

제29권 2호 2020

통일정책연구

김정은 시대의 인민반에 관한 연구 • 한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인 분석: 북한 관련 이벤트 발생 요인을 중심으로 • 남북한 국가승인과 국가연합 - 공존형 통일방안의 실현가능성 모색 • 발트해 환경협력의 성공 요인: 탈국경적 인식공동체의 역할

ISSN 1229-6112

제29권 2호 2020

통일정책연구 응답성 연구

제29권 2호 2020

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

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

발행인 : 고유환
편집인 : 이상신
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2020년 12월 31일

(우 06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217
TEL: 02)2023-8203, 2023-8000
FAX: 02)2023-8293
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : kinups@kinu.or.kr

© 통일연구원 2020

편집위원장 : 이 상 신

편집위원 : 김 갑 식
오 경 섭
이 우 태
장 철 운
최 지 영 (가나다 순)

외부편집위원 : 김 기 석 (강원대학교)
김 영 재 (청주대학교)
김 재 기 (전남대학교)
이 종 원 (와세다대학교)
이 호 철 (인천대학교)
진 희 관 (인제대학교) (가나다 순)

편집간사 : 김 세 라

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀌 드립니다.

■ 일반논문

김정은 시대의 인민반에 관한 연구 / 배영애 1

한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인 분석

: 북한 관련 이벤트 발생 요인을 중심으로

/ 박지연·문소연·박태경·윤선민 29

남북한 국가승인과 국가연합

- 공존형 통일방안의 실현가능성 모색 / 윤영상 55

발트해 환경협력의 성공 요인

: 탈국경적 인식공동체의 역할 / 고상두 83



■ General Articles

A Study on the Neighborhood unit in the Kim Jong-Un Era

Bae, Young-Ae

Determinants of Presidential Popularity in South Korea

: Focusing on Impacts of North Korea related Events

Park, Jiyoung, Moon, Soyeon, Park, Taekyeong and Yun, Seonmin

The Korean Confederation based on inter-Korean Reciprocal Recognition

Yun, Youngsang

Success Factor of Environmental Cooperation in the Baltic Sea

: The Role of Transnational Epistemic Community

Ko, Sangtu

김정은 시대의 인민반에 관한 연구

배영애*

I. 서론

II. 북한 인민반의 제도화와 조직체계

III. 북한 인민반 조직의 역할 및 기능

IV. 김정은 시대 인민반 조직의 특성

V. 결론

국문요약

본 논문은 김정은 시대에 인민반이 어떻게 작동되고 운영이 되는지를 고찰하여 북한 체제의 변동에 따른 인민반의 실태와 변화를 분석하였다. 북한 주민들이 출생부터 사망할 때까지 자동적으로 가입되며, 성별, 연령, 계층, 지위와 상관없이 모든 사람들을 망라하는 가장 큰 조직이 바로 인민반이다. 북한의 인민반은 노동당과 국가정책을 관철하고 집행하며, 주민들의 일상적 삶이 스며있는 공간이자 그들의 사적인 영역의 세밀한 부분까지 공권력이 엄격하게 관리하는 포괄적인 기층조직이라고 할 수 있다. 인민반은 공동체적 구성과 유대감의 형성, 당과 국가기관에서 하달되는 사회적 과제와 사회동원, 주민들에 대한 일상적 관리와 통제 등 체제유지에 중요한 역할을 하고 있다. 특히 김정은 체제가 되면서 침체된 인민반의 사업을 활성화하기 위해 인민반의 세대수의 규모를 축소하여 조직을 재편성하였으며, 인민반장이 인민반 사업에 집중

하고 의욕을 높이고자 월급인상, 격려금 지급 등 경제적 인센티브를 제공하고 있다. 최근 북한 당국은 인민반의 경비초소를 북한 전 지역에 설치하여 24시간 근무제를 실시하고 있으며, 인민반의 매일 점검과 비상연락망의 도입, 소비지출(경제수준)과 비사행위의 상시적 검열 등을 통한 주민들의 생활통제는 한층 더 엄격하고 집요해지고 있다. 또한 김정은 체제가 출범하면서 생산책임제가 도입되어 사회적 과제와 각종 동원이 기업소와 공장에서 인민반 중심으로 재편성되어 운영되면서, 각 세대의 경제적 부담과 사회동원이 계속 증가하고 있다. 이처럼 김정은 체제 이후 국가의 재정난과 경제적 자원의 부족한 면을 인민반 조직을 최대한 활용하여 체제유지에 도모하고 있다.

주제어: 인민반, 공동체, 사회적 과제, 사회동원, 생활통제

* 서울대학교 강사

I. 서론

북한 사회의 가장 두드러진 특성은 전 생애과정에 걸쳐서 주민들의 조직생활이 일상화되어 있다는 점이다. 먼저 유아기에는 출생 후 3개월이 지나면 탁아소에 나가게 되면서 집단생활을 시작하게 되고, 공식적인 조직생활은 소학교 2학년부턴 조선소년단을 시작하여 이후 김일성-김정일주의청년동맹을 거쳐서 조선직업총동맹, 조선농업근로자동맹, 조선사회주의여성동맹 등에서 조직생활을 하도록 되어 있다. 물론 북한 주민들이 이런 근로단체에서 조직생활을 의무적으로 해야 한다는 사실은 익히 잘 알려져 있다. 그런데 북한에서 출생하는 순간부터 사망할 때까지 주민들이 자동적으로 가입되는 조직이 있는데, 바로 인민반이다. 다른 사회주의 국가들에도 없었고, 오직 북한에서만 존재하는 인민반은 매우 독특한 조직으로 실제로 거의 알려져 있지 않다. 일반적으로 북한의 대부분의 조직들은 연령과 성별, 직업, 결혼의 여부에 따라 구성되지만, 인민반은 성별, 연령, 계층, 지위와 상관없이 모든 주민들을 망라하는 조직이라고 할 수 있다. 따라서 북한의 인민반은 집단주의 구현과 체제유지를 위해 가장 규모가 크며, 중대한 역할을 하고 있다 해도 과언이 아니다.

우리도 인민반처럼 동사무소 산하에 일정한 규모의 가구를 묶어 조직한 통/반 제도가 있으며, 주로 주민들의 일상생활의 편의를 제공하는 행정조직이다. 우리의 통장이나 반장은 동네에서 크게 부각되지 않으며, 심지어 내가 살고 있는 동네의 통장이나 반장이 누군지를 모르고 있는 경우도 많다는 것이다. 반면에 북한의 인민반은 세대별 가족단위로 공적영역과 사적영역이 공존하는 독특한 구조이며, 정치와 사회가 행정조직과 결합한 특유의 제도이다. 특히 인민반장은 해당 인민반을 관리하는 총책임자이며, 주민들에게 있어 존재감과 권한이 매우 크다는 점에서 우리의 통·반장과는 상당한 차이점이 있다.

북한에서는 인민반을 ‘노동당과 국가정책을 관철하고, 국가사업을 집행하는 일정한 규모의 가구를 묶어 조직한 국가 사회생활에서의 기초조직’이라고 명시하고 있다.¹ 이처럼 북한의 인민반은 국가 공권력의 개입과 노동당 정책의 집행이 제도화 되었으며, 주민들의 일상적 삶의 공간이며, 그들의 사적인 영역의 세밀한 부분까지

¹ 백과사전출판사 편, 『조선대백과사전』(평양: 백과사전출판사, 2001), p. 294.

국가 권력이 엄격하게 관리하며 통제하는 최말단의 기층조직이라고 할 수 있다. 이런 면에서 북한의 이민반은 국가사업 집행의 원동력이며, 주민들 일상생활의 통제와 관리에 가장 중요한 목적을 두고 있으며, 체제유지에 매우 큰 기여를 하고 있다.

이에 본 논문은 북한 체제유지에서 큰 역할을 하고 있는 이민반에 대해서 초점을 맞추어 분석해 보고자 한다. 먼저 북한에서 이민반의 제도화 과정과 조직의 구성과 체계를 살펴보고자 한다. 그리고 이민반이 어떤 다양한 역할을 수행하고 있는지를 분석하고자 한다. 특히 기존의 연구에서 전혀 언급되지 않았던 현재 김정은 시대에 이민반이 어떻게 작동되고 운영이 되는지를 고찰하여 북한 체제의 변동에 따른 이민반의 실태와 변화를 분석하는 데 의미를 두고자 한다. 이런 연구목적을 위해서 본 논문은 주민들의 일상생활과 관련된 조직인 이민반에 대해서 북한이탈주민들의 심층면접을 활용했다. 특히 김정은 시대 이민반의 특성에 대해서 연구조사하기 위해 2014년부터 2018년까지 북한에서 탈출한 북한이탈주민을 대상으로 심층면접을 진행하였다.² 그들이 북한에서 거주할 때의 이민반 생활의 경험을 바탕으로, 심층면접의 자료를 최대한 직접 인용하여 기술하고자 한다. 또한 심층면접의 부족하면은 기존의 자료들 중에서 북한이탈주민들의 수기와 북한 전문매체들이 취재한 이민반의 자료들을 참고하였다.

² 심층면접은 2019년 11월부터 2020년 1월까지 진행되었으며, 면접에 참여한 북한이탈주민들의 연령대는 30대부터 50대 후반이며, 성별은 남성 3명과 여성 5명이다.

번호	이름	성별	연령	탈북연도	직업	지역	면접일자
1	L	여성	50대	2014	가두여성	신의주	2019.11.20.
2	K1	여성	40대	2015	장사	평양	2019.12.11.
3	S	남성	50대	2018	노동자	해산	2019.11.29.
4	K2	남성	40대	2016	외화벌이	함흥	2019.12.13.
5	Y	남성	30대	2017	무역일꾼	평양	2020.1.8.
6	H	여성	50대	2018	교원	회령	2020.1.14.
7	M	여성	30대	2017	장사	청진	2019.12.19.
8	J	여성	40대	2016	교원	남포	2020.1.16.

II. 북한 인민반의 제도화와 조직체계

1. 인민반 제도화의 과정

인민반 제도의 확립은 1974년에 5호담당제의 전환에서 시작되었다.³ 북한에서는 정권 초기까지 유지되었던 호적제도를 폐지하고 1955년 공민신분등록제로 바꾸어 봉건적인 가족제도의 잔재를 제거하였다.⁴ 특히 공민신분등록 사업을 사회안전부에서 담당함으로써 주민들의 동태를 조직적으로 감시했고, 체제에 반감이 있는 불순세력을 감시하고 통제하며, 사전에 적발할 수 있는 제도인 5호담당제를 1958년에 신설하게 되었다. 5호담당제는 1957년 5월 30일 ‘반혁명 분자들과의 투쟁을 전당, 전인민적으로 전개할 데 대하여’라는 당중앙위원회의 결정과 1958년 7월 김일성의 평안북도 창성군 약수리 주민선전실 현지지도에서 “유급간부 1명이 5호 가구만 책임지고, 교양사업과 경제과업 등 일체를 지도하여 리 사업을 일으켜 세우며, 리 당위원회에서 이들을 모아서 과업을 제시하고 그 집행정형을 총화하면 일이 잘 해결된다.”⁵라고 교시함으로써 1958년 12월에 처음으로 도입되었다.

5호담당제는 북한의 모든 세대를 5호 단위로 나누어서 열성당원 1명을 5호담당 선전원으로 지정하여 나머지 4세대를 감시하며, 각 세대의 일상생활부터 사상동향 등 일거일동을 파악하고 보고하는 제도이다. 보통 5호담당 선전원은 열성당원이나 학교교원에서 임명하며, 5가구 구성원들의 사상교양 사업을 담당하는 간부이며, 당의 감시를 합법화한 주민통제라고 할 수 있다. 5호담당제는 도입 초기에 주민들의 일상생활을 효과적으로 통제하지 못했는데, 그 이유는 5호담당 선전원의 자질 부족과 역할을 다하지 못했기 때문이었다.⁶ 1962년 이후 5호담당제는 4대 군사노선의 하나인 ‘전 지역의 요새화’ 정책이 추진되면서 <노농적위대> 조직의 신설과 함께 각 가정에서는 붉은가정창조운동⁷이 전개되었다. 이 시기에 5호담당제가 한층

³ 조병영, “북한의 주민통제정책,” 『순천대학논문집(인문사회과학편)』, 제7권 (1988), p. 128.

⁴ 이재우, 『북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 고찰』 (고양: 사법정책연구원, 2017), pp. 155~156.

⁵ “군중교양의 힘 있는 방법-5호 담당제: 창성군 약수리당위원회에서,” 『로동신문』, 1967.9.13.

⁶ 위의 신문에서 “수준이 낮아 처음은 5호담당 선전원으로서 자기의 임무를 다하지 못하던 동무들도 이제는 담당하는 5호 내 군중들을 훌륭하게 교양할 수 있게 되었다”고 언급함으로써 5호담당제가 처음에는 별다른 성과를 거두지 못했다는 것을 인정한다.

⁷ ‘붉은가정창조운동’은 북한 전역의 감시와 통제하는 대표적인 사례의 하나였다. 각 세대가 가족

강화되어 북한의 전 지역으로 확산되었고, 5호담당 선전원의 역할도 커지게 되었다.

5호담당제는 각 가정부터 직장에서의 모든 행동까지 감시, 통제수단으로 발전했다. 5호담당제의 지도 내용으로는 5호담당 선전원은 5호의 적은 세대를 분담하는 만큼 매 가정, 각 개인들과의 일상적 접촉을 통하여 그들의 지식, 취미, 소질, 희망, 사상동향 등을 정확히 파악하여 지도하며, 생산에서 가정에 이르기까지, 성인부터 아동까지 모든 부분을 포괄해야 한다고 명시한다.⁸ 5호담당제는 1974년부터 주민통제 강화와 김일성의 지시에 의해 연대 책임이 5호에서 10호로 늘어나게 되었고, 시·도에는 인민반, 농촌에서는 분조담당제로 전환되었다.⁹ 이렇게 북한의 인민반 제도의 확립은 5호담당제의 전환에 의해 1974년부터 시작되었고, 5호담당선전원은 인민반장으로 변경되었다.

2. 인민반 조직의 구성과 체계

북한의 「조선대백과사전」에서 인민반은 ‘주민들이 사는 모든 지역에서 가까이 있는 일정한 수의 세대들을 망라하고 (리·읍·노동자구·동)밑에 조직하여 사회의 모든 성원들은 다 인민반으로 소속된다.’라고 정의한다.¹⁰ 2010년 처음 제정된 북한의 주민행정법 제9조에서 인민반은 ‘국가사회생활의 기층단위이며, 주민생활의 거점’이라고 명시한다.¹¹ 이처럼 북한에서 거주 등록된 주민이라면 지위와 계층, 성별과 아이부터 노인까지 연령에 관계없이 모두 인민반에 소속되어야 한다. 인민반의 세대수 기준은 내각이 정하도록 규정되어 있다. 인민반의 규모는 도시와 농촌 등 지역마다 차이가 있으며, 보통 1개의 인민반에는 30~40세대로 구성되어 있었다. 하지만 1990년 중반부터는 대규모 아파트 건설과 도시의 인구 밀집화로 인하여 인민반이 40~50세대로 개편되기도 했으며, 대도시의 아파트 1동에 70~80세대가 거주하게 되면 거주민들은 1개의 인민반에 모두 소속되기도 한다.¹²

회의를 하게 되면, 5호담당선전원이 참석하여 부모와 자식이 서로 총화를 하는 것을 검열하게 된다. 이항구, 『북한의 현실』 (서울: 신태양사, 1988), p. 181.

⁸ 북한연구소편, 『北韓社會論』 (서울: 북한연구소, 1977), p. 221.

⁹ 이우영, 『전환기의 북한 사회통제체제』 (서울: 통일연구원, 1999), p. 26.

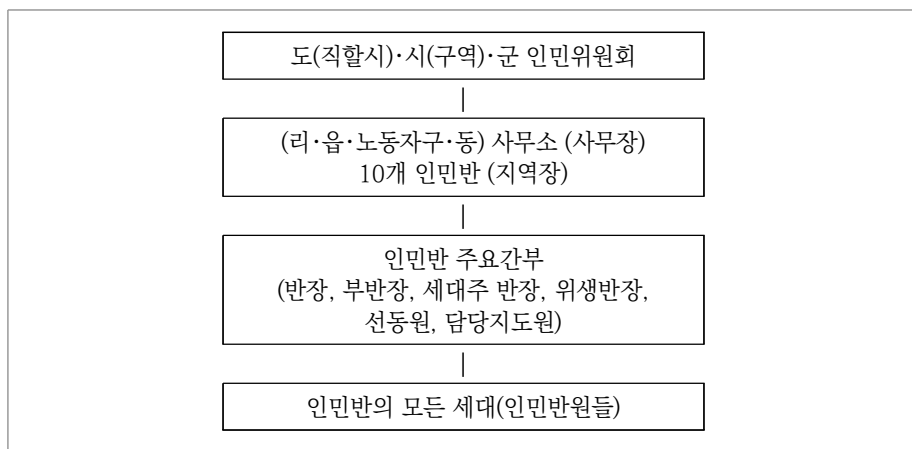
¹⁰ 과학백과사전출판사 편, 『조선대백과사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 2004), p. 654.

¹¹ “2020년 북한법령집 상권,” 2020.10.5. <https://www.nis.go.kr:4016/resources/down/2020_north_law_01.pdf> (검색일: 2020.10.10.).

¹² 김석향, 『북한 주민의 일상생활』 (서울: 통일교육원, 2004), p. 262.

일반적으로 북한에서 도(직할시)·시(구역)·군인민위원회는 주민행정사업의 직접적 담당이며, 주민지역에서 일정한 수의 세대들을 망라하여 인민반을 조직하도록 규정되어 있다. 각급 인민위원회를 실무적으로 보장하기 위해 아래에 (리·읍·노동자구·동)사무소를 두게 되어 있다. 1개의 (리·읍·노동자구·동)사무소는 각급 인민위원회의 주민행정사업의 최말단 집행기관이다. 1개의 사무소에는 30~40개의 인민반을 포함하고 있으며, 사무소의 책임자는 사무장이다. 인민반의 책임자인 인민반장은 (리·읍·노동자구·동) 사무소의 행정업무를 보조 및 지원한다. 한편 인민반장을 관리하는 역할을 하는 (리·읍·노동자구·동) 사무소에서는 10개의 인민반을 묶어서 1명의 지역장을 두고 관리한다.¹³ 보통 인민위원회 행정지도과에서 당의 방침을 사무장에게 하달하면, (리·읍·노동자구·동) 사무소의 사무장과 인민반의 지역장이 인민반장에게 그 방침의 전달, 행정업무를 지시, 관리하는 체계이다.¹⁴ 마지막으로 인민반장은 동네의 인민반원들에게 방침과 정책 사업을 전달하는 역할을 수행하게 된다. 다음 <그림 1>은 인민반 조직의 체계이다.

<그림 1> 인민반 조직의 체계



출처: 임도빈 외, “북한의 지방행정 두텁게 이해하기-시·군을 중심으로,” 『한국지방자치학회보』, 제24권 3호 (2012), p. 9; “2020년 북한법령집 상권,” 2020.10.5. <https://www.nis.go.kr:4016/resources/down/2020_north_law_01.pdf> (검색일: 2020.10.10.)을 참고하여 작성함.

¹³ 북한이탈주민 J 인터뷰(2020.1.16., 서울).

¹⁴ 임도빈 외, “북한의 지방행정 두텁게 이해하기-시·군을 중심으로,” 『한국지방자치학회보』, 제24권 3호 (2012), p. 9.

인민반의 안에는 인민반장과 부반장, 세대주반장, 위생반장, 선동원, 담당지도원(보안원, 보위원) 그리고 반원들(모든 세대)로 구성되어 있다. 인민반장은 주민의 진출과 진입, 분배, 동원, 사상교양, 위생과 환경정리, 살림집관리 등 모든 인민반의 사업을 집행하고 관리하는 총책임자이며, 주민들의 일상생활을 감시하고 통제하는 역할을 한다. 북한의 조선대백과사전에서는 인민반장의 역할을 “인민반장이 우리의 당정책을 잘 알고 그 관철을 위한 투쟁에 앞장서며 매 가정의 형편을 구체적인 살림살이에 이르기까지 꿰뚫고 반원들의 생활을 잘 보살펴 주는 것이다.”¹⁵ 라고 규정하고 있다.

“인민반장은 동네의 각 세대에게 과제전달, 노력동원, 가정문제, 마을 거리청소, 사건사고 전파 등 마을 안에서 일어나는 모든 일을 관리하고 동사무소의 지시사항을 전달하는 역할을 주로 맡고 있어요.”¹⁶

인민반장과 부반장은 인민반회의에서 선거를 하도록 규정되어 있으며(주민행정법 제10조), 인민위원회에서 임명을 하여 동사무장이 인민반의 반원들을 모아 선포한다. 인민반장은 대부분 직장이 없는 가두여성이 맡으며, 성분이 좋은 당원인 여성이거나 당이나 국가기관 간부의 부인들이 선출되기도 한다. 인민반 사업이 중요하고 운영을 잘하기 위해서 매달 보수를 인민반장에게 지급하고 있는데, 도시의 인민반장이 조금 더 지급되는 것으로 알려져 있다. 또한 인민반장은 인민반 조직의 효율성을 위해 생필품 배정과 공급권한을 제한적으로 가지고 있다.

인민반의 부반장은 2010년 북한의 주민행정법의 제정으로 처음 알려지게 되었으며,¹⁷ 그 권한과 역할에 대해서는 북한이탈주민의 심층면접을 통해서도 잘 알려져 있지 않다. 세대주반장은 인민반에 소속된 세대주(남편들)만 관리하기 위해 남자가 맡고 있으며, 노동당에서 직접 임명한다. 그 역할은 세대주만을 대상으로 강연회, 동원, 세대주회의를 열고, 선거 때 각 세대주의 출근상황과 퇴근 이후의 동태를 파악하는 역할을 주로 한다. 특이하게도 평양에서 세대주 반장제가 더 활발히 운영되고 있다. 왜냐하면 타 지역들과 달리 평양은 모든 주요 기관들이 밀집되어 있으며, 각 기관별의 실적이나 충성 등의 평가기준으로 살림집을 배정하기

¹⁵ 과학백과사전출판사 편, 『조선대백과사전』(평양: 과학백과사전출판사, 2004), p. 654.

¹⁶ 북한이탈주민 L 인터뷰(2019.11.20., 서울).

¹⁷ 이규창, 『북한의 주민통제 법제정비와 체제유지』(서울: 통일연구원, 2012), p. 2.

때문에 대부분 ‘기관고층 살림집’에 거주하기 때문이다. 세대주 반장은 1970년대 중반 김일성의 지시로 처음 도입된 것으로 알려져 있으며, 그 발단은 노동당 고위 간부가 퇴근 후 집에서 음주 난동을 부렸던 사건이 발생했기 때문이었다. 김일성은 “간부들은 직장에 출근해서 간부만이 아니라 퇴근 이후에도 간부의 품위를 유지할 필요가 있다”며 기관고층 살림집 내에 별도로 세대주들을 관리와 감독하는 세대주 반장을 따로 마련했으며, 나중에 북한 전역으로 확대되었다.¹⁸ 특히 세대주 반장은 인민반 안에서 힘이 있는 직장에 다니는 세대주에게 맡기는 경우가 많다고 알려져 있다.

“인민반에서 세대주 반장은 반원들이 어려운 과제가 떨어졌을 때 각 세대주를 모아요, 그리고 ‘세대주들이 조금씩 분담하자’ 이런 식으로 처리하기 때문에 세대주 반장이 힘이 있어야 동원하기 쉬워줘요. 세대주 반장이 힘이 없는 직장에 다니는 경우에는 큰 공사 같은 어려운 과제를 해결해야 할 때 반원들의 부담이 커져서 힘들어지죠.”¹⁹

위생반장은 주로 젊은 사람이 맡으며, 인민반의 환경과 위생관리자이다. 인민반의 모든 거리, 마을의 청결과 각 세대의 위생관리를 책임지고 집행한다. 선동원은 인민반의 당원들로 구성된 당분조의 조장이며, 주민들의 사상교양을 담당한다. 그 이외에도 담당지도원이라는 명칭으로 국가보위성이나 인민보안성에서 배치한 보위원과 보안원이 비밀정보원이며, 인민반마다 소속 세대에 포함되어 있다.²⁰ 이들은 인민반 내의 외부인에 대한 조사, 특히 불순분자들의 침입 여부와 이들이 주민들과 만나는지에 대한 동태를 조사하고, 인민반장을 통해서 각 세대를 파악하며, 직접 필요한 정보를 수집하기도 한다.

한편 인민반의 주민들 중에서 직장이 없는 당원들이 있으면, 이들은 별도로 당세포를 만들어 당조직 생활을 해야 한다. 인민반에서 당원들의 숫자는 많지 않은데, 연로보장 대상자인 당원이나 드물게 당에 입당한 가두여성들이 당세포를 구성한다.²¹ 그 외에 노인들도 노인분조를 만들어 인민반 내에서 조직생활을 의무적으로 해야 하며, 인민반의 가두여성들은 조선사회주의여성동맹에 속해서 별도로 활동을 한다.

¹⁸ 통일교육원, 『북한 사람들이 들려주는 북한이야기』 (서울: 통일교육원, 2012), p. 7.

¹⁹ 북한이탈주민 S 인터뷰(2019.11.29., 서울).

²⁰ 이규창 외, 『북한인권백서 2020』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 138~139.

²¹ 김석향, 『북한 주민의 일상생활』, pp. 262~263.

Ⅲ. 북한 인민반 조직의 역할 및 기능

1. 공동체적 구성과 유대감의 형성

북한에서는 모든 주민들이 인민반 조직에 의무적으로 가입됨으로써 집단주의 가치가 철저하게 구현되고 있다. 일반적으로 북한 주민들은 직장과 주거지의 거리가 <도보 30분> 이내라는 원칙에 따라 직장 가까이에 주택을 배정하여 통근 시간의 효율성을 높이려고 한다. 또 주택공급 부족의 해소를 위해 하모니카 주택²²이나 고층살림집 등과 같은 공동주택의 거주는 주민들을 공동체 생활을 유지하는 데 큰 역할을 한다. 이와 같이 공동주택이라는 구조에서 인민반은 마을 단위로 주민들을 하나로 묶는 공동체적 생활양식으로 운영하고 있으며, 직장과 주거지 근접과 생활의 인적·물적 기반을 갖추고 있다.²³ 이렇게 밀집된 북한의 공동주택은 공동수도나 공동화장실을 사용하는 경우가 대부분이다 보니 자연스럽게 이웃집의 사정을 서로 알게 된다.

“인민반에 살다보면 이웃집 생활형편을 자연스럽게 알게 돼요. 여러 가구가 쪼르륵 붙어 있는데, 이웃집 사정을 알고 싶어도 누구 집에서 부부싸움을 왜 했는지, 누구 집에서 무슨 일을 해서 벌어들여 먹고 사는지, 누구 집에 손가락이 몇 개인지를 다 알아요, 누구집의 삼살개가 왜 죽었는지 까지 알게 되요.”²⁴

이러한 공동주택의 구조 속에서 인민반의 반원들 간에는 친밀감과 유대감이 형성되며, 거동이나 동태를 파악할 수도 있어 서로 경계하는 이중적인 관계라는 특성을 가지고 있다. 결국 공동주택이라는 집단 주거지는 주민들에게 생활적 편리와 노동력 동원의 제고를 위한 것도 있고, 인민반 조직편성에도 적용함으로써 주민들의 일상생활 공간에서 공동체주의를 실현하고, 제도적으로 국가공권력의 개입을 위한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 인민반은 공동체적 구조에서 사생활 등을 포함한

²² 단층의 집들이 일자로 여러 가구가 붙어 있어 하모니카와 비슷해 보이는 연립주택이며, 북한 주민들은 토끼집, 줄사택이라고 부른다. 북한이탈주민 H 인터뷰(2020.1.14., 서울).

²³ 최완규 편, 『북한 도시의 위기와 변화: 1990년대 청진, 신의주, 혜산』(서울: 한울아카데미, 2006), pp. 283~285.

²⁴ 북한이탈주민 H 인터뷰(2020.1.14., 서울).

모든 것을 알 수 있도록 개방되어 있어 희로애락을 공유하고 연대하는 상부상조의 공동체 의식을 높이기도 한다. 특히 인민반장과 주민들 간에 관계를 잘 맺으면서 인민반장의 리더십에 따라 인민반의 분위기가 좋아지거나 불편해지기도 하여 인민반의 유대감에 큰 영향을 줄 수 있다.

“인민반장과 반원들과 사이가 좋은 경우, 가족같이 잘 지내기도 합니다. 누구 집에 좋은 일이 있으면 인민반장이 각 세대를 돌아다니며 쌀과 돈을 모으기도 하고, 음식을 하나씩 들고 나와서 동네잔치를 해요. … 누구 집에 초상이 나면 주민들이 부조금을 조금씩 내기도 하고, 맞벌이 부부가 늦게 퇴근하게 되면 반원들이 그 집의 아이를 돌봐주기도 합니다.”²⁵

북한의 인민반이 서로 협력하고 연대하는 전통적인 공동체적 관계가 여전히 유지되고 있다는 것은 특별히 눈여겨 볼만하다.²⁶ 한편 북한의 인민반은 국가 내에서 관료제적 조직체계가 주민들의 일상생활에 침투해서 위로부터의 관리를 하는 공식적인 관계망을 형성하고 있다. 특히 북한 주민들은 인민반이라는 공동체적 삶에 익숙되면서 자발적으로 조직에 순응하게 되며, 능력보다 안면관계에 힘쓰고, 서로의 관계를 중요시하며 의존하게 된다.²⁷ 또한 북한에서는 거주이전의 자유가 제한되어 있기 때문에, 한 곳에서만 평생 거주하는 생활방식은 주변 이웃들 간의 관계를 매우 중요시할 수밖에 없다. 일반적으로 인간들은 열악한 생활조건과 환경의 긴장 속에서 협력관계를 강화시키며, 상호의존성을 높인다. 북한의 주민들도 경제적 상황이 좋지 않은 여건 속에서 서로의 도움을 필요로 하고, 인간관계를 매우 중요시할 수밖에 없으며, 주변이웃 간의 상호협력이 필수적인 구조이다. 따라서 북한의 인민반은 간부, 당원, 남녀노소 등 상관없이 모든 주민들을 망라하는 포괄적인 기초조직이기 때문에, 모든 구성원들은 필요에 의해 조직화된 관계의 형성과 의존을 통해서 협력을 유지할 수밖에 없다. 이처럼 북한에서 대부분의 주민들은 인민반의 조직생활을 매우 중요시 여기게 되고, 그 속에서 상호 간의 관계를 규정하며 유대감을 형성하는 특성을 보인다.

²⁵ 북한이탈주민 K1 인터뷰(2019.12.11., 서울).

²⁶ 홍범식, “평양 대동강구역 청류3동 53 인민반을 찾아서: “우리야 한 식솔이나 같은 걸요,” 『민족21』 통권 44호 (2004), p. 99.

²⁷ 박경숙, 『북한사회와 굴절된 근대: 인구, 국가, 주민의 삶』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2013), pp. 156-157.

2. 사회적 과제의 수행과 사회동원

북한의 인민반은 당과 국가기관에서 하달되는 다양한 과제를 수행해야 하는데, 북한 당국은 사회주의 경제건설의 이바지를 위해 자발성과 헌신을 강조한다. 먼저 북한 전역의 인민반은 <유휴자재 모우기> 과제를 수행해야 한다. 유휴자재는 이용 가능하지만 사용하지 않는 자재를 의미하며, 집집마다 사용하지 않는 파철, 파동, 파우리, 파지, 폐비닐, 헌옷, 빈병 등을 할당량에 맞게 수집하여 수매상점(수매분점)에 가져다 내야 한다.²⁸ 각 동사무소는 인민반별로 수매실적을 그래프로 표시해서 경쟁을 부추기도 한다. 북한 당국은 인민반에서 수집한 유휴자재 등을 활용하여 생산운동을 장려하고 있으며, 모든 인민반마다 직업이 없는 가두여성과 노인들이 조직된 가내작업반에서는 유휴자재를 활용해 간단한 인민소비품을 만들어 상점에 판매할 수 있다. 또한 인민반이 수행하는 중요한 과제가 <외화벌이 사업>이 있다. 개가죽, 토끼가죽, 누에고치, 송홧가루 수집, 송이버섯·곰취·고사리 등의 산나물과 약초 채취, 오징어·꽃게·해삼 등 해산물 공출을 통해 해외에 수출할 수 있는 것이라면 모두 포함이 된다.

또 인민반이 맡고 있는 중요한 역할은 <동네와 거리 꾸리기> 과제가 있다. 동네와 거리를 항상 알뜰하게 꾸리고 깨끗하게 유지해야 한다. 물론 모든 인민반에서 ‘꾸리기’를 위한 모든 비용은 자체적으로 해결하기 때문에, 각 세대별로 필요한 비용을 인민반장이 배정해 준다. <동네와 거리 꾸리기>는 김일성, 김정일의 동상 청소, 거리청소와 보수, 놀이터 청소, 공원 청소, 살림집 청소와 보수, 잡초 뽑기, 배수로 청소와 보수 등이 있다.²⁹ 이 과제는 매해 겨울이 끝난 3월 말부터 시작되어 봄과 가을에 주로 집중되는데, 담당청소구역을 정해서 진행된다. 이 시기에는 매일 인민반장이 집집마다 호출하며, 출근 전 또는 일요일에 동네 주민이라면 참석해야 한다.

“인민반장이 새벽에 집집마다 문을 두드려 깨웁니다. 거리청소를 나가면, 빗자루를 대충 쓸고 닦고 하는 것이 아니라 밥알이 떨어져도 먹을 수 있을 정도로 깨끗한 걸레와 비누, 물로 자기가 사는 집의 방처럼 아주 깨끗하게 닦고 검열도 받아야 됩니다.”³⁰

²⁸ 강지연, “우리 인민반: 눈물로 쓴 탈북민 수기,” 『북한』, 통권 516호 (2014), pp. 162~163.

²⁹ 김연지, “봄을 맞는 북한 주민들의 삶,” 『북한』, 통권 544호 (2017), p. 110.

³⁰ 북한이탈주민 H 인터뷰(2020.1.14., 서울).

인민반에서 맡고 있는 주된 사회적 과제는 물자지원과 사회동원이 있다. 인민반은 군대물자지원, 농촌 물자지원, 건설현장 물자지원 등을 해야 하며, 지원대상과 시기별로 해당 과제가 내려온다. 그다음 인민반에서 세대별로 물자지원 대상과 지원물자 내역들을 할당하고 의무적으로 징발한다. 만약 세대별로 할당된 지원 물자를 내지 않을 때에는 인민반장이 해당 집을 방문하여 납부를 독촉하는 경우도 있으며, 아니면 현금으로 대신 내야 한다.

북한에서는 군대지원물자를 원호물자라고도 하며, 국가를 보위하는 군인들을 도와주며 보살피기 위해 지원하는 물품을 의미하는데, 내복, 비누, 수건, 치약, 칫솔, 바늘, 손거울, 실, 영양제, 보약, 떡, 도시락, 돼지 등 모두 36가지에 달하며, 5가지 이상을 꼭 지원해야 한다. 지원 시기는 김일성 생일, 김정일 생일, 인민군 창건일에 각 인민반별로 물자를 징발하여 군부대를 방문하게 된다. 건설현장의 물자지원은 주변 공사현장에서 작업을 하고 있는 돌격대원들에게 인민반에서는 안전모, 시멘트, 삽, 장갑, 철강재, 목도채(나무 몽둥이), 모래, 목재, 곡괭이, 자갈, 페인트 등 물자지원이나 식량, 된장, 김치 등의 부식지원을 한다.³¹

인민반의 농촌지원 물자는 협동농장에서 농업생산과 관련된 물자들이며, 분토, 낫, 호미, 트랙터부속품, 장갑 등이 있고, 특히 비료가 부족한 북한에서는 비료 대용으로 분토(인분과 가축의 배설물, 연탄재, 흙, 짚, 풀 등을 섞어서 만든 거름)를 겨울에 인민반별로 수거해서 봄철에 농촌으로 보내는데, 1~2월에 퇴비전투라는 구호를 사용할 정도로 중요하다. 추운 겨울에 각 세대마다 30~40kg의 분토를 만들어야 한다. 그렇다 보니 주민들은 인민반의 과제 중에서 분토를 만드는 것이 가장 힘들다고 언급했다.

“인민반 과제 중에서 제일 골 아픈 게 분토를 내는 겁니다. 흙이나 연탄재, 짚을 인분에 섞어서 연탄불에 철판을 올려놓고 거기에 구워요. 그러면 건조가 되고 분토를 착착 모아서 할당된 무게를 맞추고 인민반장에게 갖다 냅니다. 한 겨울 농촌에 보낼 분토를 만드는 것을 지금 생각해도 끔찍해요. 추워서 문도 못 여는데 집집마다 분토 굽는 냄새가 배어서 너무 힘들었어요.”³²

³¹ 김승철·박선영, “평양시 인민반 운영실태와 주민생활,” 『북한』, 통권 412호 (2006), p. 190.

³² 북한이탈주민 J 인터뷰(2020.1.16., 서울).

인민반의 대부분 사회동원은 농촌지원전투, 건설현장 동원 등이 있다. 직장인들은 출근해야 하고, 학생들은 등교로 인해, 대부분 사회동원은 직장을 가지 않는 가두여성들과 연로보장 노인들이 할 수밖에 없다. 직장인들은 주로 새벽에 1~2시간 마을과 거리 청소에 동원되는데, 이는 <아침식전동원>이라고 불린다. 농촌지원전투는 모내기, 김매기, 추수기 때 주로 동원된다. 인민반과 가까운 인근지역 건설현장 동원은 건설작업을 하고 있는 돌격대를 지원하며, 돌, 자갈 등의 공사자재를 현장에 주로 운반한다. 인민반장은 동원에 불참하는 세대에게 세외부담³³을 부과해야 한다.

3. 주민들의 광범위한 통제와 관리

북한 당국은 인민반을 통해 조직적이며 광범위한 주민들에 대한 통제가 이루어져 왔다. 인민반은 각 지역의 인민위원회의 통제 하에 주민들의 생활에 대한 지도, 사상동향의 파악, 외부방문자 감시와 여러 검열이 이뤄진다. 특히 인민반장은 해당 지역의 주민들을 모두 관리해야 하며 어린아이를 비롯해서 노인까지 모두 일상 생활을 지도하고 통제한다. 그래서 인민반장들이 북한의 내부를 지킨다는 말이 나올 정도이다. 인민반장은 각 세대를 수시 또는 불시에 방문하여(목욕이나 이발) 위생검열, 김일성, 김정일의 초상화 관리, 김일성 가계 관련 도서검열, 불온서적에 대한 출판물 검열, 겨울에는 전기와 연탄가스 검열을 주로 한다.³⁴ 이것은 불법적 가택수색에 해당된다. 또한 인민반회의를 통해 각 가정의 비위사실을 공개하여 비판하도록 되어 있고 사상동향이나 세대주의 도박과 술주정, 양육문제, 부부싸움 등의 가정의 내밀한 사적문제, 직장인의 무단결근, 학생들의 무단결석 등 주민들의 동태파악 등도 인민반장의 관리와 통제영역에 해당된다. 인민반장은 매일 아침과 저녁에 동네 각 가정을 돌며, 인민반 안에서 발생하는 모든 동향을 동사무소와 담당보안원, 보위원에게 수시로 보고하고 문서에 기록을 남기도록 되어 있다.³⁵ 이런 점에서 인민반장은 마을의 모든 세대를 관리 및 통제하는 중요한 역할을 한다.

³³ 세외부담이란 북한에서 사회동원이나 건설현장 지원에 필요한 원자재나 물품을 인민반에 각 세대 별로 할당하는데, 현금을 대신 납부하는 형태로, 세대부담(세부담)이라고도 한다.

³⁴ 김연지, “인민반은 북한 주민들의 감시조직,” 『북한』, 통권 546호 (2017), p. 113.

³⁵ 북한이탈주민 K2 인터뷰(2019.12.13., 서울).

또한 북한에서는 이동 및 거주 자유 관련하여 사회주의헌법 제75조 “국민은 거주, 여행의 자유를 가진다”라고 규정되어 있지만, 북한 당국의 주민이동 제한 정책은 지속해 왔다. 북한 주민들의 사생활을 통제하는 대표적인 여행증은 치안을 목적으로 하고 있으며, 발급과정은 매우 까다롭다. 여행증은 인적사항, 여행기간, 여행목적 등을 기재하는 문서이며, 본인이 살고 있는 지역 안에서만 이동할 때는 보안서를 통해 발급받지만, 지역 밖으로 나갈 때는 인민위원회에서 여행증명서를 발급받는다. 북한 주민들은 사적인 여행은 할 수 없으며, 명확한 이유가 있어야 한다. 여행증에 그려지는 줄의 색깔은 지역에 따라 모두 다르며, 북한 당국이 자주 색깔을 변경하여 위조를 방지하는 것으로 알려져 있다. 한편 평양과 국경연선지역, 개성 등 특수구역은 여행증명서를 발급받는 것이 훨씬 더 까다롭다. 여행증을 발급받은 여행자는 목적지에 도착하면 숙박하는 집주인과 함께 그 지역의 인민반장으로부터 확인서를 발급받은 후, 숙박등록부에도 등록을 해야 한다. 만약 여행증이 없는 여행자가 적발되면 ‘비법여행자’로 인민반장이 담당보안원에게 신고해야 한다.³⁶ 또한 여행자가 방문지역의 인민반에 숙박등록을 하지 않고 숙박하다가 적발되면 해당자와 집주인도 연대책임을 물어 함께 처벌을 받아야 한다.

인민반의 가구별 검열 중에서도 가장 중요한 것이 숙박검열이다. 숙박검열은 식구가 모두 집에 있는지, 숙박등록자 이외의 숙박자가 있는지 찾아내고, 불순분자를 색출하는 것이 목적이기 때문에 사전에 통보 없이 이뤄진다. 인민반장과 담당 보안원은 보안서의 지침에 따라 야밤이나 새벽에 숙박검열을 함께 진행한다. 그 이유는 인민반장은 동네 주민들의 얼굴을 모두 알기 때문에 보안원에게 확인시켜 주기 때문이다. 특히 사건이 발생하거나 비상경계령이 내리면 불시에 진행되는 경우도 있으며, 살인사건이 발생했거나 유력인사가 탈북한 경우에는 전국 동시에 숙박검열이 이뤄지기도 한다. 한밤중에 불쑥 밖에서 “숙박검열 나왔소”라고 소리 치면 동시에 문을 열고 들어와서는 가정의 식구들을 숫자가 맞는지 확인한다. 그리고 베란다, 이불장, 장롱, 다락, 이불속까지 무차별적으로 뒤진다.³⁷ 이런 과정에서 가장 곤혹스러운 것은 주민들이다. 각 가정의 사적 공간이 그대로 드러나게 되고, 공권력이 사적영역까지 개입되어 그들의 사생활을 보호받을 수가 없다는 어려움이 있다.

³⁶ 이규창 외, 『북한인권백서 2020』, p. 106.

³⁷ 북한이탈주민 K2 인터뷰(2019.12.13., 서울).

IV. 김정은 시대 인민반 조직의 특성

1. 인민반장의 권한 강화

먼저 김정은 체제가 출범하면서 기존의 40세대였던 인민반의 규모를 20~25세대로 재편성을 하였으며, 이는 인민반장이 관리해야 하는 세대수를 축소하여 효율적인 밀착 관리를 강화하기 위한 것으로 보인다. 또 김정은 체제 이전에는 형식적이지만 인민반장을 인민반의 주민들이 선출했다면, 현재는 동사무소에서 지명형식도 병행하는 것으로 알려져 있다.³⁸ 또한 이전 시기에 인민반장이 다른 생업도 같이 하면서 인민반장도 병행했던 것이 가능했다면, 김정은 정권이 되면서 장마당에서의 장사나 다른 생업으로 인해 인민반 사업을 대충했던 인민반장들은 대거 교체 되었으며, 인민반 사업에만 집중하기 위해 경제적으로 형편이 괜찮은 주민들 중에서 인민반장을 선출한다. 최근 북한 당국은 성분이 좋지 않거나 탈북 가족이 있는 주민들도 인민반장으로 임명하고 있다.

“김정은 정권이 들어서면서 인민반장들이 많이 교체되었죠. 이전에는 당성이 높고, 좋은 집안의 가두여성을 시켰는데, 최근에는 집안형편을 걱정하지 않고, 인민반 사업에 몰두할 수 있는 여성들을 인민반장으로 뽑아요. 탈북가족으로 분류된 주민들 중에서도 인민반장으로 선출되기도 했어요. 탈북자 가족은 탈출할 수가 있어 계속 감시해야 하지만 보위원이나 보안원들이 인민반장 집에 수시로 방문하기 때문에 일부러 인민반장을 시킵니다.”³⁹

이는 성분에 하자가 있는 사람은 인민반장을 맡게 되면 이를 만회하기 위해 더욱 열심히 일을 하게 되고, 비슷한 처지에 있는 주민들의 상황을 잘 알기 때문에 주민 감시에 훨씬 유용하다는 판단을 할 수 있다. 또한 북한 당국은 인민반의 사업을 활성화하기 위해 인민반장의 권위를 세우고 그들의 의욕을 높이고자 여러 대책을 모색하고 있다. 먼저 인민반장들의 월급을 인상하고 연로보장 등의 처우개선을 통해 인민반의 사업에 집중할 수 있도록 하였다.

³⁸ 김준호, “(북·중 접경을 가다)하루 24시간도 모자라는 김정은 정권의 인민반장,” 『북한』, 통권 577호 (2020), p. 99.

³⁹ 북한이탈주민 Y 인터뷰(2020.1.8., 서울).

“김정은 정권에 들어오니까 인민반장들이 식량배급량도 800g로 늘어났고, 월급도 4,000원으로 노동자의 월급과 비슷하게 되고, 연료보장도 인정해 주고 있어요. 최근에는 인민반장이 되면 혜택들이 생겼어요. 각종 검열이나 물자지원과 세대부담에서도 인민반장은 제외되는 경우가 많아요. 그래서 인민반장 선출 때 자리를 두고 싸움이 일어나서 보안원이 나오기도 합니다.”⁴⁰

또한 김정은 체제에 들어와 주민통제를 강화하기 위해 동태가 수상하거나 비사행위로 적발된 주민들을 신고한 인민반장들에 대해서는 공식적으로 격려금을 지원하는 제도를 새로 도입하였다.⁴¹ 이는 인민반장들에게 경제적 인센티브를 제공하여 실질적인 이득이 돌아가도록 함으로써 인민반장의 사기를 높이고자 하였다. 또한 인민반장이 장사를 하거나 불법을 저지르더라도 당국이 봐주기도 한다.

“인민반장들이 비법행위나 비사행위가 적발되어도 눈을 감아주는 경우가 많아요. 국경지역의 인민반장에게는 타 지역의 친척이 있으면 여행증을 쉽게 발급해 줘요. 또 인민반장들도 장사를 하다가 걸리게 되더라도 많이 봐줍니다.”⁴²

이는 김정은 체제에 들어오면서 국가적 차원의 노동력 동원이 계속 증가하고, 모든 사회적 과제가 인민반 조직으로 하달하게 되면서 이전 김정일 정권보다 인민반장의 권한과 역할이 더 강화되고 있다.

“최근에 들어와 인민반에서 늘어나고 있는 여러 동원을 위해서 인민반장의 권위를 높여줬어요. 인민반장들이 가히 보안원 간부들과 비슷한 대접을 받을 정도니까요. 예전에는 인민반 반장이라고 해봐야 주민들과 크게 다르지 않는데, 요즘엔 보안원 간부급처럼 대우를 해주는 분위기이어서 인민반장 자리는 경쟁이 치열해져서 주민들은 엄두도 못내는 자리가 되었어요.”⁴³

⁴⁰ 북한이탈주민 H 인터뷰(2020.1.14., 서울).

⁴¹ “북, 탈북 신고자에 포상금 제시,” 『자유아시아방송』, 2016.10.21. <https://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-ms-10212016102233.html> (검색일: 2020.8.30.).

⁴² 북한이탈주민 K1 인터뷰(2019.12.11., 서울).

⁴³ 북한이탈주민 K2 인터뷰(2019.12.13., 서울).

1990년대 이후에는 배급제가 중단되면서 인민반 대부분의 주민들이 월급으로 생활하기가 어려워졌고, 장마당의 장사나 각자 먹고 살기 위해 분주해지면서 북한 전역의 인민반 사업이 침체되었다. 이에 따라 김정은 체제 이후 인민반장에 대한 여러 가지 인센티브의 제공을 통해 사기와 의욕을 높임으로써 인민반 사업이 조금씩 살아나기 시작하였다. 이를 통해 다소 해이해졌던 인민반의 조직의 재편성과 기강의 확립을 통해 인민반장의 노력동원과 주민통제를 순조롭게 수행할 수 있도록 권한을 강화하고 있다.

2. 주민들의 생활통제와 검열의 강화

김정은 체제 이후 인민반에서는 주민들의 생활통제와 검열을 지속적으로 강화하고 있다. 이를 위해 흐트러졌던 인민반의 조직의 기강을 확립하고 생활통제를 강화하기 위해 몇 가지 방안을 도입하였다. 먼저 북한 당국은 인민반의 주민통제를 위해 경비초소를 설치하고 경비원의 상시 근무제를 도입하고 있다. 이전에도 규모가 큰 인민반에 경비초소를 설치했지만, 김정은 체제가 출범하면서 북한 전 지역의 인민반에 설치되었다.

“제가 살았던 동네에는 4개의 인민반이 있었고, 1개의 인민반 가구가 40세대 정도 돼요. 40세대가 4개의 인민반이면 160세대가 사는 동이었는데, 원래 들어오는 출입구는 경비초소가 없었거든요. 김정은이 정권이 딱 들어서니까 4개 인민반에 4개 경비초소를 만들었어요. 경비초소에는 경비원이 상주해서 동네에 드나드는 주민들의 행동, 외부 방문자가 오면 누구 집에 온 손님인지를 심문하고 감시를 해요.”⁴⁴

인민반 경비초소의 경비원은 외부인의 출입통제와 방문자의 신원을 체크하여 방문자의 명단을 인민반장에게 알리도록 되어 있다. 김정은 체제 이후 인민반 경비초소에는 경비원은 2~3명으로 인원을 증강시키고, 밤낮으로 근무하는 24시간 근무체제로 변화하고 있으며, 직장인들이 출퇴근시간을 준수하는지, 외부 방문자가 출입하면 단속하여 공민증의 검열과 심문을 한다.⁴⁵ 최근 북한 당국은 인민반의 경비초소의 경비강화를 통해 도둑, 범죄자, 불순분자에 대해서 통제의 수위를 높이고 있다. 그러나 각 인민반에서는 경비초소의 경비비용을 두고 인민

⁴⁴ 북한이탈주민 M 인터뷰 (2019.12.19., 서울).

⁴⁵ 북한이탈주민 Y 인터뷰 (2020.1.8., 서울).

반장과 주민들 사이에 많은 갈등을 겪기도 하는 것으로 알려져 있다.⁴⁶

김정은 체제가 출범하는 2012년부터 인민반에 매일 점검을 새롭게 도입하고 주민통제를 강화하고 있다. 인민반의 매일 점검은 인민반장들이 각 세대를 돌아다니면서 세대원들의 인원을 수시로 점검하고, 집에 없는 주민들에 대해서는 정확한 사유를 기록하여 곧바로 동사무소에 보고하는 것이다. 이에 앞서 북한 당국은 “인민반 매일 점검체계는 더욱 악랄해지는 적들의 책동과 내부 불순분자들의 파괴 행위로부터 우리 인민들을 믿음직하게 보위하기 위한 조치”라고 언급했다.⁴⁷ 북한 당국은 인민반장에게 주민동향을 매일 점검하라고 지시하면서 주민들의 사상적 이완과 동요의 차단과 이탈자의 색출을 통해 주민통제를 한층 더 강화하고 있다.

또한 김정은 체제에 들어와 국경지역의 인민반에서는 탈북자를 최대한 차단하기 위해 비상 연락체계를 도입하고 있다. 비상 연락체계는 주변 마을의 인민반장들 간에 수시로 연락하여 수상한 행동과 이상한 동향이 있는 가구들을 파악하며, 감시정보를 공유하여 보다 신속하게 보위성에 보고하는 그물망 체계라고 할 수 있다.⁴⁸ 이처럼 보위성은 인민반 안에서 탈북 가능성이 있다고 여겨지는 주민과 수상한 낌새가 있는 세대가 있다면, 그 마을의 인민반장뿐 아니라 주변 마을의 인민반장까지 동원해서 동태를 파악하여 보위성에 보고해야 한다. 해당 인민반장이 이들에게 자연스럽게 경계심이 없도록 접근하여 탈북 가능성이 포착되면, 보위 부원들이 해당 가구를 수색해서 문제가 있으면 즉시 체포하는 체계이다. 이런 감시를 보다 더 용이하기 위해서 인민반장 간의 비상연락망을 구축한 것이다. 또한 주민들에 대한 감시는 김정은 체제 이후 더 강화된 것으로 나타나고 있으며, 탈북자나 남한에 친척이 있는 세대에 대해서 감시뿐만 아니라 도청도 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다.

⁴⁶ “북 주민들, 경비비용으로 갈등,” 『자유아시아방송』, 2015.5.1. <https://www.rfa.org/korean/in_focus/securityguard-05012015101709.html?searchterm:utf8:ustring=%20EC%9D%B8%EB%AF%BC%EB%B0%98%20EA%B2%BD%EB%B9%84> (검색일: 2020.8.20.).

⁴⁷ “北, “인민반에 주민 동향 매일 점검하라,” 『노컷뉴스』, 2012.9.13. <<https://www.nocutnews.co.kr/news/966721>> (검색일: 2020.8.20.).

⁴⁸ “북한, 탈북 차단 위해 인민반장 ‘비상연락체계’ 구축,” 『데일리 NK』, 2014.2.21. <<https://www.dailynk.com/%EB%B6%81%ED%95%9C-%ED%83%88%EB%B6%81-%EC%B0%A8%EB%8B%A8-%EC%9C%84%ED%95%B4-%EC%9D%B8%EB%AF%BC%EB%B0%98%EC%9E%A5-%EB%B9%84%EC%83%81/>> (검색일: 2020.8.20.).

“아버지가 중국에 잠깐 다녀온 적이 있었는데, 그 뒤로 인민반장이 아버지가 중국을 왔다 갔다 하는지 계속 감시와 미행을 했어요. 남한에 친척이 있으면 그 세대는 꼬리가 붙어서 계속 동향을 주시했어요. 인민반장이 집에 노크를 해서 사람 수를 수시로 확인했어요.”⁴⁹

한편 김정은 체제 이후 인민반을 통한 주민들의 생활통제는 더 철저하고 집요해지고 있다. 특히 주민들의 비사행위에 대한 통제를 강화하기 위해서 인민반 회의도 일주일에 한 번 개최되었던 것이 거의 매일 열리고 있으며, 인민반장은 주민들에 대한 소비지출(경제수준)의 상시적 검열을 지속적으로 강화하고 있다. 이는 장마당이 활성화되면서 나타난 현상으로, 국영기업이나 공장, 협동농장, 기업소 등 자신이 소속된 직장에 출근하지 않고 대부분의 주민들이 장마당에서 물건을 파는 비공식경제의 비중이 점점 증가된 상황에서 인민반장이 주민들의 소비지출의 감시에 집중하고 있는 이유이다.

“인민반장은 매일 관할 구역을 돌면서 누구집의 아내가 장마당에서 파는 것이 무엇이고, 얼마나 남기는지, 누구집 밥상에 어떤 반찬들이 올라가는지, 누구집이 옷을 어떻게 입고 다니는지 등 형편을 살피는 활동을 합니다. 특히 누구집이 벌이에 비해 돈을 많이 쓰는 경우에는 감시대상이 되면서, 인민반장은 주민들의 경제수준을 살피고 위에 보고를 합니다.”⁵⁰

김정은 체제에 들어와 북한의 전력사정이 한층 더 심각하다 보니 인민반장의 전기검열 단속도 더 강화되고 있다. 인민반장이 각 세대마다 갑자기 들이닥쳐 금지한 전기용품을 발견하면 바로 압수하며, 벌금부과와 더불어 주변 이웃집까지 전기를 차단시키는 연대 책임을 지우는 등 강도 높게 실시되고 있다. 그렇다보니 인민반장이 전기검열을 불시에 단속하는 것에 대해 주민들의 불만이 늘어나고 있다.

“인민반장이 수시로 전기용품 검사를 하고 있어 사람들의 마음을 졸여요. 겨울에는 사람들이 너무 추워서 비법으로 금지한 전기용품들을 집에서 많이 써요. 그런데 인민반장과 전기검열원들이 집 문을 두드리면 바로 열어 줘야 해요. 빨리 열지 않으면

⁴⁹ 북한이탈주민 Y 인터뷰(2020.1.8., 서울).

⁵⁰ 북한이탈주민 H 인터뷰(2020.1.14., 서울).

전기검열이 더 까다로워져요. 겨울에 몰래 전기용품을 많이 썼지만, 언제 들이닥칠지 몰라서 항상 조마조마 했어요.”⁵¹

또 최근 전력난을 겪고 있는 북한 당국은 각 인민반에 중국산 전력 적산계기(전기계량기)를 새로 설치해 전력소비를 제한하고 있으며, 인민반에 한정된 전력 사용량을 초과하면 종합전기선을 끊어 전력공급을 차단하고 있는 것으로 알려졌다. 또 인민반에 배당된 전력소비량을 초과하면 무조건 송·배전소에서 한 달간 전기 공급을 중단하고 있다.⁵² 그렇다보니 인민반장은 전기사용에 대한 검열을 더 강화하고 있으며, 인민반의 각 세대를 돌아다니며, 전기를 덜 먹는 조명등으로 바꾸라고 하거나 집집마다 불필요한 전기를 끄라고 지시하는 등 전기검열에 집중하고 있다. 김정은 체제에 들어서 거의 매일 인민반의 검열이 진행되고 있으며, 간부도 예외 일 수가 없을 정도로 철저히 이루어지고 있다.⁵³ 특히 남한방송, 남한 녹화물 등 황색바람을 차단하기 위해 인민반에서는 보위원들을 비롯한 검열그루빠가 불시에 집으로 들이닥치며, 만약 검열원이 문을 두드리고 바로 열지 않으면 의심을 하게 되고, 그런 집들에 대해서 더욱 엄격하게 검열을 하고 있다.

3. 각종 과제와 사회동원의 확대

김정은 체제에 들어와 모든 사회적 과제와 각종 동원이 공장과 기업소 중심에서 인민반 중심으로 재편성하여 운영되고 있다. 이는 평양전선공장을 비롯해 2014년부터 일부 단위들에서 생산책임제를 시범적으로 운영해왔던 것을 최근에는 모든 기업소와 공장에서 의무적으로 시행하고 있는 것과 관련이 있다. 생산책임제는 국가계획경제가 아닌 각 공장과 기업소에서 생산할 상품과 생산량을 결정할 수 있으며, 생산품 수익의 30%를 국가에 헌납하고, 나머지는 각 공장이나 기업소가 독자적으로 경영하는 것을 의미한다. 이 제도는 중국에서 공장의 모든 재산을 주식으로 발행하여 소속 종업원들에게 똑같이 배분하는 방식으로 생산책임제를 도입했지만, 북한은 공장과 기업소의 모든 재산을 국가 소유 형태로, 생산물과 생산량만 자체로 배정하도록 조치하였다. 김정은 체제 이후 생산책임제의 도입으로

⁵¹ 북한이탈주민 J 인터뷰(2020.1.16., 서울).

⁵² “北, 전력난에 중국산 계량기 설치해 전력소비 제한.” 『세계일보』, 2016.6.29. <<http://www.segye.com/newsView/20160629000700>> (검색일: 2020.8.20.).

⁵³ 북한이탈주민 Y 인터뷰(2020.1.8., 서울).

공장과 기업소를 통한 사회적 동원과 세외부담을 부과하는 것이 힘들게 되면서 인민반이 모두 부담하고 있는 것으로 알려졌다.⁵⁴ 이렇다 보니 공장, 기업소의 간부보다 훨씬 더 인민반장이 힘 있는 직책으로 여긴다.

“김정은 정권이 되면서 여러 동원이 인민반에 전부 다 할당되었어요. 그래서 인민반장이 모두 지시하고 작업량까지 직접 할당해 줬어요. 인민반으로 모든 노력동원과 경제과제가 몰리면서 인민반장의 권세가 높아졌어요. 인민반장은 세외부담을 내지 않아도 돼요. 이것을 합치면 어지간한 돈벌이보다 나아요.”⁵⁵

김정은 체제 이후 계속되는 대북제재의 여파와 경제난으로, 자력갱생의 원칙이 강조되면서 인민반의 사회적 과제수행과 각종 노력동원이 그 수를 헤아릴 수 없을 정도로 계속 확대되고 있다. 최근 인민반의 동원은 탄광, 발전소, 철길, 도로, 살림집 등 다양한 전국 대규모 건설장의 전역에 걸쳐 투입되고 있으며, 세외부담의 비용도 나날이 늘어나고 있어 주민들에게 큰 경제적 부담으로 작용하고 있다.

“인민반의 주민들은 찍하면 동원되는 처사에 몸살을 앓고 있어요. 국가가 살림집, 발전소, 도로, 탄광 등 대형 건설 사업을 많이 벌여놓아서 주민들이 매일 온갖 동원으로 겪는 고통은 말을 할 수가 없어요. 만약에 동원에 빠지면 인민반회의에서 캐물어 못나간 주민들은 세외부담을 무조건 내야 해요.”⁵⁶

최근에 경제적으로 잘사는 사람들은 일정한 금액을 지불하여 인민반의 사회동원에서 제외되는 경우도 점차 늘고 있으며, 돈주나 장마당의 장사 때문에 못나가는 사람들이 삭별이꾼(일일 노동자)에게 돈을 주고 동원에 내보내는 경우도 등장한다. 이에 따라 인민반의 사회동원은 점점 ‘빈익빈 부익부’의 현상으로 나타나고 있으며, 형편이 좋은 주민들은 얼마든지 사회동원에서 빠져나갈 수 있고 돈이 없는 사람들은 사회동원에 무조건 참가할 수밖에 없으며, 돈이 있는 사람들의 몫까지 노동을 해야 하기에 점점 불만이 늘어나고 있다.

⁵⁴ “北, 사회적 과제, 동원, 인민반 중심 주민통제 강화, 기업소 생산책임제와 관련,” 『서울평양뉴스』, 2018.1.18. <<http://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=6727>> (검색일: 2020.8.20.).

⁵⁵ 북한이탈주민 L 인터뷰(2019.11.20., 서울).

⁵⁶ 북한이탈주민 M 인터뷰(2019.12.19., 서울).

“인민반의 주민들은 농촌이나 건설현장에 동원령이 떨어지면 모두 가서 집단노동을 해야 합니다. 돈이 있거나 집안이 좋은 사람들은 돈을 주고 식별일꾼을 대신 내보내고, 집에서 놓고 있고, 돈 없고 힘없는 애꿎은 사람들만 무조건 동원되니까 뒤에서 불만이 쏟아지고 있어요.”⁵⁷

심지어 현재 건설 중인 삼지연시 건설현장에 평안북도와 양강도 각 지역의 인민반장들이 먼저 모범을 보여야 한다는 이유로 차출되어 노력동원을 보내는 사례도 나오고 있다.⁵⁸ 김정은 시대에 들어와 북한 당국은 과제만 내리고 중앙의 지원 없이 모든 건설 사업에 해당 구역의 주민들에게 책임을 부과하고 무조건 관철 하라고 지시를 내리고 있다. 그렇다 보니 북한의 대부분의 인민반은 건설현장에 필요한 원자재와 비용을 모두 충당하고 있으며, 만약 불만을 표시하거나 저항할 경우, 사법기관이 나서서 장마당에서 장사를 하지 못하도록 단속하므로 가족생계를 책임지고 있는 대부분의 가두여성들은 해당 과제를 무조건 해야 한다.

“김정은 정권이 되면서 인민반 동원이 계속 늘어나고 있어요. 무조건 동원 나와라, 무조건 세대부담을 내라고 해요. 만약 거절이나 불만을 표시하면 장사를 못하게 걸고 막아요. 내가 살았던 개천시의 한 여성이 세대부담을 못 내겠다고 버티다가 보안원의 단속으로 장마당에 못나가게 됐어요.”⁵⁹

최근 북한 당국은 건설현장 뿐만 아니라 농촌지원, 군대지원에 드는 비용과 물자들을 모두 인민반 중심으로 편성하여 운영하고 있으며, 이렇다 보니 세대별 부담은 점점 더 가중되고 있다. 특히 건설현장의 공사 진행률이 지체되면서 인민반은 거기에 필요한 모든 물자들을 분담하고 있으며, 식량, 건설자재, 부식 등 품목의 수도 늘어나고 있으며, 심지어 집안 살림인 냄비, 부지깥이 등도 내라고 강요받고 있다. 인민반의 세외부담도 점점 가중되어 금전적인 부담은 도를 넘고 있으며, 만약 인민반에서 물자들을 다 채우지 못하면 주민들은 장마당에서 사서라도 내야 한다. 주민들은 과중한 세대부담에도 불이익을 받을까 할당된 물자를 납부한다. 그렇다보니 인민반장과 주민들 간의 싸움이 끊임없이 일어나고 있다.

⁵⁷ 북한이탈주민 K1 인터뷰(2019.12.11., 서울).

⁵⁸ “北, 시·군 인민위원장 모아 인민반장들 삼지연 동원보내라 지시,” 『데일리NK』, 2019.6.7. <<https://www.dailynk.com/北-시·군-인민위원장-모아-인민반장들-삼지연-동원/>> (검색일: 2020.8.20.).

⁵⁹ 북한이탈주민 K2 인터뷰(2019.12.13., 서울).

“인민반장은 상납장부를 들고 다니며, 매일 집집마다 냄비, 부지깥이, 삽, 곡괭이, 못, 용접봉, 장갑, 비누, 세면수건을 내라고 못살게 굴어요. 거기 있을 때 각 건설 현장에서 필요한 자재, 돌격대들의 식량과 모래자갈, 식량, 김치, 된장 등을 인민반에서 다 내었어요. 집에 없는 물품들도 많아서 돈으로 내던가 아니면 장마당에서 사서 내요. 이른 아침부터 인민반장이 집집마다 문을 두드리면서 ‘뭐내요’, ‘돈내요’라고 하는데 주민들하고 원수처럼 되기가 일쑤죠.”⁶⁰

이처럼 김정은 체제 이후 국가의 재정난과 경제적 자원의 부족한 면을 인민반 조직의 최대한 활용을 통해 해결하고 있다. 그렇다 보니 북한의 인민반에서 이뤄지는 수많은 사회적 과제수행과 각종 국가건설의 노동력 동원은 계속 확대될 수밖에 없다. 이처럼 북한 당국은 인민반의 과제수행과 노력동원을 주민들의 자발적인 헌신으로 선전하면서 체제결속을 도모하고 있다.

V. 결론

북한의 주민들은 전 생애과정 동안 여러 조직들에 소속되어 일상화된 강제라는 상황에서 규범적 압력을 받으며 살아가고 있다. 특히 북한에서 누구나 요람에서 무덤까지 의무적으로 자동 가입되는 조직이 있는데, 이것은 바로 인민반이다. 북한의 인민반은 남녀노소, 계층, 간부, 당원 등에 상관없이 북한의 모든 주민들을 포괄하며, 가장 규모가 크고 중대한 역할을 하는 기초조직이라고 할 수 있다. 인민반은 1973년에 5호담당제의 전환에 의해 제도화 되었으며, 당정책과 국가사업을 관철하고 집행하는 각급인민위원회의 최말단 기초조직이다. 인민반은 인민반장과 세대주반장, 위생반장, 선동원, 담당지도원 그리고 인민반 각 세대들로 구성되어 있으며, 인민반장은 해당 인민반의 행정, 국가사업과 노동당 정책을 집행하는 총책임자이자 주민들의 일상을 통제하는 감시자라고 할 수 있다.

북한 인민반의 주요 역할은 먼저 마을 단위로 주민들을 하나로 묶는 공동주택의 구조 속에서 공동체주의를 실현하며, 인민반 내에서 주민들의 일상생활에 개입하여 공식 관리를 하는 공적 네트워크를 형성한다. 이런 구조 속에서 주민들은 서로 간의 관계를 중요시하고 연대감이 형성되면서도 경계를 할 수밖에 없는 이중적인 관계

⁶⁰ 북한이탈주민 H 인터뷰(2020.1.14., 서울).

이다. 두 번째 북한 당국은 사회주의 경제건설의 이바지를 위해 자발성과 헌신을 강조하며, 인민반은 노동당에서 하달되는 유희자재모우기, 외화별이사업, 동네와 거리꾸리기 과제 등의 각종 사회적 과제를 수행하고, 군대, 농촌, 건설현장 등에 지원대상과 시기별로 물자지원 등을 해야 하며, 농촌, 주변 지역 건설현장의 사회 동원을 한다. 만약 세대별로 부과된 지원물자를 내지 못하거나 동원에 불참한 경우 세외부담을 통해 현금을 대신 내야 한다. 세 번째, 인민반은 인민반장을 통해 해당 구역의 주민들을 모두 관리하며 어린아이를 비롯해서 노인까지 모두 일상 생활을 지도하고 통제한다. 인민반장은 주로 숙박검열을 통한 외부방문자 감시, 각 세대의 (목욕이나 이발)위생검열, 김일성·김정일의 초상화 관리, 불온서적의 출판물 검열, 전기검열, 각 가정의 양육문제와 부부싸움 등 주민들의 광범위한 지도와 일상통제를 책임지고 있다.

1990년대 이후에는 배급제가 중단되면서 대부분의 주민들이 월급으로 생활 하기가 어려워졌고, 장마당의 장사나 각자 먹고 살기 위해 분주해지면서 북한 전역의 인민반 사업이 침체되었다. 이에 따라 김정은 체제 이후 먼저 기존의 40세대 였던 인민반의 규모를 20~25세대로 재편성을 함으로써 인민반장이 관리해야 하는 세대수를 축소하여 밀착 관리를 더 강화시키고 있다. 또한 북한 당국은 침체된 인민반의 사업을 활성화하기 위해 인민반장의 사기를 높이고, 그들이 인민반 사업에 집중하고 의욕을 높이고자 월급을 먼저 인상하며, 연로보장, (포상금과 포상품 등) 격려금 지급 등 여러 경제적 인센티브를 제공하여 실질적인 이득이 돌아갈 수 있도록 여러 가지 처우 개선을 모색하고 있다. 김정은 체제가 출범하면서 인민반은 주민들의 생활통제와 검열을 한층 더 강화하고 있다. 먼저 경제난 이후 유명무실해진 경비초소를 북한 전 지역의 인민반에 설치하여 경비원이 상시적으로 근무하는 24시간 근무제를 도입하였으며, 인민반장이 매일 각 세대를 돌아다니면서 세대원들의 인원을 점검함으로써 주민들의 동요를 차단하고, 이탈자를 색출하여 주민 통제를 강화하고 있다. 김정은 시대가 되면서 북한 당국의 인민반을 통한 주민들의 생활통제는 더 집요해지고 엄격해지고 있다. 특히 주민들의 비사행위에 대한 통제를 강화하기 위해서 인민반 회의도 일주일에 한 번 개최되었던 것이 거의 매일 열리고 있으며, 검열그루빠를 통한 인민반 검열도 엄격하게 이루어지고 있다. 그리고 김정은 체제 이후 북한의 전력사정이 더 심각하다 보니 인민반장의 전기 검열 단속도 더 강화되고 있으며, 장마당의 활성화로 인해 주민들에 대한 소비 지출의 상시적 검열(경제수준)을 지속적으로 강화하고 있다. 김정은 체제 이후 생산

책임제의 도입으로 모든 사회적 과제와 각종 동원이 공장과 기업소 중심에서 인민반 중심으로 재편성하여 운영되고 있다.

김정은 체제 이후 계속되는 대북제재의 여파와 경제난으로, 자력갱생의 원칙이 강조되면서 인민반의 사회적 과제수행과 각종 노력동원이 그 수를 헤아릴 수 없을 정도로 계속 확대되고 있다. 최근 북한 당국은 건설현장 뿐만 아니라 농촌지원, 군대지원에 드는 비용과 물자들을 모두 인민반 중심으로 편성하여 운영하고 있으며, 최근 인민반의 사회동원은 탄광, 발전소, 철길, 도로, 살림집 등 다양한 전국 대규모 건설장의 전역에 걸쳐 투입되고 있으며, 특히 북한 당국은 건설현장의 공사 진행률이 더디면서 인민반은 거기에 필요한 자재와 비용을 모두 전가하고 있다. 또한 인민반의 세외부담의 비용도 나날이 늘어나고 있어 주민들에게 큰 경제적 부담으로 작용되고 있다. 이처럼 김정은 정권은 국가 재정난과 부족한 사회적 자원을 대신 해서 인민반 조직을 강화하여 체제유지를 하고 있음을 알 수 있다.

■ 제출: 10월 13일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 과학백과사전출판사 편. 『조선대백과사전』. 평양: 과학백과사전출판사, 2004.
- 김석향. 『북한 주민의 일상생활』. 서울: 통일교육원, 2004.
- 박경숙. 『북한사회와 굴절된 근대: 인구, 국가, 주민의 삶』. 서울대학교: 출판문화원, 2013.
- 백과사전출판사 편. 『조선대백과사전』. 평양: 백과사전출판사, 2001.
- 북한연구소편. 『北韓社會論』. 서울: 북한연구소, 1977.
- 이규창 외. 『북한인권백서 2020』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이규창. 『북한의 주민통제 법제정비와 체제유지』. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이우영. 『전환기의 북한 사회통제체제』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 이제우. 『북한의 신분·공민·주민등록제도에 관한 고찰』. 고양: 사법정책연구원, 2017.
- 이항구. 『북한의 현실』. 서울: 신태양사, 1988.
- 최완규 편. 『북한 도시의 위기와 변화: 1990년대 청진, 신의주, 혜산』. 서울: 한올아카데미, 2006.
- 통일교육원. 『북한 사람들이 들려주는 북한이야기』. 서울: 통일교육원, 2012.

2. 논문

- 강지연. “우리 인민반: 눈물로 쓴 탈북민 수기.” 『북한』. 통권 516호, 2014.
- 김승철·박선영. “평양시 인민반 운영실태와 주민생활.” 『북한』. 통권 412호, 2006.
- 김연지. “봄을 맞는 북한 주민들의 삶.” 『북한』. 통권 544호, 2017.
- _____. “인민반은 북한 주민들의 감시조직.” 『북한』. 통권 546호, 2017.
- 김준호. “(북·중 접경을 가다)하루 24시간도 모자라는 김정은 정권의 인민반장.” 『북한』. 통권 577호, 2020.
- 임도빈 외. “북한의 지방행정기관 두텁게 이해하기-시·군을 중심으로.” 『한국지방자치학회보』. 제24권 3호, 2012.
- 조병영. “북한의 주민통제정책.” 『순천대학논문집(인문사회과학편)』. 제7권, 1988.
- 홍범식. “평양시 대동강구역 청류3동 53 인민반을 찾아서: “우리야 한 식솔이나 같은 걸요.” 『민족21』. 통권 44호, 2004.

3. 기타 자료

『로동신문』.

『세계일보』.

국정원 <<https://www.nis.go.kr>>.

노컷뉴스 <<https://www.nocutnews.co.kr>>.

NK 조선 <<http://nk.chosun.com/>>.

데일리 NK <<http://www.dailynk.com/>>.

서울평양뉴스 <<http://www.spnews.co.kr/>>.

자유아시아방송 <<https://www.rfa.org/korean>>.

Abstract

A Study on the Neighborhood unit in the Kim Jong-Un Era

Bae, Young-Ae

This paper's aim analyzes how neighborhood unit was activated and operated in the Kim Jong-un era and the actual conditions and changes of neighborhood unit according to changes in the North Korean regime. The neighborhood unit is an organization that automatically joins North Koreans from birth to death and includes all people regardless of gender, age, class, or status. The neighborhood unit is the base organization that enforces the policies of the party and the state, and it strictly manages the details of the private realm, the space where the daily lives of the residents permeate, by public authority. The neighborhood unit plays an important role in maintaining the system, including communal formation and formation of solidarity, social tasks and social mobilization from the Party and state agencies, and daily management and control of residents. In particular, the Kim Jong-un regime reorganized its organization by reducing the size to revitalize the projects of the neighborhood unit. In addition, the leader of the neighborhood unit is providing economic incentives such as a salary increase and payment of encouragement in order to focus on the neighborhood unit and increase motivation. Recently the North Korean authorities have installed security guard posts of the neighborhood unit in all regions to implement a 24-hour working system. The neighborhood unit conducts daily inspections, introduction of emergency contact networks and regular inspections of consumption expenditure (economic level) and private activities and through this, the living control of residents is becoming more stringent and persistent. In addition along the production responsibility system in the Kim Jong-un era, all social tasks and mobilization of various efforts have been reorganized and operated from the center of factories and enterprises to the neighborhood unit increasing the economic burden and the mobilization. Therefore Kim Jong-un's regime is trying to maintain the system by making the most of the neighborhood unit organization in place of the national financial crisis and the lack of economic resources.

Key Words: Neighborhood Unit, Solidarity, Social Task, Social Mobilization, Life Control

한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인 분석 : 북한 관련 이벤트 발생 요인을 중심으로

박지연*·문소연**·박태경***·윤선민****

I. 서론
II. 선행연구
III. 연구설계

IV. 통계분석
V. 결론

국문요약

본 연구는 한국 국민들의 대통령 지지에 관한 의사 결정에 영향을 미치는 요인을 탐색한다. 분단이라는 특수한 상황이 한국 국민들의 대통령에 대한 지지 수준에 영향을 미칠 수 있을 것이라는 전제를 바탕으로 가설들을 수립하였다. 가설은 “북한 관련 이벤트 발생이 한국의 대통령 지지도 변화에 유의미한 영향을 미칠 것이며, 이러한 영향은 이벤트의 성격과 분야에 따라 다르게 나타날 수 있을 것이다”로 요약된다. 연구는 2000년부터 2019년까지 240개월을 대상으로 이루어졌으며, 통일부가 매년 발간하는 『통일백서』 ‘남북관계 주요 일지’의 모든 이벤트를 성격과 분야별로 코딩하여 독립 변수로 활용하였고, 리서치앤리서치, 한국사회여론연구소, 한국갤럽의 대통령 지지도를 종속변수로 도입

하였다. 분석결과, 북한 관련 이벤트 발생의 증가는 대통령 지지도 증가와 유의미한 관계를 가진다. 특히 정치 분야에서는 이벤트 발생은 그 성격과 무관하게 유권자들의 결집효과 즉, 지지도 상승을 야기하는 반면, 경제 분야에서는 부정적인 이벤트 발생 시에만 유의미하게 결집에 반대되는 효과가 관찰된다. 요컨대 논문은 가설 검증에 성공하였으며, 한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인으로서 북한 관련 이벤트를 총체적으로 검토했을 뿐 아니라, 해당 이벤트의 성격과 분야까지 모두 코딩하여 그 효과를 구체적으로 분석했다는 측면에서 연구의 의의를 가진다.

주제어: 한국의 대통령 지지도, 북한, 이벤트 데이터, 요인 분석

* 제1저자, 전북대학교 국제인문사회학부 교수
** 참여저자, 전북대학교 국제인문사회학부 학부과정
*** 참여저자, 전북대학교 국제인문사회학부 학부과정
**** 참여저자, 전북대학교 국제인문사회학부 학부과정

I. 서론

어느 국가의 지도자도 혼자 국가를 지배할 수 없으며, 자신의 권력을 유지하기 위해서는 다양한 집단으로부터의 지지가 필요하다.¹ 민주주의 국가에서는 투표 등을 통해 개별 국민들이 선호하는 지도자를 지지하게 된다. 또한 새로운 지도자가 현재의 지도자보다 더 매력적일 경우, 선호하는 지도자는 언제든지 바뀔 수 있다. 이것은 민주주의 국가의 지도자들이 대중의 마음을 얻고, 이들의 지지를 확보하는 과제를 소홀히 할 수 없는 이유가 된다. 여기서 지도자들에 대한 유권자들의 지지 수준에 영향을 미치는 요인들은 국가마다 다를 수 있다. 특정 국가가 가진 정치, 경제, 사회문화 등의 맥락은 국민들의 선호에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.²

그렇다면, 한국 국민들의 대통령 지지에 관한 의사결정에 영향을 미치는 요인은 무엇일까? 한국의 국민들은 남북한 분단이라는 특수한 상황에 놓여있다는 측면에서 다른 국가의 국민들과 구분되는 의사결정을 할 수 있다. 즉, 분단이라는 특수한 상황은 한국 국민들의 대통령에 대한 지지 수준에 영향을 미칠 수 있다. 실제로 2018년 1월, 문재인 대통령의 국정수행 지지도는 전주 대비 3.6% 상승한 72.1%를 기록한 바 있는데, 당시 지지도 상승의 주요 요인은 김정은 위원장의 평창올림픽 대표단 파견 결정이었던 것으로 분석되었다.³ 반면, 2019년 7월, 북한의 단거리 미사일 발사와 대남 막말 사건이 반복되면서 대통령 지지도는 전주 보다 2.2% 하락하여 50% 아래 수준을 기록하기도 하였다.⁴ 한편 한국갤럽의 조사결과(2019)에 따르면, 대통령의 직무 평가에 있어서 북한과의 관계 관리에 대한 업무 능력이 두 번째로 영향력 있는 기준이기도 하다.⁵

¹ Mesquita, B. B.D. & Smith, A. *The dictator's handbook* (New York.: William Morris Endaevor Entertainment, 2011), p. 54.

² 송샘·최병욱·김면희, “독일 중도정당의 쇠퇴와 유권자 양극화에 관한 연구: 정당파편화, 사회경제 및 지역 요인을 중심으로,” 「유럽연구」, 제37권 제2호 (2019), pp. 117~146; 문우진, “경제투표, 선거심판과 민주주의. 평화연구,” 제26권 제2호 (2018), pp. 5~44.

³ 리얼미터 1월 1주차 주중동향 <<http://www.realmeter.net/리얼미터-1월-1주차-주중동향남북해빙-기대감-고조/>> (검색일: 2020.8.13.).

⁴ 리얼미터 7월 5주차 주간동향 <<http://www.realmeter.net/리얼미터-7월-5주차-주간동향-文-대통령-공정-49-9-부정-45-5/>> (검색일: 2020.8.13.); 리얼미터 8월 2주차 주간동향 <<http://www.realmeter.net/리얼미터-8월-2주차-주간동향-文-대통령-공정-49-4-부정-46-3/>> (검색일: 2020.8.13.).

⁵ 데일리 오피니언 제357호 <<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/reportContent.asp?seqNo=1018>> (검색일: 2020.8.13.).

몇몇 사례만을 근거로 북한 관련 이벤트 발생이 한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 주요한 요인이라고 단정하기는 어려울 것이다. 따라서 이에 대한 실증적 검토가 필요하다. 북한 관련 이벤트 발생이 대통령에 대한 지지를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있는지, 더불어 북한 관련 이벤트 중 어떠한 분야 혹은 성격의 이슈가 유의미한 요인이 될 수 있는가를 종합적으로 그리고 구체적으로 분석하는 것이 본 연구의 목적이다. 요컨대 본 논문은 한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인 분석 모델을 제안한다. 정치, 경제와 관련한 일반 요인들을 통제한 후 북한 관련 이벤트 발생이 한국의 대통령 지지도에 유의미한 영향을 미치는가를 검토한다. 분석 시기는 2000년부터 2019년까지 20년, 즉 최근 240개월이다.

서론에서는 연구의 배경, 연구 질문, 그리고 연구 목적 등을 서술하였다. II장에서는 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인 분석에 관한 선행연구를 살펴보고, 본 연구의 가설들을 도출한다. III장은 가설검증을 위한 연구설계를 다루며, IV은 통계분석 결과를 서술한다. 마지막으로 V장에서는 연구 내용을 요약하고 연구의 함의를 도출한다.

II. 선행연구

국내외 여러 연구들은 재임 중인 대통령 지지도에 영향을 미치는 다양한 요인을 논의해왔다. 특히, 많은 논문들은 국내 경제와 정치적 환경 및 국제적 사건 등을 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인으로 분석한다. 먼저, 대통령 지지도에 영향을 미치는 변인들 중 국내 경제적 상황에 초점을 맞춘 연구는 오랜 기간 이어졌다. 예를 들어 Hibbs(1979), MacKuen(1983), Norpoth(1984), Gronke·Brehm(2002), Berlemann·Enkelmann·Kuhlenkasper(2015) 등은 높은 인플레이션율이 대통령 지지도에 부정적인 영향을 미친다고 서술한다.⁶ 또한, Frey·Schneider(1978),

6 Douglas A. Hibbs, "The Mass Public and Macroeconomics Performance: The Dynamics of Public Opinion Toward Unemployment and Inflation," *American Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 4 (1979), pp. 705~731; Michael B. MacKuen, "Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity," *American Journal of Political Science*, Vol. 27, No. 2 (May 1983), pp. 165~192; Helmut Norpoth, "Economics, Politics, and the Cycle of Presidential Popularity," *Political Behavior*, Vol. 6, No. 3 (1984), pp. 253~273; Paul Gronke, John Brehm, "History, heterogeneity, and presidential approval: a modified ARCH approach," *Electoral Studies*, Vol. 21 (2002),

Smyth·Taylor(2010), Berlemann·Enkelmann(2014)는 인플레이션율뿐 아니라 실업률 지표를 활용하여 해당 지표들이 대통령 지지도 변화에 미치는 영향을 분석한다.⁷ Monroe(1978)은 인플레이션율, 실업률, 실질개인소득, 주식 시장, 군사비 지출 등을 주요 변수로 도입하여 대통령 지지도 변화를 분석하였으며, 그 결과 인플레이션율과 군사비 지출이 대통령 지지도 변화에 유의미한 영향을 미친다고 분석한 바 있다.⁸

둘째, 경제적 상황과 더불어 정치적 환경을 주요 요인으로 선정하여 대통령 지지도의 변화를 분석한 논문들이 있다. 정치적 상황은 다양하게 정의될 수 있는데, 특히 기존 연구들은 허니문 효과(honeymoon effect)라는 정치적 개념을 도입하여 대통령 업무 수행에 대한 평가 지지도가 임기 초반에 우호적인 경향성을 띤다고 설명한다. 여기서 허니문 효과란, 취임 초기에 언론, 야당의 비난 자제와 새 정부에 대한 기대감으로 인해 대통령 지지도가 단기적으로 올라가는 현상이다.⁹ Brody(1991)는 임기가 진행되며 생기는 비판들에 대해 유권자들이 이를 점차 받아들이고 이로 인해 허니문 효과가 사라져 대통령 지지도 하락이 나타난다고 주장한다.¹⁰ 허니문 효과는 국외뿐만 아니라 국내에서도 연구된 바 있는데, 가상준(2006)의 연구에 따르면, 미국 보다 한국 대통령의 지지도 변화 분석에서 더 큰 영향을 미친다.¹¹ 왜냐하면, 미국의 경우 역사가 긴 대통령제로 인해 새 대통령에 대한 기대감이 크지 않은 반면, 대통령제 시행 기간이 상대적으로 짧은 한국의 경우, 새로 취임한 대통령에 대한 기대감이 높기 때문이다.¹²

pp. 425~452; Michael Berlemann, Sören Enkelmann, Torben Kuhlenkasper, "Unraveling the Relationship Between Presidential Approval and the Economy: A Multidimensional Semiparametric Approach," *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 30, No. 3 (2015), pp. 463~486.

⁷ Bruno S. Frey, F. G. Schneider, "Economic and Personality Determinants of Presidential Popularity," *Empirical Economics*, Vol. 3, No. 2 (1978), pp. 79~89; D. J. Smyth., S. W. Taylor, "Presidential popularity: what matters most, macroeconomics or scandals?" *Applied Economics Letters*, Vol 10, No. 9 (2010), pp. 585~588; Michael Berlemann, Sören Enkelmann, "The economic determinants of U.S. presidential approval," *European Journal of Political Economy*, Vol. 36 (2014), pp. 41~54.

⁸ Monroe, Kristen R., "Economic Influences on Presidential Popularity," *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 42, No. 3 (1978), pp. 360~369.

⁹ James A. Stimson, "Public Support for American Presidents: A Cyclical Model," *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 40, No. 1 (1976), p. 11.

¹⁰ Richard Brody, *Assessing the president: The Media, Elite Opinion, and Public support* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1991).

¹¹ 가상준, "한·미 대통령 지지율 변화와 이에 따른 정치적 영향력에 대한 비교 연구," 『세계지역연구 논총』, 제24권 1호 (2006), p. 13.

셋째, 국제적 사건이 대통령 지지도에 미치는 영향을 분석한 연구들이 있다. 대표적으로 Mueller(1970)는 결집효과(rally round the flag effect)의 개념을 도입하였다. 결집효과는 전쟁 혹은 국제적 사건의 발생으로 인해 국가가 위기 상황을 맞이할 때 대통령의 지지도가 급격히 상승하는 현상을 의미한다.¹³ 이러한 지지도의 일시적인 상승은 외부 위협에 대한 두려움을 야기하여 내부 결속을 다지도록 돕는다.¹⁴ 단 그 효과는 시간이 경과할수록 급격히 줄어드는데, 해당 사건의 발생 시점으로부터 매년 5-6%의 지지율이 하락한다고 주장한다.¹⁵ 가상준(2006)은 결집효과가 한국과 미국의 대통령 지지도 변화에 공통적으로 영향을 미친다고 주장한다. 다만, 한국의 경우 그 효과가 미국보다 크지 않다고 분석하고, 그 요인을 한국과 미국 유권자들의 국제적 사건에 대한 민감도 차이로 설명한다.¹⁶ 또한 Willer(2004)는 정부가 테러 위협을 자주 언급할수록 대통령 지지도가 높아질 수 있다고 주장한다.¹⁷ 유사하게 강경태(2004)도 이라크와 테러 전쟁이 2004년 미국 대선의 승패를 결정짓는 이슈 중 하나라고 서술한 바 있다.¹⁸ Hetherington·Nelson(2003) 또한 9.11 사건은 미국 부시 정부의 지지도 상승 및 유지에 매우 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가한다.¹⁹ 반면 직접적인 전쟁의 발생은 내부 결집을 필요로 하지만, 이로 인한 경제적 손실이 심각해질수록 결집에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구도 존재한다.²⁰

주로 해외의 사례를 다룬 앞선 선행연구와 달리, 한국 사례에 초점을 맞춘 선행 연구들은 경제지표와 대통령의 재임기간과 정치적 성향과 더불어 언론 보도 경향 등에도 초점을 맞춘다. 먼저, 배형석·양성국(2019)은 경제투표 이론을 바탕으로

¹² 가상준, 앞의 글, p. 13.

¹³ 위의 글, p. 5.

¹⁴ Alan J. Lambert, "Rally Effects, Threat, and Attitude Change: An Integrative Approach to Understanding the Role of Emotion," *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 98, No. 6 (2010), pp. 886~903.

¹⁵ John E. Mueller, "Presidential Popularity from Truman to Johnson," *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 1 (1970), p. 34.

¹⁶ 가상준, 위의 글, p. 8.

¹⁷ Robb Willer, "The effects of government-issued terror warnings on presidential approval ratings," *Current Research in Social Psychology*, Vol. 10, No. 1 (September 2004), p. 1.

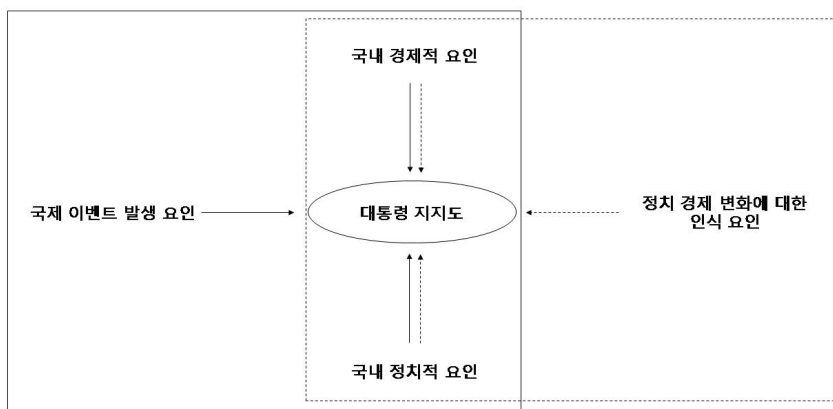
¹⁸ 강경태, "부시(George W. Bush) 대통령 지지도 분석," 『미국학논집』, 제36권 2호 (2004), p. 24.

¹⁹ Marc J. Hetherington, Michael Nelson, "Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism," *Political Science and Politics*, Vol. 36, No. 1 (2003), pp. 37~42.

²⁰ Benny Geys, "Wars, Presidents, and Popularity: The Political Cost(s) of War Re-Examined," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 74, No. 2 (2010), pp. 357~374.

실업률, 기준금리, 근원인플레이션을, 경제성장률, KOSPI가 한국 대통령의 지지도에 미치는 영향을 분석하였으며, 기준금리와 근원인플레이션이 대통령 지지도에 유의미한 영향을 미친다고 설명한다.²¹ 둘째, 문우진(2012)에 따르면, 대통령의 지지도가 시간의 경과에 따라 필연적으로 하락하는데, 그 이유는 유권자의 해당 대통령에 대한 기대감 소멸 즉, 가치에 대한 정치적 효용의 하락 또는 대체 후보의 가치에 대한 정치적 효용 증가 때문이다.²² 유사한 연구로 가상준(2006)은 삼성경제연구소의 소비자 태도 조사와 허니문 효과를 독립변수로 설정하여 연구를 진행하였는데, 국가 경제 상황에 대한 국민들의 인식과 허니문 효과가 대통령 지지도에 유의미한 영향을 미친다고 분석한 바 있다.²³ 셋째, 한국의 대통령 지지도에 영향을 주는 요인으로서 여론 보도 경향 등에 연구의 초점을 맞춘 논문들이 있다. 이완수·심재철(2007)은 조선일보, 동아일보, KBS, SBS 경제뉴스 등의 기사를 통해 국민의 경제 인식에 초점을 맞추었다.²⁴ 그 결과에 따르면, 물가지수 등의 현상적인 요인 뿐 아니라, 해당 경제적 환경에 대한 언론의 긍정적 사실 건수가 한국 대통령 지지도에 유의미한 영향을 미친다.²⁵

〈그림 1〉 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인에 대한 선행연구 정리



주: 실선은 국내외 일반 사례 분석에서 다른 요인들을 의미하며, 점선은 한국 관련 사례에서 다른 요인들을 의미함.

자료: 본문 내용을 바탕으로 저자 작성.

²¹ 배형석·양성국, “한국 대통령 지지율과 경제변수,” 『유라시아연구』, 제16권 4호 (2019), p. 1.

²² 문우진, “대통령 지지도의 필연적 하락의 법칙,” 『한국정치학회보』, 제46권 1호 (2012), p. 176.

²³ 가상준, “한·미 대통령 지지율 변화와 이에 따른 정치적 영향력에 대한 비교 연구,” p. 9.

²⁴ 이완수·심재철, “집합적 경제보도와 국가적 경제상황 및 국민적 경제인식이 대통령 지지도에 미치는 영향에 관한 시계열 분석,” 『한국방송학회보』, 제21권 2호 (2007), p. 519.

²⁵ 이완수·심재철, 앞의 글, p. 537.

본 논문은 기존의 선행 연구들과 유사하게 국내 정치, 경제적 상황의 요인들을 모델에 도입한다. 한편 기존 연구에서 다룬 언론의 보도 경향 등은 연구에서 제외 하되 국제적 사건 발생에 초점을 맞춘 연구들의 접근을 일부 차용하여 연구를 진행한다. 한국의 대통령 지지도와 관련하여, 한반도의 분단 상황에서 북한 관련 이벤트 발생은 국내 차원의 문제로 논의될 수도 있을 것이다. 그러나 현상적인 측면에서는 북한 관련 이벤트 발생이 국제적 사건의 발생과 유사하게 이해될 수 있다. 왜냐하면, 한국 정부의 입장에서 북한 관련 이벤트는 국가 단위의 대응이 필요한 안건으로 해석될 수 있기 때문이다. 예를 들어 이종석(2000)과 신중대(2005)는 유신체제의 형성에 북한 요인이 미친 영향을 간과할 수 없다고 분석한다.²⁶ 북한으로부터의 안보 위협이 유신정권을 지원하는 감정으로 변하였으며, 이것이 궁극적으로 오랜 기간 박정희 정권이 유지되어온 이유라고 설명한다. 실제로 1968년 1월 21일에 일어난 청와대 습격사건은 한국 국민들에게는 공산당에 대한 공포심을 깊게 각인시켰으며, 그 같은 공포심은 박정희 정권에 대한 지지를 더욱 공고히 할 수 있도록 기능하였다.²⁷ 본 논문은 북한 관련 이벤트 발생이 한국 유권자들에게 결집효과를 유발하여 대통령 지지도에 영향을 미치는 유의미한 요인이 될 수 있을 것이라 가정(assume)한다. 요컨대 본 논문은 “북한 관련 이벤트 발생의 빈도가 높을수록 한국의 대통령 지지도가 높아질 것이다”라는 가설을 통계적으로 검증해보고자 한다. 특히 본 연구에서는 이벤트가 발생한 분야가 어떤 분야인가에 따라 각기 다른 수준의 유의미성 혹은 방향성을 가지고 한국의 대통령 지지도에 영향을 미칠 것이라는 가설을 포함하여 연구의 구체성을 확보하고자 한다. 따라서 본 연구의 가설은 다음과 같다.

가설 1.

북한 관련 이벤트 발생의 빈도가 높을수록 한국의 대통령 지지도가 높아질 것이다. 다만, 이벤트의 성격이 긍정인가 혹은 부정인가에 따라 지지도에 미치는 영향은 그 방향이 다르게 나타날 수 있을 것이다.

²⁶ 이종석, “남북대화와 유신체제: 체제형성에 대한 분단구조의 영향,” 한국정치학 학술회의 발표 논문, 2000; 신중대, “신체제 수립원인에 관한 재조명 -북한요인의 영향과 동원을 중심으로-,” 『사회과학연구』, 제13권 1호 (2005), pp. 128~163.

²⁷ 신중대, “한국정치의 북한요인 연구: 1961-1972년을 중심으로,” 서강대학교 박사학위논문, 2005, p. 108.

가설 2.

북한 관련 이벤트의 분야에 따라 한국의 대통령 지지도에 미치는 영향은 그 방향이 다르게 나타날 수 있다. 한편, 각 분야의 이벤트 성격이 긍정인가 혹은 부정인가에 따라 지지도에 미치는 영향은 그 방향이 다르게 나타날 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 종속변수

본 논문은 2000년 1월부터 2019년 12월까지 240개월간의 북한 관련 이벤트 발생이 한국의 대통령 지지도에 미치는 영향을 분석하는 것에 목적을 둔다. 따라서 종속변수는 동일한 기간의 한국 대통령 지지도가 된다. 다양한 여론조사 기관에서 대통령의 국정수행 평가를 조사하여 발표하는 바, 본 연구에서는 해당 조사 결과의 긍정 평가 비율을 대통령 지지도 지표로서 연구에 도입한다. 본 논문에서 종속 변수에 해당하는 대통령의 지지도를 측정하는 지표는 리서치앤리서치의 대통령 국정수행 지지도와 대통령 국정운영 평가, 한국사회여론연구소의 대통령 국정운영 평가, 한국갤럽이 조사한 대통령 직무 수행 평가의 결과이다. 첫째, 리서치앤리서치는 2000년 1월부터 2016년 9월까지의 201개월 그리고 2017년에서 2019년까지의 36개월 중 7개월에 대한 국정 운영 평가를 조사하였다.²⁸ 해당 지표는 다른 두 개의 지표와 비교하여 가장 긴 연속 구간에 대한 지지도 자료를 제공하지만 상대적으로 최근 자료를 제공하지 못한다는 한계를 가진다. 둘째, 한국사회여론연구소의 대통령 국정운영 평가는 2003년부터 2019년까지 158개월의 대통령 국정 수행에 대한 지지도를 보여준다.²⁹ 따라서 본 여론조사 결과는 최근 17년간의 대통령의 지지도 수준을 비교적 충실하게 제공하고 있다는 측면에서

²⁸ 리서치앤리서치가 단독 발표한 2016년 9월까지의 국정수행 지지도 자료 및 중앙선거여론조사심위원회 보고 자료를 참조함. 리서치앤리서치 <<http://w3.randr.co.kr/info/?viewpage=6&viewNo=2&pn=1&ss=&bn=0>> (검색일: 2020.8.13.), 중앙선거여론조사심위원회 <<https://www.nesdc.go.kr/portal/main.do>> (검색일: 2020.8.13.).

²⁹ 한국사회여론연구소의 '동향과 분석'의 과월호와 지난 호에 담긴 국정수행지지도를 분석함. 중앙선거여론조사심위원회 보고 자료도 참조함. 한국사회여론조사연구소 <<http://www.ksoi.org/index.php>> (검색일: 2020.9.29.), 중앙선거여론조사심위원회 <<https://www.nesdc.go.kr/portal/main.do>> (검색일: 2020.8.13.).

유용한 자료이다. 하지만 박근혜 정부 시기의 국정 수행 지지도 조사는 매우 불규칙하게 이루어졌다는 특징을 가진다. 예를 들어 박근혜 정부의 시기인 2013년 3월에서 2017년 3월까지에 대해서는 49개월 중 9개월에 대한 자료만이 존재한다. 최근인 문재인 대통령에 대해서는 제7회 전국동시지방선거가 있었던 2018년 6월과 연말인 2019년 12월에 대한 지지도를 제외한 모든 기간에 대한 조사가 이루어졌다. 셋째, 한국갤럽이 발표하는 대통령 직무 수행 평가 결과는 2012년 1월부터 2019년 12월까지로 95개월간 월 단위로 발표되었다.³⁰ 이는 다른 두 지표와 비교하여 상대적으로 조사 시기가 짧다는 한계를 가지지만, 최근 96개월간의 추이를 일관되게 보여주고 있다는 특징을 가진다. 요컨대 본 논문의 종속 변수는 한국의 대통령 지지도이며, 해당 변수의 지표로서 리서치앤리서치의 대통령 국정수행 지지도와 대통령 국정운영 평가, 한국사회여론연구소의 대통령 국정운영 평가, 한국갤럽의 대통령 직무수행 평가를 모두 활용한다.³¹

〈표 1〉 종속변수

종속변수	지표	자료 및 제공 기간
대통령 지지도	대통령 국정수행 평가	리서치앤리서치 (대통령 국정수행 지지도/대통령 국정운영 평가) : 2000.1-2016.9/2017.11-12/2018.4-5,8,12/2019.1
		한국사회여론연구소(대통령 국정운영 평가): 2003.5-2010.10/2011.1-2013.6/2013.8,11/2014.2-3,6,12/ 2015.2-3/2017.5-2018.4/2018.6-2019.11
		한국갤럽 (대통령 직무 수행 평가): 2012.1-2019.12

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

³⁰ 본 논문은 한국갤럽 홈페이지의 일반 문의를 통해 자료를 요청한 결과(요청일: 2020년 8월 21일, 답변일: 2020년 8월 24일)를 활용함. 1988년에서 2011년까지는 한국갤럽 자체 조사와 언론사의 의뢰 조사가 섞여 있고 조사 주기가 일정하지 않아 부득이하게 분기별 대표 수치만을 기준으로 삼아 비교함. 매주 조사를 시작한 2012년 이후 분기별 수치는 각 분기의 중간 단위 조사 평균 값으로 제시하였으며, 한국갤럽의 데이터 사용 방침에 따라 소수점 아래의 수치는 무시함.

³¹ 기관별 대통령 지지도 조사 방법은 유사하나, 조사 시기 등의 차이가 있어 연구시기를 포괄적으로 검토하기 위해 모든 지표를 일괄 도입하였음을 밝힘.

2. 독립변수와 통제변수

본 논문에서 초점을 맞추는 2000년 1월부터 2019년 12월까지 240개월간 한국의 대통령 지지도 변화에 영향을 미치는 독립변수는 해당 시기 북한 관련 이벤트 발생이다. 외부에서 발생하는 국가 차원의 대응이 필요한 이벤트는 유권자들의 결집효과를 유도하며, 그 결과 이벤트 발생은 대통령 지지도에 다양한 양상으로 영향을 미치게 된다는 것을 선행연구를 통해 확인한 바 있다. 따라서 본 논문에서는 선행연구의 결과를 차용하여 북한 관련 이벤트 발생이 한국의 대통령 지지도 변화에 유의미한 영향을 미칠 것이라고 가설화한다. 본 연구에서는 북한 관련 이벤트 추출을 위해 통일부가 매년 발간하고 있는 『통일백서』 ‘남북관계 주요 일지’를 활용한다.³² 이벤트 데이터 분석기법³³을 도입하여 주요일지의 이벤트 분야와 성격을 구분하고 월별 해당 이벤트 발생 횟수를 추출하여 가설에 도입한다.

해당 이벤트에 대한 분류 기준은 다음과 같다. 먼저 분야에 대한 분류 기준으로서 본 논문은 이벤트의 행위자가 아닌 ‘행위’를 중심으로 정치, 경제, 사회·문화로 구분한다. 구체적으로 정치 분야는 ‘국가 전체와 연계된 입장 혹은 정책 및 군사와 관련한 이벤트’로 한정하며, 경제 분야는 ‘경제 협력을 위한 공동사업, 사회 기반 건설 등에 관련된 이벤트’로 정의한다. 한편 사회·문화 분야는 ‘인도적 지원, 민간 교류와 문화적 교류, 사회·문화 시스템, 역사, 문화유산, 종교와 관련된 이벤트’로 정의한다. 2000년 1월부터 2019년 12월까지 240개월간의 일지를 1차적으로 검토 한 후, 핵심어를 아래와 같이 정리하여 분야별 이벤트 추출의 일관성을 높였다.

³² 『통일백서』 ‘남북관계 주요일지’는 통일부가 선별한 북한 관련 이벤트를 일별 기록한 것임. 따라서 해당 자료는 정부가 선별한 이벤트로서 충분한 신뢰성을 띠는 것으로 전제할 수 있음. 뿐만 아니라, 『통일백서』가 대부분의 공공기관과 교육기관 등에서 공개적으로 활용되는 자료인 바, 해당 이벤트는 대부분의 국민들이 인지하는 사건을 중심으로 정부가 그 중요성을 감안하여 작성된 것으로 전제할 수 있을 것임. 『통일백서』 <<https://www.un.ikorea.gokr/books/whitepaper/whitepaper/>> (검색일: 2020.9.29).

³³ 이벤트 데이터 분석기법이란 변화하는 주체 간의 상호작용을 실시간으로 관측하여 매월, 매년, 심지어 매일의 단위까지 집합자료로 변환할 수 있는 기법이며 본 연구에서는 매일 단위까지 집합자료로 변환하여 사용하였음을 밝힘. 분석기법에 대한 구체적인 논의는 김형기, “이벤트 데이터 분석기법을 이용한 탈냉전기 북한과 주변국과의 분쟁-협력 관계, 1990-2007,” 『비교민주주의연구』 제6집 1호 (2010)을 참조할 수 있음.

〈표 2〉 ‘남북관계 주요일지’ 이벤트 분야 구분

분야	정의	핵심어
정치	<ul style="list-style-type: none"> 국가 전체와 연계된 입장 혹은 정책 및 군사 관련 이벤트 	<ul style="list-style-type: none"> 남북정상회담, 연설, 국회, 안보태세, 한-아세안 특별 정상회의, 남북군사실무회담, 북핵문제, 지뢰, 미사일 발사, 대북 제재, 핵, 한미 워킹그룹, 전략물자, 정치적 인물, 통일대화합 등
경제	<ul style="list-style-type: none"> 경제협력을 위한 공동사업, 사회 기반 건설 등에 관련된 사건 	<ul style="list-style-type: none"> 개성공단, 남북경제공동체, 관광, 남북철도-도로연결, 협력 사업, 남북경제협력추진위원회, 남북경제문화협력재단, 차관, 교류 협력, 경제협력, 수해방지사업, 공단 등
사회·문화	<ul style="list-style-type: none"> 인도적 지원, 민간 교류와 문화적 교류, 사회·문화 시스템, 역사, 문화유산, 종교와 관련된 사건 	<ul style="list-style-type: none"> 탈북, 선원, 지원, 남북 적십자 회담, 취재, 남북공동행사, 왕래(민간 차원), 이산가족, 공연, 송환, 인도, 남북공동 발굴-조사 사업, 남북 경제 문화 협력단, 민간, 교류협력, 통일대축전, 이산가족면회소건설, 지진-화산-기상-자연-기후-산림 관련 협력, 어선, 통일 대화합, 보수단체, 민간단체, 노동규정, 질병, 폭발사고 등

자료: 『통일백서』 ‘남북관계 주요일지’ 2000년 1월부터 2019년 12월까지 240개월간의 자료를 대상으로 연구진들의 분야 선정 후 1차 검토를 실시하여 핵심어를 선정함.

전술한 기준들로 분류되지 않을 경우, 아래 표와 같이 세부 규칙을 추가로 선정하여 반영한다. 첫째, 행위로 분야 구분이 불가능할 경우에는 행위자의 소속 등을 고려하여 분야를 확정한다. 둘째, 분야 중립적인 법과 정책 그리고 결의안 및 기타 위원회와 관련한 이벤트의 경우 세부 내용을 고려하여 이벤트의 분야를 구분한다. 예를 들어 2003년 12월 14일에 있었던 ‘국회 결의안 대북 서한 발송 - 남북이산가족의 생사 확인 및 상봉 촉구’의 이벤트는 결의안 관련 내용으로 분야가 명확히 파악되지 않지만, 결의안의 구체적인 내용이 남북이산가족 생사 확인 및 상봉임을 고려하여 사회문화의 분야로 구분한다. 셋째, 이벤트의 성격이 복합적일 경우 두 개 이상의 분야로 구분하여 중복 기재한다.

〈표 3〉 ‘남북관계 주요일지’ 이벤트 분야 구분 세부 규칙

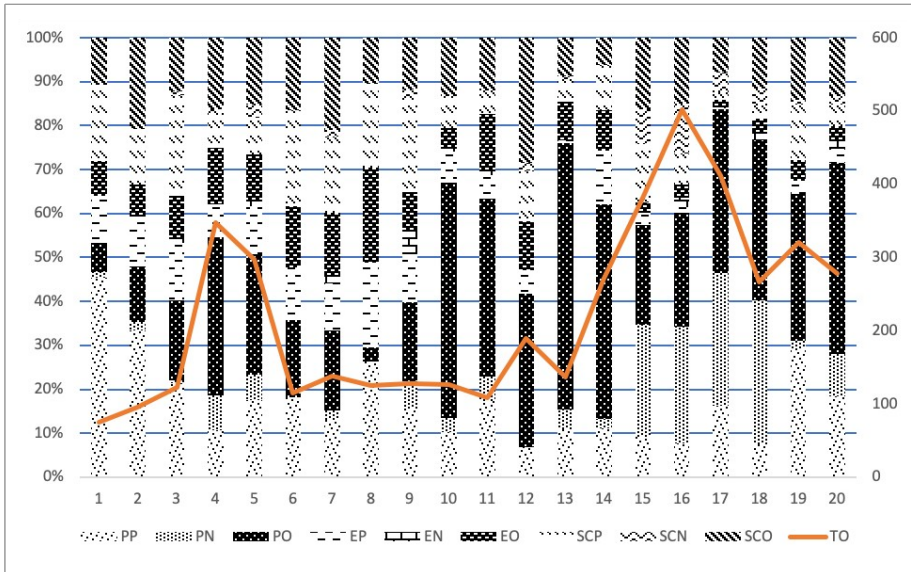
세부 규칙	내용
1-1.	행위로 분야 구분이 어려울 경우, 행위자를 고려하여 구분
2-1.	법과 정책 그리고 결의안 및 기타 위원회와 관련한 사건의 경우 해당 내용을 고려하여 이벤트의 분야를 구분한다.
2-2.	a) 조국평화통일위원회: 세부 내용 없을 경우 정치 b) 조선아시아태평양평화위원회: 세부 내용 없을 경우 사회·문화 c) 남북교류협력추진위원회: 세부 내용 없을 경우 경제, 사회·문화 d) 남북경제문화협력재단: 세부 내용 없을 경우 경제, 사회·문화 e) 교류협력: 세부 내용 없을 경우 경제, 사회·문화 f) 법, 정책, 결의안: 1. 세부 내용이 국가의 사건 혹은 국가 대상이면 정치 2. 민간 대상이면 사회·문화
3-1.	이벤트의 성격이 복합적일 경우 두 개 이상의 분야로 구분할 수 있음.
3-2.	a) 남북정상회담 기념사 축사: 사회문화, 정치 b) 행사와 관련된 것들에 정치적인 것들이 연관되어 있으면 정치

자료: 『통일백서』 ‘남북관계 주요일지’ 2000년 1월부터 2019년 12월까지 240개월간의 자료를 대상으로 연구진들의 논의를 거쳐 세부 분야 선정 규칙을 정함.

다음으로는 북한 관련 이벤트의 성격을 구분한다. 본 논문에서 이벤트의 성격이란 ‘긍정’ 혹은 ‘부정’ 혹은 ‘알 수 없음’으로 정의하며, 이벤트의 성격 분류는 다음과 같은 규칙을 따른다. 첫째, ‘남북관계 주요일지’에 기술된 마지막 ‘서술어’를 기준으로 구분한다. 이는 이벤트의 최종적인 성격이 대부분 서술어를 통해 나타나기 때문이다. 둘째, 분류의 일관성을 높이기 위해 긍정과 부정의 키워드를 선행연구를 통해 추출하여 활용한다. 해당 키워드는 김형기(2010)³⁴의 ‘남북관계 주요일지’에 반복적으로 등장하는 서술어이다. 셋째, 선정한 키워드를 포함하지 않은 이벤트는 ‘알 수 없음’으로 표기한다. 또한 한 분야에 대한 긍정, 부정 키워드가 중복으로 나타날 경우에도 해당 이벤트의 성격을 ‘알 수 없음’으로 구분한다. 단, 별도의 서술어 없이 기록된 경우에는 주어를 확인하여 이벤트의 성격을 판단한다. 예를 들어 ‘축전’, ‘친서’ 등 서술어 없이 기술된 이벤트는 긍정적인 이벤트로 구분한다.

³⁴ 김형기, “이벤트데이터 분석기법을 이용한 탈냉전기 북한과 주변국과의 분쟁-협력 관계, 1990~2007,” pp. 141~175. CAMEO의 코딩스킴(coding scheme)을 기준으로 행위를 분석함. 해당 연구에서 나타난 핵심 키워드는 “위협, 거절, 불승인, 요구, 조사, 양보, 원조, 동의, 요청, 협력, 승인, 협의, 언급”이 있음.

〈그림 2〉 연도별 분야 분포와 분야별 성격 분포 정리



주1: PP는 정치 분야 긍정, PN는 정치 분야 부정, PO는 정치 분야 알 수 없음을 의미함.
 주2: EP는 경제 분야 긍정, EN는 경제 분야 부정, EO는 경제 분야 알 수 없음을 의미함.
 주3: SCP는 사회문화 분야 긍정, SCN는 사회문화 분야 부정, SCO는 사회문화 분야 알 수 없음을 의미하며,
 TO는 전체 이벤트 총합을 의미함.
 자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

분류 결과를 살펴보면, 먼저 전체 이벤트 발생은 2000년대 중반과 2010년대 중반 일시적인 증가 추이가 관찰된다. 연평균 이벤트 발생 수는 약 221.8회이며, 전반적으로 최근 발생 빈도가 높은 것이 확인된다. 분야별로는 먼저, 정치 분야의 이벤트 발생이 높은 편이다. 특히 최근에는 정치 분야의 이벤트 발생이 50%를 상회하고 있다. 둘째, 경제 분야의 이벤트 발생은 2000년대 중반 높은 비중을 차지했었으나, 최근에는 비중이 크게 감소한 것으로 분석된다. 마지막으로, 사회문화 분야의 이벤트 발생은 전체의 20% 내외로 관찰되며, 다른 분야와 비교하여 연도별 빈도 차이가 낮은 편이다.

한편 본 논문에서는 선행연구에서 나타난 대통령의 지지도에 영향을 미치는 경제적 요인과 정치적 요인들을 통제변수로 도입한다. 예컨대 경제적 요인으로는 Mueller(1970), MacKuen(1983), Norpoth(1984), Gronke·Brehm(2002), Frey·Schneider(1978)가 공통적으로 사용한 실업률을 도입한다.³⁵ 더불어 MacKuen(1983), Norpoth(1984), Gronke·Brehm(2002), Monroe(1978)이

소개한 근원 인플레이션을 또한 경제적 요인을 측정하는 지표로 다룬다.³⁶ 정치적 요인으로는 대통령의 재임 월수를 지표로 도입한다. 이는 대통령 취임 이후 시간이 지남에 따라 대통령의 지지도가 낮아진다는 ‘허니문 효과’에 대한 연구 결과를 반영한다.³⁷ 해당 지표는 취임한 달을 시작으로 각 대통령의 재임 기간에 대해 남은 임기를 개월 수로 60에서 1까지의 값을 부여하여 측정한다. 단, 박근혜 전 대통령의 탄핵으로 대통령이 부재했던 2017년 4월에 대해서는 결측값으로 남겨 둔다. 한편 본 연구는 정권의 정치적 성향을 정치 요인의 추가 지표로 도입한다. 2000년에서 2019년까지 한국은 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 대통령이 재임하는 시기들로 구분되는 바, 각 행정부의 정치적 성향을³⁸을 구분하는 변수로 추가한다. 각 변수들에 대한 지표 및 측정에 대한 정보와 지표의 기술통계는 <표 4>와 <표 5>를 참조할 수 있다.

³⁵ Douglas A. Hibbs, “The Mass Public and Macroeconomics Performance: The Dynamics of Public Opinion Toward Unemployment and Inflation,” pp. 705~731; Michael B. MacKuen, “Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity,” pp. 165~192; Helmut Norpoth, “Economics, Politics, and the Cycle of Presidential Popularity,” pp. 253~273; Paul Gronke, John Brehm, “History, heterogeneity, and presidential approval: a modified ARCH approach,” pp. 425~452; Bruno S. Frey, F. G. Schneider, “Economic and Personality Determinants of Presidential Popularity,” pp. 79~89.

³⁶ Michael B. MacKuen, “Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity,” pp. 165~192; Helmut Norpoth, “Economics, Politics, and the Cycle of Presidential Popularity,” pp. 253~273; Paul Gronke, John Brehm, “History, heterogeneity, and presidential approval: a modified ARCH approach,” pp. 425~452; Monroe, Kristen R., “Economic Influences on Presidential Popularity,” pp. 360~369.

³⁷ John E. Mueller, “Presidential Popularity from Truman to Johnson,” p. 31.

³⁸ 본 연구에서 대통령의 정치적 성향은 보수와 진보의 구분으로 정의함. 해당 구분은 당시 대통령이 속한 정당의 일반적인 성향에 따라 판단함.

〈표 4〉 독립변수와 통제변수

독립변수	지표(variables)	측정(자료)	
북한 관련 이벤트	북한 관련 이벤트 횟수(TO)	『통일백서』 ‘남북관계 주요일지’를 바탕으로 연구자가 측정함. 〈표 2〉와 〈표 3〉 참조	
	긍정 이벤트(POE)		
	부정 이벤트(NEE)		
	알 수 없음(OTE)		
	분야별 이벤트 횟수		성격별 이벤트 횟수
	정치 이벤트 (PE)		정치 긍정(PP)
			정치 부정(PN)
			정치 알 수 없음(PO)
	경제 이벤트 (EE)		경제 긍정(EP)
			경제 부정(EN)
			경제 알 수 없음(EO)
사회문화 이벤트 (SCE)	사회문화 긍정(SCP)		
	사회문화 부정(SCN)		
	사회문화 알 수 없음(SCO)		
통제변수	지표(variables)	측정(자료)	
경제적 요인	실업률(Unemployment)	한국은행 경제통계 시스템	
	근원 인플레이션율(Underlying Inflation rate)		
정치적 요인	대통령 잔여 임기 월수(Month)	남은 임기 개월 수	
	정권의 정치적 성향(Disposition)	김대중, 노무현, 문재인 정부: 진보=1 이명박, 박근혜 정부 : 보수=0	

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

〈표 5〉 독립변수와 통제변수의 기술통계 요약

독립변수	지표	평균	표준편차	최솟값	최댓값
북한 관련 이벤트	TO	18.4875	12.119	0	61
	POE	5.65	4.134051	0	17
	NEE	3.079167	5.483904	0	27
	OTE	9.758333	6.794036	0	31
	PE	10.96667	9.040526	0	50
	PP	2.7875	2.592363	0	12
	PN	2.3125	4.194818	0	22
	PO	5.866667	4.982704	0	21
	EE	2.5375	2.844405	0	21
	EP	1.0625	1.584526	0	9
	EN	0.1541667	0.5226895	0	4
	EO	1.320833	1.72636	0	12
	SCE	4.983333	4.534357	0	20
	SCP	1.8	1.945276	0	10
	SCN	0.6125	1.512794	0	8
	SCO	2.570833	2.743418	0	18
통제변수	지표	평균	표준편차	최솟값	최댓값
경제적 요인	실업률	3.584167	0.5356724	2.6	5.7
	근원 인플레이션율	2.22	0.8302946	0.5	4.5
정치적 요인	대통령 잔여 임기 월수	30.70192	16.60765	1	60
	정권의 정치적 성향	0.5420168	0.4992815	0	1

자료: 본문의 내용을 바탕으로 저자 작성.

IV. 통계분석

1. 가설 1 검증: 북한 관련 이벤트 발생이 대통령 지지도에 미치는 영향 분석

본 논문은 종속변수로서 한국의 대통령 지지도 변화에 독립변수인 북한 관련 이벤트 발생의 효과를 알아보기 위해 실업률, 근원물가지수 및 대통령의 남은 임기와 정권의 성격 등을 통제한 후 회귀분석을 실시하였다. 특히 이벤트 발생의 효과에 대한 시차를 감안하기 위해 종속변수를 기준으로 당월 포함 10개월 이전까지의 독립변수 발생을 종합적으로 검토하였다.

분석 결과에 따르면 첫째, 전체 북한 관련 이벤트 발생 횟수가 증가할수록 한국의 대통령 지지도는 상승하는 것을 알 수 있다(표 6) 참조. 모델 (1)-(6)을 살펴보면, 모델 4를 제외하고 모든 모델에서 유의미한 분석 결과가 도출되었다.³⁹ 그 외에도 두 종속변수 지표는 공통적으로 대통령의 남은 임기가 높을수록 지지도가 높은 즉 허니문 효과를 유의미하게 설명하고 있다.

〈표 6〉 한국의 대통령 지지도 결정 요인 분석 결과: 전체 이벤트 발생 횟수

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
이벤트 횟수	0.279** (0.103)	0.325** (0.110)	0.346** (0.114)	0.084 (0.109)	0.387* (0.157)	0.483** (0.168)
실업률	0.138 (2.051)	1.112 (2.338)	2.038 (2.555)	-3.138 (1.929)	4.005 (2.787)	6.066 (3.070)
근원 인플레이션율	-12.317*** (1.164)	-11.617*** (1.333)	-11.441*** (1.431)	6.327 (3.318)	-1.272 (4.791)	-5.401 (5.165)
대통령 잔여 임기 월수	0.615*** (0.058)	0.530*** (0.066)	0.451** (0.072)	0.578*** (0.067)	0.305** (0.094)	0.183 (0.103)
정권의 정치적 성향	-2.297 (1.834)	0.232 (2.068)	0.819 (2.277)	1.004*** (3.418)	17.198** (5.064)	14.030* (5.488)

³⁹ 리서치앤리서치 분석 결과는 R²값이 0.1-0.2로 수준으로 낮으며 결과는 유사한 바, 물리적인 제약으로 표에서 제외함을 밝힘.

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Constant	40.821*** (8.040)	44.091*** (9.000)	34.535*** (9.525)	18.322* (7.370)	7.070 (10.528)	8.336 (11.628)
N	152	150	148	85	80	79
R-squared	0.670	0.590	0.541	0.719	0.471	0.400

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (1)~(3)은 한국사회여론연구소의 대통령 국정운영 평가를 종속변수의 지표로 하여 각각 1, 3, 5개월 전의 종속변수를 도입한 모델임; 모델 (4)~(6)은 한국갤럽의 대통령 국정 수행 평가를 종속변수의 지표로 하여 각각 3, 6, 7개월 전의 종속변수를 도입한 모델임.

둘째, 전체 북한 관련 이벤트를 그 성격을 기준으로 분리하여 종속변수로 도입한 결과, 대부분의 모델에서 최근 북한과 관련한 긍정적인 이벤트 발생은 대통령 지지도 상승에 매우 유의미한, 양의 영향을 미치는 것이 확인되었다(〈표 7〉 참조). 반면 대부분의 모델에서 부정적인 성격의 이벤트 발생은 대통령 지지도 상승 혹은 하락에 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 판단된다. 다만, 리서치앤리서치 지표를 활용한 모델(1)의 경우, 부정적인 성격의 북한 관련 이벤트 발생은 대통령 지지도 상승에 부정적인 방향으로 유의미한 영향을 미친다는 결과를 보여준다.

〈표 7〉 한국 대통령 지지도 결정 요인 분석 결과: 이벤트 성격별 발생 횟수

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)
긍정적 이벤트	0.733** (0.229)	0.542* (0.253)	0.736** (0.257)	0.700* (0.272)	0.651* (0.249)	1.619*** (0.324)
부정적 이벤트	-0.173** (0.183)	0.540 (0.314)	0.232 (0.317)	0.152 (0.305)	-0.033 (0.169)	0.320 (0.220)
알 수 없음 이벤트	0.086 (0.151)	0.313 (0.193)	0.411 (0.228)	0.249 (0.241)	-0.001 (0.219)	-0.204 (0.291)
실업률	5.160** (1.776)	-0.950 (2.237)	1.288 (2.479)	2.250 (2.609)	-3.039 (1.978)	3.703 (2.624)
근원 인플레이션율	-4.549*** (1.139)	-11.640*** (1.325)	-11.076*** (1.448)	-11.701*** (1.544)	6.953 (3.241)	-1.518 (4.328)
대통령 잔여 임기 월수	0.273*** (0.055)	0.545*** (0.063)	0.457*** (0.071)	0.443*** (0.075)	0.509*** (0.071)	0.204* (0.089)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)
정권의 정치적 성향	0.009 (2.010)	-1.489 (2.101)	-0.864 (2.231)	-0.482 (2.448)	20.511*** (3.430)	14.232** (4.731)
Constant	22.127** (7.129)	42.891*** (8.934)	34.639*** (9.781)	34.480*** (10.116)	17.609* (8.026)	13.461 (10.659)
N	208	151	149	148	85	80
R-squared	0.271	0.625	0.583	0.541	0.734	0.569

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (1)은 리서치앤리서치의 대통령 국정 수행 지지도와 운영 평가를 종속변수의 지표로 하여 2개월 전의 종속변수를 도입한 모델임; 모델 (2)~(4)는 한국사회여론연구소의 대통령 국정운영 평가를 종속변수의 지표로 하여 각각 2, 4, 5개월 전의 종속변수를 도입한 모델임; 모델 (5)~(6)는 한국갤럽의 대통령 국정 수행 평가를 종속변수의 지표로 하여 각각 3, 6개월 전의 종속변수를 도입한 모델임.

요컨대, 한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 변수로서 북한 관련 이벤트 발생은 유의미한 것으로 분석되었다. 이는 본 연구 결과를 통해 가설 1이 검증되었음을 의미한다. 단, 이벤트 성격에 따른 영향은 긍정적인 이벤트 발생의 경우 대통령의 지지도에 긍정적인 영향을 미치는 것이 확인되었으나, 부정적인 이벤트 발생의 경우 리서치앤리서치의 대통령 지지도 변수의 경우에만 대통령 지지도에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2. 가설 2 검증: 분야별 북한 관련 이벤트 발생이 대통령 지지도에 미치는 영향 분석

본 연구의 두 번째 가설은 분야별 북한 관련 이벤트 발생이 대통령 지지도에 각각 다른 영향을 미칠 수 있다는 점에 집중한다. 이를 검증하기 위해 독립변수인 북한 관련 이벤트 발생을 정치, 경제, 사회문화 분야로 구분하고 각각을 변수로 포함하여 모델을 도출하였다. 리서치앤리서치, 한국사회여론연구소, 한국갤럽의 대통령 지지도를 종속변수로 도입하였으며, 그 결과는 다음과 같다(〈표 8〉 참조). 첫째, 리서치앤리서치의 대통령 지지도 변수에 대한 분석 결과, 최근 정치 분야의 북한 관련 이벤트 발생 중 긍정적인 이벤트의 발생이 증가할수록 대통령 지지도 또한 증가한다. 더불어 경제 분야의 부정적인 이벤트 발생이 증가할수록 대통령 지지도는 낮아진다. 둘째, 한국사회여론연구소의 종속변수에 대한 분석 결과를 통해 정치 분야의 경우, 긍정과 부정의 이벤트 모두에 대하여 양의 방향으로 유의미한 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. 즉, 북한 관련 정치 분야의 이벤트 발생은 긍정적인

경우와 부정적인 경우 모두 대통령 지지도 증가에 유의미한 영향을 미친다는 점이다(모델 (3), (4), (5)). 반면 경제 분야의 이벤트 발생의 경우에는 부정적인 이벤트의 경우만 유의미한 관측치를 보인다. 즉 경제 분야의 부정적인 이벤트 발생이 많아질수록 대통령의 지지도는 낮아진다(모델 (3)). 셋째, 한국갤럽의 종속 변수에 대한 분석결과를 통해 앞의 두 경우와 유사하게 긍정적인 정치 분야의 북한 관련 이벤트 발생이 증가할수록 대통령 지지도는 높아진다는 점을 확인할 수 있다. 한편 사회문화 부분에서 부정적인 이벤트 발생이 많아질수록 대통령 지지도는 낮아진다.

〈표 8〉 한국의 대통령 지지도 결정 요인 분석 결과: 이벤트 분야 및 성격별 발생 횟수

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
정치 긍정	0.811* (0.411)	0.877* (0.416)	0.988* (0.398)	0.988* (0.409)	1.491** (0.467)	1.435** (0.491)	2.058*** (0.516)
정치 부정	0.087 (0.334)	0.110 (0.333)	1.203* (0.461)	1.352** (0.493)	0.738 (0.566)	0.353 (0.349)	-0.036 (0.358)
정치 알 수 없음	-0.092 (0.240)	-0.137 (0.236)	0.006 (0.260)	0.041 (0.282)	0.155 (0.312)	-0.316 (0.360)	-0.375 (0.359)
경제 긍정	0.216 (0.590)	0.132 (0.588)	-1.286 (0.696)	-0.487 (0.832)	-0.971 (0.726)	1.716 (1.110)	0.455 (1.211)
경제 부정	-4.570* (1.990)	-4.142* (1.729)	-1.539* (1.704)	-2.215 (2.040)	-0.798 (1.919)	0.044 (2.355)	-0.732 (2.423)
경제 알 수 없음	0.071 (0.534)	-0.158 (0.534)	0.177 (0.561)	0.708 (0.665)	0.807 (0.661)	-0.386 (1.114)	-0.593 (1.283)
사회문화 긍정	0.948 (0.487)	1.154 (0.473)	0.084 (0.537)	0.753 (0.594)	1.191* (0.581)	2.211** (0.740)	2.459** (0.748)
사회문화 부정	-0.528 (0.814)	-0.402 (0.814)	-2.577* (1.134)	-1.109 (1.403)	-1.714 (1.244)	-0.350 (0.922)	0.035 (0.940)
사회문화 알 수 없음	0.357 (0.338)	0.473 (0.343)	0.865* (0.355)	0.842* (0.362)	1.329* (0.528)	0.648 (0.592)	1.445* (0.626)
실업률	5.011** (1.857)	6.585*** (1.905)	0.373 (2.125)	-0.943 (2.350)	0.922 (2.536)	4.701 (2.912)	9.816** (3.018)

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
근원 인플레이션율	-4.295*** (1.157)	-3.981*** (1.146)	-11.514 (1.345)	-11.238*** (1.459)	-10.233*** (1.535)	-2.503 (4.489)	-6.658 (4.585)
대통령 잔여 임기 월수	0.297*** (0.056)	0.259*** (0.057)	0.584*** (0.062)	0.538*** (0.067)	0.442 (0.075)	0.162 (0.097)	-0.048 (0.102)
정권의 정치적 성향	-0.172 (2.084)	-0.161 (2.101)	-3.595 (2.129)	-2.348 (2.174)	-2.585 (2.381)	13.142* (5.115)	7.233 (5.036)
Constant	21.967** (7.421)	16.540* (7.454)	40.453*** (8.759)	42.073*** (9.557)	34.008** (10.157)	11.861 (11.705)	6.212 (12.572)
N	208	208	152	151	149	80	78
R-squared	0.278	0.275	0.662	0.633	0.598	0.560	0.539

주1: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주2: 모델 (1)~(2)는 리서치앤리서치의 대통령 국정 수행 지지도와 운영 평가를 종속변수의 지표로 하여 각각 2, 6개월 전의 종속변수를 도입한 모델임; 모델 (3)~(5)는 한국사회여론연구소의 대통령 국정운영 평가를 종속변수의 지표로 하여 각각 0, 2, 4개월 전의 종속변수를 도입한 모델임; 모델 (6)~(7)은 한국갤럽의 대통령 국정 수행 평가를 종속변수의 지표로 하여 각각 5, 8개월 전의 종속변수를 도입한 모델임.

분석결과는 분야별 북한 관련 이벤트 발생이 대통령 지지도에 미치는 영향이 다르게 나타난다는 것을 보여준다. 이는 앞서 제안한 가설 2가 검증되었음을 의미한다. 특히 정치 분야의 경우에 긍정적인 이벤트 발생과 부정적인 이벤트 발생이 모두 지지도 상승에 영향을 미치는 반면, 경제 분야의 경우에는 긍정적인 이벤트 발생은 유의미한 영향을 미치지 않고, 부정적인 이벤트 발생의 경우에만 대통령 지지도에 부정적인 영향을 유의미하게 미친다는 것을 확인할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 한국 국민들의 대통령 지지에 관한 의사결정에 영향을 미치는 요인을 탐색하였다. 한국의 국민들은 남북한 분단이라는 특수한 상황에 놓여있다는 측면에서 다른 국가의 국민들과 구분되는 의사결정을 할 수 있을 것이며, 따라서 분단이라는 특수한 상황은 한국 국민들의 대통령에 대한 지지 수준에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이러한 전제를 바탕으로 두 개의 가설을 수립하였다. 첫째, 북한 관련

이벤트 발생은 한국의 대통령 지지도 변화에 유의미한 영향을 미칠 것이다. 한편, 이벤트의 성격이 긍정 혹은 부정인가에 따라 영향은 다르게 나타날 수 있을 것이다. 둘째, 북한 관련 이벤트가 발생한 분야 즉, 정치, 경제, 사회·문화 중 어느 분야의 이벤트인가에 따라 한국의 대통령 지지도에 미치는 영향이 다를 수 있다. 한편, 각 분야의 이벤트 성격이 긍정 혹은 부정인가에 따라 영향은 다르게 나타날 수 있을 것이다.

위 가설을 검증하기 위해 종속변수인 대통령 지지도는 리서치앤리서치, 한국사회여론연구소, 한국갤럽의 데이터를 활용하였으며, 관심 독립변수인 북한 관련 이벤트는 통일부가 매년 발간하는 『통일백서』 ‘남북관계 주요일지’의 모든 이벤트를 전수 조사하여 이벤트들을 성격과 분야별로 코딩하여 도입하였다. 연구기간은 2000년부터 2019년까지 240개월이었으며, 회귀분석을 바탕으로 다음의 연구결과를 도출하였다. 첫째, 한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 변수로서 북한 관련 이벤트 발생은 유의미한 것으로 분석되며, 이는 첫 번째 가설의 검증을 의미한다. 단, 이벤트 성격에 따른 영향은 긍정적인 이벤트 발생의 경우에 긍정적인 영향을 미치는 것이 확인되었으나, 부정적인 이벤트 발생의 경우 리서치앤리서치의 대통령 지지도 변수의 경우에만 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 분야별로 북한 관련 이벤트 발생이 대통령 지지도 변화에 미치는 영향이 다르게 나타나는 것을 확인하였으며, 이를 통해 두 번째 가설이 검증되었다. 특히 정치 분야의 경우에 긍정적인 이벤트 발생과 부정적인 이벤트 발생 모두가 대통령 지지도 상승에 긍정적인 영향을 미치는 반면, 경제 분야의 경우에는 긍정적인 이벤트 발생은 유의미한 영향을 미치지 않고, 부정적인 이벤트 발생의 경우에만 대통령 지지도에 부정적인 영향을 유의미하게 미친다는 결과가 도출되었다. 예컨대 북한의 군사분계선에서의 도발은 대통령 지지도에 긍정적인 영향을 미치지만, 북한의 개성공단 내 남한 사업자 추방은 대통령 지지도에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

본 논문은 한국의 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인으로 북한 관련 이벤트 발생을 240개월의 기간을 대상으로 검토하였을 뿐만 아니라, 해당 이벤트의 성격과 분야를 모두 코딩하여 그 효과를 구체적으로 분석했다는 측면에서 관련 분야의 초기 연구로서 높은 의미를 가진다. 더불어 국제적 사건 발생의 결집효과라는 기존의 접근 방식을 확대하여 한반도 상황을 반영한 바, 새로운 영역으로의 연구 확장을 시도하였다는 측면에서 학술적 의의를 더한다. 반면 본 연구는 구체적인

정책적 함의 도출에는 한계를 가진다. 다만 본 연구는 현상에 대한 깊이 있는 이해를 바탕으로 향후 대통령 지지도 변화에 대한 다양한 측면의 정책적 해석을 제공할 수 있을 것으로 전망된다. 향후 정책적 함의 도출을 위해서는 이벤트 데이터 분석의 구체성을 높여야 할 것이다. 특히 북한 관련 이벤트의 성격과 더불어 강도에 대한 전문적인 검토를 통해 연구의 정책적 함의를 도출해낼 수 있을 것이다. 더불어 이벤트 발생의 현상을 넘어 해당 현상에 대한 대응을 포함, 결집효과의 형성과 소멸에 대한 연구가 추가된다면, 이와 관련한 정책적 함의가 다양하게 도출될 수 있을 것이다.

■ 제출: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 12월 10일

참고문헌

1. 단행본

- Brody, Richard A. *Assessing the president: The Media, Elite Opinion, and Public support*. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- Mesquita, B. B.D. & Smith, A. *The dictator's handbook*. New York: William Morris Endeavor Entertainment, 2011.

2. 논문

- 가상준. “한. 미 대통령 지지율 변화와 이에 따른 정치적 영향력에 대한 비교 연구.” 『세계 지역연구논총』. 제24권 1호, 2006.
- 강경태. “부시(George W. Bush) 대통령 지지도 분석.” 『미국학논집』. 제36권 2호, 2004.
- 김형기. “이벤트데이터 분석기법을 이용한 탈냉전기 북한과 주변국과의 분쟁-협력 관계, 1990-2007.” 『비교민주주의연구』. 제6집 1호, 2010.
- 문우진. “경제투표, 선거심판과 민주주의.” 『평화연구』. 제26권 2호, 2018.
- 문우진. “대통령 지지도의 필연적 하락의 법칙.” 『한국정치학회보』. 제46권 1호, 2012.
- 배형석·양성국. “한국 대통령 지지율과 경제변수.” 『유라시아연구』. 제16권 4호, 2019.
- 송샘·최병욱·김민희. “독일 중도정당의 쇠퇴와 유권자 양극화에 관한 연구: 정당파편화, 사회경제 및 지역 요인을 중심으로.” 『유럽연구』. 제37권 2호, 2019.
- 이완수·심재철. “집합적 경제보도와 국가적 경제상황 및 국민적 경제인식이 대통령 지지도에 미치는 영향에 관한 시계열 분석.” 『한국방송학보』. 제21권 2호, 2007.

- 신중대. “신체제 수립원인에 관한 재조명 -북한요인의 영향과 동원을 중심으로-.” 『사회과학연구』, 제13권 1호, 2005.
- _____. “한국정치의 북한요인 연구: 1961-1972년을 중심으로.” 서강대학교 박사학위 논문. 2005.
- 전용주. “대통령 지지도 변화요인에 대한 연구.” 『21세기정치학회보』, 제16권 1호, 2006.
- 최준영. “스캔들, 경제적 성과, 그리고 대통령 지지율.” 『한국정당학회보』, 제13권 3호, 2014.
- D. J. Smyth. and S. W. Taylor, “Presidential popularity: what matters most, macroeconomics or scandals?” *Applied Economics Letters*. Vol 10, No. 9, 2010.
- Frey, B. S. and F. G. Schneider, “Economic and Personality Determinants of Presidential Popularity.” *Empirical Economics*. Vol. 3, No. 2, 1978.
- Geys, Benny. “Wars, Presidents, and Popularity: The Political Cost(s) of War Re-Examined.” *Public Opinion Quarterly*. Vol. 74, No. 2, 2010.
- Gronke, Paul and John Brehm. “History, heterogeneity, and presidential approval: a modified ARCH approach.” *Electoral Studies*. Vol. 21, 2002.
- Hibbs, Douglas A. “The Mass Public and Macroeconomics Performance: The Dynamics of Public Opinion Toward Unemployment and Inflation.” *American Journal of Political Science*. Vol. 23, No. 4, 1979.
- Lambert, Alan J. “Rally Effects, Threat, and Attitude Change: An Integrative Approach to Understanding the Role of Emotion.” *Journal of Personality and Social Psychology*. Vol. 98, No. 6, 2010.
- Mackuen, Michael B. “Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity.” *American Journal of Political Science*. Vol. 27, No. 2, 1983.
- Hetherington, Marc J. and Michael Nelson, “Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism.” *Political Science and Politics*. Vol. 36, No. 1, 2003.
- Michael Berleemann and Sören Enkelmann, “The economic determinants of U.S. presidential approval.” *European Journal of Political Economy*. Vol. 36, 2014.
- Michael Berleemann, Sören Enkelmann, and Torben Kuhlenkasper, “Unraveling the Relationship Between Presidential Approval and the Economy: A Multidimensional Semiparametric Approach.” *Journal of Applied Econometrics*. Vol. 30, No. 3, 2015.
- Monroe, Kristen R. “Economic Influences on Presidential Popularity.” *The Opinion Quarterly*. Vol. 42, No. 3, 1978.
- Mueller, John E. “Presidential Popularity from Truman to Johnson.” *The American Political Science Review*. Vol. 64, No. 1, 1970.

Norpoth, Helmut. "Economics, Politics, and the Cycle of Presidential Popularity." *Political Behavior*. Vol. 6, No. 3, 1984.

Stimson, James A. "Public Support for American Presidents: A Cyclical Model." *The Public Opinion Quarterly*. Vol. 40, No. 1, 1976.

Willer, Robb. "The effects of government-issued terror warnings on presidential approval ratings." *Current Research in Social Psychology*. Vol. 10, No. 1, 2004.

3. 기타 자료

갤럽. <<https://www.gallup.co.kr>>.

리서치앤리서치. <<http://w3.randr.co.kr>>.

리얼미터. <<http://www.realmeter.net>>.

중앙선거여론조사심위원회. <<https://www.nesdc.go.kr/portal/main.do>>.

『통일백서』. <<https://unikorea.go.kr/books/whitepaper/whitepaper/>>.

한국사회여론연구소. <<http://www.ksoi.org/>>.

이종석. "남북대화와 유신체제: 체제형성에 대한 분단구조의 영향." 한국정치학 학술회의 발표논문. 2000.

Abstract

Determinants of Presidential Popularity in South Korea : Focusing on Impacts of North Korea related Events

Park, Jiyoun, Moon, Soyeon, Park, Taekyeong and Yun, Seonmin

This paper explores people's decision making factors on presidential popularity in South Korea. Especially, we focus on whether the event related to North Korea affects to presidential popularity in South Korea. Based on a event data analysis from January 2000 to December 2019, it was confirmed that the occurrence of events related to North Korea had a significant impact on the change on the presidential popularity as follows. First, when there are more events related to North Korea, more people support South Korean government in general. Second, when there are more events both positively and negatively in the political sector, there would be more supporters for the president. Thirdly, however, in the economic sector, there are more supporters when there are less negative events.

Key Words: Presidential Popularity in South Korea, North Korea, Event data, Factor Analysis

남북한 국가승인과 국가연합 - 공존형 통일방안의 실현가능성 모색* **

윤영상***

- I. 서론
- II. 갈등전이론과 공존형 통일
- III. 남북한의 통일방안과 특수관계론 평가
- IV. 공존형 통일의 출발점: 남북한 상호승인
- V. 공존형 통일의 전환점: 남북연합의 출범
- VI. 결론

국문요약

본 논문은 평화학의 갈등전이론에 근거해서 통일 개념을 재해석하고, 기존 남북한의 통일방안이 갖는 성과와 한계를 분석하면서, 남북한이 실질적으로 합의 할 수 있는 통일방안을 제시하려고 했다.

최근 남북한의 통일방안은 서로의 정치적 실체는 인정 하지만 국가적 실체를 인정하지 않는 방식으로 통일의 과정과 방법을 제시하고 있다. 특수관계론과 6.15선언 2항의 합의는 그 공통점에 해당한다. 그렇지만 그 배경에는 뿌리 깊은 적대적식과 흡수통일론이 자리잡고 있다.

남북한의 공존과 협력은 적대적 갈등구조의 평화적 전환으로부터 출발하는 것이기 때문에, 새로운 통일방안은 남북한의 상호승인에서 출발할 필요가 있다. 그런데 남북한 상호승인이 이루어지기 위해서는 서로를 적대시 하는 남북한 내부의 법과 제도를 바꾸지 않으면 안된다. 남한 헌법의 개정과 북한의 노동당 규약의 개정이 이루어져야 한다는 것이다. 그러면, 평화협정 체결과정에서

남북한 상호승인이 이루어질 수 있을 것이다.

남북한 기본조약은 남북한 상호승인에 바탕을 둔 새로운 남북관계의 질서를 규율할 것이다. 그 속에서 남북한 특수관계론이 재정립되고, 국가연합으로 발전하는 길이 만들어질 것이다. 남북연합은 남북 모두가 흡수통일 관을 버릴 수 있다면 쉽게 합의할 수 있는 통일방안이다. 남북한 통일방안의 현실적인 수렴형태라는 것이다. 남북 연합은 남북한의 교류와 협력의 확대, 공동법제의 창출 과정을 통해 만들어질 것이다.

아마도 남북연합은 이질적인 남한과 북한이 상호작용 과정을 통해 서로 같등하고 조율하는 가운데 만들어갈 새로운 '정치체'가 될 것이 분명하다. 그것은 남한도 아니고, 북한도 아닌 새로운 '사회'를 의미할 것이다. 누구도 경험 하지 못한 새로운 길이 시작되는 것이다.

주제어: 국가승인, 통일방안, 남북연합

* 본 논문은 2020년 롯데 장학재단의 학술연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

** 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사의 말씀을 드립니다.

*** 서울연구원 초빙부연구위원

I. 서론

1. 연구 목적과 의도

본 논문은 오래되었지만 여전히 길을 찾지 못하고 있는 ‘통일’이라는 주제를 남북한의 상호승인문제와 연결시켜 다루고자 한다. 현재 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 한반도에 존재하는 두 개의 국가를 의미한다. 국민, 영토, 주권이라는 국제법상 국가성(statehood)¹을 모두 갖추고 있으며, 둘 다 유엔가입국이고, 동시 가입한 국제기구도 33개이며, 동시 수교한 국가만 해도 157개국에 넘는다.² 명실 상부한 두 개의 국가임이 분명한 것이다. 그렇지만 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 서로를 독자적인 주권국가로 인정하지 않는다. 서로를 통일의 대상이자 파트너로 규정하면서도 서로의 국가적 실체를 인정하지 않고 있는 것이다.

이런 ‘기이한’ 현실의 근거에는 상대방의 존재를 인정하지 않는 적대적 현실주의가 자리잡고 있다. 그런 관점에서 평화나 통일을 추구한다면 결국 어느 한쪽의 승리와 패배로 귀결되거나 영원한 힘의 대결, 갈등의 지속으로 이어질 수밖에 없다. 평화학의 갈등전환이론은 바로 이러한 ‘기이한 현실’을 분석하고, 극복방안을 모색하는 데 많은 도움을 준다. 본 논문은 갈등전환이론에 근거해서 통일개념을 재정의하고, 남북한의 통일방안과 특수관계론을 분석대상으로 삼아, ‘기이한 현실’의 본질을 드러내고, 그 극복방안으로서 ‘공존형 통일’의 실현 가능성을 모색한다. 공존형 통일은 무엇보다 상대방에 대한 적대적 인식을 변화시켜, 공존의 대상으로 상대방을 승인하는 것으로부터 시작한다. 그러나 승인자체가 통일의 과정은 아니다. 통합과 통일의 길은 평화적 공존을 넘어 공동의 삶과 규칙을 만드는 것이라고 할 수 있기 때문이다. 본 논문이 남북한 상호승인에 근거한 통합의 과정을 중시하는 이유이다. 남북한의 국가연합은 그런 통합의 과정이 통일의 길로 나아가도록 하는 전환점이라고 할 수 있을 것이다.

¹ 국가성을 둘러싼 논의는 국가개념의 정의와도 관련된다. 19c 이래 국가개념은 영토(territory), 주민(population), 정부(government)로 구성된다는 사실적 설명에 근거해서 정의되었다. 국제법은 이러한 사실적 특성을 가진 국가를 동일한 법인격을 가진 주체로서, 주권평등의 원칙을 기초로 하는 규범적 틀 안에서 권리와 의무를 향유하는 실체로 정의한다. 임예준, “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰,” 『안암법학』 46호 (2015), pp. 321~324.

² 외교부, 『2019 외교백서』 (서울: 외교부, 2019), pp. 264~272.

2. 선행연구검토

과거 남북한의 통일방안을 비교하는 연구는 일종의 관제연구였다. 대부분 남한 통일방안을 옹호하고, 북한 통일방안을 비판적으로 평가하는 연구들이었기 때문이다. 최근 남북한 통일방안의 한계와 문제점을 지적하면서, 수렴가능성을 검토하는 연구들이 많아지고 있는 것은 그런 의미에서 다행스러운 일이다. 국가연합 개념을 매개로 남북한 통일방안의 수렴을 강조하는 최완규의 연구³, 남북한 통일방안을 연속적 통합과정 속에서 이해하자는 최청호의 연구⁴, 남북한의 실체를 인정하면서 다양한 형태의 통일가능성을 열어 놓는 서울대 통일평화연구소의 연성복합통일론⁵ 등이 대표적이라 할 수 있다. 그렇지만 모두 남북한의 상호승인 문제를 둘러싼 논란을 핵심적으로 다루지 않았다. 최근 이무철 등⁶이 협의주의적 관점에서 남북한의 협력과 통일방안의 수렴을 강조하면서 남북연합의 중요성을 강조하는 연구결과를 발표했다. 그렇지만 남북한 상호승인문제를 우회하고, 특수관계론의 제약을 당연하게 수용하고 있다는 점에서 본 논문의 문제의식과는 근본적으로 다르다. 본 논문은 남북한 상호승인문제를 중심으로 공존형통일문제를 다룬다는 점에서 다른 연구들과 구별된다.

II. 갈등전환이론과 공존형 통일

1. 갈등전환이론

평화학에서 갈등전환(conflict transformation)은 갈등의 증폭을 막기 위한 단기적 전략인 갈등관리(conflict management)나, 협상·조정·중재 등의 방안을 통해 폭력적 갈등을 종결하기 위한 갈등해결(conflict resolution)과는 달리 기존 갈등을 활용해 사회적 관계를 평화적으로 재구성하는 것을 목표로 한다.⁷ 다시 말해

³ 최완규, “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제,” 『북한연구학회보』 제6권 제1호 (2002).

⁴ 최청호, “한반도 통일방안 연구: 연속적 통합과정으로 본 연합제와 낮은 단계 연방제,” 『동북아연구』 12권 (2007).

⁵ 박명규 외, 『연성복합통일론』 (서울: 서울대 통일평화연구소, 2010).

⁶ 이무철 외, 『남북연합연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 290~309.

갈등의 근본적 해소가 불가능한 상황에서 갈등의 파괴적 측면을 감소시키고 갈등의 생산적이고 창조적인 측면을 강화시켜 갈등의 전환을 이끌어 내는 관계설정에 주목한다는 것이다.⁸ 예컨대 적대적이며, 폭력적인 관계라는 특징을 가진 전쟁-체계를 비폭력적이며 상호의존적인 관계라는 특징을 가진 평화-체계로 전환시키는 것이 바로 갈등전환의 핵심이다.⁹

갈등전환의 실질적인 형태와 내용에 대해서는 학자들마다 설명하는 방식이나 강조점이 다르다. Galtung은 사회적 갈등 자체를 부정하기 보다는 공감, 비폭력, 창의성이라는 세 가지 역량의 결합으로 갈등전환을 이루어내야 한다고 주장한다.¹⁰ Curle은 갈등당사자들이 비평화적 관계에서 평화적 관계로 변화되어야 한다면서, 평화적 관계의 특징으로 평등성, 상호성, 호혜성을 제시하고 있는데, 특히 상대적 약자의 힘을 강화시키는 과정에서 갈등과 협상이 진행되어야 평화적 관계의 수립이 이루어진다는 점을 강조하고 있다.¹¹ Lederach는 갈등전환을 이끌어 내기 위해서는 인적 차원, 관계적 차원, 구조적 차원, 문화적 차원에서 적용될 수 있는 포괄적 렌즈를 통해 당면 문제의 해결과 사회구조의 건설적 변화를 동시에 추진해야 한다고 주장한다.¹²

본 논문에서는 이러한 갈등전환이론가들의 관점과 이론으로부터 갈등구조의 변화를 이끌어 낼 힘이 갈등당사자들의 관계변화에서 나온다는 갈등전환의 방법론적 문제의식을 수용한다. 여기서 갈등당사자들의 관계변화는 갈등당사자들의 상호승인과 존중에서 출발하고, 서로의 차이와 갈등을 다루는 비폭력적 상호작용을 통해 구체화될 것이다. 특히 그 과정은 적대의식과 폭력에 기반한 정치가 아니라 서로 존중하면서 차이와 갈등을 다루는 비폭력적 정치, 공동법제 창출과정을 통해 드러나기 때문에, 갈등당사자들에게 새로운 정치적 능력을 요구한다.¹³ 사실

⁷ 김명환 외, “갈등전환: 새로운 관점에 대한 논의,” 『국가정책연구』 제31권 제4호 (2017), pp. 4~6; 김동진, “북한 연구에 대한 평화학적 접근,” 『현대북한연구』 제16권 3호 (2013), p. 20; John Paul Lederach, *Preparing for peace: Conflict Transformation Across Culture* (Syracuse N.Y.: Syracuse University Press, 1995), pp. 16~17.

⁸ 요한 갈통 저, 강종일 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』 (서울: 들녘, 2000), p. 164.

⁹ 존 폴 리더라크 저, 김동진 역, 『평화는 어떻게 만들어지는가』 (서울: 후마니타스, 2012), p. 125.

¹⁰ Galtung, J. *Conflict Transformation by Peaceful Means*, United Nations Disaster Management Training Programme (Geneva: United Nations, 2000), p. 13, pp. 91~100.

¹¹ Curle, A., *Making Peace* (London : Tavistock Publications, 1971).

¹² 존 폴 리더라크 저, 박지호 역, 『갈등전환』 (춘천: KAP, 2014), pp. 50~53.

¹³ 평화학과 갈등전환이론은 폭력적 투쟁을 거부하고 비폭력적 투쟁, 평화적 투쟁을 강조한다. 갈통은 갈등전환의 과정이 비폭력적 투쟁을 창조적으로 수행하는 것임을 간디를 포함한 다양한 사례를 통해 강조하고 있다. 요한 갈통 저, 강종일 외 역, 『평화적 수단에 의한 평화』, pp. 253~279.

갈등구조의 변화는 그런 관계변화과정의 성과들이 축적되면서 이루어지게 될 것이다.

2. 갈등전환과 공존형 통일

전통적으로 남북한은 모두 통일을 중시했다. 이 때의 통일개념은 ‘분단된 두 국가’의 통일(unification), 또는 재통일(reunification)을 의미했다. 그것은 곧 단일국가창설을 의미했고, 상대방을 흡수하는 자기중심적 통일관에 근거한 것이었다.¹⁴

지금 남북한 모두 무력통일을 주장하지 않는다. 무력통일시도라 할 수 있는 한국전쟁의 엄청난 인명피해와 경제적 손실은 ‘평화’의 소중함을 철저하게 각인시켰기 때문이다. 그러나 그 ‘평화’ 개념은 직접적 폭력의 부재만을 의미하는 ‘소극적 평화(negative peace)¹⁵’에 머물렀다. 그런데 남북한 냉전적 대결구조는 그 ‘소극적 평화’마저도 위협해 온 것이 현실이었다. 바로 그런 현실이 남북한의 통일방안에도 고스란히 녹아들어가 있다. 남북한이 모두 강조하고 있는 ‘평화 통일’도 사실 상대방을 평화적으로 흡수하는 통일에 다름아니다. 상대방을 평화적으로 적대시한다는 ‘형용모순(oxymoron)’의 전략이 남북한의 통일방안이라는 이름으로 버젓이 자리잡고 있는 것이다.

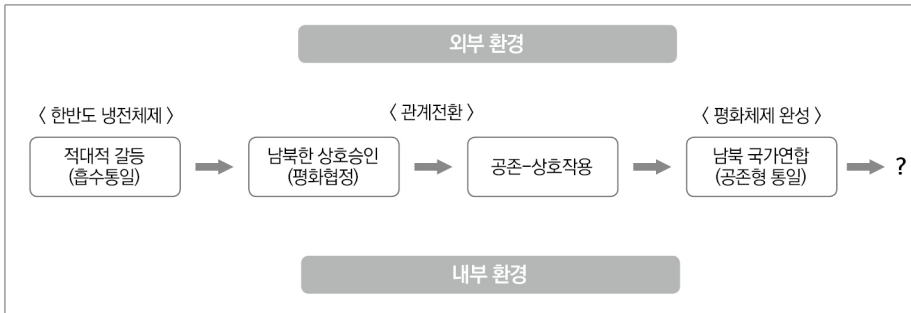
평화학의 관점에서 볼 때, 소극적 평화에 근거한 흡수통일론을 대안으로 받아들일 수는 없다. 그것은 갈등의 지속과 증폭으로 이어질 수밖에 없으며, 갈등의 구조적 전환을 이끌어 낼 수 없기 때문이다. 따라서 본 논문은 적극적 평화의 관점에서, 갈등전환을 이끌어 내는 방식으로 통일개념을 이해할 필요가 있다고 본다. 그렇게 본다면 남북의 통일은 흡수통일을 목적으로 단일국가 단일체제로서의 정치적 법적 완성 형태를 강조하는 것이 아니라 갈등을 평화적으로 다루면서 공동의 삶과 문화, 공동의 법제적 규칙을 만들어 내는 과정으로 재정의될 수 있을 것이다. 그것은 남한과 북한의 국가적 실체를 인정하는 가운데, 공존협력을 추구하는 통합의 과정, 즉 공존형 통일을 의미한다. 또 통일의 정치적 형태보다 공동체적 삶을 만들어내는

¹⁴ 남북한 통일방안의 역사와 수립과정에 대해서는 심지연, 『남북한 통일방안의 전개와 수립』 (서울: 돌베개, 2001)을 참조.

¹⁵ 평화학의 창시자라 할 수 있는 갈통은 평화개념을 직접적 폭력의 제거를 의미하는 소극적 평화(negative peace)와 구조적 폭력과 문화적 폭력의 극복을 의미하는 적극적 평화(positive peace)로 구분한다. Johan Galtung, "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3 (1969), pp. 183~186.

‘과정으로서의 통일’을 중시한다. 그렇게 볼 때, 남북한의 상호승인은 공존형 통일의 출발점이며, 남북국가연합은 공동의 삶과 규칙을 만들어 내는 통합과정의 중대한 전환점이 될 것이다. 그것을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 남북한 갈등구조의 전환과 공존형 통일



Ⅲ. 남북한의 통일방안과 특수관계론 평가

1. 남북한의 통일방안: 성과와 한계

가. 남한 정부의 통일방안

현재 남한의 공식적 통일방안은 1994년 김영삼 정부 때 발표된 민족공동체통일방안¹⁶이다. 민족공동체통일방안은 ‘1단계: 화해협력 → 2단계: 남북연합 → 3단계: 완전통일’의 3단계로 구성되어 있는데, 남북연합을 과도기로 설정하고 있다는 점에서 ‘연합제’라고도 부른다. 남한 통일방안의 가장 큰 장점은 남북의 정치적 실체를 인정하면서 국가통합보다 민족공동체 건설을 우선하는 점진적 통일방안이라는 것이다. 사실 일반적으로 국가연합은 구성국 정부들이 그들의

¹⁶ 민족공동체통일방안은 1989년 노태우 정부 때 발표된 한민족공동체통일방안에서 발전한 것이다. 한민족공동체통일방안에서 최초로 남북연합안이 과도기통일방안으로 제시되었는데, 그것을 3단계통일방안으로 체계화시킨 것이 민족공동체 통일방안이다. 이후 남한의 모든 정부는 민족공동체통일방안을 사실상 남한의 공식통일방안으로 수용한다. 민족공동체통일방안의 세부 내용은 통일원, 『통일백서 1994』 (서울: 통일원, 1994), pp. 48~67 참조.

주권과 독립성을 국가연합에 이양함이 없이 조약을 통해 연합한 것을 의미한다.¹⁷ 그런데 남한 통일방안의 핵심인 남북연합은 넓은 의미의 국가연합이지만 전형적인 국가연합(confederation)이라기보다는 좀 더 느슨한 의미의 공동체(commonwealth)를 의미한다.¹⁸ 남북한이 대외적으로는 두 개의 국가이지만 대내적으로는 서로의 국가성을 인정하지 않는 현실을 고려한 것이다.

남한 정부의 통일방안은 갈등전환의 관점에서 볼 때, 몇 가지 심각한 문제점을 갖고 있다. 첫째, 화해협력과 남북연합단계에서 북한의 정치적 실체를 인정하지만, 국가적 실체를 인정하지 않는다는 한계를 갖는다. 상호존중의 한계이다. 둘째, 남북연합이 명실상부한 국가연합이 아닌 ‘유사연합(pseudo confederation)’ 상태로 표현되면서 국제법적 실체가 불분명해진다는 것이다. 그것은 남북한 간 합의서들이 조약의 성격을 갖지 못하는 법적 한계로 나타난다. 셋째, 남북연합을 짧은 과도기로 상정하면서 마지막 단계를 지나치게 강조하게 된다. 민족공동체 형성을 강조한다면 남북연합을 상당기간 지속되는 단계로 설정해야 하는데, 그렇지 못하다는 것이다. 넷째, 마지막 단계인 완전통일단계를 ‘자유민주적 관점’에서의 1국 1체제로 못박으면서 사실상 북한의 소멸과 남한중심의 흡수통일을 명시적으로 지향하고 있다. 연합제의 장점을 스스로 부정하면서, 북한이 수용할 수 없도록 만들고 있다는 것이다.

나. 북한 정부의 통일방안

현재 북한의 공식적 통일방안은 1980년 노동당 6차 당대회에서 발표된 ‘고려민주연방공화국 방안’¹⁹을 기본으로 ‘낮은 단계 연방’이라는 일종의 과도기적 단계를 결합시킨 것이다.²⁰ 이런 북한의 통일방안은 김일성 주석이 1991년 신년사를 통해 ‘제도통일 후대결정론’과 ‘연방제의 점차적 완성론’을 제기한데서 연유한 것인데, 2000년 6.15선언에서 ‘낮은 단계 연방제’라는 개념을 공식적으로 사용하면서

¹⁷ 유석렬, “남북연합 개념 및 추진방안,” 2001 협동연구 1차 워크샵 자료(통일연구원), p. 3.

¹⁸ 통일원, 『통일백서 1990』(서울: 통일원, 1990), pp. 85~86.

¹⁹ 고려민주연방공화국 통일방안의 구체적 내용은 다음을 참조. 김일성, “조국의 자주적 평화통일을 이룩하자,” 『조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고』(평양: 조선로동당출판사, 1987), pp. 338~356; 김일성, “고려민주연방공화국창설방안,” 김락중·노중선 편저, 『현단계 제통일방안』(서울: 한백사, 1989), pp. 239~253.

²⁰ 낮은 단계 연방제와 1980년의 고려민주연방공화국창립방안의 관계를 체계적으로 정리한 글로는 장석, 『김정일장군 조국통일론 연구』(평양: 평양출판사, 2002) 참조. 장석은 이 책에서 낮은 단계 연방제를 결합시킨 김정일의 통일방안을 ‘련방연합제’라고 표현하고 있다.

실체를 드러냈다.²¹

북한 통일방안의 핵심은 ‘민족통일기구’라는 연방기구 창설에 동의한다면 대외적으로는 1국가이지만, 대내적으로는 국가연합과 마찬가지로 외교와 안보에 대한 독립적 권한을 갖는 ‘2제도 2정부’에서 통일을 시작하자는 것이다.²² 과도기 없이 선결조건²³을 강조했던 기존 고려민주연방공화국방안에 비해 훨씬 유연해졌다고 할 수 있다. 원래 북한의 연방제 통일방안은 전통적인 연방제개념과는 달리, 단일연방국가라는 국제법적 특징을 기본으로 하면서도 구성국의 독립성을 강조하는 국가연합적 요소가 혼재된 것이었다. 1960년대 이래 북한이 연방제의 영문표현을 ‘federation’이 아닌 ‘confederation’으로 사용해 온 것도 그런 맥락이라고 할 수 있다. 그렇지만 과도기없이 연방제만 강조함으로써 북한식 연방제의 장점이 부각되지 못했다. 그렇지만 낮은 단계 연방제라는 개념을 도입하면서 북한의 통일방안이 갖는 논리적 완성도가 높아졌고, 국가연합적 요소가 더 확대되면서 남한의 연합제와 유사성이 확대되었다고 할 수 있다.

그렇지만 북한의 통일방안도 갈등전환의 관점에서 볼 때 몇 가지 심각한 문제점을 포함하고 있다. 첫째, 남한의 통일방안과 마찬가지로 상대방의 정치적 실체는 인정하지만 국가적 실체를 인정하지 않는 문제가 있다. 둘째, 연방기구 창설이라는 단일국가기구 창설에 대한 합의를 전제하고 있다. 남한이 국가통합보다 민족통합을 우선시하면서 통일의 문턱을 낮추고 있는데 반해, 북한은 민족통합보다 국가통합을 우선시하고 있는 문제가 있는 것이다. 셋째, 1국 2체제 연방을 최종 단계의 목적으로 설정하고 있다는 점에서 갈등전환의 내재적 과정을 경시하고 있다. 그 이상으로 나아갈 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있기 때문이다. 넷째, 80년대 고려민주연방공화국안의 선결조건과 조선노동당의 ‘전국적 범위’에서의 혁명전략과 연계되어 있다는 점에서 남한의 통일방안과 마찬가지로 흡수통일전략에 근거하고 있다는 점이다. 당연히 남한이 수용할 수 없는 방안이라는 것이다.

²¹ “자주통일의 21세기로 나아가는 민족의 발걸음을 막을 수 없다. 역사적인 북남공동선언 발표이후 6개월간을 총화함.” 『로동신문』, 2000년 12월 15일.

²² 위의 기사, 『로동신문』, 2000년 12월 15일.

²³ 김일성이 연방제 실시의 선결조건으로 내세운 것은 남한의 파쇼통치종식과 민주화, 긴장상태 완화와 전쟁위협 제거, 미국의 남한에 대한 내정간섭 배제 등이다.

다. 6.15선언 2항의 합의

2000년 최초의 남북정상회담에서 합의한 6.15선언 2항²⁴은 남한의 연합제안과 북한의 낮은 단계연방제안의 공통점을 강조하고, 그 위에서 통일을 추진하기로 한 것이다. 남북한 정부가 공식적으로 통일방안의 공통점을 확인한 것이라는 점에서, 남북한 통일방안의 수렴을 위한 소중한 기초를 마련한 것이라고 할 수 있다. 그렇지만 6.15선언 2항의 합의는 상대방의 정치적 실체는 인정하되 국가적 실체를 인정하지 않는다는 점에서 한계가 있다. 그것은 각자의 흡수통일적 관점을 유지하면서 공통점을 인정했다는 점에서 ‘애매한 상태’의 합의, 이중적 의미의 합의가 되어 버린 것이다. 다시 말해 남한의 ‘연합제안’과 북한의 ‘낮은 단계 연방제안’의 공통점은 ‘연합’이 되 ‘국가연합’은 아닌 것이 되어버렸다. 그 결과 남한에서는 6.15선언 2항의 해석을 둘러싼 남남갈등이 등장하기 시작했고²⁵, 북한은 합의 내용을 북한식 연방제의 틀 속에서 정당화하려 한다. 합의는 했으나 합의를 근거로 통일을 추진하지 못하는 상황이 만들어진 것이다. 남북한 관계의 역설이다.

2. 특수관계론과 하나의 조선론 재검토

가. 특수관계론의 등장과 합의

1992년 발효된 남북기본합의서에서의 ‘특수관계론’²⁶은 남북관계의 법적 성격에 대해 남북한이 합의한 성과물이라고 할 수 있다. 특수관계론은 1990년 남북 고위급회담이 진행되는 과정에서 남한이 서독의 특수관계론을 응용해 처음 제기했고, 1991년 말 북한이 기존의 ‘하나의 조선론’의 입장에서 그것을 수용했다.²⁷

²⁴ 2항의 합의내용은 다음과 같다. “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”

²⁵ 6.15선언 2항은 남한 헌법 전체의 정신과 충돌하는 위헌적인 문서라는 주장은 2007년 6월 17일 조갑제닷컴을 통해 이동복씨가 발표한 주장인데, 이 글을 매개로 이전부터 존재하던 위헌논란이 극우보수매체를 통해 공공연하게 유포되기 시작했다. 이동복, “위헌적인 불법문건인 ‘6.15 선언’은 廢棄되어야 한다.” <http://www.chogabje.com/board/column/view.asp?C_IDX=87530&C_CC=BC> (검색일: 2020.9.4.)

²⁶ 특수관계론은 1991년 체결된 남북기본합의서 전문의 “...쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고...”라는 구절을 ‘통일지향 특수관계’ 약칭 ‘특수관계(론)’으로 규정하면서 등장한 개념이다.

²⁷ 이재훈, “노태우 정부의 북방정책과 비대칭적 탈냉전: 남북미 3각관계와 3당 합당의 영향을 중심으로,” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016, pp. 135~151.

당시 남한은 남북한의 정치적 실체를 인정하되 북한의 국가성을 인정하지 않는 방안을 찾으려 했고, 북한은 남북한 유엔동시가입 이후 두 개의 국가적 실체가 공식화되는 것을 차단하면서, ‘하나의 조선론’을 되살리려 했다. 그런 남한과 북한의 복잡한 속내가 ‘특수관계론’을 통해서 절충된 것이다. 대외적으로는 두 국가이지만 대내적으로는 하나의 국가인 ‘특수관계’가 성립한 것이다.²⁸ 그것을 ‘절묘한 타협’이라고 볼 수도 있지만, 바꾸어야 할 현실을 바꿀 수 없게 만드는 족쇄라고도 할 수 있다. 특수관계론을 상대방의 법적 실체를 인정하지 않는 논리적 근거로 만들어 버렸기 때문이다. 실제로 남북한은 상대방의 법적 실체를 인정하지 않는 헌법과 노동당 규약을 개정하지 않으려 하고 있고, 동시에 남북한 간 합의를 국제법도 아니고 국내법도 아닌 ‘모호성(ambiguity)’이 지배하는 것으로 만들어 가고 있다.²⁹

나. 특수관계론에 대한 남한의 집착

남한 정부와 사법부는 특수관계론이 포함된 남북합의서를 도출하고 법적으로 해석하는 과정에서 모순적 상황을 자초한다. 노태우 정부는 1991년 체결된 남북 기본합의서를 비준하는 과정에서 법률적 효력이 있는 조약이 아니라 법률적 효력이 없는 정치선언이나 신사협정에 준해 비준을 했다.³⁰ 당시 북한은 조약에 준해 비준절차를 마쳤지만 남한 정부는 자신들이 주도한 문서를 스스로 격하시키면서 법적 효력에 제한을 가하는 어이없는 상황이 벌어진 것이다. 그리고 헌법재판소와 대법원은 그런 상황을 사법적 해석을 통해 정당화시켜버린다.³¹ 남북합의서의 전문에 포함된 특수관계론을 헌법조항과 현실의 충돌을 조정하는 매우 중요한 규범적 기준³²으로 강조하면서도, 그것을 담고 있는 남북합의서는 조약이 아닌 신사협정에 불과하게 된 것이다. 북한을 인정하지 않는 헌법 제3조의 법적 구속력이

²⁸ 여기서 논란은 대외적인 측면이 아니라 남북관계와 남북한 내부에서 발생한다. 법적 실체를 인정하지 않으면서 정치적 실체를 인정하는 것을 법으로 설명해야 하기 때문이다. 제성호, “북한의 법적 지위 재검토,” 『법조』 Vol. 655 (2011), pp. 62~66.

²⁹ 특히 남한은 남북기본합의서를 조약이 아닌 신사협정에 준하는 걸로 규정하다보니 합의서의 법적 효력이 문제가 되어 버렸다. 이를 해결하기 위해 ‘남북관계발전에 관한 법률’을 만들었으나 헌법이 북한의 법적 실체를 인정하지 않고 있다는 점에서 근본적인 논란은 계속되고 있다.

³⁰ 윤영상, “노태우정부의 교차승인정책에 대한 연구,” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2013, pp. 80~82.

³¹ 남한의 헌법재판소(1997.1.16. 89헌마240 결정)와 대법원(1999.7.23. 98두14525 판결)은 남북기본합의서가 조약이 아닌 신사협정에 불과하다면서, 그 법적 구속력을 인정하지 않았다.

³² 이효원, “북한주민의 기본권 보장과 북한인권법의 주요 쟁점,” 『공법연구』 제42집 제1호 (2013), p. 277.

작용한 것이다.

남한의 특수관계론은 헌법 제3조와 평화적 흡수통일을 강조하는 제4조를 전제한다. 그 결과 특수관계론의 의미가 상대방의 정치적 실체는 인정하지만 법적인 실체는 인정하지 않는 것으로 한정된다. 통일을 위한 정치적 협상과 대화는 인정하지만, 헌법 제3조와 제4조의 틀 내에서 이루어져야만 하는 것으로 제한되는 것이다.³³ 흡수통일 이외의 통일노력은 근본적으로 배제된다. 현재 대부분의 연구자들은 특수관계론의 이러한 문제점을 외면하고, 현재와 대법원의 판단을 옹호하는데 집중하고 있다. 심지어 일부 학자들은 북한이 국가승인문제를 들고 나설 경우 이를 거부하고, 특수관계론을 고수할 법적 논리의 개발이 필요하다고 주장하기도 한다.³⁴ 특수관계론이 흡수통일론을 유지하는 마법의 지팡이가 된 것이다. 물론 남한 헌법과 북한 노동당 규약의 한계와 제약을 어쩔 수 없이 인정하면서, 특수관계론을 공존형 통일의 맥락에서 해석하려는 시도도 존재한다.³⁵ 그렇지만 이런 관점은 남북한 법제의 근본적 제약을 건드리지 않기 때문에, 흡수통일론적 사고를 극복하는 데 근본적 한계를 갖는다.

다. 북한의 하나의 조선론

북한은 전통적으로 ‘두 개의 국가론’을 비판하고 ‘하나의 조선론’을 주장해 왔다. 1973년 남한의 6.23선언이 발표되자 북한은 6.23선언에서 밝힌 ‘남북한 유엔동시가입론’이 ‘두 개의 조선’으로 영구분열시키는 책동이며, 미국이 남한을 영원한 식민지로 만들기 위한 음모라고 반대했다.³⁶ 당시 북한의 논리는 ‘남조선혁명론’에 따른 공세적인 적화통일전략에 근거한 것이었다. 그런데 북한의 공세적 입장은

³³ 헌법 제3조와 제4조를 어떻게 해석하느냐에 따라 남북한 간의 협상과 합의를 둘러싸고 위헌논란이 발생할 수 있는 부분이다. 특수관계론이 등장하는 1991년에는 헌법과 국가보안법, ‘남북교류협력에 관한 법률’의 충돌문제가 쟁점이 되었다. 2005년 특수관계론에 근거해서 ‘남북관계발전에 관한 법률’을 제정해서 법적 논란을 일단락시키려고 했으나, 헌법 제3조와 제4조가 개정되지 않은 상태이기 때문에 근본적인 논란은 여전히 남아 있다. 이와 관련 도희근, 『남북한 관계와 헌법』 (울산: UUP, 2009), pp. 99~119, pp. 167~183; 송인호, 『통일법강의』 (서울: 법률신문사, 2018), pp. 156~204 참조.

³⁴ 황병덕, “북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명-동서독 사례와 향후 통일정책 과제,” 『통일정세분석 2005-14』, (서울: 통일연구원, 2005), pp. 22~25.

³⁵ 이무철 외, 『남북연합연구』, pp. 298~299; 도경옥·안준형, 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』 (서울: 통일연구원, 2019), pp. 64~66.

³⁶ 김일성, “일본 지지통신사대표단과 한 담화,” 『조국의 자주적 통일을 위하여5』 (평양: 조선로동당출판사, 2012), p. 286.

1991년 남북한 유엔동시가입이 기정사실화되면서 수세적으로 바뀌게 된다. 남한 만이라도 단독가입하겠다는 조건에서 “유엔무대에서 전조선민족의 리익과 관련된 중대한 문제들이 편견적으로 논의될 수 있고, 그로부터 엄중한 후과가 초래될 수 있으므로” 불가피하게 유엔에 가입하는 길을 택하지 않을 수 없게 되었다는 입장을 밝히게 된 것이다.³⁷ 북한이 남한이 제기한 특수관계론에 합의하게 된 것도 바로 그런 이유에서라고 할 수 있을 것이다. 물론 북한은 유엔에서는 ‘불가피’하게 두 개의 국가가 존재하는 상황이 만들어졌지만, 남북한 상호 간에는 여전히 두 개의 국가성을 인정해서는 안된다는 ‘하나의 조선론’을 고수하고 있다. 그렇지만 현재 북한이 ‘하나의 조선론’을 통해 남한 사회를 변화시키면서 적화통일을 추구할 정도로 공세적이라고 보기는 힘들다. 오히려 남한과 미국의 공세를 차단하면서 체제보위를 무엇보다 우선하고 있는 것이 현실이기 때문이다.³⁸

라. 특수관계론의 재구성

특수관계론을 둘러싼 현재의 논란은 어떤 식으로든 해결될 필요가 있다. 그런데 일부 학자들은 서독의 주장처럼 남북관계를 국가 간 관계는 아니지만 국제법적 실체로서 서로를 인정하는 방식으로 특수관계론을 재정립하려고 한다.³⁹ 남한 헌법을 바꾸지 않으면서 남북관계발전에 관한 법률을 개정하고, 남북기본합의서(남북기본협정)의 국회비준을 통해 남북한 간 합의문서들을 조약과 유사한 법적 효력을 갖도록 하겠다는 것이다.⁴⁰ 그러나 한반도의 현실은 동서독의 현실과는 다른 측면이 많다. 무엇보다 서독의 기본법은 다양한 통일의 가능성을 인정하고 있었지만 남한의 헌법은 그렇지 못하다는 점이 지적될 필요가 있다.⁴¹ 헌법을 바꾸지 않는 이상 그렇게 하더라도 논란이 제기될 수밖에 없다는 것이다. 따라서 서독과는 다르게 접근할 필요가 있는 것이다. 예컨대 남한 헌법과 북한의 노동당 규약을 개정한 뒤, 남북한 상호승인에 바탕을 둔 남북관계를 특수관계로 재정립하는 방식의 길이 있다는 것이다. 남북한 기본조약을 체결할 때, 남한과 북한의 관계는 국가와 국가의 관계이지만 민족내부관계이며, 통합과 통일을 추구하는 특수한

³⁷ “조선민주주의인민공화국 외교부 성명,” 『로동신문』, 1991년 5월 28일.

³⁸ 김정일, “제국주의자들의 <<개혁>>, <<개방>>책동은 용납될 수 없는 침략와해 책동이다” 1998년 5월 7일, 『김정일선집19』(평양: 조선로동당출판사, 2013), pp. 364~370.

³⁹ 제성호, 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』(서울: 한울아카데미, 1995), pp. 16~21.

⁴⁰ 박정원, 『남북기본협정체결의 법적적 연구』(세종: 한국법제연구원, 2018), pp. 56~67.

⁴¹ 본 논문의 4장을 참조.

관계라는 것을 천명하는 것도 방법이다.⁴² 아마도 남북한 국가연합이 출범한다면 새로운 특수관계론은 실질적인 규범력을 획득할 수 있을 것이다.

IV. 공존형 통일의 출발점: 남북한 상호승인

1. 남북한 상호승인의 필요성

남북한의 상호승인은 적대적 상호부정관계인 남북한이 평화공존을 위해 서로의 국가적 실체를 승인하는 것을 의미한다. 다시 말해 그것은 정치적 실체나 사회적 실체를 인정하는 것을 넘어서 법적 실체를 인정하는 것이며, 국제법과 국내법을 통해서 상대방의 법인격을 인정하고 존중하는 것을 의미한다. 그것은 무엇보다 적대적 관계를 평화공존의 관계로 바꾸기 위한 갈등전환의 필수적 전제이자, 70여년 가까이 강화되어온 상대방의 국가성을 현실적으로 인정하는 것을 말한다. 또한 남북관계를 둘러싼 법적 혼란을 깔끔하게 정비하고, 국제법적 보편성에 맞는 관계로 재정립하기 위해서도 필요한 것이다. 그것은 국제법적으로 두 개의 국가가 합법화되는 것이지만, 영구분단이 아니라 공존협력을 통한 새로운 통일의 길을 만들어 내는 것을 의미한다.

국제법에서 국가승인(recognition of state)문제를 둘러싼 전통적인 논란은 다른 국가들의 승인을 받는 것을 중시하는 창설적 효과설(constitutive theory)과 국가로서의 자격요건이 있다면 타국의 승인과 관계없다는 선언적 효과설(declaratory theory) 사이에서 발생하였다.⁴³ 그런데 창설적 효과설은 실효성의 원칙과 주권평등원칙을 위배한다는 논란이 있고⁴⁴, 선언적 효과설은 기존의 국제법적 요건에 따른 심사와 승인의 필요성을 고려하지 않고 있다는 한계를 보인다.⁴⁵ 다시 말해 모든 국가들에게 보편적으로 적용되는 국가승인이론은 존재하지 않는다는 것이다. 결국 국가승인문제는 승인하는 국가의 독립적이고 주권적인 판단에

⁴² 이 때의 특수관계는 통합과 통일을 추구하는 두 국가관계를 의미한다. 남북한 상호승인이 영구분단이 아니라 통합과 통일을 지향한다는 것을 드러내 주는 효과를 가질 것이다.

⁴³ 유형석, “국가승인이론의 재검토,” 『법학연구』 제33집 (2009), pp. 411~412.

⁴⁴ 바로 그런 맥락에서 북한은 창설적 효과설에 대해 비판적이다. 과학백과사전종합출판사, 『현대국제법연구』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1988), pp. 68~70.

⁴⁵ 유형석, 위의 글, pp. 411~412.

의존할 수밖에 없게 되었고, 그만큼 그 효력 역시 상대성을 떨 수밖에 없는 것이 현실인 것이다.⁴⁶ 남북한의 상호승인문제도 당사자인 남북한의 독립적이고 주권적인 판단에 따라 이루어지는 것이지, 다른 요인에 좌우되는 것은 아니다.

2. 적대적인 남북한 내부 법제 정비

남북한 간의 적대적 갈등구조는 군사적 적대관계만이 아니라 남북한 내부의 적대적 법제체계를 통해서도 존재하고 있다. 남한의 헌법과 북한의 노동당 규약이 그 정점에 있다. 남북한 상호승인을 위해서는 남북한 내부의 적대적인 법제정비가 선행되거나 동시에 진행될 수밖에 없는 이유이다. 북한은 최고지도자의 결심에 따라 그것을 해결할 수 있겠지만, 남한은 치열한 남남갈등을 거쳐야만 할 일이기도 하다.

가. 남한 헌법 개정 문제

남한은 민주적 법치국가이며, 법치의 원천은 헌법에서 나온다. 그런데 북한의 국가적 실체를 부정하는 법적 논리의 근거는 헌법 제3조와 제4조이다. 다시 말해서 헌법의 개정을 필요로 한다는 것이다. 북한을 반국가단체로 규정하고 있는 국가보안법도 폐지되어야 하지만, 그것은 헌법에 의해 규정되고 있는 하위법률이고, 국회입법과정을 통해서 개정과 폐지가 가능하다.⁴⁷ 따라서 여기서는 더 근본적인 헌법 개정 문제에만 집중한다.

“대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 헌법 제3조는 북한 지역을 대한민국의 영토로 규정함으로써 북한의 국가적 실체를 부정하는 핵심 역할을 담당한다. 그 결과 북한은 하나의 국가가 아니라 반국가단체로서의 지위를 갖게 된다.⁴⁸ 이 조항은 남북한이 전쟁 상태일 때는 정당성을 가질 수 있겠지만, 전쟁을 종식시키고 평화적 공존을 추구하는 상황에서는 족쇄가 될 수밖에 없다. 무엇보다

⁴⁶ 국가승인의 방법으로는 명시적 승인과 묵시적 승인방식이 있는데, 묵시적 승인이라 하더라도 명시적인 유보조항을 달거나 승인을 거부하면 승인하지 않는 것으로 간주하는 것이 국제법의 일반적 입장이다.

⁴⁷ 이와 관련 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, pp. 99~106 참조.

⁴⁸ 정부수립이후 남한 헌법은 총 9차례 개헌이 있었는데, 영토조항은 변하지 않고 유지되어 왔다. 그 결과 제3조 영토 조항은 북한의 존재를 부정하는 근거로 활용되어 왔다. 북한을 반국가단체로 규정하는 헌법적 근거가 된 것이다.

하나의 국가로서 엄연하게 존재하는 북한의 국가적 실체를 부정한다는 의미에서 현실에 맞지 않는 것이다. 이 조항을 옹호하는 사람들은 이 조항을 근거로 북한 붕괴 시 북한을 국제법적으로 남한의 일부로 주장할 수 있기 때문에 개정할 필요가 없다고 주장한다.⁴⁹ 그렇지만 남한 헌법이 북한을 남한 영토에 포함시킨다고 해서 국제법이 그것을 인정하는 것이 아니며, 또 북한 붕괴 시 북한의 운명은 남한이 아니라 북한주민들의 뜻에 의해 결정되는 것이 국제법의 기본 논리라는 점에서 심각한 논리적 한계를 갖는다.⁵⁰ 이와 관련 독일 통일의 본질도 서독 정부의 의지 보다는 동독주민들의 자발적 선택의 결과가 더 중요했다는 점을 명확히 기억할 필요가 있을 것이다. 따라서 헌법 제3조는 삭제되거나 북한의 존재를 인정하는 방식으로 개정될 필요가 있다.⁵¹

“대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”는 헌법 제4조는 국가적 목표로서 통일지향성을 제시 하면서, 동시에 통일의 내용으로서 자유민주적 기본질서를 강조하고 있다. 사실 국가적 목표로서 통일지향성을 제시하는 것도 엄밀하게 보면 헌법 제3조의 영토 규정과 충돌한다. 제3조에 근거한다면 그것은 통일이 아니라 ‘수복’이 되어야 하기 때문이다. 남한의 헌법재판소와 대법원은 바로 이 문제를 제3조와 제4조를 조화시킨다는 ‘규범조화적 해석’의 틀로 정리하면서⁵², 북한을 반국가단체이지만 평화와 통일의 동반자라는 이중적 지위를 갖는 존재로 규정한다.⁵³ 그런데 제4조에는 통일지향만이 아니라 통일의 내용과 통일정책 추진방식도 규정하고 있는데 그것이 바로 ‘자유민주적 기본질서’에 입각한 통일개념이다. 이것은 사실상 현재의 북한이 소멸된 방식의 통일, 즉 북한의 체제전환 혹은 흡수통일의 경우만을 상정하는 헌법적 기준이 된다는 점에서 논란이 된다. 그것은 흡수통일 이외의 통일 논의, 즉 공존형 통일논의를 방해하는 헌법적 근거로 작용하게 되기 때문이다.⁵⁴

⁴⁹ 이효원, “통일헌법 연구의 방향과 과제,” 『학문연구의 동향과 쟁점』 제8집, 법학(서울: 대한민국 학술원, 2018), p. 248.

⁵⁰ 보수적 학자인 신법철도 이런 관점에서 남북한 상호승인의 불가피성을 주장한다. 신법철, “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정에의 시사점,” 『서울국제법연구』 제14권 2호(2007), pp. 217~219.

⁵¹ 헌법 제3조를 둘러싼 논란은 크게 삭제론, 전면 개정론, 단서추가개정론(법률위임론), 개정불필요론으로 나뉜다. 그런데 개정불필요론을 제외하고는 대부분 북한의 존재를 인정하는 방식으로 개정하는 것에 대해 반대하는 것이 아니다. 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, pp. 209~214.

⁵² 규범조화적 해석에 대해서는 다음 자료를 참조. 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, pp. 30~42; 이효원, “남북한관계에 대한 판례분석,” 『서울대학교 법학』 제52권 제3호(2011), pp. 4~6.

⁵³ 헌재 1993.7.29. 92헌바48 결정; 대법원 2000.9.29. 2000도2536 판결.

따라서 흡수통일 논란에서 벗어나기 위해 보다 중립적인 표현인 ‘민주적 기본 질서’나 남북한 간의 합의를 존중하는 의미에서 자주, 평화, 민족대단결이라는 7.4 공동성명의 정신을 담는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

헌법 제3조와 제4조를 유지하는 순간 흡수통일 이외의 다양한 통일논의와 협력 방식은 제한될 수밖에 없다.⁵⁵ 헌법이 남북관계의 진전을 가로막는 족쇄가 되어 버리는 것이다. 과거 서독 기본법은 제23조와 제146조에서 서로 다른 두 가지 통일방식이 가능함을 허용했다.⁵⁶ 그 결과 서독 정부는 동서독관계에서 그만큼의 유연성을 발휘할 수 있었다. 남한 헌법 역시 협소한 통일관을 강제하는 것이 아니라 남한 정부가 통일과정에서 유연성을 발휘할 수 있을 정도로 개정될 필요가 있는 것이다.

나. 북한 노동당 규약 개정 문제

북한은 남한과는 달리 ‘당-국가’다. 북한은 노동당의 규약이 헌법보다 상위에 존재한다는 점에서 남한의 법체계와는 완전히 다른 특징을 갖고 있는 국가인 것이다. 따라서 남한 헌법의 흡수통일조항을 개정하는 것과 마찬가지로 북한에서는 노동당 규약의 적화통일관련 내용을 개정하는 것이 필요하다.

“조선로동당의 당면목적은 공화국북반부에서 사회주의 강성국가를 건설하며 전국적 범위에서 민족해방민주주의혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종목적은 온 사회를 김일성-김정일주의화하여 인민대중의 자주성을 완전히 실현하는데 있다.”

“조선로동당은 남조선에서 미제의 침략무력을 몰아내고 온갖 외세의 지배와 간섭을 끝장내며 일본군국주의의 재침책동을 짓부시며 사회의 민주화와 생존의 권리를 위한 남조선인민들의 투쟁을 적극 지지성원하며 우리민족끼리 힘을 합쳐 자주, 평화 통일, 민족대단결의 원칙에서 조국을 통일하고 나라와 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위하여 투쟁한다.”

⁵⁴ 도회근, 『남북한 관계와 헌법』, p. 206.

⁵⁵ 이 문제를 해결하기 위해 다양한 법논리를 동원하고, 하위법률을 통해서 취약점을 보완하려 하지만, 결국 헌법 해석의 벽에 부딪치게 된다.

⁵⁶ 서독 기본법에는 제23조(가입방식)와 제146조(통일헌법제정방식)의 통일방식이 동시에 존재한다. 통일과정에서도 적용방식을 둘러싼 치열한 논란이 존재했지만, 제23조를 적용한 방식으로 결론지어졌다. 그 이유는 무엇보다 동서독의 통일이 서독의 흡수통일 의사가 강했다는 점에서가 아니라 동독의 적극적인 가입의사가 존재했다는 사실, 둘째로 서독 기본법이 통일 이전까지의 잠정성을 명시적으로 표현함으로써 다양한 법 논란을 대비하고 있었다는 것이다. 송인호, 『통일 법강의』, pp. 53~54.

논란이 되고 있는 노동당 규약 전문⁵⁷의 내용이다. 밑줄 친 부분이 논란의 핵심인데, 남한 사회를 김일성-김정일주의화하기 위한 민족해방민주주의 혁명이 필요하며, 그 핵심은 미군철수와 외세의 지배를 끝장내는 것으로 요약할 수 있을 것이다. 북한식 흡수통일, 즉 적화통일의 목적과 과제가 명확하게 드러나고 있는 부분이다.⁵⁸

당-국가로서 북한의 모든 공식적 통일방안들은 이와 같은 노동당 규약의 관점에 따라 해석해야 정확한 의미가 드러난다. 앞서 ‘낮은 단계 연방제’가 갖는 흡수통일적 요소도 사실 노동당 규약의 이런 내용 속에서 해석되는 것이다. 그것은 북한 사회의 특성에서 나오는 자연스런 해석방법이다. 따라서 노동당 규약의 해당 내용 역시 삭제되거나 추상적이고 보편적인 내용으로 개정되는 것이 바람직할 것이다.

3. 평화협정과 남북한 상호승인

평화협정의 내용에는 한국전쟁의 종식, 핵문제 해결과 군비축소, 유엔사해체와 주한미군철수, 평화보장체제 확립, 남북관계를 포함한 전쟁당사자들의 관계정립의 문제 등이 포함될 수밖에 없다. 남북한의 새로운 관계정립에 초점을 두고 본다면, 적대적 남북관계를 평화공존적 관계로 바꾸어내는 것이 핵심일 것이다. 그런데 대부분의 연구들은 평화협정 체결과정에서 위헌 논란⁵⁹을 방지하기 위해서는 남북한 상호승인문제를 회피하고 특수관계론을 명문화할 것을 주장하고 있다.⁶⁰ 평화협정을 통해 북한에 대한 국가승인의 묵시적 효과가 발생하기 때문에 이를 방지하기 위해서는 특수관계론을 명시하거나 유보조항을 만들어야 한다는 것이다. 흡수통일노선을 담고 있는 남한 헌법을 개정하지 않으면서 평화협정을 체결하기 위한 논리이다.⁶¹ 그러나 그럴 경우 남북관계의 근본 성격은 여전히 법적으로 애매한 상태를 벗어나기 힘들다. 사실상 상대방을 인정하면서도 부정하는 이중적 상태로

⁵⁷ “조선로동당규약,” 『통일법무 기본자료(북한법제) 2018』 (과천: 법무부, 2018), pp. 25~28.
⁵⁸ 이와 같은 노동당 규약 전문의 내용은 사실 남조선혁명론에 근거한 통일전략을 압축해서 표현한 것에 다름아니다. 남조선혁명론은 1964년 2월에 개최된 노동당 제4기 8차 전원회의에서 채택되었는데, 남한에서의 인민민주주의 혁명을 성공시킨 뒤, 북한의 사회주의 역량과 단합된 힘으로 연방제 통일을 실현하자는 것이다. 문두식, “남북한 통일방안에 관한 연구,” 경남대학교 박사학위 논문, 2002, p. 107; 김일성, “현재제와 우리당의 과업,” 『북한 ‘조선로동당’ 대회 주요 문헌집』 (서울: 돌베개, 1988), pp. 476~482.
⁵⁹ 이기범, 『한반도 평화체제 논의에 대한 국제법적 검토』 (서울: 아산정책연구원, 2018), p. 25.
⁶⁰ 한명섭, “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토,” 『통일과 법률』 통권 37호 (2019), p. 20.
⁶¹ 한명섭, 위의 글, pp. 13~15.

인해 대결주의적 정서를 극복하는데도 한계가 있을 수밖에 없으며, 국제법적 일반성을 획득하는 것도 어려운 현실이 계속될 것이다. 냉정하게 말해 그런 상태에서는 평화협정을 체결하기 힘들고, 체결한다 하더라도 진정한 평화협정이라고 할 수 없을 것이다.⁶² 결국 적대적 대결논리를 극복하면서 실질적인 평화를 달성하기 위해서는 남북한의 적대적 법제를 정비하면서, 평화협정 체결과정에서 남북한의 상호승인을 추진하는 것이 가장 바람직하고 명료할 것이다.

V. 공존형 통일의 전환점: 남북연합의 출범

1. 남북한 통일방안의 수렴

갈등전환의 관점에서 남북한이 합의할 수 있는 통일방안을 만드는 것은 거창한 새로운 안을 만드는 것이 아니다. 남북한의 현재 통일방안에서 결여되어 있는 국가승인개념을 보완하고, 궁극적 통일방안에 대한 집착만 배제 또는 유보시킨다면 당장이라도 가능한 것이기 때문이다. 본 논문은 그것이 곧 6.15선언 2항의 합의를 ‘국가연합’으로 구체화하는 것이라고 규정한다. 남북한 상호승인이 이루어졌다면 국가연합이라는 정치적, 법적 형식을 어떻게 만들어 가느냐가 가장 중요한 것이라고 할 수 있다. 갈등전환의 관점은 남북 정부 간의 정치적 합의나 이벤트보다 다양한 영역에서 공동의 삶과 규칙을 실질적으로 만들어 가는 과정을 중시한다. 분열과 갈등의 요소를 약화시키면서 비폭력적인 정치과정을 통해 통합의 수준을 확대, 강화하는 것이야말로 실질적 통일의 본질이 될 것이기 때문이다. 그런 의미에서 남북연합은 통일의 시작을 알리는 전환점을 의미한다.

2. 남북한 기본조약 체결과 공존협력의 본격화

한반도 평화협정 체결과 남북한 상호승인이 이루어지게 되면, 남북관계를 규율하는 ‘기본조약’을 체결하는 것이 당연하다.⁶³ 1991년 남북기본합의서가 체결된

⁶² 칸트는 미래의 전쟁을 유발시키는 재료들을 은밀히 유보한 채로 맺어진 평화조약은 진정한 평화조약이 아니라고 선언하면서 상대방을 부정하고, 붕괴시키려는 시도들을 영구평화를 위한 장애요인으로 규정했다. 칸트 저, 정진 역, 『영구평화를 위하여』(서울: 정음사, 1977), p. 9.

⁶³ 평화협정과 남북한 기본조약의 선후관계는 달라질 수 있다. 남북한 기본조약 체결이 먼저 이루어

뒤 벌어졌던 비준 논란, 그리고 그 이후 헌법재판소와 대법원판결에서 벌어졌던 신사협정 논란은 이제 역사의 뒤안길로 사라지게 될 것이다. 남북한 기본조약은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이라는 두 국가 간의 조약이고, 남북한 모두 정상적인 조약의 비준절차에 따라 입법기관의 동의를 거치면, 국내법과 대등한 효력을 발생하게 되기 때문이다.

최근 한반도 평화협정 체결 전이라도 남북기본협정(조약)을 체결하자는 주장도 나오고 있다.⁶⁴ 헌법을 개정하지 않고, 북한에 대한 국가승인 없이 남북기본협정부터 체결하자는 것이다. 이러한 주장은 남북합의서의 법적 성격을 둘러싼 논란을 해결하고, 남북관계를 안정적인 법적 기반 위에 구축하려 한다는 점에서 나름 긍정적인 요소를 갖고 있지만, 본질적인 문제를 우회하려 한다는 점에서 근본적 한계를 갖고 있다. 남한 헌법 개정과 북한에 대한 국가승인을 회피하고 있기 때문이다.

남북한 기본조약은 상호승인에 근거해 기존 남북기본합의서를 조약의 형식에 맞게 재구성하는 형태로 만들어질 수밖에 없다. 남북합의서와는 달리 핵문제 합의 및 검증, 평화협정 체결상황에 맞게 평화유지와 군비축소를 위한 노력이 추가될 수 있을 것이다. 특별히 통일지향 특수관계론의 재구성을 통해 통합을 위한 법적 근거도 마련할 필요가 있을 것이다. 남북한 기본조약은 남북한의 공존협력을 위한 기본 장전이며, 남북한 간 다양한 영역에서 진행되는 상호작용과 협력의 법제적 기초이다. 따라서 남북한 기본조약이 체결되면, 국가중심, 안보중심 질서가 교류와 협력중심의 질서로 바뀌게 되고, 정부행위자보다 기업과 단체, 개인들과 같은 비정부행위자들이 중심으로 부각될 것이다. 남북관계의 여러 영역에서 협력의 성과들이 나타날 것이고, 동시에 그만큼 다양한 갈등과 분쟁도 발생할 것이다. 갈등과 분쟁을 비폭력적으로 다루면서 공동의 삶과 규칙을 만들어 내는 정치과정이 중요해지는 부분이다.⁶⁵

질 수도 있다는 것이다. 그렇지만 헌법 개정이나 남북한 상호승인이 없는 남북기본조약(협정)은 문제의 근본적 해결책이 아니라는 점을 지적해 둔다.

⁶⁴ 문재인 정부가 바로 이런 입장을 선도하고 있다. 임기 5년의 짧은 시간 동안 많은 쟁점들을 해결 하려는 정치적 판단이 작용한 것으로 보인다. 이와 관련 학술적 입장으로는 박정원, 앞의 책, pp. 56~72 참조.

⁶⁵ 존 폴 레더라크 저, 김동진 역, 『평화는 어떻게 만들어지는가』, pp. 66~109.

3. 남북연합의 출범과 과정으로서의 통일

남북연합의 출범과정에서 경계해야 할 것은 위로부터의 정치적 합의를 중심으로 접근하는 것이다. 그런데 통합의 내적 동력을 확보하지 못한 상태에서 이루어지는 위로부터의 정치적 합의는 '예멘의 비극'을 불러올 수도 있다. 70여년에 이르는 한반도의 적대관계는 평화협정이 체결된 뒤에도 상당기간 동안 쉽게 사라지지 않을 것이다. 남북한 간 적대적 요소의 잔존이나 미증갈등과 같은 국제적 요인들이 작용하면서 한반도의 평화정착 과정이 교란될 수도 있다는 것이다. 이것을 이겨내기 위해서는 위로부터의 정치적 노력만이 아니라 사회 각 분야에서의 공존협력의 토대, 통합의 기초를 튼튼하게 마련하는 것이 중요하다. 남북한 상호승인이 그 출발점이라면, 그 위에서 공존협력의 성과들을 보존하고, 갈등과 충돌을 조율하는 비폭력적 메커니즘을 정착시키는 것이 핵심이다.

남북연합의 출범과정에서 가장 중요한 것은 사실 유럽연합과는 달리 전쟁의 상흔을 거둬내고 실질적 화해를 이끌어내는 노력이다. 70여년에 이르는 적대적 갈등의 역사는 화해의 시간을 필요로 한다. 한두 번의 이벤트를 통해 해결되는 문제가 아니라는 것이다. 아마도 핵문제에 대한 합의와 검증과정, 군비축소와 공동안보를 위한 노력은 국내외적 요인들에 의해 끊임없이 교란될 것이다.⁶⁶ 평화 공존과 통합을 지속시키려는 노력이 좌초될 수도 있다는 것이다. 그런 상황에서 정치군사적 신뢰를 강화시키면서, 화해를 위한 노력을 지속시키는 것이 매우 중요한 것이다. 예를 들어 군비축소와 통제과정에서 실질적인 상호검증이 가능하고, 공동 군사훈련과 공동안보를 위한 노력도 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 냉전시대의 중대사건에 대한 진상규명 및 화해를 위한 실질적 노력과 조치들도 가능해져야 한다.

진정한 화해는 삶의 공유를 통해서 달성된다. 경제적 통합과정도 중요하다는 것이다. 사실 역대 남한 정부에서는 남북연합 출범의 가장 중요한 기초로 경제통합을 염두에 두었고, 그래서 많은 연구자들이 남북의 경제통합에 대해 연구해온 것도 사실이다. 그렇지만 대부분 남한 경제가 북한 경제를 흡수하거나, 북한 경제를 변화시키는데 초점을 두었지, 남북의 협력을 통해 새로운 경제질서를 만들어 나가는 방식으로 사고하지는 않았다. 한마디로 북한 경제를 개혁, 개방과 흡수의 대상으로만

⁶⁶ 윤영상, "유럽통합의 경험과 남북연합에의 시사점-경로의존성 개념을 중심으로," 『북한연구학회보』 제23권 제2호 (2019), pp. 149~150.

인식하고 있었던 것이다. 그렇지만 그것은 갈등전환을 이끌어 내는 공존형 통합의 모델이 아니다. 북한 경제의 개혁과 개방은 남한의 설득도 필요하겠지만 북한 스스로의 선택과 결정에 따른 것이어야 하고, 남북의 경제협력은 서로의 관점과 전략을 조율하면서 새로운 방식을 창출하는 것이어야 한다. 다시 말해 남북이 공동주체로 참여하는 통합방식이야말로 갈등전환과 통합의 길에 부합한다는 것이다.

남북경제통합과 관련하여 특별히 지적할 필요가 있는 것은 현재의 북한 경제 상황과 핵문제가 해결되고 평화협정이 체결된 뒤의 북한 경제상황은 엄청나게 달라질 것이라는 점이다. 다시 말해 현재의 북한의 경제상황을 염두에 두고 남한의 미래지향적 개입을 말하는 방식이어서는 안된다는 것이다. 이것은 일종의 주관적 착시현상인데, 많은 연구들에게서 나타나는 문제점이다. 무엇보다 대북제재가 해결된 상태에서의 북한 경제를 떠올릴 필요가 있다는 것이다. 예컨대 북한의 경제개혁과 대외경제개방조치가 진행될 것이다. 북한이 WTO에 가입하거나 다른 형태의 다자적 경제협력기구에도 참여할 수도 있을 것이고, 북한에 대한 여러 나라나 기업들의 직간접 투자가 본격화될 수도 있을 것이다. 남북경제통합의 실제적인 과정도 개성공단이나 금강산관광과 같은 폐쇄적인 양자협력의 방식이 아니라 김정은 정권 들어 구체화되고 있는 경제개발구전략처럼 다국적 투자와 참여가 진행되는 상황 속에서 추진될 가능성이 높다. 그렇게 볼 때, 최소한 남북한 자유무역협정(FTA)이나 중국-홍콩 간 경제동반자협정(CEPA), 중국-대만 경제협력기본협정(ECFA) 이상의 경제통합이 이루어져야 남북연합이 출범할 수 있다는 것이다.⁶⁷ 유럽통합과정을 예로 든다면 화폐통합은 아니더라도 관세동맹이나 공동시장 정도는 돼야 한다는 것이다. 물론 남북한 간 신뢰와 협력의 수준이 높다면 유럽통합 과정과는 완전히 다른 새로운 유형의 경제공동체 형성도 가능할 것이다.

남북연합의 출범과정에서 정치군사적 신뢰구축과 화해, 경제통합과 같은 외면적 성과보다 더 중요한 것은 다양하게 발생할 갈등을 조절하고 비폭력적으로 관리하는 공동의 규칙과 메커니즘을 구축하는 것이다. 공동의 삶과 질서를 만들어 내는 과정이기 때문이다. 예컨대 자금의 이동과 재산권보호를 위한 논란, 노동력의 이동과 관련 노동권의 보장과 복지문제 해결 등이 현실적인 문제가 될 것이다.

⁶⁷ 남북한의 경제통합을 경제통합이론과 분단국가들의 사례를 연결시킨 연구로는 김병규, “분단국가들의 사례를 통한 남북한 경제통합연구,” 『Journal of North Korea Studies』 vol. 4, no. 1, 통권 7호 (2018) 참조.

또 여행이나 친교 등 다양한 사회적 이동을 둘러싼 갈등과 문제들이 제기될 것이고, 탈북, 탈남의 문제도 발생할 것이다.⁶⁸ 아마도 역사적 경험의 차이에서 비롯된 갈등도 많이 표출될 것이다. 남북한이 일반적인 외국관계가 아니라 국가연합수준의 통합을 이루어내기 위해서는 이러한 문제들을 규율할 수 있는 공동의 규칙과 법제를 만들어 낼 수 있어야만 한다. 예를 들어 유럽통합과정에서 공동의 사법제도가 마련되고, 노동권을 넘어선 인권문제나 차별금지 문제 등을 다루어 나간 경험들, 특별히 유럽연합의 시민권이 형성, 보장되는 과정과 같은 성과들이 남북관계에서도 축적될 수 있어야 한다는 것이다.⁶⁹ 남북연합을 연합기구나 출범절차 중심이 아니라 공동체적 삶과 규칙의 창출과정을 통해 사고할 필요가 있다는 것이다. 그런 것들을 만들어 낼 수 없다면 남북연합의 출범은 불가능하다.

남북연합은 남북협력의 성과들에 근거해서 출범하게 된다. 그것은 유럽연합 출범조약인 마스트리히트조약이 그동안 체결되었던 수많은 조약과 협정들을 집대성했던 것처럼 남북한 간 통합의 성과들을 종합하는 형식이 되는 것이 바람직하다. 그것은 유럽연합 출범과정을 모방한다는 것이 아니라 통합의 과정을 중시한다는 의미이며, 특정 시기 정치지도자들의 탁월한 결단과 영도력을 강조하는 것보다 공동체적 삶의 성과들을 존중한다는 의미라고 할 수 있다. 유럽연합의 3대 축이라 할 수 있는 경제통합, 내무사법협력, 공동외교안보가 형성되어 온 것처럼 남북연합의 기본 골격도 그렇게 형성되는 것이 바람직하다는 것이다.⁷⁰ 사실 남북연합 출범의 법적 논란은 남북한 상호승인이 이루어진다면 크게 발생하지 않을 것이다.⁷¹ 형식논리적으로만 본다면 남북연합은 '남북연합조약'과 같은 국제법적 형식을 통해 출범하고, 조약을 유엔 사무처에 등록함으로써 다른 나라들로부터 국제법적으로 존중받는 정치체가 될 것이다.

남북연합이 출범한다면, 국가통합의 수준은 점점 더 높아지고 확대될 수밖에 없을 것이다. 단일국가체제로 발전할 것인지, 연방국가로 발전할 것인지, 아니면 남북연합을 유지하면서 계속 통합의 수준을 높혀 나갈 것인지는 미리 예단할 필요가

⁶⁸ 윤영상, “유럽통합의 경험과 남북연합에의 시사점”, pp. 149~151.

⁶⁹ 윤영상, 위의 글, pp. 138~143.

⁷⁰ 윤영상, 위의 글, pp. 151~153.

⁷¹ 민족공동체통일방안에서는 남북한 상호승인을 하지 않는 상태에서 남북연합을 출범시키기 때문에 법적 성격이 모호한 '민족공동체현장'이라는 표현을 사용하지만, 남북한 상호승인이 이루어진다면 법적 성격이 명료한 남북연합조약을 체결하는 것이 당연하다. 윤영상, 위의 글, pp. 51~153.

없을 것이다. 마치 ‘살아 있는 유기체(living organism)’처럼 남북연합 출범 이후의 성과에 따라 그 미래가 결정될 것이기 때문이다. 그런 점에서 유럽연합의 출범과 발전과정은 남북연합의 미래와 관련 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.⁷²

VI. 결론

1. 요약

본 논문은 평화학의 갈등전환이론에 근거해서 통일개념을 재정의하면서, 기존 남북한의 통일방안과 특수관계론이 갖는 성과와 한계를 분석했다. 갈등전환의 관점에 기반한 통일개념은 국가통합의 특정한 형태 보다는 남북한이 상호존중하면서 공동의 삶과 규칙을 만들어내는 과정을 중시한다. 그런 관점에서 볼 때, 남한의 민족공동체통일방안과 북한의 연방제통일방안은 과거와는 달리 상대방의 정치적 실체를 인정하고, 점진적인 방식으로 통일을 추구한다는 점에서 진일보했지만, 상대방의 국가적 실체를 인정하지 않고 있으며, 또 궁극적 통일방안에서 여전히 자기중심적 흡수통일관을 유지하고 있다는 점에서 한계를 갖고 있다.

본 논문이 특별히 강조하고 있는 것은 남북한의 상호승인이다. 그렇지만 남북한 내부를 규율하는 최고의 법적 근거들이라 할 수 있는 남한 헌법과 북한의 노동당 규약이 서로의 존재를 부정하고 있는 현실을 바꾸지 않으면, 남북한 상호승인은 애초부터 불가능하다. 북한의 존재를 부정하고 있는 남한 헌법 제3조와 흡수통일만을 인정하는 제4조를 바꾸어야 하며, 현재의 남한을 타도와 해방, 개조의 대상으로 보고 있는 북한의 노동당 규약 전문을 바꾸지 않으면 안된다는 것이다. 그게 이루어진다면 평화협정 체결과정에서 남북한의 상호승인문제를 담아낼 수 있을 것이다.

남북한 기본조약은 남북한 상호승인에 바탕을 둔 새로운 남북관계의 질서를 규율할 것이다. 그 속에서 남북한 특수관계론이 재정립되고, 국가연합으로 발전하는 길이 만들어질 것이다. 남북연합은 남북한 상호승인이 이루어지고, 흡수통일에 대한 집착을 버릴 수만 있다면 쉽게 합의할 수 있는 통일방안이다. 본 논문은

⁷² 유럽연합은 출범 13년 만에 유럽연합 헌법 초안을 만들어 내는 수준으로 발전했다. 비록 유럽연합 헌법의 채택은 좌절되었지만 2009년 리스본조약의 체결을 통해 유럽연합을 준연방국가 수준으로 발전시킬 수 있었던 경험은 남북연합의 발전과정을 예측하는 데 많은 도움이 될 수 있을 것이다. 윤영상, 위의 글, pp. 143~146.

남북연합을 출범시키는 정치적 결단과 합의에 초점을 두는 것보다 남북연합이 ‘과정으로서의 통일’ 개념에 걸맞게 살아있는 유기체처럼 작동하는 실질적 동력을 중시한다. 그것은 남북한이 공동의 삶과 규칙을 만들어 내는 과정을 통해 형성될 것이다. 당연히 남북연합의 미래 역시 미리 정해진 것이 아니라 상호작용을 통해 도달한 통합의 수준에 따라 결정될 수밖에 없을 것이다.

아마도 남북연합은 이질적인 남한과 북한이 상호작용과정을 통해 서로 같등하고 조율하는 가운데 만들어갈 새로운 ‘정치체’가 될 것이 분명하다. 그것은 남한도 아니고, 북한도 아닌 새로운 ‘공동체’를 의미할 것이다.

2. 한계와 과제

본 논문은 남북한 통일방안과 특수관계론 분석을 통해, 남북한 상호승인의 중요성을 부각시키고 그것을 위해 남한 헌법과 북한 노동당 규약의 개정, 그리고 평화협정을 통한 남북한 상호승인의 추진이 필요하다는 점을 강조했다. 그렇지만 상호승인을 가로막고 있는 법제적 현실의 극복에 초점을 두었지, 그것을 바꾸어 내는 정치적 과정, 특히 남남갈등의 극복과정을 깊이있게 다루지 못했다는 점에서 한계를 갖는다. 또한 남북한 상호승인은 사실 적대적 관계의 청산과 북한의 동이가 있어야 가능한데, 그것은 핵문제 해결과정과 긴밀하게 연결되어 있다. 그럼에도 본 논문은 통일방안에 한정해서 논의를 전개할 수밖에 없었기 때문에 이 문제를 거의 다루지 못했다. 따라서 남북한 상호승인에 대한 북한의 태도변화와 핵문제 해결, 평화협정 체결과정의 함수관계에 대한 연구가 이후 보완되어야 할 것이다.

■ 제출: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 12월 10일

참고문헌

1. 단행본

- 과학백과사전종합출판사. 『현대국제법연구』. 평양: 출판사명, 1988.
- 김락중·노중선 편저. 『현단계 제통일방안』. 서울: 한백사, 1989.
- 도경옥·안준형. 『한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 도회근. 『남북한 관계와 헌법』. 울산: UUP, 2009.
- 박명규 외. 『연성복합통일론』. 서울대통일평화연구소, 2010.
- 박정원. 『남북기본협정체결의 법제적 연구』. 세종: 한국법제연구원, 2018.
- 송인호. 『통일법강의』. 서울: 법률신문사, 2018.
- 심지연. 『남북한 통일방안의 전개와 수렴』. 서울: 돌베개, 2001.
- 외교부. 『2019 외교백서』. 서울: 외교부, 2019.
- 요한 갈통 저, 강종일 외 역. 『평화적 수단에 의한 평화』. 서울: 들녘, 2000.
- 이기범. 『한반도 평화체제 논의에 대한 국제법적 검토』. 서울: 아산정책연구원, 2018.
- 이무철 외. 『남북연합연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 장석. 『김정일장군 조국통일론 연구』. 평양: 평양출판사, 2002.
- 제성호. 『남북한 특수관계론: 법적 문제와 그 대책』. 서울: 한울아카데미, 1995.
- 존 폴 레더라크 저, 박지호 역. 『갈등전환』. 춘천: KAP, 2014.
- 존 폴 레더라크 저, 김동진 역. 『평화는 어떻게 만들어지는가』. 서울: 후마니타스, 2012.
- 칸트 저, 정진 역. 『영구평화를 위하여』. 서울: 정음사, 1977.
- 통일원. 『통일백서 1990』. 서울: 통일원, 1990.
- 통일원. 『통일백서 1994』. 서울: 통일원, 1994.
- 한명섭. 『통일법제특강』. 파주: 한울, 2016.

- Curl, A. *Making Peace*. London: Tavistock Publications, 1971.
- Galtung Johan. *Conflict Transformation by Peaceful Means*. United Nations Disaster Management Training Programme, Geneva: United Nations, 2000.
- Lederach John Paul. *Preparing for peace: Conflict Transformation Across Culture*. Syracuse N.Y.: Syracuse University Press, 1995.

2. 논문

- 김기정. “21세기 한국 외교의 좌표와 과제.” 『국가전략』. 제11권 4호, 2005.
- 김동진. “북한 연구에 대한 평화학적 접근.” 『현대북한연구』. 제16권 3호, 2013.
- 김명환·은재호·김상묵·이승모·김동현. “갈등전환: 새로운 관점에 대한 논의.” 『국가정책연구』. 제31권 제4호, 2017.

- 김병규. “분단국가들의 사례를 통한 남북한 경제통합연구.” 『Journal of North Korea Studies』. vol.4, no.1, 통권 7호, 2018.
- 김일성. “일본 지지통신사대표단과 한 담화.” 『조국의 자주적 통일을 위하여5』. 평양: 조선로동당출판사, 2012.
- _____. “조국의 자주적 평화통일을 이룩하자.” 『조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고』. 평양: 조선로동당출판사, 1987.
- _____. “현정세와 우리당의 과업.” 『북한 ‘조선로동당’ 대회 주요 문헌집』. 서울: 돌베개, 1988.
- 김정일. “제국주의자들의 <<개혁>>, <<개방>>책동은 용납될 수 없는 침략와해 책동이다.” 1998년 5월 7일, 『김정일선집19』. 평양: 조선로동당출판사, 2013.
- 문두식. “남북한 통일방안에 관한 연구.” 경남대 대학원 박사학위논문, 2002.
- 박정진. “남북기본합의서와 동서독 기본조약 비교: ‘분단국갈등관리론’ 모델의 적용.” 『국제정치논총』. 제53집 2호, 2013.
- 신범철. “탈냉전기 평화협정 관행을 통해 본 한반도 평화협정에의 시사점.” 『서울국제법 연구』. 제14권 2호, 2007.
- 유형석. “국가승인이론의 재검토.” 『법학연구』. 33, 2009.
- 윤영상. “노태우정부의 교차승인정책에 대한 연구.” 북한대학원대학교 석사학위논문, 2013.
- _____. “유럽통합의 경험과 남북연합에의 시사점-경로의존성 개념을 중심으로.” 『북한 연구학회보』. 제23권 제2호, 2019.
- 이제훈. “노태우 정부의 북방정책과 비대칭적 탈냉전: 남북미 3각관계와 3당 합당의 영향을 중심으로.” 북한대학원대학교 박사학위논문, 2016.
- 이효원. “북한주민의 기본권 보장과 북한인권법의 주요 쟁점.” 『공법연구』. 제42집 제1호, 2013.
- _____. “제2편 제3장 통일헌법 연구의 방향과 과제.” 『학문연구의 동향과 쟁점』. 제8집, 법학, 대한민국학술원, 2018.
- _____. “남북한관계에 대한 판례분석.” 『서울대학교 법학』. 제52권 제3호 2011.
- 임예준. “국제법상 북한의 법적 지위에 대한 고찰.” 『안암법학』. 46호, 2015.
- 제성호. “북한의 법적 지위 재검토.” 『법조』. Vol. 655, 2011.
- 조선로동당. “조선로동당규약.” 『통일법무 기본자료(북한법제) 2018』. 과천: 법무부, 2018.
- 최완규. “남북한 통일방안의 수렴가능성 연구: 연합제와 낮은 단계의 연방제.” 『북한연구 학회보』. 제6권 제1호, 2002.
- 최청호. “한반도 통일방안 연구:연속적 통합과정으로 본 연합제와 낮은 단계 연방제.” 『동북아연구』. 경남대학교 극동문제연구소, 2007.
- 한명섭. “한반도 평화협정 체결에 대한 법적 검토.” 『통일과 법률』. 2019.
- 황병덕. “북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명-동서독 사례와 향후 통일정책 과제.” 『통일정세분석 2005-14』. 통일연구원, 2005.
- Galtung Johan. “Violence, Peace, and Peace Research.” *Journal of Peace Research*. Vol. 6, No. 3. Sage Publications, 1969.

4. 기타 자료

『로동신문』.

이동복. “위헌적인 불법문건인 ‘6.15 선언’은 廢棄되어야 한다.”

〈http://www.chogabje.com/board/column/view.asp?C_IDX=87530&C_CC=BC〉.

대법원 1999.7.23. 98두14525 판결.

대법원 2000.9.29. 2000도2536 판결.

헌법재판소 1993.7.29. 92헌바48 결정.

헌법재판소 1997.1.16. 89헌마240 결정.

유석렬. “남북연합 개념 및 추진방안.” 2001 협동연구 1차 워크샵 자료, 통일연구원.

The Korean Confederation based on inter- Korean Reciprocal Recognition

Yun, Youngsang

This paper reinterprets the concept of unification based on the theory of conflict transformation in peace studies, analyzes the achievements and limitations of the existing unification plan of the two Koreas, and proposes a unification plan that the two Koreas can actually agree on.

Since the coexistence and cooperation of the two Koreas starts from the peaceful transformation of hostile conflict structure, a new unification plan needs to start from inter-Korean reciprocal recognition. However, in order for inter-Korean reciprocal recognition to be achieved, the laws and systems inside the two Koreas, which are hostile to each other, must be changed. The South Korean Constitution should be revised and The Charter of the Workers' Party of Korea should be revised, and then inter-Korean reciprocal recognition between the two Koreas can be achieved in the process of signing the peace agreement.

The basic treaty between the two Koreas will regulate the order of new inter-Korean relations based on inter-Korean reciprocal recognition. The Korean Confederation is a unification plan that can be easily agreed upon if both Koreas can abandon the absorption unification.

Perhaps the Korean Confederation will become a new 'politic body' that will be created while the heterogeneous South and North Korea are conflicting and coordinating with each other through the interaction process. It would mean a new "society" that is neither South Korea nor North Korea. A new path that no one has experienced begins.

Key Words: unification, recognition of state, the peace agreement, the Korean Confederation

발트해 환경협력의 성공 요인 : 탈국경적 인식공동체의 역할

고상두*

- I. 서론
- II. 국제 환경레짐에 관한 이론적 논의
- III. 발트해의 생태적 조건과 환경협력의 제도화 과정
- IV. 발트해 환경협력의 장애요인과 촉진요인
- V. 결론

국문요약

일반적으로 공유지의 비극이 발생하는 환경문제에서 국가 간에 협력하는 것은 어려운 일이다. 게다가 적대적인 국가 간의 환경협력은 더 어려운 일이다. 발트해 환경 협력은 이러한 어려움을 극복한 성공사례에 속한다. 이 글은 발트해 환경협력이 성공하게 된 원인을 규명하고자 하며, 여러 가지 성공 요인 가운데 인식공동체의 역할에 초점을 두고 분석하고자 한다.

주제어: 발트해, 환경, 레짐, 인식공동체, 헬싱키

* 연세대학교 지역학협동과정 교수

I. 서론

환경문제는 국가 간에 분쟁을 초래할 수 있다. 예를 들어, 미세먼지는 오래전부터 한중 간의 갈등을 야기하고 있다. 따라서 환경문제로 인한 국가 간의 갈등을 예방하고 더 나아가 국제적인 환경협력을 이루어내는 것은 매우 도전적인 과제이다. 일반적으로 국제협력은 어렵다. 국가 간의 반목과 갈등은 순식간에 발화될 수 있지만, 협력은 오랜 세월 노력한 결실로 이룩되는 것이다. 특히 공유지의 비극이 발생하는 환경보호 문제에서 국가 간에 협력하는 것은 어려운 일이다. 게다가 적대적인 국가 간의 환경협력은 더 힘든 일이다. 왜냐하면, 협력의 의지와 약속이 사활적 안보 이익으로 인하여 쉽게 무너지기 때문이다.¹

하지만 환경오염이 공동의 위협이라는 인식을 공유하게 되면 국제적인 협력에 합의하게 되고, 협력이 제도화될 수도 있다. 발트해 환경협력은 가장 어려운 조건에서 성공한 사례에 속한다. 1973년에 폴란드 정부의 주도하에 발트해 국가들이 “그단스크 협약”이라고 불리는 “발트해 생물자원의 보호와 어업에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources in the Baltic Sea and the Belts)”에 합의하였고, 이듬해인 1974년에는 수산자원뿐만 아니라 발트해의 환경에 영향을 미치는 모든 요인을 포함한 포괄적 성격의 “헬싱키 협약”이라고 불리는 “발트해 해양환경보호협약(Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area)”이 체결되었다.²

이처럼 발트해 환경협력은 반세기에 가까운 역사를 가진 아주 오래된 지역협력이다. 더 나아가 냉전 시대에 군사적으로 서로 적대적인 진영에 속한 발트해 연안 7개 국가가 환경협력에 합의하였고, 협력의 성공 경험을 공유함으로써 상호 신뢰를 증대할 수 있었다. 그 결과 발트해 환경협력은 1975년 헬싱키에서 미국과 유럽의 35개국 정상들이 모인 유럽안보협력회의(CSCE)에서 유럽의 안보협력을 약속한 헬싱키협정(Helsinki Accords)이 성사되는 데에 긍정적인 파급효과를 발휘함으로써 유럽의 평화에도 기여하였다.

¹ 김재한·경제희, “그린데탕트의 개념과 추진전략,” 『국가안보와 전략』, 제14권 3호 (2014), p. 145.

² Helena Rytövuori, “Structures of Détente and Ecological Interdependence: Cooperation in the Baltic Area for the Protection of Marine Environment and Living Resources,” *Cooperation and Conflict*, Vol. 15, No. 2 (1980), p. 86.

이 글은 발트해 환경협력이 어려운 조건에서도 성공하게 된 원인을 규명하고자 하며, 여러 가지 성공 요인 가운데 인식공동체(epistemic community)의 역할에 초점을 두고 분석하고자 한다. 즉 발트해 지역에서 국제적인 환경협력이 진행되는 과정에서 과학기술자와 같은 전문가 집단이 어떠한 역할을 하였는지 알아보려는 것이다.

이러한 연구목적을 위해 이 글은 다음과 같이 구성된다. 우선 다음 장에서 국제 환경레짐의 유형에 관한 이론적 논의를 하고, 인식공동체가 국제레짐에서 어떠한 역할을 하는지를 살펴본다. 그 다음 장에서는 발트해의 생태적 조건과 지역 환경협력의 성공과정에 관하여 서술할 것이다. 그리고 이어서 발트해 환경협력이 성사 되는 과정에서의 장애요인과 촉진요인을 설명하는데, 장애요인으로는 주로 정치안보적인 걸림돌을 다루고, 촉진요인으로는 인식공동체의 역할을 다루고자 한다. 마지막으로 결론에서는 전체 논리를 정리하고 남북한의 환경협력에 주는 교훈과 시사점을 도출하고자 한다.

II. 국제 환경레짐에 관한 이론적 논의

국제정치에서 국가 간에 협력을 가능케 하는 요인으로는 여러 가지가 있다. 힘으로 협력을 강제할 수 있고, 경제적 이익을 제공하며 유도할 수도 있다. 그런데 국제레짐 이론은 규범과 규칙을 수단으로 협력에 도달할 수 있다는 법적 접근법이다. 이러한 맥락에서 국제레짐이란 “특정한 국제 이슈의 해결에 관심이 있는 국가들이 서로 합의한 명시적 혹은 묵시적 원칙, 규범, 절차”로 개념 정의된다.³ 그런데, 권력적 위계질서가 확립된 국내정치에서는 법이 강력한 힘을 발휘하지만, 무정부적 상태인 국제정치 영역에서 법은 유명무실한 경우가 많다. 국제레짐은 제재나 행정 집행과 같은 구속력을 행사하는 데에 한계가 있기 때문에, 국제협력을 이끌어 낼 수 있는 실행력이 부족한 것으로 비판받고 있다.

국제레짐에 대한 이러한 비판을 극복하기 위하여 그동안 학계에서는 국제레짐의 효과성을 높일 수 있는 요인에 관한 연구가 많이 진행되었다. 그러한 노력의 결과

³ Stephen. D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (1982), pp. 185~205.

들을 살펴보면, 레짐의 제도적 역량향상, 행위자들의 탈국경적 연합 강화, 레짐과 국제질서와의 정합성 등이 국제레짐의 효과를 높일 수 있는 중요한 요인이라고 지적되고 있다.⁴ 또 다른 연구에서는 협력의 범위가 구체적이고 단순할수록 레짐의 효과가 커지며, 따라서 단일 이슈를 다루는 레짐의 실행력이 뛰어나다는 주장이 있다.⁵ 합의적 지식(consensual knowledge)을 강조하는 연구도 있다. 이 연구에 의하면, 전문가 집단에 의한 인식공동체의 형성이 레짐의 활성화에 중요한 역할을 한다는 것이다.⁶

보다 구체적으로, 국제 환경협력에서 전문가 집단의 역할과 중요도에 따라 두 가지 유형의 레짐이 주로 논의되고 있다. 첫째, 오란 영(Oran Young)과 로버트 키오헨(Robert Keohane)이 제시하는 제도적 모델에서는 행위자의 이익과 힘이 중요하게 작용하며, 레짐 내의 정책결정은 주권국가 간의 손익계산에 따른 협상의 결과로 이루어진다는 것이다. 오란 영은 국제레짐 중에서 환경레짐을 전문적으로 분석하였는데, 그는 현실주의자들이 레짐을 과소평가하는 데에 반대한다. 현실주의자들의 시각에 의하면 국가란 이익을 추구하며, 국가 생존에 절대적으로 중요한 국력의 극대화를 주요 국익이라고 본다. 그러므로 국가안보에 큰 영향을 미치지 않는 환경 분야의 협력 가능성을 낮게 보는 것이다.⁷ 이들과 달리 오란 영은 국제 환경협력의 가능성을 크게 보지만, 레짐 내에서 가장 중요한 영향요인이 국가의 협상력이라는 점을 인정함으로써 현실주의적인 힘의 중요성을 부분적으로 수용하고 있다.

제도적 모델에서는 국제 환경협력이 주권국가 간의 협상에 의해 결정되기 때문에 가장 소극적인 국가의 요구에 맞춘 합의에 도달하기 쉽고, 따라서 협상의 결과는 늘 최소 협력수준이 되는 경향을 보인다. 또한 전문가 집단의 역할을 주변적이라고 보는데, 과학기술자는 외부 행위자로서 조언이나 권고를 할 뿐이며, 과학적 지식이 국가의 태도와 이익을 바꾸지는 못한다고 보는 것이다.⁸

⁴ Matthijs Hisschemöller and Joyeeta Gupta, "Problem-solving through International Environmental Agreements: The Issue of Regime Effectiveness," *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 2 (1999), p. 155.

⁵ Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1989), p. 11.

⁶ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (1992), p. 20.

⁷ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Palgrave, 1977), p. 122.

⁸ Arild Underdal, "Causes of Negotiation Failure," *European Journal of Political Research*,

둘째로 인식공동체 모델은 제도적 모델과 대조적인 유형이다. 피터 하스(Peter Haas)는 국제 환경협력을 위한 협상과정에는 국가 이외의 다양한 행위자들이 관여하고, 손익계산이 불확실하기 때문에 참여국가로서는 어떠한 정책이 국익에 부합하는지 잘 알 수 없다는 것이다. 그러므로 정책결정자에게는 무엇보다도 환경 문제에 관한 과학적 이해가 필요하다고 보고, 국제레짐에서 전문가 집단의 역할을 분석하기 위해 인식공동체라는 개념을 개발하였으며, 지중해 환경협력에 관해 연구한 결과 인식공동체가 연안 국가들의 정책적 입장을 수렴하는 데에 중요한 역할을 한다는 사실을 발견하였다. 인식공동체란 “특정 이슈에 관한 공동의 과학적 발견을 함으로써 정책적으로 유용한 지식을 가진 전문가들의 네트워크”로 개념 정의되고 있는데, 다시 말하자면, 문제의 인식, 정보의 해석, 그리고 정책적 조언에서 공감하는 지식인 집단을 말하며, 의견이 다른 전문가는 동일한 인식공동체에 속할 수 없는 것이다.⁹

따라서 인식공동체 모델에서는 전문가들의 합의적 지식(consensual knowledge)이 중요하다. 전문가들이 하나의 목소리로 주장할수록 레짐의 정책결정과정에서 더 큰 영향력을 발휘하고, 또한 국제 환경협력에 필요한 공동의 정체성과 담론을 형성할 수 있다. 집단적 정체성은 연대감을 불러일으켜서 공동의 목표를 함께 추구할 수 있는 발판이 되기 때문에, 지역에 대한 공동의 정체성은 지역문제의 공동 해결을 촉진할 수 있는 것이다.¹⁰

지금까지 서술한 바와 같이, 국제 환경레짐의 유형 중에서 제도적 모델은 정책 결정과정에서 힘과 이익의 역할을 중요하게 생각하지만, 인식공동체 모델에서는 지식이 상대적으로 더 중요하다고 보는 것이다.¹¹ 물론 인식공동체 모델에서 인식공동체와 정부의 역할은 명확하게 구분된다. 인식공동체가 지식에 기반한 힘을 발휘하는 반면에, 정부는 정치 권력에 기반한 힘을 발휘한다는 점에서 대조된다. 또한 인식공동체는 국내와 국제 영역을 구분하지 않고 활동하는 탈국경적인 성격을 갖는다. 그리고 인식공동체는 문제해결을 위해 필요한 구체적인 조치, 환경기준,

Vol. 11, No. 2 (1983), p. 184.

⁹ Peter M. Haas, *Saving the Mediterranean: The Politics of International Environmental Cooperation* (New York: Columbia University Press, 1990), p. 52.

¹⁰ Peter M. Haas, “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control,” *International Organization*, Vol. 43, No. 3 (1989), p. 378.

¹¹ Chris Brown, *International Relations Theory: New Normative Approaches* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992), p. 20.

조직과 설비 등을 제안하는 역할을 하며, 최종적으로 제안사항을 검토하여 결정하는 행위자는 정부대표자들이다.

그런데 정부가 환경정책 결정과정에서 과학에 의존하는 이유는 오늘날 환경 문제의 해결이 과학적 지식의 도움 없이는 어려워지고 있기 때문이다. 무엇보다도 전문가 집단은 문제해결의 범위설정을 도와준다. 현실성을 도외시키고 문제의 범위를 지나치게 넓게 잡으면 문제해결이 어려워질 수 있다. 그리고 범위설정은 책임의 배분에 영향을 주어, 환경문제 해결을 위한 비용 부담을 결정해주고, 특정한 이해관계자를 배제하거나 포함하는 것을 정당화한다.¹² 또한 환경문제에 관한 새로운 과학적 발견은 관련국의 이익 규정에 영향을 준다. 그러므로 이해 당사국들은 객관적인 전문가의 의견에 따르는 것이 서로 충돌을 피할 수 있고, 최종 결정에 대한 책임을 과학적으로 정당화할 수 있는 것이다. 이처럼 오늘날과 같은 지식기반 사회에서는 정부 대표자들이 전문가들에게 자신들의 정책결정을 뒷받침 할 수 있는 권위를 부여하고 있다.¹³

Ⅲ. 발트해의 생태적 조건과 환경협력의 제도화 과정

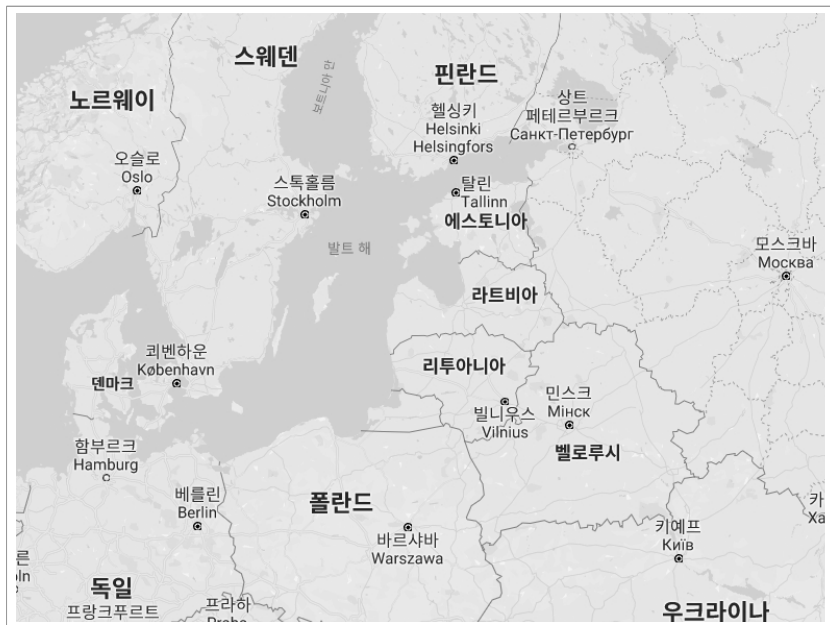
1. 발트해의 생태적 조건

발트해는 수질오염에 취약한 구조로 되어있다. 발트해는 1만 년 전에 빙하가 녹으면서 생겨난 호수였으나, 해수면이 높아지고 바닷물이 유입되면서 바다가 되었다. 하지만, <그림 1>이 보여주는 바와 같이, 대양으로 연결된 유일한 해협이 덴마크의 유틀란트 반도와 주변 섬에 의해 거의 막혀 호수와 다름없을 정도로 사방이 막혀있다. 그리하여 대서양과의 바닷물 순환이 매우 느린데, 조사 결과에 의하면 발트해의 물이 전체 한번 순환되는 데에 약 20-40년이 소요되는 것으로 알려져 있다.

¹² Rolf Lidskog and Göran Sundqvist, "The Role of Science in Environmental Regimes: The Case of LRTAP," *European Journal of International Relations*, Vol. 8, No. 1 (2002), p. 78.

¹³ Marybeth Long Martello and Sheila Jasanoff, "Introduction: Globalization and Environmental Governance," in *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*, eds. S. Jasanoff and M. L. Martello (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2004), p. 7.

〈그림 1〉 발트해의 지리적 구조



출처: 구글맵, <<https://www.google.co.kr/maps>> (검색일: 2020.11.15.).

발트해의 평균수심은 매우 낮은데, 가장 깊은 곳은 459m이지만, 평균수심은 55m에 불과하다. 그리고 발트해를 둘러싸고 있는 국가들의 하천을 통해 방대한 양의 민물이 유입됨으로써 염도가 0.8%에 불과하다. 북해의 염도가 3~4%에 달한다는 점과 비교하면 발트해의 염도는 상당히 낮다는 것을 알 수 있으며, 이처럼 낮은 염도는 바다의 수질 악화를 막는 데 도움이 되지 못하는 것이다.¹⁴

이러한 구조적 상황에서 발트해로 유입되는 환경오염 물질은 상당한 양에 달한다. 무엇보다도 연안 지역의 인구밀도가 높고, 산업활동이 활발하다. 1970년대에 약 7,000만 명의 주민이 살았으며, 공업, 농업, 전력생산 시설 등이 발달하여 세계 산업량의 15%를 점하였다. 발트해의 주요 오염국가는 스웨덴, 핀란드, 폴란드, 소련이며, 스웨덴과 핀란드는 목재가공에 쓰이는 화학물질을 다량 배출하며, 폴란드와 소련은 DDT와 질소와 같은 농업용 오염물질을 배출하는데, 냉전 당시 소련은 전체 오염물질의 40%를 배출하였다.

¹⁴ Gerhard Rheinheimer, *Meereskunde der Ostsee*, (Heidelberg: Springer Verlag, 1996), p. 32.

2. 발트해 환경협력의 제도화 과정

발트해의 오염 문제가 점차 심각해지면서, 1960년대 후반부터 양자 혹은 다자 차원에서 여러 가지 협정이 체결되었지만, 발트해 연안국 모두가 참여하고, 발트해의 환경을 파괴하는 모든 오염물질에 대한 국제적인 공동규제를 약속한 최초의 조약은 1974년에 체결된 헬싱키 협약이다. 이러한 결실을 얻기 위해 1971년에 핀란드 정부는 발트해의 오염방지를 위한 포괄적 조치의 필요성을 주장하면서, 정부 간 회의를 개최할 것을 처음으로 제안하였고, 이듬해 스톡홀름에서 개최된 역사적인 UN 인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)에서 재차 제안하였다. 그 결과 1972년 헬싱키에서 열린 CSCE 초기회담과 함께 발트해 환경 협력을 위한 회의가 개최되었고, 이와 비슷한 시기에 열린 UN 해양법 회의에서도 유사한 논의가 이루어지면서 힘을 얻게 되었다.

이러한 노력 끝에 결국 1974년 5월에 헬싱키 협약이 최종 서명된 것이다. 협약이란 일련의 다자회의를 개최한 결과 도출된 합의안을 토대로 마련된 조약으로서 주로 특정한 기술적 이슈를 내용으로 다루는데, 헬싱키 협약은 총 29개의 일반조항과 6개의 부속조항으로 이루어져 있으며, 부속조항을 보면 연안국가로부터 흘러나오는 오염문제에 관해서는 불과 1페이지를 할애한 반면, 발트해를 항행하는 선박으로부터의 오염문제는 무려 16페이지에 걸쳐 다루고 있다. 이것은 헬싱키 협약이 서명국의 주권을 제한하는 데에는 소극적이었고, 국가 간 환경협력의 틀을 제시하는 수준에 머물렀다는 것을 말해준다. 다시 말하자면, 협약 당사국들은 이웃국가들에게 피해를 주지 않아야 한다는 책임의식 하에 발트해 환경관리를 위한 조치를 자발적으로 실천하기로 약속한 것이다. 그러므로 스톡홀름 인간환경회의에서 환경보호를 위해 주권국가의 권한을 부분적으로 제한할 수 있다는 의견을 채택한 21개 원칙이 헬싱키 협약에는 반영되지 못한 것이다. 게다가, 이 협약은 비준에 6년의 세월이 소요되었다.

1980년에 모든 서명국의 비준이 완료되면서, 협약의 실행을 위한 헬싱키위원회(Helsinki Commission: HELCOM)가 설립되고, 환경오염 방지를 위한 각종 시설과 설비가 설치되기 시작하였다. 물론 협약의 서명과 동시에 임시 헬싱키위원회가 업무를 개시하였으며, 이를 위해 핀란드와 스웨덴이 필요 재원을 부담하였다. 헬싱키 위원회는 각국 정부의 대표자로 구성된 최고의결기구에 의해 운영되는데, 연간 최소 1회 회의를 개최하며, 일반적으로 실무급 대표자가 참석하지만, 최소 4년에 한번은 장관급 대표가 참여하도록 규정하였다. 그리하여 환경부 장관들이 모이는

경우에는 야심적인 목표에 합의하고 선언하는 경우가 많았다. 예를 들어 1988년 장관회담에서 스웨덴과 덴마크는 그동안의 환경협력이 미진한 성과를 보였다고 강하게 비판하면서 유해 유입물질의 50% 감축을 제안하여 관철하였다. 그리고 1992년 장관회담에서는 헬싱키위원회 내에 상설집행팀(Permanent Program Implementation Task Force)의 설치를 결정하였으며, 2007년 장관회담에서는 2021년까지 집행할 구체적인 실행계획(HELCOM Baltic Sea Action Plan)을 발표하였다.

헬싱키위원회의 의장 임기는 2년이며, 회원국이 알파벳순으로 돌아가며 맡으며, 위원회의 의사결정방식은 1국 1표, 만장일치제이다. 위원회는 강제력이 없는 권고를 회원국에게 제시하지만, 산하에 사무처를 두어 회원국이 권고사항을 제대로 실행하도록 평가하고 그 결과를 공개하였다. 사무처에는 사무처장과 3개의 전문가 위원회(과학기술위원회, 항행위원회, 위기관리위원회)를 두었다.¹⁵

헬싱키위원회의 구체적인 실행사업을 보면, 첫째, 환경 유해물질의 목록을 만드는데, 선박으로부터의 오염방지 규정은 국제해사기구(IMCO)의 규정을 주로 따른다. 둘째, 발트해 연안 항구에 선박으로부터 유출되는 오염물질을 제거하는 시설을 설치하였다. 셋째, 표준화된 선박 화물 일지를 제작 배포하여 해양을 오염시킬 수 있는 위험물질의 기록을 의무화하였다. 넷째, 발트해의 환경관리에 필요한 선박과 항공기 등을 구입하였다. 다섯째, 선박사고로 인해 기름이 유출되는 사태에 대비하여 긴급대응 조치방안을 마련하였다.¹⁶

헬싱키 협약은 체결 후 18년이 지난 1992년에 개정되었다. 냉전의 종식 이후 국제협력이 활성화되면서, 기존 협약의 적용 범위가 확대되었고 국제협력을 강화하는 방향으로 협약의 개정이 이루어졌다. 그리하여 그동안 회원국에게 권고한 정책 중에서 중장기적으로 지속해야 할 필요가 있는 협력사업을 협약에 명문화하였고, 환경협력의 범위를 국제수역에서 국내수역으로 확대함으로써 주권적 영역까지 협력의 대상에 포함하였다. 그 결과 회원국은 정기적으로 국가환경보고서를 작성하여 제출하는 등 정보제공의 의무를 갖게 되었다. 또한 구소련의 붕괴이후,

¹⁵ Bogeslaw A. Boczek, "International Protection of the Baltic Sea Environment against Pollution: A Study in Marine Regionalism," *American Journal of International Law*, Vol. 72, No. 4 (1978), p. 783.

¹⁶ Janine Gall and Inken Stephani, "30 Jahre Helsinki-Übereinkommen: Errungenschaften, Herausforderungen und die Resolution des Youth Forum," *Natur und Recht*, Vol. 26, No. 12 (2004), p. 782.

러시아를 제외한 모든 협정 당사국이 유럽연합의 회원국이 됨으로써, 유럽연합이 발트해 협력에 참여하고 있는 8개 회원국을 대신하여 투표권을 가진다고 명시하였다.¹⁷

IV. 발트해 환경협력의 장애요인과 촉진요인

1. 발트해 연안국가들 간의 냉전적 대결

냉전 시대에 발트해 환경협력에는 다양한 국가들이 참여하였다. 나토와 EEC의 회원국인 덴마크와 서독, 바르샤바조약기구와 COMECON의 회원국인 소련, 동독, 폴란드, 그리고 중립국이면서 EFTA 가입국인 스웨덴, 핀란드 등 7개의 국가가 발트해 보호를 위한 헬싱키 협약에 서명하였다. 이들 국가들은 서로 다른 정치경제적인 진영에 속하면서도 발트해에 인접한 지리적 특성상 지역 환경보호의 필요성에 공감하였고, 진영을 뛰어넘는 협력이 모두에게 증장기적으로 이득이 된다는 공동인식을 하게 된 것이다.

발트해 보호를 위해 연안국 모두가 협력해야 한다는 인식의 공유는 이루어졌지만, 동서대결이라는 장애물 때문에 환경협력을 본격적으로 논의하기에는 많은 어려움이 있었다. 이러한 냉전적 상황에서 발트해 연안국가 중에서는 중립국인 스웨덴과 핀란드가 환경협력을 주도하는 데에 적합하였다. 그리하여 환경 분야의 선진국인 스웨덴이 먼저 주도하였다. 스웨덴은 1960년대 말부터 발트해 보호를 위한 논의를 이끌었지만, 할슈타인 원칙에 따라 동독을 국가로 인정하지 않는 서독이 동독과 함께 국제협약에 서명하는 것을 거부하였기 때문에, 협약의 체결을 이끌어내지 못하였다. 서독의 단독대표권 주장에는 덴마크도 동조하였고, 스웨덴 또한 동독을 배제하고 서독과 외교관계를 맺고 있었기 때문에 중재자로서 한계를 실감하였다.

스웨덴이 실패한 후 핀란드가 새로운 중재자로 나섰다. 핀란드는 동서독 어떤 나라와도 외교관계를 맺지 않은 상태였기 때문에 스웨덴보다 더 중립적인 중재자 역할이 가능하였다. 사실 핀란드는 1969년 소련이 제안한 유럽지역 안보협력체를 출범시키기 위한 준비를 하고 있었기 때문에, 발트해 환경협력을 성공적으로 주선

¹⁷ Stacy D. VanDeveer, "Networked Baltic Environmental Cooperation," *Journal of Baltic Studies*, Vol. 42, No. 1 (2011), p. 39.

함으로써 유럽안보협력회의(CSCE)가 순조롭게 개최되기를 기대하였다. 당시 핀란드는 이 회의를 성공적으로 개최하고, 소련과 우호적 관계를 유지하는 것을 최우선적인 외교목표로 설정하고 있었다.¹⁸

그러므로 핀란드는 실용적 차원에서 동독 승인 문제가 해결되기 전에 우선적으로 할 수 있는 작은 협력부터 시작하였고, 핀란드, 스웨덴, 소련 3자 간 발트해 보호 협약의 체결을 추진하였다. 이들 3국은 발트해 해안선의 약 80%를 차지하기 때문에 협력의 이득이 가장 큰 국가들이며, 이들이 먼저 협력을 논의한 후 나머지 국가들을 참여시킨다는 전략이었다.

핀란드가 헬싱키 협약을 성사시킬 수 있었던 것은 무엇보다도 적대적인 동서 진영으로부터 신뢰받는 중재자로서 충실한 역할을 하였기 때문이다. 이와 더불어, 서유럽국가들은 동유럽국가들과 협력하여 발트해의 환경오염을 막고 싶었고, 소련은 동독이 환경보호 국제협약에 서명함으로써 국제법적인 국가로 인정받는 기회를 얻기를 원하였다. 그리하여 특히 소련이 발트해 보호를 위해 동서진영이 함께 협력하고 대화할 것을 적극적으로 주장하였다.

1970년대 초반이 되면서 동독승인 문제에 관한 해결의 실마리가 보이기 시작하였다. 미소화해의 국제 데탕트 분위기 속에서 서독이 동구 사회주의권과의 화해 협력을 시도하였다. 서독의 브란트 정부는 신동방정책을 추진하였고, 동독과 2차례의 정상회담을 가졌다. 그리고 1972년에 동독과의 특수관계를 인정하였다. 그 결과 1972년에 동서독 기본조약이 체결되고, 서독이 동독을 국제법적인 국가로 인정하면서 발트해 환경협력을 위한 법적 토대가 마련된 것이다. 헬싱키에서 다시 논의된 환경협력은 1974년에 성공적인 협약 체결이라는 결실을 거두었다.¹⁹

발트해 환경협약에 서명한 당사국들은 협약의 서문에 신뢰 구축 조항을 삽입하고, 발트해 보호 협력은 전 유럽의 상호이해와 평화의 초석이 될 것이라고 천명하였다. 이처럼 헬싱키 협약은 환경협력을 안보협력과 연계된 의제로 보았다. 그리하여 1975년 CSCE 정상회의 결과 탄생한 헬싱키 협정(Helsinki Accords)은 환경을 제2바스켓 의제로 포함하였고, 그 결과 환경 이슈가 헬싱키 프로세스를 구성하는 요소가 된 것이다. 데탕트를 통해 동서진영 간의 정치, 군사적인 해빙무드가 경제와

¹⁸ Toumas Räsänen and Simo Laakkonen, "Cold War and the Environment: The Role of Finland in International Environmental Politics in the Baltic Sea Region," *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, Vol. 36, No. 2 (2007), p. 231.

¹⁹ 고상두, "냉전시대 그린데탕트의 경험과 남북한 환경협력에 대한 시사점," 『국가안보와 전략』, 제14권 1호 (2014), p. 44.

문화 등 다양한 분야에서 협력 및 교류를 활성화했지만, 발트해 협력의 경우에는 환경협력이 역으로 안보협력을 촉진하는 역할을 한 셈이다.²⁰

2. 발트해 환경협력에서 인식공동체의 역할

1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔 인간환경회의의 역사적 의미는 국제 환경문제를 해결하기 위해 레짐의 필요성이 논의되었다는 것이다. 이 회의를 통해 환경문제가 국제정치 의제가 되었으며, 각국에서 환경부 혹은 환경청이 신설되었고, 환경운동이 신사회운동 차원에서 크게 확산되었다.²¹ 스톡홀름 회의는 여러가지 환경이슈에 대한 인식을 제고하였지만, 그 중에서도 해양환경 협력의 활성화에 크게 기여하였다. 발트해 환경협력의 경우에는 지금까지 두 가지 이슈가 가장 중요하게 다루어졌는데, 하나는 수산업을 위한 어족자원의 보호이며, 다른 하나는 발트해의 오염방지이다.

발트해의 어족자원 보호는 사회주의 국가들이 주로 관심을 보인 이슈였다. 폴란드가 1955년에 그단스크 인접도시인 그드니아(Gdynia)에서 개최한 발트해 해양회의에는 소련, 동독, 폴란드 등 동유럽의 수산 및 해양 관련 기업과 연구소를 대표한 많은 참가자들이 모였고, 이 회의 참석자들은 발트해의 모든 연안국이 함께 하는 국제협정의 체결을 제안하였다. 이러한 분위기 속에서 1960년대부터 발트해 문제에 관심을 가진 지식인 포럼이 다수 개최되었고, 1967년 이후 정기적인 발트해 심포지엄으로 발전하였는데, 여기에는 동독과 폴란드의 학자들이 매우 적극적으로 참여하였다.²²

그 결과 1972년에 스웨덴의 스톡홀름에서 수산 및 해양 전문가들이 참가한 회의에서 발트해의 수산자원을 보호하기 위한 국제적인 공동협력이 합의되었고, 그 결실인 그단스크 협약이 1973년에 폴란드에서 서명되고 이듬해에 효력을 발생하게 된 것이다. 이 협약의 제1조에 따르면 서명 당사국은 최적의 어획량을 확보하기 위하여 생물자원의 보호와 확대를 위해 필요한 각종 과학기술 연구사업을 지원하기로 약속하였다. 그리고 이 협약의 실행을 위해 국제발트해어업위원회(IBSFC:

²⁰ HELCOM, *Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area(Helsinki Convention) 1974*, December 1993. p. 2.

²¹ 김민정, “프랑스 환경운동의 정치세력화와 정치적 성과,” 『유럽연구』, 제30권 1호 (2012), p. 160.

²² Günter Kunz and Wolfram Noodt, “Die Ostsee-Konvention als Beispiel für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa,” in *Perspektiven für Sicherheit und Zusammenheit in Europa*, ed. Hanns-Dieter Jaconsen (Bonn: BpB, 1988), p. 421.

International Baltic Sea Fishery Commission)가 바르샤바에 설립되어, 회원국의 어업활동에 관한 정책적 권고를 하게 되었다. 그리고, 공동연구를 통해 조업가능한 물고기의 크기, 구역, 시기 등에 관한 규정을 만들었다. 이를 위해 위원회는 국제해양개발이사회(ICES: International Council for the Exploration of the Sea)로부터 과학기술적 자문을 받고, 여기서 조사한 허용가능 어획량을 토대로 매년 각국에게 어획량을 할당하는데, 이때, 각국의 어업권과 전년도 어획실적 등을 감안하여, 위원회 참석자의 2/3 다수결로 결정하며, 해당국가가 90일 이내에 이의를 제기하지 않으면 법적 구속력을 갖게 된다.²³

발트해 환경레짐의 핵심에는 헬싱키위원회가 있다. 헬싱키 협약에 따라 설치된 이 위원회의 역할을 정립하는 데에는 핀란드와 스웨덴이 중요한 역할을 하였는데, 이들 북유럽 국가들은 정책결정과정에 지방정부, NGO, 민간기업, 과학기술단체 등 비정부 행위자를 참여시키는 협력적 정책결정에 관심이 많다. 그리하여 헬싱키 위원회는 국제적인 정책네트워크를 적극적으로 가동했으며, 특히 과학기술자들의 지식적 기여를 많이 활용하였다.²⁴ 이처럼 다층적 거버넌스가 정착되면서, 헬싱키 위원회에 참여하는 비정부 행위자들은 탈국경적 협력을 통해 정부 간 협력을 보완하며, 해양 쓰레기 제거, 항구 및 해안개발, 선박유출오염, 하수처리 등에 관한 전략 수립에 많은 구체적인 도움을 주고 있다.²⁵ 환경협력의 효과를 극대화하기 위해서는 정책결정이 다층적이고 다양한 행위자에 의해 이루어지는 것이 필요하다. 일반적으로 국제협력의 수준이 다층적으로 늘어나면 환경정책의 성과가 높아지고, 국제협력에 참여하는 행위자가 늘어나면 환경정책의 질이 좋아지기 때문이다.²⁶

발트해 환경협력 거버넌스는 국제수준, 유럽수준, 국가수준, 지방수준, 시민사회 수준 등 5가지 수준을 가지고 있다. 정부 대표자들은 헬싱키 협약의 규정을 통해 지방정부와 NGO에게 옵저버 자격을 부여함으로써 이들의 정책참여를 제도화하였다.²⁷ 또한 냉전의 종식은 발트해 환경협력의 유럽화를 가져왔다. 우선 독일

²³ Helena Rytövuori, "Structures of Détente and Ecological Interdependence: Cooperation in the Baltic Area for the Protection of Marine Environment and Living Resources," *Cooperation and Conflict*, Vol. 15, No. 2 (1980), p. 87.

²⁴ Stacy D. VanDeveer, "Environmental Cooperation and Regional Peace: Baltic Politics, Programs and Prospects," in *Environmental Cooperation and Regional Peace*, ed. Ken Conca (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002), p. 40.

²⁵ Stacy D. VanDeveer, "Networked Baltic Environmental Cooperation," *Journal of Baltic Studies*, Vol. 42, No. 1 (2011), p. 54.

²⁶ Jens Newig and Oliver Fritsch, "Environmental Governance: Participatory, Multi-level- and Effective?," *Environmental Policy and Governance*, Vol. 19, No. 3 (2009), p. 199.

통일로 인하여 7개 회원국에서 6개 회원국으로 줄어들었고, 소련의 붕괴로 인하여 3개 국가가 늘어났으며, 러시아를 제외한 모든 국가들이 유럽연합 회원국이 되었다. 유럽연합은 발트해 환경오염 방지를 위해 재정적 지원을 하며, 회원국의 연해 6해리 까지 영해주권이 미치는 구역으로 인정하고 나머지 바다는 유럽의 공동해역으로 간주하여, 공동해역에서 잡을 수 있는 수자원의 종류와 수량을 결정하는 공동어업 정책을 실시한다. 그러므로 유럽연합은 헬싱키위원회의 정책이 최대한 EU 공동 어업정책과 조화되도록 노력하고 있다.

발트해 환경레짐은 과학적 지식과 정책이 긴밀하게 접목된 대표적인 사례에 해당한다. 헬싱키위원회는 각국을 대표하여 파견된 관료와 많은 연구소에서 온 과학기술자들이 함께 근무하고 있는데, 해양 전문가들은 발트해 보호라는 이슈를 중심으로 탈국경적인 인식공동체를 형성하여 정책에 참여하고, 과학에 기반한 지식을 제공함으로써 환경레짐의 효과적인 작동을 위해 기여하는 것이다.²⁸

헬싱키위원회는 전문가들의 활동이 정치적으로 중립적이라고 판단하고 확대 지원하고 있다. 헬싱키위원회의 주요 집행수단인 정책권고는 결코 막연하거나 모호하지 않고, 고도의 과학기술적 내용을 담고 있는데, 그 이유는 권고를 작성할 때, 무엇보다 과학기술자들의 조언을 토대로 마련하기 때문이다. 즉 전문가들은 회원국들이 권고를 실행할 때에 필요한 구체적인 세부규정과 절차, 소요기간, 모니터링 방식 등을 제시하고, 후속 연구를 통해 새로운 권고를 위한 제안을 한다.²⁹ 일반적으로 국제레짐에서 전문가 집단은 정책의 실행 이후 모니터링 단계에 참여 하는데, 발트해 환경레짐에서는 의제설정과 실행계획을 마련하는 초기단계에 참여 하고 있는 것이다.³⁰

²⁷ Buck S. Oberthur et al., *Participation of Non-governmental Organization in International Environmental Cooperation: Legal Basis and Practical Experience* (Berlin: Ecological Centre for International and European Environmental Research, 2002), p. 5.

²⁸ Nina Tynkkynen, "Baltic Sea Environment, Knowledge and the Politics of Scale," *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol. 17, No. 2 (2015), p. 215.

²⁹ Ronnie Hjorth, "Baltic Sea Environmental Cooperation: The Role of Epistemic Communities and the Politics of Regime Change," *Cooperation and Conflict*, Vol. 29, No. 1 (1994), p. 29.

³⁰ Sebastian Linke, "Unravelling Science-Policy Interactions in Environmental Risk Governance of The Baltic Sea: Comparing Fisheries and Eutrophication," *Journal of Risk Research*, Vol. 17, No. 4 (2014), p. 522.

〈표 1〉 발트해 환경협력 관련 주요 NGO와 과학기술단체

<p>1. Conference of Baltic Oceanographers(CBO)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 설립: 1957년 발트해 해양학자들이 헬싱키에서 제1차 학술회의를 개최한 후 2년마다 한번씩 국가별로 돌아가며 회의를 주최하는 학술조직위원회 • 활동: 2001년 이후 발트해 해양생물학자와 해양지질학자 협회와 공동으로 발트해 과학대회(BSSC)라는 이름으로 개최하고 있음.
<p>2. Baltic Marine Biologists(BMB)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 설립: 1968년 9월 발트해 해양 생태계 조사연구를 위해 조직된 해양생물학자 중심의 국제 학술단체로 구 동독의 로스토크에 설립 • 활동: 심포지엄의 개최를 통해 발트해 해양생물 학자들의 교류 활성화, 국제 공동조사 및 연구 결과의 확산
<p>3. Baltic Environmental Forum</p> <ul style="list-style-type: none"> • 설립: 1995년에 생긴 라트비아, 에스토니아, 리투아니아의 발트해 환경포럼을 대표하여 2003년 함부르크에 설립된 민간단체 • 활동: 각종 시민단체, 연구소, 대학과 협력하여 정부의 환경정책결정에 필요한 전문지식을 제공.
<p>4. Coalition Clean Baltic(CCB)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 설립: 1990년 2월 헬싱키에 설립되었으며, 발트해 연안국의 환경NGO들의 연합 조직. 현재 23개의 단체회원으로 구성된 네트워크 조직으로서, 총 89만 명의 회원을 보유. • 활동: 발트해 환경보호를 위한 여론조성, 정보 수집과 교육, 환경보호 현장사업, 국제연대 차원의 회원단체 지원.
<p>5. Baltic 21</p> <ul style="list-style-type: none"> • 설립: 1992년 개최된 유엔의 리오 환경정상회의에서 채택된 “글로벌 의제 21”처럼 발트해 지역의 지속가능한 발전을 위한 협력 방안을 제시하기 위하여 발트해 연안 11개 주, 유럽집행위원회, 정부 및 비정부기구, 연구기관 등이 참여하여 1996년에 설립. • 활동: 실행기관으로서 발트해국가이사회(CBSS)를 설립하여 발트해 지역의 지속가능한 발전을 위한 정책을 제안하고 실행 결과를 평가함.
<p>6. Baltic University Programme</p> <ul style="list-style-type: none"> • 설립: 1991년에 설립하였고, 현재 발트해 인접 12개 국가의 87개 대학이 참여한 세계에서 가장 큰 대학 협력프로그램에 속하며, 스웨덴 옘살라 대학에 사무국이 있음. • 활동: 발트해 관련 교육 및 연구 공동체를 구축하고 있으며, 주요주제는 지속가능한 개발, 환경 보호 및 민주주의.

출처: 각 단체의 웹 사이트 참조 <<http://corpi.ku.lt/bssc2013/>>; <<https://uia.org/s/or/en/1100030636>>; <<https://www.bef-de.org/>>; <<https://ccb.se/>>; <<http://www.baltic21.org/>>; <<https://www.balticuniv.uu.se/>> (검색일: 2020.11.15.).

또한 전문가 집단은 전 유럽적 정책네트워크를 활용하여 헬싱키위원회의 권고 사항을 국제적으로 지지하고 옹호하는 중요한 역할을 한다. 헬싱키위원회는 회원국 정부가 위원회의 권고를 자발적으로 국내법에 반영하는 것을 최고의 목표로 하고 있다. 이러한 목적을 위해 헬싱키위원회는 각종 국제 전문가 회의를 조직하고, 이 회의에 참가한 전문가들이 서로 발트해 보호에 관한 정보를 공유하고 자국으로 돌아가서 관련 정책에 대한 지지 활동을 적극적으로 전개하도록 지원하는 것이다.

〈표 1〉은 발트해 보호를 위해 활동하는 주요 비정부단체 목록이다. 이 표가 보여주는 바와 같이 발트해 환경협력에 참여하고 있는 국제적인 과학기술단체 중에서 Conference of Baltic Oceanographers와 Baltic Marine Biologists는 냉전시대부터 발트해를 연구하는 해양학자들이 함께 의견을 교환하기 위해 만들어진 모임이다. 그 이전에는 발트해 연구가 개별학자 차원에서 주로 진행되었으나, 이들 모임이 생겨나면서 발트해 지식공동체가 형성되기 시작한 것이다.³¹ Baltic Environmental Forum은 냉전 이후 탄생한 소규모 포럼 형태의 전문가 모임이다.

발트해 지역에는 과학기술자들이 학회나 포럼 이외에도 대규모 NGO에도 참여하여 활동하는데, Coalition Clean Baltic과 Baltic 21은 참여한 과학기술자들의 지식을 발트해 환경보호 정책에 반영될 수 있도록 운동하는 시민단체이다. 이들 단체들은 NGO 활동이 활발해지기 시작한 냉전 이후에 주로 생겨났다. 그리고 전문가들의 연구 결과는 발트해에 인접한 87개 대학교에서 공동교육 프로그램으로도 활용되고 있다. 이것은 발트해 환경보호를 중심으로 강력한 인식공동체가 형성되어 활동하고 있다는 것을 말해준다.

³¹ Bernt I. Dybern, "The Organizational Pattern of Baltic Marine Science," *Ambio*, Vol. 9, No. 3/4 (1980), p. 190.

V. 결론

문재인 대통령은 2019년 유엔 총회 연설에서 DMZ의 국제평화지대화를 제안하고 국제사회의 동참을 호소하였다. DMZ 국제평화지대화의 주요사업은 평화협력, 역사문화, 생태환경 등으로 구성되어 있고, 세부적으로 생태환경에 속하는 사업으로는 산림협력, 통합적 재난관리 체계 구축, 종합적 공간 조사 및 관리체계 구축, 생태관광 거점의 마련, 국제 생태보호지역의 지정 등이 있다. 이러한 제안에 비추어 볼 때, 현 정부는 생태환경을 남북한 협력에서 중요한 구성요소로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다.

사실 남북한 간에 협력이 성사되기 위해서는 북한이 관심을 가지는 이슈를 선정할 필요가 있다. 최근 북한은 환경, 사이버 테러, 난민, 식량 등과 같은 신안보 위협을 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 노동신문이 2019년 1월부터 8월까지 신안보 관련 이슈를 보도한 횟수는 총 177건이며, 이 중에서 감염병 43회, 환경 24회, 기후변화 23회, 자연재해 20회에 달한다. 이처럼 노동당의 기관지가 전염병, 환경, 자연재해 등이 북한 주민의 삶에 직결된다고 간주하고 적극적으로 보도하는 사실을 통해 북한당국의 새로운 관심사와 국정운영의 방향성을 엿볼 수 있다.³²

남북한 당국이 환경문제에 관심이 많다는 것은 이 분야의 협력 가능성이 크다는 것을 의미하며, 발트해 사례는 적대관계에서 경제협력보다 환경협력이 더 용이하다는 시사점을 우리에게 주고 있다. 경제협력으로 발생하는 이익은 군비증강에 활용될 수 있기 때문에 적대국과의 협력의지를 약화시킬 수 있다. 현실주의자들이 주장하는 상대적 이익의 문제가 생기는 것이다. 반면에 환경협력의 이익은 자연재해나 전염병과 같은 피해의 축소이기 때문에, 적대국이 얻는 이익은 없다고 할 수 있다. 또한 남북한 간의 환경협력은 문화 및 스포츠 교류보다도 용이하다. 왜냐하면, 환경협력은 주민의 접촉을 최소화할 수 있고, 소수 엘리트 전문가 및 실무자 간의 접촉으로 가능한 사업이기 때문이다. 또한, 남북한 환경협력은 대북 제재에 저촉될 가능성도 낮은 분야이다.

³² “국가안보전략연 ‘北 ‘신안보 위협’ 관심증대... 대응 독려”, 『YTN』, 2020.2.11.,
 (<https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202002111350419437> (검색일: 2020.11.15.).

따라서 남북한 환경협력의 가능성은 다른 분야에 비해 높은 편이며, 발트해 협력의 사례를 볼 때, 전문가 집단을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 먼저 남북한 환경전문가들이 공동으로 협력의 필요성이 있는 생태 및 환경문제를 찾아내고 해결책을 모색하는 인식공동체가 될 수 있도록 각종 전문가 회의를 지원한 후, 정부 대표자 간에 협력 가능한 환경이슈를 선택하고 실행하는 2단계 접근법이 필요하다.

만일 남북한 간의 환경 인식공동체를 형성하는 데에 한계가 있다면, 중국을 포함하는 소다자 환경협력을 활용할 필요가 있다. 남북한과 중국은 서해안 연안국가로서 다양한 환경이슈를 공유하고 있으므로, 환경 전문가들로 하여금 공동협력이 필요한 긴급 이슈를 개발하고 서로 논의할 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 사실 이와 유사한 접근법은 그동안 동북아평화협력을 목표로 하는 여러 구상에서 제시된 바가 있다.

그런데 동북아와 한반도 지역에서 다자적 협력이 실패했던 이유는 무엇보다도 협력의 제도화에 소홀했고 주로 선언적 레토릭과 상징적 이벤트를 중시했기 때문이다. 따라서 발트해 협력이 레짐의 형태로 추진하여 성공한 것처럼 남북협력의 경우에도 제도화를 위해 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 협력 협정이 체결되면, 곧바로 협정을 실행할 공동관리위원회를 구성하여야 하며, 공동관리위원회는 외부 행위자의 참여 범위, 비용 분담의 문제, 구체적인 행동계획을 수립해야 할 것이다. 그리고 이 모든 절차는 최대한 구체적으로 협정에 사전 명시화되어야 하겠다.

■ 제출: 10월 19일 ■ 심사: 10월 20일 ■ 채택: 11월 10일

참고문헌

1. 단행본

- Brown, Chris. *International Relations Theory: New Normative Approaches*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Palgrave, 1977.
- Haas, Peter M. *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press, 1990.
- Kunz, Günter and Wolfram Noodt. "Die Ostsee-Konvention als Beispiel für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa." In *Perspektiven für Sicherheit und Zusammenheit in Europa*. edited by Hanns-Dieter Jaconsen. Bonn: BpB, 1988.
- Martello, Marybeth Long and Sheila Jasanoff. "Introduction: Globalization and Environmental Governance." In *Earthly Politics. Local and Global in Environmental Governance*. edited by S. Jasanoff and M. L. Martello. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2004.
- Oberthur, Buck S. et al. *Participation of Non-governmental Organization in International Environmental Cooperation: Legal Basis and Practical Experience*. Berlin: Ecological Centre for International and European Environmental Research, 2002.
- Rheinheimer, Gerhard. *Meereskunde der Ostsee*. Heidelberg: Springer Verlag, 1996.
- VanDeveer, Stacy D. "Environmental Cooperation and Regional Peace: Baltic Politics, Programs and Prospects." In *Environmental Cooperation and Regional Peace*. edited by Ken Conca. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- Young, Oran R. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1989.

2. 논문

- 고상두. "냉전시대 그린데탕트의 경험과 남북한 환경협력에 대한 시사점." 『국가안보와 전략』, 제14권 1호, 2014.
- 김민정. "프랑스 환경운동의 정치세력화와 정치적 성과." 『유럽연구』, 제30권 1호, 2012.
- 김재한·경제희. "그린데탕트의 개념과 추진전략." 『국가안보와 전략』, 제14권 3호, 2014.

- Boczek, Bogeslaw A. "International Protection of the Baltic Sea Environment against Pollution: A Study in Marine Regionalism." *American Journal of International Law*. Vol. 72, No. 4, 1978.
- Dybern, Bernt I. "The Organizational Pattern of Baltic Marine Science." *Ambio*. Vol. 9, No. 3/4, 1980.
- Gall, Janine and Inken Stephani. "30 Jahre Helsinki-Übereinkommen: Errungenschaften, Herausforderungen und die Resolution des Youth Forum." *Natur und Recht*. Vol. 26, No. 12, 2004.
- Haas, Peter M. "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control." *International Organization*. Vol. 43, No. 3, 1989.
- Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization*. Vol. 46, No. 1, 1992.
- Hirschmøller, Matthijs and Joyeeta Gupta. "Problem-solving through International Environmental Agreements: The Issue of Regime Effectiveness." *International Political Science Review*. Vol. 20, No. 2, 1999.
- Hjorth, Ronnie. "Baltic Sea Environmental Cooperation: The Role of Epistemic Communities and the Politics of Regime Change." *Cooperation and Conflict*. Vol. 29, No. 1, 1994.
- Krasner, Stephen. D. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables." *International Organization*. Vol. 36, No. 2, 1982.
- Lidskog, Rolf and Göran Sundqvist. "The Role of Science in Environmental Regimes: The Case of LRTAP." *European Journal of International Relations*. Vol. 8, No. 1, 2002.
- Linke, Sebastian. "Unravelling Science-Policy Interactions in Environmental Risk Governance of The Baltic Sea: Comparing Fisheries and Eutrophication." *Journal of Risk Research*. Vol. 17, No. 4, 2014.
- Newig, Jens and Oliver Fritsch. "Environmental Governance: Participatory, Multi-level-and Effective?" *Environmental Policy and Governance*. Vol. 19, No. 3, 2009.
- Rytövuori, Helena. "Structures of Détente and Ecological Interdependence: Cooperation in the Baltic Area for the Protection of Marine Environment and Living Resources." *Cooperation and Conflict*. Vol. 15, No. 2, 1980.
- Räsänen, Toumas and Simo Laakkonen. "Cold War and the Environment: The Role of Finland in International Environmental Politics in the Baltic Sea Region." *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. Vol. 36, No. 2, 2007.
- Tynkkynen, Nina. "Baltic Sea Environment, Knowledge and the Politics of Scale." *Journal of Environmental Policy and Planning*. Vol. 17, No. 2, 2015.

Underdal, Arild. "Causes of Negotiation Failure." *European Journal of Political Research*. Vol. 11, No. 2, 1983.

VanDeveer, Stacy D. "Networked Baltic Environmental Cooperation." *Journal of Baltic Studies*. Vol. 42, No. 1, 2011.

3. 기타 자료

『YTN』.

구글맵 <<https://www.google.co.kr/maps>>.

Baltic 21 <<http://www.baltic21.org/>>.

Baltic Environmental Forum <<https://www.bef-de.org/>>.

Baltic Marine Biologists <<https://uia.org/s/or/en/1100030636>>.

Baltic University Programme <<https://www.balticuniv.uu.se/>>.

Coalition Clean Baltic <<https://ccb.se/>>.

Conference of Baltic Oceanographers <<http://corpi.ku.lt/bssc2013/>>.

Abstract

Success Factor of Environmental Cooperation in the Baltic Sea : The Role of Transnational Epistemic Community

Ko, Sangtu

In general, it is difficult to cooperate between countries in environmental issues where the so-called tragedy of the commons occurs. Furthermore, environmental cooperations between hostile countries are more difficult. Environmental cooperation in the Baltic Sea is one of the successful examples of overcoming these difficulties. This article aims to clarify the reason for the success of environmental cooperation in the Baltic Sea with a special focus on the role of epistemic community among various success factors.

Key Words: Baltic Sea, environment, regime, epistemic community, Helsinki

연구보고서

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 넘어서 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 해산, 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 한반도예의 함의(1부)	전병근 외	9,500원
2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도예의 함의(2부)	전병근 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.

2018년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2018-01	평화의 심리학: 한국인의 평화인식	박주화 외	19,000원
2018-02	사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안	이규창 외	14,000원
2018-03	남북관계 발전과 북한주민 의식 변화	성기영 외	10,500원
2018-04	국경협력의 가능성과 미래	이기태 외	9,000원
2018-05	북한과 주변국의 국경안보	이기태 외	8,000원
2018-06	중국 초국경 경제협력 연구: 통일 한반도 국경안보에 대한 시사점	현상백 외	12,000원
2018-07	KINU 통일외식조사 2018: 남북평화 시대의 통일외식	이상신 외	11,000원
2018-08	한반도 비핵·평화체제 구축과 남북관계 전략	조한범 외	8,000원
2018-09	북한의 주민 이탈과 법적 대응	박영자 외	11,500원
2018-10	'하나의 시장' 형성을 위한 시장친화적 남북경제협력방식의 모색	임강택 외	9,500원
2018-11	한반도 평화통일을 위한 글로벌 네트워크 전략	김진하 외	9,500원
2018-12	북한 민생 실태 및 협력 방안	홍제환 외	9,000원
2018-13	북핵위기와 북미 간 전략환경 인식	이우태 외	11,000원
2018-14	북한의 핵전략 분석	홍우택 외	6,500원
2018-15	제재 국면에서의 주민의 인권	도경옥 외	10,000원
2018-16	한반도 평화와 남북협력 종합연구 (총괄보고서)	김상기 외	5,500원
2018-17	북핵 종합평가와 한반도 비핵화 촉진전략	정성윤 외	21,000원
2018-18	동북아 플러스 책임공동체 형성 방안	이기태 외	12,000원
2018-19	북한 변화 실태 연구: 시장화 종합 분석	홍 민 외	20,500원
2018-20	한반도 평화체제 구축과 한미관계	김상기 외	10,000원
2018-21	북한에서 국가-사회관계 양상 연구	한동호 외	14,000원
2018-22	김정은 시대 북한의 국가기구와 국가성	박영자 외	13,500원
2018-23	북한 군사경제 비대화의 원인과 실태	오경섭 외	12,000원
2018-24	한반도 평화변영과 남북중 협력방안	정은이 외	9,500원
2018-25	중국 시진핑 2기 지도부 구성과 대외정책 전망	신종호	8,500원
2018-26	2030 미중관계 시나리오와 한반도	신종호 외	12,000원

■ 정책연구시리즈 ■

2018-01	김정은 시대 북한 경제사회 8대 변화	박영자 외
2018-02	2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망	민태은 외
2018-03	대북 제재 현황과 완화 전망	서보혁 외
2018-04	지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향	나용우 외

■ Study Series ■

2018-01	The Implementation Strategy of the Establishment for Peaceful Community on the Korean Peninsula	Hong, Min · Cho, Han-Bum · Park, Ihn-Hwi
2018-02	2017 Survey of Inter-Korean Integration	Park, Juhwa · Rhee, Minkyu · Cho, Won-Bin
2018-03	North Korean Economy in the Kim Jong-un Regime	Hong, Jea Hwan
2018-04	Peace Regime of the Korean Peninsula and North Korean Policy	Chung, Sung-Yoon · Lee, Moo Chul · Lee, Soo-hyung
2018-05	Eight Changes in North Korean Economy and Society under the Kim Jong Un Regime	Park, Young-Ja et al.

2019년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2019-01	트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망: 미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점	이기태 외	8,000원
2019-02	남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향	김갑식 외	17,500원
2019-03	한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제	도경옥, 안준형	8,500원
2019-04	한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력	이재영, 김주리	8,000원
2019-05	화해협력 이론과 사례 그리고 한반도	서보혁 외	12,000원
2019-06	한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안	이재영 외	11,500원
2019-07	북한 여성의 일상생활과 젠더정치	조정아 외	11,000원
2019-08	북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조화를 중심으로	박영자 외	11,000원
2019-09	남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로	이무철 외	15,000원
2019-10	뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략	신종호 외	18,000원
2019-11	남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스	홍석훈 외	9,000원
2019-12	남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로	이우태 외	9,000원
2019-13	분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로	나용우 외	10,000원
2019-14	북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석	김진하 외	10,000원
2019-15	김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학	오경섭 외	9,500원
2019-16	북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로	김수경 외	7,500원
2019-17	변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로	조한범 외	14,500원
2019-18	남북교류협력 재개 과정에서의 신변안전 보호에 관한 연구 -영사접견 기능의 제도화를 중심으로-	이규창 외	11,500원
2019-19	국민과 함께하는 통일·대북 정책	이상신 외	24,000원
2019-20	한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화경제·화해 협력 구상	서보혁	10,000원
2019-21	한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안	서보혁 외	14,000원
2019-22	2019 한국인의 평화의식	박주화 외	19,000원
2019-22-01	평화의식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화의식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동률 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외

■ Study Series ■

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results - With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok · Baek, Sangme
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik · Park, Juhwa

2020년도 연구보고서

■ 정책연구시리즈 ■

2020-01 감염병 공동대응을 위한 남북인도협력 이규창 외

■ Study Series ■

2020-01 The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges
Do, Kyung-ok · Ahn, Jun-hyeong

2020-02 Variables and Pathways of Changes in North Korea:
Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform · Opening'
Park, Young-Ja · Jeong, Eun Mee · Ki Bum Han

2020-03 Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics
Jeong-ah Cho · Ji Sun Yee · Hee Young Yi

2020-04 2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation
Juhwa Park et al.

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
2019-01 2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02 김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03 미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04 '우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05 중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06 한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07 신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08 최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01 북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02 평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03 미국의 쏘적성국 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04 대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2017	도경욱 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2017	도경욱 외 24,500원
북한인권백서 2018	한동호 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외 24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외 20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외 24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외 21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외 27,000원

연례정세보고서

2017 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018	통일연구원
2018 2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019 2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020 2021 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제26권 1호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 1 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제26권 2호 (2017)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 26, No. 2 (2017)	10,000원
통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원

기 타

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
2018 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018 북한의 건강권	이금순 외
2018 The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018 미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 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)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【 글을 주실 분들께 】

「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 120매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '아래 아 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.kr>에 회원 가입 후 접수해 주시기 바랍니다.

※ 연락처:
(우 06578)
서울시 서초구 반포대로 217
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 2023-8203(간사)
(02) 2023-8000(대표)
Fax: (02) 2023-8293
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 120매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문 이름을 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 저서·논문을 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.

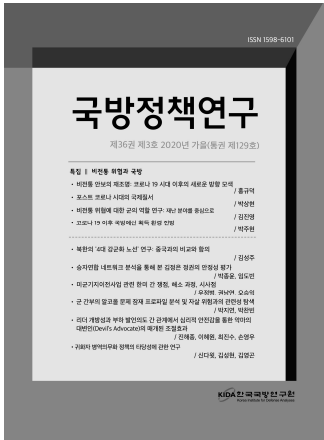
(2) 논문:
<바로 위 각주에서 인용한 경우>
위의 글, p. 137.
Ibid., p. 629.
<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>
김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.
Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(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』



제36권 제3호·2020년 가을(통권 제129호)

- 비전통 안보의 재조명: 코로나 19 시대 이후의 새로운 방향 모색 / 홍규덕
- 포스트 코로나 시대의 국제질서 / 박상현
- 비전통 위협에 대한 군의 역할 연구: 재난 분야를 중심으로 / 김진영
- 코로나 19 이후 국방예산 획득 환경 전망 / 박주현
- 북한의 '4대 강군화 노선' 연구: 중국과의 비교와 함의 / 김성주
- 승자연합 네트워크 분석을 통해 본 김정은 정권의 안정성 평가 / 박종윤, 임도빈
- 미군기지이전사업 관련 한미 간 쟁점, 해소 과정, 시사점 / 우정범, 권남연, 오승익
- 군 간부의 알코올 문제 잠재 프로파일 분석 및 자살 위험과의 관련성 탐색 / 박지연, 박찬빈
- 리더 개방성과 부하 발언의도 간 관계에서 심리적 안전감을 통한 악마의 대변인(Devil's Advocate)의 매개된 조절효과 / 진해중, 이혜원, 최진수, 손영우
- 귀화자 병역의무화 정책의 타당성에 관한 연구 / 신다윗, 김성현, 김영곤

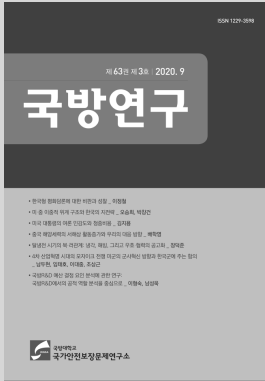
■ 투고를 환영합니다 ■

『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.

□ 제63권 3호 2020. 9. □

- 한국형 평화담론에 대한 비판과 성찰 / 이정철
- 미 중 이중적 위계 구조와 한국의 지전략 / 오승희, 박창건
- 미국 대통령의 여론 민감도와 청중비용 / 김지용
- 중국 해상세력의 서해상 활동증가와 우리의 대응 방향 / 배학영
- 탈냉전 시기의 북 러관계 냉각, 해방, 그리고 우호 협력의 공고화 / 장덕준
- 4차 산업혁명 시대의 모자이크 전쟁 미군의 군사혁신 방향과 한국군에 주는 함의 / 남두현, 임태호, 이대중, 조상근
- 국방R&D예산 결정 요인 분석에 관한 연구 국방 R&D에서의 공적 역할 분석을 중심으로 /이형숙, 남성욱

『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)

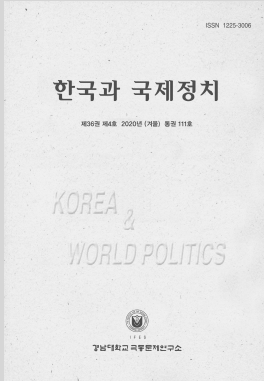
홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실 곳 : 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 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지입니다.

2004년 한국연구재단 등재지로 선정되는 등 꾸준한 질적 발전을 이루어 왔으며, 앞으로도 “한반도와 동북아 평화변영을 위해” 학술적 분석과 이론 형성에 이바지하는 학술지를 지향할 것입니다.

▣ 제36권 제4호, 2020년(겨울) 통권 111호 ▣

- 한국인들은 어떤 민주주의를 왜 선호하는가?: 엘리트민주주의 대 참여민주주의 / 구분훈·민정훈·조영호
- 지속가능발전을 위한 개발재원으로서 한국의 기타공적자금(OOF) 배분 결정요인에 관한 실증적 연구 / 정현주·변지영·남수정·김은미
- 유엔사의 과거, 현재, 그리고 미래: 관련 논쟁의 구조와 쟁점 / 손한별
- 한반도 정세 변화에 따른 북한 관련 인식태도: 2018년과 2019년 비교를 중심으로 / 이성우
- 1950년대 북한의 독일 국가연합 통일방안 수용과 한반도 평화공존의 상상 / 김태경
- 김정은 정권의 대남전략(2018-2020): ‘세 가지 기둥’과 ‘정면돌파전’을 중심으로 / 안경모·강혜석
- 김정은 시대 북한의 전략적 선택: 21세기 부국강병의 길 / 정영철

『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 북촌로15길 2(삼청동)
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화 : 02) 3700-0708
이메일 접수 : alimseo@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 전문학술지(한국연구재단 등재학술지)로, 대한민국의 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하고, 학문적 논의의 장을 마련하기 위해 1995년에 창간되었습니다. 본 학술지는 한국의 통일·외교·안보 전략과 정책 및 국가전략 수립을 위한 국제정세 분석과 주요 국가 연구 등의 주제를 편집대상으로 하고 있습니다. 세종연구소는 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

▣ 제26권 4호, 2020년 겨울 (통권 제94호) ▣

【논문】



- 군사적 비판주의와 과잉억제의 극복: 북한 SLBM 위협 대응전략에 대한 재조명 / 김정섭
- 시진핑 시기 중국과 러시아의 의회 교류 분석 및 외교·안보적 함의 / 김태호·김선재
- 총괄평가의 개념과 방법, 그리고 가상 사례 적용 / 박창희
- 빅데이터를 활용한 박근혜·문재인 정부 간 대외정책 토픽 비교 분석: 외교부 장관 연설문을 중심으로 / 이시은
- 중국의 해양팽창정책에 따른 인·태지역 해양안보동학 특징 분석 / 이지용
- 한반도 전략환경의 변화와 한국의 전쟁전략: 전략적 화력마비를 통한 “초전격전(Hyper-Blitzkrieg)” / 한윤기·손한별
- 지전략으로서 일본의 지역구상: 인도-태평양 구상을 중심으로 / 황보기람·박창건

『국가전략』 원고모집

- ▶ 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정합니다. 연구소의 편집방향과 편집기준에 따라서 실리지 않을 수도 있으며, 게재 확정을 받은 논문이라도 편집 상황에 따라 이월 게재할 수 있습니다. 심사과정을 거쳐 채택된 논문의 저작권은 본 연구소에 귀속됩니다.
- ▶ 보내실 원고분량은 200자 원고지 120매 내외 분량으로 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 원고 집필 요령에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS 워드’로 작성하셔야 합니다. 원고를 보내실 때는 원고와 더불어 ‘400자 내외’ 한글 요약문, ‘200 단어’의 영문 요약문과 국·영문 핵심어 3~5개를 작성하여 투고자의 소속, 직위, 연락 주소, 전화/휴대폰, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 원고는 세종연구소 홈페이지(www.sejong.org) 온라인 논문 투고 시스템 (<https://dbpiaone.com/sjr/index.do>)에 회원가입 후 투고해 주시면 감사하겠습니다.

세종연구소 『국가전략』 편집위원장 우정엽 E-mail: nationalstrategy@sejong.org 전화: 031-750-7615

International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KNU'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, unification of the Korean Peninsula and issues of 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, and unification of the Korean Peninsula.

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 peer-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 in MS word in compliance with the Chicago style. The deadlines for manuscript submission are April 21 for the summer issue (published on June 30) and October 21 for the winter issue (published on December 31).

Vol. 29, No. 2 (2020)

Feature Theme:

Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula Amid the COVID-19 Pandemic

Bilateral and Multilateral Aspects of a Probable Peace Regime on the Korean Peninsula (The View from Experts in Russia)

Georgy Bulychev and Valeriia Gorbacheva

Peaceful Coexistence and Sustainable Development on the Korean Peninsula during COVID-19: Non-Traditional Security Threat and the Prospect of Inter-Korean Cooperation

Gyubin Choi

The Japanese Surrender and the Division of Korea in 1945: Why Japan Delayed its Surrender Leading To the Division of Korea

Yŏng-ho Ch'oe

Making of the 'Korean Question': A Reassessment of India's Position at the United Nations

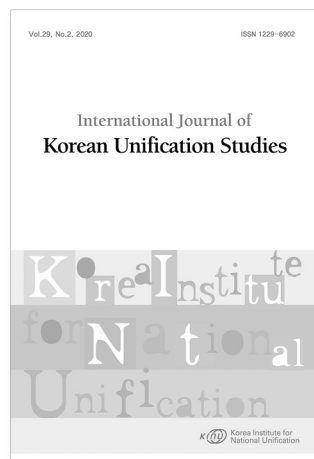
Jitendra Uttam

Russian Far East on Korean Unification: Perspectives of Non-state Actors

Alex Soohoon Lee

An Analysis of the Trans Korean Railway (TKR) and Trans-Siberian Railway (TSR) Linkage: International Cooperation and Constraints

Jiwon Yun



Please send your manuscripts via online submission site JAMS at <<https://kinu.jams.or.kr>> and send inquiries to the e-mail address 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

(Submission) <https://kinu.jams.or.kr> (E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr>



통일정책연구 제29권 2호 2020

통일연구원 www.kinu.or.kr