

ISSN 1229-6112

제27권 2호 2018

통일정책연구

남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로 ● 문재인 정부 한반도평화 구축을 위한 남북 체육교류 추진과제 ● 남북 단일팀과 단일기: 역사와 특징 ● 한반도 평화와 스포츠: 평창 동계올림픽과 남북 스포츠 교류를 중심으로 ● 김정은 체제의 '청년중시' 정책에 관한 연구 ● 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석과 정책적 시사점

ISSN 1229-6112

제27권 2호 2018

통일정책연구

제27권 2호 2018

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연 2회 발간됩니다.

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

발행인 : 김연철
편집인 : 홍우택
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2018년 12월 31일

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

© 통일연구원 2018

편집위원장 : 홍우택

편집위원 : 나용우
오경섭
이기태
정은미
홍석훈
홍제환 (가나다 순)

외부편집위원 : 김기석 (강원대학교)
김영재 (청주대학교)
김재기 (전남대학교)
박명규 (서울대학교)
이종원 (와세다대학교)
이호철 (인천대학교)
진희관 (인제대학교) (가나다 순)

편집간사 : 정원희

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀌 드립니다.

■ 기획논문

남북한 산림협력 방향과 과제:

국제사회 지원 사업을 바탕으로 / 최현아 1

문재인 정부 한반도평화 구축을 위한 남북 체육교류 추진과제

/ 김동선 21

■ 일반논문

남북 단일팀과 단일기:

역사와 특징 / 이준한 55

한반도 평화와 스포츠:

평창 동계올림픽과 남북 스포츠 교류를 중심으로 / 조우찬 87

김정은 체제의 ‘청년중시’ 정책에 관한 연구 / 배영애 107

지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석과 정책적 시사점

/ 박성열 135



■ Special Articles

Prospect and Implementation Strategy of the Inter-Korean Forest Cooperation:
A Case Study of International Organization Support Project in DPRK

Hyun-Ah Choi

Moon Jae-In Government's Policy on the Korean Peninsula and Inter-Korean
Sports Exchange Cooperation Task

Dong-Sun Kim

■ General Articles

United Korean Team and Flag: *History and Characteristics*

Junhan Lee

Peace and Sports on the Korean Peninsula:

*Focusing on the Pyeongchang Winter Olympics and the
Inter-Korean Sports Exchange*

Woo-Chan Cho

A Study on the 'Youth-Focused Policy' of Kim Jong-Un System

Young-Ae Bae

An Analysis of South & North Korea's Historical Local
Exchange Process and Policy Implications

Sung-Yul Park

남북한 산림협력 방향과 과제: 국제사회 지원 사업을 바탕으로

최 현 아*

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 북한 산림복구 지원 사례:
지속가능한 산림관리를 위한 사업
- IV. 남북산림협력 사업 추진방향
- V. 결론

국문요약

지속가능한 남북협력을 위해 본 연구에서는 국제사회의 북한 산림 복구 지원 사업을 바탕으로 향후 남북산림협력 방향을 제시하였다. 김정은 정권 이후 북한 내 산림관련 정책들이 새롭게 제시되고 있는 가운데 본 연구에서는 유럽연합의 지속가능한 조림사업의 성과를 분석하여, 향후 남북산림협력 진행 방향을 제시하였다. 정부차원의 대규모 사업과 함께 국제사회를 포함한 민간차원의 소규모 사업이 동시에 진행되어야 함을 강조하였으며, 이에 따른 고려사항을 제시하였다. 능력배양을 위한

산림교육 지원을 포함하여 국제적인 이슈와 연계한 지속가능한발전목표 달성을 위한 산림협력사업이 진행될 수 있도록 해야 한다. 본 연구는 현재 준비 중인 남북산림협력 추진 시 북한 산림복구 지원을 위한 단계별 접근 전략 수립에 도움이 될 것이다.

주제어: 투 트랙(two-track) 접근, 능력배양, 지속가능성, 남북협력

* 한스자이델재단(Hanns Seidel Foundation) 한국사무소 수석연구원

I. 서론

오랜 기간 중단되었던 남북 환경협력 사업이 2018년 3차례의 남북정상회담 이후 다시 시작할 수 있는 동력을 얻게 되었다. 4월 27일 서명한 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에서 두 정상은 민간교류와 협력을 원만히 보장하기 위하여 쌍방 당국자가 상주하는 남북 공동 연락사무소를 개성 지역에 설치할 뿐만 아니라 “민족 경제의 발전과 공동번영을 이룩하기 위하여 10·4 정상선언에서 합의된 사업들을 적극 추진해 나가며, 일차적으로 동해선 및 경의선 철도와 도로들을 연결, 현대화하며 활용하기 위한 실천적 대책을 취해 나가기로 합의” 함으로써 이러한 기대를 더욱 높였다. 이후 9월 18일 서명한 ‘평양공동선언’ 합의문에서도 “남과 북은 상호호혜와 공리공영의 바탕위에서 교류와 협력을 더욱 증대시키고, 민족경제를 균형적으로 발전시키기 위한 실질적인 대책들을 강구해나가기로 합의” 하였으며, “자연생태계의 보호 및 복원을 위한 남북 환경협력을 적극 추진하며, 우선적으로 현재 진행 중인 산림분야 협력의 실천적 성과를 위해 노력하기로 합의” 하였다. 남북교류 사업에서 산림협력이 우선적으로 꼽힌 것은 유엔(United Nations: UN) 대북제재 하에서 산림병해충 방제, 종자 및 묘목 지원 등은 인도적 차원의 지원이 가능하며, 산림 벌채, 훼손으로 인한 홍수를 포함한 자연재해로부터 영향을 받는 북한 주민들의 생활환경 개선 의지가 포함된 것으로 판단된다.

북한 산림 황폐화 정도는 기존 연구에서도 심각성을 확인할 수 있다. FAO¹는 1990년부터 2010년까지 2,500,000ha가 감소한 것으로 분석하고 있으며, 산림청²은 1999년부터 2008년 사이에 1,700,000ha, Kim et al.³은 1989년부터 2010년 사이에 1,800,000ha가 감소한 것으로 분석하였다. 지역에 따라 산림 감소(황폐화)의 격차가 있으며 연구자에 따라 북한 산림감소 면적이 차이를 보이지만, 서울시 면적의 약 30배 정도가 1980년 대 후반부터 최근까지 감소한 것으로 나타나며, 1970년과 1990년 사이에 약 17%, 1990년과 2015년 사이에 약 40%가 감소한 것으로 분석되고 있다.⁴

¹ FAO, *Global Forest Resources Assessment 2010 Main report*, (Rome: FAO, 2010), p. 230.

² 산림청, 『산림과 임업 동향에 관한 연차보고서』 (대전: 산림청, 2011), p. 660.

³ Kim, D., Lim, C.H., Song, C., Lee, W.K., Piao, D., Heo, S. and Jeon, S.W., “Estimation of Future Carbon Budget with Climate Change and Reforestation Scenario in North Korea,” *Advances in Space Research*, Vol. 58, No. 6 (September 2016), pp. 1002~1016.

⁴ “Reforestation in North Korea continues, new data shows,” *North Korean Economy Watch*, March 24, 2016, <<http://www.nkeconwatch.com/2016/03/24/deforestation-in-north-korea-continues-new-data-shows>>(Accessed September 8, 2018).

남한이 1970년대 치산녹화사업으로 산림 복구에 성공한 반면, 북한의 경우 1990년대 초반 ‘고난의 행군’을 포함한 대기근과 경제적 어려움을 해결하기 위하여 산림지역에 사람들이 정착하면서 다락밭 형태로 산림의 일부를 거주지로 개발하기 시작하였다. 이후 시간이 지나면서 산림 주변 개발이 점차 확대되어 20세기 초반에는 북한에서 황폐화된 산림 지역을 쉽게 볼 수 있었다. 이러한 상황을 초래한 근본적인 이유는 다양한데, 그 중 하나는 1990년대 에너지 위기 이후로 에너지원으로 목재를 지나치게 많이 사용했기 때문으로 분석되고 있다. 또한, 1990년대 대기근 이후 시작된 경사지 농업으로 인해 산림지역을 농작지로 경작했기 때문으로도 분석하고 있다. 이와 함께, 지속가능한 산림경영을 위한 지식과 경험, 관련 기술 부족이 가장 큰 문제로 작용하고 있다. 경사지 관리 기술 부족으로 인한 토양 침식의 문제가 발생하였으며, 홍수는 보다 직접적으로 산림 황폐화와 연결되어 지역주민의 생활여건을 악화하는 결과가 발생하였다. 대표적으로 2015년 8월 나선지역(나진, 선봉)에 3시간 동안 내린 집중 호우로 인한 산사태로 한 마을 전체가 파괴되기도 하였다.⁵

산림복원에 관한 필요성은 북한 정부 초창기부터 정책적으로 강조되어 매년 수백만 그루의 나무를 심기도 했으나, 모두 지속가능한 방식에 그 기초를 두고 있지는 않아 실효성은 미비하였다. 지역주민의 삶을 개선하면서 지속가능한 산림경영을 위해 김정은 정권 이후 그 어느 때보다 더 산림복구를 강조하고 있다. 특히, 김정은 국무위원장은 2012년 4월 ‘국토관리 총동원운동 열성자 대회’ 담화에서 토지관리 사업과 더불어 산림조성과 보호관리 사업을 철저히 할 것을 지시하였으며, 2022년 안에 북한의 모든 산에 푸른 숲이 우거지게 할 것을 주문하였다. 이후 2014년 11월 중앙양묘장을 현지 지도한 이후 “온 나라를 수림화, 원림화하기 위한 강령적인 과업”을 제시하였으며, “전후 복구건설 시기 온 나라가 떨쳐나 잿더미를 털고 일어난 것처럼 산림복구를 자연과의 전쟁으로 간주하고 전당, 전군, 전민이 총동원되어 산림복구전투를 벌일 것”을 촉구하였다. 이때부터 북한에서 ‘산림복구전투(Forest Restoration Campaign)’라는 용어가 사용되었으며, 산림복원을 위한 지속적인 노력을 시작하였다. 이후 조선로동당출판사⁶는 산림복구관련 김정은 담화를 책으로 발간하여 북한 주민에게 산림복구전투를 적극적으로 홍보하였다. 그

⁵ ‘북 나선시 선봉지구, 당시 홍수피해는?’, 『자유아시아방송』, 2015.10.2., <www.rfa.org/korean/weekly_program/c704c131c0acc9c4-d558b298c5d0c11c-bcf8-bd81d55c/satellitenk-10022015124127.html> (검색일: 2018.9.8.).

⁶ 조선로동당출판사, 『김정은 전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자』 (평양: 조선로동당출판사, 2015).

러나 산림 훼손지 복구를 위한 노력에도 불구하고 북한 산림 황폐화 면적이 확대되고 있는 것으로 분석되고 있다.⁷ 이는 지역별 적정 수종 선정, 우량 묘목 생산을 위한 양묘장 현대화 기술 등의 부족으로 인한 것으로, 북한 산림복구 사업을 위해서는 수종별 특성과 입지여건을 고려한 적정 조림 수종 지원, 양묘 기술을 포함한 산림관련 기술 교류 등이 필요하다.

유엔(UN) 대북제재 아래에서도 북한은 산림을 포함한 환경 문제 해결을 위해 국제기구, 국제 민간기구(Non-Governmental Organization: NGO) 등을 포함한 국제사회와 협력을 하고 있다. 특히, 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation), 저먼애그로액션(German Agro Action), 한스자이델재단(Hanns Seidel Foundation: HSF) 등과 경사지 복구, 조림 등 산림 관련 사업을 진행하고 있다. 한스자이델재단(HSF)의 경우 2012년부터 산림 관련 사업을 준비하여 2014년부터 2017년까지 유럽연합(European Union: EU)의 지원을 받아 지속가능한 조림 사업을 진행하였으며, 현재는 북한 전문가의 산림 관련 역량강화 사업을 지원하고 있다. 강력한 UN 대북제재가 진행되었던 2016년과 2017년에 한스자이델재단은 다른 기관과 달리 활발한 활동을 하였으며, 북한 주민의 삶의 질 개선을 위해 소규모이지만 지속적으로 산림 관련 사업을 진행하고 있다. 이에 본 연구에서는 북한 현지에서 산림부문 국제사회의 지원 사업을 바탕으로 다시 진행될 남북산림협력 사업의 방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 북한 산림복구 정책과 현황⁸

북한은 산림복구와 관리를 위해 1992년 「산림법」을 제정한 후 2012년까지 총 9번의 개정을 진행하였으며, 2012년 개정에서는 산림건설총계획의 작성과 실행 원칙(제4조), 전망적인 산림조성(제10조), 산림조성설계작성(제13조), 산림보호 관리의무(제19조), 나무베기허가(제32조), 산림건설총계획에 따르는 산림경영(제40조), 산림 훼손에 따른 복구, 벌금, 손해보상금, 몰수(제46조) 등을 포함한 산

⁷ 최현아·젤리거베른하르트, “북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안 - 유럽연합(EU) 지원 사업이 주는 시사점을 중심으로 -,” 『통일연구』 제21권 1호 (2017), pp. 47~73.

⁸ 본 절에서는 김정은 정권에서 강조한 ‘산림복구전투’ 관련 법률과 정책 등 2010년 이후 자료를 중심으로 분석하였으며, 이때 북한 자료에 있는 북한식 용어를 그대로 사용하였다. 따라서 북한식 용어를 그대로 사용한 일부 용어와 표현에서는 맞춤법, 띄어쓰기 등에서 차이가 있을 수 있다.

림보호 관련 내용을 더욱 강화하였다.⁹ 2010년에는 원림법이 채택되었으며, 원림 조성 및 보호관리원칙(제4조)을 포함하여 조성(제8조-제22조), 관리(제23조-30조) 등의 내용이 포함되어있다.

이후 2012년 4월 김정은 정권은 전국 산림을 10년 내에 수림화(산림녹화)·원림화하라는 지시를 내렸으며, 2013년에는 국가산림전략으로 「산림건설총계획(2013-2042)」을 수립하여 파괴된 산림생태계를 빠른 기간 안에 회복하고 생태계 원리에 맞게 지속적으로 이용할 수 있도록 개조하며 생태계보호구면적을 늘이는 것을 최종목표로 하였다.¹⁰ 수종배치전략, 산림조성전략, 산림자원이용전략, 산림보호전략, 생산시설건설전략이 포함된 세부적인 계획이 포함되었다. 특히, 1단계 사업(10년)에서는 파괴된 산림 생태계를 회복하고 목재 의존도를 낮추어 비목재생 산물에 의한 산림자원 이용구조로 전환할 수 있도록 하는 것을 목표로 60만여 ha의 산림을 조성하는 것을 포함하고 있으며, 2단계 사업(20년)에서는 단순림 경영에서 혼효림 경영으로 이전하여 다목적 산림경영을 진행할 수 있도록 산림을 개조하는 것을 목표로 160만여 ha의 산림 조성을 포함하고 있다<표 1>. 이를 위해 각 도 양묘장에 현대화된 시설을 지원하여 종자 및 묘목 생산량을 높이기 위해 노력하고 있으며, 산림복구전투를 수행할 전담인력 확보와 인력양성을 위해 김일성종합대학에 산림과학대학을 신설하였다.¹¹

〈표 1〉 북한 산림복구전투 단계별 목표와 세부 내용

| 구분 | 단계별 목표 | 세부 내용 |
|-----------------|--|--|
| 1단계 사업 (10년) | 파괴된 산림생태계를 회복하고 목재의 의존도를 낮추며 비목재생 산물에 의한 산림자원 이용구조로 전환할 수 있도록 하는 것 | 1. 주요 도로, 철길, 마을 주변, 대동강 유역 등 주요 대상지에 산림 조성 2. 묘목 생산을 2배로 높임 3. 목재 의존도 20%까지 저하 4. 산불감시와 진화 계획 수립 및 통보체계 완성 5. 병해충방제 설비 및 생물농약방제 등 물질적 토대 구축 |
| 2단계 사업 (20년) | 단순림경영으로부터 혼효림경영으로 이전하며 다목적 산림경영을 진행할 수 있도록 산림을 개조하는 것 | 1. 주민 거주지와 멀리 떨어진 곳을 포함하여 황폐화된 지역에 산림조성 2. 묘목 생산량 높임 3. 목재 의존도 50%까지 저하 4. 산불진화 시설 정상화 및 경사지 복구 5. 병해충방제 및 생물농약 생산 정상화 |

출처: 연구자 정리.

⁹ 법률출판사, 『조선민주주의인민공화국 법전 - 산림법 2012년 3월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2240호로 수정보충』 (평양: 법률출판사, 2012).

¹⁰ 한스자이텔재단, 환경분야 국제과학협력 세미나 문건(비공개 내부자료), 2018.

¹¹ 『노동신문』, 2017.3.27.

이러한 계획을 바탕으로 2014년부터 전국적으로 산림복구전투를 강조하였으며, 2015년 3월 17일 북한 국방위원회 산하 인민보안부는 산림복구전투를 방해하거나 산림자원을 침해하는 행위들을 방지하기 위한 「산림포고문」을 발표하였다. 「산림포고문」에는 산림복구전투와 관련하여 산림조성사업을 저해하는 행위를 금하면서 산림과 관련된 시설(양묘장) 내 다른 작물을 키우는 것, 산림훼손 행위, 산림발전을 저해하는 행위를 금하였다. 「산림포고문」에서 금하는 행위를 하는 경우 법적처벌을 받을 수 있는 규정도 포함되어있다.¹²

이와 함께, 「채종림 조성 10년 전망계획(2015-2024)¹³」을 수립하여 2015년부터 연차별로 채종림을 조성한다는 계획을 세웠으며, 수종에 따라 차이는 있지만 약 1ha 당 1,000~1,500본을 조성한다는 계획을 세웠다(표 2). 채종림 조성 계획에는 9개 도별¹⁴ 계획과 각 도의 시군별 계획이 포함되어 있다. 그러나 조림 면적이 소규모인 경우에는 채종림으로서 역할을 제대로 할 수 없기 때문에 다릅나무 300ha, 주목 100ha, 곰솔(해송) 200ha를 채종림으로 조성한다는 계획¹⁵이 포함되어 있다는 것은 채종림 조성 계획이 실행단계가 아닌 계획단계일 가능성이 높다. 또한, 우량한 종자를 얻기 위한 채종원 조성에 있어 수형목 접수 공급처가 명확하지 않아 채종원 조성 방법에 관한 구체적인 계획은 아직 수립하지 않은 단계로 판단된다.

이 후 2016년 5월 제7차 노동당 대회에서는 산림복구를 위한 연차별 계획을 발표하였으며, 산림조성 10년 계획이 발표되었다.¹⁶ 2017년 산림복구전투 제1단 사업 기간 중 1차 사업이 성공적으로 완료하였다는 발표와 함께 현재 2차 사업을 진행 중이다.¹⁷

¹² 「산림포고문」 제8조 - 이 포고는 모든 기관, 기업소, 단체(무력, 군수, 특수단위 포함)들과 주민들에게 적용되며 이를 어긴 자는 직위와 공로, 소속에 관계없이 단속, 체포하여 법적으로 처벌한다. 산불을 일으키거나 특별보호림구역에서 람도벌하여 엄중한 결과를 발생시킨 자는 사형에 이르기까지 엄벌에 처한다(『NK NEWS 한국어판』, 2016.11.17.).

¹³ 한스사이텔재단, 산림분야 교류 문건(비공개 내부자료), 2015.

¹⁴ 평안남도, 평안북도, 자강도, 황해남도, 황해북도, 강원도, 함경남도, 함경북도, 량강도가 포함되어 있다.

¹⁵ 한스사이텔재단, 산림분야 교류 문건(비공개 내부자료), 2015.

¹⁶ 최현아 외, “북한 산림복구 지원을 위한 용도별 조림수종 선정,” 『통일문제연구』, 제29권 1호 (2017), pp. 37~56.

¹⁷ “1단계 마친 북 산림조성 사업, 성과는 여전히 의문,” 『자유아시아방송』, 2018.3.17., <www.rfa.org/korean/in_focus/news_indepth/ne-jn-03162018135859.html> (검색일: 2018. 10.1.).

〈표 2〉 북한 수종별 채종림 조성 계획

| 수종 | 면적(ha) | 본수 |
|-----------|--------------|-------------------|
| 창성이깔나무 | 1,800 | 1,800,000 |
| 종비나무 | 200 | 200,000 |
| 갓나무 | 1,000 | 1,000,000 |
| 스트로브스소나무 | 500 | 750,000 |
| 적송 | 700 | 1,050,000 |
| 흑송 | 300 | 450,000 |
| 보천소나무 | 100 | 150,000 |
| 짧은잎소나무 | 100 | 150,000 |
| 세잎소나무 | 300 | 300,000 |
| 곰솔 | 200 | 300,000 |
| 오리나무 | 500 | 750,000 |
| 밤나무 | 100 | 80,000 |
| 들메나무 | 300 | 450,000 |
| 다릅나무 | 300 | 450,000 |
| 삼송 | 400 | 600,000 |
| 피나무 | 300 | 450,000 |
| 물푸레나무 | 300 | 450,000 |
| 자작나무 | 300 | 450,000 |
| 아카시아나무 | 100 | 150,000 |
| 주목 | 100 | 150,000 |
| 상수리나무 | 100 | 150,000 |
| 합계 | 8,000 | 10,280,000 |

주: 북한식 식물자원명(수종명) 표기를 그대로 사용함.
출처: 연구자 정리.

현재 북한은 산림 병해충 피해를 막기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 특히, 생물학적 방제와 천적을 이용한 방제 방법을 적용하고 있으며, 종합적 병해충 관리(Integrated Pest Management)를 위해 노력하고 있다. 북한에서는 종합적 병해충 관리를 “해충과 천적들에 대한 생물학적인 지식뿐만이 아니라 해충과 나무, 산림의 생물학적 지식에 기초한 구제”로 “생물생태학적, 물리기계적 및 화학적 방법을 옹계 결합하여 적은 비용으로 해충수를 장기적으로 허용수준 아래에서 유지하도록 하는 방법”으로 정의하고 있다.¹⁸ 북한은 종합적 병해충관리(IPM)를 1)

간접적인 구제, 2) 물리적인 구제, 3) 생물학적인 구제, 4) 생물공학적인 구제, 5) 화학적 구제로 구분하고 있다. 간접적인 구제에는 서식지(생육지) 선정, 품종 선정, 비료주기가 포함되어 있으며, 물리적 구제는 자르기, 병해충 잡기가 포함되어 있다. 생물학적인 구제는 이로운 벌레를 보호하거나 유용생물체(천적)를 투입하는 것으로 생화학 억제물질을 투입하는 생물공학적인 구제와는 차이를 보이며, 화학적 구제는 화학 약품(농약)을 이용하는 구제를 포함하고 있다. 북한에서는 종합적 병해충 관리가 사람과 산림 내 동식물에 주는 피해를 줄여 생태환경에 대한 안정성을 담보한다고 보고 있으며, 생물학적 및 화학적 결합으로 병해충 방제에 효과가 높다고 보고 있다. 이에 북한에서의 효율적인 산림 병해충 관리를 위해서는 산림 관리자들에게 해충관리를 위한 기술과 관련 능력배양을 동시에 진행할 필요가 있다.

그러나 북한 정부에서 산림복구 성과와 병해충방제 관련 세부적인 통계자료를 대외적으로 공개하고 있지 않아 이에 관한 확인은 불가능한 상황으로 김정은 정권에서 추진하고 있는 산림복구사업의 성공률이 어느 정도 되는 지를 파악하는데 어려움이 있다.

2. 관련연구 동향

남북산림협력 관련 다양한 선행연구가 진행되었으며, 대표적으로 대북 산림협력사업,¹⁹ 산림복구지원 방향²⁰과 전략,²¹ 적정조림 수종 선정²² 등과 관련된 연구가 국립산림과학원, 한국임업진흥원, 민간단체인 겨레의 숲 등을 중심으로 이루어져 왔다. 이외에도 그린데탕트(Green Detente) 실천전략,²³ 산림관련 법제,²⁴ 북

¹⁸ 한스자이텔재단, 지속가능한 EU 조림 사업 현지 워크숍 발표자료(비공개 내부자료), 2017.

¹⁹ 안선경, “「겨레의 숲」의 대북 산림협력사업 - 추진 과정과 과제,” 『KERI 북한농업동향』, 제12권 4호 (2011) pp. 45~61.

²⁰ 박소영·박경석, “북한 산림복구지원을 위한 거버넌스 구축 및 운영 방안,” 『KFRI 산림정책이슈』, 제28호 (2014), pp. 1~17.

²¹ 박경석·송민경, “북한 시장화 확산에 대응한 대북 산림복구 지원전략,” 『NIFoS 산림정책이슈』, 제99호 (2017), pp. 1~22.

²² 최현아 외, “북한 산림복구 지원을 위한 용도별 조림수종 선정” 『통일문제연구』, 제29권 1호 (2017), pp. 37~56.

²³ 손기웅 외, 『그린데탕트 실천전략 - 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안』 (서울: 통일연구원, 2014).

²⁴ 이규창, 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선 방안 예비연구』 (서울: 통일연구원, 2010).

한 산림관련 보도자료²⁵ 등을 분석한 연구가 진행되었다.

시계열적 변화를 알기위해 원격탐사²⁶를 이용한 북한 산림관련 연구도 활발하게 진행되고 있으나, 남북교류가 활발했던 2010년 이전 자료를 이용한 비교·분석이 이루어져 최근 북한 산림 분포변화를 파악하는데에는 어려움이 있다.²⁷

기존 연구의 경우 북한 산림복구사업을 지원을 위해 기존 정책을 분석한 것이 대부분으로 북한 현지에서 진행된 사업 또는 대북제재 이후에도 북한에서 진행되고 있는 사업에 관한 분석은 포함되어 있지 않다. 또한 2016년 발표된 산림복구 10 개년 계획과 산림병해충방제 관련 부분은 포함되어 있지 않다. 이에 본 연구에서는 북한 현지에서 진행된 국제사회의 산림복구 지원 사업을 분석하여 향후 남북 산림협력 방향을 제시하였다.

Ⅲ. 북한 산림복구 지원 사례: 지속가능한 산림관리를 위한 사업²⁸

북한의 산림복구전투 1단계 사업 기간은 2015년부터 2017년으로 한스자이텔 재단(HSF)이 유럽연합(EU)의 지원을 받아 진행한 조림 사업과 비슷한 시기다. 한스자이텔재단에서 진행한 EU 조림 사업의 경우 국토환경보호성(Ministry of Land and Environmental Protection: MoLEP) 산하 산림과학원 산림경영학 연구소(Forest Management Research Institute: FMRI)와의 협력관계를 바탕으로 북한 산림복구 지원을 위한 재조림 사업과 함께 북한을 국가 간 협력체제에 편입시키고 북한과 국제기구 간의 교류 강화를 목표로 진행하였다. 평안남도 대동군 상서리 지역주민의 생활환경 개선을 위한 100ha의 조림지 조성, 양묘장 현대화 사업이 진행되었으며, 국외 단기연수와 북한 현지에서 진행된 국제세미나, 워크숍

²⁵ 이종민·송민경·박경석, “김정은 시기(2012-2016) 북한의 산림관련 보도 분석: 산림복구사업 현황,” 『통일문제연구』, 제29권 2호 (2017), pp. 49~81.

²⁶ 원격탐사는 물체로부터 반사 또는 방출되는 전자기파를 이용하여 물체의 성분, 종류, 상태 등을 조사하는 기술로 다양한 분야에서 이용되고 있으며, 식생과 산림 연구에 원격탐사가 널리 이용되고 있다. John R. Jensen, *Remote Sensing of the Environment: An Earth Resource Perspective, 2nd Edition* (New Jersey: Pearson, 2007), p. 31.

²⁷ 김란희 외, “위성자료를 이용한 북한지역 토지피복 및 식생 변화 추정,” 『국토연구』, 제90권 (2016), pp. 117~128.

²⁸ 한스자이텔재단에서 진행한 유럽연합(EU) 식량안보프로그램(DCI-FOOD/2012/309-271) 결과의 일부이며, 월간 통일한국 기고문의 내용 중 일부를 수정·보안한 것이다.

을 포함한 역량강화 교육이 진행되었다. 사업 기간 중 독일과 몽골 산림 전문가의 상서리 양묘장 방문 및 북한 현지 전문가 교육, 북한 전문가의 몽골과 중국에서의 연수가 진행되었다.

한스자이텔재단의 경우 2012년부터 북한 산림 관련 사업을 준비하여 2014년 9월부터 2017년 10월까지 평양 순안국제공항으로부터 약 20여 km 떨어진 평안남도 대동군 상서리 대동학술림을 중심으로 조림 시범 사업을 진행하였다. 시범 사업지로 지정되기 전 2012년 4월 방문했을 당시에는 토양의 상태가 매우 건조한 상태였으며, 양묘장의 경우에도 현대화되지 않은 상태였다. 양묘장에 필요한 전기와 관개시설이 갖추어지지 않았으며, 약 500m 떨어진 하천과 주변 작은 우물에서 인력으로 물을 길어와 관수하는 것을 볼 수 있었다. 조림 시범 사업 대상지의 토지 피복도 변화를 분석하기 위해 해상도가 30m인 Landsat 위성영상을 이용하여 감독분류법(supervised)과 무감독분류법(unsupervised)을 결합한 혼성분류법(hybrid supervised)을 바탕으로 산림(forest), 농경지(cropland), 수역(water), 주거지(village)의 4가지 토지피복으로 분류하여 변화를 살펴보았다. 그 결과 조림 시범 사업 대상지의 산림면적은 1989년 전 대상지 면적의 54%를 차지하였으나, 2012년 43%로 줄어들었고, 주로 주거지 주변에 있는 산림이 감소하여 농경지와 주거지 면적이 증가한 것으로 분석되었다. 이는 주거지가 있는 마을 인근 지역에서 경작지 개간 등으로 산림을 훼손하여 땔감용 나무를 벌채하면서 산림 훼손이 증가한 것으로 추정할 수 있다.

2014년 9월부터 본격적인 사업이 진행되면서 조림 시범 사업 대상지 주변의 산림 훼손을 막고, 벌채가 아닌 산림을 조성함으로써 지역 주민이 혜택을 받을 수 있게 하기 위해 국토환경보호성(MoELP) 소속 전문가, 산림경영학연구소(FMRI) 전문가와 함께 대동학술림의 양묘장 현대화와 묘목을 키우는 데 필요한 장비, 수종 선택 등에 대해 검토하였다. 이때 북한 현지 담당자가 직접 사업 기간 동안 연간 조림계획을 세웠으며, 필요한 수종의 양과 대상지 관련 계획을 세웠다. 조림수종 선택 시에도 북한 현지 담당자가 결정하였으며, 단나무(아로니아), 감나무, 밤나무 등 과실수가 포함되어 지역 주민의 생활환경 개선에도 도움을 줄 수 있도록 하였다. 또한, 조림 시범 사업과 함께 임농복합경영(agroforestry)에 필요한 다양한 작물을 재배할 수 있도록 하였다. 일정 간격으로 묘목을 심고 묘목 사이에 감자, 옥수수, 고구마 등의 작물과 채소 등을 재배할 수 있도록 하였다. 낙엽송을 키우는 양묘장 주변에 옥수수를 심어 양묘에 필요한 그늘을 제공하고 수확물은 상서리 주민들에

게 제공할 수 있도록 하였다. 그 결과 2016년에는 단나무(아로니아) 1톤(t)을 수확하여 지역 주민과 분배했는데 이러한 성과는 『조선중앙통신』을 포함한 북한 언론에 산림복구전투의 성과로 보도되기도 하였다.

사업 기간 동안 종자와 묘목, 비료, 휴대용 토양분석기, 용수 공급을 위한 관수설비인 양수 펌프(water pump), 그늘막 등을 지원하여 실제 대동학술림 경영 과정에서 현지 담당자가 양묘장을 직접 관리 및 경영할 수 있도록 지원하였다. 그 절차를 보면 휴대용 토양분석기를 이용한 토양 분석 결과, 계절별 조림계획 및 현황, 필요한 정보 등을 포함한 분기별 보고서와 연간 보고서가 현지 담당자에 의해 작성되어 사업 파트너기관인 국토환경보호성(MoELP)과 한스자이텔재단에 전달되었다. 이렇게 전달받은 자료를 다시 남한 산림 전문가와 공유하여 관련 의견을 전달받아 북한 현지 담당자의 양묘장 관리·경영에 대해 교차확인 하였다. 대동학술림 토양분석 자료를 검토한 산림 전문가는 대동학술림 토양의 경우 수목이 성장하기에 적당한 양분 조건을 지니고 있다는 의견을 주었다. 남한 산림토양 평균 이화학적, 조경설계 기준 등과 비교해 봤을 때 대동학술림 토양산도(pH)는 대부분 수목생육 적정범위인 5.5~6.5pH 범위에 있으며 질소, 칼륨 농도, 염분 농도 등도 적정범위에 있다는 의견을 주었다. 이외에도 현지 담당자의 양묘 관련 능력 배양을 위해 국제 산림전문가가 직접 방문하여 의견을 주고받을 수 있도록 지원하기도 하였다. 한스자이텔재단은 대동학술림 관리·경영을 통해 습득한 현장 경험을 북한 산림전문가와 공유할 수 있도록 양묘 관련 서적 출판을 지원하였다. 대표적으로 『나무모기르기』,²⁹ 『양묘장일군참고서』,³⁰ 『나무모기르기기술문답집』,³¹ 『원림록화에 리용되는 수종이 좋은 나무들』,³² 『국가산림자원조사 수첩』³³ 등으로 국토환경보호성(MoELP)을 통하여 북한 산림전문가에게 배포하였다.

북한 현지 담당자가 양묘장을 포함한 대동학술림 주변 조림 사업을 계획하여 진행할 수 있도록 추진하였으며, 국외 전문가와의 교류를 통해 필요로 하는 부분에 대해 확인하고, 산림 관련 지식과 능력배양을 함께 지원하였다. 그 결과 사업 초기와 다르게 현대화된 양묘장을 설립하여 운영하고 있으며, 지역 주민의 생활환경도 개선된 것을 볼 수 있었다. 2012년 당시 아무것도 없던 황량한 땅에 2017년 현대화

²⁹ 김생모 외, 『나무모기르기』 (평양: 공업출판사, 2014).

³⁰ 박옥실·리경심, 『양묘장일군참고서』 (평양: 공업출판사, 2016).

³¹ 박옥실·김지향, 『나무모기르기기술문답집』 (평양: 과학백과사전출판사, 2016).

³² 리평원 외, 『원림록화에 리용되는 수종이 좋은 나무들』 (평양: 과학기술출판사, 2017).

³³ 리철민·김호권·박옥실, 『국가산림자원조사 수첩』 (평양: 과학백과사전출판사, 2018).

된 양묘장과 양묘장 주변 나무가 심겨 있는 모습을 볼 수 있었으며, 2014년 당시 나무가 없던 대동학술림 주변 산과 언덕 등에도 적지 않은 나무가 심어져 있는 모습을 볼 수 있었다.

이와 함께, 북한 현지 교육³⁴과 북한 전문가의 산림관련 지식 향상과 관련 기술 동향 파악을 위해 지리학적 위치와 기후 조건이 비슷한 몽골과 중국에서의 연수를 통하여 산림자원 조사, 국가산림자원조사, 산림병해충 방제, 토양 조사 방법 등을 포함한 관련 기술과 지식을 습득 할 수 있도록 지원하였고, 몽골과 중국 내 양묘장과 조립 시범 지역에서 산림 전문가와 함께 현장 조사를 진행하였다. 이외 경사지 관리를 위한 친환경 제품을 생산하는 중국 기업에 방문하여 북한 내 경사지 관리를 위한 친환경 제품과 적용가능성을 검토하였다. 또한, 중앙양묘장과 협력하여 지속가능한 산림을 위한 교육센터를 설립하고, 산림전문가의 교육 지원을 위해 내부접속망(Intranet)인 황금산포털(Golden Mountain Portal)³⁵을 통한 온라인 강의를 지원하였다. 황금산포털은 김일성종합대학, 김책공업종합대학 등을 포함한 교육기관과 각 도 양묘장 담당자들도 온라인 강의를 들을 수 있도록 되어 있다.

IV. 남북산림협력 사업 추진방향

현재 직접적인 남북 산림협력이 진행될 수 있는 가운데 많은 기관이 산림협력 사업을 준비하고 있다. 그러나 UN 대북제재 안에서 양묘장 건설 지원을 포함한 개발협력 사업은 이행되기 어려운 상황이지만, 인도지원 사업으로 중재자 역할이 가능한 국제사회와 민간기구 중심의 실질적인 협력 사업과 중앙정부 차원의 산림 협력을 위한 정책적 지원을 이원화하여 추진할 수 있을 것으로 판단된다. 현재까지 지속적인 교류를 하고 있는 국제사회와 함께 실질적인 협력사업을 진행할 경우 북한의 주요 요구사항 등을 취합하여 최적의 효과를 낼 수 있는 산림협력 방안을 검토할 필요가 있으며, 산림이 많이 황폐해진 북한에서 시급하게 진행할 수 있는

³⁴ 국외연수가 어려운 북한 현지 산림전문가의 역량강화를 위해 총 11회의 현지 교육(워크숍)을 진행하였으며, 현지 교육에서는 국외 연수를 다녀온 북한 전문가가 산림관련 기술동향 등을 발표 하면서 교류할 수 있도록 지원하였다.

³⁵ 산림부분도서, 과학기술상식, 수종소개, 나무모생산기술, 수종별 나무모기르기, 물음과 대답 등으로 구성되어 있으며, 산림부분 과학기술자료들을 종합적으로 검색할 수 있게 되어 있다(『조선 중앙통신』, 2018.9.27.).

협력 사업으로 대북지원의 정치적 위험을 최소화하고 지속가능한 지원 측면에서 북한 전문가의 역량개발에 초점을 둔 인도적 지원이 우선될 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 정치적 상황에 영향을 받지 않고 안정적이고 중립적으로 지원할 수 있는 지식·기술 공유가 이루어져야 한다. 한 예로, 2000년대 초반부터 남한 민간단체와 지방자치단체에서는 북한 산림복구를 위해 양묘장 조성사업과 묘목 및 농자재 지원, 산림병해충 방제사업 등을 추진 해 왔다. 이를 통해 북한 산림정보의 획득, 임업기술 교류, 향후 본격적인 북한 산림 복구를 위한 경험축적 등에 기여하였으나, 산림 병해충 방제의 경우 대부분 방제약제 지원에 그쳤다. 또는 남한 전문가가 직접 방문하여 산림병해충 공동방제를 진행하기도 하였으나 북한 현지에서 현지 관리자가 직접 산림병해충을 관리하고 방제할 수 있는 능력배양은 같이 이루어지지 않았다. 북한 산림복구에 필요한 기술지원을 위해 역량강화 사업이 같이 지원될 필요가 있다.

2018년 7월 4일 남북산림협력 분과회담이 개최되었으며, 첫 번째로 양묘장 현대화, 임농복합경영 등 산림조성과 보호 관련 협력을 단계적으로 추진하기로 하였다. 이는 북한 산림복구전투 단계별 목표 추진을 위한 양묘장 현대화 시설지원과 산림 병해충방제 등과 연계해서 지원 물품과 필요 시설에 대해 검토할 필요가 있다. 한스자이델재단의 사업에서 진행하였듯 북한 현지 전문가가 직접 계획을 세우고, 필요한 장비 목록, 묘목과 종자 등을 전달받은 다음 국내 산림 전문가의 기술적 검토와 함께 실행 가능한 계획인지 검토 후 진행할 필요가 있다. 또한, 임농복합경영을 지원 시 북한 현지 전문가의 능력배양과 함께 지역별 특징을 고려한 과실수, 작물 선정 등을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 인도지원 차원에서 진행되는 양묘장 현대화 지원 물품을 포함한 산림협력사업 관련 지원의 경우 UN 제재의 예외적 적용을 위한 검토가 산림청, 통일부와 함께 검토되어야 한다.

또한, 북한 산림황폐화 문제 해결을 지원하기 위해서는 국가정책과의 연계한 정부 주도의 대규모 사업과 함께 사업대상지를 중심으로 소규모 사업의 형태로 북한 내 산림 전문가들이 능력배양 사업을 중심으로 진행하고 있는 민간 및 국제사회와 연계한 기술지원 사업이 동시에 진행되어야 할 것으로 판단된다. 특히, 다자간 협력을 바탕으로 이미 북한 현지 파트너 기관과 지속적인 교류를 하고 있는 국제기관들과의 협력과 함께 북한 현지 사업 담당자를 고용하여 북한 현지 사정을 고려한 사업계획 수립과 진행을 할 수 있도록 해야 한다. 이는 마을 또는 협동농장 단위에 서의 생활환경 개선 사업과 함께 추진할 필요가 있다.

다음으로 국제적 이슈와 연계하여 산림협력을 추진할 필요가 있다. UN SDGs(Sustainable Development Goals)³⁶와 연계하여 북한 산림황폐화(SDG 15)는 가난(SDG 1), 식량(SDG 2), 물(SDG 6), 에너지(SDG 7) 등을 악화시켜 북한의 지속가능한 발전을 저해하는 것이며, 북한의 산림복구는 생태·환경개선과 함께 지역주민 생활환경 개선이 동시에 이루지는 것임을 부각할 필요가 있다. 이때, 국제 산림협력을 강화하고 북한 황폐 산림복구를 위한 기반구축 계획을 가지고 있는 세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations) 아시아 지역사무소, 국제자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature) 아시아 지역사무소 등과의 협력을 통해 인도적 차원의 역량강화 사업을 추진할 필요가 있다. 유럽의 사례가 아닌 북한과 비슷한 기후, 토양 등 자연조건을 가진 아시아 국가 사례를 고려한 교육이 가능하며, 북한의 산림황폐화를 포함한 환경 문제 해결을 위한 실질적인 지원이 가능할 것으로 판단된다. 이때, 지구환경기금(Global Environment Facility), 녹색기후기금(Green Climate Fund: GCF)³⁷의 레디니스(Readiness) 사업 등을 통한 자원 활용도 고

³⁶ 2000년부터 지속된 새천년개발목표(Millennium Development Goals)의 후속 의제로 지속가능한 발전이 궁극적으로는 인류를 빈곤과 기아에서 자유롭게 할 수 있으며, 개발 의제에 대한 변화 필요성이 SDGs에 반영되었다. SDGs는 17개의 목표(Goals)와 169개의 세부 목표(Targets), 100개의 글로벌 지표(global indicators), 148개의 국가별 보완지표(complementary national indicator)로 구성되어 있다. SDG 1은 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식, SDG 2는 기아종식, 식량 안보와 영양상태 개선의 달성 및 지속가능농업 강화, SDG 3은 건강한 삶을 보장하고, 연령에 관계없이 모든 사람의 웰빙을 증진, SDG 4는 포용적이고, 공평한 양질의 교육을 보장하고 모든 사람에게 평생 교육 기회 증진, SDG 5는 양성평등을 달성하고 모든 여성과 여아의 역량을 강화, SDG 6은 모든 사람에게 물과 위생에 대한 가용성과 지속가능한 관리를 보장, SDG 7은 모든 사람에게 적당한 가격의 신뢰할 수 있으며, 지속가능한 현대식 에너지원에 대한 접근성 보장, SDG 8은 모두를 위해 지속적이고, 포용적이며, 지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리를 증진, SDG 9는 회복력을 갖춘 인프라를 구축하고, 포용적이고 지속가능한 산업화를 증진, SDG 10은 국내 및 국가 간 불평등 감소, SDG 11은 포용적이고, 안전하며, 회복력 있고 지속가능한 도시와 거주지 구성, SDG 12는 지속가능한 소비와 생산 패턴 보장, SDG 13은 기후변화와 그 영향에 대처하기 위한 긴급대응, SDG 14는 지속가능발전을 위한 해양, 바다, 해양자원의 보존과 지속 가능한 사용, SDG 15는 육지생태계를 보호하고 복원하며 지속가능한 사용 촉진, 산림을 지속가능하게 관리하고 사막화에 대응하며, 토지 붕괴를 저지하고 복원하며 생물다양성의 손실을 막음, SDG 16은 지속가능 발전을 위한 평화롭고, 포용적인 사회증진, 모두에게 정의에 대한 접근제공, 모든 수준에서 효과적이고, 책임 있으며, 포용적인 제도구축, SDG 17은 이행수단 강화, 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십 활성화이다. UN SDSN, *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs*. (<http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/FINAL-SDSN-Indicator-Report-WEB.pdf>) (Accessed October 1, 2018). (Sustainable Development Solutions Network: Paris, New York, New Delhi, 2015.)

³⁷ GCF의 경우 각 국가는 국가지정기구(National Designated Authorities) 지정이 필요하며, 자국 내 사업에 대해 국가전략 부합여부를 검토한 후 GCF 이사회에 사업을 추천하는 집행역할을

려할 수 있다.

한 예로, 기후변화에 대응하고 개발도상국의 산림황폐 방지를 막기 위해 제안된 REDD+(Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation plus) 사업을 추진할 경우 북한은 아직 기후변화협약에서 요구하는 산림 모니터링 시스템과 REDD+ 국가전략 수립을 정리하지 못한 상황으로 REDD+ 메커니즘 적용을 위한 산림자원 통계의 신뢰성이 부족하고, 모니터링 시스템이 구축되지 않아 실행하기 어려운 상황이다. 국가과학원 산하 중앙산림설계기술연구소의 경우 국가산림자원조사(National Forest Inventory) 진행을 위한 계획 준비하고 있으며, 자원조사 진행을 위한 조사구(plot) 크기나 형태(shape) 설정 시 지원이 필요한 상황이다. 이에 먼저 산림자원 조사체계와 조사방법 등을 북한 전문가에게 교육하고 현장 실습을 통해 산림자원조사 방법을 습득할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해, UN-REDD 프로그램을 통한 지원, FAO 국가 산림모니터링 시스템 구축 및 능력배양, UN 산하 REDD+ 이행 지원 프로그램 및 재정지원 등을 고려할 수 있다. 개성공단이 빠른 시일 내 재가동 된다면, 교육 장소로 개성공단 내 기술교육센터에서 남북한 전문가를 포함한 국제전문가가 함께 국가산림자원조사³⁸ 진행을 위한 준비와 관련 교육의 진행도 가능할 것으로 판단된다.

이외 남북한 산림관련 기본법을 보면 북한의 경우 「산림법」이 있는 반면에 남한의 경우 「산림기본법」이 중심이 되어 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「산림자원법」, 「산림보호법」, 「산지관리법」 등 다양한 법률 내 산림 관리, 보호 등이 포함되어 있어 정책결정 지원을 위한 법률 정비도 논의가 필요한 상황이다(표 3). 또한, 남북이 70여년 이상 떨어져 언어의 이질성이 커져 이에 대한 논의와 향후 남북 산림전문가가 사용하는 산림용어 이해도를 높이기 위한 관련 자료³⁹ 지원도 필

수행한다. 개발도상국 GCF 국가연락창구(Focal Point)는 국가지정기구와 동일한 권한과 역할, 책임을 갖지만 일부 국가에서는 국가지정기구 지정 이전 임시기구 성격으로 운영되고 있으며, 국가별로 상이하나 일반적으로 재정부 또는 환경부, 외교부가 국가지정기구역할을 담당하고 있다. 따라서 북한이 GCF 사업을 추진하기 위해서는 국가지정기구 또는 국가연락창구 지정을 위한 절차가 필요한 상황이다. 환경부, 『환경산업계 해외진출을 위한 GCF 활용 가이드라인』(세종: 환경부, 2016), p. 27.

³⁸ 국가산림자원조사의 경우 위치정보와 원격탐사기술 등이 포함되어 진행되기 때문에 이에 대한 북한 정부 당국과 논의가 필요하다.

³⁹ 2015년 12월 남북과 중국조선족과학기술자협회 3자가 체결한 ‘산림용어사전 공동편찬 의향서’를 계기로 ‘남북 산림용어 대사전’(가칭) 편찬 사업의 이행 기반이 마련된 상황으로 국립산림과학원을 중심으로 관련 연구가 진행 중이다. “남북 산림협력 시작은 용어 통일부터… 산림용어 대사전 편찬,” 『연합뉴스』, 2018.9.21., <www.yna.co.kr/view,AKR20180921037100063?section=search> (검색일: 2018.10.1.).

요하다. 북한 자료의 경우 대부분 외래어를 그대로 쓰지 않고 풀어서 정리하고 있으며, 식물자원명의 경우 「국가표준식물목록」에서 제시하고 있는 정명(正名)과 이명(異名)이 북한 자료에는 구분되어 있지 않아 이에 대한 논의도 필요한 상황이다. 또한, 북한의 경우 산림용어가 전문용어가 아닌 일반용어로 분류되어있어 산림청에서 제공하고 있는 「산림임업용어사전」과 같은 용어사전 발간에 관한 합의가 필요하다.

〈표 3〉 남북한 산림관련 법률 내 주요 조항 비교

| 남한 | | 북한 | |
|----------------|---|-----------|----------------------|
| 지속가능한 산림경영 | 산림기본법 제13조, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(산림자원법) 제6조 | 전망적인 산림조성 | 산림법 제10조 |
| 산림자원 조성 | 산림기본법 제16조 | 나무심기 | 산림법 제12조 |
| 기능별 구분, 산림보호구역 | 산림자원법 제8조, 산림보호법 제7조 | 산림분류 | 산림법 제3조 |
| 산림사업 설계 | 산림자원법 제27조, 산림기본법 제21조 | 산림조성설계 | 산림법 제13조 |
| 산불예방(방지) | 산림보호법 제28조-제35조 | 산불방지, 감시 | 산림법 제20조, 제21조, 제22조 |
| 산림병해충 예찰·방제 | 산림보호법 제20조-제27조 | 산림병해충구제 | 산림법 제24조-제25조 |
| 종묘(種苗) 생산 | 산림자원법 제16조, 제17조, 제18조, 제19조 | 나무모생산 | 산림법 제14조 |
| 종자, 묘목 판매 | 산림자원법 제16조, 제17조, 제18조, 제19조 | 종자수매 | 산림법 제14조 |
| 목재생산 | 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률 제2조, 제24조 | 목재생산 | 산림법 제31조 |
| 산지전용 | 산지관리법 제2조, 제4조 | 나무베기 | 산림법 제32조, 제33조 |

출처: 연구자 정리.

V. 결론

산림 황폐화는 북한의 가장 심각한 환경 문제 중 하나이며, 이는 토양 침식, 수확량 감소와 홍수 피해 등으로 이어지고 있다. 산림복원을 위해 나무 심기와 관련한 정책들은 북한 초기부터 있었으나 효과가 미비한 가운데 김정은 정권 이후 정책적인 산림복원 프로젝트를 시작하였다. 그러나 지속가능한 산림자원 조성을 위한 자원과 지식이 부족한 상황으로 60~70년대 황폐화된 국토를 성공적으로 녹화해낸 경험이 있는 한국(남한)의 경험을 남북산림협력을 통해 지원할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 국제사회의 경험을 바탕으로 현재 진행 가능한 남북산림협력 지원방향에 대해 제시하였다. 지속가능한 남북산림협력을 진행하기 위해서는 정부주도하에 대규모 사업과 함께 민간 및 국제사회 차원의 소규모 사업이 투 트랙(two-track)으로 진행될 필요가 있다. 이때, 국제적 이슈와 연계하여 지속가능한 발전을 위한 접근이 필요하며, 지역주민의 생활환경 개선을 위한 접근이 고려되어야 한다. 대표적인 산림황폐화의 원인인 땀감 문제, 불법 벌채 등을 해결할 수 있도록 임농복합경영, REDD+ 등 사업이 진행되어야 한다. 황폐지와 생활권 주변의 복구, 적지적수 및 지역 주민이 원하는 수종으로 지원될 수 있도록 해야 한다. 동시에 지속가능한 산림경영을 위한 지식과 경험, 기술을 지원하는 능력배양을 위해 국제회의, 세미나, 워크숍 등을 통해 과학적 교류기반을 조성할 수 있도록 해야 한다.

본 연구에서 제시한 남북산림협력 사업 방향은 생물다양성, 습지를 포함한 남북 환경협력에도 적용할 수 있다. 환경 분야에서의 협력은 남북한을 포함하여 국제기구, 민간기구(NGO) 등과 함께 다자간 협력을 바탕으로 공동연구, 시범사업 등을 추진할 수 있다. 북한의 경우 지역주민의 생활환경개선을 위해 환경 분야에서 다양한 국제협력을 진행하고 있으며, 생물다양성과 관련하여 국가보고서와 국가생물다양성 전략 및 행동계획(National Biodiversity Strategy and Action Plan)을 국제사회와 공유하고 있다. 이는 북한이 국제 환경 네트워크의 일원으로 활동하면서 지속가능한 보전전략을 마련하기 위해 노력하고 있음을 보여주는 것이다. 이에 산림을 포함하여 지속가능한 남북환경협력으로 발전할 수 있도록 단계별 접근이 필요하며, 상호 이익을 확대할 수 있도록 진행되어야 한다.

■ 제출: 10월 15일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 11월 29일

참고문헌

1. 단행본

- 산림청. 『산림과 임업 동향에 관한 연차보고서』. 대전: 산림청, 2011.
- 손기웅·강동완·김경술·김미자·최수영·베른하르트 젤리거. 『“그린 데탕트” 실천전략: 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 이규창. 『한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선 방안 예비연구』. 서울: 통일연구원, 2010.
- 환경부. 『환경산업계 해외진출을 위한 GCF 활용 가이드라인』. 세종: 환경부, 2016.
- FAO. *Global Forest Resources Assessment 2010 Main report*. Rome: FAO, 2010.
- SDSN. *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals: Launching a data revolution for the SDGs*. Paris, New York, New Delhi: Sustainable Development Solutions Network, 2015.
- John R. Jensen. *Remote Sensing of the Environment: An Earth Resource Perspective, 2nd Edition*. New Jersey: Pearson, 2007.

2. 논문

- 김란희·김현후·이재희·이승훈. “위성자료를 이용한 북한지역 토지피복 및 식생 변화 추정.” 『국토연구』. 제90권, 2016.
- 박경석·송민경. “북한 시장화 확산에 대응한 대북 산림복구 지원전략.” 『NIFoS 산림정책이슈』. 제99호, 2017.
- 박소영·박경석. “북한 산림복구지원을 위한 거버넌스 구축 및 운영 방안.” 『KFRI 산림정책이슈』. 제28호, 2014.
- 안선경. “‘겨레의 숲’의 대북 산림협력사업 - 추진 과정과 과제.” 『KERI 북한농업동향』. 제12권 4호, 2011.
- 이종민·송민경·박경석. “김정은 시기(2012-2016) 북한의 산림관련 보도 분석: 산림복구사업 현황.” 『통일문제연구』. 제29권 2호, 2017.
- 최현아·배상원·이슬기·젤리거베른하르트·이우균. “북한 산림복구 지원을 위한 용도별 조림 수종 선정.” 『통일문제연구』. 제29권 1호, 2017.
- 최현아·젤리거베른하르트. “북한 환경문제 해결을 위한 협력 방안 -유럽연합(EU) 지원 사업이 주는 시사점을 중심으로-.” 『통일연구』. 제21권 1호, 2017.
- Kim, D., Lim, C.H., Song, C., Lee, W.K., Piao, D., Heo, S. and Jeon, S.W.. “Estimation of Future Carbon Budget with Climate Change and Reforestation Scenario in North Korea.” *Advances in Space Research*. Vol. 58, No. 6. September 2016.

3. 기타자료

『연합뉴스』.

『NK NEWS 한국어판』.

자유아시아방송 <www.rfa.org/korean>.

North Korean Economy Watch <<http://www.nkeconwatch.com>>.

한스자이텔재단 비공개 내부자료.

4. 북한문헌

(1) 단행본 및 논문

김생모·리경태·리문철·백남. 『나무모기르기』. 평양: 공업출판사. 2014.

리철민·김호권·박옥실. 『국가산림자원조사 수첩』. 평양: 과학백과사전출판사. 2018.

리평원·리호철·리현성·박옥실. 『원림록화에 리용되는 수종이 좋은 나무들』. 평양: 과학기술출판사. 2017.

박옥실·김지향. 『나무모기르기기술문답집』. 평양: 과학백과사전출판사. 2016.

박옥실·리경심. 『양묘장일군참고서』. 평양: 공업출판사. 2016.

법률출판사. 『조선민주주의인민공화국 법전 - 산림법 2012년 3월 13일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2240호로 수정보충』. 평양: 법률출판사. 2012.

조선로동당출판사. 『김정은 전당, 전군, 전민이 산림복구전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자』. 평양: 조선로동당출판사. 2015.

(2) 기타자료

『노동신문』.

『조선중앙통신』.

Abstract

Prospect and Implementation Strategy of the Inter-Korean Forest Cooperation: *A case study of international organization support project in DPRK*

Hyun-Ah Choi

To sustainable inter-Korean cooperation, this study was suggested the implementation strategy of inter-Korean forest cooperation based on international organization support project in Democratic People's Republic Korea (DPRK). While forest-related policies in DPRK have been newly proposed since Kim Jong Un's regime, this study analyzed the performance of the European Union's sustainable afforestation projects and suggested the implementation strategy for future inter-Korean cooperation. This study has confirmed that inter-Korean cooperation needs supporting at government level to large scale project and at non-government level to small scale project. It should be concurrently carried out in the process of forest cooperation between the two Koreas. It needs to include capacity building and international issues included Sustainable Development Goals. This study findings can help to understand and establish a step-by-step approach for inter-Korean forest cooperation.

Key Words: Two-Track Approach, Capacity Building, Sustainability, Inter-Korean Cooperation

문재인 정부 한반도평화 구축을 위한 남북 체육교류 추진과제

김 동 선*

- I. 서론
- II. 시기별 대북정책과 남북 체육교류 평가
- III. 문재인 정부의 한반도정책과 남북 체육교류
- IV. 결론 및 제언

국문요약

한반도 평화의 중심에 스포츠가 있었다. 남북대화의 재개와 남북관계의 복원은 평창올림픽에서 시작되었고 한반도는 새로운 전환점을 맞이하고 있다. 문재인 대통령은 '한반도에서 또 하나의 전쟁은 안 된다'는 원칙을 세우고, 한반도 평화와 비핵화를 강조하며, '평화 공존'과 '공동 번영'이라는 비전을 실천하고자 한다.

문재인 정부 한반도 정책과 평창올림픽은 한반도역사의 변곡점이 되었다. 현재의 남북관계 진전이 한반도 비핵화의 원동력이 된다는 것을 전제로 할 때 남북 간에 더 깊은 신뢰관계가 형성되기 위해서는 일관되고 꾸준히 교류협력의 지속되어야 한다. 그러므로 정치와는 별개로 남북 간에 자유롭고 빈번하게 왕래할 수 있는 체육교류협력의 선두로 사회문화, 경제, 정치적인 교류를 유기적으로 연계 추진하는 것이 바람직하다. 또한 스포츠교류는 국민들에게 남북화해의 분위기를 홍보하기가 용이하며 상호 동질감을 자연스럽게 느낄 수 있게 하는 큰 장점도 간과할 수 없다. 따라서 향후 스포츠교류협력의 확

대 및 심화를 위해 정책적 지원과 노력이 필요하다.

이에 본 연구는 한반도 평화구축의 구심이 될 수 있는 남북한 체육교류의 지속가능한 방안 모색을 위하여 남북교류가 본격화 되는 시점인 노태우 정부에서부터 지난 박근혜 정부까지 남북 체육교류와 교류에 가장 큰 영향을 미치는 대북정책과 연계하여 면밀히 살펴본다. 그리고 이를 타산지석으로 삼아 문재인 정부에서 발전적인 남북 체육교류협력을 위해 다음과 같은 과제를 실천할 것을 제언한다.

- ①남북 체육교류 담당 거버넌스 구축 ②중앙정부와 지방자치단체 공조체제 ③정체분리 ④체육회담 정례화 ⑤남북 체육교류 원칙 수립 ⑥남북 체육교류의 다양화, 다종화, 다색화 ⑦선이후난

주제어: 남북관계, 한반도정책, 교류협력, 남북체육교류, 남북체육교류협력

* 경기대학교

I. 서론

2018년 한반도는 70년 이상 지속된 냉전시대를 끝내고 새로운 평화 시대로의 진입이라는 출발점에 놓여 있다. 강산이 한번 바뀔 시간만큼 국내외 정세가 악화일로였고 긴장감이 팽배했던 한반도에 평화의 봄을 가져다 준 계기가 바로 ‘평창 동계 올림픽과 패럴림픽(이하 평창올림픽)’으로 스포츠외교의 힘을 보여 준 역사적 사례가 되었다.

평창올림픽의 성공적인 개최 이후 스포츠는 한층 더 한반도의 평화와 번영, 통일을 위해 더욱 선제적이고 실효적인 마중물 역할을 하고 있다. 남북 정상회담이 순탄치 않을 것이라는 예견들을 깨고 한 해에 세 차례의 남북 정상회담과 북미 정상회담이 성사되었다. 또한 각종 국제대회에 남북공동입장과 단일팀을 구성하여 참가하고 국내대회에도 상호교류가 활발히 이루어지고 있으며 향후 그 범위는 더욱 확대될 것으로 기대된다.

한반도 평화의 중심에 스포츠가 있고 이제 스포츠분야에서 ‘남북이 하나’ 되는 것이 일상사처럼 되고 있다. 한반도의 평화를 위해 온 세계가 한반도 비핵화와 항구적인 평화에 이목이 집중되어 있다.

우리에게 평창올림픽은 북한 사회와 체육에 대해서도 새로운 인식을 하게 해 주는 계기가 되었고 국제사회에도 북한 대표단과 응원단, 남북단일팀 등의 이슈로 지대한 관심을 모았던 스포츠 이벤트로 한반도 평화에 대한 세계적인 관심이 고조되었던 계기가 된바 있다. 평창올림픽을 계기로 한반도 평화에 불이 당겨졌고 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화체제와 종전선언을 목전에 두고 있지만 여전히 평화로의 진입장벽의 높은 현실을 대면하고 있는 것 또한 사실이다.

현재의 평화분위기와 남북관계 발전이 한반도 비핵화의 동력이 된다는 것을 전제로 할 때 남북 간에 더 깊은 신뢰관계가 형성되기 위해서는 정치와는 별개로 남북 간에 자유롭고 빈번하게 왕래할 수 있는 교류가 지속되어야 한다. 현 정부에서도 체육 분야는 여타 다른 분야에 가해지는 대북제재보다 다소 자유로운 까닭에 남북 정상회담 이후 현재까지 남북 체육교류가 릴레이로 이어지고 있다. 체육이 다른 분야와 융합된 교류로 확대된다면 더 많은 인적교류 및 접촉을 하게 되고 한반도 평화체제는 더욱 앞당겨질 것이다.

문재인 정부가 북한의 평창올림픽 참가에 심혈을 기울여 올림픽을 성공적으로 치르고 남북관계 재정립을 한 것과 마찬가지로 역대 정부에서도 남북관계 개선 및

상호교류를 추진하기 위한 적극적인 노력이 있어 왔다. 특히 탈냉전시대를 맞아 노태우 정부에 들어 북한을 선의의 동반자 관계로 하는 대북정책을 표명하면서 남북교류협력이 본격화되기 시작했다. 문재인 정부의 한반도정책도 1989년 이래 역대 정부의 공식 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 기본정신과 7·4 남북공동성명부터 10·4 정상선언의 내용들이 담겨 있어서¹ 일정 부문에서는 맥을 같이 한다고 하겠다.

이에 본 연구는 남북 체육교류가 본격화 되는 시점인 노태우 정부에서부터 지난 정부까지의 남북 체육교류와 결과에 영향을 미치는 대북정책을 면밀히 살펴보고 여기에서 도출되는 시사점과 교훈들을 바탕으로 향후 문재인 정부에서 지속적인 체육교류를 위한 추진과제의 제안을 연구 의의와 목적으로 설정하였다.

이를 위해 연구목적에 부합되는 관련 선행연구 및 문헌·자료 등의 내용분석을 통해 첫째, 역대정부의 대북정책과 체육교류의 고찰, 둘째, 문재인 정부의 남북 체육교류 현황과 성과 고찰, 셋째, 문재인 정부가 추진해야 할 남북체육교류 과제를 제안하는 것으로 구성하여 기술하였다.

II. 시기별 대북정책과 남북 체육교류 평가

역대 정부의 남북관계 지향목표는 한결같이 ‘통일’이지만 실천노력 측면에서는 국내의 정세변화와 남북관계의 진행발전 상황, 그리고 당국자의 의지와 정책에 따라 차이점이 수반되고 이념적·적대적 감정 대립이 우선적으로 작동했다.²

남북체육교류도 당국자의 대북·대남 정책이 상호 작동함으로써 진퇴가 좌우되어 왔다. 1991년 북핵문제가 대두되면서부터는 남북관계의 간극은 점점 더 벌어지고 남북교류나 협력사업의 성패가 역대 정부의 대북정책뿐만 아니라 핵문제와 불가분의 관계에 놓이게 됐다.

¹ 북한연구학회, 『문재인 정부의 2018 대북정책 방향』 (서울: 통일부 용역보고서, 2018), pp. 11~14.

² 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』 (서울: 통일연구원, 2014), p. 57.

1. 시기별 대북정책

가. 노태우 정부

노태우 정부는 북방외교의 한 수단으로서 국제 체육교류를 강화하고 국제사회에서의 한국의 국제적 지위향상과 이데올로기적 차원에서 대북외교 우위를 도모했다. 전두환 정부의 체육입국정책은 노태우 정부에서 체육선진화정책으로 이어졌고 1988 서울올림픽에 소련과 동유럽 공산권국가들의 참가를 계기로 대 공산권 스포츠교류에 역점을 두었다.³

소련 및 중국과 수교를 맺으면서 남북관계 또한 남한이 주도할 수 있다는 자신감을 가지고 남북고위급회담을 제안했다. 북한 입장에서는 독일의 흡수통일, 냉전붕괴와 함께 구소련과 동유럽 등 우방국의 소멸에 따른 외교적 위기감 등이 대화와 회담제외에 불가피하게 응하도록 하는 동인이 되었다고 볼 수 있다.

1988년 7·7 선언과 1989년 민족공동체통일방안을 발표하고 북한을 화해와 협력으로 민족의 공동번영을 추구하는 동반자적인 관계로 남북교류협력을 제안하고 사업을 추진하면서 남북교역의 시대가 열렸다. 또한 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담을 총 8차례 갖고 1992년 2월 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」와 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 발표시켰다. 두 합의서가 실효적으로 이행되지는 않았더라도 그 당시 상황에서는 국내외적으로 남북관계가 해빙무드로 조성될 수 있으리라는 희망을 갖게 했었다.⁴

또한 남북관계를 화해와 협력 구조로 전환하려는 정책의 일환으로 교류협력을 원활하게 시행하기 위해 1990년 남북협력법률과 남북협력기금법을 제정했으며 실질적인 남북관계 발전을 추진했다. 이는 북한을 적대관계의 일방으로 보던 기존의 시각에서 벗어나 교류와 협력의 당사자로 인정한 최초의 국내법이라는 데 의의를 가지며⁵ 남북교류 증진의 촉매제가 됐다.

그러나 1992년 IAEA의 북한의 핵개발 의혹과 노태우 정부 말기 간첩단사건 발생으로 한미 팀스피리트훈련 계획을 발표하자 북한은 1993년 1월 29일 남북한 간의 모든 대화를 중단한다고 선언하였다. 이로써 북핵문제로 인해 남북기본합의서

³ 민족통일체육연구원, 『남북한 체육정책 비교연구』 (서울: 민족통일체육연구원, 2005), p. 108.

⁴ 박영호, “탈냉전시대 한국의 대북정책과 남북관계의 변화,” 『세계지역연구논총』, 제23집 1호 (2005), p. 204.

⁵ 통일부, 『남북교류협력에 관한 법률 해설집』 (서울: 늘봄플러스, 2009), p. 4.

의 불이행과 남북고위급회담 체제가 무너지고 말았다.⁶

1991년 정부출연금 250억원으로 시작한 남북협력기금은 2017년 남북협력기금 수입이 12월 말 기준 1조 1967억원이 조성되어 실질적인 남북관계 발전 및 각 분야의 교류사업을 지원하고 있다.⁷ 현재 중앙정부의 남북협력기금 외에도 남북체육교류의 또 다른 재원인 국민체육진흥기금, 지자체도 남북협력기금을 조성하여 자체적으로 남북협력사업을 실시하고 있다.

나. 김영삼 정부

탈냉전의 시대적 요구에 부응하여 노태우 정부가 추구한 북한과 화해공존이라는 열린 대북정책을 이어가지 못하고 오히려 역행하는 시기였다. 노태우 정부는 비록 대통령 직선제를 통해 탄생하였지만 유사 군사정부임에도 불구하고 북한과의 우호적 관계를 맺고 공존을 하려는 통일정책에 반해 군인이 아닌 문민정부를 자처한 김영삼 대통령은 오히려 북한과 대결·배제의 정체성이 강했다.⁸

1993년 2월 김영삼 대통령은 취임사에서 “어떤 동맹국도 민족보다 더 나을 수 없다”는 민족공조의 중요성을 강조하고 남북정상회담을 제안하는 등 남북 화해와 협력을 위한 정책 의지를 적극 표명했다. 화해의 제스처로 북한출신 장기 복역자 이인모 씨의 송환조치도 취했다. 그러나 북한은 핵사찰을 거부하고 한미 팀스피리트 훈련 발표에 1993년 3월 8일 준전시상태를 선포하고 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언했다. 5월 20일 김영삼 정부는 중단된 핵문제와 남북기본합의서 이행을 논의하기 위한 남북고위급회담 재개를 긴급 제안했다. 그러나 대화제외에 반해 김영삼 대통령은 취임 100일을 맞아 개최한 기자회견(1993.6.3.)에서 “핵무기를 가진 상대와는 결코 약속할 수 없다”고 강경한 방침을 천명함으로써 남북관계가 다시 경색되었다.⁹

북한의 강력한 반발로 남북채널이 차단된 상황에서 한국은 북핵문제와 남북관계에 접근하기 위해서는 북한이 미국만을 대화의 상대로 했기 때문에 당시 상황으로는 북미채널에 의존할 수밖에 없었고 미국 카터 대통령의 중재로 남북정상회담

⁶ 통일부 북한자료포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>> (검색일: 2018.10.20.).

⁷ 통일부, 『2018년 통일백서』 (서울: 통일부, 2018), p. 233.

⁸ 백학순, “노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교,” (서울: 세종연구소, 2012), p. 100.

⁹ “〈연재〉 38선 회정에서 남북정상회담까지 - 전략과 일관성 부재로 변죽만 울린 노태우·김영삼 정부의 대북정책,” 『신동아』, 2007.6.4., <shindonga.donga.com/Series/3/990109/13/106449/1> (검색일: 2018.10.20.).

이 예정되어 있었다.¹⁰ 그러나 1994년 7·27 남북정상회담을 불과 3주도 남기지 않은 시점에서 김일성 주석의 사망, 조문파동으로 남북관계는 또 다시 악화되었다. 북한은 김일성 주석의 사후 한반도 문제를 김영삼 정부보다는 미국 클린턴 행정부를 상대로 논의하기 시작했다. 북미 제네바합의(1994.10.21.)이후 북한은 NPT에 복귀하고 핵발전 시설을 동결함으로써 한반도 핵위기가 진정되기는 했다. 당시 탈냉전 시대 북한의 통일패러다임 중심에는 미국이 위치하고 있었다. 김영삼 정부는 제네바합의에 따른 경수로건설비용 70%라는 막대한 부담을 짊어진 채 한반도 비핵화나 북핵 문제 주도권을 미국과 북한에 내줬다.¹¹

김영삼 정부의 경우에는 북핵문제가 처음부터 남북관계 발전에 장애요인으로 작용하였으며, 핵문제에 대한 북한의 비협조는 계속됐고, 미국의 비확산 우선 정책은 더욱 강화됐다. 이와 함께 북한의 식량난, 경제난으로 김영삼 대통령의 북한붕괴론에 대한 기대는 더욱 커졌다. 김영삼 대통령은 전향적인 대북정책 대신 북한사회의 붕괴를 염두에 두고 파생적으로 야기될 대규모 난민유입을 대비 “탈북자 종합대책”에 필요한 범정부적 차원의 법적·제도적 장치를 마련했다. 이러한 정책은 김영삼 정부가 ‘북한의 붕괴를 바라지 않는다’라는 공식적인 언급과는 달랐다. 김영삼 대통령의 통일철학은 북한의 붕괴였고 그 시기를 앞당기기 위한 수단으로 북핵문제는 대북 압박용 카드였다. 결과적으로 자연히 북핵문제와 남북관계가 연계되어¹² 남북교류는 경색되어 갔다.

다. 김대중 정부

통일방안을 구체화하기보다 남북관계를 현실적으로 진전시킬 수 있는 대화와 교류협력이라는 일관된 대북정책에 중점을 두었다. 즉, 접촉(교류·협력), 제공(선공후득), 대화(당국간·비당국간 대화)를 통한 북한의 변화와 남북 간 화해·협력, 공존·공영을 모색하고자 하였다. 베를린선언에서 제시한 경제공동체건설 방안은 남북정상회담에 대해서 북한이 호응할 수 있는 여건을 조성했다고 볼 수 있겠다.¹³

제네바합의로 북핵문제는 잠정적 관리체제에 있었고 베를린선언 등에 힘입어 김대중 대통령의 당국자간 대화 제의에 북한이 동의함으로써 6·15 남북정상회담

¹⁰ 황지환, 『남북관계의 국제정치』 (제주: 제주평화연구원, 2011), p. 7.

¹¹ 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』, p. 103.

¹² 백학순, 『노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교』, p. 82.

¹³ 고유환, “김대중 정부의 대북전략과 정책과제,” 『통일경제』, 2000년 12월호 (2000), p. 47.

이 성사되었다. 이는 남북한이 상대방의 정치적 실체와 대화상대자로서의 위상을 인정¹⁴한 것으로 북한 핵개발 의혹으로 인한 한반도 문제의 국제화를 한반도 문제의 당사자 해결 구도의 계기를 마련해 준 남북 관계의 새로운 틀이 만들어졌다. 정상회담 이후 남북 교류협력이 매우 빠르게 추진 및 활성화되면서 기존의 적대·의존의 관계가 협력·상호의존의 남북관계로 전환되는 성과를 가져왔다.

남북정상회담이 성사된 이면에는 김일성 주석 사후 소위 ‘통미봉남접일(通美封南接日)’ 정책을 통해서 남한 당국을 배제한 채 미국과 일본과의 관계개선에 주력해 왔던 북한이 자국의 핵 개발의혹과 대포동 1호 미사일 발사 시험에 대한 미국과 일본 국내의 부정적인 여론 등으로 인해서 북미, 북일관계 개선 속도가 생각한 만큼 빠르지 않다고 판단 남북정상회담 카드를 대미, 대일압박을 위해 활용했던 것으로 보는 시각도 있었다.¹⁵

북미관계에 있어서도 클린턴 행정부의 완곡한 대북포용정책에 힘입어 2000년 10월 북한의 조명록 특사와 미국의 올브라이트 국무장관의 역사적인 교차방문과 10월 12일 ‘북미공동코뮤니케’ 합의 등으로 인해 기존의 북미 대결에서 대화, 적대에서 정상관계로 전환하게 된 중요한 한 해였던 것으로 평가된다.¹⁶

그러나 미국은 부시 대통령이 취임한 2001년 9·11테러 사건을 계기로 북한을 3대 테러국가로 지목했고 ‘악의 축’ 발언과 대북 적대정책을 공개적으로 언급하였다. 이에 대한 맞대응으로 북한은 2002년 12월 12일 핵동결 파기를 선언하면서 2003년 1월 NPT를 다시 탈퇴해 제2차 북핵위기를 맞게 됐다. 김영삼 정부 시기의 남북관계 악화가 북미 관계에 부정적 영향을 미쳤다면, 역으로 부시 행정부 시기의 북미관계 악화가 남북관계에 부정적 영향을 미쳤다.¹⁷ 북미관계가 경색되면서 남북 간 교류협력에 미친 부정적 영향으로 김정일 위원장 서울답방이나 제2차 정상회담 약속은 지켜지지 못했다.

라. 노무현 정부

평화번영정책은 통일·외교·국방정책 전반을 포괄하는 개념으로서, 안보적 측

¹⁴ 박종철, “분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡,” 『현대사광장』, 제5호 (2015), p. 121.

¹⁵ 고유환, “김대중 정부의 대북전략과 정책과제,” p. 55.

¹⁶ 『통일뉴스』, 2000.12.28.

¹⁷ 김연철, “김대중·노무현 정부 10년의 남북관계,” 『기억과 전망』, 통권22호 (2010), p. 115.

면의 평화와 경제적 측면의 번영을 균형적으로 발전시키는 한반도 평화발전 구상이었다. 노무현 정부의 대북정책의 핵심은 한반도의 평화와 안전이고 통일은 그 다음이었다.¹⁸

남북정상회담 이후 남북관계의 개선은 놀라울 정도로 빠르게 진행되었다. 장관급 회담 및 각종 당국자간의 회담이 성사됐고 종래와는 다른 실질적이고 두드러진 합의가 도출되었다. 남북 간의 철도, 도로연결과 같은 정부차원의 경제 협력사업은 물론 민간차원의 대북 경제 협력사업도 차질없이 순조롭게 진행되고 역시 활성화되었다.¹⁹

국제적으로는 2003년 미국이 이라크를 공격, 제2차 걸프전쟁이 발발했다. 북한은 제2의 이라크가 되지 않기 위해 한층 더 핵능력 강화에 주력하는 결과를 초래했다. 2005년 2월 북한은 핵무기 보유를 선언했고 한반도는 또다시 긴장상태에 들어갔다. 미국과 중국은 2005년 9월 북핵문제 해결을 위한 제4차 6자회담을 통해 9·19공동성명을 채택했다. 북한은 핵무기를 포기하는 대신 미국은 북한에 대해 적대적인 관계를 청산하고 우호적 관계로 개선하기로 합의했다. 하지만 합의서 체결 하루 만에 미국의 마카오 방코텔타아시아은행(BDA)을 통해 북한 계좌 동결이라는 금융제재를 가하고, 북한은 2006년 10월 탄도미사일과 1차 핵실험으로 대응하였다.²⁰

북한은 2007년 2월 13일 제5차 6자회담에서 북한이 핵시설 폐쇄와 불능화, 핵프로그램 신고 등에 합의해주고 이에 상응해서 미국을 비롯한 다른 6자회담 참가국들로부터 증유로 환산해 100만 톤에 달하는 에너지 지원, 테러지원국 지정 해제 과정 개시, 그리고 북미관계정상화를 약속받았다.²¹ 2·13 합의 이후 북미 간 밀월 관계가 형성되었고 남북 간에도 제 2차 남북정상회담이 열려 10·4 공동선언을 합의하였다.

노무현 정부 기간 동안 북한과 171차례에 걸친 회담을 했는데 이는 역대 정부 가운데 가장 많은 북한과의 대화 빈도를 보여주고 있다. 남북 체육교류도 활발하게 이루어져 남북관계의 해빙무드를 이어갔다.

¹⁸ 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』 (서울: 통일부, 2003), pp. 18~19.

¹⁹ 통일미래사회연구소, 『참여정부의 대북정책 성과와 과제』 (서울: 동북아시아대위원회 용역과제, 2006), p. 64.

²⁰ “미국은 맞고 북한은 틀리다?,” 『시사IN』, 2017.4.14., <www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=28830> (검색일: 2018.10.21.).

²¹ 『통일뉴스』, 2007.12.28.

미국 부시 행정부도 대북 인도주의 지원을 재개하고 체육과 문화·예술, 그리고 학술 프로그램의 교환이 활발히 이루어졌다. 2007년 10월 6일부터 10일간 북한 태권도 시범단 19명이 미국 5개 도시 순회공연을 했고 북한 권투선수들이 미국 시카고 세계선수권대회(2007.10.24.~11.3.)에 참가함으로써 민간교류가 이루어지고²² 2008년 2월 뉴욕 필하모닉 평양공연이 성사됨으로써 체육을 비롯한 문화 교류의 물꼬가 트는 계기가 되었다.

마. 이명박 정부

이명박 대통령은 포용정책이 북한의 개혁·개방과 대남 화해협력 정책을 이끌어내는 데는 분명한 한계가 있다고 보고 북한의 변화를 정책목표로 설정하되 이를 위해서 당근뿐만 아니라 때로는 압박수단도 포함한 다양한 수단이 동원되어야 한다는 신보수 강경책을 택했다. 전임 두 정부는 국제적 문제의 중요성을 인정하면서도 민족문제 해결에 있어서 남북한의 주도권 확보에 비중을 두었다. 그러나 이명박 정부는 북한문제 및 통일문제를 다루는 데 있어서 국제협력을 더욱 강조하고 한미 동맹 강화 및 한일 협력증진을 우선시켰다.²³

북핵문제가 해결되어야 남북관계의 진전이 가능하다는 강경한 대북 기조로 국제화를 통한 대북압박을 시도하는 과정에서 남북 간 긴장과 대결이 고조되면서 한반도정세는 다시 국제사회에서 쟁점화되었다. 2008년 4월 19일 한미정상회담에서 부시대통령도 한미동맹을 더욱 공고히 하고 북핵문제를 해결하는데 북한의 통미봉남은 없을 것이라는 입장을 냈다.

북한으로서는 이명박 정부의 비핵·개방 3000은 수용하기 어려웠다. 미국을 상대로 핵폭의 위협으로부터 자국의 안전을 보장받고, 나아가 현 북한체제의 안보를 담보할 수 있을 때 완전한 비핵화에 응하겠다고 하는 이렇게 중차대한 사안을 유회에 불과한 10년 후 국민소득 3,000불과는 교환할 수 없었을 것이다.²⁴

²² “북한 권투선수, 미국 시카고 세계선수권 출전,” *Voice of America*, 2007.10.24., <<https://www.voakorea.com/a/a-35-2007-10-24-voa10-91255264/1304976.html>> (검색일: 2018.10.21.).

²³ 박종철, “대북포용정책과 상생공영정책의 비교: 도전과 전략적 선택,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향(통일연구원 학술회의 총서)』, 2008-01 (2008), p. 33.

²⁴ 통일연구원 현안연구TF팀, “이명박 정부의 대북정책: 회고와 평가,” (통일연구원 Online Series CO 12-19, 2012.4.25.), pp. 19~21, <<http://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/1966/1/0001447638.pdf>> (검색일: 2018.10.22.).

남북 간 긴장과 대결국면은 이론적 차원에서 2008년 금강산 관광객 박왕자씨 사망사건, 천안함 사건이 발생하면서 실질적 차원으로 악화됨에 따라 한반도문제의 국제화가 더욱 구조화되는 양상으로 전개되었다.²⁵ 금강산 관광사업 중단과 함께 개성관광, 남북간 철도운행이 중단되고 개성공단 축소 및 개성공단에 대한 육로 수송 통제강화가 북측에 의해 취해졌다.

이명박 정부의 대북정책은 한마디로 “노무현 정책은 안 돼(ABR-Anything But Roh Moo-hyun)”이다. ABR정책은 지난 김대중 정부와 노무현 정부의 대북정책에 대한 부정을 전제로 한다.²⁶ 결국 10년 전으로 남북관계는 퇴보되었다.

이명박 정부는 당국차원의 식량 및 인도적 지원을 거의 중단시켰다. 국제 인도주의적 관점과 남북관계의 동포애적 관점에서 볼 때 인도주의적 지원은 북한주민과 소통하는 방법이라고 할 수 있으며, 경제통합 이후 건강한 시민으로서 기능할 수 있도록 배려하고 투자하는 것이라는 관점에서 접근할 필요²⁷가 있었음에도 불구하고 강경 대북정책을 강행했다. 엄격한 상호주의 적용은 남북관계의 불신과 불화를 한층 더 증폭시키는 결과를 초래했다.

바. 박근혜 정부

박근혜 정부의 대북정책 한반도 신뢰프로세스의 개념은 ‘튼튼한 안보를 바탕으로 남북한 간 신뢰를 형성함으로써 남북관계를 발전시키고 한반도에 평화를 정착시키며, 통일기반을 구축하려는 정책’이라고 정의하고 있다.²⁸ 그러나 신뢰형성은 핵문제의 근원적 해결 즉 북한이 먼저 핵을 포기하거나 의미있는 행동의 변화가 선행되었을 때 비로소 신뢰프로세스가 작동된다는 점에서 이명박 정부와 크게 다르지 않았다. 박근혜 정부는 북한이 변화할 수밖에 없는 여건이나 환경조성에 대북정책의 역점을 두고 국제공조, 특히 한미공조의 중요성을 역설해 왔다.²⁹

통일로 인해 얻는 긍정적 효과를 부각시킨 통일대박론, 통일준비위원회 발족 선

²⁵ 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』, pp. 124~144.

²⁶ “미국은 맞고 북한은 틀리다?,” 『시사IN』, 2017.4.14., <www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=28830> (검색일: 2018.10.21.).

²⁷ 임강택, “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안,” 『통일연구원 학술회의 총서』, 2008-01 (2008), p. 155.

²⁸ 문화체육관광부, “9장. 남북체육교류,” 『2016년 체육백서』 (세종: 문화체육관광부, 2016), p. 328.

²⁹ 허문영 외, 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』, p. 137.

언이후 드레스덴 구상을 통해 한반도 신뢰 프로세스를 근간으로 한 구체적 통일, 대북정책을 제안하였다. 드레스덴구상의 실천적 이행으로는 ‘남북한 스포츠교류 협력을 통한 민족동질성 회복방안’을 마련한다는 내용이 포함되어 있다.³⁰

2016년 2월 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사로 인해 남북관계 마지노선이던 개성공단 가동이 전면 중단되면서 7·7선언 이후 시작된 남북경제교류가 완전히 단절된 ‘남북경협 제로시대’에 접어들게 되었다. 이와 동반하여 정치군사 환경에 크게 영향을 받을 수밖에 없는 한계를 갖는 사회문화교류도 남북관계가 급랭하기 시작한 2008년 이후 사실상 중단된 상태였다.³¹ 그동안 남북관계에서 대북 인도적 지원은 보이지 않는 연결고리였다. 그러나 박대통령은 그 어느 정부도 중단하지 않았던 인도적 지원을 중지하고 민간단체 지원도 불허했다.

북한의 핵실험은 2006년을 시작으로, 2009년, 2013년, 2016년 1월과 9월, 2017년 9월 모두 6차례 감행했었는데 박근혜 정부에서만 세 차례의 핵실험을 통해 핵무기개발에 박차를 가했다. 북한의 핵도발과 박근혜정부의 강경 정책이 맞부딪치며 남북관계와 교류협력은 다시 동결상태로 접어들었다. 북핵문제는 한반도의 평화와 통일의 가장 커다란 위협요인인면서 국제사회 문제로 부각되어 유례없는 대북제재가 감행되는 결과가 초래되었다.

2. 시기별 남북 체육교류 평가

1990년 제11회 베이징아시아게임 남북단일팀 구성을 위한 9차(1989.3.9.~1990.2.7.)에 걸친 남북체육회담이 진행되었으나³² 북한이 일방적으로 회담을 결렬시켰다. 1990년 총리급 남북고위급회담개최를 계기로 44년만의 경평축구인 남북통일축구대회(10.11.~10.23.)가 서울과 평양에서 번갈아 개최되었고 1992년 제25회 바르셀로나올림픽 단일팀구성을 위해 4차(1990.11.19.~1991.2.12.)의 회담이 이루어졌다.

단일팀구성에는 실패했지만 1991년 2월 12일 판문점 평화의 집에서 제41회 세계탁구선수권대회와 제6회 세계청소년축구선수권대회 남북단일팀 구성 및 참가

³⁰ 김동선, “드레스덴구상의 실천적 이행방안으로써 남북한 스포츠교류협력을 통한 민족동질성 회복방안,” 『한국체육과학회지』, 제23권 6호 (2014), p. 50.

³¹ 이규창 외, “지속가능한 통일·대북정책 - 환경분석과 추진방향,” 『KINU 정책연구시리즈』, 2017-01 (2017), pp. 31~32.

³² 통일원 남북회담사무국 편, 『(남북 단일팀 구성관련 1984-1991) 남북체육회담 결과보고』 (서울: 통일원, 1993), pp. 141~220.

합의서에 서명함에 따라서 1991년 일본 지바 세계탁구선수권대회(4.24.~5.6.), 포르투갈 리스본 세계청소년축구선수권대회(6.14.~6.30.)에서 국가는 아리랑, 남북단일팀은 코리아라는 이름으로 참가했다. 탁구와 축구 남북단일팀의 국제대회 참가는 분단이후 첫 교류사레이자 탁구는 중국의 8연패를 누르고 금메달을 획득하고 축구도 8강전에 오르는 우수한 성적을 냄으로써 스포츠교류 의의와 가치가 인정되었다.

탁구단일팀을 계기로 제일 민단과 조총련이 공동응원을 실시함으로써 분단 이후 반목과 대결관계를 지속하던 제일동포들이 단결하는 모습을 보여 주었다고 기록하고 있다. 또한 축구대회 기간인 6월 17일 기자회견에서 FIFA 아벨란제 회장은 2002년 아시아에서 개최예정인 월드컵대회와 관련 “남북공동으로 주최한다면 지원 하겠다”고 언급했었다.³³ 그러나 2002년 월드컵은 한국과 일본이 공동개최했다. 노태우 정부까지의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 노태우 정부까지 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

| 구 분 | 내 용 |
|------------------------|---|
| 1963.1.24.~7.26. | 도쿄올림픽 단일팀 구성 남북체육회담(스위스 로잔) - 본회의 3차, 실무 2차 회담 진행 |
| 1979.2.27.~3.12. | 제35회 평양 세계탁구선수권대회 단일팀 구성 남북체육회담(판문점) - 4차 회담 진행 |
| 1984.4.9.~5.25. | LA올림픽 단일팀 구성 남북체육회담(판문점) - 3차 회담 진행 |
| 1985.10.8.~1987.7.15. | 88서울올림픽 분산 개최/단일팀 구성 남북체육회담(스위스로잔) - 4차 회담 진행 |
| 1989.3.9.~1990.2.7. | 북경아시안게임 단일팀 구성 남북체육회담(판문점)-9차 회담 진행 |
| 1990.11.29.~1991.2.12. | 92년 바르셀로나올림픽 단일팀 구성 남북체육회담(판문점) - 4차 회담 진행 |
| 1990.9.23. | 남북체육장관 회담 |
| 1990.10.11.~10.23. | 남북통일축구대회 제1차(평양)/제2차(서울) |
| 1990.11.29.~1991.2.12. | 국제대회 단일팀 구성 참가 남북체육회담 - 4차 |
| 1991.4.24.~5.6. | 제41회 세계탁구선수권대회 단일팀 참가(일본 지바) |
| 1991.6.14.~30. | 제6회 세계청소년축구선수권대회 단일팀 참가(포르투갈 리스본) |

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³³ 국가안전기획부, 『탁구·축구 코리아 단일팀 관련 자료집』 (서울: 국가안전기획부, 1991), p. 2, p. 272.

1991년 8월 1일 북한 유도선수 이창수의 귀순 이후 북한의 부정적인 태도로 인해 체육교류도 사실상 중단되었다. 1993년 10월 평양에서 개최된 제7차 동아시아 경기대회 협의회 총회에 KOC 명예총무 등이 참석한 바 있으나 대체로 방북을 통한 체육인 교류는 부진하였다. 제3국 개최 스포츠행사를 통한 남북체육인의 접촉은 1995년 9월 세계군인체육대회, 1996년 8월 윌리엄존스 국제농구대회, 1997년 대한산악연맹 관계자들이 베이징에서 북한 등산협회 암벽등반교육 및 대회 참관이 전부이다.

1997년 국제 스포츠연맹이 남북 대립 갈등의 완화를 위해 북한 IOC위원회에 남북한 간의 체육교류를 제안했고 1998년 축구, 탁구, 배드민턴 등의 교류협의를 위해 북한에 특사를 파견하여 적극적인 노력을 했으나 이루어지지는 못했다.³⁴

김대중 정부에서는 모든 분야의 남북 간 교류협력에 있어 새로운 전환이 이루어졌으며, 실제로 양적·질적인 남북 간 교류협력이 확대되었다. 일차적인 남북한 스포츠교류는 1998년 10월 29일 현대와 아태 간 「실내종합체육관 및 체육관 건설사업 분담(남한: 설계 60%, 북한 노동력 등 40%)」이라는 부속합의서를 체결함으로써 성사되었다. 1999년 8월 남한의 민주노총과 북한의 직업총동맹의 통일염원 남북노동자축구대회와 9월 통일농구 서울·평양 교환경기 두 대회는 당국 간 회담이나 협상과정 없이 순수 민간차원에서 이루어진 최초의 체육교류라는 의미가 있다.³⁵ 2000년 7월 28일 평양에서의 남북통일 탁구대회, 2002년 9월 7일 주한 유럽연합상공회의소 산하 유럽코리아재단 주선으로 서울월드컵축구장에서 남북통일축구대회가 이루어졌다.

월드컵축구 공동개최를 위해 1999년 정몽준 대한축구협회장이 방북하여 2002년 월드컵 분산개최와 남북축구 교환경기 및 다이너스티컵 국제대회를 대체할 극동 4개국대회 창설을 논의하였으나 무산되었다.

2000년 9월 15일 제27회 시드니올림픽 개막식에 남북한 동시입장은 스포츠 역사의 명장면으로 꼽힐 만큼 전 세계에게 감동을 주었고 당사자인 우리는 민족동질감 회복에 최상의 이벤트였다. 이후 남북 공동입장은 2018 평창올림픽까지 총 10차례 성사되었다. 2002년 9월 30일 부산아시안게임 개막식에 공동입장 그리

³⁴ 김동선, “남북 스포츠 교류협력의 추진기조와 과제,” 『KDI 북한경제리뷰』, 2017년 6월호 (2017), p. 46.

³⁵ 박광호, 『이명박 정부의 남북교류정책 환경변화와 정책변화 전망』 (서울: 민족통일체육연구원, 2008), p. 31.

고 처음으로 인공기가 대회 내내 게양되었다. 북한도 선수단 300명, 태권도시범단 그리고 처음으로 288명의 응원단을 파견하였는데 그 당시에 응원단은 대단한 관심을 받은 바 있다. 국민의 정부는 북핵문제로 인한 한반도위기 국면을 진정시키고 국민들에게는 북한에 대한 부정적 견해와 편견을 긍정적 인식으로 변화시킴으로써 통일에 대한 공감대가 광범위하게 형성되었다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 김대중 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 김대중 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

| 구 분 | 내 용 |
|-------------------|--|
| 1999.8.10.~14. | 통일염원남북노동자축구대회(평양) |
| 1999.9.27.~10.1. | 현대통일농구교환경기(평양) |
| 1999.11.22.~25. | 현대통일농구교환경기(서울) |
| 2000.7.26.~30. | 삼성통일탁구경기대회(평양) |
| 2000.9.15. | 시드니올림픽 개막식 공동입장(남북 각 90명) |
| 2000.10.1. | 제81회 부산 전국체전 금강산 성화 재화 |
| 2002.9.14.~17. | 태권도시범단교환(평양) |
| 2002.10.14. | 태권도시범단교환(서울) |
| 2002.9.22.~10.15. | 부산아시안게임 개막식공동입장, 북한 선수단 316명 참가응원단 288명 파견 |
| 2003.2.1.~8. | 아오모리 동계아시안게임 폐회식 공동입장 |

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

노무현 정부에서는 더욱 다양한 종목의 체육교류가 활발하게 이루어졌고 이는 남북 간 교류협력의 동력이 되었다. 스포츠분야에서의 교류가 타 분야와의 교류와 연계 협력사업이 확대되었다. 축구, 권투, 육상, 마라톤, 골프 등 다양한 스포츠 종목에서 남북 교류가 이루어졌는데 2003년 대구하계유니버시아드(8.21.~31.), 2005년 인천 아시아육상선수권대회(8.31.~9.3.), 2005년 제2회 동아시아축구 선수권대회(7.31.~8.7.)에 참가했고 민간단체가 주최한 2003년 제주민속평화축전에 190명, 2006년 3월 춘천 남북아이스하키 친선경기(3.2.~3.5.)에 북한 선수단 35명이 참가했다.

특히 이 친선경기는 분단이후 남북 관계에서 동계 스포츠교류로는 처음으로 이루어진 이벤트로 향후 평창 올림픽을 염두에 둔 행사였다. 2007년 FIFA 청소년월드컵(U-17)대회(8.18.~9.9.)에 북한 선수단 38명 참가, 전라남도 강진에서 열린

제2회 국제청소년친선축구대회(10.13.~25.)에 22명의 선수단이 방남했다. 2007년 11월 9일 평양시체육단축구장 준공식에는 남한대표단 145명이 참가하였다.³⁶

2003년 10월 7일 평양에서 통일농구 친선경기를 위해 남한 선수단이 방북했다. 2005년 8월 평양에서 한국여자프로골프대회를 개최했고 또한 분단 이래 최초로 평양에서 개최된 남북 공동 마라톤대회에서는 남북선수가 함께 뛰었다.³⁷

노무현 정부에서는 7번의 국제대회 출전 가운데 여섯 차례 체육교류로 남북 공동입장이 이루어졌고 국내에서 치러지는 2번의 국제대회에 두 차례 모두 북한응원단이 파견되었다. 북한이 남한에서 개최된 국제 경기대회에 응원단을 파견한 것은 2002년 부산 아시안게임(288명), 2003년 대구 하계유니버시아드(327명), 2005년 인천 아시아육상경기선수권대회(124명) 그리고 2018년 평창동계올림픽(229명)이다. 노무현 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3> 노무현 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

| 구 분 | 내 용 |
|-------------------|--|
| 2003.8.20.~9.1. | 대구하계유니버시아드대회 공동입장, 선수단 197명, 응원단 288명 파견 |
| 2003.10.6.~7. | 정주영체육관개관식 및 통일농구대회 |
| 2003.10.23.~28. | 제주민속평화축전, 남녀축구 및 마라톤 등 북한선수단 190명 방남 |
| 2004.8.13.~29. | 아테네올림픽 공동입장 |
| 2005.8.31.~9.3. | 인천 아시아육상대회 북한 선수단 20명 응원단 124명 파견 |
| 2005.7.31.~8.7. | 제2회 동아시아축구대회(대구/대전/전주) 북한 선수단 65명 방남 |
| 2005.8.14.~16. | 남북통일축구대회(서울) |
| 2005.10.29.~11.6. | 마카오 동아시아경기대회 공동입장 |
| 2006.2.10.~26. | 토리노 동계올림픽 공동입장 |
| 2006.3.2.~5. | 6·15공동선언실천 춘천 아이스하키친선경기 북한선수단 35명 방남 |
| 2006.12.1.~15. | 도하아시안게임 개폐회식 공동입장 |
| 2007.1.28.~2.4. | 장춘동계아시안게임 공동입장 |
| 2007.4.6.~9. | 북한 태권도시범단 46명 방남 |
| 2007.4.29.~5.2. | 남북노동자통일축구대회(장원) - 북한 선수단 60여명 방남 |
| 2007.8.18.~9.9. | 2007FIFA청소년월드컵(U-17) - 북한 선수단 38명 방남 |
| 2007.10.13.~25. | 전남 강진 제2회 국제청소년친선축구대회 선수단 22명 방남 |
| 2007.11.9. | 평양시체육단축구장 준공식 남한대표단 145명 방북 |

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³⁶ 문화체육관광부, 『2007년 체육백서』 (서울: 문화체육관광부, 2007), pp. 476~477.

³⁷ 통일미래사회연구소, 『참여정부의 대북정책 성과와 과제』, p. 116.

이명박 정부에서의 남북 체육교류는 김영삼 대통령 임기에서와 마찬가지로 거의 이루어지지 못했다. 2008년 제주 아시아 시니어레슬링선수권대회(3.19.), 아시아 유도선수권대회(4.26.), 그리고 2010년 FIFA월드컵 출전 자격을 위한 아시아 예선전을 위해 북한 선수단이 방남하였다. 총 3차례 치르는 남북 축구대결전의 1차전(2008.3.26.)은 원래 평양에서 개최될 예정이었으나, 북한이 국제축구연맹(FIFA) 규정을 무시한 채 평양에서 태극기 게양 및 애국가 연주를 허용할 수 없다고 주장하여 결국 제3국인 중국 상하이에서 경기가 열렸다. 서울월드컵경기장에서 예선 2차(2008.6.22.) 남북대결이 치러졌으며 최종예선에 동반 진출한 남북은 동일한 이유로 다시 상하이에서 세 번째 경기(9.10.)를 치러야만 했다.

이명박 정부에서는 남북관계의 경색으로 가시적인 성과를 창출하지 못한 남북 체육교류협력의 시기였다. 2008 베이징올림픽 관련 남북한 이행합의와 2010 남아공 FIFA월드컵 남북한 동반 진출 등을 활용하지 못하면서 그동안 유지되었던 체육교류협력의 연속성이 단절되었다. 국제대회에서의 단일팀이나 공동입장과 같은 남북체육교류 실적으로는 카타르 도하에서 개최한 제1회 Peace and Sports Cup 대회(2011.11.22.~23.)에서 남자복식 단일팀은 우승, 여자복식 단일팀 준우승³⁸ 쾌거가 전부이고 몇 차례의 친선교류 및 예선전을 위한 교환방문 경기에 그쳤다. 이명박 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 이명박 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

| 구 분 | 내 용 |
|-----------------|--------------------------------------|
| 2008.3.18.~23. | 아시아시니어 레슬링선수권대회(제주) - 북한 선수단 15명 방남 |
| 2008.4.26.~27. | 2008 아시아유도선수권대회(제주) - 북한 선수단 17명 방남 |
| 2008.3.26.(상하이) | 2010 FIFA 남아공 월드컵 3차 예선전(남북한전) |
| 2008.6.22.(서울) | |
| 2008.6.28.~7.1. | 2008 남북태권도 교류행사(평양) |
| 2008.9.10. | 2010 FIFA 남아공월드컵 최종예선(상하이) - 남북한전 |
| 2008.8.10.~14. | 2008 베이징 올림픽 코리아 응원단 400여명 |
| 2009.3.29.~4.2. | 2010 남아공월드컵 최종예선(서울) - 북한 선수단 43명 방남 |
| 2011.11.22.~23. | 피스앤스포츠컵(카타르 도하) - 남한 2명 북한 2명 참가 |

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³⁸ 김동선, “「이명박 정부」대북정책과 남북체육교류협력 평가,” 『한국체육과학회지』, 제23권 제5호 (2014), p. 7.

박근혜 정부 들어 북한은 2005년 대회 이후 8년 만에 2013년 제10회 동아시아컵축구대회(7.20.~28.)에 참가하여 우승을 했다. 2013년 평양 아시안컵 및 아시아클럽 역도선수권대회(9.12.~17.)에 우리 선수단 41명이 방북하여 참가 특히 남북 분단 이후 최초로 북한에서 공식적으로 태극기가 게양되고 애국가가 연주되었다.³⁹

2014년 인천아시안게임에도 북한은 선수단 273명을 파견하면서 모처럼 관계 개선의 희망을 보였다. 북측과 응원단 파견 문제가 논의됐지만, 체류비 문제 등을 놓고 이견을 좁히지 못해 무산되었다. 폐회 전날 북한선수단을 통하여 북측 당국자의 폐막식 참석에 대한 의견을 전달했고 당국은 이를 승인했다. 북한 3인방 황병서 인민군 총정치국장, 최룡해와 김양건 노동당 비서의 방남에 따라 남측 김관진 국가안보실장, 류길재 통일부 장관, 김규현 국가안보실 제1차장과 비공식 오찬 회동을 가졌는데 박근혜 정부에서 이뤄진 유일한 최고위급 접촉이었다.

2017년 4월 1일에는 여자 아이스하키 북한 선수단 30명이 방남했다. 남북이 첨예한 대립각을 세우고 있고, 북한의 연이은 핵·미사일 실험으로 국제적으로도 따가운 눈총을 받는 등 대내외 관계가 매우 악화되는 와중에 여자 아이스하키 선수단이 평창 동계올림픽의 테스트 이벤트(4.2.~4.8.)에 참가한 것이다. 2일 한국 여자축구 대표팀이 2018 여자아시안컵 예선전을 위해 방북했다. 4월 5일 오후 6시 23분 평양 김일성경기장에 윤덕여 감독이 이끈 한국 여자 축구대표팀이 입장하면서 출전국인 한국의 태극기 게양과 애국가가 연주됐는데 이는 사상 최초였다. 그리고 22분 후 강릉 아이스하키센터에서는 북한이 영국과의 경기에서 이김으로써 승리국가인 북한의 애국가 연주와 인공기가 게양되는 우연일치의 상황이 신선한 감동을 주었다. 경기 당일 새벽 북한이 함경남도에서 동해상으로 미사일을 발사했으나 스포츠 경기는 예정대로 진행됐다. 박근혜 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 5>와 같다.

<표 5> 박근혜 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

| 구 분 | 내 용 |
|------------------|--|
| 2013.7.20.~28. | 2013 동아시아연맹 축구선수권 대회(동아시아컵) 북한 여자선수단 26명 방남 |
| 2013.9.12.~17. | 2013 아시안컵 및 아시아 클럽 역도선수권대회(평양) 남한 선수단 17명 방북 |
| 2014.9.19.~10.4. | 2014 인천 아시안게임- 북한 선수단 273명 참가 |
| 2014.10.18.~24. | 2014 인천 장애인아시안게임 북한 선수단 33명 참가 |
| 2015.10.28.~31. | 남북노동자 통일축구대회(평양) 남한 160여명 방북 |

출처: 문화체육관광부, 『2016 체육백서』를 바탕으로 저자 재구성

³⁹ 통일부, 『2014년 통일백서』 (서울: 통일부, 2014), p. 92.

3. (역대 정부의 대북정책과 체육교류 현황에서 얻는) 시사점

역대 정부의 대북정책의 개관에 있어서 노태우 정부의 대북정책은 김대중·노무현 정부, 김영삼 정부의 대북정책은 이명박·박근혜 정부로 대별해 볼 수 있다. 진보 진영의 김대중·노무현 정부의 대북정책은 평화공존에 우선순위를 두고 평화정착과 교류협력의 제도화를 통해 사실상의 통일을 달성하는 것을 지향했다. 반면 보수 진영의 이명박·박근혜 정부는 분단관리나 통일과정보다 최종 목표인 법적·제도적 통일에 우선순위를 두고 통일미래상 제시, 통일준비에 역점을 두었다.⁴⁰

첫째, 대북정책 그리고 정상회담 및 고위급회담 여부에 따라 남북체육교류 실적이 좌우되었다. 포용적 대북정책과 남북정상회담을 한 김대중, 노무현 정부에서 여타 분야의 남북교류협력 사업뿐만 아니라 체육교류가 활발히 이루어졌다. 노무현 대통령 임기동안 7번의 국제대회에 6차례 개막식 또는 개·폐막식에서 남북 공동입장이 이루어졌고 국내에서 개최된 두 국제대회 모두 북한응원단이 참가했다. 국제대회에 남북공동입장의 파급효과는 크다. 올림픽을 비롯한 각종 국제대회는 전 세계에 생중계되는 만큼 남북 공동입장은 대내외적으로 남북간 화해와 협력의지의 상징이기 때문이다.⁴¹ 그리고 북한선수단 못지않게 응원단의 참가 또한 대회의 성공적 진행은 물론 체육교류를 활성화 할 수 있는 인적교류 차원에서도 가치가 있다.

북한의 견지로 볼 때, 김정일 위원장도 남북관계 개선 없이 대미관계의 개선이 어렵다는 것을 인식하고 또 외부자원의 동원을 위해서도 남한과도 협력이 필요했을 것이다. 따라서 김대중, 노무현 대통령이 남북정상회담을 제의했을 때 이를 수용했고 남북정상회담은 서로 win-win 형태의 남북 양자의 교류협력에 일대 전환을 가져오는 계기가 되었다고 본다.⁴²

노태우 정부에서도 남북관계 개선과 남북 체육교류 성사를 위해 총리급 남북고위급회담과 남북체육회담에 공을 들였다. 1991년 탁구와 축구 단일팀을 구성하였다. 첫 체육교류임에도 탁구는 금메달, 축구는 8강 진입이라는 우수한 성적을 냄으로써 교류의 의의와 성과를 얻을 수 있었다.

수동적인 대북정책을 기조로 한 김영삼, 이명박, 박근혜 정부에서는 남북 교류협

⁴⁰ 이규창 외, 『지속가능한 통일 대북정책』, p. 7.

⁴¹ 문화체육관광부, 『2013년 체육백서』 (서울: 문화체육관광부, 2014), p. 594.

⁴² 박영호, “탈냉전시대 한국의 대북정책과 남북관계의 변화,” pp. 27~29.

력사업 및 체육교류가 감소했다. 김영삼, 이명박 정부에서는 체육교류가 전무하다. 남북관계 경색에 따라서 이명박 정부 이전에 합의된 남북체육교류 관련 사업이나 사업들도 거의 모두 무산되었다. 박근혜 대통령 임기 초반 2013년 동아시아컵 축구대회와 2014년 인천아시안게임을 개최했다. 인천아시안게임에 북한은 선수단 273명을 보냈다. 폐막식에 북한 실세 3인방이 방남했을 때 남측고위급과 만남이 이루어졌지만 스포츠 교류의 장점을 활용하여 남북관계 개선의 기회로 만들지는 못했다.

둘째, 핵문제와 정경과 분리해서 볼 때 남북교류가 지속되었다.

핵문제가 심각하게 국제사회 이슈가 되면서 보수진영은 더 강경한 대북정책을 구사했다. 선 비핵화 후 평화체제 구축이나, 핵·경협 분리하여 북핵문제를 풀기는 어려운 일이다. 현상의 문제인 북핵문제를 풀기 위해 노력하기보다는 본질의 문제인 한반도 평화체제 구축문제를 위해 노력할 때, 북핵문제 또한 부수적으로 해결 가능하지만 본질적 문제가 풀리지 않고는 현상적 문제가 근본적으로 나아질 수 없다.⁴³

김영삼 정부는 대북인식의 혼선은 있었으나 정치군사적 이유로 남북교류를 중단하지는 않았다. 그러나 이명박, 박근혜 정부에서는 개성공단 가동 중지와 같은 경제제재와 인도적 지원마저 제재에 포함하여 중단했다. 결과적으로 저변에 상호 불신이 쌓이고 남북관계는 점점 악화되고 북핵문제 해결을 위한 당사자의 역할은 점점 약화되는 악순환 구조일 수밖에 없었다.

김대중 정부 초기 북한의 미사일 발사와 해군 사이의 교전에도 불구하고 교류협력을 적극 추진하는 노선을 선택하고 대북 인도적 지원을 늘렸다. 김대중 대통령이 베를린선언을 통해 시사한 경협사업을 진행하면서부터 교류협력분야가 다방면으로 연계되고 정상회담 이후 장관급회담을 통해 각 교류범위를 더욱 넓혀갔다. 2000년 시드니올림픽 개막식을 시초로 2002년 부산아시안게임과 2003년 아오모리동계아시안게임에 남북공동입장을 실현시켰으며, 2002년 부산아시안게임에 최초로 북한응원단이 참가했다.

노무현 정부에 들어서도 북핵문제가 남북교역이나 교류협력을 중단시키지는 않았다. 2004년 7월 노무현 정부가 탈북자 460여명을 입국시킨 것을 빌미로 1년여 남북 당국간 관계를 교착시켰으나 개성공단 건설이나 금강산관광 등 경제협력 사

⁴³ 허문영, “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향,” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향 (통일연구원 학술회의 총서)』, 2008-01 (2008), pp. 114~123.

안들은 계속 유지되었다. 인적왕래와 협력사업이 양적으로 증대하고 다양화 추세가 가속화되었다. 반대로 2006년 9월 북핵실험을 단행했을 때에도 북한에 대해 물질적 지원과 협력을 계속하고 교류협력을 중단하지는 않았다.⁴⁴

임기 초부터 일관된 대북정책은 2007년 2차 남북정상회담으로 이어지고 10·4 공동선언을 채택했다. 김정일 위원장의 답방은 두 차례 다 이루어지지 못했다. 이명박, 박근혜정부도 남북정상회담을 제안했으나 북한의 불응으로 성사되지 못했거나 김정은 위원장이 제안했으나 수용하지 않았다. 즉, 북한의 대남정책에 따라 남북관계를 좌우해왔다.

현재의 남북 체육교류의 활성화가 대북포용정책으로부터 기인한 바가 크지만 북한의 긍정적인 태도변화도 중요한 요인이라 하겠다. 김정은 위원장의 체육강국 건설이라는 기조에 따라 앞으로도 남북 체육교류는 더욱 적극적으로 이루어질 것으로 본다. 그러나 기존의 남한이 북한을 경제적으로 지원하는 시혜 개념의 교류나 단일팀 구성의 표면적 성과보다는 경기력 향상과 같은 호혜적이고 심화된 교류형태로 확대·발전 시켜 나가야 할 것이다.

III. 문재인 정부의 한반도정책과 남북 체육교류

1. 한반도정책

문재인 정부의 대북정책은 기존과 차별화된 명칭을 갖지 않는다. 한반도정책은 북한에 한정하지 않고 남북관계는 물론, 주변국가와의 관계까지 포괄적으로 아우르면서 평화와 통일을 추진해 나가겠다는 기치 하에 정부가 바뀔 때마다 대북정책이 바뀌는 상황이 반복되는 것을 방지하고 「통일국민협약」 공론화 과정에서 국민들과의 소통을 통해 구체적 내용을 채워 나간다는 열린 정책의 정신을 구현한다. 2017년 5월 10일 출범한 문재인 정부는 그동안 제재와 압박 일변도의 정책이 한계가 있다고 보고 대화와 제재를 병행해야 한다는 원칙하에 한반도 평화와 번영을 위해 남북 간 대화와 협력이 필요하다고 강조한다.

문재인 정부의 한반도정책은 남북 간 상호존중에 기반 하여 평화를 최우선으로 추구하며 한반도 문제는 직접 당사자인 남과 북이 주도하되 개방적인 태도로 국제

⁴⁴ 박영호, 『남북교류협력의 재조명』 (서울: 늘품플러스, 2015), pp. 24~32.

사회와의 협력을 통해 추진한다. 그리고 이를 제도화하여 정책의 지속가능성을 확보하는 것이다.⁴⁵ 또한 단순한 대북정책의 차원을 넘어 남북관계와 한반도 평화와 통일, 한반도 신경제지도 구상 등 한반도의 미래를 이끌어 갈 장기적이고 포괄적인 비전과 전략을 담고 있으며 정책비전은 평화공존과 공동번영으로 대변할 수 있다.

문재인 대통령은 베를린 구상에서 한반도 평화 추구, 항구적 평화체제 구축, 한반도 신경제구상 추진 등을 포함한 ‘5대 정책 방향’ 발표와 함께 북한에 이산가족 상봉행사 재개, 평창평화올림픽 실현, 적대행위 상호중단, 남북 대화 재개 등 ‘4대 과제’를 제안했다. 베를린 구상을 발표했던 2017년 7월 6일 무렵은 북한이 핵·미사일 도발을 계속하던 상황에서 이러한 대북정책은 현실성이 떨어진다는 비판을 받았었는데 1년 만에 4대 과제를 모두 이뤄냈다.

평창동계올림픽의 성공적 개최, 세 차례의 남북 정상회담, 군사분계선(MDL) 일대에서 확성기 방송과 전단 살포를 비롯한 모든 적대행위가 중단되었고 이산가족이 상봉했다.⁴⁶ 문재인 정부의 지속적인 북한 참여추구 노력의 성과로 북한이 평창올림픽에 참가했고 이를 매개로 남북한 대결의 분위기를 해소할 수 있는 창구가 마련됨으로써 4대 과제를 단계별로 수행할 수 있는 동력이 되었다.

2. 평창동계올림픽의 의의와 성과

가. 평창동계올림픽 성사를 위한 노력

무주 세계태권도 선수권대회 축사에서 문재인 대통령이 태권도가 평창 동계올림픽으로 이어지기를 기원하며 북한에 평창올림픽에 남북단일팀 구성을 공식 제의했을 때는 시기적으로 촉박했었다. 바흐 IOC 위원장과의 접견에서 북한 참가 협조를 요청하는 한편 베를린 구상, 유엔총회 기초연설 등을 통해 주요 계기마다 북한의 평창올림픽 참가를 촉구하는 정책 기조를 계속 유지하고 지구촌 화합이라는 올림픽 정신과 부합되는 평화올림픽을 성공적으로 치르겠다는 의지로 정책을 추진했다.

해외 순방 외교에서도 각국 정상들에게 남북관계 복원과 한반도의 평화를 확보하고자 평창올림픽을 적극 홍보하고 2017년 11월 13일 “평창올림픽 유엔 휴전 결의안” 채택과 한미연합 훈련 일정 조율 등을 통해 평화올림픽을 위한 국제사회의

⁴⁵ 통일부, 『2018년 통일백서』, pp. 12~13.

⁴⁶ 『한국일보』, 2018.7.6.

지지를 얻고자 노력하였다.⁴⁷

이에 대한 호응으로 2018년 1월 1일 김정은 국무위원장의 신년사 발표를 통해 평창올림픽의 성공적인 개최를 바라며 대표단 파견을 포함하여 필요한 조치를 취할 용의가 있다면서 전면적인 남북관계 개선의지를 드러냈다. 이에 우리 정부가 즉각적으로 고위급 남북당국회담을 제의하고 북한이 수용함으로써 북한의 올림픽 참가문제가 협의되고 전격적으로 성사됐다.

새 정부의 첫 남북 체육교류 행사인 무주 세계태권도선수권대회(6.22.~6.30.)에서 문재인 대통령은 축사를 통해 북한 평창올림픽 참가와 남북 단일팀구성을 제안했고, 북한 태권도 시범단을 인솔하고 온 장웅 북한 IOC 위원은 이에 대해 지난 1991년 남북 단일팀을 구성하기까지 다섯 달 동안 남북회담을 22차례나 한 점을 언급하면서 평창 올림픽까지 시간이 없다는 의사를 밝혔다.⁴⁸ 그러나 9월 IOC 총회(페루)에서 장웅 위원은 6차 핵실험으로 인한 한반도 긴장 고조와는 별개로 평창 올림픽 출전 준비를 하고 있다고 밝히고 바흐 IOC 위원장도 북한의 참가를 위해 와일드카드 및 일체 비용을 제공할 의사를 표명했다.

북한의 피겨 페어팀이 올림픽 티켓을 땀지만 참가 신청 마감 시한을 넘겨 출전 자격은 일본팀에게 갔고 대신 북한이 평창올림픽 참가를 결정하면서 국제올림픽 위원회(IOC)의 와일드카드를 받아 출전했다. 평창올림픽에서 남북 공동입장, 아이스하키 단일팀 구성이 되고 북한은 응원단과 태권도 시범단을 파견하였다.

평창동계올림픽은 남북분단 이후 이루어져 왔던 상호 사회문화교류 가운데 특히 체육 분야에서 지속적으로 교류 중심역할을 해왔던 장점과 남북 경색국면 타개를 위한 가장 효과적인 방안으로 스포츠가 활용되었던 전례들에 비추어 볼 때 남북 모두에게 절묘한 타이밍이었다. 북한의 입장에서 생각해 볼 때 2006년 1차 북한 핵실험 이후 채택된 1718호를 비롯해 2018년 3월까지 총 10차례의 유엔 안보리 대북제재 결의안이 채택되었는데 갈수록 더욱 강력한 대북제재가 가해짐에 따라 결국 북한을 대화의 장으로 나오게 했다고도 볼 수도 있다.⁴⁹ 평화의 제전 참여라는 명분을 선택함으로써 국제사회 고립에서 벗어나는 출구전략이 될 수 있기 때문이었다.

⁴⁷ 민주평화통일자문회의, 『민주평통 평화평창 활동백서』 (서울: 민주평통, 2018), p. 10.

⁴⁸ 『자유아시아방송』, 2017.6.26.

⁴⁹ 이수석, “〈특징〉대북 압박과 제재 평가 및 전망 - 강력한 국제사회 제재가 北 대화의 장으로 끌어냈다.” 『월간 북한』, 2018년 4월호 (2018).

나. 평창동계올림픽 이후 남북관계

평창올림픽에서의 남북 단일팀과 공동입장은 평화올림픽 구현의 진수를 보여주었다고 하겠다. 남북체육회담의 복원 및 지속가능한 회담의 긍정적 전망을 가능하게 하였고 남북관계에 해빙 무드 생성 및 전이의 계기가 되었으며 한반도 평화에 대한 희망적 공감대 형성 및 확산에 공헌한 바가 크다.⁵⁰

평창동계올림픽 이후 남북대화가 재개되고 남북회담이 분야별로 개최되면서 남북 정상회담을 위한 여건이 조성되었다. 4월 27일 분단의 상징인 판문점, 군사분계선(MDL) 남측 구역인 평화의 집에서 1차 정상회담이 열렸다. 문재인 대통령과 북한 최고지도자로서는 최초로 남한 땅을 밟은 김정은 국무위원장의 역사적인 만남이 판문점 군사분계선 앞에서 이루어졌고 두 정상은 남북의 완전한 비핵화를 통해 핵 없는 한반도 실현이라는 목표 합의내용이 담긴 “한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언문”을 발표하였다.

정부는 4·27 회담의 준비과정에서 미국과 긴밀하게 협력했으며, 완전한 비핵화와 남북의 종전선언을 한 5·26 회담의 성과와 남북관계 진전을 바탕으로 분단 이후 최초로 ‘세기의 회담’이라 할 수 있는 6·12 북미정상회담이 개최되었다.⁵¹ 그리고 지난 9월 18일 제3차 남북정상회담이 평양에서 열렸고 대한민국 대통령 최초로 문재인 대통령은 5·1 경기장 15만 평양 시민들 앞에서 “남북 정상의 비핵화 의지”를 공개 천명하고 시민들의 뜨거운 호응을 받아냄으로써 북한의 비핵화 의지가 북한 주민들과 공유됐음을 미국과 전 세계에 알렸다고 할 수 있다.

3. 판문점선언 이후 체육교류 실적

5월 스웨덴 할름스타드 세계탁구선수권대회에 IOC 지원 하에 남북 여자탁구 단일팀이 꾸려졌다. 7월 대전 국제탁구대회에 북한 선수단이 참가하고 스웨덴 탁구선수권대회에 이어 남녀 복식과 혼합복식에서의 단일팀 참가로 남북단일팀의 정례화가 이루어졌다는 의미를 갖는다.

친선교류의 일환으로 지난 1차 남북정상회담에서 문 대통령의 경평축구 제안에 김정은 위원장이 농구부터 하자는 역제안에 따라 7월 남북통일농구대회(7.4.~

⁵⁰ 김홍태·이계영, “2018평창동계올림픽의 평화올림픽 성과와 과제,” 『한국엔터테인먼트산업학회 논문지』, 제12권 4호 (2018), pp. 151~166.

⁵¹ 조한범, “판문점선언 이후 한반도,” 『민족화해』, 제94권 (2018), p. 10.

7.5.)가 평양 정주영체육관에서 먼저 열렸고 향후 서울 답방 통일농구대회 개최가 예정되어 있다. 8월 11일 서울 상암월드컵경기장에서 열린 남북노동자통일축구 대회는 「판문점 선언」 이후 첫 남북 민간교류행사였다. 1999년 평양, 2007년 경남 창원, 2015년 평양에 이어 3년 만에 열렸다. 8월 평양 ‘U-축구대회’(8.13.~18.)에 한국 유소년축구단 총 151명이 서해 육로를 통해 다녀왔다.

이와 함께 춘천과 인제에서 열린 제5회 아리스포츠컵 U-축구대회(10.29.~11.3.)에 남북한과 중국, 베트남 등 6개 국 8개 팀이 참가하였고 북한 선수단이 84명이 방남, 북한 4·25 체육단이 우승했다. 이는 유소년 축구대회의 지속가능한 사례로 2019년 5월에는 원산에서 제6회 아리스포츠컵 개최가 예정되어 있다.

2018년 자카르타-팔렘방 아시안게임(8.18.~9.2.)에 남북공동입장 및 여자농구, 카누 드래곤보트, 조정 3개 종목에서 단일팀으로 참가했는데, 이는 판문점 선언에서 “아시안게임 공동진출”에 대한 양 정상의 약속이었다.⁵² 남북 공동입장은 아시안게임에서는 2006년 도하대회 이후 12년 만이고, 역대 국제 종합대회에선 2000년 시드니올림픽 이래 11번째였다.

남북단일팀은 평창올림픽에서와 마찬가지로 대북제재의 영향으로 국내 업체가 제작한 유니폼을 착용했다. 카누 용선 여자 200m 동메달, 500m 금메달, 남자 용선 1000m 동메달, 여자 농구단일팀은 은메달을 획득했다. 한국은 금메달 49개, 은메달 58개, 동메달 70개로 종합 3위를 기록했으며, 북한은 금메달 12개, 은메달 12개, 동메달 13개로 종합순위 10위를 기록하였다. 또한 국제 종합대회 사상 두 번째로 결성된 남북 단일팀 ‘COREA’는 남한도 북한도 아닌 제3국의 메달로 집계되는데 금메달 1개, 은메달 1개, 동메달 2개로 종합 28위의 성과를 거두었다.

2018년 인도네시아 장애인아시안게임(10.6.~10.13.)에 처음으로 장애인 국제종합대회에 공동입장 및 단일팀이 참가했다. 한반도기는 평창동계올림픽, 자카르타-팔렘방 아시안게임과 마찬가지로 독도가 표기되어 있지 않았다. 단일팀 선수단은 각각 선수촌에 입촌 후 현지 경기장에서 공식 합동훈련을 통해 호흡을 맞추었고 베이징 국가장애인체육훈련원에서 합동훈련을 했다. 북한의 장애인아시안게

⁵² 판문점 선언 제3조 4항 ‘남과 북은 민족적 화해와 단합의 분위기를 고조시켜 나가기 위하여 각 계각층의 다방면적인 협력과 교류 왕래와 접촉을 활성화하기로 하였다. …밖으로는 2018년 아시안경기대회를 비롯한 국제경기들에 공동으로 진출하여 민족의 슬기와 재능, 단합된 모습을 전 세계에 과시하기로 하였다.’

임 출전은 2014년 인천대회에 이어 두 번째 출전이고 당시 북한은 4개 종목 29명의 선수단을 파견해 동메달 2개, 종합 29위 성적을 기록하였다.

창원 세계사격선수권대회(8.31.~9.15.)에 북한 선수단 22명이 방남했다. 한국은 종합 2위의 성적으로 역대 가장 좋은 성적을 냈다. 북한은 이번 대회에 22명의 선수와 임원이 참가하여 은메달 2개와 동메달 2개로 종합순위 31위를 기록한 바 있다. 아제르바이잔 바쿠국립체육관에서 열린 2018년 세계유도선수권대회(9.20.~9.27.)에서도 유도 종목 처음으로 단일팀이 구성되고 혼성 단체전에서 값진 동메달을 차지했다. 혼성단체 결승전에는 개최국인 아제르바이잔의 일함 알리에프 대통령, 몽골의 할트마 바툴가 대통령, 러시아 푸틴 대통령이 자리해 관람했다.

남북단일팀이 국제 대회에서 큰 성과를 내고 세계인들 앞에서 podium에 오르는 횟수가 늘어나면서 한반도정세의 안전과 위상을 알리는 스포츠 외교력을 발휘하고 있다. 10월 25일 국제유소년축구대회에 북 선수단이 방남했고 10월 30일에는 세계태권도연맹 태권도 시범단이 방북했다.

6월 18일 남북체육회담에서의 남북통일농구경기 개최, 2018년 아시아경기대회 남북한 공동입장과 단일팀 구성, 국제경기 공동 진출 합의사항이 이행되었고 11월 2일 북측의 제의로 개성 남북공동연락사무소에서 열린 체육회담에서 향후 국제경기 공동 진출 및 단일팀 출전에 대한 협의와 2019년 남자 세계핸드볼선수권대회 참가문제 및 2032년 하계올림픽 남북공동개최 의향서를 국제올림픽위원회에 공동으로 전달하고 필요한 문제들을 계속 협의하기로 했다.

2018년 11월말 현재 총 35회의 남북회담이 개최되었고(정치18, 군사 4, 경제 5, 인도 2, 사회문화 6), 22건의 합의서와 공동보도문을 체결하는 등 남북대화를 정례화하여 남북공동선언 합의사항 이행을 점검하고 추진방향을 협의하고 있다.⁵³ 문재인 정부의 남북체육회담 및 교류의 주요 현황은 <표 6>과 같다.

⁵³ 통일부, 『2018 남북관계 주요성과 설명자료』 (서울: 통일부, 2018), p. 20.

〈표 6〉 문재인 정부 남북체육회담 및 교류협력 주요 현황

| 구 분 | 내 용 |
|-------------------|--|
| 2017.6.24.~30. | 2017 무주세계태권도선수권대회 ITF시범단 공연 |
| 2017.12.18.~22. | 제3회 아리스포츠컵 국제유소년(U-15)축구대회(중국 쿤밍) - 북한 2팀 참가 |
| 2018.2.9.~25. | 평창동계올림픽 공동입장 여자아이스하키 단일팀 참가 - 북한 선수 12명 |
| 2018.3.9.~18. | 평창동계패럴림픽 - 북한 선수단 및 대표단 24명 참가 |
| 2018.6.18. | 남북체육회담(판문점 평화의집) |
| 2018.6.28. | 남북체육회담 후속 4자회담(자카르타) |
| 2018.7.3.~6. | 통일농구대회 개최(평양) - 남한 남녀 대표팀 참가 |
| 2018.7.5.~6. | 남북 체육실무회담(평양 고려호텔) |
| 2018.8.10.~12. | 남북노동자통일축구대회(서울) - 북한 64명 참가 |
| 2018.8.15.~18. | 제4회 아리스포츠컵 국제유소년(U-15)축구대회(평양) - 남한 2팀 참가 |
| 2018.8.31.~9.15. | 2018창원세계사격선수권대회 - 북한 선수단 22명 참가 |
| 2018.9.20.~27. | 2018세계유도선수권대회(아제르바이잔) 혼성단체전 동메달 |
| 2018.10.6.~13. | 2018인도네시아장애인아시안게임 개폐회식 공동입장 수영 및 탁구 남북한 단일팀 참가 |
| 2018.10.25.~11.3. | 제5회 아리스포츠컵 국제유소년(U-15)축구대회(춘천 등) - 북한 2팀 참가 |
| 2018.11.2. | 남북체육회담(개성 남북공동연락사무소) 2032올림픽공동개최 의향서 IOC 제출 합의, 2019년 남자세계핸드볼선수권대회 참가문제 논의 |

IV. 결론 및 제언

1. 결론

남북 체육교류의 실적이 좋았던 요인을 볼 때 첫째 정부의 대북정책과 남북정상회담 혹은 남북고위급회담 여부에 따라 남북체육교류 실적이 좌우되었다. 포용적 대북정책과 남북정상회담을 한 김대중, 노무현 정부에서 여타 분야의 남북교류협력 사업뿐만 아니라 체육교류가 활발하게 이루어졌다.

특히 노무현 대통령 임기에 국제대회를 통한 남북 체육교류가 7차례나 이루어졌고 그 중 6회가 대회 개·폐회식에서 남북 공동입장이 이루어졌으며 국내에서 개최된 두 국제대회에는 모두 북한응원단이 참가했다.

국제대회에 남북 선수들의 공동입장은 김대중 정부 시절의 2000년 시드니올림픽대회가 최초였고 올림픽 스포츠역사에 남을 명장면으로 꼽힐 만큼 파급효과는

켰다. 올림픽을 비롯한 각종 국제대회는 전 세계에 생중계되는 만큼 남북 공동입장은 대내외적으로 남북간 화해와 협력 의지의 상징이기 때문이다.⁵⁴

또한 북한선수단 못지않게 북한 응원단의 참가 또한 대회의 성공적 진행은 물론 인적교류 차원에서도 가치가 있는 체육교류 활성화의 일환이라 할 수 있다. 김영삼 정부에서도 남북정상회담을 제안했으나 갑작스런 김일성 주석의 사망으로 좌초되고 오히려 조문파동으로 남북관계는 냉각기를 맞이했다.

김대중 정부의 일관된 대북포용정책과 김정일 위원장이 남북관계 개선 없이 북미관계 개선이 어렵다는 것을 인식하고 또 외부자원의 동원을 위해서도 남한과도 협력 필요성에 의해 김대중, 노무현 대통령의 남북정상회담 제의를 수용했다. 진보 진영의 두 대통령은 임기 초부터 일관된 대북정책을 구사했고 2000년과 2007년 남북정상회담이 열렸다. 두 차례의 정상회담은 남북 교류협력에 일대 전환을 가져오는 계기들이 되었다.⁵⁵ 그러나 김정일 위원장의 답방이 이루어지지 않아서 정상회담의 정례화가 이루어지지 못하고 단발성으로 끝났다.

노태우 정부에서도 남북관계 개선을 위해 총리급 남북고위급회담이 열었고 국제대회에 남북단일팀 구성을 위해 남북체육회담을 열었다. 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구대회에 단일팀이 꾸려졌다. 첫 체육교류에서 탁구는 금메달, 축구는 8강에 진출하는 우수한 성적을 넘으로써 교류의 의의와 성과를 얻을 수 있었다.

대북수용, 대북 조건부 상호주의정책을 기조로 한 김영삼, 이명박, 박근혜 정부에서는 남북 교류협력사업 및 체육교류가 감소했다. 김영삼, 이명박 정부에서는 국제대회를 통한 체육교류가 거의 없다. 이명박 정부는 남북관계의 경색으로 인해 이전에 합의된 남북체육교류협력 관련 사업이나 사업들도 거의 모두 무산되었다. 박근혜 정부 임기에 국내에서 2013년 동아시아컵축구대회와 2014년 인천아시안 게임이 개최되었다. 인천아시안게임에 북한은 선수단 273명을 보냈다. 폐막식에 북한의 실세 3인방이 방남하여 남한의 고위급과 오찬이 이루어졌지만 남북관계 개선의 기회로 연결시키지 못했다.

핵문제와 경제협력을 별개의 문제로 보고 협력관계가 유지될 때 남북교류협력이 지속되었다. 선 비핵화 후 평화체제 구축 혹은 핵·경협 분리하여 북핵문제를 풀기는 쉽지 않다. 현상의 문제인 북핵문제만을 풀기 위해 노력하기보다는 본질의

⁵⁴ 문화체육관광부, 『2013년 체육백서』, p. 594.

⁵⁵ 박영호, 『남북교류협력의 재조명』, pp. 27~29.

문제인 한반도 평화체제 구축문제를 위해 노력할 때, 북핵문제 또한 부수적으로 해결 가능하지만 본질적 문제가 풀리지 않고는 현상적 문제가 근본적으로 해결될 수 없는 것이다.⁵⁶

핵문제가 심각하게 국제사회의 이슈가 되면 보수진영 위정자의 대북정책은 더 강경했다. 김영삼 정부는 대북인식의 혼선은 있었으나 정치군사적 이유로 남북교류협력을 중단하지는 않았다. 그러나 이명박, 박근혜 정부에서는 개성공단 가동 중지와 같은 경제압박과 인도적 지원마저 제재했다. 결과적으로 저변에 상호 불신이 쌓이고 남북관계는 점점 악화되고 북핵문제 해결을 위한 당사자의 역할은 점점 약화되는 악순환 구조일 수밖에 없었다.

김대중 정부 초기 북한은 미사일 발사와 해군 사이의 교전을 감행했다. 그럼에도 불구하고 교류협력을 적극 추진하는 노선을 선택하고 대북 인도적 지원을 늘렸다. 김대중 대통령이 베를린선언을 통해 시사한 경협사업을 진행하면서부터 교류협력 분야가 다방면으로 연계되고 정상회담 이후에는 장관급회담을 통해 각 교류범위를 더욱 넓혀갔다. 통일농구 친선교류를 실시하고 2002년 부산아시안게임에는 남북 공동입장과 함께 최초로 북한응원단이 파견됐고 2003년 아오모리동계아시아 게임에는 폐회식에 공동입장이 이루어졌다.

노무현 정부에 들어서도 북핵문제가 남북교역이나 교류협력을 중단시키지는 않았다. 2004년 7월 노무현 정부가 탈북자 460여명을 입국시킨 것을 빌미로 1년여 남북 당국간 관계가 교착되었으나 개성공단 건설이나 금강산관광 등 경제협력 사업들은 계속 유지되었다. 인적왕래와 협력사업이 양적으로 증대하고 다양화 추세가 가속화되었다. 반대로 2006년 9월 북핵실험을 단행했을 때에도 북한에 대해 물질적 지원과 협력을 계속하고 교류협력을 중단하지는 않았다.⁵⁷

이상에서 볼 때 남북체육교류의 활성화는 일관된 대북포용정책을 기조로 북한에게 인도적 지원을 했던 김대중, 노무현정부의 임기동안 활발하게 이루어졌음을 알 수 있었다. 시기별로 북핵 혹은 대남정책에 따라 남북관계가 경색국면으로 회귀하기도 하고 한반도가 전쟁의 위기에 놓일 때도 왕왕 있었다. 그러나 국내에서 개최되는 국제스포츠대회에 북한이 참가하는 동안 남북은 긴장이 완화되고 상호 동질감이 형성되는 계기가 되었다.

국제대회에서의 남북 단일팀참가와 공동입장은 국제사회의 한반도 평화를 위

⁵⁶ 허문영, “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향,” pp. 114~123.

⁵⁷ 박영호, 『남북교류협력의 재조명』, pp. 24~32.

한 지지와 호응을 얻을 수 있는 자연스러운 무대가 될 수 있다. 그러므로 문재인 정부에서도 한반도정책을 일관되고 지속적으로 유지하면서 향후 전개되는 각종 국제 대회 및 국내 개최의 국제대회에도 단일팀 구성 및 공동입장, 응원단과 태권도시범단 등 기존의 교류를 정례화시키고, 어떠한 상황에서도 계속 유지될 수 있도록 제도화하여야 할 것이다.

그리고 기존의 남한이 북한을 경제적으로 지원하는 시혜 개념의 교류나 단일팀 구성, 공동입장 등에 국한되지 않은 단일팀 합동전지훈련, 남북 선수교환프로그램 및 훈련, 남북선수단 감독들의 교류 및 학술세미나를 통한 정보교환, 경기력향상을 위한 친선경기 정례화 등 남북 체육교류 및 협력사업을 더욱 심화 확대하여 추진해야 한다.

이제 체육 분야부터 남북 동반자적 관계로 승화시켜 상호 호혜적이고 심화된 교류협력으로 확대·발전 시켜 나가고 사회문화, 보건의료, 과학, 경제 등의 분야와 유기적으로 연계하여 융합된 교류형태를 추진하고 실현해야 할 것이다. 또한 정부와 지방, 그리고 민간단체가 상호 조율하여 친선경기, 자매결연 도시 간 체육교류, 민속경기, 전국체전 등을 추진하여 남북민들이 함께 함으로써 한반도에 평화의 바람이 저변에 자리하게 해야 할 것이다 여기에서부터 공존공생하는 남북관계가 형성되고 새로운 한반도평화의 밑거름이 되고 양분이 될 것이다.

2. 제언

한반도평화의 밑거름이 되도록 남북 체육교류를 활성화하고 항구적으로 지속시키기 위해서 다음과 같이 제언한다.

첫째, 남북 체육교류 사업의 가능성과 타당성을 검토하고 제반 활동을 담당할 조직이 필요하다. 예컨대, 국무총리실 직속으로 관계 기관과 전문가들로 구성된 『남북사회문화교류협력위원회(문화분과위원회, 체육분과위원회)』를 설치한다.

둘째, 남북 체육교류를 전담할 컨트롤타워는 중앙정부와 지방자치단체가 공조 체제를 구축해야 한다. 현재 한국에서 개최하는 국제스포츠대회는 대부분 지방정부가 유치하여 치루어지지만, 북한선수단과 응원단의 참가 등과 관련된 문제는 중앙정부가 결정하는 체제이다. 이에 따라 책임소재도 불분명해질 수 있고 원만한 협조와 시너지 효과가 줄어들 가능성도 있다. 2014 인천아시안게임과 같은 불협화음이 반복되지 말아야 하기 때문이다.

셋째, 남북 체육교류를 지속가능하게 만들기 위해서 관련 실무회담을 정례화하고 활성화하는 것이 필요하다. 과거에는 한국에서 개최되는 국제 스포츠대회를 앞두고서야 비로소 실무회담을 개최하여 좋은 성과를 내는 경우가 있었지만 앞으로는 더욱 체계적으로 준비하기 위해 남북 체육교류 실무회담을 정례화는 것이 중요하다. 2032년 올림픽 공동개최를 위해 지난 11월 2일 남북체육회담을 열었던 것이 좋은 사례가 될 것이다.

넷째, 남북 체육교류는 정치적 상황과 분리할 필요가 있다. 현재의 남북 체육교류의 활성화가 대북포용정책으로부터 기인한 바가 크지만 북한의 긍정적인 태도 변화가 교류를 좌우했다. 김정은 국무위원장은 체육강국 건설 기조를 갖고 있기 때문에 남북 체육교류는 적극적으로 이루어질 가능성이 크다. 하지만 기존의 남한이 북한을 경제적으로 지원하는 시혜 개념의 교류나 단일팀 구성의 표면적 성과보다는 상호 호혜적이고 심화된 교류형태로 확대·발전 시켜 나가야할 것이다.

다섯째, 인도적인 남북 체육교류협력은 정치적인 긴장과 논리에 좌우되지 않도록 원칙을 수립해야 한다. 남북 체육교류협력은 남북의 평화와 화해에 기여하도록 항상적으로 추진해야 할 대상이지 남북의 긴장으로 인하여 체육교류마저 축소되거나 중단되는 것은 피해야 한다. 이럴 경우 우리 정부의 통일정책 추진에 커다란 장애가 될 것이다.

여섯째, 남북 체육교류 활성화를 위해 선택과 집중의 원칙이 필요하다. 국내외적, 정치경제적 효과가 극대화될 수 있는 국제 종합스포츠대회(아시안게임, 올림픽게임 등)에서는 과거 선례에 따라 북한선수단과 응원단 참가 및 공동입장을 지속적으로 실시하는 것이 바람직하다. 친선과 우호의 목적이 강한 국제 종합스포츠대회(유니버시아드 등)에는 남북단일팀을 추진한다. 그 외 단일종목 선수권대회에서는 남북 사이에 선수단과 응원단을 서로 적극적으로 파견한다.

마지막으로, 남북 체육교류에 있어서 과거의 성공적인 대회 사례를 복원하는 것이 필요하다. 남북 사이에 지속적으로 치루어왔던 남북통일축구·농구·탁구 단일팀과 경평전 등을 먼저 복구하고 각 종목으로 확대하는 것이 바람직하다. 새로운 것을 찾는 것보다 과거의 역사를 이어나가 발전시키는 것이 더 쉬울 것이기 때문이다.

■ 제출: 10월 15일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 12월 7일

참고문헌

1. 단행본

- 국가안전기획부. 『탁구·축구 코리아 단일팀 관련 자료집』. 서울: 국가안전기획부, 1991.
- 문화체육관광부. 『2007년 체육백서』. 서울: 문화체육관광부, 2007.
- _____. 『2013년 체육백서』. 서울: 문화체육관광부, 2014.
- _____. 『2016년 체육백서』. 서울: 문화체육관광부, 2016.
- 민족통일체육연구원. 『남북한 체육정책 비교연구』. 서울: 민족통일체육연구원, 2005.
- 민주평화통일자문회의. 『민주평통 평화평창 활동백서』. 서울: 민주평통, 2018.
- 박광호. 『이명박 정부의 남북교류정책 환경변화와 정책변화 전망』. 서울: 민족통일체육연구원, 2008.
- 박영호. 『남북교류협력의 재조명』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 백하순. 『노태우 정부와 김영삼 정부의 대북정책 비교』. 서울: 세종연구소, 2012.
- 통일부. 『남북교류협력에 관한 법률 해설집』. 서울: 늘품플러스, 2009.
- _____. 『참여정부의 평화변영정책』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『2014년 통일백서』. 서울: 통일부, 2014.
- _____. 『2018 남북관계 주요성과 설명자료』. 서울: 통일부, 2018.
- _____. 『2018년 통일백서』. 서울: 통일부, 2018.
- 통일원 남북회담사무국 편. 『(남북 단일팀 구성관련 1984-1991) 남북체육회담 결과보고』. 서울: 통일원, 1993.
- 허문영·송영훈·임강택·조한범·전병길·정현수. 『신통일대계 구현을 위한 구조분석』. 서울: 통일연구원, 2014.
- 황지환. 『남북관계의 국제정치』. 제주: 제주평화연구원, 2011.

2. 논문

- 고유환. “김대중 정부의 대북전략과 정책과제.” 『통일경제』. 12월호, 2000.
- 김동선. “남북 스포츠 교류협력의 추진기조와 과제.” 『KDI 북한경제리뷰』. 6월호, 2017.
- _____. “드레스덴구상의 실천적 이행방안으로써 남북한 스포츠교류협력을 통한 민족동질성 회복방안.” 『한국체육과학회지』. 제23권 6호, 2014.
- _____. “「이명박 정부」대북정책과 남북체육교류협력 평가.” 『한국체육과학회지』. 제23권 제5호, 2014.
- 김연철. “김대중·노무현 정부 10년의 남북관계.” 『기억과 전망』. 통권22호, 2010.
- 김홍태·이계영. “2018평창동계올림픽의 평화올림픽 성과와 과제.” 『한국엔터테인먼트산업 학회논문지』. 제12권 4호, 2018.
- 박영호. “탈냉전시대 한국의 대북정책과 남북관계의 변화.” 『세계지역연구논총』. 제23집 1호, 2005.

- 박종철. “분단 70년 남북한정부의 통일패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡.” 『현대사광장』. 제5호, 2015.
- _____. “대북포용정책과 상생공영정책의 비교 : 도전과 전략적 선택.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향(통일연구원 학술회의 총서)』. 2008-01, 2008.
- 이규창·김수경·박종철·신종호·이우태·한동호·홍민·홍우택. “지속가능한 통일·대북정책 - 환경분석과 추진방향.” 『KINU 정책연구시리즈』. 2017-01, 2017.
- 임강택. “북한의 대외개방을 촉진하기 위한 경제협력 추진 방안.” 『통일연구원 학술회의 총서』. 2008-01, 2008.
- 조한범. “판문점선언 이후 한반도.” 『민족화해』. 제94권, 2018.
- 허문영. “북핵문제 본질과 한반도 평화체제 추진방향.” 『이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향(통일연구원 학술회의 총서)』. 2008-01, 2008.

3. 기타자료

『시사IN』.

『신동아』.

『월간 북한』.

『자유아시아방송』.

『통일뉴스』.

『한국일보』.

Voice of America.

통일부 북한자료포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr>>.

통일연구원 <<http://kinu.or.kr>>.

북한연구학회. 『문재인 정부의 2018 대북정책 방향』. 서울: 통일부 용역보고서, 2018.

통일미래사회연구소. 『참여정부의 대북정책 성과와 과제』. 서울: 동북아시아위원회 용역과제, 2006.

Abstract

Moon Jae-In Government's Policy on the Korean Peninsula and Inter-Korean Sports Exchange Cooperation Task

Dong-Sun Kim

There was sports at the center of peace on the Korean Peninsula. The transformation of the inter-Korean relations began at the PyeongChang Olympic Games and the inter-Korean summit was more realistic through the North Korea-US talks.

Moon Jae-in government has entered into a new turning point in inter-Korean relations. Unlike the previous administration, which emphasized reunification, peace is a top priority. President Moon Jae-in set the principle of "no more war on the Korean peninsula," emphasizing peace and denuclearization on the Korean Peninsula.

If we assume that the current development of Inter-Korean relations will be the driving force of the denuclearization of the Korean peninsula, we can freely and frequently travel between the two Koreas, apart from politics, in order to form a deeper relationship of trust between the two Koreas.

The purpose of this study is to investigate the relationship between the policy of North Korea and the achievements of the Inter-Korean sports exchanges, especially the Inter-Korean sports exchanges for the past 10 years.

It is suggested that sports should implement the following tasks to improve Inter-Korean relations and peace on the Korean peninsula:

① Establishing a governance to lead Inter-Korean sports exchanges and cooperation ② Inter-Korean sports exchanges and cooperation through local governments ③ Separation of politics and sports ④ Regularization of Inter-Korean meetings ⑤ Inter-Korean sports exchanges through selection and concentration ⑥ Diversification, Multiple species and Multicolourization of Inter-Korean sports exchanges ⑦ Easy things first and difficult things after

Key Words: Inter-Korean Relations, Korean Peninsula Policy, Inter-Korean Sports Exchanges, Inter-Korean Sports Exchanges Cooperation.

남북 단일팀과 단일기: 역사와 특징*

이 준 환**

- I. 머리말
- II. 1국가 1국가올림픽위원회 원칙
- III. 한국전쟁 이후 남북 단일팀과 단일기
- IV. 1963년 로잔 남북체육회담 이후 남북 단일팀과 단일기
- V. 1989년 판문점 남북체육회담 이후 남북 단일팀과 한반도기
- VI. 2018년 평창올림픽 이후 남북 단일팀과 한반도기
- VII. 맺음말

국문요약

이 논문은 '남북 단일팀은 왜, 언제, 그리고 어떻게 추진되었나? 또한 남북 단일기는 왜, 언제, 그리고 어떻게 한반도 지도를 포함했고, 이와 반대로 왜, 언제, 그리고 어떻게 독도를 뺐나?'라는 질문을 던지고 이에 답하는 것을 목적으로 삼는다. 이 논문은 한국이 1947년 6월 스웨덴 스톡홀름 국제올림픽위원회 총회에서 국가올림픽위원회 가입을 승인받은 뒤부터 2018년 10월 자카르타장 애인아시아게임까지 추적한다. 이 기간 동안 열렸던 국

제체육대회에 남북은 13회의 공동입장, 16회의 한반도기 이용, 7회의 단일팀 구성, 9회의 공동응원을 실시했다. 이 논문은 남북 사이에 단일팀 구성과 단일기 사용에 있어서 중요한 역사적 사실과 특징을 규명하고 그 현실적 함의를 제시할 것이다.

주제어: 남북체육회담, 단일팀, 단일기, 한반도기, 대통령선거, 제도

* 이 논문은 인천대학교 2017년 자체연구비 지원을 받아 수행된 연구임.

** 인천대학교 정치외교학과 교수

I. 머리말

이 논문은 ‘남북 단일팀은 왜, 언제, 그리고 어떻게 추진되었을까? 또한 남북 단일기는 왜, 언제, 그리고 어떻게 한반도 지도를 포함했고 이와 반대로 왜, 언제, 그리고 어떻게 독도가 빠졌을까?’라는 질문을 던지고 이에 답하는 것을 목적으로 삼는다. 이 논문이 대상으로 하는 시간적 범위는 한국이 1947년 6월 스웨덴 스톡홀름 국제올림픽위원회 총회에서 국가올림픽위원회 가입을 승인받은 뒤부터 2018년 10월 자카르타장애인아시아게임까지이다. 이 논문이 분석하고자 하는 주제는 남북 사이의 단일팀 구성과 단일기 사용에 있어서 발견되는 중요한 역사적 사실과 특징이다. 이 논문은 무려 70년이 넘는 기간 동안 수없이 열린 남북체육회담과 국제체육대회 가운데 단일팀 및 단일기와 관련하여 중요한 내용을 모두 추적한다.

북한은 유일팀이라고 불렀고 우리는 단일팀이라고 불렀지만 남북이 “표현에서는 각기 부르도록 합시다. 편리한대로 합시다.”라고 합의했던 남북 단일팀의 구성은 1947년 대한올림픽위원회가 1국가 1국가올림픽위원회로 승인받으면서 70년 넘게 반복된 행사였다.¹ 1963년 로잔 남북체육회담 이후 후속회담에서 단일기가 처음 논의된 뒤 1989년 판문점에서 열렸던 1990년 중국 베이징아시아게임 단일팀 구성을 위한 남북체육회담에서는 한반도기로 합의가 이루어졌다. 그 이후 2018년까지 각종 국제체육대회에서 13회의 공동입장, 16회의 한반도기 이용, 7회의 단일팀 구성, 9회의 공동응원이라는 역사가 이루어졌다.

이 논문은 이러한 역사와 특징을 추적하기 위하여 먼저 1국가 1국가올림픽위원회 원칙과 남북 단일팀 구성을 위한 체육회담의 과정을 살펴본다. 그 다음으로 이 연구는 단일팀 구성과 단일기에 대한 역사와 특징을 한국전쟁 이후, 1963년 로잔 남북체육회담 이후, 1989년 판문점 남북체육회담 이후, 2018년 평창올림픽 이후의 시기로 각각 나누어 살펴볼 것이다. 마지막으로 이 논문은 연구결과를 요약하고 그 현실적 함의를 정리하여 제시할 것이다.

이 연구는 남북의 체육회담에서 실제로 나온 발언을 생생하게 파악할 수 있는 기회가 많이 제한되어 있다는 사실을 전제하고 출발한다. 이러한 한계 속에서 이 연구는 그나마 중요한 남북체육회담 관련 합의문 등을 일부 선행연구에서 참고하였다. 그리고 1989년 국토통일원 남북대화사무국이 펴낸 『제11회 북경아시아경기

¹ 『제11회 북경아시아경기대회 남북단일팀 구성·참가관련 제1차 남북체육회담 회의록』 (국토통일원, 1989), p. 15.

기대회 남북단일팀 구성·참가관련 제1·2차 남북체육회담 회의록』은 한반도기가 제안되고 합의에 도달하는 과정을 그야말로 생생하고 흥미진진하게 전달해주고 있다. 이외에 이 연구는 중요한 사실을 확인하기 위하여 신문기사에 의존한다.

II. 1국가 1국가올림픽위원회 원칙

1908년 1월에 처음 선보인 올림픽헌장은 국제올림픽위원회(International Olympic Committee)가 각국을 대표하는 회원국으로 구성된다고 명시했다.² 한 세기 이전에 인쇄된 이 책자의 겉면에는 비록 올림픽헌장이라는 제목으로 되어 있지는 않았지만 그 내용은 올림픽의 정신 및 원칙과 국제올림픽위원회의 제반 규정의 맹아를 담고 있었고 그 후 60회 이상의 수정과 보완을 거치면서 발전되어왔다.³ 이에 따라 1908년 4월부터 6개월 동안 열렸던 영국 런던올림픽부터는 과거와 달리 국가올림픽위원회(National Olympic Committee)를 단위로 올림픽 참가신청을 받기 시작했다. 1896년 그리스 아테네올림픽 이후 올림픽이 더 이상 유럽 지역의 뛰어난 실력을 가진 개인끼리 경쟁이나 만국박람회가 열리는 동안 옆에서 진행되는 만국운동회 식이 아니라 국가대표끼리 경쟁하는 국가대항전 개념으로 바뀌었던 것이다.

한국이 태극기를 달고 역사상 처음으로 올림픽에 참가했던 것은 1948년 7월 29일부터 8월 14일까지 열렸던 런던올림픽이었다. 이에 비하여 북한이 단독으로 올림픽에 처음 참가했던 것은 1964년 1월 29일부터 2월 9일 사이에 열린 오스트리아 인스브루크동계올림픽이었고 그 뒤 1972년 독일 뮌헨올림픽부터 다시 참가하기 시작했다.⁴ 한국은 1945년 독립 직후인 1947년 6월 스웨덴 스톡홀름에서 열린 국제올림픽위원회 총회에서 이미 국가올림픽위원회(대한올림픽위원회) 가입을 승인받았으나 북한의 국가올림픽위원회(조선올림픽위원회)가 국제올림픽위원회 총회에서 가입을 승인받은 것은 1957년 불가리아 소피아 국제올림픽위원회 총회였기 때문이다.⁵ 1957년의 소피아 국제올림픽위원회 총회에서 조선올림픽위원회는 오직 북한 지역 안에서 대내적으로만 활동할 수 있고 올림픽 참가 등 대외적인 활동은 대한올림픽위

² *Comité International Olympique*, (Lausanne: Comité International Olympique, 1908), p. 8.

³ IOC <<https://www.olympic.org/olympic-studies-centre/collections/official-publications/olympic-charters>> (Accessed March 25, 2018).

⁴ *Washington Post*, January 18, 2018.

⁵ 박주한, “냉전체제의 종식과 남북한 스포츠 교류,” 『움직임의 철학: 한국스포츠무용철학회지』, 제5권 제2호 (1997), pp. 35~66.

원회의 소속으로만 가능하다는 조건으로 가입이 인정되었다.⁶ 1908년 올림픽 헌장은 국제올림픽위원회 회원국의 숫자에 제한을 두지 않았지만 국가마다 하나의 위원회만 인정하는 원칙, 즉 ‘1국가 1국가올림픽위원회’ 원칙을 수립하였던 것이다.

1국가 1국가올림픽위원회 원칙은 동독에도 예외 없이 적용되었다.⁷ 세계대전 전 독일은 이미 국제올림픽위원회의 회원국이었다. 제2차 세계대전 이후 독일이 분단된 뒤에도 서독 국가올림픽위원회의 구성이 과거 독일 국가올림픽위원회를 계승했다는 차원에서 1951년 5월 오스트리아 비엔나 국제올림픽위원회 총회에서 정식으로 승인되었다. 당시 동독의 국제올림픽위원회 가입문제도 계속적으로 논의되었으나 동독은 당시 국제올림픽위원회 가입의 전제 조건 가운데 하나인 5개 이상의 국제경기연맹 가입이라는 조건을 충족시키지 못했던 터라 국제올림픽위원회 가입은 성사되지 못했다. 1952년부터 국제올림픽위원회 위원장을 20년 동안 맡은 브룬디지(Avery Brundage)는 서독 국가올림픽위원회를 승인했을 때 이를 서독으로 국한했던 것이 아니라 독일 전체를 대표하는 차원으로 간주했기 때문에 동독의 국가올림픽위원회 구성문제는 독일 안에서 해결하고 올림픽 참가 문제도 하나의 독일팀으로 출전해야 한다는 입장을 가지고 있었다.⁸

이에 따라 동독은 1951년 스위스 로잔 국제올림픽위원회 총회부터 독일 단일팀 구성을 제안했다. 하지만 가뜩이나 불리한 협상 위치에 있었음에도 불구하고 동독은 국제올림픽위원회의 적극적인 중재에까지 불성실하게 응하면서 국제적인 반발을 자초하여 국제올림픽위원회 내부에 비우호적인 분위기를 형성시켰다. 그 결과로 1952년 핀란드 헬싱키올림픽에는 동독 없이 서독이 단독으로 참가하게 되었다. 그 뒤 동서 사이의 오랜 협상과 수없이 반복된 체육교류 끝에 국제올림픽위원회의 적극적인 중재로 1955년 6월에 독일 단일팀 구성에 대한 합의에 도달했다.⁹ 이에 따라 독일 단일팀이 1956년 이탈리아 코르티나 담페초 동계올림픽부터 시작하여 1956년 호주 멜버른올림픽, 1960년 이탈리아 로마올림픽, 1964년 일본 동경올림픽까지 참가했고 이때에 동시입장도 진행했다. 그러나 독일은 냉전이 가속되면서 1968년부터 통일이 될 때까지 다시 각자 올림픽에 출전하였다.¹⁰

⁶ 황옥철, “남북체육회담의 변천사 고찰,” 『체육사학회지』, 제12권 제1호 (2007), pp. 145~158.

⁷ 비슷한 시점에 비슷한 문제를 겪은 중국과 대만의 국제올림픽위원회 가입 문제와 과정에 대해서는 허복·오동섭(1985)과 윤득현(2009) 등을 참조할 것.

⁸ 허복·오동섭, 『올림픽정치사』 (서울: 보경문화사, 1995), pp. 112~118.

⁹ 황옥철, “남북체육회담의 변천사 고찰,” pp. 145~158.

¹⁰ 윤득현, 『올림픽의 정치』 (서울: 레인보우북스, 2009), pp. 69~123.

Ⅲ. 한국전쟁 이후 남북 단일팀과 단일기

북한도 동독의 움직임에 편승하여 1955년 국제올림픽위원회 가입을 추진했다. 하지만 독일의 경우와 달리 한반도에는 그 시기가 동족상잔의 상처와 피해가 크게 남은 직후였던 만큼 남북 사이에 서로 국제올림픽위원회 가입이나 단일팀 구성을 위한 협상은 물론 체육교류 자체가 불가능했던 상황이었다. 독일의 사례와 비슷하게 북한은 1국가 1국가올림픽위원회 원칙에 의거하여 1957년에 올림픽에 참가하기 위해서는 대한올림픽위원회를 통해야 한다는 조건으로 가입을 승인받는 것 외에는 테이블 위에 남겨진 것이 없었다. 이에 따라 북한은 올림픽에 참가하기 위해서 또는 국제올림픽위원회 조건부 승인을 무력화시키기 위해서 독일과 같은 단일팀 구성을 논의하는 남북체육회담의 개최에 누구보다도 더 적극적으로 임할 수밖에 없었다. 다음의 표는 북한이 국제올림픽위원회에 조건부로 가입이 승인된 1957년부터 1990년까지 단일팀 구성을 위한 대표적인 남북체육회담의 흐름을 요약하고 있다.

〈표 1〉 단일팀 구성을 위한 남북체육회담의 흐름

| 대회 이름 | 제안 내용 | 제안 측 | 주요사항 |
|--------------------------------|---------------------------|----------------|--|
| 1960(8.25.~9.11.) 로마올림픽 | 1956년 9월 단일팀 구성 제안 | IOC 권고 북 제안 | 1957년 6, 7, 9, 12월 1958년 12월 1959년 5월 IOC 권고 |
| 1964(10.10.~10.24.) 동경올림픽 | 단일팀 구성 | IOC 권고 북 제안 | 1963년 1월 24일 스위스 로잔 회담 1963년 5, 7월 홍콩 회담 |
| 1964(1.29.~2.9.) 인스브루크동계올림픽 | | | 동계올림픽 북 단독참가 시작 |
| 1972(8.26.~9.11.) 뮌헨올림픽 | | | 하계올림픽 북 단독참가 시작 |
| 1979 평양 세계탁구선수권대회 | 단일팀 구성 | 북 제안 | 1979년 2-3월 판문점 회담 |
| 1980(7.19.~8.3.) 모스크바올림픽 | 단일팀 구성 제안 1972년 12월 | 북 제안 | 회담 불발 미국 한국 보이콧 |
| 1984(7.28.~8.12.) LA올림픽 | 단일팀 구성 제안 1981년 6월 19일 | 남 제안 | 회담 불발 북한 보이콧 선언(3월) |
| 1988(9.17.~10.2.) 서울올림픽 | 단일팀 구성 및 공동개최 | IOC 중재 | 1985년 10월-1987년 7월 스위스 로잔에서 체육회담 |

출처: 황옥철, “남북체육회담의 변천사 고찰,” 『체육사학회지』, 제12권 제1호 (2007), pp. 145~158;
하용용, “남북한 스포츠회담사,” 『체육사학회지』, 제5권 제1호 (2000), pp. 38~47.

국제연합(UN)이나 국제올림픽위원회 등에서 고립되어 있던 북한은 1956년 4월 조선로동당대회에서 남북 체육교류의 필요성을 언급하기 시작했다. <표 1>에 정리되어 있듯이 북한은 1956년 9월 국제올림픽위원회를 통하여 단일팀을 구성하기 위하여 남북이 공동으로 노력할 것을 대한올림픽위원회에 공식적으로 제안했다.¹¹ 이에 비하여 대한올림픽위원회나 우리 정부는 이미 국제올림픽위원회의 정식 회원국으로 1국가 1국가올림픽위원회 원칙에 따라 절대적으로 유리한 입지를 구축하고 있었다. 우리 정부는 국제올림픽위원회에게 남북이 분단 상황으로 계속 휴전으로 대처하는 중이라 상호교류조차 어렵다는 이유를 제시하는 한편 북측에게는 단일팀 구성 제안에 응하지 않았다. 게다가 북한의 제안은 우리 정부로 하여금 국제올림픽위원회에 가입하기 위한 명분을 쌓는 정치적 행위로 해석되었다.¹²

1957년 6월에는 북한이 과거와 달리 국제올림픽위원회를 통하지 않고 대한올림픽위원회에 직접 남북의 올림픽위원회를 연합해서 ‘유일한 조선팀’을 구성하자고 제안했다. 이에 대하여 대한올림픽위원회가 거절하자 북한은 7월에 국제올림픽위원회를 통하여 항의했다. 대한올림픽위원회는 단일팀 구성 제안을 다시 한 번 거부했고 북한은 9월 불가리아 소피아 국제올림픽위원회 총회에서 이 문제를 의제로 부각시켰다. 북한이 12월에는 조선올림픽위원회 명의로 1960년 로마올림픽에 단일팀으로 참가하자고 하며 이를 위한 실무회의를 갖자고 구체적으로 제안했으나 이에 대하여 대한올림픽위원회는 회신조차 하지 않았다.¹³

이러한 상황에 국제올림픽위원회는 1959년 5월 독일 뮌헨 총회에서 로마올림픽 남북 단일팀 참가문제와 관련하여 남북에게 각자 중립지역에서 체육회담을 갖자고 제안했다. 북한은 이러한 제안을 수용했지만 대한올림픽위원회는 여전히 거부했다. 다만 대한올림픽위원회는 남북 단일팀의 다른 표현인 ‘혼성팀 형성’에 원칙적으로 반대하는 것이 아니라는 애매한 단서를 달아두었다.¹⁴ 이 사이 1958년과 1959년에 개최되었던 국제올림픽위원회 총회에서 소련과 불가리아는 대한올림픽위원회가 남북 단일팀 구성을 계속해서 거부하고 있기 때문에 이제는 아예 북한의 국제올림픽위원회 가입을 완전히 승인해야 한다고 주장하기도 했다.¹⁵ 결국 남

¹¹ 김재우, “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구,” 『한국체육학회지』, 제52권 제4호 (2013), pp. 21~33.

¹² 하용용, “남북한 스포츠회담사,” 『체육사학회지』, 제5권 제1호 (2000), pp. 38~47.

¹³ 김재우, “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구,” pp. 21~33; 황옥철, “남북체육회담의 변천사 고찰,” pp. 145~158.

¹⁴ 김재우, “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구,” pp. 21~33.

북 사이에 의미 있는 체육회담은 성사되지 않았고 1960년 로마올림픽에는 한국의 단독참가만 이루어졌다.

1962년 6월 소련의 모스크바에서 열린 국제올림픽위원회 총회는 전환점이 되었다. 국제올림픽위원회는 남북 단일팀 구성과 관련된 총회의 결론을 대한올림픽위원회에 통보하고 만약 9월 1일까지 이에 대한 대답이 없을 경우에는 북한을 1964년 동경올림픽에 단독으로 참가시키겠다는 입장을 전달했다. 이에 따라 같은 해 7월에 북한이 남북 단일팀 구성을 위한 남북체육회담을 8월 판문점에서 갖자고 대한올림픽위원회에 제의했다. 우리 정부는 이번에도 북한의 체육회담 제안을 자신의 외교적 고립을 벗어나려는 정치적 노력이라고 해석하면서 전혀 응하지 않았다. 이에 비하여 대한올림픽위원회가 한국을 대표하는 유일한 국제올림픽위원회 회원이기 때문에 남북 단일팀 구성은 북한과 협상을 하기보다는 국제올림픽위원회의 중재에 따라 결정하겠다는 입장을 밝혔다. 당시 국제올림픽위원회 브런디지 위원장의 입장은 남북 단일팀 구성에 대하여 북한이 국제올림픽위원회의 어떠한 결정에도 따르겠다고 약속했던 만큼 대한올림픽위원회도 반드시 그래야 할 것이고 빠른 시일 안에 단일팀 구성에 합의하라는 것이었다.¹⁵

당시 브런디지 위원장은 우리 대표에게서 독일 단일팀 구성과 달리 한국전쟁의 여파 때문에 남북 단일팀 구성이 어렵다는 이유에 대하여 설명을 들었음에도 불구하고 남북 단일팀이 아닌 각각의 올림픽 참가에 대하여 강하게 반대했다. 국제올림픽위원회의 입장이 매우 강경해졌고 우리 정부에 대한 압박이 강화된 분위기 속에서 1963년 1월 스위스 로잔에서 국제올림픽위원회의 중재에 따라 남북이 단일팀 구성을 위한 체육회담을 갖게 되었다. 우리 정부는 회담을 결렬시켜서 단일팀 구성을 막아 북한이 단일팀 아닌 개별팀으로 참가하게 만들거나 그것도 아니라면 북한이 올림픽에 참가하는 것을 아예 봉쇄하자는 입장을 가지고 있었다. 그러나 우리 정부도 점차 국제올림픽위원회가 압박하는 방향으로 중재에 따르지 않을 수 없게 되었다.¹⁷

그 결과 1963년 1월 로잔에서 열렸던 남북체육회담에는 남북 사이에 매우 역사적인 합의가 이루어졌다.¹⁸ 로잔 회담에서는 남북 단일팀을 구성하는데 가장 논쟁적인 주제인 국기, 국가, 선수단과 관련된 문제가 타결되었던 것이다. 첫째, 국기

¹⁵ 윤득현, 『올림픽의 정치』, pp. 70~83.

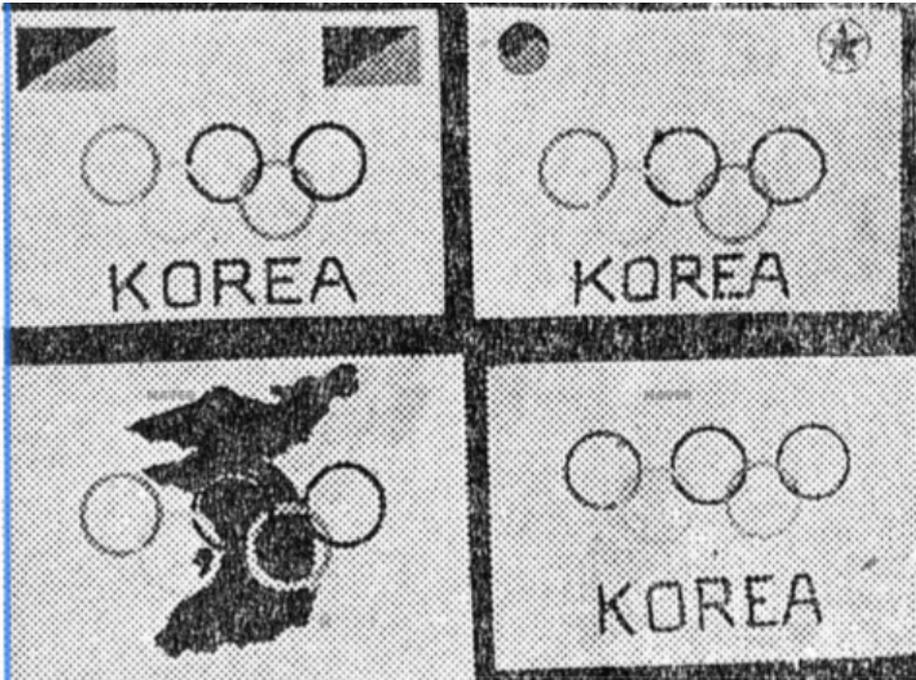
¹⁶ 김재우, “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구,” pp. 21~33.

¹⁷ 김재우, “1964년 동경올림픽대회 남북단일팀 구성을 위한 제2차 홍콩 체육회담에 관한 연구,” 『한국체육학회지』, 제52권 제6호 (2013), pp. 1~9.

¹⁸ 김재우, “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구,” pp. 21~33.

문제는 국제올림픽위원회나 북측이나 우리 측의 제안이 서로 크게 달라서 2월에 열리는 국제올림픽위원회 집행위원회에서 다시 협의하기로 합의했다. 둘째, 국가 문제는 우리 측의 제의를 받아들여 아리랑으로 합의했다. 북측은 25초씩 북한의 국가와 애국가를 각각 편집해서 하나로 연주하자고 했고 우리 측은 애국가로 맞섰으나 서로 양보했던 것이다. 셋째, 선수 임원 선발 문제는 독일 단일팀의 모델을 따라 선발된 선수가 많은 측에서 단장을 맡고 반대 측에서 부단장을 맡는 방식에 합의했다. 독일 단일팀은 과거에 선발전을 통하지 않고 종목별 대회에서 가장 좋은 성적을 낸 선수로 구성되었다.¹⁹

〈그림 1〉 1963년 로잔 남북체육회담과 단일기 안



출처: 『동아일보』, 1963.2.7.

¹⁹ 1963년 1월 25일자 『동아일보』에 실린 로잔 남북체육회담의 상호합의내용은 다음과 같다. “①政治的으로分割된 南北韓은 64年度 「올림픽」大會에派遣할 單一代表團(單一「팀」)을 構成한다. ②아직 國旗選擇問題에關한合意는 이루어지지않았다. 따라서 南北韓代表團들은 이問題를 IOC에委囑하여 2月7日의 IOC執行委員會議에서 解決策을 講究케하였다. ③國歌問題에 關해서는 一九四五年以前부터 불려오는 民謠 「아리랑」을 選擇하기로 兩側代表團이 合意하였다. ④單一「팀」의團長은兩側 「스포츠」役員들이 64年度의冬季및 夏季競技에 參加시키기위하여 選拔된運動選手人員數 가운데서最大의 人員數를가지는側의 代表團에依하여 地名될 것이다. ⑤兩側代表團은 IOC委員團에 依해서 베를린에서 晚餐에 參席한다. ⑥三時간半에 걸쳐 繼續된 會談은 가장 훌륭한 「올림픽」精神下에 進行되었다.” 그러나 이러한 합의에도 불구하고 국가문제를 제외하고는 두고두고 논란이 이어졌다.

1963년 1월 로잔 남북체육회담에서 단일팀 국기에 대하여 논의했던 과정은 1963년 2월 7일 동아일보에 자세히 소개되어 있다. 다음의 <그림 1> 가운데 왼쪽 위 도안은 국제올림픽위원회의 제안이었다. 북측은 왼쪽 아래와 같이 한반도 지도에 오륜 문양을 새기는 도안을 제시했으나 이에 대하여 대한올림픽위원회는 상징이 없다고 거부했다. 이것은 사실상 단일기에 한반도 지도가 등장한 첫 사례로 보인다. 하지만 여기에는 독도는 물론 제주도도 보이지 않는다. 북한은 이와 동시에 한 면에는 태극기 다른 면에는 자신의 국기로 하자고 제안하기도 했으나 보이기도 좋지 않을뿐더러 받아들여지기 쉬운 것이 아니었다. 이에 따라 국제올림픽위원회는 오른쪽 위와 같이 태극문양과 별모양으로 양측 국기를 각각 상징하는 식으로 수정하여 제안했고 북한은 이를 받아들였다. 그러나 대한올림픽위원회는 이를 거부했고 대신 태극기를 고집했다. 이에 따라 마지막으로 국제올림픽위원회가 오륜 문양과 ‘KOREA’가 담긴 오른쪽 아래 도안을 제안했고 이에 대하여 북한이 동조했으나 대한올림픽위원회는 이마저 국가와 민족을 상징하지 않기 때문에 수용할 수 없다고 했다.

1963년 로잔 회담의 상호합의내용에 따라 2월 7일 국제올림픽위원회 집행위원회에서 남북 단일팀의 국기문제가 다시 논의될 예정이었다. 그 사이에 국제올림픽위원회 브런디지 위원장은 맨 마지막 도안의 연장선 상에서 오륜 문양과 ‘UNITED KOREAN TEAM’을 쓰는 도안을 다시 제시했다. 이에 대하여 우리 정부는 협상 테이블에서 태극기를 고집하다가 만약 반대에 부딪히면 태극기에 오륜을 넣는 방식으로 수정하는 계획을 가지고 있었다. 이는 1956년 독일 단일팀이 서독 국기를 들고 나갔다가 1960년부터는 중립적으로 서독 국기에 오륜을 새겨서 출전했던 사례를 따른 것이었다.²⁰

정작 회의가 예정된 날 하루 전에 브런디지 위원장이 남북의 협상 대표자들을 초대하여 집행위원회에서 단일기 문제를 논의하지 않는 대신 북한이 제안했던 한반도 지도에 오륜이 새겨진 도안이나 오륜과 ‘UNITED KOREAN TEAM’이 새겨진 도안 가운데 하나로 남북이 합의할 것을 권했다. 당시 독일 단일팀의 공식 명칭(United Team of Germany)과 비슷한 남북 단일팀 이름이었다. 아울러 브런디지 위원장은 남북이 더 좋은 도안을 제시하는 것에 반대하지 않겠지만 태극문양이 들어가는 것은 피해야 한다는 입장을 전달했다.²¹

²⁰ 윤득현, 『올림픽의 정치』, pp. 70~98.

²¹ 김재우, “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구,” pp. 21~33.

대한올림픽위원회가 브런디지 위원장이 희망했던 2주의 시한을 한참 넘기자 국제올림픽위원회는 더욱 강력하게 우리 정부를 압박했다. 4월 19일 로잔에서 당시 국제올림픽위원회 마이어 사무총장과 협의를 거친 결과 대한올림픽위원회는 브런디지 위원장이 제안했던 도안과 가까운 <그림 1>의 국제올림픽위원회의 마지막 안(오륜 문양과 'KOREA')으로 합의하기에 이르렀다. 또 다른 선택이었던 한반도 지도에 오륜이 새겨진 도안은 북한이 제안했던 것이었기 때문에 우리 정부가 수용하지 않았다고 해석된다. 이로써 1963년 1월 로잔 회담의 합의사항에 매듭이 지어졌다.

하지만 1964년 동경올림픽에 남북이 단일팀으로 출전하기 위해서는 더 세부적인 사항을 정리해야 했고 이를 위해서 5월과 7월에 홍콩에서 남북체육회담을 더 이어가기로 했다. 5월의 홍콩 회담에서는 예선경기, 재정, 차기 회담 일정, 기타 미합의 쟁점 등을 처리하고 그때 해결하지 못하는 사항을 7월 홍콩 회담에서 다루기로 했다. 한국은 여전히 단일팀 구성을 거부했고 단독 참가를 목표로 했으며 회담의 결렬도 배제하지 않는다는 입장을 가지고 있었다. 실제로 7월 말 홍콩 회담 직전 북한 대표의 도착성명서에 포함된 용어(National Union)에 강력하게 항의하면서 회담을 아예 결렬시켰다. 이 용어가 우리 정부의 의도와 반대로 북한을 국가로 인정하는 의미가 담겨 있었고 실제 남북 관계를 제대로 반영하지 않는다는 입장이었다. 국제올림픽위원회 마이어 사무총장은 회담이 깨진 책임이 북한이 아니라 한국에 있다고 보고 다시 회담을 열 것을 권했다.²²

전반적으로 초기 남북체육회담의 과정을 돌이켜보면 국제올림픽위원회의 중재나 남북 단일팀 구성에 북한이 매우 적극적이었던 반면 대한올림픽위원회는 매우 소극적이었던 것으로 비교된다. 이러한 분위기는 결국 1963년 8월 독일 바덴바덴에서 열린 국제올림픽위원회 총회에서 남북이 각각 별개의 팀으로 1964년 동경올림픽에 참가하도록 결정하는데 영향을 주었다. 그리고 이때 북한은 국제올림픽위원회에 의하여 조건부 승인 자격에서 정식 국가올림픽위원회를 보유하도록 인정을 받게 되었다.²³ 이로써 1956년 호주 멜버른올림픽 기간에 열린 국제올림픽위원회 총회에서 북한의 국가올림픽위원회 가입 표결이 찬성 15, 반대 25, 기권 4로

²² 김재우, "1964년 동경올림픽대회 남북단일팀 구성을 위한 제2차 홍콩 체육회담에 관한 연구," pp. 1~9.

²³ IOC, *Minutes of the 60th Session of the International Olympic Committee Baden-Baden Kurhaus October 14th-20th 1963*. <<http://library.la84.org/OlympicInformationCenter/OlympicReview/1964/BDCE85/BDCE85n.pdf>> (Accessed April 8, 2018).

무기한 연기된 뒤 그 가입문제가 완전히 매듭지어졌던 것이다. 북한은 1964년 오스트리아 인스브루크동계올림픽에 처음으로 올림픽에 참가하였다.

IV. 1963년 로잔 남북체육회담 이후 남북 단일팀과 단일기

1963년 로잔 회담 이후에는 전 세계적 차원에서 냉전이 이어지면서 남북의 체육 회담도 얼어붙었다. 그러나 1972년 2월 닉슨 미국 대통령이 중국을 방문하면서 국제정세의 변화가 일기 시작하면서 남북 사이에도 1972년 여름 7·4 남북공동성명이 발표될 정도로 환경이 바뀌었다. 1972년 8월 26일부터 열렸던 뮌헨올림픽은 이미 남북 단일팀 구성을 논의할 여유 없이 다가왔고 결국 남북이 개별적으로 참여했다. 북한이 하계올림픽에 참여한 것은 뮌헨올림픽이 처음이었다. 뮌헨올림픽이 한창이었던 9월 8일 남북은 체육공동성명을 발표하면서 7·4 공동성명의 정신을 구현할 것을 약속하며 남북이 서로 서울과 평양을 방문하여 체육교류를 위한 회담을 진행하지고 합의했다.²⁴ 하지만 10월 유신이 선포되면서 남북 단일팀 구성을 위한 체육교류는 뒷전으로 밀려났다.

그 후 1970년대에 남북 사이의 의미 있는 체육회담이 다시 이어지기까지는 긴 시간이 걸렸다. 1979년 4월 평양에서 개최되었던 제35회 세계탁구선수권대회를 앞두고 다시 남북 사이에 체육회담이 열리게 되었다. 1977년 북한이 이 대회를 유치할 때 국제탁구연맹이 한국, 미국, 이스라엘의 참여를 보장할 것을 조건으로 걸었다. 북한은 2월 20일에 우리 정부에게 단일팀 구성을 논의할 남북체육회담을 제안했다. 우리 정부는 1960년대와 비슷하게 회담에는 임하지만 단일팀 구성에 대하여 반대하고 단독 참여를 확보하는 입장이었던 반면, 북측은 단독 참여를 반대하는 대신 단일팀 구성을 추진했다. 1972년 뮌헨 회담 이후 7년 만에 성사된 남북체육회담이었지만 네 차례의 판문점 회동은 아무 성과없이 막을 내렸다. 회담 내내 대한탁구협회는 국제탁구연맹의 회원으로서 당연히 세계선수권대회에 참가하는 것이니 그 기득권을 먼저 인정하고 보장해야 남북 단일팀 구성문제를 실질적으로 토론할 수 있다는 입장을 고수했고 북측은 단일팀을 구성하면 모든 문제가 해결된다는 입장이었다.²⁵

²⁴ 대한올림픽위원회, 『KOC 50年史, 1946-1996』(서울: 대한올림픽위원회, 1996), pp. 176~178.

²⁵ 김재우, “제35회 평양 세계탁구선수권대회(1979) 남북단일팀 구성을 위한 체육회담,” 『한국체육학회지』, 제53권 제6호 (2014), pp. 15~25.

7·4 남북공동성명이 1970년대 남북 체육교류의 전기를 마련하는 계기가 되었다면 1980년대에는 1988년의 7·7 선언이 그 비슷한 역할을 했다고 할 수 있다. 물론 두 가지 모두 국내적인 논리보다는 국제적인 정세의 변화에 따른 대응이라는 측면이 더 강했다. 7·4 남북공동성명은 데탕트의 직접적인 영향권 안에서 등장했다면 7·7 선언은 1988년 서울올림픽을 목전에 두고 사회주의 국가들의 참여를 유도해야 하는 한편, 북한의 남북 단일팀 구성요구에 대하여 대응해야 하는 상황에서 나왔다. 7·7 선언을 통하여 노태우 정부는 평화와 화합의 남북 관계를 형성하고 북한을 민족공동체적 선의의 동반관계로 발전시키겠다는 비전을 제시했다.²⁶

이미 우리 정부는 미국을 따라 1980년 소련 모스크바올림픽을 보이콧했고 북한은 러시아를 좇아 1984년 미국 LA올림픽에 불참했다. 결국 1980년 모스크바 올림픽에 서방 66개 국가가 빠졌고 1984년 LA올림픽에 소련의 주도로 14개국이 불참했다. 올림픽현장이나 정신과 달리 정치나 이념에 장기간 올림픽이 파행을 겪었기 때문에 1988년 서울올림픽의 성공적인 개최는 우리 정부는 물론 당시 국제올림픽위원회 사마란치(Juan Antonio Samaranch) 위원장과 전 세계적 희망이었다.²⁷

사실 북한은 1985년 여름부터 1988년 서울올림픽의 공동개최를 주장하기 시작했고 사마란치 위원장은 세계평화의 차원에서 직권으로 서울올림픽과 관련된 남북 사이의 협상을 적극적으로 중재하기 시작했다. 올림픽은 원칙적으로 국가가 아니라 도시에서 열리는 것이라 남북이 공동으로 개최할 것을 고려할 필요가 없었지만 공동개최 협상을 진행함으로써 북한이나 다른 사회주의 국가가 더 이상 올림픽을 보이콧하지 못하도록 막으려는 시도였다. 1985년 10월 회담에서는 북한이 서울올림픽 대신 평양-서울올림픽으로 명칭을 바꿔 공동개최하고 개폐막식도 두 곳에서 각각 한 번씩 치르며 평양에서 11개 종목을 개최하자고 제안했다. 대한올림픽 위원회는 올림픽현장과 서울올림픽 개최지 결정을 모두 존중해야 한다며 북의 제안을 거부했고 다만 축구, 배구, 핸드볼 경기를 분산해서 열 수 있다는 입장을 밝혔다. 국제올림픽위원회는 올림픽현장과 규정상 공동개최가 불가능하고 단일팀 구성은 남북이 결정해야 한다는 입장이었다.²⁸

²⁶ 김재우, “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 구성을 위한 체육회담,” 『한국체육학회지』, 제54권 제1호 (2015), pp. 37~46.

²⁷ 김운용, 『위대한 올림픽』 (서울: 동아출판사, 1990), pp. 79~106.

²⁸ 윤득현, 『올림픽의 정치』, pp. 202~205.

1986년 1월에 열린 회담에서 북한은 서울과 평양에서 공동개최를 하겠다고 합의만 하면 다른 어려운 문제들이 모두 해결될 것이라 주장했다. 이에 대하여 대한 올림픽위원회는 기존의 세 종목에 한 종목을 더 추가하여 분산 개최할 수 있다는 수정안을 제시했다. 국제올림픽위원회도 공동개최 대신 분산 개최로 종목을 조금 더 추가하는 협상을 벌이자는 입장이었다. 1986년 6월 사마란치 위원장은 북한에게 양궁 및 탁구 개최와 사이클 및 축구의 일부 개최를 최종적인 중재안으로 제시했다. 이 제안에 대하여 우리 정부는 동의했지만 북한은 남북이 50대 50으로 동등하게 나눠서 개최하고 TV 중계료 수입도 그에 맞게 분배할 것을 요구하며 거부했다.²⁹

하지만 1987년 2월 북한은 입장을 바꾸면서 사마란치 위원장의 제안을 원칙적으로 수용하게 되었다. 이와 동시에 북한은 사마란치 위원장이 제안했던 4개 종목에서 다른 6개 종목을 더하여 개최할 수 있도록 마지막 요구사항을 제시했다. 이후 사마란치 위원장은 1년여의 중재과정에서 북한에게 다시 4개 종목에 걸쳐 10개의 세부 경기를 더할 수 있지만 다른 6개 종목을 나누기는 어렵기 때문에 대신 축구 예선전을 맡길 수 있다고 수정안을 제시했다. 하지만 북한은 6개 종목 추가를 고수하는 동시에 특히 축구의 결승전까지 모든 경기를 배정해줄 것을 요구했다. 이러한 평행선은 1988년 1월 서울올림픽 참가신청 마감일까지 이어졌고 결국 북한은 서울올림픽에 참가하지 않게 되었다.³⁰

V. 1989년 판문점 남북체육회담 이후 남북 단일팀과 한반도기

1989년부터는 남북 단일팀 및 단일기 등과 관련하여 그전 시기와 확연히 구분되는 새로운 단계에 진입했다. 과거에는 남북 사이에 서로 평행선을 달리는 협상만 지루하게 진행되었다면 1989년부터는 협상에 구체적인 성과가 나오고 실질적인 이행도 이루어지기 시작했다. 사회주의권이 해체되는 국제정세의 변화가 새로운 국제환경을 조성시켰다면 평화적 정권교체라는 국내정치 변화도 새로운 남북관계를 형성시키기 시작했다. 이 시기의 남북 단일팀과 단일기 등에 대한 중요한 사항은 <표 2>에 요약되어 있다.

²⁹ 위의 책, pp. 205~209.

³⁰ 위의 책, pp. 209~213.

〈표 2〉 국제체육대회와 단일팀 및 한반도기

| 행사 이름 | 공동입장 | 한반도기 (독도포함) | 단일팀 | 응원단 | 공연단 |
|--|------|----------------|-----|-----|-----|
| 1990(9.22.~10.7.) 북경아시안게임 | | ○ | | ○ | |
| 1991(3.25.~5.8.) 세계탁구선수권대회(일본 지바) | ? | ○ | ○ | ○ | |
| 1991(5.6.~6.29.) 세계청소년축구선수권대회(포르투갈) | ? | ○ | ○ | | |
| 2000(9.15.~10.1.) 시드니올림픽 | ○ | ○ | | ○ | |
| 2002(9.29.~10.14.) 부산아시안게임 | ○ | ○ | | ○ | |
| 2003(1.30.~2.8.) 아오모리동계아시안게임 | ○ | ○ | | | |
| 2003(8.21.~31.) 대구유니버시아드 | ○ | ○ | | ○ | (○) |
| 2004(8.13.~29.) 아테네올림픽 | ○ | ○ | | | |
| 2005(10.29.~11.6.) 마카오동아시안게임 | ○ | ○ | | | |
| 2006(2.10.~26.) 토리노동계올림픽 | ○ | ○ | | | |
| 2006(12.1.~15.) 도하아시안게임 | ○ | ○ (○) | | | |
| 2007(1.28.~2.4.) 장춘동계아시안게임 | ○ | ○ (○ 울릉도) | | | |
| 2008(8.8.~24.) 베이징올림픽 | | | | ○ | |
| 2018(2.9.~25.) 평창동계올림픽 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 2018(3.9.~18.) 평창동계패럴림픽 | ○ | | | | |
| 2018(4.29.~5.6.) 세계탁구선수권대회(스웨덴 할름스타드) | | | ○ | | |
| 2018(8.18.~9.2.) 자카르타·팔렘방아시안게임 | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 2018(9.20.~27.) 세계유도선수권대회(아제르바이잔 바쿠) | | ○ | ○ | | |
| 2018(10.6.~10.13.) 자카르타장애인아시안게임 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

출처: 통일부 남북회담본부, <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/a/ad/usrtaltotal/List.do>>
(검색일: 2018.11.29.).

1990년 중국 베이징아시안게임을 앞두고 1989년부터 북한이 먼저 단일팀을 구성할 것을 논의하기 위한 남북체육회담을 제안했다. 제1차 회담이 3월 9일 열렸는데 북한의 입장은 1. 팀 이름을 “고려선수단”(KORYO, KRY)으로 하고, 2. 유일팀 깃발을 “흰색바탕에 황토색 우리나라 지도를 그려놓고 그 아래에 푸른색이나 붉은색으로 KORYO라고” 쓰며, 3. 팀 노래를 “1920년대 북쪽과 남쪽에서 부르던 아리랑”으로 하자는 것이었다.³¹ 이에 비하여 우리 정부의 입장은 1. 선수단 호칭을 “남북단일팀”(KOREA)으로 하고, 2. 선수단의 단기는 “흰색바탕에 녹색 한반도지도를 넣고 그 아래에 로마자 KOREA”를 쓰며, 3. 선수단의 단가는 “우리 민족의 민요인 아리랑”으로 하자는 것이었다.³² 이 회의에는 북측이 단일기의 안을 준비해 왔는데 거기에도 사실상 제주도를 빼 모든 섬을 제외한 것으로 보인다.³³ 첫날 회의에서는 깃발과 관련하여 흰색바탕에 한반도 지도를 그리는 것에 대하여 합의했고 북한이 준비해온 아리랑 녹음까지 듣고 단가로 바로 아리랑으로 합의했다.³⁴

3월 28일 열렸던 제2차 회담에서 북측은 깃발과 관련하여 양측이 제기했던 황토색이나 녹색에서 벗어나 제3의 색인 하늘색으로 바꾸자고 수정했고,³⁵ 이에 대하여 우리 측은 녹색으로 할 부분과 황토색으로 할 부분을 구분해서 두 색을 다 쓰자고 제안했다.³⁶ 지금까지 한반도기에 독도가 빠진 것은 먼저 남측의 장충식 수석대표가 “우리 남쪽에는 섬이 굉장히 많지 않습니까? 그것 다 그려 넣는 것도…”라고 말을 흐리는 데 대하여 바로 북측의 김형진 수석대표가 “아니, 상징인데 그건”하며 넘어가면서 굳어졌던 것으로 보인다.³⁷ 당시 회의록에는 기대와 달리 독도에 대한 논의가 이외에 발견되지 않았다.

제2차 회담에서는 깃발에서의 한반도 지도의 색을 다음에 논의하기로 하는 대신 KOREA나 KORYO니 표기를 제외시키기로 합의했다.³⁸ 명칭과 관련해서 북측은 “우리말로 고려로 하고 영어로는 KOREA”하자고 제의했다.³⁹ 이에 대하여

³¹ 『제11회 북경아시아경기대회 남북단일팀 구성·참가관련 제1차 남북체육회담 회의록』, pp. 19~20.

³² 위의 글, p. 26.

³³ 위의 글, p. 44.

³⁴ 위의 글, p. 67.

³⁵ 『제11회 북경아시아경기대회 남북단일팀 구성·참가관련 제2차 남북체육회담 회의록』 (국토통일원, 1989), p. 23.

³⁶ 위의 글, p. 31.

³⁷ 위의 글, p. 34.

³⁸ 위의 글, p. 40.

남측의 장충식 수석 대표는 자신의 재량을 넘어 혼자서 결정할 수 없는 문제라고 답했다.⁴⁰ 다만 회의 말미에 영어로 KOREA를 쓰는 것에 대해서는 합의에 도달했다.⁴¹

10월 20일 열렸던 제3차 회담에서는 남북 단일팀 단기와 관련하여 북한측의 제안이 받아들여져 “흰 바탕에 하늘빛 한반도지도로 합의”가 이루어졌다.⁴² 이와 관련하여 자세한 내용은 “가. 흰색바탕에 하늘색 우리나라 지도를 그려 넣은 것으로 한다. 나. 지도에는 한반도와 제주도를 상징적으로 그려 넣고 독도, 마라도, 마안도 등 기타 섬들은 생략하기로 한다”고 되어 있다.⁴³ 이러한 합의 사항은 제2차 회담에서 모든 섬을 다 그릴 수 없어 제주도만 상징으로 그려 넣자는데 남북 사이에 별다른 이의가 없었던 사실을 떠올리게 만든다. 이것은 제주도의 도안 상징성을 고려하는 반면에, 독도가 가지는 외교적이고 정치적인 상징성에 주목하지 않았거나 아니면 일본과의 마찰을 우려하여 피해나갔던 결과 가운데 하나 또는 그 이상일 것이다. 이에 따라 다음의 <그림 2>와 같은 한반도기가 탄생했다. 제3차 회담에서 단일팀 명칭에 대해서 우리 정부가 한글표기로 ‘한나라’와 영어로 KOREA로 제안했는데 북한쪽은 ‘코리아’와 KOREA로 맞섰다.⁴⁴ 하지만 11월 16일의 제4차 회담에서 마침내 호칭문제에 대하여 북측의 제안에 따라 코리아(KOREA)로 합의가 이루어졌다.⁴⁵

그러나 1990년 북경아시안게임 남북단일팀 구성과 관련된 체육회담은 무려 9차에 걸친 회동 끝에 결렬되고 말았다. 다만 북경아시안게임이 개막했던 1990년 9월 22일 오전 북경에서 대한올림픽위원회와 조선올림픽위원회가 남북체육회담을 열어 남북이 공동응원을 하기로 합의했다고 그날 밤 공동기자회견장에서 발표했다. 즉 남북 응원단이 함께 앉아 각각 태극기와 인공기를 들고 응원하기로 결정했다는 것이다. 여기에서 주목을 끄는 것은 기본적으로 남북이 서로 다른 국기를 이용하지만 자유의사에 따라 약 1년 전 판문점 체육회담에서 합의했던 한반도기를 들기로 했다는 보도이다.⁴⁶ 이에 따라 북한 응원단이 4백여 개의 한반도기를 만들어 한국

³⁹ 위의 글, p. 52.

⁴⁰ 위의 글, p. 54.

⁴¹ 위의 글, p. 99.

⁴² 『한겨레신문』, 1989.10.21.

⁴³ 김재우, “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 구성을 위한 체육회담,” p. 46.

⁴⁴ 『한겨레신문』, 1989.10.21.

⁴⁵ 『한겨레신문』, 1989.11.17.

⁴⁶ 『서울신문』, 1990.9.23.

〈그림 2〉 1989년 판문점 남북체육회담과 한반도기



출처: 『한겨레신문』, 1989.10.21.

응원단에 나누어 주며 같이 쓸 것을 권하는 모습이 나타났다.⁴⁷ 이로써 남북이 역사상 처음으로 공동응원을 실현했고 한반도기가 선보였다.

다른 한편 1990년 베이징아시안게임이 한창인 9월 29일 남북의 선수단장이 모여 남북통일축구대회를 열기로 결정했다.⁴⁸ 이에 따라 첫 경기는 10월 11일 평양과 10월 23일 서울에서 서로 상대측을 응원하는 분위기에서 진행되었고 다음 경기는 2002년 9월 7일 서울에서, 그리고 마지막은 2005년 8월 14일 서울에서 다시 열렸다.⁴⁹ 이를 계기로 장기간 중단되었던 남북체육회담과 실무회의가 다시 시작되었다. 1990년 10월 12일 평양에서 우리 정부의 정동성 체육부장관과 북한의 김유순 체육위원회위원장이 “가. 제41회 세계탁구선수권대회(일본, 지바), 나. 제25회 하계올림픽대회(바르셀로나), 다. 제3회 동계아시아대회(삼지연)”에 남북단일팀을 구성하여 참가하기로 공동합의문을 작성했다. 10월 24일 서울에서 다시 만난

⁴⁷ 『국민일보』, 1990.9.24.

⁴⁸ 김재우, “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 구성을 위한 체육회담,” p. 46.

⁴⁹ 강복창, “남북통일축구, 교류의 디딤돌 포석,” 『SPORTS KOREA』, 제267권 (1990), pp. 18~21.

두 사람은 단일팀 구성을 이행하기 위하여 제1차 남북체육회담을 11월 29일 판문점에서 갖기로 합의했다. 이때 모두 네 차례의 남북체육회담이 열렸는데 1991년 2월 12일의 마지막 자리에서는 같은 해 치러지는 세계탁구선수권대회의 단장은 북측이 맡고 세계축구선수권대회의 단장은 남측이 맡기로 하면서 쟁점이 타결되었다.

1990년 북경아시안게임에서 역사상 처음으로 남북이 공동으로 한반도기를 들고 응원하였다면 1991년 일본 지바 세계탁구선수권대회에서는 역사상 처음으로 남북이 단일팀을 구성하였다. 이때 남북 단일팀은 여성단체전에서 우승하는 등 좋은 성적을 낸 뒤 시상식에서 한반도기가 휘날리기도 했다. 1990년 북경아시안게임에서는 남북이 공동응원에 대하여 합의했지만 1991년 세계탁구선수권대회에서는 일본에 사는 동포들이 서로 자발적으로 공동응원을 벌였다.⁵⁰ 같은 해 포르투갈에서 열렸던 세계청소년축구선수권대회에도 남북한이 한반도기를 달고 단일팀으로 출전했다.⁵¹

1991년 삿포르동계유니버시아드대회에서는 예정에도 없던 남북의 동시입장이 이루어질 뻔했다. 국제대학스포츠연맹이 개막식 전날 개막식 입장순서를 확정할 때 그 기준이 되는 각국의 영어표기에 대하여 북한이 PRK(People's Republic of Korea)에서 DPRK(Democratic People's Republic of Korea)로 바꿔달라고 요구하자 남북의 선수단장과 협의하는 과정에서 아예 동시입장을 제안했던 것이다. 1968년 멕시코시태권도올림픽에서 열린 국제올림픽위원회 총회에서 동독, 대만, 북한의 자신의 이름을 각자 신청대로 도이취민주주의인민공화국, 자유중국, 조선민주주의인민공화국으로 고치기를 결정한 뒤였다. 국제대학스포츠연맹은 “양측이 태극기와 인공기에 각자의 뜻을 듣고 선수단도 양측이 2열로 걸어 들어오는 방식을 제시”했는데 우리는 그 조건을 그대로 준수하는 한 국제대학스포츠연맹의 제안에 따르겠다고 답했다.⁵² 그러나 북한은 1989년 판문점 남북체육회담에서 한반도기와 KOREA로 단일기와 국가표기를 이용하기로 했던 합의에 따르자고 제안했다. 결국 개막식까지 하루도 남지 않은 상황에 국제대학스포츠연맹이 남북 공동입장을 성사시키지 못했다.

⁵⁰ 박도천, “동일 앞당기는 남북체육교류 3탁구단일팀 동행기: 승리, 이별, 그 짧았던 46일간의 통일여정.” 『SPORTS KOREA』, 제272권 (1991), pp. 18~21.

⁵¹ 이현우·김재우, “제6회 세계청소년축구선수권대회(1991) 코리아 단일팀참가에 관한 연구,” 『체육사학회지』, 제21권 제2호 (2016), pp. 77~93.

⁵² 『한국일보』, 1991.3.3.

1993년 이후 북한의 핵개발이라는 변수가 불거지고 여러 가지 우여곡절을 겪은 뒤 남북이 실제로 국제체육대회에서 공동입장하게 된 것은 2000년 호주의 시드니 올림픽에서였다.⁵³ 2000년 시드니올림픽은 제1차 남북정상회담이 열려 그 성과로 6·15 공동선언이 나왔고 8·15를 맞아 이산가족의 상봉도 이루어진 직후 9월 15일에 열렸다. 사마란치 국제올림픽위원회 위원장은 시드니올림픽 개막을 5일 앞두고 국제올림픽위원회 총회 기조연설에서 남북한 선수단의 동시입장을 전격적으로 발표했다.⁵⁴ 김대중 정부가 남북 관계를 변화시킬 것이라고 예상하여 사마란치 위원장은 이미 5월부터 오륜기 뒤에 서서 남북 각각의 국가올림픽위원회기를 들고 공동입장하자고 제안했다. 하지만 사마란치 위원장의 제안과 달리 남북이 오륜기나 각각의 국기를 들지 않고 대신 한반도기를 들기로 최종적으로 합의했다. 이때 사마란치 위원장의 제안보다 공동입장의 선수단 규모를 더 확대했고 아리랑 대신 각자의 국가를 연주하기로 합의했다.⁵⁵ 9년 전 일본의 지바에서와 같이 호주 시드니의 교민들은 자발적으로 남북 공동응원을 벌였다.

2000년 시드니올림픽에서 남북이 단일기를 들고 공동입장하기를 시작하자 그 다음의 올림픽이나 아시안게임에서는 그 전례를 따라가는 것이 매우 자연스러운 일이 되었다. 특히 2002년 부산아시안게임과 2003년 대구유니버시아드가 우리 땅에서 열리면서 단일기를 들고 공동입장하는 것뿐 아니라 북한응원단과 공연단이 내려와 남북이 함께 응원을 펼치고 북한공연을 관람하게 되었다. <표 2>에 나오듯이 이외에도 2003년 일본 아오모리동계아시안게임, 2004년 그리스 아테네올림픽, 2005년 마카오동아시안게임, 2006년 캐나다 토리노동계올림픽에서 남북이 단일팀으로 한반도기를 달고 출전했다.

여기에서 가장 주목할 만한 변화는 2006년 카타르 도하아시안게임과 2007년 중국 장춘동계아시안게임이었다. 2006년 도하아시안게임과 2007년 장춘동계아시안게임에서는 역사상 처음으로 한반도기에 독도와 울릉도가 각각 포함되었기 때문이다. 다만 남북 사이의 합의와 달리 실무적인 문제로 인하여 2006년 도하아시안게임의 개막식에서는 독도가 포함된 한반도기가 등장하지 못했다. 사전에 “남북한이 도하 아시안게임에서 처음으로 독도가 새겨진 한반도기를 사용하기로 합

⁵³ 김동선, “역대 정부의 남북스포츠교류정책 평가,” 『한국체육학회지』, 제44권 제6호 (2005), pp. 3~13.

⁵⁴ 『문화일보』, 2000.9.14.

⁵⁵ 『한국일보』, 2000.9.14.

의했지만 남북 당사자들의 준비 부족과 도하아시아게임조직위원회의 협조가 따르지 않아 불발”되었다.⁵⁶ 12월 1일 개막식이 있기 직전인 11월 “22일 통일부가 독도를 새긴 한반도기를 북측에 제안하기로 입장을 정해놓고 이같은 방침을 DAGOC에 미리 전달하지 못”했다.⁵⁷ 실제로 “개회식 전날인 11월 30일 남북체육회담에서 양측은 공동입장때 ‘독도 표기 한반도기’를 사용하기로 합의하고 대대적인 홍보”를 했으며 “독도 표기 한반도기”의 샘플을 대회조직위에 전달했으나 조직위의 실수로 기존에 만들어진 한반도기가 개회식 직전 배포됐다는 것. 결국 뒤늦게 잘못된 점을 발견했으나 교체하기엔 시간이 부족했다는 게 KOC의 설명”이었다.⁵⁸ 하지만 2006년 12월 15일 도하아시아게임 폐막식에서는 남북 선수단이 독도가 표시된 한반도기를 들고 참가했다.⁵⁹

이에 비하여 2007년 중국 장춘동계아시아게임은 2006년 도하아시아게임의 실수를 반복하지 않았다. 이번에는 이에 더 나아가 남북 선수단이 개막식과 폐막식에 공동입장한 남북 선수단이 독도는 물론 울릉도까지 그려진 한반도기를 들었다.⁶⁰ 한반도기와 관련하여 올림픽게임에서는 아주 불가능한 일이 아시안게임에서는 연달아 현실화되었던 것이다.

이처럼 남북 단일팀 구성과 관련된 모든 문제에 있어서 아시안게임이 올림픽게임에 비하여 융통성을 훨씬 더 가지고 있다. 예를 들면 2006년 도하아시아게임을 앞두고 아시아올림픽평의회(Olympic Council of Asia) 셰이크 아메드(Sheikh Ahmed) 회장은 “남북한이 아시안게임에 단일팀을 파견한다면 OCA 규정을 한시적으로 개정해서라도 이를 돕겠다”는 입장을 밝힐 정도였다.⁶¹ 당시 셰이크 아메드 회장은 2006년 도하아시아게임에 남북 단일팀을 유치하기 위하여 수개월 동안 남북을 개별적으로 접촉했던 것으로 알려졌다. 이와 동시에 로게(Jacques Rogge) 국제올림픽위원회 위원장도 2008년 베이징올림픽에 남북 단일팀 출전을 공약했고 그 전단계로 2006년 도하아시아게임부터 남북의 단일팀 출전을 위하여 간접적으로 지원했다.⁶²

⁵⁶ 『한국일보』, 2006.12.3.

⁵⁷ 위의 신문, 2006.12.3.

⁵⁸ 위의 신문, 2006.12.3.

⁵⁹ 『경향신문』, 2006.12.16.

⁶⁰ 『한국일보』, 2007.2.4.

⁶¹ 『경향신문』, 2005.9.9.

⁶² 『문화일보』, 2005.9.12.

남북 단일팀 구성과 관련된 문제에 대하여 올림픽게임과 아시안게임이 보이는 차이는 올림픽현장과 아시아 올림픽위원회 현장의 서로 다른 위상에서 시작된다고 하겠다. 먼저 국제올림픽위원회가 펴낸 올림픽헌장(Olympic Charter in Force as from 15 September 2017)의 제31조 국가올림픽위원회의 기, 휘장 및 노래에 따르면 “올림픽대회를 포함한 관련 활동에 사용하기 위해 NOC가 채택한 기, 휘장 및 노래는 IOC 집행위원회의 승인을 받아야 한다”고 되어 있다. 그리고 제19조 국제올림픽위원회 집행위원회는 “IOC 집행위원회는 위원장, 4명의 부위원장, 10명의 집행위원으로 구성된다… 3.10 IOC 집행위원회는 올림픽현장과 올림픽대회 조직의 원활한 수행을 보장하기 위하여 모든 것을 결정하고 법적 구속력이 있는 IOC의 모든 규정을 적절한 형식(예를 들면 규정, 규칙, 규범, 지침, 지표, 편람, 지시, 요구사항 등)으로 제정”한다고 되어 있다. 국제올림픽위원회 위원장과 집행위원회가 남북 단일팀이나 단일기와 관련된 모든 것을 결정하고 승인하는 것이라고 해도 과언이 아니다.

이에 비하여 아시아올림픽평의회 헌장(Olympic Council of Asia Constitution and Rules 2017)의 관련 규정은 상당히 느슨하다. 올림픽 헌장과 달리 아시아올림픽평의회 헌장의 어디에도 각국이 채택한 깃발이나 국가를 아시아올림픽평의회 승인을 받고 결정을 받아야 한다는 규정 자체가 없는 것으로 보인다. 그리고 아시아올림픽평의회 헌장에 따르면 아시아올림픽평의회 집행위원회는 막강한 전권을 행사하는 국제올림픽위원회 집행위원회와 달리 아시아올림픽평의회 운영이나 아시안게임의 성공적 진행을 관리하기 위한 최소한의 의제를 다루고 있다.

다만 올림픽현장이나 아시아올림픽평의회 현장에서 공통적인 것은 이른바 정치적 선전의 금지이다. 올림픽헌장 제50조 제2항은 올림픽과 관련된 행사에서는 어떠한 시위 또는 정치적, 종교적, 인종적 선전을 금지하고 있다. 이와 마찬가지로 아시아올림픽평의회 헌장의 제70조 제3항이 아시안게임에서는 어떠한 시위 또는 상업적, 정치적, 종교적, 또는 인종적 선전을 금지한다. 그럼에도 불구하고 양자 사이에는 여전히 해석의 차이가 존재하고 한반도기에 대해서도 실질적으로 다르게 적용된 바 있는 것이다.

올림픽헌장 제50조 제2항과 매우 유사한 아시아올림픽평의회 헌장 제70조 제3항에도 불구하고 아시안게임에서는 이미 2006년과 2007년에 독도나 울릉도까지 포함된 한반도기가 허용되었다. 2006년 12월 도하아시안게임을 앞두고 우리 정부는 매우 적극적인 움직임을 보였다. 당시 “통일부는 최근 한반도기에 독도를 표

기하는 데 대한 의견을 외교통상부”에 질의했고 외교부는 “독도가 역사적·지리적·국제법적으로 우리의 고유영토라는 점을 감안할 때 단일기에 독도를 표기하는 것이 바람직하다”고 답했다.⁶³ 이러한 움직임 끝에 2006년과 2007년 아시안게임 때 한반도기가 과거와 획기적으로 달라졌던 것이었다.

이와 매우 대조되는 사례는 2006년 2월 열렸던 이탈리아 토리노동계올림픽이다. 토리노동계올림픽조직위원회(TOROC)는 개막 약 3개월 전에 대한올림픽위원회에 동시입장에 대비하여 한반도기 기준을 문의했을 때 결과적으로 과거 올림픽에 사용되었던 한반도기에서 변화를 도모할 수 없었다. 당시 통일부는 “한반도기는 행사용이어서 그때그때 북측과 협의해 정했기 때문에 시기마다 달랐지만 공동 행사를 할 때에는 모양이 똑같았다”는 입장을 가졌다.⁶⁴ 결국 2006년 토리노동계 올림픽에서도 한번 한반도기에 빠졌던 독도는 다시 포함되지 못했다.

VI. 2018년 평창올림픽 이후 남북 단일팀과 한반도기

2007년 장춘동계아시안게임이 끝난 뒤 10년 동안은 남북체육교류에 있어서 거의 공백기라고 할 수 있다. 북한의 핵개발이라는 변수도 있었지만 우리 정부가 보수 정당으로 바뀐 것도 큰 변수로 작동했다.⁶⁵ 이 기간 동안 예외적인 것은 2008년 베이징올림픽에서 남북 사이의 공동응원단이었다. 2008년 베이징올림픽 공동응원단은 2007년 12월 28일과 2008년 2월 4일 개성에서 베이징올림픽 공동응원단 경의선열차 이용관련 실무접촉 끝에 나온 결과였다. 이때 남북 당국은 “베이징올림픽에 지원 인력을 포함해 총 600명의 공동응원단을 구성해 파견기로 합의”했다.⁶⁶ 통일부에 따르면 “남북은 각각 150명씩 총 300명으로 구성된 응원단을 올림픽 기간 전·후반기로 나눠 2차례 파견할 예정이다. 1, 2차 응원단은 대회 중간에 교대할 예정이어서 남북은 대회기간 300명 규모의 응원단을 유지하게 된다. 남북은 또 응원단을 개·폐막식에 각각 참가시키기로 했으며 함께 응원하는 경기종목은 남북의 올림픽 참가 종목이 확정된 다음 정하기로 했다. 이와 함께 응원곡·복장·응원도구·

⁶³ 『서울신문』, 2006.11.23.

⁶⁴ 『문화일보』, 2005.11.21.

⁶⁵ 김영란·김홍태, “박근혜 정부 대북정책과 남북체육교류협력 추진방안,” 『한국엔터테인먼트산업학회논문지』, 제7권 제4호 (2013), pp. 285~300; 김홍태·김동선, “노무현 정부 대북정책과 남북체육교류협력의 평가 및 과제,” 『한국체육과학회지』, 제19권 제1호 (2010), pp. 3~19.

⁶⁶ 『세계일보』, 2006.2.5.

응원 형식과 방법·경기장 입장권 예약 및 구입 문제 등은 물론 응원단이 이용할 열차 편성 등 경의선 이용과 관련한 문제도 추후 계속 협의하기로 했다.”⁶⁷

그러나 실제로 성사된 것은 남북 응원단의 참석이었고 그것도 2008년 8월 8일 베이징올림픽 개막 뒤 며칠이 지난 뒤였다. 남북의 응원단은 8월 12일 8강에 진출하기 위하여 북쪽 여자축구 선수단이 경기를 치르는 자리에 모였다. 이날 “2008년 베이징올림픽 코리아 응원단’은 버스로 3시간을 달려 오후 5시50분(한국시각)께 텐진 올림픽센터 스타디움에 도착했다. 먼저 도착한 북쪽 응원단 500여명은 열띤 응원을 펼치고 있었다. 흰색 바탕에 푸른색 한반도 지도가 그려진 응원복을 입은 남쪽 응원단 400여명은 도착하자마자 북쪽 응원단 맞은편에 앉아 한반도기를 흔들었다.”⁶⁸

그 다음으로 심지어 우리 땅에서 열렸던 2014년 인천아시안게임(9.19.~10.4.)에서는 북한 선수단만 참가하고 지나갔다. 2015년 광주하계유니버시아드(7.3.~7.14.)와 2015년 문경세계군인체육대회(10.2.~10.11.)에는 북한이 아예 참가하지도 않았다. 남북 사이의 첨예한 긴장과 극단적 갈등이 풀리기 시작했던 계기는 2018년 평창동계올림픽이었다. 2018년 2월 9일 평창동계올림픽의 개막을 앞두고 1월 1일 신년사를 통하여 김정은 국무위원장이 평창동계올림픽에 참가의사를 밝히면서 변화가 일기 시작했다.

이에 따라 2018년 1월 20일 로잔의 국제올림픽위원회 본부에서는 남북의 올림픽참가를 의제로 하는 회의가 열렸다. 이 회의는 바흐(Thomas Bach) 국제올림픽위원회 위원장이 진행했고 남북의 국가올림픽위원회와 평창동계올림픽조직위원회 대표, 남북 담당자 등이 참석했다. 국제올림픽위원회 집행위원회를 대표하여 국제겨울스포츠연맹 회장(President of the Association of International Olympic Winter Sports Federations)과 2018 평창동계올림픽 협력위원회의 장(Chair of the Coordination Commission PyeongChang 2018)이 참석했다. 여기에서는 국제올림픽위원회가 2018년 평창동계올림픽 참가를 위한 일정이 이미 지났기 때문에 북한 선수의 참가와 관련된 예외 상황을 다루었다. 국제올림픽위원회는 “(국가, 세리모니, 유니폼 등) 공식문제와 관련된 문제를 포함한 참가의 형태에 대한 광범위한 중요 결정”을 내렸다.⁶⁹ 그 결과는 남북의 공동입장이었

⁶⁷ 『경향신문』, 2008.2.5.

⁶⁸ 『한겨레신문』, 2008.8.14.

⁶⁹ IOC <<https://www.olympic.org/news/factsheet-on-the-north-and-south-korean>>

고 독도가 빠진 한반도기였으며 남북 여자 아이스하키의 단일팀을 구성하는 것이었다.

이에 따라 우리 정부는 평창동계올림픽의 공식행사에서는 독도가 빠진 한반도기를 사용하지만 국제올림픽위원회 공식행사가 아닌 경우에는 독도까지 포함된 한반도기를 사용하기로 결정했다. 개막식 직전인 2월 4일 인천 선학국제빙상장에서 여자 아이스하키 단일팀과 스웨덴 여자 대표팀 사이 평가전에서 대한아이스하키협회는 제주도를 포함하여 독도와 울릉도가 함께 그려진 한반도기를 이용했다. 여자 아이스하키 단일팀의 경기복에는 독도가 빠져 있었지만 훈련복에는 독도가 그려진 한반도기가 그려져 있었다.⁷⁰ 이에 대하여 스가 일본 관방장관이 “깃발은 다케시마(독도의 일본식 표현)의 영유권에 관한 일본의 입장에 비취 수용할 수 없으며 매우 유감이다”라고 반발했다.⁷¹

2018년 평창동계올림픽에서 여자 아이스하키 단일팀 구성은 많은 진통을 겪었다면 2018년 세계탁구선수권대회의 남녀 탁구 단일팀 구성은 하루 만에 진행되었다. 예정에도 없던 단일팀 구성은 5월 2일 국제탁구연맹 재단 창립 기념식에서 남북 단일팀 이벤트경기를 벌이면서 남녀 단체전 준결승전에 단일팀을 각각 출전시키기로 전격적으로 합의하면서 이루어졌다.⁷² 한국 대표팀 선수단장 유승민 국제올림픽위원회 선수위원, 주정철 북한탁구협회 서기장, 토마스 바이케르트 국제탁구연맹회장이 단일팀 구성 문제를 꺼냈고 “탁구협회는 선수와 코칭 스태프로부터 단일팀 추진에 대한 사전 동의를 구했고 대한체육회를 거쳐 3일 오전 5시 정부의 최종 승인”을 받았다.⁷³ 탁구 단일팀은 전격적으로 구성되었기 때문에 각자의 유니폼을 입었고 명칭은 KOREA로 했으며 준결승 결과 시상대에 남북한 국기를 각각 매달았다.

그 다음 2018년 인도네시아 자카르타·팔렘방아시안게임에서는 사전에 남북단일팀을 희망하는 종목을 각 경기협회의 자원을 받아 결정했고 그 뒤에 남북의 공동 훈련도 진행했다. 선수들의 불만이나 여론의 반발을 최소화하려는 노력의 일환이었고 결국 여자농구, 카누 드래곤보트, 조정 등 3개 종목에서 단일팀을 출전시켰다. 그러나 남북선수단이 공동입장하는 개막식에서 등장했던 한반도기는 제주도만 포

olympic-participation-meeting) (Accessed May 1, 2018).

⁷⁰ 『조선일보』, 2018.2.5.

⁷¹ 『동아일보』, 2018.2.6.

⁷² 『한겨레신문』, 2018.5.4.

⁷³ 『조선일보』, 2018.5.4.

합했다. 2018년 6월 남북체육회담에서는 한반도기에 독도를 포함시키기로 합의했고 이를 위하여 아시아올림픽평의회를 설득하기로 했다. 이에 따라 6월말에 열렸던 4자회의(남북한, 아시아올림픽평의회, 대회조직위원회)에서 남북은 한반도기에 독도를 표기할 것을 주장했다. 그러나 아시아올림픽평의회가 “정치, 외교 이슈에 부담스러워해 과거 국제올림픽위원회의 전례를 따르기로 하면서” 한반도기에서 독도가 빠졌던 것이다.⁷⁴ 2018년 아시안게임에는 한국에서 원정한 인원과 현지의 남북한 교민들로 구성된 200여명 규모의 공동응원단이 등장했다.⁷⁵

VII. 맺음말

이 논문은 한국이 1947년 6월 스톡홀름 국제올림픽위원회 총회에서 국가올림픽위원회 가입을 승인받은 뒤부터 2018년 9월 자카르타장애인아시안게임의 단일팀 구성에 이르기까지 남북 사이의 단일팀 구성과 단일기 사용의 역사와 특징을 살펴보았다. 이 논문은 무려 70년이 넘는 기간 동안 수없이 열린 남북 체육회담과 국제체육대회 가운데 단일팀 및 단일기와 관련하여 중요한 내용을 대상으로 포함했다. 그 결과 몇 가지 주목할 만한 사항을 대조적으로 부각시키면 다음과 같다.

남북 단일팀과 단일기 관련 가장 중요한 회의는 1963년 로잔 남북체육회담이었다. 여기에서 단일팀의 국가로 아리랑을 합의했고 국기로는 후속 회의에서 국제올림픽위원회가 제안했던 오륜 문양과 ‘KOREA’가 새겨진 것으로 합의했다. 그 다음으로 중요한 회의는 1989년 판문점에서 열렸던 1990년 중국 베이징아시안게임 단일팀 구성을 위한 남북체육회담이었다. 여기에서도 단일팀의 국가로 아리랑을 합의했고 국기로는 하얀 바탕에 파란색으로 한반도 지도를 새긴 것으로 합의했다. 1989년의 단일기는 한반도기로 불린다.

이 논문은 단일기에 한반도 지도가 처음 등장했던 것은 1963년 로잔 남북체육회담이었던 것으로 확인했다. 당시 북한이 제안했던 한반도 지도에는 독도는 물론 제주도도 보이지 않았고 대한올림픽위원회는 한반도 지도가 상징이 없다고 거부했다. 1989년 판문점 남북체육회담에 북측이 가져왔던 단일기 안에도 제주도를 제외한 모든 섬이 포함되지 않았던 것으로 보인다. 당시 남북의 회담수석대표는

⁷⁴ “독도 빠진 한반도기 들고 남북 또 공동 입장,” 『중앙일보』, 2018.8.20, <<https://news.joins.com/article/22897309>> (검색일: 2018.8.20.).

⁷⁵ 『한겨레신문』, 2018.8.20.

수많은 섬을 다 그려 넣기 어렵기 때문에 제주도만 상징으로 포함시키자고 의견을 교환했다. 1963년과 1989년에 남북 양측은 한반도의 3000여개의 섬 가운데 독도가 가지는 역사적이고 지정학적 상징성에 대하여 충분한 주의를 기울이지 못했다고 하겠다.

1947년부터 대한올림픽위원회가 국제올림픽위원회에 승인을 받은 뒤 1국가 1국가올림픽위원회 원칙에 따라 북한의 올림픽참가는 대한올림픽위원회를 통해서만 가능했고 이에 따라 북한은 단일팀 구성에 매우 적극적이었다. 이와 반대로 우리 정부는 단일팀 구성에 매우 미온적이었고 이에 따라 국제올림픽위원회의 반발을 사게 되어 1963년 바덴바덴 국제올림픽위원회 총회에서 북한의 조선올림픽위원회도 최종 승인을 받게 되었다. 그 뒤에도 남북 사이에 단일팀 구성을 위한 체육회담이 끊이지 않았지만 협상을 위한 협상이 평행선을 이었을 뿐이었다. 그러나 1990년 북경아시안게임에 남북이 처음으로 한반도기를 들고 공동응원을 벌인 이후 단일팀 및 단일기 등과 관련하여 과거와 확연히 구분되는 새로운 시기에 진입했다. 1990년부터 2018년 사이 각종 국제체육대회에서 13회의 공동입장, 16회의 한반도기 이용, 7회의 단일팀 구성, 9회의 공동응원이라는 역사가 이루어졌다.

1947년 이후 남북 단일팀 구성에 있어서 역대 국제올림픽위원회 위원장이나 아시아올림픽평의회 회장의 역할은 무시할 수 없다. 브런디지 위원장, 사마란치 위원장, 로게 위원장, 바흐 위원장 등은 모두 남북 단일팀의 구성이 세계의 평화에 기여한다는 올림픽 정신을 구현한다는 차원에서 자신의 업적으로 삼을 수 있었다. 국제올림픽위원회 위원장은 세계 체육계의 최고 지도자로서 남북 단일팀의 성사라는 의제를 실현시키기 위하여 막강한 권한을 사용했다. 그럼에도 불구하고 남북 당국의 합의가 결정적인 변수이기 때문에 남북 단일팀 구성 관련 합의는 대체로 해당 국제체육대회 직전이나 도출되었다.

거시적으로 보았을 때 남북 단일팀 구성과 단일기 이용은 국제정세에 영향을 받았다. 분단과 한국전쟁은 물론 냉전의 구도 위에서 남북의 단일팀 구성과 단일기 문제는 함께 일어붙었다. 1972년 닉슨 미국 대통령이 중국을 방문하면서 데탕트의 바람이 불었고 1972년 7·4 남북공동성명이 발표되면서 체육교류의 전기가 마련되었다. 1988년 서울올림픽은 사회주의 국가들의 참여를 유도하고 북한의 남북 단일팀 구성요구에 대한 대응 차원에서 7·7 선언까지 잉태했다. 1980년대 말 사회주의권의 해체는 1990년 북경아시안게임이나 1991년 세계탁구선수권대회와 세계청소년축구선수권대회의 단일팀 구성의 계기가 되었다. 1993년 이후 북한의 핵

개발이라는 변수가 불거지면서 2000년 시드니올림픽에서나 공동입장이 성사되었다.

국제정치의 논리만큼 국내정치도 남북 단일팀 구성과 단일기 이용에 큰 영향을 주었다. 평화적인 정권교체로 인하여 정부의 성격에 따라 남북관계가 달라졌던 것이다. 역사상 처음으로 남북이 공동입장을 실현한 것이 김대중 정부 시기인 2000년 시드니올림픽이었다. 노무현 정부 임기인 2006년에 외교부도 “독도가 역사적·지리적·국제법적으로 우리의 고유영토라는 점을 감안할 때 단일기에 독도를 표기하는 것이 바람직하다”는 입장을 내놓았고 2006년과 2007년 아시안게임에는 독도와 울릉도가 포함된 한반도기가 등장했던 것이다.⁷⁶ 그 뒤 10년 동안 보수정부가 남북 체육교류에 적극적이지 않았다. 심지어 2014년 인천아시안게임에는 북한의 선수단만 참가한 채 끝났다. 2015년 광주하계유니버시아드와 2015년 문경세계군인체육대회에는 북한이 아예 참가하지도 않았다.

남북의 체육교류와 협력이 민족의 동질성을 확인하고 극단적 갈등을 풀 수 있다는 단적인 사례는 2018년 평창동계올림픽이라 하겠다. 2018년 평창동계올림픽에 여자 아이스하키 단일팀, 공동입장, 한반도기 사용 등이 이루어졌고 이를 계기로 남북정상회담과 북미정상회담으로 남북관계의 근본적인 변화가 이어졌다. 앞으로도 통일이 되기 전까지 남북 단일팀 구성이 더욱 빈번하고 규모도 더 확대되고 그 결과 남북의 동질성이 더욱 넓혀질 가능성이 농후하다. 그러나 단일팀의 상징인 한반도기에 있어서 변화를 기대하기는 어려워졌다고 하겠다. 다시 말해 앞으로 독도와 울릉도가 포함된 한반도기를 단일팀이 참가한 국제체육대회에 사용하기 쉽지 않다는 말이다.

2006년과 2007년 아시안게임에는 독도와 울릉도가 포함된 한반도기가 펼쳐였으나 그 뒤 10여년 동안 정부가 이 방면에 두 손을 놓은 결과 이제는 아시안게임에서도 더 이상 독도와 울릉도가 포함된 한반도기를 펼 수 없는 수준으로 후퇴했다. 과거 약 10년 사이에 한반도기에서 독도가 빠지는 관례가 더 굳어진데 더하여 심지어 2018년 평창동계올림픽에서 이용되었던 한반도기에서도 독도가 포함되지 않았다. 그 뒤 열렸던 2018년 자카르타·팔렘방아시안게임에서는 한국에서 개최되었던 평창동계올림픽에서도 독도가 한반도기에서 빠졌다는 사실을 근거로 독도 없는 한반도기를 더욱 굳히는 방향으로 작용했다. 이런 식으로 가면 이제 아시안게

⁷⁶ 『서울신문』, 2006.11.23.

임에서도 다시 2006년과 2007년 시절로 돌아가기 어려워질 것이다.⁷⁷

이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 한국에서 동계나 하계 아시안게임을 유치하고 그 도시의 아시안게임준비위원회가 개최지의 이점을 통하여 아시아올림픽평의회와 장기간 조율을 해서 다시 새로운 전례를 만드는 노력을 시작해야 할 것이다. 아시안게임에서부터라도 2006년 및 2007년과 마찬가지로 한반도기에서 독도를 포함시키는 시도를 이제 한국에서 유치할 아시안게임부터 준비해야 한다는 말이다. 마침 강원도에서 2021년 동계아시안게임을 유치할 의사를 밝혔고 이 아시안게임을 남북이 공동으로 개최하자는 구상을 가지고 있다.

이와 동시에 2020년 동경올림픽에서 독도와 울릉도가 포함된 한반도기를 계양할 준비도 필요하다. 일본이 외교력을 총동원해서 이를 막겠지만 남북은 지혜를 모아 일본의 수도에 열릴 올림픽에서 독도와 울릉도가 새겨진 한반도기를 들 수 있도록 준비해야 할 것이다. 현재 3차까지 진행된 남북정상회담이 더 진전되고 남북관계가 발전하면 남북국회연석회의를 통하여 남북단일팀의 상징을 한반도기로 아예 법제화하는 방안이 있을 것이다. 다시 말해 더 이상 과거와 같이 남북의 체육회담을 통하여 한반도기를 정하고 국제올림픽위원회의 그 사용에 관한 결정에 따르는 방식에 머무는 것이 아니라 남북의 국회에서 한반도기를 법으로 정하고 그 법에 따라 정식으로 사용하는 방식을 고려하자는 것이다. 이 방식은 법적인 가능성에 대한 검토와 입법절차의 보완이 필요하다.

■ 제출: 9월 3일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 11월 20일

⁷⁷ 『중앙일보』, 2018.8.20.

참고문헌

1. 단행본

- 김운용. 『위대한 올림픽』. 서울: 동아출판사, 1990.
 대한올림픽위원회. 『KOC 50年史, 1946-1996』. 서울: 대한올림픽위원회, 1996.
 윤득현. 『올림픽의 정치』. 서울: 레인보우북스, 2009.
 허복·오동섭. 『올림픽정치사』. 서울: 보경문화사, 1995.

2. 논문

- 강복창. “남북통일축구, 교류의 디딤돌 포석.” 『SPORTS KOREA』. 제267권, 1990.
 김동선. “역대 정부의 남북스포츠교류정책 평가.” 『한국체육학회지』. 제44권 제6호, 2005.
 김영란·김홍태. “박근혜 정부 대북정책과 남북체육교류협력 추진방안.” 『한국엔터테인먼트 산업학회논문지』. 제7권 제4호, 2013.
 김재우. “1963년 로잔 남북체육 회담에 관한 역사적 연구.” 『한국체육학회지』. 제52권 제4호, 2013.
 _____. “1964년 동경올림픽대회 남북단일팀 구성을 위한 제2차 홍콩 체육회담에 관한 연구.” 『한국체육학회지』. 제52권 제6호, 2013.
 _____. “제35회 평양 세계탁구선수권대회(1979) 남북단일팀 구성을 위한 체육회담.” 『한국 체육학회지』. 제53권 제6호, 2014.
 _____. “제41회 지바 세계탁구선수권대회(1991) 남북단일팀 구성을 위한 체육회담.” 『한국 체육학회지』. 제54권 제1호, 2015.
 김홍태·김동선. “노무현 정부 대북정책과 남북체육교류협력의 평가 및 과제.” 『한국체육과학회지』. 제19권 제1호, 2010.
 박도천. “통일 앞당기는 남북체육교류 3탁구단일팀 동행기: 승리, 이별, 그 짧았던 46일간의 통일여정.” 『SPORTS KOREA』. 제272권, 1991.
 박주한. “냉전체제의 종식과 남북한 스포츠 교류.” 『움직임의 철학: 한국스포츠 무용철학회지』. 제5권 제2호, 1997.
 이현우·김재우. “제6회 세계청소년축구선수권대회(1991) 코리아 단일팀참가에 관한 연구.” 『체육사학회지』. 제21권 제2호, 2016.
 하응용. “남북한 스포츠회담사.” 『체육사학회지』. 제5권 제1호, 2000.
 황옥철. “남북체육회담의 변천사 고찰.” 『체육사학회지』. 제12권 제1호, 2007.
 Comité International Olympique. *Annuaire du Comité International Olympique*.
 Lausanne: Comité International Olympique, 1908.

3. 기타자료

- 『경향신문』.
 『국민일보』.

『동아일보』.

『문화일보』.

『서울신문』.

『세계일보』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한국일보』.

『한겨레신문』.

국토통일원 남북대화사무국. 『제11회 북경아시아경기대회 남북단일팀 구성·참가관련 제1차 남북체육회담 회의록』. 1989.

국토통일원 남북대화사무국. 『제11회 북경아시아경기대회 남북단일팀 구성·참가관련 제2차 남북체육회담 회의록』. 1989.

LA84 Foundation Digital Library Collections <<http://digital.la84.org/digital/>>

Abstract

United Korean Team and Flag: *History and Characteristics*

Junhan Lee

This essay raises the following interesting questions: Why, when and how have the two Koreas pursued to form the united Korean team? Why, when and how did the two Koreas agree on the united Korean flag? And why, when and how did the two Koreas exclude Dokdo from the Korean peninsula flag? In order to answer these important questions, this study traces all the important international sports events between 1947 and 2018. Ever since Korea was accepted as a National Olympic Committee member in 1947, the two Koreas have marched together at the (opening and/or closing) ceremonies 13 times, held together the Korean peninsula flag 16 times. formed united Korean team 7 times, and supported together the team 9 times. As a result, this essay finds remarkable historical facts and characteristics related to the united Korean team and flag, and suggests the implications for the future international sports events including the 2020 Tokyo Olympic Games.

Key Words: Inter-Korean Sports Talks, United Korean Team, United Korean Flag, Korean Peninsula Flag, Presidential Election, Institution

한반도 평화와 스포츠: 평창 동계올림픽과 남북 스포츠 교류를 중심으로*

조 우 찬**

- I. 머리말
- II. 스포츠와 정치의 관계
- III. 한반도 정세변화와 남북 스포츠 교류협력의 의미
- IV. 평창 이후 남북 스포츠 교류
- V. 맺음말

국문요약

쿠베르탱은 선의의 경쟁 속에서 세계의 평화와 화합을 도모할 목적으로 고대 그리스의 올림픽에서 착안한 국제 스포츠 대회인 근대 올림픽을 창시하였다. 그러나 엄밀하게 볼 때, 현재의 올림픽은 스포츠 본연의 순수한 성격만을 지니고 있지는 못하며 다면적인 속성이 있다. 상당한 비용이 소요되는 올림픽의 운영을 맡은 비영리기구인 IOC의 공정성과 투명성 확보에 대한 비판도 여전하다. 다른 한편으로 올림픽 유치를 통한 개최국의 경제적, 문화적, 사회적 발전의 제고와 함께 그 파급력은 상당하며 무엇보다 올림픽은 인류의 평화를 상징한다.

냉전시기를 비롯하여 남북관계가 경색된 시대에는 스포츠는 체제의 우월성을 과시하거나 정치적 도구로 이용되었다. 그러나 스포츠가 정치적 도구에 불과하다는

비판에도 불구하고 평화를 지향하는 올림픽 정신이 지닌 상징성과 그 확장성은 유효하다. 이러한 점에서 본다면 기대와 우려가 교차했던 평창 동계올림픽은 극적인 정세 변화를 이끌어낸 촉매제였다. 평창은 한반도 평화를 위해 최적화된 장소였고 성공적인 개최를 통해서 남북관계와 북미관계 변화의 전환점이 되었다. 평창 동계올림픽은 역사적 의미를 지남과 아울러 향후 남북 스포츠 교류협력의 기반을 조성하였다. 평창 올림픽 이후의 남북 스포츠 교류협력의 방안을 수립해가는 동시에 이를 위한 제도화를 추진할 필요가 있다.

주제어: 평창 동계올림픽, 남북관계, 남북교류, 한반도 평화, 스포츠와 평화

* 이 논문은 2017년 북한연구학회 하계 학술회의 발표 논문과 2018년 북한연구학회 하계 학술회의에서 발표한 논문의 연장선에서 주제를 착안하여 초고를 작성하였고 이후 내용을 수정, 보완하였음. 익명의 심사자분들의 유익한 논평과 제언에 진심으로 감사를 드린다.

** 북한대학원대학교 박사, 통일부 위촉 통일교육위원

I. 머리말

평화를 상징하는 올림픽이 지닌 속성은 매우 다면적이다. 1896년에 그리스 아테네에서 최초로 개최된 근대 올림픽은 보편적 인류애와 평화를 상징하며 부활했지만 다른 이면에는 여성에 대한 차별과 배제, 그리고 정치와의 밀접한 관계가 특징이었다. 또한, 당시 올림픽을 성사시킨 쿠베르탱을 지지하고 호응한 국가들은 저마다의 정치적 목적을 올림픽에 투영시키고자 하였다. 이처럼 근대 올림픽의 성공은 인류애와 평화라는 이상적인 가치와 목적보다는 역설적으로 국력 과시와 정치적이고 현실적인 실익이 존재했기 때문에 가능했다고 볼 수 있다. 또한, 점차 시간이 흐름에 따라서 올림픽은 미디어 발달의 영향과 함께 거대 기업의 마케팅에 활용되면서 상업성에도 강한 유착을 갖게 되었다. 현재 IOC가 직면한 문제는 경기 진행의 공정성과 올림픽 운영의 투명성이라고 할 수 있다.

올림픽의 상업성에 대한 비난과 아울러 정치적 도구에 불과하다는 비판에도 불구하고 올림픽은 평화를 상징하는 인류의 제전이라고 평가할 수 있다. 올림픽에 대해서 전 세계의 관심과 이목이 집중되는 것은 앞서 언급한 여러 문제점에도 불구하고 스포츠를 통한 선의의 경쟁이 인류의 보편적 가치인 평화와 맞닿아 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 2032년 올림픽을 남북한이 공동으로 개최한다면 한반도 평화 정착의 새로운 이정표가 되기에 충분하다고 할 것이다. 올림픽 공동 개최를 위한 남북한의 지속적인 스포츠 교류협력의 바탕 아래 상호 신뢰를 쌓아나가는 과정은 평화 정착과 통일을 위한 준비 단계의 하나가 될 수 있기 때문이다.

정치와 스포츠, 더 나아가 남북관계와 스포츠에 주목한 선행연구는 크게 세 가지로 대별된다. 첫째, 스포츠는 정치에 귀속된 정치적 도구에 불과하다고 보는 연구들이다. 먼저, 북한에서 스포츠가 지닌 역할과 기능들을 고찰하면서 북한의 스포츠는 정치 영역에 포함된다고 분석한 연구¹에서는 스포츠 교류의 한계에 초점을 맞추고 있다. 이러한 관점에서는 북한의 스포츠 이념과 특징이 사상 강화와 집단주의와 연결되어 있기 때문에 스포츠는 비정치적 영역으로 볼 수 없다는 것이다. 북한 체제의 속성상 남북 스포츠 교류의 한계를 강조하고 있다. 이 연구에서는 체제 수호를

¹ 김미숙, “북한의 스포츠이념과 남북 스포츠 교류의 한계에 관한 연구,” 『움직임의 철학: 한국체육철학회지』, 제12권 제2호 (2004), pp. 19~20.

위한 도구에 지나지 않는 것이 스포츠라고 분석하면서 이념에 종속된 것으로 파악하고 그 기능에 대해서 매우 부정적으로 보고 있다.

한편, 스포츠의 종속적 특징과 국제정치와의 관계를 분석한 연구에서는 스포츠의 근본적인 한계를 조명하고 있다. 스포츠는 외교적 도구의 역할에 그치며 정치적 계산과 동기에 영향을 받는다는 점을 강조한 연구²에서는 미중 관계 개선에 핑퐁이 주목을 받은 것은 극히 예외적인 사례이며 과도한 부각이었다고 평가한다. 미국과 쿠바의 야구외교, 미국과 이란의 레슬링 외교의 한계를 지적하면서 북미관계 개선에 스포츠의 영향은 미미할 것으로 보고 있다. 국제정치와 스포츠의 관계를 조명하면서 스포츠가 정치의 연장이라고 분석한 연구³에서는 스포츠는 이데올로기를 반영하며 국가와 민족주의를 표출하는 분야라고 설명한다. 따라서 언제든지 강대국들의 권력 게임의 도구로 활용될 수 있다는 것이다. 또한, 미중 간의 핑퐁외교는 스포츠가 국제정치의 구조 변화를 추동한 것이 아니라 국제정치의 구조변화가 스포츠라는 도구로 표출된 것이라고 보았다. 위의 연구들에서는 남북 스포츠 교류협력을 통해서 남북한 간의 상호 이해를 증진시킬 수 있다는 점과 북미관계와 같은 적대관계 개선에 있어서 스포츠가 매우 유용한 수단이자 접근 방식으로 활용될 수 있다는 점은 간과하고 있다.

둘째, 스포츠는 정치의 연장이며 정치의 하위영역이지만 정치적 도구로서의 스포츠와 자율성이 보장된 스포츠는 다를 수밖에 없다고 보는 연구이다. 기본적인 시각은 스포츠에 정치가 개입되며 스포츠는 그 영향력 아래에 있다고 보고 있다. 또한, 정치와 스포츠의 관계를 종속적 관계로 파악한다는 점에서 부분적으로 앞에 언급한 연구들의 입장과 일치한다. 정치적 도구인 스포츠는 자율성보다 구조적인 한계에 놓여 있으며 보조적인 속성에서 자유로울 수 없다고 보는 것이다. 즉, 정치와 스포츠가 별개의 분야라고 보기 어렵고 중립성과 자율성에 한계가 있다고 평가하고 있다. 그러면서도 스포츠의 수단적 역할에 주목한 데서 미묘한 차이점이 드러난다. 이와 관련한 연구⁴에서는 동서독의 스포츠 교류 사례를 분석하면서 남북 스포츠 교류가 스포츠 고유의 역할도 기대할 수 있으며 제한적이지만 남북한의 상

² 설규상, “긴장완화 도구로서 스포츠의 효과성과 한계: 대미 스포츠 외교 사례를 통해 본 북·미관계 변화 전망,” 『사회과학논집』, 제44권 제2호 (2013), pp. 53~55.

³ 송병록, “전쟁, 스포츠 그리고 (국제)정치의 상관성에 관한 연구,” 『정치·정보연구』, 제20권 제1호 (2017), p. 74.

⁴ 송병록, “스포츠와 정치: 동·서독 스포츠 교류가 남·북한 통합에 주는 함의,” 『한독사회과학연구』, 제20권 제1호 (2004), pp. 147~149.

호이해를 촉진시키고 분단의 벽을 허무는 기제로써 통일에도 기여할 수 있다고 보았다.

셋째, 남북한 스포츠교류를 시기적으로 분석하고 게임이론을 통해서 스포츠의 도구적 유용성에 주목⁵하거나 역대 정부의 스포츠 교류협력을 분석한 연구⁶는 정치와 스포츠의 관계에서 스포츠가 제한적일 수 있지만 일정한 역할을 수행하고 있으며 스포츠 교류를 통한 동질성 회복에 주목하고 있다. 스포츠 교류가 이데올로기적 갈등과 정서적 적대감을 해소하는데 유용한 측면이 있다고 긍정적으로 평가⁷하거나 남북한의 체육환경과 교류확대와 관련한 연구들⁸ 역시 기능주의 통합론과 맞닿아 있다. 끝으로 김정은 시대에 들어서 북한 스포츠에 대해서 분석하는 한편 유희시설을 중심으로 한 스포츠시설 확충과 국제대회 참여 등 변화에 주목한 연구에서는 향후 북한에서 스포츠의 역할이 확대되고 체육정치를 통한 지속적인 스포츠 진흥과 확산이 이루어지고 있다는 것을 고찰하였다.⁹

본 연구는 평창 동계올림픽의 역할에 이어 남북 간에 후속 스포츠 교류협력이 계속해서 이어져나가기 위한 방안을 제시하고 제도화의 방안을 모색하는데 목적이 있다. 그러므로써 2032년 남북 공동 올림픽 준비는 물론 다양한 국제스포츠대회에서 남북이 함께 참가하고 공동으로 선수단 훈련을 진행하는 제도적 기틀이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서 남북 간의 협력적 관계를 구축하기 위한 남북한 합의와 실무자급 회담이 진행되어야 한다는 점을 강조하고자 한다.

⁵ 정기웅, “남북한 교류에서 스포츠의 도구적 유용성에 대한 검토,” 『오토피아(Oughtopia)』, 제25권 제3호 (2010), pp. 406~409.

⁶ 김동선, “우리나라 통일 과정에서 스포츠 교류의 역할: 독일 통일과정의 함의,” 『한국체육학회지』, 제40권 제2호 (2001); 김동선, “역대 정부의 남북스포츠교류정책 평가,” 『한국체육학회지』, 제44권 제6호 (2005); 허정필, “남북한 스포츠 교류협력과 북한의 스포츠 정치: 김일성·김정일·김정은 시대 주요특징을 중심으로,” 『평화학연구』, 제19권 제3호 (2018).

⁷ 유호근, “남북한 스포츠 교류의 정치적 함의: 기능주의적 시각을 중심으로,” 『세계지역연구논총』, 제25권 제1호 (2007).

⁸ 박영옥, 『남북한 체육환경분석 및 교류확대방안』 (서울: 국민체육진흥공단 체육과학연구원, 2001); 이석주·김홍태, “남북사회문화교류·협력으로서의 체육교류·협력 확대방안 연구,” 『한국체육과학회지』, 제11권 제1호 (2002); 손환·조현철, “남북스포츠교류의 평가와 발전방안에 관한 연구,” 『한국체육학회지』, 제45권 제1호 (2006).

⁹ 허정필·김용현, “김정은시대 체육정치의 지속성과 변화,” 『한국체육학회지』, 제54권 제6호 (2015), p. 454.

II. 스포츠와 정치의 관계

1. 올림픽의 정치성과 동서독의 스포츠 교류협력

올림픽과 정치적 이슈는 처음부터 밀접한 관련이 있었다. 국가 간의 갈등이나 인종차별, 침략 전쟁 등과 같은 국제정치적인 문제들과도 무관하지 않았다.¹⁰ 근대 올림픽은 초기부터 국가주의의 개입과 표출이 이루어졌고 이를 통해서 근대 올림픽이 자리를 잡아가갈 수 있었다. 1936년 베를린 올림픽에서 나치 독일을 홍보한 파시즘의 경우나 사회주의 국가들은 엘리트 선수들을 육성하고 올림픽에서 선전함으로써 체제 우월성을 과시하고자 하였다. 전체주의 국가, 공산주의 국가, 자유 진영 국가 역시 올림픽을 국가주의의 장으로 활용하는 점은 동일하였다.¹¹ 올림픽은 제1차 및 제2차 세계대전으로 인해 세 차례나 개최가 무산되었고 냉전 시기에는 정치적인 상황에 따라 참가가 결정되는 등 올림픽은 정치와 밀접한 관계에 있다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 올림픽이 표방하는 스포츠정신은 인류를 속박하고 제약하는 여러 조건에 구애됨이 없이 평화와 친선을 추구한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

동서독은 통일되기 이전에 올림픽 단일팀을 일찍부터 구성한 경험이 있다. 이외에도 문화예술 부문을 포함한 상호 교류협력을 조금씩 확대해 나갔다. 동서독은 1956년 멜버른 하계 올림픽과 코르티나드 동계 올림픽에 단일팀으로 출전하는데 이어 1960년 로마 하계 올림픽과 스쿠버 발리 동계 올림픽, 1964년 도쿄 하계 올림픽과 인스부르크 동계 올림픽에 단일팀을 구성하여 참가하였다. 국명으로는 ‘Germany’를 사용하였고 국가와 국기는 각각 베토벤 교향곡 9번 일부와 올림픽 마크가 들어간 흑, 주, 황의 삼색기를 사용하였다.¹² 한편, IOC는 1965년에 동독

¹⁰ 민족주의자인 쿠베르탱은 프랑스의 위상 제고에 노력한 인물로 아테네 올림픽에 독일의 참가를 저지하려고 하였다. 제2차 세계대전 이후 개최된 런던 올림픽에서는 패전국인 독일과 일본, 그리고 중동 국가들이 참가에 반대한 이스라엘은 참가가 거부되었다. 영국의 수에즈 운하 점령에 반발하여 네덜란드, 이집트, 이라크, 스페인 등이 1956년 멜버른 올림픽에 불참하였다. 1968년 멕시코시티 올림픽에서는 시상대에서 미국 흑인 민권운동과 관련된 블랙파워 시위가 벌어졌다. 1976년 몬트리올 올림픽에서는 아프리카 20여개 국가들이 인종차별정책을 실시하는 남아프리카공화국과 경기를 가진 뉴질랜드의 참가에 대한 반발로 올림픽에 불참하였다. 1980년 모스크바 올림픽은 소련의 아프가니스탄 침공을 이유로 미국을 중심으로 자유진영 국가들이 불참하였고 이에 대한 반발로 1984년 LA 올림픽에서는 소련이 불참하였다. 정지웅, “스포츠의 정치적 도구성에 대한 재고찰: 2008 베이징 올림픽을 중심으로,” 『한국시민윤리학회보』, 제21권 제2호 (2008), pp. 260~261.

¹¹ 신현균, “올림픽의 정치학,” 『움직임의 철학: 한국체육철학회지』, 제20권 제4호 (2012), p. 196.

¹² 김하복, “남북스포츠 민간교류 활성화 연구,” 『한국체육과학회지』, 제20권 제1호 (2011), p. 640.

을 정식 승인하며 회원국으로 인정하였다. 그 이전에 IOC는 한 정부에 하나의 올림픽위원회라는 원칙에 따라서 동독을 회원국에서 배제하였다. 따라서 동독은 서독과 단일팀을 구성하며 올림픽에 출전할 수밖에 없는 상황이었다.¹³

1968년 멕시코시티에 출전한 동독은 종합 5위의 성적을 거두며 메달 수에서 서독을 4배 이상 앞섰다. 1974년에 동서독은 스포츠 교류협력 증진을 위한 ‘스포츠 관계의 규정에 관한 의정서’를 체결하였다. 이러한 스포츠 교류협력의 진전에도 불구하고 동서독의 교류협력의 방향은 근본적으로 차이를 나타냈다. 서독은 친목도모에 중점을 두며 생활체육에 관심을 가진 반면에 동독은 기록 경신과 엘리트체육에 중점을 두었다. 이 무렵에 동독 선수들의 서독으로의 이탈은 동독 정부를 크게 자극하였다.¹⁴

동서독은 1980년대 중반에 과학과 문화예술 부문에서 상호 교류를 확대하였다. 이러한 상호 교류협력에 있어서 동서독의 의도는 서로 달랐지만 몇몇 도시들은 자매결연을 추진하였다. 각 지방자치단체들이 중심이 되어 주민들의 교류, 문화학술 행사 등이 추진되는 등 동서독 도시 간의 교류협력이 진전되었다.¹⁵ 한편, 동독은 서독과의 학술문화 교류가 체제에 영향을 미칠 것으로 판단하고 소극적인 자세를 취했다. 그러한 가운데 동서독의 문화교류는 1986년에 문화와 과학기술 분야 협정이 체결되면서 문화, 예술, 교육의 학술교류도 함께 이루어졌다.¹⁶

2. 남북관계와 스포츠 교류협력의 진전

한반도의 특수성으로 말미암아 남북 스포츠 교류협력 역시 국내외의 정치적, 경제적, 사회적 상황에 크게 좌우되었고 유동적인 남북관계의 영향을 받을 수밖에 없었다.¹⁷ 남북한 간의 스포츠 교류의 출발은 1960년대 초에 시작되었다. 남북 단일팀 논의가 이루어졌으나 실질적인 성과로 연결되지 못했다. 남북의 스포츠 교류협력이 순탄하게 전개되지 못한 배경은 체제경쟁을 하며 남북한 모두 정치적 이슈

¹³ 김미숙·송병록. “통일 독일 전 동서독 스포츠 교류사,” 『한국체육사학회지』, 제18권 제2호 (2013), p. 82.

¹⁴ 위의 글, pp. 82~83.

¹⁵ 김동선. “남북한 지방자치단체간 스포츠교류협력을 위한 방안에 관한 연구,” 『한국체육과학회지』, 제22권 제2호 (2013), pp. 9~10.

¹⁶ 김홍태·김동선. “교육기관 역할 모색을 통한 남북체육교류협력 방안,” 『한국체육과학회지』, 제15권 제4호 (2006), p. 79.

¹⁷ 김홍태. “남북체육교류·협력의 반성적 고찰,” 『한국체육과학회지』, 제11권 제2호 (2002), p. 109.

를 스포츠 교류협력과 결부시켰기 때문이다.¹⁸

남북단일팀 구성에 대한 협상이 수차례 무산되는 지난한 과정을 거쳐서 남북한은 1990년대 들어서 국제대회에 단일팀으로 출전하게 되었다. 남북 스포츠 교류협력은 시기에 따라 지속과 단절을 반복하였다. 특히, 북한의 핵개발에 따른 남북 대치 상황이 고조된 상황에서 2018년 평창 동계올림픽의 성공적 개최는 한반도 정세 변화의 분수령이 되었다. 평창 올림픽은 새로운 남북 스포츠 교류협력의 측면에서도 새로운 장을 열었다는 점에서 향후 남북 스포츠 교류협력의 활성화가 중요하다고 할 것이다.

남북한 간의 스포츠 교류의 출발은 북한의 홍명희 조선올림픽위원회 위원장이 1962년 11월 말에 대한올림픽위원회와 국제올림픽위원회(IOC)에 남북한 실무 회담을 개최하자는 서한을 보냄으로써 시작되었다. 한편, 북한은 1952년 헬싱키 IOC 총회에서 회원 승인에 실패하였고 1956년 멜버른 IOC 총회에서도 가입이 부결되었다. 이후 북한은 남북한이 별개의 국가라는 점을 주장하면서 1964년 도쿄 올림픽에 남북단일팀 구성으로의 참가가 여의치 않을 경우에 개별적으로 출전할 수 있다는 조건부 승인을 획득하였다.¹⁹ 1947년 IOC의 결정에 따라 대한민국이 한반도 유일의 IOC 회원국이었으나 나중에 북한이 IOC에 가입하면서 독자적으로 올림픽에 출전하게 되었다.²⁰ 이후 올림픽에 출전할 남북 단일팀 구성 논의를 위한 남북 체육회담이 진행되었으나 의미 있는 성과를 도출하지 못하였다. 이러한 가운데 1984년 미국 LA 올림픽 출전 단일팀 구성을 위한 남북 체육회담 역시 결렬되었다. 이어서 1988년 서울 올림픽의 남북 단일팀 구성을 논의한 남북 체육회담에서는 올림픽 공동 주최를 주장한 북한이 자신들의 요구가 관철되지 않자 회담을 중단하여 더 이상의 진전은 없었다.²¹ 1990년 베이징 아시안게임 출전을 위한 남북 단일팀 구성 역시 회담을 중단한다는 북한의 결렬 통보로 종료되었다.²²

1991년 4월에 일본에서 열린 세계탁구선수권대회에 참가할 남북단일팀이 구성되었고 같은 해 6월에 포르투갈에서 개최된 세계청소년축구대회에서 출전할 남북 단일팀 구성이 이루어졌다.²³ 이를 계기로 하여 남북단일팀 구성에 대한 진전이 이

¹⁸ 박상현, “남북 스포츠 협상의 평가와 전망,” 『통일정책연구』, 제16권 제2호 (2007), p. 266.

¹⁹ 박주한, “남북한 스포츠 교류의 실상과 전망,” 『한국체육학회지』, 제31권 제2호 (1992), p. 92.

²⁰ 손환·조현철, “남북스포츠교류의 평가와 발전방향에 관한 연구,” pp. 15~16.

²¹ 김동선, “우리나라 통일 과정에서 스포츠 교류의 역할: 독일 통일과정의 함의,” p. 7.

²² 김동선, “역대 정부의 남북스포츠교류정책 평가,” p. 7.

²³ 최대석, “남북한 체육문화 교류방안과 활성화 과제,” 『통일경제』 7-8월호 (2002), p. 22.

루어졌고 남북공동응원단이 구성되었다. 1991년에 남북 간에 체육 교류협력에 관한 구체적인 내용을 담은 합의서가 교환되었다.²⁴ 이 무렵은 동구권 몰락과 소련 붕괴 등 국제정세의 급변으로 북한이 체제 위기를 느끼는 상황이었고 한국 정부의 적극적인 외교가 진행되고 있을 때였다. 국제적 고립과 경제적 난관에 직면한 북한은 위험을 감수하고 남북교류에 호응하였다.²⁵

김일성 사망 이후 중단된 남북교류는 남북 노동자 축구대회가 1999년 8월에 개최되는 가운데 남북 스포츠 교류가 확대되었다. 이어서 2000년 시드니 올림픽 개막식에 남북한이 공동으로 입장하였다. 2006년 토리노 동계 올림픽 등 9차례에 걸쳐 국제대회에 남북한이 동시 입장하였다. 또한, 국내에서 개최된 국제 스포츠 대회에 북한이 참여하면서 남북 스포츠 교류협력이 계속해서 이어졌다. 2002년 부산 아시안게임에서는 개최식에서 남북한 공동응원이 성사되었고 2003년에 대구 유니버시아드대회에서 남북한의 공동 입장이 이루어졌다.²⁶

한편, 북한은 남북관계가 경색된 시기인 2014년에 인천 아시안게임에서 북한이 종합 7위 성적을 올리자, 황병서 총정치국장, 당비서인 최룡해와 김양건이 폐막식에 참석하였다. 곧이어 통일부장관과 안보실장 등 정부 고위 당국자가 참석하여 회담이 성사되었다. 그러나 그들의 방한 목적이 북한 선수단을 격려하고 체제 선전을 위한 것이었던 만큼 남북관계의 즉각적인 변화가 도출되지는 않았다. 그러나 스포츠를 통래서 경색된 남북관계의 변화를 촉진시킬 수 있는 최소한의 가능성을 보여주었다. 남북관계가 경색된 시기였다는 점을 고려하면 북한 방문단의 참석은 스포츠를 중시하는 김정은의 의증이 담겨 있다고 볼 수 있다. 북한은 김정은 등장 이후 체육강국을 강력하게 내세웠기 때문이다.²⁷

문재인 정부 출범 전인 2017년 봄에 남북한의 선수단이 국제 스포츠 대회의 경기를 치르기 위해서 각각 강릉과 평양을 각각 방문한 것은 남북 간의 스포츠 교류의 지속성을 위해 매우 의미가 있었다고 할 수 있다. 특히, 평창 동계올림픽과 관련이 있는 북한 여자 아이스하키 선수단은 국제아이스하키연맹(IIHF) 여자 세계선수권 대회 디비전2그룹A 대회의 경기를 치르기 위해 입국한 것으로 동계 올림픽에 대한 북한의 관심을 보여준 것이라고 할 수 있다.²⁸ 북한이 이 대회에 참가한 것은 순위를

²⁴ 성문정, 『북한의 체육실태』 (서울: 통일부 통일교육원, 2008), p. 95.

²⁵ 정기웅, “남북한 교류에서 스포츠의 도구적 유용성에 대한 검토,” p. 405.

²⁶ 김재운, “남북스포츠교류 현황과 활성화 방안,” 『한국사회체육학회지』, 제63권 (2016), pp. 26~27.

²⁷ 허정필, 김용현, “김정은시대 체육정치: 지속성과 변화,” pp. 457~459.

²⁸ 조우찬, “평화와 스포츠: 평창 올림픽에 대한 평가,” 『2018 북한연구학회 하계 학술회의 자료

통해서 평창 동계올림픽의 출전이 결정된다는 점을 감안한 것으로 볼 수 있으며 평창 동계올림픽의 출전 가능성이 높다는 것을 보여 준 것이다.

평창 동계 올림픽에 북한이 참여하겠다는 입장을 확실하게 밝히기 전인 2017년 6월에 문재인 정부는 동북아의 남북한과 일본, 중국이 공동으로 월드컵을 개최하고 싶다는 의견을 잔니 인판티노(Gianni Infantino) 국제축구연맹(FIFA)에게 제안하기도 하였다. 이와 같은 구상은 아이디어를 제시하는 차원에서 피력한 것이지만 실현 가능성과 무관하게 스포츠를 통한 동북아 평화 구축에 관심이 높다는 것을 보여준 것이다.²⁹ 남북 스포츠 교류를 통한 한반도 긴장 완화와 남북관계 증진을 추진하기 위한 필수적인 요건 가운데 하나인 국제사회의 관심과 지원에 주목한 것으로 한반도 평화 구축에 있어서 국제사회가 동참하는 계기와 명분을 형성하고 이를 통해서 국제사회의 충분한 동의를 확보하는 것이 필요하다고 본 것이라고 할 수 있다.

향후, 남북 스포츠 교류협력에 관한 합의 역시 시간이라는 함정에 매몰되게 되면 추진 동력을 상실하면서 딜레마에 빠질 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 스포츠 교류 활성화에 계속해서 주목해야 할 이유는 남북한의 상호 신뢰 구축을 위한 제도적인 장치의 구축을 바탕으로 점진적이고 지속적인 한반도 평화 정착에 기여할 수 있는 중요한 바탕이 될 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 한반도의 정세 변화와 남북 스포츠 교류협력의 의미

1. 긴장 완화와 변화를 위한 모멘텀

2017년의 한반도 정세는 극적인 반전을 기대하기 힘들만큼 갈등과 대립이 최고조에 달했다. 평창 올림픽이 이러한 상황을 타개하는 중요한 모멘텀이 될 수 있을지는 의문이었다. 엄밀하게 볼 때, 남북관계가 우호적이었던 시기에 남북 스포츠 교류협력이 활성화되었던 전례들에 비춰본다면 2017년 하반기 상황은 평창 동계올림픽의 성공적인 개최 가능성에 대해서 비현실적이라고 예측하거나 단순하게 이벤트 효과에 그칠 것으로 보는 회의적인 시각도 있었기 때문이다. 그러나 평창 동계올림

집』(북한연구학회 하계 학술회의, 2018), p. 357.

²⁹ 조우찬, “문재인 정부 출범 이후 남북관계 전망: 2018 평창 동계 올림픽을 전후한 남북 스포츠 교류협력의 활성화와 남북관계 촉진을 중심으로,” 『2017 북한연구학회 하계 학술회의 자료집』(북한연구학회 하계학술회의, 2017), p. 75.

픽은 경직된 남북관계를 개선하고 한반도 정세 변화를 이끌어내며 남북 스포츠 교류협력을 위한 국면 전환에 큰 기여를 하였다. 2018년 평창 동계올림픽의 성공적인 개최는 북핵 문제를 해결하기 위한 남북 정상회담과 북미 정상회담으로 이어지는 계기를 만들었다. 이처럼 평창 동계올림픽이 대치 상태의 정세를 평화를 위한 대화 분위기로 바꾸는 선도적 역할을 수행한 것은 큰 의미가 있다고 할 것이다.

현재, 북한이 요구하는 체제 보장 문제는 비핵화와 직결되어 있으므로 조속히 결정될 수 있는 성격은 아니라고 볼 수 있으며 트럼프 대통령과 김정은 위원장이 향후 진행 예정인 제2차 정상회담에서 가시적인 합의안을 도출해 낼 경우에 속도를 낼 수 있는 사안이라고 할 수 있다. 아울러 대북제재 완화 역시 이 회담에서 어느 정도 윤곽이 나올 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 문재인 정부는 남북 교류협력 증진을 위한 전략적인 선택을 할 필요가 있으며 그 가운데 하나가 남북 공동 올림픽 추진이라고 할 수 있을 것이다.

남북 간에 팽배한 상호 불신을 허물고 북한 핵 위협과 관련된 대화의 물꼬를 텃다는 점에서 평창 동계올림픽은 평화적 분위기를 조성한 중요한 사례라고 할 수 있다. 한반도 긴장 완화의 촉매제 역할을 해낸 평창 동계 올림픽은 그 자체가 평화를 상징하는 평화올림픽이었을 뿐만 아니라 정치적 도구가 아닌 평화를 찾아내는 나침반과 같은 역할을 했다. 이처럼 평창 올림픽의 긍정적인 효과는 평창 이후의 남북 스포츠 교류협력의 동력으로 작동할 수 있다.

2. 남북한 스포츠 교류협력의 의미

2000년대 초반에 국내에서는 남북 스포츠 교류확대와 관련하여 여러 방안들이 제시되었다. 첫째, 우선순위에 따라 그리고 단계별 사업추진. 둘째, 민간 사회단체의 역할 제고, 셋째, 교류 채널의 합리적 설정 및 제도화, 넷째, 교류사업 재원 확보, 다섯째, 외국 체육단체의 협력 유도, 여섯째, 스포츠산업부문 교류 확대, 일곱째, 장기적 체육부문 기능 통합 대비 등의 내용을 밝히고 있다.³⁰ 그러나 남북 간의 합의가 필요한 관계로 인하여 위 내용 가운데 실제로 추진된 내용은 많지 않다. 이 가운데 주목할 만한 내용으로는 셋째, 남북 스포츠 교류를 위한 채널의 합리적 설정 및 제도화와 넷째, 남북협력기금 활용을 통한 원활한 남북 스포츠 교류사업 재원을 확보해야 한다는 점이라고 할 수 있다. 이러한 점들은 향후 남북 공동 올림픽을 추진하

³⁰ 박영욱, 『남북한 체육환경분석 및 교류확대방안』, p. 145.

기 위한 스포츠 교류협력 과정에서 고려해야 할 사항이라고 할 것이다.

남북의 스포츠 교류협력은 선수들 간의 교류뿐만 아니라 관련 정부 기관과 스포츠 단체의 구성원, 방송언론 종사자, 관중들의 직접적인 경험을 통해서 상호 이해를 촉진하며 경제적 파급효과를 가져온다.³¹ 기능주의 이론에서는 스포츠가 사회 통합에 기여하는 순기능을 가지고 있다고 본다. 더 나아가 상호작용이론에 근거하면 남북 스포츠 교류협력은 새로운 정체성을 형성해 갈 수 있는 기반으로 작동할 수 있다.³² 미트라니(D. Mitrany)의 기능주의와 이를 보완한 하스(E. Hass)의 신기능주의의 이론은 분화된 체제의 통합을 모색하는데 있어서 방향을 제시하였다. 베네룩스 혹은 스칸디나비아 국가들처럼 가장 낮은 수준의 공통분모를 도출할 수 있는 연방제와 같은 시스템은 여러 한계와 장애를 극복하고 통합을 이끌어 낸다고 보았다.³³ 통합이론은 상호작용이 이루어지고 있는 별도의 체제 사이에 상호의존적인 관계가 형성되면 공통의 이익이 발생하고 이를 통해서 기능적 협조관계가 다른 차원으로 확대되면서 양 체제의 상호 협력관계가 강화된다고 본다. 또한, 파급효과에 주목한 신기능주의는 기능주의를 보완하여 정치와 행정 영역의 엘리트의 역할에 주목하고 그들의 창조적 활동이 기능적 통합과정에서 매우 중요하다는 점을 강조하였다.³⁴ 이러한 기능주의적 통합론은 남북한이 하나의 체제로 재통합되는 과정에서 적용할 수 있는 유용한 이론적 방안으로 주목을 받았다.³⁵

기능주의 통합론에서는 정경분리, 파급효과(spillover)와 통합가능성에 주목하고 있으나 실질적인 효용성의 문제와 더불어 한계성이 존재한다. 그런 점에서 경제분야의 교류협력을 통해서 남북 간의 이질성을 완화시킬 수 있다는 유용성이 분명히 존재하기 때문에 한계를 보완하는 절충적인 모델이 제시되기도 하였다.³⁶ 그리고 기능주의에 입각한 대북 포용정책인 남북 경제협력은 한반도의 평화 증진에 있어서 일정한 성과와 한계가 있기 때문에 실질적인 변화를 위한 한국적 기능주의적 재구성을 위한 다각적인 이론의 필요성이 제기되었다.³⁷

³¹ 이석주·김홍태, “남북사회문화교류·협력으로서의 체육교류·협력 확대방안 연구,” p. 271.

³² 이대희, “스포츠와 정체성의 정치,” 『21세기정치학회보』, 제23권 제2호 (2013), pp. 397~398.

³³ David Mitrany, “The Functional Approach to World Organization,” *International Affairs*, Vol. 24, No. 3 (1948), pp. 350~363.

³⁴ 박영욱, 『남북한 체육환경분석 및 교류확대방안』, p. 13.

³⁵ 이용필 외, 『남북한기능통합론』 (서울: 신유문화사, 1995), p. 34.

³⁶ 김용우·박경귀, “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성,” 『한국정책과학학회보』, 제4권 제3호 (2000), pp. 18~25.

³⁷ 김근식, “대북 포용정책과 기능주의: 이상과 현실,” 『북한연구학회보』, 제15권 제1호 (2011),

통합의 양상은 점진적인 구체화의 과정과 제도적 진화를 통해서 진행된다.³⁸ 그리고 상호의존성을 증대시키면서 통합 대상 간에 단계적이고 지속적이며 점진적인 통합과 교류의 방향으로 전개되는 특징을 지닌다.³⁹ 비정치적 영역인 스포츠 교류협력을 통한 상호 교류 역시 동일하다. 미국과 중국은 비공식적 외교 교섭을 진행하는 가운데 1970년대 초반에 ‘핑퐁외교’를 전개하면서 관계 개선을 이룬 것은 잘 알려져 있다. 서독과 동독의 경우에는 다양한 문화 교류를 진행하면서 스포츠 교류를 통해서 이질감과 적대감을 해소하고 상호 이해의 바탕이 되었다. 이와 같이 정치적 대립이 상존해 있던 상황에서 스포츠 교류협력은 관계 개선에 일조하고 상호 이해에 대한 촉매 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 더 나아가 남북 스포츠 교류협력의 의미는 향후 남북관계 증진뿐만 아니라 국제 스포츠 기구 및 단체들의 지원과 협조가 필요한 만큼 국제적 차원의 관심과 참여를 이끌어 내는 것도 중요하다.

IV. 평창 이후 남북 스포츠 교류의 방향

1. 평화 증진을 위한 남북 스포츠 교류 활성화 방안

남북 스포츠 교류협력을 전개함에 있어서 교류협력의 증진을 가로막는 법체계의 정비가 선행되어야 하며 남북 합의를 통한 법제 시스템을 구축하여 교류협력 과정에서 발생할 수 있는 분쟁에 대비하도록 해야 한다.⁴⁰ 남북 스포츠 교류협력은 남북 관계가 우호적이었던 시기에 활성화되었던 전례들에 비춰 볼 때, 현재와 같은 상황에서 남북 스포츠 교류협력을 적극적으로 추진하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

북한은 다른 사회주의 체제 국가들과 마찬가지로 스포츠를 활용하여 체제의 우월성을 과시하고 이를 선전하기 위해서 적극적인 체육정책을 전개해 왔다.⁴¹ 정권

pp. 48~51.

³⁸ Ernst B. Hass, “Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration,” *International Organization*, Vol. 30, No. 2 (1976), pp. 199~202.

³⁹ 유호근, “남북한 스포츠 교류의 정치적 함의: 기능주의적 시각을 중심으로,” p. 83.

⁴⁰ 김범식·김정수, “남북스포츠교류협력의 정책방향과 법제도 개선 방안,” 『한국체육학회지』, 제46권 제5호 (2007), p. 127.

⁴¹ 과거 소련을 위시하여 북한, 동독, 중국 등 사회주의체제 국가들의 체육은 집단주의적 색채가 강하고 엘리트체육을 위한 정책이 운용되는 동시에 일반 주민에 대한 체육 정책이 함께 실시되었다. 소련의 체육정책은 엘리트 선수를 육성하기 위한 스포츠 등급 제도와 더불어 일반 주민들의 연령대별 건강 증진과 스포츠를 진작시키기 위한 제도인 GTO 제도가 대표적이라고 할 수 있다. 중국의 경우에는 1950-1960년대에 국가 주도 아래 엘리트 체육 관리를 위한 제도인 거국 체제와 함께 일반 주민들의 여가 활동에서 등급별 체력 표준을 설정한 노위제가 운영되었다. 나

수립 이후부터 북한에서는 체육의 중요성과 체육의 대중화에 대한 강조는 지속적으로 이어졌다. 김정일이 집권한 이후에 평양에는 각종 체육 시설들이 확충되고 마식령스키장이 건립되는 등 특히, 체육 시설에 대한 투자가 집중되고 있는 양상을 보여주고 있다. 이러한 상황은 남북 간의 스포츠 교류협력에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있다.

한반도 평화를 위한 남북한의 스포츠 교류협력을 지속적으로 전개해 나가기 위해서는 첫째, 공식적으로 정부 차원에서 북한과 남북 체육회담을 지속적으로 진행해야 한다. 국제대회와 향후 올림픽 출전을 위한 세부 사항 협의와 이를 토대로 필요한 합의 사항을 도출해야 할 것이다.

둘째, 남북한 스포츠 교류 활성화를 위한 정부 차원의 제도적인 기구 운영이 필요하다. 이를 위해서 이른바 남북한 스포츠 교류협력 위원회를 구성하여 통일부, 문화체육관광부, 대한체육회 등 정부 기관들이 효율적으로 업무에 몰두할 수 있도록 별도의 독립된 조직을 운영하거나 스포츠 교류협력 전담 기구 창설도 고려해 볼 수 있다. 스포츠 교류협력 관련 세부 협의를 진행하기 위한 효율적인 기구를 설치하고 남북 간에 정례적인 회담을 추진해 나갈 필요가 있다.

셋째, 평창 올림픽에서 여자 아이스하키 남북 단일팀 구성은 여론의 큰 주목을 받았다. 올림픽에 출전할 기회가 국가에 의해 박탈되고 개인의 희생을 강요한다는 점이 부각되었다. 향후에는 이러한 점을 방지하기 위해서 향후 남북 스포츠 단일팀은 국제대회 출전에 임박해서 구성하지 않고 공동으로 훈련을 실시하는 한편 실력을 평가하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 한편, 2019년 1월에 독일과 덴마크가 공동으로 개최하는 남자 핸드볼 세계선수권대회에 남북 단일팀을 구성하기로 합의하였다. 대회 참가 선수단은 최초 16명에서 북한 선수 4명을 포함하여 20명이 될 것으로 알려졌다.⁴² 이와 같이 남북 간에 사전 협의와 조율을 통해서 남북 단일팀을 구성하는 것은 출전 선수 배정에 대한 국민적 지지와 함께 단일팀 구성의 의의를 살릴 수 있는 방법이라고 할 것이다. 더 나아가 올림픽을 비롯한 국제대회에 출전할 남북단일팀 구성과 제반 협력을 위한 종목별 협의회(TF팀)를 구성할 필요가 있다.

넷째, 대학을 비롯한 학교와 단체 등 민간 영역의 스포츠 교류협력의 활성화와 함께 지방자치단체 차원의 스포츠 교류협력 모색도 전개할 필요가 있다. 이를 통해서 다양한 스포츠 종목별 교류협력 활성화가 진전되는 가운데 남북의 여러 단체들

영일 외, 『북한의 체육과 여가』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2016), pp. 15~17, 24~25.

⁴² “내년 1월 남 핸드볼 세계선수권 ‘남북 단일팀’ 출전 합의,” 『조선일보』, 2018.11.3.

과 기관들이 친선경기와 합동 전지훈련, 스포츠 행사를 추진할 수 있도록 재원과 행정적 지원을 할 수 있는 제도적 뒷받침이 마련되어야 할 것이다.

다섯째, 남북 스포츠 진흥을 위한 선수 육성 및 체육 지도자 상호 교류 프로그램을 마련하여 국내외 대회에 원활하게 준비하고 저변 확대가 필요한 스포츠 종목을 육성하는 한편 상호 이해를 증진시키는 것이 필요하다.

여섯째, 남북 스포츠 교류협력을 위한 학술 행사를 진행하고 공동으로 연구를 추진하는 것도 모색할 필요가 있다. 학술적 진흥을 도모하고 남북 체육학의 발전을 제고하는 가운데 상호 이해를 증진시켜 나갈 수 있다.

남북의 갈등을 완화해 가는 과정에서 남북 스포츠 교류협력은 관계 개선과 상호 이해를 촉진시키는 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 더 나아가 스포츠 교류협력은 국제 스포츠 기구와 단체들의 지원과 함께 국제적 차원에서 관심과 참여를 이끌어 낼 수 있는 환경이 조성되어 있다는 점에서 남북관계 개선에 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

2. 올림픽 공동 개최를 위한 남북 교류협력 방향

남북관계 개선을 위해 비정치적 영역에서 교류협력을 모색하는 것은 남북관계 개선의 중요한 밑거름으로 작용할 수 있다. 비정치적 영역인 스포츠 교류협력은 국민적 성원과 관심을 바탕으로 하여 지속적으로 추진될 필요가 있다. 2018년 평창 동계올림픽의 성공적인 개최는 경색된 남북관계를 변화시킨 이정표로 기능하였고 한반도 평화 분위기를 조성하는데 큰 역할을 하였다. 이러한 분위기를 지속적으로 이어나가기 위한 일환으로 남북 공동 올림픽 개최 관련 논의는 적지 않은 의미가 있다고 할 수 있다.

제3차 남북 정상회담에서 정부는 2032년 하계올림픽을 남북한이 공동으로 개최하자는 방안을 북한에 제시하였다. 실제적으로 올림픽을 유치하기까지는 많은 논의와 준비가 필요하다. 이를 위한 남북한 스포츠 교류협력이 활성화된다면 남북 관계 개선의 활로를 지속적으로 마련하는 계기가 될 것이다. 이와 더불어 남북 간의 스포츠 교류협력 역시 지속적으로 추진해 나가야 한다. 한편, 2032년 올림픽과 관련하여 북한 올림픽위원회 위원장을 겸하고 있는 김일국 북한 체육상은 올림픽 경기는 희망이 아니라 자격을 획득해야 출전할 수 있는 것으로 남북한 선수들의 수준을 고려하여 성과가 기대되는 종목에 대해서 협의를 진행해 나가면 될 것이라는

입장을 나타냈다.⁴³ 이처럼 남북 간에 실무 협의를 포함한 지속적인 접촉과 협의를 전개해 나갈 필요가 있다.

2032년 남북 공동 올림픽 개최를 위한 스포츠 교류협력을 활성화하기 위해서는 실질적인 성과를 가져오기 위한 사전 준비가 선행되어야 한다. 이를 위해 첫째, 남북 간에 합의사항을 타결하고 향후 단계적으로 추진되어야 할 사항들을 확인하고 점검하는 실무자급의 접촉이 이루어져야 한다. 지속적으로 남북 체육 관련 당국자들이 정례회의를 통해서 마스터플랜을 수립하여 추진하는 것이 필요하며 세부 사항을 조율해나가야 한다. 이를 위해서 관련 기구들이 주축이 된 상설 회의를 혹은 상설 기구를 마련하는 것이 바람직하다.

둘째, 한반도와 동북아의 평화 구축에 있어서 스포츠가 적극 활용될 수 있도록 국제올림픽위원회(IOC)를 비롯한 종목별 국제 스포츠 기구들과의 협력을 전개해 나가야 한다. 이를 바탕으로 하여 지속적인 남북한 간의 교류협력의 한 축을 스포츠가 담당하도록 하고 남북 스포츠 교류협력의 활성화를 위한 방안과 조치들을 마련해 가야 할 것이다. 올림픽에 대비하여 남북한이 공동 훈련을 전개하고 종목별 출전 선수진에 대해서 남북 간에 충분한 논의와 합리적인 조율을 통해서 남북 단일팀의 전력이 효과적으로 상승될 수 있도록 하는 방향 모색도 필요하다고 할 것이다.

셋째, 남북 공동 올림픽 추진과 아울러 국제 스포츠 행사를 함께 공동으로 유치하여 개최함으로써 공동 올림픽의 사전 준비는 물론 국제 스포츠 대회 운영의 능력을 제고시키는 것도 필요하다고 할 것이다. 남북의 화합과 평화를 가져올 수 있는 남북 스포츠 교류협력이 지닌 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다. 남북 스포츠 교류협력의 경험과 지식을 축적해 가는 것은 상호 이해의 기틀을 마련하고 한반도 평화 기반을 조성한다는 점에서 매우 유용한 접근이라고 할 것이다.

V. 맺음말

문재인 정부의 출범을 통해서 단절된 남북관계가 크게 개선될 것이라는 전망과 함께 북한의 핵·미사일 개발에 대한 우려로 인하여 실질적인 남북관계의 복원이 쉽지 않다고 보는 시각도 존재하였다. 그럼에도 불구하고 남북관계를 개선을 추진하기 위한 여러 방안들이 모색되었다. 그리고 평창 동계올림픽의 북한 참가에 이어

⁴³ “북 체육상 2032년 올림픽공동개최유치, 북남이 하나되는 과정,” 『연합뉴스』, 2018.12.2.

한반도 평화 분위기를 조성하는데 성공하였다.

2017년 하반기에는 북한의 핵위협에 따른 남북 간의 긴장이 고조되는 한편 북미 간의 갈등이 증폭되면서 한반도의 전쟁 위기를 우려하는 분위기가 형성되었다. 이 무렵, 2018년 초에 열리는 평창 동계올림픽에 대해서 온전한 개최 여부에 대해서 일각에서는 우려의 시선을 보내기도 하였다. 또한, 북한이 올림픽 참가를 결정한 이후에도 냉전적인 국제정치의 대결 구조가 여전히 지속되고 있는 한반도에서 유화적인 분위기가 조성될지는 미지수였다. 아울러 평창 올림픽이 정치적 평화를 촉진하는 전환점이 될 수 있다는 것에 대해서 회의적인 시각도 팽배하였다. 그러나 평창 올림픽에 대한 우려가 불식되면서 평창은 평화 이미지에 어울리는 큰 관심을 받게 되었다. 남북한은 이러한 기회를 포착함으로써 평화를 진작시키는 계기로 활용하였다.

문재인 정부는 미국과의 관계를 우호적으로 유지하면서 남북한 간의 대화와 협상을 추진해 가고 있다. 아울러 국내의 산적한 정치, 경제, 사회문화의 현안들을 풀어나가야 하는 상황에 직면해 있다. 국내 문제의 해결이 성공적이지 못하면 대북 정책의 추진 동력이 약화될 가능성이 있으며 특히, 경제 활성화가 관건이라고 할 수 있다. 향후, 남북관계 촉진을 위한 대북정책의 성과가 더욱 탄력을 받기 위해서는 경제 분야뿐만 아니라 남북 문화예술 분야의 교류도 추진할 필요가 있다. 평창 동계올림픽을 통해서 만들어진 남북의 협력적 관계를 지속적으로 유지하는 것은 매우 중요하다. 평창 동계올림픽은 본연의 스포츠정신 함양에 기여함은 물론 남북 관계 개선을 촉진하는 전환점이 되었고 남북 교류협력의 돌파구를 마련했다는 점에서 큰 의의가 있다. 더 나아가 후속적인 남북 스포츠 교류협력이 이루어질 필요가 있다는 점에서 문재인 정부의 남북한 공동 올림픽 제의는 평창 동계올림픽이 한반도 평화를 견인했던 것처럼 남북관계의 긍정적인 변화를 촉진하는 중요한 바탕이 될 수 있다.

본 연구는 평창 올림픽이 세계 평화 정착에도 공헌한 올림픽으로 평가를 받는 상황에서 평창 이후의 한반도 평화와 남북 스포츠 교류협력 활성화에 주목하였다. 향후에도 남북 스포츠 교류협력이 지속적으로 전개될 수 있는 제도적 방안을 통해서 상호 신뢰를 구축해가야 한다. 이와 함께 2032년 남북 공동 올림픽을 추진함으로써 남북관계 증진과 아울러 한반도의 평화 정착에 있어서 의미 있는 진전이 이루어질 수 있을 것이다.

■ 제출: 10월 17일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 11월 29일

참고문헌

1. 단행본

- 나영일 외. 『북한의 체육과 여가』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2016.
- 박영욱. 『남북한 체육환경분석 및 교류확대방안』. 서울: 국민체육진흥공단 체육과학연구원, 2001.
- 성문정. 『북한의 체육실태』. 서울: 통일부 통일교육원, 2008.
- 이용필 외. 『남북한기능통합론』. 서울: 신유문화사, 1995.

2. 논문

- 김근식. “대북 포용정책과 기능주의: 이상과 현실.” 『북한연구학회보』. 제15권 제1호, 2011.
- 김동선. “우리나라 통일 과정에서 스포츠 교류의 역할: 독일 통일과정의 함의.” 『한국체육학회지』. 제40권 제2호, 2001.
- _____. “역대 정부의 남북스포츠교류정책 평가.” 『한국체육학회지』. 제44권 제6호, 2005.
- _____. “남북한 지방자치단체간 스포츠교류협력을 위한 방안에 관한 연구.” 『한국체육과학회지』. 제22권 제2호, 2013.
- 김미숙. “북한의 스포츠이념과 남북 스포츠 교류의 한계에 관한 연구.” 『음직임의 철학: 한국 체육철학회지』. 제12권 제2호, 2004.
- 김미숙·송병록. “통일 독일 전 동서독 스포츠 교류사.” 『한국체육사학회지』. 제18권 제2호, 2013.
- 김범식·김정수. “남북스포츠교류협력의 정책방향과 법제도 개선 방안.” 『한국체육학회지』. 제46권 제5호, 2007.
- 김용우·박경귀. “기능주의의 관점에서 본 남북경제공동체의 건설 가능성.” 『한국정책과학회보』. 제4권 제3호, 2000.
- 김재운. “남북스포츠교류 현황과 활성화 방안.” 『한국사회체육학회지』. 제63집, 2016.
- 김화복. “남북스포츠 민간교류 활성화 연구.” 『한국체육과학회지』. 제20권 제1호, 2011.
- 김흥태. “남북체육교류·협력의 반성적 고찰.” 『한국체육과학회지』. 제11권 제2호, 2002.
- 김흥태·김동선. “교육기관 역할 모색을 통한 남북체육교류협력 방안.” 『한국체육과학회지』. 제15권 제4호, 2006.
- 박상현. “남북 스포츠 협상의 평가와 전망.” 『통일정책연구』. 제16권 제2호, 2007.
- 박주한. “남북한 스포츠 교류의 실상과 전망.” 『한국체육학회지』. 제31권 제2호, 1992.
- 설규상. “긴장완화 도구로서 스포츠의 효과성과 한계: 대미 스포츠 외교 사례를 통해 본 북-미관계 변화 전망.” 『사회과학논집』. 제44권 제2호, 2013.
- 손환·조현철. “남북스포츠교류의 평가와 발전방안에 관한 연구.” 『한국체육학회지』. 제45권 제1호, 2006.
- 송병록. “스포츠와 정치: 동·서독 스포츠 교류가 남·북한 통합에 주는 함의.” 『한독사회과학연구』. 제20권 제1호, 2004.

- _____. “전쟁, 스포츠 그리고 (국제)정치적 상관성에 관한 연구.” 『정치·정보연구』, 제20권 제1호, 2017.
- 신현균. “올림픽의 정치학.” 『음직임의 철학: 한국체육철학회지』, 제20권 제4호, 2012.
- 유호근. “남북한 스포츠 교류의 정치적 함의: 기능주의적 시각을 중심으로.” 『세계지역연구 논총』, 제25권 제1호, 2007.
- 이대희. “스포츠와 정체성의 정치.” 『21세기정치학회보』, 제23권 제2호, 2013.
- 이석주·김홍태. “남북사회문화교류·협력으로서의 체육교류·협력 확대방안 연구.” 『한국체육 과학회지』, 제11권 제1호, 2002.
- 정기웅. “스포츠의 정치적 도구성에 대한 재고찰: 2008 베이징 올림픽을 중심으로.” 『한국시 민윤리학회보』, 제21권 제2호, 2008.
- _____. “남북한 교류에서 스포츠의 도구적 유용성에 대한 검토.” 『오토피아(Oughtopia)』, 제25권 제3호, 2010.
- 조우찬. “문재인 정부 출범 이후 남북관계 전망: 2018 평창 동계 올림픽을 전후한 남북 스포 츠 교류협력의 활성화와 남북관계 촉진을 중심으로.” 『2017 북한연구학회 하계 학 술회의 자료집』, 2017.
- _____. “평화와 스포츠: 평창 올림픽에 대한 평가.” 『2018 북한연구학회 하계 학술회의 자 료집』, 2018.
- 최대석. “남북한 체육문화 교류방안과 활성화 과제.” 『통일경제』, 7-8월호, 2002.
- 허정필. “남북한 스포츠 교류협력과 북한의 스포츠 정치: 김일성·김정일·김정은 시대 주요특 징을 중심으로.” 『평화학연구』, 제19권 제3호, 2018.
- 허정필·김용현. “김정은시대 체육정치의 지속성과 변화.” 『한국체육학회지』, 제54권 제6호, 2015.
- Hass, Ernst B. “Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration.” *International Organization*. Vol. 30, No. 2, 1976.
- Mitrany, David. “The Functional Approach to World Organization.” *International Affair*. Vol. 24, No. 3, 1948.

3. 기타 자료

- 『연합뉴스』.
『조선일보』.

Abstract

Peace and Sports on the Korean Peninsula: Focusing on the Pyeongchang Winter Olympics and the Inter-Korean Sports Exchange

Woo-Chan Cho

The Olympics do not only have the pure nature of sports, but also have multi-faceted properties. Critics of the IOC, a non-profit organization in charge of running the Olympics, are concerned with securing fairness and transparency. Meanwhile, the ripple effect of the host country's economic, cultural and social image through the Olympic Games is significant.

Despite criticism that sports are only political tools, the Olympic spirit of peace and its scalability remain valid. In times of strained relations between the two Koreas, including the Cold War, sports were used as political tools or to show off the superiority of the system. In this regard, the Pyeongchang Winter Olympics, which had mixed expectations and concerns, was a catalyst for a dramatic change in the situation. As well as the Pyeongchang was an optimized venue for Peace and through leading to a successful hosting was a turning point.

The Pyeongchang Winter Olympics has established a foundation for future inter-Korean sports exchanges and cooperation as well as historical significance. From now on, South Korea needs to establish a plan for inter-Korean sports exchanges and cooperation after Pyeongchang, while pushing for institutionalization.

Key Words: Pyeongchang Winter Olympics, Inter-Korean Relations, Inter-Korean Exchange, Peace on the Korean Peninsula, Sports and Peace

김정은 체제의 '청년중시' 정책에 관한 연구

배 영 애 *

- I. 서론
- II. 김정은 체제 이전의 '청년중시' 정책
- III. 김정은 체제의 '청년중시' 정책의 등장 배경
- IV. 김정은 체제의 '청년중시' 정책의 특성
- V. 결론

국문요약

본 논문은 김정은 시대에 들어와서 청년들이 체제 전반에 중요한 역할을 강조하는 '청년중시' 정책을 살펴보고, 이들이 체제유지에 어떻게 활용되고 있는지를 분석하는데 목적이 있다. 김정은 체제의 특성 중에서 하나는 '청년'이 정치, 경제 전반을 아우르는 강력한 키워드로 등장하고 있으며, 이들이 체제를 이끌고 나갈 세대이며, 체제유지의 근간으로 여기고 있다. 김정은 체제의 '청년중시' 정책으로는 청년동맹의 위상과 청년운동을 강화하고 있으며, '청년'과 관련된 대회의 지속적인 개최를 통해서 김정은의 '청년 지도자'로서 존재감을 각인시키며, 청년들을 결속하고 있다. 또한 김정은 체제의 대규모 건설프로젝트 등의 수행을 위해 청년들의 노력동원의 확대와 청년교양이 집중적으로 진행되고 있다. 최근 김정은

은 체제의 새로운 시대정신으로 '백두산영웅청년정신'을 제시하고 있으며, 이는 어려운 환경에서도 최선을 다한 청년들을 사회를 이끄는 주역으로 내세우고, 김정은 시대만의 '청년 전형'을 제시하기 위한 것이다. 현재 김정은 체제는 '청년중시' 정책을 통해 청년의 변화를 인식하는 것에서 나아가 청년세대를 결집시키고, 체제유지를 위해 이들의 역할을 최대한 도모하려고 한다. 앞으로 도 북한은 체제유지와 사회주의 경제강국 건설을 위해 청년들의 역량을 최대한 활용할 수 있는 방안을 지속적으로 모색할 것이다.

주제어: 김정은, 청년중시, 역할, 체제유지, 청년전형, 백두산영웅청년정신

* 서울대학교

I. 서론

1. 연구목적 및 방법

북한에서 ‘청년’은 끊임없이 예찬되고 강조되어 왔던 범주인데, 특히 김정은 체제에 들어와서 ‘청년중시’의 현상은 더욱 두드러지고 있다. 김정은 집권 첫해인 2012년 1월에 “우리 청년들은 김정은 동지의 영도를 충직하게 받들어 강성국가 건설을 위한 오늘의 투쟁에서 영웅적 위훈을 세울 것”¹이라며 청년층에 각별한 관심과 ‘청년중시’에 대한 견해를 피력했다. 또한 북한은 2015년 10월 10일 조선로동당 창건 70돌을 맞아 군사열병식을 매우 성대하게 진행하였다. 김정은은 열병식에서 “조선혁명을 승리로 이끌어온 우리 당의 역사적 로정은 당에 충실한 인민이 있고 강력한 혁명군대와 청년대군이 있으면 그 무엇도 두려울 것이 없고 못해낼 일이 없다는 것을 뚜렷이 확증해주고 있다”²라고 언급하며, ‘인민중시, 군대중시, 청년중시’라는 노동당의 발전의 전략노선으로 ‘3대전략’을 제시하였다. 이렇게 ‘청년중시’를 3대전략 중에 하나로 위치시킨 것은 ‘청년’에 대한 새로운 위상 부여라고 할 수 있다. 김정은의 열병식 연설에서 “창당 첫시기부터 혁명의 장기성을 내다보고 청년중시를 전략적 로선으로 내세웠으며 청년들을 주체혁명위업수행의 맹장들로 키웠다”고 언급하며, ‘청년중시’라는 전략노선으로 설정에 대한 당위성을 강조하였다. 이렇게 청년이 ‘청년중시’라는 개념으로 ‘인민중시’와 ‘군대중시’와 같은 국가 전력노선에 올라서게 된 것은 분명 주목할 만하다. 이어서 김정은 제7차 당대회 중앙위원회 사업총화보고에서 “청년중시는 우리 당과 혁명의 전략적 로선으로 틀어쥐고 청년들은 주체혈통을 이어가는 혁명의 계승자로 튼튼히 키움으로써 세상에 둘도 없는 청년강국을 건설했다”고 언급하면서 ‘청년중시’의 격상된 용어로 ‘청년강국’³을 기치로 내세우고 있다. 김정은 체제는 청년들을 “나라의 자주권과 인민의 안전을 굳건히 수호하는 조국보위, 인민보위의 맨 앞장에 서있는 것도 청년들이고 사회주의경제 건설의 모든 전투장들마다에서 비약과 혁신의 봉화를 제일 먼저 추켜들고 나가는 부대도 다름 아닌 청년집단이다”⁴라고 언급하면서 이들의 역

¹ “위대한 청년중시사상은 영원히 빛나리.” 『노동신문』, 2012.1.17.

² “인민중시·군대중시·청년중시는 우리 당의 일관한 영도원칙.” 『조선중앙통신』, 2015.10.10.

³ 김정은은 2016년 신년사에서 청년강국에 대해 다음과 같이 말했다. “청년들은 청년강국의 주인으로 내세워준 당의 믿음을 깊이 간직하고 조국을 떠받드는 억센 기둥으로 더욱 튼튼히 준비하며 강성국가 건설의 전투장마다에서 기적의 창조자, 청년영웅이 되어야 합니다.” 『노동신문』, 2016.10.11.

할을 강조하고 있다. 이렇게 김정은 체제가 청년에 대해 지속적으로 강조하는 까닭은 이들이 체제를 이끌고 나갈 세대이며, 체제유지의 근간으로 여기기 때문이다.

김정은은 후계자 시절에 ‘청년대장’으로 호명되었고, ‘청년지도자’라는 이미지를 활용해 왔다. 청년이 주는 ‘변화에 민감하고 진취성과 활동적인’ 이미지로 부각시켜 ‘패기와 활력’을 갖춘 청년지도자로서 대중들에게 친근하게 대하고, 김정은 자신과 동시대의 연배인 ‘청년’을 통해 미래를 기약하겠다는 모습을 계속 부각시켜 왔다.⁵ 이처럼 김정은의 청년세대에 대한 강조는 ‘젊고 약동하는’ 이미지를 김정은 시대만의 특성으로 전유하는 전략으로 파악할 수 있다. 청년은 어느 사회에나 존재하고 있으며, 사회를 구성하는 한축으로서 원동력이자, 미래 세대이다. 청년들은 열기와 투지가 있고, 예민한 감수성과 의욕을 가지고 있으며, 이들이 어떠한 가치관이 정립되느냐에 따라 체제유지와 안정에 영향을 미칠 수 있는 세대이다. 특히 현재 김정은 체제의 청년세대는 이전의 청년들과는 다른 생애경험과 의식체계를 구축하고 있다. 이들은 1980년대 말 사회주의 국가들의 붕괴, 김일성 사망, 경제난, 장마당의 활성화를 통해 시장경제를 경험하였다. 이는 북한의 청년들의 정체성과 가치관 형성에 상당한 영향을 끼쳤으며, 기존의 청년세대와는 확연히 차이나는 부분이다. 하지만 청년세대의 변화는 북한이 체제 유지에 있어 매우 위협적인 요인으로 다가올 수 있다. 이런 예민한 감수성과 변화에 민감한 청년들의 마음을 다잡는 것은 장기적인 권력 안정화에 필수요건이다.

따라서 김정은 체제에서 청년들과 어떻게 상호작용하고, 이들의 역량을 어떻게 이용할 것인가 하는 문제는 체제유지에 매우 중요한 일이다. 현재 김정은 체제는 청년들의 변화를 인식하고 주시하는 것에서 나아가 ‘청년중시’ 정책을 통해 혁명의 계승자인 청년들을 사회주의 강국건설에서 역할을 최대한 강조하며, 체제보위의 주체로 내세우고 있다. 이에 본 논문은 문헌분석 방법을 중심으로 김정은 체제에 들어와서 청년들이 더욱 중요한 역할을 가지게 되는 ‘청년중시’ 정책의 등장배경을 살펴보고자 한다. 그 다음 김정은 체제의 ‘청년중시’ 정책이 어떻게 진행되고 있는지를 검토함으로써 현재의 북한의 청년들을 체제유지에 어떻게 활용하고 있는지를 분석하는데 목적이 있다.

⁴ 로승일, “경애하는 최고령도자 김정은 동지께서 밝히신 우리 당의 3대전략에 대한 사상,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제63권 제1호 (2017), p. 9.

⁵ 김성수, “북한문학, 청년 지도자의 욕망 - 김정은 시대, 북한 문학의 동향과 전망,” 『세계 북한학 학술대회 자료집 1』 (북한연구학회 세계 북한학 학술대회, 2014), pp. 271~290.

2. 선행연구의 검토

기존의 선행연구들을 검토해 보면 북한의 ‘청년중시’ 정책에 대해서 초점을 맞춘 연구는 거의 없으며, ‘청년동맹’과 ‘청년’에 대한 연구들이 대부분이다. 먼저 북한에서 ‘청년동맹’은 ‘청년중시’ 정책의 출발에 해당한다. 대부분의 청년동맹에 연구는 근로단체의 정의와 조직의 성격을 개괄하거나 북한 체제에서 청년동맹의 역할이나 기능적 특성과 위상 등을 언급하고 있다.⁶ 북한의 청년동맹 연구는 가장 핵심적인 ‘청년중시’ 정책을 다룬다는 점에서 연구적 의의를 지닌다. 그러나 기존의 청년동맹 관련 연구들은 주로 김일성과 김정일 시기의 청년중시 정책에 대한 논의 내에서 진행되어 최근 김정은 체제의 청년중시 정책에 대한 언급이 거의 없다는 한계를 가지고 있다.

그 다음 북한의 ‘청년’에 대한 연구들이 있다. 특히 이 연구들은 경제난과 시장화, 화폐개혁 등 생애에서 독특한 경험을 겪었던 청년세대의 정체성 등을 집중적으로 분석하고 있다.⁷ 김정은 시대의 통치기반인 ‘청년세대’가 이전 세대와 구분되는 특성과 이것이 북한 사회에 변화를 가져다 줄 것인지에 관한 연구를 하였으며, 10대 중반에서 20대 후반의 북한 사회를 경험한 탈북 청년들의 진술을 분석대상으로 삼고 있다. 그동안 추측으로만 연구했던 북한 청년의 정체성 문제나 세대문제 등이 보다 구체적 진술을 통해 어느 정도 비교 검토 가능해졌다. 하지만 이와 같은 연구들은 체제이탈을 선택한 탈북 청년들의 진술만으로 현재 김정은 체제의 청년세대의 변화를 평가하기에는 한계를 가지고 있다.

이외에도 북한 ‘청년’에 대한 연구로 문화예술 작품에 담긴 청년의 형상화나 청년들의 사회진출 양상을 분석하는데 북한의 영상매체를 활용한 연구들이 있다.⁸ 영상매체는 그 사회의 현실을 간접적으로 보여주고 있기 때문에 참여관찰이 불가

⁶ 이종석 편, 『북한의 근로단체 연구』 (성남: 세종연구소, 1998); 정성장, “김일성사회주의청년동맹,” 세종연구소 북한연구센터 편, 『조선로동당의 외곽단체』 (서울: 한올아카데미, 2004); 김종수, 『북한 청년동맹 연구: 체제 수호의 전위대, 청년동맹』 (파주: 한울, 2008); 이은숙·이인정, 『김일성사회주의청년동맹과 조선민주녀성동맹』 (서울: 서울대학교 출판문화원, 2010).

⁷ 조정아 외, 『새로운 세대의 탄생: 북한 청소년의 세대경험과 특성』 (서울: 통일연구원, 2013); 황규성, “북한청년의 사회적 공간과 주변대중화,” 『북한연구학회보』, 20권 1호 (2016), pp. 153~180; 경남대 극동문제연구소 편, 『북한 청년들은 “새 세대”인가?』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2017).

⁸ 정영권, “2000년대 초반 북한 영화와 청년세대: 청년 과학자와 청년동맹 형상화를 중심으로,” 『동아연구』, 34권 1호 (2008), pp. 33~66; 안지영·진희관, “김정일 시기 북한 영화 및 TV드라마로 본 청년의 사회진출 양상과 함의,” 『한국문화기술』, 제19호 (2015), pp. 63~98.

능한 북한 연구의 한계를 보완해주고 있다. 다만 이러한 연구는 당이 요구하는 이상적 청년 형상을 파악하는 데 그 목적을 두고 있고, 영상매체를 통한 현실상을 분석할 수 있지만 정책의 변화를 분석하기에는 한계가 있다. 이상과 같이 기존의 연구들이 언급하지 않았던 김정은 체제의 청년중시 정책을 검토할 필요가 있다. 현재 김정은 체제의 청년세대는 기존의 청년들과는 다른 정체성을 가지고 있으며, 이들의 역량을 ‘어떻게 키우고, 이용할 것인가’ 라는 문제는 곧 북한의 체제유지에 매우 중요한 일이다. 따라서 본 연구에서는 김정은 체제에서 진행되고 있는 청년중시 정책을 검토하고, 청년들이 어떻게 체제유지에 활용되는지를 분석하였다.

II. 김정은 체제 이전의 ‘청년중시’ 정책

1. 북한 청년의 특성

북한에서 청년기는 만 14세를 전후한 고급중학교 1학년 학생들부터 30세까지 포괄하는 것으로 정의하고 있다. 이는 북한이 청년동맹에 가입 가능한 연령대를 청년세대로 보고 있음을 알 수 있다. 북한에서는 청년들이 가지고 있는 심리적 특성을 다음과 같이 설명하고 있다.

“청년은 다정다감해서 새 것에 민감하다. 아직 알려지지 않은 것을 알고, 경험하는 것을 선호한다. 열정적이다. 지식욕과 탐구심이 높은 시기이다. 그에 따라 새로운 것을 제안하고, 창조하는 시기이기도 하다. 그리고 자기의식이 형성되고 자립성이 강화되는 시기이다. 특히 신체발육이 성인의 수준에 이르는 청년기에는 세계관이 형성되고 자연과 사회에 대한 일반지식을 습득하고, 추상적 사유가 가능해진다.”⁹

북한에서는 청년들의 특성으로 새것에 민감하기 때문에 새로운 사상을 빨리 받아들이고, 높은 각오를 금방 체현할 수 있다고 보고 있다. 또 청년들은 사회적 인간으로 성장가능한 자각능력과 실천의지가 기본적으로 이루어지기 때문에 주위세계에 대한 옳은 견해와 판단을 가질 수 있다고 본다. 하지만 북한에서는 청년들이 자신의 주변 환경에 대하여 과연 자연적으로 옳은 견해와 자각을 가지게 되는가에 관해서 회의적인 시각으로 바라보고 있다. 따라서 청년시절에 어떤 세계관을 가지

⁹ 백과사전출판사, 『광명백과사전7』 (평양: 백과사전출판사, 2011), p. 46.

게 되는가? 라는 것은 그들이 어떤 사상교양을 받는가에 따라 결정된다고 보는 것이다.¹⁰ 따라서 북한에서는 사회의 가장 활력있는 청년기에 사상교양사업을 조금이라도 소홀히 하면 그들이 부르주아 사상에 물들게 되며, 청년들이 그들의 사명과 의무를 다하게 하려면 사상교양사업을 반드시 강화해야 한다고 주장하고 있다.

북한에서 청년들의 역할은 오직 수령의 혁명위업, 사회주의 위업을 끝까지 완수하며, 수령에 대한 ‘전위대’ ‘돌격대’라고 규정하고 있다.¹¹ 이는 청년들이 혈기왕성하기 때문에 어떤 어려운 일이든 앞장서서 헤쳐 나갈 수 있는 ‘선봉대’ 역할을 훌륭하게 수행할 수 있다는 것이다.

“청년들은 새것을 지향하고 정의와 진리를 사랑하며 하고자 결심하면 희생을 두려워하지 않고 해내는 투쟁과 패기를 가지고 있다. 이런 훌륭한 기질로 하여 청년들은 사회를 변혁하고 자연을 정복하는 투쟁에서 가장 진취적이고 활력 있는 부대가 되며 혁명과 건설에서 적극적이며 선봉적인 역할을 할 수 있다. 또 전쟁에서 결정적 역할을 하는 것은 청년들이며 청년들은 군대의 기본 역량이며 청년들이 정치사상적으로 튼튼히 무장할 때만이 군대의 전투력이 강화되고 전쟁승리가 담보된다.¹²

또한 북한에서 강조하고 있는 ‘청년 전형’은 “당과 수령에 대한 끝없는 충실성, 조국과 인민에 대한 헌신적 복무정신, 혁명선배들과 동지들에 대한 고상한 도덕 의리심, 강한 조직성과 규율성, 근면성과 순박성을 지닌 인물”이라고 설명하고 있다.¹³

2. 김정은 체제 이전의 ‘청년중시’ 정책

북한의 ‘청년중시’ 정책은 김일성의 청년시기 항일무장투쟁에 정통성을 부여하여 혁명전통화에서 비롯되었다. 북한의 청년들은 김일성의 혁명전통을 계승하여 사회주의 건설의 역군이 될 것을 강조하는 논리로 작용하고 있다. 김일성의 ‘청년중시’ 정책은 체제의 성립, 전쟁과 전후복구, 사회주의경제 건설을 위해서 청년들에게 철저히 사상무장과 당성을 강조하였다. 김일성은 청년을 조직과 동원의 대상으로 인식하였다. 김일성은 1946년 1월 17일 ‘조선민주청년동맹(민청)’을 창립하

¹⁰ 김철성, “청년기 능력과 재능적 특성,” 『철학연구』, 제145호 (2016), p. 37.

¹¹ 김정일, “청년들과의 사업에 힘을 넣을 데 대하여,” 『김정일선집13』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), p. 340.

¹² 채종완, 『청년사업 경험』 (평양: 사회과학출판사, 1990), p. 28.

¹³ 이종석, 『북한의 근로단체 연구』 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 23~24.

였고, 1964년 민청 제5차 대회에서 사회주의 로동청년동맹(사로청)으로 개칭되었다. 민청은 당과 인민을 연결하는 인전대로서의 기능과 청년들을 노력 동원에 집중 시키면서 당의 정책을 뒷받침하는 역할에 매진하였다. 김일성은 청년들에게 ‘사회주의 애국주의’와 ‘민족주의’로 무장시키며, 당과 수령에게 충성할 것을 요구하고, 조국을 보위하는 데 앞장서도록 하면서 체제의 정당성을 확보하려 했다.

또한 김일성은 1970년대 들어 ‘3대혁명소조운동’을 통해 청년들의 역할을 강조하고 있다. ‘3대혁명소조운동’은 김일성의 직접적 지도하에 시작되었지만, 나중에 후계자인 김정일이 총책임자가 되어 지도하면서 후계자 구축과 대중들에게 ‘지도자’로서의 이미지 확립에 상당히 기여한 운동으로 알려져 있다. ‘3대혁명소조운동’은 1973년부터 소조원(과학 기술자, 청년지식, 당원)으로 구성된 ‘3대혁명 소조’가 직접 현장에 파견하여 북한의 모든 영역에 정치, 경제, 기술교육을 전개하였으며, 이 중 약 90%는 청년인텔리(대학졸업생과 재학생)로 구성되었다.¹⁴ ‘3대혁명소조운동’에서 청년들의 적극적 역할을 독려하면서 청년 모범 소조원에게 파격적인 입당과 훈장을 내세웠다. 청년 소조원들의 역할은 모든 분야의 대중들에게 혁명적 열의와 창조성을 고취시켰고, 새로운 지식과 과학기술을 보급하였다.

김정일 체제의 ‘청년중시’ 정책은 사회주의 국가들의 몰락으로 인한 체제위기의 분위기가 조성되자, 결속을 다지기 위한 정책의 일환으로 제기되었다. 김정일 체제의 대외관계의 약화와 경제의 위기로 인해 청년들의 당과 국가에 대한 ‘조직화된 의존관계’는 약화되었다. 따라서 김정일 체제에서는 ‘위기대응 전략’으로서 ‘청년중시’ 정책을 강조하였다. 또한 김정일 체제에 들어서서 선군정치의 본격적인 등장으로 군인들의 절대 다수를 차지하는 청년들의 역할이 강조되는 ‘청년중시’ 정책을 펼쳤다. 먼저 김정일 체제의 청년중시 정책으로 1996년 1월 ‘사회주의 로동청년동맹’ 명칭을 ‘김일성사회주의청년동맹’으로 개칭하였다. 또한 김정일 체제의 청년중시 정책은 ‘청년동맹’에만 의존해오던 경향에서 벗어나 다른 방안을 모색하였다. 김정일은 ‘청년중시’ 정책을 가시화하고자 김일성이 항일무장투쟁 당시 결성한 ‘조선공산주의청년동맹’을 기념하기 위하여 8월 28일을 ‘청년절’로 제정하였다.¹⁵ 이는 항일혁명의 경험이 없는 젊은 청년들에게 항일투쟁 당시 청년들을 기리도록 함으로써 ‘대를 이어’ 혁명을 계승하는 것에 대한 당위와 명분을 제공하는 전략이 포함되어 있다. 또 김정일 체제는 선군정치의 영향으로 ‘혁명적 군

¹⁴ 이종석, 『새로 쓴 현대북한의 이해』 (서울: 역사비평사, 2000), p. 505.

¹⁵ 『노동신문』, 1991.2.1.

인정신'을 청년들에게 정치사상으로 무장할 것을 지속적으로 강조하였다. 따라서 김정일 체제의 '청년중시' 정책은 청년동맹에 의존하던 경향에서 벗어나서 청년절을 제정하여 청년들을 위한 행사가 가능한 기념일을 제정하는 등 대내외적 위기상황에 대응하기 위한 청년 유인책이라고 할 수 있다. 이처럼 김일성·김정일 체제의 '청년중시' 정책은 김정은 체제에서도 계승하고 있지만, '청년강국'이라는 표현이 등장할 정도로 청년을 더 강조하고 있다. 특히 김정일 체제의 청년중시 정책은 국가적 위기를 극복하기 위한 자구책이라면, 김정은 체제의 청년중시 정책은 그런 위기상황에서 등장한 것은 아니다. 김정은 체제의 '청년중시' 정책은 '당과 혁명의 전략적 노선'으로 내세우면서 하나의 지침이 되었고 청년이 국가의 중심이 되는 '청년강국'을 제시하고 있다. 김정은 체제는 '젊은 지도자'라는 이미지와 함께 청년세대를 시대를 이끄는 주인공으로 내세우고 있다. 이는 청년들이 혁명의 계승자로서 사회에서 주도적인 역할을 최대한으로 높여 체제유지와 국가발전의 근원으로 여기고 있다.

Ⅲ. 김정은 체제의 '청년중시' 정책의 등장 배경

1. 세대교체를 통한 유일체제의 기반 마련

김정은은 연료이나 업적 면에서 김일성과 김정일에 비해 상대적으로 부족할 수 밖에 없고, 체제유지를 위해 유일체제 기반의 확립과 안정성은 필수적이다. 이를 위하여 김정은은 '청년중시' 정책을 펼치며, 젊은 세대로의 세대교체를 통한 권력 엘리트 재구성하고 있다. 김정은 체제에는 당·정·군 기관에 40~60대 간부들을 배치하면서 권력엘리트 세대교체 작업을 추진하였다. 이에 따라 김정일 시대 권력 엘리트이면서 김정은 세습 초반 후원세력이었던 '운구차 7인방'은 모두 제거되었다.¹⁶ 이 밖에도 현영철 인민무력부장, 김용진·최영건 내각 부총리, 변인선 총참모부 작전국장 등 최고위급 간부들이 최대 130여 명을 처형한 것으로 알려지고 있다.¹⁷ 북한 당국은 36년 만에 열리는 2016년 제7차 당대회를 기점으로 당조직 정

¹⁶ 장성택 국방위원회 부위원장, 리영호 총참모장, 김영춘 인민무력부장, 김정각 총정치국 제1부국장, 우동춘 국가안전보위부 제1부부장 등은 순차적으로 제거되었으며, 그나마 명맥을 유지하던 김기남 선전선동부장과 최태복 최고인민회의 의장도 제7기 당 중앙위원회 2차 전원회의를 통해 퇴장했다.

¹⁷ 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제』 (서울: 통일연구원, 2015), p. 117.

비 및 세대교체를 추진하였다. 7차 당대회와 관련한 참가자 선발과정에서 '연로보장' 대상인 60세 이상의 당원은 추천 등에서 제외된 것으로 알려지고 있다.¹⁸ 이는 청년세대의 정치참여율을 높이기 위한 조치라고 할 수 있다. 제7차 당대회에서 선출된 각급 당대표회 대표자 3,667명은 6차 당대회(3,220명)보다 447명 더 증대되었고, 그 대표자 중 청년들의 비중이 높아지고 있다.¹⁹ 특히 제7차 당대회 직후 김영남 상임위원장을 비롯한 원로그룹이 생존하여 노·장·청 배합정책을 유지한 반면에, 정치국 위원 및 후보위원들의 엘리트는 세대교체를 이뤘다. 특히 당중앙위원회 위원·후보위원 235명중 106명(45.1%)은 재선되었으나 129명(54.9%)이 신규 선출되었다. 모든 신입위원·후보위원들의 출생년도, 출신지역, 학교, 혈통 등 세부 사항이 상당히 젊어지고 있다.²⁰ 이는 노동당의 최상위 지도부는 세대교체의 폭이 크지 않으나, 당중앙위원회의 위원·후보위원 등 실무자급의 과반수가 변화된 것은 세대교체가 점진적으로 진행된 것을 알 수 있다. 이는 최상층부의 안정화, 중상층부의 세대교체 등의 기조로 추진되어 김정은 유일체제의 토대가 구축되었다고 할 수 있다.²¹

또 젊어진 중앙당 파워 엘리트들이다. 정치국 상무위원에 최룡해가 임명되고, 후보위원에 임철웅(1961년생)이 선임되는 등 이전보다 상당히 젊어진 인물들이 정치국 위원으로 선출되었다. 또한 당 전문부서에 농업부부장 리철만(1968년생) 등 젊은 세대들이 임명된 것으로 보인다. 한편 김정은을 밀착 수행하는 조직 지도부의 조용원 또한 50대로 젊은 당중앙위원회 위원이다. 그리고 김정은의 여동생이자 당 선전선동부 부부장 김여정은 당중앙위원회 위원으로 발탁되었으며, 2017년 10월 2차 전원회의에서는 만 30세의 나이로 정치국 후보위원으로 선출되었다. 또한 시·군 당 책임비서들과 조직비서들을 40대로 바꾸고 있으며, 이는 젊은 세대 간부들의 본격적인 등장을 의미한다. 최근 북한 당국은 "5년 내에 실무 간부들을 젊은 사람으로 바꾸라"는 지침을 하달했고, 이에 따라 내각의 중견 간부들이 40대 젊은 세대로 가장 빠르게 교체되고 있는 것으로 알려지고 있다.²²

¹⁸ "북, 당대회 참가자 연령 제한. 세대교체 '신호탄,'" 『자유아시아방송』, 2016.3.29., <https://www.rfa.org/korean/in_focus/ne-jn-03292016155533.html?searchterm=utf8:ustrin%EB%8B%B9%EB%8C%80%ED%9A%8C+60%EC%84%B8> (검색일: 2018.8.25.).

¹⁹ 박영자, 『김정은 시대 조선로동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 77.

²⁰ 위의 책, p. 238.

²¹ 이상숙, "북한 제7차 당대회 평가와 엘리트 변동," 『주요국제문제분석』, 2016-17 (2016), pp. 17~18.

²² "북, 당대회 참가자 연령 제한. 세대교체 '신호탄,'" 『자유아시아방송』, 2016.3.29., <<https://>

실제 젊은 간부들의 연령은 김정은 집권 초기보다 더 낮아져서 40대로 세대교체가 진행 중이라고 알려져 있다.²³ 또 김정은 체제의 군부도 건강문제, 리더십 부족, 숙청, 부정부패 등 다양한 이유로 군 핵심권력층(군단장급 이상) 총 219명 중에서 88명이 퇴진하고, 97명이 새로 등장했으며, 총참모부와 정찰총국에도 40대들이 소장과 중장에 임명되는 등 군 내부에서도 젊은 층이 두터워지고 있다.²⁴ 이처럼 김정은 체제는 집권 초기부터 ‘청년중시’를 정책을 통해 30대 젊은 지도자에게 맞는 젊고 새로운 인물들을 주요 보직에 임명하며 세대교체 작업에 나서고 있으며, 젊은 청년층의 세대교체를 통해 체제기반을 구축하고 장악력을 높이려 하고 있다.

2. ‘사회주의 문명국’ 건설을 위한 원동력 필요

북한이 1998년에 규정했던 2012년은 ‘사회주의 강성대국 완성’의 해였다. 그러나 북한은 핵실험으로 인한 대북제재와 경제난 등으로 결국 2012년에 강성대국을 달성하지 못하였다. 이렇다 보니 김정은 체제에 들어와서는 ‘사회주의 강성대국’ 대신 ‘사회주의 강성국가’라는 용어로 대체되고 있다. 따라서 김정은 체제 출범을 위해 주민들에게 희망을 주기 위한 새로운 비전이 필요할 수밖에 없다. 이에 따라 이에 따라 김정은 체제의 출범인 2012년 신년사에서 처음 ‘사회주의 문명국’이 등장한 후, ‘사회주의 강성국가’의 중요분야가 되었다. 또 2012년 4월 6일 공식취임을 앞둔 노동당 중앙위원회 책임일군들과의 담화(‘4·6 담화’)에서 ‘사회주의 문명국’을 주요과제로 처음 제시했다.

“교육, 보건, 문화예술, 체육을 비롯한 문화건설의 모든 부분에서도 끊임없는 혁명적 전환을 일으켜 우리나라를 발전된 사회주의문명국으로 빛내여 나가야 합니다. ... 그리하여 우리 인민들이 고상하고 문명한 사회주의 문화의 창조자, 향유자가 되게 하며 온 사회에 희열과 량만이 차 넘치게 하여야 합니다.”²⁵

www.rfa.org/korean/in_focus/ne-jn-03292016155533.html?searchterm:utf8:ustring=%EB%8B%B9%EB%8C%80%ED%9A%8C+60%EC%84%B8 (검색일: 2018.8.26).

²³ 김갑식 외, 『김정은 정권의 정치체제』, pp. 98~99.

²⁴ 정성장, “김정은 시대 북한군 핵심 요직의 파워 엘리트 변동 평가,” 『세종 정책브리핑』, 2015-4 (2015), pp. 19~20.

²⁵ “로동당 중앙위원회 책임일군들과의 담화,” 『조선중앙방송』, 2012.4.6.

‘사회주의 문명국’은 김정은 체제의 매해 신년사에서 연이어 핵심적인 키워드로 등장하고 있다. 특히 2013년 신년사에서 김정은은 ‘사회주의 문명국’ 건설에 계속 박차를 가하여 ‘21세기의 새로운 문명개화기’를 열 것을 언급하였다. 2013년 2월에 열린 정치국 회의에서도 ‘사회주의문명국 건설’이 핵심노선으로 다시 한 번 확인되었다.

“우리가 건설하는 사회주의강성국가는 전체 인민이 높은 문화지식과 건강한 체력, 고상한 도덕품성을 지니고 가장 문명한 조건과 환경에서 사회주의문화 생활을 마음껏 누리며 온 사회에 아름답고 건전한 생활기풍이 차 넘치는 사회주의문명국입니다.”²⁶

김정은은 ‘사회주의 강성국가’에 대해 인민이 가장 문명한 조건과 환경에서 문화 생활을 마음껏 누리는 ‘사회주의 문명국’임을 강조하였다. 그리고 구체적 과업으로 평양시를 더 웅장하고 수려한 도시로 만들고, 문화후생시설과 공원, 유원지 등을 더 많이 건설할 것을 제시했다. 최근에 ‘사회주의 문명국’은 물질문명, 도덕적 품성, 문화지식, 건강한 체력 등으로 보다 구체화된 내용으로 체계화되고 있다. ‘사회주의 문명국 건설’이라는 상위 목표 속에 건설·체육·관광의 3대 부문을 각별히 강조해 오고 있다. 특히 ‘사회주의 문명국’은 시각적으로 도시적 경관 변화와 밀접하게 연관되어 있음을 알 수 있다. 북한 주요 공식매체에서도 대부분 새로운 건설물이나 도시개발과 관련해서 이 용어를 쓰고 있다.²⁷ 사회주의 문명국은 “그림같이 황홀하여 눈이 부신 새 선경들이 펼쳐지고” “사회주의 문명국의 휘황한 령마루”로 가는 과정으로 표현한다. 2016년 신년사에서 “건설은 국력과 문명의 높이를 직관적으로 보여주는 척도”라고 언급하면서, 김정은 시대를 ‘건설의 대번영기, 새로운 문명개화기’로 규정했다.²⁸ 결국 사회주의 문명국은 곧 ‘건설’을 의미한다고 해도 무방하다. 북한은 ‘사회주의 문명국’ 건설을 위해 각종 체육시설, 휴양시설과 문화시설 등을 대대적으로 확충하는 한편, 도시미화법과 공원·유원지법 등 관련 법규들도 개정하고 있다. 평양 이외의 지방 주민들의 유희시설, 체육시설의 건설 등이 집중적으로 이뤄지고 있다.²⁹

²⁶ “새해 신년사,” 『노동신문』, 2013.1.1.

²⁷ 홍민, 『김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치』 (서울: 통일연구원, 2017), p. 62.

²⁸ “행복의 높이, 문명의 높이,” 『노동신문』, 2016.1.24.

²⁹ 편집부, “사회주의 문명국: 경제생활과 문화생활 향상,” 『민족21』, 2014년 3월호 (2014), pp. 172~173.

이렇게 김정은 체제에서 여러 차례 강조와 진행되고 있는 만큼 ‘사회주의 문명국’ 건설의 목표는 일시적인 정책이 아닌 ‘전략적 노선’으로 추진되고 있으며, 이를 통해 정권의 정당성을 확보하려고 한다. 그렇다 보니 김정은 체제의 새로운 국가비전인 ‘사회주의 문명국’ 건설을 위해서 북한은 청년들에게 ‘사회주의 문명국’ 건설의 원동력이 될 것을 요구하고 있다. 북한에서는 “청년들이 사회주의 문명의 창조자, 문명강국 건설의 앞장서서 받들어 나가야 한다”³⁰ 라며 계속 강조하고 있다. 따라서 김정은 체제는 ‘사회주의 문명국’의 건설이라는 국가적 비전의 실현을 위하여 ‘청년중시’ 정책을 통해서 건강한 육체를 가진 청년들을 사회의 중요한 주체로 내세우며 중요한 역할을 해야 한다고 주장하고 있다.

3. 북한 청년세대의 정체성 변화

북한의 기성세대는 사회주의 국가 시스템인 배급제의 혜택을 받으면서 국가에 대한 충성심을 어느 정도 가지고 있으나, 현재의 북한의 청년들은 기성세대와는 다른 경험과 의식체계를 지닌 세대이다. 현재의 북한의 청년세대는 ‘장마당 세대’로 호명되며, 1980~1990년대에 태어난 20·30대에 속한다. 이들은 배급제가 붕괴되면서 국가의 혜택을 거의 경험하지 못한 채 ‘고난의 행군,’ 장마당과 시장화, 3대세습체제와 같은 사회적 생애경험을 했던 집단이다. 기성세대가 장마당에서 활동하고, 고난의 행군 등을 직접적으로 경험했다면, 청년의 경우에는 장마당을 통해 사회화가 이뤄졌다. 현재의 청년 세대들은 경제난과 체제이완으로 사상교육을 제대로 받지 못했고, 대부분의 성장기를 장마당에서 경제활동을 하는 가족들의 모습을 지켜보면서 직·간접적으로 시장을 경험하였다.³¹

이들은 장마당의 영향으로 외부세계의 문화와 정보를 받아들일 수 있었다. 자연스럽게 이념보다는 경제활동에 관심이 많고 배급주의와 개인주의적인 성향을 가지고 있다. 일부는 영화나 드라마를 통해 외국과 남한 문화를 접하고 동경하기도 하며, 컴퓨터와 휴대폰 등 디지털 기기에도 익숙한 것으로 알려졌다. 이러한 사회 환경의 변화는 북한의 청년들로 하여금 다양한 경험을 겪게 함은 물론 그들의 가치관도 변화시켰다. 북한 청년들은 동경할 사회주의적 생활양식의 경험이나

³⁰ “청년절 맞아 성대히 축하하며,” 『노동신문』, 2015.8.28.

³¹ 노귀남, “시장화 속의 북한 새 세대의 지향과 전망,” 『북한 청년들은 “새 세대”인가?』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2015), p. 142.

기억이 전무한 세대로 이들은 당과 국가에 대한 의존관계가 약화되었다.³² 이들에게 국가는 운명공동체로서 믿음이나 의지의 대상이기보다는 끊임없는 '검열'이나 '통제'를 하는 두려움의 대상으로만 인식한다. 북한의 청년들은 국가로부터 권리나 혜택을 충분히 제공받지 못한 채, 체제가 요구하는 '의무'만을 수행해야만 했다.³³

현재의 북한 청년들은 시장에 대한 태도가 상당히 모호하고 복잡적이다. 예컨대 시장에서 좀 더 적극적이고 활발하게 활동할 수 있음에도 현재의 청년들이 국가를 뛰어넘어 시장의 주요세력이 되기에는 경제적 위치가 제한적이며, 자본 또한 부족하다. 무엇보다 사회문화적 구조가 젊은이들에게 그렇게 개방적이지 않다. 이들은 시장에서 활발하게 활동하지 않고 국가가 허용하는 범위에서 소극적으로 시장에 의존하여 살고 있다. 즉, 사회주의와 자본주의, 국가와 시장, 집단주의와 개인주의, 기성세대의 가치와 청년세대의 가치 사이를 넘나들면서 양면적으로 존재하고 끼어있는 '사이(in-between)세대'라고 할 수 있다.³⁴ 그렇다 보니 북한 청년의 정체성은 다면적이면서 국가나 시장으로 분류하여 설명될 수 없는 복잡성을 내포하고 있다. 이들이 북한 체제의 변화를 이끌어가는 핵심세력이 될 지, 아니면 체제 유지에 주도적인 세대로 남을지는 조금 더 살펴볼 필요가 있다. 따라서 북한 청년의 변화 가능성은 아직 진행 중이다. 한편 김정은 체제도 북한 청년들의 정체성의 변화에 대해서 예의 주시하고 있다. 최근 김정은 체제에서 더 강화되고 있는 '청년중시' 정책은 이런 청년세대의 정체성 변화를 염두에 둔 것이다. 특히 변화에 민감한 청년들의 마음을 다잡는 것은 권력안정화에 필수요건이다. 이와 함께 북한 당국은 '청년강국'을 내세우면서 체제수호를 위한 미래세대인 청년세대를 결속시키는 차원에서 '최고지도자'에 대한 충성심을 유도하고, 사회에서 주도적인 역할을 할 수 있도록 만들기 위해서 '청년'을 내세우고 있다.

³² 이무철, "북한 교육정책의 정치학," 『현대북한연구』, 제18권 1호 (2015), p. 157.

³³ 경남대 극동문제연구소 편, 『북한 청년들은 "새 세대"인가?』, pp. 164~168.

³⁴ 위의 책, pp. 178~180.

IV. 김정은 체제의 ‘청년중시’ 정책의 특성

1. ‘청년동맹’의 위상 강화와 다양한 청년대회의 개최

김정은 체제에 들어와서 ‘청년중시’ 정책의 특성으로 청년동맹의 위상강화와 청년운동을 활성화하고 있다. 북한의 청년동맹은 만 14~30세 청년들이 의무 가입하는 약 500만 명이 활동하고 있으며, 최대 규모의 조직인 근로단체이다. 김정은 체제는 제9차 청년동맹 대회를 2016년 8월 27~28일 이틀 간 평양에서 성대하게 개최하였다. 1993년 2월 이후 23년 만에 개최된 제9차 대회에서 김일성사회주의청년동맹의 명칭을 ‘김일성-김정일주의청년동맹’으로 변경하였다. 청년동맹의 개칭에 대해 “김일성·김정일의 태양의 존함을 함께 모시며, 김일성·김정일주의 가치를 높이 들고 김정은 동지의 영도따라 주체혁명 위업을 대를 이어 끝까지 완성해 나가려는 것은 온 나라 전체 청년들과 청년동맹일군들의 한결같은 지향이고 절절한 염원”³⁵이라고 언급했다. 청년동맹은 1946년 1월17일 ‘북조선민주청년동맹’이라는 이름으로 창립돼 1951년 ‘남조선민주청년동맹’과 통합하면서 ‘조선민주청년동맹’이 됐다. 1964년 5월 제5차 대회에서 ‘사회주의 노동청년동맹’으로 명칭을 변경했고, 1996년 1월에 ‘김일성사회주의청년동맹’이 됐다. 북한이 청년동맹을 ‘사회주의’를 삭제하고 ‘김일성-김정일주의청년동맹’으로 변경한 것은 2016년 5월 열린 제7차 노동당 대회에서 언급한 ‘온 사회의 김일성·김정일주의’를 강조하기 위한 것으로 볼 수 있다. 김정은은 제9차 청년동맹 대회에 이례적으로 참석하여 직접 연설을 하는데, “청년동맹조직과 청년들은 사회주의 강국 건설에서 선봉대, 돌격대가 되어야 한다”고 언급해 청년동맹의 조직 강화와 청년의 역할의 중요성을 강조하고 있다.

7차 당대회의 당규약 개정에서 김정은 체제에서의 청년동맹의 역할을 “로동당의 믿음직한 후비대, 척후대, 익측부대로서의 사명과 임무”라고 규정하고 있다.³⁶ 이전부터 청년동맹이 당의 후비대, 선봉대, 인전대 역할이라고 규정했던 것에 대해서 새로운 ‘용어’로 대체하고 있으며, 이는 김정은 체제의 차별성을 강조와 청년동맹의 역할을 강화하고자 하는 의도로 해석될 수 있다. 먼저 청년동맹은 연령적으로 젊은 청년들인 500만 명을 포함하고 있기 때문에 노동당의 후비대로서의 중요한

³⁵ “김일성사회주의청년동맹 제9차대회 성대히 진행,” 『조선신보』, 2016.8.29.

³⁶ “조선노동당 제7차 대회에서 ‘조선노동당 규약’ 개정에 대한 결정서 채택,” 『노동신문』, 2016.5.10.

역할을 하고 있다. 이는 예비당원을 가장 많이 포괄하고 있기 때문에 노동당원과 간부를 배출하는 직접적인 역할을 수행하고 있다. 따라서 청년동맹은 다른 근로단체들에 비해 맹원들에게 높은 강도의 조직성과 당과 국가에 대한 충성을 요구하고 있다. 특히 김정은 체제에 들어서 청년동맹의 출신 인사들이 당의 핵심 지도부에 진입하고 있는 것을 확인할 수 있다. 따라서 청년동맹이 김정은 체제에서 권력 엘리트의 출구임을 알 수 있다. 또한 이들은 기존의 청년동맹 간부들에 비해 상당히 젊은 편이다. 청년동맹 출신 간부들이 당의 주요 직책을 맡는 현상은 김정일 체제에도 있었지만 김정은 체제에서는 당 정치국 상무위원 등 당의 핵심 지도부로 부상했다는 것은 청년동맹의 위상 강화와도 연관을 맺는다.³⁷ 아래의 <표 1>은 김정은 체제의 청년동맹 출신의 당의 핵심 엘리트들로 진출한 인물들이다. 청년동맹의 중요성이 강조되는 만큼 김정은 체제에 들어서면서 96~98년 청년동맹 1비서를 역임했던 최룡해가 당정치국 상무위원으로 핵심 권력엘리트로 평가되고 있다. 이뿐만 아니라 최휘(당정치국 후보위원), 지재룡(주중 북한대사), 박철민(당 중앙위원회 후보위원), 리일환(당 중앙위원회 부장), 문경덕(평북 당위원회 위원장) 등 청년동맹을 지도했던 인물들이 당의 핵심 지도부로 부상하고 있다. 앞으로 북한을 이끌어어나가고 김정은 체제의 주축이 될 집단은 30~40대층이 될 것으로, 상대적으로 젊고 청년대상 대중사업 지도경험을 가진 청년동맹 조직을 중요하게 활용하고 있는 것이다.

<표 1> 김정은 체제의 청년동맹 출신의 당 핵심 간부들(2018년 기준)

| 이름 | 현재의 직책 | 청년동맹과의 연관성 |
|-----|--|--|
| 최룡해 | 당 정치국 상무위원 당 중앙위원회 부위원장 당 중앙군사위원회 위원 당 조직지도부 부장 | 사로청위원장(1986-1996) 청년동맹 1비서(1996-1998) |
| 최 휘 | 당 정치국 후보위원 당 중앙위원회 부위원장 국가체육지도위원회 위원장 | 사로청부위원장(1994) 청년동맹 1비서(1996) |
| 지재룡 | 당 중앙위원회 후보위원 주중 북한대사 | 사로청위원장(1976-1981) |
| 박철민 | 당 중앙위원회 후보위원 | 청년동맹 1비서(2017-현재) |
| 리일환 | 당 중앙위원회 부장 당 근로단체부 부장 | 청년동맹 1비서(1998-2001) |
| 문경덕 | 평북 당위원회 위원장 | 사로청부위원장(1991) |

출처: 통일부 북한정보포털 홈페이지 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/peopleList.do>> (검색일: 2018.9.1.).

³⁷ 김종수, “북한 김정은시대 청년동맹 연구,” 『통일연구논총』, 제22권 제2호 (2013), p. 60.

또 김정은 체제에 들어와 ‘청년중시’ 정책으로 청년과 관련된 대회들을 지속적으로 개최하고 있다. 10년 만에 개최된 청년동맹대표자회, 3대혁명소조원열성자회의, 청년미풍선구자대회, 3대혁명붉은기쟁취운동선구자대회 등 오랫동안 개최되지 않았던 청년과 관련된 대회(회의)를 연달아 열었다. 다음의 <표 2>는 김정은 체제에 개최된 청년과 관련된 대회의 현황을 작성한 것이다.

<표 2> 김정은 집권 후 청년과 관련된 대회(회의)의 개최 현황

| 연도 | 횟수 | 행사현황 |
|------|----|---|
| 2012 | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • 청년동맹 대표자회(7월) • 조선인민군중대 청년동맹초급단체위원장 대회(10월) |
| 2013 | 2 | <ul style="list-style-type: none"> • 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1월) • 전국3대혁명소조원열성자회의(2월) |
| 2014 | 4 | <ul style="list-style-type: none"> • 청년동맹 중앙위원회 전원회의(2, 4, 10월) • 청년동맹 제4차 초급일꾼대회 개최(9월) |
| 2015 | 6 | <ul style="list-style-type: none"> • 제2차 전국청년미풍선구자대회(5월) • 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1, 3, 10, 11월) • 제4차 3대혁명붉은기쟁취운동선구자대회(11월) |
| 2016 | 4 | <ul style="list-style-type: none"> • 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1, 5, 9월) • 청년동맹 제9차 대회(8월) |
| 2017 | 5 | <ul style="list-style-type: none"> • 청년동맹 중앙위원회 전원회의(1, 6, 11월) • 청년동맹 90돌 기념 중앙보고회(8월) • 조선인민군 제4차 청년동맹 초급단체비서 열성자 대회(9월) |

출처: 『노동신문』, 『조선중앙통신』을 참고하여 작성함.

북한은 2015년 5월 제2차 전국청년미풍선구자대회를 개최하였다. 전국청년미풍선구자대회는 1997년 12월 ‘전국공산주의미풍선구자대회’라는 이름으로 평양에서 처음 열렸으며, 이번 제2차 대회는 전국에서 선발된 3000명의 청년이 참가한 가운데 18년 만에 열린 것이다. 김정은이 직접 대회에 참석한 것도 매우 이례적이며, 청년층에 대한 각별한 관심의 표시라고 할 수 있다. 김정은은 “제2차 전국청년미풍선구자대회는 우리 청년들을 사회주의미풍의 창조자로 키워주신 위대한 수령님들의 불멸의 업적을 길이 빛내며 청년들을 혁명적 인생관을 지닌 시대의 선구자·핵심들로 더욱 튼튼히 준비시킴으로써 강성국가건설의 돌격대로서의 사명과 임무를 다해나가도록 적극 추동하는 중요한 계기”라고 행사의 의미를 부여했다. 김정은은 대회에서 “새 출발한 청년들은 모두 안아주고 싶으며, 이 땅위에 청년중시의 위

대한 경륜이 마련되고 세상에 둘도 없는 청년강국이 탄생했다”라고 강조했다. 그는 “청년들이 강하면 우리 당과 인민군대가 강하고 세상에 무서울 것이 없다. 사회주의 조국의 전도와 관련되는 중대 문제인 청년사업에 품을 아끼지 말라”³⁸며 청년사업의 중요성과 청년중시 정책을 계속 추진할 것을 언급했다. 또 북한에서 2015년 11월 21일 제4차 3대혁명붉은기쟁취운동 선구자대회를 개최하였다. 이 대회는 사상·기술·문화 등의 3대혁명을 관철하기 위해 전 사회적으로 전개되는 대중운동이며, 1986년 11월, 1995년 11월, 2006년 2월에 개최되었다. 김정은은 제4차 3대혁명붉은기쟁취운동 선구자대회에서 “청년들 속에서 이색적인 생활 풍조를 철저히 배격하고 사회주의적이며 민족적인 생활양식을 철저히 확립해야 한다”고 언급하였다.³⁹

이처럼 김정은 체제는 ‘청년’과 관련된 대회들의 지속적인 개최를 통해서 청년들의 마음을 사로잡고 ‘청년 지도자’로서 존재감을 각인시키려 하고 있다. 또한 김정은이 청년과 관련된 행사를 참석하거나 챙기는 행보를 자주 보이는 것은 청년세대가 자신과 함께 새 시대를 이끌어 나갈 세대이며, 체제유지와 직결되기 때문에 이들에 대한 관심과 배려가 있음을 드러내려는 의도로 해석될 수 있다.

김정은 체제에 들어서 청년절이 되면 ‘청년중시’를 대대적으로 선전하고 있다. 북한의 청년절은 1991년 2월 1일 중앙인민위원회 정령으로 제정한 기념일이다. 북한은 이 정령을 통해 “김일성이 항일혁명투쟁시기에 청년운동 발전에서 획기적인 의의를 가지는 조선공산주의청년동맹을 결성한 1927년 8월 28일을 기념하기 위하여 이 날을 청년절로 정한다”고 설명하고 있다.⁴⁰ 1991년 8월 28일부터 매년 청년절이 되면 경축행사를 개최하고 있으며, 청년들을 독려하고 혁명의 믿음직한 계승자로 준비시키기 위해 국가적 차원에서 행하고 있는 것이다.⁴¹ 김정은 체제의 첫 해인 2012년 청년절 경축행사가 대규모로 확대되면서 전국 각지의 청년 대표만 여 명을 평양에 불러들여, 8월 25일부터 30일까지 6일 동안 다양한 행사를 진행하였다. 김정은은 “청년절 경축행사는 당의 청년중시 사상에 의해 승승장구해 온 조선청년운동의 자랑스러운 역사와 전통을 빛내며 청년들의 애국충정과 역센 기상을 과시하는 대정치축전”이라고 언급했다.

³⁸ “청년들은 혁명적이고 고상한 사회주의 미풍의 선구자가 되자,” 『조선중앙통신』, 2015.5.13.

³⁹ “제4차 3대혁명붉은기쟁취운동 평양에서 개막,” 『조선중앙통신』, 2015.11.21.

⁴⁰ 『노동신문』, 1991.2.1.

⁴¹ 김종수, 『북한 청년동맹 연구: 체제 수호의 전위대, 청년동맹』 (파주: 한울, 2008), p. 369.

〈표 3〉 김정은 체제 이후의 ‘청년절’ 관련 기념행사 내용

| 연도 | 관련 행사 내용 |
|------|---|
| 2012 | 청년절 경축 청년전위들의 햇불 이어달리기 개최(8월 13~24일), 청년절 경축 전국청년과학기술성과전시회 개최(8월 17일), 청년절 경축 사진전람회 개최(8월 22일), 청년절 경축대회(8월 27일), 백두산선군청년돌격대원 맹세모임(8월 27일), 청년집쟁탈농구대회(8월 28일), 인민군청년대표들을 위한 은하수음악회 공연(8월 27일), 청년절 경축행사(8월 25~30일), 청년절 경축 청년전위들의 햇불행진(8월 29일), 청년절 경축 야회 개최(8월 29일), 청년절 경축행사 대표들 은하수 음악회 관람(8월 30일) |
| 2013 | 청년절 경축 학생청년들 체육경기대회(8월 12~28일), 청년전위들의 ‘어은혁명사적지’ 답사행군(8월 16일), 청년절 경축 전국청년과학기술성과전시회 개최(8월 23일), 청년절 경축대회(8월 24일), 청년절 경축행사(8월 28일), 청년중앙예술선전대 공연(8월 28일) |
| 2014 | 청년절 경축 햇불컵 축구대회(8월 10~28일), 학생청년들 대동강 도하경기 개최(8월 22일), 전국청년과학기술성과 전시회(8월 27일), 청년전위들의 결의대회 및 결의대행진(8월 27일), 청년중앙예술선전대 공연(8월 28일), 청년절 경축행사(8월 28일) |
| 2015 | 청년절 경축 전국 대학생 정보과학기술성과 전시회(8월 24일), 전국청년과학기술전시회 개최(8월 28일), 청년절 기념 청년중앙예술선전대 공연(8월 28일), 청년절 기념행사(8월 28일), 청년절 경축 야회 개최(8월 28일) |
| 2016 | 청년학생들의 무도회(8월 25일), 전국청년과학기술전시회 개최(8월 28일), 청년절 경축행사(8월 28일), 청년중앙예술선전대 공연(8월 28일) |
| 2017 | 청년절 90주년 기념 청년중앙 예술선전대 공연(8월 24일), 청년절 90주년 기념 중앙보고회(8월 27일), 청년전위들의 결의대회(8월 28일), 청년절 경축행사(8월 28일), 청년절 경축 청년학생 무도회 공연(8월 28일), 청년절 경축 햇불컵 축구대회(8월 28일), 전국청년과학기술전시회 개최(8월 29일) |
| 2018 | 전국청년과학기술전시회 개최(8월 22일), 청년절 기념 청년중앙 예술선전대 공연(8월 27일), 청년절 경축행사(8월 28일), 청년절 기념 청년학생 무도회 공연(8월 28일), 청년절 경축 야회(8월 28일) |

출처: 2012~2018년 『조선중앙통신』을 참조하여 작성함.

위의 〈표 3〉과 같이 김정은 체제에 들어와 청년절 행사를 더 성대하게 치르는 데는 청년들의 역할수행을 주민들에게 적극적으로 ‘치켜세움’으로써, 사회에서 중요한 역할을 맡고 있다는 자부심을 고취시키려는 목적이 있다. 또 북한 당국이 청년층의 동요를 막고 체제에 대한 결속을 다지려는 의도가 담긴 것으로 해석될 수 있다. 이처럼 북한의 ‘청년절’은 국가 차원에서 청년들의 헌신을 격려하는 행사이지만, 실제로는 사회 전 영역에서 청년들이 주도적인 역할을 하고 있다는 것을 확신시켜 체제를 수호하기 위한 전위대로 활용하려는 목적이 있다.

2. 청년들의 경제적 동원 확대

김정은 체제의 ‘청년중시’ 정책은 “청년들을 혁명의 주력부대, 전위로 하여 혁명과 건설을 승리적으로 전진시켜가는 정치”라고 정의하면서, 청년들은 사회의 가장 활력있는 부대이며 그들이 혁명과 건설의 가장 어렵고 힘든 부분, 가장 중요한 전선을 맡아 진격의 돌파구를 열어 선봉대, 돌격대의 역할을 하여 인민경제계획에서 큰 몫을 수행해야 한다”⁴²고 언급하고 있다. 북한에서 청년들의 노동력은 경제적 효율성에서 볼 때 매우 중요하다. 김정은 체제에 들어와서 청년들이 사회주의 경제강국 건설에서 선봉대, 돌격대가 되어 당의 요구를 충실하게 받아들여 많은 건설장에서 중추적인 역할을 확대하고 있다.⁴³ 특히 김정은 체제는 “우리 청년들은 사회주의 건설의 어렵고 힘든 부문으로 남 먼저 달려 나가 진격의 돌파구를 열어 우리 사회에서 높이 발양되고 있는 아름다운 미풍의 선구자”⁴⁴라 언급하면서 청년들의 애국심에서 우러나는 자발성을 강조하고 있다. 김정은 체제에서 청년들로 이루어진 ‘청년돌격대’를 조직하여 경제부문에 일상적으로 참여하며, 주로 어렵고 힘든 건설현장에 투입하여 돌파구를 여는 역할을 더 확대하고 있다. 이렇다 보니 김정은 체제의 대규모 건설프로젝트 등의 각종 경제사업과 ‘우상화’를 위한 사적지 건설 등 사실상 청년들이 모두 주도하고 있다고 해도 과언이 아니다. 2015년 창립 40주년을 맞은 속도전청년돌격대는 김정은 체제에서 평양 창전거리와 은하과학자거리, 미래과학자거리, 여명거리 등에 세워진 고층살림집, 북부철도보수공사, 혁명전적지와 혁명사적지 건설, 공장, 고속도로, 발전소 등을 비롯해 약 100여개에 달하는 국가 건설사업을 주도했으며, 청년들의 경제적 동원을 더 강화하고 있다. 최근 북한 당국은 청년돌격대가 ‘200일전투’가 진행되는 기간에 수십 개의 건설을 완공하고, 500여 대의 기계설비에 ‘청년호’로 명명하였다고 언급하면서 그 업적을 치하했다.⁴⁵ 아래의 <표 4>는 김정은 체제 이후 진행된 주요 건설사업의 현황을 정리한 것이다.

⁴² 김양환, “우리 당의 청년중시정치는 청년들을 혁명의 전위로 내세우는 정치,” 『김일성종합대학학보(역사·법률)』, 제62권 제4호 (2016), pp. 70~72.

⁴³ 강성진, “청년돌격대운동을 힘있게 벌리는 것은 청년들이 경제강국건설의 선봉대, 돌격대가 되기 위한 중대한 요구,” 『정치법률연구』, 제4호 (2017), p. 38.

⁴⁴ 길소향, “우리의 청년강국은 김일성, 김정일 청년강국,” 『정치법률연구』, 제4호 (2017), p. 33.

⁴⁵ “조선노동당의 위업을 충정 다해 받들어 갈 500만 청년전위들의 일심단결의 대회,” 『조선중앙통신』, 2016.9.1.

〈표 4〉 김정은 체제 이후 주요 건설사업 현황

| 건설년도 | 건설사업 |
|------|--|
| 2012 | 2월: 국가과학원 생물공학분원 과학연구온실, 희천발전소, 태권도성지중심, 평안남도 도서관 / 5월: 단천항 / 6월: 창전거리 / 7월: 룡라인민유원지, 황남청년제염소 / 8월: 김형직 사범대학(개건) / 9월: 평양민속공원, 고려성군관 교사, 원산시 해안 유희장 / 10월: 만수교청량음료점, 양강도체육촌, 통일거리운동센터, 만경대유희장, 대성산유희장 / 11월: 류경원, 인민야외빙상장, 롤리스케트장 |
| 2013 | 3월: 대성산종합병원 / 4월: 만포연하발전소 / 5월: 룡라인민체육공원, 평양국제 축구학교 / 6월: 국가과학원 잔디연구분원 / 7월: 김일성종합대학 평양의학대학도서관, 조국해방전쟁승리기념관 / 9월: 은하과학자거리 / 10월: 문수물놀이장, 김일성종합대학 교육자살림집, 평양체육관(개건), 미림승마구락부, 류경구강병원, 옥류아동병원, 국가과학원 중앙버섯연구소 / 12월: 마식령스키장 |
| 2014 | 3월: 청춘거리체육촌(개건) / 4월: 김일성종합대학 김정일군사연구원 / 5월: 김정숙평양방직공장 노동자합숙소, 송도원국제소년단야영소 / 6월: 순천부두 / 7월: 황해북도산원, 라진항3호부두 / 9월: 송도원역 철길 / 10월: 평양음악원·애육원, 5월1일경기장(개건), 룡원리역(개건), 배산점역, 성산역, 위성과학자주택지구, 김책공업종합대학 교육자살림집, 연풍과학자휴양소 / 11월: 례성강청년4호발전소 / 12월: 어랑천2호발전소 |
| 2015 | 7월: 장천남새전문협동농장 살림집, 평양순안국제공항, 신천박물관(개건) / 8월: 평양양로원 / 9월: 룡산청년발전소 / 10월: 미래과학자거리, 백두산영웅청년발전소1호 , 백두산영웅청년발전소2호 , 삼천금강묘양소(개건), 서산호텔 / 11월: 청천강계단식발전소 / 12월: 만경대학생소년궁전, 자성강1호발전소, 미래원(개건) |
| 2016 | 1월: 함경북도음악원·애육원, 과학기술전당, 청년운동사적관 / 2월: 금컵체육인종합식료공장 / 3월: 자강도음악원·애육원 / 4월: 백두산영웅청년3호발전소 , 강계, 평성, 사리원, 남포음악원·애육원, 원산초등학교·중등학교, 초산청년3호발전소 , 민들레학습공장 / 5월: 원산군민발전소, 함흥, 혜산, 신의주, 해주음악원·애육원, 함흥과학자살림집(1단계), 조선인민군 122호양묘장 / 6월: 평양체육기자재공장, 만경대소년단야영소(개건) / 7월: 평양중등학교 / 7월: 자연박물관, 중앙동물원 / 8월: 평안남도 청소년 체육학교, 군민발전소 / 10월: 함경북도 살림집 완공 / 12월: 원산 12월6일소년단야영소 |
| 2017 | 1월: 금산전갈가공공장·수산산업소 / 2월: 평양초등학교 / 3월: 백두산 건축연구원(개건), 조선혁명박물관 / 4월: 여명거리 살림집 완공, 황주초등학교, 강서중등학교 / 6월: 평양치과위생용품 공장 / 8월: 태권도 전당 / 10월: 류원신발공장, 평양화장품공장 / 11월: 순천메기공장 / 12월: 삼지연 감자가루 생산공장 |

출처: 『조선중앙통신』, 『노동신문』 등을 참고하여 작성함.

위의 〈표 4〉에서 건축물에 ‘청년’이라는 단어가 삽입된 경우는 8건이나 되며, 이는 청년들의 업적을 치켜세워 자긍심을 고양시키기 위한 것으로 볼 수 있다. 그 중에서 김정은 체제의 대표적인 치적물인 마식령 스키장과 숙원사업이었던 백두산 영웅청년발전소1~3호가 완공된 것도 모두 청년들의 노동력이 있었기에 가능했다. 김정은은 청년동맹 제9차 대회에서 “청년동맹은 경제발전과 인민생활 향상에

서 의의 있는 중요 대상건설을 맡아 훌륭히 해제김으로써 청년돌격대의 위력을 높이 떨치도록 해야 한다. 나 자신은 군대와 청년돌격대를 앞세워 건설의 대변영기를 펼쳐나가겠다고 하였다”⁴⁶고 언급하였다. 또 2018년 8월 청년절을 맞아 북한 당국은 “수많은 청년이 증산투쟁과 돌격투쟁을 맹렬히 벌여 경제계획을 앞당겨 완수하는 등 선봉적 역할을 잘하고 있다”⁴⁷면서 그 업적을 치하하였다. 이렇게 김정은 체제에 들어 ‘청년중시’ 정책을 강화하고 있는 것은 청년세대가 대규모 국가의 건설 사업에 필요한 노동력의 주요 원천이기 때문이다. 따라서 김정은 체제의 청년중시 정책은 청년세대가 할당받은 노동량을 달성하는 과정이야말로 청년들이 당에 헌신과 충성하는 것이라고 거듭 강조하면서 사회주의 경제강국 건설의 주역으로 청년들을 내세우고 있으며, 노동력의 자발적인 동참을 계속 요구하고 있다.

3. 청년교양의 지속적 강화

김정은 체제의 ‘청년중시’ 정책은 청년세대가 체제유지와 직결된다는 점에서 이들의 사상무장에 대해 깊은 관심을 기울이고 있다. 김정은 체제의 ‘청년중시’는 “청년들을 수령의 혁명사상을 대를 이어 옹호고수하고 철저히 구현해 나가는 사상과 신념의 강자로 키워 혁명의 종국적 완성을 확고히 담보하는 정치”⁴⁸라고 언급하고 있다. 또한 김정은 체제의 ‘청년중시’는 “당과 혁명의 영원한 전략적 노선이며, 청년들이 혁명과 건설의 과업을 완수하기 위해 정치사상적으로 도덕적으로 튼튼히 준비시키기 위해서는 그들을 당과 수령의 두리에 굳게 묶어세우고 끊임없이 단련시키며 혁명적으로 교양해야 한다”⁴⁹고 언급하면서 ‘청년강국’의 위력을 높이 떨치기 위하여 청년들의 사상교양의 중요성을 지속적으로 강조하고 있다.

그 중에서 김정은 체제에서 ‘시장화’가 확산되면서 가장 빈번하게 거론되는 것이 청년들의 혁명성 약화와 자본주의 황색바람의 유입으로 인한 생활풍조의 오염에 대한 것이다. 북한 당국은 “제국주의자들은 썩어빠진 부르주아 사상문화와 생활양식을 퍼뜨려 청년들을 정신적 불구자로 만들어 저들의 목적을 손쉽게 달성하려 하

⁴⁶ 김정은, 『김일성-김정일주의청년운동의 최전성기를 펼쳐나가자 : 김일성사회주의청년동맹 제9차 대회에서 한 연설』 (평양: 조선로동당출판사, 2016), pp. 12~13.

⁴⁷ “청년들이 경제건설 대진군의 선봉에서 영웅적 위훈을 창조해가자,” 『노동신문』, 2018.8.28.

⁴⁸ 김양환, “청년들을 혁명의 계승자로 키우는 우리 당의 청년중시,” 『김일성종합대학학보(역사·법률)』, 제63권 제1호 (2017), p. 65.

⁴⁹ 류성일, “청년중시는 우리 당과 혁명의 영원한 전략적 노선,” 『김일성종합대학학보(철학·경제학)』, 제62권 제4호 (2016), p. 20.

고 있다. 특히 제국주의자들의 사상문화 침투 책동이 그 어느 때보다 악랄하게 벌어지고 있는 조건에서 조금이라도 사상교양사업을 늦춘다면 청년들이 반동적인 사상문화의 영향을 쉽게 받을 수 있다”⁵⁰라고 지적하면서 청년들에 대한 사상교양사업을 강화해 부르주아 사상문화의 침투를 막아야 한다고 강조하고 있다. 또한 “청년들 속에서 사상교양과 사상투쟁을 강도높이 벌려 우리식 사회주의의 화원에 돌아오는 온갖 비사회주의적이며 이색적인 독초의 싹들을 뽑아시기에 뿌리째 들어내야 한다”⁵¹고 언급하면서 자본주의 문화에 대한 경계를 강조하고 있다.

특히 김정은 체제에 들어와 ‘청년들에 대한 사상교양사업을 3배로 강화하라’는 지침과 함께 가장 강조하고 있는 ‘5대교양(위대성교양, 김정일 애국주의 교양, 신념교양, 반제계급 교양, 도덕 교양)’이다. 그 중에서 핵심은 지도자의 교양이며, 김일성과 김정일, 김정은 3부자의 업적과 위대성을 주입시키는 청년교양사업에 가장 집중하고 있다.⁵² 또한 북한 당국은 청년들에게 김일성과 김정일의 문헌, 김정은 노작 등을 강연, 담화, 해설모임, 문답식학습방법, 연구발표모임과 같은 다양한 형식과 방법으로 교양사업을 하고 있으며, 『청년전위』를 비롯하여 청년들을 독려하는 교양자료의 활용을 통한 교양사업도 집중적으로 진행하고 있는 것으로 알려져 있다.⁵³ 김정일 체제에 들어와서는 “청년들을 심리에 맞게 그들을 잘 교양하고 이끌어주면 시대와 혁명, 조국과 인민에게 이바지하는 훌륭한 사람이 될 것이고, 그와 반대로 다듬어주고 이끌어주지 않고 내버려둔다면 사회와 집단에 쓸모없는 존재가 될 것이다”라고 언급하면서 “청년들을 교양하는데 기질과 특성에 맞는 교양 방법은 무엇이기에 대하여 사색하고 탐구해야 한다”⁵⁴고 강조하고 있다. 이는 김정은 체제가 장마당 세대인 청년들의 정체성 변화와 외부정보의 유입에 따른 사상교양 사업이 실질적으로 큰 효과를 거두지 못하고 있는 점에 대한 우려와 청년들에 대한 형식적인 사상교양 방법의 한계가 나타나고 있음을 알 수 있다.

⁵⁰ “사상과 신념의 강자들로 더욱 역세계,” 『노동신문』, 2016.8.17.

⁵¹ “청년동맹 제9차 대회 김정은 당 위원장 연설,” 『조선중앙통신』, 2016.8.29.

⁵² “北, 나선시 청년에 “김일성·김정일 말씀 암기” 사상학습 강요”, 『데일리NK』, 2017.5.18, <<https://www.dailynk.com/北-나선시-청년에-김일성김정일-말씀/>> (검색일: 2018. 11. 22).

⁵³ 계은심, “청년들을 사회주의의 견결한 옹호자, 힘있는 건설자, 믿음직한 보위자로 교양육성하는 것은 주체의 사회주의위업을 옹호고수하고 빛내어나가기 위한 확고한 담보,” 『철학연구』, 제2호 (2018), pp. 26~27.

⁵⁴ 김현구, “청년교양에 깊은 관심을 돌리는데서 나서는 중요한 요구,” 『사회과학원학보』, 제2호 (2017), p. 25.

4. ‘백두산영웅청년정신’ 제시와 새로운 ‘청년전형’ 강조

최근 북한에서는 ‘김정은 시대를 대표하는 새로운 시대정신’으로 ‘백두산영웅청년정신’을 제시하고 있다.⁵⁵ 이는 김정은 체제만의 ‘청년전형’을 만들기 위해 ‘백두산영웅청년정신’을 강조하기 위한 것이다. 북한에서 ‘백두산영웅청년정신’을 처음 제시한 것은 2016년 4월 23일 김정은이 백두산영웅청년3호발전소 완공 현장의 현지도도를 하면서 나왔다. 김정은은 “청년들이 어떤 정신을 안고 새로운 시대정신을 창조했는가를 보여주는 교양거점”이라면서 “고난의 행군 시기에는 혁명적 군인정신과 강제정신이 창조되었다면, 오늘의 어려운 시기에는 백두산영웅청년정신이 창조되었다”⁵⁶라고 언급하였다. 또 ‘백두산영웅청년정신’은 백두산영웅청년돌격대원들이 당의 요구에 따라 영하 30도의 혹한이란 불리한 자연환경과 열악한 수송조건의 역경 속에서도 청년들이 돌격정신을 발휘하여 공사를 완공했으며, 당의 ‘청년중시’ 정치가 낳은 혁명정신이며, “수천수만의 젊은 인재들과 청년 대군을 당을 따라 곧바로 나가는 청춘궤도에 세워주고 혁명의 전위대로 내세우면 못해 낼 일이 없으며, 최후 승리를 이룩할 수 있다는 것이 경애하는 원수님의 청년들에 대한 믿음”⁵⁷이라고 언급하고 있다.

이렇게 ‘백두산영웅청년정신’을 시대정신으로 꼽은 근거에 대해서는 ‘새 시대의 지향과 요구, 열정이 맥박 치는 혁명정신’, ‘자력자강으로 세계를 향하여 내달리는 오늘의 만리마시대의 기상이 나래치는 혁명정신’, ‘혁명의 운명과 장래를 짚어진 전위대, 주력부대의 사상정신이 구현된 혁명정신’이라는 점을 들고 있다. 이후 북한에서 “백두산영웅청년정신은 우리 당의 독창적인 청년중시, 청년사랑의 정치와 백두의 혁명정신, 백두의 칼바람정신을 원천으로 하고 있다. 모든 청년들을 백두산영웅청년 돌격대원들과 같은 훌륭한 청년들로 키우는 것은 당과 수령의 청년중시 사상과 영도업적을 끝없이 빛내이며 혁명을 보위하고 역세계 전진시키는 중대한 사업”⁵⁸이라고 언급하면서 ‘백두산영웅청년정신’은 김정은 시대에 청년들이면 꼭 가져야할 시대정신이라고 주장하고 있다. 북한에서 이렇게 ‘백두산영웅청년정신’을 계속 강조하는 것은 심각한 경제난과 자연재해까지 겹쳐 수백만 명의 아사자가

⁵⁵ “백두산영웅청년정신은 오늘의 시대정신이다,” 『노동신문』, 2016.8.26.

⁵⁶ 위의 신문.

⁵⁷ 홍옥주, “우리 당의 현명한 령도 밑에 백두산영웅청년정신을 창조하기 투쟁,” 『김일성종합대학 학보(역사·법률)』, 제64권 제3호 (2018), pp. 49~50.

⁵⁸ 박미향, “백두산영웅청년정신의 창조와 발양의 원천,” 『철학연구』, 제149호 (2017), p. 7.

발생했던 ‘고난의 행군시기’를 ‘혁명적 군인정신’과 ‘강계정신’으로 극복했다면, 핵·미사일 도발로 가해진 국제사회의 대북제재 등으로 겪고 있는 현재의 대내외 상황을 시인하고, 이를 극복하기 위하여 청년들이 ‘엄혹한’ 시련을 이겨낸 발전소를 건설하는 과정에서의 강한 정신력을 김정은 체제의 ‘청년 전형’으로 꼭 가져야 할 정신임을 강조하기 위한 것으로 해석할 수 있다. 또한 어려운 환경에서도 최선을 다한 청년들을 사회를 이끄는 주인공으로 내세워 청년들을 결집시키기 위한 의도로 파악될 수 있다.

V. 결론

김정은 체제의 특성 가운데 하나는 ‘청년’이 정치, 경제, 사회 전반 등 모든 전반에 중요한 단어로 등장하고 있다. 이는 청년들의 위상과 역할을 이전 시기보다 더 강조되고 있는 것이다. 감수성이 예민하고 민감한 청년들은 궁극적으로 체제유지와 직결된다는 점에서 김정은 체제의 관심이 남다를 수밖에 없다. 이렇게 김정은 체제에 들어서 ‘청년중시’를 강화하는 배경에는 세대교체를 통한 김정은 유일지배체제의 기반 마련, ‘사회주의 문명국’ 건설을 위한 원동력으로 청년을 내세우고 있다. 또 현재의 북한 청년세대는 무조건 당과 수령에 충성을 했던 과거 청년들과는 다르기 때문에 이들의 정체성의 변화에 따른 마음을 다잡기 위한 것이다. 북한 당국은 ‘청년강국’을 내세우면서 체제수호를 위한 미래세대인 청년세대를 결속시키는 차원에서 ‘최고지도자’에 대한 충성심을 유도하고 있으며, 주도적인 역할을 할 수 있도록 만들기 위해서 청년을 강조하고 있다. 김정은은 ‘청년지도자’라는 이미지를 활용하여 청년리더로 부각된 점을 앞세워 청년들에게 충성과 체제에 뭉칠 것을 독려하고 있다.

김정은 집권 이후 ‘청년중시’ 정책으로는 23년 만에 제9차 청년동맹 대회를 개최하여 청년운동을 강화하고 있으며, 청년세대를 결집시켜 체제의 안정화를 도모하려고 한다. 특히 김정은 체제에 들어서 청년동맹의 출신 인사들이 당의 핵심 지도부에 진입하고 있으며, 당 정치국 상무위원 등 당의 핵심 지도부로 부상했다는 것은 청년동맹의 위상 강화와도 관련이 있다.

김정은 체제에 들어서는 매해 청년절이 되면 ‘청년중시’, ‘청년 사랑의 정치’를 대대적으로 선전하면서 다양한 행사가 대규모로 확대되고 있으며, 청년동맹대표

사회, 3대혁명소조원열성자회의, 청년미풍선구자대회, 3대혁명붉은기쟁취운동선구자대회 등 오랜 기간 열리지 않았던 청년과 관련한 대회와 행사들을 연달아 개최하였다. 또 김정은이 청년과 관련된 행사를 참석하거나 챙기는 행보를 자주 보이는 것은 청년세대에 대한 관심과 배려가 있음을 드러내고자 한다. 김정은 체제에 들어와서 청년들이 '사회주의 경제강국' 건설에서 선봉대, 돌격대가 되어 당의 요구를 충실하게 받아들여 많은 건설장에서 중추적인 역할을 확대하고 있다. 이처럼 청년은 가장 열기왕성하고 노동력의 효율이 가장 높을 수밖에 없다. 북한의 청년들은 여러 발전소, 백두산철길, 여명거리건설 공사장 등 청년 동맹원들을 대거 동원해서 각종 인프라, 사회 간접 자본 건설 사업에 투자하여 경제적 치적을 주민들에게 과시하는 경제정책 추진을 하고 있다. 김정은 정권은 청년들에게 자발적이고 헌신적인 노동참여를 계속 요구하고 있으며, 청년세대를 사회주의 경제건설의 주체로 내세우고 있다. 김정은 체제의 '청년중시' 정책은 청년세대가 체제유지와 직결된다는 점에서 이들의 사상무장에 대해 깊은 관심을 기울이고 있다. 특히 김정은 체제에 들어와 '청년들에 대한 사상교양사업을 3배로 강화하라'는 지침과 함께 '5대 교양(위대성교양, 김정일 애국주의 교양, 신념교양, 반체제급 교양, 도덕 교양)'을 강화하고 있다. 그러나 김정은 체제가 장마당 세대인 청년들의 정체성 변화와 외부정보의 유입에 따른 사상교양사업이 실질적으로 큰 효과를 거두지 못하고 있는 점에 대한 우려와 형식적인 청년들에 대한 사상교양 방법의 한계도 나타나고 있다.

김정은 체제의 새로운 시대정신으로 '백두산영웅청년정신'을 제시하고 있으며, 청년들이 '엄혹한' 시련을 이겨낸 발전소를 건설하는 과정에서 강한 정신력을 전 사회적 모범으로 확산시키고, 어려운 환경에서도 최선을 다한 청년들을 사회를 이끄는 주인공으로 내세워 청년들을 결집하고 김정은 시대만의 '청년 전형'을 만들기 위한 의도를 담고 있다. 현재 김정은 체제는 청년들의 정체성 변화를 인식하며 나아가 이들의 변화된 모습을 인정하고, 체제유지에 최대한 활용하려는 모습을 보이고 있다. 따라서 김정은 체제는 앞으로 체제유지와 발전에 청년들의 역량을 최대한 활용할 수 있는 방안들을 지속적으로 모색할 것이다.

김정은 체제의 '청년중시' 정책은 청년들이 국가발전을 주도하는 '청년강국'이라고 주장한다. 그러나 이것은 청년들에 대한 배려와 적절한 대우가 없다면, 자발적으로 청년들의 역할을 계속 주문하기에 분명히 한계가 있을 수밖에 없다. 김정은 체제의 '청년중시' 정책은 청년들에게 체제에 대한 무조건적인 충성과 노동력 동원

만을 강요하고 있다. 물론 현재 북한의 청년들은 그들의 역할을 나름대로 잘하고 있으며, 북한 사회의 체제변화 징후가 특별하게 나타나고 있지 않다는 것을 통해 알 수 있다. 그러나 북한에서 경제문제가 가중되고 외부의 정보유입이 계속된다면, 북한의 청년들이 체제유지의 근간이 아닌 사회변화를 주도할 수 있는 잠재적인 세력이 될 수 있음을 유념해야할 것이다.

■ 제출: 10월 10일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 12월 3일

참고문헌

1. 단행본

- 경남대 극동문제연구소 편. 『북한 청년들은 “새 세대”인가?』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2017.
- 김갑식 외. 『김정은 정권의 정치체제』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 김종수. 『북한 청년동맹 연구: 체제 수호의 전위대, 청년동맹』. 파주: 한울, 2008.
- 박영자. 『김정은 시대 조선로동당의 조직과 기능: 정권 안정화 전략을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 유네스코 한국위원회. 『아·태지역 청소년정책 연구』. 서울: 유네스코 출판사, 1998.
- 이종석. 『북한의 근로단체 연구』. 성남: 세종연구소, 1998.
- _____. 『새로 쓴 현대 북한의 이해』. 서울: 역사비평사, 2000.
- 홍 민. 『김정은 정권의 통치 테크놀로지와 문화정치』. 서울: 통일연구원, 2017.

2. 논문

- 김성수. “북한문학, 청년 지도자의 욕망— 김정은 시대, 북한 문학의 동향과 전망.” 『세계 북한학 학술대회 자료집 1』, 2014.
- 김종수. “북한 김정은시대 청년동맹 연구.” 『통일연구논총』. 제22권 제2호, 2013.
- _____. “북한 청년동맹 제9차 대회에 관한 연구.” 『북한학보』. 제42집 제1호, 2017.
- 이기훈. “청년, 근대의 표상—1920년대 ‘청년’ 담론의 형성과 변화.” 『문화과학』. 제37호, 2004.
- 이무철. “북한 교육정책의 정치학.” 『현대북한연구』. 제18권 1호, 2015.
- 이상숙. “북한 제7차 당대회 평가와 엘리트 변동.” 『주요국제문제분석』. 2016-17, 2016.
- 정성장. “김정은 시대 북한군 핵심 요직의 파워 엘리트 변동 평가.” 『세종 정책브리핑』. 2015-4, 2015.
- 편집부. “사회주의 문명국: 경제생활과 문화생활 향상.” 『민족21』. 2014년 3월호, 2014.

3. 북한자료

- 김정은. 『김일성-김정일주의청년운동의 최전성기를 펼쳐나가자 :김일성사회주의청년동맹 제9차대회에서 한 연설』. 평양: 조선로동당출판사, 2016.
- 김정일. “청년들과의 사업에 힘을 넣을 데 대하여.” 『김정일선집 13』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 백과사전출판사. 『광명백과사전7』. 평양: 백과사전출판사, 2011.
- 채종완. 『청년사업 경험』. 평양: 사회과학출판사, 1990.
- 강성진. “청년돌격대운동을 힘있게 벌리는 것은 청년들이 경제강국건설의 선봉대, 돌격대가 되기 위한 중대한 요구.” 『정치법률연구』. 제4호, 2017.
- 계은심. “청년들을 사회주의의 견결한 옹호자, 힘있는 건설자, 믿음직한 보위자로 교양육성하는 것은 주체의 사회주의위업을 옹호고수하고 빛내여나가기 위한 확고한 담보.” 『철학연구』. 제2호, 2018.
- 길소향. “우리의 청년강국은 김일성, 김정일 청년강국.” 『정치법률연구』. 제4호, 2017.
- 김양환. “우리 당의 청년중시정치는 청년들을 혁명의 전위로 내세우는 정치.” 『김일성종합대학학보(역사·법률)』. 제62권 제4호, 2016.
- _____. “청년들을 혁명의 계승자로 키우는 우리 당의 청년중시.” 『김일성종합대학학보(역사·법률)』. 제63권 제1호, 2017.
- 김철성. “청년기 능력과 재능적 특성.” 『철학연구』. 제145호, 2016.
- 김현구. “청년교양에 깊은 관심을 돌리는데서 나서는 중요한 요구.” 『사회과학원학보』. 제2호, 2017.
- 로승일. “경애하는 최고령도자 김정은동지께서 밝히신 우리 당의 3대전략에 대한 사상.” 『김일성종합대학학보(철학·경제학)』. 제63권 제1호, 2017.
- 류성일. “청년중시는 우리 당과 혁명의 영원한 전략적 로선.” 『김일성종합대학학보(철학·경제학)』. 제62권 제4호, 2016.
- 박미향. “백두산영웅청년정신의 창조와 발양의 원천.” 『철학연구』. 제149호, 2017.
- 홍옥주. “우리 당의 현명한 령도 밑에 백두산영웅청년정신을 창조하기 투쟁.” 『김일성종합대학학보(역사·법률)』. 제64권 3호, 2018.

『노동신문』.

『조선중앙통신』.

『조선신보』.

4. 기타자료

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

통일부 북한정보포털 <<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/theme/peopleList.do>>.

데일리NK <www.dailynk.com/>.

A Study on the ‘Youth-Focused Policy’ of Kim Jong-Un System

Young-Ae Bae

This paper's aim analyzes the ‘youth-centered’ policy, in which young people of the Kim Jong-un regime have more meaning in society as a whole and to assess how young people are being used to maintain the system. One of the characteristics of the Kim Jong-un regime is that the ‘youth’ is a powerful keyword that includes politics, economy and society as a whole and the interest and status of younger generations is emphasized more than Kim Il Sung and Kim Jung Il system. Kim Jong-un system's ‘youth-focused’ policy is strengthening the status and activities of the Youth Alliance through the 9th Youth Alliance and youth mobilization and ideological education are progressing more. In addition, the Kim Jong-un system recognized the existence of Kim Jong-un as a ‘youth leader’ through the continuous holding of conferences and events related to ‘youth’ and wanted to capture the hearts of young people. Recently, Kim Jong-un is presenting the sprit of Baekdu youth hero’ with the new era spirit of the system. It focuses on making young people who have done best in a difficult environment as the leading character of the society, bringing them together and making ‘youth type’ of the Kim Jong-un era. At present, the Kim Jong -un regime is aiming to recognize the change of young people through the ‘youth-focused’ policy, to bind younger generations and to stabilize the system maintenance. In the future, North Korea will continue to seek ways to make full use of youth's capabilities in maintaining and developing the system.

Key Words: Kim Jong-un, Youth-Focused Policy, Role, Maintain System, Youth Type, Sprit of Baekdu Youth Hero

지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석과 정책적 시사점

박 성 열*

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 분석의 틀
- IV. 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석
- V. 분석결과 및 정책적 시사점
- VI. 결론

국문요약

지방의 대북교류는 주민들의 통일정책 참여와 남북 관계 정상화, 통일 대비라는 측면에서 의미가 있으며, 최근 남북한 관계 개선 움직임이 대두되면서 관심이 높아지고 있다. 이에 본 연구는 1990년대부터 시작된 지방 대북교류에 영향을 끼친 요인과 관련 제도 및 거버넌스를 검토하고 정책적 시사점을 제시하고자 하였다. 이를 위해 먼저, 지난 30여년간 시행되어 온 대북교류 변천과정을 정부의 이념성향과 지방의 대북교류 거버넌스 체계, 교류 성과 등을 기준으로 4단계로 구분하였다. 이어 단계별 영향요인으로서 남한 상황, 국제환경, 북한변수를 상정하여 상호 작용을 검토하고, 거버넌스 체계와 교류성과를 분석하였다. 분석 결과, 영향요인 측면에서 교류 초기에는 남한정부의 대북정책 기조와 북한의 태도가 상대적으로 중요하게 작용하였으나, 북한의 핵과 미사 일문제가 점차 부각되면서 UN과 미국 등 국제사회 대북 제재가 큰 영향을 미치는 것으로 확인하였다. 거버넌스 측면에서는 민간주도, 지자체 주도, 반관반민 형태 등 다양한 형태의 거버넌스가 표출되었으나, 국제사회의 대

북제재가 확대되면서 국제사회의 대북제재 레짐-남북한 정부-지방-시민단체 라는 중층적·복합적 거버넌스 양상이 나타나고 있다. 교류 성과 측면에서는 남북관계의 출렁거림 속에서도 인도적 교류·남북 공동사업 추진 등 성과를 거둔 것으로 평가된다. 본 연구는 분석 결과를 토대로 정책적 시사점을 제시하였다. 무엇보다 중앙정부가 지자체·대북단체 등 교류 주체와 국제사회 제재내용·북한 동향 등 필요한 정보를 공유하고 예산을 지원하며, 다양한 거버넌스 주체간 이해관계 조정을 위해 메타 거버넌스 개념 등 보완적 거버넌스 적용 필요성을 제기하였다. 아울러 중앙정부가 지자체를 대북협력사업자로 인정하고, 관련법 개정을 통해 대북교류 업무를 지자체 사무로 명시하는 한편, 지방 차원에서 지자체-민간단체-연구기관 간 협조체계 구축 등 자체 역량 강화도 필요함을 제언하였다.

주제어: 지방의 대북교류, 역사적 변천과정, 대북제재, 거버넌스

* 송실대학교 초빙교수, 광주전남연구원 초빙연구위원

I. 서론

지방의 대북교류는 그 상대가 북한이라는 특성상 중앙정부의 대북정책 틀 속에서 이루어지게 되나¹ 국민의 통일정책 참여와 남북관계 측면에서 그 의의와 중요성이 크다. 첫째, 지역민 의사가 결집된 지방 차원의 대북교류는 주민들이 생활 속에서 통일을 체감하고 정책에 참여하는 계기로 작용한다. 둘째, 중앙정부 차원의 대북정책을 보완해주는 역할을 할 수 있다. 남북 간 긴장이 고조되고 지속될 때, 지방 차원의 비정치적 교류를 이어감으로써 남북 간 협의 채널로 활용할 수 있고, 비공식적 관계를 유지할 수 있다. 셋째, 북한지역과의 교류를 통해 북한 내 개방 필요성과 분위기를 조성해나가고 변화를 촉발할 수 있다. 넷째, 남북 통일과 분야별 통합 과정에 대비해 북한지역 지방기관과 협의 경험을 축적하고 북한 주민들에게 필요한 서비스를 제공하기 위한 거버넌스 체제 정비에 도움이 될 수 있다.²

그런데, 지방이 남북관계에 있어 대북교류와 협력사업의 주체로 나선 역사는 길지 않다. 1980년대 말 동구 사회주의권 몰락과 냉전구도 해체라는 국제적 격변 상황에 발맞추어 국내적으로도 대결과 갈등의 남북관계를 화해와 신뢰구조로 바꾸어 나가기 위한 정책전환이 모색되었다. 북한의 국제기구 가입을 인정하는 이른바 ‘7·7 선언’(1988)이 발표되었고, 남북교류가 제도적으로 추진되도록 남북교류협력법(1990.8.)과 남북협력기금법(1990.8.)이 잇따라 제정되었다. 이어 1995년 단체장을 주민 직선으로 뽑는 지방자치제가 전면 실시됨으로써 중앙 차원의 주요 정책에 대한 지방 주민들의 관심과 참여도가 높아졌다. 1998년 2월 출범한 김대중 정부는 이른바 ‘햇볕정책’으로 상징되는 대북 포용정책을 시행하였다. 이러한 국내외 정세와 제도적 기반을 바탕으로 1998년 6월 제2기 지방선거이후 각 지자체는 독자적인 대북교류에 나섰다. 제주도의 감귤 100톤 대북 지원(1999.1.), 남북 강원도의 당국 차원 접촉(2000.11.)과 함께 다른 지자체들도 자체적으로 ‘남북교류협력 관련 조례’를 제정하고 남북교류 추진을 위한 반관반민 단체(남북교류협의회 등)설치, 자체적인 남북협력기금 마련 등 제도적 기반을 정비하기 시작하였다.³ 대체적으로 진보성향의 김대중, 노무현 정부(1998.2.-2008.2.)시기에 지방 차원

¹ 지방자치법 제11조는 자치단체의 국가사무 제한 사유로 외교, 국방, 사법, 국세 등을 열거하고 있다. 단, 법률에 예외조항이 있을 경우에는 그러하지 아니함을 명시하고 있다. (2018.10.17. 검색)

² 양현모 외, “지방자치단체의 남북교류협력사업 평가 및 발전방안,” 『통일정책연구』 제18권 1호, (2009), pp. 186~187.

³ 최용환 외, 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』 (서울: 통일부, 2013), pp. 19~22.

의 대북교류가 활발히 진행되었다. 그러나 지방차원의 대북교류는 국내 보수정부 기간(2008.2.-2017.5.) 5·24 조치(2010) 및 북핵 실험과 미사일 개발에 따른 국제사회 제재⁴ 여파로 위축되고 중단되었다. 2017년 5월 문재인 정부 출범 이후 5·17 남북 정상회담, 비핵화 추진 합의 등 극적인 국면전환으로 지방 차원 대북교류와 협력사업 재개 기대감이 고조되고 지자체 중심으로 지방에서도 대북교류를 적극 준비하고 있다. 그러나 당국 간 합의와 남북관계 개선 움직임에도 불구하고 지방과 민간 차원의 대북교류는 여전히 부진한 실정이며, 이는 대북교류 주체의(중앙정부, 지방, 대북단체 등) 의지에도 불구하고 대북교류를 둘러싼 여건과 구조가 변하지 않았기 때문이다.⁶ 결국엔 지방의 대북교류도 북한 비핵화와 맞물린 UN 및 미국의 대북제재 해제 여부가 변수가 될 가능성이 높다.

이에 본 연구는 지방 차원 대북교류의 의의와 중요성을 감안하여 지난 30년간 시행되어 온 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정을 개관하고 지방의 대북교류에 영향을 미쳐 온 요인과 거버넌스를 분석하였으며, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 제시하였다. 이를 위해 지방 대북교류의 역사를 국내의 중앙정부 교체와 지방의 대북교류 거버넌스 그리고 대북교류 성과를 기준으로 네 단계로 구분하여 살펴보았다.

연구방법은 지금까지 나온 문헌자료와 선행연구를 활용하고, 연구의 논지를 뒷받침하기 위해 통일부 공무원과 지자체(광주광역시·전남도), 민간단체 관계자 면담결과를 제시하였다. 면담은 2017년 6월-8월간 피면담자의 사무실을 방문하여 심층 인터뷰 형식으로 이루어졌다. 논문 전개순서는 II장. 이론적 논의를 검토하고 III장에서 분석의 틀을 제시하였다. IV장은 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정을 검토하고 V장에서 영향요인과 거버넌스 그리고 추진성과 측면에서 분석한 후, 정책적 시사점을 제시하며 VI장에서 결론을 맺고자 한다.

⁴ 북한은 2006년 이후 6차례의 핵실험을 하였고, UN 안보리는 그 때마다 대북제재 결의안을 의결하였으며 미국정부는 독자적인 북한제재 관련법을 제정하였다.

⁵ 문재인 정부 국정기획위원회는 100대 국정과제(2017)의 하나로서 '남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전'을, 그 하위 과제내용으로 '지자체와 민간의 자율적인 활동 공간 확보 지원'을 제시하였다.

⁶ 우리민족서로돕기운동본부, 『남북 공동선언의 이행과 한반도 평화를 위한 협력 강화』(우리민족서로돕기운동 2018 대북지원 국제회의, 2018.10.31.), p. 40.

II. 이론적 논의

1. 교류 주체에 대한 정의: 지방인가? 지자체인가?

지방의 대북교류는 보통 '지자체 대북교류'로 불리며, 대부분 언론과 연구자들이 '지자체 대북교류'라는 용어를 사용한다. 이는 지방 대북교류의 핵심 행위자가 지방자치단체(지방정부)라는 인식을 갖고 있어 습관적으로 사용했기 때문이다.⁷ 그러나 지방의 대북교류와 지자체의 대북교류는 주체와 거버넌스 측면에서 다르므로 엄격히 용어를 정의하여 사용할 필요가 있다. 먼저, 주체 측면에서 지자체는 '지방자치단체'를 의미하는 용어로서, '특별시, 광역시, 도, 시, 군과 같이 국가 영토의 일부를 구역으로 하여 그 구역 내에서 법이 인정하는 한도의 지배권을 소유하는 단체'이다.⁸ '지방'이라는 표현은 지자체를 포함해 특정 지역의 NGO, 반관반민 단체, 민간 부문 등 다양한 주체를 포괄한다. 통일부는 2003년 5월부터 지자체가 독자적으로 남북교류사업을 추진하는 것이 바람직하지 않다고 보고 민간단체 창구를 통해서만 추진하도록 정책 지침을 시행해 오고 있다.⁹ 대북교류의 주체가 지자체뿐 아니라 지역의 민간단체와 지역민을 포괄한다는 점과 통일부의 지침을 감안할 때, 지방행정을 담당하는 행정단체 의미가 내포된 '지자체'의 대북교류가 아닌 '지방'의 대북교류가 보다 정확한 용어이다.

다음으로, 대북교류 추진 거버넌스 측면에서 살펴보자. 거버넌스(governance) 개념은 '정책 결정과 집행과정에 있어 정부 주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해당사자가 주체적인 행위자로 협의와 합의 과정을 통해 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치 시스템으로 정의 된다.¹⁰ 대북교류도 지자체가 일방적으로 통제하고 주도하는 행태를 넘어 지자체와 민간단체, 지역 주민 등 다양한 행위자들의 참여와 협력적 상호작용아래 이루어지는 것이 바람직하다. 이를 통해 지역민들이 대북교류를 생활문제로 인식하고 적극 참여할 수 있는 길이 열릴 수 있으며, 더

⁷ 황교욱, "지방 남북교류협력의 태동요인과 민관협력 향상," 『지방행정연구』, 제29권 3호 (2015), p. 114.

⁸ 안용식 외, 『지방행정론』 (서울: 대영문화사, 2006), pp. 218~220.

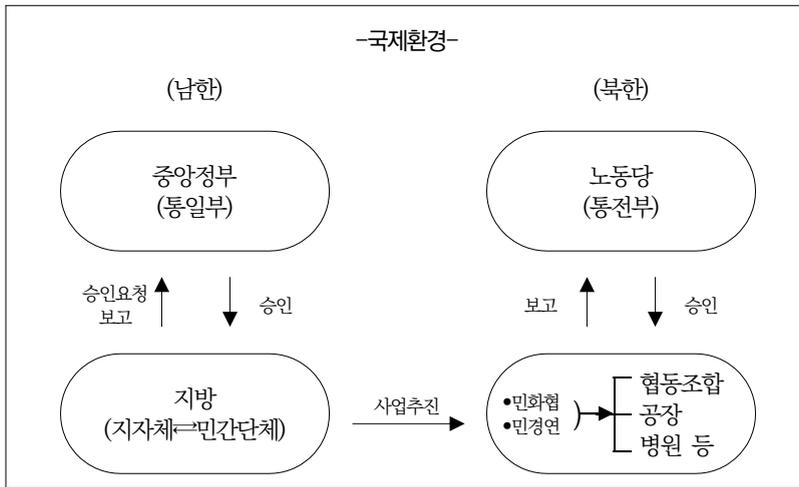
⁹ 최대석 외, "자치단체 남북교류협력사업 추진 지원지침," 『지방자치단체 대북교류 10년 백서』(서울: 통일부 용역보고서, 2003). 중앙정부 차원의 통일정책 일관성을 확보하고 단체장들의 무리한 대북교류 추진을 견제하기 위한 의도가 반영되었다. 이러한 통일부의 지침은 지자체가 자체 조례를 제정해 민간인들을 포함한 '남북교류협의회'를 구성하여 대북교류 업무를 추진하는 계기가 되었다.

¹⁰ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York: St. Martin Press, 2000), pp. 2~7.

나아가 분단 극복과 통일문제에 대해 지방의 시각이 정립될 수 있다.¹¹ 이러한 대북 교류와 관련한 거버넌스 개념을 감안할 때에도 ‘지자체 대북교류’라는 용어가 아닌 ‘지방 대북교류’를 사용함이 적합하다. 이러한 점에서 필자는 ‘지방 대북교류’와 ‘지자체 대북교류’를 구분해 사용할 것을 제안하며, 본 글에서는 ‘지방 대북교류’ 용어를 사용하고자 한다. 이는 지자체, 민간단체 등 지방의 대북교류 주체를 포괄하는 의미이다. ‘지방 대북교류’는 ‘지방 차원에서 이루어지는 대북교류 협력의 제반활동’이며 지자체와 민간단체, 주민 간 유기적 협력관계가 핵심이다. 단, 지자체의 대북투자 사업 참여, 남북한 지자체간 자매결연 등 지자체가 교류와 사업의 주체임이 분명할 때에는 ‘지자체 대북교류’로 특정해 사용할 수 있을 것이다.

2. 지방의 대북교류 협력 체계와 거버넌스

〈그림 1〉 지방의 대북교류 협력 체계도



위 〈그림 1〉은 지방의 대북교류 협력 체계를 국제적 환경요인, 북한 내 교류체계와 과정, 남한 내 중앙정부와 지방간 관계 및 지방요인(지자체와 민간단체)차원을 포괄하여 나타낸 것이다. 먼저, 국제적 환경요인으로서 UN 안보리의 결의와 미국의 대북제재 관련법은 지방의 대북교류를 제한하는 기본적 가이드라인이 되며, 이를 위배할 경우 국제적 제재 대상이 된다. ‘제재’란 제재대상국의 정치적 행동을

¹¹ 김태일, “동서독간 ‘도시 자매결연’의 교훈과 남북한 지방 사이의 교류협력 가능성,” 『통일시론』, 통권6호 (2000), pp. 135~147.

변화시키기 위해 채택하는 경제적 수단으로서 대상국가의 경제 운용과 주민들의 생활에 큰 영향을 끼친다.¹² UN안보리 제재는 유엔 헌장 제41조에 근거한 다자재재로서 무력을 사용하지 않은 상태에서 제재 대상국에 압력을 가하기 위해 사용된다.¹³

둘째, 북한 내에서 대북교류 추진 대상은 북한 지방의 협동조합이나 공장(기업소), 병원 등이 되나, 실질적으로는 북한의 대남 기구인 민화협(일부 민경연)과 상대하게 되며, 최종적으로는 노동당(통전부)의 지침에 따라 이루어지는 것으로 파악된다.¹⁴ 최근에는 국내 대북단체 중심으로 북한 내각 산하에 ‘조선병원협회’·‘조선교육 후원기금’ 등 비정부조직을 지향하는 여러 조직들이 운용되고 있음을 들어 지방교류의 대북파트너 다변화 모색 가능성을 제기하기도 한다.¹⁵ 셋째, 남한에서 지자체와 민간단체는 거버넌스의 핵심 행위자로서 상호 협력하면서 교류 사업을 선정해 북한 측과 교섭하고, 중앙 정부(통일부) 승인을 받는다. 2003년 5월부터 통일부가 지침을 통해 자치단체가 대북교류 전면에 나서는 것을 제한함에 따라 지자체는 지역 내 반관반민 단체(대북교류협의회 등)나 지역NGO를 내세워 북한의 특정지역과 교류를 추진하며, 사업내용을 통일부에 보고하고 승인받은 후에야 교류를 추진할 수 있다. 지방의 대북교류는 이렇듯 지방 차원의 여러 참여자가 협의하는 과정을 거칠 뿐만 아니라, 국제적 제약요인과 북한 내 상황에 따라 직간접으로 영향을 받는 복잡하고 중층적인 체계를 갖는다.

이러한 특성을 바탕으로 지방의 대북교류 사업에 있어 거버넌스를 촉진하는 몇 가지 요인이 작용하였다. 첫째, 1980년대 후반이후 대북 통일단체를 비롯한 시민사회세력이 폭발적으로 성장하였고, 시민들의 참여의식이 고양되었다. 둘째, 대북 교류사업의 성격상 정부 차원에서 추진하기는 부담스러우나 지방 혹은 민간 차원

¹² 임상순, “유엔안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제22권 제1호 (2018). p. 3; Jean-Marc F. Blanchard and Norrin M. Ripsman, *Economic Statecraft and Foreign Policy* (New York: Routledge, 2013), p. 115.

¹³ UN Security Council Sanctions Committee <<https://www.un.org/sc/suborg/en/>> (Accessed October 11, 2018).

¹⁴ 정근식 외, 『남북한 교류협력의 구조와 동학』 (서울: 서울대학교출판부, 2012), pp. 137~146. 북한 민화협(민족화해협의회)은 남한의 민간단체와 교류·협력하기 위해 만든 단체이다. 민경연은 대남 민간교류중 경제협력을 전담하는 기구이다. 두 기구가 남한 지방의 대북교류 상대역을 맡고 있으며, 이들은 당·국가체제인 북한 특성상 대남사업을 총괄하는 노동당 통전부의 지휘 통제를 받는다.

¹⁵ 우리민족서로돕기운동본부, 『한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력』(우리민족서로돕기운동 정책토론회, 2018.9.28.), p. 49.

에서는 무난한 대북 지원 사업들이 거버넌스 형태로 성사되고 추진되었다. 우리 정부도 대북지원에 대한 국제적 제재분위기와 지자체의 경쟁적 대북사업을 제어하기 위해 요건을 갖춘 민간단체의 대북지원 협력사업을 선호하였다. 특히 제도적으로 남북교류협력법상 통일부 승인 등 추진 절차와 2003년 5월부터 통일부가 지자체를 협력사업자로 승인하지 않으면서 ‘민간단체 주도-지자체 지원-시민단체 협조’라는 거버넌스가 보편화된 결과를 낳은 것으로 보인다. 셋째, 거버넌스 상대방인 북한도 남한의 공공기관을 상대하기보다 민간단체와 협의하는 것이 부담이 덜하고 대남 전략 차원에서도 유리하다는 판단이 작용하여 대북교류 거버넌스가 활발해지는 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

그러나 현실적으로 이러한 대북교류 거버넌스는 UN안보리·미국 등 국제사회, 북한, 중앙정부, 지자체, 각종 대북단체, NGO 등 목표가 상이한 다양한 주체가 관여하게 되면서 추진과정의 민주성 확보나 목표 달성이라는 효율성 담보 측면에서 거버넌스 실패의 가능성을 노정하였다. 이러한 거버넌스 실패를 막기 위한 논의로서 지방의 대북교류 거버넌스에 있어서도 바람직한 거버넌스를 논의할 필요성이 대두되고 있다. 바람직한 거버넌스는 ‘거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직’을 말한다. 그렇다면 바람직한 거버넌스 조건은 무엇인가? 첫째, 거버넌스 질서 속에서 각 행위자들 간 정치적 관계, 즉 권력관계를 능동적으로, 조정, 관리할 수 있어야 한다. 둘째, 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다. 전체적으로 각 행위자들이 능동적으로 참여하고 이들이 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 장려되어야 한다.¹⁶ 이러한 두 가지 조건을 충족시킬 수 있는 거버넌스 형태로 메타(Meta) 거버넌스와 다계층(Multi Level) 거버넌스를 검토할 수 있다.

먼저, 메타 거버넌스는 국가 입장에서 ‘거버넌스가 불가피하면서도 정치적 현상이라는 것을 인정하고 거버넌스 실패를 막기 위해 거버넌스를 통제하려 하기보다 조종하고(steering)조정하는(coordinating) 역할을 강조하는 것’을 의미한다.¹⁷ 메타 거버넌스에 있어 중요한 것은 메타 거버넌스를 수행할 공정하고 공격적인 주체이며, 지방의 대북교류에 있어서는 중앙정부가 그 역할을 수행할 수 있을 것이다.

¹⁶ 김의영, 『거버넌스의 정치학』 (서울: 명인문화사, 2014), pp. 65~74.

¹⁷ Jessop B, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge, U.K.: Polity Press, 2003), pp. 240~246.

메타 거버넌스 수행을 위해 중앙정부가 사용할 수 있는 전략적 자원은 예산, 정보와 지식, 조직과 네트워크, 갈등 해소 역량이다. 이러한 전략적 자원을 UN 등 국제사회와 북한, 그리고 지방의 각 참여주체에 대응하여 행사할 수 있다.¹⁸ 아래 <표1>은 중앙정부가 특히 지방의 대북교류 과정에서 메타 거버넌스를 활용할 수 있는 자원과 활용 방향을 제시한 것이다.

<표 1> 지방의 대북교류 관련 중앙정부의 메타 거버넌스 활용자원 및 방향

| 활용 자원 | 지방 행위자에 대한 활용 방향 |
|---------|---|
| 예산 | <ul style="list-style-type: none"> • 행위자들의 자율성과 전문성을 높이기 위한 예산 지원에 중점 • 예산 운영의 투명성 확보 및 자발적 사회적 기부 유도를 위한 제도 도입 |
| 정보·지식 | <ul style="list-style-type: none"> • 정부의 대북정책 방향, 북한 동향에 대한 정확한 지식과 통계 제공 • 여러 국내 행위자들의 대북활동을 상호 교류할 수 있는 계기 마련 • 각 행위자들이 확보한 정보 및 지식을 총괄, 공유하고 배포 |
| 조직·네트워크 | <ul style="list-style-type: none"> • 특정단체가 사업을 독점하지 못하도록 견제 및 다양성 확보 방안 마련 • 행위자들간 대북교류 분쟁 발생시 이를 해결할 수 있는 메카니즘 확보 • 국내 행위자와 국제기구, 레짐간 연계를 지원 |
| 갈등해소 역량 | <ul style="list-style-type: none"> • 국내 행위자간 진보: 보수 대립 구도가 작동하지 않도록 조정노력 강화 • 정부 정책방향과 관련 단체간 상호 이해도 제고를 위해 정책목표와 정책과정 설명회, 워크숍 등 참여와 상호 대화 계기 조성 |

출처: 김국신 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안』(서울: 통일연구원, 2007)을 토대로 제작성.

다음으로, 다계층 거버넌스(Multi-level-governance: MLG)개념을 검토할 수 있다. 이는 초국가-국가-지역(region), 혹은 지방(local)정부 라는 다층적 행위자가 시민사회와 끊임없이 상호 작용하며 공동 목표를 추구하는 협상 구조자 네트워크를 의미한다.¹⁹ 예를 들어 국방·외교 분야와 교육·청소 등 정부가 제공하는 공공서비스의 성격에 따라 주관 행위자가 다르고, 관할구역도 다르다. 지방의 대북교류에 있어서도 인도적 지원, 특정 지방간 경제협력, 이벤트성 사업, 남북한 지자체 간 자매결연 등 교류의 성격에 따라 중앙정부·지자체(광역 혹은 기초), 시민단체가 특화된 관할권한을 가질 수 있을 것이다.

¹⁸ 김국신 외, 『한반도 평화, 변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 59~65.

¹⁹ Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance," *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2 (2003), pp. 233~243.

Ⅲ. 분석의 틀

본고는 지방의 대북교류가 시작된 이래 시기별로 어떤 요인들이 교류에 영향을 미쳤는지를 분석하고, 교류과정에서 작용한 관련법과 거버넌스 체계 및 교류의 성과를 검토하고자 한다. 이를 위해 우선, 분석의 시기는 지방 차원 대북교류의 싹이 튼 노태우 정부(1988-1993)부터 현재의 문재인 정부(2017.5.-2018.11.)까지 30년으로 한정하되, 국내의 중앙정부 교체와 지방(지자체·민간단체)의 대북교류 거버넌스 변화 그리고 대북교류 성과를 기준으로 네 단계로 구분하였다. 구체적 구분의 근거는 첫째, 실질적으로 지방의 대북교류를 통제하고 지도해 온 중앙 정부의 이념 지향성이다. 진보 성향 정부는 상대적으로 북한체제와 공존을 추구하면서 인도적 교류와 지방의 대북교류를 적극적으로 추진하였다. 반면, 보수 정부는 대북교류를 북한의 대남전략 및 태도와 연계 추진하여 남한의 일방적 교류와 지원을 지양하였다.²⁰ 둘째, 지방 대북교류의 여러 주체가 참여하는 거버넌스 양상이다. 남북교류협력법 제정(1990)이후 대북교류 초기에는 지자체가 교류를 주도하는 모습을 보였으나, 점차 민간 시민단체와 대북단체 참여가 늘어나는 양상을 보였으며, 이는 2003년 5월 통일부가 지침을 통해 대북교류 협력사업자 승인에 있어 지자체를 제한하고 민간단체 위주로 승인하면서 두드러졌다. 셋째, 대북교류의 성과이다. 교류 초기에는 인도적 사안을 일방적으로 지원하는 사례가 많았으나, 점차로 교류 사례와 범위가 확대되면서 북한 특정지역에 생필품 공장 건설, 농어업 종자 개량 및 파종사업 등 북한 주민에 실질적으로 도움이 되는 장기적 협력사업도 추진되었다. 하지만 이러한 세 가지 기준들은 독자적으로 작용하기보다 상호 작용하였다. 북한을 보는 기본 시각이 다른 중앙정부가 교체되면서 대북정책 기조와 관련법·제도가 바뀌었고, 이에 따라 지방의 대북교류 거버넌스와 교류 성과도 영향을 받았기 때문이다.

위에 제시한 기준에 따라 지난 30년간 시행되어 온 지방 대북교류를 다음과 같이 구분하였다. 첫 번째는, 노태우·김영삼 정부시기(1988-1998)로서 사회주의권 붕괴와 남북관계 개선의 영향을 받아 지방 대북교류가 배태된 발아기라고 할 수 있다. 이 시기에는 대북교류가 직접적으로 이루어지지 않았으나 남북교류협력법·남북

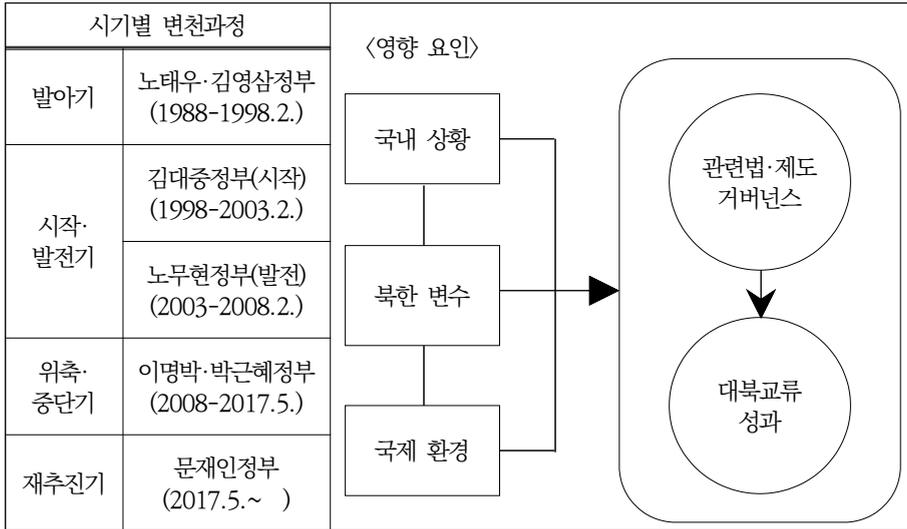
²⁰ 김대중·노무현 정부는 남한의 국력 우위를 바탕으로 대북포용정책(햇볕정책)을 추구하며 지방의 대북교류를 허용한 반면, 이명박·박근혜 정부는 진보 정부의 대북지원을 ‘퍼주기’라며 비판하고 ‘비핵개방 3000’·통일대박론 등 북한의 변화를 전제한 대북정책 기조를 유지하였다.

협력기금법 등이 제정되고(1990. 8.), 제1회 지방선거가 실시(1995. 5.)되었으며 제주·강원 등 일부 광역 지자체에서 대북지원이 모색되었다. 두번째는, 김대중·노무현 정부(1998.2.-2008.2.)의 진보 정부 시기로서, 지방 대북교류가 본격적으로 시작되고 확대된 시기이다. 다만, 노무현 정부 시기에(2003.2.-2008.2.) 지방 대북교류가 양적·질적 차원에서 의미 있는 성과가 두드러졌고, 지방 대북교류 거버넌스도 민간 참여가 활성화된 점을 감안하여 이 기간을 김대중 정부의 시작기(1998.2.-2003.2.)와 노무현 정부의 발전기(2003.2.-2008.2.)로 구분하여 서술하였다. 세 번째 단계로 이명박·박근혜 정부(2008-2015.5.)의 보수정부 시기이다. 이 시기는 전반적인 남북관계 악화 속에 지방 교류가 위축되고 중단된 단계이다. 네번째, 문재인 정부 시기로서(2017.5.-2018.11.) 진보정부가 재집권하여 일단 남북정상회담 성과에 힘입어 전반적인 남북관계 개선을 모색하고, 지방 대북교류도 국제제재 등 제약 속에서도 재추진을 모색하는 단계이다.

이러한 지방교류 역사의 네 단계에서 지방 대북교류에 영향을 미치는 요인은 국내(남한) 상황과 북한 변수 및 국제 환경을 들 수 있다. 국내 상황은 정부의 이념지향과 대북관·국내 여론 추이 등이 변수로 작용한다. 진보성향 정부는 북한체제를 현실적으로 인정하며 대북교류에 적극적이나, 보수 정부는 대북 지원이 북한 독재체제 유지에 기여한다는 인식 속에 일방적 대북 지원성 교류를 지양하며 지방의 대북교류에도 상대적으로 소극적이다. 국내 여론도 변수로 작용한다. 통일 지지여론이 높거나, 대북 지원 찬성여론이 형성되면 지방의 대북교류도 탄력을 받는다. 북한 변수는 내부의 권력구조 변화·식량 사정 등 경제·사회적 요인·대남 전략 등을 들 수 있다. 체제유지에 필요하다고 판단되면 남한과의 지방교류에 적극 나설 것이다. 국제환경은 남북한 관계에 영향을 미치고 중앙은 물론 지방의 대북교류를 제약하는 요인으로 작용한다. 특히 북한의 핵무기·미사일 개발 과정과 연계된 UN 안보리와 미국의 대북제재는²¹ 지방의 대북교류에 직접적으로 영향을 주어왔다. 지방의 대북교류 단계별로 지방의 대북교류에 영향을 끼친 국내 상황·북한 변수·국제 환경을 살피고, 각 단계에서 만들어진 지방 대북교류 관련 법령과 제도, 거버넌스 실태를 검토하며 이러한 제도와 거버넌스를 토대로 이루어진 지방 차원 대북교류의 성과를 검토하고자 한다.

²¹ 임소정, 『국제사회의 대북제재 현황과 전망』 (세종: 대외경제정책연구원, 2018), pp. 4~14. 북한 노동당에 자금을 공급하거나 WMD, 화학무기 프로그램을 지원하는 은행, 기업과 거래를 금지하고, 북한 주요기관, 무역기관 관계자 및 이와 연계된 외국인 거래 금지 조치 등이 포함되었다.

〈그림 2〉 분석의 틀



IV. 지방 차원 대북교류의 역사적 변천과정 분석

앞서 제시한 바, 지방의 대북교류 변천과정을 발아기-시작·발전기-위축·중단기-재추진기의 4단계로 구분하였다. 단계별로 국내 상황, 북한 변수, 국제 환경 등 영향요인을 살펴보고 관련 법령·거버넌스 및 대북교류 성과를 검토하였다.

1. 발아기: 노태우·김영삼 정부(1988-1998.2)

〈표 2〉 지방 대북교류의 발아기

| 영향 요인 | 관련법·제도 및 거버넌스 | 대북교류 성과 |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 국내: 단체장 직선의 지방자치제 실시(1995), 북방정책 • 북한 핵 1차위기: NPT탈퇴('93), (영변 폭격설, '94.6.), 제네바 합의('94.10.) - 김일성 사망('94.9.), '고난의 행군'(90년대 중후반) • 국제: 동구 사회주의권 붕괴·냉전체제 해소 | <ul style="list-style-type: none"> • 남북교류 협력 법제 정비('90.8.) - 남북교류협력법 제정 - 남북교류협력기금법 제정 • 민족공동체 통일방안 정립, 공표 • 남북기본합의서('91.12.) | <ul style="list-style-type: none"> • 대북 인도적 쌀 지원('95-96) • 중앙정부 주도로 남북교류 협력법, 남북협력기금법 등 법제 정비 • 제주도 민간 단체, 첫 대북 감귤지원 논의 대두 |

가. 영향 요인

국내의 노태우 정부는 활발한 북방정책과 중국·소련과의 잇단 수교로 국제무대에서 북한에 대한 우위를 확보했으며, 대북관계 자신감을 바탕으로 남북관계 개선을 주도하면서 남북기본합의서(1991.12.)를 체결하였다. 한편 1995년 지방선거에서 지자체 단체장을 직선으로 선출하게 됨에 따라 명실상부한 지방자치의 시대가 열리고 지방주민들의 정책참여 열망이 전반적으로 확산되었다.

북한은 사회주의권 몰락에 위기감을 느끼고 내부 단속에 부심하였다. 특히 한국이 중국·소련과 외교관계를 정상화하고 동구 체제전환 국가들과도 잇따라 외교관계를 맺자, 국제적 고립을 우려하며 체제 생존에 부심하였다.²² 김일성이 사망(1994.9.)하고 김정일이 권력을 승계하여 ‘강성 대국론’을 제시했으나, 고난의 행군(1995-1997)시기 수많은 아사자가 발생하는 등 인민들의 생존고가 심화되었다. 북한은 체제위기를 해소하기 위해 남한과의 관계 개선을 모색하는 한편, 내부적으로 핵무기 개발에 박차를 가하였다. NPT탈퇴(1993.12.)이후 미국의 영변 폭격설 등 제1차 북핵 위기(1994.6.)를 유발하였으나 제네바 합의(1994.10.)²³로 봉합되었다.

국제적으로는 1980년대 말 구소련과 동구 사회주의권 국가들이 체제 한계에 봉착하여 결국 붕괴되었으며, 특히 1990년 10월 3일 서독이 동독을 흡수하여 독일 통일이 선포되었다. 구소련 몰락에 따라 사회주의권 국가들은 구심점을 잃고 자본주의로 체제전환을 모색하였으며, 국제질서의 냉전체제가 해체되고 미국의 국제사회 영향력이 강화되었다.

나. 관련법·제도 및 거버넌스

1990년 남북교류 협력법과 남북교류협력기금법이 잇따라 제정됨으로써(1990.8.)

²² 태영호, 『3층 서기실의 암호』 (서울: 기파랑, 2018), pp. 24~29, 57~66, 156~196 참고. 북한은 당시 사회주의 국가가 붕괴되고 중국과 소련이 남한과 수교하자 체제유지에 극도의 위기감을 느끼고 해외공관에 미국과 관계 개선을 모색하라는 전령을 수차 내렸으며, 영국 정부를 통해 미국 입장을 타진하고 최악의 사태를 막기 위해 절치부심하였다.

²³ 미국과 북한은 제네바회담을 통해 북한의 핵개발 중단·NPT 복귀·IAEA 사찰 수용 대가로 미국과 한국 등이 1,000MW 경수로 2기 제공, 연간 중유 50만 톤 지원 등에 합의하였다. 그러나 이후 미북 간 합의 이행을 놓고 진통을 겪다가 2001년 부시 미 대통령이 북한을 테러국가로 지목하는 등 갈등 증폭 끝에 북한은 흑연감속로 가동을 발표하고 미국은 제네바 합의 결렬을 공표하였다.

지방과 민간 차원의 다양한 대북교류가 이루어지고 필요한 재정을 확보할 수 있는 법적·제도적 기반을 마련하였다. 한편 김영삼 정부는 '남북화해-남북연합-남북통일'이라는 단계적, 기능적 통일방안(민족공동체 통일방안)을 정립해 발표하였다(1994.8.15.).

이 시기의 대북교류 거버넌스는 제대로 이루어지지 못하였으나, 중앙정부 주도로 최초로 북한에 대한 쌀 지원(1995-1996)이 이루어졌다. 1995년 6월 식량난에 처한 북한의 요청에 따라 쌀 15만톤을 동해항에서 청진항까지 운반하여 지원하였다. 한편, 지방 대북교류 차원에서도 최초로 제주지역에서 감귤 대북지원이 추진되었으며, 이는 지자체와 민간단체 협의아래 추진되었다. 감귤 수급 조절을 통해 가격을 유지하자는 제주도의 경제적 판단도 작용했으나, 4·3 사건을 겪은 제주도민들이 '세계 평화의 섬' 지정이라는 명분에 공감한 때문이기도 하였다.

다. 지방 대북교류의 성과

이 시기 지방의 대북교류는 사회주의권 붕괴라는 국제사회 여건과 노태우 정부의 북방정책 성과 및 남북관계 개선, 그리고 김영삼 정부 당시 남북교류 협력법·남북교류협력 기금법 제정 등 제도 정비에 힘입어 독자적으로 북한과 교류할 수 있는 기반이 조성되었다. 또한 국내적으로 단체장 직선의 지방자치제가 실시되면서 지방 차원에서 독자적으로 대북교류에 나설 수 있는 분위기가 잉태되었다. 이러한 여건에 힘입어 중앙정부 차원에서 최초의 대북 쌀 지원이 성사되었으며, 제주도의 감귤 지원도 추진되었다. 감귤 지원은 당시 언론에서 '비타민 C외교'로 불리우며 태동하였다. 제주도에서는 1990년대 초반부터 비상품 감귤을 북한에 보내 수급을 조절하자는 여론이 대두되었으나, 남북관계 대립 상황에서 현실화되지 못하다가, 1998년 감귤 과잉 생산으로 농가 손실이 우려되자, 김대중 정부 출범이후 남북관계 회복에 힘입어 감귤 100톤을 적십자사를 통해 북한에 보냈다.²⁴ 제주도 감귤 대북지원은 남북교류 협력법이 제정된 이래 지방 차원에서 이루어진 최초 사례이자 민간주도로 추진되었다는 점에서 의미가 있다.

²⁴ 황교욱, "지방 남북교류협력의 태동요인과 민관협력 양상," pp. 116~119. 당시 우근민 민선지사는 감귤을 매개로 '한라에서 백두까지, 통일의 발걸음을 내디딜 수 있었고, 이를 통해 제주가 21세기 새로운 한반도시대를 여는 주 무대이자 세계 평화의 섬으로 거듭나는 계기가 되었다'고 회고하였다.

2. 시작·발전기: 김대중·노무현 정부(1998.2.-2008.2.)

가. 시작기: 김대중 정부(1998.2.-2003.2.)

〈표 3〉 지방 대북교류의 시작기

| 영향 요인 | 관련법·제도 및 거버넌스 | 대북교류 성과 |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 국내: DJ정부 출범, 대북 포용 정책(햇볕정책) 추진 • 북한: 김정일 '우리식 사회주의' 및 강성대국 주창. • 남북관계: 남북정상회담(2000. 6.15 정상 선언), 서해 교전(2002.6.)등 화해와 갈등 반복 • 국제: 2001년 미 부시행정부 출범, 미북 관계 악화 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방별로 다양한 대북교류 거버넌스 대두 <ul style="list-style-type: none"> - 강원도: 지방정부 주도 북 강원도 측 직접 접촉. - 제주도: 민간단체 주도, 지자체 지원. • 지자체 차원 대북교류 규정 조례 등 제정 시작 | <ul style="list-style-type: none"> • 금강산 관광 시작('98.11.) • 대북식량차관 최초 실시(2000.10.-2001.3, 쌀 30만 톤, 옥수수 20만 톤 등) • 6.15정상회담 이후 지방 차원 인도적 대북교류 본격화 <ul style="list-style-type: none"> - 강원도, 금강산 방제작업 및 언어 부화장 - 제주, 감귤 보내기 운동 |

(1) 영향 요인

국내적으로는 최초의 수평적 정권교체가 이루어지고 대북 포용정책(햇볕정책)이 추진되었다. 금강산 관광이 시작(1998.11.)되었으며, 2000년 6월15일 첫 남북정상회담이 성사되었다. 이를 통해 분야별 남북교류 활성화의 기반이 마련되었다. 그러나 남북관계는 2002년 6월 서해교전이 발발하는 등 협조와 갈등을 반복하는 양상을 표출하였다.

북한은 김정일 주도로 '우리식 사회주의'를 주창하며 내부 단속과 체제 보전에 주력하고 미국이 제네바회담 합의사항을 제대로 이행하지 않는다며 강력히 비난하였다. 그러나 대외적 강경행보와 달리 이면에서는 미국과의 협상을 통한 체제 보장을 타진하는 한편 남한과 첫 정상회담을 갖고 지방과 민간 차원 대남 협상과 교류는 선택적으로 허용하는 등 강온정책을 추진하였다.

국제적으로는 미 공화당의 부시대통령 출범(2001.12.) 이후 미국이 북한을 '악의 축'으로 규정하여 테러국가로 지목하는 등 미·북 관계가 악화되었다. 이는 미국 내 9·11 테러 이후 알카에다 등 테러집단에 대한 분노와 비난의 시각이 핵무기를 개발하는 북한에 전이된 이유도 작용하였다. 이에 따라 북핵 관련 미북 간 제네바 회담이 이행되지 않고 미국과 북한 관계는 악화되었다.

(2) 관련법·제도 및 거버넌스

이 시기는 남북교류협력법(1990.8. 제정)을 실질적으로 이행하기 위한 행자부 지침이 마련되었다. 지방의 대북교류는 이러한 지침에 따라 ‘지자체·민간단체의 사업자 및 사업 승인 신청²⁵-행자부 1차 심사-행자부 심사결과의 통일부 통보-통일부 2차 심사 및 승인’ 등 다단계 절차를 거쳤다. 그러나 실질적으로는 통일부가 행자부의 심사 결과를 그대로 수용해 절차가 중복될 뿐이라는 비판론이 제기되었다.

지방 대북교류 거버넌스 측면에서는 단체장 리더십과 지역 분위기에 따라 지역 별로 다양한 양상을 보였다. 우선 강원도는 지자체가 주도하는 양상을 보여주었다. 제2기 민선지사가 취임 직후부터 대북교류 방향 제시 및 후속 제도적 보완작업을 적극 추진하여 조례 정비, 도내 지원 조직 설치 및 민간 협조 거버넌스 구축 등을 신속히 마무리하여 대북교류 체계를 정비하였다.²⁶

반면, 제주도는 감귤을 북한에 지속 지원하는 과정에서 민간단체가 주도하는 모습을 나타냈다. 1999년 우리민족 운동본부(서경석 목사)와 제주지역 기독교계 발의로 지역 종교계, 시민단체들이 망라되어 ‘새천년맛이 북한에 감귤보내기 제주도민 운동본부’가 발족되었고(11.27.), 1999년 12월-2000년 1월간 3차례 1,050톤의 감귤을 북한에 보냈다. 2000년 11월 기존 종교계, 시민단체 중심의 운동본부가 지역상공회의소 등 각계 대표들이 참여하는 ‘북한동포돕기 제주도민 운동본부’로 확대 개편되면서, 대북 협상창구도 ‘우리민족 운동본부’를 거치지 않고 직접 북한의 ‘민화협’을 접촉해 감귤 3,031톤과 당근 2,000톤을 북한에 보냈다.²⁷

(3) 지방 대북교류의 성과

김대중 정부의 대북 포용정책과 2000년 6·15 정상회담의 영향으로 지방 차원의 대북교류가 본격화되었다. 먼저, 강원도는 1998.7. 민선2기 취임한 김진선 지사 주도로 ‘분단 1번지를 통일1번지로’라는 슬로건을 제시하고 남북교류를 위한 제도적 기반을 정비하고 다양한 사업을 추진하였다. 먼저 법적 근거 마련(남북강원도 교류협력위원회조례, 1998.9.), 재정 확보(남북 강원도교류협력기금조례 제정),

²⁵ 이 시기에는 남북교류협력법상 협력사업 대상자가 법인, 자연인 모두 신청할 수 있도록 되어 있어 민간단체뿐만 아니라 지자체도 적극 신청하였다.

²⁶ 황교육, “지방 남북교류협력의 태동요인과 민관협력 양상,” pp. 116~117.

²⁷ (사)남북협력제주도민운동본부, 『평화의 감귤: 한라에서 백두 1999-2009』(제주: (사)남북협력제주도민운동본부, 2009). 범도민적 참여 속에 제주는 북한 측과 접촉해 운송을 추진하였고, 통일부는 수송비용을 지원하였다.

조직 설치(강원도청 기획관리실 내 ‘남북교류 지원팀’ 설치), 학술 연구 기능 보강(강원발전 연구원내 ‘북강원 연구센터’ 설치, 2000.6.), 대북교류 추진 뒷받침과 민간참여를 위해 반관반민 단체인 ‘남북강원도협력협회’ 설립(2000.6.)을 잇따라 추진하였다. 그 결과 2000.11월-12월간 김진선 지사 등 남한 대표단 12명이 금강산에서 북 강원도 인민위원회 고종덕 위원장 일행을 만나 언어자원 보호증식, 산림병충해 방제, 씨감자 원종장 건립 등 협력사업을 우선 추진하기로 합의하였다. 제주도는 감귤과 당근 보내기 운동을 지속 확대 추진하였으며, 경기도(경운기 지원: 2002), 전남(평남 씨감자 공급: 2001, 평남 대동군 농기계 지원: 2003), 부산(2002 아시안 게임 성화 금강산 채화: 2001)등의 교류 사업이 성사되었다.

나. 발전기: 노무현 정부(2003.2.-2008.2.)

〈표 4〉 지방 대북교류의 발전기

| 영향 요인 | 관련법·제도 및 거버넌스 | 대북교류 성과 |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 국내: 노무현 정부 출범, DJ 대북정책 기조 계승 • 북한: 핵 보유선언(2003.4. 베이징회담), 장거리 로켓 대포동2호(2006.7.), 1차 핵실험(2006.10). 실시 • 남북관계: 개성공단 착공식(2003.6.), 제2차 남북 정상 회담(2007.10.4.) - 10·4 정상선언 • 국제: UN안보리, 북한 1차 핵실험 계기 대북제재안 의결(제1718호, 2006.10), 북한 핵 화물검색 등 경제 제재 및 대북제재위원회 구성 결정 | <ul style="list-style-type: none"> • 남북관계 발전법 제정(2005.5.) • 2003년 5월부터 통일부가 지자체의 협력대상자 지정을 배제하고 민간단체 위주로 승인 • 이에 따라 각 지자체는 조례를 제정해 반관반민 단체 성격의 대북교류단체를 설치하거나, 지역의 민간단체를 통해 대북교류를 실시 • 민간단체의 대북교류 참여가 늘었으나, 지자체의 책임성 확보와 일부 단체 위주로 거버넌스 고착화 양상도 표출 | <ul style="list-style-type: none"> • 지방의 대북교류, 양적, 질적 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 서울, 북 아동대상 밀가루 지원(2005) - 부산, 평양 향생제공장 건립 지원(2006-07) - 경기, 말라리아 공동방역 및 평양시 용성구역 벼농사 시범사업 - 전남, 평남 대동군 농업협력, 평양 발효콩 공장 건립 지원 등 • 스포츠, 문화교류 활발 <ul style="list-style-type: none"> - 금강산 윤이상음악제 - 제16회 아시아 육상선수권 대회(인천, 2005.9.) • 단순 인도적 지원에서 공동 개발협력사업 전환 추세 |

(1) 영향 요인

국내적으로 김대중 정부의 대북 포용정책을 승계하여 분야별 대북교류가 확대되었다. 다만, 김대중 정부 당시 대북교류와 지원 문제가 국내법을 위반하였다는

협의로 ‘대북송금 특검’이 실시되고 대북 지원의 절차적 정당성문제가 부각되었다. 이 시기에 개성공단이 착공(2003.6.)되고 시범단지가 준공되었으며(2004.6.), 2차 남북정상회담(2007.10.)이 개최되었다.

북한은 2003.4 베이징 6자 회담시 핵 보유 선언으로 2차 핵 위기를 유발한 데 이어, 장거리로켓 대포동 2호 발사(2006.7.) 및 1차 핵실험(2006.10.)을 실시하여 핵무기와 장거리로켓 개발의지를 과시하였고, 이는 국제사회에도 충격을 주었다.

이에 따라 UN 안보리는 대북 제재안 제1695호와 1718호를 잇따라 의결하였다. 특히 1차 핵실험(2006.10.9.) 직후 의결된 제1718호(2006.10.14.)는 북한행 화물 검색·북한의 대량살상무기 프로그램 지원 자금 제재·사치품 공급과 판매 금지·제재 대상단체 지정 및 ‘UN대북제재위원회’ 구성 등 이전 안보리 결의가 선언적 내용(NPT탈퇴선언 철회·6자회담 복귀 촉구 등)이었던 데 비해 구체적 제재 내용을 담고 있어 대북 교류 관련 국가들에 부담을 주었다. 국내에서는 2007년 대북 협력사업과 협력사업자 신규 승인 실적이 각각 188건과 194건이었으나, 2008년에 65건, 64건으로 줄었고 2009년에는 다시 23건과 0건으로 급감하였다.²⁸

(2) 관련법·제도 및 거버넌스

정부는 남북관계가 정파의 이해관계에 영향 받지 않고 장기적 관점에서 추진될 수 있도록 남북관계 발전법을 제정하였다(2005.12.). 통일부는 지방의 대북교류와 관련 행자부가 1차 심사를 한 후 통일부에 2차 심사를 의뢰하는 기존의 심사 과정이 중복된다는 지적을 수용하여 행자부와 협의하여 2003년 5월부터 대북교류 협력사업을 전담하여 심사하기로 방침을 수정하였다. 이에 통일부는 ‘지방자치단체 남북교류사업 추진 지원지침’을 제정(2003.5.)하여 지자체를 사업대상자에서 배제하고 민간사업자 위주로 승인하였다. 이는 중앙정부 차원에서 대북정책의 일관성을 확보하고 지자체의 무리한 실적위주 사업 추진과 지자체간 경쟁적 사업 추진을 막기 위한 의도에서 비롯되었으나 결과적으로 이때부터 지자체는 대북교류 사업에서 배제되었다. 각 지자체는 대북교류 사업 추진을 위해 조례를 제정하고, 지방 차원에서 대북교류 추진을 위한 반관반민단체를 구성하였으며 사업 지정자로 민간단체를 활용하거나,²⁹ 대북교류 협력사업 자문기구를 설치하기도 하였

²⁸ 국가통계포털 - 국제·북한통계 <http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_01_01&vwcd=MT_RTITLE&parmTabId=M_02_01_01> (검색일: 2018.11.26.).

²⁹ 2018년 11월 검색결과 통일부에는 105개의 대북협력 단체가 등록되어 있다. 통일부 <www.kmib.go.kr>

다.³⁰ 이런 영향으로 이 시기에는 ‘민간 주도-지자체 지원’의 민관 협력 거버넌스 체계가 보편화되었고 민간단체의 대북교류가 활성화되었다. 그러나 지자체는 대북교류 단체를 관리하는 업무만 담당함에 따라 대북교류 업무에 대한 책임성과 전문성이 약화되고 지자체 차원에서 추진할 수 있는 수준 높은 교류업무를 고려하지 않은 채 민간단체에 맡기는 부작용이 발생하기도 하였다.³¹

(3) 지방 대북교류의 성과

이 시기에 지방의 대북교류는 양적으로 확대되고, 질적으로도 단순한 인도적 지원 사업을 넘어 문화, 스포츠 교류 및 남북 공동 개발사업 유형 등 다양하게 진행되었다. 지방별 추진 사업과 인도적 지원으로는 서울의 평양 아동 밀가루 지원(2005)·함북 의약품 지원(2006-2007), 부산의 평양 향생제 공장 건립 지원(2006-2007), 대구의 개성 어린이 빵공장 건립 지원(2006-2007), 인천의 평양 치과병원 및 창광거리 음식점 현대화 사업(2008)·제16회 아시아 육상선수권 대회 북한 참여(2005), 광주의 평양 양돈 사료공장 지원(2008), 울산의 평양 농업용 물품 및 의약품 지원(2004-2008), 경기의 개성 농기계 지원(2002-2005)·평양 당곡리 농촌현대화 사업(2006-2008), 강원도의 삼일포 안변 방제 및 연어 증식사업(2001-2008), 충북의 황북 봉산군 협동농장 지원(2008), 전남의 평양 발효콩 공장 건립 지원(2007-2008)·평남 대동군 농업 협력(2005-2007), 전북의 황남 신천군 농업교류(2005-2006)·남포 돼지농장 신축사업(2007), 경남의 평양 장교리 협동농장 교류(2006-2007), 제주의 감귤 및 당근 보내기 사업(1999-2009) 등 대부분 지방에서 다양하게 추진되었다. 대북교류의 거버넌스는 민간단체가 전면에서 나가고 지자체가 지원하는 형태의 거버넌스가 활발히 추진되었고, 교류의 성과 측면에서도 인도적 지원을 넘어 문화·스포츠 교류, 남북 간 협력사업 전개 등 다변화

unikorea.go.kr) (검색일: 2018.11.26.).

³⁰ ‘남북교류협의회’는 2006년 대북교류 업무를 대행하기 위해 설립된 사단법인이다. 사무국이 설치되고, 처음에는 공무원이 나와 있었으나, 지금은 나와 있지 않다. 협의회가 생긴 이후 광역지자체가 대북교류업무를 직접 담당하지는 않고 있다. 이는 통일부가 민간단체를 협력사업자로 지정한 데 따른 것이기도 하나, 지자체가 기부금품 모집의 주체가 되기 어려운 측면도 작용했다고 보인다. 광주광역시 ‘남북교류협의회’ 사무국장 인터뷰(2017.7.19., 광주광역시 남북교류협의회).

³¹ 지자체에서 대북교류 업무는 자치행정과 직원 1명이 다른 업무와 함께 담당하고 있다. 그나마도 보직변경이 잦아 ‘남북교류협력 조례’에 근거해 설치한 ‘남북교류협의회’에서 추진하는 대북교류 업무 추진내용과 계획정도만 파악하고 있다. 어차피 ‘남북교류협의회’(사단법인)에서 관련 업무를 추진한다고 생각하고 있기 때문에 대북교류 업무를 크게 신경 쓰지 않고 있다. 광주시청 자치행정과 남북교류 5급 담당관 인터뷰(2017.7.19., 광주광역시청).

되었다. 이 시기 지방의 대북교류가 활성화된 데는 무엇보다 대북교류를 위한 법적·제도적 기반이 마련되었고 김대중 정부부터 이어온 대북화해정책 기조가 분위기를 조성한 때문으로 평가된다.

3. 위축·중단기: 이명박·박근혜 정부(2008-2017.4.)

〈표 5〉 지방 대북교류의 위축 중단기

| 영향 요인 | 관련법·제도 및 거버넌스 | 대북교류 성과 |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 국내: 보수정부 출범, '대북 퍼주기' 논란 등 햇볕정책 비판론 대두, 천안함 피격 이후 5·24 조치로 대북교류 사실상 중단 • 북한: 김정일 사망 및 김정은 권력 세습승계(2011년 12월) <ul style="list-style-type: none"> - 잇단 핵실험과 미사일 발사로 남북관계 악화 및 국제사회 쟁점화 - 2차(09.5월), 3차(13.2월), 4차(16.1월), 5차(16.9월) 핵실험 - 장거리 로켓 발사, 은하2, 3호 (12. 4월과 12월) • 남북관계: 금강산관광객 피격(08.7.), 천안함 피격(10.3.), 연평도 피격(10.11.) 등 악화 • 국제: 북핵·미사일 발사 관련 UN 제재 결의안 잇단 의결 | <ul style="list-style-type: none"> • 전국 17개 광역지자체와 40여개 기초지자체, '남북교류 협력 관련 조례'를 제정하고 대북교류 거버넌스를 정비 • 지자체 조례에 근거한 '남북교류협의회' 등 단체가 민화협 등 북측 단체와 직접 협의하거나 '우리민족서로 돕기운동본부' 등 대북교류 노후자가 있는 단체 협조를 얻어 추진 • 지자체는 관련 업무 보고를 받고 승인하거나 재정 지원관련 지방의회 심의절차를 수행 | <ul style="list-style-type: none"> • 천안함 피격 조사결과 발표 후 5·24 조치 단행 <ul style="list-style-type: none"> - 남북 교역 중단. - 대북 신규 투자는 불허 - 대북 지원 사업은 원칙적으로 보류함. 단, 영유아 등 취약계층 순수 인도적 지원은 유지 • 5·24 조치로 지방 차원 대북교류도 전면 중단되고, 위축 • 일부 지방 차원의 인도적 교류만 제한적으로 시행 <ul style="list-style-type: none"> - 말라리아 공동방역(경기, 2009-2011) - 신의주 수해 구호품 지원(서울, 인천, 2010) - 평양 통일딸기 재배(경남, 2009-2010) |

가. 영향요인

국내적으로는 보수 정부가 출범하여 진보정부 10년 동안 추진했던 대북 포용정책 기조가 전환되었다. '햇볕정책'으로 상징되는 대북 지원이 북한을 정상사회로 이끌어 내지 못하고 오히려 북한의 핵개발을 도왔다는 비판론이 확산되었다. 북한이 핵 개발을 중지하고 개방, 개혁에 나서면 남한이 돕는다는 '비핵·개방 3000' 대북정책이 추진되었다. 한편, 남북관계는 금강산 관광객 피살(2008.7.), 천안함 피격(2010.3.), 연평도 피격(2010.11.)으로 악화일로를 걸었으며, 천안함 합동 조사

결과 공표이후 발표된 남한의 2010년 '5·24 조치'로³² 지방 차원 대북교류 협력사업을 비롯한 대부분 남북 교류는 사실상 중단되었다. 개성공단 사업도 일시중단과 재가동 절차를 거치는 등 우여곡절을 겪은 끝에 2016년 2월 결국 폐쇄되었다.

북한은 김정일 사망 이후 김정은이 권력을 승계(2011.12.)하여 3대 세습체제를 굳힌 가운데 경제·핵 병진 노선을 채택하고(2013.3.) 핵무기 개발에 박차를 가하였다. 2차(2009.5.), 3차(2013.2.), 4차(2016.1.), 5차(2016.9.) 핵 실험 및 장거리 로켓 2호(2012.4.), 3호(2012.12.)를 잇따라 발사하여 핵무기 보유 의사를 부각하였다.

국제사회는 UN 안보리와 미국이 북핵 실험과 장거리 로켓 발사에 대해 잇단 제재결의안을 의결하였다. 제2차 핵실험(2009.5.)에 대응한 제 1874호 제재 결의(재래식 무기 금수·금융지원 제재 등), 제3차 핵실험(2013.2.) 대응 제 2094호(UN 가입국의 대북제재 이행 강제 등), 제4차 핵실험과 광명성 로켓 발사(2016.1.2.) 대응 2270호(북한에 항공기·선박 대여 금지, 핵실험 연루 북한 외교관·정부 대표 추방 등), 제5차 핵실험(2016.9.) 대응 제 2321호(민생목적 운송 및 수출 예외규정 폐지 등)를 잇따라 의결하여 북핵문제를 둘러싼 국제사회의 긴장이 높아지고, 지방 차원 대북교류도 국제적 대북제재 가이드라인을 확인하고 준수해야 하는 입장에 직면하였다.

나. 관련법·제도 및 거버넌스

중앙정부의 5·24 조치와 북핵 실험 등에 따른 국제적 제재 분위기속에 대북 교류 협력은 위축되었으나, 전국 17개 광역 지자체와 40여개 기초 지자체가 '남북교류 협력 조례'를 제정하는 등 지방 차원에서 대북교류 거버넌스 체제를 정비하였다. 대북교류 거버넌스는 지자체 조례에 근거하여 설치된 '남북교류협의회' 등 반관반민 단체가 전면에서 '우리민족 서로돕기' 혹은 '민화협'을 통해 북한과 사업을 협의한 후 지자체와 논의를 거쳐 통일부 승인을 얻는 민관 협조 절차가 추진되었다.

한편 이 시기 일부 지자체는 독자적으로 지역단체를 내세워 교포단체를 통해 대북접촉과 교류에 나섰다. 경남은 2005년 1월 북한의 민화협과 농업교류협력을 체

³² 5·24 조치는 '천안함 피격(2018.3.26.) 원인이 북한의 소행이다'라는 합동조사단 결과발표가 나온 직후 단행되었으며, 주요 내용은 남북교역 중단, 대북 신규 투자 불허, 영유아 등 취약계층 지원 외 대북 지원 사업 보류 등이다.

결하고, 동년 4월 ‘경상남도 남북 교류협력 조례’를 제정하면서 대북 농업 협력사업을 본격 시작하였다. 대북교류 사업 주체로 선정된 (사)경남 통일농업 협의회(경통협)가 사업 창구 역할 및 협력사업을 대행하였으며, 재미 NGO단체 ‘세계농업 및 식량나누기 운동협회’와 협력해 남북농업 협력 사업을 지속 추진해 왔다. 대북교류 지역은 평양시 강남군, 삼석구역·순안구역 등이며, 사업내용은 경남통일딸기·콩우유 공장 지원·통일 쌀 및 남북공동 벼농사·시설온실 채소·농기계 지원·과수단지 지원 조성·소학교 건립 등이다. 특히 기초지자체인 거창군도 ‘경통협’과 협조해 평양시 삼석구역에 거창 사과나무를 심어 ‘키 낮은 과수원’을 조성하였다.³³

다. 지방 대북교류의 성과

이명박 정부 출범이후 중앙정부 차원의 대북 정책 기조 변화(포용정책 비판)와 북한 핵 실험·미사일 발사에 따른 국제적 제재가 확대됨에 따라 지방의 대북교류는 위축되었다. 이는 지방의 대북교류가 북한과 국제적 요인에 의해 영향을 받아 일관된 정책을 지속하기 어려운 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 특히 중앙정부의 5·24 조치 이후 극히 일부 인도적 지원 외 지방의 대북교류 사업은 중단되거나 연기되었다. 말라리아 공동 방역사업(경기, 2009-2011), 신의주 피해 구호품 지원(서울과 인천, 2010), 나진-하산 물류협력사업 실사(2014.2-2015.11), 제7차 개성 만월대 출토유물 공동 발굴조사(2015.6-11)사업정도가 이례적으로 추진되었다. 다만 경남이 지역농민단체 주도로 재미단체와 연계해 2009-2010년, 그리고 2014년 대북 통일딸기 모종 사업을 추진한 점이 특이하였다. 한편 이 시기 유엔아동기금(UNICEF)의 영유아 예방접종 및 의약품 지원, 세계 식량기구(WFP)의 영유아 산모 대상 영양식 지원(모자 패키지 사업, 117억원)은 지속되었다.

³³ 진희관, “지방자치체의 남북교류협력을 위한 과제와 대안적 모색,” 『통일문제연구』, 제26권 제2호 (2014), pp. 126~133.

4. 재추진기: 문재인 정부(2017.5.-2018.11.)

〈표 6〉 지방의 대북교류 재추진기

| 영향 요인 | 관련법·제도 및 거버넌스 | 추진 성과 |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 국내: 문재인 정부 출범 <ul style="list-style-type: none"> - 남북관계 정상화, 남북교류 재개 의지 표명 - 잇단 남북정상회담 주도 • 북한: 비핵화 약속 등 매개 대미 협상 <ul style="list-style-type: none"> - 6차 핵실험(17.9.), ICBM 급 미사일 발사(7.4, 7.29.) - 그러나 김정은 위원장의 2018년 신년사 이후 남한, 미국과 정상회담 및 관계 개선 모색 - 경제·핵 병진노선을 사회주의 경제 집중 노선으로 변경 • 국제: 대화분위기속 북한 비핵화 갈등 잠재 <ul style="list-style-type: none"> - 최초 북미 정상회담 개최(2018.6. 싱가포르) - 북 비핵화 약속 불구, 국제사회 대북제재는 유지 | <ul style="list-style-type: none"> • 통일부, 새 정부의 남북관계 개선 의지와 정상회담 성과 감안, 지방의 비정치적 대북 교류 지원 입장 <ul style="list-style-type: none"> - 2003년 5월 이후 제한되었던 지자체의 직접 교류는 사업 추진 단계부터 중앙과 지자체간 협의를 통해 선별 허용 방침 • 중앙정부와 지방간 대북교류 사업 조정 및 정보 협조를 위해 ‘지자체 남북교류 실무협의회(위원장: 통일부 교류협력국장, 광역지자체 참여) 활성화 검토 입장 • 지자체사업에 대한 정부 교류협력기금 지원은 사업 특성, 지자체 기금 여건을 고려해 지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 차원 분야별 교류는 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 고위급 회담 및 군사·철도·도로·산림 협력 남북회담 - UN안보리, 남북 철도연결 공사 조사계획 관련 제재 면제초치 승인(2018.11.) • 민간 차원 스포츠·종교·문화 등 비정치적 교류 재개 <ul style="list-style-type: none"> - 스포츠 교류 활발(평창 동계 올림픽, 남북통일축구, 평양 유소년축 등) - 불교계 천담스님, 방북(2018.5.) - 우리민족돕기운동본부 대표단, 6년 만에 방북(2018.11.) • 그러나 지방 대북교류는 국제사회 대북제재 등 여건이 성숙되지 않아 성과 부진. <ul style="list-style-type: none"> - 다만, 북미협상 진전과 UN안보리 대북제재위의 인도적 지원 면제 적용 시 점차 가시화될 가능성 |

가. 영향요인

국내적으로, 문재인 정부는 2018년 5월 출범과정에서 대북정책 기초를 ‘제재와 압박’에서 ‘제재와 대화’로 선회하고, ‘남북교류 활성화를 통한 남북관계 발전’을 제시하였다. 다양한 분야의 남북교류 활성화, 교류협력 거버넌스 구축·운영을 통한 민간과 지자체의 자율성 확대, 그리고 교류협력의 안정적 기반 확충을 위한 남북 교류협력법 정비 등을 제시하고 있다. 통일부는 국제사회 대북제재 틀을 훼손하지 않는 범위 내 지방의 대북교류를 승인할 방침이며, 2018년 들어 ‘우리민족 서로 돕기 운동본부’, ‘6·15 공동실천 남북위원회’, 북한 어린이 지원 단체, 종교단체 등 대북교류를 잇따라 승인하였다. 중앙정부 차원의 대북교류 의지는 확고하나, 북한의 비핵화 약속 이행·이와 맞물린 국제사회 대북제재 해제 여부·대북교류에 대한 국내여론 추이³⁴ 등이 변수가 될 전망이다.

북한은 문재인 정부 출범 이후에도 6차 핵실험을 단행하고(2017.9.3.), 장거리 탄도미사일을 발사(2017.11.29.)하는 등 핵무기 보유 행보를 지속하였다. 그러나 김정은 위원장이 2018년 신년사를 통해 남한과의 대화를 천명한 이래 세 차례의 남북 정상회담과 미북 정상회담을 통해 비핵화 이행을 공언하여 남북관계 전환 분위기를 조성하였다. 조선노동당 중앙위 제7기 3차 전원회의(2018.4.)에서 기존의 경제·핵 병진노선의 성공을 선언하고 ‘사회주의경제 집중’노선을 새롭게 채택하였다. 이는 비핵화 추진과 맞물린 조치로 평가되는 가운데, 향후 구체적 비핵화 조치 이행 여부에 국제사회의 관심이 쏠리고 있다.

국제적 측면에서 미국과 UN안보리는 북한의 비핵화 진전을 지켜보며 대북 제재를 유지하고 있다. UN안보리는 2017년 5월 문재인 정부 출범이후 북한이 장거리 미사일과 6차 핵실험, 화성 14호(ICBM급)를 발사한 데 대해 대북제재 결의안 제2356호(2017.6.2.), 2371호(2017.8.5.), 2375호(2017.9.11.), 2397호(2017.12.22.)를 잇따라 의결하고 국제사회와 공조해 대북제재를 대폭 강화하고 있다.³⁵ 다만, UN안보리 대북제재위원회는 2018년 8월 6일 북한에 대한 제재에도 불구하고 인도적 지원은 제재대상에서 면제된다는 가이드라인(제재 예외 지침)을 발표한 데 이어, 남북철도 연결 공사를 위한 공동조사 계획에 대해 제재 면제 조치를 결정하였다.³⁶ 이에 따라 국제기구와 남한정부, 그리고 지자체의 대북 영유아 영양 지원 등 인도적 차원의 대북 지원은 점차 가시화될 것으로 기대하고 있다.

나. 관련법·제도 및 거버넌스

통일부는 남북관계 개선 분위기를 감안하여 민간이나 지자체의 대북교류를 적극 지원해 나간다는 기본 입장을 보이고 있다. 정부 차원에서 지자체와 대북교류

³⁴ 북한을 협력 대상으로 보는 여론은 2008년 57.6%에서 2016년 43.7%로 낮아졌고, 지원 대상으로 보는 여론은 2008년 21.9%에서 2016년 11.6%로 절반수준 떨어졌다. 이는 보수정부 대북정책 분위기에 영향을 받은 것일 수 있으나, 지방의 대북교류에 부담요인으로 작용하였다. 통일의식조사. 서울대 통일평화연구원, 『2017 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2017).

³⁵ UN Security Council Sanctions Committee <<http://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information>> (Accessed October 11, 2018). 이 결의안들은 북한산 석탄·철·납·수산물·철광석 수출 등 금지·북한 해외노동자 신규 채용 금지·기존 노동자 2년 내 철수·대북 원유 공급량 동결 등 북한경제에 상당한 타격을 주는 내용들이 포함되어 있다.

³⁶ 도경욱, 『대북제재와 인도주의적 면제』 (서울: 통일연구원, 2018). UN 등 국제사회는 특정 국가 제재가 대상국 주민들의 생존과 생활에 미치는 부정적 영향을 완화하기 위해 ‘인도주의적 면제(humanitarian exemption)’를 부여해 왔으며, 이는 제재국면에서도 작동되어야 한다는 지침이다.

협력 사업 조정 및 정보 교류를 위해 2006년 11월 발족되었으나, 형식적으로 운영되어 온 ‘지자체 남북교류실무협의회’(위원장: 교류협력국장, 17개 광역지자체 담당과장)를 활성화하고, 그간 배제되어 온 지자체의 대북교류 협력사업 적격성에 대해서도 긍정적으로 검토할 수 있음을 밝히고 있다.³⁷ 이는 앞으로 지방의 대북교류 협력사업 거버넌스가 다양해질 수 있음을 시사하는 것으로, 인도적 지원이나 문화교류 등은 민간단체 위주로 하되, 장기적으로 남북 지자체간 자매결연이나 지역 간 스포츠 교류, 상호 공무원 파견 등은 독일의 경우처럼 지자체 차원에서 이루어질 수 있을 것이다.

다. 지방 대북교류의 성과

남북 정상회담 성과에 힘입어 중앙정부 차원 공식적 교류는 확대되고 있다. 남북한 고위급 회담과 군사·철도·도로·산림 등 분야별 협력을 위한 당국자 간 회담이 연쇄적으로 열렸다. 또한 민간과 인도적 차원의 대북교류 사업도 활발하다. 스포츠 교류(평창 동계 올림픽, 남북통일축구, 평양 유소년축구 등), 종교계(불교계 방북, 2018.5.), 이산가족 상봉(추석), 우리민족서로돕기운동본부 대표단 방북(2018.11.)에 이어 비정치적 분야 교류가 점차 확대될 것으로 예상된다.

그러나 지방의 대북교류는 미국과 UN안보리의 대북제재 및 정부의 5·24 조치가 해제되지 않아 대부분 재개되지 못하고 있다. 다만, 북한 비핵화 진전에 따른 미북 및 남북관계 호전과 UN 안보리 대북제재위의 대북 인도적 지원의 제재 면제 가이드라인 발표(2018.8.6.)에 이은 남북철도 연결을 위한 공동조사 관련 대북제재 면제조치 승인(2018.11.) 등을 감안할 때 국제사회와 중앙정부, 지방 차원의 인도적 지원 여건은 점차 나아질 전망이다. 경기도·강원도 등 대부분 지자체는 과거 추진사업 복원 검토와 함께³⁸ 접경지역 공동방역, 북한 영유아 영양 지원, 지역 특산물 지원 사업 등 독자적으로 대북교류를 모색하고 있다.

³⁷ 2003년 5월 이후 지자체의 대북교류 협력 사업자 승인을 배제해 온 것은 통일부가 지자체의 무리한 대북교류 추진을 제어하기 위해 추진되어 온 것이다. 새 정부는 지방과 민간 차원의 대북교류를 전반적으로 활성화하려는 정책방향이 뚜렷하므로 지자체의 대북교류 협력 사업자 지정에 대해 긍정적으로 검토할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 북핵문제가 완전히 해결되지 않은 시점에서 지자체가 전면적 적극적으로 나서기에는 부담이 있을 것이다. 통일부 교류협력과장 인터뷰(2017.7.28., 통일부).

³⁸ 전남도가 추진했던 ‘평양 발효콩 공장 사업’(2008)은 발효콩(원자재)을 남한에서 가져다가 북한에서 보관하며 발효시키는 시스템이었는데, 지금 하려면 설비·재료 등 사실상 다시 시작하는 것과 마찬가지로 보고 준비 중이다. 전남도청 자치행정과 담당관 인터뷰(2017.6.14., 전남도청).

V. 분석 결과 및 정책적 시사점

1. 분석 결과

지금까지 지방의 대북교류가 추진된 30년을 역대 정부 기준으로 4단계로 나누어 영향요인, 관련법 체계와 거버넌스, 그리고 추진 성과 중심으로 살펴보았다. 이를 바탕으로 세 가지 측면에서 분석 결과를 제시하고자 한다.

첫째는 지방 대북교류에 영향을 미친 영향요인 측면이다. 무엇보다 국내 상황, 북한 변수, 국제 환경은 시기별로 영향의 정도가 차이를 보인 것으로 파악되었다. 국내 요인은 진보 성향의 김대중·노무현 정부(1998-2008) 시기에 두드러지게 긍정적 방향으로 작용하였다. 이 시기 북한의 서해도발 등 갈등요인에도 불구하고 김대중 정부는 대북포용정책 기조를 일관되게 유지하여 중앙 차원의 금강산 관광 시행과 함께 지방 차원에서 제주도 민간단체의 감귤 대북 지원, 강원도의 북 강원도 인민위원회 접촉 및 연어 부화, 금강산 공동 방제사업 등의 성과를 거두었다. 노무현 정부도 대북포용정책을 승계하여 서울(2005, 북 아동대상 밀가루 지원), 부산(2006-7, 평양 향생제공장 건립 지원), 경기(말라리아 공동방역 및 평양시 용성구역 벼농사 시범사업, 전남(평남 대동군 농업협력, 평양 발효콩 공장 건립 지원) 등 다양한 교류 사업이 이루어졌다. 반면, 보수정부 시기인 이명박·박근혜 정부(2008-2017.5.) 시기에는 ‘비핵·개방 3000’, ‘통일 대박론’이 남한에 의한 흡수통일을 경계하는 북한을 자극한 측면이 있는데다, 천안함 피격 등 북한 도발에 따른 5·24 조치(2010)로 지방의 대북교류가 사실상 중단되었다. 다음으로, 북핵문제가 점차 국제적 쟁점으로 부상하면서 북핵·미사일 개발과 연계된 국제사회 제재가 지방 대북교류에 영향을 미치는 변수로 등장하였다. 북한의 여섯 차례 핵실험과 잇단 미사일 발사과정을 거치면서 UN안보리의 대북제재 결의안 내용이 북한에 대한 지원이나 교류 품목은 물론 접촉 단체와 인물까지 제재 대상에 포함함에 따라 지방 차원에서 대북교류에 나서기가 어려워졌다. 여기에 미국이 대북 제재법(2017.8.)과 재무부 제재대상 확대 발표를 통해 북한과의 상품 교류 및 민간의 대북 투자를 제한하고 행정명령으로 세컨더리 보이콧까지 명시하고 있어 지방 대북교류는 대북제재에 대한 국제사회 레짐의 가이드라인을 준수해야만 하는 입장이다.³⁹ 마치

³⁹ 대북제재 레짐은 제재의 근거(UN헌장 7장 41조), UN 회원국간 제재 이행을 위한 조직(대북제재위, 전문가패널), 제재 수단을 포괄하는 구조와 규범의 총체를 의미한다. 세컨더리 보이콧은 북한과 거래하는 제3국 기업과 개인도 제재대상에 포함하는 것으로 제재의 실효성을 높이고 있다.

막으로, 지방의 대북교류에 있어 북한변수는 남한 상황·국제환경과 상호 작용하며 영향을 준 것으로 판단된다. 북한은 지방의 대북교류가 시작된 이래 김일성 사망(1994.7.)·김정일 사망(2011.12.)이라는 지도자 변수에도 불구하고, 1인 지도체제라는 북한의 특성상 일관되게 체제 유지에 초점을 맞추어 남북한 지방 교류에 대응해 왔으며, 북한 노동당의 지도아래 민화협·민경협이 전면에 나선 것으로 파악된다. 결국, 지방 대북교류는 국내 정치상황과 국제 환경, 그리고 북한의 국가노선 및 대남 전략의 영향을 복합적으로 받아 왔으며, 북핵문제로 인해 국제사회 대북 제재의 영향력이 중요한 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.⁴⁰

둘째, 지방 대북교류 거버넌스 측면에서는 무엇보다 지난 30년간 거버넌스 양상이 다양화되었음을 지적할 수 있다. 초기 단계에서 지자체의 역량(재정·조직·연구), 단체장의 관심, 북한과의 지리적 인접성, 지역 시민단체 활성화 등에 따라 여러 유형의 거버넌스를 보여주었다. 서울시와 경기·강원도는 우월한 재정역량과 조직 및 인적 인프라를 활용하여 지자체가 주도하여 접경지역 방역과 협력사업을 추진하였다.⁴¹ 제주도는 지역 내 민간단체 결집체인 ‘남북협력 제주도민 운동본부’가 결성되어 민간단체가 주도하고 제주도가 지원하는 양상의 거버넌스를 통해 지역 특산품인 감귤을 북한에 보내는 성과를 거두었다. 광주시와 전남·강원도는 반관반민 단체를 활용하는 거버넌스를 추진하였다. 광주광역시는 남북교류협력 조례(2003.1. 제정)에 근거해 대북교류 업무를 추진할 ‘남북교류협의회’(민간위원 30-50명)를 설립하였으며, 전남도는 지사 자문기구 성격의 ‘남북교류 협력위원회’(위원장: 정무부지사, 위원 13인 이내)를 설립해 남북교류 업무를 총괄 조정토록 하였다. 강원도는 1998년 2월 취임한 단체장 주도로 조직(도청 내 교류협력팀)·연구기능(강원 연구원 내 ‘북 강원 연구센터’ 설치) 및 민간단체인 ‘남북강원도 교류협력위’를 설립하는 등 거버넌스 체계를 정비해 북 강원도 인민위원회와 직접 접촉해 금강산 소나무 방제사업·연어 부화사업을 공동 시행하였다.⁴² 한편 경남도

⁴⁰ 우리민족서로돕기운동본부, 『남북 공동선언의 이행과 한반도 평화를 위한 협력 강화』(우리민족서로돕기운동 2018 대북지원 국제회의, 2018.10.31.). 2018년 7월 북한을 방문하고 돌아온 UN인도주의 업무국장 ‘마크로 우코크’는 ‘UN은 영양결핍아동 지원, 안전한 물과 의약품 공급 등 인도적 대북원조를 위해 1억 1,000만 달러를 모금하였다’고 언급(p. 35). 그러나 안보리의 대북제재가 해제되지 않는 한 효과적 대북지원은 불가능하다(pp. 36~40).

⁴¹ 2016년 12월 말 광역 지자체 남북교류협력기금 조성액을 보면, 경기 370억·서울 273억·강원 137억 원으로 상위 1, 2, 3순위를 점하고 있으며, 산하 연구기관에 대북교류 연구 조직과 전문인력을 두고 있어 대북교류 거버넌스를 뒷받침할 인프라가 구비되어 있다. 통일부 2017 업무계획 <<http://www.unikorea.go.kr/2017plan/report.html>> (검색일: 2018.11.26.).

⁴² 강원도는 단체장의 강력한 리더십아래 추진한 지자체 주도형으로 볼 수 있으나, 별도 민간단체

는 2010년 5·24 조치 이후 대북교류가 사실상 중단된 상황에서도 지역 민간단체인 '경남 통일농업 협의회'를 활용해 해외NGO(재미 세계 농업 및 식량나누기 운동 협회)를 통해 2014년 평양에 통일딸기 5,000주를 보내는 성과를 거두기도 하였다. 이는 지자체가 나설 수 없는 상황에서 민간단체를 활용해 해외 NGO를 통해 우회적으로 교류했다는 점에서 거버넌스 측면에서도 특이한 사례라고 하겠다. 한편 2003년 5월이후 통일부가 대북교류 승인업무를 전담하고 일원화하면서 지자체를 대북교류 협력사업자 대상에서 배제함에 따라⁴³ 지방의 민간단체 혹은 반관반민 단체가 전면에서 나서고 지자체가 지원하는 유형이 보편화되었다. 이에 따라 민간 대북단체의 역량이 제고된 측면에 있으나, 지자체가 민간단체에 의존함에 따라 지자체의 전문성과 대북교류 역량이 축적되지 못하고 남북 지자체 자매결연 등 차원 높은 대북교류를 주도하기 어려운 입장에 놓인 점은 문제로 지적된다. 또한 지방에서 특정단체 위주로 대북교류와 통일 사업이 진행되면서 이념성향에 따라 소외되는 단체가 발생할 수 있고 지역주민들의 광범위한 공감과 지지 확보에 애로를 겪을 가능성도 제기된다. 특히 지방의 대북교류도 글로벌 차원과 중앙정부 차원 등 상위 계층 거버넌스 행위자에 의한 제약과 영향을 받으면서 불확실성, 복잡성, 불가측성이 높아지므로 거버넌스 실패의 가능성에 대비해야 한다는 지적이 제기된다. 대북교류 거버넌스 작동 과정에서 국제사회(북핵 저지), 중앙정부(북핵 저지 및 남북관계 정상화), 지방(대북교류 실익 확보)의 목표가 서로 간 일치하지 않을 경우 갈등과 부작용이 발생하고 거버넌스 실패 가능성에 직면할 수 있으므로 보완해 나갈 수 있는 거버넌스가 필요한 것이다.

셋째, 대북교류 성과 측면에서 지난 30년간 지방 대북교류는 불안정하고 예측이 어려운 남북 관계 속에서도 질적·양적 측면에서 상당한 성과를 거두었다. 초기에는 특산물 지원(제주 밀감), 접경지역 공동사업(강원도 금강산 공동 방역, 경기도 말라리아 공동방역) 등 대북 지원교류에 치중했으나, 점차 독자적으로 교류 아이টে을 선정해 북한 측과 협의하고 북한 특정 지역을 방문하여 사업을 추진하였다. 발효콩 공장 건설(전남)·공동 벼농사(경기)·항생제 공장 건설(부산)·통일딸기 재배(경남) 등 북한 지방과 공동 사업하는 방식으로 진화하였다. 이는 교류협력의 직접적

를 설립해 대북교류에 활용했다는 점에서 반관반민 단체를 활용한 거버넌스로도 평가 받을 만하다.

⁴³ 지자체 배제는 남북한 중앙정부 의도가 일치한 결과일 수도 있다. 통일부는 2000.6.15. 남북정상회담 이후 지자체의 무분별한 대북교류 신청과 실적 쌓기용 교류를 견제할 필요가 있었고, 북한은 다양한 민간단체를 상대함으로써 경쟁을 유도하고 대남전략에 이용할 수 있는 측면이 있다.

성과뿐만 아니라 남북관계에서 중앙정부의 보완적 창구로 활용되고 북한지역과 지역민간 신뢰의 기초를 쌓았다는 측면에서도 성과로 평가된다. 앞으로 남북관계 개선 시 남북 간 공동 협력사업 확대·지자체간 자매결연이나 남북한 지방간 인적교류 등 보다 차원 높은 교류사업을 추진해 나갈 수 있는 계기가 되었다고 할 수 있다.

2. 정책적 시사점

지방의 대북교류는 분석결과에서 보듯 남한 중앙정부의 대북정책 기조와 북한의 대남전략, 그리고 국제사회의 대북제재 영향을 받아왔다. 대북교류 초기에는 주로 남한 정부의 대북정책 기조와 북한의 도발 등 영향을 받아왔으나, 북핵문제가 점차 부각되면서 UN과 미국의 대북제재가 지방의 대북교류에도 부정적으로 작용하고 있음을 확인하였다. 현 시점에서 지방의 대북교류 추진 여건을 면밀하게 진단할 필요가 있다. 무엇보다 문재인 정부 출범이후 두 차례 남북정상회담을 통해 ‘남북관계의 획기적 개선과 발전’에 합의하였음에도⁴⁴ 비핵화와 한반도 평화체제를 둘러싼 북미 간 협상이 진통을 겪고 있고, 이에 따라 UN과 미국의 대북제재 구조가 여전히 작동하고 있어 지방의 대북교류도 성과를 거두는 데 한계를 보이고 있다. 한편 북한은 미국과의 후속 협상과정에서 제재 완화에 초점을 맞추는 모습을 보이고 있어 대북제재 이후 경제난이 심화되었음을 반증하고 있으며,⁴⁵ 이는 지방 차원 대북교류도 주민 생활고 해소와 경제를 희생하는 방향으로 추진될 필요가 있음을 시사한다. 본고는 이러한 인식을 바탕으로 지방의 대북교류 성과를 이어가고, 거버넌스를 보완할 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 무엇보다 국제적 대북제재 국면과 중층적 거버넌스 환경에 대응할 수 있는 기본방향을 제시하고 대북교류에 관계된 행위자들 즉, 중앙정부와 지자체·대북단체가 참고할 수 있는 있는 정책적 보완점을 강조하고자 한다.

첫째, 지방은 대북교류 방향을 재정립하고 대북제재 국면을 극복하기 위해 중앙정부, 민간단체 및 국제사회와 적극 협조해 나가야 한다. ‘잘 사는 남한이 못 사는

⁴⁴ 남북한 정상은 4·27 판문점선언과 9·19 평양선언을 통해 다방면 협력과 교류 왕래 접촉 활성화, 교류협력 증대(환경·산림 및 방역·보건·의료 분야), 인도적 협력 강화에 합의하였다. 이로써 적어도 남북 간에는 지방 차원 교류가 활성화 될 수 있는 제도적 기반이 보장되었다고 할 수 있다.

⁴⁵ 한국은행 추정에 따르면 북한 경제성장률은 2017년도부터 마이너스로 돌아섰다. 북한에서 한 해 필요한 식량은 600만 톤 정도인 데, 2017년에 500만 톤, 2018년 400만 톤 정도로 추정된다. 특히 제재 이후 중국과의 교역이 대폭 감소해 중국세관 통계에 따르면 2018년 3분기 중-북 교역규모는 111억 위안으로 작년 동기 대비 52.9% 급감하였다. 『매일경제신문』, 2018.11.28.

북한을 지원한다.’는 인식에서 벗어나 남북 간 격차 해소와 공동발전을 유도하고 지속가능한 개발협력 원칙을 견지할 필요가 있다. 이를 위해 대북접촉 창구를 다변화하며 우량 가축 양식·곡물과 종자 제공 등 북한의 시장화 촉진과 연계함이 바람직하다. 특히 국제사회 제재 내용에 정통한 전문가와 협조를 통해 제재 대상에 포함되지 않는 문화·예술·학술·종교·체육·역사 등 비경제적 분야 교류를 적극 추진하고 필요시 안보리 대북제재위에 인도주의 지원을 들어 제재 면제 조치 요청을 하는 방안도 활용하는 것이 바람직하다.⁴⁶ 아울러 숨 가쁘게 진행되는 한반도 평화 프로세스와 급변하는 국내외·북한 정세에 부응하여 대북교류 주체(지자체, 중앙정부, 민간단체 등)들 간 분권화·민주화·고도화에 대한 인식을 공유함이 바람직하다.⁴⁷ 분권화는 대북교류 협력에 있어 지방 자율성을 강화하는 것이다. 민주화는 지역 주민 참여와 대북교류 사업의 투명성을 높이는 것이다. 고도화는 대북교류 사업의 일방적 지원 양상을 지양하고 북한이 ownership을 갖고 스스로 성과를 낼 수 있도록 구상하는 것이다. 지방 차원 대북교류의 의미를 지방에만 국한시키지 말고 전환기적 남북관계 진전에 맞추고 이에 기여할 수 있도록 담대한 구상을 갖고 접근할 필요가 있을 것이다.

둘째, 지방의 대북교류 거버넌스 측면에서 대북교류에 대한 국제적 변수의 영향력이 커지고 불확실성이 높아지므로 이에 대응하여 지방 대북교류 거버넌스 실패를 막기 위한 대안의 거버넌스 개념을 탐색하고 적용할 필요가 있다. 먼저, 중앙정부의 조종(steering)과 조정(coordinating)기능을 강화하는 메타 거버넌스 개념을 검토한다. 이는 중앙정부가 통제하고 지시하는 차원이 아니라 국제제재·북한동향 등 지방이 알기 어려운 정보와 지식을 공유하고, 예산과 조직을 활용해 협의채널을 통해 목표달성을 위한 효과적 방안을 협의하는 거버넌스 체계이다. 이를 위해 중앙과 지방(지자체, 민간단체, NGO)간 협의체 운영을 실질적으로 활성화해야 한다. 또한 기초 지자체는 대북교류에 필요한 정보와 자원이 절대적으로 부족하므로 광역 지자체의 지원 기능 확대를 검토할 필요가 있다. 단계적 메타 거버넌스, 즉, 광역지자체의 1차적 메타 거버넌스를 위한 광역-기초 지자체 간 남북교류 협의회

⁴⁶ 전문가들은 안보리 결의가 특정 물품과 자금의 이전을 금지하고 있으나, 남북교류협력을 금지하고 있지는 않으며 민간단체 방북 시 단순 체류비용은 제재에 해당되지 않는다고 해석한다. 우리 민족서로돕기운동본부, 『한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력』 (우리민족서로돕기운동 정책토론회, 2018.9.28.).

⁴⁷ 임정관, “4·27 판문점 선언이후 한반도 평화 프로세스와 지방자치단체 남북교류협력사업 질적 전환조건 연구,” 『GRI 연구논총』, 제20권 제3호 (2018), pp. 329~335.

활성화를 검토하고, 2차 메타 거버넌스로서 중앙-광역지자체간 협의회를 검토할 수 있을 것이다. 다음으로, 다계층 거버넌스(Multi-Level Governance)개념을 원용할 만 하다. EU 출범으로 부각된 다계층 거버넌스는 초국가-국가-지역(region) 혹은 지방(local)정부라는 다층적 행위자가 시민사회와 끊임없이 상호 작용하며 공동 목표를 추구하는 협상 구조자 네트워크를 의미한다.⁴⁸ 예를 들어 국방, 외교 분야와 교육, 청소 등 공공서비스 성격에 따라 주관 행위자가 다르고, 관할구역도 다르다. 지방의 대북교류에 있어서도 인도적 지원, 특정 지역 간 경제협력사업, 남북한 지자체간 자매결연 등 교류 성격에 따라 중앙정부, 지자체, 시민단체가 특화된 관할권한을 갖거나 지자체간 연대를 통해 거버넌스를 달성할 수도 있을 것이다.

셋째, 중앙정부는 일관성 있는 대북정책 기조를 유지함이 바람직하다. 독일 통합 과정을 연구한 학자들은 독일통일의 주요한 요인으로 보수-진보 성향의 기민당과 사민당 정권이 교차 집권하면서도 대 동독 정책에 있어서는 전 정부의 정책기조를 이어받아 일관성 있는 통일정책을 편 사실을 들고 있다.⁴⁹ 지난 30년간 대북교류에 있어 진보 정부는 북한과 공존 기조아래 대북교류를 장려한 반면, 보수 정부는 북한 변화유도 전략에 중점을 뒀다. 지방 차원 대북교류도 지속성 있는 성과 거양에 한계를 보였다. 또한 중앙정부는 지방의 대북교류가 국민의 통일정책 참여와 남북관계 측면에서 중앙정부 차원의 대북정책 보완 및 장기적으로 남북한 지방행정체제 통합 대비 거버넌스 경험을 축적할 수 있다는 점에서 그 중요성을 인식하고 현재 교류에 차질을 주는 법적·제도적 요인들을 개선할 필요가 있다. 먼저, 통일부가 지자체를 대북교류협력 사업자로 인정하는 방안을 적극 검토해야 한다.⁵⁰ 지자체는 지방선거를 통해 지역 민의를 대표하고, 지방 차원에서 예산·조직·정보 등을 활용한다. 또한 지역민 대상으로 대북교류 정책을 설득하고 공감대를 형성할 수 있는 유력한 주체이다. 따라서 통일과 대북정책에 있어서도 책임성과 주도성을 부가함이 바람직하다. 이와 함께, 지자체가 대북교류 업무를 추진할 수 있도록 관련법에 명문화

⁴⁸ Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance," pp. 233~243.

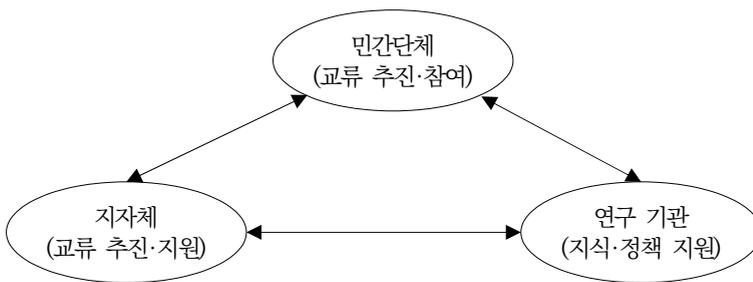
⁴⁹ 카이 아부샤트(Kai Aburszat), "독일의 통합 지방행정체제 구축," 『자치행정연구』, 제6권 제1호 (2014), pp. 1~10; 한부영, "통일 대비 지방행정체제 구축 로드맵," 『자치행정연구』, 제6권 제1호 (2014), pp. 11~38. 독일은 사민당 브란트총리가 추진한 '동방정책' 기조를 기민당 정권이 승계하였다. 특히 통일 전 1986년부터 동서독 도시 간 자매결연을 시행해 통일된 1990년 10월에는 양독 간 자매결연 사례가 854개에 이르렀다. 이들 지자체간 자매결연이 통합과정에서 동독 지자체가 서독 제도를 받아들이고 정비하는 데 많은 도움이 되었다.

⁵⁰ 통일부가 2003년 5월부터 민간단체 위주로 대북교류 사업자를 지정하고 지자체를 배제함에 따라 지자체의 대북교류 역량이 축적되지 못하고 남북협력기금 지원 대상에도 포함되지 못하였다.

하는 방안을 검토할 필요가 있다. ‘남북관계 발전법’에 통일에 관한 지자체의 권한 및 의무를 명문화해 지자체 사무로서 대북교류 업무의 근거를 마련하거나, ‘남북교류협력법’상 지자체가 남북교류협력의 주체가 될 수 있도록 근거를 명시하는 방안을 검토할 수 있다.⁵¹ 단, 지자체 간 무리한 사업 추진 경쟁이나 지자체 간 중복 사업 등은 통일부 차원에서 조정기능을 발휘할 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 중앙정부는 다양한 수준의 중앙-지방간 협의체를 적극 가동해야 한다. 남북교류협력법상 구성하는 ‘남북교류협의회’와 남북관계 발전법상 ‘남북관계 발전협의회’에 광역 지자체 대표를 포함하는 방안을 검토하거나 통일부가 운영 중인 ‘남북교류협력 실무협의회’가 실질적으로 정보 교류와 사업 협의의 장이 될 수 있도록 운영 개선방안을 모색해야 할 것이다. 남북관계의 획기적 진전이 예상되는 시점에서 지자체가 남북관계 정책 수립이나 남북 지자체 간 장기적 교류계획 수립과정에 참여하는 것이 필요하다.

넷째, 지방 차원에서도 자체적인 대북교류 역량을 제고할 필요가 있다. 경남도가 5·24 조치에도 불구하고 평양에 통일딸기 모종을 지원할 수 있었던 것은 지역 대북단체 자생력을 키우고 해외 NGO와 네트워크 할 수 있는 역량이 있었기 때문이다. 지속성 있는 대북교류를 위해 중앙정부와 별개로 아래 <그림 3>에서 보듯 지방 차원에서 민간단체(교류 추진 및 참여)-지자체(교류 추진 및 지원)-연구기관(지식·정책 제공)간 삼각 협조관계를 구축하고 대북교류 협력 역량을 축적해 나가는 것이 바람직하다. 현재 경기·강원도 등 일부 광역지자체는 산하 연구기관에서 비교적 활발히 연구와 정책개발에 나서고 있으나, 그 외 지자체는 미비한 편이다.

<그림 3> 지방에서의 대북교류 상호협조 모형



⁵¹ 정대진 외, “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선 연구,” 『지방정부 일자리정책과 재난관리정책의 성과와 과제』 (2018년도 한국지방정부학회 춘계학술회의 자료집, 2018.4.6.), pp. 663~679.

VI. 결 론

지방의 대북교류는 주민들이 통일을 체감하고 정책에 참여하는 계기가 될 뿐 아니라, 남북 간 긴장이 지속될 때 보완적인 협의 채널로 활용할 수 있으며, 남북한 통합에 대비해 북한 지방기관과 협의 경험을 축적할 수 있다는 측면에서 중요성이 크다. 문재인 정부 들어 전개된 세 차례의 남북정상회담과 북미 정상회담, 그리고 한반도 평화체제가 논의되고 있는 점을 감안하면 지방 차원의 대북교류는 지속적이고 안정적 남북관계 구축 측면에서 의미가 각별하다. 본 연구는 이런 인식을 배경으로 지난 30년간 시행되어 온 지방의 대북교류의 역사적 변천과정을 개관하여 교류에 영향을 끼친 요인들, 관련된 법규와 거버넌스 체계 그리고 교류 성과를 검토하였다. 그 결과, 지방의 대북교류 영향요인은 국내 상황과 북한변수 그리고 국제환경 요인이 상호 작용한 가운데 초기에는 국내정권의 대북정책 방향과 북한의 대남 전략에 크게 영향을 받은 것으로 분석되었다. 김대중·노무현의 진보정부 시기(1998-2008.2.)에는 대북 포용정책 추진으로 대북교류의 질적·양적 성과가 두드러졌으나, 보수성향의 이명박·박근혜 정부(2008-2015.5.)동안에는 북한 변화를 전제로 한 ‘비핵개방 3000’, ‘통일 대박론’ 등이 북한을 자극하였고 결국 천안함 피격에 이은 5·24 조치(2010)로 지방 대북교류도 대부분 중단되는 상황에 직면하였다. 이후 북한의 핵무기와 미사일 개발 문제가 부각되면서 지방 차원 대북교류는 UN과 미국 등 국제사회의 대북제재 가이드라인을 준수해야 함에 따라 국제 환경의 영향을 받게 되었다.

둘째, 거버넌스 측면에서는 지방의 여러 주체들(지자체, 민간단체, 반관반민 단체 등)이 상호 연계되고 협조하면서 상황에 따라 지자체 주도, 민간단체 주도 등 다양한 형태의 거버넌스가 활용되었음을 파악하였다. 북핵문제가 국제적 쟁점으로 부각되면서 지방의 대북교류 거버넌스도 국제사회 레짐-중앙정부-지자체-지역 대북단체 등 서로 차원이 다른 여러 주체가 작용하는 복잡하고 중층적인 거버넌스가 작용하였다. 한편, 통일부가 2003년 5월부터 지자체를 대북 교류협력사업자에서 배제키로 함에 따라 이때부터 지자체는 전면에서 나서지 않고 지역 내 대북단체나 조례에 근거해 설립한 반관반민 단체를 통해 교류에 나서는 형태의 거버넌스가 확산되었다.

셋째, 추진 성과는 불확실하고 불안정한 남북관계 속에서도 각 지역별로 대북 인도적 교류를 비롯해 북한 지역과 공동 사업을 추진하는 등 상당한 성과가 있다고 인정되었다. 특산물 지원(제주 밀감), 접경지역 공동사업(강원도 금강산 공동 방

역, 경기도 말라리아 공동방역)등에 이어, 점차 발효 콩 공장 건설(전남)·공동 벼농사(경기)·항생제 공장 건설(부산)·통일딸기 재배(경남) 등 독자적으로 교류 아이템을 선정해 북한 측과 협의하고 북한 특정 지역을 방문하여 북한 지역과 공동 사업하는 방식으로까지 진화하였다.

본 연구는 이런 분석결과를 토대로 지방 대북교류에 대한 정책적 시사점을 제시하였다. 무엇보다 한반도 평화체제 구축이라는 전환기에 부응하고 현재의 대북제재 국면에 대응하기 위해 지방의 대북교류 방향을 대북 지원이라는 패러다임을 넘어 ‘남북한 공동발전·지속가능한 개발협력’으로 설정할 필요가 있다. 또한 국제사회의 대북 제재 대상에 포함되지 않는 문화·예술·학술·종교·체육·역사 등 비경제적 분야 교류를 적극 추진하고 필요시 안보리 대북제재위에 인도주의 지원에 따른 제재 면제 조치 요청도 검토함이 바람직하다.

아울러, 국제사회의 대북제재가 실질적으로 지방 차원 대북교류를 제약하는 등 지방 차원 대북교류가 국제사회-중앙정부-지자체-민간단체 등 복합적·중층적 성격을 표출함에 따라 거버넌스 실패를 예방할 수 있도록 새로운 거버넌스 개념 적용을 검토할 만하다. 즉, 중앙정부가 예산·조직과 네트워크·정보와 지식을 활용하여 대북교류 주체들을 조종(Steering)하고 조정(Coordinating)하는 메타 거버넌스를 원용하거나, 업무 성격과 기능에 따라 관할 계층과 구역을 달리 하는 다계층 거버넌스 개념을 적용하는 것이다. 단순 인도적 지원사업과 스포츠 대회 등 이벤트성 사업, 공동 개발 협력사업 등 사안별로 교류 주체를 달리 하거나 상호 연대하여 공동 추진할 수도 있을 것이다.

다음으로, 지방 차원 대북교류가 지속성을 갖고 성과를 거양하기 위해서는 중앙정부가 일관된 대북정책 기조를 유지하는 것이 중요하다. 아울러, 중앙정부는 지방 차원 대북교류의 주요 행위자인 지자체를 대북교류협력 사업자로 인정하고, 남북관계 발전법 등 관련법에 남북교류 업무 수행을 지자체 업무로 포함하는 방안과 중앙정부와 지방(광역지자체-대북단체 협의회) 간 업무협의를 활성화하는 것이 바람직하다.

마지막으로 지방의 대북교류가 지속적이고 안정적으로 추진될 수 있도록 지방 자체 역량을 축적하고 업무 체계를 보완하는 방안을 제시하였다. 지자체-민간단체-연구기관 간 삼각 협조체계를 구축해 대북교류 업무를 기획하고 지원하며 필요한 정책을 개발하고 연계 요소 간 네트워크를 강화해 나가는 방안이 바람직하다 하겠다.

■ 제출: 10월 17일 ■ 심사: 10월 24일 ■ 채택: 12월 7일

참고문헌

1. 단행본

- 공동성·정문기. 『한국 거버넌스 사례연구』. 서울: 대영문화사, 2015.
- 김국신·박형중·강동완. 『한반도 평화, 번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 김동성·신원득·최성환·정성희·문현미·김수란. 『지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 제도 개선방안 연구』. 경기: 경기연구원, 2017.
- 김의영. 『거버넌스의 정치학』. 서울: 명인문화사, 2014.
- 남북협력제주도민운동본부. 『평화의 감귤: 한라에서 백두 1999-2009』. 제주: 남북협력 제주도민운동본부, 2009.
- 도경옥. 『대북제재와 인도주의적 면제』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 서울대 통일평화연구원. 『통일의식조사』. 서울: 서울대 통일평화연구원, 2017.
- 안네 메테 키에르 지음. 이우진 옮김. 『거버넌스』. 서울: 도서출판 오름, 2007.
- 임소정. 『국제사회의 대북제재 현황과 전망』. 세종: 대외경제정책연구원, 2018.
- 안용식·강동식·원구환. 『지방행정론』. 서울: 대영문화사, 2006.
- 양현모·이준호·최유성·최진욱. 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 정근식·정은미·강동완. 『남북한 교류협력 거버넌스의 구조와 동학』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2012.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사, 2010.
- 최용환 지음. 경기연구원 편. 『한국의 대북정책과 지자체의 역할』. 서울: 한울, 2015.
- 태영호. 『3층 서기실의 암호』. 서울: 기파랑, 2018.
- 통일부. 『지방자치단체의 대북교류협력 발전방향 모색』. 서울: 통일부, 2013.
- Etel Solingen (eds). *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. Cambridge, U.K.: Cambridge Univ. Press, 2012.
- Jean-Marc F. Blanchard and Norrin M. Ripsman. *Economic Statecraft and Foreign Policy*. New York: Routledge, 2013.
- Jessop B, *The Future of the Capitalist State*. Cambridge, U.K.: Polity Press, 2003.
- Jon Pierre and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin Press, 2000.

2. 논문

- 김상배. “신홍안보와 메타거버넌스 - 새로운 안보패러다임의 이해.” 『한국정치학회보』. 제50집 제1호, 2016.
- 김태일. “동서독간 ‘도시 자매결연’의 교환과 남북한 지방 사이의 교류협력 가능성.” 『통일시론』. 통권6호, 2000.

- 김형수. “지방자치단체 남북교류협력 2.0시대의 전망과 과제.” 『통일전략』. 제18권 제1호, 2018.
- 문경록·박은주. “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축방안.” 『북한학보』. 제43권 제1호, 2018.
- 문장순. “지방정부의 통일인프라 구축현황과 과제.” 『대한정치학회보』. 제24권 제3호, 2016.
- 서순복·금창호. “지방자치단체의 남북교류 및 협력방안.” 『지방행정연구』. 제30권 제4호, 2016.
- 송인호. “지자체 남북교류협력사업 활성화를 위한 법제 정비의 필요성.” 『법조』. 제61권 제1호, 2012.
- 이명석. “거버넌스의 개념화 : '사회적 조정'으로서의 거버넌스” 『한국행정학보』. 제36권 제4호, 2002.
- 이순철·정문기. “비선호시설 입지갈등 과정의 메타거버넌스 분석.” 『한국지방자치학회』. 제24권 제2호, 2012.
- 이시형. “남북관계의 변화과정에서 지방자치단체의 대북사업에 관한 연구.” 『한국동북아논총』. 제48집, 2008.
- 이창희. “남북교류협력사업 평가와 발전방향.” 『평화학연구』. 제19권 3호, 2018.
- 양현모·강동완. “대북 인도적 지원사업의 민관협력체계 개선방안.” 『정책연구』. 제161호, 2009.
- _____. “지방자치단체의 남북교류협력사업 평가 및 발전방안.” 『통일정책연구』. 제18권 1호, 2009.
- 임상순. “유엔안보리 대북제재와 김정은 정권의 대응전략 - 유엔문서와 로동신문 분석을 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제22권 제1호, 2018.
- 임정관. “4.27 판문점 선언이후 한반도 평화 프로세스와 지방자치단체 남북교류협력사업 질적 전환조건 연구.” 『GRI 연구논총』. 제20권 제3호, 2018.
- 전영옥·김연근. “지방자치단체 남북교류협력의 변화과정에 관한 연구 - 다차원적 분석모형을 적용하여 -.” 『한국자치행정학보』. 제31권 제2호, 2017.
- 진희관. “지방자치제의 남북교류협력을 위한 과제와 대안 모색.” 『통일문제연구』. 제26권 2호, 2014.
- 황교욱. “지방 남북교류협력의 태동(胎動) 요인과 민관협력 양상: 1998~2000년 강원도, 제주도 사례 비교를 중심으로.” 『지방행정연구』. 제29권 제3호, 2015.
- _____. “지방의 남북교류협력 변화과정 연구.” 인제대학교 박사학위논문, 2016.
- Liesbet Hooghe and Gary Marks. “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance.” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, 2003.

3. 기타자료

- 국가통계포털 <www.kosis.kr>.
 통일부 <www.unikorea.go.kr>.

UN Security Council Sanctions Committee <<https://www.un.org/sc/suborg/en/>>
우리민족서로돕기운동본부. 『남북 공동선언의 이행과 한반도 평화를 위한 협력 강화』. (우리민족서로돕기운동 2018 대북지원 국제회의, 2018.10.30.).

_____. 『한반도 평화시대를 여는 남북 민간교류협력』. (우리민족서로돕기운동 정책토론회, 2018.9.28.).

정대진·정일영. “지방정부 남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선 연구.” 『지방정부 일자리정책과 재난관리정책의 성과와 과제』. (2018년도 한국지방정부학회 춘계학술회의 자료집, 2018.4.6.).

진희관. “북한과 신뢰 유지 위한 대북채널 확보조례 검토, 교류협력기금 확대 등 필요.” 『부산발전포럼』. 제173호, 2018.

청와대 국정기획자문위원회. “문재인 정부 국정운영 5개년 계획 및 100대 국정과제.” (국정기획자문위원회 정책보고서, 2017.7.19.).

Abstract

An Analysis of South & North Korea's Historical Local Exchange Process and Policy Implications

Park, Sung-Yul

South & North Korea's local exchange has an important meaning in terms of citizen's participation of unification policy, the normalization of South & North Korea's relation and preparation of unification. Specially, with improving two Korea's relations, concerns of local exchanges have been increased. So, this study intended to analyse which factors have influenced to local exchanges and what kind of governance has been worked since South & North local exchange started in early 1990's. For this analysis, I divided local exchange process into 4 parts according to South Korea's regime change, local government's governance and outputs. The results of analysing are these; First, concerning influence factor, initially policy orientations of South Korea Government and North Korea's attitude were main factors to operate local interchanges. But with UN & U.S.A's increasing attentions on North Korea's nuclear and missile issues, international sanction regime on North Korea has been the most influential factor. Second, regarding to Governance, various types appeared like civilian-centered, local government-centered, half official and half civilian governance system. And with operation of sanctions against North Korea, multi-layered governance like International Sanction Regime - Regional - South & North Korea Authority - Local Government - NGO's have been operated complicatedly. Third, there were considerable accomplishments of last 30 years exchanges in spite of many obstacles. This study suggests policy implications based on analysing results. First of all, South Korea's central government not only should support South & North Korea's local exchange but also enlarge cooperation channels between Ministry of Unification and local governments. In addition, this study suggests to adopt Meta-governance or Multi-level governance concepts to steer and coordinate South-North local exchange governance which is getting complicated.

Key Words: South & North Korea's Local Exchange, Historical Process, Governance, Sanctions on North Korea.

KINU 통일포럼 시리즈

| | |
|--|-------|
| 2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향 | 통일연구원 |
| 2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망 | 통일연구원 |
| 2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향 | 통일연구원 |

통일나침반

| | |
|------------------------------------|-----------------|
| 2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의 | 이 석 |
| 2016-02 2016년 북한 신년사 분석 | 김갑식 외 |
| 2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망 | 통일연구원 현안대책팀 |
| 2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안 | 통일연구원 북핵대응 T/F팀 |
| 2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향 | 통일연구원 대외협력팀 |
| 2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언 | 통일연구원 |
| 2017-02 2017년 북한 신년사 분석 | 홍 민 외 |

KINU Insight

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

북한인권백서

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

연구보고서

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

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

■ 정책연구시리즈 ■

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

■ Study Series ■

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

2017년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

| | |
|---|--------------------|
| 2017-01 북한인권 피해구제 방안과 과제 - 인도에 반한 죄를 중심으로 - | 이규창 외 11,500원 |
| 2017-03 2017 남북통합에 대한 국민의식조사 | 박주화 외 12,000원 |
| 2017-04 통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어서는 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 한반도에의 함의(1부) | 전병곤 외 9,500원 |
| 2017-21-02 뉴노멀 시대 미중 전략 경쟁관계와 한반도에의 함의(2부) | 전병곤 외 9,500원 |
| 2017-22-01 주변국 국경안보: 이론과 실제 | 현승수 외 10,000원 |
| 2017-22-02 주변국 국경안보: 사례와 검증 | 현승수 외 9,500원 |
| 2017 사회권의 관점에서 본 북한인권 | 북한인권연구센터 편 13,500원 |

■ 정책연구시리즈 ■

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

■ Study Series ■

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

2018년도 연구보고서

■ 정책연구시리즈 ■

| | | |
|---------|----------------------------------|-------|
| 2018-01 | 김정은 시대 북한: 경제사회 8대 변화 | 박영자 외 |
| 2018-02 | 2018년 미국 중간선거 평가와 미국의 향후 대외정책 전망 | 민태은 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. |

연례정세보고서

| | | |
|------|----------------------------|-------|
| 2016 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2016~2017 | 통일연구원 |
| 2017 | 통일환경 및 남북한 관계 전망 2017~2018 | 통일연구원 |
| 2018 | 2019 한반도 정세 전망 | 통일연구원 |

논 총

| | |
|--|---------|
| 통일정책연구, 제25권 1호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 1 (2016) | 10,000원 |
| 통일정책연구, 제25권 2호 (2016) | 10,000원 |
| <i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 25, No. 2 (2016) | 10,000원 |
| 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 |

기 타

| | | |
|------|---|---------------------|
| 2016 | 북한 내 고문 및 비인도적 처우 | 한동호 외 |
| 2016 | Torture and Inhumane Treatment in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2016 | 북한 여성·아동 인권 실태 | 도경옥 외 |
| 2016 | Human Rights Situation of Women and Children in North Korea | Do, Kyung-ok et al. |
| 2016 | 러시아 사할린 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2017 | 북한 내 이동의 자유 | 한동호 외 |
| 2017 | Freedom of Movement in North Korea | Han, Dong-ho et al. |
| 2017 | 러시아 모스크바 및 상트페테르부르크 지역의 북한 노동자 | 이애리아 외 |
| 2018 | 한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집 | 박주화, 윤혜령 53,500원 |

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【 글을 주실 분들에게 】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사 후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '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) 2023-8246(간사)
(02) 2023-8000(대표)
Fax: (02) 2023-8298
E-mail: kinups@kinu.or.kr
Homepage: <http://www.kinu.or.kr>
<http://kinu.jams.or.kr>

【 원고집필 요령 】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 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』, 1999.5.18.

(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:

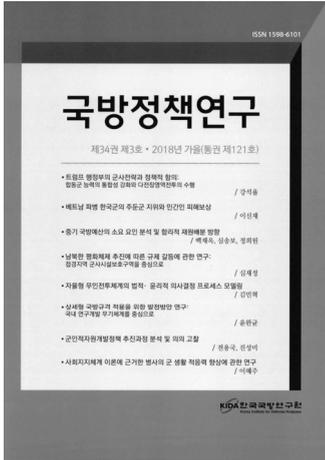
위의 신문, 1999.5.18.
Ibid., December 25, 1999.

(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료
Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제34권 제3호 · 2018년 가을(통권 제121호)

- 트럼프 행정부의 군사전략과 정책적 함의:
합동군 능력의 통합성 강화와 다전장영역전투의 수행 / 강석윤
- 베트남 파병 한국군의 주둔군 지위와 민간인 피해보상 / 이신재
- 중기 국방예산의 소요 요인 분석 및 합리적 재원배분 방향 / 백재욱, 심승보, 정희원
- 남북한 평화체제 추진에 따른 규제 갈등에 관한 연구:
접경지역 군사시설보호구역을 중심으로 / 심재정
- 자율형 무인전투체계의 법적·윤리적 의사결정 프로세스 모델링 / 김민혁
- 상세형 국방규격 적용을 위한 발전방안 연구:
국내 연구개발 무기체계를 중심으로 / 윤완균
- 군인적자원개발정책 추진과정 분석 및 의의 고찰 / 전용국, 진성미
- 사회지지체제 이론에 근거한 병사의 군 생활 적응력 향상에 관한 연구 / 이해주

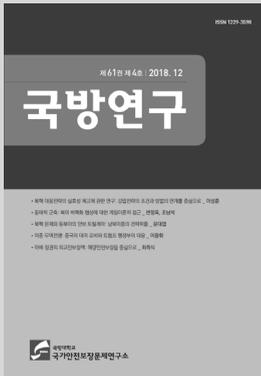
■ 투고를 환영합니다 ■

『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 군비 통제, 주요국과의 관계 및 주요국의 정책에 관한 논문을 수록하고 있습니다. 학계와 연구기관 연구자들의 많은 관심 바랍니다.

▣ 제61권 제4호, 2018. 12. ▣

- 북핵 대응전략의 실효성 제고에 관한 연구:
강입전략의 조건과 방법의 연계를 중심으로 / 이성훈
- 동태적 군축: 북미 비핵화 협상에 대한 게임이론적 접근 / 변정욱, 조남석
- 북핵 문제와 동북아의 안보 트릴레마: 남북미중의 전략떠들 / 윤대엽
- 미중 무역전쟁: 중국의 대미 로비와 트럼프 행정부의 대응 / 이왕휘
- 아베 정권의 외교안보정책: 해양안보보장을 중심으로 / 최희식

『국방연구』 원고모집 안내

보내실 글은 시사성 및 학술성을 갖춘 논문으로 순수 창작물이 아닐 경우 반드시 그 내용을 밝혀야 하며, 발표되었거나, 발표될 예정이 없어야 합니다.

보내신 글은 돌려드리지 않습니다. 심사를 거쳐 선정된 원고는 소정의 원고료를 드립니다.

원고분량: 200자 원고지 120매 내외(150매 이하)

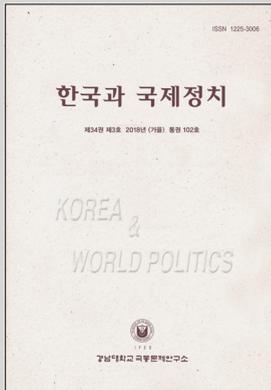
홈페이지 <http://www.kndu.ac.kr/rinsa> 국방연구 원고모집 공고

보내실곳: 국방대학교 안보문제연구소 온라인논문투고시스템

(<https://rinsa.jams.or.kr>)으로 제출

전화 : (041) 831-6461

한국과 국제정치



『한국과 국제정치』는 1985년 창간되어 연 4회 발간되는 경남대 극동문제연구소의 국문 정기간행물로서, **남북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미중러일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교안보 정책을 다루는 전문 학술지**입니다.

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

▣ 제34권 제3호, 2018년(가을) 통권 102호 ▣

- ‘태극기 집회’, 박정희와 한국 보수주의 / 양웅석·황선영·강성식·강원택
- 2000년대 한국의 ‘탈민족주의’ 논쟁 연구: 주요 쟁점과 기여 / 전재호
- 남북관계의 변화와 남남갈등 / 정영철
- ‘북핵’ 위협인가, 북핵 ‘위협’인가: 북핵 안보담론 구성 요소 고찰 / 윤성원
- 북미화해와 한일균열: 센토사 합의 이행 협상의 구조적 속성과 귀결 / 김 정
- 한중 수교에서 ‘북한요인’의 변화 및 영향 / 이동률

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 소정의 심사과정을 거쳐 게재 여부를 결정하며, 출판된 논문의 저작권은 경남대 극동문제연구소에 귀속됩니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일 (원고 수시접수, 투고순으로 게재 결정)
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고접수: (03053) 서울시 종로구 북촌로 15길 2(삼청동)

경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실

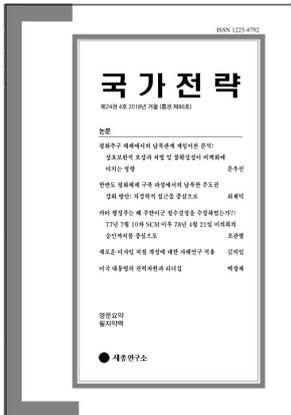
전화: 02) 3700-0702 (김혜경)

이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국연구재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

▣ 제24권 4호 2018년 겨울 (통권 제86호) ▣



【논문】

- 평화추구 체제에서의 남북관계 게임이론 분석: 상호보완적 보상과 처벌 및 불확실성이 비핵화에 미치는 영향 / 문우진
- 한반도 평화체제 구축 과정에서의 남북한 주도권 강화 방안: 지경학적 접근을 중심으로 / 최재덕
- 카터 행정부는 왜 주한미군 철수결정을 수정하였는가 / 조관행
- 새로운 미사일 지침 개정에 대한 사례연구 적용 / 김지일
- 미국 대통령의 권력자원과 리더십 / 백창재

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's International Journal of Korean Unification Studies (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchange of ideas and information among scholars and experts at home and abroad, sharing knowledge and perspectives on North Korea, the unification of the Korean Peninsula, as well as issues on international relations.

Registered with the National Research Foundation of Korea (NRF) as of January 1, 2009, the Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, and the 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, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are April 22 for the summer issue (published on June 30) and October 21 for the winter issue (published on December 31).

Vol. 27, No. 2 (2018)

New Crises and Old Coalitions?
Foreign Policy Challenges and Issue Ownership
Changes in South Korea

Jungkun Seo

Russia and the Korean Peace Process

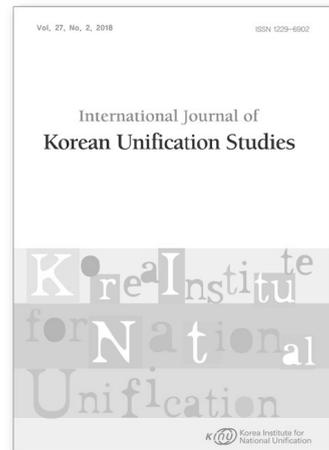
Stephen Blank

Testing the Importance of Information
Control to Pyongyang: How North Korea
Reacts to the Diplomatic, Information,
Military and Economic Tools of Statecraft

Scott Fisher

In Search of Diaspora Connections:
North Korea's Policy towards Korean
Americans, 1973-1979

Kelly Hur



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:
Korea Institute for National Unification
217, Banpo-daero(Banpo-dong) Seocho-gu, Seoul 06578, Korea
(Tel) (82-2) 2023-8208 (Fax) (82-2) 2023-8298
(E-Mail) kinujournal@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>



통일정책연구 제27권 2호 2018

통일연구원 www.kinu.or.kr