

남북 접경협력에 대한 국민들의 공감은? 재해재난협력을 위한 과제¹⁾

Online Series

2021. 10. 01. | CO 21-26

나 용 우 (인도협력연구실 부연구위원)

이 우 태 (인도협력연구실장)

2019년 제2차 북미정상회담의 결렬 이후 문재인 대통령은 교착상태가 지속되고 있는 남북관계의 돌파구로 DMZ 접경지역에서의 남북협력을 선택하였다. 2019년 6월 오슬로포럼에서의 ‘남북 접경위원회’, UN총회 기조연설에서 ‘DMZ 국제평화지대화’ 구상, 그리고 코로나19 팬데믹을 대응하기 위한 ‘한반도 생명·안전공동체’ 제안들은 이러한 맥락에서 제시되고 있다. 그러나 정부의 DMZ 평화구상을 매개로 한 남북관계 재개 의지는 아직까지 성과를 내지 못하고 있다. 문재인 정부의 평화구상이 진행되지 못한 이유로 북한의 소극적인 태도가 지적되고 있는데, 이와 함께 평화구상에 대한 국민들의 공감대 형성 또한 과제로 남아 있다. 국민들의 공감과 지지를 확보해야만 좋은 정책도 지속적으로 추진할 수 있기 때문이다. 이런 점에서 국민들(접경지역 주민 포함)이 정부의 남북 접경지역 협력에 대해 어떻게 인식하는지를 살펴보는 것은 정부가 향후 정책을 추진함에 있어 매우 의미있는 작업이다.

2019년 제2차 북미정상회담의 결렬 이후 남북관계 역시 교착상태에 빠져들었다. 북미관계의 진전과 분리해 남북관계를 정상궤도로 올리기 위해 정부는 경색국면의 돌파구로써 군사적

1) 본 글은 2021년 12월에 발간될 통일연구원의 『남북관계의 지속적 발전을 위한 접경지역협력 종합연구: 재해재난 관리시스템과 남북협력 방안』 연구과제를 위해 진행한 설문조사의 주요 내용을 발췌해 작성한 것임을 밝힌다.

대결의 상징인 DMZ 접경지역에서의 남북협력에 주목했다. 문재인 대통령은 2019년 6월 오슬로포럼에서 과거 동서독 접경위원회를 선행사례로 제시하며, 남북 간 접경협력을 제안하였다. 같은 해 9월 UN총회 기조연설에서도 사실상 중무장지대인 DMZ를 평화지대로 변모시키는 ‘DMZ 국제평화지대화’ 구상을 제시하기도 했다. 이후 2020년 3.1절 기념사, 광복절 경축사 등을 통해 한반도 생명·안전공동체 형성의 필요성을 지속적으로 강조하고 있다.

정부의 DMZ 평화구상을 매개로 한 남북관계 재개 의지는 북한의 소극적인 태도로 인해 구체화되지 못하고 있다. DMZ 평화구상 실행에 있어 중요한 요인 중 하나는 DMZ 평화구상에 대해 우리 국민들이 얼마나 공감하는지에 대한 것이다.

조사개요

통일연구원은 국민의 공감과 지지를 받는 남북 접경협력 방안을 제시하기 위해 접경지역 주민, 일반국민 그리고 재해재난 및 남북관계 전문가들을 대상으로 인식조사를 실시하였다.

이번 조사는 7월 16일에 시작하여 7월 30일까지 진행되었으며, 접경지역(김포, 파주, 연천, 철원, 인제, 화천, 양구, 고성) 주민 210명, 전국 만 19세 이상 성인남녀 723명, 전문가 48명을 대상으로 실시하였다.²⁾ 주요 조사내용으로는 북한 및 남북관계에 대한 인식, 접경지역 및 재해재난 사고에 대한 인식, 접경지역 재해재난 관련 남북협력의 필요성을 포함하고 있다.

북한 및 남북관계에 대한 인식

일반국민들의 북한에 대한 인식은 정부가 대북정책의 방향성을 설정하는 데 밑바탕이랄 수 있는데, 이번 조사를 통해 전문가들과 일반국민(접경지역 주민 포함) 간 인식의 차이가 상당히 있음을 확인할 수 있었다. 85.4%의 전문가들은 주로 북한을 ‘협력의 대상’으로 보고 있으나, 많은 접경지역 주민과 일반국민들은 ‘경계의 대상’으로 인식하고 있다(접경지역 주민 61.4%, 일반국민 45.4%). 특히 북한과 접경하고 있는 지역주민들이 더욱 경계의 시선으

2) 본 조사는 구조화된 설문지(structured questionnaire)를 이용하여 진행되었으며, 접경지역주민 조사의 경우 조사원에 의한 1:1 개별면접조사(face-to-face interview) 방식을 이용하였고, 일반국민은 온라인 패널 조사를, 전문가는 e-mail 및 mobile 조사로 진행하였다. 「접경지역지원특별법」에 따르면, 접경지역은 강화, 용진, 동두천, 고양, 파주, 김포, 양주, 연천, 포천, 춘천, 철원, 화천, 양구, 인제, 고성 등 15개 시군이나, 본 연구에서는 접경지역에 인접해 직접적 영향을 크게 받는 접경지역의 주민들을 대상으로 조사를 실시하였다.

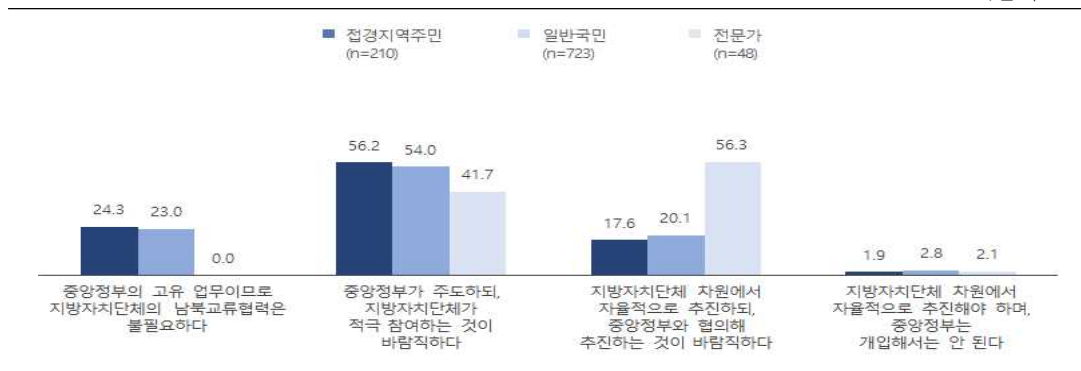
로 북한을 인식하고 있다는 것이 주목할 부분이다. 또한 남북관계 개선 필요성에 대한 질문에 남북 간 군사적 긴장이 높아질 경우 실생활에서 가장 큰 피해가 예상되는 접경지역 주민들이 일반국민들보다 남북관계 개선의 필요성을 덜 느낀다는 점은 접경지역 주민들에게 북한의 도발적 행위 또는 대립과 갈등의 남북관계가 일상화되었다는 점으로 이해할 수 있다.

이와 같은 인식은 협상파트너로서의 북한에 대한 신뢰도에까지 이어지고 있다. 접경지역 주민의 76.2%와 일반국민의 68.1%가 북한을 협상파트너로 신뢰하기 어렵다고 보고 있으며, 전문가들의 33.3% 역시 북한을 신뢰하지 못한다고 밝힌 점은 남북 간 신뢰구축을 위한 노력이 무엇보다 선행되어야 한다는 것을 보여주고 있다.

이번 조사에서 주목해야 할 점은 남북교류에 있어 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 것이다. 최근 정책결정 및 전문가그룹을 중심으로 분권형 대북정책이 강조되면서 지자체의 역할 및 자율성 확대가 이루어지고 있다. 그러나 남북교류협력이 ‘중앙정부의 고유 업무이므로 지방자치단체의 남북교류협력은 불필요하다’는 응답이 접경지역 주민 24.3%, 일반국민 23.0%로 나와 북한과의 교류는 중앙정부가 주도해야 한다는 인식이 높았다. 이러한 현상은 두 가지 측면으로 이해될 수 있을 것이다. 우선, 오랜 분단체제에서 내재화된 북한에 대한 부정적 인식으로 인해 북한과의 교류는 중앙정부가 주도해야 한다는 것이다. 또 다른 측면은 실제 과거 남북교류협력에서 지자체가 의미 있는 성과들을 만들어냈음에도 불구하고, 지역주민과 일반국민에게 제대로 알려지지 않았기 때문에 지자체의 역할을 제대로 평가하지 못하고 있는 점이다(<그림 1> 참고).

<그림 1> 남북 간 교류협력에서 중앙정부와 지방자치단체의 역할

(단위: %)

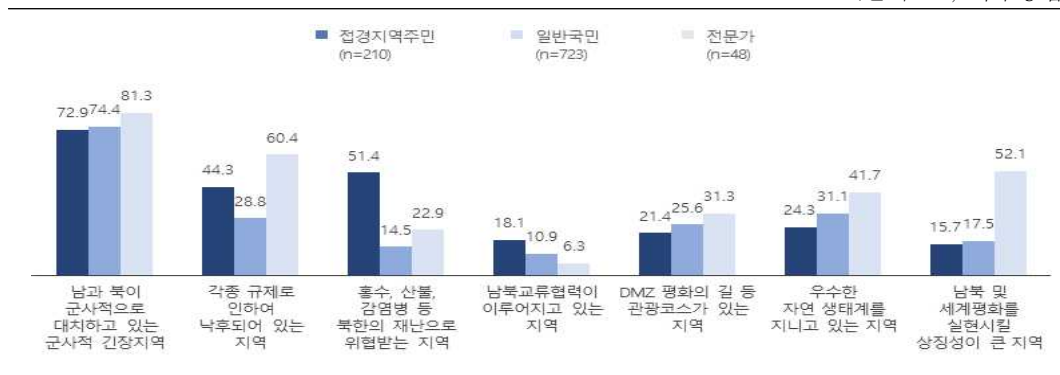


접경지역 및 재해재난에 대한 인식

접경지역에 대한 이미지는 전문가뿐 아니라 접경지역 주민과 일반국민 모두 군사적으로 대치하는 긴장지역으로 인식하고 있지만, 다음 순위로 전문가는 각종 규제로 인해 낙후된 지역으로 인식하는 반면, 접경지역 주민들은 북한의 재난으로 위협받는 지역이라고 인식하고 있다는 것이 흥미로운 점이다(<그림 2> 참고).

<그림 2> 접경지역에 대한 이미지

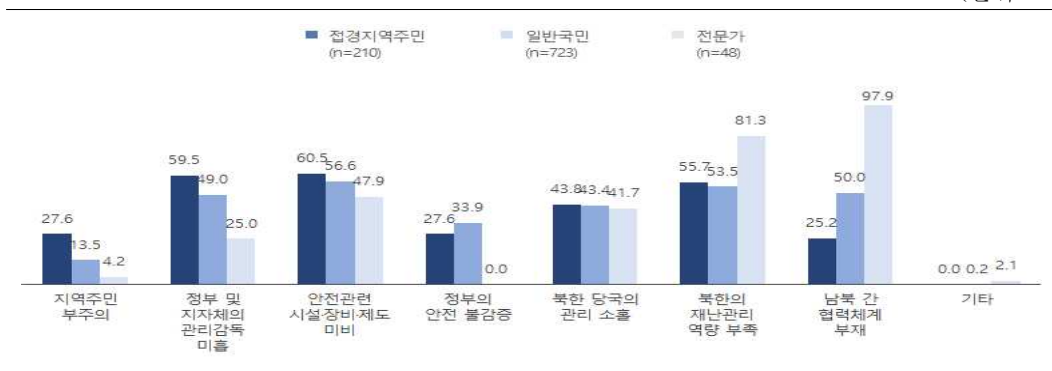
(단위: %, 복수응답)



본 조사에서 눈여겨보아야 할 다른 측면은 접경지역 재해재난 사고가 반복되는 이유이다. 접경지역 주민과 일반국민은 정부 및 지자체의 관리감독 미흡과 안전 관련 시설, 장비, 제도의 미비를 지적하고 있는 반면, 전문가들은 북한의 재난관리 역량 부족과 남북 간 협력체계 부재에서 원인을 찾고 있다. 즉 전문가는 북한의 대응역량 부족 또는 북한과의 협력 부재 등 외부적 요인을 중시하는 반면, 국민들(접경지역 주민 포함)은 국내적 요인에 초점을 맞추고 있다(<그림 3> 참고).

<그림 3> 접경지역 재해재난 사고의 반복 발생 이유

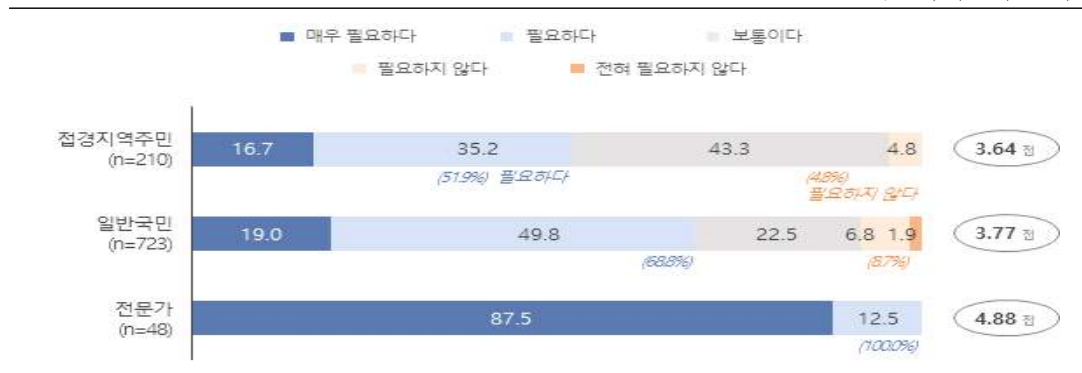
(단위: %)



이러한 인식 차이에도 불구하고 접경지역에서의 재해재난 등 안전관리를 위해서 남북 간 협력이 필요하다는 응답은 상당한 공감대를 갖고 있는 것으로 보인다. 다만, 접경지역 주민들의 응답률(51.9%)이 전문가(100%)와 일반국민(68.8%)에 비해 낮았는데, 이는 접경지역의 안보불안 및 북한에 대한 불신에서 기인한 것으로 분석된다. 또한 여러 차례의 남북관계 개선에 대한 접경지역 주민들의 기대가 지속적인 성과로 이어지지 못하고 단발적으로 중단된 과거의 경험도 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 접경지역의 재해재난 관리를 위한 남북협력은 사고 발생 시 긴급 지원, 사고 발생 후 복구협력보다는 사전 예방 및 대비에 대해 협력해야 한다는 의견이 접경지역 주민에서 가장 높고, 다음으로 일반국민, 전문가 순이었다. 또한 전문가들은 사고 그 자체보다는 남북 간 상시 연락채널을 구축하는 것을 중요시하기도 했다 (<그림 4> 참고).

<그림 4> 접경지역 안전관리를 위한 남북 간 협력 필요성

(단위: %, 점/5점 만점)



접경지역에서 발생하는 재난 중 태풍, 가뭄, 호우 등 자연재난보다는 감염병, 안보위협 등 사회재난에 대해 남북 간 공동대응이 시급한 것으로 나타나고 있다. 또한 접경지역의 재해재난 관련 우선 개선사항으로 모든 집단에서 남북 간 재해재난 방지를 위한 공동협력을 우선적으로 꼽고 있지만 조사 집단별로 응답률의 차이를 보이고 있다. 전문가들의 68.8%가 남북 간 재해재난 방지 공동협력을 우선순위로 꼽았던 반면, 일반국민의 44.4%와 접경주민의 38.1%가 남북 공동협력을 선택하였다. 이와 함께 중앙정부-지자체 간 접경협력협의체 활성화의 필요성에 대해서도 접경지역 주민들의 27.6%, 일반국민 22.9%가 우선해야 한다고 응답해, 국민들은 접경지역 재해재난 남북협력과 더불어 국내 차원의 재해재난 관리도 중요시하는 것으로 나타났다.

남북 접경지역에서 재해재난협력을 위한 과제

재해재난 대응을 위한 남북 간 협력 논의는 1991년 남북기본합의서 체결 이후 2018년 9.19 평양공동선언에 이르기까지 여러 차례 진행되었던 만큼 협력 필요성에 대해서는 남북한 양측이 상당한 공감대를 갖고 있다는 점에서 현재의 경색된 남북관계를 돌파할 수 있는 중요한 분야이다. 여기서 중요한 것은 실제 국민들이 DMZ 국제평화지대화 표상되는 정부의 노력에 대해서 어떻게 인식하고 있는가이다. 역대 정부의 대북정책이 지속될 수 없었던 원인 중 하나는 정책에 대한 국민들의 합의에 기초하지 않은 채 추진되었기 때문일 것이다.

이번 인식조사를 통해 도출된 접경지역 재해재난 남북협력을 위한 과제는 다음과 같다. 우선 북한이 남한과의 재해재난 관련 합의를 이행하도록 요구함으로써 국민들이 북한을 신뢰할만한 협상파트너로서 받아들일 수 있는 기반을 조성해야 할 것이다. 최근 북한이 유엔에 자발적 『국가검토보고서(VNR)』를 제출하면서 북한의 현 실태를 국제사회에 공개하며 국제사회와의 협력과 지원을 요청하고 있다는 점은 북한과의 신뢰구축 형성에 긍정적으로 작용할 것이다.

앞서 여러 부분에서 국민들(접경지역 주민 포함)과 전문가들 사이에 인식차가 존재함을 확인할 수 있었다. 절반 가량의 전문가들이 남북교류협력 추진에 있어 국민의 공감과 지지가 없어도 추진해야 한다고 인식하는 반면, 많은 국민들은 전폭적인 또는 적어도 상당한 국민들의 공감과 지지가 있어야 한다고 인식하고 있다. 남북교류협력의 행위자 차원에서도 전문가들은 지자체가 주도하고, 중앙정부가 지원하는 형태로 남북교류가 진행되어야 한다고 인식하고 있으나, 국민들은 지자체보다는 중앙정부의 역할을 중요시하고 있다. 즉 북한이라는 신뢰할 수 없는 상대를 대상으로 지자체들이 교류를 진행하기 어렵다고 인식하고 있는 것이다. 그러나 이는 한편으로 지자체가 그동안 수행해왔던 교류협력 성과에 대한 이해 및 주민들의 참여가 부족했다는 것을 의미하기 때문에, 지자체들이 보다 적극적인 성과 알리기 및 교류협력에서 주민참여형 사업을 더욱 활성화해야 할 것이다. 특히 재해재난 발생 시 지자체 및 지역사회가 대응 및 복구과정에서 중요한 역할을 수행하고 있음에도 불구하고, 이 점을 정확하게 알리지 못해 국민들 혹은 지역주민들이 지방자치단체의 역량을 제대로 인식하지 못하고 있다.

남북 분단으로 인해 접경지역의 주민들은 ‘분단의 비용’을 고스란히 감내해야만 했지만, 접경지역의 발전에 대한 지역주민들의 이해를 전달할 수 있는 통로는 현재까지 제대로 갖춰져 있지 못하다. 대표적으로 접경지역 주민들은 가장 큰 피해를 가져오는 재해재난으로는

가축감염병, 산불, 병충해, 가뭄-홍수 순으로 답한 반면, 일반국민들은 가축감염병, 가뭄-홍수, 산불, 감염병, 병충해 순으로 인식하고 있다. 이러한 결과는 접경주민과 일반국민을 구분하지 않고 남북협력 정책추진을 위한 여론을 수렴한다면, 접경주민들의 의견이 반영되지 않을 수 있음을 보여준다. 따라서 접경지역 재해재난 남북협력의 우선순위를 결정 시 접경지역 주민들의 의견이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. ©KINU 2021

※ 이 글의 내용은 집필진의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.