

# JNKS

**Journal of North Korea Studies**

**Vol. 6 No. 1**



**고려대학교 공공정책연구소**

**KOREA UNIVERSITY PUBLIC POLICY RESEARCH INSTITUTE**

# 편/집/위/원/회

## 편집위원장

---

홍석훈(통일연구원)

## 편집위원

---

Balazs Szalontai(고려대학교), 남광규(매봉통일연구소),  
이기완(창원대학교), 김지영(송실대학교),  
나용우(통일연구원), 박성용(전북대학교),  
최용섭(북한대학원대학교), 황수환(강원대학교),  
박은주(고려대학교)

편집간사 김에스라(고려대학교), 배상경(고려대학교)

# Journal of North Korea Studies

Journal of North Korea Studies 제6권 1호

---

발행처 : 고려대학교 공공정책연구소

발행인 : 임재천

편집인 : 고려대학교 공공정책연구소 편집위원회

세종특별자치시 세종로 2511 고려대학교 세종캠퍼스

전화 (044)860-1927 팩스 (044)860-1928

E-mail : j.nks\_korea@daum.net

인쇄처 : 제일문화사

발행일 : 2020년 6월 30일

ISSN 2384-3624



## 목 차

- 004 김정호/조윤영 중앙대학교/중앙대학교  
‘합리적 행위자 이론’의 북한 적용을 위한 대안적 접근법
- 039 장양기 선문대학교  
김정은 시기 북한 지리교과서 연구: 주체102년 이후 발행된 고급중학교 지리  
1, 2, 3을 중심으로
- 069 정유석 한국수출입은행  
남북경제공동체 형성을 위한 평화경제협력시대 추진 전략
- 102 박형준 건국대학교  
감염병 공동대응을 위한 남북 보건의료협력
- 132 이종서 중원대학교  
유럽연합(EU)의 대북정책: ‘비판적 포용정책’의 변화가능성에 관한 연구
- 171 Hwang, Kisik/Shin, Misook/Yulia Astuti Sekardiati  
동아대학교/동아대학교/동아대학교  
Improving diversity and peacebuilding through Social  
Integration Programme: Korea Immigration and Integration  
Programme (KIIP)’s Participants Perspectives and their  
contribution to Korean Society
- 195 부 록

## ‘합리적 행위자 이론’의 북한 적용을 위한 대안적 접근법

### Alternative Approach of ‘The Rational Actor Theory’ in North Korea Leader’s Behavior

Kim, Jeong Ho\*

Chung-Ang University

Cho, Yun Young\*\*

Professor, Chung-Ang University

Until now, ‘The rational actor theory’ has been recognized as a very useful tool for interpreting international politics. At the same time, however, it has also been a subject of numerous academic controversies. The heart of debates is whether the actor’s behavior can be objectified amid a lack of information about the actor’s ‘rational reference point’.

This raises questions about whether it is appropriate to use ‘The rational actor theory’ as a tool to interpret North Korea’s political decisions. This is because there is very little information on the ‘reference point’ of North Korean policy-makers. Whether it is right to adopt the ‘The rational actor theory’ as a tool to interpret North Korean policies with the little information, and how to supplement the problem of lack of information, if adopted, is an important task for researchers. After considering the problems pointed out above, it comes to the conclusion that it is reasonable to interpret their actions from the perspective of North Korean(internal actors) if they can have an objective explanation of the North’s reference point. In this study, the views of both the inside and the outside are tried to be applied step by step in order to overcome the limits of the ‘The rational actor theory’.

When finding out the key policy-makers, the final objectives

and goals, and the process of achieving goals, which are the main factors in forming 'The rational actor theory', internal actors' perspectives will be applied, and restrictions in the process of achieving the goal will be analyzed from the perspective of an external analyst.

When the above analysis method is applied to the North Korean case, it can be inferred that Kim Jong-Un will set goals and act between the best and the lesser worst cases because he is a rational actor concentrated on interested in 'Regime interest'. and His best goal is to secure regime interest without internal and external security threats, and the lesser worst is to secure only short-term regime stability with security threats. therefore, he will set a goal somewhere between these two options, and aim for the best.

**Keywords:** The rational actor theory, limited information, objective explanatory power, regime interest

## I. 서론

그동안 ‘합리적 행위자 이론(Rational actor theory)’은 현실 사회에서 유용한 설명력을 가지고 있음에도 불구하고, 학문적으로 수많은 논란이 제기되어 왔다. 왜냐하면, 합리적 행위자 이론의 출발점인 ‘합리성’이, 일반적 수준의 ‘합리성’ 또는 완벽하지 않은 정보에 기초한 ‘합리성’을 기반으로 하고 있으며 행위자의 ‘인식’이라는 다소 심리적이고 계량화하기 어려운 범주에 속해 있기 때문이다. 특히, 특정 국가

\* 제1저자: 중앙대학교 동북아학과(북한개발협력) 박사과정, dscpower1004@gmail.com

\*\* 교신저자: 중앙대학교 국제정치학과 교수, yycho@cau.ac.kr

(행위자)의 행동에 대한 ‘해석과 그 기준’을 놓고 다양한 이견이 제기 될 수 있으며 더욱이 북한과 같이 ‘정책결정 프로세스’에 대한 정보가 극히 부족할 경우, 그 논란은 더욱 커질 수밖에 없다.

하지만, 현재 ‘북핵 문제’를 놓고 북한과 첨예하게 갈등하는 미국의 前 정보기관 책임자이자 現 대북정책을 담당하는 폼페이오 국무장관조차 ‘김정은은 합리적 행위자’라고 표현하고 있음을 볼 때, 現 한반도의 안보문제를 다룸에 있어 합리적 행위자 이론을 보다 설명력 높게 활용할 수 있는 학문적 노력이 절실한 시점인 것 또한 틀림이 없다.

그렇다면, 북한처럼 ‘정책결정 프로세스’에 대한 정보가 극히 부족한 국가가 계획·선택하는 대내외 정책들을 합리적 행위자 이론으로, 보다 ‘설명력’ 높게 접근할 수 있는 대안 모델은 없을까? 그리고 그러한 대안 모델의 구성 단계와, 그 단계별 고려요소들은 무엇인가?

본 연구에서는, 그동안 북한이 선택한 정책들을 ‘합리성’의 개념으로 접근하여 해석하려 했던 기존연구들을 비판적으로 고찰하는 한편, 합리적 선택이론이 태생적으로 갖는 ‘합리성 논란’의 쟁점들을 분석하여, 북한과 같이 ‘정책결정 프로세스’에 대한 정보가 부족한 국가가 선택하는 대내외 정책들을 보다 ‘객관적인 합리성’으로 해석할 수 있는 대안적 모델을 제시하기 위해 위와 같은 질문들에 대한 답을 찾아볼 것이며, 이러한 작업은, 북한 김정은이 왜 그 시점에서 그러한 선택을 했는지에 대한 배경과 의도, 그리고 어떠한 미래상을 가지고 있는지를 살펴보는 것 뿐만 아니라, 우리는 대응해야 할 방향을 설정하는데 그 ‘기초’가 될 수 있다는 점에서, 불필요한 정서·재정적 소모를 최소화하고, ‘전쟁의 소용돌이’라는 최악의 사태를 피해야 하는 우리 한민족의 미래를 위해 꼭 필요한 노력일 것이다.

## II. 북한에 대한 ‘합리적 행위자 이론’ 적용 연구와 한계

그동안 북한의 행보에 대해 합리적이다, 또는 비합리적이다는 논란이 많았으며, 이를 유형적으로 구분하면, 그 첫 번째는 ‘북한의 정책적 선택을 합리성의 관점으로 바라보아서는 안 된다’는 주장이다. 박희락

(2007)은 ‘북한은 사회 전반의 폐쇄성에 따른 정보 유통(확보)의 제한, 수령중심제의 경직성에 기인한 의견 교환/소통의 제한, 주체사상에 대한 충성도가 인재 발탁의 기본 요건이기 때문에 합리성 또는 능력이 우수한 인재들만이 지도부에 발탁되기 어려운 여건’ 등 정책을 결정하는 북한 지도부가 통상적인 국가보다 낮은 수준의 합리성을 보유하고 있다고 주장하면서, ‘절망적 경제상황을 만들어 낸 북한 지도부’의 비합리성을 강하게 비판한다(박휘락 2007, 112). 또한 그는 ‘북한의 변화를 정확히 이해할 수 있을 정도의 지식과 정보의 수집이 어려운 상황에서, 우리가 판단하는 북한 지도부의 합리성 역시 우리의 합리성에 근거한 판단에 불과(박휘락 2007, 113)’하다고 정의하는 한편, ‘내재적 작동논리(이념)로 북한을 바라보려는 내재적 접근법은 비인도적 행위까지 정당화(박휘락 2007, 113)’할 수 있다면서, 북한 지도부의 정책적 선택들을 ‘내부 행위자의 합리적 시각’으로 해석하려는 시도가 부적절함을 지적한다.

이러한 박휘락의 주장은 사실상 ‘북한에 대한 합리적 행위자 이론의 적용’이 부적절하다는 것이다. 즉 그의 주장은 ‘합리성’이라는 개념으로 북한의 대내외적 행보를 해석함으로써, 그 설명력을 높이려는 ‘합리적 행위자 이론’의 근본 목적을 간과하는 등 외부 해석자가 내부 행위자의 합리적 시각에서 그들의 행동을 이해하려는 학문적 노력 자체가 불필요하다는 것과 다르없다. 특히, 북한을 그저 ‘알 수 없는 곳’이기 때문에 외부에서 그저 보이는 대로 판단하는 것이 최선이라는 관점을 노출함으로써, 현재 북한의 변화와 그 바탕에 깔려있는 복잡한 내적 원인들을 바라보지 못하는 한계를 가지고 있다. 게다가, 그가 ‘내재적-비판적 접근법’을 비판하면서 스스로 ‘북한의 행보에 대한 정당성 문제’를 거론한 부분은, 그 역시 ‘자기 가치’에 충실한 합리성에 매몰되어 있다는 것을 보여줌으로써, 그가 북한의 행보에 대해 ‘합리성 여부’를 논의하는 것이 부적절하다는 비판을 초래하기에 충분해 보인다.

두 번째 부류는, 북한의 대외정책에 대한 합리성-비합리성 논란을 좀 더 학문적으로 바라보면서 그 대안을 찾아나가려는 노력이다. 박상현(2009)은 북한 외교정책의 비합리성과 불규칙성을 ‘불량국가(rogue state) 및 체제적 특징’에서 도출하려는 논의와 ‘공세적-수세적 합리

성'<sup>1)</sup>에서 도출하려는 논의로 구분하여 비판적으로 고찰하였는데, 그에 따르면 '불량국가 논 의'에서 조차 불량국가의 공격성과 예외성은 인정되지만, 그 행동을 비합리적으로 바라보지 않는다고 지적한다. 즉, 테러 지원국가들이 외형적으로 '불량국가'처럼 보일지라도, 내부적으로는 그렇게 행동하는 나름의 이유가 있기 때문에 이를 비합리적으로 보아서는 안 된다는 것이다(박상현 2009, 37). 또한, 그는 북한의 지도자(수령) 중심주의 및 전체주의적 특징 속에서 비합리성을 찾아내려는 노력들에 대해, '외교적 행보를 지나치게 서구적 관점에서 해석하려는 것'이라고 비판한데 이어, '서구와 다른 북한의 인식체계를 체계적으로 접근할 수 있다면 북한 외교정책의 합리성과 규칙성을 발견할 수 있을 것'(박상현 2009, 39)'이라면서, 내재적 접근법 또는 내재적-비판적 접근법과 같이 내부 행위자의 시각에서 그동안 북한의 불량한 도발적 대외행보를 해석할 필요성을 제기한다(박상현 2009, 43). 나아가, 북한의 외교정책을 '탈냉전 이후 안보와 전략적 가치를 높이고, 한반도 적화통일이라는 불변의 목표를 달성하는 수단으로 군사모험주의를 선택했다'(박상현 2009, 39)'는 주장('공격적 합리성')에 대해서는, '북한의 합리적 선택이 비합리적 결과를 야기하는 과정과, 소량의 핵무기로 미국에 대항할 수 없는 비현실성<sup>2)</sup>을 설명하지 못한다(박상현 2009, 41)'고 비판하는 한편, '방어적 합리성'에 기초한 기존 학계의 논의를, '북한 외교정책을 주변국 정책의 종속변수로 규정하는 경향이 있다'고 비판하면서도, 북한의 국가이익이 국제정세 변화에 따라 '체제유지, 경제회생/발전, 외교적 자주성 유지, 한반도의 통일' 등으로 변화하기 때문에, 주체사상이라는 독특한 인식체계를 이해한 가운데, 미국 등 국가이익을 놓고 갈등적 관계에 있는 행위자들과의 상호작용을 감안하여 북한의 외교적 행태 속에서 합리성을 찾아야 한다고 주장한다(박상현

1) 박상현은, 북한이 주변 정세변화와는 상관없이 '불변의 공격적 성향'을 가진 것으로 볼 경우를 '공격적 합리성'으로, 상황변화에 따라 탄력적이고 가변적인 외교정책을 가진 것으로 볼 경우를 '수세적 합리성'으로 규정하였다.

2) 필자는 '핵무기'의 비대칭성을 고려하여, '상호 완전한 공멸 능력을 갖출 때 현실적 대항력을 갖출 수 있다'는 박상현의 입장에 동의하지 않는다. 즉, 엄청난 파괴력과 피해의 지속성을 지닌 핵무기의 특성상 대항력의 유무는 '핵능력(핵폭탄+투발수단)의 완전성'이지 '핵무기의 수량'이 아니라고 본다.

2009, 42-46).

이러한 박상현의 논지는, 북한의 외교행태에 대한 그동안의 ‘합리성 논란’을 체계적으로 구분하여 분석하려고 노력하는 한편, 단순히 북한만의 행보가 아닌 주변국과의 상호 연관성이라는 관점을 도입했을뿐만 아니라, 서구와 다른 인식체계 즉, 북한의 고유한 특징이 스며들어있는 ‘내부 행위자의 시각’에서 대외정책의 선택 과정을 바라볼 필요성을 제기했다는 점에서 큰 의미가 있다고 볼 수 있다. 다만 그의 분석들은, 각각의 ‘외교적 사건(event)’ 중심의 분절적 관점을 유지함으로써, 現 북한 대외정책의 원인과 결과를 장기적인 관점에서 바라보는 것이 제한되며, 나아가 대외정책에 근간이 되는 북한의 내부적 상황과 환경 변화를 살펴보기 어렵다는 한계가 있다.

이에 비해 홍우택의 글(2013)에서는, 북한의 대외정책을 보다 ‘내부 행위자의 합리적 시각으로 이해’하려는 노력들이 감지된다. 그는 ‘추구하는 목적을 이루기 위해 최선의 수단을 선택하는 것이 합리성이며, 그 수단의 합목적성과는 상관없이, 행위자가 선택한 수단을 최선으로 인식했다면 그 자체가 합리적(홍우택 2013, 24)’이라는 점과, 9·11 테러 시 미국-테러리스트 간의 상호 행위를 게임모델로 발전시킨 니콜슨(Michael Nicholson)의 연구 결과를 예로 들어, ‘자신의 신념에 따라 명예롭게 죽는 것이 불명예스럽게 사는 것보다 훨씬 가치 있다고 여길 수 있다’면서(홍우택 2013, 28), 행위자의 합리적 기준점이 ‘신념’에 따라 ‘천차만별’일 수 있음을 지적하는 등 북한이 갖는 합리성을 ‘내부 행위자의 시점’에서 정확하게 파악할 필요가 있다고 주장한다(홍우택 2013, 30).

이러한 홍우택의 주장은, 합리적 행위자 이론으로 특정 국가의 대외정책을 이해하는데 있어 ‘과연 누구에게 합리적인가?’라는 중요한 화두를 제기하고 있다. 다만, 앞의 박상현의 글과 마찬가지로, 북한의 핵과 미사일이라는 대외정책에 집중한 나머지 대내정책과의 연관성을 고려할 필요성을 간과하고 있으며, ‘과연 누구에게 합리적인가?’하는 문제제기를 넘어서, 그 ‘누구’는 어떤 특징/특성을 가지고 있는가?, 어떤 내적·외적 목표를 가지고 있으며 그 목표 달성을 위한 어떠한 환경(상황)에 처해 있는가? 등 내부 행위자의 ‘합리적 시각’을 어떻게 조형할

것인지에 대해서는 관심을 기울이지 않고 있다.

이러한 맥락에서, 전술한 ‘내재적·비판적 접근법’에 따라 북한 김정일 정권의 위기관리 방식을 서술한 이종석의 글(2000)을 세심하게 살펴볼 필요가 있다. 이종석은 이 글에서 ‘경제적 계산보다는 정치적 결정을 우선’하는 북한 내부의 특성에 의해 2000년대 전후의 경제위기가 발생했으며(이종석 2000, 74-83), 이러한 위기를 관리하기 위해 사상·선전적 통제를 강화하는 한편, 군사(우선)주의와 경제적 실용주의 지향 정책을 선택했다고 주장한다(이종석 2000, 83-103). 즉, 그는 그동안 상당수 학자·정치인들이 북한 대외정책의 비합리성으로 지적해 온 핵·미사일 활동 등을 내부의 필요성에 의해 선택했다는 관점을 제시하는 한편, 경제 위기라는 문제의 원인과 그 대응책 또한 ‘권력/정권 유지(regime interererst)’에 충실한 김정일과 그의 권력 엘리트라는 내부 행위자의 합리적 시각에서 찾아나가고 있는 것이다.

반면, 북한의 핵·미사일 개발을 단순히 ‘대미협상력 제고 등 경제난 해소를 위한 단기적 수단’으로 고려함으로써(이종석 2000, 106), 현재 ‘북핵 포기’를 놓고 미국과 팽팽하게 벌이고 있는 일종의 ‘내쉬 균형(Nash equilibrium)’<sup>3)</sup> 속 북한의 행보 등 대외정책의 주동성을 설명하지 못하는 한계를 노출했다. 즉, 김정일 사망 이후 김정은의 핵·미사일 행보는, ‘북핵 포기를 전제로 한 대미협상’과 같은 피동적 입장이기 보다는, 주동적으로 ‘핵능력 확보’라는 협상 환경을 창출한 가운데 이를 바탕으로 협상력을 극대화하는 등 ‘장기적이고 주도적인 노력’으로 바라볼 여지가 충분하며, 이는 핵·미사일을 경제난 해소를 위한 단기적 수단으로 바라보는 그의 인식과 상충된다.

결국, ‘북한의 대내외 정책에 대한 합리적 행위자 이론의 적용’에 대한 기존 연구들의 핵심은, 북한에 합리적 행위자 이론의 적용 가능여부와 적용 시각에 대한 문제로 귀결되며, ‘합리적 행위자 이론을 북한에 적용한다면 내부 행위자의 시각에서 바라보는 것이 타당하다’는 결론에 이른다. 특히, 그동안 논란의 대상이었던 ‘북한의 독자성과 발전의 다양성 인정’ 여부와는 상관없이, 합리적 행위자가 주어진 상황 속

3) 행위자 간 비협조적인 게임이론으로, 행위자 상호 간에 전략을 바꿀 유인이 없는 균형상태를 말한다.

에서 자신들의 신념과 가치를 기반으로, 자신의 목표 달성을 위해 무엇을 고민하고, 이를 보완하거나 제거하기 위해 어떤 정책을 선택했는지를 ‘내부 행위자’의 시각으로 접근해야만 그 선택들에 ‘합리성’을 부여할 수 있다고 보는 것이다.

다만, 연구의 주제/대상이 외부 행위자들과 경합/갈등적 사안일 경우, ‘내부 행위자’의 행보에 대한 제한/시사점 도출과 같은 ‘평가’ 작업은, 대응책을 마련하는 행위의 주체가 ‘외부 해석자’라는 점에서, ‘외부 해석자’의 시각이 보다 효율적일 것이다

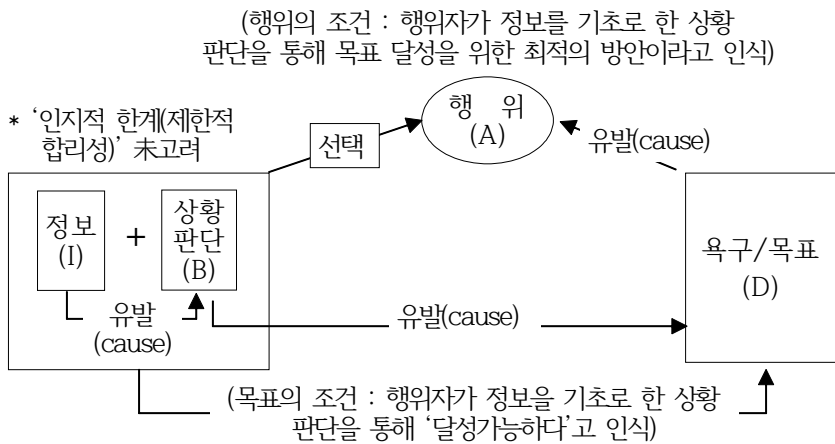
### III. 합리적 행위자 이론에 대한 ‘합리성’ 논란과 쟁점

합리적 행위자 이론에 관한 다양한 연구들을 고려하면, ‘합리성’이란 ‘주어진 목표를 달성하기 위해 최선의 수단을 찾는 것과 관련’(정준표 2003, 418)되는 것 또는 ‘목표 달성을 위한 여러 방안 중 하나를 선택하는 과정’(Allison & Zelikow 2018, 42) 등 ‘행위자가 자신이 설정한 목표를 최대한으로 달성하기 위해 당시 주어진 환경(여건) 속에서 선택하는 행동의 밑바탕’이라고 표현할 수 있다.

하지만, ‘객관적인 가치와 확률을 바탕으로 효용을 평가하는 기대효용이론(박지연 2013, 61)’이 ‘복잡한 문제를 단순화하고, 보편적으로 적용할 기준을 제시(정준표 2003, 430)’해 줌으로써 개인 또는 국가 간의 행동을 단순화 할 수 있다는 장점에도 불구하고, ‘주관적인 가치와 확률에 기반한 효용 평가에 의존하는 전망이론(박지연 2013, 61)’의 주장과 같이, 주관적인 행위자의 가치 기준에 따라 ‘합리적 준거점(reference point)’<sup>4)</sup>이 천차만별로 달라질 수 있기 때문에, 행위자의 ‘합리성’에 대한 정보가 부족할 경우, ‘합리적 행위자 이론’ 적용의 타당성에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있다.

4) ‘특정 행위자가 특정 사안에 대해 자신의 이익을 최대화하기 위해 선택하는 행동(방향)의 기준점’을 의미하는 것으로, 특정 행위자는 특정 사안에 대한 자신의 의도와 이에 대한 주변 정보, 그리고 자신의 ‘합리적 판단’에 따라 이 기준점을 설정할 것이다.

사이먼(Herbert Simon)은 ‘제한적 합리성’<sup>5)</sup>의 개념으로 정보부족 문제를 우회할 수 있는 대안을 모색했는데, 그는 “인간들의 의사결정은 ‘합리성’을 추구하지만 인지적 한계와 시간의 제약으로 인해 정확한 판단과 결과를 예측하는 것이 제한적일 수밖에 없으며, 결국 모든 부분을 치밀하게 고려하기 보다는 경험으로 축적된 ‘익숙한 방식’을 통해 의사를 결정하기 쉽다”고 주장(Allison & Zelikow 2018, 49)하는 등 외부 해석자가 내부 행위자의 경험과 정보 수집/해석 능력에 대한 정보에 관심을 가져야 한다고 주장한다.



〈그림 1〉 내부 행위자의 관점에서 ‘합리적 행위’로의 판단 요소

한편, 정준표(2003, 417-419)는 엘스터(J. Elster)를 인용하여, 내부 행위자의 행위를 ‘합리적’으로 보기 위해서는 최적성(Optimality), 일관성(Consistency), 인과성(Casuality)이라는 세 조건을 충족해야 한다고 주장하면서, 이를 행위자의 ‘믿음(belief : B / 상황판단)’, 달성하고자 하

5) 사이먼은 ‘행위자가 그 목적과 상관없이, 모든 방안에서 초래될 모든 결과를 정확히 평가하여 그 중 가장 큰 효용을 주는 방안을 선택하는 것’을 포괄적 합리성으로, ‘행위자의 지식과 계산/인지 능력의 한계로 인해 합리적 선택은 행위자의 주관적 범주에서 결정되는 것’을 ‘제한적 합리성’으로 정의한다.

는 ‘욕구(desire : D / 목표)’, 믿음의 바탕이 되는 ‘정보(information : I)’, 그리고 앞선 것들에 기반한 ‘행위(action : A / 정책선택)’와의 상관관계로 설명한다. 그에 따르면, ‘최적성’은 ‘행위(A)’는 행위자가 수집된 ‘정보(I)’에 기반한 ‘상황 판단(B)’을 바탕으로, ‘욕구/목표(D)’를 달성할 수 있는 최적의 수단이어야 하며, ‘정보(I)’는 행위자가 스스로 그러한 ‘욕구/목표(D)’를 갖기에 충분하다고 믿을 때 충족된다. 또한 ‘일관성’은 ‘상황판단(B)’과 ‘욕구/목표(D)’에 내적모순(internal contradiction)<sup>6)</sup>이 없고, ‘상황판단(B)’에 따라 ‘욕구/목표(D)’ 충족을 위한 ‘행위(A)’를 선택할 때 충족된다. 특히 ‘인과성’은 주어진 정보(I)가 행위자에게 상황판단(B)과 욕구/목표(D)를 유발(cause)하고, 이것이 다시 행위(A)를 유발(cause)할 때 충족된다. 다만, 이 인과성은 유발된 행위(A)가 욕구/목표(D)에 유익한 결과를 달성했는지 여부는 고려하지 않는다. 가령, 주어진 정보와 상황판단, 그리고 욕구/목표(D)를 위한 행동(A)이 의도하지 않은 결과를 낳더라도, 이는 합리적 행위로 볼 수 있다는 것이다.

또한 합리적 행위자 이론에 대해, ‘행위자를 행위(정책) 선택의 독립변수로 가정함으로써 사회현상이 행위자의 행위에 역으로 영향을 미칠 수 있음을 간과하고 있다’는 비판도 존재한다. 이는 행위자가 실제 행위를 선택할 때, 자신의 이익만을 독단적으로 추구하지만은 않으며, 때로는 직접 관련이 없는 ‘공익’을 고려하기도 한다는 주장이다. 이 주장은, 독일 사회철학자 하버마스(Jürgen Habermas)의 ‘의사소통의 합리성’으로 대변되는데, 자신의 이익 극대화를 위해 타인에게 더 큰 피해를 줄 수 있는 행위(정책)를 선택할 수 있는 ‘자율성’에 대한 ‘정보’ 역시 행위자의 ‘합리성’을 판단하는 중요한 요소라는 것이다.

이를 종합해볼 때, 결국 그동안 학계에서 제기하는 ‘합리성 논란’들은 ‘제한적 합리성’ 또는 ‘행위자의 의도’를 중시하느냐에서 차이가 있을 뿐, 행위자가 특정 행동을 선택하는데 영향을 미치는 의도, 정보 수집능력/시간, 이를 해석/판단하는데 영향을 미치는 개인/집단의 기질/특성과 축적된 경험, 그리고 구성원들의 다양한 욕구와 상관없이 독단적 행위를 강행할 수 있는 환경 여부에 집중하고 있으며, 이는 전

6) 가령 ‘상황 판단(B)’상 실현 불가능한 것임을 알고 있음에도 불구하고, 이를 달성하려는 ‘욕구(D)’를 갖는 것을 말한다.

술한 요소에 대한 객관적인 설명력을 갖출 경우 정보부족에 기인한 ‘합리성 논란’을 우회할 수 있음을 말하고 있는 것이다.

#### IV. 북한 연구에서 ‘합리성’ 논란을 고려한 대안적 접근방법

‘합리성 논란’에서 제기된 주장들을 바탕으로, 합리적 행위자 이론의 ‘논란’을 우회하는 대안적 접근법 모색 시 주목해야 하는 행위자의 ‘정보’들을 정리한 것이 아래 <표 1>이며, 이러한 요소들을 북한의 사례를 중심으로 좀 더 세부적으로 살펴보자.

**<표 1> ‘합리성’ 논란 극복에 필요한 행위자 ‘정보’와 관찰요소**

논란 요소	행위자 정보	대안적 접근 시 행위자의 정보에 대한 세부 관찰/고려 요소
‘목표 설정’ 및 ‘정보 해석’ 영향요소	의도와 의지	·목표에 대한 행위자의 의지/신념 정도
	개인/조직에게 ‘경험적으로 축적’된 인식	·정책결정 주체(개인/조직)의 특징과 성향/기질 ·목표달성을 놓고 경합해 온 상대방과의 ‘상호작용’ 경험/교훈
정보 수집 능력/시간	개인/조직의 능력	·광범위한 정보 수집 능력 유무 ·주관적 인식에 충실한 가치편향적 정보 해석 성향 등 ‘정보 해석’ 프로세스 (과거 정보판단 사례)
정책 선택의 자율성	개인/조직의 의사결정 문화	·공익을 무시한 독단적 정책 선택 환경의 유무

\*출처: ‘합리적 행위자 이론’에 대한 정준표(2003), 박지연(2013), Allison & Zelikow(2018)의 핵심 주장들을 필자가 정리

## 1. 목표 설정과 정보 해석/판단 영향요소—경험적으로 축적된 ‘인식’

‘국제정치 현상을 설명하고 예측하려면 국가와 국가 지도자의 인식과 신념에 주목해야 한다’는 저비스(Robert Jervis)의 지적(Allison & Zelikow 2018, 61)처럼, 정책 결정은 결국 ‘결정의 주체’에 의해 행해지는 것이기 때문에, 특정 국가의 정책결정에 작용하는 ‘합리성’을 이해하려면 정책결정자(그룹)의 특성을 최우선적으로 이해해야만 한다.

정치지도자의 성격유형은 ‘고정불변의 정적인 것이 아니라 개인적, 환경적 요인에 의해 변화될 수 있는 동적인 상태(현상진 2017, 8)’로 보는 프로이드(Sigmund Freud)의 정신분석학과 융(Carl Gustav Jung)의 분석심리학에서는 ‘하나의 인간으로서, 정치지도자가 갖는 무의식적인 인식의 중요성’을 강조하면서 교육, 가정환경, 사회경력 등 후천적인 환경이 그 인식에 큰 영향을 미치고 있다는 점에 주목한다(최진 2005, 122).

따라서 한 국가에 합리적 행위자 이론을 적용하기 위해서는, 직책상의 정책결정자가 아닌, 실제 정책결정에 우월적 영향을 미치며 실질적인 추진력을 갖춘 개인/그룹이 누구인가를 파악해야 한다. 또한, 정책결정의 압도적 권한을 가진 개인/그룹의 가치관 형성에 영향을 미친 인물/환경 등 특성과 응집력, 추구이익과 최선의 목표, 그리고 피하려고 하는 ‘최악의 상황’ 등을 상정하여 ‘과연 그들의 어떤 선택을 할 것인가?’를 추론해가면서 그(들)의 ‘합리성’에 접근해야 한다.

이를 북한의 사례에 견주어보자. 김정은과 그의 권력엘리트들을 ‘regime interest’에 충실한 합리적 행위자로 볼 때, 그들의 추구 이익은 ‘수령 중심주의’를 부양하면서 권력의 과실(果實)을 영위하는 것이며, 최선의 목표는 現 체제를 유지한 가운데 내외부의 체제붕괴 위협요소를 제거하여 중장기적인 체제안정성을 확보하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 반드시 피해야 할 최악의 상황은 내·외부 요인에 의해 체제가 붕괴되어 권력을 잃는 것이다. 따라서 김정은의 정책적 지향점은 중장기적 정권 안정성 확보<sup>7)</sup> ~ 단기적 권력안정성 유지<sup>8)</sup> 사이에

7) 외부 안보위협을 제거한 가운데, 경제 발전 및 사회통제력 극대화 등 ‘주민

있을 것이며, 그의 초기행보는 당연히 전자(前者)를 지향할 것이다.

한편, 북한은 주체사상의 ‘수령 중심주의’로 대변되듯이, 김정은이 거의 독립적인 정책결정 권한을 쥐고 있다고 볼 수 있는 바, 김정은의 성장환경 등 개인적 특성에 영향을 준 사례들을 통해 그가 목표 달성을 위해 어떤 방식을 선택할 것인지를 고민해보아야 한다.

김정일이 김일성의 첫 번째 부인인 김정숙의 아들이면서도, 계모인 김성애의 등장으로 김일성의 사랑과 관심을 갈구했던 것과는 달리, 김정은은 김정일이 인생 후반기에 사랑한 여인(리 소테츠 2017, 326)<sup>9)</sup>과의 사이에서 태어나는 등 김정일처럼 ‘부정(父情)의 부족’에 고민하지 않은 것으로 보이며, 백부 김영주, 계모 김성애와 이복동생 김평일 등과 ‘정치적 목숨’을 걸고 권력투쟁을 벌이는 과정에서, 소위 ‘빨치산파’와 전략적으로 협력하는 등 치열한 권력투쟁을 통해 최고 정점을 점한 김정일과 달리, 김정은은 일순간 후계자로 낙점되는 등 아버지와는 다른 권력 획득 과정을 겪는다. 특히, 최고권력자의 아들로서 공개된 생활을 하며 각종 당 사업 등 사회와의 접촉면을 가졌던 김정일과 달리, 김정은은 일반 주민들과 분리된 채 20년 이상을 ‘왕자’로 지내다가 짧은 시간에 최고 지도자로 등극하였다.

이러한 성장환경은, 김정은이 주변정황을 살펴 타협적 결론을 도출하기보다는 자신의 ‘기질’과 ‘자기중심적 사고’에 기반한 거침없는 행동 패턴을 가질 가능성이 크며, 이는 주도면밀한 정보해석 및 주변 환경에 대한 고려가 부족하거나 ‘실행력’이 한계에 도달할 경우, 급격한 정책 전환 등 현실과 다소 괴리된 선택을 할 가능성 또한 크다는 점을 유추하게 한다.

실제 김정은은, ‘빨치산파’를 끝까지 예우하면서, 군부에 일정한 특혜를 허용하는 ‘선군(先軍)정치’를 통해 1990년대 ‘고난의 행군’을 극복한 김정일과 달리, 2009년 정보기관의 통·폐합을 주도하면서 ‘빨치산파’인 오극렬의 노동당 작전부를 군(軍) 정찰총국으로 흡수했으며(유

지지형’ 권력 확보

- 8) 외부 안보위협이 상존하는 가운데, 주민들의 봉기요인을 물리적으로 억누르는 ‘주민억제형’ 권력 유지
- 9) 리 소테츠에 따르면, 김정일은 뇌졸중이 발병한 이후 이미 2004년에 사망한 고용희를 생각하며 눈물을 흘리는 경우가 많았다고 한다.

동렬 2018, 171), 2013년 ‘백두혈통’인 고모 김경희의 남편 장성택을 처형하는 등 권력 공고화를 위해 권력엘리트와의 관계를 좌고우면하지 않는 모습을 표출한 바 있다.

또한, 김정일은 소년 시절 舊소련의 시골 하바롭스크와 중국의 낙후 지역인 동북 3성에서 잠시 체류했으나, 김정은은 감수성이 예민한 10대를 ‘시장의 편리·효용성’을 느낄 수 있는 ‘풍족한 자본주의 국가’에서 경제적 부족함 없이 보냈다. 이는 세습 후계자 김정은이 ‘시장 친화적 인식’을 보유하고 있을 가능성을 높여주는 측면인 동시에 세계에서 가장 못사는 나라 중 하나인 북한의 경제를 개발할 동기를 보다 강하게 가질 가능성을 유추하게 한다.

실제로도, 김정일은 심각한 부족경제를 해결하는 대안으로 시장의 확장을 용인했으나, 권력유지의 부담이 될 경우, 이를 단속하는 등 對 시장정책에 부침을 반복했다. 그러나, 김정은은 집권 이후 단 한번도 ‘시장활동 성장’을 가로막지 않았다. 특히, 수십 년간 후계자 수업을 하다 권좌에 오른 김정일도 수십 년 동안 해내지 못한 ‘경제적 성과’<sup>10)</sup>를 강력한 대북제재 속에서 최근 수 년 동안 거두고 있다는 점은, 큰 틀에서 그의 주도면밀한 성향과 자기중심적 사고에 기반한 거침없는 행동방식, 그리고 그 실행력을 다시 한번 주목하게 한다.

한편, 젊은 시절 인도네시아 방문 시 비행기를 이용한 것 외에 ‘전용 열차’만을 이용하며 자신의 ‘현지도’ 장면을 정사진으로 정제하여 수 일 후에야 발표해왔던 ‘은둔의 지도자’ 김정일과 달리, 김정은은 ‘전용기’를 타고 다니면서 간부들을 질책하는 동영상을 가감 없이 실시간대로 보도하고, 자본주의의 상징인 미니스커트를 입은 가수들과 미키마우스 인형을 거리낌 없이 공개하는 활동적 모습에서도 성장과정의 ‘경험’이 주는 영향력을 느낄 수 있다.

10) 현재 북한의 경제에 대해 ‘좋다’, ‘나쁘다’는 의견이 분분하다. 하지만, 한국은행의 2016년 경제성장률 3.9%라는 추정치를 차치하더라도, 시장에서 유통되는 물건의 종류와 품질의 개선, 공장 등 각종 기업소의 생산 활동/육구 확대, 상류층의 확대 및 하류층의 격차 심화, 국제사회의 대북제재 심화에도 불구하고 안정적으로 유지되고 있는 식량 가격, 그리고 평양 만수대 거리 등 건설 경기 등을 고려할 때, 향후의 안정성 여부와는 상관없이, 경제 분야에 큰 발전적 변화가 있다고 볼 수 있다.

결론적으로, 이러한 후천적 경험을 가진 김정은은, 자신이 설정한 목표를 달성하기 위해 주변 정황/여건 및 권력 엘리트들을 배려하면서 안정적인 경로를 선택하기 보다는, 지향하는 목표를 달성하는데 최적화된 최단경로를 선택할 것이며, 경제 분야에서는 일단 생산력 증대와 시장 친화적 정책을 선택하는 것이 그에게 합리적인 선택일 것이다.

두 번째, 독립적인 정책결정권을 행사하는 개인/그룹이 식별되었다면, 그들이 특정 상황을 어떻게 인식하느냐에 매우 중요한 역할을 하는 ‘직·간접적 경험’에 집중해야 한다. 이를 잘 설명하는 사례는, 독일 히틀러와 영국 체임벌린 수상의 협상/결렬 과정이다. 셸링(Thomas C. Schelling)은 2차 세계대전 직전 영국의 체임벌린과 독일의 히틀러 간의 협상과정을 바탕으로, 합리적 행위자 이론에서 ‘행위(정책결정)의 기초가 되는 정보와, 정책결정자의 선택에 영향을 미치는 상대방의 선택(선택의 ‘상호의존성’)의 중요성을 강조했다(Allison & Zelikow 2018, 71), 그의 논지에 따르면, ‘베르사유 체제가 전후(戰後) 독일 국민들에게 준 참담한 결과를 목격한 히틀러의 ‘경험’은 그가 ‘유럽 장악’ 등 기존 체제의 파괴라는 목표를 갖도록 하는데 일조했으며, 그 달성 수단으로 ‘무력’을 선택한데에는, 라인란트 점령(1936년), 오스트리아 병합(1938년), 체코슬라비아 주데텐란트 지역 요구(1938년) 등 수차례의 (무력) 도발에도 불구하고, ‘협상을 통한 평화’를 내세운 체임벌린의 ‘연이은 양보’가 히틀러의 ‘무력 사용을 통한 승리’를 과신(過信)하게 한 것이 중요한 역할을 했다는 것이다.

이는, 정책결정자가 설정한 목표의 달성을 추구하는데 있어 경쟁하거나 갈등적 관계에 있는 상대와의 상호작용 속에서 어떤 경험을 공유하고 있는가를 살펴보는 것이, 그가 갖는 목표와 이의 달성을 위해 어떤 수단을 선택하느냐?’에 중요한 요소임을 시사하는 대목이다.

이를 북한과 연계하여 생각한다면, 북한 원전(백남룡 2017; 재일본 조선사회과학자협회 2018)과 태영호의 증언(2018a)에서 볼 수 있듯이, ‘남한을 군사적 불모로 잡고 있는 상황에서, 완벽한 핵무력을 가지면 미국도 북한을 군사적으로 어찌지 못한다’는 사고(思考)에 익숙해 있으며, 이는 전후(戰後) 對南·美관계 및 핵무력 개발 과정에서 겪은 對美관계의 ‘반복된 학습’에 기인한 것으로 보인다.

이러한 ‘학습’의 결과는 김정은 집권 이후 對南·美관계에서도 그대로 나타난다. 아래 <그림 2>는 김정은이 해외생활을 마치고 북한에 입국한 즈음인 1998년부터 후계자 공식지명 前인 2008년까지 북한이 미국을 상대로 벌인 주요 행동들을, ‘갈등(긴장)’과 ‘우호(협력)’으로 구분하고, 이를 다시 高-中-底 등 세 가지 수준으로 나누어 발생일자 順으로 정리한 것이며, 그림 <그림 3>은 김정은이 후계자로 공식 발표된 2009년 이후 주요 대남 행보들을 동일한 방식으로 정리한 것이다. <그림 2>에서 보면, 대미관계에 있어 ‘갈등/논쟁 꺼리’를 먼저 만들어 (공개) 놓고(1단계) 이에 대해 일정기간 갈등을 고조(2단계)시킨 후 미국이 수용 가능한 조건(환경)을 제시(3단계)함으로써 대화/협상국면을 창출하고 이를 바탕으로 실익(정치/경제적 이익, 핵무력 개발을 위한 시간벌기)을 얻어내는(4단계) 패턴이 식별되는데, 이는 <그림 3>에서 보듯이, 김정은 등장이후 대남행보에서 그대로 나타난다.

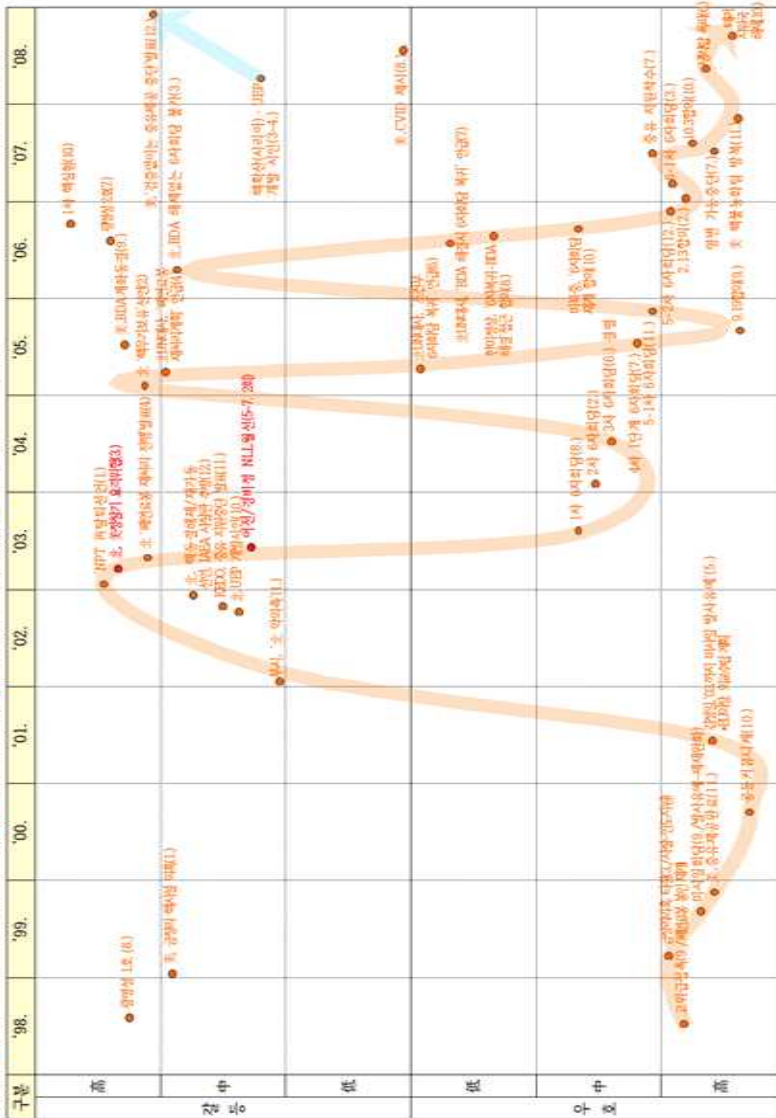
즉 대남관계에서도 ‘갈등소재 발굴-긴장고조-도발-관망(냉각기)-대화제의-실익획득’ 패턴이 반복됨을 알 수 있는데, 이는 북한과 核갈등을 벌이던 미국이, ‘핵문제를 포함한 모든 한반도 문제는 남북관계가 우선’임을 표방하며 ‘先변화(핵포기) 後대화’ 입장을 고수한 이명박 정부에게 對北협상 우선권(‘美와 대화하려면 南과 먼저 대화’)을 인정한데 기인한 것으로, 김정은이 후계수업 이전 김정일의 對美행보를 바라보면서 느낀 일종의 ‘패턴’들을 2009년 이후 새롭게 형성된 국제환경에 맞춰 변형·발전시켜 구사한 것으로 해석되며, 그 주기가 매우 짧아진 것은, 젊은 지도자 김정은의 ‘거침없는’ 성격과 對南문제는 對美문제와 달리, 군사·수사적 위협/행보 등 비전략적 수단을 효과적으로 사용할 수 있다는 수단의 다양성에 기인한 것으로 보인다.

이러한 목표 달성 방식의 ‘유사성’은 권력 장악과정에서도 나타나는데, 다년 간 후계자 수업을 통해 권력을 장악한 김정일이 김일성 사후(死後) 사회안전성에 힘을 실어주어 정권을 안정시킨 후 채문덕(사회안전장)을 처형했던 ‘심화조 사건’처럼, 김정은은 국가보위성에 힘을 실어주어 김정일이 남긴 정적(政敵)들을 제거한 후 김원홍(국가보위상)을 숙청했다. 이러한 ‘유사성’과 앞서 거론한 김정은의 개인적 성향을 볼 때, 그는 자신의 이익을 양보하면서까지 ‘협상을 통해 안보’를 구걸하기 보다는, 앞선 패턴을 반복하며 실리와 필요한 시간을 확보해나가면

서 체제 안정성을 강화하는 등 상대방이 ‘양보’를 선택하도록 압박하는 ‘환경’을 창출하는데 우선적인 노력을 경주할 것이다.

세 번째, 특정한 목표를 설정한 합리적 행위자에게 주어진 상황이 어떠하며, 이를 어떻게 해석하고 판단하는가를 주의 깊게 살펴보아야 한다. ‘모든 국가의 선택은 국가가 처한 독특한 상황과 역사에 제약된다’는 키신저의 지적처럼(Allison & Zelikow 2018, 57), 정책결정자가 아무리 ‘유익한 목표’를 설정했다라도 주변 여건이 뒷받침하지 못할 경우 이를 추진할 수 없다. 또한, 주어진 환경 속에서 단번에 궁극적 목표를 달성하기 위한 정책을 선택할 수도 있으나, 현실세계에서는 대부분 궁극적 목표로 직행하기 어려운 경우가 많기 때문에, 궁극적 목표로 나아갈 수 있는 환경을 조성하기 위한 ‘중간 단계적 목표’, 즉 징검다리가 필요하다. 따라서 정책결정자가 설정한 목표가 무엇이든, 그것은 ‘단계적 목표’와 ‘궁극적 목표’로 구분하여 살펴보는 것이 보다 효율적일 것이다.

범례 : ● 핵 · 전략무기 관련 행보, ● 군사적 행보, ● 대내외 행보/상황, ● 수서/비군사적 행보, 2019.8.16일 기준

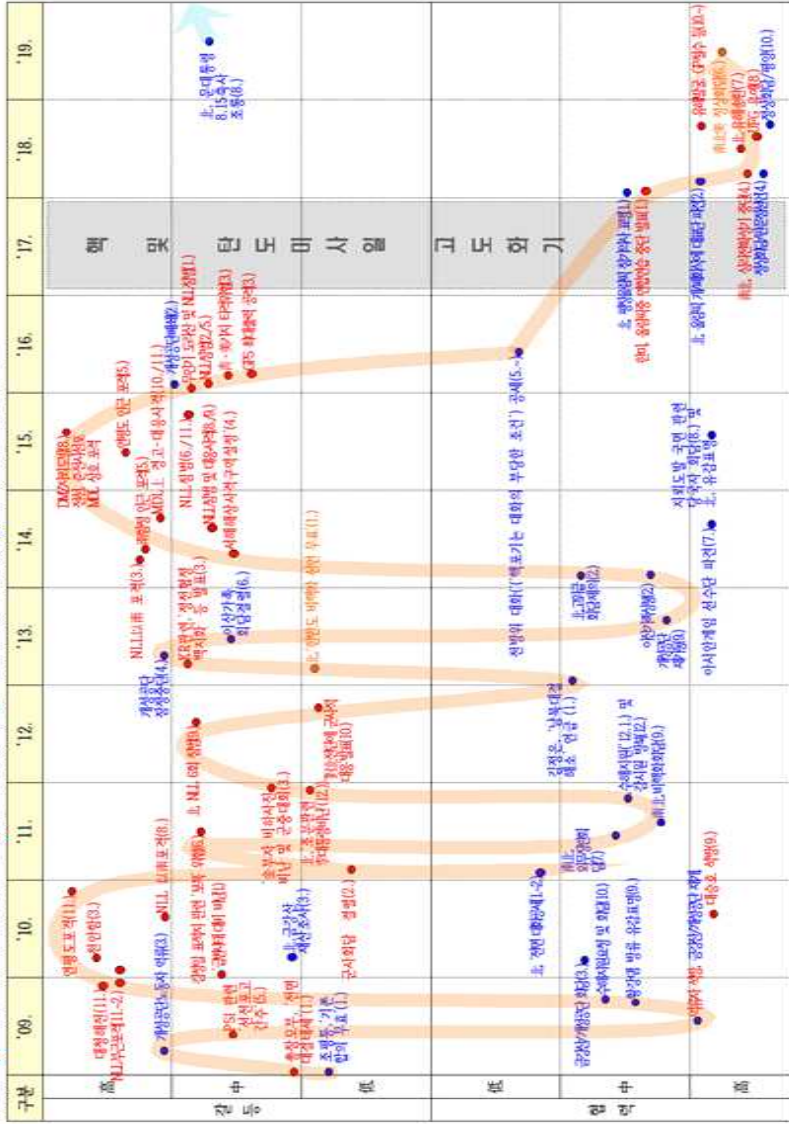


\* 출처: 국방백서 '남북 군사관계 연표'상 사건·사고들을, 저(실제 행위가 수반되지 않은 각종 발표/위협)-중(실무접촉 또는 NLL 월선 등 예비적 행위)-고는 충돌/합의 등 실제적 결과 수반 행위로 구분하여 필자가 직접 작성

<그림 2> 김정은 '후계수업' 이전 북한의 對美행보

2019.8.16일 기준

비례 : ● 핵 전략 무기 관련 행보 ● 군사적 행보 ● 대내외 행보/상황 ● 수시/군사적 행보



\* 출처: 국방백서 ‘남북 군사관계 연표’상 사건·사고들을, (저(실제 행위가 수반되지 않은 각종 발표/위협)-중(실무접촉 또는 NLL 월선 등 예비적 행위)-고는 충돌/합의 등 실제적 결과 수반 행위)로 구분하여 필자가 직접 작성

〈그림 3〉 김정은 ‘후계수업’ 이전 북한의 對南행보

따라서, 단계적 목표 달성을 위한 정책 선택 및 이의 결과로서 생성된 새로운 환경에 대한 재평가를 거쳐 다음의 단계적 정책을 시행하는 등 궁극적 목표가 달성되기 전까지 ‘상황(여건) 평가→(초기)목표 설정→정책 선택→상황(여건) 재평가→(중간)목표 수정/설정→새로운 정책 선택’의 과정이 반복되며, 이러한 이유에서 정책결정자의 ‘선택’에 핵심 변수인 정책결정 환경은 ‘주어진 환경’과 ‘만들어 진 환경’으로 구분되어야 한다.

이를 북한의 사례로 살펴보면, 김정은 집권 당시 북한은 미국 등 외부의 위협으로부터 스스로 자신을 지킬 수 있는 힘을 완벽하게 갖지 못했다. 즉 핵무기를 가지고 있음에도, 이를 美 본토까지 투발할 수 있는 ICBM을 갖지 못함으로써, 미국이 ‘직접적 위협’으로 느끼기에 부족함이 있으며, 정치적으로도 후일 리영호 총참모장의 숙청과 장성택 당 행정부장의 처형으로 대변되듯이, 급박한 3대 세습 추진과정에서 김정일이 남겨놓은 인맥들이 ‘김정은 독재권력’의 위협요소로 작동하고 있었다. 게다가, 경제·사회적으로 주민들에 대한 통제력은 유지하고 있었으나, 점차 주민들의 자발적 경제활동과 시장활동 등 사적 경제활동이 증대되면서, 주민의식이 지속 성장하고 있었으며, 급기야 2009년 화폐개혁 시에는 가장 親정권적 성향이 강한 평양주민들이 인민위원회에 집단 항의(조선닷컴 2010/02/11)하는 사례까지 발생할 정도로, 김정은이 주민의식 성장을 ‘독재권력의 유지’의 잠재적 위협요소로 느끼기에 충분했다. 결국, 집권 당시 김정은에게 ‘주어진 환경’은, 김정일의 인맥을 제거하여 정권을 자신 중심으로 안정시키고, 완벽한 ‘核무력’을 보유하여 외부의 안보위협을 최소화 한 가운데 경제개발에 필요한 제재 완화/해제 협상국면을 창출해야 하며, 내부적으로는 정치·경제적 對주민 통제정책을 강화하면서도 향후 대북제제 완화/해제 시 국가주도로 경제를 발전시킬 수 있는 ‘경제적 기초체력’을 구축해야 하는 ‘단계적 목표’를 그에게 부여한 것이다.

실제로, 김정은은 김정일 사후 정적제거 등 독재권력 안정, 核무력 완성과 협상국면 창출, 경제분야 개혁조치와 주민통제대책 강화를 통

한 체제 내구성 유지 등의 단계적 목표를 동시 또는 단계적으로 추구했으며, 현재는 제재 해제/완화 협상이 난항에 빠짐에 따라, ‘인민정권 형태의 사회주의 강성국가 건설’이라는 이데올로기적인 궁극적 목표<sup>11)</sup> 달성 전까지 ‘자립적 민족경제 건설’라는 수정된 단계적 목표 달성에 매진하고 있다.

## 2. 정보 수집 능력/시간-정보 수집 능력과 해석 패턴(성향)

현실 국제정치에서 정보의 영향력은, 개인/조직의 능력과 인식에 따라 천차만별로 다르다. 왜냐하면 상황판단과 미래의 추진방향을 설정하는데 있어 정보가 얼마나 중요한지를 인식하는 ‘기준점’이 다를 뿐만 아니라, 정보의 중요성을 똑같이 인식하더라도, 정보를 수집하는데 필요한 인력 및 조직 등의 능력과 주어진 시간이 각 국가별로 천차만별이기 때문이다.

따라서 한 국가의 정책결정이 ‘합리적’인가를 살펴보기 위해서는 그 국가의 정보수집 능력/조직에 대한 연구를 선행해야 하며, 수집된 정보를 어떻게 해석하는데 익숙(성향)한지에 대한 연구도 진행해야 한다. 즉, 앞선 합리성 논란에서 살펴보았듯이, 정보의 해석에서도 ‘모든 부분을 치밀하게 고려하기 어렵기 때문에 과거의 경험으로 축적된 익숙한 방식으로 정보를 해석’하는 경향(‘제한적 합리성’)이 적용되기 때문에 특정 국가의 정책결정 과정에 합리적 행위자 이론을 적용하기 위해서는 정보 수집능력 뿐만 아니라, 정보 해석에 대한 경험적 패턴<sup>12)</sup>을

11) 이는, ‘당 중앙위 책임 일군들과의 담화(2012년 4월 6일)’, ‘김일성 탄생 100주년 대중연설(2012년 4월 15일)’, ‘당 중앙위 전원회의(2013년 3월 31일)’, ‘당 창건 70주년 열병식 및 평양시 군중시위 연설(2015년 10월 10일)’, ‘7차 당대회 중앙위 사업총화(2016년 5월 7일)’, ‘당 7기 3차 전원회의(2018년 4월 20일)’, ‘당 중앙위 7기 4차 전원회의(2019년 4월 10일)’, ‘최고인민회의 14기 1차 회의 시정연설(2019년 4월 12일)’ 등 김정은 등장 이후 공개된 공식 연설/발표문을 분석한 결과이다.

12) 이러한 ‘정보 해석 패턴’은 과거 ‘직·간접적 경험’의 영향을 받아 나타난 ‘과거 행보’를 분석하는 과정에서 대부분 파악될 것이기 때문에 본 연구에서 추가적인 설명을 추가하지는 않겠다.

읽어내는 것 또한 중요한 요소 중 하나이다.

북한은 문화교류국(舊 225국) 등 정보기구와 사이버조직(유동렬 2018), 그리고 외무성 등 다양한 정보 수집·분석 조직을 운영하고 있으며, 분석결과는 당중앙위원회 3층에 있는 서기실이 종합하여 김정은에게 보고(태영호 2018b, 234-235)하는 것으로 알려져 있다. 이러한 정보 수집·분석 작업은, 장기·전략적 관점에서 ‘해외전문가 집단의 활동에 참여’하는 방식으로 수집(태영호 2018b, 238-239)하기도 하며, 수시 단기적 시각에서 국제사회의 북한 관련 관심분야와 여론 등을 수집하기도 하는데, 후자(後者)는 사이버조직이 주도하는 것으로 판단된다. 일례로 북한경제 관련 기사를 인터넷으로 보도하는 <NK경제>는 지난 2019년 5~11월 간 자신들의 사이트에 접속한 북한 인터넷 IP 사용자의 검색정보를 분석해 본 결과, 북한 관영통신 보도에 대한 주변국의 평가, 2차 북미정상회담 결과 등 북한 이슈에 대한 국제여론, 북한관련 연구자료 및 IBM의 고성능 서버 모델 등 기술정보들을 모니터링하는 것으로 나타났으며, 2017년 이후 북한의 인터넷 사용량이 과거에 비해 3배 증가(동아일보 2020/02/11)<sup>13)</sup>하는 등 더욱 활발해지는 양상이다.

이는, 북한이 자신과 관련된 諸분야 정보를 수집·분석하고 이를 각 부서와 서기실을 통해 김정은에게 보고함으로써, 정책결정 과정에 반영되고 있음을 방증하는 등 정보가 왜곡되어 분석/인식될지언정, 정책선택에 필요한 정보가 부족하다고 보기는 어렵다.

### 3. 정책 선택의 자율성 - 의사결정 문화/환경

합리성에 기반을 둔 선택에는 분명 영향 변수들이 있을 것이며, 그 변수들 간에는 일종의 상호작용, 즉 함수관계가 있을 것이다. 왜냐하면, 합리적 행위자들이 ‘자신이 선택한 목표를 위해 최선의 노력을 할 것’이라는 점은 불변의 ‘합리성’이며, 이러한 노력에 영향을 미치는 변수가 복수 이상이라면, 그 변수들이 상호작용을 하는 것은 당연하기

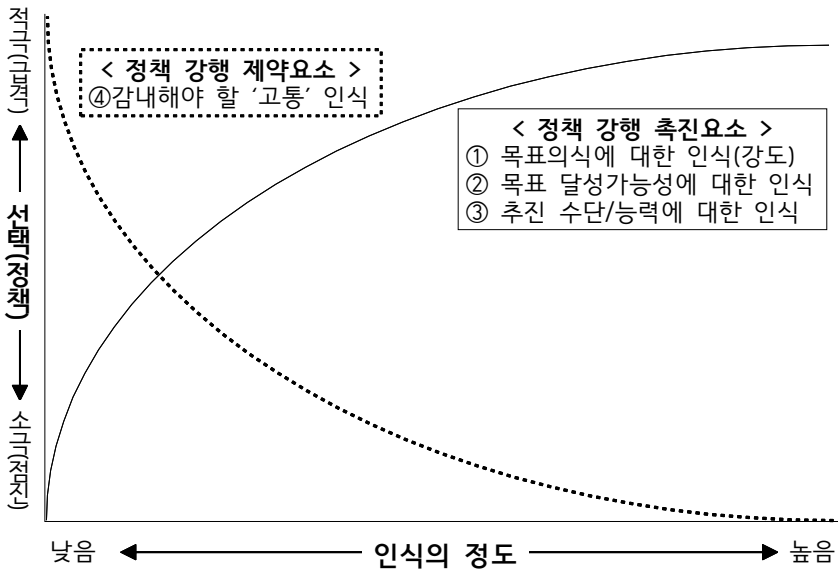
13) 美 사이버보안업체 <레코디드 퓨처>는 인터넷 IP 분석 등을 통해, 지난 2017년 이후 북한 인터넷 사용량이 과거 대비 3배 증가했다고 발표했다.

때문이다.

본 논문에서는, 이러한 영향 변수들을 정책결정자의 ①목표 의식 ② 목표 달성 가능성 인식 ③선택 가능한 수단/능력에 대한 인식 ④목표 달성 과정에서 감내해야 할 ‘고통’에 대한 인식 등 정책결정자가 수집/분석된 정보를 바탕으로 내리는 ‘자의적 판단’ 요소들을 중심으로 살펴보고자 한다. ‘목표 의식’이란 목숨을 아끼지 않는 일종의 ‘종교적 신념’과 같이, 실제 달성 가능성과는 상관없는 ‘설정 목표의 달성’에 대한 신념을 의미하며, ‘목표 달성 가능성 인식’은 실제로 목표를 달성할 수 있을지의 여부를 판단하는 ‘현실적 잣대’를 의미한다. 또한 ‘선택 가능한 수단/능력에 대한 인식’은 정책결정자가 설정한 목표 달성에 필요한 구체적 능력이 있느냐?에 대한 스스로의 판단으로, 이는 현재 그것을 보유하고 있느냐?를 넘어서 미래에 그것을 가질 수 있느냐?의 판단까지 포함하며, ‘감내해야 할 고통에 대한 인식’은 목표 달성을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 문제들에도 불구하고, ‘여전히 설정한 목표 달성을 추진할 수 있느냐?’에 대한 판단을 의미한다. 특히, 여기에는 불가피하게 포기해야 할 이익<sup>14)</sup>과 이를 대체할 새로운 이익에 대한 주관적 판단<sup>15)</sup>도 포함된다.

14) 가령, 군사적 주권을 포기하고 경제적 발전을 선택할 수 있느냐, 권력을 공동으로 영위하던 특정 정치세력을 포기/제거할 수 있느냐 등의 사안들을 여기에 해당된다.

15) 가령, 경제적 발전을 선택함으로써 주민의 안정된 삶을 보장하되, 군사적 주권 포기로 인한 권력의 영속성에 대한 위협을 감수할 수 있느냐, 권력 분점세력 제거가 권력의 영속성 확보에 유익한가 등의 여기에 해당된다.



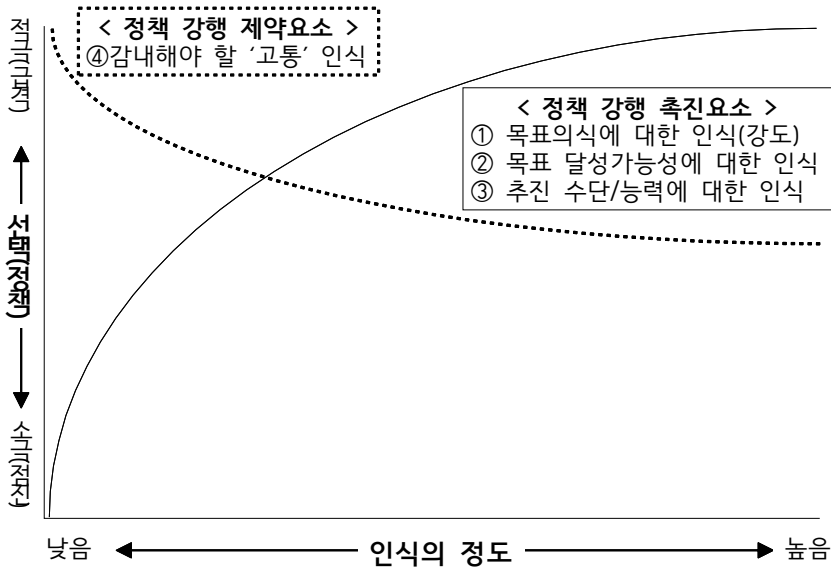
\*출처: 하버마스(Jürgen Habermas)의 ‘의사소통의 합리성’ 주장을 고려, 필자가 ‘정책선택의 자율성’ 영향 요소들을 도출하여 도식화

**<그림 4> 정책 선택의 자율성을 고려한 내부 행위자의 행동 패턴<sup>16)</sup>**

제시된 영향 변수들을 바탕으로, 한 국가의 정책 결정(선택)의 ‘패턴’을 가정해 보자. 정책결정자가 궁극적 목표에 대한 신념과 달성욕구가 강할수록, 목표달성 가능성이 높다고 인식할수록, 그리고 목표 달성 능력과 수단을 충분히 가질 수 있다고 인식할수록, 적극 또는 급진적이며, 때로는 과격한 정책의 선택도 불사할 가능성이 높다. 반면, 목표 달성은 가능하지만, 그 과정이 험난할 것이라고 인식할수록, 그리고 극복 과정에서 감내해야 할 ‘고통’이 크다고 인식할수록, 완만하고 소극적인 정책을 선택할 가능성이 높을 것이며, 이를 도식화 한 것이 위의 <그림 4>이다.

16) 위 그림에서 점선으로 표기된 부분은 정책 선택의 ‘제약요소’로서 다양한 요소들 간 복합적 반감효과를 가질 것이며, 실선은 정책 선택의 ‘촉진요소’로서 다양한 요소들 간 복합적 승수효과를 가질 것이기 때문에 직선이기 보다는 곡선의 형태로 나타날 것이며, 특정 정책결정자의 선택은 위의 점선과 실선 사이의 절충점에서 결정될 것이다.

이를 정책결정 구조의 차이점, 즉 권위주의 독재체제처럼 소수에게 정책결정의 권한이 집중된 ‘폐쇄형’ 정책결정 구조와, 여론 민주주의와 같이 다수의 의견이 정책결정에 영향을 미치는 ‘개방형’ 정책결정 구조의 측면에서 접근할 경우, 더 의미 있는 상관관계를 도출할 수 있다.



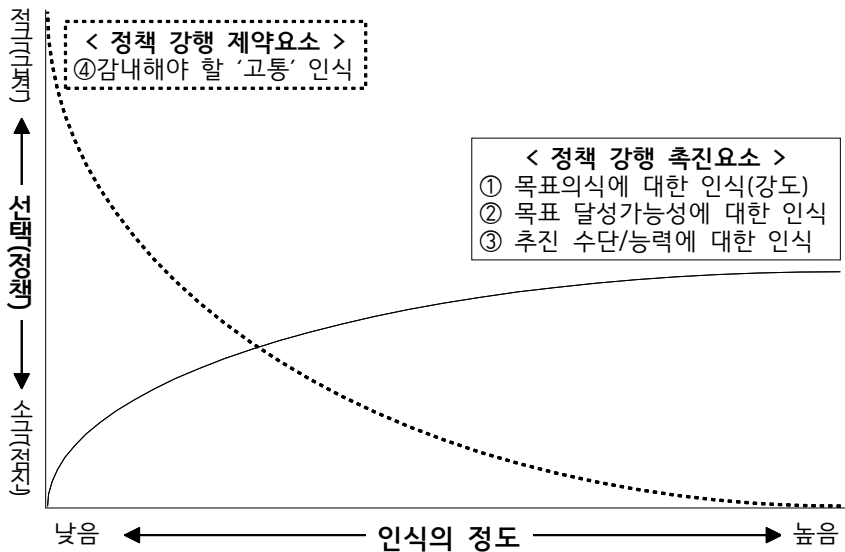
\*출처: 하버마스(Jürgen Habermas)의 ‘의사소통의 합리성’ 주장을 고려, 필자가 ‘정책선택의 자율성’ 영향 요소들을 도출하여 도식화

〈그림 5〉 ‘폐쇄형’ 정책결정 구조 下 내부 행위자의 행동 패턴

한 국가의 정책결정자는 ‘일관된 효용함수에 따라 성과를 극대화하는 경향’(Allison & Zelikow 2018, 50)이 있으며, 이를 위해 다양한 정보를 수집·분석하여 의도한 결과를 도출하기 위해 노력할 것이다. 하지만, 정책결정자가 정책결정에 영향을 미치는 수많은 이익 주체들과 변수들을 완벽히 통제하는 것이 사실상 불가능하기 때문에, 스스로의 ‘합리성에 기반한 선택’에 이끌릴 것이며, 그 ‘끌림’의 정도는 ‘자유로운 정책 선택 권한’ 등 정책결정 구조에 큰 영향을 받는다. 따라서 합리적 행위자 이론을 국가 수준에서 적용할 경우, 정책결정 구조의

특징을 전술한 네 가지 변수들에 연동시킴으로써, 효용성을 높일 필요가 있다.

즉, 해당 국가의 정책 결정과정이 ‘폐쇄형’(권위주의 독재체제 등) 구조에 가까울수록, 일반 대중의 고통(변수 ④)과 그 고통에 대한 관리 필요성을 가볍게 인식할 것이기 때문에 변수 ①·②·③이 국가의 선택에 더 큰 영향을 미칠 것이며, 이럴 경우 위의 <그림 5>처럼, 국가의 선택(정책)은 보다 급진적이고 과격해질 것이다.



\*출처: 하버마스(Jürgen Habermas)의 ‘의사소통의 합리성’ 주장을 고려, 필자가 ‘정책선택의 자율성’ 영향 요소들을 도출하여 도식화

**<그림 6> ‘개방형’ 정책결정 구조 하 내부 행위자의 행동 패턴**

하지만, 위의 <그림 6>에서 보듯이, 정책 결정과정에 있어 정책결정자의 의견 외에도, 그 주변부 또는 일반 대중의 여론 수렴과 반영을 중시하는 ‘개방형’ 구조(다원주의, 여론 민주주의)에 가까울수록, 변수 ④가 변수 ①·②·③에 영향을 주어, 국가의 선택(정책)이 보다 점진적이고 완만할 것이다.

이러한 맥락에서, 북한은 그야말로 극단적인 ‘폐쇄형’ 정책결정 구조이다. 북한의 역사 속에는 민주적 경험의 토대를 찾아보기 어렵다. 북한 당국은 계급적 시각과 민족 자주의 시각에서, 고조선의 ‘단군릉’이 발굴(주장)된 평양과, 고려의 수도였던 개성을 품고 있는 ‘북조선(北朝鮮)’이 한반도의 민족사적 정통성을 품고 있으며, 그 땅에서 살아온 농민 등 피지배계급이 지배계급과의 계급투쟁을 거쳐 탄생한 것이 현재의 ‘김일성 조선(朝鮮)’이라고 선전하면서 12~13세기 농민들의 봉기를 가치 높은 역사적 유산으로 교육하고는 있지만, 실제 북한 주민들은 수천 년의 봉건왕조와 일제 강점기를 거쳐, 현재의 권위주의적 통치에 진입했기 때문에, 역사적 맥락에서 ‘민족 자주’는 몰라도, ‘주민 자주’라는 ‘인식적 DNA’는 찾아보기 힘들다. 특히 1990년대 ‘고난의 행군’ 시절, 식량을 배급하지 않고 정권유지에 급급하던 ‘김정일 정권’에 어 떠한 집단적 반발도 하지 않고 그야말로 ‘스스러지듯’ 사라진 민중의 행태는, 폭압적 권력에 ‘목소리’ 내어 대응하기보다는 순응하는 데 익숙한 북한 주민들의 특성을 잘 말해준다.

게다가 북한 당국은 이러한 주민들의 ‘순종적 성향’이 유지되도록 지속적인 주입(교육) 및 이의 이행을 감시하는 정치사회적 감시망을 가동하고 있다. 즉, 북한 당국은 ‘유교적 문화’가 뿌리 깊은 역사적 특성을 활용하여, 사회 전반에 ‘충효(忠孝)<sup>17)</sup>를 강요하는 한편, 학교, 직장(군대) 등 주민들이 거의 평생 동안 몸을 담아야 하는 조직생활 속에서 매주 ‘생활총화’를 통해 독재 권력에 대한 자신의 말과 행동을 자아비판하고, 주변 동료의 잘못을 지적하도록 강요함으로써, 김일성 조선에 ‘순종적인 성향’이 유지되도록 주입하고, 보위기관~주변 동료 등 다층적인 감시/신고망을 통해 이의 이행여부 감독 및 ‘순종적 틀’을 벗어난 행동에 대해서는 사회정치적 생명은 물론, 생물학적인 생명과 인권을 잔혹하게 유린하고 이를 공포함으로써, 구성원들이 ‘일탈’을 쉽사리 꿈꾸지 못하게 만든다. 따라서 김정일은 급진적인 정책을 구사하는데 큰 제약이 없다고 보는 것이 타당하다. 그는 이미 김정일의 인맥

17) 북한에서는, 부모에 대한 효도가 국가로 이어지면 충성이며, 주체사상에 의해 주민들은 ‘사회정치적 생명’을 부여한 수령에게 충효를 다해야 한다는 것을 끊임없이 교육·주입 받고 있다.

을 제거하는 등 권력분점 구조를 핵심(core) 세력으로 재편함으로써 정책 선택에 있어 독립적 수준의 ‘자율성’을 확보했으며, 경제활동의 원천이 되는 ‘와크’<sup>18)</sup> 배분권을 장악하는 등 독점적인 정치권력 및 경제적 자원배분 구조를 고려하면, 권력 주변부 또는 주민들의 ‘고통’을 무시한 가운데 자신이 원하는 ‘자기 이익’적 관점에서 모든 분야의 정책을 큰 제약없이 추진할 수 있는 대내적 환경을 갖추고 있다.

하지만, 주민들의 ‘순종적 성향’은 조금씩이나마 변화하고 있다는 점 또한 부정할 수 없다. 1990년대 ‘고난의 행군’ 과정에서 ‘김일성 조선’에 대한 충효를 일차적으로 교육해 왔던 가정(家庭)이 상당수 해체되었으며, 식량을 구하기 위해 직장에 출근하지 않고 ‘시장’ 활동에 참여하는 과정에서 주기적인 ‘정치사회화 과정(생활총화)’는 빼먹기 일쑤였기 때문에 당시의 사상통제 노력이 이전 같은 효과를 거두기 힘들었으며, 북한 당국 역시 식량을 배급하지 못하는 상황에서 ‘먹고 살기 위해 자발적으로 노력’하는 주민들을 무조건 탄압하기보다는, ‘反체제적 행동’ 등 필요한 사안에 대해서만 잔혹한 ‘물리력’을 행사하는 방식으로 통제 기제의 작동수준을 완화했다. 이는 결국, 2009년 ‘화폐개혁’ 시 평양 주민들의 집단항의로 나타났다. 이는, 가정의 ‘해체’와 조직생활의 ‘일탈’을 경험하고, 경제에 대한 ‘눈높이’가 달라진 북한 주민들이 만약 과거와 같은 ‘고난’에 직면한다면 더 이상 과거처럼 ‘순종적’으로만 반응하지는 않을 것이라는 점을 시사하는 것이며, 반대로 김정연에게는 보다 강화된 주민 통제대책과 경제적 불만 생성을 차단하는 경제발전 정책의 필요성을 강요하는 부분이기도 하다.

## V. 결 론

그동안 북한의 대내외적 행동(정책 선택)을 ‘합리성’의 관점으로 바라보려는 학계의 다양한 노력을 비판적으로 고찰한 결과와 ‘합리적 행위자 이론’에 대해 제기되어 왔던 ‘합리성’ 논란의 쟁점들을 중심으로,

18) 북한은 각 기관/기업소별 운영/생산에 필요한 자금 대신 ‘특정 분야 또는 종목의 수·출입권, 인·허가권, 국내 유통권 등 독점적 경제활동 권한’을 배분하는데, 이를 ‘와크’ 또는 ‘약꾸’라고 표현한다.

북한연구에 있어 이를 우회하기 위해서는 무엇을 주의 깊게 보아야 하는지를 살펴보았으며, 이를 ‘합리적 행위자 이론의 북한 적용을 위한 대안적 분석틀’로 정리해 본 것이 아래 <표 2>이다.

<표 2> ‘합리적 행위자 이론’의 북한 적용을 위한 대안적 분석틀

단계	국면	고려요소	‘북한 적용’ 가설	관점	비고
①	핵심 정책 결정자 식별과 영향 요소 도출	정책 결정자 특징 성장환경, 정치·사회적 경험, 응집력, 추진력	주변 타협적이기 보다는 자기 중심적인 강한 추진력, 시장 친화적인 인식		
	정보 수집 능력과 해석 성향	갈등·경쟁적 상대와의 관계 속 ‘경험(패턴)’ 정보수집 조직/인원, 과거의 정보분석 성향	對南·美 관계에서 자기 중심적인 ‘기존 패턴’(갈등-긴장고조-도발-관망-대화-실익획득) 유지, 충분한 정보 수집/해석 능력 보유		
②	목표 식별 및 추진 방향 분석	체제적 특징 ‘정책 선택의 자율성’ 유무	김정은에게 유익한 급진적 정책 선택/추진 가능	내부 행위자 시점	‘상황평가’→ 목표설정→ 정책선택→ 상황(‘만들어 진 환경’) 재평가→ 단계적 목표 수정→새로 운 정책선택’ 과정의 반복(환류)
	최선상황, 수용 가능한 최악 상황	대내외 안보위협이 없는 정권 안정성 확보(最善), 안보위협 속 단기적 정권안정성 유지(次惡), 체제/정권 붕괴(最惡)			
③	목표 달성 과정 재평가	분야별 추진 성과와 목표 달성 여건	김정일 인맥 제거→정치적 안정, 핵무력 완성→외부위협 제거 및 협상국면 창출, 혼재된 공식/사적 경제 정리 →국가 주도 경제발전 여건 마련, 주민의식 변화→강력한 사회 통제 달성		
	돌발 변수와 궁극적 목표 달성의 상관관계	제재 해제협상 단항→ ‘자립적 민족경제’(단계적 목표) 추구, ‘코로나19’→단계적목표 하향 및 사회 통제 심화 유인			

단 계	국면	고려요소	‘북한 적용’ 가설	관점	비고
④	‘궁극적 목표’ 달성 간 제한 시사점 도출	내부의 ‘動學’과 ‘국제정치 체제’를 연계한 해석 등	내부 자본/능력으로 경제 성장 제한, ‘核포기’ 없는 美 양보 요원(遙遠), 코로나 19 등 경제난 심화 우려	외부 분석자 시점	

\*출처: 필자가 ‘합리성 논란’에 대한 기존 학계의 논쟁을 비판적으로 고찰한 결과를 바탕으로, “북한에 대해 합리적 행위자 이론을 적용”할 경우, 기존 논쟁을 우회할 수 있는 대안을 제시하기 위해 직접 작성

물론, 위의 <표 2>에 제시된 요소들에 대한 연구/관심만으로 ‘합리적 행위자 이론’의 태생적 한계를 완벽히 극복할 수는 없지만, 기존 학계의 논란을 줄이는데 도움을 줄 것이며, 이는 정보가 제한된 북한의 행보를 ‘합리적 행위’로 해석하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

이러한 분석틀로 바라봤을 때, 김정은이 자신이 설정한 목표를 달성하기 위해 시행하고 있는 국가 개발전략, 특히 경제분야 기존 정책은 곧 한계에 도달할 가능성이 크다. 왜냐하면, 한 국가의 경제는 일정 규모까지는 자본의 외부 유입 또는 내부 축적이 없이도 성장률을 유지할 수 있지만, 경제의 규모가 커질수록, 곧 ‘생산성 향상’의 한계에 도달<sup>19)</sup>한다는 일반적 사례들을 볼 때, 현재 북한을 둘러싸고 있는 굳건한 대북제재가 완화되지 않아 자본의 외부 도입과 내부 축적에 지속 실패할 경우, 김정은의 수정된 중간 목표인 ‘자립적 민족경제’ 정책은 곧 생산성 감소에 직면할 것이며, 이는 점차 ‘경제적 눈높이’가 높아지고 있는 주민들을 자극할 것이다.

특히, 이 와중에 지속적으로 성장하고 있는 주민의식은 김정은의 폭압적 주민통제 정책의 장애물로 커져갈 것이다. 나아가 최근 ‘COVID-19’ 상황은, 비록 미-중의 갈등증폭 등 전통적 우방국들과의 ‘협력’을 심화시키는 측면이 있기는 하지만, 생산설비 등 경제적 기초체력이 강하지 않은 북한에게 ‘심각한 경제난’의 도래 시기를 재촉할

19) 미국 경제학자 로버트 솔로우(Robert Solow, 1956)는, 인센티브 부여 등 노동생산성 향상과는 별도로, 내부 또는 외부의 자본 축적 등에 기반한 생산설비(물질적 자본) 구축 속도가 인구증가율과 설비의 감가상각율을 상회해야만 지속적인 경제성장(주민생활 개선) 효과를 볼 수 있다고 주장한다.

수 있는데, 이미 ‘고난의 행군’ 이후 경제적 눈높이가 달라진 주민의식을 고려할 때, ‘김일성 조선’의 영속성을 확보하려는 김정은의 궁극적 ‘목표’를 가로막는 장애물의 출발점이 될 가능성이 있으며, 결과적으로 ‘외부 안보위협 제거(핵능력 완비) + 내부 안보위협 관리(국가주도 경제개발, 철저한 사회통제) ⇒ 확고한 정치권력 유지’와 같은 김정은 정권의 ‘합리적 목표’의 달성을 더욱 어렵게 하고 있는 것으로 판단된다.

마지막으로, 김정은의 행보, 즉 ‘핵능력 확보’라는 협상 환경을 창출하고, 이를 바탕으로 미국과 팽팽한 줄다리기를 하는 가운데 선택하는 정책들을 ‘합리적인 정책결정자의 장기적이고 주도면밀한 전략’이라는 관점에서 바라보기 위한 몇 가지 접근자세를 고민해보자.

첫째는, 과연 누구에게 ‘합리적’인 것이냐?는 문제이다. 지난 ‘90년대 중반 소위 ‘고난의 행군’ 등 최대 수백만 명의 주민들이 고사(餓死)하는 상황에서도 자신의 권력 유지에 매몰되었던 김정일과 그의 권력 엘리트들의 ‘정책 선택’처럼, 김정은과 함께 ‘金氏朝鮮’ 아래서 ‘정권 유지의 과실(果實)’을 공유하려는 권력 엘리트들이 가질 ‘합리적 시각’에서 그들의 ‘정책 선택’과 그 ‘정책 선택’에 영향을 미치는 ‘주변 환경(여건)’을 주의 깊게 살펴보아야 할 것이다.

둘째는, 정책을 선택하는 ‘환경(여건)’에 관한 문제이다. 북한의 김정은과 권력 엘리트들의 ‘선택’을, 단순히 ‘주어진 환경’ 속에서의 선택만이 아니라 자신들이 설정한 ‘목표’를 달성하기 위해 스스로 조성해 나가는 ‘만들어 나가는 환경’이라는 두 가지 개념으로 접근할 경우, 현재 북한체제 내부에서 작동하는 ‘역동성’을 찾아내는데 유의할 것이다.

셋째는, 선택한 정책의 ‘목표’에 관한 것이다. 아무리 섬세하게 설계된 정책이라 할지라도, 합리적으로 설정한 목표 달성을 위해 선택한 정책들이 항상 의도한 결과만을 도출할 수는 없다. 의도한 결과가 도출되었다면 큰 문제가 없겠지만, 만약 의도한 결과를 도출하지 못했거나, 의도한 결과를 도출했다고 하더라도 ‘궁극적 목표’에 걸림돌이 될 수 있는 부수적 결과를 낳는 경우도 충분히 있을 수 있다. 따라서, 그들이 선택하는 정책의 궁극적 목표는 ‘김일성 조선의 영속성’일지 언정, 중간 단계의 목표는 가변적이라고 보아야 한다.

넷째는, ‘합리적 기준’의 가변성에 관한 문제이다. 북한 김정은에게

있어 ‘합리성’이란 정책결정의 환경과 목표처럼 가변성을 지닐 가능성이 낮다. 왜냐하면, 목표 달성을 위한 채택한 정책이 원하는 결과(‘만들어진 환경’)를 창출하지 못했다고 하더라도, 이전의 선택은 과거의 ‘주어진 환경’ 속에서 합리적인 선택이었을 것이며, 새롭게 설정한 다음 단계의 목표 또한 당시 ‘주어진(만들어진) 환경’ 속에서 ‘정권(권력) 유지의 果實’ 영위를 위한 최선의 ‘합리적 선택’을 모색할 것이기 때문이다.

이러한 접근 방식으로 김정은 정권의 대내외적 행보들을 바라볼 경우, ‘북한의 변화는 지도자와 권력엘리트들이 눈앞의 난관을 헤쳐 나가기 위한 근시안적 측면의 체제생존 전략’이라고 바라보는 기존 북한학계의 시각에 ‘목표와 미래의 가변성’이라는 흥미로운 논쟁거리를 제공할 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 리 소테츠(2017). <김정은 체제 왜 붕괴되지 않는가>(이동주 역). 서울: 레드우드.
- 박상현(2009). 북한 대외정책의 합리성에 관한 고찰: 약소국의 전략적 상호 작용과 인지심리학적 함의를 중심으로. <통일정책연구>, 제18권 1호.
- 박휘락(2007). 정책의 합리성과 북한 이해의 함정. <전략논단>, 12월호.
- 박지연(2013). 경제제재에 대한 북한의 의사결정 요인분석: 전망이론 모델의 구축과 적용. <북한연구학회보>, 제17권 1호.
- 유동렬(2018). 북한 정보기구의 변천과 현황. <국가정보연구>, 제11권 1호.
- 이종석(2000). 김정일 정권의 위기관리 방식: 대내적 측면. <경남대 극동문제 연구소>, 북한연구시리즈, 19권.
- 정준표(2003). 합리적 선택이론에 있어서 합리성의 개념. <대한정치학회보>, 제11집 2호.
- 최진(2005). 대통령리더십과 국정운영스타일의 심리학적 상관관계-한국의 역대 대통령 비교분석. <한국정책연구>, 제5권 1호.
- 태영호(2018a). 외교안보정책관료조직. 한반도 미래포럼 제54차 월례토론회.
- \_\_\_\_\_ (2018b). <3층 서기실의 암호>. 서울: 기파랑.
- 현상진(2017). 조선 변혁기 주요 인물의 리더십 연구:에니어그램 이론을 중심으로. 충남대학교 평화안보대학원 석사학위 논문.
- 홍우택(2013). <북한의 핵·미사일 대응책 연구>. 서울: 통일연구원.
- Allison, G., & Zelikow, P.(2018). <결정의 본질(Essence of Decision)> (김태현 역). 서울: 모던아카이브.
- Solow, R.(1956). "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1).

<조선닷컴>. 2010/02/11. “北 인민반장 다 모아놓고 총리가 화폐개혁 사과”.  
[https://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2010/02/11/2010021100139.html](https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/02/11/2010021100139.html)(검색일: 2019.08.30.)

<NK경제>. 2019/05/07. “북한이 NK경제 북한 블록체인 기사를 보고 갔다”.  
<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=1391>(검색일: 2020.03.10.)

\_\_\_\_\_. 2019/05/07. “북한이 NK경제 북한 블록체인 기사를 보고 갔다”.  
<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=1391>(검색일: 2020.03.10.)

\_\_\_\_\_. 2019/07/03. “북한 2019년 6월 어떤 키워드로 검색했을까?”.  
<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=1611>(검색일: 2020. 03.10.)

\_\_\_\_\_. 2019/08/03. “지난 7월 '메인프레임', '스타트업' 검색한 북한”.  
<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=1732>(검색일: 2020.03.10.)

\_\_\_\_\_. 2019/09/04. “북한 8월 '빛썸', '양자컴퓨터', '강진구' 등으로 검색”.  
<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=1887>(검색일: 2020.03.10.)

\_\_\_\_\_. 2019/10/01. “북한 2019년 9월 '가상현실', '박태아티', '교육용로봇'으로 검색”.  
<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=2003>(검색일: 2020.03.10.)

\_\_\_\_\_. 2019/11/05. “북한 10월 '북한 경제', '경제특구' 등으로 검색”.  
<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=2171>(검색일: 2020.03.10.)

\_\_\_\_\_. 2019/12/03. “2019년 11월 북한 '북한해커'로 검색”.  
<http://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=2316>(검색일: 2020.03.10.)

<동아닷컴>. 2020/02/11. "NYT '北 인터넷 사용량 3년새 300% 증가, 사용목적은...'".  
<http://www.donga.com/news/article/all/20200211/99633431/1>  
(검색일: 2020.03.10.)

- 김정은(2012a). 당 중앙위 책임 일군들과의 담화.  
\_\_\_\_\_(2012b). 김일성 탄생 100주년 대중연설.  
\_\_\_\_\_(2013). 당 중앙위 전원회의 연설.  
\_\_\_\_\_(2015). 당 창건 70주년 열병식 및 평양시 군중시위 연설.  
\_\_\_\_\_(2016a). 7차 당대회 중앙위 사업총화 연설.  
\_\_\_\_\_(2016b). 전국 초급당위원장 대회 연설.  
\_\_\_\_\_(2016c) 조선소년단 8차대회 연설.  
\_\_\_\_\_(2017). 2017년 신년사 발표.  
\_\_\_\_\_(2018). 당 7기 3차 전원회의 시 연설.  
\_\_\_\_\_(2019a). 당 중앙위 7기 4차 전원회의 시 연설.  
\_\_\_\_\_(2019b). 최고인민회의 14기 1차 회의 시정 연설.  
\_\_\_\_\_(2019c). 2019년 신년사 발표.
- 백남룡(2017). 야전열차. 평양: 북한 문학예술출판사.
- 재일본조선사회과학자협회(2018). 21세기의 태양 김정은 원수님.

## 김정은 시기 북한 지리교과서 연구:

– 주체102년 이후 발행된 고급중학교 지리1, 2, 3을 중심으로 –

### Study on the North Korean Geography Textbooks of the Kim Jong-Un Era:

– Focusing on the High School Geography1, 2, and 3  
Which were Published since Juche102 –

Chang, Yang-ki\*  
Sun Moon University

North Korea's education has been changed a lot when Kim Jong-Un taking power. This study is about textbooks among the changes in education in North Korea, and has been conducted mainly on geography textbooks used in high school.

In Kim Jong-Un's period, the high school established 'Revolutionary History of Dear Sir Kim Jong-Un,' an hour each week for three years. The period about Kim Jong-Un first appeared in Geography3, but the name of Kim Jong un was mentioned continuously in the textbook. The number of subjects and class hours in the field of political ideology learning these leadership activities has increased.

In high school, geography textbooks consist of geography1, geography2, and geography3, and are assigned 1 hour per week for 3 years. Compared to Kim Jong-Il period, geography textbooks were printed in colour externally and the learning materials' quantitative increase and qualitative improvement in content. In addition, there have been changes such as browsing and writing references, which reflects the leader's willingness to invest in education. The learning activities that were variously expressed in the existing geography textbooks were grouped using six picture symbols(icons), and attempts were made to improve the learning effect through linked learning with other subjects.

In the future, research is needed to compare and understand each other, focusing on subjects commonly learned in the curriculum of South and North Korea. Through this study, if we grasp each other's teaching and learning categories and study the education system, the understanding between South and North Korea will be widened.

Keywords: North Korea Education, Textbooks of the Kim Jong-Un Era, North Korean Geography Textbooks, North Korean Curriculum

## I. 서론

교과서는 국가 또는 사회의 특성을 반영하고 있으며 다음 세대에 전달해야 하는 지식뿐만 아니라 사상이나 이념을 포함한다. 어느 국가든 교육은 그 국가가 추구하는 목적에 부합하는 인간 육성을 목표로 삼고 있다. 교과서는 다른 도서와 달리 국가 사회의 장래에 영향을 줄 수 있는 공적인 측면이 강해서 그 내용의 타당성에 대한 검증 절차를 거쳐야 한다. 즉, 어느 국가든 정부에서 어떠한 방법으로든 교과서가 만들어지고 보급되는 데 관여를 하고 있다.

남한의 경우 초·중등교육법 제29조(교과용 도서의 사용)<sup>1)</sup>에서 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 등을 규정하고 있으며 이에 입각하여 제작 및 발행된다. 그러나 북한의 경우 모든 교과서는 국정으로 발행되며, 학교에서 사용되고 있다. 남한도 국정교과서만을 사용하는 시기가 있었으나 현재는 그렇지 않다. 남한에서 최근 발행된 교과서는 2015 개정 교육과정<sup>2)</sup>을 기반으로 하여 미래사회에서 요구되는 창의 융합형 인재육성을 위한 교실 수업의 질적 개선을 목적으로 교과서를 제작하였다. 최근 교과서는 학습자의 핵심역량을 키우고, 수업 활동에서는 학생참여 중심의 교수 학습방법 개선 및 과정 중심 평가를 기본방향으로 하고 있다.

남북 관계가 개선되면서 북한 교육의 전반적인 분야에서 연구가 이루어졌으며 각 교과와 교과서에 대한 연구도 활발히 진행되었다. 1990년대 초부터 북한 지리교과서에 대한 연구는 북한의 지리교과서

\* 선문대학교 한국학과 박사과정, maremore@hanmail.net

1) 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>, 검색일: 2020/4/18)

2) 교육부 고시 제2015-74호(2015.9.23.)

분석, 남북한 지리교과서 비교분석, 북한 지리교과서의 학습 자료 분석 등과 같은 부분에서 이루어졌다. 그러나 자료에 대한 접근성 문제로 1990년대 초까지만 해도 한정된 학자들만 연구할 수 있었다. 2000년대 초부터 북한의 지리교과서 등 많은 북한 교육 관련 자료가 유입되면서 북한의 지리교육 연구 관련 논문 및 도서가 출판되었다. 이러한 연구는 북한과의 관계가 좋아지면서 북한에 대한 관심이 증가 된 것이라고도 볼 수 있다.

북한 교육에 대한 관심이 커지면서 지리 교과뿐만 아니라 다른 교과에서도 연구가 진행되었다. 특히 남한과 북한의 교육 과정상 공통적으로 존재하는 교과목인 국어, 지리, 역사, 수학, 과학, 정보, 음악, 미술, 체육 등에서 이루어졌다. 북한의 지리 교육에 대한 연구(남상준 1993)를 시작으로 다양한 부분에서 연구되었다. 남한과 북한 교과서의 차이를 비교 분석하는 연구(이양우 1993; 손용택 1993; 최석진 외 2000; 국애란 2002; 박영신 2003; 김재완 2003; 최안기 2004)가 양적인 면에서 가장 많았다. 그리고 북한 지리교과서의 특징을 분석한 연구(한봉희 1993; 이전 2005; 조정아 2014; 임선린 2017; 이상균 외 2017)도 진행되었다. 또한 남한과 북한에서 사용하는 교과서의 지리 용어에 대한 연구(홍정민 2006; 천현우 2009), 학년별로 학습 도구를 분석한 연구(김문정 2013), 1995년 지리교과서에 있는 북한의 지명에 대한 연구(최석주 2003) 등 북한 지리 교과의 교육과정 및 해당 연도에 출판된 교과서 분석을 하였다. 그리고 지리교수참고서가 유입되면서 이것을 분석하여 북한의 교수 방법을 찾아보려고 하는 연구(권은하 2019)가 진행되었다. 따라서 본 연구는 김정은 시기에 발행된 고급중학교 지리교과서와 지리교수참고서의 특징을 분석하여 보고자 한다.

본 연구에서 지리교과서를 선택한 이유는 지리교과는 교과목 명칭에서 정치적인 색을 보이고 있지는 않지만 그 내용면에서는 정치적인 면이 가미 될 수밖에 없기 때문이다. 북한정권이 바라보는 국토관이 학습내용에 포함되어야 하며, 세계지리 부분에서는 다른 나라에 대한 관점을 학생들에게 심어주어야 한다. 또한 연구대상으로 지금까지 고급중학교 지리교과서에 대한 연구 중 세계지리 부분의 교과서인 지리2는 자료 미비로 연구가 진행되지 않았다. 지리교수참고서3도 분석되지

않아 본 연구에서는 이러한 모든 자료를 모아서 연구하였다. 따라서 지리2를 포함하여 지리1, 2, 3과 지리교수 참고서1, 3을 연구 대상으로 하였다. 북한의 교육이념이 지리교과서에서 어떻게 반영되고 있으며 북한의 고급중학교 지리교과서의 특징을 살펴보고자 한다.

본 연구에 사용된 자료는 국립도서관의 북한자료센터에 있는 김정은 시기의 고급중학교 지리교과서 및 지리교수참고서를 활용하였다.<sup>3)</sup> 또한 김정은 시기 이전의 교과서 구성 및 내용을 살펴보기 위하여 주체 94(2005)년에 출판된 지리교과서 지리1~5를 참고하였다.

본 연구방법은 고급중학교 교육과정 및 수업시수를 분석하고, 고급중학교 지리1, 2, 3에서 김일성, 김정일, 김정은 등의 지도자 교시가 수록된 횡수를 중심으로 살펴보았다. 기존의 지리교과서와 비교해 볼 때 외형적인 측면과 내용적인 측면으로 구분하여 분석했으며, 내용적인 측면에서는 지리교과서 학습 자료의 양적 분석, 그림 기호(아이콘)의 사용 등을 분석하고 그 특징을 서술하였다. 그리고 북한 교과서나 로동신문 등의 내용은 원문을 그대로 가져온 것이기 때문에 띄어쓰기나 맞춤법 등이 남한의 표기표현법과는 다르다.

현재까지 남한과 북한은 역사적으로나 문화적으로나 같은 민족이라는 동질성을 유지하고 있다. 현시점에서 서로를 이해할 수 있는 방향을 찾아야 하며 더 이상 이질감을 느끼지 않도록 해야 한다. 이러한 방법의 하나가 서로의 교육을 통한 상호이해이다. 따라서 이러한 연구를 통해 서로의 교육제도 및 교육내용을 이해할 수 있는 방법을 찾아야 한다고 생각한다.

## II. 북한 고급중학교 교육과정 및 지리교과

### 1. 교육목표

북한은 해방과 함께 구소련의 학제를 받아들여 교육체제를 형성하였고 해방 후부터 지금까지 북한에서는 6차례 의무교육제도의 변화가

3) 통일부 북한자료센터의 CD 및 전시된 교과서를 기준으로 하였다(2019/5/5).

있었다(통일교육원 2019, 178). 이러한 의무교육제도의 변화와 함께 교육과정의 개편도 이루어졌다. 북한의 교육은 주체사상에 근거하여 사회주의적 인간형, 지덕체를 갖춘 공산주의적 인간형 양성을 목표로 하여 이루어졌으며, 3대째 이어지는 세습체제를 옹호하고 지도자들에게 충성을 다하는 혁명 전사를 육성하는 과정이었다. 혁명 인재는 우선 정치사상 교양으로 무장된 사람으로 수령 결사옹위 정신, 일심단결의 정신, 주체사상, 선군사상으로 튼튼히 무장된 사람이면서 기초과학 교육, 컴퓨터 교육, 외국어교육 등 해당 전문분야의 지식과 능력을 겸비하여 강성대국 건설에 기여할 수 있는 사람을 의미한다. 즉, 당성과 전문성을 함께 겸비한 인재를 말한다(신효숙 2015, 27).

1945년 9월 원산항을 통해 북한에 들어온 김일성은 정권을 수립한 후 북한 주민들의 소원인 ‘못 가진 한’과 ‘못 배운 한’을 해결하면서 주민들의 지지를 얻고자 하였다. 군대를 앞세워 지주들의 토지를 몰수하여 농민에게 무상으로 배분하는 토지개혁을 실시하여 못 가진 한을 풀어 주었다. 또한, 유교 사상에 기반을 둔 주민들의 정서를 이용해 뿌리 깊게 배어 있었던 못 배운 한을 ‘의무교육’을 통해 해결하려고 하였다(김수민 1999, 33). 이러한 조치로 인해 북한에서 김일성은 주민들의 지지를 얻게 되었다. 북한은 1946년 9월 김일성대학을 설립하고 그해 10월에 평양, 청진에 교원대학, 함흥에 함흥의과대학 등을 설립하면서 교육을 중시하는 강한 의지를 보였다.

북한에서 모든 교육정책의 기준이 되는 것은 ‘사회주의 교육에 관한 테제(1977.9.5.)’와 ‘조선민주주의인민공화국 교육법(1999.8.11.)’이다. 김일성 시기에는 ‘공산주의적 새 인간형’ 육성을 교육목표로 삼아 봉건사상을 없애고 공산주의 사상을 주민들에게 심어주려고 했다. 따라서 한글을 모르는 성인을 대상으로 하여 성인교육 등 사회교육체제도 마련하였으며 속성반도 시행되었다(김형찬 1990, 261). 김정일 시기에는 2009년 개정 사회주의 헌법을 통해 기존의 교육목표였던 ‘공산주의적 새 인간형’을 ‘주체형의 새 인간’으로 변경했다. 철저한 공산주의 사상만을 심어 혁명 인재를 육성하는 것에서 주체사상을 가진 인재를 육성하고자 했다. 또한 기존에는 공산주의 인재육성만을 치중하였지만 전문성을 갖춘 사회적 인재의 필요성을 인식하게 되었고 과학기술 분

야 등 영재교육 분야에도 치중하였다. 그에 맞추어 법적인 부분은 사회주의교육법(1999년), 보통교육법(2011년), 고등교육법(2011년) 등 교육 관계 법령을 정비했다(통일교육원 2019, 175).

## 2. 의무교육

북한의 의무교육은 일찍부터 시작되었다. 1949년 9월 북한은 최고인민회의에서 ‘전반적 초등 의무교육제 실시에 관한 법령’으로 1950년 5년제 초등의무교육을 실시하려고 하였지만 6.25 전쟁으로 인해 중단되었다. 이때는 인민학교의 교육 연한을 5년으로 하였으며, 인민학교(5년제), 초급중학교(3년제), 고급중학교(3년제), 기술전문학교(3년제), 대학(4년제)의 학교체제로 5-3-3-4제를 운영하였다. 1956년 4년제 초등 의무교육을 실시하였으며 인민학교가 5년에서 4년으로 교육 연한이 단축된 것은 6.25 전쟁으로 인한 재건사업에 투입하기 위함이었다. 즉, 전쟁으로 인한 흔적을 복구하기 위해 ‘일하면서 배우는 학교체제’ 구축하고 근로자 중학교를 설치하고, 성인의 교육기회 확대를 시도하던 시기였다. 1958년에는 7년제 중등의무교육(인민학교 4년, 중학교 3년), 1967년 9년제 기술의무교육(인민학교 4년, 중학교 5년)을 실시하였다. 1975년에는 11년제 전반적 의무교육 실시(유치원 1년, 소학교 4년, 중학교 6년)한다(통일교육원 2019, 178). 그동안의 9년제 기술의무교육제 도에서 의무교육 기간을 2년 더 연장하여 11년제 의무교육을 실시하는 것이다. 김정은이 집권하는 2014년에는 의무교육 기간을 1년 더 연장하여 전반적 12년제 의무교육(유치원 높은반 1년, 소학교 5년, 초급중학교 3년, 고급중학교 3년)을 실시한다. 그동안의 지도자가 바뀌는 시기와 비슷하게 의무교육 기간이 연장된 것이라고 볼 수 있다.

현재 북한의 학제는 유치원 과정(2년제)과 소학교(5년제)와 남한의 중학교에 해당하는 초급중학교(3년제), 남한의 고등학교에 해당하는 고급중학교(3년제)로 구성되어 있다. 북한은 해방 후 일본의 잔재를 없애는 일환으로 초등학교를 인민학교로 명칭을 변경하였다. 그 후 2002년에 인민학교를 소학교로, 고등중학교를 중학교로 명칭을 변경하였다. 2012년 김정은은 중학교(6년제) 명칭을 초급중학교(3년제)와

고급중학교(3년제)로 분리 운영하고, 1956년 이후 4년으로 되어 있던 소학교 교육 연한을 5년으로 변경하였다. 김정일 시기에는 11년제 의무교육을 하였지만, 김정은 시기에는 유치원 높은반 1년 과정과 소학교(5년), 초급중학교(3년)와 고급중학교(3년)까지 전반적 12년제 의무교육을 실시하고 있다.

### 3. 고급중학교 교육과정

북한의 지도자들이 교육을 강조하고<sup>4)</sup> 지도자가 바뀌는 시기와 비슷하게 교육제도에도 변화가 있었다. 김정은 시기에 교육제도 개편을 하였으며 그에 따라서 교육과정도 변화가 있었다. 김정은 시기에 교육과정 개편으로 정치사상 분야의 교과목 수가 증가하였는데 대표적으로 김정은 관련 교과였다. 고급중학교에서 김정은 관련 교과는 ‘경애하는 김정은원수님 혁명력사’ 과목으로 김정은 관련 정치사상교과는 소학교 때부터 필수적으로 1시간씩을 학습하게 되어 있어 김정은은 물론 김일성, 김정일 등 북한 최고지도자들의 이상화 교육을 하고 있다. 이와 같이 교육과정을 개편하면서 2005년에 비해 정치사상 분야의 교과목을 더 신설하고 수업시간 수도 증가시켰다. <표 1>은 북한의 고급중학교에서 학습하는 교과목명 및 수업시간 수를 정리한 것이다(조정아 2014, 197).

4) 교육신문 제29호 2019(주체108)년 7월 18일자에 의하면 김정은은 ‘<새세기 교육혁명을 일으켜 우리 나라를 교육의 인재강국으로 빛내이자!>는 것이 오늘 우리 당이 내세우고 있는 투쟁구호입니다.’고 하며 교육을 강조하고 있다.

〈표 1〉 고급중학교의 학습 교과목명 및 수업시간

교과명	학년별			수업시간	수업시간 비중(%)
	1학년	2학년	3학년		
위대한 수령 김일성대원수님 혁명력사	3	2		160	4.9
위대한 령도자 김정일대원수님 혁명력사		2	4	148	4.5
항일의 녀성영웅 김정숙 어머니 혁명력사		1/2*		42	1.3
경애하는 김정은 원수님 혁명력사	1	1	1	81	2.5
현행당정책	1주	1주	1주	88	2.7
사회주의 도덕과 법	1	1	1	81	2.5
심리와 논리			1주	34	1.0
국어문학	3	2	3	215	6.6
한문	1	1	1	81	2.5
영어	3	3	3	243	7.5
력사	1	1	2	104	3.2
지리	1	1	1	81	2.5
수학	5	5/4*	4	368	11.3
물리	5	4	3	331	10.2
화학	3	4	2	248	7.6
생물	3	3	2	220	6.8
정보기술	2	1	1	111	3.4
기초기술	2주	3주	3주	272	8.3
공업(농업)기초			4	92	2.8
체육	1	1	1	81	2.5
예술	1	1	1	81	2.5
군사 활동 초보		1주(48)	1주(48)	96	2.9
전체 22과목	17	20	20	3,258	100

\* 출처: 조정아(2014, 197).

\* 1학년 1학기 15주, 2학기 15주, 2학년 1학기 14주, 2학기 14주, 3학년 1학기 13주 2학기 10주로 구성되어 있다.

\* 2학년의 ‘항일의녀성영웅김정숙어머니 혁명력사’ 과목과 ‘수학’ 과목의 주당 수업시간은 상호 연계되는 것으로 추정된다.

고급중학교에서 주당 수업시간 수는 34시간이지만 정규 수업시간 외에도 과외 체육과 청년동맹 생활 등이 편성되어 있다. 3년 동안 22 과목을 이수해야 하며, 교과 외 과외활동으로 465시간의 과외학습, 372시간의 청년동맹 생활, 243시간의 과외 체육도 이수해야 한다(조정아 2014, 72-97).

<표 1>와 같이 지리교과는 모든 학년에 1시간씩 학습하도록 배정되어 있다. 지리 교과 수업시간 수는 기존의 교육과정에서 중학교 6학년 과정 중 5학년까지 각 학년에 2시간씩 배정되어 있었던 것과 비교하면 감소하였다. 즉, 김정은 시기 이전에는 중등학교 과정에서 지리수업시간 수가 총 10시간이었지만 김정은 시기에는 중등학교 과정에서 지리수업시간 수는 6시간으로 축소되었다. 그러나 고급중학교 수업시수를 전체적으로 살펴보면 불가피한 일이라는 것을 알 수 있다. ‘위대한수령김일성대원수님 혁명력사’와 ‘위대한령도자김정일대원수님 혁명력사’, ‘항일의녀성영웅김정숙어머님 혁명력사’ 등의 기존의 정치사상 교과목에 ‘경애하는김정은원수님 혁명력사’ 교과가 신설되면서 81시간 추가되었기 때문에 정치사상 분야의 총 수업시수가 증가한 것이다. 따라서 다른 일반 교과의 수업시간 수를 조정할 필요가 있어 지리 등 인문분야의 수업시간 수 조정이 불가피 했던 것으로 보인다.

고급중학교의 수업일수는 1, 2학년과 3학년이 다르며, 1, 2학년을 기준으로 1학기 161일, 2학기 149일로 연간 수업일수는 310일이다. 학기의 시작은 남한과 달리 4월 1일부터 시작하며, 방학일수는 55일이다. 고급중학교 3학년의 경우 1학기는 학업 일수가 161일로 같지만 2학기 수업일수는 1, 2학년보다 적다. 2월까지만 수업을 하고 3월은 수업을 하지 않기 때문에 다른 학년에 비해서 수업일수가 적다. 남한의 고등학교 수업일수는 초·중등교육법 시행령에 따르는데 190일 이상이다(초·중등교육법 시행령 제45조, <https://glaw.scourt.go.kr>).

〈표 2〉 고급중학교 교육과정

번호	학업형태	학년			
		단위	1학년	2학년	3학년
1	주당 시간 수에 따르는 교수	주	30	28	23
2	집중적으로 진행할 교수	주	3	4	6
3	시험	주	3	3	3
4	견학	주	-	-	1
5	붉은청년근위대훈련	주	-	1	-
6	나무 심기	주	1	1	1
7	생산 노동	주	3	3	3
8	동맹 생활총화	(일)	(2)	(2)	(2)
9	명절 휴식	주	2	2	2
10	새 학년 및 새 학기준비	(일)	(10)	(10)	(10)
11	방학	주	8	8	8
	계	주	52	52	48

\*출처: 조정아 외(2017, 33).

북한의 모든 학교는 학기 시작과 끝이 동일하며, 학생들은 나무 심기, 생산 노동, 동맹 생활총화 등과 같은 행사에 동원 된다. 또한, 견학은 남한에서 현장체험학습이나 시설의 견학과 같은 것은 아니라 북한 최고지도자들의 생가나 혁명유적지를 다녀오는 것이다. 그리고 ‘집중적으로 진행할 교수’는 <표 2>에서와 같이 1학년에서는 ‘당정책’ 1주와 ‘기초기술’ 2주를 집중 이수하여 3주로 구성되고 2학년에서는 ‘당정책’ 1주와 ‘기초기술’ 3주를 집중 이수하여 4주로 구성되어 있다. 모든 학년에서 방학은 8주로 구성되어 있으며, 여름방학과 겨울방학을 모두 합하여 8주로 구성된 것이다. ‘새 학년 및 새 학기준비’가 10일로 모든 학년에서 적용되고 있어 학교생활 전에 준비기간을 두고 있다. 특이한 것은 시험이 모든 학년에서 3주이다. 한 학년에 4번의 지필고사와 다수의 수행평가로 시험을 보는 남한에서는 지필평가 일수만 생각한다면 학교마다 차이는 있을 수 있겠지만 약 12일에서 16일 사이가 될 것이다. 즉, 고등학교에서 평균 14일로 2주 정도로 생각한다

면 북한의 고등학교에서는 시험기간이 남한보다 길다. 이러한 북한의 교육방법 및 평가에 대한 연구는 앞으로 더 진행되어 자료의 축적이 필요한 부분이다.

북한 고급중학교에서 학습하는 교과목명을 중심으로 정치사상 분야, 인문 분야, 자연 분야 등 분야별로 분류하여 어떤 분야에 수업시간을 많이 배정하고 있는가를 살펴보았다. 이러한 분석을 통해 김정은 시기에 고급중학교에서는 어떤 분야의 교육에 치중하고 있는가를 살펴보았다. 교과목별로 정리해 보면 <표 3>과 같다.

**<표 3> 고급중학교의 분야별 수업 비중**

교과분야	교과목수	교과목명	시간수	비중
정치사상 분야	8과목	위대한수령김일성대원수님 혁명력사, 위대한 령도자김정일대원수님 혁명력사, 항일의녀성 영웅김정숙어머님 혁명력사, 경애하는김정은 원수님 혁명력사, 현행당정책, 사회주의 도덕 과 법, 심리와 논리, 군사 활동 초보	730	23%
인문 분야	5과목	국어문학, 한문, 영어, 력사, 지리	724	22%
자연 분야	7과목	수학, 물리, 화학, 생물, 정보기술, 기초기술, 공업(농업)기초	1,642	50%
예·체능 분야	2과목	체육, 예술	162	5%
합계	22과목		3,258	100%

정치사상 분야의 교과목은 위대한수령김일성대원수님 혁명력사 등 8개 과목으로 730시간, 인문 분야의 교과목은 국어문학 등 5개 과목으로 724시간, 자연 분야의 교과목은 수학 등 7개 교과목으로 1,642시간, 예·체능 분야의 교과목은 체육과 예술 등 2개 교과목으로 162시간이다.

고급중학교 학생이 3년동안 이수해야 하는 수업시간 수는 총 3,258시간이다. 그 중 자연 분야의 과목은 수학(368시간), 물리(331시간), 화학(248시간), 생물(220시간), 정보기술(111시간), 기초기술(272시간), 공업(농업) 기초(92시간) 등이며, 이들의 수업시수를 모두 합산하면 총

1,642시간으로 전체 수업시간 수의 약 50%를 차지한다. 결국 김정은 시기의 고급중학교 교육과정에서는 인문 분야보다 자연 분야에 대한 교육을 강조하고 있다고 볼 수 있다.

북한은 ‘주체형의 새 인간’ 육성을 교육의 목표로 삼고 있었다. 과학 기술을 갖춘 인재들이 필요했기에 김정일 시기에도 과학 분야의 교육을 강조하였다. 공산주의 사상을 완벽하게 갖춘 인재이면서 과학기술 분야의 재능을 가지고 있는 인재육성의 필요성이 요구되었다. 그러나 북한으로서도 고민할 부분은 있었을 것이다. 공산주의 사상성과 특수 분야의 영재성 중 어느 부분을 우선시할 것인가에 대한 고민이다. 이러한 부분에 대한 연구는 남상준(1999)에 의해서 제기 되어왔던 홍(紅)과 전(專)의 문제이다.

북한에서도 김일성 시기부터 고민이 되어 왔으며 요구에 의해 특수한 분야에 대한 영재교육이 이루어졌다. 과학영재, 예술 영재, 외국어 영재 등 다양한 분야에서 영재교육에 투자하였으며, 이러한 부문에 입학하는 학생들은 당성도 중요하지만 재능을 더욱 중요시 했다. 김정은 시기에는 특수한 학교에서의 영재교육은 지속적으로 중요시하였고, 반 학교에서도 인문 분야보다는 자연 분야의 수업에 대한 수업시수 배정을 더 많이 하고 있다는 것을 알 수 있다.

지리 분야를 학습하는 과목은 소학교에서는 3학년 ‘자연’ 교과이며 그 내용에 지리 분야가 포함되어 있다. 초급중학교에서는 ‘조선지리’, 고급중학교에서는 ‘지리’라는 교과명으로 존재하며, 대학에서는 지리학 과로 연계된다. 북한의 대학은 공장대학부터 그 목적에 따라 다양하게 존재하는데 모든 대학의 교육과정을 볼 수는 없다. 그렇지만 북한에서 권위를 자랑하는 김일성종합대학의 교육과정을 살펴보면 김일성종합대학이 설립되었을 때부터 지리학부가 있었고 지금은 지리학부 내에 지리학과와 지질학과가 존재하고 있다(정근식 2017, 23). 따라서 북한에서 지리교과는 소학교를 제외하면 독립된 교과로서 존재하며, 소학교부터 대학교까지 연속적인 선상에서 지리교육을 하고 있다고 볼 수 있다. 남한의 경우 지리 과목은 사회 교과군에 포함되어 있어 남한보다 북한에서 지리 교과는 하나의 독립된 교과로 존재하며 중요성이 크다고 볼 수 있다.

### Ⅲ. 김정은 시기 지리교과서의 특징

#### 1. 김정은 교시 등장

북한의 지리교과서를 포함한 대부분의 교과서에서는 머리말이나 단원의 첫 부분에 지도자의 교시가 등장한다. 이러한 지도자의 교시는 지리교과서뿐만 아니라 다른 대부분의 교과서에서도 수록되어 있다. 그러나 2013년 출판된 고급중학교의 수학, 영어, 정보기술 등의 교과서에서는 지도자의 교시가 없다. 지도자의 교시 수록은 기존의 교과서와 같이 새로운 지리교과서에서도 모든 장마다, 모든 절마다 등장하는 것은 아니다. <표 4>는 북한의 주체94(2005)년 출판된 지리교과서와 주체102(2013)년 출판된 지리교과서에서 지도자의 교시가 수록된 횟수를 비교한 것이다.

**<표 4> 지리교과서에 수록된 지도자의 교시 횟수**

주체94(2005)년 지리교과서		주체102(2013)년 지리교과서										
지리 4	지리 5	지리1	지리2	지리3								
김일성	김정일	김일성	김정일	김정은	김일성	김정일	김정은	김일성	김정일	김정은		
8	11	5	10	3	3	0	3	6	0	8	9	2

※ 2005년 북한의 중학교 과정 중 6학년에서는 지리 교과를 배우지 않아 교과서가 없다.

지도자의 교시 내용은 주로 단원과 관련된 내용들이다. 지도자들의 교시 중에 그 단원과 관련된 것을 앞부분에 배치하며, 이 단원을 배워야 하는 이유나 당위성을 제시하고 있다. 지리2의 머리말 부분에서는 다음과 같이 기록되어 있는데 지도자의 교시 내용을 실고 그 하단부에 설명을 하고 있다.

*위대한 령도자 김정일대원수님께서는 다음과 같이 말씀하시였다.<sup>5)</sup>*

5) 본고에 실린 자료들은 북한의 원문 자료를 그대로 인용하였기 때문에 띄어쓰

《지리학은 조선혁명을 위하여 반드시 필요한 과학의 하나입니다.》

조선혁명을 잘하려면 우리 나라의 지리뿐 아니라 일반지리와 세계지리에 대하여서도 알아야 한다.

김정은 시기에 출판된 고급중학교 지리2는 북한에서 세계지리 부분에 대한 내용이 많이 수록되어 있다. 따라서 머리말에 있는 지도자의 교시 내용도 이와 같이 서술하고 설명 부분에서도 세계지리를 언급하고 있다.

고등학교 과정에 해당하는 북한의 지리교과서에서 수록된 지도자의 교시 등장 횟수는 2005(주체94)년과 2013(주체102)년 사이에는 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 2013(주체102)년의 지리교과서에서 특징적인 부분은 내용에서 지도자의 이름을 자주 등장시킨다는 것이다. 예를 들어 지리3의 머리말에서 ‘위대한 수령 김일성대원수님께서서는 다음과 같이 교시하시였다. 《조선에서 혁명을 하고 조선에서 살려면 조선 민족의 력사와 문화를 알아야하며 조선의 땅과 바다를 알며 조선의 풍토와 자연부원을 알아야합니다.》와 같이 교시 내용을 인용한다(승금철 외 2015, 1). 그리고 바로 이어서 ‘경애하는 김정은 원수님의 령도를 높이 받들고 사회주의 강성국가를 건설하자면 우리 나라의 자연과 경제를 잘 알아야 한다.’고 부연 설명을 통해 김정은의 이름을 자주 거론한다. 지리3의 ‘제2장. 우리 나라 경제 제4절. 지리정보기술과 지식산업’ 단원에서도 ‘위대한 대원수님들과 경애하는 김정은원수님의 현명한 령도로 우리 나라는 인공지구위성의 제작 및 발사국으로 위용떨치고 있으며 정보기술, 나노기술과 같은 최첨단기술이 급속히 발전하여 인민 경제의 발전을 적극 추동하고 있다(승금철 외 2015, 75).’ 와 같이 김정은의 이름을 반복적으로 삽입하고 내용을 서술한다. 이렇게 본문 내에서 지도자의 이름을 자주 거론하면서 지도자의 위대함이나 지도가 영도력이 있다는 사실 등을 학생들에게 각인시켜주려고 하는 것이다.

북한의 지리교과서의 모든 장, 절마다 지도자의 교시가 등장하지는 않는다. 이러한 이유는 북한의 모든 수업시간마다 지도자의 교시 내용

기, 표기표현 등은 남한과 다르다.

을 언급해야 하기 때문이다. 북한에서는 교사가 수업지도안을 작성하면 사전검열을 받게 되어 있는데 수업지도안에 ‘당정책’이 반드시 들어가야 한다. 당정책은 김일성 등 지도자들의 교시 내용을 해당 단원에 부합되는 내용을 찾아 수업시간에 설명하는 것이며 이 활동은 필수적으로 행해야 한다(변희현 2013, 301). 이러한 이유로 인해 교과서의 모든 장이나 절에서 지도자들의 교시 내용이 나오지 않아도 수업시간에는 항상 지도자의 교시 내용이 언급된다. 북한의 교사들이 참고하는 지리교수참고서의 내용에서도 단원별로 ‘반드시 읽어야 할 문헌’이 있다. 문헌으로는 ‘《김정일선집》제11권(증보판), 27~46페이지(최현수와 2013, 15)’와 같이 구체적으로 명시되어 있으며 이것을 통해 사상교육을 한다.

2013(주체102)년 지리교과서에서 김일성, 김정일의 교시와 더불어 김정은의 교시가 등장한다. 고급중학교 지리1과 2에서는 김정은의 교시가 나오지 않다가 2015(주체104)년에 출판된 지리3 교과서에서 등장한다. 제1장과 제4장에 수록되었는데 ‘제1장. 우리 나라의 자연 제4절. 강과 호수, 지하수’ 단원에서 처음 등장한다(승금철 외 2015, 27).

*경애하는 김정은원수님께서서는 다음과 같이 말씀하시였다.*

*《우리 나라에는 크고작은 강하천들과 호수, 저수지들이 많아 물자원이 풍부한것만큼 물관리를잘하면 나라와 인민의 물수요를 원만히 보장할 수 있으며 큰물과 가뭄피해도 막을수 있고 조국강토의 풍치도 더 훌륭히 꾸릴수 있습니다.》*

김정은은 2009년에 지도자로 지명되고 2011년에 12월에 김정일 사망과 함께 등장한다. 그 후에 교육과정을 개편하고 교과서를 출판하였다. 김정은이 2011년 말에 등장하고 2013년에 교과서를 출판하기 시작하였다. 이 시기에 교육과정을 개편하면서 김정은 관련 교과목을 신설하고 교과서에도 김정은의 교시를 수록한 것으로 보아 지도자로서의 모습을 갖추기 위해서 교과목도 신설하고, 교과서 내용 안에 ‘김정은’이라는 이름을 넣은 것이다. 다만 지리교과서에 등장하는 김정은의 교시가 두 지도자에 비해서 상대적으로 적지만 다음 교과서 개편에는 김

정은의 교시의 비중이 커질 것으로 예상된다.

김정은의 교시는 지리1, 2, 3에서 모두 두 번뿐이 없어서 다른 지도자보다는 적다. 그러나 지리교과서 본문 내용 중에 좋은 부분이나 자랑할 만한 꺼리에는 어김없이 김정은의 이름을 등장시켜 문맥을 형성한다. 이러한 방법으로 ‘김정은’ 이란 이름을 친숙하게 하고 영도력을 갖춘 인물로서 인식하게 하는 것이다. 따라서 교시의 회수는 적지만 교과서 안의 내용부분에서 지속적으로 김정은 이름을 등장시키는 정책을 펴는 것이다.

## 2. 교과서 구성의 특징

김정은은 2012년 ‘위대한 김정일동지를 우리 당의 영원한 총비서로 높이 모시고 주체혁명위업을 빛나게 완성해나가자’는 담화문을 발표한다. 김정일 사후 처음으로 발표한 담화문이며, 그 내용 중 교육에 관한 부분은 ‘교육사업에 대한 국가적투자를 늘이고 교육의 현대화를 실현하며 중등일반교육수준을 결정적으로 높이고 대학교육을 강화하여 사회주의강성국가건설을 떠메고나갈 세계적수준의 재능 있는 과학기술인재들을 더 많이 키워내야 합니다(로동신문, 2012/4/19).’ 라는 부분이다. 즉, 북한이 40여 년간 지속해온 학제를 개편하고 교과서의 틀을 완전히 바꾼 배경을 이 부분에서 찾아볼 수 있다. ‘교육사업에 대한 국가적투자를 늘이고 교육의 현대화를 실현하며 중등일반교육수준을 결정적으로 높이고’라고 하는 것은 교육 부분에 대한 투자를 늘리고 학교체제 및 교과서 수준을 현대화하여 ‘세계적 수준’으로 맞추자는 의미로 볼 수 있다. 따라서 김정은 시기의 교과서는 기존의 지리교과서보다 좋아졌으며, 구성면에서도 체계적으로 되어있다.

고급중학교 지리교과서는 지리1, 지리2, 지리3으로 구성되어 있으며, 각 학년마다 1시간씩 학습하도록 배정되어 있다. 지리교과서의 단원별 학습 내용은 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 지리교과서의 단원별 구성

지리1	지리2	지리3
제1장. 우리 지방의 암석과 지형변화 제1절. 암석과 지형조사 제2절. 지구 겉면의 변화	제1장. 우리 지방의 지형도 만들기 제1절. 높이 조사 제2절. 강과 호수조사 제3절. 지형도 및 지형모형 만들기	제1장. 우리나라의 자연 제1절. 지리적 위치와 국토의 크기 제2절. 지형 제3절. 기후와 생물 제4절. 강과 호수, 지하수 제5절. 바다 제6절. 자원
제2장. 우리 지방의 날씨와 물자원 제1절. 날씨 제2절. 우리 지방의 물자원	제2장. 자연재해 방지 활동과 환경보호 제1절. 자연재해 방지 활동 제2절. 환경보호	제2장. 우리나라 경제 제1절. 공업 제2절. 농업 제3절. 운수 제4절. 지리정보기술과 지식산업
제3장. 우리 지방의 환경보호 제1절. 환경문제와 환경보호 제2절. 환경보호 활동 설계와 실천	제3장. 우리가 속한 세계 제1절. 아시아주 제2절. 세계의 나라들 부록 1. 대주별 나라 이름과 수도 부록 2. 세계의 주요 지리적 대상	제3장. 우리 지방의 미래 제1절. 우리 지방의 경제발전 전망 제2절. 우리 지방의 국토관리 사업의 전망
제4장. 지구와 달 제1절. 지구의 형성 제2절. 지질시대 제3절. 달의 운동 제4절. 미세기	4장 없음	4장 없음

지리1은 4개의 장으로 구성되어 있다. ‘제1장 우리 지방의 암석과 지형변화’와 ‘제4장 지구와 달’ 단원은 지구과학 부분의 내용이 포함되어 있다. 그러나 주제94년의 교과서에서는 지구과학 분야의 내용과 보다 전문적이고 깊이 있는 내용이었지만 그렇지는 않고, 남한의 지리교과서에서도 가르치는 정도 수준의 내용이 포함되어 있다. ‘제2장. 우리 지방의 날씨와 물자원’ 단원에서는 기후와 바람 등의 내용이며, 수자원에 대한 설명을 같이하고 설명하고 있다. 이러한 내용과 함

께 제3장으로 연계되는데 북한 지리교과서에서 비중 있게 다루는 부분은 환경 단원이다. 지리1 '제3장. 우리 지방의 환경보호'를 하나의 장으로 구성하여 다루고 있으며 이것은 지리2로 연계되며, 지리2의 '제2장. 자연재해 방지 활동과 환경보호'에서도 환경보호를 학습하도록 되어 있다. 이러한 환경 분야에 대한 언급은 초급중학교에서도 지속적으로 학습하도록 되어 있다. 북한에서 학생들에게 환경에 대한 것을 강조하는 것에 대한 연구는 차후에 체계적으로 연구할 필요성이 있다.

지리2는 3개의 장으로 구성되어 있다. 지리1과 같이 지리2에서도 '제2장. 자연재해방지활동과 환경보호'를 하나의 장으로 구성하여 환경보호 등을 지속적으로 교육하고 있다. 지리2의 가장 큰 특징은 세계지리 부분의 내용이 포함되어 있다는 것이다. 다른 나라들에 대해서는 수도가 표시된 지도를 제시하고, 그 나라의 특산물, 인종, 주민, 인구한 소개를 하고 사진으로 설명을 하고 있다. 모든 나라에 대해서 같은 형식으로 설명하고 있지 않지만 가능한 많은 정보를 제공하려고 한다. 특히 다른 교과서와는 달리 부록을 수록하고 있다.

부록은 '부록1. 대주별 나라이름과 수도'와 '부록2. 세계의 주요 지리적대상'로서 남한의 지리부도 뒷부분에 표로 제시하는 것과 그 내용과 형태가 유사하다. 그 내용은 부록1은 대륙별로 분류하여 각 나라와 수도를 제시하고, 비고란에는 언어, 역사 등을 간략하게 설명하고 있으며, 해당 국가명의 유래 등이 포함되어 있는데 흥미로운 점이 많다. 부록2에는 세계4대강, 세계적으로 이름난 산줄기 등 세계적으로 순위를 정할 수 있는 내용들이 수록되어 있다. 특이한 점은 '두 대주에 속한 나라'라는 부분이다. 하나의 국가가 두 개의 대륙에 걸쳐 분포하는 국가들을 수록하고 있는데, 로씨야, 까자흐스탄, 튀르키예, 에집트, 인도네시아, 파나마, 단마르크, 미국 등이다. 이러한 내용으로 보아 북한에서는 남아메리카와 북아메리카의 구분을 파나마 운하로 하고 있는 것을 알 수 있다.

지리3은 3개의 장으로 구성되어 있다. '제1장 우리 나라의 자연'의 내용은 제목에서와 같이 남한의 한국지리에 해당하는 부분이다. '제2절. 지형' 부분에서는 주 내용이 산지, 고원 등의 지체구조를 설명하는 부분인데 '해안지형'과 '카르스트 지형'의 설명이 있다. 다른 지형에

대한 설명은 없고 1.3페이지 분량으로 해안지형과 카르스트 지형을 설명하고 있어 다음 교과서 개편 때에는 수정이 될 것으로 보인다. ‘제2장 우리 나라 경제’와 ‘제3장. 우리 지방의 미래’ 부분은 북한의 농업, 공업, 철도와 도로 등 북한의 산업을 설명하고 있다. 경제는 북한에서도 자력갱생의 구호 아래 많은 노력을 하고 있으며 이 부분을 강조하는 것은 북한의 현시점을 반영한다고 볼 수 있다. 지리3에서는 기존의 교과서에서 존재하지 않았던 내용이 포함되어 있다. ‘제4절. 지리정보기술과 지식산업’에서는 원격조사, GIS(지리정보 체계) 등의 최근 내용이 포함되어 있다. 이러한 부분은 북한 고급중학교 학생들에게도 위성탐사 및 컴퓨터를 이용한 지리지식의 습득과 같은 부분을 학습할 수 있도록 한 것으로 보인다.

### 3. 시각적 학습 자료 강조

학습 자료는 교과서에서 사용되는 모든 자료를 말하는데 학습효과를 높이고 그것을 통해 교육목표 달성에 도움을 주는 자료들이다. 어느 교과이든 학습 자료는 학생들의 이해력을 증진시키는 데 도움을 준다. 사회 교과에서도 마찬가지로 역사, 윤리, 역사 등은 물론이고 지리 교과에서도 중요하다. 지리적 현상을 설명할 때 사진을 보여줌으로써 설명의 효과를 극대화할 수 있고, 통계 수치 자료를 분석해 그래프화 함으로써 학생들의 이해력 증진에 도움을 줄 수도 있다. 또한, 학습 자료는 학습 내용을 다양하게 분석할 수 있기 때문에 학생들의 사고 능력 신장 및 창의력 개발에 도움을 줄 수 있어서 중요하다. 따라서 지리 교과에서는 학습효과를 높이고 새로운 지역이나 사실을 빠르게 이해시키기 위해서 다양한 지도, 사진, 삽화, 도표 등의 자료를 이용하고 있다. 통계자료를 이용하여 그것을 도표화, 지도화하고 지리적으로 정확하게 분석하여 활용할 수 있는 능력을 기르는 것은 지리교육의 중요한 학습목표 중 하나이다. 따라서 지리교과서에서 학습 자료를 분석하는 것은 의미가 있다.

2013(주체102)년 지리교과서의 학습 자료를 분석하기 위하여 교과서 내의 학습자료를 지도, 사진, 삽화, 도표 등 4종류로 분류하고 교

과서에 수록된 단원별 학습 자료의 개수를 비교해 보았다. 그리고 두 가지 이상이 혼합된 자료는 주가 되는 것에 따라 구분하였다. 2013(주체102)년 지리교과서의 단원별 학습 자료를 살펴보면 <표 6>과 같다.

**<표 6> 지리교과서의 학습 자료 분석 (단위 장, 개)**

단원 교과서	단원	지도	사진	삽화	도표
지리1	제1장. 우리 지방의 암석과 지형변화	0	49	30	4
	제2장. 우리 지방의 날씨와 물자원	5	18	26	10
	제3장. 우리 지방의 환경보호	0	23	7	2
	제4장. 지구와 달	0	29	24	2
	소 계	5	119	87	18
지리2	제1장. 우리 지방의 지형도 만들기	4	35	13	3
	제2장. 자연재해방지활동과 환경보호	0	36	22	2
	제3장. 우리가 속한 세계	39	141	0	8
	소 계	43	212	35	13
지리3	제1장. 우리 나라의 자연	14	72	6	17
	제2장. 우리 나라 경제	5	17	1	13
	제3장. 우리 지방의 미래	0	14	2	0
	소 계	19	103	9	30
합 계		67	434	131	61

<표 6>은 2013(주체102)년 지리교과서에 수록된 학습 자료에 대한 통계이다. 고급중학교 지리1, 2, 3의 모든 교과서에서 학습 자료 중 가장 많은 것은 사진 자료이다. 교수 매체가 많이 보급되지 못한 북한으로서는 지리교과서에서 사진 자료로 시각적 효과를 높이고자 한 것이라고 볼 수 있다. 지리2에서 독특하게 지도가 43장, 사진 자료가 212장이 수록되어 있다. 이것은 세계 지리 내용이 포함되어 있기 때문에 각 국가의 모습을 사진으로 제시하였기 때문이다. 또한 각 대륙이나 국가를 설명하는 부분에서 지도를 많이 사용했고, 국가별 지도에 표시되는 해당 국가의 특징적인 사진을 많이 실고 있기 때문이다. 김일성 시기의 지리교과서에서 김일성과 관련이 있거나 공산주의 사상과 관련

이 있는 학습 자료는 모두 사진으로 제시하고 있다. 그러나 2005(주체 94)년의 지리교과서에서는 사진을 수록하지 않고 모두 삽화로 사용하였다. 이것은 이 시기에 경제 사정이 어려웠다는 것을 반영한 것이다.

고급중학교 지리교과서 3권에 수록된 학습 자료는 모두 693개이다. 이 중 사진 자료는 434개로 약 62%이며, 삽화 자료는 13개로 약 19%로 구성되어 있다. 이와 같이 대부분을 사진 자료로 수록하고 있어 기존의 교과서와는 많은 차이를 보인다. 교과서의 분량이 지리1~3까지가 모두 96쪽이지만 본문 내용만 살펴보면 고급중학교 지리1은 91쪽, 지리2는 92쪽, 지리3은 92쪽이므로 한 쪽 당 약 2.52개의 학습 자료가 있다는 것을 알 수 있다. 지리2의 경우는 한 쪽 당 약 3.3개의 학습 자료가 들어가 있어 글 자료 보다 학습 자료가 더 많은 부분을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 2013(주체102)년 지리교과서는 칼라로 되었으며 시각적인 학습 자료를 많이 사용하고 있다. 그러나 글 자료에 대한 설명이 없이 사진만 수록하는 경우에는 가르치는 교사의 몫이며, 교사에 따라서 차이가 크게 나타날 수 있는 부분이다.





#### 4. 학습활동의 표준화; 그림 기호(아이콘)의 사용



2013(주체102)년의 지리교과서 특징 중 하나는 그림 기호(아이콘)의 사용이다. 고급중학교 지리교과서에는 모두 6개의 그림 기호(아이콘)가 사용되었는데 이러한 그림 기호(아이콘)는 사실, 자료, 학생활동을 범주화하고 동질화하고 있다. 2005(주체94)년의 지리교과서에서는 실습, 실험, 관찰, 과제, 참고, 연습, 생각하기, 지도읽기, 자료, 학습문제 등 다양하게 표현하고 있다. 교과서를 제작할 때 특별한 지침이나 기준이 없었기 때문에 교과서 저자들이 편리한 대로 기준을 정한 것으로 보인다. 주체102년 지리교과서에서는 학생들의 활동을 기준을 정하고 그 기준에 따라 분류하고 있으며 또한 표현 방법도 그림 기호(아이콘)를 사용하여 표현하고 있다.

그림 기호(아이콘)에 대한 설명은 지리1, 2, 3 교과서의 머리말 부분에 있다. 즉, 대상과 현상 단계에서는 관찰과 상식의 학습방법을 사용하고, 분석 단계에서는 생각하기와 토론, 결과 단계에서는 해보기와

글쓰기 및 발표의 단계를 사용한다는 것이다. 질문이나 설명, 학생들의 활동이 비슷하게 구성되거나 비슷한 학습 절차가 이루어지는 것에서는 같은 그림 기호(아이콘)를 사용하고 있다. 따라서 이러한 그림 기호(아이콘)의 사용은 학습자가 교과서를 통해 자기 주도 학습을 할 경우 그림 기호(아이콘)를 통해 스스로 해결할 수 있는 실마리를 찾을 수 있도록 교과서를 구성한 것이다. <표 7>은 지리교과서에서 사용된 그림 기호(아이콘)의 모양과 지리교과서에서 사용된 사례이다.

**<표 7> 지리교과서에서 사용된 그림 기호(아이콘)**

단계	의미	아이콘 모양	사용된 문장
대상과 현상	관찰		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다음 그림들에서 태평양서부 우리 나라 주변지역들을 관찰하시오.(지리1, 17).</li> <li>▶ 우리나라의 지리적 위치를 밝히시오.(지리3, 5)</li> </ul>
	상식		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 동일본대지진(지리2, 63): 내용 설명 하는 글이 있음.</li> <li>▶ 세계 여러 나라들에서 개발리용하고있는 전지구위성항법체계들(지리3, 77): 내용설명 하는 글이 있음.</li> </ul>
분석	생각 하기		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 겨울철에 지붕우의 눈은 어느쪽이 먼저 녹는가. 왜 그런가?(지리1, 34)</li> <li>▶ 해발높이와 상대높이란 무엇인가?(지리2, 6)</li> </ul>
	토론		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 로씨야는 영토의 대부분이 아시아주에 놓여있는데 왜 유럽주의 나라로 되는가?(지리2, 65)</li> <li>▶ 산지에서 높이에 따라 식물의 분포가 차이가난다. 왜 그런가?(지리3, 21)</li> </ul>

단계	의미	아이콘 모양	사용된 문장
해보기			<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자기 지방의 지형도를 작성하시오.(지리2 15)</li> <li>▶ 해당 경제발전예 유리한 자연조건들을 찾아 연결하시오(지리2, 66)</li> </ul>
결과	글쓰기 및 발표		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 다음의 글에서 괄호안에 알맞은 대답을 써넣으시오, (지리2, 46)</li> <li>▶ 자기 지방의 구체적 실정에 맞는 자연재해방지활동 계획을 1건이상 작성하시오.(지리2, 27)</li> </ul>

## 5. 찾아보기와 참고도서 수록 및 학습목표 제시

2013(주체102)년 지리교과서에서는 2005(주체94)년 지리교과서나 그 이전의 북한 지리교과서와 다르게 찾아보기와 참고문헌이 등장한다. 이러한 것은 앞에서 서술한 2012년 4월 김정은의 담화문에서와 같이 교육 부문에 대한 투자를 증가시키고 학교체제 및 교과서 수준에서 북한 교육을 세계적 수준을 유지하자는 것에 부합되는 부분이다.

일반적으로 책에는 참고문헌과 색인목록이 있다. 그러나 지금까지의 북한 지리교과서에서는 이러한 부분이 없었지만 2013(주체102)년 지리교과서에서는 찾아보기와 참고문헌이 수록되어 있다. 2005(주체94)년의 지리교과서에서는 집필진과 출판사를 기록하였지만 교과서의 내용을 모두 서술하고 남는 공간에 기록하기도 하였다. 그러나 2013(주체102)년 지리교과서에서는 찾아보기와 참고문헌을 다른 페이지를 할애하여 표기하고 있어 새로운 모습을 보여주고 있다. 다만 찾아보기 단어 수가 지리1(33개), 지리2(36개), 지리3(60개) 등으로 많은 내용을 담고 있지 않으며 중요한 몇 개의 단어만을 수록하고 있다. 이것은 남한이나 외국의 교과서에서 찾아보기나 참고문헌을 기록하듯이 국제화에 맞추려는 시도라고 볼 수 있다. 그러나 북한 지리교과서에 수록된 사진 등 사용된 자료 출처를 밝히고 있지 않은 부분은 아쉬운 점이다.

또한 기존의 북한 지리교과서에서는 볼 수 없었던 부분 중 하나는 ‘학습 목표’의 제시이다. 학습 목표를 제시하는 것은 그 단원에서 무엇을 배울 것인가를 분명히 하며, 학생들이 이 수업을 통해 도달 하고자 하는 바를 기록하는 것이다. 기존의 교과서는 단원명을 쓰고 바로 설명을 하는 방식이었지만 김정은 시기에 발행된 지리교과서에서는 ‘학습 목표’라는 부분이 단원에 등장한다. 그리고 학습 목표의 진술 방식도 학생 중심에서 분명하게 ‘~을 설명할 수 있어야 한다(또는 있다).’와 같이 표현하고 있다. 글씨체가 다르고 학습 내용 중 사례로 제시되는 부분이 다를 뿐이지 남한의 교과서체계와 비슷한 형태를 보이고 있다. 이러한 점은 향후 남한과 북한이 공동으로 교과서를 제작할 경우에 이견을 줄일 수 있는 긍정적인 부분이다.

## 6. 다른 교과와의 연계 수업 강조

2013(주체102)년 지리교과서의 또 다른 특징 중 하나는 지리 교과와 다른 교과와의 연계 수업 부분이다. 2013(주체102)년 지리2에서 세계지도를 그리는 연습을 할 때, ‘화상가공프로그램《환상》이나 다매체프로그램 Flash를 리용하여 세계지도그리기’라는 학습활동이 있다. 이러한 것은 지리 교과만 수업을 하는 것이 아니고 지리 교과와 컴퓨터 교과가 연계하여 수업을 할 수 있도록 구성해 놓은 것이다. 이러한 것은 컴퓨터 교육을 활성화하는 북한의 교육 방침에도 부합되는 것이며, 지리 교과에서 배운 것을 다른 교과와 공유하여 배움으로써 학생들의 연계 수업이 가능하도록 한 것이다. 남한에서도 융합교육이 강조되고 있으며 학생참여 수업을 강조하고 있는데 북한에서도 이러한 활동을 시도한다는 것을 알 수 있다.



\*출처: 지국철 외(2014, 84)

〈그림 1〉 지리교과서의 환상프로그램

## 7. 칼라 교과서

2013(주체102)년 지리교과서는 학습 내용 및 서술방식도 바뀌었지만 가장 큰 차이 중 하나는 외형적인 면으로 종이의 질이 좋아졌고 교과서의 표지나 내용이 실린 속지도 칼라<sup>6)</sup>로 인쇄되었다. 2005(주체94)년의 지리교과서는 겉표지만 2도의 칼라로 되어 있으며, 속지는 모두 갱지를 사용하였고 종이의 질이 좋지 않았다. 그러나 2013(주체102)년 지리교과서에서는 학습 자료인 사진, 삽화, 지도 등 모든 부분을 칼라로 하여 가독성이 좋아졌으며, 글 자료만으로 구성 되어 있는 페이지도 2도 칼라로 인쇄되었다. 또 다른 하나의 차이점은 학생들의 학습활동을 표시한 부분이다. 이 시기의 지리교과서는 그림 기호(아이콘)를 사용하고 있으며 같은 모양의 아이콘으로 구성하였으며, 인용문이나 일화 등의 학습 자료도 같은 형태로 구성하였다.

6) 주체102(2013)년에 출판된 교과서가 모두 칼라는 아니다. 수학, 한문, 정보 기술 등과 같은 교과서에서는 표지는 칼라이나 내용은 흑백이다.

또한 교과서에 실린 사진의 양이나 질적인 부분에서도 기존의 교과서와는 차이가 난다. 지리교과서는 과목의 특성상 사진 자료 등 학습 자료가 중요하다. 도표나 삽화는 인위적으로 그리는 것이기 때문에 형태를 알아보는데 어렵지 않으나 사진의 경우는 해상도에 따라서 판독과 이해가 어려울 때가 있고 때로는 잘못 판단할 수도 있다. 따라서 사진 등의 학습 자료의 상태는 교과서의 질을 좌우하기도 한다. <표 8>은 김정은 시기에 출판된 고급중학교 지리교과서 및 지리교수참고서에 대한 자료이다.

**<표 8> 지리교과서 및 지리교수참고서 제원**

도서명	지리1	지리2	지리3	지리교수참고서1	지리교수참고서3
발행 연도	2013 (주체102)년	2014 (주체103)년	2015 (주체104)년	2013 (주체102)년	2015 (주체104)년
쪽수	96	96	96	143	136
색상	칼라	칼라	칼라	흑백	흑백
크기	21cm x 15cm	21cm x 15cm	21cm x 15cm	21cm x 15cm	21cm x 15cm
집필	최현수, 지국철, 박사 부교수 승 금철, 박사 부교 수 박광철, 김성 민, 부교수 김 도성	지국철, 박사 부 교수 승금철, 박 사 부교수 박광 철, 림일, 최현수	박사 부교수 승 금철, 신정심, 백현성, 림일, 박사 부교수 박 광철	최현수, 지국철, 박사 부교수 승 금철, 박사 부교 수 박광철, 리정찬	박사 부교수 승 금철, 신정심, 백현성, 림일
장정	박사 부교수 김명건, 안봉순	김원주, 리유진	홍경희	안봉순	김경미
교정	-	리분희	리유미	김영준	최연숙

도서명	지리1	지리2	지리3	지리교수참고서1	지리교수참고서3
년곳	교육도서출판사	교육도서출판사	교육도서출판사	교육도서출판사	교육도서출판사
값	25원	25원	20원	45원	45원
참고 도서 및 비교	조선지도첩, 흥 미있는 지리, 물 자원보호, 지리 련습, 지리교수 참고서	광명백과사전 8, 광명 백과사전 14, 지리련 습, 흥미있는 지리, 지 구환경과학기초, 환 경보호일군수첩, 세 계의 지리와 풍속, 지 도를 통해본 세계상식	조선지도첩, 광명백과사전,	-	7000부 (표기만 있고 설명이 없다.)

이 외에도 GPS(전 지구 위치측정체계), RS(원격조사), GIS(지리정보 체계), 지식산업 등의 교육내용이 추가되었다. 이러한 내용은 ‘제2장. 우리 나라 경제 제4절. 지리정보기술과 지식산업’ 단원에서 다루고 있는데 전 지구 위치측정 체계, GIS의 개념 및 지식산업에 대한 개념을 심어주고자 함인 것이다. 이러한 분야는 북한 지리교과서에서 지금까지 다루지 않았던 분야이지만 앞으로 이러한 교육내용의 필요성으로 고등학교 과정에서 추가된 것이다. 지리교과에서도 컴퓨터와 관련된 사용이 증가하고 인공위성 등을 이용하여 자료를 수집한다. 이러한 사실을 북한에서도 고급중학교의 교과서에도 수록되어 있다는 것은 최신 지식을 학습하도록 한다는 의미도 포함된다.

#### IV. 결론

북한은 해방과 함께 구소련 중심의 공산권 학제를 도입하면서 북한 주민들의 교육을 실시하였다. 유교적 관습이 생활 전반에 배어 있는 북한 주민들의 못 배운 한을 의무교육을 실시함으로써 해결해 주려고 하였다. 보다 근본적인 이유는 공산주의 사상의 주입이었지만, 외형적으로는 교육을 생활의 근간으로 한다는 것을 보여주었다.

김정은이 집권하면서 의무 교육제도 개편, 교육과정의 변화, 교과서의 개편 등 교육 분야에서 많은 변화가 있었다. 소학교의 학습 연한을 4년에서 5년으로 변경하였고, 6년제 중학교 과정을 초급중학교와 고급중학교로 분리하여 각각 3년씩 교육하였다. 의무교육 기간도 11년제 의무교육을 실시하던 것에서 유치원 높은반(1년)을 포함하여, 소학교(5년), 초급중학교(3년), 고급중학교(3년)까지 모두 12년으로 변경하였다.

본 연구는 남한의 고등학교에 해당하는 북한 고급중학교의 교과서 중 지리교과서를 통해서 북한 당국이 학생들에게 주교자 하는 교육내용과 최고지도자들의 의도를 알아보고 김정은 시기에 발행된 지리교과서 3권을 통해 지리교과서의 특징을 파악하고자 한 것이다. 고급중학교 학생들은 한 주에 34시간을 수업하며 3년 동안 22과목을 이수해야 한다. 위대한수령김일성대원수님 혁명력사 등 정치성향의 교과목을 600시간 이수해야 한다. 김정은 시기에는 김일성, 김정일에 이어 김정은에 대한 혁명력사 과목도 신설되었기 때문에 김정은 관련 교과도 이수해한다. '경애하는김정은원수님 혁명력사'는 고등학교에서 3년 동안 각각 1시간씩 수업하도록 배정되어 있다.

고급중학교에서 사용되는 2013(주체102)년 지리교과서는 기존의 교과서와는 구성이나 내용면에서 많은 변화가 있었다. 외형적으로는 칼라로 변화된 것이 특징이겠지만 교과서의 내용도 많은 변화가 있었으며 남한이나 외국의 교과서와 비슷한 체제를 보인다. 김정은 시기에 발행된 지리교과서의 특징은 다음과 요약할 수 있다.

첫째, 김정은 관련 정치사상 교과목의 등장과 함께 지리교과서에 김정은 교시가 수록되었다. 지리교과서의 머리글에 김일성, 김정일, 김정은의 교시를 수록하고 있는데 그 내용은 이 과목을 배워야 하는 이유나 당위성을 제시하고 있다. 또한 교과서의 단원에 수록된 지도자의 교시 내용은 지도자들이 언급한 것 중 해당 단원과 관련된 내용으로 정치적인 성향이 담긴 부분도 있다. 고급중학교 지리1과 지리2에는 김정은의 교시가 수록되지 않았으나 2015(주체104)년에 출판된 지리3 교과서에서 처음으로 수록되었다. 특히 김정은의 교시는 지리교과서 3권에서 2회만 나오고 있지만, 교과서 본문 내용에서는 다른 지도자보다 자주 등장한다. 이러한 것은 현재 지도자에 대한 친근감을 갖도록 하고, 현재 지도

자가 영도력이 있다는 것을 학생들에게 심어주려고 하고 있다.

둘째, 지리교과서 내용에서는 GIS(지리정보 체계) 등 최신 정보를 담고 있으며, 다른 교과와의 연계학습도 중요하게 생각한다. 지리정보기술과 지식산업 등 컴퓨터나 인공위성과 관련된 자료를 활용할 수 있는 기초지식을 학습내용으로 반영하고 있으며 지리 학습내용을 컴퓨터 교과와 연계하여 할 수 있도록 안내하고 있다. 이와 같은 맥락으로 북한에서는 김정은 시기에 인문 분야의 수업시수보다 자연 분야의 수업시수가 2배 이상 많이 배정되어 있어 기술 및 자연 분야에 대한 교육을 강화하고 있다.

셋째, 학습자료의 활용은 기존의 교과서보다 시각적인 면을 강조하고, 학생들의 학습활동은 표준화하여 그림 기호(아이콘)를 사용하고 있다. 김정은 시기의 지리교과서는 칼라로 된 사진자료를 제공함으로써 학습효과를 증대하려고 하였다. 또한 학생들의 활동도 체계적이고 표준화 된 상태로 제시하고 있어 교과서를 통해 자기주도적 학습이 가능하도록 구성되어 있다. 이렇게 전체 교과서를 칼라로 인쇄하고 사진자료를 수록하고 있다는 것은 그만큼 경제적인 부분이 김정일 시기보다는 좋아졌으며, 교육 분야에 대한 투자가 증가했다는 것을 알 수 있다.

마지막으로 교과서에서 단원별로 학습목표를 제시하고 교과서 뒷부분에 찾아보기와 참고도서 등을 수록하고 있다. 이것은 교육에서 세계적 수준을 강조한 그의 담화와 맥을 같이 한다. 남한이나 외국의 교과서에서 찾아보기와 참고문헌을 수록하듯이 국제화에 맞추려는 시도라고 볼 수 있다. 그러나 찾아보기의 목록 수가 적어 흉내만 정도이며, 교과서 내에 수록된 사진 등의 많은 학습 자료에 대한 출처 등은 표시하고 있지 않았다.

이상과 같이 북한 고급중학교 지리교과서의 특징을 살펴보았다. 앞으로 남한과 북한의 교육과정에서 공통으로 학습하고 있는 교과목을 중심으로 상호비교하고 파악하는 연구가 필요하다. 이러한 연구를 통해 서로의 교수학습의 범주를 파악하고 교육체계를 고민한다면 남한과 북한 간 이해의 폭이 넓어질 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 김수민(1999). 북한 정권의 정통화 과정:1945~1950. <북한연구학회보>, 제3권 2호.
- 김형찬(1990). <북한의 교육>. 서울: 을유문화사.
- 변희현(2013). 북한 수학 수업에 관한 연구. <수학교육학 연구>, 제23권 2호.
- 신효숙(2015). 북한 교육의 발전과 특징. <현대사 광장>, 제6권 1호.
- 조정아(2014). 김정은 시대 북한 교육정책 방향과 중등교육과정 개편. <세계북한학 학술대회 자료집>, 제1권.
- 조정아·이교덕·강호제·정채관(2017). <김정은 시대 북한의 교육정책, 교육과정, 교과서>. 통일연구원.
- 정근식(2017). <북한의 대학-역사, 현실, 전망>. 서울: 진인진.
- 통일교육원(2019). <2019 북한 이해>. 서울: 통일교육원.
- 최현수 외(2013). 지리1. 평양: 교육도서출판사.
- 지국철 외(2014). 지리2. 평양: 교육도서출판사.
- 승금철 외(2015). 지리3. 평양: 교육도서출판사.
- 최현수 외(2013). 지리교수참고서1. 평양: 교육도서출판사.
- 승금철 외(2015). 지리교수참고서3. 평양: 교육도서출판사.
- <로동신문>. 2012/04/19.

## 남북경제공동체 형성을 위한 평화경제협력지대 추진 전략

### A Study on the 'Peace Economic Cooperation Area' for Economic community between South and North Korea

Jung Yoosuk\*

Senior Research Fellow, Korea Eximbank

Throughout the serial summit meetings between South-North Korea and North Korea-U.S in 2018, a peaceful atmosphere in the Korean peninsula was expected. Although the South Korean government puts an effort to operate the 'Peace Process' by playing the 'negotiator' and 'Initiator,' after Hanoi Summit, North Korea-U.S relationship has been in deadlock. In this circumstance, it prospects that economic sanctions against North Korea will not be removed quickly. Therefore, we have to contrive a viable economic cooperation strategy within a hostile environment.

The economic cooperation within the current economic sanction is limited. Although economic cooperation in the DMZ and border area has been suggested, it lost the validity in a changed political environment. Therefore, this study proposes the 'Peace Economic Cooperation Area' as a new economic cooperation model. The sustainable and future-oriented complex 'Peace Economic Cooperation Area' aims to establish an advanced base for the South-North Korean economic community. It also seeks an international special economic zone by including ecology, high-tech industry, foreign trade, travel, etc. The peace economy and

market integration will be available by the 'Peace Economic Cooperation Area.'

**Keywords:** Peace Economic Cooperation Area, DMZ, peace economy, Economic community between South and North Korea

## I. 서론

### 1. 연구 배경과 목적

한반도의 지난 2년은 그야말로 격변의 시간이었다. 출구가 없어 보이던 한반도 정세는 2018년을 기점으로 남·북, 북·미 정상회담이 연이어 개최되면서 평화 분위기로의 급반전에 성공하였다. 비록 하노이 회담 이후 북·미 대화의 교착 국면이 길어지며 협상의 속도가 다소 주춤하고 있지만, 우리 정부는 상황과 필요에 따라서 '운전자', '중재자', '촉진자'로서의 역할을 자처하며 한반도 비핵·평화프로세스를 지속해 나가고 있다. 김정은 위원장도 한반도 문제 해결에 적극성을 보이고 있으며, 남북 간의 창의적이고 현실적인 교류협력사업을 통해 돌파구를 찾아 나가야 하는 시점이다. 우리 정부가 북한과의 협력사업을 추진하는 데 있어 가장 큰 걸림돌은 국제사회의 대북제재이다. 특히 2016년 이후 강화된 UN 대북제재 결의안으로 사실상 북한의 모든 대외경제 관계가 차단된 상황에서 우리 정부가 추진 중에 있는 남북교류와 대북정책이 원활하게 작동하기는 어렵다. 대북제재의 완전한 해제까지 상당한 시간이 소요될 것으로 전망되는 가운데 현 상황에서의 실현 가능한 남북협력방안을 고민하지 않을 수 없는 상황이다.

문재인 대통령은 2019년 6월 노르웨이 방문 당시 1972년 (구)동서

\* 한국수출입은행 북한동북아연구센터 책임연구원, ysjung@koreaexim.go.kr

독이 기본조약을 체결하여 운영하였던 ‘접경위원회’의 언급하며, 남과 북은 함께 살아가야 하는 ‘생명공동체’임을 강조하였다. 이어 남북 접경지역에서의 자연재해와 전염병 등에 대한 공동 대응을 북한에 제안하였다. 이어 2019년 9월 24일 UN 총회 기조연설을 통해 한반도 문제 해결의 3원칙인 전쟁 불용, 상호 안전보장, 공동번영을 제시하며, 그 구체적인 실행 방안으로 DMZ 국제평화지대 구상을 밝혔다. 이는 올해 대통령 신년사에서 다시 한번 주창되었는데, 접경지역에서의 협력과 비무장지대를 유네스코 세계유산으로 공동 등재하는 방안을 거듭 북에 제안하였다.

우리 정부도 북한의 비핵화 협상과 이에 상응하는 대북제재 해제에 많은 시간이 소요될 것을 충분히 예상하고 있는 바, 현 국면에서 국제사회의 대북제재와 보조를 맞춘 단계적인 남북교류 협력방안을 마련하기 위한 노력을 경주하고 있다. 이는 2018년 광복절 축사를 통하여 제시되었던 ‘신한반도체제’와 연관되어 있다. 한반도의 변화와 새로운 질서가 반영된 새로운 미래의 비전을 담은 이 정책은 그 실현 방안으로 ‘평화경제’의 개념이 제시되었다. ‘평화경제’는 평화와 경제의 선순환 구조를 기본으로 하며, 우선적으로 평화를 공고히 하여 경제 발전을 촉진시키고, 이를 다시 안보 환경 조성에 재투자하여 평화를 강화시키는 선순환 전략이다. 평화경제는 ‘한반도 신경제구상’에 기초하고 있는데, 궁극적으로는 남북경제공동체와 하나의 시장을 목표로 한다. 이러한 목표를 실현하기 위한 다양한 사업들은 북한에 지속적으로 제안되었으나, 구체적인 추진이 더디기만 하다. 무엇보다도 가장 큰 이유는 국제사회의 대북제재에 있겠지만, 우리가 제시한 방안들이 얼마나 현실적인가에 대한 회의적인 시각이 존재하는 것도 사실이다.

결국 ‘평화경제’의 성공은 국제사회의 대북제재 범위 안에서 추진하되, 우리 주도의 남북협력사업 개발하는 것이 관건이다. 하지만 견고한 대북제재에 아프리카돼지열병(ASF)과 최근 코로나19 같은 전염병 변수까지 더해지면서 우리가 추진할 수 있는 사업의 종류와 범위가 상당히 제한적인 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 DMZ평화지대화 사업을 중심으로 남북 접경지역 협력사업, 보건의료 지원 사업, 개별관광 등 대북제재 하에서도 추진이 가능한 사업들에 대한 적극적인 협력

의지를 수차례 드러내고 있다. 특히 DMZ와 남북 접경지역을 활용하여 한반도의 항구적인 평화체제 구축을 위한 과감한 정책적 상상력을 더욱 풍부하게 발휘해야 하는 시점이다.

이에 본 연구는 평화경제를 통한 남북경제공동체의 형성을 위한 ‘평화경제협력지대’를 구상하는 것을 목적으로 한다. 본 연구에서 제시하고자 하는 평화경제협력지대는 정부가 현재 추진 중인 ‘DMZ평화지대화 사업’, ‘통일(평화)경제특구’, ‘접경지역 협력’을 포괄하는 광의의 개념으로 설정하고자 한다. 이를 위해 기존의 DMZ와 접경지역을 활용한 평화지대에 관한 구상들을 살펴보고, 이를 넘어서는 새로운 형태의 평화경제협력지대 비전과 목표를 제시한 후 이에 관한 단계적 추진 방안을 마련해보고자 한다.

## 2. 선행연구

평화경제협력지대의 연구범위에 속한 기존 연구는 주로 DMZ와 접경지역, 통일경제특구에 관한 주제를 다루고 있으며, 정부 기관의 보고서와 각 지자체의 정책 보고서 형태의 연구가 주를 이룬다.

먼저 DMZ의 평화적 이용에 관한 연구는 국제평화지대, 생태공원을 조성하기 위한 제안이 대부분이다. 또한 DMZ자체의 법적 의미를 다룬 연구와 정부의 정책들을 비교 평가한 연구도 있다.<sup>1)</sup> 공통적으로 DMZ 이용에 관한 실천 과제를 제시하고 있으며, 공간적인 측면의 연구와 산업적인 측면의 연구로 구분된다.

다음으로 접경지역<sup>2)</sup>에 관한 연구는 각종 규제 등으로 지역의 저발전 문제를 해결하기 위하여 특별경제구역 형태를 제안하고 있다.<sup>3)</sup> 군

1) 박영민(2019), 안재노·이수석 (2019), 조한범(2019), 정대진(2019), 최용환(2018), 김민혁(2020) 등이 있다.

2) ‘접경지역’ 용어는 다양하게 해석된다. 일반적인 접경지역에 대한 개념은 다음과 같다. 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 인접한 시군과 민간인 통제선(이하 민통선)의 이남에 위치한 지역 중 민통선과의 거리 및 지리적 여건을 기준으로 하여 접경지역특별법 대통령령으로 정하는 시군이며, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 포함시킨다(행정안전부 2015, 5).

3) 최용환(2015; 2018), 최천운(2018), 임을출(2018), 이외희(2018), 심민섭

사적 긴장을 완충시키고, 한반도의 안보위기를 극복하기 위한 남북 상생의 공간을 제시하고 있는 것이 그 특징이다. 이에 관한 접경지역의 발전방안에 대한 논의가 지자체, 국회 및 학회에서 다양하게 논의되고 있다. 접경지역이 경기도, 인천 강화, 강원도 지역에 걸쳐 넓게 분포되어 있어 해당하는 시·군이 공동으로 협의체를 구성하여 세미나 및 공청회 개최, 공동 연구 등을 함께 진행하기도 하였다. 대부분 접경지역의 남북경협 및 통일 대비 차원에서의 정책 제안 및 방향을 제시한 연구이다.

마지막으로 통일경제특구에 관한 연구는 주로 지자체를 기반으로 하는 연구기관에서 발간되었으며, 국회나 정부 차원의 보고서도 있다.<sup>4)</sup> 이들은 주로 지역의 특성에 맞는 공간의 활용에 대한 정책 연구가 주류를 이루고 있다. 또한 통일경제특구에 관한 법적 검토와 경제적 파급효과를 추정한 연구도 있다.

본 연구는 DMZ와 접경지역의 평화적 이용 방안에 관한 선행연구를 기초로 하여 평화경제협력지대를 제안하였다. 단순히 DMZ에 상징적인 시설을 유치하여 접경지역에 산업시설을 유치하여 개성공단과 같은 형태의 남북 협력 공단으로 발전시키고자 했던 기존의 논의에서 벗어나, 현재 대북제재의 국면을 고려한 지속가능한 남북경제공동체를 위한 ‘평화경제협력지대’를 제안하였다. 또한 첨단 산업 유치를 통한 남북경협의 새로운 모델을 제시하였고, 평화 기구 유치와 ‘하나의 시장’ 등에 관한 추진 단계를 나누어 설계하였다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 갖는다.

## II. 평화지대에 관한 논의의 경과

### 1. 중앙 정부 차원의 논의

DMZ와 남북 접경지역에 평화적 공간을 구상하는 논의는 1970년

(2018), 정유석(2017) 등이 있다.

4) 김영봉(2008), 소성규(2009), 신봉기(2007), 육동환 외(2018), 정유석(2017; 2018), 이희희(2018), 최용환(2015; 2018) 등이 있다.

남북적십자회담에서 최초로 시작되었다. 이후 이에 관한 논의는 꾸준히 제안되었으나 국내의 정치적인 상황과 남북관계 그리고 국제정세로 인하여 번번이 그 추진이 제한되었다. 하지만 남북이 구체적인 합의에 다다른 못했어도 원칙적으로는 평화적 공간 설치에 대한 필요성을 공감하고 있는 분명한 의제임은 틀림없다.

이와 관련한 남북의 주요 사건을 살펴보면 다음과 같다. 1971년 당시 유엔군 측 수석대표 로저스 소장은 군사정전위원회에서 DMZ에서의 비무장을 제안하였다. DMZ 안에 있는 모든 군사시설에 대한 철거를 전격적으로 제안하면서 DMZ에 대한 평화의 인식이 시작되었다고 하겠다. 이듬해 김용식 당시 외무부 장관이 북측에 제안 수락을 재차 요구하는 성명을 발표하였지만, 오히려 이러한 정치적인 접근이 북한을 자극하여 실제 성과를 거두지는 못하였다. 1979년에는 국제단체인 세계자연보호연맹(International Union for Conservation of Nature, IUCN)이 DMZ평화공원을 제안하였다. DMZ를 남북통일과 세계평화를 촉진하는 공간으로 조성하자는 계획을 제시하였으나 이 역시 북한의 호응을 끌어내지는 못했다.

1980대에 들어서면서 현재 통일부의 전신인 국토통일원의 손재식 당시 장관의 성명을 통하여 북한에 20개의 구체적인 사업들이 제안되었다. 당시 대표적인 제안 사업은 군사시설 완전 철거, 자연생태계 공동학술조사, 경의선 도로 연결, '설악산-금강산 자유관광지역' 공동 설정, '남북 자유 공동 어획 구역' 설정, DMZ 내 공동경기장 조성, 군비 통제, 군사책임자 간 직통전화 설치, 판문점을 통한 외국인 자유 왕래 등으로 현재 우리가 북한에 제안해둔 사업과 큰 차이가 없다(홍현익 2020, 3; 통일교육원 2020, 117). 이어 1988년에는 당시 야당의 총재였던 김대중 전 대통령이 DMZ 내에 '민족공원'과 '통일운동장'을 건설할 것을 북한에 제안하였다.

이러한 영향은 당시 노태우 대통령의 UN 총회 연설에도 영향을 미쳤는데, 'DMZ 평화시' 건설가 전격적으로 제안되었다. 남북 이산가족의 사실상 상시적 상봉과 문화·학술 교류의 정례화 남북연합기구의 설치 등도 함께 북한에 파격적으로 제안하였다. 노 전 대통령은 이러한 취지에를 담아 국회 특별연설에서 '한민족공동체 통일방안'을 제의하

면서 동시에 DMZ 내 평화구역 설정 및 평화 통일시로의 발전을 제시하게 된다(통일교육원 2020, 116-117). 이러한 전격적인 제안은 1991년에 공표된 남북기본합의서에도 포함되었는데, 제12조는 합의서 발효 후 3개월 이내에 남북 군사공동위원회를 구성·운영해 대규모 부대 이동과 군사 연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제 등을 협의·추진한다고 규정하고 있다. 또한 DMZ의 평화적 이용 문제를 남북한이 협의하도록 규정하였다.

김영삼 정부에서는 1994년 DMZ 자연공원화 제안이 있었다. ‘민족발전 공동계획’에서 DMZ의 자연공원화를 북측에 공식적으로 제안하였는데, 자연 보전과 생태 평화의 관점의 새로운 시각에서의 접근이 특징이다. 이때부터 DMZ가 간직해온 생태적 측면의 가치가 본격적으로 주목받기 시작하였다고 하겠다.

김대중 정부는 1999년 ‘생물권보존지역(BR)’ 지정 계획을 발표하였다. 유네스코의 인간과 생물권 계획(MAB)에 따른 계획이 발표되면서 결국 이는 2000년 6·15 공동선언 이후 열린 남북 국방장관 회담에서 북한과 합의문을 도출하였다. 철도 및 도로 공사를 위해 DMZ 내 인원, 차량, 기재들의 통행을 허가하고 안전을 보장하기로 하였으며, 이어 열린 장성급회담에서도 군사분계선과 DMZ 일부 구역을 개방에 합의하였다. 2001년에는 ‘한반도 비무장지대 접경 생물권보존지역(the Korea DMZ TBR)’을 유네스코에 지정하는 계획이 제안되었고, 이를 위한 우리 정부 부처의 협의체도 구성되게 된다(홍현익 2020, 4).

노무현 정부가 들어서면서 2004년에 DMZ를 유네스코 세계유산(World Heritage)으로 지정이 본격적으로 추진되었고,<sup>5)</sup> 2005년에는 환경부가 주도하는 DMZ 지역의 생태계보존대책이 마련되었다. 개성공단사업과 금강산 관광 등이 본격화되면서 접경지역에 통일경제특구를 설치하기 위한 입법이 처음으로 시도되었던 시기이기도 하다. 경기 북부와 강원 의 지자체들이 주도적으로 나서 이를 지원하기 시작하였

5) 이때부터 DMZ 지역은 자연과 환경은 물론이고 남북의 문화 협력에 기초한 평화공존 체제를 구축하기 위한 장소로 평가되기 시작했다고 할 수 있다. 종전의 보전계획이 자연환경 보전에 치중한 것과 달리 비로소 인문사회학적 요소들까지 포함한 진일보한 보전대책으로 여겨지기 시작하였다(통일교육원 2020, 117).

다.<sup>6)</sup> 한편 노 전 대통령은 남북정상회담에서 DMZ에 있는 남북의 초소(GP)와 중화기를 철수하고 이 지역의 평화적 이용을 제안하였으나, 당시 북한 김정일 위원장의 반대로 만족할만한 호응을 얻지는 못하였다고 알려진다. 2008년에는 ‘DMZ 생태·평화 비전’을 마련하여 세계평화의 상징지역으로 발전시키는 구상을 계획하였다. ‘평화·생명지대(Peace Life Zone)’정책에서는 ‘PLZ’라는 새로운 개념이 도입되기도 하였다(통일교육원 2020, 119).

이명박 정부를 대표하는 평화지대 정책은 나들섬 구상이다.<sup>7)</sup> 후보 시절 비무장지대에 속한 한강 하구의 하중도를 보강해 남북경협지구를 조성한다는 ‘나들섬 구상’을 공약하였다. 하지만 개성공단의 확장이 어려워지고 북한의 호응도 기대에 미치지 못하여 실제로 추진되지는 못하였다. 2009년에 DMZ 생태평화공원 기본계획을 발표하면서 파주와 철원 등 접경지역과의 연계 가능성도 타진하였다. 2010년에는 국무총리실이 관계 부처와 동으로 ‘한반도 생태평화벨트 조성 방안’을 마련하였다. ‘DMZ 횡단 자전거길(강화-고성)’과 생태평화공원, 산림휴양치유센터 등을 조성하고 파주 대성동마을 등 10개 마을을 ‘체류형 문화관광마을’로 꾸미는 계획을 마련하였다(통일교육원 2020, 120). 통일부도 2010년 DMZ의 평화적 이용구상 수립하여 실제로 UNESCO에 생물권 보전지역을 신청하였으나, 북한과의 충분한 합의 없이 독자적으로 진행하여 결국 실패하고 말았다.

박근혜 전 대통령은 2013년 5월 9일 미국 의회 연설에서 DMZ 세계평화공원 설립 구상을 공식 언급했고, 2014년 3월 28일 독일 드레

6) 통일경제특구 설치 등의 접경지역에 관한 논의는 지방정부가 주축이 되어 추진한 사업으로 2절 지방정부의 차원의 연혁에서 후술하기로 한다.

7) 한강 하구에 남북경제협력단지인 ‘나들섬’을 건설 경기도 강화군 교동도 한강 하구 퇴적지 일대에 조성되는 나들섬은 여의도 10배에 달하는 900만 평 규모다. ‘한반도 맨해튼’으로 불릴 나들섬 위치는 한강과 임진강, 예성강이 서해로 유입되는 곳으로 한반도 대운하의 길목 남한의 기술과 자본을 북한의 노동력과 결합해 북한의 개방을 돕자는 게 골자이다. 한강과 임진강, 예성강이 서해로 유입되는 인천 강화군 교동도 동북쪽 한강 하구 퇴적지 일대에 약 900만 평(여의도 면적의 10배) 규모로 남북이 공동으로 제품을 생산하는 남북경제협력단지를 조성한다는 것으로 일명 ‘나들섬 구상’이다. 나들섬은 북한 근로자들이 출퇴근을 위해 자유롭게 드나들 수 있다는 의미에서 붙여졌다.

스덴 선언에서 이에 관한 조성을 다시 한번 피력하였다. 같은 해 9월 UN 총회 연설을 통해 DMZ 세계생태·평화공원은 또다시 제안된다. 이 계획에는 구체적인 공원 건립 방안이 포함되어 있었는데, 우리가 비용을 부담하고 북한에 일정 운영수익을 제공하는 것으로 되어 있다. 또한 제2이산가족면회소를 설치하고 유엔기구 및 세계평화대학을 유치한다는 다름의 구체적인 계획을 제시하였다. 하지만 이 역시 남북간의 구체적인 합의가 결여되어 있었으며, 이 시기 최악의 남북관계의 영향으로 추진하기 어려운 상황이 이어졌다.

문재인 정부가 출범하면서 상황은 급변하기 시작한다. 2017년 7월 6일, 독일의 베를린에서 ‘新한반도 평화비전’(신 베를린 선언)이 선포되면서 북한은 신년사를 통해 화답하였고 이는 평창올림픽의 성공적 개최로 이어졌다. 이를 물꼬로 수차례 대표단과 특사가 오고가면서 군사훈련이 일시 중단되는 등의 성과가 나타나기 시작하였다.<sup>8)</sup> 남북정상은 세 차례의 만남을 통하여 「판문점선언」과 「평양선언」을 이루어냈다. 이러한 합의는 즉각적으로 실행에 옮겨져 DMZ와 남북 접경지역에도 실질적인 변화가 나타났다. 「평양 남북정상회담」(2018.9.18~20)에서는 ‘평양공동선언’과 ‘판문점선언 군사 분야 이행합의서’(2018.9.19.)가 채택되었다. 군사·안보 분야에서 ‘대북·대남 확성기 철거 작업’(2018.5.1), ‘서해 군통신선 완전 복구(2018.7.16)’, ‘JSA 및 유해발굴 시범지역 내 지뢰·폭발물 제거 작업’(2018.10.1), ‘적대행위 중지’(2018.11.1), 화살머리고지 지뢰제거(2018.11.3), ‘강원도 철원 중부전선 비무장지대 감시초소(Guard Post, GP) 철거 완료’(2018.11.30), ‘유해발굴 도로 개설’(2018.12.7) 등의 실질적인 조치가 이루어졌다. 이를 통해 DMZ와 남북접경지역 협력에 가장 큰 걸림돌이었던 군사·안보적 긴장이 완화되면서 본격적 사업추진을 위한 발판이 마련되었다. 문재인 정부의 ‘한반도 신경계구상’의 세 가지의 경제 발전 축의 하나인 ‘DMZ 환경·관광벨트’는 남북접경지역에 설치하려는 통일(평화)경제특구가 한 축을 담당

8) 평창올림픽 폐막 후인 3월 5일 남한의 대북특사가 방북하여 제3차 남북정상회담 개최 합의, 북한의 체제안전 보장 시 비핵화 입장 표명, 핵문제 및 관계 개선을 위한 미국과 대화 입장 표명, 대화 기간 핵심협 및 탄도미사일 시험발사 동결 등 방북결과를 발표하였다.

하고 있다고 할 수 있다. 통일경제특구는 19대 대선 당시 더불어민주당의 공약이었으며(더불어민주당 2017, 75), 국정기획자문위원회의 정책과제로 채택되었다. 취임 이후에도 여러 차례 ‘통일경제특구’ 설치와 접경지역의 활용에 관한 구상을 밝히기도 하였다.<sup>9)</sup> 통일특구법은 2004년부터 여야를 가리지 않고 오랜 기간 동안 법제화를 위한 공감대가 형성되어 왔고, 최근 여당이 과반이 넘는 의석을 확보하면서 또 다시 동 법의 입안에 대한 기대가 높아지고 있는 상황이다. 이러한 한반도 평화 분위기에 맞춰 접경지역에 위치한 시·군·도는 통일경제특구를 유치하기 위한 적극적인 노력을 경주하고 있다. 통일부가 중심이 되어 ‘통일경제특구추진 공동관리위원회’를 구성하여 파주, 연천, 고성 등이 제시한 통일경제특구법안을 하나로 묶어 놓은 통합안을 국회에 제출하였지만 국회 임기 만료로 자동 폐기되었다.<sup>10)</sup>

## 2. 지방정부 차원의 논의

지방정부 차원에서의 논의는 접경지역에 위치한 시·도를 중심으로 이루어졌다. ‘통일경제특구’ 설치에 관한 논의가 대표적인데 이는 개성공단이 가시적인 성과를 내면서부터 본격화되기 시작하였다. 이와 관련한 입법 시도는 제17대 국회에서 처음 시작되었는데, 2006년 2월 여야 의원 100명이 ‘통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안’(대표발의 임태희)을 공동 발의한 것이 그 시초이다. 이후 제18대 국회 4건, 제19대 국회 7건에 이어 정부의 강력한 추진 의지에 힘입어 통일부가 2017년 11월에는 정부 통합 법안을 마련하여 제20대 국회에서 6건의 법안이 발의되어 계류 중에 있었으나 회기 종료로 자동

9) 문재인대통령 광복절 경축사, 2018/08/15, “군사적 긴장이 완화되고 평화가 정착되면 경기도와 강원도의 접경지역에 통일경제특구를 설치하여 많은 일자리와 함께 지역과 중소기업이 획기적으로 발전하는 기회가 될 것”.

10) 통합안의 핵심은 ‘원스톱 인허가제’ 도입이다. 경제특구 지정문제는 국토부 소관인데 통일과 연관되면 통일부와 업무가 중첩되고 여기에 세금 감면 문제가 얽혀 있어 기획재정부와의 조율이 필요한 상황이다. 이렇게 되면 특구 입주 허가 하나 받는 것만으로 나머지 각종 인허가, 특히, 지정 등의 규제를 면제받을 수 있다.

폐기되었다.

이렇듯 접경지역에 경제특구를 설치하여 남북이 협력할 수 있는 상생 모델을 만들고자 하는 법안은 10여 년에 걸쳐 꾸준히 시도되었으며, 이는 정부의 교체와 무관하였다는 점에서 시사하는 바가 크다. 20대 국회에 제출되었던 6개 법안을 발의한 국회의원도 여당 3인, 야당 3인으로 정파를 초월하는 구상이라 하겠다(정유석 2018, 47). 2018년 4월, 관계부처 협의를 거쳐 정부 차원의 통합조정안이 외통위에 전달되었고, 법안심사소위에서 4회 심사<sup>11)</sup>가 진행되었다. 2019년 4월에는 법안심사소위 시 북한인력 고용 관련 사항 삭제 의견 제출(박정·윤후덕 의원)되었으며, 조세특례제한법, 지방세특례제한법, 국유재산특례제한법, 초지법, 토지보상법, 공유수면법 개정안 등 동반개정이 필요한 법안들도 발의되어 해당 상임위에 계류 중이었으나 회기 종료로 자동 폐기되었다.

〈표 1〉 통일경제특구 관련법 정부 통합법안 주요 내용

구분	주요 내용	구분	주요 내용
목적	남북경제공동체 실현	개발사업자	지정권자: 시·도지사 (국토교통부장관 협의)
정의	북한 인접지역: 남방한계선 이남의 시·군 관할구역, 북한과 경계 접한 지역	실시계획 승인	승인권자 : 국토교통부장관 (통일부장관 및 시·도지사 협의)
타 법률과 관계	다른 법률 및 개발계획에 우선 (예외: 국토종합계획, 수도권정비계획, 군사기지 및 군사시설 보호법에 따른 계획)	인허가	산지전용 및 농지전용 신고 또는 허가(협의) 택지개발사업실시계획 승인 등

11) 2017년 9월, 2017년 11월, 2018년 11월, 2019년 4월 등 총 4차례의 심사가 진행되었다.

구분	주요 내용	구분	주요 내용
기본계획 수립	통일부장관이 수립 (기간: 10년 이상, 기본계획 5년마다 수립)	조세 및 부담금 감면	감면대상자 : 개발사업시행자 법인세, 소득세, 취득세, 재산세 등 조세감면 가능 부담금 감면 가능(개발부담금, 농지보전부담금 등)
특구 지정	요청자: 시·도지사 지정권자: 통일부장관과 국토부장관 (공동지정)	세제 및 자금지원	지원 대상자: 입주기업 또는 투자기업 국세 및 지방세 감면 가능 임대료 감면, 각종 편의시설 설치·운영 자금 지원 가능
승인 처리 등	국가일반·도시첨단산업단지 지정 관광지 및 관광단지 지정 등	국공유 재산 임대 및 매각특례	대상: 시행자 및 입주기업 수익계약에 의한 사용·수익 또는 대부, 매각 가능 등

\* 자료: 통일경제특구 관련법 통합법안

한반도 정세에 따른 중앙정부 차원의 통일경제특구 추진이 어려워지자, 접경지역 지자체들은 지역 특성에 맞춘 통일경제특구의 전략을 구체적으로 제시하였다. 대표적으로 경기도는 광역 차원에서 체계적인 계획을 수립하였으며, 해당 지자체인 파주시, 고양시, 연천군 등이 적극적으로 통일경제특구의 유치에 나섰다. 인천시도 인천·강화화 개성을 연계하는 발전구상을 제시하였고, 김포시는 김포와 개성을 연계한 교류협력단지 구상을 제시하였다. 강원도는 금강산 관광과 연계한 철원군과 고성군의 구상이 대표적이다.

〈표 2〉 주요 접경지역 특구 추진 현황과 특징

구분	고양시	경기도	인천광역시	파주시	연천군	철원군	고성군
명칭	JDS특구	DMZ 경제특구	교동평화 산업단지	LCD특구	남북교류 협력지구	평화산업 단지	북방교류 산업단지
위치	장항, 대화, 송포·송산 동일대	강화, 김포, 파주, 개성, 개풍일대	강화군 교동도 일대	장단면 일대	장남면 고랑포리 자작리 일대	철원읍 대마리 일대	현내면 사천리 일대
면적	약 28.0km <sup>2</sup>	약 700km <sup>2</sup>	46.9km <sup>2</sup> (교동도 기준)	약 24.4km <sup>2</sup> (2단계 기준)	약 3.3km <sup>2</sup> (2단계 기준)	약 3.3km <sup>2</sup> (3단계 기준)	-
목표	고양평화 특별시	글로벌 메가리전	서해안벨트 핵심거점	LCD중심 의 경제특구	남북교류 협력단지	한반도 산업경제의 허브	북방의 문화, 소재, 자원 중심의 교류단지
주력 산업	신한류문화 예술·첨단 지식중심	복합형 산업지대 (국제산업 단지+주거 단지)	제조업 및 지식기반산 업중심	LCD 및 연관부품 산업	제조업 및 고부가가치 업종중심	섬유, 농식품 가공, 화학, 신소재 등	북방문화, 산업(해양 심층수 등), 관광 등
강점	교통망, 배후도시, 인프라	제3지대 특구조성을 통해 리스크 최소화	인천자유구 역연계가 가능 (공항, 항만)	개성공단 협력단지, 산업여건 유리	통일체험 시설입지, 통일교육 특구추진	제조업+R& D산업단지	금강산관광 사업경험, 해양심층수 개발선도, 휴양자원
약점	대규모 개발비용	남북경협 의미약화, 현실성 결여	개성공단에 비해 높은 생산비용	개성공단 재개여부 불투명	중첩된 규제에 따른 개발제약	중첩된 규제에 따른 개발제약	금강산관광 재개여부 불투명

구분	고양시	경기도	인천광역시	파주시	연천군	철원군	고성군
기대 효과	수도권 서북부 거점도시	국제사회 협력가능	환황해권경 제중심거점	개성-파주 국제평화 도시육성	남북협력 사업추진	경원선연결 을 통해 동북아경제 협력거점	금강산과 연계한 통일경제 관광특구 추진

자료 : 경기연구원(2012); 고양시(2014); 연천군(2013)에서 정리

### Ⅲ. 평화경제협력지대 비전과 목표

기존의 평화지대에 대한 논의는 DMZ 지역에 군사시설을 철거하고 남북의 우발적인 충돌을 방지하기 위한 ‘평화’와 접경지역을 남북 협력 사업 시설을 유치하여 경제발전을 도모하려는 ‘경제’로 양분되었다. 이에 본 연구에서는 이 둘을 결합한 형태인 ‘평화경제협력지대’를 설정하고 이에 관한 비전과 목표를 제시하고자 한다. 특히 오래전부터 추진되어 오고 있는 접경지역의 ‘통일경제특구’는 기본적으로 노동자 임금에 대한 사회적 합의가 우선시되어야 하는데, 현실적으로 국내 실정법과 국제 노동 규약을 준수해야 하는 어려움이 존재한다. 또한 입주기업에 대한 임금 혜택은 역차별 논란까지 발생할 수 있어 북한 노동자의 임금과 관련한 종합적 검토가 선결되어야 한다. 입법과정에서 어려움을 겪고 있는 평화(통일)경제특구를 보완한 복합특구 단지의 개념으로 제안하고자 한다.<sup>12)</sup> 평화경제특구는 북한의 노동력과 남측의 노동집약적 업종의 단순 조합이 아닌 미래지향적인 산업과 상업·무역·관광 기능을 포함하는 남북경협을 전진기지의 역할을 목표로 한다. DMZ 지역을 중심으로 이산가족면회소, 통일 박물관, 컨벤션센터, UN 평화대학, 국제기구 등의 평화를 상징하는 기구들의 설치와 남북기술 교육센터, 남북경협지원센터 등 남북경협을 지원하는 기관들도 유치하는 것을 포함한다.

12) 통일경제특구는 20대 국회에서 통합법안이 마련되면서 ‘평화경제특구’로 이름이 변경되었으며, 21대 국회에서도 변경된 이름으로 입법이 시도되고 있다.

## 1. 평화경제협력지대의 비전

### 1) 접경지역 긴장 완화와 남북 상생 발전 공간 창출

남북 접경지역은 여러 가지 중첩된 규제로 개발이 제한되어 다른 지역에 비하여 상대적으로 낙후되어 있다. 또한 정전체제 하에서 남북의 군사적 긴장이 상시적으로 존재하고 있는 지역이기도 하다. 접경지역의 개발 수요에 부응하고 남북관계 개선 국면에 대비하기 위하여 기존 개발 계획과 유치 사업 등에 대한 실효성을 제고 방안이 마련되어야 한다.

평화경제협력지대는 비무장지대(DMZ) 인접지역에 건설됨으로써 평화지대로서의 상징성을 지니는 동시에 남북 간 인적·물적 교류협력으로 한반도 긴장 상태를 실질적으로 완화하는 효과가 있다. 대외적으로 국제사회의 자본 및 기술투자 유치를 통해 국제적 특구를 지향하며, 장래에는 북한의 경제특구와 평화경제협력시대 간의 궁극적 통합을 위해 한반도 경제공동체의 출발점으로 기능을 감당한다.

평화경제협력지대는 단순한 산업단지의 조성을 넘어 남북관계의 안정과 한반도의 평화를 창출하는 거점이 되어야 한다. 특구를 중심으로 하는 접경시대에서의 경제협력은 남북한 사이의 경제·사회적 의존관계를 만들고, 정치적 통합으로까지 확대가 가능하다. 중·장기적으로는 북측 접경지역에 위치한 경제개발구까지 평화경제협력시대의 확대를 도모할 수 있다. 평화경제협력지대는 대규모의 인적·물적 왕래와 남북 주민 간 접촉 등을 수반하여 한반도의 긴장 완화를 실질적으로 보장할 수 있다. 또한 「판문점선언」과 「평양선언」 이후 남북 당국 간 추진되고 있는 군사적 신뢰구축 조치를 더욱 촉진시켜 남북관계의 안전판의 역할을 기대할 수 있다.

### 2) 남북경제협력의 새로운 모델 창출과 한반도 신경제구상 실현

문재인 정부의 대북정책의 핵심은 ‘한반도 신경제구상’이며 이는 ‘3대 경제벨트 구축’과 ‘남북 하나의 시장 조성’을 주요 내용으로 한다.

평화경제협력지대는 한반도 신경제구상에서 ‘접경지역 평화벨트’ 구축의 핵심 거점이다. 또한 남북경협이 본격화되기 전 과도기적 실험 공간으로의 활용이 가능하며, 남북교류협력의 전진기지로서 교두보 역할을 감당할 것으로 기대된다. 한반도 신경제구상의 산업·물류·교통 분야와 DMZ 환경·관광 분야의 사업을 실질적으로 추진할 수 있음은 물론, 궁극적으로는 한반도경제공동체 건설의 출발점이 될 수 있다. 평화경제협력지대의 조성 및 운영을 통해 발생할 경제적 파급효과는 접경지역의 발전을 견인하고, 장기적으로 한반도 경제의 신성장 동력을 마련할 것으로 예상된다.

한편, 북한은 2013년부터 경제특구·개발구 개발을 핵심적 정책사업으로 추진하고 있으며, 최근까지 27개의 중앙급·지방급 개발구를 지정·운영하고 있다. 특히 김정은 집권 이후 ‘경제개발구법’ 제정 후 투자기업에 대해 우대 조치를 마련하고 이를 확대 적용함으로써 적극적 투자유치 활동을 전개하고 있다. 평화경제협력지대가 중·장기적으로 확대될 경우, 북한의 특구·개발구와 연계·개발되는 계기를 마련함으로써 남북경협이 획기적으로 발전할 가능성이 있다. 평화경제협력지대는 단기적으로 개성공단과 협력할 수 있으며, 중장기적으로는 해주 지역의 개발구, 평양지역의 경제개발구와의 연계도 가능하다.

## 2. 평화경제협력지대의 목표

### 1) 생태의 보고와 평화의 상징

전 세계에 유일하게 남아있는 분단 지역인 한반도의 상징이 되어버린 DMZ와 접경지역을 평화적인 공간으로 재창출하여, 생태계를 보존하는 환경의 보고이자 주변의 첨단 산업 시설을 갖춘 산업단지로 개발한다. 이를 통해 한반도에 위험 요소를 제거하고 국가 브랜드를 향상시키는 것을 목표로 한다. DMZ는 정전협정 이후 자연 그대로 보존되어 있어 생태의 보고로서의 가치가 매우 높다. 또한 남북 간의 철책, 지뢰, GP 등 남북 대립의 역사 유산이 남아있는 곳이기도 하다. 자연 자원에 대해서는 현상 그대로의 보호 관리가 필요하고, 일부 지역은

국제기구나 연구기관을 유치하는 방안을 고려해볼 수 있다. 또한 생태 및 평화 역사·문화공원을 조성하여 관광 자원으로 활용할 수 있을 것이다(홍현익 2020, 6). 국제사회도 최근 환경과 생태에 관한 관심이 더욱 높아지고 있는 상황에서 최고의 생태 보존지역인 DMZ를 잘 보존하고 관리한다면, 환경 강국으로서 한국의 위상이 강화될 것이다.

## 2) 개성공단과 연계성 강화

접경지역 인근 지자체이 수립한 계획들은 해당 지역에 남북경제협력을 위한 특구를 설립한다는 공통점을 가지고 있다. 이 지역들의 지리적 요건, 교통망 연계 등을 상황을 면밀히 검토하여 특구 안에 새로 조성될 산업 시설을 배분하여야 한다. 또한 평화경제협력시대에서 생산된 제품의 판로를 확보를 위해 서울과 수도권의 내수 시장은 물론 수출을 위한 해상 및 항공 교통망과의 연계성이 고려되어야 한다.

과거 남북의 경제협력 모델인 개성공단은 정치적인 위험 요소 외에도 노동력 중심의 산업 구조로 인한 한계를 드러냈다. 북한의 특구 운영에 대한 경험의 부족과 제도 부재에서 나타난 운영 시스템으로 인하여 1단계 개발 계획도 완성하지 못한 채 중단되고 말았다. 경제특구로 성공을 거둔 체제전환국의 사례에서 보여지 듯 특구를 운영하는 양질의 전문 인력의 보유 여부에 따라 발전 속도가 달라진다. 이에 북한에도 경제특구 관련 지식을 공유하고 우리의 해외투자 유치 및 경제 특구 운영 경험의 전수하는 것이 우선적으로 필요하다.<sup>13)</sup> 또한 평화경제협력시대 안에 남북경협을 총괄하는 별도의 기관을 설립하여 개성공단은 물론이고 그 외의 경제특구·개발구에 대한 정보를 제공하여 지자체와 기업 차원에서 체계적인 협력이 이루어지도록 안정성을 담보해야 한다.

13) 또한 투자수익 담보 장치 구축, 외국인투자자 재산권 보호, 안정적인 노사 관계 확립 등을 통하여 외국인투자 유인을 부각하는 동시에 외국인투자 주체 발굴과 재정·금융 시스템 정비가 필요하다.

### 3) 산업 구조 조정과 남북 경제 동반성장

기존에 남북협력사업은 대부분 노동 집약형 산업으로 구성되어 있었다. 평화경제협력지대는 대북경제제재 등을 고려하여 설계하되, 세계적인 경쟁력을 갖춘 첨단기술형 산업으로 구성하는 것이 필요하다. 또한 평화경제협력지대는 과도기에 설치되는 임시적인 특구가 아니라 '지속가능한 개발'의 관점에서 접근하여야 한다. 특히 평화경제협력지대 지속가능 개발 가능성 및 환경·생태적 특징 고려하여 남북의 합의에 의하여 설계되어야 한다. 북한의 필요로 하는 부분에 대한 협의에 기초하여 북한이 얻을 수 있는 이익도 동시 제시하여야 그 파급효과가 커진다. 이에 북한 산업구조와 무역·물류 현황 및 경제개발구 현황 등에 대한 전반적인 검토가 필요하다. 무엇보다도 '평화통일특구' 추진과정에서 국민적 지지와 동의 획득 노력이 중요하다. '평화-경제 선순환' 논리 발전을 통해 특구의 추진에 따른 남남갈등을 해소하고, 비단 접경지역의 발전만이 아닌 한국 경제 전반에 미치는 긍정적인 영향을 설명하여야 한다. 이를 위하여 대국민 공청회를 추진하고 각 정부 부처는 입법 취지와 효과를 적극적으로 홍보하여야 할 것이다.

평화경제협력지대는 남북이 상생·협력하고 한반도 경제공동체를 이루어간다는 비전하에, 남북교류협력의 전진기지 구축, 한반도 평화협력 거점 확보, 접경지역에 국제 경제협력 거점 조성을 목표로 설정하여야 한다. 남북 접경지역 내에 경제협력이 가능한 특구를 조성하고 국경을 자유롭게 넘나들며 실질적인 한반도 경제공동체의 실현을 촉진하는 시발점이 되어야 한다. 남북 교류협력의 전진기지, 한반도 평화협력 거점, 나아가 국제적인 경제협력 거점 지역으로 육성하는 것이 궁극적인 목표가 되어야 한다. 남북 간 상호보완적 경제협력을 통해 상호 이익을 창출하고 남북의 경제통합 기반을 마련함과 동시에 평화지대로서의 상징성을 지니며, 사람과 자원 그리고 자본과 기술이 만나 시너지를 창출하는 혁신거점으로 도약할 것이다. 대외적으로 국제사회의 자본 및 기술투자 유치를 통해 국제적 특구를 지향하고, 장래에는 북한의 경제특구와 통합되어 한반도 경제공동체의 출발점으로서의 기능을 감당하게 될 것이다.

## Ⅳ. 평화경제협력지대 구상과 단계별 추진전략

### 1. 추진 구상

‘평화경제협력지대’는 한반도 분단 상황 속에서의 평화지역으로서의 상징성과 기존의 남북경협에 관한 논의를 종합하여 보다 발전된 형태의 상호호혜적인 복합형 경제특구를 지향한다. 남북의 상생 협력과 한반도 경제공동체를 구현하기 위하여, 일회성·단기적 성격의 단순한 경제협력 지역이 아닌 향후 남북 교류협력의 전진기지로서 평화경제의 거점으로 설계되어야 한다. 평화경제협력지대를 ‘평화상징단지’, ‘평화경제단지’, ‘협력지원단지’로 나누어 북한과의 협의를 통해 개발해 나가야 한다. 이를 위해 현재 DMZ 지역에 구상하고 있는 평화지대화 작업과 더불어 남북경제협력을 위한 첨단 산업단지 등을 준비하여 향후 남북 ‘하나의 시장’ 구축을 위한 민간 교역 시장과 이산가족 상시 면회소 그리고 국제기구와 남북경협 지원 센터 등을 포괄적으로 고려해야 한다.

### 1) 평화상징단지

#### 가. 이산가족상시면회소

현재 남북 이산가족의 상봉에 활용할 수 있는 공간은 금강산 이산가족면회소<sup>14)</sup>가 유일하다. 남북한 정상은 평양선언을 통해 이산가족 상설면회소의 설치하고 화상상봉에도 합의하면서 이산가족 상봉문제를 획기적으로 해결할 전기를 마련하였다. 이번 합의에 따라 화상상봉 면

14) 2003년 11월 열린 5차 적십자회담에서 ‘금강산 이산가족면회소 건설에 관한 합의서’가 채택된 뒤 건설에 들어가 남북관계 문제로 몇 차례 중단과 시공을 반복한 후 2008년 7월 12일에 완공되었다. 강원도 고성군 온정리 조포마을에 있는 금강산 상설면회소는 면적 1만9835㎡ 규모로 206개의 객실에 관광객 약 1,000명 수용 가능하다. ‘금강산 관광객 피격 사망사건’이 발생하면서 활발히 활용되지 못하고 있는 실정이다.

회소 건립과 영상편지 교환 등의 후속 조치 마련이 시급하다. 따라서 제2면회소를 건설 부지를 결정하여 착공하고, 이산가족 상봉과 교류의 제도화 및 정례화 기반을 마련해야 한다.

이산가족들이 정례적으로 상봉 할 수 있는 상설면회소를 서북단 경기북부 남북출입사무소(CIQ) 인근에 설치하여 출입경 수속 등 편리성을 고려한다. 육로를 활용하여 북에서 접근성이 용이하도록 경의선 철도 사업이 성공적으로 마무리되면 보다 효율적인 이산가족 정례화가 기대된다.

## 나. 평화대학과 국제기구

‘평화경제협력시대’에 한반도 평화·공존과 화해·협력의 상징적 공간을 조성하기 위하여 평화와 관련한 교육 및 관련 국제기구를 유치를 추진한다. 대표적으로 UN 제5사무국, UN 산하 교육기관 등이 이에 해당된다. 현재 우리나라에 사무국을 두고 있는 국제기구<sup>15)</sup> 중 한반도 평화와 북한의 개발협력과 관련이 있는 기구들이 특구 지역으로 이전하거나 분소 혹은 사무소를 개설하는 방안을 모색한다. 또한 북한 내 상주 국제기구<sup>16)</sup> 중 북한과 가장 긴밀한 관계를 유지하고 있는 국제기구들에 대하여 우선적으로 유치 의사를 타진해 볼 필요가 있다.

또한 UN 평화대학의 유치를 고려해 볼 수 있다. UN 평화대학은 유엔총회 결의 중 ‘평화대학 설립에 관한 국제협약’에 근거하여 설치되어 있는데 1969년 일본 도쿄에 창립된 유엔대학(the United Nations University, UNU)이 대표적이다.<sup>17)</sup> UN 평화대학은 세계 인류의 보편적인 가치와 비전, 미션을 수행할 수 있는 시민, 활동가 혹은 지성인

15) GCF(세계기후기금), WB(세계은행), UNESCAP(유엔아태경제사회위원회), WFP(세계식량계획), UNEP(유엔환경계획), UNICEF(유엔아동기금) 등이 있다.

16) UNDP(유엔개발계획), UNICEF(유엔아동기금), FAO(유엔식량농업기구), UNFPA(유엔인구기금), WFP(세계식량계획), WHO(세계보건기구) 등이 있다.

17) 유엔 대학은 현재 15개의 회원국(벨기에, 캐나다, 중국, 핀란드, 프랑스, 독일, 가나, 아이스란드, 일본, 말레이시아, 포르투갈, 스페인, 네덜란드, 미국, 베네수엘라)에 위치한 15개의 연구소와 연계한 프로그램들로 운영되고 있다.

을 길러내고자 하는 기관으로, 우리나라의 경우에도 몇몇 지자체들이 과거 평화대학 분교 유치에 추진한 바 있으나, 현재는 보류된 상태이다. 그 이유는 평화대학에 대한 이해 부족과 재원조달 및 운영계획의 미비, 유치 주체 불투명과 추진 주체의 신뢰성 제공 미흡 등이 주요 원인으로 지적되고 있다.<sup>18)</sup> 따라서 정부가 구체적인 추진 계획을 마련하여 '평화경제협력시대'에 속한 지자체 중 유치 의사를 타진하여 선정 후 국제사회와 연계하여 협력해 나가는 것이 바람직하다.

## 2) 평화경제단지

### 가. 첨단산업단지

'평화경제협력시대'는 향후 국제협력단지로의 확대·발전을 고려하여 세계적으로 경쟁력이 있는 첨단산업을 중점적으로 유치하기 위한 설계가 필요하다. 대표적인 남북경제협력의 모델이었던 개성공단사업은 남한의 자본과 북한의 노동력이 결합한 형태 업종이 주를 이루고 있어 미래첨단산업으로 나아가는 데 명백한 한계가 존재하였다. 북한의 저임금 노동력을 활용하는 제조업 중심의 산업은 초기 단계에서는 협력이 가능하나, 미래 성장 동력을 확보하는데 어려움이 있으며, 노동력 기반의 성장 또한 4차 산업혁명 시대의 경쟁력 확보가 불가능하다. 평화경제협력시대에 첨단산업을 조성하는 것은 남한 IT 분야 대기업, 중소기업의 생산시설 해외이전에 대한 현실적 대안이자, 북한의 미래 성장 동력을 확보를 위한 기초가 마련될 것으로 기대한다.

### 나. 평화경제시장

남북경제공동체의 목표 중에 하나인 '남북 하나의 시장'의 기초가 될 남과 북의 초보적 민간교역의 공간을 마련한다. 이를 위하여 남북 인

18) 서울시 마포구 서교동에 국제기구 진출 희망자들을 대상으로 전문적인 교육을 실시하는 유엔평화대학이 이미 한국사무소가 개소(뉴욕 및 제네바 사무실에서 이어 세계에서 3번째)되었다.

원의 자유로운 출입과 체류를 위한 제도적인 장치를 마련하고, 생산요소의 자유로운 이동을 저해하였던 북한의 통제 및 규제 사안을 개선한다. 또한 북한지역 육상교통, 통신, 물류 기반 시설의 보완을 통해 물리적인 접근성을 제고한다. 기반시설이 정비되면 특구 안에 ‘호시무역구’<sup>19)</sup>와 유사한 형태의 공간을 본격적으로 조성한다. 이 구역에 설치되는 시장에서는 남북의 접경지역 거주 주민들이 신분증명서를 소지하고 국경을 드나들며, 상품교환 등 경제활동을 하도록 허용한다. 또한 접경지역내 일정 범위를 설정하고, 일정금액 이하의 상품교역에 한해 관세와 세금부과를 면제해주는 방안도 고려할 만하다. 상품 전시 공간과 물류창고 등 관련 시설을 확충하고, 북한 주민의 출입과 체류 보장, 거래 및 교역 조건에 대하여 구체적인 기준을 수립하는 것이 중요하다.

### 3) 특구지원단지

#### 가. 평화경제협력지대 종합지원센터

평화경제협력지대 내 남북경협을 컨트롤타워의 역할을 할 수 있는 ‘평화경제협력지대 종합지원센터(가칭)’를 건립한다. 이곳에서 남북경제협력 인허가, 북한의 경제개발구 소개 및 연계, 남북한 근로자 교육 훈련 등의 업무를 담당한다. 특히 우수한 인력 양성을 위한 교육센터는 북한 근로자들을 대상으로 체계적인 직업과 기술 교육을 상시적으로 진행한다. 이를 통해 교육 비용의 절감, 직종 따른 전문 교육이 가능하게 되어 북측 근로자에 대한 일정수준의 노동생산성 유지가 가능하다. 또한 입주 기업에 북측 인력 공급을 담당하여 적기·적소에 원활한 지원이 이루어져 기업경쟁력 제고와 후발 기업의 투자 촉진이 가능하다.

북한 주요 기술교육기관과의 상호 교류를 통해 북한 근로자의 기술 교육 및 인력양성과 관련된 현황을 파악한다. 평화경제지대 지외에도 북한의 경제특구·개발구의 인력공급과 기술교육 문제를 해결하기 위한

19) 호시무역구(互市貿易區)는 국경에서 행해지는 자유무역의 하나로, '호시'는 양쪽에서 번갈아 가며 장이 열린다는 의미이다.

기술교육센터 부속 공동연구소를 설립도 검토할 수 있다.

### 나. 동북아개발은행

동북아개발은행은 동북아시아의 괄목할 만한 경제성장과 개발 잠재력 신장을 위해 개발금융의 원활한 지원이 필요하다는 차원에서 그 설립이 논의되었다. 동북아 개발수요의 급격한 증가와 함께 기존 MDB(Multilateral Development Bank: 다자 간 개발은행)<sup>20)</sup>들의 지원만으로 충분하지 않는 공백에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 오고 있다. 동북아의 초국경 인프라 사업 추진을 위해 ADB를 포함한 기존 MDB들만으로는 대규모 신규 투자를 창출하기 어렵다는 점이 동북아개발은행 설립 주장의 주요한 근거이다. 정부와 국회의원, 그리고 지자체 차원에서 간헐적으로 은행 설립 필요성이 꾸준히 제기되어 왔으며, 일부 지자체는 지역발전을 위한 은행 본부 유치 의사를 밝힌 상태이다.

〈표 3〉 정부 및 정치권의 동북아개발은행 관련 발언

2000년 7월 이회창 전 한나라당 총재	- 임시국회 대표연설에서 동북아개발은행 설립 검토 필요 언급
2006년 9월 박근혜 전 한나라당 대표	- 일단 50억 달러 규모로 시작 - 30억 달러는 역내국에서 마련(남한이 15억 달러)
2007년 10월 남북정상회담	- 서해평화협력특별지대 등 각종 경협 방안 논의 - 경협 재원 마련 방안으로 동북아개발은행 주목

20) 다자 간 개발은행(MDB)이란 경제개발자금을 지원하는 은행으로서, 다수의 차입국 또는 개도국과 다수의 재원 공여국 또는 선진국이 가입자격에 제한 없이 참여하는 은행을 말한다. MDB의 대표적 은행에는 세계은행(WB: World Bank)그룹, 아프리카개발은행(AfDB: African Development Bank), 아시아개발은행(ADB: Asia Development Bank), 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development) 및 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank)그룹 등을 들 수 있다.

<p>2008년 11월 이광재 의원 보고서</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동북아 인프라, 에너지 개발, 북한경제 개발 및 시장화를 위한 동북아은행 설립</li> <li>- 남한이 주도하여 서울에 유치 제안</li> <li>- 남북한, 러시아, 중국, 몽골, 일본 등 6개국과 미국 참여</li> <li>- 납입자본 30억(청약자본 300억) 달러 중 남한, 일본 20%씩 출자</li> </ul>
<p>2012년 4월 제주도지사 현경대 후보</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주에 본부 유치 제안</li> <li>- 제주를 동북아 금융허브로 육성하기 위해 동북아개발은행 설립 추진 공약</li> </ul>
<p>2014년 3월 박근혜 전 대통령 드레스덴 선언</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한이 핵을 버리는 결단을 한다면 필요시 관련국과 협조하여 설립</li> <li>- 북한과 주변지역의 경제개발을 도모</li> </ul>

동북아 은행 유치는 한반도 긴장해소 및 동북아 정세안정을 고려하여 추진한다. 북한의 경제 발전과 동북아지역 경제 활성화를 병행하여 추진하면서 이 기구가 한반도의 평화가 유지에 기여할 수 있다는 점을 적극 홍보해야 한다. 향후 북한개발이 특정 국가의 자금을 의존하게 되는 상황이 발생하는 것을 방지하기 위한 재원을 마련하는 것을 설립의 목표로 해야 한다.

## 2. 단계별 추진 전략

‘평화경제협력지대’의 단계적 추진 방안은 다음과 같다. 첫 번째는 「준비 단계」로 현재 입법과정에 있는 ‘통일(평화)경제특구법’의 제정을 마무리하고 하위법령 및 개발지침을 마련하는 단계이다. 이 단계에서는 통일부·국토교통부 등 유관부처를 중심으로 평화경제협력지대의 종합계획을 마련하고 각종 지원 제도를 설계하며, 전문가 자문그룹 등이 민관거버넌스 협력 체계를 형성한다. 두 번째는 「시범 단계」이다. 이 단계에서는 일부 구역을 우선 시범지역으로 조성하여 남북교류 준비의 거점으로 형성하고, 북한 인접지역에 평화경제협력지대 인프라를 구축

한다. 산업적 부문에서는 과거 남북간 경험에 참여하였거나 향후 참여할 우리 기업이 우선 선정하고, 시범적으로 가동을 시작하는 단계이다. 세 번째 단계는 「가동 단계」이다. 이 단계에서는 접경지역 거주 주민들이 등록된 신분증을 소지하고 국경을 드나들며 상품교환 등 경제활동을 하도록 허용하여 남북간 초보적인 ‘민간교역의 장(場)’을 형성한다. 상품 전시 및 교역 공간과 물류창고 등 관련 시설을 조성하고, 북한 주민의 출입과 체류 보장 및 거래·교역 조건에 대한 구체화 방안을 마련한다. 네 번째 단계는 「심화 단계」로 남북 모두 실질적인 경제 실익 증대를 위해 기업의 북한 내 활동이 확대되고 인적·물적 교류가 확대되는 시기이다. 평화경제협력시대 중 경제시설에 대한 규모를 확대하여 조성하고, 이곳에서 생산된 제품이 북한으로 반출되는 것이 허용되어 유통되며 보완적 산업단지 운영을 모색하는 시기이다. 마지막은 「확장 단계」이다. 이 단계에서는 미래 성장산업에 초점을 맞추어 평화경제협력시대 내 경쟁력 제고 방안을 마련하고, 접경지역에 위치한 북측의 경제특구·개발구의 통합적 운영을 추진한다. 구체적으로 북한의 산업적 수요가 반영된 개발계획 수립을 기초로 하여, 북한 내 경제개발구의 종합적인 거점화 전략 추진과 연계한 평화경제협력시대의 역할과 기능을 재정립하는 시기이다. 최종적으로 남북 주민의 자유로운 출입·체류를 위한 제도적·물리적 인프라를 마련하여 실질적인 하나의 시장을 구축하게 된다.

〈표 4〉 평화경제협력시대 단계적 추진 방안

준비단계	시범단계	가동단계	심화단계	확장단계
통일(평화)경제특구법 제정	우선 시범지역 조성	남북 기업 활동 확대	특구개발 확대, 북한의 노동력 참여 고려	개성·해주지역 통합적 운영 추진
개발지침 제도적 구축	남북교류공간 제도적 확보	인적·물적 교류 확대	특구 외부와의 경제적 관계 활성화	북 산업적 수요 반영된 개발 계획
전문가 그룹	자문 통해 특구 활용도 극대화	관광상품 개발	기반 시설 완성	소규모 산업 단지
			남북간 초보적	종합적 거점

준비단계	시범단계	가동단계	심화단계	확장단계
민관거버넌스 협력체계 형성	첨단 산업의 육성	향후 특구개 발 확대	민간 교역의 場 형성	화 전략 추진 과 연계
남북간 협력 방안 협의	산업인력 기 술교육	북측과의 협의	초국경 시장 상품교환 경 제활동	제도적·물리적 인프라 공급

### 1) 준비 단계

‘평화경제협력시대’ 조성을 위한 제도화 구축 단계로 ‘통일(평화)경제 특구법’의 입법과정에서 논란이 되었던 부분을 조율하여 21대 국회에서의 입법을 시도한다. 이를 위해 관련 부처와 지자체는 물론이고 다방면의 전문가들의 의견을 수렴하여 수정·보완된 법안을 마련하는 것이 우선되어야 하겠다. 각 주체들의 조율된 의견을 취합하여 통일부, 국토교통부, 기획재정부의 유관부처를 중심으로 특구 개발 종합계획을 마련해야 한다. 또한 특구법이 제정된 이후에 하위법령과 개발지침 등을 마련하는 준비도 병행되어야 한다. 입법 취지에 맞는 성공적인 경제특구로 조성될 수 있도록 각종 지원 제도로 뒷받침하기 위하여 체계적이고 조직적으로 특구 추진을 실행할 수 있는 전담기구를 신설하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

한편 초기 개발의 혼란을 최소화하기 위하여 민관합동협의체를 설치한다. 특구의 개발과 운영에 관련하여 관계기관과 개발 투자자 그리고 기업 간의 원활한 정보공유 및 유기적인 협력 등을 위한 전문가 자문 그룹을 포함한다. 또한 특구에 대한 국제사회의 투자가 이루어 질 것을 대비하여 국제기구, 관심국가의 민간 국제투자자, 국제NGO 등과 협력 채널을 확보하여 향후 확대 국면을 대비한다. 초기 설계 단계부터 각 주체들간의 역할 분담을 명확히 하여 추후 혼란을 최소화하는 설계도 이 시기에 이루어져야 한다. 무엇보다도 국제사회의 대북제재 국면임을 감안하여 현재 정부가 추진하고 있는 DMZ 평화지대화 사업을 최우선적으로 추진하되, 국민적 공감대와 국제사회의 지지와 협조를 구하는 것을 병행하여야 할 것이다.

## 2) 시범 단계

접경 지역에 시범 지대를 지정하여 ‘파일럿 프로그램’을 작동하여보는 단계이다. 해당 지자체의 준비 상황과 재정, 전문 인력 등을 종합적으로 고려하여 우선 사업 단지를 선정한다. 현 대북제재 상황을 고려했을 때, 북측과의 직접적인 협력을 필요로 하는 사업보다는 남북경제협력센터, 평화대학, UN 제5사무국, 남북협력 R&D 사업 등을 고려한다. 또한 북한 인접지역에 평화경제협력지대 인프라를 구축하기 위하여 과거 남북 경협에 참여하였거나 향후 참여할 우리기업을 대상으로 우선 입주 수요를 파악하는 것이 필요하다. 또한 산업기능 발전 지원, 북한예술단 공연장 등 문화적 교류지 조성 기능을 고려하여 개발한다. 이를 통해 특구 외부와의 경제적 관계 활성화 장치를 모색하여 공간적인 구성을 완성하는 시기이다.

특히 남북 경협과 관련한 인재 육성을 위하여 ‘기술 교육 센터’등의 교육 및 연수의 공간을 조성하여 상시적으로 개방한다. 북한의 경제와 관련한 전반적인 지식을 전수하며, 금융과 회계, 무역 등에 관한 정보를 공유할 수 있는 공간의 조성도 고려해야 한다. 또한 북한의 주요 경제 정책인 특구·개발구의 지원을 위하여 북한에 관련 지식을 공유하고 우리의 해외투자 유치 및 경제 특구 운영경험의 전수하는 것이 우선적으로 필요하다.<sup>21)</sup> 우리 정부가 개발도상국을 대상으로 실시하고 있는 경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)<sup>22)</sup>을 북한에 적용해 볼 만 하다고 판단된다. 이를 통해 북한에 대한 시장경제교육 사업이 일회성이 아닌 정기적 사업으로, 그리고 사업의 효과성을 높이기 위해 단기연수 보다는 장기연수의 형태로 사업을 설계함으

21) 또한 투자수익 담보장치 구축, 외국인투자자 재산권 보호, 안정적인 노사관계 확립 등을 통하여 외국인투자 유인을 부각하는 동시에 외국인투자 주체 발굴과 내자동원을 위한 재정·금융 시스템 정비가 필요하다.

22) 경제발전경험공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)은 기술협력 사업의 한 형태로, 국제사회는 1980년대 동유럽과 사회주의 국가들에 대한 기술지원(technical assistance), 1990년대 중반 이후부터는 지식공유(knowledge sharing), 기술협력(technical cooperation)의 명칭으로 체제 전환국과 개도국에 대한 시장경제 및 경제 발전 지식과 경험을 전수하는 사업이다.

로써 질적 성장을 도모하여야 한다. 북한의 역량 강화를 위해 주변국 정부 및 해외 NGO, 해외 진출 국내기업 등과 협력해 북한의 경제 특구·개발구 인력 양성을 지원하고, 국제기구와 공동컨설팅 사업을 하는 방안 등이 포함된다. 이는 현재의 대북제재의 틀 안에서 가능한 사업으로 현 시점에서 시도해볼 만한 가치가 있다고 판단된다. 먼저 이를 위한 ‘남북공동협약체’부터 구성해 북한의 관광 사업은 물론이고 경제발전 전반에 대한 계획을 수립하고, 전문 인력을 양성하며 투자 관련 법제 등을 정비하여 본격적인 협력 시대를 대비해야 하는 측면에서의 접근이 중요하다.

### 3) 가동 단계

평화경제협력지대의 운영 기반 시설을 완성하고 필요한 인프라를 구축하여 본격적으로 사업을 추진하는 단계이다.<sup>23)</sup> 개성공단의 재가동을 가정할 경우, 우선적으로 개성공단과 연계·발전이 가능한 산업의 업체들이 입주하도록 한다. 이와는 별도로 첨단산업 중심의 핵심기업을 위한 별도의 공간을 설치하여 본격·확장 단계에 대비하여야 한다. 또한 생산제품에 대한 판로를 확보하여 수도권 등 국내 시장과 해외 시장으로의 공급계획을 마련한다. 이 단계에서부터는 북측 인력과의 공조가 필수적이며, 우리 주도로 특구를 운영해 나가되 남북이 공동으로 운영을 협의할 수 있는 시스템을 마련한다. 향후 특구개발 확대 시 필요한 남북 간의 협의 사항, 이를테면 군사·안보적 측면에서의 논의와 북측의 노동력 활용에 따른 다양한 내용을 협의하여야 한다. 이에 따른 북측의 근로자 출입과 체류 및 거주와 관련한 규정을 평화특구법에 추가로 반영하는 것도 검토한다. 이러한 조건이 마련되면, 산업별 인프라 구축을 완성하고 특구를 완성하여 가동을 본격화한다. 생산품을 남과 북은 물론 전 세계적으로 판매하고, 특구를 통한 남북한 민간교역을 진행한다. 이밖에 산업단지 외 주거시설을 설치하고 병원 등의 부대시

23) 본격 가동은 대북 제재를 고려해야하며 전면 해제 혹은 부분적 완화 시 국제사회와의 협조 하에서 해당 사업들에 대한 위반 여부에 대한 검토가 사전에 이루어지는 것을 전제로 한다.

설을 완비한다.

#### 4) 심화 단계

본격 가동 단계에서 드러난 평화경제협력시대의 문제점을 파악하고 이를 보완하여 특구개발을 확대해 나가는 시기이다. 북측의 노동력 참여를 확대하여, 협력을 넘어 기술 이전을 통해 북한 내 타 지역으로 경제특구의 범위를 확장시켜 나간다. 남북 모두 실질적인 경제실익 증대를 위해 남북 기업의 북한 내 활동이 확대되고 남북한 인적·물적 교류를 확장시켜 나간다. 또한 첨단 산업의 육성과 산업인력의 기술교육을 통해 산업고도화를 지속적으로 추진한다. 국제화를 촉진하기 위해 기업 활동에 관한 제도적 장치를 강화하여, 통신·통행·통관의 3통 등 기본적인 기업환경 뿐만 아니라 노무·세무·임금·보험 등 기업 활동과 관련된 제도들을 국제적 기준에 맞도록 구축하고 정비한다. 외국 자본에 의한 투자 확대를 고려하여 투자자산 및 진출기업 관계자 보호를 위한 투명한 관리시스템 구축하는 것이 요구된다. 이와 함께 미래성장 산업에 초점을 맞추어 특구 경쟁력 제고 방안을 마련하고 평화경제협력시대와 북한의 경제특구·개발구와 통합적 운영을 모색한다. 개성, 해주를 비롯한 북한의 접경지역 도시와 인근 경제개발구와의 공동 개발을 추진한다.

#### 5) 확장 단계

남북한 경제지대의 유기적인 결합을 통한 남북 공동번영을 추구하며, 남북이 공동으로 운영하는 시장을 마련하여 남북경제공동체를 위한 하나의 시장을 실현하는 시기이다. 이를 위해 우선적으로 북측의 산업적 수요가 반영된 개발계획을 수립하여, 북한 내 경제개발구의 종합적인 거점화 전략 추진과 연계한 평화경제협력시대의 역할과 기능 재정립한다. 접경지역에서 벗어난 지역이라 하더라도 남북 협력에 우위가 있다고 판단되는 지자체에 대한 동일한 지원도 고려해볼 만한 시기이다. 또한 본격적인 해외 투자를 대비한 시설을 구축해야 한다. 이를 위해 ‘평화 경제 특구 투자 지원 종합 센터’를 설치하여 해외 투자

를 적극 위치하고, 원활한 자원조달을 위한 동북아개발은행 등의 금융 기구를 특구 내에 유치하도록 해야 한다. 국제첨단산업단지가 조성되어 글로벌 기업이 특구 내에 입주한다면, 동북아 국가는 물론이고 타 국가의 참여를 유도하는 계기가 될 것이다. 한편 남북 인원의 자유로운 출입과 체류를 위해 북한의 통제 및 규제 사안을 개선하고 제도적인 장치를 마련하여, 육상교통·통신·물류기반시설을 보완하고 접근성을 제고한다. 앞서 제시한 ‘남북평화경제시장’의 활성화를 위하여 시장의 물적·양적인 확장을 시도해야 하는 시기이다. 시장의 상설화와 면세 한도 및 인원의 확대 등을 고려해야 한다.

확장 국면에 가장 역점을 두어야 할 사업은 ‘남북 하나의 시장’의 기초가 될 초보적 민간교역의 공간을 마련하는 것이다. 특구 안에 일정 구역을 지정하여 남북의 접경지역 거주 주민들이 신분증명서를 소지하고 국경을 드나들며 상품교환 등 경제활동을 하도록 허용하는 것을 고려해야 한다. 예를 들면, 접경지역 반경 수십km 이내에 거주하는 남북 주민을 대상, 1인당 일정금액 이하의 상품교역에 한해 관세와 세금부과를 면제해주는 방안도 고려할 수 있다. 상품 전시·교역 공간과 물류창고 등 관련 시설을 조성하고, 북한 주민의 출입·체류 보장 및 거래·교역 조건에 대한 구체화 작업을 추진하는 시기이다.

## V. 결론

한반도 평화를 향한 여정이 순탄치 만은 않다. 예상대로 비핵화와 대북 제재 해제를 두고 북미간의 협상이 별다른 진전 없이 장기화되고 있으며, 최근 전 세계를 혼동속에 몰아넣은 코로나19 사태로 한반도의 상황을 예측하기는 더욱 어려워졌다. 한반도 평화프로세스의 가시적인 성과가 필요한 시기이지만, 현재 상황에서 실현 가능한 남북협력방안을 고민하지 않을 수 없는 상황이다.

대북재제 하에서 추진할 수 있는 남북협력사업은 극히 제한적이다. 그 중에서 DMZ와 접경지역에서의 남북협력에 관한 논의는 오래전부터 추진되어왔다. 하지만 기존의 논의는 변화된 남북관계와 한반도 정세에 다소 부합하지 않는 한계가 있다. 이에 ‘평화경제협력시대’ 구상

을 통해 새로운 협력방안을 제시하고자 하였다. 그동안 DMZ와 접경 지역에서 남북협력의 큰 걸림돌이었던 장애 요소가 일정 부분 해소되었다고 할 수 있다. 정부도 이에 관한 강한 의지를 여러 차례 반복해서 피력하면서 본격적인 추진이 예상된다. 따라서 기존의 구상들에서 나타난 문제점과 한계를 보완한 새로운 형태의 DMZ와 접경지역의 남북경제협력 모델로 ‘평화경제협력시대’ 설치를 제안하였다.

평화경제협력시대의 추진 단계를 ‘준비-시범-가동-심화-확장’으로 구분하고 각 시기에 맞는 사업들을 선정하여 추진하였다. 특히 해당 지자체의 특성을 고려하여 유치 지역을 선정하되, 준비 단계에서부터 민관 거버넌스를 구축하는 형태로 설계하였다. 평화경제협력시대는 첨단 산업 유치를 위한 R&D센터와 기술교육센터, 국제 기업 유치를 고려한 공단으로 조성하는 방향을 설정하였다. 또한 복합농촌단지과 스마트 팜 등 원 거주자를 고려한 산업과, 남북의 공동경제 시장도 시범적으로 추진한다. 이산가족면회소, 통일박물관, 컨벤션센터, UN평화대학, 국제기구 등의 평화를 상징하는 기구들의 설치와 남북경협지원센터, 국제금융센터 등 향후 남북경협의 확대를 대비하는 기구들의 유치에도 노력해야 할 것이다.

평화경제협력시대가 본격적으로 가동되면 정치·군사적 긴장 완화 및 평화정착, 국토균형개발, 생산유발 및 고용 등 우리 경제에 미치는 다방면의 긍정적 영향이 나타날 것으로 예상된다. 북한의 경우도 첨단시설로 만들어진 공단개발을 경험할 수 있는 기회를 얻게 되며, 북한 기업이 특구에 투자할 경우, 외국기업과 합영·합작을 통해 선진 기업운영방식과 기술 습득이 가능할 것이다. 또한 특구에 축적된 기술·정보 등을 북한에 파급시켜 지속적·안정적 발전을 위한 촉진제 역할을 할 것이다. 무엇보다도 평화경제협력시대에 북중 자유무역지대인 ‘호시무역구’ 형태의 남북간 시장이 형성된다면, 한반도 신경제 구상이자 신한반도체제의 종착점인 마지막 퍼즐인 ‘하나의 시장’을 위한 기초를 마련할 수 있을 것이다.

## 〈참고문헌〉

- 강원도(2006). <철원 평화시 건설 기본구상 연구>. 춘천: 강원도.
- 국방부(2018). <「판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서」 해설자료>. 서울: 국방부 대북정책관실.
- 김민혁(2020). <비무장지대(DMZ)를 평화의 공간으로 만들어가기 위한 역대정부의 DMZ 정책들>. 서울: 통일부.
- 김영봉 외(2008). <남북경협 활성화 시대에 대비한 동해연안 남북접경지역의 평화적 이용 방안>. 세종: 국토연구원.
- 김종민 외(2012). <신동북아시대 그리고 고성>. 춘천: 강원발전연구원.
- 김창환(2019). DMZ의 지속가능한 개발은 가능한가?. 2019 DMZ 평화포럼, <DMZ의 현재와 평화공존의 미래상>. 통일연구원·강원대 주최 세미나 자료.
- 박영민(2019). DMZ 평화지대화 추진의 조건과 과제. <접경지역통일연구>, 제3권 1호.
- 소성규(2009). <통일경제특구법의제정방향>. 서울: 국회 법제사법위원회.
- 신봉기(2007). 통일경제특구법안의 법리적 검토. <법학논고>, 제27집.
- 신종호(2019). 신한반도체제 ‘분권형’ 대북정책과 지방자치단체의 역할. <신한반도체제 구상과 남북관계>, 4.27 남북정상회담 1주년 기념 학술회의.
- 안제노·이수석(2019). ‘DMZ 국제평화지대화’ 제안의 의의와 과제. <이슈브리핑>, 통권 150호.
- 육동환·김범수·박상현(2018). 2018 남북정상회담 그리고 강원도 - 남북관계 발전과 강원도 평화경제 이니셔티브(안). <정책메모>, 제686호.
- 육동환·김범수(2018). 2018 광복절 경축사와 통일경제특구. <정책메모>, 제705호.
- 이승현(2003). 경기북부 접경지역의 산업입지 및 기업연계의 공간적 특성.

<지리학논총>, 제42권 42호.

이외희(2018). 통일경제특구, 경기도 조성방향은?. <이슈브리프>, 제336호.

장윤정·이유진(2012). 접경지역에 대한 예술적 접근. <영토해양연구>, 제4권.

정대진(2019). DMZ 평화적 이용을 위한 남북합의와 향후 과제. <국가전략>, 제25권 3호.

정유석(2017). <통일 시대를 대비한 접경지역 고양시의 거점도시 전략 연구>, 경기: 고양시정연구원.

\_\_\_\_\_ (2018). 통일경제특구 설치와 남북경협, 그리고 하나의 시장. <북한경제리뷰>, 2018년 12월.

조한범(2019). DMZ 국제평화지대화 의의와 추진방안. <Online Series>, 2019-21.

최용환(2017). <경기도의 통일경제특별구역 유치방안 및 효과>. 수원: 경기연구원.

\_\_\_\_\_ (2018). DMZ 평화지대 조성을 위한 실천과제. <접경지역통일연구>, 제2권 2호.

통일교육원(2010). <미래를 위해 남겨놓은 과거, DMZ>. 주제가 있는 통일문제 강좌 25. 서울: 통일연구원.

행정안전부(2008). <접경지역 발전 계획>. 서울: 행정안전부.

홍현익(2020). DMZ 국제평화지대 구상 실현 방안. <세종정책브리프>, No. 2020-02.

통일부 ([www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr))

청와대 (<http://www.president.go.kr>)

국가기록원 ([www.archives.go.kr](http://www.archives.go.kr))

## 감염병 공동대응을 위한 남북 보건의료협력

### Inter-Korean Health Care and Medicine Cooperation for Joint Response to Infectious Diseases

Park, Hyong-joon\*

Assistant Professor, Konkuk University Glocal Campus

The purpose of this study is to examine the current status and problems of the North Korea's infectious disease response system during the Kim Jong-un era and to seek inter-Korean cooperation tasks in the health care and medicine field for joint response to infectious diseases.

As can be seen from COVID-19, there are no borders on infectious diseases. Although the military demarcation line is blocked between the two Koreas, the dangers of moving large-scale areas of infectious diseases are increasing day by day. Accordingly, the necessity of inter-Korean cooperation in the field of health care and medicine for joint response to infectious diseases is raised. The existence of simultaneous threats between North and South Korea due to the COVID-19 incident can be a chance to change the paradigm of inter-Korean exchange and cooperation.

This study proposes the following as a task of inter-Korean health care and medicine cooperation for joint response to infectious diseases. First, systematizing inter-Korean cooperation in health care and medicine and preparing detailed standards, second, signing inter-Korean health and medical agreements, third, establishing a response scenario for each infectious disease, fourth, establishing a dedicated organization for infectious diseases and fostering professional manpower, and fifth, considering the sanctions against North Korea And establishing a cooperation and support system.

**Keywords:** North Korea, Health Care, Infectious diseases,

**COVID-19, Inter-Korean Health Care and  
Medicine Cooperation**

## I. 서론

1948년 파리에서 채택된 ‘세계인권선언’에 따르면, “인간은 누구나 태어날 때부터 건강을 누릴 권리가 있으며, 국가와 사회는 이를 보장할 의무가 있다”고 보건의료제도의 권리와 의무에 대해 명시했다(Encyclopaedia Britannica, 1969, 991; 남은우 1988, 154). 이처럼 국가가 추구하는 국민 보건의료의 목표는 ‘양질의 포괄적인 의료(comprehensive health care)’<sup>1)</sup>를 국민 누구에게나 필요할 때 차별 없이 제공하는 것이라 할 수 있다(양재모·유승흠 1984, 21). 그러나 2020년 전 세계는 코로나바이러스감염증-19(COVID-19, 이하 코로나19)의 확산으로 정치·경제·사회적으로 큰 혼란에 빠졌으며, 국가로부터 기본적 보건疫료를 제공 받지 못하면서 많은 사상자가 발생하고 있다. 사실 중국 우한에서 발생한 초기에만 해도 이처럼 코로나19의 전 지구적 확산을 예상한 사람은 드물었다. 하지만 지난 3월 11일 세계보건기구(WHO, 이하 WHO)가 코로나19의 ‘전 세계적 대유행(팬데믹, Pandemic)’을 선언할 정도로 상황은 심각하다.<sup>2)</sup>

코로나19 확산으로 인한 비상사태는 북한도 예외가 아니다.<sup>3)</sup> 북한은

\* 건국대학교 글로벌캠퍼스 조교수, hjpark@kku.ac.kr

\* 유익한 논평과 제안을 주신 익명의 심사자분들께 감사의 말씀을 전합니다.

- 1) 이는 단순히 병을 치료하는 것만을 의미하는 것이 아니고, 질병의 치료는 물론 예방(prevention)과 재활(rehabilitation)까지를 포함하는 개념이다.
- 2) 2020년 4월 13일 기준, 코로나19는 전 세계적으로 213개국에서 발생했으며, 확진 사례는 1,776,867건, 사망 111,828명에 이르고 있다(WHO 2020). 급기야 모든 국가들이 국경을 폐쇄하고 이동을 금지하는 조치를 취했다.
- 3) 한국 정부는 2010년 12월 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 개정에 따라 ‘전염병’을 ‘감염병’으로 용어를 변경함. 하지만 북한은 여전히 ‘전염병’ 용어를 사용하기 때문에 본 연구에서는 북한 관련 내용은 북한식 용어인 ‘전염병’을, 공식적 표현은 남한식 용어인 ‘감염병’을 혼용하여 사용함.

지난 12월 중국에서 코로나19가 확산되자 대북제재로 인한 경제적 어려움에도 불구하고 중국과의 국경 폐쇄, 외국인 관광 중단 등 예방적 조치를 취하면서 제한적이거나, 그 어느 나라들보다 선제적으로 대응했다. 감염병 예방을 국가의 존망과 직결된 문제로 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다(조선중앙통신 2020/02/12).<sup>4)</sup>

북한은 위생방역체계를 국가비상방역체계로 전환(조선중앙통신 2020/01/30)하고 각 도, 시, 군의 비상방역 규율 확립을 위한 ‘비상방역지휘부’의 조직, 격리 기간 30일 연장 등 국가적인 긴급조치를 실시했다(조선중앙통신 2020/02/29). 이를 통해 코로나19 예방을 위한 검역, 소독, 격리 등의 방역수준을 강화하는 한편 마스크 착용, 손 씻기, 내부 환기 등 기본적인 위생학적 요구를 철저히 준수할 것을 요구하는 등 위생선전사업에도 집중하고 있다. 이처럼 북한이 적극적이고 신속하게 코로나19 대응체계를 마련하는 것은 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 하나는 북한 스스로가 보건의료장비와 의약품 부족 등 보건 의료체계의 낙후성을 인지하고 있기 때문이며, 다른 하나는 북한 보건 의료체계는 기본적으로 ‘예방의학’에 역점을 두기 때문이다. 즉 전염병을 예방하고 확산을 방지하는 것이 역학적 측면에서뿐만 아니라 열악한 의료환경 속에서 효과적이고도 경제적으로 환자를 치료하기 위한 최선의 방법으로 인식하고 있기 때문이다(통일한국 2008, 95).

하지만 코로나19 사태에서도 확인할 수 있듯이 감염병에는 국경이 없다. 비록 남북 간에는 군사분계선이 가로막고 있지만, 감염병의 대규모 지역 간 이동은 그 위험성이 날로 증가하고 있다.<sup>5)</sup> 이에 따라 감염병 공동대응을 위한 보건의료분야 남북협력의 필요성이 제기된다.

코로나19 사태로 인한 남북한 동시적 위협의 상존은 남북교류협력의 패러다임을 바꾸는 계기가 될 수 있다. 특히 요즘과 같이 남북관계가

4) 김정은 위원장은 당 정치국 확대회의에서 “건잡을 수 없이 확산되는 이 전염병이 우리나라에 유입되는 경우 초래될 후과는 심각할 것”이라면서 ‘초특급’ 방역에 나설 것을 직접 지시했다. 그러면서 이러한 조치가 “단순한 방역사업이 아니라 인민 보위의 중대한 국가적 사업이며 당 중앙위원회의 무거운 책임”이라고 재차 강조하는 등 감염병 유입의 심각성을 나타냈다.

5) 이러한 사실은 과거 남북접경지역에서 발생한 말라리아, 아프리카돼지열병(AFP) 등에서도 확인할 수 있다.

교착상태에 빠진 시기, 보건의료협력을 통해 남북관계 진전의 새로운 돌파구로 삼아야 할 것이다(연합뉴스 2020/04/27).<sup>6)</sup> 또한 인간안보(human security)를 위한 필수적 사회투자인 보건의료분야의 남북협력은 한반도 건강공동체를 구현함으로써 정부의 신한반도구상 및 평화경제 추진의 선순환 고리를 형성할 수 있는 좋은 협력사례이다(황나미 2007, 7).

한편 선행연구들은 다음과 같은 연구 경향이 보여진다. 첫째, 대부분의 연구들이 북한의 보건의료체계의 형성과정 및 현황 관련 연구들로 보건의료제도(법제), 정책 등을 소개하고 있다.(김충렬 2005; 이성봉 2009; 최용민 2012; 신희영 외 2016). 둘째, 북한의 1990년대 초중반 경제난, 2008년 김정일 건강 이상설 제기 등 북한의 급변사태 발생에 대한 우려가 제기된 시기에는 통일을 대비한 남북보건의료통합과 관련 연구가 주를 이루고 있다(옥철호 2010; 연하청 2001). 이처럼 기존의 연구들은 최근 변화한 북한의 보건의료 시스템을 설명하기에는 한계가 있으며, 제도적 통합에 집중한 나머지, 최근 이슈화되고 있는 감염병 공동대응을 위한 남북협력과 관련한 연구는 미흡하다.

이러한 점들을 고려하여 본 연구의 목적은 김정은 시대 북한의 감염병 대응체계 현황 및 문제점을 살펴보고, 감염병 공동대응을 위한 보건의료분야의 남북협력과제를 모색하는데 있다. 이를 통해 북한 보건의료체계의 정상화와 효율적 남북협력 방안을 마련을 위한 정책과제 발굴에도 기여하고자 한다.

---

6) 문재인 대통령은 “신종 코로나바이러스 감염증(코로나19) 위기가 남북협력의 새로운 기회일 수 있다. 지금으로서는 가장 시급하고 절실한 협력과제”라고 밝혔다.

## II. 김정은 시대 북한의 보건의료체계와 전염병 대응

### 1. 김정은 시대 북한의 보건의료 현황 및 문제점

#### 1) 현황: 보건의료 전달체계의 정상화 노력

한 국가의 보건의료제도는 그 나라의 정치·경제·사회의 영향을 받아 각기 다른 관점에서 국민들의 특수한 필요성에 따라 발전되어 온 역사적인 산물이라 할 수 있다(북한 1988).

북한은 「사회주의헌법」 제56조에 명시한 바와 같이 ‘전반적 무상치료제’, ‘의사담당구역제’, ‘예방의학제도’ 등을 핵심으로 하는 북한의 보건의료체계를 가지고 있다. 이는 인민들의 건강을 국가에서 책임지고 관리한다는 사회주의 체제의 보건의료 정책에 기반한다. 북한의 「인민보건법」에는 “‘인민보건의 기본원칙’, ‘완전하고 전반적인 무상치료제’, ‘의사담당구역제’, ‘예방의학에 의한 건강보호’, ‘주체적인 의학 과학기술’, ‘고려치료’, ‘인민보건사업에 대한 물질적 보장’, ‘보건기관과 보건일군’, ‘인민보건사업에 대한 지도통제’” 등을 명시함으로써 국가 보건정책의 기본적인 입장을 명문화하고 있다. 동시에 보호대상을 전체 인민을 대상으로 하며, ‘건강권’에 대한 국가의 책임을 분명히 하고 있다(이철수 2012, 220). 이처럼 북한의 보건의료제도는 사회주의 보건의료체계의 우월성을 내세워 북한 주민들에게 긍지와 자부심을 고취시켰다.

하지만 1990년대 초반부터 시작된 북한의 경제난으로 인한 ‘고난의 행군’ 시기를 거치면서 북한이 형식적으로 주장하던 공적보건의료 시스템은 붕괴되었고, 시장에서 필요한 약품을 자체 구입하여 건강을 유지해야 한다. 이처럼 오늘날 북한 의료는 공식적인 단일국영체제와 함께 비공식적인 ‘의료의 시장화’도 함께 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 상황이 장기화되면서 북한 주민들의 기본적인 건강권마저 위협받고 있는 실정이다. 그나마 다행인 것은 김정은 시기에 들어서 보건의료분야의 재정비 및 서비스의 양적·질적 확대를 위한 당 차원의 다양한 조

치들이 시행되고 있다는 점이다(로동신문 2018/06/23).<sup>7)</sup>

김정은 위원장은 “우리는 보건사업을 발전시켜 인구의 평균수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들을 세계선진 수준에 올려세우며 인민들에게 보다 위생문화적인 생활조건과 환경을 마련해주어야 한다”고 언급하면서 기존 북한의 보건의료제도의 목표를 명확히 했다(로동신문 2020/01/31). 그리고 기존의 2차, 3차급 병원을 현대화 및 남한의 원격의료와 유사한 ‘먼거리 의료봉사체계’가 도입되었으며, 평양 등 대도시에는 어린이병원 건설, 평양종합병원 등의 대형병원을 신설했다(신희영 외 2016, 184). 특히 김정은 위원장이 대형병원과 의약품공장의 건설현장 및 개관식을 현지 지도하면서, 북한 정권 차원에서 보건의료 전달체계의 정상화와 현대화에 힘쓰고 있다. 김정은 위원장은 2019년 신년사에서 “제약공장들과 의료기구공장들을 현대화하고 의료기관들의 면모를 일신하여 의료봉사 수준을 높일 것”을 과업으로 제시(로동신문 2019/01/01)했으며, 2019년 12월 28일~31일 개최된 제7기 제5차 전원회의에서는 “나라의 경제토대를 재정비하고 가능한 잠재 생산력을 총발동해 경제발전과 인민 생활에 필요한 수요를 충분히 보장할 것”을 당면과업으로 제시하며, 경제 분야의 정면돌파 주요 과업에 ‘보건사업의 개선’을 포함 시켰다(조선중앙통신 2020/01/01). 지난 3월 17일에는 평양종합병원 건설 착공식에 참석하여 “당이 보건 부문을 정치적 문제로, 국가적 최우선 중대사로 내세우고 있음을 강조”하기도 했다(조선중앙통신 2020/03/18). 뿐만 아니라, 북한은 이와 같은 김정은의 교시에 따라 ‘원료의 주체화’를 앞세워 자체적 의약품 개발과 공급을 위한 제약공장 현대화에도 매진하고 있다. 김정은 위원장은 2018년 1월 25일 평양제약공장 현지지도를 통해 “평양제약공장을 우리 나라 제약공업 부문의 본보기 공장, 표준 공장으로 훌륭히 꾸리고 이곳을 본보기로 하여 전국의 제약공장들을 다 현대적으로 개건하자”고 하며 “평양제약공장 현대화와 흥남제약공장 현대화를 대담하게 밀고 나가자”고 과업을 제시했다(로동신문 2018/02/21).

7) 북한은 2017년 보건부문에 대한 국가 예산이 그 전해에 비해 113.3%로 늘어났으며 올해에는 지난 해에 비해 105.1%로 장성되는 국가예산지출에서 보건부문에 대한 투자를 106%로 늘렸다.

이처럼 김정은 시대 북한의 보건의료는 경제난 시기 붕괴되었던 보건의료 전달체계를 복구하는 것에 집중하고 있으며, 대북제재로 인한 원료 수입이 어려운 상황에서 원료 부족 문제를 해결하기 위해 ‘원료의 주체화’를 내세운 것으로 볼 수 있다.

### 〈표 1〉 김정은 시대 보건의료체계 관련 주요 시책 현황

시행 일자	주요 내용
2012.05.25	청진의학대학, 컴퓨터망에 의한 화상, 음성전송체계 완성
2012.10.07	평양산원 유선종양연구소 준공
2012.11.04	김정은, 새로 건설된 평양산원 유선종양연구소 시찰
2013.03.06	대성산종합병원 개원
2013.07.18	김일성종합대학 평양의학대학에 현대적인 도서관 준공
2013.08.08	비타민C 공장 준공
2013.10.10	각급 병원들에서 새로운 먼거리수술지원체계 도입
2013.10.12	류경구강병원 개원
2013.10.12	옥류아동병원 개원
2013.11.14	평안북도 내 시·군 인민병원들, 먼거리수술지원체계 확립
2014.02.23	옥류아동병원과 전국 소아병원들을 연결하는 먼거리의료봉사체계 확립
2014.05.18	김정은, 대성산종합병원 시찰
2014.06.06	조선 어린이 후원협회 창설
2014.07.22	고산과수농장에 원격의료봉사체계가 도입된 산업병원 건립
2014.07.28	황해북도산원 개원
2014.11.07	김정은, 정성제약종합공장 현지지도
2015.02.10	함흥의학대학 도서관 준공
2015.06.01	김정은, 원산 육아원·애육원 현지지도
2015.09.30	정성제약종합공장 현지지도
2015.12.24	평안북도 창성군 은덕원, 인민병원 개원
2016.05.26	김정은, 류경안과종합병원 건설장 현지지도
2016.05.29	김정은, 보건산소공장 건설장 현지지도
2016.09.14	김정은, 보건산소공장 현지지도

시행 일자	주요 내용
2016.10.17	김정은, 류경안과종합병원 현지지도
2016.10.29	류경안과종합병원 개원
2017.06.19	김정은, 새로 건설된 '치과 위생용품 공장' 시찰
2017.07.17	김일성종합대학 평양의학대학 「동의보감」열람 프로그램 개발
2018.01.24	김정은, 리철주와 함께 평양제약공장 현지지도
2019.10.26	김정은, 묘향산의료기구공장 현지지도
2020.02.11	김정은, 삼지연시인민병원에 의료설비·기구 등 전달
2020.03.17	김정은, 평양종합병원 착공식 및 연설

\*출처: 통일부, <https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/argument/viewArgument.do> (검색일: 2020년 4월 26일); 신희영 외(2016, 193). 2016년 이후 내용을 보완하여 필자 재구성.

김정은 시기 의약품공장의 현대화, 대형병원의 건립, 먼거리의료봉사 체계 도입, 원료의 주체화 등 북한 내 보건의료체계의 변화는 남북 공동의 감염병 대응을 위한 남북협력을 추진함에 있어 보다 전문적이고 다양화된 협력과 정책 제언이 가능함을 시사한다. 이와 함께 보건의료 전달체계의 감염병 방역시스템을 종합분과, 봉쇄 및 검역분과, 위생선전분과, 검열분과, 대외분과, 약무분과, 치료분과 등으로 세분화하여 체계적이고 효율성을 높여나가고 있다.

## 2) 문제점: 비공식 의료의 확대와 의료 소외계층의 확산

사회주의 국가에서 나타나는 보건의료제도의 보편적 특징은 주민의 건강문제를 국가가 책임지기 위해 보건의료 품목의 탈 상품화 및 국유화가 나타난다. 즉 모든 사람에게 공평하고 동등한 보건의료서비스를 제공을 목표로 국영병원 중심의 공적 의료체계를 구축하는 한편 사적 의료를 근절시켰다(연하청 2001, 2). 그러나 북한은 경제난으로 국가의 보건의료 전달체계 시스템이 붕괴되면서 비공식 의료경제 활동의 확대되고 이로 인한 취약계층의 전반적 보건의료 틀에서 배제되는 문제가 발생하고 있다.

북한은 김정은 정권의 체제 보장과 유지라는 정치·경제적 폐쇄성으로 인해 시장기능의 보완적 기능에 직접 영향을 받는 보건의료체계를 정상화하기에는 한계가 있을 것으로 전망된다. 기존의 사회주의 체제 전환국들에서 나타나는 보건의료체계의 급진적 향상을 가져오기 어려울 것으로 판단된다. 다시 말하면, 장기화되고 있는 대북경제제재로 인해 북한 보건의료 분야에서 차지하는 비공식 의료경제의 수용 범위가 더욱 커지고 있으며, 특히 보건의료 사회안전망의 취약성은 기본적인 의료서비스조차 받지 못하고 있는 북한 주민 대다수가 처한 현실이 변하지 않을 것임을 의미한다.

1990년대 경제난 이후 북한의 보건의료 전달체계는 공식적 의료기관 외에도 비공식적 의료시스템이 생겨났다. 즉 중앙급, 도급, 각 시·군, 리·동급 등 1차에서 4차에 이르는 병원뿐만 아니라, 장마당에서도 의약품과 의료장비의 사적구입이 가능해졌다. 이러한 이유는 ‘고난의 행군’시기 이후 의약품 및 의료 장비 생산공장의 운영이 중단됨으로 인해 의약품 공급과 의료장비의 공급이 원활하지 않게 되었고 전력난, 의료시설의 노후화로 정상적인 병원 진료가 어려워졌기 때문이다(신희영 외 2016, 189). 더군다나 북한의 의료시스템 붕괴가 장기화되면서 보건의료분야의 사적 부문이 공적 부문을 잠식하는 현상이 나타났다(윤인주 2015, 143). 이와 같은 북한 내 비공식적 보건의료 전달체계의 확산은 북한 내 시장화 현상이 확대되면서 2000년대 들어 더욱 심화되었다(김석주 외 2015, 93-94; 신희영 외 2016, 189 재인용).<sup>8)</sup> 즉 의료일꾼들에 대한 배급이 중단되면서 비공식 의료행위가 확산되었고, 의약품과 의료기구들 또한 비공식 시장에서의 유통이 점차적으로 확산하기 시작했다(조성은 외 2018, 20).

한편 의약품 구입에 대한 북한 주민의 경제적 부담 증가는 또 다른 사회 문제를 야기하고 있다. 평양 등 대도시를 제외한 대부분의 지역

8) “고난의 행군 전에는 병원이 체계가 있고 질서가 있게 움직였거든요. 환자들도 일용할 밥도 나누고 약도 나누고 그랬는데, 고난의 행군하면서부터 병원에서 약을 나눠줄 수도 없고 환자들한테 밥을 줄 수도 없는 상황이고.... 북한의 의료시스템이 붕괴되었다고 보시면 되고, 병원이란 곳이 병원의 기능을 못 하거든요... 거의 상담만 하고 진료만 보고 처방을 해줘요. 너는 무슨 약을 먹어야, 그러면 약을 다 장마당에 가서 사 먹어요...”

에서 보건의료 차별로 인한 내부 반발과 특권 계층에 대한 반발 심리가 확산할 수 있기 때문이다. 의약품 및 의료장비 지원에 대한 불충분하고 불평등한 정부 지원은 일반 주민들의 비공식 의료경제로의 의존도가 커지게 하고 있다. 결국 돈 있는 사람들만이 정상적인 치료를 받고 있으며, 경제적으로 빈곤한 사람들에 대한 공적 의료체계의 소외 현상은 더욱 커질 수밖에 없다. 이로 인한 어린이, 노약자 등에 대한 보건 감시체계와 예방적 통제의 약화는 감염성 질병에 의한 취약계층의 사망률을 높일 것으로 전망된다.

김정은 시대 북한은 국제사회의 대북제재로 인한 경제적 어려움 속에서도 제약공장, 병원건립, 의료시설기구의 생산 확대 등 보건의료 시스템 정상화에 힘쓰고 있다. 공식적인 확인은 어렵지만, 코로나19 방역에도 격리 조치를 위주로 매우 적극적으로 대처하고 있는 듯하다. 앞서 설명한 바와 같이 장기간 이어져 온 의약품 부족과 보건의료 시스템의 취약성은 단기간에 해결될 수 있는 문제가 아니다. 이로 인해 북한 주민들의 생명을 위협하는 상황에 처해 있으며, 보건의료 전달체계의 구조적 한계로 여전히 많은 문제점들이 대두되고 있다.

## 2. 북한의 전염병 대응 현황

### 1) 전염병 발생 실태

북한은 상·하수도의 노후화, 전력난 등 보건의료 인프라가 열악하고 방역 관리체계가 부실하여 전염병이 빈번하게 발생하고 있다. 그에 따른 사망자가 많이 발생하고 있으며, 북한 주민의 건강을 위협하는 주요 요인이 되고 있다. 동시에 국제사회의 대북제재로 인한 대북지원이 중단되면서 전염병 확산에 대한 우려가 나타나고 있다(조선중앙통신 2018/03/13).<sup>9)</sup>

9) 「Global Fund」가 2018년 6월 30일 북한에 대한 지원종결을 알리자, 북한 보건성 부상 김형훈은 2018년 3월 10일 에이즈, 결핵, 말라리아, 반대 세계 기금 집행국장 피터 샌즈에게 「Global Fund」 대북지원 중단 관련 항의서한을 보냈다.

북한 주민의 주요 사망원인은 심혈관질환으로 인한 비감염성 질환의 발병률이 가장 높다. 그리고 감염성 질환으로 인한 사망률이 높게 보고되고 있는데, 감염성 및 기생충성 질환이 45.9명으로 가장 높았으며, 호흡기 감염에 의한 사망이 20.1명, 그리고 신생아 관련 질환으로 사망한 사람은 15.2명이었다. 이처럼 북한은 1990년대 ‘고난의 행군’ 시기 이후 현재까지 만성적인 감염성 질환이 자주 발생하는 것으로 보고되고 있다(조성은 2018, 145-146).

### <표 2> 북한의 주요 사망 원인(2016년 성 연령별 표준화 사망 기준)

(단위: 인구 10만 명당, 명)

구분	북한	
모든 원인	821.6	
감염성 질환(감염성 질환, 모성 및 신생아, 영양 질환)	감염성 및 기생충성 질환	45.9
	호흡기 감염	20.1
	신생아 관련 질환	15.2
비감염성 질환	677.1	
상해	60.1	

\*출처: 조성은(2018, 145-146 재구성).

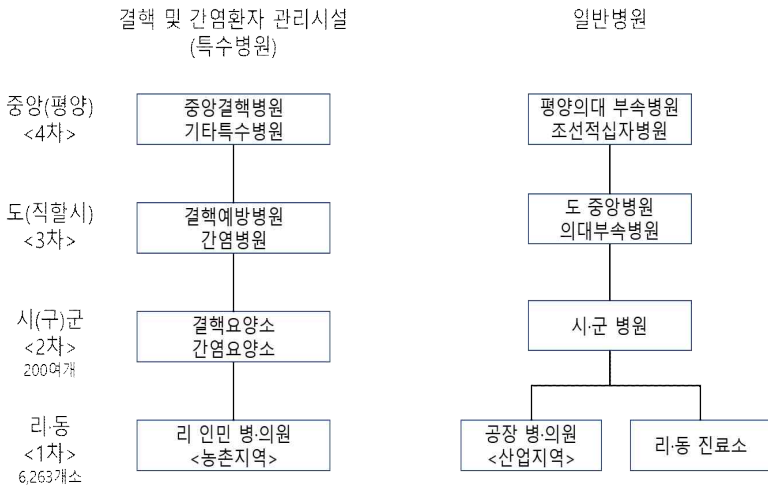
북한 당국과 WHO, 북한이탈주민이 선정한 아래<표 3 참조> 내용에서 확인할 수 있듯이, 공통적으로 결핵, 말라리아, HIV/AIDS, 호흡기, 기생충 등 감염성 질환이 북한 보건의료문제 해소를 위해 우선적으로 고려되어야 할 사안으로 보고되고 있다. WHO는 북한 내에서 감염성 질환의 발병률이 높은 점을 고려하여 전염성 질병의 예방 및 관리, 감시체계를 구축 등에 주안점을 두고 있으며, 감염성 질환 예방에 필수적인 ‘예방접종과 백신’ 문제의 해결을 우선순위에 두고 있다. 이에 따라 북한 당국은 <그림 1>과 같이 결핵 및 간염 환자를 안정적 관리를 위해 각각의 의료서비스 전달체계별로 특수병원을 운영하여 전문적인 치료와 예방을 병행하고 있다. 이러한 사실은 북한 사회 내의 감염성 질환의 다빈도성을 잘 보여주는 것으로 북한 당국이 이에 대한 심각성

과 위험성을 잘 인지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 북한 보건의료문제의 우선순위

우선 순위	북한 당국	세계보건기구(WHO)	북한이탈주민
1위	결핵, 말라리아, HIV/AIDS	감염성 질환의 통제, 감시체계 및 예방(결핵, 말라리아, HIV/AIDS)	결핵
2위	그 외 B형간염, 장관계 감염질환, 기생충	예방접종 및 백신	폐렴 등 호흡기계질환
3위	비감염성질환(심혈관질환, 구강질환 및 암 등)	근거에 입각한 보건정책 및 건강서비스 증진(임상지침, 합리적인 약품사용, 전통의학)	실사 등 장관계 질환
4위	금연사업	지역사회 접근을 통한 기초의료 서비스 강화	위장병 등 소화기계
5위	모자보건(예방접종 포함)	보건의료인력에 대한 임상기술과 의학교육의 현대화	기생충질환

\*출처: WHO(2003), WHO Country Cooperation Strategy 2004-2008: DPRK; 황나미(2004, 48 재구성).



\*출처: 황나미(2011, 90 재구성).

〈그림 1〉 북한의 전염병 특수병원 및 의료서비스 전달체계

한편 WHO(2019) 국가협력전략(Country Cooperation Strategy)에 따르면, “북한은 3가지 현안에 직면해 있는데, 결핵의 높은 발병률을 해결하고 말라리아 발병률을 유지 및 추가 감소시키고, 예방접종 범위를 유지하는데 어려움이 있다”고 보고했다. 결핵은 전 세계 10대 주요 사망원인에 속하는 공기 매개성 감염질환으로서 2015년 한해 140만 명이 결핵으로 사망할 정도로 사망률이 높다. 북한은 결핵 사망률이 2000년 이후 지속적으로 감소하다 2016년 이후 다시 증가추세를 보이고 있다. 2017년 기준 36,044명이 발생하여 인구 10만 명당 63명이 사망한 것으로 추정되고 있다(조성은 외 2018, 167). 한편 말라리아 감염에 대해서는 유엔아동기금(UNICEF), 세계보건기구(WHO)의 지원에 힘입어 발병률을 상당히 낮춘 것으로 평가되고 있다. 말라리아 감염 사례는 2000년 30만 건에서 2017년 4,626건으로 대폭 감소했지만, 여전히 약 9백만 명이 말라리아에 걸릴 위험이 있는 것으로 예상되고 있다(WHO 2019). 그럼에도 불구하고 북한 내 가장 눈에 띄게 회복되고 있는 예방의학 관련 제도는 예방접종이다. 유니세프의 조사 결과에 따르면, “북한 예방접종률은 ‘고난의 행군’시기였던 1997년 35% 수준에 불과했다가, 이후 국제사회 및 남한의 지속적 예방접종 지원에 힘입어 2016년 기준, 결핵예방백신 98%, B형 간염 99%, 소아마비 99%까지 올라갔다”고 보고했다(통일부 2020, 222).

김정은 시대에 들어서도 북한은 의료용품 생산부족, 전력 부족, 상하수도 노후화로 오염원에 상시 노출되어 있어 감염병 질환의 확산 가능성이 상시적으로 존재한다고 볼 수 있다. 이처럼 북한에서 발생하는 대부분의 감염성 질환은 전형적인 후진국형 사인구조로, 백신과 약품이 잘 보급되면 충분히 예방 또는 치료가 가능한 질환이다. 따라서 의약품 확보와 함께 철저한 예방 수칙의 수립도 동시에 이뤄져야 한다.

## 2) 전염병 위생방역 관리체계

북한 위생방역의 기본 목표는 질병 발생을 막고, 질병의 확산을 방지하는데 있다. 북한의 위생방역에 관한 사항은 「조선민주주의인민공화국 전염병예방법」에 명시되어 있으며, 제1조에 “조선민주주의인민공

화국 전염병예방법은 전염원의 적발, 격리, 전염경로 차단, 전염병예방 접종에서 제도와 질서를 엄격히 세워 전염병을 없애며 인민들의 생명과 건강을 보호증진시키는데 이바지한다”고 명시함으로써 전염병 예방이 국가의 중대한 책무임을 명확히 하고 있다. 또한 전염병예방사업에 엄중한 결과를 일으킨 위생방역 일꾼 또는 검역 일꾼, 개별적공민에게는 행정적 또는 형사적 책임을 지우는 등(제45조) 전염병예방사업 지도통제에 대한 위생방역사업의 중요성을 엿볼 수 있다(백도명 2007, 9). 북한의 방역 시스템은 1980년대 들어 본격적인 위기 상황에 직면하게 된다. 1990년대 이후 경제난으로 인한 재정 악화로 각급 위생방역소 및 병원에 대한 의약품 공급의 중단과 진료 차질을 빚으면서 기존의 ‘예방의학제’에 의거한 ‘지역담당의사’의 주민 순회 진료, 위생교육 등은 형식적 진료행위에 그치고 있다(통일부 2009, 362). 하지만 현재까지도 방역시스템이 복구되지 못하면서 금번 코로나19 대응 조치도 격리 위주의 대응이 주를 이루고 있다.

북한의 위생방역 관리는 아래 <그림 2>와 같이 내각 산하의 보건성이 총괄하고 있다. 여기에 철도성과 국가수의비상방역위원회 등을 두어 국가 기간산업의 안전을 특별히 관리하고 있다. 보건성 직속 산하 기관인 국가위생검열원은 위생, 방역, 질병 관리 등 전염병을 총괄하는 북한 내 최고 위생방역기관으로 북한 내 전염성 질환의 유입 및 확산을 막기 위한 검역, 방역 활동 및 예방 활동 등을 수행하고 있다. 그리고 국가위생검열원 산하에는 각 도, 시·군, 구역·면·리 별로 위생방역소가 설치되어 지역 단위의 촘촘한 방역시스템을 갖추고 있다. 이와 함께 철도산업의 중요성을 인지하여 특별히 철도 관련 위생방역을 전문적으로 담당하는 위생방역소를 설치하고 있다. 이는 북한에서 차지하는 철도산업의 중요성을 엿볼 수 있는 부분이기도 하다. 도로 사정이 열악한 북한으로서는 전염병 확산이 가져올 수 있는 생산, 수송 체계의 붕괴는 경제난을 가중시키는 위험 요인이기 때문이다. 철도산업의 철저한 방역을 위해 철도성 산하에 6개국 철도위생방역소를 운영하고 있으며, 산하에 지구방역소를 운영하고 있다.



〈그림 2〉 북한 위생방역 관리체계

### Ⅲ. 감염병 공동대응을 위한 남북보건의료협력 과제

남북 주민의 건강을 위협하는 코로나19와 같은 신종 바이러스의 출현은 남북교류협력 패러다임의 대전환을 요구하고 있다. 보건의료 분야에서의 남북협력이 가장 우선순위에 놓이게 될 것이며, 우리 정부 또한 다양한 가능성을 열어두고 북한과의 보건의료협력에 대비해야 할 필요성이 제기된다. 이처럼 감염병 바이러스에 공동으로 대응하기 위한 보건의료분야에서의 남북협력 필요성은 분명해졌다. 남북 주민들의 생존을 위협하는 위험인자에 대한 공동대응과 취약계층에 대한 인도적 지원은 남북 간 상호 이해도를 높이고 작금의 교착 관계를 풀어갈 수

있는 주요한 동력이 될 수 있다.

## 1. 보건의료 분야 남북협력 현황

과거 남북 간 보건의료 분야의 협력이 전무 했던 것은 아니다. 대부분이 북한의 경제난에서 비롯된 남한의 의약품 지원이었지만, 남북 간 회담에서 양측의 필요성에 따라 자주 제기되는 문제였고, 감염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯하여 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 합의한 전례가 있다. 초창기 보건의료 분야의 남북협력은 제반 분야의 하나로 포함시키는 정도의 형식적 수준이었으며, 1995년부터는 인도주의적 차원에서 민간단체들이 중심이 되어 의약품 대북지원에 나섰다. 이후 남측 ‘어린이 어깨동무’의 2004년 6월 ‘평양 어깨동무 어린이 병원 건립’, ‘우리민족서로돕기운동’의 2005년 6월과 2006년 2월 약품 공장 건립 등 대북지원 단체들을 중심으로 병원 현대화 지원사업을 진행했다.

한편 2007년 「10·4 남북정상선언」 이후 합의 내용에 구체적인 협력 사항과 분야를 명시하는 등 협력의 범위를 확장 시켜 나갔다. 보건의료 분야에서 남북 간 협력은 결핵, 말라리아 사업이 대표적이고 2009년 11월 평안북도 신의주를 비롯한 북한 전역에 신종 인플루엔자가 발생했을 때, 남북관계 경색에도 불구하고 상황의 심각성을 인지한 이명박 정부는 타미플루 등 신종플루 치료제 50만 명분을 북한에 지원하기도 했다. 또한 2010년부터 WHO가 추진하는 북한 말라리아 방역 사업에 동참하여 모기장, 치료제, 예방약 등 의약품 구입에 남북협력 기금 14억 원을 집행하였으며, 결핵 퇴치 및 결핵병원 지원사업에 6억 3천만 원을 지원했다(통일부 2010, 248). 그러나 2010년 천안함 사건이 발생하면서 남북관계가 경색되자 대북지원을 중단했으며, 이후에도 5·24조치로 인해 남북 간 보건의료 협력은 중단되기에 이른다. 그리고 2018 평창동계올림픽을 계기로 진전된 남북관계에 힘입어 보건의료 분야의 협력도 다시 논의하기 시작했다.

남북은 「9월 평양공동선언」에서 방역 및 보건의료 분야의 협력을 강화하기로 합의하고, 후속 절차로 2018년 11월 7일 개성 남북공동연락

사무소에서 남북보건의료 분과회담을 진행하는 등 합의 이행을 위한 구체적인 실천방안을 모색하고 있다(통일백서 2020, 117). 남북은 전체회의와 대표접촉을 거쳐 2018년 안에 전염병 정보 교환의 시범적 실시, 전염병 진단과 예방치료를 위한 협력, 전염병 공동대응 및 회의 정례화 등 주요 합의 내용에 대해 합의했다. 동 합의에 따라 남북은 12월 12일 개성에서 국장급 실무회의를 개최하고 인플루엔자 정보를 교환하는 등 보건의료 분야에서 협력을 확대해 나가고 있다(통일백서 2019, 111).

**〈표 4〉 북한 보건의료문제의 우선순위**

합의서 (합의 일자)	내용
남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 (1991년 12월 13일)	-제16조 남과 북은 과학·기술, 교육, 문화·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다
남북공동선언 (2000년 6월 15일)	-4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다
「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서 (2007년 11월 16일)	-제3조 3항 남과 북은 병원, 의료기구, 제약공장 현대화 및 건설, 원료지원 등을 추진하고 전염병 통제와 한의학 발전을 위해 적극 협력하기로 하였다. -제6항 남과 북은 지하자원개발, 농업, 보건의료, 수산, 환경보호 분야의 협력을 위해 [남북경제협력공동위원회] 산하에 분과위원회들을 구성·운영하기로 하였다.
남북보건의료협력 분과위원회 제1차 회의 (2007년 12월 20일)	-남북보건의료합의서 채택
평양공동선언 (2018년 9월 19일)	-제2조 제4항 남과 북은 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급 조치를 비롯한 방역 및 보건·의료 분야의 협력을 강화하기로 하였다.
남북보건의료 분과회담 (2018년 11월 7일)	-(제1조) 남과 북은 전염병 유입과 확산 방지를 위해 쌍방 사이의 정보 교환과 대응체계 구축문제를 협의하고 기술협력 등 필요한 대책들을 세워 나가기로

합의서 (합의 일자)	내용
	<p>하였다. 이와 관련하여 올해안에 전염병 정보교환을 시범적으로 실시하기로 하였다.</p> <p>-(제2조) 남과 북은 결핵과 말라리아를 비롯한 전염병들의 진단과 예방치료를 위해 서로 협력하며 이를 위해 제기되는 실무적 문제들은 문서교환 등을 통해 협의해 나가기로 하였다.</p> <p>-(제3조) 남과 북은 앞으로 포괄적이며 중장기적인 방역 및 보건의료협력 사업을 다양한 방법으로 적극 협의 추진해 나가기로 하였다.</p> <p>-(제4조) 남과 북은 전염병 공동대응 및 보건의료협력 사업의 효과적인 이행을 위한 문제들을 남북공동연락 사무소를 통하여 정례적으로 협의 해결해 나가기로 하였다.</p>

\*출처: 박훈민·신희영(2018, 99-101); 최철호(2019, 22 재구성).

## 2. 감염병 공동대응을 위한 남북보건의료협력 과제

한반도 평화체제 구축에 기여하고 남북 주민 간 신뢰 형성을 통한 통일분위기 조성을 위해 보건의료 분야의 남북협력은 매우 중요한 사안이다. 감염병 공동대응을 위한 남북보건의료협력의 목표는 북한 주민의 기본적인 삶을 지원하고, 남북 주민의 사회적, 경제적 혼란을 최소화하며, 한반도 전역의 생명을 위협하는 다차원적 위협으로부터의 보호 및 관리를 통해 궁극적으로 남북 건강공동체를 구현하는 데 있다. 이처럼 감염병 공동대응을 위한 보건의료 분야의 협력은 남북 주민의 공동체적 건강한 삶을 보장한다는 측면에서 남과 북이 함께 추진해야 할 과제이다.

### 1) 보건의료 분야의 남북협력 체계화 및 세부기준 마련

감염병 공동대응을 위한 주요 과제로는 보건의료 분야의 체계화를 위한 지속성 확보 차원의 남북협력 원칙 수립과 세부기준의 마련이 필요하다. 일반적으로 감염병 바이러스의 빠른 확산 속도를 고려할 때 감염병 발생 이후 대응하는 방식은 사회·경제적으로 많은 피해가 발생

한다. 이는 금번 코로나19 사태를 통해서도 확인할 수 있다. 따라서 보건의로 분야의 체계화는 상호 정보와 이해도를 높여, 감염병 발생을 예방하고 보다 적극적이고 효과적인 대응을 가능하게 할 수 있다.

감염병 공동대응을 위한 보건의로 분야 남북협력의 체계화 및 세부 기준 마련을 위해서는 다음과 같은 과제들이 선행되어야 한다. 첫째, 북한에 대한 지원 및 협력기준을 수립하는 것이 필요하다. 즉 OECD 개발원조위원회(DAC)의 지원기준에 따라 인도적 지원으로 할 것인지, 개발지원 중심의 지원을 할 것인지, 아니면 정책적 지원을 할 것인지에 대한 구분이 선행되어야 한다(신영전 2012, 99). 왜냐하면 기존 보건의로 분야의 교류협력은 단기적 ‘소모성’ 지원 중심의 ‘지원이 용이한 사업’ 위주로 진행되어 왔고, 품목에 있어서도 인도적 지원 차원의 민간단체가 주도한 의약품 공급이 대부분이었다(신영전 2012, 99). 이에 따라 현재와 같이 남북관계가 경색 국면에 있을 때는 인도적 지원이 중단되는 등 교류협력의 지속성을 유지하지 못한 채 중단되는 상황이 반복되어 나타났다. 보건의로 지원은 질병이 완치되거나 건강을 되찾을 때까지 지속적인 치료와 보살핌이 보장되어야 함에도 불구하고, 정치적 상황에 따른 갑작스런 의약품 지원의 중단은 그간의 노력과 성과를 헛되게 하는 일이다. 따라서 북한의 위기상황에 따른 긴급구호 형태의 지원 및 대응보다는 중장기적으로 꾸준한 인도적 지원 체계를 확립할 필요성이 있다.

둘째, 북한의 수용성 분석을 통해 보건의료협력의 우선순위 및 지역을 정하고, 영유아, 노약자 등 취약계층에 집중하는 등 사안의 시급성을 고려해야 한다. 이를 위해서는 북한의 보건의료체계, 법·제도, 의료시설, 인력, 의약품 부족 등 실태를 파악하는 작업이 선행되어야 한다. 예를 들어, 각 수준별(중앙, 시도, 시군구, 동리), 기관별(보건성, 위생검열원, 위생방역소 등)로 북한의 보건의료 분야에 대한 면밀한 분석 이후 협력을 진행하는 것이 남북협력의 효율성을 증대시키고 실현 가능성을 높일 수 있다는 점에서 매우 중요하다. 북한 일반 주민에 대한 소규모 형태의 지원보다는 지역 전체를 포함하는 형태의 구체적이고 분배의 투명성이 확보된 남북협력이 진행되어야 한다(신영전 2012, 99). 이러한 점은 우리 정부의 대북지원사업 신청 요건에서도 확인할

수 있는바, △복측과 합의서 체결 △재원 마련 △구체적인 물자 확보 및 수송 계획 △분배 투명성 확보 등을 필수 조건으로 제시하고 있다. 이처럼 감염병 공동대응을 위한 남북협력 초기부터 북한의 보건의료 관련 상황과 역량을 파악할 수 있는 북한의 보건의료 수용성 분석이 선행되어야 한다.

셋째, 상설기구를 조직하고 상주사무소를 ‘남북공동연락사무소’에 설치하는 등 지원 및 관리 방식의 변화가 필요하다. 예를 들어, ‘남북보건의료교류협력기술지원단(가칭)’과 같은 상설기구를 조직하여 배분의 투명성을 고려한 모니터링 체계를 개발하고, 보건의료 기술지원, 상황별 조정 및 관리를 위한 지원체계가 마련되어야 한다(이운상 2006, 2). 이처럼 보건의료 분야의 남북교류협력 과정에서 제기될 수 있는 다양한 문제점을 최소화하기 위해서는 남북 간 신뢰 형성이 기반이 되어야 하며, 이를 토대로 충분한 사전준비 과정을 거쳐야 한다. 이와 관련하여 남북 간 시범 운영을 통해 리스크를 줄여나가는 한편, 의료수준의 간극을 좁혀나가는 것이 필요하다.

## 2) 남북보건의료협정 체결

남북관계의 과거사를 살펴볼 때, 남북 간 합의는 성사되었지만, 이후 실질적인 실천과정으로 이어지지 못한 사례가 많다. 물론 분단 체제하에서 나타나는 정치·군사 분야의 구조적 한계에 기인한 경우가 대부분이지만, 근본적인 원인은 남북 간 합의를 뒷받침할 수 있는 법·제도적 미비에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 결국 법·제도의 미비는 합의 내용을 실천해야만 하는 구속력을 약화시켰으며, 정권이 바뀔 때마다 기존의 합의가 무산되는 행태가 반복되어 나타났다. 따라서 남북 간 보건의료 분야의 협정을 체결하여 지속성을 유지할 수 있는 법적 근거를 확보해야 할 필요성이 있다. 남북 간 ‘보건의료협정’을 체결할 경우, 남북보건의료협력의 지속성을 유지시켜 나가는데 제도적 뒷받침이 될 수 있다(남정자 외 2002, 14). 주요 합의 사항으로는 남북 간 보건의료정보 교환방식, 공동방역협조체계 구축 방향, 상호 방문에 대한 의료편의 제공방식 및 보건의료 관련 국제기구에서의 공동보조 및 협력

에 관한 내용 등이 포함되어야 한다. 이와 함께 예산 확보, 관련 법령 정비 등의 동시 추진이 필요하다.

### 3) 감염병별 대응 시나리오 수립

감염병 바이러스에 보다 효율적으로 대응하기 위해서는 감염병 발생 신고 및 보고체계를 강화할 수 있는 방역시스템을 구축하는 것이 필요하다. 우리 정부는 코로나19를 겪으면서 이미 전 세계적 모범 사례가 될 정도의 방역시스템을 구축했다. 이를 기반으로 북한의 방역수준을 고려한 예방 차원의 감염병별 대응 메뉴얼을 남북협력을 통해 개발하여 감염병 확산을 막아야 한다. 사실 산업화와 환경오염으로 인한 새로운 변종 바이러스의 출현은 감염병별 대응 시나리오를 수립하는데 어려움이 따를 수밖에 없다. 그만큼 신종 및 변종 바이러스에 대한 예측이 어렵고 신속한 백신 개발에도 상당한 시간이 소요되기 때문이다.

감염병별 대응 시나리오 수립을 위해서는 다음과 같은 조치들을 취해야 한다. 우선 감염병별 다양한 수준의 대응 시나리오를 수립하여 그에 맞는 대응 매뉴얼 또는 로드맵을 개발하는 한편 상황별 변화에 따른 자료 축적 및 효율적 대응체계 수립을 위한 대응역량 강화가 시급하다. 이를 위해서는 지난 2018년 11월 ‘남북보건의로 분과회담’에서 남북이 상호 합의한 ‘전염병 정보교환’이 선행되어야 한다. 정보교환을 통해 감염병 질환을 조기에 파악하여 적절한 치료 방안을 수립하는 과정이 필요하기 때문이다. 이는 감염병의 확산방지와 신속한 치료를 통해 감염병이 확산하는 것을 막는데 결정적인 역할을 할 것이다. 아직 확인되지 않은 미지의 감염병 바이러스에 대한 시나리오를 수립하자는 의미가 아니다. 적어도 결핵, 말라리아, 코로나19와 같이 이미 우리가 경험한 감염병 바이러스에 대한 공동의 대응체계 마련이 필요하다. 한 번 발생한 감염병 바이러스는 다시 창궐할 가능성이 높기 때문에 백신 개발을 위한 공동의 노력이 필요하며, 구체적이고 실천 가능한 대응 매뉴얼 개발에 대한 논의와 합의가 필요하다.

동시에 보건의로 분야와 정치, 경제, 노동 등 여러 분야와 상호 연계한 대응방안의 개발이 필요하다. 감염병 확산으로 인한 전 사회적 고

통과 폐해는 이미 코로나19를 통해 확인됐다. 인명피해뿐만 아니라, 사람 간 불신, 인종차별, 혐오 현상, 사회적 거리 두기 등 우리의 삶 자체를 변화시켰고, 경제활동의 제한은 막대한 국가 경제의 손실로 이어지기도 했다. 이처럼 감염병의 확산이 우리 삶에 미치는 파급력은 가히 상상을 초월하는 수준이다. 이러한 이유로 감염병 예방 및 대응은 전 사회의 협력과 노력이 필요하며, 보건의료 분야를 비롯한 다양한 분야가 감염병 발생에 유기적으로 대응하기 위한 통합협력체계를 구축해야 한다.

#### 4) 감염병 관련 전담 조직구성 및 전문인력 육성

코로나19 사태를 겪으면서 학습한 교훈은 감염성 바이러스의 치료 및 방역은 시간적, 재정적, 의료인력, 의료장비, 의약품 등에서 장기적인 대응이 필요하며, 신속한 의약품 및 방역 용품이 차질없이 공급되어야 한다는 것이다. 이런 점을 고려할 때, 감염병 진료를 전담하는 공공의료체계를 강화해야 할 필요성이 제기되는데, 무엇보다 전문성과 통합적 집행 권한을 가진 전담 조직구성 및 전문인력 육성 등 역량 강화에 집중해야 한다(박종철 외 2011, 205).

감염병 관련 전담 조직의 구성과 전문인력의 육성은 감염병 공동대응을 위한 보건의료 분야 남북협력의 출발점이 될 수 있다. 「평양공동선언」의 합의 내용을 토대로 남북보건의료 분과회담에서 '남북감염병 협력위원회(가칭)'와 같은 전담 조직을 구성하여 감염병 대응을 위한 남북 공동 전문인력을 양성하는 한편 상시적 교육 훈련의 실시를 통해 전문성과 위기 대처 능력을 키워나가야 한다. 감염병 발생 시 가능하면 발생지역(남한 또는 북한)의 전문인력을 최대한 활용하여 긴급상황에서의 방역 활동의 효율성을 제고시켜 감염병 확산을 막고 치료의 효율성을 높이기 위한 방안들이 마련되어야 한다. 예를 들어 경미, 중증, 심각 등 환자의 상태에 따른 단계적 격리시설을 확보하고 협력 방식도 컨트롤 타워 역할을 하는 전담 조직의 중앙통제하에 지방정부, 의료기관, 민간단체 등으로 다변화할 필요가 있다. 이 밖에도 감염병 대응 관련 지원을 패키지화하고 중앙-시도-시군구 차원의 중층적인 접근,

지역담당 방식의 적용 등을 통해 대응 방식의 효율성을 높여야 한다 (황나미 2011, 91-92).

다른 한편으로 감염병 문제는 코로나19 사태에서 경험한 것처럼 보건 당국뿐 아니라, 경제, 외교, 교육, 환경 등 다양한 분야의 융·복합적 대응을 필요로 한다. 따라서 감염병에 효과적으로 대응할 수 있는 정부 내 주무기관 간 상호 연계·협력체제를 마련해야 한다. 이를 통해 상시 정보수집체계가 구축되어야 하며, 이를 남북감염병 전담 조직에 반영될 수 있는 소통체계가 마련되어야 한다(채수미 2020, 6). 특히 취약계층에 담당할 수 있는 조직이 전담조직 내에 구성되어 일정한 관리가 정책적으로 시행되어야 할 것으로 판단된다. 감염병은 면역력이 약하고 기저질환이 있는 환자들에게 훨씬 더 취약한 것으로 알려져 있다. 따라서 저소득층이나 취약계층에 대한 특별 관리를 통해 전 사회적 의료서비스가 제공되는 상황에서 소외되는 일이 없도록 해야 한다.

## 5) 대북제재 상황을 고려한 국제협력 및 지원체계 마련

국제사회의 대북제재가 장기화되고 있는 상황에서 국제협력체계를 구축하고 지원체계를 마련하는 것은 감염병 공동대응을 위한 남북교류 협력의 또 하나의 모델이 될 수 있다. 즉 대북제재 국면을 고려하여 국제기구를 통한 우회적 지원방안의 마련이 필요하다. 국제기구의 철저한 모니터링 시스템을 통해 분배의 투명성을 높이고, 대북지원이 체계적으로 이루어질 수 있도록 남한-북한-국제기구 등의 3자 협의 시스템을 구축하는 방안도 고려되어야 한다(현대경제연구원 2018, 8).

WHO, UNICEF, UNFPA, FAO, IFRC, ICRC, INGO 등과 같은 국제기구 및 국제민간단체는 이미 다양한 형태의 대북지원을 통해 루트의 다양성과 경험을 보유하고 있다. 이들의 노하우(know-how)는 국제기구와의 연계를 통한 남북협력과제 마련에 많은 시사점을 제공한다. 국제기구와 협력하여 북한에서 다빈도 감염병 및 발생지역을 선정한 후, 감염병 발생의 근본 원인을 해결하는 방침이 마련되어야 한다. 즉 감염병이 자주 발생하는 원인을 분석하여 의약품 및 치료제 지원뿐만 아니라, 보건의료 기반 시설에 대한 지원도 동시적으로 진행되어야 한

다. 그리고 위험지역에 투입될 물적·인적 자원 규모를 추정하고 즉시 조달할 수 있는 지원체계의 확보도 필요하다(황나미 2011, 91). 이런 측면에서 WHO가 제시하고 있는 ‘보건의료 부문 대북지원 분야 및 전략’ <표 6>은 감염병 공동 대응을 위한 남북협력 모델의 기준점을 제시할 뿐 아니라, 전면적 남북보건협력의 틀을 만들어 나가는데 활용할 수 있다.

**<표 5> WHO 보건의료 부문 대북지원 분야 및 전략(2014 ~ 2019)**

우선 순위	지원분야	주요 해결 전략
1	비감염성 질환 예방 및 통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>-비감염성 질환 감시 및 비감염성 질환의 통합적 예방 및 통제를 위한 국가 전략계획 이행 지원</li> <li>-부문 간 조치와 MPOWER measure package 시행을 통한 담배 통제에 관한 국가 당국 지원</li> </ul>
2	취약성을 줄이고 재난 위험을 줄이기 위해 모성 및 아동 건강 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>-임산부 건강증진, 산과적 치료 및 신생아 관리 개선, 사망률 감소 및 MDGs 4 및 5 달성을 위한 노력 지원</li> <li>-일차 진료 및 병원 수준에서 아동기 질병의 통합 관리(IMCI)를 더욱 향상시키기 위한 노력 지원</li> <li>-국가 재생산 건강 전략의 이행 및 발전을 위한 기술 지원 제공</li> <li>-건강, 영양 및 위생 분야의 건강 클러스터 협력 강화 및 파트너십 구축</li> <li>-WHO, 유엔 전략적 틀 및 국가 건강 전략에 건강을 위한 모든 위험 비상사태와 재난 위험 관리 통합</li> <li>-지역적 벤치마크를 기반으로 국가 차원에서의 건강을 위한 모든 위험 비상사태 및 재난 위험 관리 상황을 문서화하는 WHO조사 도구 적용 지원</li> </ul>
3	감염성 질환 예방 및 통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>-통합 질병 감시 강화를 위한 역량을 구축하기 위한 기술 지원 제공</li> <li>-홍역, 소아마비, B형 간염 및 5가 백신에 대한 높은 예방접종 범위를 유지하기 위한 기술 및 재정 지원을 제공하고 예방접종에 관한 다년간의 포괄적 계획에서 밝혀진 새로운 우선순위 백신 도입 지원</li> <li>-결핵의 발견과 치료를 개선하기 위한 보건 시스템 역량 강화</li> <li>-말라리아 이환율을 줄이고 제거를 위한 역량을 키울 수 있는 추가 지원 제공</li> </ul>

우선 순위	지원분야	주요 해결 전략
		-성병 예방 및 통제를 위한 국가적 노력 지원 -바이러스성 간염 예방 및 통제를 위한 국가 전략 계획 이해 지원 -국제 문제에 대한 공중보건 사건 탐지 및 대응에서 국가의 준비를 강화하기 위한 국제보건규정(IHR 2005) 이행 지원
4	서비스 제공 개선을 위한 보건 시스템 강화	-북한의 보건 분야 발전을 위한 종합 중기 전략 계획은 보건 분야의 파트너를 위한 정책과 전략적 방향 제시 -국가 표준을 업데이트하고 표준 운영 절차(SOP)를 개정하는데 있어 국가 규제기관(NRA)과 국가통제실 협실(NCL)강화 -포괄적이고 통합된 지속 가능한 시스템을 개발하기 위한 HMIS 강화 -건강, 특히 중간 관리 및 1차 의료 공급자 수준의 인적 자원 개발 -1차 의료에서 의료서비스의 품질 표준 업데이트 -근거 기반 정책, 계획 및 의사 결정을 돕기 위해 양 의학 및 전통의학 연구 촉진
5	지속 가능한 국가 건강 개발을 위한 WHO 지원	-WHO가 촉진한 지역 및 국제 협력을 통한 건강 증진 파트너십 개선(강화) -건강의 지속 가능한 국가 발전을 위한 상호 지원 개선(강화)

\*출처: WHO(2016); 조성은(2019, 7).

## V. 결론

인간의 삶에서 가장 기본이 되는 보건의료는 모든 사회생활의 출발점이기도 하다. 전 세계 사람들은 코로나19 사태를 경험하면서 제대로 된 보건의료체계가 마련되지 않고는 행복한 삶과 사회생활을 기대할 수도, 기약할 수도 없음을 확인하는 계기가 됐다(북한연구학회 편 2006, 395). 북한도 보건의료 시스템이 전반적으로 붕괴되면서 국민들이 누려야 할 행복한 삶을 가로막고 있다. 즉 사회주의 체제의 우월성

으로 선전되는 보건의료제도가 제 역할을 하지 못함에 따라, 북한 주민의 기본 건강권이 위협받고 있는 상황이다.

김정은 시대 북한의 보건의료체계의 특징은 ‘고난의 행군’ 시기 붕괴된 공적 의료시스템의 취약함이 장기화되면서 사적 의료체계가 동시에 나타나고 있다는 점이다. 즉 사회주의 보건제도는 모든 국민에 대한 ‘무상치료’, ‘예방의학적 방침’을 근간으로 하고 있음에도 현실 세계에서는 모든 의료제공을 국가의 통제 및 관리하에 두지 못함으로써 북한 주민들이 사적 의료경제로 이탈하는 상황이 벌어지고 있다. 이러한 상황 속에서 제한적이기는 하지만 김정은 집권 이후 시행된 보건의료체계 정상화 노력 및 기존 체계의 유지는 긍정적으로 평가할 수 있다. ‘먼거리의료봉사체계’의 도입, ‘의사담당구역제’의 유지, 제약공장과 대형 종합병원의 현대화 및 신설, ‘원료의 주체화’ 등을 통해 제한된 환경 속에서 보건의료 전달체계를 재정비하고 있으며, 사회주의 보건제도의 우월성을 지속적으로 강조하고 있다. 그러나 이와 같은 북한 정권의 노력에도 불구하고 코로나19 사태는 북한 보건의료체계를 시험대 위에 올려놓고 있다. 북한은 공식적으로 코로나19 확진자 발생을 발표하지 않고 있다. 이는 북한이 남한의 보건의료협력 제안에 호응하지 않은 배경과도 연관지어 살펴볼 수 있다. 만일 북한에서 코로나19 확진자가 발생한다면, 이는 그동안 추진해 온 사회주의 보건제도의 우월성과 정통성을 부정하는 일이 되기 때문이다. 즉 이 시점에서 남한과의 보건의료협력을 통해 방역 관련 물품을 제공받을 경우 코로나19 확진자가 한 명도 발생하지 않았다는 북한 당국의 발표를 부정하는 일이며, 사회주의 보건제도의 한계를 드러내는 것이기 때문이다. 그리고 다른 한편으로 장기화되고 있는 국제사회의 고강도 경제제재로 북한 주민들이 경제적 어려움에 처한 상황에서 북한 내 감염병까지 발생하면 체제 불만이 가중될 것을 염두한 조치로 볼 수 있다. 따라서 북한 고유의 예방의학적 방침으로 코로나19의 유입을 막았다는 식의 체제 우위를 선전하는데 집중하고 있는 것으로 보여진다.

보건의료분야는 일상생활과 가장 밀접한 분야로서 코로나19와 같은 신종 감염성 바이러스의 출현으로 남북한 주민의 건강권과 생존권을 위협하고 있다. 여기에 감염병 공동대응을 위한 남북보건의료 협력의

필요성이 제기된다. 지금까지 남과 북은 감염병 통제를 위한 방역과 보건의료분야의 협력을 강화하기로 여러 차례 합의해왔지만, 실제로 합의 사항의 이행으로 이어지지는 못했다. 실천적인 남북보건의료 협력이 필요한 시점이다.

감염병 위협에는 선진국, 후진국이 따로 없다. 신종 또는 변종 감염병에 대한 예측은 더욱 어렵다. 게다가 감염병 유입 및 확산으로 인한 전 국가적 손실은 막대하다. 따라서 남과 북이 보건의료 분야의 초당적 협력을 통해 공동 방역과 공중보건감시체계를 추진해 나가는 것이 매우 중요하다. 감염병 공동대응을 위해 남북이 협력해가는 과정은 남북협력의 패러다임을 바꾸는 계기가 될 수 있으며, 이미 검증된 한국의 감염병 방역체계와 비교적 잘 조직된 북한의 의료체계와의 조합을 통해 남북보건의료협력의 시너지 효과를 가져올 수 있다.

원고투고일 2020년 5월 15일 | 원고심사일 2020년 6월 11일 | 게재확정일 2020년 6월 22일

## 〈참고문헌〉

- 김석주 외 공저(2015). <북한주민의 질병관과 질병행태>. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김충렬(2005). 북한의료제도에 관한 연구. <통일문제연구>, 제20권 1호.
- 남은우(1998). 북한의 보건의료제도 및 보건상태. <北韓>, 통권 204호.
- 남정자 외(2002). <남북한 보건의료분야 교류협력 활성화방안>. 서울: 한국보건사회연구원.
- 박종철 외(2011). <통일대비를 위한 국내과제>. 서울: 통일연구원.
- 박훈민·신희영(2018). <남북의료협력의 법제화 방안>. 세종: 한국법제연구원.
- 백도명 외(2007). <북한 위생방역활동 체계구축의 방향 수립을 위한 기반연구>. 서울: 보건복지부.
- 북한연구학회 편(2006). <북한의 사회>. 서울: 경인문화사.
- 신영전(2012). 한반도 통일과 보건의료부문의 과제. <KDI 북한경제리뷰>, 세미나 자료(2012.11.15).
- 신희영·이혜원·안경수·전지은(2016). 김정은 시대 북한 보건의료체계 동향: 전달체계와 조직체계를 중심으로. <통일과 평화>, 8집 2호.
- 이성봉(2009). 북한 보건의료체계의 형성과정과 특징. <통일문제연구>, 통권 제52호.
- \_\_\_\_\_ (2010). 북한의 보건의료체계와 성과지표: 국제적 수준과의 비교. <대한정치학회보>, 제17집 3호.
- 이운상 외(2006). 북한 보건의료 현황과 인프라 개선을 위한 제언. <북한연구학회 발표문>.
- 이철수(2012). <긴급구호, 북한의 사회복지: 풍요와 빈곤의 이중성>. 서울: 한울아카데미.
- 이혜원·박상민(2013). 북한의 보건의료 현황과 효율적 지원방안. <대한의사협회지>, 제56권 제5호.
- 윤인주(2015). <북한의 사유화 현상>. 파주: 한국학술정보.
- 양재모·유승흠(1984). <국민의료총론>. 서울: 수문사.

- 연하청(2001). 북한의 보건의료 현황과 통일전후 정책과제. <KDI 북한 경제리뷰>, 8월호.
- 옥철호(2010). 통일 후 북한 보건의료 지원방안. <고신대학교 의과대학 학술지>, 제25권 제1호.
- 조성은 외(2018). <남북한 보건복지제도 및 협력 방안>. 세종: 한국보건사회연구원.
- 조성은(2019). 북한 보건의료 분야의 변화와 전망. <보건복지 ISSUE & FOCUS>, 제361호.
- 채수미(2020). 코로나바이러스감염증-19와 미래 질병 대응을 위한 과제. <보건복지 ISSUE & FOCUS>, 제374호.
- 최용민(2012). 북한 보건의료법제의 특성과 한계: 4대 특성의 보건복지적 접근. <복지행정논총>, 제22권 제1호.
- 최철호(2019). 통일대비 북한 보건의료의 지원과 협력을 위한 법제정 방안 연구. <한국의료법학회지>, 제27권 제1호.
- 통일부(2009). <2009 북한개요>. 서울: 통일부.
- \_\_\_\_\_ (2010). <2010 통일백서>. 서울: 통일부.
- \_\_\_\_\_ (2019). <2019 통일백서>. 서울: 통일부.
- \_\_\_\_\_ (2020). <2020년 북한 이해>. 서울: 통일부.
- \_\_\_\_\_ (2020). <2020 통일백서>. 서울: 통일부.
- 통일한국(2008). 북한의 의료실태와 남북의료협력 방안: 의료인력 교육보다 물자·장비지원 시급. <남북의료협력정책세미나(2008.06.10.)>.
- 황나미(2004). 북한의 우선순위 보건문제와 향후 과제. <보건복지포럼>, 통권 제89호.
- \_\_\_\_\_ (2007). 북한 보건의료체계 개발을 위한 남북 협력 추진방안. <보건복지포럼>, 통권 제132호.
- \_\_\_\_\_ (2011). 통일대비 북한 전염병 관리를 위한 접근 전략. <보건복지포럼>, 통권 제180호.
- 황상익(2006). 북한의 보건의료. 북한연구학회 편. <북한의 새인식 5, 북한의 사회>. 서울: 경인문화사.

현대경제연구원(2018). 대북 인도적 지원 현황과 과제. <현안과 과제>, 18-05.

Encyclopaedia Britannica(1969). Vol. II. U.S.: William Benton Publisher.

WHO(2003), WHO Country Cooperation Strategy 2004-2008: DPRK.

\_\_\_\_\_(2016). WHO Country Cooperation Strategy Democratic People's Republic of Korea 2014-2019.

WHO(2019). Country Cooperation Strategy.

[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/137159/ccsbrief\\_prk\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/137159/ccsbrief_prk_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (검색일: 2020년 4월 27일).

세계보건기구(WHO).

<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>(검색일: 2020년 4월 13일).

<연합뉴스>.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200427119051001?input=1195m> (검색일: 2020년 4월 27일).

<조선중앙통신>. 2020년 1월 30일; 2020년 2월 12일; 2020년 2월 29일.

<로동신문>. 2018년 2월 21일. “경애하는 원수님의 현지도도를 받은 평양제약공장을 찾아서”.

\_\_\_\_\_. 2018년 2월 21일. “효능높은 약품개발에 박차를”.

## 유럽연합(EU)의 대북정책\*

– ‘비판적 포용정책’의 변화가능성에 관한 연구 –

### The European Union's policy toward North Korea

– A Study on the Possibility of Change of 'Critical Engagement Policy' –

Lee, JongSue\*\*  
Jungwon University

The EU's policy toward North Korea, unlike the US's policy of proliferating stiffness in North Korea, pursued a 'Critical Engagement Policy' that demanded the improvement of North Korean society while complying with universal principles, unlike South Korea's engagement policy. In other words, the United States looks forward to actively reorganizing the international order in accordance with the rapidly changing international environment. And the EU shows a modest mix of contradictory values of North Korea cooperation and isolation. The North Korean crisis, most notably its nuclear and ballistic missile aspects, continues unabated, directly affecting the interests of EU and its population. A critical engagement policy that began in the late 2000s cannot be freed from the criticism of a partially failed policy. North Korea's nuclear and missile programs have progressed steadily, but the human rights situation in North Korea has not improved. At the same time, the role of arbitrators in EU member states in relation to the EU's diplomatic capacity has declined significantly. The main problem the EU and the EU member states face today is not a lack of resources or a lack of initiatives, but a lack of coordination. Therefore, the European Union needs to reconsider the interests of various actors in Europe, such as the EU Council, the Executive Committee, the European

Parliament, and the EU member states, according to North Korea's policy at the multi-dimensional level. It is now necessary to renew this strategy at a pivotal moment, as a new European Commission takes office in 2020, the EU policy toward North Korea must be shifted from a critical engagement policy to a 'multi-layered engagement policy'.

**Keywords:** the European Union, Toward a New Strategy for Asia, Selective Engagement Policy, Critical Engagement Policy, Multi-layered Engagement Policy

## 1. 서론

6차례에 걸친 북한의 핵실험, 지속적인 대륙간탄도미사일(ICBM) 발사 실험은 국제사회에 심각한 도전으로 인식되었다. 유례없는 대북제재가 가해졌고 한반도 전쟁 위기설이 불거졌다. 최악의 남북 및 북미 관계가 전개되는 가운데 2018년 신년사에서 김정은 국무위원장은 평창 올림픽 참가의사를 나타냈고, 이와 더불어 정상회담 제안, 핵문제 해결 등 한반도 문제 해결 의지를 표명하였다. 이후 남북 고위급 회담이 개최되었고, 마침내 역사상 세 번째 남북정상회담이 판문점(2018.4.27)에서 개최되었다. 그리고 한 차례 더 판문점에서 남북 정상 간 만남(2018.5.26)이 이루어진 후, 평양에서 역사상 다섯 번째 정상회담이 개최(2018.9.18)되었다. 또한 사상 처음으로 북미정상회담이 개최(2018.6.12)되었을 뿐만 아니라, 두 번째 만남도 성사(2019.2.27)되었다. 하지만 기대와는 달리 북핵 문제 해결은 쉽게 이루어지지 않았다.

그 결과 최근에는 과거 6자회담의 실패를 교훈 삼아 '신6자회담' 또는 아시아 및 유럽 국가가 참여하는 '북핵 다자회담+α'의 필요성이 꾸

\* 논문은 2018년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음.(NRF-2018S1A5B5A07070810)

\*\* 중원대학교 인문사회과학연구소 연구원. junlee@naver.com

준히 제기되고 있다. 북한 비핵화를 비롯해 다양한 한반도 문제, 구체적으로는 서해 NLL, 이산가족, 국군포로, 한국전쟁 참전자 유해 발굴, 종전선언과 평화협정, 북한 경제재건 문제 등 원활한 해결을 위해 새로운 행위자가 필요하다고 할 수 있다. 하지만 한반도 문제에 대한 새로운 행위자 등장 또는 존재는 문제해결을 더욱 어렵게 할 가능성이 있다는 시각도 존재한다. 그럼에도 ‘포스트 비핵화(비핵화 이후)’ 시대 준비를 위한 새로운 프레임을 만들 수도 있을 것이라는 측면에서 긍정적인 면이 있는 것 또한 사실이다.

오랜 갈등의 역사와 그로 인한 통합을 경험하고 있으며, 나아가 강력한 정치·경제적 힘을 보유하고 있는 유럽연합(the European Union, 이하 EU)은 북핵 및 한반도 문제 해결의 중요한 행위자가 될 수 있다. 특히 EU의 독특한 문제 해결 방식인 ‘다층화 된 외교 접근’은 한반도 문제 해결에 많은 정책적 함의를 제공한다. EU는 어떤 문제가 발생하면 양자 간 협상 방식을 통해 접근하고, 이후 정치적 합의가 이루어지면, 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 따라 공동체와 회원국 차원의 다층적 해결방식을 동원한다. 예를 들어 북한 문제의 경우 공동체 차원의 제재와는 별도로 회원국 차원에서는 교역이 지속될 수 있었다. 현재 EU는 아시아(국가)를 공동체 발전 및 성장에 필요한 공간(행위자)으로 인식하고 있다. EU는 아시아 국가들과의 안보·군사·외교협력이 그들의 지위를 향상시킬 것이라는 믿음을 갖고 있다. 특히 EU는 아시아 지역의 안보, 평화, 인권 등의 문제에 개입함으로써 그들의 이익이 확대되는 것을 기대하고 있다. EU에게 있어 한반도 문제 해결은 ‘공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign Security Policy)’을 실현시킬 수 있는 기회이기도 하다.

EU의 대북정책 이면에는 아시아 지역에서 자신의 정치·경제적 위상 제고와 더불어 정체성을 재확인하려는 의도가 깔려있다. 2000년대 초 서유럽 국가들에 비해 열악한 인권상황에 놓여 있던 중동부 유럽 국가들의 EU 가입은 북한의 인권문제를 부각시켰고, 이는 신규 회원국들의 인권상황을 개선시키는 계기가 되었다. 중동부 유럽국가의 인권 문제는 유럽통합(European Integration)과 관련해서는 부정적 측면이 있었던 것도 사실이다. 이러한 이유로 유럽시민권(European

Citizenship) 제도의 필요성 문제에서 인권 문제는 자연스럽게 강조되었다. EU의 인권에 대한 강조는 중동부 신규 EU 가입국들의 인권향상과 더불어 북한 주민의 인권문제로까지 확대될 수밖에 없었다. 이는 결국 북한의 EU에 대한 긍정적 시각의 변화를 가져왔다.

2000년대 후반부터 시작한 EU의 대북정책인 ‘비판적 포용정책’은 부분적으로 실패한 정책이라는 비판으로부터 자유로울 수 없다 (Fitzpatrick 2012, 1-15). 북한의 핵 및 미사일 프로그램은 꾸준히 진보했으나 북한의 인권상황은 개선되지 않았다. 동시에 EU의 외교적 역량과 관련해서 EU 회원국들의 중재자 역할은 상당히 감소했다. 따라서 EU는 EU이사회, 집행위원회, 유럽의회, EU 회원국 등 유럽의 다양한 행위자들이 다차원적 차원에서 대북정책에 따른 그들의 이익에 대한 재고가 필요하다. 즉 EU의 대북정책은 비판적 포용정책에서 ‘다층적 포용정책’으로 전환해야 한다. 이 새로운 입장은 전략 발표와 북한에 EU특별대표의 임명을 통해 조정을 강화함과 동시에 다층적 접근을 통해 이미 실행하고 있는 대북정책을 기반으로 해야 한다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 EU의 대북정책 관련 선행연구를 검토한다. 제3장에서는 EU의 대북정책의 변화과정 및 특징을 시기별로 분석한다. 제4장에서는 브렉시트 이후 EU의 다층화된 통치강화에 따른 하위정부 행위자들의 대한반도 역할가능성을 분석한다. 제5장 결론에서는 분석 결과를 토대로 이를 대한반도 통일정책에 전략적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

## II. 선행연구 및 연구범위

1970년대 이후 북한이 경제실리외교를 추진함에 따라 유럽 국가들과의 관계는 서서히 개선되기 시작했다. 그러나 북한은 무역적자, 외채상환 불이행과 밀수사건 등으로 국제적 신용을 잃게 되었다. 그 결과 북한과 서유럽 국가들과의 관계는 기대했던 진전을 이루지 못했다. 그러던 중 1980년대 말 냉전의 종식과 공산권 국가들의 체제가 붕괴되었다. 이에 북한은 국제적 고립탈피를 통한 체제유지와 경제발전을 위해서 전방위 외교를 추진하였다. 그러나 북한의 과거 행적이 대서방

외교 확대에 제약요인으로 작용하였다.

탈냉전 이후 EU는 EU의 경제 및 정치통합과정의 심화와 확대과정에서 EU의 내재적 가치를 실현하고 동질성을 확인하는데 대북협력정책을 좋은 기회로 활용하려 하였다. 그러나 EU와 북한간의 관계는 여러 가지 이유로 냉전시대의 동유럽-북한 관계와 같은 정치적으로 긴밀한 관계를 형성하고 있지는 않다. 그 이유는 첫째, 북한의 핵과 미사일 등 대량살상무기 개발과 인권문제 등으로 인해 양자간 관계를 발전시키는 데 한계를 노정하였다. 둘째, EU는 한반도를 둘러싼 동북아시아 국제정치에서 상대적으로 중요한 행위자로 간주되지 않았다는 점이다. 그러나 2000년대 초반 EU가 북한에게 요구한 인권문제 개선과 관련한 정치대화를 수용한 것은 대미 견제장치로서 뿐만 아니라 북한의 고립탈피를 위한 어쩔 수 없는 선택이었다. 여기에 북한의 식량난은 EU와의 관계회복을 절실히 필요로 하였다. EU는 북한과의 인권대화를 통해 북한을 국제사회로 편입시키는 데 기여하겠다는 정치적 의도를 가지고 있었다.

EU의 대북정책은 미국의 대북한 강성권력 확산정책과는 달리 연성권력 확산의지를 갖고, 동시에 한국의 포용정책과 달리 보편적 원칙을 준수하면서 북한 사회의 개선을 요구하는 비판적 포용정책을 추구했다. 말하자면 급격히 변화하는 국제환경에 따른 미국의 적극적인 국제질서 재편전략과 생존을 추구하는 북한의 대외전략을 관망하면서 대북협력과 고립이라는 상반된 가치를 적절히 혼용하는 양상을 보여준다.

EU의 포용정책과 한국 정부가 추구했던 포용정책에는 차이가 있다. EU와 한국의 대북한 포용정책 실행방식의 차이점은 EU의 경우 포용정책에 분명한 ‘조건’을 부여한다는 점이다. 하나의 예로 북핵문제가 불거진 다음에 개최된 2003년 일반이사회에서는 EU는 북한과 국제사회의와의 향후 관계는 북한측이 얼마나 신속하고 검증가능하게 북핵 문제를 해결하느냐에 달려 있음을 강조했다. 북한에 대한 조건 부여는 반드시 핵문제에만 국한되지 않는다. 인권개선, 핵비확산, 외부지원에 대한 주민들의 접근성 개선, NGO 활동여건 개선, 북한 경제의 개방과 구조적 개혁 등 북한 내부의 개선 정도에 상응하여 북한에 대한 전반적인 지원을 늘리겠다는 것이 EU의 기본방침이었다.

EU는 대북정책의 주요 전개 방향을 북한과 수교전인 2001년 3월 4일 대북전략보고서를 통해 분명히 제시하고 EU와 회원국들의 대북정책 추진시 참고하도록 하였다. EU는 인권존중, 민주주의, 법의 통용이라는 일반적인 목표를 달성하기 위해 북한에 대한 지속적인 경제·사회적 발전, 세계경제 편입, 빈곤퇴치를 협력 목표로 설정하였다. 특히 인권, 대량살상무기 비확산, 남북한 화해, 북한경제구조개혁 등과 관련한 북한당국의 협조 여부에 따라 EU의 지원 여부를 결정하기로 하였다. 그러나 북한당국이 인권문제 이외에 핵문제, 경제정책 등에서 주변국들과 국제사회에 가시적인 성과를 제공하지 못하게 되자 EU는 대북지원 중단과 동시에 UN 등 국제사회와의 공조를 통한 대북 인권압박을 강화하였다.

요컨대 인권문제는 EU에게는 타협할 수 없는 원칙의 문제이다. 민주주의의 확산, 선정, 법치, 핵비확산 등도 EU가 추구하는 중요한 가치에 속한다. 따라서 EU에게 있어서 이러한 중요한 가치와 북한의 개선을 도모하는 정치대화와 경제지원의 연계는 당연한 것이다. EU가 2002년 북핵 문제가 다시 불거지자 대북한 기술지원, 즉, 개발원조 제공 계획을 중단시킨 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 한편, EU는 북한의 가장 취약한 계층에 대한 식량 지원과 보건 서비스 개선, 깨끗한 식수와 위생 시설 접근성 개선 등에 초점을 맞춰 1995년부터 북한에 인도적 지원은 제공했다

EU의 대북 기본전략인 ‘당근과 채찍’정책에서 인도적 지원은 전형적인 당근정책에 해당한다. 인도적 지원정책은 완전히 정치와 분리되어 실행되어 왔다. 지속적인 인도적 지원정책 기조는 대북정책 목표의 실현을 구체화하기 위한 필수불가결한 수단이라 할 수 있다. NGO들에 의해 수행된 대북지원 방식도 매우 중요한 대북정책 자원이다. 회원국들에 의한 양자간 지원 프로젝트 또한 EU에게 있어서는 매우 중요한 대북정책 자원이고 고위급 정치대화도 매우 중요한 수단이다. 그러나 EU-북한 정치대화는 2015년 6월 이후 중단되었다.

한편, EU는 엄격한 지원정책과 더불어 새로운 제재조치를 병행하였다. EU의 대북정책은 신뢰성을 높이기 위해 자원을 활용하는 비판적 포용정책이 대표적인 사례이다. 비판적 포용정책은 개별 회원국들에게

도 적용되어 회원국가 차원에서의 개발지원은 지속하였다(Berkofsky 2010, 3-5). 그러나 최근 들어 EU의 대북지원정책은 양적, 질적으로 변화하고 있다. 무엇보다 EU가 북한에 대해 엄격한 제재조치를 취하는데 주저함이 없고 미래 이익을 위한 대북지원정책도 줄어들었다는 점이다. 과거 EU는 미국과 UN의 제재로 인해 공식적 지원규모는 줄이는 대신, 보충성의 원칙을 적용하여 회원국 차원의 초국적 기업을 통한 대북투자는 늘렸다. 이는 첫째, 북한의 광물 및 지하자원에 대한 선점, 둘째, 기간산업 선점, 셋째, 시장 확대를 대비한 포석의 차원에서 해석할 수 있다. 이와 같은 목적의 EU의 대북정책이 변화하고 있다. 어떤 식으로 변화하고 있는지를 조망해 보는 것이 본 연구의 목적 중 하나이다.

EU의 대북정책과 관련된 연구들은 주로 인도적 지원에 관한연구, 북한 인권정책에 관한연구, 북핵 인식에 관한 연구에 집중되어 있다. EU는 유로존 위기와 브렉시트, 최근의 코로나19 사태에 이르기까지 상당한 위기를 겪었고 겪고 있는 중이다. 2020년 EU에 새로운 집행위원회가 들어섬에 따라 대북정책에도 분명한 변화가 있을 것으로 예상된다. 국내의 EU의 대북정책에 대한 연구는 고상두, 김학노, 박재복, 이종서, 최진우 등이 대표적이다. 최근 들어 박흥규, 윤석준, 이규영, 고주현 등 일부 학자들이 EU의 대북정책에 관심을 갖고 연구한 논문이 나오고 있다. 기존 국내 EU와 북한과의 관계를 연구한 논문을 개략적으로 분석하면 아래 <표 1>과 같다.

**<표 1> 선행연구 현황: 국내**

연구영역	학자	주요 관점 및 주장
외교정책	고상두, 김계동, 김정용, 최진우	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한의 대유럽 외교정책에 대한 분석</li> <li>- EU의 독자적 대북정책 분석</li> <li>- 탈냉전기 북한의 대 서유럽 접근</li> </ul>
평화구축	김성형, 김학노, 이종서, 이수형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU의 대북정책과 남북한 평화구축방안 연구</li> <li>- EU 개별 회원국들의 한반도 정책</li> <li>- EU의 동아시아 전략 분석</li> </ul>

연구영역	학자	주요 관점 및 주장
인권문제	이규영, 박채복, 이선필, 이무성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU의 대북한 인권정책</li> <li>- EU의 신아시아 전략 분석</li> <li>- 인권과 연계한 북-EU 관계 개선 가능성 분석</li> </ul>

EU의 대북정책은 EU-아시아 관계의 토대위에서 수립되었다. 비록 EU가 북한과의 관계에서 즉시 얻을 수 있는 이익은 없을지라도 아시아 전략이라는 거시적 목표를 놓고 본다면 EU에게는 대북지원이 충분한 동기과 이익을 줄 수 있다. 첫째, EU는 EU-아시아 차원에서 공동 정책을 수행하고 한반도에서의 평화구축과 관련한 안보문제에 개입함으로써 국제적 지위와 외교적 영향력을 향상시킬 수 있다. 둘째, 북한의 경제회복과 인권을 지원함으로써 북한의 변화를 이끌어 내는데 EU가 중요한 영향력을 행사할 수 있다.

EU는 아시아 지역에서의 경제적 비중 강화, 지역 안정, 빈국과 낙후된 지역들의 경제발전, 민주주의와 법치 및 인권신장 등의 목표를 위해 새로운 전략을 수립하였다. 전략 수립 이후 EU는 아시아를 이전보다 훨씬 중시하고 경제협력관계를 한층 강화할 뿐 아니라, 이 지역에서의 정치적 문제와 안보문제에까지도 관여하겠다는 의사를 공식적으로 표명하였다. 특히 아시아와의 정치대화 주제의 하나로 제시한 군비통제와 핵비확산 문제와 관련하여, 고착상태에 있는 북한과 미국의 핵협상 타결 및 경제협력의 가능성은 EU에게는 북한은 물론 아시아와 유럽이 협력할 수 있는 새로운 기회이기도 하다.

최근 유로존 경기는 2014년 이후 점진적 회복 추세를 나타냈었으나 브렉시트(Brexit), 글로벌 보호무역주의 확산, 코로나 19사태 따른 대외적 여건이 악화되고 독일을 중심으로 경기둔화세가 두드러지면서 통합이 위협받고 있다. 이에 EU는 결속정책(cohesion policy) 강화의 수단으로 국경도시간 협력을 비롯한 대도시들간 연합을 지원함으로써 국제적 영향력이 약화된 EU의 분열을 막으려 하고 있다. 유럽공동체에 소속감을 들게 하는 것은 국가 하위 차원의 행위자인 도시들이다. 하위정부차원에서 EU의 정체성을 향상시킨다는 것은 매우 중요하다.

글로벌 경제와 통합된 시장에서는 국경을 넘어 자유로운 자본의 이동과 투자가 가능하므로 국가마다 경쟁우위를 점하려는 노력이 치열하다. 이러한 경쟁우위를 확보하려는 전략을 효과적으로 구사하려면 국가뿐만 아니라 지역 및 도시차원의 투자유치를 통해 생산시스템의 우위를 점해야 한다. 따라서 국제적 경쟁에 노출된 EU 내 주요 도시들은 공동체 차원의 지원과는 별도로 독립적인 시스템 운영과 도시간 연합을 통한 경제발전 정책을 선택하게 되었다. 만약 미국과 북한의 협력이 가시화 된다면 비핵화 합의시 EU는 공동체, 회원국, 하위정부 차원의 대북 다층적 협력을 할 가능성이 있다.

최근까지 EU의 대북정책은 북한의 적극적 공세의 결과라기보다는 '신아시아 전략'의 큰 틀 속에서 진행되었다. EU이 북한과의 외교정상화를 통해 개별 회원국 차원에서 공동체 차원으로 대북정책을 수렴시킨 것은 EU의 심화와 확대 속에서 나타난 내적 갈등 요인과 외적 위험요소를 분산하기 위함이었다. 즉, EU의 대북 정책의 이면에는 아시아 지역에서 자신의 정치경제적 위상을 제고하려는 의도와 더불어 EU의 정체성을 확인하려는 의도가 있었다. 본 연구가 갖는 선행연구와의 차별성은 2020년 EU에 새로운 집행위원회가 들어서고 북미관계 진전 등 대내외적 변화에 따른 EU의 대북정책 변화가능성을 분석하고 예측하는 것이다. 특히 EU의 대북정책인 '비판적 포용정책'의 '다층적 포용정책'으로의 변화가능성을 분석하고 이를 대한반도 통일 정책에 전략적으로 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 했다.

### III. EU 대북정책의 변화과정

수십 년 동안 북한은 양자간, 다자간 형태의 협상노력과 국제사회의 당근과 채찍전략에 맞서 핵무기를 개발한다는 목표에 있어서는 확고부동한 자세를 견지해왔다. 트럼프 대통령이 2018년 6월 '북한으로부터 더 이상 핵위험은 없다'라고 선언했음에도 불구하고 북한의 핵확산 위기는 해결된 상태가 아니다(Trump 2018). 북한의 핵개발 역량은 국제사회가 우려하는 바대로 상당히 향상되었다. 현재 미국과 북한의 비핵화 협상 교착상태는 한반도 평화에 악영향을 미칠 수 있다. 또한 북

한은 2020년 11월 3일로 예정된 미국 대선을 앞두고 핵과 장거리 미사일 발사 실험 중단 약속을 파기할 가능성도 있다(Carlin 2020).

전 EU 외교안보정책고위대표(High Representative for Foreign Affairs and Security)였던 모게리니(Federica Mogherinni)는 “한반도에서 일어난 일들은... 우리 모두에게 중요한 문제”라고 언급한바 있다(EU Delegation 2019). EU와 회원국들은 북핵으로 인해 그들의 이익이 침해받는 상황과 관련해서 북한의 행동을 정기적으로 확인한다. 즉 북핵 상황과 한반도 안정 및 아시아 시장 상황을 정기적으로 확인한다. 이처럼 EU는 북한의 핵확산을 막고 궁극적으로 북한의 핵 및 탄도미사일의 완전하고, 검증가능하고, 되돌릴 수 없는 비핵화(CVID)를 달성하기 위해 한반도 문제해결에 적극적으로 참여하여야만 한다.

북한 문제에 대한 EU차원의 관여는 1993년 1차 북핵위기와 북한의 대홍수로 인한 경제 위기를 계기로 시작되었다. 비판적 포용이라는 EU의 대북정책은 그 이후 일관된 EU 전략으로 제시되기도 하지만 구체적으로는 3시기로 구분이 가능하다. ①1995~2002년 적극적 포용, ②2002~2013 비판적 포용, ③2013년 이후 적극적 압박이다(Ko Sangtu 2017). 어느 시기이던지 간에 당근과 채찍의 조합을 사용하는 전략 혹은 유인과 압박을 사용하는 전략은 적어도 부분적으로는 실패했다고 할 수 있다. 북한의 핵과 미사일 프로그램은 꾸준히 진행되었지만 상대적으로 북한의 인권상황은 개선되지 않았기 때문이다. 동시에 EU와 회원국들이 활용할 수 수단은 외교 영향력과 함께 상당히 줄어들었다. 최근 EU에서 나온 보고서에 따르면 유럽의 대북정책은 일관성이 없는 제한된 해결책으로 인해 수동적이고 소극적이라는 평가가 나왔다. 즉 독립적인 유럽의 입장과 대북 접근 방식이 무엇인지가 명확하지 않다는 것이다(Hilpert and Meier 2018, 73-84).

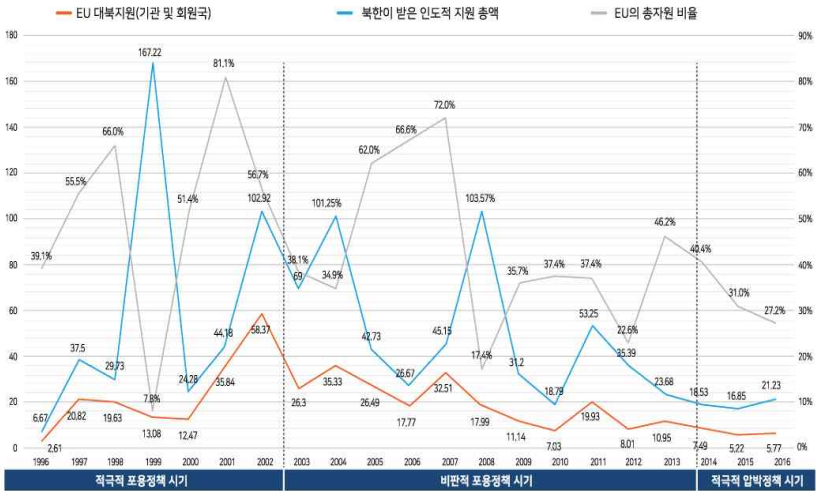
북한이 핵 및 미사일 프로그램을 개발함에 따라 유럽에서의 북한에 대한 이미지는 실패한 국가와 도적의 이미지 사이에서 다양하게 나타났다. 그 결과 EU의 대북정책은 강경한 입장으로 선회했다. 즉 EU는 북한이 핵보유 국가가 되지 못하게 하기 위해 보상전략으로부터 징벌 전략으로 전환했다. 전자는 안전보장, 경제협력 및 정치적으로 인정하는 전략이고, 후자는 경제적 제재와 정치적 고립전략이다. EU의 이러

한 대북전략의 변경은 초기에는 회원국들이 주도했다는 것에 주목해야 한다. 이는 향후 EU의 새로운 대북정책이 특정 회원국들에 의해 촉발될 수도 있기 때문이다(Ko Sangtu 2008). 이탈리아와 스웨덴을 포함한 다수 EU회원국들은 EU보다 먼저 북한과 외교관계를 맺었다. 핀란드와 네덜란드는 EU가 KEDO에 참여를 결정하기 전 재정적 기여를 하기 시작했다. 프랑스와 아일랜드는 북한의 인권상황과 관련해서 EU에 대북압박을 높이도록 적극적으로 독려했다. 또한 프랑스와 영국은 EU의 대북정책을 적극적 포용정책(Active Engagement Policy)에서 비판적 포용정책(Critical Engagement Policy)으로 변경하는데 핵심 역할을 하였다. EU 기관들이 적극적 역할을 한 사례는 북한에 인도주의적 원조를 제공하고 회원국들도 이를 따를 것을 요청한 것이 유일하다.

## 1. 적극적 포용정책

1994년 EU는 아시아 지역에서 보다 적극적인 역할을 할 것을 제안한 첫 번째 ‘아시아전략’을 발표했다(European Commission 1994). EU는 아시아전략 발표와 함께 한반도 문제에 적극적 개입을 통한 안정화가 유럽의 이익에도 부합한다는 측면을 강조하기 시작했다. 미국 대통령이었던 빌 클린턴(Bill Clinton)은 북한의 핵 프로그램 개발을 막고 김대중 정부의 남북한 화해협력을 돕기 위해 그 당시 시행한 EU의 한반도 관여정책들을 지지했다. 북한은 유럽의 입장이 미국에 영향력을 미쳐 북한과 미국의 대화를 촉진할 수 있기에 EU의 역할을 환영했다(Pardo 2017, 1-15).

1995년과 2002년 사이 EU는 북한과의 관계를 상당히 강화했고 북한의 다양한 지역에서 EU의 개입을 점차적으로 확대했다(Berkofsky 2003). 첫 번째는 1995년 평양에 인도주의적 차원에서 원조를 제공하는 것이었다. 이 지원은 2004년까지 연장되며 지원의 내용은 주로 식량으로 구성되었고 약 4억달러에 달했다. EU의 이와 같은 인도주의적 지원은 정치적 또는 안보관련 조건을 내세우지 않았기 때문에 북한으로부터 특별히 환영을 받았다.



\*자료: Mario Esteban(2019, 11).

〈그림 1〉EU의 대북 인도적 지원

EU는 제1차 북핵위기 이후인 1997년 적극적으로 북한문제에 관여하기 시작했으며 1997년 KEDO의 4번째 집행이사국으로 합류했다. 1998년 EU와 북한은 처음으로 고위급 정상회담을 개최했으며 안보, 인권, 경제원조에 중점을 둔 양자의제에 동의했다. 이는 김대중 대통령의 햇볕정책과 결합하여 EU의 회원국들과 북한간의 외교관계 수립을 위한 고위급 정치대화가 시작되었다. 그 결과 EU와 북한은 2001년 5월 공식적인 외교관계를 수립하게 되었다.

정치적 화해의 결과 EU-북한간 경제교류도 증가하였다. EU는 북한 제품을 EU에 수출할 수 있도록 시장을 개방하였고 기술적 지원을 제공함으로써 북한경제 발전에 크게 기여하였다. EU가 북한의 3번째 교역파트너가 될 때까지 무역분야에서 주목할 만한 진전이 있었다. 그러나 EU의 기술지원 영역이 포함된 'EC-북한 국가전략보고서 2001-2004(EC-DPRK: Country Strategy Paper 2001-2004)'와 '국가지표프로그램 2002-2004(the EU's National Indicative Programme 2002-2004)'의 야심찬 계획은 실현되지 않았다(European Commission 2001). EU는 북한과의 관계를 강화하고 남북 화해정책을 지원하기 위해 적극적으로 노력하였다. 그러나 북한과의

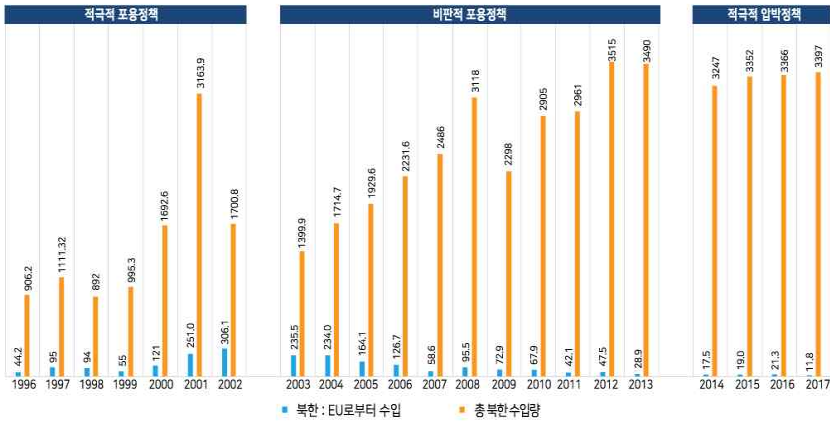
양자관계가 무조건적인 것은 아니었다. 그것은 북한이 핵확산금지, 인권, 국가경제체제 개혁과 같은 분야에서 진일보하고자 하는 정권의 의지에 달려 있었다(European Commission 2001). 2002년 북한은 핵무기를 만드는데 사용할 수 있는 우라늄 농축 프로그램을 비밀리에 개발하고 있는 것이 드러났다. 북한은 2003년 1월 10일 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴했다. 이러한 일련의 사건들로 EU는 KEDO에 대한 원조를 중단했고 북한과의 기술 협력과 기술협력이 보장하는 북한의 상업상의 이익도 사라지게 되었다.

EU의 초기 대북정책인 적극적 포용정책은 외교, 인도주의, 경제, 다자간 등 4가지 영역으로 나눌 수 있다. 첫째, EU와 몇몇 회원국들은 1990년대 말 북한의 행동을 변화시키기 위해 김대중 정부의 햇볕정책과 긴밀히 협력하여 외교적으로 관여하는 정책을 펼쳤다(Moon Chung In 2012). 1998년 12월 EU 집행위원회는 ‘국제사회의 북한에 대한 적극적인 관여’를 요청하고 고위공무원 수준에서 북한과 첫 번째 정치회담을 개최했다. 이후 2001년 5월 스웨덴의 EU의장국 기간 동안 페르손(Göran Persson) 스웨덴 총리가 이끄는 EU 고위급 대표단이 평양을 방문했다. 그 결과 EU와 북한간의 외교관계가 성립되었고 2001년 최초로 대북전략보고서가 작성되었다(EU External Action Service 2001). 한편, 북한과 중동부 유럽 국가들은 오래전부터 우호적 관계가 유지되어 왔다. 하지만 대부분의 서유럽 국가들은(프랑스 제외) 2000년 1월이 되어서야 이탈리아를 시작으로 본격적으로 외교 관계를 맺기 시작했다.<sup>1)</sup>

둘째, EU는 1990년대 후반의 세계적 경제위기에도 북한에게 일관된 원조를 제공하였다(Park Myungkyu, Seliger, Park SungJo 2010). 셋째, EU와 북한간의 무역은 주로 북한이 EU로 수출하는 형태였고 이는 1990년대 북한경제의 총체적 붕괴를 막는데 중요한 역할을 했다(Berkofsky 2003). 1990년대 말 EU와 북한의 교역량은 3억 달러에

1) 오스트리아(1974), 벨기에 (2001), 불가리아(1948), 크로아티아(1992), 사이프러스(1991), 체코(1993), 덴마크(1973), 에스토니아 (No), 핀란드(1973), 프랑스(No), 독일(2001), 그리스(2001), 헝가리(1948), 아일랜드(2003), 이탈리아(2000), 라트비아(1991), 리투아니아(1991), 룩셈부르크(2001), 몰타(1971), 네덜란드(2001), 폴란드(1948), 포르투갈(1975), 루마니아(1948), 슬로바키아(1993), 슬로베니아(1992), 스페인(2001), 스웨덴(1973), 영국(2000).

달했고 EU는 북한의 세 번째로 큰 무역파트너였다. 넷째, 1997년 9월 EU는 북핵 프로그램 동결의 대가로 북한에 에너지를 지원하기 위해 설립된 기구인 KEDO에 가입했다. 이러한 적극적 관여정책은 2000년 대 초의 제2차 북핵위기가 발발하자 그 효용성에 의문이 제기되었다. 제2차 북핵위기는 2002년 10월 3일 제임스 켈리(James Kelly)를 대표로 한 미국 협상단이 평양을 방문했을 때 북한이 비밀리에 고농축 우라늄으로 핵탄두를 개발하고 있다는 사실을 시인하면서 발생했다.



\*자료: Mario Esteban(2019, 13)에서 재구성.

〈그림 2〉북한의 대EU의 수입량



\*자료: Mario Esteban(2019, 14)에서 재구성.

〈그림 3〉북한의 대EU 수출량

## 2. 비판적 포용정책

2002년 10월 발생한 제2차 북핵위기의 결과 EU의 대북 적극적 포용정책은 비판적 포용정책으로 변경되었다. 이는 EU가 북한과의 관계는 유지하면서 핵비확산과 인권분야에서의 향상이 있을 경우에만 보상을 하는 조건을 부여하는 정책이었다. 2003년에서 2013년까지 EU의 대북정책이 적극적 포용정책에서 비판적 포용정책으로 바뀐 기간 동안 북한 경제와 비핵화 과정에서 EU가 차지하는 비중과 중요성은 상당히 감소하였다. 대신에 EU는 북한의 인권상황에 대응하여 형성되고 있던 국제적 압박에서 중요한 위치를 차지하게 되었다. 2003년 KEDO 분담금 중단을 비롯한 기술지원을 중단했고 인도적 지원도 식량안보와 NGO 중심의 간접지원 방식으로 변화하였다.

과거 EU는 제1차 핵위기 관리를 위해 설립된 기구인 KEDO에 적극적으로 참여했다. 그러나 제2차 핵위기가 발생한 이후, 2003년 8월 중국, 일본, 한국, 러시아, 미국의 참여로 북한 핵문제 해결과 한반도 비핵화를 위해 시작된 6자회담에서는 제외되었다. 그러나 아직은 EU의 역할이 외교적 지원만 하는 것으로 제한된 것은 아니었다. 프랑스, 독일, 스페인 등 몇몇 회원국들은 2003년 5월 조지 W. 부시(George

W. Bush) 미국 대통령에 의해 시작된 대량살상무기와 핵 기술이 북한에 들어가거나 나오는 것을 차단하려는 시도인 ‘대량살상무기확산방지구상(the Proliferation Security Initiative)’에 적극 참여하였다. 이에 더해 안보리 상임이사국인 유럽의 두 국가인 프랑스와 영국은 이 기간 동안 유엔안보리가 북한에 대해 취한 모든 결의안을 지지했다.<sup>2)</sup> 또한 유럽평의회는 안보리결의안 1781호(2006)에 더해 북한에 자체적 제재를 부과했다(European Council 2018a).

동시에 프랑스와 아일랜드를 비롯한 EU 일부 회원국들은 북한 인권 상황에 대해 국제적 동참을 호소하였다. 북한 인권을 둘러싼 EU 개별 회원국들과 북한간의 양자회의의 결과에 실망한 EU는 재빨리 이 역할을 떠맡았다. EU는 북한문제 있어서 인권이 차지하는 비중을 높였으며 북한 인권상황은 전례 없는 국제적 관심을 불러일으켰다(Ko Sangtu 2006, 337-358). 2003년 EU는 유엔인권위원회 보다 먼저 북한정권이 북한을 떠나려는 인민들의 처벌을 중단하고 지금까지 북한의 범죄행위인 외국인 납치사건을 해결하고 고문 및 인종차별에 관한 국제협약을 비준할 것을 촉구하는 결의안을 제출했다. UN대북인권결의안의 승인은 유엔인권위가 북한의 인권침해에 대해 우려를 표명한 처음 있는 일이었다. EU는 2004년 유엔인권위에 재차 결의안을 제출하면서 북한 정권이 만약 인권상황을 개선하지 않는다면 그에 따른 제재를 할 것임을 분명히 하였다. 2005년 EU는 유엔인권위가 북한의 인권침해 상황에 대해 비난하기도 전에 새로운 결의안을 제출했을 뿐만 아니라 유엔총회로 그 제안을 확대시켰다. 2006년에도 유엔총회와 새로 설립된 유엔인권위에서 그 과정이 반복되었다.

그 결과 EU와 북한의 정치적 관계는 악화될 수밖에 없었고, 이는 북한의 무역에도 실질적인 영향을 미쳤다. EU는 북한이 2006년 10월 첫 번째 핵실험을 실시한 이후에도 인도주의적 원조는 지속하였다. 한편, 북한의 식량사정이 개선되면서 더 이상 응급지원을 필요로 하지 않았기 때문에 평양의 유럽공동체 인도주의 사무소(the European Community Humanitarian Office)는 문을 닫았다. 대신 북한이 요

2) 유엔안보리 결의안 1695(2006), 결의안 1718(2006), 결의안 1874(2009), 결의안 1928(2010), 결의안 1985(2011).

구한 것은 북한경제의 구조적 변화를 가져오는데 도움이 되는 기술 및 기술적인 지원이었다. 그러나 EU는 북한이 핵프로그램 개발을 지속하는 한 그들이 요구한 기술지원을 이어갈 의사가 없었다.

북한이 핵프로그램 개발을 계속하고 유엔안보리로부터 제재조치가 나오면서 긍정적 유인책과 강제조치 사이에서의 균형은 점차 후자 쪽으로 기울어졌다. 제재 조치들이 핵무기를 개발하려는 북한 정권을 만류하는데 큰 도움이 되지 않자 EU는 2013년 2월 18일 분명히 한 바와 같이 안보리제재조치에 더해 독자적으로 강력한 금융과 무역제재, 자산 동결, 그리고 여행제한 등 광범위한 추가 제재 조치를 취하게 되었다. EU의 대북 비판적 포용정책에는 두 가지 명확한 목표가 있었다. 첫째는 CVID 북한의 비핵화였고, 둘째는 북한의 인권상황개선이었다. 그러나 비판적 포용정책으로 북한의 인권상황이 개선되지 않자 EU 내부에서 대북정책의 효용성 문제가 제기되었다. 그 결과 최근 EU의 대북정책은 미국과 긴밀한 협력을 유지하면서 북한에 대한 최대 압박을 하는 ‘적극적 압박정책(Active Pressure Policy)’으로 변화하였다.

### 3. 적극적 압박정책

EU는 대북정책 관한 그들의 공식적 입장은 여전히 ‘비판적 포용’으로 묘사한다(European External Action Service 2018a). 그럼에도 불구하고 EU의 비판적 포용정책에서 강제적인 조치가 급격하게 증가하였고 양자간 무역량 또한 현저하게 감소하였다. 이는 비판적 포용정책이 ‘적극적 압박정책’으로 변화한 증거라 할 수 있다. EU는 유로존 위기, 브렉시트, 특히 코로나19 사태로 인한 통합정책의 전반적인 변화가 예상된다. 2020년 6월 8일 베트남 국회는 재적의원 475명 전원의 찬성으로 EVFTA 비준안을 통과시켰다. 지난 2월 EU 의회에서 비준된 EVFTA는 EU 정상회의 승인 등을 거쳐 이르면 7월, 늦어도 올 하반기 중에는 정식 발효될 것이 확실하다. 그 결과 기존 중국 중심의 글로벌 공급망의 변경과 더불어 동아시아 국가들과의 경제교역 규모가 확대될 것이다. 이에 따라 EU의 동아시아 전략을 비롯한 대북정책도 또한번의 변화를 예상할 수 있다.

EU는 이미 무기금수조치를 포함한 안보리 결의안 1718(2006)과 함께 독자적 대북 제재를 결의했다(European Council 2018b). 그러나 EU가 본격적으로 강력한 대북제재를 채택하기 시작한 것은 안보리 결의안 2087(2013) 부터였다. 북한의 핵프로그램 개발과 관련된 개인 및 단체, 이중용도 제품 및 기술, 무역, 금융 서비스, 투자 및 운송과 관련해서 자체적 대북제재를 크게 강화하기 시작했다(European External Action Service 2018b). 이 외에도 북한이 위반한 사항과 관련해서 이를 국제형사재판소에 회부할 가능성을 고려하도록 요구한 안보리결의 69/188(2014. 12)를 통해 북한의 인권상황에 대한 국제적 압박의 수위를 높였다(UN General Assembly 2014). EU는 유엔총회가 매년 승인한 북한인권상황에 대한 결의안을 공동 후원함으로써 2005년 이 문제에 대한 국제적 관심을 끌었듯이 북한 인권문제를 지속적으로 제기하는데 중요한 역할을 하였다.

EU의 독자적 대북 제재조치는 EU-북한 관계의 중단과 함께 진행되었다. 한편, EU-북한 관계의 냉각은 한국과 미국에게 손질을 하는 계기가 되었다. EU는 1998년 이래로 매년 열렸던 북한과의 회담을 2015년 6월 이후 중단하였다(European External Action Service 2015). 더욱이 EU 회원국들은 2017년 내내 북한 대사관의 규모를 줄일 것을 요구했다. 북한 주재 회원국 대사관도 마찬가지였다. 가장 극단적 사례는 2017년 9월 스페인 마드리드 소재 북한대사의 추방이었다. 이후 EU는 북한대사관에 외교관 1명만 주재하는 것을 허용했다. 또한 포르투갈은 2017년 7월 북한과의 외교관계를 완전히 단절했다.

스웨덴과 같은 일부 EU 회원국들은 북한과의 대화를 복원하기 위해 적극적으로 노력하였지만 한반도 안보문제에 대한 EU의 외교적 영향력은 크게 줄었다(Ballbach 2019, 1-5). 미국, 중국과 달리 EU는 북한에 충분한 안보를 보장할 수 있는 핵심 행위자가 아니다. 외교관계를 수립할 수 있는 수단들은 더 이상 사용이 가능하지 않으며, 미국이 다자간 협상 참여약속을 철회할 때 EU가 할 수 있는 것은 아무것도 없다. 특히 2015년 7월 14일 비엔나에서 안보리 5개 상임이사국 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 중국과 독일이 이란과 맺은 ‘포괄적 행동계획(JCPOA: Joint Comprehensive Plan of Action)’을 미국이 2018년

5월 8일 탈퇴를 공식 선언한 것에 비추어 보아 EU의 역할에는 분명한 한계가 있다.

한반도 평화를 위한 EU의 역할에 북한은 어떤 생각을 갖고 있는지를 파악하는 것도 중요하다. 첫째, 북한은 EU와 대부분의 회원국들을 중립적 행위자로 인식하지 않는다(Ballbach 2019, 5-8). 북한 관리들은 EU를 미국의 적대정책을 추종하는 행위자로 생각한다. EU는 그 자신이 편견을 갖고 있고 미국과 협력하기 때문에 공평성이 결여되어 있다고 생각한다. 둘째로 북한 관리들은 프랑스, 영국, 독일이 북한에 대립적이라고 공개적으로 비판하면서 북유럽과 동유럽의 EU 회원국들에게는 회유 신호를 보내고 있다. 셋째, 북한은 EU와의 협력이 가져올 잠재적 이익에 대해 과대평가하지 않는 것이 중요하다는 생각을 갖고 있다(Panda 2019). 제재 해제 시 북한에 대한 EU의 투자가 급격하게 증가하리라고 예상하는 것은 잘못된 생각이라는 것이다(Pardo 2019). 국제적 제재가 이루어지기 전에도 EU의 대북투자는 북한의 투자 환경이 불안정했기 때문에 투자가 극도로 제한적이었다(Esteban 2019). 2000년대 후반부터 2016년까지 한국이 북한의 주요 무역파트너였다면 현재 북한의 거의 모든 무역은 중국에 의존하고 있다(Bondaz 2019).

문화협력 부문에서도 평양에 있는 괴테연구소가 문을 닫음으로써 EU의 존재감이 크게 줄었다. 북한내 유럽 NGO들이 철수하면서 인도주의적 존재 또한 현저하게 감소했다. EU의 현재 북한 관련 정책토론은 북미 정상회담(1차: 2018년 6월 12일, 2차: 2019년 2월 27~28일, 3차: 2019년 6월 30일)과 남북 정상회담에 EU가 어떻게 대응할 것인가이다. 즉 북한핵 프로그램을 둘러싼 북미, 남북한간의 외교과정에 EU가 어떤 역할을 할 수 있을 것인가이다. 한반도 비핵화가 구체적 진전을 이루기 위해서는 EU가 평양과 조건부 화해를 해야 한다. 그러나 이러한 북미 정상회담과 남북한 정상회담 이후 고착상태에 있는 비핵화 과정으로 인해 EU-북한간 조건부 화해가 가능할 것이라는 전망은 아직 이른 것 같다. 북한 정권이 비핵화에 대해 효과적이고 독립적으로 검증된 조치들을 취하지 않는 한 EU 차원의 기존 결정을 되돌리기 또한 쉽지 않을 것이다. 따라서 EU가 동아시아에서 그들의 영향력

을 회복하고 독자적 대북정책을 추진하기 위해서는 다층적 포용정책을 통한 다각적 대북접근이 요구된다.

#### IV. 다층적 포용정책으로의 변화 가능성

EU의 대북전략은 다양한 행위자들 사이에서 상당한 수렴을 거친 후 이루어져야 한다(Tocci 2016, 461-72). 모게리니는 “강한 연합이란 전략적으로 생각하고 비전을 공유하며 함께 행동하는 연합이다”라고 했다(Mogherini 2016). EU의 새로운 對한반도 전략은 집행위원회, 회원국, 유럽의회 상임이사회, 전략 연구소 등 다양한 행위자들간 조정을 거친 후 마련되어야만 한다. 이에 대한 결과는 북한의 국제정치 참여, 핵비확산, 제재조치 이행, 북한 인민들에 대한 정책을 포함한 복합적이고 분명한 對한반도 전략을 공표하는 것이다. 우선 북한에 상주 EU특별대표가 임명되어야 한다. 특별대표는 EU내 정책부서간, EU 회원국간, 지역에서 EU 파트너간 정책조정을 하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 다층적 포용정책을 통한 행위자들간 협력은 포괄적인 분야간 정책협력 전략으로서 핵비확산 위기를 극복하는데 또 하나의 혁신적인 방안이 될 수 있을 것이다.

##### 1. 대북 외교접근 방식의 다양화

핵비확산은 테러 위협에 직면한 EU와 회원국들의 해결해야 할 최우선 과제로서 광범위한 지지를 받는다(Lundin 2017). 또한 핵비확산은 EU 글로벌 전략의 주요 목표이며 국제적으로 인정받는 전문분야이기도 하다. EU는 이 분야에서 타의 추종을 불허하는 외교 및 기술적 전문지식을 보유하고 있다(Mogherini 2018). 북한 핵 및 탄도미사일 프로그램은 EU와 회원국들이 현재 직면하고 있는 가장 심각한 핵확산 위기이다. 그럼에도 북한의 위기가 나의 지역에는 영향을 미치지 않을 것이라고 생각할 때 EU 모든 회원국들의 동원이 어려울 수 있다. EU와 회원국 차원의 많은 실행계획이 있지만 북한의 핵확산 위기는 보다

체계적인 접근이 필요하며 추가적인 계획이 필요하다.

그 첫 번째는 국제적으로 핵비확산을 홍보하고 무기통제조약에 북한이 가입하도록 인센티브를 제공하는 것이다. 북한은 국제기구나 조약에 거의 참여를 하지 않은 국가이다. 북한은 더 이상 NPT 당사자로 간주되지 않으며 포괄적핵실험금지조약(CTBT)이나 화학무기협약(the Chemical Weapons Convention)에도 가입하지 않았다(Bondaz 2013). 북한은 유엔안보리결의 1540호 및 1673호에 따른 보고서 제출도 하지 않았다. EU와 회원국들은 북한이 비핵화에 대한 약속을 입증하기 위한 첫 단계로서 CTBT에 서명 및 비준하도록 지속적으로 압박해야 한다(Mogherini 2018).

두 번째, 핵비확산에 관한 국제 레짐을 유지하기 위해 유럽의 선언적 외교를 강화하는 것이다. 대륙간탄도미사일 실험과 같은 안보리 결의안을 수차례 위반한 것에 대해 명확한 비난이 없으면 국가기구의 존재 및 능력에 의문이 제기될 수 있다. 그 결과 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램을 가볍게 여기거나 정상적인 행위로 간주할 위험이 있다. 이는 북한이 노리는 바이다. 유럽대외행동서비스(EEAS: the European External Action Service)와 EU 회원국들은 북한의 위반행위에 대해 지속적으로 비난을 하는 것이 EU 전체 이익에 부합된다. 북한의 핵 및 탄도미사일 실험에 EU 모든 회원국들이 동일한 수준의 영향을 받는 것은 아니다. 그러나 EU의 6개 안보리 회원국들의 북한의 SLBM 실험에 대한 비난은 동일한 목소리를 내야한다.<sup>3)</sup> 앞으로 있을 동일한 실험에 대한 EEAS의 비난도 마찬가지이다. 북한도 마찬가지로 EU를 비난할 것이다(Lee, Brunnstrom 2019). 그럼에도 피상적인 유화책으로 국제규범을 지키겠다는 북한의 약속을 수시로 확인하지 않는다면 이는 외교적으로 큰 실수가 될 것이다. 한편 EEAS는 EU 회원국들과 긴밀히 협조하여 모든 국제포럼에서 북한의 핵위협을 지속적으로 제기해야 한다(United Nations, Preparatory Committee 2019). EEAS는 미사일 확산에 대한 유일한 다자간 규범인 탄도미사

3) 프랑스와 영국은 유엔 안보리 상임이사국이며 벨기에(2019-20), 독일(2019-20) 및 에스토니아(2020-21)는 현재 비상임이사국이다. 폴란드(2018-19)는 비상임이사국이었다.

일확산방지 헤이그 행동협약(HCoC: the Hague Code of Conduct Against Ballistic Missile to Proliferation)을 홍보해야 한다.

세 번째, 북한이 핵 및 미사일 비확산을 할 수 있도록 유럽의 기술과 전문 지식을 부각시키고 비핵화 과정에서 전문 지식을 제공하는 것이다. 먼저 2010년 설립되고 공동외교안보정책에 관한 이사회 결정(2018/299/CFSP)으로 확대 적용된 EU핵확산금지협약(EUNPDC: EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium)과 80개 이상의 유럽 연구센터 네트워크를 홍보하는 6개의 EU기반 싱크탱크가 주축이 되어 북한의 핵과 대륙간탄도미사일 도전에 대한 독점적 전략을 가질 수 있도록 전문가 집단을 만들고 활용해야 한다.<sup>4)</sup>

네 번째, EU 회원국들은 2017년 EU이사회가 설립한 항구적 안보·국방 협력체제(PESCO: Permanent Structured Cooperation on Security and Defence) 프로젝트를 최대한 활용하여 화학, 생물, 방사선 및 핵감시(CBRN: Chemical, Biological, Radiological and Nuclear)를 함으로써 북핵 문제를 해결해야 한다. 기존 기관인 EU화학, 생물, 방사선 및 핵위험 완화센터(the EU Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Risk Mitigation Centre of Excellence) 뿐만 아니라 2019년 11월 설립된 CBRNDRT(CBRN Defence Training Range)를 적극적으로 활용하여야 한다.<sup>5)</sup> 궁극적으로 EU와 회원국들은 원자력 시설 해체 관련 전문지식을 보유하고 있음을 알려야 한다. 예를 들어 프랑스는 핵 실험 시설을 폐쇄하고 해체 경험이 있는 핵보유 국가이다. 몇몇 EU 회원국들도 핵무장 해체 검증을 위한 국제파트너십(IPNNDV: the International Partnership for the Verification of Nuclear Disarmament)을 통해 핵무기 해체를 지원했으며 핵무기 해체 검증운동(NUDIVE: the Nuclear

4) 6개의 EU기반 싱크탱크 La Fondation pour la Recherche Stratégique; the Peace Research Institute Frankfurt; the International Institute for Strategic Studies; the Stockholm International Peace Research Institute; the International Affairs Institute in Rome; the Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation.

5) CBRN CBRNDRT의 프로젝트 멤버는 루마니아, 프랑스 및 이탈리아이다. 루마니아는 코디네이터 역할을 한다. CBRN SaaS의 프로젝트 멤버는 오스트리아, 크로아티아, 프랑스, 헝가리 및 슬로베니아이다. 오스트리아는 코디네이터 역할을 한다.

Disarmament Verification exercise), 2019년 9월에 열린 프랑코-독일 운동(Franco-German exercise)에 참여했다.<sup>6)</sup>

## 2. 북한의 위법행위에 대한 다층적 감시

EU와 회원국들은 안보리 결의를 통해 북한에 부과된 제재조치 이행 여부를 감시해야하는 주요 행위자이다. EU는 북한의 핵 및 탄도미사일 프로그램에 대한 제재목적과 북한의 경제 및 정치적 비용증가를 위해 안보리 제재와는 별도로 독자적 제재 조치들을 부과했다. EU와 국제기구 차원에서 부과된 제재 조치 이행은 그들의 신뢰성을 보장하는데 필수적이다. 그러나 북한은 제재조치를 이행하고 있지 않다(Berger 2017, 13-67). 오히려 북한은 최근 금융기관 컴퓨터 네트워크에 대한 해킹과 같은 범죄 목적의 사이버 공격 횟수를 늘렸다(Jun, LaFoy, Sohn 2015). 이러한 공격 중 일부는 2019년 2월 몰타와 스페인의 유럽금융기관을 대상으로 했고 2017년 12월에는 슬로베니아의 비트코인 채굴회사를 목표로 했다(UN 2019). EU는 2019년 4월에 설립된 유럽 사이버보안국(The European Cyber Agency), 2019년 5월 사이버 제재 프레임워크를 채택했다. 최근 EU는 북한 사이버 공격으로부터 유럽의 사이버 공간을 보호하기 위해 PESCO 프로젝트의 일환인 EU사이버학회 및 혁신허브(the EU Cyber Academia and Innovation Hub)를 채택했다. 또한 북한은 해상에서 선박과 선박 이동을 통해 석탄과 석유의 교환행위를 멈추지 않고 있다.<sup>7)</sup> 2019년 프랑스와 영국은 해상감시로 북한의 불법사재를 적발하였고 이를 통해 역제가 가능하다는 것이 입증되었다. 해상안보는 아시아 역내외 안보협력을 강화하는데 있어 EU의 최우선 과제이다(European Union External Action

6) 핵무장 해제 검증을 위한 국제 파트너십 전문가들이 2019년 9월 24일 핵군축 검증(NuDiVe) 실습을 위해 독일 울리히에 모였다.

7) 2019년 1~8월 북한의 석탄 수출은 최소 370만 톤에 3억7000만 달러 규모로 추산된다. 유엔안보리 대북제재 위원회 전문가 패널은 북한이 유엔 안보리가 정한 한도인 50만 배럴 보다 8배나 많은 정제유를 수입했다고 지적했다. 북한은 모래와 석탄, 조업권 판매 등을 통해 지난해 5억~6억 달러를 벌어들인 것으로 보인다.

Service, 2018). 지역 파트너와의 긴밀한 협력을 함으로서 이러한 북한의 해상교환 행위를 막고 EU는 주도권을 행사해야만 한다.

한편, 2016년 11월 30일 안보리결의 2321호 이행의 일환으로 EU의 감시가 더욱 필요하다. 특히 북한의 대학, 과학자들과 연관된 분야에서 감시가 더욱 요구된다(Pollack and LaFoy 2018). 에라스무스 프로그램에 의해 자금지원을 받는 평양과학기술대학교의 응용수학과 같은 분야의 북한 학자들과 공동저술 등은 안보리 위반 여부가 종합적으로 평가되어야 한다. 이중사용수출통제(dual-use export controls)에 관한 현재 EU 규정은 EU에서 공부하는 북한 유학생들에게 지식이전과 또는 국가내 기술지원은 포함하고 있지 않기 때문에 더욱 중요하다. 새로운 기술, 예상치 못한 침삭 가공, 소프트웨어프로그램은 의도치 않게 핵 확산 위험을 증가시킨다(Brockmann, Bauer 2019, 1-16). 북한은 무역박람회에서 3D 프린터를 전시했는데, 이는 북한에서 기술에 관한 관심이 어느 정도인지를 잘 보여준다고 하겠다(Byrne 2016).

EU 회원국들은 EUNPDC 위반 여부에 관심을 갖고 수출통제 메커니즘 개선을 위해 EU에 정책 권고를 해야 한다. 무엇보다 전 세계 파트너와의 역량 강화를 지속적으로 추진하여 국제적 제한조치들을 보다 효과적으로 이행하고 수출통제 메커니즘을 개선하는 한편, 안보리 결의안과 UN전문가패널을 지지하려는 EU와 회원국들의 국제적 노력을 상기시키는 것이다. 북한은 개발도상국들이 적절한 수출통제 메커니즘을 갖추지 못한 것을 이용하고 있다. 개발도상국들 중 일부 국가는 북한산 무기수입이나 군사협력을 함으로써 안보리 결의안을 위반하고 있다(UN 2019; Kleine-Ahlbrandt 2019). EU에게는 이와 같은 북한의 위법행위를 감시할 시스템이 이미 존재한다(European Commission 2019). 또한 EU와 회원국들의 외교망은 세계에서 가장 큰 네트워크를 형성하고 있으며 모든 유엔 회원국들은 안보리 결의안 이행을 보고를 우선순위에 두어야 한다. UN전문가패널의 EU 회원국 방문뿐만 아니라 일부전부가가 EEAS 및 유럽의회 방문을 제도화하는 것도 필요하다. 프랑스 전문가 이외에 EU를 대표하는 9번째 전문가를 임명하는 것도 EU가 UN전문가패널을 지원하고 있다는 것을 보여주는 신호가 될 수 있다.

### 3. 다층적 대북 소통채널의 제도화

한반도 비핵화는 정치외교적 수단을 통해서만 달성할 수 있다. 북한에 대한 선제공격은 절대로 북한의 핵무기 사용위험을 확실하게 제거할 수 없다(Narang, Panda 2017). 만약 한반도에서 군사적 갈등이 발생한다면 EU 회원국 시민들 수십만 명을 위협에 빠뜨리고 회원국의 경제적 이익에 막대한 영향을 미친다. 기존 EU의 시기별 대북 포용정책의 특성의 장단점에 대해서는 논쟁의 여지가 있을 수 있다(Cha, Kang 2018). 그러나 분명한 것은 EU와 회원국들이 북한으로 하여금 국제정치에 참여할 수 있도록 노력하고 상시적 의사소통 채널을 제도화해야 한다는 점이다. 이러한 다층적 대북 포용전략은 북한에 대한 이해를 높이고 EU의 전략적 자율성을 강화하며 과거와 현재의 위기를 약화시켰다는 오해를 피할 수 있을 것이다.

한반도 비핵화를 위한 EU 차원의 정치외교적 수단을 정리하면 다음과 같다. 첫 번째는 EU와 북한간 상호작용을 강화하고 이를 제도화 하는 것이다. 실제로 북한 인민들과의 상호작용이 부족하면 상호불신과 북한지도자의 사고방식에 대한 이해가 부족하게 된다. 2015년 이래 중단된 EU-북한 정치대화는 조속하게 재개되어야 한다(Roy 2017). 이는 2018년 싱가포르 정상회담 이후 북한의 지지를 받은 사항이기도 하다. 양자간 대화는 북한에 대한 EU의 정치적 지지를 보여준다거나 혹은 정치적 소통이라는 측면에서 이익을 얻고자 노력하는 것이 아니라 유럽차원의 영향력을 재건하기 위한 실무 수준에서 공식적 교류를 재건하는데 그 목적이 있다. 2018년 평양에서 시작된 EU의회와 북한의 최고인민회의간의 회의도 계속되어야 한다. 예를 들어 EU의회가 북한의 지속된 위기에 강력하게 관여하는 것이 필요하다.<sup>8)</sup> 또한 외교위원회(AFET: the Foreign Affairs Committee)와 매년 안보국방분과위원회(SEDE: Subcommittee on Security and Defense) 개최를 제도화해야 한다. 한반도관계대표단(DKOR: the Delegation for Relations with the Korean Peninsula)이 주관하는 회의도 제도화 되어야 한다.<sup>9)</sup>

8) 유럽 의회에서 북한에 대한 가장 최근의 결의는 2016년 1월 21일 (2016/2521 (RSP))에 채택되었다.

현재 영국은 공식적으로 EU를 떠났기 때문에 북한은 유럽문제를 관리하기 위해 런던 대사관 이외의 다른 대사관을 선택해야만 한다. 이와 같은 기회를 이용해서 평양에 EU연락사무소를 개설하고 브뤼셀에 북한연락사무소를 개설하는 문제를 제기해야 한다. 영국이 북한에 비거주 방위 담당관(a non-resident defence attaché)을 지명한 것과 마찬가지로 방식으로 군사 차원의 소통채널을 열 수 있으며 EU는 핵위기 혹은 핵전쟁과 같은 군사위기를 피하기 위해 국제위기관리 메커니즘 및 위험관리 절차를 공개적으로 추진해야만 한다(Lewis 2017).

두 번째는 북한에 EU의 고유한 외교네트워크를 이용하고 EU 회원국들을 활용하여 국제협상을 촉진하고 상호이해를 높이는 것이다. 사실상 EU는 체코, 독일, 폴란드, 루마니아, 스웨덴 등 평양에 있는 6개 EU 회원국 대사관을 통해 북한에 외교적 입지를 다지고 있다. 일부 회원국들은 촉진자 또는 중재자 역할을 하며 때로는 유럽정치의 선봉으로 제시되어지기도 한다(Ko Sangtu 2008). 이들 국가들은 미국과 북한이 1990년대 후반 독일에서 최근의 스웨덴까지 협상할 수 있는 플랫폼을 정기적으로 제공하였다. 따라서 이들 국가가 플랫폼을 제도화하도록 요청해야 한다. 또한 이들 국가는 트위터를 포함한 다양한 방식을 통해 북한 사회 진화를 위한 향상된 지식을 제공하는데 중요한 역할을 한다. 그렇게 함으로써 유럽만의 독립적인 대북 분석 자료를 제공할 수 있을 것이고 대북 문제 해결에 있어 EU의 위상이 제고될 수 있을 것이다. 미국과 같은 외국 정부에 의존하지 않기 위해서는 정책 권고를 할 때 EU가 우선적으로 해야 하고 직접 재정지원을 해야 한다. 유럽의 전문가 네트워크를 통해 전문지식이 북에 전달될 수 있게 해야 한다. 과거 북한에 근무했던 EU 회원국 외교관들이 보유한 전문지식도 이에 포함시켜야 한다. 또한 EU 회원국들의 지원을 받아 북한과 반민반관 형식의 1.5트랙 대화가 추진될 수 있도록 해야 한다.

---

9) 가장 최근의 AFET/SEDE 청문회는 2017년 12월 7일에 조직되었다.

#### 4. 인도주의적 지원의 다각화

최근 핵 및 탄도미사일 실험으로 촉발된 북한의 위기는 북한이 겪은 수많은 위기 중 하나 일 뿐이다. 수십 년 동안 진행된 북한의 진짜 위기는 정치·경제·사회적으로 북한인의 삶에 영향을 미치는 인도주의적 위기이다. 약 1,100만명의 북한인들은 영양이 충분한 음식, 깨끗한 식수, 건강관리, 위생과 같은 기본 서비스를 제공받을 수 없는 상태에 있다(Humanitarian Country Team 2019). 5세 미만의 약 20만명의 아동이 영양부족 상태인 것으로 추정된다. 이들 중 6만명의 아동이 심각한 급성영양실조로 고통을 받고 있으며 당장 치료를 받지 못하면 생명이 위태로운 상태이다(UNICEF 2019). EU의 대북정책은 궁극적으로 북한주민의 복지, 인권을 비롯하여 북한사회가 고립으로부터 벗어나게 하는 것을 목표로 삼아야 한다. 이를 위해 우선 유럽과 국제적 차원의 지속적 노력이 요구된다.

EU와 회원국들에 의해 재정적 지원을 받는 유럽의 NGO들은 북한주민의 복지를 개선하기 위한 중요한 역할을 하고 있다.<sup>10)</sup> 1995년 이래 EU는 130개가 넘는 대북 프로젝트를 수행하기 위해 1억1,570만 유로 이상의 인도주의적 지원을 했다(European Commission 2019). 이외에 국제적십자사(the International Federation of Red Cross)와 적신월사(Red Crescent Societies), 6개의 유엔기구, 북한에 남아 있는 4개의 NGO들도 대북지원에 관심을 갖고 있다.<sup>11)</sup> NGO들은 안보리 결의 1718호로부터 면제에 해당되어 북한에서 인도주의 프로젝트를 계속 시행할 수 있었다.<sup>12)</sup> 그러나 북한에 필요한 정책을 지원하기

10) EU는 장기 프로그램 외에도 자연 재해로 인한 인도주의 위기에 대응해 왔다. 2018년에는 국제 적십자사와 적신월사(Red Crescent Societies)를 지원하기 위해 5만 5천 유로를 할당하여 필수 지원을 제공했다. 2018년 8월 초 황해 남북지역이 대규모 홍수와 산사태로 타격을 입었을 때 EU는 자연 재해로 안해가장 큰 피해를 입은 가정을 돕기 위해 10만 유로를 할당했다.

11) 4개의 유럽 NGO들은 Première Urgence Internationale, Triangle Génération Humanitaire, Concern Worldwide, Welthungerhilfe이다. Handicap International과 Save the Children은 2019년에 결국 북한으로부터 철수했다.

12) 2019년 9월 현재 안보리 제재 예외로 북한에서 인도주의 시행이 가능한 NGO

위해서는 유럽 NGO들이 훨씬 더 많은 것들을 할 수 있게 해야 한다 (Cha, Lloyd 2019).

2019년 3월 유엔주민조정관(the UN Resident Coordinator)은 북한의 인도주의 지원기관이 긴급한 지원을 필요로 하는 북한 주민 380만명을 지원하기 위해서는 약 1억2천만달러 정도가 필요하다는 점을 지적했다(Humanitarian Country Team 2019). 2019년에는 약 8,700만 달러 정도의 지원자금이 부족하였다. 이에 유엔차관보(the Assistant Secretary-General of the UN)는 공개적으로 EU 회원국들에게 부족분을 충당해 줄 것을 요청했다(UN 2019). 이 금액은 세계 및 유럽의 인도주의적 기여금액과 비교할 때 상대적으로 적은 금액이다. 또한 2008년 폐쇄된 평양 인도주의 원조운영사무소를 다시 열어 유럽의 인도주의 원조를 조율하고 유럽 NGO를 지원함으로써 북한 지역의 상황을 좀 더 정확하게 평가할 수 있도록 해야 한다.

북한은 결핵에 의해 고통 받는 국가들 중 하나이지만 폐결핵을 위한 세계기금(Global Fund)은 2018년 2월부터 2019년 말까지 북한에서의 활동을 일시적으로 중단했다. EU와 회원국들은 최근 결핵퇴치를 위한 지원금 4천만달러를 승인했다. 이는 곧 활동재개 가능성을 의미한다 (Hotham 2019). 다른 대북 지원 프로젝트로는 식량안보, 영양, 재난 위험 감소, 식수 및 위생시설, 유럽 NGO들에 의해 반복적으로 우선순위에 올라있는 노인, 어린이 및 여성 보호를 포함시킬 수 있다. 결국 민감하지 않은 분야인 북한 주민들을 위한 프로그램들이 해당된다.

북한 사회에 참여하여 북한의 인권상황에 집중하는 것도 필요하다. 다자간 협력차원에서 EU는 인권을 증진하고 보호하는데 있어 매우 중요한 행위자이다. 2013년 북한이 EU와 인권대화를 중단했을지라도 모든 분야에서의 연결이 끊긴 것은 아니었다. 예를 들어 EU는 2008년~2018년 기간 동안 일본과 협력하여 유엔특별조사관(The Special Rapporteur)과 유엔인권고등판무관실(the UN High Commissioner for Human Rights)의 권한확대를 위한 결의안을 작성했다. 그 결과

---

들과 기업은 다음과 같다. 독일(Deutsche Welthungerhilfe), 프랑스(Triangle Génération Humanitaire, Première Urgence Internationale), 이탈리아 (Agriconsulting SA, Agrotech SPA), 아일랜드(Concern Worldwide).

EU는 유엔특별조사관을 보다 공개적으로 지지할 수 있었다. 유럽의회 또한 2016년 4월 북한인권분과위원회를 통해 핵심적 역할을 수행하고 있다(European Parliament 2016). 북한사회와의 교류는 북한 주민들의 생활수준 향상을 지원하는 실질적 수단이 될 것이다. EU 회원국들은 문화와 교육과 같은 민감하지 않은 분야에서의 북한과의 교류를 지속해야한다. 독일 Freie Universität Berlin과 김일성대학간의 교류 프로그램을 예로 들 수 있다. EU는 부정적 영향을 미치지 않고 장기적 관점에서 북한 사회의 변화를 가져올 수 있는 국가하위 수준의 포용정책을 시행해야한다.

#### IV. 결론

북미정상회담을 계기로 고착상태였던 북미관계가 개선된 듯 보였다. 하지만 기대와는 달리 북핵 문제 해결은 쉽게 이루어지지 않았다. 트럼프 미국 대통령은 북한이 빠르게 비핵화를 하면 체제를 보장하며 한국 수준의 번영을 약속하겠다고 했다. 미국의 공적지원은 북한의 체제 보장이라는 성격을 띠고 있다. 그러나 미국인의 세금으로 북한을 지원하는 공적지원에는 한계가 있을 것이다. 따라서 미국은 반드시 여타 동맹국들의 협조를 필요로 할 것이며 특히 인권문제에 있어서는 EU의 지원을 필요로 할 것이다.

북한 비핵화를 비롯해 다양한 한반도 문제, 구체적으로는 서해 NLL, 이산가족, 국군포로, 한국전쟁 참전자 유해 발굴, 종전선언과 평화협정, 북한 경제재건 문제 등 원활한 해결을 위해 새로운 행위자가 필요하다고 할 수 있다. 하지만 한반도 문제에 대한 새로운 행위자 등장 또는 존재는 문제해결을 더욱 어렵게 할 가능성이 있다는 시각도 존재한다. 그럼에도 ‘포스트 비핵화(비핵화 이후)’ 시대 준비를 위한 새로운 프레임을 만들 수도 있을 것이라는 측면에서 긍정적인 면이 있는 것 또한 사실이다.

EU의 대북정책은 미국의 대북한 강성권력 확산정책과는 달리 연성 권력 확산의지를 갖고, 동시에 한국의 포용정책과 달리 보편적 원칙을 준수하면서 북한 사회의 개선을 요구하는 ‘비판적 포용정책’을 추구했

다. 말하자면 급격히 변화하는 국제환경에 따른 미국의 적극적인 국제 질서 재편전략과 생존을 추구하는 북한의 대외전략을 관망하면서 대북 협력과 고립이라는 상반된 가치를 적절히 혼용하는 양상을 보여준다.

북한의 위기, 특히 핵 및 탄도미사일은 유럽의 이익과 유럽의 시민들에게 직접적인 영향을 미친다. 새로운 집행위원회가 들어서고 2020년 한반도에 위기가 증폭됨에 따라 EU는 한반도를 외교정책 우선순위에 놓고 보다 공격적인 외교정책을 펴는 것이 필요하다. 2000년대 후반부터 시작한 비판적 포용정책은 부분적으로 실패한 정책이라는 비판으로부터 자유로울 수 없다. 북한의 핵 및 미사일 프로그램은 꾸준히 진보했으나 북한의 인권상황은 개선되지 않았기 때문이다. 동시에 EU의 외교적 역량과 관련해서 EU 회원국들의 중재자 역할은 상당히 감소했다. EU의 대북정책의 문제점은 자원의 부족이나 계획의 부족이 아니라 정책의 부조화이다. 따라서 유럽연합은 EU이사회, 집행위원회, 유럽의회, EU 회원국 등 유럽의 다양한 행위자들이 다차원적 차원에서 대북정책에 따른 그들의 이익에 대한 재고가 필요하다. 즉, EU의 대북정책은 비판적 포용정책에서 '다층적 포용정책'으로 전환해야만 한다.

다양한 EU 회원국들이 이 새로운 전략을 수용하는데 앞장 설 수 있을 것이다. 프랑스는 안보리 상임이사국이다. 크로아티아와 독일은 2020년 EU이사회 의장국이다. 스웨덴은 북한과의 대화를 촉진했던 특별한 경험이 있다. 뿐만 아니라 1940년대 후반부터 동유럽 국가들은 북한과 특별한 관계를 유지했던 경험이 있다. EU가 보다 강력하고 신뢰할 수 있는 글로벌 행위자고 되고자 한다면 북한의 핵확산 위기에 우선권을 부여하고 정책을 어떻게 개선할 것인가에 대한 토론을 시작해야 한다. EU와 회원국들은 이란의 핵개발 재개에 대해서는 우려를 하고 있는 반면, 북한의 핵확산 위기에 대해서는 상대적으로 관심이 덜 한 것이 사실이다. 이와 같은 새로운 전략이 북한에 의해 비판받을 수 있지만 유럽의 이익을 방어하는 것은 다른 국가들의 승인에 의존해서는 안 된다.

한반도 비핵화는 정치외교적 수단을 통해서만 달성할 수 있다. 북한에 대한 선제공격은 절대로 북한의 핵무기 사용위험을 확실하게 제거할 수 없다. 한반도의 군사적 갈등은 이 지역 수십만 명의 EU 회원국

시민들을 위협에 빠뜨리고 회원국의 경제적 이익에 막대한 영향을 미친다. 기존 EU의 시기별 대북 포용정책의 특성의 장단점에 대해서는 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 그러나 분명한 것은 EU와 회원국들이 북한으로 하여금 국제정치에 참여할 수 있도록 노력하고 상시적 의사소통 채널을 제도화해야 한다는 점이다. 이러한 다층적 대북 포용 전략은 북한에 대한 이해를 높이고 EU의 전략적 자율성을 강화하며 과거와 현재의 위기를 악화시켰다는 오해를 피할 수 있을 것이다.

원고투고일 2020년 4월 24일 | 원고심사일 2020년 6월 4일 | 게재확정일 2020년 6월 19일

## 〈참고문헌〉

- 고주현(2018). EU규범권력과 대북한 관여정책. <EU연구>, 제50호.
- 이종서·문인철(2019). EU의 대북정책 실행과 한계에 관한 연구. <국가안보와 전략>. 제19권 3호.
- 최명순(2019). 유엔안보리제재에 따른 남북교류협력의 법적 쟁점 및 제언. <북한법연구>. 제21권 1호.
- 최진우 외(2017). <유럽연합의 대북정책의 변화와 연속성>. 서울: 통일부.
- Ballbach, J. Eric(2019). The end of critical engagement: on the failures of the EU's North Korea strategy. *Elcano Institute*, 1-8.
- Berger, Andrea(2017). A House Without Foundations: The North Korea Sanctions Regime and its Implementation. Whitehall Report 3-17. *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*, 13-67.
- Berkofsky, Axel(2003), EU's policy towards the DPRK: engagement or standstill?. *European Institute for Asian Studies(EIAS)*, 3-32.
- \_\_\_\_\_ (2010). The EU's relations with china, Japan and North Korea. Implications for the EU's Role and Engagement in Asian Security. *Institute for the Study of International Politics*, 1-22.
- Bondaz, Antoine(2013). *Why North Korea should dismantle its chemical weapons arsenal*. Carnegie Endowment for International Peace.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Kaesong: caught between two Koreas*. Books and Ideas.
- \_\_\_\_\_ (2020). From Critical Engagement to Credible

- Commitments: A Renewed EU Strategy for the North Korean Proliferation Crisis, *Non-Proliferation and Disarmament Papers*, 67, 1-18.
- Brockmann, Kolja and Sibylle Bauer(2017). 3D printing and missile technology controls. *SIPRI*, 1-16.
- Bromley, Mark and Giovanna Maletta(2018). The challenge of software and technology transfers to non-proliferation efforts: Implementing and complying with export controls. *SIPRI*. 10-49.
- Byrne, Leo(2016) 3D printer advertised at North Korean trade fair. *NK News*.
- Carlin, Robert(2019).Distant thunder: The crisis coming in Korea. *38 North*, 17 Oct.
- Cha, Victor D. and David C. Kang(2018). *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University Press.
- Cha, Victor D. and Lindsay Lloyd(2019). The case for humanitarian aid to North Korea. *Foreign Policy*, 17 July.  
<https://foreignpolicy.com/2019/07/17/the-case-for-humanitarian-aid-to-north-korea/>  
(검색일: 2020. 4. 6)
- Daase, Christophe(2019). WMD capabilities enabled by additive manufacturing. *James Martin Center for Nonproliferation Studies*. 8-72.
- Delegation of the European Union to China(2019). EU keen to strengthen security ties with Asia: Foreign policy chief. Bangkok, 6 Aug.
- Esteban, Mario(2019). The EU's role in stabilising the Korean Peninsula'. *Elcano Working Paper*, 9-44.

- EU External Action Service(2001). The EC/Democratic People's Republic of Korea (DPRK): Country Strategy Paper, 2001-2004. 1-43
- European Commission(1994), Towards a new Asia strategy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0314&from=EN>.(검색일: 2020. 4. 3)
- European Commission (2001). The EC-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Country Strategy Paper 2001-2004. [http://eeas.europa.eu/archives/docs/korea\\_north/docs/01\\_04\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/korea_north/docs/01_04_en.pdf).(검색일: 2020. 3. 10)
- European Commission(2002). National Indicative Programme 2002-2004 Democratic People's Republic of Korea (DPRK). <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/49ffc71b-569c-4c88-bcab-b9bffc485716/WP1-2018-Esteban-EU-role-stabilising-Korean-Peninsula.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=49ffc71b-569c-4c88-bcab-b9bffc485716>(검색일: 2020. 3. 30)
- \_\_\_\_\_ (2019). EU Science Hub, EU P2P (Partner to Partner) export controls programme. <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/chemical-biological-radiological-and-nuclear-hazards/eu-p2p-outreach-programmes-export-control>(검색일: 2020. 4. 11)
- \_\_\_\_\_ (2019). North Korea (DPRK), European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Fact sheet, Updated 17 Oct. [https://ec.europa.eu/echo/where/asia-and-pacific/north-korea\\_en](https://ec.europa.eu/echo/where/asia-and-pacific/north-korea_en)(검색일: 2020. 4. 8)
- European Council(2018a). Opening remarks by President Donald Tusk at the EU-Republic of Korea Summit.', 19/X/2018. <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/10/19/opening-remarks-by-president-donald-tusk-at-the>

- eu-republic-of-korea-summit/.(검색일: 2020. 3. 11)  
\_\_\_\_\_ (2018b). EU restrictive measures against North Korea.  
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/history-north-korea/>.(검색일: 2020. 3. 11)
- European External Action Service(2015). EU-DPRK Political Dialogue-14th Session. Press Release, 25/ VI/2015.  
[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6336/node/6336\\_ko](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/6336/node/6336_ko).(검색일: 2020. 3. 18)
- \_\_\_\_\_ (2018a). EU-Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Relations.  
[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/8899/EU-Democratic%20 People's%20Republic%20of%20Korea%20\(DPRK\)%20relations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8899/EU-Democratic%20People's%20Republic%20of%20Korea%20(DPRK)%20relations)  
(검색일: 2020. 3. 11)
- \_\_\_\_\_ (2018b). Factsheets: EU-Democratic People's Republic of Korea(DPRK) Relations.  
[https://eeas.europa.eu/printpdf/8899\\_en](https://eeas.europa.eu/printpdf/8899_en).(검색일: 2020. 3. 13)
- European Parliament(2016). Human rights in North Korea: Accountability vs engagement? Directorate-General for External Policies. May 2016.  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578004/EXPO\\_IDA%282016%29578004\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578004/EXPO_IDA%282016%29578004_EN.pdf)(검색일: 2020. 4. 7)
- European Union External Action Service(2018). Enhancing security cooperation in and with Asia.  
[https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/annexe\\_3\\_security\\_cooperation\\_in\\_and\\_w ith\\_asia\\_part1\\_v2.pdf](https://ec.europa.eu/fpi/sites/fpi/files/annexe_3_security_cooperation_in_and_with_asia_part1_v2.pdf)(검색일: 2020. 4. 3)
- Fitzpatrick, Mark(2012). North Korean proliferation challenges: The role of the European Union. *EU Non-proliferation Paper*, 18, 1-15.
- Hilpert, Hanns Günther and Meier, Oliver(2018). Disentangling

rather than cutting the Gordian Knot: The North Korea conflict and the role of Europe. (eds.) Hanns Günther Hilpert and Oliver Meier, Facets of the North Korea Conflict: Actors, Problems and Europe's Interests, *German Institute for International and Security Affairs*. 73-84.

Hotham, Oliver(2019). Global Fund board approves \$41.7 million grant for North Korea TB-malaria work. *NK News*, 20 Sep. <https://www.nknews.org/2019/09/global-fund-board-approves-41-7-million-grant-for-north-korea-tb-malaria-work/>(검색일: 2020. 4. 4)

Humanitarian Country Team(2019). DPR Korea: Needs and Priorities, 2019. Report of the UN Resident Coordinator for North Korea, 6 Mar. <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/2019-dpr-korea-needs-and-priorities>(검색일: 2020. 4. 11)

Jun, Jenny, Scott LaFoy, and Ethan Sohn(2015). North Korea's Cyber Operations: Strategy and Responses. *Center for Strategic and International Studies*, 11-88.

KCNA Watch(2020). Report on 5th Plenary Meeting of 7th CC, WPK. 1 Jan.

Kleine-Ahlbrandt, Stephanie(2019). Maximum pressure against North Korea, *38 North*, 7 Oct. 2019.

Ko, Sangtu(2006). EU humanitarian diplomacy toward North Korea: comparison with the US approach. *Korea Observer*, 37(6), 337-358.

\_\_\_\_\_ (2008). Vanguard of European politics: the role of member states in the EU's foreign policy toward North Korea. *Journal of International and Area Studies*, 15(1), 47-59.

\_\_\_\_\_ (2017). Keynote speech during seminar on 'Quo Vadis,

- North Korea? Prospects for Critical EU Engagement', *European Institute for Asian Studies Briefing Seminar*, 20 Oct. <http://www.eias.org/event/quo-vadis-north-korea-prospects-for-critical-eu-engagement/>(검색일: 2020. 3. 13)
- Lee, Joyce and David Brunnstrom(2019). North Korea warns on test freeze in denouncing European move at UN. *Reuters*, 10 Oct. <https://www.usnews.com/news/world/articles/2019-10-10/north-korea-says-may-reconsider-steps-taken-to-build-trust-with-us-kcna> (검색일: 2020. 3. 29)
- Lewis, Jeffrey(2017). This is how nuclear war with North Korea would unfold. *Washington Post*, 8 Dec.
- Lundin, Lars-Erik(2017). The European Union and weapons of mass destruction: A follow-on to the global strategy? SIPRI, *EU Non-proliferation Paper*, 58. 1-14.
- Mogherini, Federica(2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. *EEAS*, 6-54.
- \_\_\_\_\_ (2019). delivered on behalf of the EU at the Conference on Facilitating the Entry into Force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT), New York.
- Moon, Chung In(2012). *The Sunshine Policy: in Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea*. Seoul: Yonsei University Press.
- Narang, Vipin and Ankit Panda(2017). Command and control in North Korea: What a nuclear launch might look like. *War on the Rocks*.
- Panda, Ankit(2019). What can the EU contribute to peace on the Korean Peninsula? Tereza Novotna discusses the European Union's policies toward North Korea. *The Diplomat*.

- Pardo Pacheco, Ramon(2017). The EU and the Korean Peninsula: diplomatic support, economic aid and security cooperation. *Instituto Affari Internazionali(IAI)*, 1-15.
- \_\_\_\_\_ (2019). Europe has a lot to offer on the Korean Peninsula. *Global Asia*.
- \_\_\_\_\_ (2019). North Korea's denuclearization: Is there a role for Europe?. *38 North*.  
<https://www.38north.org/2019/03/rpachecopardo032619/>(검색일: 2020. 3. 20)
- Park, Myungkyu, Bernhard Seliger, and Park SungJo(2010). (eds.) *Europe-North Korea: Between Humanitarianism and Business?*. Berlin: Verlag.
- Pollack H. Joshua and Scott LaFoy(2018). North Korea's international scientific collaborations: their scope, scale, and potential dual-use and military significance', CNS Occasional Paper 43, *James Martin Center for Nonproliferation Studies, Middlebury Institute of International Studies*.
- Roy, Denny(2017). Misunderstanding North Korea. *Asia-Pacific Issues*, 133, 1-8.
- The Italian Insider(2017). North Korean Ambassador expelled from Italy', 2/X/2017, <http://www.italianin-sider.it/?q=node/5932>. (검색일: 2020. 3. 19)
- Tocci, Nathalie(2016). The making of the EU Global Strategy. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 461-472.
- UN General Assembly(2014). Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2014 69/188. Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea. 21/I/2015.

<https://undocs.org/A/RES/69/188>.(검색일: 2020. 3. 13)

United Nations(2019). Preparatory Committee for the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons. Addressing the North Korea nuclear challenge. NPT/CONF.2020/PC.III/13. 13 May.

<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt2020/prepcom2019/>  
(검색일: 2020. 3. 25)

\_\_\_\_\_ (2019). Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874(2009), S/2019/691/.<https://undocs.org/S/2019/691>(검색일: 2020. 4. 4)

\_\_\_\_\_ (2019). Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874(2009), S/2019/691/  
<https://undocs.org/S/2019/691>(검색일: 2020. 4. 7)

\_\_\_\_\_ (2019). Security Council briefing on non-proliferation/Democratic People's Republic of Korea, Assistant Secretary-General Khaled Khiari. Political and Peacebuilding Affairs., Dec.  
<https://dppa.un.org/en/security-council-briefing-non-proliferationdemocratic-peoples-republic-of-korea-assistant-secretary>(검색일: 2020. 4. 8)

<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1006837823469735936?s=20>>. @realDonaldTrump, 13 June 2018.(검색일: 2020. 3. 4)

## **Improving diversity and peacebuilding through Social Integration Programme\***

– Korea Immigration and Integration Programme  
(KIIP)’s Participants Perspectives and their  
contribution to Korean Society –

**Hwang, Kisik\*\***

Professor, Dong-A University

**Shin, Misook\*\*\***

Dong-A University

**Yulia Astuti Sekardiati\*\*\*\***

Dong-A University

Marriage and labor immigration is one of the key demographic trends in Korea that provides insight for understanding cultural beliefs and attitudes deeply rooted in Korean traditions in relation to increasing diversity in the country. The number of long-term immigrants that continues to increase every year is become important issue as the number of people living in the country increases. Despite many challenges, marriage and labor immigrants in Korea seek out and benefit from various opportunities. Through the KIIP programme immigrants received Korean language training and culture education. The role of language training not only helps the adaptation process of immigrants in their new countries but also has a role in improving their economic status. This study was aims to see how immigrants adapt to university life, organization and contribute to the local social economy and the role of community in facilitating integration between Korean students and foreign students in creating a good society. This study findings that after joining the KIIP programme,

immigrants especially long-term residents, experienced an increase in social status and they are being more active to local communities. Their bargaining position in local society have been increased compared to before they joined the program. The existence of a multicultural community has a positive impact in reducing conflicts that might occur in a multicultural society. Community also has a role in maintaining peace and building trust between peoples across cultures.

**Keywords:** diversity, intergration programm, participant's perspective, local community

## I. INTRODUCTION

Creating good society is the goal of every country and we might agree that it takes good people to make a good society. For a homogenous country it might be take less effort and obstacle to create a good community. However, for a plural society it would face various obstacles in realizing the harmony. Then what about Korea? Koreans have been taught since elementary school that they are "ethnically homogeneous". However, with a growing number of immigrants coming to South Korea, the country is rapidly transforming into a multicultural society. The transition toward multiculturalism is raising the

---

\* This work was supported by Dong-A University Research Fund

\*\* First Author, Professor Graduate School of International Studies, Dong-A University. kshwang@dau.ac.kr

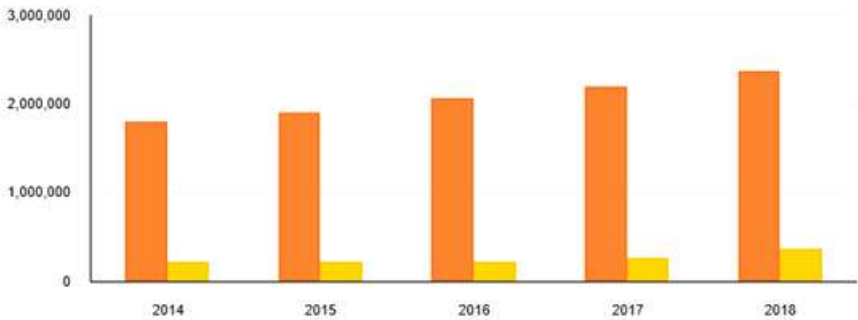
\*\*\* Second Author, BK21+ International Trade Dispute Arbitration Project Group. 7023sms@hanmail.net

\*\*\*\* Corresponding Author, BK21+ International Trade Dispute Arbitration Project. yurichoi10@naver.com

question whether Korea is homogeneous as taught. The rise in people migrating to Korea for marriage and employment has brought about the need to examine the relationship between the recent demographic transformation and the prevalent idea that Korea is a homogeneous nation. Marriage and labor immigration are one of the key demographic trends in Korea that provides insight for understanding cultural beliefs and attitudes deeply rooted in Korean traditions in relation to increasing diversity in the country(Katrin Park 2020/01/08).

Korea National Statistical Office estimate that the number of foreigners living in Korea is expected to be 5.82% (from country population) in 2021(Minsoo Kim 2018, 39). As we seen in the figure 1, from 2014 to 2018 the number of foreigners residing in Korea keep increasing year by year. If we look in more detail, the number of foreigners living in Korea is divided into three. Short-term resident, long-term resident and illegal resident. As seen in the table 1, most foreigners living in are holding long-term residents visa. This type of visa including married immigrants and labor immigrant. The number of long-term immigrants that continues to increase every year is become important issue as the number of people living in the country increases. In addition, the importance of immigrant social integration is increasing as social conflicts and many things related to immigrant groups are increasing and becomes a national security issue. So that, in 2009 the Ministry of Justice has implemented the Social Integration Programme (KIIP) as one of the social integration policies for immigrants. Sadly, integration is seemed not South Korea's strong suit. A half of its population (women) have yet to find equal footing on the labor market, given the country's enduring problem of gender inequality(Umikalsum

Afif, Fauzan 2019, 69-70). At the same time, the widespread prejudice toward marriage and labor immigrants as people who are not racially, ethnically, and culturally Korean frequently emerges in the form of stereotypes, discrimination, and even violence(Kyungmi Chun 2019).



\*Source: Statistic Korea

**〈Figure 1〉 year 2014 ~ 2018 number of foreigners staying in Korea**

**〈Table 1〉 The Status of Foreign Residents by year**

	2015	2016	2017	2018
Long-term resident	1,467,873	1,530,539	1,583,099	1,687,733
Short-term resident	431,646	518,902	597,399	679,874
Illegal resident	214,168	208,971	251,041	355,126

\*Source: Statistic Korea

Despite many challenges, marriage and labor immigrants in Korea seek out and benefit from various opportunities. Through the KIIP programme immigrants received Korean language training and culture education. The role of language training not only helps the adaptation process of immigrants in their new countries but also has a role in improving their economic status. A key determinant of immigrant economic integration is language acquisition. Knowledge of the local language is vital in finding employment and maximizing the value of one's skills. Immigrants who come to Korea have the abilities and experience they have brought from their home countries. When their Korean language ability and adaptation to local culture have increased these immigrants will naturally enter the local labor market. Long-term residents basically have no legal restrictions on activity in Korea. They can work in local companies, open businesses and continue their education to a higher level.

Through this study we will focus on the experience of immigrants, especially long-term residents after attending the KIIP program. To narrow the focus of the study, the term of long-term immigrants in this study were those who were

registered as members of the Dong-A Multi-cultural Society and participating in the KIIP programme. The Dong-A Multi-cultural Society is a society belong to Graduate School of International Studies Dong-A University. The member includes graduate students (master and doctoral programs) of the Global Multicultural major of Dong-A University.

This study aims to see how immigrants adapt to university life, organization and contribute to the local social economy. The reason for their selection is very reasonable since these immigrants have more value and bargaining position in the local market. In addition, we can also see the role of community (in this case the Dong-A Multi-cultural Society) in facilitating integration between Korean students and foreign students so that they can work together in creating a good society. At the end, through this study we hope that the successful examples of immigrant members of the Dong-A Society can be an inspiration for the immigrant community in Korea and start considering immigrants as agents of peace and integration.

## **II. THEORETICAL BACKGROUND**

This study will analyze the experiences of immigrants after participating in KIIP programme and how they adapt and contribute to social and economy. In order to derive a theoretical analysis framework, this chapter will describe the theoretical concepts of social integration and social adaptation to be applied in this study.

## 1. Theory of Social Integration

In sociology, social integration theory develops in the paradigm of structural functionalism that was coined by Talcott Person. This structural functionalism paradigm assumes that people are in a social system that binds them in equilibrium. This can be seen from the two-basic definitions of social integration. First, controlling conflict and social deviance in a particular social system. Second, uniting certain elements in a society to create a social order. This process aims to integrate social groups in society by bridging differences caused by territorial/cultural factors, religion, interests, social classes by reducing the gap caused by these factors(Terziev Venelin 2019, 495). According to Castles and Miller (2008), the immigrant social integration model can be divided into the following three models. The first is the differential exclusion model. This refers to the exclusion of immigrants outside of certain economic areas only in certain areas or occupations such as export free zones and special economic zones. The second is the assimilation model. This is a model for immigrants to absorb the same as mainstream members in all aspects of their language, culture and social characteristics. The third is the multiculturalism model. The multiculturalism model admits to adhering to the indigenous culture of these people and has an inclusive nature towards other peoples and ethnic groups.<sup>1)</sup>

---

1) Immigration settlement program, accessed May 4, 2020  
[http://www.immigration.go.kr/immigration\\_eng/1869/subview.do](http://www.immigration.go.kr/immigration_eng/1869/subview.do)

## 2. Theory of Social Adaptation

L.V.Korel states, where six different concepts of adaptation are distinguished(Martín Iván, Arcaron Albert, et al, 2016, 21-39):

- ① Adaptation is used to denote the process by which the subject adapts to the new environment (“accommodative/adaptive variability”)
- ② Adaptation means the result of the adaptation process
- ③ Adaptation is associated with certain goal towards which the subject strives: „to stay alive”, to achieve material prosperity, to improve his social status, etc. (teleologicity and pragmatism of adaptation)
- ④ Adaptation (adaptability) implies conformity between goals and achieved in the process of the activity results
- ⑤ Adaptation is used to define the ratio of the equilibrium (relative harmony), which is established between the subject and the environment (homeostatic approach)
- ⑥ Adaptation is a process which not only complies with the homeostatic laws, but also provides an opportunity for development of the subject of adaptation (homeorezis).

### III. SOCIAL INTEGRATION PROGRAMME IN KOREA AND OTHER COUNTRIES

#### 1. Social Integration Programme in Korea

According to Korea Ministry of Justice, KIIP is an initial orientation for immigrants that the programme aims to support foreigners acquire basic knowledge and information (Korean language and culture) so that they can become self-reliant members of Korean society. As we seen in the table below, the participant of KIIP from year 2013 to 2019 was experiencing significant increase. However, this year due to the impact of COVID-19 the participants of the programme have dropped dramatically.

**<Table 2> The number of KIIP Participants by year**

Year	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Number of Participant	14,014	22,361	25,795	30,515	41,500	50,639	56,535	592

\*Source: Ministry of Justice, Korea Immigration Service

〈Table 3〉 Curriculum of KIIP

	Level 0 (Basic Level)	Level 1 (Elementary 1)	Level 2 (Elementary 2)	Level 3 (Intermediate 1)	Level 4 (Intermediate 2)	Level 5
Course	Basic Korea	Korean Language and Korean Culture				Understanding the Korean Society
Hours	15 hours	100 hours	100 hours	100 hours	100 hours	Basic: 50 hours Advanced: 20 hours
Preliminary test score	Oral exam score below 3 points (regardless of the written test score)	3~20 points	21~40 points	41~60 points	61~80 points	80 points or higher

\*Source: Ministry of Justice, Korea Immigration Service

KIIP consists of two halves: Korean language training and Understanding Korean Society. A pre-programme level test is used to assess into which of 5 proficiency levels an applicant fits. The top level is exempt from having to do language classes and may go directly to Understanding Korean Society. After the language training, the Understanding Korean Society component is 50 hours of instruction over 12 weeks. At the end of this period, there is a test on knowledge of Korean society and culture. Participants that pass this receive a

certificate and can more easily get Korean citizenship.

## 2. Social Integration Programme in Europe

In European societies, migrants actively contribute to the economic, social and cultural development. Their successful integration into society in the host country is the key to maximizing the opportunities of legal migration and making the most of the contributions that immigration can make to EU development. The comparison of social integration programme is made between selected EU member countries: Denmark, Sweden, Germany. These countries are modern democratic societies with open market economies, but also different in tradition and organization of their welfare system.

**<Table 4> EU member states integration programme**

Country	Main REFISMES
Sweden	The aim was to focus the programme more on labor market integration. The target group for the introduction programme is refugees and the families of those who arrive in the country within a two years period from first residence.
	Swedish language training
	All adult immigrants, including EU citizens, have the right to free Swedish classes organized by municipalities.

Country	Main REFMISMES
Subsidized employment	New start jobs are available to anyone who has been out of work for a long time (or, for humanitarian or family migrants, has been in the country fewer than three years). Depending on the age of the worker, the employer receives an amount equal to a normal employer's fee (31.42%) for those 20-25 years old, which represents 31% of gross salary, or double the employer's fee for those 26 years or older, namely 63% of gross salary.
Denmark Government	The goal of the government is to have all refugees of working age either active participants in an education programme or in employment as quickly as possible. As the government pays subsidies to unemployed refugees, it makes financial sense for the government to activate refugees.
Municipalities	1) guidance and training to strengthen their qualifications, including specific employment qualifications; 2) internships in companies; or 3) short-term salaried subsidized employment.
Non-governmental	Non-governmental

Country	Main REFMISMES
	organizations and companies is work as facilitators.
Germany	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Language courses</li> <li>2. Measures for an early skill and needs assessment</li> <li>3. Job coaching for asylum seekers</li> <li>4. Mediation of young asylum seekers into apprenticeship</li> <li>5. Establishment of task forces in the government to steer the labor market integration of asylum seekers and refugees</li> <li>6. Legal information and support of employers who are willing to employ asylum seekers and refugees</li> <li>7. Comprehensive program for the labor market integration of asylum seekers and refugees</li> <li>8. Establishment of service points for asylum seekers and refugees.</li> </ol>

\*Source: Migration policy center

The goals of Swedish integration policy are equal rights, obligations and opportunities for all, regardless of their ethnic and cultural background. Following this goal, the ambition is to support immigrants through general measures that cover the entire population. For Denmark, the overall political responsibility for the integration of refugees currently lies with the Ministry of Immigration, Integration and Housing. After the initial three-year “period of integration” responsibility for employment is passed to the Ministry of Employment. In the German federal system, labor market policies exist at the federal, state (Bundesländer) and local levels. Employment policy in general does not differentiate between nationals and foreigners with legal access to the labor market. The same instruments are provided for both. However, migrants have a much weaker position in the labor market.

## **IV. PARTICIPANTS PERSPECTIVE AND THE ROLE OF DONG-A MULTI-CULTURE SOCIETY**

### **1. Participant perspectives**

As we explained in the introduction, the definition of immigrants in this study are long term-resident visa holders (F1 ~ F6 visa types). So far there have been many studies on KIIP's participants perspectives or KIIP programme evaluations. Therefore, this study focuses on Dong-A Multi-cultural Society members who have participated in KIIP. There are two main objectives in this study. First, to find out how immigrants adapt to university life, organizations/community and contribute to the local social economy. In other words, this study indirectly aims to see the immigrants' experiences after joining KIIP programme. The second objective is to find out the role of an organization/community (Dong-A Multi-cultural Society) in facilitating integration between Korean students and foreign students (immigrants). To answer the two objectives of this study we have conducted interviews with three respondents. The interview method used in this study is "open question interview". Respondents able to answer the questions freely according to their opinions. We conclude the interview results into three parts.

### 1) Participant’s perspective before joining KIIP programme

In this section, we have obtained personal respondent information about respondent’s background and early life before joining the integration program. Three respondents turned out to have different backgrounds about the reason for coming to Korea. In the following table we explain the respondent's personal data (we have obtained the respondent's approval to publish their personal data). The conclusion in this section is that despite varying backgrounds, the respondents joining the programme for the same goal of improving Korean language skills in order to achieve their respective goals. The respondents also joining the programme to learn Korean culture to make it easier for them to adapt to their respective environments.

**〈Table 5〉 Respondent data**

	Name	Visa Status	Recent Activity
Respondent A	Hanaijia	F-2	Ph.D. Student, office worker, member of Dong-A Multi-cultural Society
Respondent B	Duan Xiaoqin	F-6	MA Candidate, Multicultural programme instructor, member of Dong-A Multi-cultural Society
Respondent C	Yulia	F-2	Ph.D. Student, Multicultural programme instructor, University lecturer, Multicultural programme instructure, Researcher, member of Dong-A Multi-cultural Society

\*Source: Author’s summary

**〈Table 6〉 Respondent background joining the**

**programme**

	Background	Programme periode and location
Respondent A	Job seeking	Dong-A University (Busan), 2019
Respondent B	Following spouse	Dong-A University (Busan), 2018
Respondent C	Graduate school admission	Kangwon National University (Kangwon), 2016

\*Source: Author's summary

## 2) Participant's perspective after joining KIIP programme

In this section we focus on respondent's opinions about the KIIP program and analyzing their improvements after joining the programme. The three respondents answered the same thing, which is aside from Korean language and culture's improvement the programme simultaneously increase their knowledge of Korean economics, politics and various aspects of life. After completing the KIIP programme, respondents A and C felt a significant benefit when changing their visa status. One of the benefits of joining the KIIP programme is the point addition for the visa. From their perspectives it is very helpful since Korea granting the visa status depend on the point-based system. After obtaining the F-2 Visa their lives have dramatically improved. Respondent B (who is a married immigrant) feels a significant change after joining the KIIP programme. Through the KIIP programme respondent B can adapt to Korean married life. As a multicultural family it is very important to understand our partner's culture. Respondent B also gained knowledge about how to educate

and care for children in Korean culture.

### **3) Participant's perspective on Dong-a Multi-culture Society**

The focus in this section is analyzing respondent's university life and how they adapt and deal with new environment. Most of the respondents has above standard Korean language skills when entering university. But entering the university life is mean that the immigrants began a new chapter in their lives. As when they first started life in Korea, their new status as "international students" required them to flash back in the adaptation phases. After joining as a member of the Dong-A Multi-Cultural Society and actively participating in the programme, they felt various significant benefits especially their adaptation to university life has become easier. Through programs conducted by the society, the respondents indirectly contribute to the local community. During the society programs, respondents felt that they were getting the same treatment as Korean students. There is no discrimination and they can work together with Korean students.

## **2. The role of Dong-A Multi-culture Society**

The Dong-A Multi-cultural Society is a society belong to Graduate School of International Studies Dong-A University and was established in 2017. The member includes graduate students (master and doctoral programs) of the Global Multicultural major of Dong-A University. Beside of Korean nationality, the members are come from China, Indonesia and Vietnam. To understand the society, the table below describe

the activities that have been held from 20017 to 2020. For the immigrants the above programs can increase their knowledge and good opportunities to contribute to local communities. For Korean Nationality, these programs are opportunities to get closer to and understanding multicultural societies. All activities carried out by the society are the result of positive collaboration between all members. There are no exceptions or discrimination on ethnicity, culture or religion. Each member joins hands and walks together to achieve the goals of society. The social, cultural and humanitarian missions contained in this group reflect the role of integration in bringing and building peace in local society.

**〈Table 7〉 Dong-A Multi-cultural Society Programmes from 2017-2020**

Date	Programme
2017. 11. 10	The 1st Academic Seminar. The seminar was held with the theme of “multicultural society - yesterday, today, and tomorrow”.
2018. 2. 10	Gimhae Multicultural Street visit and academic debate with the theme of the direction of multicultural society and multicultural studies.
2018. 3. 30	The 2nd Academic Seminar with the theme “Rethinking -Today for the integration of Korean multicultural society”
2018. 7. 9	The 3rd academic seminar “The case studies of multicultural cases” (The research has been published in academic journals)
2018. 11. 15	1st anniversary and 4th academic seminar “Korean multicultural society - yesterday, today and tomorrow”

Date	Programme
2019. 2. 16	Visit Catholic University of Daegu Multicultural Research Institute
2019. 3. 19	Visit Busan Fish Market
2019. 4. 18	Special lecture of the Multicultural Research Institute and thesis presentation
2019. 7. 16	Visit Busan Immigration Office
2019. 9. 27	Seminar on Korean Unification (The spirit of multiculturalism and unification, heterogeneity and diversity, and the spirit of unification and integration)
2019. 11. 18	The 5th Academic Seminar with the theme on "Social integration"
2020. 2. 14	Visit Raphael Center at Catholic University of Busan

\*Source: Author's summary

## V. IMPLICATION FOR NORTH KOREAN REFUGEES AND CONCLUSION

South Korea is no longer be considered as an ethnically "homogeneous" country. It has become a diverse place with the continuous inflow of migrant worker, foreign students and

marriage immigrants. Among the them North Korean refugees are often claimed as most likely succeed in adapting to South Korean society due to share same ethnicity and common language. However many North Korean refugees profess difficulties in adapting to the South Korean society, especially the children and young adults, whose successful resettlement is of utmost interest because of its implication for the long term integration of two Koreas after reunification. According to recent studies, young North Korean refugees face challenges that are different from adults', such as gaps in physical health and socio-economic status, psychological health issues such as post-traumatic stress disorder (PTSD), and bias towards the North Korean refugees that are widely prevalent in schools and workplaces. We propose that the government take long term, multi-generational approach to solving social and health issues among the young North Korean refugees, and put more emphasis on addressing the latent biases and prejudices against them in the South Korean society.

This study findings that despite varying backgrounds, the immigrants joining the programme for the same goal of improving Korean language skills in order to achieve their respective goals. They also joining the programme to learn Korean culture to make it easier for them to adapt to their respective environments. After completing the KIIP programme, they felt a significant benefit when changing their visa status. For married immigrant they feel a significant change after joining the KIIP programme especially gained knowledge about how to educate and care for children in Korean culture. After joining as a member of the Dong-A Multi-Cultural Society and actively participating in the

programme, they felt various significant benefits especially their adaptation to university life has become easier. Through programs conducted by the society, the respondents indirectly contribute to the local community. During the society programs, respondents felt that they were getting the same treatment as Korean students. There is no discrimination and they can work together with Korean students.

After participating in KIIP programme immigrants especially long-term residents experienced an increase in social status, and they are being more active to local communities. Their bargaining position in local society have been increased compared to before they joined the program. The existence of a multicultural community has a positive impact in reducing conflicts that might occur in a multicultural society. Community also has a role in maintaining peace and building trust between peoples across cultures. For this reason, Korea needs more number of local community that actively creating integration programme betwet local society and the immigrants. For Korean Government, they must start considering the successful story of immigrant living in Korea as a good example of integration and considering the immigrants as agents of peace and integration.

## 〈Reference〉

- Derwing, Tracey M., Waugh, Erin(2012). Language Skill and the Social Integration of Canada's Adult Immigrant. *Institute for Research on Public Policy*.
- Els de Graauw(2018). Working Together: Building Successful Policy and Program Partnerships for Immigrant Integration. *Journal on Migration and Human Security*.
- Kyungmi Chun(2019). A Case Study on the Experiences of the KIIP(Korea Immigrants and Integration Program) participants. PhD diss., Inha University.
- Katrin Park(2020). South Korea needs more immigrants. *Korea Expose*, 2020/01/08.  
<https://www.koreaexpose.com/south-korea-employment-permit-system-harms-migrant-workers-and-country/>  
(Accessed on May 3, 2020)
- Long, Katy(2019). Labor Mobility's Protection Potential. Migration Policy Institute.  
<https://www.migrationpolicy.org/programs/transatlantic-council-migration>  
(Accessed on September 6, 2019)
- Minsoo Kim(2018). Challenging Homogeneity in Contemporary Korea Immigrant Women: Immigrant Laborers, and Multicultural Families. *Association of Asian Studies*, 23(2).
- Martín Iván, Arcaron Albert, et all.(2016). Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. *Migration Policy Center*, 1.
- Rebecca L. Thomas, Christina M. Chiarelli-Helminiak, et all.(2016). Building relationships and facilitating immigrant community integration: An evaluation of a Cultural

Navigator Program. *Evaluation and Program Planning*, 55.

Sung Jo Park(2005). Theoretical and Practical Approaches toward Unification Policy: Reflections and Perspectives(paper presented at the conference organized by the Knowledge Center, Public Administration and Policy and Korea Institution of Public Affairs in Seoul National University, 2005/12/05).

Terziev Venelin(2019). Conceptual Framework of Social Adaptation(paper presented at the 6th International Conference on Education and Social Sciences organized by INTCESS in Dubai U.A.E, February 4-6, 2019).

Umikalsum Afif, Fauzan(2019). Integrasi Sosial Dalam Membangun Keharmonisan Masyarakat. *JAWI*, 2(1).

Online source:

Immigration settlement program, accessed May 4, 2020  
[http://www.immigration.go.kr/immigration\\_eng/1869/subview.do](http://www.immigration.go.kr/immigration_eng/1869/subview.do)

Immigration settlement program, accessed May 4,2020  
[http://www.immigration.go.kr/immigration\\_eng/1869/subview.do](http://www.immigration.go.kr/immigration_eng/1869/subview.do)

# 부 록

『Journal of North Korea Studies』 편집 및 심사규정	196
『Journal of North Korea Studies』 저술 윤리강령	203
『Journal of North Korea Studies』 원고 작성 요강	206



## ***Journal of North Korea Studies* 편집 및 심사규정**

*Journal of North Korea Studies* Editorial Standards and Peer Review Process

개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

### **제1장 총 칙**

#### **제1조(목적)**

본 규정은 고려대학교 공공정책연구소 SSK사업단(이하 사업단)에서 발간하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(이하 학술지)의 편집 및 심사에 관한 제반 사항을 정하는 데 그 목적이 있다.

### **제2장 편집위원회의 구성과 역할**

#### **제2조(편집위원회 구성)**

편집위원회(이하 위원회)는 편집위원장(이하 위원장)과 편집간사, 약간 명의 편집위원으로 이루어진다.

#### **제3조(편집위원장의 자격 및 선임)**

1. 위원장은 학문적 경력, 전공분야, 소속기관 등 제반 요인을 고려하여 사업단 단장이 선임토록 한다.
2. 위원장의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

**제4조(편집 간사의 자격 및 선임)**

위원회의 원활한 연락과 업무 수행을 위하여 편집간사를 두며 위원장이 위촉한다.

**제5조(편집위원의 자격 및 선임)**

1. 편집위원은 학문적 경력, 전공 분야, 소속 기관 등의 제반 요인을 고려하여 국내·외 전문가 중에서 위원장이 위촉한다.
2. 편집위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

**제6조(편집위원회의 역할)**

1. 위원회는 위원장이 소집하며, 다음 사항을 심의하고 결정한다.
  - 가. 논문의 예심을 진행하여 초심 여부를 결정
  - 나. 초심과 재심을 위한 심사위원의 추천
  - 다. 논문의 게재 여부 최종 판정
  - 라. 논문 심사 및 학술지 출판 관련 규정의 개정 제안
2. 위원회의 의결은 구성원 과반수의 참여와 참여자 과반수의 찬성을 원칙으로 하며, 이 의결은 온라인상으로도 이루어질 수 있다.

**제3장 학술지의 발간****제7조(기고 논문의 접수)**

1. 학술지에 게재를 원하는 원고는 학술지 투고전용 전자우편(j.nks\_korea@daum.net)을 통해 투고한다.
2. 학술지에 게재 신청하는 논문은 북한학과 관련된 논문 또는 북한학의 인접분야의 논문이어야 한다.
3. 학술지에 게재 신청하는 논문은 독창성을 갖추어야 하며, 타 학술지에 발표 또는 게재 신청되지 않은 것이어야 한다. 만약 타 학술지에 중복으로 게재 신청한 경우, 향후 2년 동안 본 학술지에 게재 신청을 할 수 없으며, 아울러 해당 타 학술지 발행인에게 이 사실

- 을 통보한다.
4. 학술지에 문헌연구 논문을 게재할 수 있다.
    - 가. 문헌연구는 북한학 및 북한학 인접분야의 각 연구영역에 있어서 이론적, 방법론적 전환과 발전의 계기를 마련하였다고 평가할 수 있는 2편 이상의 주요 문헌(논문 혹은 저서)들에 대한 종합적 소개와 평론을 의미한다.
    - 나. 문헌연구는 연구논문과 동일한 지위를 갖는다.
    - 다. 원고의 분량, 심사 규정 및 절차 등 기타 사항은 일반 논문과 동일하다.
  5. 학술지에 반론을 게재할 수 있다.
    - 가. 반론은 학술지에 최근 3년 이내 게재된 논문에 대한 이론적, 방법론적 논박을 의미한다.
    - 나. 반론의 원고 분량은 원고지 50매 이내로 정한다.
    - 다. 반론은 편집위원회의 검토를 거쳐 게재여부를 결정한다.
  6. 제출 원고는 학술지 원고 작성 요령에 따라 쓴다. 이 요령에 따르지 않은 원고는 수정을 위해 저자에게 반환된다.
    - 가. 원고는 영문초록, 본문, 각주, 참고문헌, 표 및 그림으로 구성된다.
    - 나. 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.
    - 다. 본문의 장, 절, 항의 번호는 1. → 1) → (1) → ① → 가.의 예에 따라 순차적으로 매긴다.
    - 라. 기타 원고 작성 요령은 APA 양식(American Psychological Association: APA style)이 정한 문헌 작성 양식을 따른다.
  7. 게재 신청 논문의 내용이 학술지의 편집방향과 맞지 않는다는 위원회의 판정이 내려질 경우, 해당 논문을 심사에 회부하지 않고 사유를 첨부하여 저자에게 반송한다.
  8. 각 호 논문 접수 마감일은 연구소 홈페이지([www.publicpolicy.korea.ac.kr](http://www.publicpolicy.korea.ac.kr))를 통해 별도 공지하며, 최대 발행일로부터 30일 전으로 정한다. 다만, 위원회의 결정에 따라 투고일을 조정할 수 있다.

**제8조(논문 게재신청자격)**

1. 북한학 및 북한학 인접분야의 전공자 혹은 실무자에 한해 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
2. 북한학 및 북한학 인접분야의 대학원 이상(재학생 포함)의 학력을 소지한 사람이나 위원회에 의해 연구에 적절한 자격을 갖추었다고 판단되는 사람은 단독 혹은 공동으로 논문 게재를 신청할 수 있다.
3. 위원장은 임기 중에 논문을 제출할 수 없다. 단, 편집간사와 편집 위원은 익명성과 공정한 절차의 준수를 전제로 논문을 제출할 수 있다.

**제9조(논문 게재자의 의무)**

1. 논문 게재자는 심사용 원고를 위원회에 익명으로 제출한다.
2. 논문 게재자는 심사료(60,000원)를 함께 납부하여야 한다.
3. 제출된 논문이 최종 심사를 통과하여 학술지에 게재되면 논문의 저작권은 저자의 동의하에 연구소에 속한 것으로 간주한다.

**제10조(발간 예정일)**

학술지는 년 2회 발간하며, 발간 예정일은 매년 6월 30일과 12월 31일로 한다.

**제4장 심사절차와 기준****제11조(예심)**

위원회는 각 분기별로 원고가 접수되면 KCI 유사도 검사 및 학술지와 의 적합도를 고려하여 초심 진행 여부를 결정하고 탈락 논문의 경우, 해당 논문 저자에게 관련 내용을 별도 통보하도록 한다.

**제12조(초심)**

위원회는 각 분기별로 원고접수 마감일 직후 초심을 의뢰한다.

1. 심사위원 위촉 - 위원장은 위원회를 개최하여 3인의 심사위원을 위촉한다. 단, 순차적으로 심사위원이 위촉되어 심사가 진행되었을 때 2인의 심사자가 심사결과를 모두 ‘가’로 판정하면 나머지 1인 심사위원에 대한 심사는 진행하지 않아도 된다.
2. 심사의뢰 - 위촉된 심사위원에게 전자우편으로 심사를 의뢰하되 논문평가는 위원회에서 정한 논문심사양식에 따른다.
3. 기일 - 초심 결과는 10일 이내에 회신 받는 것을 원칙으로 하며, 심사를 거부하거나 특별한 사유 없이 2주일 내에 심사결과 통보가 없는 경우, 위원장이 심사위원을 교체할 수 있다.
4. 판정기준 - 심사위원은 논문을 평가한 후 정해진 양식에 따라 심사평을 작성하고, ‘가(可)’, ‘수정(修訂)’, ‘부(不)’의 판정을 내린다. 초심 결과에 따른 종합판정은 판정표에 따른다.

**〈초심 논문심사 판정표〉**

심사자 A	심사자 B	심사자 C	심사결과
가	가	가	계재 가능
가	가	수정	
가	가	부	
가	수정	수정	수정 후 계재
수정	수정	수정	
가	수정	부	수정 후 재심
수정	수정	부	
가	부	부	계재 불가능
수정	부	부	
부	부	부	

**제13조(수정 후 계재)**

1. ‘수정 후 계재’로 종합 판정을 받은 논문은 기고자에게 보내 수정을 요구한다.
2. 수정 후 다시 제출된 원고에 대해서는 위원회가 초심평에 기초하여

수정 이행 여부를 검토한 후 게재 여부를 결정한다.

3. 위원회는 재수정을 요구할 수 있으며 재수정 논문의 수정 정도가 충실하지 않을 경우 게재 불가를 결정할 수 있다.

#### **제14조(수정 후 재심)**

초심 결과, ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 재심 절차를 밟는다.

1. 심사대상 - ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문은 기고자에게 수정을 요구한다.
2. 심사의뢰 - 기고자의 수정을 거쳐 다시 제출된 논문은 편집위원회에서 원고 수정이 충분히 이루어졌는지를 검토하고 수정 논문의 수준이 학술지 게재에 적당한지 심사한다.
3. 기일 - 수정 기간과 재심 기간은 각각 10일 이내로 한다.
4. 판정기준 - ‘수정 후 재심’ 결과는 편집위원회 결과 과반 이상이 찬성하는 경우만 게재 가능으로 판정한다.

#### **제15조(수정 불이행)**

‘수정 후 게재’ 혹은 ‘수정 후 재심’ 판정을 받은 논문 게재 신청자가 수정 요구에 응답하지 않거나, 합리적인 반론 제시 없이 수정 요구를 거부할 경우, 기한 내에 수정본을 제출하지 않을 경우 위원회는 논문 게재 요청을 철회한 것으로 간주한다.

#### **제16조(게재 불가 논문의 처리)**

1. 게재 불가 판정을 받은 논문은 그 사유와 함께 기고자에게 통보한다.
2. 게재 불가 판정을 받은 논문은 논문을 수정하여 재신청을 명기하여 다시 기고할 수 있다. 단, 이 경우에는 ‘재신청’임을 명기해야 한다. 만약 재신청 명기를 하지 않은 경우 위원회는 심사를 거부할 수 있다.

### **제17조(이의제기)**

위원회는 공정하고 신속하게 논문을 심사하기 위해 최선을 다한다. 단, 심사 결과에 대해 논문기고자에 의한 이의제기 절차를 두지 않는다.

## **제5장 기타 규정**

### **제18조(인쇄와 발간)**

논문 인쇄를 위한 최종 편집과 발간은 다음과 같이 한다.

1. 발간 - 게재가 확정된 논문은 출판사에 의해 인쇄용 원고로 편집된 후 저자의 확인을 거쳐 출간하며, 게재가 확정된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 지급하도록 한다.
2. 이월게재 - 게재 확정을 받은 논문이라도 위원회의 출간 일정에 따라 이월게재 할 수 있다.

### **제19조(게재증명과 표절처리)**

논문게재증명은 위원회의 최종 심사 결과 게재가 확정된 후에 기고자의 요청에 의해 발급된다. 게재 판정이 확정된 후라도 표절 행위가 드러난 논문은 연구소 저술윤리강령에 의해 처리한다.

### **제20조(편집위원 윤리)**

편집위원은 논문심사과정 전반에 걸쳐 엄격한 객관성과 공정성을 견지해야 하며, 학술지 편집의 전문성과 수월성 제고를 위해 노력해야 한다. 이 같은 조건이 충족되지 않을 경우 위원장은 위원회의 동의를 얻어 편집위원을 해촉할 수 있다.

## Journal of North Korea Studies 저술 윤리강령

*JNKS* Ethical Standards for Scholarly Publication

개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

### 전 문

북한학 및 북한학 인접분야의 연구 결과를 게재하는 전문학술지 *Journal of North Korea Studies*(이하 학술지)의 발간은 고려대학교 공공정책연구소 SSK사업단의 중요 사업 중 하나이다. *Journal of North Korea Studies*는 북한학 및 북한학 인접 분야의 연구자들의 학문적 독창성을 존중하고 학문적 권리를 보호하며 저술의 질적 수준을 제고할 수 있도록 노력한다.

따라서 고려대학교 공공정책연구소 SSK사업단이 발행하는 학술지에 게재 혹은 게재 신청하는 사람은 물론 편집위원회 및 심사위원들은 본 저술 윤리강령을 준수한다. 본 저술 윤리강령은 표절 및 중복게재의 방지를 주된 목적으로 한다.

### 제1장 연구 관련 윤리규정

#### 제1조( 절의 기준)

다음 각 사항은 표절에 해당된다.

1. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 타인의 저술을 인용 부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.
2. 공개 혹은 공개되지 않은 타인의 1차 자료, 기타 지적재산 등과 관련되어 있는 항목들을 출처의 명시 없이 사용한 경우.
3. 학술지, 단행본, 학회발표논문집에 기 출간된 자신의 저술을 인용

부호, 각주, 내용 주, 또는 기타 적절한 방식을 통해 명시하지 않은 경우.

### **제2조(중복게재의 기준)**

1. 타 학술지에 게재된 저술을 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 게재 신청한 경우.
2. 타 학술지에서 심사 중인 논문을 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 게재 신청한 경우.

### **제3조(심사위원회 구성 및 운영)**

1. 편집위원회는 모든 독자의 제보 내지는 자체 판단에 따라 표절 또는 중복게재 여부를 1차적으로 심사하고 판정한다.
2. 표절 또는 중복게재로 판정이 날 경우, 편집위원회는 이를 해당 저자에게 통보한다.
3. 해당 저자가 이의를 제기할 경우, 편집위원회가 지명하는 3인의 2차 심사위원회가 최종 심사 및 판정을 한다.

## **제2장 윤리규정 시행 지침**

### **제4조(표절에 대한 제재)**

1. 최종적으로 표절 판정을 받은 저자는 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 해당 저자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 표절 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.

### 제5조(중복게재에 대한 제재)

1. 중복게재로 최종 판정을 받은 저자는 공공정책연구소가 발행하는 학술지에 판정 후 3년간 단독 혹은 공동으로 논문게재를 신청할 수 없다.
2. 편집위원회는 중복게재 신청자에게 게재신청 불가기간을 통보한다.
3. 게재 이후 중복게재 판정을 받은 논문은 공공정책연구소에 의해 공식적으로 취소되며, 편집위원회는 이 사실을 학술지를 통하여 공지한다.
4. 편집위원회는 중복게재로 판정된 논문이 게재된 학술지의 발행단체에 이 사실을 통고한다.

### 제6조(기타)

1. 본 학술지에 기 출간된 논문을 다른 저술의 형태로 재출간 시 원 출처를 밝혀야 한다.
2. 본 강령은 2015년 3월 1일 이후 게재 신청한 논문에 적용된다.

## ***Journal of North Korea Studies* 원고 작성 요강**

Publication Manual of *Journal of North Korea Studies*

*Journal of North Korea Studies*의 원고는 기본적으로 APA 양식 (American Psychological Association: APA style)에 의거하여 작성한다. 이 규정에 명시되지 않은 사항은 Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.을 따른다.

*The Journal of North Korea Studies* is published in accordance with APA style (American Psychological Association). Where not otherwise specified, it follows Publication Manual of the American Psychological Association, 6th ed.

개정일 2016. 12. 02.

제정일 2015. 03. 01.

### **1. 원고 작성의 일반적 요령**

(1) 원고는 표지, 영문초록, 본문, 참고문헌의 총 4개의 섹션으로 구성되며, 원고는 한글, 영어는 물론 중국어, 일본어, 러시아어, 프랑스어 등 기타 외국어로 작성할 수 있다.

(2) 표지에는 논문의 제목(논문 작성 언어 제목/영문 제목 병기), 저자명(영문으로 기재), 소속, 직위, 전화번호, 이메일이 포함되어야 한다. 표지 하단에는 각주를 두어 교신저자의 이름, 소속을 표기하고, 지원을 받은 논문일 경우 사사표기 등을 할 수 있다. 사사표기 시 논문 제목 옆에 \*표를 하여 각주로 기재한다.

또한 원고의 전체에는 머리말이 삽입되어야 하며, 머리말에는 논문의 제목이 왼쪽, 페이지 번호가 오른쪽으로 정렬되어야 한다. 또

한 머리말에 삽입되는 제목의 문자수는 한글의 경우, 15자를 넘지 않는다.

(3) 초록은 새 페이지에서 시작하며, 첫 줄 가운데에 Abstract라고 표기한다. 영문 초록은 150~200 단어 내외로 작성한다(휴먼고딕, 9pt, 줄간격 160%). 첫 칸은 띄우지 않는다. 초록 하단에는 'Keywords:'(이탤릭)라고 표기한 후 영문 핵심 단어 3~5개를 나열한다. 단, 영어 외의 기타외국어 논문일 경우 영문 초록을 1,500 단어 안팎으로 작성한다.

(4) 전체 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외로 한다. 원고는 A4(국배판) 210mm×297mm에 작성하며, 여백은 기본설정(위/아래 20mm/15mm, 왼쪽/오른쪽 30mm/30mm, 머리말/꼬리말 15mm/15mm)으로 하고 본문은 신명조 10pt(장평 100%, 자간 0%), 줄간격 160%를 기준으로 작성한다.

단, 각종의 표와 그림 및 일람, 색인, 부록, 영인 자료 등은 분량 계산에서 제외한다.

(5) 본문은 새로운 면에서 제목을 쓴 후 시작하며, 본문 내 장, 절, 항 등 소제목은 최대 5단계까지 사용할 수 있으나 가능한 3단계 이내의 소제목을 추천한다.

① 본문은 두 칸 들여쓰기로 작성한다.

② 본문 제목들의 번호는 상위제목부터 하위제목까지 I → 1. → 1) → (1) → ① → 가.(중고딕, 14pt, 진하게 → 휴먼고딕 12pt, 진하게 → 휴먼고딕, 11pt, 진하게)순으로 사용한다.

③ 한자나 외국어(용어, 고유명사)를 쓸 경우, 먼저 한글로 적고 괄호 안에 한자나 외국어를 병기한다. 본문에 한 번 사용한 외국어를 다시 쓸 때에는 한글로만 표기한다.

(6) 본문의 어느 곳에도 저자의 이름은 물론 저자와 관련된 어떠한 사항도 포함되지 않도록 한다. 이는 심사의 공정성을 위해 매우 중요하다.

- (7) 각주는 본문에 대한 추가적인 설명이나 관련된 논의의 소개가 꼭 필요한 경우에 한하며 가능한 한 짧게 한다. 각주는 본문 중의 적당한 곳에 일련번호로 표시하고 내용은 본문 해당 면의 하단에 위치시킨다. 각주 내에서 각주의 번호는 본문 좌단과 일치시키되 둘째 줄부터는 첫째 줄 각주번호 뒤에 나오는 첫 글자와 일치시킨다.
- (8) 저자명이 글에 나와 있는 경우는 저자명(국문은 전체 저자명, 영문은 성)을 쓰고 괄호한 후 그 속에 출판연도와 쪽 번호만 표시한다. 인용 또는 참고한 문헌이 되풀이될 때에도 같은 방식으로 한다. 단, 저자명이 글에 나와 있지 않는 경우는 이름과 출판연도를 괄호 속에 표기한다.
- (9) 번역서를 인용할 때에는 원전이 발간된 연도와 번역판 연도를 같이 표기한다. 인용 쪽수는 번역본을 기준으로 한다.
- (10) 두 명 이상의 저자를 인용할 경우, 가나다 또는 알파벳순으로 제시한다. 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때에는 연도만 나열한다.  
다만, 3명 이상 5명 이하인 경우는 처음 인용 시에는 모두 제시하고 그 이후에는 첫째 저자의 이름만 표기하고 한 칸을 띄운 다음 한글 저자명은 “외” 영문 저자명은 “et al.”이라는 쓴다. 2명 이상의 국문저자명은 “,”를 사용하여 나열하고 영문저자명은 마지막 이름 앞에 “&”를 붙인다.
- (11) 한 번에 여러 문헌을 언급해야 하는 경우에는 한 괄호 안에서 세미콜론(;)으로 나누어 언급한다. 다만, 저자가 같고 연도가 다른 문헌을 함께 언급할 때는 연도만 나열한다.
- (12) 표(줄간격 135%)와 그림은 <> 속에 별도의 일련번호를 부여하고, 제목을 붙인다. 표 제목(예: <표 1>)은 해당표의 위에, 그림 제목

(예: <그림 1>)은 해당 그림의 밑에 위치시켜야 하며, 그 출처는 반드시 표나 그림 아래 밝히고 참고문헌 목록에 포함시켜야 한다. 관련된 표와 그림을 본문에서 언급할 때는 반드시 <>를 붙인다.

표나 그림에 대한 주는 일반주(주: ), 개별주( a), b), c) ), 확률주(\* $p < 0.01$ , \*\* $p < 0.001$ ), 출처 순으로 배열한다.

- (13) 참고 문헌은 새로운 면에서 <참고 문헌>이라는 제목을 단 후 시작한다. 참고 문헌의 작성은 아래의 <참고 문헌 작성 요령>을 참고한다.

## II. 참고문헌 작성 요령

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급된 것만 제시하고, 본문에 인용 또는 언급된 문헌은 반드시 참고문헌에 기재한다.
2. 각 문헌은 한글 문헌, 동양어 문헌(일본어, 중국어 등), 서양 문헌 순으로 배열하되, 번역서(예: 한글로 번역된 영문서)는 해당 원어 문헌으로 분류한다. 한글·한자·일본어로 된 저자명은 가나다순으로, 로마자 저자명은 알파벳순으로 나열한다. 중국어나 일본어 저자명은 한자의 한글식 표기에 따라 배열하되, 원어 표기를 알 때에는 괄호 속에 병기한다.
3. 같은 저자의 여러 문헌은 출판연도가 오래된 순서대로 배열하되 같은 해에 발행된 문헌이 둘 이상일 경우에는 글에서 언급된 순서에 따라 발행 연도 뒤에 a, b, c를 첨가하여 구분한다.
4. 참고문헌을 나열할 때 각 문헌의 둘째 줄부터는 3칸 들여쓰기를 하여 각 참고문헌간의 구별을 쉽게 한다.

5. 각각의 문헌은 다음의 구체적인 예에서 제시된 형식에 따라 작성한다.

1) 한글문헌

- (1) 단행본 : 저자 (출판연도). <제목>. 출판지: 출판사.
- (2) 학회지에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. <학회지명>, 권수, 쪽수.
- (3) 학위논문 : 저자 (제출연도). 제목. 학위 수여 대학 ○○학위논문 (미간행).

2) 영어문헌

- (1) 단행본 : 저자 (출판연도). 제목(이탤릭). 출판지: 출판사.
- (2) 저널에 게재된 논문 : 저자 (출판연도). 제목. 저널명(이탤릭), 권수, 쪽수.
- (3) 학위논문 : 저자. (제출연도). 제목(이탤릭). 학위 수여 대학 ○○학위논문, 학교 소재지.
- (4) 번역서나 번역논문은 한글 번역본에 한해 원서명을 함께 밝혀준다.

\* 학술지의 권, 호수를 알 수 없을 때에는 저자/연도 다음에 발간 월이나 계절을 표기한다.

3) 신문·잡지·기사는 저자명 (날짜). 기사명, 신문, 쪽수 순으로 표기하는 것이 원칙이나 저자를 알 수 없을 때는 기사명 (날짜). 신문, 쪽수 순으로 표기한다.

4) 인터넷 자료를 참고한 경우, 해당 기관(개인) 홈페이지 사이트명만 쓰지 말고 실제로 참고한 자료의 이름과 주소를 모두 표기한다. 맨 끝에 마침표는 찍지 않는다. 저자가 없을 때는 문서명을 저자 위치에 둔다. 출판일은 사이트에 명기된 날짜를 기준으로 하되, 날짜가 나와 있지 않을 때에는 접속일자를 밝힌다.

5) 시청각 자료(영화, TV프로그램, 음반, CD-ROM 등)는 다음의 예에 따른다.

Harrison, J. (Producer), & Schmiechen, R. (Director). (1992). *Changing our minds: The story of Evelyn Hooker* [Film]. (New York: Changing Our Minds). (영화 일 때).

Crystal, L. (Executive Producer). (1993, October 11). *The MacNeil/Leher news hour*. New York and Washington, DC: Public Broadcasting Service. (텔레비전 프로그램일 때).

