

2013
통일

제32회 대학(원)생 통일논문 현상공모 입선작

논문집

이 책자는 「제32회 대학(원)생 통일논문 현상공모」 입선작
모음집으로, 논문의 내용이 통일부의 공식 입장과 반드시
일치하는 것은 아닙니다.

목 차

■ 최우수

- ✿ 비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성을 위한 국내법적 지원방안 연구…… 5
박건우 | 서울대학교 법학전문대학원

■ 우수

- ✿ SNS를 활용한 통일행정 플랫폼 구축방안 …………… 53
- 트위터, 페이스북을 중심으로 -
최선호 · 신지현 | 안양대학교 도시행정학과
- ✿ 한반도 통일 여건 조성을 위한 대(對)중국 공공외교 전략 모색 …………… 93
- 어떻게 중국인들의 마음을 얻는가? -
김택빈 · 정혜진 | 서강대학교대학원 정치외교학과

■ 장려

- ✿ 북한이탈주민의 질병 및 의료행태에 대한 문화적 이해의 필요성 …………… 163
- 진료 효과성 제고(提高)를 위한 제언 -
박소임 | 북한대학원대학교
- ✿ 통일 후 보건의료체계 內에서의 전통의학 …………… 205
- 고려의학과 한의학의 통합을 중심으로 -
추홍민 | 원광대학교 한의학과
- ✿ 남북상사합의서 분쟁해결제도 개선을 위한 방안 …………… 243
강민식 · 최고야 | 서울대학교대학원 법학과

▣ 입선

- * 북한이탈주민의 남한사회 통합을 위한 형사회복지조정기관 설립에
 대한 연구 283
 최재용 | 동국대학교 경찰행정학과
 한보영 | 덕성여자대학교 사회학과

- * 북한의 개인상공업에 관한 연구 363
 황신영 | 북한대학원대학교

- * 북한이탈주민의 안정적인 남한 사회 정착을 위한 '남북 대학생 봉사단'
 운영에 대한 연구 421
 배훈옥 | 동국대학교 법무대학원

- * 남북한 통합 전자정부 구축 473
 - e-거버넌스의 단계적 관점으로 -
 조현민 | 중앙대학교대학원 행정학과
 오종문 | 중앙대학교대학원 북한개발협력학과

- * 청소년층의 동기 분석을 통한 통일의식 고취 방안 517
 - 조절초점이론을 통한 통일의식 메시지 전달 효과성 강화 -
 강유경 | 고려대학교 심리학과

- * 스토리텔링을 이용한 효과적인 통일교육 방안 547
 - 정통 스토리텔링 교육에 대한 고찰을 통한 디지털 스토리텔링 교육 방안 모색 -
 문지은 | 이화여자대학교 국어국문학과

- * 통일문학의 갱신을 위한 방법론적 모색 577
 - 비교문학을 중심으로 -
 김덕환 | 서울대학교 정치외교학부
 최우석 | 서울대학교 자유전공학부

최우수

비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성을 위한 국내법적 지원방안 연구

서울대학교 법학전문대학원 박건우

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 비무장지대의 규범현실과 세계평화공원의 규범적 의의
- III. 비무장지대 세계평화공원 관련법령의 현황 및 문제점
- IV. 비무장지대 세계평화공원조성을 위한 국내법적 지원방안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

비무장지대(DMZ) 세계평화공원 조성을 위한
국내법적 지원방안 연구

본 연구는 한반도 신뢰구축과정(trust-building process)으로서 비무장지대 세계평화공원의 가치를 법적으로 규명하고 세계평화공원 구상의 실현을 위한 법률적 지원방안을 마련하는 것을 목표로 규범적인 측면에서 접근하였다. 세계평화공원의 규범적 의의를 발견하고, 평화공원 조성에 있어서 현재 “있는 법(*lex lata*)”의 문제점을 분석한 결과를 토대로 앞으로 “있어야 할 법(*lex ferenda*)”의 모델을 제시하고자 하였다.

헌법·통일법적 관점에서 조명한 비무장지대 세계평화공원의 규범적 의의는 크게 세 가지 측면에서 발견되었다. 첫째, 비무장지대 세계평화공원 조성은 정전협정의 체제존중과 실효성 강화라는 규범적 의의를 갖는다. 비(非)무장지대는 본래 완충공간의 설정을 통한 군사충돌의 예방이라는 목적을 위해 만들어졌지만, 실제로는 정전협정의 규범력이 손상되면서 세계 최대의 중(重)무장지대가 되어 있다. 비무장지대의 완전한 비무장화라는 정전협정의 목표는 비무장지대 내의 군사시설과 화력을 제거하고 세계인의 평화공원을 조성함으로써 성공적으로 실현할 수 있다. 또 세계평화공원 조성을 위한 다자간협정에 의하여 정전협정의 일부규정을 적실성 있게 개정함으로써 규범과 현실의 불일치로 손상된 협정의 규범력을 회복하는 계기가 된다.

둘째, 남북관계를 국제규범화함으로써 남북한 양자간의 관계에서 비롯하는 불안정성을 극복하고 국제기준에 부합하는 새로운 차원으로 끌어올리는 역할을 한다. 이것은 비단 세계평화공원사업의 안정성을 확보하는데 그치는 것이 아니라, 향후에도 유사한 협력사례를 유도하여 남북한관계를 국제기준에 부합하는 새로운 단계에 진입하도록 한다.

셋째, 대한민국 헌법이 제시하는 이념과 가치를 실현한다. 비무장지대

세계평화공원은 우리 헌법이 규정하고 있는 “평화적 통일정책의 추진”의 대표적인 모델에 해당하고, 헌법이 천명하고 있는 국제평화주의의 핵심가치를 동북아시아와 국제사회에 전파하며, 환경헌법(Environmental Constitution)이 제시하는 가치와 목적을 실현한다.

한편, 비무장지대와 관련된 현행법령의 검토를 통하여 국제법상의 몇 가지 문제점과 더불어 국내법상으로는 다음과 같은 문제점들이 확인되었다. 첫째, 비무장지대에 세계평화공원을 설치하기 위한 법률 차원의 구체적인 근거가 미비하다. 현행법상으로는 비무장지대 세계평화공원의 당위성을 뒷받침하는 헌법차원의 근거 및 평화적 이용을 추진할 것을 약속한 남북한 간의 원칙적인 합의가 존재하지만, 법률 차원의 직접적이고 구체적인 근거는 아직 마련되어 있지 않다. 둘째, 군사시설보호법에 따라 국내법적으로도 비무장지대 일원에 출입하는 것은 매우 까다로운 조건 아래에서만 허용된다. 셋째, 공원 구역 내에서 남북한 주민이 왕래하고 접촉하는 경우에도 남북교류협력법에 따른 규제를 받아야 하는 문제가 있다. 넷째, 공원 조성사업의 각 단계에서 적용이 예상되는 개별 행정법령에 따른 규제가 지나치게 복잡하고 중복된다.

결론적으로, 위와 같은 현행법의 문제점을 해결하고 공원의 조성과 운영의 법적 근거를 제공하기 위하여 본 연구에서는 「비무장지대 세계평화공원법」이라는 단행법률의 입법을 제안하였다. 이미 진행된 논의내용을 바탕으로 ① 세계평화·인류 상생공존의 상징공간 조성 ② 정전협정이 의도하는 안보적 기능의 회복 ③ 종합적 계획을 통한 생태계의 지속가능한 보존 ④ 남북관계의 국제규범화를 통한 한반도 신뢰구축 ⑤ 헌법의 이념과 가치구현이라는 다섯 가지 입법목적은 제시하였다.

본 연구에서 제안하는 「비무장지대 세계평화공원법」의 규정은 크게 ① 총칙 ② 공원의 조성과정에 필요한 규정 ③ 공원의 관리운영에 필요한 규정으로 분류할 수 있다. 각각의 세부분야에서 바람직하다고 판단되는 입법형태를 가능한 구체적으로 제시하고자 노력하였다. 총칙으로는 세계평화공원위원회의 법적 지위와 권한에 관한 규정·타법에 대한 우선적용·재정지원 등을 다루었다. 공원조성에 필요한 규정에 있어서는 예상되

는 사업단계의 순서대로 환경법·건설행정법적인 쟁점들을 구체적으로 검토하였다. 여기에서 공원기본계획과 공원계획이라는 이원화된 행정계획의 도입을 제안하고, 인허가 의제조항을 도입하여 관련법령의 규제중복을 해소하는 방안을 제시하였다. 끝으로 공원구역의 관리권한에 관한 규정, 질서유지대에 관한 규정, 공원출입과 주민접촉에 관한 규정·행위제한규정과 벌칙 등 공원의 관리·운영에 필요한 규정들을 검토하였다.

주제어: 비무장지대 세계평화공원, 한반도 신뢰구축과정, 정전협정, 비무장지대 세계평화공원법

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

2013년 5월 대통령의 미국 의회 초청연설에서 비무장지대 세계평화공원 구상이 공개 제안된 이후, 비무장지대는 새로운 남북한 신뢰구축과정(trust-building process)의 정초가 될 공간으로 여론의 주목을 받고 있다. 사실 비무장지대를 신뢰회복과 평화통일을 위한 협력의 공간으로 이용하자는 구상은 1979년 유엔환경계획(United Nations Environment Programme; UNEP)이 국제평화자연공원 조성을 제안한 이래 꾸준히 제기되어 왔다.¹⁾ 표 1.에서 보듯이 2000년 이후 비무장지대와 관련하여 수립된 정부계획에는 대부분 남북교류협력과 통일에 대비한 평화적 공간 활용에 관한 내용이 담겨 있다.

최근 제안된 비무장지대 세계평화공원은 비무장지대의 남측지역은 물론이고 북측지역까지 공간적 대상으로 포괄할 뿐만 아니라 공원조성 및 운영의 주체를 남북한과 UN, 미국, 중국 등을 포함하는 국제사회로 개방하고 있다는 점에서 기존의 계획과는 근본적으로 다르다.²⁾ 그 의의는 뒤에 자세히 서술하겠지만 전시체제 하에서 대립과 반목의 공간으로 존재하고 있는 ‘중무장된’ 비무장지대를 남북통일과 동북아평화, 나아가 인류의 평화공존의 상징 공간으로 변모시키는 사업으로서, 비무장지대의 의미전환을 가져올 뿐 아니라

1) 1989년에는 세계자연보호연맹이 유엔환경계획을 통해 비무장지대국제평화자연공원 조성을 남북 양측에 제안하여 양측의 원칙적인 동의를 얻었다. 1992년에는 유엔환경계획이 다시 판문점 동쪽과 강원도 일부지역에 자연환경공원을 조성할 것을 제안하였다. 2005년 11월에는 CNN의 설립자 테드 터너(Ted Turner)가 비무장지대의 세계유산 등록을 제안하면서 유네스코 세계유산 등록 또는 집경지생물권보전지역 지정에 관심이 모아지기도 하였다. 박은진, “DMZ 일원 평화생태공원 조성방안”, 『북한학연구』. 제3권 제2호(2007), 46면 참조.

2) 손기웅, “비무장지대 관리·활용을 위한 남북협력”, 『북한학연구』 제2권 제2호(2006), 92면은 기존의 비무장지대 활용계획이 국제적 지지를 이끌어낼 수 있는 논거에 소홀하였음을 지적하면서, 비무장지대가 미국·중국 등 인접국의 이해가 얽혀 있는 곳일 뿐 아니라 유엔을 중심으로 한 세계적인 관심지역임을 고려할 때 주변국과 국제사회의 이해를 함께 아우르는 국제적 활용방안이 필요함을 강조하고 있다.

양자관계에서 비롯하는 불안정성을 항상 안고 있던 남북관계의 수준을 국제규범의 틀 내로 끌어올리는 것이다.

이와 같이 비무장지대 세계평화공원은 기존의 남북관계를 국제규범화 함으로써 새로운 차원으로 도약하게 하는 계기가 되는 반면, 현실적으로 북한이 사업주체의 일원으로 참여하기까지는 어려운 설득의 과정이 남아 있을 뿐 아니라 제도적으로도 국제법적·국내법적 제약이 다수 산재하고 있어 해소해야 할 문제점이 많다.

본 연구에서는 이와 같은 제도적 문제점 중 특히 국내법적 문제에 주목 하여 ① 현행법상 존재하는 비무장지대 세계평화공원 사업에 관한 법적 제약요소를 점검하고, ② 이들 장애요소를 각각의 규범목적에 훼손하지 않는 범위에서 해소하는 방안을 탐색하며, ③ 나아가 공원조성 및 운영의 제도적 근거를 제공하기 위한 법률적 지원방안을 모색하고자 한다.

〈표 1〉 비무장지대 관련 정부계획

계획주체	연도	계 획	내 용
건설교통부 (現 국토교통부)	2000	제4차 국토종합계획	접경지역의 종합적 관리 교류협력지구, 남북관광특구 조성 비무장지대 내 평화생태공원 조성
	2006	제4차 국토종합계획 수정계획	평화관광벨트 조성 파주, 철원, 고성지역 등에 교류협력지구 유네스코 생물권보전지역으로 지정
행정자치부 (現 안전행정부)	2003	접경지역종합계획	남북교류협력과 평화통일에 대비한 접경지역 공간적 통합 자연생태보존과 지속가능한 개발의 달성
환경부	2005	국가환경종합계획	비무장지대를 유네스코 생물권보전지역으로 지정 추진 생태경관보전지역으로 지정관리 및 친환경적 개발 유도
	2006	자연환경보전 기본계획	남북공동 유네스코 생물권보전지역 지정의 장기과제 추진 비무장지대 외부 일원 생태계보전대책 추진
문화관광부 (現 문화체육관광부)	2004	관광진흥5개년계획	비무장지대 접경지역 평화관광벨트 조성
경기도	2001	경기도접경지역계획	남북교류협력과 연계한 공간개발 경의축, 경원축상에 협력단지 개발 추진
	2001	경기북부관광종합계획	남북평화관광특구, 생태연구단지, 판문점 포함 평화생태관광지대 계획
	2007	제4차 경기도권역 관광개발계획안	평화관광권 설정 비무장지대 및 접경지대 관광상품개발, 선사유적 관광지 조성
	2007	수도권계획 관리기본계획수정계획	남북교류전진기지 서해안북부축, 내륙북부축, 서북부환상축 계획
강원도	2002	강원도접경지역계획	철원지역: 평화시 조성 물류기지 양구, 인제 춘천지역: 생태환경으로 평화교류 고성, 속초지역: 국제관광지대
	2006	제4차 강원권관광개발계획	평화생명벨트 조성을 위한 3대 전략개발사업
	2007	강원 7+6 플랜	비무장지대에 한민족 평화생태벨트 조성

* 자료: 박은진, “DMZ 일원 평화생태공원 조성방안”, 「북한학연구」, 제3권 제2호(2007)

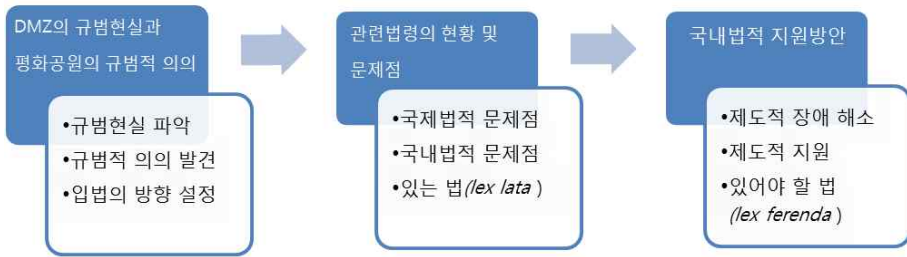
2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 법적·제도적 관점에서 비무장지대를 조명하고 향후 세계평화공원 조성 및 운영을 위한 국내법적 지원방안을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 본격적인 제도분석에 앞서 우선 비무장지대의 법적 현실을 파악하기 위하여 비무장지대의 개념과 그 직접적 설치근거인 정전협정의 규범 현실을 간략히 살펴본다. 여기에서 발견한 법현실의 문제를 바탕으로 비무장지대에 조성하는 세계평화공원 사업의 헌법·통일법적 의의와 현행법상의 법적 근거를 각각 고찰한다(II).

다음으로 현행제도의 분석에 있어서는 비무장지대에 현재 적용되고 있는 규범체계를 국제법 측면과 국내법 측면으로 나누어 살펴보고, 이들 제도 중 세계평화공원 조성사업과의 관계에 있어서 장애요소로 작용하는 규정들을 검토할 것이다(III). 본 연구는 주로 국내법적 요소를 점검하는 것을 목표로 하지만, 예컨대 정전협정과 같이 반드시 필요하다고 생각되는 범위에서는 국제법적 문제점도 지적하고 해결방안을 함께 검토할 것이다.

본 연구에서는 위와 같은 국내법적 제약요소들을 해소하는 방안으로 각각의 개별법령의 개정을 시도하는 것보다는 단일 특별법을 제정하는 것이 보다 효율적이라고 판단하고, 가칭 「비무장지대 세계평화공원법」의 입법을 제안하고자 한다. 비무장지대 세계평화공원조성의 헌법·통일법적 의의를 구현하는 입법의 기본원칙을 상정하고, 이를 기초로 다양한 국내법적 제약요소를 각각의 입법목적에 훼손하지 아니하는 범위에서 발전적으로 해소하는 동시에 사업의 제도적 근거를 제공할 구체적인 입법의 방향을 제시할 것이다(IV).

〈그림 1〉 연구의 흐름



II. 비무장지대의 규범현실과 세계평화공원의 규범적 의의

1. 비무장지대의 개념과 규범현실

가. 비무장지대의 개념

국제법상 비무장지대(demilitarized zone; DMZ)란 국가가 병력의 주둔 및 군사시설의 유지를 하지 아니할 의무를 부담하는 그 국가의 영토와 영해·하천·운하 및 그 상부공역을 포함하는 특정 지역이나 구역을 말한다.³⁾ 비무장지대는 군사 전략상으로는 무력 충돌의 발발을 방지하는 기능을 하며, 정치적으로는 신뢰구축조치(confidence building measures; CBMs)로서 기능한다.

한반도의 비무장지대는 1953년 7월 27일 유엔군총사령관과 조선인민군총사령관 및 중국인민지원군사령관 사이에 체결된 「국제연합군총사령관을 일방으로 하고 조선인민군최고사령관 및 중국인민지원군사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」(정전협정) 제1조 제1항⁴⁾

3) Jost Delbrauck, “Demilitarization”, in Rudolf Bernhardt(ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 3(Amsterdam 1982). 참고로 제2차 세계대전 이후 이탈리아와 유고슬라비아 사이의 국경지대를 비무장지대로 정한 대(對)이탈리아평화조약(The Treaty of Peace with Italy, 1947) 등 유럽에서도 비무장지대를 설정한 사례가 있다.

4) 정전협정 제1조 제1항 “한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기

에 의하여 설치된 것이다. 한국전쟁으로 인한 쌍방의 적대행위를 중지시키기 위한 목적으로 협정당사자들은 군사분계선(military demarcation line; MDL)을 획정하고 남북 양측 군대가 이 선으로부터 각각 2km씩 물러나는 완충지대를 만들기로 합의하였는데, 이것이 바로 한반도 비무장지대이다. 그 공간적 범위는 표 2.와 같다.

〈표 2〉 비무장지대의 공간적 범위

위치	동서	동경 126° 2' ~ 동경 128° 35'	
	남북	북위 37° 34' ~ 북위 38° 36'	
너비	약 4km (군사분계선 기준 남북 2km)		
길이	경기도	103km	248km
	강원도	145km	
면적	경기도	375km ²	907km ²
	강원도	529km ²	
포함 행정 구역	남	경기도	파주시, 연천군
		강원도	철원군, 양구군, 인제군, 고성군
	북	개성직할시	판문군, 장풍군
		강원도	철원군, 평강군, 김화군, 금강군, 고성군

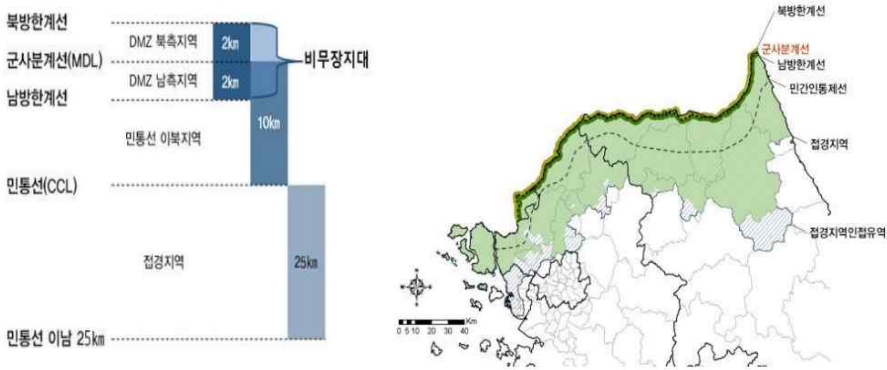
* 자료: 손기웅, 「DMZ 총람: 개요, 정치·군사적 현황」, 통일연구원(2011)

한편 위와 같은 정전협정상의 비무장지대에 더하여 대한민국 국내법상의 목적에 따라 민간인의 출입 및 행위의 제한을 가하고 있는 인접지역까지를 포괄하여 비무장지대라는 용어로 사용하는 경우가 있다(넓은 의미의 비무장지대). 이는 정전협정 상의 고유한 의미의 비무장지대와 구별되는 것이다. 본 연구에서는 고유한 의미의 비무장지대와 넓은 의미의 비무장지대를 각각 “비무장지대”와 “비무장지대 일원”⁵⁾으로 지칭하기로 한다. 비무장지대 일원의 공간구성 및 범위는 그림 2.와 같다.

2km씩 후퇴함으로써 적대 군대 간에 한 개의 비무장지대를 설정한다. 한 개의 비무장지대를 설정하여 이를 완충지대로 함으로써 적대행위의 재발을 초래할 수 있는 사건의 발생을 방지한다.”

5) 비무장지대 일원은 비무장지대(907km²)와 민통선 이북지역(1,370km²) 및 접경지역(6,216km²)을 모두 포함하는 개념이다. 민통선에 대해서는 이후의 논의에서 간략히 소개하기로 한다.

〈그림 2〉 비무장지대 일원의 공간구성 및 범위



* 자료: 김영봉 외, 「비무장지대 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업 추진에 관한 연구」, 국토연구원(2009)

나. 비무장지대의 규범현실

비무장지대의 설치근거가 된 정전협정은 총 5개조 63개항으로 구성되어 있다. 협정의 각 규정 내용은 ① 군사분계선과 비무장지대의 설치(제1조) ② 전쟁중지의 구체적 조치(제2조) ③ 전쟁포로에 관한 조치(제3조) ④ 정치회담에서의 평화적 해결에 대한 건의(제4조) ⑤ 부칙(제5조)이다. 비록 국제법상 정전(停戰)은 전쟁의 완전한 종료가 아닌 휴지를 의미하지만, 지난 60년 동안 한반도 평화와 안정이 유지될 수 있었던 것은 정전협정의 전쟁억지 및 위기관리기능에 힘입은 바 크다.

반면 정전협정의 규범은 끊임없는 훼손 시도에 직면해 왔다. 북한은 1994년 4월에 군사정전위원회 대표를 철수시켰고 2013년 3월에는 일방적으로 정전협정 무효화를 선언하였다. 정전협정은 비무장지대를 완충공간으로 만들기 위해 지대 내에서 일체의 군사시설과 화력을 제거하도록 규정하였지만, 현실의 비(非)무장지대는 협정의 규정 취지와는 전혀 다르게 세계 최대의 화력이 대치하는 “중(重)무장지대”가 되어 있다. 북한은 70만여명의 보병·기계화부대·야포·다연장로켓포 등을 비무장지대 일원에 집중 배치하고 있고, 국군도 이에 대응하여 방어전력을 배치하고 있다.

이와 같이 비무장지대는 본래 완충공간의 설정을 통한 군사충돌의 예

방이라는 목적을 위해 만들어졌지만, 실제로는 정전협정의 규범력이 손상되면서 본래의 기능을 다하지 못하고 있다.

〈표 3〉 비무장지대 내 군사시설 현황

	GP/OP	방송시설	철책선	지원시설	박격포	고사포	대전자포	기타
북한	158/124	117	260km	3362棟	234	92	28	316
남한	87/13	107	290km	1208棟	-	-	-	-

* 자료: 김영봉 외, 「비무장지대 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업 추진에 관한 연구」, 국토연구원(2009)

2. 비무장지대 세계평화공원의 규범적 의의

가. 정전협정의 체제 존중과 규범력 강화

정전협정 제5조 제62항은 정전협정의 각 조항은 쌍방이 공동으로 접수하는 수정 및 증보 또는 쌍방의 정치적 수준에서의 평화적 해결을 위한 적당한 협정 중의 규정에 의하여 명확히 교체될 때까지는 계속 효력을 가짐을 명시하고 있다. 남북한도 남북기본합의서 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환하기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수”하기로 약속한 바 있다. 궁극적으로는 완전한 종전과 평화상태를 추구하여야 하겠지만, 북한의 핵위협이 지속되고 있는 현 시점에서 남북 사이의 공고한 평화상태가 이룩되었다고 평가할 수는 없다. 무엇보다 현재로서는 남한과 북한의 평화개념 및 그 구축방법에 대한 인식이 일치하지 않고 있다. 그러므로 비무장지대 세계평화공원 조성은 정전협정을 준수하고 존중하는 틀 안에서 접근하여야 한다.⁶⁾ 비무장지대의 완전한 비무장화라는 정전협정의 목표는 비무장지대 내의 군사시설과 화력을 제거하고 세계인의 평화공원으로 조성함으로써 성공적으로 실현할 수 있다. 또 비무장지대를 평화적으로 이용하기 위하여 정전협정 당사자를 포함하는 다

6) 손기웅 외, 『DMZ 평화적 이용의 국가적 의미』, 통일연구원(2011). 58면도 비무장지대의 평화적 이용이 정전협정에 근거하여 추진되어야 함을 강조하고 있다.

자간협정에 의하여 정전협정의 일부규정을 적실성 있게 개정함으로써 규범과 현실의 불일치로 인하여 손상된 정전협정의 규범력을 회복하는 계기가 될 수 있다. 이러한 맥락에서 비무장지대 세계평화공원 조성은 정전협정의 체제존중과 실효성 강화라는 규범적 의의를 획득한다.

나. 국제규범과 기준에 부합하는 남북한관계 형성

(1) 국제법질서와 국가책임

국제법은 국가의 동의라는 단일의 입법기제를 통해 형성되는데, 이는 조약과 관습의 형태로 실체화(materialize)된다. 조약은 국가 간의 합의문서로서 그 당사국들이 국제법적 구속력을 가지는 것으로 의도한 문서의 의미하며⁷⁾ 국제법의 대표적인 법원(source of law; 法源)을 구성한다.

국제법질서를 관통하는 가장 중요한 원칙 중 하나는 바로 조약은 지켜야 한다(pacta sunt servanda)는 것이다. “약속위반이 배상의무를 동반한다는 것은 국제법의 일반원칙이자 법의 일반개념이기도 하다.”⁸⁾ 조약 당사국의 합의위반은 국제의무의 위반을 구성하고 그에 따라 상대당사국에 대한 국가책임을 발생시킨다. 이와 같은 방식으로 국제법질서는 국가 간의 구속적인 합의에 신뢰를 부여하고 법적 안정성을 보장한다.

(2) 종래 남북한관계의 규범적 문제점

종래 남북한관계의 가장 큰 규범적 문제점은 수많은 남북합의서가 체결되어 왔지만 정치적 변동에 따라 합의사항이 이행되지 않는 경우가 매우 빈번하였다는 것이다. 개성공단을 예로 들면, 남북한은 이른바 4개경 협합의서⁹⁾ 및 통신·통관·검역·출입 등에 관한 합의서를 다수 체결했

7) 「조약법에 관한 비엔나협약」(Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) 제2조 제1항 (a).

8) Factory at Chorzow (Germ. v. Pol.), 1928 P.C.I.J. (ser. A) No. 17 p.47, 김대순, 『국제법론』, 삼영사(2005), 485면에서 재인용.

9) 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지합의서」, 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결체에 관한 합의서」 등 개성공단 관련 4개의 남북합의서를 말한다. 통설적인 견해는 이들 4개 경협합의서가 남북기본합의서(신사협정)와는 달리 법적 구속력이 있는 문서라고 보고 있다.

을 뿐 아니라 남한의 도움으로 「개성공업지구법」과 같은 북한법을 제정하는 등 규범적으로는 상세한 근거를 두고 있었다. 경제적 유인에 있어서도 개성공단은 남과 북 모두에게 이익을 가져다주기 때문에 안정적으로 협력관계가 지속될 것이라는 전망이 우세하였다. 그럼에도 불구하고 최근의 사태에서 경험하는 바와 같이 돌발사태가 발생하거나 경제적 이익을 상쇄할만한 정치적 이익이 존재한다고 판단하는 경우 북측의 일방적인 합의불이행은 언제든지 불거질 수 있는 것이다. 이 점은 또다른 대표적 남북협력사업인 금강산관광사업에서도 마찬가지였다.¹⁰⁾ 그러나 북한은 일방적인 합의불이행에 대하여 어떠한 국가책임도 부담하지 않았다. 이같이 빈번한 합의위반과 위반에 대한 구속력 있는 제재수단의 결핍은 앞서 설명한 일반적인 국제 규범기준과는 큰 격차가 있는 것이다.

(3) 남북한 특수관계론

그렇다면 남북한관계는 법적으로 국가와 국가간의 관계인가? 또는 남북합의서는 법적으로 구속력 있는 합의인가?¹¹⁾ 먼저 국내법적으로 남북한관계는 서로의 규범체계상 국가 간의 관계라고 할 수 없으면서도 현실적으로는 단일한 국내법이 적용되지 않는 특수한 관계이다. 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 정하고 있는 우리 헌법상 북한은 이중적인 법적 지위를 보유한다. 즉, 북한은 국내법적으로 헌법상 불법단체 또는 국가보안법상 반국가단체로서의 지위를¹²⁾ 갖는 동시에 평화통일을 위한 대화와 협력의 동반자로서의 지위를¹³⁾ 이중적으로 갖는다.¹⁴⁾ 한편, 국제법상 북한은 「1933년 국가의 권리와 의무에 관한 몬테비데오협약」 제1

10) 금강산관광사업은 2008년 7월 북한군에 의한 관광객 피격사건 이후 현재까지 중단되어 있는 상태이다. 북한은 2011년 4월 8일 현대아산의 독점권을 취소한다고 선언하고, 이어서 금강산지구 내의 각종 시설물을 임의로 몰수하였다.

11) 2005년 제정된 「남북관계발전에 관한 법률」은 남북합의서의 조약성을 인정하는 전제에서 체결·비준절차, 국회의 동의절차 및 효력범위 등에 대해 규정하고 있다.

12) 그 헌법적 근거는 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 정하고 있는 헌법 제3조이다.

13) 평화통일정책의 추진에 관하여 규정하고 있는 헌법 제4조 참조.

14) 판례에 의하여 확립된 법리이다. 대법원 2004. 11. 12. 선고 2004도4044판결; 대법원 2004. 8. 30. 선고 2004도3212판결; 대법원 2003. 5. 13. 선고 2003도604판결; 대법원 1999. 12. 28. 선고 99도4027판결; 대법원 1999. 10. 8. 선고 99도2437판결 등.

조상의 국가의 요건을 충족하고, 현실적으로도 독립된 주권국가로서 활동하고 있다.

그러므로 헌법의 해석상 남북한관계에 대해서는 적용되는 규범영역에 따라 각기 다른 법적 의미를 부여하게 된다. 첫째로, 남북한관계가 국내법적 규범영역에서 적용될 경우 북한의 이중적 지위가 반영된다: 북한이 (적화통일을 획책하는) 반국가단체로 활동하는 규범영역에서는 헌법 제3조와 국가보안법 등 국내법이 적용되는 반면, 남북교류협력 등 대화와 협력의 동반자로 활동하는 규범영역에서는 원칙적으로 국제법원칙이 적용되어 북한의 국내법률 또는 그와 관련한 각종 남북합의서의 구속적 효력이 긍정된다. 둘째로, 남북한 일방 또는 쌍방이 특정한 제3국 또는 국제기구와 법률관계를 형성할 경우에는 국제법원칙이 적용된다. 남북한관계가 원칙적으로는 국내법적 규범영역에 속하지만 일정한 범위에서 제3국 또는 국제기구와 관련성을 갖는 경우에는 그 범위 내에서는 원칙적으로 국제법 원칙을 적용하되, 남북한 관계의 특수성을 반영하여 국제법원칙을 탄력적으로 적용하여야 한다.¹⁵⁾

위와 같은 이론적 논의와는 별개로 현실적으로는 남·북한 양당사자가 합의한 내용은 그 구체적인 내용이 법적 구속력을 의도하는 조약에 해당 하는 것이더라도 일반적인 조약에 비하여 규범력이 현저히 미약하다. 앞서 지적한 바와 같이 정치적인 고려에 따라 일방이 언제든지 합의불이행으로 나아갈 수 있고, 또한 앞서 설명한 남북한특수관계론에 따른 규범영역의 구분도 반드시 명확하다고 보기는 어렵기 때문에 그 위반에 대한 국제법적 책임을 묻기도 까다롭기 때문이다. 이는 남북한 양당사자가 체결한 합의에서는 상존하고 있는 위험이다.¹⁶⁾

15) 이를 남북한 특수관계론이라 한다. 남북한 특수관계론에 대한 설명은 서울대학교 법학전문대학원, 『통일법』(2012). 15면 이하의 내용을 요약하여 소개하였음. 참고로 「남북관계발전에 관한 법률」은 “남한과 북한의 관계는 국가 간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”(제3조)라고 명시하고 있다. 남북기본합의서 전문(前文)에도 같은 표현이 등장한다.

16) 남북기본합의서가 신사협정에 불과하다고 본 헌법재판소 2000. 7. 20. 선고 98헌바63 결정 참고. 남북기본합의서는 체결당시 법적 구속력을 의도한 문서로 보이지는 아니하므로 위 헌재결정에 대해서는 학계에서도 대체로 이견이 없다. 심지어 아무런 의미를 가지지 못하는 사실(de facto)에 불과하다고 평가하는 견해도 있다(정종섭, 『헌법

이러한 이유에서 남북협력사업을 남북한 양자간의 합의에서 더 나아가 제3국 또는 국제기구를 포함시키는 이른바 다자간합의로 확대·개편하는 것은 규범의 실효성 확보에 큰 도움이 된다. 첫째로, 다자간합의의 결과 만들어진 규범의 조약성(법적 구속력)에 대해서는 이론(異論)이 있을 수 없고, 둘째로, 남북한 중 일방이 규범을 위반할 경우 타방에 대해서 국가 책임을 회피하더라도 그 밖의 다른 당사국에 의한 국가책임의 추구를 회피할 수는 없으므로 다자간합의의 실효성은 남북한 양자간의 합의보다 한층 강력한 것이 되기 때문이다.

(4) 다자간협정을 통한 남북한관계의 국제규범화

남한·북한·미국·중국·유엔을 포함한 국제기구 등 정전협정의 당사자를 포괄하는 다자간협정으로 세계평화공원을 조성하고 그 관리·운영에 관한 사항을 규정할 경우 그 합의내용을 남북한 일방당사자가 위반하기 어려워지고 규범의 실효성은 높아진다. 그에 따라 남북한 양자간의 관계에서 기인하는 불안정성을 저감시키고 안정성과 지속성을 확보할 수 있다. 이것은 비단 세계평화공원사업의 안정성을 확보하는 데 그치는 것이 아니라, 남북관계를 국제규범화한 모범사례가 됨으로써 향후에도 유사한 협력사례를 유도하여 남북한관계를 국제기준에 부합하는 새로운 차원으로 끌어올리는 역할을 한다. 또 부수적으로는 국제적 고립상태에 있는 북한이 국제규범 형성 및 집행에 참여하는 경험을 제공하고 국제사회의 책임 있는 일원으로 진입할 수 있도록 유도하는 효과를 낳는다.¹⁷⁾

학원론』, 박영사(2009). 247면). 그러나 남북한 상호간에 법적 구속력을 명확히 의도한 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」 까지 신사협정에 불과하다고 판시한 하급심 판례(청주지법 2011. 6. 9. 선고 2010구합2024판결)의 태도는 남북합의서의 미약한 규범력의 문제를 노정하고 있다. 이 판결에 대한 보다 상세한 논평으로는 이효원, 『판례로 보는 남북한관계』, 서울대학교 출판문화원(2012), 517면 이하; 같은 책 526면 이하 참조.

17) 국제정치학적으로는, 신자유주의 제도주의(neoliberal institutionalism) 학자들의 설명과 같이 상호주의전략이 제도적으로 안정화되어 북한과의 협력이 공고화될 수 있다. Robert O. Keohane, and Lisa L. Martin. "The Promise of Institutionalist Theory." *International Security* 20.1 (1995), p. 46 참조.

다. 헌법적 이념과 가치의 실현

비무장지대 세계평화공원은 다음과 같이 3가지 측면에서 대한민국의 헌법이념을 실현하는 수단이 된다.

첫째, 헌법이 규정하는 “평화적 통일정책의 추진”에 해당한다. 헌법 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진”할 것을 규정하고 있고, 제66조는 대통령에게 “평화적 통일을 위한 성실한 의무”를 부과하고 있다. 이들 규정으로부터 평화통일정책으로 표현되는 신뢰형성과정을 통하여 최종적으로 국가목표인 평화통일을 이루어야 한다는 헌법적 요구가 도출된다. 비무장지대 세계평화공원은 그 조성과정에서는 국제규범 내에서의 남북한 공동협력관계를 창출하고, 조성 이후에는 군사적 긴장을 최소화하는 역할을 하는 동시에 자유로운 인적교류와 소통의 통로로 기능한다. 이러한 점에서 세계평화공원사업은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 실현이라는 헌법적 가치를 구현한다.

둘째, 우리 헌법이 천명하고 있는 국제평화주의의 핵심가치를 국제사회에 전파하고 공감대를 형성하는 장(場)이 된다. 헌법 제5조 제1항은 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”고 규정하고, 전문(前文)에서는 대한민국의 국가철학으로 “항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함”을 제시하고 있다. 세계평화공원은 비무장지대의 공간성격을 냉전질서와 분단의 상징공간에서 평화통일과 인류 상생공존의 새질서를 상징하는 국제적인 평화공간으로 변모시킴으로써 한반도와 동북아시아에 진정한 의미의 평화를 가져올 수 있다.

셋째, 환경헌법(Environmental Constitution)이 제시하는 가치와 목적에 부합한다. 헌법 제35조 제1항은 모든 국민이 “건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리”를 가진다고 규정하여 국민의 기본권으로서 환경권을 보장하는 동시에, “국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 명시하여 자연환경의 보전을 국가목표(Staatzielbesimmung)의 하나로 밝히고 있다. 특히 헌법 전문에서 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와

행복을 영원히 확보할 것”을 강조한 바대로, 현 세대 뿐 아니라 미래 세대까지 쾌적한 자연환경에 접근할 권리를 보장하기 위한 정책이 요구된다. 비무장지대는 장기간 사람의 출입이 통제됨에 따라 뛰어난 자연 생태를 이루고 있으며¹⁸⁾ 전쟁의 폐허에서도 멸종위기종을 비롯한 다양한 생물들이 새로이 살어나 생명력 넘치는 공간을 만들어냈다는 독특한 생태적 가치를 지니고 있다. 그러나 비교적 개발위협으로부터 자유로웠던 비무장지대 일원도 2000년대 이후 점차 개발압력으로 인한 위협을 받고 있다.¹⁹⁾ 세계평화공원의 조성은 지자체별로 점증하는 개발위협에 직면하고 있는 비무장지대일원의 생태계를 체계적으로 조사하고 종합적인 관리계획을 수립함으로써 생태계 및 생태자원을 지속가능하게 이용·보존할 수 있도록 하는 계기가 된다.

3. 비무장지대 세계평화공원의 법적 근거

비무장지대 세계평화공원 조성의 현행법상 근거는 그 규범의 존재형식에 따라 크게 ① 헌법적 근거, ② 법률적 근거, ③ 남북기본합의서로 나누어 볼 수 있다.

가. 헌법적 근거

비무장지대 세계평화공원조성의 헌법적 근거는 헌법 제4조의 평화통일 조항에서 찾을 수 있다. 이미 설명하였듯이 비무장지대 세계평화공원 사업은 헌법 제4조에서 제시한 평화적 통일정책에 해당된다. 비무장지대 세계평화공원사업을 다자간 협정을 통하여 추진하는 것은 남북한 쌍방이

18) 김귀곤 외, “DMZ 자연생태계의 현황과 보전”, 동국대학교 북한연구소편, 『DMZ 생태계와 한반도 평화』, 아카넷(2006). 218면 이하. 이 연구에 따르면 비무장지대의 생태는 산림식생, 수체, 초지, 농지 및 습지 등 서식처 유형이 매우 다양하고, 희귀종이 다수 서식하며, 인간에 의한 부분적인 간섭에도 불구하고 지속적인 생태적 발달이 이루어지고 있음이 확인되었다고 한다.

19) 국회가 2000년에 「접경지역 특별지원법」을 통과시키면서 강원도, 경기도의 비무장지대 일원은 접경지역권으로 포함되어 개발권역화되었다. 최열, “남북관계 변화와 DMZ 생태의 미래전략”, 주 18)의 책, 212면 참조.

상호 법률관계를 형성하는 동시에 제3국 또는 국제기구와 법률관계를 형성하는 경우로서 남북한 특수관계론에 따라 원칙적으로 국제법원칙이 적용된다. 따라서 다자간협상의 결과 체결된 조약의 국제법적 구속력이 긍정되는 것은 물론이고, 부수적으로 이와 관련하여 남북한 사이에 체결되는 각종 남북합의서도 법적 효력을 갖는다고 하겠다.²⁰⁾

한편 평화공원사업의 지리적 대상인 비무장지대 일원은 규범적으로는 (북측지역을 포함하여) 헌법 제3조가 규정하고 있는 대한민국의 영토 범위에 포함된다. 비무장지대의 남측지역까지 북한 주민들이 출입할 수 있도록 하고 공원관리주체가 공동으로 관리하는 것이 헌법상 영토조항과의 저촉을 발생시키는 것은 아닌지 의문이 제기될 수 있다. 그러나 이와 같은 문제제기는 다음과 같은 이유에서 적절하지 않다. 첫째, 현재로서도 비무장지대는 정전협정상 남측지역과 북측지역을 불문하고 군사정전위원회에 실질적인 통치권이 부여되어 있고 대한민국 정부는 이에 저촉되지 않는 한도에서 제한된 범위의 관할권을 행사하고 있다. 둘째, 남북한특수관계론에 비추어 협력사업인 세계평화공원사업에 대하여는 헌법 제3조의 영토조항에 우선하여 헌법 제4조의 평화통일정책조항이 우선 적용되어야 한다. 셋째, 세계평화공원은 헌법 제3조의 궁극적인 목표인 한반도 평화통일을 실현하기 위한 수단이므로 제3조의 의도와 효력을 훼손하지 않을 뿐 아니라 그 규범목적에 일치한다. 그러므로 오히려 헌법 제3조는 세계평화공원의 헌법적 근거의 하나가 된다고 해석하여야 할 것이다.

나. 법률적 근거

현행법상으로 비무장지대 세계평화공원 조성 또는 비무장지대의 평화적 이용에 관한 직접적인 법률적 근거는 찾아볼 수 없다. 다만 남북교류협력에 관하여 규정함으로써 간접적으로 관련을 맺고 있는 법률로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 「남북관계발전에 관한 법률」은 헌법이 정한 평화적 통일을 달성하기 위하여 남북관계발전에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다(제1조). 동법은 정부가 남북화해와 한반도 평화를 위하

20) 이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 경인문화사(2006). 152면 참조.

여 노력할 것과(제6조), 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있음을 규정하고 있다(제10조 제1항). 다음으로 「남북 교류협력에 관한 법률」은 남북한의 상호교류와 협력을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 법률로서(제1조), 남북한의 상호교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 대하여서는 다른 법률에 우선하여 적용된다(제3조). 동법은 남북협력사업의 요건과 절차 등을 규정하고 있다(제17조 등).

그 밖에 「접경지역 지원 특별법」은 접경지역의 지속가능한 발전을 목적으로 접경지역의 경제발전·주민지원 및 자연환경의 보전을 위한 규정들을 두고 있다(제1조). 그러나 동법은 그 적용대상에서 비무장지대를 제외하고 있어(제2조 제1호) 비무장지대의 평화적 이용을 위한 근거법률이 되는 것은 아니다.

다. 남북기본합의서

비무장지대 세계평화공원의 남북합의서상의 근거는 1992년 2월 19일에 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(남북 기본합의서)에서 찾아볼 수 있다. 동 합의서 제12조는 남과 북이 “비무장지대의 평화적 이용문제를 협의·추진 “할 것을 직접 명시하고 있으며, 제16조는 환경분야의 교류와 협력을 실시할 것을 규정하고 있다.

라. 검토

위와 같이 현행법상으로는 비무장지대 세계평화공원의 당위성을 뒷받침하는 헌법차원의 근거 및 평화적 이용을 추진할 것을 약속한 남북한 간의 원칙적인 합의가 존재하지만, 법률 차원의 직접적이고 구체적인 국내법적 근거는 아직 마련되어 있지 않음을 확인할 수 있다.²¹⁾

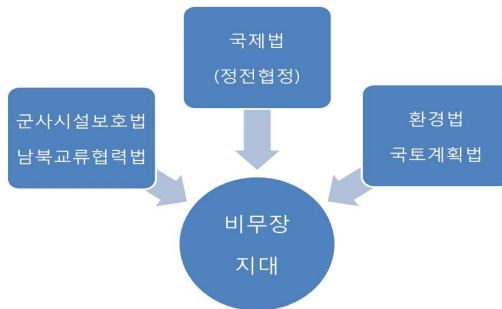
21) 이규창, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제”, 『국방연구』 제54권 제1호(2011. 4), 112면 참조.

Ⅲ. 비무장지대 세계평화공원 관련법령의 현황 및 문제점

1. 비무장지대 관련법령의 현황

가. 비무장지대의 법질서 개관

현재 비무장지대에 적용되고 있는 규범체계는 크게 국제법질서와 국내법질서로 대별하여 볼 수 있다. 첫째로, 국제법상으로는 비무장지대의 설치근거이자 운영규칙인 정전협정의 규정이 적용된다. 정전협정의 법적 성격은 조약이다. 정전협정은 비무장지대의 출입 및 행위제한 등을 고유의 군사적 목적에 따라 규율하고 있다. 둘째로, 국내법은 다시 그 입법목적에 따라 ① 군사시설의 보호를 위한 군사기지 및 군사시설보호법, ② 자연환경의 보존을 목적으로 하는 자연환경보전법, ③ 국토의 합리적 공간질서 형성을 목적으로 하는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, ④ 평화통일을 목표로 남북교류협력을 규율하는 남북교류협력에 관한 법률 등이 각각 적용된다. 이들 국내법의 법적 성격은 모두 형식적 의의의 법률이다. 항을 바꾸어 비무장지대 세계평화공원의 조성 및 운영과 관련이 있는 규정을 중심으로 차례로 살펴보기로 한다.



〈그림 3〉 비무장지대에 적용되는 법체계

나. 국제법적 규율: 정전협정

비무장지대는 일차적으로 정전협정이라는 조약(국제법)의 규율을 받는다.²²⁾ 정전협정은 비무장지대의 출입 및 군사분계선 통과, 비무장지대 내에서의 행위제한에 관하여 아래와 같이 규율하고 있다.

(1) 비무장지대 남측지역의 출입에 관한 규정

정전협정 제1조 제8항 내지 제10항의 규정에 의하면, 우리나라로부터 비무장지대 우리측 관할지역(남측지역)에 출입하는 경우 적용되는 규제는 다음과 같다. 첫째, 우리측 관할지역이라 할지라도 비무장지대에 임의로 들어가는 것은 군인이나 민간인을 불문하고 원칙적으로 금지된다(제1조 제8항). 비무장지대 우리측 지역에 출입하기 위해서는 ① 군사정전위원회의 특정한 허가를 받거나, ② 민사행정과 구제사업에 관한 임무수행을 위한 경우로서 유엔군사령관의 허가를²³⁾ 받아야 한다(제1조 제9항). 둘째, 우리측에서 동시에 비무장지대에 출입할 수 있는 인원의 수는 1,000명을 초과할 수 없다(제1조 제10항). 셋째, 비무장지대 내에서는 군사정전위원회의 특별한 허가 없이는 원칙적으로 무기 휴대가 금지된다(제1조 제10항 후문).

- 22) 조약은 그 당사국에 대해서만 법적 구속력을 발생시키고 제3자에 대해서는 구속력이 없는 것이 원칙이다. 정전협정의 문언상 일방당사자는 국제연합이고 타방당사자는 북한과 중국이므로, 형식적으로 당사국이 아닌 대한민국에는 직접적 구속력을 발생시키지는 않는다고 볼 여지가 있다. 그러나 군사정전협정의 체결 당시 국군의 작전지휘권이 유엔사령부에 이양된 상태였고, 비록 형식적으로는 남한이 정전협정의 당사자는 아니지만 실질적인 당사자로서 정전협정의 이행을 담당하고 있으며, 남북기본합의서 제5조에서 남북한이 정전협정을 준수한다는 내용으로 합의한 것을 고려할 때 DMZ에 관한 군사정전협정은 대한민국에 대하여도 규범력을 갖는다고 하겠다. 이효원, “한반도 통일과 DMZ의 효율적 관리를 위한 법제도화”, 『통일전략』 제12권 제1호(2012), 50면; 김명기, “DMZ 평화화의 국제법적 구상”, 『DMZ: 발전적 이용과 해체』, 소화(1999), 76면 참조. 이하의 논의에서 본 연구는 대한민국이 정전협정의 실질적 당사자에 해당한다는 입장을 전제로 하고 있다.
- 23) 민사행정 및 구제사업을 위하여 비무장지대 남측지역을 출입하는 경우 국제연합군사령관의 허가를 받도록 하는 명시적 규정은 없으나 제1조 제10항 1문은 위 지역의 민사행정 및 구제사업을 국제연합군총사령관이 책임지도록 하고 있으므로 본문과 같이 해석하여야 할 것이다.

(2) 비무장지대 북측지역의 출입에 관한 규정

남한으로부터 비무장지대 북측지역에 진입하기 위해서는 일단 앞서 설명한대로 군사정전위원회 또는 유엔군사령관의 허가를 얻어 비무장지대 남측지역에 진입한 다음, 군사분계선을 통과하여야 한다. 군사분계선을 통과하기 위해서는 따로 군사정전위원회의 특정한 허가를 받아야 한다(제1조 제7항).²⁴⁾ 그리고 상대방이 관할하는 지역에 출입하기 위해서는 상대측 사령관의 허가를 받아야 하므로(제1조 제8항) 비무장지대 북측지역에 진입하려면 북한군사령관의 허가를²⁵⁾ 추가로 받아야 한다. 요약하면, 우리측으로부터 비무장지대 북측지역에 들어가기 위해서는 ① 군사정전위원회 또는 유엔군사령관의 허가, ② 군사정전위원회의 허가, ③ 북한군사령관의 허가라는 3단계의 허가를 모두 얻어야 한다(그림 4).



〈그림 4〉 협정에 따른 비무장지대 북측지역 출입

(3) 지뢰 등 군사시설의 제거에 관한 규정

정전협정 제2조 제13항 (ㄱ)목은 협정의 효력발생 후 72시간 내에 양측

- 24) 정전협정 제1조 제7항 “군사정전위원회의 특정한 허가 없이는 어떠한 군인이나 민간 인이거나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않는다.” 그런데 실제로는 군사정전위원회가 무실화됨에 따라 유엔사·북한 장성급 회의를 통한 허가를 얻어 통과하게 된다.
- 25) 협정의 문언상으로는 조선인민군최고사령관 및 중국인민지원군사령원의 공동허가를 받아야 하지만, 현재 중국인민지원군이 북한에 존재하지 않으므로 북한군사령관의 허가만 얻으면 된다고 해석하여야 할 것이다.

의 일체의 군사역량·보급 및 장비를 비무장지대로부터 철거하도록 규정하고 있으며, 또한 정전협정의 효력발생 후 72시간이 지난 때로부터 45일 이내에 지뢰 등 위험물을 군사정전위원회의 지시와 감독 하에 제거하도록 규정하고 있다.

위 규정은 효력의 시간적 제한이 예정된 한시규정(限時規定)으로 설계되어 있으므로 현재로서는 일방이 임의로 비무장지대 내의 군사시설을 철거할 수 있는 것인지 의문이 있을 수 있다. 같은 규정의 후단은 위 45일의 기간 안에 제거작업을 임무로 하는 부대 외에는 원칙적으로 비무장지대에 들어가는 것을 금지하고 있으므로, 적법성을 확보하기 위해서는 현재로서도 군사정전위원회의 지시와 감독 하에 철거하여야 할 것으로 판단된다.

(4) 평화적 시설의 설치에 관한 규정

비무장지대 내에 군사적 시설을 설치하는 것이 협정위반임은 명백하다. 그런데 세계평화공원과 같은 평화적 시설을 설치하는 것은 허용되는 것인지 여부는 협정에 아무런 언급이 없어 불분명하다. 해석론 중에는 정전협정의 시행에 관하여 광범위한 권한을 보유하고 있는 군사정전위원회의 허가를 얻어 설치하는 것이 가능하다고 보는 견해가 있으나²⁶⁾ 군사정전위원회가 무실화된 현 상황을 고려하면 불명확성은 여전히 남는다.

다. 국내법적 규율

(1) 군사기지 및 군사시설보호법

「군사기지 및 군사시설보호법」은 군사시설과 군사작전을 보호하기 위한 목적으로 일정한 보호구역을 설정하고 당해구역 내의 행위제한을 규정하고 있다. 동법 제4조 제4항 제1호 가목에 따르면 민간인통제선 이북(以北) 지역은 “통제보호구역”이 된다. 민간인통제선은 군사분계선 이남 10km 범위 이내에서 국방부장관이 지정한다(동법 제2조 제7호, 제5조 제7항).

26) 제성호, “DMZ내 스포츠평원 설치이용과 법적대응”, 『스포츠와 법』, 제3권(2002), 278면.

민간인은 관할부대장의 허가를 받지 않고서는 통제보호구역에 출입할 수 없는 것이 원칙이다(제9조 제1항). 그리고 관할부대장의 출입허가를 받기 위해서는 동법 시행규칙 제4조 소정의 각종 서류를 갖추어 허가를 신청하여야 한다. 이는 비무장지대 일원에 출입하는 데 있어 추가적인 규제로 작용한다.

(2) 환경관련법

「자연환경보전법」은 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하는 것을 목적으로 하는 법률이다. 동법에 의하여 지정된 “자연유보지역” 내에서는 건물의 신축·증축과 같은 각종 개발행위가 금지되고 행위제한·출입제한 등의 규제를 받는다(제22조 제2항 본문). 동법은 비무장지대를 통일 이후 2년이 경과한 시점까지 자연유보지역으로 지정하고 있다(제2조 제13호 후단). 그러나 비무장지대 안에서 남·북한간의 합의에 의하여 실시하는 평화적 이용사업은 자연유보지역의 규제를 받지 않으므로(같은 항 단서), 결국 비무장지대 세계평화공원 조성과 관련하여 자연유보지역 제도에 의한 규제가 적용되지는 않을 것이다. 그 밖에 동법에 의한 각종 계획(제8조), 자연환경조사(제30조), 자연자산의 관리(제38조) 등의 적용을 받을 가능성은 있다.

「환경영향평가법」은 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하도록 하고 있다(제22조). 이는 세계평화공원사업의 실시계획 인가단계 및 구체적인 시설물의 조성사업에도 원칙적으로 적용된다.

(3) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 합리적인 국토의 공간질서형성을 목표로 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등

에 필요한 사항을 정하고 있는 법률이다. 세계평화공원의 관리·운영에 필요한 시설물을 설치하기 위해서는 동법에 의한 개발행위허가(제56조 제1항)을 받아야 한다. 또 현재 비무장지대 남측지역은 동법에 따른 “자연환경보전지역”(제6조 제4호)으로 지정되어 있는데, 이에 따라 엄격한 개발행위의 제한(제58조 제3항) 및 건축물의 건축제한(제76조), 낮은 건폐율(제77조 제1항 4호)과 용적률(제78조 제1항 4호)의 적용을 받는다. 동법에 의한 규제는 모두 비무장지대 내의 건축허용성을 부정하거나 통제하는 요소로 작용한다.

(4) 남북교류협력에 관한 법률

「남북교류협력에 관한 법률」은 남북주민의 접촉·왕래 및 교류와 교역 등 남북한 사이의 인적·물적 교류를 규율하는 법률이다. 동법은 남북한 주민의 인적 접촉이나 물적 교류에 앞서 통일부장관의 승인을 받아야 함을 원칙으로 다음과 같이 정하고 있다. 첫째, 남북한 주민이 북한 또는 남한을 방문하기 위해서는 통일부장관으로부터 방문승인을 받아야 하고, 같은 장관이 발급한 방문증명서를 소지하여야 한다(제9조 제1항). 둘째, 남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신 등의 방법으로 접촉하기 위해서는 사전에 신고하여야 한다(제9조2 제1항 본문). 다만 방문승인을 받은 경우에는 따로 신고할 필요가 없다(동항 단서). 셋째, 남북한 사이에 물품 등을 반입하거나 반출하기 위하여서도 승인을 받아야 한다(제13조 제1항).

그리고 동법은 “남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함)이 공동으로 하는 문화·관광·보건의료·체육·학술·경제 등에 관한 모든 활동”을 협력사업으로 정의하고(제2조 4호), 이에 대하여서도 승인을 받도록 규정하고 있다. 세계평화공원조성을 위하여 구성하는 정부간조직은 “주민”이라고 볼 수 없으므로 별도로 협력사업자 승인(제16조) 및 협력사업 승인(제17조 제1항)의 절차를 밟을 필요는 없을 것이다.

(5) 그 밖의 법률

그 밖에 세계평화공원 조성과정에 수반되는 세부항목에 적용가능성이

있는 법률 및 그 규제사항을 살펴보면 다음과 같다. ① 산지를 본래의 용도 이외의 용도로 사용하거나 산지의 형질을 변경하는 산지전용(山地轉用)을 하기 위해서는 「산지관리법」에 따라 산지전용허가를 받아야 한다(제14조 및 제15조). ② 입목(立木)의 벌채 등을 위해서는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따라 입목벌채 등의 허가·신고를 필요로 하고(제19조 제5항, 제36조 제1항·제4항), 또한 「산림보호법」에 따른 허가·신고를 요한다(제9조 제2항). ③ 농지(農地)가 공원사업부지 내에 포함될 경우 농지전용을 위하여 「농지법」에 따라 농림축산식품부 장관의 허가를 받아야 한다(제34조 제1항). ④ 부지내 도로개설을 위하여 「도로법」에 따른 도로공사의 시행허가(제34조) 및 도로의 점용허가(제38조)를 얻어야 한다. 사도(私道)를 개설할 경우에는 「사도법」에 따른 사도개설 허가(제4조)를 받아야 한다. ⑤ 임진강 등의 하천공사를 수반할 경우에는 「하천법」에 따른 하천공사 시행허가(제30조), 하천의 점용허가(제33조), 하천수 사용허가(제50조)를 얻어야 한다. 하천을 일부 매립할 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면의 점용·사용 허가(제8조) 및 공유수면의 매립면허(제28조)를 요한다. ⑥ 끝으로 「수도법」은 전용상수도의 설치를 위하여 지방자치단체장의 설치인가를 받도록 하고 있다(제52조 및 제54조).

2. 국제법적 문제점

지금까지 검토한 내용을 바탕으로 비무장지대 세계평화공원 조성에 있어서의 국제법적 문제점과 그 개선방향을 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 비무장지대의 평화적 이용에 관한 법적 근거가 명확하지 않다. 조약을 통하여 구체적인 국제법상의 근거를 마련하여야 할 것이다. 그 방법으로 두 가지 방안을 생각할 수 있다. 첫 번째 방안은 정전협정을 일부 개정하여 비무장지대 내 평화공원설치의 명시적인 근거를 두는 방법이다. 이 경우 실제로 세계평화공원을 조성·운영하기 위한 다자간협정은 별도로 체결하여야 할 것이다. 두 번째 방안은 정전협정의 모든 당사자(유엔, 남·북한, 중국)가 참여하는 다자간협정의 형태로 세계평화공원 설치와

운영에 필요한 모든 규정을 단일조약에 담는 것이다. 이 경우에 위 다자간협정은 공원 설치의 국제법적 근거가 되는 동시에 「조약법에 관한 비엔나협약」에 따라 정전협정의 일부개정(amendment)의 효력을 발생시킨다.²⁷⁾ 따라서 후자가 더 효율적인 방안이다. 이 협정에서 공원 설치의 근거·공원의 설치 및 관리주체가 될 가칭 “세계평화공원위원회”의 조직²⁸⁾과 그 권한·공원조성계획 및 일정·공원의 관리운영에 관한 합의사항을 규정하면 될 것이다.

둘째, 정전협정상 비무장지대 출입절차가 지나치게 까다롭다. 세계평화공원의 원활한 운영을 위하여서는 공원출입을 위한 범위에서 단순신고제로 전환하거나 완전자유화하여야 한다. 위 다자간협정에 세계평화공원의 방문을 위한 목적과 범위에서는 정전협정의 출입제한 규정을 적용하지 아니한다는 특칙을 둘 필요가 있다.²⁹⁾

셋째, 정전협정의 규범력이 훼손되어 비무장지대가 현실적으로 요새화·중무장화되어 있다. 다자간협정을 통하여 비무장지대의 군사시설 제거 및 완전한 비무장화에 대한 합의가 필수적으로 선행되어야 한다. 아울러 공원방문자의 안전과 무사귀환보장을 위한 합의사항도 규정되어야 한다.

3. 국내법적 문제점

한편, 현행 대한민국 국내법상의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 비무장지대에 세계평화공원을 설치하기 위한 법률 차원의 구체적 근거가 미비하다. 현행 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 협력사업으로 실행할 수 있는 성격의 사업이 아니므로 별도로 특별법을 제정할 필

27) 「조약법에 관한 비엔나협약」 제40조 제2항 및 제5항. I.M.T. Sinclair, The Vienna Convention on the Law of Treaties (Manchester University Press, 1984). p.106 참조.

28) 협정참가국 및 국제기구가 각각 지명한 위원들로 구성되는 형태가 될 것이다.

29) 정전협정 스스로 동 협정의 규정 의도가 “순전히 군사적 성질에 속하는 것”이라고 밝히고 있으므로(前文) 위와 같이 비무장지대의 평화적 이용을 위한 특칙을 마련하는 것은 정전협정체제를 훼손하는 것이 아니다. 제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토”, 『북한학연구』 제2권 제2호(2006), 118면 참조.

요가 있다.

둘째, 국내법적으로도 비무장지대 일원에 출입하는 것은 대단히 까다로운 조건 아래에서만 허용된다. 「군사기지 및 군사시설보호법」상의 출입 제한을 세계평화공원의 조성 및 운영에 필요한 범위 내에서 부분적으로 해제하여야 한다.

셋째, 세계평화공원 구역 내에서 남북한 주민이 왕래하고 접촉하는 경우에도 「남북교류협력에 관한 법률」에 따라 통일부장관의 사전승인을 받아야 하는 문제가 있다. 남한주민이 공원 내의 북측 비무장지대 지역에 들어가는 것도 동법에서 규정하는 “북한 방문”에 해당한다(동법 제9조 제1항). 그러나 공원 북측지역에 들어갈 때마다 통일부장관의 사전승인을 얻도록 하게 하는 것은 지나치게 번거롭고 공원 조성의 목적과 부합하지도 않는다. 공원 구역 내에서 북한 주민과 접촉할 경우 신고하도록 하는 것도 마찬가지로 불필요한 규제이다. 공원조성의 목적과 취지를 달성하기 위하여서는 공원 진입시에 포괄적인 사전승인을 하는 방안이나 세계평화공원 방문의 목적범위 내에서는 동법에 의한 승인절차를 면제하는 입법적 조치가 필요하다.

넷째, 세계평화공원 조성사업의 각 단계에서 적용이 예상되는 개별법령에 따른 규제가 지나치게 복잡다양하고 중복이 심하다(표 4). 동일한 행위에 대하여서도 비슷한 입법목적에 가진 수개의 법률이 중복하여 규제를 가하고 있다. 예를 들어 「자연환경보전법」은 비무장지대를 “자연유보지역”으로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 “자연환경보전지역”으로 각각 지정하고 있다. 공원 시설물 설치를 위하여 입목을 일부 벌채하는 경우를 가정하면 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 및 「산림보호법」이 동시에 적용되어 각각의 법률에 따른 허가를 받아야 한다. 공원조성사업을 효율적으로 진행하기 위해서는 이와 같은 규제중복을 해소할 입법적 방안이 마련되어야 한다.

〈표 4〉 비무장지대 세계평화공원사업 관련 국내법적 규제

관련법	입법목적	규제내용(괄호안은 조문)	
군사기지 및 군사시설보호법	군사시설보호	통제보호구역 출입규제(§ 9 ①)	
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	합리적인 국토의 공간질서형성	개발행위허가(§ 56 ①) 자연환경보전지역으로 지정(§ 6 iv)	
자연환경보전법	자연환경의 지속가능한 이용	자연유보지역으로 지정(§ 2 iii)	
환경영향평가법	친환경적이고 지속가능한 발전	사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 감소시킬 수 있는 방안을 마련하여야 함(§ 22)	
남북교류협력에 관한 법률	평화통일 목표로 남북한간의 인적·물적 교류 규율	남북한간 인적·물적교류에 대한 통일부장관 승인(§ 9 ①, § 13 ①, § 16, § 17)	
기 타	산지관리법	산지를 합리적으로 보전하고 이용	산지전용허가 및 산지전용신고(§ 14, § 15)
	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	산림의 지속가능한 보전과 이용	입목벌채 등의 허가·신고(§ 19 ⑤, § 36 ①·④)
	산림보호법	산림을 건강하고 체계적으로 보호	입목벌채 등의 허가·신고(§ 9 ②)
	농지법	농지의 효율적 이용·관리	농지전용허가(§ 34 ①)
	도로법	도로망의 정비와 적정한 도로관리	도로공사시행허가·도로점용허가(§ 34, § 38)
	사도법	사도의 설치 및 관리	사도개설허가(§ 4)
	하천법	하천의 적정한 관리	하천공사시행허가(§ 30)
	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	공유수면(公有水面)을 지속적으로 이용할 수 있도록 보전·관리	공유수면의 점용·사용허가(§ 8) 공유수면의 매립면허(§ 28)
	수도법	수도를 합리적으로 설치·관리	전용상수도 설치인가(§ 52, § 54)

IV. 비무장지대 세계평화공원 조성을 위한 국내법적 지원방안

1. 가칭 「비무장지대 세계평화공원법」의 입법제안

다자간협정을 통하여 공원의 설립주체인 동시에 관리·운영주체가 될 가칭 “세계평화공원위원회”의 구성에 관한 국제법적 근거를 두게 되겠지만, 국내법적으로도 위원회에 공법적 권한을 부여하고 공원설치·운영에 필요한 사항을 규정하는 법률적 근거를 따로 마련해야 한다. 현행 법률로 존재하고 있는 「자연공원법」에 세계평화공원에 관한 규정을 추가하는 개정을 생각해 볼 수도 있으나, 공원의 상징성 및 규율대상의 이질성을 고려하면³⁰⁾ 별도의 단일법률을 제정하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 여기에서 가칭 「비무장지대 세계평화공원법」의 입법을 제안하고자 한다. 한편 앞에서 지적한 국내법적 문제점들을 해결하기 위하여서는 각각의 규제법령들을 별도로 개정하는 방법도 있으나, 이 역시 입법효율성이 떨어진다. 그러므로 새로 입법하는 비무장지대 세계평화공원법 안에 특별규정을 두어 한꺼번에 해결하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 기본원칙

지금까지 논의된 내용을 바탕으로 비무장지대 세계평화공원법의 입법 목적 또는 기본원칙을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 비무장지대를 평화통일과 세계평화·인류 상생공존의 상징공간으로 변모시킨다. 남북한 주민 뿐 아니라 전세계인이 자유롭게 방문하고 체험할 수 있도록 안전하고 자유로운 왕래와 소통을 확보한다. 둘째, 정전협정이 의도하는 안보적

30) 「자연공원법」은 현행 국내법 중에는 비무장지대 세계평화공원과 가장 인접한 법령이지만, 위 법률의 규율대상은 국립공원, 도립공원, 지질공원 등 국내공원으로서(동법 제2조 참조), 초국가적 설립주체에 의하여 조성되는 국제적 공원인 비무장지대 세계평화공원과는 규율대상의 성격이 다르다.

기능을 회복한다. 공원의 설치목적과 정전협정의 이념이 공유하는 가치인 평화적 공존을 위해 군사시설 및 화력을 완전히 제거하고 자연과 사람이 휴식하는 공간으로 기획한다. 셋째, 비무장지대일원의 뛰어난 생태계 및 생태자원을 지속가능하게 보존·이용하기 위한 가이드라인을 설정한다. 공원위원회 산하 전문가그룹의 주도로 종합적 생태계 조사를 실시하고 이를 바탕으로 공원종합계획을 수립하여 체계적으로 관리·보존한다. 넷째, 다국적 위원들로 구성되는 공원위원회의 조직 및 운영과정을 통하여 남북관계의 국제규범화를 실현하고 한반도 신뢰형성에 기여한다. 이 원칙은 실효성 있는 집행을 통한 규범승인 및 강화효과를 포함하는 것이다. 다섯째, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일을 국가목표로 제시하고 있는 헌법의 이념과 가치를 구현한다. “자유민주적 질서”는 절차에 있어서의 민주적 정당성을 포함하는 것이므로 공원조성과정에 있어서도 지역주민과 이해관계집단의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 입법적으로 배려한다.

3. 세부 입법방향

「비무장지대 세계평화공원법」에 담겨야 할 개별규정은 그 내용에 따라 크게 ① 총칙적 규정 ② 공원의 조성과정에 필요한 규정 ③ 공원의 관리운영에 필요한 규정으로 분류할 수 있다. 법률의 조문편제도 이와 같이 구성하면 될 것이다.

가. 총칙적 규정

(1) 위원회의 법적지위와 권한

세계평화공원위원회(이하 “위원회” 라고만 함)의 법적지위와 권한을 규정하여 동 위원회의 공법적 권능을 창설한다. 위원회의 조직과 구성방법은 이미 협정을 통하여 확정되어 있을 것이므로 법률에서는 필요한 경우 대한민국 정부가 지명할 위원의 선임절차에 관하여서만 규정하면 될

것이다.³¹⁾

위원회의 국제법상 지위는 다자간조약에 의하여 탄생한 국제조직이 될 것이다. 국내법적으로는 공법상의 권한을 부여받고 행사하는 공권력주체가 되므로 “위원회는 공법인으로 본다.”는 간주규정을 두는 것이 필요할 것으로 생각된다. 이렇게 규정함으로써 위원회 스스로 각종 처분의 처분청이 되고 위원회가 행한 처분에 대한 사법적 구제절차가 필요할 경우 피고적격(행정소송법 제13조 제1항)을 갖는다는 점을 명확하게 할 수 있다.

위원회의 권한은 ① 공원구역의 지정·변경에 관한 권한, ② 공원기본계획의 수립에 관한 권한, ③ 공원계획의 결정·변경에 관한 권한, ④ 공원의 출입·관리와 안전에 관한 권한을 포함하는 최종적이고 광범위한 것으로 규정하여야 할 것이다.

(2) 타법에 대한 우선적용의 원칙

비무장지대 세계평화공원의 조성·운영 및 방문을 목적으로 하는 행위에 관하여는 동법의 목적 범위에서 다른 법률에 우선하여 적용함을 밝히는 조항을 둔다. 이에 따라 「국가보안법」과 같은 다른 법률의 선차적 적용을 배제하고 「비무장지대 세계평화공원법」이 우선적용되게 된다.

(3) 재정지원

세계평화공원의 조성 및 운영에는 많은 비용이 소요될 것으로 예상된다. 「비무장지대 세계평화공원법」이 통과되면 예산책정이 이루어질 것이지만, 그 밖에 이미 조성되어 있는 남북협력기금을 활용할 수 있도록 「남북협력기금법」에 따른 협력기금을 세계평화공원사업에 지원할 수 있다는 근거규정을 명시해 두는 것이 좋을 것이다.

31) 입법기술적으로는 “「비무장지대 세계평화공원 조성을 위한 국제협정」에 따른 세계평화공원위원회”와 같은 방식으로 다자간협정과의 연계성을 법률에서 1회 이상 특정하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

나. 공원의 조성과정에 필요한 규정

(1) 생태계조사 및 공원구역의 지정

공원의 위치와 면적을 확정하기에 앞서 위원회 산하 전문가그룹의 주도로 비무장지대 전역에 대한 종합생태계조사를 실시하도록 규정한다. 법률에서 이 점을 특히 규정하는 의도는 생태특성에 맞는 공원입지선정과 활용을 통하여 비무장지대 생태계를 지속가능하게 보존하기 위함이다.

공원구역의 지정은 공원의 구체적인 위치와 면적을 특정하는 것이다. 공원구역은 위원회의 결정으로 지정한다. 세부적으로는 ① 관할 시·도지사, 부대장 및 주민의 의견청취(북한 행정구역을 포함), ② 통일부장관·환경부장관 등 관계중앙행정기관의 장과의 협의, ③ 위원회의 심의·결정이라는 3단계의 절차를 거치도록 규정하되, 단계적으로 공원구역을 확대할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다.

(2) 공원기본계획과 공원계획

(가) 개념

비무장지대의 생태공간 보존 및 지속가능한 이용이라는 목표를 체계적이고 효과적으로 달성하기 위하여 공원기본계획과 공원계획이라는 이원화된 행정계획을 도입할 필요가 있는 것으로 판단된다. 이는 현행 「자연공원법」에서도 채택하고 있는 방식이다.³²⁾

공원기본계획은 공원의 종합적인 운영·보존을 위한 기본구상이자 지침이 되는 장기계획이다. 공원기본계획은 생태계조사 결과를 바탕으로 위원회가 10년이나 5년의 장기단위로 수립하도록 하되, 공원계획수립의 지침으로 활용하도록 규정한다.

공원계획은 구체적인 공원조성사업과 공원관리를 위한 계획이다. 즉 공원계획은 ① 공원구역을 생태특성에 따라 일정범주로 분류하여 각각 다

32) 「자연공원법」 제2조 제6호 및 제7호, 제11조, 제17조 참조.

른 규범적 성격을 부여하는 공원용도지구계획과 ② 공원조성에 필요한 시설물 설치를 위한 공사계획인 공원시설계획의 두 가지 종류로 구성된다. 공원계획의 확정절차도 공원구역지정과 마찬가지로 ① 관할 시·도지사, 부대장 및 주민의 의견청취, ② 통일부장관·환경부장관 등 관계중앙행정기관의 장과의 협의, ③ 위원회의 심의·결정이라는 3단계의 절차를 거쳐 확정하도록 규정하는 것이 바람직하다. 다만, 시설물공사계획인 공원시설계획의 경우에는 공사로 인하여 주변환경에 미치는 피해를 사전에 조사하고 이를 최소화하기 위한 방안을 마련하게끔 위원회의 결정에 앞서 「환경영향평가법」에 의한 환경영향평가를 실시하도록 규정하는 것이 필요할 것이다.

(나) 공원의 용도지구

공원의 용도지구는 합리적인 생태계 보존과 이용을 목적으로 공간별 생태특성에 알맞은 규범적 성격을 부여하는 공간계획의 일종이다. 참고로 삼을만한 입법례를 살펴보면 「자연공원법」은 용도지역을 ① 공원자연보존지구, ② 공원자연환경지구, ③ 공원마을지구, ④ 공원문화유산지구 등 4개의 범주로 나누어 각 용도지역에서 허용되는 행위의 기준을 달리 설정하고 있고,³³⁾ 「자연환경보전법」은 생태경관보전지역을 ① 생태·경관핵심보전구역, ② 생태·경관완충보전구역, ③ 생태·경관전이보전구역 등 3개의 범주로 분류하고 있다.³⁴⁾ 어떤 분류체계를 선택할지는 입법자의 재량이지만, 향후 유네스코 접경생물권보전지역(transfrontier biosphere reserve) 지정추진을 염두에 둔다면 유네스코가 제시하는 용도지역분류와 일치하는 기준인 후자를 채택하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.³⁵⁾

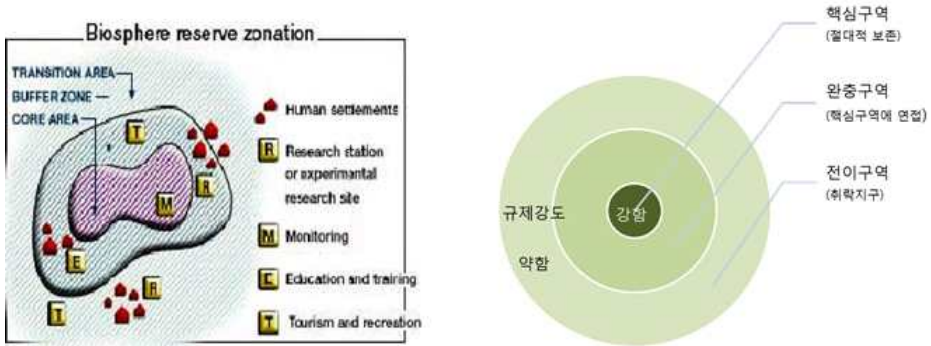
자연환경보전법의 분류체계와 유사하게 공원의 용도지구를 핵심구역 - 완충구역 - 전이구역의 3단계로 구분할 경우, ① 핵심구역은 특별한 보호를 의도하는 구역으로서 절대적으로 보존하는 구역, ② 완충구역은

33) 「자연공원법」 제18조.

34) 「자연환경보전법」 제12조 제2항. 각 구역별 규제내용에 대한 자세한 설명은 김홍균, 『환경법』, 박영사(2012). 178면 이하 참조.

35) 유네스코 생물권보전지역의 용도지역은 핵심지역(core area), 완충지역(buffer zone), 전이지역(transition zone)으로 분류되고 있다.

핵심구역의 연결지역으로서 핵심구역의 보호를 위하여 필요한 구역, ③ 전이구역은 핵심구역 또는 완충구역에 둘러싸인 취약지역으로서(예컨대 대성동마을) 일정한 건축물 설치 등 토지활용이 제한적으로 허용되는 구역으로 각각 규정을 설계하면 될 것이다(그림 5).



〈그림 5〉 생물권보전지역의 용도(左) 및 세계평화공원의 용도 개념(右)

(다) 공원계획 결정의 효과

1) 토지 등의 수용과 보상

공원계획 중 공원시설계획은 생태학습장이나 탐방로·편의시설 등과 같이 공원에 필요한 시설물 설치를 위한 공사계획이므로, 공사부지 내에 사인(私人)의 토지소유권이 존재하고 있으면 위원회가 이를 취득하는 절차가 선행되어야 한다.³⁶⁾ 따라서 위원회가 공원사업에 있어서 필요한 경우에는 공원사업부지에 포함되는 토지 및 그 토지에 정착된 물건에 대한 소유권 그 밖의 권리를 수용하거나 사용할 수 있음을 명시하는 근거규정

36) 「비무장지대 세계평화공원법」은 국내법이므로 위원회가 비무장지대 우리측 지역의 개인소유 토지를 수용하는 경우에만 동법이 적용된다. 비무장지대 북측지역 토지의 이용은 원칙적으로 국내법이 아니라 다자간협정에서 합의되어야 할 사항이다. 애초에 북한은 토지의 개인소유를 부인하고 있으므로 비무장지대 북측지역에 관하여서는 원칙적으로 토지수용의 문제가 발생하지도 않는다(북한 「헌법」 제20조, 북한 「토지법」 제9조; 통일부 북한자료센터 웹사이트 <http://unibook.unikorea.go.kr> 북한법령정보 참조).

을 마련하여야 한다. 이는 헌법 제23조 제3항에서 규정하는 “공공필요에 의한 재산권의 수용(收用)”에 해당하므로,³⁷⁾ 반드시 수용의 상대방에게 정당한 보상을 지급하기 위한 보상규정도 함께 마련하여 위헌적인 입법이 되지 않도록 주의하여야 한다.³⁸⁾

2) 토지보상법의 준용 및 사업인정의 의제(擬制)

일반적으로 공공사업시행을 위한 토지의 수용 및 그 보상은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)에 의한 절차에 따라 진행된다. 공원시설계획 역시 공공의 이익을 위한 사업의 시행계획에 해당하므로 그 시행에 필요한 토지의 수용 및 사용에 관하여서도 토지보상법의 규정을 준용(準用)하도록 입법한다.

한편, 사업시행자가 토지보상법에 따른 수용권을 취득하기 위하여서는 동법에 따른 사업인정(동법 제20조)을 받아야 한다. 일반적인 도시계획시설계획의 경우, 실시계획의 인가가 있으면 토지보상법에 의한 사업인정이 있는 것으로 의제(간주)된다.³⁹⁾ 마찬가지로 위원회에 의한 공원시설계획 결정 및 그 고시가 있으면 사업인정이 있는 것으로 간주하는 규정을 두는 것이 효율적인 공원 조성사업의 진행을 위해서 필요하다. 그 입법 형태를 예시하면 다음과 같다.

37) 헌법 제23조 제3항 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”

38) 한편 공원구역 지정 자체로 인하여 발생하는 토지소유자의 재산권행사의 제약에 대한 보상을 어떻게 처리할 것인가는 추가적인 연구가 필요한 어려운 문제이다. 헌법 제23조 제3항의 규정과 함께, 공원설치 이전에도 토지소유자가 재산권을 거의 행사하지 못하고 있었다는 점·토지공부의 멸실로 비무장지대 내의 소유권의 입증 불가능한 경우가 많을 것이라는 점 등을 종합적으로 고려한 입법적 결단이 필요하다. 이 경우 그 보상방식으로 토지소유자에게 매수청구권을 부여하는 방안은 적합하지 않다는 견해로는 제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제”, 『법조』 통권 제602호(2006. 11), 164면.

39) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제96조 제2항. 건설행정법상 실시계획과 사업인정의 연계에 대한 자세한 설명은 김종보, 『건설법의 이해』, 피데스(2013). 361면 이하 참조.

제00조 (「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용)

- ① 공원시설계획에 따른 수용 및 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.
- ② 위원회가 공원시설계획을 고시한 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조 제1항과 제22조에 따른 사업인정 및 그 고시가 있었던 것으로 본다.

3) 다른 법률에 의한 인허가의 의제

앞에서 검토한 바와 같이 세계평화공원 조성사업의 각 단계에 적용이 예정되어 있는 개별법령들의 세부적 규제가 지나치게 많고 복잡하여 과잉규제의 문제점이 있었다. 이들 규제는 관련법령의 수가 다수이고 소관 행정청과 절차도 제각각이어서 공원조성사업의 진행에 과도한 부담을 가져오므로 입법적으로 절차를 간소화할 필요가 있다. 한편 각 개별규제법령의 입법목적도 소홀히 할 수는 없는 것이므로 위원회에 의한 공원계획 결정의 단계에서 각 법령의 규제사항을 한꺼번에 심사하도록 하고, 위 공원계획의 결정이 내려짐으로써 각 규제법령에 의한 인·허가를 모두 받은 것으로 간주하는 집중효(Konzentrationswirkung) 내지 **인허가의제**(認許可擬制)⁴⁰⁾ 조항을 두어 해결하는 것이 좋을 것이다. 그 입법형태를 예시하면 다음과 같다.

40) 인허가의제 제도에 대한 일반적인 해설은 김동희, 『행정법 I』, 박영사(2004). 177면 이하 참조.

제00조(다른 법률에 따른 허가 등의 의제) 위원회가 공원계획을 결정하거나 변경한 경우에는 다음 각 호의 인가·허가·면허·승인 또는 동의를 받거나 협의를 한 것으로 본다.

1. 「산림보호법」 제9조 제2항에 따른 입목·죽의 벌채 등의 허가·신고
2. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제19조 제5항, 제36조 제1항·제4항에 따른 입목벌채 등의 허가·신고
3. 「산지관리법」 제14조 및 제15조에 따른 산지전용허가 및 산지전용신고, 제15조의2에 따른 산지일시사용허가·신고
4. 「도로법」 제34조에 따른 도로공사의 시행허가 및 제38조에 따른 도로의 점용허가
5. 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道)의 개설허가
6. 「하천법」 제30조에 따른 하천공사 시행의 허가, 제33조에 따른 하천의 점용허가 및 제50조에 따른 하천수의 사용허가
7. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가 및 제28조에 따른 공유수면의 매립면허
8. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제9조 제1항 제1호에 따른 통제보호구역 등의 출입허가
9. 「농지법」 제34조 제1항에 따른 농지의 전용허가 및 협의
10. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조 제1항에 따른 개발행위허가
11. 「수도법」 제52조 및 제54조에 따른 전용수도의 설치인가

(3) 군사시설의 제거와 공원시설의 설치

이미 지적하였듯이 비무장지대 내의 군사시설 제거 및 공원시설의 설치
는 국내법의 입법만으로는 불가능한 일이고, 현실적으로나 정전협정의
규범상으로도 정전협정 당사국을 포괄하는 다자간협정을 통하여 합의되
어야 할 사항으로 판단된다. 다자간합의가 선행되면, 비무장지대 세계평
화공원법 차원에서는 군사시설의 제거를 위한 실무 담당기관과 구체적인
일정에 대하여 규정할 수 있을 것이다.

공원시설의 설치공사는 다자간협정을 통한 국제법적 근거가 마련되어 있음을 전제로, 국내법적으로는 위원회에 의하여 결정·고시된 공원시설 계획의 집행으로 이루어진다.⁴¹⁾ 실제로 공사를 담당할 시공자는 위원회가 선정하도록 하되, 국내기업 뿐 아니라 협정에 참가한 외국의 기업에게도 공정한 기회를 주기 위하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용하여 국제입찰의 방식(동법 제4조)에 의하도록 규정하는 것이 바람직하다.

다. 공원의 관리운영에 필요한 규정

(1) 공원의 관리권과 질서유지대

공원의 관리 및 유지를 위한 권한은 궁극적으로 위원회에 속한다는 점을 적절하게 명시하는 것이 필요하다. 세부적인 권한의 내용은 다자간협정의 내용에 따라 차이가 있을 수 있겠지만, 대체로 ① 공원의 운영을 위하여 필요한 이용규칙을 제정할 권한 ② 공원출입에 관한 권한 ③ 안전을 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 권한 ④ 생태계 보호를 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 권한 ⑤ 공원내 질서유지권한 등을 포함하는 것으로 규정할 수 있을 것이다.

공원 출입시 무기휴대 검사 등 경찰행정의 실무를 담당하게 할 목적으로 위원회 산하에 질서유지대를 창설하는 것을 고려해 볼 수 있다. 질서유지대를 창설할 경우 어느 정도의 권한을 부여할지는 고민해 보아야 한다. 특히 공원구역 내에서 발생한 범죄행위의 처리가 문제이다. 위원회는 공원의 관리권과 질서유지권을 가지는 것이지 통치고권의 일부인 형사사법권을 갖는다고 보기는 어려우므로 그 하위조직인 질서유지대가 형사사법작용을 담당하도록 규정하기는 어려울 것이다. 결국 행정질서벌을 넘어서는 형사사법권을 행사하여야 할 범죄행위가 발생할 경우에는 북한주민

41) 이 때 위원회의 공원시설계획 결정은 공사 착공허가로서의 성격을 갖는다. 일반적인 도시계획시설의 경우 실시계획의 인가(국토계획법 제88조)에 의해 사업시행자에게 공사에 착수할 수 있는 지위가 부여되는 것과 마찬가지로이다. 김종보, 앞의 책, 357면 참조.

이 행위당사자인 경우 북한으로 추방하고, 남한주민이 행위당사자인 경우 남한으로 추방할 수 있도록 규정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.⁴²⁾

(2) 공원출입 및 남북한주민 접촉

다자간협정에 의하여 정전협정 상의 출입제한이 해소된 것을 전제로, 국내법상으로는 추가적으로 「남북교류 및 협력에 관한 법률」의 승인절차를 면제하도록 하는 특별규정이 필요하다. “남한 주민이 공원구역 내의 북한 지역에 출입하거나 북한 주민이 공원구역 내의 남한 지역에 출입하는 경우 또는 공원구역 내에서 남북한 주민이 접촉하는 경우에는 「남북교류협력에 관한 법률」 제9조 및 같은 법 제9조의 2의 규정을 적용하지 아니한다.” 와 같이 입법하는 것이 바람직하다. 공원 내에 이산가족면회소를 설치하는 것도 고려해 볼 만하다.

또 「군사기지 및 군사시설보호법」의 민통선 이북지역 출입제한규정(제9조) 역시 공원방문을 위한 목적과 범위의 한도에서 적용하지 아니한다는 규정이 필요하다. 이 경우 부대시설과 군사작전의 보호를 위하여 위원회가 정기적으로 공원출입수요를 예측하여 관할부대장과 협의하도록 별도의 협의규정을 마련하는 것이 좋을 것이다.

(3) 행위제한규정·벌칙

공원구역 내에서 일반적으로 금지되는 행위와 각 용도지구별로 허용되지 아니하는 행위를 따로 규정하고 위반에 대한 적절한 행정벌(과태료 등)을 규정한다.

먼저 공원구역 내에서 일반적으로 금지되는 행위로는 ① 무기휴대 등 정전협정의 규범을 위반하는 행위 ② 노점설치나 물건판매와 같이 질서유지를 위하여 허용할 수 없는 행위 ③ 공원구역의 생태계를 해치거나 공원시설을 훼손하는 행위 ④ 방문객의 안전을 저해하는 행위로 분류하여 규정할 수 있을 것이다.

42) 질서유지대의 권한에 관한 내용은 이효원, “개성공단의 법질서 확보방안”, 『저스티스』 통권 제124호(2011), 367면 이하의 논의를 참조한 것임.

용도지역별로 허용되지 아니하는 행위는 각 용도지역의 생태적 성격을 고려하여 다음과 같이 정할 수 있을 것이다: ① 핵심구역에서는 일체의 개발행위와 채집·수렵·오염물 투기 등 생태계훼손행위를 금지하고 위원회가 생태계보존을 위하여 필요하다고 판단하는 경우 기간을 정하여 출입도 제한할 수 있도록 규정한다. ② 완충구역에서는 위원회가 규칙으로 정하는 범위 내에서 생태자원을 일정 부분 활용할 수 있도록 정하되, 생태탐방이나 공원이용을 위한 시설물 설치 이외의 개발행위는 원칙적으로 금지한다. ③ 전이구역은 완충구역의 규제보다는 완화된 형태로 규정한다. 전이구역 내의 취락에 거주하는 주민의 생활양식의 유지 또는 생활향상을 위하여 위원회가 규칙으로 정하는 범위 내에서 건축물의 건축을 허용하고, 공원방문객을 위한 음식·숙박·판매시설의 설치도 허용하는 것이 타당할 것이다.

V. 결 론

최근 북한의 일방적인 조치로 개성공단운영이 잠정중단된 이후 공단정상화를 위한 협상 역시 난항을 겪은 바 있다. 일련의 사태는 남북관계의 위기로 받아들여졌으나 다른 한편으로는 정치적 상황에 따라 부침을 반복하였던 기존의 남북관계가 국제적 기준과 원칙에 맞는 새로운 단계에 진입하기 위한 진통의 과정으로 해석할 수 있다. 같은 맥락에서, 장기적 안목을 가지고 국제규범의 바탕 위에서 남북한이 상호협력의 관행과 신뢰를 축적해 나가는 신뢰구축과정의 중요성은 더욱 부각된다.

본 연구는 한반도 신뢰구축과정으로서 비무장지대 세계평화공원의 가치를 법적으로 규명하고 세계평화공원 구상의 실현을 위한 법률적 지원방안을 마련하는 것을 목표로 규범적인 측면에서 접근하였다. 세계평화공원의 (정치적 의의가 아닌) 규범적 의의를 발견하고, 현재 “있는 법(*lex lata*)”의 문제점을 분석한 결과를 토대로 앞으로 “있어야 할 법(*lex*

ferenda)”의 모델을 제시하고자 노력하였다.

헌법·통일법적 관점에서 조명된 비무장지대 세계평화공원의 규범적 의의는 크게 세 가지 측면에서 발견되었다. 첫째, 비무장지대 세계평화공원 조성은 정전협정의 체제존중과 실효성 강화라는 규범적 의의를 갖는다. 둘째, 남북관계를 국제규범화한 모범사례가 됨으로써 남북한 양자간의 관계에서 비롯하는 불안정성을 극복하고 국제규범기준에 부합하는 새로운 차원으로 끌어올리는 역할을 한다. 셋째, 대한민국 헌법이 제시하는 이념과 가치를 실현한다. 헌법이 규정하는 “평화적 통일정책의 추진”에 해당하고, 우리 헌법이 천명하고 있는 국제평화주의의 핵심가치를 국제사회에 전파하며, 환경헌법(Environmental Constitution)이 제시하는 가치와 목적을 실현한다.

한편, 비무장지대와 관련된 현행법령의 검토를 통하여 국제법상의 몇 가지 문제점과 더불어 국내법상으로는 다음과 같은 문제점들이 확인되었다. 첫째, 비무장지대에 세계평화공원을 설치하기 위한 법률 차원의 구체적인 근거가 미비하다. 둘째, 국내법적으로도 비무장지대 일원에 출입하는 것은 매우 까다로운 조건 아래에서만 허용된다. 셋째, 공원 구역 내에서 남북한 주민이 왕래하고 접촉하는 경우에도 남북교류협력법에 따른 규제를 받아야 하는 문제가 있다. 넷째, 공원 조성사업의 각 단계에서 적용이 예상되는 개별 행정법령에 따른 규제가 지나치게 복잡하고 중복된다.

결론적으로, 이러한 현행법의 문제점을 해결하고 공원의 조성 및 운영의 법적 근거를 제공하기 위하여 본 연구에서는 「비무장지대 세계평화공원법」이라는 단행법률의 입법을 제안하였다. 이미 진행된 논의내용을 바탕으로 ① 세계평화·인류 상생공존의 상징공간 조성 ② 정전협정이 의도하는 안보적 기능의 회복 ③ 종합적 계획을 통한 생태계의 지속가능한 보존 ④ 남북관계의 국제규범화를 통한 한반도 신뢰구축 ⑤ 헌법의 이념과 가치구현이라는 다섯 가지 입법목적 제시하였다.

본 연구에서 제안하는 「비무장지대 세계평화공원법」의 규정은 크게 ① 총칙적 규정 ② 공원의 조성과정에 필요한 규정 ③ 공원의 관리운영에 필요한 규정으로 분류할 수 있다. 각각의 세부분야에서 바람직하다고

판단되는 입법형태를 가능한 구체적으로 제시하고자 노력하였다. 총칙으로는 세계평화공원위원회의 법적 지위와 권한에 관한 규정·타법에 대한 우선적용·재정지원 등을 다루었다. 공원조성에 필요한 규정에 관하여서는 예상되는 사업단계의 순서대로 환경법·건설행정법적인 쟁점들을 구체적으로 검토하였다. 비무장지대 생태계조사·공원구역의 지정·공원기본계획과 공원계획에 관한 규정들이 그것이다. 여기에서 인허가 의제조항을 도입하여 관련법령의 규제중복을 해소하는 방안을 제시하였다. 끝으로 공원구역의 관리권한에 관한 규정과 질서유지대에 관한 규정·출입과 주민접촉에 관한 규정·행위제한규정과 벌칙 등 공원의 관리·운영에 필요한 규정들을 검토하였다.

비무장지대의 평화적 이용사례는 철도·도로 복원을 위한 일부개방 이외에 선례가 없어 법률적 검토에도 어려움이 있었다. 여러 훌륭한 선행연구의 도움을 받았음에도 완전한 형태의 입법모델을 제시하는 것은 불가능하였다. 특히 다자간협정과 연계가 필수적인데, 협정에서 합의하는 내용에 따라 국내입법의 내용도 달라질 수밖에 없다는 점에 본 연구의 근본적인 한계가 있다. 세부적 항목에 있어서는 기초적인 사항을 언급하는 것에 만족해야 하는 경우도 많았다. 앞으로 각 세부주제들에 대한 깊이 있는 연구가 이루어지기를 기대한다. 비무장지대 세계평화공원의 구상이 실현되어 한반도의 평화통일이 앞당겨지기를 소망하며 결론에 갈음하고자 한다.

【참고문헌】

▣ 국내문헌

김귀곤 외, “DMZ 자연생태계의 현황과 보전”, 동국대학교 북한연구소 편, 『DMZ생태계와 한반도 평화』, 아카넷(2006).

김대순, 『국제법론』, 삼영사(2005).

김동희, 『행정법 I』, 박영사(2004).

김명기, “DMZ 평화화의 국제법적 구상”, 『DMZ: 발전적 이용과 해체』, 소화(1999).

김종보, 『건설법의 이해』, 피데스(2013).

김홍균, 『환경법』, 박영사(2012).

박은진, “DMZ 일원 평화생태공원 조성방안”, 『북한학연구』, 제3권 제2호(2007).

서울대학교 법학전문대학원, 『통일법』(2012).

손기웅, “비무장지대 관리·활용을 위한 남북협력”, 『북한학연구』, 제2권 제2호(2006).

손기웅 외, 『DMZ 평화적 이용의 국가적 의미』, 통일연구원(2011).

이규창, “남북공유하천의 평화적 이용을 위한 법제도 대응방안과 과제”, 『국방연구』, 제54권 제1호(2011. 4).

이효원, “개성공단의 법질서 확보방안”, 『저스티스』, 통권 제124호(2011).

이효원, 『남북교류협력의 규범체계』, 경인문화사(2006).

이효원, 『판례로 보는 남북한관계』, 서울대학교 출판문화원(2012).

이효원, “한반도 통일과 DMZ의 효율적 관리를 위한 법제도화”, 『통일 전략』, 제12권 제1호(2012).

정종섭, 『헌법학원론』, 박영사(2009).

제성호, “DMZ내 스포츠평원 설치이용과 법적대응”, 『스포츠와 법』, 제3권(2002).

제성호, “DMZ의 생태보전을 위한 법률적 검토”, 『북한학연구』, 제2권 제2호(2006).

제성호, “DMZ의 평화적 이용에 따른 법적 문제”, 『법조』, 통권 제602호 (2006. 11).

최열, “남북관계 변화와 DMZ 생태의 미래전략”, 『DMZ생태계와 한반도 평화』, 아카넷(2006).

▣ 외국문헌

I.M.T. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (Manchester University Press, 1984).

Jost Delbrauck, “Demilitarization”, in Rudolf Bernhardt(ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 3(Amsterdam 1982).

Robert O. Keohane. and Lisa L. Martin. “The Promise of Institutional Theory”, *International Security*, 20. 1(Cambridge, MA 1995).

▣ 기 타

통일부 북한자료센터 웹사이트, <http://unibook.unikorea.go.kr>

우 수

SNS를 활용한 통일행정 플랫폼 구축방안 : 트위터, 페이스북을 중심으로

안양대학교 도시행정학과 최선호 · 신지현

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 통일부 SNS 운영실태 진단 및 분석
- V. 결론 및 SNS를 활용한 통일정책 플랫폼 구축방안

【참고문헌】

【요약문】

SNS를 활용한 통일행정 플랫폼 구축방안

- 트위터, 페이스북을 중심으로 -

본 연구에서는 통일부에서 활용하고 있는 SNS 중 대표적인 트위터, 페이스북의 운영실태를 분석하고, 이를 토대로 SNS를 활용한 통일부의 플랫폼 구축방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 통일부에서 활용하고 있는 SNS의 운영현황과 제도적 현황을 검토하고, SNS에 등록된 글들에 대한 내용분석을 통해 SNS의 활용실태를 분석함으로써 향후 SNS를 활용한 통일행정의 플랫폼 구축방안을 제시하고 하였다. 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

통일부의 SNS활용 현황은 다음과 같다. SNS에 등록된 게시글의 주체를 살펴보면 시민에 의해 등록된 게시글은 71.2%(2038건)로 정부 28.8%(825건)보다 많은 것으로 나타났다. 이를 SNS 종류별로 분석해 보면, 정부의 경우 트위터(92.1%)를 활용하고 있으며, 시민들은 페이스북(93.1%)을 주로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 통일부에서 운영 중인 SNS 전체 게시글 중 댓글이 게시물의 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. SNS에 등록된 게시글의 주제는 일상에 관한 글이 가장 많았고, 통일관련 정책·서비스·법령·제도에 관한 글, 통일관련 퀴즈, 통일인물·사건에 관한 글 등으로 나타났다. SNS에 등록된 게시글의 용도는 기타 게시글과 통일 관련 정보의 공유 관련 게시글, 통일 문제 논의 및 해결 관련 게시글, 인적 네트워크 관련 게시글 등으로 나타났다.

둘째, 통일부의 SNS 운영 관련 제도적 현황은 다음과 같다. 통일부에서 운영하고 있는 SNS의 접근성을 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 장애인들뿐만 아니라 노인들을 위한 서비스는 별도로 제공되지 않고 있는 것으로 나타났다. SNS의 참여활성화를 유도하기 위한 다양한 이벤트 제공여부를 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 시민들의 참여를 활성화시키기 위한 다양한 이벤트가 제공하고 있으며, SNS 참여대상자들을 위

한 인센티브 역시 제공되고 있는 것으로 나타났다. SNS를 효율적으로 관리하기 위해 민간자원 활용여부를 평가한 결과, 통일부 SNS의 경우 민간자원을 이용한 통일부 상생기자단을 2008년 10월부터 현재까지 운영하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, SNS의 정보품질 현황분석 결과는 다음과 같다. 통일정책(서비스, 제도)과 직접 관련성을 평가한 결과, 통일정책과 직접적으로 관련이 없는 글이 상대적으로 많았다. 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있도록 쓰여진 글인가를 평가한 결과, 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있도록 쓰여진 글이 대부분으로 나타났다. 통일부 SNS 글의 최신성을 평가한 결과, 최근의 내용을 담고 있는 글이 전체의 97.3%(803건)로 나타났다. 통일정책(서비스, 제도)을 이해하는데 도움이 되는가를 평가한 결과, 통일정책을 이해하는데 도움이 되지 않는 글이 대부분으로 나타났다. 상세하고 구체적으로 설명되어 있는가를 평가한 결과, 보통수준의 글이 전체의 75.2%(620건)로 가장 많았고, 상세하고 구체적인 설명이 이루어진 글이 17.9%(148건)상세하고 구체적인 설명이 이루어지지 않은 글이 6.9%(57건)로 나타났다.

넷째, SNS를 통한 대응성 현황분석 결과는 다음과 같다. 서비스 요구에 적합한 답변을 평가한 결과, 서비스 요구에 적합한 답변인 글이 절반 이상으로 나타났다. 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글을 평가한 결과, 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글이라고 보기 어려운 글이 전체의 81.4%(35건)로 나타났다. 신속한 답변을 평가한 결과, 하루 이내가 70.2%(21건)로 가장 많았고, 하루~3일이 26.5%(40건), 7일 초과가 3.3%(5건), 4일~7일 이내가 0.0%(0건)로 나타났다. 이는 통일부 SNS는 시민들의 문의사항에 비교적 신속하게 답변하고 있음을 의미한다. 시민들이 제안한 정책아이디어에 대해 실제 통일정책에 반영할 의사표현 평가 결과, 정책반영의사를 표현하는 데 있어 표현하지 않았다가 전체의 61.5%(8건)로 가장 많았고, 보통 30.8%(4건), 정책반영의사가 7.7%(1건) 등으로 나타났다.

이러한 분석결과를 토대로 통일의 SNS를 활용한 통일행정 플랫폼 구축 방안을 위한 방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, SNS를 활용한 통일행정 플랫폼 구축을 위해서는 운영제도가 개

선 될 필요가 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로 명확한 운영목적의 설정, SNS전담조직의 신설, 접근성 향상을 위한 제도적 고려, 적극적으로 참여하는 대상들에 대한 인센티브 확대가 있다. 그리고 현재 민간자원을 활용하고 있지만 민간자원에 대한 다양성과 활동범위를 넓혀 통일부 SNS를 운영·관리에 있어 효율성을 높일 필요가 있다. 또한 SNS를 업무에 활용하여 업무효율을 높이고 있는 다른 정부 기관들의 사례를 검토하고 도입할 필요가 있다.

둘째, 통일부의 SNS 정보품질을 개선할 필요가 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로 게시글을 작성할 때 좀 더 다양한 예시나 사례를 들거나 SNS으로 등록하는 정보들에 대해 정기적인 모니터링, 행사 홍보 글 작성, 스마트폰을 이용한 통일관련 어플리케이션 제작 등이 있다. 그리고 통일부에서 작성한 정보에 대해 자체적인 평가기준을 세우고 주기적인 평가를 통한 피드백을 통해 품질 개선을 해 나가야 한다.

셋째, SNS를 통한 상호작용이 향상되어야 한다. 이를 위한 구체적인 방안으로 정보품질 개선을 위한 평가를 시민들의 요구에 대한 답변에도 사용할 필요가 있다. 그리고 SNS를 통한 민원청구, 정책제안 시스템 도입을 할 필요가 있다. 시민들의 정책제안이나 문제점 제기에 대한 글이 게시된다면 이에 대한 정책반영의사를 표현해야 한다.

I. 서론

1. 연구목적

최근 몇 년간 소셜 미디어(Social Media)가 전 세계적인 화두로 떠올랐다. 2005년 마이스페이스(My Space), 2006년 유튜브(Youtube)에 이어 2007년에는 페이스북(Facebook)이 크게 성장하며 전 세계 가입자 수가 2012년 6월 말 기준으로 9억 5,500만 명을 넘어 전 세계에서 가장 많은 이용자를 보유하고 있고(김중태, 2010), 우리나라에서도 약 450만 명 이상이 이용하고 있다는 기록이 있다.(Socialbakers.com, 2011-10-13). 140자의 짧은 메시지를 작성하고 읽을 수 있는 트위터(Twitter)가 경이적인 성장세를 기록하면서 가장 주목받는 소셜 미디어가 되었고, 2012년 6월말 기준으로 5억 개 이상의 계정이 개설되어 있다(헤럴드경제, 2011-07-18).

우리나라서는 1999년부터 서비스를 시작한 싸이월드(Cyworld)를 비롯하여, 다음(Daum), 네이버(Naver) 등의 포털이 인터넷 커뮤니티인 카페 서비스와 블로그 서비스를 제공하고 있으며, 현재 조금씩 다른 기능의 형태를 가진 수백 가지의 소셜 미디어 서비스들이 존재하고 있다.

이러한 소셜 미디어들은 웹 2.0(Web 2.0)에 이론적, 기술적 기반을 두고 있다. 웹 2.0 환경에서는 이용자 스스로 커뮤니티를 발전시킬 수 있는 인프라가 제공되어야 한다.

또한 콘텐츠를 독점하지 않고, 이용자들의 적극적 이용을 바탕으로 정보와 콘텐츠를 나누고, 이용자들이 자유롭게 정보를 공유하고 재생산함으로써 정보자원의 가용성을 높이며 정보 공유와 재생산의 문화를 만들어야 한다. 이를 통해 기존 웹의 정보 제공자가 공급하던 정보를 받아보기만 했던 수동적인 정보 소비자였던 이용자는 정보의 생산과정에도 적극적으로 참여하게 되면서, 서비스 제공자와 이용자는 기존의 정보 제공자와 수용자 관계에서 플랫폼 제공자와 정보 생산-소비자의 관계로 변화하게 된다.(O' Riley, 2005)

결국 소셜 미디어란 일반인이 주체가 되어 스스로 콘텐츠를 생산, 교환할 수 있는 개방적이고 상호 소통할 수 있는 소비자에 의해 만들어진 매체(Kaplan & Haenlein, 2010; 황유선·박남기, 2010)라 표현할 수 있다.

웹2.0기술의 발전과 더불어 이용자의 참여, 공유, 개방, 연결, 대화 등의 핵심가치를 근간으로 하는 소셜 네트워크 서비스(Social Network Services: SNS)에 대한 관심이 증가하고 있는 상황에서 공공기관에서도 SNS를 활용하기 위한 적극적인 노력을 하고 있다. 통일부도 예외는 아니다. 통일부는 2010년 하반기부터 SNS 서비스를 시행하고 있다. SNS가 통일행정에서 효과적으로 활용되기 위해서는 현재 운영되고 있는 SNS에 대한 체계적인 진단과 실태분석이 이루어져야 한다. 예를 들어 통일부에서 활용하고 있는 SNS를 통해 통일부와 국민들 간의 소통이 활발하게 이루어지고 있는지, SNS를 통해 통일행정 및 정책정보의 공개가 적극적으로 이루어지고 있는지, 그리고 SNS를 통해 통일정책에 대한 국민들의 제안은 어느 정도 수준이고, 이들 의견이 통일정책과정에 어느 정도 반영되고 있는지 등에 관한 체계적인 진단과 분석이 이루어져야 한다.

이에 본 연구의 목적은 통일부에서 활용하고 있는 SNS 운영실태를 진단·분석하고, 이를 토대로 SNS를 활용한 통일행정의 플랫폼 구축방안을 제시하는데 있다. 연구목적은 구체적으로 제시하면, 통일부에서 활용하고 있는 SNS 운영현황과 제도적 현황을 검토하고, SNS에 등록된 글들에 대한 내용분석을 통해 SNS의 활용실태를 분석함으로써 향후 SNS를 활용한 통일행정의 플랫폼 구축방안을 제시하고자 한다.

2. 연구범위

통일부에서 활용하고 있는 SNS의 운영실태를 진단·분석하고 SNS를 활용한 통일행정의 플랫폼 구축방안을 제시하고자 하는 본 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 연구대상은 통일부에서 활용중인 SNS를 대상으로 한다. 구체적으로 통일부에서 현재 활용중인 SNS 중 트위터, 페이스북을 대상

으로 한다. 왜냐하면 트위터와 페이스북은 현재 국내에서 가장 주목받는 소셜 미디어이다. 트위터 이용으로 커뮤니케이션과 정보 공유의 방식은 변화하고 있다는 점은 확실하다. 또한, 세계적으로 큰 인기를 얻고 있는 페이스북은 개인의 학연, 지연, 혈연 등을 중요시하는 한국인의 정서에 알맞으면서도 전 세계적으로 이용자를 보유하고 있다는 점에서 최근 우리나라에서도 주목받고 있다. 현재 트위터와 페이스북 모두 소셜 미디어의 대표적인 서비스이며 세계에서도 많은 사용자를 확보하고 있기 때문에 소셜 미디어의 이용 동기와 행태를 파악함에 있어 연구 대상이 되기에 부족함이 없기 때문이다. SNS 종류에 따라 주요 기능은 물론 주사용자가 다를 수 있고, 무엇보다 통일부에서 활용하고 있는 SNS의 운영실태를 체계적이고 종합적으로 진단·분석하기 위해서는 모든 SNS를 대상으로 하는 것이 효과적이라고 판단되기 때문이다.

둘째, 본 연구의 주요 내용범위는 통일부에서 활용중인 SNS 현황, SNS 운영 관련 제도현황, SNS에 등록된 게시물(주글과 댓글 모두 포함)의 정보품질 분석, SNS를 통해 제시된 의견에 대한 통일부의 대응현황 등이다. 이중 SNS에 등록된 게시물은 통일부에서 등록한 글과 국민들이 작성한 글 모두 포함된다. 댓글의 경우 SNS를 통한 소통의 과정을 보여주는 것이기에 분석내용에 포함시키고자 한다. 통일제도나 정책에 대한 정보공개 요구나 정책제안, 그리고 통일정책 문제점과 개선에 관한 의견 등과 관련된 댓글들을 분석하고자 한다.

셋째, 본 연구의 시간적 범위는 2012년 7월 1일부터 2013년 6월 30일까지로 정한다.

3. 연구방법

본 연구에서는 연구목적을 달성하기 위한 연구방법으로 문헌연구와 실증연구 등을 실시하였다.

첫째, 문헌연구를 실시하였다. 전자정부와 SNS 활용에 관한 기존 문헌을 중심으로 SNS 의의와 기능, SNS를 통한 정부와 국민간의 양방향 소통

등에 관해 논의한다. 특히 기존 전자정부와 SNS 선행연구를 중심으로 SNS 운영 성공요인을 검토함으로써 통일부 SNS의 운영실태를 진단·분석하기 위한 평가모형 및 평가기준을 도출한다.

둘째, 실증분석을 실시하였다. 본 연구에서 실시한 실증분석은 통일부에서 운영중인 SNS에 등록된 글을 대상으로 문헌연구를 통해 도출한 평가기준을 활용하여 진단·분석한다. 이 과정에서 본 연구는 다양한 문헌연구를 통해 기존의 웹사이트 평가도구와 SNS평가 도구를 추가·보완하여 평가지표 체계를 설정하였으며, 통일부의 활용중인 SNS에 2012년 7월 31일부터 2013년 6월 30일까지 등록된 총2,863개의 글에 대한 내용분석을 실시하고 이를 점수화하였다. 이러한 분석결과를 토대로 통일부에서 활용중인 SNS의 운영상의 문제점을 파악하고 향후 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 미디어(Media) 이용과 충족

이용과 충족이론의 중심개념은 수용자의 능동성(activity)으로서 수용자는 단순히 메시지를 받아들이는 수동적인 존재가 아닌 다양한 미디어를 이용하여 자신의 욕구를 충족시키는 능동적이고 목적 지향적인 존재라 할 수 있다.(Blumler 1979; Katz, Blumler, & Gurevitch. 1974)

또한, 이용과 충족 이론의 기본적인 관점을 살펴보면 미디어가 수용자에게 일방적으로 제시하는 기존의 커뮤니케이션 관점에서 벗어나 수용자가 구체적인 동기를 가지고 자신의 욕구를 충족시켜줄 수 있는 특정 미디어를 선택하여 소비한다는 것이다.(김정기, 1995; 김재휘, 홍재욱, 2000; 최환진, 2006; Stafford & Stafford. 2001).

이용과 충족 이론은 기능주의적 관점에서 접근되었는데, 매스미디어 노출은 바로 사람들의 내재된 욕구를 충족시킨다는 의미로 미디어 특성에

따라서 다른 기능을 수행한다고 여기고 있다. 이용과 충족이론의 핵심개념은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 미디어 이용자는 수동적인 수용자가 아닌 능동적이며, 자신의 목적을 가지고 미디어를 선택하고 이용한다. 둘째, 미디어의 선택은 개인의 목적에 따라서 달라진다. 셋째, 미디어의 이용은 개인의 내재된 욕구이며, 미디어 이용을 통하여 사람의 다양한 욕구 충족 활동과 경쟁 관계에 있다.(Katz, Blumler, & Gurevitch, 1974), 넷째, 이용자의 다양한 심리적, 사회적 성향에 따라 미디어 선택과 이용에 영향을 미친다. 다섯째, 미디어는 수용자 개인의 성향과 특성 및 사회 구조에 대해 분명한 영향을 미치고 동시에 사람과 미디어의 관계에서 사람이 지니는 영향력이 크다(Rubin, 1983).

2. 소셜 네트워크 서비스(SNS)의 의의

현대사회로 접어들면서 웹 환경이 보편화됨에 따라 사람과 사람 사이의 관계도 오프라인 뿐만 아니라 온라인에서도 인맥관리가 형성되기 시작했다. 이러한 변화는 온라인 상에서 개인의 일상과 관심사를 서로 공유하면서 기존 인맥과의 관계를 강화시키거나, 불특정 타인과 관계를 형성할 수 있는 SNS라는 서비스를 등장하게 만들었다(구창환, 2010).

소셜미디어는 사람들이 의견과 생각, 경험, 관점 등을 서로 공유하기 위해 사용하는 온라인 툴과 플랫폼을 총칭한다(COI, 2009; 서진완 외, 2012 재인용). ‘소셜 미디어’는 상호연결된 이용자들이 여러 가지 이슈에 대해 끊임없이 커뮤니케이션을 하는 과정으로, 웹2.0을 기반으로 하고 있다. 소셜미디어는 사회적 관계 개념을 인터넷 공간으로 가져온 것으로, 사람들이 자신의 생각과 의견, 경험 등을 서로 공유하기 위해 사용하는 쌍방향 온라인 도구와 플랫폼을 의미한다(황성원, 2010).

소셜 미디어의 핵심 키워드는 참여, 공개, 대화, 커뮤니티, 연결라고 할 수 있다. 소셜 미디어는 매체에 관심 있는 모든 사람들의 참여와 피드백을 촉진하여 미디어와 이용자 개념의 경계를 모호하게 하며 커뮤니케이

선 행위자를 콘텐츠 소비자에서 생산자로 변형시킴으로서 지식과 정보의 민주화를 지원하기도 한다. 정보 공유를 촉진함으로써 콘텐츠 접근과 사용을 용이하게 한다. 전통적인 미디어가 콘텐츠를 일방적으로 이용자에게 제공했던 반면, 소셜 미디어는 쌍방향성의 대화를 중요시하여 보다 적극적인 커뮤니케이션을 유도한다. 소셜 미디어는 커뮤니티를 통해 상호작용하고 정보를 생산·공유·확산하고, 다양한 미디어의 조합이나 링크를 통해 정보 및 이슈를 확대 재생산하는 특징을 지닌다.

소셜 미디어의 종류를 분류하는 방법은 다양한데, 이를 유형별로 정리하면 관계형, 소통형, 협업형, 공유형 등의 소셜 미디어로 구분할 수 있다(한국정보화진흥원, 2010). 관계형 소셜 미디어는 인적 연결 기능을 중심의 소셜 네트워킹 서비스(SNS)가 포함되며, 소통형 소셜 미디어는 블로그, 마이크로 블로그와 같이 공표성에 초점을 둔다. 관계형과 소통형 소셜 미디어 모두 절대적 기준에 의해 명확히 구분되기 보다는 일정 정도의 속성을 공유한다. 협업형 소셜 미디어는 위키디피아, 소셜뉴스, 리뷰 커뮤니티 등 정보의 공동생산에 초점을 둔 유형이며, 공유형 소셜미디어는 유튜브와 같이 동영상 또는 이미지를 공유하는데 초점을 둔 경우에 해당한다. 이러한 분류에도 불구하고 최근 많은 연구에서는 소셜 미디어와 SNS를 동의어로 이해하거나 SNS를 소셜 미디어의 대표적인 유형으로 간주하고 있다.

SNS에 대한 개념 정의는 학자별로 다양하게 제시되고 있는데, 김지혜외(2008)는 SNS를 오프라인의 인간관계를 온라인으로 옮겨 관계를 맺고, 서로 필요한 정보를 공유하는 것으로 정의하였다. 송경재(2010)는 SNS를 웹상에서 다양한 인적네트워크를 구축하며 정보를 공유하고, 의사소통을 도와주는 서비스로 규정하고 있다. 이러한 관련 논의를 종합해 볼 때, SNS란 사용자 간 네트워크 형성과 소통, 콘텐츠를 비롯한 다양한 정보공유를 가능하게 하는 서비스로 정의할 수 있다.

SNS의 주요 기능으로는 사용자 간의 콘텐츠와 정보생성 및 공유, 사용자 간의 원활한 소통, 특정 그룹이나 공동체 형성 및 사용자들 간의 네트워크 형성, 개인정보를 바탕으로 사용자의 프로필 형성 기능 등을 들 수

있다(김지혜 외, 2008; 송경재, 2010; 안대천·김상훈, 2012). 정부차원에서 활용중인 SNS의 기능을 살펴보면, 정부입장에서 SNS는 행정 및 정책정보의 공개는 물론 행정서비스 전달, 그리고 정책과정에서 국민들의 의견을 수렴하기 위한 전략적 수단으로 활용할 수 있다. 국민들의 입장에서는 SNS를 통해 실시간으로 행정 및 정책 정보를 요청·확인할 수 있고, 정부와의 소통을 통해 정책과정에 보다 쉽게 참여할 수 있다.

3. 정부-시민 간 양방향 소통

SNS의 등장과 활용은 기존의 소통방식을 변화시키고 있다. 사적으로 모든 새로운 커뮤니케이션 기술의 등장은 인간의 소통양식과 행위, 나아가 사고의 유형까지 바꾸어 놓았다. 또한 시민사회의 성숙과 시민의식의 성장으로 시민들은 정부의 공공정보에 관심을 가지게 되고, 더 많은 정보를 요구하고 있다. 이전의 매스미디어는 정보생성의 주체가 대중에게 일방향적 정보를 제공하였으나, SNS는 양방향적 소통과 참여를 가능하게 하여 거의 모든 이슈 생성의 원천지로 다양한 사회문제 및 현안을 해결하는 열린 소통플랫폼으로써의 역할을 하고 있다.

정부와 시민 간 소통과 참여는 크게 3단계로 구분해 볼 수 있다(한국정보화진흥원, 2011). 1단계는 일방향(Informative) 소통이다. 이 단계에서 정부는 정보를 생산하여 일방적으로 시민들에게 제공한다. 2단계는 일방향 또는 최소한의 양방향(Interactive) 소통이다. 이 단계에서는 전자메일을 통해 시민이 정부에게 의견을 전달하며, 토론이나 포럼, 전자투표 등과 같은 직접적인 양방향 소통이 가능해진다. 3단계는 완전한 양방향(Transactional) 소통으로 이 단계에서는 정보통신기술을 통해 정부가 온라인상에서 완전한 거래를 수행할 수 있게 된다. 이를 토대로 하면 양방향 소통·참여 행정서비스란 전자정부 발전 중간단계에서 나타나는 최소한의 양방향 소통·참여기반 서비스 제공단계(2단계)를 넘어서서 발전 완성단계(3단계)에서 가능한 서비스를 의미한다.

양방향 소통·참여기반 행정서비스의 이용 여건이 조성되면 시민의 정책

참여는 시민의 요구에 대한 정부의 대응을 촉진시킬 수 있다. SNS는 정부와 시민 간의 플랫폼으로서 소통과 협업을 가능하게 한다. 그리고 사회문제 해결과정에서 정부-시민의 참여와 협력을 토대로 거버넌스를 실현할 수 있다. 특히 최근 들어 SNS는 특정 정책이슈와 사회문제에 대한 논의의 장이자 집단지성이 실현될 수 있는 장으로서 활용되고 있다. 이러한 내용을 종합해 볼 때 SNS는 정부와 시민간의 양방향 소통을 위한 수단이자 사회문제의 공동해결을 위한 효과적인 플랫폼으로서의 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 선행연구 검토

SNS에 대한 관심과 중요성이 증대됨에 따라 최근 SNS 활용에 관한 연구는 활발하게 진행되고 있다. 하지만 공공부문이나 정부부처를 대상으로 하는 연구는 상대적으로 미흡한 수준이다. 따라서 본 연구에서는 SNS를 활용하는 정부로서 보다 상위의 개념인 전자정부에 관한 연구중 전자정부 성공요인 또는 평가에 관한 선행연구와 공공부문의 SNS 이용에 초점을 맞춘 연구들을 중심으로 선행연구를 검토한다.

먼저 전자정부의 성공요인 또는 평가와 관련된 선행연구로 정승렬·김경섭(2005)는 국내 전자정부 담당자의 시각에서 전자정부 구현의 성공요소로 비전 및 전략, 사람, 구조, 프로세스, 정보기술 등 5가지를 제시한 바 있다. 오강탁(2006)은 성공적인 전자정부 구현을 위한 핵심 구성요소로 정책전략적 요소, 조직적 요소, 기술적 요소, 정보기술 요소 그리고 서비스 요소를 제시하고, 이들 요소들에 대한 균형적인 접근이 이루어 질 때 성공적인 전자정부 구현이 가능하다고 주장하였다. 오형국 외(2006)는 전자정부를 통한 시민참여의 영향요인으로 최고 관리자의 리더십, 조직문화, 개인태도, 보상체계, 정보시스템 서비스 수준 등을 제시하였다.

전자정부 평가에 관한 선행연구로 Bertelsmann Foundation(2002)은 전자민주주의(e-democracy)와 전자정부(e-government) 수준평가를 위한 평가영역으로 민원서비스, 능률성, 참여, 투명성, 변화관리 등을 제시하고,

영역별 세부 측정지표를 제시하였다(오강탁, 2006). 첫째, 서비스의 세부 지표로는 온라인 민원서비스의 수, One-Stop 실현수준, 사용자 편의성 등 11가지 항목을 말하며, 둘째, 능률성의 세부지표로는 프로세스, 애플리케이션, 시스템, DB아키텍처, 정보기술의 활용수준, 참모 및 관리자를 위한 교육 프로그램의 양과 질 등 16가지 항목을 의미한다. 셋째, 시민참여의 세부지표로는 공무원과 직접적으로 접촉할 수 있는 가능성, 고객의 의지에 대한 고려 정도, 의사결정 과정에 시민들과 의견을 교환하는 정도, 공공주체에 대한 논쟁 가능성 등 5개 항목이 포함된다. 넷째, 투명성의 세부지표로는 입법, 행정과정에 대한 정보의 양, 진행 중인 발의나 안건에 대한 실시간 정보 등 6가지를 의미하며, 변화관리의 세부지표로는 전략개발, 점검과 통제, 조직구성원의 포용과 동기부여 등이 포함된다.

김중무(2003)는 전자정부 웹사이트를 평가하는 대항목으로 시스템의 질(System Quality), 정보의 질(Information Quality), 서비스의 질(Service Quality) 세 가지로 분류하여 제시하였다. 시스템의 질에서 웹사이트 평가에 영향을 미치는 요인을 이용의 편리성, 접근용이성, 심미성, 안정성으로 보고 이에 대한 세부적인 평가지표를 총 15가지로 설정하였다. 또한 정보의 질에서는 정확성, 정밀성, 최신성, 충실성, 다양성, 적시성이 웹사이트 평가에 영향을 미친다고 판단하여 이에 대한 세부적인 평가지표를 총 9가지로 제시하였다. 서비스의 질에서는 대응성, 신속성, 친절성, 신뢰성, 쌍방향성과 같은 요인이 웹사이트 평가에 영향을 미치는 것으로 판단하고, 이와 관련된 11개의 세부적인 평가지표를 설정하였다.

정병걸 외(2005)는 전자정부 서비스의 평가요인과 지표를 분석하는 독립변수를 접근성, 유용성, 신뢰성, 대응성의 4가지 요인으로 설정하였고 종속변수로는 만족도로 설정하였다. 독립변수인 접근성의 평가지표로는 5가지를 선정하였고, 유용성에는 9가지의 평가지표, 신뢰성에는 6가지의 평가지표, 대응성에는 7가지의 평가지표로 세부적으로 나누어 선정하였다. 종속변수인 만족도에는 단 1개의 평가지표를 선정하여 제시하였다.

공공부문의 SNS 이용에 관한 최근 주요 연구로는 서진완 외(2012)를 들 수 있다. 그들은 지방자치단체를 대상으로 전자정부서비스와 행정서비스

의 새로운 제공방식에 관한 논의를 소셜미디어로 확장하여 이의 운영주체와 운영방법에 대해 논의하였다. 구체적으로 첫째, 지방자치단체에서 활용하고 있는 소셜미디어 채널별 개설여부와 개설시기, 그리고 이용자 수 등의 일반적인 정보를 분석하여 채널별로 얼마나 활성화되고 있는지를 분석하였다. 둘째 소셜미디어의 채널별 운영목적은 공공기관에서 소셜미디어를 활용하는 목적과 관련하여 공공기관의 정보를 제공하는 홍보형과 피드백을 포함하여 소셜미디어의 실제 기능을 극대화하는 대화형, 민원처리를 위해 활용되고 있는 사례를 고려한 민원처리형으로 세분하여 파악하고, 소셜미디어 운영 및 관리 주체에 대한 분석을 시도하였다.

한국정보화진흥원(2010)은 공공부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용 전략을 제시하였다. 이 보고서에서는 해외 주요국 사례분석을 통해 정부의 소셜미디어 도입 및 활용전략으로 목표 정의 및 도입 타당성 분석, 조직의 기반 마련, 조직의 목표와 업무 특성 및 문화에 적합한 소셜미디어 채널 선택 및 운영 체계 확립, 본격적인 소셜미디어 운영을 통한 다양한 시민, 집단, 기업 등과의 커뮤니케이션 형성과 긴밀한 관계 구축 등이 그것이다.

이상에서도 살펴본 바와 같이 공공부문의 SNS 평가에 관한 논의는 아직까지 찾아보기 어려운 실정이다. 따라서 정부에서 운영중인 SNS를 평가하기 위해서는 기존 전자정부 성공요인 또는 평가요인을 활용할 수밖에 없다. 선행연구 내용을 토대로 할 때 전자정부 성공 또는 평가요인으로는 조직적·제도적 요인(리더십, 전자정부 운영관리 전담조직, 보상제도 등), 전자정부 정보품질과 시스템품질, 서비스품질 등으로 요약할 수 있다. 하지만 이들 요인들을 정부조직의 SNS 성공요인 또는 평가요인으로 그대로 활용하기 보다는 SNS의 특성을 반영하여 논의할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석의 틀

공공부문의 SNS 운영 및 전자정부 성공요인에 관한 이론적 논의와 선행연구 검토 결과를 토대로 분석의 틀을 설정하였다. 본 연구의 분석틀은 크게 통일부에서 활용중인 SNS 현황, SNS 운영 관련 제도, SNS에 등록된 글의 정보품질, SNS를 통한 정부-국민 간의 상호작용 등 크게 네가지 차원으로 구성되어 있다. 이는 네 가지 측면의 내용 중 어느 한 가지만을 강조하는 것이 아닌 모든 요소가 함께 고려되어야 통일부에서 운영중인 SNS의 정확한 진단과 분석이 이루어질 수 있기 때문이다. 특히 정부기관의 SNS 활용은 전자정부에서 한 단계 발전된 국정운영방법이므로 정보시스템 즉, 전자정부의 성과를 측정하는 지표들을 통일부 SNS 활용을 진단·분석하기 위한 평가지표로 대입하여도 본 연구의 목적이나 방향을 크게 저해하지 않을 것으로 판단된다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 정보시스템의 수많은 평가지표 중 정보품질과 대응성을 통일부 SNS 활용을 진단·분석하기 위한 평가 기준 및 지표로 설정하였다.

2. 평가기준 및 지표

<표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 통일부 SNS 활용을 진단·분석 하기 위해 평가 기준 및 지표를 크게 네 가지 차원 - ‘SNS 현황’, ‘SNS 운영관련 제도적 현황’, ‘SNS의 정보품질’, ‘SNS를 통한 정부-국민 간 상호작용’ - 으로 유형화할 수 있으며, 이에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 통일부 SNS 활용 진단·분석을 위한 평가 기준 및 지표

평가차원	평가지표(항목)
SNS 활용 현황	① SNS의 유형은? ② 이 글의 작성인은? ③ 이 글의 유형은? ④ 이 글의 내용은? ⑤ 이 글의 용도는? ⑥ 이 글의 목적은?
SNS의 정보품질	① 이 글은 통일정책(서비스, 제도)과 직접 관련된 것인가? ② 이 글은 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있는 수준인가? ③ 이 글은 최근의 내용을 담고 있는가? ④ 이 글은 통일정책(서비스, 제도)을 이해하는데 도움이 되는가? ⑤ 이 글은 상세하고 구체적으로 설명이 되어 있는가?
SNS를 통한 상호작용 현황	① 이 글은 서비스 요구에 적합한 답변이라고 할 수 있는가? ② 이 글은 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글인가? ③ 이 글은 얼마나 신속하게 답변이 이루어졌는가? ④ 이 글은 정책반영의사를 표현하고 있는가?
SNS 운영 관련 제도적 현황	① 접근성: 장애인들도 쉽게 이용할 수 있는 서비스인가? ② SNS 전담조직이 존재하는가? ③ SNS 참여대상자들을 위한 인센티브가 제공되고 있는가? ④ SNS 참여활성화를 유도하기 위한 다양한 이벤트를 제공하고 있는가? ⑤ SNS를 효율적으로 관리하기 위해 민간자원을 활용하고 있는가?

1) SNS 일반현황 평가지표

통일부 SNS 활용 현황 평가항목에 대한 구체적 설명을 하자면 먼저 “SNS의 유형은 무엇인가?”는 접속한 SNS의 종류가 페이스북, 트위터 중 어떤 것인가를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 페이스북, 트위터 등 두 가지로 설정하여 해당 항목에 표시였다.

첫째, “이 글의 작성인은 무엇인가?”를 평가하였다. 이는 정보의 제공자가 정부인지 시민인지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 정부와 시민 두 가지로 설정하여 해당 항목에 표시하였다.

둘째, “이 글의 유형은 무엇인가?”를 평가하였다. 이는 작성된 글의 형태가 주된 글인지 댓글인지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를

주된 글과 댓글 두 가지로 설정하여 해당 항목에 표시하였다.

셋째, “이 글의 내용은 무엇인가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글의 내용이 통일관련 정책/서비스/법령/제도 관련 내용인지 통일인물이나 사건에 관련된 것인지, 통일 관련 퀴즈에 관련된 것인지, 기타 내용인지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 통일관련 정책/서비스/법령/제도, 통일인물·사건, 통일 관련 퀴즈, 기타 등 네 가지로 설정하여 해당 항목에 표시하였다.

넷째, “이 글의 용도는 무엇인가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글이 인적네트워크, 통일관련 정보공유, 통일문제 논의 및 해결, 기타 중 어떤 것을 위한 것인지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 인적네트워크, 통일관련 정보공유, 통일문제 논의 및 해결, 기타 등 네 가지로 설정하여 해당 항목에 표시하였다.

다섯째, “이 글의 목적은 무엇인가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글의 목적이 정책제안, 정책의 문제점 제시, 정보공개요구, 기타 중 어떤 것을 위한 것인지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 정책제안, 정책의 문제점 제시, 정보공개요구, 기타 등 네 가지로 설정하여 해당 항목에 표시하였다.

2) SNS 운영 관련 제도 평가지표

선행연구검토에서 나타난 바와 같이 전자정부 또는 SNS 운영 성공요인으로 제도적 요인을 들 수 있다. 본 연구에서 활용한 관련 제도적 현황 평가항목에 대한 구체적 내용은 다음과 같다. 첫째, SNS의 접근성으로 “장애인 또는 노인들도 쉽게 이용할 수 있는 서비스인가?” 를 평가하였다. 이는 SNS가 장애인(시각, 청각 등)들이 사용하기에 편리하게 운영되고 있는지 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

둘째, “SNS 전담조직이 존재하는가?” 를 평가하였다. 이는 SNS를 전문적으로 관리하고 있는 독립된 조직이 존재하는가의 여부를 묻는 평가지

표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

셋째, “SNS 참여대상자들을 위한 인센티브가 제공되고 있는가?” 를 평가하였다. 이는 SNS가 이용자의 참여를 활성화시키기 위한 동기부여 요소를 가지고 운영되고 있는가의 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

넷째, “SNS 참여활성화를 유도하기 위한 다양한 이벤트를 제공하고 있는가?” 를 평가하였다. 이는 SNS가 이용자의 참여를 유도하기 위해 다양한 이벤트를 제공하고 있는지의 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

다섯째, “SNS를 효율적으로 관리하기 위해 민간자원을 활용하고 있는가?” 를 평가하였다. 이는 통일부에서 SNS를 효율적으로 관리·운영하기 위해서 민간부문의 인적·물적 자원을 적극적으로 활용하는지 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

3) SNS의 정보품질

일반적으로 정보품질은 정보시스템 내에 축적된 정보의 우수성을 의미하는 것으로 정보의 적합성, 업무관련성, 완전성, 신뢰성, 정확성, 유용성, 가독성, 중요성, 현재성 등이 평가지표로 활용되고 있다. SNS를 통해 제공되는 정보가 정확하고 믿을만 한 것이며, 최근의 내용을 포함하고 있는 유용한 것일 때 사용자 만족도는 향상될 수 있다. 이러한 맥락에서 SNS의 정보품질 분석 평가항목을 설명하면 다음과 같다.

먼저 업무관련성으로 “이 글은 통일정책(서비스, 제도)과 직접 관련된 것인가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글이 통일정책과 어느 정도 직접적으로 연관성을 가지는지에 관하여 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

둘째, 이해용이성으로 “이 글은 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있는 수준인가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글을 접한 사람이 누구인지에 관계없이 쉽게 이해할 수 있는 수준의 글인지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

셋째, 현재성으로 “이 글은 최근의 내용을 담고 있는가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글이 최신성을 가지고 있는 글인지 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

넷째, 유용성으로 “이 글은 통일정책(서비스, 제도)을 이해하는데 도움이 되는가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글이 통일정책을 이해하는데 얼마나 도움이 되는가에 관해 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

다섯째, 완전성으로 “이 글은 상세하고 구체적으로 설명이 되어 있는가?” 를 평가하였다. 이는 작성된 글이 내용의 요지를 파악하기 용이하게 상세하고 구체적으로 설명이 충분이 되어있는지 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

4) SNS를 통한 대응성

SNS가 진정한 의미의 소통의 채널이 되기 위해서는 시민들이 제시한 정책제안 등의 의견에 대해 정부가 수용 또는 대응해 주는 것 또한 매우 중요한 요인이다. 이러한 맥락에서 많은 연구에서 서비스품질을 평가하기 위한 평가요인으로 대응성을 제시하고 있다. 이에 본 연구에서도 SNS를 통해 시민들이 제시한 의견에 대해 정부가 어떻게 반응하고 있는지를 평가하고자 한다. SNS를 통한 정부-시민 간 상호작용 분석을 위한 평가항목에 대한 구체적 내용은 다음과 같다.

먼저 “시민이 SNS에 등록한 서비스요구 등의 의견에 대해 정부가 적

합한 답변을 하고 있는가?”를 평가하였다. 이는 작성된 글이 서비스를 요구한 사람의 의도에 적합하게 답변을 한 것이지 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

둘째, “이 글은 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글인가?”를 평가하였다. 이는 작성된 글이 SNS를 이용하는 고객들의 요구에 수렴하기 위해 쓰여진 글인지를 여부를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 보통, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

셋째, “이 글은 얼마나 신속하게 답변이 이루어졌는가?”를 평가하였다. 이는 작성된 글이 요구가 제기된 후 얼마나 빠르게 답변이 이루어졌는지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 하루이내, 하루~3일, 4~7일, 7일 초과 등 네 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

넷째, “이 글은 정책반영의사를 표현하고 있는가?”를 평가하였다. 이는 작성된 글이 시민들의 요구를 정책에 반영할 것인지 의사표현이 된 글인지를 묻는 평가지표이다. 문항에 관한 보기를 그렇지 않다, 형식적인 대답이다, 그렇다 세 가지로 설정하고 해당 항목에 표시하였다.

3. 평가방법

본 연구의 평가방법은 1차적으로는 각각의 팀원이 개별적 평가를 실시하고, 이를 통한 평가결과에 대해 브레인스토밍(Brain Storming)과정을 거쳐 이루어졌다. 이러한 과정을 거쳐 설정한 평가방법은 다음과 같다. 평가에 활용되는 평가지표는 <표 1>의 항목들로 하며, 1점~3점(①그렇지 않다↔③그렇다)까지의 범위를 설정하여 평가원 두 명이 각 항목에 평가점수를 부여한다. 1차 분석결과에 대한 토론과 논의를 거친 후 통일부 SNS 활용을 네 가지 측면(‘SNS 활용 현황’, ‘SNS의 정보품질’, ‘SNS를 통한 상호작용 현황’, ‘SNS 운영관련 제도적 현황’)에서 통일부 SNS 활용을 진단·분석하고, SNS를 활용한 통일행정 플랫폼 구축 방안을 제시하도록 한다.

IV. 통일부 SNS 운영실태 진단 및 분석

1. 통일부의 SNS 활용 현황분석

통일부의 SNS 활용 현황은 다음과 같다. 통일부에서 활용하고 있는 SNS 중 트위터와 페이스북의 등록된 글의 수는 페이스북이 74.3%(2127건)로 트위터 25.7%(736건)보다 많은 것으로 나타났다.

둘째, SNS에 등록된 게시글의 주체를 살펴보면 시민에 의해 등록된 게시글은 71.2%(2038건)로 정부 28.8%(825건)보다 많은 것으로 나타났다. 이를 SNS 종류별로 분석해 보면, 정부의 경우 트위터(92.1%)를 활용하고 있으며, 시민들은 페이스북(93.1%)을 주로 활용하고 있는 것으로 나타났다(<표 2>참조).

〈표 2〉 SNS등록주체별 SNS 유형 현황 분석

구 분		활동주체(작성자)		전체
		① 정부	② 시민	
SNS 유형	① 트위터	678건 (82.2%)	58건 (2.8%)	736건 (25.7%)
	② 페이스북	147건 (17.8%)	1,980건 (97.2%)	2,127건 (74.3%)
전 체		825건 (100.0%)	2,038 (100.0%)	2,863건 (100.0%)

셋째, SNS 게시글은 주글과 댓글로 구분할 수 있는데, 통일부에서 운영 중인 SNS 전체 게시글 중 댓글은 72.7%(2,081건)로 게시물의 대부분을 차지하는 것으로 나타난 반면, 주글은 27.3%(782건)로 훨씬 적었다. 이중 정부(94.8%)의 경우 주로 주글을 등록하고 있는 반면 시민의 경우에는 댓글이 100%로 나타나 상대적으로 소극적인 활동을 보이는 것으로 분석되었다(<표 3>참조). 주글과 댓글의 비율차이 결과는 SNS 이용주체의 적극성

과 관련된다. 이는 통일부에서 운영중인 SNS의 게시글중 주글의 주체가 대부분 정부라는 것은 현재 SNS의 주요 활용주체가 정부임을 의미하는 것이다. 반면 시민들의 경우 주글에 대한 댓글위주의 작성이 많은데, 이는 SNS를 통한 적극적인 국정참여보다는 소극적인 참여형태로 이루어지고 있음을 시사한다. 따라서 통일부에서 운영하고 있는 SNS에 시민들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 방안을 마련하는 것은 시급한 과제라 판단된다.

〈표 3〉 SNS 활동주체별 게시글의 형태분석

구 분		활동주체(작성자)		전체
		① 정부	② 시민	
SNS 게시글 형태	① 주글	782건 (94.8%)	0건 (0.0%)	782건 (27.3%)
	② 댓글	43건 (5.2%)	2,038건 (10.0%)	2,081건 (72.7%)
전 체		825건 (100.0%)	2,038 (100.0%)	2,863건 (100.0%)

또한 통일부의 경우 주글을 주로 페이스북(13.8%)보다 트위터(86.2%)로 보다 많이 게시하는 것으로 나타났다. 이는 통일부에서 트위터가 지니는 뉴스나 정보 등의 빠른 확산이 가능한 특징을 활용한 것으로 추론할 수 있다.

넷째, SNS에 등록된 게시글의 주제를 살펴보면 통일업무와 관련이 없는 일상적인 글이 전체의 89.1%(2,550건)로 가장 많았고, 통일관련 정책·서비스법령·제도에 관한 글이 7.2%(207건), 통일관련 퀴즈가 2.2%(62건), 통일인물·사건에 관한 글이 1.5%(44건)로 나타났다. 정부가 등록한 글중 통일관련 정책·서비스법령·제도에 관한 글은 18.3%이고, 시민이 등록한 글중 서비스법령·제도에 관한 글은 2.7%로 나타났다. 이는 통일부에서 운영하고 있는 SNS의 게시글 주제는 업무와 관련이 없는 일상적인 글이 상대적으로 많은 비중을 차지하는 것으로 통일관련 정책 및 서비스에 관련 내용이 확대될 필요가 있다고 판단된다(〈표 4〉참조).

〈표 4〉 SNS 활동주체별 게시글의 주제분석

구 분		활동주체(작성자)		전체
		① 정부	② 시민	
SNS 게시글 주제	① 통일정책 관련	151건 (18.3%)	56건 (2.7%)	207건 (7.2%)
	② 통일 인물/사건	29건 (3.5%)	15건 (0.7%)	44건 (1.5%)
	③ 통일 관련 퀴즈	41건 (5.0%)	21건 (1.0%)	62건 (2.2%)
	④ 일상글	604건 (73.2%)	1,946건 (95.5%)	2,550건 (89.1%)
전 체		825건 (100.0%)	2,038 (100.0%)	2,863건 (100.0%)

다섯째, SNS에 등록된 게시글의 용도를 살펴보면, 기타와 관련된 글이 전체의 91.0%(2,606건)로 가장 많았고, 통일 관련 정보의 공유 관련 게시글은 7.3%(208건), 통일문제 논의 및 해결 관련 게시글은 1.5%(42건), 인적 네트워크 관련 게시글은 0.2%(7건)로 나타났다. 이를 SNS 활동주체별로 살펴보면 정부(21.0%)와 시민(1.7%)은 통일 관련 정보를 공유하기 위한 글을 등록하는 것으로 나타났다(〈표 5〉참조).

〈표 5〉 SNS 활동주체별 게시글의 용도분석

구 분		활동주체(작성자)		전체
		① 정부	② 시민	
SNS 게시글 용도	① 인적네트워크	7건 (0.8%)	0건 (0.0%)	7건 (0.2%)
	② 정보공유	173건 (21.0%)	35건 (1.7%)	208건 (7.3%)
	③ 문제해결	26건 (3.2%)	16건 (0.8%)	42건 (1.5%)
	④ 기타	619건 (75.0%)	1987건 (97.5%)	2606건 (91.0%)
전 체		825건 (100.0%)	2038 (100.0%)	2,863건 (100.0%)

여섯째, 시민들이 SNS에 등록한 글(총2,038건)의 내용을 구체적으로 살펴보면, 기타와 관련된 글이 50.2%(1,024건), 통일 관련 정책의 제안과 관련된 글이 47.3%(963건), 통일정책의 문제점 관련 글은 2.3%(46건), 통일행정 정보공개 요구 관련 글이 0.2%(5건) 등으로 나타났다. 이를 SNS 유형별로 살펴보면 트위터의 경우 통일정책의 문제점 관련 글(12.1%), 페이스북의 경우 통일 관련 정책의 제안(48.6%)로 SNS 유형별로 시민들의 게시글 내용이 상이한 것으로 나타났다(<표 6>참조).

〈표 6〉 시민들이 등록한 글의 내용분석

구 분		SNS 유형		전체
		① 트위터	② 페이스북	
SNS 게시글 내용	① 정책제안	1건 (1.7%)	962건 (48.6%)	963건 (47.3%)
	② 정책문제점	7건 (12.1%)	39건 (2.0%)	46건 (2.3%)
	③ 정보요구	4건 (6.9%)	1건 (0.1%)	5건 (0.2%)
	④ 기타	46건 (79.3%)	978건 (49.4%)	1,024건 (50.2%)
전 체		58건 (100.0%)	1,980건 (100.0%)	2,038건 (100.0%)

2. 통일부의 SNS 운영관련 제도적 현황분석

통일부의 SNS 운영 관련 제도적 현황은 다음과 같다.

첫째, 통일부에서 운영하고 있는 SNS의 접근성을 평가하였다. 통일부에서 운영하고 있는 SNS가 “장애인들도 쉽게 이용할 수 있는 서비스인가”를 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 장애인들뿐만 아니라 노인들을 위한 서비스는 별도로 제공되지 않고 있다.

둘째, “통일부는 SNS를 운영하는 전담조직이 존재하는가”를 평가한 결과, 현재 통일부의 조직도를 살펴본 결과 SNS 전담조직은 별도로 존재

하지 않는 것으로 판단된다. 기존 조직을 활용하여 SNS를 운영할 경우 본인의 업무와 중첩되어 유용한 정보 및 콘텐츠를 실시간으로 제공하기 어려울 수밖에 없다. 이에 통일부 SNS 관련 새로운 전담조직을 개발·운영할 필요가 있음을 시사한다.

셋째, “SNS의 참여활성화를 유도하기 위한 다양한 이벤트를 제공하고 있는가”를 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 시민들의 참여를 활성화시키기 위한 다양한 이벤트가 제공되고 있다. 구체적으로 살펴보면 ① 상상! 통일한국 앱 런칭 기념, ② 통일토론펙, ③ 통일미래의 꿈 블로그 이벤트, ④ 통일항아리 국토대장정 인증샷, ⑤ 통일공모전, ⑥ 페이스북 좋아요 누르기 등 다양한 이벤트가 제공되고 있다.

넷째, “SNS 참여대상자들을 위한 인센티브가 제공되고 있는가”를 평가한 결과, 현재 통일부 SNS 경우 참여대상자들을 위한 인센티브를 제공하고 있다. 통일부 SNS 이벤트에 대한 인센티브로 ① 문화상품권, ② 기프티콘(커피빈, 파리바게트, 베스킨라빈스, 화장품, 던킨도넛 등), ③ 2인 영화관람권, ④ 상품권(온라인 도서교환권, 백화점 등), ④ 교환권(베스킨라빈스, 파리바게트 등), ⑤ 현물(갤럭시S3, 텀블러 등), ⑥ 해외연수 다양한 인센티브를 제공함으로써 참여활성화를 높이고 있는 것으로 나타났다.

다섯째, “SNS를 효율적으로 관리하기 위해 민간자원을 활용하고 있는가”를 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 민간자원을 이용한 통일부 상생기자단을 운영하고 있다. 2008년 10월에 처음 대학생들을 대상으로 시민기자단 1기 활동을 시작하였다. 그리고 2009년 5월에는 15명 내외의 대학생(휴학생 포함)들이 상생기자단 2기로 위촉되었으며, 2010년 5월에 20명 내외의 상생기자단 3기, 2011년 5월에 30명 내외의 시민이 상생기자단 4기, 2012년 5월부터 45명내외의 대학생들이 상생기자단 5기, 2013년 5월부터는 6기 상생기자단이 활동하고 있으며 각 기수마다 평균 12개월 정도씩 활동하고 있다. 시민기자단의 주요 역할은 통일 및 남북 문제 관련 기사 작성, 인터넷 통일 방송 영상 제작 및 리포터, 캠페인 등 오프라인 활동을 하고 있다.

여섯째, “SNS 간의 상호연계가 이루어지고 있는가”를 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 페이스북은 내소개란에 전자정부 웹사이트 주소

를 포함한 트위터 주소를 링크하여 트위터로의 접속이 가능하게 하였으나, 트위터의 경우 메인창에는 통일부 홈페이지만 있고, 행사나 이벤트가 있는 경우 리트윗 글에만 주소를 올려놓았다.

3. SNS의 정보품질 현황분석

통일부에서 운영중인 SNS에 등록된 글중 정부가 작성한 글을 대상으로 정보품질을 분석하였는데, 구체적인 내용은 다음과 같다(<표 7>참조).

첫째, SNS에 등록된 글이 “통일정책(서비스, 제도)과 직접 관련된 것인가” 를 평가한 결과, 통일정책과 직접적으로 관련이 없는 글이 전체의 69.3%(576건)로 상대적으로 많았고, 직접 관련이 있는 글은 17.5%(144건), 간접적으로 관련된 글은 12.7%(105건)로 나타났다. 이는 통일부가 SNS에 등록한 글의 절반이상이 통일정책(서비스, 제도)과 직접적으로 관련되지 않은 글이며, 통일인물이나 통일관련 퀴즈, 그리고 통일업무와 전혀 관련성이 없는 일상적인 글이 상대적으로 많음을 시사한다.

둘째, SNS에 등록된 글이 “누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있도록 쓰여진 글인가” 를 평가한 결과, 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있도록 쓰여진 글이 전체의 89.1%(735건)로 나타났고, 약간 어려운 수준의 글이 10.5%(87건), 쉽게 이해할 수 없는 상당히 어려운 수준의 글이 0.4%(3건)로 나타났다. 이는 통일부에서 SNS에 등록한 글의 대부분이 쉽게 표현되어 있지만 소수의 글들은 일반시민이 이해하기 어려운 수준임을 시사하는 것으로 향후 SNS 글 등록시 보다 쉬운 표현방식을 활용할 필요가 있을 것이다.

셋째, SNS에 등록된 글이 “최근의 내용을 담고 있는가” 를 평가한 결과, 최근의 내용을 담고 있는 글이 전체의 97.3%(803건)로 나타났으며, 비교적 최근인 글이 2.2%(18건), 오래된 예전의 내용을 담고 있는 글이 0.5%(4건)로 나타났다.

넷째, SNS에 등록된 글이 “통일정책(서비스, 제도)을 이해하는데 도움이 되는가” 를 평가한 결과, 통일정책을 이해하는데 도움이 되지 않는 글이 전체의 74.5%(615건)로 나타났고, 통일정책을 이해하는데 직접적으로

도움이 되는 글은 7.4%(61건), 간접적으로 도움이 되는 글은 18.1%(149건)로 나타났다. 이는 통일부에서 SNS에 등록된 글중 일반국민이 통일정책을 이해하는데 도움이 되지 않는 글이 절반이상이고, 통일정책을 이해하는데 직접적으로 도움이 되는 글은 상대적으로 미흡함을 의미한다. 따라서 SNS를 통해 일반국민이 통일정책(서비스, 제도)을 효과적으로 이해할 수 있도록 개선이 이루어져야 할 것이다.

다섯째, SNS에 등록된 글이 “상세하고 구체적으로 설명되어 있는가”를 평가한 결과, 보통수준의 글이 전체의 75.2%(620건)로 가장 많았고, 상세하고 구체적인 설명이 이루어진 글이 17.9%(148건), 상세하고 구체적인 설명이 이루어지지 않은 글이 6.9%(57건)로 나타났다. 이를 SNS 유형별로 살펴보면 트위터의 경우 상세하고 구체적인 설명이 이루어지지 않은 글이 7.5%(51건), 상세하고 구체적인 설명으로 이루어진 글 6.6%(45건)로 나타났다. 반면 페이스북의 경우 상세하고 구체적인 설명이 이루어지지 않은 글이 4.1%(6건), 상세하고 구체적인 설명이 이루어진 글 70.1%(103건)로 나타났다. 이러한 결과는 SNS의 특성과 관련되어 있는 것으로 추론해볼 수 있는데, 트위터의 경우 글자수가 140글자로 제한되어 있기 때문에 구체적이고 상세한 설명을 하기에는 한계가 있다. 따라서 이러한 SNS의 한계를 보완할 수 있는 방안마련이 요구된다.

〈표 7〉 SNS의 정보품질 현황

구 분	평가내용			전체
	① 그렇지 않다	② 보통이다	③ 그렇다	
① 통일정책(서비스, 제도)과 직접 관련	576건 (69.3%)	105건 (12.7%)	144건 (17.5%)	825건 (100.0%)
② 쉽게 이해할 수 있는 수준	3건 (0.4%)	87건 (10.5%)	735건 (89.1%)	825건 (100.0%)
③ 최근의 내용	4건 (0.5%)	18건 (2.2%)	803건 (97.3%)	825건 (100.0%)
④ 통일정책(서비스 제도) 이해	615건 (74.5%)	149건 (18.1%)	61건 (7.4%)	825건 (100.0%)
⑤ 상세하고 구체적인 설명	57건 (6.9%)	620건 (75.2%)	148건 (17.9%)	825건 (100.0%)

4. SNS를 통한 대응성 현황분석

통일부에서 운영중인 SNS에 등록된 글중 정부가 작성한 글을 대상으로 정부의 대응성을 분석하였는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 통일부 SNS에 등록된 글이 “서비스 요구에 적합한 답변이라고 할 수 있는가”를 평가한 결과, 시민들이 서비스를 요구한 글에 대한 정부의 답변 총151건에 대해 적합한 답변인 글은 전체의 62.3%(94건)로 가장 많았고, 적합한 답변이라고 보기 어려운 글은 6.0%(9건)로 나타났다(<표 8>참조). 이는 통일부에서 SNS를 통해 시민들의 요구에 적합한 답변을 제시하고 있지만 소수의 글들은 적합한 답변을 제시하지 못한 것을 의미한다. 이는 향후 통일부에서 SNS를 통해 시민들의 요구에 보다 적합한 답변을 제시하는 것이 필요함을 시사한다.

<표 8> 정부의 적합한 답변 현황

구 분	평가내용			전체
	① 그렇지 않다	② 보통이다	③ 그렇다	
① 서비스 요구에 적합한 답변	9건 (6.0%)	48건 (31.8%)	94건 (62.3%)	151건 (100.0%)

둘째, SNS에 등록된 글이 “고객들의 요구를 수렴하기 위한 글인가”를 평가한 결과, 정부가 등록한 통일관련 정책·서비스법령·제도에 관한 글 총43건에 대해 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글이라고 보기 어려운 글이 전체의 81.4%(35건)로 나타난 반면, 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글은 14.0%(6건)에 불과한 것으로 나타났다(<표 9>참조). 따라서 향후 통일부는 고객들의 요구를 수렴하기 위한 수단으로 SNS를 적극 활용할 필요가 있을 것이다.

<표 9> 통일관련 정책·서비스법령·제도에 관한 글 중 고객들의 요구 수렴 현황

구 분	평가내용			전체
	① 그렇지 않다	② 보통이다	③ 그렇다	
② 고객들의 요구 수렴	35건 (81.4%)	2건 (4.7%)	6건 (14.0%)	43건 (100.0%)

셋째, SNS에 등록된 글이 “얼마나 신속하게 답변이 이루어졌는가를 평가한 결과, 시민들이 서비스를 요구한 글에 대한 정부의 답변 총151건에 대해 하루 이내가 70.2%(106건)로 가장 많았고, 하루~3일이 26.5%(40건), 7일 초과가 3.3%(5건), 4~7일 0%(0건)로 나타났다(<표 10>참조). 이는 통일부 SNS는 시민들의 문의사항에 비교적 신속하게 답변하고 있음을 의미한다.

〈표 10〉 정부의 신속한 답변 현황

구 분	평가내용				전체
	① 하루이내	② 하루~3일	③ 4~7일	④ 7일 초과	
③ 신속한 답변	106건 (70.2%)	40건 (26.5%)	0건 (0.0%)	5건 (3.3%)	151건 (100.0%)

넷째, SNS에 등록된 글이 “시민들이 제안한 정책아이디어에 대해 실제 통일정책에 반영할 의사를 표현하고 있는가” 를 평가한 결과, 정부의 답변 총13건에 대해 정책반영의사를 표현하고 있지 않은 글이 전체의 61.5%(8건)로 가장 많았고, 형식적인 정책반영의사를 표현한 글은 30.8%(4건)로 가장 많았고, 정책반영의사를 표현한 글이 7.7%(1건) 등으로 나타났다(<표 11>참조). 이러한 분석결과는 시민들이 SNS를 통해 제안한 정책아이디어중 일부는 정책에 반영될 가능성이 있는 글일 수 있음을 시사한다.

〈표 11〉 정부의 정책반영의사 표현 현황

구 분	평가내용			전체
	① 그렇지 않다	② 보통이다	③ 그렇다	
④ 정책반영의사 표현	4건 (30.8%)	8건 (61.5%)	1 (7.7%)	13건 (100.0%)

V. 결론 및 SNS를 활용한 통일행정 플랫폼 구축방안

1. 연구결과 요약

본 연구에서는 통일부에서 활용하고 있는 SNS의 운영실태를 진단·분석을 한 결과 통일부의 SNS활용 현황은 다음과 같다. SNS에 등록된 게시글의 주체를 살펴보면 시민이 등록한 게시글이 정부가 등록한 게시글보다 많은 것으로 나타났다. SNS 종류별로 분석해 보면, 정부의 경우 트위터(82.2%)를 가장 많이 활용하고 있으며, 시민의 경우 페이스북(97.2%)을 주로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 통일부에서 운영 중인 SNS 전체 게시글 중 댓글이 게시물의 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. SNS에 등록된 게시글의 주제는 통일업무와 관련이 없는 일상적인 글이 가장 많았고, 통일관련 정책·서비스·법령·제도에 관한 글, 통일관련 퀴즈, 통일인물·사건에 관한 글 등으로 나타났다. SNS에 등록된 게시글의 용도는 기타가 가장 많았으며, 통일 관련 정보의 공유, 통일문제 논의 및 해결 관련 게시글, 인적 네트워크 등으로 나타났다.

시민들이 SNS에 등록한 글의 경우, 기타가 50.2%로 나타났으며, 통일 관련 정책의 제안과 관련된 글이 47.3%, 통일정책의 문제점, 통일행정 정보공개 요구 관련 글 순으로 나타났다.

둘째, 통일부의 SNS 운영 관련 제도적 현황은 다음과 같다. 통일부에서 운영하고 있는 SNS의 접근성을 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 장애인들뿐만 아니라 노인들을 위한 서비스는 별도로 제공되지 않고 있는 것으로 나타났다. SNS의 참여활성화를 유도하기 위한 다양한 이벤트 제공여부를 평가한 결과, 현재 통일부 SNS의 경우 시민들의 참여를 활성화시키기 위한 다양한 이벤트가 제공하고 있으며, SNS 참여대상자들을 위한 인센티브 역시 제공되고 있는 것으로 나타났다. SNS를 효율적으로 관리하기 위해 민간자원 활용여부를 평가한 결과, 통일부 SNS의 경우 민간자원을 이용한 통일부 상생기자단을 2008년 10월부터 현재까지 운영하고

있는 것으로 나타났다.

셋째, SNS의 정보품질 현황분석 결과는 다음과 같다. 통일정책(서비스, 제도)과 직접 관련성을 평가한 결과, 통일정책과 직접적으로 관련이 없는 글이 상대적으로 많았다. 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있도록 쓰여진 글인가를 평가한 결과, 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있도록 쓰여진 글이 대부분으로 나타났다. 통일부 SNS 글의 최신성을 평가한 결과, 최근의 내용을 담고 있는 글이 전체의 97.3%(803건)로 나타났다. 통일정책(서비스, 제도)을 이해하는데 도움이 되는가를 평가한 결과, 통일정책을 이해하는데 도움이 되지 않는 글이 대부분으로 나타났다. 상세하고 구체적으로 설명되어 있는가를 평가한 결과, 보통수준의 글이 전체의 75.2%(620건)로 가장 많았고, 상세하고 구체적인 설명이 이루어지지 않은 글이 17.9%(148건), 상세하고 구체적인 설명이 이루어진 글이 6.9%(57건)로 나타났다.

넷째, SNS를 통한 대응성 현황분석 결과는 다음과 같다. 서비스 요구에 적합한 답변을 평가한 결과, 서비스 요구에 적합한 답변인 글이 절반 이상으로 나타났다. 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글을 평가한 결과, 고객들의 요구를 수렴하기 위한 글이라고 보기 어려운 글이 전체의 81.4%(35건)로 나타났다. 신속한 답변을 평가한 결과, 하루 이내가 70.2%(106건)로 가장 많았고, 하루~3일이 26.5%(40건), 7일 초과가 3.3%(5건), 4~7일 이내가 0.0%(0건)로 나타났다. 이는 통일부 SNS는 시민들의 문의사항에 비교적 신속하게 답변하고 있음을 의미한다. 시민들이 제안한 정책아이디어에 대해 실제 통일정책에 반영할 의사표현 평가 결과, 정책반영의사를 표현하는 데 있어 보통이다가 전체의 61.5%(8건)로 가장 많았고, 정책반영의사를 표현하지 않는 글이 30.8%(4건), 정책반영의사를 표현한 글이 7.7%(1건)로 나타났다.

2. 정책제언

1) SNS 운영제도상의 개선방안

첫째, SNS 운영목적을 명확히 설정할 필요가 있다. 만약 뚜렷한 목표의

식 없이 소셜미디어를 도입할 경우 기존 관계에 대한 이미지 손상 및 경제적/인적 인력 손실우려가 있을 수 있다. 이 경우 SNS를 도입하지 않는 것도 전략적 선택이 될 수 있음을 주지할 필요가 있다. 특히 SNS 운영은 누구에게, 무엇을, 누가, 어떻게 전달하고 활용할 지에 관한 조직의 원칙과 내용이 정해져야 한다.

둘째, SNS에 대한 접근성 향상을 위한 제도적 고려가 필요할 것이다. 예를 들면 장애인들이나 노인들의 SNS활용을 지원해 줄 수 있는 제도들이 필요하다. 장애인들이나 노인들을 위한 서비스는 기존의 전자정부 웹사이트에서 나타난 것처럼 음성지원이나 글씨의 확대기능 등이 있다. 하지만 현재 활용되어지는 SNS는 그러한 기능을 제공하고 있지 않다. 현재 SNS의 인터페이스는 사용자가 임의로 변경이 불가능하기에 이러한 기능 제공을 위해서는 SNS를 제공하는 기업측에 요청을 하여 통일부에서 대표 SNS계정으로 제공되는 페이지에 한해 음성기능과 글씨 확대 등의 기능을 요청할 수 있다. 더불어 이러한 기능구현이 가능하다면 정부조직의 모든 SNS까지 확대하는 변화에 통일부가 앞장서게 될 것이다. 하지만 이러한 기능구현이 불가능 하다면 SNS통합 소셜허브를 만들어 소셜허브에서 기능구현을 하는 방법이 있다. 현재 경기도에서 소셜허브기능을 제공하고 있는데 이 SNS통합페이지에서 글자 확대 기능을 제공하고 있다. 이러한 선례가 있기 때문에 충분히 구현이 가능하며, 이러한 기능구현을 바탕으로 통일부에서 운영하는 SNS에 대한 접근성 제고를 꾀할 수 있다.

셋째, SNS 전담조직의 신설·운영이 필요하다. SNS의 특성상 실시간 소통이 무엇보다 중요한데, 이를 위해서는 SNS 전담조직 구성을 통해 국민들과의 양방향적 소통과 더불어 적극적인 SNS활용이 이루어질 필요가 있다. 현재의 통일부의 SNS를 관리하는데 전담조직이 필요치 않다고 말할 수 있지만 장기적이고 미래지향적인 관점으로 봤을 때 SNS의 활용범위는 더욱 확장될 것이며, 그 활용분야는 매우 다양해질 것이다. 이러한 흐름에 따라 SNS전담조직은 필히 필요하게 될 것이다. 그렇기 때문에 전담조직을 개설할 필요가 있다.

넷째, SNS에 적극적으로 참여하는 대상들에 대한 인센티브 제도를 확

대해 나가야 할 것이다. 현재 통일부 SNS 경우 참여대상자들을 위한 인센티브로 문화상품권, 백화점상품권, 2인 영화관람권, 온라인 도서교환권, 공개방송 초대권, 기프트콘(커피빈, 파리바게트, 화장품, 미니도넛 세트, 베스킨라빈스), 현물(갤럭시S3, 텀블러), 해외연수 등 다양한 인센티브를 제공하고 있는데 앞으로도 지속적으로 확대해 나갈 필요가 있다.

다섯째, SNS 활용에 다양한 민간자원을 활용할 필요가 있다. 현재 통일부는 SNS활용에 민간자원을 이용한 상생기자단을 운영하고 있다. 2008년 10월에 처음 대학생으로 구성된 통일부 상생기자단을 위촉하여 시민기자단 1기 활동을 시작하였다. 그리고 2013년 현재 통일부 상생기자단 6기가 활동하고 있다. 상생기자단의 기사는 통일 및 남북 문제 관련 기사 작성, 인터넷 통일방송 영상 제작 및 리포터, 캠페인 등 오프라인 활동을 하고 있다. 상생기자단의 운영은 민간자원 활용에 있어 활발히 운영되어 좋은 결과를 보여주고 있다. 따라서 이러한 기자단의 운영의 장점을 더욱 부각시키고 그 활동영역을 확장시킨다면 더욱 효율적이고 효과적인 관리가 가능할 것으로 기대된다.

여섯째, 통일부에서 운영하는 SNS간의 상호연계성을 향상시켜 효율적으로 운용할 필요가 있다. 지금 현재 통일부의 SNS운영의 현황을 살펴보면 게시글이 링크로 연결되어 있지만 각각 따로 운영되는 모습이 강하며, 통일부의 대표계정만을 사용하여 SNS를 통한 하위 부서와의 연계가 이루어지지 않고 있는 실정이다. SNS를 통한 통일부의 전체적인 연계가 이루어진다면 더 효율적인 운영·관리가 이루어질 수 있으며, SNS를 통한 서비스의 제공대상이 되는 시민들이 원하는 정보를 편리하고 쉽게 원하는 것을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 상호연계성을 높이기 위한 구체적인 방안으로 현재 다방면에서 사용되고 있는 소셜허브서비스 운영이 있다. 경기도의 경우 소셜허브를 이용한 SNS통합창구를 제공함으로써 경기도와 관련된 모든 SNS를 한 자리에서 볼 수 있게 만들고 더불어 하위 부처와의 연계가 이루어져 효율적인 운영·관리가 되고 있다. 이처럼 소셜허브 등을 사용한 상호연계성을 높인다면 더욱 효율적인 SNS활용이 이루어질 수 있을 것이다.

2) SNS 정보품질 개선방안

SNS를 통한 통일행정 플랫폼을 구축하기 위해 가장 중요한 것은 SNS에 등록된 글의 품질을 관리하는 것이다. 이를 위한 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 통일정책(서비스, 제도)과의 업무관련성이 높은 정보를 중심으로 SNS에 등록할 필요가 있다. 실증분석에서도 나타난 바와 같이 통일부가 SNS에 등록한 글의 절반이상이 통일정책(서비스, 제도)과 직접적으로 관련되지 않은 글이며, 통일업무와 전혀 관련성이 없는 일상적인 글이 상대적으로 많음을 알 수 있다. 따라서 통일행정과 관련성이 적은 정보의 등록은 지양하고 SNS에 등록하는 정보들을 정기적으로 모니터해 나갈 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, SNS에 글을 등록할 때 누가 보더라도 쉽게 이해할 수 있도록 해야 할 것이다. 실증분석결과 SNS에 등록 된 글을 쉽게 이해할 수 있는지에 대해 긍정적으로 나타났다. 이는 SNS에 작성된 대부분의 글이 일반시민들이 이해하는데 어려움이 없다는 것이지만 다양한 예시를 제시하거나 인포그래픽 등 시각적인 효과를 강조한다면, 지금보다 더 효과적으로 글을 이해 할 수 있게 될 것이다.

셋째, SNS를 이용하는 전 연령층이 통일정책(서비스, 제도) 관련 글을 이해할 수 있도록 도움을 줄 필요가 있다. 실증 분석 결과, 통일정책(서비스, 제도) 관련 글 중 절반 이상이 이해하는데 도움이 되지 않은 것으로 나타났다. SNS유저들 중 통일과 관련해 어느 정도 지식을 갖추고 있는 대학생이나 일반인들은 SNS에 작성 된 글을 이해하기 용이 할 수 있으나, 통일에 대한 지식이 부족하거나 나이가 어린 경우 이해를 하지 못할 가능성도 있다. 특히 SNS이용연령이 20~30대 뿐만 아니라 10대 이용자도 많은 것을 감안할 때 이해를 위한 통일 용어사전, 통일인물 사전, 통일역사 사전 등을 제작하여 활용한다면 사전 지식이 없는 이용자들에게도 이해를 도울 수 있을 것이다.

넷째, 상세하고 구체적으로 설명이 되도록 글을 쓸 필요가 있다. 실증 분석 결과 SNS에 등록된 글이 상세하고 구체적으로 설명이 이루어진 글이 6.9%로 나타났다. 이는 앞서 말한 운영제도와도 연결이 된다. SNS의 활용 목적이 뚜렷하지 않으면서 통일부 부서간의 SNS연계가 이루어지지 않은 점을 하나의 원인으로 볼 수 있다. 통일인물과 사건에 관련된 글을 지식이 있다면 완성도가 높은 글을 쓰는 것이 가능하지만 통일 정책이나 서비스 등과 관련된 내용의 경우 담당업무를 맡고 있는 직원이 아니면 구체적인 내용을 알지 못하는 경우도 많다. 자세한 내용을 모르기 때문에 담당 직원에서 물어서 글을 작성할 수도 있겠지만 그럴 경우 자세한 설명이 이루어지지 않거나 작성한 답변에 대해 다시 문의가 올 경우 담당 직원에게 다시 물어야 하는 비효율이 발생한다. 그렇기 때문에 SNS전담 부서가 접수된 문의나 제안에 대해 접수를 한 후 SNS연계를 통한 담당 부서에게 전달하여 답변을 작성하는 과정을 거친다면 효율성 향상과 함께 좀 더 구체적이고 상세한 설명이 이루어질 수 있다.

3) SNS를 통한 상호작용 개선방안

첫째, SNS를 통한 시민들의 요구에 적합하고 정확한 대응을 해야 한다. 실증분석 결과, 통일부에서 SNS를 통해 시민들의 요구에 적합한 답변을 제시한 글이 62.3%로 전체적으로 적합하고 정확한 답변을 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 적합하고 정확한 답변이 이루어지지 않은 경우도 있는 만큼 더 발전하기 위해선 개선되어야 할 필요가 있다. 정확성과 적합성을 높이기 위한 방안으로 통일부 SNS에 작성한 게시글에 대해 이용평가를 실시할 필요가 있다. SNS에 글을 올리기만 하고 다시 보지 않는다면 게시된 글이 과연 정확하게 작성되었는지, 적합한 답변이 이루어졌는지 확인할 수 없다. 따라서 1달이나 3달마다 게시글에 대해 자체적인 평가기준을 마련하여 이용평가가 이루어진다면 지금보다 훨씬 정확하고 적합한 답변이 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 과정이 이루어진다면 통일부 SNS를 찾는 시민들의 만족도와 통일부SNS의 질이 함께 상승할 수 있을 것이다.

둘째, 정부는 SNS를 통해 시민들의 요구를 적극적으로 수렴할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 실증분석에서 나타난 바와 같이 통일부에서 작성한 게시글에서 시민들의 정책제안이나 민원을 수렴하기 위한 글을 상당히 적은 비율로 나타났다. 현재 통일부 SNS를 살펴보면 시민들의 정책제안이나 민원청구를 위한 공간이 마련되어 있지 않다. 시민들의 정책제안이나 민원을 수렴하기 위한 공간이 마련되지 않아 SNS를 통해 시민들의 의견을 표현할 방법이 적다. 따라서 통일부는 SNS 정책제안/민원처리 시스템 개발 운영을 검토해볼 필요가 있다. 그러한 예로 서울시 송파구에서는 서로 연계가 불가능한 트위터와 구청의 민원처리 시스템 개선을 위해 자체 민원처리 시스템을 개발하여 현재 활용하고 있다. 통일부에서는 이러한 SNS를 통한 정책제안이나 민원청구에 대한 선례를 살펴보고 도입을 할 필요가 있다.

셋째, 시민들이 작성한 글에 대해 신속하게 답변해야 한다. 실증분석 결과 비교적 신속하게 답변이 되는 것으로 나타났다. 하지만 신속하지 못한 답변도 존재하였다. 현재 통일부의 SNS운영 특성상 시민들의 정책제안이나 정보공개요구 등의 글은 주글이 아닌 댓글로 이루어지고 있는데 앞서 말한 제안이나 민원청구 공간을 따로 만들면 신속하게 답변하는데 도움이 될 것이다. 더불어 전담조직의 필요성 또한 부각된다. 업무량이 적다면 전담조직이 존재하지 않아도 업무처리가 가능하겠지만 앞으로 SNS를 통한 업무량이 증가한다면 전담조직이 없을 경우 업무처리가 늦어질 수밖에 없다.

넷째, 답변을 할 때 정책반영의사를 표현해 주어야 한다. 정책반영의사 표현의 분석 결과를 보면 정책반영의사를 표현하지 않은 답변이 절반 이상으로 나타났다. 정책반영의사를 표현한 답변 같은 경우는 시민의 의견이 정책에 도움이 되기 때문에 표현을 한 것으로 판단된다. 좋은 의견에 의사를 표현하는 것은 당연하지만 충분한 유용성이 없는 글로 판단되더라도 시민이 작성한 글에 대해 형식적인 답변을 취한다면 시민들에 대한 대응성이 제고될 수 없다. 통일부는 기업이 아닌 정부에서 통일을 대표하는 기관이기 때문에 모든 시민들의 의견을 고려하여야 한다. 정책제언에

관한 글을 작성한 시민이 자신의 글에 달린 정부의 답변을 보았을 때 형식적인 답변이라면 다시 제언을 올리고 싶은 마음이 없어질 것이다. 그렇기 때문에 시민들이 제안한 글 중 통일정책에 반영할 의사가 없더라도 통일정책에 반영할 수 없는 이유에 대해 답변을 해줄 필요가 있다. 정책에 반영할 수 없는 이유에 대해 답변을 받은 시민은 자신의 정책제안에 대한 문제점을 알게 될 것이고 그 글을 보는 다른 시민들 또한 정책에 대한 이해가 높아질 것이다. 이러한 과정을 통해 보다 창의적이며, 통일 정책에 반영할 수 있는 정책과 아이디어가 창조될 수 있다.

【참고 문헌】

▣ 서적

- 구창환, “SNS를 통한 네트워크 형성 현황 및 어떻게 보나?”, 「인맥경영 연구원」, 2010.
- 김정기, “대학생 수용자의 텔레비전 시청동기 연구”, 「한국언론학보」, 제 35권 225-284, 1995.
- 김중태, “소셜 네트워크가 만드는 비즈니스 미래지도”, 「서울:한스미디어」, 2010.
- 김종무, “전자도시정부 웹사이트(Website)의 운영성과 및 영향요인에 관한 연구 : 서울시 자치구를 중심으로” 「서울시립대학교 대학원」, 2003.
- 김종무, “전자정부 웹사이트(Website)의 운영성과에 영향을 미치는 요인”, 「한국행정학보」 제37권 제3호, 2003.
- 김지혜 외, ‘소셜 네트워크 서비스의 개인정보 공유모델 분석’, 「한국인터넷 정보학회 추계학술발표대회」, 제9권 제2호, 2008.
- 문화체육관광부, 공직자를 위한 SNS 사용 길라잡이, 2011.
- 서진완·남기범·김계원, “지방자치단체의 소셜미디어 활용 현황 분석과 의미”, 「한국행정학보」 46권 1호, 2012
- 송경재, “미국 소셜 네트워크 서비스(SNS) 사용자의 특성과 정치참여.” 「경남대학교 극동문제연구소」, 2010
- 송경재, “한국 SNS사용자의 특성과 정보인권 인식 연구”. 「사이버사회문화」, 2010
- 오강탁·곽희섭, “공공정보화, 사용자 관점에서의 정부 대표 포탈 평가 및 개선방향에 관한 연구” 「한국경영정보학회」, 2006
- 오형국·권기현·이홍재, “전자정부를 통한 시민들의 정책참여 영향요인에 관한 연구”, 「정책 분석평가학회보」, 제 16권 제3호, 2006.
- 윤세한, “소셜 미디어란 무엇인가?”, 「삼성경제연구소보고서」, 2010.
- 정병걸, “전자정부 서비스에 대한 이용자 만족도와 영향요인 : 5개 전자정부 서비스를 중심으로” 「한국정책분석평가학회」, 2005
- 정병걸·김석주·명승환, “전자정부 서비스의 이용에 관한 인식 연구”, 「정보화정책」, 제12권 제2호, 2005.

- 정승렬 외, “국내 전자정부 담당자의 시각에서 본 전자정부 구현의 주요 성공요소.” 「한국 경영정보학회」, 2005
- 정승렬·김경섭, “국내 전자정부 담당자의 시각에서 본 전자정부 구현의 주요 성공요소”, 「Information Systems Review」, 제7권 제1호, 2005.
- 한국인터넷진흥원, 인터넷 이용실태조사_최종보고서, 2011.
- 한국정보화진흥원, “스마트 사회 실현을 위해 CIO가 꼭 알아야할 ICT 트렌드”, 2011
- 황성원, “모바일 SNS를 이용한 공공기관 정책홍보 전략에 대한 연구”, 「한양대학교 언론정보 대학원」, 2010
- 황유선·박남기, “미디어 기업의 소셜 미디어 활용”, 「서울: 한국언론진흥재단」, 2010.
- Blumler. J. G, The role of theory in uses and gratifications. Communication Research, 6(1), 9-36.
- Kaplan, A. M, & Haenlein, M, Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media, Business Horizons, 53(1), 59-68.
- Katz. E. Blumler. J. G & Gurevitch. M., Utilization of mass communication by the individual. In J.G. Blumler & E.

▣ 기사

- 헤럴드경제, “5살 트위터, 계정 2억개 돌파...여전히 건재”, 2011-7-18,
Available at: <http://biz.herald.com/common/Detail.jsp?newsMLId=20110718000030>

▣ 웹페이지

- O' Riley, T. What is web 2.0? Design patterns and business models for the next generation. 한동훈 역. “Web 2.0이란 무엇인가: 다음 세대 소프트웨어를 위한 디자인 패턴 및 비즈니스 모델.” Available at : http://www.hanb.co.kr/network/view.html?bi_id=1441
Socialbakers. <http://www.socialbakers.com>

우 수

한반도 통일 여건 조성을 위한 대(對)중국 공공외교 전략 모색

: 어떻게 중국인들의 마음을 얻는가?

서강대학교대학원 정치외교학과 김택빈 · 정혜진

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서 론
- II. 기존연구와의 차별성 및 연구방법
- III. 한반도통일에 대한 중국의 시각
- IV. 대(對)중국 통일공공외교 방안
- V. 결 론
- VI. 참고문헌

【참고문헌】

【부 록】

【요약문】

한반도 통일 여건 조성을 위한 대(對)중국 공공외교 전략 모색

— 어떻게 중국인들의 마음을 얻는가? —

상대방의 감성에 호소하고 마음을 사로잡는 전략이 각광을 받는 시대이다. 이러한 추세는 개인 간의 협상이나 기업의 마케팅 전략을 넘어서, 국가와 국가 간의 관계에 있어서도 마찬가지이다. 주지하다시피, 언제나 인간이 합리성과 이성에 기초하여 행동하는 것은 아니다. 사람이라면 누구나 때때로 이성과 합리성의 관점에서 보면 대단히 비효율적이며 감정적인 사고와 행동을 보이기도 한다. 인간에게 있어서 감정이란 어찌면 이성과 합리성을 초월하는 더 큰 힘을 가진 요소일 수 있다.

그것이 바로 상대국 국민들의 마음을 움직이는 ‘공공외교’가 최근 들어 큰 관심을 모으고 있는 이유이다. 이른바 하드파워(hard power)와 정부 간의 관계에 기초하여 전통외교가 이루어져 왔다면, 공공외교는 소프트파워(soft power)와 다양한 행위자간의 관계를 중심으로 진행된다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 ‘공공외교’ 개념에 착안하여, 한반도 통일에 우호적인 여건을 조성하고자 대(對)중국 통일 공공외교 전략 수립에 논의의 초점을 맞추어 보았다.

중국은 새롭게 부상하는 G2 국가로서 한반도와 지리적으로 인접함은 물론, 막강한 군사력과 경제력을 바탕으로 한반도 통일에 지대한 영향을 미치는 주변국가라고 할 수 있다. 그렇지만 지금까지 중국인들을 대상으로 한 한반도 통일 공공외교 전략은 부재하였다. 우리 민족의 염원인 통일을 달성하기 위해서는 중국의 협조와 이해가 필수적이고 매우 중요하다는 데 이론의 여지가 없는데도, 지금까지 중국인들이 한반도 통일과 관련하여 진정 무엇을 걱정하고 무엇을 생각하는지, 그들의 관심사는 무엇이고 또한 마음을 돌리기 위해서는 어떤 부분을 공략해야 하는지에 대한 심층적인 논의가 부족했던 것이다. 요컨대, 지금까지 한-중 관계에서 있

있던 한반도 통일관련 논의는 그 자체가 거의 전무하였음은 물론, 그나마 파편적인 노력들조차 자국 위주의 일방적인 메시지 전달이었거나 상대에 대한 이해가 부족하였기 때문에 제대로 된 효과를 발휘하기가 어려웠던 것이다.

본 연구의 목적과 전달하고자 하는 바는 간단하며 명확하다. ‘중국인들이 한반도 통일을 어떻게 바라보고 무엇에 관심을 갖고 있는지 살펴본 뒤에 그에 맞는 실질적이고 구체적인 통일 공공외교 전략을 제시하고자 하는 것’이다. 특히 본 연구에서는 기존 연구들이 지나치게 포괄적이고 거시적인 전략을 제시하는 데 그쳤다는 점을 인식하고, 거기서 한발 더 나아가 매우 구체적이고 실질적이며 참신성을 지닌 아이디어를 제시해보고자 노력하였다.

연구의 타당성과 객관성을 높이기 위한 방법으로는 크게 2차 자료 활용과 설문조사, 심층면접을 입체적으로 사용하였다. 2차 자료 활용의 측면에서는 동아시아연구원(EAI)과 미국 시카고국제문제협회(CCGA)가 공동으로 주관한 ‘2010년 한중 양국 국민들의 국가 호감도 조사’를 사용하였다. 특히 이 조사는 한중 양국 국민들을 대상으로 정기적으로 행해지고 있는 유일한 상대국 호감도 조사로써, 공공외교 전략 수립의 관점에서 매우 활용 가치가 높은 자료라고 할 수 있다. 한편, 설문조사와 심층면접은 본 연구에서 자체적으로 실시하여 그 자료를 활용하였다. 설문조사는 현재 한국에서 공부하고 있는 중국인 유학생 120명을 대상으로 이메일과 직접 설문을 통해 자료를 수집하였으며, 그 결과는 본문에서 다루게 될 ‘중국인 유학생 활용방안’의 전략을 제시하는 데 사용하였다. 심층면접은 한국에서 1년 이상 공부하였거나 한국어를 전공하여 의사소통에 문제가 없는 중국인 유학생 5명을 선발해 진행하였으며, 본문에서 다루는 ‘통일 관광 프로그램 개발’의 측면에서 그 결과를 활용하였다.

본 연구에서 제시하는 구체적인 대(對)중국 통일 공공외교 전략은 크게 두 가지 차원으로 나누어 제시된다. 하나는 중국의 전문가집단(오피니언 리더)을 대상으로 하는 전략과 다른 하나는 중국의 일반 대중을 대상으로 하는 전략이다. 이렇게 두 가지 차원으로 나눈 이유는 매우 다양한 계층

별, 세대별, 지역별 차이를 보이고 있는 중국 사회를 각각 세분화하고 그것을 대상으로 분석하기란 대단히 어렵고 복잡하기 때문이다. 그렇다면 중국 일반 대중에게 가장 빠르고 효과적으로 영향을 미치기 위한 방안은 무엇일까? 라고 생각해보았을 때, 중국 사회의 여론을 이끄는 전문가 집단과 일반 대중의 두 가지 차원으로 나누어 접근하는 것이 가장 타당할 것이라고 보았다.

먼저 전문가 집단은 지식수준이 높고 타당성과 합리성에 기초한 판단을 중시한다고 할 수 있다. 그러므로 먼저, ‘한반도 통일의 구체적이고 타당성 있는 로드맵’을 제시하여 그들을 설득하는 것이 필요하다는 점을 지적하였다. 현재까지 우리 정부가 지니고 있는 통일 방안은 지나치게 남북한 간의 관계에만 초점이 맞추어져 있었고, 또 다른 측면에서는 한-미 동맹의 차원에서 다소 은밀하게 전략이 수립되어 온 경향이 있었다. 때문에 중국의 전문가 집단을 설득하고 이해시키기 위해서는 보다 공개적이고 전향적인 통일 로드맵이 수립되어야 한다고 보았다. 특히 중국인들이 한반도 통일과 관련하여 가장 우려하거나 관심을 가지고 있는 평화와 안정의 측면, 자주성의 측면, 비핵화의 측면을 강조함으로써 설득력을 높여야 한다는 논지를 편다. 다음으로는 ‘중국 교육자 연수 프로그램과 교육 콘텐츠 개발’이라는 방안을 제시하였다. 지금까지 한중간 정치, 문화, 예술, 체육, 학술 등 다양한 차원의 교류가 활발히 진행되어 왔으나 통일 공공외교의 차원에서 주목할 만한 교류협력은 없었다. 중국 청소년들의 교육을 책임지는 중국의 초중고교 교사들과 대학교수들을 대상으로 한국 연수의 기회를 제공하고 그 연수 프로그램 내에서 자연스럽게 한반도 통일과 관련된 내용을 다룰 수 있는 전략을 제시해보았다.

한편, 일반 대중을 대상으로 하는 통일 공공외교 전략으로는 한국 내에 6만 여명을 넘어선 중국인 유학생과 중국 내 200만 명에 달하는 조선족 활용방안을 제시해보았다. 이들은 어느 정도 한국어 구사가 가능하고, 한국체류 경험 또한 있으며 효과적으로 전략을 펼 수 있는 시간적, 거리적 용이성을 지닌 집단이므로 이에 대한 활용전략을 모색해보았다. 또한 중국 현지인을 공략하는 방안으로는 막강한 파급력을 지닌 소셜네트워크서

비스(SNS)를 활용한 전략, 그리고 한국을 방문하는 270만 명에 달하는 중국인 관광객을 포섭하는 전략을 제시하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구를 통해 첫째, 한반도 통일에 대한 중국인들의 관심이 제고되고 둘째, 한반도의 분단 상황과 통일 염원에 대한 공감대가 조성되며 셋째, 한반도의 자주적이고 평화적인 통일에 대한 중국인들의 지지와 협조가 증진될 수 있으리라 기대된다. 한반도 통일에 우호적이고 유리한 국제적 여건이 조성되어, 장차 다가올 통일이 조금이라도 앞당겨지는 데 본 연구가 기여할 수 있길 진심으로 바란다.

【중문약문】

在当今时代，我们应该具备战略性的，并以感性的号召力来唤起对方共鸣的能力。这不仅是对个人之间的协商、企业的营销战略，而且在国家间的关系处理中也得到了越来越多的重视。众所周知，人们往往不一定会以理性来支配行动。无论是谁，即使在理性思维范式下，也会时不时地表现出低效与感性思考的一面。与理性相比，感性的互动对于人类来讲或许具有更大的感召力。

‘公共外交’正是因为具备了能够引起对方国民情感互动及共鸣的感召力而受到前所未有的关注。如果说所谓hard power（硬实力）是以政府之间的系为基础形成的传统外交的话，那么公共外交则可以看做是以软实力（soft power）和各种各样的行为者之间的关系为中心进行的。本研究在此公共外交概念的基础上，旨在探究构成对朝鲜半岛统一的有利条件而关注对中国朝鲜半岛统一公共外交战略的制定。

中国作为一个新崛起的国家，无论是在与朝鲜半岛毗邻的地理上，还是在强大的军事力量和经济实力上，都可以说是对朝鲜半岛的统一有着巨大影响的国家。但是迄今为止，并不存在以中国人为对象的朝鲜半岛统一的公共外交方案。为了实现我们民族统一的愿望，中国的协助和理解是必要的，其重要性也是毋庸置疑的。但是，迄今为止关于中国人民对朝鲜半岛统一的忧虑是什么，想法是什么，他们所关心的事情又是什么，以及为了转变他们的想

法应该从何入手的深层的研究尤为不足。比如，到现在就韩-中关系而言，与朝鲜半岛统一相关的研究几乎没有，就连零星的努力也由于以本国为主的单方面信息传达和对对方的认知不足，而导致很难产生其应有的效果。

本研究的目的和意图非常简单和明确。即在审视中国人如何看待朝鲜半岛统一和对什么表示关心以后，提出与之相应的实际的具体的统一公共外交方案。特别地，本研究认识到了现有的研究仅停留在非常全面的和宏观的战略上，我们则需要更进一步，为提出非常具体的，实际的，具有创新性意见而努力。

为了提高研究的可信性和客观性，在研究方法上，总体进行了第二手资料的活用并综合地使用了问卷调查和深层调查的方法。在对第二手资料活用方面，我们使用了东亚研究院(EAI)和芝加哥全球事务委员会(CCGA)共同主办的‘韩中两国国民的国家好感度调查’。特别地，此调查以韩中两国国民为对象，是定期进行的唯一的对彼此国家好感度的调查，在制定公共外交战略方面，可以说是具有相当高的含金量。此外，问卷调查和深层调查是在本研究过程中自行实施的，并将调查结果作为资料予以使用。此调查问卷是以120名现在在韩国留学的中国留学生为调查对象，通过电子邮件和直接调查来搜集资料，其结果在本文提出的关于‘中国留学生的活用方案’中被使用。深层调查选取了5名在韩国学习生活了一年以上，且专业是韩语，没有沟通问题的中国留学生进行的，其结果在本文关于‘统一观光项目开发’中被使用。

本研究提出的具体的对中国统一公共外交战略主要分为两个层面。一个是中国的专家阶层为对象的战略，另一个则是以中国的一般公民为对象的战略。从这两个方面区分的理由是以各种阶层，年龄，地区等差异来细化中国社会并以此为对象进行分析非常困难和复杂。那么，在思考怎样带给中国一般群众最快速，高效的影响时，从引领中国社会的舆论的专家们和普通大众两个方面进行分析无疑被认为将是最合理的。

首先，专家集团知识水平高，重视在可行性和合理性的基础上进行判断。因此，首先指出了在提出“朝鲜半岛统一的具体的可行性的路线图”后，需要针对上述的专家集体的特点来说服他们。迄今为止，我们的政府所拥有的统一方案过分地集中在南-北关系上。但是，为了说服中国的专家集团并使他

们理解，应该制定更加开放的和前瞻性的统一路线图。特别地，应该在中国人与朝鲜半岛统一相关的最另其担忧的和平与稳定方面，自主性方面，无核化方面，通过反复强调来提高说服力。其次，提出了“中国教育者进修项目”的方案。迄今为止，虽然韩-中两国间在政治，文化，艺术，体育，学术等各个层面进行着积极的交流，但在统一公共外交方面没有值得关注的交流与合作。因此，本研究提出了以担负着中国青少年教育的小学初中高中的教师和大学教授为对象，向他们提供到韩国进修的机会，在进修过程中自然而然的进行与朝鲜半岛统一相关的教育培训内容的方案。

此外，以一般大众为对象的统一公共外交战略，提出了灵活利用在韩国的60,000余名中国留学生和在中国的近2百万名朝鲜族的方案。他们在某种程度上可以运用说韩语，也有居住在韩国的经验，在时间上和距离上具有有效实施策略的容易性，所以对此类人群寻求活用战略将得到更积极的效果。另外，对中国当地人的攻略方案是活用有非常强传播力的互联网和SNS，同时提出对来韩国旅游的约270万名中国游客的宣传方案。

综上所述，通过本研究，我们希望第一、提高中国人对朝鲜半岛统一的关心；第二、建立对朝鲜半岛的分裂状况和统一愿望的共识；第三、加强中国人民就朝鲜半岛的和平统一提供支持和帮助。本研究衷心希望为构建对朝鲜半岛统一的友好的、有利的国际条件，以至于尽早实现朝鲜半岛的统一而做出贡献。

I. 서 론

1. 연구의 목적

상대방의 감성에 호소하고 마음을 사로잡는 전략이 각광을 받는 시대이다. 이러한 추세는 개인 간의 협상이나 기업의 마케팅 전략을 넘어서, 국가와 국가 간의 관계에 있어서도 마찬가지이다. 주지하다시피, 인간은 언제나 합리성과 이성에 기초하여 행동하지는 않는다. 사람이라면 누구나 때때로 이성과 합리성의 관점에서 보면 대단히 비효율적이며 감정적인 사고와 행동을 보이기도 한다. 인간에게 있어서 감정이란 어쩌면 이성과 합리성을 초월하는 더 큰 힘을 가진 요소일 수 있다.

세계 최고의 MBA로 일컬어지는 와튼스쿨에서 13년 연속 최고의 인기 강의로 선정된 스투어트 다이아몬드(Stuart Diamond)의 강의는 이러한 협상의 전략을 가르치는 것으로 유명하다. 국내에도 ‘어떻게 원하는 것을 얻는가?(Getting More)’ 라는 제목의 책으로 소개된 바 있는 그의 강의를 살펴보면, 수많은 사례들을 통해 회의실 맞은편에 앉은 사람의 성격과 감성이 협상의 성공 여부에 있어 반 이상을 좌우한다는 사실을 입증하고 있다.¹⁾ 즉, 협상에 있어서 전문적인 지식이나 내용보다는 호감이나 신뢰처럼 인간적인 요소가 보다 결정적인 영향을 미친다는 것이다. 우리가 잘 알고 있는 O.J 심슨의 사례나 2008년 미 대선에서 오바마 후보가 존 매케인의 감정적인 공세를 시종일관 여유롭고 침착하며 협조적인 모습으로 대응하여 좋은 결과를 가져왔던 사례 또한 이를 방증한다.

베버는 힘(power)에 대해 “자기의 의사를 남에게 강제할 수 있는 가능성”²⁾으로 정의한 바 있다. 베버에 따르면, 상대방의 복종을 얻어 내는 수단에는 물리적 폭력(violence)뿐만 아니라 사회적 인정이나 호감, 인격 등과 같은 권위(authority)도 하나의 수단이 될 수 있다. 최근 들어 국제정치

1) 스투어트 다이아몬드, 「어떻게 원하는 것을 얻는가?」, 김태훈 역(파주:8.0, 2011), p.42.

2) Max Weber, 「From Max Weber」 (London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1974), p.180.

의 영역에서는 물리적 폭력과 같은 이른바, 하드파워(hard power)에 대한 관심에서 한발 더 나아가, 감성과 문화, 이념, 신뢰 등을 기반으로 영향력을 행사하는 새로운 형태의 힘(power)에 대한 논의가 각광을 받고 있다. 이러한 논의의 연장선상에서, 전통외교의 범주를 넘어 상대국 국민들의 호감과 관심을 이끌어 내고 긍정적인 국가 이미지를 형성코자 하는 ‘공공외교(public diplomacy)’의 중요성 또한 날로 커지고 있다.

본 논문에서는 공공외교의 소프트 파워(soft power) 개념에 착안하여 한반도 통일여건 조성을 위한 대(對)중국 공공외교 전략 수립에 논의의 초점을 맞춰보고자 한다. 본문에서는 두 가지로 전략적 대상을 구분하여 접근해볼 것이다. ‘전문가집단(오피니언리더)’과 ‘일반 대중’의 두 가지 차원이 바로 그것이다. 먼저 중국사회의 여론을 만들고 이끌어가는 ‘전문가집단’이 한반도 통일에 대해 인식적 공감대와 정서적 지지를 형성하도록 할 수 있는 방안에 대해 고찰해보도록 하겠으며, 다음으로는 ‘일반 대중’의 차원에서 한반도 통일에 대한 긍정적인 인식을 확보할 수 있는 방안에 대해 실질적인 해법을 제시할 것이다. 본 연구에서는 다양한 계층, 지역, 세대가 모여 있는 복잡한 중국 사회에 실제로 적용하여 목표로 한 효과를 거둘 수 있는 방안을 찾기 위해 많은 노력을 기울였다. 따라서 본 연구는 ‘구체성’을 그 특징으로 한다. 이러한 통일 공공외교 전략의 기대효과와 목표는 ①한반도 통일문제에 대한 중국인들의 관심이 제고되고, ②한반도 분단 상황과 통일 염원에 대한 공감대가 조성되며, ③한반도의 자주적이고 평화적인 통일에 대한 중국인들의 지지와 협조가 증진되어, ④궁극적으로는 “한반도 통일에 우호적이고 유리한 국제적 여건”을 조성하는 데 있다.

2. 왜 중국인가? 그리고 왜 하필 공공외교인가?

전 세계적으로 정부의 정책결정 과정에 대중과 여론이 미치는 영향력이 점증되고 있고, 그에 따라 상대국 국민들의 마음을 얻는 외교전략은 상대국 정부를 움직이게 만드는 강력한 동인이 될 수 있다. 모두가 주지하다시피, 우리 민족이 오래도록 염원해 온 한반도의 통일은 단순히 남북

한 간의 양자적 구도 속에서만 생각할 수는 없다. 요컨대, 한반도의 지정학적 위치를 고려해보더라도 주변국들의 한반도 통일에 대한 지지와 협조 없이는 결코 통일이 이루어질 수 없다.

그 중에서도 특히 최근 G2국가로 급격히 부상하고 있는 중국은 한반도와 지리적으로 인접함은 물론, 강력한 경제적 군사적 정치적 힘을 지닌 ‘가장 중요한 주변국가’라 칭할 수 있다. 그렇기 때문에 한반도 통일을 위해서는 중국의 지지와 협조가 매우 중요하며 또한 필수적이다. 하지만 우리는 지금까지 중국을 얼마나 잘 이해하고 그들의 입장에 관심을 기울여 왔는지 자문해본다면 그 대답을 결코 긍정적이지 않다. 특히 ‘한반도 통일’이란 관점에서 중국의 중요성은 인식하면서도, 정작 그들을 적극적으로 포섭하고 우리 편으로 만들기 위한 구체적인 노력은 미흡했던 것이 사실이다.

통일 정책 관련 주무부서인 통일부는 2013년도 중점 추진과제로 ‘통일외교를 통한 국제적 통일공감대 확산’을 내세운 바 있지만, 현재 통일공공외교 업무를 전담하는 기관은 부재한 현실이다. 물론, 통일부에서도 통일공공외교의 필요성에 대해서는 어느 정도 인식하고 있는 것으로 판단되지만, 아직까지 전담부서 혹은 프로그램 등의 구체적인 액션 플랜(action plan)은 가지고 있지 않은 실정이다.

오늘의 중국은 변화하고 있다. 더 이상 냉전시대의 유산에 집착하는 국가가 아니며, 폭발적으로 성장한 경제력과 군사력을 바탕으로 동북아시아를 넘어서 ‘국제사회 선도국가’로서의 위상과 역할을 자임하고 나섰다. 이러한 사실은 한반도 통일과 관련한 대중국 공공외교전략 수립에 있어서도 상당한 함의를 지닌다. 중국이 국제사회를 선도하는 국가로서의 역할을 수행하게 된다면, 글로벌스탠다드와 보편화된 가치의 추구, 국제사회와의 광범위한 소통과 교류를 향후 지속적으로 전개해 나갈 공산이 크다. 이러한 지속적인 변화의 과정 속에서 중국의 국가 내부적인 변화 또한 충분히 예측해볼 수 있다. 즉, 정부 정책과정에 관여하는 시민사회와 비정부 행위자들의 중요성과 영향력이 향후 훨씬 더 증대될 것으로 예측된다.³⁾ 일례로, 오늘날 인터넷을 중심으로 한 여론 형성은 중국 정부의 정책결정에 상당한 영향력을 미치고 있는 것이 사실이다. 가히 이전에는

상상조차 할 수 없었던 의미 있는 변화라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 한중관계는 아직까지도 상당부분 이러한 변화를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 상호 이해와 소통이 부족하고, 개선해야 할 여지가 많이 남아있다. 그렇다면, 우리는 무엇을 잘못하고 있는 것일까? 단도직입적으로 말하자면, 이제껏 우리가 이야기하는 대(對)중국외교 전략은 어디까지나 우리의 관점과 가치를 기준으로 수립되고 있으며, 진정으로 중국인들이 무엇을 원하고 무엇을 생각하고 무엇을 말하고자 하는지에 대한 관심은 그다지 큰 것 같지가 않다. 이를테면, 서로가 상대를 진심으로 이해하고 소통하려 하기 보다는 자신의 관점과 하고 싶은 이야기만을 반복적으로 내뱉고 있는 형국이다. 이는 한반도 통일을 위해 함께 협력해 나가는 동반자로서의 한중관계를 생각할 때에도 크게 다르지 않다. 중국인들이 한반도 분단 상황을 어떻게 받아들이고 한반도 통일에 대해 무슨 생각을 가지고 있는지를 우리는 매우 현실적이고 구체적인 차원에서 살펴보아야만 한다. 그리고 그에 맞추어 그들의 생각과 마음을 움직일 수 있는 '맞춤형 통일 공공외교 전략'을 수립해야만 하는 것이다.

3. 공공외교와 통일공공외교 (이론적 조명)

공공외교(public diplomacy)라는 용어는 1965년 미국 터프츠(Tufts) 대학교 플래처 스쿨(Fletcher School of Law and Diplomacy)내에 에드워드 머로우(Edward R. Murrow) 공공외교센터가 설립되면서 처음으로 사용된 것으로 알려져 있다. 에드워드 머로우 공공외교센터의 자료에 따르면, 공공

3) 이와 관련하여 참고할 수 있는 책으로는 Suhisheng Zhao, *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization* (New York:Armonk,2006); Elizabeth Freund Larus, *Politics and Society in Contemporary China* (London:Lynne Rienner,2012); 이정남, 「민주주의와 중국」(서울:아연출판부,2012);, Ethan J.Leib and Baogang He, *The Search For Deliberative Democracy in China* (New York:Palgrave, 2006); Bruce Gilley,*China's Democratic Future* (New York:Columbia University Press,2004); Xiaoqin Guo, *State and Society in China's Democratic Trasition: Confucianism, Leninism, and Economic Development* (New York:Routledge, 2003); Timothy Brook and B.Michael Frolic, *Civil Society in China* (New York:Armonk,1997); Yu Keping, *Democracy and the Rule of Law in China* (Leiden: Brill, 2010) 등이 있다.

외교는 “외교정책의 형성과 집행에 있어서 공중의 태도에 대처/대응하는 것”을 의미한다고 되어 있는데,⁴⁾ 사실상 그 명확한 개념과 정의는 학자마다 다양한 의견이 존재한다. 공공외교의 개념은 이처럼 다양하게 정의되고 있지만 “타국 대중과의 소통(communication)“ “이해(understanding)의 증진“ “국가 이미지 또는 국가 브랜드(national brand)“ “연성권력(soft power)“ 등이 공통적으로 핵심 키워드로 포함되고 있다.⁵⁾ 하지만 광의의 의미로 파악했을 때, 공공외교란 ‘상대국가의 대중을 대상으로 자국에 유리한 여론과 인식을 조성하기 위한 정부 또는 비정부행위자의 노력’을 의미한다고 요약할 수 있다.

공공외교라는 개념이 최초로 등장한 이래, 공공외교에 대한 각국 정부의 관심과 노력은 날로 증대되어 가고 있는 실정이다. 이러한 현상의 원인으로서는 먼저, 냉전 붕괴 이후 소프트파워(soft power)의 중요성 증가 추세를 들 수 있다. 소프트파워란 조세프 나이(Joseph Nye)에 의해 발전된 개념으로써 이는 하드파워(hard power) 중심의 국제정치영역에서 그동안 간과되어온 감성, 문화, 신뢰, 이념 등 비 물질적 범주를 복권시켜 힘(power)의 새로운 영역을 구축함으로써 상당한 담론적 파괴력을 보여주고 있다. 냉전시기에는 직접적이고 물질적인 하드파워에 기반 한 외교 전략이 주를 이루었다면, 냉전체제 붕괴 이후에는 비물질적 가치와 무형의 권력자원을 바탕으로 한 소프트파워의 중요성이 더욱 증가하고 있는 것이다.⁶⁾ 물론, 소프트파워가 전통외교의 범주에서 사용될 수도 있고, 반대로 공공외교의 영역에서도 평화유지군 파견이나 경제원조와 같은 하드파워적 행위가 이루어질 수 있다는 점에서 공공외교와 소프트 파워가 완전히 동일한 개념이라고 볼 수는 없을 것이다. 그렇지만 소프트파워가 중시하는 문화, 이데올로기, 기구 등과 같은 무형의 권력자산은 공공외교에서 주로

4) 김규륜 외, 「공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀」(서울: 통일연구원, 2012), p.13.

5) 김기정, “21세기 미국 외교정책과 공공외교”, 「국제문제연구」, 제9권, 제3호(2009년 가을), pp.57-83.

6) Nye, Joseph. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990); Nye, Joseph. "Soft Power," *Foreign Policy*, No. 80(Autumn 1990); Nye, Joseph. "The Decline of American Soft Power," *Foreign Affairs* (May/June 2004); Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).

다루고 있는 영역임은 분명하다고 하겠다.

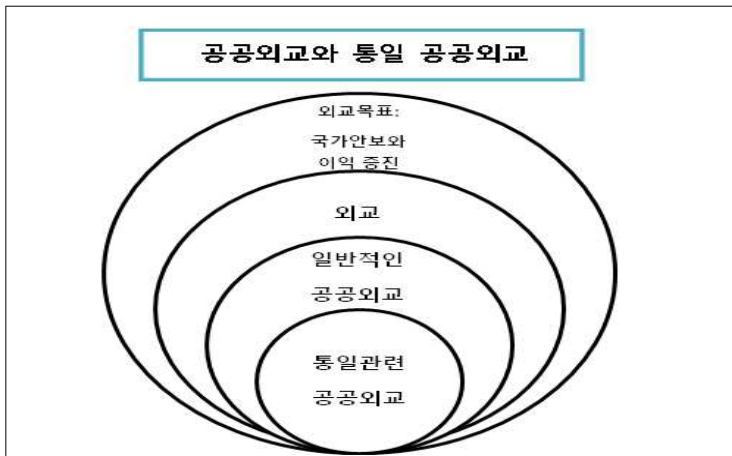
다음으로는 민주주의의 확산을 들 수 있다. 전 세계적으로 점차 권위주의 정부는 쇠퇴하고 민주주의적 정치체제가 확산되고 있다는 점은 공공외교에 대한 중요성을 증대시키는 하나의 중요한 요인이 되고 있다. 왜냐하면 민주주의적 정치체제는 필연적으로 대중의 정치참여와 여론의 정부정책결정과정에서 대한 관여를 보장하기 때문이다. 그렇기 때문에 상대국 대중을 타깃으로 한 공공외교의 중요성은 날로 의미를 더해갈 수밖에 없는 것이다. 만약 민주주의 정치체제가 충분히 정착된 상대국 대중의 마음을 사로잡고 자국에 긍정적인 여론을 유도해낼 수 있다면, 이는 곧 상대국 정부의 태도 변화에도 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

또한 정보통신 기술의 발달도 공공외교의 중요성 증대에 하나의 요인이 된다. 최근 튀니지와 이집트, 요르단, 리비아 등지에서 발생한 중동의 ‘자스민 혁명’의 과정을 살펴보면, 인터넷이나 모바일 기술의 발달이 혁명의 결정적 역할을 했다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 즉, 여론이 급격히 형성되고 폭발적으로 전파됨으로써 이전까지는 상상할 수 없었던 정보의 전달과 지식의 확산이 가능하게 된 것이다. 외교적 측면에서 살펴보면, 살피고 있을 때에는 상대국과 관련된 작은 사건이나 사소한 발언이 견장을 수 없는 속도와 파급력으로 전파되어 자국에 긍정적 또는 부정적 영향을 미칠 공산도 그만큼 커졌다는 것을 의미한다고 하겠다.⁷⁾ 더욱이 다른 나라에 대한 관심과 지식을 가진 인구가 증가하였고 이들의 목소리가 외교정책결정 과정에 영향을 끼칠 수단이 확보되었다는 점은 상대국가에 대한 공공외교가 지니는 의미를 더욱 증대시키고 있다.

그렇다면, 일반적인 공공외교와 통일 공공외교의 차이점은 무엇일까? 일반적인 공공외교와 통일 공공외교 모두 “전쟁을 억제하면서 항구적인 평화체제의 구축”, “통일의 기반 조성”, “국가경쟁력을 회복하고 경제적 재도약” 등의 ‘국가안보’라는 커다란 상위의 외교 목표 달성하

7) 이와 관련된 대표적인 사례로는 일본 관료들의 위안부 문제와 관련된 부적절한 발언으로 인해 한국 내 반일 감정이 고조된 사례나 중국-일본 간의 조어도 영유권 분쟁이 대대적으로 보도되면서 격렬한 반일시위가 중국 전역에서 발생한 사례 등을 들 수 있다.

기 위한 방안의 일부라고 할 수 있다.⁸⁾ 하지만 구체적으로 차이점을 규명해보자면, 일반적인 공공외교가 한국이라는 국가 전반에 관한 이미지와 호감도를 증진시키는 데 주요한 목적을 두고 있다고 보았을 때, 통일 공공외교란 ‘한반도의 통일’과 관련하여 주변국들의 이해와 지지 획득을 핵심으로 한다는 점에서 서로 구체적 목표를 달리한다고 볼 수 있다. 이를 그림으로 정리해보면 다음과 같다.



〈그림1〉 일반 외교, 공공외교, 통일관련 공공외교

II. 기존연구와의 차별성 및 연구방법

1. 선행연구 검토

최근 대두되고 있는 공공외교의 중요성에 비해 이에 대한 체계적인 연구실적은 아직까지 미흡한 상태이다. 특히 한반도 통일을 위한 주변국의 이해와 지지가 필수적임에도 불구하고, 주변국들에 대한 한반도 통일 공

8) 황병덕 외, 「한반도 통일 공공외교 추진전략(I)」(서울: 통일연구원, 2012), p.43.

공외교 전략은 아직까지 부재한 실정이다. 최근 통일연구원에서 한반도 통일 공공외교 추진전략에 관련된 연구 실적⁹⁾이 나온 바 있으나, 아직까지 통일 공공외교의 필요성과 합의 그리고 주변국들의 대(對)한반도 공공외교 전략에 대한 1차적 분석이 주를 이루고 있다. 통일연구원에서 발간한 『한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ)』에서는 공공외교에 대해 충실한 이론적 조명과 한반도에 대한 주변4개국의 공공외교 전략을 구체적으로 소개하고 있다는 점은 음미해볼만한 가치가 있으리라 판단된다. 그렇지만 한 발 더 나아가, 우리의 입장에서 주변국들을 대상으로 한 통일공공외교 전략 논의는 아직까지 구체적으로 제기된 바 없다.

이 밖에도 동아시아연구원(EAI)에서 출판한 2010년 대중국 종합연구 “중국인의 한국인식과 한국의 대중국 공공외교 강화방안”¹⁰⁾은 대중국 공공외교에 대한 연구실적 자체가 부족한 상황에서 발간된 의미 있는 연구 실적이라 평가할 수 있다. 특히 동아시아 연구원(EAI)은 미국 시카고 국제문제협회(CCGA)와 함께 정기적으로 한중 양국 국민들의 국가 호감도 조사를 실시해 왔고, 이를 바탕으로 연구 보고서를 작성하였다는 점에서 연구의 객관성과 타당성을 높이고 있다는 점을 평가할 수 있다. 한중 양국 간 국민들의 호감도에 대한 체계적이고 객관적인 통계 자료가 부족한 실정에서 동아시아 연구원의 자료는 주목할 만하다. 하지만 동아시아 연구원의 보고서 역시 한중관계의 전반적인 차원에서 중국인의 한국인식과 대중국 공공외교 강화방안에 대하여 다루고 있을 뿐, ‘한반도 통일’이란 견지에서 대중국 통일 공공외교 전략을 구체적으로 논의하고 있지 않다.

변창구의 “한국의 대중국 통일외교: 콘텐츠와 전략”¹¹⁾은 본 논문에서 다루고자 하는 바와 유사한 주제를 연구주제로 삼고 있으나 포괄적인 차원에서 대중국 통일외교 전략의 나아갈 방향을 제시하고 있을 뿐, 구체적이고 실용적인 차원의 논의는 다소 부족한 느낌을 지울 수 없다.

9) 황병덕 외, 「한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ)」(서울:통일연구원, 2012)

10) 박병광 외, 「중국인의 한국인식과 한국의 대중국 공공외교 강화방안」(서울:경제·인문사회 연구회, 2010)

11) 변창구, “제6장 한국의 대중국 통일외교”, 「통일전략」, 제12권, 제4호(2012), pp.169-202.

한편, 중국에서도 공공외교와 소프트파워에 대한 학문적 관심도가 높아지고 있으며, 그와 관련한 다양한 연구가 진행되고 있다. 특히 먼홍화(門洪華)는 “중국 의식변화의 전략 경로“에 대한 연구에서 소프트파워가 문화, 관념, 발전모델, 국제 제도, 국제적 이미지 등 5가지의 핵심요소를 포함한다고 제시하였다. 또한 자오치정(趙啓正)은 “중국은 어떻게 세계와 소통하는가” (2012)라는 책에서 중국이 공공외교를 통해 세계와 소통하는 방식에 대해 이론과 실천으로 나누어 분석한 바 있다. 이 외에도 다양한 소프트 파워관련 연구 성과들이 속속 등장하고 있다. 그렇지만 중국의 연구실적에서도 한반도 통일공공외교와 관련한 논의는 거의 찾아보기 어려운 실정이다.¹²⁾

따라서 본 논문에서는 기존까지 거의 논의된 바 없는 ‘한반도 통일’이란 견지에서 대(對)중국 공공외교 전략을 구체적으로 논의해보고자 한다. 특히 당위론적이고 추상적인 전략제시에서 벗어나 중국의 국가적 특성에 걸 맞는 구체적이고 실질적인 공공외교 전략을 제시해보고자 한다. 이를 위해 먼저, 중국이라는 국가가 한반도 통일에 대해 지니고 있는 기본적인 시각에 대해 먼저 살펴보도록 하겠다. 다음으로는 이러한 중국의 시각과 특성에 맞추어 효과적인 통일 공공외교 방안은 무엇이 있는지 세부적으로 논의해보도록 할 것이다.

2. 연구의 방법 및 설계, 개념적 정의

연구의 타당성과 객관성을 높이기 위한 방법으로는 크게 2차 자료 활용과 설문조사, 심층면접을 입체적으로 사용하였다. 2차 자료 활용의 측

12) 중국의 소프트파워(공공외교) 관련 기존 논의로는 門洪華, “中國觀念變革的戰略路徑,” *世界經濟與政治*, (2007), 第16頁. 과 鄭永年, “國際政治中的軟力量以及對中國軟力量的觀察”, *世界經濟與政治*, (2007), 第9頁. 또한 참고해서 볼만한 것으로 Li Mingjiang, "Soft Power and the Chinese Approach", *China Security*, (2008), p.5. 과 자오치정, 「중국은 어떻게 세계와 소통하는가」, 이희옥 역(서울: 나남, 2012) 등이 있다. 중국의 소프트파워 개념에 대한 이해방식과 관련해서는 Young Nam Cho and Jong Ho Jeong, "China's Soft Power: Discussions, Resources and Prospects," *Asian Survey*, Vol.48, No.3(2008).pp.456-461 과 Zhongying Pang, "*China's soft power(Proceedings)*", *The Brookings Institution*, (2007) 등을 참고하기 바란다.

면에서는 동아시아연구원(EAI)과 미국 시카고국제문제협회(CCGA)가 공동으로 주관한 2010년 ‘한중 양국 국민들의 국가 호감도 조사’를 활용하였다. 특히 이 조사는 한중 양국 국민들을 대상으로 정기적으로 행해지고 있는 유일한 상대국 호감도 조사로서, 공공외교 전략 수립의 관점에서 매우 활용 가치가 높은 자료라고 할 수 있다. 이 여론조사는 지역대표성과 도시의 전형적 특성을 고려하여 중국내 10개 대도시를 조사대상 지역으로 선정했다. 각 도시 별로 100명의 표본을 할당하였으며, 총 1,012명에 대한 조사가 이루어졌다. 이는 한국에 소개된 중국 여론조사 규모로는 최대이다. 또한 표집의 편의성과 확률성을 동시에 고려하고자 임의, 비임의 조합 표집방법(combined probability and nonprobability sampling method)을 적용하였다.¹³⁾

한편, 설문조사와 심층면접은 본 연구에서 자체적으로 실시하여 그 자료를 활용하였다. 설문조사¹⁴⁾는 현재 한국에서 공부하고 있는 중국인 유학생 120명을 대상으로 2013년 7월 1일부터 8월15일까지 총 46일간 이메일과 직접 설문을 통해 자료를 수집하였으며, 그 결과는 본문에서 다루게 될 ‘중국인 유학생 활용방안’의 전략을 제시하는 데 사용하였다. 자체적인 설문조사는 제한된 여건으로 인해 표본의 수가 많지 않고, 비확률표본(nonprobability sample)의 방식을 사용해야 했으나, 그로부터 도출해낸 결과는 공공외교전략 수립과 관련하여 음미해볼만한 가치가 있으리라 판단된다.

심층면접은 2013년 8월1일부터 2일까지 이틀간 한국에서 1년 이상 공부하였거나 한국어를 전공하여 의사소통에 문제가 없는 중국인 유학생 5명을 선발해 진행하였으며, 본문에서 다루는 ‘통일 관광 프로그램 개발’의 측면에서 그 결과를 활용하였다.

본 연구에서 제시하는 구체적인 대(對)중국 통일 공공외교 전략은 크게 두 가지 차원으로 나누어 제시된다. 하나는 중국의 전문가집단(오피니언 리더)을 대상으로 하는 전략과 다른 하나는 중국의 일반 대중을 대상으로

13) 이 연구의 방법론과 관련한 세부사항은 박병광 외, 전게서, pp.3-7. 을 참조하기 바란다.

14) 설문지는 논문 “부록1”에 첨부함.

하는 전략이다. 이렇게 두 가지 차원으로 나눈 이유는 매우 다양한 계층별, 세대별, 지역별 차이를 보이고 있는 중국 사회를 각각 세분화하고 그것을 대상으로 분석하기란 대단히 어렵고 복잡하기 때문이다. 그렇다면 중국 일반 대중에게 가장 빠르고 효과적으로 영향을 미치기 위한 방안은 무엇일까? 라고 생각해보았을 때, 중국 사회의 여론을 이끄는 전문가 집단과 일반 대중의 두 가지 차원으로 나누어 접근하는 것이 가장 타당할 것이라고 보았다. 전문가집단은 높은 교육수준과 정보접근 능력을 지니고 있으며, 의사결정에 있어서 논리성과 합리성을 보다 중시할 것이라 판단하였다. 반면에 일반 대중을 대상으로 하는 경우, 감정적인 공감대 형성이나 실질적인 이익의 제공이라는 측면에서 효과적인 방안을 찾고자 노력하였다.

본 연구에서 사용하는 ‘전문가집단’에 대한 개념적 정의는 공공외교 관련 종사자나 오랫동안 한반도 관련 업무를 담당한 관료, 한반도 관련 여론을 선도하는 한국 담당 기자나 특파원 등 언론인, 한반도와의 경제업무에 종사하는 기업인, 정부부처 산하의 정책 연구기관에서 중국의 한반도 정책결정과정에 일정한 참여와 영향을 미치는 연구원, 한반도 관련 인재를 양성하면서 정책결정에 일정 부분 영향을 미칠 수 있는 대학 소속의 교수 및 연구원, 한반도 관련 업무를 하는 국제 NGO 활동가 등이 포함된다.¹⁵⁾ 한편, ‘일반 대중’의 경우, 중국 사회를 구성하는 일반적 수준의 대중 개념으로써, 지위·계급·직업·학력·재산 등의 사회적 속성을 초월한 불특정 다수의 사람들을 의미한다.

15) 이교덕·이기현·전병곤·신상진, 「중국의 對한국 통일 공공외교 실태」(서울: 통일연구원, 2012), pp.99-100.

Ⅲ. 한반도통일에 대한 중국의 시각

1. 중국정부의 입장

2013년 6월 27일, 북경에서 발표된 한중 미래비전 공동성명에서 중국 측은 남북한 양측이 대화와 신뢰에 기반 하여 관계를 개선하고 궁극적으로 한민족의 염원인 한반도의 평화통일 실현을 지지한다고 표명하였다.¹⁶⁾ 중국의 대(對)한반도정책의 기본 방향은 ‘한반도의 평화와 안정유지’ 라고 할 수 있다. 공식적으로는 한반도 통일을 지지하고 있지만, 보다 현실적인 차원에서는 한반도의 통일 자체보다는 중국의 국가이익을 저해하지 않는 ‘안정과 평화상태의 유지’ 가 더 핵심적인 키워드라 볼 수 있다.

중국은 현재 개혁개방 및 사회주의 현대화건설의 전면적 추진에 주력하고 있으며, 더 나아가 전면적인 소강사회¹⁷⁾ 건설 및 중화민족의 위대한 부흥을 실현하기 위해 전력을 다하고 있다. 또한 ‘신형대국관계’ (新型大國關係, new type of relationship between the great powers)체시를 통해 미국과 상호존중을 통한 협력으로 중국의 꿈을 실현하겠다는 포부를 제시한 바 있다. 현대화된 사회주의 국가 건설을 실현하기 위해, 그리고 중국의 꿈을 이루기 위해 고군분투하고 있는 이 시점에서 중국은 안정화된 주변 환경을 필요로 한다. 한반도 전쟁 상황이나 또는 통일 과정에서 발생하는 긴장과 혼란, 북한의 급격한 변화는 중국의 안정적인 발전에 부정적 영향을 미칠 소지가 크므로 중국의 국가이익에 부합하지 않는 것이다. 더욱이 18차 당대회를 통해 새롭게 출범한 시진핑 지도부는 이전의 지도부와 함께 ‘안정을 통한 지속 성장’ 에 공감대를 형성하고 있으며 이러한

16) 中韩面向未来联合声明, "韩方对朝继续进行核试验表示担忧, 明确表示在任何情况下都不承认朝拥核. 双方一致认为, 有关核武开发严重威胁包括朝鲜半岛在内的东北亚及世界和平与稳定. 双方确认, 实现朝鲜半岛无核化、保持朝鲜半岛和平与稳定符合各方共同利益, 一致同意为此共同努力。"

17) 1979년 12월 6일 덩소평(邓小平)이 제시한 용어로 ‘온포(溫飽: 의식주 문제가 해결되는 수준단계)’에서 부유한 단계의 중간 단계의 생활수준을 지칭하는 용어로 사용하였다. 당시 덩소평은 중국현대화의 목표로 소강상태(小康状态)를 제기하였으며, 20세기 말까지 1인당 GDP USD 800를 달성하여 소강사회를 실현할 것이라면서 소강사회는 중국식의 현대화를 의미한다고 하였다.

정책방향은 향후 중국의 대내외정책에도 반영될 것이다.¹⁸⁾

현재 중국정부는 공식적으로 한반도 통일을 지지하고 있다. 중국 내에서 한반도 의 평화통일이 중국의 경제발전과 국익에 긍정적인 기여를 할 것이라는 견해들이 적지 않게 제기¹⁹⁾ 되고 있는 실정이지만, 이와 더불어 남북한 간의 갈등과 한반도 통일 과정에 대한 걱정과 우려 또한 존재한다고 볼 수 있다. 중국정부가 2011년 「평화발전백서」를 통해 공식적으로 천명한 중국의 ‘핵심이익’에 따르면, 중국의 양보할 수 없는 불가침의 이익은 주권, 안보 유지, 대만·서장·신강문제, 영토보전, 사회주의제도 유지, 지속적인 경제발전 등이다. 여기에 핵심이익에는 미치지 않지만 중국의 안보와 번영에 중요한 영향을 미치는 사안을 ‘중요이익’으로 설정하고 있는 것으로 보인다. 한반도의 평화와 안정, 북한문제와 북핵문제 등은 바로 중국 정부가 ‘중요이익’으로 간주하고 있는 사안에 속한다고 할 수 있다.²⁰⁾

〈표1〉 중국의 국가이익

	사할이익(核心利益)	핵심이익(重要利益)	중요이익(次要利益)
정치·안보 분야	·국가, 영토주권 ·사회주의체제 ·국가안보	·남사군도, 서해(황해), 조어도 ·북한문제, 한반도통일 ·미국 등 강대국과 전략관계 ·해외주재 중국인 보호 ·민족·국민 통합 ·내정간섭	·(국제)테러 방지 ·소프트파워 강화 ·국제질서 민주화·다원화
경제분야	·지속적 경제발전	·자원의 안정적 확보 ·해외 중국자산 보호 ·해외시장 개척	·외국 자본·기술 도입 ·국제경제질서 민주화
사회분야		·사회통합·안정 유지	·전통문화 유지

출처: 박종철 외, 「통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원」(서울: 통일연구원, 2012), p.166.

18) 이기현 외, 「중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망」, (서울:통일연구원, 2012), pp.97-105.

19) 金景一·金强一, “朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究” *中國外交* (2008), pp.37-45.

20) 박종철 외, 「통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원」(서울:통일연구원, 2012), pp.161-168.

2. 중국 국민의 입장

동아시아연구원(EAI)과 미국 시카고국제문제협회(CCGA)가 공동으로 주관한 2010년 중국인의 대(對)한국인식 조사 결과, 중국 일반 국민들이 한반도 통일과 관련해 갖고 있는 의견은 다음과 같다.

〈표2〉 한반도통일에 대한 중국인의 인식

문. 한반도 문제에 있어 중국이 어느 정도나 개입해야 한다고 생각하십니까?					
구분	매우 적극적으로야 한다.	약간 적극적으로야 한다.	약간 소극적이어야 한다.	매우 소극적이어야 한다.	모름/무응답
%	19.2	48.6	23.2	5.1	3.9
빈도	194	492	235	52	39
문. 한반도 통일에 대해 어떻게 생각하십니까?					
구분	적극 지지한다.	지지하는 편이다.	반대하는 편이다.	적극 반대한다.	모름/무응답
%	24.9	47.5	17.2	7.1	3.3
빈도	252	481	174	72	33
문. 한반도 평화와 안정 증진에 한국과의 협력이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
구분	매우중요하다.	중요한 편이다.	중요하지 않은 편이다.	전혀 중요하지 않다.	모름/무응답
%	42.6	48.3	4.6	2.9	1.6
빈도	431	489	47	29	16

출처: 박병광 외, 「중국인의 한국인식과 한국의 대중국 공공외교 강화방안」(서울: 경제·인문사회 연구회, 2010), pp.98-99.

표의 내용을 살펴보면, 중국 국민들은 대체로 한반도 통일을 지지하는 편(72.4%)이고, 한반도 문제에 있어서 중국의 적극적인 개입의 필요성을 느끼고(67.8%) 있으며, 한반도 평화와 안정을 위한 양국 간 협력도 중요하다(90.9%)는 의견을 보이고 있다. 이는 중국인들이 전반적으로 한반도 평화 안정과 통일의 문제를 중국과 무관하지 않은 ‘중요한 문제’로 받

아들이고 있음을 보여준다. 특히 한반도 문제를 풀어나가는 데 있어 양국 간 협력과 중국의 역할을 충분히 인식하고 있는 것으로 보인다.

그렇다면, 중국인들이 이미 한반도 통일을 대체로 지지하고 있으므로 통일공공외교의 필요성은 크게 없다고 할 수 있을까?

그에 대한 대답은 ‘결코 아니다.’ 라고 하겠다. 현재 중국인들이 한반도 통일에 긍정적인 인식과 지지의사를 가지고 있더라도 공공외교는 계속 그리고 더욱 활발하고 체계적으로 추진되어야 한다. 일반 국민 여론은 그 특성상 돌발적인 이슈나 환경에 커다란 영향을 받는다. 최근 발생한 아시아나 항공기 사고와 관련하여 당시 사망한 중국인을 부적절하게 언급했던 국내 한 케이블 채널로 인해 중국내 반한 감정이 격렬하게 일어난 사례²¹⁾나 강릉 단오제 유네스코 등재로 인한 중국내 반한감정 비등 사례²²⁾ 등 다양하고 우발적인 사건들이 중국 내 여론에 큰 영향을 준 바 있다. 이렇듯 여론은 돌발적인 변수에 쉽사리 영향을 받는 매우 유동적이고 취약한 특성을 지니고 있다. 따라서 일반 국민을 대상으로 한 여론조사 결과가 긍정적이라고 해서 통일공공외교의 필요성이 평가절하 되어서는 결코 안 된다.

더욱이, 통일 공공외교가 장기간에 걸쳐 체계적으로 수행되었을 때에는 앞서 이야기한 우발적인 사건이나 부정적 이슈가 발생하더라도, 우리에게 미치는 부정적 영향을 상쇄시키는 감정적 보험(emotional insurance)의 기능을 할 수 있다. 그러므로 통일 공공외교는 한반도 통일에 대한 중국인들의 긍정적 여론을 앞으로 계속 유지시키고, 더 나아가 우발적인 사건과 이슈에도 흔들리지 않는 ‘굳건한 신뢰관계’를 구축해 나가는 데 있어 매우 중요한 외교 전략이다.

21) 채널A의 앵커는 2013년 7월 7일 아시아나항공의 비행기 사고와 관련된 뉴스를 전하던 중 “한국인이 아닌 두 명이 사망자로 신원이 파악이 됐다는 소식이 들어와 있습니다. 우리 입장에서는 다행이라고 말할 수도 있을 것 같은데요.”라는 부적절한 발언을 하였다. 다음날 환구망 등 중국의 주요 매체들이 이를 헤드라인 기사로 뽑으며 중국인들의 분노를 부추겼고 웨이보의 물론 각종 포털 사이트에 한국 제품 불매운동 등 반한 성향의 글들이 줄을 이었다.

22) “단오제 둘러싼 한중간 갈등 풀리나”,

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2009&no=172652> (검색일: 2013년 8월 2일)

Ⅳ. 대(對)중국 통일공공외교 방안

1949년 중화인민공화국 수립 이후, 중국은 사회주의 정치체제를 굳건히 유지하며 단 한 번의 정권 변동도 없이 국가를 유지해왔다. 사회주의 체제의 특성상 중국은 철저한 당-국가 체제를 견지해오고 있으며, 이는 곧 중국 공산당이 국가의 제반 영역을 선도하고 지도하며, 당의 절대적 우월성이 보장되는 유일체제임을 의미한다. 따라서 중국의 국가운영과 정책결정 과정에서는 당의 영향력이 절대적일 수밖에 없다는 특성을 지닌다. 이러한 사회주의 정치체제의 특수성으로 인해 중국 정치는 엘리트 중심적, 폐쇄적인 면모를 보이고 있으며 엄밀한 의미에서 대중의 자유로운 정치참여는 배제된다고 볼 수 있다.

일반적으로 중국 정치에 핵심적인 역할을 담당하는 엘리트는 “중국 공산당원이면서 주요 당·정·군의 지도자”²³⁾로 요약될 수 있다. 이를 보다 핵심적이고 구체적인 차원에서 살펴보면, 중국 공산당을 이끌고 있는 정치국 상무위원회 위원들을 말한다. 왜냐하면 정치국 상무위원회란, 중국 공산당 중앙위원회전체회의에서 선출되는 20여 명의 위원 중 최고위급 지도자 7~9인으로 구성되며 이들이 집단지도체제로서 당 뿐만 아니라 중국 전체에 대한 최고의 지도권을 행사하기 때문이다.²⁴⁾ 사실, 중국 정치를 이해하는 데 있어서 정치엘리트를 핵심으로 보고 이를 분석하고자 하는 시도는 새로운 일은 아니다. 이른바 당-국가 체제 하에서 정치엘리트는 국가 및 사회의 변화과정에서 주도성이 매우 높기 때문이다.²⁵⁾

그렇지만, 이러한 중국 정치의 전통적인 특성과는 달리 또 다른 측면에서는 흥미로운 변화 또한 감지되고 있다. 지난 30여 년간의 개혁 개방 정책의 영향으로 인해 대중 여론이 국가정책결정에 미치는 영향력이 점차적으로 증대되고 있다는 사실이다. 엘리트 중심의 폐쇄적 정책결정 구조

23) 정재호 편, 「중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류」(서울:나남출판, 2000), p.33.

24) 2013년 8월 현재 중국 공산당 중앙정치국 상무위원회 위원은 총 7인으로 구성되어 있다.

25) 주장환, 「중국정치연구와 통계기법의 활용」, 정재호 편, 「중국연구방법론」, (서울: 서울대학교 출판문화원, 2010), pp.262-263.

속에서도 점진적으로 일반 대중의 의사가 영향력을 발휘할 수 있는 사회적 변화가 감지되고 있는 것이다.

이러한 변화의 요인으로는 첫째, 경제적 발전과 소득수준의 증가를 들 수 있다. 중국 경제는 개혁개방 이후 미증유의 발전을 거듭해왔고 이에 따라 국민들의 소득 수준 또한 비약적인 발전을 이루었다. 이러한 소득수준의 향상은 단순한 경제적 차원의 발전을 의미할 뿐 아니라, 중국인들의 전반적인 삶의 양식과 의식수준의 발전을 의미하는 것이기도 했다. 예컨대, 더 이상 먹고 사는 일차적 차원의 문제에만 관심을 갖는 것이 아니라 나를 둘러싼 환경의 변화, 더 넓고 다양한 세계와의 만남, 질적으로 향상된 삶의 추구라는 차원으로 인식의 전환이 이루어지고 있는 것이다.

둘째, 교육수준의 향상이 중요한 의미를 갖는다. 정부 인구조절 정책의 일환으로 한 명의 자녀만을 낳게 된 중국인들에게 자녀교육은 매우 중요하고 양보할 수 없는 일이 되었다. 대학교 이상의 고등교육을 받은 인구가 급격히 늘어나면서 자연스럽게 세상과 사회를 바라보는 다양한 시각이 등장하게 되었고 이러한 시각은 정치적 의사표시로 드러나게 된 것이다. 고등교육 인구의 증가는 더 이상 정부 주도의 일방적 정보제공을 무비판적으로 수용하기 보다는 나름의 주관과 기준을 가지고 현상을 객관적으로 바라볼 수 있는 인구가 늘어났음을 의미한다고 볼 수 있다.

셋째, 다양한 매체의 발달이 중요한 역할을 했다는 점을 지적할 수 있다. 특히 인터넷과 이동통신의 발달은 정치적 민주화와 여론형성에 매우 핵심적인 역할을 하고 있음을 부인할 수 없다. 일례로, 2003년 12월에는 리자오싱 외교부장이 ‘중국외교논단’이라는 인터넷 토론방에 참여하여 1시간 45분간 네티즌들이 제기한 40여개의 질문에 답하는 상징적인 행사를 갖기도 했다. 이와 같은 사례는 매체의 발달이 여론의 형성과 이를 기반으로 한 정치적 변화에 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실을 방증한다고 하겠다.

유커핑(Yu Keping)은 중국이 오늘날 민주주의 정치체제 발전의 측면에서 중요한 진보를 보이고 있다는 점을 지적하며, 특히 중국 시민사회의 점진적인 등장과 시민들의 정치참여 증대 그리고 여론수렴을 위한 정치제도의 발달이라는 세 가지 변화의 측면을 제시한 바 있다.²⁶⁾ 구어샤오친(Guo

Xiaoqin)은 새로운 세기에 들어서 중국의 개혁은 새로운 국면을 맞이하고 있으며, 그것은 이전까지는 겪어보지 못한 제도와 정치체제의 변화를 포함한다고 주장하였다.²⁷⁾ 한편, 양구오빈(Yang Guobin)은 중국의 인터넷 매체 발달이 공론의 장을 만들고, 자발적인 조직을 등장시키며, 정부에 대한 비판을 가능케 했다는 점에서 시민사회 등장에 기여했다는 논지를 펴고 있다.²⁸⁾ 라루스(Elizabeth Freund Larus) 또한 중국정부의 통제에도 불구하고 젊은 층은 인터넷의 익명성을 중심으로 활발하고 직접적인 정치활동을 벌이고 있으며, 많은 저널리스트는 공식적으로 거론하기 힘든 민감한 문제에 대해 블로그를 중심으로 활동한다고 언급한 바 있다.²⁹⁾

이처럼 현재까지 중국의 변화양상을 살펴볼 때, 대중의 정치적 참여와 여론의 중요성은 향후 더욱 증대될 가능성이 크다는 것을 충분히 예측해볼 수 있다. 특히 전문가들의 의견에 크게 영향을 받는 여론의 특성상, 이를 주도하는 전문가 집단과 학계, 정계, 재계의 지식인 그룹의 영향력은 앞으로 더욱 커지리라 예상된다. 그렇기 때문에 여론을 이끄는 전문가 집단과 일반 대중의 서로 다른 특성을 기반으로 한 새로운 접근방식이 필요하리라 판단된다.

이러한 개념적 구분을 토대로 대(對)전문가 집단과 대(對)일반 대중의 두 가지 차원에서 통일 공공외교 전략을 제시하겠다.

1. 대(對) 전문가집단

(1) 구체적이고 설득력 있는‘한반도 통일 로드맵’제시

중국이 한반도의 통일에 대해 가지고 있는 주된 관심사는 역내 안정성의 확보와 평화유지 그리고 남북한의 자주성에 기초한 통일이다.³⁰⁾ 즉,

26) Yu Keping, *Democracy and the Rule of Law in China*(Leiden: brill, 2010), pp.49~55.

27) Xiaoqin Guo, *State and Society in China's Democratic Transition: Confucianism, Leninism, and Economic Development* (New York:Routledge,2003), p.218.

28) Guobin Yang, "The Internet and Emerging Civil Society in China," Suisheng Zhao et al. (eds), *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*, (New York: Armonk, 2006), pp.196-214.

29) Elizabeth Freund Larus, *Politics & Society in Contemporary China* (London: Rienner,2012), pp.216-218.

30) 중국은 한중수교 공동성명에서도 한반도의 통일을 지지한다고 밝혔고, 장쩌민 국가 주석도 국

통일된 한반도의 미래가 어떠한 방향으로 전개될지 불확실한 현실 속에서 가장 명확하고 가시적인 중국의 국익은 동북아시아 역내 안정성의 확보이기 때문이다. 동북아 지역에서 한반도 통일 후 또는 통일 과정 속에서 안보 불안정 요소가 발생할 경우, 주변 열강들의 개입이 발생할 소지가 있고 이는 세력 간 충돌로 비화될 수 있다는 점에서 중국의 국익에 반한다는 점을 충분히 예측해볼 수 있다. 뿐만 아니라, 갑작스런 북한 체제의 붕괴는 국경을 맞대고 있는 중국에 대규모의 난민이 유입되는 우발 상황을 초래할 수 있다는 점에서 중국이 간과할 수 없는 문제이기도 하다. 또한 같은 사회주의 체제인 북한의 변화와 한반도 통일의 경제적 충격에 대한 우려와 관심 또한 클 수밖에 없을 것이다.

그렇기 때문에 중국이 바라는 한반도의 통일 시나리오는 ‘안정과 평화가 보장된 상태에서 중국의 국가이익에 반하지 않는 자주적인 국가체제의 수립’이라고 요약할 수 있을 것이다.³¹⁾ 그러므로 주변국들의 한반도 통일에 관한 이해와 협조를 구하기 위해서는 적어도 상대국의 관심사와 요구에 최적화된 ‘한반도 통일 로드맵’을 우리 정부 차원에서 구체적으로 제시할 필요가 있다. 다시 말해, 주변국들의 우려를 불식시키고 지지를 구하기 위해 대한민국 정부가 추구하는 이상적인 통일의 시나리오와 통일 후 한반도의 청사진에 대해 구체적이고 명확하며 설득력 있는 로드맵을 제시할 필요가 있는 것이다.

이는 중국 전문가집단으로 하여금 우리 정부가 명확하게 무엇을 생각하고 있고 무엇을 원하는지 그리고 향후 어떻게 행동할 것인지를 이해시키는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 국제정치에서 말하는 안보 딜레마는 결국 상호 불확실성의 증대 때문임을 상기해보았을 때, 명확하고 설득력 있는 통일 로드맵의 제시는 주변국들의 우려를 불식시키고 협조

가수반으로서의 최초로 “한반도 문제는 주변국의 이해와 협력 아래 남북한 당사자 간의 대화를 통해 풀어야 한다.”면서 한반도의 자주적이고 평화적인 통일에 대한 지지를 천명한 바 있다.

31) 이와 관련하여, 박종철 외, 「통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원」(서울:통일연구원, 2012) pp.161-166. 에서도 ‘주변 지역의 안정과 평화유지, 북한 붕괴 방지, 그리고 동북아 및 한반도에서 미중 갈등은 중국의 국가이익에서 중요한 관심사다.’라고 언급한 바 있다.

를 이끌어 내는 데 매우 중요할 것이라 생각한다. 그렇지만 지금까지 우리 정부의 한반도 통일 방안과 전략에 관한 논의는 국내적 차원에서 제한적으로 이루어지거나 한미연합 방위 전략의 일환으로 은밀하게 다뤄져 왔던 것이 사실이다. 즉, 한국 정부가 추구하는 나름의 통일의 로드맵이 있었으나 이것은 주변국들의 관심사나 이해관계를 충분히 고려하지 않은 한국 중심의 전략이었을 뿐만 아니라, 그에 대한 홍보나 이해를 구하려는 노력마저 미흡했던 것이다.

그러나 주변국들의 통일에 대한 지지와 이해를 이끌어내기 위해서는 각 국가의 특성에 맞는 보다 전향적이고 구체적인 로드맵의 제시가 필요할 것이라 생각한다. 특히 중국 전문가 집단의 한반도 통일에 대한 인식을 살펴보면 한국이 주도하는 통일에 대한 중국 전문가들의 인식은 부정적이라 해도 과언이 아니다. 실제로 통일연구원의 「2012년 중국의 대한국 통일 공공외교 실태」에서 나타난 중국내 한반도 전문가들에 대한 설문조사 결과³²⁾에 따르면, 50%의 전문가들이 긍정적인 입장을 표명하였고, 각각 25%의 전문가들이 부정적, 25%의 전문가들이 무관심하다는 답변을 하였다. 여기서 상당히 흥미로운 사실은 전문가 집단 전체 40명 중 28명만이 응답을 하였고, 위의 결과는 질문에 응답한 28명만의 결과일 뿐, 나머지 전문가들은 응답을 하지 않은 채 질문의 요지가 잘못되었음을 지적하거나 자신 나름의 의견을 제시하였다는 점이다. 대부분의 전문가들은 남북한 어느 일방의 주도가 아닌 합의에 의한 통일을 지지한다고 밝혔는데, 부정적 입장을 밝힌 전문가까지 고려하면 실제 한국 주도의 통일에 대한 인식은 부정적이라 볼 수 있는 것이다.

이와 같은 전문가 집단의 응답결과가 중국 내의 모든 한반도 전문가 집단의 의견을 대변한다고 볼 수는 없을 것이다. 하지만 중국 내 한반도 전문가들조차 과연 남한 주도의 통일이란 어떤 것인지에 대해 명확히 인식하지 못하고 있으며, 남한 주도의 통일에 대해서 상당한 의구심을 가지고 있다는 것은 충분히 드러내고 있다. 우리 정부에서 공식적이고 명확하게 제시한 ‘한반도 통일 로드맵’이 부재한 상황에서 중국 전문가들이

32) 이교탁·이기현·전병곤·신상진, 전게서, pp.98-136.

느끼는 남한 주도의 통일이란 대단히 주관적이고 불명확한 것으로 보일 수밖에 없기 때문이다. 그렇다면 우리가 중국의 전문가 집단에게 제시해야 할 ‘한반도 통일 로드맵’은 어떠한 원칙을 포함하고 있어야 할까?

① 평화와 안정의 키워드

평화와 안정의 키워드를 반드시 포함해야 한다. 중국은 지금까지 지속적으로 한반도 전쟁과 군사적 충돌에 대해 반대와 우려의 입장을 표명해왔다. 중국이 우려하고 있는 최악의 시나리오는 한반도 전쟁 발발이나 갑작스런 북한 체제붕괴로 인한 급변사태, 남북 간 충돌로 인한 외부세력의 개입이라고 보았을 때, 중국 국가안보에 악영향을 주는 전쟁이나 북한 체제붕괴를 우리 역시 최대한 피하고자 한다는 점을 명확히 해야 할 것이다. 중국에게 국가안보란 ‘핵심이익’³³⁾에 속하는 영역이며, 한반도 평화와 안정은 ‘핵심이익’에는 미치지 않지만 중국의 안보와 번영에 중요한 영향을 미치는 ‘중요이익’으로 설정하고 있는 것으로 보인다.³⁴⁾ 따라서 평화와 안정의 원칙 속에서 한반도 통일을 추구해 나갈 것이라는 점을 ‘한반도 통일 로드맵’에 가장 확실히 언명해야 한다.

② 자주성의 원칙

자주성의 원칙을 천명해야 한다. 중국은 한반도 통일에 있어서 자주성의 원칙을 또 하나의 핵심 키워드로 받아들이고 있다. 이는 구체적으로 한반도에 특정외세, 특히 미국 편향적 정부가 들어서는 것을 반대한다는 의미이기도 하다. 중국이 원하는 통일 한반도의 모습은 특정 외세로부터

33) 중국 정부 관리가 중국의 ‘핵심이익(사활이익)’ 개념을 처음으로 주장한 것은 2003년 탕자쉬안 외교부장이었다. 그는 파월 미 국무장관에게 대만문제가 중국의 ‘핵심이익’의 하나라고 밝혔다. 2006년에는 리자오싱 중국 외교부장이 국가안보가 중국의 ‘핵심이익’에 포함된다는 의견을 당 기관지 ‘인민일보’에 게재했다.

(李肇星, "新时期外交工作的宝贵精神财富," 「人民日报」, 2006.9.30)

34) 2012년 5월 미국을 방문한 량광례 중국 국방부장은 번스 미 국무장관 대리에게 중국의 핵심이익과 중요이익을 준수해 줄 것을 요청했다. 1990년대 초와는 달리 중국이 핵심이익과 중요이익을 구분하여 국가이익을 규정하고 있는 것으로 이해된다.

"梁光烈：望美方尊重中國核心利益与重大關切，

"<<http://news.sina.com.cn/c/2012-05-08/212224386093.shtml>>

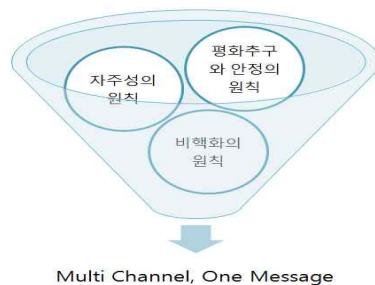
(검색일:2013년 8월 22일)

자주적인, 적어도 중국 정부에 부정적이지 않은 국가가 등장하는 것이다. 이러한 중국의 우려를 충분히 고려하여 ‘한반도 통일 로드맵’ 속에는 동북아 안보 균형자로서 특정 외세에 편향적이지 않은 자주적인 통일국가의 모습이 제시되어야 한다.

③ 한반도 비핵화

비핵화의 내용이 담겨야 한다. 중국은 북한의 핵개발과 관련하여 지속적으로 일관된 메시지를 전달하고 있다. 그것은 바로 핵 불용인 원칙이다. 이는 역내 안보환경을 안정적으로 유지하기 위한 중국의 결코 포기할 수 없는 근본 정책기조라 할 수 있다. 그렇기 때문에 한반도 비핵화의 메시지는 중국 전문가 집단의 지지와 동의를 이끌어내는 데 있어 필수불가결한 내용이라 하겠다.

이러한 통일 한반도의 평화 추구의 원칙, 자주성의 원칙, 비핵화의 원칙이 내용적으로 포함된 구체적인 로드맵이 제시되어야 한다. 그리고 이를 중국 정부와 전문가집단에 적극적으로 홍보하고 전달할 수 있는 기회를 만들어야 한다. 중요한 것은 이러한 ‘한반도 통일 로드맵’은 “multi channel, one message”의 원칙에 따라야 한다는 점이다. 즉, 정부, 민간단체, 학술교류, 문화교류 등 공식적, 비공식적 다양한 채널을 통해 정권의 부침이나 정세의 변화와 관계없이 동일한 메시지가 지속적으로 전달되어야만 한다. 그래야 비로소 상대방의 신뢰를 얻을 수 있기 때문이다.



〈그림 2〉 "multi channel, one message" 원칙

(2) 중국 내 한국어 교원 연수프로그램과 교육 콘텐츠 개발

1992년 8월 24일 한중 수교 이후 지난 20여 년 동안, 양국 간 교류는 빠르게 발전 해왔다. 정치, 문화, 예술, 학술, 체육, 청소년 인적교류 등 다양한 방면에서 양국의 교류가 활발하게 이루어지고 있다. 지난 2012년에는 경기도가 우수한 중국인 유학생을 유치하기 위해 전국 최초로 중국 지방정부와 ‘대학교류협의회’를 공동 발족하는 등 한·중 대학 간 교류를 활성화하기 위한 학교 및 정부의 노력이 계속되고 있다. 한·중 간 교류 활성화 덕분에, 중국 내에서 한국어를 배우고자 하는 열기 또한 점점 더해지고 있다.

한중수교 이후 한국어 전공을 개설한 대학이 6개에서 213개로 비약적으로 성장했고 학생 수도 300명에서 5만 6천 명으로 늘어나는 등 중국 내에서 한국어 교육은 호황을 맞고 있다.³⁵⁾ 또한 搜学网(www.sooxue.com) 통계에 따르면 중국 19개 省, 市의 대학들에서 한국어 전공을 개설하고 있다.³⁶⁾ 우리 정부에서도 이러한 한국어열풍을 인식하고, ‘중국 한국어학과 대학생 연수프로그램’을 제공하여 중국 내에 최고의 한국 전문가를 양성하고자 노력하고 있다.

① 중국 내 한국어 교원 연수프로그램

중국의 한국어학과 학생들을 대상으로 통일관련 프로그램을 제공하는 것보다 더 중요한 것은 바로 ‘중국 내 한국어 교원 연수프로그램’이다. 중국 내 한국어 교원들이 한반도통일에 대해 정확히 이해하고 그 필요성을 인지하고 있다면, 한국어 교육과정 속에서 자연스럽게 중국 학생들 또한 ‘한반도통일’의 필요성을 인식하고 공감할 수 있기 때문이다. 즉, 중

35) “中대학 한국어과 교수들 “한국어 교육 부실”,

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005977614> (검색일: 2013년 8월 17일)

36) 한국어전공이 개설되어 있는 4년제 대학의 정규과정 기준. 지역별로는 북경(8), 천진(4), 허북(2), 요녕(4), 길림(16), 흑룡강(10), 상해(4), 강소(10), 절강(1), 안휘(1), 산둥(28), 하남(2), 호북(1), 호남(4), 장둥(5), 장서(1), 운남(1), 삼서(2)로 분포되어 있음.

국 학생들은 한국어를 가르치는 선생님께서부터 한국에 대한 많은 정보를 제공받기 때문에 중국의 한국어교사에게 통일과 관련된 연수프로그램을 제공하는 것은 통일공공외교의 차원에서 꼭 필요한 것이다. 따라서 현시점에서는 직접 학생들을 대상으로 하는 것 보다는 중국의 한국어 교원들을 대상으로 연수프로그램을 제공하는 것이 파급효과가 더 크리라 판단된다.

현재 국내의 각 대학별로 중국 대학 한국어학과 교수를 초청하여 한국어교수법을 비롯해 한국어 교육 관련 정보를 제공하고 있지만, 일부 대학³⁷⁾에서만 진행되고 있기 때문에 연수 대상이 제한적이며, 대학 이외의 교육기관에서 근무하는 한국어 교사들의 참여가 어려운 실정이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 중국 내에서 한국어 교육이 호황을 맞고 있는 것은 사실이기에, 대학 교수 뿐만 아니라 다양한 교육기관 내 한국어 교사들에게도 한국어교육 연수프로그램을 제공해야 할 필요성이 있다. 또한 연수프로그램 내용을 살펴보면 한국어학(한국어 통사론, 문법론, 화용론, 어문 규범 등), 한국어 교육학(한국어 교육 평가론, 한국어 어휘 교육론, 웹기반 한국어교육론, 한국어 문화 교육론 등) 등 한국어(韓國語)에 초점이 맞춰져 있고, 한국의 정치, 역사, 경제 등 한국학(韓國學)과 관련된 내용은 비중 있게 다루고 있지 않다. 따라서 현재 진행되고 있는 연수프로그램을 중심으로 프로그램 콘텐츠 부분에서의 보완이 필요하다. 중국의 한국어교원들을 대상으로 연수 할 때, 언어에만 초점을 맞추지 말고 한국의 역사와 ‘한반도 분단 및 통일 문제’에 대해서도 비중 있게 다룰 필요가 있다.

여기서 중요한 것은 한반도통일의 필요성에 대해 일방적인 전달 위주, 교육 위주로 진행되어서는 안 된다는 점이다. 그보다는 정치색과 민족적 관점이 배제된 상태에서 자연스럽게 동아시아 전체의 화합과 평화를 위한다는 관점에서 어필되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 한·중 간 상호 의견 교환과 소통이 무엇보다 중요하다. 예컨대, 연수 프로그램 내에 한반도통일에 대해 다룰 수 있도록 가칭 ‘한·중 교원 동북아 평화 세미나’를 개최하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

37) 건국대 언어교육원, 경희대 국제교육원, 한국국제대 등 각 대학별로 중국 한국어교육자 연수 프로그램을 제공하고 있다.

② 한국어 교재 개발

중국에서 한국어는 비 통용외국어에 속한다. 중국 대학에서 한국어교육의 목표는 중국 교육부에서 지시하는 외국어 비통용언어학과 규정에 따라 정립될 수 있는데, 외국어 비통용언어학과의 양성 목표는 다음과 같다.³⁸⁾

학생들로 하여금 한 언어의 듣기, 말하기, 읽기, 쓰기 통번역 기능을 장악하도록 양성해야 하고, 영어를 능숙하게 운용할 수 있고, **전공 외국어의 국가에 관한 문학, 역사, 문화, 정치, 경제 등 분야의 지식을 파악하도록 양성해야** 하며, 다문화 간의 교재 능력을 갖춘 외교, 국제 문화 교류, 기업 관리, 신문 출판과 외국어 교육 등 여러 분야의 인재를 양성하거나 튼튼한 전공 분야의 지식을 갖고 본 전공 분야나 상관 학과에서 계속 연구하는 인재로 양성하도록 한다.

중국의 비통용언어학과의 양성목표에서도 알 수 있듯이 전공 외국어의 국가에 관한 역사, 문화 등을 파악하는 것은 언어를 배우는 것만큼이나 중요한 요소이다. 하지만 중국의 한국어교재인 표준한국어(북경대학출판사)의 목차를 살펴보면 1권의 1과-12과는 자모학습이 주를 이루고 있으며, 13-30과는 인사, 물건사기, 하루일과, 위치, 주문하기, 계절과 날씨, 순서, 가족 소개, 약국, 교통, 전화하기, 용모/복장, 길 묻기, 근황, 우체국 등의 내용이 주를 이루고 있다. 2권의 1과-20과의 내용은 자금성, 예약하기, 장래계획, 설날, 사과하기, 만리장성 구경, 계획세우기, 인물소개, 공항, 음식, 제주도, 전화하기2, 물건사기2, 이화원, 미장원, 금강산, 천단, 여름방학 등이 주된 내용이다. 표준한국어의 교재 내용에서도 볼 수 있듯, 한국어 관련 교재임에도 불구하고 만리장성이나 이화원 등 중국의 명소가 주된 내용으로 포함되어 있다. 즉, 앞에서 살펴본 양성목표와는 달리 전공 외국어 국가에 관한 문학, 역사, 정치 등의 내용이 포함되어 있

38) 교우박, “중국의 한국어교재 ‘정독’에 대한 연구”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 2011. p18. 재인용

지 않은 것이다.

기본적으로 제2외국어 학습의 목적은 문화적 차이를 올바르게 인식하고 타 문화에 대한 이해를 통해 자기 문화 발전에 기여하는 태도를 갖는 것이라 할 수 있다. 하지만 현재 중국의 한국어교재에서는 타 문화 즉, 한국 문화의 이해에 대해서는 거의 다루고 있지 않은 실정이므로 한국어교재를 통한 통일공공외교 방안 또한 모색해야 할 것이다.

중국의 한국어교과서에서는 언어를 중심으로 교재가 구성되어 있는 반면에, 한국의 중국어교과서(민중서림출판사)를 살펴보면 중국에서 중시하고 있는 소수민족에 대한 내용이나, 개혁개방, 근세 중국의 치욕 등 중국의 역사 및 문화에 대해서도 상당부분 다루고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표3〉 민중서림 출판사 중국어 교재 내용

과	제목	문화내용
1	부	중국 민족은 하나일까?
2	介绍	중국의 언어
3	问答	중국 인구는 정말 얼마나 될까?
4	对不起	.
5	天气	.
6	生日	.
7	过年	중국인의 시조 황제
8	写信	전통적인 중국을 보고 싶으면 베이징으로 가세요.
9	电信	패킹 오페라
10	买卖	중국 개혁개방의 상징 상하이
11	看病	진시황과 병마용
12	看电影	영화 패왕별희
13	兴起	하늘에는 천당, 땅에는 쑤저우와 항저우
14	观光	근세 중국의 치욕과 영화의 증인 홍콩

출처: 고등학교 중국어 I (민중서림)

③ 한국어수업 표준 교안 제시

한류 열풍 등 한국 문화에 대해 관심을 가지고 한국어를 배우고자 하

는 중국의 학생들이 한반도통일에 대해 공감할 수 있도록 현재 사용되는 한국어 교과서를 보완하는 방안을 마련해야 한다. 또, 앞서 언급한 중국의 한국어교원 연수프로그램을 통해 한반도통일의 단순한 이해에 그치는 것이 아니라 더 나아가 학생들에게 한반도통일에 대해 직접 교육할 수 있도록 표준 ‘한국어 교수·학습 과정안’을 제시하는 것 또한 필요하다.

본시 수업교안³⁹⁾에 제시한 바와 같이, 한반도통일에 대해 직접적으로 언급하는 것 보다는 ‘길 묻기’ 단원에서 한반도통일에 대한 명소를 자연스럽게 제시한 후 중국학생들이 한반도통일에 대해 자연스럽게 관심을 가지도록 유도하는 것이 유효하리라 본다. 예를 들어, 본문에 “DMZ는 어떻게 가나요?” 라는 내용이 나오면, 길을 묻고 답하는 표현을 배움과 동시에 DMZ에 대한 설명, 더 나아가 한반도 분단과정과 한반도통일의 이해와 필요성 인식 등을 함께 배울 수 있도록 유도하자는 것이다.

한국어교재를 통한 통일공공외교를 펼치기 위해서는 우선적으로 한국어교재를 집필하는 중국 각 대학의 연구소나 출판사 등에 종사하는 전문가들에게 한국어 교재 내 한반도통일에 대한 내용을 추가할 필요성에 대해 지속적으로 언급해야 하며, 한국 정부나 민간단체에서는 본 논문에서 제시한 ‘한국어 수업 표준 교안’ 과 같이 ‘즉시 사용 가능한 형태’의 한국어 및 한국학 관련 교육프로그램을 보완 및 개발해야 할 것이다.

2. 대(對) 일반 대중

(1) 중국인 유학생(在韓) 활용방안

2012년도 기준 한국 내 중국인 유학생 수는 57,798명으로 그 중 전문학사생 수는 2,450명, 학사유학생 수는 28,197명, 석사유학생 수는 8,571명이다.⁴⁰⁾ 제한 중국인 유학생 수는 점점 늘어나는 추세인데 이는 중국이 한

39) “부록2”에 한국어 교수·학습과정안(수업시안)을 제시하였음.

40) 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2012년도 출입국외국인정책통계연보」(서울: 법무부, 2012), p.568.

국과 지리적으로 가깝고, 유교문화권에 속해있으며, 한류열풍 및 각 대학의 중국인 유학생 유치열기로 인한 결과라고 볼 수 있다. 한국과 중국이 상호 유학생을 파견한 것은 1990년대 초반부터이다. 1970년대 말 중국의 개혁개방 정책 이후 중국학생들의 외국 유학 또한 증가하였으나, 한국으로의 본격적인 유입이 시작된 것은 1994년 9월 “한·중 문화교류 협정” 이 체결된 이후부터이다.

이렇게 점점 늘어나고 있는 재한 중국인 유학생을 한반도통일 우호세력으로 활용하는 방안에 대해서도 검토해볼 필요가 있다. 중국인 유학생들이 한반도통일에 대한 이해와 공감대를 형성하게 된다면, 이들이 향후 중국으로 돌아갔을 때, 한반도 통일에 대한 중국인들의 협조와 지지를 이끌어내는 데 큰 역할을 할 수 있을 것이기 때문이다. 특히, 한국에서 공부하고 있는 중국 유학생들은 향후 한중관계의 가교역할을 할 사회적 엘리트로 성장할 가능성이 높기 때문에 이들을 한중 관계 발전과 통일 공공외교의 주요 타깃으로 삼는 것은 반드시 필요한 일이다.

이제는 국내의 어느 대학을 가더라도 쉽게 중국인 유학생들을 만나볼 수 있는 시대가 되었다. 신촌 지역 3개 대학(서강대, 연세대, 이화여대)에서 공부하고 있는 중국인 유학생 120명에게 설문조사를 실시한 결과, 중국인 유학생들이 한국 생활에 적응하는 데 상당한 어려움을 느끼고 있으며, 학교 차원에서도 체계적인 관리가 이루어지지 않음을 확인할 수 있었다. 중국인 유학생의 가장 큰 불만은 장학금 부족으로 각 학교에서는 유학생 유치와 입학에는 관대한 반면, 장학혜택이나 사후관리는 부실하다는 문제점이 드러났다. 이러한 추세는 입학생 부족에 시달리는 지방 대학에서 더욱 심각하다는 점을 유추해볼 수 있다. 따라서 중국인 유학생들의 이러한 불만을 해소하는 동시에, 한반도 통일에 대한 이해와 공감대를 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다고 본다. 먼저, 이를 위해 한반도통일에 대한 중국유학생의 인식과 한국 생활의 애로사항 등을 살펴보기 위한 자체 설문조사를 실시하였다. 그와 관련된 정보는 다음과 같다.

- 조사대상:
신촌3개 대학(서강대, 연세대, 이화여대)에 재학 중인 중국인 유학생
- 조사기간: 2013년 7월 1일부터 8월 15일까지 (46일)
- 조사방법: 조사대상자에게 이메일 발송 및 현장 설문지 조사
- 표본선정: 기존 중국인 유학생들 간의 개인적인 네트워크 활용
비확률표본(nonprobability sample)
- 표본크기: 총 120명 (응답자수: 78명, 응답률 65%)
- 조사진행: 사전에 선정한 조사대상자에게 이메일 발송 후 회수,
신촌 소재 3개 대학(서강대, 연세대, 이화여대)에서 현장 설문조사 후 회수

설문조사 결과를 분석해보면, 한국으로 유학 온 계기에 대해 응답자의 34% 가 한국문화에 대한 관심 때문이라고 답하였으며, 전공이 한국과 관련되어 있어서 유학 온 학생은 전체응답자의 17%로 나타났다. ‘한반도 통일’ 과 관련된 응답 결과는 표4로 정리하였다.

〈표 4-1〉 한반도통일에 대한 중국유학생의 입장

4. 귀하는 한반도 통일에 대해 어떠한 입장을 가지고 계십니까?					
①적극 찬성한다. (7.7%)	② 다소 찬성한다. (20.5%)	③지지도반 대도 아니다. (43.6%)	④ 다소 반대한다. (7.7%)	⑤적극 반대한다. (0%)	⑥모르겠다. (20.5%)

〈표 4-2〉 한반도통일 방법에 대한 중국유학생의 입장

5. 한반도통일에 대해 긍정적인 입장이라면, 어느 국가 주도로 통일이 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하십니까?					
①한반도 (남·북한)주도 (54.5%)	② 중국주도 (45.5%)	③ 미국주도 (0%)	④러시아주도 (0%)	⑤일본주도 (0%)	⑥기타

〈표 4-3〉 한반도통일관련 세미나, 특강에 참석의향 여부

6. 한반도통일관련 세미나, 특강이 있다면 참석하실 의향이 있으신가요?				
①매우 적극적으로 참석하겠다. (0%)	② 적극적으로 참석하겠다. (2.6%)	③ 여유가 있으면 참석하겠다. (41%)	④참석하지 않겠다. (50%)	⑤절대 참석하지 않겠다. (6.4%)

〈표 4-4〉 ‘한반도통일전문가’ 과정 참석의향 여부

7. 한국에 유학 온 중국학생들을 대상으로 하는 '한반도통일전문가' (朝鮮半島統一專家們) 과정이 있다면 참여할 의사가 있습니까?			
①참여할 의사가 있다. (57.7%)	②참여할 의사가 없다. (5.1%)	③인센티브에 따라 결정하겠다. (9%)	④잘 모르겠다. (28.2%)

〈표 4-5〉 중국인유학생이 원하는 인센티브

8. 만약 '한반도통일전문가과정'을 수료한 학생에게 어떠한 인센티브가 주어졌으면 좋겠습니까?					
① 비자문제 해결(28.2%)	②취업문제 해결-한국에서 (10.2%)	③학점인정 (6.4%)	④ 장학금 (52.6%)	⑤해외 탐방기회 또는 안보견학 (2.6%)	⑥ 기타

〈표 4-6〉 ‘한반도통일’ 관련 수업을 의무적으로 실시했을 때의 의견

9. 현재 소속되어 있는 (한국) 대학교에서 중국 유학생을 대상으로 '한반도통일' 과 관련한 수업을 의무로 들여야 한다면, 이것을 받아들일 용의가 있으십니까?				
①적극 참여하겠다. (14.1%)	②의무라면 학교의 방침에 따르겠다. (82.1%)	③모르겠다. (3.8%)	④ 참여하지 않을 것이다.	⑤ 절대 참여하지 않을 것이다.

이번 설문조사에서 주목할 점은 중국인 유학생들의 한국에 대한 관심도는 높은 반면, 한반도통일에 대한 관심은 높지 않다는 것이다. 표4-1을 분석하면, 한반도 통일에 대해 지지한다는 비율이 28.2%(적극 찬성한다

7.7%, 다소 찬성한다 20.5%)로 매우 낮은 수치가 나타났으며, 반면 한반도 통일을 지지하거나 반대하지도 않는다는 의견(43.6%)과 모르겠다고 응답한 비율이(20.5%) 64.1%에 달하였다. 응답자의 절반 이상이 한반도통일에 대해 별다른 관심이 없음을 확인할 수 있었다.

중국인유학생의 대다수가 한반도통일에 대해 뚜렷한 관점은 없었지만, 표4-2를 살펴보면, 한반도통일방법에 대해 “중국주도”로 이루어져야 한다고 응답한 비율이 45.5%에 달하였다. 이는 한반도 자주적으로 통일이 이루어져야 한다는 의견이 54.5%인 것에 비교해보았을 때, 매우 높은 수치임을 알 수 있다. 이는 중국인유학생을 대상으로 한반도통일과 관련된 공공외교를 펼칠 필요성이 충분하다는 것을 나타낸다.

이렇게 한반도통일에 대해 별다른 관심이 없으며, 통일이 이루어지더라도 한반도의 자주성을 토대로 이뤄지기 보다는 중국주도로 이루어져야 한다고 생각하는 비율이 상당한 중국인 유학생을 대상으로 가칭 ‘한반도통일전문가’ 과정을 개설할 필요가 있다. 표4-4를 살펴보면, ‘한반도통일전문가’ 과정에 참여할 의사가 있느냐는 질문에 57.7%가 참여할 의사가 있다고 응답하였다. 또한 인센티브에 따라 참여 여부를 결정하겠다고 응답한 비율도 9%로 나타났다. 표4-5를 살펴보면, 중국인유학생이 원하는 인센티브 1순위는 앞서 언급하였듯이 장학금으로 나타났으며, 2위는 비자문제, 3위는 한국에서의 취업을 꼽았다. 또한 ‘한반도통일’과 관련된 수업을 의무적으로 들어야한다면, 이를 받아들일 용의가 있느냐라는 질문(표4-6)에 82.1%가 의무라면 학교의 방침에 따르겠다고 응답하는 등 대체로 긍정적인 답변을 보였다.

설문조사결과에서도 알 수 있듯이 향후 ‘지한파’ 및 ‘친한파’⁴¹⁾가 될 수

41) 지한파(知韓派)는 우리나라 사람이 아니면서 우리나라의 정치, 경제, 사회, 문화, 역사 등의 각 분야에 걸쳐서 많은 지식과 경험을 갖고 있는 사람을 가리키는 말이다. 대개는 외교관 생활을 우리나라에서 했던 경험이 있거나 아니면 우리나라 관련 과목을 전공한 경력이 있거나 또는 우리나라에 대해 풍부한 지식을 갖추고 있는 사람을 지한파라 한다. 주의해야 할 점은 이와 비슷한 말로서 친한파(親韓派)라는 말이 있는데, 이는 우리나라에 대해서 아주 긍정적인 사고방식을 갖고 있으며 기회가 닿는 대로 우리나라를 위해서 노력 및 협조해 주는 사람을 가리키는 말이다. 즉, 지한파라고 해서 모두가 친한파는 아니며 지한파 중에서도 반한파(反韓派)가 있을 수 있음을 밝힌다.

있는 중국인유학생들을 대상으로 하는 ‘한반도통일 전문가’ 과정 프로그램은 반드시 실시되어야 하며, 충분히 실현 가능성도 있다고 판단된다. ‘한반도통일 전문가’ 과정의 내실화와 활성화를 위해 다음에서 언급하는 내용을 적극 검토해야 한다.

① 각 급 학교·대학 중심의 프로그램 진행

‘한반도통일 전문가 과정’은 정부에서 프로그램을 개발하지만 중국 유학생들에 대한 교육은 학교차원에서 이루어지는 것이 좋을 것이다. 정부차원에서 중국인유학생을 대상으로 ‘한반도통일’과 관련한 전문가 과정이나 통일 관련 강의를 주도한다는 것은 정치적으로 상당히 민감한 문제이다. 때문에 중국 유학생을 대상으로 한 한국 정부차원의 교육은 주한 중국대사관의 항의나 반발을 불러일으킬 소지가 크다고 할 수 있다. 그러나 각 유학생들이 재학 중인 학교 차원에서 이를 실시한다면 상대적으로 중국정부의 반발로부터 자유로울 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 각 대학의 교육인력과 시설을 활용할 수 있으므로 그 비용 또한 절감될 수 있으리라 본다.

② 실질적인 인센티브 부여

정부에서는 각 대학교마다 티오를 배분하고, 선발된 중국유학생들을 대상으로 최적화된 한반도통일전문가 과정이 이루어질 수 있도록 각종 인센티브를 제공해야 할 것이다. 모든 중국인 유학생들이 한반도통일에 대해 열의와 관심을 갖고 있지는 않다. 때문에 프로그램 참여의 문턱을 낮추어 모든 유학생들에게 무조건적으로 개방시키기 보다는, 어느 정도 학습에 대한 열의와 한중관계에 대해 관심을 갖고 있는 유학생들을 선택적으로 선발할 필요가 있다. 그리고 그렇게 선발된 유학생들에게는 실질적인 혜택을 제공해야 한다. 자체 설문조사결과에서도 드러나듯이 중국인 유학생들이 가장 관심을 갖는 장학금이나 비자발급의 편의 등도 하나의 옵션이 될 수 있을 것이며, 이와 관련하여 아래 내용에서 제시하게 될 통일관광프로그램⁴²⁾ 참가도 그 인센티브 중 하나가 될 수 있을 것이다.

③ 중·장기 마스터플랜의 수립과 네트워크 구축

‘한반도통일 전문가 과정’이라는 프로그램이 실효를 거두기 위해서는 일회성 프로그램으로 끝나는 것이 아니라 중·장기적인 마스터플랜 하에 지속적인 관리와 교육이 이루어져야 한다. 이와 관련하여 생각해볼 수 있는 방안으로는 프로그램에 참여한 중국인 유학생의 리스트를 취합해, 네트워크를 구축하고 정기적인 모임과 행사를 갖는 것이다. 특히 타국 생활에서 오는 외로움은 유학생들이 겪는 공통적인 어려움이라 보았을 때, ‘한반도통일 전문가 과정’이라는 프로그램을 통해 모인 인적 네트워크는 중국인 유학생들에게도 소중한 자산이 될 수 있다. 중·장기 마스터플랜의 수립과 네트워크 구축은 통일 공공외교의 측면에서도 중요한 인적 자원을 확보하는 효과적인 방안이 될 것이며, 중국인 유학생들의 호응과 참여 또한 이끌어낼 수 있을 것이다.

(2) 조선족 활용방안

한반도 통일에 대한 중국인들의 인식을 긍정적으로 유도하기 위해선 중국 내 조선족을 적극 활용하는 전략이 강구되어야 한다. 조선족은 중국 내 약 200만 명이 연변조선족자치주와 랴오닝성 선양시, 지린성 창춘시, 헤이룽장성 하얼빈 등에 거주하고 있다. 이들은 중국 국적을 소유하고 있지만 실질적으로 상당수가 한국어와 중국어를 모두 구사할 수 있다는 점, 한국 텔레비전이나 대중문화를 자주 접하며 남한에 대한 친숙도가 크다는 점, 남한과 북한 그리고 중국을 모두 왕래할 수 있다는 점, 이들 중 상당수는 실제로 남한에 유입되고 있다는 점에서 이들에 대한 통일 공공외교 분야의 활용방안이 검토되어야 한다. 조선족이 한반도의 통일을 강하게 지지하고, 그 필요성에 공감하며 이를 적극적으로 홍보하게 된다면 중국 내 일반 대중 차원에서 한반도 통일에 대한 인식을 긍정적으로 바꾸는 데 상당한 기여를 하게 될 것이다.

그렇다면 조선족을 한반도 통일 공공외교 차원에서 효과적으로 활용할

42) 자세한 내용은 본 논문 p.40 참고

수 있는 방안에는 어떤 것들이 있을까? 이것을 논의하기에 앞서 먼저 조선족의 현실과 그들이 지닌 정체성을 명확히 규명하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 중국내 소수민족으로서, 조선족이 형성된 배경과 역사, 그들의 정체성 변화의 맥락을 먼저 이해하는 것이 그들을 대상으로 한 통일 공공외교 전략 수립에 필수적인 전제조건이기 때문이다.

중국의 한 개 소수민족으로 자리매김하고 있는 조선족 사회는 특정한 역사시대에 한반도로부터 중국으로 건너가 중국국적을 취득한 이주민과 그 후손들을 근간으로 형성된 특수한 민족 공동체이다.⁴³⁾ 이들은 대부분 19세기 중엽부터 1945년 세계 2차 대전 시기를 거치며 동북3성과 내몽고 지구에 분포하고 있다. 중국 국가통계국이 지난 2010년 조사해 발표한 ‘제6차 전국인구조사 민족별 인구통계’에 의하면 중국의 조선족 인구는 모두 183만 929명으로 중국 내 55개 소수민족 중 인구 규모로 13번째로 크다.

조선족 민족정체성의 변천과정을 살펴보면, 이들은 이주 초기부터 공동체적인 삶의 방식을 추구하면서 이주지역 내에서 민족공동체의 형성에 주력하였다. 이 시기에는 인연, 지연, 혈연을 중히 여기고 예로부터 상부상조하는 마을공동체의식을 키워왔던 우리민족의 전통문화도 초기 집단 생활에 상당한 기여를 하였다.⁴⁴⁾ 하지만 개혁개방 시기를 거치며 중국 사회에 급격한 산업화의 바람이 불어 닥쳤고, 이는 조선족 사회에도 많은 변화를 야기하였다. 개혁개방 이후 중국 조선족 사회의 급격한 변화에서 가장 두드러진 현상은 조선족 인구의 유동이다.⁴⁵⁾ 이러한 인구 유동 현상은 전통적인 조선족 촌락 공동체의 해체와 청년 인구의 도시 유입, 민족교육의 위축현상을 야기하였다. 더욱이 조선족 인구의 상당수가 한국으로 유입되면서, 이들이 한국사회에서 겪게 되는 차별과 냉대는 이들로 하여금 한민족 정체성을 유지하는 데 불리한 요소로 작용하였다. 뿐만 아니

43) 허명철, “조선족 공동체와 정체성의식”, 「통일인문학논총」, 제52집(서울: 건국대학교 인문과학연구소, 2011), p.308.

44) 같은 논문, p.311.

45) 강제식, “중국 조선족 사회의 변화와 민족정체성에 관한 연구”, 「아태연구」, 7(서울: 경희대학교 아태지역연구원, 2000), p.195.

라, 신 중국 성립 이후 중화인민공화국 공민으로서의 법적 지위 보장과 국가 중심의 교육체제 속에서 조선족은 재래의 한민족 정체성 외에 중국 공민으로서의 정체성을 점차 강하게 갖기 시작했다.⁴⁶⁾

“오늘날 조선족의 민족 정체성의식은 한마디로 표현하자면, 다원화한 정체성을 소유하고 있는 특수한 공동체적 존재인 것이다.”⁴⁷⁾

이러한 조선족의 성립 배경과 현실에 비추어 이들을 ‘한반도 통일 공공외교’ 전략의 일환으로 활용할 수 있는 구체적 방안에는 어떤 것들이 있을까?

① 민족정체성 회복을 위한 교육 프로그램 지원

조선족의 한민족 정체성 회복 차원에서 민족 교육 프로그램을 지원할 필요가 있다. 중국 내 200만 명에 달하는 조선족 인구는 결코 놓칠 수 없는 소중한 통일 공공외교 자원임을 고려했을 때, 이들을 한반도 통일을 지지하는 협력자로 만드는 가장 근본적인 방법은 한민족으로서의 공동체 의식을 함양하는 것이라 할 수 있다. 그러한 점을 고려하여 조선족의 한민족 정체성 회복을 위한 교육 프로그램을 정부 차원에서 적극적으로 지원해야 한다.

주목할 만 한 점은 1950년대 조선족의 문화 사업이 발전을 가져올 수 있었던 것은 북한으로부터 오는 문화적 지원 때문이었다는 사실이다. 예를 들어 연변대학 조선언어문화학부에서 건교 초기에 북한 김일성종합대학의 교과서를 적잖게 사용했으며 기타 조선족중등학교들에서도 북한에서 출판된 지리, 역사교과서를 사용했고 문학교과서도 북한 교육성에서 비준한 교과서였다.⁴⁸⁾ 이처럼 정부 차원의 적극적인 민족 교육 프로그램

46) 조선족 사회의 대표적인 지식인 정판룡 연변대학 교수는 이러한 조선족의 변화된 특성에 대해 ‘며느리론’을 펴으로써 변화를 지적한 바 있다. 중국의 조선족은 “부모님 슬하를 떠나 중국으로 시집간 딸로 자신을 생각하는 것이 꼭 자연스러운 일”이며, “중국에서 시집은 이상 우선 중국 남편과 시부모를 잘 모셔야 하고 친정집과는 좀 거리를 두어야 하며 또 우선 시집의 가법을 잘 지켜야 한다. (중략) 소재국에서 가장 꺼리는 것은 외국에서 온 이민들이 원래 속해 있던 자기 모국과 내통하여 손해를 끼치는 일이다. 마치 시집에서 자기 가문에 들어온 며느리가 계속 친정에만 마음을 두는 것을 꺼리는 것과 마찬가지로”라는 것이다.

47) 허명철, 전계 논문, p.320.

지원은 한반도 통일을 ‘같은 민족 공동체의 일원’ 으로서 지지하고 협력하게 만드는 데 효과적인 방안이 될 것이다. 특히 조선족에게 제공되는 다양한 민족 교육 콘텐츠에는 민족성 회복을 위한 내용과 더불어, 한반도 통일에 대한 이해를 돕는 내용, 통일 과정에서 조선족의 중요한 역할에 관한 내용이 포함되는 것이 좋을 것이다.

② 직업 및 기술 교육과 병행한 통일 인식 고취 프로그램

제한 조선족들의 민족의식 고취와 한반도 통일인식 향상을 위한 현실적인 차원의 유인책을 강구할 필요가 있다. 2012년 법무부 출입국 외국인 정책 통계연보에 따르면 2012년 기준으로 국내 체류 한국계 중국인(조선족)은 44만 7천877명⁴⁹⁾이며, 불법 체류 조선족의 숫자까지 합한다면 그 수는 훨씬 늘어난다. 사실 중국에서 생활하고 있는 조선족들에 대한 직접적인 통일의식 교육이나 민족성 고취 프로그램 추진은 현실적으로 제한되는 측면이 많다. 특히 민족성이나 한반도 통일이라는 이슈는 중국 정부로부터 정치적 민감성이 있는 사안으로 여겨질 수 있기 때문에 조선족이 속한 중국정부의 입장과 태도에 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 한국에 체류하고 있는 45만 명에 달하는 조선족들에 대한 접근은 상대적으로 자유로우며, 보다 적극적인 통일인식 향상을 위한 프로그램을 시행할 여지가 충분하다.

통일인식 향상을 위한 접근의 측면에서 유의미하게 살펴볼 수 있는 점은 조선족들의 직업 분포 현황이 단순노무직에 쏠려있다는 점이다. 통계청이 가장 최근 발표한 ‘2010년 국가통계포털(KOSIS) 인구 총 조사 외국인 부문’ 을 보면 조선족의 국내 직업 가운데 단순노무(41.4%)가 가장 큰 비중을 차지한다. 특히 조선족 남성의 56.0%가 단순노무직에 여성은 27.9%가 서비스직에 종사하는 것으로 나타났다.⁵⁰⁾ 다시 말해, 한국인들이

48) 최삼룡, 「21세기를 지향하는 민족지성인의 마음가짐」, 국제고려학회 아세아분회편, 「중국 조선족공동체 연구」 (연변:연변인민출판사, 2000), p.136.

49) 법무부 출입국·외국인정책본부, 「2012년도 출입국외국인정책통계연보」(서울: 법무부, 2012), p.280.

50) “2010년 국가통계포털 인구 총 조사 외국인 부문”, <http://kosis.kr/index/index.jsp> (검색일: 2013년 8월4일)

꺼려하는 3D 업종에 조선족들이 주로 종사하고 있는 것이다. 이것은 조선족들이 일정 수준의 지식습득과 기술교육의 측면이 매우 취약함을 드러내고 있다.

따라서 조선족들의 기술 및 직업교육과 병행한 통일인식 향상 프로그램의 추진이 필요하리라 본다. 즉, 아무런 유인책 없는 민족의식 고취와 통일인식 향상 프로그램은 조선족들의 호응을 얻기 어렵기 때문에 그들이 필요로 하는 직업 및 기술교육과 병행하여 그 교육 프로그램의 일부로써 민족성 고취 및 통일교육 콘텐츠를 접목시키는 것이다. 이러한 현실적 차원의 유인책 강구는 조선족에게 한반도 통일에 대한 긍정적 인식을 심어줄 수 있음은 물론, 보다 나은 직업 환경으로 진입할 기회를 제공함으로써 한국에 대한 이미지 제고에도 효과를 거둘 수 있으리라 본다.

③ 조선족들에 대한 직접적인 혜택 제공

보다 직접적인 차원에서, 일정한 수준의 ‘통일 교육 프로그램’을 이수한 조선족에게는 국적취득이나 취업, 비자 발급 등에 혜택을 주는 방안도 검토해볼 필요가 있다. 중국에서 생활하는 조선족들의 상당수는 한국행을 희망하고 있으며, 이들은 비자발급이나 취업에 큰 관심을 가지고 있다. 또한 한국행을 희망하는 조선족 중의 일부는 한국 국적을 취득하고자 한다. 실제로 2012년도 귀화자 총 12,527명 중 중국인이 6,181명으로 58.6%나 차지하는데, 이렇듯 중국인이 절대 다수를 차지하는 이유는 국적을 취득한 중국인들 중 대부분이 조선족이기 때문이다.⁵¹⁾ 이러한 조선족의 현실적인 관심사를 감안하여 비자발급이나 취업, 국적 취득 등의 단계에서 ‘한반도 통일 교육 프로그램’을 이수할 경우 일정한 수준의 혜택을 제공하는 방법도 생각해볼 수 있을 것이다.

④ 미디어콘텐츠 활용 전략

또 다른 측면에서 생각해볼 수 있는 것은 미디어콘텐츠 활용전략이다. 오늘날 중국의 조선족들은 한국의 드라마나 영화, 가요, 예능 프로그램

51) 법무부 출입국·외국인정책본부, 전게서, p.607.

등 다양한 미디어콘텐츠에 상당한 관심을 가지고 있다. 특히 청소년층을 중심으로 한국 미디어 콘텐츠에 대한 관심이 매우 큰데, 이와 관련한 김익기의 연구⁵²⁾를 살펴보면, 조사대상인 조선족 고등학생, 대학생 810명에 대한 설문조사 결과 무려 92.9%가 한국 드라마를 시청하는 것으로 나타나고 있다. 이들 중 과반수가 넘는 56.4%는 ‘자주 시청한다’고 응답함으로써 조선족 청소년들이 한국 미디어콘텐츠에 대해 매우 높은 관심을 지니고 있음을 드러냈다. 이를 통일 공공외교 차원에서 해석해보면, 한반도 통일문제에 관한 조선족 청소년들의 관심을 제고하고 긍정적 태도를 형성하기 위하여 통일 관련 미디어 콘텐츠 개발에도 주목할 필요가 있다고 볼 수 있다.

보다 구체적으로는 2012년 3월 21일부터 5월 24일까지 인기리에 방영된 MBC 드라마 ‘더킹 투하츠’의 사례를 생각해볼 수 있다. 이 드라마는 북한 특수부대 여자장교와 남한 왕자가 서로에 대한 편견과 세상의 불신, 방해를 딛고 사랑을 키워간다는 이야기를 담은 드라마인데, 스토리 전개와 더불어 남북 간의 대치상황과 그 속에서 우리가 지향해야 할 평화와 화해의 가치를 밀도 있게 녹여낸 작품이라 할 수 있다. 이러한 드라마는 직접적으로 통일인식 향상을 위한 교육적 메시지를 던지는 것은 아니지만, 오히려 간접적이고 감성적인 방식으로 남북 화해와 평화통일에 대한 메시지를 전달함으로써 통일의식 향상에 큰 도움을 줄 수 있다고 본다.

한반도 통일이나 남북 분단의 주제를 다루는 미디어콘텐츠의 경우, 소정의 지원이나 혜택을 부여하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 특히 세부적인 방안으로, 조선족 청소년들의 관심과 공감대를 높이기 위해 극중 조선족 등장인물을 의도적으로 삽입하는 전략도 유효할 수 있을 것이다. 예컨대, ‘더킹 투하츠’와 같은 남북 분단과 통일의 메시지를 다루고 있는 드라마에서 조선족 캐릭터가 등장하게 된다면, 이는 조선족 청소년들에게 조선족 역시 한반도 통일의 중요한 당사자이며, 한반도 통일이란

52) 김익기, 「조선족 청소년의 한국드라마 시청에 관한 연구」, 「역사문화연구」 제43집(2012), pp.141-164.

것이 자신들의 삶과 결코 무관한 문제가 아님을 인식시키는 소중한 기회가 될 수 있을 것이다. 이렇듯, 미디어콘텐츠의 장점과 조선족의 한국 미디어콘텐츠 선호경향을 상호 접목할 수 있다면 매우 효과적인 공공외교 전략이 되리라 본다. 한반도 통일과 관련된 미디어콘텐츠가 질적으로 발전하고 양적으로도 확대될 수 있도록 다각적인 지원책이 강구되어야 할 것이다.

〈표 5〉 조선족을 대상으로 한 한반도 통일 공공외교 전략

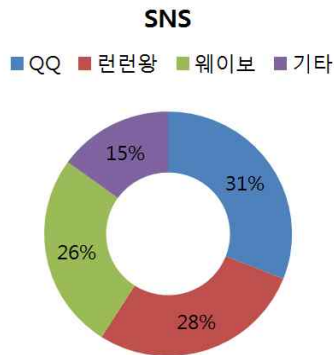
조선족을 대상으로 한 한반도 통일 공공외교 전략			
1. 민족교육 프로그램 지원	2. 통일인식 향상을 위한 현실적 지원 방안 강구	3. 통일교육 프로그램 이수	4. 미디어 콘텐츠 활용

(3) 소셜네트워크서비스(SNS)를 활용한 통일공공외교

한국을 포함한 많은 나라들은 언론을 통제하는 중국당국의 영향으로 대부분의 중국인들이 자신의 생각을 자유롭게 표현하지 못한다고 생각한다. 물론 어느 정도 일리가 있는 말이다. 중국공산당은 일부 주제어에 관한 인터넷 검색을 제한하고 있으며, 특정 사이트에 대한 자유로운 접근을 차단하고 있다. 또, 우리나라에서 많이 사용하는 페이스북을 중국에서는 정상적인 방법으로 접속할 수 없는 등 정부에 의한 인터넷 통제가 이루어지고 있음은 분명한 사실이다. 하지만 중국의 인터넷 보급률은 이미 38.2%로 세계평균을 넘어섰으며, 중국인이 운영하는 1위 블로그의 방문자 수가 21억이 넘어가는 등 이제 중국에서도 SNS 및 인터넷의 영향력은 점점 확대되고 있는 추세이다. 또한 자유로운 SNS 이용을 통제하는 국가이

긴 하지만, 우리가 생각하는 것 이상의 거대한 자체 소셜네트워크 망이 구축되어 있기도 하다.

앞서, 중국인유학생을 대상으로 한 자체 설문조사에서도 한반도통일의 필요성을 알릴 때 가장 효율적인 수단으로 전체 응답자의 78명 중 42명(53.8%)이 SNS·인터넷을 꼽는 등 중국인들의 인터넷 및 SNS의 이용은 여론형성의 측면에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 상황 속에서 인터넷 및 SNS를 통한 대중국 통일공공외교는 매우 중요하다고 할 수 있다. 이번 부분에서는 중국인들이 가장 많이 활용하는 인터넷사이트와 SNS를 특징별로 분석하고, 이에 맞추어 효과적인 통일 공공외교전략을 제시하고자 한다.



데이터 출처: 중국국가문화센터

〈그림 3〉 2010년 중국 소셜 네트워크 서비스 이용현황

〈그림3〉에서도 알 수 있듯이, 중국판 네이트온인 QQ가 가장 많은 이용률을 나타내고 있다. 2위는 중국판 페이스북인 런런왕이고, 3위는 중국판 트위터인 웨이보이다.

① 중국 소셜네트워크(QQ, 런런왕, 웨이보) 분석

인터넷 메신저로 출발한 QQ는 부가서비스를 확대하면서 우리나라의 싸이월드와 같은 형식으로 플랫폼이 변화하였다. QQ는 메신저뿐만 아니라, 음악 및 영화 감상 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. QQ와 연동하여

운영하고 있는 서비스로는 웨이신이 있는데, 웨이신은 우리나라의 카카오톡과 비슷하며 QQ는 우리나라의 네이트온과 유사하다고 할 수 있다.

중국판 페이스북인 런런왕은 미국의 뉴욕 증권거래소에 페이스북보다 먼저 입성 했다. 런런왕이라는 이름에서도 알 수 있듯, 최초에 런런왕은 학생들의 연락을 목적으로 만든 소셜네트워크 서비스였지만 지금은 중국 내에서 영향력 있는 소셜네트워크로 자리 잡고 있다.

사용자가 3억명이 넘는 웨이보는 중국 인터넷사이트 시나닷컴(sina.com)이 제공하는 블로그 서비스이다. 웨이보는 시나 웨이보의 줄임말로써, 가입은 个人注册(개인 등록)과 企业注册(기업등록) 두 가지로 구별되어 진행된다. 트위터처럼 加关注(following, 추가)하면 팔로잉한 사람 또는 기관의 소식을 받을 수 있으며 140자의 글자 수 제한이 있다. 기관 웨이보의 경우에는 단순한 홍보 기능보다는 생활에 유용한 정보, 시사정보 등을 함께 제공하여 중국인들에게 더 많은 인기를 얻고 있다. 지난 북한의 3차 핵실험 이후, 중국 내 반북 민심 분출이 SNS를 통해 급격하게 확산된 바 있다. 한 예로, 중국 톱스타 리빙빙(李冰冰)이 웨이보에 올린 북한의 3차 핵실험에 대한 중국정부의 무능함을 꼬집는 글에는 하루만에 4만6천회의 조회수와 8438건의 댓글이 달리기도 하였다. 이러한 사례를 통해서도 중국에서의 SNS영향력과 그 파급효과는 대단하다는 점을 알 수 있다.

트위터나 페이스북 등 기본적인 소셜네트워크서비스는 중국에서 통제가 되고 있지만, 중국만의 토종 페이스북(런런왕)이나 트위터(웨이보)가 그 자리를 대신하고 있는 만큼, 대중국 통일공공외교에서는 이렇게 중국의 특수성을 고려한 SNS·인터넷 공공외교 전략을 세울 필요성이 있다.

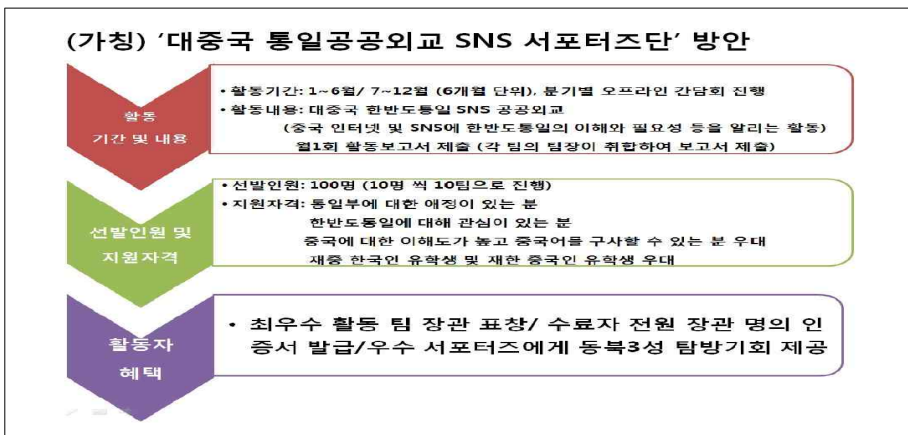
② ‘대중국 통일공공외교 SNS서포터즈’

QQ는 개인적인 메신저의 특징이 강하기 때문에, 런런왕과 웨이보를 통한 대(對)중국통일공공외교 방안을 세우는 것이 필요하다. 먼저 통일부에서 중국어가 가능한 그리고 중국에 대한 이해도가 높은 민간인을 대상으로 가칭 ‘대(對)중국 통일공공외교 SNS 서포터즈’를 선발하여 이들 개인의 계정을 통해 통일공공외교를 펼쳐나가는 것을 생각해볼 수 있다.

기관이 아닌 개인의 입장에서 한반도통일을 바라보는 시각 및 한반도통일의 필요성을 중국인들에게 어필하고 그들과 함께 한반도통일에 대한 생각을 나누는 장을 만든다면, 그 파급효과는 클 것이다. ‘대(對)중국 통일공공외교 SNS 서포터즈’가 한류문화에 관심이 있는 중국인을 대상으로 먼저 팔로잉 및 친구를 맺고, 이들과 함께 한국에 대한 전반적인 의견을 나누면서 동시에 한반도통일의 필요성에 대해 의견을 피력하는 방안을 생각해볼 수 있다.

또한 웨이보에서는 企业注册(기업등록)도 가능하기에 대(對)중국통일공공외교 업무를 담당하는 기관을 웨이보에 등록시켜 한반도통일에 대한 정보와 더불어 중국인들이 관심을 가질만한 정보를 함께 제공하여 중국인들의 관심을 끌기 위해 노력해야 한다. 표6에서 제시한 것처럼 ‘대(對)중국 통일공공외교 SNS 서포터즈단’의 활동기간은 6개월이 적당하다고 보며, 개인별 활동이 아닌 팀별 활동으로 진행을 하여 동기 부여 및 팀워크의 시너지 효과를 기대하는 것이 이상적이다. 또한 우수 활동자에 대한 혜택으로 장관 표창이나 장관명의로의 인증서를 발급한다면 많은 사람들이 관심을 가지고 지원할 것이다. 또한 추가적인 혜택으로 동북3성탐방 기회를 제공한다면 재중 한국인유학생을 포함하고 있기 때문에 비용적인 면에서도 경제적이며, 통일과 관련한 의미 있는 탐방기회이기에 가치 또한 있다고 본다.

〈표6〉 (가칭) ‘대중국 통일공공외교 SNS 서포터즈단’ 방안



(4) 통일 관광 프로그램 개발

2012년 한국을 방문한 전체 외국인 중 중국인 비율은 27.0%(2,731,121명)으로 두 번째로 많은 숫자를 보이고 있으며, 2011년 대비 무려 33.5%의 증가율을 보여 가장 증가율이 높은 국가로 나타나고 있다.⁵³⁾ 이러한 현상은 중국의 경제발전으로 인한 국민 소득 수준의 향상이 가장 주요한 원인으로 판단되며, 향후 근시일 내에 한국을 찾는 가장 많은 외국인은 중국인이 될 것으로 예상된다. 통일 공공외교의 견지에서 생각해보았을 때, 이렇듯 폭발적으로 늘고 있는 중국 관광객은 결코 놓칠 수 없는 소중한 공공외교 자원이다. 매년 한국을 찾는 273만 명에 육박하는 중국인들에게 한반도 통일에 대한 호감도를 높이고, 긍정적 이미지를 창출해 낼 수 있다면 그 어떤 전략보다 커다란 파급효과를 기대할 수 있기 때문이다. 그렇다면, 과연 통일 공공외교의 차원에서 현재 관광프로그램의 한계는 무엇이고, 중국인 관광객들에게 어필할 수 있는 효과적인 대안은 어떤 것들이 있을까?

이와 관련하여 국내에 체류 중인 다섯 명의 중국인 유학생과 2013년 8월 1일부터 2일까지 이들에 걸쳐 심층 인터뷰를 진행해보았다. 이들은 현재 서강대학교 대학원과 학부, 한국어학당에 각각 재학 중인 학생들로서 한국어에 비교적 능통하며 한국관광 경험이 있거나 관련 분야에 관심이 있는 인원들로 선발하였고, 기본적인 인적 사항은 아래와 같다.

〈표7〉 심층인터뷰 응답자 기본 인적사항

이름	성별	나이	출신지	소속	체류 기간	안보관광 경험
A	남	29	심양	박사과정	26개월	유
B	남	22	북경	학부	18개월	무
C	여	25	대련	석사과정	6개월	유
D	여	26	상해	한국어학당	12개월	유
E	여	21	개봉	한국어학당	16개월	유

53) 법무부 출입국 외국인정책본부, 전계서, p.30.

통일 관광 상품을 주제로 심층 인터뷰를 진행한 결과, 그 핵심적인 발언 내용은 다음과 같다.

“요즘 한국을 찾는 중국인 관광객이 정말 많은데, 이 사람들이 DMZ나 판문점 같은 데 방문하는 절차가 너무 복잡한 것 같아요. 저도 가보고는 싶은데 절차가 번거로워서 아직 못 가고 있어요.“ (B, 22세, 북경 출신)

“저도 어학당에서 통일전망대나 땅굴 같은 곳에 가본 적이 있는데 무척 새롭고 재미있는 경험이었어요. 그렇지만 만약에 중국 친구들을 데리고 가야한다면 어떻게 가야하는지 무슨 프로그램이 있는지 잘 모르겠어요.“ (E, 21세, 개봉 출신)

“아직 가보고 싶은 곳이 많은데 대중교통으로 이동하는 것이 불가능한 것 같아요.“ (C, 25세, 대련 출신)

“중국 사람들이 한국 영화나 드라마를 많이 보니까, 남북한 분단문제나 군대문화에 대한 관심이 높은 것 같아요. 저도 '공동경비구역JSA'나 '태극기 휘날리며' 같은 한국영화를 재미있게 봤는데 이러한 영화와 관련된 장소를 관광프로그램으로 개발하면 좋을 것 같아요.“ (A, 29세, 심양 출신)

“대학교 수업 때 교수님과 1박2일로 철원 쪽 DMZ에 놀러가 본 적이 있는데 아직도 사람에 의해 훼손되지 않은 원시 밀림이 있다는 것이 아주 신기했어요. 특히 한국 군인들이 철문을 지키고 있는 모습, 지뢰지대 같은 것들을 눈앞에서 직접 보니까 남북한의 분단 상황이 피부에 와 닿았어요.“ (C, 25세, 대련 출신)

“얼마 전에 전쟁기념관에 갔었는데, 그곳에 있는 가이드가 중국이 한국 전쟁에 참가했기 때문에 남북한이 분단된 것이라는 말을 해서 기분이 몹시 상한 적이 있네요.“ (A, 29세, 심양 출신)

“관광을 할 때 너무 정치적이거나 한국 중심의 이야기는 안했으면 좋겠어요. 중국인들이 공감하기 어려운 내용들이 많은 것 같아요.“ (D, 26세, 상해 출신)

한반도 통일공공외교의 견지에서 보았을 때, 중국인 관광객에 대한 활용전략은 그 어떠한 통일 공공외교 채널보다 직접적이고 효과적이라고

할 수 있다. 우선은 그 대상이 매우 폭넓고, 한국에 어느 정도 호감과 관심을 가지고 있으며, 상대적으로 중국 정부의 간섭이나 통제에서 자유롭고, 무엇보다도 통일 관광 프로그램이 성공적일 경우 그것이 중국인 관광객의 뇌리에 남게 되는 심리적 각인효과와 인상이 매우 강력하기 때문이다.

그렇지만 앞선 중국인 유학생들을 대상으로 한 인터뷰에서 지적된 바와 같이, 현재 중국인을 대상으로 한 통일 관광 프로그램은 개선해야 할 부분이 있다. 그 내용을 중심으로 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 관광 프로그램의 측면에서 내실화가 필요하다. 현재 외국인을 대상으로 하는 안보관광 상품은 주로 DMZ와 관문점을 중심으로 운영되고 있다. 보다 다양하고 만족도 높은 관광콘텐츠 개발을 위해 새로운 통일 관광명소나 운영방식의 개선이 있어야만 한다.

둘째, 가이드 인력의 전문화와 질적 향상이 요구된다. 관광 가이드는 관광객들에게 정보를 제공하고 관광지의 이미지를 각인시키는 데 매우 큰 영향력을 행사한다. 그렇지만 통일 공공외교의 견지에서 전문성 있는 가이드 인력의 충원은 제대로 이뤄지지 않고 있는 실정이다. 특히 중국인은 민족적 자긍심이 매우 높고, 한국전쟁의 당사국 중 하나이기 때문에 정치적 민감성이 있는 사안에 대해서는 신중한 접근이 필요하다.

셋째, 관광 인프라가 부족하다. 현재 안보관광 또는 분단체험 관광의 이름으로 시행되고 있는 대부분의 관광은 당일내지는 반일 정도의 일정으로 시행되고 있다. 이는 숙박시설을 비롯하여 교통접근성 및 동선의 비효율성 등 안보 인프라의 부족에 기인한다. 특히 단체 관광객 뿐 아니라 개별 관광객들까지 포괄하기 위해서는 관광 인프라의 확충이 필요하다.

넷째, 관광 프로그램의 적극적인 홍보가 부족하다. 현재 외국인을 대상으로 한 안보관광 프로그램은 주로 여행사 패키지를 중심으로 이뤄지고 있다. 이들 뿐 아니라 한국에 관심을 갖고 있는 많은 중국인들이 자유롭게 통일 관광 정보를 얻고 여행 계획을 세울 수 있도록 인터넷을 중심으로 한 홍보가 필요하리라 여겨진다.

그렇다면, 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안에는 어떤 것들이 있을까?

① 통일 관광 프로그램의 개발 및 내실화

한반도 통일에 대한 중국 관광객들의 인식을 긍정적으로 심어주기 위해서는 중국인들이 진정으로 즐기고 느끼는 와중에 자연스럽게 한반도 통일을 이해하고 공감하도록 해야 한다. 단순한 보여주기 식 프로그램이나 정보의 전달만으로는 중국인들의 마음을 사로잡을 수도 공감을 이끌어 낼 수도 없으며, 한반도 통일과 관련한 모종의 공감대를 얻어내기도 힘들다. 따라서 중국인들의 마음속에 심적 임팩트(impact)를 심어줄 수 있는 프로그램의 개발이 필요하리라 본다. 물론 현재에도 각 여행사를 중심으로 다양한 안보관광, 분단체험관광 프로그램이 존재하고 있고 이것을 이용하는 중국인들의 숫자도 계속 늘어나고 있다. 그렇지만 중국인들의 프로그램 만족도나 개선방안에 대한 구체적인 연구와 피드백은 부재한 상황이다. DMZ와 판문점을 중심으로 한 천편일률적인 프로그램에서 벗어나 새로운 통일 관광명소나 동선의 개발 등도 필요할 것이다.

이와 관련하여 몇 가지 구체적인 아이디어를 제안해보자면, 군부대와 연계한 병영체험 프로그램⁵⁴⁾, 한국전쟁 당시 중국군 참전지역 개발⁵⁵⁾, 중국군 묘지, 한류 문화 콘텐츠나 스타와 관련된 프로그램, 버스 이동 간 관광지에 대한 흥미와 관심을 제고할 수 있는 중국어 영상물의 제공 등의 방안을 생각해볼 수 있다. 군부대와 연계한 병영체험 프로그램의 경우 세계 유일의 분단국가라는 한반도의 특수성을 이해할 수 있도록 전방 관측소 견학이나 일일 병영체험, MILES 장비 체험, 서바이벌 프로그램 등을 생각해볼 수 있을 것이다. 중국군 참전지의 개발이란 한국전쟁 당시 피아간의 치열한 전투가 벌어졌던 전투현장을 관광지로 개발하여 중국인들로 하여금 한반도 통일이 동아시아의 평화와 안정을 위해서 매우 중요한 국임을 알리는 것이다. 이는 한국전쟁과 같은 한반도의 비극이 중국인들에

54) "레이저 장착한 K-1 소총 쏘봤어?",

<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012031311501017585&outlink=1>

(검색일: 2013년 8월19일)

55) 아군과 중국군과의 치열한 전투가 벌어진 격전지로는 백마고지, 지평리 전적지, 용문산 전적지, 베타고지 등이 있다.

제도 결코 무관한 일이 아님을 호소할 수 있는 현장이 될 것이다.

실제로, 수업의 일환으로 백마고지를 방문했다는 한 여학생(C, 중국 심양 출신)은 백마고지를 방문하여 그곳에서 많은 중국인들이 목숨을 잃었다는 것을 처음으로 알게 되었고 직접 당시의 참상과 유물을 눈으로 보게 되니까 느낌이 남달랐다고 언급하기도 했다. 뿐만 아니라 중국인들에게 인기가 많은 한류스타가 복무하고 있는 군부대나 영화 ‘공동경비구역 JSA’, ‘태극기 휘날리며’, ‘고지전’ 등 한류 문화콘텐츠와 연계된 프로그램의 개발도 생각해볼 수 있다. 장기적으로는 통일 관광프로그램 활성화를 위해 새롭게 입대하는 한류 스타를 통일 안보 관광지 안내병사로 복무토록 하는 것도 중국인 관광객 흡인력 강화에 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 버스를 타고 이동하는 시간에 관광지에 대한 관심을 높이고 한반도 통일과 관련되어 일정한 메시지를 전달할 수 있는 감각적이고 호소력 있는 영상물의 개발도 필요하다.

② 가이드 인력의 전문화와 질적 향상

언어와 문화가 낯선 여행지에서 가이드의 말 한마디가 지니는 영향력은 매우 각별하다. 심층면접 과정에서도 한 응답자(A, 중국 심양출신)는 ‘전쟁기념관에 방문한 적이 있는데 그곳의 가이드가 남북한이 분단된 원인이 바로 중국이 참전했기 때문이라는 요지의 말을 해서 아주 기분이 안 좋았다’ 는 언급을 하기도 했다. 이처럼 통일 관광 가이드는 민족적 자긍심이 높고, 한국전의 참전 당사국으로서의 중국을 이해하고 정치적 민감성이 있는 사안에 대해서는 신중히 접근할 줄 알아야 한다. 뿐만 아니라 한국인과 중국인의 서로 다른 입장 차이를 인정하고 한반도 통일에 대한 과도한 수준의 교육이나 일방적 정보전달을 삼가야 할 것이다.

사실, 한국에 여행 온 중국인들의 관심은 한반도 통일에 있는 것이 아니라 관광의 즐거움과 만족에 있다는 점을 이해해야 한다. 그렇기 때문에 관광의 즐거움과 만족을 추구하는 전제조건 하에서 자연스럽게 한반도 통일에 대한 이해와 공감을 나눌 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 한 응답자(A)는 상당히 흥미해볼만한 이야기를 해주었는데, ‘중국인 관광객

을 한반도 통일을 적극 홍보하고 절대적으로 지지하는 외교관으로 만들겠다는 것은 너무 지나친 감이 있다. 그저 즐거운 기분으로 관광을 하다가 적절한 순간에, 중국에서 오신 여러분들께서도 우리 한반도의 통일을 많이 도와주십시오 라고 한 마디만 이야기해도 그것이 갖는 메시지는 충분히 전달될 수 있을 것' 이라는 지적을 하였다.

중국인들에 대한 이해도가 높고, 정확한 정보를 친절히 제공해줄 수 있는 가이드의 진심어린 말 한 마디가 수많은 관광 프로그램이나 여행 안내책자보다 훨씬 더 큰 힘을 발휘한다. 가이드 인력이 지닌 이러한 중요성에 착안하여 그들의 전문성과 자질 향상을 위한 교육과 정예화가 중요하다. 특히 통일 공공외교의 측면에서 가이드의 자질 향상을 위해 가칭 '통일 관광 가이드 라이선스 제도' 를 도입하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다.

③ 관광 인프라의 확충

인프라의 측면에서 서울로부터의 접근성이나 숙박시설, 관광지의 이동 동선에 따른 교통연결망 확충이 필요하다. 대부분의 중국인 관광객들이 서울에 숙소를 두고 있거나 적어도 서울을 중심으로 관광일정을 짜는 경우가 많기 때문에 서울로부터의 접근성을 높이는 방안이 강구되어야 한다. 현재 대부분의 관광 프로그램이 전세 버스를 이용해 이루어지고 있으므로 보다 많은 중국인 관광객을 유치하기 위해서는 단체 관광객뿐 아니라 개별 관광객을 위한 대중교통편의 확충과 개선이 필요하다. 또한 관광지에서 관광지를 잇는 투어버스나 철도연결망도 정비될 필요가 있을 것이다.

현재 중국인 관광객들이 주로 이용하는 안보 관광 프로그램은 만나질 내지는 하루일정으로 짜인 경우가 많은데, 이는 숙박시설의 부족에 기인한 바가 크다. 이러한 문제를 해결하기 위해 기존의 군부대 막사를 개조해 병영체험과 함께 숙박을 할 수 있도록 하는 방안⁵⁶⁾이나 마을회관 등

56) "경기도 병영막사 개조해 체류형 안보관광상품 만든다",
<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012092513035433709&cnvr=Y>

을 숙박시설로 개조하는 등의 방안을 고려해봄직하다. 이러한 체류형 관광은 중국 관광객들에게 통일 관광 프로그램에 대해 더 강한 인상을 심어줄 수 있음은 물론, 지역경제 활성화에도 더욱 큰 도움이 될 수 있으리라 생각된다.

④ 인터넷을 중심으로 한 홍보 강화

한반도 통일 관련 관광 프로그램이 활성화되기 위해서는 적극적인 홍보와 유치 전략이 필수적이다. 무엇보다 한국 관광을 원하는 중국인들이 손쉽게 여행 계획을 짜고 관광 프로그램에 매력을 느낄 수 있도록 관광정보 접근성이 향상되어야 한다. 다양한 방식의 홍보 마케팅 전략이 있겠지만, 본 연구에서 앞서 제시한 가칭 ‘대중국 통일 공공외교 SNS 서포터즈’ 등을 활용한 인터넷 홍보 전략이 효과적일 수 있을 것이다. 중국 주요 웹사이트에서 한국이나 한국관광 등의 키워드를 검색했을 때 통일 관광 관련 웹사이트나 파워 블로거의 소개 글, 홍보영상 등이 검색된다면 관광 활성화에 도움이 될 수 있을 것이다. 예컨대, 관광공사에서 추진하고 있는 ‘재한 중국인유학생 SNS기자단’이나 본 논문에서 제시한 ‘대중국 통일 공공외교 SNS 서포터즈단’ 이 함께 이러한 활동한다면 효과적일 것이다.

현재 한국관광공사 홈페이지 안에도 통일 안보 관광과 관련된 지역별 정보들이 분절적으로 존재하고 있다. 이들을 가칭 ‘한반도 분단 체험 및 통일관광’ 이라는 하나의 테마로 묶어서 정리한다면 좋을 것이다. 이 페이지에는 통일 관광과 관련된 일체의 정보가 취합되고 교통편과 숙박 등 다양한 정보들이 손쉽게 제공될 수 있어야 한다. 그리고 이러한 페이지에 바로 연결될 수 있도록 한국관광공사 메인 화면에 배너를 띄우거나 또는 중국 유명 검색 사이트에서 바로 연결될 수 있도록 홍보하는 방법도 유효할 것이다.

(검색일: 2013년 8월 19일)

V. 결 론

공공외교를 펼치는 데 있어서 중요한 자산은 바로 ‘사람’이다. 지금까지 제시한 다양한 대(對)중국 통일공공외교 방안들도 결국은 사람의 마음을 얻기 위한 여러 가지 방법들이라고 할 수 있다. 앞선 글을 통하여, 먼저 중국이 한반도 통일에 대해 갖고 있는 기본적인 시각에 대해서 살펴보고, 그 다음으로는 전문가 집단과 일반 대중의 두 가지 타깃을 대상으로 한 세부적인 공공외교 전략에 대해 논하였다.

‘한반도 통일 로드맵’ 제시 방안은 기존의 통일 로드맵이 지나치게 한국 중심적이었을 뿐 아니라 그 홍보 또한 원활히 이루어지지 않았다는 점을 지적하였다. 향후 한반도통일 로드맵은 주변국의 특성에 맞는 보다 구체적인 방안이 제시되어야 한다는 점을 강조하였다. 중국과 관련해서는 그들이 지대한 관심을 갖고 있는 부분인 ‘평화추구와 안정, 자주성, 비핵화’의 원칙이 반드시 포함되어야 하며 “multi channel, one message”의 방식으로 메시지가 전달될 수 있도록 해야 한다는 점을 주장하였다.

‘중국내 한국어 교원 연수 프로그램과 교육 콘텐츠 개발’은 최근 중국에 불고 있는 한국어 열풍에 착안하여 그들을 직접 가르치는 한국어 교원들을 활용하는 전략을 구상해보았다. 특히 한국어교원들을 대상으로 한 기존의 연수 프로그램이 언어학습 위주로만 짜여 있고, 그 대상 또한 대부분이 대학교 교원 이상만 해당되는 경우가 많다는 점을 지적하였다. 연수 프로그램을 보다 내실 있게 바꿀 필요가 있으며 그 안에는 한반도 통일과 관련된 부분도 반드시 포함되어야 한다고 보았고, 연수대상을 다양한 각급 교육기관의 교원까지 확대할 필요가 있음을 이야기했다. 또한 한반도 통일에 대한 중국인들의 관심과 이해도를 제고하기 위하여 현행 한국어 교재와 교안을 적극 수정, 개발할 필요가 있다는 점을 아울러 지적하였다.

대(對)중국 통일공공외교에 있어서 중국인 유학생과 조선족 활용방안은 향후 잠재적인 한반도통일공공외교관으로 활동할 수 있는 인재를 양성하

자는 취지에서 제시한 방안이다. 중국인 유학생 활용방안은 장학금문제, 비자 문제 등의 현실적인 부분에서 애로사항이 있는 중국인 유학생들에게 '한반도통일전문가 과정'을 통한 인센티브를 제공함으로써 그들을 포섭하는 방안이다. 또한 조선족 활용방안은 중국 내 약 200만 명의 조선족이 한국어와 중국어를 모두 구사할 수 있고, 한국에 대해 비교적 친숙하다는 점, 한국으로의 유입인구가 많다는 점 등을 봤을 때, 장차 한반도통일공공외교관으로서의 잠재력이 높다고 판단했다. 이들을 대상으로 다각적인 공공외교 프로그램을 전개하여 민족의식을 서서히 고취시키고, 직·간접적인 혜택을 제공함으로써 한반도 통일에 대한 인식과 지지를 높이는 방안을 제시해보았다.

'소셜네트워크서비스(SNS)를 활용한 통일공공외교'는 좁게는 한자녀 정책으로 인하여 '소황제'⁵⁷⁾로 자란 80년대 이후 출생자인 80后(바링호우)와 90년대 이후 출생자인 90后(주링호우) 세대를, 넓게는 인터넷을 이용하는 중국의 전 세대를 대상으로 한 전략이다. 중국의 인터넷매체는 정부의 강력한 통제에도 불구하고, 그 파급력과 영향력이 급격히 커지고 있는 실정이다. 이러한 추세에 발맞추어, '한반도 통일 공공외교 서포터즈' 등 새로운 방법으로 중국인들에게 접근할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 '통일 관광 프로그램 개발 방안'은 매년 한국을 찾는 273만 명에 육박하는 중국인들에게 한반도 통일에 대한 호감도를 높이고, 긍정적인 이미지를 창출해 내는 데 있어서 그 어떠한 전략보다 커다란 파급효과를 기대할 수 있는 방안이다. 한국을 찾는 관광객 3명 중 한명은 중국인으로, 이들은 K-팝을 비롯한 한류에 대한 관심과 성형, 쇼핑 등을 하기 위해 한국을 방문한다. 한국에 대한 중국인들의 관심이 점점 커지고 있는 현시점에서, 이들을 대상으로 하는 통일 관광 프로그램의 개발 및 내실화는 반드시 검토되어야 할 것이다.

사람의 마음을 얻기 위해 가장 중요한 것은 무엇일까를 생각해보면, 그 답은 명확하다. 사람이면 누구나, 자신이 진정으로 이해받고 존중받는다

57)소황제 [小皇帝], 중국의 인구팽창 억제 정책에 따라 독자로 태어나 과보호 받으며 자라난 아이를 일컫는 말.

고 느낄 때 마음의 문을 열기 마련이다. 이것은 그 어떠한 시대나 문화나 인종을 막론하고 마찬가지로 일 것이다. 따라서 앞서 이야기한 다양한 대(對) 중국 통일 공공외교 방안의 저변에는 진실성과 상대에 대한 존중이 기초로 깔려 있어야만 한다. 우리가 상대를 진심으로 이해하려고 노력할 때, 그리고 그들을 진정으로 존중할 때, 우리가 바라는 통일 한반도의 모습을 중국인들도 마음으로 존중하고 지지해줄 것이다. 끝으로 논어(論語) 제17편 양화(第十七篇 陽貨)에 나오는 한 구절을 인용하며 글을 마무리 짓고자 한다.

孔子曰 能行五者於天下 爲仁矣. 恭則不侮 寬則得衆 信則任焉 敏則有功 惠則足以使人.’ (공자가 말하길, 다섯 가지 덕목을 천하에 행할 수 있다면 인하다고 하겠다. 공손, 관대, 신의, 민첩, 은혜이다. 공손하면 모욕을 당하지 않고, 관대하면 많은 사람들이 따르며, 신의가 있으면 사람들이 신임하고, 민첩하면 공적을 쌓게 되고, 은혜를 베풀면 남들을 부릴 수 있게 된다.)

【참고 문헌】

▣ 국내문헌

1. 단행본

- 김규륜 외. 「공공외교의 이론적 조명과 주변4국의 한반도통일 공공외교 분석틀」. 서울: 통일연구원, 2012.
- 박병광 외. 「중국인의 한국인식과 한국의 대중국 공공외교 강화방안」. 서울: 경제·인문사회연구회, 2010.
- 박종철 외. 「통일한국에 대한 국제적 우려해소와 편익: 지역 및 주변국 차원」. 서울: 통일연구원, 2012.
- 법무부 출입국·외국인정책본부. 「2012년도 출입국·외국인정책통계연보」. 서울: 법무부, 2012.
- 스튜어트 다이아몬드 「어떻게 원하는 것을 얻는가?」. 김태훈 역. 파주: 8.0, 2011.
- 이기현 외. 「중국 18차 당대회 분석과 대내외정책 전망」. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이교덕 외. 「중국의 對한국 통일 공공외교 실태」. 서울: 통일연구원, 2012.
- 이정남. 「민주주의와 중국」. 서울: 아연출판부, 2010.
- 자오치정. 「중국은 어떻게 세계와 소통하는가」. 이희옥 역. 서울: 나남, 2012.
- 전병곤·양갑용. 「중국의 한반도 관련 정책연구기관 및 전문가 현황분석」. 서울: 통일연구원, 2012
- 정재호 편. 「중국정치연구론: 영역, 쟁점, 방법 및 교류」. 서울: 나남, 2000.
- 정재호 편. 「중국연구방법론」. 서울: 서울대학교 출판문화원, 2010.
- 조지프 나이. 「국제분쟁의 이해」. 양준희 역. 서울: 한울 아카데미, 2002.
- 황병덕 외. 「한반도 통일 공공외교 추진전략(Ⅰ)」. 서울: 통일연구원, 2012.

2. 연구보고서 및 논문

- 강재식. “중국 조선족 사회의 변화와 민족정체성에 관한 연구.” 「아태 연구」. 7, 2000.
- 교우박. “중국의 한국어교재 ‘정독’에 대한 연구.” 박사학위논문. 고려대학교 대학원, 2011.
- 김기정. “21세기 미국 외교정책과 공공외교.” 「국제문제연구」. 제9권 제3호, 2009 가을.
- 김익기. “조선족 청소년의 한국드라마 시청에 관한 연구.” 「역사문화 연구」. 제43집, 2012.
- 변창구. “제6장 한국의 대중국 통일외교.” 「통일전략」. 제12권 제4호, 2012.
- 최삼룡. “21세기를 지향하는 민족지성인의 마음가짐.” 「중국 조선족공동체 연구」. 연길: 연변교육출판사, 2000.
- 허명철. “조선족 공동체와 정체 의식.” 「통일인문학논총」, 제52집, 2011.

▣ 국외문헌

1. 단행본

- Brook, Timothy and Frolic, B. Michael . *Civil Society in China*. New York: M.E. Sharpe, 1997.
- Guo, Xiaoqin. *State and Society in China's Democratic Transition: Confucianism, Leninism, and Economic Development*. New York: Routledge, 2003.
- Larus, Elizabeth Freund. *Politics & Society in Contemporary China*. London: Rienner, 2012.
- Leib, Ethan J. and He, Baogang. *The Search for Deliberative Democracy in China*. New York: Palgrave, 2006.

Nye, Joseph. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.

Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs , 2004.

Weber, Max. *From Max Weber*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1974.

Yang, Guobin. "The Internet and Emerging Civil Society in China," Suisheng Zhao et al. (eds), *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*. New York: Armonk, 2006.

Yu, Keping. *Democracy and the Rule of Law in China*. Leiden: Brill, 2010.

2. 연구보고서 및 논문

Cho, Young Nam and Jeong, Jong Ho. "China's Soft Power: Discussions, Resources and Prospects," *Asian Survey*, Vol.48, No.3, 2008.

Li, Mingjiang. "Soft Power and the Chinese Approach", *China Security*. (2008), p.5.

Nye, Joseph. "Soft Power," *Foreign Policy*. No. 80, Autumn 1990.

Nye, Joseph. "The Decline of American Soft Power," *Foreign Affairs*. May/June 2004.

Pang, Zhongying. "*China's soft power(Proceedings)*", *The Brookings Institution*. 2007.

金景一·金强一, "朝鮮半島的地緣政治意義及其對我國的影響研究," *中國外交* (2008), pp. 37-45.

門洪華, "中國觀念變革的戰略路徑," *世界經濟与政治*, (2007), 第16頁.

鄭永年, "國際政治中的軟力量以及對中國軟力量的觀察", *世界經濟与政治*, (2007), 第9頁.

▣ 웹사이트

"단오제 둘러싼 한중간 갈등 풀리나",

<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2009&no=172652> (검색일:2013년 8월 2일)

"梁光烈 : 望美方尊重中國核心利益与重大關切",

"<http://news.sina.com.cn/c/2012-05-08/212224386093.shtml> (검색일:2013년 8월 22일)

"中大학 한국어과 교수들 "한국어 교육 부실",

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005977614>(검색일: 2013년 8월 17일)

"2010년 국가통계포털 인구 총 조사 외국인 부문",

<http://kosis.kr/index/index.jsp> (검색일: 2013년 8월 4일)

"레이저 장착한 K-1 소총 췌봤어?",

<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2012031311501017585&outlink=1>
(검색일: 2013년 8월 19일)

"경기도 병영막사 개조해 체류형 안보관광상품 만든다",

<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012092513035433709&nvr=Y> (검색
일: 2013년 8월 19일)

【부록 1】

중국인유학생 한반도통일의식에 대한 설문조사
“在韩中国留学生朝鲜半岛统一意识”问卷调查”

학생여러분, 안녕하십니까? 이 설문지는 한국에서 유학하는 중국학생을 대상으로, 한반도통일의식 및 한반도통일전문가 과정에 대한 의견을 묻고자 하는 설문지로서, 귀하께서 응답해 주시는 내용은 오직 통계처리를 위한 것일 뿐 응답내용은 철저히 비밀이 보장됩니다. 귀하께서 성실히 응답해 주시는 이 자료는 <대중국 통일공공외교 방안> 이라는 논문 내용에 귀중한 자료로 사용될 것입니다. 바쁘시더라도, 협조해주시면 감사하겠습니다.

大家好, 此问卷是以在韩中国留学生为对象,旨在调查您对朝鲜半岛统一意识及对于朝鲜半岛统一过程的意见。您所提供的信息仅用于数据统计及相关研究。除此之外, 此问卷结果将不做他用, 并给予严格的保密。您的真诚回答将作为我们进行研究的宝贵资料, 并在《对中国朝鲜半岛统一公共外交方案》论文中加以体现。在此, 对于您在百忙之中协助我们的工作表示真心的感谢。谢谢!

2013년 7·8월

연구자: 서강대학교 대학원 정치외교학과 김택빈·정혜진

성별: ①남자 ② 여자

나이:

소속 학교(한국)및 전공:

출신지(중국):

1. 귀하는 한국에 온지 얼마나 되었습니까?

- ① 6개월 이하 ② 6개월-1년 ③ 1년-2년 ④ 2년 이상

2. 귀하가 한국에 온 목적은 무엇입니까?

- ① 유학(대학교) ② 유학(대학원생) ③ 교환학생 ④ 기타()

3. 귀하가 '한국'으로 유학 온 이유는 무엇입니까?

- ① 한국문화에 대한 관심(한류) ② 학비가 저렴해서 ③ 지리적으로 가깝기 때문
 ④ 커리큘럼이 마음에 들어서 ⑤전공이 한국과 관련되어서 ⑥ 기타()

4. 귀하는 한반도통일에 대해 어떠한 입장을 가지고 계십니까?

- ① 적극 찬성한다. ② 다소 찬성한다. ③ 지지도 반대도 아니다. ④ 다소 반대한다.
⑤ 적극 반대한다. ⑥ 모르겠다.

5. 만약 한반도통일에 대해 긍정적인 입장이라면, 어느 국가 주도로 통일이 이루어지는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 한반도(남·북한) 주도 ② 중국 주도 ③ 미국 주도 ④ 러시아 주도 ⑤ 일본 주도
⑥ 기타()

6. 한반도통일관련 세미나, 특강이 있다면 참석하실 의향이 있으신가요?

- ① 매우 적극적으로 참석하겠다. ② 적극적으로 참석하겠다.
③ 여유가 있으면 참석하겠다. ④ 참석하지 않겠다. ⑤ 절대 참석하지 않겠다.

7. 한국에 유학 온 중국학생들을 대상으로 하는 '한반도통일전문가' (朝鮮半島 統一-专家们)과정이 있다면 참여할 의사가 있습니까?

- ① 참여할 의사가 있다. ② 참여할 의사가 없다. ③ 인센티브에 따라 결정하겠다.
④ 잘 모르겠다.

***한반도통일전문가과정이란? 한반도 분단 상황을 이해하고 향후 한반도통일에 협조할 수 있는 중국인 전문가를 양성(培養)하는 과정**

8. 만약 '한반도통일전문가과정'을 수료한 학생에게 어떠한 인센티브가 주어졌으면 좋겠습니까?

- ① 비자문제 해결 ② 취업문제 해결(한국에서) ③ 학점인정 ④ 장학금
⑤ 해외 탐방기회 또는 안보견학 ⑥ 기타()

9. 현재 소속되어 있는 (한국) 대학교에서 중국 유학생을 대상으로 '한반도통일' 과 관련한 수업을 의무로 들어야 한다면, 이것을 받아들일 용의가 있으십니까?

- ① 적극 참여하겠다. ② 의무라면 학교의 방침에 따르겠다. ③ 모르겠다.
④ 참여하지 않을 것이다. ⑤ 적극적으로 참여를 반대할 것이다.

10. 중국인을 대상으로 한반도통일의 필요성을 알릴 때, 가장 효율적인 수단은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① SNS·인터넷 ② 방송매체(드라마, 광고) ③ 책, 신문 등 서적
④ 유명인(정치인, 연예인등)의 활용 ⑤ 교육기관(교사·교수) ⑥ 기타()

◆ 11~12번 문항은 자유롭게 서술해주시기 바랍니다.

11. 현재 한국에 유학 온 유학생으로서 가장 큰 고민은 무엇입니까?

→

12. 현재 한국에 유학 온 유학생으로서 가장 큰 불만은 무엇입니까?
(중국인유학생으로서 한국정부에게 가장 바라는 점은?)

→

【부록 2】 한국어 교수·학습 과정안

※본시 수업 교안					
일시	2013년 9월 2일	대상	북경고등학교 1학년		
단원	DMZ는 어떻게 가나요?				
지도 계열	1차시	2차시	3차시(본시)	4차시	
	듣고, 말하기	말하기, 발음 연습	대화연습, 보충심화학습/ 문화	쓰기	
학습 목표	1. 길의 방향과 한국의 명소를 나타내는 단어를 듣고 말할 수 있다. 2. “어떻게” 를 이용하여 목적지까지 가는 방법을 묻고 답할 수 있다. 3. 한반도 통일의 필요성에 대해 이해할 수 있다.				
학습 단계	학습 내용	교수-학습활동		자료 및 유의점(*)	시 간
		교사활동	학생활동		
도 입	학습 동기 유발	-2010-2012 한국방문의 해 홍보를 목적으로 만들어진 광고 보여주기. http://www.visitkoreayear.com/korea/public/public_04_01_01_view.asp?bidx=795&st=&sech=&page=4	-차렷, 경례함(老师好!) -학생들 듣는다.		5분
	-(광고를 본 후) 오늘 무슨 내용을 배울 것 같아요? -우리 지난시간에 한국의 교통수단 에 대해 배웠어요. 지난시간에 배 운 교통수단에 대해 이야기 해볼 친구 있나요? -오늘은 지난시간에 배운 것을 바 탕으로 길 묻기에 대한 연습을 하 도록 할거예요.	-길 묻기요. -한국 사람들은 우리(중 국)와 달리 자전거 보 다는 지하철이나 버스 를 많이 이용해요.			
전 개	본문	(새로 나온 단어 제시) 오른쪽/왼쪽 어떻게 (본문내용) A: DMZ는 어떻게 가나요? B: 앞으로 쪽 가신 후, 오른쪽으로 가시면 됩니다. 그러면 오른쪽 에 DMZ가 보일거예요. A: 감사합니다.	-학생들 본문 내용을 따 라 읽는다.		15분

문화 및 역사		<p>-DMZ에 대해 아는 사람 있나요?</p> <p>-DMZ에 대한 설명(한반도 DMZ는 대한민국의 북쪽과 조선민주주의인민공화국의 남쪽 사이에 군사분계선 주위의 비무장 지대)</p> <p>-DMZ 세계평화공원 추진 소개</p> <p>-한반도통일에 대한 한국인들의 염원 소개</p>	-학생들 대답한다.		20분
정리	<p>학습 내용 정리</p> <p>형성 평가</p>	<p>-이번시간에 무엇을 배웠는지 복습해볼까요?</p> <p>o길 묻기와 관련된 질문(방향을 나타내는 단어 등)</p> <p>oDMZ등 한반도통일에 대한 질문.</p> <p>-(형성평가: 빙고게임으로 대체)</p> <p>빙고게임은 한반도통일과 관련된 명소를 학생들이 직접 조사한 후, 한반도통일과 관련한 명소를 주제로 빙고게임을 진행한다.</p> <p>주제어 ex) 통일전망대, 전쟁기념관, DMZ, 판문점 등</p>	<p>-학생들 대답한다.</p> <p>-학생들 빙고게임에 참여한다.</p>	-빙고ppt준비 /자료 준비	10분
과제 (수행 평가)	<p>차시 학습 예고</p>	<p>-과제는 집에서 학교까지 가는 방법을 한국어로 적어 오세요, 알겠죠?</p> <p>-질문 있나? (大家 有问题吗?)</p> <p>-다음시간에는 오늘 배운 내용을 바탕으로 쓰기 연습을 할거예요, 또한 오늘 과제에 대해 첨삭을 해줄 예정이니 다음시간에 자신의 숙제를 꼭 챙겨오도록 합시다.</p>	<p>-학생들 대답한다.</p> <p>-없어요(没有)</p>		
끝인사		<p>수업을 마친다.(下课)</p> <p>모두 수고했어요 (大家辛苦了!)</p>	<p>감사합니다. 선생님. (谢谢老师!)</p>		

북한이탈주민의 질병 및 의료행태에 대한 문화적 이해의 필요성

: 진료 효과성 제고(提高)를 위한 제언

북한대학원대학교 박소임

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한 의료체계의 특징 및 북한이탈주민의 남한 의료 이용 현황
- III. 북한이탈주민의 건강과 관련한 지배담론
- IV. 북한이탈주민의 의료행태 및 특성 : 문화적 접근
- V. 결론 및 함의

【참고문헌】

【요약문】

북한이탈주민의 질병 및 의료행태에 대한 문화적 이해의 필요성

– 진료 효과성 제고(提高)를 위한 제언 –

한국에 정착한 북한이탈주민은 ‘난민적’ 성격을 가진 이주민으로 볼 수 있으며 일반적으로 난민/이주민의 건강 상태는 원주민보다 나쁜 것으로 나타난다. 북한이탈주민의 건강 수준은 남한 주민보다 낮는데, 이는 재북(在北) 당시와 탈북의 과정, 남한 사회 정착 과정에서 겪은 경험이 복합적인 원인으로 작용한 결과이다. 북한이탈주민들은 남한 입국 후 의료 서비스를 활발하게 이용하기 때문에 북한이탈주민의 수가 늘어날수록 이들을 의료인도 점차 늘어나고 있다.

의료란 문화 체계 안에서 설명할 수 있고 어떤 것을 ‘질병’이라고 규정하기 위해서는 신중한 문화적 분석이 필요하다. 현재 대한민국에서 통용되는 질병의 개념은 고정 불변한 것이 아니라 시간적, 공간적으로 변화하며 형성된 것으로 북한이탈주민이 남한 주민과 동일한 건강·질병에 대한 개념을 갖지는 않는다. 그러나 이러한 문화적 배경에 대한 이해를 배제하고 북한이탈주민을 진료하는 것은 의사-환자 관계에서 오해를 낳게 되고 결과적으로 최선의 진료를 방해할 수 있다.

북한이탈주민의 건강에 관한 연구는 많이 있는데 그 중 외상 후 스트레스 장애(Post Traumatic Stress Disorder), 신체화 장애(Somatization Disorder)와 같은 정신 건강과 관련된 연구가 주류를 이루고 있다. 북한이탈주민의 정신 건강 문제가 신체 건강, 특히 만성 질환과 연관성이 있는 것은 사실이나, 북한이탈주민이 자발적으로 호소하는 신체적 증상을 서양 의학(western medicine)으로 표준화된 기준에 맞춰져 해석된 것이 아닌지에 대해서는 재고(再考)할 필요가 있다. 북한이탈주민이 주관적으로 호소하는 신체적 증상(somatic complaints)과 신체화 장애(somatization)는 같지

않기 때문이다. 또한 북한이탈주민의 건강 문제를 문화내부적으로 접근하여(emic approach) 북한이탈주민의 건강에 관한 개념, 관점, 기준 등을 알아 이를 연구하는 틀의 확장이 필요하다.

문화내부적으로 접근하여 볼 때 북한이탈주민의 건강 및 의료행태에 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 북한이탈주민은 ‘노동’을 중심으로 건강과 질병에 대해 인식한다. 건강이란 노동이 가능한 상태이고, 질병의 원인은 노동이라고 생각한다.

둘째, 북한은 국가적인 차원에서 고려의약을 이용한 치료가 발전해왔고 일차의료의 영역에서 고려약 투약, 침 시술과 민간요법 활용하는 경우가 많아, 남한에 비해 상대적으로 때문에 건강신념, 질병인식 등 개인의 건강 행위(health behavior)에 고려의학의 개념이 많이 남아있다. 북한이탈주민이 의료 현장에서 ‘덩어리’, ‘랭병’ 등 생소한 표현을 하는 것은 고려의학 개념의 영향을 받은 것이다.

셋째, 북한이탈주민 여성의 경우 여성 의사에게 진료받기를 원하는 경향이 있다. 또한 보건의료인들이 인민에게 헌신적으로 복무할 것을 강조하는 ‘정성운동’의 영향으로 헌신적으로 환자의 마음이 치유할 수 있는 의사상(醫師象)을 갖는다.

넷째, 북한 의료체계가 붕괴하여 스스로 증상을 진단하고 처방하는 경향이 생겨났다. 이로 인해 남한 정착 후 건강염려증이 유발될 수 있고 지속적으로 약물 오남용 및 자가 처방의 문제가 발생하기도 한다.

다섯째, 북한이탈주민은 문화적 특성상 과장되고 선동적으로 표현하는 경향이 있다. 특히 질병의 증상을 표현할 때 남한 주민의 표현과 같이 표준화되지 않아 의료 현장에서 오해를 유발할 수 있다.

의사는 문화적 배경이 다른 사람의 신체적 질환과 정신적인 질환을 잘 구분하지 못하고 오진(誤診)할 확률이 높다. 앞으로 지속적으로 증가할 북한이탈주민을 진료하고 더 나아가 통일 후 북한주민들의 건강을 담당해야 하는 의료인들이 진료 효율성을 높이기 위해 유의할 점은 다음과 같다.

첫째, 의료 현장에서 문화적인 차이로 인한 영향력을 간과하면 북한

이탈주민의 건강문제가 남한의사에 의해 확대 또는 축소 해석될 수 있기 때문에 신중히 접근해야 하고, 북한이탈주민을 진료하는 의료인이 북한이탈주민의 관점에서 문화적 배경과 필요한 지식을 습득하는 것이 중요하다.

둘째, 약물을 오남용하고 질병을 진단 받는 것을 두려워하는 북한이탈주민이 잘못된 건강 인식 및 행동을 개선하도록 도와야 한다.

셋째, 북한이탈주민이 무증상성 만성 질환을 인지하도록 하고 이에 대한 치료와 생활 관리를 강조해야 한다.

넷째, 남한의 진료환경을 낯설어하는 북한이탈주민에게 진료 목적 및 과정을 상세히 설명한다. 또한 적절한 의사-환자 관계의 형성과 세심한 진료는 환자의 치료에 도움을 줄 수 있다.

이러한 지식과 정보가 의료인에게 공유되기 위해서는 일차적으로 북한이탈주민과 직접 접촉하는 의료인을 대상으로 교육프로그램이나 보수교육, 진료 가이드북 배포 등 정책적 지원이 필요하다. 다가오는 통일 시대의 의료 체계를 구축하려면 현재 북한이탈주민을 의료 현장에서 접하는 개별 의료인의 경험이 바탕이 되어야 한다. 또한, 현재 북한이탈주민을 대상으로 시행되고 있는 의료 정책이 근간이 될 것이므로 북한이탈주민의 건강 행위와 신념에 대한 특성을 알고 의료 현장에 임하는 것이 중요하고 이를 위해 정부 차원의 전략이 수립되어야 할 것이다.

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

넓은 의미에서 난민은 자신의 국적국에서 박해를 받기 때문에 외국으로 이탈한 사람들을 의미하며¹⁾ 한국에 정착한 북한이탈주민은 ‘난민적’ 성격을 가진 이주민으로 볼 수 있다. 원래 살던 사회를 떠나 새로운 곳에 정착하는 이주(移住)는 시간과 공간에 걸쳐 이루어지는 역동적인 과정이다. 문화적, 지리적으로 다른 사회에 정착하며 겪는 다양한 경험이 난민과 이주민의 건강에 영향을 미치기 때문에 일반적으로 이들의 건강 상태는 원주민보다 나쁜 것으로 나타난다.

북한의 경제난, 식량난이 가장 심했던 1990년대 후반에 월경(越境)하는 북한 주민의 수가 급증하였고 이들 중 일부는 남한으로 입국하였다. 최근 북한의 경제 상황이 좋아져 2011년부터는 한 해 동안 남한에 입국하는 북한이탈주민의 수가 감소추세이나 2013년 5월까지 총 25,210명의 북한이탈주민이 남한에 거주하고 있다.²⁾

북한이탈주민의 건강 수준은 남한 주민보다 낮는데, 이는 북한 거주 시 식량 공급의 부족, 노동집약적인 노동생활 환경, 의료체계 붕괴 등의 원인과 탈북 과정의 육체적·정신적 어려움, 새로운 사회에 정착하는 적응 스트레스 등 복합적인 원인이 작용한 결과이다. 북한이탈주민들은 남한 입국 후 의료 서비스를 활발하게 이용하는 경향이 있기 때문에 북한이탈주민의 수가 늘어날수록 이들을 접하는 의료인도 점차 늘어나고 있다. 현재 민간단체 또는 병원, 지방자치단체, 공공기관에서 북한이탈주민에게

1) 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 또는 그러한 사건의 결과로 상주국 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국에 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자를 말한다. (『난민의 지위에 관한 협약』 (1951년 7월 28일) 제 1조 A(2)).

2) 통일부 www.unikorea.go.kr (검색일 2013년 8월 15일).

의료지원을 하고 있다. 그 중 북한이탈주민의 정착을 돕는 민간단체인 ‘새롭고 하나 된 조국을 위한 모임(이하 새조위)’을 통해 가장 많은 수의 북한이탈주민이 실질적인 도움을 받고 있으며 새조위에서 운영하는 의료상담실은 국립중앙의료원, 충남대학병원, 인천적십자병원, 서울의료원 등 전국에 4곳이 있다. 이곳에서 북한이탈주민이 편리하게 의료 서비스를 이용하도록 양적, 질적 도움을 주기 때문에 해당 의료 기관에서 북한이탈주민 진료를 가장 많이 보고 있다.

Kleinman(1981)은 의료를 문화 체계 안에서 설명하였고 어떤 것을 질병³⁾이라고 규정하기 위해서는 신중한 문화적 분석이 필요하다고 했다. 예를 들어 한 문화에서 특별하고 신성한 것으로 여겨지는 병이 다른 문화권에서는 그렇지 않은 경우가 있다. 생리통, 갱년기 등의 질환은 어떤 문화에서는 통용되는 개념이지만 다른 문화에서는 질환이 아닌 것으로 규정되기도 한다. 푸코(김부용 譯, 1991)에 의하면 광기(狂氣)는 시대의 사회적 권력에 따라 다르게 정의되었으며, 르네상스 시대에는 초월적 존재의 현존이었으나 고전주의 시대에는 게으름이라는 도덕적 비난의 대상이 되었다고 한다. 이와 같이 현재 대한민국에서 통용되는 질병의 개념은 고정 불변한 것이 아니라 시간적, 공간적으로 변화하며 형성된 것이다.

의료가 그 사회의 영향을 받는다는 불가분성(不可分性)은 의료에 대한 문화적 연구의 핵심 전제이다. 남한과 북한은 분단 후 자본주의·민주주의를 바탕으로 한 문화와 공산주의·사회주의를 바탕으로 한 문화로 각각 다르게 발전하였기 때문에 각각 다른 문화 체계 안에서 의료가 형성되었다. 북한이탈주민이 북한에서 남한으로 이동한 것은 다른 사회, 문화로 이동했음을 의미하며, 가치관, 사고방식, 생활 습관, 언어의 이질성 등 여러 영역에서 혼란을 겪게 된다. 뿐만 아니라 의료나 질병을 바라보는 관점도 달라지고 이로 인해 의료 서비스를 이용하는데 어려움을 겪기도 한다.

2008년 새조위는 북한이탈주민을 대상으로 남한에서 병원 이용 시 겪

3) 엄밀히 말해 질병(illness)과 질환(disease)은 차이가 있는 개념이다. 질병(illness)은 자신의 삶에 미치는 개인적·사회적 영향에 대한 ‘환자’의 기대와 경험이고, 질환(disease)은 치료하는 ‘의사’의 경험을 의미하나 우리 말에서 혼용되어 사용하기 때문에 본문에서도 혼용하여 사용하기로 한다.

는 어려움에 대해 설문조사를 실시하였다. 조사 결과 ‘의사/간호사의 설명을 알아듣는 것’이 가장 어렵다고 하였고(28.5%), ‘질병 상담시 나의 의견을 의사에게 전달하는 것’ (24.5%), ‘진료절차를 밟는 것’ (23.5%), ‘진료나 치료 등 병원에 대한 믿음’ (18.5%), ‘진료비 지불 관련’ (18.0%), ‘약을 먹거나 치료를 받는 것’ (12.5%)이 뒤를 이었다⁴⁾. 이를 통해 결국 의사소통, 남한 체제에 대한 이해, 경제적 부담의 문제 등이 원인으로 분석되며 특히 의사소통, 남한 체제에 대한 이해와 관련된 어려움은 문화적 차이에서 기인한다고 볼 수 있다.

북한이탈주민이 남한의 의료 기관을 이용하며 호소하는 질병의 표현이나 양상, 개념은 남한 주민의 그것과 사뭇 다를 수 있다. 이러한 문화적 배경에 대한 이해를 배재하고 진료하는 것은 의사-환자 관계에서 오해를 낳게 되고 결과적으로 최선의 진료를 방해할 수 있다. Wachtler *et al.*(2005)은 스웨덴에서 난민/이주민을 많이 진료하는 일차 의료인을 대상으로 질적 연구를 하였다. 난민/이주민이 갖는 문화적 차이가 이들을 진료하는 데 지배적 영향을 미치지 않지만, 이해하기 힘든 환자를 진료할 때, 즉, ‘가장 최악의 진료 상황’에서는 문화적 차이가 결정적인 역할을 한다고 하였다. Bhui *et al.*(2001)의 연구에 따르면 의사는 문화적 배경이 다른 사람의 신체적 질환과 정신적인 질환을 잘 구분하지 못하는 경향이 있다고 한다. 의사는 영국 출신 환자와 편자브(인도와 파키스탄에 걸친 지방 名) 출신 환자 중, 영국 출신을 더 정확하게 진단하는 경향이 있고, 일반적인 정신 질환을 가진 편자브 출신 환자들을 신체화 장애, 무증상성 질환(subclinical disorder)으로 진단할 가능성이 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 현상의 원인은 몇 가지로 추정할 수 있는데, 이는 언어적 문제 때문일 수도 있고, 다른 건강 신념 체계가 그 문화의 건강 신념과 정신 건강의 증상을 구분하기 어렵게 할 수도 있다. 혹은 정신과적 증상에서 외상 후 스트레스 장애(PTSD)를 구분하려고 노력하기 때문일 수도 있다(Jensen *et al.*, 2013).

남한의 의사들이 북한이탈주민을 진료할 때 남한 주민에게 일반적이고

4) 『아시아경제』, 2008년 5월 2일.

통용되는 규범을 일방적으로 적용하고 그들의 문화와 경험을 간과하며 고정관념을 갖고 있는 것은 아닌지 점검해볼 필요가 있다. 북한이탈주민은 문화적 배경이 다르다는 특성을 가지며 동시에 의료체계가 매우 필요한 계층이기 때문이다. 또한 향후 지속적으로 그 수가 증가할 것이므로, 다가오는 통일 시대의 의료 환경을 대비하기 위해서 체계적으로 진료 효율성을 제고할 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 의료 현장에서 개별 의료인들이 알아야 할 북한이탈주민의 사회 문화적 배경이 무엇인지 알아보고 궁극적으로 북한이탈주민의 건강 증진을 위해 의료인들과 정부가 어떠한 노력을 해야 하는지 알아보고자 한다.

2. 연구 방법

1) 문헌연구

본 연구는 북한이탈주민의 건강과 질병을 문화적인 관점에서 보고자 하였다. 이를 위하여 선행된 북한이탈주민의 건강 상태에 관한 연구와 질병에 관한 다양한 관점들을 찾아보았다. 한편, 우리나라에 북한이탈주민의 건강을 의료문화적인 관점에서 바라본 연구는 많지 않아서 타 문화권 출신 난민/이주민의 건강에 대해 연구한 외국 문헌들을 참고하였다.

2) 임상관찰(Medical experience)

연구자는 2011년부터 현재까지 국립중앙의료원 한방내과에서 한의사로 근무하고 있으며 국립중앙의료원은 북한이탈주민의 진료 접근성을 높이는 의료상담실이 있는 병원 4곳 가운데 유일하게 한의약⁵⁾ 진료가 가능한 곳이다. 북한이탈주민은 만성 소화기 질환과 근골격계 질환을 많이 앓는데, 대부분 기질성 질환(organic disease)이 아닌 기능성 질환(functional

5) 남한에서 한의학이라고 칭하는 것을 북한에서는 동의학이라고 부르다가 1993년부터 고려의학이라고 명칭을 바꾸었다. 본문에서는 북한에서 행해진 의료는 고려의료, 고려의학, 고려약료, 남한에서 행해진 의료는 한의, 한의학, 한의약 등으로 용어를 통일한다. 이에 상응하는 서양의학(western medicine)은 북한에서는 신의학이라고 하고, 남한에서 의학이라고 한다.

disease)이어서⁶⁾ 이에 대한 한의 치료를 선호한다. 또한 북한이탈주민이 국립중앙의료원에서 진료를 받을 경우 의료비용 중 비급여 항목에 대해 의료지원을 받을 수 있기 때문에 한약을 상대적으로 저렴하게 복용할 수 있다. 북한에서 고려의학 및 민간요법을 이용해 치료경험이 많은 북한이탈주민은 남한에 와서도 한의 치료에 친밀도가 높으며, 한의 치료는 촉진(觸診)의 비율이 높고 침 치료를 받을 때 약 5분 정도 의사와 대화하며 치료받는 장점이 있기 때문에 의사-환자 관계 형성에 유리한 점이 많다. 연구자는 근무 기간 동안 북한이탈주민을 진료하며 관찰한 문화적 특성을 바탕으로 본 연구를 진행하였다.

3) 면담조사

국립중앙의료원 한방내과에 내원하여 입원한 환자 중 북한이탈주민 여성을 6명을 대상으로 일대일 대면(對面) 면담을 진행하였다. 면담은 입원 초기에 진행하지 않고, 진료를 수 회 하며 의사-환자 관계를 적절하게 형성한 후 진행하였다. 아래의 표는 연구 대상의 인적사항이다(표 1). 전체 북한이탈주민 중 약 69%가 여성이고 남성보다 여성의 유병률이 높기 때문에⁷⁾ 진료 현장에서 여성 환자를 더 많이 만나게 된다. 따라서 면담 대상자는 모두 여성으로 선정하였다. 대상자의 출신지는 5명이 함경북도, 1명이 평안남도였다. 함경북도는 중국과 국경을 접하고 있기 때문에 다른 지역보다 심한 경제난 속에서 월경하는 주민이 가장 많았던 지역으로, 북한이탈주민 중 함경북도 출신이 가장 많다. 연령이 증가하며 북한이탈주민의 유병률이 증가하여 51세 이상의 유병률이 80% 이상인 것으로 나타났다(윤인진·김숙희, 2005) 주로 병원에 입원하는 계층은 경제 활동을 해야 하나 건강상의 이유로 지속하기 어려운 4-50대가 많다. 따라서 대상자의 연령은 5명이 4-50대였고 1명이 70대였다. 북한이탈주민은 입국 초

6) 기질성 질환이란 신체 구조의 조직적·기능적 이상으로 초래된 질환이며, 기능성 질환은 비(非)기질성 질환이라는 의미이며 현재의 의학으로는 병변을 찾아내지 못했다는 의미를 동시에 내포하고 있다.

7) 윤인진·김숙희(2005)의 연구에서 남성의 유병률 72.9%보다 여성 유병률이 77.2%로 약간 높게 나왔고 이는 여타 조사 결과와 비슷하다.

기에 전염성 질환, 급성 질환 등을 먼저 치료하고 정착 기간이 길어질수록 경제 활동에 지속적인 장애가 되는 만성 질환을 치료하는 경향이 있다. 북한에서는 만성 질환을 고려약 등 고려의학을 위주로 치료하는 것을 보편적으로 생각하기 때문에 북한이탈주민이 일반적으로 남한 입국 수년 후 한방내과에 내원한다. 인터뷰 대상인 북한이탈주민의 남한 정착 기간은 최대 13년, 최소 5년으로 평균 7.2년이었다.

〈표 1〉 인터뷰 대상자 인적사항

코드	연령	성별	북한에서 직업	북한내 거주지역	탈북연도	입국연도
A	43세	여성	노동자	함경북도 무산	2006년	2008년
B	79세	여성	간호사	함경북도 화대	1999년	2000년
C	50세	여성	조산사	함경북도 청진	2004년	2005년
D	49세	여성	노동자	함경북도 무산	2003년	2006년
E	50세	여성	군인	평안남도 성전	2003년	2008년
F	45세	여성	노동자	함경북도 셋별	2003년	2008년

3. 선행 연구 검토

북한이탈주민의 건강은 남한 사회에 성공적으로 정착하는 데 필수적인 요인이다. 따라서 북한이탈주민의 건강과 관련한 많은 연구들이 있다. 전반적인 건강 상태를 파악한 연구로는 이금순 외(2003)가 북한이탈주민 780명을 대상으로 설문조사를 실시하여 주관적인 건강상태가 좋다는 응답 21.9%, 나쁘다는 응답 43.3%를 얻었고 이러한 수치가 심리적인 어려움을 반영한다고 본 것이 있다. 윤인진·김숙희(2005), 김경철(2005)은 북한이탈주민의 주관적인 건강인식과 유병률, 많이 앓는 만성 질환의 종류, 의료 이용 만족도 등을 조사해 우리 사회에서 지원하고 관심을 가져야 할 항목을 파악하였다.

특히 북한이탈주민의 정신 건강에 관한 연구가 많이 있는데 외국에서도 난민/이주민의 정신 건강에 대한 연구가 많이 있어 이러한 방향성이

국내외에서 난민의 건강 문제를 바라보는 주요한 틀임을 알 수 있다. 외국의 난민 연구에 의하면 난민이 되는 것은 정신적 고통과 외상 후 스트레스를 포함한 정신과적 질환을 동반하는 것으로 나타났다(Weine *et al.*, 1998; Blair, 2000; Gerritsen *et al.*, 2005). 국내에서 김연희 외(2010)는 남한 거주 후 1년이 지난 정착 초기의 북한이탈주민에게 외상 후 스트레스 장애(PTSD)는 약 5%, 우울 및 불안은 약 48%의 유병률을 나타낸다고 하였다. 그 외에도 북한이탈주민 남성의 정신건강이 남한 남성 주민에 비해 좋지 않다고 한 연구(김준홍, 2011), 북한이탈주민은 우울증상이 심하고 신체질환과 우울증에 관련이 있다는 연구(김석주 외, 2011), 한 정신건강 의학과에 내원한 북한이탈주민들이 불면, 두통을 가장 많이 호소한다는 연구(강희영 외, 2012) 등 북한이탈주민의 정신 건강에 대한 많은 연구가 있다.

최근 들어서는 문화적인 차이에 주목한 연구가 늘어나고 있다. 예를 들어 최명애(2009)는 질적 연구를 통해 북한이탈주민의 북한에서 의료 경험이 남한에서 의료 서비스를 이용하는데 어떤 영향을 주며, 이것이 어떤 치료추구행위로 나타나는지를 파악하였다. 그러나 질병에 대한 인식이 문화적으로 차이가 있음을 간과하였고 북한에서 고려의학을 이용해 질병을 치료한 경험이 남한에서 한의 치료를 선호하는 방향으로 표출된 것을 부정적으로 보는 등 일부 문화적 배경의 건강 신념을 부정적으로 인식하였다. 안은미 외(2007), 전진용(2011), 하지현(2012)은 PTSD, 신체화 장애 등 정신적인 문제와 함께 문화적인 측면을 고려해야 한다고 주장했다. 그러나 ‘북한이탈주민의 관점’이 아니라 관찰자의 시선에서 북한이탈주민의 정신과적 문제에 더 초점을 맞춘 경향이 있다. 지금까지 북한이탈주민의 건강을 문화적 차이를 바탕으로 내재적 관점에서 구체적인 분석을 한 연구가 없었다. 본 연구는 선행연구에 기반을 두어 북한이탈주민의 관점에서 건강 신념의 문화적 차이를 살펴보고 이를 통해 남한의 의료인이 북한이탈주민을 진료할 때 어떤 틀을 갖고 진료해야 하는지 전략을 세우고자 한다.

Ⅱ. 북한 의료체계의 특징 및 북한이탈주민의 남한 의료 이용 현황

1. 북한 의료체계의 특징

북한은 무상치료제, 의사담당구역제, 예방의학 강조 등을 기본 정책으로 채택하고 있다. 행정구역을 단위로 한 사회주의적 의료전달체계를 갖추고 있으며, 의사가 일정 주민구역을 담당하는 의사담당구역제를 갖추고 있다. 직할시와 도에 대학병원과 종합병원 각각 1개씩, 시(구역)·군 지역에 2차 전문 의료서비스를 제공하는 인민병원 1-2개, 리·로동자 지구에 인민병원과 진료소 1개, 작은 리·동을 합쳐서 종합진료소 1개씩 있고(어린이의약품지원본부, 2003) 리·동 진료소에서 일차 보건의료 서비스를 담당한다. 북한의 의료체계는 제도상으로 잘 구비되어 경제난 이전에는 제대로 작동했던 것으로 평가되나 경제난 이후에는 이러한 법률에 따른 의료 혜택을 보지 못하고 있다(김수암 외, 2011).

북한 의료체계의 또 다른 특징은 신의학과 고려의학을 결합하려 한 것이다. 북한은 고려의학을 “력사적 과정에서 창조된 민족의학으로서 독특한 치료법을 이용하여 사람들의 병 치료와 건강보호 증진에 이바지해온 민족의 귀중한 문화유산”으로 규정하고 있다. 한국전쟁 후인 1954년, 의약품 부족 등의 계기로 고려의학을 정책적으로 장려하기 시작했고, 김일성의 주체사상을 바탕으로 보건문제를 북한 스스로의 노력에 의해 해결해야 한다고 강조하여 고려의학과 신의학을 결합하는 것을 ‘창조적’인 해결책으로 제시하였다. 이 일환으로 북한의 병원에는 반드시 고려의과가 있으며, 신의과와 고려의과가 함께 협진 체제를 운영한다(석영환, 2003). 또한 남한과 달리 신의사가 고려의학으로 치료하고 고려의사가 신의학으로 검진하는 등 진료의 경계가 명확히 구분되지 않아 증상의 표현 및 인식 등 건강 신념이 남한과 다른 방향으로 형성되는데 주요한 계기가 되었다.

북한 보건성에 따르면 큰 병원일수록 신약 사용 비율이 높고 리단위

진료소일수록 고려약 이용비율이 높다(Chaudhury, 2001). 한 연구에서는 1970년대 고려의학이 일차 진료에서 차지하는 비율이 60-70%였으며 한 인민병원에서의 고려약 의존도는 신약 의존도를 훨씬 초과하여 의료처치의 80% 이상이 고려약을 이용한 치료였다고 한다(김달래, 1998). 경제적 어려움으로 북한에는 의료기기가 부족하고 첨단화되지 못해, 상대적으로 고려의학을 이용한 치료법이 많이 연구되고 개발되었다. 제도적으로 의학과 고려의학으로 진단 및 치료를 병행하므로 북한 주민에게 고려의약품에 대한 접근이 남한에 비해 상대적으로 용이하다.

2. 북한이탈주민의 남한 내 의료 이용 현황

우리나라에 입국하는 북한이탈주민은 정착지원법의 적용을 받고 있으며 의료급여가 필요하다고 인정받으면 의료급여 1종 수급권자가 되어 의료비 혜택을 받을 수 있기 때문에(통일부, 2012)⁸⁾ 다른 나라의 난민/이주민의 사례보다 의료 접근성이 높다. 전염성 질병, 급성 질환 등을 입국 초기에 많이 치료하기 때문에 남한 체류 기간이 1년 미만인 사람이 병원을 방문하는 횟수는 5년 이상인 사람에 비해 거의 8배인 55회이다(국회 보건복지위원회, 2005)(표 2).

〈표 2〉 남한 입국 기간별 1년간 평균 보건의료기관 방문 횟수

구분	N	평균
1년 미만	11	55.18±103.52
1-3년 미만	43	10.84±18.64
3-5년 미만	54	12.89±45.17
5년 이상	52	7.52±10.03
계	100	13.52±40.15

자료: 국회보건복지위원회, 『새터민 남북한 보건의료제도 인식 및 제도개선연구』, 2005, p. 91.

8) 북한 이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률 제25조 “통일부장관은 보호대상자와 그 가족에게 「의료급여법」에서 정하는 바에 따라 의료급여를 실시할 수 있다.”

정착 시간이 지날수록 의료기관을 방문하는 횟수가 감소하는 것은 남한 사회에 정착하며 점차 정신적 안정감을 느끼고 적절한 의료 서비스를 받으며 전반적인 건강 상태가 호전되었기 때문으로 유추할 수 있다.

그러나 만성질환을 앓는 경우도 적지 않아 전우택 외(2010)가 2007년 실시한 연구에 따르면 조사 대상인 106명의 북한이탈주민 중 전체 54.7%(58명)이 3개월 이상 만성질환을 앓았다고 응답하였다. 그 중 한 가지 만성질환이 있는 북한이탈주민은 14.2%(15명), 두 가지 16%(17명), 세 가지 11.3%(12명), 네 가지 4.7%(5명), 5가지 이상이라고 응답한 북한이탈주민은 8.5%(9명)로 나타났다(표 3).

〈표 3〉 만성질환 개수

만성질환 개수	전체
0개	48명 (45.3%)
1개	15명 (14.2%)
2개	17명 (16.0%)
3개	12명 (11.3%)
4개	5명 (4.7%)
5개 이상	9명 (8.5%)
전체	106명 (100.0%)

자료: 전우택·유시은·엄진섭·김희진, “북한이탈주민의 사회적응 7년 추적연구: 생활과 교육을 중심으로,” 『통일 실험, 그 7년: 북한이탈주민의 남한살이 패널연구』 (서울: 도서출판 한울, 2010), p.38.

북한이탈주민이 주로 호소하는 만성질환은 소화기계 질환이 24.5%(26명)로 가장 많았으며 근골격계 질환이 22.6%(24명), 정신·행동·신경계 질환이 17%(18명), 피부·비뇨·생식기계 질환과 구강 질환이 각각 11.3%(12명) 순으로 나타났다(표 4).

〈표 4〉 만성질환의 종류

질환 내용	전체
근골격계 질환	26명 (24.5%)
소화기계 질환	24명 (22.6%)
정신·행동·신경계 질환	18명 (17.0%)
피부·비뇨·생식기계 질환	12명 (11.3%)
구강 질환	12명 (11.3%)

자료: 전우택·유시은·엄진섭·김희진, “북한이탈주민의 사회적응 7년 추적연구: 생활과 교육을 중심으로,” 『통일 실험, 그 7년: 북한이탈주민의 남한살이 패널연구』 (서울: 도서출판 한울, 2010, p.38(표의 일부))

북한이탈주민은 남한에서 사회적 자원이 비교적 부족하고 단순 노동으로 경제 활동을 영위하는 경우가 많아 건강의 문제, 특히 만성질환이 있는 것은 빈곤의 주요 원인이 될 수 있다. 건강문제는 거주기간이 장기화 될수록 소득 수준에 영향을 미치는 것으로 나타났고(유시은 외, 2010) 이는 남한 사회에 정착하는 것을 방해하는 요인이 된다.

Ⅲ. 북한이탈주민의 건강과 관련한 지배담론

: 외상 후 스트레스 장애(PTSD)와 신체화 장애(Somatization disorder)

현재 남한에 거주하고 있는 북한이탈주민의 상당수는 정신건강이 좋지 않은 상태이며 남한 주민보다 정신 질환 유병률이 높은 것으로 보고되고 있다. 일반적으로 난민이나 이주민은 원래 살던 곳에서 이주하기 전에 겪은 경험, 이주 과정에서 겪은 경험, 이주 후 새로운 곳에서 겪는 경험으로 인해 신체적, 정신적 건강이 악화된다. 원사회(origin society)에서 뿌리 뽑히는 것(uprooting)은 문화적 충격을 낳고, 이전 사회에서 통용되던 삶의 방식들이 새로운 곳에서 받아들여지지 않는 것으로 인한 적응 과정에서 스트레스가 매우 크다.

이주민과 난민에게 가장 많이 적용되는 정신 질환은 외상 후 스트레스 장애(Post Traumatic Stress Disorder, 이하 PTSD)이다. PTSD는 충격적인 사건을 직접 경험하거나 목격한 후 외상 사건을 지속적으로 재경험하고 외상과 관련된 자극을 회피하거나 정서적으로 무감각해지며 예민한 각성 상태가 지속되는 것을 의미한다(권석만, 2003).

북한이탈주민의 PTSD 유병률은 연구마다 조금씩 차이가 있는데 최근 연구에서 8.7%로 나타났고 이는 서구에 정착한 난민을 대상으로 조사한 유병률 9%와 유사한 결과이다(김병창, 2011). 북한이탈주민의 경우 북한 내에서 경험하는 외상이 탈북 과정에서 경험하는 외상보다 많은 것으로 나타났다. 북한 내에서 경험한 외상은 가족, 친지, 가까운 이웃 중 굶어죽는 것을 목격하거나 소식을 들은 것이 가장 빈도가 높았고 탈북 과정에 겪은 외상 경험 중 가족과의 생이별, 체포나 강제 복송의 경험 등의 빈도가 가장 높은 것으로 나타났다(김병창·유시은, 2010). 남한에 정착한 후에는 경제적 적응이 가장 심각한 문제이다(윤인진, 2007).

또한 여러 연구에서 정신 건강이 악화될수록, 신체화 장애(Somatization disorder)를 많이 호소하는 경향이 있다고 파악하고 있다. 신체화 장애란 환자는 다양한 신체 증상이나 징후를 보이거나 이에 합당한 병리적 소견이 없고 병태 생리도 뚜렷하지 않으며, 이 신체 증상의 형성에 심리적인 요소가 우세하게 작용하는 정신장애를 의미한다. 정신건강의학에서는 환자의 누적된 정신적 갈등이 신경증적 정신 방어 기제를 통해 신체 증상으로 전환되어 나타난다고 한다(대한신경정신의학회, 2011). 북한이탈주민의 경우, 재북(在北) 당시와 탈북 과정, 한국 사회로 정착하는 과정에서 다양한 어려움을 경험하고 이로 인한 정신적 스트레스를 많이 받기 때문에 이러한 경험이 신체화 장애로 나타나기도 한다.

쌀을 배낭에다 메고 이렇게 머리에다 이고 그담에 손에. 이렇게 모지래서 못들 정도로 다녀도 통증 나서 병원가고 이런게 없었는데 지금 나도 이러니까(계속 아프니까), 나도 뭐 그저 미란성 위염이요, 스트레스성 위염이다. 두 달 전에도 처음과 다 해봤어요. 자꾸 토하고 그러는데 콩

팔이고 뭐고 다 괜찮다 하더라구요. 그래도 나는 아파서 일을 못하니가 속상해갖고.(인터뷰 A)

신체화 장애나 신체적 질병이 스트레스나 정서적 고통으로 야기되는 것은 특히 집단주의 사회에서 혼한데 이는 집단주의의 특성상 가족과 친구에게 정신적 고통을 표현하지 않기 때문으로 추측된다. 우울증이나 불안 앓는 환자는 문화적으로 통용되는 범위 내에서 고통을 표현하는 것으로 신체화 장애를 사용할 수 있다(Vaughn *et al.*, 2009). 북한은 전형적인 집단주의 사회로 사적(私的) 정서의 자유로운 표현, 특히 분노와 같은 부정적 정서의 표현은 관계의 조화와 화목을 위협하게 되므로 이는 억제되고 규제된다. 과격한 정서의 표출을 어리석은 일로 여기고, 내면의 감정 표출이 관계에 부정적인 영향을 줄 때는 참고 삭이는 것이 장려된다(민성길, 2004). 그러나 북한 내부에 신체화 장애가 많은지 알 수 없다. 북한이탈주민이 정신의 장애로 신체적 장애가 온다는 것을 이해하지 못하고 부인하는 경향이 있기 때문에 북한이탈주민의 증언만으로 북한 내부의 상황을 파악하기에 어려움이 있다.

북한이탈주민이 ‘실제로’ 신체화 장애를 겪는다면 이는 남한 정착 과정의 스트레스에 원사회의 집단주의 성향이 더해져 증상이 강화되는 측면이 있을 것이다. 정신신체적 증상(psychosomatic symptom)은 사회적 고립(social isolation)과 연관이 있다(Lipson *et al.*, 1992; Burnett·Peel, 2001). 그런데 많은 북한이탈주민은 본인의 우울감이나 슬픈 감정과 같은 부정적인 생각을 다른 사람과 공유하는 것을 부끄럽다고 생각하는 경향이 있기 때문에 이를 해소하기가 쉽지 않다.

(우울증 와도 그것을 이야기 할 사람이) 없어요. 그런걸 어떻게 얘기 하나. 이게 자기 책피라고 생각하고, 얘기 못하지.(인터뷰 F)

난민이나 이주민의 건강 연구에서 정신 건강을 배제하고 설명하기 어려운 부분이 있다. 난민의 한 형태인 북한이탈주민도 이와 마찬가지로,

이들의 정신 건강 문제가 신체 건강, 특히 만성 질환과 연관성이 있는 것은 사실이다. 그러나 북한이탈주민이 자발적으로 호소하는 신체적 증상을 서양의학(western medicine)으로 표준화된 기준에 맞춰져 해석된 것이 아닌지에 대해서는 재고(再考)할 필요가 있다.

예를 들어, 2006년 5월부터 2008년 9월 30일까지 국립의료원 북한이탈주민진료센터를 찾은 북한이탈주민 환자 2,210명을 대상으로 한국 표준 질병 사인분류에 따라 주 진단명을 분류한 김종홍(2008)의 연구에서 ‘달리 분류되지 않는 증상, 징후와 임상 및 검사의 이상소견’ 이 소화기계통 질환, 근육골 계통 및 결합조직의 질환, 건강상태 및 보건서비스 접촉에 영향을 주는 요인에 이어 4번째로 많았다. 대부분의 선행 연구에서는 이와 같은 의학적으로 설명되지 않는 신체 증상들(Medically unexplained physical symptoms, 이하 MUPS)을 북한이탈주민의 정신 건강과 연관하여 신체화 장애로 파악하고 있으며, 이러한 경향성은 크게 두 가지의 문제점을 내포하고 있다.

첫째, MUPS를 심인성 증상(psychogenic symptom)과 연관하여 신체화 장애로 파악한 것은 서양의학의 잣대를 가지고 북한이탈주민의 건강 행위나 신념을 분석하는 것으로, 질병을 서양의학화(western medicalization)하는 자민족중심주의(ethnocentrism)⁹⁾의 관점이다. 신체화 장애는 ‘심리적 마음 상태’의 결핍을 의미하는 것이지만(Berry *et al.*, 1997), 문화적 이해가 부족하면 신체적 증상의 호소(somatic complaints)와 신체화 장애(somatization)를 동일시하는 오류를 범할 수 있다.

둘째, 북한이탈주민 정신 및 행동장애자는 남한 주민 대비 1/3에 불과한데 북한이탈주민의 정신건강 문제를 지나치게 강조하면 북한이탈주민 집단에 대한 부정적인 이미지를 강조하게 되고(신미녀·김병욱, 2009), 이는 북한이탈주민이 정신건강 문제를 지닌 집단이라고 사회적으로 범주화(categorization)하도록 유도하게 된다. 어떤 범주로 분류하는 순간 그 범주에 해당하는 ‘자격’과 ‘한계’가 동시에 생긴다. 범주로 분류하는

9) 자민족중심주의(Ethnocentrism)는 자신이 속한 문화의 기준, 가치, 신념을 사용하여 다른 사람을 판단하는 것을 의미한다.

것은 공통점보다 차이점에 집중하게 되고 동시에 그 범주 안에 존재하는 또 다른 차이점은 간과하게 된다. 북한이탈주민이 겪은, 또는 겪는 외상 경험을 범주화하면 개인 스스로가 처한 문제에 대처하고 극복하는 자생력을 키워나가는 것을 방해할 수 있다.

문화를 연구하는 방식은 관찰자나 사회적 분석자의 입장에서 행위나 신념을 분석하는 ‘문화일반적 접근(etic approach)’ 과 한 지역의 사람들이 어떻게 생각하는지를 알아보고 행위자(actor)의 행위나 신념에 주목하는 ‘문화내부적 접근(emic approach)’이 있다. 객관적인 북한이탈주민 연구를 위해서 문화일반적 접근과 문화내부적 접근이 동시에 이루어져야 하나 현재 북한이탈주민의 건강에 관한 연구는 문화일반적 접근이 주류를 이루고 있다. 이제 문화내부적으로 접근하여 북한이탈주민의 건강에 관한 개념, 관점, 기준 등을 알아 이를 연구하는 틀의 확장이 필요하며, 더 나아가 의료 현장에서 북한이탈주민을 진료하는 의사가 견지해야 하는 태도에 대한 논의가 필요한 시점이다.

IV. 북한이탈주민의 의료행태 및 특성 : 문화적 접근

1. ‘노동’ 을 중심으로 한 건강과 질병에 대한 인식

1) 건강이란 노동이 가능한 상태

인터뷰 대상자에게 “건강이란 무엇인가?” 라고 질문했을 때, 응답자 모두 “노동을 하는 데 지장이 없는 상태” 라는 동일한 유형의 대답을 하였다. 어느 사회에서나 노동은 삶을 영위하기 위해 반드시 필요하다. 북한에서는 노동을 모든 물질적, 문화적 부(富)의 원천이며 자연과 사회와 인간을 개조하는 힘 있는 수단으로 이해하고 완전한 공산주의 사회를 만들기 위해 필수적인 것으로 인식하기 때문에(박경규, 2009) 북한이탈주민에게 노동이란 북한에서 살 때부터 신성하고 익숙한 것이었고 이주 후

남한 사회에 성공적으로 정착하는 데 필수적인 것으로 각별한 의미를 갖는다.

대부분의 북한이탈주민 여성에게 북한에 있을 때 어디가 아팠는지 질문하면 “북한에 있을 때는 아픈 곳이 없었다” 라고 대답한다. 그러나 소화기계, 근골격계 질환 등을 구체적으로 언급하며 질문하면 아픈 곳이 있었다고 대답하는데, 이는 북한에서 ‘아프다’ 는 말을 남에게 할 때는 본인이 주관적으로 느끼는 ‘통증’ 을 의미하는 것이 아니라, ‘노동을 할 수 없어’ 개인의 삶과 다른 사람에게 지장을 초래하는 전염병 등의 큰 병을 의미하기 때문이다.

(북한에 있을 때는) 특별히 아픈데 있는 것 같지 않아요. 먹고 살기 바쁘니까. 계속 움직이니까. 계속 움직이니까 자기 몸이 아플 새도 없는 것 같아요. (무릎이 아픈) 그런거 잊고 살아요. 나 그 나이 때는 진짜 펄펄 날아다녔어요. 한번 아파봤으면 했어요. 그러면 좀 쉴 수 있으니까. 그 때는 무릎이 아파도 아픈가보다, 허리가 아파도 아픈갑지. 이랬어요. 디스크 같은 건 병으로 안쳐요. 본인만 고달프지.(인터뷰 C)

북한이탈주민이 남한 입국 후 진료를 받은 질환 중 소화기계 질환, 근골격계 질환의 이용률이 높다. 이러한 질환은 남한에서 북한이탈주민이 노동을 할 때 방해가 되는 주요한 질환들이기 때문에 의료 기관을 찾게 된다. 이에 비하여 고혈압, 당뇨, 고지혈증 등의 증상이 없는 만성질환에 대해서는 인지가 떨어질 수 있다. 예를 들어 흔히 북한에서 간염은 증상이 심하여 병원에 갔을 경우 진단 받는 병으로 인식되고 있기 때문에 남한에서 혈액 검사 등의 간단한 방법을 통해 간염을 진단 받았음에도 불구하고 본인이 알고 있는 간염의 증상인 황달, 피로감 등이 없고 의료진으로부터 지속적인 관리가 필요하다는 설명을 충분히 듣지 못하면 오진(誤診)이 아닌지 의심하고 증상이 없기 때문에 실제 병이라고 인지하지 않는 경우가 많다.

간염이라는 자체는 황달이 들고 맥이 없어요. 도병원에서 그래요 우리

아버지가 간염이가 있었어요. 우리 아버지 내가 모셨으니까, 팔이랑 다리가 다 셋노래요. 그런데 내가 여기 와서 이 병원 입원하니까 나보고 C형 간염이래요. 나는 아무 이상이 없는데. 황달도 없고 맥이 없지도 않아요. 그래서 믿지 못해서 대학 병원에 가봤거든. 대학은 높구 박사나 이런 사람이 많지. 내 그렇게 생각하기 때문에 대학 병원에 갔는데 거서두 맞다 하더라구요. 그래서 맞는가보다 했지.(인터뷰 E)

2) 질병의 원인은 노동

북한이탈주민은 자신들이 남한 정착 후 소화기계 질환, 근골격계 질환 등으로 인해 계속 아픈 이유에 대해 북한에 거주할 때와 탈북 과정에서 과도한 노동을 했던 육체적 경험을 원인으로 들곤 한다. 그에 반해 남한 사람들의 질병 발생 원인은 스트레스 등의 정신적인 것으로 보는 경향이 있다.

내가 셋별에서 동포까지 다 이삿짐을 다 세 가마나 날랐단 말이야. 그렇게 몸이 부서지도록 일을 했으니까. 완전히 소처럼, 소보다 더 일을 했어요. 그러니까 이제 와서 몸이 이렇게 아픈 것 같아요. 북한에서는 우리가 얼마나 소, 말처럼 일했는지 알아요? 등에다 짐을 두 개, 세 개씩 지고 그걸 여기서 보면 죽는다 했을 거예요. 먹을 거 다 못 먹구 좋은 거 다 못 먹구 일하느라 허약에 걸려서 그렇겠지요(병에 걸리겠지요)... 여기 사람들 아픈 이유는 탄계 없어요. 여기는 스트레스가 많거나 너무 편안해서 죽는 것 같아요. 자살해 죽고. 우리는 살겠다고 여기 왔는데 이 사람들 보면 스트레스 많이 받고 자살하고.(인터뷰 F)

북한은 남성 노동력을 중공업 위주로, 여성 노동력을 경공업 위주로 배치하였는데 경제난 악화 및 지속으로 많은 공장이 먼저 문을 닫았고, 엄격한 노동법 규정에 따라 남자들은 직장에 나가야만 했으므로 여성들이 가장을 대신하여 가족의 생계유지를 떠맡게 되었다. 이로 인해 대다수의 북한여성들은 가족의 생계유지를 위해 장사 등 경제활동을 쉽 없이 하면서도 일상적인 집안일을 해야 했다. 하루 2~3시간씩 자며 일을 하고 수십 일 동안 여기 저기 떠돌며 장사하는 ‘행방’으로 집을 비우는 등(조정아 외, 2008) 과도한 노동의 경험이 남한 주민에 비해 건강 상태를 악화시킨

측면이 분명히 있다.

동시에 북한에서 겪은 육체적 혹사의 경험 이외에도 남한 정착 후 정신적인 문제로 신체적 질환이 유발될 수 있는 것을 부인하며, 정신적인 질병과 신체적인 질병을 명확하게 구분하여 인식하는 경향이 있다.

내가 지난 날에 정신과 약을 먹은 것은 내 딸이가 몽골에서 다시 북송 돼서 감옥에서 죽었던 말이에요. 그래서 내가 몇 번 까무러쳤어요. 머리 아프고. 시간이 지나니까 점차적으로 멀어지면서 잊어지게 되더라구. 지금 어깨랑 허리 아픈 것은 그거랑은 상관없어요.(인터뷰 B)

2. 고려의학적 증상 이해 및 표현

북한은 일차의료의 영역에서 고려약 투약, 침 시술과 민간요법 활용하는 경우가 많고, 남한에 비해 상대적으로 국가적인 차원에서 고려의약을 이용한 치료가 발전해왔기 때문에 건강신념, 질병인식 등 개인의 건강 행위(health behavior)에 고려의학의 개념이 많이 남아있다. 문화적 차이는 건강과 질병의 신념(belief)을 형성하는 주요한 역할을 한다. 신념 체계(belief system)는 질병 모형, 건강/질병 패러다임, 문화적으로 특이한 질병, 의료인에 대해 느끼는 감정, 전통의학이나 서양 의학을 이용하는 행태를 포함한다(Vaughn *et al.*, 2009). 북한이탈주민이 남한의 의료 현장에서 진료를 받을 때 생소한 방식으로 질병을 표현하는 경우가 있다. 무언가가 목에 걸리거나 가슴에 막힌 느낌, 배에서 만져지는 느낌 등의 ‘덩어리감’을 표현하거나 신체의 특정 부위가 차다고 표현하는 것은 일반적인 의료 지식과 맞지 않기 때문에 신체화 증상으로 분류되기도 하지만(안은미 외, 2007) 문화적 차이가 증상 표현에 기여할 수 있다.

1) 특징적인 고려의학의 표현 - 덩어리

고려의학에 적취(積聚)라는 개념이 있는데 이것은 배나 옆구리에 덩어리가 있는 것을 의미한다. 배에 결괴(結塊)가 형성되는데 적(積)은 유형의 만질 수 있는 덩어리를 의미하고 취(聚)는 무형의 이동성 덩어리를 의미

한다. 환자의 배를 진찰하는 복진(腹診)을 했을 때 복직근이 단단하게 만져지는 것도 적(積)로 볼 수 있고 실제로 촉진되는 것이 없어도 쪼(聚)라는 덩어리가 있을 수 있다. 이 질환의 원인은 스트레스(七情), 음식을 못 먹거나 과식하는 식부절(食不節) 등이 있다(허준 著, 동의문헌연구실 譯, 2009). 북한에서는 복부 방사선 진단 등의 설비가 부족하고 소화기 질환을 진단할 수 있는 방법이 많지 않기 때문에 시진(視診), 촉진(觸診) 등 감각에 의존한 진단이 많이 행해진다. 북한에서 의료인이 진단을 할 때 촉진되는 ‘덩어리’ 개념을 자주 이용해 환자에게 설명한 것으로 보인다. 혹은 이 개념이 오래 전부터 한의학에 있었던 개념으로 남한에서는 진단학적으로 밝혀지지 않아 사회적으로 소실된 개념이지만, 북한에서는 여전히 통용되며 유효한 병리적 개념이라고 유추할 수도 있다. 의료 현장에서 의사가 방사선이나 촉진을 통해 ‘덩어리’가 없음을 확인해도 기능성 소화불량(functional dyspepsia)을 호소하는 북한이탈주민 환자가 “덩어리가 매달려 있다”는 표현을 쓰는 것은 이러한 문화적 배경에서 기인하는 것이다. 북한 서적에도 위무력증(Gastroptosis)의 증상으로 ‘명치 끝에 매달리는 감이 있으면서’라고 표현한다(과학백과사전출판사, 2002).

고려의학에는 ‘매핵기(梅核氣)’라는 증상이 있는데, 이는 내상칠정(內傷七情, 스트레스) 등으로 형성되는 담기(痰氣)라는 병리적인 원인이 인후부를 폐색하여 목에 가래 같은 덩어리가 낀 듯 한 증상이 나타나지만 가래가 뱉을 수도, 삼킬 수도 없는 상태이다(허준 著, 동의문헌연구실 譯, 2009; 과학백과사전출판사, 2002). 북한이탈주민은 ‘매핵기’라는 용어는 알지 못하지만 ‘덩어리’에 관한 질병 인식이 있기 때문에 “목에 덩어리가 걸려 있는 것 같은” 증상을 임상에서 종종 호소한다.

2) 특징적인 고려의학의 표현 - 랭병(冷病)

고려의학에서 랭병이란 아랫배와 손발, 잔등(등, back)과 같은 신체 어느 부위에 찬 기운을 느끼는 증후군으로 찬 기운인 한사(寒邪)가 침습하여 생긴다고 보았다. 아랫배, 손발, 등, 엉덩이 등에 시린감이 나타나며 월경통, 과다 혹은 과소월경의 증상이 있다(과학백과사전출판사, 2002).

의학적으로 일차성 월경통(Dysmenorrhea)은 자궁내막 내 프로스타글란딘(prostaglandin) 생성 증가로 인해 발생한다. 고려의학에서 월경통의 원인 중 ‘한응포중(寒凝胞中)’이 있는데, 이는 체질적으로 몸이 차거나 오랫동안 한습(寒濕)한 곳에서 생활하거나 월경 기간에 찬 기운에 노출되는 등 한(寒)이 자궁을 차게 하면 월경통이 발생한다고 보았다(張介賓 著, 안영민 譯, 2006). 북한이탈주민은 추운 날씨로 인해 아랫배가 차고 생리통이 심하다고 하는데 고려의학의 관점에서 이것은 충분히 가능한 표현이다.

또한, 고난의 행군 시기 중년기 여성들은 여기 저기 행상을 다니며 추운 날씨에 많이 노출이 되어 손발이 얼고 이러한 경험의 반복으로 늘 손발이 시리다고 표현한다. 수족냉증, 특히 족냉증(足冷症)은 남한에 와서도 많이 호소하는 질환으로 그 원인을 북한에 있을 때 동상에 여러 번 걸려서 그렇다고 인식하고 있다.

동상 많아요. 행상 많이 다니니까, 기차가 여기처럼 제시간에 딱딱 오고 안 그래요. 한 곳에서 두 시간 세 시간 서 있는데 그러면 추운 날 발을 동동 구르며 서 있어요. 신발도 털 있는거 당연히 없고 그냥 신발에 양말 두 개 이렇게 신으면 끝이거든요. 발에 동상 많이 걸렸죠. 그래서 지금도 발이 선듯한 때가 많아요.(인터뷰 D)

의학적으로 냉증은 자율신경기능의 실조(失調)가 혈관운동신경장애를 가져오고, 차게 느끼는 부위의 모세관이 연축(攣縮)함으로써 혈행(血行)을 방해하고, 그 결과 특정 부위를 차게 느낀다고 본다. 그러나 특정 부위를 차게 느끼는 증상의 원인을 고려의학에서는 한사(寒邪)가 침습하여 생긴다고 보기 때문에 일반적으로 북한이탈주민이 ‘추운 날씨에 많이 노출되어’ 시린감을 느끼는 것이 고려의학의 관점에서는 가능한 표현이다.

몸이 찬거 그걸 냉병이라 하지. 너무 춥고 옷도 바로 아이 입었으니까 냉병이 많이 오지. 위생통이 걸리거나 그걸 냉병이라 한단 말이야. 여기서 몸이 차다, 냉병이다 하면 의사들이 치료를 아이 해주지. 그 말이 무슨 말인지 이해를 못해.(인터뷰 E)

3. ‘의사(醫師)’ 역할에 대한 문화적 기대

1) 성별에 따른 진료

호주에서 실시한 한 연구 결과 환자는 동성(同性)의 의사-환자 관계가 이성(異性)의 의사-환자 관계보다 편하다고 느끼고, 특별히 성(性)과 관련된 상담에서 더욱 그러하다고 한다(Zaharias *et al.*, 2004). 북한과 같이 폐쇄적이고 남녀가 구별된 사회에서는 여성 환자가 남성 의사에게 진료를 받는 것을 더욱 불편해 한다. 특히 산부인과 진료의 경우 북한이탈주민이 가장 불편하게 생각하는데, 북한이탈주민의 증언에 따르면 2000년대 들어 남성 산부인과 의사들이 늘어났으나, 그 이전에 산부인과 의사는 대부분 여성이었다고 한다. 남한보다 상대적으로 남녀가 유별(有別)한 사회 출신인 북한이탈주민 여성이 북한에서 남성 산부인과 의사에게 진료를 받아본 경험이 없다면, 남한에서 남성 의사에게 진료 받는 것을 곤란해 한다. 자신의 증상을 설명하는 것이 부끄러워서 제대로 설명하지 못하고 필요한 진료를 받지 못하는 경우가 있고, 진단 및 치료 과정에 대한 이해가 부족하여 오해를 불러일으킬 수 있다.

내가 (여기 와서) 산부인과 간다 하면 당연히 여자 선생이라고 생각하고 가지, 남자 선생이라고는 생각도 못했어요. 남자 선생이니까 내 절로 이렇다 저렇다 얘기도 못하고. 한 마디도 못하니까 치마만 입으라 하고 의자 글은데 누우라 하대요. 그저 (의사가) 커튼 뒤에서 빼꼼히 보는데 아니 왜 커튼 뒤에서 남자가 그렇게 얼굴만 쪽 내밀고 봐요? 한 5분 쯤대(질식 초음파)만 똑 쫓더니 나오라 하더라구요. 그게 검사가 끝난 글애. 나오라하더니 아무런 이상이 없다, 검사가 끝났다 하더라구요. 내 느끼기엔 뭐 만져지는게 있는데 내가 감정이 나더라구요. 여자 병을 어떻게 남자가 하나.(인터뷰 E)

2) ‘정성(精誠)운동’ 의사상(醫師象)

북한은 사회주의보건제도를 확립한 이후 무상치료제 실시를 위한 여러

대책을 만들었으나 제도적 한계가 있었다. 따라서 국가가 실시하는 인민을 위한 보건시책이 빛을 내기 위해서는, 그 시책을 담당하는 보건의료인들이 인민들에게 헌신적으로 복무해야 한다고 강조하였다. 1960년대 초부터 김일성의 지시로 보건의료인들이 인민에게 헌신적으로 복무하는 ‘정성운동’을 전국가적·전당적(全黨的)으로 벌여왔고(최영인 외, 2006) 인민보건법(2001년 2월 1일 수정보충) 제42조에 ‘보건일꾼은 환자를 친절하게 대해주고 온갖 지혜와 정성을 다 바쳐 치료하여야 한다’고 규정하고 있다. 이러한 사회적 배경으로 북한이탈주민은 의료인의 중요한 덕목으로 ‘정성’을 꼽는다.

그 사람(의사)이 그렇게 퍽 (칭진기를) 대면 “아 선생님 시원합니다, 거기가 아픕니다” 깊이 들어가면(마음이 통하면) 다 그렇게 이야기를 한 단 말입니다. 선생님하고 대화가 좋구 우의가 좋으면 자기 마음을 털어 놓고 다 이야기할 수 있는데 아무 말도 안 하는 사람인데 이야기를 다 할 수 있습니까? 병이 마음에서 온다고 생각합니다. 절반은 마음에서 온다고 생각합니다. 그 사람이 친절히 대해주고, 친절히 대하면, 그 선생님이 나를 위해서 정성껏 다 하면 그게 다 나사진단 말입니다. 그 사람의 심정을 다 베풀어주게 되면 그 환자의 마음, 병이 어느새 나사지는지 모릅니다.(인터뷰 F)

북한에서 널리 회자되는 이야기 중 양쪽 다리와 손가락 몇 개를 절단하는 수술을 받은 여성에게 의사들이 순번으로 돌아가며 밥을 날라주고 여러 가지로 위로를 해 주는 모습에 감동을 받은 여성의 사례, 이식용 피부가 필요한 경우 조직적합성을 확인한 후 자신의 피부를 떼어준 의사의 사례(최영인 외, 2006)는 북한이탈주민이 ‘올바른’ 의사에 대해 갖는 이미지가 어떠한 것인지 유추해볼 수 있도록 한다.

또한, 북한은 개인주의적 성향이 강한 남한과 비교해 집단주의적 성향이 강한 사회로, 집단주의 사회의 구성원들은 관계적 현상에서 감정이 드러난다. 즉, 집단주의 사회에서는 개인과 타인의 관계가 중요시 된다(Mesquita, 2001). 따라서 북한이탈주민은 의사와의 관계를 중요시하며, 자

신을 희생하며 정성을 다해 치료하고 이로 인해 환자의 마음이 치유할 수 있는 의사상(醫師象)을 갖는다고 볼 수 있다. 그러나 남한의 의료 환경은 북한의 그것과 상이한 점이 많고 특히 의료 환경이 첨단화되며 기계 사용량이 많아졌다. 많은 북한이탈주민이 짧은 진료시간, ‘컴퓨터만 바라보는’ 진료 환경을 낯설게 여기고 이로 인해 의료 만족도가 낮아질 수 있다.

이 선생이는 컴퓨터만 앉아있고 “이런게 있지요? 이런게 있지요?” 그런단 말이야. (제대로) 물어도 안 보구, 청진기는 옆에 놔두구. 거기(북한)는 그 사람이 어깨 아프다 하면 어깨를 다 이렇게 이렇게 (누르면서 진료) 해주구. 우리 처음 여기 와서 이랬어요. 컴퓨터만 다 보고 이렇게 무슨 의사냐, 사람 심정을 다 꿰뚫어 보겠냐 했어요.(인터뷰 F)

4. 북한의 의료체계 붕괴로 인한 자가 진단 및 처방의 영향

1) 건강염려증(Hypochondria)

북한은 질병에 대한 담론이 거의 없는 사회이고 각종 진단 장비가 부족하여 질병을 진단받기가 힘들다. 한 사람이 사망할 때 그 원인을 아는 경우가 드물지만 실제로는 암, 심혈관 질환 등 우리나라에서 사망 원인 1, 2위의 질환이 북한에서도 많이 발생할 것이다. 그럼에도 불구하고 북한에서 병을 ‘진단’ 받고 공적(公的) 영역에서 병에 대해 이야기하지 않기 때문에 북한이탈주민은 북한에 아픈 사람이 별로 없다고 생각한다. 반면, 남한에 와서 보면 병원에 입원하는 사람이 많고 북한이탈주민과 같은 병실에 입원한 환자 중 고혈압, 당뇨, 암 등의 질환이 많은 것에 매우 놀라게 된다. 또한 죽을 고비를 넘겨 탈북을 해서 남한에 오니 암과 같은 ‘죽음을 연상하게 하는’ 질병에 걸리는 주변의 북한이탈주민을 보며 질병에 대한 두려움이 커졌다고 한다.

북한에는 아픈 사람들이 별로 없어요. 북한 사람들은 찬 날씨만큼이나

강인해요. 근데 남한에 오면 아프다는 사람이 너무 많아. 여기는 인스턴트 화학 제품 만들어서 파는게 너무 많잖아요. 그래서 그런가 아픈 사람이 너무 많아요. 나도 아플까봐 무섭고.(인터뷰 C)

북한이탈주민을 대상으로 심리검사의 일종인 다면적인성검사(MMPI)를 실시한 결과, 신체증상과 연관된 척도인 Hs가 높게 보고되었는데(김현아·전명남, 2003) 이는 신체화 장애에서 기인한 것일 수도 있지만, 북한에서 접하기 어려웠던 ‘중(重)한’ 질병을 진단 받기 쉬운 남한의 사회적 배경도 원인이 될 수 있다. 특히 주변의 북한이탈주민이 암 등의 질병을 받는 경우 본인의 건강에 더욱 과민해지는 건강염려증을 유발할 수 있다.

2) 약물 오남용 및 자가 처방 경향

‘정통편’은 북한 내에서 유통되는 의약품 중 가장 많이 오용(誤用)되는 약품으로, 중국에서 아편 부산물로 만들어 중독성이 있는 항염 진통제이다(Amnesty International, 2010). 이 약은 중국에서 수입하여 장마당으로 유통되고 북한이탈주민은 이를 감기, 두통, 관절통 등 통증에 두루 사용되는 ‘만병통치약’ 개념으로 복용하지만, 제조과정과 성분, 출처가 모두 명확하지 않다.

남한 사람들은 아침에 몸이 힘들고 아플 때 커피 한 잔 마시고 시작하면 좀 낫잖아요. 그거랑 비슷하게 정통편을 먹었어요. 허리 아파서 일을 못할 것 같다가도 정통편 두알 정도 먹으면 일하기 훨씬 수월하니까.(인터뷰 D)

대부분의 주민들이 정통편을 성분은 알 수 없으나 효과가 좋은 약이라고 인식하여 장마당에서 쉽게 구해 사용한다. 정통편 외에도 암 등 심한 통증부터 일상적인 통증에 속칭 히로뽕이라고 불리는 메트암페타민(Methamphetamine)을 약으로 대용하기도 하고¹⁰⁾ 몰핀(Morphine)도 진통제로 종종 사용한다. 이처럼 북한에서는 과도하게 강한 진통제를 많이 사

10) 『Newsweek』, Jun 19, 2011.

용한다.

장마당에서 구하는 페니실린, 마이신 등의 항생제는 주로 중국에서 밀수된 제품이며, 의료 기관에서는 북한 내에서 생산하는 항생제도 사용하는 것으로 보이는데 북한이탈주민의 증언에 따르면 북한에서 사용하는 항생제의 농도가 남한에서 사용하는 항생제보다 높거나 혹은 사용량이 더 많았다고 한다. 이로 인해 항생제에 대한 내성이 생길 수 있다.

(아파서) 병원에 가도 뭐 해주나? 약이 없으니까 중국에서 들여오는거 시장에서 파는거, 그거 사오라고. 시장에서 사면 비싸요. 중국에게 들어온게. 처방 써준거 그거 사오면 여(병원)와서 놔주고. 페니실린이고 항생제고 뭐고.(인터뷰 B)

아프면 처음에는 장마당 가서 정통편을 사 먹던지 중국 약을 사먹어요. 그래도 안 되겠으면 병원에 가면 항생제를 처음 한 번은 그냥 놔줘요. 그 다음부터는 장마당 가서 사와야 되요. 심하게 아플 때 페니시린 하나 맞으면 짹 (나아요).(인터뷰 A)

북한의 의료체계 붕괴 후 무상 의료는 구호에 불과하게 되었고 환자가 개인적으로 비용을 부담하게 되었다. 경제난으로 의사들이 배급을 제대로 받지 못한 결과, 생계를 위해 의약품을 빼돌려 돈을 받고 주민들에게 파는 현상이 확산되었고 국외에서 밀수로 들어온 의약품은 장마당에서 파는 것이 일반화되었다(김수암 외, 2011). 의도하지 않은 의약품 분업 현상으로 의료 기관 이용이 쉽지 않았고 그 결과 자신의 질병을 스스로 진단하고 자가 처방을 하여 약물을 복용하기 쉬운 환경이 조성되었다. ‘아파서 견디다 못할 때’ 항생제 주사를 맞기 때문에, 항생제를 만병통치약으로 생각하는 경우가 많다.

5. 과장되고 선동적인 표현

북한 말은 리듬의 단위가 짧아 하나의 발화 또는 문장이 여러 개의 토

막으로 나뉘어져 분명하게 발음되는 특징과, 한 단락의 끝음절에 억양의 핵이 놓여 단락의 끝음절을 강하게 발음하는 리듬적인 특징이 있다. 이러한 표현은 화자가 확신에 차거나 청자의 동의를 기대할 때 많이 사용되어 결국 웅변조의 투쟁적, 선동적 효과를 나타내게 되며 남한 사람들과 다른 억양으로 의사소통 과정에서 오해를 유발할 수 있다(김태희, 2010).

‘두통’을 문화적 차이에 따라 다르게 표현한다는 연구가 있다. 사할린에서는 심한 두통을 ‘곰 두통(bear headache)’, 약한 두통을 ‘사슴 두통(deer headache)’라고 표현하고 나이지리아에서는 “머리에 후추를 뿌린 듯이 아프다”, “뇌에 개미가 기어가는 것 같다” 등의 의사가 판단할 때 정신적 문제를 의심할 만한 표현을 쓴다(Good *et al.*, 1994).

개인별 차이가 있지만 의료 현장에서 북한이탈주민은 질병을 표현할 때 남한 사람들보다 더 세밀하게 비유적으로 표현하고 촉각 등을 사용해 ‘감각적’으로 표현하는 경향이 있다. 남한 사람들은 통증을 표현할 때 ‘지끈지끈하다’, ‘열감이 난다’ 등으로 표현하는데 반해 북한이탈주민은 ‘전기로 쏘는 듯하다’, ‘팔다리로 벌레가 기어가는 것 같다’, ‘고춧가루를 뿌린 것처럼 쓰리다’, ‘망치로 때리는 것 같다’, ‘척추가 뻘뻘 돌아가는 것 같다’, ‘뼈마디가 흔들흔들 하는 것 같다’ 등의 관찰자의 시선으로 상대방이 공감할 수 있도록 구체적인 묘사를 통해 통증을 표현하는 경향이 있다.

이와 같이 일부 북한이탈주민이 감각적이고 특이하게 증상을 표현하는 이유를 세 가지로 예상해 볼 수 있다. 첫째, 한 지역의 문화에서 증상의 의미는 표준화되어 있고 그 문화권 내(內)의 사람들은 증상의 형태를 상식적으로 알고 있다. 이 상식을 바탕으로 그 문화권 사람들은 어떤 사람의 정형화된 몸짓, 얼굴 표정, 말투 등을 통해 아픔을 공감한다(Kleinman, 1988). 북한이탈주민은 상식적인 증상의 형태를 알지 못하고, 그 표현도 표준화되지 않아 의료 현장에서 어떤 증상을 호소할 때 과장되며 이상하다고 오해가 발생할 수 있다.

둘째, 질병이 만성화될수록 혹은 신체화장애로 발전할수록 남한 약이 효과가 없다고 생각하고 남한 치료에 대해 불신하는 경향이 있기 때문에

여기에 대한 불안감과 반작용, 질병에 대한 절박함으로 조금이라도 더 자세히 표현하고 싶은 욕구가 발생할 수 있다. 의사의 권유 없이 다른 의사로 바꾸거나 찾아다니는 행동을 의미하는 닥터쇼핑(doctor shopping)을 많이 한 사람들이 더욱 자세한 표현을 하는 경향이 있다. 본인의 병을 의사를 통해 치료하고 싶다는 절박함에 의사에게 공감을 얻고 의사가 이해하기 쉽게 하려고 자세하게 표현하는 것으로 유추할 수 있다.

셋째, 집단주의적 문화에서 객관적인 현실로 감정을 표현하는 것으로 볼 수 있다. 집단주의적 문화에서는 한 사람의 ‘경험’이 또 다른 사람들에게 유사하게 영향을 끼친다고 인식한다(Mesquita, 2001). 이러한 의도에서 본인의 경험을 설명하는데 묘사 방법이 남한 사람들의 정서에 맞지 않고 과장되어 오해를 유발할 수 있다.

V. 결론 및 함의

북한이탈주민의 건강에 관한 논의는 매우 복잡한 배경을 필요로 한다. 북한에 거주할 때와 탈북의 과정, 남한에 정착하기까지 많은 육체적, 정신적인 고통을 겪었고 이는 건강 상태의 하락으로 이어졌다. 많은 북한이탈주민이 만성적으로 불면, 두통, 우울증 등의 정신 질환과 소화불량, 요통 등 신체 질환을 앓고 있다. 신체 질환이 정신 질환과 관련이 있는 것은 사실이나 북한이탈주민의 건강 문제를 단순히 ‘정신 질환’에 초점을 두는 것은 지양해야 하며, 다른 사회문화적 요인을 함께 고려해야 한다. 의료인은 북한이탈주민의 건강에 이상이 있을 때 가장 먼저 접하는 직업군이므로 북한이탈주민의 건강이 남한 주민의 건강보다 좋지 않은 문화적 배경과 북한 문화를 토대로 한 북한이탈주민의 건강 신념이 남한 의료 현장에 반영될 수 있다는 것을 알 필요가 있다. 앞으로 지속적으로 증가할 북한이탈주민을 진료하고 더 나아가 통일 후 북한주민들의 건강을 담당해야 하는 의료인들이 진료 효율성을 높이기 위해 유의할 점은 다음과 같다.

1. 사회적·문화적으로 북한이탈주민을 이해해야 한다.

북한이탈주민이 남한 주민과 같은 언어를 사용하고 ‘한 동포’ 라는 이미지가 있기 때문에 남한 주민과의 차이점을 간과하는 경향이 있다. 그러나 대다수의 북한이탈주민은 분단 이후의 60년의 세월 동안 남한과 다른 방향으로 형성된 북한의 사회, 경제, 문화 속에서 성장하였다. 이로 인해 남한 주민과 경험, 의식, 가치 등 삶의 많은 부분이 다르고, 건강과 질병에 관한 인식이 역시 차이가 있기 때문에 남한의 의료인이 이를 이해할 필요가 있다.

북한이탈주민의 선동적이고 특이한 표현을 문화적 맥락에서 보아야 하며 특히 북한에서 통용되는 건강 신념과 개념에 대한 폭넓은 이해가 필요하다. 북한이탈주민이 주관적으로 자신의 질병을 설명한 것은 문화적으로 형성된 건강 신념을 전제로 한 것인데 의사는 이를 논리적이지 않은 표현이라고 생각할 수 있다. 적취(積聚)나 매핵기(梅核氣) 등 의학적으로 개념이 없는 ‘비특이적 신체적 증상’을 북한이탈주민 환자가 호소할 때, 의사의 입장에서 심인성으로 판단하거나 오진할 수 있다. 신체화 장애 환자는 증상을 애매하고 극적(dramatic)이며 과장되게 표현하는 특징이 있다. 예를 들어 우울증을 동반한 북한이탈주민이 지속적으로 두통을 호소하는데 진단학적 검사를 하여도 특이 소견이 나오지 않고 증상을 과장되게 표현 한다면, 북한이탈주민에 대한 배경 지식이 없는 의사의 입장에서는 충분히 신체화 장애 등의 정신과 질환으로 진단하는 상황이 발생할 수 있다. 의료 현장에서 문화적인 차이로 인한 영향력을 간과하면 북한이탈주민의 건강문제가 남한의사에 의해 확대 또는 축소 해석될 수 있기 때문에 여기에 대한 신중한 접근이 필요하고, 북한이탈주민을 진료하는 의료인이 본인이 알고 있는 ‘의료 문화’ 및 관습에서 벗어나 북한이탈주민의 관점에서 문화적 배경과 필요한 지식을 습득하는 것이 중요하다.

또한 북한이탈주민은 의료 문화적으로 고려의학에 친숙한 배경을 갖고 있어 건강 신념이 고려의학의 개념을 포함하는 것이 많고 북한에서는 신의학과 고려의학의 협진이 일반적이었기 때문에 의료 현장에서 한의 진

료에 대한 부정적인 견해를 불쾌해하는 경우도 있다. 이에 대한 신중한 접근이 필요하다.

2. 북한이탈주민이 잘못된 건강 인식 및 행동을 개선하도록 도와야 한다.

북한에서는 아파서 견디다 못할 때 항생제 주사를 맞기 때문에, 항생제를 만병통치약으로 생각하는 경우가 많다. 과거 우리나라에서 의료수준이 높지 않을 때 ‘링겔’이 만병통치약처럼 생각되었듯이 북한이탈주민의 항생제 의존도는 높은 편으로, 남한 정착 후에도 자가 진단하여 의료진에게 항생제 주사를 요구하는 경우가 많고, 여러 가지 약을 처방받아도 항생제만 골라서 복용하는 경우가 있다.

정통편을 복용하면 효과가 매우 빠른 대신 속이 쓰리다는 부작용을 호소하는 사람이 많다. 대부분의 북한이탈주민이 정통편이 좋은 약이 아니라는 것은 인지하고 있지만, 중독성이 있는 ‘심각한’ 약이라는 인지는 부족하다. 이로 인해 남한에서 처방 받는 약이 효과가 없다고 스스로 결론을 내리면 중국에 있거나 중국으로 왕래하는 지인을 통해 중국에서 정통편을 받아 통증을 느낄 때 복용하는 경우가 많다.

남한 의료인들은 북한이탈주민의 약물 오남용, 의존 배경에 대해 정확히 알 필요가 있고 이에 대한 위험성을 인지시키고 한 번에 통증이 사라지는 효과가 빠른 약에 대한 기대를 수정해야 한다. 북한이탈주민에게 약을 처방할 때 정확한 용량과 복용 방법을 설명해 주어야 한다. 또한 일부 북한이탈주민의 항생제에 대한 지나친 ‘집착’을 정신과적인 현상으로만 볼 것이 아니라, 북한에서 생활할 때 항생제에 대한 의존도가 높았을 수밖에 없었다는 배경을 이해할 필요가 있다.

또한 북한에서는 검사 등을 제때 받지 못해 진단받은 것이 없을 뿐 북한에도 심장병, 고혈압, 당뇨 등 비전염성의 질병이 있었다는 것을 알려주어, 북한이탈주민이 남한 이주 후 질병이 많아지고 남한 주민들은 아픈 사람이 많다고 생각하며 갖는 질병에 대한 막연한 공포를 줄일 필요가 있다.

3. 만성질환의 치료 및 생활 관리를 강조해야 한다.

북한이탈주민은 노동을 하는 데 불편함을 초래하는 증상이 있는 병만 질병으로 인식하고 적극적으로 치료하려 하는 경향이 있다. 반면 당뇨, 고혈압, 간염 등 증상이 없는 만성 질환을 조기에 조절하거나 예방하지 않고, 질병이 악화되고 합병증이 생긴 후 의료진과 접촉하기 쉬워 진료의 영역에서 무증상성 만성 질환을 인지하고 치료할 수 있도록 돕는 것이 필요하다.

질병 치료를 오랜 기간 동안 받은 북한이탈주민일수록 반복적으로 검사해도 원인이 나오지 않는 것에 좌절하고 약물의 즉각적인 효과에 의존하려는 경향이 있는데, 검사 결과가 정상이라 해도 증상이 있을 수도 있고 반드시 의학적인 방법으로 치료하는 것보다 생활 관리 등을 통해 증상을 관리하도록 설명해 주어야 한다. 북한이 정책적으로 예방의학을 강조했지만 실제 사회 내에서 이에 대한 구호나 교육이 많지 않았다. 북한이탈주민은 운동, 식이 조절 등의 생활 관리를 통해 질병을 예방한다는 개념에 생소하기 때문에 구체적으로 설명을 하거나 상세하게 계획을 세워주는 방법이 필요하다.

4. 진료 목적 및 과정을 상세히 설명하고 세심하게 진료해야 한다.

남한 주민에게는 일상적인 의료 환경이 북한이탈주민에게는 매우 낯설고 생소할 수 있다. 북한에는 진단 검사 등이 낙후되어 진단에 촉진(觸診) 등을 많이 사용하고 수기 차팅을 하는 등 진료 방식이 남한의 7-80년대와 비슷하다. 현재 우리나라 의료 환경은 최첨단을 달리고 있으나 시간에 쫓기는 일도 많고 진료 시간에 컴퓨터를 사용하는 일이 많기 때문에 북한이탈주민이 남한의 딱딱한 진료 환경에 불편해 한다. 간혹 컴퓨터만 보는 비인간적 진료에 불쾌감을 표현하기도 하며 촉진이 주는 심리적 안정감에 대한 아쉬움을 토로하기도 한다.

여성 환자의 경우 산부인과 진료의 경우 여성 의사가 진료하는 것이 낫고 다른 과 진료도 여성 의사를 선호할 수 있다. 또한 진료 시 충분한

설명이 없을 경우, 북한이탈주민 환자가 진료를 소홀히 받았다고 오해할 수 있고, 정신적 외상 경험이 있는 환자는 진료 도구나 진료 과정을 통해 과거 겪은 외상을 재경험할 수 있다. 입원 시 의례적으로 행하는 혈액 검사도 북한에서는 자주 하지 않았기 때문에 검사 필요성에 의심을 가질 수 있기 때문에 진료 전후 과정 및 목적에 대한 상세한 설명이 필요하다.

대다수의 의사들이 환자의 정신적 외상과 관련된 경험에 대해 언급하는 것을 꺼리는 경향이 있는데 정신 건강은 물론, 신체 건강과 정신적 외상이 연관이 있기 때문에 이에 대한 기본적인 지식이 있어야 하며, 진료에 필요하다면 이에 대한 상담이 포함되어야 한다. 또한 이러한 경우 많은 북한이탈주민은 증상에 대한 주관적 호소, 심리 상황 등을 의료인에게 이야기하는 것만으로도 정서적 안정감을 느낄 수 있기 때문에, 바쁜 진료 환경 속에서도 북한이탈주민의 이야기를 잘 들어주는 것이 필요하다. 궁극적으로 적절한 의사-환자 관계의 형성과 세심한 진료는 환자의 치료에 도움을 줄 수 있다.

이러한 지식과 정보가 의료인에게 공유되기 위해서는 일차적으로 북한이탈주민과 직접 접촉하는 의료인을 대상으로 교육프로그램이나 보수교육, 진료 가이드북 배포 등 정책적 지원이 필요하다. 북한이탈주민은 향후 지속적으로 증가할 것이고 이들과 접한 개별 의료인의 경험과, 북한이탈주민을 대상으로 시행된 의료 정책을 바탕으로 다가오는 통일 시대의 의료 체계를 구축할 수 있다. 따라서 북한이탈주민의 건강 행위와 신념에 대한 특성을 알고 의료 현장에 임하는 것이 중요하고 이를 위해 장기적으로 정부 차원의 전략이 수립되어야 할 것이다.

【참고 문헌】

- 강희영·변성혜·신상호·김현정·이소희·유소영, “한 정신건강의학과에 내원한 북한이탈주민의 정신의학적 문제 고찰,” 『수면·정신생리』, 제 19권 1호, (2012), pp. 35-41.
- 과학백과사전출판사, 『고려림상의전』, (평양: 과학백과사전종합출판사, 2002).
- 국회 보건복지위원회, 『새터민 남북한 보건의료제도 인식 및 제도 개선 연구』, (서울: 국회 보건복지위원회, 2005).
- 권석만, 『현대 이상심리학』, (서울: 학지사, 2003).
- 김경철, 『남한 내 북한이탈주민의 건강 상태 및 의료 이용 만족도 분석』, 연세대학교 보건대학원 석사학위논문, 2005)
- 김달래, “북한의 한방보건의료 현황,” 『대한한의학회지』, 제 19권 2호, (1998), pp. 153-176.
- 김병창, “정신적 외상증후 현상과 치유,” 『북한이탈주민의 건강한 정착을 위한 국제회의』, (서울: 북한이탈주민지원재단, 2011).
- 김병창·유시은, 『북한이탈주민 패널 연구: 경제·정신보건·신체건강』, (서울: 북한이탈주민지원재단, 2010).
- 김석주·김효현·김정은·조성진·이유진, “북한이탈주민의 신체질환과 우울증상의 연관성에 관한 연구,” 『정신신체의학』, 제 19권 1호, (2011), pp. 20-27.
- 김수암·김국신·김영윤·임순희·박영자·정은미, 『북한주민의 삶의 질: 실태와 인식』, (서울: 통일연구원, 2011).
- 김연희·전우택·조영아, “북한이탈주민 정신건강 문제 유병률과 영향요인: 2007년 입국자 중심으로,” 『통일정책연구』, 제 19권 2호, (2010), pp. 141-174.
- 김유경·김용범·노현중·명훈, “남한 치과 의사의 북한이탈주민에 대한 고정 관념이 서비스 행동의도에 미치는 영향,” 『한국치위생학회지』, 13권 1호, (2013), pp.45-60.
- 김종홍, “북한이탈주민의 의료이용 실태,” 북한이탈주민지원재단·국제이주기구 한국대표부, 『북한이탈주민의 건강한 정착을 위한 국제회의』, (서울: 북한이탈주민지원재단, 2011).

- 김준홍, 북한이탈남성의 정신건강: 일반 한국남성과의 비교를 통한 보건 의료 정책적 함의의 모색, *대한의사협회지*, 제 54권 5호, (2011), pp. 537-548.
- 김태희, 『시각적 피드백을 이용한 담화상황에서의 언어중재가 북한이탈주민의 발화에 미치는 영향』 (나사렛대학교 재활복지대학원 석사학위논문, 2010).
- 김현아·전명남, “MMPI에 나타난 북한이탈주민의 개인차 특성,” 『통일연구』, 7권 2호, (2003), pp. 129-160.
- 대한신경정신의학회, 『신경정신의학』 (서울: 중앙문화사, 2011).
- 민성길, 『통일이 되면 우리는 함께 어울려 잘 살 수 있을까』, (서울: 연세대학교 출판부, 2004).
- 박경규, “북한의 노동과 인적자원관리,” 『서강경영논총』, 제 20집 2호, (2009), pp. 87-98.
- 석영환, 『북한의 의료실태』, (서울: 통일부 통일교육원, 2003).
- 신미녀·김병욱, “북한이탈주민을 위한 의료지원 모형 개발: 민관협력 의료지원 센터 설립을 중심으로,” 『통일문제연구』, 51호, (2009), pp. 493-537.
- 안은미·송종임·강현석·박정준·유상호·허봉렬, “북한이탈주민의 증상표현과 질병행태: 효과적인 치료적 관계를 형성하기 위하여,” 『가정의학회지』, 28권 5호, (2007), pp. 352-358.
- 어린이의약품지원본부, 『북한 보건의료 가이드북』 (서울: 북한보건의료네트워크, 2003).
- 유시은·엄진섭·윤덕룡·전우택, “북한이탈주민의 소득수준 변화에 영향을 미치는 요인: 7년 패널연구,” 전우택 외, 『통일실험, 그 7년: 북한이탈주민의 남한살이 패널연구』, (서울: 한울, 2010).
- 윤인진, “북한이주민의 사회적응 실태와 정착지원방안,” 『아세아연구』, 제 50권 2호, (2007), pp. 106-143.
- 윤인진·김숙희, “국내 탈북자의 건강 및 의료,” 『보건과 사회과학』, 17집, (2005), pp. 149-182.
- 이금순·강신창·김병로·김수암·안혜영·오승렬·윤여상·이우영·임순희·최의철, 『북한이탈주민 적응실태 연구』, (서울: 통일연구원, 2003).
- 張介賓 著, 안영민 譯, 『景岳全書』 (서울: 한미의학, 2006).

- 전우택·유시은·엄진섭·김희진, “북한이탈주민의 사회적응 7년 추적연구: 생활과 교육을 중심으로,” 전우택 외, 『통일실험, 그 7년: 북한이탈주민의 남한살이 패널연구』, (서울: 한울, 2010).
- 전진용, “북한이탈주민의 사회문화적 차이에 따른 증상의 표현,” 북한이탈주민지원재단·국제이주기구 한국대표부, 『북한이탈주민의 건강한 정착을 위한 국제회의』, (서울: 북한이탈주민지원재단, 2011).
- 조정아·서재진·임순희·김보근·박영자, 『북한 주민의 일상생활』, (서울: 통일연구원, 2008).
- 최명애·최정안, “새터민 중고령자의 남한에서의 치료추구행위 경험에 대한 연구,” 『통일과 평화』, 1호, (2009), pp. 285-316.
- 최영인·김수연·황상익, ““정성운동“이 북한 보건의료에 미친 영향,” 『대한의사학회지』, 제 15권 1호, (2006), pp.23-48.
- 통일부, 『북한이탈주민 정착지원업무 실무편람』, (서울: 통일부, 2012).
- 푸코 저, 김부용 譯, 『광기의 역사』, (서울: 인간사랑, 1991).
- 하지현, “북한이탈주민의 정서적 소통 방법의 이해,” 『통일인문학논총』, 53집, (2012), pp. 303-359.
- 허준 著, 동의문헌연구실 譯, 『신대역 東醫寶鑑』, (서울: 법인문화사, 2009).
- Amnesty International, *The Crumbling State of Health Care in North Korea*, (2010).
- Berry J.W., M.H. Segall & C. Kagitcibasi, *Handbook of Cross-Cultural Psychology: Vol. 3 Social Behavior and Application*, 2nd ed., (Needham Heights, MA: Allyn&Bacon, 1997).
- Bhui K., D. Bhugra, D. Goldber, G. Dunn & M. Desai, *Cultural influences on the prevalence of common mental disorder, general practitioner’s assessments and help-seeking among Punjabi and English people visiting their general practitioner*, *Psychological Medicine*, 31, (2001), pp. 815-825.
- Blair R.G, *Risk Factors Associated with PTSD and Major Depression Among Cambodian Refugees in Utah*, *Health Social Work*, 25(1), (2000), pp. 23-30.
- Burnett A. & M. Peel, *Asylum seekers and refugees in Britain: Health needs of asylum seekers and refugees*, *British Medical Journal*, 322,

- (2001), pp. 544-547.
- Chaudhury R.R. & Rafei U.M., *Traditional Medicine in Asia*, (New Delhi: World Health Organization, 2001).
- Gerritsen A.A.M · I. Bramsen · W. Deville · L.H.M. van Willigen · J.E. Hovens & H.M. van der Ploeg, *Physical and Mental Health of Afghan, Iranian and Somali Asylum Seekers and Refugees Living in the Netherlands*, *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 41(1), (2006), pp. 18-26.
- Good M.D., P.E. Brodwin, B.J. Good & A. Kleinman, *Pain As Human Experience: An Anthropological Perspective*, (Berkeley, CA: University of California Press, 1994).
- Jensen, N. K., M. Norredam, S. Priebe & A. Krasnik, *How do general practitioners experience providing care to refugees with mental health problems? A qualitative study from Denmark*, *BMC Family Practice*, 14(1), (2013), pp. 17-25.
- Kleinman A., *Patients and Healers in the Context of culture*, (Berkeley, CA: University of California Press, 1981).
- Kleinman. A., *The Illness Narratives: Suffering, Healing, And the Human Condition*, (New York: Basic Books, 1988).
- Lipson J.G., *Afgan Refugee Health: Some Findings and suggestions*, *Qualitative Health Research*, 1(3), (1991), pp. 349-369.
- Lipson J.G. & P.A. Omidian, *Cross Cultural Medicine A decade later: Health Issues of Afghan Refugees in California*, *The Western Journal of Medicine*, 157(3), (1992), pp. 271-275.
- Mesquita B, *Emotions in Collectivist and Individualist Contexts*, *Journal of Personality and Social Psychology*, 80(1), (2001), pp. 68-74.
- Vaughn L.M., F. Jacquez & R.C. Baker, *Cultural Health Attributions, Beliefs, and Practices: Effects on Healthcare and Medical Education*, *The Open Medical Education Journal*, 2, (2009), pp. 64-74.
- Wachtler C, A. Brorsson & M. Troein, *Meeting and treating cultural difference in Primary care: a qualitative interview study*, *Family practice*, *Family Practice*, 23(1), (2006), pp. 111-115

Weine S.M · D. Vojvoda · D.F. Becker · T.H. Mcglashan · E. Hodzic · D. Laub · L. Hyman · M. Sawyer & S. Lazrove, *PTSD Symptoms in Bosnian Refugees 1 Year After Resettlement in the United States*, American Journal of Psychiatry, 155, (1998), pp. 562-564.

Zaharias G., L. Piterman & M. Liddell, *Doctors and Patients: Gender Interaction in the Consultation*, Academic Medicine, 79(2), (2004), pp. 148-155.

아시아경제, 2008년 5월 2일.

통일부 www.unikorea.go.kr.

MSF, <http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=460>.

Newsweek, Jun 19, 2011.

장 려

통일 후 보건의료체계 內에서의 전통의학

- 고려의학과 한의학의 통합을 중심으로 -

원광대학교 한의학과 추홍민

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 남북한 전통의학 활용 현황
- III. 통일 후 보건의료체계 내에서 전통의학 통합의 문제
- IV. 통일 후 전통의학 통합의 문제에 대한 해결책
- V. 결론

【부록】

【참고문헌】

【요약문】

통일 후 보건의료체계 内에서의 전통의학

- 고려의학과 한의학의 통합을 중심으로 -

현재 의료계에서 통일 후 남북 의료제도에 대한 논의가 이루어지고 있다. 하지만, 북한 의료의 큰 비중을 담당하고 있는 고려의학에 대한 언급은 미비한 편이다. 그 이유는 전통 의학을 연구한 한의사들이 통일 후 보건의료 체계에 대한 관심이 적기 때문이다. 하지만 남북한의 보건의료 체계 내에서 전통 의학을 시행할 권리를 가진 한의사와 고려의사간의 차이가 적지 않기 때문에 통일 후 많은 갈등이 생길 것으로 예상했다. 북한의 경제력 및 의약품 보급 문제 때문에 80% 이상의 일차 진료에 고려의학이 관여하는 상황에서 남한의 의사들이 논하는 통일 후 보건의료 체계에 관한 내용은 전체적인 해결책을 제시하기 힘들다고 생각한다. 때문에 연구에서 고려의학에 대한 정책적인 분석이 필요할 뿐만 아니라, 고려의학과 한의학의 차이점, 법제적 연구, 국가적 관리 기구 및 남북한 전통의료인력(한의사, 고려의사, 한약사, 고려약사)의 현황을 파악하는 것이 시급하다.

본 연구에서는 이전까지 선행된 남북 보건의료에 관한 연구 중에서 고려의학과 관련된 내용을 정리해보았으며, 전공자의 입장에서 현재 고려의학과 한의학은 어떤 차이가 있는지 살펴보았다. 그 내용에는 각각의 용어의 차이 및 교육, 보건의료내에서 위상 등이 있다. 남한 보건의료에서 전통 의학을 활용하는 직군은 한의사와 한약사 두 직군을 들 수 있는데, 인가 받지 않은 침구 시술소와 건강원등은 국가 통계 범위 안에 포함되어 있지 않음으로 배제시켰다. 한의사는 19,912명(2011)이며 현재 20,000명 이상 배출되었다. 한약사는 93년 한약분쟁 이후 신설된 한약사 제도로 인해 탄생한 직군이며 2000년도 이후 매년 120명 이상 한약사가 배출되고 있다. 2013년 기준 약 21,000명 이상의 인력이 전통 의학을 활용하는 직군에 있다고 할 수 있으며, 대학 및 연구소등의 인력을 포함하면 그 수는 더 많을 것으로 예상된다. 북한 보건의료에서 고려의학은 정책적인 장려

를 받고 있다. 북한의 고려의학병원 등 각급 고려의학 의료기관과 의학과 학연구소, 의과대학 등에서 고려의학의 과학화 연구사업을 추진, 고려약의 성분, 약리작용, 고려치료법의 치료효과, 고려약과 침·뜸·부항을 비롯해 가치 있는 민간요법의 치료효과를 과학적으로 해명하는데 큰 성과를 거두었다고 주장하고 있다. 북한 내부의 자료들은 신뢰성이 떨어지는 면도 조금은 있지만, 고려의학에 대한 지원과 연구가 활발한 것을 알 수 있다. 인력 배출과 교육에 관해서는 남한에서는 11개 한의과대학 및 1개의 한의학전문 대학원과 3개의 한약학과에서 한의학 관련 인력이 배출되고 있으며 북한에서는 11개 각 의과대학에 설치된 고려의과(동의과)에서 고려의사가 배출되고 있다. 그 인원 에 관한 통계는 정확히 잡혀있지 않으나 남한의 한의사 수보다 많다고 예측하는 경우가 있었다.

통일 후 전통의학계에서는 많은 문제가 예상된다. 특히 의료시장에서 자유로운 남한의 의료인들에 비해, 북한 의료인들은 주로 국가에 귀속된 공무원과 같다. 뿐만 아니라, 환자의 입장에서 남한은 의료인을 자유롭게 선택할 수 있는데 반해 북한은 ‘의사담당구역제도’로 인하여 환자의 의사 선택권이 없다. 이렇게 의료제도 상의 많은 차이로 인하여 통일 후 남북한 의사 사회 내부의 갈등, 의사의 사회적 지위 등에 있어서 많은 이견이 있을 것이라고 예상된다. 의료권과 관련하여서는, 북한은 의료인이 대부분 고려약 처방과 침 치료가 가능하지만, 남한에서 해당 치료는 한의사에게만 허용되어 있다. 현재에도 천연물 신약 및 IMS와 관련해서 양 한방이 첨예한 갈등을 하는 가운데, 북한의 의료인까지 참여하게 된다면 심각한 갈등이 생길 것으로 예상된다. 본 연구에서는 이를 확장시켜 의료기기 및 신약의 검증에 대한 문제에 대해서도 검토해 보았다. 북한에서 연구된 많은 의료기술은 현재 남한에서 신 의료기술로 인정되고 있지 못한 현실이다. 현재 남한에서 시도된 신 의료기술 승인 및 절차에 대해 알아보고 한방 신 의료기술에 관한 자세한 내용을 살펴본 결과 북한의 다른 한방관련 의료기술이 남한에서 신 의료기술로 승인 될 가능성은 적었다. 북한의 경우에는 신 의료기술 평가라는 항목이 체계적으로 이루어지고 있지 않으나, 다양한 요법들이 이미 활용되고 있다. 환부에 진흙을 도포하는 ‘감탕치료’, 경혈에 대한 ‘양도락 검사’, 난치나이치료법(’

난치나이'란 고치기 어려운 병을 낫게 하는 것 또는 그러한 치료법), 광천 요법 등에 대하여 고려의학의 연구 성과를 이미 대내외에 널리 선전하고 있다. 이러한 치료법들은 북한의 고려의사들이 이미 사용되고 있고 교과 과정에 편입된 것이기 때문에 남한 의료법에서 북한 의료법을 흡수통합 하지 않는 이상, 이를 재검토 하거나 사용을 금지시키는 것은 어려울 것으로 보인다. 신약과 관련해서는 남한의 신약개발과 북한의 의약품 검정에 대해 비교해보고, 현재 북한에서 생산되는 고려약에 대해 남한에서 인정할 수 있는 수준에 대해 조사해보았다. 남한 의약체계의 복잡한 특성과 임상시험 단계에 드는 비용으로 인해 북한의 기성약들이 허가 절차가 용이한 한약제제로 등록을 할 경우 한의사와 양의사간의 처방권에 대한 갈등이 생길 수 있다. 대부분 북한의 기성약은 고려약재를 통해 개발되었으므로, 충분히 가능성이 있다. 이에 대해서 생길 문제를 대비하기 위해 남북한 통일 약전(藥典)의 마련, 통합 '국가의약품검정원'의 운영 등을 생각해 볼 수 있겠다.

남북한 한의학과 고려의학 간 제도상 통합의 문제는, 완전히 이원화되어 있는 남한의 의료계와 불완전한 이원화제도를 유지하는 북한의 의료제도에서 시작된다. 현재 남북한 의료인 통합 문제에 대해서는, 남한에서는 탈북 의료인들에게 국가고시를 통과하면, 의료인의 자격을 인정해 주는 단계에 이르렀다. 탈북자 출신 의사나 한의사들도 심사를 통해 학력이 인정되면 시험을 볼 수 있도록 북한이탈주민보호정착지원법의 시행령이 2007년 개정되었기 때문이다. 하지만 실제 남한 의사들의 경우에는 대다수가 북한의 의학교육에 대해 비판적인 시각을 가지고 있다. 직군 간의 통합에 대해서는 논의된 바가 없지만 북한의 고려의사 수가 남한의 한의사 수와 거의 대등하거나 많으므로 정책상의 결정 등에서 한의계와 고려의학계가 동등하게 참여할 수 있는 의사결정 기구를 만들어야 할 것이다. 뿐만 아니라, 한의사협회나 국가 기관 등에서 북한의 정확한 고려의학에 대한 통계를 재조사할 필요가 있으며, 이를 토대로 상호간에 올바른 통합 방안을 논의해야 할 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 통일 전 공통적으로 마련해야할 협의

사항 및 기구에 대한 토론이 필요하다. 본 연구에서는 정책분야, 연구 분야, 한약재 관리 분야 세 가지에 대해 논의했다. 정책분야에 관해서는 전문 법조인 및 유관단체와의 교류를 시행하여 다양한 논의를 시행해야 한다. 한의사협회 및 보건복지부 산하 한의약정책과에서 통일 후 대처 방안에 대한 국가적인 방안을 제시해야 할 것이다. 연구 분야에 있어서는 북한의 고려의 과학원과 한국 한의학연구원간의 많은 교류가 필요하다고 생각된다. 연구에 대한 상호간의 소개를 고려의과학원과 한의학연구원에서 대표로 교류한다면 그 물꼬를 틀 수 있을 것이다. 한약재 관리에 관해서는 북한의 ‘약초법’ 및 관련법안, 남한의 ‘약사법’ 및 ‘한약재 수급 및 유통관리 규정’ 과의 비교 연구가 필요하다. 그 외에도, 한방병원 및 고려의학병원에서는 그 진료과목에 대한 비교 및 통합에 대해 생각해 볼 필요성이 있다.

I. 서론

1. 연구 주제 및 목적

현재 의료계에 통일 후 보건 체계에 관한 논의가 시작되고 있다. 2012년에 서울대학교 의과대학 통일의학센터가 개소된 뒤에 이어, 통일의학포럼에 대한 심포지엄을 2회 개최하였고, ‘남북한 보건의료직 통합방안을 논하다’ 라는 주제로 대한의사협회에서 통일 후 보건의료체계에 대해 심도 있는 포럼을 열기도 하였다. 탈북자들의 증언을 통해 북한의 의료체계를 자세히 알아보기도 하고, 통일 후 통합된 의료계에 대해 논의하기도 하였다. 하지만, 북한 의료의 중추적인 역할을 담당하고 있는 고려의학에 대해서는 단지 낙후된 북한 의료의 일부로 볼 뿐, 더 이상의 토론이 이루어지고 있지 않았다. 북한의 경제난으로 인한 의료체계의 붕괴는 북한 의료수준의 질적인 저하를 가져왔다. 하지만, 북한은 고려의학을 통해 그 간극을 메우려 노력하고 있다. 그렇다면 북한의 고려의학은 어떤 수준이고 남한의 한의학과는 무엇이 다른가? 어떠한 정책적인 차이가 있는가? 같은 간단한 질문에서 부터 북한의 고려의사 수가 남한의 한의사 수보다

많을 것으로 추정되는데, 통일 후 전통의학계의 주도권은 북한의 고려의사가 가지는 것인가? 등에 대한 깊은 내용까지 고려의학에 대한 내용은 배제되어 있었다. 한의계 내에서도 인력 부족 등의 이유로 통합된 전통의학에 대한 논의를 진행하지 못하였다. 때문에 비록 학부생임에도 불구하고, 북한의 고려의학에 대한 관심을 가지고 본 연구를 수행하였다. 북한 보건의료 자체에 대한 정보가 미비할뿐더러 고려의학에 대한 내용은 더 적어서 많은 어려움이 있었다. 하지만, 한의계에서 고려의학과 한의학에 대한 공동 연구를 계속적으로 진행한다면 통일 후 전통의학계 뿐만 아니라, 세계 의료계에서 한의학이 담당할 수 있는 분야가 넓어질 것이라고 믿어 의심치 않는다. 한의학은 이전부터 내려온 우리 민족의 문화유산이자 현재 진행형인 학문이다. 이념을 떠나 양 국민에게 도움을 준 의학으로서 공동으로 발전 시켜나갔으면 하는 바람이다.

2. 선행 연구 분석

남북한의 의료제도에 관한 연구는 이전부터 많은 수는 아니지만, 꾸준한 연구가 진행되어 왔다. 하지만, 북한 내부의 자료가 적어 대부분 탈북자 증언 등을 토대로 연구를 진행하거나, 북한 내부의 선전 자료를 통한 내용이기 때문에 신뢰도가 높지는 않은 편에 속한다. 특히 보건의료에 관한 내용은 북한에 대한 지원 사업에 관한 내용이 가장 많고, 그 다음 북한의 의료제도에 대한 내용이 자리하게 된다. 그러나 북한의 1차 의료의 80%를 담당하고 있는 고려의학에 대해서는 단순히 주체의학의 일부로서 전통의학을 강조한 내용으로서 마무리되거나, 경제난으로 인한 불가피한 전통의학 및 민간요법의 활용이라고 해석하는 경우가 많다¹⁾. 고려의학의 비중이 북한 의료체계 내에서도 크에도 불구하고 그 내용에 대한 언급이 없는 이유는 남한에서 전통의학을 계승하는 집단인 한의사들이 북한의 고려의학에 대한 연구를 진행하지 않았기 때문이라고 생각된다. 현재 한의사들이 쓴 북한의 고려의학에 대한 연구물은 ‘북한의 고려의학 연구(윤창렬 저, 주민출판사, 2004)’ 1권이 전부이다. 그 외에는 논문 내의

1) 문옥륜, 남북한 보건의료제도의 비교, 2001

키워드 중 하나로 고려의학이 들어가 있는 학위논문이 14건이 있지만, 그 내용은 미약하다. 또한 통일 이후 남북한의 전통의학계의 통합에 대한 내용은 거의 전무했다. 따라서 본 논문에서는 통일 후 전통의학계에서 생길 수 있는 문제와 그 해결 방안에 대해서도 논해 보기로 했다.

3. 연구 대상 및 방법

현재 고려의학 관련 통계가 재조사가 필요한 상황이다. 대부분의 자료들은 최신자료가 90년대 초반에 머물러 있다. 자료는 가능한 최신 자료를 찾아보고 가장 현재에 근접한 수치를 차용하였다. 필요한 경우에는 증가율을 계산하여 현재에 맞게 유추해보기도 했으나 이는 신뢰성 있는 수치는 아니다. 북한은 전통의학을 일컫는 용어를 동의학에서 93년도에 고려의학으로 변경했는데, 본 논문에서도 93년도 이전의 내용은 동의학으로, 이후의 내용은 고려의학으로 사용하였다.

1) 전통의학에 대한 용어 정리

남한에서는 전통의학의 범위를 한의학에 포함 시켰다. 한의학의 정의는 아직도 국내에서 확정되어 있지 않다. 주로 설명하는 방식은 ‘우리나라에서 발달된 고대 의약이 중국·일본 등 한자문화권 지역의 의약과 교류되면서 연구, 전승되어 온 의학.(한국민족문화대백과, 한국학중앙연구원)’ 혹은 ‘한국에서 고대부터 발달해 내려온 의학. (두산 백과)’ 라는 의견이 뒤섞여 있다. 하지만, 결론적으로 ‘삼국시대에 들어온 중국의 학에 뿌리를 두고 고려와 조선시대를 거치며 독자적인 의학으로 발전하며..’ 라는 표현을 학계가 공유하고 있다.²⁾

북한에서 전통의학을 지칭하는 단어는 ‘고려의학’이며 이전에는 ‘동의학’ 이라는 표현을 사용하였다. 동의학의 정의는 우리나라에서 전통적으로 내려오면서 병 치료와 건강을 보호 증진하는 오랜 역사적 과정에 창조되고 발전하여온 민족의학. 이라고 정의내리고 있으며 그 방식으

2) 김남일 교수, 경희대학교 한의과대학 학장

로 동약과 침, 뜸, 부항, 안마 등을 포함하고 있다. ‘동의학 사전’에서는 옛날 우리나라가 동쪽에 위치하여 우리나라를 동국(동국), 조선 사람을 동인(동인)이라 칭한 데서 기인한 것이라고 서술하고 있다.

북한이 현재 전통의학을 이르는 말은 ‘고려의학’ 혹은 ‘동의학’이며 초창기에는 ‘동의학’이라는 표현을 사용하다가 1993년 ‘민족 주체성을 살린다.’는 취지 아래 동의학을 새롭게 고친 이름인 ‘동의학’을 사용하게 된다.³⁾

북한에서 간행한 동의학사전에는 ‘한의학’이라는 용어 자체는 정의되어있지 않으며 ‘동의학’ 혹은 고려의학이라는 말을 쓴다. 오히려 ‘한방의학’이라는 표현을 일제의 민족문화 말살정책의 일환으로 보며 그 표현에 대해 비판적인 입장을 고수하고 있다. 북한은 고려의학을 제도권 안에 완전히 포함하였고, 전통적인 의료지식을 현대에 맞게 사용한다는 자부심 때문에 ‘고려의학’을 설명함에 있어 ‘주체의학’이라는 표현을 자주 쓰고 있다.

2) 한의학과 고려의학의 차이

정책적인 면을 제외하고, 조선시대까지 그 맥락을 같이하던 고려의학과 한의학은 남북 분단 이후 같으면서도 다른 길을 걸어오게 되었다. 북한의 고려의학은 국가 체제상 유물론을 신봉하기 때문에 동양철학적인 한의학의 면을 제외시키고, 주로 실험의학으로 나아가게 되었다. 연구자도 주로 과학자가 많다. 하지만 남한에서는 한의학이 동양철학등과 함께 연구되고 있으며 한의사뿐만 아니라 철학자 등이 한의학에 대한 연구도 진행하고 있다. 최근에는 한의학계에서도 신약 개발, 한의학연구원 설치 등으로 인해 과학적인 연구가 많이 이루어지고 있다.

교육적인 면에 있어서는 남한의 한의학자들은 한문(漢文)을 중요시해 원문 형식의 한문 교재로 학생들을 교육한다. 그리고 임상에 있어서는 국제 학술지에 등록된 영어 논문을 가지고 교육하기 때문에 남한의 한의학

3) 경향신문 (1993.08.01.) - 한방, 고려의학 명명 / 조총련 기관지 조선신보 인용

은 한문과 영어로 수업을 진행하는데 반해, 북한에서는 이전 한의학 원전(原典)에 대한 번역 사업을 대대적으로 벌였기 때문에 주로 한글로 한의학을 배우게 된다. 이는 한자어를 무리하게 한글로 번역하는 과정이 수반되었기 때문에 본래의 의미와 와전된 면도 적지 않다. 뿐만 아니라 복잡한 한문 용어를 대부분 고려의학의 대중화를 위해 한글로 바꾸었기 때문에 한의사와 고려의사의 전통의학 용어 사용에 있어 점점 차이를 보이고 있다.

II. 남북한의 전통의학 활용 현황

남북한의 의료 환경이 많이 다른 만큼, 전통의학에 대한 활용도 매우 상이한 모습을 띄고 있다. 현재 남한 의료는 선진국 수준에 도달했다고 할 수 있다. 남한의 의사 수는 11만명에 육박하며 (대한의사협회,2012), 평균 기대수명은 80.7년으로 OECD 회원국의 기대 수명인 79.8년 보다 0.9년 높다(OECD Health Data. 2012). 이는 네덜란드, 캐나다 수준이며 영국보다도 높은 정도에 이른다. 의료 복지 및 경제 상황을 종합적으로 측정할 수 있는 척도 중 하나인 영아 사망률⁴⁾은 1000명당 3.2명으로 이스라엘, 프랑스보다 낮고 OECD 평균인 4.3명에 비해 1.1명 낮게 나타난다. 하지만 이에 비해 북한의 의료 현실은 부정적이다. 북한의 영아 사망률은, 낮아지고 있다 해도 1000명당 33명에 이른다(통계청,2012,북한의 주요 통계지표). 이러한 차이의 발생은 주로 경제사정 때문이며, 서구 선진국으로부터 약이나 의료기기 등을 수입하기 어려운 북한의 현실과도 관련이 있다. 때문에, 주제를 좁히기 위하여 의료 현실을 감안하고, 본 논문에서는 전통의학에 대한 활용과 제도, 교육에 대해서만 논하고자 한다.

1. 남한 보건의료에서 한의학의 위치

남한 보건의료에서 전통 의학을 활용하는 직군은 한의사와 한약사 두

4) 출생아 1000명당 첫 돌 이전에 사망한 영아의 수. (보건복지부, 한국보건사회연구원)

직군을 들 수 있다. 인가 받지 않은 침구 시술소와 건강원등은 국가 통계 범위 안에 포함되어 있지 않음으로 배제시켰다. 한의사는 19,912명(2011)이며 현재 20,000명 이상 배출되었다. 한약사는 93년 한약분쟁 이후 신설된 한약사 제도로 인해 탄생한 직군이며 2000년도 이후 매년 120명 이상 한약사가 배출되고 있다. 2013년 기준 약 21,000명 이상의 인력이 전통의학을 활용하는 직군에 있다고 할 수 있으며, 대학 및 연구소등의 인력을 포함하면 그 수는 더 많을 것으로 예상된다.

한의학이 총 보건의료에서 차지하는 비중은 총 의료수가 대비 4% 정도 된다. 하지만 이는 진단검사 기기를 사용하지 못하는 현 의료제도의 특성과 고가의 시술이 없는 한의학의 특성으로 인한 비율이라고 판단된다. 다른 통계 수치들을 살펴보면, ‘진료 및 진료 상담을 위해 이용하는 주요 기관’으로 한의원 19.1%, 한방병원 7.2%를 선택했으며, 전체 인구대비 77.5%가 한방 진료를 경험해 보았다고 한다. 뿐만 아니라, 전체 요양기관(양방 포함) 81,168곳 중 한방 의료기관은 총 12,229개로서(한방병원 168, 한의원은 12,061) 총 의료기관 수 중 약 15%정도를 차지한다.⁵⁾ 남한에서 한의원은 주로 1차 의료기관의 역할 혹은 4차 의료기관의 역할을 하고 있다. 1차 진료를 담당하는 기관의 수로 보았을 때, 양방의원 27,837곳 대비 한의원 12,401곳⁶⁾으로 한의원 수가 44%에 육박함에도 불구하고 한의계가 1차 진료 비중의 40%에 미치지 못하는 실정이다. 따라서 한의원은 현재 포화상태라는 언론의 평가가 이어지고 있으며 한의계에서도 활로를 모색하기 위해 피부, 성형, 비만 등 치료의 다양화를 추구하고 있다.

남한의 의료법에서 한의학의 위치에 대해 살펴보면, 한의사는 의사, 치과의사, 조산사, 간호사와 함께 5개 의료인 직군 중 하나이다. 따라서 한의사는 의료인으로 누릴 수 있는 진료권을 보장받고 있다. 한의학에 관련된 법령으로는 ‘한의학육성법(제 11524호)’이 대표적이라고 할 수 있으며 ‘이 법은 한의약(韓醫藥) 육성의 기본방향 및 육성 기반의 조성과 한의약기술 연구·개발의 촉진에 필요한 사항을 정함으로써 국민건강의 증

5) 한방 의료이용 및 한약소비 실태조사 (보건복지부, 한의약정책관, 2011)

6) 시도별 요양기관 현황 (건강보험관리공단, 2011)

진과 국가경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.’ 라는 목적과 함께 한의학을 육성하고 과학화, 정보화 하려는 목적을 가지고 있다. 하지만, 한의학 관련 법률은 ‘한의학 육성법’ 1개뿐이며, 그 외에는 대통령령으로서 ‘한의학육성법 시행령(제 24454호)’ 정도가 있는 상태이다. 2013년 3월 29일에 국회 보건복지위에 ‘독립 한의약법’ 이 상정 되었으나 의사협회 등 타 유관단체의 반대로 인해 현재는 계류되었다. 그 외에도 보건복지부령(제 193호)으로 ‘한 의사 전문의의 수련 및 자격 인정 등에 관한 규정 시행규칙’, 전문 인력 등의 면허 또는 자격의 종별에 따른 최소배치기준’ 이 있는데, 이에 따라 도·농 복합 시 및 군 지역 보건소에는 한의사를 최소 1명 배치하도록 규정하고 있다. 그러나 특별시 광역시 자치구 및 일반 시 보건소에는 한의사 최소배치 규정이 없다.

그 외에도, 한의학의 연구와 관련해서는 현재 대덕연구단지 내 ‘한국 한의학연구원’ 이 설치되어 한의학 관련 연구를 진행하고 있다. 94년 설립 이후 한의학의 과학화, 표준화 연구를 진행하고 있다.

결론적으로 한의학은 남한 보건의료에서 의료인의 지위를 보장받고, 한방 치료에 대한 자율권을 인정받고 있지만 양방 의학계의 갈등과 진단기기 사용 등에 대한 제도적 지원을 받지 못하기 때문에 많은 어려움을 겪고 있다. 그리고 시장 규모에 비해 인력 배출이 많아서 적은 인력임에도 한의계는 포화상태라고 할 수 있다.

2. 북한 보건의료에서 고려의학의 위치

북한은 남한과 의료인 양성 체계가 다르기 때문에 북한 보건의료에서 남한 의료처럼 고려의학의 위치에 대해 판단하는 것은 쉽지 않다. 하지만 경제사정과 의약품 수입에 대한 한계로 북한은 이전부터 내려온 전통적인 의학지식을 활용할 수밖에 없는 상황이다. 때문에 그 활용에 대해서는 남한보다 다양하다고 할 수 있다. 북한의 고려의사의 지위도 높은 편이다. 북한 의료체계는 크게 의사담당구역제, 예방의학, 무상치료제 3가지로 나눌 수 있는데 이 3가지에 모두 고려의학이 관여하고 있다.

1) 북한의 정책적인 고려의학 장려

북한의 고려의학 장려는 1954년 6월 4일 “인민 보건을 개선 강화할 데 대하여” 라는 내각결정 제 76호를 통하여 고려의사에 대한 자격시험을 실시하면서 이루어졌다. 1956년 4월에는 내각명령 제 37호 “동의학을 발전시켜 동의치료를 개선·강화할데 대하여” 를 채택하여 국가 치료기관에 ‘동의과’ 를 설치하도록 하였으며 이에 따라 1960년 평양외과대학에 동의학부 설치를 시작으로 1970년까지 함흥, 개성 등 각 도 의학대학에 11개의 동의학부를 설치하여 동의사를 양성하였다.

〈표 1〉 북한 정책상에 나타난 고려의학 장려

연도	내용	비고
1946.03.21.	〈우리는 동의사들이 침을 놓는 것을 반대할 것이 아니라 그들의 연구 사업을 진보적 방향에서 진행하여 의학기술을 발전 시켜나가도록 하여야 하겠습니다.〉	북조선림시인민위원회 포고 제 4호 / 제약하기규정
1947	동의사들의 기술·실무적 자질을 높이기 위한 재교육사업 강화	북조선인민위원회 제37차 회의
1956.04.	〈우리 인민이 오랜 기간 사용하고 습관화된 동약을 깊이 연구하여 그 우수한 점을 섭취하여 대중 보건 사업에 리용하도록 하여야 하겠습니다.〉	조선로동당 제 3차대회
1959	〈근로자들을 건강하게 하고 오래 살게 하는데 이바지하기 위하여 현대의학과 함께 동의학을 발전시키고 선조들이 물려준 민간 료법을 리론적으로 체계화하는 것과 같은 의학부문의 연구 사업을 강화하여야 하겠습니다.〉	조선로동당 제4차대회
1971.04	〈동의치료방법을 널리 받아들여야 하겠습니다. 동의학과 신 의학을 옹계 배합하여 발전시키는 것은 인민보건사업에서 우리당이 견지하고 있는 중요한 방침입니다.〉	당 중앙위원회 제 5기 제2차 전원회의
1985.04.21.	〈보건사업을 더욱 개선 강화할데 대하여〉	전국보건일군대회

북한은 고려의학에 대한 실천이 사용 여부에 따른 문제가 아니라 사상 문제라고 하며 고려의학을 홀시하는 현상을 반대하여 강한 사상투쟁을

벌여야한다⁷⁾고 지적하기도 하였다.

동의학부문에서는 동의학과 신 의학을 옹계 배합하여 진단과 치료방법을 개선하기 위한 투쟁을 힘있게 벌린 결과 그 우월성이 높이 발휘되고 있으며 우리 인민의 생활습성과 체질적 특성에 맞는 옹은 치료대책을 세울 수 있게 되고 치료효과를 더욱 높이게 되었다.

동의학사전, 여강출판사

93년 6월 시군병원 고려치료과 설치 241개소
공장병원 고려의사 배치, 고려치료과 설치 304개소
리 인민병원과 외래진료소 배치 1,441명
현대의학과 고려의학 진료과 함께 실시되는 의료기관 4,851개소

(내외통신 1994)

이처럼 고려의학은 경제적인 이유를 넘어 사상적인 이유로까지 강조되며 국가적인 연구가 계속되었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라, 민간요법을 수집하여 이를 과학적으로 검토한 후에 가치가 있고 실효성이 있다고 판단된 9000여 건의 민간요법을 보건성에서 책자로 출판하여 이용하도록 하고 있다.

현재 고려의과가 설치되어 있거나 고려의사가 진료하는 의료기관의 수는 94년도의 통계로 6,837개소이다. 이는 비슷한 시기 기준 한의원의 수보다 훨씬 많은 수치이다⁸⁾.

2) 고려의학 관련 북한 연표

북한은 1960년 평양의과대학에 동의학부 설치를 시작으로 각 의과대학에서 동의사(고려의사) 배출을 시작했으며, 국가적으로도 여러 기관을 설치하여 고려의학의 연구를 진행했다.

7) 1978년 7월 16일 말씀 (동의학사전, 여강출판사)

8) 91년 기준 남한 한방병원, 한의원 수 4,538개소.

〈 표 2〉 북한 내 고려의학 관련 연표⁹⁾

연도	내용	비고
1947-1948	약초 탐사사업, 〈약초재배학〉 집필 북조선 약품관리소(약초 보관, 공급)	
1956	동의종합의원(황해북도 토산군) 문덕군 종합의원(평안남도 문덕군)	동의사들의 협동조직 지원
1958	과학원 소속 의약학연구소 산하 동의학연구실 보건성으로 이관	내각결정 51호 내각명령 42호
1960.06	제 1차 전국 동의사경험교환회 치료예방기관 동의과 322개소로 증가	200명의 동의사, 140명의 신 의사 참가. 119건 논문 발표
1961	동의학 연구실 동의학 연구소로 승격 (11개 연구실, 200 병상) 동약연구실, 약초시험장 규모 증설	
1974	농촌리진료소들에 동의과 설치	
1980-1987	‘의방류취’ 전 266권 번역, ‘동의보감’ 전 25권 번역, ‘향약집성방’ 전 85권 번역	〈주체의학〉, 〈동의학〉, 〈조선 약학〉 발표 논문 610여건.

북한의 고려의학병원 등 각급 고려의학 의료기관과 의학과학연구소, 의과대학 등에서 고려의학의 과학화 연구 사업을 추진, 고려약의 성분, 약리작용, 고려치료법의 치료효과, 고려약과 침·뜸·부항을 비롯해 가치 있는 민간요법의 치료효과를 과학적으로 해명하는데 큰 성과를 거두었다고 주장하고 있다. 북한 내부의 자료들은 신뢰성이 떨어지는 면도 조금은 있지만, 고려의학에 대한 지원과 연구가 활발한 것을 알 수 있다.

3. 남북한 전통의학 교육의 차이

남북한의 의학교육은 큰 차이를 보이고 있다. 일단, 남한의 의학교육은 완전한 이원화 제도가 정착되어 있다. 이는 의사인력의 배출과 한의사 인력의 배출이 별개로 이루어지고 있음을 말하는 것이다. 남한에서 한의사

9) [동의학사전, 여강출판사, 1988]의 ‘동의학’ 부분 내용 재구성

가 되려면, 설치되어 있는 11개 한의과대학에서 6년간의 과정 (예과 2년, 본과 4년)을 거쳐서 한의사 국가고시에 응시하거나, 1곳의 한의학전문대학원에서 4년간의 교육 후 한의사 국가고시에 응시하는 방법이 있다. 한의사 인력은 꾸준히 증가되어 왔으며 현재는 매년 800명 정도의 한의사가 배출되고 있다.

북한의 고려의사 양성과정은 각 도의 의학대학 혹은 평양 의과대학을 졸업해야 한다. 남한과의 차이점은, 별개의 학교에 진학하는 것이 아니라 공통적으로 1년의 예과과정을 거친 뒤 의학부(양의사), 고려의학부(고려의사), 구강학부(치과의사), 약학부(약제사) 등 각 학부로 나뉘어 교육을 받게 된다. 임상의학부와 고려의학부는 7년, 구강학부와 약학부는 6년이다¹⁰⁾. 또한, 북한에서는 별도의 국가고시가 시행되고 있지 않고, 졸업과 동시에 부여된다. 때문에 재학 중 의사 자격에 필요한 과목별 시험을 과목 종료 시 합격해야 한다. 의사 자격 취득을 위한 졸업 시험은 내각 보건성에서 주관하며 전공에 구분 없이 외과, 내과, 소아과, 산부인과, 침구학과 등 5과목을 실시하고 있다. 전체 교육과정에서 고려의학을 필수적으로 이수해야한다는 특이점이 있으며 때문에 임상의학부 졸업생은 고려의사 혹은 약제사의 자격증이 동시에 주어진다.

의학교육의 내용에는 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 남한의 한의사와 북한의 고려의사 모두 전통의학에 대한 교육뿐만 아니라 현대적인 의학에 대해서도 교육받고 있다. 차이가 있다면, 고려의사들은 외과학, 산부인과학 등 남한의 한의사들의 진료권을 넘어서는 부분까지 교육을 받고 있는 것을 들 수 있다. 한의대 교육과정은 예과 1-2년 때, 양·한방 기초과목을 수강하고, 본과 4년간 양·한방 기초전문(양방생리, 양방병리, 미생물학, 한방생리, 한방병리 등) 및 임상 실습을 하는 반면 북한의 고려의학부 교육내용은 1-3년 때 예비과목 및 양의학 기초과정을, 4-7년 때 양의학 임상과정, 고려의학 기초전문 과정 및 임상과정을 이수한다.

고려의학부에서는 재학 중 약 50여개의 과목을 이수하게 되고, 의과대

10) 동의학부의 교육연한에 대해서는 예과 1년 과정을 생략되어 6년제라는 증언도 있다.

학 학생에 대해서도 고려의학에 관한 강의시간이 90분 강의로 100~150회 실시되고 있다¹¹⁾. 이는 현재 남한의 의과대학에서 한의학 관련 강의를 교양 및 선택과목으로 한 학기 정도 수강되는 것에 비하면 큰 차이라고 할 수 있다.

4. 한의사 및 고려의사(동의사)의 인력 배출

북한은 11개 의학대학에 동의학과가 있는데 각 학년별 학생 수는 100명(1983 기준 평양의학대학 동의학부) 정도로, 11개 동의학과에서 매년 1,100명 이하의 동의사가 배출되는 것으로 추정된다.

〈표 3〉 동의학부가 설치되어 있는 의과대학¹²⁾

대학명	학과	비고
평양의과대학	의학과 동의학과 위생학과 구강학과 약학과 동약학과 임상학과	설립 : 1948.9.28
함흥의과대학	의학과 동의학과 위생학과 약학과	설립 : 1946.7.7
해주의과대학	의학과 동의학과 위생학과 약학과	설립 : 1959.11.25.
청진의과대학	의학과 동의학과 위생학과 약학과	설립 : 1948.9.1
강계의과대학	의학과 동의학과 임상학과 약학과	설립 : 1969.12.26
신의주의과대학	의학과 약학과 동의학과 등 9개 학과	설립 : 1969.12.26
원산의과대학	의학과 약학과 동의학과	설립 : 1971
사리원의과대학	의학과 약학과 동의학과	설립 : 1969
개성의과대학	의학과 약학과 동의학과	설립 : 1970
혜산의과대학	의학과 약학과 동의학과	설립 : 1970
함흥약학대학	약학과 제약학과 생물약품공학과 의료기구 공학과	설립 : 1968.10.1

북한에서 절대 수치를 발표 하지 않으므로 정확한 수는 알 수 없으나 동의사수를 동의병원을 중심으로 추계하고 있다. 각 동의과마다 동의사가

11) 윤창렬, 북한의 고려의학 연구, 주민출판사, 2004 p98

12) 북한의 전통한의학, 의협신보, 1989.4.3

한명씩 있다고 가정, 리인민병원과 진료소의 동의과 근무자를 동의사로 추정하였을 때 1986년 기준 7,071명의 동의사가 있는 것으로 추정된다¹³⁾. 1986년 당시 기준으로 한의사는 4,041명 이었는데 당시에도 동의사는 한의사 수의 증가율보다 더 빠르게 증가 하였다. 1970년 대비 한의사는 116.5%, 동의사는 155.6% 증가하였다. 2013년 기준 현재 남한의 한의사 수는 20,000명 이상이지만, 북한의 동의사 수는 적어도 그 이상일 것으로 추정된다. 이는 통일 후 전통의학에 대한 전문가 집단의 주체가 바뀔 수도 있음을 의미한다.

Ⅲ. 통일 후 보건의료체계에서 전통의학 통합의 문제

통일 후 남북한의 상이한 보건의료체계로 인해 많은 갈등이 예상된다. 특히 자본주의 체계 내에서 경쟁이 자유로운 남한의 의료인들에 비해, 북한 의료인들은 주로 국가에 귀속된 공무원과 같다. 뿐만 아니라, 환자의 입장에서 남한은 의료인을 자유롭게 선택할 수 있는데 반해 북한은 ‘의사담당구역제도’로 인하여 환자의 의사 선택권이 없다. 이렇게 의료제도 상의 많은 차이로 인하여 통일 후 남북한 의사 사회 내부의 갈등, 의사의 사회적 지위 등에 있어서 많은 이견이 있을 것이라고 예상하고 있다.¹⁴⁾ 한의사와 고려의사 간의 갈등도 예상된다. 전통 의학을 바탕으로 한 진료를 한다는 공통점이 있지만, 사용할 수 있는 약이나 기기 등에 차이가 있기 때문에 통일 후 많은 진통이 예상된다. 북한은 현재 남한에서 인정되지 않은 여러 가지 의료기기 또한 사용하고 있기 때문에 의료기기 사용권에 대해서도 논란이 있을 것이다.

1. 의료기기 및 신약의 검증에 대한 문제

13) 윤창렬, 북한의 고려의학 연구, 주민출판사, 2004

14) 김석주, 남북한 의료문화 차이의 시사점, 서울의대 통일의학센터

남한에서 한의사에게 허용된 의료기기는 많지 않다. 초음파, X-RAY 등에 대해서는 계속 한의사들의 소송이 진행 중이지만, 사실상 양방 의료계의 극심한 반대로 인해 사용이 불투명한 상황이다. 한약에 대해서도 기성 한의서에 있는 처방에 대해서만 사용할 수 있는 문제점이 있다. 최근 한의사가 개발한 항암치료제 ‘넥시아’, 천연물 신약 등의 처방권 등을 두고도 양한방간의 다툼이 있었다.¹⁵⁾ 하지만 북한의 사정은 이와 다른 점이 있다. 북한은 고려약 처방에 대해 양의사와 고려의사 직역간의 차이가 없고 전체 처방의 70% 정도를 고려약으로 하는 현실이다¹⁶⁾. 따라서 통일 후 북한 출신의 양의사가 고려약을 처방하는 것은 한의사의 직역 침해인지, 북한 출신의 고려의사가 진단기기를 활용하는 것이 양방 의료계에 대한 직역 침해인지 판단해야 할 필요가 있다. 본 논문에서는 신 의료기술의 법제화, 신약검증, 의료기기에 관한 문제 등 3가지 분야에 대해 다루어 보려고 한다.

1) 신 의료기술의 법제화에 관한 문제

남한의 신 의료기술에 대한 법제화는 한국 보건의료연구원 산하 ‘신 의료기술평가사업본부’에서 담당하고 있다. 이곳에서 총 448인으로 구성된 분야별 전문평가위원들이 해당 기술의 전문가로 소위원회를 구성하여 검토 안을 마련하고 신 의료기술을 평가, 보험 체계 및 정규 의료 체계 내에 포함시킬 것인지를 논의한다. 한의학계 의료전문위원회는 총 46인으로 이루어져 있으며 한방내과, 한방부인과, 한방소아과, 사상체질의학 등을 연구한 한의사들로 구성되어 있다. 이 과정을 거쳐서 신 의료기술로 승인을 받아야 의료보험 급여로 인정받을 수 있다. 한국보건의료연구원(NECA) 인증이 바로 이것인데, 의료기기 판매 또한 식약청의 품목 허가를 받은 후 NECA에서 유효성과 안전성 인증 받아야 한다. 현재 한의계에 신청한 신 의료기술은 총 37건이며 이는 전체 신 의료기술 신청 건수

15) 천연물 신약, 의사만 처방권 가져야 하나, 한국경제, 2013.01.11

16) 이해경. 북한의 전문직 실태 및 양성과정, 남북한 보건의료직 통합방안을 논하다 (2013.06.26.)

중 3%에 불과하다.¹⁷⁾ 그만큼 한방 신 의료기술 인정은 어렵다고 할 수 있다. 2013년 기준, 한의사 관련 신 의료기술은 시술자에 한의사를 포함 한 1건의 HCV 항체검사(간이검사) 뿐이었다.

하지만, 북한의 경우 신 의료기술 평가라는 항목이 체계적으로 이루어지고 있지 않으나, 다양한 요법들이 이미 활용되고 있다. 환부에 진흙을 도포하는 ‘감탕치료’, 경혈에 대한 ‘양도락 검사’, 난치나이치료법(‘난치나이’란 고치기 어려운 병을 낫게 하는 것 또는 그러한 치료법), 광천 요법 등에 대하여 고려의학의 연구 성과를 이미 대내외에 널리 선전하고 있다. 이러한 치료법들은 북한의 고려의사들이 이미 사용되고 있고 교과 과정에 편입된 것이기 때문에 남한 의료법에서 재검토 하거나 사용을 금지시키는 것은 어려울 것으로 보인다.

2) 신약 검증에 관한 문제

남한에서 출시되는 의약품은 2006년 이후 식약청 허가를 통하여 판매가 가능하게 되었다. 신약 개발은 ‘신약 후보물질 탐색’, ‘비임상 시험’ 이후 임상시험(ND)를 신청하고, 승인 후 3상에 거친 임상시험 후에 신약 판매 허가(NDA) 후 판매 할 수 있게 된다. 한약 및 생약에 관해서는 대한 약전 및 기성 한의서에 있는 처방에 대해서는 한의사의 처방권을 인정해주고 있다.

북한에서도 의약품 검정을 위해 1960년에 ‘약전(藥典)’ 1판을 출간하고 같은 해 국가 차원의 검정기관으로 ‘국가의약품검정원’을 설립하여 그 업무를 담당하고 있다. 뿐만아니라 ‘우수 의약품 제조 관리 기준(GMP)’를 2006년부터 도입해 운용하고 있다. 하지만 GMP 기준을 갖추고 유지하기 위해서는 대규모의 투자가 필수적인데 자본 문제로 인해 본격적으로 확대되지는 못하고 있다.¹⁸⁾ 따라서 현재 북한에서 생산되는 의약품의 질은 안전성을 담보하기 어렵다고 한다.

17) 한창현, 한국한의학연구원, [한의 신의료기술 행위 동향 분석], 2012

18) 김진숙, 북한 ‘약학부문사업’과 보건의료 연구, 2012

때문에 통일 후 북한의 약전(藥典)을 어디까지 인정해 줄 수 있느냐에 대한 문제가 생긴다. 현재 북한의 약전은 2003년 제 6판 까지 나와 있으며 4판(1982년 출간)부터 1부가 <고려약편> 2부가 <신약편> 으로 바뀌게 된다. 일반적으로 약전의 특성이 성상이 확실하고 자주 쓰이는 의약품이 1부에 들어가게 되는데, 고려약이 1부에 실렸다는 것은 북한의 고려약에 대한 의존도가 심해졌음을 알 수 있다. 뿐만 아니라, 부족한 신약을 고려약의 개발로 대체하기 위해 고려약재를 규격화 하고 제제화 했다고 할 수 있다¹⁹⁾.

뿐만 아니라, 남한 의약체계의 복잡한 특성과 임상시험 단계에 드는 비용으로 인해 북한의 기성약들이 한약제재로 등록을 할 경우 한의사와 양의사간의 처방권에 대한 갈등이 생길 수 있다. 대부분 북한의 기성약은 고려약재를 통해 개발되었으므로, 허가 절차가 용이한 한약제재로 등록을 할 확률이 크기 때문이다. 이에 대해서 생길 문제를 대비하기 위해 남북한 통일 약전(藥典)의 마련, 통합 ‘국가의약품검정원’의 운영 등을 생각해 볼 수 있겠다.

3) 의료기기 허용에 관한 문제

북한의 양의사들은 의과대학 졸업 후 모두 침을 사용할 수 있다. 오히려 간단한 증상을 치료하는데 있어서 침 치료를 적극 활용하도록 권장하고 있는 상황이다. 남한에서 침 치료는 한의사의 배타적인 진단기기이며, 현재 IMS 등 자침 요법을 활용하는 기술에 대해 법적 분쟁이 진행 중이다²⁰⁾. 이런 상황에서 침구에 대한 권리가 있는 북한의 양의사들의 시장 진입이 이루어진다면 의료계에 혼란이 일어날 것이라고 예상된다. 자유경쟁 시장인 남한에서는 의료기기의 사용에 따라 의료 시장의 범위가 달라지기 때문에 기기의 사용권은 의료인들에게 민감한 문제이다. 따라서 통일 후 의료기기의 사용권에 대한 심도 있는 논의가 필요하다. 남한에서는 ‘의료기기법²¹⁾’을 두어 의료기기를 관리하며 식약청과 보건복지부

19) 최삼섭 등, 북한의 보건의료와 의약현황 분석, p 87-92

20) ‘IMS 광고한 병·의원, 형사고발·시정조치’ 데일리메디 2013.05.21

산하 의료기기위원회에서 기준규격에 관한 사항 등을 조사한다. 의료기기를 취급하는 의료기관·공장 등에 대한 검사 업무를 위해 의료기기감시원을 둔다. 의료기기의 품질평가와 규격화 사업 지원, 의료기기 산업 발전을 위한 연구개발 사업을 한국보건산업진흥원에 위탁하고 비용을 지원할 수 있다. 북한에는 의료기기에 관한 법률은 현재 전무하며, ‘조선인민주주의공화국 발명법’이 있으나 이는 남한의 특허법과 유사한 것이지, 의료기기에 검증이나 규격에 대한 법률은 없는 것으로 판단된다. 북한 신의주의학대학에서 개발한 ‘음악침치료기’의 사례를 보았을 때 임상시험 결과 효과가 있는 것으로 판단되면 국가 특허로 등록하여 사용함을 유추 해볼 수 있다²²⁾.

통일 후 남한에서는 사용되지 않는 북한의 의료기기를 판단할 기준과, 의료기기의 사용권에 대한 연구를 미리 진행해야 할 것이다. 남한처럼 완전히 이원화되지 않은 북한의 의료 실정을 고려하며 남한의 의료인들에게는 어떻게 적용할 것인지 고민해야 한다.

2. 제도상 통합의 문제

1) 남한과 북한의 의료인 통합의 문제

남한의 의료제도는 완전히 이원화 되어있다. 이원화라 함은, 양·한방이 서로 다른 교육 체계 내에서 양성·배출 되는 것이다. 북한에서는 의학 대학 내에서 양의사와 고려의사가 배출된다. 때문에 완전히 이원화된 체계라고 보기 어렵고, 양의사의 경우 졸업 시 고려의사의 자격 일부가 주어지기 때문에 일원화에 가깝다고 보아야 할 것이다. 또 다른 차이점은, 남한에는 전문의 제도가 있어서 의사면허를 취득한 후, 지정수련병원에서 소정의 인턴·레지던트 과정을 이수하고 시험에 합격해야 전문분

21) 의료기기의 제조·수입 및 판매 등에 관한 사항을 규정함으로써 의료기기의 효율적인 관리를 도모하고 국민보건 향상에 기여하기 위해 제정한 법(2003. 5. 29, 법률 제6909호).

22) 北 ‘가정용 음악침 치료기’ 호평, 통일뉴스, 2012.11.11

야의 임상과목을 표방할 수 있다. 한의사 전문의의 전문 과목은 한방내과, 한방부인과, 한방소아과, 한방신경정신과, 침구과, 한방안·이비인후·피부과, 한방재활의학과 및 사상체질과 등 7개 과목으로 세분되어 있다²³⁾.

하지만, 북한은 졸업 시 6급 의사 자격이 주어지고 매 3년마다 승급시험을 본다는데 차이가 있다(2급 의사는 준 박사, 1급 의사는 박사라고 칭한다.). 하지만, 전문 과목이 없는 것은 아니여서 ‘청진의학대학 병원’ 등의 사례²⁴⁾를 보면 내과에 순환기내과, 호흡기과 등 11개과(동의과 포함), 외과에 11개과(구강과 포함)처럼 전문 과목 진료와 치료가 있는 것을 알 수 있다. 그렇지만 전문 과목 진료를 정규 과정을 이수한 전문의가 진료하는 것에 대해서는 알려져 있지 않다. 이러한 제도의 차이로 인해 의료인의 자격을 인정할 수 있는 범위에 문제가 생긴다. 때문에 탈북자들의 한의사 개업비율이 높아지는 것이, 한의원은 전문 과목을 표방하지 않고도 단순 ‘한의원’으로 개원할 수 있는 것도 한 이유가 될 것이다.

현재 남북한 의료인 통합 문제에 대해서는, 남한에서는 탈북 의료인들에게 국가고시를 통과하면, 의료인의 자격을 인정²⁵⁾해 주는 단계에 이르렀다. 탈북자 출신 의사나 한의사들도 심사를 통해 학력이 인정되면 시험을 볼 수 있도록 북한이탈주민보호정착지원법의 시행령이 2007년 개정되었기 때문이다. 또한, ‘제1회 남북한 전문가 포럼’에서 독일의 사례를 들며 단기적으로 북쪽의 학력과 경력을 인정하고, 이를 바탕으로 중장기적 통합 방안을 마련해야한다는²⁶⁾ 주장도 제기되었다. 그러나 북한의 의료인과 남한의 의료인 간에 경제적 격차가 크기 때문에 의료인들의 대규모 남하가 예상되고, 이는 북한 내부의 의료공백이 생길 수 있으므로 통일 직후 일정 기간 동안 의료 인력의 지역 간 이동을 억제할 필요²⁷⁾가

23) 한의사전문회의 수련 및 자격인정 등에 관한 규정 제3조

24) 송창호 외, 북한보건의료연구, 1989. pp.161~163

25) ‘남한의사’ 꿈 이룬 탈북의사 1남2녀, 연합뉴스, 2009.02.01.

26) 손중도, 의료지원 경험에 비추어 본 남북한 보건의료직 통합방안, 제1회 남북한 전문가 포럼

27) 이만우, 북한의 보건의료제도 및 통합방안. 입법정보, 2004.12.13

있다고 하는 주장도 있다.

한의학의 통합에 대해서는, 현재 한의학 자체적으로도 전문의제도가 시행된 기한이 짧고, 전문의의 수가 적으므로 인력 통합에 대한 문제는 양방에 비해 적을 것 같지만, 북한의 고려의사 수가 남한의 한의사 수와 거의 대등하거나 많으므로 정책상의 결정 등에서 한의계와 고려의학계가 동등하게 참여할 수 있는 의사결정 기구를 만들어야 한다는 등의 문제점이 있다. 뿐만 아니라, 한의사협회나 국가 기관 등에서 북한의 정확한 고려의학에 대한 통계를 재조사할 필요가 있으며, 이를 토대로 상호간에 올바른 통합방안을 논의해야 할 것이다.

2) 남북한의 한의학부, 고려의학부 통합 과정의 문제

북한의 고려의학과 남한의 한의학은 모두 전통의학을 기반으로 하고 동의보감(東醫寶鑑)을 비롯한 한의서(韓醫書)가 교육과정에 들어있으므로 한방 과목에 대한 통합에는 문제가 적다. 하지만 양방 과목의 경우 남한의 한의학과에서는 영어 교재를 쓰고 있지만, 북한 고려의학부의 경우 러시아 교재를 쓰고 있는 등의 차이가 있다. 한의과대학에서는 예과 기초과정에서 동양철학 및 심리학 등에 대한 교육이 이루어지는 반면 북한 기초학부(1~3년)에서는 혁명 역사, 미·일 침략사, 당 정책 등에 대한 교육이 이루어진다. 이 같은 문제를 향후 협의를 거쳐 의학 기초에 관한 과목을 강화하고 사상적 내용을 배제하는 형식으로 나아가야 좀 더 질 높은 의료인 양성에 기여할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라, 현재 한의과대학 내에서는 임상실습이 크게 강화되고 있는 추세이다. 임상 실습에 관해서 임상실습지침서, 임상술기지침, 진료수행지침 등의 지침서가 출간되었으며 한의 각 과별로 익혀야 할 기본 술기와 관찰술기 및 한의학적 변증 주요 감별 및 양의학적 진단 감별이 대부분 표준화 되어있는 상태이다. 교육과정 통합 및 우수한 전통의학 전문가 양성을 위해 북한의 임상실습 표준안을 한의사 협회 차원에서 검토해야 하며, 향후 한의사와 고려의사 통합 시에 통합된 한의진료 및 임상실습에 대한 표준안을 마련해야 할 것이다.

IV. 통일 후 전통의학 통합의 문제에 대한 해결책

지금까지 통일 후 생길 수 있는 남북 전통의학 통합의 문제에 대해 살펴보았다. 이러한 문제점은 현재는 중요성이 떨어지는 것처럼 보일 수도 있지만 통일 후에는 각 집단의 의료 영역 및 진료권, 처방권 등에 대해서 다양한 문제가 생길 수 있다. 의료직역간의 분쟁은 소모적인 내용이 많을 뿐 더러, 더 나아가 국민 보건의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 데에 큰 문제가 있다. 북한은 1차 진료 시 한방의 적용비율이 80%이상 되도록 하고 있다²⁸⁾. 현재 논의되고 있는 의료계 통합 방안에서는 이러한 점을 낙후된 의료 때문이라고 보고, 의약품 지원 등으로 해결책을 제시하고 있다. 하지만, 이를 모두 양방의료로 대체하기는 어려움이 많을 것이라 생각된다.

1. 국외의 사례를 통해 본 통합 모델 예시

1) 중국의 사례

중국의 경우, 국민당 정권 때 중의 폐지 논쟁을 겪기도 했으나, 현재는 중국에서 ‘중서의 병중’이라는 단어가 나올 만큼, 중의학은 의료의 한 축을 담당하고 있다. 뿐만 아니라 세계 전통의학계에서 가장 지배적인 위치를 점하고 있기도 하다. 중국의 의료 인력은 중의사, 서의사, 중서의결합 의사로 이루어져 있다. 중국은 전통의학인력의 통합 문제에 대해서 국가의 지원으로 중의약의 발전을 도왔으며, 동서양 의학을 함께 공부한 인력을 배출하기 위해 ‘중서의결합’이라는 새로운 제도를 도입하기도 하였다.

2011년 중국의 중의약 인력은 420,329명으로 전체 위생관련 인력의 6.79%에 해당된다. 2011년 위생 기구 중 중의기구(중의병원, 중의문진부門

28) 최신 북한이해, 박승규 저.

診部, 중의진소診所, 위생관련 중의과연료연구기구 포함)는 38,224개소이며 전국 위생 기구 중 4.01%를 차지한다. 중의계통의 병원총수는 3,308개소이다. 전국 위생 기구 중 중의기구의 병상 수는 722,269병상으로 전국 총 병상 수의 14.00%에 해당된다. 중의계통 병원의 병상 수는 529,349병상으로 전국 병원 총 병상 수의 14.29%에 해당된다. 전국 중의계통 병원의 인원은 662,074명이며 그 구성은 중의병원 599,200명, 중서의결합병원 49,340명, 민족병원 13,534명이 종사하고 있다²⁹⁾. 이렇듯 중의학계는 많은 인원이 종사하고 있고, 그 구성이 북한의 의료제도와 흡사하기 때문에 앞으로 통일 후 전통의학계 통합에 있어서 우리나라에서 참고할만한 사항이 많다고 생각된다.

2) 일본의 사례

일본의 경우에는 메이지유신 때 공식적으로 한방의학 (漢方- Kampo Medicine)' 을 폐지했지만, 현재는 의사들에 의해 새롭게 연구되고 있으며 의약대학들에서 한방외래를 설치하여 한방 진료를 실시하고 있다. 일본 의사들을 대상으로 한 설문조사 결과 한방약을 사용하고 있다고 응답한 비율이 72.4%에 이를 만큼³⁰⁾ 한방약 사용이 활발하다. 이러한 교육은 별도의 전통의학자를 양성하는 것이 아니라, 의학부 재학 중 화한약³¹⁾에 대한 기본적인 내용을 숙지하도록 되어있다. 한방을 전문으로 하려는 의료인은 동양의학회에 가입되어 있다. 일본에서는 '일본동양의학회'에 입회 후 3년간의 연수과정을 거치면³²⁾ 한방 전문의로 인정하고 있다. 일본의 의사면허가 있어야 학회에 가입할 수 있는 만큼, 한국의 한의사와는 다른 개념이라고 할 수 있다. 현재 일본 내 한방전문의의 경우 2,148명이 등록되어 있다.

29) 중의약 현황 및 주요 중의약 정책과 법규, 옴니허브 북경연구소, 2013.01

30) 닛케이 메디칼, 2007.07

31) 한방약에 대한 일본의 명칭. 和漢藥.

32) わが国の医師免許証を有し、日本専門医認定機構の定める基本領域に属する学会の認定医あるいは専門医を有し、3年以上継続して本会会員で所定の単位数(7単位)を取得し、本学会が定める研修施設で3年以上東洋医学の臨床に修練を積んだ者. 일본동양의학회,

침구 치료의 경우에는 침구사 면허가 개설되어 있어 ‘침구 대학’을 졸업한 이후 침사와 구사에 대한 국가고시 이후 취득 할 수 있다고 한다. 일본의 경우, 전통의학의 본래 의미가 퇴색되었지만 여전히 활발한 연구와 처방이 이루어지고 있다. 일본 의료계의 모델은, 통일 후 전통의학계가 현재 의료계와 일원화의 방향으로 가게 될 시에 참고할만한 방식이다. 하지만, 일원화에 대한 성숙된 논의가 아직 의료계에서 진행되지 않은 만큼, 적용이 쉽지 않을 것이라고 생각된다.

2. 국내 실정에 맞는 통합 모델제시

1) 남북한 전통의학 관리기구의 교류 및 통합

이 부분에 관해서는 남한의 전통의학 관리 기구와 북한의 관리 기구에 대해 비교해 볼 필요가 있다. 현재 남한의 경우, 보건복지부 한의약정책과 및 한국 한의학 연구원이 국립 한의학 연구소라고 할 수 있다. 국립 한방병원의 경우에는 부산대학교의 한방병원이 운영되고 있다. 한약재 수급 및 공급과 관련한 업무는 식품의약품안전처에서 관리하고 있다. 북한은 연구기관으로는 ‘고려의학과학원’이 운영되고 있었으며, 현재는 ‘고려의학종합병원³³⁾’으로 2001년에 새로 병원을 개설하기도 하여 연구 및 치료센터로서 역할을 하고 있다. 고려의학 종합병원이 400병상에 이르는데 반해, 부산대학교 한방병원은 200병상인 만큼, 큰 규모라고 할 수 있다. ‘고려의과학원’ 또한 국가과학원 산하 4대 연구기관 중 하나일 만큼 중요시 되고 있는 연구기관이다. 한약재 수급과 관련해서는 약초법을 제정하여 관리하고 있으며 국가적으로 약초의 채취, 재배, 수매를 진행하고 있다. 전문 한약재의 경우에는 약초관리기업소와 협동농장에서 관리하고 있다.

이러한 차이를 고려했을 때 통일 전 공통적으로 마련해야할 협의 사항

33) 6개의 전문연구소와 50여 개의 전문과들이 있다. 연건평 14,500여 m²의 병원 1호, 2호동에는 400여 대의 침대를 갖춘 환자 호실과 현대적 설비들을 갖춘 기능진단검사실, 수술실, 치료실 등이 있으며 전문화된 고려 치료봉사를 위한 수십 개의 외래 치료실들이 있다. 한국민족문화대백과사전.

및 기구는 정책분야, 연구분야, 한약재관리분야 세가지라고 할 수 있다. 정책분야에 관해서는 전문 법조인 및 유관단체와의 교류를 시행하여 다양한 논의를 시행해야 한다. 한의사협회에서 전문 지식을 제공하고, 보건복지부 산하 한의약정책과에서 통일 후 대처 방안에 대한 국가적인 방안을 제시해야 할 것이다. 연구 분야에 있어서는 북한의 고려의과학원과 한국 한의학연구원간의 많은 교류가 필요하다고 생각된다. 뿐만아니라 현재 남한 내 한의과대학의 많은 연구실과 병원에서 의미 있는 연구들이 이루어지고 있다. 이러한 연구에 대한 상호간의 소개를 고려의과학원과 한의학연구원에서 대표로 교류한다면 그 물꼬를 틀 수 있을 것이다. 한약재 관리에 관해서는 북한의 ‘약초법’ 및 관련법안, 남한의 ‘약사법’ 및 ‘한약재 수급 및 유통관리 규정’ 과의 비교 연구가 필요하다. 그 외에도, 한방병원 및 고려의학병원에서는 그 진료과목에 대한 비교 및 통합에 대해 생각해 볼 필요성이 있다.

2) 남북한 전통의학 관리법의 수정

현재 남한의 경우 한의사의 권리 및 역할에 관한 내용은 ‘의료법’ 에, 국가의 한의학 지원에 관련된 법안은 ‘한의학육성법’ 이 있으며 그 외에 처방권 및 한약재에 관한 내용들은 ‘약사법’ 에 명시되어 있다. 그러나 북한의 경우 의료법 내에서 전방위적으로 고려의학에 대한 내용이 명시되어 있기 때문에 비교가 어려운 상황이다. 전통의학에 대한 체계 및 관리가 양방 의학과는 차이가 있으므로 중국의 경우 ‘중의약조례’, ‘중의약법’ 등을 제정하여 독립적 관리를 하고 있다³⁴⁾. 통일 이후 남북간의 의료 범위의 차이와 의사 및 약사와의 직역 간 갈등이 예상된다면, ‘약사법’ 처럼 전통 의학을 독립적으로 분리시킨 법의 제정도 고려해볼 가치가 있다.

3) 인력 교류, 교육과정 통합의 방안

대한한의사협회에서는 ‘민족의학을 통한 남북교류 활성화 및 인류에

34) 윤강재. 중국 중서의결합 현황과 시사점. 한국보건사회연구원

실현'에 기여한 공로로 통일부장관 표창을 수상한 사례가 있다³⁵⁾. 한의사협회는 1999년부터 '우리민족 서로 돕기 운동' 협력본부 구성단체로 참여해 북한의 조선의학협회 고려의학부문과 지속적인 협의를 추진해 왔다. 또 두 차례에 걸친 남북간 학술대회 개최로 한의학 발전을 모색하고, 남북간 인적·물적 교류가 활성화 되도록 노력해 왔다. 이러한 인프라를 바탕으로 인력 교류를 지속하고 통합 방안에 대해 논의해야 한다. 그 방향은 남북한 고려의학 및 한의학 교육과정의 통합과 병원의 임상 진료 과목에 명칭 및 역할 통합에 관해 진행해야 할 것이다.

V. 결론

본 연구는 통일 전 남북한 보건의료체계 내에서 전통의학에 대해 살펴 보고 이를 연장시켜 통일 후 생길 수 있는 문제점과 그 해결책에 대해 분석해보았다. 고려의학과 한의학은 분단이후 크게 다른 길을 걸어왔다. 남북한의 정책적 차이 및 경제적 차이가 그러한 변화를 불러일으킨 것으로 생각된다. 하지만, 그럼에도 불구하고 여전히 한의학과 고려의학과는 옛 방식을 바탕으로 국민의 건강을 위해 활용되고 있다. 이러한 상황에서 고려의학에 대한 연구가 미흡한 현실이 매우 안타까웠다. 현재 북한의 고려의학은 정책적인 지원을 많이 받고 있으나 북한의 의료수준 자체가 낙후되어 있기 때문에 신 의료기술, 고려약 재배, 고려약 생산 등에 관하여 국제적으로 인정받고 있지 못한 부분도 많다. 이러한 점들은 향후 남한의 한의계와 적극적인 교류를 통해 발전시켜나가야 할 부분 중 하나이다.

북한 고려의학 관련 연구 중 가장 큰 문제는 고려의학 관련한 통계에 관한 것이다. 기존 연구의 대부분이 90년대에 진행된 것이어서 2000년대 이후 통계를 찾아보기가 힘든 실정이다. 전통 의학을 지칭하는 말이 '동의학'에서 '고려의학'으로 93년도에 개칭되었음에도 불구하고 현재도

35) 민족화해협력범국민협의회 제 15차 정기 대의원회의. 2013.03.12

93년도 이전의 통계를 차용하여 ‘동의학’ 이라 표시한 부분이 많다. 현재 등록된 고려의사의 수, 고려의과 병상 수, 병원 수와 같은 기본적인 내용에 대해서도 정확한 통계가 없다. 때문에 차후 북한 보건의료 관련 통계 조사 시에 고려의학에 관한 재조사가 필요하다. 정확한 통계가 바탕이 되지 않는다면 통일 후에 대한 제도적 준비와 시장 예측에 어려움이 있을 것이다.

이번 연구에서 예측한 통일 후 보건의료체계 내 전통의학계의 문제는 첫째로 의료제도와 의료인 지위에 관한 문제가 있다. 이는 남북한 의료인의 지위와 제도가 다르기 때문에 충분히 생길 수 있는 문제들이다. 북한은 의사 급수가 정해져 있는 대신, 남한은 전문의 제도가 운영되고 있다. 현재 북한에서 인정해주는 의사의 급수와 전문의 과정이 동일하지 않으므로 면허 상호 인정에 문제가 생길 수 있다. 물론, 현재 국가에서 97년도 이후 북한 새터민 중 의사 면허가 확인된 자에 한하여 국가고시를 재 실시하여 의사 면허를 인정해 주고 있다. 하지만 이는 소규모일 때의 상황이고 대규모로 이루어질 통일 후의 의료인의 통합에는 현재 의사협회 등에서 진료구역 지정 (남북한 의료인 사이의 이동 금지) 등의 해결책을 제시하고 있다. 한의사의 경우에는 이때 어떤 방식을 취해야 할지 논의가 필요하다.

둘째, 북한과 남한의 의료권이 차이에 관한 문제이다. 북한의 의사들은 양의사와 고려의사 모두 침사용과 고려약 사용을 권장 받고 있다. 현재 남한의 의사들은 IMS와 천연물 신약 등의 문제와 관하여 한의사들과 갈등 관계에 있는데, 통일 후 의사들은 어떤 범위까지 진료 범위가 인정되는 지에 대하여 정해진 사항이 없다.

북한에서 현재 많이 사용하고 있는 고려약에 관해서는 남북한의 의약품 검정기준이 다르기에 이 둘을 비교하기 힘든 상황이다. 남한에서 식약처를 통해 의약품의 허가 및 판매가 이루어지는데 반해 북한에서는 ‘국가 의약품 검정원’을 운영함으로써 그 역할을 대신하고 있다. 하지만 다양한 국제기구에서 북한 의약품 검정기관의 시설이 낙후되고, 경제적 문제로 인해 신약 평가 및 검정에 어려움이 있다고 평가하고 있다. 이 때문

에 현재까지 출시된 고려약의 검증에 대한 방안을 찾아야 한다. 만약 통일 후 여러 고려약이 한국으로 들어온다면 한약의 생약성분을 이용해 한약으로 등록을 하여 사용할 확률이 크다. 한약에 관하여서는 약의 승인 과정이 좀 더 용이하기 때문이다. 그렇다면 북한에서 의사들이 지금까지 사용해오던 고려약에 관한 처방권의 문제가 생긴다. 고려약을 한약으로 하자면, 남한의 양방 의사들이 사용할 수가 없고 고려약을 양약으로 하면, 한약 기반의 약을 남한의 한의사들이 사용할 수 없게 되는 문제가 생긴다. 이와 관련해서 여러 가지 해결책을 논의해볼 필요가 있다.

그 외에도 남북한 한의대, 의대 고려의과 간의 교육과정 통합의 문제 등 향후 인력 배출에 관해 논의해야 한다. 남북한의 임상 실습 수준 파악을 통해 남북한의 한의사가 대등한 위치에서 졸업할 수 있게 해야 한다. 현재 한의과대학 내에서는 임상실습이 크게 강화되고 있는 추세이다. 임상 실습에 관해서 임상실습지침서, 임상술기지침, 진료수행지침 등의 지침서가 출간되었으며 한의 각 과별로 익혀야 할 기본 술기와 관찰술기 및 한의학적 변증 주요 감별 및 양의학적 진단 감별이 대부분 표준화 되어 있는 상태이다. 교육과정 통합 및 우수한 전통의학 전문가 양성을 위해 북한의 임상실습 표준안을 한의사 협회 차원에서 검토해야 하며, 한의사와 고려의사 통합 시에 통합된 한의진료 및 임상실습에 대한 표준안을 마련해야 할 것이다.

이러한 문제에 대한 해결책은 첫째로, 남북한 전통의학 관리기구의 교류 및 통합에 관한 것이었다. 이 부분에 관해서는 남한의 전통의학 관리기구와 북한의 관리 기구에 대해 비교해 본 결과, 현재 남한의 경우, 보건복지부 한의약정책과 및 한국 한의학 연구원 및 국립 한방병원인 부산대학교의 한방병원의 국립 기관이라고 할 수 있다. 한약재 수급 및 공급과 관련한 업무는 식품의약품안전처에서 관리하고 있다. 북한은 연구기관으로는 ‘고려의학과학원’이 운영되고 있었으며, 현재는 ‘고려의학종합병원³⁶⁾’으로 2001년에 새로 병원을 개설하기도 하여 연구 및 치료센터

36) 6개의 전문연구소와 50여 개의 전문과들이 있다. 연건평 14,500여 m²의 병원 1호, 2호동에는 400여 대의 침대를 갖춘 환자 호실과 현대적 설비들을 갖춘 기능진단검

로서 역할을 하고 있다. ‘고려의과학원’ 또한 국가과학원 산하 4대 연구기관 중 하나일 만큼 중요시 되고 있는 연구기관이다. 한약재 수급과 관련해서는 약초법을 제정하여 관리하고 있으며 국가적으로 약초의 채취, 재배, 수매를 진행하고 있다. 전문 한약재의 경우에는 약초관리기업소와 협동농장에서 관리하고 있다.

정책분야에 관해서는 전문 법조인 및 유관단체와의 교류를 시행하여 다양한 논의를 시행해야 한다. 한의사협회에서 전문 지식을 제공하고, 보건복지부 산하 한의약정책과에서 통일 후 대처 방안에 대한 국가적인 방안을 제시해야 할 것이라고 제언했다. 연구 분야에 있어서는 북한의 고려의과학원과 한국 한의학연구원간의 많은 교류가 필요하다고 생각된다. 뿐만 아니라 현재 남한 내 한의과대학의 많은 연구실과 병원에서 의미 있는 연구들이 이루어지고 있다. 이러한 연구에 대한 상호간의 소개를 고려의과학원과 한의학연구원에서 대표로 교류한다면 그 물꼬를 틀 수 있을 것이다. 현재 남한의 경우 한의사의 권리 및 역할에 관한 내용은 ‘의료법’에, 국가의 한의학 지원에 관련된 법안은 ‘한의약육성법’이 있으며 그 외에 처방권 및 한약재에 관한 내용들은 ‘약사법’에 명시되어 있다. 그러나 북한의 경우 의료법 내에서 전 방위적으로 고려의학에 대한 내용이 명시되어 있기 때문에 비교가 어려운 상황이다. 전통의학 관리체계에 대한 방안을 세우기 위하여 중국과 같이 차이 학문 간의 차이를 두고 운영하는 국가의 체계를 도입할 필요가 있다. 중국의 경우 ‘중의약 조례’, ‘중의약법’ 등을 제정하여 독립적 관리를 하고 있다³⁷⁾. 통일 이후 남북 간의 의료 범위의 차이와 의사 및 약사와의 직역 간 갈등이 예상된다면, ‘약사법’ 처럼 전통 의학을 독립적으로 분리시킨 법의 제정도 고려해볼 가치가 있다.

이렇듯 지금까지 북한의 고려의학에 대한 현황을 파악하고 통일 전 가지는 차이와 통일 후 생길 수 있는 문제점을 살펴보았다. 고려의학은 북

사실, 수술실, 치료실 등이 있으며 전문화된 고려 치료봉사를 위한 수십 개의 외래 치료실들이 있다. 한국민족문화대백과사전.

37) 윤강재. 중국 중서의결합 현황과 시사점. 한국보건사회연구원

한에서 1차 진료로써 많은 역할을 다하였고, 이는 통일 후 의료비 절감 등을 위해 도움이 될 것이다. 향후 남한 정부에서 고려의학을 적극적으로 고려해야 할 상황이 많을 것인데, 정북한의 고려의학 활용에 대한 자세한 통계를 먼저 재조사 후, 남한의 한의계와 교류를 통해 발전시켜야 할 것이다. 개인적으로 향후 이 연구를 지속적으로 진행하여 통일 후 우리의 전통의학이 세계적인 의학으로 발돋움 할 수 있는 기반을 닦았으면 하는 바람이다.

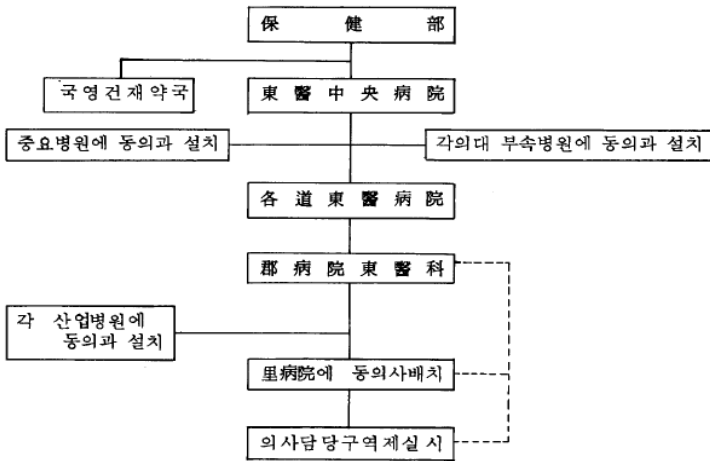
【부 록】

고려의학의 과학화 및 발전을 위한 지침

- 1) 중앙과 도의 고려병원과 시군 인민병원, 산업병원의 고려치료과에 현대적 의료시설을 설치하고 리 인민병원과 진료소에도 고려치료과를 배치하여
 - 2) 군과 리 지역에 이르기까지 고려약국을 설치하여 고려약을 널리 공급하며 민족의학에 대한 교육사업을 강화하여 현대의학적 지식을 겸비한 고려의사를 보다 많이 육성하고
 - 3) 대학의 고려의학부와 함께 고려의학 연구기관을 설치, 고려의학을 과학화 하며
 - 4) 고려의사들의 기술학습을 강화하며
 - 5) 전 군중적 운동으로 약초 재배사업과 야생 약초 채취 및 보호증식 사업을 적극 벌여 고려약 생산을 늘린다.
- 이운한, 북한 보건의료의 인도적 지원, 아주 남북한보건의료연구소

보건성 2000년 10대 역점 사업

1. 필수 의약품에 대한 연구와 생산을 강화하여 의약품을 좀 더 풍부하게 공급하며
 2. 호담당의사제를 발전시키고 고려의학과 신의학을 배합하고,
 3. 각 도에 감자전분을 이용한 포도당 생산설비를 갖춰 수액제재를 자체적으로 해결하고,
 4. 사망률이 높은 임상질병을 비롯한 질병들에 과학기술 역량을 집중한다
- “공동시설을 받들고 인민보건사업에서 새로운 전환을 이룩하자.”
[로동신문], 2000년 1월 15일



<그림 1> 동의진료체계. (윤창렬 저. 북한의 고려의학연구)

【참고 문헌】

▣ 참고 서적

- 문옥륜, 남북한 보건의료제도의 비교, 2001
박승규, 최신 북한이해, 2008
동의학사전, 여강출판사, 1988
윤창렬, 북한의 고려의학 연구, 주민출판사, 2004

▣ 논문

- 김진숙, 북한 ‘약학부문사업’ 과 보건의료 연구, 2012
한창현, 한국한의학연구원, 한의 신의료기술 행위 동향 분석, 2012
승창호 외, 북한보건의료연구, 1989.
이만우, 북한의 보건의료제도 및 통합방안. 입법정보, 2004.12.13.
윤강재. 중국 중서의결합 현황과 시사점. 한국보건사회연구원

▣ 기사

- 한방, 고려의학 명명, 경향신문, 1993.08.01. / 조총련 기관지 조선신보 인용
천연물 신약, 의사만 처방권 가져야 하나, 한국경제, 2013.01.11.
남한의사 꿈 이룬 탈북의사 1남2녀, 연합뉴스, 2009.02.01.

남북상사합의서 분쟁해결제도 개선을 위한 방안

서울대학교대학원 법학과 강민식 · 최고야

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 남북한의 상사분쟁해결에 대한 법제도 분석
- III. 분단국가의 상사분쟁 해결 법제도
- IV. 남북한 상사분쟁해결 법제도의 개선을 위한 제언
- V. 결 론

【부록】

【참고문헌】

【요약문】

남북상사합의서 분쟁해결제도 개선을 위한 방안

남한과 북한사이에 화해와 협력을 바탕으로 체결된 『상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』와 『남북상사중재위원회의 구성·운영에 관한 합의서』는 남북간의 상사분쟁해결제도로 많은 기대를 걸었으나, 남북관계의 경색에 따라 그 실효성과 문제점을 확인하지 못한 채 사문화되었다. 하지만, 박근혜 정부에 들어서 새로운 교류가 싹트고 있는 이 때에, 장기적인 관점에서 남북간의 경제교류에서 파생되는 상사분쟁해결제도에 대해서 재검토가 필요하다.

이를 위해 남북한의 상사분쟁해결을 위한 법제도와 준거법을 살펴본 결과, 남한의 『중재법』이 준거법이 되었을 시에는 어느 정도 중재제도가 제대로 운영이 될 수 있을 것으로 보인다. 하지만, 북한의 『대외경제중재법』은 중재기관의 불명확성, 중재판정 부재로 인한 범규범의 불명확성, 중재판정결과와 집행상 문제점 등의 이유로, 북한이 체결하고 있는 BIT상의 규정은 중재결과의 집행의 문제점을 이유로, 상사중재의 준거법으로써의 범령으로 활용되기는 어려울 것으로 보인다. 남북한의 관계가 개선되고 기존의 합의서에 따라 상사중재를 하고자 했을 때, 남한 범령만이 준거법이 된다는 보장이 없다. 또한, 상사중재위원회를 구성과 운영에서는 위원회 구성과 합의방식, 국제투자분쟁해결센터에 대한 의장중재인 선정의뢰, 중재판정의 구속력과 관련한 문제로 인해 제대로 운영되기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

그러므로 중국-대만과 동-서독의 사례를 바탕으로 시사점을 도출해보면

첫째, 중국과 독일은 준거법과 실질적인 운영을 활성화 했다. 둘째, 중국은 상사중재위원회 활성화를 위해 자정적인 노력을 통해 신뢰도와 공정성을 높였으며, 독일은 법체계와 언어권의 동질감이 있는 제3국인 오스트리아를 통한 중재로 신뢰도와 공정성을 높였다. 셋째, 중국-대만은 중

재기관을 통한 중재결과가 중국 인민 법원 또는 대만 법원을 통해 법적 효력이 생길 수 있도록 규정하였고, 동서독도 중재판정결과는 양 당사자에 대하여 법적 구속력과 집행력을 가지게 하였는데, 동서독이 모두 뉴욕협약에 가입하였고 이를 준수하는 노력을 기울였기에 가능했던 것으로 보인다.

앞의 내용들을 정리하여 기존 상사분쟁해결 법제도를 개선하기 위해서는 1. 밀접한 관련의 원칙에 따라 준거법 결정을 해야 하고, 2. 남북상사 중재위원회 및 중재판정부의 구성에 남과 북이 합의한 제3국의 참여로 신뢰도를 높일 필요가 있으며, 3. 남북의 상사중재를 통한 교류의 지속성의 가치를 고려했을 때 중재비용을 남측이 부담하고, 4. 주권면제이론의 바탕으로 한 중재결정의 집행을 강화하였으며, 5. 북한의 뉴욕협약의 가입 유도하는 방안을 적극 고려해야 할 것을 제안하고 있다.

I. 서론

2010년 이명박 정부시기의 천안함사태 이후 연이은 남한의 5·24조치, 북한의 연평도 도발, 북한의 끊임없는 대남비방 전쟁분위기 조성을 통해 남북간의 관계는 급격한 경색국면으로 접어들었다. 이후, 북한의 개성공업지구에 대한 차단조치는 회복할 수 없는 깊은 골을 형성한 듯 보였다. 하지만, 박근혜 정부가 새로 출범하면서 한반도 신뢰프로세스를 바탕으로 한 미국-중국과의 돈독한 외교관계와 북한의 국제적 고립으로부터 탈출하려는 노력이 결합되면서 새로운 남북관계가 열릴 가능성이 보이게 되었다. 이러한 결과로 2013년 8월 14일 『개성공단의 정상화를 위한 합의서』와 2주 후인 8월 28일 『개성공단 남북공동위원회 구성·운영 합의서』이 체결되었다. 이 중에서 『개성공단의 정상화를 위한 합의서』 제2조 ②에서는 “남과 북은 개성공단에 투자하는 남측 기업들의 투자자산을 보호하고, 위법 행위 발생시 공동조사, 손해배상 등 분쟁 해결을 위한 제도적 장치”를 마련하기로 하였다. 이는 남북관계의 분위기에 따라 예상되었던 상사관련 문제가 현실로 드러났었음을 상기시켜줬으며, 상사관련 문제해결방법의 중요성도 재차 확인할 수 있게 해주었다.

현재 개성공단의 문제를 해결하기 위한 해결방법은 현 당면과제만을 해결하기 위한 일련의 결과물이지만, 이러한 시기일수록 향후 경제교류가 재활성화 되었을 때를 고려할 필요가 있다. 즉, 남북관계가 경색되기 전에 합의된 상사분쟁해결제도를 재고할 필요가 있는 것이다. 장기적으로는 기존에 화해·협력을 바탕으로 체결된 『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』와 『남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서』의 상사분쟁해결제도의 문제점을 살펴보고, 이를 보완하는 것이 지속적인 경제교류간 발생할 분쟁을 해결하고 법적안정성, 예측가능성, 신뢰보호를 보장하기에 타당할 것으로 보인다. 뒷부분의 중국-대만, 동서독 사례에서 살펴볼 수 있겠지만, 민간교류 활성화 및 분쟁을 해결하는데 있어서 무엇보다 중요한 것은 상호간의 합의사항을 이행하려는 의지가 중요하다. 하

지만, 본 연구에서는 이러한 합의사항을 이행할 수 있도록 뒷받침 해 줄 법제도적 측면(합의서의 개선)을 중점으로 고찰해 볼 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 (1) 남북한의 상사분쟁해결에 대한 법제도를 분석, (2) 남북한 간의 상사분쟁 해결에 대한 합의서를 분석 및 문제점 확인, (3) 분단국가(중국·대만, 동·서독) 사례의 시사점 도출, (4) 남북한 상사분쟁해결제도와 관련하여 기존 합의서에 대한 개선방안을 모색해 볼 것이다.

II. 남북한의 상사분쟁해결에 대한 법제도 분석

1. 남북한 상사분쟁해결에 대한 합의서 체결경과와 현황

남북한은 2000년 6월 15일에 발표한 『남북공동선언』에 따라 남북 사이에 이루어지는 경제교류와 협력은 나라와 나라 사이가 아닌 민족 내부의 거래임을 확인하였고,¹⁾ 동년 12월 16일에 『남북 사이의 투자 보장에 관한 합의서』, 『남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서』, 『남북 사이의 청산절계에 관한 합의서』 및 『남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 등 남북경협 4개 합의서를 서명하였다.²⁾ 상기 남북 『남북 사이의 상사분쟁 해결절차 합의서』에 의하면 남과 북은 각각 위원장 1명, 위원 4명으로 ‘남북상사중재위원회’를 수립하여 남북 교역 및 경협과정에서 발생하는 분쟁에 대하여 중재, 조정 및 관련 사무처리를 하도록 하고,³⁾ 그 후속조치로 남과 북은 2003년 10월 12일 『남북상사중재위원회의 구성·운영에 관한 합의서』에 서명하였다. 남북상사중재위원회의 관장업무는 크게 (1) 교역 및 경협분쟁 해결, (2) 투자분쟁 해결, (3) 중재규정 제정, (4) 중재인 선정 등이 있다.⁴⁾

1) 최석범·박근식·김태환·김재학·박선영, 남북상사중재위원회 운영상의 문제점과 활성화 방안, 중재연구 제17권 제1호, 2007, 165면.

2) 김상호, 남북상사중재위원회의 발전과제, 국제상학, 제25권 제1호, 2010, 132면.

3) 박기태, 남북협력기금제도에 대한 헌법적 연구, 서울대학교 대학원, 법학석사 학위논문, 2013, 94면.

2006년 7월 4일 남북은 쌍방 위원장 및 위원에 대한 명단을 상호 교환하였는데, 남한의 경우 남북상사관련 2개의 합의서가 체결된 이후, 『남북관계발전에 관한 법률』의 제정하였고, 남북상사중재위원회 중재사무처리를 통일부와 대한상사중재원 사이에 업무위탁 협약⁵⁾을 맺음으로써 2007년 5월 2일부터 대한상사중재원소속의 남북상사중재실이 주체가 되어 남측의 상사중재위원회 업무를 시작하게 되었다. 반면, 북한은 북한의 미사일 발사 및 핵실험 실시 등으로 악화된 남북관계속에서 중재인 30인 명부에 대한 회신을 하지 않아 현재까지 담보상태로 남북중재위원회 구성에 대해서는 더 이상 진척을 보이지 못하게 되었다.⁶⁾ 이러한 남북관계의 경색으로 상사분쟁해결을 위한 합의서들의 실효성을 직접 확인해 볼 수는 없었지만, 남북교류가 재활성화 되었을 때를 대비하여 기존 남북상사중재관련 합의서의 실질적 이행가능성에 대한 고찰이 필요하다. 이를 위해 다음에서는 기존 상사분쟁해결제도가 제대로 운영되었을 경우에 문제점이 없는지를 남북한 중재판정의 기준이 되는 남북의 ‘준거법’⁷⁾들을 기준으로 남북의 상사분쟁 해결에 대한 법제도를 검토해 보고, 기존 합의서의 문제점을 분석해 볼 것이다.

2. 남한의 상사분쟁 해결에 대한 법제도

남한의 중재법은 1966년 법률 제1767호로 제정되었으며 그 동안 수차례 개정을 해오다가 2013년 3월 23일에 법률 제11690으로 개정되었다. 본법은 총 8장 41조로 이루어졌으며, 규정하고 있는 내용은 UNCITRAL모델법과 상당히 비슷한 점이 많다. 북한과는 다르게, 남한의 중재법은 국내의 당사자뿐만 아니라, 국내외 당사자 사이의 분쟁해결에 대해서도 똑같

4) 김상호, 앞의 논문, 133 - 136면.

5) 2007. 4. 16 남북상사중재위원회 중재사무처리 업무위탁 협약, 대한상사중재원 남북상사중재실 <http://kcb.or.kr> <마지막 방문일 2013.9.1.>.

6) 박기태, 앞의 논문, 94면.

7) 『남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 제12조(준거법)

중재판정부는 당사자들이 합의한 법령에 따라 중재판정을 한다. 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 한다.

이 적용된다.⁸⁾

남한의 중재법을 살펴보면, “중재”란 당사자 간의 합의로 사법상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차를 말한다(제3조). 분쟁 당사자는 중재인의 수 및 선정, 중재절차, 중재지 및 언어에 관해서 합의로 정할 수 있고, 중재판정은 당사자간에 있어서 법원의 확정판결과 같은 효력을 가지며(제35조), 강제집행도 가능하다(제38조). 국내 중재판정은 중재판정의 취소가 없는 한 승인되거나 집행되어야 하고(제38조), 외국 중재판정은 외국 중재판정의 승인 및 집행에 관한 협약, 또는 민사소송법 제217조와 민사집행법 제26조 제1항과 제27조를 통해 집행이 된다(제39조).

위에서 살펴봤듯이 남한의 중재법은 사적자치의 원리에 따라 당사자 간의 합의를 존중하는 “중재” 제도를 규범적으로 인정하고 있으며 중재판정의 효력인정과 강제집행에 대한 규정을 명시하고 있다. 게다가, UNCITRAL의 『국제상사제도에관한모델법』과 『뉴욕협약』(『외국 중재판정의 승인 및집행에 관한 협약』⁹⁾, Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards)에 가입하는 등 국제적 기준에 맞춰서 중재법을 지속적으로 개정 및 보완하고 있다.¹⁰⁾ 그러므로, 『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 제12조에 따라 “당사자간의 협의가 없을 시 남과 북의 법령”에 따라 남한의 중재법을 준거법으로 삼을 경우에는 중재판정과 중재결과의 집행이 제대로 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

3. 북한의 상사분쟁 해결에 대한 법제도

가. 북한의 중재법

북한의 『중재법』에서의 중재는 남한의 그것과는 의미를 달리한다. 사

8) 박정원, 북한의 대외경제중재법에 관한 연구, 한국법제연구원, 2000, 142-153면.

9) 외국에서 내려진 중재판정을 승인하고 집행할 수 있도록 제도적으로 설립된 국제협약

10) 박정원, 앞의 책, 139-142면.

회주의체제인 북한에서는 국가주도로 경제기관, 기업소, 단체 등이 국가의 경제계획을 바탕으로 정확하고 정합적으로 운영이 되어야 하는데, 이를 위해서는 계획·계약규율을 바탕으로 국가자원을 최대한으로 동원하고 합리적인 이용이 가능토록 할 필요가 있다. 그런데 그 과정에서 분쟁 발생 시 이러한 계획경제에 반하는 현상에 대해 즉각적이고 신속한 대처 없이는 당이 부여하는 모든 과제를 정확히 수행할 수 없게 된다. 그러므로 위와 계획경제에 반하는 현상을 엄격하게 통제할 필요성에 따라야 하는데, 이러한 업무수행은 통상의 재판소조직이 떠맡기에는 부적당하다는 것이다. 이러한 업무를 수행하는 것이 바로 북한 『중재법』상의 국가중재제도 또는 국가중재재판제도이다. 북한에 있어서 『중재법』상의 중재제도는 국가와 노동당의 계획경제를 위한 법적 통제장치일 뿐이다. 즉, 북한 『중재법』의 “중재”는 “경제기관, 기업소들 사이에 제기되는 계획 및 계약규를 위반사건을 심리해결하는 국가의 권력적 활동” 이기에 자주적·임의적 분쟁해결제도가 아니라 강제적·공권적 분쟁해결제도라는 점에서 일반적 중재제도와 본질적으로 구별된다.¹¹⁾ 이는 중재에 대한 의미 자체를 달리하기 때문에 남북한의 상사분쟁해결에 있어서 준거법으로 보기에는 어렵다고 봐야 할 것이다.

나. 북한의 『대외경제중재법』

(1) 대외경제중재법의 내용

북한은 외국인 투자 유치를 위하여 그동안 국내법을 대대적으로 제정·개정하였으며, 그중 14개 국내법은 분쟁해결절차로서 중재를 포함하고 있다.¹²⁾ 『대외경제중재법』의 내용을 살펴보면, 본 법에서 지칭하고 있는 중재의 개념이 남한의 그것과 거의 일치한다고 볼 수 있다.¹³⁾ 그러

11) 최석범, 북한의 중재법의 주요 특징과 시사점, 한국중재학회 중재연구 제17권 3호, 2007, 57면.

12) 외국인 기업법, 외국인 투자법, 외국 투자 은행법, 토지 임대법, 개성 공업지구법, 합영법, 합작법, 금강산 관광 특구법, 대외 민사 관계법, 무역법, 외국인 투자 기업 노동법, 라선 경제 무역지대법, 대외경제계약법, 황금평 및 위화도 경제지대법.

13) 박경원, 앞의 책, 22면; 장명봉, 북한의 대외경제중재법에 관한 일고 - 남북간 상사분

므로, 남과 북의 분쟁해결절차에 있어서 준거법으로 적용가능한 북한의 법령이라고 볼 수 있을 것이고, 준거법으로 적용가능성과 문제점에 대해 중점으로 살펴봐야 할 대상법률이라고 판단된다.

북한은 대외경제분쟁의 해결방법으로서 중재에 대한 통일된 기본법을 마련하기 위하여 1999년 7월 21일 최고인민회의 상임위원회 정령 제875호로 『조선민주주의인민공화국 대외경제중재법』(총 4장 43조로 구성)을 채택하였으나 내용상 구체성이 결여되어 분쟁해결제도의 미비점이 많았다.¹⁴⁾ 그 후 북한은 2008년 7월 29일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2806호로 그것을 대폭 수정·보충한 새로운 『조선민주주의인민공화국 대외경제중재법』(총 7장 65조로 구성)을 채택하였다.¹⁵⁾ 북한의 새로 수정·보충된 대외경제중재법은 기존의 대외경제중재법과 비교할 때 여러 가지 개선점을 보이고 있다.

첫째로, 2008년에 개정된 『대외경제중재법』은 당사자의사존중의 원칙이 크게 반영되어,¹⁶⁾ 분쟁 당사자가 (1) ‘중재부의 중재원수’(제20조), (2) ‘중재장소’(제35조), (3) ‘재결의 준거법’(제45조), 및 ‘중재절차의 결정’(제34조)에 대해서 합의하여 정할 수 있다. 둘째, 중재원의 배제사유(제24조), 중재원의 배제절차(제25조), 중재원의 사임·교체사유(제25조) 등 중재부의 구성과 중재부의 권한(제28조) 규정을 신설하여 국제상거래법위원회의 중재 모델법 규정을 반영한 것으로 보인다. 셋째, 제일 특징적인 개정사항은 재결에 대한 규정(제45조 ~ 제54조 : 재결의 의사결정방법, 중재의 종결, 재결문의 정정·해석 및 추가재결), 재결의 효력 및 취소제기(제55조 ~ 제59조 : 재결의 효력발생일, 재결의 취소제기사유, 재결최소신청의 유효기간, 재결의 취소와 관련한 재판기관의 조치)와 재결의 집행(제60조 ~ 제65조 : 재결의 집행신청, 다른 나라 중재부가 내린 재결의 승인과 집행 및 집행 거부사유) 등이 신설된 것이다.

쟁과 관련하여 -, 중재 제314호, 2004, 18면.

14) 장명봉, 북한의 신·구 대외경제중재법의 비교, 한국개발연구, 제12권 제9호, 2010, 91면.

15) 장명봉, 앞의 논문, 91면.

16) 장명봉, 앞의 논문, 92면.

(2) 대외경제중재법의 문제점

(가) 중재기관의 불명확성

위의 내용을 바탕으로 대외경제중재법을 살펴보면, 1999년에 제정된 『대외경제중재법』에서는 “대외경제분쟁의 해결은 조선국제무역중재위원회와 조선해사중재위원회 같은 중재위원회가 한다” 라고 규정하여 중재기관을 명시하고 있으나, 2008년에 개정된 『대외경제중재법』은 중재위원회를 “대외경제분쟁해결사업을 조직하고 중재과정에 제기되는 문제를 해결하는 상설중재기관” 으로만 정의하고 있고 어떤 주체가 중재기관 인지를 명확하게 규정하고 있지 않다. 중재위원회는 분쟁 당사자들의 합의가 없을 경우에 중재원수를 1명 또는 3명으로 정하고(제20조), 당사자들의 합의가 없을 경우 중재위원회가 중재원을 선정하는 등(제21조)¹⁷⁾ 중재판정에 지대한 영향을 미칠 수 있는데 책임기관을 명시하지 않았고 외국인 입장에서는 해당 책임기관의 구성원이 누구인지, 객관성이 있는지, 권한이 무엇인지 명확하게 알지 못하는 이상 『대외경제중재법』을 통한 분쟁해결을 기피하는 현상이 나타날 것이다.

(나) 중재판정 부재로 인한 범규범의 불명확성

『대외경제중재법』에는 상당수의 불확정 개념과 함께 추상적이며 해석이 모호한 부분이 많다.¹⁸⁾ 게다가, 중재판정의 실제 적용이 어떻게 이루어지는지 알 수가 없는데, 1999년 『대외경제중재법』 제정 및 2008년 『대외경제중재법』 개정 이후에도 무역 및 투자관련 분쟁이 중재로 해결 된 사례가 아직 한 건도 없는 것으로 보인다.¹⁹⁾ 예컨대, 『대외경제중

17) 그 이외에 중재위원회의 역할은 『대외경제중재법』 제25조, 제30조, 제31조, 제44조, 제51조, 제54조에 규정되어 있다.

18) 신현운, 북한 대외경제중재법의 주요 개정내용과 문제점, 상사판례연구 제25권 제3호, 2012, 507면.

19) 대외적으로 알려진 북한과 외국간의 투자분쟁은 시양 사건이 유일하다. 라오닝 성에 본사를 둔 중국 시양그룹은 북한 내 사업 개시부터 파국까지의 과정을 중국 인터넷 포털 사이트인 바이두 등에 소개를 하면서 대외적으로 알려졌다. 시양은 북한 당국이 운영하는 영봉회사와 공동으로 웅진철관에서 철광석을 채취해 철 함유량을 높이는 선광 산업 하기 위

재법』 제65조에는 “재결의 집행이 공화국의 사회질서에 어긋난다는 사실”이 증명될 경우 외국 중재판정 결과의 집행을 북한에서 거부할 수 있다고 규정하고 있으나, 사회질서에 어긋나는 사실이 어떤 부분을 포함하고 있는지 알 수가 없다. 북한의 사회질서의 내용과 범위가 너무 막연하고 서방투자국 사회질서와 이질적인 경우도 적지 않기 때문에 외국의 중재판정 결과의 집행이 제대로 이루어질 지 예측하기 어렵다고 할 수 있다.²⁰⁾

(다) 중재판정결과의 집행상 문제점

(a) 집행강제력 확보를 위한 법적 근거 미흡

『대외경제중재법』 제64조는 외국 중재판정의 승인 및 집행에 관한 조항이며 “다른 나라의 중재부가 내린 재결의 승인과 집행은 공화국의 해당 법규에 따른다”라고 규정하고 있다. 북한 중재법 제39조는 중재판

하여 2억 4천만 위안 (425억 5천만 원 상당)을 투자하였으나, 북한이 자체적인 선광 작업 능력이 갖춰지자 독점적으로 이득을 챙기기 위하여 북한은 일방적으로 새로운 요구 사항 (지대료·전기료·노동비용의 인상 및 철광석 수출 금지 등)을 제시하였으나 받아들여지지 않자 계약을 일방적으로 파기한 것으로 알려졌다. 그 후 북한 당국은 전기·수도 등의 공급을 중단하였으며, 중국 당사자들을 쫓아냈다고 회사 측은 전했다. 시양그룹은 투자금 회수 차원에서 3천 120만 달러(332억 6천 만 원 상당)의 보상금 지급을 요구하였고, 북한에서의 투자 위험성을 다른 중국 기업에게 알리기 위해서 중국 포털사이트에 해당 사안을 소개했다. 북한은 이처럼 경제협력 과정에서 불거진 문제와 그에 대한 외부의 언론보도 내용을 이례적으로 조목조목 반박했다. 일단 시양그룹이 출자의무를 현물상 50% 정도밖에 하지 않았다는 점, 시양그룹이 시제품판매대금 처리와 관련하여 해당 재정관리규범절차를 무시했다는 점을 들어 계약 파기의 책임이 시양그룹에 있다고 밝혔다. 또한 북한 측은 “일반적으로 경제거래관계에서 발생하는 분쟁해결은 계약의 해당중재조항에 따라 처리하는 것이 국제적 관례이고 상업적 윤리”라며 이런 국제관례와 상업질서를 외면하고 일부 보도 매체들이 대대적인 선전캠페인에 나서고 있는 것은 조중 두 나라 사이의 경제협력 관계에 썩기를 막고 투자 분위기에 찬물을 끼얹으려는 불순한 세력들의 책동에 키질을 하는 것”이라고 비난했다. 중 시양그룹, 북 대신 러시아로 투자처 바꿔, 연합뉴스, 2012.12.28., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/12/28/0200000000AKR20121228168600083.HTML?from=search> <2013.8.28. 마지막 방문>; 북중 경제협력 엿박자 노출한 시양그룹 사건, 연합뉴스, 2012.10.22., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/10/22/0200000000AKR20121022071700009.HTML?from=search>, <2013.8.28. 마지막 방문>; 북, ‘중시양그룹 북투자 쪽박사건’에 이례적 반박, 연합뉴스, 2012.9.5., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005796548>, <2013.8.28. 마지막 방문>.

20) 신현윤, 앞의 논문, 512면.

결 집행을 하기 위한 법률이 명시되어 있는 반면에(외국 중재판정의 승인 및 집행에 관한 협약의 적용 또는 민사소송법과 민사집행법을 준용) 『대외경제중재법』 제64조는 “해당 법규”가 어떤 것을 지칭하는 것인지 명시하지 않았었다. 북한은 뉴욕협약 강비국도 아니고, 또한 북한의 민사소송법에서도 외국 중재판정의 집행과 관련해서 전혀 언급이 없기 때문에 외국 중재판정이 북한에서 제대로 집행이 될지는 분명하지 않다.

(b) 북한측 당사자에 대한 재결집행의 실효성 의문

『대외경제중재법』 제5조에 따르면 대외경제중재의 당사자로는 공민, 해당 기관, 기업소, 단체 등이 해당되지만, 사회주의 체제하에서의 이들 경제주체들은 별도의 고정자산을 소유하고 있지 않으며 경제적인 능력은 주로 국가가 배정해준 재산과 그 활동에서 거둬들인 수익 외에는 존재하지 않는다.²¹⁾ 또한 북한 내의 중재대상은 개인이 임의로 처분할 수 있는 사유재산이 아닌 국가 및 공익기업이나 단체의 공공재산으로 관리되며, 국가소유이다. 따라서 이들 경제주체에 대한 재결이 내려지더라도 상대방 당사자의 청구에 의한 저당이나 강제집행의 대상이 되기 어렵다.²²⁾

다. 북한이 체결한 투자보호협정 상의 중재제도

(1) 현 황

(가) 북한이 체결한 투자보장협정 현황

북한이 제3국과 체결한 투자보장 협정은 총 24개가 있고, 그 중 14개가 발효 중이며,²³⁾ 현재 확인된 북한 BIT는 다음과 같다: (1) 북한-중국 BIT,

21) 신현운, 앞의 논문, 513면.

22) 김석철, 북한 『대외경제중재법』의 실효성 고찰, 중재연구, 제18권 제1호, 2008, 172면; 윤상직, 북한 중재제도의 문제점과 대책, 통일경제, 2000, 85면.

23) 본 자료는 국제연합 무역개발 협의회 (UNCTAD), UN 조약집 및 각국 외교부 사이트를 통해서 확인하였다; 국제 연합 무역 개발 협의회 (UNCTAD), “Total Number of Bilateral Investment Agreements Concluded, Democratic People’s Republic of Korea, 1 June 2012”, http://unctad.org/Sections/dite_pccb/docs/bits_korea_dpr.pdf, 2013. 6. 5. 방

(2) 북한-체코 BIT, (3) 북한-덴마크 BIT, (4) 북한-러시아 BIT(미발효), (5) 북한-싱가포르 BIT, (6) 북한-슬로바키아 BIT, (7) 북한-스위스 BIT, (8) 북한-시리아 BIT, (9) 북한-태국 BIT 및 (10) 북한-이탈리아(미발효) BIT 등 총 10개다.

(나) 북한이 체결한 투자보장협정 상의 분쟁해결제도

북한의 투자보장 협정상에는 “체약쌍방사이의 분쟁”과 “체약일방과 투자자사이의 분쟁” 등 두 가지 분쟁해결제도가 규정되어 있다. 전자는 체약당사국 사이에 협정에 대한 해석 또는 적용에 관한 분쟁이 생길 경우 이를 해결하기 위한 제도이다. 후자의 경우 투자자-국가 분쟁해결제도라고도 부르는데 이는 외국에 투자한 기업이 상대방 국가의 조치로 인해 이익이 침해되었을 경우 투자자가 국가상대를 상대로 소송을 제기할 수 있는 제도이다. 상사중재와 관련하여 본 논문에서는 “체약쌍방사이의 분쟁”에 대한 설명은 국가 대 국가간의 투자보장협정의 해석에 관한 문제를 해결할 때 적용이 되는 용어이고 『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 제18조 1항²⁴⁾에서 이 문제를 명확히 하였기에, 본 논문에서는 이에 대한 설명은 생략하고, “체약일방과 투자자사이의 분쟁”에 대해 논의를 한다.

북한이 체결한 투자보장협정 중 “체약일방과 투자자사이의 분쟁”에 대해 규정하고 있는 협정은 『조선민주주의인민공화국 정부와 싱가포르 공화국 정부사이의 투자 장려 및 보호에 관한 협정』이다. 투자자는 다음과 같은 기관에 중재를 제기할 수 있다. ① 투자가 이루어진 영역 내에 있는 체약일방의 권한 있는 재판소, ② UNCITRAL중재규칙에 따라 설립된 특별중재재판소, ③ 분쟁 당사자들이 동의한 임의중재기관과 중재규

문. UNCTAD자료에 의하면 현재 발효 중인 북한 BIT는 13개다. 그 중 북한과 시리아 간의 BIT는 발효되지 않은 것으로 나와 있으나, 북한과 시리아 간의 BIT는 UN에서 발간하는 조약집에 포함되어 있고, UN헌장 102조에 의하면 해당 협정은 발효된 것으로 본다.

24) 『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 제18조

1. 남과 북은 합의서의 해석 및 적용과 관련하여 생기는 문제를 남북장관급회담 또는 그가 정하는 기관에서 협의하여 해결한다.

칙, ④ 계약쌍방이 워싱턴협약 가입국일 경우 국제투자분쟁해결센터를 통한 중재.²⁵⁾

(2) 법제도적 문제점

(가) 북한 내 중재결과집행의 법적근거 미흡

북한의 투자보장 협정상 규정하고 있는 분쟁해결제도가 많아서 표면적으로는 투자자, 특히 북한에서 투자를 하고 있는 투자자에게 두터운 법적 보호가 마련된 것처럼 보일 수 있다. 그러나 위 모든 제도에는 한계가 있다. 일단 북한 내의 사법재판소의 투명성에 대한 의문이 있고, 투자분쟁은 주로 중재로 이루어진다는 면에서 투자자가 ① 을 선택할 가능성이 희박하다. 또한 위에서 설명한 바와 같이 중재판정 결과를 집행하기 위한 법적근거가 마련되어 있지 않기(집행을 위한 국내법이 없으며 뉴욕협약 당사국이 아님) 때문에 ②과 ③의 분쟁해결 제도 또한 현실적으로 한계가 있다. 그리고 ④의 경우, 북한이 현재 워싱턴협약의 계약국이 아니기 때문에 이용이 불가능한 분쟁해결제도이다.

(나) 국제투자분쟁해결센터 부가절차규정(ICSID Additional Facility)의 적용상 한계

북한이 ICSID의 계약국이 아니고, 타방국이 ICSID 가입국일 경우 외국인 투자자는 ICSID의 부가절차규정(Additional facility)를 사용할 수도 있으나,²⁶⁾ 부가절차규정의 사용은 북한의 동의가 전제되어야 하는데, 과연 북

25) 조선민주주의인민공화국 정부와 싱가포르공화국 정부사이의 투자 장려 및 보호에 관한 협정, 제11조.

26) Article 2 (Additional Facility)

The Secretariat of the Centre is hereby authorized to administer, subject to an in accordance with these Rules, proceedings between a State (or a constituent subdivision or agency of a State) and a national of another State, falling within the following categories:

(a) conciliation and arbitration proceedings for the settlement of legal disputes arising directly out of an investment which are not within the jurisdiction of the Centre because either the State party to the dispute or the State whose national is a party

한 정부가 이에 대해 동의를 할지는 미지수다. 물론 북한 - 스위스 BIT처럼 부가절차규정에 대한 규정이 따로 있고, 또한 북한의 승낙으로 해석되는 규정이 설사 포함된다 하더라도, 부가절차규정을 통한 중재판정 결과의 집행은 뉴욕협약으로 이루지는데, 북한은 뉴욕협약 체약국이 아니어서 부가절차규정을 통한 중재에 한계를 보일 것으로 판단된다.

(다) 중재결과의 주권면제이론에 따른 집행제한

중재 결정의 집행과 관련하여 주권면제이론을 살펴볼 필요가 있다. BIT와 관련된 주권면제이론은 국가와 그 재산은 국제법상 일반적으로 외국 중재판정결과의 집행을 저지할 수 있는 이론²⁷⁾인데, 주권 면제가 북한 내에는 어디까지 인정되는지와 관련하여 북한 국내법이 존재하지 않으며, 북한의 국유기업을 대상으로 주권 면제를 주장 할 수 있는지도 불명확하다. 또한 북한체제의 특성상 모든 재산이 국유로 되어 있다는 점을 감안할 때 북한 법원이 주권 면제를 확대해석하여 외국투자자에게 유리한 중재판정을 집행거부 할 수도 있다. 북한 법원이 불투명하고 판례도 공개되지 않기에 북한 법원이 주권 면제를 어떻게 해석하고 적용하는지에 대한 자료가 없다.

(라) 중재결과의 제3국내 집행의 한계

설령 북한의 자산을 집행하기 위하여 중재판정결과를 제3국에서 집행을 요청한다 하더라도, 북한 자산이 어느 나라에 있는지, 그리고 어떤 자산이 집행가능한건지 투자자가 직접 확인해야 하지만, 이는 Sedelmayer Saga사건에서 볼 수 있듯이 매우 어려운 일이다.²⁸⁾

to the dispute is not a Contracting State.

27) 고영국, 중재판정의 집행과 국가면제에 관한 고찰, 국제법학논총 제51권 제3호, 2006, 145면.

28) 외국 투자자는 제3국을 통해서 중재판정부의 집행을 할 수도 있으나, Sedelmayer Saga사건에서 볼 수 있듯이 제3국을 통한 중재판정부의 집행이 쉽지만은 않다. 독일 시민인 Franz Sedelmayer는 범집행 도구와 러시아의 레닌그라드 경찰부서(the Police Department of Leningrad, GUV)에 대한 교육을 지원하는 세텔마이어 회사(Sedelmayer Group of Companies, SGC)를 설립하였다. GUV는 SGC가 회사소유의 건물들을 사용할 수 있게 해줬고, SGC는 보안요원의 교육장소 및 훈련시설을 설치할 수 있도록 200만달러 이상을 사용하였다. SGC와 GUV는 합작회사인 카멘지 오스

4. 남북한 상사분쟁 해결관련 기존 합의서상의 문제점

(1) 위원회 구성과 합의방식의 문제

위원회의 구성은 남북 각각 위원장 1명과 위원 4명으로 구성되어 총 10명으로 구성되도록 되어 있고,²⁹⁾ 중재위원회의 의사결정은 쌍방의 합의에 의하도록 되어 있다.³⁰⁾ 그러나 남측위원회 5명과 북측위원회 5명은 남과 북을 각자 대표하고 있기 때문에, 민감한 사안인 경우에 각자의 입장에서 중재절차를 진행할 여지가 있다. 그러므로, 합의도출의 실효성에 대한 의문이 제기된다.³¹⁾

(2) 국제투자분쟁해결센터에 대한 의장중재인의 선정의뢰 문제

중재판정부의 구성과 관련해서는 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 제10조에서 규정하고 있다. 중재판정부는 중재인 3명으로 구성되며, 당사자는 중재인의 선정에 대하여 합의를 하지 못할 경우 중재인명부에서 각각 1명의 중재인을 선정하며 선정된 2명의 중재인이 합의하여 중재인명부에서 의장중재인 1명을 선정한다. 중재신청이 접수된 날부터

트라브 회사(Kammenji Ostrov Company, KOC)를 설립하고 KOC에 모든 자산에 대한 소유권을 두었다. 1992년에 연방 자산 기금(the Federal Property Fund)은 모든 러시아 자산에 대한 동결을 집행했다. 그 결과, GUVD의 KOC에 대한 지분은 연방자산기금(the Property FUND)으로 이전되다. KOC의 등기는 무효(null and void)라고 결정되었고, 그 자산은 보리스 옐친의 대통령 사저의 일부로 수용되었다. Sedelmayer는 이러한 수용에 대해 독일-러시아의 BIT를 근거로 승소를 하였고, 독일 법정은 뉴욕협정하에 그 배상은 집행가능한 것이라고 판결하였다. Sedelmayer는 주권 면제청구에 의해 보호받지 못하는 러시아 재산을 찾기 위한 다년간의 노력을 기울이기 시작하였으며, 20개 이상의 각기 다른 집행 청구를 제기하면서 주장하였다. Sedelmayer는 KGB인 친구를 통해 소련무역 사절단 건물에 대해서 알게 되었고, 독일법원의 판결을 통해 해당 재산이 경매되었고, 수용조치가 이루어진 지 16년이 지나서야 Sedelmayer는 손해배상을 받게 되었다. Andrea K. Bjorklund, State Immunity and the Enforcement of Investor-State Arbitral Awards, International Law of the 21st Century: Essays in Honor of Christoph Schreuer (edited by Christina Binder et. al.), 2009, pp. 314-316.

29) 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 제2조.

30) 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 제1조.

31) 최석범·박근식·김태환·김재학·박선영, 앞의 논문, 173면.

50일 이내에 중재인을 선정하지 못한 경우에는 일방 분쟁당사자의 요청에 따라 일방의 중재위원회 위원장이, 의장중재인을 선정하지 못한 경우에는 쌍방의 중재위원회 위원장이 협의하여 중재인명부에서 선정한다. 이 경우 순번추첨의 방법으로도 할 수 있다. 중재인 선정은 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 종료하여야 한다. 그리고 위와 같은 방법에 따라 의장중재인을 선정하지 못한 경우 일방의 중재위원회 위원장은 국제투자분쟁해결센터에 의장중재인의 선정을 의뢰할 수 있다.

그러나 국제투자분쟁해결센터에 대하여 의장중재인 선정을 의뢰하는 것은 이하와 같은 이유로 중재위원회의 중재절차상 장애로 작용할 수 있다: (1) ICSID의 중재인 선정이 신속하고 순조롭게 이루어진다는 보장이 없다, (2) 남북간의 형평을 고려하여 제3국 인사를 의장중재인으로 추천할 경우 그에 따른 중재비용이 증가하고 남북의 실체법에 익숙하지 못한 제3의 의장중재인이 당사자들의 주장에 대해 제대로 판단하지 못할 수 있다, (3) 남북경제협력관계상의 특수상황을 고려한 공정한 중재판정이 내려지지 않을 경우에 중재당사자들이 중재판정에 대한 불복사유로 자국의 공서양속과 강행법규위반을 주장할 수 있어, 중재판정의 집행에 어려움이 있을 수도 있다.³²⁾

(3) 중재판정의 구속력 문제

상사분쟁해결합의서에서 남과 북은 특별한 사정이 없는 한 중재판정을 구속력이 있는 것으로 승인하고, 해당 지역 재판기관의 확정판결과 동일하게 집행하도록 하는데 있어서 중재판정의 구속력과 관련한 단서조항으로서 특별한 사정에 관한 내용인데 이를 중재위원회가 정하도록 되어 있지만 구체적인 내용은 언급되지 않고 있다.³³⁾ 이는 중재판정이 있어도 특별한 사정에 대한 해석에 따라 달라진다는 결론을 도출할 수 있는데, 북측의 상사중재위원회에서 자의적인 해석을 할 경우 중재판정의 구속력에 문제가 발생할 수 있다.

32) 최석범·박근식·김태환·김재학·박선영, 앞의 논문, 173면.

33) 최석범·박근식·김태환·김재학·박선영, 앞의 논문, 173면.

5. 소 결

남북한의 상사분쟁을 해결하는 데 있어서 남한의 『중재법』이 준거법이 되었을 시에는 어느 정도 중재제도가 제대로 운영이 될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 북한의 『대외경제중재법』은 중재기관의 불명확성, 중재판정 부재로 인한 범규범의 불명확성, 중재판정결과의 집행상 문제점 등의 이유로, 북한이 체결하고 있는 BIT상의 규정은 중재결과의 집행의 문제점을 이유로, 상사중재의 준거법으로써의 법령으로 활용되기에는 의문이 생긴다. 허나, 남북사이의 『상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 제 12조의 내용처럼 남한 법령만이 준거법이 된다는 보장이 없기에, 기존 합의서에서 준거법 선정과 관련하여 보완이 필요할 것으로 보인다.

그리고 이렇게 보완된 합의서를 바탕으로 ‘남북상사중재위원회’를 통해 상사분쟁을 해결하는 방식은 민족내부간의 거래를 원칙으로 하는 남북교류에 있어서 최선의 방법이라고 볼 수 있다. 이는 상사문제해결 뿐만 아니라, 향후 남북의 실질적인 통합에 있어서도 중요한 의미를 가진다고 하겠다.³⁴⁾ 하지만, 상사중재위원회를 구성과 운영에서는 앞에서 살펴봤듯이 위원회 구성과 합의방식, 국제투자분쟁해결센터에 대한 의장중재인 선정의뢰, 중재판정의 구속력과 관련한 문제로 인해 제대로 운영되기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 분단국가의 사례들을 참고할 필요가 있을 것이다. 분단국가 중에서도 특히 중국·대만 양안 사이의 분쟁해결 사례와 통일 독일 전 동·서독 사이의 분쟁해결의 사례는 남·북한 상사분쟁 해결에 많은 시사점을 제시할 수 있을 것이다.³⁵⁾

34) 이효원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006, 323-324면.

35) 김광수, 남북상사중재 제도의 정착방안에 관한 연구, 중앙대학교 대학원 박사논문, 2007, 45면.

III. 분단국가의 상사분쟁 해결 법제도

1. 중국-대만의 상사분쟁해결 법제도

가. 양안간 분쟁해결의 현황

2010년 6월 29일 중국의 해협양안관계협회(海峽兩岸關係協會)와 대만의 해협교류기금회(海峽交流基金會)가 합의한 ECFA 제10조 분쟁해결조항³⁶⁾은 중국-대만 사이의 분쟁해결을 위한 노력으로 ‘적절한 방법’³⁷⁾을 통해 분쟁을 해결하기로 하였으나, 그 적절한 방법에 대한 후속조치는 없다.³⁸⁾³⁹⁾ 다만, 2012. 8. 9. 제8차 양안회담에서 합의된 투자보장협정문은 분쟁해결과 관련하여 의미가 있다고 할 수 있다. 이 협정문은 상대측 투자자의 신변 안전 보장과 투자 관련 분쟁해결을 위한 제도장치를 마련하였는데, ‘제3자 중재’와 ‘우회투자’에 대한 투자보장을 포함시켰다.⁴⁰⁾ 이는 양측 상호간의 이해를 바탕으로 발전된 중재방식을 도출하는데 일부 합의했다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다.⁴¹⁾

36) 대만경제부(<http://www.moea.gov.tw>) ECFA 영문참조

37) 2010년 6월 29일 ECFA 제10조 분쟁해결조항

① 쌍방은 본 협정이 발효된 뒤 6월 이내에 적절한 분쟁해결절차를 위한 협의를 개시하여 최시일내 합의를 달성하고, 본 협정의 해석·실시·적용과 관련된 모든 분쟁을 해결한다.

② 본조 제1항의 분쟁해결협정이 발효되기 이전에는 본 협정의 해석·실시 그리고 적용과 관련한 모든 분쟁은

쌍방협상을 통해 해결하거나 본 협정 제11조를 근거로 설립된 ‘양안경제협력위원회’(兩岸經濟合作委員會)가

적절한 방법으로 분쟁을 해결하도록 한다.

38) 적절한 방법에 대해서는 기존 ‘호혜원칙’을 바탕으로 ‘공공질서 또는 선량한 풍속’을 위반하지 않는 범위에서 상대방에게 내린 민사판결·중재판정을 승인·집행한다는 것으로, ‘원칙’ 외에 따로 유추가능한 규정이 없다.

39) 대만해협교류기금회 홈페이지(<http://www.sef.org.tw>) ECFA 규정 참조

40) 본 협정은 양안이 상대측 기업인을 가두거나 체포할 때 24시간 내 가족에게 통보한다는 내용, 투자자와 투자자·투자자와 정부 사이의 분쟁 발생시 ‘제3자 중재’를 통한 해결한다는 내용, 직접투자 뿐만이 아닌 제3지역을 거친 우회투자도 투자보장 대상에 포함시킨다는 내용으로 이루어져있다.

41) 중·대만 투자보장협정 체결···협력 가속, 연합뉴스,

<http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2012/08/09/0320000000AKR20120809151000103.HT>

나. 국제경제무역중재위원회(CIETAC)을 통한 중재

위와 같은 일부 노력이 있음에도 현재까지 중국-대만간의 상사처리 문제는 당국간 합의서 없이 각자의 법규와 제도로 이를 규율한다는 것이 원칙이다.⁴²⁾ 비록, 1989년 중국과 대만의 상사단체들이 홍콩 내에 ‘해협 양안경무협조회(海峽兩岸經貿協調會)’와 ‘해협양안상무협조회(海峽兩岸商務協調會)’를 설립하면서 분쟁과 관련한 내용에 대해 합의 한 바는 있지만⁴³⁾, 이를 통해 실질적인 조정이 이루어지지는 않았다.

대신, 중국의 ‘국제경제무역중재위원회(China International Economic and Trade Arbitration Commission, 약칭 CIETAC)’의 중재를 통해 대부분의 분쟁을 해결하고 있다. CIETAC는 계약적 또는 비계약적 경제무역 등의 분쟁을 독립적이고 공정하게 해결하는 상설의 상사중재기관이다. 이 기관은 중국이 대외개방정책을 시행한 이후 국제경제무역의 발전에 대응하기 위하여 거듭 발전한 중국대륙기관이다. 양안의 분쟁해결과 관련하여 CIETAC은 1988년 7월 3일에 국무원에서 반포된 ‘관우고려대만동포투자적규정’ 제20조의 “당사자가 협의를 원치 않거나 협의가 안될 시에는 계약의 중재조항 또는 쌍방의 서면합의에 따라 대륙 또는 홍콩의 중재위원회에 중재를 신청할 수 있다.”를 활동의 법적근거로 하고있다. CIETAC의 조직·중재범위·중재절차 등은 중국국제경제무역중재위원회 중재규칙⁴⁴⁾에서 그 내용을 담고 있다.

동 위원회는 설립된 이후 현재까지 다수의 양안 상사 및 투자분쟁관련 중재사건을 처리하여 왔다. 또한, 중국정부 및 CIETAC 자체의 중재인

ML <마지막 방문일 2013.9.1.>

42) 최장호, 중국·대만·일본·한국의 무역분쟁처리제도와 상사중재실태에 관한 비교연구, 한국중재학회 중재연구 8, 1998. 55-85면. ; 신중호, 중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점, 경기개발연구원 정책연구 2010년 12월호, 2010, 15-20면.

43) 법무부, 중국과 대만의 교류협력 법제연구, 2008, 314-315면.

44) 중국국제경제무역중재위원회 중재규칙 :

http://adrresources.com/docs/adr/3-0-423/2005_china_cietac_kr_arbitration.rules.pdf

참조 ‘총칙’, ‘중재절차’, ‘판정’, ‘간이절차’, ‘국내중재의 특별규정’, ‘부칙’ 등 6장 71 개조로 구성되어 있다.

자격요건강화·중재능력향상 등의 지속적인 노력을 통해 대외적 신뢰성을 지속적으로 제고한 결과, 전체적으로 업무가 공정하다는 평가를 받고 있다.⁴⁵⁾ 게다가, 중국측은 ‘대만 동포 투자보호법 실행세칙’을 대만측은 ‘양안조례’와 같은 규정을 마련하여 분규 발생 시 중재기관을 통한 중재결과를 중국 인민 법원 또는 대만 법원을 통해 법적효력을 발할 수 있다고 규정하였는데, 이런 규정활용이 보편화되면서 분쟁해결에 있어서 CIETAC에 더욱 의존하고 있는 추세이다.⁴⁶⁾

다. 중국-대만 사례에서의 한계

현재 중국-대만은 CIETAC의 중재를 인정할 수 있는 제도적인 부분에서 일부 여건을 마련했을 뿐만 아니라, 중국-대만의 인적·물적교류로 파생되는 효과의 긍정적인 영향의 중요성때문에 교류를 이어가기 위한 지속적인 노력을 기울이고 있다. 하지만, 만약 중국-대만의 관계가 악화되었을 시에는 여러가지 문제가 야기될 수 있다. 특히, CIETAC의 중재절차의 주를 이루는 것은 당사자간의 자치에 의한 것일 뿐, 국가의 재판주권에 의한 것이 아니라는 측면에서 다음과 같은 문제가 발생할 수가 있다.⁴⁷⁾ ① 중국대륙과 대만이 상호 중재관할을 승인하여야만 일방에서 판정한 중재판정이 승인·집행되어 분쟁해결이 가능하다는 ‘중재관할권문제’, ② 중재판정의 결과가 한쪽 일방에 승인을 받고 집행하는 것과 관련한 절차가 어렵다는 ‘중재판정 승인·집행의 문제’, ③ 중국과 대만은 각자의 법률에서 각자의 법률의 적용여부와 관련한 제한사항이 있기에, 이에 해당할 경우에는 중재결정이 받아들여질 수 없다는 ‘양안 중재판정 중 상대방 법률 적용여부문제⁴⁸⁾’가 발생할 수 있다. 그러므로 중국

45) 오원석·송수련, CIETAC(중국국제무역중재위원회)의 중재사건 및 CISG 적용에 관한 연구, 무역학회지 제36권 제3호, 2011, 204-205면.

46) 대만 전기전자 공업 협회(TEEMA), 2009년도 중국 투자환경 및 리스크 조사결과, 2010.

47) 박완근, 중국대륙과 대만사이의 상사중재 현황과 전망: 북한개성공단 상사분쟁해결책을 위한 비교법적 고찰, 성균관 법학 제16권 제2호, 2005, 93 - 98면.

48) 예를 들면, 중국 : 중재판정관련 대만법률 적용여부에 관한 명문법규정 부재, 대만 : 양안조례 제70조 ‘대륙법인 등이 행한 법률행위의 금지’, 제71조 ‘연대책임’, 제72조 ‘대륙인민이 대만지역의 법인성원으로 될 수 없다’ 등

-대만간의 사법공조를 명문화한 추가적인 협정을 통해 CIETAC의 중재판정에 대한 법적구속력 강화할 필요가 있을 것으로 보인다.

2. 동 서독의 분쟁해결제도

가. 책임기관

동서독은 상사분쟁을 해결하기 위해 담당기관을 서독(상공신타소, Treuhandstelle für Industrie und Handel)과 동독(대외무역위원회, Ministerium für Außenhandel)에 두어 교역을 활성화하고자 하였다.⁴⁹⁾ 동서독 간 교역 중 발생하는 상사분쟁은 법원의 소송절차 또는 중재제도를 통하여 해결되었다. 본 논문에서는 중재제도에 관한 것이기 때문에 법원의 소송절차를 통한 상사분쟁해결은 논외로 한다. 동독의 대외무역위원회는 중재재판소를 설치하여 동독내 대외무역기업과 서독내 자본주의 기업간의 상사분쟁을 처리하였으며, 중재재판소는 독일통일 이전까지 총 8,940여건의 중재사건을 처리하였는데, 그 중 서독기업이 당사자인 사건은 610여건에 달하였다.⁵⁰⁾

나. 동서독 거래당사자간의 중재

동서독의 상사거래 상 분쟁이 발생할 경우 주로 계약 체결 당시 당사자가 합의한 내용에 따라 ‘임시중재재판부’가 구성되어 분쟁을 해결하였다. 임시중재재판부의 구성은 UNCITRAL규칙과 상당히 비슷하다. 각 당사자가 1명씩 중재인을 선정하고 그 중재인 2명이 재판장이 될 중재인을 선출한다. 중재재판부의 구성이 일정기간 내에 만약 구성되지 않을 경우 오스트리아 빈에 소재하는 상업회의소의장이 중재인을 선정한다. 임시중재재판부는 이하와 같이 운영되었다. (1) 오스트리아법을 중재의 준거법으로, 상업회의소 중재규칙을 중재절차규칙으로 하여 중재판정을 진행하였다. (2) 중재판정은 중국적인 분쟁해결로써 법원에 의하여 다룰 수가 없다. (3)

49) 정선주, 동서독 상사분쟁해결방안이 남북한 분쟁해결에 주는 시사점, 중재연구 제15권 제1호, 2005, 34면.

50) 김광수, 앞의 논문, 2007, 47면.

중재판정결과는 양 당사자에 대하여 법적 구속력과 집행력을 가졌다.

다. 동서독이 가입한 국제조약

서독은 중재판정의 실효성을 확보하기 위하여 통일 전에 이하와 같은 조약에 가입하였다. (1) 통일 전 서독은 중재조항에 관한 제네바의정서(Geneva Protocol on Arbitration Clauses, 1923), (2) 외국중재판정의 집행에 관한 제네바협약(Geneva Convention on the Execution of Foreign Arbitral Awards, 1927), (3) 뉴욕협약(The United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, 1958), (4) 국가와 타방국가 국민간의 투자분쟁의 해결에 관한 협약(Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other State, 1965; 워싱턴협약으로 약칭), (5) 국제상사중재에 관한 구주협약(The European Convention on International Commercial Arbitration, 1961).

동독도 (1) 뉴욕협약, (2) 제네바의정서와 협약 (1923년과 1927년), (3) 구주협약(1961년), (4) 모스크바협약(1972년) 등에 가입하여 동서독간 경제교역에서 발생하는 상사분쟁에 대하여는 일반 외국과의 상사분쟁에서와 같이 처리하였다.

라. 동서독 사례에서의 한계

독일의 사례에서 살펴봤듯이 동서독의 상사분쟁을 하는데 있어서 ‘임시중재재판부’는 오스트리아 빈의 상업회의소의장를 중재인으로 선정하고, 오스트리아법을 재판의 준거법으로 사용할 만큼, 동서독 양국은 중립국이면서도 같은 언어권을 사용하는 오스트리아에 대한 신뢰가 많았던 것으로 보인다. 중재판정의 결과에 대해서도 구속력과 집행력을 동서독이 모두 인정할 수 있는 것도 그 이유 때문이다.

그러나 한반도 주변국 중 중립국을 찾아보기는 어렵고 언어권을 함께 하는 국가도 없다. 이는 제3국 선정에 어려움이 생기고 자연스럽게 중재인의 선정과 준거법의 결정에도 어려움이 생길 수밖에 없는 상황이다. 그리고 그 밖에도 동서독이 서로간의 경제적 필요로 인해 분쟁해결에 적극

적이었던 만큼 이러한 준거법을 바탕으로 한 분쟁해결에도 큰 무리가 없었던 것으로 보인다.⁵¹⁾

3. 소 결

남북상사분쟁해결제도 개선을 위해 살펴 본 중국-대만과 동-서독의 사례가 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 준거법 선정과 관련하여 중국은 국무원에서 반포된 ‘관우고려 대만동포투자적규정’ 제20조를 바탕으로 대만주민이 CIETAC을 중재를 활용할 수 있는 근거를 활용하였고, CIETAC이 중국법을 중재판정의 준거법으로 적용하더라도 대만인에게 불리한 판정을 내리지 않았기에 대만측에서도 중재판정을 대부분 수긍하였다. 한편, 독일은 동서독 법체계와 유사한 제3국이었던 오스트리아의 법을 중재의 준거법으로 삼으면서 중재의 준거법과 관련하여 동서독이 받아들일 수 있는 명확한 기준을 세웠다는 점이다.

둘째, 위원회 구성과 합의방식, 중재인 선정방식과 관련하여 전적으로 중국 중재기관인 CIETAC에 맡겼지만 중국정부와 CIETAC 스스로 중재인의 자격요건을 강화하고 중재능력을 향상하기 위한 노력을 기울였고 중국-대만의 상사중재에 있어 신뢰성을 스스로 높였다. 반면, 동서독은 제3국인 오스트리아인이 의장중재인이 되었는데, 이는 유사한 법체계와 언어권을 바탕으로 중재판정결과의 공정성과 신뢰성을 제고했기에 거부감없이 수용된 것으로 판단된다.

셋째, 중재판정의 구속력과 관련하여 중국의 ‘대만 동포 투자보호법 실행세칙’ 과 대만의 ‘양안조례’ 는 분규 발생 시 중재기관을 통한 중재결과가 중국 인민 법원 또는 대만 법원을 통해 법적효력이 생길 수 있도록 규정하였고, 실제로 중국-대만 법원이 이를 준수하여 CIETAC의 중재판정에 힘을 실어줬다. 한편, 동서독은 중재판정은 중국적인 분쟁해결로써 법원에 의하여 다룰 수가 없도록 하였고, 중재판정결과는 양 당사자

51) 법무부, 동서독 교류협력 법제 연구, 법무부, 2008, 204면.

에 대하여 법적 구속력과 집행력을 가지게 하였는데, 동서독이 모두 뉴욕 협약에 가입하였고 이를 준수하는 노력을 기울였기에 가능했던 것으로 보인다.

앞의 내용들을 정리하여 도출하면 위의 내용을 바탕으로 기존 상사 분쟁해결 법제도를 개선하기 위해서는 1. 준거법 결정의 문제 2. 남북상사중재위원회 및 중재판정부의 구성 개선 3. 남과 북이 합의한 국가의 중재비용 문제 4. 집행강화를 위한 방안 5. 북한의 뉴욕협약의 가입 유도를 고려해야 할 것이다.

IV. 남북한 상사분쟁해결 법제도의 개선을 위한 제언

1. 준거법 결정

상사중재결정에 있어 어느 법을 준거법으로 하는가의 문제는 중재판정의 결과에 중대한 영향을 미치게 된다. 당사자간의 합의가 있는 경우에는 문제가 없을 것이나, 합의를 하지 않은 경우에는 중재인이 어느 준거법을 따를 것인지가 중재결과에 많은 영향을 끼칠 것이다.⁵²⁾ 남북의 경우 오랜 기간의 분단으로 인해 경제·문화·사회구조와 함께 법제도도 상이하기 때문에 남과 북의 어느 법이 적용되는지의 여부는 중재결정에 더 큰 영향을 끼칠 것이다. 그러므로 『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』상의 중재에 대한 준거법을 결정하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』 제12조는 당사자들이 합의한 법령에 따르고, 합의한 법령이 없을 경우 남 또는 북의 관련 법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정토록 하고 있다.⁵³⁾ 물론, 동조항에 따라서 중재 남북간 상사계약을 체결하는 과정에서

52) 신현운, 남북상사중재 준거법 결정방안(토론문), 법무부 남북교류협력법제 연구(Ⅲ) - 남북법령연구특별분과위원회 학술회의 결과보고, 73면.

당사자 합의에 따라 중재의 준거법을 계약서상에 명확히 기재한 경우에는 이를 따르면 될 것이나,⁵⁴⁾ 당사자 간에 중재합의를 하면서도 준거법을 명시적으로 정하지 아니하거나 당사자간 합의 없이 중재의 대상이 되는 경우 어느 법을 준거법을 정할 것인지, 남한 또는 북한의 법령과 국제무역거래관습 중 어느 것이 우선적용될 수 있는지가 주요한 문제로 제기된다.

이런 경우 중재판정부에서 준거법을 결정해야 할 것이나, 그 중에서도 고려해야 할 것은 밀접한 관련성 원칙⁵⁵⁾이다. 이 원칙은 준거법을 결정하는데 있어서 무작위 또는 관련없는 법을 준거법으로 삼는 것이 아니라, 해당 중재판정부사항과 제일 밀접한 관련을 가진 법을 준거법으로 삼아야 한다는 원칙이다. 남북한의 경우 북한의 준거법을 선택할 시 체제와 이념의 차이에 따라 같은 용어지만 전혀 다른의미로 사용되는 『중재법』 대신 그나마 우리의 관념과 비슷한 『대외경제경제중재법』을 적용하는 것이 남북에게 유리할 것이다. 이 원칙은 미주간 협약이나 로마협약과 같은 각종 협약에 명시되어 있기에 국제적으로 일반적인 기준으로 받아들여지고 있는 것으로 보이고, 북한의 경우에도 『대외경제경제중재법』 제45조⁵⁶⁾에서 이러한 원칙을 일부 받아들인 것으로 볼 수 있으므로, 이러한 내용을 합의서에 명확히 규정하여 중재결정의 신뢰성을 이끌어낼 필요가

53) 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 제12조

중재판정부는 당사자들이 합의한 법령에 따라 중재판정을 한다. 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는

남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 한다.

54) 제성호·최승환, 남북교류협력에 따른 법적문제 해결방안, 통일연구원 협동연구총서 00-02, 2000, 292-293면.

55) 가장 밀접한 관련지법 원칙은 로마협약 등 다수의 국제사법 조약과 외국의 입법례, 우리 국제사법이나 북한의 대외민사관계법에서도 관철되는 일반적인 원칙으로서 당사자가 계약에 따라 이행하여야 하는 경우에는 계약체결 당시 그의 상거소가 있는 국가의 법(당사자가 법인 또는 단체인 경우에는 주된 사무소가 있는 국가의 법)이 가장 밀접한 관련이 있는 것으로 추정한다.

56) 북한 『대외경제중재법』 제45조(재결의 준거법)

재결의 준거법은 당사자들이 합의하여 정한다. 당사자들사이에 재결의 준거법과 관련한 합의가 없으면 중재부는 분쟁사건과 가장 밀접한 련관이 있고 적용가능하다고 인정하는 법을 적용하여야 한다. 이 경우 계약조건과 국제관례를 고려하여 결정하거나 재결을 내려야 한다.

있을 것이다.

이에 따라서 다음과 같이 합의서가 개정되어야 할 것으로 보인다.

※ 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서

기존 합의서	개정 합의서(안)
<p>제12조 중재판정의 준거법 중재판정부는 당사자들이 합의한 법령에 따라 중재판정을 한다. 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정을 한다.</p>	<p>제12조 중재판정의 준거법 중재판정부는 당사자들이 합의한 법령에 따라 중재판정을 한다. 중재판정부는 당사자가 합의한 법령이 없을 경우에는 <u>분쟁사건과 가장 밀접한 연관이 있고 적용가능하다고 인정하는 남 또는 북의 관련법령, 국제법의 일반원칙, 국제무역거래관습에 따라 중재판정의 준거법을 결정하고 적용한다.</u></p>

2. 남북상사중재위원회 및 중재판정부의 구성 개선

현재 『남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서』와 『남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서』는 각 위원회와 중재판정부의 구성을 ‘남과 북’의 인원으로만 하도록 명시하고 있다. 하지만, 앞서서도 언급했다시피 남과 북측 인원으로만 중재위원회가 구성되었을 시 민감한 사항일수록 각자의 입장만을 고수함으로 인해서 상사중재위원회 그리고 더 나아가 중재판정부의 결정 자체의 신뢰성을 떨어뜨릴 위험이 있다. 따라서 이를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

우선 현재 남과 북의 상사중재위원회는 남북 각각 위원장 1명과 위원 4명으로 구성되어 총 10명으로 구성되도록 되어 있다. 하지만 위원회의 위원 중 4명은 객관적인 제3자의 기관을 통해 추천받은 인원으로 위원을 구성하고, 중재위원회의 의사결정 방식을 다수결의 방식으로 하는 방안이 바람직할 것으로 보인다. 북측 위원회 3명, 남측 위원회 3명, 그리고 외부 전문가 4명으로 위원회가 구성되는 경우 합의도출이 용이할 것이다. 객관

적 제3자의 기관은 ICSID와 같이 국제적으로 신뢰성이 이미 확보된 기관이 타당할 것으로 보인다. 이 경우 남북상사중재위원회가 국제적인 성격을 가진 중재기관으로 발전되어야 한다는 당위성에도 부합될 수 있을 것이다.⁵⁷⁾

의장중재인의 선정을 ICSID에 의뢰하는 것으로 규정되어 있는데, 이 부분의 개선책으로는 남북한의 법체계에 대한 이해가 있고 중재인으로 활동 중인 전문가의 명부를 작성하여 필요 시 순번추첨방식으로 의장중재인을 선정함으로써 중재인 선정시 지연문제를 해결이 가능할 것으로 보인다.

외국인 중재위원회 또는 중재의장은 구 사회주의체제의 국적(동부 유럽 국가, 러시아, 중국)을 가진 인원으로 선정하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이에 대해 북한측에 유리한 중재결과가 나올 경우에 대한 우려가 있을 수도 있다. 그러나 과거 동서독간의 중재경험을 살펴보면 유럽 서방기업과 동유럽국가간의 중재에 있어서 중재인을 공산권 출신인 사람을 선정하였는데도 오히려 서방측에 유리한 결과도 많이 나왔다. 그 이유로는 해당 중재인들이 충분한 전문성을 갖췄었고, 중재에 대해서도 공정성을 중요시했기 때문으로 보인다.⁵⁸⁾

이에 따라서 다음과 같이 합의서가 개정되어야 할 것으로 보인다.

57) 최석범·박근식·김태환·김재학·박선영, 앞의 논문, 175면.

58) Waehler, Ost-West Schiedsgerichtsbarkeit, in: Außenwirtschaft der DDR und innerdeutsche Wirtschaftsbeziehungen, 1986, S. 80.(정선주, 동서독 상사분쟁해결 방안이 남북한 분쟁해결에 주는 시사점, 중재연구 제15권 제1호, 2005, 61면 재인용.)

※ 남북 사이의 상사분쟁 해결절차 합의서

기존 합의서	개정 합의서(안)
<p>제2조 중재위원회의 구성 남과 북은 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁을 해결하기 위하여 각각 위원장 1명, 위원 4명으로 남북상사중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)를 구성한다.</p>	<p>제2조 중재위원회의 구성 남과 북은 경제교류·협력과정에서 생기는 상사분쟁을 해결하기 위하여 <u>남과 북이 각각 위원장 1명, 위원 2명, 그리고 남과 북이 합의한 국가의 위원 4명으로 남북상사중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)를 구성한다.</u></p>
<p>제4조 중재위원회의 의사결정형식 중재위원회의 의사결정은 쌍방의 합의에 의한다.</p>	<p>제4조 중재위원회의 의사결정형식 중재위원회의 의사결정은 <u>중재위원회 구성원의 다수결에 의한다.</u></p>
<p>제5조 중재인명부의 작성과 교환 1. 중재위원회에서 쌍방은 각각 30명의 중재인을 선정하여 중재인명부를 작성하고 그것을 상호 교환한다. 2. 쌍방 중재위원회 위원장은 자기측의 중재인 가운데서 변동이 있을 경우 그에 대하여 상대방에게 통지한다. 3. 중략</p>	<p>제5조 중재인명부의 작성과 교환 1. 중재위원회에서 <u>남과 북, 그리고 남과 북이 합의한 국가</u>는 각각 30명의 중재인을 선정하여 중재인명부를 작성하고 그것을 상호 교환한다. 2. 중재위원회의 위원장은 자기측의 중재인 가운데서 변동이 있을 경우 그에 대하여 서로에게 통지한다. 3. 중략</p>
<p>제10조 중재판정부의 구성 1. ~ 3. 중략 4. 제3항에 따라 의장중재인을 선정하지 못할 경우 일방의 중재위원회 위원장은 [국제투자분쟁해결센터]에서 의장중재인의 선정을 의뢰할 수 있다.</p>	<p>제10조 중재판정부의 구성 1. ~ 3. 중략 4. 제3항에 따라 의장중재인을 선정하지 못할 경우 중재위원회 위원장은 [국제투자분쟁해결센터]에 <u>명부 작성 및 순번추첨 방식에 따른 의장중재인의 선정을 의뢰할 수 있다.</u></p>

※ 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 개정안

기존 합의서	개정 합의서(안)
<p>제2조 위원회 구성 1. 위원회는 남과 북에서 각기 정한 위원장 1명과 위원 4명으로 구성한다. 2. ~ 4. 중략</p>	<p>제2조 위원회 구성 1. 위원회는 남과 북에서 각기 정한 위원장 1명과 위원 <u>2명, 그리고 남과 북이 합의한 국가의 위원 4명</u>으로 구성한다. 2. ~ 4. 중략</p>

3. 남과 북이 합의한 국가의 중재비용 문제

중재의 공정성과 신뢰를 기하기 위해서는 남과 북외의 타국의 중재참여가 중요하다. 하지만, 앞서서도 언급했다시피 동서독의 사례와는 달리 남과 북한의 타국의 중재비용에 대한 부담문제가 발생할 수 있다. 이에 따라 재정에 관한 부분도 보완해야 할 것이다. “남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서” 제11조⁵⁹⁾에서는 위원회의 재정과 관련하여 규정이 되어 있다. 하지만, 위와 같이 수정되기 위해서는 남과 북이 합의한 국가에 대한 비용의 문제도 해결해야 할 것이다. 이 비용과 관련해서는 남측에서 부담할 필요가 있다고 생각한다. 평화통일을 지향하는 방향에서 제일 필요한 사항은 실질적인 교류의 활성화이며, 이러한 실질적인 교류를 위해서는 비용이 들더라도 남한에서 부담할 가치가 있다. 이 때 비용 부담은 남북협력기금으로 해결하는 방식을 생각해볼 필요가 있다. 『남북교류협력기금법』에 포함되어 있지 않은 “분쟁해결비용에 대한 지원”을 규정하는 것이 필요하다. 만약 개정이 어렵더라도 안되더라도 남북교류협력에 관한 법률 제2조 4항의 “경제” 용어에 포섭가능하기에, 본 조문을 근거로 하는 남북교류협력기금법의 제2조 1항의 용도로 포섭될 것이다.

이에 따라 다음과 같이 합의서와 법률이 개정되어야 할 것이다.

※ 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 개정안

기존 합의서	개정 합의서(안)
제11조 위원회의 재정 2. 위원회의 비용중 공동비용은 쌍방이 균등하게 부담하고, 나머지는 각기 부담한다.	2. 위원회의 비용중 공동비용은 남과 북이 균등하게 부담하고, 나머지는 각기 부담한다. 단, 남과 북이 합의한 국가의 중재비용은 남측이 부담한다.

59) 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 제11조 위원회의 재정

1. 위원회는 위원회 운영에 필요한 기금을 남과 북에 각각 둔다.
2. 위원회의 비용중 공동비용은 쌍방이 균등하게 부담하고, 나머지는 각기 부담한다.
3. 기금은 남과 북의 위원회 운영, 중재사업과 관련한 필요한 사업에 쓴다.
4. 위원장, 위원 및 그 보좌인원은 위원회로부터 보수를 따로 받지 않는다.

※ 남북교류협력 기금법 개정안

남북교류협력기금법 기존 법률	남북교류협력기금법 개정 법률(안)
제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1 ~ 8. 중략	제8조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1 ~ 8. 중략 9. 남북 교역 및 경제 분야 협력사업에서 발생하는 분쟁해결비용의 지원

4. 집행강화를 위한 주권면제 이론에 대한 고려

주권면제란 국가의 명예의 존중과 주권평등 및 독립의 원칙에 입각하여,⁶⁰⁾ 해당 국가는 외국의 관할권에 복종하지 않고(재판권 면제), 비록 해당 국가가 자발적으로 외국의 재판권에 따른다 하더라도, 판결결과에 따른 집행을 하기 위해서는 해당국가의 동의가 필요하다(강제집행의 면제)는 원칙이다.⁶¹⁾ 주권면제는 전통적으로 외국이 법정지국에서 피고로 되는 모든 경우에 인정(절대적 주권면제론) 되었다. 그러나, 국가가 국제적인 상업적 활동에 참여하게 되면서 절대적 주권면제론에 따르면 외국과 거래하는 사인은 거래에서 분쟁이 발생할 경우 법정지국의 법원에 제소하여 해결할 수 없게되는 불합리한 결과가 발생하였고, 현재 대부분 국가는 일정한 기준에 따라 주권면제를 부인하는 제한적 주권면제론을 받아들이고 있다.⁶²⁾ 제한적 주권면제론에 따르면 분쟁을 재판 또는 중재로 해결하겠다는 합의가 있을 경우에 재판에 대한 주권면제를 포기하는 것으로 보이다.⁶³⁾ 또한 국가의 주권적 권리행사와 관련없는 상업적 목적으로 존재하

60) 최태현, “외국과 사인간의 분쟁에 대한 국내법원의 관할권에 관한 연구 - 국가면제에 제한을 중심으로 -”, 서울대학교 대학원 법학박사학위논문 (1991), 11, 25면.

61) Mag. Eva Wiesinger, State Immunity from Enforcement Measures, p. 3
http://intlaw.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/int_beziehungen/Internetpubl/wiesinger.pdf <2013.9.1. 마지막 방문>.

62) 석광현, 외국국가에 대한 민사재판권의 행사와 주권면제, 법조, 제49권, 제12호, 299면.

63) 국제부흥개발은행 (World Bank), Sovereign Immunity,
<http://siteresources.worldbank.org/INTINFANDLAW/Resources/sovereignimmunity.pdf>, p. 1, <2013.9.1. 마지막 방문>.

는 재산에 대해 집행이 가능하다는 입장이 지지를 받고 있으며, 이는 현재 많은 나라의 국내법에서 반영되고 있고, 각종 판결과 국제조약에도 그렇게 수용되고 있다.⁶⁴⁾

남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서 제8조 및 남북사이의 투자보장에 관한 합의서에서도 제7조에 따라 남북한 모두 재판권에 대한 주권면제를 포기한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이는 집행에 대한 주권면제의 포기로는 해석할 수 없기에, 북한은 남한 투자자에게 유리한 중재판정결과에 대해 주권면제를 근거로 집행을 거부할 수 있다. 특히 사회주의 체제인 북한에서는 모든 생산수단이 국가에게 귀속되어 있기 때문이다. 북한 측에서는 이런 주장을 할 여지가 충분히 있다고 볼 수도 있다. 따라서 남북합의서에서 집행과 관련된 주권면제를 제한적으로 적용할 수 있는 방향으로 규정을 해야 한다.

아직 발효되지 않았지만 국가 및 국가재산의 재판권면제에 관한 유엔협약에 따르면 국가소유재산에 대해서는 원칙적으로 강제집행이 취해질 수는 없지만, 다음과 같은 경우에 해당되면 그 범위 내에서 집행 가능할 것으로 보인다.⁶⁵⁾ (1) 강제집행 조치에 대해 국가가 국제협정, 중재협정, 법정에서의 선언 등의 방법으로 명시적으로 동의를 할 경우,⁶⁶⁾ (2) 국가가 소송의 대상이 되는 청구의 만족을 위해 재산을 할당해야 할 경우,⁶⁷⁾

64) *Phillippine Embassy Bank Account Case*, 독일 헌법재판소, 1977.12.13., 65 ILR 146, p. 184; *Condor and Filvem v. Minister of Justice*, 이태리 헌법재판소, 1992.7.15., 101 ILR 394, p. 401; *Socobelge v. The Hellenic State*, Belgium Civil Tribunal of Brussels, 1951.4.30., 18 ILR 3, pp. 7 ~ 8; 미국 외국주권 면제법, 제1610(a)(2)조, 15 ILM 1388, 1976; 캐나다 주권면제법, 제12(1)(b)조, 21 ILM 798, 1982; 영국 주권면제법, 제13(4)조, 17 ILM 1123, 1978; 호주 외국주권면제법, 제32조, 25 ILM 715, 1986; 싱가포르 주권면제법, 제15(4)조, 1985; 남아프리카 외국주권면제법, 제14(3)조, 1981; 국가 및 국가재산의 재판권면제에 관한 유엔협약, 제19(1)조, 2004.12.2., UN-Doc. A/RES/59/38; 주권면제에 관한 유럽협약, 제23조, 1972.5.16., ETS No. 74, 11 ILM 470, 1972.

65) 국가 및 국가재산의 재판권면제에 관한 유엔협약, 제18조, 2004.12.2., UN-Doc. A/RES/59/38.

66) 국가 및 국가재산의 재판권면제에 관한 유엔협약, 제20조, 2004.12.2., UN-Doc. A/RES/59/38; *Russian Federation v. Companie NOGA d' Importation et d' Exportation*, France, Paris Court of Appeal, 2000.10.10., 127 ILR 156, p. 160.

67) Resolution of l'Institut de Droit International on Contemporary Problems Concerning the Immunity of States in Relation to Questions of Jurisdiction and Enforcement,

(3) 그 재산이 특별히 정부의 비상업적 목적 이외의 용도를 위해 국가에 의해 사용되거나 그같이 의도되었으며, 법정지국의 영토상에 존재하며 소송의 대상이 되는 청구 또는 소송이 겨냥하고 있는 기관 또는 보조기구에 관계되는 경우다.⁶⁸⁾

남한 또는 북한 투자자가 남한 또는 북한 당국을 상대로 투자 또는 상사 중재를 제기하였을 때 투자자에게 불이익이 돌아오지 않도록 중재결과 집행에 대한 주권면제를 제한하는 방향으로 합의서를 마련해야 한다. 첫 번째 대안으로는 특정한 범주의 재산(예컨대, 군사적 성격의 재산, 국가의 중앙은행의 재산, 국가의 문화유산 등)⁶⁹⁾ 이외의 재산에 대한 주권면제주장을 포기하겠다는 내용의 규정을 합의서에 포함시킬 수 있다. 그러나 국가주권에 대한 과도한 간섭으로 해석될 수 있고 북한 당국이 이에 대해 동의를 하지 않을 가능성이 높을 것으로 보인다. 두 번째 방안으로는, 남한 또는 북한 투자자가 중재절차를 제기할 때 남북한 당국은 일정 기간 내에 청구의 만족을 위해 재산을 할당하겠다는 합의를 합의서에 포함하는 것이다.

이에 따라 다음과 같이 합의서가 개정되어야 할 것이다.

※ 남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서

기존 합의서	개정 합의서(안)
제16조 중재판정의 이해, 승인 및 집행 1. ~ 3. 생략	제16조 중재판정의 이해, 승인 및 집행 1. ~ 3. 생략 4. (추가) 남과 북은 중재판정부가 구성되면 피중재대상자는 6개월 이내에 중재판정결과의 집행을 위하여 집행의 대상을 선정하고 중재판정부에 통보한다.

1991.9.2., 제4(3)(a)조.

68) Reinisch, State Immunity from Enforcement Measures, Analytical Report of the Council of Europe, Pilot Project on State Practice regarding State Immunities, CAHDI, 2004, p. 9.

69) 국가 및 국가재산의 재판권면제에 관한 유엔협약, 제19조, 2004.12.2., UN-Doc. A/RES/59/38.

5. 북한의 뉴욕협약의 가입 유도

남북관계발전기본법 제3조에서 나타난 바와 같이 남북의 관계는 ‘국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’로 봐야 할 것이다. 즉, 북한은 화해와 협력을 바탕으로 한 평화통일의 동반자인 것이다.⁷⁰⁾ 그런 의미에서 ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’는 이러한 특수관계를 유지하기 위한 기본적인 법적 장치로서 ‘중재제도에 따른 해결절차’를 마련하고 있는 것이다.⁷¹⁾ 하지만, 합의서에 합의된 바를 제대로 이행 또는 집행하지 않았을 경우에는 이러한 평화적인 관계를 유지하는데 많은 갈등이 있을 것이다.

이를 보완해주는 방법으로 상사중재제도의 이행·집행의무를 준수하겠다는 의지를 표명하는 것이 중요할 것인데, 그런 의지표명의 방법으로 제일 확실한 것은 뉴욕협약에 가입하는 것이다. 이 때 논란이 될 수 있는 부분은 남북의 관계에서 국제사법의 직접적용의 무조건적 적용은 불가능하지만, 국제사법의 유추적용은 가능할 것이란 것이다.⁷²⁾ 현재 남과 북은 UN에 가입되어 있으며, 국제법상 주체로 인정받고 있고, 각자의 경제영역과 관세영역을 바탕으로 국제적으로 활동 중이다. 그러므로, 북한이 뉴욕협약에 가입하는 것이 남북특수관계에 반하는 것으로 볼 수 없을 것이다.

앞에서 살펴봤듯이 통일 이전의 동서독은 뉴욕협약, 중재조항에 관한 제네바 의정서(1923년), 외국중재판정의 집행에 관한 제네바협약(1927년), 국제상사중재에 관한 구주협약(1961년)의 회원국이었다. 이는 동서독에 대한 외국 중재기관이나 국제중재기관에서의 중재판정이 집행될 수 있는 여건이 마련되어 있었다는 것을 의미한다. 또한 동서독간의 분쟁해결을

70) 남북한간 상사분쟁은 순수국내문제인지 국제사법적 문제인지 아니면 준국제사법적 문제인지에 대해 논의가 되어 왔다. 이와 관련하여 이귀창, 남북관계발전에 관한 법률의 분석과 평가 - 남·북한 특수관계 및 남북합의서 관련 조항을 중심으로-, 남북교류와 관련한 법적 문제점(5) - 특수사법제도연구위원회 제16·17·18차 회의 결과보고 (통일사법 정책자료 2006-1, 법원행정처, 2006. 12. 18, 173면.

71) 이효원, 앞의 논문, 322 ~ 323면.

72) 제성호, 북한의 ‘대외민사관계법’과 남북한간 민사법률문제 처리방향, 통일정책연구 10권 2호, 2001, 249면.

위하여 ‘중재’의 방법을 통한 경험이 바탕이 되었기에 당사자간의 상사분쟁해결에 많은 이바지를 하였다.⁷³⁾ 따라서 동독의 뉴욕협약 가입이 동서독간의 실질적인 교류를 위한 상사분쟁해결제도를 보완하였기에 북한도 가입을 유도할 필요성이 제기된다.

V. 결 론

남북간 경제교류 활성화를 위해서는 투자 및 거래환경의 예측가능성이 담보되어야 하며, 무엇보다도 안정적이어야 한다. 이를 보완해주는 것이 상사분쟁해결제도이다. 남한과 북한은 화해와 평화를 바탕으로 한 상호협력의 분위기에서는 상사분쟁해결을 위한 노력의 산물로 합의서로 도출하였으나, 그 효용성에 대해서는 여전히 의문으로 남아있다. 그러므로 현재 제도에서 유추가능한 남북한의 법제도의 실현가능성을 살펴봤으며, 이를 바탕으로 도출된 문제점을 중국-대만과 동-서독의 사례를 통해서 살펴보았다.

이를 바탕으로 기존 상사분쟁해결 법제도를 개선하기 위해서 1. 밀접한 관련의 원칙에 따른 준거법 결정을 규정한 개정합의서(안), 2. 남북상사중재위원회 및 중재판정부의 구성의 신뢰성·공정성을 높이기 위한 남과 북이 합의한 제3국의 참여를 규정한 개정합의서(안), 3. 남북의 상사중재를 통한 교류의 지속성의 가치를 고려시 남측이 중재비용 부담하는 것을 내용으로 하는 법률개정(안), 4. 주권면제이론의 바탕으로 한 중재결정의 집행을 강화하는 개정합의서(안)를 제안했으며, 5. 북한의 뉴욕협약의 가입 유도를 적극 고려해야 할 것을 제안하고 있다.

이러한 제안은 현실보다는 이상에 가깝게 보일 수도 있다. 그러나, 법 제도는 너무 이상에 가까워서 달성할 수 없는 상태가 되어서는 안되고, 너무 현실에 가까워서 현상태에 고착이 되어서도 안된다. 법현실보다는

73) 정선주, 앞의 논문, 42-46면.

한 발 앞서가며 이상에서는 한 발 뒤로 물러서서 법현실을 조금이나마 이상으로 이끌 수 있는 도구가 되어야 한다고 본다. 그러한 의미에서 남북의 상사분쟁을 해결할 중재제도를 법제도적인 관점에서 제언을 해보았다. 남북간의 대화가 이제 막 다시 시작된 이 시점에서 기존의 남북관계를 규율하고 있는 법제도인 합의서가 조금이나마 이상적인 남북관계를 향해 갈 수 있기를 소원하며 본 글을 마친다.

Abstract

There were high expectations from both South and North Koreans when the two entities entered into the Agreement on Procedures for Resolution of Commercial Disputes and the Agreement on the Organization and Operation of the Inter-Korean Commercial Arbitration Commission. However, with the follow-up measures suspended due to tension in the Korean peninsula, both agreements are at present not operating as intended. Since President Park's inauguration, the President has been trying to restore South Korea's relationship with North Korea, and at the same time reviving inter-Korean exchange. Investment in the North is encouraged, but the dispute settlement mechanism within the Agreements stated above should be made available to investors, thus benefiting both Koreas.

In order to enhance the dispute settlement mechanism within the Agreements, this paper analyzes some common grounds and differences for the arbitration laws applicable in South and North Korea. However, the North Korea's External Economic Arbitration Law and the various dispute settlement mechanisms under North Korean Bilateral Investment Treaties have their limitations, since there is no guarantee that the arbitral award will be enforced.

Furthermore, this paper includes a study concerning the arbitration system used in East-West Germany and China/Taiwan. With respect to Germany, both States not only used their respective arbitration system, they also relied on a third neutral country, namely Austria to assist them with commercial dispute settlement. This was an option for East and West Germany due to

the similarity in terms of language and legal system. Furthermore, Austrian panels were highly regarded as being competent and fair. East Germany, unlike North Korea, was also a party to the New York Convention, which is important for the enforcement of foreign arbitral awards. With respect to arbitration between Chinese and Taiwanese parties, both China and Taiwan have been very consistent in enforcing arbitral awards made by the other party.

The similarities and differences between arbitration laws of South and North Korea, and the arbitration experience from East-West Germany and China/Taiwan are then used to analyze the existing problems in the two Agreements mentioned above, including the problem of enforcement and sovereign immunity.

【참고 문헌】

▣ 논문

- 고영국, 중재판정의 집행과 국가면제에 관한 고찰, 국제법학논총 제51권 제3호, 2006
- 김광수, 남북상사중재 제도의 정착방안에 관한 연구, 중앙대학교 대학원 박사논문, 2007
- 김상호, 남북상사중재위원회의 발전과제, 국제상학, 제25권 제1호, 2010
- 김석철, 북한 『대외경제중재법』의 실효성 고찰, 중재연구, 제18권 제1호, 2008
- 박기태, 남북협력기금제도에 대한 헌법적 연구, 서울대학교 대학원, 법학 석사 학위논문, 2013
- 박완근, 중국대륙과 대만사이의 상사중재 현황과 전망: 북한개성공단의 상사 분쟁해결책을 위한 비교법적 고찰, 성균관 법학 제16권 제2호, 2005
- 석광현, 외국국가에 대한 민사재판권의 행사와 주권면제, 법조, 제49권, 제12호
- 신종호, 중국-대만 간 교류협력의 특징 및 남북관계에 대한 시사점, 경기개발연구원 정책연구 2010년 12월호, 2010
- 신현윤, 남북상사중재 준거법 결정방안(토론문), 법무부 남북교류협력법제 연구(Ⅲ) - 남북법령연구특별분과위원회 학술회의 결과보고, 2001
- 신현윤, 북한 대외경제중재법의 주요 개정내용과 문제점, 상사판례연구 제25권 제3호, 2012
- 오원석·송수련, CIETAC(중국국제무역중재위원회)의 중재사건 및 CISG 적용에 관한 연구, 무역학회지 제36권 제3호, 2011
- 윤상직, 북한 중재제도의 문제점과 대책, 통일경제, 2000
- 이귀창, 남북관계발전에 관한 법률의 분석과 평가 - 남·북한 특수관계 및 남북합의서 관련 조항을 중심으로-, 남북교류와 관련한 법적 문제점(5) - 특수사법제도연구위원회 제16·17·18차 회의 결과 보고 (통일사법 정책자료 2006-1, 법원행정처, 2006. 12. 18
- 장명봉, 북한의 대외경제중재법에 관한 일고 - 남북간 상사분쟁과 관련하여 -, 중재 제314호, 2004
- 장명봉, 북한의 신·구 대외경제중재법의 비교, 한국개발연구, 제12권 제9호, 2010

- 정선주, 동서독 상사분쟁해결방안이 남북한 분쟁해결에 주는 시사점, 중재연구 제15권 제1호, 2005
- 제성호, 북한의 ‘대외민사관계법’과 남북한간 민사법률문제 처리방향, 통일정책연구 10권 2호, 2001
- 최석범, 북한의 중재법의 주요 특징과 시사점, 한국중재학회 중재연구 제17권 3호, 2007
- 최석범·박근식·김태환·김재학·박선영, 남북상사중재위원회 운영상의 문제점과 활성화방안, 중재연구 제17권 제1호, 2007
- 최장호, 중국·대만·일본·한국의 무역분쟁처리제도와 상사중재실태에 관한 비교연구, 한국중재학회 중재연구 8, 1998
- 최태현, “외국과 사인간의 분쟁에 대한 국내법원의 관할권에 관한 연구 - 국가면제에 제한을 중심으로 -”, 서울대학교 대학원 법학박사 학위논문, 1991

▣ 단행본

- 박정원, 북한의 대외경제중재법에 관한 연구, 한국법제연구원, 2000
- 법무부, 동서독 교류협력 법제 연구, 법무부, 2008
- 법무부, 중국과 대만의 교류협력 법제연구, 2008
- 이효원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006
- 대만 전기전자 공업 협회(TEEMA), 2009년도 중국 투자환경 및 리스크 조사결과, 2010.
- 제성호·최승환, 남북교류협력에 따른 법적문제 해결방안, 통일연구원 협동연구총서 00-02, 2000

▣ 외국문헌

- Andrea K. Bjorklund, State Immunity and the Enforcement of Investor-State Arbitral Awards, International Law of the 21st Century: Essays in Honor of Christoph Schreuer (edited by Christina Binder et. al.), 2009
- Reinisch, State Immunity from Enforcement Measures, Analytical Report of the Council of Europe, Pilot Project on State Practice regarding State Immunities, CAHDI, 2004

■ 신문기사

북중 경제협력 엇박자 노출한 시양그룹 사건, 연합뉴스
북, ‘중시양그룹 북투자 쪽박사건’에 이례적 반박, 연합뉴스
중·대만 투자보장협정 체결 · · · 협력 가속, 연합뉴스,
중 시양그룹, 북 대신 러시아로 투자처 바뀌, 연합뉴스,

■ 인터넷

대만해협교류기금회 홈페이지(<http://www.sef.org.tw>)
대한상사중재원 남북상사중재실 <http://kcb.or.kr>.
국제 연합 무역 개발 협의회 (UNCTAD),
http://unctad.org/Sections/dite_pccb/docs/bits_korea_dpr.pdf,
대만경제부(<http://www.moea.gov.tw>) ECFA 영문참조
중국국제경제무역중재위원회 중재규칙
(http://adrresources.com/docs/adr/3-0-423/2005_china_cietac_kr_arbitration.rules.pdf)
Mag. Eva Wiesinger, State Immunity from Enforcement Measures,
(http://intl.law.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/int_beziehungen/Internetpubl/wiesinger.pdf)
국제부흥개발은행 (World Bank), Sovereign Immunity,
(<http://siteresources.worldbank.org/INTINFANDLAW/Resources/sovereignimmunity.pdf>)

북한이탈주민의 남한사회 통합을 위한 형사회복조정기관 설립에 대한 연구

동국대학교 경찰행정학과 최재용
덕성여자대학교 사회학과 한보영

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 북한이탈주민 범죄 원인 분석
- III. 북한이탈주민 현행 형사사법관리기관 한계
- IV. 개선 방안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

북한이탈주민의 남한사회 통합을 위한 형사회복조정기관 설립에 대한 연구

정착지원법이 제정된 1997년 이후 북한이탈주민은 꾸준히 증가추세에 있으며, 그 수는 현재 24,000명 이상에 달한다. 사회문제로 대두되고 있는 북한이탈주민 범죄율은 10%에 달한다. 이는 한국사회 전체 평균 범죄율 4.3%의 2배 이상에 해당하는 수치이다. 북한이탈주민의 재범 비율 역시 우리나라 전체 재범 비율보다 2~5배 높은 것으로 나타났다. 범죄 피해율 또한 23.4%에 달할 정도로 심각한 수준이다. 그럼에도 불구하고 범죄 현황 관리 및 체계적 연구가 많지 않으며, 북한이탈주민의 범죄를 예방하거나 재사회화하는 현행 형사사법관리 기관에는 부족한 점이 많다. 이러한 이유로 종합적이고 체계적인 북한이탈주민 형사사법 연구 및 조정기관 설립이 시급하다.

현재도 여러 제도와 정책들이 북한이탈주민의 남한사회 정착을 돕기 위해 제공되고 있다. 예컨대 북한이탈주민들이 거주지에 편입되어 생활하는 동안 신변보호담당관이라고 불리는 보안경찰이 관계기관의 요청에 따라 이들을 보호하고 또 우리 사회에 빠르게 적응할 수 있도록 지원하고 있다. 그러나 보안경찰의 수는 지속적으로 감소하고 있으며 업무를 수행하기 위해서 필요한 북한이탈주민이나 북한 관련 전문 교육이 경찰 내부에 전무한 실정이다. 또한 교도소에 있는 북한이탈주민 재소자를 대상으로 이루어진 기록조사가 밝히듯 그들의 높은 사회적 부적응도는 북한이탈주민들이 처했던 특수한 상황에서 기인하는 것이 컸다. 하지만 이러한 점을 고려한 형사정책이 이루어지지 않았고 기존과 동일한 형사정책이 북한이탈주민에게 일괄적으로 쓰여 왔음을 확인할 수 있었다.

이를 통해 본고는 범죄 관련 북한이탈주민에 대한 연구가 많이 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 누적되지 않고 있는 점, 초기 정착을 돕는 보안

경찰에 대한 북한이탈주민 관련 전문교육기관이 없는 점, 경찰과 검찰, 형사법원, 교도소, 보호관찰소 등 북한이탈주민을 관리하는 여러 형사 사법기관이 서로 가진 정보를 상호 교류할 수 있는 플랫폼이 없다는 점, 북한이탈주민의 특수한 성격을 고려하지 않고 일반 국민에게 통용되는 일괄적인 방식으로 처벌하고 교정교화 한다는 점 등 기존의 형사사법체계의 문제를 지적하고자 한다. 또한 현행 북한이탈주민 범죄 관리의 문제점을 해소할 수 있는 새로운 기본 이념을 바탕으로 한 기관의 개소를 제안한다. 이 기관의 가치는 북한이탈주민 회복조정센터이다. 기존에 형사조정을 담당하던 범죄피해자지원센터를 북한이탈주민에 특화하여 발전시킨 모델이다. 회복조정센터는 북한이탈주민의 범죄 가해, 피해 예방과 교정에 힘쓰며 회복적 사법을 그 기본이념으로 한다.

회복조정센터에서 주관하는 업무는 크게 네 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 북한이탈주민의 범죄 가해 피해 현황의 체계적 관리 및 연구이다. 둘째, 조정, 화합, 서클 중심의 가해자-피해자 형사조정 센터로서의 기능이다. 셋째, 여러 형사사법관리기관에 분산되어 있는 북한이탈주민 범죄, 피해 정보를 수집하고 통합하는 플랫폼으로서의 기능이다. 넷째, 북한이탈주민을 대상으로 피해예방 교육을 하고 보안경찰 등 북한이탈주민담당기관과 경학협력을 통해 더 나은 서비스를 북한이탈주민에게 제공하는 기능이다.

회복조정센터의 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 북한이탈주민이 남한사회에 진정으로 통합할 수 있는 여건을 마련함으로써 이방인이 아닌 우리 사회의 일원으로 건강하게 생활할 수 있는 배경을 조성한다. 둘째, 북한이탈주민들의 높은 범죄율, 재범율, 범죄피해율을 감소시킴으로써 편견을 일소하고 범죄에 대한 두려움을 낮춤으로써 사회안정을 도모한다. 마지막으로, 북한이탈주민 정착을 통한 통일의 단초를 마련한다. 동시에 선행연구를 누적함으로써 북한이탈주민의 유입에 대비할 수 있다.

I. 서론

1. 연구의 목적 및 필요성

1990년을 전후하여 북한의 중앙배급체계가 붕괴됨에 따라 남한⁷⁴⁾으로 유입되는 북한이탈주민의 수는 해를 거듭할수록 증가추세를 보이고 있다. 2013년 5월을 기준으로 북한이탈주민의 수는 약 25210명으로 추정된다(통일부). 이는 본격적으로 북한이탈주민의 수가 증가하기 시작한 1998년의 추정치인 947명과 비교해 보았을 때 약 26배에 달하는 수치이다. 그러나 현재의 증가 추세와는 별개로 북한의 상황은 언제라도 예기치 않게 변할 수 있다는 점에서 북한이탈주민에 대한 대응책의 마련은 시급하다고 할 수 있다. 한관수(2010)는 북한의 통제력이 약화되는 시기에 전체 북한이탈주민의 15%인 10만 명 정도가 북한을 떠날 수 있다고 진단했다. 나아가 북한 정권이 붕괴되고 통제력을 상실하면 나머지 85%에 해당하는 60만 명 규모의 북한이탈주민이 발생할 것으로 추산했다.

이 같은 북한 정권의 붕괴 또는 북한 주민의 대량 탈북사태 등과 같은 돌발 사태에 대비한 계획으로 ‘작전계획 5029(Operation Plan 5029)’와 같은 정부차원의 계획이 실시되기도 하였다. 이 계획에 따르면, 북한 급변사태는 핵과 미사일을 비롯한 대량살상무기 유출, 북한정권 교체, 쿠데타 등에 의한 내전상황 발생, 북한 내 한국인 인질사태, 대규모 탈북사태, 대규모 자연 재해 등 북한 정권이나 체제의 붕괴로 이어질 수 있는 극도의 혼란사태를 의미한다(이종철, 2011: 송경희, 2010: 최용성, 2005). 이 가운데에서도 탈북난민의 대량유입은 남한사회에 막대한 영향을 미칠 수 있는 요인을 잠재적으로 가지고 있다. 현재도 북한이탈주민이 증가추세에 있는 한국사회에서, 그들에 대한 관리체계가 제대로 갖춰지지 않는 상태에서 급작스럽게 그 수가 증가하게 된다면 사회적으로 큰 혼란이 야기될 수 있다.

74) 본 논문에서는 대한민국, 한국이라는 표현과 남한이라는 표현을 필요에 따라 혼용하여 사용한다. 우리나라의 정식 명칭은 대한민국이지만 외국에서는 남한과 북한이라는 표현을 언론 등에서 일반적으로 사용하고 있다.

그러나 북한이탈주민에 관한 이슈가 한국사회 내에서 하나의 쟁점으로 다뤄질 수밖에 없는 이유가 단순히 규모의 증가 때문만은 아니다. 물리적 수의 증가와 함께 북한이탈주민이 가지는 몇 가지 특성들로 인해 그들이 대한민국 사회의 일원으로서 생활해 나가는 데에 여러 가지 문제점이 발생할 수 있다. 현재의 유입 수준에서 사회적으로 안정적인 관리체계를 구축하지 않는다면 근 미래에 닥칠지 모르는 북한이탈주민의 대량유입에서 한국사회는 혼란에 빠지게 될 수 있다.

특히 주목할 점은 한국사회의 적응에 있어서 나타나고 있는 다양한 문제들은 북한이탈주민에 대한 범죄노출의 가능성 증대와 어떠한 형태로든지 매우 밀접한 관련이 있다는 것이다. 문화적 이질성과 한국사회 법제도에 대한 무지 등 북한이탈주민이 가지는 취약점은 범죄 가해 및 피해 유발에 주요한 요인으로 작용할 수 있다. 만약 북한이탈주민이 한국사회 범죄의 중심에 설 수밖에 없는 환경이 개선되지 않는다면 현재, 그리고 미래에 유입될 수 있는 북한이탈주민과 한국 국민들의 정서적 괴리를 좁히지 못하고 사회의 해체를 가져올 것이다.

지속적으로 북한이탈주민이 증가추세에 있고 대량 북한이탈주민 유입이 잠재적으로 존재하고 있다는 점을 미루어 볼 때, 범죄라는 민감하고도 관심의 중심에 있는 이슈에 대한 적절한 대응이 갖춰지지 않는다면 두 집단 간 갈등은 불가피할 것으로 보인다. 다시 말해 북한이탈주민의 범죄 관리는 매우 중요하고도 시급하게 다루어져야 할 문제인 것이다. 따라서 이와 같은 북한이탈주민 범죄에 대한 자료를 축적하고 이를 활용한 명확한 관리 및 대응체계를 수립하는 것은 미래 통일사회에서의 사회통합에 앞장서고 혼란을 방지할 수 있는 중요한 과정이 될 것이다.

[자료-1] 북한이탈주민 현황

	구분	~ '98	~ '01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13.5 (잠정)	합계
		성별	남(명)	831	565	511	472	624	423	512	571	608	671	589	797	
	여(명)	116	479	632	810	1,272	959	1,510	1,977	2,196	2,258	1,813	1,909	1,107	454	17,492
	합계(명)	947	1,044	1,143	1,282	1,896	1,382	2,022	2,548	2,804	2,929	2,402	2,706	1,509	596	25,210
	여성비율	12%	46%	55%	63%	67%	69%	75%	78%	78%	77%	75%	70%	72%	70%	69%
연령	구분	0~9세		10~19세		20~29세		30~39세		40~49세		50~59세		60세이상		계
	누계(명)	999		2,835		6,621		7,421		3,983		1,237		1,105		24,201
	비율(%)	4		12		27		31		16		5		5		100
재복 직업	구분	무직 부양		노동자		관리직		전문직		예술체육		봉사분야		군인		계
	누계(명)	12,432		9,160		394		487		197		896		635		24,201
	비율(%)	50		38		2		2		1		4		3		100

* 통일부 통계자료 ※사망, 말소, 이민자와 주소 미등록, 보호시설수용자 제외

우선, 북한이탈주민을 연령을 중심으로 분석해보면 [자료-1]에서와 같이 2012년 기준 24201명의 북한이탈주민 가운데에 20대에서 30대가 차지하는 비중이 58%에 이르고 있음을 알 수 있다(통일부). 이는 범죄사회학적 관점으로 보았을 때 범죄율이 가장 높은 연령이 유입되고 있다는 것으로 해석할 수 있다. 실제로 경찰청의 공식집계를 살펴보면 국내 전체범죄의 대략적인 연령구성은 20대와 30대에 약 40.8%가 집중되어 있음을 알 수 있다(경찰청, 2011). 따라서 대한민국의 일반적 범죄가담 연령이 20대에서 30대에 집중되어 있다는 점으로 미루어, 20에서 30대의 신체적, 사회적으로 왕성한 활동이 전제되는 북한이탈주민이 늘어남에 따라 그들의 범죄 노출 역시 증가할 수 있다는 연역적 추론이 가능하다.

다음으로 북한이탈주민의 인구학적 특성가운데 성별 입국비율을 살펴보면 여성이 차지하는 비율이 1998년부터 2013년 현재까지 평균 70% 이상을 웃도는 높은 수치를 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 북한의 극심한 경제난 이후 여성이 생계주체로서 역할을 담당해야 하는 것이 불가피해 짐에 따라 취업 및 혼인 등의 문제에 대한 해결책으로 탈북을 결심하게 된 결과로 추측된다.

그러나 북한이탈주민 여성의 경력단절 및 고용불안으로 인한 심각한 경제적 문제는 그들을 다양한 성범죄에 노출시키고 있다. 여성가족부의 주관으로 지난 4월에서 6월까지 20대에서 50대 탈북 여성 140명을 대상

으로 조사한 '폭력피해 탈북여성 맞춤형 자립지원방안 연구' 결과에 따르면 북한이탈주민 여성 8명 중 1명은 국내에서 성폭력을 경험한 것으로 나타났다. 또한 성매매 및 유흥업소 종사에 대한 비율은 각각 4.3%와 11.4%로 나타났으며 성매매 권유를 받은 비율 역시 30%라는 낮은 수치를 보였다. 이는 우리나라 여성의 유흥업소 성매매피해 인구가 약 2%인 것과 비교하여 성매매 종사경험은 2 배, 유흥업소 종사경험 은 약 5배가량 높은 수치로, 탈북여성의 성관련 범죄노출의 심각함을 보여주는 결과라고 할 수 있다(여성가족부, 2012).

북한이탈주민의 북한 거주 당시 직업 유형 역시 고려될 만하다. 2012년 10월 입국자 기준으로 보았을 때 그들의 재북 직업유형은 무직부양(50%) 과 노동자(38%)가 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되었다(통일부, 2013). 이는 앞서 언급된 바와 같이 북한의 극심한 경제난으로 인해 북한이탈주민의 수가 급증한 것과 관련하여 북한의 열악한 경제적 환경에서 벗어나 새로운 생계수단을 찾고자 탈북한 사람이 많아짐에 따른 결과로 보인다. 따라서 현재 북한에서 어느 정도의 직업지위를 누리던 북한이탈주민 역시 증가하고 있지만 여전히 직업적, 경제적으로 어려움을 겪던 북한이탈주민의 비중이 많은 것이 사실이다. 이는 북한의 직업지위가 한국사회에서 그대로 이어지지 못하는 상황 속에서 마땅한 기술이나 경력이 없는 북한이탈주민은 더욱 경제적 위협을 받을 수 있음을 의미하며 결국 생계난민으로 전락할 수밖에 없는 가능성을 보여준다.

[자료-2] 북한이탈주민 경제활동 인구

구분	15세 이상 인구	경제활동 인구	취업자	실업자	비경제 활동인구	경제활동 참가율(%)	고용율(%)	실업률(%)
전체(명)	396	190	171	19	206	48	43.1	10
수도권(명)	263	116	104	12	147	44.1	39.5	10.3
지방(명)	133	74	67	7	59	55.6	50.4	9.5
일반국민(천명)	40,803	24,538	23,684	853	16,265	60.1	58	3.5

* 북한이탈주민 경제활동 동향

실제로 북한인권정보센터의 자료에 따르면 북한이탈주민의 평균 근로 소득은 104만원으로 조사되었으며 51~100만원 이하의 비중이 34.5%에 달

했다(2010 북한이탈주민 경제활동 동향, 2010). 이는 과거에 비해 어느 정도 개선된 결과이나 [자료-2]에 따르면 실업률이 10%에 달하고 있으며 이는 일반인에 비해 실업률이 3배에 해당하는 수치로써 여전히 취업 및 경제적 어려움은 남아있는 모습을 보인다. 이처럼 경제적으로 어려움을 겪을 수밖에 없는 북한이탈주민의 경우 생계를 이유로 범죄에 가담하거나 돈과 관련한 범죄에 쉽게 현혹되어 피해자로 전락할 가능성이 커지게 될 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 북한이탈주민의 가지는 특성과 그에 동반되는 문제들은 범죄에 대한 노출과 밀접한 관련이 있다. 좀 더 구체적으로 북한이탈주민의 범죄현황을 살펴보면 다음과 같다. 2008년, 경찰청 부설 치안연구소는 1998년부터 2007년 1월 31일까지 입국한 전체 북한 이탈주민 8885명을 대상으로 조사를 실시했다. 그리고 그 중 20%에 해당하는 1,687명이 범죄 경력자로 집계되었다.

[자료-3] 북한이탈주민 범죄현황

형법범									특별법범	
소계	살인	강간	상해	폭력	절도	사기	문서 위조, 변조	기타	교통사범	기타
899	5	12	58	603	64	36	46	75	603	185

출처: (경찰청 보안국, 2007): "북한이탈주민 범죄 및 피해예방 대책." (김윤영, 2007)에서 재인용.

[자료-3]에 따르면 전체 북한이탈주민 8천8백85 명 가운데 약 10%에 해당하는 8백99 명이 각종 형사범죄를 저질렀고 이 비율은 한국사회 전체 평균 범죄율인 4.3%보다 2배 이상 높은 수치이다. 범죄유형별로 보면 폭력이 6백3 건으로 가장 많았고 이어 절도 64건, 상해 58건, 문서 위.변조 46건, 사기 36건 등의 순으로 나타났다.⁷⁵⁾ 이는 이미 언급된 바와 같이 경제적 원인과 무관하지 않다. 특히 재산범죄 같은 경우에는 북한이탈주민이 저지른 형사범죄 가운데 11% 정도를 차지하며, 그 시작이 단순 사

75) 이 통계수치에 대해 경찰청과 통일부에서 이의를 제기한바 있는데, 범죄 발생율이 당해 연도에 발생하는 범죄건수를 기준으로 계산되어야 함에도 불구하고 1998년부터 2007년까지 발생한 합산수치로 계산되어 과장되었다고 주장하고 있다.

기행각이었으나, 점차 전문화 되고 조직화되어가며 보조금, 또는 보험금을 이용하는 집단적 사기행태가 늘어나는 추세에 있다. 또한 사기 혹은 폭력과 같은 범죄 외에 범죄의 양상도 다양해지고 있으며 그 중 눈에 띄는 것이 북한이탈주민의 높은 약물 관련 범죄율이다. 그들은 자체적인 네트워크를 통해 마약거래를 하고 있으며 새로운 자본주의 사회에서 비교적 수월하게 큰돈을 벌 수 있다는 이유로 마약범죄를 저지르고 있다. 이는 북한 내부에서의 마약 공급과 무관하지 않은 것으로 보이며 대개 중국을 통하는 탈북과정에서 마약거래를 했을 가능성이 있다고 진단한다(장준오, 2010),

나아가 2009년 대검찰청 「범죄분석」에 따르면, 우리나라 범죄자들 1인당 평균 전과건수는 0.3건에서 0.7건으로 나타나고 있다.⁷⁶⁾ 또한, 북한이탈주민의 재범 비율은 우리나라 전체 재범 비율보다 2~5배 높은 것으로 나타났다. 북한이탈주민 범죄 대응에 있어서 현행 형사사법체계가 기존과 다른 방법으로 시도해야할 필요가 있음을 시사하는 대목이다.

이 같은 범죄 가담과 동시에 범죄 피해율 역시 심각하다. 한국형사정책 연구원에 따르면 북한이탈주민의 범죄 피해율은 23.4%에 달한다. 또한 피해를 당할 확률 역시 국내 평균치보다 5배가 높다는 연구결과가 있어, 북한이탈주민이 범죄 피해에 많이 노출되어 있음을 뒷받침 한다. 또 한 가지 눈에 띄는 사실은 북한이탈주민간의 범죄가 많이 존재한다는 사실이다. 이는 북한이탈주민 내에서도 그들이 범죄에 취약한 집단임이 확인되었음을 나타는 결과이며 북한이탈주민 네트워크 내부에서도 그들이 보호받고 있지 못하다는 사실을 여실히 보여준다. 결국 북한이탈주민은 한국 사회의 국내 일반인 및 같은 북한이탈주민 전체를 대상으로, 범죄를 저지를 확률과 범죄의 피해자가 될 확률이 모두 높다는 사실을 알 수 있다.

이를 통해 우리는 북한이탈주민의 범죄에 대한 체계적이고 실제적인 관리방안이 필요함을 알 수 있다. 실제로 2011년 대검찰청 국정감사에서 법제사법위원회 이두아 前 의원은 국가기관이 북한이탈주민 범죄현황기

76) 우리나라 전체 범죄자 중 동종.이종전과를 구분하지 않고 살인은 평균 0.5건, 폭력 0.4건, 상해 0.7건, 절도 0.46건의 재범수를 나타내고 있다.

록을 관리해야할 필요성을 역설하기도 했다. 북한이탈주민의 높은 범죄율에도 불구하고 이들이 범죄의 사각지대에서 벗어나게 하기 위한 꾸준하고 체계적인 관리가 없다는 점을 지적한 것이다.

하지만 많은 전문가들이 일반 국민과 북한이탈주민이 정책의 대상이 됨에 있어서 차이가 있다는 데에 견해를 같이하지만 북한이탈주민들이 외국인 노동자와 비교해서 갖는 특수성에 대해서는 이해를 달리한다. 그러나 북한이탈주민들은 기존 범죄자들 특히 외국인 노동자와 구별 지어지는 특성들을 가지고 있다.

북한이탈주민 수의 급증으로 그들은 사회적으로 간과될 수 없는 집단으로 여겨지고 있다. 또한 규모의 증가가 북한이탈주민의 사회적, 심리적 부적응과 결합될 경우 필연적으로 범죄율 증가의 요인이 될 수 있다고 여겨지는 바, 북한이탈주민의 범죄에 대해 별도로 관리할 기관이 필요함을 지적할 수 있다. 그러나 이와 같이, 범죄와 관련한 한국 사회 내 소수 집단이 비단 북한이탈주민에 한하는 것은 아니다. 그 대표적인 예로 외국인 이주노동자를 들 수 있다. 북한이탈주민과 이주노동자는 표면적으로 여러 유사점을 공유하고 있다. 따라서 북한이탈주민만을 고려한 형사사법기관의 설립은 이주노동자와 같은 여타의 소수집단을 배제함에 따라 정당성을 확보하기 어렵다는 지적을 피해가기 어렵다. 그러나 북한이탈주민 범죄가 단독으로 다루어져야 하는 이유는 여러 방면에서 검토될 수 있다.

북한이탈주민 범죄가 독자적으로 다루어져야 할 근본적인 원인은 민족적 측면에서 설명될 수 있다. 북한이탈주민과 이주노동자를 구분하는 가장 명확한 기준은 민족의 개념이다. 북한이탈주민은 분단 이전의 동일민족 개념을 차치하고서라도 헌법상 내국인의 자격을 갖춘다는 점에서 한 민족이라는 인식이 적용되어야 할 것이다. 역사적인 측면에서 이 같은 인식은 무시하기 어렵다. 국내에서 가정을 꾸린 외국인 노동자나 결혼이민자와 같은 다문화 가정 역시 한국사회에서 삶의 주체로써 정착해서 살아가는 대상이라고 할 수 있다. 그러나 동일한 역사를 공유하는 민족적 측면에서 외적, 내적 거리가 더욱 가까운 것이 북한이탈주민일 수 있다는 점에서 두 집단의 성격은 다를 수 있다. 피부색에 따른 인종별 사회적 거

리가 분명히 나타날 수 있다는 점이 이를 뒷받침 한다. 또한 단면적인 예로, 북한이탈주민은 한국사회 적응에서 어려움을 겪는 요인에서 북한에 두고 온 가족에 한 생각이 27.8%로 가장 많고, 그 다음으로 경제 생활과 직장 구하는 문제가 각각 21.7%이며, 남한 사람들과의 사회 관계가 15.1%를 차지하고 있다.

주목할 점은 북한이탈주민은 사회적응에 있어서 언어적 소통엔 큰 문제가 없다는 점이다(장준오, 2006). 그러나 이주노동자들이 한국사회에서 겪는 어려움은 미숙한 한국어가 38%로 가장 높았고 친구 사귀기의 어려움이 19%, 소비수준 차이에서 오는 소외감이 17%로 뒤를 이었다(광주지역 다문화가정 조사, 2009) 이는 표본과 설문문항에서 차이를 보이므로 오류가 발생할 수 있는 여지를 남기나, 언어라는 민족적 측면을 중심으로 전혀 다른 결과를 보이고 있음에 의미를 둘 수 있을 것으로 보인다. 따라서 북한이탈주민과 이주노동자는 근본적으로 다르게 접근해야 하는 것이다.

이와 같은 생각은 북한이탈주민에 대한 대비가 곧 통일사회에 대한 대비라는 사실과 직결된다. 이주노동자는 애초에 역사를 달리하고 자라온 타국인이다. 그러나 북한이탈주민은 통일사회의 안정적인 통합을 위한 발판이 될 수 있는 중재자 역할을 할 수 있다는 점에서 의미가 남다르다. 그리고 이 때, 사회의 통합에서 특정 집단의 높은 범죄율은 그들에 대한 배적으로 이어질 수 있다는 점에서 그에 대한 조치가 필수적이라고 볼 수 있다. 앞서 언급된 민족적 개념에 따라, 동일 민족이라는 배경을 가진 북한이탈주민이 지속적으로 범죄를 일으키면 그들을 한민족으로 받아들이고 사회통합을 달성하는 것에 걸림돌이 될 수 있다. 즉, 외집단에 대한 부정적 인식을 가져올 수 있는 가장 대표적인 요인인 ‘범죄’를 북한이탈주민을 대상으로 미리 관리하고 중재해 나갈 필요성이 있을 것으로 생각한다.

외모와 언어, 민족성을 공유하는 북한이탈주민이 차별이나 불이익을 경험하게 된다면 상실감이 더욱 클 수 있다. 북한이탈주민은 같은 민족으로써 동등하게 대우받고, 북한에서보다 더 나은 삶을 보장받을 수 있다고 기대할 수 있다. 그러나 괄목할만한 경제적 성취를 이룬 한국사회로 왔음

에도 불구하고 여전히 가난하게 살아가고, 그들의 배경으로 인해 손가락질 받을 경우 더 큰 상대적 박탈감에 빠질 수 있다. 이것은 이주노동자와 같이 단지 타국에서 왔다는 사실만으로 설명될 수 없는 더욱 복잡한 요인들이 얽혀있는 결과이다.

또 한 가지 생각해 보아야 할 점은 이주노동자와 달리 북한이탈주민은 정책적으로 많은 지원을 받고 있다는 점이다. 공동체주의 개념에 기초하여 같은 민족이라는 점을 고려한다면 이주노동자와 같은 다른 소수집단에게 보이는 배타성과 달리 북한이탈주민에게는 다양한 지원 정책을 취하고 있음을 알 수 있다. 북한이탈주민 역시 이주노동자와 마찬가지로 차별의 시선이 존재하는 것은 사실이지만 대한민국 국적을 획득한 사람들로써 그들의 적응을 돕기 위해 적어도 정책적으로는 다양한 지원을 하고 있는 것이다. 그러나 오히려 이런 점으로 인해 범죄의 대상이 되기도 한다.

특히 특징적인 것으로는 탈북 시 브로커에 의한 피해위험을 들 수 있다. 장준오의 연구에서는 10%가 넘는 북한이탈주민이 탈북 후 한국 사회에서 받은 정책적 보상을 담보로 입국에 도움을 받고 있는 것으로 밝혔다. 탈북 이후 받게 되는 보상만으로도 한국사회에 적응하여 살기 쉽지 않은데, 그 보상마저 브로커에게 모두 빼앗기게 되면 오히려 북한에서의 생활보다도 빈곤해지는 악순환이 계속되게 된다(장준오, 2006). 또한 북한에 가족을 두고 온 경우, 자신이 받은 보조금 일부를 북한에 송금하려는 시도를 하기도 하는데 사실 송금행위 자체는 불법이다. 그러나 이 사실을 제대로 알고 있지 못하는 경우도 많다. 다른 측면에서는 정부로부터 다양한 보조금을 받을 수 있다는 것을 아는 북한이탈주민들이 같은 북한이탈주민을 대상으로 범죄를 저지를 위험도 존재한다. 이처럼 이주노동자와 달리 정책적으로 지원받고 있다는 사실로 인해 또 다른 유형의 범죄에 노출될 수 있는 가능성이 증가했다고 볼 수 있다.

북한이탈주민이 우리나라 국민과 다른 사회문화적 배경에서 성장했다는 점을 감안했을 때 그들이 범죄에 쉽게 노출되는 것은 어쩌면 필연적인 결과라고 볼 수 있을 것이다. 더불어 북한이탈주민은 그들이 탈북이라는 배경 하에 범주화 되어있기 때문에 조직적인 네트워크 운용이 중요할

것으로 생각되며 그 효과 역시 클 것으로 기대되는 바이다. 또한 북한이 탈주민의 범죄를 다루는 새로운 패러다임의 생성은 통일사회의 효과적인 통합을 위한 준비 및 대응책이 될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 본 글에서는 북한이탈주민들이 범죄의 가해자, 또는 피해자로 노출되어 있는 현실에 대한 조명을 바탕으로 하여 이에 대응한 현행 정책들을 조망할 것이다. 또한 이에 머무르지 않고 북한이탈주민과 관련하여 기존의 형사사법정책이 갖는 한계를 지적하고 이에 대한 해결방안으로써 새로운 기관의 필요성을 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

연구자는 본 글을 통해서 북한이탈주민이 범죄에 노출될 수밖에 없는 사회적 경로를 밝히고 북한이탈주민의 범죄에 대한 체계적 관리와 그에 적합한 대응방안으로써 북한이탈주민에 대한 현행 기관의 기능을 보완한, 또 새롭게 기능이 추가된 기관이 필요함을 역설하고자 한다. 북한이탈주민 범죄를 다루는 형사사법기관의 필요성과 구체적 실행방안에 대해 말하기에 앞서, 북한이탈주민의 범죄가 어떠한 이유로 한국 사회에서 중요한 논점으로 다루어져야 하는지에 대해 밝힐 필요가 있을 것이다. 이에 따라 본 글에서는 서론에서 밝힌 북한이탈주민의 증가 현황 및 생활 일반을 바탕으로 북한이탈주민이 범죄의 가해 및 피해자 될 가능성에 노출되어있음을 설명하고자 한다.

우선 범죄 및 사회학적 이론을 북한이탈주민의 사회적 상황 및 그들에게 내재된 일련의 기제들에 적용함으로써 북한이탈주민의 잠재된 범죄유발에 대해 밝히려한다. 이어서 논지를 북한이탈주민 범죄에 대한 기존 연구로 옮겨 실제 북한이탈주민에 대한 범죄연구가 어떤 경향과 방법론을 보이고 있는지를 검토할 것이다. 이와 같은 선행연구의 검토는 북한이탈주민의 범죄 연구에 대한 실태를 밝히고 앞으로 나아가야 할 연구 방향 상정에 도움이 될 수 있다고 생각하는 바, 의의를 갖는다고 생각되어진다. 더불어 북한이탈주민에 대한 현행 정책 역시 살펴보고자 한다.

이론과 선행연구의 검토를 통해 연구의 필요성을 밝히는 동시에 북한

이탈주민 관련 공식 통계자료를 활용하여 실증적 근거 제시가 미흡할 수 있는 한계를 극복하고자 하였다. 북한이탈주민 일반에 대한 통계자료는 기존문헌 및 논문과 곳곳에 산발적으로 흩어져 있는 자료를 종합하여 사용하였다. 또한 장준오와 이정환(2006)이 공동연구 한 ‘북한 이탈주민의 범죄피해 실태연구’에서 활용된 설문조사 원자료를 2차 활용해 빈도분석하여 여러 가지 북한이탈주민에 대한 정보를 파악하고자 하였다. 본 자료는 한국에 입국한 북한이탈주민 가운데 제주도를 제외한 전국 지역의 만 20세 이상 남녀 214명을 대상으로 범죄와 범죄피해에 대한 인식과 이들이 겪은 범죄피해 경험뿐만 아니라 이에 영향을 줄 수 있는 요인으로 이들의 사회인구학적 및 사회경제적 배경, 탈북 입국과정, 남한생활에의 적응 등을 조사한 자료이다(장준오 외, 2006).

3. 선행연구 검토

북한이탈주민의 수가 단기간에 빠른 속도로 증가하면서 북한이탈주민에 대한 연구가 다방면에서 활발히 진행되고 있다. 그 중에서도 북한인권 정보센터를 포함한 북한관련기관을 비롯하여 사회학회 및 심리학회 등 다양한 연구 분야에서 북한이탈주민에 대한 연구가 꾸준히 진행되고 있다. 통일부를 중심으로 북한이탈주민의 현황연구가 제공되고 있기도 하다. 그 가운데에서 특히 연구의 비중을 차지하고 있는 것은 북한이탈주민에 대한 정착지원 및 정책 연구이다. 기본적으로 북한이탈주민에 대한 연구의 대전제는 북한이탈주민의 원활한 수용에 초점이 맞춰져 있으며 그들에 대한 전략적 지원에 대한 검토가 주를 이룬다. 북한이탈주민의 대량 유입에 대한 우려를 밝히면서도 북한이탈주민의 유입자체에 대한 부정적 시각을 연구의 논지로 전개시키는 경우는 거의 없으며 북한이탈주민의 정착과 그 과정에서의 문제점을 조정하는 것에 관심을 두고 있다.

특히 현재 북한이탈주민의 원활한 한국사회 정착을 위해 현행 정책에 대해 고찰하는 개요의 논문이 많이 나와 있는 상태이다. 조동운, 김용태(2011)는 ‘북한이탈주민의 안전정착을 위한 정책과제’에서 북한이탈주민에게 적용되고 있는 정책에 대하여 검토하고 있다. 조동운 외는 하나원

을 통한 사회적인 교육, 정착비와 주거지원비 및 취업지원, 취득장려금과 사회보장지원과 신변보호를 아우르는 현행 정책에 대해 소개하고 있다. 이를 통해 알 수 있듯이 현행 정책은 북한이탈주민이 경제적 안정을 얻을 수 있도록 지원하는 방향이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 그러나 조동은 외는 해당 논문에서 북한이탈주민의 안전한 정착을 위한 과제로 가치관과 문화적 이질성을 가장 먼저 지적하고 있다. 경제적 불안정과 동시에 북한이탈주민의 정착에서 또 다른 중요한 주제가 되는 것은 북한이탈주민의 문화 및 심리에 대한 것으로 보인다.

김연희 외 3인(2010)은 ‘북한이탈주민 정신건강 문제 유형율과 영향요인’에서 2007년 입국자를 중심으로 그들의 우울과 불안, 외상 후 스트레스의 정도를 파악하고 이와 같은 문제에 영향을 주는 변인을 알아보는 연구를 진행하였다. 해당 글에서 김연희 외는 북한이탈주민 중 우울 및 불안이 약 48%의 유형율을 보임을 밝히며 북한이탈주민이 일반인에 비해 정신건강에 영향을 주는 다양한 요인에 노출되어 있음을 밝혔다. 이와 같은 요인은 주로 가족의 상실과 같은 관계의 상실에 관련된 요인과 더불어 실제 폭력, 생명의 위협, 인신매매 등의 범죄와도 관련이 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 북한이탈주민의 심리 및 문화적 고립 등에 대한 연구는 과거부터 진행되어 온 사실이 있으나 조영아, 전우택 외(2005)의 ‘북한이탈주민의 우울 예측 요인 3년 추적 연구’ 등을 통해 그 필요성과 중요성이 입증되었고 이 후 더욱 활발히 진행되는 추세이다. 북한이탈주민의 남한사회 정착에 있어서 경제적인 문제의 해결이 시급함이 다양한 선행연구를 통해서 밝혀진 상황에서 그들의 사회 적응도의 하락을 설명하기 위한 요인으로 심리적 측면이 부각되고 있는 것으로 보인다. 물론 북한이탈주민의 정신건강과 우울 및 외로움 등의 요인에 경제적인 지표는 중요한 변인으로 작용하고 있는 것이 사실이다. 김연희 외(2010)는 앞서 언급된 논문에서 응답자가 본인의 초기 근로능력인식이 낮다고 인지할수록 정신건강에 부적관계가 있음을 밝혔다. 즉, 북한이탈주민이 최초로 한국사회에 정착할 당시 근로능력이 없을 경우 적응도가 떨어지게 되고 적응도가 떨어지게 되면 스트레스 증가 등의 요인과 더불어 정신건강에 위협을 받게 된다고 해석할 수 있다.

결론적으로 본 연구자는 북한이탈주민에 대한 기존 연구를 크게 현황 연구와 정착지원에 대한 연구로 나누어 보고자 한다. 이에 따르면 현황연구는 경제적 지표 혹은 삶의 질 지표와 같이 세분화되어 나타나고 있음을 알 수 있으며 정착지원에 대한 연구는 정책지원이라는 제도적 측면이라는 접근과 적응지원이라는 북한이탈주민 내부적 측면에 대한 접근으로 나누어 생각해볼 수 있다. 다시 말해, 정책지원은 북한이탈주민이 경제적 사회적으로 안정적인 정착을 할 수 있도록 돕는 방안을 모색하고 있으며 적응지원 역시 북한이탈주민이 사회에서 고립되고 정신적으로 취약할 수 밖에 없는 원인을 밝혀 그들의 수월한 정착을 돕고자 하는 것을 목적으로 한다.

여기서 주목해 볼 점은 현 북한이탈주민 연구의 궁극적 목적이 그들의 원활한 한국사회 정착을 위한 지원에 초점이 맞춰져있음에도 불구하고 이와 같은 안정적인 정착이 뒷받침되지 않았을 경우 발생할 수 있는 문제에 대한 고찰은 비교적 많이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 그에 대표적인 사례로 북한이탈주민 범죄에 대한 연구를 들 수 있다.

북한이탈주민이 경제적 문화적, 그리고 심리적으로 한국사회에 안정적인 정착을 하지 못하는 상황에 놓이게 되면 그만큼 범죄에 대한 노출이 증가한다고 생각할 수 있다. 앞서 언급되었듯이 경제적으로 취약계층에 머물게 될 경우 범죄에 대한 유혹에 쉽게 빠질 수 있다. 또한 문화적으로 이질성을 극복하지 못할 경우 한국사회의 법제도적 지식의 무지에서 범죄가 유발될 수 있다. 또한 심리적으로 안정적이 못한 북한이탈주민은 범죄피해의 대상이 되기 쉽고 반대로 범죄에의 노출로 정신건강에 위협을 받을 수도 있을 것이다. 이와 같은 범죄가해 및 피해경험은 한국사회에 제대로 적응하지 못하고 있음을 보여주는 가장 분명하고 확실한 증거가 된다. 그러나 북한이탈주민 대상이 아닌 다른 범죄연구에서도 그러하듯이 범죄 가해에 대한 자료는 경찰청과 같은 기관이 아닌 이상 개인 연구자 단위에서 수집하기도 어려울뿐더러 가해를 저지른 원인도 매우 다양해, 일반화된 결론을 도출하기가 쉽지 않다. 피해 역시 피해자가 자신의 경험을 숨기거나 왜곡할 우려가 있어 언론보도 등 표면적인 정보에 의존하게

되는 경향이 있다. 즉 범죄에 대한 직접적인 원자료 수집이 어려움을 알 수 있다. 따라서 북한이탈자의 범죄에 대해 밝히고 있는 다방면의 연구가 진행되어 있지 못한 현실이다.

북한이탈주민 범죄에 대한 선행적 연구는 주로 경험적 연구보다는 문헌연구를 이용한 논의 수준에 그치고 있다. 보편적으로 북한이탈주민 범죄에 대한 원인을 규명하는 데에 있어서 한계가 생기는 이유라고 할 수 있다. 북한이탈주민 범죄에 대한 실증 연구는 ‘북한이탈주민 범죄피해 조사연구’ (장준오 외, 2006)가 시발점이 되었다. 장준오 외는 북한이탈주민에 대한 설문조사를 실시하여 그들의 범죄피해 의식 및 실제 경험 등을 조사하고 연구에 반영하였다. 해당 글의 저자는 앞으로 급격하게 증가할 가능성이 높은 인구집단으로 사회의 적응과 통합에 어려움을 겪고 있는 북한이탈주민의 범죄피해 실태를 살펴봄으로써 장차 발생할 수 있는 이들의 범죄피해에 대한 대비책을 마련하고 이들이 한국사회에서 적응하는데 보탬이 되는 자료의 축적과 대안을 제시하는 데에 의의가 있다고 밝힌다(장준오 외, 2006). ‘북한이탈주민 범죄실태 및 대책’ (장준오 외, 2010)에서는 북한이탈주민 범죄 가해자에 대한 새로운 방식의 접근을 시도할 수 있음을 보여준다. 해당 연구에서는 2010년 6월 22일자로 국내 교도소에 수감중인 모든 북한이탈주민 재소자에 대한 전수조사 자료를 활용하였다. 자료는 재소자에 대한 기록조사를 바탕으로 하여 북한이탈주민 재소자에 대한 공식적, 비공식적 문항들을 살펴볼 수 있다는 점에서 장점을 지니고 있다. 그러나 당시 표본의 숫자가 많지 않다는 점을 스스로의 한계로 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 구체적으로 북한이탈주민 범죄자에 대한 정보를 알 수 있는 실증연구라는 점에서 기존의 북한이탈주민 범죄연구와 차별된 새로운 흐름으로 평가할 수 있다. 북한이탈주민에 대한 대대적인 설문조사를 통해 진행된 연구는 당시 해당 논문이 유일했으며 이전까지는 몇 명의 북한이탈주민 표본을 선정하여 면담조사 한 연구가 주를 이루었다. 이처럼 북한이탈주민 범죄에 대한 실증적 접근이 시도된 이후 경찰의 공식 통계자료를 활용한 김윤영(2007)의 연구가 등장하기도 하였다. 그러나 이 역시 연구자가 본인이 필요한 자료의 형태를 구성하지 못하고 경찰에서 기본적으로 제공하는 자료만을 활용할 수밖에 없

다는 한계를 가지고 있다.

이후에는 직접적인 1차 자료의 수집이 어렵다는 한계를 극복하는 하나의 방안으로 인터넷 자료를 이용한 연구들이 등장하기도 하였다. 대표적으로 윤홍희(2010)의 북한이탈주민 마약류 범죄 연구가 있다. 윤홍희는 인터넷 자료를 인용하여 마약류 범죄에 대한 실태를 밝히고자 하였다. 마약범죄와 같은 경우에는 해당 범죄를 저지르는 집단이 사회적으로 드러나 있지 않아 면담조사하기가 쉽지 않고 면담조사가 가능하다고 할지라도 대체로 눈덩이 표집을 활용한 방식에 의존하게 되기 쉬우므로 그 결과가 왜곡될 가능성이 있다. 따라서 인터넷 자료를 이용한 연구방법은 일정부분 효율적인 것으로 보인다. 그러나 인터넷 자료라는 자료자체의 근본적 한계를 가질 수밖에 없다는 점으로 미루어 추가적인 연구가 필요함을 알 수 있다.

이와 같이 북한이탈주민 범죄관련 연구는 누적된 실증자료의 부족과 면접법 및 기존 언론보도 자료가 갖는 한계에 부딪치고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 연구 역시 북한이탈주민이 범죄에 노출될 수밖에 없는 외부적, 내부적 요인을 밝히기 위해 다양한 방식으로 접근하고 나름 대로의 의미있는 결과를 도출해 내고 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

지금까지는 방법론적 측면에서 북한이탈주민 범죄에 대한 선행 연구를 살펴보았다. 그러나 방법론적인 부분 외에도 북한이탈주민 범죄에 대한 연구경향이 추가로 드러나고 있음을 알 수 있는데, 그것은 북한이탈주민 가운데에서도 여성관련 범죄에 대한 연구의 비중이 일정부분을 차지하고 있다는 것이다. 특히 최근에는 ‘폭력피해 탈북여성 맞춤형 자립지원방안 연구’ (여성가족부, 2012)를 통해 북한이탈주민 여성에 대한 다양한 범죄 피해 경험을 대대적으로 조사하였다. 여성가족부는 2012년 4월에서 6월까지 2달여간의 기간을 두고 설문조사와 심층면접을 병행한 조사를 실시하였다. 이는 설문조사에서 도출될 수 있는 자료의 오류를 심층면접이 보완하고 있는 형태를 보이므로 비교적 연구결과에 대한 신뢰를 높이고 있다. 이처럼 최근에는 설문자료를 구성하여 북한이탈주민에 대한 연구를 진행하려는 시도가 눈에 띄고 있다. 그러나 여성 북한이탈주민에

국한된 자료라는 점에서 이를 북한이탈주민 전체로 확대한 새로운 자료로 구성해야 할 필요가 있다.

살펴본 바와 같이 북한이탈주민 범죄 연구의 경향은 북한이탈주민 범죄의 피해상황과 원인을 밝히는 것에 한정되어 있다. 정책적인 측면에서 북한이탈주민에 대한 지원을 재고해야 한다는 논지의 연구는 많이 있으나 범죄와 관련해서 전개시킨 연구는 매우 적은 것이 현실이다. ‘북한이탈주민의 신변보호에 관한연구’ (조동운 외, 2012)와 ‘북한이탈주민의 범죄피해실태 분석을 통한 정착지원 거버넌스 구축방안’ (이창무, 2010) 등 최근까지도 북한이탈주민의 보호방안에 대한 연구가 지속되고 있지만 그마저도 대부분이 북한이탈주민의 범죄피해에만 초점이 맞춰져 있다. 특히 ‘북한의 범죄실태와 보안기관의 대응책’ (김윤영, 2007)를 비롯하여 신변보호와 관련해서 보안(경찰)기관의 대응방안에 주목하고 이를 개선하기 위한 논문들이 여러 편 등재되어 있다.

그러나 전반적인 흐름은 기존에 북한이탈주민 관련 정책과 기관에 대한 문제점을 논하고 개선방향을 제시하는 것으로 한정되어 있다. 또한 이마저도 북한이탈주민 범죄를 주로 다루기보다는 북한이탈주민의 전반적인 인권과 정착에 비중을 두고 있음을 알 수 있다. ‘북한이탈주민의 범죄와 일탈’ (고성호, 2005)과 장준오(2006, 2010)의 연구 등이 북한이탈주민 범죄 전반을 다루려고 시도하였으나 전체적인 북한이탈주민 연구의 수에 비하면 그 수가 매우 적다고 할 수 있다. 그러나 북한이탈주민은 실제로 피해뿐만 아니라 가해자가 될 위험에 더욱 많이 노출되어 있으며 그에 따라 북한이탈주민 범죄를 포괄적으로 다루고 이에 대한 예방책을 마련하기 위한 선행 연구가 시급해 보인다. 북한이탈주민 범죄는 실제로 사회적인 화두임에도 불구하고 이에 대해 실질적인 예방책을 제시하려는 노력은 미흡하다고 할 수 있다. 우선 북한이탈주민 범죄에 대해 질 좋은 자료의 축적이 필요할 것으로 보인다. 이를 통해 북한이탈주민 범죄의 실태를 파악할 수 있는 1차 자료가 확보되고 지속적으로 축적될 수 있다면 앞으로 북한이탈주민 범죄에 대한 지속적인 관심을 재고하고 그에 대한 예방대응을 효과적으로 생각해볼 수 있는 계기가 될 것이다.

Ⅱ. 북한이탈주민 범죄 원인 분석

매해 대한민국으로 유입되는 북한이탈주민들 중 처음부터 범죄를 저지를 의도를 갖고 있는 경우는 거의 없다. 탈북을 하는 데에 손실된 비용이 있을 뿐만 아니라 일단 탈북을 하면 다시 돌이키기가 어려운 선택이기 때문이다. 원정화와 같이 북한이탈주민으로 위장해 남파된 간첩이 아니라면 북한이탈주민 대개의 경우, 대한민국 사회에 빠르게 정착하여 북한 사회에서 누리지 못했던 권리들을 누리는 것이 탈북의 이유가 된다. 이러한 상황이 고려됨에도 사회경제적으로 북한이탈주민들이 분포한 위치는 높지 못한 것으로 파악된다. 나아가 북한이탈주민들은 일반 국민에 비해 높은 범죄율을 기록하고 있다. 그들이 처한 특수한 상황을 사회유대의 약화라는 측면과 긴장의 고조라는 측면에서 분석할 때 우리는 북한이탈주민들을 더 정확하게 진단하고 나아갈 방향을 제시할 수 있다.

1. 유대이론

사회유대이론은 허쉬가 주창한 범죄이론이다. 이 이론은 법을 위반하는 사람들에 초점을 맞추기보다 우리 사회에 순응하는 이들에 중점을 둔다. 어떠한 차이가 같은 상황 속에서도 다른 인간상을 만들어내는가가 그가 가진 관심이었다. 그가 설정한 가정은 다음과 같다. “전통적인 질서와의 유대가 깨졌기 때문에 개인은 자유로이 일탈행동을 하는 것이다” (1969:3)

허쉬는 애착, 관여, 참여, 신념 등의 사회유대의 네 가지 요소를 제시하면서 이 유대의 정도가 강하다면 범죄를 저지를 가능성도 낮아질 것으로 보고 유대의 정도가 약하다면 더 많은 일탈이 나타날 것으로 예측했다. 네 가지 요소 중 애착은 부모나 학교 그리고 배우자 등 타인에 대한 애착을 의미한다. 자신이 애착을 가지는 존재들이 본인의 행동을 어떻게 생각할 것인가를 걱정해 범죄의 실행 여부를 결정한다는 것이다.

[자료-4] 북한이탈주민 가족구성원

구분	N	%
독신	55	28.5
본인, 배우자	35	18.1
본인, 배우자, 자녀 1명	36	18.7
본인, 배우자, 자녀 2명 이상	30	15.5
본인, 배우자, 자녀, 부모	4	2.1
본인, 배우자, 부모	1	0.5
기타	32	16.6
합계	193	100

(출처: 강혜영, 2009)

강혜영(2009)은 입국 후 5년경과 북한이탈주민의 생활수준 연구에서 남한에 입국한지 5년 이상 된 북한이탈주민을 대상으로 기본적 생활양상에 대해 설문조사하였다. 그 중 [자료-4] 북한이탈주민의 가족구성원을 살펴보면 총 응답자 193명 중 독신이 55명(28.5%)으로 가장 많은 것을 알 수 있다. 이는 북한이탈주민들 중 상당수가 가족과 떨어져 살고 있다는 것을 보여주는 결과이다. 보통 오랜 시간 하나의 사회에 정착해서 살아온 사람들은 다양한 이유로 독신생활을 하고 있다고 하더라도 사회 내에서 여러 가지 유대의 끈을 형성하고 있다고 할 수 있다. 그에 비해 북한이탈주민들은 새로운 사회에 대한 적응이 필수적인 상황에서도 관계 맺을 대상이 매우 부족하다고 할 수 있다. 따라서 가장 가까워서 유대의 끈을 제공할 가족이 부재하다는 사실은 일반인에 비해 북한이탈주민에게 더 큰 파급으로 작용할 수 있다. 즉 북한이탈주민들은 애착이라는 유대의 요소가 약화될 충분한 소지를 가지고 있으며 이는 사회적응에 부정적 영향을 초래해 다시금 범죄에 노출될 가능성이 증가 할 수 있음을 의미한다.

사회유대의 또 다른 요소인 신념은 전통적인 사회질서에 대한 신념을 의미한다. 북한이탈주민은 북한이라는 특수한 법질서 하에서 오랜 기간 사상교육과 정신교육을 받았으므로 대한민국 사회의 준법규범을 내면화하는 것이 상대적으로 어려울 것임을 알 수 있다.

또한 사회유대이론에 따르면 적법한 활동에의 참여는 비합법적인 활동

에 참여할 수 있는 시간을 줄이게 한다. 전통적인 활동이나 규범적 생활 등이 적법한 활동에 해당되는데 북한이탈주민들의 경우 가족과 떨어져 사는 경우가 많고 대한민국 사회에서 여가 활동을 하는 것이 쉽지 않을 것이다.

[자료-5] 북한이탈주민 여가활동

	빈도	유효퍼센트
독서	106	16.8
TV시청	287	46.6
컴퓨터	118	18.7
영화	5	0.8
친구만남	58	9.2
기타	48	7.6
여행	9	1.4
합계	631	100

(출처: 북한이탈주민 적응 실태연구, 2003)

[자료-5]에 따르면 북한이탈주민 적응 실태연구에서는 북한이탈주민 여가활동의 약 70% 이상이 독서, TV시청, 컴퓨터 등 실내에서 혼자 할 수 있는 활용에 국한되어 있음을 보여준다. 친구만남의 빈도는 10대와 20대의 비중이 대다수를 차지하는 것으로 나와 여전히 그 외의 북한이탈주민은 혼자 하는 여가활동을 하는 것으로 추측할 수 있다. 또한 윤인진(2007)에 따르면 2005년 북한인권정보센터의 실태조사에서 북한이탈주민의 여가활동을 조사한 결과 역시 가장 자주하는 여가활동은 텔레비전, 라디오, 비디오 시청과 같은 대중매체 이용으로 소극적이고 소일형적인 여가활동이며 반면 취미 및 그 외 여가활동, 스포츠 및 집 밖의 레저활동, 학습활동 등 적극적이고 자기개발적인 여가 활동을 하는 사람은 5% 미만임을 밝힌다. 이는 북한이탈주민의 여가가 혼자 하는 활동에 집중되어 있음을 보여준다. 이는 삶의 질과 만족에 영향을 미치게 되는 일상의 활동에서 유대가 발생하지 못하고 있음을 추측할 수 있게 한다.

따라서 사회유대이론의 관점에서 보자면 북한이탈주민들은 대한민국 사회에 입국한 후 새롭게 적응하고 뿌리내릴 수 있는 공동체가 필요하다.

낮선 대한민국 사회에서 우선적으로 유대를 형성할 수 있는 대상은 또 다른 북한이탈주민이다.

[자료-6] 북한이탈주민 단체 활동 참여

정기적인 단체 참여여부	빈도	퍼센트
있다	120	56.1
없다	94	43.9
합계	214	100.1
참여단체	빈도	퍼센트
북한출신자 사회단체	37	24.8
북한출신 친구모임	22	14.8
북한사람 종교단체	20	13.4
남한사람 종교단체	54	36.2
남한사람 사회단체	16	10.7
합계	149	100

출처: (북한이탈주민의 범죄피해 실태조사, 2006)

그러나 북한이탈주민의 범죄피해 실태 조사 설문자료에서 단체 활동 참여여부 문항을 빈도분석 한 결과 과반수 이상이 정기적인 단체 활동에 참여하지 않는 것으로 나타났다. 또한 북한이탈주민 가운데 한번이라도 단체 모임에 참여한 경험이 있는 경우 남한사람 종교단체에 참여한 경우가 36.2%로 가장 많았다. 반면 북한출신 친구모임은 14.8%로 사적인 친목을 도모할 수 있는 교류가 높지 않음을 알 수 있다. 본 자료를 통해서는 모임의 반복참여 횟수, 마지막으로 참여한 날짜 혹은 참여의 만족도 등에 대한 정보를 얻을 수는 없으나 근본적으로 정기적인 단체 참여율이 낮다는 사실로 미루어 보아 지속적인 교류를 통한 유대형성에 도움을 받지 못하고 있음을 알 수 있다. 또한 비교적 북한이탈주민간의 집단적 교류도 적다는 사실을 통해서 그들의 사회적 고립에 대한 우려를 낳게 한다.

그 가운데에서도 북한이탈주민 간 교류는 중요한 의미가 있을 것으로 보인다. 만약 북한이탈주민들의 공동체가 잘 형성되어 유지된다면 그들이 참여하고 애착을 쌓을 수 있는 기회가 마련될 것이다. 동시에 정보

를 교환할 수 있는 장이 되고 새롭게 입국한 북한이탈주민들의 조기정착을 도울 수 있을 것이다. 무엇보다도 이러한 정보의 교환과 유대를 통한 심리적 안정은 우리나라에 대한 적응력을 높여 범죄 유혹과 가능성으로부터 거리를 둘 수 있게 만들 수 있을 것으로 기대된다.

2. 긴장이론

#1. 2003년 겨울 탈북한 A(42·여)씨는 이듬해 7월 남한에 입국했다. 그러나 남한 생활은 기대와 달랐다. 정부 지원이 기대에 미치지 못했고, 북한과 달리 치열하게 경쟁해야 돈을 벌 수 있었다. 정착 이후 3년간 생활보호자 신세를 면치 못한 A씨의 선택은 놀랍게도 ‘마약 밀매’ 였다. A씨는 중국을 통해 북한제 필로폰 1억6,000만원 어치를 들여오려다가 적발돼 구속됐다(한국일보, 2008.07).

#2. 북한이탈주민 B(32·여)씨. 지난해 1월 전문 브로커의 도움으로 입국했다. 정부 정착금이 나오면 거액의 사례비를 주는 조건이었다. 하지만 정착 교육을 받고 나온 지 한 달도 안돼 B씨 수중에는 단 한 푼도 남지 않았다. 브로커의 빚 독촉에 시달리던 B씨는 다른 탈북 여성 3명과 함께 강원 춘천의 유흥업소에 취직, 성매매를 하다가 경찰 단속에 걸렸다(한국일보, 2008.07).

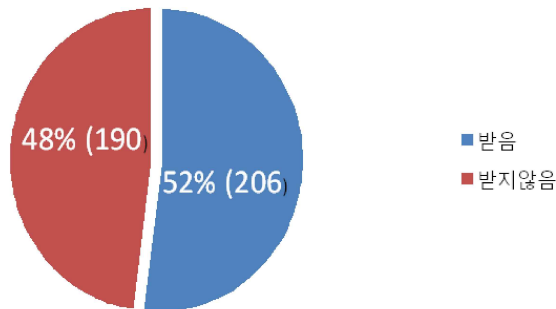
긴장이론은 성공에 대한 기대가 실패로 돌아갔을 때 수반되는 스트레스나 좌절 또는 긴장 등이 규범위반의 가능성을 증대시킨다는 이론이다. 긴장이론에 따르면 사람이 범죄를 저지르는 이유는 앞서 제시된 긴장을 해소하기 위함이다.

특히 머튼은 긴장이론 중에서도 열망과 기대간의 격차에 주목한 이론을 제시했다. 모든 사회는 사회적으로 승인된 가치와 목표가 있지만 목표를 이루기 위해 허용된 규범과 제도화된 수단은 제한적이라는 것이 그의 설명이었다. 이런 괴리에서 비롯된 갈등이 범죄를 유발한다는 것이다.

[자료-8 기초수급자를 벗어나지 못하는 이유]

구 분	N	%
취업해 받는 급여보다 생계비 받으며 임시직로 일하는 것이 편하고 전체 수입이 많으므로	30	20
취업을 하여 생계비를 못 받으면 손해 본다는 느낌이 들어서	7	4.7
생계비를 오래 받는 것이 능력있는 사람으로 평가되는 풍토 때문에	3	2
취업한 곳에서 퇴사하게 되면 살 길이 걱정되어서	28	18.7
가족에 환자나 학생이 있어서	60	40
기타	22	14.7
합계	150	100

[자료-9] 국민기초생활보장 제도에 의한 생계비 수급 여부

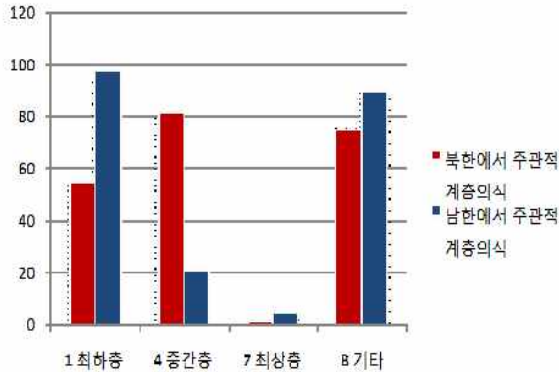


출처: (강혜영, 2009)
(북한인권정보센터, 2010)

[자료-9]를 보면(2010) 북한이탈자주민 396명 가운데 국민기초생활보장 제도에 의한 생계비를 수급 받는 경우가 52%로 과반수이상이다. 본 자료를 통해서 북한이탈주민이 사회적, 경제적 약자로 취급되어 재정적 지원을 받고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 중요한 것은 [자료-8]에서 알 수 있듯이 기초생활비에서 벗어나지 못하는 원인으로, 취업해서 받는 급여보다 생계비를 받으며 임시직으로 일하는 것이 편하고 전체 수입이 많기

때문임(20%)을 꼽고 있다는 것이다. 이는 가족에 환자나 학생이 있어서 (40%)라는 특수한 경제적 상황을 제외하고 나면 가장 높은 수치라고 할 수 있다.

[자료-10] 탈북이후 주관적 계층의식 변화



[자료-11 탈북이유]

	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
1. 가난	81	37.9	37.9	37.9
2. 돈벌기	36	16.8	16.8	54.7
3. 남한사회에 대한 동경	20	9.3	9.3	64.0
4. 직장문제	4	1.9	1.9	65.9
5. 정치적 박해(사상적 문제)	41	19.2	19.2	85.0
6. 가족문제	6	2.8	2.8	87.9
7. 가족 따라서 그냥 왔음	20	9.3	9.3	97.2
8. 기타	6	2.8	2.8	100.0
합계	214	100.0	100.0	

출처: (북한이탈주민의 범죄피해 실태조사, 2006)

긴장이론의 또 다른 설명은 긍정적인 자극이 소멸할 때 그 사람의 범죄 가능성이 높아진다는 것이다. [자료-10]과 [자료-11]은 북한이탈주민의 주관적 계층의식과 탈북이유를 빈도분석한 결과이다. 먼저 북한이탈주민은 가난 및 돈 벌기 등 경제적인 원인을 이유로 탈북을 결심한 비율이 약 55%로 과반수이상을 차지했다. 물론 본 자료는 2006년 자료로 현재 상황과 오차가 있을 가능성이 있으나 북한이탈주민의 경제적 소외에 대한 이슈는 여전히 지속되고 있음을 미루어보아 그들이 여전히 경제적 원

인을 이유로 탈북을 감행함을 짐작할 수 있다. 그러나 북한과 남한에서의 주관적 계층의식을 비교한 그래프를 보면 오히려 남한에서 자신을 최하층으로 인식하는 북한이탈주민이 늘어났음을 알 수 있다. 자신을 최상층으로 인식하는 비율을 제외하더라도 오히려 북한에서의 주관적 계층의식이 긍정적으로 나타나는 경향을 보인다. 이것은 탈북으로 얻고자하는 기대인 경제적 안정이 만족되지 못하고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 이와 같은 이상과 현실의 괴리가 지속되어 긍정적인 자극이 소멸하면 개인의 상대적 박탈감이 심화되고 더 나아가 사회의 긴장을 증대시켜 범죄의 가능성이 높아질 수 있을 것이다.

사회유대이론과 긴장이론을 중심으로 북한이탈주민의 입장과 범죄와의 관계를 조망해보았다. 이를 통해 북한이탈주민들이 겪을 수 있는 공동체의 형성의 어려움을 알 수 있었다. 그리고 사회적 목적을 달성할 수 있는 수단의 부재, 차별의 문제 등이 북한이탈주민들이 겪고 있는 어려움이라는 것을 파악할 수 있다. 앞서 제시한 범죄학 이론의 관점에서 볼 때 이러한 요소들은 범죄 가능성에 높게 영향을 미칠 수 있는 것들이다.

매년 2,000 명이 넘는 수의 북한이탈주민들이 우리나라로 들어오고 있으며 북한 체제의 불안정성과 정치적인 혼란으로 인해 언제 북한이탈주민의 급격한 유입이 이루어질지 알 수 없으므로 이에 사전 대비가 필요하다. 이들이 초래할 인구 구성학적 변동의 과정은 또 다른 화두를 제기한다. 다가올 사회변화 속에서 이들이 차지하게 될 위치에 따라 북한이탈주민 범죄는 전혀 다른 양상으로 전개될 가능성이 높다. 때문에 그들을 어떻게 인지하고 대우할 것인지 사회적인 상호작용의 측면에서 북한이탈주민의 문제를 보아야 할 필요가 있다. 특히 차별과 편견이 야기하는 폐해를 사회적 맥락의 틀 안에서 다뤄보겠다.

3. 낙인이론

낙인이론은 개인을 다른 사람들의 반응에 대응해서 변화하는 존재로 상정한다. 타인과의 상호작용을 통해 자기 자신을 보게 된다는 것이다. 태년바움에 따르면 행위는 본래 그 자체로 선하지도 악하지도 않지만 사

회적 맥락 안에서 모든 행위들이 다르게 판단되어진다고 한다. 때문에 낙인이론은 처벌이 오히려 일탈행동을 하게하는 원인으로 본다. 타인들에 의해 범죄자로 인지된 개인은 그 자신 또한 스스로를 그렇게 정의하게 되고 그렇기 때문에 오히려 일탈행동이 강화된다는 것이다.

Becker(1974)가 지적했듯 정치적, 사회적, 경제적으로 낮은 위치에 있는 이들은 국외자로 규정되기 쉬우며 일탈집단으로 오인 받는 경향이 있다. 문화적으로 다른 환경에서 자랐다가 인종이 다르다는 이유로 억울하게 낙인이 찍히는 것이다.

사회적 집단들은 규칙의 제정을 통해 그것의 위반이 일탈이라고 규정하여 일탈을 만들게 되며, 이러한 규칙들은 특정 사람들에게 적용하여 국외자라고 그들을 낙인찍는다. 이와 같은 관점에서 보면, 일탈은 개인이 저지른 행위의 성질이 아니라 “범죄자(offender)”에 대한 규칙과 제재를 다른 사람들이 적용한 결과인 것이다. 일탈자는 낙인이 성공적으로 적용된 사람이며, 일탈행동은 사람들이 낙인찍은 행동이다(Becker, 1963).

낙인이론은 처벌을 받아야할 마땅한 근거가 없는 이들이 사회적 집단이 정의하는 규칙에 의해 낙인이 찍히는 현상을 지적한다. 낙인이론이 나아가 경계하는 것은 이렇게 낙인이 찍힌 이들이 낙인찍힌 바대로 스스로의 정체성을 다시 정의할 수가 있다는 점이다.

Lemert(1951)는 “어떤 사람이 행동의 결과인 사회적 반응 때문에 발생한, 드러나거나 숨겨진 문제에 관해 방어, 공격 혹은 적응의 수단으로 일탈 행동이나 그 역할을 시작할 때, 그 일탈은 이차적이다”라고 기술하였다. 다시 말해 낙인이 찍힌 이들은 이차적 일탈의 과정을 통해 일탈 행동을 강화하고 이 구조 안에서는 이들이 일탈자라는 낙인에서 빠져나오기는 어렵다는 것이다.

[자료-12] 일반국민의 북한이탈주민에 대한 친근감

북한이탈주민에 대한 친근감					
응답률	2007	2008	2009	2010	2011
친근함	36	36.2	36.3	42.5	40.9
친근하지 않음	63.8	63.8	63.3	57.5	58.9

[자료-12]를 보면 점차 나아지고 있긴 하지만 일반국민이 여전히 북한 이탈주민을 친근하게 생각하지 않음을 알 수 있다. 낙인이론을 접목하여 이러한 북한이탈주민의 상황을 설명하면 다음과 같다. 북한이탈주민들은 차별과 편견 속에서 범죄의 실행 유무를 떠나 일탈 집단이라는 낙인을 찍히기가 쉬우며 이들이 낙인이 찍힌 후에는 실제로 정체성을 그 방향으로 형성해 일탈자로서의 분류에서 벗어나기가 어려울 가능성이 높다는 것이다.

4. 사회해체이론/차별

다양한 이해관계를 가진 구성원이 존재하게 되면서 사회는 여러 가지 의미에서의 해체를 맞이하고 있다. 그리고 이러한 사회해체를 야기하는 원인 중 한 가지로서 외부에서 유입되는 이민 인구의 급증을 들 수 있다. 물론 이민 인구의 범주에는 북한탈북주민과 같은 자발적 유입 인구가 포함될 수 있으며 실제로 북한이탈주민의 급증은 한국 사회 내의 새로운 소수집단 공동체의 형성을 가져왔다.

기존에 사회를 구성하던 인구가 아닌 새로운 유형의 인구가 유입되는 것이 사회적으로 특정한 영향을 미치게 되는 이유는 그들이 사회의 구성원으로 편입하는 과정에서 일련의 문제가 발생함에 따른다. 사회심리학자 쿨리(Cooley, 1902)에 따르면 사회의 구성원은 자신의 이상과 목표를 추구하는 과정에서 자신이 속한 공동체가 아닌 이질적인 집단에 대해 배타적이 될 수 있다고 말한다. 같은 이해관계와 동질성을 공유하는 집단 간에는 강력한 유대가 발현될 수 있는 반면, 그 반대의 경우에는 반발이 생길 수 있다. 그러나 더욱 본질적인 문제는 산업화, 도시화, 세계화를 겪으며

한 사회 내에서 이질적인 다른 집단 간의 상호작용이 불가피해졌음에도 불구하고 인식과 규범적인 측면에서 그것을 받아들일 질서와 가치관을 확립하지 못하고 있다는 것에 있다. 즉, 사회적인 맥락에서 북한이탈주민과 같은 새로운 소수집단의 유입이 불가피하다면, 그들을 차별적으로 대함으로써 배척하려고 하기 보다는 그들을 통해 나타날 수 있는 변화를 잘 수용할 수 있는 새로운 사회규범과 적절한 문화가 형성될 수 있도록 노력해야 한다는 것이다.

그러나 현재까지 한국사회에서는 이 같은 결과를 도출해 내는데 회의적이다. 북한이탈주민의 수가 급격히 증가하면서 그들에 대한 정책적 지원 및 긍정적 인식 제고에 대한 사회적 노력이 지속됨에도 불구하고 이러한 규범과 인식을 받아들이고 실천하는 데에 괴리가 생기게 되는 것이다. 북한이탈주민이 한국사회를 구성하는 동등한 공동체로 인정받는 과정에서 그들을 받아들일 새로운 인식의 패러다임이 필요해졌다. 그러나 이와 같은 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고 그것을 실현시킬 규범과 마음가짐이 아직 내재되지 못하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 북한이탈주민이 한국사회에서 조화롭게 융합되지 못하고 이질적인 집단으로 구별되어 생각되어지게 된다면 북한이탈주민과 일반인 사이에는 좁혀지기 힘든 거리가 생겨나게 될 것이다.

이처럼 주류 공동체인 한국 국민과 소수집단 공동체인 북한이탈주민을 결정적으로 분리하는 기제는 차별에 있다고 볼 수 있을 것이다. 북한이탈주민들을, 경제적으로 낙후한 북한이라는 배경에 의해서 본인보다 낮은 자리에 위치한 집단으로 정의내리는 것이 일반적인 국민의 인식이라고 할 수 있기 때문에 자연스럽게 차별기제는 작동할 수 있다. 그리고 이 같은 고정된 이미지로 인한 차별이 지속적으로 북한이탈주민에게 가해진다면 그들이 범죄에 노출될 가능성은 증가할 것이다. 차별이 범죄와 연결될 수 있는 이유는 차별이 차별을 가하는 행위 자체로 끝나는 것이 아니기 때문이다. 차별을 가하는 주체는 주변으로부터의 학습 등의 요인을 통해서 북한이탈주민에게 그들이 차별받아야 할 대상이라는 더욱 강력한 이미지를 부여하게 된다. 또한 차별을 받는 주체는 본인을 차별의 대상으로

전락시킨 주체에 대해서 강한 반발심과 억울함 등의 감정이 생겨날 수 있다. 이것은 결국 두 공동체 간에 갈등이 유발될 수 있는 긴장상태가 증폭될 수 있음을 뜻한다. 이는 더 나아가 두 집단 간에 범죄가 발생할 확률이 증가하는 배경이 될 수 있을 것이다.

그렇다면 한국 국민과 북한이탈주민 두 집단의 관계를 고려하여 추후 범죄 양상을 검토할 필요가 있다. 외국인, 이민자 혹은 북한이탈주민과 같은 사회적 비주류집단, 즉 소수집단은 주로 차별의 대상이 된다. 차별을 가하는 사람의 경우, 특히 그들이 대다수에 속하는 주류 공동체 내에 있다면, 본인이 차별을 가하고 있음을 인식하지 못할 수 있다. 다시 말해, 대체로 차별을 당하는 사람들이 차별을 인지하는 정도가 높을 수 있다는 가정을 할 수 있게 된다. 그에 따라 차별을 경험하는 소수집단이 본인의 감정을 우발적 범죄로 표출할 가능성이 높아질 수 있다고 추측할 수 있을 것이다. 또한 북한이탈주민의 집단크기가 일반인에 비해서 작다는 사실 자체도 범죄율에 영향을 미칠 수 있을 것으로 파악된다.

이것은 범죄의 가해 및 피해와 관련이 있을 것으로 보인다. 먼저 가해의 경우에는 소수의 집단일수록 집단 내에서 정보의 공유와 확산이 빠르고 단체 행동이 가능하다는 점에서 범죄 유혹에 노출될 가능성이 클 수 있다. 실제로 북한이탈주민의 단체 보험사기(부산일보, 2012.08) 사건을 살펴보면 그들이 한국 사회에 미처 적응하지 못한 생태였고 기댈 곳이 북한이탈주민 상호밖에 없는 상황에서 그릇된 정보와 판단으로 인해 범죄에 가담하게 된 것을 볼 수 있다.

내부의 결속력이 증가하게 된다는 것은 자신과 다른 속성을 띄고 있는 집단에 대해서는 배타적 성향을 띄게 될 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 이것은 한국사회가 북한이탈주민을 배타적으로 대하게 된다는 것으로 볼 수 있는 동시에 북한이탈주민 역시 한국사회를, 자신을 보호해주는 새로운 삶의 터전과 이웃이라고 생각하지 않고 자신들을 차별적 시각으로 배척하는 이질적인 집단으로 인식하게 될 수 있다는 것이다. 이러한 사회적 분절은 긴장을 고착화시키고 더 나아가 강화시킨다. 피해의 측면에서는 북한이탈주민이 한국사회의 정보에 어두운 소수집단이라는 점을 악용

하여 범죄의 대상으로 삼는 경우가 있을 수 있다. 실제로 북한이탈주민의 수가 증가하고 있지만 여전히 그들 내부의 네트워크 규모는 작은 것이 사실이다. 또한 가족과 함께 살고 있는 경우도 드물기 때문에 가족내부의 지원도 기대하기 어렵다. 따라서 경제적인 어려움에 직면해 있고 나아가 한국에 대한 정보와 조언을 들을 주변 인물이 거의 없는 북한이탈주민은 그만큼 범죄에 쉽게 노출될 수 있다.

5. 이주이론/경제적 불평등이론

앞서 언급된 바와 같이 북한이탈주민이 범죄에 노출되게 되는 근본적 배경에는 경제적 원인이 있을 수 있다. 따라서 범죄와 직결되는 북한이탈주민의 내적, 외적 동기에 대한 파악에 있어서 경제적인 부분, 대표적으로 남한 노동시장으로의 유입 및 적응의 문제에 대한 이론적 고찰이 필요할 것으로 보인다.

북한이탈주민의 탈북과 입국 동기로 가장 많이 나타나는 이유는 물질적으로 보다 더 잘 살기 위한 경제적 이유나 정치적 학대를 피해 피신한 정치적 망명의 성격, 혹은 자녀에게 보다 더 나은 교육의 기회를 주겠다는 사회적 이유 등이 있다(장준오, 2010). 그러나 근본적인 탈북의 원인이 경제적인 문제에 있지 않다고 하더라도 실질적으로 북한이탈주민의 삶에서 가장 중요한 부분은 경제적인 문제로 전락하고 만다. 다시 말해 정치적, 사상적 자유를 위해 탈북을 결심했다고 하더라도 실제 한국사회에서 생활하면서 사상적 자유만으로는 만족을 얻기 힘든 것이 사실이며 결국 경제적인 문제에 직면하게 된다는 것이다.

다시 말하지만 물론 탈북이라는 결정에 도달할 수 있는 배경에는 여러 가지가 있을 것이다. 그러나 1990년 북한의 극심한 경제난 이후, 경제적인 안정을 쫓아 한국으로 입국한 북한이탈주민의 수가 많을 것으로 추정된다. 실제로 북한이탈주민의 범죄피해 실태 조사(장준오, 2006)에서 실시된 설문 가운데 탈북이유를 묻는 문항에서 ‘가난’, ‘돈벌기’, ‘직장문제’ 등 경제적 원인과 관련된 답변을 한 사람이 전체 214명 가운데 121명으로 약 57%의 비중을 보였다. 탈북을 통해 얻고자 하는 것이 경제

적 안정이라고 했을 때 그것이 성취되지 못하는 현실에 부딪혔을 때 북한이탈주민은 일종의 아노미를 겪을 수 있다. 더욱 문제가 되는 것은 이러한 경제적 문제가 단기간 내에 개선되기가 매우 힘들다는 것이며 여전히 수많은 북한이탈주민이 이와 같은 어려움에 직면하고 있다는 것이다. 이를 통해서 한국사회에서의 경제적 성취가 북한이탈주민에게 얼마나 중요한 이슈인지를 가늠할 수 있다.

장준오(2010)는 이와 같은 논지의 배경을 국제이주의 경제학적 거시이론을 통해서 찾고 있다. 국제이주를 방출과 유인 요소로 설명할 수 있다고 밝히는데, 북한이탈주민이 중국을 통해 들어오는 국제이주의 한 형태라고 가정했을 때, 경제적인 관점에서의 방출과 유인요소가 강하게 작용할 수 있다는 것이다. 북한에서의 낮은 삶의 질과 경제난이 방출요소로 작용하고 북한 내부에서 얻은 한국 사회의 경제적 상황에 대한 정보 및 그에 대한 기대와 동경이 유인요소로 작용할 수 있다. 즉 북한에서의 생활과 비교하여 좀 더 나은 삶을 영위할 수 있다는 기대가 탈북을 결심한 사람들에게 내제되어 있다는 것이다. 그러나 앞서 밝힌 바와 같이 이러한 기대가 현실에서 충족되지 않을 때 북한이탈주민은 현실에서 심각한 문제를 겪을 수 있다.

근본적으로 노동시장 진입 자체에 어려움을 겪을 수 있다. 북한이탈주민에 대한 지원정책이 존재하지만 근본적으로 한국 사회의 일원으로써 지속적인 삶을 꾸려나가기 위해서는 노동시장으로의 진입을 통해서 장기적인 삶의 기반을 다지는 일이 무엇보다 중요하다. 그러나 이미 밝혔듯이 북한에서 생활할 당시의 직업군이 무엇이었느냐는 한국사회에서 거의 고려되지 않는 것으로 보인다. 실제 북한이탈주민의 소득은 평균적으로 일반 한국 국민에 비해 낮은 수준으로 머무르고 있으며 노동시장에 이미 진입했다고 하더라도 기속기간이 길지 않다. 북한이탈주민 경제활동실태 조사보고서(북한인권정보센터, 2010)에 따르면 직업을 가졌던 북한이탈주민 가운데 1년 이상 장기근속하지 못하고 일을 그만둔 비율이 61%에 달했다. 즉, 북한이탈주민이 안정적인 형태로 노동시장에 진입하기란 매우 어려운 것으로 보인다. 그 이유는 외적요인과 내적요인으로 구분이 가능

할 것으로 보이는데 외적요인에서 가장 크게 작용하는 것은 차별이라고 생각할 수 있다.

이미 살펴보았듯이 차별의 문제는 북한이탈주민과 같은 소수집단을 설명할 때 빠지지 않고 등장하는 개념이다. 이 같은 차별은 노동시장 내에서도 존재하고 있다. 근본적으로 북한이탈주민이 일반 한국 국민에 비해 능력적으로 떨어질 것이라는 생각이 자리 잡고 있다고 볼 수 있을 것이다. 북한이탈주민을 있는 그대로 받아들이는 것이 아니라 그들이 배경과 함께 인식의 편향을 거쳐서 받아들이기 때문에 한국사회 국민들은 북한이탈주민을 더욱 자신들의 집단에서 배제하려고 한다. 설동훈(2009)은 한국사회의 소수자를 설명하는 과정에서 위계적 신분제라는 개념을 끌어들이며 이주노동자에 대한 차별적 행태를 언급하고 있는데 북한이탈주민 역시 이에 대해 예외가 아니다. 특히 2000년대를 넘어서며 한국사회에서 고용불안 및 일자리 부족현상이 대두됨에 따라 북한이탈주민의 배제는 더욱 커졌을 가능성이 있다. 축소된 노동시장에서 북한이탈주민은 기회로부터 더욱 밀려나게 된다.

이처럼 북한이탈주민은 탈북 이전에 가지고 있던 기대에 부합하지 않는 현실 속에서 내적인 갈등과 우울을 경험할 수 있으며 이는 잠재적으로 갈등요인이 될 여지를 가지고 있다. 또한 북한이탈주민이 자신이 처한 열악한 노동환경을 통해 스스로가 차별 당하고 있음을 인지하는 순간 그 갈등의 폭과 깊이는 더욱 깊어질 것이다. 더불어 이와 같은 갈등구조가 반복적으로 재생산되고 고착화 된다면 한국 국민과 북한이탈주민이라는 두 공동체간에 상호간 이해와 존중을 배울 기회를 박탈당할 수 있다.

앞서 언급된 바에 따르면 국제 이주 이론에 근거하여 특정 수준 이상의 경제적 기대를 가지고 있던 북한이탈주민이 남한에서의 안정적 정착에서 좌절을 경험하게 되면 두 가지 측면에서 범죄에 노출될 가능성이 커진다. 하나는 관계의 측면이다. 경제적인 원인을 이유로 관계에 있어 갈등이 발생해 범죄에 노출될 가능성이 커진다. 즉, 북한이탈주민이 일반 국민들과 비교하여 자신들의 사회적, 경제적 지위가 더 제한적이라고 판단한다면 일반 한국 국민에 대해 부정적 감정이 커질 가능성이 있다. 계

다가 함께 생활에 나가면서 문화적, 인식적 측면에서의 갈등의 골마저 깊어진다면 사회통합을 저해하는 단초가 될 수 있으며 갈등이 심화되면 집단적으로 남한 사회에 반발할 수도 있다.

두 번째는 북한이탈주민이 경제적으로 어려움을 겪을 수밖에 없는 현실 자체가 범죄를 유발시킬 수 있다는 것이다. 사회 구성원 간 혹은 공동체간 갈등뿐만이 아니라 생계유지에 대한 불안감을 범죄의 유혹에 쉽게 빠지게 한다. 주목할 점은 돈과 관련되어 있는 범죄수범에 피해를 당하는 북한이탈주민이 많다는 것이다. 북한이탈주민의 범죄피해 실태 조사(장준오, 2006)에 따르면 범죄피해에 대한 설문문항에서 총 응답자 49명 가운데 45명의 응답자가 ‘사기’ 피해경험이 있음을 밝혔다. 이는 총 조사자수 214명에 대해서는 20%정도의 수준에 그치지만 전체 사기범죄 피해자들의 수를 고려하면 이 수는 월등히 높은 수치이다. 북한이탈주민이 피해자인 경우 ‘사기’ 범죄는 특히 경제적 원인에 의해 발생된다. 북한이탈주민과 같은 경제적 어려움을 겪는 소수집단은 쉽게 돈을 벌 수 있다는 유혹이나, 가진 돈을 몇 배로 불러준다는 등의 유혹에 쉽게 넘어갈 수 있다. 특히 한국사회의 여러 가지 사기수법이나 범죄 양상에 대한 교육과 정보가 잘 갖추어진 일반 사람들에 비하여 이에 대한 지식이나 경험 혹은 교육이 부족한 북한이탈주민의 경우에는 자연스럽게 범죄의 목표물이 될 가능성이 증가하는 것이다.

더욱 문제가 되는 것은 북한이탈주민의 경우 노동시장에 첫 진입할 때 저임금의 고용환경에서 시작할 수 있을 확률이 높다는 것이다. 또한 그것은 시간이 지나도 나아지기가 쉽지 않다. 분절노동시장가설에 따르면 노동시장을 전체적인 구조 안에서 파악하게 되는데 노동시장이 분절적 구조를 따르고 그 구조가 위계적 질서를 띄게 된다면 북한이탈주민 집단은 주로 위계적 질서에서 하위의 집단에 속하게 된다. 이는 북한이탈주민의 배경이 북한이라는 근본적인 이유에서 파생된 문화적 적응과 소통 혹은 편견과 차별문제로 이어진다. 이처럼 경제적 원인은 북한이탈주민의 범죄 노출에 막대한 영향을 미친다. 만약 그에 비해서 환경에 있어 개선의 여지가 작다면, 그들의 범죄가해 혹은 피해에 대한 예방과 개선 역시 쉽지

않아진다. 따라서 북한이탈주민의 노동시장에서의 차별과 기회불균등, 및 진입장벽을 최소화하기 위한 노력이 필요할 것이다.

6. 일탈하위문화이론

북한이탈주민 청소년들의 높은 학교 포기율 역시 어두운 미래에 대한 우려를 가중시킨다. 북한이탈청소년들이 남한사회에서 갖는 적응문제 중에서 가장 많이 지적되는 것은 학교 적응의 문제, 특히 높은 학교 중도탈락의 문제이다(교육과학기술부, 2008). 2008년도 교육과학기술부 자료에 따르면 북한이탈청소년의 학교중도탈락률은 중학교 9.0%, 고등학교 14.2%에 달하고 있어서 학교중도탈락이 갖는 단기적, 장기적인 사회·경제적 적응 문제에 대한 우려를 낳고 있다(교육과학기술부, 2008).

학교는 청소년이 가정과 이웃관계로부터 벗어나 처음으로 참여하게 되는 사회의 이차집단으로 학습과 학교생활을 통하여 직간접적으로 문화가 전승되고 국민의 권리, 의무와 독립된 사회인으로서의 역할, 동료 사회구성원간의 협조 및 연대의식 등을 학습하고 개성을 형성하는 곳이라고 볼 수 있다. 학교교육을 통해서 청소년은 장래에 사회생활에 있어 다양한 상황에 적응할 수 있는 적절한 역할수행을 학습하게 된다. 즉 학교 교육은 형식적인 사회규범을 내면화하고 동시에 반사회적인 그리고 문화적인 요소에 대한 내성을 형성하는 과정이라고 볼 수 있다. 청소년들은 학교에서 하루일과의 대부분을 보내고 있으며, 학교 내에서 이루어지는 사회화 과정에서 자아와 타인에 대한 배려, 도덕적인 기준, 가치관 등을 배우는 것이다.

코헨(1955)은 청소년의 비행을 설명하면서 학교생활에 적응하지 못하는 청소년이 비행을 일으킬 소지가 있다고 강조하고 있다. 즉 학교를 지배하는 가치관은 중류층이나 상류층의 가치관이며, 그들의 가치관이나 사회적 목표를 성취할 수 있는 수단으로 작용하지만 하류층의 청소년들에게는 지위좌절이나 분노를 경험하게 한다는 것이다. 학교가 이들의 미래의 욕구나 충동을 충족시켜 주지 못하는 반발의 대상이 될 뿐이며, 결국 자신들의 가치관을 인정해주는 하위문화를 형성하는 원인이 된다.

나아가 학교에서 동료들이나 교사와 원만한 관계를 갖지 못하는 청소년의 경우 이들에 의한 낙인 때문에 비행화가 더욱 가속화될 수도 있다. 낙인은 주로 학교성적에 의해서 정해지는데 학교성적을 중요시하고 이를 학생의 능력으로 평가하는 풍토에서는 성적이 우수한 학생보다 동료학생과 사소한 시비를 벌이거나 성적을 올리려고 노력하는 것보다는 자신들이 주류가 되는 자신들만의 문화, 즉 하위문화를 형성하는데 더욱 골몰하게 된다. 결국 무단결석이나 등교거부 등의 비행적 행동양식으로 발전하게 된다(김준호 외, 1993).

이와 같은 관점에서 볼 때, 학교생활에 적응하지 못하는 높은 수치의 북한이탈주민 청소년들은 범죄에 노출될 수 있는 높은 가능성을 갖고 있고 이를 효과적으로 예방하는 것이 사회통합을 위해 우리에게 맡겨진 책무이다.

Ⅲ. 북한이탈주민 형사사법관리기관 현황 및 한계

1. 북한이탈주민 형사사법관리기관 현황

1997년부터 '북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률'이 제정되어 북한이탈주민들의 한국사회 정착이 제도적으로 추진되고 있다. 이 법에 따라 통일부가 북한이탈주민의 정착업무를 전담하면서 지방자치단체 및 민간단체들과 함께 협조체제를 구축하고 있다. 북한이탈주민의 정착지원체계에 의하면 중앙정부가 전체적인 방향 설정 및 관리방안을 주도하고 지방자치단체와 민간단체가 협력하는 체제로 되어 있다.

관련 부처의 협조체제를 위해 '북한이탈주민대책협의회'가 구성되어 북한이탈주민에 대한 제반 정책을 논의하고 결정하는 역할을 하고 있다. 이 협의회는 통일부 차관을 위원장으로 하고 각급관련 행정부처의 공무원들로 구성되어 정부차원의 실무기구의 성격을 띠고 있다. 그리고 북한이탈

주민에 대한 전반적인 문제를 상담하고 지원하는 역할은 '북한이탈주민지원재단'이 담당하고 있다.

이 재단은 다양한 지원사업을 실시하고 전문상담원을 배치하여 상담실을 운영하고 있다. 한편, 북한이탈주민의 성공적 사회정착을 위해서는 중앙정부차원의 정착지원 체계뿐만 아니라 실질적으로 이들이 정착하는 지역 사회 차원의 협력체제가 필요하다.

이러한 점을 감안하여 북한이탈주민의 지역사회 적응을 지원하기 위해 지역차원에서 여러 가지 방안이 강구되었다. 예를 들면, 노동부의 지역 산하기관이 직업 훈련 및 취업보호 등을 실시하고, 지역경찰관서가 신변 보호를 담당하며, 지역민간단체가 자원봉사를 하고 있다. 또한 지방자치단체가 이들의 지역사회 정착을 돕기 위해 각종 행정서비스를 제공하고 있다.

또한 지역사회에서 공공행정기관과 민간기관의 협조체제가 형성되어 있다. 예를 들면, 지역사회의 공공기관과 지역 내 민간기관으로 구성된 '지역협의회'가 있다. 지방자치단체의 자치행정과장이나 사회복지과장이 거주지 보호담당관으로 지정되고, 지방노동사무소 산하 고용안전센터의 직업상담사와 취업보호담당관으로 지정되며, 지역 내 경찰이 신변보호담당관으로 지정된다. 아울러 민간영역에서 대한적십자사 전국조직인 정착도우미사업단, 서울과 지방의 지역복지관, 그리고 NGO 등이 북한이탈주민의 지역사회정착을 지원하고 있다.

한편, 북한이탈주민의 자립을 위해 가장 중요한 것은 취업이다. 또한 이들이 사회적응과정에서 겪게 되는 각종 심리적 불안과 소외감을 해소하기 위한 방안이 필요하다. 북한이탈주민의 지역사회 적응을 지원하기 위해 '하나센터'가 설립되어 다양한 지역적응교육을 실시하고 있다. 하나센터는 지역사회의 북한이탈주민 정착지원프로그램의 발전을 도모하며, 관련 기관과 단체를 연결하여 지역사회의 지원역량을 강화하는 네트워크의 중심축 역할을 하고 있다.

하나센터의 지역적응교육은 초기집중교육(3주 60시간)과 1년간의 사후

지원으로 이루어져 있다. 3주간 교육을 실시한 후 1년간 정기적 상담을 통해 애로사항을 해결하기 위한 지원과 함께 유관기관을 연계하는 사후 지원 서비스가 제공한다. 2009년 3월에 3개의 하나센터 개소를 시작으로 현재 16개 시, 도에 총 30곳이 운영되고 있다(통일부, 2012).

이렇게 북한이탈주민들이 거주지에 편입되어 생활하는 동안 신변보호 담당관이라고 불리는 보안경찰이 관계기관의 요청에 따라 이들을 보호하고 또 우리 사회에 빠르게 적응할 수 있도록 보호, 지원하는 역할을 한다. 정부는 경찰을 통한 신변보호 전담관제를 운영하여 담당 경찰이 신변보호 기간 2년 중 신변안전은 물론 행정적, 법적 지원 등 생활상의 다양한 애로사항 상담, 처리할 수 있도록 조치하고 있다(장동수, 2007).

북한이탈주민의 초기 정착과정에서 대한민국 사회를 이해하는 창구가 되는 보안경찰의 역할은 막중하다고 할 수 있다. 실제로 아무런 연고자도 없는 남한에서 새로운 정착생활을 시작하게 되는 북한이탈주민들에게 있어 담당 보호경찰관들이 가지는 의미는 매우 큰 것으로 나타났다(이하섭, 2006).

보안경찰은 국가의 기본을 구성하는 체제, 질서, 국민, 재산 등의 국가적 법익을 이를 위협하는 국가나 단체로부터 보호하기 위하여 정보수집 및 수사를 하는 경찰활동을 말한다. 보안의 사전적 의미는 사회의 안녕과 질서의 유지로서 경찰의 기본적인 역할이라고 할 수 있으나, 경찰의 보안은 경찰의 기능 중에서도 국가보안법, 내란죄, 외환죄, 반란죄, 이적죄 등 국가적 법익을 파괴하려는 세력으로부터 보호하는 기능이라 할 수 있다(김상호 외, 2004).

경찰청 보안국의 조직구조는 다음과 같다. 보안국은 크게 보안국장 산하 총 3개과로 구성되어 있다. 보안 1과는 서무, 기획, 예산, 경호안전, 보안관찰, 북한이탈주민보호, 주민신고제도, 국내선공항의 보안관리 등의 업무를 수행하고 있으며, 보안 2과에서는 국가안보 관련 업무 분석, 종합, 방첩, 국가안보위해 수사지도조정, 남북교류협력, 북한방송의 수신과 분석, 사이버분석, 수사, 기법개발 등의 업무를 담당하고 있다. 제3과에서는 방첩수사, 지도, 국가안보 위해 수사, 지도, 합동신문업무, 간첩통신, 검거

간첩의 활용 및 관리지도 등의 업무를 담당하고 있다.

2. 북한이탈주민 형사사법관리기관 한계

1) 북한이탈주민에 초점이 맞춰진 형사사법정책의 부재

선행된 연구를 통해 형사사법관리기관의 실태를 살펴보면 다음과 같은 점들을 시사한다. 먼저 교정, 관리 기관에 구금되어 있는 북한이탈주민 출신 범죄자들이 여러 지역에 분산되어 있다는 것이다. 장준오(2010)는 “북한이탈주민의 범죄실태 및 대책”이라는 연구를 진행하기 위해 북한이탈주민 범죄자 전수조사를 실시했다. 그는 이 과정에서 북한이탈주민 범죄자들이 1~2명씩 전국 교도소에 수감되어 있는 사실을 발견했다. 북한이탈주민은 기존의 대한민국 국민과 구별되는 특수성이 있기 때문에 차이에 대응한 형사사법 정책이 필요하지만 현재는 북한이탈주민과 일반 범죄자들이 구분되지 않고 처벌, 교정, 교화하는 실정이다.

교도소에 있는 모든 북한이탈주민 재소자를 대상으로 이루어진 기록조사(장준오, 2010)에 따르면, 재소자들은 사회적 부적응을 겪고 있었다. 대인관계에서는 피해의식을 느끼고 문화적 차이, 특히 북한을 탈출하여 중국을 비롯한 외국에서 떠돌이 도피생활의 경험으로 인해 안정된 생활에 정착하는데 어려움을 겪고 있었다. 북한이탈주민 조사대상자 10명 중 8명은 대체로 한국사회에 적응하기가 힘들었다고 진술하였다. 특히 배우자와 관계를 보면, 10명 중 1명만이 배우자와 동거하고 있으며, 나머지는 이혼을 하거나 별거하고 있었다. 남한사회에서의 적응도 어려움을 겪고 있다. 예를 들어, 북한이탈주민이라는 이유로, 혹은 북한에서 왔다고 업신여기기 때문에 주위 사람들과 어울리지 못하고 취업도 어려웠다고 진술하고 있다.

또 다른 북한이탈주민은 북한에서 중국으로 도피생활을 계속하여 왔기 때문에 안정된 생활을 하지 못하는 것이 습관이 되어 남한 사회에 적응하기 힘들었다고 진술하고 있다. 또 다른 북한이탈주민은 탈북과정에서 무차별적인 구타를 당한 후유증으로, 남한에서 심리검사를 받은 결과 외상 후 스트레스 장애를 겪고 있어 자신의 행동을 조절하지 못하고 있다.

또 다른 북한이탈주민은 북한에서 군복무를 할 때부터 사회 부적응자로 낙인찍혀 있었으며, 남한에 와서도 현실을 회피하고 좌절감을 보이는 등 MMPI(Minnesota Multiple Personality Index) 심리조사에서 유의미한 결과를 나타내고 있다. 또 다른 북한이탈주민 중 일부는 친구도 거의 없이 혼자 지내는 등 소외된 인간관계를 보이기도 하였다.

이처럼 북한이탈주민들 중 범죄를 저지르는 이들의 높은 사회부적응도는 일반 범죄자들과는 구별되는 특수한 상황에서 비롯되는 측면이 있기 때문에 기존에 다뤄왔던 범죄자들과 다르게 이들에게 교정정책이 시행되어야 한다. 이들을 교정하고 교화하는 과정에서 남한 사회에 대한 이해를 높이고 또한 이들이 탈북 과정에서 겪는 외상 후 스트레스, 상처에 주목하여 이들이 심리적으로 우리 사회에 정착할 수 있는 준비가 되게 하는 것이다. 범죄 피해에서도 역시 이들의 특수한 상황이 무관하지 않다는 것을 알 수 있다.

범죄 피해, 그 중에서도 사기를 당한 북한이탈주민의 비율은 전체 응답자의 21.5%에 이를 정도로 높은 수치로 나타났다. 이는 북한이탈주민 5명 가운데 1명이 사기피해를 당한 비율로 북한이탈주민의 사기범죄피해에 대한 심각성을 알려 준다.

[자료-13 북한이탈주민 사기범죄피해]

내용	빈도	백분율
사업 및 투자 관련 사기피해	12	28
개인간 돈거래에서의 미수금	11	26.2
북한의 가족초청관련 사기피해	8	19
소비자 사기피해	7	16.7
임금 체불이나 미지급	4	9.5
합계	42	100

(출처: 장준오 외, 2006)

[자료-13]은 사기범죄피해 중 ‘사업 및 투자 관련 피해’로 피해에 대한 특징을 요약한 것이다. 사기범죄피해자 12명 중 6명은 남한출신 가해

자들에게, 4명은 북한출신 가해자들에게, 3명은 전혀 모르는 사람들에게 피해를 당했다. 가장 많은 피해유형은 다단계판매나 피라미드 판매, 혹은 투자와 관련되어 있다. 특히, 북한출신 가해자에게 당한 사기피해는 주로 다단계 판매와 관련된 것으로, 여성이 남성보다 절대적으로 많은 것이 특징이다. 한국의 실정을 잘 모르는 북한이탈주민의 경우, 단시간에 많은 돈을 벌수 있다는 다단계판매에 쉽게 현혹되어 자금을 투입하는 경우가 많아, 북한이탈주민을 대상으로 한 홍보가 필요한 실정이다. 또한 북한에 있는 가족을 초청하는 과정에서도 사기를 당한 이들도 비중이 20%에 달하는 것으로 나타나 북한이탈주민들만이 갖는 특수성이 사기 범죄의 피해가능성을 높이는 것을 알 수 있다.

때문에 북한이탈주민들의 범죄 가해와 피해 가능성을 낮추기 위해서는 앞서 말한 바와 같이 이들을 중심으로 별도의 정책이 꾸준히 이루어져야 한다. 동시에 북한이탈주민이 남한 사회에 완전히 정착하는 데에 걸리는 오랜 시간을 고려했을 때, 이러한 교육과 연구는 단발성 행사로 그쳐서는 안되며 일관되고 지속적인 기관의 관리, 감독 하에 실시되어야 한다.

위에서 조망한 내용을 통해서도 알 수 있듯이 기존에 북한이탈주민을 관리, 지원하는 기관이 적은 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 별도로 연구 기관의 설립 필요를 제기한 이유는 기존 기관들이 갖고 있는 한계 때문이다. 기존의 민간단체들은 사회복지적인 측면과 생활고에 집중해 북한이탈주민들을 지원하고 보조하고자 한다. 하지만 북한이탈주민들이 탈북한 이유는 단순히 경제적인 것 때문만이 아니라 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 요인 등이 복합 작용한 결과이다. 때문에 남한 정착 이후에도 신변의 위협이 있을 수 있다. 뿐만 아니라 남한 사회의 적응 과정에서 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 어려움에 직면할 수 있고 이것이 어떠한 형태로 발현될지 알 수 없다. 따라서 사례를 중심으로 이들의 적응 양식을 분석해야 한다. 나아가 비행의 형태로 자신들의 어려움을 해소할 경우 사후적인 차원에서 어떻게 관리할 것인지 연구하는 기관이 필요하다.

기존 민간단체나 연구 기관의 또 다른 한계는 형사사법관리 기관에서

보관되고 있는 기록이나 자료에 대한 접근이 제한적이라는 것이다. 장준오 박사는 북한이탈주민 범죄피해자에 대한 조사를 실시하면서 북한이탈주민을 대상으로 범죄피해 설문, 면접조사(장준오 외, 2006)를 실시한 바 있는데, 그 당시에 북한이탈주민의 범죄에 대한 1차 자료를 구하기 위해 법무부, 검찰청, 경찰청, 교도소를 접촉하였으나, 북한이탈주민의 안전과 공안문제로 자료접근 자체가 불가능하였다고 한다. 이러한 배경에서 범죄를 저지른 북한이탈주민의 문제를 선명하게 이해하기는 어려운 것으로 보인다. 동시에 북한이탈주민의 개인정보는 산발적으로 여러 기관에서 관리되어 보안이 어려운 측면이 있다. 북한이탈주민의 개인정보나 연구가 안보문제로 특수성을 지닌다는 것을 감안하면 이 필요악을 효율적이고 체계적으로 관리해야 할 연구기관의 필요는 명백하다.

한 편, 이미 어느 정도 이러한 역할을 수행하고 있는 보안경찰에도 적지 않은 한계가 있다. 북한이탈주민을 보호, 관리, 지원하는 역할을 수행하고 있지만 이들의 경험을 바탕으로 한 연구는 많지 않다. 이들의 연구를 종합하고 누적할 수 있다면 북한이탈주민을 대상으로 한 보안경찰의 역량을 높일 수 있을 뿐만 아니라 이들의 적응도 역시 크게 높일 수 있을 것이다.

보안경찰이 현재 갖고 있는 다른 한계는 좀 더 종합적이고 거시적인 차원에서 북한이탈주민 문제에 대응하기 어렵다는 것이다. 매년 북한이탈주민의 수는 약 2000명 정도로 증가하고 있지만 현재 수준에서 보안경찰의 역할은 매년 들어오는 북한이탈주민에 대응하는 것조차 벅찬 실정이다. 북한이탈주민들에 대한 인간안보를 실현하기 위해서는 경찰을 비롯하여 법무부, 검찰청, 교도소 등 북한이탈주민을 다른 곳에서 각기 전문성을 가지고 관리하는 다양한 주체가 참여하고 소통할 수 있는 장을 만들어야 한다. 이를 통해 전문적 영역의 활동이 연계되는 종합적 북한이탈주민 지원시스템이 구축될 것이다.

또 다른 보안경찰의 한계는 경찰의 역할 범위가 너무 포괄적이라는 것이다. 일반적 치안유지, 국내외 불순세력의 감시 및 통제, 국가중요시설의 경비 및 중요인사 경호, 대량 북한이탈주민들의 관리 및 남한 사회 정착 지원 등에 이르기까지 보안경찰이 담당하는 임무의 기준은 명확하지 않

을뿐더러 광범위하다. 때문에 형사사법측면에 있어서도 북한이탈주민 관리를 전문적으로 담당할 기관이 필요하다. 이 기관은 북한이탈주민들의 생활정보나 출신 정보뿐만 아니라 범법을 저지른 경우의 자료까지 데이터베이스화 해야 한다. 또 앞서 말한 것처럼 일선 경찰관, 보안경찰, 교도소, 법무부 등과 소통하고 자료를 받아 이를 바탕으로 북한급변사태 또 통일 사회에 대비한 연구를 지속적으로 누적해야 한다. 다음으로 안보교육이나 정착지원과 관련된 교육을 담당할 전문 인력풀을 사전에 확보하고 양성해야 한다. 또 범죄를 저지른 북한이탈주민의 사회 내 재배출을 최대한 단계적으로 실시하여 각종 지원과 감독이 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 보안경찰의 감소

글의 도입에서 밝혔듯이 북한체제의 특성상, 북한의 상황이 언제든 급변할 수 있다는 측면에서 항상 예의주시해야 할 필요가 있다. 북한의 급변사태 발생과 이로 인한 대량 탈북은 국가 안보의 중대 위협요인이다. 실제로 한국경찰연구학회(2012)는 북한의 위기 급변사태에 따라 최대 400만 명까지 대량 탈북이 이뤄질 수 있을 것으로 진단하고 있다. 하지만 이러한 잠재적 위기 상황에서 대량 북한이탈주민들을 감당해야할 보안경찰은 정작 김대중 정부 이후 꾸준히 감소추세에 있다.

[자료-14] 최근 10년간 보안경찰 인력변화

2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
3,071명	2,904명	2,708명	2,650명	2,257명	2,181명	1,874명	1,869명	1,935명	1,918명

출처: (한국경찰학회, 2012 재인용)

이 경우 이러한 상황에 대비한 수요를 감당하는 방법은 두 가지이다. 양적인 측면에서 보안경찰의 수를 늘리거나 질적인 측면에서 관리의 효율을 높이는 것이다. 하지만 국내의 전반적인 분위기는 안보의 중요성에 대해 둔감해지고 있는 추세이고 경찰지원 역시 부족한 실정이다. 때문에

양적으로 보안경찰의 수를 대폭 증대시키는 것은 현실적으로 어려움이 있는 것으로 보인다.

北이탈주민월북잇따르자...인천경찰 “인력난 탓 관리 역부족” (기호일보, 2013)

북한이탈주민들은 현재 신변보호담당관이라고 불리는 보안경찰에 의해 1년에서 5년 동안 관리 및 지원을 받는다. 하지만 이러한 정책의 손길이 누구에게 다 동등하게 닿아 있는 것은 아니다. 예컨대 인천시에 거주하는 북한이탈주민은 2천여 명으로 전국 북한이탈주민 2만여 명의 10%에 해당한다. 하지만 이들을 관리하고 보호해야 할 경찰인 신변보호관은 37명에 불과하다.

특히 인천시의 10개 군·구 가운데 남동구에만 85%인 1천700여 명이 살고 있지만 이곳을 담당하는 신변보호관은 11명이 고작이다. 남동구를 제외한 9개 군·구는 1명의 신변보호관이 12명꼴의 북한이탈주민을 관리하고 있지만 남동구의 경우 신변보호관 1명이 100명이 넘는 북한이탈주민을 관리하는 셈이다.

이러한 신문 기사를 통해서도 알 수 있듯, 현재 입국해 있는 북한이탈주민조차도 관리할 보안경찰의 수조차 부족한 실정이다. 이 같은 상황에서 유사시에 대비한 보안경찰 인력의 증가는 꿈같은 이야기이다. 그렇다면 북한이탈주민 관리의 효율을 높이는 방안을 고려해볼 수 있다. 그것은 크게 3가지 기능을 통해 달성될 수 있다. 첫째, 북한이탈주민들을 상대하도록 집중적으로 훈련을 받은 담당관의 양성이다. 둘째, 북한이탈주민과 관련된 연구를 누적하고 관리하는 것이다. 셋째, 신변보호관들이 현장에서 체득한 노하우나 경험들을 수집하고 종합해 북한이탈주민 관리에 적용하는 것이다. 본고에서 제안하고자 하는 것은 이러한 기능들을 모두 수렴하고 있는 형사사법 관리기관의 설립이다.

3) 북한이탈주민 범죄 가해, 피해 관련 전문 교육기관 부재

또한 경찰내부에서 북한이탈주민이나 북한 관련 전문 교육을 실시할

수 있는 기관은 전무한 실정이다. 물론 과거에는 경찰에도 관련 교육 기관이 존재한 바 있다. 지난 1986년 대통령령 제11987호에 의해 경찰대학 부설 ‘대공간부연수소’가 설치된 이후 1992년 ‘보안간부연수소’로, 1996년에는 ‘보안경찰연수소’로 변경된 것이 그것이다. 그러나 1999년 기존의 조직이 ‘경찰수사보안연수소’로 수사기능이 통합된 이후 지난 2007년에는 이 조직마저 ‘경찰수사연수소’라는 수사 전문화 교육 기관으로 변화하여(경찰수사연수원, <http://www.kpia.go.kr>, 2013. 08. 07 검색) 현재는 보안 전문교육 기관이 존재하지 않고 있다.

현 상황에서 우리가 고려해볼 수 있는 대안은 미국의 FBI와 같은 시스템이다. 이들은 외부 협력적 교육시스템을 활성화해 인적자원국(Human Resource Division, HRD)과 협력하여 보안 전문 요원을 선발하여 교육하고 있다. 특히, FBI는 인적자원국이 관리하는 주요 항목들인 정보처리 경험, 외국어 능력, 정보통신기술, 과학, 엔지니어링, 회계, 법, 특수군 경험 등을 활용하여 보안요원들에 대한 강도 높은 전문화 교육훈련을 실시하고 있다(장노순 외, 2009),

그러므로 한국에서 제시될 수 있는 대안은 북한이탈주민에 대한 연구를 담당할 기관의 설립과 설립된 기관과 경찰조직의 경학협력이라고 할 수 있다. 늘어나는 북한이탈주민에 대응할 전문적인 교육 기관이 전무한 현실을 감안할 때 연구기관과 경찰조직의 협력이 효과적인 북한이탈주민 지원책을 도출할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

보안업무의 전문성을 향상시키고, 북한의 동태를 파악하고 진단하여 적절한 대책을 수립할 수 있는 역량을 지닌 대북 전문가들 역시 이 연구기관의 구성원에 포함되어야 한다. 현재 북한의 정세나 동향을 분석하고 대안을 모색하는 연구들은 대부분 국방부 관련 고등 교육기관이나 국책 연구기관에서 발표되고 있다. 따라서 대부분의 정책들이 군사적 대응과 관련 분야에 집중되고 있어 경찰의 대응방안과 관련된 연구는 전무한 실정일 뿐만 아니라 경찰이나 현장에서 북한이탈주민을 상대하는 기관들의 정책 역시 외부 기관의 연구결과들에 크게 의존하고 있는 실정이다. 그러므로 경찰이나 여타 기관들이 참조할 수 있는 북한이탈주민 관련 연구기

관의 설립이 시급하다. 박사급에 해당되는 대북 전문가나 북한이탈주민전문가를 특별 채용하여 북한의 상황을 예의 주시하고 북한이탈주민을 대상으로 효율적인 경찰상의 대응 및 관련 정책이 지속적으로 논의될 수 있도록 해야 할 것이다.

IV. 개선 방안

1. 기관 설립 필요성에 대한 법률적 접근

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률(시행 2013.3.23) 제 27조 ‘보호의 변경’ 항목에 따르면 통일부장관은 북한이탈주민이 1년 이상의 징역 또는 금고의 형을 선고 받고 그 형이 확정된 경우 협회회의 심의를 거쳐 보호 및 정착지원을 중지하거나 종료할 수 있다. 이는 사회적 취약계층인 북한이탈주민 가운데에서도 더욱 취약계층으로 치부될 수 있는 북한이탈주민 범죄 가해자에게 보호의 범이 적용될 수 없음을 암시한다. 그러나 북한이탈주민이 대량으로 유입됨에 따라 그들의 범죄율이 증가하는 현 상황에서 이와 같은 법령은 북한이탈주민 범죄 가해자의 재사회화 및 사회적응을 불가능하게 만드는 결과를 가져올 수 있다. 그리고 이와 같은 북한이탈주민 범죄자에 대한 어떠한 예방책도 마련되지 않은 상황에서 북한이탈주민의 수가 계속 증가하게 된다면 사회적으로 큰 문제가 될 수 있다. 따라서 범죄에 대해 관리 할 별도의 기관이 필요할 수 있다.

또한 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 제 4조 기본원칙 3항에 따르면 ‘보호대상자는 대한민국의 자유민주적 법질서에 적용하여 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있도록 노력하여야한다’ 고 명시되어 있다. 북한이탈주민이 범죄가해 및 피해에 노출되는 원인 가운데 한 가지는 한국 사회의 법에 대한 무지에 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 법무부에서 실행중인 북한이탈주민 법률상담 및 몇몇 로펌에서 시행하고 있는 봉사 측면의 법률상담을 제외하면 체계적으로 이에 대한 학습을 받

을 수 있는 경로가 부족한 현실이다. 법무부에서 시행되는 법률상담은 북한이탈주민의 가족, 재산, 권익보호 등의 법률문제를 상담하고 있으나 북한이탈주민이라는 특수지위를 벗어난 한국 사회의 일반 법률문제에 대한 교육은 따로 병행하고 있지 않으므로 실질적인 생활에서 발생할 수 있는 일반인과의 문제에서는 적용할 수 없다는 한계가 있다. 즉, 법질서에 대한 지식이 범죄와 긴밀하게 연결되어 있다는 점에서 북한이탈주민이 한국 사회의 법질서에 적응하여 안정적인 생활을 영위할 수 있도록 하고, 가해 및 피해 이후에도 재교육 및 상담을 받을 수 있는 기관이 필요함을 역설할 수 있다.

2. 유관기관 및 하위기관 설립 근거 검토

북한이탈주민 관련 형사사법기관을 제안하기 위하여 유관기관 및 하위기관 설립을 바탕으로 기관 설립의 가능성 대한 근거를 검토하고자 한다.

북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률은 군사분계선 이북지역에서 벗어나 대한민국의 보호를 받으려는 군사분계선 이북지역의 주민이 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 신속히 적응·정착하는 데 필요한 보호 및 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 이와 같은 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정(' 10.3.26)에 따라 9.27 북한이탈주민지원재단이 설립되었다. 북한이탈주민 지원재단은 정부의 북한이탈주민에 대한 보호 및 정착지원을 위해 '재단'의 이름으로 지정되었으며 재단은 법인으로 한다. 또한 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 재단이 성립됨을 바탕으로 한다. 재단은 필요로 하는 사업을 수행할 수 있으며 더불어 통일부장관이 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 필요하다고 인정하여 재단에 위탁하는 사업을 담당할 수 있다. 또한 정부가 재단의 설립 운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 출연 및 보조할 수 있고 통일부장관의 승인을 받아 사업에 필요한 자금을 차입할 수 있다.

북한이탈주민지원재단의 설립에 대한 법적 근거로써 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률개정을 살펴본 바와 같이 북한이탈주민 적

응을 돕기 위한 기관 설립에서 있어서 통일부를 중심으로 한 기관의 조직과 예산 할당이 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 이에 따라 북한이탈주민 범죄관리를 위한 형사사법기관을 설립할 경우 통일부의 지원으로 그 바탕을 마련함에 있어서 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정을 통해 법적 근거를 마련할 수 있을 것으로 보인다.

더불어 ‘통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙(시행 2009.1.1.)’을 바탕으로 통일부 관리 하의 소속기관으로써 관리되고 있는 예시를 살펴봄으로써 북한이탈주민 범죄관련 형사사법기관이 나아가야 할 방향을 검토할 수 있다. 통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙은 통일부와 그 소속기관에 두는 보조기관·보좌기관의 직급 및 직급별 정원, 「정부조직법」 제2조제3항 및 제5항에 따라 실장·국장 밑에 두는 보조기관과 이에 상당하는 보좌기관의 설치 및 사무분장 등 「통일부와 그 소속기관 직제」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다. 해당 법률 하에서 통일교육원(2008년 개정)과 북한이탈주민정착지원사무소(2008년 개정)가 설립 및 운영되고 있다. 특히 북한이탈주민정착지원사무소의 경우 북한이탈주민 보호대상자의 사회적응교육 기본계획 수립 및 총괄과 조정을 담당하고 정착실태를 분석하는 등 보호대상자에 대한 다양한 관리를 한 축으로 삼고 있다. 이에 따라 북한이탈주민 범죄에 대한 기본계획 수립 및 실태조사 등의 측면에서 통일부와 그 소속기관 직제 시행규칙을 근거로 한 북한이탈주민정착지원사무소의 설립 배경을 검토해 보는 것은 북한이탈주민 범죄관련 형사사법기관의 설립 및 운영에 도움이 될 것으로 보인다.

그러나 형사사법기관이라는 특수성에 따라 통일부의 유관기관으로 범주화하기에는 무리가 따를 것으로 보인다. 따라서 경찰청의 소속기관 설립에 대한 법령체계도 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다. ‘경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙(시행 2013.1.30)’에 따르면 해당 법률은 경찰청과 그 소속기관의 과 또는 이에 상당하는 담당관의 설치 및 사무분장, 직급별 정원 등에 관하여 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 하고 있음을 밝힌다. 그 중 북한이탈주민에 대해 업무를

수행하는 소속기관은 '보안국'이라고 할 수 있다. 보안국의 설립은 '경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙'의 1999년 개정을 통해 시행되었다. 해당 법률 제 12조(보안국에 두는 과)에 따르면 경찰청은 보안국 내에서 북한이탈주민에 대한 보안경찰업무에 대한 총괄 관리 및 북한에 대한 정보 수집 등 다양한 업무를 담당하고 있음을 알 수 있다. 그러나 보안국 내에서 관리되고 있는 보안경찰업무는 보안경찰의 양과 질의 부족으로 회의적 평가를 받고 있으며 보안국 내부에서도 북한이탈주민 관리로 인한 업무가중세에 대한 불만의 목소리가 나오고 있는 실정이다. 이에 대해서는 추후 자세히 밝히도록 하겠다. 이에 따라 북한이탈주민에 대한 보안경찰의 업무 분담 및 '범죄'라는 하위분야에 대한 체계적 관리를 위해 경찰청과 협력한 새로운 유관기관 혹은 소속기관의 설립을 제안할 수 있을 것으로 보인다. 또한 이를 위해 '소속기관 직제 시행규칙'의 개정을 검토해 볼 수 있을 것으로 보인다.

3. 기관의 이념: 회복적 사법

(1) 회복적 사법의 정의

회복적 사법이란 정통적인 범죄 처벌 방식과 다른 변화된 방식의 입장이다. 30여년의 역사를 갖는 회복적 사법은 형사사법의 주변부로부터 "메인 스트림"으로 이동하면서 세계 각국에서 형사사법 개혁의 원동력이 되고 있다(Willie, 2002). 2005년 4월 제11차 유엔 총회에 제출된 VaN Ness의 보고서에 따르면 2005년 현재 약 100개국에서 회복적사법 실무를 운영하고 있는 것으로 추산된다고 한다.

회복적 사법은 단순히 처벌에 초점을 맞춘 관행이 범죄자의 개선과 피해자가 받은 상처의 회복에 적절하지 않을 수 있음을 주장한다. 따라서 회복적 사법은 사법 절차의 진행 과정에서 피해자와 가해자의 참여를 바탕으로 한 조정을 통해서 가해자의 행위 개선과 피해자의 상처 치유에 근간을 두고 있다. 또한 좀 더 넓은 범주에서 지역사회를 비롯하여 피해자 및 가해자의 주변사람과 가족, 친지 등 해당 범죄에 관련하여 어떠한

방식으로든 영향을 받을 수 있는 모든 사람을 조정과정에 포함시킬 수 있다. 즉, 이를 통해 알 수 있듯이 회복적 사범은 단순히 처벌이라는 결과에 집중된 것이 아니라 범죄와 관련된 사람들 간의 관계 회복과 새로운 공동체 인식 형성에 목적을 두고 있음을 알 수 있다. 다시 말해 대화와 화해를 통해 정상적인 관계로의 회복에 도달할 수 있도록 하기 위한 노력의 과정이라고 할 수 있다. 이미 발생한 ‘범죄’라는 원인과 ‘처벌’이라는 결과가 중심에 있는 기존의 관행과 달리 ‘범죄’와 ‘처벌’ 사이에 범죄관련 당사자 및 주변 공동체의 ‘대화’라는 문제해결 방식이 매개하고 있다는 것이 가장 큰 차이라고 할 수 있다. 따라서 전자가 법을 통한 엄격한 상벌제도의 의미가 크다면 후자는 관계회복과 실질적 문제해결의 관점에 중심을 두고 있다고 할 수 있다.

회복적 사범의 근간이 되는 개념은 자율성이라고 할 수 있다. 이미 언급된 바와 같이 피동적이고 강제적인 처벌과 다르게 자율성을 가지고 범죄 당사자가 문제해결의 과정에 참여함으로써 능동적이고 자발적인 의사를 발현한다는 것이다. 이를 통해 피해자는 원하는 바를 제시할 수 있고 가해자는 자신의 행동에 따른 책임을 자발적으로 받아들일 수 있고 지역공동체가 화해와 조정의 과정에 참여하면서 사회적 통합의 바탕이 될 수 있도록 하는 데 의의를 두고 있다. 갈등을 범죄의 필연적인 부산물로 보는 것이 아니라 적극적으로 해결할 수 있는 대상으로 보고 오히려 긍정적인 변화를 가져올 수 있는 기회로 보고 그에 대해 적극 지원하고자 한다.

회복적 사범 정의에서 중요한 전제는 갈등해소의 핵심에 범죄피해의 배상이 있다는 점이다. 회복적 사범은 근본적으로 범죄에 대한 피해를 회복하는 것이다. 이때 회복되어야 할 대상은 정신적, 감정적 피해와 같은 비물질적인 손해에 국한되는 것이 아니라 여전히 물질적인 손해배상도 고려되고 있다. 이는 피해자와 가해자의 합의를 통해 그 범위가 상정될 수 있다. 그리고 이 때 합의 사항에 대한 이행의 여부는 형사사법체계와의 관계 안에서 또 다른 관건이 될 수 있다.

(2) 북한이탈주민 범죄 대상 회복적 사법의 도입 필요성

북한이탈주민 범죄 대상 회복적 사법의 도입 필요한 이유는 기존의 범죄에 대한 시각이 응보주의적 사법정의에 따라 단순히 죄에 대한 응당한 대가를 치루는 것에 초점이 맞추어져 있기 때문이다. 따라서 피해자와 가해자 사이는 단지 법적인 처벌만으로 매개되어 있으며 피해자를 고려한 어떠한 제도적 조치도 취해지지 않고 있는 실정이다. 특히 북한이탈주민이 범죄를 저질렀을 경우 전통적 형사사법체계로 접근해 교정 및 교화를 시도하는 데에는 어려움이 있다. 앞서 살펴보았듯이 북한이탈주민만이 갖는 특수한 상황이 범죄 가해 및 피해에 노출되게 하는 측면이 있다. 2009년 대검찰청 「범죄분석」에 따르면, 우리나라 범죄자들 1인당 평균 전과 건수는 0.3건에서 0.7건을 나타내고 있다.⁷⁷⁾ 북한이탈주민의 재범 비율은 우리나라 전체 재범 비율보다 2~5배 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 근본적인 사회융합에 다가가기 위해서는 현행의 단편적인 형사정책제도의 접근만으로는 한계가 있다고 할 수 있다.

기존의 사법정의는 주로 가해자의 처벌에 초점이 맞추어져있기 때문에 가해자의 교화 및 피해자의 위로라는 두 가지 측면 모두에서 부정적인 효과를 가져 올 수 있다. 범죄에 대한 사법정의가 가해자에 대한 처벌 위주로 고착된다면 범죄자가 자신의 행위에 대해 진심으로 뉘우치기보다 권위적이고 상대적인 절차에 반감을 가지게 될 수 있다. 범죄자가 능동적으로 범죄에 대해 반성할 수 있는 기회가 주어지지 않고 일방적 결정에 의한 처벌을 수동적으로 받아들일 수밖에 없는 입장으로 남을 경우, 범죄자가 스스로 반성할 수 있는 의지를 꺾는 셈이 될 수 있는 것이다. 이 같은 순환이 반복된다면 범죄자에 대한 시선도 개선될 수 없을 가능성이 크다. 범죄자의 진실된 뉘우침이 보여질 기회가 없이 그들의 죄의 크기만이 부각되는 형태는 다시금 사회적 낙인을 가져올 수 있다. 이는 또다시 사회적으로 스스로를 고립하는 결과를 낳을 수 있으며 재범의 유혹에 빠

77) 우리나라 전체 범죄자 중 동종, 이종전과를 구분하지 않고 살인은 평균 0.5건, 폭력 0.4건, 상해 0.7건, 절도 0.46건의 재범수를 나타내고 있다.

지는 악순환의 반복을 가져오는 원인이 될 수 있다. 피해자의 경우도 다르지 않다. 피해자의 피해사실에 입각하여 범죄자의 처벌이 결정됨에도 불구하고 피해자의 근본적인 요구보다는 피해사실 자체만이 반영되어 오히려 피해자가 소외되는 경향이 나타날 수 있다. 즉, 처벌자체가 피해자가 원하는 근본적인 요구가 아닐 수 있음에도 불구하고 피해자는 재판부의 일방적인 결과만을 수용해야 하는 모순이 생기는 것이다. 피해자의 종합적인 요구에 대한 이해가 필요한 대목이라고 할 수 있다. 그리고 이와 같은 요구는 기존의 응보적 정의에 입각해서만은 만족될 수 없다.

가해자와 피해자 양방에 대한 긍정적인 영향을 도출하고 지역사회의 인식구조를 개선하기 위한 방안으로 회복적 정의의 도입이 시급하다. 회복적 정의에 따르면 범죄 가해자, 피해자 및 지역사회 구성원이 각각 받을 수 있는 범죄로 인한 상처와 편견을 해소하고 화해에 이를 수 있는 가능성을 찾을 수 있다. 회복적 사법정의는 범죄에 대한 단순한 대가성 결론에 도달하는 것이 아니라 문제해결을 통한 근본적인 화합에 초점을 두고 있다. 상호간의 소통과 대화에 중점을 두어 가해자의 반성과 피해자의 용서라는 감정적인 측면의 문제해결을 가능하게 하는 것이다. 이 같이 당사자의 참여가 바탕이 된다면 상호 간에 긍정적인 결과를 가져올 수 있다.

가해자의 경우 단순히 처벌로써 자신의 몫이 끝나는 것이 아니라 자신이 저지른 범죄에 대해 끝까지 해결해야 할 책임을 가지게 함으로써 범죄에 대해 진심으로 뉘우칠 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 또한 스스로가 문제해결의 주체가 됨으로써 자신의 잘못을 인지하고 피해자의 고통을 간접경험 할 수 있다. 이를 통해 범죄 가해가 미치는 파급력을 깨닫고 이후 재범의 위험을 낮출 수 있을 것으로 기대한다. 피해자의 경우에는 기존의 형사사법체제에서 실시해 온 가해자에 대한 조치만으로는 불완전했던 사항들을 충족시킴으로써 만족을 높일 수 있다. 기존 체제에서는 가장 큰 상처를 받은 피해자를 등한시함으로써 피해자의 원망이 다시 가해자로 가중되는 경향이 나타난다. 이는 가해자에게 처벌이 가해졌다고 할지라도 피해자의 상처는 완전히 위로받지 못하고 지속적으로 사회적 불신

을 갖게 만들 가능성이 있음을 뜻하며 이를 통해 사회통합이 저해될 수 있다. 따라서 피해자의 온전한 회복을 위하여 상호간 대화와 문제해결을 위한 노력을 적극 지원하려는 시도는 중요할 것으로 보인다. 피해사실과 범행과정에 대해 피해자가 실질적으로 품고 있던 궁금증을 해결하고 양자의 합의를 통한 결정을 내릴 수 있는 것은 피해자와 가해자 모두의 만족을 높일 수 있는 방안일 것이다. 또한 지역사회 구성원이 범죄발생에 대한 책임을 공동으로 부담하여 갈등 해소 과정에 적극 참여함으로써 범죄를 개인과 개인 간의 문제가 아닌 지역사회의 문제로 확장하는 전반적인 관점의 변화를 가져올 수 있다. 이는 이후 사회에서 가해자의 수용과 또 다른 피해에 대한 대비를 가능하게 한다는 점에서 의미 있는 과정이라고 볼 수 있다.

피해자와 가해자의 단절과 지역 공동체의 무관심은 상호 간 오해를 가중시킨다. 또한 피해자는 범죄로 인한 사회 불신을, 가해자에게는 범죄자라는 낙인을 씻을 기회를 박탈하는 결과를 불러일으킬 수 있다. 이러한 점을 미루어 단순히 법적인 접근으로 개인을 도구화시키는 기존의 응보적 사법이 아닌, 사회적, 도덕적 접근으로 양자의 관계 회복의 기회를 부여하는 회복적 사법을 바탕으로 할 때 나타날 수 있는 변화에 주목해야 한다. 작게는 피해자의 고통에 대한 인지와 대화가담을 통한 가해자의 교정과 사건처리과정에서의 직접참여와 발언기회 제공을 통한 피해자의 만족을 높일 수 있다는 점이다. 크게는 범죄사실에 대한 책임의식 고양과 피해자 상황의 이해를 통해 가해자의 재사회화를 가능하게 하고 이를 바탕으로 재범률을 낮추고 다시금 지역사회의 일원으로써 적응할 수 있는 기회를 줄 수 있다는 것이다. 또한 사건에 개입된 당사자 간의 조정과 관계회복을 통해 공동체의 의미를 되새길 수 있을 것으로 생각된다. 이는 단지 가해자와 피해자의 원만한 사건해결에만 국한된 것이 아니라 나아가 사회적인 신뢰 회복과 사회 구성원 간 화합의 근간이 될 것으로 기대된다.

정리하면 회복적 사법은 범죄피해자와 가해자 및 지역사회가 사건해결의 과정에 능동적으로 참여하여 범죄피해자 또는 지역사회의 피해를 복

구하고 가해자가 자신의 행위에 대하여 책임감을 갖도록 함으로써 관련 당사자들의 재통합을 추구하는 일체의 범죄대응 양식을 총칭하는 개념으로 이해된다. 회복적 사법은 행위자에게 대인적 유대관계를 강화시킴으로써 범죄예방의 잠재력이 높고, 범죄피해자도 형사사법체계 속으로 편입시킴으로써 피해자의 이익을 실질적으로 보호하며, 가해자의 자발적인 책임 수용과 피해자의 물질적·정신적 만족을 통하여 궁극적으로는 범죄로 인하여 파괴된 법 평화를 재건하는데 실효적으로 기여할 수 있다고 한다. 이러한 장점에 의해서 회복적 사법은 전통적인 응보적 형사사법과 재사회화 형사사법에 대한 새로운 대안으로 등장하고 있다(이진국, 2008). 따라서 화해를 바탕으로 한 회복적 의미의 형사사법체계를 우선하여 근본적인 사회통합으로의 전환을 모색해야 할 것이다.

(3) 우리나라 회복적 사법

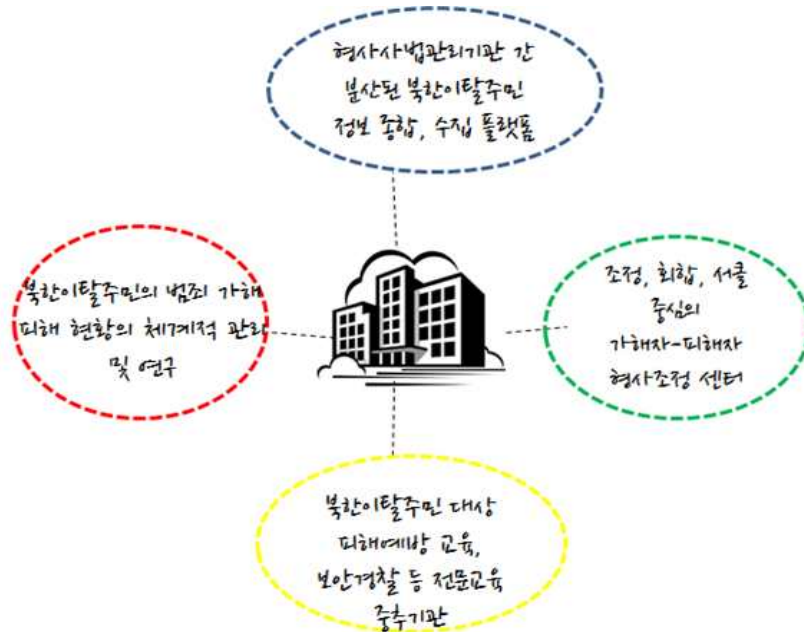
우리나라의 회복적 사법을 살펴보면 다음과 같다. 한국의 회복적 사법은 1981년 ‘소송촉진등에관한 특례법’에 의한 손해배상 명령제도 시행 이래, 범죄피해자 보호법 제정, 민관합동 보호지원 시스템 구축 등의 노력이 이어져왔다. 경찰청의 학교폭력 등 소년범 사건에 대한 회복적 사법 제도 시범운영, 교정기관의 회복적 프로그램 시행 법제화 등은 회복적 사법의 실제 적용의 좋은 사례라 할 수 있다. 하지만 형사사건 초기단계의 가해자-피해자와의 관계에 초점을 둔 실무프로그램 위주로 시행된 결과, 기소단계 이후의 체계적이고 통합적인 실무 프로그램의 시행은 다소 늦어진 것이 사실이다.

30년이라고 하는 회복적 사법의 역사를 살펴볼 때, 우리나라는 상대적으로 도입이 늦었다. 또한 법조계뿐만 아니라 관련기관이나 단체에서 이에 대한 깊은 논의나 시범사업 등 제도화를 위한 선행연구 역시 많이 이루어지지 못했다. 한국에 피해자학이 처음 소개된 것은 1970년대 초이지만, 학계나 실무에서 큰 관심을 기울이지 않았다. 그 이후 1987년 헌법에 범죄피해자 구조청구권과 형사재판절차 상 피해자 의견진술권이 신설되고, 같은 해에 범죄피해자구조법이 제정됨에 따라 한국에서도 범죄피해자

문제에 대한 관심이 증대되어 나갔다. 1991년 범죄피해자 지원을 표방한 최초의 민간단체라 할 수 있는 ‘한국성폭력상담소’가 설립되었고, 1992년 ‘한국피해자학회’가 창립되었다. 그 이후 2000년 대 들어서면서 회복적 사법에 대한 관심이 크게 증대되면서 회복적 사법의 도입의 필요성에 대한 형사사법기관의 공감대가 형성되기 시작하였다(김용세, 2007). 그 이후 2007년 12월 「소년법」 개정을 통하여 제25조의 3항에 ‘화해권고제도’가 도입됨에 따라 소년법 처우에서 회복적 사법을 실시할 토대가 마련되어, 2009년 한국형사정책연구원 연구팀에서 평화여성회 갈등해결센터, 서울가정법원 소년부, 서울소년분류심사원, 서울지역 보호관찰소, 법무부 등이 참가하여 피해자-가해자 대화모임에 관한 실험연구를 마쳤다(김은경, 2009).

4. 기관의 기능

[형사회복조정기관 기능 안]



(1) 북한이탈주민 대상 형사조정제도 중재

북한이탈주민과 관련하여 우리가 제안해볼 수 있는 우리나라에서 운용되고 있는 회복적 사법 중 특기할만한 것은 형사조정제도이다. 형사조정제도는 재산범죄 고소사건(사기, 횡령, 배임 등)과 소년, 의료, 명예훼손 등 민사 분쟁 성격의 형사사건에 대하여 고소인과 피고소인이 화해에 이를 수 있도록 지역사회 각 분야의 전문가들로 구성되어 검찰청에 설치된 ‘형사조정위원회’에서 조정하는 제도를 일컫는 것이다. 형사조정제도의 대상은 주로 개인 간의 차용금, 공사대금, 투자금 등 개인 간의 금전거래로 인하여 발생한 분쟁이다. 즉, 사기, 횡령, 배임 등으로 고소된 재산범죄 사건, 개인 간의 명예훼손·모욕, 경계침범, 지적재산권 침해 등 고소사건, 그리고 기타 형사조정에 회부하는 것이 분쟁 해결에 적합하다고 판단되는 고소사건 및 이에 준하는 일반 형사사건이 대상이 되는 것이다(대검찰청 홈페이지, 2013).

지역사회와 이웃 사이에서 일상화된 사소한 분쟁을 조정에 의해 원만하게 해결함으로써 지역사회의 평화를 도모하려는 ‘근린사법적 형사조정’과 함께 회복적사법이념에 기반을 두고 있는 ‘피해자-가해자 조정’까지 염두에 두고, 둘 모두를 구현(송길룡, 2000)하기 위한 형사조정제도는 2010년 5월 14일 법률 10283호에 의한 ‘범죄피해자보호법’의 전부개정을 통해서 입법화되었다. 그 동안 우리나라 형사조정제도는 2006년 4월 대전지방검찰청, 부천시청, 서울남부지방검찰청 및 서울동부지방검찰청과 연계된 민간 등록법인인 범죄피해자지원센터의 시범실시를 거쳐 2007년부터 대검찰청의 ‘고소사건형사조정 실무운용지침’에 따라 전국적으로 확대 실시되었고, 2009년 10월 29일 제정된 대검찰청 예규 제493호의 ‘형사조정 실무운용지침’에 의하여 시행되어 왔는데, 최근에 이에 대한 법적 근거가 마련된 것이다(이정원, 2011).

종전에는 고소를 하게 되면 고소장을 수리하는 즉시 수사에 착수했다. 하지만 형사 조정제도 시행 후에는 당사자(피의자 및 범죄피해자)의

신청 또는 직권으로 수사 중인 형사사건을 형사조정에 회부할 수 있다. 형사조정위원회가 조정을 회부 받으면 당사자 모두의 동의가 있음을 확인한 후, 조정위원이 기록을 검토하여 당사자들의 의견을 듣고 그 합의점을 제안, 설득하여 당사자들이 모두 찬성하면 이것으로 바로 조정이 성립된다. 조정이 성립되면 담당 검사는 형사조정성립을 정상참작사유로 고려하여 사건에 대한 처분을 한다. 그렇지만 형사조정을 통하여 고소사건의 당사자들 사이에 합의를 하였다고 하더라도 합의된 모든 사건에 대하여 불기소 처분을 하는 것은 아니다. 합의는 하였지만 범죄 혐의가 인정되고 사안이 중대한 경우에는 형사처벌을 받도록 법원에 기소를 할 수 있고, 기소를 하는 경우에도 합의한 사실을 고려하여 보다 가벼운 처벌을 받게 된다. 당사자들 사이에 합의가 되지 않고 형사조정위원회에서 불성립될 경우에는 검사는 다시 사건을 송치 받아 통상의 절차대로 조사를 한 후 사건에 대한 기소 등 처분을 하게 된다(대검찰청 홈페이지, 2013).

형사조정은 형사사건에 있어서 전통적인 형사사법제도와는 달리 범죄피해자와 가해자 사이에서 중립적인 제3자가 협상을 주선하는 분쟁 해결 방식을 의미한다. 그 동안 범죄에 대한 대응방식인 범죄자에 대한 처벌 대신에 범죄자와 피해자 사이의 직접적인 대면과 대화로 문제를 해결하는 방식인 형사조정제도의 도입은 세계적인 추세라고 할 수 있다(김성돈, 2009). 유엔에서도 1985년 11월 29일 제96차 유엔총회 결의안으로 채택된 ‘범죄피해자 및 권력남용에 대한 형사사법의 기본원칙 선언’ 제7조에서 “범죄피해자를 위한 화해와 피해회복을 촉진하기 위하여 조정 등 분쟁해결을 위한 사법외적 절차들을 활용하여야 한다.” 고 선언하였으며, 2006년에는 ‘피해회복적 형사사법 매뉴얼’을 발간하면서 피해자-가해자 조정(Victim-Offender Mediation)을 주요 프로그램으로 소개하고 있다(송길용, 2007). 이러한 배경에는 우선 형사사법절차에서 철저히 소외되었던 범죄피해자에 대한 새로운 인식이 자리 잡고 있다. 이러한 인식의 변화는 소극적이고 응보 일변인 형벌에 대한 의존도를 줄이는 대신 범죄로 야기된 구체적인 손해를 바로잡기 위한 적극적인 노력을 요구하게 되었으며, 이에 따라 형사정책적 기류도 피

해자-가해자-화해 내지 원상회복의 이념을 강조하는 분위기로 흐르게 되었다(김성돈, 2009).

형사조정정책이 시행된 이후 2009년 상반기까지 전국 범죄피해자지원센터에서 의뢰받아 종결한 실적을 보면, 매년 의뢰건수가 상당한 정도로 증가하고 있으며, 조정 성립률에서도 50%를 상회할 뿐 아니라 매년 약간씩 올라가고 있는 추세이다. 또한 형사조정 결과에 대한 만족도 조사에서도 사건 당사자의 66.8%(226명 중 151명)가 만족하고 있었다(이동원 외, 2008).

소년법에서 규정하고 있는 예방적, 회복적 보호지원은 청소년에 국한된 측면이 많다. 예컨대, 피해자 등이 의견진술을 신청할 때 그 기회를 부여하는 피해자 등의 진술권 규정, 비행청소년의 품행교정을 위해 피해자와의 화해를 권고하는 규정, 조건부, 기소유예명령, 그리고 청소년단체, 시설에서 상담, 교육명령 규정, 보호자 교육명령, 그리고 청소년선도, 교육관련 공공기관 및 사회단체 운영과 비용의 보조에 관한 규정 등은 북한이탈주민에게는 접목시키기 어려운 점이 많다. 뿐만 아니라 비행청소년의 비행성 개선을 위해 활용되는 기소 또는 소년 부송치 이전단계에서 경찰 또는 검찰에 의한 대상청소년의 임의적 위탁은 목적이 회복적 관심과 원칙에 기초한 것이 아니기 때문에 사회로의 완전한 화해와 통합을 도모하는 북한이탈주민 대상 회복적 사범으로는 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복함과 동시에 범죄피해의 복구를 절차의 핵심에 두고 피해회복을 위하여 공권력의 개입 없이 당사자 및 지역사회가 대화와 조정을 통하여 분쟁을 해결하는 데에 유리한 형사조정은 회복적 형사사법을 실천하는 필수적인 프로그램이 된다(송길용, 2007).

[자료-15 형사조정정책 시행 건수]

사건	죄명	건수(%)	
금전피해사건	사기	322(29.1)	616(55.7)
	횡령	61(5.5)	
	배임	10(0.9)	
	절도	27(2.4)	
	재물손괴	27(2.4)	
	근로기준법 위반	169(15.3)	
신체피해사건	폭행	77(7.0)	339(30.7)
	상해	221(20.0)	
	과실치상	41(3.7)	
기타사건	협박	4(0.4)	151(13.6)
	명예훼손	28(2.5)	
	모욕	3(0.3)	
	업무방해	15(1.4)	
	교통관련	48(4.3)	
	기타	53(4.8)	
계		1,106(100.0)	

출처: (대검찰청, 2011년 형사조정 실적)

형사조정제도는 적격한 대상에게 모두 공정하게 주어지는 정책이기 때문에 북한이탈주민과 관련하여 거듭 언급할 필요가 있는냐는 반론이 있을 수 있다. 하지만 기존의 문제점과 더불어 북한이탈주민이라는 특수한 대상으로 할 때 현행 제도가 부적합한 한계가 있음을 지적하고자 한다.

먼저 중립성의 문제를 들 수 있다. 검찰은 실체적인 진실을 밝히는 기관으로서 피의자의 유죄를 확보하는 데에 힘쓰는 기관이다. 형사조정을 위임하는 범죄피해자지원센터는 그러한 검찰과 긴밀하게 협조하며 사건을 형사조정에 의뢰 받으며 지원을 받고 있다. 또 피해자 지원·보호를 목적으로 설립된 등록법인뿐 아니라 피의자를 수사하고 공소제기를 담당하는 검사가 소속된 검찰청도 가해자와 피해자 모두의 자발적 동의와 합의를 담보하는 형사조정을 담당하기에는 부적절하다.

특히 개정 범죄피해자보호법은 형사조정을 담당하는 형사조정위원회를 각급 지방검찰청 및 지청에 두도록 규정하고 있다(동법 제42조 제1항). 처음에 형사조정위원회는 민간 등록법인인 범죄피해자지원센터 내에 설치되어 있었다. 이에 대해 “범죄피해자 보호와 지원을 목적으로 설립된 등

특별인 안에 형사조정위원회를 설치하는 것은 가해자와 피해자 사이의 조정에서 중립적 역할에 대한 공정성 및 신뢰성 확보가 어렵다”는 문제점이 지적되었다(이수창, 2010). 개정 범죄피해자보호법은 이러한 입장을 채택하였다. 그러나 형사조정위원회를 각급 지방검찰청 및 지청에 두는 것에 대해서도 “당해 사건에 관한 수사와 공소제기를 담당하는 검사 소속된 각 지방검찰청에 위원회를 설치하는 것은 형사조정과 관련한 피의자의 자발적 동의 내지 합의를 담보하기 어렵다”는 비판도 제기되고 있다.

현재 범죄피해자지원센터는 정부의 예산지원을 받아 형사조정위원의 수당 등을 지급하고 있다. 뿐만 아니라 대부분 지원센터는 검찰청사 안에 사무실을 두고 있으며, 형사조정 프로그램은 사실상 ‘범죄피해자지원센터 형사조정위원회 운영지침’이라는 검찰 내부지침에 따라 운영되는 실정이다. 검찰청의 형사조정지원담당관이 형사조정위원회의 간사를 겸할 수 있게 하는 등 행정지원을 제공하며, 범죄피해자지원센터의 각종 행사에 지검장 또는 지청장이 참석하여 격려하는 등 직, 간접적인 지원을 계속하고 있는 상황은 가해자와 피해자와의 조정과 화해라는 회복적 사법의 이념적 달성을 공정하게 이룰 수 있을까에 대한 의문을 갖게 한다.

회복적사법 프로그램의 개발과 운영은 정부주도가 아니라 정부와 민간의 긴밀한 협력으로 하는 것이 이상적이다. 2006년 11월 발간된 유엔의 ‘회복적사법 프로그램매뉴얼’에서도 회복적사법 프로그램은 되도록 형사사법기관, 사회봉사기관, NGO, 지역사회 협회 및 개인부문 등을 망라한 협력적 기초 위에서 개발하는 것이 최선이라고 한다. 위 ‘매뉴얼’은 ‘유엔 마약 및 범죄 사무국’ 형사사법개혁단 법률분과의 전문가 그룹에 의하여 작성된 것으로, 지난 30년간 여러 회원국에서 회복적사법 프로그램을 개발하고 운영한 경험을 집대성하였다는 의미를 갖는다.

때문에 검찰과 독립되며 동시에 형사조정의 기능을 충족시키는 기관의 설립이 필요하다. 본고가 제안하는 기관은 검찰과 독립된 공기관으로서 민간과 긴밀히 협조하며 회복적 사법을 지향하는 곳이다. 적어도 북한이 탈주민 범죄자 또는 가해자의 경우, 특수한 상황 처해있으며 이로 인한 범죄율과 재범율 역시 무관하다고 보기 어려우므로 현행의 형사조정을

운용하는 기관과 다른 차원에서의 접근은 절실하다.

두 번째 문제점은 북한이탈주민을 대상으로 적용하는 측면에 있어서 현행 형사조정정책의 정책적 목표는 본말이 전도되어 있다는 것이다. 검찰은 형사조정제도의 장점으로써 ‘신속한 피해구제’를 들고 있다. ‘그 이전에는 피고소인을 형사처벌하더라도 고소인은 실질적인 피해변제를 받지 못하는 경우가 많았으며 형사고소와는 별도로 민사소송을 제기해야 했으며 민사소송을 위해서는 많은 시간과 돈을 들여야 했지만 형사조정 제도는 별도의 비용 없이 피해자가 피해회복을 받을 수 있는 제도’라는 것이다. 하지만 이 진술은 피해자와 가해자의 진정한 화해를 기대하는 회복적 사법과는 거리가 있다. 피해변제를 최우선 과제로 삼는 ‘피해 회복적 형사사법정의’는 북한이탈주민들이 우리 사회에 통합하게 하고 또 일반 국민들이 그들에 대한 이해를 깊이 하는 계기가 되는 것과는 요원하기 때문이다.

때문에 북한이탈주민들의 형사조정 프로그램은 다른 틀에서 운용이 되는 것이 맞다. 현재 형사조정정책은 검찰내부에서 범규범과 거의 대등한 구속력을 지닌 내부지침에 따라 운영되고, 형사조정이 성립된 사건의 경우 담당검사의 재량에 의하여 수사 및 기소 여부를 결정할 수 있도록 하는 ‘재량적 다이버전’ 방식을 채택하고 있다. 북한이탈주민 대상 형사조정 프로그램은 별도의 지침과 규정이 만들어 특수하게 운용되어야 한다. 예컨대 회복적 사법 프로그램의 관건은 형사사법 시스템으로부터 대상사건을 충분히 의뢰받을 수 있느냐 하는 것이다. 북한이탈주민의 경우 이 제도에 대해서 아는 것이 일반국민에 비해 상대적으로 어렵다. 그리고 2009년 대검찰청 『범죄분석』에서 살폈던 바와 같이 북한이탈주민의 재범 비율은 우리나라 전체 재범 비율보다 2~5배 높기⁷⁸⁾ 때문에 이들을 재통합할 수 있는 회복적 사법의 적용이 절실하다고 할 수 있다.

대상사건의 주공급원이 될 수 있는 검찰이 처음부터 북한이탈주민의 가해와 피해에 대해 기준과 의뢰절차를 마련하는 데 주도적으로 관여한

78) 우리나라 전체 범죄자 중 동종.이종전과를 구분하지 않고 살인은 평균 0.5건, 폭력 0.4건, 상해 0.7건, 절도 0.46건의 재범수를 나타내고 있다.

다면 그 정책에 대한 주인의식을 갖게 되고, 회복적 사범의 성공적 정착에 기여할 것이다.

(2) 북한이탈주민 범죄 연구

본 기관은 북한이탈주민 범죄에 대한 대응 및 새로운 미래지향적 치안 환경 조성을 위하여 전문적이고 체계적인 북한이탈주민 범죄 관련 연구를 제안한다. 북한이탈주민 범죄를 담당하는 형사사범기관으로써 북한이탈주민 범죄에 대한 원인규명과 대비책 마련의 기초를 다지는 것은 필수적인 노력이라고 여겨지는 바, 이에 대한 역할 담당을 제시하는 바이다. 북한이탈주민에 대한 다양한 연구 분야 가운데 범죄에 대한 연구는 미비한 수준에 그치고 있다. 북한이탈주민의 범죄율이 전체 범죄율에서 차지하는 비중은 극히 적은 것이 사실이나 북한이탈주민 집단 내의 범죄는 일반인의 두 배가 넘는 수치로써 방치할 수 없는 수준이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 문제의 중요성과 심각성에도 불구하고 이 분야에 관한 체계적인 연구가 거의 없는 실정이다(장준오, 2010). 특히 구체적인 수치를 바탕으로 한 경험연구는 그들의 범죄 실상과악과 대응책 마련에 필수적인 요소임에도 불구하고 제대로 실현되고 있지 못하다. 개인 연구원의 물질적 한계와 대상에 대한 낮은 접근성은 질 높은 북한이탈주민 범죄 연구를 가능하게 하는 데에 한계가 있다. 따라서 전담 기관의 지원 하에서 이와 같은 연구가 진행될 수 있는 기틀을 마련하는 것이 중요하다. 즉, 북한이탈주민 범죄에 대한 질 높은 원 자료를 수집하고 그를 바탕으로 북한이탈주민 범죄율 감소 및 궁극적인 미래 통일사회의 통합을 이룰 수 있다는 점에서 이와 같은 연구의 근거가 성립된다.

북한이탈주민 범죄 연구를 통한 긍정적인 효과의 도출을 위한 구체적인 연구방향은 다음과 같다. 우선적으로 기존에 시행되고 있는 북한이탈주민 경제활동 및 생활전반에 대한 조사와 같이 그들의 범죄가해 및 피해 상황을 정리할 수 있는 질 높은 원 자료의 획득을 담당한다. 북한이탈주민 범죄를 전문으로 담당하는 기관으로써 북한이탈주민 범죄에 대한 종합적인 자료의 수집을 실시할 수 있다. 기존의 북한이탈 주민 범죄 관

련 연구는 시간적으로 단절된 연구로써 누적적으로 관리되고 있는 자료가 없다고 보아도 무방하다. 그러나 북한이탈주민 수가 지속적으로 증가하고 있고 그들의 현 범죄율이 묵과할 수 없는 수준이라는 점을 감안할 때 그들의 범죄 양상과 피해 유형 등에 대한 축적된 자료수집이 필수적일 것으로 보인다. 북한이탈주민 범죄에 대한 대비책을 마련하려는 노력의 일환으로 이와 같은 연구가 활용될 수 있을 것이다.

북한이탈주민 범죄관련 자료의 수집은 결국 북한이탈주민 범죄율 감소를 위한 대응책으로써 작용할 수 있을 것으로 기대된다. 이론적인 논의에 국한된 기존 북한이탈주민 범죄연구에서 벗어나 실증적인 연구를 지원함으로써 자유롭고 창의적인 연구 성과가 도출될 수 있는 배경을 제시하고 북한이탈주민 및 범죄관련 분야의 우수한 연구진이 조직적으로 동원될 수 있는 활용모델을 제안하고자 한다. 누적된 정보를 통한 지식체계의 확보는 북한이탈주민 범죄 연구가 전문화 및 활성화 되도록 하기 위한 전제 조건으로 작용될 것으로 기대된다. 이를 통해 북한이탈주민 범죄유형 및 피해상황에 대한 특정한 패턴을 발견하고 그것을 바탕으로 한 신속한 대응책 마련이 가능할 것으로 보인다. 또한 연구를 통해 북한이탈주민 범죄에 대한 인식을 개선하고 이를 통해 국내 북한이탈주민 범죄에 대한 관심을 제고할 수 있을 것이다.

나아가 국내 북한이탈주민 범죄율을 낮출 수 있는 방안을 전문적으로 정비하고 그들에 대한 구체적인 정보를 제공함으로써 정부와 국민이 모두 신뢰할 수 있는 경찰활동을 수행할 수 있도록 하는 실무토대 마련의 근간이 되도록 하고자 한다. 즉, 북한이탈주민과 관련한 경찰활동에서 본 기관의 연구 활동 및 성과가 긍정적인 방향으로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 북한이탈주민에 대해 효과적이고도 가능한 수사방법을 개발하는 데에 일조할 수 있다. 또한 다른 연구기관과의 정보교류협력 기회를 열어둠으로써 북한이탈주민과 관련된 여타의 연구 분야와 융합한 다양한 성과도출이 가능할 수 있다. 뿐만 아니라 범죄 가해 및 피해를 경험한 북한이탈주민의 안정적인 사회 적응과 교화에 대한 방안을 모색함으로써 북한이탈주민의 한국사회 신뢰도 증진에도 도움이 될 것으로 보인다.

즉, 본 기관의 연구조직은 북한이탈주민 범죄에 대해 누적적 조사를 실시할 수 있는 연구모형을 개발하고 해당 모델을 통해 북한이탈주민 범죄에 대한 다각적인 DB자료를 구축함을 목적으로 한다. 이를 유관기관 및 협력기관의 요구에 따라 이용이 가능하도록 서비스를 제공할 때 북한이탈주민 범죄분석과 범죄율 감소라는 효과를 불러일으킬 수 있을 것으로 기대한다.

3. 교육

북한이탈주민 범죄 발생 이후의 대응만큼이나 예방의 차원도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 범죄에 가담하거나 피해를 입은 북한이탈주민 뿐만이 아니라 북한이탈주민 전반에 대한 교육적 지원이 필요하다. 앞서 언급된 바와 같이 북한이탈주민 범죄는 그들의 사회적, 문화적 부적응과 깊은 관련이 있으며 특히 법적인 지식의 부재는 북한이탈주민을 의도치 않은 범죄 상황으로 몰아넣고 있다. 그러나 북한이탈주민은 입국 이후 하나원에서의 단기교육을 제외하고는 필요한 상황에서 도움을 받을 수 있는 기관이 부족한 실정이다. 하나원에서의 짧은 기간 동안 교육을 통해 그들의 생각을 건전한 민주주의 정신과 준법자세, 올바른 경제관념을 지닌 사람으로 바꾸는 것은 오히려 사회에 거부감을 줄 수 있다(조동운 외, 2012). 특히 단순히 적응의 차원이 아니라 범죄라는 개인 신변과 관련된 특수상황과 직결된 문제로써 이에 대한 교육적 지원은 충분히 당위성을 가질 수 있다.

더불어 교정복지의 측면에서 범죄자의 범죄성을 교정하여 건전한 시민으로 재사회화하기 위하여 교육, 교화하는 장의 마련이 시급할 것으로 보인다(문영희, 2008). 북한이탈주민 범죄 가해자를 재사회화하는 과정을 통해 지역사회로 원활하게 복귀할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 북한이탈주민 범죄율 감소를 위해서는 재범의 위험을 낮추는 것 또한 중요한 논점 가운데 하나라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 북한이탈주민 범죄자의 재화를 돕기 위한 노력은 의미가 있을 것으로 보인다. 기존에는 북한이탈주민 범죄자라는 특정 집단을 대상으로 한 재사회화 교육을 전담하는 기관

이 없었기 때문에 북한이탈주민 범죄자 교정 교육에 특화된 프로그램의 운영은 그 수요와 효과에 있어서 새로운 형태로 범죄율 감소에 영향을 줄 것으로 기대된다.

북한이탈주민 이외에도 기존에 그들을 관리하는 보안경찰에 대한 교육도 시행될 필요가 있다. 보안경찰은 북한이탈주민과 긴밀하게 연결된 위치에 있다. 특히 개인적이고 감정적으로도 북한이탈주민과 거리가 가깝기 때문에 보안경찰의 태도 및 업무수행 능력은 북한이탈주민 범죄에도 크게 영향을 미칠 수 있다. 따라서 보안경찰이 북한이탈주민의 행동변화를 파악하고 그들의 심리를 이해하는 일은 범죄가해 및 피해에 빠질 수 있는 북한이탈주민을 사전에 구제할 수 있는 원동력이 된다. 그러나 현실적으로 업무의 가중과 북한이탈주민 지원활동이 왜 꼭 보안경찰의 영역에서 이루어져야 하는지, 그리고 지원활동이 얼마나 실효성이 있는지 등과 같은 타당성 여부에 한 비판이 지속으로 제기되고 있다(남재성, 2008). 또한 사람과 사람간의 관계인만큼 보안경찰과 북한이탈주민 간의 관계맺음에 있어서 오해와 갈등이 생길 수 있다는 점 역시 보호경찰이 업무를 수행하는 장애가 되는 요인이다. 하지만 앞서 살핀 바와 같이 보호경찰은 필요악적인 성격을 띠고 있다. 마땅한 대안이 없는 현재 상황 속에서 보안경찰 제도를 개선하는 일은 북한이탈주민 관련 업무를 수행하는 데에 있어서 그들이 북한이탈주민을 대응하는 영역에 있어서 전문화할 수 있도록 하고 자신의 역할에 맞는 의식개선을 할 수 있도록 만드는 노력이 수반되어야 한다. 또한 북한이탈주민에 대한 좀 더 체계적인 지원을 가능하게 할 수 있도록 하는 교육이 필요할 것이다.

북한이탈주민의 지역 정착을 위한 교육지원은 북한이탈주민지원센터 등에서 이미 담당하고 있는 영역이므로 그 역할에 있어서 기관 간 혼선이 있을 수 있다. 그러나 북한이탈주민지원센터의 지역 정착교육이 교육참가자의 접근성 제고를 위해 지역별로 위탁교육기관을 지정하여 진행하고 있음을 통해 알 수 있듯이 북한이탈주민의 교육지원을 담당 하는 별도의 기관이 다양하게 존재하는 것은 그 효용이 있을 것으로 판단된다. 본 기관에서는 연구를 통해 수립된 정보를 바탕으로 북한이탈주민 범죄

에 유의미하게 영향을 미치는 요인을 분석하여 교육 방안에 적용하고자 한다. 이는 사회적으로 일탈자가 되지 않기 위해 필수적으로 알아야 하는 내용을 교육한다는 점에서 높은 만족을 기대할 수 있을 것으로 보인다. 특히 현재 법 교육은 특히 범죄발생에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 기존 북한이탈주민 범죄자의 위법행위에 대한 연구를 바탕으로 교육할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 기관 내 연구조직과의 유기적인 연결을 통해 좀 더 전문적이고 효율적인 교육기회를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

북한이탈주민 범죄 가해자에 대한 재사회화 교육은 본 기관 교육지원에서 특화된 분야가 될 것으로 보인다. 앞서 밝힌 것처럼 범죄 가해자가 또 다시 범죄를 저지를 수 있는 확률이 높다는 사실이 공공연히 밝혀진 사실임에도 불구하고 가해자 교정을 위한 노력은 제대로 이루어지지 않고 있다. 특히 북한이탈주민은 경제적인 어려움과 사회적 소수집단이라는 특수성으로 인해 범죄에 노출될 위험이 더욱 큼에도 그들을 대상으로 한 재사회화 교육지원은 제공되지 않고 있다. 본 기관에서는 북한이탈주민 범죄자라는 특수성을 바탕으로 그들이 필요로 하는 재사회화 교육 기회를 제공하고자 한다. 이 때 북한이탈주민 가해자 역시 크게는 북한이탈주민이라는 점에서 그들의 교육 업무는 기존의 기관들과 중복되는 부분이라고 할 수 있으나 경찰업무수행과 관련하여 북한이탈주민 가해자의 교정과 그들에 대한 정보공유는 본 기관에 의뢰하는 것이 경찰업무의 정확성을 높이고 북한이탈주민 범죄율 감소를 가져오는 데에 기여할 것으로 보인다. 가해자에 대한 재사회화 교육은 직업적성 및 진로탐색과 법 교육 및 사회적응 교육 등으로 진행될 수 있으며 취업교육 및 자격증 취득 등을 원하는 사람을 위해 해당 기관과 연계하여 도움을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.

보안경찰 교육은 북한이탈주민에 대한 이해를 바탕으로 업무를 수행할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다. 보안경찰 업무는 북한이탈주민 보호뿐만 아니라 다양한 일을 담당하고 있으므로 북한이탈주민에 대한 맞춤형 교육지원이 필요할 것으로 보인다. 경찰청과의 연계를 통해 북한이

탈주민 보호를 담당하는 보호경찰에게 단기심화교육 및 직무적응교육을 적용하여 빠른 기간 내에 성과가 도출 될 수 있도록 하는 프로그램을 적용할 수 있다. 또한 연구조직과 연계하여 북한이탈주민 범죄에 대한 새로운 정보를 지속적으로 제공하는 것을 통해 보안경찰 업무의 효과를 높일 수 있다. 즉, 기존에 보고된 북한이탈주민 범죄 관련 사항을 바탕으로, 실질적으로 적용될 수 있는 방안에 대해 모색할 수 있다. 또한 근본적으로 북한이탈주민 보호 업무가 북한이탈주민 삶의 전반에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대해 인지하게 함으로써 업무의지와 자긍심을 높이고 그에 파생하여 북한이탈주민의 만족도 역시 증가시킬 수 있을 것으로 기대된다.

(4) 관련 기관 연계

북한이탈주민 전반에 대한 연구가 많이 이루어지고 있는 것과 달리 북한이탈주민 범죄와 관련된 지속적인 연구가 시행되고 있지 못하다는 관점에서 볼 때 북한이탈주민 범죄 가해 및 피해에 대한 연구를 위한 초석을 잡기 위해서는 다양한 관련 기관의 협력적 움직임이 필요하다고 판단된다. 따라서 국내에서 최초로 제안되는 북한이탈주민 범죄 관련 형사사법기관이 이를 위한 중심에 설 수 있다. 현 북한이탈주민 지원 기관들은 북한이탈주민 범죄 가해자와 피해자를 일반 북한이탈주민에 포함하여 동일하게 다루고 있다. 그러나 북한이탈주민 범죄 가해 및 피해자들은 사회적 소수집단인 북한이탈주민 집단 가운데에서도 더욱 취약한 계층으로써 부가적인 관심이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 기존 기관이 북한이탈주민에 대한 지원을 하는 데에 가질 수 있는 이와 같은 한계를 줄이기 위하여 본 기관이 실질적 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 다시 말해 기존에 구축되어 온 북한이탈주민 관련 자료들을 수용하고 그를 바탕으로 한 심화된 구체적인 정보를 여타의 기관에 제공함으로써 긴밀한 구조적 협력이 가능해질 수 있는 것이다. 또한 하나원과 같은 통일부 주관 하의 기관들이 이미 북한이탈주민을 위해 다양한 지원을 제공하고 있으나 북한이탈주민 수의 급증과 미래 통일사회에 대한 대비를 감안하였

을 때 이미 인력부족이라는 문제가 제기되고 있는 만큼 범죄라는 특정분야에 대해 중점적으로 담당하는 기관 신설과 상호간 협동체제 확립은 중요할 것으로 보인다.

좀 더 세부적으로 북한이탈주민의 범죄율은 안정적 사회정착이 가능할 때 줄어들 수 있을 것이다. 그리고 사회의 안정적인 정착의 측면에서 근본적인 해결책 가운데에 한 가지는 경제적 환경을 개선해주는 것이라고 할 수 있다. 그러나 기존의 북한이탈주민 취업지원이 그들의 경제적인 자립에 실질적인 도움을 주고 있는지에 대해서는 재고해볼 만하다. 송창용(2009)에 따르면 자격증을 취득한 분야에서 일한 경험은 36.1%에 불과하다. 이는 북한이탈주민이 받고 있는 취업훈련과 실제 그들이 투입되는 노동시장과의 일치성이 떨어져 실질적인 도움이 되지 못하고 있음을 알 수 있게 한다. 또한 실제 장기근속 기간도 낮아는 점을 미루어 보아 적절한 직업훈련과 실제 취업기회 확산에 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 북한이탈주민 범죄 가해자의 경우 한국사회에서 취업하여 안정적으로 살 수 있다는 긍정적인 인식을 제시해주는 것이 더욱 의미가 있을 것으로 보인다.

본 기관은 북한이탈주민 범죄에 관련한 형사사법기관으로써 범죄율 증가 원인과 밀접한 관련이 있는 사회 적응지원과 관련한 다양한 기관과 협력적 관계를 맺을 수 있다. 현존하는 형사사법기관과 북한이탈주민 지원 기관 등과의 교류협력체결이 시급할 것으로 보인다. 우선 본 기관의 연구를 진행하는 과정에서 경찰청이 가지고 있는 북한이탈주민 범죄 가해 및 피해자에 대한 정보를 제공받을 수 있을 것이다. 북한이탈주민 범죄 현황에 대한 자료를 협력적으로 구축함으로써 북한이탈주민 범죄 전반에 대한 파악을 가능하게 할 것으로 보인다. 또한 양 방향으로 본 기관에서 구축한 정보에 대한 공동 활용이 가능할 수 있다. 특히 법무부 산하 교정본부와 같이 지역사회 내에서 범죄가해자의 교육과 교화활동을 담당하는 기관과의 정보공유를 가능하게 해야 할 것이다. 본 기관의 연구조직의 성과를 각 교정기관에 배부하여 일반 수감자와 북한이탈주민 수감자를 교육하는데 있어서 나타날 수 있는 한계를 보완할 수 있게끔 할

방침이다. 또한 해당 교정청에서 수집한 정보 가운데에 북한이탈주민 관련 정보를 적극 수용함으로써 북한이탈주민 범죄를 체계적으로 관리할 수 있는 기초를 다질 수 있을 것으로 보인다. 또한 이와 같이 공유된 정보는 앞서 언급한 바와 같이 보호경찰의 교육에서도 적용이 가능할 것으로 여겨지므로 북한이탈주민 관련 업무에 대한 보호경찰 교육에 대해 본 기관이 일임할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 북한이탈주민과 관련된 국내 연구기관과의 협력체결이 추진될 수 있도록 할 방침이다.

다음으로 북한이탈주민, 특히 범죄 가해자의 사회적응에서 중요한 부분을 차지하는 취업지원과 관련하여 본 기관과 협력적 활동이 가능할 것으로 생각된다. 직업과 관련한 부분에 대해서는 다른 어떤 지원보다도 실질적인 도움이 필요하다. 본 기관은 북한이탈주민의 진로탐색과 실제 고용 가능성에 대한 모색을 바탕으로 그들에게 필요한 취업교육을 지원할 수 있을 것으로 보인다. 현재 고용노동부가 한국장애인고용공단을 산하에 두고 사회적 소수자의 일자리 알선에 힘쓰고 있는 것과 유사한 맥락에서 본 기관은 또 다른 사회적 소수집단인 북한이탈주민 범죄자의 교화 및 재사회화 교육과정을 거쳐 궁극적으로 한국사회 경제활동인구로 자리매김 할 수 있도록 고용노동부와 긴밀한 협력관계를 구축할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.

즉, 본 기관은 북한이탈주민 DB구축과 적응지원 및 회복적 사범의 세 가지 측면에서 관련기관과 상호 교환적인 관계를 전개해 나갈 수 있고 이와 같은 순환적인 관계를 통해 북한이탈주민 범죄와 나아가 북한이탈주민 전반에 대한 문제 개선에 효과를 가질 수 있는 지표를 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

V. 결론

본 글에서는 북한이탈주민 수의 증가와 함께 북한이탈주민 범죄가 묵과할 수 없는 사회문제가 될 수 있음을 지적하고 이에 대한 효과적인 대비로써 ‘회복조정센터’의 설립을 제안한다. 그 과정에서 북한이탈주민과 관련한 현 형사사법기관과의 차별점으로 회복적 사법개념을 도입하여 설명하고자 하였다. 북한이탈주민 회복조정센터의 설립 필요성 및 운영방안과 본 연구의 한계는 다음과 같다.

먼저, 북한이탈주민 범죄가해 및 피해율이 현 북한이탈주민 관련 정책의 도입으로써 기대된 이상적인 결과에 미치지 못하는 현 상황을 통해 새로운 기관의 설립근거를 마련할 수 있다. 1997년 북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률 제정 이후 통일부를 주축으로 하나원과 북한이탈주민지원재단을 통해 북한이탈주민의 정착을 위한 여러 지원을 실시하고 있다. 그 밖에도 보안경찰 제도를 두어 북한이탈주민을 전담하여 관리하고 있다. 하지만 북한이탈주민의 사회 적응에 있어서 범죄율이 밀접한 관련을 맺고 있음에도 불구하고 이에 대한 별도의 지원은 많지 않은 실정이다. 그러나 북한이탈주민의 범죄율은 내국인 평균 범죄율인 4.3%보다 2배 이상 높은 수치를 보인다(김윤영, 2007). 북한이탈주민의 재범 비율 역시 우리나라 전체 재범 비율보다 2~5배 높은 것으로 나타났다(법무부, 2005). 또한 한국형사정책연구원에 따르면 북한이탈주민의 범죄피해율 역시 23.4%에 달해(장준오, 2006) 이를 개선하기 위한 노력이 필요함을 알 수 있다. 이와 같은 통계가 현 북한이탈주민 지원 정책 효과를 전면 부인하는 결과라고 볼 수는 없지만 범죄라는 분야에 대한 별도의 지원이 필요함을 알 수 있는 대목이다.

위를 바탕으로 북한이탈주민 회복조정센터의 설립을 제시할 때, 기본이 되는 이념으로 회복적 사법 개념을 도입할 것을 제안한다. 회복적 사법이란 범죄와 관련된 당사자들과 지역사회 구성원간의 관계 회복과 새로운 공동체 인식 형성에 목적을 둔 개념이라고 할 수 있다. 회복적 사법은 북

한이탈주민 범죄 당사자들이 다시금 한국사회에서 유연하게 적응할 수 있도록 하기 위한 근간이 된다. 회복조정센터는 북한이탈주민의 사회정착 지원의 일환으로 범죄 가해, 피해 예방과 교정에 힘쓰며 이를 담당하는 기관의 가치로서 회복적 사법 개념을 도입한다.

회복적 사법 개념을 바탕으로 한 회복조정센터에서 주관하는 업무는 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 가해자, 피해자 형사조정 센터로서의 기능이다. 해당 업무를 가능하게 하는 사전모델로써 형사조정제도를 검토해볼 수 있다. 형사조정제도는 고소인과 피고소인의 화해를 위해 각 분야의 전문가를 구성하여 지원하는 제도이다. 본 제도를 바탕으로 북한이탈주민이라는 특수한 상황의 소수집단에 대한 조정지원을 할 수 있다. 이를 통해 법적 지식이 부족한 등 다양한 원인으로 한국사회에서 범죄노출 기회가 많은 북한이탈주민에 대해 합의의 기회를 열어주고 사건 이후에도 사회에 원만하게 적응할 수 있도록 도울 수 있다는 점에서 의의가 있을 것으로 보인다.

둘째, 북한이탈주민의 범죄 전반에 대한 연구와 데이터 구축이다. 현재 북한이탈주민 관련 연구에서 범죄에 대한 연구는 그 수가 매우 적다고 할 수 있다. 특히 누적적으로 관리되고 있는 자료나 그를 위한 연구모델 역시 부족하다. 따라서 이론적인 논의에서 벗어나 실증적인 연구를 지원함으로써 북한이탈주민 및 범죄관련 분야의 우수한 연구진이 조직적으로 동원될 수 있는 활용모델을 제안하고자 한다. 전문화되고 축적된 정보의 확보는 북한이탈주민 범죄율 감소를 위한 중요한 분석 기틀이 될 것으로 기대된다.

셋째, 교육지원 업무를 담당할 수 있다. 북한이탈주민은 하나원에서의 단기교육을 제외하고는 교육에 대한 접근성이 많이 떨어져있다. 따라서 북한이탈주민 전체에 대한 적응교육 및 교정복지의 측면에서 범죄자의 재사회화 교육을 실시할 필요가 있다고 판단된다. 특히 북한이탈주민 범죄는 사회에 대한 이해부족으로 인해 초범을 비롯해 재범율도 높다는 특징이 있으므로 이와 같은 교육지원은 효과가 있을 것으로 기대된다. 또한 남한 사회 적응 초기 단계에 있는 경우 남한에서 이루어지는 범죄에 대

한 정보가 부족하므로 범죄피해예방교육 등을 시행할 수 있다. 그 외에도 보안경찰이 북한이탈주민에 대한 이해를 바탕으로 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해 보안경찰 교육을 담당할 것을 제안한다. 북한이탈주민 보호를 담당하는 보호경찰에게 단기심화교육 및 직무적응교육을 적용하여 빠른 기간 내에 성과가 도출 될 수 있도록 하는 프로그램을 적용할 수 있다.

넷째, 관련 기관 연계 역할이다. 본 기관은 북한이탈주민 범죄에 관련한 형사사법기관으로써 범죄율 증가 원인과 밀접한 관련이 있는 사회 적응지원과 관련한 다양한 기관과 협력적 관계를 맺을 수 있다. 경찰청 및 교정청 등 기존 형사사법기관이 가지고 있는 북한이탈주민 범죄관련 정보를 제공받는 동시에 본 기관의 연구조직의 연구 성과 및 수집 정보를 제공함으로써 북한이탈주민 범죄 DB구축을 실시하는 것을 통해서 문제 개선을 위한 상호 협력적 관계를 형성할 수 있다.

회복조정센터의 담당 업무를 통한 기대효과가 유의미할 것으로 판단됨에도 불구하고 여전히 한계점은 남아있다. 먼저 현행 형사조정제도는 피해자와 가해자의 조정을 통한 진정한 화해를 도모한다기보다 피해 변제에 초점을 두고 있기 때문에 우리 사회로의 통합이 절실한 북한이탈주민에게 적용하기에 적합하지 않은 측면이 있기 때문이다. 다음은 예산의 측면이다. 새로운 기관설립이나 정책시행을 위해서는 기존 정책의 개선이나 수정의 문제와 달리 훨씬 복잡한 예산결정 과정을 필요로 한다. 게다가 기존의 예산집행 주체기관은 강력한 중앙 집중적 권력구조가 고착되어 있기 때문에 북한이탈주민 범죄문제 개선에 대한 필요성에 대한 확고한 의지가 예산집행 담당자에게 주어지지 않는 이상 적절한 예산 지급이 어려울 것으로 보인다. 또한 민간지원이 아닌 이상 근본적으로 예산을 담당할 부서의 선정과 해당부서에서 예산을 할당받는 과정 및 분배금액 등에 대한 측면은 행정적으로 매우 어려운 결정이라고 할 수 있겠다. 또한 범죄라는 특수한 상황을 다루는 만큼 피해자와 가해자에 대한 정보수집과 교환에 있어서 인권문제가 제기될 수 있다는 점 역시 고려해 봐야 할 한계라고 할 수 있다. 특히 북한이탈주민들의 범죄율이나 피해율이 집계되

어 공표된다면 일반 국민들이 북한이탈주민에 대해 선입견을 갖거나 낙인을 찍을 수 있다는 우려가 나올 수 있다. 하지만 앞서 말한 기관의 기능이 철저히 회복적 사법이라는 이념 하에 조직되고 구성되어 북한이탈주민의 개인적인 정보나 권리에 대해 각별히 유의한다면 이 문제는 충분히 형사사법관리 기관 내부와 조율해 해결할 수 있는 문제라고 생각한다.

기관 설립에 대한 한계 외에도 본 연구를 진행하는 과정에 있어서 내부적 한계 역시 존재한다. 먼저 북한이탈주민 범죄와 관련한 선행연구가 부족했다. 또한 원자료의 경우 비공개인 경우가 많아 접근이 어려웠으며 연구 간 결과의 일치성도 부족한 경향이 있었다. 따라서 북한이탈주민 범죄 관리에 대한 현황분석을 통해 새로운 기관의 설립필요성과 긍정적 영향의 가능성을 도출하고자 하는 데에 의의를 두는 한편, 실질적인 설립의 실현에 대하여는 향후의 추가 연구가 수반되어야 함을 밝히는 바이다.

【참고 문헌】

■ 국내문헌

- 강혜영, 2009, “입국 후 5년경과 북한이탈주민의 생활수준 연구”, 통일부 연구용역보고서
- 고성호, 2005, “북한이탈주민의 범죄와 일탈.”, 한국방송공사.
- 교육과학기술부, 2008, “북한이탈 청소년을 위한 도시형 대안학교 설립 방안에 대한 연구”
- 김수암, 2010, “JPI 정책포럼: 탈북자의 현황 및 인권”, JPI 정책포럼 50(0), 제주평화연구원.
- 김상철, 2008, “탈북자(새터민) 문제 해결방안”, 복지행정연구 24(0), 안양대학교 복지행정연구소.
- 김상호 외, 2004, 『경찰학개론』, (서울: 법문사).
- 김성돈, 2009, “회복적 사법형 형사조정제도의 법제화 방안”, 성균관법학(제21권 제2호).
- 김연희·전우택·조영아, 2010, “북한이탈주민 정신건강 문제 유형율과 영향요인”. 통일정책연구 19(2), 통일연구원.
- 김용세, 2004, “회복적사법의 개념과 활용가능성에 관한 소고”, 피해자학연구 12(2).
- 김용태·배철효, 2010, “북한이탈주민의 지역사회적응과 생활지원 방안”, 한국경찰 학회보 25(0), 한국행정학회.
- 김윤영, 2007, “북한이탈주민에 대한 보안경찰의 효율적인 지원방안 연구.”, 책임 연구보고서, 치안정책 연구소.
- 김은경, 2009, “회복적 사법 실천모델의 효과성 연구: 공식소년절차 참여집단과 '대화모임' 참여집단 간의 비교연구를 중심으로”, 형사정책연구, 한국형사정책연구원.
- 김준호·노성호, 1993, “학교가 청소년비행에 미치는 영향에 관한 연구,” (서울:한국형사정책연구원, 1993).
- 남재성, 2008, “인간안보와 보안경찰의 북한이탈주민 지원활동”, 한국경찰연구7(4). 한국경찰연구학회.
- 대검찰청, 2009, 『범죄분석』.
- 문영희, 2008, “회복적 사법제도 고찰을 통한 교정복지 개선방안”, 교정복지연구 2008(12), 한국교정복지학회.

- 박경래 외, 2009, “범죄 및 형사정책에 대한 법경제학적 접근(1), 형사정책연구원연구총서 09(12), 한국형사정책연구원.
- 북한인권정보센터, 2011, “2010 북한이탈주민 경제활동 동향”, 북한인권정보 센터.
- 설동훈, 2009, “특집: 역사 속의 소수자들; 한국사회의 외국인 이주노동자-새로운 소수자 집단에 대한 사회학적 설명”, 수선사학회지, 수선사학회.
- 손외철, 2011, “한국 소년보호관찰에서 회복적 사법의 실천방안”, 보호관찰 11(2), 한국보호관찰학회.
- 송길용, 2007, “형사조정제도의 새로운 이해”, 법조(제608호).
- _____. 2007, 형사조정제도 개관 및 시행 매뉴얼, 대검찰청.
- _____. 2000, 형사조정제대개관 및 시행매뉴얼, 대구지검김천지청 피해자지원센터.
- 송창용(2009), “2009 북한이탈주민의 경제활동 실태조사”, 한국직업능력개발원.
- 신동준, 2012, “다문화사회 범죄문제의 사회적 맥락, 외국인 노동자에 대한 차별을 중심으로”, 형사정책연구 92(2012). 한국형사정책연구원.
- 여성가족부, 2012, “폭력피해 탈북여성 맞춤형 자립지원방안 연구”, 여성가족부 용역 보고서, 여성가족부.
- 윤인진, 2007, “북한이탈주민의 사회적응 실태와 정착지원방안”, 아세아연구 50(2), 고려대학교 아세아문제연구소.
- 윤홍희, 2010, “북한이탈주민의 마약류범죄 실태와 대책.” 마약류 및 약물남용 방지노력, 2010 마약류 퇴치 심포지움, 마약퇴치운동본부.
- 이동원·조용업, 2008, 새로운 범죄대응전략으로서 화해조정체계구축(I) - 형사조정프로그램에 대한 실증적 평가 분석, 형사정책연구원.
- 이수창, 2010, “형사조정제도에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위 논문.
- 이정원, 2011, “우리나라 형사조정제도의 시행 현황과 개선방안”, 법조, 60(5), 법조협회.
- 이진국, 2008, “회복적 사법의 관점에서 본 형사조정실무의 문제점”, 한국형사정책연구원.

- 이창무·김주찬·한상철·신현주, 2010, “북한이탈주민의 범죄피해실태 분석을 통한 정착지원 거버넌스 구축 방안”, 북한이탈주민지원재단.
- 이하섭, 2006, “보안경찰의 탈북자 지원체계에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이한규, 법제사법위원회 수석전문위원 범죄피해자보호법 전부개정안(정부) 검토보고서.
- 임의영·김태환, 2013, “한국사회에서 이주노동자의 사회적 수용을 위한 정책지향에 관한 연구”, 행정논총 51(1), 서울대학교 한국행정연구소.
- 장노순, 남재성, 2009, 한국적 新안보 패러다임과 보안경찰의 역할, 한국경찰연구 8(2), 한국경찰연구학회.
- 장동수, 2007, “남한의 북한이탈주민을 위한 지원정책에 관한 연구”, 조선대학교 대학원 석사학위논문.
- 장준오·고성호, 2010, “북한이탈주민 범죄실태 및 대책”, 연구총서 2010(6), 한국형사정책연구원.
- 장준오·이정환, 2006, “북한 이탈주민의 범죄피해 실태연구”, 연구총서 2006(28), 한국형사정책연구원.
- 전우택·유시은·이연우, 2011, “북한이탈주민의 국가정체성 형성과 유형-근거 이론에 의한 분석”, 통일정책연구 20(2), 통일연구원.
- 조동운, 2011, “북한이탈주민의 보호 및 정착방안”, 한국행정학회 춘계 학술발표논문집 2011(0), 한국행정학회.
- 조동운·서기주, 2012, “북한이탈주민의 신변보호에 관한 연구”, 경찰연구논집 9(0), 이실학회.
- 조동운·김용태, 2011, “북한이탈주민의 안전정착을 위한 정책과제”, 한국거버넌스 학회 학술대회자료집, 한국거버넌스학회.
- 조동운·전병화, 2012, “북한이탈주민 보호정책”, 한국지방정부학회 학술발표논문집 2012(1), 한국지방정부학회.
- 조영아·전우택·유정자·엄진섭, 2005, “북한이탈주민의 우울 예측 요인: 3천 추적 연구”, 한국심리학회지: 상담 및 심리치료 17(2), 한국심리학회.
- 채정민·김종남, 2004, “북한이탈주민의 상대적 박탈감과 심리적 적응: 개인적 정체감과 사회적 정체감의 영향을 중심으로”, 한국심리학회지: 사회 및 성격 18(1), 한국심리학회.

- 최원오, 2012, “다문화사회와 탈북이주민”, 통일인문학논총 54(2012), 건국대학교인문학연구원.
- 통일부, 2012 북한이탈주민 정착지원업무 실무 편람 (서울: 통일부, 2012).
- 한관수, 2010. “북한 위기상황시 난민 규모 & 탈출경로 시뮬레이션”, 「신동아」 5월호.
- 황지태, 2010, “범죄피해율과 공식범죄발생률간의 비교분석: 2008년도 주요범죄 암수추정”, 형사정책연구 83(0), 한국형사정책연구원.
- 한국경찰연구학회, 2012, “김정은 체제의 등장과 북 정세분석 및 급변사태 가능성, 그리고 대량 탈북자 발생에 따른 경찰대응 방안 연구”, 한국경찰연구학회지.

▣ 국외문헌

- Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985, “Declaration of Basic Principles of Justice of Crime and Abuse of Power”
- Alfred Cohen, (1955), Delinquency Boys, (NY: Free Press).
- Becker, H. S. (1963), Outsiders. New York: The Free Press.
- Cooley, Charles Horton, 1902, “The Looking-Glass self” (189), DJJR, Sociology.
- Daniel Van Ness and Karen Heetderks Stong, (1997), Restoring Justice, (OH: Anderson Co).
- Fank Schmallegger, (2002), Criminology Today: An Integrate Introduction, 3rd (ed.), (NJ: Prentice Hall).
- Fay Honet Knopp, (1991) “Community Solutions to Sexual Violence: Feminist/Abolitionist Perspective,” in Pepinsky and Qunney,(eds.), Criminology as Peacemaking, (Bloomington: Indian University Press).
- Lemert, E. M. (1951), Social pathology. New York: McGraw-Hill,
- McCarney, Willie, (2002), Restorative justice: International approaches, ERA-Forum.
- United Nations Office on Drug and Crime, 2006, Handbook on Restorative Justice Programmes, New York.

▣ 참고 URL

국가정보원 (<http://www.nis.go.kr>)

교정본부 (<http://www.corrections.go.kr>)

대검찰청 홈페이지(<http://www.spo.go.kr>)

법무부(<http://www.moj.go.kr>)

북한이탈주민 지원재단 (<http://www.dongposarang.or.kr>)

사이버경찰청 (<http://www.police.go.kr>)

통일부 (<http://www.unikorea.go.kr>)

▣ 언론보도

기호일보 : 정회진, 『北이탈주민월북잇따르자…인천경찰 “인력난탓관리역부족”』, 2013.04.08.

부산일보 : 황석하, 『“생계 막막해서…” 새터민 집단 보험사기』, 2012.08.23.

한국일보, 박관규, 『탈북자 5명 중 1명, 범죄수렁에 빠졌다』, 2008.07.29

입 선

북한의 개인상공업에 관한 연구

북한대학원대학교 황신영

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 개인상공업의 해체와 사회주의 경제체제의 형성
- III. 계획경제의 약화와 신흥 개인상공업의 발달
- IV. 개인상공업 발달을 통해 본 북한사회의 변화
- V. 결론

【참고문헌】

【설문지】

【요약문】

북한의 개인상공업에 관한 연구

북한의 경우 보편적 사회주의 이념에 입각하여 체제가 형성되었지만 일제강점기와 한국전쟁이라는 역사적 경험에 의해 사회구조에 북한만의 특수성이 깊이 내재되어 있었다. 북한의 계층구조는 자본주의의 계급적 불평등에서 벗어나 보다 평등한 사회로 구현하기 위해 분단 직후부터 자본가 계급을 적대시 하고 그들을 점차 제거해 나가는 계급정책을 구사하는데서 시작했다. 북한사회는 이러한 공산화과정을 통하여 과거의 불평등 구조를 없애고자 하였으나, 이는 한편으로 의도적이고 정책적인 계급정책에 따라 소수의 지배계급에 의한 새로운 불평등 구조를 재생산하는 것으로 귀결되었다.

1980년대 이후 계속되는 경제침체 속에서 90년대 고난의 행군을 거치며 일반 주민들의 생계는 점점 어려워지고 지배계층과의 빈부격차는 심화되어갔다. 2000년대 ‘7.1경제관리 개선조치’ 등을 통한 시장경제적 요소의 부분적 도입과 함께 과거 사회주의 개조시기에 북한당국이 없애고자 했던 개인상공업자들의 활동이 다시 활발하게 이루어졌다. 통제와 제거의 대상이었던 개인상공업자들이 활동영역을 점차 넓혀가는 과정 속에서, 북한당국의 제재와 감시는 물론 개인상공업자의 생존전략 또한 다양하게 발전해가는 추세이다. 이는 신흥 부유층의 등장과 함께 북한 사회 내에 또 다른 불평등 구조를 양산하며 기존의 북한 계층구조에 또 다른 지위변화를 예고하고 있다.

따라서 북한의 개인 상공업에 대한 장기 시계열적 분석을 통해 북한 사회의 체제이행이라는 거시적 변화의 미시적 기초를 탐구함과 동시에, 계획경제의 붕괴 속에서 시장 메커니즘의 발현을 직접적으로 보여주는 주요 행위행태를 관찰하고자 한다. 이를 바탕으로 1940년대 사회주의체제 전환의 과도기에 이어 또 다른 과도기에 직면해 있는 오늘날 북한의 현실을 진단하고, 나아가 북한식 체제이행에 대한 논의의 기초를 쌓아 보고

자 한다.

이를 위해 북한의 공식 간행물을 우선적으로 분석한 후, 자료의 한계를 극복하기 위해 북한 내부의 소식지와 함께 탈북자 면접 자료를 통해 교차검증 하는 과정에서 기존의 연구들을 활용하여 상호 비교하는 작업을 수행하였다. 필자가 문헌연구와 탈북자 면접 자료를 통해 본 논문에서 주목하고자 하는 연구의 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 북한이 1950년대 과도기 사회주의체제건설과정과 개인상공업의 해체과정에서 북한당국이 주장했던 기본논리와 이후 이것이 북한의 체제공고화 과정 속에서 어떻게 구체화되는가?

둘째, 북한의 사회주의개조과정에서 해제된 개인상공업이 다시 등장하게 된 역사적·사회적 배경과 개인상공업을 확대시키는 직접적인 요인은 무엇인가?

셋째, 개인상공업을 통해 어떤 측면에서 북한의 사회의 변화를 관찰할 수 있는가? 또한 그러한 변화는 개인상공업과 어떠한 행태로 서로 영향을 주고받는가?

넷째, 개인상공업의 발달이 향후 북한의 사회주의 체제의 미래에 어떤 영향을 미치며, 북한 당국은 개혁·개방의 과정에서 개인상공업을 어떻게 관리할 것으로 예상되는가?

본 연구는 북한 경제에서 개인상공업의 소멸과 재등장하여 발달하기에 이르기까지 역사적·사회적 배경과 개인수공업의 운용행태의 변화 과정을 고찰함으로써 북한 사회가 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보고자 한 것이다. 이상의 연구를 통해 다음과 같은 결론에 이르게 되었다. 첫째, 1950년대 개인상공업의 해체는 북한당국의 사회주의체제형성과정에서 생산수단의 국유화와 인민의 정신개조를 고양하기 위한 주요 방편으로 사회주의 개조과정에서 자본주의적 요소를 제거하는 상징적인 의미로 받아들여졌다. 둘째, 계획경제의 공급부족을 위한 보충으로 계획경제의 주변부에서 기능하던 개인의 생산 활동은, 경제위기가 심화되고 계획경제가 약화되는 과정에서 인민들이 계획경제의 의존하지 않고 자체적으로 해결 할

수 있도록 당국이 정책적으로 장려하는 과정에서 경제적 위기 국면의 극복과 주민생활의 안정화 기제로 작용하였다. 나아가 당국의 입장에서는 물자 부족과 식량 사정 악화로 동요할 수 있는 인민들의 심리를 안정시키는 체제안정화의 도구로 기존의 사회체제에 순기능적인 측면도 있었다. 셋째, 개인상공업의 확대가 기존의 체제에 대해 가지는 역기능적인 측면에서, 사회주의적 생산관계를 약화시키고, 국가의 통제나 공식 규범에서 벗어난 비사회주의적 영역과 일탈행위를 조장하며 기존의 체제나 질서에 대한 인민들의 의식을 변화시키는 요인으로 기능하였다. 넷째, 장기시계 열 속의 거시적인 사회 변화의 맥락에서, 점점 발달해가는 2000년대의 개인상공업은 북한의 사회구조적 변화를 직접적으로 반영하고 있으며 북한 당국의 정책결정에도 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로, 향후 전망과 관련하여, 오늘날의 북한 경제에 대해 ‘과도기’ 상태라고 평가하고자 한다. 그동안 북한 지도부는 오늘날까지 일시적으로 경제위기 국면의 극복이라는 차원에서 개인상공업의 확대·발달을 묵인해 왔다. 당분간은 북한 당국은 감시와 통제를 바탕으로 적절히 관리 가능한 범위 내에서 이러한 현상들을 계속적으로 유지해 나갈 것이라고 조심스럽게 추측할 수 있다. 그러나 국가 경제가 어느 정도 회복되었을 때 다시 개인상공업에 대해 규제를 강화할 것인지는 의문이다. 사회주의 체제에서 사적부문의 확대가 장기화 되었을 때 그것이 전체사회에 미칠 수 있는 부정적인 파급효과에 대해 주변 사회주의국가들의 경험을 통해 북한 당국도 잘 알고 있을 것이다. 그러나 시장경제활동에 따른 이윤추구 행태가 만연해지고, 외부사회와의 정보교류가 점차적으로 확대되는 가운데 주민들의 의식 또한 고취되어 간다면 그동안 주민들에게 배태되었던 자본주의적 요소들을 쉽게 떼어내기란 불가능할 것이다. 북한의 지도자가 김일성에서 김정일, 김정은으로 바뀌어 가는 동안 변화해가는 대내외 환경 속에서 북한 주민들도 함께 변화하고 있었던 것이다. 달라진 상황변수 하에서 오늘날 또 다른 과도기에 직면한 북한의 지도자 김정은의 행보 속에서 앞으로의 개혁·개방의 흐름이 과연 여러 연구들의 예상대로 중국과 같은 형태로 나아갈지 그 기대가 증폭되고 있다.

제1장 서론

제1절 문제제기

북한연구자들 사이에서 개인 상공업에 대한 관심이 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 그리 오래되지 않았다. 50년대 말 사회주의개조의 완성과 함께 해제된 개인상공업자들이 다시 등장하기 시작한 것은 1990년대 경제위기가 가속화되고 주민들의 시장참여가 증가하는 시기와 대략 일치한다. 따라서 개인상공업을 다루고 있는 연구물들은 대개 최근에 전개되고 있는 북한사회의 변화 실정에 대한 진단과 전망에 대해 주요 예측을 담은 지표로써 북한의 경제개혁·개방에 대한 함의를 담고 있다. 북한의 개인상공업을 다루고 있는 기존의 연구는 크게 아래와 같이 다섯 가지 방향에서 찾아 볼 수 있다.

첫째, 북한의 사회계층변화를 주제로 삼아 개인 상공업자들을 부분적으로 다룬 연구들이 있다. 이들은 자신들 연구의 전체주제의 일부분으로서 다루고 있다.¹⁾

둘째, 북한의 시장화 혹은 비공식화에 관한 연구 중에서 사적자본에 의한 기업적 현상을 일부 사례로 소개한 경우이다. 북한의 시장화와 관련하여 시장, 사경제, 비공식경제, 경제개혁 등을 주제로 한 연구들 중 이중경제의 가속화와 국영기업의 형해화와 연결되는 맥락이다.²⁾

셋째, 시장의 형성과 확대, 시장경제의 도래를 논의하면서 돈주를 비롯한 시장의 행위자들에 관한 연구들을 부분적으로 다루고 있는 연구들이다. 특히, 시장화와 함께 자본축적의 발달에 관한 연구는 신흥 상업자본가 등 비공식 경제활동을 주도하는 개인을 다루고 있다.³⁾

넷째, 현재 북한에서 나타나고 있는 실질적 사유화를 다룬 연구들에서

1) 대표적으로 김진철, 이승훈·홍두승, 최봉대, 김보근, 서재진 등의 연구를 들 수 있다.

2) 양문수, 이석기, 임수호 등의 연구에서 풍부하게 논의되고 있다.

3) 대표적으로 김보근, 정은미, 김적수, 공용철 등의 연구에서 잘 나타나고 있다.

도 부분적으로 개인자산가들의 경제활동 양상을 다루고 있다. 개인소유권의 사실상 확대와 함께 부동산 거래나 건설투자 등에서도 일어나는 사적 자본투자를 다루고 있다.⁴⁾

다섯째, 북한 내부의 화폐유통의 확산과 외화수요의 증가를 다룬 연구들에서도 화폐자산에 대한 수요 배경과 화폐개혁의 주요 대상 등으로 신흥 부유층에 대한 논의를 이어가고 있다. 특히, 대외무역과 관련한 외화벌이 사업의 경우, 특권계급에 연결된 돈주들의 활동을 두드러지게 담고 있다.⁵⁾

그러나 개인상공업이 북한의 경제내에서 재등장 하고 확대·발달되고 있는 이유를 역사적·사회적 맥락과 연관시키거나 사회주의 체제에서 개인상공업의 발달이 갖는 사회적 함의에 대한 연구가 아직은 부족한 실정이다. 따라서 본 연구를 통해 이러한 부족한 부분을 보충하고자 한다. 북한의 개인상공업에 대한 역사적·사회적 배경을 검토함으로써 개인상공업이 계속 확대되고 있는 원인을 찾고자 하며, 최근의 개인상공업의 발달과 북한 사회의 변화가 어떠한 측면에서 연관성이 있는지 살펴보고자 한다.

제2절 이론적 논의와 분석틀 연구

북한의 경우 보편적 사회주의 이념에 입각하여 체제가 형성되었지만 일제강점기와 한국전쟁이라는 역사적 경험에 의해 사회구조에 북한만의 특수성이 깊이 내재되어 있었다. 북한의 계층구조는 자본주의의 계급적 불평등에서 벗어나 보다 평등한 사회로 구현하기 위해 분단 직후부터 자본가 계급을 적대시 하고 그들을 점차 제거해 나가는 계급정책을 구사하는데서 시작했다. 북한사회는 이러한 공산화과정을 통하여 과거의 불평등 구조를 없애고자 하였으나, 이는 한편으로 의도적이고 정책적인 계급정책에 따라 소수의 지배계급에 의한 새로운 불평등 구조를 재생산하는 것으로 귀결되었다.⁶⁾

4) 윤은주, 김성철, 김종원 등의 연구에서 다루어지고 있다

5) 임강택, 이영훈, 김광진 등의 연구를 들 수 있다.

6) 콘라드(J.K. Konrad)는 사회주의적 소유 질서가 사회계급 또는 계층분화의 중요한 실마리가

1980년대 이후 계속되는 경제침체 속에서 90년대 고난의 행군을 거치며 일반 주민들의 생계는 점점 어려워지고 지배계층과의 빈부격차는 심화되어갔다. 2000년대 ‘7·1경제관리 개선조치’ 등을 통한 시장경제적 요소의 부분적 도입과 함께 과거 사회주의 개조시기에 북한당국이 없애고자 했던 개인상공업자들의 활동이 다시 활발하게 이루어졌다. 통제와 제거의 대상이었던 개인상공업자들이 활동영역을 점차 넓혀가는 과정 속에서, 북한당국의 제재와 감시는 물론 개인상공업자의 생존전략 또한 다양하게 발전해가는 추세이다. 이는 신흥 부유층의 등장과 함께 북한 사회 내에 또 다른 불평등 구조를 양산하며 기존의 북한 계층구조에 또 다른 지위변화를 예고하고 있다.

따라서 북한의 개인 상공업에 대한 장기 시계열적 분석을 통해 북한 사회의 체제이행이라는 거시적 변화의 미시적 기초를 탐구함과 동시에, 계획경제의 붕괴 속에서 시장메커니즘의 발현을 직접적으로 보여주는 주요 행위행태를 관찰하고자 한다. 이를 바탕으로 1940년대 사회주의체제전환의 과도기에 이어 또 다른 과도기에 직면해 있는 오늘날 북한의 현실을 진단하고, 나아가 북한식 체제이행에 대한 논의의 기초를 쌓아 보고자 한다.

이를 위해 북한의 공식 간행물을 우선적으로 분석한 후, 자료의 한계를 극복하기 위해 북한 내부의 소식지와 함께 탈북자 면접 자료를 통해 교차검증 하는 과정에서 기존의 연구들을 활용하여 상호 비교하는 작업을 수행하였다. 필자가 문헌연구와 탈북자 면접자료를 통해 본 논문에서 주목하고자 하는 연구의 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 북한이 1950년대 과도기 사회주의체제건설과정과 개인상공업의 해체과정에서 북한당국이 주장했던 기본논리와 이후 이것이 북한의 체제

되어야 한다고 보고 사회주의 국가에서 모든 시민이 생산수단에 대해 동등한 소유권을 가지고 있다는 것은 형식적인 성격에 불과하고 실제에 있어서 생산 및 소비수단은 경제적으로 불평등하게 사용되고 있다고 하였다. 따라서 이러한 생산수단의 불평등한 처분권 문제가 정치적 불평등을 야기 시키며 실제로 구소련을 비롯한 사회주의 사회에는 생산수단을 통제·배분하는 정치적 명령권을 갖는 계층이 존재하고 있다고 하였다. 안병영, 1983, 「사회주의 국가에 있어서의 ‘평등’의 문제」, 『연세행정논총』, 제9집, p.20.

공고화 과정 속에서 어떻게 구체화되는가?

둘째, 북한의 사회주의개조과정에서 해체된 개인상공업이 다시 등장하게 된 역사적·사회적 배경과 개인상공업을 확대시키는 직접적인 요인은 무엇인가?

셋째, 개인상공업을 통해 어떤 측면에서 북한의 사회의 변화를 관찰할 수 있는가? 또한 그러한 변화는 개인상공업과 어떠한 행태로 서로 영향을 주고받는가?

넷째, 개인상공업의 발달이 향후 북한의 사회주의 체제의 미래에 어떤 영향을 미치며, 북한 당국은 개혁·개방의 과정에서 개인상공업을 어떻게 관리할 것으로 예상되는가?

제3절 연구내용과 논문의 구성

자본주의체제의 계급⁷⁾정책이 계급갈등을 체제내로 제도화한 계급타협이라는 말로 표현 할 수 있다면 북한의 계급정책은 계급투쟁이라는 말로 요약될 수 있을 것이다. 즉, 북한의 계급정책은 노동계급이 아닌 다른 계급에 대한 소멸정책이었다.

북한의 개인상공업에 대한 정책도 이와 마찬가지로였다. 1958년에 완료된 상공업 국유화 과정에서 이전에 성장한 거상들이 모두 몰락하였고, 산업의 사회주의적 개조에 대하여 불만의 소지가 있는 지식인들도 숙청되었다. 그러나 지배집단의 모든 행동은 자신의 재산소유와 정치적 입지를 강화하는데 있다는 말처럼, 북한은 사회주의 정권 수립 이후 국가가 관료와 인민들에게 정치적 충성심에 의해 당적 차원의 경력을 보상하고 물질적 분배와 각종 특권을 부여하는 방식으로 지배 권력의 정치·경제적 분배시스템을 통해 관료와 주민들은 지배 권력에 대한 극단적인 의존관계를 형성하게 되었으며 지배 집단은 지배의도의 관철과 체제의 안정성을 보장

7) 동일한 이해관계, 사회경험, 가치체계를 가지는 사람들로서, 계급적으로 행동하고자 하는 기질(dispositions)을 가지며, 다른 집단의 사람들과 관련해서는 그들의 의식과 행동에 있어서 계급적으로 스스로를 정의하는 사람들로 정의한다. 서재진, 『북한 사회의 계급갈등 연구』, (서울: 민족통일연구원, 1996), p.97.

하기 위해 이러한 위계구조를 지속 강화·감시해 왔다.

그러나 1990년대 이후 북한은 극심한 경제난에 직면하게 되면서 국가의 통제력과 공식부문의 역할은 현저히 약화되었고 배급제의 중단과 함께 기존의 계획경제가 사실상 붕괴되는 체제의 위기상황에 직면하게 되었다. 더 이상 국가가 인민의 생활을 보장해 줄 수 없는 상황에서 주민들은 생존을 위해 자발적으로 시장에 참여하며 비공식 부문은 점점 확산되었다. 이러한 과정 속에서 북한 주민들의 일상생활 차원에서는 국가에 대한 의존도의 약화와 시장 의존도의 증대, 기존의 지배 이데올로기 및 집단주의 가치관에 대한 관념 변화, 경제관 및 부에 대한 소유관념의 변화 등 다양한 사회적 변화가 일어나고 있는 가운데⁸⁾ 신흥 부유층들의 등장 이 두드러지게 나타나고 있어, 북한 사회의 계층구조의 변화와 함께 주민들의 의식이 전반적으로 사적 자율화가 증가하는 방향으로 변하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 사회주의 개조가 시행된 1940년대부터 경제위기이후 오늘날까지 개인상공업자들을 직접적인 주제로 다루고자 한다. 사회주의 계획경제의 건설과 경제위기 이후의 계획경제의 붕괴 속에서 개인상공업에 대한 북한당국의 소멸정책과 개인상공업의 재등장과 발달에 이르기까지 시계열적으로 구분하여 분석하고자 한다. 2장은 1940에서 1950년대까지 북한 당국이 사회주의 개조시기에 개인상공업의 협동화를 위한 추진했던 정책과정과, 그 과정에서 해제될 수밖에 없었던 개인상공업의 상황에 대해서 살펴볼 것이다. 4장은 북한의 경제침체가 계속되는 1980년대와 고난의 행군이라 불리는 1990년대 경제위기라는 구조적 환경 변화 속에서, 시장에 대한 북한당국의 통제와 감시 아래에서 나타난 자생적 경제활동 주체들의 행위행태를 중심으로 신흥 개인상공업의 등장 배경과 자금운용행태 등을 시초 추적 과정과 함께 자금운용의 주요 행태를 살펴볼 것이다. 5장은 북한 당국의 경제정책 변화에 대한 분석과 함께 개인상공업자들의 위기관리 전략에 대해 구체적으로 살펴보고 국가, 관료,

8) 김진철, “북한의 사회불평등 구조화 요인과 특성에 관한 연구-주민 성분분류사업을 통한 사회적 자원의 배분 문제를 중심으로-”, (서울대학교 대학원 석사학위논문, 2010), p.66.

인민과의 관계변화 속에서 이들의 지위변화를 함께 검토해 볼 것이다.

이러한 분석들을 통해 북한의 개인상공업의 발달이 북한사회에 미치는 유의미한 영향과 북한의 체제이행에 대한 담론에 이르는 시사점까지 고찰해 볼 수 있기를 기대한다.

II. 개인상공업의 해체와 사회주의 경제체제의 형성⁹⁾

제1절 1940~1950년대 사회주의경제개조와 개인상공업의 해체

1. 개인상공업 협동화 정책의 기본 논리

나라의 생산 잠재력을 최대한으로 동원하여 경제를 빨리 발전시킬 수 있는 사회경제적 전제를 마련한다는 명목 하에, 북한은 경제성장과 인민생활의 개선을 위한 필수 조건으로 개인상공업의 사회주의적 개조를 주장하였다.¹⁰⁾

북한은 개인상공업을 자본주의적상공업과 개인수공업으로 이루어진다고 정의하고 있다. “자본주의적 상공업은 생산수단에 대한 사적소유와 고용노동에 기초하고 있는 경제형태로서 그자체가 사람에 의한 사람의 착취를 전제로 하고 있다. 자본주의적 상공업은 생산과정에서 고용노동을

9) “인민경제를 국가의 통일적인 지도 밑에 계획적으로 관리운영한다는 것은 사회주의국가 경제관리권을 중앙집권적으로 장악하고 모든 기관, 기업소들과 일군들이 국가법과 규정, 유일한 국가계획과 기준에 따라 경제활동을 벌러나가도록 한다는 것을 의미한다. 사회주의사회에서는 인민경제 모든 부문들과 공장, 기업소, 그리고 협동단체들이 국가의 통일적지도밑에 계획적으로 관리운영되며 국가의 이러한 통일적이며 계획적인 지도는 생산, 분배, 교환, 소비 등 재생산의 모든 고리들을 다 포괄한다. 개인주의에 기초한 자본주의 기업관리와 근본적으로 구별되는 사회주의경제관리의 중요한 특성” 심준길, “인민경제를 국가의 통일적지도밑에 계획적으로 관리운영하는것은 사회주의 경제발전의 합법칙적요구”, 「경제연구」, (평양: 사회과학출판사), 1994년 제 2호, p. 25.

10) “개인상공업을 어떻게 없애는가 하는 문제는 로동계급의 당이 사회주의적생산관계의 유일적 지배를 실현하고 사회주의 제도의 승리를 이룩하기 위하여 사회주의 혁명단계에서 해결해야 할 기본과업의 하나이다.” 김창하, 『위대한 주체사상총서4』, (사회과학 출판사, 2010), p.327.

직접 착취할뿐아니라 류통과정에서 인민들을 중간착취함으로써 인민 대중의 자주적인 물질생활을 저해한다.” 11) “개인수공업은 생산수단에 대한 사적소유와 개인로동에 의거하는 수공업경리로, 경리형태로서는 소상공경제형태에 속한다. 역사적으로 개인수공업은 농업으로부터 분리되어 공업의 시초적형태로 발생발전하였다. 개인수공업자는 생산수단의 사적소유라는 소유자적측면과 자기자신의 로동에 의거한다는 근로자적측면의 2중성을 가진다. 소상공경리인 개인수공업은 시장을 통한 경쟁을 피할 수 없게 되며 이 과정에 끊임 없는 계급분화가 진행되어 개인수공업자들의 대부분은 프롤레타리아로, 극히 적은 부분은 부르주아지로 전환된다. 따라서 개인수공업은 자본주의를 낳는 온상으로, 착취와 빈궁의 근원으로 된다.” 12) 이러한 맥락에서 북한 당국은 생산수단에 대한 집단적 소유에 기초하고 있는 협동경리형태가 사회주의적 경제성분으로 자본주의적개인상공업자들을 사회주의어로 인도하는 가장 빠른 길이라고 주장하였다.¹³⁾

북한은 생산관계의 사회주의적 개조를 전면적으로 실현하기 위한 준비로 과도기 첫 시기에 개인상공업 가운데서 우선 수공업의 사회주의적 개조를 실시하였다.

“우리 당은 과도기의 첫 시기인 1947년에 수공업자들로 생산협동조합을 조직하여 그들의 개인경리를 사회주의적협동경리로 개조할 방침을 내놓았습니다.” 14)

수공업자들을 수탈할 수 없는 조건에서 그들을 사회주의의 길로 인도하기 위한 유일한 방법은 협동경리를 통해 사회주의적으로 개조하는 것이라고 보았다. 이러한 협동경리를 튼튼히 하는 기초 위에 점차적으로 자본주의적 상공업자들을 협동경리로 개조하였다.

“먼저 수공업자들로 조직된 생산협동조합들을 튼튼히 하는 기초우에서 점차적으로 기업가들을 협동경리에 받아들였으며 여기에서는 특히 협

11) 김창하, 위의 책, p.328.

12) 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전1』, (평양: 사회과학출판사, 1985), p.318.

13) 김창하, 위의 책, pp.334-335.

14) 김일성, “조선로동당 제4차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고” (1961. 9. 11), 『김일성전집 27』, (평양, 조선로동당출판사, 1999), p.327.

동경리의 반사회주의적형태¹⁵⁾를 널리 리용하였습니다.”¹⁶⁾

과도기의 첫 시기, 국영공업이 아직 나라 경제생활에 필요한 모든 제품의 생산을 보장하지 못하는 조건에서 북한은 자본주의적 상공업의 긍정적 측면을 이용하는 것이 필요하지만, 국영공업이 확대 발전됨에 따라 자본주의적 상공업의 긍정적 측면은 약화될 것이고 투기, 모리행위, 착취 등 자본주의적 요소 조장에 따른 부정적 측면이 인민생활을 개선하는데 장애가 될 것이라고 주장하였다.¹⁷⁾

자본주의적상공업을 사회주의적으로 개조하는데 있어 오랫동안 유통분야에서 중간착취를 하며 살아오던 개인상인들에 대한 문제에 대해서는 별도의 방안으로 포섭하고자 하였다. 공업부문의 기업가들과는 달리 직접 생산부문에 종사하지 않는 개인상인들의 경우에는 처음부터 생산협동조합을 쉽게 받아들일 수 없을 것이라고 판단하였다. 이에 판매협동조합 또는 생산과 판매를 결합한 생산판매협동조합 등 여러 가지 형태의 협동조합을 조직하고 그것을 점차로 생산만 하는 생산협동조합으로 발전시키고자 했다. 즉, 국영공업과 국영상업망의 확대를 바탕으로 생산판매협동조합의 판로를 국가 상업기관으로 귀속시켜 결국에는 생산만 하는 생산협동조합으로 전환하였다.

이에 따라 생산관계의 유일적 지배체제 확립을 위한 개인상공업의 사회주의적 개조를 위해 단계적인 정책도입과 함께 여러 가지 경제적·법적 공간을 통한 제재를 계속적으로 구체화하기 시작하였다.

2. 인민개조¹⁸⁾와 사회주의협동경리의 공고화

15) 노동의 질, 양과 함께 출자몫에 의하여 생산물의 분배를 실시하는 반사회주의적경리형태를 통해 자본주의적상공업자들이 자발적으로 협동경리에 들어오게 한 후, 협동조합이 조직경제적으로 공고화되고 자본주의적상공업자들의 사상의식수준이 높아지는데 따라 점차 완전한 사회경리주의적 형태로 발전시켜 나갈 수 있다고 보았다.

16) 김일성, “조선로동당 제4차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고” (1961. 9. 11), 위의 책, p.328.

17) 과도기에 있어서 자본주의적상공업에 대한 우리 당의 정책은 그 좋은 측면을 리용하고 나쁜 측면을 제한하면서 그것을 점차 사회주의적경리로 개조하는데 있었습니다. 김일성, “조선로동당 제4차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고” (1961. 9. 11), 위의 책, p.328

18) 우리 당은 경리형태의 개조와 인간개조를 밀접히 결합시켜 나아갔다. 기업가, 상인들은 생산협동조합에 망라되어 지난 날에 남을 착취하던 근성에서 벗어 나 자기 자신이 로동하여

북한이 개인상공업을 협동화한 당시 김일성의 언급에서 볼 수 있듯이 국가상업은 개인상업에 비해 낙후되어 있었고 경쟁력이 뒤떨어졌다.

“국가상업이 개인상업보다 뒤떨어진 형편에 처하여 있습니다. 개인상업들은 자전거나 소달구지로 또는 도보로 사오십리, 심지어 수 백리 되는 먼곳에 가서 상품을 사다가 팔며 파는데서도 적은 수량의 상품을 규모 있게 진열하고 맵시있게 장사하고 있는데 국가상점, 소비조합상점에서는 상품원천을 적극 찾아내지도 않으며 국가로부터 배정된 상품을 파는데서도 그것을 무질서하게 늘어놓고 먼지와 곰팡이 속에서 손님을 기다리고 있습니다. 그러니 소비자들 속에서 국가상점의 인기가 없을 것은 당연한 일입니다.¹⁹⁾

북한은 상공업을 협동화하는 과정에서 자원성의 원칙을 강조하며 자원적으로 포섭되도록 노력하였으나, 실질은 자발적으로 조합에 가입하지 않는 개인상공업인들에게는 엄청난 물리적 강제가 행사되었다.

“개인상공업에 대한 사회주의적 개조는 계급투쟁을 동반하지 않을 수 없었다... 당은 개인상공업의 사회주의적 개조를 방해하는 자들에 대하여 응당한 제재를 가하도록 하면서 개인상공업자들 속에서 정치사상사업을 강화하였으며 조직된 생산협동조합들에 대하여 구체적인 지도와 방조를 주면서 당의 협동화 방침을 정확히 실천해나갔다.”²⁰⁾

개인상공업을 사회주의적으로 개조하는데 있어서 당은 경리형태의 개조와 인간의 개조를 밀접히 결합하여 진행하였으며²¹⁾, 협동화에 반대하는 상공업인들을 제국주의자, 국내반동분자의 악랄한 책동으로 간주하였다.²²⁾

물질적부를 생산하는 사회주의적근로자로 개조되었다. 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전1』, (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 317

19) 김일성, “모든 것을 전후 인민경제복구발전을 위하여”, (조선로동당 중앙위원회 제6차 전원위원회에서 한 보고, 1953년 8월 5일), 『김일성저작집 8』, (평양: 조선로동당 출판사), p.53.

20) 조선로동당출판사 편, 『조선로동당력사교재』, pp.397~398

21) 김일성, “조선로동당 제4차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고” (1961. 9. 11), 위의 책, p.329

22) “우리 당의 정책을 반대하여 나서는 자는 반동적 지주층과 극소수의 악질적 기업주 상인들 충입니다.” 김일성, “북조선로동당 제2차전당대회에서 진술한 당중앙위원회 사업결산

북한은 강제로 생산판매협동조합에 가입시키는 조치를 취하며 국가의 강요와 탄압에도 끝까지 조합에 가입하지 않은 일부 개인상업 및 사기업자가 있었는데 이들에 대해서 ‘악질상인’, ‘인민의 적’, ‘반동분자’ 등으로 규정하였다. 그리고 이들을 투옥 또는 처형하였으며, 재산을 몰수하고 노동직장으로 축출²³⁾하며 개인상공업자들의 사회주의적 개조를 완성해나갔다.

개인상공업이 번창하고 국영상업이 뒤쳐진 상황에서 북한 당국은 큰 저항이 예상되는 개인 상인들의 인위적인 제거 작업과는 별개로 북한은 개인상공업을 국유화하기 위한 단계별 정책을 진행하였다. 이 과정에서 고립·분산되어 통제가 어려운 영세업자부터 국가의 조직적인 통제범위 안에 들어왔다.²⁴⁾ 1946년에는 도시와 농촌의 소상공인과 행상들을 중심으로 소비협동조합을 조직하고, 1947년에는 농촌의 가내부업자들과 수공업자들로 조직된 생산합작사를 조직하였다. 사회주의 개조 사업이 공식적으로 마무리 되었다고 발표할 1958년 당시에 이 조직들은 소비협동조합과 생산협동조합의 형태로 재편되어 계획부문의 체계에 편입되었다.

〈표 1〉 북한 소매 상품 유통액의 소유 형태별 구성(%)

구 분	1946	1949	1953	1956	1957	1958
소매 상품 유통액 총계	100	100	100	100	100	100
국영 및 협동단체 상업	3.5	56.5	67.5	87.3	87.9	99.9
국영 상업	0.1	27.9	32.0	53.9	48.8	69.2
협동 단체 상업	3.4	28.6	35.5	33.4	39.1	30.7
개인 상업	96.5	43.5	32.5	12.7	12.1	0.1

자료: 조선중앙연감, (조선중앙통신사, 1959년 p.335)

생산협동조합을 조직할 때 조합원 구성에서 기업가의 비중이 지나치게

보고와 결론(1948년 3월 28일)”, 『김일성선집 2』, (평양: 조선로동당출판사, 1954).

23) 북한연구소, 『북한의 계급정책』, (서울: 북한연구소, 1980), p.305

24) 당시에 수공업자들은 사적소유자지만 근로자적측면을 가지고 있으면 수공업자들 사이에는 재산의 정도에 큰 차이가 없다는 점과 일반적으로 수공업이 영세하고 기술적으로 낙후되어 있다는 점에서 수공업자들이 협동화를 쉽게 수용할 것이라고 생각하였던 것 같다.

높아지면 경리형태의 개조가 오래 걸리고 조합내 자본주의 영향이 커져 인간개조사업에 지장을 미칠 것이라고 여겼다. 이에 생산협동조합의 조합원구성에서 기업가들이 5%를 넘지 못하도록 하는 조치를 바탕으로 기업가들이 가지고 있던 생산수단과 자금을 조합조직에 효과적으로 이용함과 동시에 조합의 대다수를 이루는 수공업자들을 통하여 생산적 노동의 분위기를 고취시키고자 했다. 이에 과거 자본주의적 상공업자였던 조합원들을 의도적으로 생산노동에 많이, 성실하게 참가시키기 위한 일련의 조치들을 취하였다. 의무적인 로력일수를 정함 주고 그것을 채우지 못하는 경우에는 출자에 의한 배당도 실시하지 않는 의무로력일제도를 실시하였으며 협동조합들에서 노동의 량과 질에 의한 사회주의적 분배원칙을 철저히 관철하게 하는 등 일련의 행정·경제적 조치들도 시행하였다. 이와 더불어 집체적인 해설선전 및 개별담화, 직관선전, 예술선전, 영화감상 등을 통해 자본주의 사상의 잔재를 집단주의 사상으로 개조하고 노동에 대한 공산주의적 태도를 발양하기 위한 사상교양사업도 강화하였다. 25)

1946년 8월 10일 북조선 임시인민위원회는 ‘산업, 교통, 운수, 체신, 은행 등의 국유화에 관한 법령’을 공포하여 “일본 자본가와 일본인의 사인 및 법인 등의 소유 또는 조선인민의 소유로 되어 있는 일체의 기업소, 광산, 발전소, 철도, 운수, 체신, 은행, 상업 및 문화기관 등은 전부 무상으로 몰수 하여 이를 조선인민의 소유, 즉 국유화한다.” 26)고 선언하고 즉시 실행에 옮겼다. 이에 따라 당시 북한 전역에 설비된 전산업의 90% 이상인 1,034개소의 주요 공장, 기업소들이 국유화 되었다. 1947년 북한 공업총생산액에서 국영공업이 차지하는 비중이 80.2%인 반면 자본주의적 상공업은 19.8%정도였다. 전후 북한에 개인생산기업체로서는 주로 소규모의 정미소, 야장간, 고무공장 등이 있었고, 1957년 당시 개인공업기업의 총수는 633개였다.

1955년 9월 1일에 기업허가제를 실시하였다. 기업허가제의 기본내용은

25) 박룡웅, “자본주의적 상공업의 사회주의적개조에서 경리형태의 개조와 인간개조의 밀접한 결합”, 『경제연구』, 1991년 4호, pp.42-43

26) 김일성, 『조국의 통일독립과 민주화를 위하여』, 제1권 (평양: 1949), pp.107-142.

자본주의적 상공업자들의 업종과 활동지역, 설비와 시설, 노력과 자금 등 기업운영과 관련된 모든 것을 국가가 직접 검토하고 그 기초위에서 기업을 운영하게 하였다. 1956년 1월 20일에 내각결정 제11호로 승인된 농촌 소비협동조합 기준 규약을 발표하여 농촌주민들에게 필요한 공업상품과 식료상품을 공급하기 위한 상점과 공급망을 개설하여 개인상업을 폐지하고 국영화하였다. 국가 및 협동단체 공업생산물을 사회주의 상업기업소가 아닌 개인상인들에 팔아넘기는 것을 법적으로 금지하고 국가유일의 수매 및 공급체계를 세웠다. 사회주의 상업의 지도적 역할을 높이기 위하여 일부 중요한 생활필수품에 대하여 배급제를 실시하는 조치를 취하였다. 상공업의 협동화 기간 노동자, 사무원들에게는 매우 낮은 소득세율을 적용하였으나, 기업가, 상인들에게는 높은 세율을 적용하고 초과누진세를 실시하며 세금에 의한 통제를 하였다.²⁷⁾

상업부문에서는 개인상업이 차지하는 몫이 소매상품유통액 기준으로 1947년의 43.5%였다. 그런데 1953년 휴전직후 32.5%로 떨어졌으며 1956년 말에는 12.7%로 떨어졌고 1958년 8월에는 완전히 소멸되었다.

〈표2〉 개인상공업 및 농업협동화의 사회주의적 개조 연도별 추이(%)

연도	1953	1954	1955	1956	1957	1958
개인상공업	33.7	39.5	59.4	62.7	77.2	100

자료: 김영희, 『개인상공업의 사회주의적 개조경험』, (평양: 사회과학출판사, 1987), p107

제2절 1960~1970년대 사회주의 상업의 유일적 지배체계와 농민시장

1. 개인상공업의 제도적 제한과 사회주의 상업체계의 완성

6.25전쟁 이후 북한은 잔존하고 있던 상공업 분야의 자본주의적 경제형태와 소상품경제형태 역시 사회주의적 생산관계로 개조하여 1958년 이후

27) 김영희, 『개인상공업의 사회주의적 개조경험』, (평양: 사회과학출판사, 1987), pp.28-108.

생산양식에 있어서 철저한 사회주의 사회로 이행하였다. 이 과정에서 기존에 상공업에 종사하던 사람들은 노동자로 개조되든가 상공업분야 국가고용인으로 전환되었다. 상공업 분야에서 거상으로 성장하던 사람들도 모두 거세되었다.²⁸⁾

〈표〉 북한 주민의 사회그룹별 구성(%)

구 분	1946년말	1949년 말	1953년 12월1일	1954년 12월1일	1956년 12월1일	1958년 12월1일	1963년 10월1일
총인구수	100	100	100	100	100	100	100
노동자	13.5	19.0	21.2	25.7	27.3	31.7	40.1
사무원	6.2	7.0	8.5	10.4	13.6	14.4	15.1
농업협동조합원	-	-	-	17.1	40.0	49.8	42.8
개인농민	74.1	69.3	66.4	44.2	16.6	-	-
협동단체조합원	-	0.3	0.5	0.5	1.1	3.2	1.9
기업가	0.2	0.1	0.1	0.1	0.03	-	-
개인 수공업자	1.5	0.8	0.6	0.6	0.3	-	-
상인	3.3	1.7	1.2	0.9	0.6	-	-
기타	2.2	1.8	1.5	0.5	0.5	0.9	

자료: 조선중앙연감, (조선중앙통신사, 1959년 p.322, 1964년 p.316 조합)

북한 당국은 이러한 일련의 조치로 기존의 개인상공업자들이 다시 농민시장으로 회귀할 수 있는 가능성을 원천적으로 봉쇄하고자 하였다. 아울러 사회주의 국영상업망 체계를 강화해 나갔다. 국가의 중앙집권적이며 계획적인 지도를 위해 상품류통과정의 통일성과 상업기관, 기업소들 사이의 관계를 강화하기 위해 노력하였다. 소비협동조합의 조직과 개인상업의 사회주의적개조와 함께 생산수단에 대한 사회적소유와 국영상업망의 대대적인 조직으로 1964년 협동농장상업을 국가상업에 이관하면서 사회주의국가상업체계의 전일적인 지배를 형성하였다.

28) “...해방되지 10년만인 1957~1958년에 이르러 우리 나라에서 자본주의적상업은 없어 졌 습니다. 그때부터 우리 나라에서는 사회주의상업체계가 유일적으로 지배하게 되었습니다.” 김일성, 『김일성저작집 26』, (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 254.

〈표〉 북한 상업망 수

구 분	1946	1949	1953	1956	1960	1962
상업망 총 수	951	3365	3733	5714	10633	10589
국영 상업	1	1371	1628	2646	7039	6894
협동 상업	950	1994	2105	3068	3594	3695

자료: 조선중앙연감, (조선중앙통신사, 1963년 p.344)

북한은 사회주의제도가 수립된 이후 시기의 상업형태는 국영상업과 협동단체상업, 협동농민들이 주되는 담당자로 되는 농민시장상업으로 구분하고 있다.²⁹⁾ 또한 생산물의 유통조직에 따라 소비품상업과 사회급양, 수매 등으로 구분할 수 있다.

〈표〉 소유형태에 따른 북한의 상업구분

구 분	특 징
국영상업 ³⁰⁾	전 인민적소유, 국가의 계획적관리운영
협동단체상업	협동적소유, 협동단체들이 관리운영
농민시장상업 (협동경리, 개인부업경리 ³¹⁾)	자본주의적 잔재가 많으나 인민들의 생활향상에 기여

29) 자본주의로부터 사회주의로의 과도기 첫 시기의 상업형태에는 사회주의적상업인 국영상업과 협동단체상업이 있으며 이밖에 자본주의적상업, 소생산자들과 소상공인들의 상업이 있다. 협동단체상업이나 농민시장은 인민소비품을 넉넉하게 공급할수 있을 정도로 생산력이 발전하고 협동적소유가 전 인민적소유로 전환되어 사회주의가 완전히 승리하게 되면 없어지게 된다. 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전2』, (평양: 사회과학출판사, 1985), p.59

30) 국영상업은 중요산업의 국유화와 함께 일제와 예속자본가들이 소유하였던 상업기관들과 재고상품, 상업설비와 도구들을 무상몰수하여 국가적소유로 전환시킨 토대우에서 창설되었다. 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전1』, (평양: 사회과학출판사, 1985), p.245

31) 협동농민과 기타 일부 주민들의 개인적으로동에 기초하며 현금 등의 보충적수입원천으로 되는 경리이다. 개인부업경리에는 터밭에서 남새를 비롯한 농산물의 생산, 정원과수재배, 집 짐승기르기, 가내부업 등이 속한다. 개인부업경리에서 나오는 생산물은 수매시키거나 농민시장에 내다가 마음대로 팔거나 다른 물건과 바꿀수 있다. 개인부업경리는 사회주의사회의 일정한 발전단계에서 필연적으로 있게 되지만 지나치게 커질 때에는 일부 사람들속에서 개인리기주의사상을 길러 주며 자본주의적요소를 조장시킬수 있다고 경계하고 있다. 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전1』, (평양: 사회과학출판사, 1985), pp.315-316

〈표〉 유통조직에 따른 북한의 상업구분

구 분		특 징
소비품 상업	도매상업	생산기업소로부터 상품을 구입하여 소매상업에 공급하는 기능 (중앙 관리)
	소매상업	소비자들에게 상품을 직접 공급하는 기능 (지방 관리)
사회급양		음식물 등의 생산판매와 기타 서비스업 기능 생산활동과 상업활동을 동시에 수행
수매		협동적소유와 개인적소유의 상품을 국가 수중에 집중하는 기능

북한의 사회주의 상업체계는 상업지도관리체계와 상품공급체계로 구성된다. 상업지도관리체계는 상업에 대한 행정적지도기능과 관리기능을 분리하여 중앙으로부터 군에 이르기까지 상업행정기구와 관리기구로 구분되어 있다. 인민봉사위원회 상업부에 도매상업관리부서가 조직되고 그에 직속하는 도도매상업관리부서와 출하도매소, 지구도매소들이 조직됨으로써 중앙적인 유일도매상업체계가 수립되게 되었다. 또한 매개 시, 군에 소매상업관리부서들을 조직하여 소매상업에 대한 지방상업관리체계를 바탕으로 주민들에 대한 상품공급에서 지방정권기관들의 책임성과 역할을 높이려 했다. 상업은 사회적분업의 심화발전예 의하여 도매상업, 소매상업, 사회급양, 수매 등으로 구분되어 일정한 지역을 단위로 이루어져 있다. 상품공급체계는 대안의 사업체계의 요구에 맞게 상품의 분배 및 공급이 국가의 통일적지도와 상품유통 전 과정에 대한 계획적지도를 바탕으로 위에서 아래로 내려다 주는 형태로 이루어져있다. 또한 생산으로부터의 상품확보와 확보된 상품의 배정, 소매망에 대한 상품공급과 근로자들에 대한 상품판매 등이 주문에 따라 계획적으로 이루어지게 하는 주문제를 원칙으로 상품유통계획의 일원화, 세부화를 추구하였다.³²⁾

1970년대까지도 도시나 농촌지역에서 떠돌이 영세 행상조차도 거의 찾아볼 수 없었던 점과 경제전반이 심각한 침체국면에 빠지게 된 1980년대 후반에 와서야 일부 도시들에서 농민시장을 매개로한 불법적인

32) 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전2』, (평양: 사회과학출판사, 1985), p.59

가내수공업이 재등장할 수 있었던 데에는 이러한 조치들이 상당히 유의미한 효과를 가지고 있었다고 볼 수 있다.³³⁾

2. 불완전 공급체계와 농민시장의 이중성³⁴⁾

북한 당국은 사회주의사회에서 국가중심의 계획경제가 국민들의 수요를 다 반영하지 못하는 상태에서의 농민시장³⁵⁾ 운영을 사회주의 경제의 불완전을 보완하기 위한 필요악으로 여겼다.

“부업생산이나 농민시장이 공동경리에 나쁜 영향을 주고 리기주의를 길러준다고 하면서 법령으로 농민시장을 없앤다면 어떻게 되겠습니까? 물론 장마당은 없어지지만 암거래는 의연히 남아있게 될 것입니다. 인민들의 수요를 충족시키지 못하는 상품은 비록 국가에서 유일적으로 값을 정한다고 하더라도 암거래되거나 농민시장에서 되거리된다는 것을 잊지 말아야 합니다.”³⁶⁾

초기 농민시장의 경제적기초는 협동농민들과 일부 주민들의 개인부업경리에서 기인하고 있었다. 즉, 국영상업을 보충하여 상품공급통로를 넓히며 노동자, 사무원들에게 식료품을 비롯한 여러가지 농산물을 공급함으로써 그들의 생활향상에 기여할 수 있다고 보았다.³⁷⁾

33) 최봉대구갑우, “북한도시 ‘농민시장’ 형성과정의 이행론적 함의: 1950-1980년대 신의주, 청진, 혜산의 사례를 중심으로”, 『현대북한연구』, 6권 2호(마산: 북한대학원대학교, 2003), p.146

34) 이론적으로 사회주의를 자본주의에서 공산주의로의 ‘과도기’ 또는 ‘이행기’로 인식할 때, 시장적 조정기제가 작동하는 부문은 자본주의적 잔재가 남아 있을 수밖에 없는 것은 사회주의 사회의 필요악이라고 볼 수 있다. 김일성은 마르크스의 사회주의 과도기론을 수용한다. 차이가 있다면, 사회주의를 ‘공산주의의 낮은 단계’로 공산주의를 ‘공산주의의 높은 단계’로 명명하고, 사회주의 ‘단계’를 세분화하여 제도화하기, 과도기, 완전한 사회주의로 구분한다는 점이다. 따라서 1980년대 말의 시점에 농민시장과 같은 시장적 조정기제가 존재하는 것이 북한사회의 지배논리의 이론적 구성에는 문제가 되지 않을 수도 있다. 최봉대구갑우, 위의 책, p.137

35) “농민시장이란 협동농장들의 공동경리와 협동농민들의 개인부업경리에서 생산된 농산물과 축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소를 통하여 주민들에게 직접 파는 상업의 한 형태입니다.” 김일성, “사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대하여”(1969년 3월 1일), 『김일성저작집 23』, (평양: 조선로동당출판사, 1983), p.465.

36) 김일성, “사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대하여”, 위의 책, p.486.

37) 농민시장에서 유통되는 상품은 사회주의사회에서 협동농장들의 공동경리에서 생산되어 개인들에게 분배된 생산물과 개인부업경리에서 생산된 생산물의 일부이다. 이러한 생산물

“우리나라에 협동경리가 있고 개인부업생산이 있는 이상 농민시장이 없을수 없으며 또 그 것이 남아있는 것이 결코 나쁘지 않습니다. 어떤 동무들은 부업생산물까지 다 국가가 수매하여 계획적으로 공급하여야 한다고 생각하는 모양인데 그 것은 잘못이며 실지로 그렇게 할 수도 없습니다. 우리는 아직도 인민생활에 필요한 모든 물건들, 특히 소소한 일용품들을 다 국가적으로 충분히 생산하여 공급하지 못하고있습니다. 개인부업생산물은 그 것을 생산한 사람들 자신이 소비하고 남는 것은 시장에 내다가 마음대로 팔거나 다른 물건과 바꿀수 있게 하여야 합니다. 그러면 어느때에 가서 개인부업생산과 농민시장이 없어지겠습니까? 나라가 공업화되고 기술이 고도로 발전하여 모든 생산물이 풍부하여질 때에만 그 것이 없어질 수 있습니다.”³⁸⁾

농민시장이 사회주의사회에 있는 상업의 한 형태이기는 하지만 자본주의적 잔재를 많이 가지고 있는 상업형태이다.³⁹⁾ 사회주의사회의 다른 조직시장과는 달리 비조직 시장에 해당하는 농민시장에서는 수요와 공급관계가 어느 정도 자연발생적으로 형성 때문이다. 농민시장에서의 상품거래는 전문적인 상업기관에 의해서가 아니라 생산자와 소비자의 자유의사에 따라 직접적으로 이루어지며, 농민시장의 가장 큰 특징은 상품의 가격이 국가에 의하여 계획화되지 않고 수요와 공급에 의하여 자연발생적으로 정해진다는데 있다. 즉, 가격이 수요와 공급에 의하여 자연발생적으로 정해지며 이 과정에는 상품에 대한 가치법칙이 어느 정도 맹목적으로 작용하게 된다.⁴⁰⁾

“...농민시장에서는 가격이 수요와 공급에 의하여 자연발생적으로 정

들은 국가의 계획화권내에 들어가지 않는다.

38) 김일성, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여”(1965년 11월 15~17일), 『김일성 저작집 20』, (평양: 조선로동당출판사, 1982), pp.132.

39) “농민시장이 상업망으로서는 낙후한 형태인 것만은 사실입니다. 원래 장이란 말은 사회주의사회에서 생겨난 것도 아니며 봉건사회때부터 내려오는 술어입니다. 봉건시대에 수공업이 발전하면서부터 장이라는 것이 생겨났습니다. 이와같이 장은 봉건사회에서 생겨난 뒤 떨어진 상업형태입니다.” 김일성, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여”, 『김일성 저작집』, 제20권(평양: 조선로동당출판사, 1982), pp.130~131.

40) 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전2』, (평양: 사회과학출판사, 1985), p.113.

해 지며 따라서 가치법칙이 어느 정도 맹목적으로 작용하는것입니다. 국가는 농민시장의 수요와 공급과 가격을 계획화하지 않습니다.”⁴¹⁾

수요와 공급 관계가 자연발생적으로 형성되며 이에 따라 가격이 가치법칙에 따라 형성된다는 것은 농민시장이 가지고 있는 자본주의적관계의 중요한 발현형태로, 이미 북한사회의 초기부터 자발적 시장화의 요소를 내부적으로 충분히 내재하고 있었던 것으로 평가할 수 있다.

Ⅲ. 계획경제의 약화와 신흥 개인상공업⁴²⁾의 발달

제1절 1980~1990년대 경제위기와 농민시장의 확대

1. 계획경제의 약화와 가내부업의 정책적 증진

북한에서 식량배급제도가 본격적으로 정착된 것은 1957년 11월 “식량 판매를 국가적 유일체제로 할 데 대하여” (내각결정 제 96호, 제102호)를 통해 양곡 자유판매제를 폐지하고, 협동 농장원을 제외한 일반 주민들에게 전면적인 국가배급제를 실시하면서부터이다. 이후 30년 동안 지속되었던 식량배급제는 1980년대 후반부터 흔들리기 시작했다. 점점 배급량이 줄어들고 배급시기도 불규칙해지면서 1994년 하반기 부터는 본격적인 미공급시대에 접어들었다.⁴³⁾

41) 김일성, “사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대하여”, 위의 책, pp.465~466.

42) 1958년 사회주의 개조완료이전의 개인상공업자와의 직접적으로 연결되어 연속선상에 있다고 보기 힘든 점을 미루어 신흥 개인상공업자라고 명명하였다.

43) 공용철, “북한의 노동시장 형성에 관한 연구”, (북한대학원대학교 석사학위논문, 2010), pp.25~26.

〈표〉 북한의 곡물 공급량과 수요량 수치(1989~1995)⁴⁴⁾

(단위: 1000M/T)

구 분	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
총 수요량(A)	6,000	6,200	6,400	6,500	6580	6670	6720	5988
총 공급량(B)	5901	6343	6081	5347	5358	4484	5018	-
생산량	5210	5482	4812	4427	4268	3884	4125	4077
수입량	691	861	1269	920	1090	600	893	-
부족량(B-A)	-99	+143	-319	-1,153	-1,222	-2,186	-1,702	-

이러한 공급부족은 경공업부문에서도 같이 나타나고 있었다. “지금 원료와 자재가 잘 보장되지 않아 중앙경공업공장들과 지방산업공장들을 만부하로 돌리지 못하고 있습니다. 종이공장도 이르는 곳마다에 꾸러놓았지만 가성소다가 부족하여 제대로 돌리지 못하고 있습니다. 경공업공장들을 제대로 돌리지 못하다보니 인민들에게 천과 신발도 넉넉히 공급해주지 못하고 있습니다.”⁴⁵⁾ 이에 대해 북한 당국은 공급에 비하여 수요가 앞서 있는 것을 과도적 사회주의사회의 발전과정에 필연적인 현상이라고 주장하며 가내반과 부업반, 가내편의봉사⁴⁶⁾를 늘릴 것을 적극 장려하여 공급부족을 완화하고자 했다.

44) 정은미, “농민시장을 통해 본 북한 사회의 변화”, (서울대학교 석사학위논문, 2000), p.36.

45) 김일성, “화학공업을 더욱 발전시키며 일군들속에서 우리 식대로 살아나가는 혁명적기풍을 세울데 대하여”(1987년 3월 20일), 『김일성저작집 40』, (평양: 조선로동당출판사, 1994) p.274.

46) 가내작업반은 도시와 로동자지구 로동자, 사무원의 부양가족, 주로 가정부인들로써 조직된다. 가내편의봉사업은 집에서 놓고 있는 가정부인과 년로자들, 사회보장자들이 인민들의 생활상편의를 보장하면서 부수입을 얻은 목적으로 하는 개인부업경리의 한 형태이다. 사회주의사회에서는 또한 사람들이 머리속에 개인리기주의를 비롯한 낡은 사상잔재가 일정하게 남아 있다. 이것은 사람들로 하여금 자기 이해관계를 따지는 물질적관심을 가지게 한다. 이러한 조건에서 가내편의봉사업은 주민들의 물질적리해관계를 자극하여 개인들의 편의봉사활동을 벌리게 하는 수단으로서 국가투자를 늘이지 않고도 인민들의 생활상편의를 더 잘 보장할수 있게 한다. 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전2』, (평양: 사회과학출판사, 1985), pp.49-50.

“공장, 기업소들에 생활필수품 직장과 작업반을 내오고 농촌과 가두인민반들에 부업반과 가내작업반을 많이 꾸려 인민소비품의 가지수와 량을 늘이며 편의봉사사업을 발전시켜야 합니다. 최근에 당중앙에서 공장, 기업소들에 생활필수품 직장과 작업반을 꾸릴데 대한 방침을 내놓은 다음 공장, 기업소들에서 생활필수품 직장과 작업반을 많이 조직하였으며 거기에서 적지 않은 돈을 벌고있습니다. 지금 중앙공업부문 공장, 기업소 중업원들의 생활비의 13%를 공장, 기업소 생활필수품 직장과 작업반에서 번 돈으로 보장하고있습니다. 내 생각에는 생활필수품 직장과 작업반, 가내작업반과 부업반을 한 1만개 새로 조직하는 운동을 벌리는것이 좋을것 같습니다. 군마다 부업반을 50개씩 내오면 농민시장이 흥성거리게 될것이며 1~2년사이에 지방예산수입이 쑥 늘어나고 우리 인민들의 생활이 한계단 높아지게 될것입니다.” 47)

1984년 8월 3일 김정일의 주도로 제창된 8.3⁴⁸⁾인민소비품창조 운동도 주민의 소비생활과 직결된 식료품, 의류 등의 가공생산을 늘리는데 그 목적이 있었다. 그리고 생산된 소비품을 소비자에게 직접 판매하는 직매점을 점차 각 지역에 확대하기 시작했다.

“대규모의 중앙경공업으로부터 중소규모의 지방공업과 <<8월3일인민소비품>>생산에 이르기까지 모든 부문, 모든 단위에서 여러가지 인민소비품을 대대적으로 생산하며 소비품의 품종을 늘이고 그질을 결정적으로 높여야 하겠습니까.” 49)

가내반, 부업반, 가내편의 봉사를 과거의 소상품 경리나 개인업과는 구별되는 과도적 경제범주로 사회주의의 생산력이 발전함에 따라 점차 없을 질 것으로 보았다. 그러나 가내반, 부업반, 가내편의봉사의 업종과 품

47) 김일성, “1984년 12월 10일 조선로동당 중앙위원회 제6기 제10차 전원회의에서 한 결론”, 『김일성저작집 38』 p.401.

48) 인민소비품 생산운동에서 비롯된 83이라는 용어는 현재 여러 가지 의미로 쓰이고 있다. 인민소비품 생산운동은 실패한 정책이었다는 점에서 가짜 또는 짝퉁이라는 의미로도 쓰이고, ‘83벌이’라고 할 때는 매월 일정금액만 내면 회사에 출근하지 않아도 출근한 것으로 처리해 주는 ‘83노동’을 의미한다. 공용철, 위의 글, pp.37~38.

49) 김일성, “1994년 1월 1일 신년사”, 『김일성저작집 44』, (평양: 조선로동당출판사, 1996), p.295.

종을 국가공급이 미치지 못하는 부차적인 업종과 품종에 국한되어 있다 하더라도, 소규모 혹은 개별적으로 생산이 진행된다는 것과 수요와 공급에 의해 가격이 조절된다는 점에서는, 사회주의개조 당시의 소상공인과 개인수공업자의 행태적 특성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 특히, 개인부업활동을 통해서 생산된 물품들은 다양한 경로로 유통되는데 협동단체 상점과 직매점⁵¹⁾이나 농민시장에서 개인의 자율적인 판매도 가능했기에 농민시장의 상품유통 확대와 직접적으로 연결되었다.

2. 북한 주민의 의식변화와 농민시장의 확대

북한이 심각한 경제위기에 직면하게 되고 배급제가 약화되면서 환경의 변화에 대한 북한주민들의 의식변화 또한 함께 나타나고 있었다. 북한의 농민시장은 1950년대에서 1970년대에 이르기까지 정책적으로 행해진 선별적 배급체제와 계획경제의 공급 부족에 대해 보완적 기능에 머물러 있었다.⁵²⁾ 그러나 1990년대에 들어서면 북한에서는 “국정가격과 도덕이 없어졌다” 말이 유행했다. 국정가격이 없어졌다는 말은 주민들은 국가상점이 아니라 시장에서 시장가격으로 원하는 물품을 구입하고 있음을 반영하는 말로 계획 경제가 그만큼 와해되고 있음을 시사한다. 또한 도덕이 없어졌다는 말은 주민들의 가치관이 사회주의 도덕에서 돈 중심으로 변해가고 있음을 시사한다.⁵³⁾

50) 가내반, 부업반이 집단경리요소의 사회적 생산봉사형태라면 가내편의봉사는 개별경리 유형으로 개별적 편의봉사형태이다. 가내반, 부업반에 적용하는 국가납부금의 비율을 가내편의 봉사에 비해 적게 설정하여 도시와 로동자구의 유후 노동자들과 가내편의봉사를 가내반, 부업반원으로 전환시킬 수 있는 조건을 만들어야 한다. 가내생산봉사사업을 장려한다고 하여 그의 무제한한 발전을 허용한다면 자본주의적 요소를 조장시키는 것으로 된다. 최준택, “사회주의사회에서 가내생산봉사와 그 수입의 분배이용”, 김일성종합대학학보43권 1호 1997년, p.32.

51) 83제품을 판매하기 위한 직매점이 설치되었다. 직매점 안에서 판매되는 국영기업소 상품과는 달리 83제품은 계획 외 생산이었기 때문에 수요와 공급에 따라 가격이 책정되었고, 낮은 가격임에도 수량이 없어서 살 수 없었던 국영상점과는 달리 높은 거래가격을 형성하였다.

52) 당시의 농민시장은 사회주의적 상업의 한 형태 이기는 하지만, 사회주의 인간개조와 함께 주민들에게 내재된 반시장주의적 집단주의의 공고화를 저해하는 수준은 아니었다.

53) 이영훈, “북한의 화폐경제: 이행과 변화전망”, 『통일정책연구』 15권 1호, p.127.

“김일성 시대에는 장사하는 것을 부끄러운 것으로 여겼 “던 것이 이제 생계가 된 것이다.(1963년생, 공장 노동자 출신, 2002년 탈북자의 진술).⁵⁴⁾ 1980년대까지는 장사하는 사람들에 대한 인식이 부정적이었으나 경제적 부담이 가중되자 이제는 장사행위가 ‘생계윤리’ 차원에서 정당한 행위로 인식으로 바뀌는 것이다. 1980년대 까지만 해도 월남자, 화교, 재일교포가 아무리 돈이 많더라도 사회성분상 부정적 평가와 홀대를 받았는데 이제는 토대나 출신이나 직위보다는 경제능력이 어떤가에 따라 대인관계와 친구관계가 바뀌었다.⁵⁵⁾

1980년대 말부터 외부로부터의 수입이 대폭 감소하면서 공급부족이 심화되었다. 주민들은 국영상점에서 물건을 구입할 수 없게 됨에 따라 농민시장에서 필요한 식량과 생필품들을 구입하여야 했다. 당시 생필품의 가격이 국정가격보다 5~10배 이상의 가격으로 거래되고 있었으며, 일부 주민들은 국정가격과 시장가격의 괴리를 이용하여 큰 매매차익을 볼 수 있었다.

“지금 우리가 평양을 비롯하여 여러곳에 닭공장을 짓고 닭알을 생산하고있는데 아직은 인민들에게 넉넉히 공급할 수 있을 정도로 생산하지 못하고있습니다. 그러다보니 닭알도 국정가격과 농민시장가격의 차이가 있게 되는데 이것을 리용하여 되거리하는 현상이 나타나고있습니다 “⁵⁶⁾

1984년부터 중국거주 조선족의 북한에 있는 친척방문이 허용됨에 따라 중국과 북한을 오가는 조선족들이 중국의 의복과 신발 및 식품 등 경공업제품들을 가지고 북한에 건너와 해산물 및 토산물과 교환하는 보따리 무역이 확대되어 갔다. 농민시장으로 흘러드는 중국 상품의 양은 1990년대 이후 점차적으로 확대되었다.⁵⁷⁾ 8·3제목을 통해서 공급되는 상품의 수

54) 홍민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을 체계”, pp.180-181.

55) 김갑식·오유석, 위의 글, p.252.

56) 김일성, “사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대하여” (1969년 3월 1일), 『김일성저작집 23』, (평양: 조선로동당출판사, 1983), pp.240-241.

57) 대외경제정책연구원에서 탈북자 144명을 조사한 결과에 의하면, 북한 시장에서 유통되는 상품 중 식료품과 공산품의 중국산 비율이 80%이상이라고 답변한 사람의 비율이 70.8%에 달했다. 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』, (서울: 대외경제정책연구원, 2005), p.156.

가 한계가 있었던 것에 반해 중국 상품은 종류나 양적인 면에서 우세하였으며 상품화폐관계의 발달에 영향을 끼쳤던 것으로 보인다.⁵⁸⁾

시장활동을 통한 수입증대와 생계유지를 통해 주민들의 돈에 대한 인식이 변화되고 경제부문의 사적영역의 확대와 더불어 개인의 물질주의적인 욕구의 추구가 보다 자연스러운 것으로 받아들여졌다. 특히, 고난의 행군 이후, 시장에서의 장사행위는 주민들의 생계가 가장 중요한 요소가 되었다.

“기업소 배치를 받았는데 나가서 일하면 배급도 안줍니다. 앉아서 굶어 죽겠으니까 출근을 안합니다. 팔삼도 한달에 만오천원씩 내야되던 말입니다. 만원 내야 할 때도 있고, 어떤 때는 바치고 어떤 때는 못 바칩니다.”⁵⁹⁾

“건설사업소 지배인 홍만길은 종업원 19명을 출근시키지 않고 한달에 1만원씩 돈벌이과제를 주어 받아들인 현금 190만원중에 100만원은 기업 관리에 소비하고 나머지 90만원은 자기가 가지었다.”⁶⁰⁾

1990년대 이후 북한의 기업 내에서 8:3제품을 직접 생산하기보다는 노동자들에게 농민시장에서 장사할 수 있도록 통제를 느슨하게 하고, 장사를 통해 얻어진 수익금의 일정부분을 ‘8:3돈’이라는 명목으로 거둬들이기 시작했다.

농업이나 수산업에 종사하는 사람들과는 달리 특별한 장사밑천이 없는 공장노동자들이 공장의 생산품이나 원자재 등을 몰래 시장에 가져와 파는 행위로 생계를 유지하고 사적 부를 축적 하기도 했다.

“원료기지사업소 지배인 정창만은 회계장 림정욱과 공모하여 원료기지에서 생산한 강냉이 5t을 떼내어 비법적으로 술을 생산하게 한 다음 그것을 개인들에게 비싼값으로 팔아 부족되는 뜨락또르 부속과 다이아, 연유 등을 구입하는데 소비하였다. 그리고 남은 돈 50만원을 회계장 림정욱과 나누어 가지었다.”⁶¹⁾

58) 최용선, “1990년대 북한의 화폐화와 화폐제도 변화”, (경남대학교북한대학원 석사학위논문, 2004), p.56.

59) 공용철, 위의 글, P.96.

60) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.143.

이러한 과정에서 국가계획경제와 비계획경제 활동 뿐만 아니라 합법적인 사적경제행위와 불법적인 사적경제행위의 경계가 농민시장에서 점차 모호해져갔다.

제2절 2000년대 종합시장과 개인상공업의 발달

1. 종합시장과 개인상공업의 시초 축적⁶²⁾

시장의 확대와 관련한 북한당국의 조치는 2001년부터 단계적 시장의 도입과 2002년 7·1조치 이후⁶³⁾, 2003년 5월의 ‘종합시장조치’를 들 수 있다. 북한 당국은 ‘내각지시 제 24호⁶⁴⁾’와 ‘내각결정 제27호’를 통해 농민시장을 ‘종합시장’이라는 형태로 변화시켰다. 종합시장에서는 상업성, 도 인민위원회와 해당 기관들은 시장에서 연유, 생고무를 비롯한 국가전략물자들과 생산수단 등 국가적으로 판매가 금지된 제품을 제외한 모든 농토산물과 식료품, 생활필수품을 비롯한 국영기업소, 협동단체들과 개인들이 생산하는 상품들과 수입상품들의 거래가 허용되었다. 시장의 이용 단체와 개인은 시장사용료와 국가납부금을 납부해야 하며, 시장을 꾸리는 데 필요한 자금은 “지방예산과 시장에서 상품을 파는 국영기업소, 협동단체와 개별적 주민들의 자금원천을 동원하여 해결 할 수”⁶⁵⁾ 있게

61) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.161.

62) 마르크스는 시초 축적을 다르게 설명하면 “생산자와 생산수단 사이의 역사적인 분리과정”이라고 설명했다. “북한에서 자본의 형성과정과 관련해 ‘시초 축적’ 단계는 북한 주민들이 ‘고난의 행군’을 거치면서 장사에 쓰일 종자돈(밑돈)을 마련하는 과정으로 해석할 수 있다. 김보근, “북한의 상인계층과 자본의 형성”, 『한반도 전환기의 사색』, (서울: 북한연구원·통일연구원·고려대북한학연구소, 2008) p.45

63) 가격과 임금, 환율의 대폭적인 인상, 소비재 무상급부제 폐지, 각종 보조금 축소·폐지, 거래수입금 폐지, 국가기업이익금 신설, 토지사용료 신설, 곡물수매가 인상을 통해 농민의 생산의욕 고취, 국가수매량 축소, 농장의 경영자율성 확대, 번수입체계에 의한 실적 평가, 독립채산제 본격 실시, 지배인 권한 강화, 기업의 경영자율권 확대, 노동인센티브 강화, 무역의 분권화 확대. 양문수, “북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가”, 『통일정책연구』 제19권 1호, 2010, p. 129

64) 1. 지금 있는 시장들을 규모있게 꾸리는 한편 새로운 시장들을 건설하여 주민들의 편의를 보장할 것이다. 2. 국영기업소와 협동단체들도 시장에서 상품을 팔고 사도록 할 것이다. 3. 국가상업망을 활발히 운영할 것이다. 4. 기관, 기업소들에 일정한 범위의 현금류통을 허용해 줄 것이다.

65) 조선민주주의인민공화국 내각결정 제27호(2003.5.5.) 제 7조

했다. 그리고 도매시장에 대해서 “국영기업소, 협동단체의 생삼품, 무역 회사들의 수입상품, 개인들이 만들었거나 여유로 가지고 있는 물건, 사사 여행자들이 들어오는 수입상품 같은 것을 직접 현금으로 넘겨받아 소매 단위들에 넘겨” 66) 줄 수 있게 했다. 즉, 개인 상공업자들의 상품 유통경로가 마련된 것이다. 종합시장조지는 북한당국이 시장을 ‘관리’ 하려는 노력이기도 하나, 개인상공업자들에게는 그 활동 영역을 합법적으로 보장 받는 계기가 된 것이다.

2004년 『사회주의상업법』의 수정보충을 통해 “수매물건의 출처를 따지지 말테” 를 규정하였다. 이에 따라 주민들은 수매상점을 이용하여 물건을 대량으로 처리할 수 있게 되었다. 67)

북한의 시장이 국가로부터 완전히 자유롭지 않다는 것을 전제한다면, 시장의 허용범주는 곧 신흥 상공업자의 활동영역과 직결되는 문제라고 볼 수 있다. 또한 개인상공업자가 출현하고 활동하는 공간으로, 시장의 확대는 사적 자본축적의 기회를 높이는 효과를 초래할 수 있다. 이에 북한당국은 개인상공업자의 활동이 사적 자본축적과 이어지는 것을 억제하기 위해 노력⁶⁸⁾하였으나, 개인적인 부의 축적 형태는 점차 다양한 양상으로 발전해갔다.

주민들이 개인적인 부를 형성하는데 있어 시초 축적 단계는 주민들이 장사를 위한 밑돈(종자돈)을 마련하는 과정에 잘 나타난다. 주민들의 시초 축적 형태는 크게 외부에서 자금을 유입해 오는 경우와 내부에서 자력으로 이윤을 추구하는 경우로 나누어 볼 수 있다.

〈표〉 북한 주민의 시초 축적 유형

66) 조선민주주의인민공화국 내각결정 제27호(2003.5.5.) 제 17조

67) 김영화·김병욱, “사회적 신분에 따른 북한관료들의 사경제활동 연구”, 『통일문제연구』, 2008년 하반기, p.224

68) 2004년 4월 29일 초고인민회의 상임위원회 정령 제432호로 수정보충된 「조선민주주의인민공화국 사회주의형법」 제110조(개인의 상적행위죄)에는 비법적으로 개인이 상적행위를 하여 대량의 이득을 얻은 자에 대해 2년 이하의 노동단련형에 처하도록 규제되어 있다. 장명봉, 『김정일체제하의 최근 북한법령집』(서울: 북한법연구회, 2005), p.156

구 분	외부 자금 유입형	내부 자력갱생형
국가계획영역의 활용(有)	국가기관의 외화별이 일균형	계획경제영역에서의 탈취형
국가계획영역의 활용(無)	해외거주 친지 의존형	개인 생산 활동형

외부 자금 유입은 일부 북한 주민들에게 단번에 장사 밀전을 만들어 주고 있다.⁶⁹⁾ 외부에서에서의 자금 유입 형태 중 해외거주 친지 의존형은 첫째, 중국 등 해외친척이 도움을 주는 경우, 둘째, 북한 주민들의 가족이나 친척 중 일부가 탈북 뒤 중국에서 송금해주는 경우, 셋째, 남한에 정착한 새터민의 송금 등이 있다.⁷⁰⁾

“우리 북한 사람들이 이제는 중국으로 넘어 오고, 또 한국으로 오잖아요. 그러니까 중국 친척들이 돈을 보내준다는 것은, 사실 다 한국에서 나온 돈인데 중국 친척들이 내다 준다고 그래요. 남한 돈 100만원만 있으면 시장에서 상행위를 함으로써 먹고 살만한 자금이 된다.”⁷¹⁾

국가기관의 외화별이 일균형은 북한이 공식적으로 파견하는 해외사업장에서 돈을 벌어서 종자돈으로 쓰는 경우이다. 북한은 소련(러시아), 중국, 체코 등에 공식적으로 노동자를 파견해왔는데, 이들은 해외 근무를 마치고 돌아올 때 마련해 온 임금이나 물건 등을 통해 종자돈을 마련할 수 있다.⁷²⁾

69) 일부 북한 주민들은 이를 ‘고난의 행군’ 초기 시장에서 ‘죽은자들의 돈을 모아’ 종자돈을 만드는 어려운 과정을 거치지 않고도, 장사를 위한 밑돈을 거머지게 된다고 표현하기도 한다.

70) 북한 이탈주민의 정착지원단체인 ‘새롭고 하나 된 조국을 위한 모임’이 1년 이상 한국에 거주한 30세 이상 북한 이탈주민 350명을 대상으로 2010년 조사(2011년 발표)한 설문결과에 의하면, 북한에 송금한 경험이 있다는 응답자는 전체응답자의 71.4%였다. 연 1-2회 송금한다는 응답이 80.8%이었으며 1회당 송금액은 100~199만원이 47.6%로 가장 많았다. 해당 단체는 이 결과를 바탕으로 남한에 거주중인 북한 이탈주민의 외환 송금 금액을 연간 120여억 원으로 추산하여 발표하였다. 30대 이상 북한 이탈주민 1만1,000여 명 중 8,000여명이 1인당 1년 평균 150만원 송금하는 것을 가정하여 추정된 것이다.

71) 김보근, 위의 글, p.48

72) 2012년 6월 30일 타스 통신은 북한이 러시아나 중국 등에서 일할 노동자 선발 기준을 크게 강화했으며, 이는 외국 근로가 목돈을 만들 수 있는 좋은 기회로 알려지면서 희망자들이 크게 늘어남과 동시에 일터에서 도망가는 탈주자들도 증가해 이와 같은 조치를 취한 것으로 보인다고 보도했다.

“부양가족 리광옥은 남편이 재외에 나가 벌어들인 5000US\$의 외화를 십여명의 개인들에게 꾸어주고 매달 10%의 이자를 받는 방법으로 3~4년간에 58만여원의 돈을 받아 가만히 앉아 놀면서 풍청거리며 살았다.” 73)

내부 자력갱생형은 개인이 자력으로 생산 활동을 통해서 이윤을 추구하는 경우와 계획내에서 불법적인 방법으로 자금을 획득하는 계획영역에서의 탈취형으로 나눌 수 있다. ‘고난의 행군’ 초기 시장에 참여한 북한 주민들은 대부분 종자돈이 없는 상태에서 장사를 시작했다. 당장 밑돈이 없는 북한 주민들은 제일 먼저 집에 있는 물건을 들고 나가서 서로 물물교환해서 쌀을 바꿔 먹는 데서부터 장사를 시작했다. 74) 그러다가 맞내기 장사 등의 보다 적극적인 활동으로 시장의 경쟁에서 이윤을 획득하는 형태로 발전했다.

“부양가족 윤옥희는 지난 1년간에 강냉이 1.2t을 구입하여다가 자기 집에서 술을 만들어 일부는 술생산에 필요한 강냉이를 구입에 리용하고 나머지는 비싼값으로 개인들에게 팔아 134만원의 이득을 보았다.” 75)

계획영역에서의 탈취형은 국가계획부문에 종사하면서, 그 계획부문과 관련해 국가에서 지정한 공식 사용량을 속이거나 원자재를 빼돌리는 등 불법적인 방법을 통해 종자돈을 마련하는 행태이다.

“로덕찬은 트랙토르공장 로동자로 일하면서 여러차례에 걸쳐 출고된 자재로 트랙토르부속품을 만들어 자기 집에 가져다두었다가 협동농장에 주고 그 대가로 많은 식량과 현금을 받아 가지었다.” 76)

이렇게 다양한 경로를 통해 어느 정도 이윤을 획득한 북한 주민들은 좀더 발달된 시장경제활동을 통해 사적인 부의 확대를 추구하였다. 이러한 과정에서 등장한 신흥 부유층이 새로운 관심의 대상으로 주목받고 있다.

2. 돈주의 등장과 개인상공업의 발달

73) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.129

74) 김보근, 위의 글, p.46

75) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.163

76) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.90

시장에 참여하는 개인의 자유로운 의사결정에 따른 사적영역의 확대를 조장하는 과정에서 공간으로서의 시장은 상호작용하는 다양한 행위자들의 행위양식과 네트워크를 담고 있다. 초기 시장은 수요자(구매자)와 공급자(판매자)의 등장으로 단순 물물교환의 형태로 나타나 점차로 이윤획득을 위한 축적의 장으로 발달해 간다. 특히, 시장의 발달과정은 생산의 분업화·전문화와 상인층의 형성 및 확대, 중개와 운수업의 발달로 삼품유통 네트워크의 구축을 필연적으로 요구하고 있다. 시장화⁷⁷⁾가 더 진전되면 시장을 통해 부를 축적한 사람들 중 일부는 금융업(사채 및 고리대금업자)로 전환하게 되고, 고용노동자의 등장과 함께 임노동관계의 초보적인 형태도 나타나게 된다.⁷⁸⁾

“북한에서 장사의 등급은 다음과 같은 수준에 따라 높아졌다. ①몽당이나 달리기처럼 오로지 자기 로동력만이 밑천인 ‘하루벌이 장사’, ②집이나 장마당 매대 등에서 일정하게 축적된 소규모 ” 자본 “을 운영하는 ‘얹은 장사’, ③금전의 힘으로 국가기관에 편입, 그 명분하에 수익금을 입금하면서 활동하는 장사 수준에 이른 방앗간, 사진관, 기지장 혹은 회사무역지도원 수준의 “돈주형 상인”, ④제돈으로 국영기업을 하나 운영하거나 돈주들에게 고리대 변 놓이 하면서 정권기관들에 수익금을 내며 활동하는 “부자형 상인 “으로 크게 구분할 수 있다.”⁷⁹⁾

오늘날 돈주의 자금은 농업, 수산업 등 1차 산업뿐만 아니라 고리대를 전제로 한 사채업에서부터 유통, 부동산, 교통은행까지 장악하고 북한의 경제에 보이지 않는 큰손으로 영향력을 행사하고 있다. 이러한 돈주는 형성 기반에 따라 크게 두 종류로 분류된다. 장사를 전업으로 하여 출세한

77) 이영훈은 1990년대 시장의 확대를 ‘자생적 시장화’ (spontaneous marketization)로 규정했다. 자생적 시장화는 “주민들에 의해 자연발생적으로 상거래와 개인생산이 확대되는 시장화현상을 의미하는 것으로서, 국가주도의 시장화 및 시장도입(시장제도의 이식)과 대비되는 개념이다.” 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개”, 『통일문제연구』, 통권 제44호(2005), P.26.

78) 화폐가 자본으로 전화하기 위하여서는 무엇보다도 상품 생산과 유통이 발전하여 일정한 량의 화폐축적이 이루어 져야 하며 또한 근로자들이 자기의 로동력을 자유롭게 팔수 있고 팔지 않고서는 살아 나갈수 없게 되어야 한다. 사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전 2』, (평양: 사회과학출판사, 1985), p.610.

79) 손혜민, “몽당장사 등에 업힌 세멘트 연합기업”, 『립진강』, 2012 봄 15호, p.51.

장사꾼이 있는가 하면, 국가기관의 외화별이꾼이나 당비자금 관리자가 유력한 돈주로 꼽힌다. 전자는 자생형 돈주로, 후자는 권력형 돈주로 분류할 수 있다.

자생형 돈주는 대개 지방에서 시장을 통해 재산을 축적한 사람들이며, 재산 규모가 적게는 5,000~1만 달러, 많게는 3만~5만 달러에 이른다. 권력형 돈주는 해외 거주자, 해외교포, 중앙당, 외화별이기관 간부 등 세 그룹으로 나뉘며 북한의 당, 정, 군 권력기관의 비호를 받거나 결탁관계를 유지하며 사업을 한다. 권력형 돈주는 자생형 돈주와는 달리 처음부터 군부나 당 등 권력기관의 대리인으로 활동하고 외화별이에 직접 참여하면서 전문적으로 상업 활동을 하는 사람들이다.⁸⁰⁾ 국가기관에 자금을 투자하는 대신 국가기관 소속 직함을 얻어 개인 장사나 무역업을 한다. 명목상으로는 국가가 소유한 외화별이 회사의 실제 주인이 되기도 한다.

돈주의 자금은 주로 장사행위에 쓰이는 상인자본과 고리대에 쓰이는 화폐자본이 된다. 자금 운용 행태에 따라 돈주를 고리대금형과 상인형으로도 나눌 수 있다. 상인형 돈주는 장사 밀천을 가지고 중국에서 물건을 사온 뒤 중간상인에게 비싸게 넘겨 큰 돈을 번다. 중간상인을 고용하거나 가공주를 거느리기도 한다.⁸¹⁾ 고리대금업자들은 통상 한달에 30%의 이자를 받는바 이는 북한에서 매우 높은 이율이다. 고리대금업자는 주로 노동당, 인민군, 인민보안성 등 주요 권력기관이 간부를 배경으로 활동하기 때문에 돈을 떼이는 경우가 거의 없다고 한다.⁸²⁾ 핵심계층에 속하는 주민들은 이렇게 드러내놓고 돈을 빌려준다거나, 외화를 바꾸어 줄 수 없기 때문에 대부자본형 돈주들은 주로 대리인을 활용한다.

“ ‘돈주’ 들은 5~6명 정도의 중간 상인(작은 돈주)을 모집하고 각지의 장마당 시세 및 중국 상품가격 동향을 파악한 뒤 중국 등에서 물건을 대량으로 수입하기도 한다. 중간 상인들은 다시 5~10명의 소매상들과 연결

80) 김병로, “북한의 시장화와 계층구조의 변화”, 『현대북한연구』 16권 1호, (서울: 북한대학원대학교 북한미시연구소, 2013), p.194

81) 윤인주, “북한의 사유화 현상 및 동학에 관한 연구: 시장을 매개로 한 사적 부문의 확장을 중심으로”, (고려대학교 박사학위논문, 2013), p.124

82) 임강택·김성철, “북한재산권의 비공식 이행”, 『통일연구원 연구총서 03-19』, p.42.

되어 이들에게 물건을 공급하는 도매상 역할을 하고 있으며 트럭에 물건을 싣고 평양, 평성, 원산, 나선 등 북한 전역을 누비고 있다. 여기서 발생하는 판매 이익은 중간 상인과 소매상들이 6대 4의 비율로 배분한다. 이 과정에서 작은 ‘돈주’와 소매상간에는 이익배분으로 인한 소송이 보안서에 제기되는 사례가 발생하고 있다. “83)

개인 자본금의 금융시장 형성은 개인 및 기업들의 소비재 및 생산재 시장의 참여를 촉진하며, 소비재 시장과 생산재 시장과의 연계 속에서 기업형 투자의 양상도 점차 다양하게 나타나기 시작했다. 생산 부문에서 북한 내 사적 자본에 의한 기업형 투자는 형태에 따라 크게 대부투자, 명의대여, 개인기업으로 구분할 수 있다. 북한에는 법적으로 생산수단의 사유화가 허락되지 않아 사적 자본을 대부투자나 같은 형태로 운용하기에는 개인이 부담해야 될 위험이 크고, 투자의 기회가 제한적이어서 국영기업의 명의를 대여하는 형태가 가장 많을 것이다.⁸⁴⁾

〈표〉 북한 내 사적 자본에 의한 기업적 현상의 유형⁸⁵⁾

국영기업의 사영화		민간부분의 기업화
파트너십 계약형 〈대부투자〉	공공자산임차형 〈명의대여〉	사적소유(사영기업) 〈개인기업〉
제조업, 서비스업, 자재조달, 임가공 등. (북한의 공장기업소, 무역회사, 상점, 식당에는 해당 관계자와의 개인적 관계를 통해 사적자본이 투자되는 경우가 다수)	무역업, 서비스업, 제조업, 수산업, 광업 등	개인영농, 가내 수공업, 상행위, 운수, 의료행위 등

사적 자본을 국가기관에 빌려주는 대부투자는 일종의 파트너십 계약으로 국가와 개인이 사업의 보상과 위험을 공유하면서 경영자 또는 기업가

83) 한영진, “북한 경제의 보이지 않는 손 ‘돈주’,” NKVIision 8호 (2008.08)

84) Wader가 제시한 재산권 변화의 유형(국가/협동단체소유, 인센티브 계약형, 파트너십 계약형, 공공자산임차형, 사적소유) 중 사적자본이 투입되는 형태는 파트너십 계약형, 공공자산임차형과 사적소유이다. 이러한 형태는 오늘날 북한의 국영기업에 대한 대부투자, 국가기관의 명의대여, 사적 부문의 개인기업에서도 확인할 수 있다.

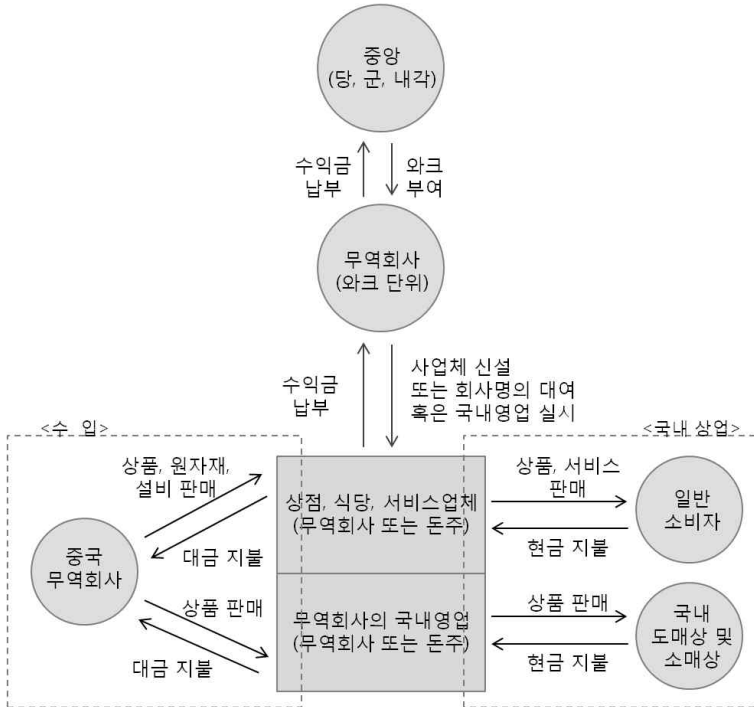
85) 윤인주, “북한 내 사적자본에 의한 기업적 현상,” 재구성

인 개인이 자기 재산을 축적할 수 있다. 북한의 경우 공장이나 기업소에 이윤이 발생하지 않으면 개인은 기업 측이 빌려간 돈을 상환하게 만들 강제력이 없다. 이윤이 발생하더라도 기업 측이 다른 핑계를 대면서 돈을 돌려주지 않을 수도 있다. 하지만 기업소 지배인이나 외화벌이기관, 검열 기관 관계자 등 권력을 가지고 있거나 인맥을 통해 권력을 발휘할 수 있는 사람은 투자금은 물론 수익을 보장 받는다.

“대부투자는 현금이 아닌 현물로도 가능하다. 시멘트 공장의 주요 원료인 석탄을 보장해주는 개인기업들이 있다. 이들은 여름에 석탄을 공장에 공급해주고 겨울에는 그 값에 해당하는 시멘트를 받는다. 여름에는 석탄이 싸고 겨울에는 시멘트가 싸기 때문에 그 차이를 이용하여 평균시세(시멘트는 3톤: 석탄 1톤)보다 높은 4:1로 큰 이윤을 낸다. 어느 기업가는 석탄 100톤을 시멘트 공장에 주는 대신 겨울에 시멘트 400톤을 받기로 했으나 정작 때가 오자 판매지도원은 “생산품이 없다”고 잘라 먹었다. 공장보안서에서 신고했지만 “개인은 공장 자재로 장사를 못하게 되어있다”며 증거서류를 내어 놓으라고 했다. 판매지도원이 보안서에 미리 손을 써 놓은 것인데 개인기업과 국영공장 사이에는 서류상 거래가 없어야 개인기업가는 돈을 다 떼이고 말았다. “86)

명의 대여형태는 자본을 가진 사람이 국영기업의 자산을 임차하거나 국가기관의 명의를 대여 받아 사실상 개인이 운영하는 사업형태를 말한다. 대부투자보다 개인이 비교적 독립적으로 사업을 운영하는 대신에 국가기관에 일정한 수익을 보장해 주어야 한다. 주로 자체 운영이 어려운 소규모 공장이나 기업소, 식당이나 상점을 개인이 인수하여 자본을 투자하고 운영하면서 사용료와 수익금을 납부하는 형태이다. 개인명의의 사업 운용이 허용되지 않는 북한에서 사적 자본이 안정적으로 재투자 될 수 있는 기회로, 북한 당국에게는 사적 자본을 국가경제로 흡수하는데 유용한 방법이다.

86) 손혜민, 위의 글, pp.48-54.



〈그림 1〉 명예대여 기업 운영형태⁸⁷⁾

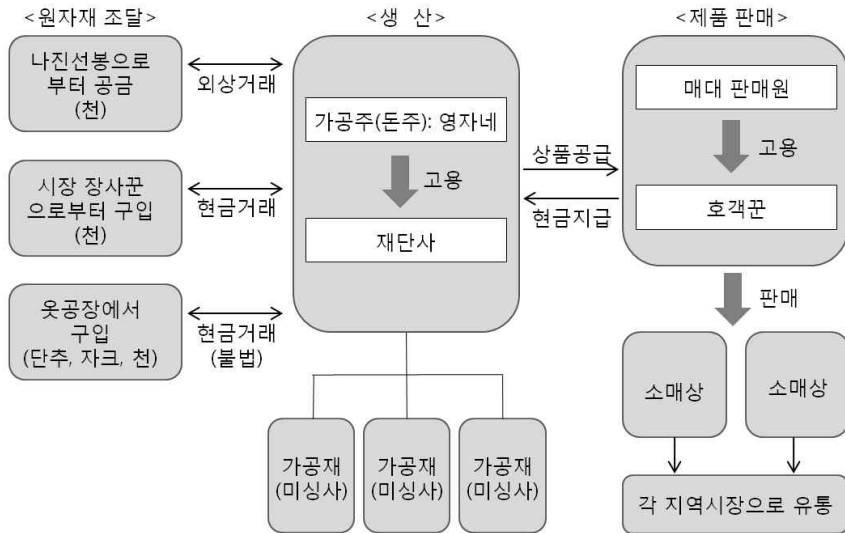
“해주에서 식당은 거의 개인이 운영하고 있다. 특히 급양관리소 산하 식당과 수매상점은 거의 개인이 투자한다. 식당과 상점에 투자해서 망하는 사람은 거의 본적이 없다. 평양에서도 사정은 마찬가지로여서 개인이 하는 식당이 많다. 60%정도는 개인이 투자했지만 문서상으로는 투자액이 드러나지 않는다. 국가명의를 사용하고 당 간부사업의 일환으로 하기 때문에 비사회주의 검열에 걸리지 않는다.⁸⁸⁾

개인기업형태는 북한의 공식경제부문에서는 형체가 드러나지 않는 형태로 독자적인 기업활동을 하는 유형이다. 대부투자 및 명예대여와 달리 사업운영에 있어 국가기관과의 연결고리가 없거나 약하며, 생산수단에 대한 의존도가 낮은 경공업 부문에서 주로 나타나고 있다. 생산수단에 대한 점유이용권, 잉여소득처분권, 양도권을 불법적으로 불완전하게 보유하고

87) 양문수, 『북한경제의 시장화』, (서울: 한울, 2010), p.165.

88) 윤인주, 위의 글, p.27.

있다. 개인수공업이라는 형태로 존재하며, 담배 신발, 옷 가공을 하는 개인 기업이 대표적이며, 상품시장에서 국영기업과 경쟁 또는 협력관계에 있다.



〈그림 2〉 옷 가공 기업의 운영행태⁸⁹⁾

“청진에서 교원생활을 했던 당시 학부모 중 한명이 큰 규모로 제조업을 했던 사례를 소개한다. 옷을 생산하는 이 제조업체는 재봉사만 여덟명 있고 판매원만 스무명이 되고, 재단사가 세명이나 있다. 이 옷 제조업체의 사장은 고난의 행군 초기부터 부부가 사과장사부터 시작했던 인물인데, 교장, 부교장, 담임 등 여러 선생님들의 생계를 일정정도 도울 정도로 재력을 자랑했다고 한다.”⁹⁰⁾

새로운 부유층들과 국가 관료집단은 서로의 필요에 따라 협력과 갈등이 공존하는 행태를 보이고 있다. 그러나 사적 자본 축적이 아직 제한된 상황에서 이러한 관계는 북한 당국의 경제정책에 따라 얼마든지 달라질 수 있는 요인을 내재하고 있다고 평가할 수 있다.

89) 양문수, 위의 책 p.250.

90) 김보근, 위의 글, p.58.

IV. 개인상공업 발달을 통해 본 북한사회의 변화

제1절 개인상공업의 발달과 북한 당국의 이중전략

1. 개인상공업의 이중적 지위

1950~1970년대 사회주의적 경제체제건설과정에서 개인상공업은 북한당국에 의해 반드시 없어야할 대상으로 인식되었으며 철저하게 해체되어 북한의 사회주의 계획경제의 영역으로 인입되었다. 그러나 농민시장이라는 통로를 통해서 계획부문에서 다 해결하지 못하는 공급에 대해 주민들이 자력으로 조달할 수 있도록 장려하는 과정에서 계속되는 경제침체와 함께 주민들의 개인부업이 점점 증가하기 시작했다. 1980년대 이후 경제 위기가 가속화 될수록 개인의 생산 활동과 시장참여는 점점 다양한 형태로 진화하기 시작했다. 북한 당국의 입장에서 이는 경제 위기 국면에서 주민들의 자체적 생활안정화를 가능하게 하는 수단임과 동시에, 주민들의 심리적 동요를 안정시키고 국가 예산수입의 증대를 추구할 수 있다는 긍정적인 측면을 가지고 있었다.⁹¹⁾

특히 중앙의 재정 부담을 덜어주는 지방예산제⁹²⁾의 강조와 함께 지방 정부는 자력갱생의 혁명정신을 높이 발휘하여 제기되는 모든 문제를 자

91) 북한 당국은 종합시장 운영을 통한 재정수입 확보를 위해 세금 징수에 힘을 쏟고 있다. 시장에서 상품을 파는 국영기업소, 협동단체, 개별적 주민들은 ‘시장사용료’를 내며, 별도로 자기소득에 따른 ‘국가납부금’을 제때에 바쳐야 했다. 양문수, “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물 시장을 중심으로”, 『비교경제연구』 제12권 2호, (서울: 비교경제학회, 2005), p.14 뿐만 아니라 가계의 세외부담, 보호세 명목의 뇌물징수, 개인재산의 합법적 몰수 등 준조세도 있다. 양문수, “이중경제구조의 오늘과 내일”, 『북한의 딜레마와 미래』, (서울: 법문사, 2011), p.263

92) “...우리는 몇해전에 당중앙위원회 정치위원회에서 지방예산제를 실시하여 지방의 살림살이를 지방정권기관들이 책임지고 꾸려 나갈데 대한 방침을 내놓았습니다. 우리는 그때 지방예산제를 전면적으로 실시하여 모든 도, 시, 군들에서 국가보조금을 받지 않고 자체로 벌어서 자기 지방에 있는 교원, 의사, 정무원들의 로임을 주며 학교 같은것도 건설하라고 하였습니다. 그리고 지방에서 쓰고 남는 돈은 국가에 들여 놓으라고 하였습니다.” 김일성, 『김일성저작선집 7』, pp.240-241

체의 힘으로 풀어 나가야 했다. 이는 국가 계획부문에 기반한 비공식경제 활동을 더욱 조장하는 경향으로 나타났다. 국가에서 원자재와 자금을 공급하지 않고 계획목표 달성을 강제하는 것은 사적 자본을 동원을 유도하는 것과 마찬가지로인 것이다.

“수산사업소의 종합계획부원 안영과 회계부원인 강춘식은 지배인 배영만의 지시로 생산계획을 수행하기 힘들다고 하여 사업소에서 생산한 잡어 3t을 구매직매점에 도매가격의 10배나 되는 시장가격으로 넘겨주고 받은 돈으로 보가지 3t, 꽃게 3t, 잡어 4t을 생산한 것처럼 거짓 문서를 작성한 것을 비롯하여 지난 1년 동안에 10차례에 걸쳐 연유사정을 구실로 역전수산물상점을 비롯한 기관, 기업소들에 14t의 수산물을 넘겨주고 시장가격으로 받은 현금을 가지고 물고기를 110t이나 더 잡은 것으로 액상계획수행정형을 보고하였다. “93)

“방직공장 지배인 김춘녀는 지난 9월부터 12월까지의 사이에 수차에 걸쳐 종업원들의 생활보장을 구실로 공장에서 생산한 군인피복생산용천을 2500m와 데트론실 1t을 사회의 다른 수출품피복공장에 넘겨주고 그에 해당하는 식량을 받아다가 종업원들에게 나누어 주었다. “94)

실리추구의 측면에서 개인상공업자들의 경제활동을 일부 용인하면서 예산수입원으로 활용하고자 하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 계획경제를 통한 사회전반의 경제적 발전이 불가능한 상황에서 비공식부문으로 부터의 예산수입의 증대를 통해 공식부문의 경제활동을 유지·관리하고자 하는 것으로 보인다.

“공장 후방부 지배인 채순치는 다른 공장에서 온실을 건설하면서 유리가 없어 애를 먹고 있다는 것을 알고 유리를 구해주겠으니 그 대신 흰쌀 5t을 내라고 하였다. 그리고는 공장합숙에서 기르던 돼지 3마리와 우대물자로 내려온 TV 1대를 유리공장 기사장에게 공짜로 넘겨주고 계획도 없이 유리를 받아다가 약속한 공장에 넘겨주고 흰쌀5t을 받았다. 채순치는 흰쌀 5t가운데서 3t은 공장종업원들에게 공급하고 2t은 다른 사람을 시켜 시장에 내다 비

93) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.140.

94) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.80.

짜게 팔아 100만원을 받은 다음 70만원은 자기 생활에 소비하고 나머지 돈은 공장운영에 필요한 물자를 구입하는데 전부 소비하였다.”⁹⁵⁾

“건설사업소 10t급화물자동차 운전수 이성찬은 이동작업을 나가 있는 기회에 부족되는 디젤유를 해결한다는 명목으로 공장, 기업소들과 장사군들의 짐을 수송해준 대가로 받은 현금 85만원가운데서 기업소의 건설자재운반에 쓸 디젤유구입에 22만원을 소비하고 나머지 53만원은 자기가 가지었다.”⁹⁶⁾

북한 당국은 개인과 기업에게 자율성을 부여하고 시장경제적 활동을 용인하되, 기업과 개인에 대해 생산에 필요한 자본, 원자재 등 자원을 공급해 주지 않고 자력갱생의 원칙을 강조하고 있다. 그러나 물적 토대가 부재한 상황에서 개인이나 기업소 스스로가 자원을 확보하는 데는 한계가 있었기에, 자력갱생의 노력은 곧 계획영역에서의 수탈과 국가계획경제의 교란으로 이어졌다. 공장·기업소, 농장 등 생산과정에서의 원자재, 설비, 부품, 최종생산물, 그리고 전력에 대한 절취에서 도매소, 상점 등 유통과정에서의 식량과 생필품에 대한 절취에 이르기까지 매우 다양한 경로와 형태로 계획부문의 자원 침탈이 나타났다. 이러한 과정에서 북한 주민의 대다수 뿐만 아니라, 대부분의 기업들도 직·간접적으로 시장관계에 포섭되어 갔으며, 검열기관과 연계되어 부패를 조장하고 있기 때문에 감시망의 형해화도 일어나고 있다.

북한 당국은 이러한 개인의 시장경제활동을 국가재정수입의 원천으로 활용하면서도 사회주의적 생산관계를 약화와 비사회주의영역의 확대, 기존의 체제나 질서에 대한 인민들의 의식을 변화와 연결되는 것을 견제하고자 감시와 통제를 반복하며 모순적인 태도를 보이고 있다.

2. 개인상공업의 발달에 따른 북한 당국의 대응

북한 당국은 개인상공업자의 사적경제활동에 대해 규율을 강화하면서도 실리를 추구하는 이중전략을 펼치고 있다. 개인상공업자들의 활동이

95) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.147.

96) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.131.

북한경제의 운영에 기여하고 있기 때문에, 이를 재원 추출 및 사회경제적 유지에 이용하고 있다. 97) 아울러 북한 당국은 비사회주의 검열을 통해 ‘자본주의 황색 바람’을 단속하고 개인이 지나치게 부를 축적하는 것에 대한 사회적 경각심을 지속시키고 있다.

북한당국은 시장은 활용하되 체제 위협의 요인으로 발전가능성이 있는 요소들은 철저히 견제하고자 했다. 이를 위해 시장에 대한 감시·통제의 반복과 화폐개혁 등의 다양한 조치를 통해 개인의 사적인 경제활동을 당국의 관리 가능한 범주 아래에 두고자 했다.

1990년대 초반까지 농민시장에 대한 북한 당국의 통제와 목인이 반복적으로 행해졌으며, 2000년대에 들어 북한은 시장에 대한 보다 적극적인 제재조치들을 단행하며 시장의 변화를 유도하고 있다.

기존의 화폐교환조치와 비교해 보았을 때, 2009년의 화폐교환조치의 배경과 의도에 좀 더 주목할 필요가 있다. 2009년 11월 30일 발표한 화폐교환조치의 기본 목적은 북한당국의 체제 안정성 보장 및 사회통제 정책의 일환으로 시장 및 민간부문의 약화, 그리고 내부 세력의 재편을 위한 것으로 볼 수 있다.⁹⁸⁾ 즉, 경제와 주민에 대한 정권의 통제력을 일거에 급증시키면서, 비공식 경제활동에서 돈을 번 이른바 ‘시장세력’에 타격을 주려는 것이 이번 화폐개혁의 주된 의도라는 것이다. 부수적으로 ‘시장세력’에게서 몰수한 만큼 북한당국에 화폐주조이익이 발생하게 되며, 이것이 재정수입을 보충하는 수단이 될 수 있다.⁹⁹⁾ 이러한 조치는 단기적으

97) 윤인주, “북한 내 사적 자본에 의한 기업적 현상”, p.2.

98) 2009년 12월 4일자 조선신보에 의하면 화폐개혁으로 국가능력이 강화됨에 따라 보조적 공간의 기능을 수행했던 시장의 역할이 점차 약화될 것이며, 시장의 물가가 7.1 조치 이전으로 떨어질 것이라고 했다.

99) 2009년 화폐개혁의 가장 큰 특징은 몰수형 화폐개혁이라는 것이다. 몰수형 화폐개혁을 실시하는 이유는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 재정적자를 보전하려는 시도이다. 교환되지 않고 소각되는 구권의 양만큼 몰수가 발생하며 추가로 발행하는 신권은 화폐주조 이익으로 정부의 수입이 된다. 둘째, 비공식 부문에 대한 공격 시도이다. 국유기업과 가격 및 임금통제로 구성되는 통제경제체제를 갖춘 나라에서 정부의 통제를 벗어난 비공식 경제활동이 꽤 활발하게 일어나는 경우에, 비공식 부문에서 재산을 형성한 상인, 투기꾼, 자본가 세력에 대한 효과적인 공격이 될 수 있다. 셋째, 과잉통화의 제거를 목표로 한 경우이다. 김석진, “국제 비교를 통해 본 북한의 화폐개혁”, 『KIET산업경제』, 2010년 2월, pp.48-58.

로는 국가의 경제 장악력, 기업과 노동에 대한 통제의 강화는 가능한 듯 보였으나 일시적인 수준에 그쳤고, 결과적으로는 인위적·극단적인 처방에 의한 상당한 비용 및 부작용을 초래하였다.¹⁰⁰⁾ 국가 공식부문의 기능정상이 정상화되지 않은 상황에서, 일반 주민이 장마당에서의 장사 및 여타 생계활동을 통해 축적한 재산을 화폐교환조치라는 명목으로 일거에 강탈함으로써 중소기업층에 크게 타격을 주었을 것으로 예상되나 외화로 소지하고 있었던 특권층과 특권기업 등에는 당국에 의한 부의 자의적인 재분배가 이루어진 것이나 다름이 없었다.

〈표〉 2000년대 시장에 대한 북한 당국의 주요 통제정책 분석¹⁰¹⁾

시 기	주 요 조 치	내 용
감사통제 강화 (2005 ~2009)	(05.10) 국가양곡전매제 (07.08) '시장=비사회주의 서식장' 규정 (08.06) 김정일, '경제개혁후퇴' 선언 (09.11) 시장통제강화 및 화폐교환	-식량의 시장거래금지, 국가배급제 복귀선언(05.10) -배급 700g 대상자들의 장사금지(06.) -전국적인 사회정돈사업(06.03) -만 17세 이상 성인남자 장사금지(06.12) -개인 부업지 및 개인농사 단속(07.) -장사 가능 연령은 45세 이상, 물품 20만원이상 판매금지, 쌀 거래 금지와 외화사용금지(07.04) -장마당에서의 장사행위단속(07.08) -장사가능여성 연령 39세 이상에서 49세 이상으로 조정(07.10) -시중 판매 품목 및 판매가격 통제(07.11) -공산품, 국영상점에서만 판매(07.12) -매점매석한 상인 공개처형(08.) -개인수공업 및 수산업 생산행위 단속(08.08) -기업들의 8.3노동자 허용 근절, 돈주 처벌(08.10) -상설시장, '10일장'으로 전환(08.11) -전격적인 화폐개혁(09.11)
과도기 (2010 ~현재)	(10.01)종합시장을 농민시장으로 환원 (10.05) 5.26 조치	-종합시장을 농민시장을 환원, 외화사용 금지 (10.01) -시장에 대한 제한 조치의 일부 철회 (10.05)

100) 화폐개혁 직후, 그 충격과가 주민들을 덮쳤다. 쌀값과 환율이 폭등한 것이다. 쌀값을 비롯한 식량 가격은 20배가량 상승했다. 11월 30일까지만 하더라도 100달러에 북한 돈 36만원 선을 유지했던 환율이 12월 2일에는 60만원까지 폭등했다. 그러나 60만원 이상을 주더라도 환전을 하기 힘든 상황이다. 이는 새로 발행되는 화폐를 기준으로 한 환율 및 물품의 국정 가격에 대한 지침이 하달되지 않은 상태였기 때문이다. 더불어 시장이 사실상 폐쇄됐으며 공장 및 기업소의 가동 역시 사실상 중단됐다.

101) 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치”, 경남대학교 박사학위논문, 2010, p.80; 권오윤·정성훈, “북한의 시장화와 자생력”, 『사회과학연구』 28집 1호, p.176.

〈표〉 북한의 화폐개혁 주요 내용 분석¹⁰²⁾

구 분	주요 내용 및 특징
1947년 화폐개혁	<ul style="list-style-type: none"> - 일제 및 소군정하의 화폐제도의 부작용을 청산하고 새로운 사회주의적 화폐제도의 확립 지향. - 소액 지폐 발행.
1959년 화폐교환	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 경제환경 변화에 맞게 가격기준을 바꿈으로써 북한 화폐의 대내외적 위신을 높이는 데 목적. - 주민들의 소득분배에 영향을 미치지 않는 무차별, 무제한 교환방식.
1979년 화폐교환	<ul style="list-style-type: none"> - 1979년 4월 6일 「중앙인민위원회」 정령에 의거 1979년 4월 7~12일, 6일간에 걸쳐 시행. - 교환한도를 정하지 않고 낡은 화폐 전량을 새 화폐로 바꾸어 줌.
1992년 화폐교환 103)	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙인민위원회 정령(1992.7.14)에 의거 7월 15~20일 동안 시행. - 구화폐와 1:1 비율로 교환, 그러나 교환한도의 제한. - 교환한도를 1가구당 399원으로 정하고 나머지는 은행에 예금 후 지불, 30,000원 이상은 저금마저 불허, 기관기업소 단체도 필요한 만큼만 교환하게 함.
2009년 화폐교환	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년 11월 30일 최고인민회의 상임위 政令(정령)과 내각결정에 근거, 지역별로 시간차를 두고 시행. - 화폐교환 비율은 100 대 1이며 저금소에 저축된 돈은 혜택을 주어 10 대 1로 교환. - 구 화폐 10만원이 상한 금액인 것으로 알려졌다. 또 은행에 저축되어 있는 돈에 한해서는 20만원까지 교환. 그러나 주민들의 반발을 완화하기 위해 상한 금액을 계속 변동.

102) 1979년 화폐교환은 유틸화폐를 회수하기 위한 목적이 있었으며, 유틸화폐를 회수하게 된 데에는 경제가 악화되면서 경제건설에 필요한 자금을 확보하기 위한 것으로 판단. 1992년의 화폐개혁이 이처럼 파격적 조치를 취하게 된 이유는 시장경제 확산에 따른 부작용 차단과 국가재정 확충에 있었으며, 그 외 일부 부유계층의 화폐 회수 등에 있었다고 판단. 이로 인해 가치가 안정적인 외화나 귀금속 등에 대한 선호가 높아짐. 2009년 화폐개혁 당시 당국에서는 주민들의 반발을 완화하기 위해 상한 금액을 계속 변동했다. 50만원까지는 국가에 맡길 경우, ‘보관’을 해 두었다가 후일 돌려주겠다는 지침이 하달됐다. 50만원 이상은 사실상 자기 재산을 포기하라는 것이다. 이영훈, “북한의 화폐경제: 이행과 변화 전망”, 위의 글; 조선신보 2009화폐개혁 12월 4일 재구성

103) 당시 사람들은 장사하느라 은행에 돈을 넣지 않아 국고가 텅 비어있던 상태였다. 1992년 당시 은행에 돈이 없어 노동자들의 임금은 3달 이상 밀렸지만, 중국 화교들과 재일교포

“2002년 6월부터 화폐교환 한다는 소문이 들었다. 사람들이 화폐교환을 하면 돈을 못쓰게 된다고 장마당에 나가서 죄다 상품을 사고 난리가 났다. 그때 그 동안 팔지 못했던 상품을 많이 팔았다. 돈이 좀 있는 사람들은 달러나 인민폐로 바꿨다. 그래서 100달러 당 25,000원 하던 것이 화폐교환을 한다는 소리가 있고 나서부터 30,000원, 40,000원, 50,000원으로 올라가기 시작했다.” 104)

화폐개혁에 대한 우려와 계속되는 물가상승에 대한 부담, 시장 활동에 대한 통제와 감시가 반복 되면서 일반주민들도 이에 당국의 정책에 대응하기 위한 다양화 방식을 강구하였고, 이 과정에서 환율을 상승 사적 부를 증대하기 위한 기회로 활용하였다.

“맛내기 장사로 돈이 불어난 윤숙희는 그것을 그만두고 시장입구에서 외화교환비율이 100US\$당 28만원을 할 때 2000~3000원씩 더 주고 사들였다가 딸라시세가 올라갈 때 100\$당 30만 2000원 지어 32만 2000원을 받고 공화국화폐로 바꾸는 방법으로 돈바꾸기를 계속하여 몇해어간에 80만 여원의 폭리를 얻었다.” 105)

“교화소출소자인 박미옥은 동생들과 공모하여 중국산 보석비로도천을 한 벌감당 7000원내지 1만 4500원씩 111감을 122만 4500원을 주고 개인들로부터 사가지고 외화를 받고 팔아 다시 화폐매매하여 폭리를 볼 목적 밑에 평양시에 비법출입하여 길가와 뒷골목들에서 17명의 사람을 대상으로 무역집매를 타는 삼촌이 가져온 동남아시아산 보석비로도천이라고 하면서 현금 23만원과 미국돈 2855US\$(내화로 99만 9700원)를 받고 받고 전부 팔아먹었다. 이를 적발한 인민보안일군들이 개인재산속여가진 죄나 개

집에는 은행보다 많은 돈이 적축되고 있었다. 그 사람들이 돈을 쓰지 않으면 시중에 유통되는 돈이 없을 정도였다. 당시 북한 당국은 화교와 돈 많은 사람들을 목표로 개혁을 실시했지만 결과적으로 목표했던 사람들은 다 빠져나가고 돈 없는 노동자들과 한 푼씩 모은 사람들만 줄지에 휴지조각을 쥐게 되었다. The Daily NK, 2005년 5월 3일.

104) 최용선, “1990년대 북한의 화폐화와 화폐제도 변화”, (경남대학교북한대학원 석사학위논문, 2004), p.

105) 『법무쟁부분 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.119

인의 상정행위죄로 처벌하자니 폭리는 본 것이 아니라 액상을 산 가격보다 60만 4800원이나 손해를 본 것으로 되었다. 그러나 화폐매매를 하면 677만여원의 폭리를 보게된다.” 106)

지속되는 물가 상승과 환율 상승 속에서 북한당국의 외화사용 단속 지시¹⁰⁷⁾는 북한의 빈부 격차를 더욱 심화시켰다. 외화사용의 제한으로 인해 거액의 외화는 오직 특권층과 이들의 보호를 받는 무역상들만이 보유 할 수 있게 되었다. 이러한 단속과 통제는 시장의 초보적인 독과점화 및 부익부 빈익빈 현상을 확대, 심화시키는 계기로 작용하고 있다. 특히, 북한 원화의 가치가 점점 하락하는 상황에서 이러한 제약은 북한원화를 소비하고 하루하루를 시장거래를 통해 살아가는 하층민과의 빈부격차는 더욱 심화되었다. 시장에 대한 북한 당국의 일련의 조치들은 오히려 북한 사회에 기회주의를 조장하며 경제적 불평등을 더욱 심화시키는 것으로 평가할 수 있다.

제2절 개인상공업발달의 사회·문화적 함의

1. 새로운 불평등구조의 형성

북한의 초기 계층구조는 사회주의 혁명 과정에서 기본적으로 봉건적 요소와 자본주의사회에서 나타나는 착취구조에 기반 한 계급적 불평등의 제거를 달성하기 위한 차원에서 창출되었다. 이에 물질관계에서 기인하는 자본주의의 계급적 불평등의 요인을 제거하고자 분단 직후부터 자본가 계급을 적대시 하고 그들을 점차 제거해 나가는 정책을 실시했다.

1967년 4월부터 1970년 6월 사이에 주민재등록사업 결과를 토대로 전 주민을 정치적 성분에 따라 핵심계층, 동요계층, 적대계층으로 3개 계층으로 구분하고, 이를 다시 세분하여 51개 부류로 구분하여 각 계층별로 상응하는 정책을 시행하였다. 이 과정에서 지주, 기업가, 상공인이었던 자

106) 『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』, (인민보안성출판사, 2009), p.121

107) 2011년 8월부터 시작된 폭풍군단의 활동 결과, 위안화 사용 실태가 심각하다는 사실이 나타나 김정은이 위안화 사용을 단속하라는 지시를 내렸다.

와 그 가족들은 모두 적대계층으로 분류되어 당국의 계급정책에 따라 대학입학과 직장배치, 간부선발과 배치, 배급, 거주, 의료등 각종 분야에서 차별적인 대우를 받았다.¹⁰⁸⁾

이 과정에서 이전의 자본가 계급과 자본주의적 유인 구조를 가지고 있던 대상들은 모두 소멸되었지만, 그 과정에서 의도적이고 정책적인 계급 노선에 따라 새로운 불평등 구조를 재생산하였다.

<표> 북한의 성분별 계층구조와 적대계층 분류표¹⁰⁹⁾

구 분	분 류 대 상
핵심계층 (핵심군중)	1. 특수계층: 김일성의 가계와 친인척, 항일빨치산 참가자와 그 가족, 혁명 유가족, 대남공작원 가족, 조총련 간부, 당장군의 주요 간부 2. 일반핵심계층: 한국전쟁 당시 피살자·학살자·전사자가족, 고농(머슴), 비서국 비준 순국가족
동요계층 (기본군중)	1. 당 중앙위 비서국 비준간부 이하와 그 가족 2. 해방 전 지주자본가로부터 착취를 당했던 노동자와 빈농 3. 해방 후 북한 체제에 적극 협력한 인텔리와 열성분자
적대계층 (복잡군중)	1. 친일파, 해방 전 지주, 매판자본가, 월남자 가족, 반당종파분자 2. 종교인 가족, 악질 고리대금업자 3. 반당종파분자의 동조자, 병역기피자, 한국전쟁 당시 치안대 가담자, 월남기도자, 국가기밀 누설자, 전과자

심각한 경제난으로 체제균열을 막기 위해 취한 2002년 7월의 경제관리 개선조치 이후 국가배급체계의 공식 폐기와 2003년 ‘종합시장’ 도입 등은 시장경제화와 비공식부문의 대두를 더욱 촉진시킴으로써 시장을 통한 사적 경제활동 영역이 확대를 초래했다. 생계활동에 사활을 걸면서 출세나 정치적 평가는 더 이상 부차적인 것이 되었고, 이러한 것들은 뇌물을 통해 사고 팔 수 있는 것이 됨에 따라 입당 등 출세의 조건이 되었던 출신성분은 많은 부분 사회통제기능을 상실하게 되었다고 볼 수 있다.¹¹⁰⁾이

108) 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의』, pp.45-55.

109) 이성로, “북한 사회불평등구조의 성격과 심화과정”, (중앙대학교 박사학위논문, 2006), p.69

러한 과정 속에서 부의 축적 여부에 의한 빈부차이가 발생하면서 과거 ‘성분’ 중심의 정치적 계층화가 ‘소유’ 중심의 계층화로 재편되는 조짐을 보이게 되었다.

일반적으로 국가공급체계에 의해 주민소비생활이 보장되어온 사회주의 사회에서 비공식적인 시장관계의 발전은 기존의 정치적 신분 불평등체계와는 다르게 주민들의 경제적 계층분화를 초래하고 시장에 연계된 새로운 불평등 체계를 형성하는 경향이 있다.¹¹⁰⁾

북한도 사적경제부문에 참여할 수 있는 사람은 그렇지 못한 사람에 비해 더 많은 수입을 얻게 되었고 같은 집단 내에서도 개인들 사이에 소득의 격차가 커지게 되었다. 그리고 각 개인이 동원할 수 있는 비공식적 연결망 자원에 따라 소득의 차이가 심화 되었다. 경제적 하층민과는 달리 중간층의 경우 개인의 시장적응 능력과 비공식 연결망 자원의 축적위에서 공식직업공간을 잘 활용할 경우 사적 경제활동을 통해 경제적 상층으로 진입할 가능성을 보여주었다.¹¹²⁾ 특히 경제적 상층가구의 경우, 개인의 재산등식은 비공식적 연결망자원, 특히 혈연적 연결망 자원에 의해 크게 영향을 받은 것으로 나타났다. 경제적 상층가구의 경우 특권층과 연계한 정경유착 형태로 당국의 감시와 통제에서 벗어나는 것으로 나타났다.¹¹³⁾

그러나 여전히 장사를 전문적으로 하는 사람들은 주로 북한사회에서 중간층과 하층민이며 기득권 상층이나 ‘핵심군중’에 속하는 사람들은

110) 홍민, 2007, “북한 사회변화와 주민생활”, 『2007 북한 인권 토론회』, pp.96-96

111) 최봉대, “1990년대 말 이후 북한 도시 사적부문의 시장화와 도시가구의 경제적 계층분화”, 『현대북한연구』 11권 2호, (마산: 북한대학원대학교, 2008), p.7

112) 관료들은 경제자본의 축적에 가족구성원이나 친인척, 특히 부양여성을 동원한다. 그것은 자본축적과 관련한 위법행위 적발 시 부양여성의 결합이나 가정혁명화를 제대로 하지 않은 과오 정도로 무마시키거나 약화시킬 수 있기 때문이다. 부양여성의 장사방식은 관료들의 직권이나 뺨의 수준에 따라 달라진다. 상위급 관료의 부양여성은 외화장사나 1업의 상품을 도매인에게 넘겨주고 대가를 받는 식으로 진행하나 하위급 관료의 부양여성은 시장에서 직접 장사를 한다. 김영화·김병욱, “사회적 신분에 따른 북한 관료들의 사경제활동 연구”, 『통일문제연구』 2008 하반기, p.248

113) 양문수, “2000년대 반(反) 시장화 정책 실태와 평가”, 『현대북한연구』 15권 1호, (마산: 북한대학원대학교, 2008), pp.85-118

전문적인 장사를 직접적으로 하지 않는 것으로 보인다. 특히 당관료나 군간부들은 시장기제를 관리·통제하는 권력을 행사하며 상인들로부터 사적 이익을 확보하는 방식을 취하고 있다.

기존의 ‘성분’ 중심의 정치적 위계구조의 약화와 ‘소유’ 중심의 새로운 계층분화 현상은 향후 북한의 개혁·개방의 확대에 따라 더욱 심화될 수 있다. 또한 시장 자체의 제도화 수준이 낮은 상태에서 반복되는 북한 당국 제재와 통제는, 시장 세력이 다양한 형태로 국가 권력과 결탁하면서 국가 기관 간의 갈등을 유발하는 계기로 작용할 여지가 상당하다고 볼 수 있다.

2. 주민가치관의 변화와 새로운 소비문화의 등장

1990년대 들어와서 북한은 더 이상 국가가 모든 인민들의 생활 전반을 책임질 수 없게 되었으며 인민들은 생존을 위해 스스로 자구책을 마련해야만 했다. 이러한 과정에서 인민들의 사적부문은 확대되어 갔다. 이러한 사적부문에 대한 국가의 목인은 개인의 자율성을 증대시키는 한편 국가의 사회통제는 상대적으로 약화시키는 결과를 낳게 되었다.

식량배급이 몇 달씩 지연되면서 식량을 구하기 위한 주민의 타지역으로의 여향이 급증하게 되었고, 이러한 과정에서 점점 북한사회에서 주민들의 이동이 상당히 자유롭게 이루어지게 되었다. 개인상공업자들 사이에서 거래되는 물건들은 거주 지역에서 나온 것뿐만 아니라 중국을 비롯하여 타지역에서 생산되는 물건들이 상당한 수준에 이른다. 많은 사람들이 장사를 목적으로 물건들을 얻기 위해 타지역을 돌아다닌다. 특히, 부정적인 방법을 통해서 얻은 물건들은 정부의 단속을 피하기 위해서 일부러 다른 지역에 가서 팔기도 한다.

“2012년 3월 13일 자유아시아 방송이 인용한 대북소식통에 따르면 개성공단에서 흘러나온 남한의 초코파이가 평양은 물론 대도시·지방의 장마당까지 폭넓게 유통되고 있지만, 장마당 관리요원들도 초코파이는 단속하지 않고 눈감아주며, 북한 돈 4백원(초코파이 1개)이면 세 식구가 한 끼를 때울 수 있는 강냉이 국수 400그램을 살 수 있는 돈이며, 중산층 이하 서

민들에게는 여전히 귀한 식품대접을 받는다고 한다.”

북한이 오랫동안 주민들의 이동을 제한했던 것은 그것이 중요한 사회 통제의 수단이 되기 때문이었다. 주민들의 이동이 많아지면 그 만큼 여러 가지 정보에 접근할 수 있는 기회가 많아진다. 따라서 주민의 지역적 이동의 엄격한 제한을 통해 외부세계로부터의 정보 유입을 차단하고 개인들간의 정보교환을 억제함으로써 체제에 대한 부정적 인식이나 국가에 포섭되지 않는 사적 영역의 형성을 억제하고자 했다. 그러나 90년대에 대 폭 증가한 주민들의 지역적 이동은 정보에 대한 국가통제를 어렵게 만들고 있으며, 시장경제활동은 주민들의 정보교환의 채널이 되고 있다.

그동안 위로부터의 동원적 이데올로기에 의해 집단주의 의식에 고취되었던 북한 주민들이 스스로 자신의 생존을 담보하기 위해 노력하는 과정에서 집단의 이익보다는 개인의 이익을 우선시 하게 되었고 이러한 행태는 시장경제활동을 통해 부를 축적하는 과정에서 더욱 증대되었다. 이와 함께 젊은이들이 직업을 선택할 때 우선시 하는 선택의 기준도 돈을 얼마나 많이 벌수 있는가로 달라졌다.

“과거에는 당간부, 보위일꾼, 안전일꾼 등이 중류층 주민들의 가장 원하는 직업으로 직업이었으나 경제사정이 악화되면서 무역일꾼이나 상업일꾼을 선호하게 되었다. 보다 구체적으로 보면, 고위층의 경우는 여전히 당간부를 선호하나, 중류층은 무역일꾼, 상업일꾼, 선원 등을, 하류층은 운전기사, 외화벌이 노동자 등을 선호하고 있다.” 114)

비록 출신성분이 나쁘더라도 돈이 있으면 당원이 될 수도 있고, 대학에도 입학할 수 있으며, 웬만한 문제도 뇌물을 통하여 해결할 수 있을 만큼 돈의 위력이 강해졌다.

“2012년 10월 4일 자유아시아 방송은 대북 소식통을 인용하여 북한의 과외교육은 고난의 행군 때부터 시작됐는데, 지금은 견잡을 수 없이 커져 현재는 평양을 중심으로 사교육이 뿌리 깊게 자리 잡았으며, 부유층들도 이름 있는 과외선생을 찾기 위해 경쟁을 벌인다고 전했다. 또한 교원들의

114) 이영훈, “북한의 화폐경제: 이행과 변화전망”, 위의 책, p.127

월급은 3천원인데, 과외로 5명만 가르쳐도 100달러를 벌 수 있기 때문에 교원들이 학교를 떠나는 일이 많다고 했다. “

계층이동의 주요 변수인 교육기회는 부모들의 사회적 지위와 더불어 경제수준에 크게 영향을 받게 됨으로써 새로운 계층구조의 형성의 가능성도 열어가고 있다.

“2012년 11월 17일 자유아시아 방송은 평양에 거주하는 중국 화교의 말을 인용하여 평양 학생들이 공부만 끝나면 롤러스케이트장을 향한다며 롤러스케이는 한 개에 35달러이고, 이는 중국에서도 큰돈인데, 어디서 외화가 나는지 학생들이 돈을 적적 잘 쓴다고 보도했다. 중국 친척을 방문한 북한 주민은 평양에 사는 친척이 인민야외빙상장 입장료로 5달러를 지불했으며, 입장료를 국정가격으로 내지 않는다고 말했다. 또 외부에선 평양사람을 특권층이라 하지만 약 10%의 사람만 외화를 흥청거리며 쓰고, 하루 두 끼만 먹는 가정도 많다고 덧붙였다. “

신흥 부유층의 등장과 함께 차별화된 소비문화는 경제적 불평등 체계 내에서 계층별 가구들의 사회적 정체성을 재형성하게 하는 중요한 요인으로, 상류층의 자기과시나 체면유지 차원에서 새로운 유행이 나타나고 있다.

“2012년 2월3일 , NHK는 대북 소식통을 인용하여 김정은이 작년 봄 미국 애플사가 아이패드2를 발표할 당시, 이를 즉시 평양으로 들여오도록 지시했다고 한다. 현재 북한 간부의 자녀 등 부유층 청년을 중심으로 아이패드가 관심을 받고 있으며, 향후에는 이집트의 오라스콧 통신회사가 정비한 대용량 휴대전화 회선을 사용하여 인터넷 접속도 가능해질 전망” 이라고 보았다.

특히, 북한의 새로운 지도자 김정은의 소비행태는 특권층뿐만 아니라 사회의 전반에 미치는 파급효과가 상당하기에, 서방의 문화에 관대한 김정은의 소비성향이 북한의 개혁·개방 과정에서 어떤 변수로 작용할지 귀추가 주목되고 있다.

V. 결론

북한은 지난 20여년 동안 위기의 상황 속에서 내부적으로 다양한 경제 정책을 시도하며 격동의 세월을 보내 왔다. 특히 인민들의 기본적인 생존을 위협하는 경제적 위기의 상황에서도 개방이나 개혁의 적극성보다는 자력갱생의 혁명정신을 강조했고, 인민들은 생존의 문제를 자체적으로 해결해야만 했다. 이러한 상황적 요구는 북한당국이 1950년대 사회주의 개조와 함께 해체해 버린 개인상공업자들의 재등장으로 이어졌다. 개인상공업의 재등장과 확대·발달이라는 현상은 북한 사회에 많은 의도하지 않은 결과를 초래하는 계기가 되었다. 사적부문의 자율성은 증대되었고 사회에 대한 국가의 통제력은 약화되었다. 시장경제활동을 통한 수입증대는 인민들의 돈에 대한 인식을 변화시켰고, 그들의 가치관을 개인주의적이고 물질주의에 가깝게 변화시켰다. 개인의 시장 능력에 따른 소득격차는 기존의 계층구조와는 다른 새로운 불평등의 관계를 생성하고 있으며 신흥 부유층과 특권층의 결합으로 부익부 빈익빈 현상 또한 가중되고 있다.

본 연구는 북한 경제에서 개인상공업의 소멸과 재등장하여 발달하기에 이르기까지 역사적·사회적 배경과 개인수공업의 운용행태의 변화 과정을 고찰함으로써 북한 사회가 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보고자 한 것이다. 이상의 연구를 통해 다음과 같은 결론에 이르게 되었다. 첫째, 1950년대 개인상공업의 해체는 북한당국의 사회주의체제형성과정에서 생산수단의 국유화와 인민의 정신개조를 고양하기 위한 주요 방편으로 사회주의 개조과정에서 자본주의적 요소를 제거하는 상징적인 의미로 받아들여졌다. 둘째, 계획경제의 공급부족을 위한 보충으로 계획경제의 주변부에서 기능하던 개인의 생산 활동은, 경제위기가 심화되고 계획경제가 약화되는 과정에서 인민들이 계획경제에 의존하지 않고 자체적으로 해결할 수 있도록 당국이 정책적으로 장려하는 과정에서 경제적 위기 국면의 극복과 주민생활의 안정화 기제로 작용하였다. 나아가 당국의 입장에서는 물자 부족과 식량 사정 악화로 동요할 수 있는 인민들의 심리를 안정시

키는 체제안정화의 도구로 기존의 사회체제에 순기능적인 측면도 있었다. 셋째, 개인상공업의 확대가 기존의 체제에 대해 가지는 역기능적인 측면에서, 사회주의적 생산관계를 약화시키고, 국가의 통제나 공식 규범에서 벗어난 비사회주의적 영역과 일탈행위를 조장하며 기존의 체제나 질서에 대한 인민들의 의식을 변화시키는 요인으로 기능하였다. 넷째, 장기시계열 속의 거시적인 사회 변화의 맥락에서, 점점 발달해가는 2000년대의 개인상공업은 북한의 사회구조적 변화를 직접적으로 반영하고 있으며 북한 당국의 정책결정에도 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다.

마지막으로, 향후 전망과 관련하여, 오늘날의 북한 경제를 대해 ‘과도기’ ‘적 상태라고 평가하고자 한다. 그동안 북한 지도부는 오늘날까지 일시적으로 경제위기 국면의 극복이라는 차원에서 개인상공업의 확대·발달을 목인해 왔다. 당분간은 북한 당국은 감시와 통제를 바탕으로 적절히 관리 가능한 범위 내에서 이러한 현상들을 계속적으로 유지해 나갈 것이라고 조심스럽게 추측할 수 있다. 그러나 국가 경제가 어느 정도 회복되었을 때 다시 개인상공업에 대해 규제를 강화할 것인지는 의문이다. 사회주의 체제에서 사적부문의 확대가 장기화 되었을 때 그것이 전체사회에 미칠 수 있는 부정적인 파급효과에 대해 주변 사회주의국가들의 경험을 통해 북한 당국도 잘 알고 있을 것이다. 그러나 시장경제활동에 따른 이윤추구행태가 만연해지고, 외부사회와의 정보교류가 점차적으로 확대되는 가운데 주민들의 의식 또한 고취되어 간다면 그동안 주민들에게 배태되었던 자본주의적 요소들을 쉽게 떼어내기란 불가능할 것이다. 북한의 지도자가 김일성에서 김정일, 김정은으로 바뀌어 가는 동안 변화해가는 대내외 환경 속에서 북한 주민들도 함께 변화하고 있었던 것이다. 달라진 상황변수 하에서 오늘날 또 다른 과도기에 직면한 북한의 지도자 김정은의 행보 속에서 앞으로의 개혁·개방의 흐름이 과연 여러 연구들의 예상대로 중국과 같은 형태로 나아갈지 그 기대가 증폭되고 있다.

【참고 문헌】

▣ 국내문헌

- 공용철, “북한의 노동시장 형성에 관한 연구,” (북한대학원대학교 석사학위논문, 2010).
- 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등 구조와 정치사회적 함의』(1998).
- 김보근, “북한의 상인계층과 자본의 형성,” 『한반도 전환기의 사색』(서울: 북한연구원·통일연구원·고려대북한학연구소, 2008).
- 김석진, “국제 비교를 통해 본 북한의 화폐개혁,” 『KIET산업경제』(2010).
- 김영희·김병욱, “사회적 신분에 따른 북한관료들의 사경제활동 연구,” 『통일문제연구』(2008년 하반기).
- 김진철, “북한의 사회불평등 구조화 요인과 특성에 관한 연구-주민 성분 분류사업을 통한 사회적 자원의 배분 문제를 중심으로,” (서울대학교 대학원 석사학위논문, 2010).
- 박용웅, “자본주의적 상공업의 사회주의적개조에서 경리형태의 개조와 인간개조의 밀접한 결합,” 『경제연구』1991년 4호.
- 북한연구소, 『북한의 계급정책』(서울: 북한연구소, 1980).
- 손혜민, “몽당장사 등에 업힌 세멘트 연합기업,” 『림진강』15호(2012 봄).
- 안병영, “사회주의 국가에 있어서의 ‘평등’의 문제,” 『연세행정논총』제9집(1983).
- 양문수, 『북한경제의 시장화』, (서울: 한울), 2010.
- _____, 『북한경제의 구조』, (서울: 서울대학교 출판부), 2004.
- _____, “북한정부는 시장화를 관리할 수 있는가,” 『통일정책연구』제19권 1호(2010).
- _____, “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물 시장을 중심으로,” 『비교경제연구』제12권 2호, (서울: 비교경제학회, 2005).
- 윤인주, “북한 내 사적 자본에 의한 기업적 현상,” (고려대학교 박사학위논문, 2013).
- 이성로, “북한 사회불평등구조의 성격과 심화과정,” (중앙대학교 박사학위논문, 2006).
- 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개,” 『통일문제연구』

- 통권 제44호(2005).
- _____, “북한의 화폐경제: 이행과 변화전망,” 『통일정책연구』 15권 1호(2006).
- 임강택·김성철, “북한재산권의 비공식 이행,” 『통일연구원 연구총서 03-19』(2003).
- 장명봉, 『김정일체제하의 최근 북한법령집』 (서울: 북한법연구회, 2005).
- 정은미, “농민시장을 통해 본 북한 사회의 변화,” (서울대학교 석사학위논문, 2000).
- 조명철 외, 『북한경제의 대중국 의존도 심화와 한국의 대응방안』 (서울: 대외경제정책연구원, 2005).
- 최봉대·구갑우, “북한도시 ‘농민시장’ 형성과정의 이행론적 함의: 1950~1980년대 신의주, 청진, 혜산의 사례를 중심으로,” 『현대북한연구』 6권 2호(마산: 북한대학원대학교, 2003).
- 최용선, “1990년대 북한의 화폐화와 화폐제도 변화,” (경남대학교북한대학원 석사학위논문, 2004).
- 한기범, “북한 정책결정과정의 조직행태와 관료정치,” (경남대학교 박사학위논문, 2010).
- 권오윤·정성훈, “북한의 시장화와 자생력,” 『사회과학연구』 28집 1호(2012).
- 홍민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을 체계,” (동국대학교 박사학위논문, 2006).
- _____, “북한 사회변화와 주민생활,” 『2007 북한 인권 토론회』(2007).
- The Daily NK , (2005.05.03).

▣ 외국문헌

- Aslund, Anders. *Private Enterprise in Eastern Europe: The Non-agri-cultural Private Sector in Poland and the GDR, 1945-1983*. London: St. Martin's Press,(1995).
- Burawoy, Michael. *Politics of Production: Factory Regimes Under Capitalism and Socialism*. London: Verso,(1995).
- Chavance, B. *The Transformation of Communist Systems: Economic Reform since the 1950s*. Boulder: Westview Press,(1994).

Earle, John S. et al. *Small Privatization: The Transformation of Retail Trade and Consumer Services in the Czech Republic, Hungary, and Poland*. Budapest and New York: Central European University Press,(1994).

Kornai, Janos. *The Socialist System*, (1992).

■ 북한문헌

『근로자』 1963년 제4호.

김영희, 『개인상공업의 사회주의적 개조경험』 (평양:사회과학출판사, 1987).

김일성, 『조국의 통일독립과 민주화를 위하여』 제1권 (평양: 1949).

_____, “북조선로동당 제2차전당대회에서 진술한 당중앙위원회 사업결산보고와 결론 (1948년 3월 28일),” 『김일성전집 2』 (평양: 조선로동당출판사, 1954).

_____, “모든 것을 전후 인민경제복구발전을 위하여,” (조선로동당 중앙위원회 제6차 전원위원회에서 한 보고), 『김일성저작집 8』 (평양: 조선로동당 출판사, 1953년 8월 5일).

_____, “농촌사업을 강화하기 위한 몇가지 대책에 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 상무위원회에서 한 결론, 1955년 2월 2일), 『김일성저작집 9』 (평양: 조선로동당출판사, 1980).

_____, “당사업을 강화하며 나라의 살림살이를 알뜰하게 꾸릴데 대하여,” 『김일성 저작집 20』 (평양: 조선로동당출판사, 1982).

_____, “사회주의경제의 몇가지 리론문제에 대하여,” (1969년 3월 1일) 『김일성저작집 23』 (평양: 조선로동당출판사, 1983).

_____, 『김일성저작집 26』 (평양: 조선로동당출판사, 1984).

_____, “조선로동당 제4차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” (1961. 9. 11), 『김일성전집 27』 (평양, 조선로동당출판사, 1999).

_____, “1984년 12월 10일 조선로동당 중앙위원회 제6기 제10차 전원회의에서 한 결론,” 『김일성저작집 38』 (1993).

_____, “화학공업을 더욱 발전시키며 일군들속에서 우리 식대로 살아나가는 혁명적기풍을 세울데 대하여,” (1987년 3월 20일) 『김일성 저작집 40』 (평양: 조선로동당출판사, 1994).

_____, “1994년 1월 1일 신년사,” 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

『법투쟁부문 일군들을 위한 참고서』 (인민보안성출판사, 2009).

사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전1』 (평양: 사회과학출판사, 1985).

사회과학원 주체경제학연구소, 『경제사전2』 (평양: 사회과학출판사, 1985).

심준길, “인민경제를 국가의 통일적지도밑에 계획적으로 관리운영하는 것은 사회주의 경제발전의 합법칙적요구,” 『경제연구』 (평양: 사회과학출판사1994).

『위대한 주체사상총서4』 (사회과학 출판사, 2010).

조선로동당출판사 편, 『조선로동당력사교재』 (1964).

조선중앙통신사, 『조선중앙년감』, (평양: 조선중앙통신사), 각 년호.

최준택, “사회주의사회에서 가내생산봉사와 그 수입의 분배이용,” 『김일성종합대학학보』 43권 1호(1997).

북한이탈주민의 안정적인 남한 사회 정착을 위한 남북 대학생 봉사단 운영에 대한 연구

동국대학교 법무대학원 배훈옥

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

I. 서론

II. 본론

1. 남북 청년층 통일의식 분석
2. 북한이탈주민 현황 및 북한이탈주민 지원정책 평가
3. 남북 대학생 봉사단의 필요성
4. 남북 대학생 봉사단 유사단체 분석 및 시사점

III. 결론

【참고문헌】

【요약문】

북한이탈주민의 안정적인 남한 사회 정착을 위한 '남북 대학생 봉사단' 운영에 대한 연구

남북한 통일을 앞당기기 위한 방법으로서 남북한 구성원 사이의 사회적 통합을 미리 준비하고 통일국가를 달성한 뒤에도 높은 수준의 사회적 통합을 이루기 위해서는 북한이탈주민의 성공적인 정착이 중요하다. 그래서 본 연구는 북한이탈주민의 정착과 관련한 선행연구를 검토하던 중 우리의 북한이탈주민 지원정책이 실제 북한이탈주민의 욕구와 일치하지 않는 점을 발견했다. 먼저 북한이탈주민 지원정책이 지속적으로 발전해온 점은 분명하지만 북한이탈주민이 평가했을 때는 전반적으로 수요맞춤형 지원정책이 보강될 필요가 있고, 특히 우리 사회 구성원의 인식개선을 위한 정책이 북한이탈주민 지원정책 안에 포함될 것을 강력히 피력했다. 이러한 북한이탈주민의 평가내용을 보면 앞으로의 북한이탈주민 지원정책에는 북한이탈주민을 대상으로 한 광범위한 조사를 통해 지원정책의 내용을 세분화하고 우리 사회의 인식개선을 위한 정책이 필요함을 시사한다. 그래서 북한이탈주민의 욕구를 수용하고 이에 맞춰 특히 우리 사회의 인식개선 정책을 시행한다면 어떠한 정책이 필요할 것인가에 대해 검토하던 중 '남북 대학생 봉사단'의 운영에 대해 연구해보기로 했다.

'남북 대학생 봉사단'을 운영·활성화해야 하는 이유는 남북한 통일의 준비세대로서 남북한 청년층이 서로 간의 이해를 높이고 이질감을 없애기 위해서이다. 따라서 현재 남북한 청년층의 통일의식을 파악하고 문제점을 분석했다. 남북한 청년층의 통일의식을 분석하여 사회적 통합에 필요한 인식적 개선사항을 도출한 뒤에는 북한이탈주민의 현황과 북한이탈주민 지원정책에 대한 평가를 통해 사회적 통합에 필요한 제도적 개선사항을 도출했다. 이렇게 남북한 구성원의 사회적 통합을 가로막는 인식·제도적 요인에 대한 분석을 한 뒤에는 이를 해결하기 위한 방법으로

서 ‘남북 대학생 봉사단’ 운영의 필요성을 검토하고 인식적·제도적 차원에서 차지하는 위상과 예상효과를 검토했다. 여기서는 ‘남북 대학생 봉사단’의 주체인 남북한 청년층을 대상으로 설문조사를 하고 구체적인 운영 및 활성화 방안을 도출하기 위해 심층면접도 진행했다. 또한 ‘남북 대학생 봉사단’ 유사단체를 분석하여 시사점도 도출했다.

본 연구의 결과 남북 대학생 봉사단은 남북한 대학생이 함께 자원봉사를 함으로써 우리 사회의 북한이탈주민에 대한 관심은 물론이고 북한에 대한 이해, 통일에 대한 인식도 개선할 수 있는 계기가 될 수 있다. 북한 이탈주민은 거주지에서 남한주민들의 인식개선이 절실함을 강조했으므로 남북한 대학생 봉사단이 지역 사회의 북한이탈주민에 대한 인식을 개선하고 능동적으로 지역 사회의 공익적 활동에 앞장섰을 때 북한이탈주민의 정착수준은 질적으로 향상될 수 있다. 또한 남북한 대학생 봉사단은 남북한 대학생의 사회·문화적 교류활동을 기반으로 자원봉사 활동을 하기 때문에 이러한 과정에서 서로에 대한 이질감이 해소되고 친밀도가 높아 질 수 있다. 따라서 이러한 연구결과를 종합하여 향후 ‘남북 대학생 봉사단’이 정책차원에서 시행될 때 현실에 적용할 수 있는 제언은 다음과 같다.

첫째, ‘남북 대학생 봉사단’은 민간·국가영역 모두에서 활성화되어야 하지만 설문조사 및 관련 연구를 종합해 보았을 때 공공기관에서 시행되는 편이 바람직하다고 생각된다. 이 때 정권이 바뀔 때마다 단체운영이 영향을 받지 않도록 비교적 중립적인 통일 관련 기관이 적합해 보인다. 또한 공공기관이 운영하는 것을 전제로 중앙-지역 조직형태, 지역조직의 경우 북한이탈주민의 지역적응을 위한 하나센터를 고려해볼 만하다. 또한 ‘남북 대학생 봉사단’을 북한이탈주민이 많이 거주하고 있는 수도권을 중심으로 시범운영하고, 그 결과를 검토·보완하여 전국으로 확대할 수도 있다.

둘째, ‘남북 대학생 봉사단’은 남한 대학생과 북한 출신 대학생이 동등한 비율로 구성되는 편이 바람직하나 북한 출신 대학생이 제반 여건상 소수일 것으로 예상된다. 그럼에도 비슷한 인원비율이 되도록 노력해야

하며 봉사단의 총 인원은 중앙-지역 조직형태를 감안했을 때 50~100명이 적합해 보인다. 또한 봉사단의 활동기간은 남북한 대학생의 사회·문화 교류를 기반으로 다양한 봉사활동을 진행해야 하므로 6개월~1년 중장기가 적절하고 비정기·단기활동 희망자의 경우 매 봉사활동 시 별도로 모집하거나 여름·겨울방학 때 단기 프로젝트를 진행할 수도 있겠다.

셋째, '남북 대학생 봉사단'의 인원모집 경로는 대학교·학생회·동아리 게시판과 모집주체가 가지고 있는 SNS를 활용하되, 대외활동·취업 정보 사이트나 봉사단체·사회복지시설 의뢰도 병행해야 한다. 북한 출신 대학생의 경우 위 경로를 포함하여 관계 기관의 협조를 받아 모집하는 방법도 고려해야 한다. '남북 대학생 봉사단'의 인원선발은 먼저 통일·북한·북한이탈주민에 대한 이해정도가 중요하게 평가되어야 하고 대외활동에서의 강점 요인인 사회적 능력(적극성, 친화력 등)도 고려해야 한다. 또한 지원자의 봉사활동 경력도 유경험자가 더 적합해 보인다.

넷째, '남북 대학생 봉사단'의 전체 프로그램은 '남북 대학생 봉사단 홍보 및 인원모집·선발 → 통일·북한·북한이탈주민 관련 교육, 봉사활동 관련 기초교육 → 남북 청년층 상호이해 과정 → 북한이탈주민과 교류 및 봉사활동 → 남한 사회 소외계층 대상 봉사활동 → 남북 대학생 봉사단 활동 평가 및 보완'으로 구성되는 방법을 고려해 볼 만하다. 실제 정책으로 시행되기 전에는 관련 전문가·실무자의 세밀한 검토와 더 많은 대학생 대상 설문조사가 필요할 것이다. 한편 전체 프로그램 구성 내용을 세분화해보면 '통일·북한·북한이탈주민 관련 교육'은 양질의 통일 관련 정보를 바탕으로 전문가의 균형 잡힌 강의 및 쌍방향 교육방법이 적합해 보이며, '남북 청년층 상호이해 과정'은 문화·체육활동 및 상호 질의응답, 합숙 워크샵·공동프로젝트 실행 등을 시기별로 진행하면 좋을 것이다. 또한 '북한이탈주민 및 남한 사회 소외계층을 대상으로 한 봉사활동' 역시 봉사활동 수요처의 의견수렴은 물론 문화·예술·사회복지·상담·교육 등 다양한 분야에서 봉사단원이 능동적으로 봉사활동을 기획하는 방법도 좋을 것이다. 마지막으로 '남북 대학생 봉사단 활동 평가 및 보완'의 경우 월별로 활동평가서를 작성하여 봉사단원이

자율적으로 자신의 활동을 점검·보완하면서 활동기간 전체에 대해서는 관리자와 봉사단원의 병행 평가로 구성된다면 심도있는 평가·보완과정이 될 것이다.

다섯째, ‘남북 대학생 봉사단’의 활동에 대한 공신력을 위해 봉사시간 인정, 최소한의 활동경비 및 필요물품 제공, 수료증·표창장 제공 등의 관리체계를 갖춰야 한다. 또한 ‘남북 대학생 봉사단’이 활성화되기 위해서는 무엇보다 남북 대학생 봉사단에 대한 온·오프라인에서의 적극적인 홍보가 필요하고 남북 대학생 봉사단 내에 다양한 프로그램을 확보해야 한다. 이와 더불어 관련 인원·재원·관리체계 정비가 필요하며 남북 대학생 봉사단의 필요성·활동에 대한 사회적 인식을 고취하는 일도 중요하다.

I. 서론

1. 문제 제기

이제 통일을 넘어서 통합을 준비해야 한다. 아직 우리에게서 통일의 과정도 지난해보이지만 통일 이후의 사회적 통합¹⁾이야말로 남북한 주민 사이에 존재하는 ‘마음 속의 장벽’을 허무는 것으로 정치적·경제적 통일보다 훨씬 많은 시간과 노력이 소요된다. 일반적으로 통일은 정치적으로 하나의 체제를 갖추고 경제적으로는 하나의 단일시장을 완성한 것을 의미한다. 즉, 통일이 일회적 사건이라면 통합은 지속적인 과정이라고 할 수 있다.²⁾ 그래서 어느 시점에야 비로소 통합이 ‘완성’되었는가에 대한 판단은 학문적으로 측정하기가 어렵다. 그러나 남북한이 통일을 이루고 통합으로 나아가는 과정은 여러 가지 사회적 지표로 추정해볼 수 있고 이러한 사회적 지표는 단시간에 호전되지 않는 특성을 지니고 있다. 그러므로 통일 이전부터 장기적인 계획 아래 통합을 준비해야 한다.³⁾ 이에 본 연구는 하나의 사건으로 통일을 논의하는 담론을 넘어서 지속적인 과정으로서 통합을 논의하는 담론⁴⁾에 더욱 주목하고자 한다.

- 1) “진정한 통일이란 제도의 통합이 아니라 남북한 주민들의 의식과 문화의 통합, 즉 사회문화적 통합이다.” 손명아 (2009), “독일 대학생들의 통일의식 연구”, 『제29회 통일논문집』, p 65에서 재인용.
- 2) “통합은 과정으로서도 통일에 기여하여 통일 후에도 통합은 계속 이루어져야 하고, 어떤 국가의 입장에서 볼 때 당해 국가가 생존을 계속하기 위해서는 끊임없이 통합의 과정이 반복되어야 한다.” 이경 (2011), “분단국의 통일사례”, 『대한정치학회보』, 제18집 제3호, p 4. 또한 통일과 통합의 자세한 비교는 같은 논문 pp 5-6 참조.
- 3) 중장기적인 관점에서 탈북자에 대한 적절한 대책마련과 이들의 수용에 관한 준비가 되어있지 않을 경우 북한 주민들을 같은 사회의 일원으로 받아들이고 통합하는데 어려움이 따를 것이라고 예상하고 있다. 이민의·정주호 (2012), “대학생들의 탈북자에 대한 태도가 수용의도 및 수용에 미치는 영향에 관한 실증연구”, 『제31회 통일논문집』, p 244.
- 4) 최근의 통일에 대한 접근방법이 ‘기능주의’에 입각해 있고, 이러한 기능주의적 접근법이란 교류·협력의 유용성이 다양한 비정치적 영역으로 확산되는 파급효과를 가져오고, 이것이 다시 경험적 학습을 통해 정치 영역에서의 교류·협력을 유인함으로써 통합에 이르게 된다고 한다. 박상익 (2011), “통일에 대한 인식전환과

통일과 통합의 순서는 선후관계를 명확히 파악할 순 없지만 적어도 여러 분단국의 통일사례로 파악해보았을 때 정치적 통일은 일회적 사건임에는 분명하다. 또한 경제적 통일도 상이한 경제체제가 단일한 시장을 구성함에 있어서 필요한 제도적 준비를 하는 것이므로 일회적 사건이지만, 경제적 통일 이후에 단일국가로서 건설한 경제를 이룩하기 위한 통합의 과정은 별개라고 판단된다. 마지막으로 사회적 통합은 분단국의 구성원이 단일국가의 구성원이 되면서 서로 간의 의식·문화의 차이를 극복하고 새로운 ‘운명 공동체’⁵⁾를 형성하는 것을 의미한다. 그러므로 사회적 통합은 정치적 통일이 달성되면 ‘운명 공동체’를 형성할 수 있는 조건은 충족되지만 여러 가지 사회적 지표를 통해 사회적 통합을 일정수준 이루기 위해서는 지난한 과정이 필요하다. 즉, 사회적 통합은 통일국가의 체제를 구성하기 전에도 서로의 의식·문화의 차이를 좁히기 위해 노력해야 하고 통일국가를 이룩한 이후에도 지속적으로 사회적 통합의 질을 높여야만 통일국가를 안정적으로 유지할 수 있다.

그런데 우리의 경우 통일국가의 체제를 구성하는데 부터 심각한 장애를 초래할 정도로 남북한 구성원 사이의 이질감이 상당하다. 분단의 역사가 60년에 이르고 간헐적인 당국대화가 있었을 뿐 다양한 분야의 인적교류는 분단의 세월에 비하면 매우 미미하다.⁶⁾ 더군다나 북한의 경우 과거 동독처럼 우리의 문화를 접할 수 있는 경우가 공식적으로는 북한 구성원에게 철저하게 차단되어 있고, 우리 역시 통일교육의 일환으로서 북한의 정치·사회·문화에 대한 체계적인 교육이 의무교육과정에 충분히 반영되어 있지 않으며 개인적 차원으로도 북한에 대한 지식이 전무한 경우가 많다. 이런 상태가 지속된다면 한반도에는 하나의 민족이 두 개의 국가로 분단된 것이 아니라 전혀 다른 두 민족이 두 개의 국가를 이루고 살아가

통일교육패러다임의 시프트”, 『한국동북아논총』, 제59호, p 132.

- 5) 여기서 민족 또는 민족공동체는 ‘초역사적’인 실체가 아니지만, 인류 역사에서 반드시 거치게 되는 운명공동체의 한 단계라고 한다. 김낙중 (2008), 『민족의 형성, 분열, 통일』, 평화연대 평화연구소, p 43.
- 6) 독일의 경험과 비교하여 남북한 교류 협력의 역사는 일천하고 교류·협력 자체도 양적·질적으로 수준이 낮다고 지적한다. 박순성 (2010), “한반도 통일과 민족, 국민국가, 시민사회”, 『북한연구학회보』, 북한연구학회, 제14권 제2호, p 87.

게 된다. 이렇게 남북한 구성원의 상호이해가 현저히 떨어지는 경우에는 어떠한 대북정책도 성공을 거두기 어렵고 남북한 통일도 점점 어려워진다. 그러므로 분단체제가 지속 중인 지금은 남북한 통일의 과정을 앞당길 수 있고 통일국가를 이룩하고 나서는 '운명 공동체'로서의 일체감을 빠르게 형성할 수 있도록 남북한 사회적 통합에 대한 장기적인 목표를 세우고 체계적인 계획을 수립하여 실천해나가야 한다. 이 때 사회적 통합의 준비정도를 가늠할 수 있는 지표는 현재 우리 사회의 구성원으로 살아가고 있는 북한이탈주민의 정착수준이다.⁷⁾ 북한이탈주민은 자유와 번영이 있는 우리사회에서 살아가고자 북한을 탈출하였기에 그들이 성공적으로 우리 사회에 정착했을 때만이 북한 사회 구성원의 통일의를 고취할 수 있으며 우리 사회 구성원의 북한에 대한 이해 역시 증진될 수 있다. 즉, 사회적 통합의 준비는 북한이탈주민의 지위 및 처우를 향상하는 것에서 시작되어야 한다.⁸⁾

2. 연구목적

남북한 통일을 앞당기기 위한 방법으로서 남북한 구성원 사이의 사회적 통합을 미리 준비하고 통일국가를 달성한 뒤에도 높은 수준의 사회적 통합을 이루기 위해서는 북한이탈주민의 성공적인 정착이 중요하다. 그래서 본 연구는 북한이탈주민의 정착과 관련한 선행연구를 검토하던 중 우리의 북한이탈주민 지원정책이 실제 북한이탈주민의 욕구와 일치하지 않는 점을 발견했다. 먼저 북한이탈주민 지원정책이 지속적으로 발전해온

7) “북한이탈주민들의 남한사회 정착을 위해 가장 중요한 것은 원만한 사회적응이다. 사회적응이란 북한이탈주민이 남한사회의 일원으로서 사회적 규범, 가치, 문화양식에 잘 적응하는 것을 의미한다. 물론 여기에는 북한이탈주민들 스스로 변화를 주도적으로 추진하는 것과 함께 사회적 변화를 이루어 가는 것도 포함한다.” 김창근 (2011), “북한이탈주민의 남한사회 적응과 통일교육”, 『윤리연구』, 제80호, p 139.

8) “경제적 약자이자 문화적 이등국민으로 남을 수 있는 북한 국민의 입지는 통일 한국의 사회·문화적 갈등의 지속적 요인이 될 수 있다. 따라서 한반도의 통일 논의는 단순한 체제의 통합을 넘어 남북한의 상이한 사회·경제적 환경을 이해하고, 그에 따른 문화적 성찰로 확대되어야 한다. “손명아 (2010), “독일 대학생들의 통일의식 연구”, 『제29회 통일논문집』, p 69.

점은 분명하지만 북한이탈주민이 평가했을 때는 전반적으로 수요맞춤형 지원정책이 보장될 필요가 있고, 특히 우리 사회 구성원의 인식개선을 위한 정책이 북한이탈주민 지원정책 안에 포함될 것을 강력히 피력했다. 이러한 북한이탈주민의 평가내용을 보면 앞으로의 북한이탈주민 지원정책에는 북한이탈주민을 대상으로 한 광범위한 조사를 통해 지원정책의 내용을 세분화하고 우리 사회의 인식개선을 위한 정책이 필요함을 시사한다. 그래서 북한이탈주민의 욕구를 수용하고 이에 맞춰 특히 우리 사회의 인식개선 정책을 시행한다면 어떠한 정책이 필요할 것인가에 대해 검토하던 중 ‘남북 대학생 봉사단’의 운영에 대해 연구해보기로 했다.

자원봉사는 자발성과 무보수성을 바탕으로 공익적 활동을 하는 것이다. 최근에는 자원봉사자의 수가 지속적으로 늘고 있고 재능봉사⁹⁾에 대한 관심이 높아지는 등 우리 사회에서 손쉽게 접할 수 있는 담론이기도 하다. 본 연구가 이러한 자원봉사에 초점을 맞추는 이유는 자원봉사의 목적이 공익에 있기에 우리 사회의 참여와 지지를 얻을 수 있으며 여기에 자원봉사의 주체가 남북한 대학생일 때, 남북한 사회적 통합의 준비세대로서 서로에 대한 이해를 높이고 이질감을 없애는 출발선이 될 것이라는 판단에서이다. 그래서 남북한 대학생이 함께 참여하는 봉사단 운영을 통해 우리 사회의 북한이탈주민에 대한 관심을 높이고 궁극적으로는 북한에 대한 이해와 통일에 대한 긍정적인 인식을 심어줄 수 있다. 또한 북한이탈주민이 우리 사회의 건실한 구성원으로 자리매김할 수 있도록 도울 수 있다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 과정을 통해 ‘남북 대학생 봉사단’의 필요성을 강조하고 실제 운영단계에서 검토해야 할 사항들을 연구하고자 한다. 또한 이를 통해 ‘남북 대학생 봉사단’에 대한 정책적 제언을 하고자 한다.

9) “재능봉사는 개인적 차원에서는 인적 자본의 나눔을 통해 역량을 강화시키고 연대의식을 강화하는 사회 환경을 조성한다. 지역적 차원에서는 자신의 생활터전에서 개인적 재능을 나누어 욕구를 충족하고 문제해결을 하여 지역 발전기회를 만들 수 있다. 마지막으로 국가적 차원에서는 재능나눔 자원봉사를 통해 통합적 계획을 통해 경제성장과 함께 사회개발의 책임을 원활히 수행할 수 있다.” 배기효·장경은·이태임 (2012), “재능나눔 자원봉사활동의 활성화 방안”, 『복지행정논총』, 제22권 제2호, p 6.

첫째, '남북 대학생 봉사단'을 운영해야하는 이유는 남북한 통일의 준비세대로서 남북한 청년층이 서로 간의 이해를 높이고 이질감을 없애기 위해서이다. 따라서 현재 남북한 청년층의 통일의식을 파악하고 문제점을 분석해보기로 한다. 둘째, 남북한 청년층의 통일의식을 분석하여 사회적 통합에 필요한 인식적 개선사항을 도출한 뒤에는 북한이탈주민의 현황과 북한이탈주민 지원정책에 대한 평가를 통해 사회적 통합에 필요한 제도적 개선사항을 도출하고자 한다. 셋째, 남북한 구성원의 사회적 통합을 가로막는 인식·제도적 요인에 대한 분석을 한 뒤에는 이를 해결하기 위한 방법으로 '남북 대학생 봉사단' 운영의 필요성을 검토하고 인식적·제도적 차원에서 차지하는 위상과 예상효과를 검토하기로 한다. 여기서는 '남북 대학생 봉사단'의 주체인 남북한 청년층을 대상으로 설문조사를 하고 구체적인 운영 및 활성화 방안을 도출하기 위해 심층면접도 진행한다. 또한 국내 유사 봉사단체를 분석하여 시사점도 도출하기로 한다. 넷째, '남북 대학생 봉사단' 관련 설문조사와 문헌조사 결과를 바탕으로 '남북 대학생 봉사단'이 실제 운영됐을 때 필요한 사항들을 개괄적으로 검토하되 현실에 적용할 수 있는 정책적 제언을 하기로 한다.

위에서 언급했던 바와 같이 본 연구는 통일을 앞당기는 방법이자 통일 국가를 안정적으로 유지하기 위해서는 남북한 구성원의 사회적 통합이 중요하다는 문제의식에서 출발했다. 특히 사회적 통합은 일회적 사건이 아닌 지속적인 과정으로서 장기적인 계획을 가지고 준비해야만 한다. 이러한 사회적 통합의 준비정도를 가늠할 수 있는 지표는 북한이탈주민의 정착수준이다. 북한이탈주민은 현재 우리사회에 인식개선을 위한 정책이 필요함을 강조하고 있고 이러한 인식개선 정책으로서 '남북 대학생 봉사단'이 하나의 실마리가 될 수 있다. 그러므로 '남북 대학생 봉사단'의 운영에 대한 연구를 통해 남북한 구성원의 상호이해를 증진하고 분단체제를 극복하여 남북한 통일의 과정에 기여하고자 한다.

Ⅱ. 본론

1. 남북 청년층의 통일의식 분석

‘남북 대학생 봉사단’의 운영에 대한 연구는 남북한 청년층의 통일의식을 파악하고 문제점을 분석하는 것에서 시작해야 한다. 설문조사 참고자료는 서울대 평화통일연구원에서 발행한 ‘2012 통일의식조사’를 활용했다. 이러한 설문조사 결과와 함께 관련 연구도 병행하여 검토했다.

먼저 남한 청년층의 통일의식을 분석하면서 남한 구성원의 전반적인 통일의식도 간략히 검토해 보고자 한다. 본 연구의 초점대상은 남북한 청년층에 맞춰져 있으나 우리 정부의 대북정책, 통일정책은 청년층을 포함한 우리 사회 구성원의 합리적인 여론에 근거하여 수립되고 시행되어야 하기 때문이다.¹⁰⁾ 또한 남북한 청년층의 통일의식 현황을 정확하게 파악하기 위해서는 남한에 거주하고 있는 북한 청년층의 통일의식에 대한 조사도 필요하다. 그러나 북한이탈주민에 대한 설문조사는 신분의 특수성 등의 이유로 설문조사에 한계가 있어서 주로 문헌을 통해 분석하기로 했다. 여기서도 북한이탈주민 전반의 통일의식을 간략히 살펴보고 그 다음에 남한 거주 북한 청년층의 통일의식을 검토하기로 한다. 이를 통해 현재 우리 정부의 대북정책, 통일정책을 점검하고 특히 북한이탈주민정책의 실효성을 파악할 수 있는 단초가 될 것이다.

1) 남한 청년층의 통일의식

‘통일의 필요성’에 대한 질문에 우리 사회는 전체적으로 57%가 긍정적으로 보았다. 그러나 ‘그저 그렇다.’와 ‘전혀 필요 없다.’는 부정적

10) 대부분의 민주주의 국가에서는 정부와 정당은 선거를 통한 (재)집권을 목표로 하기 때문에 남한국민 대다수가 탈북자에 대해 부정적 태도를 갖고 있을 경우에는 탈북자들을 위한 법적·제도적 장치를 마련하는 것이 쉽지 않을 가능성이 높다고 지적한다. 권수현 (2011), “북한이탈주민에 대한 남한국민의 태도”, 『한국정치연구』, 제20집 제2호, p 130.

응답을 합치면 43%에 이른다. 특히 19-29세는 46.7%가 통일의 필요성에 대해 긍정적으로 대답하여 모든 연령대 중에서 가장 낮았고, 통일의 필요성에 대한 부정적 응답도 28.6%로 가장 높았다. '통일의 이유'에 대한 질문에 전체적으로 '같은 민족이니까.'라는 응답이 45.9%로 가장 높았지만 19-29세는 37.3%로 가장 낮았다. 그러나 19-29세는 '전쟁위협 해소.'나 '선진국이 되기 위해서.'라는 응답은 다른 연령대에 비해 높은 결과가 나타났다.¹¹⁾

'통일의 추진 속도'와 관련해서는 전체적으로 '통일을 서두르기보다 여건이 성숙되기를 기다려야 한다.'는 응답이 65.1%로 나타났고 19-29세의 응답 또한 63.5%로 전체 수준과 비슷했다. 그러나 '현재대로가 좋다.' '통일에 대한 관심이 별로 없다.'는 응답은 각각 19.6%, 10.6%로 다른 연령대에 비해 상대적으로 높은 수치를 기록했다. '통일의 시기'에 대한 응답을 전체적으로 살펴보면 20~30년 이후의 일로 생각하는 경향이 강했다. 특히 19-29세는 다른 연령대와 비교하여 '30년 이상'이 걸릴 것이라는 응답이 가장 높았다.¹²⁾ '북한에 대한 평가'에서 우리 사회는 전반적으로 '협력대상'이라고 응답한 비율이 47.1%로 가장 높았다. 20대의 경우 '협력대상'이라고 응답한 비율이 47.8%로 전체 수준과 비슷하지만 '지원대상'이라고 응답한 비율은 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮고, '경계대상'이라고 응답한 비율은 7.5%, '적대대상'이라고 응답한 비율도 14.5%로 다른 연령대에 비해 가장 높았다. '북한 정권과의 관계'에 대해서도 전체적으로 39.3%가 '대화 와 타협이 가능하다.'라고 응답했지만 20대의 경우 35.7%만이 긍정적인 응답을 하였다.¹³⁾

'북한이탈주민에 대한 인식'을 살펴보면 먼저 북한이탈주민에 대한 친근감에 대한 응답은 전체적으로 39.5%가 친근하게 느껴진다는 응답을 했으며 60.4%가 친근하게 느껴지지 않는다는 응답을 했다. 19-29세의 경우 친근감을 느낀다는 비율이 37.6%였다. 북한이탈주민의 수용¹⁴⁾에 관해

11) 서울대 통일평화연구원 (2012), 『2012 통일의식 조사』, pp 20-24.

12) 서울대 통일평화연구원 (2012), 『2012 통일의식 조사』, pp 25-28.

13) 서울대 통일평화연구원 (2012), 『2012 통일의식 조사』, pp 45-47.

14) 북한이탈주민에 대해 같은 민족으로서 또는 인권적 차원에서 정책적 지원의 필

서는 전체적으로 ‘원하는 사람은 모두 받아들여야 한다.’는 응답이 43.8%이며, ‘선택적으로 받아들여야 한다.’는 응답이 46.2%였다. 19-29세의 경우에도 전체수준과 비슷하게 43.1%가 원하는 사람들은 모두 받아들여야 한다고 응답했고, 47.5%가 원하는 사람 중에서 선택적으로 받아들여야 한다고 응답했다.¹⁵⁾

2) 북한 청년층의 통일의식

통일이 필요하다고 생각하느냐는 질문에 대해 북한이탈주민은 최근 3번의 조사에서 (2008년, 2009년, 2011년) 95.2% ~ 99.1%가 ‘그렇다.’라고 응답했다. 이러한 응답 비율은 같은 기간 남한주민들의 응답비율(50~55%)과 비교하여 매우 높은 수치이다.¹⁶⁾ 또한 통일예상 시기에 대한 전망에서 북한이탈주민들은 비교적 가까운 미래에 실현될 것으로 보았다. 2011년 조사결과에서 ‘10년 이내’의 응답이 29.7%로 가장 많았고 ‘5년 이내’라는 응답도 18.9%로 같은 질문에 남한주민들이 각각 2.5%, 16.3%로 응답한 결과와 대비된다.¹⁷⁾ 마지막으로 통일에 대한 기대이익에서도 통일이 북한사회에 도움이 된다고 생각하느냐는 집단 이익에 대한 질문과 통일이 개인적으로 도움이 된다고 생각하느냐는 개인 이익에 대한 질문 모두 북한이탈주민은 90~95%라는 높은 기대감을 드러냈다.¹⁸⁾

남한을 어떤 대상으로 생각하느냐는 질문에 대해 북한이탈주민은 남한

요성에 대해서는 공감하면서도, 동시에 북한이탈주민에 대한 다수집단의 이중적이고 모순적인 태도도 발견된다. 이는 무엇보다 실제적 차원에서 구체적인 피해나 비용 부담을 우려하기 때문인 것으로 보인다. 김창근 (2011), “북한이탈주민의 남한사회 적응과 통일교육”, 『윤리연구』, 제80호, p 147. 또한, 북한이탈주민들 스스로의 일정한 자격지심에도 불구하고 남한사람들이 북한에 대한 부정적인 이미지와 남한의 상대적 우월감에 기반한 사회적 편견도 지니고 있음을 지적한다. 같은 논문 p 154.

15) 서울대 통일평화연구원 (2012), 『2012 통일의식 조사』, pp 90~91.

16) 김병로·최경희 (2012), “남북한 주민의 통일의식 비교 분석”, 『통일과 평화』, 제4집 제1호, p 106.

17) 김병로·최경희 (2012), “남북한 주민의 통일의식 비교 분석”, 『통일과 평화』, 제4집 제1호, p 109.

18) 김병로·최경희 (2012), “남북한 주민의 통일의식 비교 분석”, 『통일과 평화』, 제4집 제1호, p 111.

이 지원대상이라는 응답은 낮아지고 협력대상이라는 의식이 높아졌다. 즉, 북한이탈주민은 남한을 지원대상으로 인식했다가 최근 몇 년 사이 협력대상으로 인식하는 경향으로 바뀌고 있다. 한편 남한이 경제대상이라는 응답도 높아졌는데 이는 당시의 남북한 대치 상황 (천안함 사건, 연평도 사건 등)으로 인한 결과로 보인다. 그런데 남한 거주 북한 청년층의 경우 표본수가 작아 정확한 통계분석에는 무리가 있지만, 남한을 협력대상으로 인식하는 응답이 50대 다음으로 낮으며 지원대상이라는 응답은 가장 낮다. 이러한 결과는 남한 청년층에 대한 통일의식 분석에서도 살펴본 것과 같이 남한 거주 북한 청년층의 통일의식도 부정적으로 형성된 점을 보여준다.¹⁹⁾

3) 소결

지금까지의 남북 청년층 통일의식을 정리해보면 먼저 남북 구성원은 통일의 필요성에 대해서는 대체적으로 긍정적으로 보나 통일의 이유 및 통일의 시기·추진속도에 있어서는 다른 인식을 보여주었다. 또한 서로를 협력의 대상으로 인식하나 상대방의 정치·사회·문화·경제에 대한 이해도는 현저하게 낮다.²⁰⁾ 특히 남한 청년층은 통일의 필요성에 대해 모든 연령대 중에서 가장 부정적인 응답을 했으며 통일의 이유도 민족동질감 보다는 전쟁위협해소와 같은 현실적 이유를 선택한 경우가 많았다. 남한 거주 북한 청년층 또한 상대방을 협력의 대상으로 보면서도 경제대상이라고 응답한 비율도 높았다. 즉, 남북 청년층 사이에서 통일에 대한 부정적 인식의 확산이 심각하며 상호이질감은 지속적으로 증가하고 있다. 이는 당위적·현실적 과제로서 통일에 대처해야 하는 남북 청년층이 서로 간의 부정적인 인식 및 이질감부터 해소하는 일이 급선무임을 보여준다.

19) 김병로·최경희 (2012), “남북한 주민의 통일의식 비교 분석”, 『통일과 평화』, 제4집 제1호, pp 114~116.

20) 남북한 주민들은 서로 간의 문화적 차이와 이질성이 심각한 수준에 있다고 판단한다. 김병로·최경희 (2012), “남북한 주민의 통일의식 비교 분석”, 『통일과 평화』, 제4집 제1호, pp 120~121.

2. 북한이탈주민 현황 및 북한이탈주민 지원정책 평가

1) 최근 추세 및 특징

2013년 7월 기준으로 현재 우리 사회에서 살아가고 있는 북한이탈주민은 총 25,431명이다. 북한이탈주민의 입국은 2006년에 2000명을 돌파한 이래 2011년까지 2000~3000명 선을 유지하다가 북한 정권 교체 시기와 맞물린 2012년에는 북·중 국경선에서의 단속이 강화되어 2000명을 넘지지는 못했다. 북한이탈주민의 지역출신은 함경도가 76%이고 수도권에 거주하는 비율이 65%에 이른다. 특이한 점은 북한이탈주민 중 여성의 비율이 2002년 55%로 절반을 넘은 이래 매년 여성의 비율은 증가하여 78%까지 육박한 적도 있으며 올해 7월까지 입국한 북한이탈주민 중 여성의 비율도 현재 70%에 이르고 있다. 따라서 북한이탈주민 총 25,431명 중 여성은 17,656명으로 전체적으로 보아도 69%를 차지하고 있다.²¹⁾ 이는 북한이탈주민정책도 전체 북한이탈주민의 삶의 질 향상을 목표로 하면서도 북한이탈여성 맞춤형 정책 개발도 필요하다는 현실을 보여준다. 현재 우리 사회의 여러 통계결과를 보면 여성은 정치적·사회적·경제적으로 약자의 위치에 놓여있는데 북한이탈여성은 신분의 특수성은 물론 여성이라는 점에서도 이중적인 사회적 위험에 처해 있다.

한편 연령별 유형을 살펴보면 2012년 10월까지의 통계결과 30~39세가 총 인원 중 31%를 차지한 가운데 20~29세도 27%를 기록했다.²²⁾ 이는 청년층에서 장년층까지 비교적 젊은 세대가 주로 입국하고 있는 상황을 보여주며 우리 사회의 구성원으로서 중추적인 역할을 해나갈 수 있는 잠재성이 있다. 특히 20~29세의 경우 남한 청년층과 더불어 통일을 당위적·현실적 과제로서 해결해나가야 하는 준비세대로서 그들의 인식과 삶에 대한 광범위한 연구가 필수적이다.

21) 통일부 및 북한이탈주민지원재단 홈페이지 검색 결과 (2013.8.15) 및 통일부 (2013), 『2013 북한이탈주민 정착지원 실무편람』, p 6.

22) 통일부 및 북한이탈주민지원재단 홈페이지 검색 결과 (2013.8.15.).

2) 북한이탈주민 지원정책 개요

북한이탈주민에 대한 지원정책의 변천과정을 간략히 살펴보면 1962~93년까지는 체제 경쟁의 목표아래 북한이탈주민을 '귀순용사'의 관점에서 바라보았다. 이러한 정책의 주관부처는 원호처·보훈처였다. 1993~1996년까지는 취약계층의 보호라는 목표아래 북한이탈주민을 '북한동포'의 관점에서 바라보았다. 마지막으로 1997년 이래 북한이탈주민 지원정책은 '남북통합 대비'의 목표를 지니고 있으며 주관부처는 통일부이다. 최근의 북한이탈주민 지원정책의 특징을 살펴보면 2005년부터 '일회성 현금 지원'에서 자립·자활과 연계된 인센티브·분할지급 방식으로 바뀌었다. 북한이탈주민이 우리 사회에 성공적으로 정착할 수 있도록 단기·일회성 정책을 지양하고 자립·자활 중심의 지원방식으로 전환한 것이다. 이러한 목표를 가지고 2009년에는 지역적응센터, 2010년에는 북한이탈주민지원재단, 2012년에는 제2하나원을 개설하여 북한이탈주민 지원정책의 체계적인 구조를 갖추기 위해 노력하고 있다.²³⁾ 구체적으로 북한이탈주민의 지원정책은 정부·지자체·민간이 상호 협력하여 추진하고 있으며, 중앙정부에서는 통일부가 '북한이탈주민대책협의회'를 통해 북한이탈주민 정책협의를 조정하고 있다. 그리고 북한이탈주민이 거주하고 있는 곳에서는 지방자치단체와 지역적응센터가 북한이탈주민에 대한 지원을 하고 있다. 마지막으로 민간에서는 해당 지역의 민간단체, 종교단체, 의료기관, 복지기관, 자원봉사자 등이 북한이탈주민지원재단과 지역적응센터와 연계하여 지원하고 있다.²⁴⁾

3) 북한이탈주민의 지원정책에 대한 평가

현재 학계에서 북한이탈주민의 북한이탈주민 지원정책에 대한 인식과 평가에 관한 연구는 미미하다. 간헐적으로 소규모 북한이탈주민을 대상으로 설문조사를 하고 이를 지원정책 평가 연구에 활용하는 경우는 있지만

23) 통일부 (2013), 『2013 북한이탈주민 정착지원 실무편람』, p 8.

24) 통일부 (2013), 『2013 북한이탈주민 정착지원 실무편람』, p 9.

전국에 거주하고 있는 북한이탈주민을 대상으로 지원정책 전반에 걸친 심층조사 결과는 발표된 바가 없는 실정이다.²⁵⁾ 그러므로 현재 전국에 거주하고 있는 북한이탈주민이 북한이탈주민 지원정책에 대해 어떻게 인식하고 평가하는지는 정밀하게 분석할 수 없지만 몇몇 선행연구를 통해 북한이탈주민이 지원정책에 대해 어떻게 평가하는지 조사할 수 있었다. 이때 정량분석을 시도하지 못하는 만큼 정성분석이 중요하다고 판단했다. 그래서 선행연구 중에서도 북한이탈주민을 대상으로 심층면접을 진행하여 그들이 지원정책을 어떻게 인식하는지 분석하고 기타 정책적 제언을 수렴하고자 한 정성분석 연구를 활용했다.²⁶⁾

첫째, 북한이탈주민은 최근에 변화되는 정책들에 대한 인식 및 평가에서 ‘대체로 만족한다.’고 응답했다. 즉, 북한이탈주민 지원정책에서 특히 북한이탈주민이 거주하고 있는 정착지에서의 정책이 중요하다고 했을 때, 북한이탈주민이 지원제도에 대해 도움이 된다고 본 것이다. 그러나 전반적인 만족과는 별개로 일부 제도에서는 개선의 필요성도 강조했다. 개선이 필요한 제도는 ‘초기 정착을 위한 생계비 지급 기간연장’ ‘직업 훈련, 취업장려금 지원과 관련된 조건 변경’ ‘고용장려금에 관한 개선’ 등 이었다.²⁷⁾ 둘째, 북한이탈주민들은 제도적인 정착지원도 중요하지만 지역 사회의 인식개선²⁸⁾이 더욱 중요하다고 응답했으며 현재 복지관이나

25) 북한이탈주민 지원정책 중 취업지원제도에 대해 조사한 결과가 있다. 북한이탈주민지원재단 (2012), 『2012 북한이탈주민 실태조사』, pp 254~289 참고.

26) 김선화·윤여상·허영철 (2010), 『북한이탈주민의 거주지 정착지원 활성화 방안』, p 4~5.

27) 관련 연구에 따르면 직업훈련보다는 자격증 취득이 오히려 취업과 소득에 긍정적인 영향을 미친다. 즉, 직업훈련이 자격증으로 이어졌을 때 탈빈곤이나 단시간 근무여건에서 탈피하는데 도움이 된다고 한다. 그래서 직업훈련의 내용은 단순 지식이나 기술 습득을 넘어선 경쟁력 있는 직업기술을 습득할 수 있도록 내실화될 필요가 있다. 김연희·백학영 (2011), “북한이탈주민의 경제적응지원 프로그램의 성과분석”, 『한국사회정책』, p 263. 또한 북한이탈주민의 직업훈련프로그램을 북한이탈주민 개인이 이미 갖고 있는 인적자본과 잠재력에 대한 정확한 평가에 근거하여 맞춤형의 진로지도와 직업훈련 프로그램을 시행할 때 고용지원 정책의 비용 효과성을 향상시킬 수 있다는 견해가 있다. 김연희·백학영 (2011), “북한이탈주민의 경제적응지원 프로그램의 성과분석”, 『한국사회정책』, p 265.

28) “통일교육은 무엇보다 남한사람들의 북한이탈주민들에 대한 무관심과 대응에서 벗어나도록 하는 일이 필요하다. 궁극적으로는 북한이탈주민들을 사회구성원의 동등한 일원이라고 인식하도록 교육해야 할 것이다. 아울러 북한이탈주민들의 거

민간단체 등에서 실시하고 있는 '남북한 주민들의 통합을 위한 지역모임인 주민통합기획단' '북한이탈주민 봉사단' 등의 활동이 실제로 북한이탈주민이 거주지에서 지역 사회 구성원으로 자리 잡는 데 많은 도움이 된다고 강조했다.²⁹⁾

4) 소결

북한이탈주민의 현황을 살펴보면 연간 입국자수가 1000~2000명 선을 유지하고 있고 특히 여성의 비율이 높아지고 있다. 이는 북한이탈주민 지원정책이 성별·연령·직업별로 다양한 범위에 걸쳐있는 북한이탈주민들을 대상으로 해야 하며 그 중에서도 북한이탈여성에 대한 맞춤형 지원정책이 필요함을 알 수 있다. 또한 입국자의 연령대를 보면 20~30대의 젊은 층이 차지하는 비율이 높은데 이 점 또한 중요하게 분석해야 할 지점이다. 앞서 남북 청년층의 통일의식을 살펴봤을 때 북한 출신 청년층의 통일의식은 부정적인 부분이 분명히 존재했다. 따라서 북한 출신 청년층이 남한 청년층과 동등한 지위에서 우리 사회의 현안을 함께 풀어나가는 역할을 할 수 있도록 노력해야 한다. 한편 우리의 북한이탈주민 지원정책은 지속적으로 발전해왔지만 북한이탈주민의 평가에 의하면 좀 더 수요맞춤형 지원정책이 보장될 필요가 있는 것으로 보인다. 또한 법·제도적 측면의 지원정책도 중요하지만 북한이탈주민은 우리 사회의 북한이탈주민에 대한 인식개선 정책 역시 중요하다고 보았다. 결국 앞으로의 북한이탈주민 지원정책은 북한이탈주민의 수요를 적절하게 수용하는 동시에 우리 사회의 인식개선 정책에 초점이 맞춰져야 한다.

주지 정착단계에서부터 남한 지역주민들과의 교체와 접촉의 범위를 확대시켜 지역단위 네트워크를 활성화해야 할 것이다.” 김창근 (2011), “북한이탈주민의 남한사회 적응과 통일교육”, 『윤리연구』, 제80호, p 163.

- 29) 실제로 북한이탈주민들은 적응·정착과정에서 남한사회의 다양한 사회영역에서 사회적 배제 현상에 처해질 개연성이 높다고 지적한다. 김광웅·이봉근 (2011), “북한이탈주민의 사회적 배제에 대한 실증연구”, 『북한연구학회보』, 제15권 제1호, p 31.

3. 남북 대학생 봉사단 운영의 필요성

1) 남북 대학생 봉사단의 위상과 예상효과

자원봉사는 우리 사회에 필요한 공익적 활동을 자발적으로 보수를 받지 않고 하는 행위이다.³⁰⁾ 오늘날 자원봉사는 우리 사회의 소외계층을 대상으로 다양한 분야에서 이루어지고 있으며 양적·질적으로 발전하고 있다. 이러한 자원봉사를 남북한 사회적 통합의 준비방법으로서 접목하려는 지점은 다음과 같다.

첫째, 자원봉사는 우리 사회에 필요한 공익적 활동을 하는 도덕적·윤리적 가치를 지닌다. 그래서 남북한 대학생이 함께 자원봉사를 한다면³¹⁾ 우리 사회의 북한이탈주민에 대한 관심은 물론이고 북한에 대한 이해, 통일에 대한 인식도 개선할 수 있는 계기가 될 수 있다. 또한 자원봉사의 영역을 북한이탈주민의 삶의 현장에까지 넓힌다면 북한이탈주민이 성공적으로 우리 사회에 정착할 수 있을 것이다.

둘째, 앞서 남북한 구성원의 통일의식 현황을 살펴본 결과 특히 남북한 청년층 사이에서 상호이질감 및 부정적 인식이 높았다. 이는 통일을 당위적·현실적 과제로서 대처할 수밖에 없는 남북한 청년층이 통일을 함께 준비하기는커녕 서로 간의 단절이 심각한 수준에 이르렀음을 보여준다. 그러므로 사회적 통합의 지난한 과정은 먼저 남북한 청년층의 상호교류에서 시작해야 한다. 이 때 남북 대학생 봉사단은 남북한 대학생의 사

30) “자원봉사는 개인의 불규칙하고 비공식적인 노력인 자원적 봉사가 아닌 시민의식과 인간존중 정신을 바탕으로 자발성과 무보수성, 이타성, 계획성, 지속성이 포함되어 있는 자원봉사로 개념화해야 할 것이다.” 류나미·최은희 (2007), “대학생이 경험하는 봉사에 대한 현상학적 연구”, 『청소년학연구』, 제14권 제2호, p 4.

31) 일반적인 대학생 자원봉사활동의 필요성을 4가지로 정리하면 첫째, 개인은 스스로 타인에게 혹은 타인과 더불어 봉사하는 자원봉사의 경험을 가짐으로써 인격적 성장을 가져옴과 동시에 자신의 잠재능력을 실현하는 기회를 갖게 된다. 둘째, 사회문제를 예방 및 완화시키며 셋째, 자신이 속해 있는 사회에 대해 공동체 의식과 사회적 책임을 실현할 수 있는 기회를 가지며 넷째, 대학생 자원봉사활동은 바람직한 사회변화를 주도하는 역할을 수행할 수 있다. 류나미·최은희 (2007), “대학생이 경험하는 봉사에 대한 현상학적 연구”, 『청소년학연구』, 제14권 제2호, p 5.

회·문화적 교류활동을 기반으로 자원봉사 활동을 하고 이러한 과정에서 서로에 대한 친밀도는 물론이고 이해정도 역시 성숙할 수 있을 것이다.

셋째, 우리의 북한이탈주민 지원정책은 꾸준히 발전해왔지만 한편으로는 북한이탈주민의 요구와 수요에 근거한 정책 개발은 미흡했다. 이제 북한이탈주민 지원 정책 역시 전체적인 북한이탈주민의 삶의 질 개선에 초점을 맞추면서도 성별·연령별·직업별로 다양한 의견을 수렴하여 더욱 현장중심의 세밀한 정책을 시행할 필요가 있다. 여기서 북한이탈주민은 거주지에서 남한주민들의 인식개선이 절실함을 강조하고 '남북기획봉사단' 같은 활동을 하는 단체가 확대될 필요성에 공감하고 있다. 그래서 남북 대학생 봉사단이 지역 사회의 북한이탈주민에 대한 인식을 개선하고 능동적으로 지역 사회의 공익적 활동에 앞장섰을 때 북한이탈주민의 정착수준은 질적으로 향상될 것이다.

따라서 본 연구는 남북 대학생 봉사단이 상기와 같은 목적을 달성할 수 있다고 판단하여 이를 실증적으로 검증하고 더 나아가 남북 대학생 봉사단의 운영 및 활성화 방안을 마련하기 위해 설문조사를 진행했다. 설문조사의 경우 전국 대학생 400명을 대상으로 진행했다. 이를 통해서 남북 대학생 봉사단에 대한 전반적인 인식을 가늠할 수 있을 것이다. 또한 남북 대학생 봉사단 운영 및 활성화 방안을 구체화하기 위해 심층면접을 병행하기로 했다. 심층면접 대상자의 경우 심층면접 희망자를 모집하여 기본조사를 마친 73명 중 30명을 선정하여 진행했다. 또한 북한 출신 대학생도 '남북 대학생 봉사단'의 주체이기 때문에 전국에 거주하고 있는 북한 출신 대학생을 대상으로 설문조사를 진행해야 하지만, 신분상의 이유로 접근이 어렵고 설문조사 분석기관에 의뢰하여도 표본수 모집에 한계가 있다는 응답이 많았다. 따라서 통일 관련 단체에서 활동했던 경험을 토대로 관련 단체의 협조를 받아 북한 출신 대학생 20명을 대상으로 설문조사 및 심층면접을 진행했다.³²⁾

〈표 1〉 설문조사 개요

32) 설문조사의 경우 남한 대학생에게 주어진 설문지와 동일하며, 표본수가 적어서 통계분석을 하는 대신에 주로 심층면접을 위한 참고자료로 사용하기로 했다.

조사대상								
전국에 거주하는 남한 대학생								
조사방법								
설문조사 기관 오픈서베이 의뢰 327명					설문 대상자 개별 모집 73명			
구조화된 설문지 (총 20문항, 객관식)								
기초설문 4문항					심층설문 16문항			
인원구성	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
합계	155명	245명	42명	136명	146명	57명	17명	2명
지역구성	서울	경기/인천	강원도	충청도	전라도	경상도	제주도	
합계	130명	110명	3명	38명	26명	91명	2명	

〈표 2〉 심층면접 개요

조사대상	
설문조사를 마친 남한 대학생 73명 중 30명 / 북한 출신 대학생 20명	
조사방법	
구조화된 심층면접지 (총 6문항, 주관식)	

2) 남북 대학생 봉사단 기초조사 결과 (인식 관련)

위에서 ‘남북 청년층의 통일의식’ 분석결과에서 알 수 있듯이 남한 청년층의 통일에 대한 인식은 부정적이다. 이러한 현실에서 ‘남북 대학생 봉사단이나 유사단체’에 대한 인지도는 낮을 것으로 예상했고 만약 ‘남북 대학생 봉사단이나 유사단체’에 대해 인지하고 있다면 그 경로는 무엇인지 파악하고자 했다. 그래서 첫 번째 기초설문은 ‘남북 대학생 봉사단이나 유사단체에 대한 인지도’를 조사했고 결과는 <표 3>에 정리되어 있다. 설문구성을 했을 때부터 예상한 결과대로 80% 이상의 남한 대학생이 ‘남북 대학생 봉사단이나 유사단체’에 대해 알지 못했다. 그러나 비

록 소수이기는 하나 '남북 대학생 봉사단이나 유사단체'에 대해 인지하고 있는 학생들은 대부분 '인터넷이나 SNS' 또는 '신문기사'를 통해 해당 단체를 알고 있는 것으로 파악됐다. 한편 북한 출신 대학생의 경우에도 '남북 대학생 봉사단이나 유사단체'에 대해 인지하고 있는 경우가 드물었고, 인지하고 있는 경우에는 남한 대학생과 같이 TV, 인터넷, SNS 같은 대중매체를 통해서였다. 따라서 남북 대학생 모두에게 '남북 대학생 봉사단이나 유사단체'에 대한 인지도는 낮았고 향후 인지도를 높이기 위해서는 다양한 방법으로 홍보가 필요하지만 특히 대중매체를 활용해야 할 것으로 보인다.

〈표 3〉 남북 대학생 봉사단이나 유사단체에 대한 인지도

[기초설문1]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
예, 신문기사	1.2%	2.0%	9.5%	1.4%	0	1.7%	0	0
예, TV	6.4%	4.8%	4.7%	4.4%	8.2%	3.5%	0	0
예, 인터넷이나 SNS	10.3%	8.5%	2.3%	8.0%	13.0%	8.7%	5.8%	0
예, 지인	1.9%	2.4%	0	2.2%	3.4%	1.7%	0	0
예, 단체	0	0.8%	0	0	1.3%	0	0	0
예, 현재 운영 중이거나 과거 유경험	0.6%	0.4%	0	0.7%	0.6%	0	0	0
아니오	79.3%	80.8%	83.3%	83.0%	73.2%	84.2%	94.1%	100%
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

※ 모든 통계표의 단위는 % (소수점 아래 첫 번째까지만 나타내고 반올림 생략)

두 번째 기초설문은 '남북 대학생 봉사단에 대해 어떻게 생각하십니까?'라는 질문이고 '남북 대학생 봉사단'에 대한 관심도를 측정하고자 했다. 이에 대해 남자는 26.3%가 긍정적인 응답을 했고 여자는 34.7%가 긍정적인 응답을 했다. '보통이다.'는 응답도 남녀 비슷하게 39.3%, 40%를 기록했고 부정적인 응답은 남자 34.1%, 여자 25.2%를 기록했다. 한편 북한 출신 대학생도 '남북 대학생 봉사단'에 대한 관심도가 긍정적

인 응답이 많았으나 ‘보통이다.’ 는 응답도 있었다. 이는 남한 대학생의 경우와 비슷한 결과이다. 이러한 결과는 ‘남북 대학생 봉사단’ 에 대한 인지도가 없는 현실이 반영된 것으로 보인다. ‘남북 대학생 봉사단’ 의 인원구성, 활동내용 등에 대한 구체적인 정보가 없는 상태에서 ‘남북 대학생 봉사단’ 에 대한 관심도가 높기를 바라는 것은 무리라고 판단된다. 그러나 ‘보통이다.’ 라는 응답이 남녀 남한 대학생 모두에서 가장 많은 응답률을 보인 결과에 주목한다면 향후 ‘남북 대학생 봉사단’ 에 대한 정보가 온·오프라인으로 홍보되면 ‘남북 대학생 봉사단’ 에 대한 관심도가 증대될 가능성이 있다.

〈표 4〉 남북 대학생 봉사단에 대한 관심도

[기초설문2]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
매우 관심이 있다	3.8%	4.8%	2.3%	5.1%	2.7%	7.0%	11.7%	0
관심이 있다	22.5%	29.7%	21.4%	27.2%	26.0%	28.0%	41.1%	50%
보통이다	39.3%	40%	45.2%	36.0%	46.5%	35.0%	17.6%	0
관심이 없다	23.8%	16.7%	23.8%	19.1%	16.4%	19.2%	29.4%	50%
전혀 관심이 없다	10.3%	8.5%	7.1%	12.5%	8.2%	10.5%	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

세 번째 기초설문은 ‘남북 대학생 봉사단이 필요하다고 생각하십니까?’ 라는 질문이고 ‘남북 대학생 봉사단’ 의 사회적 필요성에 대해 남한 청년층이 얼마나 공감하는지 조사하고자 했다. 그런데 관심도에 대한 조사결과와는 달리 ‘남북 대학생 봉사단’ 의 필요성에 대해서는 남녀 모두 50.3%, 57%가 긍정적인 응답을 하여 주목할 만하다. 이러한 응답결과는 모든 연령대에서 나타나며 22-23세 (47.9%)를 제외하고 모든 연령대에서 과반수를 넘었다. 앞서 남북 청년층 통일의식 결과에서는 부정적인 통일의식을 살필 수 있었지만, 한편으로는 남한 청년층이 ‘남북 대학생 봉사단’ 과 같이 통일을 준비하는 활동이 우리

사회에 필요한 과제임을 충분히 인지하고 있는 것으로 보인다. 따라서 모든 연령대에서 두 번째로 높은 '보통이다.' 라는 응답 결과는 '남북 대학생 봉사단'의 활동이 수년간 북한이탈주민에서부터 우리 사회 소외계층에까지 미친다면 사회적 인식도 점차 개선될 가능성을 보여준다. 마찬가지로 북한 출신 대학생도 '남북 대학생 봉사단'의 필요성에 대해 긍정적인 응답이 많았다.

〈표 5〉 남북 대학생 봉사단의 필요성

[기초설문3]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
매우 그렇다	5.8%	13.4%	9.5%	12.5%	8.9%	10.5%	11.7%	0
그렇다	44.5%	43.6%	52.3%	41.1%	39.0%	49.1%	70.5%	50%
보통이다	32.9%	33.8%	30.9%	37.5%	36.3%	24.5%	11.7%	50%
그렇지 않다	10.3%	6.9%	2.3%	5.8%	10.2%	14.0%	5.8%	0
전혀 그렇지 않다	6.4%	2.0%	4.7%	2.9%	5.4%	1.7%	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

네 번째 기초설문은 '남북 대학생 봉사단의 활동으로 예상되는 효과는 무엇이라고 생각하십니까?' 라는 질문이고 복수응답 형태였다. 설문 결과는 성별·연령대 구분 없이 '남북 청년층의 상호이해 및 이질감 해소' '남한 사회의 북한, 북한이탈주민에 대한 이해 증진' '북한이탈주민의 안정적인 남한 사회 정착' 순으로 집계되었다. 따라서 남한 청년층은 남북 대학생 봉사단의 목적에 대해 본 연구가 설정한 목표와 유사한 인식을 보여주었다. 한편 북한 출신 대학생의 응답결과도 남한 대학생과 유사했으나 '북한이탈주민의 안정적인 남한사회 정착'에 대한 응답이 많았다는 점이 주목할 만하다. 실제 우리 사회에서 북한이탈주민으로 살아가고 있는 북한 출신 대학생이 남북 대학생 봉사단의 활동이 북한이탈주민의 안정적인 남한사회 정착에 도움을 줄 것으로 예상한 것이다.

〈표 6〉 남북 대학생 봉사단의 예상효과

[기초설문4]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
남북 청년층의 상호이해 및 이질감 해소	33.2%	33.4%	29.7%	32.3%	33.2%	37.7%	38.2%	25%
남한 사회의 북한, 북한이탈주민에 대한 이해 증진	27.4%	30.6%	27.3%	31.2%	26.7%	34.2%	23.5%	50%
북한이탈주민의 안정적인 남한사회 정착	18.7%	20.2%	23.8%	17.6%	21.2%	16.6%	20.5%	25%
북한이탈주민에 대한 봉사활동 양적·질적 증가	10.6%	7.9%	9.5%	9.1%	10.2%	5.2%	8.8%	0
남한 사회 소외계층에 대한 봉사활동 양적·질적 증가	10%	7.7%	9.5%	9.5%	8.5%	6.1%	8.8%	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

이상 남북 대학생 봉사단에 대한 기초조사를 정리해보면 다음과 같다. 먼저 남북 대학생 봉사단이나 유사단체에 대한 인지도는 남북 청년층 모두에서 낮았고 추후 통일교육이나 통일 관련 단체의 활동에 대한 인지도를 높이기 위해서는 특히 대중매체를 적극적으로 활용해야 함을 살필 수 있었다. 두 번째로 남북 대학생 봉사단에 대한 관심도의 경우 대부분의 남북 청년층이 이러한 봉사단에 대해 생소한 경우가 많고 비슷한 성격의 단체에 대한 경험도 없는 상태에서 이루어졌다. 그래서 남한 대학생의 경우 ‘보통이다.’는 응답이 약간 높은 상태에서 ‘관심이 있다.’는 응답이 ‘관심이 없다.’는 응답보다 많았다. 이와는 달리 남북 대학생 봉사단에 대한 필요성의 경우 남북 청년층 모두 긍정적인 응답이 절반이상이었다. 이는 남한 청년층이 북한이탈주민, 북한, 통일에 대한 이해가 미미한 상태에서 매우 긍정적인 결과라고 판단된다. 또한 남북 대학생 봉사단으로 인한 예상효과에 대한 설문결과 역시 본 연구가 설정한 남북 대학생 봉사단의 목적과 유사한 인식을 보여주었다. 특히 북한 출신 대학생의 경우 봉사단의 활동이 북한이탈주민의 남한사회 정착에 도움을 줄 것으로 예상한 점이 중요하다. 따라서 앞으로 남북 대학생 봉사단을 운영했을 때

가장 시급한 점은 다양한 매체를 활용하여 폭넓게 홍보하는 일이다. 남북 청년층 심층면접 결과에서도 대부분의 응답자들이 남북 대학생 봉사단이 성공적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 남북 대학생 봉사단에 대한 온·오프라인 홍보를 강조하였다.

3) 남북 대학생 봉사단 심층조사 결과 (운영 및 활성화 관련)

심층조사 첫 번째 질문은 ‘남북 대학생 봉사단의 운영주체는 누가 되어야 한다고 생각하십니까?’ 라는 질문이었고 이에 대해 공공기관이 되어야 한다고 응답이 가장 많았다. 그리고 성별·연령대에 따라 약간 차이가 있지만 시민단체, 봉사단체, 대학교가 운영주체가 되어야 한다는 응답결과도 나왔다. ‘남북 대학생 봉사단’의 경우 민간·국가 영역을 망라하여 다양한 단체에서 활성화되는 것이 바람직하지만, 남한 청년층은 ‘남북 대학생 봉사단’의 운영주체가 공공기관이 되어야 한다는 응답을 많이 했다. 이는 ‘남북 대학생 봉사단’이 통일을 지향하고 특히 남북의 사회적 통합을 준비하는 실천방법으로 봉사활동을 하는 단체임을 상기해 볼 때 민간 영역보다는 국가영역에서 담당해야 한다는 인식을 보여준 것이다. 하지만 시민단체, 봉사단체, 대학교 역시 운영주체로 선택한 점을 볼 때 민간 영역에서도 통일 관련 단체를 운영할 수 있는 역량·적합성을 갖췄다고 평가한 것으로 보인다. 한편 북한 출신 대학생도 남북 대학생 봉사단의 운영주체로 공공기관을 많이 선택했지만 봉사단체, 사회복지시설 또한 많이 선택했다.

〈표 7〉 남북 대학생 봉사단의 운영주체

[심층설문1]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
공공기관	36.7%	36.7%	35.7%	35.2%	32.1%	45.6%	64.7%	0
시민단체	12.9%	15.9%	16.6%	13.9%	15.7%	10.5%	17.6%	50%
대학교	18.0%	11.8%	19.0%	13.9%	13.6%	12.2%	11.7%	50%
기업	9.6%	6.5%	7.1%	5.8%	10.9%	7.0%	0	0
동아리	3.2%	5.7%	2.3%	2.9%	8.2%	3.5%	0	0
봉사단체	11.6%	16.3%	16.6%	22.0%	9.5%	12.2%	0	0
사회복지시설	7.7%	6.9%	2.3%	5.8%	9.5%	8.7%	5.8%	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

추가로 ‘남북 대학생 봉사단의 운영 주체가 공공기관이라면 통일부가 중앙관리자의 역할을 전담해야 한다고 생각하십니까?’ 라는 질문은 위 질문에서 공공기관 이외의 답변을 했더라도 반드시 표기하도록 하여 남북 대학생 봉사단의 운영에 대한 심층정보를 얻고자 했다. 그 결과는 성별·연령대 구분 없이 응답자의 절반 이상이 통일부의 역할에 대해 긍정했다. 따라서 남한 청년층은 ‘남북 대학생 봉사단’ 이 공공기관에서 운영해야 한다는 인식을 강하게 가지고 있으며, 만약 공공기관이 운영한다면 통일부가 전담해야 한다는 의견도 보여주었다. 이는 공공기관의 선택을 통일부로만 한정지은 한계도 있지만, 대부분의 남한 청년층은 ‘남북 대학생 봉사단’ 이 기존의 봉사단과는 다르며 통일을 준비하는 단체로서 공공성을 지닌다고 인식한 것으로 보인다. 또한 현재 북한과의 특수한 관계를 고려하여 공공기관 중에서도 통일부가 관할하는 것에 대해 긍정했다. 한편 통일부가 사실상 정권의 이념과 정책기조에 영향을 많이 받기 때문에 비교적 지속적인 정책을 추진할 수 있는 통일 관련 기관에서 중앙관리자 역할을 맡아야 한다는 심층면접결과도 있었다. 한편 북한 출신 대학생의 경우 통일부가 중앙관리자 역할을 맡아야 한다는 질문에 대해 대체적으로 긍정적인 응답이 많았지만 남한 대학생에 비해 상대적으로 부정적인 응답도 있었다. 이와 관련하여 심층면접을 진행한 결과 북한 출신 대학생의 경우 ‘남북 대학생 봉사단’ 의 활동이 지속적으로 이루어지려면 정권의 이념이나 정책기조에 영향을 받는 통일부보다는 상대적으로 독립적인 봉사단체, 사회복지시설이 맡는 편이 더 효과적일 것으로 보았다.

〈표 8〉 남북 대학생 봉사단의 운영주체가 공공기관 일 때 통일부의 적합성

[심층설문2]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
매우 그렇다	19.3%	12.2%	11.9%	13.9%	15.0%	15.7%	29.4%	0
그렇다	40%	44.0%	40.4%	42.6%	41.7%	45.6%	41.1%	50%
보통이다	16.7%	24.0%	30.9%	25%	18.4%	15.7%	11.7%	0
그렇지 않다	14.1%	15.9%	16.6%	12.5%	15.7%	19.2%	11.7%	50%
전혀 그렇지 않다	9.6%	3.6%	0	5.8%	8.9%	3.5%	5.8%	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 세 번째 설문은 '남북 대학생 봉사단의 규모는 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?' 라는 질문이고 이에 대해 '50명'이 적합하다는 응답이 남녀 각 30.9%, 30.3% 집계되었다. 이는 26-27세를 제외하고 모든 연령대에서 동일하다. 또한 '100명'이 적합하다는 응답도 남녀 각 20.6%, 28.1%를 기록하여 2순위였다. 따라서 대부분의 응답자는 남북 대학생 봉사단의 규모가 소규모보다는 50~100명 정도의 대규모로 운영되는 것에 대해 긍정적인 응답을 했다. 한편 20대 중후반의 경우 30~50명이 적합하다고 응답하여 20대 초반과 대조를 이루었다. 마찬가지로 북한 출신 대학생도 연령대 구분 없이 30~50명이 적합하다고 가장 많이 응답했다.

위 질문에 대한 추가 설문은 '남북 대학생 봉사단의 인원비율은 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?' 라는 질문이고 현재 남한에 거주하는 북한 출신 대학생의 수가 극소수인 사실을 대부분의 남한 청년층이 인지하지 못하는 상태에서 그들이 어느 정도로 남한에 거주하는 북한 출신 대학생을 동등하게 대우할 것인지 측정해보기 위해 제시했다. 향후 남북 대학생 봉사단의 적절한 인원비율은 북한 출신 대학생의 참여도가 일정수준 확보된 상태에서만 가능할 것이며 그럼에도 불구하고 수적으로는 소수일 것으로 예상된다. 이러한 질문에 대해 심층면접자의 절반은 '1:1'이 적당하다는 응답을 했으며 그 뒤로 '2:1'이 적당하다는 응답을 했다. '2:1'의 경우 남한 대학생이 비율이 '2'였다. 남한 청년층은 남북 대학생 봉사단의 목적을 달성하기 위해서는 남북 대학생이 봉사단에 동등하게 참여할 것을 희망하고 있고, 북한 출신 대학생을 차별 없이 대우하길 원한다는 점을 파악할 수 있었다.³³⁾

33) 이는 남한 청년층의 통일의식에서 일정하게 긍정적인 요소를 발견한 것이고 이런 긍정적인 요소를 현실에서 어떻게 구체화할 지는 향후 통일교육의 과제라고 판단된다.

〈표 9〉 남북 대학생 봉사단의 인원

[심층설문3]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
30명 미만	10.3%	6.9%	2.3%	9.5%	9.5%	7.0%	5.8%	0
30명	18.7%	15.5%	9.5%	12.5%	19.8%	21.0%	29.4%	0
50명	30.9%	30.2%	38.0%	26.4%	29.4%	36.8%	23.5%	100%
100명	20.6%	28.1%	33.3%	31.6%	19.8%	21.0%	17.6%	0
100명 이상	19.3%	19.1%	16.6%	19.8%	21.2%	14.0%	23.5%	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 네 번째 설문은 ‘남북 대학생 봉사단이 기수별로 활동한다고 했을 때 활동 기간은 어느 정도가 적당하다고 생각하십니까?’ 라는 질문이고 이에 대해 ‘6개월’ 이 적당하다고 응답한 비율이 가장 높은 가운데 ‘3개월’ 과 ‘1년’ 도 비슷한 비율로 2순위를 기록했다. 남북 대학생 봉사단은 비정기적인 활동보다는 정기적인 활동으로 지속성을 유지하고, 새로운 인원이 계속 충원되어 남북 대학생 상호이해의 폭을 넓혀야 한다고 봤을 때 기수별로 운영되는 것이 적당하다고 판단했다. 이를 전제하고 활동 기간을 질문했을 때 ‘6개월’ 이 가장 많은 응답을 얻은 점이나 ‘1년’ 이 적절하다는 응답도 많은 점을 보면 남한 청년층은 남북 대학생 봉사단의 활동이 단기보다는 중장기로 이루어지는 것이 활동내용의 질적·양적 측면을 보장할 수 있다고 판단한 것으로 보인다. 하지만 ‘남자, 20대 후반’ 에서 ‘3개월’ 이라는 응답도 높은 점을 미루어 볼 때 일종의 기획프로젝트로서 여름방학이나 겨울방학에 단기적인 활동을 하는 것도 고려해볼 만하다. 마찬가지로 북한 출신 대학생도 ‘남북 대학생 봉사단’ 의 활동기간이 3~6개월이 적당하다는 응답이 많았다.

〈표 10〉 남북 대학생 봉사단의 활동기간

[심층설문4]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
3개월	30.3%	15.1%	16.6%	14.7%	18.4%	38.5%	41.1%	50%
6개월	42.5%	48.9%	45.2%	45.5%	48.6%	47.3%	41.1%	0
1년	22.5%	31.4%	35.7%	34.5%	26.0%	14.0%	17.6%	50%
1년 이상	4.5%	4.4%	2.3%	5.1%	6.8%	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 다섯 번째 설문은 북한이탈주민의 거주지가 전국에 분포되어 있다는 점을 전제하고 ‘남북 대학생 봉사단이 지역별로 선발해야 한다고 생각하십니까?’ 라는 질문이고 이에 대해 과반수 이상이 긍정적인 대답을 했다. 이는 남한 청년층이 남북 대학생 봉사단의 활동이 특정지역에 집중되어 이루어지기 보다는 북한이탈주민의 전국 분포에 따라 지역별로 이루어지길 바란다는 점을 보여준다. 북한 출신 대학생 역시 대부분 지역별 선발에 대해 긍정적인 응답이 많았다.³⁴⁾

〈표 11〉 남북 대학생 봉사단의 지역별 선발

[심층설문5]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
매우 그렇다	22.5%	19.5%	11.9%	21.3%	21.9%	21.0%	17.6%	100%
그렇다	42.5%	51.8%	54.7%	46.3%	49.3%	45.6%	52.9%	0
보통이다	11.6%	17.5%	19.0%	19.8%	10.9%	14.0%	11.7%	0
그렇지 않다	16.7%	7.3%	9.5%	10.2%	10.9%	12.2%	17.6%	0
전혀 그렇지 않다	6.4%	3.6%	4.7%	2.2%	6.8%	7.0%	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

추가로 ‘남북 대학생 봉사단이 지역별로 선발한다면 지역관리자의 역할을 하나센터가 전담해야 한다고 생각하십니까?’ 라는 질문에 대해 앞서 지역별 선발에 대한 높은 찬성에 비해서는 긍정적인 응답이 낮았지만 절반을 넘었다. 그러나 ‘보통이다.’ 는 응답도 모든 연령대에서 2순위로 집계되어 관련 심층면접을 진행했다. 대부분의 심층면접 대상자는 하나센터에 대한 인지도가 낮았으며 이 점이 응답에 영향을 미친 것으로 보인다. 또한 하나센터가 북한이탈주민을 대상으로 어떤 사업을 진행하는지에 대한 정보가 없는 상태여서 긍정적인 응답이 높지 않았던 것으로 판단된다. 그래서 관련 심층면접을 진행해보니 심층면접자의 대부분이 하나센터

34) 북한이탈주민의 거주지는 수도권에 대부분이 있는 점을 감안한다면 향후 남북 대학생 봉사단의 활동도 수도권을 중심으로 수도권 거주 남북 대학생이 주를 이룰 것으로 예상된다. 이에 대해 북한이탈주민의 인원수와는 별개로 지역별 통일의식 정도에 따라 인원배분을 고려할 수도 있겠으나 향후 연구과제로 남기기로 한다.

의 사업에 대한 정보를 습득한 뒤에는 긍정적인 응답으로 변경했다. 특히 북한 출신 대학생의 경우 하나센터의 역할과 기능에 대해 이미 인지하고 있는 경우가 많으므로 동일한 설문에 대한 결과가 남한 대학생과 다를 것이라고 예상했는데 결과는 긍정적인 응답이 많았다.

〈표 12〉 남북 대학생 봉사단이 지역별로 선발했을 때 지역관리자로서 하나센터 적합성

[심층설문6]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
매우 그렇다	10.3%	10.2%	9.5%	8.8%	12.3%	8.7%	5.8%	50%
그렇다	48.3%	44.0%	54.7%	44.1%	45.8%	43.8%	41.1%	50%
보통이다	24.5%	33.8%	30.9%	32.3%	28.7%	29.8%	29.4%	0
그렇지 않다	10.3%	9.7%	4.7%	13.2%	6.1%	12.2%	23.5%	0
전혀 그렇지 않다	6.4%	2.0%	0	1.4%	6.8%	5.2%	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 일곱 번째 설문은 ‘남북 대학생 봉사단의 인원을 모집할 때 어떤 방법이 적당하다고 생각하십니까?’ 라는 질문이고 복수응답으로 이루어졌는데, ‘대학교/학생회/동아리 게시판’ ‘모집주체가 가지고 있는 SNS’ ‘대외활동/취업정보 사이트’가 비교적 골고루 높은 응답이 나왔다. 이는 남한 청년층의 응답이라는 점을 미루어 보았을 때 남한 대학생 모집할 때 보다 효과적으로 판단된다. 북한 출신 대학생의 경우 소수인데다 신분상의 특수성도 있어서 원칙적으로는 위와 같은 수단으로 모집하되 관계부처의 협조를 받아 모집하는 방법도 고려해야 한다. 한편 북한 출신 대학생은 남북 대학생 봉사단의 모집 경로 중에서 봉사단체, 사회복지시설에 의뢰하는 방법도 많이 선택했다. 이 점은 남북 대학생 봉사단의 활동이 봉사활동이고, 봉사활동 유경험자가 북한 이탈주민은 물론 남한 사회 소외계층 대상으로 한 봉사활동도 원활히 수행할 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

〈표 13〉 남북 대학생 봉사단의 인원 모집 경로

[심층설문기]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
신문광고	7.7%	5.3%	7.1%	8.8%	5.1%	5.2%	8.8%	25%
대학교/학생회/ 동아리 게시판	31.9%	36.5%	33.3%	38.6%	32.5%	32.4%	32.3%	50%
SNS (모집주체가 가지고 있는)	26.1%	24.2%	23.8%	20.5%	24.6%	32.4%	26.4%	25%
대외활동/취업정 보 사이트	18.7%	16.9%	16.6%	15.4%	19.5%	16.6%	26.4%	0
봉사단체나 사회복지시설 의뢰	15.4%	16.9%	19.0%	16.5%	18.1%	13.1%	5.8%	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 여덟 번째 설문은 ‘남북 대학생 봉사단에 지원했을 때 해당 기관이 선발에 있어서 중요하게 고려해야 하는 요소는 무엇이라고 생각하십니까?’ 라는 질문이고 복수응답으로 이루어졌으며, 응답자의 다수가 ‘통일, 북한, 북한이탈주민에 대한 이해정도’ 와 ‘사회적 능력(적극성, 친화력 등)’ 을 선택했다. 이는 남북 대학생 봉사단이 자원봉사를 통해 통일의 초석을 다질 수 있는 단체인 점과 대외활동에서의 강점요인이 복합적으로 영향을 미친 것으로 보인다. 이외에도 ‘봉사활동 경력’ 도 중요하게 생각했는데 ‘남북 대학생 봉사단’ 의 활동이 봉사활동 중심으로 이루어지기 때문인 점이 작용한 것으로 보인다. 북한 출신 대학생도 남한 대학생의 응답결과와 대체적으로 유사했다.

〈표 14〉 남북 대학생 봉사단 인원 선발 평가요소

[심층설문8]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
통일,북한,북한이탈주민에 대한 이해정도	34.1%	39.5%	36.9%	38.2%	36.6%	39.4%	38.2%	0
봉사활동 경력	13.8%	10.8%	10.7%	12.1%	13.3%	8.7%	14.7%	0
사회적 능력 (적극성,친화력 등)	33.2%	35.7%	29.7%	35.6%	33.5%	38.5%	35.2%	50%
개인적 능력 (컴퓨터 활용, 사진영상 편집, 기사작성, SNS 운영 등)	9.3%	8.7%	9.5%	8.8%	10.2%	7.0%	2.9%	25%
대외활동 경험 (봉사 관련 제외)	9.3%	5.1%	13.0%	5.1%	6.1%	6.1%	8.8%	25%
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 아홉 번째 설문은 남북 대학생 봉사단의 프로그램이 ‘통일, 북한, 북한이탈주민 관련 교육 → 남북 청년층 상호이해 과정 → 북한이탈주민과 교류 및 봉사활동 → 남한 사회 소외계층 대상 봉사활동 → 남북 대학생 봉사단 활동 평가 및 보완의 흐름으로 구성된다면 남북 대학생 봉사단의 목적에 맞게 구성되었다고 생각하십니까?’ 라는 질문이다. 이 설문은 남북 대학생 봉사단이 비정기적인 활동을 하는 것이 아니라 조직을 갖추고 정기적인 활동을 하기 때문에 남북 대학생 봉사단의 목적에 맞춰 일반적인 자원봉사관리흐름을 기본으로 하되 통일 관련 단체에서의 경험을 토대로 재구성했다. 이에 대해 응답자의 과반수 이상이 남북 대학생 봉사단 프로그램 구성에 대해 긍정적인 응답을 했다. 북한 출신 대학생도 긍정적인 응답이 많았지만 남한 대학생의 경우와 같이 ‘보통이다.’ 는 응답도 많았다. 따라서 관련 내용을 남북 청년층 모두에게 심층면접을 했으며 그 결과 설문지의 특성상 구체적인 프로그램이 소개되어 있지 않아서 다소 추상적인 인상을 준 점이 가장 많이 지적되었다. 그러므로 향후 남북 대학생 봉사단을 운영할 때 이와 같은 전체적인 프로그램은 참고해볼 만하며 구체적인 프로그램은 심층면접자의 일부 제안대로

대학생 기획단을 꾸려서 마련하는 방법도 검토할 수 있을 것이다.

〈표 15〉 남북 대학생 봉사단 전체 프로그램 구성의 적합성

[심층설문9]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
매우 그렇다	5.8%	7.3%	4.7%	5.8%	7.5%	8.7%	5.8%	0
그렇다	49.6%	46.1%	50%	45.5%	46.5%	45.6%	70.5%	50%
보통이다	35.4%	42.4%	40.4%	43.3%	39.0%	36.8%	23.5%	50%
그렇지 않다	7.0%	3.2%	4.7%	3.6%	4.7%	8.7%	0	0
전혀 그렇지 않다	1.9%	0.8%	0	1.4%	2.0%	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 열 번째 설문은 ‘남북 대학생 봉사단 프로그램에서 통일, 북한, 북한이탈주민 관련 교육은 어떤 방법으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?’ 라는 질문이고 복수응답 형태로 이루어졌다. 결과는 ‘전문가를 통한 주제별 강의’ ‘시청각자료’ ‘북한이탈주민 강의’ ‘주제별 발제 토론’ 모두 골고루 선택을 받았다. 이는 남한 청년층이 통일 관련 교육은 이념적으로 편향된 시각이 아닌 전문가의 균형 잡힌 교육을 원하며 그 방법 또한 일방적이 아닌 시청각 자료·질의응답·발제 토론 등 교육대상자가 적극적으로 참여할 수 있는 방식을 선호한다는 점을 보여준다.³⁵⁾ 이는 남북 대학생 봉사단에서의 통일 관련 교육은 물론 향후 남한 청년층을 대상으로 한 통일 교육 관련 정책의 방향에도 일정한 시사점을 준다. 북한 출신 대학생의 경우도 남한 대학생의 응답결과와 대체적으로 유사했다.

35) 비슷한 결과로 대학생들은 통일교육의 이념편향성에 대해 외면하고 강의의 전문성과 다양성에 높은 평가를 하고 있다. 이주량 (2012), “대학생들이 북한문제에 대한 관심을 지속 및 확장하도록 돕는 경로에 대한 분석과 제언”, 『제31회 통일논문집』, p 131.

〈표 16〉 ‘통일, 북한, 북한이탈주민 관련 교육’ 의 방법

[심층설문10]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
전문가를 통한 주제별 강의	30.3%	26.3%	28.5%	26.8%	28.0%	25.4%	38.2%	50%
시청각 자료	20.6%	25.1%	22.6%	25.7%	20.5%	26.3%	23.5%	0
북한이탈주민 강의	30.3%	32.6%	35.7%	31.9%	32.5%	28.0%	26.4%	25%
주제별 발제 토론	18.7%	15.7%	13.0%	15.0%	18.8%	20.1%	11.7%	25%
기타	0	0.2%	0	0.3%	0	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	78100%

심층조사 열한 번째 설문은 ‘남북 대학생 봉사단 프로그램에서 남북 청년층 상호이해 과정은 어떤 방법으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?’ 라는 질문이다. 역시 복수응답으로 이루어졌으며 ‘남북한 대학생의 주제별 상호 질의응답’ ‘운동회, 레크리에이션, 공연 관람 등 문화·체육활동’ ‘합숙 워크샵’ ‘공동프로젝트 기획 및 실행’ 모두 골고루 선택을 받았다. 북한 출신 대학생도 유사한 결과가 나왔는데 이로 보아 남북 청년층은 서로 간의 이해 과정이 일회적·단기적으로는 가능하지 않으며 다양한 분야·다채로운 방법으로 지속적인 교류를 했을 때만이 가능하다고 보았다. 그러므로 향후 남북 대학생 봉사단은 상기 항목 중에 특정 항목만 프로그램에 포함하는 것이 아니라 시기별로 적합한 프로그램을 모두 하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

〈표 17〉 ‘남북 청년층 상호이행 과정’ 의 방법

[심층설문11]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
남북한 정치·사회·경제·문화에 대한 학술활동	14.1%	13.8%	19.0%	16.9%	12.6%	8.7%	8.8%	0
남북한 대학생의 주제별 상호 질의응답	21.9%	23.8%	21.4%	22.7%	24.3%	21.9%	23.5%	25%
운동회, 레크리에이션, 공연 관람 등 문화·체육활동	25.4%	26.3%	22.6%	25.7%	25.6%	28.9%	32.3%	0
합숙 워크샵	20.6%	20.2%	21.4%	18.7%	20.5%	21.0%	26.4%	25%
공동프로젝트 기획 및 실행	17.7%	15.7%	15.4%	15.8%	16.7%	19.2%	8.8%	50%
기타	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 열두 번째 설문은 '남북 대학생 봉사단 프로그램에서 북한이탈주민과 교류 및 봉사활동은 어떤 분야에서 이루어져야 한다고 생각하십니까?' 라는 질문이며 복수응답으로 이루어졌다. 또한 최근 봉사활동의 분야가 사회복지에서 벗어나 다양한 분야로 확대되는 추세를 고려해 설문을 구성했다. 결과는 '문화예술' '사회복지' 가 높은 응답을 기록한 가운데 '상담교육' 이 뒤를 이었다. 대부분의 응답자는 '문화예술' '사회복지' 를 선택했는데 이는 남북 대학생 봉사단의 활동이 봉사활동이라는 점에서 기본적으로 사회복지 분야에서 활동이 이루어진다고 판단한 것으로 보인다. 특히 북한이탈주민과 교류가 거의 없는 점을 감안하여 문화예술 분야의 활동도 필요하다고 보았다. 또한 상담교육 분야에서의 활동도 중요하게 생각한 점을 미루어볼 때 북한이탈주민과 인간적인 교류를 하고 우리 사회에 대한 이해를 높이기 위한 교육도 중요하게 생각한 것으로 보인다. 특히 북한 출신 대학생의 경우 남한 대학생과 같이 '문화예술' '사회복지' 분야도 선택했지만 남한 대학생과 비교하여 상대적으로 '상담교육' 분야에 대한 응답이 많았다. 이 점은 북한이탈주민이 정치·사회·경제·문화적으로 생소한 환경에서 살아가면서 겪는 심리적 고충이 상당함을 간접적으로 보여준다.

〈표 18〉 '북한이탈주민과 교류 및 봉사활동' 의 분야

[심층설문12]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
의료	7.7%	6.9%	5.9%	9.1%	8.2%	2.6%	2.9%	0
문화예술	31.2%	28.3%	30.9%	29.0%	27.0%	35.0%	32.3%	25%
사회복지	31.9%	37.5%	40.4%	33.8%	36.6%	32.4%	32.3%	50%
상담교육	19.6%	17.7%	14.2%	19.4%	18.4%	15.7%	29.4%	25%
기능기술	9.3%	9.3%	8.3%	8.4%	9.5%	14.0%	2.9%	0
기타	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 열세 번째 설문은 '남북 대학생 봉사단 프로그램에서 남한 사회 소외계층 대상 봉사활동은 어떤 분야로 이루어져야 한다고 생각하

십니까?’ 라는 질문이며 복수응답으로 이루어졌다. 결과는 ‘사회복지’가 가장 많은 선택을 받은 가운데 ‘상담교육’ ‘문화예술’도 비교적 골고루 지지를 받았다. 북한 출신 대학생은 ‘사회복지’ ‘상담교육’ 분야에 대한 선택이 많았다. 여기서 남북 대학생 봉사단 프로그램에 남한 사회 소외계층 대상 봉사활동이 포함되어 있는 이유는 북한 출신 대학생도 우리 사회의 구성원으로 당당하게 자리매김할 수 있는 계기가 마련되어야 한다고 판단했기 때문이다. 남북 대학생이 함께 남한 사회 소외계층에 대한 봉사활동을 진행한다면 북한 출신 대학생은 우리 사회의 공익적 활동이 필요한 지점을 인식하게 될 것이며 이를 주체적 능동적으로 해결하는데 노력함으로써 우리 사회에 대한 이해와 공동체 구성원으로서의 책임감도 증진시킬 수 있다. 남한 대학생 역시 남한 사회 소외계층에 대한 봉사활동을 통해 우리 사회의 모순을 일정하게 해결할 수 있고, 이러한 활동이 남한 사회 내에서의 사회통합을 이루어 남북한 사회적 통합을 준비하는 초석을 마련할 수 있다.

〈표 19〉 ‘남한 사회 소외계층 대상 봉사활동’ 의 분야

[심층설문13]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
의료	12.2%	15.3%	14.2%	15.8%	12.6%	15.7%	8.8%	0
문화예술	21.2%	18.7%	21.4%	18.0%	20.8%	21.0%	14.7%	25%
사회복지	35.1%	35.7%	32.1%	37.1%	33.5%	35.9%	44.1%	50%
상담교육	19.6%	19.1%	22.6%	19.1%	20.2%	13.1%	26.4%	25%
기능기술	11.6%	10.8%	9.5%	9.9%	12.3%	14.0%	5.8%	0
기타	0	0.2%	0	0	0.3%	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 열네 번째 설문은 ‘남북 대학생 봉사단 프로그램에서 남북 대학생 봉사단 활동 평가 및 보완은 어떤 방식으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?’ 라는 질문이었다. 이에 대해 대다수가 ‘관리자와 남북 대학생 봉사단원간의 병행 평가회’ 를 가장 많이 선택했으며, 그 뒤를 ‘활동보고서를 통한 평가’ ‘남북 대학생 봉사단원의 자체 평가회’ 가 뒤를 이었다. 따라서 향후 남북 대학생 봉사단은 월별로 활동보고서를 작성하

고 활동기간 전체평가는 관리자와 남북 대학생 봉사단원간의 병행 평가회 1회가 적절할 것으로 보인다. 북한 출신 대학생의 경우에는 남북 대학생 봉사단원의 자체평가, 활동보고서를 통한 평가, 외부 의뢰 평가를 선택한 경우가 많았다.

〈표 20〉 '남북 대학생 봉사단 활동 평가 및 보완' 의 방법

[심층설문14]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
남북 대학생 봉사단원의 자체 평가회	16.7%	15.5%	21.4%	17.6%	16.4%	10.5%	17.6%	0
관리자와 남북 대학생 봉사단원간의 병행 평가회	45.8%	42.0%	38.0%	44.8%	43.1%	47.3%	23.5%	50%
활동보고서를 통한 평가	22.5%	33.4%	38.0%	28.6%	27.3%	28.0%	35.2%	0
관리자의 평가	4.5%	4.4%	2.3%	5.1%	5.4%	3.5%	0	0
외부 평가 의뢰	10.3%	4.4%	0	3.6%	7.5%	10.5%	23.5%	50%
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

심층조사 열다섯 번째 설문은 '남북 대학생 봉사단의 활동내용에 대한 인정/보상은 어떤 방식으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?' 라는 질문이고 복수응답으로 이루어졌다. 심층면접 대상자의 가장 많은 지지를 받은 항목은 '봉사시간 인정' 이었고 비슷하게 높은 지지로 '활동경비 및 필요물품 제공' 이 뒤따랐다. '수료증/표창장/감사장 제공' 또한 많은 지지를 받았다. 북한 출신 대학생의 경우도 대체적으로 유사했다. 최근의 자원봉사 관련 연구를 살펴보면 자원봉사는 이타적 동기뿐만이 아니라 이기적 동기에서도 이루어진다.³⁶⁾ 그러므로 자원봉사에 대한 전통적인 인식을 바탕으로 남북 대학생 봉사단을 운영하여 남북 대학생에게 통일이 라는 당위적·현실적 과제를 향한 헌신만 강조해선 안된다. 설문조사 결과 향후 남북 대학생 봉사단이 활성화되려면 가장 먼저 봉사시간이 공식

36) 허성호·정태연 (2011), "대학생의 자발적 봉사활동에 대한 질적 연구", 『한국심리학회지』 제17집 제3호, p 290 참조.

적·사회적으로 인정받을 수 있는 체계를 갖추고 적극적인 참여를 한 봉사단원에게는 일정한 보상을 주어 남북 대학생 봉사단에 대한 관심과 활동내용에 대한 공신력을 높이도록 해야 한다.

〈표 21〉 남북 대학생 봉사단 활동내용에 대한 인정/보상 방법

[심층설문15]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
봉사시간 인정	23.5%	24.0%	22.6%	23.1%	23.6%	26.3%	26.4%	25%
활동경비 및 필요물품 제공	24.5%	24.8%	20.2%	23.5%	25.6%	26.3%	32.3%	25%
봉사단원간 친목주선이나 기관행사 초대	9.6%	10.2%	11.9%	12.1%	9.5%	5.2%	8.8%	0
수료증/표창장/감사장 제공	26.4%	25.1%	29.7%	24.6%	25.6%	24.5%	23.5%	50%
기념품이나 문화공연 입장권 등 제공	5.8%	5.1%	4.7%	6.2%	4.4%	7.0%	2.9%	0
세미나, 워크숍, 전문교육 등 교육기회 제공	10%	10.6%	10.7%	10.2%	10.9%	10.5%	5.8%	0
기타	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

마지막으로 ‘남북 대학생 봉사단이 활성화되기 위해서는 무엇이 필요하다고 생각하십니까?’ 라는 질문은 복수응답으로 이루어졌으며 ‘남북 대학생 봉사단에 대한 온·오프라인 홍보’가 가장 많은 응답을 기록했다. 또한 ‘남북 대학생 봉사단의 필요성에 대한 사회적 인식 고취’, ‘남북 대학생 봉사단을 운영하기 위한 관리 체계 구축’ ‘남북 대학생 봉사단 내에 다양한 프로그램 확보’도 골고루 높은 지지를 받았다. 북한 출신 대학생도 유사한 결과를 보였다. 즉, 아직 남북 대학생 봉사단에 대한 사회적 인식이 미약하고 제대로 된 관리 체계도 없는 상태에서 해결해야 할 과제가 많은 것이다. 그러나 남북 대학생 봉사단은 상호 간의 이질감이 심각한 남북한 청년층이 교류할 수 있는 계기가 되며, 단순히 교류에서 그치는 것이 아니라 북한이탈주민과 남한 소외계층에 대한 봉사

활동을 통해 공익적 활동을 한다. 따라서 이러한 남북 대학생 봉사단이 전국적으로 시행되어 지역 사회에서 다양한 활동을 했을 때 우리 사회의 통일, 북한, 북한이탈주민에 대한 관심을 향상시킬 수 있으며, 북한 출신 대학생은 물론 북한이탈주민이 지역 사회에 성공적으로 정착하는데 기여를 할 것이다.

〈표 22〉 남북 대학생 봉사단의 활성화를 위한 방안

[심층설문16]	남	여	19세	20-21세	22-23세	24-25세	26-27세	28세이상
남북 대학생 봉사단에 대한 온·오프라인 홍보	24.1%	28.3%	27.3%	28.6%	26.7%	22.8%	20.5%	50%
남북 대학생 봉사단 내에 다양한 프로그램 확보	18.3%	20%	19.0%	21.6%	19.1%	14.0%	23.5%	0
남북 대학생 봉사단을 운영하기 위한 자원 확보	19.3%	18.3%	17.8%	19.1%	18.4%	19.2%	20.5%	0
남북 대학생 봉사단의 필요성에 대한 사회적 인식 고취	22.5%	20.6%	28.5%	18.7%	20.2%	26.3%	17.6%	25%
남북 대학생 봉사단을 운영하기 위한 관리 체계 구축	15.4%	12.6%	7.1%	11.7%	15.4%	17.5%	17.6%	25%
기타	0	0	0	0	0	0	0	0
합계	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4. '남북 대학생 봉사단' 유사단체 분석 및 시사점

앞서 남북 대학생에 대한 설문조사 및 심층면접을 통해 '남북 대학생 봉사단'에 대한 인식·운영·활성화 방안에 대해 분석할 수 있었다. 여기서는 설문조사 및 심층면접 결과를 보완하기 위해 '남북 대학생 봉사단'과 유사한 형태·구성·활동을 하는 대표적인 단체를 민간·국가영역에서 선정하여 시사점을 파악하고자 한다.³⁷⁾

37) 현재 남북 대학생 봉사단이나 유사 단체에 대한 정확한 통계결과는 나와 있지 않다. 그래서 민간·국가영역에서 참고할 만한 대표적인 단체를 본 연구자가 개별

첫째, ‘시 단위 자원봉사센터 소속 대학생 기획봉사단’의 경우 전국 지방자치단체 자원봉사센터에 모두 존재하는 것은 아니고 본 연구자가 선정한 시 단위 지방자치단체 자원봉사센터에 존재한다. 이러한 ‘시 단위 자원봉사센터 소속 대학생 기획봉사단’의 운영주체는 국가(지방자치단체)이다. 또한 조직형태는 정기적인 활동을 하는 기수 형태이며, 인원구성은 해당 지역에 거주하는 대학생이다. 주요활동은 대학생의 자발적·창의적 아이디어를 분기별로 하는 봉사활동과 접목하는 기획활동이다. 실제로 기획한 뒤 해당 봉사활동을 지역구 자원봉사센터와 함께 진행하기도 한다. 이러한 ‘시 단위 자원봉사센터 소속 대학생 기획봉사단’은 조직구성이 ‘시 단위 자원봉사센터’를 중심으로 ‘각 지역구 자원봉사센터’가 연계된 점이 특징이다. 따라서 ‘시 단위 자원봉사센터’가 중앙관리자 역할을 하며, ‘각 지역구 자원봉사센터’는 지역관리자로서 자원봉사자를 관리하고 지역의 자원봉사수요대상에게 각종 활동을 진행한다. 또한 ‘시 단위 자원봉사센터 소속 대학생 기획봉사단’은 분기별로 하는 봉사활동의 세부내용을 대학생들이 직접 기획하는데, 최근의 봉사활동이 수동적인 참여에서 능동적인 기획·실행으로 나아가는 추세를 고려해볼 때 청년층의 관심과 참여를 높일 수 있는 방법이다.

즉, ‘남북 대학생 봉사단’에 주는 시사점을 정리해 보면 ‘남북 대학생 봉사단’도 일정한 조직형태를 갖춰야 하며 특히 북한이탈주민의 거주지와 연계된 지역조직이 존재해야 한다는 점이다. 만일 ‘남북 대학생 봉사단’이 지역과 연계되지 않은 채 존재한다면 실제 지역에 거주하고 있는 북한이탈주민 및 남한 사회 소외계층의 요구를 정확히 파악하지 못할 가능성이 있다. 또한 ‘남북 대학생 봉사단’은 대학생으로 구성되는 만큼 대학생의 자발적·능동적 활동을 장려할 수 있도록 ‘남북 대학생 봉사단’의 봉사활동 프로그램을 최소한의 지침을 가지고 자체적으로 기획할 수도 있다.

적으로 선정했다. 총 5개 단체를 선정했는데 학문적으로 연구하는 부분인 만큼 단체 이름을 구체적으로 명시하지 않았다.

둘째, '하나센터 소속 대학생 서포터즈'는 모든 하나센터에 존재하는 것이 아니고 본 연구자가 선정한 하나센터가 통일부의 위탁단체로 확정된 2009년에 만들어진 단체이다. 현재는 대학생들의 참여 저조 및 운영 상의 문제로 활동이 중단된 상태이다. '하나센터 소속 대학생 서포터즈'의 경우 운영주체가 국가·민간 영역이 혼재된 통일부 산하 위탁단체인 하나센터이다. 하나센터는 북한이탈주민의 거주지 정착을 돕기 위한 지역적응센터이고 지역의 복지관이나 대한적십자 지부가 위탁운영단체인 경우가 많다. '하나센터 소속 대학생 서포터즈'의 경우 지역사회의 북한이탈주민에 대한 인식개선을 위한 홍보활동을 하고 정기적 활동을 하는 기수 형태 조직이다. 인원구성은 해당 지역 남한 대학생이다.

다음으로 '남북 대학생 봉사단'에 주는 시사점을 정리해보면 다음과 같다. 지금 '하나센터 소속 대학생 서포터즈'는 활동이 중단된 상태이고 그 원인을 검토해보면 지역 대학생의 관심과 참여가 부족한 부분이 많이 차지했고 인원모집 경로도 다양하지 않았다. 따라서 '남북 대학생 봉사단'의 경우 지역조직이 산발적으로 인원을 모집하는 것이 아니라 일정한 시기를 정해 중앙조직에서 온·오프라인으로 집중 홍보하여 인원을 모집해야 할 것이다. 또한 '하나센터 소속 대학생 서포터즈'는 주요활동이 홍보이고 인원도 남한 대학생으로만 구성됐다. 홍보활동의 경우 지역사회 인식개선을 위해 중요한 부분이지만 프로젝트 형식으로 산발적으로 행해질 가능성이 크다. 그래서 '남북 대학생 봉사단'의 경우 다양한 분야의 봉사활동을 대학생이 능동적으로 기획할 수 있고, 인식개선 활동을 위한 홍보활동도 봉사단 내에 홍보분야를 특화할 수 있는 잠재성이 있기에 '서포터즈'보다는 활동의 질적·양적 측면이 증대될 수 있다고 판단된다. 또한 인원 구성도 남한 대학생으로만 구성되는 것이 아닌 남북 대학생이 함께 활동하기에 서로의 삶이 간접적이 아닌 직접적인 교류가 가능하다.

셋째, '시민단체 소속 남북대학생 봉사기획단'의 경우 '시 단위 자원봉사센터 소속 대학생 기획봉사단'과 유사하다. 운영주체는 민간영

역인 시민단체이고 인원구성의 경우 남한 대학생과 더불어 북한 출신 대학생이 소수이긴 하나 참여하고 있다. 또한 월별로 봉사활동을 기획하여 활동하고 있다. 그런데 본 연구자가 선정한 ‘시민단체 소속 남북 대학생 봉사기획단’의 경우 활동 초창기이며 인원규모가 소수이고 체계적인 프로그램이 갖춰져 있다고 볼 수 없었다. 또한 다소 편향된 통일 관련 교육이 이루어지고 있었다. 한편 ‘남북 대학생 봉사단’의 경우 정권의 이념·정책에 따라 영향을 받는 부분이 최소화되어야 하고, 남북한 사회적 통합의 준비방법임을 주지해야 한다. 그러므로 통일과 관련한 관점이 다양할 순 있겠지만 편향된 관점을 지닌 단체가 ‘남북 대학생 봉사단’의 운영주체가 되어선 안된다. 관련 연구 및 설문조사 결과에서 보듯 남한 대학생은 편향된 통일교육에 대해 거부감을 가지고 있으며 전문가의 객관적·중립적 견해와 양질의 통일 관련 정보, 교육대상자가 능동적으로 참여할 수 있는 교육방법을 선호하고 있다.

넷째, ‘대학교 소속 남북 대학생 동아리’의 경우 본 연구자가 선정한 대학교뿐 만 아니라 최근에는 다른 대학교에서도 유사 동아리가 만들어지고 있다. 그러나 이러한 동아리 중에서 가장 규모가 크고 활동기간이 오래된 동아리를 선정했다. ‘대학교 소속 남북 대학생 동아리’는 운영주체가 민간영역인 대학교 동아리이고 인원은 해당 대학교의 남한 대학생과 북한 출신 대학생으로 구성되어 있다. 주요활동은 남북 대학생의 친목도모 및 교육 관련 봉사활동을 정기적으로 한다. 이러한 ‘대학교 소속 남북 대학생 동아리’는 인원구성 및 주요활동 측면에서 참고할 만하다. 즉, 해당 대학교의 남북 대학생이 모두 참여한다는 점, 주요활동이 친목도모를 기반으로 봉사활동을 한다는 점은 위 설문조사에서 상정한 ‘남북 대학생 봉사단’의 전체 프로그램 구성과 유사하다. 다만 ‘남북 대학생 봉사단’은 좀 더 다양한 분야의 자원봉사를 할 수 있고, 대학생이 직접 봉사활동을 기획할 수 있는 가능성이 있다. 또한 ‘대학교 소속 남북 대학생 동아리’의 교육봉사 지역은 해당 대학교 주변 지역이 많지만 ‘남북 대학생 봉사단’의 경우 북한이탈주민 거주지와 연계되어 있기 때문에 활동지역이 넓다.

마지막으로 '전국 하나센터 소속 봉사단'의 경우 통일부 산하 위탁 단체인 하나센터에서 운영하며 민간·국가영역이 혼재되어 있다. '전국 하나센터 소속 봉사단'은 북한이탈주민 지원정책의 한 분야로 통일부에서 제시한 실무편람에 소개되어 있고, 많은 하나센터에서 실제로 운영하고 있다. 인원은 대부분 북한 출신 주민으로 구성된 경우가 많고, 간혹 북한 출신 대학생으로만 구성되거나 북한 출신 청소년과 함께 구성되어 있는 경우가 있다. '전국 하나센터 소속 봉사단'은 주요활동이 봉사활동이지만 비정기적·비조직적으로 이루어지는 경우가 많았다. 또한 봉사활동을 하지 않고 친목도모의 성격을 지닌 경우도 많았다. 또한 남한 주민·남한 대학생이 하나센터에서 봉사활동을 진행한다고 해도 비정기적인 경우가 많고 봉사활동 분야 역시 북한 출신 청소년을 대상으로 한 멘토링 프로그램이나 단순 업무보조에 국한되어 있었다.

한편 1곳이긴 했지만 북한 출신 대학생과 남한 대학생이 함께 봉사단을 구성하고 있는 경우도 있었다. 이 봉사단의 주요활동은 해당 지역 북한 출신 청소년을 대상으로 한 교육봉사가 많았고 다른 분야의 봉사활동도 간헐적으로 진행했다. 따라서 '남북 대학생 봉사단'을 운영할 때 하나센터가 지역조직의 관리자 역할을 전담할 수 있는 잠재성이 있다. 대부분의 하나센터 소속 봉사단은 인원이 북한이탈주민·북한 출신 대학생이나 청소년으로 구성되어 있어서 직접적인 남한 주민·남한 대학생과의 협동·협업이 어렵고, 자원봉사분야도 한정되어 있으면서 비정기적이다. 즉, '남북 대학생 봉사단'이 통일 관련 공공기관에서 중앙관리자를 전담하고 지역관리자로서 하나센터가 선정되면 현재의 '하나센터 소속 봉사단'은 재구성이 불가피해 보인다. 그러나 하나센터 내에 봉사단이 존재하고 일정기간 운영되어 온 점은 제반 사항을 검토하여 '남북 대학생 봉사단'으로 확대 개편할 수 있는 가능성이 존재한다.

〈표 23〉 ‘남북 대학생 봉사단’ 유사단체 현황

	시 단위 자원봉사센터 소속 대학생 기획봉사단	하나센터 소속 대학생 서포터즈	시민단체 소속 남북대학생 봉사 기획단	대학교 소속 남북 대학생 동아리	전국 하나센터 소속 봉사단
운영주체	국가 (지방자치단체)	국가+민간 (통일부 산하 위탁단체)	민간 (시민단체)	민간 (대학교 동아리)	국가+민간 (통일부 산하 위탁단체)
조직형태	정기적 활동을 하는 조직 (기수 형태)	정기적 활동을 하는 조직 (기수 형태)	정기적 활동을 하는 조직 (기수 형태)	정기적 활동을 하는 조직 (기수 형태)	비정기적·비조직적 형태 (* 예외 1곳)
인원구성	해당 지역 대학생	해당 지역 대학생	해당 지역 대학생	해당 대학교의 남한 대학생 및 북한 출신 대학생	북한 출신 주민, 북한 출신 대학생, 북한 출신 대학생 및 남한 대학생, 북한 출신 청소년
주요활동	봉사활동 기획	지역사회 인식개선 관련 홍보활동	봉사활동 기획	친목, 교육 관련 봉사활동 등	친목, 북한 출신 청소년 대상 멘토링, 지역사회 봉사활동

Ⅲ. 결론

지금까지 남북한 통일을 앞당기기 위한 방법으로서 남북한 구성원 사이의 사회적 통합을 미리 준비하고 통일국가를 달성한 뒤에도 높은 수준의 사회적 통합을 이루기 위한 ‘남북 대학생 봉사단’의 운영·활성화 방안에 대해 연구를 진행했다. 북한이탈주민은 자유와 번영이 있는 우리 사회에서 살아가고자 북한을 탈출하였기에 그들이 성공적으로 우리 사회에 정착했을 때만이 북한 사회 구성원의 통일의지를 고취할 수 있으며 우리 사회 구성원의 북한에 대한 이해 역시 증진될 수 있다. 즉, 사회적 통합의 준비는 북한이탈주민의 지위 및 처우를 향상하는 것에서 시작되어야 한다.

북한이탈주민의 북한이탈주민 지원정책에 대한 평가에 따르면 앞으로의 북한이탈주민 지원정책에는 북한이탈주민을 대상으로 수요조사를 통

해 지원정책의 내용을 세분화하고 우리 사회의 인식개선을 위한 정책이 적극적으로 추진되어야 한다. 따라서 본 연구는 이러한 인식개선 정책으로서 '남북 대학생 봉사단' 이 하나의 실마리가 될 수 있다고 판단하고 이를 실증적으로 검증하고자 했다.

그 결과 남북 대학생 봉사단은 남북한 대학생이 함께 자원봉사를 함으로써 우리 사회의 북한이탈주민에 대한 관심은 물론이고 북한에 대한 이해, 통일에 대한 인식도 개선할 수 있는 계기가 될 수 있다. 북한이탈주민은 거주지에서 남한주민들의 인식개선이 절실함을 강조했으므로 남북한 대학생 봉사단이 지역 사회의 북한이탈주민에 대한 인식을 개선하고 능동적으로 지역 사회의 공익적 활동에 앞장섰을 때 북한이탈주민의 정착수준은 질적으로 향상될 것이다. 또한 남북한 대학생 봉사단은 남북한 대학생의 사회·문화적 교류활동을 기반으로 자원봉사 활동을 하기 때문에 이러한 과정에서 서로에 대한 이질감이 해소되고 친밀도가 높아 질 수 있다. 따라서 이러한 연구결과를 종합하여 향후 '남북 대학생 봉사단' 이 정책차원에서 시행될 때 현실에 적용할 수 있는 제언을 하고자 한다.

첫째, '남북 대학생 봉사단' 은 민간·국가영역 모두에서 활성화되어야 하지만 설문조사 및 관련 연구를 종합해 보았을 때 공공기관에서 시행되는 편이 바람직하다고 생각된다. 이 때 정권이 바뀔 때마다 단체운영이 영향을 받지 않도록 비교적 중립적인 통일 관련 부처가 적합해 보인다. 또한 공공기관이 운영하는 것을 전제로 중앙-지역 조직형태, 지역조직의 경우 북한이탈주민의 지역적응을 위한 하나센터를 고려해볼 만하다. 또한 '남북 대학생 봉사단' 을 북한이탈주민이 많이 거주하고 있는 수도권을 중심으로 시범운영하고, 그 결과를 검토·보완하여 전국으로 확대할 수도 있다.

둘째, '남북 대학생 봉사단' 은 남한 대학생과 북한 출신 대학생이 동등한 비율로 구성되는 편이 바람직하나 북한 출신 대학생이 제반 여건상 소수일 것으로 예상된다. 그럼에도 비슷한 인원비율이 되도록 노력해야 하며 봉사단의 총 인원은 중앙-지역 조직형태를 감안했을 때 50~100명이

적합해 보인다. 또한 봉사단의 활동기간은 남북한 대학생의 사회·문화 교류를 기반으로 다양한 봉사활동을 진행해야 하므로 6개월~1년 중장기가 적절하고 비정기·단기활동 희망자의 경우 매 봉사활동 시 별도로 모집하거나 여름·겨울방학 때 단기 프로젝트를 진행할 수도 있겠다.

셋째, ‘남북 대학생 봉사단’의 인원모집경로는 대학교·학생회·동아리 게시판과 모집주체가 가지고 있는 SNS를 활용하되, 대외활동·취업정보 사이트나 봉사단체·사회복지시설 의뢰도 병행해야 한다. 북한 출신 대학생의 경우 위 경로를 포함하여 관계 기관의 협조를 받아 모집하는 방법도 고려해야 한다. ‘남북 대학생 봉사단’의 인원선발은 먼저 통일·북한·북한이탈주민에 대한 이해정도가 중요하게 평가되어야 하고 대외활동에서의 강점 요인인 사회적 능력(적극성, 친화력 등)도 고려해야 한다. 또한 지원자의 봉사활동 경력도 유경험자가 더 적합해 보인다.

넷째, ‘남북 대학생 봉사단’의 전체 프로그램은 ‘남북 대학생 봉사단 홍보 및 인원모집·선발 → 통일·북한·북한이탈주민 관련 교육, 봉사활동 관련 기초교육 → 남북 청년층 상호이해 과정 → 북한이탈주민과 교류 및 봉사활동 → 남한 사회 소외계층 대상 봉사활동 → 남북 대학생 봉사단 활동 평가 및 보완’으로 구성되는 방법을 고려해 볼 만하다. 실제 정책으로 시행되기 전에는 관련 전문가·실무자의 세밀한 검토와 더 많은 대학생 대상 설문조사가 필요할 것이다. 한편 전체 프로그램 구성 내용을 세분화해보면 ‘통일·북한·북한이탈주민 관련 교육’은 양질의 통일 관련 정보를 바탕으로 전문가의 균형 잡힌 강의 및 쌍방향 교육방법이 적합해 보이며, ‘남북 청년층 상호이해 과정’은 문화·체육활동 및 상호 질의응답, 합숙 워크샵·공동프로젝트 실행 등을 시기별로 진행하면 좋을 것이다. 또한 ‘북한이탈주민 및 남한 사회 소외계층을 대상으로 한 봉사활동’ 역시 봉사활동수요처의 의견수렴은 물론 문화·예술·사회복지·상담·교육 등 다양한 분야에서 봉사단원이 능동적으로 봉사활동을 기획하는 방법도 좋을 것이다. 마지막으로 ‘남북 대학생 봉사단 활동 평가 및 보완’의 경우 월별로 활동평가서를 작성하여 봉사단원이 자율적으로 자신의 활동을 점검·보완하면서 활동기간 전체에 대해서는

관리자와 봉사단원의 병행 평가로 구성된다면 심도있는 평가·보완과정이 될 것이다.

다섯째, '남북 대학생 봉사단'의 활동에 대한 공신력을 위해 봉사시간 인정, 최소한의 활동경비 및 필요물품 제공, 수수료·표창장 제공 등의 관리체계를 갖춰야 한다. 또한 '남북 대학생 봉사단'이 활성화되기 위해서는 무엇보다 남북 대학생 봉사단에 대한 온·오프라인에서의 적극적인 홍보가 필요하고 남북 대학생 봉사단 내에 다양한 프로그램을 확보해야 한다. 이와 더불어 관련 인원·재원·관리체계 정비가 필요하며 남북 대학생 봉사단의 필요성·활동에 대한 사회적 인식을 고취하는 일도 중요하다.

본 연구는 통일 관련 개인적 연구 및 단체 활동 경험에서의 문제의식에서 시작하여 '남북 대학생 봉사단'의 필요성에 대해 이론적·실증적으로 검증하고자 했다. 이를 통해 남북한 구성원의 상호이해를 증진하고 분단체제를 극복하여 남북한 통일의 과정에 기여하고자 했다. 그러나 '남북 대학생 봉사단'의 중요한 구성원인 북한 출신 대학생을 대상으로 광범위한 조사를 진행하지 못한 점이 한계이다. 따라서 '남북 대학생 봉사단'과 관련한 설문항목을 좀 더 세분화하고 남북 청년층에 대한 심층조사를 확대하는 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

【참고 문헌】

- 권수현 (2011), “북한이탈주민에 대한 남한국민의 태도”, 『한국정치연구』, 제20집 제2호
- 김광웅·이봉근 (2011), “북한이탈주민의 사회적 배제에 대한 실증연구”, 『북한연구학회보』
- 김근식 (2010), “한반도 통일과정의 정치동학
- 김낙중 (2008), 『민족의 형성, 분열, 통일』, 평화연대 평화연구소
- 김병로·최경희 (2012), “남북한 주민의 통일의식 비교 분석”, 『통일과 평화』
- 김선화·윤여상·허영철 (2010), 『북한이탈주민의 거주지 정착지원 활성화 방안』
- 김창근 (2011), “북한이탈주민의 남한사회 적응과 통일교육”, 『윤리연구』
- 류나미·최은희 (2007), “대학생이 경험하는 봉사에 대한 현상학적 연구”, 『청소년학연구』
- 박상익 (2011), “통일에 대한 인식전환과 통일교육패러다임의 시프트”, 『한국동북아논총』
- 박순성 (2010), “한반도 통일과 민족, 국민국가, 시민사회”, 『북한연구학회보』, 북한연구학회
- 배기효·장경은·이태임 (2012), “재능나눔 자원봉사활동의 활성화 방안”, 『복지행정논총』
- 북한이탈주민지원재단 (2012), 『2012 북한이탈주민 실태조사』
- 서울대 통일평화연구원 (2012), 『2012 통일의식 조사』, pp 20~24.
- 손명아 (2010), “독일 대학생들의 통일의식 연구”, 『제29회 통일논문집』
- 신동천 외 2인 (2004), “통일비용과 남북협력 기금”, 『통일연구』
- 안두순 (2011), “독일 통일과 경제통합 과정에 대한 평가”, 『경상논총』, 한독경상학회
- 이경 (2011), “분단국의 통일사례”, 『대한정치학회보』
- 이민의·정주호 (2012), “대학생들의 탈북자에 대한 태도가 수용의도 및 수용에 미치는 영향에 관한 실증연구”, 『제31회 통일논문집』
- 이주랑 (2012), “대학생들이 북한문제에 대한 관심을 지속 및 확장하도록 돕는 경로에 대한 분석과 제언”, 『제31회 통일논문집』
- 통일부 (2013), 『2013 북한이탈주민 정착지원 실무편람』

허성호·정태연 (2011), “대학생의 자발적 봉사활동에 대한 질적 연구”,
『한국심리학회지』

북한이탈주민지원재단 홈페이지 (<http://www.dongposarang.com>)

통일부 홈페이지 (<http://www.unikorea.go.kr>)

입 선

남북한 통합 전자정부 구축

- e-거버넌스의 단계적 관점으로 -

중앙대학교대학원 행정학과 조현민

중앙대학교대학원 북한개발협력학과 오종문

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 분석틀
- IV. 남북한 통합 전자정부 구축의 전략적 분석
- V. 외국의 전자정부 사례
- VI. 결론

【참고문헌】

【요약문】

남북한 통합 전자정부 구축

: e-거버넌스의 단계적 관점으로

최근 십여 년 사이에 세계적으로 IT산업이 발전하고, 스마트폰과 인터넷의 사용이 증가하고 있다. 이것은 앞으로, 지리적 한계와 국경을 넘어 모든 정보가 글로벌화 될 것이며, 더 이상 정보의 개방이 선택의 문제가 아님을 암시하고 있다.

이러한 추세에 발 맞춰 북한 정부 또한 인터넷과 정보 통신 산업에 관심을 두고 있는데, 최근 구글의 에린 슈미트 회장이 평양을 방문하여 인도적 차원의 IT 산업을 지원한 것이 대표적인 사례이다.

현재 북한은 인터넷을 활용하여 상품을 판매하고 외국 관광객에게 홍보를 하거나, 유튜브와 페이스북, 트위터 등의 소셜 네트워크를 통하여 체제와 사상을 알리고 있다. 또한 인트라넷을 활용하여 ‘광명’이라는 전자정부를 운영하고, 각 정부기관과 학교, 기업 등을 연결하여 정보를 제공함으로써, 제한적이고, 느린 속도의 인터넷이지만, 디지털 세계를 점차 확산하는 추세에 있다.

따라서 본 연구에서는 최근 세계의 흐름과 IT 산업에 대한 북한의 관심을 고려하여, 전자정부의 측면에서 북한과의 관계를 접근해보고자 한다. 분석틀은 세 단계(Three step)로 구분지어 남북한의 통합 전자정부 구축을 위한 전략을 제시하고, 동시에 4개의 항목에 따라 구분 된다. 각각의 항목은 전략의 목표, 시스템적 수단, 기술적 공간, 개념적 접근법이며, 이에 따라 단계의 전략들이 구체화 된다. 즉, 3개의 단계와 4개의 항목들을 통해 구체적이고, 다각적인 관점으로 남북한 통합 전자정부 구축을 분석하고, 구체적 사업들을 통한 전략적 시나리오를 구성하는 것이 본 연구의 목적이다.

1단계는 공적개발원조의 형식으로 북한의 발전 된 전자정부를 구축하

는 것이다. 2012년 UN이 발표한 자료에 따르면, 한국의 전자정부 수준은 2010년에 이어 2012년에도 1위를 기록했으며 북한의 전자정부는 세계 131위로 서비스와 인프라 구축 등이 다른 국가들에 비해 열악한 것으로 조사되었다. 그래서 이 단계에서는 남한의 IT 기술을 북한에 지원하여 보다 수준 높은 전자정부를 구축시키는 것이다. 더욱이, 월등한 수준인 남한의 온라인 서비스, 정보통신 인프라 기술, 자본력과 북한의 인적자원을 함께 활용하여 협력한다면, 발생하는 시너지 효과로 세계적인 수준의 북한 전자정부를 구축할 수 있을 것이라 판단되는 바이다.

2단계는 남과 북의 정부와 민간 수준이 서로 소통하는 창구를 마련하는 것이다.

여기에서는 남북의 협력 전략을 주로 다루며, 중앙정부, 지방정부, 단체, 개인의 수준으로 나누어 전략을 추진 한다. 기존의 중앙정부 위주의 협상이 아닌 로컬 거버넌스의 관점으로 남북 지역 간의 교류를 구축 하는 것이 목표이며, 남북 교류 협력 분야에 있어서 지방과 개인의 수준의 네트워크 하에서 다양한 행위자들의 참여와 협력이 이루어지는 것을 추구한다. 이 단계는 중앙정부와 지방정부 수준의 협력을 2-1단계로, 단체와 개인 수준의 협력을 2-2 단계로 구분 하였으며, 현 남북의 정황 상, 정부의 협력 이전에 민간부분의 교류를 진행하기 어려우므로 두 단계를 순차적으로 진행하는 시나리오를 구성하였다.

3 단계는 이를 바탕으로 남북한의 통합된 전자정부를 구축하는 것이다. 이 단계는 남북한의 통일이 사실 상 가시화 되었다고 볼 수 있는 단계로서, 남북한 정부와 주민은 통합 전자정부를 통해서 서로의 정보를 열람하고 소통할 수 있다. 또한 남북한 통합 전자정부는 국가별 전자정부와도 연결이 되어 있어 세계적인 정세와 문제를 함께 고민하고, 정보를 개방을 통한 투명성 향상에도 크게 기여할 수 있게 된다. 즉, 공생 단계의 구축을 통하여, 남북한 전자정부는 분단된 조국에서 하나로 통합된 서비스를 제공할 수 있을 것이며, 궁극적으로 전 세계에 민주주의 확산과 거버넌스 구축에 큰 영향을 미칠 것이다. 이 단계는 남한과 북한이 같이 공존 할 수 있는 단일 시스템과 사업을 구축하는 것을 주요 목표로 한다.

본 연구가 가지는 의의는 다음과 같다. 첫째, 남북한의 통합 전자정부를 추진하는 최초의 접근이다. 둘째, 개념적인 정의와 현실적인 수단이 동시에 분석된 연구이다. 셋째, 외국의 사례를 통하여 남북한 통합 전자정부 구축 전략이 보완된 연구이다.

본 연구를 통해, 남한은 남북의 긴장 관계를 개선시킬 수 있을 것이며, 여기에 기존의 거버먼트적인 성격의 전자정부가 아닌 거버넌스 전자정부 시스템을 도입함으로써, 북한의 전자정부를 남한의 수준으로 이끌어 올리고, 통일의 되었을 때 발생할 수 있는 전자정부 업무 불일치나 전자정부 수준의 차이 등의 문제를 미연에 방지할 수 있을 것이다. 또한 남북한 통합 전자정부 내에서의 교류는 궁극적으로 민족의 동질성을 빠르게 회복 시켜주고, 물리적 분단의 장벽을 뛰어 넘는 가상공간의 소통 창구를 마련해 줄 것이다.

I. 서론

최근 십여 년 사이에 세계적으로 IT산업이 발전하고, 스마트폰과 인터넷의 사용이 증가하고 있다. 이것은 앞으로, 지리적 한계와 국경을 넘어 모든 정보가 글로벌화 될 것이며, 더 이상 정보의 개방이 선택의 문제가 아님을 암시하고 있다.

이러한 추세에 발 맞춰 북한 정부 또한 인터넷과 정보 통신 산업에 관심을 두고 있는데, 최근 구글의 에린 슈미트 회장이 평양을 방문하여 인도적 차원의 IT 산업을 지원한 것이 대표적인 사례이다. 현재 북한은 인터넷을 활용하여 상품을 판매하고 외국 관광객에게 홍보를 하거나, 유튜브와 페이스북, 트위터 등의 소셜 네트워크를 통하여 체제와 사상을 알리고 있다. 또한 인트라넷을 활용하여 ‘광명’이라는 전자정부를 운영하고, 각 정부기관과 학교, 기업 등을 연결하여 정보를 제공함으로써, 제한적이고, 느린 속도의 인터넷이지만, 디지털 세계를 점차 확산하는 추세에 있다.

이러한 환경적 변화를 고려해 볼 때, 앞으로 북한과의 관계를 개선하기 위해서는 과거와는 다른 접근법이 필요하다. 경제적 측면(개성공단, 금강산 사업)에 바탕을 둔 협력과 인도적 지원 측면에서 제공된 식량, 의약품을 지원해 주는 것에서 IT 산업과 관련된 인프라 구축과 기술 제휴를 통해서 남북 간의 교류협력을 증대시켜 통일을 더욱 앞당길 것이다.

따라서 본 연구에서는 최근 세계의 흐름과 IT 산업에 대한 북한의 관심을 고려하여, 전자정부의 측면에서 북한과의 관계를 접근해보고자 한다. 본 연구는 먼저, 세 단계(Three step)로 구분지어 남북한의 통합 전자정부 구축을 위한 전략을 제시하고, 동시에 4개의 항목에 따라 구분지어 진다. 4개의 항목은 전략의 목표, 시스템적 수단, 기술적 공간, 개념적 접근법이며, 각 항목에 따라 단계의 전략들이 구체화 된다. 즉, 본 연구는 3개의 단계와 4개의 항목들을 통해 구체적이고, 다각적인 관점으로 남북한 통합 전자정부 구축을 분석하고, 구체적인 사업들을 통한 전략적 시나리오를 구성하는 것에 그 목적이 있다.

1단계는 공적개발원조의 형식으로 북한의 발전된 전자정부를 구축하고, 2단계는 남과 북의 정부와 민간 수준이 서로 소통하는 창구를 마련하며, 3 단계는 이를 바탕으로 남북한의 통합된 전자정부를 구축하는 것이다. 또한 여기에 기존의 거버먼트적인 성격의 전자정부가 아닌 거버넌스 전자정부 시스템을 도입함으로써, 북한의 전자정부를 남한의 수준으로 이끌어 올리고, 통일의 되었을 때 발생할 수 있는 전자정부 업무 불일치나 전자정부 수준의 차이 등의 문제를 미연에 방지하고자 한다.

또한 전자정부를 통한 남북한 간의 교류는 궁극적으로 민족의 동질성을 빠르게 회복시켜주고, 물리적 분단의 장벽을 뛰어 넘는 가상공간의 소통 창구를 마련해 줄 것이다.

II. 이론적 배경

1. 개념 정의

1) 전자정부

전자정부(電子政府)란 Electronic Government, E-government, 혹은 Digital Government라 불리며, 크게 광의적 의미와 협의적 의미로 나눌 수 있다. 넓은 의미로는 정보통신기술을 활용하여 행정활동의 모든 과정을 혁신함으로써, 정부업무처리가 효율적이고 생산적으로 개선되고, 정부의 고객인 국민에 대하여 질 높은 행정서비스를 제공하는 지식정보사회형 정부를 말한다. 좁은 의미로는 정부에 대한 모든 신청이나 신고 등의 서류업무를 전산화하고, 모든 행정수속이나 행정처리¹⁾가 인터넷 등으로 이뤄지는 것을 의미한다(김동욱,1996). 그러나 전자 정부라는 용어는 최근에 등장한 것이므로 그 개념에 대한 정의는 아직 정립되어 있지 않다. 어

1) 이에 대한 예로는 대국민 민원업무 관련 사업(G4C), 조달청의 G2B시스템, 국세청의 홈택스 서비스(HTS) 등이 있다.

면 이는 전자정부를 기술적인 측면에서 '업무처리를 디지털(digital)화한 정보를 바탕으로 수행하는 정부' 또는 '정부의 업무나 서비스의 제공이 데이터베이스와 네트워크를 통해 이루어지는 정부'라고 정의하고 있는가 하면, 또 어떤 이는 전자정부를 '정보기술을 이용하여 정부조직 내, 조직 간, 정부와 민간 간에 정보를 공유하고 업무의 효율화, 서비스의 질, 투명성을 높이는 정부'로 정부의 가치정향(價値定向)을 함유하는 개념으로 이해하기도 한다(문신용,1997).

2) 거버넌스와 거버먼트

거버넌스란 사회 내 다양한 기관이 자율성을 지니면서 함께 국정운영에 참여하는 통치방식을 말하며, 다양한 행위자가 통치에 참여·협력하는 점을 강조해 '협치'라고도 한다. 오늘날의 행정이 분권화, 네트워크화, 국제화를 지향하고 있기 때문에 기존의 행정 이외에 민간 부문과 시민사회를 포함하는 다양한 구성원 사이의 네트워크를 강조한다는 점에서 생겨난 용어이다. '국가경영' 또는 '공공경영'이라고도 번역되며, 최근에는 행정을 '거버넌스'의 개념으로 보는 견해가 확산되어 가고 있다. 거버넌스의 개념은 신공공관리론(新公共管理論)에서 중요시되는 개념으로서 국가·정부의 통치기구 등의 조직체를 가리키는 '거버먼트'와 구별된다. 즉, 거버넌스는 지역사회에서부터 국제사회에 이르기까지 여러 공공조직에 의한 행정서비스 공급체계의 복합적 기능에 중점을 두는 포괄적인 개념으로 볼 수 있다. 반면에, 거버먼트란 특정개인이나 소수집단, 기득권에 의해서 정책 결정이 이뤄지며, 강제력을 바탕으로 행해지는 활동으로서, 사회의 질서와 안정을 도모하는 통치 방식이다. 이념적으로는 사회의 구성원 전원의 주체적인 참가를 유도하는 자치와 대립되며, 협력과 네트워크를 통한 의사결정을 중요시하는 거버넌스와는 구별된다.(김규정,1999).

2. 선행연구

1) 북한 관련 전자정부의 선행연구

북한의 IT 산업 발전 방향, 인터넷 망 구축, 남북한의 정보체계 건설 등을 주제로 한 논문은 많고, 또한 전자정부 관련 논문은 그 수가 약 2천 6백편²⁾이 넘을 정도로 넘쳐나나 실제로 북한의 전자정부와 관련된 선행연구는 고경민(2003) ‘북한의 전자정부 구축 방식과 전략’ 이외에 전무후무한 실정이다. 그는 북한의 전자정부 구축 방안을 인터넷과 인트라넷의 관점으로 분리시켜 살펴보았으며, 북한 내에 전자정부 설립에 대한 가능성을 처음으로 제기하였다. 그러나 그 후 시기적으로 있었던 남북한의 정치적인 대립과 남한의 전자정부가 초기 단계 수준이었음을 미루어 볼 때, 남북한의 협력적인 전자정부 구축은 실행되기 어려웠다. 10여년이 지난 지금, 남한 정부는 보다 발전된 전자정부 시스템을 구축 하였으며, 기존의 거버먼트적인 성격의 전자정부가 아닌 거버넌스적인 성격의 전자정부 시스템을 마련하였다. 이에 본 연구는 북한의 전자정부 구축 안에 거버넌스의 개념을 도입하는 최초의 연구가 되고자 하며, 북한과 관련된 거버넌스 연구의 동향은 다음과 같다.

2) 북한 관련 거버넌스의 선행연구

거버넌스에 대한 연구는 21세기에 접어들어 활발히 이루어지고 있다. 행정학, 정치학, 경영학 등 사회의 각 분야와 연계되어 폭 넓은 연구가 진행 중이며, 특히 행정학 분야에서는 하나의 커리큘럼으로 자리 잡을 정도로 연구의 양 또한 상당히 증가하고 있는 추세이다. 여기에서는 북한과 관련하여 거버넌스적인 접근법을 가지고 있는 연구에 한정하여 자세히 살펴보려고 한다.

최근의 흐름을 살펴보면, 북한에 거버넌스의 개념을 접목시킨 연구는 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 북한 이탈주민과 북한 내 주민의 인권을 거버넌스적으로 접근하였다. 관련 논문들은 그들이 가지고 있는 문제

2) 한국교육학술정보원(RISS)에서 ‘전자정부’ 검색 시 국내 학술지 논문 930편, 학위논문 689편, 단행본 1010편으로 검색되었다. 그러나 주로 남한의 전자정부, 지방 전자정부, 외국의 전자정부에 관한 연구가 그 주를 이루며, 결과 내 재검색으로 ‘북한’을 입력 했을 시 국내 학술지 논문 1편(고경민,2003)이 검색되었다. (2013년 8월 30일 현재)

점을 경제적 지원, 인권보장, 사회적 정착의 측면으로 해결책을 제시하고 있으며, 이에 거버넌스적 시각이 필요하다고 주장하고 있다. 서창록(2005)은 ‘북한 인권문제와 동아시아 인권 거버넌스’ 연구에서, 북한의 인권 문제는 한반도와 동아시아, 나아가 세계적 측면에서 다뤄야 한다는 국제 인권 레짐화의 측면에서 살펴봐야 하며, 글로벌 거버넌스 하에서 현실화될 수 있다고 주장했으며, 또한 ‘북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색(2010)’에서 새터민 취업정책을 분석하고, 다양한 사회적 주체들의 협력적 네트워크를 위한 굿 거버넌스의 필요성을 언급하였다. 윤상석(2008)은 ‘새터민청소년 지원 거버넌스 연구’에서 하나둘학교 운영사례를 중심으로 입국 초기의 새터민 청소년 지원 거버넌스를 고찰하였다. 김성종(2012)은 ‘북한 이탈 주민 정착지원을 위한 협력적 거버넌스 구축’ 연구에서 참여주체인 중앙정부, 지방자치단체, 민간단체의 구체적인 역할을 논하고, 이들이 새터민들의 사회 정착을 위해 협력적인 거버넌스를 구축해야 한다고 주장하였다. 안상윤(2012)은 ‘북한이탈주민 정착지원 정책의 거버넌스적 접근 방안 연구’에서 탈북자는 대한민국 국민으로서 법적보호를 받아야 하며, 이들을 위한 효과적인 실천방안으로서 거버넌스 접근의 필요성을 주장하였으며, 또한 ‘북한이탈주민의 정착 지원정책 연구(2013)’에서 정착지원 정책에 대한 제도 만족도와 거버넌스에 대한 평가가 북한 주민의 행복지수에 영향을 준다는 연구를 수행하였다.

둘째, 통일과 관련한 대북정책의 일환으로 거버넌스의 개념을 도입하였다. 첫 번째 연구의 동향이 북한의 주민과 이탈 주민들 개개인의 인식에 초점을 두었다면, 두 번째 연구의 동향은 보다 큰 국가 통일 정책의 측면에서 거버넌스접근을 시도하였다. 강동완(2008)은 ‘정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구’에서 정부 차원의 대북지원 논의에 거버넌스를 적용하여 정책 결정과정과 정책 효과를 평가하고 있다. 최진욱(2009)은 ‘북한의 국가·사회관계 변화와 대북정책 거버넌스 개선 방안’에서 남북한 교류 협력 활성화라는 정책 기조 아래 협력적 거버넌스의 역할을 언급하며, 앞으로 나아가야 할 방향을 제시하였다. 송정호(2009)는 ‘이명박 정부의 통일교육정책과 통일교육 거버넌스의 개선방향’의 연구에서 대북 통일지원정책 중 교육정책의 측면에서 어떻게 거

버너스를 활용할 수 있는지 그 필요성을 주장하였다. 또한 ‘통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할(2010)’에서 정부차원의 통일 정책 거버넌스 형성과 그 안에 시민사회의 역할을 언급하며, 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로 연구하였다. 허인혜(2012)는 ‘한국 대북정책의 민주적 거버넌스 모색’에서 노무현 정부와 이명박 정부의 사례를 중심으로 대북 정책을 비교하고, 민주적 거버넌스의 구축을 해결방안으로 제시하였다.

셋째, 남한과 북한의 교류, 협력의 도구로 거버넌스의 분석틀을 적용하였다. 앞의 두 동향의 연구들이 북한주민에 대한 정책, 남북한 정부의 통일정책의 측면에서 거버넌스적 접근을 시도 한 것에 비해, 마지막 연구의 동향은 거버넌스를 하나의 전략적 도구, 분석틀로 사용하였다는 점에 그 차이가 있다. 즉, 거버넌스 안에 상호 교류적이고, 네트워크적인 성격을 남북한 소통의 창구로 사용 한 것이다. 강동완(2010)은 ‘남북한 교류, 협력 거버넌스의 구조화 동향’에서 김대중, 노무현 정부 시기의 사회, 문화 분야의 교류와 협력 협의체의 네트워크 변화를 중심으로 살펴보았으며, 이를 통해 이루어진 독특한 거버넌스의 제도화에 초점을 두어 연구를 수행하였다. 김동성(2011)은 ‘지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안’의 연구에서 지방자치단체의 남북교류협력사업을 통하여 유기적이고 체계적인 남북 상호 협력 체제를 구축할 수 있음을 언급하였다. 황재성(2011)은 ‘북한 지역개발전략의 유형화 연구’에서 거버넌스의 이론을 북한 지역의 개발전략으로서 활용하고 있다. 또한 이것을 추진주체와 사업의 성격을 바탕으로 유형화를 시도하였다. 황교욱(2012)은 ‘경상남도의 남북교류협력 로컬 거버넌스 연구’에서 거버넌스 이론들을 지방자치단체의 남북교류협력에 적용하였으며, 이를 바탕으로 경상남도의 사업 전개과정을 시기별로 구분하고 로컬거버넌스의 형성과정을 통해 그 특성과 활성화 과제를 도출하였다. 다음을 간략의 정리하면 <표1>과 같다.

〈표 1〉 북한관련 거버넌스 선행 연구

북한이탈주민, 북한 인권	서창록(2005), 윤상석(2008), 서창록(2010), 김성중(2012), 안상윤(2012), 안상윤(2013)
대북 정책 지원, 제도적 관점	강동완(2008), 최진욱(2009), 송정호(2009), 송정호(2010)
북한과의 교류, 남북 협력	강동완(2010), 김동성(2011), 황재성(2011), 황교욱(2012)

3. 북한의 현황

1) 북한의 IT 산업

북한은 세계에서 가장 폐쇄적인 국가 중에 하나로 인터넷의 쌍방향성과 공개성으로 인해 자본주의의 물결이 들어와 사회주의 체제를 위협할 것이라 생각했다. 하지만 북한은 인터넷을 통해서 체제와 주체사상을 선전³⁾하는 한편 상품을 판매하고 외국 관광객을 끌어들이는 등의 경제적 이익으로 사용하는 수단으로 까지 발전하였다.

북한이 인터넷을 이용하기 위한 기본적인 인프라는 매우 취약한 현황에 있다. 북한은 각급 기관의 전산망 구축과 PC 보급 확대를 위해 노력하고 있지만 매년 5만 여 대 정도의 32비트 컴퓨터를 생산하고 있으며, 현재 약 100만 여대가 보급되어 있는 것으로 추정된다(최성, 2012). 북한의 추진주요기관에서 체신성이 통신서비스와 관련되어 업무를 보고 있으며, 북한 자체적으로 프로그램 운영에 필요한 소프트웨어를 개발하여 정부와 학교 그리고 기업체 등에서 사용하고 있다.

3) 북한 평양방송은 2013년도에 라디오방송 인터넷 웹사이트를 개설하면서 북한이 인터넷을 개방할지에 대해서 관심이 모아지고 있다. 또한 페이스북과 유튜브, 트위터 등을 통해서 북한 소식을 실시간으로 전하고 소통 하려함으로써 북한에 대한 판단력이 약한 10대와 20대 등 젊은 세대들과 호기심으로 접근한 사람들에게 북한 체제를 알리고 홍보하는데 사용하고 있다.

〈표 2〉 북한의 IT 산업 현황 개괄

	기본인프라	추진주요기관	특징
통신 서비스	매우 취약함	체신성	남한의 1970년대 수준
소프트웨어	· 상당한 기술력 보유 · 인적자원 풍부	· 프로그래밍종합연구소 · 평양정보센터 · 조선컴퓨터센터 등	· 북한 당국의 대대적인 지원 · 숙련된 인력 풍부
하드웨어	· 전반적 수준은 비교적 낮은 편 · 컴퓨터 부분은 32bit 공업화 달성에 주력 · 64MD램 개발에 노력하고 있으나 기술수준 부족	· 전자공업성 · 평양컴퓨터공장 · 평양집적회로공장 · 3대혁명붉은기 집적 회로 시험공장 · 단천영예군인 반도체공장 · 전자공학연구소	· 군사용 기술은 상당히 높은 수준 · 숙련된 인력 풍부
인터넷	· 매우 취약 · 인트라넷을 운영하는 수준	김일성대학을 비롯한 주요 대학 및 연구소	· 체제유지에 큰 위협이 될 수 있다는 인식으로 매우 제한된 범위 내에서 보급 · 주요 인터넷 서버가 제국에 위치

※출처: 북한경제포럼편(2007), 현대북한경제론: 이론과 실제에 관한 연구, p.239.

비록 북한의 IT 산업은 하드웨어 측면에서는 환경이 열악하지만, 이와 관련된 인력은 풍부한 것으로 나타나서 남한의 자본과 최신 기술을 바탕으로 IT 산업을 협력해 나가기 좋은 환경에 있다.

2) 남북한 IT 기술제휴 및 교류협력 상황

남북한 간 IT 분야의 기술제휴 및 교류협력사업은 1990년대 후반부터 시작했다. 2000년 정상회담을 기점으로 소프트웨어 분야를 중심으로 남북 과학기술 교류협력 사업이 활성화되었지만, 북미관계의 악화로 인해 잠시 주춤하기도 했다. 2002년 12월 북한의 국가과학원 산하 민족과학기술협회에서는 평양을 방문중이던 한국의 과학기술정책연구원 측에 “남북과학기술협력센터”를 평양에 설립해 공동운영할 것을 제안한 바 있다. 한국 정부에서는 이 센터가 설립되면 부설기구로 “인력교육 및 훈련센터”를 설립하여 북한의 산업인력에 대한 IT 전문가를 양성할

계획을 했다.

2005년부터는 북미관계가 풀리기 시작하고, 2007년 제2차 정상회담이 성사됨으로 인해 남북 과학기술 교류협력 사업은 다시 활기를 띠게 되었다. 남북 간 IT 교육을 지속적으로 펼치기 위해 2007년 1월 창립한 (사)남북IT교류협력본부는 9개 학술단체의 지원을 받아 작년 4월부터 두 달에 한번씩 IT 학술지를 북측에 전달하기 시작했으며, 남북 간 IT 용어 정리 작업도 진행하였다(박세환, 2010).

2008년 4월에는 남북이 협력하여 평양과학기술대를 개교했다. 이곳에서는 남한의 교수, 전문가들이 북한의 대학원생들에게 여러 과학기술 분야에 대한 지식을 가르치고 있다. 그리고 남북 과학기술 협력 사업을 효율적으로 진행하기 위해 ‘남북과학기술협력센터(가칭)’를 설립하기로 제2차 남북 정상회담에서 합의했다. 하지만, 2008년 남한의 금강산 관광객 피살사건, 2010년 천안함 폭침 사건으로 인해 남북관계에 있어서 개성공단을 제외하고서 일반교역과 협력사업 등이 대부분 중단되었다.

2013년 통일IT포럼 신년교류회에서는, 박근혜 정부에게 IT를 통한 남북한 교류 협력의 필요성을 강조하며 IT부문 협력 중장기 추진방안을 제시했다.

현재는 중단된 남북 IT 교류협력에 대한 추진도 개성공단이 활성화되고 교류가 지속적으로 이루어질 때 관계가 정상화 되어 다시 교류협력이 이루어질 것으로 보인다. 남한과 북한의 기업이 맺은 남북한 정보통신산업 교류협력 사례는 아래의 표와 같다.

〈표3〉 남북한 정보통신 관련 산업 기술제휴 및 교류협력 사례

	한국기업	업종	북한기관(기업)	시기	협력내용
기술 제휴	KT	통신 서비스	조선컴퓨터센터	2004. 7	- 데이터수집 및 관련 프로그램 개발 - 조선체신회사와 '개성공단 시범 단지 통신보장 합의서' 체결(2004) - 2005년 1월 서비스 제공 목표 - 전화, FAX, 인터넷은 추후 협의 - 요금 정산에 관한 부속합의서의 체결 협의
	솔트웍스	전자출판 소프트웨어	평양정보센터	2004.9	- 서체(font) 및 한자인식SW개발
	VK(주)	단말기제조	삼천리기술회사 (상해)	2004.9	- 휴대폰 분야 S/W 공동개발

	사례명	기관명	시기	역할 및 기능
교류 협력	남북한 IT산업 교류협력 촉진지원 사업	한국인터넷 진흥원	2008. 6	- IT산업 관련 남북협력 및 대북사업을 추진중 인 중소기업 및 대학 - 정부 인·허가를 받은 학회/학술단체 및 법인 - 남북협력 관련 국책/민간연구기관
	남북한 공동 SW전시회 개최	중국 지린성 엔벤 조선족 자치주	2008. 8	- 북측의 일자리 창출 및 한민족 단결의 첫걸음에 대한 기대 - SW제품 구매에 대한 북한의 호의적 반응사사 - 북한에서 개발한 SW인 러시아어 번역 시스템 등 전시
	2009년 방송콘텐츠 해외공동제작지원 사업	IT산업위원회 한국인터넷 진흥원	2009. 3	- 국내 방송의 국제교류 활성화 - 콘텐츠 다양화 도모 및 문화다양성 - 한-E FTA 방송프로그램 공동제작 - 한-싱가포르 공동제작 협정

※출처: 박세환(2010). 남북한 정보통신산업 교류협력 활성화를 위한 전략적 연구.

3) 북한의 전자정부

북한은 과학원, 노동당 중앙위 청사, 김일성 종합대학 김책공과대학, KCC 등을 중심으로 정부부처 내부의 전산화와 전산망 구축에서 출발하여 근거리 통신망(LAN)과 인트라넷(Intranet)을 걸쳐서 인터넷으로 발전했

다. 북한은 인터넷을 개방하고 있지 않지만 운영하기 위한 서버는 외국의 서버⁴⁾를 이용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 시스템을 활용하여서 기초적인 전자정부와 인터넷 서비스를 시행해 나가고 있다.

북한의 전자정부의 시작은 2000년 10월 노동당 55주년 기념일을 전후해 전국적으로 광케이블을 이용한 북한 자체 내부망인 '광명망'을 설치, 과학기술 자료 및 파일 송수신 서비스를 제공하며 공식 전자정부 웹사이트를 구축하고 운영해 나가고 있다.

북한이 자체 개발한 컴퓨터망 프로그램 묶음 '광명'에 기초한 이 망에는 과학기술자료 제공을 전문으로 하는 중앙과학기술통보사 외에 김일성종합대학, 인민대학습당, 과학원 발명국, 내각 위원회, 성, 중앙기관 등의 많은 기관망들과 각 도지역 중심망들이 망라되어 있으며 전국 각지의 과학연구기관들과 대학들 인민경제 여러 부문의 공장, 기업소들의 개별 컴퓨터들이 망라되어 있다. 또한 「광명」은 과학기술자료 검색체계, 컴퓨터 우편체계, 컴퓨터 소식체계, 홈페이지 검색체계, 자료 전송체계로 구성되어 있다.

북한의 '광명' 가입자들은 이 프로그램을 통하여 중앙과학기술통보사의 자료기지와 여러 국부망들의 과학기술 자료들을 원격 호출하여 찾아보고 있으며 당정책적 문제들과 시기적으로 긴급한 문제들을 해결하는데 필요한 새 기술 자료들을 비롯하여 각종 문건과 자료들을 주고받고 있다.

북한이 대외적으로는 인터넷을 통해서 홍보에 적극적으로 나서고 있지만 국내에서는 인터넷을 통해서 접근이 금지되어 있으며 북한주민의 인터넷 접근은 자본주의 시장에 대한 노출과 반체제 집단의 체제 전복적 활동으로 인한 체제 위협을 느껴 엄격하게 제한하고 있다. 북한에서 인터넷을 사용할 수 있는 사람들은 북한에서 기업을 운영하는 외국 기업들⁵⁾과 정부 관

4) 독일 베를린에 있는 조선컴퓨터 센터(KCC)의 유럽 지부인 KCC 유럽은 2007년 국제인터넷관리기구로부터 인터넷 국가 도메인인 'kp'를 부여 받았다. 하지만 '광명'이라는 내부 인트라넷을 이용하는 북한은 그동안 중국 등에 서버를 두고 숫자로 된 IP주소를 직접 입력하는 방식으로 극히 제한된 범위 내에서 인터넷에 접속해왔다.
5) 조총련 기관지 조선신보는 최근 라선특구 관련 특집기사에서 "라선시내의 봉사시설과

계자들 등과 김정은 제1위원장과 연관된 극소수 최고 지도층 관계자들만이 사용할 수 있다. 이렇게 북한은 대외적으로 인터넷을 체제 홍보용으로 중요하게 인식하고 있지만 대내적으로는 인터넷에 접근할 수 있는 권한에 대해서 제한을 뒤서 체제 유지를 위해 활용하고 있는 상황에 있다.

<표3>을 보면 북한은 인터넷상에서 체제를 선전하고 경제적인 실리를 추구하기 위해서 운영해 나가고 있는 북한의 인터넷 기반 전자정부 웹사이트를 확인할 수 있다. 개설목적으로 나누어서 보면 정보제공과 체제선전용, 상업용, 전자상거래용으로 구분해 볼 수 있다. 여기에서는 북한에 대한 정보제공과 체제선전용에 대해서만 다루려 한다.

<표4> 북한의 인터넷 기반 전자정부 웹사이트

사이트이름	사이트 주소	개설 일자	개설 목적
조선통신	http://www.kcna.co.jp	1997.1	정보제공/체제선전용
조선신보	http://www.korea-np.co.jp	1997.2	정보제공/체제선전용
평양타임즈	http://www.times.dprkorea.com	2000.7	정보제공/체제선전용
우리민족끼리	http://www.uriminzokkiri.com	2003.4	순수체제선전용

※출처: 고경민(2003). 북한의 전자정부 구축 방식과 전략. 재구성

북한의 인터넷 사이트 중에 조선신보는 재일본조선인총연합회(조총련)가 조선어판(한국어판)과 일본어판으로 나누어 주(週) 3회 발행하는 기관지로써 1945년 10월 10일 《민중신문》으로 창간해 지금은 인터넷으로도 정보제공을 하면서 체제를 선전하고 있다. 조선통신은 도쿄의 조선통신사가 운영하는 북한 뉴스 제공 사이트를 운영하고 있으며, 우리민족끼리는 북한이 개설한 사이트로 김일성, 김정일 혁명일화화 주요 논문, 주체사상

회사들에 국제전화도 배치돼 있으며 인터넷 등록비는 300유로(미화 400달러), 한 달 사용료는 390유로(500달러)로 이용할 수 있다"고 밝혔다. 조선신보는 라선특구에 설치된 인터넷 전용선은 빛섬유선(광케이블)로 올해 8월 현재 인터넷 가입자 수는 약 40개라고 소개했다. "北 라선특구, "정보통신 사용료 비싸다"", <http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2298255>, 검색: 2013.08

이론, 통일관련 문서, 역사와 문화, 노동신문, 각종 잡지, 주요 명승지와 관광지, 영화, 음악, 요리에 관하여 소개하고 있다.

한편, 상업용 인터넷 서비스 중에 2001년 10월에 개설된 실리은행은 북한에서 직접 운영하는 회원제 전자우편 중계서비스로 중국심양과 북한 평양에서 전자우편을 중계하여 회원 가입자에 한해 ‘전자우편주소 @silibank.com’ 방식의 표준형 e메일 주소체계를 가진 북한인과 e메일을 교환할 수 있도록 하는 ‘전자우편중계체계’ 서비스를 시험가동하고 있다.

이렇게 북한이 전자정부를 추진하려는 목적은 중앙정부 내부 및 중앙과 지방(G2G: Government to Government), 그리고 정부와 공장·기업소(G2B: Government to Business)에서 생산과 경영의 효율성을 향상하려는 데 있다. 반면에, 대민 행정서비스 측면(G2C: Government to Citizen, G4C: Government for Citizen)은 거의 고려의 대상이 되지 못하는 상황에 있다(고경민, 2003). 이렇게 북한이 전자정부를 구축하려는 이유는 계획경제의 효율성을 증대하기 위한 수단과 통제의 목적으로 사용되어지고 있다.

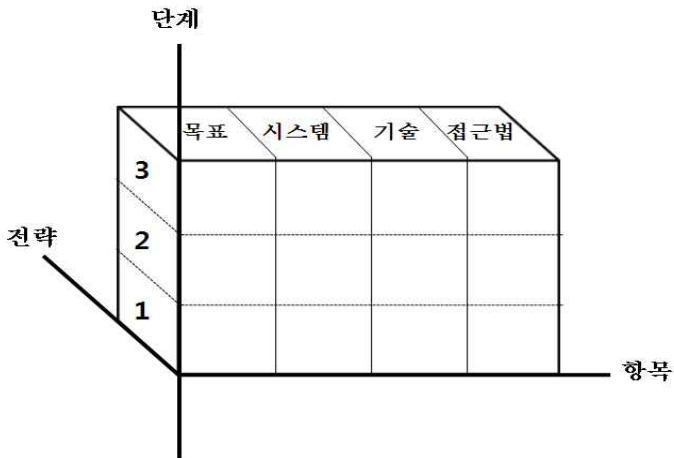
Ⅲ. 분석틀

1. 남북한 통합 전자정부 구축

남북의 정치적, 경제적 타협이 어려운 상황에서 IT 교류 협력을 적극 추진하여 북한의 개방을 유도하는 것이 오늘날의 과제가 되었다. 본 연구는 공격개발원조의 형식으로 북한의 전자정부를 지원하여 기반을 조성시킨 후, 북한과 남한의 서로 소통할 수 있는 사이버 공간을 마련하고, 나아가 남북한 전자정부가 통합된 역할을 수행하도록 통일의 기반을 만들고자 한다. 또한 여기에 기존의 거버먼트적인 성격의 전자정부가 아닌 거버넌스적인 성격의 전자정부 시스템을 반영함으로써, 북한의 전자정부를

남한의 전자정부 수준으로 이끌어 올리고, 동시에 북한 주민의 인권을 향상시켜, 통일 후에 초래 될 정부 업무의 혼란을 예방하는 발판을 마련하고자 한다. 연구의 분석틀은 <그림1>과 같다.

<그림1> 남북한 통합 전자정부 분석틀



본 연구는 먼저, 세 단계(Three step)로 구분지어 남북한의 통합 전자정부 구축을 위한 전략을 제시하고자 한다. 각각의 1, 2, 3단계는 순차적으로 이루어지며, 이것은 동시에 4개의 항목에 따라 구분지어 진다. 첫 번째 항목은 전략의 목표이다. 각각의 단계에서 가지는 가치이자, 사업의 진행을 통해 달성하고자 하는 최종 목표이다. 두 번째 항목은 시스템적 수단이다. 각 단계의 목표가 설정되었다면, 어떤 프로그램을 계획하여야 할지, 각 단계별 구체적인 제도 및 체계를 마련하여야 한다. 세 번째 항목은 기술적 공간이다. 각 단계는 IT와 관련하여 지원되는 정책으로, 실제 온라인 상의 공간적 구분이 필요하다. 실제 오프라인을 통한 지원이 장소적인 제한을 가지는 것과 같은 맥락이다. 마지막 항목은 개념적 접근법이다. 남북한 통합 전자정부는 단지 IT 기술을 지원하고, 협력 시스템을 구축하는 것 이상의 접근이 필요하다. 이것은 이념적 갈등과 정치적 문제가 복합적으로 얽혀있기 때문이다. 따라서 사업이 잘 진행되기 위해

서는 각 단계의 정의와 개념적 접근법을 명확히 구분 지어야만, 프로그램 초기단계나 진행 단계에서 나타날 수 있는 소음을 방지할 수 있다. 즉, 본 연구는 이 4개의 항목들을 통해 구체적이고, 다각적으로 남북한 통합 전자정부 구축을 분석하고, 세 단계의 스텝에 맞는 시나리오를 구성하여, 전략적으로 접근시키고자 한다.

2. 남북한 통합 전자정부 구축 사업 시나리오

다음은 남한과 북한의 통합적인 전자정부를 구축하기 위하여 필요한 사업을 분석틀의 맞추어 구성한 것이다. 각 단계에 따라 추진되어야 할 프로그램을 표시하고, 구체적인 추진 내용과 주체를 명시하였다.

〈표5〉 남북한 통합 전자정부 단계별 시나리오

단계	사업	추진 내용	추진 주체
1	IT 기반 구축 사업	북한 지역에 정보 통신망과 장비 개선 인프라 설립, 기술 교육 진행	남한의 중앙정부
	e-정보 시스템	행정 자료 DB 구축, 정보 및 서비스 제공	남한의 중앙정부
	전자거래 시스템	전자 관료제로의 변화, 정부예산 전자거래 시스템	남한의 중앙정부
	국민권의 시스템	민원 접수창구 및 국민 신문고 시스템 구축	남한의 중앙정부
2-1	엑스트라넷사업	남북한 상호 전자정부 시스템 연결, 정상회담 전산화(e회의)	남북한 중앙정부
	지방 교류사업	상호 소통 가능한 남북한 자매 도시 결성	남북한 지방정부
2-2	전문가정보공유	남북한 각 분야의 전문가 조합의 정보 공유	남북한 민간집단
	사이버 공간마련	남북한 주민 모두 쉽게 접속 가능한 공간형성	남북한 주민
3	남북한인적자원관리	남북한 공무원들에게 교육서비스 제공 남북한 시민들에게 채용정보 제공	남북한 중앙정부
	전자국제무역서비스	남북한 공통 관세적용과 세금납부 프로그램 구축, 수출입 단일화 정보제공	남북한 중앙정부
	국제 경보시스템	국제 재난·사건을 신속히 접근, 대응통로 구축	남북한 전자정부
	남북 가족 찾기	조상 및 먼 친척 찾기	남북한 주민
	e-플랫폼리 민주주의	남북한 주민 의견 반영 및 정책 참여를 위한 e-서비스 제공	남북한 주민

Ⅳ. 남북한 통합 전자정부 구축의 전략적 분석

1. 남북한 통합 전자정부 구축에 대한 다차원적 접근

1) 전략적 목표: 원조, 협력, 공생

남북한 통합 전자정부는 목표에 따라 원조 단계, 협력 단계, 공생 단계로 나뉜다. 원조 단계는 공적개발원조(ODA)⁶⁾를 통하여 북한의 전자정부를 남한의 수준으로 이끌어 올리는 것을 목표를 하며, 남한의 발전된 IT 기술을 지원하고, 전문가 인력을 제공하여 북한의 정보 통신망과 인프라를 구축한다. 궁극적으로 기존에 북한이 가지고 있는 정부관련 업무의 전자 시스템을 보다 발전시키는 단계이며, 북한 정부와 북한 주민의 쌍방향적 커뮤니케이션이 가능한 네트워크를 구성하는 것이 이 단계의 본질적인 목표이다.

협력 단계는 수준 높은 전자정부 시스템을 가지게 된 북한 정부와 남한 정부와의 교류 시스템을 구축하는 것을 목표로 한다. 다만, 원조의 단계가 잘 실행되지 않은 상태로는 두 정부의 시스템적 기술과 정보의 양, 전문 인력의 차이로 교류가 원활하게 진행되지 않을 가능성이 높기 때문에, 협력의 단계는 반드시 성공적인 원조의 단계를 전제로 한다. 협력의 수준은 크게 두 부분으로 나뉘게 되는데 첫 번째는 정부 단위의 수준으로, 중앙정부에서는 각각의 고위 관리 층의 의사소통과 국가적 차원의 협상 안건을 다루며, 거시적인 정책에 관한 정보 교류와 협력을 의미한다. 또한 남북의 광역정부와 지방정부에서는 지리적 요소나, 환경적·문화적 요소에 따라 서로 결속된 남북의 지방정부가 중앙과 독자적으로 정보를 제공하고, 문제를 해결할 수 있는 온라인상의 공간을 마련 한다. 두 번째

6) 공적개발원조[公的開發援助, official development assistance]란 선진국의 정부 또는 공공기관이 개도국의 경제·사회 발전과 복지증진을 주목적으로 하여 개도국(또는 국제기구)에 공여하는 증여(Grant) 및 양허성 차관을 말한다. 정부개발원조라고도 하며, 원조는 증여, 차관, 기술원조 등의 형태로 제공된다. ODA Korea에서 발체.

는 집단과 개인의 수준으로, 남북의 전문가 집단(의료인 협회, 변호사협회, 역사학자회 등)은 서로 협력할 수 있으며, 분단의 제약으로 얻을 수 없었던 실질적인 자료를 공유할 수 있다. 또한 IT 산업의 강점인 인터넷을 사용하여, 남북의 주민이 서로 소통할 수 있는 개인의 장을 만들고 여론을 형성하여, 대중을 움직일 수 있다. 개개인의 의사소통의 장은 협력의 단계에서 가장 중요한 사업으로, 이는 강압적인 정부 간의 협의통일이 아닌, 남북 국민들의 염원을 담은 통일을 유도할 수 있다.

공생 단계는 남한과 북한이 같이 공존 할 수 있는 단일 시스템을 구축하는 것을 목표로 한다. 즉, 급변하는 국제정세에 마주했을 때, 남북이 서로 견제해야 하는 대상이 아니라 함께 고심하고 문제를 해결해가야 할 대상임을 자각하도록 만들어 준다. 특히 동북아 문제, 북한의 핵문제, 일본과 관련된 영토, 역사 문제 등을 해결함에 있어서 남북의 정부와 주민이 서로 소통하고 대안을 제시할 수 있는 가상공간을 마련하는 것이 궁극적인 목표이다.

2) 시스템적 수단: e-행정서비스, e-파트너십, e-민주주의

각 단계 설정 된 목표를 성공적으로 달성하려면, 구체적인 제도 및 체계가 뒷받침 되어야 한다. 1단계 북한에 대한 원조는 기존의 북한 전자정부 시스템 수준을 넘어선 e-행정서비스 시스템이 필요하다. 단지 북한정부의 문서자료를 전산화하여 통신망에 올리고, 주민들에게는 정보 수집, 이메일 발송, 홈페이지 검색 등의 기능을 제공하는 것이 거버먼트 방식⁷⁾이라면, 앞으로는 주민 자체 스스로 정책에 대한 의견을 제시하고, 그 과정을 모니터링 할 수 있는 참여적 거버넌스 방식⁸⁾을 도입해야 한다. 또한 남한의 전자정부가 넓게는 청와대, 각 정부부처, 특별시, 광역시, 도의 수준에서 좁게는 시, 읍, 면, 동의 단위까지 여러 층의 전자정부 시스템을 가지고 있는 것과 같이 북한도 각 전자정부의 종적, 횡적 업무를 명확히

7) 거버먼트의 Top-down 방식: 위(정부)에서 아래(시민)로 정보를 제공하고, 정책을 공고하는 방식으로 주민의 역할은 수혜자로 한정된다.

8) 거버넌스의 Bottom-up 방식: 아래(시민)에서 위(공무원-정부)로 아이디어를 제공하고, 정책을 수립하는 방식으로 주민의 역할은 정책참여자, 의사결정자로 확대된다.

하고, 주민의 실생활에까지 맞춤형 e-행정서비스가 제공 되어야 한다.

2단계 남북한의 협력은 e-파트너십 시스템이 구축되어야 한다. 기존의 연락체계는 기득권 중심의 폐쇄적이고, 1차원적이며, 한쪽 정치적 노선의 작은 변화만으로도 단절될 우려가 있었다. 또한 그동안 남한의 협상 자세는 인도적 차원의 지원과 경제적 관점의 투자로 시도되었다. 하지만 이것은 파이를 나누는 것으로, 한쪽과 다른 한쪽이 정해진 양을 두고 줄다리기는 하는 것과 같다. 따라서 앞으로는 나란히 서서 같은 곳을 바라볼 수 있는 방식, 파이의 크기를 늘리는 지혜가 필요하다. 이것은 북한 사회에 대한 전체/부분적인 접근 방식과 의견을 소통할 수 있는 공간을 바탕으로 한 신뢰 강화에서 비롯될 것이다. 즉, 남한의 전자정부와 북한의 전자정부가 일정 자료를 공유하거나, 인접한 지역의 남북한 지방정부가 함께 환경적 문제를 해결하거나, 전문가 집단이 역사적, 학문적 자료를 공유하고 토론하거나, 남북한 주민들이 가상공간에서 접촉할 수 있는 방안이 마련 되어야 한다.

3단계 남북한의 공생은 e-민주주의 시스템을 바탕으로 한다. e-파트너십이 의사소통의 창구를 강조한다면, e-민주주의는 남한과 북한의 주민이 보다 진취적으로 정책과정에 참여하고, 서로의 아이디어를 공유하고 발전시켜 세계적인 문제에 대응하는 모습을 강조한다. 즉, 전자정부를 통해 남북한이 하나 되어, 행정적 문제 뿐 만아니라, 경제적, 정치적인 문제에 대한 해결방안을 제시하는 단일 공동체로서의 역할을 수행할 수 있다.

3) 기술적 공간: 인트라넷·인터넷, 엑스트라넷·인터넷, 인터넷

각 단계는 가상의 공간에서 이뤄지는 사업이므로, 온라인상의 공간적 구분을 명확히 해야 할 필요가 있다. 1단계는 북한의 전자정부를 남한의 수준으로 발전시키는 단계로서, 인터넷을 이용한 인트라넷⁹⁾의 범위 안에

9) 인트라넷은 인터넷의 소프트웨어 표준을 기업 내 네트워크로까지 확대한 네트워크로 개방성이 특징인 인터넷에 보안성을 강화하는 한편 정보흐름을 관리하기 위한 소프트웨어를 부가한 네트워크를 말한다.. 김신(2004). 인터넷 신환경 소고. 인터넷비즈니스연구 제5권 제1호.

서 프로그램이 구축되어야 한다. 북한 정부 내 전용 네트워크로 문서작업을 하고, 정보가 제공되게 함으로써, 북한이 가장 염려하는 보안성을 강화시킬 수 있다. 이는 기본적으로 캘린더링과 스케줄링, 정책 관리, 화상 회의, 공동작업 정보에 대한 접근, 집단 문서 편집, 정보 관리 기능을 비롯하여 북한의 중앙정부에서부터 지방 정부의 단위까지 인트라넷 안에서 정보 공유 및 공동 작업을 할 수 있다. 또한 외국에 있는 북한의 정부기관 및 공무원과도 보안을 유지하며 업무를 진행할 수 있다는 점이 장점이 된다. 또한 북한의 주민이 보다 쉽게 전자정부를 이용하고, 행정서비스를 제공받기 위해서 북한 지역 곳곳에 인터넷 망을 지원해야 할 것이다.

2단계는 남한과 북한의 전자정부를 연결하는 단계로서, 엑스트라넷¹⁰⁾과 인터넷의 범위 안에서 시스템이 구축되어야 한다. 엑스트라넷은 인트라넷의 확장개념으로서, 만약 남한과 북한의 전자정부가 서로 하나의 시스템으로 연결된다면, 남북은 보다 즉각적으로 상호작용 할 수 있으며, 북한 전자정부 시스템에서 차후에 일어나는 문제점도 협력하여 쉽게 해결 할 수 있게 된다. 또한 전자시스템의 업그레이드를 지원할 수 있고, 북한 공무원들의 의견을 품질향상에 반영할 수 있다. 그러나 무엇보다도 이 엑스트라넷 시스템의 강점은 남한과 북한만의 의사소통 창구를 가지게 되며, 세계 정부의 접근을 막은 남북만의 가상공간이 마련된다는 점이다.

3단계는 남북한 통한 전자정부를 구축하는 단계로서, 인터넷의 범위 안에서 프로그램이 진행될 것이다. 통합된 전자정부는 남북의 주민들을 위한 업무를 인터넷의 공간에서 지원할 것이며, 세계적인 문제에 대한 대응도 인터넷 상에서 협의하고 즉각적으로 대응할 것이다.

4) 개념적 접근법: Pre-modern, Modern, Post-modern

개념적 접근법은 각 단계를 진행 할 때 어떤 시각으로 바라보고 추진

10) 엑스트라넷은 인터넷 기술을 사용하여 공급자·고객·협력업체 사이의 인트라넷을 연결하는 협력적 네트워크를 말한다. 김신(2004). 인터넷 신환경 소고. 인터넷비즈니스 연구 제5권 제1호.

해야 하는지 구분지는 항목이다. 우선 남북한 통합 전자정부 구축은, 진행되는 사업이 해결해야하는 문제점을 바라보는 시간적 관점에 따라 Pre-modern, Modern, Post-modern로 나뉜다. 1단계 Pre-modern은 지난 10여 년 동안 북한의 전자정부의 발전과정과 문제점을 살펴보고, 어떻게 북한의 전자정부의 수준을 남한만큼 발전시킬지 그 해결책을 중점적으로 바라봐야한다. 실제로 북한의 전자정부는 2000년 10월 전국적으로 광케이블을 이용하여 북한 자체 내부 통신망을 설치하면서 시작되었고, 남한의 전자정부는 2002년 11월 민원업무를 인터넷으로 처리하려는 목적으로 ‘전자정부(www.egov.go.kr)’를 공식 출범시키면서 시작되었다. 즉, 이 단계에서는 남한과 비슷한 시기에 구축되었음에도 불구하고 왜 북한의 전자정부가 발전하지 못했는지 과거 시점에 대한 접근이 필요하다. 또한 이것은 북한의 기술적인 측면과 남한의 IT 산업 기술 원조의 관점으로만 진행되어야 하며, 북에 대한 정치적, 경제적 접근이 아님을 분명히 피력해야 할 것이다.

2단계 Modern은 현재 남북한이 직면하고 있는 문제, 몇 차례의 군사 도발과 경제적 마찰이 더 이상 일어나지 않도록 협력적 관계 구축을 중점적으로 고려해야한다. 즉, 현 시점에서 우리가 북한과 타협할 수 있는 공통 관심사를 찾아보고, 남과 북이 예민하게 반응하지 않도록 서로의 전자정부 시스템을 연결해야 한다. 이 단계의 접근은 남북의 평화 유지와 지식 공유, 기존 보다 편해진 e-협상시스템, 빨라진 정보 전달 과정에 초점을 맞추어 진행되어야 할 것이며, 1단계보다는 높은 수준이나, 북에 대한 정치적, 경제적 통합을 목표로 하는 접근이 아님을 분명히 해야 한다.

3단계 Post-modern은 통일을 전제로 북한과 남한을 바라보았을 때, 앞으로 발생하는 문제점을 예방하고 보완하는 것에 초점을 맞춰야 한다. 이 단계는 미래지향적인 접근으로 어떤 행정적 사업이 남북의 주민들의 생활을 편하게 해주고, 보다 결속력 있게 만드는지 고려한다. 또한 구축된 남북한 통합 전자정부를 어떻게 실용적으로 이용하며, 정치적, 경제적으로 시너지 효과를 낼 수 있는지 복합적으로 판단하는 것이 필요하다.

〈표6〉 남북한 통합 전자정부 구축에 대한 다차원적 접근

	1 단계	2 단계	3 단계
목 표	원 조	협 력	공 생
시스템	e- 행정 서비스	e- 파트너십	e-민주주의
기 술	인트라넷·인터넷	엑스트라넷·인터넷	인터넷
접근법	Pre-Modern	Modern	Post-Modern
결 과	북한 내 전자정부 구축	남한과 북한의 전자정부 교류 시스템 구축	남북한 통합 전자정부 구축

위의 4가지 항목들을 분석해 본 결과, 남북한의 통합 전자정부를 보다 효율적으로 구축하기 위해서는 거시적으로 개념적 접근법을 설정하고, 그에 맞는 전략적 목표와 구체적인 시스템, 기술적인 범위를 미시적으로 살펴봐야 할 것이다. 즉, 분석틀의 4가지 항목에 따라 전자정부 구축이 체계적으로 추진되었을 때, 실타래같이 엉켜있는 남북의 문제를 보다 다각적으로 접근하여 해결할 수 있을 것이라 사료된다.

2. 남북한 통합 전자정부에 대한 전략적 시나리오

1) 1단계 : 원조, e-행정서비스, 인트라넷·인터넷, Pre-modern

UN에서 발표한 2012년 전자정부 순위에서, 한국은 2010년에 이어 2012년에도 1위를 기록하며 전자정부 선도 국가임을 다시 한 번 입증하였다. 이 조사는 190여 개국 전자정부의 e참여지수, 온라인서비스지수, 인프라지수, 인적자본지수, 네 가지 항목에 대해서 평가를 진행¹¹⁾한 것으로, 이 중에서 한국은 e참여지수, 온라인서비스 지수에서 가장 높은 점수를 받으며 전자정부 홈페이지 연결성과 시민과의 소통과 참여가 활발하게 이루어

11) UN E-GOVERNMENT Survey 2012, 2012, pp.119-135. 참조

어지는 것으로 나타났다. 반면에, 북한은 전자정부 평가에서 온라인 서비스 구성과 정보통신 인프라 구축이 낮은 점수를 받으며 131위를 기록했고, 북한의 전자정부는 정부의 정책, 법률, 규칙, 정부문서 등에 대해서 기초적인 자료를 제공하고 제한적으로 접근이 가능한 것으로 나타났다.

〈표7〉 주요 국가 전자정부 순위

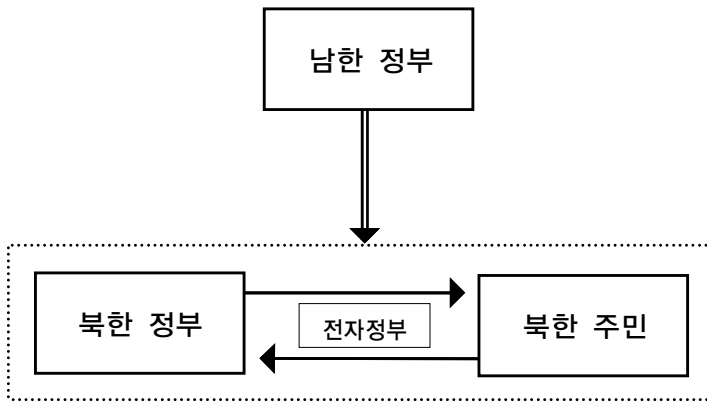
연도	국가명	e정부 순위	e정부 지수	e참여 지수	온라인 서비스지수	인적 자본지수	인프라 지수
2012	한국	1	0.93	1.00	1.00	0.95	0.84
2012	네덜란드	2	0.91	1.00	0.96	0.94	0.83
2012	미국	5	0.87	0.92	1.00	0.92	0.69
2012	중국	78	0.53	0.21	0.53	0.77	0.30
2012	베트남	83	0.52	0.11	0.42	0.74	0.40
2012	쿠바	110	0.45	0.05	0.30	0.97	0.07
2012	북한	131	0.36	0.00	0.12	0.96	0.01
2012	미얀마	160	0.27	0.00	0.10	0.71	0.00
2012	소말리아	190	0.06	0.08	0.18	0.00	0.01

※자료: UN E-GOVERNMENT Survey 2012, 재구성

여기서 주목해야 할 점은 두 가지로 첫째, 북한이 인적자본 지수 항목 평가에서 세계에서 4위를 차지하며 6위를 기록한 한국보다 높은 점수를 받았다는 것이다. 실제로, 북한은 정보통신 서비스와 인프라의 측면에서 환경이 가장 열악한 국가 중에 하나지만 인적자원은 세계에서 최고 수준에 있는 것으로 나타났다. 이 부분에서, 남한의 선진 기술이 지원 될 경우, 북한의 전자정부 수준과 IT 산업은 크게 발전할 가능성을 가지며, 그렇기 때문에 본 연구에서는 1단계의 전략적 측면에서 북한 내 거버넌스 성격의 전자정부를 구축하는 것과 남한의 원조를 목표로 삼았다.

둘째, 사회주의 성향의 국가들 공통점을 분석하여, 이를 북한에 대한 전자정부 원조의 전략으로 사용 할 수 있다는 것이다. 북한과 비슷한 대표적인 국가, 쿠바는 모든 지수에서 북한보다 높게 나왔지만 e참여지수와

인프라구축 환경이 열악한 것으로 나타났다. 또한 북한 보다 전자정부 환경이 열악한 것으로 나타난 미얀마는 전자정부와 관련된 기본적인 서비스 제공도 부족하고 인프라 구축이 거의 안 되어 있는 것으로 조사됐다. 전반적으로 사회주의 국가 전자정부에서 나타나는 문제점은 e참여지수와 인프라 구축이 가장 열악한 것으로 보인다. 이것은 인터넷을 통한 자본주의 접촉에 따라 체제가 위협받을 수 있다는 우려와, 경제난으로 인해 전자정부와 관련된 인프라를 구축하기 어려운 환경에 그 요인이 있다. 이 부분에서 우리는, 북한의 전자정부를 구축함과 동시에 이러한 사회주의 국가들(베트남, 쿠바, 미얀마 등)의 전자정부를 공정개발원조(ODA)¹²⁾ 차원에서 지원해 줌으로써, 보다 쉽게 북한의 전자정부 구축에 다가가는 전략을 세울 수 있다. <그림2>는 북한의 전자정부 구축 과정이며, 이에 따른 구체적인 사업과 그 시나리오는 <표8>과 같다.



<그림 2> 1단계 새로운 관점의 북한 전자정부 구축

<그림 2>은 북한의 전자정부 구축 과정이며, 기존의 일방적인 북한의

12) 2010년 1월 25일, ODA 정책의 법적 안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진을 위한 국제개발협력 기본법이 제정되었다. 이는 국제사회에 대한 한국의 기여의지를 표명하는데 있어서, 개발도상국에 대한 경제적, 기술적 지원으로 이루어진다. 따라서 전자정부 시스템 세계1위의 한국이 열악한 전자정부 수준의 나라들과 국제개발협력을 한다는 것은 상당히 의미 있는 일이다.(www.odakorea.go.kr)

전자정부 시스템을 발전시켜, 북한정부와 주민이 쌍방향 커뮤니케이션이 가능하도록 만드는 것을 목표로 한다. 이 단계에서의 사업은 주로 남한 정부의 기술과 인력, 정보를 제공하는 것에 초점을 맞추고 있다. 구체적인 사업과 그 시나리오는 <표8>과 같다.

〈표 8〉 1단계 구체적인 사업 시나리오

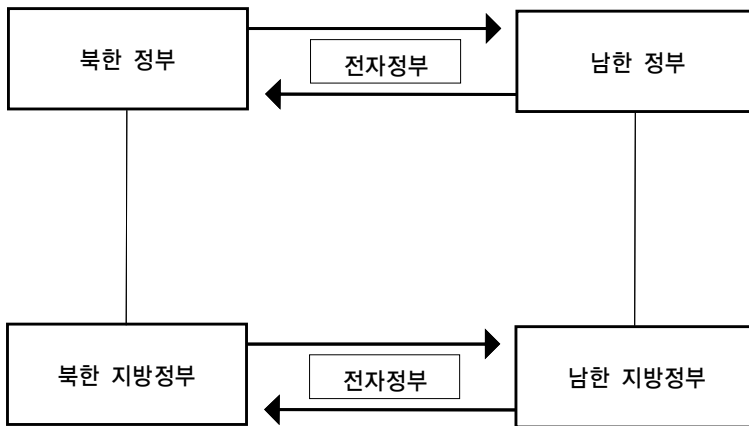
단계	사업	추진 내용	추진 주체
1	IT 기반 구축 사업	북한 지역에 정보 통신망과 장비 개선, 인프라 설립, 기술 교육 진행	남한의 중앙정부
	e-정보 시스템	행정 자료 DB 구축, 정보 및 서비스 제공	남한의 중앙정부
	전자거래 시스템	전자 관료제로의 변화, 정부예산 전자거래 시스템	남한의 중앙정부
	국민권의 시스템	민원 접수창구 및 국민 신문고 시스템 구축	남한의 중앙정부

1단계의 사업은 남한의 원조이므로, 남한 중앙정부가 모든 사업의 추진 주체가 된다. 북한 지역에 정보 통신망과 장비, 기술, 인적 지원 등 IT 기반 구축 사업을 선행하고, 행정 자료의 사무전산화와 DB구축을 위한 e-정보시스템, 공무원들의 업무시간 관리와 결제 처리 및 정부 예산, 지출 전자거래 관리 시스템을 구축한다. 마지막으로 국민의 민원 및 불편을 접수, 처리하는 국민권의 시스템을 구축함으로써, 정부의 기본적인 오프라인 업무를 거의 온라인화 할 수 있게 된다. 남한의 ‘정부민원포털:민원 24(www.minwon.go.kr)’를 벤치마킹하여 북한 주민 누구나 행정기관 방문 없이 집이나 사무실 등 어디서든, 24시간 인터넷으로 필요한 민원을 안내받고, 신청 및 발급·열람할 수 있으며, 구체적으로 등본교부, 병적증명서발급, 의료 급여증 재발급, 주민등록증 분실신고, 가족관계 등록부 신청, 도로 및 집 근처 불편신고 등의 업무를 처리할 수 있게 될 것이다. 궁극적으로, 북한만의 자주적인 지적재산권을 가진 전자정부 수준을 구축하는 것이 1 단계의 최종 목표이다.

2) 2단계 : 협력, e-파트너십, 엑스트라넷·인터넷, Modern

여기에서는 남북의 협력 전략을 주로 다루며, 중앙정부, 지방정부, 단체, 개인의 수준으로 나누어 사업을 추진하고자 한다. 기존의 중앙정부 위주의 협상이 아닌 로컬 거버넌스의 관점으로 남북 지역 간의 교류를 구축 하는 것이 목표이다. 즉, 남북 교류 협력 분야에 있어서 지방과 개인의 수준의 네트워크 하에서 다양한 행위자들의 참여와 협력이 이루어 지는 것을 추구한다. 이 단계는 중앙정부와 지방정부 수준의 협력을 2-1 단계로, 단체와 개인 수준의 협력을 2-2 단계로 구분 하였으며, 현 남북의 정황 상, 정부의 협력 이전에 민간부분의 교류를 진행하기 어려우므로 두 단계를 순차적으로 진행하는 시나리오를 구성하였다.

① 2-1단계



<그림 3> 2-1단계 남북의 정부 수준 교류시스템 구축

이 단계에서는 남북의 중앙정부 간의 협력을 보다 쉽게 접근할 수 있도록 남북 간의 교류 시스템을 도입하고, 1 단계에 구축시킨 시설의 관리와 인력의 교육을 장기적으로 살피는 것이 중앙정보 수준의 목적이며, 나아가 구축 된 지방 전자정부와의 협력적 관계를 시도하여 로컬 거버넌스

통로를 구축하는 것이 지방정부 수준의 목적이다. <그림3>은 남북한 정부 수준 교류 시스템 구축 과정이며, <표9>은 그 구체적인 사업 시나리오 이다.

<표 9> 2-1단계 구체적인 사업 시나리오

단계	사업	추진 내용	추진 주체
2-1	엑스트라넷사업	남북한 상호 전자정부 시스템 연결, 정상회담 전산화(e회의)	남북한 중앙정부
	지방 교류사업	상호 소통 가능한 남북한 '자매 도시' 결성	남북한 지방정부

엑스트라넷 사업으로 인해 남북한의 전자정부 시스템을 연결 할 수 있으며, 나아가 남북의 지방정부가 서로 자매 도시를 결성 하였을 때, 지리적인 방문이나 협력이 어려운 경우, 엑스트라넷 이용으로 가상공간에서 상호 소통할 수 있다. 예를 들어, 한반도의 바다 생태계와 관련하여 오일 유출 사건이 발생했을 경우, 황해도와 경기도, 강원도와 함경도 등의 광역자치 단체들의 협력을 통해 보다 빠르고 신속하게 문제를 해결할 수 있다. 즉, 남북의 비슷한 지리, 문화, 역사, 산업 등의 요소를 가지고 있는 도시들이 서로 소통하여, 보다 나은 정책적 방향을 제시 할 수 있게 된다. 다음의 <표10>로 남북 지자체의 교류 가능성을 살펴 볼 수 있다.

<표10> 지자체의 북측 희망 교류 기관

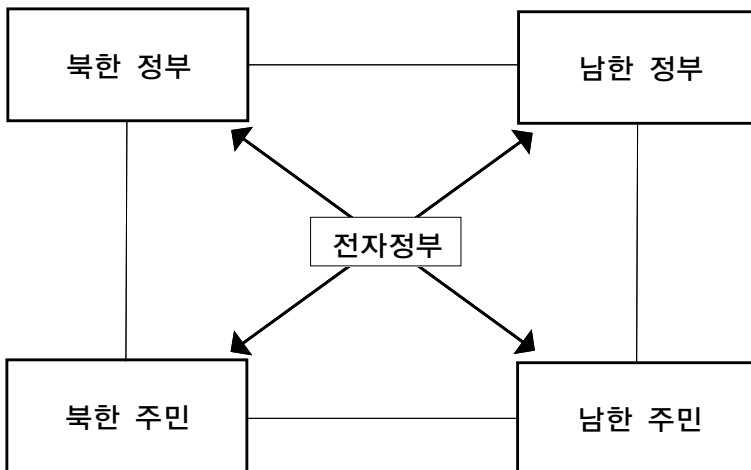
지자체 명	교류대상 기관명	선정이유
대전광역시	남포, 개성, 북한과학관	과학 기술 도시 및 과학 담당 부서
충청남도	황해도	충남도민의 다수가 황해도 출신
경상남도	황해남도	경남-산동성-아마쿠치-북한의 4각 교류
도봉구	함흥시	화학 공업 교류
고성군/철원군	고성군/철원군(동일 지명)	분단된 군의 동질성 회복
광양시	해주시	항만물류도시, 공업도시의 유사성
대구 동구	개성광역시 개풍군	대구시에 고려 문화재 풍부

※ 출처: 통일연구원(2001). 경기도의 남북교류협력사업 추진방안.p.48. 재구성

② 2-2단계

앞서 정부 수준의 협력 구축이 진행 되었다면, 그 후에 민간 부분의 협력이 시도되어야 한다. 그 이유는 크게 두 가지인데 첫째, 정부가 모든 것을 다 고려하고 처리할 수 없기 때문이다. 정부 역시 정치, 경제, 인적 자원, 전문성 등에서 한계를 가질 수밖에 없고, 이러한 정부의 부족한 정책결정력, 대북협상능력, 자원 동원능력, 전문 인력 등은 민간 부분 행위자로부터 보완 될 필요성이 있다. 또한 민간 수준의 교류 통로가 확보된다면, 차후 남북 정부 간 첨예한 대립으로 공식적 통로가 중단된 상황에서도 비정부 부분의 행위자들을 통해 비공식 통로로 접촉을 유지할 있어, 대립적 관계의 완충 역할을 수행하게 된다. 둘째, 거버넌스 관점의 전자정부 환경 하에서 비정부부문의 행위자들이 정부 부문의 행위자들보다 효과적인 역할을 수행 할 수 있기 때문이다. 즉, 특정 영역에서는 정부보다 역할 수행을 더 잘할 수 있는 행위자가 존재할 수 있는데, 현재 남북 교류 협력 분야에서 정부 이외의 가장 핵심적 민간 행위자는 대북관련 NGO이다(황교육,2012). <그림4>는 남북의 민간 수준 교류 시스템의 구축 과정을 나타내며, <표11>은 그 구체적인 사업 시나리오이다.

〈그림 4〉 2-2단계 남북의 민간 수준 교류시스템 구축



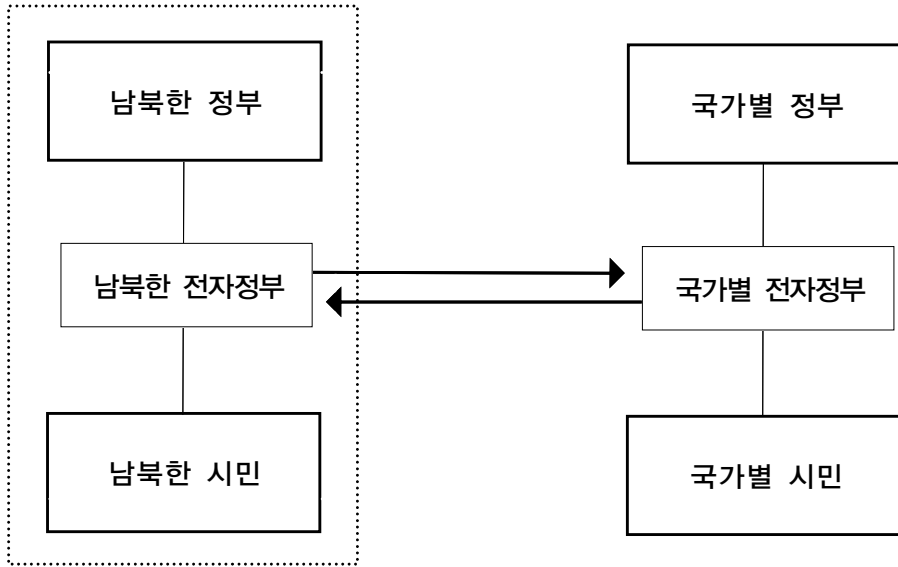
〈표11〉 2-2단계 구체적인 사업 시나리오

단계	사업	추진 내용	추진 주체
2-2	전문가정보공유	남북한 각 분야의 전문가 조합의 정보 공유	남북한 민간집단
	사이버 공간마련	남북한 주민 모두 쉽게 접속 가능한 공간형성	남북한 주민

이 단계는 남북한의 민간집단, 개인들이 주체가 되어 교류 협력을 하는 것을 목표로 하며, 전문가 정보 공유 프로그램은 남한과 북한의 과학자, 의사, 변호사, 역사학자 등이 전문가 집단이 서로의 지식과 정보를 온라인상의 공간에 공유하면서 보다 발전할 수 있는 계기를 마련 할 것이다. 또한 남북한 주민 모두 접속 가능한 사이버 채팅 공간을 구축함으로써, 남북한 주민의 대화를 시도하고, 서로의 아이디어를 수렴할 수 있게 한다. 궁극적으로 그동안 분단으로 인한 거리를 좁히고, 서로의 문화와 정체성을 공유할 수 있는 계기가 될 것이다.

3) 3단계 : 공생, e-민주주의, 인터넷, Post-modern

3단계는 남북한의 통일이 사실 상 가시화 되었다고 볼 수 있는 단계로서, 남북한 정부와 주민은 통합 전자정부를 통해서 서로의 정보를 열람하고 소통할 수 있다. 또한 남북한 통합 전자정부는 국가별 전자정부와도 연결이 되어 있어 세계적인 정세와 문제를 함께 고민하고, 정보를 개방을 통한 투명성 향상에도 크게 기여할 수 있게 된다. 즉, 공생 단계의 구축을 통하여, 남북한 전자정부는 분단된 조국에서 하나로 통합된 서비스를 제공할 수 있을 것이며, 궁극적으로 전 세계에 민주주의 확산과 거버넌스 구축에 큰 영향을 미칠 것이다. 이 단계는 남한과 북한이 같이 공존 할 수 있는 단일 시스템과 사업을 구축하는 것을 주요 목표로 하며, 〈그림5〉는 그 구축 과정을, 〈표12〉은 구체적 사업 시나리오를 전략적으로 살펴보았다.



〈그림 5〉 3단계 남북한 통합 전자정부 구축

〈표 12〉 3단계 구체적인 사업 시나리오

단계	사업	추진 내용	추진 주체
3	남북한인적자원관리	남북한 공무원들에게 교육서비스 제공 남북한 시민들에게 채용정보 제공	남북한 중앙정부
	전자국제무역서비스	남북한 공동 관세적용과 세금납부 프로그램 구축, 수출입 단일화 정보제공	남북한 중앙정부
	국제 경보시스템	국제 재난·사건을 신속히 접근, 대응통로 구축	남북한 전자정부
	남북 가족 찾기	조상 및 먼 친척 찾기	남북한 주민
	e-풀뿌리 민주주의	남북한 주민 의견 반영 및 정책 참여를 위한 e-서비스 제공	남북한 주민

남북한인적자원관리 사업은 남북한 정부관계자와 시민들에게 교육서비스와 채용정보를 제공한다. 남북한 정부관계자들은 서로가 다른 체제에서 업무를 진행해 왔으므로 재교육적인 의미에서 전자정부에서 학습시스템

을 제공한다. 시민들에게는 남한과 북한이 분단되어 살아와서 서로에 대한 이질감과 정서적인 차이가 크게 존재함으로 서로를 이해할 수 있는 프로그램을 구축하여 교육한다. 마지막으로 남한과 북한에 있는 사람들이 전자정부 사이트에서 일자리를 구하고 그와 관련된 기본적인 교육과 자료들을 받을 수 있도록 구축한다.

전자국제무역서비스는 남북한 공통 관세적용과 수출입 단일화 정보를 제공한다. 남한과 북한의 기업이 해외에 있는 원부자재와 상품들을 수출입 하기 위해서 공통적으로 관세를 적용하고 세금 등을 납부 할 수 있도록 프로그램을 구축한다. 그리고 수출입 단일화 정보를 제공하여 해외국가와 해외비즈니스를 위한 외국 기업들과 남북한 기업들에 투자하고 협력할 수 있는 환경을 제공한다.

국제정보시스템은 국제정세와 사건을 신속히 접근하고 대응통로를 구축하기 위한 사업으로 태풍, 홍수, 기근 등의 문제가 발생했을 때 전 세계가 함께 협력하고 대응해 나간다. 국내에서 이와 관련된 문제가 발생하면 대국민 재난 정보제공을 전자정부를 통해서 알리고 대피할 수 있도록 정보를 제공한다.

남북 가족 찾기 프로그램은 남한과 북한에 있는 먼 친척과 조상을 찾는 서비스이다. 전자정부 남북 가족 찾기 프로그램 게시판에 자신의 성씨와 본관, 대손을 올리면 그와 관련된 사람들이 열람하여 정보를 주고받을 수 있고, 거리상으로 멀리 떨어지거나 움직이기 불편하신 분들을 위하여 화상 서비스를 제공한다.

e-풀뿌리 민주주의는 남북한 주민 의견 반영 및 정책 참여를 위한 web 2.0기반의 e-서비스를 제공한다. 이 서비스를 통하여 남한과 북한 주민들이 실질적으로 정부 정책에 참여할 수 있는 공간을 제공 받고 함께 소통할 수 있는 소셜 네트워크를 구축할 수 있게 된다.

V. 외국의 전자정부 사례

세계 각국은 정보기술의 발달로 인하여 대국민 서비스의 획기적 개선, 행정능률의 향상과 투명성 확보 등을 위하여 전자정부 구축이 활발히 진행되고 있다.

한국의 전자정부 전략으로 창의적 소프트 파워는 ICT 기반의 개방·공유·협업을 활성화하여, 국가의 지식창출 및 활용체계를 총체적으로 혁신하고 새로운 가치창출 기반을 마련하려 했다. 둘째, 첨단 디지털 융합인프라는 디지털 컨버전스 시대에 다양한 융·복합서비스 제공에 필요한 인프라 선진화 및 개방형 기술혁신 추진하고 있다. 셋째, 신뢰의 정보사회는 사이버 공간뿐만 아니라 국가안보, 재난재해, 식품안전 등 국민생활 전반의 포괄적 신뢰 구축으로 저비용 고효율 사회를 실현시켜 나가고 있다. 넷째, 일 잘하는 지식정부 수요자 중심의 서비스 및 정보자원 통합·연계로 국민과 소통하고 기업의 실질적 가치창출을 뒷받침하는 지능형 정부 구현 하려 하며 다섯째, 디지털로 잘 사는 국민을 위해 첨단 ICT 서비스로 개인의 편리하고 윤택한 생활을 지원하고 ICT와 전통산업의 융합을 통하여 국민 경제 활성화 하려 한다. 이러한 한국의 전자정부를 위한 추진체계는 대통령하에 국가정보화전략위원회가 국가정보화 추진과 관련된 사항을 심의하며 안정행정부는 범정부 전자정부 관련 정책수립 및 시행을 하고 있다. 한국정보화 진흥원은 전자장부 추진 지원을 맡으며 진행해 나가고 있다.¹³⁾

미국의 전자정부는 국민에 가치기반을 둔 정부혁신을 비전으로 하여 G2C, G2B, G2G, IEE 정책을 추진했다. 첫째, G2C는 전자정부를 통해서 간편한 세금신고를 할 수 있게 하며 USA서비스는 인터넷, 전화, 이메일 또는 인쇄를 통한 시민중심의 정부 서비스를 제공한다. 둘째, G2B는 연방

13) 한국정보화진흥원 전자정부 지원사업, http://egov.nia.or.kr/homepage/hp_gov_ele.jsp;
안전행정부, http://www.mopas.go.kr/gpms/view/korea/korea_index_vm.jsp?cat=bonbu/elet&menu=elet_05_01

자산을 온라인에서 판매하며 국제무역 프로세스 단순화를 추진하여 중소기업에 해외 비즈니스를 위한 정보 및 문서를 제공한다. 셋째, G2G는 재해대책을 위해 비상대응요원을 위한 주/지방정부의 사고 정보 공유하며 e-Vital을 통하여 테러방지를 위한 출신 및 사망일, 사망경위를 전산화 했다. 넷째, IEE(내부효율화)를 위해서 전자통관, 인적자원통합관리, 원스톱 채용 등을 추진하며 내부효율화 증진을 꾀하였다.

〈표13〉 국가별 전자정부 추진

국가	추진배경	추진정책	전략	추진주체
한국	정부경쟁력 강화	·민관 협업의 거버넌스 기반 활용 ·소통과 융합 ·역기능 능동적 대처	·창의적 소프트 파워 ·첨단 디지털 융합 인프라 ·신뢰의 정보사회 ·일 잘하는 지식정부 ·디지털로 잘 사는 국민	·대통령 ·국가정보화전략위원회 ·안정행정부 ·한국정보화진흥원
미국	국민에 가치기반을 둔 정부혁신	·G2C ·G2B ·G2G ·IEE	전자정부 설립을 위한 연방정부의 강력한 리더십을 보장하기 위해 전자정부법 제정	·연방통신위원회 ·관리에산처 ·최고정보책임자협의회
호주	정부 정책개발을 위한 IT 사용과 서비스 수준 개선 및 개혁	·공공 데이터 공개 및 시민참여포털 구축 ·전자정부서비스 선진화 ·차세대 지역정보화 ·차세대 NBN 구축	2008년 21세기 경제성장과 국가발전을 위해 ICT 기반의 디지털 경제(Digital Economy) 추진전략	·DoFD ·AGIMO
중국	급변하는 대내외 거시적 환경변화 및 기술발달에 대응하기 위해	·Village Connect 사업 ·전자정부 포털 구축	05년에 전자정부구축을 포함한 10대 세부 추진전략	·산업정보기술부(MIIT)
베트남	전자정부 구축을 위한 장기적인 전략을 수립하여 투명한 정부, 부패척결 등을 내세우고 강력하게 추진		·베트남 2020 ICT 전략 ·전자정부 마스터플랜 2011-2015 ·베트남주요도시 Software Park 설치	·정보통신부 ·국가정보화추진위원회

※ 자료: 한국정보화진흥원, <http://www.egovexport.or.kr/index.jsp>

호주는 전자정부 추진정책으로 공공 데이터 공개 및 시민참여포털을 구축하기 위해서 정보공개 확대 및 참여를 위한 웹2.0 기반의 네트워크

구축하였다. 또한 전자정부서비스 선진화를 위해 개인화 서비스와 미래 e-헬스시스템을 추진하였고, 2009년 차세대 지역정보화를 위해 지역의 의료, 교육, 재난 대응 서비스 개선을 위해 4년간 6,000만 달러를 투자했다. 그리고 차세대 NBN 구축을 위하여 차세대 초고속 브로드밴드 네트워크 구축을 계획하며 2008년 21세기 경제성장과 국가발전을 위해 ‘ICT 기반의 디지털 경제(Digital Economy)’ 추진전략을 진행해 나갔다.

중국의 전자정부는 인터넷을 통해 자본주의의 물결을 차단하면서도 급변하는 대내외 거시적 환경변화 및 기술발달에 대응하기 위해 전자정부를 추진해 나가고 있다. 중국의 전자정부 정책으로 Village Connect 사업은 지역 간 정보격차 해소를 위해서 시골지역에 전화 및 인터넷 보급을 2004년부터 계속해서 추진하고 있다. 또한 전자정부 포털 구축을 위해서 온라인 정부 서비스의 통합 제공을 위한 포털 사이트 구축하며 2005년에 전자정부구축을 포함한 10대 세부 추진전략¹⁴⁾을 진행했다.

베트남의 경우 전자정부와 관련하여 1990년에 정부 부처의 전산화, 1993년에 국가 ICT program 수립, 2001~2005년까지 SAMCOM project 추진 등 자체적으로 장기적인 전략을 수립하여 투명한 정부, 부패척결 등을 내세우고 강력하게 추진하였으나, 국가 기간통신망의 부족, 전산화 작업의 BP 미확보, 전자정부 추진에 있어서 전략의 부족, IT 인적자원의 부족 등으로 실질적인 효과를 크게 거두지 못하고 있는 실정이다.

베트남은 전자정부 수준이 낮아 부처별 정보시스템이 제각각 이어서 통합을 위한 부처 협의가 쉽지 않다. 정부통합데이터센터는 각 부처별 정보시스템을 한 곳으로 통합, 운영해야 하기 때문에 부처 간 협의는 필수적이다.¹⁵⁾

본 연구는 위에서 살펴 본 외국의 사례를 참고하여 남북한 통합 전자

14) 10대 세부 추진전략: 전자정부 구축, 국민경제 정보화 추진, 선진적 네트워크 문화 구축, 사회정보화 추진, 국방과 군대 정보화 건설, 종합 정보통신 네트워크 인프라 보완, 정보통신 자원의 개발, 정보통신 산업 경쟁력 제고, 정보 보호체계 구축 강화, 국민의 정보화 인식제고 및 정보화 인재육성

15) 1000억 베트남 데이터센터 구축 ‘무기한 연기’...IT서비스업계, 해외사업 수주 차질 우려, http://www.etnews.com/news/computing/informatization/2810971_1475.html

정부 구축 전략을 보다 탄탄하게 보완하였다. 실제로 남한과 북한의 전자정부의 수준 사이에는 수많은 국가들이 존재하며, 그 국가적 상황과 특성은 다양하다. 따라서 북한에 대한 전자정부 구축 지원을 실행하기 전에 외국의 전자정부 구축 사례들을 살펴보고, 장점과 보완해야 할 점을 찾는 연구는 중요하다. 앞으로 남북한의 통합 전자정부가 성공적으로 운영된다면, 동북아시아국가들, 유럽, 심지어 아프리카 대륙의 국가들까지도 거버넌스에 바탕을 둔 협력적 네트워크 전자정부를 구축 할 수 있을 것이다.

VI. 결론

북한은 세계에서 가장 고립되고 폐쇄적인 국가 중 하나지만, 최근 디지털 세계가 점차 확산되는 추세이다.

2012년 UN이 발표한 자료에 따르면, 한국의 전자정부 수준은 2010년에 이어 2012년에도 1위를 기록했으며 북한의 전자정부는 세계 131위로 서비스와 인프라 구축 등이 다른 국가들에 비해 열악한 것으로 조사되었다. 본 연구는 이러한 남북한의 전자정부 수준의 차이에 착안하여 IT 산업의 공적개발원조를 통해 남북의 긴장 관계를 개선 시켜보고자 한다. 또한 세계적으로 율등한 남한의 온라인 서비스, 정보통신 인프라 기술과 북한의 풍부한 인적자원이 함께 협력해서 북한의 전자정부를 구축해 준다면, 발생하는 시너지 효과로 인해, 북한도 높은 수준의 전자정부 서비스를 제공할 수 있을 것이라 판단하는 바이다.

하지만, 이러한 중요성에도 불구하고 북한의 전자정부와 관련된 실질적인 선행연구는 고경민(2003) ‘북한의 전자정부 구축 방식과 전략’ 이외에 전무후무한 실정이다. 그는 북한의 전자정부 구축 방안을 인터넷과 인트라넷의 관점으로 분리시켜 살펴보았으며, 북한 내에 전자정부 설립에 대한 가능성을 처음으로 제기하였다. 그러나 그 후 시기적으로 있었던 남북한의 정치적인 충돌과 북한 체제의 폐쇄적 성격으로 인해 남북한의 협력적인 전자정부 구축은 실행되기 어려웠다.

이에 본 연구는 보다 현실적이고 합리적으로 접근하기 위해, 3개의 단계와 4개의 항목들을 통해 구체적이고, 다각적인 관점으로 남북한 통합 전자정부 구축을 분석하였다. 또한 1단계는 공적개발원조의 형식으로 북한의 발전된 전자정부를 구축하고, 2단계는 남과 북의 정부와 민간 수준이 서로 소통하는 창구를 마련하였으며, 3 단계는 이를 바탕으로 남북한의 통합된 전자정부를 구축하는 전략을 제시하는 전략적인 시나리오를 구성하였다.

본 연구가 가지는 의의는 다음과 같다. 첫째, 남북한의 통합 전자정부를 추진하는 최초의 접근이다. 선행연구에서 언급되었듯이, 전자정부와 북한에 대한 거버넌스 연구는 방대한 반면, 실질적인 북한의 전자정부에 대한 접근은 거의 없는 실정이다. 더욱이 전자정부의 시스템 구축을 하나의 전략으로 설정하고, 단계적으로 접근했다는 점에서 통일의 관점을 전자정부의 지원으로 시도한 최초의 연구라 할 수 있다.

둘째, 개념적인 정의와 현실적인 수단이 동시에 분석된 연구이다. 보통 남북관계에 대한 접근은 크게 이론적으로 추구해야 하는 개념에 대한 분류나 실질적으로 적용할 수 있는 사업을 위주로 나누어진다. 전자는 통일에 대한 정체성 확립, 정치적 노선, 법률 제정 등의 주제로 나타나고, 후자는 북한아이들에 대한 교육, 스마트폰을 이용한 애플리케이션 등의 주제로 연구된다. 그러나 본 연구에서는 개념적 항목들과 전략을 각 단계에 맞춰 설정해 놓음으로써, 보다 안정적으로 전자정부 구축을 추진 할 수 있도록 제시하였다.

셋째, 외국의 사례를 통하여 남북한 통합 전자정부 구축 전략을 보완하였다. 실제로 남한과 북한의 전자정부의 수준은 크게 차이이며, 남한의 전자정부 공적개발원조 또한 확실히 체계화 되어 진행 된 적은 없는 실정이다. 따라서 북한에 대한 지원을 실행하기 전에 외국의 전자정부 구축 사례들을 살펴보고, 고려해야 할 점과 보완점을 언급했다는 점에서 의의를 가진다.

이 연구가 추진되어 실제 북한의 전자정부의 수준이 향상되고, 남북통일의 발판이 마련되기를 바란다.

【참고 문헌】

- 강동완. (2008). 정책네트워크 분석을 통한 대북지원정책 거버넌스 연구: 정책 결정과정과 정책 효과 평가. 성균관대학교 대학원 학위논문.
- _____ (2010). 남북한 교류, 협력 거버넌스의 구조화 동학: 김대중, 노무현 정부 시기 사회, 문화분야 교류, 협력 협의체의 네트워크 변화를 중심으로. 전북 대학교 사회과학연구소.
- 고경민. (2003). 북한의 전자정부 구축 방식과 전략: 인터넷·인트라넷 전자정부의 분리 구축을 중심으로. 북한연구학회, 299-329
- 김규정. (1999). 행정학원론. 법문사. p.11-12
- 김동성. (2011). 지방자치단체 남북교류 거버넌스 구축방안. 경기개발연구원.
- 김동욱. (1996). 정부의 생산성 제고를 위한 전자 정부 구현 방안. 한국정책학회.
- 김성중. (2012). 북한 이탈 주민 정착지원을 위한 협력적 거버넌스 구축. 한국콘텐츠학회.
- 문신용. (1997). 전자정부 구현을 위한 행정정보서비스 발전 방안. 한국행정연구원.
- 박세환. (2010). 남북한 정보통신산업 교류협력 활성화를 위한 전략적 연구, 방송통신정책, 제22권 4호.
- 북한경제포럼편. (2007). 현대북한경제론: 이론과 실제에 관한 연구. 오름.
- 서창록. (2005). 북한 인권문제와 동아시아 인권 거버넌스. 평화문제연구소.

- _____. (2010). 북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색: 취업정책을 중심으로. 연세대학교 동서문제연구원.
- 송정호. (2009). 이명박 정부의 통일교육정책과 통일교육 거버넌스의 개선 방향. 세계평화통일학회.
- _____. (2010). 통일정책 거버넌스와 시민사회의 역할: 대북개발지원에 관한 논의를 중심으로.
- 안상윤. (2012). 북한이탈주민 정착지원 정책의 거버넌스적 접근 방안 연구. 전남 대학교 세계한상문화연구원.
- _____. (2013). 북한이탈주민의 정착지원정책 연구: 지원제도, 거버넌스와 행복지수를 중심으로. 전남대학교 대학원 학위논문.
- 윤상석. (2008). 새터민청소년 지원 거버넌스 연구: ‘하나둘학교’ 운영 사례를 중심으로. 북한대학교 대학원 학위논문.
- 이홍열. (2009). 북한의 IT 인재양성, TTA Journal No.21.
- 최 성. (2012). 북한 IT현황과 남북 공생공존 변영전략.
- 최진욱. (2009). 북한의 국가·사회관계 변화와 대북정책 거버넌스 개선 방안. 국방대학교 안보문제 연구소.
- 허인혜. (2012). 한국 대북정책의 민주적 거버넌스 모색. 한국국정정치학회.
- 황교욱. (2012). 경상남도의 남북교류협력 로컬 거버넌스 연구. 인제대학교 대학원 학위논문.
- 황재성. (2011). 북한 지역개발전략의 유형화 연구: 거버넌스 이론을 기초로. 선문대학교 대학원 학위논문.

UN. (2012). UN E-GOVERNMENT Survey 2012.

▣ 인터넷 참고

“경색된 남북관계 해소, IT교류 협력이 해법” ,
http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=717740&g_menu=020100

“북한 컴퓨터망 「광명」 확대”
<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=3495>

“北 라선특구, “정보통신 사용료 비싸다””
<http://www.nocutnews.co.kr/Show.asp?IDX=2298255>

“北, 조만간 ‘.kp’로 접속한다” ,
<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011010501070432023004>,

“안전행정부” ,
http://www.mopas.go.kr/gpms/view/korea/korea_index_vm.jsp?cat=bonbu/elet&menu=elet_05_01

“1000억 베트남 데이터센터 구축 ‘무기한 연기’…IT서비스업계, 해외사업
 수주 차질 우려” ,
http://www.etnews.com/news/computing/informatization/2810971_1475.html

“체제 홍보수단으로 열 올리지만 인프라는 열악“,
<http://m.newstown.co.kr/articleView.html?idxno=140382>

“한국정보화진흥원” , <http://www.egovexport.or.kr/index.jsp>

“한국 전자정부 1위 수성, 그 이상의 의미 있다” ,
http://www.etnews.com/news/computing/informatization/2564305_1475.html

입 선

청소년층의 동기 분석을 통한 통일의식 고취 방안

- 조절초점이론을 통한 통일의식 메시지 전달 효과성 강화 -

고려대학교 심리학과 강유경

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 연구배경
- II. 이론적 논의: 동기론적 접근법
- III. 통일문제의 특징
- IV. 동기론적 접근에서 본 통일의식 고취 방안
- V. 결론

【참고문헌】

【요약문】

청소년층의 동기 분석을 통한 통일외식 고취 방안

- 조절초점이론을 통한 통일외식 메시지 전달 효과성 강화 -

평화통일과 통일 이후 평화정착의 목표에 필수적 요소라고 할 수 있는 국민들의 통일외지 감소세가 최근 들어 더욱 빨라지고 있다. 특히 통일의 주역이라 할 수 있는 청소년들의 통일외식은 지난 10여 년 간 전반적으로 낮아지는 추세를 보이고 있어 각계각층에서 우려의 시각들이 제기되어 왔다. 이에 학계에서는 청소년층의 통일외식 함양을 위한 다양한 학문적 접근을 시도하였으나 심리학적 접근은 전무했다. 통일은 정치적·거시적 차원의 문제만이 아니라 국민 개개인의 미시적 입장 또한 고려해야 할 다차원적인 문제라는 점에서 미시적인 동기론적 접근이 요구된다.

본 논문에서는 평화통일과 통일 이후 평화정착의 궁극적 목표 아래 청소년들의 통일외식 제고를 위한 방안을 논한다. 이를 위해 동기이론인 조절초점이론에 따라 청소년층의 동기를 분석하고 이를 활용하여 통일외식을 고취하기 위한 정부·학교·언론의 통일외식 메시지 전달자 역할을 강조한다.

동기를 이해한다는 것은 사람들이 왜 그러한 행동을 하는가를 이해한다는 점에서 청소년층의 동기 분석을 통해 왜 청소년층이 유독 통일외식이 약화된 주요 집단이 되었는가의 이유를 파악할 수 있다.

동기는 크게 접근동기와 회피동기로 나뉘는데 접근동기는 긍정적 목표를 추구하고 긍정적 자극에 의해 활성화되는 동기로 무언가 좋은 것을 얻기 위해 행동하게 하는 동기를 뜻한다. 회피동기는 부정적 결과를 회피하기 위해 활성화되는 동기로 무언가 좋지 않은 것으로부터 멀어지기 위해 행동하는 동기를 뜻한다. 이러한 구분은 목표대상의 성격뿐 아니라 개인의 성향 및 문화권에 따라서도 구분되는데 일반적으로 접근동기는 장기적 목표를 위해 활성화되며 개인주의 문화의 서구권 사람들에게 주로

활성화된다. 회피동기는 단기적인 목표에 적합하며 집단주의 문화의 동아시아권 사람들에게 주로 활성화된다.

동기이론을 마케팅 영역에 적용한 것이 조절초점적합 이론이다. 촉진초점성향의 사람들은 접근동기 성향의 사람들로 진취적인 성향과 함께 이상, 동경, 희망과 관련되어 이득에 접근하려는 태도를 가지므로 새로운 상황에 대한 도전의식이 강하며 자신이 원하는 결과를 얻기 위해 기꺼이 위험을 감수하는 경향을 가지고 있다. 반면, 예방초점성향의 사람들은 회피동기 성향으로 부정적인 결과(손실)의 유무에 민감하게 반응하며 새로운 상황에 소극적, 회피적인 태도를 보인다.

동기를 분석하여 이를 토대로 행동을 조작하는 과정은 하나의 설득의 과정이라고 할 수 있다. 조절적합 효과란 메시지 제공자가 제공하는 메시지 내용(목표추구방법)과 메시지 수용자의 특성(조절초점)을 일치시켜 메시지의 설득력을 높이는 것을 뜻한다. 다시 말해, 촉진초점 성향을 가진 사람은 긍정적 결과를 제시하는 촉진초점 메시지에 긍정적으로 반응하며 예방초점 성향을 가진 사람은 부정적 결과를 감소시키는 예방초점 메시지에 긍정적으로 반응한다.

이를 통일문제에 적용할 경우 통일의식을 제고하는 데 적합한 조절초점수단은 촉진초점수단 즉, 접근동기를 자극하는 메시지 수단이라고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 통일문제의 미래지향적 특성에 기인한다. 동기이론에 따르면 미래지향적 관점에서 해결해야 할 장기적 목표는 접근동기 활성화가 적합하다. 통일은 단순히 정치적·지리적 통합만이 아니라 구성원들 간 사회·심리적 통합과 통일 이후 사회의 평화정착 또한 필수적이라는 점에서 단기간이 아닌 장기간의 동기화가 필요한 문제로 접근동기 활성화가 적합하다고 할 수 있다. 둘째, 청년층 문화가 갈수록 개인주의화되어가며 한국사회 특히, 한국 청년층문화를 더 이상 집단주의 문화로 분류하기 어려워졌다. 이에 한국 청년층은 개인주의 문화의 영향에 따라 접근동기 활성화 수단이 더욱 효과적일 것으로 보인다. 따라서 통일문제에 있어서 한국 청소년층의 통일의식 제고를 위한 방안은 이들에게 촉진초점수단의 메시지를 제공하는 것이다.

정부·학교·언론을 통일의식 제고 수단의 메시지 제공자라고 본다면 이들 제공자가 제공하는 공익광고, 학교교육, 언론보도 등을 통일의식 관련 메시지라고 볼 수 있다. 대표적인 통일의식 관련 메시지인 학교교육, 언론보도를 분석한 결과 통일의 필요성을 당위의 측면에서만 파악하고 안보 위주의 접근을 강조하는 등 대부분의 메시지 수단이 예방초점 메시지인 것으로 드러났다. 그 결과 2012년 청소년 통일의식 조사결과 통일의 필요한 이유로 ‘전쟁 위협 등 불안감에서 벗어남’ (30.0%)이 가장 큰 요인으로 지목됐다. 이는 앞서 제시한 바와 같이 장기적 관점에서 봐야 할 통일의 문제를 단기에 효과적인 회피동기를 자극하는 방식이라는 점에서, 그리고 청소년층의 촉진초점성향을 파악하지 못한 조절초점방식이라는 점에서 통일의식이 장기간 동기화되지 못하고 약화될 가능성을 내포하고 있다. 즉, 평화통일 및 통일이후의 평화정착이라는 장기간의 목표에 동기화되지 못하고 통일이 성사된다 하더라도 통일과정과 이후에 있을 난관에 부정적인 의사결정을 할 가능성이 높다는 뜻이다.

이에 정부·학교·언론 등의 통일의식 관련 메시지 전달자는 청소년층의 촉진초점성향에 맞춰 그들의 접근동기를 활성화시키는 통일의식 제고 방안을 수립할 필요가 있다. 즉, 조절초점이론에 따라 촉진초점성향의 청소년층에게 통일 관련 촉진초점 메시지를 전달한다면 청소년층의 통일의식 관련 메시지 수용 효과는 상승할 것이며 이렇게 고양된 통일에 대한 동기화는 이후 평화통일과 통일 이후 평화정착에 밑거름이 될 것이다

I. 연구배경

분단 이래로 국민들의 통일의지는 평화통일과 통일 이후 평화정착이라는 과제에 필수적인 요소로 꼽혀왔다. 그 중에서도 특히 통일의 주역이라 할 수 있는 청소년층의 통일의식은 그 중요성이 더욱 클 수밖에 없다. 그러나 해마다 통일교육원이 실시하는 청소년 통일의식 조사에 따르면 지난 10여 년간 진행된 청소년들의 통일의식 조사에서 통일에 대한 관심이 전반적으로 낮아지고 있는 추세를 보이고 있다.¹⁾

이런 상황에서 대다수의 통일 관련 논문들은 통일문제의 현실화, 구체화를 촉구하고 있지만 하나의 모토로서 주장될 뿐 그 구체적·현실적 방안은 부족한 실정이다. 거시적 차원의 문제를 미시적 차원에서부터 접근한다는 이점으로 통일에 대한 심리학적 접근이 절실한 상황이지만 북한 이탈주민들의 심리적 안정 및 통일 후 사회·심리적 통합 사안에만 초점이 맞춰져 있을 뿐 통일정책 형성과정에 관한 심리적 접근은 전무하다 해도 무방하다.

통일에 대한 기존 정치학적·행정학적 차원의 접근은 무수한데 비해 정작 통일의 주역인 국민 특히, 청년층들에 대한 연구는 미미한 점으로 볼 때 정치적·거시적 차원에서 통일이 성사되면 국민들은 이에 수동적으로 따라줄 것이라는 암묵적 속단이 팽배한 듯하다. 국민들의 통일에 대한 의지 없이 이뤄진 통일은 사회·심리적 갈등으로 이어질 가능성이 크며 이는 평화통일과 통일 이후의 평화 정착이라는 본래의 목적과는 멀어진 결과라고 볼 수 있다.

이에 본 논문에서는 평화통일을 향한 현재 가장 큰 걸림돌을 청소년층의 통일 의식 약화로 설정하고 심리학적 동기이론에 따라 정부·학교·언론의 올바른 메시지 전달자 역할 정립을 통해 통일 의식을 제고하는

1) 변종현 (2012). 「청소년의 통일의식과 학교 통일교육의 진화」. 『윤리교육연구』, 한국윤리교육학회, 제29집, pp. 165-186.

것이 평화 통일과 통일 이후 평화정착을 위해 필요한 선결과제로 보았다. 따라서 본 논문에서는 통일과 통일 이후의 평화 정착이라는 목표 아래 구체적으로는 청소년들의 통일외식 고취를 하위 목표로, 통일 교육정책·언론 분석을 통해 통일외식 메시지가 청소년층에게 효과적으로 수용되지 않는 이유를 분석하고 효과적인 통일외식 고취 방안을 제안하고자 한다.



〈그림 1〉 통일문제에 관한 동기론적 접근

II. 이론적 논의: 동기론적 접근법

1. 동기이론 활용의 중요성

기업이 판매촉진을 위해 소비자를 분석하듯 정책효과성 제고를 위해 국민을 분석하는 것은 정책효과성 측면과 국민의 만족 차원에서 모두에게 이득이 되는 일이다. 이를 위해 민간기업에서 주로 연구된 소비자 마케팅 이론을 공공 영역에서 활용하는 작업은 최근 정부에서 활발히 일어나고 있는 행정 트렌드이기도 하다.

동기를 이해한다는 것은 사람들이 왜 그러한 행동을 하는가를 이해하는 것이다.²⁾ 즉, 청소년층의 동기 분석을 통해 청소년층의 통일외식 약화 원인을 알 수 있는 것이다.³⁾ 또한 청소년들이 통일관련 정보를 습득하는

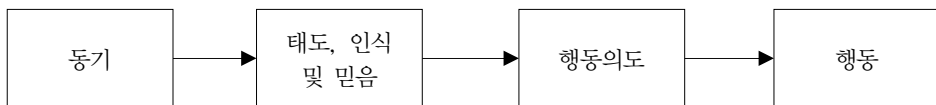
2) Solomon, M. R. 『소비자 행동론』. 황장선 역, Pearson

3) 본 논문은 청소년층의 통일외식 약화 원인 분석 및 통일외식 제고 방안을 제안하는 것을 목표로 통일외식을 행동의 범주로 보고 통일외식 제고를 종속변수로 설정하였다. 외식을 행동의 범주로 본 것은 청소년층의 통일외식이 제고되면 통일관련 행동의 증가가 예상될 것으로 보았기 때문이다. 심리학에서 행동은 가시적인 움직임을 뜻하기 때문에 엄밀히 말하자면 본 논문의 통일외식 강화라는 목표(종속변수)는 행동의도 전

여러 매체 분석을 통해 무엇이 청소년들로 하여금 통일의지를 떨어뜨리게 하는지, 이를 통해 어떤 요인을 조절하면 약화된 통일의식을 다시 강화할 수 있는지 알 수 있다.

동기를 분석하여 그 동기를 통해 행동을 조작하는 과정은 하나의 설득의 과정이다. 즉, 정부 혹은 언론이 통일의식 강화라는 하나의 메시지를 국민에게 설득시키고자 한다면 메시지 수용자인 국민의 심리적 동기를 분석하여 활용하여야 할 것이다. 그 수단은 정부정책, 언론 등 메시지 전달자와 수용자 간 존재하는 모든 방식들이 포함된다.

동기이론 활용을 통한 메시지 수용자의 메시지 수용 증가(목표행동증가) 효과를 입증한 연구는 다양하다. 국내연구로는 미용신제품에 대한 평가(고성현·황선진, 2011), 기업위기상황에 대한 사과문의 평가(유창조, 2011; 유창조·설승현·이상준, 2010), 의료제품의 평가(양윤·김신혜, 2011) 등 주로 기업 판매제고를 위한 연구가 주를 이뤘다. 해외연구의 경우 상표의 평가(Chatterjee, Malshe, & Heath, 2010), 온라인상품의 설득력 평가(Zhang, Craciun, & Shin, 2010) 등 기업 마케팅 연구 외에도 금연광고에 대한 청소년의 금연의도반응(Zhao & Pechmann, 2007), 치간청소(Updegraff, Sherman, Luyster, & Mann, 2007), 야채와 과일섭취행동(Spiegel, Grant-Pillow, & Higgins, 2004), 운동의도(Kees, Burton, Tangari, 2010) 등 공익캠페인에도 동기이론을 적극 활용하고 있다.⁴⁾



〈그림 2〉 동기이론 활용의 중요성

* 본 그림은 Ajzen(1991)의 계획된 행동 이론 (Theory of planned behavior)을 수정한 것임

단계까지를 의미한다고 보아야함을 밝힌다.

- 4) 김주석, 이형권 (2012). 「조절적합메시지가 소비자반응에 미치는 영향 - 조절초점의 매개된 조절효과」. 『한국광고홍보학보』. 한국광고홍보학회, 제14권 4호.

2. 동기의 개념

1) 접근동기와 회피동기

심리학에서 동기는 행동을 시작하게 하고, 방향을 결정하고, 끈기와 강도를 결정하는 힘이라고 정의한다.⁵⁾ 동기는 다시 정서적 유인가에 의해 접근동기와 회피동기로 나뉘는데⁶⁾ 접근동기란 긍정적 대상, 사건, 가능성 등을 포함하는 긍정적 자극에 의해 또는 긍정적 목표를 위해 활성화되는 동기⁷⁾로 다시 말해 무언가 좋은 것을 얻기 위해 행동하는 것을 뜻한다. 반면 회피동기란 부정적 자극을 회피하기 위해 활성화 되는 동기를 뜻한다. 예를 들어 학업이라는 대상에 대해 한 학생이 좋은 성적을 얻어 기쁨을 느끼기 위해 공부를 한다면 접근동기가, 부모님께 꾸중을 듣지 않기 위해 공부를 한다면 회피동기가 활성화되었다고 할 수 있다. 동기와 정서는 밀접한 관계의 개념으로 접근동기에 의해 목표를 달성할 경우 기쁨을, 목표달성에 실패할 경우 슬픔을 느끼는 반면, 회피동기에 의해 목표를 달성할 경우 안도감을, 실패할 경우 불안을 느끼게 된다.

접근-회피동기의 개념은 위계적인 분석수준이 존재한다.⁸⁾ 사람의 성향에 따라 목적 또는 대상에 따라 심지어 상황에 따라 활성화되는 동기의 유형이 달라진다. 어떤 사람이 더 접근동기 또는 회피동기를 자주 활성화시키는가의 구분은 생리학적 분석수준까지 고려해야 할 문제이며 본 논문에서 다룰 주제와 관련해서는 개인마다 접근동기와 회피동기 중 활성화되는 주된 동기가 다르다는 사실만을 기본 전제로 설정한다.

목표 대상의 성격에 따라서도 활성화되는 동기의 유형이 달라지는데

5) 현성용 등 (2010). 『현대 심리학 이해』. 서울 : 학지사, pp. 284-304.

6) 동기를 구분하는 이론에는 접근-회피 동기이론 외에도 다양한 분류차원들이 존재한다. 접근동기와 회피동기의 구분은 Tori Higgins의 이론에 근거했다.

7) Elliot, A. J. (2008). Approach and avoidance motivation. In A. J. Elliot (Ed.), *Handbook of approach and avoidance motivation* (pp. 3-14). New York: Psychology Press.

8) Scholer, A. A., & Higgins, E. T. (2008). Distinguishing levels of approach and avoidance: An analysis using regulatory focus theory. In A. J. Elliot (Ed.), *Handbook of approach and avoidance motivation* (pp. 489-503). New York: Psychology Press.

골프와 같이 획득을 목적으로 하는 일은 접근동기를, 피구와 같이 (공으로부터) 예방을 목적으로 하는 일은 회피동기를 필요로 한다.⁹⁾ 이루고자 하는 목표가 시간과 상호작용할 때도 적합한 동기가 구분된다.¹⁰⁾ 현재로부터 거리가 멀수록 즉, 시간이 오래 걸리는 미래의 장기적인 목표는 접근동기가, 단기적이고 즉각적인 결과를 요하는 목표는 회피동기 활성화가 적합하다.

최근에는 문화차이에 따른 두 동기의 활성화 양상에 많은 연구 결과가 발표되었는데 상대적으로 개인의 자기존중감(self-esteem)을 중시하는 서구권 문화에서는 접근동기가, 집단 내에서의 체면을 중시하는 동아시아 문화권에서는 회피동기가 주 활성화 동기로 작용한다는 것이다.¹¹⁾

〈표 1〉 접근동기와 회피동기

	동기유형	
	접근동기	회피동기
동기화의 방향	긍정적 목표 달성	부정적 결과 회피
유발 정서(목표달성 성공 시/ 실패 시)	기쁨/ 슬픔	안도감/ 불안
목표대상의 성격	획득 목적	예방 목적
시간과의 상호작용	장기적 목표	단기적 목표
문화차원	서구권 (개인주의 문화)에서 주로 활성화	동아시아권 (집단주의 문화)에서 주로 활성화

이러한 서로 다른 두 동기의 활성화는 각각의 동기에 연관된 정서적

9) 김정일. 네이버캐스트 “접근과 회피”

http://navercast.naver.com/contents.nhn?rid=133&contents_id=5223 (검색일: 2013.8.1.)
참조.

10) Busemeyer, J. R., & Townsend, J. T. (1993). Decision field theory: A dynamic-cognitive approach to decision making in an uncertain environment. *Psychological Review*, Vol.100, No. 3. 432-459.

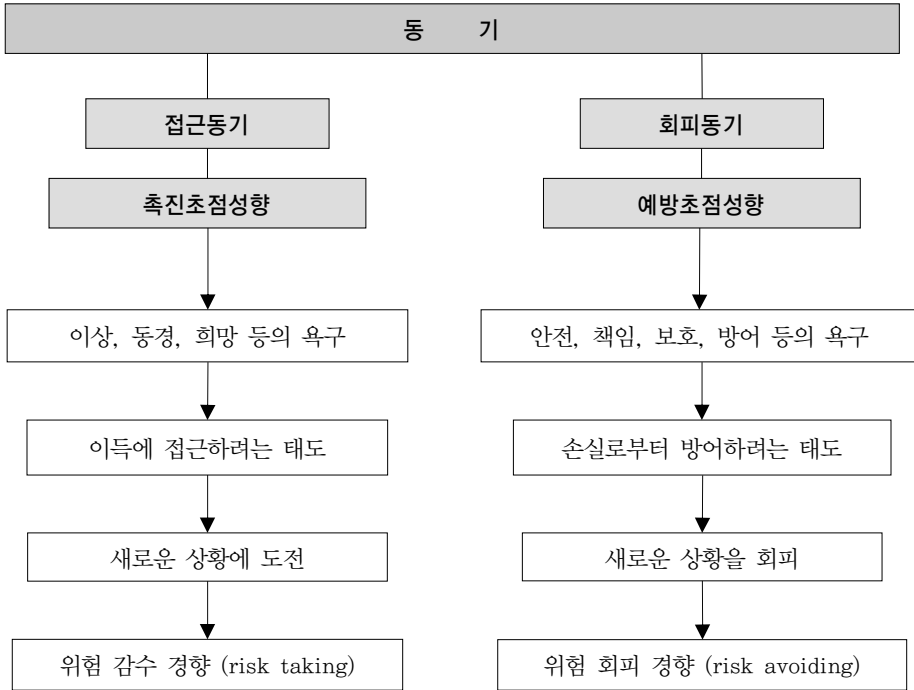
11) Hamamura, T., Meijer, Z., Heine, S. J., Kamaya, K., & Hori, I. (2009). Approach-Avoidance motivation and information processing: A cross cultural analysis. *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 35 No. 4, 454-462.

판단 뿐 아니라 자기관련성이 없는 인지적 판단과 결정 과정에도 영향을 미친다.

2) 조절적합효과

조절초점이론에 의하면 사람들은 촉진초점과 예방초점 두 가지의 자기규제성향을 갖고 있는데 이는 각각 앞서 동기이론에서 설명한 접근동기와 회피동기를 뜻한다.¹²⁾ 즉, 촉진초점성향의 사람들은 강한 이상을 추구하고 열정과 진취 및 성취 등에 관심을 가지고 긍정적인 결과(이득)에 민감하다. 진취적인 성향으로 인해 이상, 동경, 희망과 관련되어 이득에 접근하려는 태도를 가지므로 새로운 상황에 대한 도전의식이 강하며 따라서 자신이 원하는 결과를 얻기 위해 기꺼이 위험을 감수하는 경향을 가지고 있다. 반면 예방초점성향의 사람들은 안전의 욕구를 출발점으로 하여 강한 당위를 추구하고 의무와 책임 등에 관심을 갖고 부정적인 결과(손실)의 유무에 민감하게 반응한다. 따라서 새로운 상황에 소극적, 회피적인 태도를 보이며 위험 및 손실과 같은 부정적 상황으로부터 안전을 취하고자 하기 때문에 의사결정에 있어서 매우 신중하고 조심스러운 태도를 보인다(Higgins, Shah & Friedman, 1997).

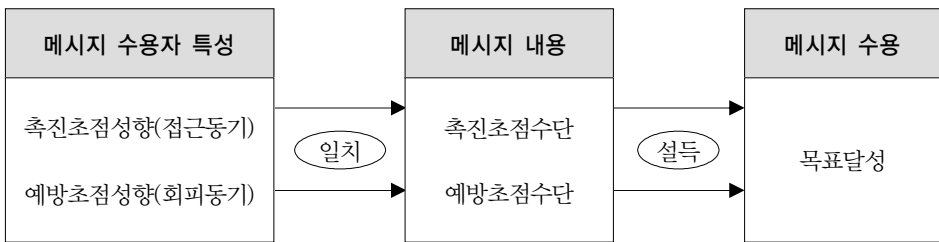
12) Higgins는 자기(self) 개념과 관련하여 실제적 자기가 이상적 자기로 초점이 조절되었는지, 당위적 자기로 초점이 조절되어있는지에 따라 촉진초점과 예방초점으로 구분하였다. 조절적합효과 및 조절초점을 연구한 논문에서는 ‘촉진초점’ 및 ‘예방초점’의 용어를 주로 사용하였지만 본 논문은 통일 관련 현 상황을 심리학적 동기이론 관점에서 분석·제안한 논문으로 이해의 용이성을 위해 이후 본문Ⅲ부터 ‘촉진초점’ 및 ‘예방초점을 각각 ‘접근동기’ 및 ‘회피동기’의 개념과 혼용하여 설명함을 미리 밝힌다.



〈그림 3〉 촉진초점과 예방초점

조절초점이론은 주로 광고상황에서 소비자들의 동기유형에 따라 다른 동기를 유발시키는 광고메시지 제시를 통해 각 소비자의 주 활성화 동기에 맞는 광고메시지의 효과성을 설명하는 이론이다. 조절초점이론은 목표추구과정에서의 서로 다른 전략적 수단(방법)을 구분하고 있는데 촉진초점수단(접근동기 수단)은 긍정적 결과의 존재에 접근하기를 선호하고 긍정적 결과의 부재를 회피하기를 선호하기 때문에 촉진초점에 적합(fit)하고 예방초점수단(회피동기 수단)은 부정적 결과의 부재로 접근하고 부정적 결과의 존재를 회피하려고 하기 때문에 예방초점에 적합하다. 따라서 촉진초점성향의 사람들은 메시지 내용에 촉진초점수단을 내포한 경우에 해당 목표를 더 선호하며 예방초점성향의 사람들은 메시지 내용에 예방초점수단이 제시되는 경우에 그 목표를 선호하게 된다. 즉, 동일한 결과 목표(매출신장)를 추구하는 광고메시지라 할지라도 이러한 메시지의 설득

력을 높이기 위해서는 메시지 제공자가 제공하는 메시지 내용(목표추구방법)과 메시지 수용자의 특성(조절초점)을 일치시켜야하며 이렇게 개인의 조절초점과 메시지 틀의 제시방법 간의 일치성 또는 적합성이 설득효과에 영향을 미치는 것을 조절적합효과 (regulatory fit)라고 한다. 예를 들어 참석자 모집을 위한 신제품 발표회 초청장 문구를 ‘참석자 모두에게 플러스 해드립니다’ 라고 제시할 경우 이는 촉진초점의 메시지 내용인 반면, ‘절대 놓칠 수 없는 기회! 놓치지 마세요’ 라고 제시할 경우 예방초점의 메시지가 된다. 쉽게 말해 촉진초점 성향을 가진 사람은 긍정적인 결과를 제시하는 촉진초점 메시지에 긍정적으로 반응하며, 예방초점 성향을 가진 사람은 부정적 결과를 감소시키는 예방초점 메시지에 긍정적으로 반응한다 (김귀곤, 전승우, 차태훈, 2009; 전승우, 이영화, 차태훈, 2010).¹³⁾



〈그림 4〉 조절적합효과

조절적합효과를 경험할 경우 사람들은 현재 하고 있는 의사결정에 대해 적합 감정 (feeling right)을 느끼게 되며 이는 결과와는 독립적으로 현재의 행동참여(과정) 자체를 긍정적으로 평가하여 행동참여 자체로부터의 가치를 창출시킨다.¹⁴⁾

13) 고한준 외 (2012). 「조절 초점 성향과 제품 유형에 따른 메시지 조절 초점 효과에 대한 연구」. 『옥외광고학연구』, 제9권 1호, pp. 5-32.
 14) 김주석, 이형권 (2012). 「조절적합메시지가 소비자반응에 미치는 영향 - 조절초점의 매개된 조절효과」. 『한국광고홍보학회』. 한국광고홍보학회, 제14권 4호.

Ⅲ. 통일문제의 특징

1. 목표대상의 특수성: 미래지향적 장기목표

통일문제 해결에 있어 궁극적 목표는 국민들의 통일의식을 제고하여 통일을 달성하고 통일 이후 한반도에 평화를 정착시키는 것이라고 할 수 있다. 즉, 당장 무엇인가를 이루어야 하는 것이 아니라 통일이라는 장래의 목표에 따라 미래지향적 관점에서 끊임없이 내부구성원인 국민을 동기화시켜야 하는 것이다. 또한 단순히 지리적 체제적 통일만을 목표로 하는 것이 아니라 구성원 간 심리적·사회적 통합과 통일 이후 발생할 여러 난관들을 극복하고 평화를 정착해야하는 초장기적·복합적 목표과제라고 할 수 있다.

통일에 관한 목표설정 특수성의 문제는 통일교육 체계를 설정함에 있어서도 드러나는데 학계에서는 통일교육을 실시함에 있어서 답아야 할 교육내용으로 통일교육을 ‘통일에 관한 교육’, ‘통일을 위한 교육’, 그리고 ‘통일이후 교육’으로 분류하고 있다. 이 중 ‘통일에 관한 교육’과 ‘통일을 위한 교육’은 통일교육지원법과 통일교육 기본방향에 따라 ‘통일에 관한 교육’은 미래지향적 통일관으로, ‘통일을 위한 교육’은 균형 있는 대북관 및 건전한 안보관으로 구체화되었다고 할 수 있지만 역시 현재 공식적인 통일교육에 있어 ‘통일이후 교육’은 명확한 규정이나 내용이 제시되지 못하고 있는 실정이다. 이에 박광기(2012)는 통일교육의 내용이 현실인식에 바탕을 두고 내용과 체계를 수립한다고 하더라도 그 내용은 단기적이던 중·장기적이던 간에 미래에 대한 희망과 전망, 그리고 비전을 담을 수밖에 없다고 지적하며 ‘통일이후 교육’ 설계를 통해 통일이후의 문제들에 대한 통일의 미래비전을 충실히 담을 것을 호소하고 있다.¹⁵⁾

15) 박광기 (2012). 「한반도 통일비전과 통일교육의 재인식」. 『정치·정보연구』, 제 15권 1호.

2. 한국사회 상황의 특수성 - 연령층을 중심으로

1) 청년층의 개인주의화

현재 한국 청년층의 문화가 기성세대보다 개인주의적이라는 사실을 부정할 여지는 없다. 한국종합사회조사 (김상욱 외, 2009: 239-241)에 따르면 ‘본인 생각과 다르더라도 다수의 생각에 반대하는 것은 바람직하지 않다’는 의견에 동의한 응답자의 비율이 2, 30대의 경우 20-26%에 불과했음에 비하여 4, 50대는 37%, 60대는 49%가 동의했다. ‘원만한 관계를 위해 불평을 드러내지 말아야 한다’는 의견에 동의한 응답자 비율은 2, 30대에서 18-24%였음에 비하여 40대 38%, 50대 46%, 60대 이상 58%로 연령층이 낮아질수록 집단주의 문화에서 개인주의 문화로 문화 양상이 변화함을 알 수 있다.¹⁶⁾ 이 결과를 토대로 10대 청소년 문화 역시 2, 30대 조사결과와 마찬가지로 기존 한국의 집단주의 문화에 비해 개인주의 성향이 심화될 것을 유추할 수 있다.

집단주의는 개인의 목표와 이해관계보다는 집단의 목표와 이해관계를 중시하고 집단 화합을 위해 자기주장을 삼가는 문화를 의미한다.¹⁷⁾ 자기 (self)의 개념이 소속집단의 일부분으로서 규정되고 사회집단 속에서 개인은 사회 질서 속에 걸맞은 체면을 중시할 때 사회 내에서 인정받게 된다.¹⁸⁾ 체면은 사회 위계질서 내에서 이미 정립되어 있는 속성 때문에 개인의 노력에도 불구하고 그 특성상 얻기는 어려운 반면 다른 사람들의 기대에 의존하는 특성 탓에 잃기 쉬운 성질을 갖고 있다. 따라서 집단주의 문화의 사람들이 집단 내에서 체면이라는 사회적 자원을 잃지 않기 위해서는 체면의 손실을 피하는 방향으로 자기규제를 할 수밖에 없으며

16) 박재홍 (2010). 「한국사회의 세대갈등 : 권력·이념·문화갈등을 중심으로」. 『한국 인구학』. 제 33권 제3호, pp. 75-99.

17) 박재홍 (2010). 「한국사회의 세대갈등 : 권력·이념·문화갈등을 중심으로」. 『한국 인구학』. 제 33권 제3호, pp. 75-99.

18) Hamamura, T., Meijer, Z., Heine, S. J., Kamaya, K., & Hori, I. (2009). Approach-Avoidance motivation and information processing: A cross cultural analysis. *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 35 No. 4, 454-462.

이는 집단주의 문화권 사람들이 회피동기를 주 활성화 동기로 사용하게 되는 결과로 이어진다.

반면 개인주의 문화권은 개인의 이익과 관심을 중요하게 여기고 개인의 자유를 침해하고 억압하는 권위를 인정하지 않으며 자아실현을 최고의 목표로 삼는다. 개인은 자기(self)를 독특하고 자기충족적인 존재로 인식하는 것을 열망하며 개인주의적인 문화 속에서 자신만의 자기존중감을 가지고 자신을 끊임없이 타인과 구별 지으며 더 높은 자기존중감을 가지려 노력한다. 결과적으로 개인주의 문화권은 자기에 관한 긍정적 정보를 지키려는 노력으로 인해 문화적으로 접근동기를 더욱 선호하는 환경이 조성된다.

따라서 현재 한국 사회가 청년층으로 갈수록 개인주의화된다는 것은 서구권은 접근동기, 동아시아권은 회피동기가 우세하다는 기존 연구결과와 별개로, 한국 사회도 청년층으로 갈수록 개인의 자기존중감을 중시하는 문화로 탈바꿈하며 접근동기를 중시하는 문화로 변화하는 양상을 띠게 될 것이라는 의미이다.

〈표 2〉 기존 문화차원에 따른 성취동기/ 회피동기 연구 결과

	문화권 구분	
	서양문화	한국문화
집단주의/ 개인주의	개인주의	집단주의
주 활성화 동기	접근동기	회피동기

〈표 3〉 현 한국사회 분석에 따른 성취동기/ 회피동기

	문화권 구분		
	서양문화	한국문화	
		중·장년층	청년층
집단주의/ 개인주의	개인주의	집단주의	개인주의
주 활성화 동기	접근동기(촉진초점)	회피동기(예방초점)	접근동기(촉진초점)

2) 통일외교 메시지 전달자와 수용자의 주 활성화 동기 간 괴리

세대갈등은 어느 시대 및 문화에서 나타나는 보편적인 현상이지만 한국처럼 급격한 사회변화를 경험한 사회에서는 그 차이의 깊이가 더욱 크다고 할 수 있다. 일반적으로 1990년대를 이전과 다른 양상의 세대갈등의 시작점으로 보고 세대균열의 분기점인 1970년대 출생코호트(birth cohort)를 그 이전 세대와는 질적으로 다른 세대로 보는데 그 역사적 배경으로 경제적 풍요, 정보화와 지구화, 민주화와 동구권 붕괴, 억압적 교육환경과 자율화, 대중소비문화의 발달, 그리고 관심과 욕구의 다원화를 꼽고 있다.¹⁹⁾

문제는 사회학적으로는 세대갈등이라고 불리는 이러한 세대 간 차이가 단순히 피상적인 사회현상이 아닌 심층적 심리 기제에서부터 차이가 드러난다는 것이다. 앞서 제시하였듯이 40대 이상의 중·장년층들이 집단주의 문화에 익숙한 회피동기 성향(예방초점성향)의 집단인 반면, 10·20·30대 청년층들은 개인주의 문화에 익숙한 접근동기 성향(촉진초점성향)의 집단이라는 것이다.

이 점에서 통일외교 제고의 가장 큰 문제점이 여실히 드러나는데 통일 교육, 통일광고, 통일에 대한 시각을 전달하는 언론 등 통일외교 제고를 위한 메시지를 전달하는 사람들이 회피동기 성향을 가진 중·장년층인 반면, 메시지 수용자들 특히, 수동적으로 메시지를 수용할 수밖에 없는 청소년층은 접근동기 성향의 집단이라는 것이다. 통일 메시지를 전하는 메시지 프레임이 메시지 전달자들의 성향에 따라 회피 동기를 자극하는 내용이므로 조절초점이론에 따라 접근동기 성향의 청년층들은 통일 메시지의 내용을 효과적으로 수용할 동기가 떨어지게 된다.

예방초점 성향의 중·장년층은 통일을 의무의 관점에서 보는 반면, 청소년층을 비롯한 청년층은 통일을 도전과 성취의 관점에서 보게 된다. 이

19) 박재홍 (2010). 「한국사회의 세대갈등 : 권력·이념·문화갈등을 중심으로」. 『한국인구학』. 제 33권 제3호, pp. 75-99.

를 의사결정의 관점에서 본다면 청년층들은 새로운 상황에 위험이 있더라도 감수하고 도전할 성취동기를 갖고 있으나 중·장년층은 위험에 대한 회피적 성향으로 이를 방지하고자 하는 것이다. 그러나 통일한국은 현 사회와는 총체적으로 다른 새로운 상황으로 위험이 존재하지 않을 수가 없다는 점에서 문제가 발생한다.

IV. 동기론적 접근에서 본 통일 의식 고취 방안

1. 현 상황의 문제점 진단: 예방초점 위주의 통일의식 메시지

통일교육 뿐 아니라 청소년층이 통일문제에 대해 배우고 느끼는 모든 활동들이 일종의 통일의식 제고를 위한 설득 메시지라고 할 수 있다. 즉, 학교통일 교육을 포함한 통일광고, 언론보도 등이 대표적인 통일의식 설득 메시지로서 이를 계획하고 전달하는 정부, 학교, 언론이 메시지 전달 자로서의 역할을 하고 있는 것이다.

앞서 제시했듯이 현 청소년층의 통일의식 제고 방안의 문제점은 통일이라는 미래지향적 목표의 특수성(촉진초점 목표)이나 청소년층이라는 메시지 수용자의 특성(촉진초점 성향)을 고려했을 때 메시지 내용이 촉진초점수단 즉, 접근동기를 활성화하는 내용이어야 통일의식 제고라는 설득의 효과성이 발현됨에도 불구하고, 학교교육, 광고, 언론보도 등을 포함한 기성세대의 메시지 전달 방식은 회피동기를 활성화하는 예방초점에 중점을 두고 있다는 것이다.

통일교육원은 통일교육의 목표를 ‘국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도의 함양을 목표로 한다.’고 규정하고 있다.²⁰⁾ 아울러 교과목표의 내용으로 미래지향적 통일관, 균형있는 대북관,

20) 통일교육원 홈페이지. <http://www.uniedu.go.kr/uniedu/index.jsp> (검색일: 2013. 8. 15.)

및 건전한 안보관을 제시하고 있으며, 이를 ‘한반도 통일의 중요성을 알고 통일 미래가 더 큰 대한민국으로 가는 길임을 인식한다.’ 고 설명하고 있다.²¹⁾ 이에 구체적인 교과지침으로 최근 들어 객관적인 남북관계의 인식, 대북 안보 상황 강조 외에도 예방초점 중심의 서술이 강조되고 있다.

남북 분단의 배경과 분단의 고통을 여러 측면에서 이해하고, 이를 해소하기 위해 평화통일을 추구하는 자세를 지닌다. 이를 위해 분단의 과정과 남북 분단으로 겪는 어려움을 통해 통일의 필요성을 이해하고, 통일을 위한 구체적인 노력을 다양한 측면에서 찾아본다. (2009 개정 도덕과 교육과정)²²⁾

학교 통일교육에서 청소년층의 통일의식 고취의 주 역할을 담당하고 있는 도덕과 교육과정을 보면 ‘분단’, ‘고통’, ‘해소’, ‘어려움’ 등 통일관련 단어들 대부분 부정적 프레임 안에서 서술되고 있다는 것을 볼 수 있다. 즉, 통일의 필요성을 분단과정에서의 어려움을 해소하기 위한 방편으로 인식하고 있는 것이다.

이 외에도 여러 초등 및 중등 도덕 교과서가 통일의 필요성에 관해 도입하는 부분에서 이산가족의 슬픔을 언급하며 통일의 필요성을 설명하고 있는데 이 역시도 부정적 결과의 회피를 의도한다는 점에서 예방초점 중심의 메시지라고 볼 수 있다. 박광기·박정란(2008)에 따르면 국민들의 통일에 대한 인식은 역대 정부가 추진해온 통일정책 혹은 대북정책에서 기인하고 있다고 할 수 있는데 정부 정책의 직접적인 영향이 미치는 교육정책 및 통일정책 뿐만 아니라 이를 국민에게 전달하는 언론보도 또한 국민의 통일의식 형성에 상당한 영향력을 미친다. 틀 짓기 효과 (framing effects)란 매스미디어가 시청자로 하여금 현상을 바라보는 관점 또는 인식의 틀을 특정한 방식으로 구성하는 현상인데, 언론매체는 북한에 대한

참조.

- 21) 박광기 (2012). 「한반도 통일비전과 통일교육의 재인식」. 『정치·정보연구』. 제15권 1호.
 22) 교육과학기술부 (2012). 『도덕과 교육과정』. 교육과학기술부 고시 제 2012-14호 (별책 6), p. 12.

보도 및 해설을 제공함으로써 국민이 통일에 대한 기본적인 시각 또는 통일에 관련된 현상에 대한 해석적 프레임을 제공한다.²³⁾ 통일교육협의회에서 전국 중·고등학생들을 대상으로 실시한 2012년 청소년 통일의식 조사결과 청소년들이 통일 및 북한 정보를 획득하는 경로는 인터넷이 29.9%로 가장 높은 비율을 차지했고 TV/라디오 26.2%, 학교수업 25.0%, 교과서/참고서적이 8.3%를 차지했다. 학생들이 통일 관련 정보를 가장 많이 접하는 매체는 인터넷이라고 답한 것으로 볼 때 인터넷을 통한 언론의 영향이 클 것으로 추측된다.²⁴⁾ 주 언론매체가 통일 관련 정보를 안보 위주로 끌고 가는 것은 통일이라는 문제를 계속 부정적 메시지 프레이밍화 하는 것으로 회피동기를 활성화하는 잘못된 조절초점 방식이라고 할 수 있다.²⁵⁾

이러한 상황에서 2012년 청소년 통일의식 조사결과 청소년들이 통일이 필요한 이유로 ‘전쟁 위협 등 불안감에서 벗어남’ (30.0%)을 가장 큰 요인으로 꼽은 점은 다음과 같은 점에서 문제가 예상된다고 할 수 있다. 첫째, 청소년들은 개인주의 문화에 익숙해짐에 따라 접근동기를 주 활성화동기로 촉진초점 프레임에 동기화가 되는 반면, 통일 메시지 프레임은 회피동기를 활성화시키는 예방초점에 맞춰 전달되는 양상을 보이고 있다. 청소년들이 안보 위협을 통일의 제1필요성으로 인식하고 이와 같은 응답 비율이 매년 지속되는 현상은 2010년 발생한 천안함 사건과 연평도 포격 사건으로 인한 것으로 보이는데 북한의 도발이 청소년층을 지속적으로 동기화 시킬 만큼 주기적으로 발생하지 않는 한 잘못 설정된 조절초점 방식에 청소년들이 관심을 가질 동기는 떨어질 수밖에 없다. 둘째, 통일이라는 장기적 목표 자체의 특성상 촉진초점 방식이 효과적이므로 통일

23) 이준웅 (2000). 「통일을 위한 방송의 역할-죽한관련 정보추구와 통일에 대한 해석적 프레임이 통일

정책에 대한 여론에 미치는 영향」. 『방송연구 2000년 겨울호』. 223-253.

24) 청소년들이 인터넷에서 어떤 방식으로 통일 및 북한 관련 정보를 습득하는지는 추후 연구가 필요하다.

25) 이준웅(2004)에 따르면 구독신문에 따라 통일 및 대북 정책 관련 의견에 미치는 영향이 다르다는 연구결과가 있는데 정치성향과 상관없이 통일 및 북한에 관한 보도 범위를 안보에만 한정하는 것은 예방초점에만 메시지전달 방식을 제한한다는 점에서 모든 언론에 공통적인 문제점이라고 할 수 있다.

후 안보위협이 사라질 경우 통일 이후 한반도 평화정착이라는 목표를 위해 동기화가 안 될 가능성이 있다. 즉, 통일 이후 상황에서 벌어질 난관들을 극복할 동기부여가 필요하다는 것이다.

동기는 정서 뿐 아니라 후에 인지적 판단과 결정에 영향을 미친다. 동기화가 되지 않는다면 통일에 대한 관심은 떨어질 수밖에 없고 통일과정에서 일어날 어려움을 극복할 정서적 동기뿐만 아니라 통일에 대해 부정적 판단과 결정을 내릴 가능성이 커진다는 뜻이다. 예를 들어 통일 상황과 통일 이후의 상황에서 동기부여가 되지 않는다면 통일에 대해 부정적 감정을 갖게 될 가능성이 크고 경제적 어려움이나 사회적 갈등 속에서 통일세 부과에 대한 부정적 인식이나 사회통합에 대한 반발과 같은 부정적 결과로 이어질 수 있다.

2. 통일외식 제고를 위한 방안: 촉진초점 위주의 통일외식 메시지

일부에서는 개인주의적이고 실리적인 가치관의 확산이 청소년들로 하여금 통일문제에 관해 소극적이고 부정적인 관점과 태도를 보이는데 영향을 미치고 있다고 주장하고 있으나²⁶⁾ 개인주의화는 1970년대부터 한국 사회에 꾸준히 존재하며 받아들여야 할 사회적 현상이다.²⁷⁾ 따라서 변화하는 청년층을 대상으로 통일외식을 제고하기 위해서는 그들의 특성 특히, 주 활성화 동기 혹은 조절초점에 맞는 메시지 전달이 필요하다.

청소년층은 비교적 정치적·당파적 갈등에서 아직 자유로운 시기로 같은 내용의 메시지라도 이를 제시하는 틀 (프레임) 또는 방식에 따라 영향을 받는 강도가 더욱 커질 것으로 예상된다. 학교 통일교육의 경우 앞서 제시한 2009 개정 도덕과 교육과정을 촉진초점 메시지로 바꾸면 다음과 같다.

26) 변중헌 (2012). 「청소년의 통일외식과 학교 통일교육의 진화」. 제39차 제주평화통일 포럼.

27) 나은영, 민경환 (1998). 「한국문화의 이중성과 세대차의 근원에 관한 이론적 고찰 및 기존 조사자료 재해석」. 『Korean Journal of Psychology: Social Issues』. Vol. 4, No.1, 75-93.

〈표 4〉 촉진초점 메시지 수단의 학교교육

현행 교과과정의 예방초점 메시지(회피동기)	남북 분단의 배경과 분단의 고통을 여러 측면에서 이해하고, 이를 해소하기 위해 평화통일을 추구하는 자세를 지닌다. 이를 위해 분단의 과정과 남북 분단으로 겪는 어려움을 통해 통일의 필요성을 이해하고, 통일을 위한 구체적인 노력을 다양한 측면에서 찾아본다. (2009 개정 도덕과 교육과정)
촉진초점 메시지(접근동기)	21세기 동북아 강호로 성장할 통일한국의 번영을 위해 평화통일을 추구하는 자세를 지닌다. 이를 위해 분단의 과정과 남북 분단으로 겪는 어려움을 극복할 주체적 자세와 평화의 의미 학습을 통해 통일의 필요성을 이해하고, 통일을 위한 구체적인 노력을 다양한 측면에서 찾아본다. (예시)

같은 메시지 내용이라도 제시하는 메시지 틀에 따라 유발하는 동기(조절초점)가 달라진다. 조절적합효과에 의해 올바른 메시지 전달로 동기화가 되면 이는 청소년들의 통일에 대한 태도, 인식 및 믿음에 영향을 미치고 이는 후에 통일 관련 행동 증가로 이어져 통일 이후의 난관을 극복할 바탕을 마련할 수 있다.

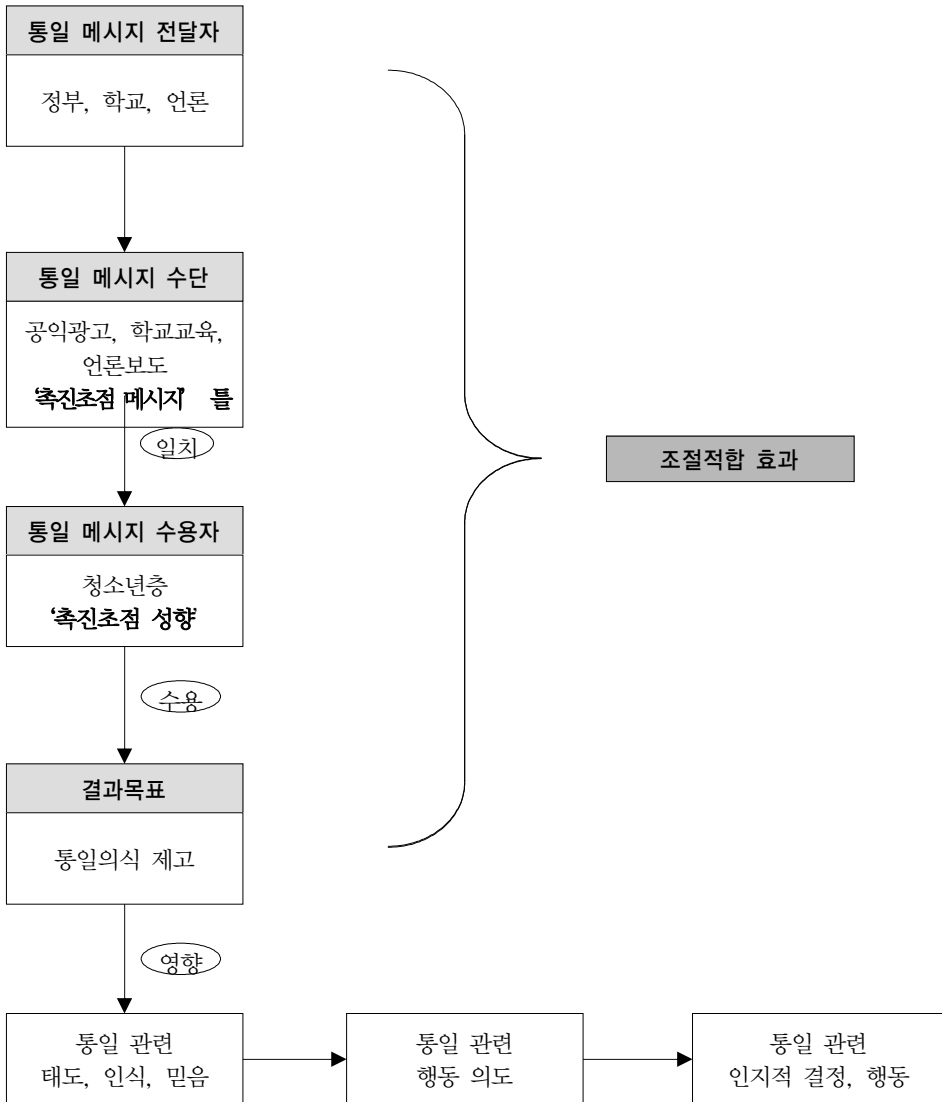
단순 통일의식 지표 제고를 위한 단기간의 정책은 이후 평화통일 과정과 통일 이후의 평화 정착에 도움이 되지 않는다. 조절적합효과를 경험할 경우 사람들은 현재 하고 있는 의사결정에 대해 적합 감정(feeling right)을 느끼게 되고 이는 현재의 행동참여(과정) 자체를 긍정적으로 평가하여 행동참여 자체로부터의 가치를 창출시킨다. 적합감정을 느낀다는 것은 통일 메시지의 설득 효과가 형성되고 있다는 뜻이고 진정한 통일의식이 형성되어 이는 진정 평화통일 과정과 통일 이후의 평화정착에 도움을 주는 과정인 것이다.

우리가 일을 하며 기쁨과 슬픔의 차원에서 사느냐 혹은 안도감과 불안의 차원에서 사느냐는 우리가 어떤 동기를 선택하느냐에 달려있다.²⁸⁾ 안

28) 김경일, 네이버캐스트 “접근과 회피”.

http://navercast.naver.com/contents.nhn?rid=133&contents_id=5223 (검색일: 2013.9.1.)
참조

타깝게도 우리의 자라나는 청소년들은 더 이상 한(恨)과 불안으로 점철된 자극에 동기화되지 않는다. 청소년들을 동기화시키고 싶다면 그들에게 기쁨과 슬픔의 차원을 제공해야 한다. 소망보다는 방지에 더 민감한 사회가 되지 않기 위해 청소년들의 축진초점 성향에 적합한 통일의식 제고 메시지 활용을 위한 정부, 언론, 민간의 노력이 필요한 시점이다.



〈그림 5〉 조절적합효과를 통한 청소년층 통일의식 제고 모형

V. 결론

1. 요약

본 논문에서는 통일의 주역인 청소년층의 통일의식 약화 양상을 현 통일문제의 문제점으로 설정하고 이를 해결하기 위해 심리학적 동기이론을 현 상황에 적용하여 청소년층의 통일의식 강화 방안을 제시하였다. 특히 동기이론인 조절초점이론에 따라 청소년층의 동기를 분석하고 이를 활용하여 통일의식을 제고하기 위한 정부·학교·언론의 통일의식 메시지 전달자 역할을 강조하였다.

동기는 크게 두 가지로 구분되는데 접근동기는 긍정적 목표를 추구하고 긍정적 자극에 의해 활성화되는 동기로 무언가 좋은 것을 얻기 위해 행동하게 하는 동기를 뜻한다. 회피동기는 부정적 결과를 회피하기 위해 활성화되는 동기로 무언가 좋지 않은 것으로부터 멀어지기 위해 행동하는 동기를 뜻한다. 이러한 구분은 목표대상의 성격 뿐 아니라 개인의 성향 및 문화권에 따라서도 구분되는데 일반적으로 접근동기는 장기적 목표를 위해 활성화되며 개인주의 문화의 서구권 사람들에게 주로 활성화된다. 회피동기는 단기적 목표에 적합하며 집단주의 문화의 동아시아권 사람들에게 주로 활성화된다.

동기이론을 마케팅 영역에 적용한 것이 조절초점 이론인데 촉진초점성향의 사람들은 접근동기 성향의 사람들로 이상, 동경, 희망과 관련되어 이득에 접근하려는 태도를 가지므로 새로운 상황에 대한 도전의식이 강하며 따라서 자신이 원하는 결과를 얻기 위해 기꺼이 위험을 감수하는 경향을 가지고 있다. 반면 예방초점성향의 사람들은 회피동기 성향으로 부정적인 결과(손실)의 유무에 민감하게 반응하며 새로운 상황에 소극적, 회피적인 태도를 보인다.

동기를 분석하여 이를 토대로 행동을 조작하는 과정은 하나의 설득의 과정이라고 할 수 있다. 조절적합 효과란 메시지 제공자가 제공하는 메시

지 내용(목표추구방법)과 메시지 수용자의 특성(조절초점)을 일치시켜 메시지의 설득력을 높이는 것을 뜻한다. 다시 말해, 촉진초점 성향을 가진 사람은 긍정적인 결과를 제시하는 촉진초점 메시지에 긍정적으로 반응하며 예방초점 성향을 가진 사람은 부정적 결과를 감소시키는 예방초점 메시지에 긍정적으로 반응한다.

이를 통일문제에 적용할 경우 통일의식을 제고하는데 적합한 조절초점 수단은 촉진초점수단 즉, 접근동기를 자극하는 메시지 수단이라고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 통일문제의 미래지향적 특성으로 인한 것인데 미래지향적 관점에서 해결해야할 장기적 목표는 접근동기 활성화가 적합하다. 통일은 단순히 정치적·지리적 통합만이 아니라 구성원들 간 사회·심리적 통합과 통일이후 사회의 평화정착 또한 필수적이라고 할 수 있다는 점에서 이는 단기간이 아닌 장기간의 동기화가 필요한 문제로 접근동기 활성화가 적합하다고 할 수 있다. 둘째, 청년층 문화가 갈수록 개인주의화되어가며 한국사회 특히, 한국 청년층 문화를 더 이상 집단주의 문화로 분류하기 어려워졌다. 이에 한국 청년층은 개인주의 문화의 영향에 따라 접근동기 활성화 수단이 더욱 효과적일 것으로 보인다. 따라서 통일문제에 있어서 한국 청소년층의 통일의식 제고를 위한 방안은 이들에게 촉진초점수단의 메시지를 제공하는 것이다.

정부·학교·언론을 통일의식 제고 수단의 메시지 제공자라고 본다면 이들 제공자가 제공하는 공익광고, 학교교육, 언론보도 등을 통일의식 관련 메시지라고 볼 수 있다. 대표적인 통일의식 관련 메시지인 학교교육, 언론보도를 분석한 결과 통일의 필요성을 당위의 측면에서만 파악하고 안보위주의 접근을 강조하는 등 대부분의 메시지 수단이 예방초점 메시지인 것으로 드러났다. 그 결과 2012년 청소년 통일의식 조사결과 통일이 필요한 이유로 ‘전쟁 위협 등 불안감에서 벗어남’ (30.0%)이 가장 큰 요인으로 지목됐다. 이는 앞서 제시한바와 같이 장기적 관점에서 봐야할 통일의 문제를 단기에 효과적인 회피동기를 자극하는 방식이라는 점에서, 그리고 청소년층의 촉진초점성향을 파악하지 못한 조절초점방식이라는 점에서 통일의식이 장기간 동기화되지 못하고 약화될 가능성을 내포하고

있다. 즉, 평화통일 및 통일이후의 평화정착이라는 장기간의 목표에 동기화되지 못하고 통일이 성사된다하더라도 통일과정과 이후에 있을 난관에 부정적인 의사결정을 할 가능성이 높다는 뜻이다.

이에 정부·학교·언론 등의 통일의식 관련 메시지 전달자는 청소년층의 촉진초점성향에 맞춰 그들의 접근동기를 활성화시키는 통일의식 제고 방안을 수립할 필요가 있다. 즉, 조절초점이론에 따라 촉진초점성향의 청소년층에게 통일 관련 촉진초점 메시지를 전달한다면 청소년층의 통일의식 관련 메시지 수용 효과는 상승할 것이며 이렇게 고양된 통일에 대한 동기화는 이후 평화통일과 통일이후 평화정착에 밑거름이 될 것이다.

2. 한계점 및 향후 연구과제

본 논문에서는 기업의 소비자 마케팅 영역에서 활발히 활용되고 있는 조절초점 이론을 청소년층의 통일의식 제고 문제에 적용하였다. 공공영역인 통일의식 강화 문제에 효과성을 제고하고 통일 이후의 평화정착 문제까지 고려하여 거시적 문제를 해결하는데 밑바탕이 될 미시적 접근을 시도했다는 점에서 의의가 있지만 몇 가지 전제 사항 및 한계점에서 추후 연구의 보완이 필요하다.

첫째, 청소년 문화의 개인주의화로 청소년층 전체가 촉진초점성향의 문화로 바뀌었다는 전제는 추후 구체적인 조사 및 실험증명이 필요하다. 청소년 문화가 개인주의화되고 있다는 점은 다른 연구결과에서도 확인되는 사실이지만 청소년층이 그로인해 이미 촉진초점화 되었다는 점은 아직 연구결과가 미흡하다. 즉 개인주의성향이 촉진초점 성향화에 미치는 영향과 그 진행속도에 대한 연구결과가 필요하다.

둘째, 청소년층의 촉진초점 성향화를 전제로 하더라도 청소년층이 촉진초점 메시지에 더 적합감정을 느끼고 따라서 통일 관련 촉진초점 메시지가 더 효과적일 것이라는 점 역시 실험설계를 통한 입증에 필요하다. 조절적합성에 관해서는 다른 실험연구에서 이미 증명된 바가 많지만 통일의식 관련 메시지에 관해서는 확인된 바가 없다. 따라서 행동억제체계

(Behavioral Inhibition System: BIS) 및 행동활성화체계(Behavioral Activation System: BAS) 유형구별을 통해 통일의식 메시지 관련 조절적합 효과에 관한 실험설계가 필요하다.

셋째, 본 논문은 청소년층의 통일의식 제고에 일차적 목표를 두고 강화된 통일의식이 청소년층의 통일 관련 행동의도 증가로 이어지고 결과적으로 통일관련 행동증가로 이어져 향후 통일관련 의사결정 및 행동에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상했다. 심리학 연구에서는 행동의 가시적 변화를 최종 목표로 연구를 설계하는데 본 논문은 통일의식 제고 문제를 심리학적 관점에서 접근한 최초의 시도라는 점에서 개괄적 논의에 한하고 구체적 실험 설계는 향후 연구과제로 남겨둔다.

연구 진행 도중 발견한 흥미로운 사실은 청소년층이 통일과 북한, 그리고 북한주민을 독립된 개념으로 생각한다는 점이다. 통일과 북한주민에 대해서는 긍정적으로 생각하지만 북한에 대해서는 부정적으로 생각하는 청소년들이 다수였는데, 이러한 도식화가 통일의식과 관련해 어떤 심리적 결과를 도출시킬지는 향후 연구논의가 필요하다.

【참고 문헌】

▣ 동기이론

- 고한준 외 (2012). 「조절 초점 성향과 제품 유형에 따른 메시지 조절 초점 효과에 대한 연구」. 『옥외광고학연구』, 제9권 1호, pp. 5-32.
- 김주석, 이형권 (2012). 「조절적합메시지가 소비자반응에 미치는 영향 - 조절초점의 매개된 조절효과」. 『한국광고홍보학보』. 한국광고홍보학회, 제14권 4호.
- 현성용 등 (2010). 『현대 심리학 이해』. 서울 : 학지사, pp. 284-304.
- Busemeyer, J. R., & Townsend, J. T. (1993). Decision field theory: A dynamic-cognitive approach to decision making in an uncertain environment. *Psychological Review*, Vol.100, No. 3. 432-459.
- Elliot, A. J. (2008). Approach and avoidance motivation. In A. J. Elliot (Ed.), *Handbook of approach and avoidance motivation* (pp. 3-14). New York: Psychology Press.
- Hamamura, T., Meijer, Z., Heine, S. J., Kamaya, K., & Hori, I. (2009). Approach-Avoidance motivation and information processing: A cross cultural analysis. *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 35 No. 4, 454-462.
- Hamamura, T., Heine, S. J. (2008). Approach and avoidance motivation across cultures. In A. J. Elliot (Ed.), *Handbook of approach and avoidance motivation* (pp. 3-14). New York: Psychology Press.
- Scholer, A. A., & Higgins, E. T. (2008). Distinguishing levels of approach and avoidance: An analysis using regulatory focus theory. In A. J. Elliot (Ed.), *Handbook of approach and avoidance motivation* (pp. 489-503). New York: Psychology Press.
- Solomon, M. R. 『소비자 행동론』. 황장선 역, Pearson
- 김경일. 네이버캐스트 “접근과 회피”
http://navercast.naver.com/contents.nhn?rid=133&contents_id=5223
(검색일: 2013.8.1.) 참조.

▣ 통일의식 제고 방안

- 교육과학기술부 (2012). 『도덕과 교육과정』. 교육과학기술부 고시 제 2012-14호 (별책 6), p. 12.
- 나은영, 민경환 (1998). 「한국문화의 이중성과 세대차의 근원에 관한 이론적 고찰 및 기존 조사자료 재해석」. 『Korean Journal of Psychology: Social Issues』. Vol. 4, No.1, 75-93.
- 박광기 (2012). 「한반도 통일비전과 통일교육의 재인식」. 『정치·정보연구』, 제 15권 1호.
- 박재홍 (2010). 「한국사회의 세대갈등 : 권력·이념·문화갈등을 중심으로」. 『한국인구학』. 제 33권 제3호, pp. 75-99.
- 박찬석 (2013). 「도덕과의 통일학적 접근에 관한 연구」. 『초등도덕교육』. 한국초등도덕교육학회, 제41집, 71-98.
- 변중헌 (2012). 「청소년의 통일의식과 학교 통일교육의 진화」. 『윤리교육 연구』, 한국윤리교육학회, 제29집, pp. 165-186.
- 이영문 (2005). 「초등학교 도덕과 통일 단원 내용 개선 방안 연구」. 『도덕 교육연구』. 한국도덕교육학회, 제17권 1호.
- 이준웅 (2000). 「통일을 위한 방송의 역할-죽한관련 정보추구와 통일에 대한 해석적 프레임이 통일정책에 대한 여론에 미치는 영향」. 『방송연구 2000년 겨울호』. 223-253.
- 통일교육원. 『2013 통일교육 지도서』
- 통일교육원 홈페이지. <http://www.uniedu.go.kr/uniedu/index.jsp> (검색일: 2013. 8. 15.) 참조.

입 선

스토리텔링을 이용한 효과적인 통일교육 방안

- 정통 스토리텔링 교육에 대한 고찰을 통한
디지털 스토리텔링 교육 방안 모색 -

이화여자대학교 국어국문학과 문지은

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 시작하며
- II. 통일교육과 스토리텔링의 현주소
- III. 현재 정통 스토리텔링 교육 방안에 대한 고찰
- IV. 디지털 스토리텔링을 이용한 미래교육 방안 모색
- V. 마무리하며

【요약문】

스토리텔링을 이용한 효과적인 통일교육 방안

- 정통 스토리텔링 교육에 대한 고찰을 통한
디지털 스토리텔링 교육 방안 모색 -

미래 통일한국을 준비하는 일인 ‘통일준비’의 필요성이 크게 부각되고 있는 시기이다. 앞으로 통일을 준비하고 맞이하게 될 세대는 분단과 전쟁의 역사를 직접 겪은 세대가 아니라 그 자손과 그 자손의 세대이다. 분단에 대한 배경지식을 직접 습득하지 못했음은 물론이거니와 통일의 필요성을 보다 약하게 느낄 수가 있다. 이들 세대에게 올바른 통일 가치관을 심어주고 제대로 된 교육을 통해 충분한 지식을 전달해주는 것만이 통일한국으로 가는 지름길이다.

본 연구에서 초·중학생의 통일교육의 핵심 방안으로 내세울 것은 ‘스토리텔링’이다. 현재 학교에서 통일교육이 실행되고 있기는 하나 그 존재감이 미미하고, 그마저도 충분한 교육시간이 보장되지 않아 효과가 발휘되고 있지 못하다. 그러나 여기에서 스토리텔링을 발견하고 그를 활용하면 이야기는 달라진다. 현대사회에서는 스토리텔링이 다양한 이야기 담론의 방법까지 포함하는 광범위한 분야로 자리 잡았는데, 인간 정서와 융합하고 여러 분야와 결합이 가능해서 교육에서도 많이 쓰이고 있다. 디지털 시대로 들어서면서 영상 매체와 공간, 타 분야와도 결합하면서 서사를 중심으로 하는 디지털 스토리텔링이 각광받고 있는 추세이다. 본 연구에서는 현재 정규 교육과정을 통해 행해지고 있는 통일교육의 방법에서 서사를 텍스트로 표현한 정통 스토리텔링의 기법을 추출하여 그 가치를 알아보고, 그를 바탕으로 디지털 스토리텔링을 활용한 통일교육 방안을 모색해보려고 한다.

현재 초·중학교에서 이루어지고 있는 통일교육은 크게 국어 교과과정을 통한 텍스트 교육, 새터민 특강 등을 통한 대면 교육, 표어와 포스터를 통한 문구 활용 교육이 있다. 이 과정 모두에서 스토리텔링 기법을 찾

을 수 있는데, 스토리를 만들어 진행시키거나 텍스트 상에서 어떠한 상황을 설정하여 보여주는 것이 그 대표적인 예이다. 초등학교 교과서에는 김구 선생의 「나의 소원」이, 중학교 교과서에는 신동엽 시인의 「봄은」이 수록되어 있는데, 작품이 쓰인 배경 등을 통해 객관적인 지식을 공부하면서, 그와 동시에 통일 한반도의 모습을 설정해서 그려보는 스토리텔링 등을 통해서 학생들은 통일의 필요성을 정서적으로 깨닫게 된다.

새터민 특강 등을 통한 대면 교육에서는 양방향으로 스토리텔링이 이루어진다는 것이 특징이다. 새터민의 특강을 통해서 학생들은 아무리 애를 써도 직접 경험해보지 못할 북한이라는 곳의 생활환경이나 체제 하의 국민들의 삶의 모습 등을 간접 체험할 수 있다. 이 역시 새터민이 자신의 삶을 이야기해주는 스토리텔링 형식을 취하고 있고, 이는 듣는 이의 정서로 자연스럽게 스며든다. 학생들은 그를 통해 북한이나 새터민에 대한 편견을 없애는 계기를 마련하거나 북한에 대한 인도적인 아픔을 느끼기도 하며, 통일의 필요성을 공감할 수 있게 된다. 포스터나 표어를 활용한 문구 교육에서 학생들은 구상 단계에서 분단 아픔에 대해 생각해보는 기회를 갖게 되고, 통일한국의 미래를 주제로 포스터를 그리는 동안에는 통일한국 속의 남한과 북한의 학생 모습을 그려 넣으며 자신이 주체가 되어 스토리텔링을 진행하게 된다. 이러한 과정이 통일교육의 미래지향적 목표에 맞게 체계적으로 진행된다면 스토리텔링의 효과를 한껏 누릴 수 있다.

그러나 다양한 효과를 거둘 수 있는 정통 스토리텔링은 현대 디지털 시대와는 약간 먼 방법을 구사하고 있다는 것이 한계점으로 꼽힌다. 텍스트나 언어적 구현의 틀 안에 갇혀 있기 때문이다. 디지털 시대를 맞이한 지금, 교육은 디지털 미디어와 콘텐츠 등을 통해 새로운 국면을 맞고 있다. 통일교육 역시 여기에서 발전의 가능성을 볼 수 있다. 디지털 스토리텔링은 앞서 설명한 스토리텔링이 영상이나 방송, 게임, 인터넷 등 디지털 매체를 통해 구현되는 것을 뜻한다.

디지털 스토리텔링을 통한 교육은 이미 일상생활에서도 은연중에 실행되고 있지만 그 효과가 전면으로 내세워지지 않아 교육현장에서의 활용도는 떨어지는 편이다. 크게 드라마나 영상을 통한 교육, 기념관이나 교육

관을 통한 공간 교육, 게임이나 가상현실을 통한 교육 등이 있다. 기본적인 스토리라인을 따라 만들어지는 드라마나 영상 교육 자료로는 통일교육원에서 교육용으로 배포된 다양한 내용의 영상이 있고, 최근에는 방송 매체에서도 새터민이 자주 등장하여 국민들의 편견을 자연스럽게 줄여주고 있다. 청소년 드라마 등에 탈북청소년을 등장시켜 그들이 한국사회에 융화되는 모습을 보여준다거나, 통일한국을 가상으로 설정해 제작하는 방법도 매우 효과적일 것이다. 기념관이나 교육관을 통한 공간 교육의 대표로는 통일전망대와 DMZ박물관, 전쟁기념관이 있다. 공간 스토리텔링은 한 공간에 의미를 부여하고 스토리라인을 만들어서 시각, 청각, 촉각 등의 모든 감각을 통해 다양한 지식을 수용하도록 하는 방법이다. 통일전망대와 DMZ박물관이 함께 있는 고성읍 휴전선 근처라는 지리적, 문화적인 특성을 통해 전쟁과 평화를 동시에 기억할 수 있게 하는 곳으로 스토리텔링화 되었다. 학생들이 기념관이나 공간 방문을 교육의 일부로 느낄 수 있게 사전·사후 교육 시스템을 체계적으로 마련한다면 더 큰 효과를 기대할 수 있다.

마지막으로 가상현실 시뮬레이션과 게임을 결합한 교육 방법이 있는데, 이는 간단히 퀴즈를 맞히는 등의 플래시게임이 아니라 실제로 통일한국의 모습을 가상현실 시뮬레이션으로 재현해내서 그 안에서 게임 사용자가 아바타를 조종해 통일한국을 직접 경험해볼 수 있도록 하는 방식이다. 실제 통일이 된 것처럼 정치, 경제, 문화 등의 배경을 설정하고 그 안에서 학생 사용자는 통일한국의 국민으로서 한 역할을 맡는다. 이는 학생이 직접 스토리의 주인공이 되어서 스토리텔링을 진행하도록 만들어서, 결론에서는 자신이 통일한국의 진정한 국민이 되었음을 느끼도록 하는 것이 중요하다.

그러나 이러한 교육이 실행되려면 가장 먼저 통일교육에 대한 관심이 증가하고, 투자가 충분해야 한다. 통일의 주역을 키우는 통일교육은 범국민적 사업이다. 모든 국민이 함께 관심을 가지고 통일교육의 필요성을 인지하고, 올바른 통일교육을 위해 폭 넓은 투자가 이루어지고 더 나은 연구 환경이 마련된다면 디지털 시대에 맞는 다양한 방법을 통한 효과적인 통일교육법이 완성될 것이다.

I. 시작하며

정전 60주년을 맞이한 지금, ‘분단’, ‘전쟁’ 과 같은 단어보다는 ‘통일’ 이나 ‘화합’ 같은 유동적인 단어들 이 자주 쓰이는 시대가 되었다. 그와 함께 사회를 구성하고 있는 세대 또한 교체되었는데, 이제는 분단을 직접 겪은 세대보다는 그 자녀와 또 그 자녀들이 사회 구성원이 되어 통일을 준비해야 할 시기이다. 이는 시간의 흐름에 따르면 자연스러운 변화일 수 있겠지만, 한반도의 통일이라는 문제가 사회의 주 구성원들과 약간씩 멀어지고 있음을 뜻하기도 한다. 그렇기에 지금의 세대들은 통일이 왜 필요하며, 어떻게 준비하여야 하는지에 대해서 제3자적인 생각을 가지기 쉬우며, 그만큼 통일 문제를 전면에 내세워 연구하려 하지 않을 수 있다는 것이 문제이다.

그러나 이러한 현상은 새로운 세대들이 감정이나 정서에 치우치지 않고 객관적으로 분단 상황을 판단하는 시각을 가지도록 하여, 오히려 장점이 될 수도 있다. 그러기 위해서는 그들이 이러한 시각을 가진 통일 준비자로 자라도록 만들어야 한다. 만약 가까운 미래에 통일에 대해 국가가 범국민적 준비정책을 펴거나 실제로 통일을 눈앞에 두는 경우가 온다면, 가장 먼저 살결로 그 파동을 느끼는 것은 나라의 구성원인 국민들이다. 국민들이 통일에 대하여 기본적으로 가지고 있는 관점이나 지식의 틀 안에서 통일 전문가 양성이 이루어지기 때문에 그 바탕을 만들어내는 통일교육이 얼마나 올바르게 효과적으로 실행되느냐가 중요하다. 교육이라는 것은 인간의 전 생애에 걸쳐서 인간에게 필요한 지식을 전달해주고 정서를 함양하는 기능을 하므로, 분단현실에 대한 바른 가치관을 심어주고 미래에 다가올 통일을 대비할 수 있는 기본지식을 전달하는 것이 통일교육의 목적이라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 학교 통일교육은 일상생활 속에서 학생들의 관심을 유도하여 통일지향적 삶을 반영하는 내용구성으로 이루어져야 한다.¹⁾ 모든 교육이 그렇듯이, 교육 목적을 이루기 위해서

1) 박찬석, 『통일교육, 갈등과 분단을 꿰뚫는 평화의 길찾기』, 인간사랑, 2003, 13쪽

교육의 효율성을 최대한 발휘하여야 하고, 그러기 위해서는 교육 환경과 매체, 방법의 선택이 핵심적이다.

본 연구에서 효과적인 통일교육 방안으로 삼은 것이 바로 ‘스토리텔링’이다. 인류의 역사는 이야기하기를 빼놓고는 논할 수 없다고 할 정도로, 인간의 말하기 본능은 어느 시대, 어느 나라에서나 공통적인 욕망으로 간주되어왔다. 스토리텔링이란 사건에 대한 진술이 지배적인 담화양식이다.²⁾ 처음에는 문학작품이나 이야기 등에만 국한되던 이 개념이 현재에는 다양한 매체를 만나 변모하면서, 이제는 사람들의 끊임없는 의사소통 방법으로 확장되었다.³⁾ 스토리텔링 교육은 학습자에게 정서적인 교감과 공감대를 형성하면서 그에 관련한 지식을 자연스럽게 전달할 수 있다는 것이 장점이고, 현재 통일교육에서도 문학 작품이나 에세이 등을 통해 어느 정도는 사용되고 있다. 그러나 그 방법과 매체가 한정적이어서 주로 텍스트 기법에서 그치고 있다는 것이 한계점이다.

그래서 본 연구에서는 스토리텔링의 정석과도 같이 여겨지는 텍스트 스토리텔링을 통한 통일교육 방법에 대하여 고찰해보고, 현재 시대에 맞게 다양한 매체와 미디어로 실현되고 있는 디지털 스토리텔링을 접목시킨 통일교육 방안을 제시하려고 한다. 교육은 어린이와 학생뿐 아니라 일반인과 성인에게도 모두 해당되는 개념이지만 본 연구에서의 교육 대상자는 교육을 통하여 통일에 대한 인식을 정립해야 하는 시기에 있는 초·중학생으로 할 것이기에, 정규 교육과정에서 이루어지는 통일교육을 중심에 놓고 논의를 펼칠 것이다. 현재 보여주기식 혹은 형식적인 선에서만 실행되고 있는 통일교육이 인간의 가장 기본적 욕구인 스토리텔링 방식과 만나야 할 필요성을 먼저 짚어보고, 지금 실행되고 있는 스토리텔링 교육 방식에 대해서 고찰한 것을 바탕으로 현 시대에 맞는 디지털 스토리텔링 기법을 사용한 교육 방식을 모색해보려고 한다.

2) 박기수 외, 「문화콘텐츠 스토리텔링의 현황과 전망」, 『인문콘텐츠 제27호』 수록, 인문콘텐츠 학회, 2012, 2쪽

3) 김영순, 『스토리텔링의 사회문화적 확장과 변용 -텍스트와 이미지에서 문화교육으로』, 북코리아, 2011, 28쪽

Ⅱ. 통일교육과 스토리텔링의 현주소

1. 통일교육의 의미와 현재 통일교육의 방법

분단세대, 전쟁세대에서 멀어질수록 통일과 분단이 남의 일처럼 느껴지기 쉽다. 이미 현재 대한민국 사회의 가운데를 구성하고 있는 중장년층과 지도층은 분단을 경험하지 않은 세대이며, 그 아래에서 통일과 북한에 대한 연구를 하기 위해 공부를 하는 학생들 역시 분단과는 더 먼 세대이다. 그러나 이것을 단점으로 볼 것인지 장점으로 볼 것인지는 초점을 어디에 맞추느냐에 따라 다를 것이다. 이제 ‘통일’이라는 것은 분단국가의 회복이나 한민족의 통합이라는 일차원적인 이유를 넘어서서, 한반도가 국가 경쟁력이 있는 곳으로 성장하기 위한 발판, 시너지 효과의 원동력과도 같은 것으로까지 의미가 확장되었다. 분단시점으로부터의 기간이 길어진 만큼 남한과 북한 사이가 틈이 생기고 벌어진다는 것은 부정할 수 없는 안타까운 사실이다. 그러나 그 틈 안에서 분단을 객관적이고 분석적으로 바라보고, 틈을 좁히기 위해 보다 체계적이고 현실적인 시각을 갖도록 노력하는 것은 분명히 장점이라고 할 수 있다. 통일준비 세대가 이러한 시각을 정립할 수 있도록 하기 위해서는 통일교육이 그 역할을 제대로 실행하여 학생들에게 올바른 가치관을 심어주어야 한다.

대한민국 건립, 그리고 이념 갈등에 의한 한국전쟁 이후에 한국교육에서는 북한에 대한 교육을 놓은 적이 없다. 시대와 가치관에 따라 북한에 대한 인식이 달라졌고, 그에 맞추어 북한 관련 교육의 목적이나 모양도 계속 변화해왔다. 공화국 시절에는 지금처럼 화합과 상생을 강조하는 통일교육이 아니라, 북한을 호전적 국가, 적대적 국가로 규정함에 따라 반공교육을 실시했다. 반공교육을 실시하던 그 시대의 정부에서는 반공의 기조가 통일에 대한 열망보다 우위인 현상에 따라서 교육도 실행되었다.⁴⁾ 그 이후 정권에서는 표면적으로는 이전에 비하여 통일에 다가간 모습을

4) 박찬석, 『통일교육, 갈등과 분단을 꿰뚫는 평화의 길찾기』, 인간사랑, 2003, 87쪽

편 통일교육이 이루어지기는 하였으나 그보다는 경제성장으로 연결되는 안보와 국방의식이 더욱 강조되었다.

우리에게 북한은 현재 다른 나라로 규정되고는 있지만 반만년의 역사를 함께한 한민족이며 앞으로 공생해야 할 존재로 인식되고 있는 것이 자명한 사실이다. 통일교육이 이루어져야 하는 의미도 여기에서 찾을 수 있다. 교육을 통해 무조건적인 화합과 정서적인 합체만을 강조할 것이 아니라, 현재 두 나라가 상이하게 갖고 있는 이념에 대한 편견 없는 이해와 차후 통합을 위한 민족적이고 정서적인 교육이 병행되어야 한다. 또한 통일 후의 통일한국에서 벌어질 갈등과 대립, 사회통합에 대한 문제에 대면할 것을 대비한 내용 역시 필요하다. 통일교육은 통일과 관련한 전반적인 지식교육과 더불어 통일 전후 다가올 사회문제를 해결하기 위하여 학습자의 가치, 태도교육이 함께 이루어지는 복합적인 교육이라 할 수 있다.⁵⁾ 서로 다른 가치관을 가진 주민간의 화합을 유도한다는데 그 목적과 역할이 있다는 것이다.⁶⁾

그렇다면 통일교육에 대한 새로운 방안 제기에 앞서서, 현재 대한민국 학교에서는 어떠한 방법으로 통일교육이 이루어지고 있는지 짚어볼 필요가 있다. 통일부에서 운영하는 통일교육원이 통일교육 연구기관으로 설립되어 있고, 그 연구를 통해 매해 통일교육에 관련한 매뉴얼이나 지침서가 발행되고 있다. 통일교육원은 미래지향적이고 건전한 안보관 확립을 위한 교육목표를 갖고 통일교육에 대한 연구를 진행하고 있다. 한편 학교당 개별성과 자율성을 최대한 보장하고 의무 이수과목을 줄인 2009년 교육과정 개정 이후로 학교에서는 다양한 과목을 통합하여 한 번에 여러 가지 지식을 전달하는 통합교육이 이루어지고 있다. 국어와 음악을 접목시키거나 수학과 과학을 접목시키는 등의 종합교과가 등장하였고, 통일교육도 그 사이에서 그 영향을 받고 있기는 하지만 개별과목으로 지정되지 않아 제대로 된 통일교육이 이루어지지 못하는 상황이다. 통일에 관련한 교과

5) 허혜선, 「중학교 사회과 통일교육 내용에 관한 교과서 분석」, 숙명여자대학교 교육대학원, 2013, 14쪽

6) 김해순, 『통일 이후 동서독 주민들의 갈등과 사회통합』, 통일부 통일교육원, 2002, 256쪽

서가 발행되고 있기는 하나 오히려 그 내용에 대하여 이념적인 논란만 일으킬 뿐 제 구실을 못하고 있고, 통일교육 내용은 각 과목 교과서 사이에 통합교육처럼 한 단원을 차지하고 있는 것이 전부이다.

본 연구에서 설정한 통일교육의 대상자인 초·중학교의 교육과정을 보면 위의 설명과 같다. 통일에 관련한 단원은 국어, 사회, 도덕 등 다양한 과목에서 다루고 있기는 하나 과목별 한계에 부딪치기 때문에 내밀한 내용을 담기 힘들다. 국어에서는 분단 전의 문학작품이나 전쟁시기의 작품, 우리말의 역사 등을 배우는 파트에서 남북한의 하나 됨을 강조하고는 있으나 통일의 문제보다도 작품 자체의 내용을 배우는 것에 더 초점이 맞추어져 있다. 그나마 도덕과 사회에서는 분단의 과정이나 통일의 필요성에 대하여 배울 수 있기는 하지만 입시나 진학에서 중심 역할을 하는 다른 단원에 밀려 수업시간에 크게 다루지지 못하고 있는 실정이다⁷⁾. 또한 특별활동으로 통일교육이 실시되고는 있지만 다양한 방법은 개발되지 않고 매년 하는 포스터 그리기 대회 등이 전부이기 때문에 다양한 방면에서 교육의 의미가 학생들에게 전달되기는 매우 힘들다. 이는 통일교육이 독립된 과목으로 인정받지 못하였기 때문에 그에 따라 다양한 접근방식이나 학습방법 등이 부재한 것에서 오는 한계점이라고 볼 수 있다.

2. 통일교육에서의 스토리텔링 활용의 필요성

앞 항목에서 다루었던 것처럼 통일교육은 지속적으로 이루어지고 있기는 하나 필요성에 비하여 그 비중이나 내용이 부실한 상황이다. 수업시간에 교과서를 통해 이루어지는 교육도 시간이 짧은데다가 간단한 지식을 전달해주는 정도로 진행되고 있다. 그나마 현재 초등학교 5학년 과목에 ‘역사’가 편성됨에 따라 한국전쟁이나 분단 상황에 대한 객관적인 지식을 전달해줄 수 있는 폭이 넓어졌고, 그 결과 초등생의 대부분이 한국전쟁에 대해 올바른 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.⁸⁾ 이것은 긍정적

7) 「2013 통일교육 지도서」, 통일부 통일교육원, 2013 참고

8) 정도원 기자, 「6.25 역사인식, “초등이라 알보지 마세요.”」, 머니투데이 교육, 2013.06.23

으로 해석이 가능한 결과이다. 그러나 통일교육이라는 것은 이러한 역사 수준에서의 인식을 넘어서서, 화합과 정서 교류의 범위까지 포함한 통합적인 교육을 뜻한다. 그렇기에 그 다음 수준의 교육이 이루어져야 하는데, 초등생의 저 정도 지식수준이 주목받을 정도라는 것은 여전히 통일교육의 폭이 좁다는 것을 뜻한다.

포스터 그리기나 표어 짓기 등의 특별활동 교육도 대체로 사전교육이나 사후교육은 생략되고 행위만으로 학습을 하고 있는데, 이럴 경우 교육 효과가 반감된다. 포스터 그리기나 표어 짓기를 포함하여 현재 실행되고 있는 통일교육을 살펴보면 충분한 시간을 가지고 다양한 접근을 통해 학습을 진행하면 얼마든지 그 효과를 발휘할 수 있는 방식들이 많다. 그 안에, ‘스토리텔링’이 자리 잡고 있기 때문이다. 스토리텔링은 말 그대로 ‘이야기하기’라고 해석이 가능한데, 넓게 볼 경우 담화의 양식 전체를 포함한 것을 뜻한다. 과거에는 문학에서만 쓰는 것이라고 여겨지던 스토리텔링이 지금은 문학과 일직선상에 있는 영상 시나리오는 물론이고 광고, 게임, 공간예술에까지 사용되며 다양한 분야로 진출하고 있다. 종이 안에 갇혀 있는 스토리들을 영상으로, 공간으로, 소리로 재현함에 따라서 이야기의 생명력은 점점 강력해지는 것이다.⁹⁾

스토리텔링을 활용한 교육방식은 이미 다양한 분야에서 은연중에 사용되고 있고, 또 그 효과를 인정받았다. 21세기의 스토리텔링은 현재의 기술에 맞게 영화, 드라마, 게임 등의 미디어 매체와 결합하여 시공간을 뛰어넘는 수준을 보여주기도 한다. 지식을 전달하는데 있어서 그 필요성을 절감하도록 감성적으로 접근하여 스스로 깨닫고 배우고 싶게 만들어야 하는 것¹⁰⁾이 무엇보다도 중요한데, 스토리텔링을 활용한 학습방법이 이를 가능하게 만들기 때문이다. 예를 들어, 지금 초등학교 1학년 교실에서 사용 중인 통합교과서 『학교』는 학교 안에서 지켜야 할 도덕적인 사항이나 기본적인 질서 등에 대한 이야기를 동화나 이야기 형식으로 풀어 국어와 미술 등과 함께 공부할 수 있도록 하였다. 이는 정서적인 접근이 가

9) 한혜원, 『디지털 시대의 신인류, 호모 나랜스』, 살림출판사, 2010, 15쪽 참고

10) 조태남, 『문화콘텐츠와 스토리텔링』, 경남대학교 출판부, 2008, 170쪽

능하고 이해나 각인을 좋게 하는 효과가 있는데, 초등교육에서 오랫동안 활용되고 있던 이야기하기 혹은 말하기 방식이 전문화된 것이 바로 스토리텔링 교육이라고 볼 수 있다.

앞서 말했듯이 통일교육은 분단과 전쟁에 대한 역사적인 사실만을 전달하는 것이 목적이 아니다. 통일한국에 대한 비전적인 모습을 설정해보고 그에 맞는 통합적 정서를 배우는, 미래지향적인 학습이다. 이런 목표를 가질 경우, 교육은 더욱 창의적이고 기발한 학습방법을 필요로 한다. 단순한 지식을 나열해 주입시키고 암기시키는 것이 목적이 아니라 앞으로 살아가게 될 한국사회, 그리고 지금의 세대가 접해보지 못한 북한이라는 나라의 모습을 보다 생생하게 느껴볼 필요가 있기 때문이다. 그렇기에 이에 스토리텔링을 접목시키면 지식을 이야기형식으로 말끔하게 학습자에게 전달할 수 있다는 장점도 있지만, 21세기의 스토리텔링이 결합할 수 있는 다양한 디지털 매체와 분야에 폭넓게 접목이 가능하다는 더 큰 장점이 있다.

본 연구의 다음 항목부터는 현재의 통일교육과 앞으로의 통일교육의 분야를 나누어 고찰하여 논의를 진행시키려고 한다. 지금 학교에서 이루어지고 있는 통일교육에서도 스토리텔링 방법이 녹아 있다고 판단하였는데, 이를 문학작품과 불가분의 관계라고 여겨지는 정통 스토리텔링으로 분류하였다. 말 그대로 ‘이야기’ 자체를 통해서 그 안에서 교훈을 전달하거나 정서적인 함양의 효과를 기대하는 것을 의미한다. 국어, 사회, 도덕 등의 과목에서 짧은 동화나 이야기, 문학작품을 통하여 그 안에서 북한과의 관계를 바라보는 것, 새터민이나 북한학 관련 전문가들이 강연을 하면서 북한 주민들의 생활모습이나 편견에 대해 이야기하는 것, 특별활동을 통해 통일 관련 포스터나 문구를 직접 창작해내는 것 등이 현재 교실에서 이루어지고 있는 통일교육이다.

한편 이 연구에서 새로 주목해야 할 통일교육 방법으로 도출해낼 디지털 스토리텔링은 스토리텔링이 디지털 미디어와 상관관계를 맺으면서 발전하는 중 나타난 개념으로, 디지털 기술을 통해서 패러다임에 부합하는 이야기를 생산하는 창작 기술이다.¹¹⁾ 디지털 스토리텔링은 틀에 끼인 스

토리의 구조에서 벗어나서 화자와 청자, 작가와 독자의 경계를 허물기 때문에 현실과 가상의 세계를 넘나들 만큼의 상상력을 불러일으킬 수가 있다. 이러한 점에 착안하여, 현재의 정통 스토리텔링 교육법에 대해 고찰하여 그 안에서의 스토리텔링의 효과에 대해 짚어보고, 그를 바탕으로 앞으로의 디지털 시대에 맞게 영상미디어, 게임, 공간 활용 등을 통해 통일교육의 방법을 어떻게 발전시킬 것인가에 대하여 논해보려고 한다.

Ⅲ. 현재 정통 스토리텔링 교육 방안에 대한 고찰

1. 문학작품, 설명문 등을 통한 국어과목의 텍스트 교육

학교에서 학생들이 북한에 대한 이야기를 가장 많이 접할 수 있는 과목은 의외로 국어과목이다. 사회과 교육에서는 통일문제에 대한 객관적인 전달을 통해 학습자들이 문제의 본질을 정확하게 파악하는데 도움을 줄 수 있어야 한다.¹²⁾ 그렇기에 스토리텔링 교육보다는 지식전달식 교육을 하는데, 한반도 반만년의 역사와 함께 오는 분야인 문학, 바로 그것에서는 북한과의 공통점을 찾기 쉽다. 같은 역사에 대한 해석마저도 달라진 지금, 교육적 목표를 가지고 주목해볼 수 있는 것은 하나였던 시절에 창작된 문학작품들이 전부이다. 한반도의 근대사 대부분을 차지하는 일제강점기는 우리 민족에게는 깊은 상처라고 칭할 만큼 아픈 역사이지만 그러한 아픔의 반증을 통해서 한반도가 하나였던 시절을 강조할 수 있다. 이념의 갈등보다도 민족의 행복이 더 중요하다고 생각했던 그대에 창작된 문학작품들은 대체로 독립이라는, 미래의 희망을 향해 하나로 수렴되었다. 이는 어찌 보면 과거를 반추하는 것에 지나지 않는 것처럼 보이지만, 통일한국에서의 민족적 통합을 이루기 위해서는 통일준비 세대가 정서적, 감정적인 입장에서 통일 필요성도 느껴야 하기 때문에 과거에서부터 교훈을 가져오는 것 또한 효과적이다.

11) 한혜원, 『디지털 시대의 신인류, 호모 나랜스』, 살림출판사, 2010, 13쪽

12) 『일반용 통일교육 지침서』, 통일부 통일교육원, 2010, 57쪽

문학작품에서 만나는 분단 현실은 어려운 객관적 사실보다는 민족상잔의 아픔, 이념 갈등 안에서 희생된 소시민들의 상처가 부각되기 때문에 학습자가 남북 정서 합일의 필요성을 느끼게 만든다. 하나의 작품이 분단의 배경, 분단 당시의 상황, 분단 후의 한국전쟁과 전쟁의 아픔을 아우르는 경우도 대부분이다. 또한 문학작품의 표현, 비유법, 상황 설정 등은 읽는 사람이 쉽게 감정이입을 할 수 있도록 돕는다. 이런 측면에서 공동체 원리에 대한 자연스러운 이해가 가능하며, 이를 바탕으로 남한과 북한의 상황을 좀 더 가까이에서 바라볼 수 있게 된다.

중학교 국어 교과서에 실제로 실린 작품을 통해 예를 들어보도록 하자. 2013학년도 통일교육지도서¹³⁾를 참고하면, 신동엽의 「봄은」에서 시대 상황이 드러난 시어 찾기 등의 활동을 통해 그 당시의 시대상을 이해할 수 있게 수업하도록 권장하고 있다. 이 시는 부드러운 시어로 표현되었으나 날카로운 핵심을 품고 있는 시로, 통일을 촉구하는 대표적인 작품으로 평가된다. 외부세력의 영향을 완전히 배제해야 한다는 신념이 담겨있으면서도, “너그러운 봄은, 삼천리 마을마다 우리들 가슴 속에서 움트리라.”¹⁴⁾ 와 같은 구절을 통하여 통일이 남한과 북한 주민의 마음속에서부터 온다는 것을 말하며 서정적인 분위기를 자아내고 있다. 이 시에서는 현실의 상황을 계절에 비유하고, ‘우리들’이라는 시어를 통해 감정 이입이 가능한 스토리텔링을 완성하였다. 시가 쓰인 시대적 배경, 비유적 표현의 원관념 등을 공부하면서 학생들은 객관적인 지식을 습득하게 되고, 그와 동시에 스토리텔링의 연장선에 서서 그 상황을 현재 한반도에 대입시켜 보는 학습도 가능하다.

또한 굳이 문학이 아니라, 일제강점기 시기의 연설문이나 독립운동가의 생애에 관한 글을 통해서도 국어과 스토리텔링 교육이 실행되고 있다. 실제로 올해(2013)의 학교 교육과정을 보면 초등학교 6학년 1학기 교과서에 김구 선생의 연설문 「나의 소원」이 실려 있고¹⁵⁾, 이를 통해 자주독립의

13) 통일부 통일교육원에서 제공

14) 신동엽, 「봄은」의 일부, 『한국일보』에 발표, 1968

15) 「2013 통일교육 지도서」, 통일부 통일교육원, 2013 참고

필요성과 국민들이 가져야 할 사랑과 자비 등의 자세를 배우도록 되어 있다. 이 연설문은 일제강점기에 쓰였기 때문에 후에 일어난 분단과 전쟁에 대해서 설명할 수는 없는 작품이지만 자주독립이라는 목표 앞에서 국민들이 가져야 했던 마음가짐을 ‘사랑’으로 규정하면서, 한반도 안에 살아가는 한민족의 특성을 드러내고 있다. 이는 연설문이기 때문에 사건이 진행되는 식의 스토리 라인을 따라가는 글은 아니지만 민족의 역사를 되짚어보면서 독립 후의 상황까지 임의로 설정하여 전개함으로써 글의 주제를 명확하게 하고 있다. 이러한 기본적인 텍스트를 바탕으로 하여 학생들은 또 다른 스토리텔링 작업, 예를 들면 자신이 김구라고 가장하고 자신만의 연설문을 써 보거나 그 당시 시대 상황에 맞게 독립을 염원하는 글을 쓰는 학습을 할 수 있다.

이렇듯, 우리가 가장 많이 접하는 통상적인 통일교육 방식에도 스토리텔링은 숨어 있다. 통일교육을 위해서 교과서에 실린 작품을 읽고 함께 토론해보고 응용학습을 하는 것은 초·중학교의 가장 기본적인 수업 방식이지만 이것이 가능한 것은 그 작품 안에 스토리텔링이 담겨 있기 때문이다. 스토리텔링을 활용한 텍스트 교육이 텍스트 단순 분석에서 그치지 않고 통일교육의 효과를 이끌어내기 위해서는 ‘스토리’를 사이에 두고 읽기와 말하기, 생각하기가 동시에 이루어지도록 해야 한다. 스토리텔링은 차이의 생성을 통해 다양성과 창의성을 추구하는 교육활동 일반에서도 의미 있는 교수학습 방법임이 밝혀졌다.¹⁶⁾ 텍스트를 분석함에 있어서 분단의 배경과 상황을 인식하는 동시에, 텍스트를 바탕으로 미래 통일한국의 모습을 상상할 수 있도록 그 잠재력을 이끌어내는 것이 중요하다.

2. 새터민 강연, 함께하는 행사 등을 통한 대면 교육

특강은 초·중학생들로부터 눈에 띄게 긍정적인 반응을 얻을 수 있는 학습방법 중 하나이다. 새터민의 초청 강연이나 대담은 북한의 실상을 이해하는데 현실감을 부여하는 통일교육이 될 수 있다.¹⁷⁾ 더군다나 학생들

16) 김영순, 『스토리텔링의 사회문화적 확장과 변용 -텍스트와 이미지에서 문화교육으로』, 북코리아, 2011, 34쪽

에게 아무리 북한과 북한 주민에 대해서 지식을 전달해준다고 하더라도 그 생활상을 피부에 와 닿게 느낄 수가 없다. 교육을 받을 때부터 통일은 꼭 해야 하는 것이며 북한은 우리와 한민족이다, 라는 명제가 학생들의 뇌리에 박혀 있기는 한데, 학생들이 생각하기에 북한 사람들은 대체 어떻게 사는지도 모르겠으며 눈앞에 보이지도 않으니 괴리감이 점점 커질 수밖에 없는 것이다. 이러한 맥락에서 보았을 때, 특강이나 대면 강의는 학생들이 통일에 대하여 스스로 생각해보도록 하고 북한 주민에 대한 근거 없는 루머나 편견을 정리할 수 있는 계기가 되기도 한다.

최근 대부분의 초등학교에서는 통일교육의 새로운 방법으로 새터민 초청을 기획한다. 몇 년 전에는 서산의 서령초등학교에서 새터민 초청 특강을 열기도 하였는데¹⁸⁾, 이는 단순히 북한에서 온 사람에 대한 친밀도를 높이기 위한 자리가 아니라 호기심이나 궁금증이 많은 초등생들의 학습을 위한 자리로 마련이 되었다. 이 특강을 통해서 학생들은 북한 사람들의 일상생활을 간접 체험하고, 이를 통해서 북한의 실상을 좀 더 객관적으로 이해하여 안보관 확립에 도움을 받았다. 이러한 특강의 주제는 주로 ‘북한 생활’ 인데, 특강은 새터민 강사가 북한에서 자라면서 직접 겪었던 것을 마치 영화를 보듯이 자세하게 설명을 해주고, 북한의 정치 체제 하에서 주민들이 살아가는 모습을 옛날이야기 하듯이 설명해주는 방법으로 이루어진다. 또한 최근 포항의 청하초등학교에서는 새터민 청소년들과 함께 이야기도 나누고 여가 시간도 보내는 행사를 개최하였는데¹⁹⁾, 새터민들과 학습자들의 연령대가 잘 맞아 훨씬 효과적인 교육이 이루어졌다고 한다. 이런 행사를 통해서 서로 생활의 이야기를 나누며 남한과 북한이 무엇이 비슷하고 무엇이 다른지를 파악할 수 있고, 통일에 대한 의지를 정립할 수 있다.

아직 통일에 대한 가치관이 제대로 형성되기 전의 초등학생들이 이를

17) 『일반용 통일교육 지침서』, 통일부 통일교육원, 2010에서 인용

18) 이수섭 기자, 「서령초, 5~6학년 대상 새터민 초청 특강 열어」, 서산인터넷뉴스, 2010.03.29. 참고

19) 「청하초등학교 - 먼저 온 미래, 새터민 청소년과 함께 하는 통일 Harmony」, 경상북도 교육청 공식 블로그, 2013.06.17. 참고

거부감 없이 받아들일 수 있도록 하는 데에는 스토리텔링의 비법이 작용하고 있다. 북한이라는, 보지는 못했지만 같은 민족이 살고 있는 그곳에서 실제로 일어난 이야기들을 들으며 그들과의 동질감을 느끼기도 하고, 때로는 안타까움을 느끼기도 한다. 또한 자신들의 생활 속에서 북한에 대해 자연스럽게 들었던 궁금증 등을 그 자리에서 직접 이야기하며 풀어낼 수 있다는 것이 대면 교육의 특징이다. 개별 학생의 합리적인 판단을 위해서는 다함께 이야기해볼 수 있는 이야기의 장을 마련하여 주는 것이 중요한데, 새터민 특강이나 새터민과 함께하는 행사 등이 그러한 역할을 한다. 청하초등학교의 경우에는 그들의 이야기가 쌍방향으로 진행된다는 것이 중요한 몫을 했다. 한쪽의 이야기만 듣는 것이 아니라 그와 동등한 비중으로 자신들의 이야기를 텔링(telling)하는 것이 스토리텔링의 한 부분이 된다. 스토리텔링 분야에서는 이야기 자체가 의사소통의 방식으로 정의되고 있기 때문에 이러한 의사소통을 통해 북한 사람이 자신들과 같은 일반적인 사람이라는 것을 느끼며 편견을 털어내기도 하고, 그들의 존재감을 다시 한 번 느끼면서 통일의 필요성을 인식하게 되기도 한다.

이러한 방법의 스토리텔링 통일교육에서는 새터민을 통해 학생들이 또 다른 편견을 갖거나 근거 없는 동정심을 갖지 않도록 주의해야 하며, 그러기 위해서는 새터민과 학생들이 서로 이야기 전달이 가능하도록 자유로운 분위기가 조성되어야 한다. 눈으로 보고, 듣고, 겪는 것이 가장 생생한 교육방법이고, 가깝지만 먼 곳에 대한 이야기를 대상으로 하는 통일교육 역시 그러하므로 교육적 목적을 가진 새터민 만남이 다양한 분야에서 많이 이루어질 필요가 있다.

3. 포스터, 표어, 공익광고를 통한 문구 교육

대한민국은 한반도라는 좁은 공간 안에서 전쟁을 겪었고, 그 결과로 인해 왕래조차 안 될 만큼 철저하게 분단이 되어 있는 상태이다. 그렇기에 대한민국의 달력에는 항상 그 아픔을 떠올리고 그로 인해 분단의 상황을 반추해보게 되는 ‘호국보훈의 달(6월)’이 존재한다. 국민들은 이 시기에, 한국전쟁으로 인해 희생된 국군장병에 대한 고마움, 숙연함 등을 느

끼며 동시에 이러한 비극이 재실행되는 것을 막기 위해서라도 평화적인 방향으로의 통일이 필요하다는 것을 깨닫게 된다. 학교에서도 호국보훈의 달은 매우 중요한 시기로 꼽히는데, 이 달에 주로 통일 안보교육, 통일 정서 함양 포스터 그리기, 통일 표어 만들기 등의 통일교육 행사가 개최되기 때문이다. 그러한 행사를 중심으로, 책상과 칠판만을 사용한 교과시간의 통일교육의 틀에서 벗어나서 학생들의 상상력과 창의력을 발휘하도록 하는 다양한 특별활동이 이루어지고 있다. 꼭 이 시기가 아니더라도 통일과 관련한 주제를 가진 백일장, 그림그리기 대회 등은 종종 개최되고 있다.

포스터에는 민족이 하나임을 상기시키는 그림, 민주적이고 자주적인 통일을 하기 위한 국민들의 마음가짐이 표현된 그림, 통일한국의 모습을 상상한 그림 등이 들어가도록 권장되고 있다. 이와 마찬가지로 표어 역시 분단의 아픔을 딛고 평화통일을 하는 내용으로, 간결하면서도 핵심이 한 눈에 보이도록 쓴 것을 우수작으로 뽑는다. 이런 학습은 폭넓고 다양한 지식을 드러내는 것보다도 학생들이 통일에 대해서 스스로 깊게 생각하는 계기를 마련하기 위한 것이 주목적이다. 주로 ‘하나’를 강조하는 포스터 그림에서는 남북한이 손을 잡고 있거나 지도가 하나로 연결되는 모습, 남한과 북한의 아이들이 서로 친구가 되어 화합의 장을 이루는 등의 내용이 들어간다. 이는 앞서 살펴보았던 스토리텔링 교육방식과는 약간 다르게, 학생들이 그 스토리를 수용하는 것을 넘어서서 스스로의 스토리를 만들도록 하는 학습법이라고 볼 수 있다. 보지도 못한 북한의 또래들을 상상해서 함께 그려 넣는 것, 아직 오지 않은 통일한국에 대한 모습을 평화적으로 그려내는 것, 이것은 학생 스스로의 스토리텔링 방법이다. 스토리가 긴 문장으로 구현되지는 않았지만 학생들은 간단한 표어를 시각적으로 인식하기 때문에, 내용을 알 수 있도록 쉽게 그려 넣은 자신만의 ‘통일이야기’가 하나의 학습 결과물이 되는 것이다.

이러한 포스터나 표어는 스토리텔링을 활용한 공익광고로 이용된다. 공익광고는 공공복지의 향상을 목적으로 하기 때문에 짧은 시간 내에 건전하고 가슴 따뜻한 내용으로 교훈을 주는 것이 중요하다. 학교에서 공익광고 역시 하나의 교육적 수단이나 학생들의 정서 함양을 위한 수단으로

많이 사용되고 있다. 짧고 강한 이야기, 표어 등이 학교에 게재된다거나 수업시간에 통일교육의 자료로 사용되는 사례를 많이 볼 수 있다. 또한 학생들은 주로 통일부에서 제작하는 공익광고를 많이 접할 수 있는데, 최근 배포된 공익광고의 키워드는 바로 ‘준비’이다. 결혼, 취업 등 인생의 어떠한 목표를 이루기 위해서 준비하는 사람들의 모습이 나오고, 영상은 통일 역시 미리 준비하여야 제대로 이룰 수 있다는 멘트로 마무리된다.²⁰⁾ 통일준비 세대를 위한 미래지향적 교육이 현 통일교육의 목표인 만큼, 그러한 점을 내용의 중심에 잘 녹여냈다. 매체가 영상임에도 불구하고 이를 정통 스토리텔링 방식으로 분류한 것은 이 광고 자체에서 영상 매체가 스토리와 만났을 때 생기는 이점보다 스토리텔링 기법 자체에서 생성되는 이점이 더 부각되기 때문이다. 건조하고 이성적이고 논리적인 내용의 카피보다는 따뜻하고 감성적인 이야기를 담아 스토리텔링 하는 것이 광고의 효과를 높인다.²¹⁾ 이러한 효과에 맞게, 우리의 마음에서부터 준비가 되어야 통일 시대로의 전진이 가능하다는 내용을 최대한 살리기 위해 여러 관점에서의 ‘준비’에 대한 스토리를 예시로 보여준 것이다.

교과시간을 제외한 특별활동에서 이루어지는 이러한 통일교육의 실행에서 견제해야 할 현상은, 그것이 보여주기를 위한 활동이 되어버리거나 형식적인 활동으로 자리매김하는 것이다. 학생 스스로 통일한국, 통합된 미래에 대한 스토리텔링을 해보도록 유도하는 것은 좋지만 그것이 고착화되어서 마치 하나의 연례행사인 양, 의미 없는 활동인 양 여겨지도록 만드는 것은 그 효과를 반감시킬 뿐이다. 학생들의 스토리텔링을 제대로 이끌려면 특별활동을 진행하기 전에 분단이나 전쟁에 대한 객관적인 지식을 전해줄 수 있는 사전교육이 시행되어야 하고, 특별활동 진행 후에는 학생들이 스토리텔링 교육을 하면서 얻은 지식을 제대로 정리할 수 있도록 사후교육이 이루어지는 것이 효과적이다.

20) 「2010년 통일부 TV 공익광고」, 통일부 통일교육원 제작, 2010

21) 조태남, 『문화콘텐츠와 스토리텔링』, 경남대학교 출판부, 2008, 217쪽

IV. 디지털 스토리텔링을 이용한 미래교육 방안 모색

1. 방송매체, 드라마 등을 통한 영상미디어 교육

영화나 드라마의 바탕인 시나리오는 스토리텔링의 가장 기본적인 틀을 지닌 분야라고 볼 수 있다. 그러나 이것이 디지털 시대의 미디어 매체를 만나 전파를 통해 각 가정마다 보급되는 드라마로 만들어진다면, 이야기는 달라진다. 이제 세계는 방송이라는 매체를 넘어서서 가상세계, 공동의 인터넷 사회 등이 생활의 기본 양식으로 등장하고 있고, 이에 맞추어 개발되는 콘텐츠 자체의 가치나 창의력 등이 우선시 되는 사회가 되었다. 따라서 영화, 애니메이션 등 특정한 엔터테인먼트 분야는 물론이거니와, 광범위하고 다양한 사회 문화 콘텐츠에서 스토리텔링의 역량을 강조하는 추세이다.²²⁾ 한 마디로, 디지털 스토리텔링은 스토리텔링의 환경과 방식이 아날로그에서 디지털로 전환된 상태에서의 다양한 ‘이야기하기’로 정의할 수 있다.²³⁾

본 연구에서 다루고 있는 통일교육도 디지털 스토리텔링을 활용하기에 적합한 분야이다. 현재 교실에서 실행되는 통일교육은 앞 항목에서 다루었던 것처럼 정통 스토리텔링 기법을 이용한 것이 대부분이다. 일반적으로 이루어질 경우에는 앞에서 보았던 것처럼 바람직한 효과를 내지만, 학습자의 연령대와 집중력의 변수 등을 고려했을 때는 디지털 미디어를 활용하는 방법이 또 다른 측면에서의 효과를 불러올 수 있다. 교과학습을 돕기 위한 애니메이션과 드라마, 다큐멘터리 등이 텔레비전을 통해 방영되고 있고, 이를 접하는 학생들은 텍스트를 통한 지식수용을 넘어서서 시각과 청각을 활용한 학습이 가능하다. 통일교육에서도 이미 여러 영상이 쓰이고 있지만 그 효과를 전면으로 내세우지 않고 있기 때문에 미디어를

22) 박기수 외, 「문화콘텐츠 스토리텔링의 현황과 전망」, 『인문콘텐츠 제27호』 수록, 인문콘텐츠 학회, 2012, 2쪽

23) 김정아 외, 「디지털 스토리텔링을 기반으로 한 디지털 학습 콘텐츠 설계 : 네트워크 동작 원리 학습을 중심으로」, 『교육과학연구』 수록, 제주대학교 교육과학연구소, 2011, 3쪽

활용한 통일교육이 활성화되지 않고 있다.

최근 제주지역통일교육센터에서 열린 통일교육에 대한 강의법 워크숍에서, 김영수 전 부통장은 특히 통일 전 교육을 비롯하여 통일 후를 대비하여 상상력을 발휘할 수 있는 드라마나 다큐멘터리 제작 등을 통한 통일 후 교육의 필요성도 실시될 필요가 있다고 제언했다.²⁴⁾ 통일준비 세대가 대비해야 하는 통일 후 충돌과 갈등의 상황, 또한 그 후의 다양한 사회변화를 미리 경험하는데 있어서 미디어의 역할이 중요하다는 것이다. 텍스트를 통해 배경지식을 배우고 자신의 생각을 정립하는 것도 중요하지만 미래지향적 교육을 실천하기 위해서는 상황을 설정하여 보여주고 그것이 학생들의 피부로 와 닿게 하는 것이 기본이라고 할 수 있다.

최근에 종영한 KBS 일일연속극 『힘내요, 미스터 김!』은 탈북청소년이 한국사회의 구성원으로 자리 잡는 과정과 그들이 가지고 있는 아픔 등을 내밀하게 다루어, 편견을 줄이는 데에 도움이 되었다고 평가받아 통일부에서 감사패를 받기도 하였다.²⁵⁾ 이렇게 사회 구석구석에서 서서히 보이기 시작하는 통일한국의 이미지를 이미 영상미디어에서도 활용하고 있는 것이다. 통일교육원에서도 통일교육시에 사용할 수 있는 다양한 영상과 미디어 자료를 제공하고 있는데, 『혜미와 북한에서 온 친구』 같은 통일 애니메이션 자료가 그 예다. 탈북청소년이 학교에서 적응하는 과정을 그린 애니메이션으로, 탈북청소년을 포함한 새터민들에 대한 편견을 깨고, 그들을 향한 무자비한 따돌림 등을 견제하는 내용으로 구성되어 있다. 또한 통일이 되었음을 가장하고 학교에서 일어나는 일을 그려내는 짧은 영상도 다양하게 준비되어 있고, 동유럽의 체제 전환 국가 등의 이야기를 다루며 통일 후 나라 운영이나 체제 합일에 대한 문제도 다루고 있다.

그러나 가장 중요한 것은 이것이 통일교육에 얼마나 효과적으로 작용하는가에 대한 문제이다. 새터민의 삶이나 남북 화합의 내용이 들어간 미디어 콘텐츠는 아직 통일교육 공식적인 매체로 자리하고 있지 않다. 그

24) 양금희 기자, 「제주지역통일교육센터 통일교육 강의모듈 워크숍 개최」, 제주인 뉴스, 2013.03.11.

25) 임대현 기자, 「통일부 장관, KBS 드라마 제작진에 감사패 전달」, 시사코리아, 2013.04.23. 참고

효과에 비해 활용도가 떨어지기 때문이다. ‘통일’이라는 교과목이 따로 있지 않기 때문에 다양한 미디어를 활용하여 교육을 하는 데에는 한계가 있고, 그에 따라 매체 활용에 있어서 적극성이 결여되기 때문에 디지털 스토리텔링을 활용한 교육이 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다. 드라마, 애니메이션 등의 영상미디어를 활용할 경우, 상황을 설정하여 스토리 전개를 따라가고, 주로 화합하려는 국민들의 모습이 그러지므로 통일한국 대비에 가장 중요한 민족적 공동체 의식을 함양하는데 도움을 준다. 이러한 영상적인 효과가 일회성으로 끝나지 않게 하기 위해서는 청소년 드라마나 이야기 다큐 등의 프로그램 소재로 새터민이나 통일한국의 모습이 사용되어야 한다. 학생들의 심리를 밀도 있게 다루는 청소년 대상 드라마 등에서 새터민에 대한 소재가 사용될 수 있게 장려하고, 또 그들의 정서를 편견 없이 그려내는 것에 집중한다면 다른 교육 드라마와 그 효과를 나란히 할 수 있을 것이다.

2. 기념관, 교육관, 특화 지역 등의 공간 확장 교육

기념관 방문, 박물관 방문 등은 빠질 수 없는 교육과정이다. 기념관에서 직접 체험이 가능한 체험관, 영상을 볼 수 있는 영상관, 눈으로 보고 설명을 들을 수 있는 전시관 등이 복합적으로 구성되어 있기 때문에 보다 많은 자료를 통해 학습이 가능하다. 대체로 기념관에서의 관람은 일정한 동선이 정해져 있는데, 이것은 혼잡을 막기 위한 물리적인 이유도 있지만 연대와 스토리를 고려한 관람을 유도하기 위함이기도 하다. 체험으로서 공간과 인간을 연결시킬 수 있는 스토리텔링은 공간 읽기를 유도하는 자극제가 될 수 있으며, 이야기를 통해 장소의 정체성 및 특징을 쉽게 이해시킬 수 있다.²⁶⁾

통일교육의 대표 장소로 꼽히는 곳으로는 고성군에 위치한 통일전망대와 DMZ박물관, 용산에 자리한 전쟁기념관이 있다. 통일전망대는 북한의 일부를 전망 가능함은 물론이고 전쟁체험전시관, 교육장 등이 마련되어

26) 김영순, 『스토리텔링의 사회문화적 확장과 변용 -텍스트와 이미지에서 문화교육으로』, 북코리아, 2011, 84쪽

있어서 통일교육에서의 가장 기본적인 공간이라고 할 수 있다. 한 공간 안에서 전쟁에 대한 객관적인 사실을 배울 수 있고, 또한 그 결과물인 분단의 아픔까지 공감할 수 있도록 구성되어 있다. DMZ박물관은 휴전선이 갖는 역사적인 의미를 이해하며 그와 동시에 보존된 자연환경을 눈으로 보고 느끼며 평화의 중요성을 깨우치도록 만들어져 있다. 이들과는 약간 다른 내용을 담고 있는 전쟁기념관은 전쟁의 잔상을 최대한 그대로 재현하여 전쟁의 아픔을 반추하고, 이를 통해 미래를 약속하자는 슬로건을 내걸고 있다. 앞의 기념관들은 정규 교육과정을 밟는 학생들은 모두 한 번은 경험해봤을 정도로 대중화되어 있으며, 그 내용도 알차게 구성되어 있기에 긍정적인 측면에서의 평가가 가능하다.

여기에서도 공간 스토리텔링의 효과를 추출해낼 수 있다. 기념관을 통한 공간 스토리텔링은 앞의 항목들에서 다루었던 다양한 양식의 스토리텔링이 합쳐진, 복합적인 모양을 띠는다고 볼 수 있다. 관람이 가능하고, 설명을 들을 수 있으며, 유사 체험까지 할 수 있으므로 온몸을 활용한 내용 수용이 가능하다. 또한 의미성이 결여된 채로 전시품을 나열하지 않고, 평소 학생들이 교과서를 통해 배웠던 스토리를 보다 다양한 매체를 통한 장소 내에서 경험할 수 있도록 하고 있다. 영상을 통해 한반도의 비극을 스토리로 정리하여 보여주고, 이를 보며 스스로 내용을 정리할 수 있도록 하는 과정이 일반적이다. 쉽게 정리하면, 교실에서 이루어지는 텍스트 수업의 확장판이라고 볼 수 있는 것이다.

또한 통일전망대와 DMZ박물관이 있는 고성의 경우는 휴전선과 가깝고, 북한이 시야에 들어온다는 장점을 활용하여 특화 지역으로의 특성을 띄기도 한다. 지역문화를 소재로 한 스토리텔링은 해당 지역의 전통과 현재가 공존하며 살아있는 이야기를 창작할 수 있는 기회를 제공하고, 학습자들의 창의력과 상상력이 가미된 창작활동의 여건을 조성하는데 매우 유용한 수단이다.²⁷⁾ 이러한 점을 이용하여 휴전선을 가까이하고 있는 지역의 지리적이고 문화적인 특성을 통해 고성은 분단과 통일, 미래로의 화합

27) 김영순, 『스토리텔링의 사회문화적 확장과 변용 -텍스트와 이미지에서 문화교육으로』, 북코리아, 2011, 183쪽

을 약속하는 특화 지역이라는 의미를 부여받을 수 있고, 학생들은 북한을 직접 볼 수 있는 그 공간에서 통일에 대한 내재된 염원을 갖거나 공동체 의식을 함양할 수 있는 것이다. 단순히 여러 시설이 모여 있다고 해서 특화 지역이 되는 것은 아니다. 통일을 이루기 위해서는 지역적이고 지리적인 상황에서의 통일도 염두에 두어야 하는데, 고성은 이 통일의 다리 역할을 하는 위치에 있기 때문에 지역 스토리텔링이 가능한 것이다.

그러나 현재 한국 통일교육에서의 기념관 활용은 일반 박물관이나 기념관에 비하여 매우 한정적인 수준이고, 방문의 의미도 관광으로만 정의되고 있는 것이 문제이다. 일반인을 대상으로 했을 경우 북한이 보이는 곳으로의 관광 등의 의미를 가져도 큰 문제가 없지만, 학생을 대상으로 할 경우 관광지처럼 한두 번 둘러보고 마는 수준이 되면 통일교육의 효과를 기대하기 힘들다. ‘하나였던 한반도, 남한과 북한의 분단, 앞으로 다시 하나 될 미래를 약속’이라는 하나의 스토리를 통해 공간의 의미를 확장시켰으므로, 그 스토리를 정확하게 전달하기 위해서는 관람과 체험이 보다 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 안내 시스템을 확충하는 등의 기념관 자체의 노력도 필요하고, 공간 스토리텔링 교육을 할 때 학습지도자(교사나 부모 등)가 사전교육과 사후교육을 미리 계획하여 실행하여 한다. 공간 스토리텔링을 경험하는 도중에 스토리텔링에 대한 학생들의 이해도를 높이기 위해 퀴즈나 문제풀이 등 간단한 엔터테인먼트 요소를 준비하여 경험하도록 하는 것도 효과를 높일 수 있는 방법 중 하나이다.

3. 교육 게임, 가상세계 등의 시뮬레이션 교육

온라인 게임과 같은, 시각적 이미지를 통한 교육방법은 이미 한참 전부터 각광받고 있는 방법이다. 학습자의 시각과 청각을 동시에 자극하면서 학습자의 직접적인 참여도 유도할 수 있기 때문에 영어를 비롯한 외국어 교육에 가장 많이 쓰이고 있고, 최근에는 국어, 수학, 사회 등 일반 교과과정도 엔터테인먼트 시스템을 통해 교육을 하고 있다. 이를 에듀테인먼트(Eduainment)라고 칭할 수 있는데, 이는 교육을 뜻하는 에듀케이션과 엔터테인먼트의 합성어이다. 에듀케이션에 엔터테인먼트적 요소를 도입하

여, 교육의 내용을 좀 더 재미있게 전달하려는 의도에서 비롯된 말이다.²⁸⁾ 놀이 요소의 대표인 게임을 접목시키되, 시대의 발전에 맞게 온라인 게임이나 가상세계를 활용한 이미지 게임 등이 그 대상이 된다. 요즘에는 단순히 이미지를 활용한 시각적 게임을 넘어서서, 사용자가 아바타를 만들어 운영하거나 게임의 스토리 전개에 직접 개입할 수 있는 디지털 게임이 흥하는 추세인데, 통일교육에도 이와 같은 방법이 사용될 수 있다.

현재 통일교육에서 사용되고 있는 게임은 스피드 퀴즈를 통해 간단한 통일 지식을 테스트해보는 짧은 플래시 게임이 전부인데, 이도 그나마 통일교육원에서 몇 년 전 만들어지고 난 이후에 더 이상 발전이 없는 상황이다. 게임이 확실하게 흥미를 유발하지 못하는 형태이기 때문에 교육현장에서 사용되지 않고, 그러다보니 수요가 없어서 게임이 더 이상 개발되지 않는 악순환이 이어지고 있다. 지금의 초·중학생들이 즐기는 게임은 클릭 하나만으로 화면이 넘어가고, 발랄한 소리가 나오는 그런 플래시 게임이 아니다. 가상세계라고 할 만큼의 완벽한 시뮬레이션 상황이 주어지면, 그 안에서 자신이 직접 문제를 해결하고 스토리를 구성해 나가는 디지털 게임의 수요가 많아졌다. 학생 스스로 자신만의 스토리텔링을 할 수 있는 기회를 주는 것이다.

이때의 디지털 게임은, 통일교육의 효과를 노리기 위해서 학생에게 억지로 지식을 집어넣거나 주입시키려 해서는 안 된다. 또한 교육게임이라고 해서 예전의 것처럼 무조건 건전하고 단순한 체계를 도입하면 흥미를 유발시킬 수 없다. 예를 들어, 통일한국의 모습을 그린 가상세계를 배경으로 한 액션 게임을 만든다고 가정해 보자. 액션게임이라고는 하지만 게임 서사 내에서 액션의 수준이나 종류를 설정할 수 있기 때문에 교육의 범주를 넘지 않을 정도로만 제작하면 교육게임으로도 사용이 가능하다. 가상세계는 다양성과 불확실성을 내재하고 있으며 단수의 현실성보다 다수의 가능성을 지향한다는 점에서, 인간의 허구적 상상력을 발현하기에 적합한 장이다.²⁹⁾ 이 게임에서의 가상세계는 통일한국의 모습을 그대로

28) 조태남, 『문화콘텐츠와 스토리텔링』, 경남대학교 출판부, 2008, 163쪽

29) 한혜원, 『디지털 시대의 신인류, 호모 나렌스』, 살림출판사, 2010, 120쪽

재현해내야 하며, 이를 위해서는 정교한 시뮬레이션 기법과 같은 기술적인 요소도 필요하지만 통일한국의 모습을 현실에 가깝게 상상할 수 있는 전문적인 지식도 필요하다. 게임의 배경이 되는 가상세계의 인터페이스가 사실적으로 구성될수록 게임을 경험하는 학생에게 가는 교육효과는 크다.

통일교육을 통한 가상세계에서 중요한 것은 학생이 직접 조종할 수 있는 아바타이다. 디지털 게임의 사용자는 아바타를 통해 주어진 시공간 내에서 아바타 행동의 조합에 따라서 서사를 전개한다.³⁰⁾ 그러기 위해서는 간접 경험을 통해 그 시대의 지식을 직접 습득하게 하는 것이 중요하므로, 통일교육을 위한 디지털 게임은 통일한국의 정부가 가질 체제나 경제 활동 시스템, 더 세부적으로는 일반 국민들의 평범한 생활까지도 상상하여 배경으로 설정해야 한다. 그 안에서 사는 아바타는 통일한국의 국민이어야 하며, 그 체제에 반(反)하거나 분열을 일으키려는 성격을 지닐 경우 통일교육의 목적과 어긋난다. 사용자, 그러니까 교육 대상자인 학생들이 할 수 있는 아바타의 설정도 교육적인 수준을 벗어나지 않도록 제작해야 한다. 학생들은 RPG(Role playing game 역할수행 게임)를 통해 통일한국의 한 시민의 자격을 부여받고, 게임 스토리의 마지막은 사용자의 아바타가 통일한국 안에서 의미 있는 국민이 되는 것으로 마무리해야 한다. 여기에서 아바타를 통해 이루어지는 액션은 레이싱과 같이 장비를 사용한 것일 수도 있고, 한반도의 통합민족이 협동하여 외부세력을 없애는 것일 수도 있으므로, 어떠한 교육적 정서를 노리느냐에 따라 다양하게 설정할 수 있을 것이다.

미래지향적 통일교육의 가장 큰 목표는 통일한국을 준비하는 것이다. 생각하는 것, 상상하는 것도 좋지만 그 개념이 모여 하나의 게임 시스템을 만들고, 자라나는 통일준비 세대들의 교육 자료로 사용할 수 있다면 그것이야말로 가장 훌륭한 준비이다. 게임이라는 장르 특성상 주의하고 견제해야 할 상황도 많지만, 그것은 게임을 향유하는 학생과 청소년층이 그만큼 많다는 뜻이므로 장점을 최대한 살린 개발은 통일교육 방법의 발전에 큰 도움이 될 것이다.

30) 한혜원, 『디지털 시대의 신인류, 호모 나렌스』, 살림출판사, 2010, 150쪽

V. 마무리하며

어느 분야에서나 교육은 가장 민감하고 조심스러운 수단인데, 그것의 일반적인 대상이 아직 가치관이 확실하게 자리 잡지 않았고 인격 형성 과정에 있는 청소년, 학생들이기 때문이다. 한반도의 역사에는 아직 상처가 매우 크고, 그것을 극복해야만 앞으로 나아갈 수 있다. 더군다나 그것을 배우기 위해서는 이념 갈등의 문제를 함께 인지해야만 하는데, 이 역시 학생들에게 전달하기에는 주의해야 할 점이 많은 내용이다. 그러나 이러한 역사는 대한민국에서 살아가는 사람이라면 누구나 알아야 하고, 또 그 아픔을 딛고 일어서는 방법을 찾아야만 통합된 한반도를 만들 수 있다. 그렇기에 요즘 통일교육의 가장 큰 슬로건인, ‘통일준비’에 대한 교육이 효과적으로 이루어져야만 한다.

지금까지 통일교육의 의미와 현재 방식, 그 안에서 스토리텔링 기법을 찾아 디지털과 결합하는 방법까지 모색해보았다. 스토리텔링이라는, 인간의 가장 기본적인 욕구에서부터 시작된 이 교육방법은 인간의 이성과의 식보다는 무의식 속의 정서나 감정을 자극하는 수단이다. 그렇기에 통일 관련 전문지식을 깨우치는 것보다 한반도 내의 상황을 이해하고 민족 공동체 의식을 함양해야 하는 학생들을 대상으로 하였을 경우, 그 내용이 그들의 정서로 자연스럽게 흡수되어 통일에 대한 올바른 가치관을 형성하는데 도움이 된다. 디지털 매체와 결합한 스토리텔링 미디어를 활용한 교육방식은 아직 대한민국의 교육 현장에서 적극 사용되고 있지도 않고 그 자료에 대한 개발도 매우 미흡한 수준이지만, 그 안에서 자리 잡은 스토리텔링의 뼈대를 통해 교육의 효과는 충분할 수 있다는 것을 짚어보았다.

그러나 이 모든 것들이 활성화되고 제대로 실행되기 위해서는 가장 먼저 통일교육에 대한 관심과 투자가 필요하다. 교육은 다양한 분야가 결합하여 결과물을 창조해내는 거대한 사업이다. 통일 준비 세대에게 통일의

필요성이나 준비 의지는 강조하면서 막상 그에 맞는 교육이 제대로 실행되지 않고 있는 것이 현실이다. 본 연구에서 제시하였던 스토리텔링 방식을 활용한 교육방법이 활성화되기 위해서는 그 분야에 대한 전문적인 연구가 이루어져야 하고, 그에 맞는 교육개발 시스템이 갖춰져야 한다. 현재 대한민국의 교육 현장에서는 통일교육이라는 것의 존재감이 미미한 수준이고, 교실 내에서도 통일교육의 자리가 매우 희미하다. 통일한국의 주역이 될 학생들이 그 지식을 제대로 전달받지 못하고 가치관을 확립하지 못할 경우 한반도의 미래는 불투명하다. 충분한 준비가 뒷받침되지 못하는 상황에서 통일은 올 수 없기 때문이다. 통일교육의 활성화를 위해서는 교육을 준비하고 실행하는 정부기관의 관심도 중요하지만, 그 대상자인 학생들과 사회를 이끌어가는 일반 국민들의 관심도 필요하다. 통일교육의 필요성에 대해서 자연스럽게 인지가 되어야만 교육 정책이 실행될 수 있으며 다양한 분야에서의 통일교육이 가능하기 때문이다.

통일한국에 대한 비전, 상상은 자유이지만 준비 없이는 그 어떤 것도 현실로 다가오지 않는다. 전쟁 세대에서 점점 멀어진 그 후손들이 통일을 준비해야 하는 현재, 그들이 편견 없는 생각을 가지고 바른 판단을 할 수 있도록 교육하는 것이 중요하며, 그것은 교육 분야의 전문가뿐만 아니라 국민 모두가 함께 해야 할 문제이다. 언젠가 눈앞에 펼쳐지게 될 더 큰 한반도와 더 강한 한반도를 위해, 내실 있는 통일교육이 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

【참고 문헌】

▣ 단행본

- 박찬석, 『통일교육, 갈등과 분단을 깨뜨리는 평화의 길찾기』, 인간사랑, 2003
 조태남, 『문화콘텐츠와 스토리텔링』, 경남대학교 출판부, 2008
 김영순, 『스토리텔링의 사회문화적 확장과 변용 -텍스트와 이미지에서 문화교육으로』, 북코리아, 2011
 김해순, 『통일 이후 동서독 주민들의 갈등과 사회통합』, 통일부 통일교육원, 2002
 『일반용 통일교육 지침서』, 통일부 통일교육원, 2010
 한혜원, 『디지털 시대의 신인류, 호모 나렌스』, 살림출판사, 2010

▣ 학술논문

- 김영하, 「북한이주민을 활용한 학교 통일교육 프로그램 개발」, 전남대학교 세계한상문화연구단, 『한반도 평화체제 구축과 세계한민족 공동체의 발전』에 수록, 2005
 허혜선, 「중학교 사회과 통일교육 내용에 관한 교과서 분석」, 숙명여자대학교 교육대학원, 2013
 김혜진, 「뉴거버넌스 통일교육 활성화를 위한 연구」, 고려대학교 대학원, 2013
 박기수 외, 「문화콘텐츠 스토리텔링의 현황과 전망」, 『인문콘텐츠 제 27호』 수록, 인문콘텐츠 학회, 2012
 김정아 외, 「디지털 스토리텔링을 기반으로 한 디지털 학습 콘텐츠 설계 : 네트워크 동작 원리 학습을 중심으로」, 『교육과학연구』 수록, 제주대학교 교육과학연구소, 2011

▣ 한글 파일, 영상 등의 인터넷 자료

- 「2013 통일교육 지도서」, 통일부 통일교육원, 2013
 「2010년 통일부 TV 공익광고」, 통일부 통일교육원 제작, 2010

■ 미디어 기사

정도원 기자, 「6.25 역사인식, “초등이라 알아보지 마세요.”」, 머니투데이 교육, 2013.06.23.

이수섭 기자, 「서령초, 5~6학년 대상 새터민 초청 특강 열어」, 서산인터넷뉴스, 2010.03.29.

조성태 기자, 「밀양 산내남명초 새터민 초청 안보교육」, 경남도민일보, 2013.05.23.

「청하초등학교 - 먼저 온 미래, 새터민 청소년과 함께 하는 통일 Harmony」, 경상북도 교육청 공식 블로그, 2013.06.17.

양금희 기자, 「제주지역통일교육센터 통일교육 강의모듈 워크숍 개최」, 제주인 뉴스, 2013.03.11.

임대현 기자, 「통일부 장관, KBS 드라마 제작진에 감사패 전달」, 시사코리아, 2013.04.23.

김정균 기자, 「초등통합 교과서 만드는 지학사, ‘초등통합 워크북 출시」, 한국일보, 2013.02.18.

입 선

통일문학의 갱신을 위한 방법론적 모색

- 비교문학을 중심으로 -

서울대학교 정치외교학부 김덕환

서울대학교 자유전공학부 최우석

《 목 차 》

【요약문】

【본 문】

- I. 문제제기
- II. 통일문학의 전사(前史)
- III. 통일문학에의 비교문학적 요청
- IV. 결론

【참고문헌】

【설문지】

【요약문】

통일문학의 갱신을 위한 방법론적 모색: 비교문학을 중심으로

이 글은 통일을 지향하는 실천들 중의 하나로서 통일문학이라고 범주화 할 수 있는 문학적 노력이 가지는 의의와 성과를 재검토해보고, 발전 방향을 제시해보는 데에 목적이 있다. 일상적 차원에서 국민들은 북한에 대한 관심도는 높지만, 이러한 관심은 북한과의 통일을 고려하는 데에서 나온 것이라기보다는 분단상황이 지속되는 상황에서 유지되고 있는 북한과의 외교안보적, 경제적 긴장에서 나오는 것으로 볼 수 있다. 이러한 구조적 현실은 북한과의 통일이나 한반도의 새로운 정체성 형성에 대한 사유보다는 일차적으로 북한과의 대치 상황이나 평화적 현상유지에 관심을 국한시킨다.

그러나 통일이라는 작업이 정치경제적 체제의 통합이라는 측면뿐 아니라 일상적 차원에서 남북 간 상호 적대감의 해소와 사회문화적 통합, 그리고 새로운 정체성의 형성이라는 과제까지 달성해야 하는 복합적인 과제임을 고려한다면, 건전한 현실인식에 기초하면서도 통일 과정과 이후까지의 사회상을 모색할 수 있는 비판적 상상력은 지속적으로 추구되어야 한다. 그리고 이러한 노력은 분단 이후에 문학을 중심으로 꾸준히 이루어져 왔다. 따라서 이 글은 통일문학을 중심으로 한 시민사회 내부의 자발적인 통일 담론 전개와 노력이 현재까지 어떻게 전개되어 왔는지, 그리고 현 시점에서 통일 문학이 가지는 의의가 무엇인지를 검토해보고 향후 발전 방향을 모색해보고자 했다.

여기서 통일 문학이란 남북의 분단에서 통일에 이르는 전반적인 과정에 대하여 분단체제의 극복과 통일에 대한 지향의 문제의식을 갖고 쓰인 문학 작품을 지칭한다. 통일문학은 최인훈의 광장을 필두로 본격화되었으며, 70년대 민족문학 운동의 한 흐름으로 정착하면서 민족문학 운동의 발

전과 궤를 같이 하여 80년대에 비평적 대중적 성취를 달성한다. 그러나 90년에 이르러 민족문학 운동으로서의 통일문학은 그 한계에 봉착한다. 87년 이후 민족문학 운동의 지향이었던 자주적 통일에 대한 입장 차이로 운동 진영 내부의 분열과 침체가 발생했으며 이로 인하여 통일문학의 창작 역량이 저하되었다. 동시에 진영 외부에서 새롭게 부상하는 신진 작가들은 통일이라는 주제에 더 이상 주된 관심을 두지 않았다. 따라서 통일문학은 새로운 시대에 맞추어 스스로를 쇄신할 기회를 상실하였다.

2000년 615공동선언을 계기로 통일에 대한 사회적 관심이 고무되면서 통일문학은 재부상의 기회를 맞이한다. 민족문학 내부에서는 백낙청의분단체제론을 중심으로 기존 통일문학의 외연을 넓히고자 본격적인 노력을 전개하였으며, 일부 신진 작가들 또한 통일이라는 주제에 관심을 두고 작품을 생산하기 시작한다. 그러나 각자의 노력 모두가 한계를 지니고 있었다. 특히 민족문학 내의 통일문학 쇄신 노력은 기존 민족문학 운동 내의 근본적인 폐단을 고스란히 답습하며, 민족문학 내의 통일문학이 장기적으로 유효하기 어렵다는 점을 보이고 있다. 신진 작가들의 통일문학은 통일문학의 새로운 가능성을 보여주었으나, 대중성을 확보하지 못하여 통일담론을 생산하고 제시하며 확산시키는 담론 선도 기능을 제대로 수행하기 어려운 처지에 있다. 이를 극복하기 위해서 통일문학의 비교문학화가 필요하다.

비교문학”은 기존에 “문학”에만 치중된 연구를 하던 전통이 현대사회의 다양한 문화적 현상들을 이해하고, 이에 대한 논의들을 사회화시키는데 한계를 가진다는 인식에서 이루어지고 있는 문학연구의 주목 받는 방법론이다. 비교문학은 문학과 다른 인접학문인 철학, 심리학, 사회학, 정치학 등과의 학제적 연구를 도모할 뿐만 아니라 예술에서도 미술, 연극, 영화 등 다른 매체들과의 상호연계성을 강조한다. 이러한 비교문학은 예술과 문화에 대한 이해라는 인문학의 본래 목적을 더 충실히 따르려는 목적에서 나온 학문 내적인 요구이기도 하지만, 문학에게 기대하는 사회적 효과를 다른 매체들과의 교류를 통해서 더욱 증진시키고자 하는 사회적 노력의 산물이기도 하다. 이에 따라 이 글은 비교문학의 방법론이 예

술성과 실천성을 동시에 추구해야 하는 통일문학에 역시 적용될 수 있는 여지가 크다고 판단하였다. 이 글에서는 비교문학의 전반적인 성격을 해체와 재구성이라고 보고, 통일문학과 연관 지을 수 있는 주요한 특징으로서 국가의 탈경계, 창작 주체와 담론 주체의 탈경계, 그리고 장르와 매체의 탈경계에 주목하였다.

먼저 국가의 탈경계의 특징에 비추어봤을 때, 통일문학은 북한 문학에 대한 연구를 통해 남한 중심의 통일문학사 인식을 극복하여 남과 북 모두를 포괄하는 진정한 의미의 통일문학사를 추구하였다. 동시에 기존의 민족 문학에서 더 나아가 국제적 시야에서 통일한국을 상상하는 과제 또한 수행하였다. 그리고 존재 자체로 비교문학적 성격을 가진 탈북 이주민의 현실에 대해 관심을 기울여 새로운 공동체와 정체성을 사유하는 작업을 수행해 왔던 것으로도 평가할 수 있다. 이러한 다양한 노력들이 효과적으로 결집되지 못하고 있는데, 이를 “통일문학”이라는 범주 아래 체계적으로 축적하고 담론화하여 한국 사회에서 지속적으로 통일에 대한 사유를 가능하게 하는 원동력으로 삼을 필요가 있다.

창작 주체와 담론 주체의 탈경계의 특징에 비추어봤을 때, 기존 통일문학은 일부 작가들에 의해 제한적으로 창작되고 있으며, 수용 측면에서는 일부 전문 연구자나 비평가 등의 한정된 독자들이 읽고 담론화하는 한계를 지니고 있었다. 이러한 상황에서 통일 문학이 사회적으로 보다 활발히 수용되고 담론화되기 위해서는 기존 문학계가 통일 문학을 통해 성취한 내용들을 인터넷 매체, SNS 등을 통해 보다 대중화할 수 있는 방안을 찾아야 한다고 평가하였다. 더 나아가 보다 활발히 통일에 대한 상상과 경험 등이 작품화 될 수 있는 환경이 마련되어야 한다고 보았는데, 이러한 시도의 사례로 통일교육원의 통일동화 공모전이 가지는 의미를 긍정적으로 평가하였다.

장르와 매체의 탈경계의 특징에 비추어봤을 때, 통일문학계는 문화적 콘텐츠로서의 문학이 현대 한국 사회에서 과거에 비해 비교적 제한된 영향력을 가질 수밖에 없게 된 매체적 현실을 자각해야 함을 지적하였다. 비교 문학 연구에서 문학 이외의 다른 예술장르와 매체를 적극적으로 수

용하고 상호 연관성을 강조했던 것과 마찬가지로 통일문학 또한 창작, 비평, 담론화 측면에 있어서 인접예술분야와 보다 긴밀하게 연결될 필요가 있다고 평가하였다. 특별히 통일이나 분단 현실을 소재로 한 영화는 통일문학이 가지는 매체적 한계를 보완하면서도, 문학이 가지는 서사성과 예술성을 동시에 유지할 수 있는 것으로 기대되므로 통일문학계가 보다 적극적인 관심을 기울여야 할 것으로 보았다. 이를 위해서 통일 인문학 등 학제적 성격을 가진 문학 연구자나 문학 종사자들이 과거에 통일문학 운동 같은 방식의 정치성과는 다른 방식으로 전문성과 대중성을 동시에 유지하면서 통일 관련 담론을 선도할 수 있는 적극적인 역할을 담당해야 할 것이다.

I. 문제제기

이 글은 분단상황의 극복과 남북의 통일을 위해 통일문학이 담당해온, 그리고 담당할 수 있는 역할과 기능을 검토해보고 결과적으로 비교문학적 시도의 필요성을 주장하고자 한다. 2013년 서울대 통일평화연구원에서 이루어진 통일의식조사에 따르면 국민들의 북한에 대한 관심도는 높지만, 이러한 관심이 북한과의 통일을 고려하는 데에서 나온 것이라기보다는 북한이 남한 및 국제사회와 다른 규범과 정권유지라는 이해를 가지고 있는 현실에서 초래하고 있는 외교안보적, 경제적 긴장에서 나오는 것으로 보인다.¹⁾ 남북은 여전히 통일을 민족적·국가적 과제로 내세우고 있다. 하지만 일상적 차원에서 통일에 대한 담론이 진정성있게 논의되기 보다, 주로 분단상태의 안정적 유지 및 관리에 대한 담론들이 북한과 관련된 논의를 지배하고 있는 형국인 것이다. 북한과 관련된 정부의 정책이나 주요 언론들, 그리고 북한학계에서 주로 다뤄지는 사안들도 외교안보나 경제적인 부분에 초점이 맞춰져 있는데, 이러한 이슈에서는 자연히 분단의 현실에 관심이 우선적으로 집중되기 마련일 수밖에 없다.

이처럼 분단상황에 대한 현상유지와 북한에 대한 적대의분위기가 유지되고 있는 상황이지만, 그 가운데서도 통일을 지향하는 노력, 즉 분단현실에 대한 비판적 사유와 탈분단에 대한 상상력, 그리고 남과 북의 이분적 구분이 아닌 통일주체로서의 새로운 정체성에 대한 모색은 지속되어야 한다. 그리고 이러한 노력은 사안의 속성상 당장의 외교안보적 현안에 집중할 수밖에 없는 정부에 의해서보다는 시민사회 내부의 역량에 의해

1) 2013년 서울대학교 통일평화연구원 <2013년 통일의식조사 결과>에 따르면, “북한이 남북관계에서 어떠한 대상인가” 라는 동일한 질문에 대해 협력대상이라고 답한 비율은 40.4%였다. (2012년 50.5%) 반면 적대대상이라고 답한 비율은 16.4%(10.9%)였는데, 연구원은 이에 대해 북한에 대한 부정적 인식이 증가하였다고 분석하였다. 대북정책의 우선순위에 대한 질문에서는 북한 핵 중단을 위한 국제협력(26.5%), 북한 개방 및 인권신장(25.2%), 남북한 긴장해소와 교류협력(17.4%), 평화협정체결(17.2%), 그리고 적극적인 통일정책과 통일재원준비(13.6%)의 순으로 나타나 통일에 대한 관심은 안보적 관심에 비해 적은 것으로 나타난다.

꾸준히 수행되고 축적되기를 기대할 수밖에 없다.

한국의 시민사회는 분단의 현실에서, 심지어 반공 이데올로기를 적극적으로 내세웠던 권위주의 정권 하에서도 지속적으로, 통일에 대한 담론을 주도해왔던 문화적 전통을 문학을 중심으로 지속해왔다. 이러한 문학적 전통은 구체적인 맥락에 따라 다양하게 명명되지만, 이 글에서는 이러한 전통을 “통일문학”이라는 이름으로 칭하고자 한다.

통일문학이 한반도 내에 고착된 분단 체제를 비판, 극복하고 통일 사회를 지향하는 데에 예술 내 선도적 기능을 수행해오던 시기가 존재했다. 통일문학은 민족의 자주적 통일을 기치로 세우며 사회의 대세를 형성한 민족문학론의 중심에 자리하며, 80년대에 이르기까지 그 전성기를 구가한다. 그러나 90년대에 접어들며 통일문학은 새로운 시대에 적응하지 못하고 위기를 맞으면서 통일문학이 가졌던 통일 관련 담론의 선도 기능 또한 축소될 수밖에 없었다.

통일문학이 정체한 상황은 크게 두 가지 측면에서 그 원인을 찾아볼 수 있을 것이다. 먼저 통일문학 내적인 문제로, 내용이나 소재 면에서 통일문학이 현실을 충분히 반영하면서도, 그와 동시에 현실을 넘어서는 새로운 사유를 가능케 하고적실성 있는 대안을 제시하여 사회적으로 공감할 얻을 만한지의 여부를 검토해볼 수 있다. 다음으로는 문학 외적인 문제인데, 통일이라는 주제에 대한 사회적 관심이나 입장이 정치적 상황에 따라 가변적일 수 있다는 점, 그리고 미디어와 문화적 환경의 변화로 인해 문학이라는 장르 자체가 가지는 영향력에 변화가 있을 수 있다는 점 등을 전제로 하여 통일문학과 사회적 수용의 관계를 검토해 볼 수 있을 것이다.

이 글에서는 통일문학이 현재에 직면하게 된 문제들의 원인을 분석해보기 위해 통일문학의 전개과정을 역사적으로 고찰한 후에, 그러한 문제들을 극복하면서도 문학이 가지는 고유의 기능과 역할을 지속할 수 있게 하는 방안으로 “비교문학적 시도”를 제안하려 한다. 아래에서 상술될 “비교문학”은 기존에 “문학”에만 치중된 연구를 하던 전통이 현대사회의 다양한 문화적 현상들을 이해하고, 이에 대한 논의들을 사회화시키는

데 한계를 가진다는 인식에서 문학과 다른 인접학문인 철학, 심리학, 사회학, 정치학 등과 연계를 시도하고, 예술에서도 미술, 연극, 영화 등 다른 매체들과의 교섭을 강조하는 방향으로 발전하고 있는 문화연구의 영향력 있는 접근방법론 중 하나이다. 이러한 비교문학은 예술과 문화에 대한 이해라는 인문학의 본래 목적을 더 충실히 따르려는 목적에서 나온 학문 내적인 요구이기도 하지만, 문학에게 기대하는 사회적 효과를 다른 매체들과의 교류를 통해서 더욱 증진시키고자 하는 사회적 노력의 산물이기도 하다. 따라서 비교문학의 취지는 문학이 가지는 인문학적 본연의 임무를 유지하면서도 통일을 지향하여 탈분단의 상상력과 새로운 정체성을 사회적으로 담론화시켜야 하는 “정치성”을 필요로 하는 통일문학에 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

II. 통일문학의 전사(前史)

1. 통일담론 선도와 통일문학

이동하는 통일문학을 “이미 죽은 자들에게 자리를 마련해주는 행위이면서 동시에 오늘 살아 있는 사람들을 위한 자리를 굳히는 행위”라고 평한다.²⁾ 이러한 정의에 따르면 통일문학은 우선 과거 한국전쟁과 분단체제 확립으로 인해 목숨을 잃은 많은 이들을 추모하는 목적을 지닌다. 나아가 통일문학은 과거에 이루어진 한국전쟁과 분단체제의 확립이 오늘을 살아가는 우리의 삶을 여전히 위태롭게 하는 현실을 인정하고, 미래에 이를 극복하고자 의지 또한 배태하고 있다. 그러나 일련의 사회통계 조사들이 보이듯, 시간이 흐름에 따라 한국민은 비극적인 과거를 잊어가고 있으며, 그 극복의 의지 또한 상실해가고 있다. 이동하의 정의에 따르면, 한국전쟁과 분단의 폐해가 이미 사회의 심층에 고착되어 한국민에게 부지불식간 부정적인 영향을 끼치기 점을 고려할 때, 과거에 대한 망각과 침

2) 이동하. 1985. “총체성의 포착을 향한 도전”. 『문학사상』. 271.

묵은 곧 우리의 삶의 기반을 침식하는 악순환으로 이어질 것이다. 이점에서 통일문학은 한국민이 비극적인 과거를 잊지 않고 과거를 극복할 동력 또한 유지할 수 있도록 한국민들에게 통일 담론의 꾸준한 생산과 제기, 확산의 기능을 다해왔다. 해당 장에서는 통일문학과 통일 담론의 생산, 제기 및 확산이 갖는 관계를 중심으로 통일문학의 역사를 살피고자 한다.

통일문학은 우선 1960년 최인훈의 『광장』의 등장을 계기로 한국전쟁이라는 비극, 그리고 그것이 남긴 상처를 이해하는 데에 역량을 쏟아 분단의 원인과 현실을 회고하여 검토하는 성취를 일구어 냈다. 60년대 진정한 의미의 통일문학이 형성되는 과정을 중심으로 이에 대하여 확인할 것이다. 통일문학은 70년대와 80년대를 거치며 민족문학 운동과 결합하여 그 틀 내에서 뒤튼린 역사를 극복하여 바른 미래를 수립하고자 하는 서사적 기획을 수행해왔다. 이를 통일문학이 발전하는 과정을 중심으로 살필 것이다. 이어 90년대에 접어들어 통일문학이 민족문학의 자장에서 정체하고 있는 현실을 비판적으로 검토할 것이다. 마지막으로 6·15공동선언 이후 통일문학의 정체에 대한 민족문학 내부와 외부의 반응을 짚어보며 두 흐름이 통일문학 모두 예전과 같은 담론 선도 기능을 수행하지 못하고 있는 가운데, 통일문학에 새로운 변화가 요청되고 있다는 점을 확인할 것이다.

2. 통일문학의 형성 - 60년대를 중심으로

50년대까지 우리 문학은 분단의 상황을 다루기는 했지만 주로 이데올로기의 적대적 대립국면을 노골화하고 첨예화하는 데 그쳤다. 한국전쟁이라는 극단적인 상호 충돌의 충격으로부터 시간적 거리를 차차 확보하고, 4월 혁명으로 형성된 사회 분위기의 영향을 받으면서, 한국의 문학계가 맹목적인 이데올로기 편향을 극복하고 객관적으로 세계를 인식하는 길이 비로소 열리기 시작한다. 그 점에서 1960년 11월 『새벽』에 연재된 최인훈의 『광장』은 진정한 의미의 통일문학이 시작된 하나의 의미 있는 분기점이라 할 수 있다.³⁾ 이는 주인공 이명준의 삶과 언명을 통하여 “풍

3) 이고운. 2008. “최인훈 “광장은 역사의 산물, 난 기록자일 뿐.” 『한국경제신문』 (11월 19일).

문”으로만 떠돌며 터부시되던 남북의 이데올로기 대립을 정면으로 파헤치면서 우리의 “불구적 근대”를 문제 삼은 작품이다. 작가는 이명준의 죽음을 통해 그가 죽을 수밖에 없었던 분단 현실의 실체에 눈을 돌리라고 당대에 요청하고 있는 것이다.⁴⁾ 한국 전쟁을 중심으로 한 이데올로기의 갈등을 정확히 직시하고자 하는 움직임은 이후에도 지속적으로 이어진다. 70년대 홍성원의 『남과 북』, 그리고 80년대 김원일의 『겨울 골짜기』가 이에 해당하는 대표적인 작품이라 할 수 있다.⁵⁾

분단의 원인과 현실을 다룬 이들 소설들에 대하여, 사태를 바라보는 작가들의 주된 태도가 가족과 민족의 범주에 머물러 더 이상 나아가지 못하고 있다는 비판이 있다. 이러한 비판은 사료가 점차적으로 풍부해짐에도 여전히 통일문학들의 갖는 세계 인식의 폭이 좁고, 꺾이지 못하다는 주장을 담고 있다. 통일문학의 작가들이 풍부해진 사료들을 바탕으로 거시적 안목을 갖추어, 세계사적 변화의 흐름을 반영한 작품을 창작해내야 한다는 것이다.⁶⁾

문학이 현실의 규정성 안에 놓여있다는 점에서 작품이 풍부한 사료에 입각해 있다는 점은 그것의 좋은 미덕이 될 수 있다. 그러나 역사에 대한 사실을 직접 제시하기보다는 한 개인의 기억과 회상을 통해 비극적인 한 반도의 과거와 현재를 간접 제시하는 것 또한 분단 체제의 폭압적 광기를 보이는 효과적인 방법이 될 수 있다. 김원일의 『어둠의 혼』, 윤홍길의 『기억 속의 들꽃』, 오정희의 『유년의 뜰』과 같은 작품들은 아픈 유년의 슬픔과 청년기 가정적 비애를 통하여 역사 상황에 대한 거시적인 이해를 유도하고 있다. 이들 작품은 세계에 대한 인식의 폭은 좁더라도, 역사의 진상을 훌륭하게 꿰뚫고 있는 예들에 해당한다.⁷⁾ 이처럼 통일문학은 분단의 원인과 현실을 회고적으로 직시하며 “이미 죽은 자들에게 자리를 마련해주는 행위”를 다해왔다고 평할 수 있다.

4) 김명준. 2001. “한국 분단 소설 연구”. 단국대학교 국어국문학과. 35.

5) 김명준. 2001. “한국 분단 소설 연구”. 단국대학교 국어국문학과. 156.

6) 김명준. 2001. “한국 분단 소설 연구”. 단국대학교 국어국문학과. 150.

7) 간복균. 2008. “한국 분단소설의 연구-분단소설의 서사적 인식을 중심으로”. 『다가올 문학』 (봄호).

3. 통일문학의 발전 70년대와 80년대를 중심으로

“오늘 살아 있는 사람들을 위한 자리를 굳히는 행위”로서 통일문학은 “민족의 자주적 통일을 최고의 가치로 하는 민족주의 운동”⁸⁾이라는 기치 하에 발전했다. 최인훈의 『광장』 이후 문학계를 중심으로 분단 체제의 형성과 현실을 객관적으로 인식하려는 노력들이 전개되면서 분단 체제를 극복해야 할 필요성에 대한 공감 또한 사회적으로 확산된다. 이 과정에서 통일은 하나의 이상이 된다. 당대 사상계가 판단하기에, 한국 사회는 근대 초기 “제국의 식민지”를 거쳐 해방 이후에 “신식민지”로 전락했으므로, 그들에게 통일이야말로 이러한 폐단을 극복하고 “민족-국가”를 건설하기 위한 가장 시급한 시대적 과제였던 것이다. 이에 70년대 문학계는 민족의 자주적 통일을 핵심 가치로 내세우는 민족문학 운동을 구축하였으며, 통일을 주제로 하는 통일문학은 운동의 중심으로 호명되며 민족문학 운동과 동조화되었다.

80년대에 이르러 민족문학 운동 내부에서 과학적인 사회구성체론에 입각한 체계적인 문학운동론이 정립되면서, 민족문학은 부흥을 이룬다. 민족문학 운동이 우리 문학과 사회에 행사해온 영향력과 공적은 실로 컸다. 운동 내부에서 고은, 신경림, 김지하, 이문구, 황석영 등의 문인들이 등장하여 이론과 창작 모두에서 성취를 이룬 대작들을 생산해내며 대중과 평단의 호응을 동시에 이끌어 냈고, 이로써 우리 문학계는 한층 풍요로워질 수 있었기 때문이다. 통일문학은 민족문학과 함께 상승했으며 그 자체로 민족문학 운동의 구체적이고 핵심적인 성과물로 평가될 수 있다.⁹⁾

그러나 통일문학은 문학을 도구화한다는 방법론적 비판을 피할 수 없었다. 민족문학 운동의 이론이 지나치게 승하면서 그 작품들에 있어서도 미학의 경직성, 이론과 창작과의 괴리 등이 드러난다는 지적이 꾸준히 제기된다.¹⁰⁾ 민족문학 운동 내부의 통일문학은 상위의 담론이 내포하고 있는 이데올로기의 속성을 고스란히 배태하고 있었기 때문이다. 80년대 문

8) 염무웅. 1995. “역사의 명에, 해방의 빛”. 『창작과 비평』(가을호). 233.

9) 장성규. “통일문학을 넘어 탈분단 문학으로”. 『실천문학』. 98호. 57.

10) 이재복. 2005. “90년대 민족문학론과 신세대 문학론”. 『한국문학이론과비평』. 27집. 381.

학계 거장들이 이른 성취의 광휘로 그 한계가 잘 드러나지 않았을 뿐, 민족문학 운동과 통일문학에 쇠퇴의 그림자가 짙게 드리워 가고 있었다.

3. 통일문학의 위기 - 90년대를 중심으로

90년대에 들어 민족문학 운동 내부에 위기의식이 팽배해진다. 80년대 민족문학의 민중적 지향이 뚜렷해지면서 특히 87년 이후로 민족문학론의 내적 분열이 두드러지기 시작했고,¹¹⁾ 이른바 탈정치성의 부상으로 80년대 까지 문학사를 지배해온 정치성이 그 전망을 상실한 채 힘을 잃기에 이른다. 민족문학 운동을 떠받치던 이데올로기의 영향력이 혼란 혹은 공백의 상태에 이르는 지경이 되면서, 민족문학은 물론 하위의 통일문학 또한 타격을 입을 수밖에 없었다. 통일문학이 타격을 입은 원인의 하나로 기존 작가들의 이탈과 신진 작가들의 유입 부족을 꼽을 수 있다. 민족문학 운동 내부의 일부 작가들과 탈정치의 시대에 등단한 작가들에게 통일은 더 이상 궁극적인 지향으로 기능하지 않게 되어버린 것이다.¹²⁾

문학 운동 내부에서 통일에 대해 기존의 입장과는 태도를 달리하게 된 작가들의 경우, 이들은 한국이 더 이상 제국주의에 일방적으로 착취당하는 식민지가 아니라고 주장한다. 이제 한국은 세계 자본주의 체제에 성공적으로 편입하여 주변부 국가들을 착취하는 중진자본주의 국가라는 것이다. 민족주의적 편향을 극복하려는 해당 논리의 연장에서 남북한 권력은 기묘한 적대적 공생관계를 확대재생산하여 분단체제의 유지하고, 이를 통해 민중들을 착취하여 자신들의 체제를 공고히 이어가고 있을 뿐이다. 현실적으로 가장 유력한 방식의 통일이 남한 자본에 의한 북한의 흡수통일이라는 점을 고려할 때, 통일은 남북한 민중 모두의 상황을 악화시킬 뿐이라는 것이 이들의 결론이다. 이들이 보기에 통일 비용의 엄청난 부담이 남한 민중에게 부과될 것이며, 북한 민중들 또한 통일 사회에서 “2등 국

11) 임홍배. 1996. “창비 30년, 민족문학론의 어제와 오늘 백낙청염무웅의 비평을 중심으로”. 『창작과비평』(봄호). 66.

12) 80년대의 문학운동 진영 내의 혼란상은 오창은의 『비평의 모험』, “정도상을 통해 본 80년대 학번의 초상” 참고.

민”으로 전락할 뿐이기 때문이다.¹³⁾ 이들 작가들은 통일 이외의 사회적 주제에 천착하며 문학 운동을 지속해 나간다.

90년대에 활동하기 시작한 신진 작가들의 경우, 이들에게 통일은 처음부터 매력적인 주제가 되지 못했다. 거대 담론이 쇠퇴하는 가운데 이들은 우리 현실의 사회적·역사적 문제에는 큰 관심이 없었다. 대신 그간 억눌려 있었던 개인의 욕망 그 자체를 주요한 화두로 문학에 담아내기 시작했다. 이러한 가운데 우리의 현실을 규정하는 근원적 모순이라 할 수 있는 분단 상황에 대한 천착은 지나간 시대의 유물마냥 소홀히 취급 당하였다.¹⁴⁾

통일에 대해 이야기하는 작가들이 줄면서 이는 필연적으로 통일문학의 양과 질의 저하로 이어질 수밖에 없었다. 특히 앞서 살핀 바와 같이 작가들의 성취에 의존하여 고유한 한계를 지탱하고 있던 통일문학계에 있어, 작가들의 부재는 치명적으로 작용했으리라는 점을 생각해볼 수 있다.

4. 통일문학의 현재 - 2000년대를 중심으로

민족문학계는 그 대응으로 통일문학의 유효성을 내세웠다. 이들은 남한 사회가 지닌 중심부에 대한 종속성과 북한에 대한 제국의 노골적인 폭력을 폭로하며 오래된 통일문학의 지향을 다시금 확인하려 한다. 백낙청의 “분단체제론”이 이러한 입장을 대표하는 논의라 할 수 있다. 백낙청은 자신의 분단체제론이 “좀 더 구체성을 갖춘 것은 90년대에 와서”라고 주장한다. 그는 여기서 한발 더 나아가 “분단체제 극복에 기여하는 문학의 대명사로서의 민족문학은 여전히 그 중심성을 내세움직 하다. 아니 남한의 국민문학이자 전체 한민족의 문학으로서의 민족문학, 세계문학 자체가 위협받는 시대에 문학의 생존공간을 확보해주는 민족어 문학이자 지역문학으로서의 민족문학이라면, 그 어느 때보다 세계사적 의의가 충만한 개념이라고 자부해도 좋을 것”이라고 말하고 있으며, 분단체제의 극복에

13) 민족문학 내부의 회의(懷疑)에 대하여 신승엽(2000)과 김명인(2000)을 참고, 민족문학의 외부의 새로운 경향에 대하여 황종연(2001) 참고.

14) 고인환. 2007. “함께 있어도 외로움에 떠는 그들”. 『공감과 곤혹 사이』. 실천문학사. 77.

대한 문학적 강조가 여전히 중요하다고 주장을 하고 있는 것이다.¹⁵⁾

6·15공동선언으로 민족문학 운동은 새로운 전기를 마련했다. 이른바 6·15 시대의 서막이 열리면서 분단체제론에 대한 논의는 더욱 정교화되었는가 하면,¹⁶⁾ 문화예술 분야에서 분단체제를 극복하기 위한 노력들도 상당히 활발히 전개되었다. 남과 북의 작가들은 “6·15공동선언 실천을 위한 민족작가대회”를 결성하고, 이후 그 성과로 “6·15민족문학인협회”를 설립하여 그 기관지로 『통일문학』 2호를 발행하기도 하였다.¹⁷⁾ 통일문학 또한 재부흥의 기회를 잡게 된다. 2000년대 들어, 해당 진영의 대부 격인 황석영은 『바리데기』(창비, 2007)를 내놓아 대중과 평단의 호응을 동시에 샀다. 『바리데기』는 분단 체제 해소의 기획을 문학적으로 형상화했다는 점에서 백낙청의 이론에 상당히 입각해있는 통일문학이라는 평가를 받았다. 황석영은 바리의 일대기를 통하여 북한의 열악한 상황과 그로 인해 고통 받는 북한 인민을 향한 인류애적 연민을 던지고 있다. 이를 통해 분단체제를 허물게 하기 위해서 무엇을 해야 하는지에 대한 문제의식을 제기하고 있는 것이다.¹⁸⁾ 『바리데기』에 문학 안팎의 관심이 쏟아지자, 분단체제론이 더 이상 비평담론의 논의에만 머물지 않고 창작의 영

15) 백낙청. 2000. “2000년대의 한국문학을 위한 단상”. 『창작과비평』 (봄호). 217.

16) 백낙청의 논의를 참고해볼 필요가 있다. “분단체제극복으로서의 통일은 원래, 남북 각각의 사회가 분단된 상태에서도 가능한 일상적인 삶의 개선을 최대한으로 추구하는 ‘단기 목표’와 세계체제 전체를 좀더 나은 체제로 바꾸는 ‘장기 목표’ 사이에 놓인 ‘중간 목표’의 성격을 띤다. 따라서 남한사회 내에서 통일운동과 직접적인 연관 없이 진행되어온 갖가지 개혁 작업-군사독재정권의 타도에서부터 지역주의 타파, 인권신장, 부패추방, 언론개혁, 환경보호, 성차별 철폐, 빈부격차 축소 등등을 위한 수많은 싸움들이 모두 ‘제대로 된 통일의 필수적 요건이다. 도시에 이런 문제들이 분단체제가 남한사회에서 작동하는 구체적인 양상이면서 더 크게는 세계체제의 모순이 분단체제를 매개로 남한사회에서 구현되는 양상이기도 함을 인식하지 않고서는 이들 개혁작업이 거둘 수 있는 성과는 극히 한정되기 마련이다. 새로운 인류 문명 건설이라는 원대한 기획과 한반도에서 분단체제보다 나은 체제를 건설한다는 조금 더 근접한 과제를 남한 땅에 사는 개개인의 그날그날의 싸움과 동시에 수행하는 일이야말로 세계사적 위업을 수행하는 국민이자 민족으로서 우리가 잠깐어 있는 길일 것이다.” (백낙청. 2006. “6·15 선언 이후의 분단체제 극복작업”. 『한반도식 통일, 현재진행형』. 창작과비평. 97).

17) 고명철. 2010. “6·15민족문학인협회 결성, 분단체제를 넘어서는 문화적 과정”. 『잠 못 이루는 리얼리스트』 참고.

18) 고명철. 2011. “분단체제에 대한 2000년대 한국소설의 서사적 응전”. 『한국문학논총』 (58집). 302.

역에서도 그 적실성을보증받았다는 주장 또한 자신감 있게 제기되었다.¹⁹⁾

그러나 『바리데기』의 사례로 민족문학 운동 내 통일문학의 상황이 개선되었다고 보기는 어려운 측면이 많다. 우선 분단체제론으로 서사의 지평이 거시적으로 넓어진 측면이 분명 존재한다. 그러나 소설의 결말 부분에 이르러 “생명수”나 “굿”과 같은 비현실의 힘에 의해 갈등의 화해나 정화가 이루어지고 있다는 점에서, 고난의 삶을 사는 주인공의 갈등을 치유하기 위해 작가가 제시하는 해법은 너무 관념적이고 편의적이다. 이는 자주적 통일의 달성이 한반도 내에 모든 부조리를 일소에 해결할 것이라는 80년대 민족주의의 비현실성이 분단체제론의 해소가 세계 차원의 부조리를 단 번에 해결할 것이라는 거시적 차원으로 변주되었을 뿐, 둘 사이에 큰 차이가 없으리라는 혐의를 제공한다.²⁰⁾

비평의 문제를 떠나 『바리데기』의 성공이 작품성 못지 않게 황석영 작가 개인의 명성에 의한 것이라는 주장이 일각에서 제기되는 점 또한 고려할 필요가 있다.²¹⁾ 『바리데기』의 성공이 작가가 구축해놓은 명성에 의한 바가 크다면, 해당 작품의 성공만으로 분단체제론의 유효성과 전통적인 통일문학의 지속가능성을 확신하는 것은 선부른 판단일 수 있다. 더욱이 통일문학의 거장이라고 대우 받는 황석영의 창작 능력 자체에 대한

19) 고명철. 2011. “분단체제에 대한 2000년대 한국소설의 서사적 응전”. 『한국문학논총』 (58집). 302.

20) 장성규는 『바리데기』에서 작가의 욕망 서술은 극대화되고, 텍스트 구조의 서술은 최소화되어 부정적인 현상이 드러난다고 지적한다. 개연성이 전혀 없는 서술이 결정적인 순간 드러나는데 이는 작가의 성실성에 관한 문제이기도 하지만 “작가의 성실성의 문제에 국한된 것은 아니”라고 지적한다. “작가의 욕망이 구체적인 북한 인민의 삶과는 무관한 추상적인 통일문학의 규범에 포획되어 있다”라는 것이다. 이에 대하여 그는 “과거 통일문학과 같은 대문자 미학을 지속하려는 작가의 의도가 텍스트의 균열을 가져온 것”이라고 기존 통일문학계의 관행을 비판한다. “통일문학의 대문자 미학을 구축하려는 현재 ‘민족문학’ ‘진영’의 욕망을 정확하게 보여주는 동시에, 이 과정에서 간과된 결핍들 역시 정확하게 보여주고 있다. 그리하여 이 작품은 우리에게, 역설적으로 텍스트의 무의식을 통해 통일문학의 한계를 단적으로 보여주는 ‘성과’를 낳고 있기도 한 셈이다.” 장성규. 2011. “통일문학을 넘어 탈분단 문학으로”. 『실천문학』 (가을호). 59..

21) 조영일은 『가라타니고진과 한국문학』 (b, 2008)에서 “한국 비평가 중에서 누가 감히 한국문학의 에이스인 황석영을 비판할 수 있겠는가… 나는 솔직히 『바리데기』가 왜 그토록 많이 읽히는지 이해가 가지 않는다. 심지어 만약 황석영이 『바리데기』라는 소설을 신문에 연재하지 않고 전작을 써놓았다가 다른 사람의 이름으로 신인상에 응모했다면 어떻게 되었을까. 아마도 100% 떨어졌을 것이다.”라고 강도 높게 비판하고 있다.

회의 또한 근래 제기되고 있는 상황²²⁾에서 기존 작가들의 영향력에 의존하여 기존 통일문학을 이어가겠다는 태도는 근시안적이다. 80년대 통일문학이 그 미학적 한계에도 불구하고 거장들의 활발한 창작활동에 의지하여 전성기를 구가하다 90년대의 역풍을 맞으면서 급격히 쇠퇴한 역사를 망각해서는 안 될 것이다. 기성 작가에 의존하는 민족 문학 내 통일문학의 범주를 벗어나는 새로운 통일문학이 필요한 시점이다.

이러한 흐름에서 민족문학의 자장에서 벗어난 신진작가들에 주목할 필요가 있다. 6·15공동선언 이후 통일에 대한 신진 작가들의 관심 또한 고무되었다는 점은 통일문학에 새로운 가능성이 열려있음을 시사한다. 신진 작가들이 통일이라는 주제에 큰 관심을 두지 않는 문학계 전반적인 경향은 변함이 없지만²³⁾, 그래도 일부 작가들은 통일과 남북문제에 대하여 기존의 민족문학 내 통일문학이 결코 제기하지 못했던 참신한 주장들을 신선한 방식으로 제기하기 시작했다. 이웅준의 『국가의 사생활』(민음사, 2009)은 특기해볼 만하다. 이 소설은 기존의 통일문학이 내세우는 규범을 완전히 부정한다. 소설은 북한이 남한에 흡수통일되고 5년이 지난 후의 서울을 지옥으로 묘사하고 있다는 점에서 통일이 더 이상 장밋빛 미래가 될 수 없다고 강력한 문제제기하고 있는데, 이는 민족자주적 통일을 맹목적인 이상으로 삼던 기존 통일문학과는 아주 차별화된 것이다. 구태를 벗어난 문제제기는 이웅준의 성실하고 정밀한 통일 대한민국 묘사와 잘 짜인 장르문학의 특성을 만나 분단국가에서 살아가는 우리의 체내에 각인된 예리한 문제의식을 다시금 각성시킨다. 통일에 대한 새로운 의식을 새로운 방식으로 드러내는 이 소설을 통해 신진작가들의 통일문학이 통일담론에 대한 대중들의 관심과 논의를 다시금 끌어낼 수 있으리라 기대해볼 수 있다.

그러나 현실은 그렇지 못하다. 통일문학의 신진작가들이 가진 잠재성은

22) 오창은은 2008년 11월 6일 대안지식연구회 주간 비평에서 “(황석영의) 상업적 성공이 문학적 완성도를 보장하지 않는다” 라고 밝히며, “황석영의 문학세계가 태작을 생산하는 노쇠화 현상을 보이고 있는 것은 아닌가 하는 의구심이 든다” 라고 평한 바 있다.

23) Yes24의 작가 인터뷰에서 이웅준은 “요즘 젊은 작가들이 거의 다루지 않는 남북문제와 통일 문제로 소설을 쓰게 된 계기가 궁금하다. 별로 매력적인 소재는 아니지 않나?” 라는 질문을 받는다. 이에 대하여, 이웅준은 최인훈 “광장”의 영향을 그 이유로 꼽는다.

없지 않으나 그들의 작품에 관심을 갖고 작품을 소비하는 대중들이 많지 않기 때문이다. 2013년 9월 1일 현재 황석영 『바리데기』는 인터넷 서점 “알라딘”의 Sales Point 22,116, “Yes24”의 판매지수 8,256을 기록하고 있는 반면, 『국가의 사생활』은 Sales Point 1,318, Yes24 판매지수 1,614를 기록하고 있다. 이는 이응준의 다른 작품인 『내 연애의 모든 것』(민음사, 2012)가 Sales Point 3,852, 판매지수 10,512를 차지하고 있는 것보다 대조적인 양상이다.²⁴⁾ 측정방식에 따라 편차는 다르지만, 통일문학의 새로운 흐름이 대중들의 관심과 호응을 제대로 사고 있지 못하다는 점은 명백해 보인다.

III. 통일문학에의 비교문학적 요청

1. 비교문학의 의의

통일문학에의 비교문학적 요청이라는 제목을 접한 많은 독자들은 먼저 “비교문학”이라는 개념에 대해서 생소해 할 것이다. 비교문학은 문학계 내부에서 오랜 시기에 걸쳐 여러 이유로 제기된 개념으로서, 매우 복잡한 역사와 다양한 의미를 지니고 있다.²⁵⁾ 이 연구는 비교문학의 개념을 본격적으로 논의하지는 않을 것이기 때문에, 여기서는 비교문학이라는 개념이 통일문학과 어떤 의미에서 만나고 변화를 이끌어 낼 수 있는지에 초점을 두고 설명하려고 한다.

비교문학이라는 개념은 매우 폭넓은 의미로 사용되지만, 크게 보자면

24) 판매지수는 Yes24가 상품의 누적 판매분과 최근 6개월 판매분에 대한 수량과 주문건에 종합적인 가중치를 주어 집계한다. Sales Point 또한 판매량만으로 집계되는 기존의 베스트셀러 순위와는 달리 판매기간까지 감안하여 작성되는 알라딘의 판매지수이다.

25) 비교문학의 개념의 대두와 발전에 대해서 전문적으로 상세히 설명하고 있는 국내 문헌으로는 윤호병의 『비교문학』을 참고하였다. 비교문학은 큰 틀에서 ‘문화연구’(cultural study)의 하위개념으로 논의되기도 하는데, 문화연구는 문학을 비롯한 다양한 문화현상의 정치적, 경제적 측면에 초점을 맞추는 경향이 있다. 비교문학 연구는 대체로 문학을 중심으로 해서 다른 예술장르와의 관계를 연구하거나, 문학 내에서의 서로 다른 집단 간의 비교를 수행하는 데에 초점을 두는 경향이 있는 것으로 정리할 수 있다.

전통 문학연구에서 특정한 작가, 특정한 계층, 특정한 민족국가들에 의한 고급문학이 정전(canon)의 지위를 부여 받고 특권적 지위를 향유하던 것에 대한 반성으로 문학계 내부에서 나온 움직임으로 서양문학계에서 발전한 개념이라고 정리될 수 있다. 이에 따라 역사적으로 볼 때 비교 문학은 결과적으로 서구 문학뿐만 아니라 다른 문화권의 문학도 예술의 지위를 인정하고 연구하려는 움직임으로 나아갔다. 사실 국가별 문학, 문화권역별 문학의 비교연구는 서구 근대문학의 정점에 있었던 프랑스에서 자국 문학의 우수성을 보이기 위해 주로 이루어지기 시작한 연구였지만, 이후 독일이나 영국 등 인접 국가들에서도 비교문학 연구의 경향이 나타나면서 점차 다른 국가의 문학을 비교연구하면서 서로를 수용하는 방향으로 나아가게 된다.

그러나 비교문학은 미국으로 넘어오면서 프랑스식의 좁은 비교문학에서 더 나아가는 개념으로 발전한다. 대중문화와 다문화사회의 현실을 대하고 있는 미국에서 주로 관심을 가진 비교문학 연구는 우선 전통적으로 “고급문학”으로 여겨진 백인 중산층 이상 남성작가들에 의한 정통 문학의 범위 외의 문학들의 수용 문제였다. 이에 따라 미국의 비교 문학은 소수의 엘리트 예술가에 의해 창작되던 작품들만이 아니라, 소수자 문학, 이주민 문학, 대중문학 등을 모두 “문학”으로 수용하여 연구하는 방향으로 나아갔다. 이는 문학이 소수의 “천재”들이 창작하는 지고지순의 예술이라는 낭만주의적 이해에서 벗어나 문학에 있어서 보다 더 사회적 맥락을 수용하고 영향을 받는 문화적 텍스트로 바라보는 시각의 전환을 의미하는 것인데, 이는 기존의 문학예술이 가지고 있었으나 은폐되어왔던 “계급적 성격”이 드러나면서 동시에 이에 대한 반발이 표출된 것으로 이해될 수 있다.

더 나아가 비교문학은 “문학”이라는 장르까지 해체하는 단계로 나아간다. 이는 문학이 더 이상 과거와 같이 즐거움과 교양의 기능을 독점하지 못하는 사회적 환경을 반영하는 것이었다. 활자 시대에 문학은 그 자체로 사회 구성원들에게 즐거움을 주면서도 지식과 정보의 습득, 그리고 교양의 전수라는 역할까지 담당했지만, 멀티미디어의 시대인 지금 문학은

과거와는 달리 여러 매체들 중의 하나에 지나지 않게 되었다. 그리고 시간이 지날수록 활자매체보다 영상매체나 인터넷 매체 등에 익숙한 세대가 증가하면서 문학의 지위는 점점 더 주변화되어 왔다. 이른바 “문학위기론”은 인문학 위기론과 더불어서 여러 문학연구자들과 작가들에 있어서서는 받아들일 수밖에 없게 된 아픈 현실이었던 것이다.

이에 따라 문학계에서는 비록 문학이 여전히 가지는 고유의 기능과 역할이 존재하지만, 문학뿐만이 아니라 영상, 매스미디어, 전자매체 등 다른 매체 및 장르와 비교적 관점에서 연구되어야 함을 강조하게 되었다. 기술 발전에 의해서 활자 매체 시대에서 전자 매체 시대로 옮겨갔다는 담론들이 활발하게 전개되고 이에 따라 문학이 근본적으로 시대에 뒤떨어진 것이 되어버렸다는 논의도 나오고 있는 것으로 볼 때, 문학 이외의 예술 장르나 매체들에 대한 연구는 예술 또는 문화 연구자들에게 필수적인 것으로 다가오게 된 것이다. 앞에서 제시했던 국가간 문학의 비교연구, 여러 계층의 작가들의 작품활동의 비교연구 등과 비교해보았을 때 이 세 번째 변화는 “문학”이라는 비교적 안정된 것으로 파악되는 장르 자체의 해체를 의미하고 있다는 점에서 가장 급진적인 성격을 가진다고 할 수 있다.

정리해보자면, 기존의 비교문학의 성격을 고찰해 볼 때 이러한 모든 시도들을 특징짓는 것은 “해체”와 “재구성”이라는 것을 알 수 있다. 처음에 비교문학의 시도는 우열을 가리는 국가 단위의 문학을 해체하면서 국가별 문학과 소통을 통한 일반문학이나 세계문학이라는 개념을 가능하게 했다. 또한 소수 엘리트 문학의 개념을 해체하면서 보다 다양한 계층의 사람들, 그리고 다원적인 정체성을 가진 주체들의 목소리를 포괄하는 문학개념이 가능해지기도 하였다. 더 나아가 문학 이외의 장르까지 “문학적인 것”으로 받아들이는 데에까지 나아갔다. 이렇듯 이전 개념의 해체는 허무주의적인 해체가 아니라, 모두 새로운 정체성과 사유 및 소통을 가능케 하는 “재구성”으로 이어졌다는 점이 비교문학의 정신이 가지는 특징이라고 할 수 있다.

2. 통일문학의 비교문학적 고찰

그렇다면 이러한 비교문학의 개념이 통일문학에는 어떤 함의를 줄 수 있는가? 본 연구에서는 비교문학의 세 가지 내용, 즉 국가 간 경계, 계층 간 경계, 그리고 매체 및 장르 간 경계의 재구성적 해체라는 내용이 각각 통일문학에 대응하여 줄 수 있는 함의가 있음을 지적하고자 할 것이며, 통일문학이 문학이 사회변화에 따라 대처해 온 비교문학적 흐름에 비추어 보았을 때 어떤 현실에 있는지를 먼저 진단해보고자 한다. 그리고 더 나아가 그러한 현실에서 비교문학적 시도가 어떻게 적용되어 기존 통일문학의 한계를 극복하게 할 수 있는지의 방안을 제시하고자 한다.

(1) 국가의 탈경계를 추구하는 통일문학

앞에서 소개했듯이, 비교문학의 전통에서 가장 먼저 발전한 연구는 국가간 문학의 비교를 통해 문학의 외연을 확장하고, 이를 통해 보다 성숙한 문학을 도모하려는 시도에서 이루어졌다. 더욱이 세계화가 진전되면서 민족국가의 단위는 점점 더 불분명해지고 서로 다른 민족 국가들의 관계는 더욱 긴밀해지고 있는 상황에서, 다른 국가 혹은 민족 문학과와의 관계를 성찰하는 것은 필수적으로 요청되고 있다. 많은 문화연구자들은 “혼종성”(hybridity)의 개념으로 국가 간, 또 사회집단 간 이루어지는 새로운 존재양태들을 설명하고 있는 상황이다.

이러한 국가의 탈경계를 추구하는 비교문학의 개념은 통일문학에 있어서는 훨씬 더 중요한 의미로 다가온다. 통일이란 이미 고착되어 있는 분단체제를 넘어서는 탈분단을 지향하는 것인데, 이를 위해서는 남한과 북한 각각을 넘어서는 제 3의 새로운 정체성이 모색되어야만 한다. 그리고 그러한 통일한국이 다른 국가들과의 관계 속에서 어떤 의미를 가지고 발전할 수 있을지의 전망을 제시하는 일도 필요하다. 남북의 통일은 분단 이후의 역사가 보여주었듯 필연적으로 국제적인 사건이기 때문이다. 이러한 작업들은 “타자”로 여겨졌던 다른 문화에 대한 이해와 창조적 수용을 통해서만이 가능하다.

먼저 통일문학은 비교문학이 민족문학의 좁은 틀에 머무르지 않고 다

른 민족문화과의 비교연구, 문학 간의 교류사 연구, 탈경계적 문학을 추구했던 것과 같이, 같은 민족에 의한 것이나 다른 체제에서 축적되어 온 북한문학의 연구를 통한 통일문학사의 새로운 가능성을 모색해 왔다. 더 나아가 근래에는 탈북 이주민을 소재로 하는 디아스포라 문학으로까지 논의를 확장해가고 있는데, 이러한 추세는 한반도에만 국한되어 있던 통일에 대한 사유의 범위를 더 확장하여 다른 세계와 한반도의 관계를 고찰하게 한다는 데에서 의미가 크다.

통일문학사 서술을 목적으로 활동하는 북한 문학연구자들은 북한 문학이 가지는 이중적인 성격을 지적한다. 이들은 한편으로 북한에서의 문학은 정치체제의 성격을 강하게 반영하고 있어서 진정성을 담은 문학으로 적극적으로 수용하기에는 한계가 있다고 강조한다. 그러나 북한 문단 내에서 “조선 민족주의”를 강조하면서, 단순히 문예 창작을 주체문학론의 창작 방법론과 당에 의해 지도, 관리, 평가하는 대상으로 여기는 것에서 벗어나 과거 민족문학에서 예술적으로 가치가 뛰어난 한용운, 양주동, 정지용, 백석, 리용악, 윤동주 등의 작품을 대폭 수용하는 변화를 주목하면서 북한 문학에 대한 연구를 통해 남북한이 가지는 공동의 정체성을 모색하기도 하는 연구도 나오고 있다.²⁶⁾ 이렇듯 통일문학은 북한 문학에 대해서 지속적으로 관심을 가지면서 지나친 낙관주의와 비관주의를 동시에 경계하고, 북한문학이 분단상황에 대한 이해를 심화하고 이를 근거로 탈분단에 대한 상상력을 발전시키는 작업에 도움이 될 수 있는 부분이 무엇인지를 지속적으로 고민하는 작업을 수행해 나가야 할 것이다.

이와 더불어서 주목 받는 현상인 탈북 이주민들의 삶을 다룬 작품들이 남한 작가와 탈북 작가들에 의해 활발하게 나오고 있는 상황은 통일문학에 있어서의 국가의 탈경계 현상을 드러낸다. 탈북 이주민은 분단상황이 지속되고 있는 한반도에서 매우 특수한 위치를 차지하고 있다. 이들은 북한체제를 거부하고 탈북을 감행하였지만, 많은 경우에 새로 이주한 곳에서도 적응하기 어려워하는, 그래서 완전히 새로 이주한 사회에 동화되지

26) 홍용희, 2007 “고난의 행군’ 과 북한 시의 길”. 『한국근대문학연구』(Vol. No.15). 한국근대문학회, 53-69

못하는 “경계인”의 삶을 살고 있다. 이러한 경계인으로서의 탈북 이주민을 다룬 문학은 그 자체로 비교문화적인 성격을 지닌다. 탈북 이주민의 성격 자체가 북한과 남한의 정체성을 모두 가지고 있으면서도, 두 정체성을 동시에 넘어서는 새로운 정체성을 모색해야만 하는 존재이기 때문이다. 탈북 이주민문학은 이런 면에서 단순히 이전의 통일문학 내지 민족문학에서 추구해 왔던 분단현실에 대한 성찰과 탈분단 상황에 대한 상상을 통해 민족적 과제로서의 통일에 기여하는 실천적 성격에서만 관심을 요청 받을 뿐만 아니라 “디아스포라” 현상이라는 인류 보편의 경험을 형성화한 것으로 수용될 수 있다는 점에서 통일문학이 가지는 문학내적, 혹은 예술적 의미를 더욱 풍성하게 하는 면이 있다. 디아스포라 문학에 대한 연구는 다른 문화권의 문학연구에서도 매우 비중 있게 다뤄지고 있는 현실임을 감안해 볼 때, 통일문학에 대한 관심을 한반도를 넘어 국제적으로 확산시킬 수 있는 가능성을 가지고 있기도 하다.²⁷⁾

또한 탈북 이주민에 대한 문학적 사유는 통일문학이 가지는 실천성의 패러독스를 해결하는데도 도움이 될 수 있다. 통일문학은 기본적으로 남과 북의 동질적 정체성을 “민족”이라는 틀에서 사유하게 되지만, 통일문학이 과거 “민족문학” 담론이 가졌던 정치성을 연상시키게 된다면, 역설적으로 이는 민족이라는 개념에 대한 회의나 무관심으로 이어지게 할 가능성이 크다. 문학이나 예술의 정치성은 그것이 역설적으로 “탈정치성”을 띠면서도 정치적인 중요한 문제를 은유적으로 제시할 때 더욱 “정치성”을 띄게 되기 때문이다. 이런 점에서 통일문학이 이른바 “우리 민족끼리” 식의 민족 개념을 환기시키는 것을 넘어서 좀 더 낮은 문학적 경험을 가능케 해주는 방향으로 나아가는 것이 필요한데, 이러한 점에서 탈북 이주민들 경험의 문학화는 매우 중요한 의미를 가지는 것으로

27) 이와 관련하여 권세영은 “소수집단 문학으로서의 북한이탈주민 창작 소설 연구”라는 연구를 통해 들뢰즈, 가타리 등 저명한 서방 비평가들의 “소수 집단 문학” 개념을 북한이탈주민 문학에 적용하여 북한이탈주민 문학이 탈영토화된 언어, 정치성의 내재, 그리고 집단적 성격이라는 소수집단 문학의 보편적 특징들을 가진다고 주장한다. 김종희는 동시에 남북한을 중심으로 두고 해외에 널리 퍼져 있는 미주 한인문학, 일본 조선인문학, 중국 조선족문학, 중앙아시아 고려인문학을 엮는 ‘한민족 문화권 문학’을 설정하고자 시도한다. (<http://news.donga.com/3/all/20120828/48920397/1>)

지속적으로 통일문학의 대상이 되어야 할 것이라고 볼 수 있다.

이처럼 통일문학은 비교문학적 시각에서 보았을 때, 많은 부분 북한문학에 대한 연구를 통한 남북한 모두의 이해와 이에 근거한 통일한국의 문학에 대한 상상이라는 과제, 그리고 존재 자체로 비교문학적 성격을 가진 탈북 이주민의 현실에 대한 관심을 통해 국가의 탈경계, 그리고 새로운 공동체와 정체성을 사유하게 하는 작업을 수행해 왔던 것으로 평가된다. 여기에 더해서 아직까지 비교적 수가 많지 않지만 증가하는 추세에 있는 탈북 이주민들이 자신들의 목소리를 담은 창작활동을 더욱 활발하게 수행하게 된다면, 통일문학이 국가의 탈경계를 강조하는 비교문학적 성격을 더 강하게 가지게 될 것이라고 전망해 본다. 그리고 이러한 다양한 노력들이 “통일문학”이라는 범주 아래 체계적으로 축적되고 담론화 되어 한국 사회에서 지속적으로 통일에 대한 사유를 가능하게 하는 원동력이 될 필요가 있다.²⁸⁾

(2) 창작 주체과 담론 주체의 탈경계

두 번째는 비교문학에서 의미 있게 여겨지는 이른바 전문 예술인과 대중 간의 탈 경계의 필요성을 주장하는 비교문학론의 내용을 통해 통일문학을 진단해 보는 것이다. 이 기준에 비추어보았을 때 통일문학은 어떤 평가를 할 수 있을까?

사실 현재 통일문학의 경우 대중들의 큰 관심을 얻는 분야라고 보기 어렵다. 한국의 출판 문화 및 독서 시장의 현황을 고려할 때, 통일이라는 문제의식을 다룬 작품들은 많은 경우 한국 사회에 유의미한 담론화 역할을 수행하지 못하고 일부 문학연구자들이나 비평가들에게 읽히는 경우가 많은 것으로 보인다. 이는 전반적인 한국사회 문화소비의 특성을 반영한

28) 2000년대 들어 남한작가들의 문학적 소재에 머물렀던 탈북 이주민들이 창작 주체로 나서게 되었다는 것은 언론에서도 주목을 받았다. 장진성, 김유경 등이 주목 받는 탈북 작가로 소개되었으며, 이전 탈북자 소재 문학에서 보여준 증언문학 혹은 고발문학의 틀을 벗어난 새로운 가능성을 보여준 것으로 평가하고 있다. 이들은 많은 경우 북한 공인 작가 출신이다. 이 중 장진성의 경우 런던에서 열리는 세계 시인 대회 '더 포이트리파르나소스(The Poetry Parnassus)'에 북한 대표로 초청 받아 국제적으로 활동하고 있기도 하다. (<http://news.hankooki.com/lpage/culture/201206/h2012061521031784210.htm>)

것이기도 하지만, 기본적으로는 통일이라는 주제가 분단의 현실이 지배하는 상황에서 절실한 것으로 받아들여지지 않고, 오히려 진부한 것이 되어 일종의 클리셰(cliché)를 형성한 것에도 원인을 찾을 수 있을 것이다. 통일문학의 주체인 작가 층을 조사해보면 전문 작가들이 분단현실에 대한 성찰과 탈분단에 대한 모색이라는 문제의식을 가지고 작품활동을 하는 경우가 많고, 창작 주체가 다원화되는 경향은 크게 나타나지 않고 있다. 이는 결국 제한된 전문 작가들에 의해서만 통일문학이 창작되고, 제한된 연구자나 비평가들에게만 작품이 읽히게 되는 상황으로 이어지고 있다. 통일문학에 대한 담론을 주도하는 주체는 어디까지나 문학연구가들이나 전문 비평가들 수준에 머무르고 있는 것으로 보인다. 이들 문학은 문학 내적으로 높은 가치를 인정받고 있고, 그 의미들이 적극적으로 해석되고 있기는 하지만 그것이 가지는 사회적 영향력이나 효과는 제한적인 상황이다. 2012년에 출판된 『탈북디아스포라』의 경우는 많은 국내 문학연구자들이 ‘탈북’을 소재로 한 소설 작품들을 연구한 성과들을 모아놓은 단행본이다. 많은 연구들은 박덕규의 소설, 정도상의 『절레꽃』, 강영숙의 『리나』 등 통일문학을 소개하면서 그 작품들의 문학적 의미를 설명하고 있지만, 사실 이러한 작품들이 일상에서 얼마나 사람들에게 기억되고 수용되었는지에 대해서는 강한 의문을 가질 수밖에 없다. 통일문학이 근본적으로 가지는 실천적 성격을 고려해 보았을 때, 이와 같은 “그들만의 리그화”는 매우 우려할만한 현상이라고 할 수 있다.

그러면 어떤 방안이 모색되어야 할까? 우선 창작 주체의 탈경계를 위해서는 문학 창작주체들의 다원화가 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 우선 통일이라는 문제의식과 문학에 관심을 가지는 사회 전반의 관심이 높아져야만 한다. 이를 위해서는 비교문학의 개념을 역으로 적용해보려는 발상이 필요하다. 비교문학의 역사적 전개를 볼 때, 종전에 주변부로 여겨졌던 여러 작가들-예컨대 여성, 유색인종, 중하류층 등의 대중-이 자신들의 목소리를 문학을 통해 적극적으로 형상화하고, 그러한 사회적 현상을 주류 문단에서도 인정하고 정통 문학의 범주로 편입되게 되면서 특권작가 집단의 우월성은 무너져 간 모습을 발견할 수 있다. 이러한 주변부문학의 대두는 어느 정도 정치적 운동의 성격을 가지는 것이기도 했지만,

결과적으로 볼 때 문학주체의 다원화와 더불어 훨씬 더 다양한 인간의 경험들과 언어를 문학으로 수용하고, 그러한 경험들이 더 많이 사회적으로 이야기될 수 있는 큰 발전을 가져왔던 것을 볼 수 있다.

이러한 비교문학 경험을 역으로 적용한다는 것은, 문학계에서 주변부에 의해 정통 특권문학이 해체되어 얻은 문학의 다원화와 발전을 가져온 경험을 바탕으로 하여 통일문학의 현실에 맞는 전략을 통해 창작 및 담론 주체의 탈경계와 통일문학의 다원화를 꾀하자는 것이다. 현실적으로 볼 때, 통일문학의 경우 사회 전반적으로 창작 주체가 다원화되어 있지 못하고, 사회적으로 통일문학을 주도적으로 생산해 내는 일종의 운동세력이 대두할 가능성도 극히 적은 것으로 보인다. 그러나 통일문학이 보다 더 많은 주체들의 경험을 반영하고 사회적으로 더 활성화되기 위해서는 보다 사회적으로 통일 논의와 담론에 적극적으로 관심을 가지게 하는 계기를 기존에 통일문학에 종사했던 사람들이 스스로 확대시키려는 노력이 필요하다. 이러한 노력은 결국 제도화된 정도가 높고 “통일문학”이라는 비교적 확고한 정체성을 가지고 있는 문인이나 문학연구자들이 주도해서 이루어져야 할 것이다.

먼저 이미 창작되었던 전문작가들의 문학을 대중화하는 작업이 있을 수 있다. 이를 위해서는 넓게 통일문학으로 분류될 수 있는 것들이 단지 개별적인 작품으로 출판되었다가 잊혀지는 것이 아니라, 이러한 통일에 대한 문제의식을 다룬 작품들을 지속적으로 “통일문학”이라는 자장 안으로 포함시켜 사회에 이들 작품들의 존재와 의의를 알릴 수 있게 하는 채널이 필요하다. 이를 위해서는 통일부 등 정부의 노력이 있을 수도 있지만, 예술이 가지는 자율성의 속성 상 이러한 노력은 통일문학에 관심을 가지고 있는 사회 구성원들, 그리고 통일문학작가나 연구자들에 의한 자발적인 노력이 더 우선되어야 할 것이다. 현재 한국 사회의 커뮤니케이션 지형을 고려할 때 이와 관련한 인터넷 포털이나 혹은 공식과 비공식의 경계에 있는 SNS를 활용한 채널의 마련이 효과적일 것으로 보인다. 안타깝게도 연구하는 과정에서 현재 지명도가 있거나 접근이 용이한 관련된 채널을 찾기는 쉽지 않았다. 기존 작품들의 대중화와 사회적 담론화, 그리고 작품에 대한 사회

적 담론 주체의 다원화를 위해서 이러한 노력은 필수적이다.

이와 더불어 창작 주체의 다원화를 위해서는 사회적으로 보다 많은 사람들이 통일문제에 관심을 가지고, 창작의 기회가 될만한 여건이 마련되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 물론 문학회 자체의 노력뿐만이 아니라, 교육당국이나 정부 기관과의 연계가 필요하다. 최근에 통일 교육원에서 주최했던 통일동화 공모전의 경우, 작품성에 있어서는 비록 많은 한계들이 지적될 수 있으나 통일문학의 창작주체 다원화라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있는 부분이 크다.²⁹⁾ 이러한 노력들에 대해서 문학계가 사회적으로 보다 관심을 끌어낼 수 있도록 적극적으로 알리고 담론화하는 노력들을 지속적으로 기울여 나가야 할 것이다. 이러한 노력은 궁극적으로 통일문학 창작 주체의 다원화와 그에 따른 통일문학 지평의 확대로 이어질 것이다.

(3) 장르 및 매체의 탈경계

이미 앞서 소개했듯이, 비교문학에서 가장 급진적인 해체는 장르 및 매체의 탈경계에 있다고 볼 수 있다. 여태까지 논의한 국가 혹은 민족의 탈경계, 그리고 창작 주체의 탈경계 등은 어디까지나 활자 매체 시대에 예술에서 높은 위상을 가져왔던 ‘문학’이라는 장르 내에서의 기존 경계의 해체와 다원화를 모색했던 시도이다. 그러나 커뮤니케이션 수단의 발달과 대중사회의 도래는 문학에 매우 큰 도전을 불러 일으켰다. 비교문학 연구자인 김주연에 따르면 전화, TV, 위성통신을 통한 통신의 발달이 20세기 초에서 중후반을 리드해 왔다면, 20세기 후반에서 21세기에 이르는 테크놀로지는 휴대폰과 PC, 인터넷 분야에서 폭발하게 된다.³⁰⁾ 예술 분야

29) 통일부 통일교육원에서 주최한 “통일동화공모전”은 3회째 개최되었으며, “자유민주주의에 입각한 평화적 통일과 통일한국의 긍정적 미래상”을 큰 주제로 하여 작품을 응모 받았다. 응모 자격을 일반, 중고등부, 기성작가를 포함하여 일반인들이 창작 주체가 될 수 있게 하는 기회를 제공하고 있다. 우수작품은 플래시 구연동화(e-book)이나 앱으로 제작된다. 기존 수상작을 보면 휴머니즘적 관점에서 남북한 주민들의 인간적 유대를 강조하고 있으며, 연평도의 경험 등 남북분단의 비극적 경험을 작품화한 경우가 있었다.

30) 김주연, 『문학, 영상을 만나다』. 파주: 돌베개, 2010.

에서는 과거에 통속성과 상업적인 성격을 가진다고 하여 고급예술의 변두리에 위치했던 영상예술의 발전이 두드러지는 변화도 나타났다. 저명한 커뮤니케이션학자인 맥루한은 “미디어는 메시지다” 라는 말을 남겼는데, 이는 내용과 형식, 혹은 내용과 방법 사이의 이분적 구분은 적절하지 않으며, 내용을 표현하는 매체나 수단 자체가 중요하다라는 교훈을 제시하고 있다. 새로운 미디어의 시대에도 문학이 가지는 고유의 특성은 여전히 지속되고 그것은 창작자나 수용자 모두에게 인정되고 있기는 하지만, 문학이 과거에 가졌던 위상을 더 이상 유지하고 있지 못하다는 것은 엄연한 현실로 받아들여지고 있는 실정이다.

이런 상황에서 작가를 비롯한 문학연구자들은 문학이라는 장르와 활자매체에 대한 사유를 치열하게 전개하고, 문학이 어떤 방향으로 발전해나가야 할지에 대해서 방법을 모색하게 되었으며, 이러한 연구는 특히 비교문학 연구를 중심으로 활발하게 이루어졌다. 비교문학 연구자인 김성곤에 따르면 활자매체에 근거한 문학이 절대적인 위상을 유지해야만 하는 이유는 없으며, 다른 매체들과 더불어 서로 교류하는 ‘상호 매체성’의 포용이 필요하다고 주장하고 있다.³¹⁾ 김성곤은 이에 따라 문학이 예술에서 특권적 지위를 유지해야 한다는 고정관념에서 벗어나 문학의 영화화나 인터넷 영상문화, 그리고 인터넷이나 영상매체와 문학의 접합을 시도한 하이퍼픽션, 테크노픽션 등의 현상에 주목하면서 문학의 장르와 탈경계의 필요성을 강조하고 있다.

이러한 비교문학자들의 현실인식은 한국의 문화현실, 그리고 통일문학의 현실에도 시사하는 바가 매우 크다. 한국의 경우 한국문화예술위원회가 펴낸 <2012년 문예연감>에 따르면 2011년 발간된 소설 종류가 1814종으로 전년인 2010년 2231종에 비해 19%감소하였다. 소설을 비롯한 시, 희곡, 평론 등 전체적인 문학신간도 5% 감소하였다. 이를 다룬 한 언론에 따르면, 이러한 문학계의 변화는 불황에 따른 도서유통업체들의 부도, 문학도서 보급지원제도의 변형, 전자책과 인터넷 소설 확산 등의 구조적인 현상 때문이라고 진단하였다.³²⁾ 통일문학의 상황도 이에 비해서 더하면 더

31) 김성곤.2003.『문화연구와 인문학의 미래』. 서울: 서울대학교출판부.

했지 결코 더 낮지 않을 것이다. 통일문학의 경우 선행 연구들을 검토해보면, 앞서 밝혔듯이 전문 연구자들이 주로 전문 작가들에 의해 창작된 주요 작품들에 대해 문학 내적으로 분석하고 비평하는 연구들이 대부분이다. 이러한 작업은 통일문학에 대한 깊은 이해와 다양한 시각에서의 의미를 조망하고 해석해 내는 인문학 본연의 작업으로서 충분한 의미를 가지고 있지만, 이러한 전문 연구자들이 제도권 내에서의 연구와 출판에만 만족해서 통일문학에 대한 유의미한 논의들을 사회적으로 활성화시키지 못하는 상황에 대해서는 아쉬움이 생긴다.

그렇다면 이러한 현실에서 통일문학은 어떤 방향으로 나아가야 하는가? 통일문학이 가지는 태생적인 성격상 지향이 개인 전문 작가들에 의한 분단현실 인식과 문학적 형상화를 넘어서서 통일 한반도의 새로운 정체성을 형성하고 담론화하는 사회적인 실천을 지향하는 단계로까지 나아가고자 한다면 통일문학이 장르와 매체의 탈경계를 추구해야 하는 것은 필수적인 요청이다. 문학의 역할과 임무를 지속적으로 수행하면서도, 통일문학이 최근에 여러 가지 한계를 보여주고 있는 문학에만 통일에 대한 담론 전개와 예술적 형상화의 기능을 국한시키는 것이 아니라, 다른 장르와 매체를 아우르는 “통일 비교문학”의 작업을 수행하는데 적극적인 노력을 기울여야 한다.

다행히 통일문학은 영화를 중심으로 한 영상예술을 통해 수준 높은 분단현실에 대한 인식과 성찰을 보여주면서도 통일과 관련된 담론을 사회적으로 확산시켜온 시도들을 확인해왔다. TV드라마나 연극 등에 대한 연구도 있지만, 특히 영화는 대중적 관심이 적은 문학장르에 비해서 보다 더 대중성을 갖출 수 있었을 뿐만 아니라, 비평의 측면에서 북한 관련 주제를 선도해왔다고 평가된다. 『쉬리』, 『공동경비구역 JSA』, 『동막골』, 『의형제』, 『간첩』, 『크로싱』 등은 남북관계와 탈북의 현실 또는 일상의 분단현실에 대해서 사회 전반의 관심을 끌어내는 효과를 가져왔다. 또한 영화는 비평적 측면에서도 비전향 장기수 문제를 다룬 『송

32) “소설의 추락은 문화국가의 동력 파괴”. 『경향신문』(2012년 10월 22일).
 “http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201210222124245&code=990101”

환』이나 송두율 교수를 둘러싼 사회적 갈등을 다룬 『경계도시1』 『경계도시2』, 북한과 가족사를 다룬 『디어 평양』과 『굳바이 평양』 등 많은 작품들을 통해 영화가 단순히 상업성에 의해서 분단현실과 통일이라는 주제를 희석화하거나 소비하는 것이 아닌, 진지한 성찰과 사유의 계기를 마련해줄 수 있는 영향력을 보여주었다.

영화가 단순히 통일을 다룬 소재를 ‘대중화’ 시키기 유리한 매체라는 점뿐만이 아니라 영화라는 장르나 매체의 속성 자체가 가지는 예술적 의미에 주목하는 연구도 있다. 박성연의 소설인 『DMZ』를 원작으로 하여 만들어진 영화 『공동경비구역 JSA』를 비교문화적 관점에서 소개하고 비평한 고부웅의 연구에 따르면, 영화는 통일과 관련된 주제인 민족 정체성을 설명하는데 있어서 큰 친화성을 가지는 매체임을 벤야민의 논의를 인용하면서 적극적으로 주장한다.³³⁾ 그에 따르면 예술로서의 영화는 고급 문화가 가지고 있던 개인적 속성보다는 ‘집단적 소비’ 행태가 이루어질 수 있는 장르라는 점을 강조한다. 그림을 보거나 책을 읽는 행위가 기본적으로 개인적 공간에서 수행되는 것이라면, 영화관에서 상영되는 영화는 집단적으로 공통의 경험을 가능하게 한다는 것이다. 이러한 문학 외 장르 및 매체의 “집단성”은 단순히 개인적인 문화적 소비로 그치는 것이 아니라, 예술적 서사를 사회적 담론화하는 데까지 나아가야 하는 통일 문학에 있어서는 매우 주목할만한 속성이다.

또한 문학방면의 연구는 대부분 통일문학사 속에서 특정 작품의 의미를 작품 내적으로 해석해내는 데에 초점이 맞춰져 있고 그것이 가지는 사회적 효과나 수용의 방식에 초점이 맞춰진 연구는 찾아보기 어려운 반면, 통일을 주제로 한 영화의 경우에는 그것이 사회적으로 얼마나 많은 관객들이 감상하였고 담론화에 영향을 미쳤는지 주목하거나, 특징 집단이 통일 관련 영화를 감상한 뒤에 대북 혹은 통일에 대한 인식에 어떤 변화를 가져왔는지에 주목하는 연구들도 발견할 수 있었다. 최정운은 그의 논문 대학생 영화관객의 북한 이미지 형성에 관한 연구-공동경비구역 JSA,

33) 고부웅. 2002. “『공동경비구역JSA』에서의 민족 공동체-문화연구로서의 비교문학을 위하여”. 『比較文學』(Vol. 29).

태극기 휘날리며를 중심으로 해서 통일 영화를 관람한 대학생들이 통일에 대한 관심도, 통일의 당위성 등에 대해서 인식의 변화가 있었는지를 설문 조사를 통해 파악하고자 하였고, 분석결과 영화를 보기전과 본 후에 통계적으로 유의미한 차이가 있음을 보이기도 했다.³⁴⁾ 이처럼 통일문학은 이미 비교문학적 관점에서 영화를 통일을 주제로 한 예술적 형상화 작업의 주요한 매체로서 주목하고 있으며, 이러한 작업은 통일 관련 담론의 사회화뿐만 아니라, 다매체 시대에 통일 주제가 예술적으로 더 발전할 수 있는 가능성을 모색한다는 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

그렇다면 이러한 통일 영화나 다른 매체에서의 가능성이 통일문학의 역할을 제한하는 것을 의미하는가? 영화 등 다른 매체에서 통일과 관련된 담론을 성공적으로 사회화하고 예술적으로 형상화한 것들은 많은 경우 전통적으로 문학에서 중요하게 여겨지는 치밀한 서사나 장면구성, 그리고 문체의식의 은유적 제시 등의 조건들을 갖추고 있으며, 이러한 사실은 문학 이외의 예술이 통일문학이 이룩해온 성과로부터 많은 것들을 수용할 수 있다는 사실을 보여준다. 소설 『DMZ』는 영화 『공동경비구역 JSA』만큼의 사회적 영향력을 가지지는 못했지만, 『공동경비구역 JSA』 역시 문학적 성과인 원작의 상상력이 없었다면 가능하지 못했을 것이라는 사실을 볼 때, 통일 담론을 지속시키고 사회화할 수 있는 예술장르는 문학과 인접 장르 및 매체의 상관관계 속에서 여전히 연구되고 주목 받아야 할 필요가 있다. 꼭 통일문학의 사례가 아니더라도 문학과 영화의 관계는 긴밀한 연계를 가지고 서로에게 상승작용을 수행하는 경우를 많이 발견할 수 있다. 공지영 작가의 소설 『도가니』의 경우 2009년에 출간되었으나 직후에 큰 사회적 반향을 일으키진 못했던 반면, 2011년 황동혁 감독에 의해 영화화 된 이후에 엄청난 사회적 반응을 일으키면서 아동 및 장애인에 대한 성폭력의 처벌을 강화하고 공소시효를 폐지한 ‘도가니법’을 제정하게 하는 등 장애인의 인권문제에 대한 관심을 촉발시켰던 것을 볼 수 있다. 이러한 사실은 소설을 위시한 문학이 가지는 사회

34) 최정윤. 2004. “대학생 영화 관객의 북한 이미지 형성에 관한 연구-『공동경비구역 JSA』, 『태극기 휘날리며』 중심으로”. 고려대학교 언론대학원 석사논문.

적 영향력의 한계를 보여주는 것이기도 하지만, 역설적으로 다른 매체와의 상호 상승작용적 관계를 맺을 때 문학이 여전히 상상력과 사회적 역할에 있어서 중심적인 역할을 할 수 있음을 보여주는 역설을 보여준다.

이외에도 통일문학은 대중적인 장르인 영화가 가질 수 있는 문제들을 건설적으로 비판할 수 있는 작업을 수행할 수 있다. 앞에서 긍정적으로 평가했었던 많은 영화들의 경우에는 사실 많은 정치성의 부재에 대한 비판, 또한 분단현실에 대한 비판적 고찰보다는 지나치게 감정적 측면에서의 접근이 이루어지고 있다는 비판을 받기도 하였다.³⁵⁾ 물론 영화와 문학의 관계를 대중성 대 순수성으로 범박하게 구분하여 영화의 한계를 지적하는 부분도 있기는 하지만, 영화와 통일문학의 관계는 이렇게 서로에 대한 관심과 연구의 확산을 통해 더욱 더 발전적으로 전개되어 갈 것으로 전망된다. 이를 위해서는 문학이 기존에 해왔던 진지한 인문학적 성찰과 올바른 현실인식에 근거한 비판적 상상력을 유지하면서도, 다른 매체와 장르를 포용하여 보다 확대된, 그리고 대중의 관심과 참여를 이끌어낼 수 있는 비평과 담론화 작업을 수행하는 비교문학적 노력을 기울여야 할 것이다. 최근 제기되고 있는 “통일 인문학”의 성과가 인문학자들의 고상한 상아탑 내에서만 머무는 것이 아니라, 사회와의 관계 속에서 통일문학을 비롯한 통일 인문학이 가지는 역할과 임무를 자각하고 탈경계를 위한 노력으로 나타나야만 할 것이다.

IV. 결론

탈분단에 대한 사유와 담론은 통일을 위해 끊임없이 생산되고 제기되며 확산되어야 한다. 문학은 통일문학이라는 이름으로 그 기능을 선도적으로 수행해왔다. 특히 민족문학 운동이 정점을 이루면서 범주 내의 통일문학 또한 문학적 성취와 동시에 사회적 성취를 이룬 시기가 있었다. 그

35) 이효인 2001. “통일을 향한 위험한 시각-『공동경비구역 JSA』, 『간첩 리철진』, 『쉬리』”. 『통일시론』

러나 최근의 상황을 볼 때, 문학이 수행했던 해당 기능이 한계에 봉착했음을 알 수 있다. 이상의 논의를 통해 통일문학이 한계에 이른 원인으로 해당 문학이 내적으로 과도한 정치성에 협착한 탓으로 기존 작가들이 이탈하고, 신진 작가의 유입이 이루어지지 못했던 상황을 확인하였다. 이로 인해 문학 내 역동성과 참신성이 저하될 수밖에 없었으며, 이러한 상황에서 생산된 통일문학은 90년 이후 변화한 대중들의 호응을 살 수 없었다. 기존의 통일문학이 일부 작가에 의존하며 전통적인 사유와 이론에 갇힌 탓에 현실을 유연하게 파악하지 못하고, 답습을 넘어선 대안을 적절하게 제시하지 못한 내적 문제로 인하여 사회적 공감의 여지를 상실하였기 때문이다.

한편 6·15공동선언 이후 이루어진 민족문학 내부통일문학의 대응과 통일문학 신진작가들의 등장을 살펴보았다. 이를 통하여 민족문학 내 통일문학이 가지는 근본적인 한계를 확인하였고, 더 이상 민족문학 내부의 쇄신으로 통일문학의 침체가 해결될 수 없다는 점을 지적하였다. 그러나 그 대안이 될 수 있는 신진작가들의 작품들은 대중과의 소통 측면에서 그 한계가 있는 바가 컸다. 새로운 통일문학의 잠재성은 충분하나 외적인 조건, 즉 사회의 수용 조건에 의해 통일문학이 그 기능을 제대로 수행하지 못하게 된 것이다.

이러한 현황에 대하여 본고는 통일문학의 비교문학화를 그 대안으로 제시했다. 남북의 차이를 확인하는 동시에 새로운 통일 한반도 문학의 가능성을 모색하고 더 나아가 국제적 차원에서 한반도의 상황을 성찰할 수 있는 '국가의 탈경계를 추구하는 통일문학', 제한된 작가층에 의한 창작, 그리고 제한된 독자들에 의한 담론을 넘어서 보다 사회화된 창작과 쌍방향적인 담론이 이루어질 수 있는 '주체와 창작 주체과 담론 주체의 탈경계를 추구하는 통일문학'이 대안에 해당한다. 이들 대안과 함께 미디어와 문화적 환경의 변화로 인해 문학이라는 장르 자체가 가지는 영향력에 변화가 있을 수 있다는 점을 고려한 '장르 및 매체의 탈경계를 지향하는 통일문학'의 확립 또한 중요하다 할 수 있다. 이상의 조건들이 실현되어 새로운 통일문학이 수립된다면, 문학은 본연의 통일 담론 선도 기능을 회복할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

▣ 학술논문 및 기타

2013년 서울대학교 통일평화 연구원 통일의식조사 보도자료

이동하. 1985. “총체성의포착을향한도전”. 『문학사상』.

이고운. 2008. “최인훈 “광장은역사의산물, 난기록자일뿐. 『한국경제신문』

김명준. 2001. “한국분단소설연구”. 단국대학교국어국문학과. 35.

간복균. 2008. “한국분단소설의연구-분단소설의서사적인식을중심으로.
『다가올문학』 (봄호).

염무웅. 1995. “역사의명예, 해방의빛”. 『창작과비평』 (가을호).

장성규. “통일문학을넘어탈분단문학으로”. 『실천문학』. 98호.

이재복. 2005. 90년대민족문학론과신세대문학론. 『한국문학이론과비평』.
27집.

임홍배. 1996. “창비 30년, 민족문학론의어제와오늘백낙청염무웅의비평
을중심으로”. 『창작과비평』 (봄호).

백낙청. 2000. “2000년대의한국문학을위한단상”. 『창작과비평』 (봄호).
창작과비평

고명철. 2011. “분단체제에대한 2000년대한국소설의서사적응전”. 『한국
문학논총』 (58집).

장성규. 2011. “통일문학을넘어탈분단문학으로”. 『실천문학』 (가을호).

이효인. 2001. “통일을 향한 위험한 시각-〈공동경비구역 JSA〉, 〈간첩 리
철진〉, 〈쉬리〉”. 『통일시론』 (9호).

최정윤. 2004. “대학생 영화 관객의 북한 이미지 형성에 관한 연구-공동
경비구역 JSA, 태극기 휘날리며 중심으로”. 고려대학교 언론대
학원 석사논문.

고부웅. 2002. “공동경비구역JSA에서의 민족 공동체-문화연구로서의 비교
문학을 위하여”. 『比較文學』 (29호).

권세영. 2012. “소수집단 문학으로서의 북한이탈주민 창작 소설 연구”.
『한중인문학연구』 (35호).

홍용희. 2007. “‘고난의 행군’ 과 북한 시의 길”. 『한국근대문학』 (15호).

▣ 단행본

- 고인환. 2007. 『공감과근혹사이』. 실천문학사.
 백낙청. 2006. 『한반도식통일, 현재진행형』. 창작과비평.
 고명철. 2010. 『잠못이루는리얼리스트』. 삶이보이는창
 오창은. 2005. 『비평의모험』. 실천문학사.
 조영일. 2008. 『가라타니고진과한국문학』, 도서출판b.
 김성곤. 2003. 『문화연구와 인문학의 미래』. 서울대학교출판부.
 김주연. 2010. 『문학, 영상을 만나다』. 돌베개.
 윤호병. 2005. 『비교문학』. 민음사.
 박덕규, 이성희. 2012. 『탈북디아스포라』. 푸른사상.

▣ 인터넷 자료

- [http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201210222124245
&code=990101](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201210222124245&code=990101)
 (최종 검색일 : 2013년 9월 1일)
<http://unikorea-contest.co.kr/unikorea/>, 통일부 통일교육원 통일창작동화
 공모전 홈페이지. (최종 검색일 : 2013년 9월 1일)
<http://news.hankooki.com/lpage/culture/201206/h2012061521031784210.html>
 (최종 검색일 : 2013년 9월 1일)
<http://news.donga.com/3/all/20120828/48920397/1> (최종 검색일 : 2013년 9월 1일)
<http://blog.daum.net/nubell/14439642/> .오창은. 2008. “황석영의 『개밥바
 라기별』 비판” . 프레시안(최종 검색일 : 2013년 9월 1일)