

경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-14-03

북한정보관리체계 개선방안(중)

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

주관연구기관 : 통일연구원
협력연구기관 : 산업연구원 · 광운대학교

북한정보관리체계 개선방안(중)

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

주관연구기관 : 통일연구원
협력연구기관 : 산업연구원 · 광운대학교

북한정보관리체계 개선방안(중)

인 쇄 2011년 12월

발 행 2011년 12월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)

주 소 (142-728) 서울 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2561 (팩시밀리) 901-2572

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지디자인 (주) 에원기획(02-745-8090)

인 쇄 처 (주) 에원기획(02-745-8090)

ISBN 978-89-8479-643-0 93340

가 격 ₩12,000

© 통일연구원, 2011

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

· 매장: 734-6818 · 사무실: 394-0337

“북한정보관리체계 개선방안”

1. 협동연구총서 시리즈

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

2. 참여연구진

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

제4장 북한 정치·군사·외교·대남 정보관리체계 개선방안	1
I. 연구 목적	3
II. 북한정치정보관리체계 개선방안	6
1. 북한정치정보의 특성	6
2. 기존 북한정치정보관리체계의 문제점	11
3. 북한정치정보관리체계 개선방안	22
III. 북한외교정보관리체계 개선방안	42
1. 북한외교정보의 특성	42
2. 기존 북한외교정보관리체계의 문제점	46
3. 북한외교정보관리체계 개선방안	60
IV. 북한군사정보관리체계 개선방안	82
1. 북한군사정보관리체계의 특성	82
2. 기존 북한군사정보관리체계의 문제점	88
3. 북한군사정보관리체계의 개선방안	107
V. 북한대남정책정보관리체계 개선방안	132
1. 북한대남정책의 특성	132
2. 기존 북한대남정책정보관리체계의 문제점	136
3. 북한대남정책정보관리체계 개선방안	147
VI. 소 결	169

북한정보관리체계 개선방안(중)

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

제5장 북한경제정보관리체계 개선방안	183
I. 북한경제정보관리체계 개선방안	185
1. 문제제기	185
2. 북한경제정보관리체계의 현황과 문제점	189
3. 북한경제정보관리체계 개선방안	207
II. 소 결	240
1. 북한경제정보의 특징과 경제정보관리체계의 문제점	240
2. 북한경제정보관리체계의 개선방안	242
최근 발간자료 안내	245

표차례

〈표 4-1〉 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	11
〈표 4-2〉 정부 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	27
〈표 4-3〉 민간 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	30
〈표 4-4〉 통일연구원 「북한체제의 내구력 평가」 중 김정일정권 위기수준 평가	36
〈표 4-5〉 법·제도 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안	37
〈표 4-6〉 정부 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안	71
〈표 4-7〉 민간 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안	76
〈표 4-8〉 정부 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안	118
〈표 4-9〉 민간 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안	126
〈표 4-10〉 열린북한방송의 북한대남정보 보도 사례	143
〈표 4-11〉 정부 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안	154
〈표 4-12〉 북한의 대남정책사건 분석방법	159
〈표 4-13〉 북한의 대남공세 및 대화지수 월별 추이	159
〈표 4-14〉 이명박정부 출범 이후 북한 신년 공동사설의 주요 대남 메시지	162
〈표 4-15〉 민간 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안	165
〈표 4-16〉 분야별 정부 차원의 개선방안	180
〈표 4-17〉 분야별 민간 차원의 개선방안	181
〈표 5-1〉 남북교역 유형별 현황 통계체계	195
〈표 5-2〉 정부 부문 북한경제정보관리체계의 문제점	200
〈표 5-3〉 민간 부문 북한경제정보관리체계의 문제점	207
〈표 5-4〉 북한경제정보관리체계의 개선방안	209
〈표 5-5〉 정보 평가의 종류	219
〈표 5-6〉 정부 부문 북한경제정보관리체계 개선방안	231
〈표 5-7〉 민간 부문 및 민간과 정부 부문 협력	240
〈표 5-8〉 북한경제정보관리체계의 환경, 문제점, 개선방안	243

그림차례

〈그림 4-1〉 북한정치정보와 다른 정보간 영역	8
〈그림 4-2〉 북한정보수집 채널의 공유 확대 및 견고성 유지	25
〈그림 4-3〉 정부기관의 북한외교정보공유 시스템	64
〈그림 4-4〉 민간정보공유 네트워크 모델 NKpedia(가칭)	73
〈그림 4-5〉 민·관협력 네트워크 모델	80
〈그림 4-6〉 북한의 대남공세 및 대화지수 추이	160
〈그림 5-1〉 통일부 정세분석국 조직도	190

(상)

제장 서론

I. 서론

1. 연구 목적
2. 연구 배경
3. 연구추진 방향
4. 연구추진 방법

제2장 북한정보관리체계 구축을 위한 이론 틀

I. 북한정보관리체계 개선을 위한 이론적 논의와 추진 방향

1. 문제제기
2. 정보관리체계의 이론과 북한정보
3. 정보관리체계환경의 변화와 한반도
4. 북한정보관리체계 발전의 대안모색
5. 북한정보관리체계 개선의 추진 방향
6. 소 결

II. 서독의 동독정보관리체계: 교훈과 시사점

1. 문제제기
2. 서독의 동독연구와 대동독정책
3. 서독의 동독정보관리체계

4. 서독의 동독정보관리체계에 대한 평가

5. 서독의 동독정보관리체계의 교훈과 시사점

제3장 북한 사회·문화·인권 정보관리 체계 개선방안

I. 연구 목적

II. 북한 사회·문화 정보 분야

1. 북한 사회·문화 정보관리체계의 문제점
2. 사례 분석
3. 개선방안

III. 북한인권정보 분야

1. 북한인권정보의 특성
2. 북한인권정보관리체계의 문제점
3. 사례분석
4. 북한인권정보 개선방안

5. 국제 주체

6. 정보관리체계

IV. 소 결

최근 발간자료 안내

(하)

제6장 국제사회의 북한정보관리체계와 협력방안

- I. 연구 목적
- II. 미국의 북한정보관리체계와 협력방안
 - 1. 미국의 국외정보관리체계
 - 2. 미국의 북한정보관리체계
 - 3. 한·미 북한정보 협력방안
- III. 중국의 북한정보관리체계와 협력방안
 - 1. 중국의 국외정보관리체계
 - 2. 중국의 북한정보관리체계
 - 3. 한·중 북한정보 협력방안
- IV. 일본의 북한정보관리체계와 협력방안
 - 1. 일본의 국외정보관리체계
 - 2. 일본의 북한정보관리체계
 - 3. 한·일 북한정보 협력방안
- V. 러시아의 북한정보관리체계와 협력방안
 - 1. 러시아의 국외정보관리체계
 - 2. 러시아의 북한정보관리체계
 - 3. 한·러 북한정보 협력방안

VI. 국제기구의 북한정보관리체계와 협력방안

- 1. 국제기구와 북한정보의 문제
- 2. 국제 NGO의 북한정보관리체계
- 3. 북한정보교류 협력방안

VII. 소 결

제7장 결론

- I. 북한정보관리체계의 비교분석
 - 1. 분야별 비교분석
 - 2. 국제협력 비교분석
- II. 북한정보관리체계 개선을 위한 정책제언
 - 1. 정부 부문
 - 2. 민간 부문
 - 3. 민·관협력 네트워크 활성화
 - 4. 정보공개제도와 비밀보호제도의 조화
 - 5. 국제적 대북정보협력 강화

참고문헌

최근 발간자료 안내

제4장

북한 정치·군사·외교·대남
정보관리체계 개선방안



제4장 북한 정치·군사·외교·대남 정보관리체계 개선방안

I. 연구 목적

2008년 8월 북한 김정일 국방위원장의 건강 이상과 그의 3남 김정은으로의 권력승계가 시작되면서 북한체제의 불확실성이 크게 증대되었다. 1948년 이후 남북한 분단상황이 계속되고 있는 가운데 북한체제의 불안정성이 커지는 상황은 한국 국가안보에 당면한 과제가 되고 있다. 이에 따라 한반도 주변 상황의 갑작스러운 변화에 즉각 대응할 수 있는 정보시스템의 구축 필요성이 요구되고 있다.

남북한 분단이라는 특수한 상황에서 왜곡되고 부정확한 북한의 정치·외교·군사·경제 등 관련 정보는 국가안보에 치명적인 위협 요인이 될 수 있다. 또한, 북한정보는 정부의 정책수립 및 결정 과정에도 중요한 기능을 수행하지만 북한과 관련한 국내 여론 형성에도 상당한 영향을 미치고 있다. 따라서 정확한 북한정보의 수집, 분석, 활용은 북한 불안정성에 대비하고 나아가 통일을 준비하는 ‘내부 역량 강화’에 중요한 수단이 된다.

그런데 다른 분야의 북한정보수집과 관리도 어렵지만 본 장에서 논의하는 북한의 정치, 외교, 군사, 대남정책 분야의 정보는 더욱 그러하다. 소위 ‘고위정치(high politics)’에 속하는 이들 분야는 개방과 투명성을

지향하는 자유민주주의 국가에서도 보안상의 이유로 비밀주의가 통용되어 관련 정보의 수집과 관리가 어려운데 북한은 정권이 유지하는 그 특유의 폐쇄성 때문에 더욱 벽에 부딪히게 된다.

그러나 오랫동안 철저히 닫혀 있던 북한정보는 근년의 환경적 변화로 빗장이 풀리게 되었다. 남북교류가 진전되면서 우리 시민사회의 급격한 대북정보 역량이 확대되어 북한정보 분야는 이제 정부의 독점적 영역이 아니라 여러 조직이 다양하게 참여하는 영역으로 부상했다. 최근 많이 생겨난 대북정보 관련 단체들은 ‘내부통신원’ 등을 활용하여 정부기관 못지않게 북한정보를 신속하게 제공하고 있다. 이들은 김정은에게 권력이 이양되는 동향이나 내부의 권력암투 등 그동안 장막에 싸여있던 북한 정치에 관한 민감한 정보마저 수집·공개하고 있다. 하지만 이들 정치관련 정보는 정확성, 전문성, 접근성, 신뢰성 등의 차원에서 철저히 검증되어야 한다. 근거 있는 정보가 아니라 객관성을 확보하지 못한 단순추정은 북한에 대한 총체적이고 균형적인 이해를 도모하는 데 제약요인으로 작용하고 불완전한 정보상황은 우리의 적절한 대북정책수립과 연구를 저해할 수 있다.

북한정치 관련 정보뿐 아니라 우리 외교·안보에 중요한 북한외교 관련 정보는 때로는 국가안보상의 위급한 상황에 대처하게 할 수도 있고, 국가이익의 손실을 줄 수도 있다는 점에서 그 중요도가 높다. 그럼에도 그동안 단편적으로 입수되는 정보에 의존하고 이에 대한 분석과 활용 역시 불투명하고 비효율적으로 취급되는 사례들이 존재하였다. 북한외교정보의 실패를 막고 정책결정에 이바지하기 위해서는 현재 북한외교정보관리체계의 문제점을 파악하고 개선하려는 노력이 필요하다.

북한이 ‘선군정치’라는 구호 아래 군사선행의 원칙을 강조하고 군사 부문에 국가자원 우선배분을 시행하고 있음에도 한 연구통계에 의하면 한국사회에서 유통되고 있는 모든 북한정보 중에서 군사정보가 차지하는 양은 다른 여타 정보 보다 1% 내외 수준에 지나지 않는다고 한다.²⁰⁷⁾

설상가상으로 중요한 대북군사정보를 획득했다 하더라도 정보출처에 대한 공개 부담과 한국사회에 대한 파급영향 등을 고려해 공개하지 못하는 경우도 상당수 있을 것으로 추정할 수 있다. 그와 같은 비공개 정보를 포함하더라도 북한군사정보는 여타 북한의 정치, 경제, 사회 분야의 정보에 비해 양적 측면에서 턱없이 부족한 형편이다.

이러한 북한군사정보의 양적 부족은 북한체제 자체의 북한군사정보에 대한 극도의 비밀주의와 폐쇄성에 기인한 바 크지만²⁰⁸⁾ 결과적으로 한국 사회에서 추측에 의한 정보생산과 그로 말미암은 정보왜곡이라는 질적 문제를 제기하는 근본적인 원인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

한편 북한의 대남정책은 그 상대방이 기본적으로 우리 당국과 사회라는 점에서 본 연구가 다루고 있는 다른 북한정보 분야들과 차이가 있다. 예를 들면 북한의 경제 개혁이나 대외정책 변화는 즉각적으로 우리 정부의 대응을 필요로 하지 않지만 2011년 신년 평화공세 등 북한의 대남 대화 제의나 2010년 천안함사건 및 연평도포격사건 등의 무력도발에 대해 정부는 즉각 대응해야 한다. 연평도포격사건에서 보듯이 민간도 즉각적인 북한대남정책의 표적이 되기도 한다.

바람직한 북한의 변화와 궁극적인 한반도 통일을 원하는 모든 남한 구성원들에게 북한의 대남정책정보는 중요하며 이를 위해 정부 당국과 민간의 활발한 정보수집과 공유, 정확한 분석과 활용이 필요하다.

이러한 관점에 있는 제4장의 내용은 지난해 이루어진 북한 정치·외교·군사·대남 정책정보관리체계 실태조사연구의 연장선에 있다. 지난해 실태조사의 주안점은 한국에서 북한정보의 수집이 어떻게 이루어지고, 수집된 정보가 어떻게 분석되며, 분석된 정보가 어떻게 활용되는지에 관한 분석이었다. 이 연구는 지난해 연구에 이은 2차년도 연구로써 우리 정부

207) 남한 지역에서 유통되고 있는 북한정보를 분류할 경우, 대외관계 관련 정보(40%), 남북관계 및 통일 관련 정보(20%), 인권 관련 정보(12%), 정치사상(10%), 사회·문화(4%), 군사, 자연지리, 재외동포, 과학기술 등으로 분류해 볼 경우 군사 분야는 1% 내외에 불과하다는 것이다. 박수성, “주요일간지 북한 관련 웹사이트 의 정보운영체계 비교연구,” (이화여대대학원 북한학 협동과정 석사학위논문, 2007), p. 48.

208) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 202.

와 민간이 북한의 정치·외교·군사·대남 정책정보를 어떻게 잘 수집하고 분석해서 활용할 것인지, 그 개선방안을 제시하는 것이 목적이다.

II. 북한정치정보관리체계 개선방안

1. 북한정치정보의 특성

일반적으로 정치정보(political information)란 국내외의 정치상황과 정치환경 및 그 전개 과정과 문제점 등에 대한 정보를 말하는 것으로 정치 주체(개인·정당·의회·내각·관료·이익단체·국가 등의 집단 및 조직)가 정책을 결정할 때 또는 정책결정 과정에 미치는 영향 등을 통제하기 위하여 이용하는 정보를 의미한다.²⁰⁹⁾ 지난 1차년도 연구에서는 정보(intelligence)란 분석과 여과의 과정을 거쳐서 생산된 체계화된 지식으로 정책에 직접적으로 유용하게 활용되는 자산이라고 정의하고 있다.²¹⁰⁾ 여기에 정치정보에 대해서는 기능에 따라 분류되어진 정보의 한 영역으로 국가안보와 직결된 국내외의 정치상황, 정치지도자, 정치제도, 정치과정, 정치이념 등 정치 전반에 대한 포괄적인 정보로 국내는 물론 우방국가나 적성국가를 포함한 국외의 모든 정보를 포함한다고 보았다.²¹¹⁾

북한정치 분야의 정보는 다른 분야의 북한정보와 같은 일련의 공통점을 가지고 있지만 나름대로의 특수성도 갖고 있다. 일반적으로 북한정치체계와 관련된 정보가 미치는 영역이 넓고 어떠한 경우 구분이 모호한 경우가 많다. 또한, 다른 분야의 북한정보보다 우리의 대북정책결정이나 안보문제와 더욱 밀접한 관계가 있다는 측면에서 중요성이 높다. 잘못된

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

210) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 25.

211) 위의 책, p. 29.

북한정치 분야 정보활동은 우리의 잘못된 정책결정을 유인함으로써 결국 대북정책실패와 안보의 위협으로까지 나타날 수 있기 때문이다. 그럼에도 폐쇄적인 북한체제의 특성 때문에 북한권력 핵심층의 동향을 비롯한 북한정치 분야의 정보는 다른 여타 분야의 정보와 비교하여 상대적으로 객관적인 정보를 획득하기가 어렵고, 설령 획득한 정보라고 할지라도 그다지 신뢰도가 높지 않다.

그렇다면 북한정치 관련 정보의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 의문을 제기해 볼 필요가 있다. 정치의 영역은 외교, 군사, 사회, 경제, 인권 등 다른 여타의 분야와 비교해 볼 때 광범위하고 혼재되어있기 때문이다. 정치 분야 정보가 여타 분야 정보와 비교하여 동등한 수준의 연구대상이나 분석의 수준이라고 보기는 어렵다. 사실상 정책결정 과정에 관련되는 정보는 모두 정치정보라고 할 수 있다. 그런 점에서 여기서 말하는 북한정치정보란 정보활동 주체의 정책결정 과정에 관련 유무를 떠나 내용상 협의의 개념으로 범위를 한정해야 할 필요가 있다.²¹²⁾

지난 1차년도 북한정보관리체계연구에서는 북한 관련 정보를 정치, 외교, 군사, 대남정책, 경제, 사회·문화, 인권 모두 7개 분야로 구분하여 연구를 진행하였다.²¹³⁾ 북한정보관리체계에 관한 연구에서 이처럼 7개 분야로 분류하는 것의 적절성과 유효성에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다.

북한 관련 정보 간에는 서로의 영역을 구분하기 어려운 교집합적인 면이 많고, 상호 영향력을 미치는 연계성이 매우 높기 때문이다. 또한, 북한 관련 정보가 가지는 특징과 한계라는 것이 분야별 특수성을 무시할

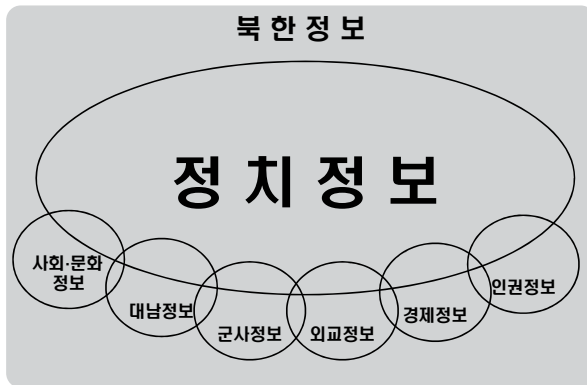
212) 미국의 정치학자 K.W.도이치는 제반사회 목표의 달성을 위하여 사회생활에서의 선호(選好)와 우선순위를 조정하고 결정하는 일을 '정치'라 정의하고, 이와 같은 조정이나 결정행위는 정보의 수집·전달·저장·가공·생산이라는 정보처리 과정에 지나지 않는다고 하여 정보이론과 사이버네틱스(cybernetics)를 도입한 독특한 정치이론을 전개하였다. 이와 같은 예가 아니더라도 정책형성이라고 하는 정치적 행위는 개인·집단·조직의 의사결정과 그것에 의거한 상호작용에 의하여 규정되고, 이와 같은 의사결정과 상호작용은 개인·집단·조직의 환경으로부터 수용하는 다양한 정보에 의존하고 있다. 이러한 점에서 모든 정보는 정치적이라고 할 수 있기 때문이다. 네이버 백과사전 <<http://100.naver.com/100.nhn?docid=137070>> (검색일 2011.10.3).

213) 이와 관련하여 1차년도 연구결과는 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, 참조.

수 없다고 하더라도 나타나는 문제점은 일반적으로 북한체제의 폐쇄성에 기인한 것이 크기 때문이다. 정치정보와 그 밖의 정보를 구분하여 정치정보의 특성을 찾아내려고 하는 것도 무리인지도 모른다.

그럼에도 이러한 분야별 연구에 의미를 부여하는 것은 정보활동이라는 것이 단순히 수집과 분석 차원에서 끝나는 것이 아니라 이를 활용하여 정책을 만들어내는 가장 중요한 과정이 있기 때문이다.²¹⁴⁾ 또한, 정보의 활용은 정보의 대상이 아니라 활용의 주체인 국가나 개인이 국가 차원의 정책이나 개인 차원의 이익을 위한 분야별 전략과 활동으로 나타난다. 결국 북한 관련 정보를 정치, 외교, 군사, 대남정책, 경제, 사회·문화, 인권으로 구분한 것은 전적으로 정보의 내용과 정보수집의 대상인 북한을 기준으로 했다가보다 나타나는 우리의 정책을 고려한 구분이기도 하다.

<그림 4-1> 북한정치정보와 다른 정보간 영역



이러한 접근은 기존 연구가 가졌던 연구대상으로써의 정치정보에 대한 개념상 모호성을 보완해 주기 위함이다. 전체 연구의 대상인 북한정보는 연구 목적상 협의보다는 광의에 의한 정의로 접근하는 것이 타당하다.²¹⁵⁾

214) 정보와 정책의 관계에 대해서는 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 25~26을 참조.

215) 북한정보의 정의에 대해서는 기존 연구결과를 따른다. 위의 책, pp. 42~43.

그러나 연구 목적상 정치, 외교, 군사, 대남정책, 경제, 사회·문화, 인권 등 7개 분야로 구분한 이상 정보 영역별 범위는 다소 제한할 필요가 있다. 특히 정치정보라는 영역의 범위를 과도하게 넓게 잡았을 경우 나머지 6개 분야를 포함하거나 중복되어 연구의 차별성을 찾을 수 없기 때문이다. 일정부분 겹치는 부분에 대해서는 인정하면서 정치정보의 특수성을 유지하는 것이 중요하다. 다른 정보 영역과의 차별화는 정보 내용상 차이와 함께 정보활동의 주체가 누구이며 어떻게 활용하는가에 따라 나타날 수 있다.

지금까지 개념 정의를 종합해 보면, 북한정치정보란 북한과 관련된 수많은 정보들 중에 북한정치상황과 연관된 정보라고 정의해 볼 수 있다.²¹⁶⁾ 결국 여기서 말하는 연구대상이자 범위인 북한정치정보란 정보활동의 주체이자 정치 주체인 우리가 정책을 결정할 때, 특히 대북정책결정 과정에 영향을 미치는 북한정치와 관련된 정보를 가리킨다고 할 수 있다.

최근 나타나는 북한정보의 특징을 종합해 보면 수요의 다양화와 공급의 과잉이라는 2가지로 정리되어진다. 경제적으로도 수요와 공급의 선후 관계를 따지는 것은 무의미하다. 북한정보의 문제점과 대안을 찾는 데 있어 수요와 공급 간 무엇이 먼저인지 선후 규명은 그다지 중요치 않다. 그보다 북한정보의 수요와 공급 간의 상관관계를 이해하고 수요의 다양화와 공급의 과잉이라는 특징이 가지는 순기능과 역기능을 찾아내는 것이 중요하다. 북한정보관리체계에 대한 연구는 북한정보관리체계의 특징을 올바르게 인식하고 개선이 필요하다는 자성이 이끌어 낸 결과물이어야 하기 때문이다.

북한정보의 변화를 수요가 공급을 이끌어 낸 것인지 공급이 수요를 창출한 것인지 단정적으로 특징짓기는 어렵다. 북한정보에 대한 수요가 다양해짐에 따라 정보를 수집하는 여러 가지 방법이 생겨나고 경쟁적으

216) 자칫 북한정치정보를 북한을 주체로 하여 북한 스스로 정책을 결정하기 위해 필요한 정보로 오해할 수도 있기 때문이다.

로 공급이 확대된 측면도 분명히 있다. 반면 북한과 관련된 정보가 조금씩 개방되고 접근이 쉬워지면서 나타나게 된 북한에 대한 인식과 이해관계의 변화가 다양한 정보를 필요로 하게 만든 측면도 있다.

이러한 특징은 북한정치 관련 정보에서도 그대로 나타나고 있다. 1차년도 정치 분야 연구결과에서는 이를 한국에서 북한정치체제의 성격에 대한 이해 방식의 변화로 인해 연구자나 관련 분야 종사자들로부터 요구되어지는 북한정보의 영역이 다양화되었다고 분석하고 있다. 또한 이로 인해 발생한 보수와 진보 관점의 경쟁과 협력이 더해졌다고 보았다.²¹⁷⁾ 즉, 북한정보에 대한 수요의 다양화를 북한정치체제에 대한 우리의 인식 변화에 한정하여 일반론적인 북한정보의 다양화 경향과는 차별화하여 설명하였다.

최근 들어 과거와 달리 북한을 상대하는 주체가 우리 정부나 공식적인 단체를 넘어 회사나 개인으로까지 확대됨으로써 북한정치 분야 정보에 대한 관심이 커졌다. 북한의 정치상황과 관련된 정보를 단순히 정부에서만 필요로 하는 것이 아니라 민간에서도 필요로 하게 되었다. 개인이나 기업들은 북한을 상대로 사적인 영역의 권리와 이윤을 추구하는 의사결정을 하기 위해 북한의 정치상황에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다. 이는 1차년도 연구인 북한정보관리체계 실태조사에서 언급한 북한정치 관련 정보에 대한 수요의 다양화와는 다소 관점의 차이가 있다.

최근 북한정치와 관련된 정보의 다양화를 한국 내에서 북한정치에 대한 인식의 변화로 한정할 경우 정치정보의 활용범위가 제한될 수 있다. 또한, 정치정보와 다른 정보 간 원활한 소통이 어렵게 될 수 있다는 점에서 북한정치 분야 정보가 가지는 특징은 수요와 공급의 양방향 변화가 주는 영향을 모두 수용하는 것이 문제점과 대안을 찾는 데 좋을 것으로 보인다.

217) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 101~108.

앞서 살펴본 북한정치정보의 특징 속에서 지난 1차년도 북한정보관리 체계실태조사연구에서 제시된 북한정치정보관리체계의 문제점과 그에 대한 개선방안을 정리하면 <표 4-1>의 내용과 같다.²¹⁸⁾

<표 4-1> 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

2. 기존 북한정치정보관리체계의 문제점

가. 정부 차원

(1) 수집단계: 무리한 정보요구 및 정보수집 채널 제약

북한 관련 정보활동의 주체는 크게 국가기관과 민간으로 구분할 수 있다.²¹⁹⁾ 국가기관은 주로 수집과 분석활동을 하는 국정원, 국방부, 통일부뿐만 아니라 정보의 활용측면에서 보면 청와대, 외교통상부, 국회, 검찰은 물론 국가인권위원회나 한국관광공사 등 모든 국가기관이 북한정보활동의 주체가 될 수 있을 만큼 다양해 졌다.

북한정치정보 가운데 대표적인 것이 북한당국이 발표하는 자료들이다. 북한당국이 공식적으로 발표하는 자료는 이제 굳이 정부가 아니라고 하더라도 접근이 쉽다. 어떠한 경우에는 정부보다 언론이 더 빠르게 인지하

218) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 135~138.

219) 2010년 연구에서는 북한정보활동 주체를 국가기관, 언론, 시민단체, 학계 등 4가지로 구분하였다. 위의 책, pp. 77~89.

는 경우도 많다.²²⁰⁾ 그렇지만 북한언론의 특성상 북한이 직접공개한 자료는 정보로써 중요도나 가치가 떨어지는 것이 대부분이다. 따라서 활용가치가 떨어지거나 엄밀한 분석을 통해 재해석이 필요한 경우가 많다. 탈북자를 통해 획득하는 정보 역시 정부가 선점할 수 있지만, 언젠가 탈북자가 우리 사회로 나오게 되면 민간에 노출되기 마련이기 때문에 그들이 가진 정보를 독점하기는 어렵다.

정부 차원에서 북한정치 분야 정보수집의 주요 출처는 북한이 각종 언론매체나 출판물을 통해 공개하는 공식적인 자료와 탈북자 등을 통해 얻는 정보, 그리고 다양한 첩보 및 정보활동을 통해 획득해 내는 자료들로 이것들은 대부분 비공개 자료들이 많다.²²¹⁾ 국정원, 국방부, 통일부 등 국가정보기관들의 다양한 정보자산과 첩보 및 정첩보 활동을 통해 수집된 정치 분야 정보는 민감하고 중요한 정보들이 많다. 특히 남북관계와 중국을 이용하여 사람 대 사람을 점점으로 이뤄지는 인적정보인 ‘휴민트’를 통해 얻어지는 많은 첩보들은 신뢰도 측면에서 정밀한 분석이 필요하지만 활용가치도 높은 편이다.

정부기관이 정보수집단계에서 나타날 수 있는 문제점은 북한이 발표하는 공식적 자료가 아니라 첩보 및 정보활동을 통해 획득해 내는 비공식적인 정보에서 주로 나타난다. 공개출처정보는 남북관계나 주변 안보환경에 크게 영향을 받지 않는 반면, 첩보 및 정보활동을 통해 획득해 내는 비공식 자료는 남북관계나 주변 안보환경에 매우 민감하다. 남북관계가 극도로 악화되어 첩보 및 정보활동이 제약 받을 경우 우리가 스스로 획득해 낼 수 있는 정보는 감소할 수밖에 없고 또한 신뢰성도 떨어질 수밖에 없다.

이는 단순히 북한뿐만 아니라 주변국과의 관계와도 밀접한 관계를 가지고 있다. 지리적인 특성상 중국을 통해 많은 북한정보를 획득해 오

220) 연합뉴스의 경우 2002년 12월에 북한의 조선중앙통신사(KCNA)와 뉴스교류 협정을 맺어 북한소식을 빠르게 공급하고 있어 정부기관에서 오히려 연합뉴스 측으로 부터 정보를 받는 경우도 빈번하다.

221) 1차년도 연구에서는 민간학자와 전문가에게 기술정보에 대한 접근이 사실상 불가능하다며 논외로 하였으나 2차년도 연구에서는 정부 차원의 정보수집에 중요한 부분을 차지하고 있는 만큼 연구에 포함시키고자 한다. 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 116.

고 있는 것을 볼 때 중국과의 관계가 좋지 않을 경우 정부기관의 정보수집활동에 많은 제약을 가져올 수밖에 없다.²²²⁾ 이러한 핵심정보의 부재는 예컨대 ‘김정은 방중’과 같은 오보로 이어지고, 결국 잘못된 정책결정으로 이어질 수 있다. 지난 정부 때 국가정보기관에서 일했던 한 고위관계자는 “그때는 대북·대중관계를 협력적으로 풀어냈기 때문에 북한과 중국의 다방면에서 고위층 동향 관련 정보가 실시간으로 들어왔다. 정보 출처와의 신뢰 훼손을 우려해 이를 공개하지 않았을 뿐이다.”라고 말하기도 했다.

정보라는 것은 처음부터 없으면 그 가치를 잘 모른다. 그러나 정보를 한번이라도 이용해 본 경험을 가졌다면 정보를 더욱 필요로 하게 된다. 정보요구에 대한 절실함은 남북관계나 한·중관계와 같은 정보수집 환경과 상관없이 무리한 수집활동을 강요하게 되고, 이는 오히려 정보의 질을 떨어지게 하여 정보활동 실패의 원인이 될 수 있다. 특히 남북관계와 불확실한 북한체제를 고려할 때 정치 분야 정보는 신뢰성 있는 정보와 함께 어떠한 상황에서라도 정보가 단절되지 않고 지속적으로 유지될 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다.

(2) 분석단계: 정보의 정치화

수집된 첩보는 분석단계를 거치면서 생명력 있는 정보로 거듭난다. 아무리 양적으로 많은 첩보이거나 믿을 수 있는 내용이라고 할지라도 분석단계에서 오히려 신뢰성을 상실하게 되는 경우가 나타난다. 이러한 문제점으로 1차년도 연구에서도 소수 분석자에 의한 편향에 의한 왜곡과 조작 가능성에 대해 경고하고 있다. 우선 개별분석자 차원에서 보면 단순히 전문성 제고 및 인력활용체계의 문제점을 들 수 있다. 하지만 정치 분야 정보에서 가장 경계해야 할 부분이 바로 정보의 정치화이다.

222) 일본의 도쿄신문은 지난 10월 6일 중국에서 북한정보를 수집하던 한국의 국정원 직원 3명이 중국 공안당국에 3개월째 구속돼 있다고 보도한 바 있다. “中공안, 한국 국정원 직원 3명 구속” 『연합뉴스』, 2011년 10월 6일, <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005301708>>.

앞서 지적한 바와 같이 우리 사회에서 북한정치에 대한 이해방식이 다양화되면서 북한정보에 대한 수요가 급증하였고, 보수적인 관점과 진보적인 관점이 경쟁하기 시작하면서 정보 주체의 정치적 선입견과 편견이 정보의 수집과 가공에 영향을 미치게 되었다.²²³⁾ 이러한 현상을 인지심리학적으로는 확인편향(confirmation bias)이라고 한다. 확인편향에 따르면 사람들은 일반적으로 자신이 알고 있는바, 믿는 바에 일치하는 방향으로만 모든 것을 수집하고, 해석하고, 범주화하고, 판단하고, 결정하며 선택하는 경향을 보인다는 것이다.²²⁴⁾

여기서 인지적 오류(cognitive failure)와 정보의 정치화는 분명히 구분되어야 한다. 전자가 전적으로 의도적이라기 보다는 교육과 환경에 기인한 개인의 신념체계라면 후자인 정보의 정치화는 다분히 의도적인 측면이 강하기 때문이다. 정치정보의 필요성과 정보의 정치화는 별개의 문제이다. 정보의 정치화는 한마디로 특정한 의도에 따라서 객관적인 정보를 왜곡시키거나 왜곡하여 사용하는 것이라 할 수 있다.²²⁵⁾

북한정보를 분석함에 있어 일반 민간학자들의 경우에는 인지적 오류로써 확인편향에 의한 왜곡이 많다면, 정부 측에서는 민간과 비교하여 분석자의 학술적인 전문성이 떨어지는 문제와 함께 상하관계 구조하에서 상급주문자나 정책결정자의 의도가 반영된 정치적 조작 가능성이 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 문제점 해결을 위해서는 민·관이 될 수 있으면 많은 정보를 공유하고 분석내용을 상호 투명하게 검증하는 체계를 구축해 나가야 할 것이다.

223) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 101 ~102.

224) 인지심리학자로 노벨 경제학상을 받은 프리스틴대의 카네만(Daniel Kahneman) 교수는 사람들이 자신이라는 것에 따라 모든 정보를 자의적으로 해석하고, 판단하고, 결정하는 경향이 매우 강하다고 주장하면서 정보의 진위에 관계없이 자신의 믿음과 일치되는 정보를 더 찾는 반면 그에 배치는 것은 일고의 가치가 없는 것처럼 무시하는 인지현상을 확인편향 또는 검증편향(confirmation bias)이라고 하였다.

225) 정치정보화에는 3가지 유형이 있다. 첫 번째는 정보담당자의 자발적인 협조형으로 정책담당자가 선호하는 내용에 부응하기 위해 정보담당자가 의도적으로 분석결과를 변경하는 것이다. 두 번째는 정책담당자 주도형이며 세 번째는 정보가 특정 정당이나 집권세력에 의해 정치에 직접 활용되는 경우이다. 한희원, 『국가정보체계 혁신론』, p. 20.

(3) 활용단계: 정보의 독점

정부 차원에서 정보의 활용은 정부정책으로 활용하는 것과 민간에게 공급하는 것 2가지 측면으로 살펴볼 수 있다. 전자의 경우, 정부는 정보의 생산과 소비를 동시에 추구하는 프로슈머(prosumer)이다.²²⁶⁾ 자신이 생산한 정보의 활용은 분석단계와 밀접한 관계를 맺고 있다는 측면에서 다시 한 번 불완전한 분석에 대한 재검토의 기회를 줄 수 있다. 또한, 제공된 정보가 어떠한 정책을 뒷받침할 것인가 역시 매우 중요한 사항이다.

반면, 민간에 대한 정보공급에는 공개수준을 결정하는 문제가 중요하다. 기본적으로 정보에는 위협과 비밀이 내포되어 있기 때문에 정부가 정보를 공개하는 데에는 한계가 있다. 이제 정보의 생산자와 소비자의 구분이 차츰 모호해지고 있는 북한정보는 정부와 같은 전문 이용자가 있지만 일반적이고 일상적인 차원의 관심을 물론이고, 통일교육을 준비하는 교사, 남북교류를 추진하는 기업 등 다양한 부류에서도 정치 분야 정보요구가 커지고 있다. 이는 관심을 넘어 북한정치정보가 우리 생활에 밀접한 삶의 일부이자 이해관계가 됐기 때문이다. 정치정보관리체계 역시 국가뿐만 아니라 다양한 주체의 참여를 통해서만 발전하고 성과를 거둘 수 있다. 국가가 일부정보를 독점하고 비밀을 지키는 것만이 위협을 방지하는 것은 아니다. 오히려 적절한 정보의 공개와 공유가 정보실패를 줄이고 위협을 감소하는 길일 수 있다.

나. 민간 차원

(1) 수집단계: 과도 경쟁에 따른 확인편향

오랫동안 한국은 북한 관련 정보의 대부분을 국정원과 같은 정보기관에서 독점하고 의존해 왔다. 민간 차원에서 북한정보에 접근이 제한되어

226) 프로슈머(prosumer)는 production + consumer의 합성어이다. 우정, 『정보경영론』 (서울: 자료원, 2008), p. 401.

있었다는 것은 민간에 그만큼 북한전문가들이 없었다는 것이기도 하다. 과거 민간차원에서 북한정보활동은 행위자별로 일부 영역과 정보활동의 일부 단계에서 제한된 역할을 하였다. 학계는 학자별로 자신의 전문 영역의 연구결과를 생산하는 역할에 국한되었고 언론 역시 관련 내용을 취재하고 보도하는 일이 주를 이루었다. 간혹 북한과 거래하며 방문할 수 있었던 민간단체나 기업을 통해 북한정보를 획득할 수 있었으나 대부분 주민생활상이나 경제 실태를 파악하는 정도에 국한되어 있었고 신뢰성 있는 북한지도부 동향과 같은 정치 관련 정보수집은 제한되었다.

그러나 최근 들어 정부부처와 같이, 민간 차원에서도 북한 관련 정보활동의 폭이 확대되고 있는 경향이 뚜렷하다. 민간 차원에서 북한정보활동의 주체는 학계, 언론, 민간단체 및 기업에서 개인에 이르기까지 다양하다. 우선 언론을 중심으로 경쟁적으로 북한정보수집활동을 강화하고 있으며 일반 개인적으로도 정치를 비롯해 다양한 분야의 정보들을 앞 다투어 수집하고 있다. 심지어는 탈북자를 중심으로 북한정보를 수집하여 제공하는 전문업체까지 생기게 되었다. 특히 탈북자의 증가와 휴대전화와 같은 통신기기의 발달은 북한정보의 수집방법을 변화시키면서 과거 정부가 독점하던 정보수집활동에 민간이 적극적으로 참여함에 따라 긍정적인 측면과 함께 새롭게 부정적 측면이 나타나고 있다.

정치 분야 정보에서 가장 우려할 문제점은 민간 차원에서 정보수집활동이 활발해지면서 과도한 경쟁으로 말미암아 더욱 자극적인 정치정보에 집착하는 경향이 발생하고 있다. 이러한 경향은 수집단계에서부터 한쪽으로 편향된 정보에 집착하게 하는 확인편향의 문제점을 동반하고 있다. 결국 사실과 다른 왜곡된 정보의 유포로 북한체제의 현실을 파악하는 데 많은 어려움 주고 잘못된 정책을 유도하게 되는 부정적인 영향을 미치게 된다.

(2) 분석단계: 이념적 편향성

무엇보다 북한 관련 정보활동이 제대로 이루어지기 위해서는 이념적 논쟁이나 이념적 편향성을 가능한 지양할 필요가 있다. 과거 북한과 관련된 정보는 고도의 이데올로기적 양극성과 인지적 왜곡 때문에 가치중립적 접근법은 어려웠다. 그러나 70~80년대 이후 나타난 북한연구방법론에 대한 논의는 북한사회를 올바르게 이해하기 위한 연구시각의 정립문제, 자료의 종류와 수집 및 분석방법문제, 적절한 이론 체계 또는 접근법의 적용과 개발문제 등을 중심으로 이루어짐에 따라 북한 관련 정보활동에서 나타날 수 있는 이데올로기적 편향성을 지양해 나가는데 크게 기여하였다.

분석 측면에서 문제점을 살펴보면 최근 들어 김정은으로의 권력승계 과정에서 북한고위층의 변화, 특히 숙청에 대한 보도가 잇따르고 있다. 2011년 6월 26일 <연합뉴스>는 최근 북한 내 고위층에 대한 숙청이 잇따르고 있다는 점을 들어 1990년대 후반 김정일이 권력을 확고히 하는 시기 발생한 ‘심화조사건’을 연상시킨다고 보도하였다.²²⁷⁾ 2010년에는 2009년 단행된 화폐개혁 실패를 이유로 박남기 당 계획재정부장과 문일봉 재정상이 숙청되었다는 소식이 전해졌다.²²⁸⁾ 2011년 올해 초에는 류경안정보위부 부부장이 간첩죄로 공개처형 되었다는 보도가 있었다.²²⁹⁾ 또

227) 1997년부터 2000년까지 북한에서 진행된 ‘심화조 사건’은 김정일 국방위원장의 권력 공고화를 위한 대규모 숙청사건으로 알려져 있다. 이 사건은 당시 사회안전성(현 인민보안부)에 조직된 ‘심화조’가 서관희 당시 농업담당 당비서에게 간첩죄를 덮어씌워 숙청하면서 시작됐다. 이후 문성술 당 조직지도부 본부장담당 책임비서, 서윤석 평안남도 당 책임비서를 비롯해 수천 명에 달하는 당간부가 숙청됐고 그 가족 2만여명이 정치범 수용소로 보내진 것으로 전해졌다. 김정일 위원장은 이 사건으로 김일성 주석의 후계자 지위에서 벗어나 북한의 명실상부한 최고지도자로 올라섰다는 평가를 받았다. “北 일련의 숙청…심화조사건 재연하나,” 『연합뉴스』, 2011년 6월 26일 <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005131454>> (검색일 2011.9.14).

228) 반면 사단법인 북한전략정보서비스센터는 북한 고위급 소식통을 인용해 “지난 2009년 11월30일 단행된 북한의 화폐개혁 실패에 대한 책임으로 총살됐다”는 박남기 노동당 전 계획재정부장은 여전히 간첩해 있으며, 유럽에서 김정일 위원장의 비자금을 관리하는 개인임무를 수행하고 있다”고 전했다. 소식통은 “박남기 전 부장은 지난 3월 말 귀국한 이철 전 스위스주재 북한대사의 임무를 대신해 현재 스페인과 포르투갈 등지를 오가며 부인과 함께 가짜 여권을 이용해 김 위원장의 재산을 관리하는 통큰 ‘기업인’으로 행세하고 있다.”고 주장했다. “대북정보회사 총살설 북박남기 재정부장 살아있다,” 『노컷뉴스』, 2011년 2월 1일 <<http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1706859>> (검색일 2011.9.14).

229) 공안기관인 국가안전보위부의 핵심 실세였던 류경 부부장이 공개처형된 것은 심화조 사건의 ‘심화조’이었던 서관희 당비서의 죄목과 일치하는 간첩죄라는 점에 주목하였다. 이밖에도 이웅철 당 조직지도부 군사담당 제1 부부장과 리제강 당 조직지도부 제1 부부장이 각각 심장마비와 교통사고로 사망했다고 발표했지만 의심스런 시신을 받았다. “北 일련의 숙청 ‘심화조사건’ 재연하나,” 『연합뉴스』, 2011년 6월 26일 <<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005131454>> (검색일 2011.9.14).

박남기의 후임으로 작년 7월 당 계획재정부장에 기용되어 북한의 경제 사령탑 역할을 해 온 홍석형 노동당 계획재정부장 겸 경제비서도 지난 6월 중국의 첩자 혐의를 받고 숙청된 것으로 알려졌다.²³⁰⁾

이처럼 확인되지 않은 자극적인 내용을 수집하여 전파하는 북한 관련 사설단체나 이를 여과 없이 기사화하는 언론들로 말미암아 오히려 북한을 자극하거나 우리 내부의 혼란만 가중될 우려의 목소리가 높다. 진위를 확인할 수 없는 내용을 경쟁적으로 앞 다투어 보도하는 언론들로 말미암아 자칫 대북정책에 혼선과 오해를 가져옴으로 인해 남북관계를 그르칠 가능성도 충분히 있다.

(3) 활용단계: 정보검증 부족

한편, 2011년 7월 15일 <동아일보>는 정부소식통의 말을 인용하여 북한이 최근 남한과의 대화파트너 10명을 총살하고, 20명가량은 교통사고 처리 등으로 위장해 약 30명의 대남 대화파를 모두 숙청했다고 보도했다.²³¹⁾ 이러한 북한 내부 소식을 전하면서 이 매체는 “현재 북한은 김정은을 중심으로 한 군부 강경파들이 대화파를 밀어내면서 도발을 감행하거나 숙청을 통해 권력투쟁을 하고 있다.”고 분석하였다. 또한, 현재 북한에는 남한과 대화할 수 있는 상대가 없는 만큼 남북관계의 진전을 기대하기 어려운 이유가 상당부분 북한 내부 문제에 있는 것으로 평가하고 유도하고 있는 측면을 찾아볼 수 있다.

북한정치정보의 활용 차원에서 민간 차원의 또 다른 역할은 정부가 배포한 정보에 대한 검증이다. 아무리 정부가 생산한 공식정보라고 할지라도 언론이나 학자는 이를 다시 확인해야 할 필요가 있다. 또한, 의혹이

230) 홍석형은 ‘임각정을 쓴 벽초(碧初) 홍명희 전 북한 내각 부수상의 손자로, 2010년 9월 개최된 제8차 당대표자회에서 노동당의 핵심인 정치국 위원과 경제비서에 동시에 오르며 김정은 시대의 북한경제를 이끌 인물로 평가받았으나 2011년 6월 6일 열린 당 정치국 확대회의에서 “홍석형을 비서직에서 소환 해임한다”는 결정이 내려졌다. “임각정 쓴 홍명희 손자 홍석형도 숙청당했다.” 『조선일보』, 2011년 10월 6일 <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2011/10/06/2011100600224.html> (검색일 2011.10.6).

231) “北, 대남 대화파 30명 숙청했다.” 『동아일보』, 2011년 7월 15일 <<http://news.donga.com/3/all/20110715/38818331/1>> (검색일 2011.9.25).

나 객관적으로 명백히 잘못된 점이 있다면 수정토록 요구해야 한다. 바로 지난 1년차 연구결과에서 지적한 문제점인 불충분한 분석에 대한 자각과 이를 개선하기 위한 상호검증체계 구축과 동일선상의 문제제기이다.

또한, 북한정보관리체계에 있어 정부와 민간의 적절한 분리와 견제는 북한정보관리체계 혁신에 있어 매우 중요한 부분이다. 바로 정보기구에 대한 감독과 민주적 통제의 첫걸음이기도 하기 때문이다.

다. 법·제도적 차원

(1) 수집단계: 정부-민간 정보공유제도의 미비

북한정치 분야 정보를 수집하기 위한 제도상 근본적인 문제점은 우선 종합적인 수집 시스템 자체가 구축되어 있지 않다는 점이다. 이러한 문제점은 단순히 북한정치정보에만 국한된 것은 아니나 그 중요도를 볼 때 정치 분야를 포함한 모든 북한정보를 총괄적으로 관리할 수 있는 컨트롤 타워의 부재가 가장 중요한 문제점이다. 실제 발생하는 여타 문제점의 상당부분이 바로 시스템과 컨트롤타워의 부재에서 시작된다고 보아도 과언은 아니다.

최근 민간차원에서도 다양한 정보가 수집되고 있는 상황에서 정부와 민간에서 수집된 정보가 분리되어 공유하지 못하는 것은 정보 운영상 바람직하지 못하다. 정부부처 간은 물론 정부기관과 민간사이에 정보공유를 위한 체계적인 시스템이 마련될 필요가 있다. 이를 통해 정보의 편중과 오류를 극복할 수 있을 것이다.

더욱 세부적인 문제점을 지적한다면 북한정치정보에 대한 접근성 문제이다. 북한 관련 정보를 가장 많이 가지고 있는 정부기관들이 더욱 많은 정보를 제공하거나 공유할 수 있는 혁신적인 시스템이 마련될 필요가 있다. 현재도 통일부가 홈페이지를 통해 수집된 북한정보를 공개하고 있다. 그러나 이는 대부분 북한이 공개하거나 공식발표한 내용을 보기

쉽도록 재생산한 것이다. 국정원 역시 제한된 정보만을 공개하고 있다.

아직은 시기상조일수는 있으나 한국에서 북한 관련 방송 수신이나 인터넷 사이트 접속에 대해 신중하게 검토해 볼 필요가 있다. 현재 소수의 인원으로 활동하고 이적 단체를 제외하고 일반 국민들 중 북한에 대한 환상을 가지고 있거나 인터넷정보 접근으로 인해 북한을 오관할 사람은 거의 없다고 생각된다. 오히려 학술연구 차원, 민간교류 차원에서 정보를 공유하면 북한의 상황을 더욱 잘 이해하게 되고 통일에 관한 객관적, 주관적 개념이 사회적으로 형성될 수 있다고 본다. 물론 처음부터 모든 정보에 모든 사람들의 접근을 허가할 수는 없다. 다만 최소한 전문성 있는 관련 연구소나 대학, 도서관 등에 대해서는 점진적으로 접근을 허락해 나가는 방법도 가능하리라 본다.

(2) 분석 차원: 민·관협조체제 및 검증 시스템의 부재

정보의 공유 차원을 넘어 분석업무 간 민·관협조체제가 부재한 점 역시 당면한 문제점이다. 수집된 정보의 공유와 배포의 확대만큼 많은 문제점을 가지고 있는 것이 바로 분석이다. 분석은 바로 정보의 생명인 신뢰도와 직결된 문제이다. 상대적으로 정보를 많이 가진 정부기관과 학문적인 지식을 바탕으로 전문성을 지닌 민간학자 또는 연구기관과 공통의 분석은 매우 효과적이다.

또 다른 문제점은 근본적으로 북한정보가 수집되어 분석을 거쳐 활용되는 일련의 과정이 어떠한 목적을 가지고 어떠한 과정으로 이루어지는지에 대한 명확한 개념정립이 이루어져 있지 않았다는 것이다. 예컨대 북한 관련 정보의 분석을 체계화하거나, 분석결과를 검증하는 시스템이 아직 마련되어 있지 않다.

결국 북한정치정보의 분석 과정이 체계화 되어 있지 않음으로 인해 어떠한 정보가 필요한지 불분명한 문제점을 갖게 된다. 이는 무분별하고 무계획적인 정보수집으로 정보의 연속성을 저해하게 되는 것이다. 또한,

생산된 정보가 무엇에 필요한지, 어떠한 정책결정에 활용되는 지에 대한 명확한 방향을 제시해 주지 못함으로 인해 정보활동의 낭비를 초래하게 되는 것이다.

(3) 활용단계: 특수 자료에 대한 접근 제한

북한 관련 도서관이나 자료실에 비치된 북한 관련 자료 이용에 대한 지침을 제공하고 있는 ‘특수자료취급지침’에 대해서도 세부적으로 검토해 볼 필요가 있다.²³²⁾ 2011년 7월부터 일부 개정된 내용은 북한정보이용의 확대와는 다소 거리가 있다. 이번 개정은 특수 자료에 대한 이용을 심리적으로 뿐만 아니라 실질적으로 제약하고 있다. 본인이 어떠한 자료를 대출하여 보고 연구하는 것을 누군가 감시하고 있다는 느낌을 받는다면 자유로운 분위기에서 연구할 수 없을 것이다. 통일부의 북한 자료센터 조차도 이번 개정에 대해 우려와 함께 반대했다고 한다. 미국 도서관협회 역시 9·11테러사건 이후 제정된 애국법(PATRIOT Act)에 따라 FBI가 도서관 이용자의 이용정보를 영장 없이도 청구하게 된 것에 대해 반대의사를 분명히 하였다.

일반적으로 대학도서관이나 연구소들이 소장하고 있는 북한 관련 특수 자료는 공개출처정보(Open Source Intelligence: 이하 OSINT)로 볼 수 있다.²³³⁾ 학문적인 목적을 넘어 어떠한 불손한 의도를 가지고 이러한 자료들을 필요로 하는 이들이라면 굳이 도서관이나 연구소가 아니더라도 획득할 방법은 많다. 그럼에도 일반인의 접근에 도리어 제약조건을 강화한 것은 정확한 북한정치정보를 분석하는 데 도움이 되지 않는다. 이러한 개정이 단순히 보안을 넘어 정보독점으로 흐름 위협성도 내재되어 있다.

232) ‘특수자료취급지침’은 1970년 제정되었으며 최근 10년간 2003년, 2009년 그리고 2011년 개정되었다.

233) 공개출처정보(open source intelligence, OSINT)란 비밀정보활동 수단을 통해 입수된 자료와 대비되는 개념으로 공개적이고 합법적인 수단을 통해 획득된 모든 자료들을 통칭한다. 전용, “정보화시대의 국가정보: 공개출처정보(OSINT) 활용을 중심으로,” p. 154.

이를 단순히 보안의 문제로 본다고 하더라도 건전한 학문과 사상의 자유를 침해하는 지나친 보안은 얻는 것보다 잃는 것이 더 많다. 클린턴 대통령의 비서실장이었던 존 파데스타(John Podesta)는 CNN에 이미 보도된 내용을 ‘Top Secret’로 만들어 올린 CIA보고서에 대해 “EMBARRASSING(당황스럽다)”라고 녹색스탬프를 찍어 대통령에게 올렸다는 일화는 유명하다. 결국 이번 개정으로 인해 제약을 받는 것은 북한을 연구하는 학자들과 이들로부터 아이디어를 얻어 대북정책을 만들고 결정하는 우리 정부 스스로 일 수밖에 없다.

3. 북한정치정보관리체계 개선방안

가. 기본방향

우리가 정보활동의 실패를 경험하게 되는 것은 다양한 이유에서이다. 객관성 없는 정보의 난립이나 정보의 부족만으로도 정보실패(intelligence failure)가 발생할 수 있지만, 수많은 정보를 가지고도 있으면서 실패를 경험하는 경우도 적지 않다. 이는 정보를 수집하고 분석하여 활용하는 일련의 정보활동상의 한 곳이라도 제대로 작동하지 않는다면 실패하고 마는 것이다. 또한, 직접적인 정보관리체계나 활동이 아닌 외부적인 요소에 의해 실패하는 경우도 있다.

그러나 정보실패는 거기서 끝나는 것이 아니다. 오히려 정보실패는 정보활동의 초기단계에 나타나는 것이 그나마 피해를 줄일 수 있다. 중요한 정보를 사전에 입수하지 못함으로 인해 대비 가능한 상황을 막지 못해 발생하는 중대한 사태도 있다. 그러나 획득한 정보에 대한 잘못된 평가나 오인으로 인해 잘못된 정책을 추진하여 발생하는 피해는 더 심각할 수 있다. 모르고 일어난 일은 그냥 정보수집력의 부재나 미흡으로 마무리 지을 수 있지만 알고도 대응하지 못했거나 잘못 대응한 것은 분명 더 많은 책임과 피해를 감수해야 한다. 즉, 정보실패가 정책의 실패

로 연결될 때가 상황은 더 심각하다. 따라서 정보관리체계의 개선은 곧 정보실패를 최소화함으로써 올바른 정책을 수립 추진하는 것을 최종 목표로 하고 있다.

정보는 축적되기 위해서가 아니라 적기에 적소에 사용되기 위해 생산된다. 북한정보 역시 마찬가지이다. 하지만 부정확한 정보에 기반한 잘못된 판단은 때로 아무것도 하지 않는 것보다 더 나쁜 결과를 가져올 수도 있다. 이러한 측면에서 북한의 정치정보는 다른 분야의 정보와 비교해 상대적으로 중요성이 높다.

우리가 북한의 정치 분야 정보를 다루는 것은 북한의 미래를 예측하고 이에 대비하기 위함이다. 북한과 관련한 정보를 수집하고 분석하고 활용하는 일련의 과정은 국가적 차원에서 보면 올바른 대북정책을 수립하고 추진하기 위한 것이다. 그러나 특히 후계체제 구축 과정을 겪고 있는 북한정치체제의 격변기에 북한의 미래의 모습을 예측하는 것은 어려운 일이다. 극도로 단순화하여 북한이 망하느냐, 그렇지 않느냐의 양자택일을 하기조차 쉽지 않다. 실제 북한의 존망을 논하는 극단적인 이분법은 비현실적이며, 이러한 이분법 논리는 우리 스스로 북한의 상황을 판단하고 예측할 어떠한 정보도 가지지 못했음을 인정하는 것이다.

남북관계의 현실과 북한체제의 불확실성을 고려할 때, 올바른 정보활동을 위해서만이 아니라 정책적인 차원에서 현재의 북한정보관리체계는 개선은 반드시 필요하다. 특히 정치정보의 관리는 수집, 분석, 활용의 3단계 정보활동 전 과정에서 매우 정교하고 세밀하게 이루어져야 한다. 특히 정치정보는 정부만의 독점정보가 아니며 민간 차원에서의 수요창출과 정보실패를 방지하기 위한 역할, 특히 민·관협력 분야를 모색 부분에 더 관심을 가져야 할 것이다.

앞서 그림으로 표현한 바와 같이 북한의 정치정보는 여타 북한정보의 내용을 포함하고 있어 다른 정보와 달리 정부와 민간의 협조가 중요하다. 군사정보의 경우 내용뿐만 아니라 보안측면에서도 민간의 역할이 제한적

이다. 반면 사회·문화와 경제 분야의 정보활동은 민간이 주도적인 경우도 많다. 과거와 달리 정치정보는 수요와 공급의 정보활동이 정부와 민간 간 균형점을 찾는 방향으로 개선방안을 모색해 보고자 한다.

지금까지 살펴본 북한정치정보관리체계의 문제점은 큰 틀에서 북한 정보는 일반적인 문제점들의 해결과 궤를 같이하고 있다. 정보배분 시스템 개선을 통해 정보의 편중성, 신뢰성, 접근 제한성 등이 해소되어야 한다. 또한, 정보공유와 상호검증을 통해 분석의 신뢰도를 제고하고 제도적 개선을 통해 정보의 활용도를 높이는 것 등이 주요한 해결 과제라고 할 수 있다. 특히 정치정보의 특수성을 감안할 때 정보의 정치화는 통제되어야 한다.

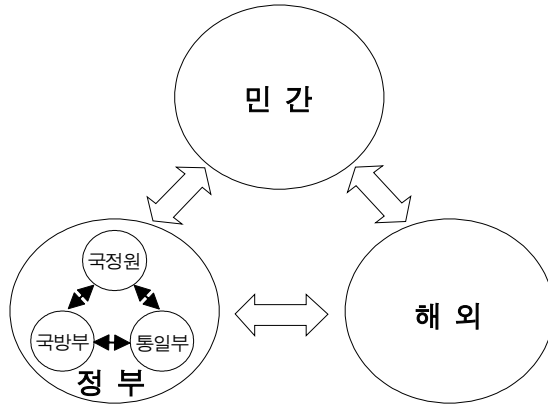
나. 주체별 개선방안

(1) 정부 차원

(가) 정부기관 간 정보공유 확대

정부는 북한정치 분야 정보활동의 가장 큰 주체로서 국정원, 국방부, 통일부 등 여러 기관에서 관련 정보를 수집하고 분석하고 있다. 정부의 정보수집 채널은 대내정보 채널과 대외정보 채널로 구분할 수 있다. 대내 정보 채널은 다시 정부 내 정보기관 간 채널과 민간정보 영역과의 채널로 세분화 할 수 있다. 정부기관이 원활한 정보수집을 위해서는 정보수집 채널 간 정보공유를 확대하고 각기 정보 채널간의 견고성을 유지해 나가는 것이 중요하다. 이를 위해선 정부(정보)당국자의 ‘정보공유확대’ 의식이 우선되어야 한다.

<그림 4-2> 북한정보수집 채널의 공유 확대 및 견고성 유지



우선, 정부 내 정보생산 기관 간에 정보공유체제를 점검해 볼 필요가 있다. 현재도 국정원, 국방부, 통일부 등 관련 부서 간 일정한 정도의 협조는 잘 이루어지고 있다. 청와대를 중심으로 외교·안보정책(실무)조정회의 등을 통해 필요 사안에 따라 관련 부서 간 획득하고 분석한 정보를 공유하고 있고 일정 부분 정보망도 구축되어 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 여전히 체계적이지 못하고 부처 간 이기주의로 인해 적극적이지 못한 면이 존재하고 있다. 또한, 민간으로의 정보공유나 배포가 제한된 상황에서 1차적으로 정부 내 정보생산기관들, 특히 안보부처 간의 원활한 정보공유는 중요하다. 민간으로의 공유했을 때와 달리 보안문제해결이 선행된다면 정부 내 전문부처 간 정보공유와 상호검증을 통해 분석의 신뢰도 제고를 달성할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 또한, 기관의 특성을 고려 정보별 책임 분야를 선정하여 분산함으로써 업무의 효율성과 전문성을 높이는 효과를 가져 올 수 있다

(나) 재외 민간정보 영역의 활용

정보업무에 있어서 휴먼 네트워크는 핵심이다. 민간 영역의 정보수집 능력이 높아지고 있는 상황에서 정부가 선도적인 노력으로 민간정보 영

역과의 교류를 강화하고 발전시키는 것은 정부의 정보활동에도 좋은 촉진제가 될 수 있다. 일본의 경우, 내각조사실이 국외 체류 상사원, 기자, 유학생 등과 체계적이고 광범위한 정보망을 연결하여 민간정보 영역을 적극 활용하고 있다.²³⁴⁾ 우리 역시 민간 분야에서 북한에 대한 관심과 이해력이 증가하고 있다는 점은 민간의 북한정보의 활용을 촉진하는 계기가 되고 있다. 이러한 긍정적 환경을 이용하여 정부가 먼저 나서 민간의 북한정보 영역 발전에 기여하고, 이 성과를 활용하는 선순환구조를 갖춰야 할 것이다. 이제 민·관협업, 대민지원 등의 방법을 통해 단계적으로 개방형 정보순환구조로 개선하는 방안을 적극 모색해 나가야 할 때이다.

(다) 다양한 대외정보 채널 구축과 독자적 자료원 개발

앞서 문제점으로 제시한 바와 같이 남북관계나 주변국가와의 관계에 따라 정보수집에 큰 차이를 보이는 것은 정보실패를 초래할 위험이 매우 높다. 따라서 현 대외정보 채널을 재점검하여 상시 안정적으로 정보를 획득할 수 있는 대외정보 채널을 구축하는 것이 시급한 과제이다. 정보 채널과 정치적 관계 또는 대화 채널과는 다르다. 어떠한 경우이든 신뢰할 수 있는 정보 채널이 유지되기 위한 노력과 방안을 강구해 나가야 할 것이다.

기존에도 국내외 북한전문가를 대상으로 한 다양한 방식의 전문가조사, 국내 입국 탈북자를 대상으로 한 연구진 독자적인 설문 및 면접조사, 북한 발간신문 및 북한 관련 국내 신문보도 등을 대상으로 한 내용분석, 국제적 기관과의 연구협력을 통한 정기적인 자료 수집, 북한방문자 및 대외정보 제공원을 통한 생활 자료 수집 등 정보생산을 위한 다양한 방법을 개발하였다. 북한정치상황을 판단하기 위한 기존 자료가 절대적으로 부족하다는 점을 고려하고, 필요시 적시성을 갖춘 정보를 생산해 낼 수 있는 독자적인 자료원을 개발하는 노력에 더욱 관심을 기울여야 할 것이다.

234) 최대석 외, “북한정치체제 변화와 국가정보기관의 역할” 『국가정보연구』, 제3권 1호 (한국국가정보학회 2010), p. 105.

(라) 전문성과 책임성 있는 분석관 양성

북한정보량이 많아지고 다양한 정보 속에서도 북한정치체제의 미래를 예측하기 어려운 불확실성이 지속되고 있는 상황에서는 무엇보다 뛰어난 정보분석능력을 필요로 하게 된다. 이미 많은 국가들이 정보수집 활동보다 분석능력을 강화하는데 집중하고 있다. 이러한 객관적인 정보분석능력을 확보하기 위해서는 최고의 능력과 전문성, 그리고 경험을 갖춘 분석관을 많이 확보해야 한다. 전문성 있는 분석관을 확보하기 위해 북한분석관의 개방적 충원 및 외부 위탁교육 확대, 인사·보수 등 장기근무여건 마련 등을 검토해 보아야 할 것이다. 또한, 민간의 북한전문학자나 전문가와의 열린 토론을 수시로 갖는 방안도 검토해 볼 만하다.

그러나 아무리 훌륭한 분석 능력을 갖춘 분석관이라고 할지라도 정책 결정자의 인식론적 오류와 정치적 선입견을 극복하는 것은 쉽지 않다. 이미 정해진 가설에 맞추어 정보를 판단한다면 정보분석의 객관적 타당성은 상실되고 만다. 더욱이 북한의 정치정보를 통해 북한체제의 변화를 예측하고 분석하는 일은 더욱 그러하다. 이를 차단하고 극복하기 위해서는 정보에 대한 책임성 제고와 함께 여러 층위의 정보감시와 환류(feedback) 체계가 강화되어야 할 것이다.

<표 4-2> 정부 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

(2) 민간 차원

(가) 네트워크 구성 및 확대

북한정치정보에 있어 민간의 역할은 수집, 분석, 활용에 이르기까지 전 활동단계에서 확대되고 있다. 과거 북한연구에 한정되어 있었던 민간 분야에서의 정치정보의 활용은 남북교류에 따른 경제적 필요성에서 개인적인 관심에 이르기까지 폭넓게 수요가 증가하고 있다.

정치정보 영역에 있어 민간이 중요해진 것은 수요적 측면보다 오히려 공급적인 면이다. 남북 간 교류협력의 확대와 정보통신기기의 발달에 따른 지리적 한계의 극복은 정부의 도움 없이 민간 차원에서 스스로 정보를 확보하기에 이르렀다. 특히 탈북자의 수가 급증하면서 이들을 통해 북한 내부와 거의 실시간 연락이 가능하게 됨에 따라 오히려 정부가 민간의 정보에 의존하는 경향까지 나타나고 있다.

민간 차원에서 정치정보의 수요와 공급이 증가하는 현상으로 인해 앞서 서술한 바와 같이 여러 가지 문제점을 발생하였다. 특히 과도한 수집 경쟁은 결국 정보실패로 연결된다. 민간 차원에서 발생하는 문제점을 개선하기 위한 방안의 핵심은 민간 공유의 네트워크를 구축하고 이를 다시 정부와 연동하는 것이다.

북한 관련 정보는 여러 연구자 혹은 연구기관 등에 흩어져 있으며, 또 북한 관련 연구자가 아닌 순수 일반인이나 기업가들이 갖고 있는 정보를 체계적으로 통합할 수 없다는 문제점이 지속적으로 지적되어왔다. 또한, 북한 정치정보의 특성상 동일한 정보에 대해서도 다양한 스펙트럼의 분석결과와 다양한 연구물이 나오게 되는데 이 역시 상호검증할 수 없다는 문제점이 지속적으로 지적되어 왔다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 무엇보다 민간 차원의 네트워크 구성을 구상해 보아야 할 것이다. 이러한 네트워크는 기존의 소규모 네트워크를 그대로 유지하면서도 이를 이증으로 통합하는 방식으로 가야한다. 또한, 이러한 네트워크를

기반으로 민간차원에서 다양한 전문가가 참가하는 협동분석프로젝트를 수행하는 것이 필요하다.

이렇게 생산된 정보는 정부에 제공함을 원칙으로 하고 정부 채널과의 네트워크 구성 확대를 점진적으로 모색해 나가야 할 것이다. 이러한 과정을 거치면서 민간 차원에서 정부에 북한정보공개 확대를 건의해 나가는 상호 윈-윈(win-win)전략으로 승수효과를 가져올 수 있을 것이다.

(나) 언론의 책임성 제고

민간 분야 있어 중요한 문제점으로 지적되는 언론의 과잉 경쟁에 따른 오보와 북한정보의 상업화, 정보의 정치화와의 동조는 법적인 제재도 필요하지만 1차적으로는 언론 스스로 자각하여 자제하고 네트워크화된 시민사회가 지속적인 모니터링을 통해 견제해 나가야 할 것이다. 또한, 국익과 국민의 알권리의 조화 속에서 보도를 스스로 자제하고 이를 어길시 언론사들 간 견제와 제제를 할 수 있는 자발적인 노력이 필요할 것이다.

(다) 북한전문가 양성과 국제연구협력 강화

북한정보관리체계와 관련하여 민간이 담당해야 하는 중요한 역할 가운데 하나는 바로 북한전문가의 양성이다. 최근 학부에서 북한 관련 학과는 줄어드는 추세는 안타까운 일이다. 민간 차원에서 보면 북한전문가의 양성은 가까운 미래가 아닌 먼 미래를 위한 투자이다. 당장 북한정보를 분석하고 연구하기 위함도 있지만 통일을 가로막는 통일 비용의 문제를 해결할 수 있는 것은 전문가를 통한 길 밖에 없다. 결국 지금 북한전문가의 양성은 통일을 대비하여 인적 인프라를 구축하는 길이란 점에서 매우 시급하고 중요한 일이다.

민간 차원에서 추진할 수 있는 또 한 가지 중요한 역할은 국제적 연구협력과 부문별 비교연구를 적극 추진하는 것이다. 특히 과거 분단이나 체제

전환을 경험한 국가나 이를 연구해온 국외 전문가 그룹과의 적극적인 국제적 연구협력을 추진할 필요가 있다. 예컨대 민간 차원에서는 북한정보공유와 연구의 열린 장이 다양하게 마련되어야 한다.

<표 4-3> 민간 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

다. 법·제도적 개선방안

앞서 제시한 북한정치 분야 정보를 관리하기 위한 제도상 문제점을 종합하면 첫째는 컨트롤타워의 부재, 둘째는 정보접근을 위한 제도적 기반 미흡, 셋째는 체계적인 정보관리 시스템의 부재로 정리해 볼 수 있다. 이를 수집, 분석, 활용의 세 가지 차원에서 법·제도적 개선방안을 제시한다.

(1) 수집 차원: 국가비밀보호제도의 탄력적 개선

우선, 수집 차원에서 보면 기존에 무계획적인 무분별한 북한정보의 수집이 정보의 편식과 왜곡을 가져오는 경우가 많았다. 최근 넘치는 북한 자료와 소식에도 여전히 신뢰할 만한 절대적 자료의 공급이 부족할 뿐만 아니라 적은 양의 자료조차 정확성에 대한 보장이 없다. 북한체제의 특수성 논의와 함께 북한정치상황 분석과 예측에 어려움을 가중시키는 현실적 제약 중의 하나가 바로 북한체제 및 정치특성을 객관적으로 측정할 수 있는 신뢰성을 지닌 정보를 확보하기 어렵다는 점이다.

북한정보분석에서 어려운 점의 하나는 북한당국이 내놓는 공개정보 즉 노동신문 등 언론매체 자료를 포함한 공간(公刊) 자료 외에 사실상 동원할 수 있는 1차 자료가 부족하다는 점이다. 북한이 공식적으로 내세운 공간 자료의 경우, 일정한 경향성을 파악하는데 도움을 줄 수는 있을지 모르지만, 사실을 설명하기 보다는 프로파간다 차원에서 선택적으로 작성된 것이기 때문에 실제 현실을 이해하는 자료로서의 객관성이 많이 부족하다.

또한, 북한의 상황을 객관적으로 보여주는 각종 통계 자료 역시 여전히 부족하다. 그나마 북한당국이 발표한 자료의 경우에는 자료조작 등의 허위성이 높아 과학적 분석대상으로써의 신뢰성이 문제가 된다. 이로 인해 국제기관이나 한국정부기관 등에 의해 재구성된 추정통계치가 발표되고 있지만, 이 역시 정확성의 문제와 함께 통계 발표시점이 상당히 늦추어지는 적시성 문제를 안고 있다.

이와 같은 수집 차원의 문제점들을 제도적으로 개선하기 위해서는 공개정보활용체계 강화를 위한 공개정보센터 설치나 통일부와 국정원에서 실시하고 있는 북한정보 및 자료지원 관련 센터나 서비스를 확충하는 방안이 필요하다. 하지만 이러한 방안만으로는 부족하다. 근본적으로 비밀등급 자동격하제도 도입 등과 같은 국가비밀보호제도의 탄력적 개선책 마련과 정보공개제도 활성화를 통한 비제도적이고 개인적인 정보제공 관행의 극복, 북한접촉신고제도의 현실화와 같이 정보공개제도와 국가비밀보호제도 관련 법 등 실질적인 제도의 조화로운 변화가 있어야 할 것이다.²³⁵⁾

(2) 분석 차원: 정보융합부서의 재설치

국내 연구자에 의한 많은 연구들이 북한 탈북자 면접조사결과나 설문조사결과를 활용하는 경우도 많아졌다. 1차 자료나 통계와 같은 2차 자료가 절대적으로 부족한 상황에서 북한에 살다 탈출한 탈북자로부터

235) 1996년 12월 1일 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(법률 제5242호)’이 제정된 이후 국민의 알권리를 확대하고 행정의 투명성을 높일 수 있도록 정보공개법이 개정(2004.1.29, 2008.7.3, 2010.2.4)되었다.

얻는 자료는 매우 귀중한 자료임에 틀림없다. 하지만 북한체제에 염증을 느끼고 탈출한 탈북자의 주관적 응답의 결과에 기초한다는 점에서 자료의 신빙성과 타당성, 해석의 객관성 문제 등이 제기될 수 있고 실제 그러한 정보의 편향성이 나타나 더욱 분석에 어려움을 겪는 경우가 많다.

연속성 있게 정기적으로 공급되는 데이터가 부족한 상태여서 북한의 정세분석을 위한 객관적인 분석기법을 적용하기가 어려운 실정이다. 무분별한 정보의 수집보다는 북한정보를 정확히 분석하고 예측하기 위해, 필요한 정보가 무엇인지 선별하여 선택적이고 계획적으로 수집할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 북한정보분석을 위한 자료가 절대적으로 부족한 상황에서 각종 자료에 근거한 북한정세관리 시스템을 개발하기 위해서는 한편으로 다양한 기존 자료원을 복합적으로 활용하는 것이 필요하다. 동시에 북한정세를 판단하기 위한 신뢰성과 타당성을 지닌 새로운 자료원을 적극적으로 개발해야 한다.

특히 북한체제 변화 과정과 정치적 안정과 같은 북한정세를 분석하고 예측하기 위해 가장 중요한 정치정보의 경우에는 일회성 정보가 아니라 동일한 분야의 정보를 지속적으로 수집하여 흐름을 비교해야 정확한 예측이 가능하다. 또한, 정치 관련 정보는 자극적인 정보를 경쟁적으로 수집하는 문제점이 뚜렷하게 나타나고 있어 이를 해결하기 위해 필요한 중요한 정보를 사전에 목록화하여 계획적인 수집활동을 추진하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

지금까지 북한에 대한 분석과 예측은 정보의 특수성으로 인해 일반적으로 알려져 있는 정세분석법을 활용할 수 없는 것이 사실이었다. 북한정세에 대한 판단은 자료의 부족만이 아니라 가용할 수 있는 적은 자료나 부분적인 정보에 대해서도 체계적이고 과학적인 분석방법이 적용되지 못하여 충분히 활용되지 못할 뿐만 아니라 분석자에 따라 전혀 다른 결론을 도출하는 문제가 발생하고 있다.

따라서 분석 차원에서 보면 수집된 정보의 객관적이고 신뢰성 있는 분석을 위해서는 종적인 비교와 횡적인 비교가 필요하다. 종적인 비교는 동일한 분야의 정보의 내용이 과거와 비교하여 현재에 어떻게, 어느 정도 변화 하였는가를 비교하여 분석하는 것이다. 그러기 위해서는 동일한 정보를 주기적으로 비교분석할 수 있도록 지속적으로 수집이 가능한 핵심정보를 선별하여 리스트하고 또 이를 비교가능하도록 정량화하는 노력도 병행되어야 한다.

횡적인 분석은 여러 분야의 정보 간 상호 영향력을 평가하는 것으로 단선적인 종적인 분석보다 오히려 중요할 수 있다. 특히 앞서 강조한 바와 같이 북한정보의 여러 영역과 중첩되어 있는 정치정보의 경우 여타 정보와의 상관관계를 분석하는 것은 북한정세를 분석하는 데 매우 중요한 일이다. 이러한 서로 다른 내용과 타 영역의 정보 간 상관관계를 분석하기 위해서 역시 수집된 정보의 연속성과 함께 비교가능한 객관적인 수치나 값으로 나타낼 수 있는 것이 중요하다. 또 이러한 정보 간 중요도를 측정하는 기준치를 결정하는 것이 무엇보다 중요한 일이다. 바로 정성적 요소들을 정량적인 요소로 변화시키는 것이 바로 지수화이다. 이러한 지수화 속에서도 다양한 지표와 항목들의 무게(중요도)를 정확하게 측정할 수 있는 저울이 필요하다.

이처럼, 종적인 비교와 횡적인 비교를 통해 북한정치정보를 올바르게 분석하기 위해서는 정보분석의 컨트롤타워를 구축해야 한다. 이를 위해서는 현 청와대 내에 북한정보를 포함해 정보를 융합할 수 있는 부서를 재설치하는 방안이 검토되어야 한다. 단순히 북한정보뿐만 아니라 국가정보활동 전반을 총괄 감독하고 조율하는 별도의 정보자문위원회를 구성하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 여기에 민간전문가를 포함시킴으로써 정보의 정치적 왜곡을 방지하고 정부와 민간의 정보공유의 채널로 확장할 수도 있다.

이와는 별도로 지난 정부까지 있었던 청와대 외교안보수석실 예하 정보비서관을 부활시키는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 정보비서관실이

없어지면서 국정원, 국방부(정보본부), 통일부(분석국)와 같은 정보기관을 대상으로 한 청와대 주관으로 안보정세평가회의와 같은 정기적인 교류도 중단됨에 따라 정부부처 간 정보공유도 소원해 질 수 밖에 없었다. 만약 다시 외교안보수석실에 정보비서관을 둘 경우 현재 국가위기관리센터 내 정보관리비서관과의 관계나 임무를 조정해야 할 필요가 있다.²³⁶⁾

(3) 활용 차원: 종합적인 관리 시스템의 구축

북한체제의 불안정성은 앞으로 한반도의 미래와 통일에 직접적인 영향을 미치기 때문에 북한체제에 대한 정확한 분석과 예측이 필요하다. 이를 위해 수집한 북한정보에 대한 객관적이고 체계적인 관리와 분석이 요구되고, 이에 대한 대비가 필요하다. 특히 북한의 정치적 변화에 대한 정확한 분석과 판단이 결여된 상황에서 북한의 불안정이 심화되고 예측하지 못한 돌발적인 상황이 발생하면, 원활한 통일 과정을 통한 평화통일의 실현에 부정적인 영향을 가져올 수밖에 없다. 이러한 문제 인식을 배경으로 북한의 전반적인 정세에 대한 정확한 분석과 이에 근거한 향후 동향을 예측하여 정책수립에 활용하기 위해서는 북한 관련 정보, 특히 정치정보에 과학적이고 체계적인 정세분석 방법의 개발이 필요할 것이다.

이와 같이 수집된 정보의 종적·횡적 분석을 위해 발전 가능한 방안으로 북한정보의 지표화 또는 지수화를 통해 북한정치정보관리 시스템을 개발할 수 있다. 최근 들어 가장 중요한 작업이 북한의 내부와 외부의 상황을 객관적이고 과학적인 지수(Index)로 표현하는 방식이 매우 의미 있게 등장하고 있다. 북한의 다양한 정세 변화를 파악할 수 있는 지수의 개발을 위해서는 연구자들의 전문성과 자료취합의 극대화, 그리고 대외적인 정보관리의 엄격성 등이 지켜져야 한다. 또한, 연구의 조직화와 관리의 사전적 준비 및 관리, 그리고 추진의 과학성 등이 요구되므로 이에 대한 연구가 필요하다.

236) 현 정부 출범 당시 비서관급이었던 위기정보상황팀은 금강산관광객 피격사망사건 이후 국가위기상황센터로, 천안함사건 이후에는 국가위기관리센터로 기능이 확대되면서 안보특보를 설치하였다. 연평도포격사건 이후 수석급의 국가위기관리실로 확대되면서 예하에 정보분석비서관을 두고 있다.

북한정세분석을 위하여 반드시 모니터링이 필요한 분야와 이에 대한 정보를 확보할 수 있고 지수 개발이 필요한 분야를 규정하여야 한다. 각종 북한정보를 지수화 하여 관리하는 시스템은 단순히 분석단계뿐만 아니라 수집에서 활용단계에 이르기까지 정보활동 전 단계에서 현 북한 정보관리가 갖는 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 제안할 수 있다.²³⁷⁾

북한에 대한 지수연구나 개발이 없었던 것은 아니다. 기존에도 다양한 북한 관련 지수가 개발되었다. 예로 아래는 Brzezinski의 지표를 일부 수정하여 통일연구원에서 개발한 「북한체제의 내구력 평가지수(일명 RINU지수)」이다. 그러나 이 지수는 체제내구력을 정치·경제·사회·대외 관계의 관련 요소를 종합하여 탈북자에 대한 설문조사 및 면접만으로 평가토록 되어 있다. 따라서 심층면접 실시에도 탈북자들의 직관과 경험에 의존함에 따라 객관성과 신뢰성을 담보하기 어렵다. 또한, ‘미래비전’, ‘엘리트 사기·갈등’, ‘반(反)문화의 형성’ 등 비계량요소 또는 식별곤란 요소를 대거 포함하고 있고 피조사자의 직관과 경험적 평가를 중시하고 있어 지나치게 개념화된 비계량요소로는 체제 변화를 분석하고 예측하는데 일반적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 또한, 더욱 중요한 것은 정보관리체계 관리와 연관되어 있지는 않았다는 점이다.

관련 분야에 대하여 지금까지 국제사회에서 분석지수가 개발된 사례와 그 특징, 그리고 이러한 지수 개발에 필요한 정보 및 대응정보의 활용 가능성 등을 연구하여 향후 북한정세지수 및 북한지역정보분석에 활용하기 위한 기초 자료로 활용할 필요가 있다.²³⁸⁾ 또한, 부차적으로 국내외적

237) 국내에서 북한과 관련한 지수 연구로는 브레즈네프의 사회주의체제 위기지표를 응용한 통일연구원의 지수(RINU), 한양대 이태지역연구원의 한반도평화지수(KOPI), 현대경제연구원의 HRI 한반도평화지수(HPI), 삼성경제연구소의 한반도안보지수(KPSI), 서울대 통일평화연구소의 남북통합지수(KII) 등이 있다. 세부 내용은 김성철·정영대·오승철·이현경·이기동, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』(서울: 민족통일연구원, 1996); 전현준·허문영·김병로·배진수, 『북한체제의 내구력 평가』(서울: 통일연구원, 2006); 전영선, “한반도 평화지수(KOPI): 평가와 개선.”(제186차 이태정기학술포럼 발표 자료, 2006.10.20); 현대경제연구원, “HRI 한반도평화지수: 남북관계 기대지수 상승.” 『HRI 연구보고서』, 통권 368호 09-39 (용안: 현대경제연구원, 2009); 삼성경제연구소, 『한반도안보지수(KPSI) 분기별 조사결과 보고서』, (서울: 삼성경제연구소); 김병연·김병로·박명규·정은, “남북통합지수, 1989~2007.” 『서울대학교 통일학 연구총서』(서울: 서울대학교출판문화원, 2009) 참조.

238) 국가안정성(State Fragility), 국가안위(Security), 허약성(Weakness)에 대한 지수 개발 연구는 80년대에는 연구 차원에서 출발하였고, 90년대부터 지수모형 연구가 시작되어 2000년 이후 더욱 활발하게 다양한 연구

으로 관련 전문가 네트워크를 구축하여 북한정세분석에 대한 국내적, 국제적 정보공유체제를 형성하는 방안도 적극 검토해 보아야 할 것이다.

<표 4-4> 통일연구원 「북한체제의 내구력 평가」 중
김정일정권 위기수준 평가²³⁹⁾

분야	지표(15개)	측정항목(36개)
이 념	-공식이념의 기능	-일상생활에서 구속력 -집단주의 명제 -부자 간 권력승계 명제 -김정일 지도자론 명제 -‘우리식 사회주의’ 우월성 명제
	-미래에 대한 비전	-미래에 대한 희망, 실질적 대가
	-공식이념의 민족개념 정당화	-자주성 원칙에 대한 대가 -자주성 원칙의 현실성
엘리트	-엘리트의 사기	-직위 및 역할에 대한 자신감 -사회주의 원칙에의 충실성
	-엘리트 갈등	-집단적 갈등 유무 -제도 간 이해갈등 유무 -연고별 집단화 가능성
	-관료기구의 기능	-상부지침의 침투력 -하위조직의 자의성
경 제	-사적경제 영역	-사적경제 영역의 비중
	-생활수준	-식생활, 생필품 및 주거지 -GNI 증감 추이
	-대외경제관계	-무역, 외채

가 진행되고 있다. 국외 부문 대표적 핵심 지수모형은 △Brookings Institution(BI)의 Index of State Weakness(ISW), △Canadian International Development Agency(CIDA)의 Country Indicators for Foreign Policy(CIFP), △U.S. Agency for International Development(USAID)의 State Fragility Index, Peace & Security Index(SFI&PSI), △Political Instability Task Force(PITF), Fund for Peace(FP)의 Failed State Index(FSI) 등이 있다.

239) Brzezinski는 사회주의권이 붕괴하기 직전인 1989년에 발표한 「The Grand Failure」에서 자신이 만든 위 기지표로써 사회주의국가들의 위기지수를 측정하고, 폴란드, 헝가리, 유고 등의 순으로 사회주의체제가 붕괴 할 것으로 진단하였다. 물론 체제붕괴 순서에 일부 차질이 있었지만 그의 예측이 대부분 현실화되면서 북한 체제에 이 위기지표를 적용시키려는 노력도 시도되었다. 이에 따라 통일연구원은 Brzezinski의 지표를 일부 수정하여, 이념, 엘리트, 경제, 통제, 대외관계의 5가지 분야 15개 지표로 RINU지수를 개발하였다. 전현준-허문영-김병로-배진수, 『북한체제의 내구력 평가』.

분야	지표(15개)	측정항목(36개)
통 제	-사회통제	-공안기구의 주민통제 -공안기구의 범법행위 통제, 이동 -탈북자 증감 추이
	-정치적 반대	-불만표출 -비판세력 존재가능성 -체제비판 행위
	-반(反)문화의 형성	-청소년 문화·종교 활동 -전통적 집단意識
대외관계	-외부정보의 유입	-남한 변화의 인지도 -중국 변화의 인지도
	-안보 자원의 확보	-곡물 생산량과 외부유입량 -원유 도입량
	-인권문제에 대한 국제적 비난	-국제사회의 인권문제 제기

이처럼 활용 차원에서 가장 중요한 제도적 개선 분야는 체계적이고 종합적인 정보관리 시스템을 구축하는 것이다. 종합적인 북한정보관리 시스템은 크게 수집, 분석, 활용이라는 정보활동에 맞추어 이들 목적을 달성하기 위한 방향으로 구성되어야 할 것이다. 우선 수집된 북한정보를 분야 및 영역별로 구분하여 축적해 나가고, 이를 이용한 주기적인 분석으로 북한의 특이 동향 분석 및 위기식별과 조기경보는 물론 대응방안을 마련하는 데 효과적일 것이다.

<표 4-5> 법·제도 차원의 북한정치정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

라. 북한정치정보관리 사례연구

지난 1년 연구 이후 북한정치 분야에서 우리의 대표적인 정보활동실패 사례를 꼽으라면 ‘김정은 방중 오보’를 들 수 있다. 이번 소동을 단순하게 현재 우리의 대북·대중 정보망의 허점 정도로 평가하기에는 매우 중요한 반성과 교훈을 내포하고 있다. 앞서 제시한 북한정치정보가 가지는 여러 문제점과 함께 우리의 북한정치정보관리의 현실을 종합적으로 보여주고 있다는 점에서 북한정치 분야 정보관리체계의 개선방안을 모색할 수 있는 좋은 사례이다.

2011년 5월 20일 아침 <연합뉴스>발로 ‘김정은 방중’이라는 첫 오보가 나가게 된다. 이후 내외신 기자들의 쏟아지는 문의에 청와대와 통일부 등 정부 인사들이 직접 ‘김정은 방중의 의미와 배경’까지 설명해 주었다. 중국을 방문한 것이 김정은이 아닌 김정일이라는 사실을 우리 정부가 미리 알았다면 발생하지 않았을 일이었다. 결국 오보라는 사실이 알려지면서 청와대는 ‘김정은 방중’을 정부가 공식 발표한 적이 없다고 부인하며 오보의 책임을 언론으로 돌렸다. 그러나 이미 이날 아침 모 정보기관이 청와대에 ‘김정은 방중’이라 보고한 문건이 있었고 이 내용이 언론에 흘러나간 것이 오보의 첫 출발점이 된 것으로 알려졌다.

이번 오보 사건에 대해 평가해보면 일단 김정일이든 김정은이든 북한의 누군가 중요한 인물이 방중하리라는 것은 사전에 감지하고 있었던 것으로 보인다. 이는 우리 정보기관의 대북정치정보 수집력이 어느 정도 수준에서 가동하고 있었던 것으로 볼 수 있다. 북한의 최고지도자나 후계자의 방중 자체를 사전에 전혀 인지하지 못하고 있었다면 우리의 정보현실을 더 심각하게 보았을 수도 있다. 그러나 그릇된 판단이 오히려 우리 정보관리체계가 지닌 문제점을 한꺼번에 드러내는 결과를 가져 왔다.

사실 북한 최고지도자인 김정일의 동선을 추적하는 것은 그다지 새롭거나 어려운 일이 아니다. 장거리 이동에 전용열차를 이용하는 김정일의 특성상 전용열차의 움직임과 위치를 추적해 김정일이 청진에 있는지 신

의주에 있는지 대략적으로 추정할 수 있다. 또한, 중국이나 러시아를 방문할 때 전용열차의 움직임뿐만 아니라 접경 지역의 보안강화 징후나 방문이 예상되는 국가의 사전준비로 어느 정도 노출이 되어 탐지가 가능하다.

결국, 이번에도 북한의 김정일이나 김정은과 같은 최고지도자급이 움직이리라는 첩보는 그다지 어렵지 않게 획득할 수 있었을 것이다. 그러나 그 최고지도자급 인사가 김정일인지 김정은인지에 대한 정확한 정보를 획득하는 데는 실패하였다. 그렇지만 방중한 인물이 김정은일 것이라는 정보를 우리 정보기관에서 아무런 근거 없이 추측만으로 생산해 내지는 않았을 것이다. 아마도 김정일 방중과 김정은 방중이라는 2가지 모두 추측할 만한 첩보가 입수되었을 가능성이 크다. 단지 그 중에 무엇이 더 신뢰할 만한 것인지 정확하게 판단할 분석근거가 부족하였던 것으로 보인다.

정황적으로 볼 때, 2010년 김정일이 2차례나 중국을 방문하였기 때문에 1년도 안된 시점에서 김정일이 방중 할 가능성을 매우 낮게 보았을 가능성이 높다. 분석관이 현재 북한이 처한 내부사정과 북·중 관계, 그리고 한반도를 둘러싼 국제관계를 보다 면밀하게 분석했다면 김정일의 방중 가능성을 높게 보았을 가능성도 배제할 수 없다.

일부에서는 대북정보의 산실이자 북한수뇌부 동향 관련 인적정보를 전문으로 관리하던 국정원 3차장실의 기능이 전환되면서 이미 예견된 일이었다는 평가도 있다. 현 정부 들어 국정원은 기존 1·2·3차장의 임무를 바꾸는 조직 개편을 단행했다. 종전에 국외(1차장)-국내(2차장)-북한 담당(3차장)이던 체제를 국외·북한(1차장)-국내(2차장)-산업정보 입수 및 공작 담당(3차장)으로 바꿨다. 대북고급정보 수집과 분석을 한 곳에서 하던 3차장실의 기능을 분리하면서 문제점을 드러낸 것이다.

그러나 최초 ‘김정은 방중’으로 판단한 것을 단순히 정보근거의 부족만으로 보기는 어렵다. 이렇게 판단하기까지는 복합적인 정보실패의 요인이 작용했을 가능성이 크다. 이것이 분석관 한 개인의 확인편향에서 기인

한 것인지 아니면 정보의 정치화에 따른 것인지는 알 수 없으나, 이번 ‘김정은 방중’ 오보는 객관적인 정보의 부재 속에서 확인되지 않은 첩보로 바탕으로 성급히 내린 자기 희망적 판단의 결과물일 가능성이 있다.

우리 정부의 정보기관에서는 지속적으로 김정은의 방중 가능성을 예측해 왔다. 김정일의 건강문제로 조속히 후계자의 지위를 공고화하기 위해 김정은이 중국을 조만간 방문할 것이라고 예상했다. 결국 ‘세자 책봉’을 받기 위해 김정은을 중국에 보낼 것이라는 북한본질에 대한 그릇된 이해와 우리의 바람이 만들어 낸 정보의 정치화로 인한 정보실패의 대표적인 사례로 볼 수 있을 것이다.

이와 유사한 사례로써, 실제로 ‘김정은 방중 오보’보다 정보의 정치화로 말미암은 정보실패의 또 다른 사례로 들 수 있는 것이 바로 ‘북한 붕괴설’의 확대 재생산이다. ‘김정은 방중 오보’가 정책결정과는 직접 관련이 적지만 문제인식 차원에서 크게 한번 주목될 수 있는 일회성 기사거리였다면, ‘북한 붕괴설’의 확대는 오랜 기간 그리고 지금도 대북정책에 크게 영향을 미치면서 반복되고 있는 정보실패의 진행형이다.

1990년대 들어 북한은 머지않아 붕괴할 것이라는 예측이 만연했었다.²⁴⁰⁾ 그러나 북한은 실제 당면한 위기를 넘어 우리의 희망적 기대를 저버리고 지난 20여 년 동안 체제를 유지해 오고 있다. 한때 조기 붕괴론은 차츰 존속론으로 대체되었고, 북한의 연착륙(soft landing) 중심의 변화론에 무게를 둔 주장이 우세하기도 하였다. 그러나 김정일 건강 이상 이후 최근 들어 다시금 북한 붕괴론이 고개를 들었다. 이는 어떠한 객관적인 정보나 분석에 근거했다고 보기보다는 ‘김정일 사망=북한 내부 혼란=붕괴’라는 희망사항을 신념화한 결과라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보면 북한 붕괴론은 확인편향(confirmation bias)과 같은 인지적 오류로 평가할 수 있다.

240) 1991년 서울에서 열린 북한의 변화를 주제로 한 학술회의에서 영국학자 E. F. Carter는 1995년까지 북한이라는 나라가 이 지구상에 존재하면 그것은 매우 이상한 일이라고 했다. 1996년 북한전문가 여론조사에서도 50명 중 8명이 5년 이내에 붕괴를 예상했고, 14명이 10년 이내, 심지어 4명은 2, 3년 안에 붕괴할 것으로 내다보았다. 『중앙일보』, 1996년 9월 22일.

그러나 중요한 것은 정책결정자의 인지적 오류는 곧 정보의 정치화로 연결될 수밖에 없다는 점이다. 최근 김정일 건강이상설의 확대 재생산, 내부 파벌 및 권력투쟁설, 심지어는 근거 없는 북한사회 내부에 성문화에 이르기까지도 북한의 ‘조기 붕괴론’과 무관하지 않다. 이처럼 우리 중심부에 있는 ‘북한 붕괴론’은 북한의 현실을 객관적이고 균형적으로 인식하는 것을 방해하고 북한을 상대하기 어렵게 만들어 정보실패를 넘어 정책실패로 연결되고 있다.

이처럼 북한체제에 대한 예측을 변화론과 붕괴론과 같이 단정적으로 평가하는 것은 대단히 위험하다. 특히 정보활동의 차원에서 보면 북한의 변화나 붕괴에 대한 예측과 평가가 정보보다 앞서서는 안 되기 때문이다. 변화론만으로는 자기 희망적 예언 속에서 붕괴를 준비할 수 없고, 붕괴론만으로는 당위론적 예언 속에 변화를 이끌어 낼 수 없다. 결국 북한이 어떻게 변화할 것인가 하는 것은 어떻게 하면 붕괴할 것인가에 대한 질문이며, 북한이 어떻게 붕괴할 것인가 하는 것 역시 어떻게 하면 변화할 것인가에 대한 질문이다.

이번 김정은 방중 오보사건을 통해 얻을 수 있는 또 하나의 중요한 문제점과 교훈은 정보수집의 연속성과 견고한 정보 채널 유지의 필요성이다. 남북관계 경색에 따라 차단된 북한 내 정보수집경로 이상으로 주변국 특히 중국과의 외교관계가 악화하면서 발생하는 북한정보수집 경로의 단절도 간과해서는 안 된다. 아무리 남북관계가 막혀 있더라도 한·중 관계에서 유연하게 대처했다면 김정일의 방중사실을 두고 이러한 소동이 벌어지지 않는 것을 기대할 수 있다. 북·중 관계를 고려해 중국이 사전에 직접적으로 발표하는 일은 없겠지만 우리 정부에 사전에 통보한다거나 또는 다양한 비공식적인 경로를 통해 김정일이든 김정은이든 방중계획을 사전에 더욱 정확하게 인지할 수 있었을 것이다.

김정은 방중 오보사건을 민간 차원에서 보면 북한정보에 대한 언론의 문제점도 여실히 보여주고 있다. 물론 정부 측에서 나온 이야기를 근거로 기사화한 것이지만 이 역시 더욱 자극적인 내용을 선호하고, 특종을 선점

하기 위해 검증을 도외시하는 언론의 속성을 그대로 나타내고 있다. 물론 언론 분석의 역할을 강제하는 것은 아니지만 정부에서 제공하는 내용만을 그대로 쓰는 것에 만족한다면 그것은 언론으로서 자기 책임을 다하는 것이라고 할 수 없다. 최소한의 사실 확인과 또 보도에 따른 책임은 응당 언론이 져야 한다. 그럼에도 이번에도 역시 언론은 정부 탓만 하고, 정부는 또 언론에 책임을 떠넘기고 있다. 이처럼 ‘소 잃고도 외양간을 고치지’ 않는다면 또다시 동일한 정보실패가 생기지 않을 것이란 보장이 없다.

현재 북한체제는 마치 변화와 붕괴가 함께 달리기 시합을 하고 있는 모양이다. 북한 스스로 딜레마에 빠져 있듯이 북한을 변화시킬 것인가, 붕괴시킬 것인가 하는 이분법적인 대북정책으로 우리는 똑같은 딜레마에 빠질 수밖에 없다. 북한의 변화와 붕괴는 한 시점의 문제가 아닌 과정의 문제이다. 그 여정은 매우 짧을 수도 있고 끝이 보이지 않을 수도 있다. 그 여정의 출발점이 바로 북한정보, 특히 정치정보를 우리가 어떻게 관리할 것인가에 달려 있다.

Ⅲ. 북한외교정보관리체계 개선방안

1. 북한외교정보의 특성

가. 북한외교정보의 특성

북한외교정보는 북한정보 중에서도 진위를 확인하기 어려운 특징이 있다. 예를 들어 과거 북한 최고지도자의 중국 방문은 공식적 방문 외에 비공식 방문이 수차례 있었다. 냉전 시기 사회주의권 국가들은 정보통제가 가능했기 때문에 공식 문서와 기록에 드러나지 않는 방문이 가능하였다. 그리고 방문 시 구체적으로 한 외교활동에 대해 비공개 되는 경우가 대부분이었다.

(1) 비밀주의

북한외교는 비밀주의적인 특징을 가지고 있어 관련 정보에의 접근이 어려운 것이 현실이다. 이것은 2가지의 원인으로 설명 가능하다. 가장 큰 원인은 북한당국은 지도자 중심의 외교를 고수해왔다는 점이다. 북한은 ‘유일 지배체제’의 당-국가체제 국가로서 지도자 중심의 외교가 중심을 이루어왔고 이것은 대외정책결정 과정을 지도자가 독점하여 외교정보도 독점하는 관행을 가져왔다.

그리고 철저하게 관련 당국자들만이 공유하고 외부에 공개하지 않고 있다. 다른 국가에서 일반적으로 공개하는 지도자의 국외 방문에 대해서도 비공개로 하는 경우가 많기 때문에 다른 국가를 통해 알려지거나 향후 공개하는 예도 많다. 외교정보 대부분이 비공개로 되어 있어 정확한 정보를 확인하고 수집하기 어려운 문제점이 있다.

(2) 과장성과 비민주성

북한외교정보의 다른 특징은 외교정보를 과장하는 경우가 빈번하다는 것이다. 최고지도자의 외교는 국내적으로 주민에 대해 선전하고 지도자의 치적을 이상화하는 목적으로 활용되기 때문에 외교정보를 왜곡하고 과장하는 경우가 많다.

이것은 북한외교정책결정 과정이 불투명하고 비민주적이라는 점에서 기인한다. 현대 자유민주주의국가는 외교정책결정에 기업, 지방정부, 군대, 언론, 이익단체, NGO 등 다양한 주체들이 영향력을 행사하고 외교 이슈 선정에도 개입하고 있다. 그러나 북한은 외교정책결정 과정이 투명하지 않고 일부 지도부에 의해 독점적이고 비민주적으로 이루어지고 있다. 비공개 입장을 고수하면서 다른 주체의 의견을 반영하지 않고 비판도 받아들이지 않는다. 외교적 실패를 은폐하기 위해서 정보의 비공개를 유지하고 있다는 점이다.

이에 따라 북한외교정보 역시 비민주적이고 불투명한 특징을 가지고

있다. 북한 내부에서도 크게 알려지지 않은 부분이 많아 우리 정부 측이 수집, 분석, 활용하는 데 한계가 많은 것도 사실이다.

(3) 방문외교 중심

북한외교는 최고지도자의 방문을 중심으로 주요 외교 사안이 진전되는 경우가 많다는 특징이 있다. 이것은 사회주의 외교의 특성임과 동시에 권위주의 국가의 특성이기도 하다. 해결이 쉽지 않은 산적인 현안을 해결하는 방법으로 정상 간의 해결을 택하기 때문이다. 남북관계가 2000년 정상회담을 계기로 급진전한 것은 이와 같은 맥락이다.

방문외교 중심의 외교활동은 외교정보의 수집을 어렵게 만들고 있다. 왜냐하면, 최고지도자의 국외 방문은 신변 안전 문제로 말미암아 가능한 노출을 꺼리기 때문이다. 활동이 노출되면 될수록 최고지도자의 동선을 숨기기 위한 노력도 배가된다.

국외 방문 시 이루어진 성과들 역시 공개 합의에는 추상적이고 모호하여져 있지만, 이면합의에는 더 구체적이고 진전된 내용이 담기게 된다. 더 중요한 이면합의의 내용을 알기가 어려우므로 정보의 오류와 잘못된 예측이 나오게 된다. 이러한 특성 때문에 북한외교정보는 정부기관의 적극적 정보수집 노력이 뒷받침되어야 한다.

나. 북한외교정보관리의 특성

(1) 국가중심의 관리

북한외교정보의 수집, 분석, 활용에서 가장 큰 특징은 국가중심의 정보 활동이 이루어지고 있다는 점이다. 냉전 시기 특성상 북한에 대한 정보뿐 아니라 중국, 러시아, 동유럽 등의 사회주의국가 정보를 국가가 독점해왔다. 그러나 탈냉전 이후 북한을 제외한 다른 지역의 정보는 많은 부분이 민간 부문에 유입되었으나 북한외교정보는 분단 대치의 특수적 상황을

고려하여 국가가 주도적 역할을 할 수밖에 없다.

그러나 정보의 민주화와 정보화의 발전으로 북한에 대한 정보가 민간을 통해 수집되고 생산되는 경우가 확대되고 있다. 이러한 상황에서 국가 안보이익의 확보를 통해 확인되지 않는 정보가 유통되고 있어 불필요한 혼란과 자원의 낭비가 초래된다. 이를 타개하기 위해 국가 차원에서 적절한 정보관리체계를 수립하여 정확하고 신뢰도 높은 정보의 유통을 촉진하는 것이 필요하다.

(2) 비공개 관행

그동안 외교·안보 분야의 정보는 기밀 보호 아래 비공개 원칙이 우선시되었다. 물론 남북이 대치하고 있는 분단상황에서 안보정보가 비밀주의에 따라 보호되는 것은 필요하다.

그러나 일반인들이 어렵지않게 안보 분야 정보를 접할 수 있는 정보화 시대에는 기밀 가치가 높지 않은 정보에 대한 공개화 요구가 높은 실정이다. 게다가 사실확인이 되지 않은 정보들이 유통되고 이로 말미암은 오류와 불확실한 예측이 발생하는 상황을 고려하면, 정보당국이 정보공개를 통한 오류를 바로잡고 발전적 방향을 모색하는 시각의 전환이 필요하다.

국가안보의 민감성으로 말미암아 제약은 있으나 공개 확대가 필요한 것은 당연하다. 중요한 것은 국가 중심의 북한외교정보체계가 구축되더라도 민간 부문 더 많은 정보를 공유해야 하는데, 어떤 정보가 공개 가능한지에 대한 체계에 기준을 마련하고 정보를 판별할 수 있는 선별 시스템을 갖추는 것이다.

지난 5월 김정일 위원장의 방중을 김정은 방중으로 오보한 것처럼 국가 이익을 위한 기밀 보호가 우선되는 상황에서도 정보의 효율성과 민주성의 갈등이 발생한다. 외교·안보 분야의 정보에서 효율성이 우선시되었으나, 정보화의 발전에 따라 민주성이 점차 요구되고 있다. 북한에 대한 정보는 정부당국의 주요한 안보이익과 관련이 있지만 2000년대 들어와

대중적 수요가 증가하고 있는 상황에서 국가의 정보 독점만을 주장할 수 없다. 정부 당국이 수집하는 정보에 대해 학계, 비정부기구, 언론 등의 민간 분야의 정보가 보완 역할을 하는 것이 정보의 수집, 분석, 활용에서 유리하다. 이 때문에 정부와 민간의 적극적 협력체제 구축이 필요하다. 이를 위해서는 제도적 개선과 동시에 북한외교정보에 대해 철저한 검증이 가능한 시스템을 구축해야 한다.

2. 기존 북한외교정보관리체계의 문제점

가. 정부 차원

(1) 수집단계

(가) 정보 신뢰성의 저하

일반적으로 북한외교정보를 수집하는 정부기관은 국정원, 외교통상부, 통일부, 국방부이다. 특히 국정원이 북한외교정보수집에서 중심이지만 외교정보의 특성상 외교통상부는 북한의 상대국을 통해 북한외교 동향 정보를 수집한다.

북한외교정보의 수집에서 가장 큰 문제는 신뢰성의 저하이다. 북한 당국이 공개적으로 외부에 발표하는 자료는 북한당국이 자국의 실정을 은폐하거나 협상력 확보를 위해 사실을 왜곡하거나 과장하는 경우가 많다. 또한, 개인은 개인의 이익을 위해서 고의적으로 공개적인 자료를 각색하여 허위정보를 제공할 가능성도 있다.

일반적으로 북한외교정보를 얻을 수 있는 경로로는 북한에서 나오는 공식 또는 비공식 자료를 들 수 있다. 즉, 북한당국 또는 전문가들의 공식 또는 비공식 입장표명, 북한의 언론 보도, 북한의 공개 또는 비공개 간행물을 통해 정보수집이 가능하다. 이 중에서 북한당국의 의도를 가장 잘

파악할 수 있는 자료는 각종 성명으로 외무성 성명과 외무성 대변인 성명은 외교 현안에 대한 공식적인 견해 표명이기 때문에 가장 중요하다. 그리고 가장 쉽게 북한외교정보를 얻을 수 있는 것은 북한의 언론과 간행물이다. 그러나 북한의 <로동신문>이나 <조선중앙TV> 등을 통한 정보 수집은 신뢰도가 높지 않다는 문제점이 있다.

또 다른 방법으로 인간정보(HUMINT)를 통한 정보의 수집이다. 2000년대 들어서서 탈북자의 증가와 정보통신기술의 발달로 인적 자원을 통한 정보수집이 확대되고 있다. 그러나 북한 내부에서 외교정책 결정에 관여하는 이들은 매우 소수이고 자유민주주의 국가처럼 내부 여론이 외교정책에 영향을 미칠 수 있는 여지도 거의 없어서 일반주민이나 하위 간부들이 외교정보를 정확히 알 수는 없다. 필요에 의해 자신의 신분이나 경험을 과장하는 경우 부정확한 정보가 유입된다. 문제는 이러한 부정확한 정보를 검증할 수 있는 시스템이 확립되어 있지 않고 이를 검증할 수 있는 능력을 갖춘 전문가도 부족하다는 것이다.

북한정보에 대한 수요가 높아지고 있는 상황에서 북한 자료의 신뢰성을 확보하지 못하면 북한외교에 대해 정확한 분석이 불가능하다. 이를 위해서는 검증체계를 구축하여 정보의 질을 높이는 것이 가장 중요한 핵심문제이다.

(나) 정부기관 간 정보공유의 부족

정부 및 공공 부문의 북한외교정보수집에서 또 다른 문제점은 부처별로 수집한 정보가 공유되지 않아 동일한 사안에 관해 정부기관이 중복하여 수집하는 경향이 있다는 것이다. 타 부처와의 정보공유가 부분적으로 이루어지고 있으나, 이러한 정보공유에는 시간이 걸리기 때문에 중요한 정책결정의 시기를 놓치는 경우가 발생할 수 있다.

일반적으로 정보의 관리가 특정 정부부서에 의해 이루어지는 경우 해당 부서의 관료주의의 벽이 높아지고 결과적으로 비민주적인 정책결정을

가져오는데 기여한다. 국가안보를 담당하는 중추적인 국가정보기관은 이러한 관료주의에 대한 민주적 통제는 더욱 어려운 과제이다.²⁴¹⁾ 이러한 정보공유의 폐해는 각각 수집한 정보를 원활히 공유하지 않음으로 인해 다른 부처가 정보수집을 위해 또 다른 자원을 투입하는 자원의 중복 투입이 발생하기도 한다.

(다) 단편적·단기적 정보수집

북한외교정보가 있어야 하는 기관은 각 기관의 필요에 따라 북한 외교정보를 취사선택하여 수집한다. 이것은 각 기관의 특성상 불가피한 부분이고 이 자체로서는 정보의 질에 영향을 주지 못한다. 그러나 문제는 이러한 정보수집이 단편적이고 단기적인 차원에 머무른다는 점이다.

한 국가의 외교를 분석하기 위해서는 많은 요인이 고려되어야 한다. 한 국가의 외교를 분석하기 위해서는 정치, 경제, 사회, 문화 등의 각 분야에 대한 이해가 필요하고, 여기에 역사, 사상, 종교, 예술 등에 대한 고려가 필수적이다. 예를 들어 중국도 이전에는 당과 지도자 중심의 외교 정책결정이 이루어졌지만, 최근에는 정치 부문뿐만 아니라, 군대, 재계, 학계, 사회단체, 그리고 지방정부 등의 다양한 요인이 외교정책결정에 영향을 미치고 있다.

이러한 추세는 전 세계적인 추세이며 점차 확산하고 있다. 북한도 예외는 아니다. 물론 북한외교의 특성상 사회 각 부분이 외교정책에 미치는 영향력은 제한적임은 틀림없다. 그러나 북한사회의 부분적인 변화들을 통해 북한외교의 의도와 목적을 파악하는 노력은 매우 중요하다. 때로는 외교와 상관이 없는 것처럼 보이는 경제나 사회 분야의 정보들이 외교정보에 유의미한 암시를 주기도 한다.

241) 장익관, 『21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II: 지식정보화 시대의 국가안보정보 관리전략』 (서울: 정보통신정책연구원, 2005), p. 59.

그리고 북한외교정보수집을 위해서는 국내 요인뿐만 아니라 국제적 요인, 지역적 요인에 대한 분석이 필요하며 특정 대상과의 외교관계는 상대국에 대한 국내적 각 분야에 대한 이해가 필요하고 대상국과 제3국의 관계도 고려해야 한다.

이러한 점을 고려하면 북한외교정보는 북한의 외교행위에만 국한되는 것이 아니라 북한의 사회 전반에 대한 정보와 대내외적 요인들에 대한 정보가 통합되어야 외교행위의 맥락을 이해할 수 있다. 그러나 각 기관의 제한적인 역량의 한계 때문에 포괄적이고 종합적인 정보수집이 어려워 필요한 부분의 정보를 단편적으로 수집하는 한계를 보이고 있다.

(2) 분석단계

(가) 기관 간 분석 네트워크 부족

북한외교정보를 분석하는 정부기관들은 각기 나름의 경험과 기술을 가지고 북한외교정보를 분석한다. 정보수집과 마찬가지로 각기 수집한 제한적 정보를 가지고 각각 다른 전문가들이 정보분석을 담당하기 때문에 정보분석결과가 때로는 상반된 결론을 가져오기도 한다. 어떤 기관은 일부분의 정보를 가지고 분석을 하지만, 또 다른 기관은 그 외에 다른 정보를 가지고 있어 이를 가지고 다른 평가를 하기도 하기 때문이다. 물론 분석자의 관점의 차이 때문에 상반된 분석이 나오기도 하지만, 시각의 차이를 제외하고서 특정 정보 하나 때문에 분석이 달라지기도 한다.

정부기관 간의 분석 네트워크가 존재하지 않기 때문에 서로 다른 분석이 존재하고 이것은 정보의 신뢰성을 저하시킨다. 중요한 것은 각 기관의 분석에 대한 네트워크가 공유되어 있지 않다는 점이 민간에 혼란을 가져올 수 있다는 것이다. 물론 정보분석의 다양성이 존재하는 것은 불가피한 일이고, 다양한 의견이 필수적이기도 하지만 중요한 것은 정부기관이 가지는 특성 때문이다. 그러나 일반적으로 민간에서는 정부기관의 분석

을 신뢰하려는 경향이 있기 때문에 이를 활용할 때 혼란이 발생한다. 다른 국가기관에서 나온 상반된 분석은 정보의 활용을 어렵게 만들고 있다

(나) 분석 주체의 전문성 부족

지식 정보화시대에서 정보수집과 정보분석 간의 상대적 경중을 판단할 때 주로 정보분석에 더 많은 가중치를 부여한다. 어떤 정보를 수집하는가 보다 수집된 정보를 어떻게 분석하는가가 더욱 중요한 의미를 가지고 있다. 정보의 양이 확대되면서 수집보다는 정보의 선별과 분석이 정보의 가치를 결정하는 변수가 되고 있다. 또한, 전문가들이 자신이 신뢰할 정보에 가장 효율적으로 접근 가능한 주도적 주체가 되면서 수집과 분석의 경계가 과거보다 불분명해지는 경향도 높아지고 있다.²⁴²⁾

정보분석은 정보의 진위를 파악하고 그 유효성을 평가하는 것뿐만 아니라 사회과학적 분석을 통한 사실의 설명, 상황의 예측 및 정책적 함의를 산출하는 작업이다. 이런 의미에서 북한외교정보의 분석은 북한외교행위의 진위를 파악하고 그 성과에 대해 설명·예측하여 정책적 뜻을 도출하는 과정이다.

이 과정에서 중요한 것은 현상의 분석이 과거의 축적된 역사와 사례를 바탕으로 하는 것이어야 한다는 점이다. 최근 북한외교 관련 중요 이슈가 생길 때마다 수많은 분석과 예측이 쏟아지지만, 단기적 현상 이해만으로는 정확한 분석이 이뤄지기 어렵다.

예를 들어 2011년 5월 북한 김정일 위원장의 빈번한 중국 방문이 이슈가 되었을 때 중국 지도자의 북한방문이 빈번하지 않은 것과 비교하여, 양국관계가 특이한 상황이라고 분석하는 평가가 등장하였다. 그러나 과거 북한과 중국의 60년 역사를 되돌아보면 북한과 중국의 정상회담은

242) Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p.118; 장익관, 『21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II: 지식정보화 시대의 국가안보정보 관리전략』, p. 56에서 재인용하였다.

주로 베이징에서 개최되었고 중국 최고지도자의 북한방문은 극히 소수에 불과하였다. 따라서 중국 지도자의 북한방문보다 북한 지도자의 중국 방문이 빈번한 것은 이례적 상황이 아니라 과거부터 지속적으로 유지된 일반적 상황이다. 과거의 역사를 바탕으로 두지 않은 분석은 사실의 정확한 설명이나 예측을 불가능하게 하기 때문에 지속적이고 체계적인 분석 체계가 구축되어야 한다.

(다) 전직 관료의 배제

북한은 대남정책을 관리하고 다루는 인력이 쉽게 변화하지 않고 오랜 기간 유사한 일에 참여하는 경우가 많다. 이에 비해 우리는 같은 부 안에서 보직이 일정 기간 지나면 바뀌고 인사이동이 빈번한 편이다. 이러한 제도적 차이는 새로운 인력으로부터 새로운 아이디어와 해결책이 나오는 장점이 있지만 축적된 경험과 기술을 충분히 살리지 못하는 단점이 있다.

이러한 점은 북한외교정보를 다루는 관료들에게도 적용 가능하다. 일반적으로 정보를 해석하는 능력은 하루아침에 이뤄지는 것이 아니고 꾸준히 쌓아온 경험과 기술을 통해 축적된다. 특히 북한과의 대화나 협상을 해온 관료들의 경험과 기술은 북한외교정보를 해석하는 데에 매우 유용하게 쓰일 수 있다.

그러나 고위 관료들이 퇴직 또는 보직 전환을 하면 이들이 가진 경험과 기술을 활용하는 사례가 많지 않다. 오히려 민간에서는 이들의 경험과 기술을 활용하여 강의나 학술회의에 초대하기도 하지만 정부기관에서 이들의 의견을 청취하는 통로를 마련하는 사례가 거의 없다. 이것은 국가 차원의 인력자원 활용이라는 측면에서도 비효율적이다. 이들이 가진 과거 북한의 대외 행태에 대한 지식은 놓치기 쉬운 오늘의 북한 외교를 읽는 데에 유의미한 해석을 제공할 수 있다는 점을 고려해야 한다.

(라) 정치 및 안보 중심적 분석

북한외교정보에 대해 정치 및 안보 중심의 시각으로 분석하는 것은 북한 외교의 입체적 분석을 어렵게 하고 있다. 물론 외교는 정치와 밀접하게 연계되어 있으며 한 국가의 정치적 대외행위임을 부인할 수는 없다. 그러나 다른 어느 국가와 마찬가지로 북한의 외교행위는 대외경제협력이나 문화교류의 측면과 상호영향을 주고받으며 밀접히 연계되어 있다. 이에 따라 다각적 시각에서 북한외교정보를 해석해야 정보해석의 오류를 줄일 수 있다.

정치 및 안보 중심적 분석은 우리의 북한연구가 안보적 요구에 의해 시작되었기 때문에 정치 중심적인 북한연구가 확대된 것에도 관련이 있다. 정치안보 중심의 북한연구가 북한외교정보를 해석하는 데에도 영향을 주었고 북한외교정보를 분석하는 전문가들 또한 정치학자들이 많아서 생기는 문제점이다.

북한외교의 모든 행위를 정치 및 안보 중심의 시각으로 분석하기 때문에 북한의 의도를 정확히 파악하지 못하는 사례가 종종 발생한다. 예를 들어 김정일 위원장이 중국 지도자들과 회담하는 경우 대부분 정치 중심적인 관점에서 해석하기 때문에 6자회담이나 후계체제 문제를 방문의 목적으로 해석한다. 그러나 역사적으로 보면 북한 지도자가 중국을 방문할 때 베이징 방문 이외 지역의 방문은 정치적 목적보다는 경제적 목적의 방문이 많았다.

이것은 북한외교정보를 정치 중심적으로 해석하기 때문에 생기는 오류들이다. 북한의 여러 분야에 대한 종합적인 정보를 통합하지 않기 때문에 북한외교정보의 중요한 의미를 놓칠 가능성이 있다.

(3) 활용단계

(가) 부처 간 경쟁으로 인한 정보왜곡

북한외교정보수집 시 부처 간 정보가 공유되지 않는 문제점과 마찬가지로 정보 활용에서도 부처 간 정보활용의 협력이 이루어지지 않는 부분

이 발생한다. 때로는 부처 간 경쟁으로 기관 이익과 관련하여 정보를 왜곡하는 경우가 발생하기도 한다.

이러한 경우는 주로 국회의 국정감사 기간에 종종 발생하는데, 국회의 감사를 받는 과정에서 상호 유리한 정보를 제공하려는 데에서 정보왜곡이 발생한다. 이러한 과정에서 공개되지 말아야 할 북한외교정보가 공개되기도 하고 실제보다 과장되어 알려지기도 한다. 예를 들어 예산배정에서 더 많은 예산을 유치하기 위하여 북한외교를 과장한다거나, 북한과 제3국의 안보협력을 정확한 근거 없이 부풀리기도 한다. 만약 국가기관 간의 정보가 공유되어 정보 네트워크가 형성된다면 북한외교정보가 왜곡되거나 과장되는 사례가 발생하지 않을 것이다.

(나) 민간에 대한 정보공개 제한

정부기관이 보유하고 있는 북한외교정보가 공개되는 정보의 양이 제한적이기 때문에 정보의 질을 확인할 수 없는 문제가 발생한다. 실제로 정보가 공개되어 활용되면 훨씬 더 양질의 정보로 재가공 될 기회가 있다. 예를 들어, 북한환율정보는 북한의 대외무역관계와 북한경제를 분석하는데 중요한 근거가 될 수 있지만 쉽게 공개되지 않고 있다. 이 경우 정보의 정확성의 문제로 신뢰도가 낮은 것이 비공개 원인이 되기도 하지만 아주 적은 데이터를 가지고 양질의 데이터로 활용할 수 있다면 정보의 질을 높일 수 있다.

일부 부서는 정보공개 청구를 통해 공개가 요구된 정보에 대해서도 쉽게 공개하지 않는 부분이 있다. 이것은 정보공개 이후 문제가 발생하면 담당 직원이 이에 대한 책임을 전적으로 져야 하기 때문이다. 이 때문에 담당 직원은 가능한 문제를 일으키지 않으려고 정보공개를 꺼리는 경우가 많다. 이로 말미암아 공개되지 못하고 부정확한 정보로 방치되는 문제가 발생한다.

(다) 오류정보에 대한 소극적 수정

북한외교에 대한 부정확한 정보가 활용되고 확대되는 것은 부정확한 정보를 수정하기 위한 정부기관의 소극적 자세에 문제점이 있다. 정확한 정보가 유통되기 위해서는 기존의 오류를 바로잡고 새로운 정보를 제공해야 한다. 그러나 정부기관은 이에 대한 정확한 정보를 확보하고 있음에도 이를 수정하려하지 않거나 무관심하게 된다.

이럴 때 우리의 안보와 직접적인 연관이 있어 안보이익을 심각하게 해치는 경우를 제외하면 적극적인 수정 또는 해명의 노력을 해야 한다. 부정확한 정보가 활용되고 재생산되어 발생하는 비효율과 사회적 이익을 고려한다면 정부기관의 적극적 오류수정 노력이 필요하다.

나. 민간 차원

(1) 수집단계

(가) 정보의 양적 부족

외교·안보 분야의 정보는 대부분 국가기관이 독점하고 민간에 공유되지 않기 때문에 민간 분야의 북한외교정보는 상대적으로 그 양이 많지 않다. 국가기관에 의존하지 않고 민간 자체에서 북한외교정보를 수집하는 정보원 자체를 확보하기가 쉽지 않다는 것도 민간 분야의 정보수집 활동을 제약하는 원인이 된다.

여기에 국내 외교·안보 분야의 민간연구기관의 인프라 부족도 민간의 정보 축적을 어렵게 하는 원인이기도 하다. 국내 외교·안보기관 대부분은 국가기관이고 민간연구기관은 소수이며 그 규모 또한 적은 경우가 대부분이다.

국외 사례를 보면 미국, 영국 등의 선진국은 외교·안보 분야의 민간연구기관들이 활발한 활동을 하고 있다. 각 연구기관은 각각의 정보수집과 분석을 지속하여 이에 대한 여러 경험과 기술을 가지고 있다. 국외 민간연

구기관과도 적극적인 교류를 통해 정부기관의 정보수집을 보완해주고 있다. 특히 이러한 연구기관들은 정권의 변화에 상관없이 객관적이고 비판적 연구활동을 하면서 정부 외교·안보정책에 정책 제언을 하고 대안을 제시해주기도 한다.

외교·안보 분야의 민간연구기관들의 수가 증대하고 연구 역량이 확대된다면 민간에서의 북한외교정보수집활동은 강화될 것이다. 이러한 민간 연구기관의 정보수집은 국가기관의 정보수집을 강화시켜주고 상호보완적 역할도 가능해질 것이다.

(나) 정보원의 다양성과 신뢰성 부족

민간 분야에서 수집되는 북한외교정보는 정보원이 다양하지 못하여 주로 휴민트에 의한 첩보인 경우가 많다. 정보원이 제한적이기 때문에 정보의 신뢰도가 가장 문제로 지적된다. 첩보란 상대방의 정보나 행편을 몰래 알아내어 보고하는 것으로 기본적으로 정보의 정확성 여부가 확인되지 못한 경우가 많다. 다수의 민간기관이 소수 정보원에 의존하기 때문에 유사한 오류를 가진 정보를 동시다발적으로 쏟아내기도 한다. 이럴 때 다수 기관이 인정하기 때문에 부정확한 정보가 마치 사실인 것처럼 간주하는 사례도 발생한다.

이러한 첩보에 의존한 북한외교정보는 신뢰성이 부족한 정보가 많은데, 더 중요한 문제는 이러한 부정확한 정보를 검증 작업 없이 정보를 공개하는 경우가 많다는 것이다. 민간 분야에서 이를 검증할 만한 능력과 시스템을 갖추지 못한 상황에서 경쟁적으로 북한외교정보를 수집하는 것은 정보의 질을 저하시키는 원인이 되고 있다.

(다) 국외정보의 부족

북한외교의 비공개적 특성으로 말미암아 다른 어느 분야보다 북한외교 정보는 제3국을 통한 정보수집이 중요하다. 이것은 정부기관뿐만 아니라

민간 분야에서도 마찬가지이다. 북한외교정보수집과 분석은 국외기관과의 다양한 협력이 중요한데, 특히 민간기관은 국외 민간 부문과의 협력으로 정부기관의 정보분석이 부족한 부분을 메워줄 수 있어야 한다.

북한외교정보를 간접적으로 수집 가능한 경로는 제3국을 통한 정보의 수집이다. 외교관 한 국가가 다른 상대국과의 관계에서 발생하는 일련의 과정이기 때문에 다른 북한정보와는 달리 제3국을 통한 정보수집이 필수적이다. 또한, 북한당국의 공식 발표와의 비교를 위해서도 제3국의 정보수집은 중요하다. 그럼에도 제3국을 통한 북한정보수집은 아직 체계화되어 있지 못하고 언론을 통한 정보수집에 집중되고 있다. 이러한 외국 언론의 북한 관련 보도는 자국의 이익을 위해 제한적으로 제공되거나 객관적이지 못한 시각으로 보도할 수가 있어 철저한 분석이 요구된다.

(2) 분석단계

(가) 정보분석의 전문성 부족

북한외교정보에 대한 관심이 높아지면서 이에 대한 정보를 수집하고 분석하는 언론사와 NGO 단체들이 늘어났다. 대부분 최근 주목을 받고 있는 이슈 중심의 정보를 분석하여 북한외교정보의 수요를 충족시키고 있다. 이것은 민간의 북한에 대한 관심을 충족시키고 정보의 유통을 촉진한다는 점에서 긍정적 역할을 하고 있다.

그러나 북한외교정보를 제한적인 정보원을 통해 수집하여 체계적 분석을 통하지 않고 공개하는 것은 오히려 역기능을 낳고 있다. 정보 자체를 확산시키는 것 못지않게 중요한 것이 그 정보가 가지고 있는 의의를 전달하는 것이다. 이를 위해서는 전문가 네트워크와의 협력이 필요하다. 전문가 네트워크와의 협력으로 정보분석의 왜곡 가능성을 줄이고 정보의 질을 높여야 한다.

그리고 정보분석을 소수 전문가의 평가와 분석에만 의존하는 것도 또 다른 문제점으로 지적될 수 있다. 1~2명의 전문가의 분석은 유사한 오류를 반복적으로 생산하고 정보의 오류를 수정하기 어렵다. 전문가는 크게 대학교수, 정책기관의 연구진, 언론의 전문기자를 들 수 있고 전·현직 관료들이 포함된다. 이들 전문가그룹 네트워크와의 지속적인 협력이 중요하다.

(나) 국외기관을 통한 종합적 분석력 부족

민간 부문은 국외기관과의 협력 네트워크가 수립되어 있지 않아 국외기관의 정보분석을 활용하지 못하고 있는 경우가 많다. 국제 NGO는 상대적으로 폭넓은 정보활동을 할 수 있고 국내 NGO보다 훨씬 더 많은 정보수집이 가능해 객관적인 북한외교정보를 가진 NGO가 있다. 이들을 통한 북한외교정보의 분석들을 충분히 활용한다면 국내 민간의 분석과 비교분석이 가능하다.

상대적으로 미국의 북한외교정보분석은 국내에서 많이 소개되고 활용되고 있으나 중국이나 일본의 외교정보의 활용도는 낮은 편이다. 일본은 교도통신이 평양에 진출해있으며 조총련 기관지인 조선신보가 발행된다. 그리고 일조협회 등의 단체에서 방북활동이 이어지고 인공위성을 통한 정찰활동이 활발하다. 이 때문에 관련 언론사와 기관정보분석은 활용 가치가 높다. 중국은 많은 정보원이 있고, 북한과의 교류가 활발한 중국 동북3성의 연구기관과 수행한 여러 협력단체의 정보분석도 상대적으로 활용되지 못하고 있다.

(다) 정보분석의 편향성

민간의 북한외교정보가 많이 활용되지 못하는 원인 중의 하나가 분석의 편향성에 있다. 국내 언론뿐만 아니라 국내 NGO는 객관적이거나 중립적인 정보분석보다는 한쪽으로 치우친 편향적인 분석을 하는 경우가

많다. 각 기관의 특성을 반영하는 것이기는 하지만 정보 자체가 가진 가치를 평가절하하거나 평가절상하기 때문에 이에 대한 정보를 활용하지 못하는 경우도 종종 있다.

이러한 점은 국내 민간의 북한외교정보 신뢰를 떨어뜨려서 국내 민간 정보를 학술저널에 인용할 때 정보의 신뢰도에 의문을 제기한 이들도 많다. 그만큼 그동안 국내 언론이나 NGO가 편향된 분석을 통해 정보분석의 신뢰도를 저하한 탓이다. 정보의 질을 높이는 것은 정보 자체를 객관적이고 중립적으로 분석할 때 가능하다.

(3) 활용단계

(가) 민·관의 정보공유 제약

부처 간의 정보공유 부족과 마찬가지로 정부가 보유한 정보와 민간 영역 이 보유한 정보가 연계되지 못한 점은 중요한 문제점으로 지적된다. 각 분야 간 정보의 유기적 연계 없이 정보활용의 활성화를 기대하기 어렵다. 이러한 민·관의 정보공유제약 원인은 제도적 차원에서부터 발견할 수 있다. 외교·안보 관련 부처 공무원들의 정보공개는 여러 가지 법률 규정에 따라 제한되기 때문에 민간과의 정보공유가 더욱 어려운 실정이다. 정보공개법 제7조 제1항 제2호인 국가안전보장 등에 관한 정보에 따르면 “공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”는 정보공개를 제한할 수 있다.²⁴³⁾ 이러한 조항으로 북한외교정보는 대부분이 비공개 정보로 분류되고 정보공개가 제한되고 있다. 그러나 이 조항을 과도하게 적용할 때가 많아 불필요한 사항까지 모두 공개가 제한되기 때문에 북한외교정보는 공유가 쉽지 않다.

또한, 공무원법 제60조 상의 비밀엄수 의무조항에 위반되지 않기 위하여 공무원 개인이 정보공개를 거부하는 예도 빈번히 발생한다. 공무

243) 김태호, “국가비밀과 정보공개,” 『행정법연구』, 제8호 (행정법이론실무학회, 2000), pp. 337~338.

원법상의 비밀엄수의무 및 기타 공무처리에 관련된 각종 보안관리 규정을 들어 관련 공무원들이 정보공개를 거부할 수 있는 것은 의무이자 권리이기도 하다. 그러나 실제로 언론이나 온라인상에 이미 공개된 북한외교정보까지도 이러한 규정을 들어 공개를 거부하는 상황은 근거가 미약하다. 현행 공무원법상 정보공개에 대한 요건과 비밀 해제절차가 규정되어 있지 않으므로, 일단 어떤 정보가 공개된 경우 그 부분에 관하여 비밀엄수 의무는 면제된다고 봐야 한다.²⁴⁴⁾ 따라서 일정 수준 공개된 정보에 대해서는 보안 규정이 적용되지 않는 것으로 봐야 정보공유가 가능해진다.

(나) 언론의 정보 활용 편중성

북한외교정보 활용의 또 다른 문제점은 언론의 정보 활용 편중성이다. 국내 북한외교정보의 유통은 주로 언론을 통해서 이루어지는 경우가 많은데 언론의 편향된 관심에 의해 정보가 불균형적으로 활용되는 것도 문제점으로 지적할 수 있다. 북한의 정치, 그중에서도 최고지도자에 대한 과도한 정보 집중은 검증되지 못한 주관적 정보에 치중할 가능성이 있다. 따라서 북한 내부 정치, 경제, 사회, 문화 등의 세부적 상황에 대해 더욱 세밀한 분석이 이루어져야 균형적인 정보 활용이 가능하다.

언론기관의 과도한 관심집중은 정보의 실패를 가져올 수 있다. 단편적이고 단기적인 접근에서 북한외교정보를 수집하고 분석하게 되면 큰 틀에서 북한외교에 대한 이해보다는 인적 요인에 집중하게 된다.

언론사 내부 전문기자의 부족은 북한외교이슈에 부정확한 분석의 한 원인이기도 하다. 북한 관련 기사량 보다 북한전문기자는 절대적으로 부족한 상황이다. 이 때문에 축적된 분석력을 바탕으로 한 분석기사보다는 이슈 중심의 현상 확인에만 집중되어 있기 때문에 북한외교분석이 실질적이고 예측적으로 이루어지지 못하고 단편적인 분석에 머무르고 있다.

244) 김태호, “국가비밀과 정보공개,” 『행정법연구』, p. 326.

3. 북한외교정보관리체계 개선방안

가. 기본방향

(1) 정부 및 공공기관 차원

북한외교정보를 가장 많이 수집, 분석, 활용하는 곳이 정부 및 공공기관 인 만큼 정보의 질을 높이는 데에 가장 중요한 역할이 필요하다. 그러나 최근 민간에서 북한외교정보가 유통되고 있는 것은 그만큼 북한외교정보에 대한 민간의 수요가 커지고 있다는 증거이다. 정보가 생산·유통되고 활용된다는 측면에서 수요와 공급이 존재하는 ‘정보시장’을 고려한다면 정보의 생산은 수요자의 선호(preference)와 요구(need)에 적합해야 한다. 따라서 북한외교정보 역시 일방적으로 정부와 공공기관이 독점하는 독과점시장이 아닌, 민간의 다양한 공급원과 소비자가 존재하는 경쟁시장으로 이해해야 한다.

북한외교정보의 특성상 이에 대한 시장은 완전경쟁시장이 아닌, ‘독점적 경쟁시장’이 되어야 한다. 분단국가라는 현실을 고려해볼 때 북한 외교정보를 정부 및 공공기관에 집중되는 현실은 불가피하기 때문에 정부 및 공공기관이 독점적 지위를 가지지만 민간 부문을 수용하고 활용하는 체계가 구축되어야 한다. 민간의 정보수요가 높아지고 정보공개요구가 커지고 있는 상황에서 정보를 정부 및 공공기관이 독점하는 것은 ‘국민의 알 권리’인 정보의 민주성을 제한하는 것이다. 게다가 민간의 많은 정보가 범람하고 이에 대한 정보 오류가 부정적 영향을 준다면 정부 및 공공기관은 오류를 적극적으로 수정할 책임이 있다. 반면 국가 이익을 위해서 정보 유출을 제한해야 하는 것 역시 정부 및 공공기관의 의무이다.

따라서 중요한 것은 어느 정도의 수준까지 공개해야 하는가의 문제가 발생한다. 정보의 공개수준을 결정하는 것은 기본적으로 정부와 공공기

관의 판단이 필요하지만, 이 역시 민간전문가들의 의견을 고려해야 한다. 이를 위해 정보공개 수준을 결정하는 민·관합동의 협의기구가 필요하다. 이것은 정보의 민주성을 존중하되, 정부 및 공공기관이 주도적으로 정보공개를 결정하는 권리 역시 존중하는 중요한 연결고리가 될 수 있다.

또한, 정보의 공개 방식 역시 민·관의 협의로 이루어져야 한다. 북한 외교정보를 공개하고 활용하고 수정하는 노력을 정부 및 공공기관이 주도적으로 해야 하지만 이것이 민간의 정보순환을 인위적으로 정부가 개입하고 정보의 유통을 제한하는 노력이 되어서는 안 된다. 정보의 중요성을 고려하되, 간접적인 방식으로 정보시장에 개입하는 형식을 고민해야 한다. 이를 위해서는 정부 및 공공기관의 정보를 민간으로 유통하는 기구가 필요하고, 이 기구에는 전문가, NGO를 비롯하여 언론기관이 참여하는 형태의 포괄적 기구가 형성되어야 한다.

마지막으로 북한외교정보의 수집과 분석 및 활용에 관한 중장기적 계획을 세우고 장기적 정세 분석을 강화해야 한다. 북한정보수집이 이슈 발생 이후에 단기적으로 이루어짐에 따라 지속적인 업데이트가 쉽지 않다. 외교정보의 특성상 단기간의 투입으로 획득되기 어려운 정보는 중장기적인 접근으로 정보수집 계획을 수립해야 한다. 이를 바탕으로 북한 외교에 대한 장기적 분석과 전망을 강화할 수 있다. 물론 북한의 외교 행위가 예측하기 어려운 부분이 있으나, 국가이익의 추구라는 시각에서 과거로부터 축적된 장기 분석을 통해 분석해보면 유의미한 분석과 예측을 할 수 있다.

(2) 민간 차원

민간 차원에서 일방적으로 정부 및 공공기관에 공개만을 주장한다면 정부 및 공공기관이 무조건 공개해야 하는 것은 아니다. 정부 및 공공기관이 막대한 정보수집 및 활용 능력을 갖추고 있지만 민간에서 부실한

정보만을 보유하고 있다면 시너지 효과가 생기지 못한다. 따라서 민간 부문이 정부 및 공공기관과의 협력을 이루려면 민간 부문의 자체 정보의 질을 높이는 노력을 지속해야 한다. 이를 위해 전문가집단 및 외국 민간 부문과의 협력을 확대하여 정보원을 다양화시키고 자체 수집능력을 향상해야 한다. 그리고 이를 활용하는 분석능력도 향상해야 유의미한 정책적 제언을 할 수 있고 더 많은 정보를 정부 및 공공기관과 공유할 수 있다.

그리고 정부 및 공공기관에서 더 많은 정보를 공개할 수 있도록 민간에서 적절한 절차를 통해 정보공개 청구를 제기할 필요가 있다. 적법한 절차에 따라 민간에서 요구한 정보공개에 대해서는 정부 및 공공기관에서 공개할 의무가 있지만, 비공식 통로나 미흡한 방식으로의 공개청구는 오히려 정보공개에 부정적 영향을 줄 수 있다.

또한, 정보의 민주성만을 내세워 국익에 부정적 영향을 주는 정보를 비공식 통로를 통해 공개하는 것은 국가안보를 위협하게 하기도 하며 ‘소탐대실(小貪大失)’의 결과를 가져올 수 있기 때문에 민간에서 이에 대한 자정노력이 뒷받침되어야 한다. 이를 위해 정보의 책임성을 강화하고 이를 평가하고 감시하는 NGO 등의 활동을 활성화해야 한다.

마지막으로 중요한 것은 정부 및 공공기관과 민간 부문이 정보를 공유하고 상호검증하는 효율적인 북한외교정보체계를 구축하는 것이다. 단편적이고 일시적인 협력이 아니라 장기적이고 제도화된 협력체계를 구축할 필요성이 있다. 예를 들어 민간에서 수집된 북한외교정보가 검증되고 활용될 수 있는 체계를 민·관합동의 체계를 구축하고, 정부 및 공공기관의 북한외교정보는 민·관합동의 체계적 기구를 통해 공개 가능 부분과 비공개 필요한 부분을 결정하는 시스템이 필요하다.

나. 주체별 개선방안

(1) 정부 및 공공기관

(가) 수집단계

1) 통일외교·안보 정보공유의 NK Intelink(가칭) 설립

정보수집단계에서 외교통상부와 통일부, 그리고 국방부 간의 신속한 정보교환의 체계를 마련하여 통일, 외교, 안보 정보를 총괄하는 기구를 마련하여야 한다. 북한외교정보는 북한뿐만 아니라 세계 각국과 연계되어 있기 때문에 각 공관을 통한 정보를 취합하는 외교통상부와의 유기적 연계가 가능해야 한다. 또한, 우리의 대북정책이 큰 틀에서 통일정책으로 확대·발전하려면 통일외교에 주력해야 하며, 이를 위해서 북한의 대내 상황과 대외관계를 수시로 종합하여 분석할 필요성이 있다. 여기에 국가정보원의 대북정보와 대외정보 분야를 통한 정보까지 취합하여 종합적인 분석을 하는 통일, 외교, 안보로 특화된 기구가 필요하다. 미국은 정보기관들 간에 정보공유를 위해 정보 링크(Intelligence Link: 이하 Intelink) 시스템을 개발하여 운영하고 있고 나머지 기관들도 관련 기관들과 발전된 공유 시스템을 활용하고 있다.²⁴⁵⁾ 철저한 보안을 보장하면서 정보를 공유할 수 있는 북한정보의 실시간 공유가 이루어져야 한다.

제한된 자원으로 폭넓은 정보수요에 대처하기 위해서는 다른 안보 분야 간의 유기적 연계, 부서 상호 간의 정보교환 채널확대 등 조직 내부의 기능적 유연성을 확보하는 작업을 함께 추진하여야 한다.²⁴⁶⁾ 신속하게 정보공유를 해야 하는 정부 및 공공기관 간의 정보교류가 원활하게 이루어지지 못한다면 위기대처능력이 저하되고 종합적 분석이 이루어지지

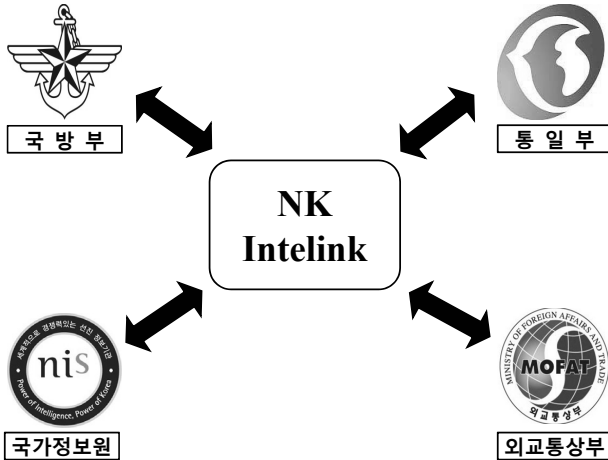
245) 염도재, “한반도 안보환경 전망과 국가정보의 과제,” 『정보환경 변화와 국가정보 발전전략』 (한국국가정보학회 2011 학술회의 자료집, 2011.5.26), pp. 121~122.

246) 장의관, 『21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II: 지식정보화 시대의 국가안보정보 관리전략』, p. 67.

못할 가능성이 크다. 이를 방지하기 위해 정부 내 정보담당 부처 간의 긴밀한 네트워크 형성을 통한 원활한 협조체제가 갖추어져야 한다. 미국의 정보공유 링크(Intelink)처럼 철저한 보안이 유지되면서 관련기관 간의 정보공유가 가능한 북한 관련 기관 링크 설립을 고려할 필요성이 있다.

북한외교는 북한의 대내적 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야와 밀접하게 연관되어 있고, 주변국의 대내외적 동향과도 연계되어 있다. 이에 따라 외교통상부와 통일부뿐만 아니라 무역협회나 UN기구 등의 북한 자료에 대한 종합적 분석이 필요하다. 이를 위해 대국민 서비스가 아닌 관련기관간의 정보공유가 이루어질 수 있도록 NK Intelink(가칭)를 마련해야 한다.

<그림 4-3> 정부기관의 북한외교정보공유 시스템



2) 국외 관련 기관 및 일본 내각위성정보센터와의 협력

신뢰도 높은 외교정보를 획득하기 위해서는 외교 당사국 모두의 정보를 파악해야 한다. 북한외교정보는 북한 내 공식 자료에 명시적으로 드러나지 않으며 왜곡되거나 과장되는 부분이 있어 객관적이지 못한 부분이 있으므로 반드시 상대국가 정보와의 교차 분석이 필요하다. 북한정보와

다른 국가의 정보를 교차분석하기 위해서 국외 연구기관 및 정보기구와의 협력네트워크 구축이 강화되어야 한다. 국제정보공동체(International Intelligence Community)내의 다른 국가들이 필요로 하는 정보를 제공하고 다른 국가들로부터 필요한 정보를 획득하는 것이 중요하다. 그동안 개인적 및 부정기적으로 이루어진 교류에서 벗어나 기관 간의 MOU (Memorandum of Understanding) 체결 등으로 공식적이고 정기적인 교류를 지속하여야 한다. 또한, 국외 전문가들과의 지속적 접촉으로 정보 공유의 면을 확대해야 한다.

주변국의 북한외교정보에 대한 정보공유가 가능한 기관을 살펴보면 다음과 같다. 미국은 브루킹스 연구소(Brookings Institution), USIP(United States Institute of Peace), CSIS(Center for Strategic and International Studies), IISS (International Institute for Strategic Studies) 등이 북한 외교정보를 주요하게 다루는 곳이다. 그리고 국무부와 국방성, CIA, 의회(CRS Report)에서도 북한외교정보를 수집할 수 있다.

중국은 중국현대국제관계연구원(中國現代國際關係研究院 이하 CICIR), 중국국제문제연구소(中國國際問題研究所), 중국사회과학원(中國社會科學院), 상하이국제문제연구소(上海國際問題研究所) 등의 주요 싱크탱크들이 있고, 국무원 발전연구중심(國務院發展研究中心), 중국군사과학원(中國軍事科學院), 중국국제전략학회(中國國際戰略學會) 등에도 외교 자료를 보유하고 있다. 또한, 중국 외교부의 공식 및 비공식 문헌 자료는 필수 수집 자료이고, 중국과 북한의 당 대 당 외교 특성상 중국공산당 중앙당교를 통한 북한정보수집이 필요하다. 그리고 지역적 특성상 동북3성의 사회과학원과 지린대학에 북한경제 관련 정보를 보유하고 있다.

일본은 외무성 국제정보통괄관조직(國際情報統括官組織)과 내각정보조사실,公安조사청, 방위성 정보본부가 국가기관으로서 북한정보를 수집하고 있다. 이 중에서 내각정보조사실은 북한정보가 모이는 곳으로 각 관계기관의 정보를 종합하고, 내각정보관 직속의 내각위성정보센터가

설치되어 위성을 통한 정보를 수집한다. 내각위성정보센터로부터 수집된 정보는 비공개를 원칙으로 하나, 방위성 정보본부를 거쳐 미국과 정보교류가 이루어지고 있다. 한국과는 관련정보교환협정이 체결되지 않아 한국정부에 대해 정보제공이 이루어지지 않고 있다. 또한, 납치문제 대책본부는 현재 사실상 대북정책을 총괄하는 기구로 북한과의 관계가 단절된 상황에서 비공식 접촉을 수행하는 기관이다.

그리고 개인 수준에서 국회 외교위원회 소속 또는 자민당 및 민주당의 방위적 국회의원과 사민당의 리베럴 그룹 등은 북한정보에 대한 접근능력을 갖추고 있다. 학계에서는 게이오대(Keio University), 시즈오카대(Shizuoka University), 방위대학(防衛大學) 등이 북한연구를 하고 있고, 일본무역진흥기구 산하 아세아경제연구소(Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization: 이하 IDE-JETRO), 환일본경제연구소(Economic Research Institute for North east Asia: 이하 ERINA)와 도쿄대 사회조사연구소, 방위연구소 등이 북한정보를 보유하고 있다. 이외에 조선장학회와 일조협회, 일조국교정상화 국민운동본부 등은 민간의 북한교류그룹이다.

특히 일본의 북한외교정보를 직접적으로 한국으로 전달되는 정보제공 루트를 확대할 필요성이 있다. 현재는 일본에서 축적된 북한외교정보가 미국으로 전달되고 이것이 다시 한국으로 전해지는 간접적인 교류 시스템으로 되어 있다. 이러한 과정은 정보수집 과정의 비효율성을 가져올 뿐만 아니라 일본에 북한외교정보 중 미국에서 취사선택한 정보만이 유입되는 부작용을 가져온다. 따라서 일본 내각위성정보센터와 관련정보교환협정을 체결해야 한다.

3) 5년, 10년 단위의 장기적 수집계획 수립

북한의 외교가 장·단기적 관점에서 진행되는 것처럼, 북한외교정보의 수립도 단기적 계획뿐만 아니라, 장기적 관점에서 수집 계획을 세워야

한다. 우리의 통일이 단기적이 아니라 5년 후, 10년 후 아니면 그 이상의 시간이 필요하다면 통일까지 장기적으로 북한외교정보를 수집하는 계획을 세워야 한다. 이러한 준비가 있어야 북한외교의 다양한 변화가 수집될 수 있으며 이를 바탕으로 통일을 준비할 수 있다.

한 정보원으로부터 정확하고 심도 있는 정보를 얻기 위해서는 지속적이고 주기적인 접촉과 연계가 필요하다. 이것은 휴민트에만 해당하는 것이 아니라, 다른 정보원에도 해당한다. 지속적 관찰을 통해 정보가 축적되어야 효과적인 분석을 도출할 수 있기 때문이다. 따라서 5년 계획이나 10년 계획이라는 설계도 속에서 북한외교정보를 체계적으로 수집하는 노력을 해야 한다.

(나) 분석단계

1) 북한 경제·사회·지역 전문가들의 자문회의

북한외교정보는 북한의 대내외적 상황에 대한 종합적인 평가가 전제되어야 정확한 분석이 가능하다. 정보분석단계에서 외부전문가를 더욱 적극적으로 활용할 필요가 있다. 한 국가의 외교정책은 국가이익과 정책형성에 영향을 미치는 다양한 요소들에 대한 이해가 요구된다. 그러나 일반적으로 정보분석관들은 좁은 분야의 소관업무를 다루는 데 익숙하지만, 전략적 판단을 하거나 다양한 관점에서 종합적 분석을 하는 데에는 능숙하지 못하다. 따라서 각 분야에서 외부전문가들과 긴밀한 유대관계를 맺으면서 수시로 정세내용에 관해 의견을 교환할 필요가 있다.²⁴⁷⁾

분석의 전문성 제고는 국가기관 자체의 내부적 해법으로는 한계가 있기 때문에 북한전문가뿐만 아니라 제3국을 연구하는 지역전문가들과의 자문을 통해 전문성 제고를 모색하는 것이 필요하다. 한 외교정보는 북한전문가뿐만 아니라 북한의 상대국 정보도 중요하므로 지역전문가들의 참여도 필요하다. 교차분석을 통해 북한외교정보분석의 정확성을 높여

247) 염동재, “한반도 안보환경 전망과 국가정보의 과제,” 『정보환경 변화와 국가정보 발전전략』, p. 123.

정보의 질을 제고할 필요성이 있다. 미국은 CIA나 국방성에서 외부전문가들을 포함한 포럼을 자주 개최하고 연구과제 용역을 공동으로 진행하는 것으로 알려졌다. 이를 위해서는 상시적이고 주기적인 논의의 장이 필요하다.

2) 전직 관료들의 자문회의 참여

전직 관료들을 자문회의에 포함하여 과거 현장 경험을 반영할 수 있는 시스템을 갖추어야 하며 정보분석 단계에서 전직 관료들의 실무 경험을 활용해야 한다.²⁴⁸⁾ 현장 경험이 없는 이들의 분석은 피상적이고 현장감이 부족한 경우가 발생한다. 전직관료들의 실무 경험은 정보분석에 유용하기 때문에 정책결정 과정에서 효과적인 제언이 가능하다. 과거 경험을 통해 교훈을 얻고 발전적인 방향에서 정책결정이 이루어질 수 있도록 전직 관료들이 참여하는 자문회의의 체계가 정착되어야 한다. 전직 관료들의 과거 북한의 외교행태에 대한 경험과 기술은 현재의 북한외교를 분석하는 데에 중요한 틀을 제시해줄 수 있다.

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

지역전문가와 전직 관료들을 포함하는 자문회의를 정기적으로 개최할 필요성이 있다. 북한외교정보는 NK Intelink를 통해 수시로 축적하고 이에 대한 분석을 정기적으로 축적하여 돌발 상황이나 변수가 발생하면 이에 대한 대응책 마련이 가능하다.

248) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(총괄보고서)』, p. 93.

(다) 활용단계

1) 민·관합동의 ‘북한외교정보공개위원회’ 설치

최근 인터넷과 SNS의 확산으로 공개정보량이 폭발적으로 증가하였다. 북한외교정보수요가 점차 확대되고 있는 상황에서 모든 정보를 국가가 독점하는 것은 불가능하다. 민간 부문의 유용한 정보들이 사장되거나 제대로 검증되지 않는 상태에서 단편적이고 편향적인 시각으로 공개되면 분석상의 혼란을 일으키기도 한다. 민·관이 함께 정보를 공유하고 교차검증을 해야 시너지 효과를 창출하고 정확한 예측을 가능하게 한다.

정부기관이 보유하고 있는 북한외교정보가 공개되는 범위를 결정하는 민·관합동의 ‘북한외교정보공개위원회’를 설치한다. 공개정보체제를 통해 자발적인 검증이 이루어지다 보면 정보의 질에 따라 신뢰성 높은 정보가 널리 활용된다. 이 중에서 옥석을 가리는 일은 정보의 질을 높여 바람직한 정책 전망과 선택을 가능하게 한다.

북한외교정보에 대해 비공개, 부분공개, 완전공개 등으로 등급을 분류하여 공개 범위를 설정한다. 비공개의 정보는 국가안보에 직접적인 영향을 미치는 것이고, 부분공개는 정부기관 및 전문가집단에 공개하는 것이고, 완전공개는 공개정보센터(OSC)를 통해 일반인에 전체를 공개하는 것을 말한다.

이러한 과정은 국가안보이익에 직접적 영향을 미치는 정보는 비공개로 보호하면서 안보이익에 직접적 영향을 미치지 않는 정보는 활용되는 장점이 있다. 또한, 전문가집단에 대한 부분공개를 통해 더 질 높은 정보의 생산이 가능해지고 정보검증이 가능해지는 점도 장점이다.

2) 공개정보센터(Open Source Center) 설치

지식 정보화시대의 안보정보를 둘러싼 대국민 서비스에 대한 정부 인식은 아직 낮은 수준에 머물고 있다. 정보분류 미비 등의 지식정보관리체계

자체가 완전히 정립되지 못하고 있으며 정부기관들 간의 지식공유도 아직은 원만하지 못한 상황이다. 그러나 미국, 일본 등 선진국들은 다양한 형태의 국내적 공조체제를 적극적으로 모색하고 있다. 예를 들어 미국 중앙정보국(CIA)은 대국민 정보제공 서비스의 목적으로 ‘CIA World Factbook’을 출간하는 등 정보배분을 활성화하는 정책을 강화하고 있다.²⁴⁹⁾

공개정보의 활용도를 높이기 위해 실시간으로 공유할 수 있는 공개정보센터(OSC)를 설치하여 실시간으로 공유할 수 있도록 한다. 이러한 민·관협력공개정보센터는 북한외교정보 수집, 분석, 활용의 효율성을 제고시킬 것이다.

외국 주요 싱크탱크와 언론의 주요 기사 등을 정부의 많은 부처가 독자적으로 수집, 번역 및 활용하고 있는 것은 비효율적이다. 각 기관이 작성한 자료를 공유할 때 상당한 시일이 지난 다음 배포되는 것이 대부분이다. 정부 내 각 기관이 개별적으로 이런 체제를 갖추려면 상당한 인원과 비용이 필요하며, 동일한 정보를 중복해서 수집·분석하는 비효율성을 초래한다. 미국은 2005년 국가정보국(DNI) 산하에 공개정보센터(OSC)를 설치해놓고 160개국 80개 언어로 된 공개정보를 수집·분석하여 제공한다.²⁵⁰⁾ 이 센터의 자료는 정부기관뿐만 아니라 민간 부문에서도 정보를 활용할 수 있도록 공개 서비스를 하고 있다. 이를 벤치마킹하여 북한외교 및 안보 관련 정보를 제공하는 센터를 설치하고 국내뿐만 아니라 국외정보를 번역하여 제공하는 서비스를 제공하고 회원제로 운영하여 정보의 책임성을 높인다.

3) 언론과의 협력 시스템 구축

정보분석능력의 제고를 위한 해법으로 제시되는 것이 정보수요자와 정보분석자 간의 대화 채널의 활성화이다. 이는 정보분석자가 정보수요자의 주요 이유를 정확히 파악할 때만 정보분석의 심도가 확보될 수 있다

249) 장의관, 『21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II: 지식정보화 시대의 국가안보정보 관리전략』, pp. 57~59.

250) 염동재, “한반도 안보환경 전망과 국가정보의 과제,” 『정보환경 변화와 국가정보 발전전략』, p. 121.

는 전제에 근거한다. 정보수요자와 정보분석가 간의 충분한 교류와 접촉은 정보수요에 정확히 부응하는 정보제공의 가능성을 제고시킨다.²⁵¹⁾

정부부분 외에 북한외교정보에 대한 대중의 수요를 가장 잘 반영하는 곳이 언론기관이다. 언론기관은 민간 부문에서 가장 신속하고 많은 정보를 수집하고 수집된 정보를 많은 이들에게 전달하고 활용하는 기관이다. 이에 따라 민간 부문의 북한외교정보의 수요자와 가장 밀접한 관계에 있는 정보수집가이자 분석가이므로 정보수요자의 의도와 목적에 가장 잘 접근할 수 있기도 하다. 이러한 언론기관과의 협력관계는 정보수요자의 요구에 부응할 수 있어 정보수집과 분석의 효율성을 높여준다.

이를 위해 각 언론사의 관련 기자들에게 북한정보종합센터와 협력관계를 구축하고 북한외교정보공개위원회에서 전문가에게 공개 가능한 부분 공개의 정보를 제공한다. 대신 정보공개의 시점과 범위를 지킬 것을 요청하고, 이를 위반할 때 차후 다른 정보공개에 불이익을 주는 방향으로 간다면 언론기관의 정보공개에 따른 단점을 최소화할 수 있다.

<표 4-6> 정부 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

251) 장익관, 『21세기 한국 메가트렌드 시리즈 II: 지식정보화 시대의 국가안보정보 관리전략』, p. 71.

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

(2) 민간 차원

(가) 수집단계

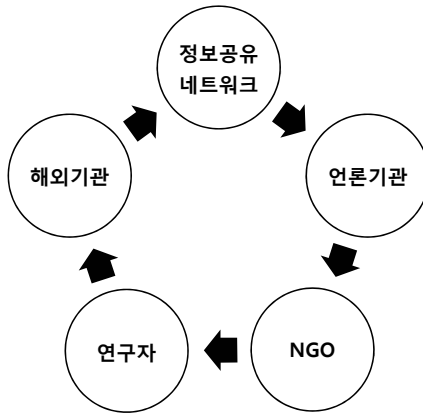
1) 민간정보공유 네트워크 NKpedia(가칭) 구축

민주화, 정보화, 전문화의 영향으로 민간 부문의 정보수집 및 분석 능력이 확대되고 이를 통한 여론조성 능력이 높아지고 있다. 다양한 주체의 행위자들이 수집하는 북한외교정보를 공유할 수 있는 네트워크가 필요하다. 이 공유 네트워크 속에서 각 정보 간의 질이 평가되고 검증이 가능하도록 한다.

여기에는 각 언론기관과 NGO, 그리고 관련 학자나 기업인 등이 포함되도록 한다. 일반 정보수요자인 회원들은 실명이 아니어도 정보를 볼 수 있게 하되, 누구든 정보를 제공하는 자는 실명제를 도입한다. 실명제를 통해 정보제공자의 책임성을 높이고 감시 작업이 자율적으로 가능하도록 한다.

이 네트워크는 민간 공유의 것으로 정부기관은 개입하지 않는 것을 원칙으로 한다. 심각한 정보 오류의 상황이 발생하면 전문가들을 통해 자율적으로 해결되고 확인된 근거를 가지고 정확한 검증이 이루어지도록 한다.

<그림 4-4> 민간정보공유 네트워크 모델 NKpedia(가칭)



2) 공공기관과의 협력 확대

정보수집단계에서 정부 및 관련기관과 민간 부문이 정보를 공유할 수 있는 협력 시스템이 확대되어야 한다. 흔히 정보공유가 제대로 이루어지지 않은 이유로 정보출처 보호의 필요성, 부처이기주의 등이 지적되나 정보공유 시스템의 불비도 중요한 원인이 된다. 발전된 정보공유 시스템 없이 보안을 유지하면서 실시간으로 정보를 공유하기가 어렵기 때문이다.

또한, 민간에서 공공기관과의 정보를 요청하는 데에 비공식적인 경로에 의존하지 않고 적법한 절차로 공개하는 시스템을 갖추도록 한다. 공식적 경로에 의한 정보공개가 확대되어야 무분별한 정보공개를 방지할 수 있다.

3) 국외기관과의 정보교류 확대

최근 북한 관련 정보는 중국을 통해 유입되는 경우가 많다. 민간 부문으로는 대북 관련 NGO종사자, 탈북자, 북한과 무역을 하는 조선족 사업가들을 들 수 있다. 특히 조선족 사업가들은 사업차 북한에 입국하기도 하지만 국외 대표로서 조선 노동당의 중요 행사에 초청되기도 한다. 이들이 가진 정보에 대해 철저한 검증은 거치는 분석 작업을 거친다면 가치적으로 드러나지 않은 북한외교정보를 보완할 수 있다.

2000년대 중반 이후 세계 유력 통신사들이 평양에 진출하고 있어 이들 통신사를 통한 북한외교정보수집도 이뤄지고 있다. 2011년 6월 미국 AP 통신사의 진출에 이어 7월 영국의 로이터 통신사도 평양에 진출함으로써 중국, 러시아, 일본 이외의 이들 통신사를 통한 정보수집이 가능해지고 있다. 또한, 북한의 식량 및 의료지원 등을 중심으로 국제 NGO의 소수 인원도 평양에 상주하고 있다. 그러나 평양에 상주하는 특파원들의 취재는 많은 제한을 하고 있기 때문에 외교정보를 수집하는 데에는 많은 제약이 따른다. 평양에 상주하는 국제 NGO기구의 주재원도 역시 제한된 지역의 실정만을 알 수 있기 때문에 외교정보를 수집하는 것은 고도의 체계적 전략이 필요하다.

(나) 분석단계

1) 전문가 및 국외기관과의 협력 시스템 구축

북한외교정보를 다루는 데 있어서 신뢰도가 비교적 낮은 북한 내부 자료만을 가지고 진위나 심층분석을 하는 것에는 많은 오류가 발생한다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서 상대국 또는 주변국의 기관들과 협력체계를 구축하고 지속적으로 정보교환을 해야 한다. 상호신뢰구축을 위하여 우리가 가지고 있는 공개 가능한 정보는 신속히 전달할 수 있는 체계를 마련하여 상호협력을 강화할 필요성이 있다. 문제는 우리가 가진 정보의

질을 높여야 상대국으로부터도 양질의 정보를 받을 수 있다는 점이다. 북한과 동일한 언어를 사용하는 장점을 활용하여 신뢰도 높은 북한정보를 확보한다면 국외 관계기관과의 협력이 더 효율적으로 진행될 것이다.

민간에서 수집되는 북한외교정보가 방치되지 않고 왜곡되지 않도록 전문가집단 및 국외 기관과의 협력 시스템을 구축한다. 많은 민간 부문에 산재한 정보는 1차적으로 민간 공유 네트워크에 포함된 뒤 전문가집단과의 세미나 또는 협동연구로 북한외교정보를 한 단계 높은 수준의 정보로 재생산되는 프로세스를 거친다. 국외 언론기관이나 평양주재 EU대사관, 국제 NGO, 국외 기업인들로부터 확보되는 정보를 체계적으로 통합하여 분석한다. 여기에는 언어 및 문화적 이해가 필요하므로 다양한 지역 전문가들의 참여도 필요하다.

2) 모니터링을 통한 언론기관의 책임성 강화

언론기관의 책임성을 강화하기 위한 검증체계를 구축해야 한다. 의도적이거나 비의도적이거나, 언론에 활용되는 정보의 객관성과 균형성을 확보하려는 자정 노력을 유도한다. 그리고 관련 시민단체의 전문적 감시 작업도 활성화한다. 정부가 가진 정확한 정보가 공개정보센터에서 많이 축적되고 공개된다면 부정확하고 왜곡된 정보에 대한 검증이 가능해질 것이다.

(다) 활용단계

1) 전문기자의 양성

언론기관을 통한 정보의 유통은 정보의 활용도를 급격하게 높여준다. 최근 북한과 중국의 관계에 대한 정보가 주목을 받는 것은 민간 부문에서 그에 대한 수요가 높아지고 있다는 증거이다. 이를 언론에서 관련 정보를 계속 드러내고 있기 때문에 관련 정보가 확대·재생산되어서 정보의 활용

도를 높여주고 있다. 언론기관의 정보왜곡과 과장을 막기 위해서도 언론기관의 책임성을 강화할 필요성이 있다.

이를 위해서 북한전문기자의 양성이 중요하다. 이것은 언론기관 스스로 노력보다는 각 민간 부문이 북한전문기자를 신뢰하고 이들과 더 많은 정보를 공유하여 질 높은 정보를 제공해주고 이러한 전문가들이 언론계에서 주목을 받을 수 있는 분위기를 마련해주는 것이 중요하다. 그리고 이러한 전문가들에게는 점점 더 많은 정보를 공유할 수 기회를 많이 주어야 한다.

2) 통합아카이브의 구축

통합아카이브에서 국외정보를 수집하고 확보한 정보를 국외에 제공하여 국외에서 북한외교정보가 왜곡되거나 과장되는 사례를 평가할 수 있도록 한다. 또한, 국외정보에 대한 번역 서비스도 제공할 필요성이 있다. 예를 들어 탈북자들에 관한 통계나 탈북자들의 구술로 얻은 구두역사한 곳에 모아 아카이브를 구축하고 정보가 필요한 정보수요자에게 유료로 공급하는 것도 가능하다.

<표 4-7> 민간 차원의 북한외교정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

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

다. 법·제도적 차원

(1) 외교·안보 기록물의 비공개제도 개선

국가기록물에 관한 법률에 따라 모든 정부 기록물은 ‘국가기록원’에 취합되어 보관된다. 그러나 외교·안보 문서는 ‘특수기록물’로 분리되어 각 부서에서 취합하여 보관된다. 외교통상부나 통일부는 특수기록물을 자체 취합하여 보관할 수 있으며, 외교·안보 분야의 기록물은 외교사료관에 취합되고 보관된다. 외교사료관에서는 기록물들을 분류하여 30년이 지나면 공개되는데, 30년이 지나도 ‘비공개’로 되어 있는 기록물은 공개되지 않는다. 이러한 비공개 여부를 결정하는 곳은 전직 외교관과 학자들, 그리고 외교부 직원이 포함된 ‘외교문서공개심의회’이다.

문제는 30년이 지나도 비공개로 남아 있는 정보들이 산적해 있다는 것이다. ‘국가안보’의 이익이라는 관점은 매우 추상적이기 때문에 자의적 해석이 가능하다. 비공개로 남아 있을 필요가 없는 기록물들이 비공개로

남아있어 활용되지 못하고 사장되는 경우가 발생한다. 남북대화를 기록한 대화록은 국외에서 공개되어 접근이 가능한데도 현재 국내에서는 비공개로 남아 있는 경우가 있다.

30년 전의 기록물들에 대한 공개가 필요한 이유는 북한외교정보의 분석과 활용의 측면 때문이다. 북한외교의 과거 행태를 분석하는 것은 현재 북한외교를 분석하는 데에 유용하다. 북한외교의 과거 경험에 기초하지 않는 분석은 정확한 분석을 하지 못하는 사례가 발생할 수 있다. 이러한 정보분석의 실패를 방지하기 위해서는 과거 북한의 외교행태를 검토할 수 있는 기록물들이 공개되어야 한다.

(2) 정보공개법 및 비밀엄수의무 조항의 지침 제시

정보활용단계에서 공개정보활용체제를 강화해야 한다. 비밀정보 중심의 정보활동 관행에서 벗어나 공개정보중시 방향으로 정보활동 방식을 전환할 필요가 있다. 물론 남북이 분단되어 있고 휴전선을 대치한 한반도에서 국가안보와 직결되는 고급비밀정보는 보안이 최우선이다. 그러나 공개 시에 국가안보와 이익을 크게 저해하지 않는 정보는 정부 내에서 충분한 공유가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 공무원법의 비밀엄수의무사항에 대한 유연한 해석과 적용이 바탕이 되어야 공직자 윤리를 준수하는 범위 내에서 정보공유가 가능해진다.

정부 및 공공기관의 정보가 민간에 공개되기 어려운 원인은 제도적용 범위의 모호함이다. 정보공개를 제한할 수 있는 제7조 제1항 제2호의 ‘국익의 중대한 이익’에 대한 기준이 제시되어 있지 않기 때문에 정보공개에 대해 소극적인 경우가 많다. 따라서 정보공개법의 목적인 정보공유의 확대에 기여하기 위하여 이 법으로 제한되는 사례에 대한 지침을 동시에 제시해주어야 불필요한 정보공개의 제한을 막을 수 있다.

또한, 공무원법 제60조에 따르는 비밀엄수 의무조항 역시 적합한 기준이나 지침을 제시할 필요성이 있다. 정보공개에 대한 요건과 비밀 해제절

차에 대한 지침을 마련하고 적법한 절차에 따라 정보공개청구가 요청된 경우에는 공개할 수 있어야 하도록 해야 한다. 그리고 민간에 이미 공개된 정보에 대해서는 이 조항의 의무를 적용하지 않는 지침을 만들어야 한다.

(3) ‘북한정보종합센터’의 설립 및 중립화

북한정보를 정보기관이 수집하고 분석하여 지원하는 ‘북한정보종합센터’를 설치하여 안정적이고 체계적으로 운영할 필요가 있다. 북한정보종합센터에서 제공하는 북한외교정보는 북한외교뿐만 아니라 북한 내부의 정치, 경제, 사회, 문화의 각 분야와 관련 정보를 포함하여 객관적이고 중립적인 정보를 수집하고 분석할 필요가 있다. 북한외교정보에 대해 정부기관의 변화나 정책 방향에 따라 분석의 내용이 달라지는 것은 정보 오류의 가능성이 크다. 이러한 국내 정치의 변화에 영향을 받지 않고 지속적이고 장기적인 정보분석이 가능하게 하기 위해서는 센터의 중립화가 중요하다.

장기간 축적된 경험과 노하우를 활용하기 위해서도 센터의 중립화가 필요하다. 국내 정치의 변화에 따라 기존의 정보분석 체계가 손상되고 이에 따라 합리적인 정보분석이 제한을 받는다면 정보분석 과정에서 정보의 왜곡이 나타날 수 있다. 북한외교정보에 대한 선별적 공개로 말미암은 정보분석의 오류를 막기 위해서는 센터의 중립화가 필요하다.

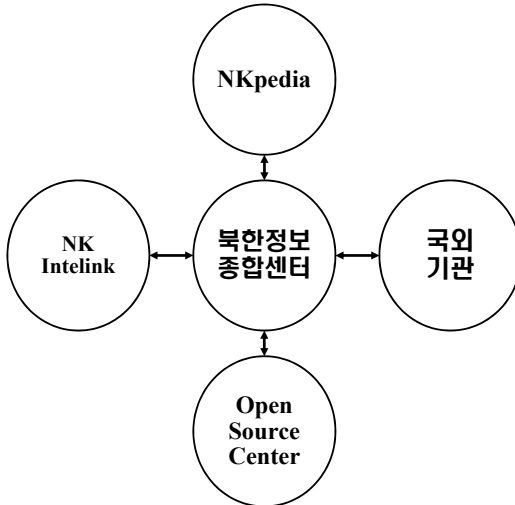
라. 북한외교정보 민·관협력 모델 구축

정부기관 간의 북한외교정보는 모두 NK Intelink에 통합되어 있고 여기에는 통일부, 외교부, 국방부, 국정원의 공무원들이 접속하고 정보를 공유하게 된다. 여기에서 북한정보종합센터와 정보를 공유하는 시스템을 구축하고 북한정보공개위원회에서 정보의 중요도에 따라 공개, 부분공개, 비공개로 구분하여 민간정보공유 네트워크인 NKpedia에 제공하고 민간정보를 받는다. 그리고 정보공개 평가여부에 따라 공개정보센터(OSC)에 제공한다. 여기에 국외기관과의 협력관계 구축으로 북한정보중

합센터의 자료를 국외기관에 공급하고 국외 기관의 정보를 받아 정보공유의 시스템을 구축한다.

이러한 협력 네트워크는 국가중심의 북한외교정보 독점에서 벗어나되, 외교·안보 분야의 특성상 국가기관의 기밀보호주의를 유지할 수 있다. 국가기관 간의 정보공유인 NK Intelink는 기밀성과 정보 독점성을 유지하고, 북한정보종합센터를 통해 민간과 협력 네트워크를 구축하는 체계이다. 이때 북한정보종합센터는 중립화하여 국내외 정세 변화에 객관성을 유지하게 하고, 산하에 민·관합동의 ‘북한외교정보공개위원회’를 두어 민간공유 네트워크인 NKpedia와 공개정보센터(OSC)에 공개 가능한 정보를 분류하여 제공한다. 센터는 민간과 국외 기관의 북한외교정보를 수용함과 동시에 검증된 북한정보를 제공하여 정보 오류 수정의 적극적 기능을 한다. 센터는 회원제로 운용하여 정보 분류 등급에 해당하는 정보를 전문가그룹과 일반인이 구분되어 접근 가능하도록 한다.

<그림 4-5> 민관협력 네트워크 모델



NK Intelink는 국가기관 간의 정보공유 네트워크로 각 정부기관의 담당자는 쉽게 접근 가능하고 정보의 상시적 제공체계를 갖춘다. 대신 보안은 강화하여 일반인의 접근을 제한한다. 여기에 제공되는 북한외교 정보에 대해서는 민간에 직접 알릴 때에는 책임을 부과한다.

민간에서 발생하는 정보 오류는 국가기관이 직접 나서서 이를 제어하는 것은 정보의 시장 논리에 맞지 않기 때문에 시민단체 등의 적극적 감시를 활성화하고, 언론의 책임성을 강화하는 방향으로 나아간다. 또한, 북한전문기자 양성을 장려하여 정보센터에서 전문기자들에 대한 적극적인 정보제공과 엠바고(embargo)를 준수하는 신뢰관계를 구축해야 한다. 또한, NKpedia의 정보수요자는 문을 열어두되, 정보제공자는 실명제를 채택하여 정보왜곡에 따른 책임성을 가지게 한다.

국외기관과의 협력은 미국, 중국, 일본, 러시아, EU 등의 각 국가와 협력관계를 구축하고, 우리의 검증된 정보를 제공하고 새로운 정보를 받는 형식으로 국외정보의 오류를 최소화하도록 한다. 지역적으로 일본과는 미국을 거치지 않고 직접적 정보공유가 이루어지는 체계를 확립하기 위하여 일본 내각위성정보센터와 관련정보교환협정을 체결해야 한다. 그리고 중국과는 연구기관뿐만 아니라 지방정부나 기업인 등과의 교류를 추진하고, 평양주재 EU대사관과 각 통신사, 국제 NGO를 통한 정보공유도 보다 적극화한다. 이러한 북한외교정보는 평가하여 공개 가능한 정보는 북한정보종합센터에서 번역 등의 서비스를 제공하는 것도 효과적이다.

NKpedia는 민간에서 자율적으로 운영되는 것임에 비해, 공개정보센터는 정부기관에서 관리하는 곳으로 신뢰도가 높은 정보를 제공한다. 정부기관의 정보나 민간의 정보 중에서 북한정보종합센터에 의해 검토된 정보를 공개한다. 기밀보호의 필요성이 없는 정보는 공개를 최대화하여 정보 오류를 방지하고 정보의 민주성을 확보한다.

이러한 체계를 갖추는 것 못지않게 중요한 것은 북한전문가를 양성하고 북한 관련 자료를 체계적으로 축적하는 작업이 필요하다. 현재 대학의

북한학과의 점차 축소되고 있는데 북한학과의 존속은 장기적인 통일정책 추진에서 보면 필수적이다. 대학뿐만 아니라 각 NGO 등에서 전문가 양성 프로그램 등이 진행되고 있는 상황은 관련 전문가의 수가 아직도 부족하다는 증거이다. 대학에서는 언론기관과 관련 NGO의 전문가를 양성함과 동시에 북한정보를 축적하는 연구기능을 갖추고 있기 때문에 북한정보제공에 유용하다.

마지막으로 각 부분에 전문능력을 높이고 정보에 대한 책임성을 강화하여 정보의 수집, 분석, 활용에서 객관성과 균형성을 확보하려는 자정노력이 필요하다. 이러한 각 부분의 노력은 전체 북한외교정보유통 과정의 선순환을 높여 효과적인 정보생산이 가능한 환류 시스템을 가능하게 할 것이다.

IV. 북한군사정보관리체계 개선방안

1. 북한군사정보관리체계의 특성

가. 북한군사정보의 특성

북한군사정보 역시 정치, 경제, 사회 분야의 정보와 마찬가지로 수집, 분석, 활용에 영향을 미치는 다음과 같은 특징을 안고 있다.

첫째, 북한군사정보는 ‘비밀성’이 강하다는 점이다. 군사정보과 관련된 특징으로 여타 국가에서도 마찬가지이지만 북한은 극도의 체제 폐쇄성으로 여타 분야의 정보에 비해 극도의 정보통제를 강화하고 있다. 따라서 민간인 전문가의 접근에 제약이 크게 따를 뿐 아니라 정보의 취득방식도 현지조사나 여론조사 등은 꿈도 꾸기 어려우며 간접적이고 우회적인 수집 경향이 강한 특성이 있다. 북한의 김정일 역시 “미국 것들이 우리 내부를 들여다보면 안개 속에 잠긴 것처럼 흐리멍덩하게 만들어 놓으라.”

고 강조한 바 있었다.²⁵²⁾ 남북대치 상황에서 군사정보의 유출은 큰 손실을 줄 수 있기 때문에 북한은 극도의 정보통제를 강화하고 있다. 이러한 북한정보의 비밀성은 양적 측면에서 한국사회 내 북한정보의 절대적 부족을 일으킴으로써 추적에 의한 정보생산과 정보왜곡이라는 질적 문제를 동시에 제기하는 원인으로 작용하고 있다.

둘째, 북한군사정보는 정치적 성격이 강하다는 점이다. 북한군사정보의 수집, 분석, 활용은 여타 분야의 정보 분야보다 ‘정치성’을 강하게 요구 받고 있다는 점이다. 다시 말해 남측 정부의 정책적 선호에 따라 북한 군사정보의 요구 그리고 군사정보요구에 따른 분석의 선호, 선별적 정보 공개의 활용방식 등이 달라질 수 있다는 점이다.

예를 들어 김대중, 노무현정부 시절 화해와 교류협력의 확대에 따라 비군사정보에 대한 요구 및 공개가 증대되고 그러한 정보요구 및 공개에 따라 군사정보 역시 비군사적인 분석과 비공격적 해석의 경향이 두드러지게 나타났다. 예를 들면 북한의 중단거리 미사일 시험을 대부분 “통상적인 군사훈련의 일환”으로 파악하는 경향이 그것이다.²⁵³⁾ 현 정부는 상대적으로 북한급변 사태와 관련한 군사동향이나 북한인권상황에 관심을 집중해 왔다.

셋째, 북한군사정보는 공개정보와 비밀정보 사이에 신뢰성의 격차를 크게 보이는 ‘이중성’이 강하다는 점이다. 북한의 독재체제는 북한의 모든 공개보도 매체들을 완전히 장악하고 있다. 그 결과 북한 TV나 신문, 서적 등에서는 잘 통합되어 있고 응집력 있어 보이는 북한군의 모습과 김부자에 대한 광기 어린 충성심이 잘 그려져 있다. 하지만 이와 반대로 북한군 내부 강연이나 비밀문건·증언 등에서는 김부자에 대한 충성 약화와 기강 해이·부정부패를 일삼는 굶주린 북한군의 모습이 그려져 있다. 이것이 의미하는 것은 북한이 자체적으로 생산하고 있는 공개, 비공개 군사정보들이 정보로서 신뢰 될 수 있고 가치를 가졌는지 확인이 매우 어렵다는

252) “두얼굴 북한실체 또 드러났다-북한노동당고위층 강연녹취록에 뭐가 담겼나.” 중앙일보사 편, 『월간중앙』, 7월호 (서울: 중앙일보사, 2007), <www.magazine.joinsmsn.com/monthly/article_view.asp?aid=261243>.

253) 『중앙일보』, 2007년 5월 28일; 『연합뉴스』, 2007년 6월 28일

것을 의미한다. 동시에 ‘역정보’에 대한 의심을 하게하고 있다. 이와 같은 북한군사정보의 이중성은 북한군사정보의 수집, 분석, 활용에서 공개 자료와 비밀 자료의 비중, 그에 따른 평가와 해석 경향에 따라 정보오류, 남남갈등 등 다양한 결과를 가져오게 한다.

넷째, 북한군사정보는 점차 기술정보의 우위성이 강해지고 있다는 점이다. 북한군사정보의 수집은 크게 인간정보, 기술정보, 공개출처정보로 나누어질 수 있다. 3가지 정보의 수집 출처 중 인간정보수집 출처는 신뢰성의 확인이 어렵다는 점에서, 공개출처정보는 북한의 통제강화로 역정보의 의심이 남아 있다는 점에서 각각 문제를 가지고 있다. 반면 최근의 과학기술발달로 북한군사정보의 요구와 내용에서 기술정보의 중요성은 훨씬 강해지고 있다. 비록 북한의 군사정책결정 과정이나 최고지도자의 신변 등과 같은 인간정보의 영역이 여전히 중요함에도 기술정보에 의한 북한군의 NLL 도발 동향, 핵·미사일 관련 정보, 휴전선 일대 군사동향이나 군사훈련 등에 대한 비중이 확대되고 있다고 할 수 있다.

나. 북한군사정보관리체계의 주체

북한군사정보관리체계 개선방안 연구에 앞서 이 글에서 다루고자 하는 북한 군사정보관리체계의 주체와 대상, 내용을 더욱 세부적으로 구분해 보는 것이 효과적일 것이다.

북한군사정보관리체계란 지난해 연구에서 대북정보의 다양한 분야 중 군사정보²⁵⁴⁾와 관련된 행위자들이 다양한 방식을 통해 군사정보를 수집하고 이를 체계적으로 분석, 활용하는 일련의 과정을 의미한다. 이러한 북한군사정보체계는 북한의 정치, 경제, 사회·문화 정보관리체계를 포함하는 북한정보 체계에 비해 큰 틀 속에서 하나의 하위 체계를 구성하고 있음을 물론이다. 그리고 그 체계의 수집, 분석, 활용의 내용은 ‘북한군사정보’들로 채워져 있다.

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

따라서 이 글에서 다루고자 하는 ‘북한군사정보관리체계’를 북한의 정치 정보관리체계, 경제정보관리체계, 사회정보관리체계와의 구별될 수 있도록 그 주체와 대상과 내용을 규정해 볼 필요가 있을 것이다. 그렇지 않으면 다른 하위 북한정보관리체계 연구와 구별이 모호해 질 수 있기 때문이다.

북한군사정보체계 실태조사연구에서 정부 차원의 북한군사정보관리체계를 구성하는 행위 주체는 국정원을 비롯하여 국방정보본부, 기무사령부, 정보사령부, 통일부 정세분석국, 외교부 본부기획실 등으로 구성되어 있고 군사정보수집은 인간정보(HUMINT),²⁵⁵⁾ 공개출처정보(OSINT),²⁵⁶⁾ 기술정보(TECHINT)²⁵⁷⁾ 등으로 분류할 수 있다. 정부 차원의 정보기관들은 군사정보뿐만 아니라 정치정보, 사회정보도 다루지만 다만, 정보기관별로 관심과 비중면에서 차이를 가지고 있다. 예컨대 국방정보본부는 북한사회정보와 정치정보를 취급하지만 기본적으로 군사정보, 특히 전술 정보에 대한 관심과 비중이 지배적이라고 할 수 있을 것이다. 그리고 수집된 군사정보는 정보기관별 전문 분석관에 의해 분류, 평가, 분석, 통합, 해석 등 5가지 단계를 거쳐 분석되어 각종 판단보고서 등에 사용된다.²⁵⁸⁾ 특히 그중에는 최고정책결정자의 정책결정을 위해서 제출되기도 하고 민간 부문의 정보공개 필요성과 연구에 활용되기도 한다.

반면 민간 차원의 북한군사정보관리체계를 구성하는 행위 주체는 주요 언론사를 비롯하여 대북방송단체, 대북 NGO,²⁵⁹⁾ 탈북자, 민·관 연구기관²⁶⁰⁾

255) 인간정보는 가장 전통적인 방식의 군사정보수집 방식으로 간첩 또는 정보원으로 대변되는 사람을 활용한 정보수집 방식이라 할 수 있다. 인간정보의 경우 국가정보기구나 정보요원에 의해 포섭된 간첩이나 공작원을 비롯하여 제3국주재원, 북한 내 거주민, 탈북자 등이다. 공개출처정보의 경우는 북한의 정부기관인 외무성이나 국방위원회, 중앙통신, TV 신문 등이 될 것이다.

256) 공개출처정보수집이란 신문, 라디오, TV 방송, 학술서적 등 전통적인 공공전파 또는 출판물 이외 인터넷, 온라인 사용자 등 디지털 매체를 망라한 다원적 공개출처 매체를 통한 수집활동을 의미한다.

257) 기술정보수집이란 과학기술을 응용한 각종 기계, 장비, 컴퓨터 등을 수단으로 활용하여 첩보를 수집하는 활동을 말하며 크게 영상정보, 신호정보, 측정기술정보 등으로 세분된다.

258) 북한 군사정보와 관련하여 한국의 국방부는 기술정보, 인간정보, 공개출처정보를 통해 수집된 군사정보로 「한반분석 정보보고서」 외에 「적 군사동향보고서」, 「평가 및 분석 정보보고서」를 정기·비정기적으로 생산해 내고 있다.

259) 주요 일간지 및 ‘NK조선닷컴’, ‘북한네트’ 등 일간지의 북한정보사이트, ‘Daily NK’, ‘열린북한방송’, ‘자유북한방송’, ‘NK지식인연대’, 탈북 군인들을 중심으로 ‘북한인민해방전선’, ‘탈북군인협회’, ‘자유북한군인연합’, ‘좋은벗들’, ‘우리민족서로돕기본부’ 등이 있다.

260) 국방연구원, 국가안보전략연구소, 국방대안보문제연구소, 외교안보원, 통일연구원, 북한연구소, 각 대학 부설 북한문제연구소, 북한연구소, 경남대극동문제연구소 등이 있다.

연구자와 전문가, 기업인 등 북한 방문자라고 할 수 있다. 민간 차원의 북한군사정보수집은 기술정보의 비용부담 및 정부관리 문제로 주로 공개 출처정보와 인간정보²⁶¹⁾에 의존하고 있다. 이렇게 수집된 군사정보는 민간 차원의 대북단체 종사자 혹은 민·관 연구기관의 종사자에 의해 분석 작성되어 민간기구 자체의 대북정책 방향의 판단 지표로 삼거나 기타 정견의 지지, 대북군사정보공유, 정보감시 및 공개요구 목적으로 활용되고 있는 것으로 파악된다.

다. 북한군사정보관리체계의 내용

앞에서 언급한 북한군사정보관리체계의 행위 주체에 의해 다루어지고 있는 북한군사정보의 대상과 내용은 매우 광범위하다.²⁶²⁾

첫째, 북한군 최고사령관 신상 관련 정보로서 최고사령관 김정일의 건강 상태와 그의 동선이나 발언을 통한 관심사항, 그의 측근들에 대한 정보라 할 것이다. 이러한 정보는 북한의 후계체제 진행 정도, 체제변화 가능성, 권력관계의 변화를 파악하는데 유용할 것이다.

둘째, 북한군 주요 조직체계 관련 정보로서 당 중앙군사위원회, 최고사령부, 국방위원회, 인민무력부, 총정치국, 총참모부 등 북한군을 구성하는 기본적인 조직부서, 경찰총국과 같이 신설 조직이나 북한군 명령체계상 위계질서 및 그 변화와 같은 정보들이다. 이러한 군사정보는 북한의 군사정책 과정에서 영향력을 행사하는 실체가 누구인지, 북한군을 통제하는 통치집단의 실체를 파악하는데 매우 유용한 정보가 될 수 있다.

셋째, 북한군 주요 인사 관련 정보로서 북한군 수뇌부를 구성하는 주요 인물들의 신상정보와 승진, 보직, 경력 등에 관한 것이다. 북한이 이들 극소

261) 휴대전화 등 정보통신의 발달로 북한과 중국 국경 간의 접경 지역에서 북한주민과 통신접촉이 가능해지면서 소위 '내부통신원'으로 불리는 이들에 의한 군사정보의 수집이 이루어지고 있다. 이들 북한 지역 내 다양한 계층과 직업을 가진 '내부통신원'은 국가정보기관을 비롯하여 언론사, 대북 NGO 및 대북방송단체 등과 연계되어 적극 활용하고 있는 것으로 알려져 있다.

262) 국가정보보령 편, 『국가정보학』, pp. 13~15. 북한군사정보의 대상은 대상국의 군사동향, 첨단무기의 개발 등 군사적 능력, 취약점과 군사행동의 의도 등으로 규정하고 있다.

수 인물에 대해 제한적으로 공개하고 신빙성에도 문제가 있지만²⁶³⁾ 이들 정보는 시차를 두고 조사할 때 북한군 수뇌부 인사에 있어서 보편적인 서열 질서와 인사 패턴 등을 파악하는데 유용할 수 있다.²⁶⁴⁾ 예를 들면 북한군의 전통적인 인사 패턴의 파악 등을 통해 권력변동 징후로 예측해 볼 수도 있고 북한군 수뇌부 교체 때 일종의 성과주의, 충성주의로 인한 대남군사도발 위협의 증대 경향 등은 정책적 차원에서 매우 유용한 정보가 될 것이다.

넷째, 핵·미사일 등 무기체계 및 군사전략 관련 정보로서 핵실험, 신무기 개발 등을 비롯하여 국지전략 중시 등 군사전략 변화나 육·해·공 군사력 증강 관련 정보로서 우리의 대응 군사정책을 계획하고 수립하는데 영향을 미칠 것이다.

다섯째, 북한군 군사훈련 및 군사배치 동향 관련 정보로서 휴전선, NLL 지역의 군사력 전진배치·이동현황, 군사훈련 시행 횟수·규모·변화와 같은 정보이다. 이것은 핵·미사일 무기체계의 개발과 함께 ‘전략경보 정보’로서 중요한 가치를 갖는 정보가 될 것이다.

여섯째, 북한군 부대의 내부실상 관련 정보로서 북한군 부대 내 군사대비태세, 사기수준, 기강해이, 부정부패, 일탈행위현상, 군민관계정보로 북한 내 체제위기 시 북한군부의 향방이나 우리의 대비태세 준비와 관련하여 중요한 정책적 정보로서 유용할 것이다.

일곱째, 북한의 무기수출 관련 정보로서 북한수출국이나 수출무기 정보와 관련된 것들이다.

한국의 북한군사정보관리체계에서 다루어지고 있는 이러한 ‘군사정보’의 대상과 내용²⁶⁵⁾은 다른 어떤 분야의 정보보다도 국민의 대북인식

263) 북한은 북한군 주요 간부들의 신상과 관련하여 그동안 사후에 공개해 왔으나 2009년 4월 국방위원회 국방위원들의 인물사진을 공개하는가 하면 2010년 9월 29일 노동당대표자회의 주요 간부들에 대해 간단한 약력을 공개하기도 하였다. “조선신보, 정치국 상무위원 후보위원 약력소개,” <www.dailynk.com> (검색일 2010.9.30).

264) 고재홍, “김정일의 북한군 주요 승진인사분석,” 국가안보전략연구소 편, 『정책연구』, 통권 154권 기음호 (서울: 국가안보전략연구소, 2007), pp. 145~188.

265) 형태적으로 군사정보는 전략정보, 전술정보, 정책정보 등으로 구분해 볼 수 있다. 정책정보란 북한군의 진로와 변화를 중장기적으로 예측할 수 있는 정보들이며 전략정보는 한반도의 군사적 긴장과 전쟁을 관리하고 궁극적으로 평화통일을 이룰 수 있는 정보에 해당할 것이고 전술정보는 전략정보 이외에 한인의 군사문제들이 해당될 것이다.

은 물론 남북관계, 대북정책과 통일정책 형성에 영향을 미치고 한국의 군사력 건설 및 군사정책 방향 등의 중요한 정책결정에 영향을 미친다고 하겠다.

위의 군사정보들이 정보관리체계의 수집, 분석, 활용 과정이라는 북한 군사정보관리체계의 실태를 구성하고 있으며 각각의 과정에는 많은 문제점이 제시되고 있다.

2. 기존 북한군사정보관리체계의 문제점

가. 정부 차원

(1) 수집단계

(가) 북한군사정보정보원 및 제공정보의 신뢰성 문제

북한군사정보 정보원의 신뢰성의 문제는 곧 제공정보의 신빙성의 문제를 동반하며 이는 한국사회에 허위정보, 역정보의 유포로 여론을 왜곡하는 동시에 정보 오류에 따른 정책결정의 오판을 가져오는 결과를 낳는다.

정부 차원에서 정보수집에 참여하는 행위자는 정보수집자와 정보제공자로 크게 구분해 볼 수 있다. 정보수집의 주체는 국가정보기구들이며, 이들 정보수집의 주체들에게 정보를 제공하는 정보원은 기술정보, 인간정보, 공개출처정보로 크게 나뉜다.

인간정보는 국가정보기구나 정보요원에 의해 포섭된, 간첩이나 공작원을 비롯하여 제3국 주재원, 북한 내 거주민, 탈북군인 등으로부터 획득되는 수집활동이며 기술정보는 영상, 도감청 장비를 통해 획득되는 수집활동이며 공개출처정보의 경우는 북한의 정부기관인 외무성이나 국방위원회, 중앙통신, TV, 신문, 북한연구자들의 연구물 등으로 획득되는 수집

활동이다.²⁶⁶⁾ 이중 정부 차원의 정보수집활동의 비중은 비용과 전문성으로 말미암아 인간정보와 기술정보에 집중되어 있다.

정보의 신뢰성이라는 문제와 관련, 엄밀히 말해 인간정보, 기술정보, 공개출처정보 모두 정보의 신뢰성이라는 문제를 공통으로 가지고 있다.

공개출처정보는 북한체제 자체의 비밀주의와 폐쇄성으로 정보의 사실 확인이 어렵고 비밀정보와의 사실 격차가 크기 때문에 공개출처정보에 신뢰성을 부여하기 어렵다.²⁶⁷⁾ 또한, 기술정보 혹은 인간정보 역시 공개출처정보보다 신뢰성을 가질 수 있지만 ‘역정보’의 가능성이 항상 내재해 있을 수 있다. 예를 들어 2008년 8월 공식석상에서 보이지 않는 김정일의 건강상태와 관련 동년 9월 12일 한국정부의 고위 정보당국자는 김정일의 건강이 ‘양치질은 가능’한 수준이라고 밝힌 바 있다.²⁶⁸⁾ 이는 대표적인 인간정보에 의한 정보수집으로 평가될 수 있을 것이다. 상식적으로 북한 최고지도자의 신상과 관련한 고급정보를 제공할 수 있는 ‘정보원’의 신뢰성이 담보되지 않았다면 허위정보가 제공될 가능성이 있을 것이다. 허위 정보는 우리 사회의 대북인식과 정책 변화에 중요한 영향을 미칠 것이다.

신뢰성의 문제와 관련해서는 기술정보가 인간정보보다 상대적으로 비교우위를 가진다. 기술정보는 탈북자들이 제시하는 주요 군사시설 위치 정보를 확인하는데 유용하게 활용될 수 있다. 그러나 NLL 인근지역의 북한군 배치 정형이나 군사훈련에 대한 위성사진, 주요 군사문제에 대한 도감청 정보수집활동은 기술장비 능력의 차이에 따라서 위장된 배치를 분간하지 못하거나 훈련 목적을 정확히 파악하는데 한계를 가질 수 있다. 다시 말해 기술정보의 정보원 역시 신뢰성의 문제에 서 ‘한계성’을 갖고

266) 군사정보의 정보원에 대한 보다 자세한 설명은 황병덕 외, “북한군사정보체계 실태조사,” 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 205~218.

267) 북한의 공개매체인 북한TV방송이나 신문, 서적 등에서 비쳐지는 북한군의 김부자에 대한 광기어린 총성심이나 잘 통합되어 있고 응집력 있어 보이는 북한군의 모습과는 상반되어 북한군 내부문건이나 강연, 증언 등에서는 기강해이와 부정부패를 일삼는 굶주린 북한군의 모습이 그려져 있다. 이교덕, “북한군 군사규율 문란 실태 분석,” 국제문제조사연구소 편 『정책연구』, 통권 145호 여름호 (국제문제조사연구소, 2005), pp. 302~343.

268) 『연합뉴스』, 2008년 9월 12일

있다는 점이다. 이처럼 북한군사정보수집단계에서 신뢰성 문제는 수집방식에 따라 오류, 허위, 미확인 등 다양한 유형으로 나타난다. 그 유형을 보면 ① 북한이라는 사회는 지리적, 계층적, 직업적으로 여러 개의 현실을 가질 수 있을 수 있기 때문에 다른 기반에서 다른 현실 인식 틀에 의한 편견성이 신뢰성을 훼손할 수 있고, ② 정보제공자에 의한 정보의 확인이 매우 어려우며, ③ 제공자의 의도적인 역정보 혹은 정보조작 여부에 대한 확인 불가의 문제가 남아있다. 특히 정보조작의 다른 경우는 정보제공자가 정보수집자의 관심과 의도에 영합하는 경우도 있다. 그래서 정보를 획득 수집했는지라도 통합된 군사정보자료실의 부재로 수집된 정보의 교차 검증과 신뢰성 여부를 확인하기 어렵다.

이러한 정부 차원의 수집단계에서 북한군사정보 신뢰성 문제는 북한체제의 특수성으로 불가피한 문제일 수 있기 때문에 정보원 및 제공정보 신뢰성의 확인을 담보하기보다는 신뢰성의 수준을 높일 수 있는 방안에 초점을 맞출 필요가 있을 것이다.

(나) 정보 주체 간 정보수집협력의 부재

북한군사정보를 다루는 국방부의 국방정보본부와 기무사령부, 국가정보원, 통일부, 외교부 등은 나름대로 북한군사정보를 수집하고 분석하는 기제를 갖고 있다. 더욱이 각기 기관 자체의 특성에 따라 인간정보수집에 중점을 두거나 혹은 국내보다는 국외에서의 수집활동에 좀 더 비중을 두는 경우가 있다. 하지만 기술정보에 의해 획득된 북한군 배치정형, NLL인근 북한군사활동, 핵·미사일 실험 같은 군사정보에 대해서는 정부 차원의 정보기관들이 어느 정도 상호공유하고 있는 상태로 파악되고 있다.

그럼에도 정부 차원의 정보수집 주체 간 수집단계에서 협력 네트워크가 미흡하므로 정보를 생산하고 분석하는 네트워크도 미흡하고 따라서 정보소비를 위한 협력도 미흡하다는 문제점을 가지고 있다. 특히 특수정

보(Special Intelligence: 이하 SI)와 같은 군사정보에는 정보기관 내에서도 접근이 한정되어 있을 뿐 아니라 타 정보기관과의 정보공유를 위한 기회도 부족하여 새로운 북한군사정보수집이 더더욱 어려워지고 있는 실정이다.²⁶⁹⁾ 이는 정부 차원의 종합적인 대북정보협력 시스템의 부재를 단적으로 나타내고 있다. 다만, 이러한 정보수집에서 협력의 부재는 앞서 언급했던 기술정보보다는 인간정보수집에서 더욱 두드러진다.

기술정보수집 관련해서는 동맹국으로부터 제공되는 군사정보 그리고 자체 정보수집활동에 들어가는 과도한 비용, 제한된 장비와 인원 등을 고려하여 수집정보가 공유되는 측면이 강하다. 반면 인간정보는 특성상 비밀활동에 속하며 개별 정보기관의 능력과 자질에 따라 달라질 수 있기 때문에 인간정보를 통해 획득하려고 하는 정보수집 계획을 타 정보기관과 공유하기란 쉽지 않을 수 있다. 예컨대, 특정 정보기관의 정보요구자가 북·중국경 지역에서 정보원을 포섭하여 북한 영변 지역 핵시설 인근의 흙을 수집하는 계획을 세웠다고 가정해 보자, 특정 기관의 정보수집자가 북한의 핵개발 수준이나 능력을 파악할 수 있는 중요 정보수집계획을 성공하게 하는데 굳이 협력이 필요하지 않다면 동일 기관 내 타인이나 타 정보기관과 수집계획을 공유하기는 쉽지 않을 것이다. 더구나 그와 같은 수집계획에 의한 정보수집의 성공이 정보수집 계획자에게 개인적 영예를 가져다 줄 때는 더욱 그러할 것이다. 즉, 정부 차원의 정보수집에서 정보수집의 협력 부재는 성과주의에 기인한 정보획득 경쟁이 부추긴 측면이 다분히 존재한다는 점이다.

따라서 정보수집활동에서의 협력 부재 문제에 대한 개선방안은 정보 성과주의에 의한 논공행상보다는 정보원으로서의 명예와 위상을 높여줄 수 있는 의식의 변화에 주의를 돌릴 필요가 있을 것이다. 또한, 제도적으로 정부기관 간의 네트워크, 책임자 간 네트워크, 대북담당자 간 네트워크가 최소한 간헐적이라도 이루어지도록 제도화시켜야 한다. 비록 북한의

269) 이00, (통일연구원 자문회의, 2011.9).

천안함사건으로 말미암아 그동안 정보 주체들 간 정보수집 및 정보공유, 정보분석 간 협력을 필요성을 느끼고 협력 활성화를 위해 정기적으로 ‘정보대화’ 회의를 가져오고 있지만, 초보적인 실무단계에 머무르고 있는 것으로 파악되고 있다. 그런 의미에서 더욱 상위 차원에서 군사정보의 통제 타워라고 할 수 있는 ‘통합정보본부’가 필요하고 협력적인 네트워크라 할 수 있는 정보공동체형성 노력이 요구되고 있다.

(2) 분석단계

(가) 분석 주체의 성향 및 정책편향성

수집된 정보의 분석 주체는 정부 차원에서 국정원, 국방부 국방정보본부, 기무사령부, 통일부 정세분석국 등 정부 차원의 정보기구들이라고 할 수 있다. 수집된 군사정보의 분석단계는 일반적으로 분류(Collation) → 평가(Evaluation) → 분석(Analysis) → 통합(Integration) → 해석(Interpretation) 이라는 다섯 과정을 거친다. 각각의 과정에서 정보분석은 전문분석관들이 담당하고 있다.

이들 정보기구는 각기 정보분석의 주안점에서 약간의 편차를 가진다. 국정원은 적의 동태를 총체적으로 파악하고 전략적 대안을 마련하는데 초점을 두어 북한정치상황, 권력투쟁 및 사회현황 파악에 주력하고 있다. 반면 국방부의 정보기관들은 전형적인 군사정보 취득 및 군사적 대응 마련에 집중하고 북한군의 군사장비, 군사동향, 군사배치 등 전통적인 전술정보에 관심을 뒀다.²⁷⁰⁾ 따라서 각 정보기관의 정보분석자마다 정보를 분석하는 목적과 시각, 평가의 차이가 존재하고 관련 자료에 대한 접근방법에 차이를 가진다. 또한, 신참 분석관은 분석능력에 한계가 있기 때문에 분석자의 개별 능력과 경험, 접근방식에 따라 다른 분석평가와 결과가 도출되는 문제가 있을 수 있다.

270) 문00, (통일연구원 자문회의, 2011.8).

이러한 차이에도 정부 차원의 정보기구의 공통점은 어디까지나 국가의 기본정책과 방향에 맞는 분석과 전망이 지배적일 수밖에 없다는 점이다.

따라서 정보수집자의 사전 수집정보의 의도나 선호, 목적 그리고 정책적 편향성 등에 따라 의식적 혹은 무의식적으로 정보가 취사선택되고 가공될 위험성이 존재한다. 예를 들어 최고 정책결정권자 혹은 정부의 대북정책 방향이 ‘대북지원을 통한 북한 변화론’을 추구한다고 할 때 정부 차원의 정보수집 주체들은 이러한 논리에 맞는 정보수집에 집중하고 분석하는 경향을 보이게 될 것이다. 다시 말해 북한 변화 성과에 방해될 수 있는 북한인권정보, 북한군의 공세적인 군사훈련 등에 분석 비중을 덜 두고 군사회담 참여, 대남 군사위협 감소, 북한군의 경제활동 참여 등의 정보수집과 분석에 집중하는 경향이 나타날 수 있을 것이다.

실제로 노무현정부 시기 북한의 변화상이 널리 홍보될수록 “평화번영 정책추진의 국내외적 이해가 확산하고 협조가 높아질 것”이라는 판단 하에 거의 모든 공식적 대외공개문서에 대북정책의 ‘북한 변화촉진’ 가능성이 언급되었다. 반면 이러한 경향은 2008년 이명박정부들어 ‘북한체제 위기 강조론’으로 변화되었다. 그래서 지난 시기 한국의 대북지원을 통해 북한이 핵무기를 개발했다거나 심각한 북한인권실상, 통치의 불안전성, 군사정세 불안정 등에 대한 정보수집과 분석이 강조되고 있다.²⁷¹⁾

(나) 정보분석의 협력 및 공조체계의 부재

현재 정부 차원의 정보 주체들 간 북한군사정보 특히, 기술정보와 관련해서는 수집, 분석, 활용에서 매우 밀접한 협력 또는 공조체계를 형성하고 있다. 다만 인간정보와 관련해서는 인간정보가 갖는 ‘비밀활동’의 속성으로 말미암아 기술정보만큼 상호분석하고 검증하는 중앙집중적 분석체계가 형성되어 있지 않다. 마치 인간정보에 대해서는 정보수집

271) 황병덕 외, “북한정치정보체계 실태조사,” 『북한정보체계 실태조사(총괄보고서)』, pp. 107~108.

단계에서 수집을 위한 협력 네트워크가 형성되어 있지 않은 것처럼 정보 분석단계에서도 협력 네트워크가 미흡한 실정이다. 그래서 북한군사정보를 수집하여 분석하는 국정원, 국방정보본부, 기무사, 통일부 등 관계 기관들은 인간정보에 대해서는 각기 다양한 정보분석을 하는 이유가 되기도 한다.²⁷²⁾

또한, 북한군사정보분석이 국정원, 정보본부, 기무사 등 개별적 주체의 분석에 의존하고 있기 때문에 통합된 분석관점이나 방법이 부재²⁷³⁾하고 따라서 분석결과의 상이성이 도출되어 국가안보와 관련된 중요 사안에서 혼란과 정보실패를 가져올 수도 있다. 즉, 정보분석의 다양화에 따른 정책 결정의 오류인 ‘정보실패’의 가능성을 줄이기 위해서라도 정보분석의 협력체계가 불가피할 것이다.²⁷⁴⁾

예를 들어 지난해 11월 북한의 연평도 포격을 앞두고 국가정보기관들이 각각 이상 징후를 포착했으나 어느 쪽도 북한의 공격 가능성에 대한 사전 경고를 하지 않아 부서 간 군사정보 체계상의 공조에 문제가 있다는 지적이 제기된 바 있다. 이런 문제는 정보분석협력의 부재로 말미암은 일종의 ‘정보실패’라고 할 수 있을 것이다. 이러한 정부 차원의 정보기관 간 정보협력의 부재는 자연스럽게 정기적인 정보교환 및 협력의 필요성을 제기하게 되었다. 따라서 북한군사정보과 관련하여 정보기관의 업무 중복을 피하고 공조체제를 강화하기 위해서는 정보기관별 역할분담을 재조정할 필요가 제기되고 있다.

272) 북한군사정보와 관련하여 한국의 국방부는 「한인분석 정보보고서」 외에 「적 군사동향보고서」, 「평가 및 분석 정보보고서」를 생산해 내고 있다. 반면 통일부는 주로 북한정보 일반에 대하여 북한의 통신, 신문, 방송 등 공개출처정보를 활용하여 일일정보, 주간정보, 인물정보, 주요 분야에 대한 기초정보를 체계적으로 정리 보급하고 있다. 통일부 홈페이지 <www.unikorea.go.kr> 참조.

273) 수집된 군사정보의 분석단계는 군사정보에 정책적 가치나 의미를 부여하는 내용을 생산하는 작업이다. 분석 과정에는 수집된 단순 첩보의 자료들에 대한 의도 분석 등을 주로 행하는 질적분석과 공식적인 통계 자료 등을 이용한 계량적 분석 혹은 정기적으로 공개되는 자료를 중심으로 분석하는 자료형 분석과 기존의 개념이나 이론을 통해 분석하는 개념형 분석방법 등이 있다. 국가정보포럼 편, 『국가정보학』, pp. 96~106.

274) ‘정보실패’의 의미는 기습에 제대로 대비하지 못한 상황을 의미하는 것으로 이를 개략적으로 정의하자면 “국가이익이나 안보에 치명적인 영향을 끼칠 수 있는 현상을 제대로 예측하거나 판단하지 못함으로써 국가적으로 상당한 손실이 발생하게 되는 상황을 의미하는 것”이라고 할 수 있다. 위의 책, p. 323.

(3) 활용단계

(가) 군사정보공유의 문제

정부 차원에서 수집·분석된 군사정보의 공유문제는 첫째, 정보공유의 한계 혹은 미흡문제 둘째, 정보기관의 공유판단 독점문제 셋째, 정보의 과잉공개에 대한 정보통제문제가 제기될 수 있다.

1) 정보공유의 미흡

북한군사정보는 국가정보기관들이 주제별로, 수집 및 분석 영역별로 다루고 있기 때문에 정보의 공유가 제대로 이루어지고 있지 않는 실정이라고 할 수 있다. 다시 말해 통합적인 국가정보관리체계의 부재로 정보기관뿐만 아니라 부문정보관리체계 등에서 개별적으로 획득된 정보와 정보분석에 대한 공유가 이루어지고 있지 않다. 따라서 수집된 정보와 분석된 정보의 전달과 배포가 잘 이루어지지 않아 정보기관 간에는 물론 정보기관과 정부 내 타 부처 간 정보공유 역시 제대로 이루어지지 않고 있다. 설사 공유가 이루어진다고 해도 개별적으로 이루어지고 있다. 정부 차원에서 정보공유의 제한성은 북한정보를 기반으로 정책결정과 대민홍보를 담당하는 정부부처 간 정보 격차를 가져와 다른 정책지향을 나타낼 가능성을 높일 수 있다. 예컨대 북한정보와 관련해 국정원장이 국회 정보위 등에서 정보공개를 하는 경우, 타 정보기관의 책임자나 대북정보담당자들에게는 금시초문의 되어 당황하는 상황들이 발생했고 이런 것들이 정부 차원의 통합적인 정보공유 시스템의 부재를 단적으로 나타내고 있다고 할 수 있을 것이다.

정보공유와 관련해 더욱 큰 문제는 지나친 보안과 통제로 말미암아 대민정보공유와 활용이 미흡하다는 점이다. 즉, 정부 차원의 정보 주체들에 국가 기밀보호와 정보공개 중 국가 기밀보호의 중요성이 훨씬 크게 작용하고 있다는 문제이다.

비록 기본적인 북한군사정보의 공유와 관련하여서는²⁷⁵⁾ 국가정보기관들이 인터넷 홈페이지 등이나 공간물의 출판 등을 통해서 과거에 비해 많은 정보를 일반과 공유하고 있지만 매우 상식적이고 시간이 상당히 지나 정보로서 가치를 갖기 어려운 수준의 내용에 지나지 않는다.

더욱이 ‘현용정보’²⁷⁶⁾와 ‘전략정보정보’²⁷⁷⁾와 같이 국가안보이익에 밀접한 관련이 있는 정보는 다양한 이유로 비공개되거나 선택적으로 공개, 공유되고 있다. 이들 ‘현용정보’와 ‘전략정보정보’는 주로 비밀척보활동을 통해 수집, 분석한 북한군사정보로써 특정 계층에게만 정보가 제공되는 제한점이 있다. 예를 들어 국회 국방위원회에서는 한국의 대북군사전략 등이 비공개로 제공되고 있다. 북한군사전략에 대응한 한국의 군사전략 정보가 일반 모두에게 공유 혹은 공개될 때 주변국의 우려 혹은 북한이 우리의 군사전략을 무력화하는 대응 군사전략을 모색할 가능성을 우려한 조치로 파악된다.

그럼에도 중요한 국가안보와 관련된 군사정보에 대한 공유 부족은 군사정보관리체계의 효율화 문제 이전에 헌법 21조 국민의 알권리 보장 혹은 정보공개 거부의 정당성 여부라는 민주화의 문제와 직결될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 오래 전부터 정부 차원에서는 정보공개제도²⁷⁸⁾를 마련해 놓고 있지만, 국가 안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 예외로 규정되어 있다.²⁷⁹⁾

275) 기본정보는 그 범위가 매우 광범위하다고 할 수 있다. 북한군의 조직과 제도, 군사정책, 무기체계, 군사력규모, 지휘체계, 군사대비태세 등을 소개하는 것이다.

276) 현용정보는 일주일 이내 국가이익과 관련된 중요한 정보로서 대부분의 국정원, 정보사, 기무사, 통일부 등 국가정보기관들이 현용정보생산에 주력하고 있다.

277) 전략정보정보는 일일 및 주간 동향의 성격이 강한 현용정보에 비해 몇 개의 현용정보를 묶어 일련의 동향 파악 등 북한의 군사정책상 중대한 전환 등을 예상하고 정부의 대처방안을 제시하는 정보라고 할 수 있다. 대표적인 사례는 북한의 핵실험 강행이나 장거리 로켓발사, 최고지도자의 신상 변동, 북한군의 대남군사공격 정보와 관련한 정부의 대처방안과 관련되어 있다.

278) 정보공개제도는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 그 밖의 공공기관이 보유 관리하고 있는 정보를 국민의 청구에 의해 공개하거나, 중요정보를 사전에 공표함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정운영에 대한 국민참여와 투명성을 제고시키기 위한 제도적 장치이다. 이를 위해 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(제5242호)’이 1996년 12월 1일 제정, 이후 6년간의 정보공개제도 운영 과정에서 지적된 문제점을 개선하고 정보공개제도의 틀을 바꾸어 국민의 알권리를 확대, 행정의 투명성을 높일 수 있도록 정보공개법이 2004년 1월 29일 개정되었다. 이후 2008년 7월 3일, 2010년 2월 4일 등 지속적인 개정이 이루어지고 있다. ‘통합정보공개 시스템<www.open.go.kr>’ 참조.

279) ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’ 제4조(적용범위)와 제9조 1항 2호 참조.

다만, 국가 안전보장과 관련된 군사정보로서 공개되지 않는 것 중에 아주 기초적인 정보, 예를 들어 북한의 주요 군부인사의 출생연도 혹은 나이조차도 비공개 되는 것은 문제라고 할 수 있다.²⁸⁰⁾ 북한의 군사정보공유가 북한으로 하여금 정보수집의 경로와 방식을 인지하게 하여 대응 조치를 취할 가능성이 있음에도 상기와 같이 기본 군사정보에 해당하는 정보들은 과감히 공개 공유할 필요가 있을 것이다. 따라서 군사정보들을 기본정보와 기밀정보 등 등급을 다시 세부적으로 재조정하여 공유할 수 있는 기본 군사정보의 범위를 확대하는 노력이 요구된다.

2) 정보기관의 공유판단 독점문제

현재 정보공유 판단문제는 정부 차원의 정보기관에 독점되어 있다. 앞서 제시했던 2008년 김정일 건강상태와 관련한 ‘양지칠 가능’ 정보공개는 정부 차원의 정보기관이 북한 최고지도자의 신상에 대한 정보부재가 지속할 경우 한국사회는 대북정책 변화와 관련하여 심각한 논쟁과 혼란에 빠질 수도 있다는 것을 우려했기 때문일 수 있다. 마찬가지로 천안함사건 조사 과정 초기 우리 측 암호체계나 통신정보가 노출될 것을 우려하여 국방부가 민간 차원의 우리측 함정교신 내용과 항해일지 등의 정보공개 요구²⁸¹⁾를 거부한 것도 광의의 정보공유에 대한 판단이라고 할 수 있다. 북한을 상대해서 현안을 풀어가야 하는 정부입장에서는 정부의 판단과 대책 방향 또는 최소한 이를 시사 할 수 있는 내용이나 정부의 정책집행에 장애를 조성할 수 있는 요소들이 포함된 정보공개에 신중할 수밖에 없을 것이다.²⁸²⁾

문제는 정보공유의 판단 주도권이 정부 차원의 정보기관에 독점되어

280) 만일 북한군 주요 인사의 나이 등 정보수집이 북한의 주요 군부 인사의 국외 출장 시 여권 등의 기록을 통해 획득했을 경우 정보수집 경로 노출은 물론 해당 당사국과의 외교적 마찰의 소지가 있을 수 있다는 점은 고려될 수 있을 것이다.

281) 시민단체인 참여연대는 2010년 3월 31일 국방부에 교신내역, 항해일지, 각종 지침 등 4개 분야 16개 항목에 대해 정보공개를 청구한 바 있다.

282) 서울행정법원은 천안함침몰 당시 열상감지장치(TOD)영상 자료 등의 정보공개 요구를 거부한 것은 정당하다고 판결하였다. “천안함 관련 군사정보 비공개는 정당.” 『법률신문』, 2010년 12월 25일.

있다는 데 있다. 예컨대, 정보공개의 판단기준이 해당 정보기관 자체만의 영향평가에 의해 이루어지기도 다른 관계 기관의 영향평가에 의해 지지를 받는 것이 더욱 민주적인 방식에 부합될 수 있을 것이다.

3) 정보의 과잉공개에 대한 정보통제문제

정보공개와 관련, 인간정보나 기술정보에 의한 수집된 북한군사정보 중에는 공개되거나 수집된 정보가 북한에 알려졌을 때 국가이익에 중대한 손해를 입힐 수 있는 정보가 존재한다. 즉, ‘군사기밀’에 해당하는 정보는 “일반인에게 알려지지 아니한 것으로서 그 내용이 누설되면 국가안전보장에 명백한 위협을 가져올 우려가 있는 군 관련 문서, 도화, 전자기록 등 특수매체 기록 또는 물건으로써 군사기밀이라는 뜻이 표시 또는 고지되거나 보호에 필요한 조치가 이루어진 것과 그 내용”을 말한다.²⁸³⁾ 예를 들면 우리 측 정보기관에 포섭된 북한군 간부나 친북단체 인사 등이 노출될 수 있는 정보로서 주로 북한 최고지도자의 신변이나 북한 내 군사적 특이동향 등의 정보는 북한 측에서 한정된 사람들만이 인지하고 있기 때문에 정보제공자를 위협에 빠뜨리는 우를 범할 수 있다. 또한, 북한군사전략에 대응한 우리측 대응군사전략이나 통신감청 등 기술정보에 의해 취득된 기밀이 유출되면 북한은 이에 대한 대응책을 마련하게 될 것이고²⁸⁴⁾ 그에 대응해 우리 측은 새로운 방식을 개발해야 하는 부담을 안게 될 수도 있다. 우리 군에서 사용하는 통신이나 암호체계 등도 그러할 것이다.²⁸⁵⁾

이런 점에서 정보공유의 문제와 마찬가지로 정보통제문제가 제기될 수 있다. 따라서 인간정보와 기술정보 등에 의해 수집된 군사정보를 관리하는 정보기관과 정보를 공유하는 전문연구가들에 대한 제도적 통제가 요구된다.

283) “군사기밀보호법”(2011.6.9, 법률 제10792호) 제2조(정의).

284) 북한군이 우리측의 정보취득을 방해하거나 대처하는 방법인 “전자전참고 자료” 등을 만들기도 하였다. “유용원기자의 군사세계,” <www.bemil.chosun.com>.

285) 북한이 2009년 4월 5일 장거리로켓 발사 시 러시아정찰기는 미국과 일본 양국의 미사일방어(MD) 시스템의 레이더 주파수대를 파악하려고 시도하였는데, 러시아가 파악한 레이더주파수대에 방해전파를 사용할 경우 레이더를 무력화시킬 수 있는 것으로 알려지고 있다. 『연합뉴스』, 2009년 4월 16일.

(나) 군사정보의 정치성 문제

북한군사정보활용 과정에서는 ‘정치성’이라는 문제가 있다. 이는 북한 군사정보를 수집하거나 분석할 때 정책결정자의 의도나 정부정책에 맞는 정보분석을 만들어 낸다는 것을 의미한다. 다시 말해 한국 최고정책결정자의 의도나 정부의 정책적 선호에 따라 북한군사정보의 수집이 요구되며 그러한 군사정보의 요구에 따른 분석의 선호, 선별적 정보공개의 활용 방식 등이 달라질 수 있다는 점이다.

예를 들어 김대중, 노무현정부 시절 화해와 교류협력의 확대에 따라 비(非)군사정보에 대한 요구 및 공개가 증대되고 그러한 정보요구 및 공개에 따라 군사정보 역시 비군사적인 분석과 비공격적 해석의 경향이 두드러지게 나타난다거나²⁸⁶⁾ 정부의 대북정책의 홍보를 위해 정보기관이 직접 홍보나 선전 임무를 담당하는 경우 등 여론 형성을 주도하는 예도 해당할 수 있다. 또한, 정책적 의도와 부처 이기주의를 연결하는 예도 있을 수 있다. 병력 감축에 따른 장교 수요감축을 우려해서 혹은 특정 분야의 전력 증강 계획을 위해 북한군사력의 정보분석을 과장하여 활용하는 경우도 해당할 것이다.

따라서 정보활용의 정치화 문제는 정책결정자의 구미에 맞는 정보를 양산함으로써 정보기관이 정치화되거나 혹은 정보기관을 정치화하려는 의도 자체도 방지하는 시스템을 만드는 것이 개선방안이 될 수 있을 것이다.

(다) 군사정보의 환류 과정의 부재

군사정보의 환류 문제는 잘못된 정보수집과 분석된 정보를 공개하고 이를 수정할 수 있는 환류 과정이 부재하다는 점이다. 그런 이유로 일본 언론사의 김정은 정보공개 사례²⁸⁷⁾에서 보이듯이 왜곡된 정보수집 → 불

286) 예를 들면 북한의 단거리 미사일 시험을 거의 대부분 “통상적인 군사훈련의 일환”으로 파악하는 경향이 그것이다. 반면 현 정부의 경우는 상대적으로 군사적 동향 변화를 북한체제의 불안정과 연관 지어 해석하거나 북한 인권상황에 관심을 집중하는 것 등이다. 『중앙일보』, 2007년 5월 28일; 『연합뉴스』, 2007년 6월 28일.

287) “일 언론 김정은 사진공개.. 또 오보” <www.dailynk.com> (검색일 2010.4.20).

충분한 분석평가와 해석 → 정보공개 → 정보확산 → 정보오류 확인이라는 단선적인 반복이 관례화되고 있다. 불충분하고 왜곡된 정보의 남용과 확산이 재발하지 않고 수정되어 공개될 수 있는 과정이 없다.

이러한 환류 과정의 부재는 북한체제의 폐쇄적 속성에 책임을 돌려 북한 관련 정보는 틀림없이 그럴 수 있다는 관성을 가지게 할 때 발생하고 있다. 비근한 예로 2011년 5월 어느 날 아침 일간지에 등장한 북한 김정은의 중국 단독방문 보도처럼 확인되지 않은 사실이 마치 확인된 사실처럼 보도된 사례가 있다. 그 영향이 단지 국가정보능력 부족문제로 귀착되었기 때문에 사회적 파장이 작았지만 만일 김정일 사망과 같은 중요한 정보였을 경우 외국 투자기업의 철수, 수출 계약의 해지 등 정보 오류에 의한 사회적 피해는 가히 짐작하기 어려울 수 있다. 더욱이 왜곡이나 오류 정보의 사실 여부가 확인 불가능할 때 큰 문제를 제기할 수 있을 것이다.

나. 민간 차원

(1) 수집단계

(가) 정보제공자와 제공정보의 신뢰성 문제

민간 차원에서 정보수집은 정부 차원 정보기관으로부터의 정보공여를 비롯하여 민간 차원의 정보 주체들 간의 정보교환, 개별정보 주체의 정보 취득, 미확인정보 등 다양한 정보를 취득할 수 있을 것이다.

그러나 민간 차원의 정보수집에도 정부 차원과 마찬가지로 정보제공자와 제공정보의 신뢰성 문제가 제기될 수 있다. 민간단체 정보수집의 경우, 단체별로 제한된 자료와 불완전한 방법, 상충하는 가치지향 등에 기반하고 있기 때문에 언론매체는 정보의 사실성, 공정성, 객관성, 비해석, 중립성 등의 규범적 원칙과 절차의 기준을 지키지 못하는 한계성을 노정하고 있다.

특히 북한의 ‘내부소식통’으로부터 정보수집은 가장 좋은 방법이기도

하나 ‘보상’이 제공되기 때문에 정보편향이 있을 수 있으며 또한, 군사정보수집의 근본적인 위험과 어려움을 고려할 때 의도적인 정보조작 가능성을 배제할 수 없다는 점이다. 탈북자의 경우, 북한정보를 생생하게 전달할 수 있는 매개자이기는 하지만 탈북자들이 제공하는 정보가 모두 정확한 것은 아니다. 탈북자들의 지역적 편차와 성향, 직업, 출신 등에 따라 정보의 가치 편견이 동반될 수 있으며 특히 북한체제에 대한 적대감이 정보의 신뢰성에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 대북사업 방문자의 경우, 빈번한 북한방문과 친분 인사를 통해 북한의 최근 상황이나 분위기, 입장 등을 전달해 줄 수 있으나 대북사업의 이해관계가 걸려 있다는 점에서 신뢰성의 문제를 안고 있다고 할 수 있다.

이러한 민간 차원 정보수집의 신뢰성의 문제는 무분별한 허위정보, 추측정보의 유포로 나타난다. 예컨대, 어느 탈북자는 한국사회에 김정일이 ‘고소공포증’을 앓고 있어 항공기를 타지 않는다는 허위정보를 유포하는가 하면 일본의 학자도 김정일의 ‘가케무사론’을 주장하기도 하였다.

따라서 민간 차원의 정보수집은 주관적 가치체계에서 탈피하여 정보의 신뢰성을 높이기 위한 민·관 혹은 민·민 상호 간의 교차 검증과 협력의 기반이 마련될 필요가 있을 것이다. 제도적으로는 대북방송단체들을 통합하여 일원적으로 관리하는 것도 무분별한 정보경쟁과 정보 과잉·왜곡을 감소시키는데 일조할 것이다.

(나) 정보가치가 낮은 공개출처정보수집에 대한 과도한 의존

민간 차원에서 북한군사정보수집과 관련하여 주요한 정보원천은 전문가 여론조사에서 나타났듯이 공개출처정보라고 할 수 있다.²⁸⁸⁾ 공개출처 정보는 비용이 많이 드는 기술정보수집이나 위험부담이 따르는 인간정보수집보다 상대적으로 정보접근에 대한 제한이나 위험 부담이 없으며 또한 쉽게 획득할 수 있다는 점에서 민간 차원의 정보수집이 공개출처정보

288) 황병덕외, “북한정치정보체계 실태조사”, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 135.

에 집중하고 있다는 것은 불가피한 것일지 모른다. 다만, 공개출처를 통한 북한군사정보는 비밀 정보와의 사실성 격차가 극심하고 또한 정보검증이 어렵다는 특징을 가지고 있다.

예를 들어 북한군의 전시대비태세를 수록한 북한의 절대 비밀문건인 ‘전시사업세칙’ 문건이 모 일간지에 공개된 적이 있었다.²⁸⁹⁾ ‘전시사업세칙’에도 나와 있듯이 북한의 모든 국가기관의 최말단 직원인 ‘부원’까지 보유하게 되어 있는 문건이 ‘절대 비밀’이라고 보기 어려우므로 의도적 유출일 수도 있음을 고려해 볼 필요가 있다. 특히 인터넷상에서의 미검증된 정보공개 등은 잘못된 인식을 가져다주기에 충분할 수 있다.²⁹⁰⁾

또한, 대부분 비밀정보에 해당하는 정보들은 알려지지 않은 정보를 의미하기도 하지만 일반적으로 알려진 공개정보와 상반된 내용을 의미하는 것이 대부분이다. 그래서 민간 차원의 북한군사 분야 전문가 혹은 연구가를 대상으로 한 설문조사 결과 가장 신뢰가 가는 정보가 무엇이라는 질문에 항공 사진 등 기술정보에 의한 정보 및 비밀문건정보라고 응답한 비율이 전체의 55%나 차지하기도 하였다. 이는 상대적으로 공개출처 정보를 신뢰하지 않는다는 것을 의미하기도 한다. 따라서 민간 차원에서 과도하게 의존하고 있는 공개출처정보를 사실관계 확인 없이 수집하여 사용할 때 적대국의 기만정보, 허위정보, 선전정보에 농락당할 문제점이 남아있다.²⁹¹⁾ 설사 일정한 시간이 지나 정보확인이 될 때에도 정보지체의

289) “전시사업세칙에 대하여,” 『경향신문』, 2005년 4월 5일.

290) 예를 들어 <www.planeman-bluffersguide.blogspot.com/2010/06/north-koeran-capital-dissecting.html>; Planeman, “North Korea Strikes 2009,” <www.militaryphotos.net/forums>에서는 국적불명의 ‘Planeman’이라는 필명을 가진 인물은 자신의 블로그에 북한 해 공군 전력 관련 무기체계나 조직, 북한의 잠수함부대와 관련한 위성사진과 분석정보 등을 실고 있는데 그 중에는 북한방공망에 대한 위성사진 등을 단독 연구하여 북한방공망이 예상외로 매우 강력하게 짜여져 있다는 연구결과를 인터넷상에 공개하고 있다. 그의 연구 결과는 우리측 언론에서도 소개되기도 한 바 있다. 다만 그의 연구결과는 1960년대의 항공기와 확연히 업 그레이드된 우리 측 항공기의 능력을 고려하지 않은 북한방공망에 대한 해석정보로서 불안전한 해석정보일 수 있다. 즉 북한방공망을 구성하고 있는 무기체계와 한국 측의 항공기 능력을 애써 외면한 의도적인 연구 결과일 수 있다는 점이다. 이렇게 개인 차원에서 부문별한 해석 정보의 공개가 갖는 부작용은 비전문가들에게 잘못된 정보로 잘못된 인식을 심어주는 결과를 가져와 소모적인 논쟁을 유발케 할 수도 있다. 이것은 개인 차원에서 스스로의 정보통제가 얼마나 중요한가를 보여주는 사례가 될 수 있을 것이다.

291) 일례로 북한이 공개 발표한 2006년 핵실험 성공과 인공지구위성 궤도 진입 성공 여부나 우리핵프로그램의 존재에 대한 부인과 인정 사례가 대표적이라고 할 수 있을 것이다. 황병덕 외, “북한정치정보체계 실태조사,” 『북한정보체계 실태조사』, p. 188.

문제가 발생하여 정보로서 가치가 상실되는 예도 있을 것이다.

이러한 정보 가치가 낮은 공개정보에 대한 과도한 의존은 민간 차원에서 북한군사정보에 대한 신뢰성 문제와 함께 정보 오류를 가져오는 원인으로 되고 있다.

(2) 분석단계

(가) 국가정보기관의 분석 의존

민간 차원에서 정보 주체들의 정보분석의 문제점은 자체적인 정보분석보다는 국가정보기관의 정보분석에 과도하게 의존할 수밖에 없다는 점이다. 그렇지 않을 경우 정보분석의 한계로 말미암아 정보 오류를 양산해 낼 가능성이 크게 될 것이다. 왜냐하면, 공개정보를 위주로 하는 민간차원의 정보분석은 비밀정보 위주 혹은 총체적인 정보분석의 결과와 정보 격차가 극심하게 나타날 수 있기 때문이다.

예컨대, 북한의 공개출처정보에서는 북한군 내 부정적 실상 혹은 북한군의 취약점 등에 대해 공개된 것이 거의 없다. 북한군은 항상 무결점의 강한 군대로서 최고사령관인 김정일에게 충성스런 군대로 묘사되고 있다. 그러나 북한 스스로 절대 비밀 혹은 대외비로 한 비밀문건인 내부 강연 자료나 각종 학습제강에서는 북한군 내 군사문란 행위가 매우 만연되어 있는 사실이 잘 묘사되어 있다.²⁹²⁾ 또한, 북한군 군사훈련에 대한 위성 정보는 해마다 상륙훈련과 육·해·공 합동군사훈련을 시행해 오는 것을 보여주고 있다. 설사 이러한 비밀정보를 민간 차원에서 확보한다할지라도 정보분석의 지체 현상을 피할 수는 없다.

이처럼 북한군사정보와 관련 공개정보와 비밀정보와의 격차로 말미암아 공개정보를 통한 정보분석에는 많은 오류와 한계를 가질 수밖에 없고

292) 최근에 공개된 것으로 북한인민보안부의 대외비 자료로서 북한주민의 범죄행위를 적시한 '치안범죄 자료' 등이 있다.

이것이 공개출처정보에 과도하게 의존하고 있는 민간 차원의 정보기구들이 분석단계에서 갖는 가장 큰 한계라고 할 수 있을 것이다.

이와 같은 민간 차원의 정보분석의 한계와 정부의 정보분석에 대한 의존은 곧 정부 차원의 정보관리체계에 종속될 가능성을 증대시키는 것이며 민간 차원의 북한정보관리체계의 역할이 ‘분석의 검증’이 아니라 단지 ‘분석의 전달이나 이동’으로 그 역할과 기능을 한정 짓게 한다.

(나) 민간 차원의 정보분석 주체의 자질과 성향에 따른 정보 오류의 양산

민간 차원의 북한정보분석의 주체들은 각기 주체가 갖는 목표, 이데올로기 정향, 획득정보의 사용처, 정부와의 관계, 북한에 대한 인식에서 커다란 차이를 가지고 있다. 대북단체로서 <좋은벗들>과 같은 인도적 지원 및 구호단체, 북한인권단체, 탈북자 단체, 다양한 학술적 수단 등을 통해 북한정보를 생산하고 유통하는 단체들이 존재한다. 하지만 민간단체들의 북한정보의 생산 및 유통은 매우 경쟁적이며 상품성을 추구하며 단체의 목적에 알맞게 그리고 정보소비자의 취향에 맞도록 정보를 취사선택하기도 한다.²⁹³⁾ 이러한 민간단체의 북한정보분석은 천안함사건 원인과 관련하여 고질적인 남남갈등의 문제점들을 발생시킬 수 있다.²⁹⁴⁾

특히 온·오프라인의 언론기관이나 대북방송단체 역시 민간 차원에서 다양한 북한정보를 생산하고 유통하고 소비한다. 그러나 언론기관은 타 언론기관과의 경쟁에서 승리하려는 의지, 특종에 대한 부담 등으로 말미암아 북한정보에 대한 검증 시스템을 거치지 않은 채 함부로 정보를 유통하는 경향을 보이고 있다. 혹은 자신의 언론기관이 제공하는 북한정보분석을 저명한 대학교수나 북한연구기관전문가의 입을 통해 정당화하여 사회와 여론에 제시하는 방식으로 수행할 수도 있다. 대표적인 것으로

293) 대북방송단체를 비롯하여 많은 대북단체들이 ‘내부통신원’ 등의 정보원을 활용하여 정보를 제공하고 있지만 정보 신뢰성의 검증을 제시함 없이 정보를 유통시키는 경우가 많다.

294) “천안함은 좌파무지 부도덕 일개을 부매량,” 『DailyNK』, <www.dailynk.com> (검색일 2011.3.25); 참여연대, “천안함이슈리포트1·2,” 2010.5.25.

북한후계문제와 관련된 미확인정보의 경쟁적 확대 재생산 등이 이에 해당할 수 있다.²⁹⁵⁾ 따라서 민간 차원의 정보분석 주체의 자질을 향상할 수 있는 분석 매뉴얼의 작성, 교육 프로그램 가동 등이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

(3) 활용단계

(가) 정보공유의 한계

민간 차원의 정보 주체들은 정보 공유·공개에 대해 한계성을 지니고 있다.²⁹⁶⁾

첫째, 민간 차원의 정보 주체들은 각기 활동 지향점이나 목적, 구성원들의 특성에 따라 정보해석이나 분석의 초점이 다르게 이루어질 가능성이 크다. 따라서 정보 주체들은 분석된 정보 중 자신의 성향과 의도에 맞는 정보를 주로 활용하는 경우이다. 예컨대, 대북방송단체 등은 북한의 인권 침해 상황이나 북한의 불안정을 강조하는 분석정보를 활용하는 반면에 대북 인도적 지원 단체는 북한의 영유아 등 취약 계층의 생활 실태 분석정보를 강조하려는 경향이다. 이와 같은 정보공유문제는 민간 차원의 정보 주체들에 대한 일반 국민의 대북인식과 정책 방향을 혼란스럽게 만드는 요인이 될 수도 있을 것이다.

둘째, 북한군사정보는 정부 차원의 정보기관에서 관련 정보를 공개 또는 확인해 주지 않으면 민간 차원의 정보 주체들로서는 사실상 검증 자체가 불가능한 경우가 많다. 예컨대 쉽게는 흔히 접할 수 있는 탈북자들의 정보에서부터 쉽게 접근하기 어려운 김정일의 신변사항이나 북한의 핵개발 활동, 군사동향 관련 정보들이 그에 해당할 것이다. 이러한 군사정

295) 황병덕 외, “북한정치정보체계 실태조사,” 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 134.

296) 민간 차원에서의 정보공유 및 공개의 제한성문제는 북한체제의 비밀주의와 폐쇄성 이외에 정부 차원의 정보 공개의 제한성에 기인할 수도 있다. 현재 비공개되고 있는 군사정보의 양이 얼마인지 측정할 수 없기 때문에 사실상 어느 부문이 더 크게 원인으로 작용하는지는 미지수라고 할 것이다. 오히려 수집된 정보의 양이 적다할 지라도 공개의 제한성이 존재하는 것이 더 큰 문제점으로 작용할 수도 있기 때문이다.

보와 관련 정부 차원의 정보기구가 가장 중요한 정보제공자임에도 정부 당국의 정보공유 혹은 정보공개에 대한 시민사회, 일반인과 연구자들의 만족도는 그리 높지 않다.²⁹⁷⁾

셋째, 설사 정부 차원의 정보기관으로부터 민간 차원의 정보 주체들이 정보를 공유한다고 할지라도 이미 1차로 가공된 정보를 받는다는 점에서 의도적이든, 비의도적이든 제공된 정보의 편향성을 공유하게 된다. 특히 정부의 재정적 지원에 의해 운영되고 통합정보분석 능력이 결핍된 민간 차원의 정보분석 주체들은 정보검증을 위한 정보공개 혹은 정보공유의 확대를 요구하기보다는 ‘제공된 정보의 전달’을 주요 기능으로 삼을 수밖에 없게 될 것이다.

넷째, 더욱 중요한 정보활용의 제한성 문제는 제도적 장벽과 관련이 있는데 민간 차원에서 수집·분석된 정보라 할지라도 군사기밀에 따른 등급분류에 따라 공개가 결정된다. 바로 이 부분에서 정부 차원의 정보기관의 정보공유 및 공개 여부에 대한 독점적 권한이 행사되고 이 점이 해당 정보기관 이외의 많은 민간 차원의 정보 주체들이 만족하지 못하는 이유가 되고 있다. 따라서 군사기밀에 대한 비밀등급의 세부기준을 재조정할 필요가 있을 것이다. 그 경우 공개 여부 판정에 더욱 객관성을 담보할 수 있게 될 것이다.

(나) 환류 과정의 부재와 정보 오류 책임 문제

북한군사정보의 환류 과정은 군사정보가 일단 유통된 이후에 왜곡된 정보가 어떠한 환류 과정을 거쳐서 수정되는지의 문제이다. 정보 판단의 최종은 결국 사람이 하는 것이기 때문에 소위 정보실패가 있을 수 있다. 따라서 환류 과정이 없다면 잘못된 정보 수집과 정보분석에 대해 수정·보완할 기회를 놓치게 될 것이다.

297) 비록 외교정보와 관련된 설문조사지만 전문가와 언론인들을 대상으로 한 설문조사에서 정부의 정보제공에 대한 만족도는 평균이하로 나타났다. 황병덕 외, “북한정치정보체계 실태조사,” 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 188.

그럼에도 현재 북한정보의 환류 과정은 일본 언론사의 김정은 사진 오보 사례에서 보이듯이 무분별한 정보수집 → 불충분한 검증과 분석평가 → 정보공개 → 왜곡된 정보 확산 → 정보 오류 확인 이라는 단선적인 반복이 관례화되고 있다. 환류 과정에 ‘환류’가 없는 이러한 정보관리체계의 악순환 고리가 현재 한국 내 주요 언론사들을 통해 빈번하게 나타나고 있다고 할 수 있다. 여기에는 각 언론사 혹은 대북단체에 소속된 정보 컨설턴트의 자질문제도 큰 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다.²⁹⁸⁾

현재와 같이 환류 과정이 없는 정보관리체계의 더욱 큰 문제는 왜곡된 공개정보의 사실 여부가 확인 불가능할 때 발생할 수 있다. 예컨대, 김정일의 사망정보나 지방에서의 ‘군란’ 등 불충분한 정보들이 공개되었을 때 무분별한 정보분석이 난무하게 될 것이며 반대로 사실 여부를 확인하기 위해 불필요한 국력을 소모하게 될 수도 있다. 천안함사건 원인에 대한 한국 사회의 내적 논란은 이러한 정보환류 과정이 한계에 부딪히고 있음을 여실히 보여주고 있다고 할 수 있다. 만일 북한이 지금 휴전선 남쪽의 한국 측 GP를 공격한다거나 잠수함으로 한국 잠수함을 공격하여 피해를 주는 사건이 발생한다 할지라도 천안함사건 원인의 논란과 마찬가지로 사회적 논란이 재연될 가능성이 크다고 할 수 있을 것이다.

3. 북한군사정보관리체계의 개선방안

가. 기본방향

국가정보관리체계의 하위 정보단위로써 북한군사정보관리체계 개선의 기본 방향은 2가지 효율성의 제고와 민주화의 제고로 집약된다.

첫째 효율성의 측면에서 국가정보기관의 부문 정보기관들의 역할과 기능을 새롭게 정립할 필요가 있을 것이다. 북한군사정보관리체계의 효율성을 개선한다는 것은 달리 말해 군사정보의 정보실패, 정보 오류, 정보

298) 박정진, “일본의 북한 관련 정보관리 및 현황” (통일연구원 자문회의, 2011.9).

왜곡, 정보남용으로 말미암은 문제들을 최소화시킨다는 것을 의미한다. 따라서 대북군사정보와 관련하여 국정원의 역할 정립이 긴요한 시점이라고 할 수 있다. 국가적 과제 전체를 다루는 국정원은 정보, 시간, 능력이 유한하므로 정보활동의 선택과 집중이 불가피하다고 할 수 있다. 우선 대북정보 요소와 관련하여 사회부문은 민간에 과감히 이관하고 경제정보는 민·관협업을 대폭 확대할 필요가 있다. 전술정보도 국방부 정보기관에 맡기고 국정원은 전략경보정보에 집중하는 역할분담이 고려될 필요가 있다.²⁹⁹⁾ 또한, 현재 국정원이 법적으로 부문정보의 통합조정 기능이 있다고는 하지만 정보기관 간에 경합과 법적 문제 등으로 원활한 정보교류가 이루어지지 않아 국정원의 정보의 통합조정기능이 미흡한 실정이다. 따라서 국정원이 컨트롤타워로서 의무와 책임을 갖도록 하기 위한 법적 제도적 장치를 보완할 필요성이 제기되고 있다.³⁰⁰⁾

효율화의 측면에서 정보기관 별 정보수집 방식의 다양화와 협력 추구를 강화할 필요성도 있다. 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 정보와 군사 정보가 별개로 존재하는 것이 아니라 상호연동하여 있기 때문에 부문별 정보관리체계 간의 상호협력 증대는 군사정보의 정책적 효율성을 제고하게 될 것이다. 물론 이러한 협력과 함께 외국 정보기관과의 공조를 강화한다거나 정보기관과 민간단체와의 교류 역시 강화하는 방향으로 나갈 필요가 있다. 동시에 한정된 인원과 예산으로 과도한 정보요구를 충족시키기 위해서는 ‘국가정보목표 우선순위’를 재조정하여 국가안보에 긴요한 분야에 정보력을 집중하고 예산 및 인력관리를 효율화해야 할 것이다.

둘째, 민주화의 수준을 높이기 위해서 정보의 비밀성을 최대한 보장하는 범위에서 정보활동에 대한 의회와 여론의 감시기능을 강화하고 국민의

299) 한기범, “북한의 미래와 국가정보원의 역할,” 『정보환경변화와 국가정보 발전전략』 (한국국가정보학회 학술회의, 2011.5.26), pp. 154~156.

300) 최근의 농협 전산망 공격이나 해킹 등 사이버 공격에 즉각적으로 대응할 수 있는 컨트롤타워의 부재가 제기되었고 국정원이 컨트롤타워의 역할을 담당할 필요성이 제기되었다.

정보욕구를 충족시키는 방향으로 대국민정보 서비스를 확대할 필요가 있다.

이를 위해 민간 부문의 정보연구활동을 장려하는 방안이 적극적으로 고려되어야 할 것이다. 반대로 민간단체나 개인이 수집한 정보를 효과적으로 활용하기 위해 민·관정보협력분석 시스템 마련도 중요할 것이다.

이러한 효율성의 제고와 민주화의 추구 방향이 곧 국가정보력을 향상하고 국민적 신뢰감을 증진할 수 있게 될 것이다.

나. 주체별 개선방안

(1) 정부 차원

(가) 수집단계: 군사정보 정보원과 제공정보의 신뢰성 제고

군사정보수집단계에서의 신뢰성을 높이기 위한 방안으로 국가정보기관들에 적용되는 성과주의를 완화하고 수집정보의 평가 및 검증 매뉴얼 작성이 요구된다.

여타 정보수집도 마찬가지이지만 군사정보는 완전히 신뢰성이 담보된 정보수집은 거의 불가능에 가까울지 모른다. 따라서 개선방안은 수집정보의 신뢰성을 달성하는데 두기보다 신뢰성을 어떻게 제고시킬 수 있는지에 중점을 둘 필요가 있다.

국가정보기관들의 군사정보수집단계에서 일반적인 공통점은 정보수집의 상당량이 미국 등 동맹국의 기술정보 등에 의존하고 있다. 다만, 인간정보 등에 대해 신뢰성의 문제가 제기되는 원인 중의 하나는 ‘비밀활동’을 위주로 하는 인간정보의 특성상 정보 주체들 간 수집 경로의 다양성 뿐 아니라 그로 말미암은 정보의 중복 혹은 과다 수집이라고 할 수 있다.

따라서 정부 차원에서 수집되는 군사정보의 신뢰성 제고는 정보 주체 간 수집 경로의 다양성을 약화시키고 중복·과다 정보수집을 방지하는 방안이 놓여 있다.

첫째, 정보 주체 간 수집 경로의 다양성을 완화하기 위해서는 부처 이기주의에 따른 수집, 인센티브의 제공, 성과주의를 완화할 필요가 있다는 점이다. 동시에 그에 따른 반대현상으로 발생할 수 있는 보신주의, 복지부동을 통제하기 위해서 네거티브접근으로 처벌 조항 역시 강화해야 할 것이다.

군사정보수집과 관련해 개별적으로 물질적인 인센티브 제공이나 정보 관련 성과주의를 활성화하기보다 부처 이기주의와 성과주의를 뛰어넘을 수 있도록 정보요원의 사회적 신분보장 및 위상을 제고시키는 것이 정부 주체가 국가안전과 이익을 위한 정보수집은 상호경쟁을 지양하고 협력을 가져올 수 있는 기반이 될 수 있을 것이다.

따라서 정보 요원에 대한 입사시험 및 기준을 강화하고 직원 법 등을 개정해 신분보장을 제공할 필요가 있을 것이다. 동시에 상대평가에 따른 불이익이 아니라 절대평가에 의한 팀별 상별조치를 강화할 필요가 있다.

둘째, 정보에 대한 본질적인 신뢰성 제고방안으로 정보 주체의 과도한 군사정보수집을 방지하기 위해 수집된 정보의 검증과 평가를 강화하는 것이다. 국가정보기관들의 정보수집은 비밀성 유지가 관건이기 때문에 정보 주체들 간 사전에 협력을 공유하기가 어려울 것이다. 이러한 현실적인 판단에서 수집된 정보를 평가하고 검증할 수 있는 매뉴얼을 사전에 적용토록 정보 주체들 사이의 정보 협력의 효과를 높이는 것이다.

동시에 신뢰성이 있는 군사정보의 평가 및 검증 매뉴얼은 기존의 무분별한 정보수집으로 말미암아 불필요한 비용부담과 노력의 소모를 줄이는 데도 도움을 줄 수 있을 것이다. 따라서 수집정보의 신뢰성을 제고하는 방안으로 대내외적으로 정보 분야에서 경험 많은 전·현직 정보요원들과 학계전문가를 포함해 정보수집의 평가와 검증 매뉴얼을 작성할 필요가 있다. 더구나 이렇게 작성된 매뉴얼은 민간 차원의 정부 주체들의 정보수집의 신뢰성을 높이는데 기여할 수도 있을 것이다.

이미 정부 차원의 국가정보기관의 경우 정보수집과 관련해서는 자체적으로 국가이익의 우선순위와 일치해 설정해 놓은 국가정보목표우선순위

(Priorities of National Intelligence Objectives: 이하 PNIO)³⁰¹⁾에 따라 수집 대상을 식별하고 수집전략과 활동이 이루어지고 있다.³⁰²⁾ 하지만 이루어지고 있는 수집정보 중 신뢰성 있고 활용될 수 있는 정보는 비율적으로 1%에도 채 미치지 못하는 실정이다. 따라서 정보분석단계 이전에 수집된 정보의 별도 평가와 검증을 통해 신뢰성의 수준을 높일 필요가 있다.

(나) 분석단계

1) 정보분석의 신뢰성 제고를 위한 ‘검증합심조’의 운용

천안함사건 발생 초기 국가정보기관들의 정보보고에서처럼 다양한 정보분석은 정책결정을 지연시키고 정책결정을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다.³⁰³⁾ 이러한 정보분석에 따른 신뢰성, 다양성의 문제를 해결하기 위해서는 국가의 중요 정책결정을 위한 통합 정보분석이 요구된다거나 시급을 요하지 않는 정보보고에 대해서는 각각의 정보기관 분석관들로 구성된 ‘검증합심조’ 등을 구성하여 운용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

과거 강릉 잠수함침투사건 조사 혹은 탈북자 관련 조사에서 흔히 볼 수 있는 것처럼 현재 북한군사정보 및 기타 중요 정보조사와 관련하여 정부 차원의 정보기관 및 관계부서에서는 그 정보의 전문가들로 ‘합동심문조’를 구성하여 수집정보의 신뢰성을 제고시키고 있다.

다만, 현재는 수집정보에 대한 ‘합동심문조’를 운용하고 있고 신뢰성이 담보된 정보분석에 대해서는 각각의 정보기관의 특성에 맞게 개별 분석을 하는 것으로 파악된다. 즉, 정보분석의 신뢰성을 높일 수 있는 분석을 상호검증을 위한 ‘합동심문조’는 운용하지 않고 있다.

301) 중요한 국가정책결정에는 항상 정보수요가 있다고 할 수 있으나 정보 역량은 제한되어있다. 따라서 어떠한 사항을 먼저 처리해야 하는가는 정보의 우선순위결정문제가 발생한다. 그래서 국가정보기구는 연간정보활동 목표와 우선순위에 따라 ‘국가정보목표 우선순위를 작성한 다음 관련 부분 정보기관이 공유토록하고 있다.

302) 문정인 편, 『국가정보학』 (서울: 박영사, 2009), pp. 44~45.

303) 김종대, “천안함사태는 총체적 ‘정보의 실패’: 정보부서 이원화로 수집판단기능 심각하게 약화,” 『weekly경향』, 통권 878호 (서울: 경향신문사, 2010.6.8), pp. 20~21.

이것은 정보수집단계에서까지는 국가 정보기관들이 서로 협력하지만, 그 이후 단계에서는 협력이 미흡하고 따라서 각각 다양한 정보분석을 양산하고 있다는 의미이다. 종합적 판단이 요구되는 정책결정에 있어서 정보분석의 다양화는 도움이 될 수 있겠지만, 국가의 안보와 관련된 중요 정책결정 때에는 정책결정의 지체 혹은 혼돈을 가져올 가능성도 있다.

잘 알려진 바와 같이 2010년 11월 북한의 연평도 포격을 앞두고 정보기관들이 각각 이상 징후를 포착했으나 어느 쪽도 북한의 공격 가능성에 대한 사전 경고를 하지 않아 부서 간 군사정보관리체계상의 공조에 문제가 있다는 지적이 제기된 바 있다. 이 사태는 정보분석협력의 부재로 말미암은 일종의 ‘정보실패’라고 할 수 있을 것이다. 이러한 정부 차원의 정보기관 간 정보협력의 부재는 자연스럽게 정기적인 정보교환 및 협력의 필요성을 제기하게 되었고 정보기관별로 2011년 초부터 1~2주 단위로 상호방문하여 북한군사정보를 교환하고 있다고 전해진다.³⁰⁴⁾ 비록 그 전에 교류가 없었던 것은 아니나 비정기적이었을 뿐 아니라 인간정보를 통한 핵심적인 정보의 교환이나 분석의 공유와 같은 협력은 없었던 것으로 관측된다.

따라서 정부기관 분석의 질을 높이는 협력방안으로써 인간정보에 대해서도 정보기관 사이에 특정 정보분석에 대해서는 ‘검증합심조’를 구성하여 운용하거나 혹은 ‘분석검증회의’를 정기적으로 개최할 필요가 있다.

2) 국제정보협력체계의 강화

북한군사정보의 수집과 분석을 한국의 능력만으로 해결하면 바람직하겠지만 현재의 여건상 국외정보기관과의 협력이 매우 효과적이라고 할 수 있다. 특히 미국과 일본 등 동맹국과의 협력은 물론 주변국과 EU의 정보선진국들과도 협력확대가 바람직할 것이다.³⁰⁵⁾

304) “천안함 피격 후 군대응태세 충분인가,” 『파이낸셜뉴스』, 2011년 3월 25일

305) 채00, (통일연구원 자문회의, 2011.8).

우선 미국과의 정보협력강화를 위해 한·미 간 정보공조를 위해 군사정보통합처리체계(Military Intelligence Management System: 이하 MIMS)를 통합해 ‘연합군사정보유통체계(MIMS-C)’ 구축을 가속할 필요가 있다. 이 사업은 2013년까지 완료하도록 예정되어 있으며 ‘MIMS’는 군이 수집, 획득한 군사정보 및 첩보를 종합적으로 분석, 평가해 정보를 생성하고 이를 필요한 부서에 전달하는 시스템으로 ‘MIMS’를 공유하게 되면 한·미는 각자 수집한 군사정보의 원자료에 서로 제한 없이 접근함으로써 기술정보에 우월한 미국의 북한위성사진과 북한군에 대한 도감청 자료 등 각종 군사정보를 100% 공유할 수 있게 되어 북한군사정보분석의 수준을 한 단계 높일 기회가 될 것이다. 일본도 2009년에 한반도 전체를 감시할 수 있는 정찰위성 ‘광학3호기’를 발사하는 등 정찰능력을 꾸준히 발전시켜왔다.³⁰⁶⁾ 일본은 북한의 탄도미사일과 핵개발과 관련해 정보감시망을 확대하고 북한군사정보에서 가장 협력적일 수 있는 국가 중의 하나라고 할 수 있다. 따라서 대북군사정보를 수집하고 분석하고 활용하는데 한·일 간 협력적 네트워크 구축은 자연스럽게 동맹국 미국과의 협력 네트워크를 강화하는데도 기여하게 될 것이다.

또한, 북한군사정보에 정통한 중국, 러시아 등과도 정부 및 비정부 간 공조관계의 강화를 통해 정보공유를 확대하고 동북아 안정을 위한 다자간 군사정보협력체제로 발전시키도록 노력할 필요가 있다. 예컨대 중국의 군사과학원과의 다양한 국내 연구기관과 MOU체결 등 협력관계를 형성하고 러시아 국방성 혹은 외무성의 국책 연구기관과의 정기적 교류 등도 앞으로 북한문제와 관련하여 다자간 군사정보협력체제를 구축할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.³⁰⁷⁾ EU 등과도 북한군사정보 취급에

306) 일본의 경우 1998년 북한의 대포동미사일 발사이후 대북감시강화를 명목으로 2003년 정찰위성을 발사한 이래 지속적으로 위성의 해상도 향상 등 정보능력을 강화해 왔다. 광학3호기는 미국 상업위성에 버금가는 것으로 알려졌다.

307) 최근의 중국의 북한급변사태문제에 대한 접근은 급변사태 문제를 전혀 거론하지 않았던 과거의 분위기와 달리 중국의 만·관교류기관에서는 한국의 북한급변사태에 대한 입장에 대해 상당한 관심을 집중하고 있는 모습을 보이고 있다.

직접적인 연관성이 없는 정부기관과도 인적교류를 제도화해 긴밀한 국제 공조체제 확립할 필요가 있다. 지난 시기 북한의 오진우 인민무력부장을 비롯하여 고위급 인사들이 프랑스 등 EU국가에서 수술을 받거나 유학 경험이 있기 때문에 이들에 대한 상세한 정보를 취득하는데 유용할 수 있을 것이다.

(다) 활용단계

1) 정보공개 확대 기반 형성

정부 차원의 정보공유 공개 확대를 제한하는 중요한 원인 중의 하나는 정부 차원의 정보 주체들이 국가 기밀보호와 정보공개 중 국가 기밀보호의 중요성에 훨씬 큰 비중을 두고 있다는 것이다. 따라서 정보기관의 이러한 문제의식에는 정보공개로 인해 발생할 수 있는 부정적 영향을 더욱 크게 고려했기 때문이다. 따라서 정보공유 확대를 유발하기 위해서는 우선 우리 사회의 정보확대 기반이 성숙될 필요가 있고 이에 대한 가능한 방안들에 대한 노력이 요구된다.

가) 정보 의식행태 개선을 위한 정보교육 프로그램의 강화

정보교육을 통한 정보의식의 변화를 가져오기 위해서 기존의 지역적으로 산재한 ‘안보전시관’을 ‘안보정보교육관’으로 변경하여 정보교육을 활성화할 필요가 있다.

예컨대, 북한군사정보의 중요성 등과 관련하여 주요 기업, 대북 NGO 단체 소속원들을 교육하는 프로그램을 운용하는 것이다. 현재 지자체에서 운영하고 있는 안보전시관 교육프로그램에 지역 학생과 주민을 대상으로 정보의식을 강화할 수 있는 정보교육시간을 할애하는 방안을 고려해 보는 것이다. 또한, 정보전문저널 발간 시 북한군사정보 관련 주제를 원칙적으로 1건 이상 삽입하여 출간하고 기타 기업의 입사시험이나 공무

원 시험에서 군사정보와 관련한 시험문항의 비중을 확대하는 방안도 고려해 볼 직하다.³⁰⁸⁾ 이와 같은 정보교육은 중장기적으로 한국민의 안보의식을 상승시키고 정보기관의 정보공개 확대에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대해 볼 수 있다

나) 공개정보의 통합관리

우선 공개출처정보에 대한 확대를 위해 미국처럼 국가정보기관이 공개정보센터를 운영하는 데 어려움이 있다면 단계적 측면에서 북한의 공개적인 군사정보를 취급하는 국책 전문연구기관들의 통합적인 공개정보 제공서비스를 제공하는 방식을 고려해 볼 직할 것이다.

북한의 군사정보와 관련하여 공개출처정보를 광범위하게 다루고 있는 국책전문연구기관이라고 할 수 있는 통일연구원, 이대 통일학연구소, 국방연구원, 연구원, 북한인권센터, 기타 북한연구단체 등은 공개출처정보분석과는 별도로 비공개라고 할 수 있는 광범위한 탈북자 면담조사, 북한연구프로젝트 등도 수행해 왔다.

따라서 국책전문연구기관의 공개출처정보나 정보분석 성과물들을 특정기관이 통합적으로 관리토록 하고 북한연구성과물이나 군사정보들을 공유해 이를 필요로 하는 정보 이용자에게 공개하는 방안을 연구할 필요가 있다. 비록 공개출처정보라고 하지만 정보제공의 책임성을 강화시키기 위해서 회원제 방식 운용과 서약제도를 통해 책임을 강화하도록 해야 할 것이다.³⁰⁹⁾

특히 국가정보기관과 협력하여 통일정보 확충 차원에서 북한의 군부인물, 군사기구, 군수산업, 지하자원분포, 경제통계 등 북한기초 자료를 묶어 민간 부문에 제공하면 각종 통합프로그램 마련에 훌륭히 기여하게 될 것이다.³¹⁰⁾

308) 염돈재, “한국에서의 국가정보연구: 어제, 오늘 그리고 내일” 한국국가정보학회 편, 『국가정보연구』, 제권 1호 (한국국가정보학회, 2008년 창간호), pp. 46~47.

309) 현재 무역협회사 국정원 역시 국외정보 등에 대해서는 회원제 방식을 통해 정보를 제공하고 있다.

310) 한기범, “북한의 미래와 국가정보원의 역할” pp. 154~156.

미국은 9·11테러사건 이후 공개출처정보의 중요성을 인식하고 공개출처정보만을 담당하는 부서를 두고 있는데 우리도 국정원 혹은 통일부의 북한자료센터를 확대하여 공개출처정보만이라도 정리하여 공개하는 공개출처정보센터 등의 부서를 마련할 필요가 있을 것이다. 다만 북한체제의 속성으로 인한 공개출처정보의 신뢰성, 역이용에 대한 간격이 크다는 점에 대비하여 공개출처정보센터는 북한공개출처에 올바른 시각과 해석을 갖도록 하기 위한 목적에 주안점을 둘 필요가 있을 것이다. 동시에 이런 목적하에 공개출처정보센터의 홈페이지에 금지되어있는 북한 인터넷 선전 사이트인 ‘구국전선’이나 ‘우리민족끼리’도 회원제방식으로 링크하여 개방할 필요가 있다.

다) 정보공개 및 정보통제를 조정하는 ‘민·관합동정보공개자문기구’의 구성

북한군사정보는 다른 분야의 정보공개보다도 국가 안전과 이익에 큰 영향을 미치는 요소를 포함하고 있다. 그래서 공개되면 국가의 중대한 이익을 현저히 저해할 우려가 있다고 인정되는 정보가 많으므로 기본적으로 정보공개의 비적용 대상에 해당하고 있고 대통령령 이상으로 정하고 있다.³¹¹⁾ 그럼에도 동시에 국가 주체인 국민의 안전에 직결된 정보이기 때문에 국민의 알권리가 어느 분야의 정보공개보다도 중요해진다.

현재의 정보공개와 정보통제의 구도는 정보공개를 요구하는 민간과 정보통제의 필요성을 주장하는 정보기관 간의 대립구도를 형성하고 있다. 이 상충하는 두 집단을 상호 윈-윈(win-win) 할 수 있는 공생관계로 바꾸기 위해서 소위 정보공개의 제한권과 정보공개 결정권에 대해 심의 자문할 수 있는 민·관합동정보공개자문기구를 대통령 산하 자문기구로 구성해 운영하는 것도 한 방법일 것이다. 비록 행정안전부 산하에 정보공개심의회위원회가 구성되어 활동하고 있지만 이 기구는 비공개 대상 정보보다는 정보공개의 제도와 운영의 효율화에 초점을

311) “공공기관의 정보공개에 관한 법률(2008년 2월 29일 일부개정),” 제4조와 제9조.

맞추고 있다. 따라서 비공개 대상의 정보공개 확대를 위하여서는 비공개 대상의 정보범위 축소 혹은 완화에 기능할 수 있는 정보공개자문기구가 새로 설치될 필요가 있다.

이 기구의 중요한 기능은 정보공개의 합리적 방안을 연구해 대통령에게 자문하는 동시에 정보통제의 필요성에 대해서도 자문하는 쌍방향 역할을 담당하는 것이다. 비공개 대상정보가 대통령령 이상으로 규정되기 때문에 이 기구의 대통령 자문 역할을 통해 북한군사정보를 포함한 비공개정보 대상을 단계적으로 완화하는 방식을 추진할 필요가 있다. 동시에 과거에는 정보공개가 필요하여 공개되었지만, 현재는 비공개 되어야 필요성이 있는 정보에 대해서도 정보통제를 자문할 필요가 있을 것이다.

이 기구에서는 정보공개 확대를 위해서 군사정보와 비군사정보 공개의 폭과 수준에 차등을 두는 방안을 연구하여 제시하거나 정보공개가 필요한 비공개대상 목록을 시기에 맞춰 제시하는 등의 역할을 할 수 있을 것이다. 더불어 이러한 자문기구가 취지에 맞게 기능하기 위해서는 그 구성원을 민·관정보 주체들의 동수 추천 등에 의해 정보전문가들로 구성되어야 할 것이며 위원장 역시 민·관 공동위원장과 국외전문가를 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

라) 군사정보의 비밀등급 체계 재검토 및 비공개 정보대상의 기준 완화

현재 군사기밀 3등급 및 등급별 세부기준 27개 항목³¹²⁾을 더욱 확대하거나 혹은 축소하는 방식으로 군사기밀의 비밀등급 체계를 재조정할 필요가 있다. 그 경우 국가안전보장, 국방, 통일, 외교관계 정보공개는 국가이익이 현저히 저해되는 비공개 정보대상의 세부기준이 완화되는 효과가 있어 정보공개 확대 기반으로 활용될 수 있을 것이다.

또한, 분석된 군사정보의 활용을 극대화하기 위해서는 상시 열람체계가 구축될 필요가 있다. 상시열람체계를 효율적으로 운영하기 위해서도

312) 「군사기밀보호법시행령」(일부개정 2006.2.8. 대통령령 제19321호).

군사정보분석 중 사전에 열람할 수 있는 정보의 종류와 등급을 재조정하는 일이 선행되어야 할 것이며 비공개 정보대상의 범위를 축소하고 비공개정보대상의 세부이유를 더욱 구체화하여야 할 것이다.

2) 정보정치화 방지문제

국가정보기관이 정보를 정치적으로 활용하는 문제는 상급 기관의 정치적 의지와 정보기관 자체의 윤리규정 및 자정결의에 의해 영향을 받겠지만 현실적으로 한계가 있을 것으로 판단된다. 따라서 민주적 발전이라는 측면에서 정부 외적인 요인 즉 여론과 국회, 민간 기구의 견제와 감시기능을 수용하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 특히 민간 차원에서 국가정보기관의 정보정치화에 대한 견제와 감시기능의 역할을 담당해야 할 것이다.

<표 4-8> 정부 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

(2) 민간 차원

(가) 수집단계

1) 정보신뢰성 제고를 위한 국가정보기관과의 협력강화

민간 차원은 수집된 정보 자체가 정보로써 신뢰성을 갖는지도 판별할 수 없는 수준이라고 해도 과언이 아니다. 따라서 정보분석단계 이전에 수집된 정보의 별도 평가와 검증을 통해 사실 여부와 어느 정도 신뢰성에 맞는지 확인할 필요가 있다

민간 차원에서 수집된 공개 혹은 비밀정보의 신뢰성은 신뢰성 자체가 평가되기 어렵다. 따라서 민간 차원에서 취득된 정보의 신뢰성을 높이기 위해서는 불가피하게 정부 차원의 정보기관과의 협력이 불가피하다.

민간 차원에서 수집정보의 신뢰성을 제고하기 위해서는 상기에 제시한 국가정보기관들이 종합적으로 작성한 수집정보의 평가 및 검증 매뉴얼에 기초하여 정보를 수집할 때 가능할 수 있을 것이다. 그다음 정보분석단계로 들어가기 전에 별도의 절차와 방법을 통해 수집정보의 사실 여부와 신뢰성을 정보기관과의 협력하에 확인하는 것도 필요하다.

예를 들어 첫째, 수집된 중요 비밀문건의 진위와 관련해서 현재 북한의 많은 비밀문건들이 유출되고 있다. 그러나 그 문건들이 북한에서 만들어진 것인지 아니면 소위 돈을 목적으로 만들어진 허위 문건인지 그 문건 자체의 신뢰성을 확인할 필요가 있다. 북한은 당·정·군 주요 기관별로 사용하는 잉크와 종이, 용어 등이 다르다는 특징을 갖고 있으므로 잉크 성분 분석이나 문건에 사용된 용어 등에 대한 확인 작업을 국가정보기관에 요청할 필요가 있다.

둘째, 인간정보에 취득된 군사정보 증언과 관련해서는 주요 군사정보 관련 증언이 신뢰성을 줄 수 있는 인물인지를 확인할 필요가 있다. 북한 국가보위부와 아무런 관련이 없는 인물이 국가보위부 관련 중요한 증언

을 했다면 이 증언 정보에 신뢰성을 부여할 수 없을 것이다. 따라서 ‘정보 이력제’ 등을 도입하여 해당정보를 제공하는 사람이 정보 제공의 자격이 있는지를 국가정보기관에 확인할 수 있는 협력 메커니즘을 만들 필요가 있다.

셋째, 민간차원의 정보 주체들의 문제는 중요 군사정보 증언이나 문건을 취득할 수 있지만 그 증언이나 문건에 가치를 부여할 수 있는 근거를 확인하기 어렵다는 문제를 안고 있다. 특히 민간차원의 정보 주체들을 활용한 음해성 ‘역정보’에 대해서도 진위를 확인할 필요가 있다. 이런 문제들은 정부기관들과의 협력이 불가피한 부문이라고 할 수 있을 것이다. 이를 예방하기 위해서 민간 차원의 정보 주체들로 하여금 도움이 될 수 있도록 정보수집에 경험이 많은 대내외 전·현직 정보요원들이 신뢰성 있는 정보평가 및 검증 매뉴얼을 작성하고 그에 따라 정보수집을 행할 수 있도록 유도하는 것이다. 그 경우 민간 차원에서 무분별하고 불필요한 정보수집이 양적으로 줄어들 것이며 수집정보의 질적 향상을 가져오는 하나의 방법이 될 수 있다.

2) 대북방송 및 탈북자단체의 일원적 통합체 구성

민간 차원에서 북한군사정보수집의 중요 역할을 담당하고 있는 정보 주체는 대북방송단체라고 할 수 있을 것이다. 현재 북한정부수립 이후 오늘날에 이르기까지 한국으로 유입된 탈북자는 2만 3천여 명에 달한다. 이들은 대북방송, 지원단체, 북한군 출신단체³¹³⁾ 등 다양한 단체들을 결성하여 활동하고 있다. 북한정보수집에 중요한 역할을 담당하고 있는 이들 민간 차원의 대북단체들이 난립하다 보니 북한의 화폐개혁 전격 실시와 같은 중요 정보를 실시간으로 공개하는 장점도 있으나³¹⁴⁾ 대부분 개별적인 정보수집의 비용중복과 무분별한 정보수집이 양산되고 있는 실정이

313) 탈북 군인들을 중심으로 ‘북한인민해방전선’, ‘탈북군인협회’, ‘자유북한군인연합’ 등이 결성되어 활동하고 있다.

314) 북한전문인터넷 뉴스인 『DailyNK』는 2009년 11월 30일 북한의 전격적인 화폐개혁 소식을 실시간으로 전 달하기 하였다. “북화폐개혁 전격단행,” 『DailyNK』, 2009년 11월 30일 <www.dailynk.com>.

다. 따라서 현재 난립하여 있는 대북방송단체들이나 탈북자 단체의 일원적 통합체가 구성될 필요가 있다.

(나) 분석단계: 북한군사전문정보센터의 구축

민간 차원의 정보 주체들이 각기 개별적으로 수행하는 북한군사정보의 수집, 분석에 드는 노력과 비용, 정보경쟁, 수집정보의 오류 등의 불합리를 최소화하고 정보격차 없이 동일한 수준의 북한군사정보를 받을 수 있는 국가적 수준의 ‘북한군사전문정보센터’의 구축이 요구된다고 할 수 있다.³¹⁵⁾

한국에는 현실적으로 관심이 지대하고 활용이 많은 북한군사정보를 체계적으로 이용할 수 있는 군사전문정보센터³¹⁶⁾가 구성되어 있지 않는 상태이다.

비록 통일부의 북한 자료센터에서 통일 관련 북한정보의 일부로써 북한군사정보를 취급하고 있으나 정보센터의 역할보다는 전통적인 도서관의 역할 수준에 지나지 않는다. 간단한 예로 민간 차원의 정보 주체나 연구자들이 기본정보라 할 수 있는 북한군 주요 수뇌부 인사들의 출생연도와 이력에 관한 신뢰성이 있는 정보를 구하기가 매우 어려운 실정이다. 각종 공개된 인명사전들은 조사해보면 제각기 다르고 갱신되어 있지 않고 있다.³¹⁷⁾ 더욱 문제가 되는 점은 정보 주체들이 정확한 정보 자료를 획득하려 해도 정보의 소재 파악도 어려운 실정이라는데 있다.

따라서 민간 차원에서 북한군사정보에 대한 분야별, 개별적 관리체계를 통합관리체제로 개선하고 정부 차원의 정보 주체들과 민간의 정보 주체들을 연결해 주는 북한군사전문정보센터를 구축할 필요가 있다.

315) 이철성, “군사전문정보센터의 모형 구축에 관한 연구,” (연세대학교 문헌정보학 석사학위논문, 1998).

316) 군사전문정보센터의 개념은 과거 도서관이 단순히 서적과 자료를 보관하고 빌려주는 역할에서 벗어나 명확한 전문 분야의 각종 자료를 수집하고 분석 및 평가해서 DB를 구축하여 전문정보를 제공하는 기관을 의미한다.

317) 북한은 주요 군부인물에 대한 정보를 공개하지 않고 있다. 북한이 2009년 국방위원회 구성원의 인물사진을 공개한 것은 국방위원회 설치 40여년만의 처음 있는 일이었다. 다만, 북한의 역사적 인물들은 북한의 『로동신문』, 『조선대백과사전』, 『백과전서』 등을 통해 단편적으로 취득할 수 있다. 그 외 고위 탈북자들의 인물증언, 국정원 <www.nis.go.kr> 홈페이지와 연합뉴스, 서울신문 등 주요 언론사의 인물사진 혹은 인물 자료기사; 북한문제조사연구소 편, 『북한 주요 인물록』 (1997); 북한연구소 편, 『북한총람』 (1983); 정보시령부 편, 『북한편람』 (2000); 극동문제연구소 편, 『북한전서 하권』 (1972); 공산권문제연구소 편, 『북한총람 45-68』 (1968); 통일부 편, 『북한기관단체별인명집』 각 번호 등에서 개별적으로 인물정보를 취득할 수 있다.

이와 같은 취지의 북한군사전문정보센터는 다음과 같은 운영목표를 가질 필요가 있다. 첫째, 민간 차원에서 북한군사정보를 취급하는 국책 전문연구기관을 비롯하여 주요 온·오프라인 언론사, 대북방송단체, 대북 지원 NGO, 탈북자 단체, 북한군 관련 각종 인터넷사이트에서 개별적으로 갖고 있는 북한군사정보들과 통일부 북한 자료센터와 국정원, 군 교육 및 정보기관 내의 공개출처 북한군사정보, 신뢰할 수 있는 국외 북한군사 정보 연구기관이나 사이트³¹⁸⁾ 등에 흩어져 있는 모든 북한군사 관련 문헌 정보와 자료들을 종합적이고 체계적으로 수집한다.

둘째, 여러 경로를 통해 수집된 정보나 자료 자체로써는 정보이용자들의 편의적 이용에 한계가 있으므로 이를 체계적으로 분류하고 해당 분야의 초록을 작성하여 2차 정보화한다. 그리고 정보 주체들이 요구하는 정보들을 유용한 형태로 제공할 수 있도록 노력한다.

셋째, 북한군사전문정보센터의 효율성을 높이기 위해 각종 북한군 관련 연구결과를 포함한 자료와 보고서, 정보들을 정책수립 및 연구운영에 도움이 될 수 있도록 관련기관과 공유하여 할 것이다.

넷째, 단절된 민간 차원 정보 주체들의 정보공개 요구와 정부 차원의 정보통제사이의 가교역할을 담당할 필요가 있다. 지나친 정보공개와 지나친 정보통제에 대한 여론 형성자의 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

이러한 운영목표를 가진 북한군사전문정보센터는 국가적 규모로 신설할 수도 있으나 우선 비용부담을 고려해 유사한 기능을 수행하는 통일부 북한 자료센터 내에서 북한군사전문정보센터를 운영할 수도 있을 것이다. 혹은 전문연구기관인 통일연구원이나 국방연구원 내 기능을 확충할 수도 있을 것이다. 그 경우 북한군사전문정보센터의 기능은 개별적인 정보지원서비스에 주안점을 두는 분산형태가 될 것이다. 이렇게 만들어진 북한군사전문정보센터는 민간 차원의 정보 주체들의 수집, 분석, 활용의 역할을 대신한다.

318) 오랫동안 북한의 핵·미사일 분야의 정보를 수집해 온 몬트레이국제전략연구소 홈페이지 <www.cns.miss.edu> 나 미국과학자연맹 홈페이지 <www.fas.org>에서는 북한군사전략 및 무기체계에 대한 영상 및 사진 자료를 제공하고 있다.

첫째, 북한군사전문정보센터의 수집은 북한군의 도감청 자료나 군사훈련을 탐지한 정보를 수집하는 것이 아니라 국내외 군 관련 연구기관에서 생산해 내는 북한군 관련 정보를 수집하는 것이다. 현재 통일연구원은 북한정보에 대해 정보제공 소재를 파악할 수 있도록 연구 자료들을 링크해 놓음으로써 부분적으로 군사전문정보센터 역할을 수행하고 있다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 북한군사전문정보센터의 분석은 일반적인 도서관의 기능을 넘어 수집된 북한군사정보의 가공을 담당해야 할 것이다. 초록, 서지사항 작성, DB 구축 등이라고 할 수 있다.

셋째, 북한군사전문정보센터의 활용은 정보이용자의 요구에 최대한 맞는 정보제공을 위해 노력해야 한다는 점이다. 비록 완벽하다고는 할 수 없을지라도 정보이용자의 정보수집과 분석평가에 도움을 줄 수 있는 정보검색서비스의 제공은 물론 필요한 정보공개를 제기하는 역할도 해야 한다. 이를 위해 북한군사정보와 관련해 전문적인 교육을 받은 박사급 인원들이 업무를 담당하여 고품질의 정보를 제공하여야 할 것이다.

정보 활용에 있어 문제는 기밀로 분류된 자료의 활용이라고 할 수 있다. 비록 정부 차원에서 정보공개제도 개선과 비공개대상 정보범위의 축소를 위해 행정안전부 산하에 정보공개위원회를 설치(2008.2) 운영하고 비공개대상 정보범위도 대통령령 이상의 법령에 의해서만 정할 수 있도록 하고 있으나 현실적으로는 정보공개의 확대 및 정보통제의 완화 문제가 정부와 민간사이의 접점을 찾아야 할 문제일 것이다.³¹⁹⁾ 따라서 제한적으로나마 회원의 접근 등급제와 서명제에 따라 제한된 범위내에서 기밀 정보들에 대한 접근을 활용하고 단계적으로 기밀 등급 분류를 완화해 나가는 방향을 추구해야 할 것이다.

319) 홍성표, “국방안보 분야 정보공개의 한계와 발전방향,” 『국가정보연구』, 제8권 2호 겨울호 (한국국가정보학회, 2010), pp. 176-177.

(다) 활용단계

1) 환류 과정 부재에 대한 책임성 강화

북한군사정보의 환류 과정은 군사정보가 일단 유통된 이후에 왜곡된 정보가 어떠한 환류 과정을 거쳐서 수정되는지의 문제이다. 정보판단의 최종은 결국 사람이 하는 것이기 때문에 소위 정보실패가 있을 수 있다. 따라서 환류 과정이 없다면 잘못된 정부수집과 정보분석에 대해 수정, 보완할 기회를 놓치게 될 것이다.

그럼에도 현재 북한정보의 환류 과정은 일본 언론사의 김정은 사진 오보 사례에서 보이듯이 무분별한 정보수집 → 불충분한 검증과 분석평가 → 정보공개 → 왜곡된 정보확산 → 정보오류 확인 이라는 단선적인 반복이 관례화되고 있다. 환류 과정에 ‘환류’가 없는 이러한 정보관리체계의 악순환 고리가 현재 한국 내 주요 언론사들을 통해 빈번하게 나타나고 있다고 할 수 있다. 여기에는 각 언론사 혹은 대북단체에 소속된 정보 컨설턴트의 자질문제도 큰 영향을 미친다고 할 수 있을 것이다.

따라서 민간 차원의 환류 과정의 부재문제를 해결하기 위해서는 첫째, 각 주요 언론사와 대북단체의 정보 컨설턴트를 국가정보기관에 신고하도록 하여 정기적인 접촉 및 교류협력을 통한 관리를 통해 민간 차원의 오류정보를 최소화할 필요가 있을 것이다. 외국 언론사의 컨설턴트도 마찬가지로 정기적인 방한 일정 등 한국 내 정보기관 및 정보관계자와의 협력과 친선을 도모하는 수준을 유지함으로써 특정 정보유입이나 분석 시 상호협조 혹은 정보기관으로부터 ‘정보확인’ 및 ‘정보영향’을 평가받도록 하는 개별적인 네트워킹을 형성할 필요가 있다. 이와 같은 국가정보기관과 민간 차원에서의 정보 컨설턴트와의 관계유지는 언론사의 독점보도권을 존중하면서도 정보오류나 왜곡현상을 방지하는 방안으로 기능할 수 있을 것이다.

둘째, 인터넷에 떠도는 수많은 북한군사정보의 중복, 오류, 왜곡을 방지하기 위해서 민간 차원의 정보 주체들이 자체적으로 감시 및 평가그룹을

형성하여 사회적 처벌규정을 신설하고 이를 권고하는 방안이다. 주요 언론사들의 왜곡보도 등에 대해 ‘언론중재위원회’ 등이 기능하고 있는 것처럼 북한군사정보에 대한 오류시정, 사회적 처벌권고 등에 대한 감시 질타 기능을 담당하도록 할 필요가 있다.

2) 정보성공과 정보실패에 대한 ‘배심원제도’ 활용

정보실패³²⁰⁾는 대표적으로 1950년 6월 북한의 남침으로부터 시작해서 최근의 천안함사건 및 연평도포격사건에 이르기까지 무수히 많다고 할 수 있다. 반면에 그 동안 정보성공 역시 매우 의미 있는 사례들이 많다. 간첩, 테러, 요인 암살 등 국민의 안전에 중대한 영향을 끼치는 간첩과 테러에 대한 사전 방지 사례들이 이에 해당할 것이다.

비밀정보활동의 보장이라는 측면에서 정보실패를 방지하기 위해 사전에 모든 정보활동을 검증하는 것은 현실적으로 어려울 수 있을 것이다. 더구나 정보공개 수준이 미흡한 한국사회에서는 정보 성공과 실패의 평가가 객관적이기 힘들 것이다. 예를 들어 1968년 1월 21일 청와대 기습사건이나 2006년 1차 핵실험 실시관련 평가가 정보실패에 해당하는지 정보성공에 해당하는지는 관련정보의 공개 부족으로 일반인이 평가하기 어려울 수 있다.

따라서 정보실패를 방지하기 위해서 정보활동 이후에 더욱 객관적으로 평가받을 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 비록 국회정보위가 그러한 역할을 담당하고 있음에도 민주적 발전이라는 측면에서 정보평가에 대한 ‘배심원제도’을 운영하는 것도 한 방법일 것이다.

더구나 정보실패만을 다루는 것뿐만 아니라 정보성공도 다룰 필요가 있다. 공개되지 않은 정보성공 사례에서 간과해 버린 비민주적 측면이 있을 수 있고 따라서 이를 개선하기 위해 문제점을 살펴보는 것이 정보실패를 통해 정보공개의 문제를 살펴보는 것보다 의미 있는 작업이 될 수도 있을 것이다. 다시 말해 비밀 활동보장이 불법 행위를 묵인한다는 의미가

320) 정보실패와 관련한 다양한 이론적 의미는 국가정보포럼 편 『국가정보학』, p. 328.

아니기 때문에 정보성공 사례인 침투간첩을 생포하는 데 비민주적 행위나 불법을 한 것은 없는지 밝혀내는 일 등이다.

<표 4-9> 민간 차원의 북한군사정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

다. 법·제도적 개선방안

(1) 「(민간)정보윤리위원회」신설

국가정보기관의 정보 정치화 방지를 위한 민간의 감시기능을 강화한다는 차원에서 소위 국회 정보위 산하 혹은 국회 산하에 ‘정보윤리위원회’를 구성하여 운영할 필요가 있다.

정부 차원 정보기관들이 정책목표를 위해 여론을 유도한다거나 혹은 정부의 대북정책 성과를 강조하기 위한 정보를 정책적으로 활용하는 사례가 있을 수 있다. 과거 냉전 시대 미국의 정보공동체가 소련의 군사력에 대해 전반적으로 과대평가함으로써 군비증강을 유도했던 사례처럼³²¹⁾ 북한의 핵개발 의도나 미사일 능력을 과소평가함으로써³²²⁾ 앞으로

321) 국가정보포럼 편 『국가정보학』, p. 349.

322) 북한의 단거리 미사일 발사시험에 대해 ‘통상적 군사훈련’ 등 비공식적 도발로 해석함으로써 북한의 단거리 미사일의 대응군사력 확충의 필요성을 부식시키는 결과를 가져오는 경우라고 할 수 있을 것이다. 『중앙일보』, 2007년 5월 28일; 『연합뉴스』, 2007년 6월 28일.

한국 국방개혁의 방향을 대북 중심에서 벗어나 대양 중심으로 설정한다거나 혹은 반대로 과대평가하여 대응 군사증강이 필요성을 유도하는 경우도 있다.³²³⁾

이처럼 정보의 여론형성 유도 등 정치적 활용을 검증하기 위해 정보의 정치화가 의심되는 정보 사안에 대해서 확인을 요구할 수 있는 ‘정보윤리위원회’를 국회정보위 산하에 신설할 필요가 있다.

정보윤리위원회의 구성은 정보 정치화를 검증하기 위해 민간 차원의 정보 주체들이 선정한 인사 이외에 외부의 검증인사, 즉 정부 차원의 정보 기관 담당자를 비롯하여 국회정보위 관계자와 국외 정보기관의 퇴직한 인사를 포함시킬 필요도 있을 것이다. 이렇게 구성된 ‘정보윤리위원회’에서는 우선 정부 차원과 민간 차원의 정보 주체들 모두에 통용될 수 있는 통합적인 정보윤리규정과 검증지침 등을 마련할 필요가 있을 것이다.³²⁴⁾

이와 같은 민간 차원의 정보윤리위원회는 비록 제한된 범위에서라도 국회정보위원회와의 협력을 통해 정보의 정치화를 견제하고 감시할 수 있는 매우 유용한 도구로 활용될 수 있다. 간단한 예로 정부 차원의 대북 정책의 정당성과 성과를 홍보하는 역할을 정보기관이 담당하는 것과 같은 정치적 활용을 방지하는 문제는³²⁵⁾ 민간 차원의 ‘정보윤리위원회’에서 국회 정보위에서 문제를 제기함으로써 방지할 수도 있을 것이다.

‘정보윤리위원회’는 더욱 중요한 역할은 일반인으로서 확인할 수 없는 군사정보의 정치화를 방지하는 데 활용될 수 있다. 예를 들어 어느 특정한 시기 북한군사훈련영상이 국가정보기관에 의해 수집되었다고 가정해 보자. 그리고 정부의 기본적인 대북정책이 “대북지원을 통한 변화추진”으

323) 상대국의 호전성에 대한 전제를 정당화시킬 수 있는 정보만을 취사선택해 함으로써 무력사용과 관련된 북한의 정책목표와 정책수행능력을 과대평가하는 오류를 범할 수도 있을 것이다. 경쟁국가의 군사정보의 해석과 관련된 관성과 과대평가의 경향에 대해서는 Daniel J. Kaufman, Jeffrey S. McKittrick and Thomas J. Leney (eds.), *U.S. National Security: A Framework for Analysis* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1985), pp. 29~30.

324) 어떤 중대한 정보가 정치적으로 활용되었다는 정의가 매우 애매모호할 수 있기 때문에 정보의 정치적 활용의 검증 범위에는 ①오류정보의 검증 없는 활용, ②확인불가정보의 의도적 활용 등을 규정할 필요가 있다.

325) 한국국가정보학회 편, “라운드테이블 지상중계,” 『국가정보연구』, 제1권 1호 (한국국가정보학회, 2008), p. 187.

로 설정되어 있을 때 이러한 북한군사훈련에 대한 정보의 공개는 어쩌면 국민의 대북인식에 부정적 영향을 미치고 따라서 정부의 대북정책에 대한 부정적 여론을 형성하게 되어 공개되지 않을 수 있다. 반대로 정부의 대북정책이 압박을 통한 북한 변화를 기본방향으로 했을 때 위의 군사정보 공개는 오히려 남용되어 정부의 대북정책을 지지하는 국민적 여론형성에 긍정적으로 작용하는 데 활용될 수 있을 것이다.

지금까지 주요 언론사들이 정보의 정치화 방지문제 있어 중요한 역할을 담당해왔지만 사후적 해결 차원이지만 예방적 차원에서 미흡하다는 점이 문제였다고 할 수 있다. 예방적 차원에서 ‘정보윤리위원회’가 국가정보기관 정치화를 방지할 수 있으려면 ‘정보윤리위원회’ 스스로 판단으로 확인 가능한 개별적인 정보 정치화 사안에 대해서 문제를 제기할 수 있어야 한다. 즉, 정보윤리위원회가 국가정보기관의 정보의 정치적 활용을 확인하는 능력이 있어야 할 것이다. 예컨대, ‘정보윤리위원회’에서 정보 정치화로 의심되는 사안과 관련해 외국 상업위성을 통해 북한군사정보 확인 등을 행하는 방식이다. 현재 위성을 통한 북한군사정보의 확인은 주로 주요 언론사에서 담당하고 있다. 북한 군사동향과 관련 모 월간지, 주간지의 북한잠수함기지 위성사진 보도 등이 대표적이라고 할 수 있는데³²⁶⁾ 언론사의 목적은 정보의 사실 확인에 놓여 있지 국가정보기관의 정치화의 방지에 놓여 있지 않다는 데 있다.

과거 전두환 정부 시절 평화의 댐 건설의 주요 근거였던 북한군의 금강산댐을 이용한 수공 위협의 평가는 상업위성을 통해서 쉽게 확인이 될 수 있는 사안이라고 볼 수 있다.

따라서 정부기관의 정보 정치화를 방지하는 역할은 민간 차원의 정보윤리위원회가 국회와의 긴밀한 협력하에 독점적으로 담당하는 것이 바람직할 것이다.

326) 황일도, “서해 NLL인근 북한군 기지 위성사진” 『신동아』, 통권 605호 2월호 (동아일보사 월간지, 2010), pp. 256~262.

(2) 군사정보 관련 제규정 검토

군사정보의 범위 문제는 국가기밀의 범위와 상관관계가 있으며 따라서 정보공개 범위, 국민의 알권리와도 직결된 문제라고 할 수 있다.³²⁷⁾

민간 차원에서의 정보의 환류 과정 부재의 문제는 정보 오류와 남용에 대한 책임성 문제로서 환류 과정 부재를 이용한 정보 유출문제도 포함될 수 있다. 예를 들어 천안함사건과 관련하여 우리 사회에서 사고 당시 향해 일지와 함정 간 통신사항 정보공개 문제가 논란이 되어 법정으로 간 사례가 있다. 우리 측의 향해 일지와 통신사항의 정보공개가 이루어지면 북한군사정보의 감청경로, 정보취득 경로가 공개되고 향후 첩보활동에 방해될 수 있는 군사정보수집활동과 밀접히 관련된 정보라고 할 수 있을 것이다. 유사한 사례로써 비무장지대 지뢰매설 지역 정보공개 등도 이에 해당될 수 있을 것이다. 이러한 정보공개가 DMZ를 통한 북한 대남 간첩침투의 안전한 경로로 제시해 줄 수도 있을 것이다. 더욱이 이와 유사한 문제에 대한 정보공개 요구가 북한으로 하여금 인지하도록 할수록 부정적 영향을 미칠 것이다.

현재의 법체계에서는 의도적이든 비의도적이든 이러한 정보공개와 파급영향에 대해 책임성을 묻기 어렵다는 데 있다.³²⁸⁾ 따라서 국가기밀 혹은 그에 따르는 중요 사안에 대한 정보공개에 대해 책임성을 강화시킬 수 있는 법체계를 마련할 필요가 있다는 것이다. 예컨대 우리 형법(제98조)은 간첩활동의 대상과 행위유형을 국가기밀의 탐지 및 수집에 한정함으로써 국가기밀에는 해당하지 않으나 지켜야 할 주요 사항에 대한 규정은 마련되어 있지 않기 때문에 현 상태에서는 군사정보 중 기밀을 아니지만 중요한 군사 관련 사항을 적국이 아닌 제3국에 누설하거나 유출하는 경우

327) 정보공개와 관련 모자이크이론 적용으로 개별적으로 국가안보에 위협하지 않은 정보지만, 다른 정보들과 결합해서 보면 국가안보에 위협이 될 수 있기 때문에 무해한 정보로 보이는 정보도 판단에 따라 공개하지 않을 수 있다는 이론으로 이에 대한 상세한 설명은 신의기, “국제환경의 변화와 간첩죄 규정정비방안,” 『국가안보전략연구소 정책연구』, 제10권 4호 통권 40호 겨울호 (국가안보전략연구소, 2010), pp. 111~152.

328) 정만대로 군사정보의 공개 제한을 보호하는 현행 법체계가 적법하지 않다는 논리에 대해서는 손태규, “군사정보의 공개 및 보도제한의 적법성연구,” 『한국언론학보』, 제51권 2호 4월호 (한국언론학회, 2007), pp. 54~77.

책임부과가 어려운 상태이다. 누구나 접속할 수 있는 인터넷을 이용하
 의도적인 유출도 가능할 것이다. 따라서 국가안보와 관련 중요 군사정보
 에 대해 북한을 포함한 ‘모든 외국’으로 대상국가를 확대할 수 있도록
 형법을 개정할 필요가 있다.

또한, 국가보안법 제4조 1항 2항에는 간첩죄, 간첩방조죄, 군사상기밀
 누설죄, 국가기밀탐지수집누설죄 등이 법정형으로 동일하고 그 구별실익
 이 없다고 할 수 있다.³²⁹⁾

따라서 시차를 두고 국가보안법, 군사기밀보호법 등 특별법을 비롯하
 여 비밀취가인가법, 특수 자료취급인가법, 정보공개법, 공공기관 정보공
 개시행령, 군형법, 국가정보원법 등 국가안보 관련 규정을 재검토해 나가
 는 것이 바람직할 것이다. 나아가 더욱 큰 범위의 국가정보관리체계의
 재정립 차원에서 간첩스파이, 산업스파이 등 용어에 대한 법적 정의뿐
 아니라 국가안전보장의 비밀의 범위를 군사비밀정보와 간접적으로 연관
 이 있는 산업비밀이나 유관비밀도 보호할 필요가 있을 것이다.

이러한 국가안보 관련 규정의 강화는 더욱 많은 정보공개의 필요성만
 큼이나 정보의 남용과 오류를 방지할 수 있는 책임성을 부과하는 장치가
 될 수 있을 것이다.

(3) 비공개대상 정보의 세부이유 구체화

북한군사정보 특히 정보수집과 분석에 대한 정보공개 문제는 ‘공공기
 관의 정보공개에 관한 법률 제9조 1항에 의하여 비공개 되고 있다. 문제
 는 동법 제9조 1항 2호의 경우 “국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려”
 규정이 막연하고 추상적이라는 데 있다. 물론 이를 보완하기 위하여 국방
 부 등은 정보공개법의 제9조 1항의 추상적 비공개 사유에 대한 내용을

329) 국가보안법 제4조 1항 2호와 국가기밀보호법 제2조에서는 군사기밀이라 함은 일반인에게 알려지지 아니한 것으로 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 명백한 위협을 초래할 수 우려가 있는 군 관련 문서, 도화, 전자기록 등 특수매체기록 또는 물건으로서 군사기밀이라는 뜻이 표시 또는 고지되거나 보호에 필요한 조치가 행하여 진 것과 그 내용을 말한다.

보완하기 위하여 비공개대상 정보의 세부기준을 마련해 놓고 있다. 하지만 비공개대상정보의 세부이유 역시 “국가의 중대한 이익을 해할 우려”라는 추상적 조문을 근거로 제시하고 있다.

따라서 동법 제9조 1항 2호의 “국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보” 조문을 더욱 구체화하거나 부연 첨부할 때 예를 들어 국가의 중대한 이익이 정부의 이익인지 국민의 이익인지, 특정 기관의 이익 등을 명기하거나 “국민의 알권리를 침해하지 않는 정보로서 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보”로 첨가·수정하는 방식 등이다.

동법의 제9조 1항 2호를 더욱 명확히 한다는 것은 국방부 등 정보공개 기관이 함부로 정보공개를 거부하기 위해 불명확한 비공개 사유를 들어 비공개 결정을 내리게 될 가능성이 상당 부분 줄어들게 할 것이다.

비공개 대상 정보의 세부기준과 관련해서도 비공개 사유를 보다 구체화하는 방안으로 마련된 것이지만 비공개 사유 역시 추상적인 것이 많고 비공개대상 정보도 3급기밀 이하의 대외비정보도 상당수 되고 있다.³³⁰⁾ 예를 들어 대외비인 “합참의장 지휘지침”의 비공개 세부이유는 “국가통수기구를 보좌하고 군사대비태세를 확립하기 위한 합참의장의 주요 지침이 수록되어 공개 시 군사적으로 유해하여 비공개”된 것이다. 일반적으로 북한군사전략이나 군사대비태세에 영향을 줄 수 있는 요소가 있을 수 있으나 2급 비밀에 해당하는 ‘무궁화회의’의 경우 회의개요를 ‘부분공개’하는 것처럼 위의 대외비 역시 시기를 정해 공개하거나 아니면 주요 부분을 비공개하는 형식 등을 연구해 공개토록 노력할 필요가 있을 것이다. 따라서 비공개 세부기준에 대한 전면적인 보완 작업을 시행하여 비공개의 사유 및 근거를 청구인이 만족할 만한 수준으로 제시할 수 있도록 그 기준을 구체적이고 명료하게 작성하여 이를 활용하는 방안이 요청된다. 이 경우 정보공개를 담당하는 해당 실무 부서에서의 적극성을 유도하

330) 합동참모본부, “비공개대상정보 세부기준,” <www.jcs.mil.kr>.

기 위하여 국가적 범위에서 비밀등급에 대한 재검토 등이 수반되어야 할 것이다. 그에 따라 해당 실무 부서별로 비공개 세부기준을 수립한다면 정보공개 범위가 확대될 수 있는 기반이 마련될 수 있을 것이다.

V. 북한대남정책정보관리체계 개선방안

1. 북한대남정책의 특성

지난해 이루어진 선행연구결과에 따라 본 절에서 언급하는 ‘북한 대남 정책정보’는 북한의 대남정책내용과 변화, 그리고 이를 수행하는 대남기구 및 정책결정 과정, 인적 현황 및 개편, 북한의 남북관계 추진 목표 등과 관련된 일련의 정보를 의미하는 것이며 이러한 정보를 한국에서 어떻게 효과적으로 수집, 분석, 활용할 수 있는지를 의미하는 것으로 정의한다. 우리 사회에서 통일정책과 대북정책이 구분되어야 하는 것처럼 북한에 대해서도 역시 대남정책과 통일정책의 구분이 필요하다. 국가목표 중 하나로 설정한 통일정책과 이를 실현하기 위해 수립되는 대남정책 그리고 전략전술을 구분해야 한다는 지적이다.³³¹⁾

1948년 분단 이후 북한의 대남정책 목표는 ‘남조선의 혁명과 공산화’라는 점에서 변함이 없다. 다만 이를 달성하기 위한 수단으로써의 정책은 시기별로 다소 차이를 보이며 변화해 왔다.³³²⁾ 이러한 목표하에 북한은 시기별로 다양한 대남전략전술을 운용해 왔다. 북한은 1970년대까지는 무력통일, 1970년대 초부터 1990년대 말까지는 고려연방제 통일을 위해 대남전략전술을 활용한다는 것이며 1990년대 말 남한 김대중정권의 출범 이후에는 ‘우리 민족끼리’라는 구호하에 남한의 화해협력정책을 경제

331) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 256~259.

332) 위의 책, pp. 259~260.

난 해소에 적절하게 활용하고 남한 내 보수세력을 교란·약화시키는 이른바 ‘햇볕정책 역이용전략’을 사용해 왔다.

이명박정부에 대한 북한의 대남정책도 2008년 정부 출범 이후 북한이 내놓은 다양한 발언과 행동에 따라 대체로 정의가 가능하다. 그것은 ‘이명박정부가 6·15공동선언과 그 실천 강령으로써의 10·4선언, 우리 민족끼리의 원칙 등 김대중, 노무현정부 시절 남북한정부가 합의해 발전시킨 남북관계 원칙을 받아들일도록 하는 것’이라고 할 수 있으며 이는 현재까지 북한이 내놓은 일련의 대화 요구와 군사적 공세로 확인되었다고 할 수 있다.

다행스러운 점은 이 연구가 다루는 다양한 분야 가운데 북한대남정책은 상대적으로 예측이 가능하다는 것이다. 작년의 선행연구가 적절히 지적한대로 북한이 남북관계에서 긴장고조와 대화 그리고 회담을 통한 경제적 보상이라는 일련의 반복적인 행위 양태를 보이고 있는 점을 감안해서 입수된 첩보와 정보를 종합적으로 판단·분석하고 향후 대남정책을 예측하는 방법은 여전히 유효할 것이다.³³³⁾ 대체로 여섯 가지 측면에서 그 이유를 찾아볼 수 있다.

그 첫번째 측면은 적극성이다. 이명박정부 출범 이후 대북정책 수립과 실행에 깊이 관여했던 한 고위 정책 당국자는 “북한의 다른 정보 분야와는 정반대로 대남정책 정보는 너무 적은 것이 아니라 너무 많은 것이 문제”라고 하소연을 했다. 북한당국은 이명박 대통령이 당선된 직후인 2008년 1월 1일 신년공동사설을 통해 “6·15공동선언과 그 실천 강령으로써의 10·4 정상선언을 이행하라.”고 요구한 이후 지속적으로 대화와 무력시위를 펴며 이 요구를 관철하려 했다. 이 과정에 북한은 노동당 통일전선부, 국방위원회 산하 국가안전보위부, 국방위원회 정책실 등 다양한 통로를 통해 남측의 문을 두드렸기 때문이다. 이 당국자는 “북한은 어떤 때는 애원을 하고 어떤 때는 협박을 하지만 진정성에 문제가 있다.”라고 증언했다.

333) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 281.

두번째 측면은 북한의 대남정책이 남한정부의 대북정책에 반응한다는 의미에서의 상호성(reciprocity)이다. 북한을 상대방으로 하는 남한정부의 대북정책은 북한 대남정책의 성격을 결정하는 가장 중요한 변수라고 할 수 있다. 역대 모든 정권하에서 남북한의 무력 충돌이 끊이지 않았다. 과거 김대중, 노무현정부 시기에도 두 차례 연평해전과 같은 남북간 무력충돌이 있었다. 하지만 이명박정부 출범 이후 북한이 천안함사건과 연평도 포격 도발이라는 전대미문의 도발을 감행한 것은 비핵화와 개혁·개방 등 근본적인 변화를 요구하는 정부의 대북정책에 대한 반발이라고 해석할 수 있다.

세 번째 측면은 정책 목표의 명확성이다. 이명박정부 출범 이후 북한이 대남 대화와 공세를 통해 남한에서 얻어내려 했던 것은 한마디로 쌀과 달러였다. 북한은 2009년 8월 16일 김정일-현정은 묘향산 회동에서 남북교류 5개 항에 합의한 뒤 9월 24일 이산가족 실무접촉에서 금강산 관광 재개를 다시 요구했다. 또 2010년 9월 26일 적십자회담에서는 쌀 50만 톤, 비료 30만 톤 지원을 요구했다. 북한은 2008년 12월 1일부터 개성공단의 통행 제한 및 차단조치를 하고 다음 해 5월부터 개성공단의 임금인상을 요구했으나 받아들여지지 않았지만, 개성공단을 그대로 유지하고 있다. 연 6,000만 달러에 달하는 근로자 임금수입 때문이다.

네 번째 측면은 정책 수단의 한계성이다. 이명박정부 출범 이후 북한의 대남정책을 면밀히 분석해 보면, 해마다 비슷한 정책 수단이 반복된다는 점을 확연하게 입을 수 있다. 후술하겠으나, 김정일에서 김정은으로의 3대 세습에 시간이 쫓긴 북한은 남한의 대북정책을 바꾸기 위해 가능한 모든 대화와 공세의 수단을 드러냈다. 그 수단은 손에 꼽을 정도로 제한적이다.

구체적으로 이 기간에 나타난 공세 수단은 △직접 무력 공세(핵실험, 장거리 로켓 발사, 서해 NLL 무력화 도발, 남한 함선 폭침, 해상 및 육상 총격 및 포격, 사이버 테러 등), △남북 접촉면에서의 실력행사(어선과

민간인 억류, 임진강물 무단 방류, 개성공단 통행 차단 등, 금강산 관광지구 남측 재산 몰수 및 동결) 등이었다. 대화의 수단은 △당국 간 회담(정상회담 논의, 적십자회담, 각종 실무접촉), △민간을 통한 소통(정치인 및 경험 기업인을 통한 관계회복 제의 등), △인도적 지원 요청과 선행(수해 지원 요청과 조문, 이산가족 상봉행사 등) 등이었다.

다섯 번째 측면은 대남 협상력의 취약성이다. 이명박정부 출범 이후 북한이 남한과의 대화와 지원을 대가로 남한에 제시했거나 실제로 내놓은 것은 2009년 9월과 2010년 10월의 이산가족 상봉행사뿐이었다. 북측 인사들이 그동안 “우리가 남한을 무력으로 위협하지 않아 경제성장을 할 수 있도록 해주는 것이 경제지원의 대가”라고 주장해 온 것이 거의 사실이었던 것이지만 북한의 취약한 대남 협상력 실태를 드러낸 것이기도 했다.

여섯 번째 측면은 계획성이다. 3개월, 6개월을 단위로 하는 시기적 단절성이 나타나는 것이다. 북한은 아직 계획(plan)을 신봉하는 사회주의 국가다. 1990년대 동유럽 현실 사회주의국가들의 연쇄 붕괴에 따른 경제위기 이후 국가가 여러 분야의 정책에 대해 계획을 세우고 마음먹은 대로 성과를 내는 능력(competency)은 크게 떨어졌지만 지도부가 우선순위를 두는 국방 등 중요 분야의 정책은 여전히 계획적으로 수행되고 있다고 볼 수 있다.³³⁴⁾

이러한 여섯 가지 이유로 인해 북한은 남한의 지원을 받아내기 위해 각종 도발을 통해 사전 명분을 축적한 뒤³³⁵⁾ 대화를 제의하고³³⁶⁾ 대화에서 원하는 것을 얻지 못할 경우 더 큰 도발을 하고 다시 대화의 손을 내미는

334) 한 민간단체 관계자는 2010년 초 “제3국에서 북한의 대남정책 실무자가 ‘우리 대남정책은 3개월마다 바뀐다.’는 재미있는 이야기를 했다.”라고 전했다. 이 발언은 북한지도부가 3개월을 내다보고 대남정책을 수립해 실행한 뒤 평가하고 또 3개월 계획을 세운다는 뜻으로 풀이된다.

335) 북한은 2009년 하반기 유화공세 전 △개성공단 근로자 유성진 씨 억류, △사이버 테러, △800연안호 나포 △황강댐 방류 등의 사건을 일으킨 뒤 이의 해결을 대화의 명분으로, 제시했다. 2010년에도 △임진강 뚫힘 지뢰 유실 △55대승호 나포, △해안포 130발 발사 등 무력시위를 했다.

336) 북한은 2009년 하반기 싱가포르 비밀접촉과 개성 접촉 등 비공식 공식 라인 간의 비공개 접촉을 통해 정상회담 개최를 요구했다. 북한의 정상회담 논의 요구는 2010년 3월 천안함사건과 11월 연평도포격사건 이후에도 이어졌다.

‘때리고 어르기’의 이중 전술을 반복하고 있는 것으로 보인다. 특히 김정일 국방위원장에서 김정은 노동당 중앙군사위 부위원장으로 3대 세습이 이뤄지고 있는 2009년부터 2010년 사이에는 남한과의 대화를 통해 이익을 얻으려는 노동당 등의 일부 세력과 남한과의 긴장 강화를 위해 후계구도에서 유리한 위치를 차지하려는 군부 등의 일부 세력이 서로 갈등을 빚으면서 대화 요구와 도발의 진폭이 커지고 주기도 빨라진 것으로 평가된다.

이상과 같은 몇 가지 점들이 북한의 대남정책에 관한 정보에서 발견할 수 있는 특성들이다.

2. 기존 북한대남정책정보관리체계의 문제점

가. 정부 차원

(1) 수집단계

(가) 정부부처 간 협력 부족

앞에서 지적한 대로 북한의 다른 정보 분야와 달리 북한의 대남정보는 비교적 채널이 다양하고 양이 풍부한 것이 특징이다. 그러나 다양한 채널을 통해 수집된 정보들이 정부 내 서로 다른 기관 간에 얼마나 잘 공유되고 있는지는 다른 문제이고 이 부분에 대해 상당수 전문가가 회의적이라는 반응을 나타내고 있다. 이명박정부 출범 이후 정부기관에 입수된 북한의 중요 대남정책 정보는 대통령이 직접 주재하는 안보관계장관회의나 관련 부처의 차관급 회의에 부쳐져 집단적으로 토론된 것으로 알려져 있다.

〈사례1〉

북한이 고 김대중 대통령의 빈소에 조문단을 파견하고 연내 정상회담 개최를 제의한 2009년 8월부터 실제 남북 비공식 및 공식라인의 비밀접촉이 있었던 2009년 11월까지 이 대통령은 상기 안보관계장관회의를 주기적으로 열어 현황과 대응방안을 논의했다.³³⁷⁾

그러나 북한이 청와대와 국정원, 통일부 등 공식 외교·안보라인을 거치지 않고 정부와 여권 내 이 대통령의 측근 등 유력 정치인 등의 비공식 라인을 통해 비공식 접촉을 하는 이른바 ‘비선(秘線)’을 가동할 경우 이는 <사례2>와 같이 이 대통령에게 직보(直報)되어 개별적으로 다루진 것으로 보인다.

〈사례2〉

북한은 2009년 11월 개성에서 열린 당국 간 비공식 회담에서 연내 정상회담 개최가 어려워지자 다음 달부터 이듬해 2월경까지 여권 중진 정치인 A씨, C씨, I씨와 주변인물을 개별 접촉했다. 이 사실은 개별적으로 이 대통령에게 보고된 것으로 보인다. 청와대 외교·안보라인 당국자들 가운데는 이를 아는 이들도 있고 없는 이들도 있었다. 정보공유가 되지 않았다는 뜻이다.³³⁸⁾

실제로 선행 연구에서 북한대남정책 정보가 정부부처 간 어느 정도 공유된다고 생각하는가에 대한 5점 척도 물음에 응답자의 50%가 ‘낮은 수준’이라고 응답했으며 전체 평균 역시 2.4점 정도로 조사돼 정부 부처 간 공유는 활발하게 이뤄지지 않은 것으로 볼 수 있다. 그 이유에 대해 응답자들은 무엇보다 정부부처 간 상호견제에 따른 정보의 독점문제를 지적했다. 이는 지나친 보안의식과 부처 이기주의가 작동하기 때문이며 기관 간 폐쇄적 소통구조도 문제점으로 지적됐다.³³⁹⁾

337) 『동아일보』, 2010년 8월 3일

338) 『동아일보』, 2010년 8월 2일

339) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 286~287.

(나) 민간제공정보 무시

정부부처 간 공유는 차치하고 민간의 제보를 정부가 얼마나 귀 기울여 받아들이는지도 의심스러운 상황이다. 민간 대북 소식통들이 다양한 경로로 수집한 북한의 대남정책 관련 정보 또는 첩보를 정부에 전달하고 있지만, 이것이 사장되거나 핵심 정책결정자에게 제대로 전달되고 있지 않은 정황이 있기 때문이다. 천안함사건 전 이상 징후를 수집하고 이를 정부에 전달했던 한 민간 소식통의 아래 사례가 대표적이다.

〈사례3〉

천안함사건이 발생하기 20여 일 전인 2010년 3월 1일부터 3일까지 대북 인도적 지원 사업을 명분으로 평양을 방문했던 이일하 굿네이버스인터내셔널 회장은 현지에서 만난 북측 당국자로부터 향후 북한의 대남정책을 짐작할 수 있는 중요한 메시지를 전달받았다. 그가 귀국 직후 필자에게 전한 내용 가운데 가장 중요한 내용은 다음과 같았다. 당시는 북한이 2009년 8월부터 시작한 대남 대화 공세의 막을 내리고 다시 공세로 대남정책의 축을 옮기던 참이었다.³⁴⁰⁾

“우리는 6·15와 10·4선언의 정신을 지키려 노력했지만, 남측은 무성의한 태도로 일관했다. 우리는 금강산과 개성관광 재개를 위해 노력하고 개성공단 근로자 유성진이나 동해 상으로 월경한 ‘800연안호’를 석방하는 등 나름대로 최선을 다했지만 남측은 필요한 것들만 얻어 위기만 모면하려 하고 진정성 있는 대화를 진행하지 않았다. 남한정부는 영유아 지원 사업을 포함한 민간단체들의 대북 인도적 지원 사업들까지 막고 있다.”

북한당국자는 이어 그달 8일부터 시작될 예정이던 한미 합동 군사연습 ‘키리졸브’에 대해 일종의 분명한 경고를 했다. “최근(2010년 2월 25일) 인민군 총 참모부의 발표 내용은 엄중한 것이다. 남한과 미국의 전투기가 비록 공해 상일지라도 북측을 향해 기수를 돌릴 경우 이를 공격으로 간주하고 대응할 것이다. 북한 주변 공해 상에서 무력 충돌이 일어날 경우 한반도 전체의 긴장이 고조될 것이다.”

340) 『동아일보』, 2010년 3월 5일

이 내용이 보도되고 정확하게 21일 뒤 북한은 서해 백령도 인근 해저에서 천안함사건을 감행했다. 사건이 일어난 당일엔 북한이 비난했던 ‘키리졸브’ 훈련은 끝난 상태였지만 해상훈련인 독수리 훈련이 진행되고 있는 상황이었다. 만일 북측 당국자가 군부 내에서 은밀하게 진행되고 있던 천안함사건 모의를 미리 알고 있었던 것이라면 ‘독수리 훈련’을 ‘키리졸브’ 훈련으로, ‘전투함이 북측을 위협할 경우’를 ‘전투기가 기수를 돌릴 경우’로 바꿔서 미리 알려준 셈이 된다.

이에 앞선 2010년 1월에도 북한대남당국자들은 다양한 경로를 통해 군부의 대남 도발 가능성을 경고했던 것으로 알려지고 있다. 한 대북 소식통은 2010년 1월 초 북측 관계자를 만나 나눈 대화를 전했다. 북측은 정상회담 개최 논의가 무산된 것을 남측의 책임으로 돌리면서 “남측과 남은 것은 전쟁뿐이다. 우리가 백령도를 점령한 뒤 서울에 핵을 겨누면 MB가 어떻게 하나 보자.”고 위협했다는 것이다.³⁴¹⁾

이 회장이 당시 실명을 공개하고 보도하는 것을 허락했던 이 사례는 북한의 대남정보처리 과정에서의 국가 실패의 전형이라고 할 수 있다. 이 회장은 귀국 직후 기자와 만나기 전, 이 정보를 통일부의 실무자에게 전달했다. 그러나 이 정보가 실무자에 의해서 담당인 정세분석국이나 통일정책실의 얼마나 높은 상급자에게까지 보고됐는지, 그리고 통일부가 이 정보를 북한의 도발 징후로 판단하고 이를 청와대와 국방부, 국정원 등 유관부처에 알리고 공유하고 만일의 사태에 대비했는지 알 수가 없다.

위에서 본 것처럼 북한이 2009년 정상회담 논의 중단 이후 모종의 무력 도발을 할 수 있다는 정보는 이 회장뿐만 아니라 다른 루트를 통해서도 정부에 수집됐던 것으로 보인다. 다만, 북한이 잠수함에 의한 함선 피격이라는 전대미문의 도발을 할 것이라고 정부 당국자들이 짐작하지 못했을 수 있다. 하지만 비록 정부가 당시 수집된 다양한 위협의 징후를 천안함사

341) 『동아일보』, 2010년 8월 2일

건의 위협으로 받아들이고 대비했다면 사태를 막을 수 있었을지 모른다는 아쉬움이 남는다.

(2) 분석단계: 정보분석자의 정보왜곡과 해석 오류

〈사례4〉

북한이 2009년 8월을 기점으로 본격적인 대남대화제외에 나서자 정부 당국자들은 “이제 이명박정부의 대북정책이 북한에 먹혀드는 것”이라는 해석을 했다는 것이 다수 당국자의 증언이다. 이런 높은 평가는 2009년 11월 개성에서 열린 남북 당국간 정상회담 개최 논의가 결렬된 중요한 원인인 것으로 분석된다. 당시 회담에서 정부는 전달 싱가포르 비밀회담에서 대표로 나선 임태희 당시 한나라당 의원이 내건 조건보다 높은 회담 조건을 내걸었고 북측은 이에 항의하며 회담을 결렬시켰다. 당시 정부에는 “북한이 결렬되었고 이참에 더 많은 것을 이끌어 낼 수 있다.”는 희망적 사고가 팽배했던 것으로 보인다. 당국자들의 희망적 사고는 2010년 3월 26일 천안함사건으로 끝이 났다.

<사례4>는 북한대남정보 분석단계에서 정부 내 정보분석자의 인식에 따른 정보왜곡 및 해석적 오류 문제를 적나라하게 보여준다. 북한 대남정책 정보는 사실관계가 명확하지 않기 때문에 북한의 대남 의도나 방향에 대한 분석이 매우 중요하다.³⁴²⁾ 그런데 위 사례는 대북정책 입안 및 실행자들이 자신들에게 유리한 방향으로 북한의 대남 대화 제의를 분석함으로써 뒤이은 천안함사건을 전혀 예견하지 못하는 결과를 초래했다고 평가할 수 있다.

일부 전문가들은 정부 당국자들이 북한 내부에 무지했던 결과라는 혹평을 내리기도 한다. 한 대북전문가는 “당시 대화 제의에 나섰던 노동당 통일전선부는 이명박정부 출범 이후 내부 숙청의 회오리에 휘말렸다가 연내 정상회담 개최를 성사시키라는 김정일의 직접 지시·교시를 받

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

고 기사화생한 상태였다. 따라서 김양건 통전부장 등은 자신의 생명을 걸고 이 교시를 수행할 의무가 있었다. 한 번 떨어진 김 위원장의 교시에 대해 하급자는 재론을 요구할 수 없는 것이 북한독재정권의 생리다. 이런 면에서 남한정부가 2009년 11월 개성회담에서 정상회담 개최의 조건을 높인 것은 북한 내부 구조를 무시하고 대화과의 입지를 좁힌 것”이라고 지적했다.³⁴³⁾

(3) 활용단계: 정부와 민간 간 정보공유 미흡

정부의 북한대남정책정보활용에서 가장 문제가 되는 것은 정부와 민간의 정보공유다. <사례4>가 나타내는 것처럼 당국이 주도하는 폐쇄적인 북한대남정책 분석 시스템하에서는 인식의 방향성을 가지고 있는 소수의 정책담당자 사이에서만 정보검증이 이뤄지면서 정보가 일부 왜곡되는 현상이 나타나고 있는 것이다.³⁴⁴⁾

지난해 선형연구에서 북한대남정책정보가 정부와 민간 분야 상호 간에 어느 정도 공유되고 있는냐고 보는 질문에 대해서 응답자의 70% 이상이 ‘낮은 수준’이라고 응답한 것은 정부의 정보독점 문제현상을 여실히 보여주고 있다. 그 이유에 대해서는 각 행위 주체 간 정보불신으로 의도적 배타성이 있다고 보기 때문이라는 응답이 많았다. 보안상의 문제로 공개하지 않기 때문에 민·관정보교류가 이루어지지 않는데 이는 정부의 정보독점과 비밀주의에서 기인한 것이라는 응답이 많았다.³⁴⁵⁾

이 가운데 정부가 가장 꺼리는 정보공유의 대상은 언론이라고 해도 과언이 아니다. 청와대와 통일부, 외교부, 국정원 등의 대북정책 담당자들은 언론과의 공개적인 정보소통을 금기시한다. 2009년 8월 이후 남북한 사이에는 당국간 비공개 접촉이 여러 차례 있었지만, 정부 당국자가 접촉 사실을 사후에라도 확인해 준 경우는 2011년 5월의 남북 비밀접촉이 유

343) 북한정보 소식통과의 대화, 2011.10.12.

344) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 296.

345) 위의 책, pp. 286~287.

일하다. 이는 북한이 이 사실을 공개 폭로한 상황에서 불가피한 조치였던 것으로 보인다. 대부분의 당국자는 “북한과의 접촉 사실과 내용은 영원히 비밀에 부쳐져야 한다.”고 공공연하게 말하고 있다.

국정원은 북한담당 출입기자를 초빙해 비공개로 브리핑하는 것이 연례 행사처럼 돼 버린 상태다. 이렇게 된 원인은 당국과 언론 모두에 있다. 총론이 적절하게 지적한 것처럼 우선 과거 정보당국이 집권자의 대북정책 목표에 맞춰 정치화된 정보를 언론을 통해 활용함으로써 스스로 신뢰를 잃은 측면이 있다. 이런 상황은 군사 권위주의 정권뿐만 아니라 문민정부가 출범 이후인 김영삼, 김대중, 노무현정부에서도 정도의 차이는 있지만 계속됐다고 할 수 있다. 이 때문에 당국이 정기적으로 언론을 상대로 브리핑한다는 것이 당국에도 언론에도 부담스러운 듯하다.

상대방인 언론도 문제다. 언론 자유화 이후 언론사의 급증에 따라 통일부 등에 출입하면서 북한 대남정책을 다루는 언론은 등록된 것만 50여 개에 달한다. 과거 언론사가 몇 개 안 되던 시절에는 의도가 무엇이든 당국의 비공식 브리핑과 이른바 ‘보도협조 요청’이 수시로 있었다. 하지만 현재처럼 언론사 수가 많아지고 그 성격도 다양해진 상황에서는 상호 신뢰를 바탕으로 하는 협조관계가 쉽지 않은 상황이다.

나. 민간 차원

(1) 수집단계: 책임성 부족

민간 차원의 북한대남정보수집활동에서 가장 문제가 되는 부분은 북한 전문언론매체의 보도를 통한 정보수집이다. 이명박정부 출범 이후 활발해진 전문매체들의 보도에 대해 가해지는 비판은 보도에 대한 책임성이 부족하다는 것이다. <열린북한방송>, <좋은벗들>, <Daily NK> 등 군소 매체들이 경쟁하듯 보도를 쏟아내는 가운데 검증되지 않는 보도가 나오고 나중에 오보로 판명되는 것들도 적지 않다. 이들 매체가 북한

내부에 거주하면서 중국을 드나드는 제한된 내부 통신원을 이용하고 있기 때문에 'HUMINT' 수집의 편중성'의 문제에서 벗어나기 힘들다는 지적이다.³⁴⁶⁾

아래 <사례5>에서는 대표적인 북한전문언론매체인 '열린북한통신'의 천안함사건 관련 보도 세 건의 정확도를 사후 진행상황으로 분석해 본 결과 방향성을 맞춘 기사, 매우 정확한 기사, 오보 또는 현재까지 확인되지 않은 기사 등 다양한 결과가 나왔다. 이는 선행연구 등이 지적한 바와 같이 대북전문언론매체의 정보력에 일정한 한계가 있음을 나타내는 것이다.

<사례5>

<표 4-10> 열린북한방송의 북한대남정보 보도 사례

보도 일시	보도 내용	이후 상황	평가
2010년 1월 17일	“북한국방위원회 성명(2010년 1월 15일) 이후 최소 3개월 이상 남북관계 급랭할 것”	보도 이후 2개월 9일 만인 3월 26일 천안함사건 발생	방향성 맞춘 기사
2010년 4월 15일	“북한이 내부적으로 천안함 사건을 남한정부 조작극이라고 선전”	보도 이틀 뒤인 4월 17일 조선중앙통신이 ‘군사논평원’ 명의를 글로 공식 부인	매우 정확한 기사
2010년 9월 16일	“북한지도부가 천안함사건 주역인 김영철 인민무력부 정찰총국장 경질 검토”	2011년 8월 현재까지 김영철 상장 건재한 것으로 확인	오보 또는 확인되지 않는 기사

그러나 북한 내부 소식통에 의한 직접 정보수집은 방송과 신문 등 기존 제도권 언론도 스스로 하기 힘든 난이도가 있는 일로써 대북정보가 부족한 현실을 감안하면 이들 매체가 정보의 양을 높이는 데 일조하고 있다는 측면도 무시할 수 없다. 따라서 매체들이 더욱 왕성하게 정보를 수집하되 정확도를 높일 수 있는 방향으로 정부가 지원할 필요성이 제기된다.

346) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 291 ~292.

북한전문매체들이 정보수집능력에 한계를 드러내는 현실은 이들의 열악한 재정상황이 큰 원인이다. 단체들은 대부분 민간 기부 등에 의존해 영세한 경영 상태에서 운영되고 있으며 정부의 지원은 거의 없는 실정이다. 하태경 열린북한통신 대표는 “정부가 정보나 재정 측면에서 지원해 주는 것이 전혀 없다.”라고 말했다.³⁴⁷⁾ 따라서 이들 단체의 공익적 성격에 알맞은 정부 차원의 지원방안 마련이 필요한 것으로 판단된다.

(2) 분석단계: 이념적 정향에 따른 정보분석

<사례4>에서 본 정부 당국자들의 정보분석 오류는 민간전문가들 사이에서도 ‘이념적 프레임에 맞춘 정보분석’의 형태로 나타나고 있다. 정부 당국자들이 자신들이 입안하고 실행한 대북정책에 유리한 쪽으로 북한의 행태를 해석하는 경향이 강하다면 전문가들은 자신의 대북인식과 이념에 따라 북한의 대남정보를 해석하는 경향이 강하다는 것이다. 북한이 이명박정부에 대한 대남기조를 명확히 하지 않았을 초기에 나타난 다음 사례를 거론하는 것이 적절할 것이다.

<사례6>

북한이 2008년 3월 27일 오전 개성공단 내 남북경제협력협회사무소에 남측 당국자 11명을 전격 추방하자 전문가들의 다양한 해석이 나왔다. 새 정부 대북정책 전반에 대한 북한지도부의 강한 불만이 깔렸다는 데에 전문가들의 이견이 없었다.

그러나 보수 진영의 한 전문가는 “우리 측이 문서로 철수통보 이유와 주체를 밝혀줄 것을 요구한 것에 대해 북한 측이 구두 요구 외에 반응하지 않은 것에도 의미가 있다.”면서 “(향후 다른 분야 대화의) 여지를 남긴 것으로 본다.”고 희망적으로 말했다.

이에 비해 진보 진영의 다른 전문가는 “더는 남한에 쌀과 비료를 구걸하지 않겠다는 최고지도자의 의지가 보인다.”며 “최고지도자의 결심이 섰다면 북한은 조만간 관계 단절을 위한 이차적 행동화에 나설 것”이라고 전망했다.

347) 하태경 열린북한방송 대표와의 인터뷰, 2011.7.22.

그는 남북 당국 간 또는 준 당국 간 대화의 중단 성명이나 서해에서의 해상 무력 도발, 공해로의 단거리 미사일 발사 등이 가능하다고 전망했다.

실제로 북한은 다음 날인 2008년 3월 28일 서해 상에서 단거리 미사일 3발을 발사하는 등 무력시위를 시작했다. 같은 날 인민군 해군사령부 대변인이 “서해 북방한계선(NLL)은 유령선”이라고 주장했고 남북한 군사장성급회담 북측 단장은 “당국 간 남북 대화와 접촉 중단”을 시사(3월 29일)했다. 조선중앙통신 군사논평원은 “선제 타격 시 잿더미” 위협 발언을 내놓았고(3월 30일) 로동신문 논평원은 4월 1일 자에 이명박정부 출범 이후 처음으로 비핵·개방·3000 구상 등 대북정책에 대한 전면 거부 입장을 발표했다.

이를 놓고 보면 보수와 진보전문가 중에서 후자의 전망이 단기적으로는 맞았다고 볼 수 있다. 보수전문가는 당시 지나치게 상황을 낙관적으로 보는 일종의 ‘희망적 사고’에 젖어 있었던 것으로 파악된다. 불행하게도 상황은 진보전문가의 전망대로 진행돼 북한은 2009년 8월 남북 정상회담을 제의하기 전까지 지루한 대남 공세를 펴게 된다. 하지만 이후 북한이 정상회담 대가를 전제로 쌀과 비료 지원을 요청했다는 점에서 ‘더는 남한에 쌀과 비료를 구걸하지 않겠다는 최고지도자의 의지’ 역시 장기적으로는 옳은 분석은 아니었다고 할 수 있다.

(3) 활용단계: 언론의 자의적인 해석과 보도

민간 차원에서 북한대남정책 정보활용의 문제점 가운데 하나는 정보 수용자의 관점과 시각을 정보에 투영하는 언론 보도의 문제점이다. 언론 매체는 정확한 정보의 사실적이고 공정한 보도보다는 시의성과 이목을 끌기 위한 정보를 의도적으로 보도하는 경향이 있다는 지적이 많다. 이념적 성향 및 편집 방향에 따른 자의적인 해석이 정보로 유통되는 것도 문제점이라고 지적할 수 있다. 아래 사례와 같이 북한문제에 대해 특정한

시각과 편집 방향을 가진 언론매체와 같은 성향의 전문가들이 서로 협업을 통해 주장의 강도를 키우기도 한다.

〈사례7〉

북한이 2008년 7월 11일 금강산 관광지구 내 인민군 경계구역에서 관광객 박왕자 씨를 사살하자 전문가들 사이에서 북한의 의도성을 놓고 다양한 해석이 나왔다. 당시 제기된 가능성은 세 가지였다. 첫째, 경계구역에 들어갔다가 제지에 응하지 않고 달아나던 박 씨를 인민군이 우발적으로 사살했다는 것이다. 둘째, '접촉면에서의 긴장 유발'이라는 전술의 연장선 위에 있다는 해석이다. 북한당국이 1, 2개월 전부터 금강산 등에서 남한 주민에 대해 '규정대로 엄격하게' 사무를 처리하라는 지침을 내렸다는 것이다. 셋째, 의도적 사살설이다. 사건 당일 오후 이명박 대통령의 국회 시정연설 계획을 안 북한이 남북관계를 긴장시키기 위해 희생자를 기다려 저지른 사건이라고 설명한다. 당시 언론들 모두 세 가지 가능성을 다뤘지만, 진보적 성향의 언론일수록 우발적 사건일 가능성에, 보수적 성향의 언론일수록 의도성이 있을 가능성에 무게를 뒀다.

다소 실용적인 문제지만 북한이 발표하는 공식 대남 메시지를 독점적으로 보도하는 연합뉴스가 전문서비스를 하지 않는 현재 상황은 개선이 필요하다는 지적이 많다. 연합뉴스는 김대중정부 당시 조선중앙통신과 협약을 통해 북한조선노동당과 내각, 국방위원회 등이 발표하는 대남 통지문과 성명, 담화 등을 국내에 공급하고 있다. 통일부도 연합뉴스와의 계약을 통해 보도문을 전문으로 받아보고 있다. 그러나 연합뉴스는 이명박정부 출범 이후 조선중앙통신이 전한 보도문 내용 가운데 중요하다고 생각되는 일부 내용을 가공한 기사만 내보내고 있다.

이에 따라 현재 연합뉴스와 계약을 맺고 조선중앙통신 보도 내용을 받아보는 일반 언론사와 인터넷 독자들은 전문은 받아보지 못하고 기사와 연합뉴스의 판단에 따라 가공된 내용만 볼 수 있다. 개별 언론사들과 연구자들은 통일부 당국자들을 통해 전문을 받아보고 있으며 그 과정에 다소간의 시간이 걸리고 있다. 2011년에는 일부 인터넷 언론이 통일부를

통해 입수한 전문을 그대로 자사 인터넷 사이트에 게재해 연합뉴스 측과 갈등을 빚기도 했다. 이후 연합뉴스는 통일부에 “언론사에 전문을 제공하지 말라.”고 요구해 다른 언론들과 갈등을 빚고 있다.

한 북한연구자는 “가공된 기사에는 담당 기자와 연합뉴스의 기사 가치 등에 대한 판단이 들어간다.”며 “연구자 스스로 전체적인 맥락을 파악하고 가치를 부여하기 위해서는 전문 공개가 꼭 필요하다.”라고 말했다.³⁴⁸⁾ 이에 대해 연합뉴스 측은 “과거 김대중, 노무현정부 당시에는 북한의 보도문 내용이 비교적 온건해 전문을 공개해도 문제가 없었지만, 이명박 정부 출범 이후에는 대통령과 통일부 장관 등 개인에 대한 비방과 비난 표현의 정도가 지나쳐 전문 공개를 자제하고 있다.”라고 말했다.³⁴⁹⁾

3. 북한대남정책정보관리체계 개선방안

가. 기본방향

북한대남정책정보관리체계의 개선방안도 민주성과 효율성이라는 두 가지 지향점하에서 도출되어야 한다. 먼저 민주성의 측면에서 정보의 수집, 분석, 활용에 임하는 정부와 민간이 수직적이고 불평등한 관계가 아닌 수평적이고 평등한 관계라는 자세와 인식이 필요하다.

과거 권위주의정권 시절에는 정부가 민간보다 월등한 북한정보수집 및 분석 능력을 갖추고 있었다. 이 시기에 민간은 정부가 판단에 따라 제공하는 정보를 수동적으로 제공받아 활용하는 존재였다고 할 수 있다.

그러나 1990년대 이후 민간의 정보능력이 대폭 강화되었고 분야에 따라서는 정부보다 우월한 정보수집 및 활용 능력을 갖춘 주체들이 민간 분야에서 나타나기 시작했다. 북한정보분석능력도 꼭 정부가 우월하다는 증거도 없다. 국정원이나 통일부, 외교통상부, 군 등에서 북한 관련 업무

348) 연구자 A와의 인터뷰, 2011.8.

349) 연합뉴스 기자 ○○과의 인터뷰, 2011.8.3.

를 담당하는 당국자들은 물론 북한에 대한 축적된 지식이나 경험이 있을 것이다. 그러나 이에 못지않게 오랫동안 북한과 접촉하거나 북한의 대남 동향을 관찰·분석해 온 민간 활동가나 전문가들은 정부 당국자 못지않은 정보와 지혜가 축적된 상황이다.

따라서 민간의 높아진 능력을 인정하는 가운데 정부와 민간의 협력방안을 높이는 것이 바로 북한대남정책정보관리체계를 국가적으로 효율화하는 방법이 될 것이다. 정보수집에서도 정부와 민간이 협력방안을 찾고 정보분석에도 민간의 참여를 더욱 활성화하는 방향으로 제도와 관행의 개선이 이뤄져야 한다.

그러나 북한의 대남정책 정보는 정부가 모두 민간에 공개하기 어려운 점을 감안해 민간 스스로 주어진 공개 정보를 분석 가공하는 능력을 키워야 하고 키울 수 있다고 이 보고서는 주장한다. 정보의 민주성과는 다소 결이 다르지만, 국가이익이라는 더욱 높은 국가적 가치를 위해 언론이 스스로 자유의 일부를 제한할 수 있는지를 고민할 때라는 점을 주장하는 것이다.

나. 주체별 개선방안

(1) 정부 차원

(가) 수집단계

1) 북한당국과 대화 채널 유지

북한정보의 다른 영역과 달리 대남정보 분야는 북한 내 정책결정 과정에 관계되는 고위급 인사와 지인의 접촉을 통한 대인정보수집이 가장 중요하고 효과적인 방법이다. 그러나 이명박정부 출범 이후 경험한 것처럼 남북관계가 경색되면 남북 당국자 사이의 공식·비공식 접촉이 줄어들고 그만큼 정보수집의 양이 줄어드는 것이 불가피하다. 따라서 정부 당국

자들은 북한의 대남정책 정보수집을 위해 남북관계 상황과 관련 없이 의도적으로라도 북한당국과 대화의 끈을 놓지 않을 필요가 있다. 박정희 대통령은 1972년 이후라 중앙정보부장을 평양에 보내 7·4남북공동성명을 발표할 때 “한쪽 손이라도 잡고 있어야 적이 공격해 올 것인지 아닌지를 알 수 있다.”라고 말했던 지혜를 기억할 필요가 있다.³⁵⁰⁾

사상 두 번째로 2001년 9월 싱가포르에서 열린 남북비핵화회담 이후 남측 6자회담 수석대표로 참석했던 위성락 외교통상부 한반도평화교섭본부장이 회담 직후 “이런 대화 과정을 지속하면 접점을 찾아 진전을 볼 수 있겠다는 기대는 갖게 됐다.”고 발언한 것도 바로 이런 맥락이다.³⁵¹⁾ 위 본부장은 6자회담 북측 수석대표인 이용호 북한외무성 부상을 만나 북한 핵개발과 관련한 내용을 청취하고 남측의 의사를 전달했다. 비록 이 회담에서 가시적인 성과가 나오지는 않았지만, 남북이 서로의 생각을 주고받는 기능은 한 것이다.

2) 정보기관 간 정보공유 강화

한국정부의 국가정보기관 간 상호 정보공유 시스템도 우선으로 강화되어야 한다. 정부 차원에서 흩어져 있는 북한대남정책 정보종사자나 기관의 정보교환 정례화가 필요하다는 것이다. 이를 위해 대남정책 정보 관련기관 간의 정보교환 및 분석을 위한 유기적인 시스템 구축이 필요하다. 정보 관련 기관 간의 정보공유, 정보검증 시스템 확보, 연구 간 교류 등이 활성화되어야 한다.³⁵²⁾ 현재 국정원과 통일부, 각종 군 정보당국 등은 정례적으로 담당자 회의 등을 통해 정보를 공유하고 있는 것으로 알려졌다. 일부 정보는 정부 전산망을 통해 공유되고 있다. 그러나 이를 더 강화할 필요가 있다는 지적이 당국자와 전문가들 사이에서 나오고 있다.

350) 돈 오버도퍼, 이종길 역, 『두 개의 한국』 (서울: 길산, 2002), p. 56.

351) 『동아일보』, 2011년 9월 22일.

352) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 297~298.

이런 시스템이 강화되면 북한당국이 통일전선전술 차원에서 남한 당국을 우회하고 대통령의 측근 등 대북정책수립과 관련이 없는 정치인 등을 통해 대화와 위협의 메시지를 보내는 ‘비선’의 폐해를 막을 수 있을 것이다. 이명박정부 출범 이후 북한당국은 남한의 청와대와 통일부 등 책임 있는 당국과의 대화가 진전되지 않으면 바로 비선라인을 가동해 대통령을 움직이려 했다. 남한 내 비선라인은 당국 간 소통을 대체하는 긍정적인 수단이기보다는 남한 내 관련 당국을 배제하고 정부 내 대북정책결정과정의 혼선을 가져오려는 통일전선전술의 일환이라고 할 수 있다.

3) 효과적인 민간제보 수용을 위한 창구 단일화

정부가 민간의 대남정책 제보를 효과적으로 받아들이기 위해 창구를 단일화할 필요가 있다. 총론이 제시한 청와대 외교안보수석실 산하 ‘정보관리비서관’ 설치방안이 현실화된다면 <사례3>에서와 같은 제보 누락을 막고 민간이 수집한 북한대남정책정보를 관계 당국에 전파해 분석·대비토록 하는 정부의 능력이 강화될 것이다. 민간의 제보 창구를 정보관리비서관으로 단일화한다면 앞으로 제보 취급 누락의 책임도 물을 수 있을 것이기 때문이다.

(나) 분석단계: 민간전문가 참여 확대

정부 내 대북정책 입안 및 실행자들이 자신들에게 유리한 방향으로 북한의 대남대화제의를 분석하는 폐단을 막기 위해서는 정보의 분석 과정에 민간전문가를 참여시킬 필요가 있다. 현재 청와대와 통일부 등은 공식적으로 다수 자문위원을 두고 북한대남정책 분석 및 정부대북정책수립 과정에 필요한 의견을 받고 있다.

그러나 역대 정부의 민간 자문위원활동은 정부 대북정책을 정당화하는 용도에 그친 측면이 있다. 정부는 실질적인 정보는 자문위원들에게 공개적으로 제공하는 것을 꺼리고 자문위원들은 정보가 부족한 상태에서 이

론적이고 당위적인 의견을 제시하거나 정부 당국자에게서 개인적으로 정보를 취득한 뒤 이를 모르는 것으로 가장하고 의견을 제시하는 경우도 있는 것으로 알려졌다. 무엇보다도 역대 정권은 자신들의 대북정책에 동의하는 전문가들을 자문위원으로 섭외해 생각이 다른 전문가들은 배제하는 악순환이 반복됐다.

이런 현실을 극복하기 위해 이명박정부 출범 이후 통일부 산하 통일연구원과 대통령직속자문기구인 민주평화통일자문회의 등에서는 연간 수차례 북한정세 및 정부 대북정책수립과 관련한 전문가 토론회를 열고 정부의 견해를 전달하고 민간의 의견을 수집하는 활동을 벌여왔다. 그러나 전문가들은 이런 토론회에서 집약된 민간의 다양한 의견들이 청와대와 통일부 등 관계 당국에 얼마나 잘 전달되 정책에 반영되는지에 대해 회의적인 시각을 가지고 있는 것이 사실이다.

이에 따라 일각에서는 정권 교체에 상관없이 운영되는 북한전문가 자문그룹을 만들어 운영해야 한다는 지적이 나온다. 이 그룹에는 보수와 진보 진영을 막론하고 북한의 대남정책 및 정부의 대북정책 분야에 대해 일정 기준 이상의 전문성을 쌓은 전문가들이 모두 참여해야 한다. 정부는 정기적으로 공식·비공식 회의를 열어 북한의 대남정책정보를 공개하고 이에 대한 정부의 대응방안에 대한 자문을 구할 수 있다. 정부는 필요한 경우 정보 및 논의 내용에 대한 보안을 요청할 수 있고 이 과정을 통해 북한의 대남정책 정보를 공개할 수도 있다.

(다) 활용단계: 민·관협력체제 구축

총론이 제시한 청와대 외교안보수석실 산하 ‘정보관리비서관’ 설치방안이 현실화 된다면 정부가 국익을 위해 필요할 때 북한의 대남정책 정보를 민간에 적절히 알리고 전문가 집단과 언론의 협조를 받을 수 있는 창구가 될 것이다. 이명박정부는 북한의 대남정책 정보는 ‘대화정보’와 ‘공세정보’가 각각 외교안보수석실과 국가위기관리실이라는 다른 채널로

구성돼 있다. 북한의 대남정책은 ‘대화’와 ‘공세’가 서로 우위를 점하는 기간들이 있지만, 기본적으로 두 가지가 병행해 나타난다는 점에서 통합 관리가 필요하다.

특히 대(對)언론 창구의 단일화라는 측면에서도 정보관리비서관 설치가 필요하다. 단일한 창구가 없기 때문에 언론들은 북한의 대남정보를 얻기 위해 청와대 외교안보수석비서관과 휘하 대외전략비서관, 통일비서관 등을 개별적으로 교차 취재하고 있다. 이들은 대체로 사안에 대한 한목소리를 내지만 어떤 경우에는 대북정책에 대한 개인적 성향 등에 따라 다른 목소리를 내기도 한다. 정보관리비서관을 간사로 한 북한정세 평가회의가 주기적으로 열려 안부부처 당국자들이 정세인식을 같이 한다면 언론에 주는 혼선을 줄일 수 있을 것이다.

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

이 센터를 통하면 언론은 국정원을 통해 집단적 또는 개별적인 공개 및 비공개 브리핑을 정례적·상시적으로 받을 수 있는 장점이 있다. 아래 사례에서 보는 것처럼 국정원의 대 언론 브리핑은 남북관계 현안에 대한 분석에 큰 도움이 된다.

〈사례8〉

이명박정부 출범 이후인 2008년 6월 26일 북한보도를 담당하는 통일부 기자단을 초청해 비공식 브리핑을 한 것을 들 수 있다. 당시 국정원은 남한정권 교체 이후 북한 내부 동향을 전하면서 향후 가능한 북한의 대남정책 가운데 ‘남북한 접촉면에서의 긴장 확대’ 전술이 우려된다고 지적했다. 국정원의 브리핑은 정확히 15일 뒤 일어난 북한의 금강산관광객 피격 사망 사건의 본질을 언론이 정확하게 이해하는 데 큰 도움이 됐다. 북한군 초병이

사전에 계획된 상부의 지시를 받아서 관광객 박왕자 씨를 사살했는지는 현재 까지 확인되지 않고 있다. 하지만 이명박정부 출범 이후 금강산과 개성공단 등 남북한 접착면에 대한 군의 경계가 강화됐다는 탈북자들의 증언을 감안하면 당시 사건은 크게 보아 북한의 '접착면에서의 긴장 확대' 전술에 기인한 것으로 봐도 무방할 것이다.

북한의 대남정책 정보는 그 시효가 짧다는 점에서 공개정보는 비공개 정보보다 민간의 입장에서 가치가 크지 않은 것이 사실이다. 그러나 다양한 공개정보는 은밀하게 진행되고 있는 북한대남정책을 상상하고 분석하는데 유용성이 크다. 이런 점에서 총론이 제시한 국정원 내 '공개정보센터(Open Source Center)의 설치나 통일부가 구상하고 있는 가칭 '북한공개정보센터'가 운영되면 북한의 대남정책 정보를 민·관이 함께 분석하고 활용하는 데 도움이 될 것이 분명하다.³⁵³⁾ 특히 이들 기구는 특정 언론과 연구자 등 민간이 입수한 북한의 대남정책 자료를 다른 연구자들이 공유하는 데, 매개역할을 할 수 있을 것이다.

선행연구가 적절히 지적한 대로 궁극적으로는 북한정보 수집 및 분석 활동에 직간접적으로 참여하는 정부부처, 언론사, 북한전문언론매체, 대북 지원 단체, 방북 관련 단체 등의 '거버넌스 네트워크'를 형성해 상호 정보를 교환하고 분석 시스템을 공유하는 방안이 고려되어야 한다.³⁵⁴⁾ 정부 기관이 보유한 북한정보의 공유를 확대하고 다각화된 분석 시스템을 마련해야 한다. 상호 간 정보공유를 통해 정보수집 과정의 크로스 체크 시스템을 할 수 있는 네트워크 구축이 필요한 것이다. 민·관·학의 협조로 북한정보를 일괄적으로 관리하는 정보 DB를 구축해야 한다. 정부가 국책기관 연구진에게 고급정보를 제공해 주는 방안도 검토해야 한다.

353) 통일부 당국자는 2011년 6월 "정부보다 국외에서 북한 관련 정보가 더 빠른 때도 있고 국제기구 발표 자료 중에도 우리가 놓치고 있는 정보가 많다."면서 "이러한 정보를 모아 내년에 오픈 소스로 북한공개정보센터를 만들려고 한다."라고 말했다. 『연합뉴스』, 2011년 6월 23일.

354) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 297.

<표 4-11> 정부 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

(2) 민간 차원

(가) 수집단계

1) 민간 역할에 대한 정부의 적극적 수용

<사례3>은 북한의 대남정책 정보수집 주체로서 민간의 중요성을 나타내고 있다. 특히 이명박정부 출범 이후 남북관계가 악화해서 당국 간 관계가 끊어진 상황에서는 더더욱 민간의 역할이 중요할 수밖에 없다. 남한 당국과의 대화가 끊어진 상황에서 북한은 신뢰할 수 있는 민간 관계자를 통해 자신들의 정보와 의견을 전달하기 때문이다. 특히 <사례3>은 북한 내부에 존재하는 대남 '온건파'가 군부를 중심으로 한 '강경파'의 무력 도발에 앞서 우려의 메시지를 전달한 사례라고 할 수 있다. 이 밖에도 민간을 통한 북한의 대남정책 정보수집 사례를 하나만 더 언급하면 다음과 같다.

〈사례9〉

대북 경협 사업을 하는 익명의 대북 소식통은 2009년 11월 당시 북한의 원동연 아시아태평양평화위원회 실장이 노동당 통전부 부부장으로 승진했다는 소식을 전했다.³⁵⁵⁾ 그 해 하반기부터 북한의 대남 대화공세가 원연해지고 남북한당국 간 비밀접촉이 한창이던 시점에 대남 대화 실무자가 교체됐다는 사실은 중요한 정보임에 틀림이 없었다. 당시 비밀접촉에 나섰던 정부 당국자들은 원 부부장의 승진 사실을 알고 있었던 것으로 보이지만 접촉은 물론 승진 사실도 시인하지 않았다. 정부가 원 부부장의 승진 사실을 처음 공개한 것은 2011년 2월 14일 2011년도 판 ‘북한의 주요인물’ 책자를 통해서였다.

위 사례에 따르면 정부는 가능한 범위에서 민간 관계자의 방북 등을 허용해 민간을 통한 북한대남정보 파악에 주력할 필요가 있다. 정부는 2010년 3월 26일 발생한 천안함사건에 대한 대응으로 5·24조치를 발표하고 당국은 물론 민간 차원의 방북과 제3국에서의 북한주민 접촉을 금지했다. 이는 전대미문의 북한도발에 대한 불가피한 조치였고 2011년 상반기부터 정부는 남북관계 긴장 완화의 추세를 보아가면서 대북 인도적 지원 단체 관계자와 종교인, 남북경협사업자 등의 방북 기회를 더욱 많이 허용하는 추세이기는 하다. 다만, 대북 인도적 지원단체와 경협 기업, 종교인 등은 북한에서의 지원 및 경제적 사업과 협력활동 등을 해야 하는 사적 이해관계가 있기 때문에 이들을 통한 정보는 면밀한 분석 과정을 거칠 필요가 있는 것은 물론이다.

2) 국외 네트워크 활용 정보수집능력 강화

한편 전 세계에 퍼져 있는 북한전문가 네트워크를 활용한 민간의 자체 정보수집능력도 강화되어야 한다. 중국과 러시아, 미국과 일본 등에 거주지를 두고 북한을 드나들며 연구하는 한국계 학자들은 북한당국자 및

355) 『동아일보』, 2009년 11월 12일.

지식인들과의 정보 네트워크를 활용해 한국정보 당국보다 먼저 북한 내부 소식과 대남정보를 파악하는 경우가 흔하다. 대표적으로 일본에 거주하는 한국인 이영화 간사이(關西)대 교수의 사례를 들 수 있다.³⁵⁶⁾

〈사례10〉

이 교수는 김정일 국방위원장의 건강 이상 문제가 확실해진 직후인 2008년 9월 29일 서울에 필자와 만난 자리에서 김양건 당시 노동당 통일전선부장과 오극렬 당 작전부장이 그 해 6월 이후 공식 석상에 모습을 드러내지 않고 있다는 점을 지적하면서 “북한이 이들 (대남)조직을 합쳐 대규모 단일조직으로 구조조정을 하고 있을 가능성이 있다.”고 말했다. 이 교수는 정기적으로 평양을 오가고 있는 인물로 직전에 들린 평양의 ‘분위기’를 근거로 이렇게 말했다. 사실이라면 건강에 이상이 생긴 김 위원장을 고려해 대남사업 지시와 보고 체계를 단일화할 필요성이 있을 것이라는 게 이 교수의 당시 해석이었다. 이 교수의 ‘근거 있는’ 주장은 1년 5개월 만에 정부가 공식정보로 확인해 대체로 사실로 드러났다. 노동당 통전부와 김양건 부장은 건재한 것으로 확인됐지만, 북한은 대남간첩과견과 공작업무 등을 담당했던 노동당 35호실과 작전부를 국방위원회 산하의 인민무력부 정찰총국으로 통합한 것으로 나중에 확인됐다. 통일부가 이를 공식 확인한 것은 2010년 2월, 새로 발간한 2010년 판 ‘북한 권력 기구도’와 ‘북한 주요 인물’ 자료를 통해서였다.³⁵⁷⁾

3) 대북전문매체의 연합체 구성을 통한 정보검증

국내외에서 정보활동을 벌이고 있는 대북 전문매체들의 정보수집능력을 높이기 위해서는 이들 단체가 연합체를 구성해 정보의 교차 검증 시스템을 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다.³⁵⁸⁾ 자체적인 역량 강화를 통해 개별 단체의 위상을 정립해 가는 것도 필요하지만, 북한전문언론매체라는 공통의 인식을 바탕으로 정보의 신뢰도 제고를 통한 주체적 행위자로서 자리매김하기 위해서는 상호경쟁뿐만 아니라 공동의 협력방안이 모색

356) 『동아일보』, 2008년 9월 30일.

357) 『동아일보』, 2010년 2월 18일.

358) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, p. 298.

되어야 한다. 동종업계 협의체는 상호정보교환의 장을 제도화한다는 의미가 있으며, 협의체 위상이 강화될 경우 정부와 협력파트너십을 형성할 수도 있다는 점에서도 의미가 있다.

그러나 업계 자체적인 위상제고 노력이 효과를 거둘 때까지 북한정보가 희소한 현실에서 북한 내부 소식통을 발굴해 정보를 생산하는 소식지들의 능력을 좀 더 보강할 필요성이 크다. 관련 단체들은 정부가 정보수집에 들어가는 비용을 보조해 주거나 지원 인력을 보조해 정보수집 및 분석에서 정확성을 높일 수 있도록 해줄 것을 바라고 있다.

(나) 분석단계: 해석과 예측 능력 함양

앞 절에서 지적한 것처럼 북한의 대남정책은 다른 북한의 정보 영역보다 비교적 예측이 가능하다. 북한의 대남정책이 반복적이고 계획적이라는 점을 감안하면 북한이 스스로 공개한 정보를 활용해 현재의 정책과 미래 정책을 예측하는 민간 능력을 키울 수도 있다. 가장 흔히 쓰이는 방법은 북한이 내놓은 말과 행동을 자료화해 패턴을 찾아내고 향후 움직임을 예측하는 이벤트 데이터(event data) 분석 기법이 있다. 아래는 이명박정부 출범 이후 민간 분야에서 나온 대표적인 세 가지 사례다.

〈사례11〉

북한학자 강승규는 2009년 2월 고려대 북한학과 박사학위논문 '탈냉전기 남 북한 갈등과 협력에 관한 경험적 연구'를 통해 1988년 이후 2007년까지 북한의 대남정책과 관련된 사건 6,000건을 계량적으로 실증 분석했다. 국가 간에 발생한 사건의 갈등협력 정도를 보여주는 COPDAB (Conflict and Peace Database) 15단계 분류법에 따라 협력(1~7), 중립(8), 갈등(9~15)으로 지수화한 결과, 북한이 지난 20년 간 대남 무력 도발과 화해 무드 조장을 동시에 하는 '갈등과 협력의 이중 전략'을 구사해 온 사실이 통계적으로 규명됐다. 분석 결과 아래와 같은 네 가지 특징이 나타났다. 첫째, 갈등 지수가 높을수록 협력 지수도 높았다. 북한은 갈등과 협력정책을 동시에 내놓으며

몸값을 올린 뒤 대화를 유도하는 전략이 고착화 된 것을 알 수 있었다.³⁵⁹⁾ 둘째, 북한은 대남 갈등을 유발한 뒤 경제적 이익을 취했다. 10대 도발사건 4개월 이내 경험이 재개된 사실이 드러났다.³⁶⁰⁾ 셋째, 20년 동안 북한이 도발 하면 남한이 경제협력이나 경제적 지원을 추진하는 공식이 성립됐다. 남한은 관계개선에 집착해 북한도발 후 보상 패턴을 반복했다.³⁶¹⁾ 넷째, 이런 현상은 김정일 집권 후 심화됐다. 북한정권은 경제난을 타개하기 위해 군사위협 카드를 사용했다.³⁶²⁾

〈사례12〉

북한이 김정은으로의 3대 세습 준비를 시작한 2009년 1월부터 김정은이 당 대표자회에서 당 중앙군사위원회 부위원장직을 맡은 2010년 10월까지 북한의 대남정책 패턴을 이벤트 데이터 분석 기법으로 분석한 결과, 북한이 늦어도 2011년 초반 대규모 무력 공세에 나설 것이라는 전망이 나왔다.³⁶³⁾ 이 전망은 2010년 11월 23일 북한의 연평도 포격 도발로 조금 일찍 현실화됐다. 3대 세습 준비기 북한의 대남정책과 김정은 후계 공식화(2010년 9월 28일) 이후 대남정책 전망에 대한 문제의식으로 시작된 이 연구의 분석방법과 결과를 요약하면 다음과 같다.

- 359) 우선 갈등지수가 높을수록 협력지수가 낮을 것이라는 예상과 달리 갈등지수가 높았던 상위 5개 연도의 협력지수도 상당히 높았던 것으로 나타났다. 20년 동안 갈등지수가 가장 높았던 2003년은 협력지수도 7위로 꽤 높았다. 특히 갈등지수가 3번째로 높았던 1996년은 협력지수가 가장 높았다. 1차 핵실험이 있었던 2006년의 협력지수는 2번째로 높았다. 북한은 갈등이 극도로 고조될 때에도 거리낌 없이 손을 내민 것이다. 실제로 북한은 1999년 북한경비정의 북방한계선(NLL) 침범으로 제1차 연평해전이 일어난 뒤에도 현대에 금강산 시설의 30년 독점사용권을 허용했다. 강승규, “탈냉전기 남북한 갈등과 협력에 관한 경험적 연구: 1988~2007 data 분석을 중심으로,” (고려대학교 북한학과 박사학위논문, 2008)
- 360) 논문은 1996년 북한잠수함의 동해 침투 사건, 2006년 1차 핵실험 등 북한의 10대 주요 도발 사건 이후의 경제협력 활성화 여부를 조사한 결과 대부분 도발 1~4개월 만에 남한정부의 특별한 제재 없이 다시 경제협력이 활발해진 것으로 나타났다고 밝혔다. 1998년 8월 북한이 대포동 1호 미사일을 발사한 지 1개월도 채 되지 않아 통일부는 민간단체의 대북지원을 허용했고 11월에는 당시 김대중 대통령이 남북경협의 단계적 추진 방침을 밝혔다. 강 박사는 “북한이 도발을 해도 경제적 타격을 입지 않는다는 점을 반복적으로 학습하고 있다.”라며 “대북 원칙보다 재집권을 위한 단기적 남북관계 개선에 집착한 남한정부의 책임도 크다.”라고 주장했다.
- 361) 남북이 영향을 미치는 갈등 협력지수의 방향성을 구분해 조사한 결과 북한에 대한 남한의 행위(남→북)에서는 협력지수가, 남한에 대한 북한의 행위(북→남)에서는 갈등지수가 높게 나타났다. 갈등과 협력지수를 합한 평균지수는 북한의 대남 행위가 9.07로 갈등적이었던 반면 남한의 대북 행위는 7.49로 협력적이었다.
- 362) 논문은 김정일 국방위원장의 집권 시기가 김일성 주석 집권기보다 갈등지수가 높고 갈등지수의 진폭도 크다는 사실을 밝혔다. 군사 도발의 경우 김일성 시대의 갈등지수는 9.780이었으나 김정일 시대에는 미사일 대포동 1, 2호를 발사하는 등 10.00으로 높아졌다. 이는 김일성 집권 때까지 안정적이었던 중국 소련과의 관계가 김정일 집권 이후 약화돼 극심한 경제난을 겪으면서 경제지원을 얻기 위한 카드로 군사적 도발을 사용해 왔기 때문으로 분석된다.
- 363) 필자는 통일연구원이 2010년 11월 5일 주최한 세미나에서 ‘3대 세습 준비기간 중 북한의 대남정책을 주제로 발표했다.

<표 4-12> 북한의 대남정책사건 분석방법

1. 분석 대상
1) 기간: 김정일이 김정은을 후계자로 지명한 것으로 알려진 2009년 1월부터 김정은이 3차 노동당 대표자회에서 얼굴을 드러낸 2010년 9월 28일을 포함한 2010년 10월 말 현재까지로 함(총 22개월)
2) 사건: 대화와 공세에 대한 중요 사안 82건(2009년 45건, 2010년 37건) 지수화
2. 공세지수 계산식
-북한의 대남공세 건당 최고 100점을 부여해 월 단위로 합산
△주체별 점수=당(50), 군(50), 내각(30)
△방법별 점수=무력행사(50), 실력행사(45), 대면통지(40), 유선통지(35), 사설(30), 성명(25), 담화(20), 문답(15)
※장거리 로켓 및 대청해전, 해안 및 육로 총격은 300점 부여
※2차 핵실험 및 천안함 사건은 500점 부여
3. 대화지수 계산식
-북한의 대남 대화 공세 건당 최고 100점을 부여해 월 단위로 합산
△인도적 선행=100점
△남북대화=당국 간 대화(100), 당국 간 접촉(80), 민간 대화(70), 대화제의(50)
※세 차례의 정상회담 논의는 각 300점

<표 4-13> 북한의 대남공세 및 대화지수 월별 추이

연	2009년											
월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
공세 지수	150	490	460	365	825	0	195	0	75	0	370	0
대화 지수	0	0	0	130	0	160	80	540	200	380	600	50

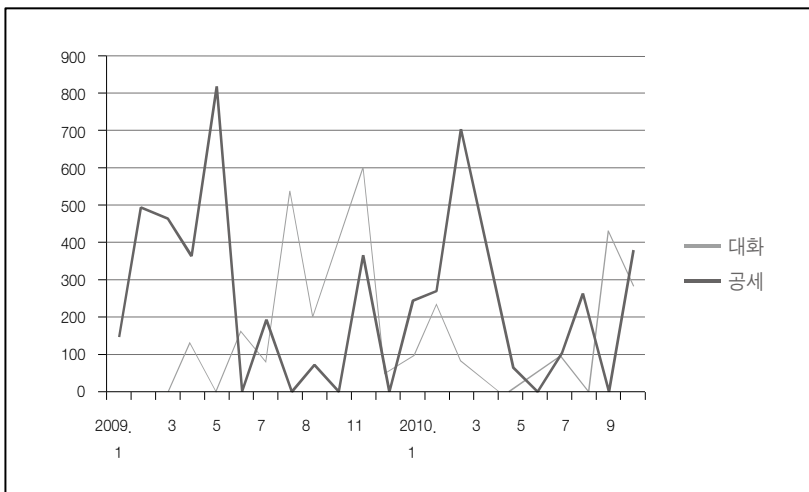
연	2010년									
월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
공세 지수	250	265	700	365	70	0	100	260	0	385
대화 지수	100	230	80	0	0	50	100	0	430	280

이상의 분석을 따르면 첫째, 북한은 상반기에는 공세, 하반기에는 대화에 치중하는 패턴을 2년째 반복하고 있었다. 2009년 상반기에 공세지수가 가장 높았던 달은 2차 핵실험을 한 5월로 825점, 2010년에는 천안함사

건이 있었던 3월로 700점을 나타냈다. 2009년에 대화지수가 가장 높은 달은 남북 정상회담을 논의하기 위한 개성 비밀접촉이 있었던 11월로 600점, 2010년은 수해를 계기로 남북이 각종 인도적 사업을 진척시킨 9월로 430점을 나타냈다.

둘째, 북한은 대화 공세가 먹혀들지 않으면 다시 공세로 전환했다. 북한은 2009년 11월 남북 정상회담 논의가 결렬되자 다시 공세로 전환해 2010년 3월 천안함사건을 감행했다. 북한은 2010년 10월 당시에도 대남 유화공세가 먹혀들지 않자 △남한 심리전 재개 비난, △강원도 최전방 초소 총격, △천안함사건 재차 부인 등 이상 조짐을 나타내고 있었다. 이를 토대로 전망한다면 북한은 2011년 상반기에는 다시 공세로 돌아설 가능성이 컸다. 북한이 발표 직후인 2010년 11월 23일 연평도 포격 도발을 단행함으로써 이 분석을 조금 일찍 확인한 셈이 됐다. 예상보다 빨리 고강도의 공세조치가 나온 것은 반기 단위로 바뀐 ‘공세와 대화’ 주기가 그만큼 빨라진 것이라는 해석도 가능했다.

<그림 4-6> 북한의 대남공세 및 대화지수 추이



〈사례13〉

같은 분석방법을 활용해 이명박정부 출범 이후 2009년 4월까지 북한대남정책 공개정보를 분석한 결과 북한이 2009년 5월 제2차 핵실험을 앞두고 미국과의 갈등을 극대화하기 전인 4월 16일 돌연 남북 당국 간 접촉을 제한한 것은 대남관계의 위기를 관리하겠다는 의사일 가능성이 있다는 전망을 도출할 수 있었다.³⁶⁴⁾

북한은 당시 같은 달 21일 개성공단에서 이명박정부 출범 이후 첫 남북 당국 간 공식 접촉을 하고 개성공단에 대한 기존 계약을 재검토하지는 주장을 일반적으로 전달했다. 북한이 그 해 하반기부터 대남 대화 공세를 강화한 것을 보면 당시 개성공단 대화 제의는 ‘대외공세의 주 전선을 북미관계로 옮기고 남북관계의 위기는 적당한 수준에서 관리하는 국면 전환을 꾀하는 것’이라는 ‘사건 분석’ 결과가 옳았다고 평가할 수 있다.

선행연구가 적절하게 지적한 대로, 북한이 매년 1월 1일 공개하고 있는 신년공동사설도 공개 자료를 활용한 북한대남정책 분석에 매우 유용한 수단이 된다. <그림 4-6>에서 보는 것처럼 이명박정부 출범 이후 북한이 내놓은 신년 공동사설의 대남정책 기조는 적어도 발표 시점 이후 3~6개월 동안 그대로 유지됐거나 특정한 사건으로 현실화됐다.

북한은 2011년 1월 1일 신년공동사설을 통해 ‘북남 사이의 대결상태 해소’, ‘대화와 협력사업 적극 추진’ 등을 주장한 뒤 같은 해 10월 현재까지 3차 핵실험이나 장거리미사일 발사 등과 같은 대규모 무력시위 없이 대남, 대미 대화 기조를 유지했다.

이에 앞서 북한은 2008년 사설을 통해 “6·15공동선언과 그 실천강령인 10·4정상선언의 이행”을 강조했다. 비록 실명을 언급하지는 않았지만 10여 일 전 정권교체에 성공한 이명박 대통령에게 ‘취임하면 6·15와 10·4 선언을 지키라’고 요구한 것이다. 실제로 북한은 그해 3월까지 이명박정부의 대북정책을 지켜보다 자신들의 요구가 무시된 것으로 판단한 듯 3월 24일 개성공단에 있는 남북경제협력협회사무소(경협사무소)에 있던

364) 필자는 대통령 직속 민주평화통일자문회의가 2009년 5월 1일 주최한 ‘남북관계와 언론’ 토론회에서 이 조사 결과를 발표했다. 『동아일보』, 2009년 5월 2일

당국자 11명에게 퇴거를 요구하며 대남 실력행사를 시작했다.

북한은 2009년 신년공동사설에서 남한정부를 ‘파쑈(파시즘, fascism)’라고 하는 등 비난으로 일관했고 그해 3월 개성공단 통행차단조치를 단행하며 현대아산 근로자 유성진 씨를 억류하는 등 대남 위협의 수위를 높였다. 그러다 그해 하반기 이후 남북정상회담 개최 논의 등 유화공세로 전환했고 이어진 2010년 사설에서 전향적인 대화 제의를 내놓았다. 개성에서의 당국 간 비밀접촉이 무산된 뒤였지만 북한은 여권 정치인 A씨 등을 통해 정상회담을 계속 요구하고 있던 때였다. 평화공세는 3월 26일 천안함사건때까지 이어졌다.

<표 4-14> 이명박정부 출범 이후 북한 신년 공동사설의 주요 대남 메시지

연도	주요 대남 메시지	이후 상황
2008	<p>“북남관계발전과 평화변영을 위한 10·4선언은 민족의 자주적발전과 통일을 추동하는 고무적 기치이며 6·15공동선언을 전면적으로 구현하기 위한 실천강령이다. 우리는 10·4선언을 철저히 리행함으로써 대결시대의 잔재를 털어버리고 북남관계를 명실공히 우리 민족끼리의 관계로 확고히 전환시키며 평화변영의 새로운 역사를 창조해나가야 한다.”</p> <p>“북남관계발전과 통일에 리롭게 법률적, 제도적장치를 정비하여야 한다. 전쟁의 근원을 없애고 공고한 평화를 이룩해나가야 한다.”</p> <p>“북남경제협력과 공리공영, 유무상통의 원칙에서 다방면적으로 추진해나가는것을 장려하여야 한다. 북남사이의 협력과 교류를 조국통일에 실질적으로 이바지할 수 있게 확대발전시켜야 한다.”</p>	<p>-이명박 새 정부에 대화 제의하며 대북정책 관망</p> <p>-3월 27일 남북경제협력협약사무소에서 남한 당국자 추방하며 대남공세 시작</p>
2009	<p>“우리는 올해에 <6.15공동선언과 10.4선언의 기치를 높이 들고 자주통일의 길로 힘차게 전진하자!>는 구호 밑에 조국통일운동을 더욱 활성화해나가야 한다. 온 겨레는 숭미사대주의와 동족에 대한 적대적식에 사로잡혀 자주통일의 시대적호름에 역행하는 반통일세력의 책동을 단호히 저지파탄시켜야 한다.”</p> <p>“남조선인민들은 자주, 민주, 통일의 구호를 들고 사대매국적인 보수당국의 파쑈통치를 쓸어버리며 전쟁의 위협을 제거하기 위한 투쟁의 불길을 더욱 세차게 지펴올려야 한다.”</p>	<p>-3월 개성공단 통행제한 및 차단, 현대아산 근로자 유성진 씨 억류 등 공세</p> <p>-4월 16일 개성공단 관련 실무회담 제의하며 대화국면으로 전환</p>

연도	주요 대남 메시지	이후 상황
2010	<p>“북남관계개선의 길을 열어나가야 한다. 남조선당국은 대결과 긴장을 격화시키는 일을 하지 말아야 하며 북남 공동선언을 존중하고 북남대화와 관계개선의 길로 나와야 한다.”</p> <p>“민족의 화해와 협력을 적극 실현해야 한다. 민족공동의 리익을 첫자리에 놓고 화해를 도모하며 각계층의 래왕과 접촉을 통하여 협력사업을 추동해나가야 한다. 민족의 공리공영을 위한 사업을 저해하는 온갖 법적, 제도적 장치들은 철폐되어야 하며 광범한 인민들의 자유로운 통일론의와 활동이 보장되어야 한다.”</p>	<p>-정치권 비선 통한 남북정상회담 개최 제의 계속</p> <p>-금강산 남측 재산 몰수 및 3월 26일 천안함사건으로 공세 전환</p>
2011	<p>“북남사이의 대결상태를 하루빨리 해소하여야 한다.”</p> <p>“조선반도에 조성된 전쟁의 위험을 가시고 평화를 수호하여야 한다. 이 땅에서 전쟁의 불집이 터지면 핵참화밖에 가져올것이 없다.”</p> <p>“대화와 협력사업을 적극 추진시켜나가야 한다. 민족공동의 리익을 첫자리에 놓고 북남사이의 대화와 협력분위기를 조성하기 위하여 적극 노력하여야 한다. 각계각층의 자유로운 래왕과 교류를 보장하며 협력사업을 장려하여 북남관계개선과 통일에 이바지하여야 한다.”</p>	<p>-2월 남북 군사실무회담 및 8월 남북비핵화회담 개최 등으로 대화국면 지속</p>

북한대남정책정보를 위한 신년사 분석은 주로 통일부를 비롯한 정부 부처와 통일연구원, 국방연구원, 한국개발연구원 등의 국책연구기관 그리고 각 언론사의 자체 분석 및 전문가 인용보도 등으로 이뤄진다. 민간에서는 민간단체인 우리민족서로돕기운동과 이화여대 통일학연구원 등에서 분석 자료를 내고 있다. 민간 연구자 차원에서도 더 활발한 분석 및 결과 공유가 필요하다고 하겠다.

민간 차원에서 더 많은 분석 및 예측지수를 개발할 수도 있다. 대표적인 것은 북한공개문헌에 나타난 남한 고위 당국자 비난 횟수와 강도이다. 이명박정부 출범 이후 남북관계가 경색되자 북한당국은 과거 김영삼 정권 시절과 마찬가지로 각종 공식 선전매체를 통해 대통령과 통일부 장관 등에 대한 비방을 시작했다. 그러나 <사례14>에서 보는 것처럼 로동신문과 조선중앙통신 등 주요 매체를 통한 남한 당국자 비방은 대남정책

기조에 따라 강도와 빈도가 변화했다. 북한이 비방 강도를 높이고 빈도를 늘이는 것은 대남 강경 기조가 북한지도부 내에 팽배해 있다는 것을, 반대의 경우 대남 유화 기조로의 전환이 이뤄지고 있다는 것을 유추할 수 있다. <사례15>에서 북한의 <로동신문> 논조에도 대남정책 변화가 예고됨을 알 수 있다.

<사례14>

북한은 천안함사건을 일으키기 직전인 2010년 3월 12일 로동신문을 통해 이명박 대통령의 31절 경축사 내용을 비난했다. 2009년 8월 이후 7개월 만에 다시 이 대통령을 실명으로 비방하기 시작했다는 점에서 모종의 대남 위협이 있을 것임을 짐작케 했다.³⁶⁵⁾

이에 앞서 북한은 고 김대중 대통령의 빈소에 조문단을 내려보내 연내 정상회담 개최 등을 요구하며 대대적인 대남 대화 공세를 시작하기 직전인 2009년 7월부터 이 대통령에 대한 비방 횟수와 강도를 줄였다.³⁶⁶⁾ 북한의 대내외 라디오 방송을 기준으로 한 이명박 실명 비난 횟수는 2009년 4월 207회, 4월 333회, 6월 454회로 정점을 찍은 뒤 7월 275건, 8월 264건으로 줄었다가 8월 25일 이후 중단됐다. 북한은 과거와 같은 비방을 하더라도 ‘이명박 역도’에서 ‘그냥 역도’라고 실명을 빼는 등 현저한 변화를 나타냈다.

<사례15>

북한은 같은 시기(2009년 7월)부터 노동당 기관지인 로동신문의 대남 관련 기사를 통해 대남 유화정책을 예고한 것으로 분석됐다. 필자는 2009년 4~8월 5개월 동안의 로동신문 5면 톱기사를 전수 조사해 기사의 내용을 대남 비난 강도에 따라 4가지로 분류한 뒤 차등으로 점수를 부여했다.³⁶⁷⁾ 이렇게 만든 대남 비난 지수의 월별 평균을 산출한 결과 4월 57.9점, 5월 75.7점, 6월

365) 『동아일보』, 2010년 8월 2일.

366) 『동아일보』, 2009년 8월 7일.

367) 로동신문은 당 기관지로 북한주민에 대한 대표적인 선전선동 매체다. 이 신문은 1~4면은 김정일 동정 등 내부 문제를 주로 다루고 5~6면에 대남, 국제 등의 이슈를 다룬다. 특히 5면 톱기사는 이 분야에 대한 당 시 김 위원장과 당의 견해를 대변하는 것으로 북한주민은 이 기사의 주제와 내용, 톤 등을 토대로 북한의 대외정책 내용과 변화를 인지하고 있다. 분류 기준은 ①전형적인 대남 비난 및 선전선동(100점) ②6·15와 10·4선언 강조 등 햇볕정책 중요성 강조(80점) ③남한 언론보도 등 여론 동향 보도(60점) ④일반적인 김일 성 김정일 등 찬양(40점).

80점으로 정점을 찍은 뒤 7월 64.8점, 8월 63.5점으로 낮아진 것을 발견했다. 북한지도부가 대남 유화정책 시행을 앞두고 대내외 독자들에게 향후 대남정책의 변화가 있을 것임을 암시했을 가능성이 크다.

(다) 활용단계: 각종 북한연구학회 활성화

정부와의 정보공유 과정에 협상력을 발휘하기 위해 민간이 스스로 수집하고 분석한 정보를 민간 차원에서 공유하고 부가가치를 높일 필요가 있다. 이를 위해서 북한연구학회 등 민간 차원에서 운영하는 각종 북한학회가 더 활발하게 운영될 필요가 있다. 북한학연구 분야 가운데 북한대남정책 분야에 특화된 연구 모임이 활성화될 필요도 있다. 정부의 정보능력에 기대지 않고 민간 차원에서 북한의 대남정책 변화를 읽어내고 대응방안을 제시한다면 정부에 대해 당당한 정보 요청 권리를 행사할 수 있을 것이다.

북한의 대남정책 공개정보의 공유를 위해 연합뉴스가 실시간으로 전문을 공개해야 한다는 연구자와 고객 언론사의 주장에도 일리가 있지만 북측의 대남 비방과 비난을 그대로 전달하는 것에 문제가 있다는 연합뉴스의 판단도 틀리다고는 볼 수 없다. 따라서 이를 절충해 연합뉴스가 전문 공개가 필요한 일부 언론과 사전 계약을 한 전문가들에게는 실시간 전문 공개를 하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보인다.

<표 4-15> 민간 차원의 북한대남정책정보관리체계의 문제점과 개선방안

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

다. 법·제도적 개선방안

북한의 대남정책 정보를 수집, 분석, 활용하는 데 있어서 정부와 민간 차원에서 개선해야 할 부분이 적지 않다. 정부 차원에서 다양한 채널을 통해 수집된 정보들이 잘 공유되지 않고 있다. 민간이 수집한 정보가 정부에 제대로 전달됐는지 확인할 방법이 없다. 당국자들의 대북 인식과 지식 정도에 따른 정보의 왜곡과 해석의 오류 위험성이 존재한다. 정부의 정보가 민간에 공유되지 않는 비밀주의가 여전하다.

민간 차원에서는 북한전문언론매체들이 수집한 정보의 정확성에 의문이 제기되고 있다. 민간전문가들의 지적 성향에 따른 잘못된 분석이 공론의 장에서 정확한 여론 형성을 막고 있다. 정확하고 공정한 보도를 해야 할 기성 언론매체들도 시의성에 맞춘 편향된 기사를 보도하기도 한다. 북한조선중앙통신 전문을 연합뉴스가 독점하고 이를 공개하지 않는 문제도 있다.

이런 문제점들을 해결하기 위해 우선 정부 차원에서는 북한당국자들과의 접촉을 유지하고 다양한 기관이 수집한 정보를 유기적으로 공유하는 시스템을 만들 필요가 있다. 민간의 제보를 받아 정책에 반영하는 창구로 청와대 외교안보수석실 산하에 ‘정보관리비서관’ 직제를 설치할 필요가 있다. 당국자들의 편향된 정보해석을 막기 위해서 민간 자문위원들의 참여를 확대할 필요가 있다.

정부가 수집 분석한 정보의 활용도를 높이기 위해 국정원 산하에 ‘북한 정보종합센터’와 ‘공개정보센터’ 통일부 산하에 ‘북한공개정보센터’ 등을 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다. 종합적으로는 정부와 민간이 두루 참여하는 ‘거버넌스 네트워크’를 구축해 정보를 공유하고 함께 분석해 활용하는 체제가 갖추어져야 한다.

민간 차원에서는 대북지원단체나 경험사업자, 국외의 북한전문가 등의 정보수집활동이 적극 독려 되어야 한다. 민간 스스로 북한이 내놓은 대남 말과 행동을 자료화해 패턴을 찾아내고 전망 능력을 키우는 다양한 시도

가 필요하다. 북한이 매년 1월 1일 내놓는 신년공동사설과 로동신문 등 공간문헌에 대한 분석도 정부와 민간 차원에서 더 활발하게 진행되어야 한다. 민간전문가와 학자 등의 공동연구를 통해 정부와의 정보격차를 줄여나가야 한다.

근본적으로는 정부와 민간에서 북한대남정책 정보를 다루는 담당자들의 전문성을 높여 나가야 한다. 수집된 정보의 객관적이며 명확한 분석력 제고를 위해 북한대남정책 관련 전공을 통해 능력과 자질을 갖춘 정보 분석관을 육성하는 방안도 고려할 필요가 있다. 북한대남정책은 남북관계의 상황과 내부 정세 등에 따라 동일한 패턴이 나타난다는 점을 감안할 때 남북관계의 역사적 맥락과 북한의 의도를 해석할 수 있는 전문 분석관의 양성이 필요하다.³⁶⁸⁾ 특히 언론사는 북한문제를 한번 경험하고 지나가는 코스에서 벗어나 상당 기간 천착하며 지식과 경험을 쌓은 전문가들이 성과를 낼 수 있도록 업계 차원의 인사 관행을 마련할 필요가 크다.

마지막으로 당국과 언론의 관계 재설정이 시급하다. 북한 김정일 국방위원장의 건강 이상과 노령화, 3남 김정은의 후계체제 구축 과정에서 나타나고 있는 북한 내부의 불안정성을 감안할 때 북한의 급진적 개혁·개방 또는 갑작스러운 붕괴 등 다양한 유형의 급변사태가 도래할 가능성이 커지고 있다. 북한의 급변이 통일의 기회로 이어질 경우 언론과 정부, 민간의 전략적인 협조가 절실하며 지금부터 그 협업의 원칙과 제도, 문화를 형성해 놓아야 할 필요가 절실하기 때문이다.

장기적으로는 ‘성공한 체제’ 남한에 의한 자유민주주의와 시장경제 통일을 지향해야 한다는 것에 당국과 언론이 이해를 같이 한다면 당국도 언론을 중요한 파트너로 인식해야 하며 언론도 당국을 신뢰해야 한다. 언론은 정보를 얻고 정부는 언론을 활용하는 차원을 넘어, 북한의 변화와 통일의 파고를 넘어 국가이익을 극대화하는 방향으로 장기적 체계적 협업체제가 필요한 것이다.

368) 황병덕 외, 『북한정보체계 실태조사(上)』, pp. 298~299.

구체적인 형태로써 국정원의 ‘북한정보종합센터’가 설치 운영된다면 언론도 정부가 우려하는 보안과 신뢰관계 파기의 우려를 어느 정도 충족시켜 줄 필요가 있다. 우선 이 센터에는 정부와 언론 간에 사전에 협의된 일련의 기준을 통과한 언론사들만 등록이 가능하도록 각 언론사는 신원이 검증된 대표 기자 1인을 선정해 센터에 등록하고 정기 또는 비정기적으로 정보를 주고받도록 할 수 있다. 당국은 각 언론사의 대표 기자를 통해 가능한 많은 정보를 제공하고 언론사는 국익을 위한 것이 명백한 정보의 비보도 등 협조요청 수용하는 조건을 지켜야 한다.

이런 식의 협조 사례는 독일 통일 과정에서도 찾아볼 수 있다.³⁶⁹⁾ 통일 전 서독정부는 동독의 정치범 등을 송환하면서 경제적 대가를 지급하는 ‘프라이카우프’ 제도를 활용했고 독일 언론은 정부의 요청에 따라 이를 보도하지 않았다.

그러나 한국의 경우 언론사들 사이에 북한문제에 대한 인식이나 기사의 방향성이 크게 다르고, 언론사 간 경쟁이 치열하기 때문에 정부와 언론의 협조관계가 말처럼 쉽지 않을 것이라는 관측이 많다. 특히 언론의 자유를 가장 중요한 가치로 삼고 있는 언론사들이 총의를 모아 스스로 언론의 자유를 제한하는 상기 방식에 합의할 수 있을지는 의문이다.

2011년 10월 현재와 같은 평상시의 경우 정부의 정보제공과 언론자유 제한 요청을 언론이 기꺼이 받아들이기 어려울 수도 있다. 그러나 언제 다가올지 모르는 북한급변사태 등 북한이슈와 관련된 국가적 재난의 상황에서는 당국과 언론의 집단적 협업이 필수적이라는 측면에서 분단국이라는 특수성을 전제로 한 언론의 국익을 위한 자유 제한 문제를 지금부터라도 언론 스스로 고민할 필요가 크다.³⁷⁰⁾

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

370) 필자는 언론진흥재단이 2011년 6월 13일 주최한 ‘통일과 언론 연구 프로젝트를 위한 1차 포럼’에서 이런 요지로 발표했다.

Ⅵ. 소 결

북한정치 분야의 정보는 다른 분야의 북한정보보다 우리의 대북정책결정이나 안보문제와 더욱 밀접한 관계가 있다는 측면에서 중요성이 높다. 잘못된 북한정치 분야 정보활동은 우리의 잘못된 정책결정을 유인함으로써 결국 대북정책 실패와 안보의 위협으로까지 나타날 수 있기 때문이다. 그럼에도 폐쇄적인 북한체제의 특성 때문에 북한권력 핵심층의 동향을 비롯한 북한정치 분야의 정보는 다른 여타 분야의 정보와 비교하여 상대적으로 객관적인 정보를 획득하기가 어렵고, 설령 획득한 정보라고 할지라도 그다지 신뢰도가 높지 않다.

이러한 북한정치정보의 특징 속에서 북한정치정보관리체계는 우선 정부 차원의 수집단계에서 정부기관 간 과다경쟁과 남북 및 주변국관계에 따른 제약을 극복해야 한다. 북한정치 분야 정보는 다양한 첩보 및 정보활동을 통해 수집되는 대부분이 비공개 자료들인데, 이러한 수집활동은 남북관계나 외국과의 관계가 극도로 악화할 경우 제약을 받게 된다. 그러므로 불확실한 북한체제를 고려할 때 정치 분야 정보는 어떠한 상황에서도 단절되지 않고 계속 수집될 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다.

수집된 첩보의 분석단계에서는 정보의 정치화를 가장 경계해야 한다. 우리 사회에서 북한정치에 대한 보수적인 관점과 진보적인 관점이 경쟁하기 시작하면서 정보 주체의 정치적 선입견과 편견이 정보의 수집과 가공에 영향을 미치는 확인편향현상이 나타났다. 정보의 수집과 분석은 객관적이어야 한다. 따라서 확인편향을 방지하기 위해서는 민·관이 가급적 많은 정보를 공유하고 분석내용을 상호투명하게 검증하는 체계를 구축해 나가야 한다.

마지막으로 정보의 활용단계에서는 정보의 독점을 피해야 한다. 정부는 정보의 생산과 소비를 동시에 추구하는 프로슈머이면서 민간에게 정

보를 공급하는 역할을 한다. 민간에 대한 정보공급에서 공개수준을 결정하는 것은 정부이지만 정치정보관리체계 역시 국가뿐만 아니라 다양한 주체의 참여를 통해서만 발전하고 성과를 거둘 수 있다. 적절한 정보의 공개와 공유가 정보실패를 줄이고 위협을 감소시킬 수 있다.

한편, 민간 차원의 정보수집단계에서도 과도한 경쟁에 따른 확인편향을 경계해야 한다. 최근 들어 민간 차원에서 정보수집활동이 활발해지면서 과도한 경쟁으로 인해 보다 자극적인 정치정보에 집착하는 경향이 발생하고 이념적 논쟁이나 이념적 편향성에 휩싸이는 경우가 많다. 북한 관련 사설단체가 확인되지 않은 이념적인 내용을 수집하여 전파하고 언론이 이를 여과 없이 기사화한다면 북한을 자극하여 남북관계를 그르치고 우리 내부의 혼란을 가중시킬 가능성이 있다.

북한정치정보의 활용 차원에서 민간 차원의 또 다른 역할은 정부가 배포한 정보에 대한 검증이다. 아무리 정부가 생산한 공식정보라고 할지라도 언론이나 학자는 이를 다시 확인할 필요가 있다. 북한정보관리체계에서 정부와 민간의 적절한 분리와 견제는 북한정보관리체계혁신에서 매우 중요한 부분이다. 민간의 검증과 견제는 정보기구에 대한 감독과 민주적 통제의 첫걸음이기도 하다.

그러나 기존 북한정치정보관리체계에서 제도상의 근본적인 문제점은 정보의 수집단계에서 종합적인 시스템 자체가 구축되어 있지 않다는 점이다. 실제 발생하는 여타 문제점의 상당 부분이 바로 수집 시스템과 컨트롤타워의 부재에서 시작된다고 보아도 과언이 아니다. 최근 민간 차원에서도 다양한 정보가 수집되고 있는 상황에서 정부와 민간이 특정한 영역에서 정보를 분리 수집하고 수집된 정보가 공유되지 못하는 것은 정보 운영상 바람직하지 못하다. 정부부처 간은 물론 정부기관과 민간 사이에 정보 공유를 위한 체계적인 시스템이 마련될 필요가 있다. 정보의 공유차원을 넘어 분석 업무에서도 민·관의 협조체제가 부재한 점 역시 당면한 문제점이다. 수집된 정보의 공유와 배포의 확대만큼 많은 문제점

을 가지고 있는 것이 바로 분석이다. 상대적으로 정보를 많이 가진 정부기관과 학문적인 지식을 바탕으로 전문성을 지닌 민간학자 또는 연구기관이 공동으로 분석하면 매우 효과적일 수 있다. 정보의 활용단계에서도 문제점이 도사리고 있다. 북한 관련 도서관이나 자료실에 비치된 북한 관련 자료 이용의 지침인 ‘특수 자료 취급지침’은 2011년 7월부터 일반인의 북한정보 접근 조건을 강화하는 내용으로 일부 개정되었다. 이는 정확한 북한정치정보를 분석하는 데 도움이 되지 않고 단순히 보안을 넘어 정보독점으로 흐를 위험성도 내재해 있다. 지침에 대한 세부적인 재검토가 필요하다.

종합적으로 보면 제대로 된 북한정치정보관리체계를 위해서는 정보배분 시스템 개선을 통해 정보의 편중성, 신뢰성, 접근 제한성 등이 해소되어야 하며, 정보공유와 상호검증을 통해 분석의 신뢰도를 제고하고 제도적 개선을 통해 정보의 활용도를 높여야 한다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 정치정보의 특수성을 고려할 때 정보의 정치화를 방지하는 것이다.

분단국가이기 때문에 북한외교정보가 정부 및 공공기관에 독점되고 집중되는 현실은 불가피하지만 민간 부문의 역할을 수용하고 활용하는 체계가 구축되는 것이 바람직하다. 정보의 민주성을 존중하고 정보의 수집과 분석, 활용단계에서 정부와 민간이 상호 보완하는 협력체계를 만들어 나가야 한다.

이 점에서 볼 때 우선 수집단계에서는 정보공유의 NK Intelink(가칭)를 설립할 필요가 있다. 정부기관의 북한외교정보는 모두 NK Intelink에 통합되고 여기에는 통일부, 외교부, 국방부, 국정원의 공무원들이 접속하고 정보를 공유하게 된다. 우리 정부 내의 이러한 조치 외에 국제정보공동체(International Intelligence Community) 내의 다른 국가들이 필요로 하는 정보를 제공하는 대신 그들로부터 필요한 정보를 획득하는 것도 중요하다. 특히 일본의 북한외교정보를 직접 제공받는 것이 필요하다. 현재는 일본에서 축적된 북한외교정보가 미국으로 전달되고 이것이 다시

한국으로 전해지는 간접적인 교류 시스템으로 되어 있다. 따라서 일본 내각위성정보센터와 정보교환협정을 체결해야 한다.

분석단계에서는 전문성 제고를 위해 북한전문가뿐만 아니라 지역 전문가들의 활용이 필요하다. 외교정보는 북한전문가뿐만 아니라 북한의 상대국 정보도 중요하므로 지역전문가들의 참여가 필수적이다. 교차분석을 통해 북한외교정보분석의 정확성을 높여야 정보의 질을 제고시킬 수 있다. 아울러 전직 관료들을 자문회의에 포함해 과거 현장 경험을 반영할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다. 전직 외교관들은 각 국가에 대한 높은 판단능력을 갖추고 있기 때문에 이들의 모임인 외교협회와 협력관계를 구축해야 한다. 미국의 외교협회(Council on Foreign Relations: 이하 CFR)는 각종 포럼을 개최하고 전문 외교정책 잡지인 「Foreign Affairs」를 활용하고 있는데, 이러한 사례를 벤치마킹할 수 있다.

활용단계에서 필요한 것은 정부기관이 보유하고 있는 북한외교정보의 공개범위를 결정하는 민·관합동의 ‘북한외교정보능력위원회’ 설치이다. 이 위원회는 북한외교정보의 공개범위를 비공개, 부분공개, 완전공개 등으로 분류한다. 그리고 공개정보의 활용도를 높이기 위해 공개정보센터를 설치하여 실시간으로 공유할 수 있도록 한다. 이 센터는 국내의 북한외교정보뿐만 아니라 국외의 북한외교정보를 번역하여 제공하는 서비스를 제공한다. 이러한 민·관협력 공개정보센터는 북한외교정보 수집, 분석, 활용의 효율성을 제고시킬 것이다.

정부뿐만 아니라 민간 차원의 노력도 필요하다. 민간 부문이 정부 및 공공기관과의 협력을 이루려면 자체 정보의 질을 높이는 노력을 계속해야 한다. 그 일환으로 수집단계에서 민간정보공유 네트워크인 가칭 NKpedia를 구축하여 각 언론기관과 NGO, 그리고 관련 학자나 기업인 등이 활용할 수 있도록 하는 방안을 고려할 만하다. 일반 정보수요자인 회원들은 실명이 아니어도 정보를 볼 수 있게 하지만, 정보를 제공하는 자에 대해서는 실명제를 도입한다. 실명제를 통해 정보제공자의 책임성을 높이고

모니터링 작업이 자율적으로 가능하도록 한다. 민간 차원에서 정보수집의 효율성과 신뢰성을 제고하려면 국외 기관과의 정보교류 확대도 중요하다. 대북 관련 NGO 종사자, 탈북자, 북한과 무역을 하는 조선족 사업가들, 평양에 진출한 세계 유력 통신사들, 평양에 상주하고 있는 국제 NGO와 상호정보를 교환하는 네트워크 구축이 필요하다.

이러한 네트워크는 분석단계에서도 수집된 북한외교정보가 방치되지 않고 왜곡되지 않도록 하는 데 기여한다. 여러 민간 부문에 산재한 정보는 일차적으로 민간공유 네트워크에 포함된 뒤 전문가집단의 세미나 또는 협동연구를 거쳐 한 단계 더 높은 수준의 정보로 재생산될 수 있다. 국외 언론기관이나 평양주재 EU대사관, 국제 NGO, 국외 기업인들로부터 확보되는 정보가 체계적으로 통합되어 분석되는 것이다.

활용단계에서의 개선방안으로는 북한외교전문기자의 양성과 통합아카이브 구축을 들 수 있다. 각 민간 부문이 북한전문기자를 신뢰하고 이들에게 더 많은 정보를 제공하여 이들이 언론계에서 입지를 다질 수 있도록 해주는 것이 중요하다. 통합아카이브는 수집된 정보를 한 곳에 축적한 것인데, 이를 국외에 제공하면 국외에서 북한외교정보가 왜곡되거나 과장되는 사례를 방지할 수도 있고 역으로 국외정보에 대한 번역 서비스도 통합아카이브에서 제공할 수 있다.

결론적으로 북한외교정보관리체계에서도 각 부분 내에 전문능력을 제고하고 정보에 대한 책임성을 강화하여 정보의 수집·분석·활용이 객관성과 균형성을 확보하여야 한다. 이러한 각 부분의 노력은 전체 북한외교정보 유통 과정의 선순환을 높여 효과적인 정보생산이 가능한 환류 시스템을 기능하게 할 것이다.

북한군사정보관리체계도 앞의 북한정치정보, 외교정보고관리체계에서 드러난 문제점을 유사하게 가지고 있고 그 점에서 개선방안도 궤를 같이한다. 우선 정부차원의 수집단계에서 신뢰성 제고가 필요한데, 이를 위해서는 국가정보기관들에 적용되는 성과주의를 완화하고 수집정보의

평가 및 검증 설명서의 작성이 요구된다. 정보 주체 간 수집경로의 다양성에 따른 중복 수집과 정보과다 문제를 개선하기 위해서는 정보수집의 인센티브 제공 혹은 성과주의를 완화할 필요가 있다. 또한, 국가정보기관들이 정보목표우선순위(Priority National Intelligence objective: 이하 PNIO)에 따라 수집활동을 하고 있으나 수집 정보의 별도 평가와 검증을 통해 정보의 신뢰성을 높일 필요가 있다.

분석단계 개선방안으로는 정보분석의 신뢰성 제고를 위한 ‘검증합심조’의 운용과 국제정보협력체계의 강화를 꼽을 수 있다. 정보분석에 따른 신뢰성·다양성의 문제를 해결하기 위해서는 시급을 요하지 않는 정보보고는 각각의 정보기관 분석관들로 구성된 ‘검증합심조’ 등을 구성하여 이용하는 방안을 고려할 가치가 있다. 그리고 북한군사정보의 수집과 분석은 현재 여건상 국외정보기관과의 협력이 매우 필요하며 특히 미국과 일본 등 동맹국과의 협력은 물론 주변국과 EU의 정보선진국들과의 협력 확대가 바람직하다. 우선 한·미 간 정보공조를 위해 군사정보통합처리체계를 통합한 ‘연합군사정보유통체계(Military Intelligence management System: 이하 MIMS-C)’ 구축을 가속할 필요가 있다.

활용단계에서도 개선방안을 생각해 볼 수 있는데 정보의식 개선을 위한 교육프로그램의 강화가 선행되어야 한다. 정보교육을 통한 정보의식의 변화를 가져오기 위해서는 지역적으로 산재한 안보전시관을 안보정보교육관으로 변경하여 정보교육을 활성화할 필요가 있다. 둘째는 공개출처정보의 통합관리체계가 확립되어야 한다. 미국처럼 국가정보기관이 공개정보센터를 운영하는 데 어려움이 있다면 단계적으로라도 북한군사정보와 관련하여 국책연구기관들이 보유한 공개출처정보를 모아 통합적으로 공개정보 서비스를 제공하는 방안을 고려해야 할 것이다. 셋째는 정보공개와 통제를 위한 ‘민·관합동정보공개자문기구’를 구성할 필요가 있다. 현재는 정보공개를 요구하는 민간과 정보통제의 필요성을 주장하는 정보기관이 대립하는 구도를 형성하고 있다. 상충하는 두 집단을 상호 윈-윈(win-win)할 수

있는 공생관계로 바꾸기 위해서는 정보공개와 통제의 범위를 심의·자문할 수 있는 민·관 합동의 ‘정보공개자문기구’가 필요하다. 비록 행정안전부 산하에 정보공개심의위원회가 구성되어 활동하고 있지만, 이 기구는 비공개 대상 정보보다는 정보공개의 제도와 운영의 효율화에 초점을 두고 있기 때문에 비공개 정보대상의 범위를 축소할 수 있는 새로운 기구의 설치가 바람직하다. 네 번째로 필요한 것은 군사정보의 비밀등급체계 재검토 및 비공개 정보대상의 기준 완화이다. 현재의 군사기밀 3등급과 등급별 세부기준 27개 항목을 더욱 확대하거나 혹은 축소하는 방식으로 군사기밀의 비밀등급체계를 재조정할 필요가 있고 분석된 군사정보의 활용을 극대화하기 위해서는 상시 열람가능체계가 필요하다.

마지막으로 정부 차원에서 항상 상기해야 할 것은 정보 정치화의 방지이다. 정보 정치화를 방지하기 위해서는 1차적으로 정보기관의 상위기관이 그렇게 하려는 정치적 의지를 가져야 하고 정보기관 자체도 윤리규정을 준수하고 자정하는 노력을 기울여야 한다. 정보기관의 활동은 민주적 발전이라는 측면에서 여론과 국회, 민간기구의 견제와 감시기능을 수용하는 방향으로 이루어져야 한다.

이처럼 정부 차원에서의 개선방안을 생각해 볼 수 있다면 민간 차원에서도 개선되어야 할 점들이 많다. 우선 수집단계에서는 무엇보다도 수집 정보 신뢰성 제고를 위해 국가정보기관과의 협력이 강화될 필요가 있다. 민간 차원의 정보 주체들에 의해 수집된 공개-비밀정보의 신뢰성은 자체로 평가되기 어려우므로 국가정보기관의 도움이 불가피하다. 예컨대, 수집된 중요 비밀문건의 진위와 관련해서 노하우를 갖고 있는 정보기관으로부터 협력을 얻는 것이 필수적이다. 특히, 민간정보에 의해 취득된 군사정보 증언 등의 신뢰성 제고를 위해서는 ‘정보이력제’ 등을 도입하고 정보기관을 통해 확인할 수 있는 협력메커니즘을 만들 필요가 있다. 또한, 민간 차원의 정보수집에서 문제가 되는 허위정보, 역정보에 대해서도 정보수집에 경험이 많은 전·현직 정보요원들이 신뢰성 있는 정보평가

및 검증매뉴얼을 작성하고 민간의 정보 주체들이 그에 따라 정보를 수집하도록 유도할 필요가 있다. 이러한 취지에서 보면 대북방송 및 탈북자단체의 일원적 통합체 구성이 요청된다. 현재북한정보수집에 중요한 역할을 담당하고 있는 이들 민간 차원의 대북단체들이 난립하고 있다. 정보수집활동을 개별적으로 하고 있기 때문에 비용도 중복될 뿐 아니라 무분별한 정보수집이 양산되고 있다. 이들 단체를 통합 관리할 수 있다면 정보를 더 효율적으로 관리할 수 있을 것이다.

분석단계에서도 정보의 민주성과 효율성을 제고하기 위해서는 일정한 노력이 담보되어야 한다. 그 일환으로써 민·관협력의 ‘북한군사전문정보센터’ 구축을 고려할 만하다. 국가적 수준의 북한군사전문정보센터는 민간 정보주체들의 정보경쟁, 정보 오류 등의 불합리를 최소화하고 정보격차 없이 북한군사정보를 정보주체들에게 제공하는 것이 가능하며, 특히 분석단계에서의 효율성을 기할 수 있다. 통일부의 북한자료센터가 통일관련 북한정보의 일부로써 북한군사정보를 취급하고 있으나 정보센터의 역할보다는 전통적인 도서관의 수준에 지나지 않는 실정이다. 따라서 북한군사전문정보센터를 설치하여 민간 영역에 산재해 있는 모든 북한군사 관련 정보와 문헌, 자료들을 종합적이고 체계적으로 수집하고, 수집된 각종 정보가 정책수립 및 연구 운영에 도움이 될 수 있도록 관련 기관들과 공유할 필요가 있다.

민간 차원의 정보활용단계에서 가장 큰 문제는 환류 과정의 부재에 따른 책임성의 결여이다. 정보의 환류 과정의 부재문제를 해소하기 위해서는 각 주요 언론사와 대북단체에 정보상담자(consultant)를 두고, 이들을 국가정보기관에 등록시켜 관리함으로써 민간 차원에서의 정보 오류를 최소화하여야 한다. 또한, 민간정보 주체들이 자체적으로 감시 및 평가그룹을 만들어 정보 오류와 왜곡을 방지하는 체계를 만들도록 권유할 필요가 있다. 책임성 강화를 위해서는 정보활동성공과 실패 평가에 대한 ‘배심원제도’가 하나의 대안이 될 수 있다. 정보활동 이후에 더욱 객관적으로 평가받을 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 비록 국회정보위원회

가 그런 역할을 담당하고 있지만, 정보실패뿐 아니라 정보성공 사례에서 간과해 버린 비민주적 측면의 개선 등을 위해서 ‘배심원제도’를 원용한 정보평가 시스템 구축이 바람직하다.

한편, 북한대남정책정보관리체계의 개선방안도 민주성과 효율성이라는 두 가지 지향점하에서 도출되어야 한다. 먼저 민주성 측면에서 정보의 수집·분석·활용에 임하는 정부와 민간이 수직적이고 불평등한 관계가 아닌 수평적이고 평등한 관계라는 자세와 인식이 필요하다. 민간의 높아진 능력을 인정하는 가운데 정부와 민간의 협력방안을 높이는 것이 바로 북한대남정책정보관리체계를 국가적으로 효율화하는 방법이 될 것이다.

그러나 북한의 대남정책 정보는 정부가 모두 민간에 공개하기 어려운 점을 감안해 민간 스스로 주어진 공개정보를 분석 가공하는 능력을 키워야 한다. 정보의 민주성과는 다소 결이 다르지만, 국가이익이라는 더욱 높은 국가적 가치를 위해 언론이 스스로 자유의 일부를 제한할 수 있는지 고민할 때이기도 하다.

구체적으로 정부 차원에서는 북한당국과 대화 채널을 유지하는 것이 필요하다. 북한정보의 다른 영역과 달리 대남정책 정보 분야는 북한 내 정책결정 과정에 관계되는 고위급 인사와 지인의 접촉을 통한 대인정보 수집이 가장 중요하고 효과적인 방법이다. 정부 당국자들은 북한의 대남정책 정보수집을 위해 남북관계 상황과 관련 없이 의도적으로라도 북한 당국과 대화의 끈을 놓지 말아야 한다. 또한, 국가정보기관 간 상호정보공유 시스템도 시급히 강화되어야 한다. 정부에 흠어져 있는 북한 대남정책 정보종사자와 기관의 정보교환 정례화가 필요하다는 것이다. 이를 위해 대남정책 정보 관련기관 간의 정보교환 및 분석을 위한 유기적인 시스템 구축이 요구된다. 정보 관련 기관 간의 정보공유, 정보검증 시스템 확보, 연구 간 교류 등이 활성화되어야 한다. 그리고 정부가 민간의 대남정책 제보를 효과적으로 받아들이기 위해 창구를 단일화할 필요가 있다. 청와대 외교안보수석실 산하 ‘정보관리비서관’ 설치방안이 현실화된다면 민

간이 수집한 북한대남정책 정보를 관계 당국에 전파해 분석·대비하도록 하는 정부의 능력이 강화될 것이다.

정부 차원의 분석단계에서 중요한 것은 민간전문가의 참여를 확대하는 것이다. 이는 정부 내 대북정책 입안 및 실행자들이 자신들에게 유리한 방향으로 북한의 대화 제의를 분석하는 폐단을 막을 수 있다. 정부는 정기적으로 공식 비공식 회의를 열어 북한의 대남정책 정보를 공개하고 이에 대한 정부의 대응방안에 대한 자문을 구할 수 있다. 정부는 필요한 경우 정보 및 논의 내용에 대한 보안을 요청할 수 있고 이 과정을 통해 북한의 대남정책 정보를 공개할 수도 있다.

민·관협력체제 구축은 정부 차원의 정보수집, 분석단계뿐만 아니라 활용단계에서도 반드시 필요하다. 국정원의 ‘북한정보종합센터’가 설치·운영된다면 북한의 대남정책 정보에 대한 당국과 언론 등 민간의 비공식적인 협조 관계가 한층 강화될 수 있을 것이다. 보안성이 크지 않은 북한의 대남정책 현안 정보와 관련 북한의 내부 문건 자료, 주기적인 정세평가 자료의 지원이 이어지면 당국과 민간의 신뢰관계가 증진되고 더 많은 정보의 교류가 가능할 것이다. 국정원 내 공개정보센터의 설치나 통일부가 구상하고 있는 가칭 ‘북한공개정보센터’가 운영되면 북한의 대남정책 정보를 민·관이 함께 분석하고 활용하는 데 도움이 될 것이다. 특히 이들 기구는 특정 언론과 연구자 등 민간이 입수한 북한의 대남정책 자료를 다른 연구자들이 공유하는 데 매개 역할을 할 수 있을 것이다.

민간 차원에서도 개선되어야 할 점들이 다소 있다. 제일 먼저 수집단계에서 민간 역할에 대한 정부의 적극적 수용이 요구된다. 이명박정부 출범 이후처럼 남북관계가 악화하면서 당국 간 관계가 끊어진 상황에서는 더 더욱 민간의 역할이 중요할 수밖에 없다. 남한 당국과의 대화가 끊어진 상황에서 북한은 신뢰할 수 있는 민간관계자를 통해 자신들의 정보와 의견을 전달하기 때문이다. 또한, 전 세계에 퍼져 있는 북한전문가 네트워크

크를 활용한 민간의 자체 정보수집능력도 강화되어야 한다. 중국과 러시아, 미국과 일본 등에 거주지를 두고 북한을 드나들며 연구하는 한국계 학자들은 북한당국자 및 지식인들과의 정보 네트워크를 활용해 한국 정보 당국보다 먼저 북한 내부 소식과 대남정보를 파악하는 경우가 흔하기 때문이다. 그뿐만 아니라 국내외에서 정보활동을 벌이고 있는 대북 전문 매체들의 정보수집능력을 높이기 위해서는 이들 단체가 연합체를 구성해 정보의 교차 검증 시스템을 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 업계 자체적인 위상제고 노력이 효과를 거둘 때까지 북한정보가 희소한 현실에서 북한 내부 소식통을 발굴해 정보를 생산하는 소식지들의 능력을 좀 더 보강할 필요성이 크다.

분석단계에서 무엇보다 필요한 것은 북한의 대남정책에 대한 해석과 예측 능력의 함양이다. 북한의 대남정책은 다른 북한의 정보 영역보다 비교적 예측이 가능하다. 북한의 대남정책이 반복적이고 계획적이라는 점을 감안하면 북한이 스스로 공개한 정보를 활용해 현재의 정책과 미래 정책을 예측하는 민간 스스로 능력을 키울 수도 있다. 이벤트 데이터 분석 기법이나 더 많은 분석 및 예측지수를 개발하여 북한이 내놓은 말과 행동을 자료화해 패턴을 찾아낸다면 향후 북한의 움직임을 예측할 수 있다.

활용단계에서는 각종 북한연구학회 활성화가 필요하다. 정부와의 정보 공유 과정에 협상력을 발휘하기 위해 민간이 스스로 수집하고 분석한 정보를 민간 차원에서 공유하고 부가가치를 높일 필요가 있다. 이를 위해서 각종 북한연구학회가 더 활발하게 운영되어야 한다. 북한학연구 분야 가운데 북한대남정책 분야에 특화된 연구모임의 활성화도 권장할 만하다.

마지막으로 당국과 언론의 관계 재설정이 시급하다. 김정일의 건강 이상에 따른 북한의 급변이 통일의 기회로 이어질 때 언론과 정부, 민간의 전략적인 협조가 절실하며 지금부터 그 협업의 원칙과 제도, 문화를 형성해 놓을 필요가 절실하기 때문이다. 언론은 정보를 얻고 정부는 언론을

활용하는 차원을 넘어서 북한의 변화를 포착하고 통일의 파고를 넘어 국가이익을 극대화하는 방향으로 장기적 체계적 협업체제가 필요한 것이다. 구체적인 형태로써 국정원의 ‘북한정보종합센터’가 설치 운영된다면 각 언론사는 신원이 검증된 대표 기자 1인을 선정해 센터에 등록하고 정기 또는 비정기적으로 정보를 주고받도록 할 수 있다. 당국은 각 언론사의 대표 기사를 통해 가능한 많은 정보를 제공하고 언론사는 국익을 위한 것이 명백한 정부의 비보도협조요청을 수용한다면 정부와 언론 간의 신뢰가 조성될 수 있다.

이상에서 논의한 북한 정치·외교·군사·대남정책 정보관리체계의 개선 방안을 정부 차원과 민간 차원으로 구분하여 표로 정리하면 <표 4-16>, <표 4-17>과 같다.

<표 4-16> 분야별 정부 차원의 개선방안

분야	개선방안		
	수집단계	분석단계	활용단계
정치	<ul style="list-style-type: none"> -정부 내 정보공유 확대 -국외 민간정보 영역의 활용 -다양한 대외정보 채널 구축 	<ul style="list-style-type: none"> -전문성 및 책임성 있는 분석관 양성 -정보기구에 대한 감독과 민주적 통제 	<ul style="list-style-type: none"> -여러 층위의 정보감시 및 환류(feedback) 체계 강화
외교	<ul style="list-style-type: none"> -통일·외교·안보 정부 기관 간 정보공유의 Intelink(가칭) 설립 ·외교통상부, 통일부, 국방부, 국정원 간의 정보교류 ·북한정보 실시간 공유 -국외 관련 기관과 협력 ·국제정보공동체와 네트워크 구축 ·일본 내각위성정보센터와 직접 루트 개설 -5년, 10년 단위의 장기 정보수집 계획 수립 ·통일 위한 준비 ·지속적 관찰로 축적된 경험 중요 	<ul style="list-style-type: none"> -북한 경제·사회·지역 전문가들의 자문확보 -전직 관료들의 상시 자문회의 참여 ·전직 통일부 관료의 자문 참여 ·외교협회와 협력 	<ul style="list-style-type: none"> -민·관합동의 ‘북한외교정보공개위원회’ 설치 ·정보 신뢰성 제고 ·비공개, 부분공개, 완전 공개의 등급 분류 -공개정보센터(OSC) 설치 ·민간인의 정보공개 ·국외정보 번역 서비스 제공 -언론과 협력체제 구축 ·공유기능의 정확한 정보제공 -공개정보 활성화 위한 제도 개선 ·정보공개법지침 제시 ·공무원법의 유연한 해석 -‘북한정보종합센터’ 설치 및 중립화

분야	개선방안		
	수집단계	분석단계	활용단계
군사	<ul style="list-style-type: none"> -수집정보 평가 및 검증 매뉴얼 작성 -성과주의 완화 및 처벌 강화 ·직원법 개정 통한 신분 보장 ·보신주의 처벌조항 강화 	<ul style="list-style-type: none"> -분석 신뢰성 제고 위한 '검증합심조' 편성·운영 -국제정보협력체계 강화 ·연합군사정보유통체계(MIMS-C)구축 가속화 	<ul style="list-style-type: none"> -정보공개확대 기반조성 ·정보교육 프로그램 강화 ·통합관리체계 마련 ·'민·관합동정보공개자문기구'의 운용 ·비밀등급체계 재검토 ·비공개대상 정보 세부 기준 구체화 -정보정치화 방지 ·국회 정보위 산하 '(민간)정보윤리위원회' 구성 감시 ·'정보공개' 및 '정보통제' 양방향 역할 부여
대남 정책	<ul style="list-style-type: none"> -북한당국과 대화 채널 유지 -국가정보기관 간 상호 정보공유 시스템 강화 -효과적인 민간정보 수용을 위한 창구단일화 	<ul style="list-style-type: none"> -민간전문가 참여 확대 -정보분석관 육성 	<ul style="list-style-type: none"> -민·관협력체계 구축 ·청와대 외교안보수석실 산하 '정보관리비서관' 설치 ·국정원 '북한정보종합센터' 또는 통일부 '북한공개정보센터' 설치·운영

<표 4-17> 분야별 민간 차원의 개선방안

분야	개선방안		
	수집단계	분석단계	활용단계
정치	<ul style="list-style-type: none"> -민간 공유의 네트워크 구성 및 확대 	<ul style="list-style-type: none"> -협동분석 프로젝트 수행 -북한전문가 양성 -국제 연구협력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> -언론의 책임성 제고
외교	<ul style="list-style-type: none"> -민간정보공유 네트워크 NKpedia(가칭) 구축 ·자발적 검증체계 구축 ·정보제공자 설명제 도입 -공공기관과 협력 확대 ·공식 통로와 적법 절차에 의한 정보공개 요구 -국외기관과 정보교류 확대 ·대북 관련 NGO 및 국제기구, 중국 기업가, 평양주재 통신사 및 공관 	<ul style="list-style-type: none"> -전문가 및 국외기관과 협력 시스템 구축 ·전문가 네트워크와 협력 ·지역전문가 참여 확대 -감시를 통한 언론기관 책임성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> -전문기자 양성 ·전문기자와 정보교류 확대 -통합아카이브 구축 ·국외정보평가 및 번역 서비스 ·탈북자정보 통합

분야	개선방안		
	수집단계	분석단계	활용단계
군사	<ul style="list-style-type: none"> -국가정보기관과 협력 체계 강화 -민간정보에 대한 '정보이력제' 도입 -대북단체의 일원적 통합관리체 구성 -대북방송 및 인권단체의 통합관리 	<ul style="list-style-type: none"> -북한군사전문정보센터 구축 -동일 수준의 분석정보 제공 -정보통제와 정보공개 사이의 가교 역할 	<ul style="list-style-type: none"> -정보활용 책임성 부여 -안보 관련 규정 강화 -정보평가 '배심원제도' 도입 -정보활동실패 및 정보성공 사례의 비민주성 평가
대남정책	<ul style="list-style-type: none"> -민간 역할에 대한 정부의 적극적 수용 -국의 네트워크 활용 -민·관합동정보공개자문기구 강화 -대북전문매체의 연합체 구성을 통한 정보검증 	<ul style="list-style-type: none"> -북한의 대남정책에 대한 해석과 예측 능력 함양 -정보분석전문가 양성 	<ul style="list-style-type: none"> -각종 북한연구학회 활성화 -당국과 언론관계 재설정: 체계적 협업체제 구축 -전문기자 육성

제5장

북한경제정보관리체계 개선방안



제5장 북한경제정보관리체계 개선방안

I. 북한경제정보관리체계 개선방안

1. 문제제기

가. 북한경제정보의 개황과 특성

그간 정부에서 제공하는 북한경제정보는 외형적으로 상당히 확장되었을 뿐만 아니라, 발표 양식, 시기 등에 있어서 보다 체계화되었다. 북한정보는 크게 공식적으로 발표되는 정보와 비공식, 암묵적으로 유통되는 정보로 구분할 수 있다.

정부 및 관련 기관에서 공식적으로 제공하는 주요 북한경제정보는 △국정원이 제공하는 자료를 기반으로 한국은행이 산출하는 GDP 관련 통계와 산업별 통계,³⁷¹⁾ △ 한국은행의 자료를 기본으로 하고 각종 통계 자료를 보충하여 통계청에서 제공하는 각종 거시경제통계와 산업별 생산

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

능력, 생산실적 통계,³⁷²⁾ △개성공단 투자, 입주, 생산 등 개성공단 관련 정보,³⁷³⁾ △KOTRA와 무역협회에서 공급하는 무역 및 남북경협통계, △북한 주요 기업 및 인명 관련 자료, △북한경제 관련 제도 정보, △북한공식매체를 주된 자료로 하여 정기적으로 제공되는 북한경제 동향 자료,³⁷⁴⁾ △기타 부정기적으로 발표되는 북한경제에 대한 자료 등으로 정리할 수 있다.

정부 및 관련 기관에서 공식적인 통로를 통하여 공급하는 북한경제정보 이외에 공식·비공식 회의나 개인적 관계 등을 통하여서도 광범위한 정보가 유통되고 있다. 이러한 경로를 통하여 제공되는 정보는 정보 당국의 활동을 통하여 수집된 정보, 공식·비공식적인 북한당국자 등과의 접촉 결과, 당국 간 협상내용, 탈북자 심문내용, 북한방문을 통하여 획득한 정보 등 다양하다. 이 범주에 속하는 정보 대부분은 북한경제의 현황, 특히 식량난 등의 어려움과 시장경제의 실질적인 확산에 대한 것이 주 내용이며, 공식적으로 발표되는 정보에 비해 다양하고 시의성이 높다. 그러나 비공식적으로 유통됨에 따라 적절한 검증 과정이 생략되어 신뢰성의 문제가 있을 수 있으며 체계적이지 못한 단편적인 정보가 대부분이라서 엄밀한 분석의 대상이 되기 어렵다. 일부에만 비공식적으로 제공된다는 점도 이러한 정보가 적절하게 분석되어 활용도가 높은 공개정보로 가공되는 것을 방해한다.

한편, 민간 부문에서는 북한경제에 대한 일차적인 통계를 산출하기보다는 정부나 관련기관에서 공급하는 정보를 토대로 북한경제를 분석하고 평가하는 정보를 주로 생산한다. 민간 부문에서 생산하는 북한경제정보에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 북한의 시장화에 관한 정보 및 분석 자료이다. 이는 이 부문에서 분석할 수 있는 정보가 상대적으로 풍부하기 때문이다. 하지만 정부 부문이 공식적으로 발표하는 북한경제정보의

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

373) 통일부 홈페이지 및 개성공단 관련 사이트에 수록되어 있다.

374) 통일부가 발간하는 「주간 북한동향」 및 「월간 북한동향」이 대표적인 자료이다.

취약점을 보완하는 역할은 충분히 하지 못하고 있는 것이 현실이다. 일부 민간단체에서 북한 현지동향 등에 관한 정보를 생산하기도 하고, 언론에서도 북한에서 흘러나오는 경제에 관한 정보를 지면 등을 통하여 제공하고 있지만 양적이나 질적 측면에서 아직 초보적인 수준이다.

나. 북한경제정보관리체계의 문제점

현 시점의 북한경제정보관리체계에서 가장 핵심적인 문제는 정보의 양적 증가가 정보의 질적 심화로 연결되지 않고 있다는 점이다. 북한의 GDP 성장률, 각 산업의 생산량, 북한의 대외무역 동향, 시장화 동향 등에 관한 공식적 정보가 축적·발표되고 있을 뿐만 아니라 북한경제 현황에 대한 다양한 비공식적 정보가 제한적인 범위 일지라도 유통되고 있다. 하지만 이러한 정보들이 정부나 민간 부문에 의해 체계적이고 객관적인 분석으로 연결되지 못하고 있는 것이 현실이다. 이는 다시 대북경제정책의 수립과 집행에 적지 않은 장애로 작용할 가능성이 있다.

이는 일차적으로 현시점에서 수집되고 분석되는 북한경제정보의 특성, 더욱 정확하게 말하면 한계에 기인한다고 해야 할 것이다. 일반적으로 외부의 관찰자가 경제정보를 파악하는 데는 한계가 있다. 외부적으로 드러나는 행위만으로는 경제에 관한 정확한 정보를 구축할 수 없다. 그런데 1990년대 이후 북한 내부에서 발표하는 경제정보는 전무하다고 해도 과언이 아니다. 이런 상황에서 북한경제에 관한 기본적인 정보들 예를 들어 GDP 성장률에 관한 정보들도 외부자의 입장에서 추정에 의존할 수밖에 없는 실정이다. 각 산업이나 기업의 현황 등 미시경제에 관한 정보는 상황이 더욱 나쁘다. 각 산업의 설비나 생산능력, 생산량, 주요 기업의 투자나 생산동향 등에 관한 정보는 사실상 1980년대 정보에 기초하고 있으며 업데이트는 매우 제한적이다. 따라서 2011년 현재 접할 수 있는 북한경제통계, 특히 산업이나 기업 등에 대한 통계는 현실을 제대로 반영하고 있다고 보기 어려운 것이 사실이다.

북한의 대외무역이나 남북경협에 관한 정보는 문제가 없는 것은 아니지만, 상대적으로 포괄적이며 정확하다. 이는 단순한 추정이 아니라 북한의 무역상대방 국가나 한국의 데이터를 이용할 수 있기 때문이다. 그런데 북한의 무역데이터는 북한과의 무역을 보고하는 상대방 국가의 통계의 신뢰성에 의존해야 한다는 점에서 또 다른 문제점을 안고 있다. 특히 무역 상대국이 남한과 북한을 혼동하여 북한과의 무역이라고 보고하여 발생하는 오류가 적지 않은 것으로 평가되고 있다.

북한경제정보의 이러한 원천적인 한계는 당분간 극복하기 어려울 것으로 보인다. 북한경제정보관리체계의 근본적인 문제는 북한경제정보의 원천적인 한계를 극복하고 북한경제정보의 양과 질을 제고하기 위한 시스템이 적절하게 가동되지 못하고 있다는 점이다.

정부 및 관련기관에서 공식적으로 충분하게 제공하지 못하는 정보를 비공식, 암묵적인 정보를 통하여 보충해 나가야 할 것이다. 이를 위해 다양한 정보가 수집·분석되며 이러한 정보를 평가하기 위하여 전문가 간담회 등이 다양하게 이루어지고 있다. 그러나 현재로서는 비공식 정보가 공식적인 정보의 부족을 보완하는 역할을 충분히 하지 못하고 있다. 이는 무엇보다 정부부처 간, 정부와 민간 부문 간 비공식적 정보의 소통이 원활하게 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 정보의 소통만이 아니라 비공식 정보, 암묵적 지식의 축적·활용이라는 점에서도 많은 문제점이 나타나고 있다. 북한정보를 정치적으로 활용하려는 유혹 역시 북한경제정보의 적절한 관리를 어렵게 만드는 요인의 하나로 작용하고 있다.

민간 부문은 정부가 제공하는 공식·비공식적 정보를 분석하는 역할을 기본적으로 담당하고 있는데 의미 있는 경제적 분석의 대상이 될 수 있는 정보가 매우 제한되어 있어 정보분석 기능을 충분히 하지 못하고 있다. 현재로서는 민간 부문도 정보의 분석뿐만 아니라 체계적이고 구체적인 북한정보를 산출해 내는 역할도 담당해야 하는데 이러한 역할은 거의 이루어지지 못하고 있다. 민간 부문 자체의 힘만으로는 이러한 역할을

충분히 하기 어렵다. 따라서 정부와 민간의 적절한 협력을 가능하게 하는 시스템의 구축이 우선되어야 한다.

2. 북한경제정보관리체계의 현황과 문제점

가. 정부 부문

정부에서 제공하고 있는 GDP나 남북경협통계 등 공식적인 북한경제 정보의 관리체계에 문제가 없는 것은 아니다. 그러나 외부 관찰자가 접근할 수 있는 경제정보의 한계를 고려할 때 공식적인 관리체계의 개선을 통해서 할 수 있는 영역은 그리 크지 않다. 따라서 여기에서는 주로 비공식 정보나 암묵적 정보의 관리체계에 관해서 검토하고자 한다.

(1) 수집단계

북한경제정보수집 단계에서 가장 핵심적인 정부 부처는 국정원, 통일부, 국방부, 외교부 등이다. 북한경제정보의 비공식적인 성격을 감안할 때 북한경제정보의 효율적인 수집·분석을 위해서는 국정원-통일부-국방부-외교부 간의 적절한 정보 공유가 필수적이다. 그런데 현재 북한정보수집과 관련해 정부부처 간 협조는 매우 낮은 수준에서 이뤄지고 있다. 각 정부부처가 개별적으로 북한정보를 수집, 분석, 평가를 하고 있으며 이를 체계적으로 공유하는 시스템은 갖춰져 있지 않다.

각 부처의 정보 독점 관행은 오랜 역사를 갖고 있고 새로운 정권 출범 초기마다 개선의 필요성은 제기되고 있으나 대부분 용두사미식으로 끝나는 경우가 많다. 그만큼 부처 간 정부 공유는 정권마다 난제로 인식되고 있다. 충분한 북한정보공유의 필요성은 인식하면서도 실제로 잘 이행되지 않고 있다는 의미다.

통일부는 남북 당국 및 민간 사이의 교류협력이 활성화될 때 유용한 북한경제정보를 가장 많이 입수할 수 있다. 또한, 남북 간 상시로 회담이

열릴 때는 회담을 계기로 당국자 간에 적지 않은 정보교환이 이뤄졌지만, 지금은 당국 간 회담이 열리지 않고 있기 때문에 정보수집에 많은 애로를 겪고 있다. 그럼에도 통일부는 더욱 실효성 있는 정보를 생산하고 제공하기 위해 나름대로 노력하고 있는 것으로 보인다. 현재 북한경제정보는 2009년 5월 25일 신설된 ‘정세분석국’ 내 경제사회분석과에서 담당하고 있다. 북한경제상황, 산업, SOC 등을 분석, 평가하고 남북한 경제력을 비교분석하는 업무를 주로 수행하고 있다.

<그림 5-1> 통일부 정세분석국 조직도



출처: 통일부 홈페이지 <www.unikorea.go>.

국정원도 대북 접촉과 대화가 많이 축소되면서 인력과 첨단장비를 활용한 대북 정보수집에 대한 의존도가 커진 것으로 알려진다. 이는 정보수집이라는 맥락에서 남북 당국 간의 접촉과 대화의 중요성을 잘 보여준다. 국정원은 군 조직과는 달리 북한사회와 북한군의 동태, 북한고위층 관련 정보를 입수하기 위한 별도의 정보라인을 가동하고 있다. 이렇게 해서 얻어진 정보는 국방정보본부와 국정원 양쪽 실무진들을 통해 긴밀하게 교환되고 수시로 의견을 나누는 것으로 알려져 있다.

군에서는 국방정보본부와 국군기무사가 대북정보 수집과 분석 역할을 하고 있다. 국방정보본부는 군사위성, 무인항공기, 공중감시기 등 첨단장

비로 북한군사정보를 수집한다. 국군기무사는 북한방송, 라디오 등 공식 채널을 모니터링하며 북한군의 동향을 비롯한 경제정보를 파악한다. 군 당국이 북한 지역을 3차원 영상으로 볼 수 있는 체계를 갖췄다.

국방부는 또한 ‘국방지형정보단’을 창설하였는데, 이는 육군 직할부대인 육군지형정보단을 모체로 해 공군과 해병대 전문 인력이 참여해 1실 3처 11개과 156명으로 편성되어 국방정보본부 예하 국방부 직할부대로 확대된 것이다. 지형정보와 영상정보를 융합해 지리공간(영상)정보(GEOspatial INTelligence: 이하 GEOINT)를 구현하고 이를 통해 합동작전에 필요한 지형정보를 제공하는 한편 국내외 국방 지형정보 협력과 지형정보 연구개발 등의 업무를 수행해 나갈 계획이다. 특히 북한의 주요 전략시설과 지형에 대해서는 위성촬영 사진을 통해 3차원 영상으로 구현하게 된다. 국방지형정보단은 미국 NGA(National Geospatial-Intelligence Agency: 이하 NGA)를 모델로 하고 있다. NGA는 미국의 국가정보기관으로 정찰위성과 중앙정보국(CIA)이 관리하는 첩보 정찰기 등이 수집한 각종 지리 영상정보를 취합해 정보를 생산하는 기관이다. 국방부는 북한의 에너지, 산업 생산 등과 관련해서도 깊은 관심을 갖고 정보를 수집 및 분석하고 있는 것으로 파악되었다.³⁷⁵⁾

외교부의 경우 주로 전 세계에 나가 있는 국외 공관에서 현지 주재 북한 대사관의 경제외교와 현지 언론들의 북한동향 관련 기사 등을 통해 북한 경제정보를 수집해 본부로 전문을 보내고 있으나 통일부 등과 정보를 공유하고 있지는 않은 것으로 알려져 있다. 통일부도 국정원, 외교부 등과 긴밀한 정보 공유를 하지 못하고 있다. 즉, 정부 내 유관기관 간 기초정보의 포괄적인 공유조차 거의 이뤄지지 않는 것으로 파악되고 있으며 이를 위한 시스템도 체계화되어 있는 않은 상황이다. 다만 특정 정보사항을 요구할 때 최소한의 정보만 서로 주고받는 상황이다.

375) 『연합뉴스』, 2011년 6월 30일

정부부처 간 체계적이고 유기적인 정보를 공유하는 시스템이 없다면 예를 들면 북한의 식량난 수준, 북·중 경제협력 실상 등 정책적 판단이 요구되는 핵심 북한경제이슈에 대한 인식과 평가의 차이가 드러나고 있다.

(2) 분석단계

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

또한, 양질의 정보가 생산되었다고 하더라도 정책결정자가 정보생산물을 분석하는 과정에서 정치적 고려를 우선하거나 자신의 정치적 이익을 정보분석에 반영하려고 할 때 정보책임자가 이를 막지 못한다면 정보왜곡이 발생하게 된다. 즉, 정보왜곡현상은 정보 자체의 문제보다는 이를 수용하는 정책결정자의 태도에 달려있는 것이다.

위키리크스의 미국 외교전문 공개 과정에서 드러난 우리 정부 고위당국자들의 미·일 인식은 정보분석 및 활용과 관련한 다소 성급한 판단의 단면을 잘 보여준다. 위키리크스는 한국의 고위당국자들이 북한정권의 조기 붕괴 가능성을 시사하는 발언들을 한 것으로 전하고 있다.³⁷⁶⁾ 문제는 고위당국자들의 발언이 얼마나 구체적인 근거에 기반을 둔 견해이냐는 점이다. 국민의 안위를 책임진 외교·안보 고위당국자들은 희망 사항과 사실관계를 혼동하지 않고, 과학적이고 확실한 근거를 바탕으로 정책을 구사해야 한다.

376) 위키리크스에 의하면 현인택 전 통일부 장관은 2010년 7월 커트 캠벨 미국 국무부 동아태 차관보와 만난 자리에서 한국 전문가들은 김정일 국방위원장이 2015년을 넘기지 못할 것으로 보고 있다고 말하였다고 한다. 또한, 2010년 2월 천영우 당시 외교차관은 캐슬린 스티븐스 주한 미국 대사와의 오찬에서 “북한은 이미 경제적으로 붕괴하고 있고, 김 위원장이 사망하면 2~3년 내에 정치적으로 붕괴할 것”이라고 말한 것으로 전해졌다. 북한의 현재 상황을 이른바 ‘고난의 행군’을 하던 1990년대 중반보다 심각하고, 권력승계 과정에서 경제적 불확실성까지 겹쳐 있음을 인식하고 있으며, 이를 토대로 북한의 조기붕괴를 희망한 것으로 보인다.

정보 당국은 특정 언론을 통해 ‘안보부서당국자’ 혹은 ‘북한 내부 사정에 정통한 소식통’ 등의 출처로 일방적인 북한경제 관련 정보를 제공하고 있는데 이런 문제 역시 더욱 신중한 접근이 요구된다. 주로 탈북자들의 진술을 토대로 취합한 첩보들로 파악되는 정보들이 심층적이고 종합적인 판단과 그리고 검증이 배제된 채 흥미 위주의 개별적 경험들을 일반적인 현상처럼 기술하는 것은 문제가 있어 보인다.

북한경제정보의 수집, 분석이 중요하지만 정부가 전문적인 경제정보를 분석할 수 있는 전문인력을 확보하고 있지 못함으로 전해지고 있다.

(3) 활용단계

정부가 행하는 북한경제정보의 활용은 공식적인 정보의 정기적인 발표를 통하여 국민에게 필요한 정보를 제공하는 것이다. 또한, 비공식적 정보나 암묵적 지식 등을 타 정부부처나 민간 부문에 적절한 방식으로 제공함으로써 대북정책을 수립·집행하거나 북한경제의 분석에 필요한 자료로 활용하도록 하는 것이다.

(가) 공식적 정보활용에서의 문제점

1) 적절하지 못한 정보제공 방식

공식정보의 공표 시스템은 어느 정도 갖추어진 것으로 평가된다. 예를 들어 통일부 정세분석국은 통일부 홈페이지에 게재되는 자료와 정책고객 대상(Policy Customer Relationship management: 이하 PCRМ) 이메일 서비스, 서초동에 있는 「북한자료센터」를 통해 북한동향정보 및 북한 기본정보 등을 제공하고 있다. 홈페이지를 통한 대표적인 정기적 정보제공 서비스로는 「북한방송 주요논조」(일일), 「주간 북한동향」(주간), 「월간 북한동향」(월간)이 있고, 북한 주요 행사나 주요 인물 및 북한기관조직도, 북한법령 등과 같은 북한 기본 정보도 수시로 업데이트하고 있다.

통일부가 수집·분석한 북한경제정보를 비롯한 북한정보나 북한동향을 국민에게도 정기적으로 제공하고 있다.

또한, 한국은행의 북한경제정보센터, 통계청의 북한통계포털 등에서 북한 GDP나 주요 산업별 성장률, 주요 산업의 설비 능력 및 생산량, 무역규모 등에 대한 통계들이 정기적으로 제공되고 있다.

문제는 일부 공식정보가 통상적인 경제적 분석을 위해서 활용하기 어려운 방식으로 제공되고 있다는 점이다. 특히 남북경협에 관한 자료가 그러하다. 예를 들어 통일부는 매일 ‘남북교류협력 동향’을 발표하는데, 이는 남북한 간의 경제적 관계에 대한 가장 포괄적인 정보로서 한국은행에서 발표하는 북한 GNI 추계 자료와 함께 가장 기본적인 북한경제정보의 하나라고 할 수 있다. 그런데 통일부의 남북교역통계 제공 방식은 다소 문제가 있다. 통일부의 남북교역통계는 민간 기업에 의한 상업적 거래와 NGO 및 정부 등에 의한 대북지원이 주를 이루는 비상업적 거래로 구성되며 이 두 범주를 단순히 합산하여 남북교역 총계를 구성한다. 이윤 획득이 목적인 상업적 거래와 인도적 목적 등에 의한 대북지원은 전혀 다른 행위이며 이들 범주 사이의 공통점이라고는 남북한 간에 경제적 자원이 이동한다는 것밖에 없다. 따라서 남북교역 총계라는 통계 수치는 그 자체로 남북한 간의 경제관계에 대해서 추가적인 정보를 제공하지 못할 뿐만 아니라 남북한 간의 경제관계의 추이에 대해 왜곡된 정보를 제공할 가능성이 있다. 상업적 거래 내에서도 일반교역과 위탁가공교역으로 구성되는 ‘교역’과 개성공단 사업, 금강산 사업에 따른 물자의 이동을 나타내는 ‘경제협력’을 단순 합산하고 있는데, 이 역시 이질적인 경제 행위를 단순하게 합산한다는 문제를 안고 있다.

<표 5-1> 남북교역 유형별 현황 통계체계

상업적 거래	일반교역
	위탁가공
	교역소계
	개성공단
	금강산 관광
	기타 경제협력
	경제협력 소계
	상업적 거래 합계
비상업적 거래	민간지원
	정부지원
	대북지원 소계
	사회·문화협력
	비상업적 거래 합계
총계	

출처: 통일부, 「월간 남북교역통계」에서 재작성.

일반교역과 위탁가공교역에 대한 세부 내용의 경우에도 표준산업 분류 등 통상적인 분류체계가 아닌 독자적인 분류체계에 의한 통계를 발표하고 있어 이들 통계를 경제적 분석을 위해서 사용할 때에는 추가적인 작업이 필요한 경우가 많다.

남북교역 통계는 그나마 통계가 포괄적이어서 다소간의 작업을 통하여 북한경제의 분석에 활용할 수 있다. 그런데 또 다른 주요한 경제정보의 원천인 개성공단 사업에 대한 정보는 제공되는 통계의 범위가 매우 제한적일 뿐만 아니라 통계의 신뢰성조차 상당히 의심스러운 형태로 정보가 제공되고 있다. 개성공단 사업은 남북한이 특정 지역에서 대규모로 자본과 노동을 결합해 추진하는 사업인 만큼 이 사업으로부터 수집되는 정보는 북한경제 및 남북한 경제협력에 대한 분석에서 매우 유용하게 활용될

수 있다. 그런데 현재까지는 생산규모, 수출액, 노동자 수 등 매우 제한적인 정보만 제공되고 있을 뿐이며 입주 기업의 경영실적이나 노동 생산성 등을 객관적으로 확인할 수 있는 정보는 제공되지 않고 있다.

2) 북한경제정보에 대한 정치적 고려

‘국민에게 알려야 할 일’을 알리지 않는 정부는 정직한 정부라 할 수 없고 ‘알려선 안 될 일’을 제대로 보안(保安)하지 못하는 정부는 유능한 정부라 할 수 없을 것이다. 정부는 북한에 관한 정보를 무조건 감추려는 습성을 버리고 신속하고 정확하게 전달해 주는 자세를 보여야 한다.

상당한 정보가 ‘대외비’ 혹은 ‘첩보’라는 이유로 정부부처 내에서 사장되는 사례도 있는 것으로 알려진다. 정례적으로 발표되는 북한경제정보의 발표가 정치적 이유로 지연되는 사례, 과도한 정책적 고려로 특정 정책 방향에 부합되는 경제정보만 선별적으로 취하고 공개하는 태도 등은 분명히 문제점으로 지적되어야 할 것이다. 예를 들면, 대북지원의 명분을 둘러싼 찬반 논란의 핵심이 되고 있는 북한의 식량사정을 보여주는 곡물생산량은 아직도 공식 발표되지 않고 있다. 이는 북한의 식량 부족 규모가 크면 북한에 대한 쌀 지원에 대한 국내외 여론이 높아질 것을 우려했기 때문이 아니냐는 의문이 제기되고 있다. 만약 그렇다면 북한 경제정보에 대한 정치적 해석이 가져오는 전형적인 폐해의 한 예가 될 것이다.

이 부분을 좀 더 구체적으로 살펴보자. 정부는 주로 연초에 북한의 전년도 식량(곡물) 생산량과 이를 바탕으로 해당 연도 식량 부족분을 추산해 발표해왔다. 농촌진흥청 등이 기후·토질 등을 북한환경에 맞춘 상태에서 시물레이션 성격의 시험 재배를 한 결과와 외국 기관의 평가치, 북한이 실제로 밝힌 생산량 등을 토대로 유관부처 간 평가회의를 거쳐 매년 북한의 식량상황을 추정해왔다. 2010년 2월에는 2009년 북한의 식량 생산량을 411만 톤으로 추산하고, 소요량보다 지난해 129만 톤이 부족

할 것으로 전망했다. 2년 전인 2009년 2월에도 북한의 전년 식량 생산량이 431만 톤으로 추산돼 117만 톤이 부족할 것으로 내다봤었다. 그러나 2011년에는 9월 현재까지도 추계치를 내놓지 않고 있다. 애초 통일부 대변인은 지난 2월 “해마다 100만 톤 내외의 식량이 부족한 것으로 보고 있다.”며 “구체적인 식량부족 규모에 대한 분석 등은 생산량 추계 등을 거쳐 곧 나오게 될 것”이라고 밝힌 바 있다. 정부는 세계식량계획(World Food Programme: 이하 WFP)을 비롯한 UN 기구의 북한식량 실태에 대한 보고서가 나오기 전까지만 해도 국제기구의 추정치를 고려해 종합적으로 판단하겠다고 설명해왔지만, 최근에는 이렇다 할 설명이 없다. 정부의 이 같은 태도는 대북식량지원이 국제사회의 화두가 된 상황에서 자체적인 식량 추계 발표에 부담을 느끼는 것으로 보인다.

그런데 북한의 식량생산량이나 부족량 등 객관적인 정보를 정치적으로 해석해서 발표하지 않거나 미루는 일이 반복되면 정부가 공표하는 경제정보의 신뢰도가 크게 저하될 수밖에 없다. 정부의 특정 대북정책기조의 정당성이나 국민적 수용성은 경제정보의 공표나 미공표로 얻어지는 것이 아니며, 관련 정보를 투명하게 공표하고 국민을 설득하는 과정을 통하여 얻어질 수 있다.

북한의 경제적 실상을 정확하게 분석하고 관계부처나 전문가 나아가서 국민에게 전달하는 것이 정부의 북한경제정보관리체계의 기본적인 기능이다. 제공되는 경제정보는 다양한 주체들이 다양하게 해석할 수 있다. 북한에 대한 인도적 지원 등 정부의 대북정책은 정부가 적절한 원칙에 의해서 수행하면 되는 것이다. 현 시점에서 대북식량지원이 불가능하다는 정부의 판단이 서 있다면 설사 북한의 식량사정이 어렵다고 하더라도 국민들에게 설득하면 될 것이다. 북한에 대한 쌀지원을 할 것이냐 여부는 북한식량생산량의 다소간의 변동에 달린 문제는 아니기 때문이다.

(나) 정보 축적 및 관리의 문제

개개의 북한경제정보는 불완전하다고 하더라도 이들을 체계적으로 분류·축적하며 관리해 나간다면 점차 활용성이 높은 DB를 구축할 수 있을 것이다. 그런데 정부부처에서 수집된 많은 정보가 체계적으로 관리되고 축적되거나 민간 부문에서 활용할 수 있도록 적절한 방식으로 제공되지 못하고 있다. 예를 들면, 국정원을 비롯한 여러 정부부처는 탈북자에 대해서 광범위한 심문을 하고 있다. 이 과정에서 북한경제에 대한 상당한 정보가 획득된다. 그런데 이렇게 산출된 정보들이 어떻게 관리되고 있는지 명확하게 알려져 있지 않다. 북한경제전문가들이 국정원 등에서 탈북자를 심문하여 획득한 정보에 접근하여 분석할 수 있는 기회를 얻는 경우는 매우 드문 것으로 알려지고 있다. 이렇게 정부부처에서 수집한 정보들이 적절하게 활용되지 못하고 특정 부서 내에서만 활용되고 있는 경우가 적지 않다.

정보가 정부부처 내에서만 활용되는 것의 또 다른 문제는 해당 정보의 수집 및 관리체계에 문제가 있다고 하더라도 이를 개선할 압력이 약해진다는 것이다. 정보수집, 분류, 분석한 정보의 관리체계가 외부에 노출되지 않음에 따라 동일한 정보가 반복적으로 수집됨으로써 예산과 인력이 낭비될 수 있다. 수집·분석된 정보가 적절하게 분류되고 효율적으로 검색 및 활용 가능한 DB 형태로 관리된다면 정보의 중복 수집에 자원을 낭비하지 않아도 될 뿐만 아니라 민간 전문가가 활용할 수 있는 형태로 제공할 수도 있게 될 것이다. 또한, 단편적인 정보들이 적절하게 DB화된다면 개별적으로는 가치를 가지지 못할지라도 적절히 통합해서 정보로서의 가치를 가질 수 있게 된다.

통일부는 부처 내외에 분산 관리되고 있는 다양한 북한정보 및 자료를 통합 관리함으로써 기존의 아날로그식 자료 관리와 주관적 판단에만 의존한 북한정세분석에서 벗어나 보다 과학적이고 객관적인 분석능력을 제고하기 위해 ‘북한종합 DB’를 구축하는 작업을 진행하고 있다. 이 DB는 다양한 매체를 통해 북한 내부 상황에 대한 정보가 무분별하게 확산되

고 있는 상황에서 보다 공신력 있는 북한정보를 정책 고객별로 수요에 맞게 제공할 수 있는 기반을 마련하기 위함이다. 이를 통해 국민이 보다 정확한 북한 실상에 대한 이해를 바탕으로 대북정책에 대한 신뢰도를 제고할 수 있을 것으로 통일부는 기대하고 있으나,³⁷⁷⁾ 여전히 정보의 통합 수집 및 공유 문제는 미해결과제로 남아 있다.

(다) 민간 부문으로의 정보제공에서의 문제점

정부의 경제정보 활용에서 주목해야 할 또 다른 측면은 민간 부문에 비공식적 정보나 암묵적 지식을 전달하여 민간 부문이 이를 적절하게 분석, 가공하여 새로운 정보를 산출하도록 지원하는 것이다. 정부와 민간의 이러한 협력을 통해 비공식적 정보나 암묵적 지식이 공식적인 정보로 전환될 수도 있다.

이를 위해서 정부는 연구기관이나 전문가 등과 다양한 채널을 통하여 협력관계를 맺고 있다. 국정원이 기본 자료를 제공하고 한국은행이 자체의 분석 기법을 활용하여 북한의 GDP성장률과 관련 통계를 산출해 내는 것은 정부 보유의 비공식적 정보의 민간 부문 이전을 통한 새로운 공식 정보 산출의 가장 좋은 예이다. 특정한 정보의 산출을 위한 고정적인 협력관계가 아니라 하더라도 정부 관계자와 민간 전문가와의 간담회 등을 통하여 정부가 수집·분석한 정보들이 민간 기관이나 전문가 등에게 이전되고 있다. 정부부처 관계자와 민간 전문가로 구성되는 각종 자문회의 등에서 이러한 협력이 상시로 이루어지고 있다.

그런데 이 기능이 보안에 대한 과도한 고려 혹은 정보의 보안성 정도에 대한 적절한 평가 시스템 결여 등으로 원활하게 이루어지 못하고 있다. 국정원이나 통일부 등에서 획득한 정보 중 상당수가 공식적으로 공표하기에는 적절하지 않은 정보이다. 이러한 정보는 제한적 혹은 비공식적 경로를 통하여 필요한 기관이나 전문가 등에게 제공된다. 그런데 해당 정보의 보안 가치에 대한 명확한 규정이나 시스템이 결여되다 보니 지나

377) 통일부 정세분석총괄과, 국민신문고를 통한 질문에 대한 답변, (2010.10.12).

치게 많은 정보가 보안을 이유로 정부부처 내에서만 유통되고 사장되는 경향이 있다. 이는 비정부 부문에 대한 북한경제정보의 공급량을 줄이고 비정부 부문에서의 북한경제정보분석과 그에 기초한 새로운 정보의 생산을 위축시키는 결과를 가져온다.

보안에 대한 비체계적인 접근은 정부 출처 경제정보의 활용이 비제도적, 개인적으로 이루어지게 만드는 결과를 초래하기도 한다. 즉, 특정 정보의 제공 여부나 활용 방식 등이 해당 정보를 관장하는 정부 부처와 관계자의 자의적 판단에 의해서 결정되는 경우가 종종 있다. 그 결과 제도화된 과정이 아닌 개인적인 친분관계 등을 통하여 정보가 공급되기도 한다. 그리고 이러한 과정을 통하여 획득한 정보를 기반으로 한 분석 자료나 연구 결과는 공개적으로 활용되지 못하고 특정 부처 및 관계자에게만 피드백되는 경우가 적지 않다. 또한, 정보가 특정 기관이나 연구자에게만 비공식적으로 제공되고 이렇게 제공된 정보를 분석한 결과에 대한 객관적인 비판이나 토론이 불가능하게 되기도 한다. 이는 비정부 부문에서 생성되는 북한경제 관련 정보의 질을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

<표 5-2> 정부 부문 북한경제정보관리체계의 문제점

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

나. 민간 부분

(1) 수집단계

비정부 부문에서 북한경제정보의 직접적인 수집 루트는 매우 제한적이다. 경제정보는 내부자가 아닌 외부 관찰자가 수집하는 것이 사실상 거의 불가능하기 때문이다. 민간 부문에서 북한경제에 대한 정보수집의 주된 루트는 남북경협 사업과 관련된 정보였다. 즉, 북한과 물자교류나 임가공 사업을 하는 과정에서 획득한 북한의 경제 실상과 북한당국 및 경제 주체들의 행동양식 등이 민간 부문에서 입수하는 북한경제에 대한 일차 자료의 주류를 이루었다. 남북경협 사업의 협의 과정, 예를 들면 남북한지하자원 공동개발 사업을 위한 북한지하자원 조사나 조선 부문 협력을 위한 북한조선소 시찰 등을 통해서도 북한경제의 실상에 대한 상당한 정보를 도출할 수 있다. 개성공단의 기업 경영 실태에 대한 관찰을 통해서도 북한 노동자의 행동양식과 기술 수준 및 기술 습득 속도 등에 대한 정보를 획득할 수 있다. 북한에 대한 인도적 지원사업을 하는 NGO가 사업 과정을 통하여 획득한 북한의 경제실상 및 경제 주체의 행동양식에 대한 정보도 북한경제에 대한 이해를 증진하는데 적지 않은 역할을 한다.

이러한 경로로 획득한 북한경제정보는 대부분 단편적이며 정보 획득자의 주관적 판단에 영향을 받는다는 단점이 있지만 북한경제정보의 다양성을 증대시킬 뿐만 아니라 정부가 제공하는 정보의 가장 큰 단점인 현실을 적절하게 반영하지 못한다는 문제를 부분적이거나 없애는 기능을 할 수 있다. 그러나 최근에는 남북경협이나 대북 인도적 지원사업 등이 위축됨에 따라 이러한 경로를 통하여 얻어지는 정보의 양도 많이 줄어들고 있다.

그런데 민간 부문에서 수집되는 정보 역시 적절한 수집·분류·관리가 이행되지 않아 그 잠재적 역할을 다하지 못하고 있다. 그저 단편적인 정보로서 북한경제정보의 풀에 추가될 뿐이다. 유사한 정보들이 계속 추가되지만, 정보의 양적 축적이 북한경제이해의 질적 심화 작용을 하는

것은 제한적이다. 민간에 의해서 수집되는 정보를 공유하고 확산시키기 위하여 정부와 민간으로 구성되는 포럼 등 다양한 형태의 정보 공유 프로그램이 가동되고 있지만 제한적인 역할만을 하는 것으로 평가된다. 따라서 민간 부문에서 수집하는 정보를 체계적으로 활용하기 위한 정부와 민간의 협력관계 구축이 필요한 것으로 판단된다.

최근에는 북한경제정보를 수집하여 전달하는 새로운 경로가 발전하고 있다. <좋은벗들>과 같은 NGO단체가 자신들의 활동과 관련한 북한 경제정보를 수집하거나 공급하기도 하고, <Daily NK>와 같은 북한정보의 수집 및 전파를 주요 기능으로 하는 단체가 설립되기도 하였다. 이들은 북한 내부의 정보원 등을 통하여 외부 관찰자가 아니라 내부자의 관점에서 본 북한경제정보를 수집·공표하고 있다. 언론 기관들도 특정의 이벤트가 있을 때 유사한 방법으로 정보를 수집하는 것으로 보인다.

이들 단체의 북한경제정보는 그 출처가 북한주민이라는 점에서 여타의 북한경제정보와는 다른 현실성을 부여받고 있다. 이들 단체는 북한의 식량난이라든가 화폐개혁 이후 북한주민의 상황 및 대응 등 내부자가 아니면 파악하기 어려운 정보를 제공함으로써 특히 특정 이벤트 이후 북한의 경제상황을 신속하게 파악해야 할 때 도움을 주는 것이 사실이다.

그러나 이러한 정보수집 방식에도 적지 않은 문제가 있다. 우선 정보를 제공하는 내부자의 대표성 문제가 있다. 국경 지방의 주민을 통하여 정보를 획득하는 경우가 대부분인데 이들이 북한주민을 대표한다고 보기 힘들다. 그뿐만 아니라 북한과 같이 정보가 통제되는 사회에서 특정 지역이나 계층에 편중된 수집된 정보는 특정한 방향으로 치우쳐 있을 가능성이 있다. 둘째, 정보원으로부터 수집된 정보의 신뢰성 문제이다. 통상 정보원들에게 금전적 대가를 지불하고 정보를 획득하는데 정보원들이 정보의 구매자가 원하는 왜곡된 정보를 제공할 가능성이 있다. 셋째, 정보의 수집 및 가공 시 편향된 시각이 작용할 가능성이 있다. 이들 NGO 단체나 언론기관은 북한 내부자로부터 수집한 정보를 정보 시장에 판매한다고

볼 수 있는데 이때 편향성의 문제가 끊임없이 발생한다. 편향성은 정보를 공급하는 단체의 입장에서부터 발생할 수도 있으며 정보수요자의 요구에 의해서도 발생할 수 있다. 예를 들어 <좋은벗들>과 같은 NGO 단체는 북한의 식량난을 보다 심각하게 보는 경향이 있다. 이러한 경향은 북한에 대한 인도적 지원의 필요성이 한국사회에 확산됨으로써 인도적 지원 사업이 활성화되는 것이 자신들의 이해관계와 일치하기 때문이다. 비슷한 맥락으로 <Daily NK>는 북한의 공식 경제 시스템의 붕괴와 시장경제의 확산에 대한 정보를 주로 수집하여, 공급하는데 이는 시장에서 이러한 정보를 주로 원하기 때문이다. 더구나 ‘익명의 북한주민’을 정보원으로 하는 북한경제정보는 그 진위를 검증하는 것이 거의 불가능할 뿐만 아니라 정보의 편향성 문제를 더 증폭시킨다.

(2) 분석단계

북한경제정보관리체계에서 민간 부문의 기본적인 역할은 정부 등에서 공급되는 공식·비공식 정보를 분석하여 새로운 정보를 산출하는 것이다. 한국은행의 북한 GDP추정 작업은 정부로부터 제공되는 정보를 분석하여 새로운 정보를 산출하는 대표적인 예이다. 그런데 기존 정보를 분석하여 일차 정보를 산출하는 기능은 제한적으로만 이루어지고 있을 뿐이며 현재 민간 부문의 주된 역할은 북한에 대한 공식·비공식 경제정보를 분석하고 해석하는 것이다. 즉, 북한경제 자료를 분석하여 북한경제의 현 상황을 평가하고 앞으로 변화 방향을 전망하며 이를 토대로 대북정책이나 남북경협정책을 제시하는 것 등이 민간 부문의 주된 역할이다.

1) 자료의 부족에 따른 분석에 한계

그러나 민간 부문의 이러한 역할 역시 충분하게 이루어지고 있다고 보기 힘들다. 그 가장 근본적인 원인은 분석 대상이 되는 자료의 제한성이다. 우선 공식적으로 공표되는 경제통계 중 GDP 관련 자료, 무역통계

등 일부 거시 데이터를 제외한 미시 경제 데이터는 전무하다고 해도 과언이 아니다. 다행히 한국은행이 공표하는 북한 GDP 추정치나 KOTRA에서 발표하는 북한의 대외무역통계는 상당한 문제점을 가지고 있지만 통상적인 통계적 양식에 맞추어서 연차적으로 발표되고 있어 경제적인 분석의 기초 자료로 활용하고 있다.

그러나 미시 경제에 대한 정보는 상황이 더욱 나쁘다. 북한의 산업이나 기업 등에 대한 경제정보는 북한이 관련 정보를 전혀 공표하지 않기 때문에 상대적으로 접근이 용이하였던 과거의 정보를 기반으로 최근의 정보를 부가하는 형태이다. 변화가 점진적이면 이러한 형태의 정보 수정은 크게 문제되지 않을 수 있다. 그러나 주지하다시피 1990년대 이후 북한 경제는 체제의 존속이 위태로워질 정도로 크게 침체하였다. 특히 산업 부문은 붕괴라고 해도 과언이 아닐 정도의 충격이 10년 이상 지속하였다. 따라서 1990년대 이전과 이후의 북한경제는 전혀 다른 경제라고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 1990년대 이전의 통계를 부분적으로 수정하는 형태로 산출된 현재의 북한 산업 및 기업에 대한 정보는 활용 가치가 극히 제한적이다.

예를 들어 통계청의 북한통계포털에는 금속, 화학, 섬유 등 주요 산업의 설비능력과 생산량통계가 수록되어 있다. 그런데 이들 통계가 1990년대 이후 북한경제의 변화를 적절하게 반영하고 있다고 평가하기는 어렵다. 예를 들어 동 통계는 북한의 제선능력이 1985년 535만 M/T에서 1990년 541만 M/T으로 감소한 이후 2000년대 중반까지 변화가 없으며 2000년대 중반 이후 소폭이나마 증가한 것으로 평가하고 있다. 북한 금속산업의 핵심 기업인 김책제철소에 대한 정보도 유사한 상황이다. 2010년에 발간된 『북한의 산업 2010』에 의하면 김책제철소의 제선 설비는 3개의 대형 고로와 4개의 중소형 고로 등 7개의 고로로 구성되어 있다. 1987년 216.7만 톤인 김책제철소의 총 제선설비 능력은 2009년까지 변화가 없다가 2010년에는 222.7만 톤으로 소폭 증가한 것으로 평가된다. 제강이나 압연부분도

제선부분과 같이 1980년대 중·후반의 설비 능력이 2010년까지 변화가 없는 것으로 설정되어 있다.³⁷⁸⁾ 그러나 북한의 금속산업은 1990년대 이후 십여 년간 신규 투자는 커녕 기존 설비에 대한 유지보수도 제대로 하지 못하였다. 특히 김책제철소는 전체 고로 중 가동되는 것은 하나나 둘에 불과한 것으로 평가되고 있다. 로동신문 등 북한의 매체를 분석해 보면 북한은 김책제철소에 대해 2000년대 중반까지 고로 등 핵심 설비에 대해서는 투자를 하지 못하고 해탄로 등 주변 설비에 대해서만 부분적인 투자를 한 것으로 나타난다. 따라서 2010년 현재 김책제철소의 실질적인 설비 능력은 1980년대 중반보다 상당히 줄어들었을 것으로 보는 것이 정확한 것이다. 그러나 김책제철소의 실제 설비능력을 추정하려는 시도는 거의 이루어지지 않고 있다. 다른 산업이나 기업에 대해서도 상황은 유사하다. 특히 북한의 석탄화학산업은 1990년대 이후 사실상 와해하였다는 것이 대체적인 평가이다. 주된 에너지원이자 핵심적인 원료인 석탄 공급이 급감하면서 북한의 석탄화학산업의 가동률이 크게 저하되었으며 1990년대 이후 북한당국이 비료 등 일부 부문을 제외하고는 대규모 석탄화학플랜트에 대한 투자를 중단하였기 때문이다. 그 결과 북한의 석탄화학산업의 2000년대 중반까지 사실상 방치되었으며 대부분의 설비는 가동이 중단되거나 심지어는 해체되었다. 그런데 공식적인 통계에서는 북한의 화학 부문의 생산 능력은 1980년대 중후반 이후 큰 변화가 없는 것으로 되어 있다.

사정이 이렇다 보니 공식정보관리체계에서 제공되고 있는 북한의 산업 및 기업 정보는 현실 상황을 거의 반영하지 못하고 있다고 해도 과언이 아니다. 이렇게 신뢰할 수 있는 정보가 절대적으로 부족한 상황에서 민간 부문에서 북한경제에 대한 엄밀한 분석과 그에 따른 새로운 경제정보의 창출은 제한적일 수밖에 없다.

378) 한국정책금융공사 조사연구실 『북한의 산업 2010』 (서울: 한국정책금융공사, 2010).

2) 대안적인 방법론의 부재

이렇게 직접적으로 분석할 수 있는 정보가 부족한 상황에서 민간 부문이 할 수 있는 것은 확보할 수 있는 최선의 데이터를 기반으로 부족한 부분은 대리변수 등을 통하여 보충하여, 새로운 데이터를 생성해 내는 것이다.

북한의 산업 및 기업 정보의 한계는 일차적으로 외부 관찰자의 제한적인 정보수집으로 각 산업 및 기업의 설비 능력, 생산량, 기술 등을 제대로 판단하는 것이 불가능하다는 현실적인 제약에 기인한다. 그렇지만 현재의 여건하에서 정보의 질을 제고하려는 방안이 전혀 없는 것은 아닐 것이다. 문제는 일차 데이터가 부족한 부문에 대하여 새로운 데이터를 생성할 수 있는 방법론이 확립되어 있지 못하며 이를 위한 인력이나 정부의 협조 등도 부족하다는 점이다. 예를 들어 김책제철소를 비롯한 금속산업의 실제 설비능력을 평가하기 위한 노력을 정부와 민간 부문에서 충분히 하고 있는지 자문해 볼 필요가 있다.

이러한 상황이 지속됨으로써 북한경제에 대한 분석이나 연구는 늘어나고 있지만 북한경제에 대한 일차적인 정보의 양이나 질이 크게 개선되지 않는 상황이 지속하고 있다.

(3) 활용단계

북한경제 분석결과가 비공개로 처리되고 있어 널리 활용되지 못하는 점은 적지 않은 문제이지만 앞에서 언급한 정부 부문으로부터 민간 부문으로의 정보 공급의 문제나 정부 부처 내의 정보공유 부족 등에 기인한다는 점에서 민간 부문 자체의 문제라고 보기는 어렵다. 분석결과가 분석을 의뢰한 정부 부처 내부에서만 유통되는 경우가 많다 보니 분석결과에 대한 비판적 검토가 잘 이루어지지 않는다는 점도 지적되어야 할 사항이다. 비판적 검토가 잘 이루어지지 못하다보니 반복된 분석이 이루어질 뿐만 아니라 새로운 방법론이나 분석 기법 등이 개발되지 못해 민간 부문의 북한경제

분석의 질적 수준 향상을 제약하고 있다고 해야 할 것이다.

민간단체에서 자체적으로 수집·가공한 북한경제정보의 활용방식도 재검토가 필요하다. 북한경제에 대한 정보제공 그 자체에 머무르지 않고 대북정책에 영향을 미치기 위해서 특정한 시각에서 선별·가공된 정보가 공급된다면 북한경제에 대한 국민의 시각을 왜곡할 위험이 있다.

<표 5-3> 민간 부문 북한경제정보관리체계의 문제점

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

3. 북한경제정보관리체계 개선방안

가. 기본 방향

대북정책, 특히 대북경제정책 및 남북경협정책을 수립하고 집행하기 위해서는 북한경제에 대한 정확한 인식이 필수적이다. 따라서 북한경제 정보관리체계의 기본적인 목표는 북한경제에 대한 객관적이고 정확한 정보를 다양하게 수집하고 이를 정확하게 분석하며 이러한 정보를 적절하게 관리하고 활용하는 것이 될 것이다.

이를 위해 우선 정부부처는 북한경제정보의 수집과 발표 정보의 다양성, 정확성 및 정례성을 확보해 나가야 한다. 북한의 집권 세력이 통제하고 있는 공식경제의 실상, 회복 상황, 작동 메커니즘, 약점 등에 대한 객관적인 정보를 확충해 나가는 동시에 북한의 시장경제로의 이행 상황을 파악할 수 있는 정보의 표준화 및 양식화를 추진해 나가야 한다.

이러한 정책과제를 실현해 나가는 과정에서 북한경제정보 관리의 효율성 제고와 민주적 통제라는 두 원칙을 적절하게 결합하는 것이 요구된다.

북한당국이 공식적으로 경제정보를 공표하지 않는 상황에서 외부 관찰자인 한국정부 및 민간 부문이 북한경제에 대한 정확하고 포괄적인 정보를 수집하는 것은 근본적으로 한계가 있다. 이 때문에 정부 부문에서 수집·공표하는 북한경제에 대한 공식 정보는 한계가 있을 수밖에 없다. 공식 정보의 한계를 다양한 루트로 수집되는 비공식 정보와 민간 부문에서 산출한 새로운 정보 및 지식으로 보완해야 하는데 이를 위해서는 정부부처 간, 정부와 민간 부문 간 비공식 정보와 지식의 공유 및 소통이 필수적이다. 현재 북한경제정보관리체계의 문제점은 바로 이 정보의 공유 및 소통과 이를 통한 새로운 정보의 산출이 원활하게 이루어지지 못하고 있다는 점이다.

소통의 부족은 일차적으로 북한경제정보관리의 효율성을 크게 저하시키고 있다. 주로 정부 부문에 의해서 다양한 경로로 수집된 비공식 정보 및 이를 통하여 습득된 지식이 특정 부처 및 부서 내부에서만 유통되거나 체계적으로 유통되지 못함에 따라 새로운 정보 및 지식을 충분히 창출하지 못하고 있다.

따라서 북한경제정보관리체계 개선의 첫 번째 기본 방향은 정보 관리체계의 효율성을 제고시켜 공식적인 경제정보의 한계를 보완하는데 있다. 효율성 제고를 위해서 가장 먼저 해야 할 과제는 북한경제정보를 수집·관리·분석하는 주체들 간 정보의 공유 및 소통을 확대하는 것이다. 특히 정보를 수집하는 정부부처와 이를 분석하여 새로운 정보를 창출하

는 민간 부문 간의 협력관계 확대 및 체계화가 필요하다.

정보의 소통이 부족하게 되면 새로운 정보와 지식의 산출이 어렵게 될 뿐만 아니라 정보에 대한 민주적 관리도 어렵게 된다. 북한경제정보와 같이 비공식 정보의 비중이 크면 정보를 통제하는 주체가 정보를 정치적으로 해석하고, 활용하려는 유혹에 빠질 위험이 크다. 정부 부처 간, 정부와 민간 부문 간 소통 부족은 정부 부문의 북한경제에 대한 해석 및 활용의 적절성에 대해서 비판적으로 검토하는 것을 어렵게 만든다. 따라서 북한경제정보관리체계 개선의 두 번째 기본방향은 민주성을 강화하는 것이 되어야 할 것이다. 북한경제정보관리체계의 민주성 강화는 각 주체 간의 소통을 강화하는 한편 정보의 수집·관리·활용의 각 측면이 투명하게 관리될 수 있도록 체계화하는 것이 되어야 할 것이다.

<표 5-4> 북한경제정보관리체계의 개선방안

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

나. 정부 부문

(1) 수집 및 공유

1) 부처 간 차별화된 정보수집과 통합 노력

북한경제정보와 관련해서 각 부처가 수집하는 정보는 종합해서 분석해야 더욱 진실에 가깝고 종합적인 평가가 가능하다. 통일부, 국정원, 국방부, 외교부가 각자 의존하고 접근하는 정보 소스가 다르고 내용과 영역에도 차이가 있다. 각 부서의 특성과 역할 그리고 철학이 달라 선호하는 정보도 차이가 날 수밖에 없다. 이런 이유로 똑같은 북한경제현상을 두고 안보나 국방에 대한 관점, 남북교류협력 관점, 외교적 관점에서 상이하게 접근하는 경우가 많다. 또한, 동일한 경제조치나 현상을 놓고 긍정과 부정적 평가가 극단적으로 나오기도 한다. 다양한 견해의 병존을 인정하되 대외적으로 정부의 견해를 표출할 때는 가능하면 조율된 목소리가 나와야 할 것이다.

예를 들면 북한의 사(私)경제 확대와 관련, 외부로부터 대규모 식량과 생필품이 지원되면 꺼져가던 북한계획경제와 배급제를 희생시켜 북한 당국의 시장통제 능력만 키워주게 되기 때문에 인도적 지원 효과보다는 주민억압에 악용될 가능성이 크므로 퍼주기식 지원엔 신중해야 한다는 견해가 있다. 하지만 다른 한편에서는 대북 지원물품이 주로 장마당으로 유입되기 때문에 오히려 북한의 사경제 확대를 지원하는 효과가 있다는 반론이 나오기도 한다. 북한경제에 대한 이러한 상반된 견해가 반드시 부정적인 것만은 아니다. 다양한 관점에서 북한경제를 바라봄으로써 균형 잡힌 결론에 도달할 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 의견의 차이가 각 부처의 북한경제정보 수집·분석에서의 폐쇄성이나 종합적 관찰의 결로에 의한 것이라면 문제가 있다. 따라서 개별 부처가 수집한 북한경제정보를 통합하려는 노력이 반드시 필요하다.

특히 국정원, 외교부, 국방부, 통일부 간 기초정보(raw intelligence)를 상호 공유할 수 있는 정보공유 시스템을 구축하고 운영하는 것이 중요하다. 미국의 정보기관은 각자 수집한 기초정보를 적극적으로 상호공유하여 시너지 효과를 발휘한다. 반면에 한국 정부 내 유관기관 간 기초정보의 포괄적 공유는 거의 이뤄지지 않고 있으며 이를 뒷받침하는 시스템도 미흡하다. 예를 들면 000가 000에 특정 정보사항에 대한 확인을 요구하면 최소한의 정보만 제공하고 있는 실정이다. 외교부의 국외 공관에서 수집해 본부에 전문으로 보고하는 북한정보 관련 내용도 가능한 모든 유관 부처가 공유할 필요가 있다. 국외 정부나 전문가들이 직접 수집하고 분석한 북한경제정보는 상당한 가치를 인정받고 있다. 특히 이들은 남북 간 경제교류협력이 거의 중단된 상황에서 더 자주 북한을 방문하고 북한 사람들과 접촉 및 대화할 기회가 많아 보다 경험적이고 사실적인 경제정보를 입수하고 있다. 따라서 국외 주재 한국의 외교부 직원들이 입수한 정보들은 남북관계 경색에 따른 정보 공백을 메우는 데 적지 않은 기여를 할 수 있을 것이다.

정보공유는 그 필요성을 절감하고 형성된 의지를 바탕으로 구체적이고 치밀한 체계를 구축할 때 가능하다. 아울러 정보공유의 확산에 따른 보안 누설 가능성을 고려하여 보안 시스템을 보완하는 한편, 정보 배포의 책임 한계를 명확히 할 필요가 있다.

2) 정보교류의 정례화·양식화

부처 간 정보의 교류, 특히 비공식 정보가 주류를 이루는 북한경제정보의 교류가 쉽게 이루어지기 어려운 것이 사실이다. 부처 간 정보교류를 활성화하기 위해서는 우선 정보교류에 대한 시스템을 구축해 나가야 한다. 이를 위해서 우선 부처 간 정보교류를 정례화·양식화할 필요가 있다. 예를 들어 통일부, 국정원, 외교부, 국방부 등 북한경제정보를 수집하거나 활용하는 부처 간에 상호 정보교류를 위한 회의 등을 정례적으로 열 필요

가 있다. 참석 부처들은 자신이 보유하고 있는 정보 중 부처 간 공유가 가능한 정보의 종류나 상대 부처로부터 공유하고자 하는 정보를 제시하고 상호 협의를 통하여 공유할 정보를 확정해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 과정을 거쳐서 점차 북한경제정보에 대한 정부 부처 간 정보의 소통 및 공유의 폭을 확대해 나갈 필요가 있다. 그리고 이러한 노력이 어느 정도 성과를 거두면 비정부 부문의 전문가들도 참여시켜 정보의 소통 및 공유의 폭을 더욱 확대시켜 나갈 수 있을 것이다.

3) 청와대 NSC(National Security Council: 이하 NSC) 중심의 정보유통관리 활성화
 국정원, 통일부, 국방부 등 북한경제정보 관련 주요 정부 부처 간에 정보교환을 위한 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 청와대에 총괄부서가 있어야 실효성을 담보할 수 있고 부처 간 정보 공유를 통한 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한, 청와대 NSC사무처에 정보관리실과 같은 조직을 별도로 설치해, 북한경제정보 등을 집중시켜 각 부처에 배포하는 체계를 만들어야 한다.

보다 구체적으로 설명하면 청와대 외교안보수석실과 NSC사무처를 통합하여 NSC사무처로 하여금 정보의 유통·관리의 업무를 맡기는 것이다. 물론 NSC사무처는 중장기 국가안보전략 기획, 안보현안 협의·조정, 위기 시스템 구축 등의 다른 업무도 겸할 것이다. 주요 안보현안에 대한 부처 간 협의·조정과 더불어 북한정보와 관련한 공유도 일상화되어야 한다. NSC는 ‘해당 부처 내부논의 및 초안 마련 → NSC실무협의 및 차관보급 실무조정회의 → NSC상임위 → 대통령 주재 회의 → 각 부처 숙지 및 집행’ 등 5단계 표준행동절차를 마련하여야 한다. 또한, 안보부처 간 정보공유를 확대하기 위한 안보부처 실·국장급의 ‘정세평가회의’가 활성화되어야 한다. 청와대 북한경제정보 담당 비서관과 각 부처의 외교·안보 담당자들은 최소한 1~2주에 한 차례 ‘북한정세평가회의’를 개최하고 필요하면 소주제별 정세평가회의를 열어야 한다. 이런 시스템을 보다 안정

적으로 운영하기 위해서 법적 근거를 만들 필요가 있을 것이다.

나아가 주요 외교·안보부처를 연결하는 국가전산망 구축이 요구된다. 각 유관부처(특히 국정원, 국방부, 통일부)가 북한경제정보를 실시간으로 접근해 정보를 입력·분석 및 상호교류할 수 있는 DB를 구축해야 한다. 제공 가능한 정보의 종류, 주요 내용, 정보의 주기, 열람 가능 기준 등을 상호 합의해야 할 것이다.

4) 유관기관의 분석관 간 인적 네트워크 강화 및 교류의 정례화

정보기관별 경쟁이 치열할지라도 미국과 같이 분석관 간에는 활발한 의사소통을 통해 분석의 객관성 수준을 제고시켜야 한다. 현재 통일부와 국방부 산하의 국방정보본부는 상시적인 정보교환이 가능한 인적, 물적(DB) 시스템을 구축하고 있다. 하지만 다른 부처 간에는 그렇지 못한 상황이다. 최소한 분석관 사이에서라도 경쟁과 협력이 이뤄져야 한다.

5) 국내외 전문가와의 분야별 정보교류 네트워크 형성

북한경제를 객관적으로 정확하게 파악하기 위해서는 여러 분야에 대한 정보수집과 통합노력이 필요하다. 따라서 분야별, 부처 내 영역별, 혹은 정부와 민간의 정보공유 네트워크는 반드시 필요하다. 예를 들어 장마당 물가, 환율 정보 등을 정확히 수집하기 위해서는 주체들 간의 정보교류 협력 네트워크를 구축해 정기적인 접촉을 하는 것이 매우 중요하다.

국내에서 분야별 전문가 그룹을 운영하는 것은 매우 중요하다. 특히 북한 핵심 산업 및 주요 경제지표의 수정·보완 및 업그레이드를 위해서는 전문가들이 축적하고 있는 지식과 정보를 적극적으로 활용해야 한다. 농업을 비롯해 금속, 기계, 화학 부문의 설비 실태 등과 물가(쌀가격), 환율 등 주요 경제지표, 북·중변경무역(밀수 포함), 제2경제 현황 등에 대한 정보들은 중장기적인 계획에 따라 민간 전문가들의 도움을 받아 각 분야의 데이터를 업데이트할 수 있는 연구방안을 모색해야 한다.

특히 남북경협이나 대북지원을 추진하는 민간인들, 북한 여행자 등과
의 교류협력의 중요성도 빼놓을 수 없을 것이다. 이들이 현장에서 직접
보고 듣는 내용은 북한경제정보의 상시적 업데이트 및 오류를 수정하고
보완하는데 핵심적인 기여를 할 수 있을 것이다.

현재 남북 동시수교 국가들의 주한(駐韓) 외교사절들 가운데는 북한
전문가들이 적지 않다. 이들은 북한에 체류하면서 감시와 통제 속에서도
한국보다 폭넓은 접촉과 접근을 해왔다. 예를 들면 남북한 동시수교국으
로 영세중립국을 표방하고 있는 스위스는 지난 1995년 북한의 식량위기
발생 이후 대북 인도지원 활동에 적극적으로 참여하고 있으며 외무부
산하 스위스 개발협력청은 1999년 평양에 사무소를 개설하고 식량 및
쇠고기 지원 등 인도지원 사업을 총괄하고 있다.

사실 북한경제정보는 현장을 직접 보고 온 사람의 증언이 상대적으로
신뢰할 만하다. 북한 물가에 직접적인 영향을 미치는 중요한 지표들인
환율, 쌀값 등에 관련된 정보도 이들은 비교적 손쉽게 구할 수 있다. 주한
외국 공관의 북한 담당자, 특히 평양에 자국 공관을 두고 있는 영국, 독일
등 일부 외국인들은 북한 현지에서 제한을 덜 받으면서 북한경제의 단면
을 파악할 수 있는 장마당에 직접 방문하거나 주요 물건에 대한 가격표
사진이나 동영상들을 찍어오는 경우가 많다. 따라서 이들과의 우호적인
관계 유지를 통한 정보 입수가 매우 중요기 때문에 이들과의 정기적인
정보교류협력회의 개최를 적극적으로 검토해야 한다.

가능하다면 미국, 유럽, 일본 등 우방국과의 북한정보공유를 위한 노력을
강화하면서 공동으로 북한경제를 모니터링하는 체계를 만들 필요도 있다.
이미 한국과 미국의 국방정보 당국 사이의 정보교류협의회는 개최되고
있지만, 한국-일본 그리고 한국-유럽 사이의 정부 간 정보교류는 활발하게
이뤄지지 않고 있는 것으로 전해진다. 사정에 따라서는 해당 정부와 민간
전문가가 함께 참여하여 공동으로 연구하고 정보를 정기적으로 교류하는
반관반민 차원의 ‘북한경제포럼’을 개최하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

6) '한·중 북한경제포럼'의 설립

북한과 중국 간의 경제교류협력이 급격히 늘어나는 점 등을 고려해 중국을 통해 북한경제를 이해하고 정보를 파악하는 노력을 강화해야 한다. 특히 북한과의 교역이나 투자협력에 종사하고 있는 중국 기업인을 포함해 중국학자와의 정보교류협력이 필요하다. 물론 중국정부의 북한정보 통제가 이뤄지고 있어 한계가 있지만 그럼에도 북한경제를 보다 사실적으로 파악하기 위해서는 중국 측과의 긴밀한 정보교류협력이 반드시 필요하다.

중국정부는 자국 기업의 해외 투자 진출을 적극적으로 지원하고 기업이 세계 각국과 각 지역의 정치, 경제, 사회, 법률, 풍습과 습관을 이해하도록 정보를 제공함으로써 국경을 초월한 경영과 협력을 촉진하기 위하여 상무부 국제무역경제협력 연구원, 상무부 투자촉진 사무국과 외국주재 대사관 경제 담당 부서가 '국가별 대외투자협력 지침서'를 발간하고 있다. 여기서 북한에 대한 경제투자환경지침서도 펴낸 바 있다. 이 보고서에는 북한 지역의 투자협력환경과 대외투자협력 과정 중에 주의해야 하는 문제들을 객관적으로 기술하고 있다. 이처럼 중국정부는 자국 기업인들을 체계적으로 지원하면서 북한경제 관련 정보를 수집하고 축적하고 있기 때문에 이들과의 정보교류협력에 따른 실익은 적지 않을 것이다.

7) 인터넷 등의 북한정보수집, 분석, 활용 방안 마련

기존의 거점 중심, 비밀정보 중심, 정보기관 중심의 정보활동 관행에서 네트워크 중심, 공개정보 중심, 아웃소싱 중심 방향으로 북한경제정보를 수집해야 한다. 특히 최근 10여 년간 인터넷과 소셜 네트워크 서비스(SNS)의 확산으로 유용한 공개정보의 양이 온라인을 통해 폭발적으로 증가하고 있다. 따라서 공개정보 활용체계를 획기적으로 강화해야 한다. 이를 위해 통일부 산하에 공개정보 전담부서를 설치하고 부처별로 대상

매체를 분담해 정보를 작성한 후 온라인을 통해 실시간으로 일반 국민과 공유할 필요가 있다.

또한, 분석관들은 비밀 자료에서 수집한 정보를 주로 활용하는 경향이 있는데 모든 가능한 정보소스를 활용해야 한다. 비밀 자료는 불안전하고 적시성과 맥락성, 신뢰성 등이 다소 떨어지기 때문에 공개 자료로 보완해야 한다.

(2) 분석 및 평가

1) 정보분석 역량 강화

북한경제정보는 수집하는 과정 못지않게 정보분석 능력을 개선이 시급한 과제다. 이를 위해서는 우선 교육과 인프라가 뒷받침되어야 한다. 인프라는 북한경제정보 DB를 구축하는 일이고 교육은 정보분석관의 역량을 향상하는 일이다. 특히 분석관이 교체되어도 정보분석의 수준을 유지하기 위해서는 인프라의 구축이 반드시 필요하다. 정책결정자와 분석관 간 정례적인 의사소통을 강화하는 것도 중요한 과제다. 미국정부는 분석관과 정책결정자 간의 빈번한 교류를 통해 정보분석의 질을 향상하고 정책결정자의 수요에 맞는 분석을 강화하고 있다.

정보분석관의 역량을 강화하기 위해서는 선진국의 정보분석 역량강화 프로그램에 참여하거나 별도의 자체적인 프로그램을 만들 필요가 있다. 미국의 정보기관은 분석관의 역량 강화를 위해 △인사, △보수, △교육훈련 측면에서 혜택과 기회를 제공하고 있다. 한국은 조직 차원에서의 구체적인 교육훈련 프로그램은 존재하지 않는다.

2) 북한경제정보분석 민·관 네트워크 구축

동일한 북한경제현상에 대해 다양한 분석과 해석을 참조해야 한다. 북한의 폐쇄성으로 인해 진실을 단정하기 어려운 경우가 많기 때문에

정부 단독으로 북한경제정보를 분석하는 것은 바람직하지 않다. 이는 민간 전문가들과 지속적인 협업이 필요하다. 이를 위해 북한경제정보 분석을 위한 민·관 네트워크를 구축하는 방안을 고려할 수 있다. 이제는 북한경제정보의 범위가 과거보다 많이 넓어진 만큼 다양한 전문가풀을 미리 확보하고 북한경제전문가 DB를 만든 뒤 분야별·영역별 민·관네트워크를 만들어야 한다. 정부가 필요로 하는 북한경제 해당 분야의 전문가를 즉각적으로 찾기가 쉽지 않은 경우도 빈번하게 발생하므로 평상시에 분야별 전문가들을 관찰하고 관련 동향을 추적해놓아야 한다.

한편, 북한 GDP나 북한무역통계 등 자료의 제약으로 완전한 통계정보를 제공할 수 없는 분야에 대해서는 대안적인 분석모델, 데이터, 분석결과 등을 제시하여 상호보완할 수 있게 하는 방안을 강구해야 한다. 이를 위해서는 정부와 민간의 협조가 필수적일 것이다. 정부는 다양한 통계 처리와 분석방법에 따른 북한경제평가 결과가 도출될 수 있도록 민간 부문을 지원해야 한다.

3) 분석 및 평가방법 개선

정보분석의 질 제고를 위해서는 정보분석의 기준 또는 북한경제정보 표준운영절차(Standard operating Procedure: 이하 SOP)를 수립하는 것도 중요한 과제다. 정보분석기준은 모든 유관부처 정보분석관들의 정보분석과 평가에 적용되어야 할 기준이다. 여기서는 미국의 SOP를 원용하여 다음과 같은 기준을 제시하고자 한다.

가) 객관성

분석관들은 편견 없는 관점으로 정보를 분석하고 제공하는 기능을 수행해야 한다. 분석은 감정을 배제하고 반대의견과 대안관점 등을 적절하게 고려해야 한다.

나) 정치적 고려 배제

특정 정책을 지지하는 정치적 관점이나 대중 등을 지지·옹호할 의도를 갖고 정보가 왜곡되도록 평가하지 않아야 한다.

다) 적시성

분석관은 정책결정자의 필요와 일정에 맞게 보고서를 제출해야 한다.

라) 모든 이용 가능한 정보에 근거한 분석

분석에 필요한 모든 관련 정보가 제공되어야 하며 그렇지 못한 경우에는 정보의 수집·배포·접근 방법의 수정이 필요하다.

마) 구체적으로 분석보고서를 작성할 때는

△소스의 신뢰성과 질적 수준을 적절히 기술하고, △분석 판단에서 확실성과 불확실성을 적절히 기술하고, △활용정보와 분석관의 가정과 판단을 구별하고, △대안분석을 포함하고, △국가안보와의 관련성을 설명해야 한다. 또한, △논리적 논거를 사용하고, △분석의 일관성을 유지하되, 변화와 논거를 설명한다. 궁극적으로 판단과 평가를 정확하게 해야 한다.

북한경제정보 SOP는 북한경제정보의 생산->관리->활용과 관련한 일종의 매뉴얼 성격을 갖고 있다. 이런 매뉴얼을 만들어 각 유관부처가 공유할 때 북한경제의 수집, 분석, 활용과 관련된 시행착오를 줄이는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

또한, 북한경제평가방법과 관련해 다음 표와 같이 시기별, 평가자별, 대상별, 기능별 평가방법을 고려할 필요도 있다. 평가는 모니터링으로 집적된 데이터를 활용하여 상세한 분석을 시행하는 것으로 이들은 서로 보완관계에 있다.

<표 5-5> 정보 평가의 종류³⁷⁹⁾

구분	내용
시기별	<ul style="list-style-type: none"> -사전 평가(ex-ante evaluation) -중간 평가(mid-term evaluation) -사후 평가(ex-post evaluation)
평가자별	<ul style="list-style-type: none"> -내부 평가(internal evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 정부부처 내 독자적인 평가 -외부 평가(external evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 정부부처 조직 이외의 조직 및(또는) 민간 전문가에 의해서 행해지는 개발 개입 평가 -독립 평가(independent evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 통제를 받지 않는 조직이나 개인에 의해서 행해지는 평가 -자기 평가(self-evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 정보 당사자에 의한 평가 -합동 평가(joint evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 다른 복수의 기관 및(또는) 파트너가 참가해 실시하는 평가 -참가형 평가(participatory evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 경험 기업, 대북지원 NGO 등 이해관계자의 대표가 공동으로 평가를 계획·실시·해석하는 평가
대상별	<ul style="list-style-type: none"> -테마별 평가(thematic evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 복수의 지역, 분야에 걸친 특정의 중점사항에 관련된 모든 요소에 대한 평가 -영역 프로그램 평가(sector program evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 특정 산업 등이나 여러 기관에 걸친 특정 영역에 있어서의 집합적 현상을 대상으로 한 평가 -클러스터 평가(cluster evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 관련 경제현상들을 한 덩어리로 평가 -프로그램 평가(program evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · UN이나 국내의 NGO의 대북지원 프로그램에 대한 경제적 개입 평가 -프로젝트 평가(project evaluation)
기능별	<ul style="list-style-type: none"> -형성 평가(formative evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 북한경제 실적개선을 목적으로 실시하는 평가이며 그 대부분은 프로젝트나 프로그램 실시 단계에서 행해진다. -프로세스 평가(process evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 북한내 경제정책을 담당하는 조직 내부의 역할, 정책 수단, 서비스 제공의 메커니즘, 운영 실시, 또한 이러한 제후 상황의 평가 -총괄 평가(summative evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 한국을 비롯한 국제사회의 대북지원 및 투자협력과 관련해 당초 전망된 성과가 어느 정도 실현되었는지를 판단하기 위한 평가 -메타 평가(meta evaluation) <ul style="list-style-type: none"> · 평가 질의 판단 및(또는) 평가 실시자의 실적을 사정하기 위한 평가

379) OECD Evaluation and Aid Effectiveness, "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management," No. 6, 2002.

4) 정보분석 방법

북한경제정보에 대한 평가는 정보의 수집·분석을 거쳐 실시되며 이때 이용되는 방법으로 다음과 같은 것들을 고려해야 한다. 이러한 방법은 각각 장·단점이 있기 때문에 다양한 방법을 잘 조합하여 더욱 정확한 정보수집·분석을 시행하는 것이 중요하다. 정보 평가를 위한 정보수집 방안으로 우선 다음과 같은 것들을 선택할 수 있다.

가) 인터뷰(interview)³⁸⁰⁾

탈북자, 혹은 전문가 등을 인터뷰할 때는 대상에 따라, 개인 인터뷰, 그룹 인터뷰, 주요 정보제공자 인터뷰 등으로 구분할 수 있고, 질문의 구성에 따라 아래와 같이 접근할 수 있다.

(1) 구조화 인터뷰

이는 질문지 조사에 준하는 정도의 구체적 질문에 따라 실시하는 것이다.

(2) 반구조화 인터뷰

대략의 질문 항목은 정해져 있지만, 필요에 따라 질문을 추가하면서 실시하는 것으로 유용성이 높다.

(3) 비구조화 인터뷰

질문의 취지를 명확하게 전달하되, 응답자에게 따라 자유롭게 질문하는 것이다.

나) 초점그룹토론(focus group discussion)

10명 정도의 그룹에서 특정 주제에 대해 논의하면서 거기서 나오는

380) JICA(일본국제협력기구), 『사업 평가 가이드라인 개정판』, (도쿄: 국제협력출판회, 2004).

의견이나 생각에서 다양한 정보를 끄집어낼 수 있는 이점이 있다.³⁸¹⁾

다) 직접 관찰(direct observation)

사람, 사물, 행동양식, 현상 등을 직접 관찰하는 방법으로 비교적 간편하게 실시할 수 있지만, 결과가 조사자의 해석에 크게 좌우될 가능성이 있다. 주로 북한을 수시로 방문하는 국내 기업인, 민간지원 단체 관계자, 그리고 외국 NGO, 현지 주재 외교관 등이 직접 관찰한 것이 북한경제를 보다 정확하게 파악하는 데 많은 도움이 된다.

라) 문헌 조사(literature search)

기존 통계 자료나 보고서로부터 정보를 수집하는 방법이다. 비교적 염가로 효율적인 조사를 시행할 수 있지만, 자료의 신뢰성이 항상 확보되어 있지 않다는 단점도 있다.

마) baseline 조사(base-line study)

현상분석으로 이 분석에 근거하여 북한의 다양한 경제현상에 대한 진척 상황 검토 및 비교분석이 가능하다.³⁸²⁾

바) 앙케트 조사

이 방법은 북한경제현상에 대해 폭넓게 의견을 수집할 때 유용하다.

5) 정보분석 틀

향후 북한경제의 정보분석과 관련해서도, 아래에서 설명하는 다양한 분석 틀에 기반을 둔 접근이 필요하다. 이런 방법들은 개성공단과 같은 남북경협 사업뿐만 아니라 북한국내 경제정책 분석과 관련해서도 참고할 가치가 있다.

381) JICA(일본국제협력기구), 『사업 평가 가이드라인 개정판』.

382) DAC, "Evaluation and Aid Effectiveness NP. 6 Glossary Of Key Terms in Evaluation and Results Based Management," (OECD, 2002).

가) 리스크 분석(risk analysis)

우선 이 방법은 화폐개혁과 같은 북한당국이 새로운 경제정책을 제시했을 때 이에 따라 발생하는 북한주민의 반응을 비롯해 생명, 건강, 재산 혹은 환경에 바람직하지 않은 손해의 결과가 생길 가능성에 대한 상세한 검토 및 바람직하지 않은 결과에 관한 정보를 제공하기 위한 체계적 과정 및 명확화된 위험에 관해 발생 확률 및 예상 효과를 정량화하는 방법이다.³⁸³⁾

나) 사례 연구(case study)

어느 특정 집단을 면접법 혹은 관찰법 등에 의해서 북한경제 관련 구체적인 특징을 밝혀 유사한 케이스를 집적하고 일반적 특징으로서의 원리를 개발하는 연구방법도 적극적으로 활용되어야 한다.³⁸⁴⁾

다) 직접적인 수익자나 비용 편익 분석(cost-benefit analysis)

북한경제시책 등의 실시예 수반해 발생하는 사회적 비용과 편익을 추정 또는 추측하고, 이것을 화폐가치로 표시하여 비교를 시행하는 것으로 북한경제분석의 질적 수준을 높일 수 있다는 측면에서 유용하다.³⁸⁵⁾

라) 비용효과 분석(cost-effectiveness analysis)

이 방법은 북한경제시책 등의 실시예 수반해 발생하는 사회적 비용과 편익에 대해서 반드시 모두를 화폐가치로 표시하지 않고 비교하는 방법³⁸⁶⁾으로써 화폐가치로 환산하기가 쉽지 않은 대부분의 북한경제정책을 분석하고 평가하는 데 유용하다.

383) DAC, "Evaluation and Aid Effectiveness NO. 6 Glossary Of Key Terms in Evaluation and Results Based Management."

384)金森久雄 荒憲治郎, 森口親司編 『경제사전』, 제3판 (東京:유비각, 1998).

385) 경제산업성정책평가연구회, 『정책 평가의 현상과 과제 새로운 행정 시스템을 목표로』 (동경: 일본경제산업성, 2000).

386) 경제산업성정책평가연구회, 『정책 평가의 현상과 과제 새로운 행정 시스템을 목표로』.

마) 산업연관 분석(input-output analysis)

‘투입·산출 분석’, ‘타 부문 분석’이라고도 한다. 일반 균형이론의 경험적 적용을 목표로 바실리 레온티에프(Wassily Leontief)가 창시한 분석 방법이다. 경제체계를 산업 부문 및 가계 등 최종 부문으로 나누어 최종수요를 생산하기 위한 산업 부문의 균형 산출량을 요구한다.³⁸⁷⁾

6) 계량경제모델(econometric model)을 이용한 분석

계량경제모델이란 ‘경제이론모델에 현실의 통계 데이터를 적용해 개개 경제현상의 상호의존관계를 통계적 수법을 이용해 수식화한 것³⁸⁸⁾으로 이 모델을 이용하여 대북지원 혹은 남북경협의 효과 등을 분석할 수 있을 것이다.

(3) 활용

1) 대국민 북한경제정보 서비스 강화

북한경제정보는 다른 정보에 비해 국가이익을 고려한 보안의 필요성이 상대적으로 덜 요구되는 부문이다. 우선 북한경제정보의 대국민 서비스는 북한경제를 정확하게 이해하고 추후 남북경협이 본격적으로 추진될 때 우리 기업들의 시행착오를 최소화하는데 기여할 수 있다.

북한경제정보에 대한 수요는 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 많다. 북한에 대한 기초적인 이해의 필요성뿐만 아니라 체제의 안정성 등 정세 판단을 위한 목적에서 외국정부와 민간 전문가들의 북한경제정보에 대한 접근을 강하게 희망하고 있는 것이다. 따라서 정부 차원에서 직접 북한 경제정보를 민간이나 국제사회에 제공하기 어렵다면 민간단체를 앞세우는 형태로 서비스하는 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 쉽지는 않겠지만, 북한식량생산규모, 시장 쌀가격(kg), 시장환율(달러) 등 관심 대상이 되는 통계들은 주기적으로 공표해야 한다.

387)金森久雄, 荒憲治郎, 森口親司編 「경제사전」.

388) 위의 글.

우선 통일부나 국정원이 자체 수집한 북한경제정보 부문을 인터넷 홈페이지를 통해 적극적으로 공개할 필요가 있다. 한글 및 영문 이메일을 통해 북한경제정보를 제공하는 것도 효과적인 서비스방안 가운데 하나다.³⁸⁹⁾

북한경제정보의 대국민 서비스를 정부가 직접 제공하는 것이 부담스럽다면 KOTRA, 한국무역협회 등과의 공조를 통해 이들이 전면에서 서비스를 제공하는 방안도 대안으로서 고려될 수 있을 것이다.

2) 북한경제정보 공표 양식의 개편

일부 북한경제정보의 공표양식이 보편적인 경제통계 양식과 달라서 활용성이 떨어지는 단점이 있는 만큼 이를 수정해 나갈 필요가 있다. 주로 남북경협이나 북한의 대외무역 등의 통계에서 차이가 나타난다. 북한의 대외무역통계는 표준국제무역분류(Standard International Trade Classification: 이하 SITC) 등의 분류에 맞추어서 발표하기에는 자료의 포괄성 등에 문제가 있기 때문으로 보인다. 반면 남북경협통계는 남북한 경제관계의 특수성에 대한 고려와 관련이 있는 것으로 보인다. 예를 들면 남한에서 북한으로 넘어가는 경제적 자원의 규모 그 자체가 남북한 간의 경제관계를 파악하는 데 도움이 된다는 판단이 있기 때문에 성격이 전혀 다른 상업적 거래와 비상업적 거래의 규모를 하나의 통계 수치로 합산하여 발표하는 것이다. 그런데 남북한 간의 경제관계에서 상업적 거래는 보편적인 경제적 거래로 파악하고 접근하는 것이 남북관계를 정상화하는데 오히려 바람직한 태도라고 해야 할 것이다. 따라서 적어도 경제적 거래에 대해서는 보편적인 경제적 거래를 나타내는 분류 양식을 적용하여 통계를 수집하고 발표할 필요가 있다. 이러한 통계 양식의 변경은 그리 어려운 문제가 아니다. 통일부 등 관련부처의 의지만 있으면 쉽게 해결될 수 있을 것이다.

389) 통일부는 현재 북한 자료센터 홈페이지 <<http://unibook.unikorea.go.kr>>를 통해 북한 일일방송, 북한 TV 편성 프로그램, 분야별 북한동향(정치·행정, 군사·외교, 경제·과학, 사회·문화) 등의 북한정보, 북한개요(요문), 북한법령, 북한인물, 북한영화 해설 등의 북한 자료들을 제공하고 있다.

아울러 개성공단의 운영 내용에 대해서도 정보의 내용을 다양화하고, 신뢰성을 높여 남북경협 및 북한경제분석을 위한 유용한 정보원이 될 수 있도록 개편할 필요가 있다.

3) 북한정보의 정치적 활용 자재와 민주적 통제의 강화

북한경제통계의 신뢰성을 제고할 수 있는 특단의 조치가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 북한정보의 정치적 활용을 자제하려는 정책결정자의 의지와 신념이 요구된다. 객관적인 양질의 북한경제정보가 생산되어도 정책결정자가 정보생산물을 이해하고 수용하는 과정에서 정치적 고려를 우선하거나 정치적 인식을 정보분석에 반영하려고 할 때 정보책임자가 이를 막지 못한다면 정보왜곡이 발생하게 된다.

정보의 자의적인 활용 방지, 명확한 정보 목표 설정, 정보수집 수단의 개선, 정보분석관의 능력 강화, 정보 조직의 구조적 개선, 정보공유체계 및 정보의 정치화 방지 등 다양한 방안이 있음에도 이를 감독하고 확인하는 통제방안이 없으면 그 이행을 보장하기가 어렵다. 따라서 정보를 다루는 유관부처에 대한 감독과 민주적 통제가 필요한 때도 있다. 이러한 민주적 통제와 감독은 단순히 책임 추궁이 목적이 아니라 주어진 권한 범위에서 최선을 다한 노력에 대해서는 책임을 지울 수 없다는 보호적 기능도 포함하고 있다.

이를 위한 하나의 방편으로 북한경제정보의 공개 범위, 시기, 양식 등을 사전에 규정해 놓는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 언제, 무엇을, 어떻게 공표할 것인가를 사전에 명확하게 규정함으로써 공개 내용이나 시기 등을 통하여 북한경제정보를 정치적으로 활용하는 것을 다소나마 막을 수 있을 것이다. 이는 또한 정부 발표 북한경제정보에 대한 민간 부문에서의 비판적 검토를 가능하게 하여 정보의 질을 향상하는 성과도 기대할 수 있을 것이다.

4) 북한경제정보의 보안성 평가 시스템 구축

북한경제정보의 보안 필요성과 폭넓은 활용 필요성 간의 갈등 해소 방안을 마련해야 한다. 북한 관련 경제정보의 상당 부분이 보안상의 문제 혹은 충분히 확인되지 않은 첩보 수준이라는 이유로 다른 부처나 민간에 제공되지 못하는 경우가 많다. 명확한 규정이나 절차 등에 의해서 보안 등급이 표시되어 있거나 배포 가능 여부가 판단되어 있지 않고 자의적인 결정에 맡겨 있기 때문이다. 그 결과 충분히 배포되어 활용될 수 있는 자료조차 사장되는 때도 있다.

따라서 북한경제 관련 정보의 전반적인 보안 등급을 결정하는 시스템이 필요해 보인다. 수집·분석 등 각 단계의 정보에 대해서 보안 등급을 정하고 주기적으로 보안등급을 재평가하는 것이다. 이 작업이 쉬운 것은 아니며 당장 실행할 수 있는 것은 아니다. 그러나 정부 각 부처에서 예산을 들여 수집한 상당한 정보들이 보안문제로 충분히 활용되지 못하고 있는 점을 고려할 때 시간이 걸리더라도 시도할 가치가 있다.

5) '북한경제정보아카이브(가칭)'의 구축과 운영

국정원을 중심으로 많은 북한경제정보가 수집되고 있지만, 정부 부처와 민간 부문에서 활용되는 정보는 극히 소수이다. 이는 앞에서 언급한 보안문제와 일차적으로 관련이 있지만 수집된 많은 정보가 단편적이거나 충분히 신뢰하기 어렵기 때문이기도 하다. 보안문제가 없다고 하더라도 공표하기에 단편적이거나 검증되지 않은 정보는 수집단계에 머물러 버릴 가능성이 있다.

그러나 개별 정보로서는 활용성이 떨어지지만 이러한 정보들이 체계적으로 분류되고 축적되며 관리된다면 공식 경제정보의 한계를 극복할 수 있는 역할을 할 수 있다. 따라서 '북한경제정보아카이브(가칭)'는 불완전한 정보의 활용을 위한 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. '북한경제정보 DB' 등 DB 형태가 아닌 '아카이브' 형태를 운영하는 것은 전면적인 공개를 위한 DB에는 등재할 수 있는 정보가 내용이나 형식 등에서 제한되기

때문이다. ‘북한경제정보아카이브(가칭)’에는 국정원을 비롯한 정부 부처들이 수집한 정보들을 일관된 카테고리로 분류하여 특별하게 분석·공개하지 않은 채 등재하고 자격 조건을 갖춘 정부 관계자 및 민간 부문 전문가들이 활용하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 충분히 확인되지 않은 정보들을 제한적인 범위 내에서지만 공개한다는 점이 문제를 야기할 소지가 없는 것은 아니다. 그리고 정보의 공개가 정보수집 루트의 노출과 그에 따른 정보수집활동 제약 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 문제들을 방지하기 위하여 북한경제정보아카이브의 공개범위를 점진적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 또한, 앞에서 제시한 북한경제정보보안 시스템과 연계시킬 수 있다면 비공식 정보의 공개에 따른 문제를 완화할 수 있을 것이다. 즉, 정보를 보안 등급에 따라서 분류하여 아카이브에 등재하고 정부 관계자 및 민간 전문가들은 자신의 보안 등급에 따라 접근 가능한 정보를 열람하여 활용하도록 하는 것이다.

이러한 아카이브가 운영되면 다양한 주체들이 사실상 사장되었던 수많은 정보를 활용할 수 있게 될 것이며 이러한 정보를 다양한 방법론으로 분석하여 새로운 정보를 산출할 수 있게 된다. 예를 들어 북한의 각 산업이나 기업의 생산활동에 대한 단편적인 정보들이 아카이브에 집적되어 있다면 민간 부문에서 북한 산업 및 기업에 대한 정보를 업그레이드하는 작업 과정에 충분히 활용될 수 있을 것이다. 그리고 이러한 과정을 통하여 새롭게 창출된 정보 일부는 북한경제에 대한 공식적인 정보 풀에 추가될 수 있다.

6) 대북정책의 수립에 기여할 수 있는 경제정보 시스템 구축

통일정책 수립 및 남북교류협력 등 대북정책을 추진함에 있어서 북한 특이 동향 및 한반도정세의 정확한 평가와 판단은 필수적 요소이다. 이에 따라 통일부는 북한의 보도매체를 통한 공식적인 입장뿐 아니라 탈북자·방북자 및 북한 관련 전문가, 국외로부터 들어오는 정보 자료를 통해 북한정보를 수집하고 있다. 이를 통해 북한정세에 대한 기계적 평가를

탈피, 「정책적 관점의 정보」를 적기에 생산·제공함으로써 부서 전체의 업무성과 향상과 통일정책 수립, 대북정책을 추진하는데 기여하도록 노력하고 있다.³⁹⁰⁾ 하지만 보다 실효성 있는 정책정보를 생산하고 제공하는 노력이 필요해 보인다.

북한경제의 성장, 정체, 위기 등에 대한 신속한 판단이 요구될 때가 많고 앞으로 이런 필요성은 더욱 강화될 것이다. 특히 북한의 시장경제로의 이행 상황을 파악할 수 있는 경제정보 및 분석 틀의 개발이 시급해 보인다. 북한당국이 최근 조사기관을 동원해 자체적으로 형성된 시장 규모를 조사한 결과 5억 달러에 이르는 것으로 파악돼 충격을 받은 것으로 전해진 바 있다.³⁹¹⁾ 북한당국이 시도별로 대대적인 조사를 벌여 이 같은 결론에 도달한 것으로 알려졌는데 여기서 말하는 시장은 통상적으로 물품 판매가 이뤄지는 장마당이나 물밑 거래가 이뤄지는 암시장 등을 포함한 것이다. 이들 시장세력은 중국과 무역을 하면서 얻은 수입으로 생필품 등을 구입해 북한으로 들여와 파는 군이나 당 고위직의 친·인척 및 순수 민간 자영업자 그룹인데 최근 시장세력이 급속도로 확장되고 있는 것으로 파악되고 있다. 이처럼 북한에서 시장경제가 급속도로 커지고 있는 것은 계획경제가 무너지고 게다가 주민 스스로 더는 부실한 식량 배급에만 의존할 수 없는 것에서 비롯된 측면이 강하다. 시장경제가 커지다 보니 주민은 국가나 당의 과업보다 개인적인 장사나 부업을 통한 돈벌이에 더 치중하는 것으로 알려졌다. 그래서 북한당국은 공식적으로는 여전히 시장의 존재를 부정하고 일부 접경지 등에서만 물품 조달을 위한 보조적인 수단으로 인정하고 있다.

이에 대해 우리 정부도 북한당국이 시장세력을 억제하면서 향후 어떻게 관리하고 활용할 것인지 대책을 세우기 위해 내부의 시장 규모를 조사·파악하고 있는 것으로 보인다. 우리 정부는 북한 내 장마당을 총 300여 개로 추정하고 있다.

390) 통일부 정세분석총괄과, 국민신문고를 통한 질문에 대한 답변, 2010.10.12.

391) 『한국일보』, 2011년 8월 19일.

7) '북한경제정보공유분석센터(가칭)'의 설립

북한정보공유분석센터는 북한경제정보와 관련해 효과적으로 공동의 대응을 하기 위한 서비스체계이다. 주로 북한경제정보의 수집, 분석, 활용과 관련한 취약점, 방해 요인, 대응방안에 관한 정보를 유관부처 그리고 민간과 실시간으로 공유하고, 분석업무를 수행할 수 있다.

아울러 여건을 고려해 북한경제의 정보공유 및 분석, 활용과 관련한 교육과 훈련 서비스 등을 부가적으로 제공한다. 이를 통해 유관부처 간 정보수집·분석을 공동으로 대처함으로써 전문 조직 별도 운영에 따른 업무 및 비용을 경감할 수 있다. 또한, 정보수집 및 적용, 기술 확보, 인력 및 조직 운영 등 모든 요소에 대한 문제를 최소화할 수 있다.

더불어 이 센터에서는 가능한 모든 북한경제통계를 통상적인 경제통계로 전환하는 준비를 해야 한다. 개성공단 입주 기업의 경영 상황을 파악할 수 있는 통계의 작성 및 활용방안도 강구되어야 한다.

남북경협 활성화, 북한의 개혁·개방을 대비한 관련 북한경제정보의 서비스도 강화되어야 할 것이다. 경제정보와 산업기반을 비롯한 북한의 투자환경정보 등 정보수집과 제공, 북한에서의 기업활동, 북한입국수속, 투자설명회, 투자상담 등을 주요 업무로 삼을 수 있다.

남북관계가 개선되어 경협 분위기가 다시 무르익게 되면 과거의 사례를 통해 유추해 볼 때 정부 관련부처나 KOTRA, 무역협회 등과 같은 공공기관에 주한 외국공관, 외국기업들로부터 북한경제정보제공 요청이 쇄도할 가능성이 매우 높다. 주한 외국공관의 북한경제에 대한 관심사는 주로 북한의 최근경제동향과 진출방법, 투자 위험성과 주의사항, 북한의 관련 법규 등이 주종을 이루고 있다.

남북경협 및 교역에 참여했던 기업들 사이의 대북 경제정보 및 투자 노하우를 공유하는 포럼 구성을 지원하는 것도 중요한 과제다. 이런 자리에서는 최신 북한경제동향, 회원들의 대북 투자사업 확대 및 신규 진출 문제 등에 관해 폭넓게 의견을 교환할 수 있을 것이다.

8) 남북한 경제연구소 간 정보교류협력 추진

남북경협이 활성화될 때 이를 명분으로 북한과의 협상을 통해 평양에 가칭 ‘북한경제정보센터’ 같은 것을 건립할 수 있을 것이다. 이 센터는 남북경협을 활성화하기 위한 공동의 경제정보 교류협력기구로 기능하면서 이를 토대로 미래에 북한경제발전연구소 등의 설립도 고려할 수 있다.

기본적으로 남북의 경제인들과 기업들이 협력사업을 효율적이고 기능적으로 할 수 있도록 지원하기 위해 정보 교류협력기구가 설립되어야 한다. 필요시 북한 내각 무역성 등과 공동으로 세계 경제의 주요 현안들에 대한 대안을 연구하기 위한 대외경제연구소를 설립할 수도 있다.

독일의 동아시아협회(OVA)와 ‘북한경제정보원’은 수년 전부터 평양에 사무소를 운영하고 있는데 KOTRA에 따르면 동아시아협회는 1995년 평양사무소를 개설, 3명의 직원을 두고 있다. 이 사무소는 17개 독일 업체가 비용을 나누어 부담하는 공동사무소로 운영되고 있다.

또 독일의 ‘북한경제정보원’은 지난해 10월 북한 평양에 ‘기술과학센터’를 개설했다. 독일기업의 북한진출에 대비해 북한기술자 확보를 목적으로 개설된 이 센터는 북한기술자, 과학자들을 대상으로 독일어 교육, 외국 기술 자료 공급 등의 활동을 펴고 있다. ‘북한경제정보원’ 측은 독일인과 북한인 10명이 근무하고 있는 이 센터를 100명 규모로 확대하고 점차 지방에까지 사무소를 확대할 계획도 세운 적이 있다.

북한이 만든 경제정보센터와의 교류협력도 바람직한 정보교류협력 형태이다. 북한은 지난 2005년 국가계획위원회 산하에 경제정보센터를 운영한 바 있다. 이 센터는 주로 과학·기술 정책을 연구한 것으로 알려졌다.³⁹²⁾ 내각 산하의 국가계획위원회는 북한의 경제발전 계획을 종합적으로 수립하는 부서로 ‘경제 작전국’으로 불린다. 이에 대해 북한 내각 기관지 ‘민주조선’은 “경제정보센터 책임자인 천금철 동무를 비롯한 능력 있는 과학자, 기술자로 경제정보센터를 꾸려놓은(설립한) 국가계획위원회 일꾼들은 센

392) 북한 내각 기관지 『민주조선』, 2005년 1월 18일 기사를 『연합뉴스』가 인용 보도, 2005년 1월 28일.

터가 위원회의 과학기술참모부서로서 책임과 역할을 다하도록 하는 데 큰 힘을 넣고 있다.”고 전했다. 그러나 당시 민주조선은 경제정보센터의 설립연도나 규모, 구체적인 활동상황에 대해서는 언급하지 않았다.

한편, 김정일 국방위원장은 1996년 4월 노동당 중앙위 간부들과 함께 한 자리에서 “우리가 자본주의 시장을 대상으로 무역을 하는 조건에서 자본주의 시장과 세계경제에 대한 파악 없이는 무역을 할 수 없다.”면서 “나는 국가계획위원회에 연구소도 만들도록 하고 필요한 연구기관을 꾸리도록 했다.”라고 말한 바 있다.

나아가 남북한 사이에는 에너지, IT, 환경 등 과학기술, 환경 분야 등 북한 관련 부처 및 산하 전문 국책연구기관과의 유기적인 정보 공유 및 분석이 필요하다.

북한도 나름대로 분야별 연구기관을 설립해왔다. 평양 국제새기술경제정보센터(Pyongyang International Information Center on New Technology and Economy: 이하 PIINTEC)를 비롯해 산하 환경정보보급센터(EIMC) 등이 주요 사례들이다. 환경정보보급센터의 경우 북한과 국제사회 간 환경교류의 중심기지로 자리 잡고 있다.

<표 5-6> 정부 부문 북한경제정보관리체계 개선방안

정보관리단계	개선방안
수집	<ul style="list-style-type: none"> -부서 간 차별화된 정보수집과 통합 노력 -정보교류의 정례화·양식화 -청와대 NSC 중심의 정보유통관리 활성화 -유관기관의 분석관 간 인적 네트워크 강화 및 교류의 정례화 -국내외 전문가와의 분야별 정보교류 네트워크 형성 -‘한·중 북한경제포럼’의 설립 -인터넷 등의 북한정보의 수집, 분석, 활용 방안 마련
분석	<ul style="list-style-type: none"> -정보분석 역량 강화 -경제정보 DB 구축 등 인프라 강화 -정보분석관의 교육 훈련 -정책결정자와 분석관 간의 교류 확대 -북한경제정보분석 민·관 네트워크 구축 -분석 및 평가방법 개선: 북한경제정보 표준운용절차의 도입

정보관리단계	개선방안
활용	<ul style="list-style-type: none"> -대국민 북한경제정보서비스 강화 -북한경제정보 공표양식의 개편 -북한정보의 정치적 활용 자제와 민주적 통제의 강화 ·북한경제정보의 공개 시기, 범위, 양식의 명문화 -북한 관련 정보의 보안성 평가 시스템 구축 -‘북한경제정보아카이브(가칭)’의 구축과 운영 -대북정책의 수립에 기여할 수 있는 경제정보 시스템 구축 -‘북한경제정보공유분석센터(가칭)’의 설립 -남북한 경제연구소 간 정보교류협력 추진

평양시 룡성구역 화성동에 있는 이 센터는 2003년 11월 북한정부와 환경교육보급계획(EEMP) 등 국제기구의 후원으로 설립됐다. 리경심 환경정보보급센터 과학통보실장은 중앙통신과 인터뷰에서 “나라의 환경과 지속개발에 대한 정보를 보관·수집 및 연구하고 여기서 제기되는 문제에 답변을 주는 기능을 수행하고 있다.”며 “외국의 연구기관들과 연계를 유지하고 확대하기 위한 관리제도도 수립하고 있다.”라고 밝혔다.³⁹³⁾ 이 같은 사업을 위해 센터에는 국토환경보호성 환경보호연구소와 김일성종합대학, 평양건설건재대학 등 각계의 환경전문가에게 환경과학기술정보를 전달하고 있으며 내부 인트라넷을 통해 상담활동도 벌이고 있다. 또 과학기술과 관련된 내용을 주로 소개하는 ‘환경과학통보’라는 잡지도 발간하고 조만간 ‘환경사전’도 편찬할 것으로 전해진다.

북한경제실상을 제대로 파악하고 이를 토대로 남북경협의 효과를 높이기 위해서는 궁극적으로 남북한 관련 연구소 간 교류협력이 가장 필요하고, 앞으로 이를 추진하기 위한 만반의 대비책 마련이 필요할 것이다.

다. 민간 및 정부와 민간 부문

민간 부문만으로 북한경제정보관리체계를 개선하는 것은 한계가 있다. 북한경제정보관리체계의 핵심적인 문제점은 외부 관찰자로서 남한의 주

393) 『조선중앙통신』, 2006년 8월 9일

체들이 북한의 경제정보를 수집·분석하는 것에서의 근본적 한계를 정부와 민간의 협력체계를 통하여 극복하지 못하는 데 있다. 따라서 정부와 민간 부문의 협력을 통한 북한경제정보의 생산·분석·활용에서의 개선 방안을 주로 검토하고자 한다.

(1) 수집

1) 북한 내부 경제정보수집체계의 개선

현재 NGO가 중심이 되어서 이루어지고 있는 북한내부자로부터의 북한경제정보수집 시스템은 개선할 필요가 있다. 이 시스템은 태생적인 한계를 가지고 있지만 나름대로 적시성 있는 북한경제정보의 수집체계라는 점에서 개선해 활용할 필요가 있다.

접촉할 수 있는 북한내부자로부터 특정 사건이 발생할 때 전화나 직접 접촉 등을 통하여 정보를 수집하는 방식이 주로 사용되고 있으며 북한의 식량난이라든가 특정 정책 시행 이후 북한 내 사정 등과 같은 정보들이 주로 수집된다. 앞서도 언급하였듯이 이 정보수집체계의 가장 큰 문제점은 수집된 정보의 정확성을 확인할 수 없다는 점이다. 또한 동일한 정보를 반복적으로 수집할 수 없기 때문에 과거 자료와의 비교 등을 통하여 추세를 확인하는 등의 분석이 불가능하다. 이러한 방식의 정보수집은 북한경제정보의 수집에서 가장 취약한 미시 경제정보를 수집하는 데에도 한계를 드러낸다. 미시적인 경제정보는 상당한 전문적 식견이 있어야 수집이 가능하는데 현재의 정보수집체계를 통해서서는 의미 있는 미시 정보의 수집은 불가능하다.

북한내부자를 통한 정보수집체계를 개선하기 위해서는 무엇보다 정보를 수집하는 NGO단체와 북한경제전문가와와의 협력관계 구축이 필요하다. 특정 정보수집방법이 가능할 것인지 사전적으로 확인할 수 없지만, 정보를 수집하는 NGO와 필요한 정보와 그 정보를 대신할 수 있는 정보

가 무엇인지 제시할 수 있는 북한경제전문가의 협력관계를 통하여 상당히 다양한 영역의 의미있는 정보를 수집할 수 있을 것이다. 특히 반복적으로 수집할 필요가 있는 정보를 설정하고 이러한 정보를 수집할 수 있는 방안을 같이 강구할 필요가 있다. 예를 들어 북한철강산업의 가동률을 확인하기 위해서 김책제철소의 출근율을 정기적으로 조사하는 방법 등이 모색될 수 있을 것이다. 이렇게 수집된 정보는 다른 과정을 통하여 수집된 공개 및 비공개 정보와의 비교, 분석 과정을 거쳐 그 신뢰성을 확인할 수 있게 될 것이다.

2) 북한경제에 대한 이론 및 가설에 기초한 정보수집활동 강화

경제통계를 작성하기 위한 자료의 수집은 확립된 모델에 기초하여 이루어진다. 예를 들어 GDP는 한 나라의 경제활동 총량을 의미하는데 GDP를 추계하기 위해서 한나라의 모든 경제활동 결과를 관찰하는 것은 불가능하다. 따라서 GDP에 대한 이론과 이론에 근거한 GDP 추정모델에 기초하여 필요한 자료를 수집하고 GDP를 추정하는 것이다. 이렇게 특정 이론 및 가설, 그리고 모델에 기반하여 수집될 때 비로소 수집된 정보가 경제통계로 구체화되는 것이다.

그런데 현재 정부나 민간 부문에 의한 경제정보는 이러한 이론 및 모델에 기반하는 경우는 많지 않다. 수집할 수 있는 정보에 제한이 없다면 큰 문제가 되지 않지만, 현실적으로 제약이 많은 상황에서 가설과 모델에 의해서 방향이 설정되지 않는 정보수집활동을 통하여 얻을 수 있는 실질적인 정보는 많지 않다. 따라서 한계가 있는 북한경제정보수집활동의 효율성을 높이기 위해서 북한경제 전반이나 파악하고자 하는 북한경제의 특정 측면에 대한 이론이나 가설을 세우고 이와 관련된 정보를 집중적으로 수집하는 전략적 태도가 필요하다. 예를 들어 대외무역에 대한 정보를 수집할 때 대외무역에 대한 정보를 무작위로 수집하기보다는 현 시기의 북한대외무역의 특징, 북한경제와 대외무역에 대한 관계 등에 대한 가설

을 세우고 이와 관련된 정보를 수집함으로써 한정된 정보수집활동을 통하여 북한경제에 대한 이해를 증진할 수 있을 것이다. 이때 민간 부문에서 이론과 가설을 제기하고 이를 입증하기 위한 정보수집활동을 정부 부문이 지원하는 협력체계를 구축할 수 있다면 효과적인 것이다. 협력체계를 구축하여 북한정보를 수집할 때 정부 부문에서 수집된 비공식 정보가 민간 부문에서 산출되는 공식적인 정보로 효과적으로 전환될 수 있다. 그리고 앞에서 제시한 북한내부자를 통한 정보수집도 이러한 틀에 의해서 추진할 때보다 나은 성과를 거둘 수 있을 것이다.

또한, 동일한 측면에 대한 서로 다른 가설이나 모델을 세우고 관련된 정보를 수집함으로써 북한경제에 대한 다양한 측면에서의 심도 있는 분석이 가능하게 될 것이다.

(2) 분석 및 활용

1) 대안적인 분석모델의 구축

현재 공식적으로 제공되고 있는 북한경제정보 중 북한경제의 현실을 제대로 반영하고 있는지 의문이 제기되는 것이 적지 않다. 대표적으로 한국은행에 의해 발표되는 북한 GDP 추계 자료는 북한의 GDP를 과대평가하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 한국은행 추계치에 의하면 2010년 기준 북한의 1인당 GNI(국민총소득)는 1,074달러인데, 이는 북한의 실질적인 소득 규모를 과대평가하고 있을 가능성이 큰 것이 사실이다. 한국은행의 북한 GNI 추계 시 필요한 가격 및 부가가치율 등을 한국의 가격 및 부가가치율을 적용하고 있다. 이렇게 해서 산출한 원화(한국)기준 소득 규모를 달러로 환산할 때에는 한국의 환율을 적용하고 있다. 따라서 1,074 달러라는 절대적인 소득 규모는 그 자체로서는 큰 의미가 없다. 이에 대해 한국은행에서도 북한 GDP 추계 결과의 의미를 북한경제의 개괄적인 생산활동 동향 및 산업구조의 변화 파악, 북한경제를 한국과

동일한 기준으로 평가함으로써 남북 간의 경제력 비교 및 향후 남·북 경제통합에 대비할 소요 비용을 산출 시 활용 정도로 제시하고 있다. 아울러 북한의 GNI 규모, 1인당 GNI, 명목 산업구조 등을 산출할 때 한국의 가격과 부가가치율을 적용하였기 때문에 그 결과를 다른 나라와 비교하는 것은 바람직하지 않다는 단서까지 밝히고 있다. 한국은행 스스로 밝히고 있듯이 현재의 북한 GNI 추계 방식은 불가피하게 왜곡이 발생할 수밖에 없으며 그 결과도 제한적으로밖에 활용할 수 없다.

그러나 한국은행의 GDP 추계 방식이 문제가 있기는 하지만 이를 통하여 산출한 통계는 현재로서는 북한경제의 전반적인 활동 동향이나 추세를 파악하는 데는 가장 유용한 정보인 것도 부정할 수 없다. 또한, 한국은행의 추계 방식을 대체할 완벽한 분석방법이 존재하는 것도 아니다.

그렇다고 하더라도 한국은행의 북한 GDP 추계 결과가 북한 GDP에 대한 유일한 공식 통계가 된다면 북한경제에 대한 정확한 인식을 방해하는 부정적인 작용할 할 가능성이 적지 않다. 이러한 인식의 왜곡을 방지하기 위해서 한국은행이 북한의 경제규모를 달러가 아닌 원화(한국)로 발표하고 있지만, 한국의 달러 환율을 적용하여 계산한 1,000 달러 내외의 1인당 국민소득이라는 결과치가 마치 공식적인 북한국민소득 규모인 것처럼 통용되고 있다.

따라서 한국은행이 기존 방식에 의해서 북한 GDP 추계를 계속하는 한편, 이를 보완해 줄 수 있는 GDP 관련 정보를 지속적으로 제공하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 구매력 평가(Purchasing Power Parity: 이하 PPP) 기준 GDP를 별도로 산출하여 보조 지표로 발표하는 것이 그 예이다. 이를 위해 한국은행 이외의 기관이나 연구자(집단)에게 국정원 등에서 한국은행의 북한 GDP 추계를 위한 자료를 제공할 필요가 있다. 정보의 협력이 없다면 어떠한 대안적인 추계 결과도 현재 한국은행의 추계 결과 정도의 신뢰성을 획득하기 어려울 것이다.

대안적 모델이 필요한 또 다른 분야는 북한의 대외무역 통계이다. 북한

경제를 분석하는데 상당히 유용한 자료로 사용된다. 북한이 아닌 북한의 무역 상대방의 통계를 이용할 수 있어 상세하고 객관적인 데이터를 구할 수 있기 때문이다. 북한의 대외무역에 대한 공식적인 통계는 KOTRA에서 발표하는 통계라고 할 수 있다. 이 밖에 IMF 등 국제기구에서 북한의 대외무역 상대방의 통계를 통하여 북한의 무역통계를 구성하기도 한다. 문제는 북한의 대외무역 상대국들이 통계를 작성할 때 적지 않은 오류가 발생한다는 점이다. 가장 대표적인 오류는 무역업자가 무역 상대국으로 북한과 남한을 혼동하여 세관에 보고함으로써 발생하는 오류이다. 북한의 수출통계 중 북한의 산업구조나 기업 역량 등을 고려할 때 북한에서 수출했다고 보기 어려운 품목들이 적지 않게 발견되는 것은 이러한 이유 때문이다. KOTRA가 북한의 무역통계를 작성할 때 의심스러운 부분에 대해서 확인 작업을 한다고 하나 KOTRA에서도 국제기구의 통계보다는 덜하지만, 오류가 적지 않게 발견된다.

이에 대한 대안분석이 이미 이루어지고 있다. 한국개발연구원(2010)은 북한 수출통계 중 북한이 수출했을 가능성이 희박한 부분을 제거하는 방식으로 북한의 수출통계를 재구성하였는데 그 결과 북한의 수출규모가 크게 줄었을 뿐만 아니라 수출구조 역시 적지 않게 변화하였다. 그런데 이 연구는 각 거래를 실제로 확인한 것이 아니라 통계적 가능성을 기준으로 북한수출규모를 재검토하고 있다는 한계가 있다. 말하자면 이론적 가능성의 측면에서 검토한 것으로 그 자체를 북한의 대외무역에 대한 공식적인 통계로 삼기에는 부족하다.

최선의 방법은 이론적인 가능성을 토대로 실제 북한의 대외무역규모와 구조를 확인하는 것이다. 즉, 북한의 대외무역통계를 작성하고 있는 KOTRA와 북한경제전문가들이 공동으로 북한의 대외무역통계를 재검토하는 것이다. 이 때 한국개발연구원의 분석결과가 재검토를 위한 초안이 될 수 있을 것이다. 반드시 이것이 아니라도 북한의 대외무역을 보다 정확하게 추계할 수 있는 대안적인 방법론을 정부와 민간 부문이 공동으

로 개발할 필요가 있다. 실제 확인 과정에서 상당한 비용이 소요될 뿐만 아니라 적지 않은 시간이 요구된다. 따라서 적어도 수년간의 계획을 세우고 정부가 비용을 지원하고 KOTRA와 북한전문가가 공동으로 확인하는 것이 필요할 것이다. 이를 통하여 북한의 대외무역에 대한 더욱 신뢰 있는 통계를 확보할 수 있을 뿐만 아니라 북한경제에 대해서 추가적인 정보를 획득할 수 있게 될 것이다.

2) 정부, 북한전문가 및 산업전문가의 협력을 통한 경제정보의 업데이트 및 다양화
 거시경제정보는 정보의 정확성 문제가 제기되지만, 어느 정도 북한 경제의 윤곽을 확인할 수 있는 체계를 갖추었다고 볼 수 있다. 그런데 산업 및 기업 등 미시 경제 정보는 절대적으로 부족할 뿐만 아니라 현재 공표되고 있는 정보 중 엄밀한 경제적 분석을 위해 사용 가능한 정보는 전무하다고 해도 과언이 아니다.

산업 및 기업 실상에 관한 정보의 부족은 북한경제의 작동 실태를 이해 하는데 큰 장애가 된다. 이는 대북정책이나 남북경협정책 수립 시에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 통일을 대비한 중장기적 정책을 수립할 때에도 산업 및 주요 기업의 실태에 대한 정확한 정보는 필수적이다.

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

과정에서 각 산업에 대한 전문가들과 협업이 필요할 것이다.

이미 이러한 방식의 협업이 부분적으로 이루어지고 있다. 국정원이 비용 및 자료를 지원하고 산업은행(2010년 판에서는 한국정책금융공사)이 북한경제전문가와 협력하여 2000년부터 5년 간격으로 『북한의 산업』을 발간하고 있다. 이 『북한의 산업』은 현재로서는 북한의 산업 및 기업에 대한 가장 포괄적이고 구체적인 정보를 제공하고 있다. 문제는 이 『북한의 산업』이 정보로서의 가치가 2000년에 최초 발간되었을 때 비해 점차 저하되고 있다는 점이다. 이는 앞에서도 언급하였지만 1990년대 이후 급격하게 추락한 북한 산업 및 기업의 실상을 정확하게 파악할 수 있는 정보의 수집이 어려워졌고 그에 따라 5년마다 새로운 판이 나올 때 추가되는 정보의 양과 질이 제한될 수밖에 없기 때문이다. 여기에서 제시한 정부, 북한경제전문가, 산업 부문 전문가의 협력을 통한 새로운 북한경제 정보 산출 방식을 먼저 새로운 『북한의 산업』 집필 과정에서 시도해 볼 수도 있을 것이다.

3) 경쟁을 통한 다양한 방법론을 도출

이러한 방식을 통하여 새롭게 창출해야 할 정보가 방대하고 적지 않은 비용과 시간이 소요될 것이다. 따라서 정부는 북한경제정보 확충을 위한 계획을 수립하고 집행할 필요가 있다. 필요한 비용은 정부에서 부담하되 새롭게 산출되는 정보의 질을 향상하기 위해 경쟁을 도입할 필요가 있다. 복수의 방법론을 적용하고 이들 방법론을 통하여 산출된 다양한 결과들을 사후적으로 검토함으로써 점진적으로 북한경제정보 산출 역량을 강화시켜 나갈 수 있다.

이러한 협력관계를 통하여 산업 및 기업 정보뿐만 아니라 북한의 체제 전환 혹은 시장경제로의 이행 추이, 북한의 노동력 실태 등 다양한 분야에서 북한경제정보를 확충해 나갈 수 있을 것이다.

<표 5-7> 민간 부문 및 민간과 정부 부문 협력

정보관리단계	개선방안
수집	-북한 내부 경제정보수집체계의 개선 · NGO와 북한경제 전문가의 협력 · 수집 필요 정보의 선별 · 반복적인 정보수집을 통한 추세 및 신뢰성 확인 -북한경제에 대한 이론 및 가설에 기초한 정보수집활동 강화
분석 및 활용	-대안적인 분석모델의 구축 -정부, 북한, 산업 전문가의 협력을 통한 경제정보의 업데이트 및 다양화

II. 소결

1. 북한경제정보의 특징과 경제정보관리체계의 문제점

북한경제정보관리체계는 수집 및 공급하는 정보의 포괄 범위, 양과 질의 측면에서 상당히 개선되어 온 것이 사실이다. 그러나 경제정보의 성격상 내부자가 공표하지 않는 정보를 외부 관찰자가 수집·분석에는 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 북한은 1990년대 이후 의미 있는 경제정보를 거의 제공하지 않고 있으며 외부자가 북한경제를 관찰하는 것조차 거의 허용하지 않고 있다. 따라서 북한경제의 수집, 분석, 활용 등 공식적인 북한경제정보관리체계가 상당히 촘촘하게 구축되어 있음에도 이들 공식적인 정보의 실제 활용가치는 제한적일 수밖에 없다. 특히 이러한 공식적인 경제정보가 북한경제에 대한 엄밀한 분석을 위한 기초 자료로서의 역할을 충분히 하지 못함에 따라 민간 부문의 북한경제정보분석기능이 원활하게 이루어지지 못하고 있는 것이다.

공식 경제정보의 한계를 극복하기 위하여 국정원, 통일부, 외교부 등에서 다양한 경로를 통하여 비공식적인 정보를 수집하고 활용하고 있다.

그런데 수집된 정보들이 타 정부부처나 민간 부문으로 원활하게 소통되지 못하고 있다. 이러한 소통 부족의 원인은 정보의 신뢰성 등 정보 자체의 문제, 정부 부처의 정보 독점욕, 북한경제정보의 보안성 문제 등 다양하다. 이러한 정보의 소통부족은 큰 비용을 들여서 수집한 비공식 경제정보의 활용 가치를 크게 저하하는 작용을 한다. 특히 비공식적으로 수집된 경제정보들은 개별적으로는 한계가 많은 정보이기 때문에 적절하게 분류, 관리, 활용하는 메커니즘이 작동하지 않는다면 사장될 가능성이 크다. 실제로 상당히 많은 비공식적 경제정보들이 제대로 활용되지 못한 채 해당 수집 부처 내에 머무르고 있는 것으로 평가되고 있다. 더욱 심각한 것은 이러한 낭비가 반복적으로 이루어지고 있다는 점이다.

비공식적 정보의 소통부족, 특히 민간 부문과의 소통 부족은 민간 부문의 북한경제분석기능을 제한하는 작용을 한다. 북한경제를 분석하기 위해서는 공식적인 경제정보만으로는 부족하며 비공식 정보가 이를 보완해야 한다. 그런데 정부 부문에서 수집된 광범위한 비공식 정보들이 적절하게 민간 부문에 제공되지 못함에 따라 민간 부문의 북한경제분석기능이 제한되고 이는 다시 정부 부문의 북한경제에 대한 분석능력 저하로 연결된다. 북한경제정보의 적절하지 않은 발표 양식 역시 정보의 활용 가치를 저하시키는 작용을 하고 있다.

민간 부문은 북한의 시장화 경향이나 대북경제정책 등의 분야에서 많은 결과를 도출하고 있다. 하지만 가용한 통계 자료가 부족하더라도 북한 경제 현실에 대한 엄밀한 분석이 전제되지 않는 북한의 체제전환이나 대북경제정책 연구는 한계가 있을 수밖에 없다.

북한경제정보관리체계의 또 다른 중요한 문제점은 정치적 고려가 북한 경제정보의 정확한 분석이나 적절한 활용을 제한하는 사례가 종종 있다는 점이다.

2. 북한경제정보관리체계의 개선방안

북한경제정보관리체계 개선의 기본방향은 경제정보의 소통을 시스템 화함으로써 정보의 분석 및 활용의 효율성을 높이고 새로운 정보를 창출 해 내는 능력을 향상하는 것이다.

정부부처에서는 경제정보의 소통 시스템을 구축하는 것이 우선 과제이 다. 부처 간 차별화된 정보수집과 통합노력을 기울이는 동시에 청와대 NSC 중심의 정보 유통관리를 활성화해 나가야 할 것이다. 북한경제정보 분석관과 정책담당자 간의 소통을 활성화하며 정부와 국내외 민간 전문 가 간의 협력 네트워크를 확대해 나가야 한다. 또한, 인터넷 등에서 광범 위하게 유통되고 있는 북한경제정보를 효율적으로 수집·분석할 방법을 모색할 필요가 있다.

정보의 분석 능력을 개선하기 위해 정보분석관의 교육을 심화하는 한 편 북한경제정보 표준운용절차의 도입을 통하여 분석 및 평가방법을 개 선시켜 나가야 한다.

마지막으로 북한경제정보의 활용단계에서는 북한경제정보의 공개 범 위, 시기, 양식 등을 명확하게 함으로써 북한경제정보활용의 투명성을 제고시켜 나갈 필요가 있다. 아울러 북한경제정보의 공표양식을 개편하여 정보의 활용성을 제고시켜 나가야 한다. ‘북한경제정보공유분석센터(가 칭)’를 설립하여 북한경제정보의 수집, 분석, 활용 등에 있어서 부처 간, 정부와 민간 간 협력을 활성화하며 비공식적 정보의 효율적인 활용을 위한 방편의 하나로서 ‘북한경제정보아카이브(가칭)’를 구축, 운영하는 방안을 강구할 필요가 있다. 비공식 정보의 적절한 활용을 위해 북한경제 정보의 보안성 평가 시스템의 구축도 중요한 정책과제의 하나이다.

민간 부문에서는 NGO와 북한경제전문가의 협력을 통한 북한 내부 정보 수집체계의 개편과 북한경제에 대한 이론 및 가설에 기초한 정보수집활동 강화를 통하여 더욱 효율적으로 북한경제정보를 수집할 수 있을 것이다.

<표 5-8> 북한경제정보관리체계의 환경, 문제점, 개선방안

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

북한이 신뢰성 있는 경제정보를 발표하거나 산업이나 기업의 실상을 관찰할 기회를 확대하지 않는 한 단순한 정보수집활동을 통하여 확충할 수 있는 경제정보에는 한계가 있다. 현 상황에서 북한경제분석이나 대북 경제정책의 수립 및 집행 시 활용할 수 있는 경제정보를 확충하기 위해서

는 기존의 정보를 최대한 활용하여 새로운 정보를 창출해 낼 수밖에 없다. 이를 위해서 정부와 민간 부문 간 북한경제전문가와 산업 부문 전문가 등 경제전문가와와의 협력이 필수적이다. 정부는 그 자체로는 활용되기 어려운 비공식 경제정보를 일정한 체계하에 민간 부문 전문가의 분석을 위해 제공하고 민간 부문에서는 북한전문가와 경제전문가들이 협력하여 비공식 경제정보들을 새롭게 해석하여 새로운 공식적인 경제정보를 창출해 낼 수 있을 것이다. 그리고 이를 위해서 다양한 방법론들이 고안되고 활용되어야 할 것이며 정부는 예산지원 등을 통하여 이를 활성화해 나가야 할 것이다.

연구총서

2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	황병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인곤 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영 외	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북-중 경제관계와 남북경협에 대한 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(I)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 I	김규륜 외	13,000원
2010-15(II)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색 II	김규륜 외	13,000원
2011-01	제2차 핵안보정상회의와 북한 핵문제	전성훈	14,500원
2011-02	북한군의 기강 해이에 관한 연구	이교덕 외	11,000원
2011-03	통일 진입과정에서의 북한 재건 방향	최진욱, 김진하	5,500원
2011-04	북한의 부문별 조직실태 및 조직문화 변화 종합연구	정영태	16,000원

2011-05	북한행사재판제도 연구: 특징과 실태	이규창, 정광진	8,000원
2011-06	북한주민의 삶의 질: 실태와 인식	김수암 외	12,000원
2011-07	한반도 평화와 북한 비핵화: 협력적 위협감축(CTR)의 적용방안	박종철 외	10,000원
2011-08	대북한 핵협상 전략구상방향	홍우택 외	6,000원
2011-09	중국의 부상에 대한 북한의 인식과 대응	허문영, 마민호	10,000원
2011-10	북한 핵의 국제정치와 한국의 대북 핵전략	배정호 외	11,000원
2011-11	평화통일을 위한 통일외교 전략	박영호 외	13,500원
2011-12(I)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제1부	황병덕 외	15,500원
2011-12(II)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제2부	황병덕 외	13,500원
2011-12(III)	중국의 G2 부상과 한반도 평화통일 추진전략 제3부	황병덕 외	18,000원

학술회의총서

2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망		6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향		5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향		8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전		6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로		5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비		7,000원
2011-01	한반도 통일비전과 국제협력		4,000원
2011-02	북한인권 실상과 효율적 개입방안		8,500원

협동연구총서

2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이종무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복잡계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구 (총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원

2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원
2010-15-04	이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05	이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06	이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01	북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02	북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03	북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04	북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원
2011-14-01	북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)	황병덕 외	14,500원
2011-14-02	북한정보관리체계 개선방안(상)	황병덕 외	13,000원
2011-14-03	북한정보관리체계 개선방안(중)	황병덕 외	12,000원
2011-14-04	북한정보관리체계 개선방안(하)	황병덕 외	13,500원
2011-15-01	북한 경제발전을 위한 국제협력 프로그램 연구: 국제사회의 경험 분석(총괄보고서)	임강택 외	10,000원
2011-15-02	부패의 개념과 실태 및 반부패 개혁	박형중 외	10,000원
2011-15-03	체제전환국의 시장-민주제도 건설 지원	박영호 외	13,000원
2011-15-04	국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구	장형수 외	9,500원
2011-15-05	수원국의 역량발전을 위한 개발협력전략과 사례연구	이종무 외	9,500원
2011-15-06	인프라 개발을 위한 국제협력 사례와 시사점	이상준 외	9,000원

논문

통일정책연구, 제18권 1호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 1 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 18, No. 2 (2009)	20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 1 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 19, No. 2 (2010)	20,000원
통일정책연구, 제20권 1호 (2011)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 20, No. 1 (2011)	20,000원
통일정책연구, 제20권 2호 (2011)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	김국신 외	17,500원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2011</i>	김국신 외	17,500원

기타

2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원
2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심 (통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers (통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원
2011	통일대비를 위한 북한변화 전략(통일대계연구 2011-01-1)	박형중 외	17,000원
2011	북한변화를 위한 한-중 협력방안(통일대계연구 2011-01-2)	임강택 외	6,500원
2011	남북 친화력 확대 방안(통일대계연구 2011-02)	조민 외	6,000원
2011	통일대비를 위한 국내과제(통일대계연구 2011-03)	박종철 외	13,000원
2011	통일외교 과제와 전략(통일대계연구 2011-04)	최진욱 외	13,000원
2011	US-China Relations and Korean Unification (Grand Plan for Korean Unification 2011-05)	최진욱 편저	12,000원
2011	통일 비용-편익 연구의 새로운 접근: 포괄적 연구요소의 도입과 대안의 모색 (통일 비용-편익 종합연구 11-01)	김규륜 외	19,000원
2011	체제전환 비용-편익 사례연구(통일 비용-편익 종합연구 11-02)	조한범 외	10,500원
2011	통일 비용-편익 추계를 위한 북한 공식경제부문의 실태연구 (통일 비용-편익 종합연구 11-03)	임강택 외	9,500원
2011	2011년 통일예측시계구축	박영호, 김형기	7,500원
2011	한반도 통일과 동북아 4국의 입장과 역할	배정호 외	6,500원
2011	Korean Unification and the Positions and Roles of the Four Neighboring Powers	배정호 편	8,500원
2011	중국의 부상에 따른 동북아 전략환경의 변화와 한반도	배정호 편	12,000원
2011	2011 Unification Clock: When We See a Unified Korea?	Park Young-Ho, Kim Hyeong Ki	4,000원
2011	알기쉬운 통일교육 12주제	허문영 외	15,000원

연례정세보고서

2009 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원
2011 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2011~2012	6,000원

통일정세분석

비매품

2008-12 한-러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01 2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02 하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03 북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04 북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05 2008년 북-중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06 북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07 한-미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01 2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02 북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03 김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04 2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05 독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06 야로슬라블 한-러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07 북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01 2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02 미-중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03 2011년 미-중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04 2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05 최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희
2011-06 최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07 중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08 북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창
2011-09 상반기 북한정세 분석 보고서	최진욱 외
2012-01 2012년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외

KINU정책연구시리즈

2009-01 신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II) 접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존제안 검토	손기웅 외
2009-03 대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04 통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05 북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하

2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	2010년 통일에측시계	박영호 외
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 「코리아 접경포럼」 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외
2011-02	창지투(長吉圖) 선도구와 북한나선특별시, 러시아 극동지역 간 경제협력 과제	림금숙
2011-03	6자회담과 남북관계: 전망과 대책	박종철 외
2011-04	보호책임(R2P)의 이론 및 실행, 그리고 한반도에의 함의: 리비아 및 코트디부아르 사태를 중심으로	조정현
2011-05	남북러 가스관 사업의 효과, 쟁점, 과제	이윤식
2011-06	DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황	손기웅 외
2011-07	DMZ 평화적 이용의 국가적 의미	손기웅 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영윤, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 1호	김수암, 전현준, 이규창
2011	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제6권 2호	김수암, 김국신, 이규창

Studies Series

2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop Choi Jin Wook, Kim Kook Shin, Park Hyeong Jung, Cheon Hyun Joon, Cho Jeong Ah Cha Moon Seok, Hyun Sung Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula' Lim Kang Teag, Kim Kyu Ryoan, Jang Hyung Soo, Cho Han Bum, Choi Tae Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans Cho Jeong Ah, Suh Jae Jean, Lim Soon Hee, Kim Bo Geun, Park Young Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change Chon Hyun Joon, Jeung Young Tae, Choi Soo Young, Lee Ki Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks Choi Jin Wook, Lee Kyo Duk, Cho Jeong Ah, Lee Jin Yeong, Cha Moon Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification Park Young Ho
2011-01	A New Approach to the National Community Unification Formula Park Jong Chul, Hong Woo Taek, Lee Kyu Chang, Kim Philo, Chun Chae Sung, Cho Seong Ryoul, Hong Ihk Pyo, Hwang Sun Hye

기타

2010 2010 Unification Clock: When Will We see a Unified Korea Park Young Ho
2010 In Search of New Peace on the Korean Peninsula Kim Kyu-Ryoon

통일연구원 회원가입 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, 학술회의 총서, 협동연구총서, 통일정세분석 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원 통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

북한정보관리체계 개선방안

1. 북한정보관리체계 개선방안(총괄보고서)
2. 북한정보관리체계 개선방안(상)
3. 북한정보관리체계 개선방안(중)
4. 북한정보관리체계 개선방안(하)