 토대하여 농업생산에서 새로운 앙양을 일으키자," 『김정일 선집(15권)』 (평양: 조선로동당출판사, 2005) 참고.

[23] 통계청이 2016년 발표한 『2016 북한의 주요통계지표』에 따르면 북한의 행정구역은 1개 직할시(평양직할시), 2개 특별시(나선특별시, 남포특별시), 9도(평안남도, 평안북도, 함경남도, 황해남도, 황해북도, 강원도, 자강도, 양강도) 아래 총 24개시, 145군, 2구, 37구역, 5지구, 145읍, 3,230리, 1,135동과 267의 노동자구로 구성되어 있다.

[24] 『조선신보』, 2013년 11월 1일, 2013년 11월 29일, 2015년 1월 19일.

정권에 들어 신설된 경제특구와 경제개발구는 21개에 달한다. 이로써 현재 북한은 기존의 경제특구 5개, 중앙급 경제개발구 4개, 지방급 경제개발구 17개로 나뉘어 경제발전을 도모하고 있다.

〈표 1〉 김일성·김정일·김정은 시대 주요 행정구역 개편 특징과 내용

구분	특징	내용
김일성	행정구역 대대적 개편	① 1946. 1949, 1954: 강원도, 자강도, 량강도 신설 - 6도에서 기본적인 9도 체계 구축 ② 1952.12: 대대적인 행정체계 및 행정구역 개편 면 폐지, 로동자구 설치 - 도→군→면→리 4단계 행정에서 도→군→리의 3단계 행정체계로 개편
김정일	행정구역 법적 제도 구축	① 1999~ : 토지정리사업 실시 ② 2002.03: 조선민주주의인민공화국 국토계획법 제정 ③ 2008.10: 조선민주주의인민공화국 행정구역법 제정 ④ 행정구역에 '모범산림군', '모범지방공업군' 등 '모범' 칭호 부여
김정은	행정구역의 경제개발 도구화	① 2013.05: 경제개발구법 제정 ② 2013.11: 신의주경제특구 및 13개 지방급 경제개발구 지정 - 2014.07: 6개 경제개발구 추가 지정 ③ 2015.01: 경제개발구 개발총계획 작성

출처: 저자 작성.

2. 지역별 분석

북한의 2000년대 기준 지역별 주요 행정구역 개편 내용은 다음의 표와 같다. 북한의 원전자료에는 함경북도, 자강도, 량강도의 2000년대 행정구역 개편 관련 자료가 누락되어 있다. 실질적으로 행정구역 개편이 이루어지지 않았는지 혹은 개편이 있으나 북한당국이 공개하지 않았는지에 대해서는 추가 확인이 필요하다. 2015년을 기준으로 북한의 행정구역은 24시, 145군, 37구역, 2구, 5지구로 213개의 단위로 운영된다. 아래 표는 북한이 발표한 자료만을 기초하여 작성하였다.

〈표 2〉 2000년대 북한의 지역별 주요 행정구역 개편 내용

지역	시기	내용
평양시 (직할시)	2001.09	룡악산동 삼흥2동으로 개칭
	2004.05	사동구역 장천동에 동창리가 편입, 장천리로 개편 강동군 룡흥리 명의리, 중화군 어룡리에 물동리, 상원군 장리에 사기리가 통합
	2004.06	승호구역 봉도리가 마탄리로 개칭
	2005.08	룡성구역 어은동 일부가 백양동으로 편입
	2005.12	은정구역 광명동에 평안남도 평성시 송령동의 일부지역이 편입
	2006.01	모란봉구역 전승동이 전승1동, 전승2동으로 개편
	2006.05	락랑구역 승리3동의 일부가 전진동, 통일거리2동의 일부가 통일거리3통으로 개편
	2006.09	강동군 경신리일부가 평안남도 평성시 하단리로 통합
	2008.05	락랑구역 보성리 일부가 긴골리에 소속 긴골리가 긴골동으로 개편 (19개 구역, 4개 군)
	2010	황해북도 강남군을 평양시에 편입
	2014.7	은정구역 위성동, 과학 1동, 과학 2동, 배산동, 을밀동의 일부 지역에 은정첨단기술개발구 신설
라선시 (특별시)	2000.08	라진-선봉시를 라선직할시로 개편
	2004.01	라선직할시 폐지, 라선시로 개편
	2005.12	라선시 신흥동을 갈라 신흥1동, 신흥2동
	2010.01	란선시를 라선특별시로 개편
남포 (특급시)	2004.01	남포직할시가 평안남도 소속으로 통합, 남포특급시로 개편 남포시 와우도구역, 항구구역 폐지
	2014.07	와우도구역 진도동, 화도리의 일부 지역에 진도수출가공구 신설
평안 남도	2000	득장지구 폐지, 북창군에 소속
	2001.07	대흥군의 흑수리 일부 지역이 함경남도 래일구로 편입
	2004.01	강서구역→ 강서군, 천리마구역→ 천리마군, 대안구역→ 대안군으로 평안남도에 소속
	2007.01	북창군의 일부지역을 등장구로 신설(군급기능을 수행)
	2014.07	청남구 룡북리의 일부 지역에 청남공업개발구, 숙천군 운정리의 일부 지역에 숙천농업개발구 신설

지역	시기	내용
평안북도	2005.01	구장군 개화리가 우현리와 통합, 평안남도 덕천시로 통합
	2007.08	정주시, 곽산군, 선천군, 운전군 안에서 행정구역 개편
	2014.07	삭주군 청성로동자구, 방산리의 일부 지역에 청수관광개발구신설 - 신의주시의 일부 지역에 신설한 특수경제지대를 신의주국제경제지대로 개편
자강도		1990년대와 2000년대 행정구역 개편이 따로 기록되지 않음.
량강도		2000년대 행정구역 개편이 따로 기록되지 않음.
황해남도	2014.07.	강령군 강령읍의 일부 지역에 강령국제록색시범구 신설
황해북도	2003.06	개성시에서 개풍군과 장푼군이 황해북도로 편입
	2003.10	개풍군 해선리, 연릉리, 고남리, 온산리가 개성시에 편입 개풍군 상도리의 일부가 개성시 동창리에 편입
	2004.02	개풍군 대룡리, 림한리, 조강리, 월정리, 대련리, 상도리, 화곡리, 령정리, 덕수리, 신풍리, 장풍군 신적리가 개성시에 편입
	2005.09	개풍군 개풍읍을 개풍동으로 개편하고 군안의 동, 리를 개성시에 편입시키고 개풍군을 폐지 강원도 판교군 리상리가 곡산군으로 편입
	2006.01	사리원시 해서리 일부가 미곡리에 편입 송림시 석탄리 일부 → 당상리와 신성리에 편입, 석탄리 폐지
	2006.07	곡산군, 신계군, 수안군, 신평군 일부 행정구역 변화
	2007.03	봉산군 묘송리 일부가 사리원시 미곡리로 편입
	2008.12	황주군 청운리와 인포리가 송림시에 편입
함경남도	2001.01	함남 금야군의 독구미리, 원평리와 해중리의 일부를 병합하여 광명성노동자구를 신설, 독구미리의 나머지 일부를 안동리에 편속
	2001.08	함남 흥남구역, 흥덕구역, 해안구역, 사포구역의 호전동·상수동·소나무동·초운노동자구 등 흥남시로 병합, 성천강구역·도흥산구역·회상구역·사포구역을 폐지
함경북도		2000년대 행정구역 개편이 따로 기록되지 않음.
강원도	2000.11	강원도 창도군 오천리, 송거리, 백현리, 문등리가 금강군에 편입
	2001	강원도 김화군의 탑거리, 성산리, 건천리, 수태리, 근동리가 평강군에 이관, 세포군의 신평리, 현리, 유읍리, 귀락리, 오봉리가 회양군에 이관, 평양군의 복만리, 장촌노동자구, 정동리, 송포리, 기산리, 중삼리가 세포군에 편입

출처: 『조선지명편람』,『광명백과사전』, 2000년 이후 북한 최고인민회의 상임위원회 정령을 참고하여 저자 작성.

Ⅳ. 북한 행정구역 개편의 함의 및 통치기능 분석

북한의 행정구역 개편의 함의는 지도자별로 시대적 필요성과 역점 추진정책에 따라 각각 상이하다.

1. 김일성 시기

분단 이후 북한에서는 사회주의 체제가 이식되기 시작하면서 1947년 북조선인민위원회 결성, 노동당의 지배, 국가소유, 계획경제와 같이 이질적인 제도가 도입되었다. 이는 필연적으로 정치, 행정, 경제 등 북한 사회 전반에 근본적인 변화를 수반하였다. 반제반봉건 민주주의 혁명노선에 따른 토지개혁 및 산업의 국유화 등 민주개혁과 사회주의 혁명에로의 이행이 시작되면서 행정구역 체계가 전면 개편되었다. 1952년 12월 행정구역체계에 대대적인 개편을 진행하면서 '도-시·군-읍·면-리·동' 4계층 행정체계에서 '도-시·군-읍·동·리'의 3계층으로 축소 개편하고 면을 폐지하였다. 따라서 행정구역 변경이 수반되었는데, 1945년 해방 당시 6도, 9시, 98군, 810읍·면이었으나 9개도, 168개 군으로 증가하고 리는 3,658개로 축소되었다.[25]

북한은 "일제가 조선인민을 억압 착취하며 조선에서 보다 많은 자연부원을 략탈하기에 편리하도록 구분한 것"이라면서 행정체계에서 불합리한 면을 폐지하기 위해서 행정구역을 변경하였다"고 선전하고 있다. 반면 남한의 행정구역과 관련해서는 "일제가 구분한 행정체계와 구역이 거의 그대로 유지되어있다"고 비난한다. 남한의 일부 행정구역 개편에 대해서는 "인민들에 대한 지배와 착취를 강화하기 위한 목적으로 시를 증가시키고 군의 경계를 변경시키고 제주도를 전라남도에서 분리시켰다"고 북한 교과서에 부정적으로 서술하고 있다.[26]

북한의 도시화는 분단 이후 1960년대 말에 이르기까지 매우 급박하게 이루어졌다. 이 과정 속에서 김일성은 1964년 "우리는 도시의 규모를 절대로 크게 하지 말고 소도시 형태로 여러 곳에 건설하여야 합니다. 그래야 도시를 운영하는 데도 편리하고 도시와 농촌을 골고루 발전시켜 나가는 데도 좋습니다." 라고 강조하였다. 이러한 김일성의 발언에 따라서 중소 규모의 신도시들이 대대적으로 건설되

[25] 박헌주, "북한의 행정구역 어떻게 개편되었나," 『북한』, 4월호 (1995), p. 50.
[26] 학우서방, 『지리 중급 (3)』 (평양: 학우서방, 1972), pp. 68~70.

었다. 당시 단천, 평성, 희천, 안주, 온성, 맹산 등이 신도시로써 건설되었다. 북한은 사회주의 혁명과 사회주의 건설 과정에서 나타난 큰 변화 중 하나가 국가관리의 기본원칙인 민주주의 중앙 집권제가 강화된 것이라고 설명한다.[27] 국가행정구역을 변경한 것에 대해서는 "우리 당은 인민정권을 강화하기 위하여 최고인민회의에 이르기까지의 각급 인민정권기관들을 선거하였으며 그 지도적 기능을 높이는 방향에서 국가행정구역을 고치고 행정기구를 줄였다"고 주장한다.[28] 결국 북한의 공식적 행정구역 설정의 원칙과 기준은 중앙집권적 지도의 편리에 있다. 사회주의국가의 중앙집권적인 체제 운영의 성격상 이러한 행정구역 구분은 불가피한 것으로 보인다.

한편 같은 맥락에서 행정구역 명칭에 우상화 반영 및 이동에 대한 제한이 이루어졌다. 북한은 1948년 공산정권 수립 직후부터 군(郡)의 경계를 벗어나 다른 지역으로 여행하려면 거주지 인민위원장이 발급하는 여행증명서가 있어야 했다. 북한은 도시의 인구가 적고 인구의 이동을 통제하는 정책을 추진하는데 이는 시민사회 형성을 억제하고 인민에 대한 장악력을 강화하여 독재적인 통치를 용이하게 한다. 김씨 일가의 우상화를 강화하기 위해 행정구역의 명칭을 변경하여 인민들의 생활 속에 지도자의 충성심이 스며들게 하였다. 대표적인 행정명칭 변경은 1981년 량강도의 신파군을 김정숙군으로, 1988년 후창군을 김형직군, 1990년에 풍산군을 김형권군으로 개칭한 것이다. 김정숙은 김정일의 친모이고 김형직은 김일성의 아버지다. 김형권은 김일성의 친삼촌으로 항일무장 투쟁을 하다가 사망했다고 선전한다. 북한은 행정구역 명칭 자체에 우상화를 반영하는데 이는 주민들로 하여금 통제의 일상화에 자연스럽게 노출되어 세습의 정당화 및 지도력을 강화하였다.

또한 북한은 일제 강점기에 변경된 지역명칭을 모두 순수 한글로 변경하였다. 보통 북한 당국은 언어에 민족주의를 연결하여 주민들이 자주성을 강화하도록 유도한다. 북한의 노동신문은 "언어는 민족의 자주와 존망과 관련되는 사활적인 문제"라고 지적하고 있다.[29] 북한에서는 최고인민회의 상임위원회에 비상설로 '국가지명위원회'를 두어 지역명칭의 변경과 제정에 관련한 사업을 담당한다(행정구역

---

[27] 김종일, "현시기 우리나라 국가 관리에서 민주주의 중앙집권제의 강화," 『공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기』 (평양: 백과사전출판사, 1964), p. 60.
[28] "조선로동당 제3차 대회에서 한 중앙위원회사업총화보고," 『김일성 저작집(10권)』 (평양: 조선로동당출판사, 1980).
[29] 『노동신문』, 2000년 2월 7일.

법 제22조). 북한 당국은 지역의 명칭 변경이 비교적 적었던 남한과 비교하여 한글식 표기에 의한 명칭 변경을 집중선전을 하여 주민들에게 체제에 대한 우월성과 민족주의적 긍지를 심어주었다. 특히 자주와 주체를 강조하는 정책은 지명의 한글화를 통해 주민들에게 신속하게 전파되었다.

북한은 1946년 이후 행정구역 개편에서 양강도와 자강도, 강원도를 신설하였다. 북한은 당시 3개의 도를 신설한 것과 관련하여 "이 지역들에 대한 국가관리 활동의 민활성을 보장하고 정치, 경제, 교통 및 문화 활동을 더욱 촉진시키기 위함"이라고 밝혔다. 하지만 실질적으로 향후 통일과정에서 예상되는 남북한 총선거에 대비하여 지역대표제를 대응하기 위한 정치적 의도를 내포한 것이다. 남북한이 평화적으로 통일을 추진하는 과정에서 인구비례 방식에 의한 현행 남한 방식은 인구가 절반 수준인 북한에서 수용하기는 곤란하다. 이에 따라 북한은 행정구역별 기준에 의한 지역별 비례대표 선거 실시를 주장할 것이다.

현행 남한의 국회의원 지역구 선거도 인구 30만 명을 기준으로 시행하는 과정에서 인구가 감소하는 지방 선거구의 통폐합이 심각하게 논의되고 있다. 국회의원 선거뿐만 아니라 지방자치제 선거는 물론 대통령 선거 시행과정에서 대의민주주의의 구현을 위한 갈등이 예상될 수 있다. 북한은 내심 향후 통일과정에서 남북한 체제 경쟁이 심화됨에 따라 주민들 간 민의와 기존 질서 및 문화를 유지하기 위한 정치적 선전과 주장을 강화할 것이다. 향후 통일과정에서 효율적인 행정통합을 시행하기 위한 합리적인 논의가 필요한 측면이다.

북한은 대외적인 차원뿐만 아니라 대내적인 지역경제 발전 차원에서도 자력갱생 체계를 견지하고 있다. 북한이 행정구역을 나누고 도시를 구성하는 가장 기본적인 개념은 '주체', 즉 '자급자족'이다. 이는 하나의 도시가 타 도시에 의존하지 않고 자생할 수 있는 독립적인 세포 구조를 갖추도록 하는 것이다. 여기서 생산시설은 단순 제조업뿐만 아니라 농업생산도 포함한다. 이런 맥락에서 북한은 대단위 공업단지 또는 특수 생산기지가 있는 지역은 해당 시, 군 관할에서 분리하여 별도로 군(郡)급 행정단위와 동격인 구 또는 구역으로 개편해왔다.[30] 따라서 북한의 도시는 항상 도시·상공업지대와 농촌·농업지대로 구성되어 있다. 이 개념은 도시와 농촌의 구분을 없애고자 하는 사회주의 도시계획이론과도 일치한다. 도시와 행정구역 내에 농촌의 영역을 포함시킴으로써 도시와 농촌의 격차는 줄어든다. 또한 도시·

[30] 김남룡, "수수께끼의 북한 행정구역 개편(2)," 『북한』, 12월호 (2008), p. 135.

농촌 조합은 농촌에서도 잘 반영된다. 농촌 영역 내에서도 "도시"의 영역이 존재하며 소비와 제조를 담당하는 특별영역이 존재한다.[31] 북한은 지역별 자립체제를 운영하기 위하여 제도적인 측면에서 지방예산제를 도입하고 지방의 공업, 농업, 건설 등을 육성하여 왔다. 이는 '공간의 평등성'을 강조하는 사회주의 도시건설의 원칙이기도 하다.

북한에서 도시건설은 상기의 원칙 외에도 군사적 측면에서 특수한 목적을 지향한다. 북한은 체제경쟁의 대상이자 휴전 중인 남한이라는 상대가 존재하기 때문에 '적화통일'의 원칙 하에 '전쟁'의 가능성을 항상 염두하고 있었다. 이러한 지도부의 인식은 행정구역 관리에도 반영된다. 안보적 측면에서 도시에 공장을 집중시키는 것은 전쟁 중 집중적인 공격의 대상이 되어 한 번에 산업이 마비될 우려가 있다. 지방 산업공장을 전국에 분산시켜 놓으면 대형 공장들은 파괴되어도 지방 산업공장들을 가동하는 것이 가능하다. 결국 북한의 지역별 자립체제는 중앙군수공업이 붕괴하여도 전쟁을 지속하고 동시에 인민경제가 유지될 수 있도록 하자는 것이다.[32] 이 같은 문제의식으로 북한의 행정구역은 외형적으로 국토의 균형발전이라는 원칙으로 개편된다. 선군정치를 지향하는 북한에서는 전시와 평시가 혼재된 국토의 균형개발 전략이 수행된다.

2. 김정일 시기

북한의 행정구역의 기본 구조는 김일성 시대에 구축이 되었으며 김정일 시대 이후부터는 행정구역의 기능적인 면을 교정 및 보완하는 차원에서 이루어진 것으로 파악된다. 우선 김정일 시기에는 행정의 개념을 구체화하고 기능을 추가하기 위하여 행정구역의 법제화를 시도하였다. 1998년 평양시 관리법을 제정하였다. 이 평양시 관리법 제2장 제8조에서는 "중심지역의 경계, 보호지대의 너비, 위성도시를 정하는 사업은 내각이 한다. 내각은 중심지역과 보호지대가 정리되는데 맞게 중심지역의 경계를 행정구역의 경계와 일치시켜야 한다"고 명시하고 있다. 이후 2008년 10월 2일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2906호를 채택하면서 행정구역법이 제정되었다. 이외에도 행정부문과 관련되어 주민행정법(2010) 등이 있다. 법체계를 완비하는 것은 행정구역의 의무와 기능을 구체화시키고 통치제도와 질서를

[31] 임동우·라파엘 루나, 『북한 도시 읽기』 (서울: 도서출판 담디, 2014), pp. 199~202.
[32] 최진욱, 『남북한 행정통합방안』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 33~34.

공고히 하는 것을 목적으로 한다.

한편, 김정일 시기 북한은 행정구역에 '국토환경보호 모범시·군', '모범교육 시·군', '모범지방 공업시·군·구역' 등 '모범' 칭호를 수여하고 나아가 '국토환경보호 모범군 칭호 쟁취운동' 등 '모범군 칭호쟁취운동'을 실시했다. 북한은 모범군 칭호 쟁취운동 추진과정에서 국토관리의 3대혁명 붉은기 쟁취운동과 같이 대중운동을 밀접히 결부하여 진행할 것을 강조한다.[33] 즉, 국가관리에 있어서 인민대중의 참여를 강조한다. 북한은 인민을 국가관리에 적극적으로 동원하는 목적은 ▲개인의 독단 방지 ▲집체적 지혜 동원 ▲인민의 의사와 이익에 맞는 인민적인 국가관리 실현에 있다고 설명한다.[34]

북한이 행정구역에 모범군 칭호를 수여하고 나아가 모범군 칭호 쟁취운동과 같은 대중동원 운동을 전개하는 것은 국가관리 차원의 위기극복 방안으로 보인다. 모범군 쟁취운동과 같이 행정구역 별로 새로운 목적의식과 경쟁의식을 부여하고 대중을 동원하면서 대내적으로 경제난 악화를 통한 주민의 동요를 막고 내부결속을 위한 것으로 파악된다. 북한에서는 전통적으로 '따라 배우기' 운동 등 '경쟁'을 통한 대중운동을 진행하는데 이는 동원경제(mobilization economy)의 성격을 내포한다.[35] 동원경제는 상호경쟁관계를 유지하여 그 효과를 극대화하는 하는데 모범칭호 부여 및 모범군 쟁취운동은 행정구역별 경쟁을 유도하여 정책 목표를 달성하는 데 이용하고 체제를 결속하기 위한 노력동원과 유사하다. 북한은 2011년 2월에는 모범지방공업군(시, 구역) 칭호를 제정하였고 2015년 2월에 '모범산림시(군, 구역)' 칭호를 제정하는 등 지속적으로 '모범보건군', '모범교육군(구역)', '지방예산모범군', '모범지방공업시(군)' 등의 칭호를 각 행정구역에 부여하고 있다.

3. 김정은 시기

북한은 2010년부터 새로운 경제개발 방식을 모색하였다. 2012년 2월부터 본격

---

[33] "국토환경보호 모범군 칭호 쟁취운동을 적극 벌려야 합니다. 시, 군들에서 《자기 산천, 자기 향토를 더욱 아름답게 꾸리자!》는 구호를 들고 국토환경보호 모범군 칭호 쟁취운동을 힘있게 벌려 국토관리사업에서 혁신을 일으키도록 하여야 합니다. 국토관리와 환경보호사업을 3대혁명 붉은기 쟁취운동을 비롯한 여러 가지 대중운동과 밀접히 결부하여 진행하여야 합니다." 『조선신보』, 2012년 5월 8일.

[34] 백과사전출판사, 『조선대백과사전 3권』 (평양: 백과사전출판사, 1996), p. 115.

[35] Janos Kornai, 『The Socialist System: The Political Economy of Communism』 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), pp. 240~270.

적으로 경제개발구를 준비하기 시작하여 2013년 3월 당 중앙전원회의에서 지방 경제개발구 개설을 국가 정책으로 확정하였다.[36] 김정은 시대 경제정책 핵심 중의 하나는 다수의 경제개발구 신설이다. 경제개발구는 북한의 경제발전전략에 따르는데 경제개발구법 제1조에서 "대외경제협력과 교류를 발전시켜 나라의 경제를 발전시키고 인민생활 향상에 이바지하는 데 있다"라며 경제개발구의 사명을 밝히고 있다. 경제발전을 통한 체제번영이라는 국가관리의 목적이 행정구역 개편에도 반영이 되어 '경제개발구'를 지정하는 것이다.

또한 북한은 경제개발구를 통해 국제적 교류협력을 강화함으로써 대외경제 관계를 확대 발전시키는데 주력하고 있다. 북한에서는 해외 전람회, 전시회, 박람회 등에서 참가하여 경제개발구개발총계획을 소개하는 국제투자설명회를 개최할 것이라고 발표하였다. 특히 북한은 경제개발구들에 대한 개발과 투자를 희망하는 외국 투자가들에게 경제지대에서의 정책적 일관성, 입출국의 간소화, 낮은 세금, 충분한 기간의 세금면제 및 감면을 비롯한 특혜조치들과 기업경영방식의 자유로운 선택, 고정재산 감가상각적립, 합법적인 소득의 자유로운 국외송금, 충분한 용수 및 노동력 보장을 비롯하여 유리한 투자환경과 특혜를 보장할 것을 강조하고 있으며 이를 위해 다른 나라들의 법과 국제관례, 투자가들의 경험과 의견을 충분히 고려하는 원칙에서 경제개발구와 관련된 법규범과 시행세칙들을 개선할 것이라고 발표하였다.[37] 특히 2018년 4월 23일 북한은 조선노동당 중앙위원회 제7기 제3차 전원회의에서 북부 핵시험장(풍계리 핵시험장) 폐기와 경제건설 총력 집중을 골자로 한 '경제건설과 핵무력 건설 병진노선의 위대한 승리를 선포함에 대하여'라는 결정서를 만장일치로 채택하였다. 이로써 추후 경제개발구가 더욱 강조될 것으로 보이며 추가적인 행정구역 개편도 예상된다.

북한의 경제개발구는 중앙급과 지방급으로 분리된다. 북한이 가장 집중하고 있는 중앙급 첨단기술개발구는 평양에 위치하였고 지방급의 농업, 관광, 경제개발구 5개가 함경북도에 집중되어있다. 북한의 경제개발구 현황은 다음과 같다.

---

[36] 김경묵, "강원도, 갈라파고스 조명," 『군사안보세미나 자료집』, (통일연구원 내부세미나, 2016.03.).

[37] 『노동신문』, 2017년 3월 18일.

〈표 3〉 북한의 경제개발구 현황

행정구역		명칭	중앙급	주요 개발 산업
평양	은정구역	은정	첨단기술 개발구	IT 첨단기술 산업단지
남포시	와우도 구역	진도	수출가공구	수출가공, 무역, 창고보관업
량강도	-	무봉	국제관광특구	백두산 연계관광 등 (중국 화룡시 공동개발)
황남	강령시	강령	국제녹색시범구	농업, 수산업, 축산, 과수 등
행정구역		명칭	지방급	주요 개발 산업
남포시	와우도 구역	와우도	수출가공구	수출가공조립업, 보상무역, 주문가공
량강도	혜산시	혜산	경제개발구	수출가공, 현대농업, 관광휴양, 무역
자강도	만포시	만포	경제개발구	현대농업, 관광휴양. 무역
	위원군	위원	공업개발구	광물자원가공, 목재가공, 기계설비제작, 농토산물 가공
강원도	원산시	현동	공업개발구	보세사공, 정보산업, 경공업, 관광기념풍 생산, 광물자원
함남	함흥시	흥남	공업개발구	보세가공, 화학제품, 건재, 기계설비제작
함북	북청군	북청	농업개발구	과수업, 과일종합가공, 축산업
	어랑군	어랑	농업개발구	농춘산기지, 채종, 육종 등 농업과학연구개발단지
	온성군	온성섬	관광개발구	골프장, 경마장 등
	청진시	청진	경제개발구	금속가공, 기계제작, 건재, 전자제품, 경공업, 수출가공업
	경원군	경원	경제개발구	-
평남	숙천군	숙천	농업개발구	-
	청남구	청남	공업개발구	-
평북	삭주군	청수	관광개발구	관광
	신의주시	압록강	경제개발구	현대농업, 관광휴양, 무역
황북	신평군	신평	관광개발구	체육, 문화, 오락 등 현재 관광지구
	송림시	송림	수출가공구	수출가공업, 창고·화물수송 등 물류업

출처: 북한 경제개발위원회 자료를 재구성하여 저자 작성.

한편, 강원도 원산시에는 1개의 공업개발구가 발표되었지만 김정은의 현지지도가 평양을 제외하면 사실상 강원도 원산시에 집중됨으로써 강원도 원산시가 김정은 시대의 주요한 행정구역으로 파악되고 있다. 원산은 김정은의 생모인 고용희가

일본에서 북송선을 타고 도착한 지역으로 고용희에게 제2의 고향으로 간주되고 있다. 김정은 역시 고용희의 영향으로 원산에 대한 관심이 높다. 원산 갈마비행장을 군사공항에서 민간공항으로 개보수한 것도 김정은의 특별한 관심을 반영한 것이다. 2012년부터 2015년까지의 김정은의 과거 현지지도 대비 동 기간 강원도 원산의 행보가 비교적 높았던 것으로 집계되었다. 이는 지속적으로 평양(서측)과 원산(동측)을 양 날개 측으로 하는 군사적 우세 능력을 확보하기 위한 행보와 경제적 측면에서 원산을 국제관광명소로 개발하여 고립적 경제탈피 및 치적 성과물로 활용할 것으로 판단되며 군사적, 경제적 중요 요충지로서 평양과 더불어 원산을 집중적으로 부각하고 있는 것으로 평가된다.[38]

가장 최근 발표된 김정은 집권 시기 북한의 행정구역 변화는 2018년 2월에 평안북도 구성시 방현동이 평양직할시로 편입된 것이다.[39] 구성시 방현동은 북한의 미사일 관련 연구, 개발 단지, 부품 생산기지 등이 밀집되어 있는 곳이다. 이곳은 구성시민도 허가 없이는 접근이 금지될 만큼 출입 통제가 엄격한 곳으로 알려졌다.[40] 평양에서 150km 거리에 위치한 방현동만 평양시 행정구역에 편입시킨 것은 매우 이례적이다. 이는 북한의 과학기술 중시정책과 관련되어 최근 왕성하게 진행되고 있는 북한의 미사일 개발사업을 보다 강력하게 추진하려는 의도로 파악된다. 평양시민들의 이동 및 식량배급 등 특별대우를 구성시 방현동 미사일 개발 인력에도 제공하기 위한 행정조치로 평가된다.

과거에도 북한은 과학연구사업 추진에 애로가 생겼을 때마다 빈번하게 행정구역을 변경하였다. 북한의 국가과학원은 1984년 독립해 과학연구 활동을 수행하는 기관으로 활동해왔다. 그러나 당시 과학원의 행정구역이 평안남도에 위치하여 연구사업 추진에 많은 제약이 발생하였다. 특히 평양 출입 절차가 까다로워 과학기술자들이 평양에 소재한 인민대학습당에서의 과학기술 문헌을 조사하기 어려웠다. 이에 북한은 1993년 11월 평성과학지구를 평양시 은정구역으로 편입하면서 연구환경을 개선시켰다. 과학기술 발전을 가속화시키기 위해 행정구역 개편을 추진한 것이다.[41]

---

[38] 김경묵, "강원도, 갈라파고스 조명," 『군사안보세미나 자료집』.
[39] 『자유아시아방송(RFA)』, 2018년 3월 7일.
[40] 『조선일보』, 2018년 3월 7일.
[41] 최현규·강영실, 『북한의 과학기술연구기관 현황』 (대전: 한국과학기술정보연구원, 2017), p. 7.

V. 남북한 행정구역 통합의 과제와 방향

북한 행정구역 개편의 역사와 결과는 북한의 사회주의 통치체제의 정치적, 군사적 특성이 다양하게 반영되었다. 결국 북한의 행정구역 기능과 특성은 현재 남한의 행정구역과 매우 상이하다. 향후 남북한의 행정구역 통합이 내포하는 함의는 다음과 같다.

첫째, 남북한 통일 과정에서 행정구역 통합은 남북한 주민들의 삶의 토대가 되는 만큼 행정의 동질성과 통일성을 확보하는 차원에서 불가피하다. 따라서 북한 행정구역에 대한 일괄적이고 지속적인 연구를 보장할 수 있는 정부 차원의 정책적인 추진체계가 마련되어야 한다.[42] 북한은 최근 정보화 추세에 따라 행정구역 및 지리적 체계를 도서로 출판하지 않고 IT Data Base로 자료를 축적하고 있다. 북한은 지리적 정보를 국가기밀로 간주하여 실시간으로 행정구역 개편을 공개하지 않고 있다. 따라서 북한의 공개 자료를 통해 행정구역 개편의 의미와 통치 방향을 파악하는 것은 한계가 있다. 북한은 북한의 행정구역 사항이 수록된 북한의 원전, 『조선지명편람(2001)』, 『광명백과사전(2011)』에서도 그 기록이 일치하지 않으며 부분적으로 누락된 것이 파악되었다. 특히 위 두 자료에는 자강도의 경우는 1967년 이후의 행정구역 개편에 대한 기록이, 강원도의 경우 1991년 이후의 개편에 대한 기록이 각각 확인되지 않고 있다. 광명백과사전은 2011년 출판되었음에도 그사이의 개편 내용이 누락되어 있다. 함경북도, 양강도의 경우도 2000년대 행정구역 개편 기록이 없다. 개편을 하지 않았을 가능성도 있지만 북한에서 행정구역 개편이 잦았던 것을 미루어보았을 때 이 지역들의 행정구역 변천사에 대한 추가적인 확인이 필요하다. 또한 북한의 현행 법체계에서는 행정구역 개편은 최고인민위원회 상임위원회 정령으로 공포하고 1개월 안에 집행하는 것으로 되어 있으나 정령발표 없이 변경된 행정구역 개편이 존재하는 것으로 파악됐다. 북한에서 행정구역 변경에 대한 행정절차가 원칙적으로 지켜지지 않는다. 북한에서 매년 발간하는 『조선중앙년감』에서는 북한 전도가 수록되어 있으나 이 지도로는 구체적인 행정구역 개편을 파악하기 어렵다.

남한에서 북한의 행정구역 개편에 대한 변화를 파악하는 것은 남북한의 특수성으로 인해 자료수집에 한계가 있다. 남북은 『조선향토백과사전』을 공동 발간한 것

[42] 현재 북한의 행정구역에 대한 연구는 미흡하다. 중앙부처와 지방자치단체의 정책연구정보를 제공하는 '온나라 정책연구' 사이트에서 '북한 행정' 검색결과 1건, '북한 행정구역', '북한 인문지리' 검색결과 0건이 검색되었다. (검색일: 2017.06.22.)

에서 그치지 말고 '남북 행정구역 개편사 편찬 위원회'(가칭)와 같이 남북이 함께 운영하는 위원회 등을 조직하여 제도적으로 구축하여 변화사항을 지속적이고 구체적으로 축적하고 이를 DB화하여 관리해야 한다. 남북이 함께 관련 조직을 만들지 못할 경우에는 남한 자체적으로 위와 같은 조직을 제도적으로 수립하고 관리해야 한다. 이는 단기적으로 남북한 경제협력에 있어서, 장기적으로는 남북 행정통합 방안을 수립, 이산가족의 고향 찾기 문제 해결 등에 있어서 중요하다.

남북 경제협력을 위해 사업지역의 위치나 그 규모를 지정하는 문제를 판단하는데 있어서 북한 행정구역의 검토는 가장 기초적인 작업이다. 나아가 남북한 행정통합 방안을 수립하고 그 정책의 실용성을 제고하기 위해서 그 기초자료인 행정구역 개편 내용 및 그 의도와 의미를 정확하게 파악해야 한다. 남북한 행정통합을 위해서는 적절한 행정구역 개편은 필연적으로 선행될 수밖에 없다. 결과적으로 어떤 방식과 의도로 북한의 행정구역 및 행정구역 명칭을 개편해 왔는지 파악하는 것은 중요하다. 동시에 통일 이후 이산가족의 고향을 찾는 과정에서 생기는 문제점을 해결하는데 핵심적인 역할을 할 것이다.

둘째, 단계적이고 체계적인 행정통합이 시행되어야 한다. 분단 70년이 지나는 상황에서 통일과정에서 급속한 행정통합이 필요하기는 하지만 시행 절차와 과정은 북한 주민들의 민의와 통일한국의 전체 맥락에서 접점을 모색해야 한다. 기존의 북한 행정구역은 북한 주민들의 정치적, 경제적 및 사회문화적 삶의 터전이기 때문에 급속한 행정구역 개편은 가뜩이나 통일과정에서 정체성 상실 위기를 경험할 북한 주민들의 불안감을 가중시킬 것이다. 예를 들어 현행 북한의 3단계 행정구역은 남한과 동일시하기 위해 4단계의 남한체계로 다시 재편하는 것은 신중해야 한다. 산악지대에 인구가 남한의 절반인 북한에서 4단계 행정구역 개편이 바람직한지는 신중히 검토되어야 한다. 이러한 사례는 농업에서도 나타날 수 있다. 북한 농업생산의 기본토대는 3,000개의 협동농장이다. 통일과정에서 현행 남한의 2,000평 내외의 소농체제로 개편하는 것은 개방경제시대에 경쟁력 확보 차원에서 다양한 문제를 야기할 것이다. 남한 농업에서 나타난 농업의 경쟁력 약화는 북한에서도 유사하게 진행될 것이기 때문에 현행 평균 500ha 규모의 협동농장의 규모경제 이점을 살리면서 참여농민들의 인센티브를 확대하는 방식의 검토가 불가피할 것이다. 북한 지역의 경제지리적 및 인구적 특수성이 동시에 고려되어야 한다.

셋째, 남북한 중앙과 지방 간의 행정체계에 대한 심층적인 연구가 필요하다. 한국은 단기간의 발전전략을 추진하기 위해 도시 중심의 경제사회 발전 정책을 추진

할 수 밖에 없었다. 이 과정에서 도농간의 불균형이 심화됐고 2000년대 들어와서 세종 행정복합도시 건설, 서울 공기업·중앙기관들의 지방 강제이전 등의 정책을 추진해왔다. 반면 북한은 도시의 육성을 억제하고 지방과 도시간의 균형적인 발전을 도모했다. 북한이 도시발전을 억제한 것은 효율적인 정치경제 시스템을 마련한 측면도 있지만 주민들의 사회통제를 강화하기 위한 정치적 측면도 있다. 결과적으로 북한은 평양이라는 특수지역과 비평양의 낙후된 지방이라는 기형적인 이원적 구조가 형성됐다. 이러한 남북한의 장단점과 시행착오를 비교분석하여 통일한국의 가장 효율적인 중앙과 지방의 행정정책 추진 체계를 마련해야 한다. 이를 위해 사전에 북한의 각도 및 시군별 정치, 경제 및 인구, 생태계, 자연환경, 경제기반 시설, 등을 비교 검토하여 효율적인 도시와 지방 간 행정체계를 구축해야 한다.

넷째, 남북한 지역의 특성을 고려한 행정통합이 이뤄져야 한다. 북한의 경우 인구는 남한의 절반인 2500만여 명이지만 국토의 면적은 남한과 유사하다. 북한은 산악지대가 국토의 70% 이상이라 이동이 불편하고 개발이 용이하지 않다. 국토의 무리한 인위적인 경계 획정보다는 자연스런 자연경계를 중심으로 행정구역의 통합과 분산을 모색하는 것이 필요하다. 인구와 공간이 정확하게 일치되지 않는 지역에 대해서는 특수한 행정체계를 구축하는 것도 필요하다. 통일과정에서 인구의 이동(migration)이 발생하는 측면도 고려되어야 한다. 특히 북한의 인구가 서울을 중심으로 한 수도권에 집중되는 것은 다양한 문제점을 야기시키므로 바람직하지 않다. 행정구역 개편과 통합은 남북한 주민들의 정서를 통합하고 이질감을 해소하는 방향으로 진행되어야 한다. 행정구역 통합과 개편이 통일 과정에서의 부작용을 최소화시키는데 역할을 하여야 한다. 요컨대 인구의 효율적인 집중과 분산으로 국토의 균형발전이 수행되어야 한다.

넷째, 독일통일이후 행정구역 개편의 특징과 문제점을 파악하여 한반도 통일과정의 시행착오를 최소화하는데 벤치마킹하여야 한다. 제2차 세계대전 이후 동서독으로 분단되었던 독일은 1990년 10월 3일 통일되었다. 행정구역 개편관련 신속한 해결책이 모색되면서 구서독의 행정체계를 벤치마킹하여 통합하는 방식으로 진행되었다. 구동독을 대상으로 다양한 유형의 행정구역 개편안도 제시되었으나 진지한 토론이 이루어지지 못하고 정치적 논리대로 통합이 진행되었다. 체제 전환이라는 특수한 상황에서 실시된 독일의 지방행정구역 개편은 근본적이고 급진적으로 이루어지면서 다양한 한계를 내포하면서 미완성이라는 평가를 받고 있다.[43] 독일의 사례를 바탕으로 향후 통일한국의 시기, 행정구역 개편이 지역주민에게 미치는

부정적인 정치적 영향 등을 최소화하기 위하여 헌법에 행정구역의 개편에 대한 조항을 명문화할 필요가 있다.[44]

행정구역은 정치활동의 공간적 단위인 동시에 행정의 대상으로서 효율적인 체계를 유지하는데 매우 중요한 공간개념이다. 행정구역의 통합과 개편은 공간적 차원, 정치 지리적 차원, 경제적·재정적 역량, 도시계획, 지역개발, 최적의 규모 등의 요소들을 다차원적으로 고려해야 한다. 통일은 계획된 미래가 아니기 때문에 그 시기가 갑자기 도래하였을 때는 발생하는 현안을 처리하는데 급급할 것이다. 그렇기 때문에 미리 이행계획을 수립해야 하며 청사진의 밑그림이 될 기초자료 및 연구체계를 사전에 구축해두어야 한다. 특히 행정구역의 통합은 남북한의 통일 시 남북의 동질성을 회복하는데 가장 기초적이고 필연적인 조치이다. 학계에서는 이와 관련된 연구를 시간의 연속성의 수준에서 지속적으로 진행해야 하고 정부에서는 관련 제도를 구축하고 관리해야 할 시점이다.

■ 제출: 4월 24일 ■ 심사: 5월 16일 ■ 채택: 6월 12일

[43] 구동독지역은 체제 전환에 따라 새로운 자유민주주의 시장경제질서를 기본으로 하는 행정체계를 확립하는 데 초점을 맞추어 행정구역 개편이 이행되었다. 이후 2000년대에는 급진적으로 이루어진 행정구역 개편의 시행착오 및 문제점을 수정하고 개선하는 방향으로 실행되었다. 이후 구동독 지역에서 새로운 행정체계가 형성되고 행정조직의 성격도 통제가 아닌 주민 복지 및 지원 차원으로 변화되었다. 독일통일의 행정구역 개편이 향후 남북한의 행정구역 개편에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 통일한국을 대비하여 동서독의 통일이라는 역사적 전환기에 제시된 다양한 행정구역개편모델인 △오이겐 에른스트(Eugen Ernst, 1993)의 3가지 개편안, △고르레히트(Gobrecht)의 7주안, △경제사회연구소(IWG Bonn)가 제시한 행정구역 개편안 등 독일 내에 있었던 여러 대안과 모델에 대한 충분한 검토와 논의가 필요하다. 동시에 동독에서 진행된 2차례에 걸친 행정구역 개편의 역사와 파생된 문제점 및 각종 조치와 부작용 등 체제전환과 행정구역 개편과 통일한국과의 유사점 및 시사점 등에 대한 연구가 진행되어야 한다.

[44] 박해육, "독일 지방정부의 행정구역 개편에 관한 고찰," 『한국유럽행정학회보』, 제3권 2호 (2006), p. 189.

참고문헌

1. 단행본

남성욱 외. 『한국의 외교 안보와 통일 70년』. 판교: 한국학중앙연구원 출판부, 2016.
임동우·라파엘 루나. 『북한 도시 읽기』. 서울: 도서출판 담디, 2014.
최완규. 『북한도시의 형성과 발전』. 서울: 한울, 2004.
최진욱 외. 『통일이후 남북한 행정통합 방안』. 서울: 행정안전부 용역과제, 2009.
_____. 『남북한 행정통합방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
최현규·강영실. 『북한의 과학기술연구기관 현황』. 대전: 한국과학기술정보연구원, 2017.
통계청. 『2016 북한의 주요통계지표』. 대전: 통계청, 2016.
헬렌-루이스 헌터. 남성욱 역. 『CIA 북한 보고서』. 서울: 한송, 2000.
Kornai, Janos. 『The Socialist System: The Political Economy of Communism』. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.

2. 논문

김경묵. "강원도, 갈라파고스 조명," 『군사안보세미나 자료집』. 통일연구원 내부세미나, 2016. 03.
김남룡. "수수께끼의 북한 행정구역 개편(2)." 『북한』. 12월호, 2008.
김종갑. "독일선거제도를 통해 본 통일한국의 선거제도." 『통일정책연구』. 제19권 2호, 2010.
박해육. "독일 지방정부의 행정구역 개편에 관한 고찰." 『한국유럽행정학회보』. 제3권 2호, 2006.
박헌주. "북한의 행정구역 어떻게 개편되었나." 『북한』. 4월호, 1995.
안영진. "독일 행정구역개편 논의의 배경과 전개방향." 『지역개발연구』. 제36권 1호, 2013.
_____. "독일의 지방 행정구역 개편에 관한 고찰. 구동독을 중심으로." 『국토지리학회지』. 제46권 4호, 2012.
오재일·박정민. "남북행정구역의 변천과 발전방향." 『행정논총』. 제40권 2호, 2002.
이재덕. "통일을 지향하는 남북한 행정구역의 개편구상." 서원대 미래창조연구원 학술대회지, 1995.
정재화. "통일시대를 대비한 남북한 지방행정구역의 비교연구." 『북한학보』. 제23집, 1998.

3. 기타자료

『자유아시아방송(RFA)』.
『조선일보』.
국회도서관 〈www.nanet.go.kr〉.

4. 북한문헌

(1) 단행본 및 논문

김종일. “현시기 우리나라 국가 관리에서 민주주의 중앙집권제의 강화.”『공화국법은 사회주의 건설의 강력한 무기』. 평양: 백과사전출판사. 1964.
백과사전출판사.『조선대백과사전(3권)』. 평양: 백과사전출판사. 1996.
백과사전출판사.『조선대백과사전(7권)』. 평양: 백과사전출판사. 1998.
백과사전출판사.『조선대백과사전(25권)』. 평양: 백과사전출판사. 1998.
사회과학출판사.『조선지명편람(강원도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(량강도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(자강도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(평안남도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(평안북도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(평양시)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(함경남도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(함경북도, 라선시)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(황해남도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
사회과학출판사.『조선지명편람(황해북도)』. 평양: 사회과학출판사. 2001.
조선로동당출판사.『김일성 저작집(7권)』. 평양: 조선로동당출판사. 1980.
조선로동당출판사.『김일성 저작집(10권)』. 평양: 조선로동당출판사. 1980.
조선로동당출판사.『김정일 선집(15권)』. 평양: 조선로동당출판사. 2005.
학우서방.『지리 중급(3)』. 평양: 학우서방. 1972.

(2) 기타자료

『노동신문』.
『조선신보』.

Abstract

Implication of Reorganization of North Korean Administrative Region and Effective Integration of Administrative Areas in North and South Korea

Sung-Wook Nam & Joo-Hee Hwang

There is a different political system, an extreme economic gap, and a serious cultural heterogeneity between the two Koreas. This will be pointed out as a factor that hinders political unrest and national unification of the unified Korea. Integration of administrative areas in the unified state of North and South Korea is inevitable. Staged and systematic administrative integration should be implemented. Although the rapid consolidation of administrative unity in the process of reunification is necessary in the situation of 70 years of division, the implementation procedure and process should seek harmonious contacts in the whole context of the people's willingness of the North and the unified Korea. It is an urgent task to accurately grasp the reality and implications of administrative districts. In academia, related research should be continued at the level of continuity of time, and the government should establish and manage related systems.

Key Words: Reorganization of DPRK Administrative Region, Phase Ⅲ Administrative District, Integration of Administrative Districts of North and South Korea, Unification and Democracy of Representation

통일정책연구 제27권 1호 2018
pp. 143~168

북한이탈주민의 탈북동기 척도 개발*

손 영 철** · 유 정 이***

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 자기결정론에 의한 탈북동기
Ⅲ. 연구방법
Ⅳ. 연구결과
Ⅴ. 결론 및 제언

국문요약

본 연구는 Deci의 동기유형 분류체계가 북한이탈주민들의 탈북동기에도 적용될 수 있는가를 탐색하는 것이다. 이를 위해 북한이탈주민 309명(남자 183명, 여자 126명)을 대상으로 문항 추출을 위한 개방형 질문과 집단인터뷰, 문헌연구를 통해 북한주민의 생생한 언어적 진술이 담긴 105개의 예비문항을 개발하였다. 이후 전문가 내용타당도 검정을 거쳐 63개의 질문지를 완성한 후 북한이탈주민 258명을 대상으로 탐색적 요인분석을 한 결과 2개 요인구조 38문항을 추출하였다. 이후 내적타당도를 높이고자 확인적 요인분석을 거쳐 8개 문항을 삭제하고 30개의 탈북동기 최종 척도를 도출하였다.

북한이탈주민 탈북동기 척도의 요인구조는 자율적 동기, 타율적 동기의 2가지 하위요인으로 구성되는 것으로 나타났다. 본 연구에서 개발한 척도는 북한이탈주민들의 탈북동기 수준을 정량적으로 측정할 수 있는 최초의 척도 개발이라는데 의의가 있다. 본 연구에서 개발한 탈북동기 척도는 북한이탈주민들의 남한사회 적응과정을 연구하는데 적절하게 활용될 수 있을 것이다.

주제어: 북한이탈주민, 탈북동기척도, 자기결정성

* 본 논문은 안양대학교 교육학 박사논문을 수정·보완하여 게재함.

** 한국상담교육연구소 대표
*** 안양대학교 상담심리학부 교수

Ⅰ. 서론

최근 남북한 대화분위기가 조성되면서 사회 각층에서 북한이탈주민에 대한 관심이 그 어느 때보다 높아지고 있다. 학계에서 또한 북한이탈주민에 대한 관심은 나날이 높아지고 있는 실정이다. 현재까지 북한이탈주민의 남한사회 적응을 중심으로 이루어진 전통적인 연구는 북한이탈 주민의 특성을 살펴보고, 그 특성과 관련지어 특정한 서비스와 정책적 지원의 시사점을 도출하는데 집중되었다. 더욱이 북한이탈주민의 특성을 이해하기 위한 기존 연구들은 대부분 외상후스트레스 장애,[1] 심리적 갈등,[2] 방어기제,[3] 적응스트레스[4]와 같은 정신 병리적 증상에 관련된 내용이 대부분이었다. 이러한 연구는 북한이탈주민의 적응 능력 및 역량을 증진시키기 위한 개입의 시사점을 제공하기에는 부족함이 있다.[5] 탈북과정에서 외상적인 사건을 경험한 이들에 대한 심도 있는 이해를 위해서는 탈북민의 취약성 또는 병리적 측면과 더불어 역량과 강점, 동기와 연관된 긍정적인 심리적 측면에도 초점을 맞출 필요가 있다.[6]

인간행동의 동기는 에너지, 지향성, 일관성, 유연성 등 행동 활성화 및 행동 의도와 관련되어 있고, 생물학적, 인지적, 사회적 조절 기능을 이루는 가장 중요한 요인 중 하나로 알려져 있다.[7] 동기는 개인의 행동을 규제하고 조절하며 대부분의 행동을 이루는 동인이 되므로 Deci와 Ryan은 동기의 유형과 수준에 따라 각 사람의 행동은 매우 다른 양상을 띄게 된다고 밝혔다.[8] 전통적으로 동기는 내적동기와 외적 동기로 구분되어 왔는데, 내적동기에 의해 동기화된 사람은 그들의 행동이 스스로의 흥미와 가치에 따른 것이라 느끼는 반면 외적 동기에 의해 행동하는 사람은

---

[1] 박철옥, "새터민의 대인관계적 외상경험, 용서, 경험회피와 외상후 스트레스 증상간의 관계," (이화여자대학교 석사학위논문, 2007); 신현균·김희영·임지영, "북한이탈주민용 간이심리상태검사 개발 및 신뢰도, 타당도 연구," 『한국심리학회지: 임상』, 제29권 3호 (2010).

[2] 전우택, "탈북자들의 남한사회 적응과 심리갈등에 대한 이해," 『한국심리학회 춘계심포지엄 자료집』, 2000년 1호 (2000), pp. 67~92.

[3] 조영아·김연희·유시은, "남한 내 7년 이상 거주한 북한이탈주민의 정신건강 예측요인," 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』, 제21권 1호, pp. 329~348.

[4] 신행우·이종한·한성열·허태균·채정민, "이문화권 내 적응과 스트레스 대처양식: 북한이탈주민 남한문화 적응의 관점에서," 『한국심리학회지: 사회문제』, 제10권 1호 (2004), pp. 147~163.

[5] 임소희, "북한이탈주민의 남한사회적응 예측모형: 심리적 외상-회복력 통합모델을 중심으로," (경희대학교 박사학위 논문, 2013).

[6] 엄태완, "북한이탈주민의 남한이주 과정의 외상적 체험에 대한 현상학적 연구," 『한국사회복지학』, 제61권 2호 (2009), pp. 189~213.

[7] E. L. Deci and R. M. Ryan, *Handbook of Self-determination Research* (Rochester, N.Y., U.S.: University Rochester Press, 2002), p. 231.

[8] *Ibid*, p. 234.

자기 외부에 있는 이유로 인해 행동한다고 느끼게 된다. 이렇듯 동기란 모든 문화에서 자신과 타인의 행동을 이해하기 위한 가장 기본적인 차원이 된다.[9] 어떤 행동의 동기가 외적 요인 즉 환경의 압력이나 요구 혹은 보상 때문이 아니라 자기결정성 원리에 의해 스스로 선택한 행동임을 자각하고 그 행동으로부터 보람과 만족을 얻는다면 이와 관련되어 훨씬 더 높은 수행을 기대할 수 있다. 이처럼 탈북행동을 어쩔 수 없는 도피수단으로 선택한 사람보다 본인의 내재적 동기에 따라 자발적으로 선택한 사람이 남한사회 적응에 유연한 반응을 보일 것으로 유추할 수 있다.

탈북동기가 탈북민의 남한 사회 적응에 영향을 미치는 요인임을 시사하는 연구가[10] 존재하지만, 탈북동기를 측정하는데 어려움이 있음을 확인해 준다. 남북하나재단에서는 탈북동기를 이해하고자 해마다 북한이탈주민 실태조사를 시행하는데 '식량부족과 경제적 어려움', '자유를 찾아서', '북한체제가 싫어서', '돈을 더 많이 벌기 위해', '가족을 따라서', '가족을 찾거나 결합을 위해서', '신변위협' 등으로 탈북동기를 분류하고 있다.[11] 또한 문숙재 외[12]가 중국지역에 거주하고 있는 탈북여성들의 주요 탈북동기 및 탈북동기의 우선순위를 조사한 결과 '배가 고파 먹고 살기 위해서', '중국에서 일을 하면 돈을 잘 벌 수 있다고 해서', '북조선에 있는 가족들을 지원하기 위해서', '같이 탈북할 사람들이 있어서', '중국사람과 결혼하기 위해서', '부모나 형제, 주변사람들의 권유에 의해' 등의 내용으로 분류하고 있다. 이러한 분류는 탈북동기를 탈북민이 인식하는 차원에서 이해할 수는 있지만 연구를 위한 개념화의 과정이 필요함을 시사한다. 허지연은 탈북동기를 정치형, 경제형, 사회형, 미래형으로 유형 분류하였는데[13] 각각의 문항을 단 한 문항으로 구성하고 있어 동기에 대한 심층적인 평가에는 어려움이 있다. 자기결정성과 동기의 내적/외적 소재의 차원에서 조망하여 계량적으로 측정하는 탈북동기척도가 개발될 수 있다면 무엇이 북한이탈주민으로 하여금 실패하면 죽을 수밖에 없는 탈북행동을 감행하게 되는 요인인지를 탐색하는 새로운 연구영역으로 다루어질 수 있을 것이다. 또한 이를 토대로 북한이탈 주민의 남한 사회 적응을 돕기 위한 개입 방안을

---

[9] *Ibid*, p. 235.

[10] 정정애·손영철·이정화. "북한이탈주민의 탈북동기와 남한사회적응에 관한 연구 : 적응유연성의 조절효과를 중심으로," 『통일정책연구』, 제22권 2호 (2013).

[11] 남북하나재단, 『2016 북한이탈주민 실태조사』 (서울: 남북하나재단, 2016), pp. 82~83.

[12] 문숙재·김지회·이명근, "북한여성들의 탈북동기와 생활실태: 중국 연변지역의 탈북여성들을 중심으로," 『대한가정학회지』, 제38권 5호 (2000), p. 145.

[13] 허지연, "탈북자의 탈북요인과 중국, 한국 이동경로에 관한 연구: 이상적 정착지와 행위 변화를 중심으로," (고려대학교 석사학위논문, 2003), pp. 51~52.

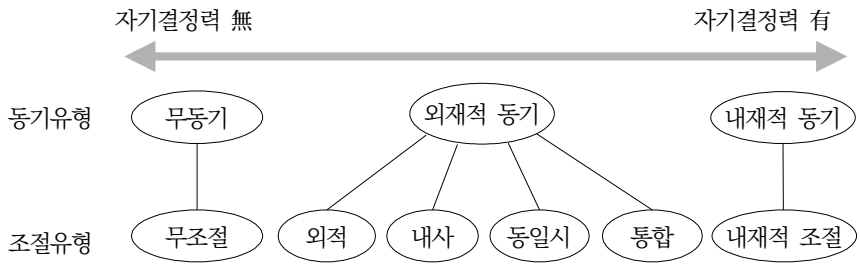
확장시킬 수 있는 주요한 단초가 될 것으로 여겨진다.

본 연구에서 설정한 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 북한이탈주민의 탈북동기에도 자기결정성 이론에 의한 동기유형이 나타날 것인가? 나타난다면 그 구성요인은 무엇인가? 둘째, 북한이탈주민의 탈북동기 척도의 구인타당도는 어떠한가?

Ⅱ. 자기결정론에 의한 탈북동기

Deci와 Ryan의 자기결정론의 유기체통합이론에서는 행동통제의 소재에 따라 동기를 내재적 동기와 외재적 동기, 그리고 아무런 동기도 없는 무동기로 분류한다.[14] 유기체통합이론에서 제안한 동기유형의 분류체계를 요약하면 〈그림 1〉과 같다. 이를 탈북민의 동기와 관련하여 차례로 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 유기체 통합설에서 제안한 동기의 종류



참조: Reeve, J. *Understanding motivation and emotion*. (London: John Wiley & Sons, 2014)에서 수정하여 인용.

1. 내재적 동기

내재적 동기는 기능을 향상시키고 환경을 탐색하고 무언가를 배우고 신기함과 도전을 추구하는 생득적인 경향성에서 비롯된 동기이다. 이는 즐거움과 재미 때문에 행동을 취하게 되는 경우로서 자기결정성 원리에 의해 내적 즐거움 혹은 재미를 위해서 행동하는 것을 의미한다.[15]

[14] E. L. Deci and R. M. Ryan, *Handbook of Self-determination Research*, p. 235.
[15] R. M. Ryan and J. P. Connell, "Perceived Locus of Causality and Internalization: Examining Reasons for Acting in Two Domains," *Journal of personality and social*

내재적 동기에 의한 북한이탈주민의 탈북동기는 무엇인가를 창조하고 성취하고자 하는 동기, 자극적인 경험을 추구하는 동기로 최고의 자기결정성을 갖는 자율적인 동기유형을 말하는 것이다. 내재적 동기에 의해 동기화된 사람은 사고가 경직되지 않아 정보처리가 효율적이며 이해력이 높고,[16] 일에 대해 싫증을 내지 않고 지속적으로 목표를 추구하고, 창의성이 높고 자아실현을 추구하며, 정신적으로 건강한 경향이 있다.

2. 외재적 동기

Ryan과 Deci는 외재적 동기를 통합적 조절(integrated regulation), 동일시 조절(identified regulation), 내사 조절(introjected regulation) 그리고 외적 조절(external regulation)로 새롭게 분류하였다. 완전한 자유의지와 자기결정하에 행동하는 것을 내재적 조절로, 완전히 외적 영향을 받는 행동을 외적 조절로 구분하는데 행동원인이 행위자의 내부에 있다 하더라도 행위자가 주체적으로 행동하는 것이 아니라 내면화된 대상으로부터 자유롭지 못하고 이 대상의 영향을 받고 있다면 외적 조절로 구분한다.

가. 통합적 조절

통합적 조절은 외재적 동기 중에서 내재적 동기와 가장 가깝다. 외부의 것을 받아들여 내부 세계로 옮겨놓는 것 중에서 자아에 동화(assimilation)된 정도가 가장 큰 것을 말하는데, 이는 자신의 잠재력을 충분히 발휘하며 긍정적 생산적으로 성장하고자 하는 동기라고 할 수 있다. 기존 연구들에서도 통합적 조절은 뚜렷하게 드러나지 못한 경우가 많았는데, 북한이탈주민의 탈북동기 척도를 개발하는 과정에서도 동일시 조절과 통합적 조절이 확연히 구별되지 않을 가능성은 충분히 예측해볼 수 있다.

---

psychology, Vol. 57, No. 5 (1989), p. 749.

[16] J. Reeve, *Understanding motivation and emotion.* (London: John Wiley & Sons, 2014).

나. 동일시 조절

동일시 조절은 부여된 목표나 개인적인 중요성에 근거하여 스스로 그 행동이 가치가 있다고 판단하고 스스로 선택하여 행동하는 동기를 말한다. 행동 자체에 대한 기쁨이나 자기만족보다는 어떤 목적을 달성하기 위해 행동하기 때문에 외재적 동기 중 하나로 분류되어진다. 동일시 조절에 의한 북한이탈주민의 탈북동기는 예를 들어, '내가 남한사회의 정치체제를 경험하기 원하니까', '나는 새로운 것을 배우기 원하기 때문에', '김정은 체제에 순응하는 것을 원하지 않게 때문에', '나에게는 자유가 중요하니까' 등과 같이 다른 목적을 위한 도구이므로 외재적 동기에 속한다.

다. 내사 조절

내사조절은 자기 자신과 다른 사람들의 인정을 받거나 비판을 회피하기 위하여 행동하는 동기라 할 수 있다. 내사조절에 따라 행동하는 사람은 타인의 생각을 진심으로 수용하고 따르는 것이 아니다. 부모나 교사의 공부하라는 반복된 잔소리에 세뇌되어 무조건 공부하는 것이나 공부를 게을리 하면 양심의 가책이 들거나 불량한 학생이 된 것 같은 느낌이 불편하여 공부하는 것은 내사 조절의 예이다. 내사조절은 겉으로 보기에는 주체가 스스로 선택한 것 같지만 실질적으로는 내사된 대상이 주체를 조종하고 있다. 내사 조절에 의한 행동은 흥미와 집중력이 떨어지고 쉽게 싫증나기 때문에 수행이 떨어진다.

라. 외적 조절

외적 조절은 칭찬, 처벌, 보상과 같은 외적인 요인에 의해 행동이 조절되는 것이다. 즉 자기결정성이 없는 상태에서 단순히 권위자들이 제시하는 행동을 하는 것을 의미한다. 외적 조절에 의한 북한이탈주민의 탈북동기는 외적인 요인에 의해 행동이 조절되는 것이다. 따라서 외적인 원인에 의해 조절되는 사람은 외적 요인이 없어진다면 행동을 시작하기 어렵고 외적 요인이 제거된다면 그 행동을 중단한다. 학습동기 이론에서도 보상을 받기 위해 노력을 하는 것, 질책받지 않기 위해 공부하는 것, 시험 기간이 닥쳐와서 공부를 하게 되는 것, 제출시한이 임박하여 숙제를 하는 것 등이 외적 조절에 속한다.

3. 무동기(amotivation)

무동기는 자기결정성 연속선상의 한쪽 극단(자기결정성이 전혀 없는 위치)에 위치하는 동기 유형으로서 행동하려는 의지가 결핍되어 있는 상태이다. 무동기 상태에 있는 사람은 아무것도 할 수 없다는 무기력 상태에서, 아무 것도 통제할 수 없다는 통제불능감에 빠져 어떤 시도조차 하지 않는 경향이 있다.

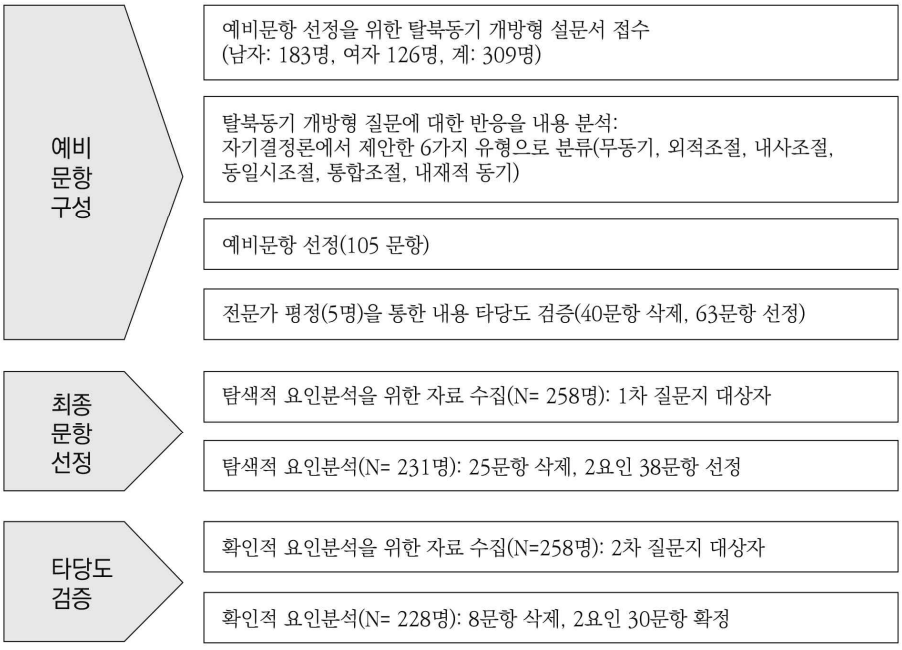
무동기 상태인 북한이탈주민의 탈북 동기는 탈북하려는 의도가 전무한 상태에서 탈북을 결행하게 된 것으로 볼 수 있다. 자기 자신의 특정한 의도 없이 탈북하게 된 경우이다. 이들은 다른 사람에 의해서 쉽게 동기가 부여되지도 않고 심지어 외재적 동기도 지각하지 못한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구 절차

연구절차를 개괄하면, 먼저 검사문항을 제작하기 위해 2017년 2월 탈북민을 대상으로 탈북동기에 관한 개방형 설문을 실시하였고 도출된 응답을 자기결정성 이론을 바탕으로 한 6가지 동기 유형으로 분류하여 105개의 예비문항을 구성하였다. 다시 전문가 5인의 타당도 평정을 거쳐 63문항을 선정하였으며 탈북민 258명을 대상으로 2017년 4월 1차 조사를 실시하였으며 이중 불성실 응답지를 제외한 231명의 자료를 바탕으로 탐색적 요인분석을 실시하였다. 탐색적 요인분석을 통해 얻어진 결과를 반영하여 2요인 38문항을 선정하였고, 타당도 검증을 위해 탈북민 258명을 대상으로 2017년 7월 2차 조사를 실시하였다. 이중 불성실 응답지를 제외한 228명의 자료를 바탕으로 확인적 요인분석을 통해 최종 30문항을 확정하였고, 선정된 최종문항을 활용하여 구인타당도를 검증하였다. 연구절차는 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 탈북동기 척도 개발과정



2. 연구 대상

북한이탈주민들이 탈북동기에 대해 어떤 생각을 갖고 있는지 그 개념과 행동특성을 다양하게 수집하기 위해 개방형 질문지를 사용하였으며 연구대상은 통일부 하나원 교육시설에서 교육중인 교육생 200명(남자 79명, 여자 121명), 하나원 수료 이후 대한민국 내 각 지역에서 정착과정 중인 58명(남자 35명, 여자 23명)으로 모두 258명이 참여하였으며 확인적 요인분석을 위한 연구대상은 하나원 교육생 198명(남자 89명, 여자 109명)과 정착과정 주민 60명(남자 37명, 여자 23명)으로 모두 258명이 참여하였다. 개방형 질문지를 토대로 비교적 중요한 적응상의 문제(정신병리, 일탈, 장기실업)를 일으키지 않으며 적응유연하다고 판단된 북한이탈주민 10명에게 집단 인터뷰를 실시하였다. 이들은 구체적으로 남자 6명, 여자 4명이었고 평균연령은 39세(연령범위: 20세-51세)였으며 하나원 수료후 남한사회 거주 기간은 2년 이상이었다. 탐색적 요인분석과 타당도 검증을 위한 확인적 요인분석 대상은 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 요인분석을 위한 연구대상의 인구통계적 특성

변인		탐색적 요인분석		확인적 요인분석	
		N	%	N	%
성별	남자	114	44.2	126	48.8
	여자	144	55.8	132	51.2
연령	20대	10	3.8	9	3.3
	30대	74	28.6	75	28.7
	40대	122	47.2	124	47.4
	50대	51	19.7	51	19.7
학력	무응답	1	0.3	1	0.3
	인민학교 졸업 이하	35	13.5	33	12.7
	고등중학교 졸업	162	62.7	168	65.1
	전문학교 졸업	29	11.2	28	10.8
	대학교 졸업 이상	28	10.8	25	9.6
	무응답	4	1.5	4	1.5
북한 최종 직업	노동자	62	24.0	59	22.8
	농민	39	15.1	36	13.9
	학생	25	9.6	29	11.2
	부양(무직)	38	14.7	45	17.4
	사무원	28	10.8	25	9.6
	전문직(교원, 연구원)	30	11.6	28	10.8
	장사(외화벌이 포함)	3	1.1	5	1.9
	군인	3	1.1	4	1.5
	예술, 체육	4	1.5	4	1.5
	관리직(지도원)	15	5.8	12	4.6
	봉사원	11	4.2	11	4.2
	기혼(함께 거주 및 모두 생존)	58	22.4	58	22.4
결혼상태	(부부 중 한명 사망)	33	12.7	33	12.7
	(부부 중 한명이 북한, 중국 거주	25	9.6	25	9.6
	미혼	30	11.6	30	11.6
	이혼	26	10.1	26	10.1
	동거	59	22.8	59	22.8
	무응답	27	10.4	27	10.4

3. 자료 처리

탈북동기 척도 개발과정에서 사용한 자료처리 방법은 다음과 같다. 예비 문항 선정 과정에서 얻어진 개방형 응답 자료를 자기결정성 이론에서 제안한 6가지 동기 유형으로 범주화하였다. 개방형 자료의 응답은 한명의 응답자가 하나 이상의 응답을 할 수 있었으며 이는 개별적인 응답으로 간주하여 처리하였다. 설문 응답 가운데

그 의도나 내용의 분류가 명확하지 않은 부분에 대하여는 연구자가 분류한 후 전문가의 내용타당도 검증을 거쳐 확정하였다. 내용분석을 통해 각 진술문을 구분한 후 연구자와 교육심리학 박사 1인, 박사과정생 1인이 함께 진술문을 통합, 분류하는 형태로 재구성 작업을 진행하였다.

타당도 검증을 위해 탈북민 관련 실무경험이 있는 박사학위 소지자와 통일부 정착지원과 공무원 2명 등 총 5명의 전문가가 참여하였다. 측정문항은 5점 리커트 척도를 사용하여 해당 측정문항이 탈북민의 동기측정에 타당한지 평가하였고, 전문가 합의에 의하여 3점 미만의 문항을 삭제하였으나, 타당도 평정 후 전문가 논의를 통하여 타당도가 낮지만 문항으로서 가치가 있다고 판단되는 문항을 포함하여 예비문항을 선정하였다.

예비문항은 사전 설문과 내용 분석, 타당도 검증 절차를 통해 개발된 것이므로 탐색적 요인분석을 실시하여 척도의 요인구조를 분석하고 타당도를 확인하였다. 이 과정에서 기술통계, 신뢰도, 상관분석 결과 확인 등을 위해 SPSS 18.0 프로그램을 사용했다. 또한 각 요인의 문항 내적 합치도를 판단하기 위해 Cronbach의 α계수를 확인하였다. 확인적 요인분석의 경우, AMOS 18 프로그램을 사용하여 모형의 적합도를 검증하였다. 요인구조의 단일차원성을 확인하기 위해서 확인적 요인분석을 실시하였으며 모형 적합도의 경우 카이스퀘어 값과 CFI, IFI, RMR, RMSEA 지수들을 사용하였다.

Ⅳ. 연구 결과

1. 탈북동기 요인구조에 대한 탐색적 요인분석

탈북동기 척도의 개발에 필요한 63개 예비척도 문항의 요인 구조를 살펴보기 위해 북한이탈주민 258명을 대상으로 수집한 자료를 바탕으로 탐색적 요인 분석을 실시하였다. 요인회전에는 추출하고자 하는 요인들이 독립적일 경우 직각회전을 주로 사용하고, 요인들 사이에 상관관계가 있다면 사각회전을 사용하는 것이 적절하다.[17] 사회과학에서는 다루는 현상들이 대부분 서로 상관이 있는 것으로 간주되

[17] L. R. Fabrigar, D. T. Wegener, R. C. MacCallum and E. J. Strahan, "Evaluating the Use of Exploratory Factor Analysis in Psychological Research," *Psychological methods*, Vol. 4, No. 3 (1999).

므로 사각회전을 사용하는 것이 적절하다.[18] 또한 사각회전 방법 중 프로맥스(Promax) 방법은 요인 간 상관을 전제한 조건 하에서 가장 간명한 모형을 도출하므로[19] 본 연구에서는 사각회전 방식의 프로맥스 방법을 이용하여 탐색적 요인분석을 실시하였다.

탐색적 요인분석 결과 1이상의 고유값(Eigenvalue)을 나타내는 요인의 수는 13개로 확인되었다. 요인 수에 따른 고유값과 누적분산비율은 〈표 2〉에 제시하였다. 고유치의 감소폭은 요인수가 2개를 넘어갈 때 고유치가 급격하게 감소하였으며, 스크리 도표를 살펴본 결과 요인의 수가 2개인 지점 이후부터 경사가 완만해지는 것을 확인하였다.

또한 요인구조를 정의하기 위해서는 누적분산비율이 최소한 40% 이상이어야 한다는 기준에 비추어볼 때,[20] 2요인의 경우 누적분산비율이 39.02%로 40%에는 악간 미치지 못 하였지만, 일부 공통성이 낮거나 교차타당성의 문제가 되는 문항을 제거한다면 분모의 수치가 낮아져 설명력이 올라가기 때문에, 2요인으로 정의하여 타당성이 높은 문항으로 요인을 구성한다면, 누적분산비율이 40%가 될 것으로 사료되었다.

〈표 2〉 고유치 검사 결과

요인 개수	고유치(eigenvalue)	분산비율(%)	누적분산비율(%)
1	17.91	28.43	28.43
2	6.67	10.59	39.02
3	2.84	4.50	43.53
4	2.43	3.85	47.38
5	1.94	3.08	50.46
6	1.82	2.88	53.34
7	1.46	2.32	55.66
8	1.39	2.21	57.87
9	1.35	2.15	60.02
10	1.28	2.03	62.05
11	1.16	1.84	63.90
12	1.10	1.74	65.64
13	1.02	1.61	67.25

[18] 김주환·김민규·홍세희, 『구조방정식 모형으로 논문쓰기』 (서울: 커뮤니케이션북스, 2009), pp. 70~153.
[19] R. D. Hetzel, "A Primer on Factor Analysis with Comments on Patterns of Practice and Reporting," *Advances in social science methodology*, Vol. 4 (1996), pp. 175~206.
[20] R. L. Gorsuch, *Factor analysis* (Hillsdale, N.J.: LEA, 1983).

따라서 타당도를 저해하는 문항을 순차적으로 제거하고 다음으로 공통성이 가장 낮은 문항을 삭제하여 요인분석을 실시하고, 다시 공통성이 가장 낮은 문항을 삭제하고 요인분석을 실시하는 작업을 반복하였다. 공통성은 .30 미만으로 낮은 문항 11개 항목(5번, 6번, 13번, 17번, 18번, 37번, 38번, 40번, 52번, 56번, 61번)을 제외하였다. 마찬가지로 탐색적인 연구가 아닌 경우는 .40~.50을 기준으로 요인을 분류하기도 하지만, 탐색적 연구인 본 연구에서는 불필요한 항목의 제거를 방지하기 위해 .30 미만인 표본만 제외하였다.

그리고 남은 항목 중에서 타율적 동기의 내용과 유사한 문항인데 자율적 동기의 요인 적재값이 더 크거나(7번, 31번, 57번) 자율적 동기의 내용과 유사한 문항인데 타율적 동기의 요인 적재값이 더 크거나(32번), 두 요인의 적재량의 차이가 .10 미만이거나(10번, 15번, 19번, 22번, 41번, 62번) 해당요인이 아닌 다른 요인에서 요인부하량이 .40을 초과하는 문항(36번, 60번, 63번) 총 13개는 교차타당성을 저해하는 것으로 판단하여 제외하였다. Ferguson은 가장 큰 요인의 적재량과 두 번째로 큰 요인의 적재량 간 차이가 .20 이상이어야 교차타당성을 충족한다고 하였지만,[21] 불필요한 문항 제거를 방지하기 위해 두 요인적재량 간 차이가 .10 미만인 항목만 제외하였다. 그 결과 최종적으로 〈표 3〉과 같이 25개 문항을 삭제하였다.

〈표 3〉 문항검토 결과 삭제된 문항

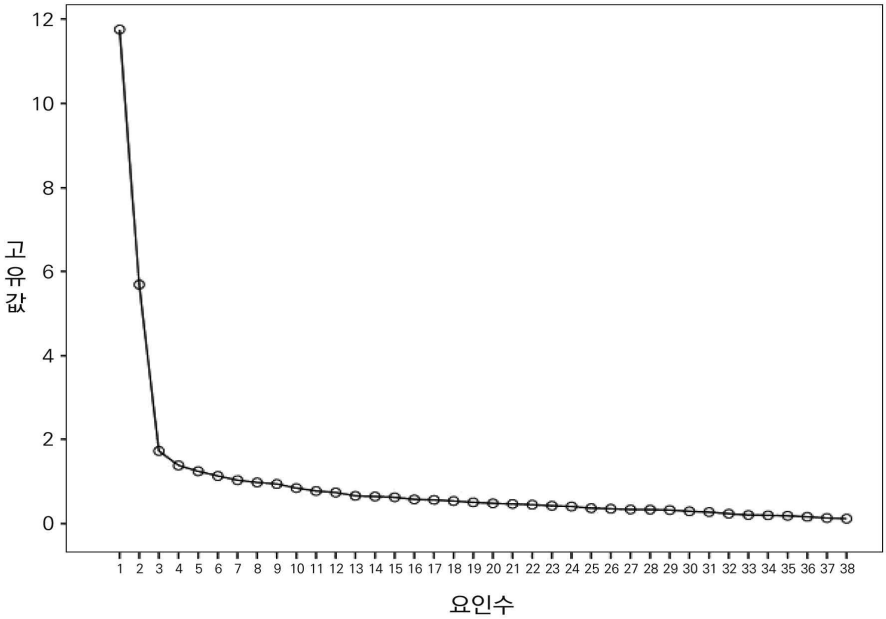
요인	문항	내용	삭제이유
1 요인	24	신앙의 자유를 누리며 사람답게 살고 싶어서	낮은 요인적재량
	5	직업을 얻기 위해	낮은 공통성
	13	새로운 도전(탈북시도) 자체가 나에게 기쁨을 주니까	
	17	돈을 벌기 위해	
	37	남한의 경제정책에 호기심을 느껴서	
	38	내 후손의 미래를 위해	
	7	북한의 정치체제에서 살기 힘들어서	교차타당성
	15	남한사회의 정치체제를 경험하기 원하니까	
	19	여러 가지 부역에 시달리는 게 너무 싫어서	
	31	독재정치가 싫어서	
	36	남한 드라마를 보며 사람답게 살고 싶어서	

[21] E. Ferguson and T. Cox, "Exploratory factor analysis: A users' guide," *International Journal of Selection and Assessment*, Vol. 1, No. 2 (1993), pp. 84~94.

요인	문항	내용	삭제이유
	41	북조선에 있는 가족을 지원하기 위해	
	57	북한의 정치체제가 싫어서	
	60	다른 사람보다 더 잘 살고 싶어서	
	62	신변의 안전을 위해	
	63	남들보다 성공하기 위해서	
2 요인	6	살기 힘들어서 왔다	낮은 공통성
	18	화가 나서, 홧김에 오게 됐다	
	40	출신성분을 벗어나기 위해서	
	52	먹고사는 게 너무 어려워서	
	56	먹고 살기 위해	
	61	다른 사람에게 속아서 왔다(인신매매)	
	10	나의 행동(탈북)이 틀렸는지 맞는지 알고 싶어서	교차타당성
	22	탈북을 해야 학업을 계속할 수 있을 것 같아서	
	32	남한에 가서 치료받고 건강을 회복하기 위해서	

이상의 항목 제거 과정을 통해 1요인 22개, 2요인 16개의 총 38문항의 탈북동기 척도 최종문항이 선정되었다. 최종 선정된 문항의 요인구조를 살펴보기 위해 요인수를 2개로 지정하여 주축요인추출 방법과 Promax 사각회전 방식으로 지정하여 요인분석을 재실시하였다. 그 결과 KMO 값은 .912로 나타났으며, Batlett의 구형성 검증 결과 역시 유의한 수준(x^2=5094.92, p〈.001)으로 나타나 본 자료는 요인분석에 적합한 것으로 판단되었으며, 총 설명량은 45.88%로 40%를 초과하는 것으로 나타났다. 스크리 도표는 〈그림 3〉에 제시하였고, 최종 선정된 문항의 요인부하량은 〈표 4〉에 제시하였다.

〈그림 3〉 최종 요인분석의 스크리 도표



〈표 4〉 탐색적 요인분석 후 최종 선정된 문항의 요인 부하량

문항 번호	문항 내용	요인 1	요인 2	공통성	항목-총점간 상관
26	나의 미래를 위해	.734	.205	.541	.684
54	내가 능력껏 일해서 살아보려고	.733	.100	.564	.687
14	새로운 희망을 얻기 위해	.713	.140	.520	.668
35	내 마음껏, 내 능력껏 살고 싶어서	.712	.040	.555	.657
47	더 낳은 삶을 영위하기 위하여	.699	.156	.497	.661
2	꿈을 이루기 위해	.689	.186	.477	.652
34	탈북을 해야 자유를 얻을 수 있을 것 같아서	.688	.227	.474	.658
11	북한을 벗어나 새로운 세상을 경험하기 위해서	.682	.257	.465	.674
27	새로운 것을 배우기 원하기 때문에	.665	.361	.461	.648
53	새로운 도전을 하는 것은 중요하다고 생각하기 때문에	.634	.318	.413	.632
23	천대받지 않고 사람답게 살고 싶어서	.630	.191	.397	.598
21	경제적으로 안정된 곳에서 살고 싶어서	.626	.272	.396	.611
1	인간의 존엄성을 유지하기 위해	.608	.213	.369	.579

문항 번호	문항 내용	요인 1	요인 2	공통성	항목-총점간 상관
3	탈북을 해야 사람답게 살 수 있을 것 같아서	.606	.200	.367	.589
46	독재체제에 순응하는 것을 원하지 않기 때문에	.583	.180	.340	.571
9	정치적으로 안정된 곳에서 살고 싶어서	.575	.313	.346	.552
43	새로운 삶을 시작하려고	.569	.251	.327	.555
39	탈북을 해야 나의 미래를 보장받을 수 있을 것 같아서	.568	.316	.339	.555
49	미래가 불확실해서	.551	.296	.316	.528
48	한국정보를 접촉하며 남한 사회에 대한 호기심이 생겨서	.510	.384	.309	.513
12	남한 사람들의 삶에 대한 동경이 생겨서	.508	.332	.286	.511
25	위험과 고난을 극복함으로써 성취감을 느끼기 위해	.482	.356	.274	.479
44	빚을 갚을 수가 없어서 도망하기 위해	.244	.823	.679	.789
16	다들 떠나야 한다고 생각하니까 분위기에 편승해서	.256	.775	.601	.743
30	한국에 먼저 온 가족을 따라 왔다	.261	.759	.576	.730
4	남들이 다 떠나는데 나만 남아있게 될까봐 불안해서	.319	.743	.556	.707
28	부모, 형제, 주변사람들의 권유에 의해서	.265	.698	.487	.672
29	먼저 넘어온 가족과 함께 살고 싶어서	.270	.691	.478	.668
45	남조선에 가서 가족을 만나라는 부모님의 유언을 따라	.271	.689	.476	.665
51	죄를 짓고 처벌을 피하기 위해	.191	.686	.473	.652
55	같이 탈북할 사람이 있어서 따라 왔다	.126	.667	.457	.641
8	전쟁포로 후손으로 신분상의 불이익을 받지 않기 위해서	.166	.647	.422	.610
50	친구가 가자고 해서 따라 왔다	.130	.645	.425	.616
33	공개처형을 목격한 후 불안하여 살수가 없어서	.328	.623	.403	.603
20	헤어진 가족을 찾기 위해	.225	.618	.382	.603
58	무작정 도피하여 왔다	.178	.597	.357	.579
42	북한에서 살기 힘든데 마침 기회가 있어서 왔다	.295	.502	.269	.483
59	배고픔을 해결하기 위해	.342	.497	.280	.484
고유치		11.75	5.68		
설명변량		30.92	14.96		
누적변량		30.92	45.88		

2. 탈북동기 요인 구조에 대한 확인적 요인분석

앞서 탐색적 요인분석을 통해 미리 상정한 요인구조가 실제 경험적 자료에 부합하는지 살펴보기 위해 확인적 요인분석을 실시하였다.

적합도 평가를 위해 χ^2, CFI, IFI, SRMR, RMSEA 등의 적합도 지수를 확인하였다. 각 지표들의 구체적인 검정기준은 다음과 같다. 먼저, χ^2검정은 귀무가설이 데이터는 모델에 적합하다 이므로 귀무가설을 채택시켜야 한다(p〉.05). 하지만 카이제곱 검정은 표본의 크기와 측정변수의 수에 매우 민감하게 반응하므로, 이는 모델을 채택할 충분조건이지 필요조건은 아니다. 따라서 표본의 크기에 큰 영향을 받지 않으면서도 모형오류를 적절하게 측정하고 모형의 간명성을 고려할 수 있는 다른 적합도 지수를 참조하여 판단하여야 한다.[22] 모델을 채택하기 위한 일반적인 적합도 지수의 기준은 비교부합지수(Comparative Fit Index: CFI), 증분부합지수(Incremental Fit Index: IFI)는 .90 이상, 표준화잔차제곱평균제곱근(Standardized Root Mean Square Residual: RMR)은 .10 이하, 원소간근접오차(Root Mean Square Error of Approximation: RMSEA)는 .10 이하이면 보통 적합도, .08 이하이면 괜찮은 적합도, .06 이하이면 좋은 적합도로 보고 있다.[23]

탐색적 요인분석을 통해 선정된 38문항의 탈북 동기 척도의 적합도 검정 결과, χ^2=1745.517, df=664, p〈.001, CFI=.769, IFI=.771, SRMR=.082, RMSEA=.085 (90% 신뢰구간 .080-.090)로 CFI와 IFI가 수용할 수 없는 수준의 적합도를 보여 모형의 수정이 필요하였다.

최초 확인적 요인분석 결과에서 분산추정치와 SMC(Squared Multiple Correlation)값을 기준으로 확인적 요인분석 적합도 향상을 도모한 결과, 최초 38개 문항에서 8개 문항을 삭제하고 최종 30개 문항이 남았고, 그 최종 모형은 〈그림 4〉와 같다. 문항 삭제는 분산추정치가 커서 적합도에 좋지 않은 영향을 끼치는 항목을 우선적으로 제거하고, SMC가 가장 낮은 항목부터 한 개씩 순차적으로 제외하였으며, 제외하였을 때 적합도가 증가하지 않으면 그 다음 낮은 항목부터 제외하는 작업을 반복하였다.

그 결과 최종 적합도 수치를 살펴보면 χ^2 검정에서 χ^2 = 1032.224(p〈.001)로

[22] 김주환·김민규·홍세희, 『구조방정식 모형으로 논문쓰기』, pp. 154~210.
[23] R. D. Hetzel, "A Primer on Factor Analysis with Comments on Patterns of Practice and Reporting," pp. 175~206.

나타나 모형은 적합하다는 귀무가설은 기각되었지만, 카이제곱 검정에 기각되었다는 것은 모델을 채택할 충분조건이지 필요조건이 아니므로, 표본의 크기에 큰 영향을 받지 않으면서도 모형오류를 적절하게 측정하고 모형의 간명성을 고려할 수 있는 다른 적합도 지수를 참조하여 판단하여야 한다.[24] 이에 따라 본 연구에서는 카이제곱 값을 자유도로 나눈 값인 x^2/df와, RMSEA, CFI, IFI, SRMR 등의 적합도 지수를 확인하였으며, x^2/df는 3 미만으로 나타나 적합도가 양호한 수치를 보였고, RMSEA값은 .083으로 보통의 적합도를 보였다. 또한 CFI와 IFI는 각 .827, .828의 수치를 보였는데, .90에는 못 미치는 수치로 나타났지만 때론 .80 이상도 수용 가능한 적합도로 판단한다.[25] 그리고 SRMR은 .074로 조건을 만족하는 것으로 나타났다. 따라서 탈북동기의 최종 확인적 요인분석 결과는 〈표 5〉와 같이 수용 가능한 적합도 수준으로 평가할 수 있을 것이다.

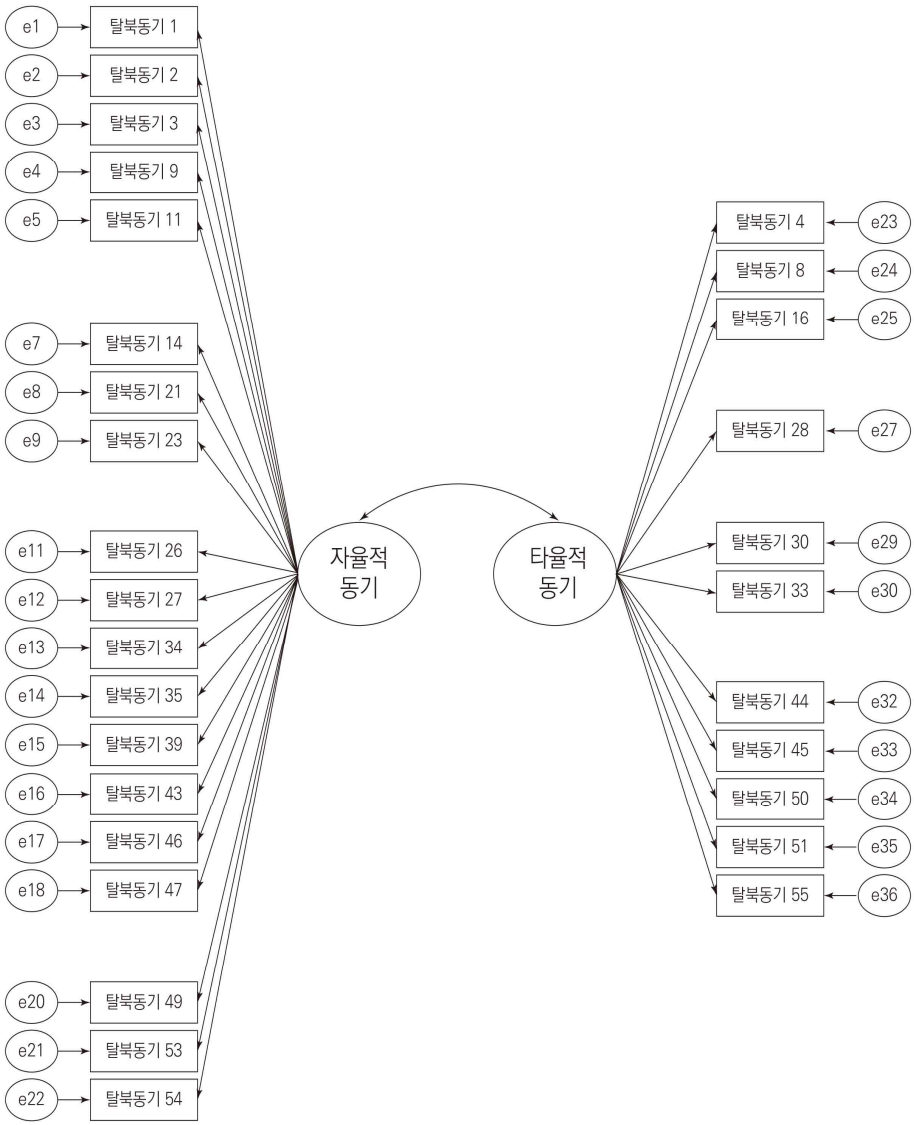
〈표 5〉 문항 제외 후 확인적 요인분석 결과 적합도

문항수	x^2통계량				CFI	IFI	SRMR	RMSEA
	x^2	df	p	x^2/df				
30	1032.224	404	〈.001	2.555	.827	.828	.074	.083 (.077~.089)

[24] 김주환·김민규·홍세희, 『구조방정식 모형으로 논문쓰기』, pp. 167~208.

[25] R. D. Hetzel, "A Primer on Factor Analysis with Comments on Patterns of Practice and Reporting," pp. 175~206.

〈그림 4〉 최종 확인적 요인분석 모형



〈표 6〉는 탈북동기의 최종 확인적 요인분석 결과이다. 이는 최초 확인적 요인분석 결과에서 분산추정치와 SMC(Squared Multiple Correlation)값을 기준으로 확인적 요인분석 적합도 향상을 도모한 결과이다. 최초 38개 문항에서 8개 문항을 삭제하고 최종 30개 문항이 남았고, 그 최종모형은 〈그림 4〉에서 제시하였다. 내재-외재적 동기의 구분으로 시작한 요인구조가 자율적 동기와 타율적 동기의 구분으

로 변화하였으며 그 이유는 논의 부분에서 기술할 예정이다.

〈표 6〉 탈북동기의 최종 확인적 요인분석 결과

요인	측정변수	요인 적재치	표준화된 요인적재치	표준 오차	C.R.	SMC	측정오차
자율적 동기	탈북동기 1*	1.000	.613			.376	0.621
	탈북동기 2	1.025	.697	0.116	8.810	.485	0.416
	탈북동기 3	0.904	.596	0.116	7.805	.356	0.554
	탈북동기 9	0.938	.583	0.122	7.658	.339	0.640
	탈북동기 11	1.091	.671	0.127	8.562	.450	0.543
	탈북동기 14	1.073	.723	0.118	9.060	.523	0.392
	탈북동기 21	0.803	.607	0.102	7.915	.368	0.414
	탈북동기 23	0.875	.634	0.107	8.193	.402	0.426
	탈북동기 26	0.930	.754	0.100	9.334	.568	0.246
	탈북동기 27	1.063	.656	0.126	8.410	.430	0.561
	탈북동기 34	1.044	.695	0.119	8.792	.483	0.437
	탈북동기 35	0.925	.732	0.101	9.135	.535	0.278
	탈북동기 39	0.827	.557	0.112	7.385	.311	0.568
	탈북동기 43	0.803	.570	0.107	7.520	.325	0.502
	탈북동기 46	0.920	.574	0.122	7.568	.330	0.643
	탈북동기 47	0.908	.711	0.101	8.946	.506	0.301
	탈북동기 49	0.857	.555	0.116	7.358	.308	0.617
	탈북동기 53	1.022	.608	0.129	7.929	.370	0.666
	탈북동기 54	1.008	.741	0.109	9.224	.550	0.311
타율적 동기	탈북동기 4*	1.000	.792			.627	0.500
	탈북동기 8	0.814	.645	0.080	10.168	.416	0.784
	탈북동기 16	1.049	.808	0.078	13.444	.652	0.494
	탈북동기 28	0.986	.698	0.088	11.190	.488	0.860
	탈북동기 30	1.086	.722	0.093	11.662	.521	0.911
	탈북동기 33	0.818	.606	0.086	9.461	.368	0.969
	탈북동기 44	1.055	.815	0.078	13.600	.664	0.474
	탈북동기 45	0.907	.663	0.086	10.505	.439	0.885
	탈북동기 50	0.903	.667	0.085	10.584	.445	0.857
	탈북동기 51	0.908	.683	0.083	10.901	.467	0.793
	탈북동기 55	0.988	.677	0.092	10.780	.458	0.970

주) *측정모형에서 관찰변수의 모수추정치를 처음 1로 고정시킨 값임.

3. 신뢰도 분석결과

확인적 요인분석 결과를 바탕으로 신뢰도 분석을 실시한 결과, 〈표 7〉과 같이 신뢰도 .90 이상으로 높게 나타나 본 측정도구의 신뢰도는 우수한 것으로 평가되었다. 모든 항목의 항목 삭제시 신뢰도 계수도 감소하지 않으며, 항목-전체 상관도 모두 .50 이상으로 나타나, 요인을 구성하는 문항의 내적 일관성은 양호한 것으로

평가되었다.

〈표 7〉 신뢰도 분석 결과

구분		항목	항목-전체 상관	항목 삭제시 α	Cronbach's α
자율적 동기	1	인간의 존엄성을 유지하기 위해	.588	.927	.930
	2	꿈을 이루기 위해	.657	.926	
	3	탈북을 해야 사람답게 살 수 있을 것 같아서	.596	.927	
	9	정치적으로 안정된 곳에서 살고 싶어서	.561	.928	
	11	북한을 벗어나 새로운 세상을 경험하기 위해서	.666	.925	
	14	새로운 희망을 얻기 위해	.673	.925	
	21	경제적으로 안정된 곳에서 살고 싶어서	.602	.927	
	23	천대받지 않고 사람답게 살고 싶어서	.606	.927	
	26	나의 미래를 위해	.702	.925	
	27	새로운 것을 배우기 원하기 때문에	.638	.926	
	34	탈북을 해야 자유를 얻을 수 있을 것 같아서	.678	.925	
	35	내 마음껏, 내 능력껏 살고 싶어서	.680	.926	
	39	탈북을 해야 나의 미래를 보장받을 수 있을 것 같아서	.551	.928	
	43	새로운 삶을 시작하려고	.553	.928	
	46	독재체제에 순응하는 것을 원하지 않기 때문에	.566	.928	
	47	더 낳은 삶을 영위하기 위하여	.678	.926	
	49	미래가 불확실해서	.540	.928	
	53	새로운 도전을 하는 것은 중요하다고 생각하기 때문에	.601	.927	
	54	내가 능력껏 일해서 살아보려고	.698	.925	
타율적 동기	4	남들이 다 떠나는데 나만 남아있게 될까봐 불안해서	.732	.905	.916
	8	전쟁포로 후손으로 신분상의 불이익을 받지 않기 위해서	.612	.911	
	16	다들 떠나야 한다고 생각하니까 분위기에 편승해서	.755	.904	
	28	부모, 형제, 주변사람들의 권유에 의해서	.667	.908	
	30	한국에 먼저 온 가족을 따라 왔다	.695	.907	
	33	공개처형을 목격한 후 불안하여 살수가 없어서	.575	.913	
	44	빚을 갚을 수가 없어서 도망하기 위해	.792	.902	
	45	남조선에 가서 가족을 만나라는 부모님의 유언을 따라	.643	.910	
	50	친구가 가자고 해서 따라 왔다	.641	.910	
	51	죄를 짓고 처벌을 피하기 위해	.655	.909	
	55	같이 탈북할 사람이 있어서 따라 왔다	.647	.910	

V. 논의

본 연구에서는 자기결정성 이론을 활용하여 북한이탈주민의 탈북동기 척도를 제작하고 타당도를 검증하였다. 또한 북한이탈주민의 탈북동기에서 자기결정성 이론에 의한 동기유형이 나타나는지 확인하였다. 연구 결과에서, Deci의 자기결정성 이론에서 출발하여 설정한 6개 동기유형을 북한이탈주민의 탈북동기에 적용한 결과에서는 자율적 동기와 타율적 동기로 압축되었다. 즉 연구결과에서 나타난 모형은 동일시조절, 통합적 조절, 내재적 동기를 자율적 동기로 범주화하고 무동기, 외적조절, 내사조절을 타율적 동기로 범주화한 2요인 모형이다. 이는 박병기 등[26]이 제시한 동기유형의 분류체계상 2요인 모형a와 일치하는 결과이다. 이와 같은 결과는 북한이탈주민의 탈북동기에 자기결정성에서 보여주는 다양한 동기요인이 구분되지 않았다는 것이다. 자기결정성이론이 제안하는 동기유형의 개념구조는 튼튼한데 북한이탈주민의 탈북동기에 대한 경험적 연구는 여섯 동기유형의 뚜렷한 구분을 지지하지 않는 것일까? 자기결정성의 여섯 동기유형을 제대로 측정해내지 못하는 척도의 문제점을 생각할 수 있으나 이 연구의 척도는 자기결정성 이론에 토대를 두고 북한이탈주민의 개방형 진술을 문항으로 구성하였기 때문에 척도에서는 문제가 없을 것으로 보인다. 척도의 문제가 아니라면 개념화 자체의 문제를 생각해볼 수 있다. 먼저 자율적 동기요인의 내재적 동기는 그 일을 하는 자체가 기쁨인데, 실패하면 죽을 수 있는 탈북행동을 즐거움과 재미로 할 수는 없다. 따라서 내재적 동기는 북한이탈주민의 탈북동기 유형 중 최고의 자기결정성을 갖는 동기로 보기에는 부적합한 측면이 있다. 19개의 자율적 동기 문항 중 내재적 동기는 1문항만 포함된 점과 예비문항의 기술통계치에서 내재적 동기 문항이 낮은 평균값을 나타낸 점은 내재적 동기가 북한이탈주민에게 높은 자기결정성을 갖는 탈북동기로 보기 어렵다는 사실을 입증하는 것이다. 그 다음으로 생각해볼 수 있는 것은 인간인식의 차원이다. 여섯 가지 동기유형이 이론적으로는 구분되지만 인간의 인식차원에서는 변별되기 어려운 것으로 보인다. 타율적 동기요인에서도 개념화 자체의 문제를 생각해볼 수 있다. 무동기는 행동하려는 의지가 결핍된 상태로서 북한이탈주민의 경우 탈북하려는 의도가 전무한 상태에서 탈북을 결행하는 것으로 개념

[26] 박병기·이종욱·홍승표, "자기결정성이론이 제안한 학습동기 분류형태의 재구성," 『교육심리연구』, 제19권 3호 (2005).

화되었다. 그러나 11개의 타율적 동기 문항 중 무동기 문항인 '30번: 한국에 먼저 온 가족을 따라 왔다', '50번: 친구가 가자고 해서 따라왔다', '55번: 같이 탈북할 사람이 있어서 따라왔다' 등과 같은 문항에서 보듯이 행동하려는 의지가 전무한 상태에서는 탈북결행이 불가능할 것이므로 무동기로 보기에는 논란의 여지가 있다. 인식차원에서 변별하기 어려운 문제는 타율적 동기요인에서도 나타난다. 자기 자신과 타인의 인정을 받거나 비판을 회피하기 위하여 행동하려는 동기유형인 내사조절과 처벌을 피하거나 외부적인 어떤 요구나 혹은 보상 때문에 행동하려는 외적조절은 인식차원에서 변별하기에 어려움이 있을 것으로 보여진다.

본 연구에서 개발된 북한이탈주민의 탈북동기는 자율적 동기와 타율적 동기 등 2요인으로 구별되지만, 실제 사용에서는 개인이 두 가지 동기를 동시에 가질 수 있는 것으로 볼 수 있을 것이다. 본 연구자가 개발한 척도에서 제시한 자율동기와 타율동기는 기존의 자기결정성 이론에서의 동기 명칭과 비교해 다음과 같은 두 가지 의미가 있는 것으로 사료된다. 첫째, 본 척도에서 제시한 자율동기와 타율동기라는 명칭은 Deci의 자기결정성 이론에 기반한 것이다. Deci의 자기결정성 이론에서는 내재-외재적 동기의 구분으로 시작한 요인구조가 자율적 동기와 타율적 동기의 구분으로 변화하였다. 자기결정성 이론에서 내재동기와 외재동기를 구별하는 것은 지각된 통제의 소재로서 행동의 근원에 대한 개인의 이해를 의미한다. 이는 내적으로부터 외적에 이르는 연속선 위에 존재한다. 한편, 자기결정성 이론에서 자율동기와 타율동기를 구분하는 근거는 행동조절의 주체가 행위자 자신인가 아닌가의 문제이다. 내재-외재의 구분은 선택의 소재가 핵심이지만 자율-타율의 구분은 행위주체가 핵심이다.

둘째, 본 척도에서 제시된 자율동기란 자신의 잠재력 발휘 및 개인성장을 추구하려는 동기를 의미한다. 타율동기란 타인에게 인정받음의 추구 또는 비판을 회피하려는 동기를 의미한다. 본 척도에서 자율적 동기는 19문항으로 구성되었다. 이 중에서 통합적 조절과 관련된 것은 9문항이었고, 동일시 조절은 6문항, 내사조절은 3문항, 내재적 동기는 1문항에 해당하였다. 문항의 구성 비중이 높았던 통합적 조절이란 자신의 잠재력을 발휘하며 긍정적이며 생산적으로 성장하려는 동기유형을 말한다. 자율적 동기 문항들의 주요내용은 인간으로서 존엄성을 인정받고 싶은 욕구와 정치적 안정 및 능력발휘와 같은 기본적 삶의 안정성에 대한 소망을 담고 있다. 한편, 타율적 동기는 11문항으로 구성되었다. 이 중에서 내사조절과 관련된 것은 5문항이었고, 외적조절은 3문항, 무동기는 3문항에 해당하였다. 이중에서 문항

의 구성 비중이 높은 내사조절이란 다른 사람의 인정을 받거나 비판을 회피하기 위하여 행동하려는 동기유형을 말하는 것이다. 이 문항들의 주요내용은 절박한 상황에서 안전을 지키고 싶은 욕구와 사회적 분위기 동조 및 가족상봉과 같은 인간의 기본적 욕구, 즉 연대감에 대한 소망을 담고 있다. 이와 같은 본 척도의 문항 및 자기결정성이론을 종합적으로 고려할 때, Deci의 자기결정성 이론은 북한이탈주민의 탈북동기 탐색에 유용하다고 볼 수 있다.

본 연구는 북한이탈주민의 탈북동기를 개념화하고 탈북동기 구성요인들을 구체화했다는데 의의가 있다. 또한 북한이탈주민 탈북동기 척도의 요인구조는 자율적 동기, 타율적 동기의 2가지 하위요인으로 구성될 수 있음을 확인하여, 북한이탈주민들의 탈북동기를 정량적으로 측정하여 추후연구에 활용될 수 있는 토대를 마련하였다. 향후 탈북동기척도의 개발을 통해 지속적으로 탈북민을 위한 정책적 함의가 있는 연구들이 보다 활발하게 추진되어야 할 것으로 보인다.

다만 본 연구는 성인을 대상으로 한 결과이므로 아동, 청소년들에게 까지 일반화하기에는 한계가 있을 수 있다. 또한 재북시 출신지역, 직업, 학력 등 계층별 대상에 대한 무선표집에 한계도 있다. 향후 연구에서는 표집대상을 보다 다양화하고, 표집수를 높여 표집 오차를 줄여야 할 것이다. 둘째, 본 연구에 참여한 표집은 북한이탈주민으로 계층에 따라 학습 경험이나 인문학적 소양에 차이가 극심하여 문항 내용을 정확하게 이해하고 응답하는데 한계가 있을 수 있다. 셋째, 본 연구는 북한이탈주민을 대상으로 자기결정성에 근거하여 탈북동기를 측정할 수 있는 척도의 제작을 목표로 하였으나 연구 대상인 북한이탈주민은 표집 접근성이 쉽지 않은 대상으로 입국 시기와 체류기간, 연령 등 대상의 특성에 영향을 미칠 수 있는 요인에 대한 통제가 이루어지지 않았으며 대상자 간의 상이성에 의해 측정에서 오류가 발생할 위험성이 있다는 한계점을 지니며 추후 연구에서 이를 충분히 고려해야 할 것이다.

본 연구에서 얻어진 결론에 근거하여 다음과 같은 후속연구를 제안할 수 있따. 첫째, 북한이탈주민 아동 · 청소년용 탈북동기 척도를 개발할 필요성이 있다. 특히 북한식 통치방식에서 교육받은 청소년들이 자유 대한민국의 시민으로서 새로운 정체성을 갖도록 돕기 위해서는 그들의 동기수준을 파악하는 것이 꼭 필요하다고 본다. 둘째, 북한이탈주민에 의한 자기보고용 척도가 아니라 북한이탈주민 관련 업무 담당자(신변보호담당관, 취업보호담당관, 거주지보호담당관, 정착도우미) 및 정신건강서비스 관련자(사회복지사, 심리상담사, 정신과의사, 정신보건 간호사 등)가 객관적으로 관찰하여 이들의 탈북동기를 측정하는 담당자 보고형 탈북동

기 척도개발이 필요하겠다. 셋째, 본 연구에서 개발한 탈북동기 척도를 토대로 하여 실제로 북한이탈주민의 남한사회 적응력 향상을 위한 프로그램을 개발할 필요가 있겠다. 넷째, 최근 남한입국 북한이탈주민들의 동향을 보면 과거의 생활고, 체제불만, 처벌우려 등의 도피성 탈북보다는 자유동경, 자녀교육 등의 자발적 선택이나 삶의 질 향상을 위한 이민형 탈북이 증가하고 있어서 이들의 탈북동기 수준을 면밀히 측정할 필요가 있겠다. 다섯째, 탈북동기는 고정된 성격특성 뿐 아니라 환경변화에 따라 변화하는 특성도 포함된다. 따라서 북한이탈주민들이 북한을 탈출하여 제 3국을 경유, 남한에 정착하는 시기별로 이들의 탈북동기 발달단계를 살펴볼 필요가 있겠다. 이러한 변화과정 연구를 통해 북한 탈출 이후 제 3국 경유지역과 남한사회 정착기간에 따라 단계별 정착지원 개입목표와 방법에 응용해볼 수 있을 것이다. 여섯째, 심리적 외상과 적응의 매개과정으로서 탈북동기와 관련된 변인들 간의 관계를 다각적으로 규명해볼 필요가 있겠다.

■ 제출: 4월 27일 ■ 심사: 5월 16일 ■ 채택: 6월 7일

참고문헌

1. 단행본

남북하나재단. 『2016 북한이탈주민 실태조사』. 서울: 남북하나재단, 2016.

김주환·김민규·홍세희. 『구조방정식 모형으로 논문쓰기』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2009.

Deci, E. L. and R. M. Ryan. *Handbook of self-determination research*. Rochester, N.Y., U.S.: University Rochester Press, 2002.

Gorsuch, R. L. *Factor analysis*. Hillsdale, N.J.: LEA, 1983.

Reeve, J. *Understanding motivation and emotion*. London: John Wiley & Sons, 2014.

2. 논문

문숙재·김지회·이명근. "북한여성들의 탈북동기와 생활실태: 중국 연변지역의 탈북여성들을 중심으로." 『대한가정학회지』. 제38권 5호, 2000.

박병기·이종욱·홍승표. "자기결정성이론이 제안한 학습동기 분류형태의 재구성." 『교육심리연구』. 제19권 3호, 2005.

박철옥. "새터민의 대인관계적 외상경험, 용서, 경험회피와 외상후 스트레스 증상간의 관계." 이화여자대학교 석사학위논문, 2007.

신현균·김희영·임지영. “북한이탈주민용 간이심리상태검사 개발 및 신뢰도, 타당도 연구.” 『한국심리학회지: 임상』. 제29권 3호, 2010.

신행우·이종한·한성열·허태균·채정민. “이문화권 내 적응과 스트레스 대처양식: 북한이탈주민 남한문화 적응의 관점에서.” 『한국심리학회지: 사회문제』. 제10권 1호, 2004.

엄태완. “북한이탈주민의 남한이주 과정의 외상적 체험에 대한 현상학적 연구.” 『한국사회복지학』. 제61권 2호, 2009.

임소희. “북한이탈주민의 남한사회적응 예측모형: 심리적 외상-회복력 통합모델을 중심으로.” 경희대학교 박사학위논문, 2013.

전우택. “탈북자들의 남한사회 적응과 심리갈등에 대한 이해.” 『한국심리학회 춘계심포지엄 자료집』. 2000년 1호, 2000.

정정애·손영철·이정화. “북한이탈주민의 탈북동기와 남한사회적응에 관한 연구: 적응유연성의 조절효과를 중심으로.” 『통일정책연구』. 제22권 2호, 2013.

조영아·김연희·유시은. “남한 내 7년 이상 거주한 북한이탈주민의 정신건강 예측요인.” 『한국심리학회지: 상담 및 심리치료』. 제21권 1호, 2009.

허지연. “탈북자의 탈북요인과 중국, 한국 이동경로에 관한 연구: 이상적 정착지와 행위변화를 중심으로.” 고려대학교 석사학위논문, 2003.

Fabrigar, L. R., D. T. Wegener, R. C. MacCallum, and E. J. Strahan, “Evaluating the use of exploratory factor analysis in psychological research.” *Psychological methods*. Vol. 4, No. 3. 1999.

Ferguson, E., and T. Cox, “Exploratory factor analysis: A users’ guide.” *International Journal of Selection and Assessment.* Vol. 1 No. 2. 1993.

Hetzel, R. D. “A primer on factor analysis with comments on patterns of practice and reporting.” *Advances in social science methodology*. Vol. 4. 1996.

Ryan, R. M. and J. P. Connell, “Perceived locus of causality and internalization: examining reasons for acting in two domains.” *Journal of personality and social psychology*. Vol. 57, No. 5. 1989.

Abstract

Development of a Defecting Motivation Scale for Dislocated North Koreans in South Korea

Young-Chul Son & Jeong-Yi Ryu

The purpose of this study is to investigate whether the taxonomy of motivational type of Deci can be applied to North Korean defector motives. To do this, we developed 105 preliminary questions that included vivid verbal statements of North Korean residents through open questions, group interviews, and literature research on 309 North Korean defectors(183 men and 126 women). Then, completion of 63 questionnaires through test of the content validity, the data were collected from 258 North Korean defectors and the exploratory factor analysis was used to extract 2 factor structures 38 items from the two factor structure. In order to increase the internal validity, the eight items were deleted and the final scale of 30 defecting motives was derived through the confirmatory factor analysis.

The factor structure of North Korean defectors' defecting motivation scale consisted of two sub — factors of 'autonomous motivation' and 'controlled motivation'. In other words, the degree of self-determination do not have effect on the North Korean defectors' diversity of the type of defecting motive. As a result, it is proved that the motivation of defection is not a concept that can be measured on a continuous line according to the degree of autonomy(self-determinism). The motivation scale of defecting the North Korea developed in this study can be appropriately used to study the process of North Korean defectors' adaptation to the South Korean society.

Key Words: North Korean Defector, Defecting Motivation Scale, Self-determinism

KINU 통일포럼 시리즈

2015-01	제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-04	제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05	제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01	제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02	제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03	제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

통일나침반

2015-01	2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02	최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03	북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경옥
2015-04	북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05	연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2015-05	The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia	Lee Aeliah
2016-01	효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02	2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03	4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04	4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05	사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06	4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01	트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02	2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

통일플러스

2015-01	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04	KINU 통일 플러스 Vol. 1 No. 4 (겨울호)	통일연구원
2016-01	KINU 통일 + Vol. 2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02	KINU 통일 + Vol. 2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03	KINU 통일 + Vol. 2 No. 3 (가을호)	통일연구원
2016-04	KINU 통일 + Vol. 2 No. 4 (겨울호)	통일연구원

KINU Insight

2017-01	북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
2017-02	중국의 19차 당 대회 평가와 정책적 고려사항	전병곤
2017-03	북한 노동당 중앙위원회 제7기 제2차 전원회의 평가 및 권력구조 전망	박영자
2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외

북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외 19,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2015	도경옥 외 23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외 18,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2016	도경옥 외 22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경옥 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원

연구보고서

2015년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외 9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정차·계층변화	홍 민 13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외 13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외 16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	현승수 외 8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외 10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외 6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외 7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외 16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외 10,500원
2015 2015년 통일예측시계	홍석훈 외 10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외 15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편 10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외 8,000원
2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외 9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외 10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외 8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외 11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외 14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외 10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외 13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외

▮ 정책연구시리즈 ▮

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외

▮ Study Series ▮

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향 정성윤 외 14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략 이기태, 김두승 6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투 정구연, 이기태 6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석 오경섭, 이경화 8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계 이규창 8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외 12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로 홍우택 외 7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안 김석진, 홍제환 8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조 박영자 외 13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석 조한범 외 9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구 임예준 외 8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구 김진하 외 7,000원
2016-14「그린데탕트」실천전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로 조한범 외 7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation 도경옥 외 14,000원
2016-16 한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가 이기현 외 8,000원
2016-17 국내적 통일준비 역량 강화방안 김수암 외 8,500원
2016-18 민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사 김수암 외 15,000원
2016-19 전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향 신종호 외 16,500원
2016-20 북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범죄에 대한 형사소추 문제를 중심으로 이규창 외 12,000원
2016-21 2016년 통일예측시계 홍우택 외 7,000원
2016-22 남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사 박종철 외 19,000원
2016-23 구술로 본 통일정책사 홍민 외 12,000원
2016-24 북한 전국 시장 정보 홍민 외 13,000원
2016 국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책 북한인권연구센터 편 7,500원
2016 북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안 홍석훈 외 9,500원

▮ 정책연구시리즈 ▮

2016-01 미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석 정구연, 민태은
2016-02 대북제재 평가와 향후 정책 방향 신종호 외
2016-03 개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈 임강택, 이강우
2016-04 북한 해외노동자 실태 연구 이상신, 오경섭, 임예준

▮ Study Series ▮

2016-01 Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030) Park, Hyeong Jung et al.
2016-02 China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03 The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas Cho, Han-Bum et al.
2016-04 Development of Unification Diplomacy Contents Kim, Jin-Ha
2016-05 South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

▮ 연구총서 ▮

2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - 이규창 외 11,500원
2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 박주화 외 12,000원
2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색 이상신 외 8,500원
2017-05 대북·통일정책 관련 주요 쟁점과 정책추진방향 민태은 외 9,500원
2017-06 북한이탈주민의 교육, 복지, 그리고 시민권에 대한 인식 민태은 외 13,000원
2017-07 전환기 남북관계 발전 추진 방안 조한범 외 7,500원
2017-08 한반도 평화로드맵 실천전략 홍민 외 7,000원
2017-09 북한 주민들의 복지와 시장화 임강택 8,000원
2017-10 한반도 평화체제 구상과 대북정책 정성윤 외 8,000원
2017-11 평양과 혜산, 두 도시 이야기: 북한 주민의 삶의 공간 조정아, 최은영 9,500원
2017-12 북중관계 주요분야별 현황 분석 임강택 외 12,000원
2017-13 트럼프 행정부 출범 이후 동아시아 전략환경 변화와 한국의 대응 김상기 외 11,000원
2017-14 동맹의 진화와 글로벌 파트너십 정구연 외 7,000원
2017-15 북한인권 정책환경 분석 한동호 외 7,500원
2017-16 북한 재난협력 방안과 과제 임예준, 이규창 9,000원
2017-17 김정은 시대 조선노동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로 박영자 13,000원
2017-18 김정은 정권 5년의 북한경제: 경제정책을 중심으로 홍제환 7,500원
2017-19 김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치 홍민 6,000원
2017-20 김정은 정권의 핵전략과 대외·대남 전략 정성윤 6,500원
2017-21-01 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(1부) 전병곤 외 9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부) 전병곤 외 9,500원
2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제 현승수 외 10,000원
2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증 현승수 외 9,500원
2017 사회권의 관점에서 본 북한인권 북한인권연구센터 편 13,500원

▮ 정책연구시리즈 ▮

2017-01 지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향 이규창 외
2017-02 통일국민협약 추진방안 조한범, 이우태
2017-03 동서독 통일과정에서 서독정부의 대동독정책 연구 이상신 외
2017-04 대북제재 국면에서 남북교류협력 추진 방안 임강택, 홍제환
2017-05 평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향 이규창 외

▮ Study Series ▮

2017-01 Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures
Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02 Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea
Rim, Ye Joon et al.
2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat:
Rise of Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle Chung, Kuyoun·Lee, Kitae
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy
Kim, Soo-Am et al.

연례정세보고서

2015 통일환경 및 남북한 관계 전망 2015~2016 8,000원
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 통일연구원
2017 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 통일연구원

논 총

통일정책연구, 제24권 1호 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 1 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제24권 2호 (2015)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 24, No. 2 (2015)	10,000원
통일정책연구, 제25권 1호 (2016)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 1 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제25권 2호 (2016)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 25, No. 2 (2016)	10,000원
통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원

기 타

2015 북한교화소	한동호 외
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우	한동호 외
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2016 북한 여성·아동 인권 실태	도경옥 외
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea	Do, Kyung-ok et al.
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자	이애리아 외
2017 북한 내 이동의 자유	한동호 외
2017 Freedom of Movement in North Korea	Han, Dong-ho et al.
2017 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자	이애리아 외

통일연구원 定期會員 가입 안내

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, 협동연구총서 등 우송

다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용

라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자

나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr

다) 홈페이지: http://www.kinu.or.kr

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

회원가입신청서

* 표는 필수항목입니다.

신청자 성명* (입금자가 다를 경우 별도 표기)		소 속*	
간 행 물* 받 을 주 소	(우편번호 :) ※도로명 주소 기입必		
연 락 처*	TEL	이메일	
이메일서비스	수신 ( ) 수신거부 ( )		
회 원 구 분*	학생회원 ( ) 일반회원 ( ) 기관회원 ( )		

본인은 통일연구원의 연회원 가입을 신청합니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

개인정보 이용 동의서

통일연구원은 개인정보보호법 등 관련 법령상의 개인정보보호 규정을 준수하며 개인정보 보호에 최선을 다하고 있습니다. 연구원은 다음과 같이 연구원 업무 수행에 반드시 필요한 범위 내에서 개인정보를 이용하는데 동의를 받고자 합니다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적: 도서회원 가입 신청 관리
2. 수집하려는 개인정보의 항목
   ○ 필수사항: 성명, 입금일자, 소속, 주소, 연락처, 회원구분
   ○ 선택사항: 입금자, 이메일서비스
3. 개인정보의 보유 및 이용 기간: 입금일로부터 1년
   ※ 회원자격 갱신 시 개인정보 보유기간은 1년간 연장됩니다.
4. 동의를 거부할 권리 안내
   귀하는 위와 같은 개인정보를 제공하는데 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부하실 경우 도서 회원 가입 및 발송이 원활히 이루어질 수 없음을 알려 드립니다.

20 년 월 일 성 명 (인)

※ 본 신청서 및 개인정보 이용 동의서를 보내주십시오.
(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자앞
전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
※ 온라인 신한은행 140-002-389681 (예금주: 통일연구원)

【 글을 주실 분들게 】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사 후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 http://kinu.jams.or.kr 회원가입 후, 원고를 제출해 주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

〈원고 접수〉

※ 원고제출은 http://kinu.jams.or.kr에 회원 가입 후 접수해 주시기 바랍니다.

※ 연락처:
(우 06578)
서울시 서초구 반포대로 217
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 2023-8246(간사)
(02) 2023-8000(대표)
Fax: (02) 2023-8298
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: http://www.kinu.or.kr
http://kinu.jams.or.kr

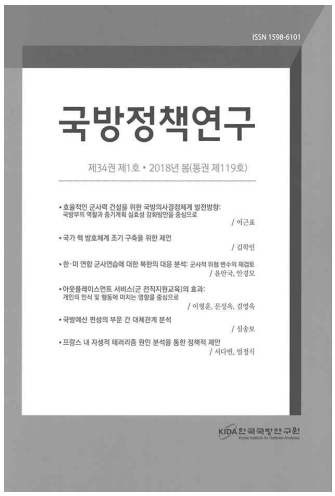
【 원고집필 요령 】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. **200단어 정도의 국영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을** 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

   예) Ⅱ, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.
   (1) **저서:**
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.
   Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.; Yale University Press, 1968), p. 15.
   (2) **논문:**
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.
   Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627~640.
   (3) **신문:**
   The Korea Times, May 18, 1999.
   『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.
   (4) **인터넷 자료:**
   〈www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html〉 (검색일: 2002.1.15)
6. 앞에서 인용한 저서논문을 재차 인용할 경우
   (1) **저서:**
   〈바로 위 각주에서 인용한 경우〉
   위의 책, p. 102.
   Ibid., p. 22.
   〈바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우〉
   김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.
   Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.
   (2) **논문:**
   〈바로 위 각주에서 인용한 경우〉
   위의 글, p. 137.
   Ibid., p. 629.
   〈바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우〉
   김병로, "북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향," p. 137.
   Richard J. Anderson, "Marxism and Secular Faith," p. 635.
   (3) **신문:**
   위의 신문, 1999년 5월 18일.
   Ibid., December 25, 1999.
   (4) **인터넷 자료:**
   위의 인터넷 자료
   Ibid.
7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제34권 제1호·2018년 가봄(통권 제119호)

- 효율적인 군사력 건설을 위한 국방의사결정체계 발전방향: 국방부의 역할과 중기계획 실효성 강화방안을 중심으로 / 이근표
- 국가 핵 방호체계 조기 구축을 위한 제언 / 김학민
- 한·미 연합 군사연습에 대한 북한의 대응 분석: 군사적 위협 변수의 재검토 / 윤안국, 안경모
- 아웃플레이스먼트 서비스(군 전직지원교육)의 효과: 개인의 인식 및 행동에 미치는 영향을 중심으로 / 이형훈, 문성옥, 김영욱
- 국방예산 편성의 부문 간 대체관계 분석 / 심송보
- 프랑스 내 자생적 테러리즘 원인 분석을 통한 정책적 제안 / 서다빈, 엄정식

■ 투고를 환영합니다 ■

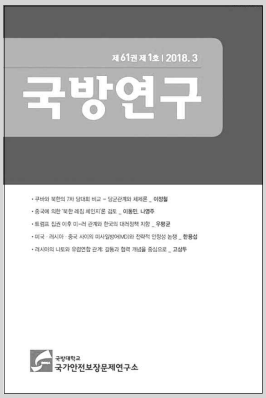
『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.

B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다. 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 드립니다.

※원고 보내실 곳: 한국국방연구원 KIDA Press『국방정책연구』담당
주소: 서울 동대문구 청량우체국 사서함 250호(우편번호; 130-650)
E-mail: jdps@kida.re.kr 전화: 02)961-1291 팩스: 02)961-1171

국 방 연 구



『국방연구』는 국방대학교 국가안전보장문제연구소에서 연4회 발간하는 연구재단 "등재학술지"입니다.
본 학술지는 국가안보, 남북관계, 통일, 국방 및 군비통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제61권 제1호, 2018년 ▣

- 2007-08년 금융위기 이후 미국의 동아시아 전략: 미국 헤게모니의 변화를 중심으로 / 공민석
- 비핵화 협상 BATNA로서의 군사적 옵션 논의 방향 / 박휘락
- 방어와 포착의 기로에서 - 전시 북한 핵전략의 배치방식을 둘러 싼 딜레마를 중심으로 / 이유정
- 북한 SLBM 위협에 대한 한국해군의 대응방안 / 류해성
- 군정체성 형성을 통한 군사통합 방안 연구: 서독연방군의 미주정체성을 중심으로 / 곽은경

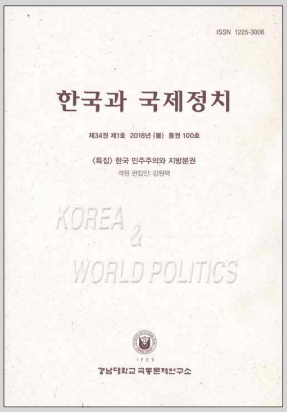
『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다.
보내신 글은 돌려드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량: 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)
홈페이지 http://www.kndu.ac.kr/rinsa 국방연구 원고모집 공고

보내실곳: 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템
(https://rinsa.jams.or.kr)으로 제출
전화 : (041) 831-6461

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미중러 일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 **"한반도와 동북아 평화번영을 위해"** 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

▣ 제34권 제1호, 2018년(봄) 통권 100호 ▣

〈특집〉 한국 민주주의와 지방분권
객원 편집인: 강원택

- 지방 분권과 민주주의: 민주주의 발전을 위한 지방 분권의 이론과 요건 / 정병기
- 한국 민주주의와 지방 분권: 성공을 위한 제도적 고려사항 / 강원택
- 주민참여와 지방 거버넌스 / 가상준
- 지방분권 실현의 제약 요인과 정치적 대표성: 정치적 매개체로서 정당의 필요성 / 박경미
- 한국의 정당분권과 지방분권: 메시지, 정치적 분권과 재정적 분권 / 임성학
- 남북통일과 지방분권: 쟁점과 과제 / 김용복
- 지방정부와 국제정치: 다층거버넌스 시대 지방정부의 대외관계 / 차재권

【기획논문】

- 『한국과 국제정치』 발간 100호로 본 정치학 연구의 동향과 과제 / 이호철

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

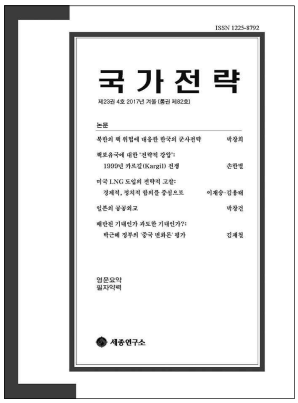
· 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
· 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
· 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로 15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국 가 전 략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 "등재학술지"로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제24권 2호 2018년 여름호 (통권 제84호) ▣

【논문】



- 21세기 미중 핵 안보 딜레마의 심화: 저비스의 핵억제와 안보 딜레마이론을 중심으로 / 신성호
- 트럼프 행정부의 국가안보전략(NSS): 국제정세 및 한반도에 대한 함의 / 이상현
- 힘의 경쟁시대 동아시아 역학구도 전망과 한국의 대응방향: 힘의 경쟁시대 힘의 요건을 중심으로 / 백병선
- 대북 군사전략 개념의 확장: 소진전략을 중심으로 / 박민형·김강윤
- 한국 KSP 국가정책자문사업 배분에 관한 실증적 연구 / 유재욱·박건우·정헌주
- 핀테크(金融科技)의 국제정치경제: 미국과 중국의 경쟁 / 이왕휘

『국가전략』 원고 공모

▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 '원고집필 요령'에 따라 '아래아 한글'이나 'MS워드'로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 '논문 요약문' 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.

▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of
Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's International Journal of Korean Unification Studies (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchange of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, the unification of the Korean peninsula, as well as issues on international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF) as of January 1, 2009, the Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, the unification of the Korean Peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to the assumption that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

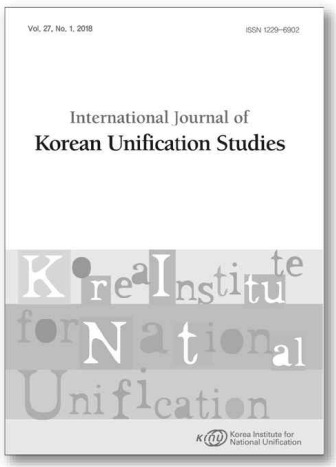
American-English should be used as a standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliography specified at the end of the article. The length required for articles should be 6,000-10,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are April 22 for the summer issue (published on June 30) and October 21 for the winter issue (published on December 31).

Vol. 27, No. 1 (2018)

Historical Relations between Poland
and North Korea from 1948 to 1980
Nicolas Levi, Kyungyon Moon

Unified Korea between U.S. and China:
Its Strategic Choices for the Future
Sung-han Kim, Scott A. Snyder

Review on the Form and System of North Korean Law
Hyowon Lee



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:
Korea Institute for National Unification
217, Banpo-daero(Banpo-dong) Seocho-gu, Seoul 06578, Korea
(Tel) (82-2) 2023-8208 (Fax) (82-2) 2023-8298
(E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) http://www.kinu.or.kr/eng

통일정책연구

통일연구원 www.kinu.or.kr