



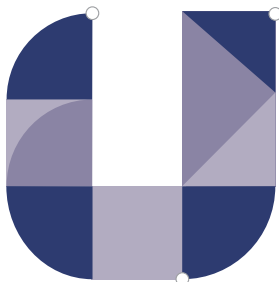
한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색

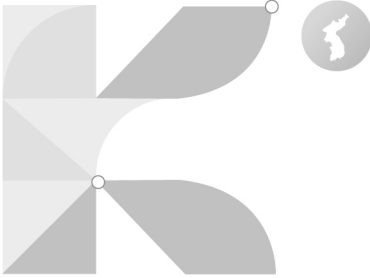


KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



최지영 | 이지순 | 김수정 | 남영호
송철종 | 전영선 | 최장호





한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION

연구책임자

최지영(통일연구원 연구위원)

공동연구자

이지순(통일연구원 부연구위원)

김수정(산업연구원 부연구위원)

남영호(신한대학교 부교수)

송철종(선문대학교 교수)

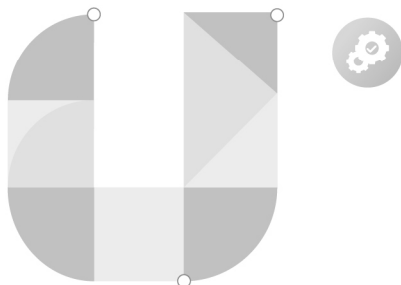
전영선(통일디자인연구소 소장)

최장호(대외경제정책연구원 연구위원)

연구지원

권주현(통일연구원 연구원)

심보은(통일연구원 프로젝트 연구원)



한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색

남북관계 2023: 한반도 평화의 미래상(3/5년차)

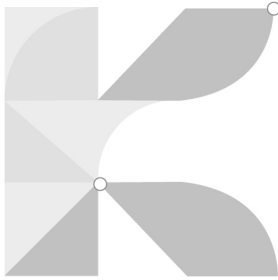
한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력방안

KINU 연구총서 21-28

발행일	2021년 12월 30일
저자	최지영, 이지순, 김수정, 남영호, 송철중, 전영선, 최장호
발행인	고유환
발행처	통일연구원
편집인	북한연구실장
등록	제2-02361호 (97.4.23)
주소	(06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원
전화	(대표) 02-2023-8000 (FAX) 02-2023-8296
홈페이지	http://www.kinu.or.kr
기획·디자인	세일포커스(주)(02-2275-6894)
인쇄처	(주)현대아트콤(02-2278-4482)
I S B N	979-11-6589-087-2 93340
가격	16,500원

© 통일연구원, 2021

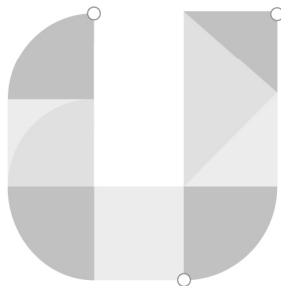
통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의)정부간행물판매센터: 매장(02-734-6818), 사무실(02-394-0337)



한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색



KOREA INSTITUTE FOR
NATIONAL UNIFICATION



본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것은 아닙니다.

차례

요약	9
I. 서론	17
1. 연구 배경 및 목적	19
2. 연구의 구성	24
II. 한반도 통일 담론의 전환과 생활공동체	29
1. 서론	31
2. 한반도 통일 환경의 변화와 새로운 통일 담론의 필요성	33
3. 한반도 생활공동체 형성 : 문제의식과 접근방향	64
III. 생명공동체 형성을 위한 남북협력	83
1. 서론	85
2. 보건협력	91
3. 생태협력	133
4. 결론	170

IV. 경제공동체 형성을 위한 남북협력 179

- 1. 서론 181
- 2. 남북교역 186
- 3. 관광협력 220
- 4. 산업협력 261
- 5. 결론 276

V. 문화공동체 형성을 위한 남북협력 281

- 1. 서론 283
- 2. 전통문화와 민속문화 288
- 3. 생활문화의 통합 314
- 4. 공동체의 일상적 재생산 : 유럽연합의 사례 340
- 5. 결론 380

참고문헌 383

최근 발간자료 안내 403

표 차례

〈표 II-1〉 연성복합통일론의 구성 체계	43
〈표 II-2〉 통일의 이유에 대한 응답	52
〈표 II-3〉 제도통합과 가치통합의 비교	76
〈표 III-1〉 분야별 대북 보건의료 지원현황	96
〈표 III-2〉 남북한의 유소년부양비, 노년부양비와 노령화지수 비교	101
〈표 III-3〉 북한 영유아의 신체발달 실태	112
〈표 III-4〉 남북한의 기대여명 변화	114
〈표 III-5〉 남북한 원인별 연령표준화 사망률	115
〈표 III-6〉 유엔전략계획의 전략적 우선순위 1	120
〈표 III-7〉 유엔전략계획의 전략적 우선순위 2	121
〈표 III-8〉 보건협력의 추진 가능 사업 분야	129
〈표 III-9〉 본 연구의 생태협력 개념	136
〈표 III-10〉 환경 이슈를 작간접적으로 고려하는 SDGs	137
〈표 III-11〉 VNR 보고서에서 확인한 북한의 생태협력 추진 가능 분야	148
〈표 III-12〉 생태 분야의 가입 국제기구 및 협약	149
〈표 III-13〉 OECD CRS의 환경 분야 목적코드	155
〈표 III-14〉 SDGs 세부목표·지표에서 도출한 생태협력 가능 분야	156
〈표 III-15〉 과거 남북합의서의 생태협력 관련 논의 및 합의 내용	163
〈표 III-16〉 남북 생태협력 추진 가능 사업 분야	165
〈표 III-17〉 남북 보건·생태협력과 연관된 지속가능한 발전목표	177

〈표 Ⅳ-1〉 유엔 안보리에서 금지하고 있는 북한의 수출입 품목	198
〈표 Ⅳ-2〉 금강산 관광의 확산효과 (사건 타입별 빈도수)	227
〈표 Ⅳ-3〉 제조업과 관광산업 투자의 비교	229
〈표 Ⅳ-4〉 연도별 금강산 관광 매출액 추이	231
〈표 Ⅳ-5〉 최근(2016년) 여행지 선택이유	253
〈표 Ⅴ-1〉 라인강 상류지역 협의체의 다층적 체제	362

그림 차례

〈그림 II-1〉 통일의 필요성(2007~2020)	50
〈그림 II-2〉 통일의 이유를 ‘민족의 재결합’으로 답한 비중	53
〈그림 II-3〉 통일의 이유 : 평화정착 vs. 선진화	54
〈그림 II-4〉 공동체 이론의 측면에서 본 통일 담론의 한계와 대안	61
〈그림 II-5〉 생활공동체 형성과 지속가능한 발전목표(SDGs)	80
〈그림 III-1〉 생명공동체의 개념	87
〈그림 III-2〉 인구구조 변화의 파급효과	103
〈그림 III-3〉 남북한 보건협력 추진 체계도	123
〈그림 III-4〉 북한의 2030년 온실가스 감축 계획(INDC)	150
〈그림 III-5〉 재자원화의 과정 및 생태·환경적 기여	152
〈그림 III-6〉 남북 생태협력 추진전략도	169
〈그림 III-7〉 보건·생태협력과 지속가능한 발전	177
〈그림 IV-1〉 2008~2015년 관광지수와 세계평화지수 변동의 분포 ...	250
〈그림 IV-2〉 ‘스스로를 유럽연합 시민으로 느끼는가?’에 대한 응답 ...	273
〈그림 IV-3〉 유럽 연합 회원국들이 느끼는 유럽 연합 정체성 강화 요인 ...	273
〈그림 IV-4〉 한반도 경제공동체 형성을 위한 단계적 남북경협 방안 ...	278

본 연구는 새로운 관점에서 남북협력과 한반도 통합의 가치를 모색하는 데 초점을 맞추고 있다. 민족공동체통일방안은 역대 정부가 이를 계승했다는 점에서 일관성과 연속성을 갖지만, 민족 동질성 회복이라는 틀에 갇혀 있기에 현재의 국제질서와 사회변화를 담아내는 데에는 한계가 있다. 이러한 측면에서, 새로운 통일 담론이 필요하다는 문제제기는 오래전부터 이루어져 왔다. 본 연구는 그 연장선에서 새로운 통일 담론으로서 ‘한반도 생활공동체’ 형성을 제시하는 데에 초점을 맞춘다.

‘한반도 생활공동체’ 형성에 대한 논의는 민족 정체성 회복이라는 기존의 한정된 가치에서 벗어나, 보다 보편적이고, 다양하며, 일상과 결부된 가치들을 통합의 목표로 제시하는 데 중점을 둔다. 이러한 가치를 지향하고 실천하는 과정은 남북한 구성원들의 공통의 유대를 만드는 계기가 된다는 점에서 공동체 형성의 중요한 조건이 된다. 특히, ‘생명과 안전’, ‘복리와 번영’, ‘문화적 다양성의 인정’, ‘상호이해’ 같은 점들을 통합의 가치로 제시하고 있는데, 이 가치들은 국제사회가 공감하는 보편적인 가치들인 동시에, 최근 남북한이 공통으로 직면하고 있는 여러 문제들을 해결한다는 차원에서도 의미를 갖는다.

전체 연구의 각 장별 주요 내용은 다음과 같다. II장에서는 통일 담론의 변화 필요성을 논의한 선행연구들을 살펴보는 한편, 공동체 이론의 의미와 조건, 기능의 측면에서 기존 통일 담론의 한계를 검토한다. 이를 통해 오늘날 한반도 통일 담론으로 제시하기에 바람직하다고 여겨지는 공동체의 상(像)과 이를 형성하는 과정에서 추구할 가치들을 탐구한다. 이는 새로운 관점의 통일 논의인 ‘한반도 생활공동체’ 형성에 대한 제안으로 연결된다. 이 장에서는 ‘한반도 생활공동체’ 형성 논의의 문제의식과 그 접근방향으로서 ‘생명공동체’, ‘경제공동체’, ‘문화공동체’ 형성을 제시한다.

Ⅲ장에서는 생명공동체 형성을 위한 남북협력을 모색하는 데 초점을 맞추고, 이를 위한 보건협력과 생태협력의 가능성과 방향을 검토한다. 기존의 협력은 북한의 긴급한 인도적 위기 상황을 경감시키는 데 초점을 맞추고 있어, 일회적이거나 단기적인 협력에 그치는 경우가 많았고, 남북관계의 온도에도 크게 좌우되곤 했다. 이에 따라, 인도적 협력도 기존의 시혜적 관점에서 탈피하여 공동의 가치를 보호하고, 보다 지속 가능한 협력을 모색하는 방향으로 이루어질 필요가 있다는 문제의식이 확대되고 있다. 그뿐만 아니라 최근 코로나19 감염병 사태와 기후변화 문제로 전 지구적인 차원으로 보건·생태 위기가 확산되고 있어, 이에 대한 공동 대응의 필요성이 더욱 확대되고 있다. 한반도라는 공간에서 남과 북이 하나의 생태축으로 연결되어 있다는 점은 공동 대응의 필요성을 요청하는 조건이기도 하다. 이러한 문제의식을 기반으로, Ⅲ장에서는 남북한 주민들의 생명과 안전을 보호하기 위한 생명공동체 형성이라는 관점에서, 긴급성과 지속가능성을 고려한 보건·생태 협력을 모색하고자 한다.

Ⅳ장에서는 보다 현실적이고 실제적인 협력을 모색한다는 차원에서 경제공동체 형성에 대해 논의한다. 경제공동체 형성은 유엔 안보리의 대북제재가 지속되고 있는 상황을 고려하여, 단계적으로 접근한다. 우선, 유엔 안보리의 대북제재가 지속되고 있는 상황에서, 공동시장 형성이나 특구 건설 같은 논의는 단기적으로 실천하기 어려울 뿐만 아니라 일정 부분 남북한 주민들의 일상적인 삶과 괴리되어 있다. 따라서 대북 제재하에서 실현가능성이 높고 이전 방식보다 일상적이고 실제적인 경제협력이라는 차원에서 작은 교역과 관광협력의 필요성과 가능성을 우선적으로 모색한다. 다음으로, 대북제재 해제와 한반도 비핵화, 북한의 개혁·개방이 본격적으로 이루어지는 중장기 시계에서, 일반교역과 관광협력의 활성화를 논의하는 한편 한반도 경제공동체 형성의 핵심이 되

는 산업협력의 추진 방향을 모색하였다. 한편, 경제협력이 생활공동체 형성을 촉진하기 위해서는, 그 효과를 경제적인 측면에서만 논의하는 기존의 관점에서 부분적으로 탈피할 필요가 있다. 이에 따라, 경제협력이 평화조성에 기여한다는 점, 관광이나 경제특구 등 접촉 지대를 매개로 이루어지는 남북 간 상호작용 확대라는 파급 효과에 주목하였다.

V장에서는 문화공동체 형성을 위한 남북협력의 방향을 논의한다. 분단 이후 남북한의 제도와 삶의 조건이 크게 달라졌음에도 불구하고, 민속문화의 지면은 여전히 남북한을 느슨하게 연결하고 있다. 특히, 일상생활 문화에 스며들어 있는 민속문화는 남북 간 상호이해를 촉진함으로써 문화공동체를 형성하는 기초라고 할 수 있다. 또한, 문화공동체 형성을 위한 생활문화의 통합에 대한 논의가 폭력적이거나 배타적인 방향으로 이루어지지 않도록, 상호문화에 대한 이해를 기반으로 남북 간 온전한 소통의 환경을 조성하는 데 주목했다. 이러한 측면에서, 유럽연합의 사례는 공동체의 일상적 통합을 이끌어내는 문화의 동력을 잘 보여준다. 유럽연합의 사례는 통합이 일상의 차원에서 진전되는 과정이 얼마나 어려운가를 보여준다. 공동의 역사적, 문화적 배경 속에서 경제적, 정치안보적 필요에 의해 공동체를 형성했음에도 불구하고, 다양한 문화에 대한 상호이해 없이는 통합의 다음 단계로 나아가기 어렵다. 유럽연합의 사례는 국가 간 화해와 공존을 위한 노력, 지역사회 차원에서 국경을 넘는 협력의 시도, 공동의 역사를 서술하면서 상대방에 대한 부정적인 선입견을 극복하려는 움직임 같은 중층적이고 다면적인 문화적 동력이 공동체의 지속성을 뒷받침하고 있음을 잘 보여준다.

주제어: 한반도 통일 담론, 생활공동체, 생명공동체, 경제공동체, 문화공동체

Exploring Inter-Korean Cooperation for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula

Choi, Ji Young et al.

This study explores the value of inter-Korean cooperation and integration on the Korean Peninsula from a new perspective. The unification plan for one national community has been inherited by successive governments, ensuring both its consistency and continuity. However, due to its preoccupation with restoring national homogeneity, the plan is limited in its ability to reflect the current international order as well as social change. In this respect, there has long been the need for a new unification discourse. This study proposes the formation of a “life community on the Korean Peninsula” as a new discourse for unification.

The discussion on the formation of a life community on the Korean Peninsula aims to offer an integration of values that are universal, diverse, and related to daily life as a thread uniting the citizens of the two Koreas. This discussion moves beyond the limitations inherent in the existing value of restoring national identity. In particular, integrated values such as

“life and safety”, “welfare and prosperity”, “the recognition of cultural diversity”, and “peace-building” are beneficial for resolving various issues facing both Koreas. This study consists of the following chapters.

Chapter II reviews previous studies that have examined the necessity of a new unification discourse while taking into account limitations associated with the present discourse in terms of the meaning, conditions, and functions of existing community theory. Based on this literature review, this chapter explores a type of community that may be considered desirable to present as a new unification discourse on the Korean Peninsula as well as the pursuit of values in the process of forming such a community. The discussion proposes the formation of a “life community on the Korean Peninsula” as a different approach to unification dialogue. Chapter II also provides a critical analysis of the “theory of the life community”, introducing a “health and ecological community”, “economic community”, and “cultural community” as approaches to this issue.

Chapter III explores inter-Korean cooperation that seeks to form a community of health and ecology, and to this end, reviews the possibility and current direction of cooperation on health and ecology. Existing cooperation focuses primarily on alleviating urgent humanitarian crises in North Korea, which

often takes the form of one-off or short-term cooperation, and is highly susceptible to the current status of inter-Korean relations. As a result, there is a growing consensus that humanitarian cooperation should break away from its existing beneficent aim and strive to protect common values as well as pursue sustainability. Furthermore, a joint response is all the more urgent for tackling the growing health and ecological global crisis due to climate change and the recent COVID-19 pandemic. Conditions are ripe for such a joint response between the two Koreas given their existence as one ecological axis on the Korean Peninsula. Against this backdrop, Chapter III reviews the possibility of health and ecological cooperation taking into account urgency and sustainability with a view to forming a health and ecological community to protect the lives and safety of both South and North Koreans.

Chapter IV discusses the formation of an economic community as a means of achieving more realistic and practical cooperation. This objective requires a step by step approach given the ongoing sanctions against North Korea by the UN Security Council. The formation of common markets and special zones is not only difficult in the short term under the current circumstances, but also somewhat irrelevant to the daily lives of both South and North Koreans. Accordingly, Chapter IV explores the necessity and possibility of small scale trade and

tourism cooperation as an initial step, given its high feasibility under sanctions as well as its practicality and relevance to the lives of citizens. Once this has been achieved, the chapter discusses follow-up steps that include the facilitation of cooperation on general trade and tourism in the mid and long-term when the lift of sanctions against North Korea, denuclearization on the Korean Peninsula, and the DPRK's reform and openness proceed in earnest. This chapter then offers ways to promote industrial cooperation which constitutes the core of forming an economic community on the Korean Peninsula. In order to ensure that economic cooperation leads to the formation of a life community, the effects of economic cooperation should no longer be calculated solely in economic terms. In this vein, chapter IV focuses on the contribution of economic cooperation to peace building and the impact of expanding interaction between the two Koreas through exchanges such as tourism and special economic zones.

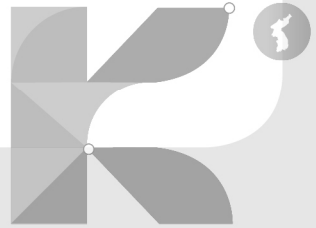
Chapter V discusses inter-Korean cooperation with a view to forming a cultural community. Although the institutions and living conditions of the two Koreas have developed along significantly different paths since the division, their underlying folk culture still loosely connects the two sides. Indeed, the folk culture imbedded within everyday lives may serve as the basis for forming a cultural community by

promoting mutual understanding between the two Koreas. In addition, this chapter focuses on creating a sound environment for communication between both Koreas based on mutual cultural understanding to ensure that discussions on integrating daily culture will not take place in a forceful or exclusive manner. In this respect, the case of the European Union demonstrates how culture can serve as a driving force for integrating the daily lives within a community. The European Union also offers us a warning of the difficulty associated with the process of integration even after a community has been formed out of economic, political, and security necessity based on a common historical and cultural background. Despite the free movement of people, supplies and services, progressing towards the next stage of integration remains a daunting challenge in the absence of mutual understanding between various cultures. The European Union's experience illustrates that interlayered and multifaceted cultural power upholds the sustainability of a community, including efforts to reconcile and promote coexistence between countries, cross-border cooperation at the community level, and overcoming negative prejudices toward the other side.

Keyword: Unification Discourse on the Korean Peninsula, Life Community, Health and Ecological Community, Economic Community, Cultural Community

1. 서론

최지영 통일연구원



1. 연구 배경 및 목적

가. 연구의 배경 및 필요성

한반도의 통일에 대한 담론¹⁾은 오랜 기간 근대적 의미의 국민국가 형성²⁾과 민족 동질성 회복이라는 주제에 머물러 왔다. 우리 정부의 공식적인 통일방안인 ‘민족공동체통일방안’은 점진적이고 단계적인 통일과정을 상정하는 한편, ‘1민족 1국가’ 형태의 민족공동체 형성을 최종적인 목표로 제시하고 있다. ‘민족공동체통일방안’이 제안된 이후, 이를 역대 정부가 계승해 온 것은 정책의 일관성과 연속성 측면에서 의의가 있다. 또한, 6.15 공동선언을 통해 우리의 남북연합과 북한의 낮은 단계의 연방제 안의 공통성이 인정되었다는 측면에서도 ‘민족공동체통일방안’은 의미가 있다. 그러나 다른 한편으로, 민족 동질성 회복이라는 틀에 갇혀 있는 기존 한반도 통일 담론이 현재의 국제질서와 사회변화를 담아내는 데 한계가 있다는 문제 제기도 오래전부터 이루어져 왔다.

-
- 1) 선행연구에 따르면, 통일에 대한 논의들에는 역사적 인식, 철학적 배경, 인식론, 이론적 배경, 정책, 전략, 전술 등 여러 가지 차원의 접근방식과 실천과제가 복합적으로 뒤섞여 있다. 통일에 관한 여러 가지 차원의 인식, 이론, 정책, 실천과제 등을 큰 틀에서 통일 패러다임이라고 한다면, 통일 담론은 인식론적 배경, 철학적 배경, 이론적 배경, 정책 및 언술 체계의 특징과 전개 양상을 의미하며, 통일방안은 통일의 철학, 접근방식, 통일정책을 포괄하여 지칭하는 것이다. 본 연구에서는 민족공동체통일방안의 보완 및 확장이라는 차원에서 통일 논의가 지향하는 가치 및 협력의 접근방식에 대한 다양화를 시도하나, 구체적인 통일방안이나 통일의 유형 등을 논의하지는 않는다. 따라서 본 연구의 논의 대상을 통일 담론이라고 부르고자 한다. 박종철, “분단 70년 남북한 정부의 통일 패러다임 비교: 공존과 통일을 향한 변주곡,” 『현대사 광장』, 5권 (2015), pp. 106~107.
 - 2) 하나의 주권, 하나의 국민, 하나의 영토가 대응하는 것이 근대적 의미의 전형적인 국민국가라고 할 때, 두 개의 한국은 전통적 의미의 민족과 근대적 의미의 국민 간에 괴리가 생겼음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 한반도 통일 담론은 이러한 괴리를 극복 하자는 차원에서 형성되고 발전되어 온 측면이 있다. 전재성, “한반도 통일에 관한 이론적 고찰,” 『통일과 평화』, 장간호 (2009), pp. 75~77.

탈냉전이라는 국제정치의 흐름 속에 경제적인 측면뿐만 아니라 사회·문화적인 측면에서도 초국가적인 통합과 협력이 확대되고 있는 상황에서, 민족주의에 기초한 통일 담론은 갈수록 힘을 잃고 있다. 국제질서의 변화 속에 분단이 장기화되고, 남북관계의 잇따른 경색으로 인해 민족이라는 상징과 동류의식을 확인하는 계기가 점점 줄어들고 있기도 하다. 이러한 변화는 우리 국민의 통일외식에도 영향을 미치고 있다. 서울대 통일평화연구원의 통일외식조사에 따르면, 통일 필요성의 이유에 대한 문항에서 민족 동질성의 회복에 대한 공감은 감소하는 경향이, 전쟁 위험 감소에 대한 공감은 증가하는 경향이 뚜렷하게 나타난다.³⁾ 그뿐만 아니라, 통일의 당위성을 설득하는 방안으로 제시되었던 통일 편익론도 남북경협이 정체와 중단, 남북 간 소득 격차 확대, 한국경제의 글로벌 경제로의 편입 확대 등으로 인하여 설득력을 잃고 있다.

다른 한편으로, 기존의 한반도 통일 담론은 기술의 발전과 사회변화에 따른 공동체 유형의 변화와 이로 인해 나타나는 다양한 정체성을 포용하는 데 한계가 있다. 예를 들어, 오늘날 정보기술의 발전으로 우리의 일상은 단순히 한반도라는 지역적 공간에 머물러 있지 않다. 이동전화, 사회관계망서비스같은 다양한 네트워크의 발전으로 인해 우리의 일상은 특정한 물리적 공간이 아니라, 다양한 공통의 유대(common ties)에 기초한 새로운 형태의 공동체와 연결되고 있기 때문이다.

따라서 한반도 통일 담론이 새로운 국제질서와 사회변화를 포용하기 위해서는 민족 동질성 회복이라는 기존의 한정된 가치에서 벗어나서, 남북한 주민들을 묶어낼 수 있는 공통의 유대로서 보편적인

3) 김학재 외, 『2019 통일외식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2020), pp. 33~43.

고 다양하며, 일상과 결부된 가치들을 통합의 목표로 제시할 필요가 있다. 특히, 새로운 가치들은 최근 남북한이 공통으로 직면하고 있는 여러 문제를 해결한다는 차원에서 제시할 필요가 있다. 최근 남북한은 코로나19 보건 위기, 기후변화, 저출산·고령화 같은 문제들에 직면하고 있는데, 이러한 문제들은 한편으로는 전지구적 차원의 문제이기도 하고, 가까운 이웃으로서 남북한이 공동 대응해야 하는 것들이기도 하다.

본 연구는 보편적이고, 일상적인, 다양한 가치를 포괄하는 새로운 한반도 통일 담론으로 ‘한반도 생활공동체’를 제안하고자 한다. 본 연구에서 제안하는 한반도 생활공동체 통일 담론은 기존 통일 담론과 다음의 측면에서 차별성을 가진다. 우선, 한반도 생활공동체 담론은 화해협력 단계에서부터 보편적이고 다양한 가치를 중심으로 남북한이 지향하는 가치를 통합하는 데 중점을 둔다. 또한, 보다 일상적이고 실제적인 측면의 협력을 통한 공동체 형성을 지향한다.

이전에도 한반도 통일 담론에서 ‘생활공동체’라는 용어가 종종 사용되기는 했으나, 각각의 의미와 층위가 같지는 않았다. 2014년 광복절 경축사에서 ‘생활공동체’는 민생협력, 환경협력, 문화협력을 통해 일상의 공동체를 형성해 나가자는, ‘작은 통일’의 개념으로 사용되었으나, 문재인 정부의 ‘한반도신경제구상’에서는 ‘경제공동체’의 실제적 모습을 강조하는 데 사용되었다. 한편, 최근 ‘생활공동체’라는 용어는 ‘생명공동체’를 포괄하는 보다 확장된 형태의 통일 담론을 가리키고 있는데, 본 연구에서 사용하는 ‘한반도 생활공동체’라는 개념은 이에 가깝다고 할 수 있다.

‘한반도 생활공동체’라는 개념의 의미와 층위가 각각 상이한 만큼, 이 연구는 이를 정리하고 재정립하기 위한 목적도 갖는다. 물론, 새로운 관점의 통일 논의에 대한 제안을 시작하는 차원이기 때문에,

이 연구의 결과는 매우 초보적인 논의에 그칠 우려도 있다. 그러나 ‘한반도 생활공동체’에 대한 기존 논의를 정리하는 한편, 그 이론적 배경을 찾고, 새로운 관점에서 남북협력과 한반도 통합의 가치를 모색한다는 데서 연구 의의를 찾고자 한다.

‘한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력방안’ 연구는 두 개의 세부 연구로 구성된다. 본 연구는 그 중 첫 번째 연구로 기존 통일 담론들에 대한 재검토를 토대로 ‘한반도 생활공동체’ 형성의 문제의식을 정리하는 한편, 이를 위한 남북협력의 방향을 모색하는 데 초점을 둔다. 두 번째 연구는 생활공동체를 형성해 나가는 과정에서 남북한 구성원들이 공감할 수 있는 가치들을 미시적인 수준에서 발견하기 위해 북한 일상생활 공동체의 변화를 탐구하는 데 초점을 맞춘다. 이와 같이, 각각의 세부 연구를 통해 통일 논의를 중층화·다면화하는 것이 전체 연구의 시도이다.

나. 연구목적

본 연구의 주요 목적은 다음과 같다. 첫 번째 목적은 연구의 필요성에서 전술하였듯이, 남북한 주민들이 공감할 수 있는 새로운 통합의 가치들을 발견하고 제시하는 것이다. 새로운 한반도 통일 담론이 필요한 이유는 분단이 장기화할수록 남북한 주민들을 연결하는 통합의 가치들이 약화하고 있기 때문이다. 선행연구들에 따르면, 공동체라는 개념은 1) 지리적 영역과 2) 사회적 상호작용, 3) 공통의 유대(common ties)라는 요소들과 밀접하게 연관된다.⁴⁾ 한반도 통일 담론은 지리적 영역이라는 기준에서 분명한 근거가 있고, 상호작용이라는 차원에서도 남북교류협력이라는 수단을 갖고 있다. 반면, 국

4) George A Hillery, "Definition of community," *Rural sociology*, vol. 20 (1955), pp. 111~123.

제질서와 사회변화를 반영하여 한반도의 통합 과정에서 달성할 수 있는 가치들에 대한 논의들은 그동안 상대적으로 부족했다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 ‘생명과 안전의 보호’, ‘복리의 증진과 형평성 확대’, ‘문화적 다양성의 인정’ 등 한반도 통합의 다양한 가치에 주목하고자 한다. 또한 이러한 가치들이 전 지구적인 차원에서도 보편적일 뿐만 아니라 개인의 일상과도 밀접하게 연관되어 있음을 보이고자 한다.

두 번째 목적은 한반도 통일 논의를 보다 다면화하는 것이다. 통일 담론의 다면화는 생명과 안전, 복리와 번영, 문화적 다양성의 인정, 평화조성이라는 다양한 가치들을 포괄적으로 논의하고, 이러한 가치들의 상호 연계성에 주목하는 시도라고 볼 수 있다. 이러한 가치들의 실현을 민족 정체성 회복이라는 하나의 목표를 위한 수단으로 간주하는 것이 아니라, 그 자체가 남북한 구성원들이 공감할 수 있는 보편적인 가치라는 데 초점을 맞추고자 한다. 또한, 이러한 가치들은 상호연결될 때 그 실현가능성이 높아지며, 이를 통해 남북한 구성원들의 지지를 획득할 수 있다는 데 주목하고자 한다. 통일 담론의 다면화는 문화공동체 형성이라는 차원에서도 다양하게 논의될 수 있을 것으로 기대된다. 문화는 그 자체가 다면적인 측면을 가지고 있고, 문화적 활동이나 전통의 보호라는 차원을 넘어서, 인간 공동체의 일상적인 행위의 가치와 중요성과도 직접 연관되는 것이다. 이러한 측면에서, 문화는 발전에 따른 여러 문제를 다양한 각도에서 해결하는 포괄적 수단(transversal tool)으로 간주되기도 한다.⁵⁾ 한반도 통일 담론에서도, 문화적 접근이 이러한 다면적이고 포괄적인 통합의 수단으로 역할을 하는 방안을 모색하고자 한다.

5) Pascaline Gaborit, *The Strength of Culture for Development: Why Culture Matters in International Cooperation* (Brussels: PIE-Peter Lang SA, 2014), pp. 13~15.

마지막으로, 남북한이 직면하고 있는 공통의 문제를 해결하기 위한 차원에서 남북교류협력의 필요성을 찾고자 한다. 남북교류협력의 필요성은 오랜 기간 시혜적 관점에 머물러 있었다. 보건의료 등 인도적 지원은 북한의 인도주의적 위기 발생 가능성과 깊이 연관되어 있었고, 경제협력 또한 북한 경제의 발전을 위한 방안과 함께 논의된 측면이 없지 않다. 이러한 관점의 남북교류협력은 지원이나 투자를 하는 남측에게 장기적인 유인을 제공하기 어렵다는 점에서, 소모적인 남남갈등으로 이어지곤 했다. 특히, 인도적 지원의 경우, 북한의 인도주의적 위기가 발생했을 때 한하여 단절적으로 이루어지는 경우도 빈번했다. 남북교류협력이 남북 양측에 지속가능한 유인을 제공하기 위해서는 공동으로 직면한 문제를 해결하는 데 집중할 필요가 있다. 최근 생명공동체와 관련된 논의는 전 지구적인 감염병 사태에 직면한 남북한의 공동 대응 차원에서 이루어지고 있다. 이러한 접근방법이 보건협력뿐만 아니라 남북교류협력 전반으로 확대될 필요가 있다는 것이 본 연구의 문제의식이라고 할 수 있다. 즉, 남북한이 직면한 당면 문제에 대한 공동 대응을 통해 생명과 안전의 보호, 복리의 증진, 문화적 다양성의 확대, 상호이해 같은 다양한 가치를 포용할 수 있는 공동체 통합 담론을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구의 구성

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어, II장에서는 새로운 한반도 통일 담론의 필요성을 검토하는 한편, 공동체 이론의 측면에서 기존 한반도 통일 담론의 한계를 짚어보고, 이를 토대로 새로운

한반도 통일 담론으로서 생활공동체 담론의 문제의식과 지향을 제시하고자 한다. 또한, 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력의 방향을 생명공동체, 경제공동체, 문화공동체로 구분하고 이를 각각 III장, IV장, V장에서 논의한다.

II장은 ‘한반도 통일 담론의 전환과 생활공동체’라는 제목으로 연구책임자(최지영)가 집필하였다. II장에서는 한반도 통일 환경의 변화에 따라, 민족공동체통일방안으로 대표되는 기존 통일 담론의 한계를 검토하고 개선 방향을 제시한 선행연구들을 살펴본다. 특히, 기존 통일 담론의 한계는 변화하는 통일 인식에 부응하지 못한다는 데 있는데, 이에 대한 선행연구들을 검토한다. 또한, 공동체 이론의 의미와 조건, 기능의 측면에서 기존 한반도 통일 담론의 한계를 검토하고, 이를 통해 오늘날 한반도 통일 담론으로 제시하기에 바람직하다고 여겨지는 공동체의 상(像)과 그 형성 과정에서 추구해야 할 가치들에 관해 탐구하고자 한다. 특히, 분단이 장기화되고 전쟁 이후 출생 세대의 비중이 증가하면서, 통일이라는 공동체 형성 과정을 통해 남북한 구성원들이 얻고자 하는 목표가 다양해지고 있다는 데 주목한다. 또한, 코로나19 팬데믹, 기후변화, 저출산·고령화 등 남북한이 직면한 여건을 검토하여, 공동 대응의 필요성과 이를 통해 달성할 수 있는 가치들을 제시하고자 한다. 이러한 접근을 토대로, II장에서는 새로운 관점의 한반도 통일 담론으로서 ‘생활공동체’ 담론을 제안한다. ‘생활공동체’는 기존 통일 담론에서도 남북 간 생활상의 동질성 확보, 삶의 양식에 있어서 공통성 확보라는 의미로 사용됐다. 그러나 이전에는 생활공동체 형성이 통일의 최종적인 모습으로 상정되어왔다면, 최근에는 통합 과정에서 지향해야 할 공동체 상으로 제시되고 있다는 점에서 차이가 있다. 본 연구에서는 이러한 변화가 담고 있는 문제의식을 짚어보고, 현 시점에서 새로운 한반도

통일 담론으로서 생활공동체가 어떻게 해석될 수 있는지 논의하고자 한다.

Ⅲ장의 ‘생명공동체 형성을 위한 남북협력’은 선문대학교 송철종 교수와 산업연구원의 김수정 박사가 각각 보건협력과 생태협력을 집필하였다. Ⅲ장에서는 생명공동체 형성을 위한 남북협력을 모색하는 데 초점을 맞추고, 이를 위한 보건협력과 생태협력의 가능성과 방향을 검토한다. 기존 협력은 북한의 긴급한 인도적 위기 상황을 경감시키는 데 초점을 맞추고 있어, 일회적이거나 단기적인 협력에 그치는 경우가 많았고, 남북관계의 온도에도 크게 좌우되곤 했다. 이에 따라, 인도적 협력도 기존의 시혜적 관점에서 탈피하여 공동의 가치를 보호하고, 보다 지속가능한 협력을 모색하는 방향으로 이루어질 필요가 있다는 문제의식이 확대되고 있다. 그뿐만 아니라 최근 코로나19 감염병 사태와 기후변화 문제로 전 지구적인 차원으로 보건·생태 위기가 확산하고 있어, 이에 대한 공동 대응의 필요성도 더욱 확대되고 있다. 한반도라는 공간에서 남과 북이 하나의 생태 축으로 연결되어 있다는 점은 공동 대응의 필요성을 요청하는 조건이기도 하다. 이러한 문제의식을 기반으로, Ⅲ장에서는 남북한 주민들의 생명과 안전을 보호하기 위한 생명공동체 형성이라는 관점에서, 긴급성과 지속가능성을 고려한 보건·생태협력을 모색하고자 한다.

Ⅳ장의 ‘경제공동체 형성을 위한 남북협력’은 대외경제정책연구원의 최장호 박사가 남북교역을, 연구책임자(최지영)가 관광협력과 산업협력을 집필하였다. Ⅳ장에서는 더 현실적이고 실제적인 협력을 모색한다는 차원에서 경제공동체 형성에 대해 논의한다. 경제공동체 형성은 유엔 안보리의 대북제재가 지속되고 있는 상황을 고려하여, 단계적으로 접근한다. 유엔 안보리의 대북제재가 지속되고 있는 상황에서, 공동시장 형성이나 특구 건설 같은 논의는 단기적으로 실

천하기 어려울 뿐만 아니라 일정 부분 남북한 주민들의 일상적인 삶과 괴리되어 있다. 따라서, 대북제재하에서 실현 가능성이 비교적 높고, 보다 일상적이고 실제적인 경제협력이라는 차원에서 작은 교역과 관광협력의 필요성과 가능성을 우선으로 모색하고, 대북제재 완화에 따라 이를 단계적으로 확대하는 방안을 제시했다. 다음으로, 대북제재 해제와 한반도 비핵화, 북한의 개혁·개방이 본격적으로 이루어지는 중장기 시계에서, 한반도 경제공동체 형성의 핵심이 되는 산업협력의 추진 방향에 대해서도 논의하였다. 남북한 경제공동체의 궁극적인 목적이 생산, 분배, 거래행위의 단일권을 형성하는데 있음을 감안⁶⁾할 때, 산업협력의 확대는 경제공동체 형성을 견인하는 핵심이라고 할 수 있다. 산업협력은 다른 어떤 경제협력보다 그 파급효과가 크기 때문에, 경제적 측면에서 삶의 동질성을 확보하는데 기여한다. 그러나 경제협력이 생활공동체 형성을 촉진하기 위해서는, 그 효과를 단지 경제적인 측면에 한정하여 논의하는 기존의 관점에서 탈피할 필요도 있다. 이에 따라, IV장에서는 산업협력의 평화조성에 대한 기여, 경제특구 등 접촉지대를 매개로 한 남북한 상호작용 확대 효과에 주목하여, 한반도 생활공동체 형성에 기여하기 위한 바람직한 산업협력의 방향에 대해 논의한다.

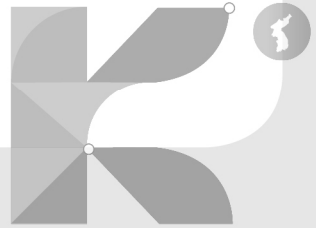
V장의 ‘문화공동체 형성을 위한 남북협력’의 집필에는 통일연구원의 이지순 박사(전통문화와 민속문화), 통일디자인연구소의 전영선 교수(생활문화의 통합), 신한대학교의 남영호 교수(유럽연합 사례)가 참여하였다. V장에서는 문화공동체 형성방안을 논의하기 위해 남북한 공동의 문화적 토대를 전통적인 민속문화 범주에서 살펴보는 한편, 생활문화의 측면에서 남북한이 소통하고 협력하는 방안

6) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』(서울: 민족통일연구원, 1993), 재인용: 박영호, “민족발전 공동계획의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진 방향,” 『통일정책연구』, 제4권 제2호 (1995), pp. 11~12.

을 논의하였다. 또한, 문화적인 접근으로 공동체의 정체성을 이뤄내고 통합을 촉진했던 유럽연합의 경험을 토대로 한반도 문화공동체 형성에 대한 시사점을 도출하고자 했다. 분단 이후 남북한의 제도와 삶의 조건은 크게 달라졌음에도 불구하고, 민속문화의 저변은 여전히 남북한을 느슨하게 연결하고 있음을 발견하였다. 특히, 일상생활 문화에 스며들어 있는 민속문화는 남북 간 상호이해를 촉진함으로써 문화공동체를 형성하는 기초라고 할 수 있다. 한편, 문화공동체 형성을 위한 생활문화의 통합에 대한 논의는 ‘통합’이라는 개념에 대한 올바른 이해에서부터 출발해야 함을 강조하였다. 통합이 폭력적이거나 배타적인 방향으로 이루어지지 않도록, 상호문화에 대한 이해를 기반으로 남북 간 온전한 소통의 환경을 조성하는 데 주목하고자 했다. 마지막으로, 유럽연합의 사례는 공동체의 일상적 통합을 끌어내는 문화의 동력을 잘 보여준다. 유럽연합의 사례는 공통의 역사적, 문화적 배경 속에서 경제적, 정치·안보적 필요 때문에 공동체를 형성하였음에도 불구하고, 통합이 일상의 차원에서 진전되는 과정이 얼마나 어려운가를 보여준다. 사람, 물자와 서비스의 자유로운 이동이 보장되었음에도, 다양한 문화에 대한 상호이해 없이는 통합의 다음 단계로 나아가기 어려운 것이다. 유럽연합의 사례는 국가 간 화해와 공존을 위한 노력, 지역사회 차원에서 국경을 넘는 협력의 시도, 공동의 역사를 서술하며 상대방에 대한 부정적인 선입견을 극복하려는 움직임 같은 중층적이고 다면적인 문화적 동력이 공동체의 지속성을 뒷받침하고 있음을 잘 보여준다.

II. 한반도 통일 담론의 전환과 생활공동체

최지영 통일연구원



1. 서론

한반도 통일은 그 자체가 한반도라는 지역에 하나의 공동체를 형성하는 것을 뜻한다. 분단이 75년 이상 장기화하고 있음에도 불구하고, 한반도 통일은 아직도 우리가 지향해야 하는 공동체의 모습으로 내재되어 있다. 정부와 정치권, 학계와 시민사회 할 것 없이, 우리의 미래를 구상할 때 통일과 관련된 논의를 빼놓지 않는다. 공동체의 미래상을 설계할 때 통일이라는 논의가 포함된다는 것의 의미는 무엇일까? 이러한 논의의 근거에는, 통일이 우리가 지향하는 가치들을 실현하는 과정이 될 수 있다는 믿음이 있다.

한반도라는 공간에 하나의 공동체를 형성함으로써 우리가 실현하고자 하는 가치들에는 어떤 것이 있을까? 분단 직후에는 분단이라는 사건이 가져온 공동체의 훼손을 극복하려는 것 자체가 통일의 가치로 간주되기도 했으나 지금은 상황이 다르다. 한국전쟁을 경험한 세대는 이미 고령화되었고, 분단 이후에 태어나 자란 세대가 인구의 90% 가까이 차지하고 있다. 또한, 남과 북의 구성원들이 바라는 공동체의 모습이나 통일을 통해 이루고자 하는 가치는 계속 변화하고 있다. 지금 한반도 구성원들은 분단 이전에 공유했던 공동체를 복원하는 것보다, 통일에 이르는 과정을 통해 분단으로 비롯된 여러 모순과 전쟁 위협을 해소한다는 차원에 더 관심이 많은 것으로 보인다.

이러한 변화에 대응하여, 한반도 통일 담론을 재검토하고자 하는 시도들이 학계, 시민사회뿐만 아니라 정부 차원에서도 꾸준히 이어져 왔다. 특히, 우리 정부의 공식 통일방안인 민족공동체통일방안에 대한 보완 및 확장 시도도 여러 번 이루어진 바 있다. 민족공동체통일방안은 30여 년이 넘게 연속성을 유지해왔을 뿐만 아니라, 공동체 형성을 통일 담론의 중심축으로 제시했다는 점, 한국 사회 내 보수

와 진보, 양 진영의 동의를 끌어낸 담론이었다는 점, 점진적·단계적 통일방안을 제시함으로써 ‘과정으로서의 통일’에 대한 논의를 확대했다는 점에서 그 긍정적 역할과 기여가 결코 적지 않다. 무엇보다 김영삼 정부 이후 역대 정부가 이를 계승하였고, 6.15 공동선언을 통해 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안의 공통성을 확인하였다⁷⁾는 것은 75년의 분단사에서 큰 성과라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 한반도 통일 담론의 재논의 필요성이 지속해서 제기되는 것은 한반도를 둘러싼 국제정치의 변화, 남한과 북한 사회의 변화를 담기에 기존 담론이 제한적이기 때문이다. 무엇보다도 통일의 당위를 설명하였던 민족 정체성, 즉 타자로부터 우리는 누구인가를 규정할 때 남과 북을 하나로 묶었던 정체성이 약화되고 있다는 것은 통일 담론의 변화가 요구되는 중요한 이유 중의 하나이다.

이 장의 목적은 한반도 통일 담론의 전환 필요성을 짚어보는 한편, 새로운 통일 담론으로서 ‘생활공동체’ 형성을 논의하는 것이다. 한반도 통일 담론의 전환 필요성은 본 연구와 유사한 문제의식을 가진 선행연구들의 연장선에서 제기한다. 2절에서는 정부 및 학계에서 이루어진 통일 논의를 검토하는 한편, 새로운 통일 담론을 요구하는 환경으로서 우리 국민의 통일의식이 어떻게 변해왔는지 살펴보고자 한다. 또한, 공동체 이론의 측면에서, 기존 통일 담론의 한계를 짚어보는 한편, 새로운 통일 논의가 지향해야 할 부분을 살펴본다. 3절에서는 ‘생활공동체’가 기존 통일 논의에서 차지했던 위치와 의미를 살펴보는 한편 새로운 통일 담론에서 ‘생활공동체’ 형성이 갖는 문제의식과 지향을 살펴보고, 이에 근거한 남북협력의 방향을 제시하고자 한다.

7) 행정안전부 국가기록원, 기록으로 만나는 대한민국, “6.15 남북공동선언,” 2000.6.15., <<https://theme.archives.go.kr/next/unikorea/six/six04.do>> (검색일: 2021.10.26.).

2. 한반도 통일 환경의 변화와 새로운 통일 담론의 필요성

가. 한반도 통일 담론의 재검토

역대 정부들은 1994년 발표된 민족공동체통일방안을 공식적인 통일방안으로 계승하면서도, 각 정부가 처한 여건에서 남북관계의 진전과 통일 논의의 활성화를 위한 담론을 제시해왔다. 정부 주도의 통일 담론은 당시의 남북관계와 한반도를 둘러싼 국제 정세에 기반하여, 민족공동체통일방안을 보완하고 확장하는 데 초점을 맞추고 있다. 반면, 학계를 중심으로 이루어진 논의들은 더 적극적이고 대안적인 통일 담론을 모색하고 있다. 학계의 통일 담론은 국제 정세와 남북관계의 변화를 감안하면서도, 분단의 장기화에 따른 국민의 통일 인식 변화, 개인화와 정보화, 세계화 같은 한국 사회의 변화를 포용할 수 있는 통일 논의에 더 초점을 맞추고 있다고 할 수 있다. 이 절에서는 한반도 통일 담론에 대한 기존 논의들을 정부 주도의 통일 담론과 학계의 통일 논의로 구분하여 살펴보고자 한다.

(1) 역대 정부

우리 정부의 공식적인 통일방안인 민족공동체통일방안은 1989년 노태우 정부에서 제안한 한민족공동체통일방안을 1994년 김영삼 정부에서 보완·발전시킨 것으로, 이후의 정부들도 이를 계승하고 있다.⁸⁾ 한민족공동체통일방안은 우리 정부가 제시한 통일방안 가운데 최초로 점진적, 단계적 통일을 상정하였으며, 통일 논의를 공동체 형성이라는 차원에서 논의하는 계기를 제공하였다는 데 의의가 있

8) 통일부, 「민족공동체통일방안」, <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>> (검색일: 2021.5.16.).

다. 민족공동체통일방안의 ‘단계적 통일’은 기존 한민족공동체통일 방안에 화해협력 단계가 추가됨으로써, 3단계의 통일과정(화해협력 단계→남북연합 단계→통일국가 완성 단계)으로 구체화한 것이다.⁹⁾ 통일 단계는 공동체 형성과정과도 대응된다. 화해협력 단계에서 남과 북은 비정치 분야의 경제, 사회, 문화의 교류와 협력을 통해 상호 신뢰를 형성하고, 이를 토대로 남북연합 단계에서는 경제, 사회, 문화 공동체를 형성하며, 정치공동체 실현에 앞서 한민족으로서의 동질성을 회복하며 민족공동의 생활권을 구축함으로써 민족통일을 실현하게 된다. 최종적으로, 통일국가 완성 단계에서 정치공동체 형성을 완료함으로써 민족통일은 국가통일로 나아가게 된다.¹⁰⁾

비정치 분야인 경제, 사회, 문화의 교류와 협력에 기반하여, 각각의 공동체를 형성하고 이를 토대로 정치공동체 형성을 추진하는 민족공동체통일방안은 초기 유럽통합 이론들 가운데 하나인 기능주의 이론에 근거하고 있다. 1950년대 유럽통합 과정에서 제기되었던 기능주의 이론은 국가 간의 기능적이고, 기술적인, 즉 비정치적인 통합에 기반하여 국가 간 상호의존성이 확대되면, 통합에 관여한 개인과 집단들의 요구가 통합의 내적 동력으로 작용하며, 이러한 통합이 야말로 민족국가의 이익에 의해 이루어지는 통합보다 오히려 세계의 평화와 번영에 기여한다고 봤다.¹¹⁾

또한, 민족공동체통일방안은 그 명칭에서 확인할 수 있듯이 최종적으로 민족공동체를 형성하는 것을 그 목표로 한다. 민족공동체를

9) 이남주, “「민족공동체통일방안」의 발전적 계승,” 통일연구원 편, 『한민족공동체통일방안 30주년 의의와 과제』 (한민족공동체통일방안 30주년 행사 자료집, 2019.9.9.), pp. 37~38, <<https://www.kinu.or.kr/brd/board/606/L/CATEGORY/589/menu/404?brdType=R&thisPage=1&bbIdx=56428>> (검색일: 2021.5.18.).

10) 조한범, 『남북한 사회문화 공동체 형성방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 29~33.

11) 박용수, “유럽연합(EU) 사회정책의 초기 발달과정에서 나타난 이론적 함의,” 『국제정치논총』, 제46권 2호 (2006), pp. 173~174.

형성해야 한다는 당위는 남과 북이 단일민족으로서의 공동체 의식, 즉 민족 정체성을 공유하고 있다는 데서 출발한다. 남북한 구성원이 가진 민족 정체성은 분단 이전에서 공유했던 역사, 언어, 문화 전통, 삶의 터전에서 형성된 것이다.¹²⁾ 유럽연합으로의 통합을 유럽정체성과 별도로 논의할 수 없는 것과 마찬가지로,¹³⁾ 집단 정체성의 공유는 공동체 형성의 토대로 작용한다고 볼 수 있다.

민족공동체통일방안이 통일의 과정을 공동체 형성으로 접근하고 있다는 점은 기존의 국가 중심 통일방안과 차별적인 지점이라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 이후 통일 논의에서 ‘공동체 담론’은 보수와 진보 진영을 아우르는 공통된 통일 담론으로 자리 잡았다. 또한, 역대 정부의 공식적인 통일방안으로서 연속성을 유지하게 되었다는 점에서, 민족공동체통일방안의 역할과 의의는 크다고 할 수 있다.¹⁵⁾

이처럼 민족공동체통일방안은 보편성과 포용성을 갖춘 통일 담론이지만, 국제 정세의 변화, 기능주의의 한계, 통일 인식의 변화 등으로 인하여 담론의 전환이나 보완 및 확장이 불가피하다는 문제제기도 꾸준히 이어져 왔다. 역대 정부들은 공식 통일방안으로 민족공동체통일방안을 계승하는 한편 당시의 남북관계와 국제 정세를 감안하여 통일 논의를 활성화하고 대북정책의 실효성을 제고하기 위한 다양한 담론을 제기해왔다.

12) 행정안전부 대통령기록관, “1989년도 정기국회(민족통일과 관련한 노태우 대통령 특별연설, 1989.9.11.),” <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2021.6.8.).

13) 신중훈, “유럽 정체성과 동아시아 공동체 담론-동아시아 공동체의 정체성에 대한 비판적 질문,” 『역사학보』, 제221호 (2014), pp. 235~260.

14) 강원택, “통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로,” 강원택 외, 『분단 이후 제기된 통일담론에 대한 정리와 성찰』 (서울: 통일부 통일교육원, 2021), pp. 10~110.

15) 이정철, “‘통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로’에 대한 토론,” 강원택 외, 『분단 이후 제기된 통일담론에 대한 정리와 성찰』 (서울: 통일부 통일교육원, 2021), pp. 111~114.

국민의 정부와 참여 정부의 노력은 기능주의의 활성화라는 측면에서 접근할 수 있다. 국민의 정부는 정경분리 원칙에 근거하여 남북경협을 활성화하는 데 주력하였으며, 참여 정부에서도 이러한 기조는 유지되었다.¹⁶⁾ 이로 인해, 1989년 이후 시범적인 형태로 이루어지고 있던 남북경협은 2000년대 이후 금강산 관광지구, 개성공업지구 같은 형태로 다양화되며, 양적으로도 확대되었다. 그러나 기능주의 활성화라는 접근방법은 그 자체가 장점이자 한계로 작용하기도 했다. 정경분리 원칙은 남북 간 교류협력 활성화에는 기여했지만, 비정치적 분야의 교류협력 확대가 북핵 문제나 남북 간 군사적 긴장이라는 요소를 근본적으로 해소하는 데는 한계가 있었기 때문이다.

이명박 정부의 통일 논의는 북한에 대한 구조적 관여를 강조하고 기능주의의 한계를 극복한다는 차원에서 이루어졌다. 당시의 통일 논의들은 이전 정부에서 이루어진 남북교류협력의 확대가 북한의 변화를 끌어내지 못하였고 결과적으로 핵 문제를 해결하는 데 실패했다는 비판에 기초하고 있다. 이러한 문제의식은 북한의 비핵화를 선결 조건으로 강조하는 ‘비핵·개방·3000’, ‘3대 공동체 통일구상’을 제시하는 것으로 이어졌다. ‘3대 공동체 통일구상’은 민족공동체 통일방안의 한계를 보완한다는 측면에서 제안되었다고 볼 수 있다. 즉, 기능주의 통합 이론에 근거하고 있는 민족공동체통일방안은, 비정치 분야의 교류협력이 정치적 영역으로 확산하는 효과(spill-over

16) 참여 정부의 대북정책은 한반도 문제의 특수성을 고려하여, 평화와 경제의 상호관계적 성격에 더욱더 주목했다는 점에서 국민의 정부의 기능주의 접근보다는 심화하였다. 이는 경제적 협력의 비정치적 분야로 확산하는 효과가 한반도에서는 잘 작동하지 않는다는 문제의식에 기초한 것으로, 평화와 경제의 상호관계성에 대한 강조는 ‘선순환’이라는 표현에서 잘 나타난다. 현 정부의 통일 논의는 기본적으로 참여 정부의 문제의식의 연장선에 있으나, ‘평화의 최우선 추구’와 ‘평화 체제 구축’ 등 상위 정치의 문제 해결을 더 강조하고 있다. 이에 대해서는 후술하도록 하겠다.

effect)를 전제로 하지만, 남북관계에서 이러한 확산 효과가 미미했다는 것이다. 그뿐만 아니라, 3단계의 통일과정에서 화해협력 단계에서 남북연합단계로, 통일국가 완성 단계로의 이행을 위해 어떠한 기준이나 조건이 필요한지가 명확하지 않다는 점도 민족공동체통일방안의 한계로 지적했다.¹⁷⁾ 이에 따라, ‘3대 공동체 통일구상’은 북한의 비핵화 달성까지를 평화공동체 형성으로 상정하고, 이후 시차를 두고 경제공동체를 추진하며, 평화공동체와 경제공동체를 바탕으로 민족공동체를 완성하는 것으로 각각의 공동체의 순서와 단계별 기준을 명확히 하는 데 초점을 두었다.¹⁸⁾ 그뿐만 아니라, 기능주의의 한계를 극복한다는 차원에서, 이명박 정부에서는 남북관계의 상호주의를 한층 더 강조했다. ‘비핵·개방·3000’ 같은 대북정책은 비핵화와 경제적 편익을 교환하는 엄격한 상호주의 원칙을 바로 보여준다. ‘3대 공동체 통일구상’의 제안은 민족공동체통일방안을 발전적으로 보완하려는 시도로서 의미가 있다. 그러나 엄격한 상호주의 원칙은 평화공동체의 형성에 대한 기제를 찾기 어렵게 만드는 조건으로 작용했고, 공동체 형성을 위한 수단이라고 할 수 있는 남북 간 다양한 교류협력도 축소되는 결과를 초래했다.

박근혜 정부의 통일 논의는 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 ‘통일대박론’으로 대표된다. 전자가 신뢰 구축을 통한 통일의 과정을 의미한다면, 후자는 통일의 결과로서 편익을 강조한다. 이명박 정부와 박근혜 정부의 통일 논의는 통일을 국가발전전략과 연계하고, 통일의 결과로서 경제적 편익을 부각했다는 데서 이전의 논의들과 차이를 보인다. 선행연구가 지적한 것처럼 ‘통일대박론’은 신뢰 구축을 통한 통일의 과정인 ‘한반도 신뢰 프로세스’와 개념적 관계를 구체화하지

17) 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 105~120.

18) 위의 책, pp. 37~38.

못했다는 점에서 한계가 있지만, 경제적 편익에 대한 강조 효과는 기존의 어떤 통일 담론들보다 강력했다고 볼 수 있다.¹⁹⁾ 또한, 통일 준비위원회의 설립을 통해 통일 담론의 활성화를 적극적으로 시도하기도 했다. 한편, 박근혜 정부에서는 ‘3대 공동체 통일구상’과 같이 보완적인 통일방안을 직접적으로 설계하기보다, 실질적인 남북 교류협력을 제안하는 데 초점을 두었다. 2014년 광복절 경축사를 통해서 DMZ 세계평화공원의 조성, 민생협력, 환경협력, 문화협력 같은 비교적 다양한 형태의 교류협력안이 제안되었고,²⁰⁾ 드레스덴 선언에서는 인도적 협력뿐만 아니라 ‘복합농촌 단지’ 조성 같은 민생 인프라 구축, 나진·하산 물류사업 같은 남·북·러 경제협력사업을 제안하기도 했다.²¹⁾

이명박 정부와 박근혜 정부의 통일 담론은 상호주의에 기초하여 비핵화나 통일에 따른 경제적 편익을 적극적으로 강조했으나, 현실의 남북관계에서는 도발과 제재의 악순환이 거듭되었다. 민족공동체통일방안의 차별성은 화해협력 단계에서의 교류협력을 강조하면서 과정으로서의 통일, 기능적 협력의 긍정적인 파급효과를 기대하는 데 있다. 이러한 점에서 ‘3대 공동체 통일구상’이나 ‘한반도 신뢰 프로세스’는 민족공동체통일방안과 긍정적인 보완관계를 형성하는데 한계를 나타내었다고 볼 수 있다.

문재인 정부의 통일 담론은 평화와 경제의 선순환을 지향한다는 점에서, 기본적으로 참여 정부의 평화경제론의 연장선에 있으나,

19) 강원택, “통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로,” pp. 10~110.
 20) 행정안전부 대통령기록관, “박근혜 대통령, 제69주년 광복절 경축사,” 2014.8.15., <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2021.6.2.).
 21) 주 독일 대한민국대사관, “박근혜 대통령 드레스덴 선언 발표,” 2014.4.15., <https://overseas.mofa.go.kr/de-ko/brd/m_7206/view.do?seq=1072078&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=5> (검색일: 2021.6.2.).

‘평화의 최우선 추구’나 ‘평화 체제의 구축’과 같이 상위 정치의 문제 해결을 강조하고 있다는 점에서 차이가 있다. 평화에 대한 강조도 일정 부분 기능주의 접근법의 한계를 극복하려는 시도라고 해석할 수 있다. 그러나 이는 상위 정치의 문제 해결 없이는 교류협력에 따른 편익을 인정하지 않는 상호주의 원칙의 결과라기보다, 평화에 기초하지 않은 교류협력은 지속가능하지 않다는 경험의 결과라고 볼 수 있다. 한편, 현 정부는 ‘한반도신경제구상’이나 ‘신한반도 체제 구상’ 같은 담론을 통해 통일 논의의 활성화를 시도하기도 했다. ‘한반도 신경제구상’이 남북 경제공동체 형성의 실제적인 모습을 제시하는데 초점을 맞추고 있다면,²²⁾ ‘신한반도 체제 구상’은 급변하는 국제 질서와 환경 속에서 북한의 변화를 견인하여, 지속가능한 남북관계의 모습을 형성하기 위한 장기 비전을 제시하는 데 중점을 둔다.²³⁾

엄격한 상호주의 원칙으로부터 탈피한 현 정부의 통일 논의는 초기 남북관계 개선에 기여했다. 남북 정상회담과 북미 정상회담의 연이은 개최는 ‘평화의 최우선 추구’를 지향한 대북정책의 성과라고 평가할 수 있다. 그러나 현 정부 초기에 남북관계가 큰 진전을 이루었음에도, 경제협력을 비롯하여 실질적인 교류협력은 진전되지 못했고, 남북관계는 북미관계의 교착상태에 종속되어 표류하다가 악화하기에 이르렀다. 물론, 대북제재 상황과 비정치적 분야의 교류협력을 비본질적 문제로 치부하는 북한 당국의 태도로 인하여, 교류협력이 재개되기 어려운 것은 사실이다. 그런데도, 현 정부 초기의 남북 교류협력방안들은 지나치게 장기적인 비전을 제시하는 데 집중한 측면이 적지 않다. 특히, 국제사회의 대북제재로 대규모 경협사업의

22) 통일부, 국정과제 및 실천과제, “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2021.8.26.).

23) 청와대, “제100주년 3·1절 기념식 기념사,” 2019.3.1., <<https://www1.president.go.kr/articles/5607>> (검색일: 2021.10.28.).

추진이 현실적으로 어려운 상황에서 장기적인 경제적 성과에 대한 강조는 한계에 봉착할 수밖에 없다. 오히려, 낮은 수준의 일회성 사업이라도 북한의 수요가 높거나, 대북제재하에서 실현 가능한 다양한 형태의 교류협력사업들을 우선하여 추진하는 방안을 고려할 필요가 있었을 것으로 보인다.

(2) 대안적인 통일 담론들

앞에서 살펴본 바와 같이, 역대 정부들의 통일 담론은 당시의 한반도 상황과 각 정부의 대북정책 방향에 따라 변화해 왔으나 공식적인 통일방안으로서 민족공동체통일방안은 연속성을 유지해왔고, 각 정부의 통일 논의는 ‘구상’이나 ‘전략’이라는 차원에서 민족공동체통일방안과 보완적 관계를 형성해왔다. 반면, 학계를 중심으로 이루어진 통일 담론들은 공식적인 통일방안으로부터 비교적 자유롭다. 민족공동체통일방안은 통일의 당위를 민족정체성의 회복에서 찾지만, 대안적 통일 담론들은 통일의 과정이 지향하는 것이 무엇이어야 하는지에 대해 오히려 폭넓게 논의하고 있다.

민족공동체통일방안이 발표된 이후 대안적인 통일 담론이라 할 수 있는 논의를 살펴보자. 선행연구에 따르면 학계를 중심으로 이루어진 통일 담론은 다음과 같이 구분된다. 첫째, 통일을 국가발전과정으로 접근하는 박세일의 선진화 통일론, 둘째, 1민족 1국가의 민족 중심적 통일을 강조하는 강만길의 분단시대론, 셋째, 분단 문제의 해결을 통일과 구분하는 견해들로 백낙청의 분단체제론과 일상과 문화적 실천을 통한 분단 극복을 강조하는 탈분단론, 넷째, 남북한의 평화공존을 주장하는 양국체제론이다. 이 가운데, 탈냉전과 분단의 장기화, 남북한 구성원들의 통일 인식 변화를 고려하여, ‘민족’이 아닌 다양한 가치들을 통일과정에서 지향할 필요가 있다고 제기

한 대표적인 논의들은 선진화 통일론, 연성복합통일론, 탈분단론을 들 수 있다.²⁴⁾

우선, 선진화 통일론은 통일을 국가발전과정으로 인식하고 있으며, 통일과정에서의 경제적 편익을 강조한다.²⁵⁾ 박세일에 따르면 선진화 통일론의 목표는 한반도 위에 선진일류국가를 건설하는 것이며, 이를 통해 남북한 경제는 비약적인 성장을 달성할 수 있다. 남한 경제는 저성장과 양극화를 해소할 수 있으며 북한 경제는 산업화와 체제 전환을 통해 낙후된 '후진 경제'에서 '중진국 경제'로 도약할 수 있다.²⁶⁾ 이처럼, 경제적 편익의 확대와 선진 국가 도약이라는 목표를 달성하기 위해 통일과정은 남한이 주도해야 하며, 초기 단계에서 국가통합을 이룬 이후, 북한을 하나의 특구로 지정하는 1국가 2체제를 유지하는 과정도 필요하다고 주장한다.²⁷⁾ 선진화 통일론은

24) 학계의 통일 담론을 위와 같이 구분한 것은 홍석률의 논의에 기반한 것이다. 양국체제를 제외한 나머지 유형의 논의들은 대부분 남북한의 정치적 통합이 필요하다고 보며, 탈분단론의 경우 사회적 통합을 더 강조하고 있지만, 정치적 통합에 반대하지는 않는다. 반면, 양국체제론은 남북한이 서로를 공식적인 주권국가로 승인하는 양국 체제를 형성하여 평화 공존하자는 주장으로, 평화 담론에 더 가깝다고 볼 수 있어 본 연구에서는 대안적인 통일 담론에 대한 논의에서 제외하였다. 홍석률, “학계의 통일 담론: 분단 문제 해결, 통일, 평화의 관계 설정을 중심으로,” 강원택 외, 『분단 이후 제기된 통일담론에 대한 정리와 성찰』 (서울: 통일부 통일교육원, 2021), pp. 207~264.

25) 이하 선진화 통일론에 대한 논의는 다음 책을 참조했다. 박세일, 『21세기 한반도의 꿈 선진 통일 전략』 (서울: 21세기북스, 2013), pp. 67~147.

26) 위의 책, pp. 119~126, pp. 181~190.

27) 선진화 통일론은 4단계 통일론을 제시한다. 1단계는 북한의 정상 국가화 단계-남한의 통일국가 준비단계로 북한의 핵 개발 포기 및 인권 문제 해결, 국제적 규범의 준수와 개혁개방이 이루어지는 과정을 '정상 국가화'라고 본다. 2단계와 3단계는 남북한의 산업화와 민주화 수준이 차이가 있으므로 필요한 과정이다. 2단계에서는 '1국가 2체제'로 북한의 산업화를 추진하는 단계이다. 북한을 일종의 '행정 특구'로 지정하여 노동과 자본, 상품의 이동을 제한하는 한편, 북한의 산업화와 체제 전환을 위한 각종 정책을 시행한다. 이러한 과정을 거쳐 남북한의 경제적 격차가 해소되면 1국가 1체제인 3단계로 진입하는데, 3단계에서는 북한의 민주화를 위한 제도 설계, 교육과 훈련이 필요하다. 즉, 2단계와 3단계를 거쳐 산업화와 민주화의 남북한 격차가 해소되면, 최종적으로 선진 통일국가 단계-신동아시아 시대로 진입한다. 위의 책, pp. 110~135.

선진 국가 도약이라는 분명한 통일의 목적을 제시하고, 이를 달성하기 위한 통일 단계를 효율적으로 배치하는 데 중점을 둔다. 남한이 통일을 주도해야 하는 이유, 국가통합을 이루고도 북한의 노동과 자본 이동을 통제하는 이유도 경제적 효율성이라는 가치에 종속된다. 또한, 선진화 통일론은 통일과정에서 경제적 편익 외에 다른 가치들, 즉 사회문화적 통합을 어떻게 달성할 것인가에 대해서는 자세하게 논의하지 않는다.

연성복합통일론도 선진화를 통일의 목표로 제시하고 있으나, 이와 함께 탈분단을 21세기 한반도의 지향점으로 명시하면서, 사회통합을 촉진하기 위한 복합적인 차원의 통합 원리를 제시한다.²⁸⁾ 연성복합통일론은 다양한 통일의 유형을 고려하고, 각각의 유형마다 통일의 단계를 설정하는 한편, 민족공동체 외에 21세기 통일 환경에 맞는 남북공동체의 상(像)을 제시하는 등 비교적 포괄적인 형태의 통일 담론을 제안하고 있다(〈표 II-1〉 참조). 남북공동체는 민족공동체 외에도 사회연성적 남북연합체, 복합네트워크의 세 가지 차원을 갖는데, 이는 민족공동체 형성을 통일의 주된 동력으로 간주하는 현재의 통일 담론이 더 이상 시대에 부합하지 않는다는 문제의식에 근거한 것이다. 이에 따라, 민족공동체 외에도 남북한만의 공동체적 결합을 모색할 수 있는 형태로서 연성적 남북연합체를, 공동체의 결합 범위가 남북을 넘어설 가능성을 염두에 둔다는 측면에서 연성적 남북연합체보다 한층 더 다원적이고 이질적인 네트워크 구조의 공동체 형태가 제안되는 것이다.

28) 이하 연성복합통일론에 관한 내용은 다음의 책을 참조했다. 박명규 외, 『연성복합통일론: 21세기 통일방안구상』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2010), pp. 3~19.

〈표 II-1〉 연성복합통일론의 구성 체계

남북공동체의 3차원	<ul style="list-style-type: none"> · 민족공동체 · 연성적 남북연합체 · 복합네트워크
통일과정의 3유형	<ul style="list-style-type: none"> · 교류-남북연합-통일국가의 3단계 통일 · 교류협력-(짧은 과도기)-통일국가 2.5단계 통일 · 교류협력-복합국가 2단계 통일
통합의 3원리 (통일과정의 사회통합)	<ul style="list-style-type: none"> · 개방적 민족공동체 · 사회경제공동체 · 민주적 헌법공동체

자료: 박명규 외, 『연성복합통일론: 21세기 통일방안구상』, p. 29.

연성복합통일론의 문제의식은 새로운 통일 담론이 분단의 장기화, 기능주의 교류협력의 한계, 통일의식의 약화나 다원화 같은 한국 사회의 변화뿐만 아니라 세계화의 흐름 속에서 국민국가의 절대적 지배력이 약화하여 가고 있는 상황을 고려할 필요가 있다는 데서 출발한다. 이에 따르면, 새로운 통일 담론은 ‘연성적 속성’과 ‘복합적 차원’을 수용해야 할 필요가 있다. ‘연성적 속성’이라는 것은 통일에 대한 논의가 제도적 통합뿐만 아니라 사람의 마음이 연결되고 새로운 연대감이 창출되는 과정에 중점을 두어야 한다는 것으로, 통일과정에서의 자발적인 참여를 중시하는 의미라 할 수 있다. 또한, ‘복합적 차원’의 통합 원리를 제시한 것은, 통일과정은 모든 제도 영역에서 같은 형태와 수준, 속도의 동질화를 이루는 것이 불가능하기 때문이다. 따라서 영역별, 주체별 상이한 속도와 차별적 방식을 포용하는 복합적 통합 원리가 요청되는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 연성복합통일론은 민족공동체통일방안의 기본원칙과 문제의식을 대체한다기보다는, 그 연장선에서 변화된 통일 환경을 반영하여 통일의 과정이나 절차에 대한 보다 개방적인 논의를 제안한 담론이라고 볼 수 있다.

선진화 통일론이 국가발전이라는 통일의 목표를 명시하고, 목표 달성을 위한 단계별 통합방안을 효율적으로 배치하는 데 중점을 둔 담론이라면, 연성복합통일론은 새로운 시대에 맞는 다양한 통일의 과정과 절차, 이에 적합한 거버넌스의 필요성을 제시하는 데 중점을 둔 논의라고 할 수 있다. 특히, 연성복합통일론은 제도와 체제의 통합을 논의하면서도, ‘연성적 속성’을 강조함으로써 통합의 과정에서 공동체의 구성원이 지향하는 가치의 통합과 연대감의 창출에 무게를 두고 있다는 점에서 이전의 통일 담론들과 차별성을 갖는다. 그러나 연성복합통일론도 이를 추진하기 위한 구체적이고 다양한 방안 제시에는 이르지 못했으며, 공동체를 형성하는 구성원들의 소통과 합의를 중시하고 있지만, 이를 어떻게 조직화할 것인가에 대한 논의로까지는 발전하지 못했다.

다음으로는 문화적 실천에 기초한 남북한의 사회문화적 통합, 일상연구 등 미시적 관점에 기반한 북한 연구를 통해 분단을 극복하고자 한 시도들로서 탈분단론을 살펴본다.²⁹⁾ 이와 관련된 연구들은 기존의 통일 논의가 거시적 층위의 체제통합에 치중해 있다는 점을 비판적으로 바라보고, 일상의 생활세계 같은 미시적 층위에서 인간 간 상호작용을 통해 분단으로 비롯된 왜곡을 해소하려는 데 중점을 둔다.³⁰⁾ 탈분단론 논의들은 거시적 체제통합의 필요성이나 중요성에

29) 이러한 논의를 탈분단론으로 규정한 것은 선행연구의 논의를 따른 것이다. 홍석률, “학계의 통일 담론: 분단문제 해결, 통일, 평화의 관계설정을 중심으로,” pp. 207~264.

30) 조한혜정은 하버마스(1984)의 체제통합과 사회통합의 구분을 빌려, 남북통일 논의는 지금까지 체제 통합적 차원에 집중되어 있었다고 지적하고 있다. 하버마스에 따르면, 사회는 노동과 생산에 관련된 기술적 통제의 영역인 체제통합과 인간 간 상호작용에 관련된 의사소통의 영역으로 구분되는데, 기존의 통일 담론은 체제의 제도적 통합과 이러한 통합의 결과를 제시하는 데 치중하여 일상생활 세계와 연관된 장기적인 사회문화적 통합을 어떻게 이룰 것인가를 충분히 논의하지 못했다. 조한혜정, “남북통일의 문화적 차원: ‘북조선’과 ‘남한’의 문화적 동질성, 이질성 논의와 민족주의, 진보주의 담론,” 송자·이영선 엮음, 『통일사회로 가는 길』 (서울: 오름, 1996), pp. 29~71.

대해 반대하는 것은 아니지만, 기존 통일 담론이 지나치게 획일적인 방향에서 이루어지면서 통합의 중층성, 다면성이 제대로 논의되지 않았던 것에 대해서 비판적인 평가를 하고 있다. 즉, 기존의 통일 담론이 통일의 당위성을 전제하고 이를 달성하는 방안에 대해 논의하는 데 치중함으로써, 오히려 통일이 지향해야 하는 보편적 가치들과 이를 달성하는 방안들에 대한 논의들을 축소시켰다는 것이다. 관련 연구들은 ‘탈분단’이라는 용어를 사용함으로써, 통일이라는 의미 자체가 부여하는 당위성을 극복하고자 한다. 또한, 통일은 남북한이 통합되는 과정으로서 분단으로 비롯된 구조적 문제들을 극복하는 수단이어야 한다고 강조하고 있다.³¹⁾

탈분단론은 크게 사회문화적 통합이라는 차원에서 분단을 해소하려는 논의들과 미시적 층위에서 움직이는 행위자들의 관계망에 기반하여 분단체제를 설명하고 이를 극복하고자 하는 논의들로 구분된다. 우선, 전자의 논의들은 사회문화적 통합을 일상적이고 구체적인 수준에서 접근하는 동시에, 남북한의 이질성을 단순히 극복하려는 시도를 경계한다. 남북한의 이질성을 통합하는 과정이 민족동질성의 회복이라는 획일적인 방향으로 흐르는 경우, 다양한 사상과 문화가 실종되며, 개인의 개별적 이익이나 다양한 정체성이 단일한 가치에 종속될 수 있기 때문이다.³²⁾ 탈분단론은 통합의 결과로서 선진화, 경제적 편익만을 강조하는 주장에 대해서도 비판적이다. 기본적으로 탈분단론은 통일이 공동체에 속한 구성원들의 복지, 행복, 자유, 평화, 인권 같은 보편적 가치를 실현하기 위해 분단을 해소하는

31) 권혁범의 논의에 기초하여, ‘탈분단’의 정의 및 문제의식들을 정리했다. 그에 따르면, ‘탈분단’이라는 용어는 ‘남과 북 문화통합’ 프로젝트의 논의를 기초로 한다. 권혁범, “통일에서 탈분단으로: ‘민족 동질성 회복’론 및 ‘민족 번영’론에 대한 비판적 성찰,” 『당대비평』, 9월호 (2000), pp. 150~160.

32) 위의 글, pp. 160~165.

과정이며 수단이어야 한다는 시각에 기초한다. 즉, 하나의 가치로부터 통일의 당위성을 찾고, 이를 위해 다양하고 보편적인 가치나 다양한 정체성을 희생시키는 논의들이 갖는 위험성과 한계를 지적하는 것이다.

다음으로 미시적 층위의 행위자들의 관계망을 통해 분단체제의 현재와 과거, 그리고 탈분단이 작동하는 모습을 설명하려는 시도인 행위자-네트워크 이론 기반의 탈분단론을 살펴보자. 이 논의들은 행위자-네트워크 이론이라는 접근방법을 통해 분단체제를 구성하는 행위자들의 상호작용을 설명함으로써 분단체제의 작동을 미시적이고 동학적으로 이해하려고 시도하고 있으며, 이를 통해 분단체제의 해체와 극복을 모색하고자 한다.³³⁾ 이러한 시도가 기존 통일 담론에 대해 갖는 차별성은 무엇보다 일상과 행위자의 차원에서 분단체제의 작동과 극복을 설명하는 방법론을 모색했다는 데 있다. 분단체제가 우리의 일상과 마음에 깊이 뿌리내리고 있다는 지적은 행위자-네트워크 이론 기반의 탈분단론이 출발하고 있는 분단체제론의 문제의식이기도 하다.³⁴⁾ 행위자-네트워크 이론 기반 탈분단론은 한발 더 나아가, 분단체제를 구성하는 행위자들 각각에 내재된 분단체제가 이들의 선택에 어떠한 영향을 미치며, 그들의 상호작용을 통해 다시 분단체제가 어떻게 작동하고 유지되는지를 밝히고자 시도했다. 이러한 시도들은 우리가 접하는 구체적인 사건들에도 적용되어, 분단체제의 모습을 경험적으로 그려내는 것으로 확장되기도 했다.

지금까지 대안적인 통일 담론으로서 선진화 통일론, 연성복합통일론, 탈분단론을 살펴보았다. 이러한 견해들은 통일의 당위를 민족 정체성의 회복에서 찾는 획일적인 접근에서 벗어나 있다는 공통점

33) 박순성, “한반도 분단현실에 대한 두 개의 접근: 분단체제론과 분단/탈분단의 행위자-네트워크 이론,” 『경제와 사회』, 통권 제94호 (2012), pp. 13~38.

34) 위의 글, pp. 22~23.

이 있다. 선진화 통일론이 통일을 국가발전을 위한 전략의 하나로 보았다면 연성복합통일론과 탈분단론은 통일에 대한 논의를 중층화, 다면화하기 시작했다는 점에서 의의를 가진다. 특히 연성복합통일론과 탈분단론의 접근은 통합의 과정에서 공동체의 구성원이 지향하는 가치와 연대감의 창출을 중요시한다는 점에서 기존의 통일담론에서 한 발 더 나아간 것이라 평가할 수 있다. 이러한 접근은 통일에 대한 공감대가 하락하고 있는 최근의 통일 환경 변화를 감안할 때, 꼭 필요한 것이기도 하다. 반면, 선진화 통일론은 경제적 편익 외에 통일의 과정에서 고려해야 할 여러 가지 요소들이 생략되어 있다는 점, 특히 연성복합통일론이나 탈분단론에서 중요시하는 공동체 구성원들의 연대감의 창출에 대해 거의 논의하지 않는다는 한계가 있다.

연성복합통일론은 변화된 통일 환경을 고려하여 민족공동체 외에 연성적 남북 연합체, 복합적 네트워크 형태의 공동체를 제안하는 등 민족공동체통일방안의 발전적 보완을 시도하였으며, 다양한 시나리오하에서 통일의 유형과 단계를 제시하기도 했다. 또한, 공동체 구성원들의 다양한 가치와 공통의 유대를 창출하는 과정이나 이를 조정하는 거버넌스의 필요성에 대해서도 논의하고 있다. 그러나 연성복합통일론의 한계는 이를 추진하기 위한 남북교류협력의 방향을 구체적으로 제시하지 못했다는 데 있다. 예를 들어, 남북한 공동체의 구성원들이 공감하는 다양한 가치에는 어떤 것이 있을 것인지, 이를 공유하기 위해 어떤 접근방법들이 가능한지 등 대북정책과 관련된 구체적인 시사점을 도출하는 데에는 한계가 있었다고 평가할 수 있다.

탈분단론은 목적이 아닌 수단으로서의 통일, 구성원들이 지향하는 다양한 가치의 실현으로서 통일에 대한 인식의 전환을 시도한

점, 일상과 개인에서 출발하는 통일 논의를 시도했다는 점에서 의의가 크다. 그러나 탈분단론은 통일의 유형이나 단계 등을 직접 논의하는 것을 목적으로 하지 않는다는 점에서 포괄적인 통일 담론으로 간주하기는 어렵다. 즉, 이들의 논의는 기존 통일 담론에 대한 비판적 시각에서 출발하지만, 새로운 공동체의 유형을 제시하거나 공동체 형성을 위한 거시적이고 포괄적인 남북협력의 방향을 제시하는 것을 목적으로 하는 접근법이라고는 볼 수 없다.

앞으로의 새로운 통일 담론은 연성복합통일론과 탈분단론의 문제의식과 성과를 이어가되, 이들이 제기된 이후의 환경 변화를 고려할 필요가 있다. 우선, 일상과 개인 차원에서의 분단 해소, 통합의 중층성과 다면성을 고려한다는 측면에서 연성복합통일론과 탈분단론이 논의한 문제의식은 여전히 유효하다고 할 수 있다. 그러나 새로운 통일 담론은 현재의 남북관계와 한반도를 둘러싼 국제질서, 남북한 구성원들의 인식 변화 등을 고려할 필요가 있다. 특히, 남북교류협력의 중단이 장기화되는 상황, 세계경제로부터 북한의 고립이 심각한 수준에 이른 현재의 상황을 고려하지 않을 수 없다.

나. 통일 인식의 변화

앞에서 살펴보았듯이, 새로운 통일 담론의 필요성을 제기하는 주장들은 공통으로 민족공동체통일방안 발표 이후의 통일 환경의 변화와 이로 인한 통일 인식의 변화를 주된 근거로 제시하고 있다. 변화된 통일 환경은 북한의 구조적 변화와 한반도를 둘러싼 국제질서의 변화, 정보화, 세계화, 다원화를 의미한다. 이러한 진단은 현재 상황과도 크게 어긋나지 않기 때문에, 이 절에서는, 통일 환경의 변화에 따른 통일 인식의 변화 추세를 최근의 시점에서 다시 살펴보고자 한다.

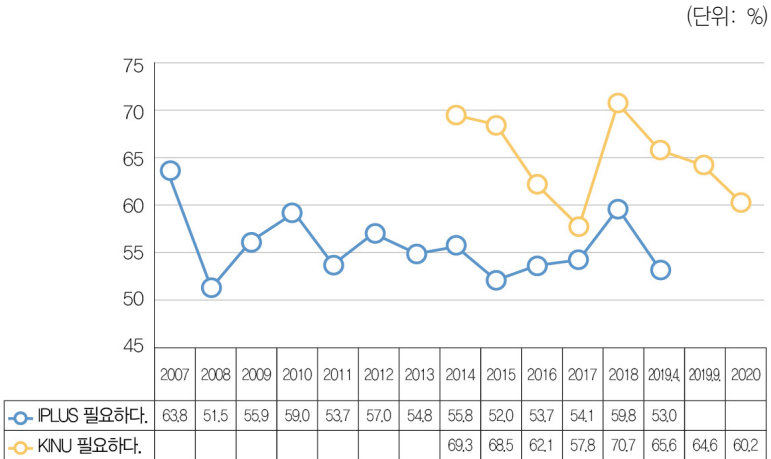
통일에 대한 국민 여론을 묻는 대표적인 조사들로는 통일연구원과 서울대 통일평화연구원의 통일의식조사가 있다. 통일연구원의 통일의식조사는 1990년대부터 실시된 가장 오래된 통일 국민 여론 조사이며, 서울대 통일평화연구원의 조사는 2007년 이후 지속되고 있다. 이 조사들은 통일의 필요성과 이유 등 통일에 대한 인식뿐만 아니라 북한 및 북한이탈주민에 대한 태도, 대북정책에 대한 평가들도 포함하고 있다. 또한, 조사연도에 따라 설문문항이 조금씩 바뀌기는 하지만 주변국들에 대한 인식이나 북한의 개혁개방 가능성 등 한반도의 정세와 관련한 국민들의 여론도 여러 측면에서 조사하고 있다.

통일연구원과 서울대 통일평화연구원의 통일의식조사 결과는 통일의 필요성과 이유에 대한 국민 여론에 다음과 같은 추세가 있음을 보여준다. 우선, 통일이 필요하다는 인식은 민족공동체통일방안이 발표된 1990년대 이후 뚜렷하게 감소하고 있다. 먼저, 통일연구원 조사의 경우, 장기간 조사가 이루어지면서 문항이 조금씩 바뀌었지만, 통일의 필요성에 대한 찬성 의견이 지속적으로 감소하는 추세이다. 1994년 통일이 필요하다는 응답은 전체의 91.6%를 차지했지만, 2005년 ‘통일이 반드시 달성해야 할 민족적 과업이라는 주장’에 대한 찬성은 83.9%로 감소하였다.³⁵⁾ 2014년 이후의 조사를 보면, ‘남북한 통일이 얼마나 필요하다고 생각하십니까’라는 질문에 대해 ‘필요하다’는 응답은 2014년 69.3%에서 2020년 60.2%로 더 감소한 것으로 나타났다. 1990년대에는 우리 국민 열 명 가운데 아홉 명은 통일이 필요하다고 답했지만, 2020년에는 여섯 명으로 감소한 것으로 볼 수 있다. 이러한 추세는 서울대 통일평화연구원의 조사에서도 확

35) 통일연구원, “KINU국민통일여론(1994~2008),” <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/stats/PollList.jsp>> (검색일: 2021.5.18.).

인된다. 2007년 통일이 필요하다는 응답은 63.8%이지만, 2019년에는 그 비중이 53%로 확연히 감소하였다. 한편, 장기적인 추세에서 통일의 필요성에 대한 공감은 감소한 것으로 나타났지만, 두 차례의 남북 정상회담이 이루어진 2018년에는 두 기관의 조사결과 모두 통일의 필요성에 대한 찬성 의견이 증가한 것으로 나타나, 남북관계의 변화가 통일 인식에 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다(<그림 II-1> 참조).³⁶⁾

<그림 II-1> 통일의 필요성(2007~2020)



주: IPUS는 서울대 통일평화연구원, KINU는 통일연구원의 통일인식조사 결과임.
 자료: 이상신 외, 『KINU통일인식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』(서울: 통일연구원, 2020), p. 43.

다음으로, 통일을 해야 하는 이유에 대한 인식의 변화를 살펴보자. 두 기관의 여론조사 결과는 통일의 당위성을 민족동질성의 회복에서 찾는 기존의 통일 담론이 우리 국민들의 통일 인식과 점점 괴리

36) 이상신 외, 『KINU통일인식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』(서울: 통일연구원, 2020), p. 43.

되고 있음을 잘 보여준다. 우선, 통일연구원에서 실시한 1994년, 2003년, 2005년의 국민통일여론 조사를 살펴보자(〈표 II-2〉 참조). 이 조사결과는 민족공동체통일방안 발표 직후의 통일여론이 이후 십여 년간 어떻게 변화했는지를 보여주는 동시에, 2000년 남북 정상회담과 그 직후 남북경협 활성화에 따른 통일여론 변화도 나타낸다고 할 수 있다. 1994년 조사 결과를 보면, ‘귀하는 왜 통일이 필요하다고 생각하십니까’라는 질문에 대해 ‘민족의 재결합’과 ‘이산 가족의 고통 해소를 위하여’라고 응답한 비중은 각각 54%와 10.1%를 차지한다. 같은 질문에 대해서 ‘단일 민족의 재결합’을 이유로 꼽은 비중은 2003년과 2005년 각각 31.4%와 35%를 차지했고, ‘이산 가족의 고통 해소’를 이유로 꼽은 비중은 16.7%, 11.4%로 나타났다. 이와 같이, 민족의 재결합을 통일의 이유로 공감하는 여론은 줄었지만, 같은 기간 통일의 이유를 선진화나 경제발전, 평화정착에서 찾는 여론은 증가했다. 선진화, 경제발전에 대한 응답은 1994년에는 13%(‘선진국 진입을 위하여’)에 불과했으나, 2003년과 2005년에는 29.5%, 27.9%(‘경제발전’)로 증가한 것으로 나타났다. 또한, 통일의 이유를 평화정착(‘전쟁 발생 방지’)으로 꼽은 비중도 1994년 13.4%에서 2003년과 2005년에는 각각 19.4%, 20.4%로 증가하였다. 다소 거칠게 정리하면, 1994년 이후 약 십 년 동안 민족주의 통일 담론은 감소한 반면, 선진화와 평화정착에 대한 공감은 증가한 것으로 볼 수 있다.³⁷⁾ 또한, 이러한 변화는 2000년대 초중반의 남북관계

37) 1994년의 국민통일여론 조사의 ‘통일의 이유’에 대한 조사 문항은 2003년, 2005년 조사와 동일하지는 않지만, 거의 같은 내용을 묻고 있어서 비교가 가능하다. 〈표 II-2〉의 답변 문항은 2003년과 2005년 조사인데, 답변문항 가운데 ‘단일민족의 재결합’의 경우, 1994년 조사에서는 ‘민족의 재결합을 위하여’이다. 또한, ‘경제발전’은 ‘선진국 진입을 위하여’, ‘북한 주민의 삶의 개선’은 ‘북한 주민의 생활향상을 위하여’로 유사하다. 통일연구원, “KINU국민통일여론(1994~2008),” 〈<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/stats/PollList.jsp>〉 (검색일: 2021. 5. 18.).

개선과 초기 남북경협 활성화를 이끌었던 경제평화론의 영향에 따른 것이라고도 볼 수 있다. 다른 한편으로, 2000년대 이후 우리 국민들은 보다 다양한 가치에 기초하여 통일에 대한 이유를 찾기 시작한 것으로도 해석할 수 있다.

〈표 11-2〉 통일의 이유에 대한 응답

(단위: %)

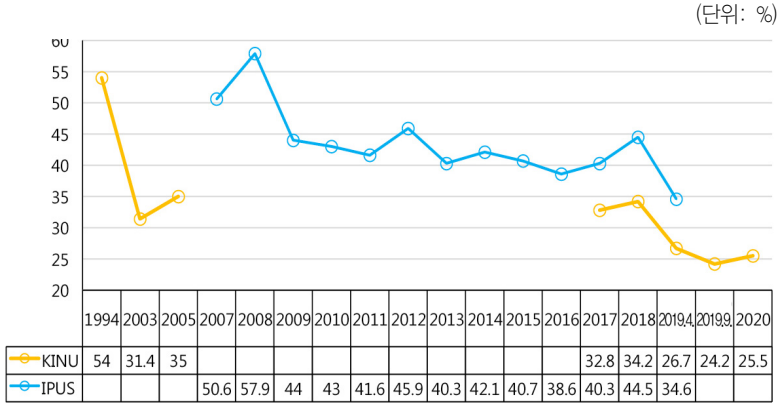
통일의 이유	1994년	2003년	2005년
단일민족의 재결합	54	31.4	35
이산가족의 고통 해소	10.1	16.7	11.4
경제발전	13	29.5	27.9
전쟁 발생 방지	13.4	19.4	20.4
북한 주민 삶의 개선	1.1	3.0	3.2

자료: 통일연구원, “KINU국민통일여론(1994~2008),” <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/stats/PollList.jsp>> (검색일: 2021.5.18.)을 참고하여 필자 작성.

한편, 지난 십 년간의 변화는 약간 다른 양상을 보인다. 통일의 당위성을 민족의 재결합에서 찾는 경향은 지속해서 감소하고 있으나, 선진화 통일 담론이 그 자리를 메꾸는 대신 평화정착에 대한 선호가 증가하고 있는 것이다. 통일연구원의 통일의식조사에 민족주의 통일관에 대한 문항이 다시 추가된 것은 2017년 이후인데, ‘남북이 한 민족이라고 해서 반드시 하나의 국가를 이룰 필요는 없다’에 대한 응답은 조사가 시작된 이후 2018년에는 소폭 증가하였으나, 그 이후에는 감소하고 있다. 서울대 통일평화연구원의 조사결과에서도 통일의 이유를 ‘같은 민족이니까’로 응답한 비중은 조사가 시작된 2007년 이후 대체로 감소하는 추세를 보인다. 그러나, 다른 한편으로 남북관계 개선이 뚜렷했던 2018년에는 민족의 재결합을 통일의 이유로 응답한 비중이 증가한 것으로 나타난다. 이는 남북관계 개선

이 통일의 필요성에 대한 공감을 증가시키는 결과로 이어진 것으로 보인다.

〈그림 II-2〉 통일의 이유를 ‘민족의 재결합’으로 답한 비중



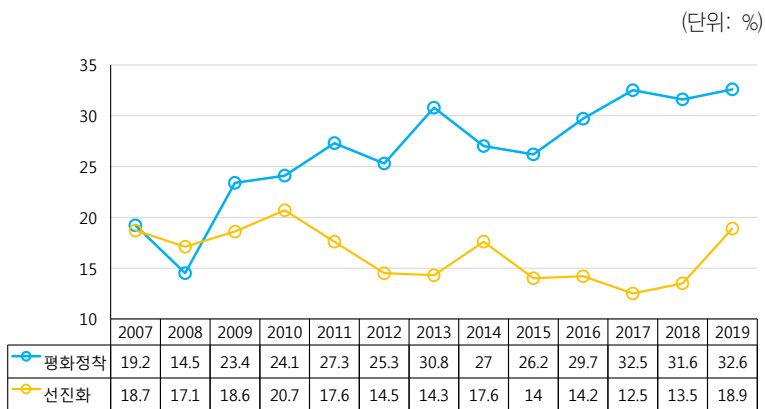
주 : IPUS은 서울대 통일평화연구원, KINU는 통일연구원의 통일의식조사 결과임.
 자료: 통일연구원, “KINU국민통일여론(1994~2008)” ; 이상신 외, 『KINU통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』, p. 48; 김학재 외, 『2019 통일의식조사』 (서울: 서울대 통일평화연구원, 2019), p. 38을 참고하여 필자 작성.

서울대 통일평화연구원의 조사결과는 통일의 이유에 대한 국민여론이 민족주의, 선진화, 평화정착 사이에서 어떻게 변해왔는지를 보다 선명하게 보여준다. 위의 그림에서 확인할 수 있듯이, 민족주의 통일관은 조사기간 50.6%에서 34.6%로 16%p가량 감소했다. 대신, 〈그림 II-3〉을 보면, 평화정착(‘남북 간 전쟁위험을 없애기 위해’)은 19.2%에서 32.6%로 증가했다. 선진화(‘한국이 보다 선진국이 되기 위해서’)에 대한 응답은 2007년과 2019년만을 비교하면 큰 차이는 없으나, 전체적인 추세를 보면, 2010년 이후 감소하는 추세를 보인다.

통일 여론에서 선진화, 편익 담론의 비중이 꾸준히 감소하는 추세를 보인 이유는 무엇일까? 대체로 두 가지 이유를 꼽을 수 있다. 우

선, 2010년 이후 남북경제협력이 축소되기 시작했으며 2016년 3월 개성공업지구 폐쇄 이후에는 모든 형태의 경제협력이 중단되었다. 남북경협이 활성화되던 2000년대에 통일의 이유를 선진화나 경제 발전에서 찾는 여론이 1990년대에 비해 증가했다면, 남북경협이 정 체 및 중단된 2010년 이후의 통일 편익 담론은 대체로 감소한 것으로 볼 수 있다. 다음으로, 전체 세계경제에서 한국이 차지하는 위상의 변화, 남북한 소득격차의 급격한 확대가 또 하나의 원인일 수 있다. 남북경협의 규모 자체는 개성공업지구 폐쇄 직전까지 꾸준히 증가하였으나, 남북경협의 규모가 한국경제에서 차지하는 비중은 미미하였기 때문에 이를 실질적인 편익으로 체감하는 데는 한계가 있었을 것으로 보인다. 이는 굳이 통일을 통해 선진화, 경제발전을 달성하려는 요구를 축소시킨 것으로 보인다.

<그림 II-3> 통일의 이유 : 평화정착 vs. 선진화



주: '통일의 가장 큰 이유'에 대한 질문에 대한 답변으로 평화정착은 '남북 간 전쟁위험을 없애기 위해', 선진화는 '한국이 보다 선진국이 되기 위해서'를 의미함.

자료: 김학재 외, 『2019 통일의식조사』, pp. 38~39.

이상의 통일의식조사 결과에서 눈여겨보아야 할 부분은 다음과 같다. 첫째, 통일의 필요성에 대한 공감대는 지난 삼십여 년간 지속

해서 감소하고 있다. 둘째, 통일을 통해 지향하고자 하는 가치는 다양해지고 있다. 셋째, 민족의 재결합이나 선진화, 경제발전을 통일의 이유로 찾는 경향이 감소하는 경향이 있으나, 이는 남북관계의 영향에서 자유롭지 않다.

앞의 두 가지 현상은 분단의 장기화와 한국 사회의 변화에 따른 자연스러운 결과이다. 하나의 생활공동체로서의 경험과 기억을 공유한 세대가 감소하고 있을 뿐만 아니라, 민주화, 다원화, 정보화, 세계화 같은 사회 변화는 필연적으로 공동체로부터 다양한 가치와 정체성을 확인하려는 세대의 비중을 증가시킨다. 통일연구원의 통일의식조사 결과를 분석한 선행연구에 따르면, 통일 선호에 있어서 세대별 격차는 뚜렷하다. 특히, 1981년 이후 출생자들인 IMF 세대와 밀레니얼 세대들의 경우, 통일보다 평화를 더 선호하는 것으로 나타났다. 또한, 이들 세대는 민족의 재결합을 통일의 이유로 공감하는 비중이 낮다.³⁸⁾ 2020년 기준 우리나라 총인구에서 IMF 세대 이상, 즉 40세 이상의 인구가 차지하는 비중이 55.7%임을 고려³⁹⁾할 때, 앞에서 확인한 국민여론의 변화는 앞으로 더 뚜렷해질 수 있다. 이는 새로운 통일 담론이 대다수 국민들의 통일에 대한 인식을 포용할 수 있도록 더 다양한 가치를 지향해야 함을 보여준다.⁴⁰⁾

38) ‘남북한이 전쟁 없이 평화적으로 공존할 수 있다면 통일은 필요없다’는 질문에 긍정 응답을 ‘평화 선호’, 이에 대한 부정응답을 ‘통일 선호’로 해석하였을 때, IMF 세대와 밀레니얼 세대의 통일 선호는 각각 19.3%와 17.9%로 전쟁세대(36.7%)와 산업화 세대(32.1%)에 비해 낮다. 또한, 탈민족주의 통일관이 다른 세대에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이상신 외, 『KINU 통일의식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』, p. 47, p. 50.

39) 통계청, “성 및 연령별 추계인구(5세별, 전국, 중위 추계, 2020년 기준),” <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I2> (검색일: 2021.10.28.).

40) 이는 통일의식조사를 기초로 한 선행연구들에서도 이미 지적된 것이다. 대표적인 연구로 이상신 등은 민족주의에 입각한 통일 담론은 남북 간 군사적 긴장이 발생하는 경우 설득력을 잃게 되며, 세계화, 다문화주의 등 최근 한국사회의 변화와도 부합하지 않으며, 통일 편익 담론은 남북 간의 경제적 격차 확대에 인한 통일 비용에 대한 우려, 통일로 인한 가치들이 경제적 편익으로만 환원되는가에 대한 문제에 귀착됨을

세 번째 특징은 다음과 같다. 통일 담론에서 민족 정체성의 회복이나 선진화, 편익이라는 가치가 차지하는 중요도가 낮아지는 경향이 있지만, 이는 남북관계 개선이나 경협 활성화 같은 변화에 영향을 받아 증가하기도 한다. 2000년대 초중반 편익 담론에 대한 공감대가 증가하였던 점, 2018년 남북관계와 북미관계가 진전될 당시 민족재결합이라는 가치에 대한 공감대가 상승하였던 점은 이를 방증한다. 무엇보다, 민족재결합이라는 가치는 통일의 당위성에 대한 공감과 동반 상승하는 경향이 있었다. 이는 통일 논의에서 민족주의와 편익 담론이 여전히 유효한 자리를 차지하고 있음을 보여주며, 앞으로의 통일에 대한 논의들이 기존의 가치들을 폐기하거나 대체하는 것이 아니라, 다양한 가치를 포용하는 방향에서 이루어질 필요가 있음을 시사한다.

다. 공동체 이론의 측면에서 본 한반도 통일 담론

공동체에 대한 논의는 한 사회의 바람직한 미래상을 제시하려는 노력에 맞닿아 있다.⁴¹⁾ 이러한 측면에서, 한반도의 통일이 공동체의 형성이라는 차원에서 오랜 기간 논의되어 왔다는 사실은 기존 접근법의 보편성과 포용성을 보여준다. 그러나 다른 한편으로, 한 사회가 지향하는 바람직한 미래상은 늘 변하기 마련이다. 따라서 남과 북의 구성원들이 원하는 바람직한 공동체가 무엇인가에 대해, 그 현재적 의미를 질문할 필요가 있다.

이 절에서는 공동체 이론의 측면에서 민족공동체 통일 담론에 대

지적하였으며, 이를 극복하기 위해서는 ‘공동체적 가치 지향’이라는 관점에서 통일의 필요성과 당위성을 재검토할 필요가 있음을 지적하였다. 이상신 외, 『통일 이후 통합 방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색』 (서울: 통일연구원, 2017), pp. 21~25.

41) 최현, 『공동체론의 전개와 지향』 (서울: 선인, 2001), p. 11.

해 다음의 세 가지 질문을 던진다. 첫 번째는 공동체의 정의와 조건이라는 차원이다. 공동체의 개념은 다양하게 정의되지만, 대체로 지역적 영역, 사회적 상호작용, 공통의 유대가 공동체를 구성하는 조건이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 민족공동체 형성이 바람직한 공동체의 미래상을 제시하는가를 논의할 수 있다. 두 번째는 공동체의 형성이라는 차원에서 기능주의적 통합 이론이 유효한가 하는 질문이다. 세 번째 질문은 공동체 형성을 통해 어떠한 가치를 지향할 것인가 하는 것이다.

첫째, 공동체의 정의와 조건이라는 측면에서 민족공동체 형성의 통일 담론을 살펴보자. 공동체는 그 자체가 매우 다양한 의미를 내포하고 있기 때문에, 이를 정의 내리기는 쉽지 않다. 공동체는 가족, 집단, 또는 구체적인 지역 단위처럼 실체적이기도 하지만, 집단 이데올로기 그 자체, 혹은 공통의 가치를 공유하는 집단처럼 지역성을 띠지 않기도 한다.⁴²⁾ 공동체의 정의와 관련한 선행연구에 따르면, 공동체의 본질에 대한 완전한 합의는 존재하지 않으나 대체로 사회적 상호작용(social interaction), 영역(area), 공통의 유대(common ties)가 공동체의 구성요소로 간주된다. 이 세 가지 요소 가운데 지역성(area, locality)은 공동체를 정의하는 데 포함되지 않기도 하지만, 공동체 내에 사회적 상호작용과 공통의 유대는 실재한다는 것이 선행연구들이 합의하는 지점이다.⁴³⁾

지리적 영역이 필수 불가결한 요소는 아니지만 공동체의 물리적 조건이라면, 사회적 상호작용은 그 자체가 공동체를 출현시키는 과정이라고 할 수 있다. 또한, 공통의 유대는 지리적 영역과 사회적 상호작용의 결과로 형성되는 것이기도 하다. 즉, 이는 구성원들이

42) 강대기, 『현대사회에서 공동체는 가능한가: 개인의 자유와 공동체적 결속 사이에서』 (과주: 아카넷, 2004), pp. 22~28.

43) George A. Hillery, "Definition of community," pp. 111~123.

일정한 물리적 공간에서 상호작용하면서 느끼는 ‘우리’라는 의식 (we-feeling)이나 지향하는 가치체계를 의미한다. 그러나 공동체 형성의 조건이라는 측면에서, 각 요소가 갖는 의미는 변하고 있다. 세계화, 정보화의 진전으로 인해 지역성에 의해 공동체의 실체를 확인하는 경향은 더욱 축소되고 있다. 또한, 사회적 상호작용이나, 인간 상호 간의 공통의 유대나 정서로서 공동체의 의미도 갈수록 추상화되고 있다.⁴⁴⁾

공동체의 현재적 의미가 변하고 있는 것은 통일 담론에 있어서도 마찬가지이다. 공동체의 조건을 한반도 통일 논의에 적용한다면, 지역성은 한반도라는 물리적 공간이며, 사회적 상호작용은 남과 북의 구성원들 간의 교류와 협력을 의미할 것이다. 또한, 공통의 유대는 위 두 요소가 결합한 결과로서 단일민족이라는 의식, 남과 북의 구성원들이 공통으로 지향하는 가치체계를 의미할 것이다. 이러한 측면에서 볼 때, 한반도 공동체 형성의 조건들은 각각 위기에 직면하고 있다. 우선, 세계화, 정보화 같은 변화로 말미암아 남과 북의 구성원들이 그리는 공동체의 ‘바람직한 미래상’은 한반도라는 지역적 한계를 뛰어넘고 있다. 다음으로, 분단의 장기화와 남북관계의 경색은 남과 북의 구성원 간 상호작용을 정체, 축소시키는 요인으로 작용한다. 이로 인해 우리라는 동류의식, 공유 가치에 의한 결속은 갈수록 약화되고 있다.

한반도에서의 공동체 형성이 갖는 현재적 의미가 이처럼 변화하고 있다면, 앞으로의 통일 담론도 사회적 상호작용의 형태와 남북이 지향해야 할 공통의 가치들이 무엇이어서 할지를 폭넓게 논의할 필요가 있다. 남북 간 상호작용의 형태를 중층화·다양화하는 데 한계

44) 강대기, 『현대사회에서 공동체는 가능한가: 개인의 자유와 공동체적 결속 사이에서』, pp. 22~28.

가 큰 것은 사실이지만, 기존의 형태가 주로 당국 간 협력을 중심으로 이루어져 온 점, 일부 특구를 중심으로 제한적으로 이루어져 온 점, 부분적으로는 상호작용이라고 할 수 없는 일방향이 관계가 형성되어 온 점에 비추어 볼 때, 기존 남북 간 상호작용의 형태가 바람직한지에 대해 검토할 필요가 있다. 또한, 남한뿐만 아니라 북한에서도 시장화, 정보화, 개인화 같은 사회 변화가 관찰되는 상황에서, 남과 북 구성원의 공통의 유대는 ‘민족 정체성 회복’이나 ‘편익’ 같은 제한적인 가치들에 머물러 온 측면이 있다. 전술했듯이, 기존의 가치에 대한 공감대가 약화되고 있는 상황에서, 공통의 유대를 확인할 수 있는 다양한 가치를 제시할 필요성이 제기되는 것이다.

이상의 논의가 공동체의 정의와 구성요소라는 측면에서 한반도 통일 담론의 한계를 살펴본 것이라면, 다음 논의는 공동체의 형성에 대한 기능주의적 접근이 유효한가에 대한 것이다. 민족공동체통일방안은 기능주의 이론에 입각하여 점진적 통일과 공동체 형성에 의한 통일을 지향하고 있다.⁴⁵⁾ 민족공동체통일방안이 계승되면서, 다양한 형태의 남북교류협력이 공동체 형성을 위한 확산효과를 도모한다는 차원에서 추진되어 왔다. 기능주의 이론에 입각한 통일 담론은 남북교류협력을 질적인 측면에서 다양화하는 한편, 양적인 측면에서도 확대했는데, 이는 부분적으로 남북관계를 개선하는 데 기여하기도 했다. 그러나 결과적으로 국제적 요인, 남북한 내부적 요인으로 남북관계가 경색될 때마다 교류협력은 정체되거나 중단되는 양상을 반복했고, 이로 인해 교류협력의 확산효과에 대한 회의적 평가가 뒤따랐다. 또한, 남북한이 경제, 사회, 문화 공동체를 형성·발전시켜 하나의 민족공동체를 완성해 나가는 과정에서 공동체 형성

45) 박종철, “분단 70년 남북한 정부의 통일 패러다임 비교: 공존과 통일을 위한 변주곡,” pp. 118~119.

의 조건이 불명확하고, 각각의 공동체 간의 상호관계나 이행순서가 명료하지 않다는 비판이 이루어지기도 있기도 했다.⁴⁶⁾

한편, 공동체 형성에 대한 기능주의적 접근은 인간의 공존과 사회성에 대한 대립되는 두 가지 인식 가운데 하나이다. 즉, 인간의 공동체성이 선행되는 것이라고 보는 존재론적 전체론에 대비되는 입장으로, 기능주의는 사회 전체가 개인에 의해 출발하는 것이며, 공동체의 형성은 개인의 필요에 의해 형성된다는 인식에 기초하고 있다.⁴⁷⁾ 그러나, 개별 참가자의 이익에 기초하여 형성된 공동체는 그 공동체에 속한 구성원의 편익을 보장하는 방식으로 작동한다는 기능주의적 접근은 때때로 갈등을 확대하는 결과를 낳기도 한다. 공동체를 형성하는 과정에서 창출되는 편익이 구성원의 기대에 미치지 못하거나, 편익의 배분에 만족하지 못하는 경우 이러한 갈등이 증폭되어 통합에 대한 회의론으로 빠지기도 한다. 남북경협 성과에 대한 인식의 차이는 남북 간에서만 아니라 남한 내에서도 존재한다. 개성공업지구의 임금 수준을 둘러싼 남북 간 갈등, 소위 ‘퍼주기론’ 같은 남남갈등은 기능주의 접근에 기초한 통합 이론의 한계를 보여 주는 것이기도 하다.

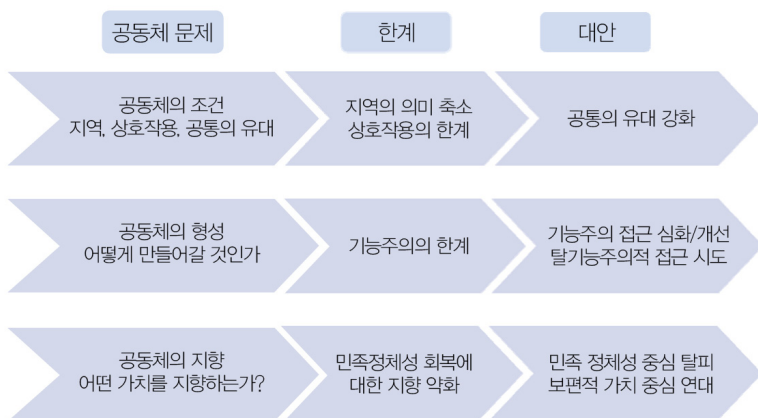
기능주의에 기초한 통일 담론은 잘 알려져 있듯이 유럽통합의 사례를 기반으로 한 것이나, 이러한 유럽적 발상(Euro-centrism)이 결과적으로 특수성을 일반론으로 포장한 유럽 예외주의(Euro-exceptionalism)일 수도 있다는 지적도 눈여겨볼 필요가 있다.⁴⁸⁾

46) 이러한 비판의 연장선상에서 선행연구들은 민족공동체통일방안의 새로운 이론적 기초를 검토할 필요성을 제시하고 있는데, 박종철 외의 연구에서는 새로운 이론적 기초로 기능주의 이론 외에 레짐 이론과 통합 이론을 추가적으로 검토하고 있다. 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진 방안: 3대 공동체 통일구상 중심』, pp. 15~26.

47) 공동체에 대한 사회학의 논의에서는 기능주의적 접근보다는 인간의 사회성을 주어진 것으로 간주하는 입장이 더 지배적이다. 하르트무트 로자 외 지음, 곽노완·한상원 옮김, 『공동체의 이론들』 (서울: 라움, 2017), pp. 162~170.

그러나 기능주의 이론에 기초한 통일 담론의 한계는 여러 차례 지적되었으나, 이에 대한 대안을 제시하는 데 대한 합의는 부재한 상황이다.⁴⁹⁾ 이러한 측면에서, 기존 통일 담론은 공동체 형성의 조건에서 뿐만 아니라 담론이 근거하고 있는 이론적 기반의 측면에서도 취약점이 있다.

〈그림 11-4〉 공동체 이론의 측면에서 본 통일 담론의 한계와 대안



자료: 필자 작성.

마지막으로, 공동체 형성을 통해 이루고자 하는 가치의 변화에 대해 살펴보자. 통일에 대한 국민 여론의 변화에서 살펴보았듯이, 통일의 필요성과 통일의 이유로서 ‘민족의 재결합’에 공감하는 여론은 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 변화는 민족정체성 회복만을 지향하는 통일 담론이 더 이상 공동체 형성을 위한 내적 동력으로 작용

48) Amitav Acharya, “Comparative Regionalism: A Field Whose Time Has Come?,” *The International Spectator*, vol. 47, no. 1 (2012), 재인용: 이정철, “한국형 평화 담론에 대한 비판과 성찰,” 『국방연구』, 제63권 제3호 (2020), p. 14.

49) 이정철, “‘통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로’에 대한 토론,” pp. 111~115.

하지 못한다는 것을 보여준다.

다른 한편으로, 민족적 정체성의 약화가 반드시 한반도 통합을 저해하는 요인인가에 대해서는 다시 생각해 볼 지점이 있다. 변화에 부딪히고 있는 것은 남한만이 아니며, 북한에서도 시장화, 정보화, 세대교체로 인한 변화가 나타나고 있기 때문이다. 민족 정체성은 남과 북에서 모두 약화되고 있을지라도, 또 다른 가치 지향의 측면에서 남과 북이 공유할 수 있는 지점들을 발견할 수 있는 가능성이 있다. 예를 들어, 최근 북한에서도 지속가능한 발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 같은 글로벌 규범을 북한이 처한 현실에 맞게 수용하려는 노력이 두드러지고 있다.⁵⁰⁾ 이는 북한의 특수한 조건과 전 지구적인 보편적 가치를 연계하려는 나름의 노력이라고도 볼 수 있다. 최근 북한의 이러한 변화는 남북한 구성원이 다양하고 보편적인 새로운 공통의 유대를 통해 결속할 기회가 증가하고 있다는 가능성을 보여주는 것이기도 하다. 새로운 통일 담론도 이러한 변화를 수용하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

라. 새로운 통일 담론의 필요성

대안적인 통일 논의들은 주로 통일 환경의 변화로 인한 우리 국민들의 통일 인식 변화, 특히 통일에 대한 공감대 약화를 새로운 통일 담론이 필요한 주된 이유로 꼽고 있다. 또한, 최근까지의 통일인식의 변화는 선행연구들의 문제제기가 여전히 유효한 측면이 있음을 보여준다. 특히, 민족 정체성의 회복, 거시 담론 위주의 틀에 갇힌 통일 담론은 남북한 구성원들이 통일이라는 공동체 형성 과정에서 어떤 가치를 지향하며, 실현하고자 하는가에 대한 개방적인 논의를

50) 홍민 외, 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 61~74.

포용하지 못하는 한계가 있었다.

이러한 한계를 극복하기 위해서 향후 성공적인 통일 담론은 다음을 고려해야 한다는 선행연구의 지적을 눈여겨 볼 필요가 있다. 즉, 새로운 통일 담론은 생활 속에서 쉽게 접할 수 있는 언어를 선택함으로써, 통일대박 같은 막연한 기대감이 아니라 구체적 삶의 모습을 개괄적으로라도 제시할 필요가 있으며, 이를 토대로 일상의 삶 속에서 다수의 국민이 공감할 수 있는 주제를 아우를 필요가 있다는 것이다.⁵¹⁾

본 연구는 이러한 문제의식을 토대로, 새로운 통일 담론으로서 한반도 생활공동체 형성에 대해 논의하고자 한다. ‘생활공동체’라는 용어는 기존 통일 논의에서도 종종 사용되어 왔으며, 그 정의와 층위가 조금씩 다르기는 했으나 대체로 ‘삶의 모습에서 공통성을 확보한 공동체’를 의미하는 것으로 간주되었다. 생활공동체의 의미는 위에서 지적한 성공적인 통일 담론이 갖추어야 할 요건과 부분적으로 연결된다. 즉, 현재의 통일 환경에서 생활공동체 형성은 화해협력 단계에서부터 남북한 구성원들이 일상적이고 실제적인 차원에서 공통성을 발견하는 한편, 보편적이고 다양한 가치를 중심으로 공동체 형성에 대한 공감대를 확보해 나가는 과정으로 확장될 수 있다. 다음 3절에서는 새로운 한반도 통일 담론으로서 ‘생활공동체 형성’의 문제의식과 접근방안을 더 구체적으로 논의하고자 한다.

한편, 한반도 생활공동체 논의는 다음과 같은 측면에서 선행연구의 문제의식을 이어받는다. 첫째, 연성복합통일론에서 강조하는 통일의 ‘연성적 속성’은 보편적 가치에 동의하는 구성원들의 자발적인 참여를 바탕으로 통일에 대한 개방적 논의를 지향한다는 점에서 생활공동체 논의와 부분적으로 맞닿아 있다고 볼 수 있다. 그러나 한

51) 강원택, “통일담론의 전개: 정부 및 여야 정치권을 중심으로,” pp. 104~106.

반도 생활공동체 논의는 다음의 측면에서 연성복합통일론과는 차이를 갖는다. 우선, 본 연구는 통일의 단계와 유형에 대한 구체적인 논의까지 다루지 않으며, 통일의 단계와 관련해서는 민족공동체통일방안을 따른다. 다음으로, 본 연구는 화해협력 단계에서부터 보편적이고 다양한 가치를 지향하는 남북협력의 방향을 보다 구체적으로 모색하고자 한다. 이는, 연성복합통일론이 통합을 위한 실천으로서 구체적인 남북협력의 방향을 제시하지 못한 점을 보완하기 위한 것이다.

둘째, 문화적 실천에 기초한 마음의 통합, 행위자 네트워크 접근법을 통한 탈분단론도 미시적 접근에 기초하여 공동체 구성원들의 가치 통합을 지향한다는 측면에서 본 연구의 문제의식과 유사하다. 탈분단 접근법은 그 자체로 분단을 설명하는 대안적인 시각을 제시했다는 데 의의가 있으나, 한반도 공동체 형성을 위한 구체적인 협력 방향 등 포괄적인 통일 담론을 제시하는 데 목적을 두지 않는다. 본 연구는 일상과 개인에서 출발하는 분단 해소라는 탈분단 접근론의 문제의식을 기초로 하여, 남북협력의 방향을 제시하는 보다 확장된 통일 담론을 모색하고자 한다.

3. 한반도 생활공동체 형성 : 문제의식과 접근방향

가. 한반도 '생활공동체': 기존사례

한반도 통일을 공동체 형성으로 접근하는 논의들은 늘 생활상의 동질성 확보, 삶의 양식에 있어서 공통성을 확보하는 것을 통합의 모습으로 상정하고 있었다. 이러한 측면에서 기존 통일 담론들도 '생활공동체' 형성에 대한 논의를 부분적으로 포함하고 있었다고 볼

수 있다. 그러나 초기의 논의들이 통일의 당위성과 최종적인 모습을 제시하는 차원에서 생활공동체를 강조하였다면, 분단의 장기화로 남북의 삶의 모습이 크게 달라지기 시작하면서부터 생활공동체 형성에 대한 논의는 최종적인 통일의 모습으로서가 아니라 통일의 과정에서 생활의 공통성을 발견하고 공유하자는 차원에서 이루어지고 있다.

우선, 통일을 공동체 형성으로 접근하는 초기의 논의들은 남과 북이 애초에 동일한 삶의 양식을 지녔던 공동체였다는 데서 통일의 당위성을 찾고 있다. ‘7·7 선언’은 민족공동체를 같은 삶의 터전에서 단일한 역사적·문화적 정체성을 공유한 집단으로 정의하는 한편, 이를 우리 민족이 통합을 이루어야 하는 당위로 규정하고 있다.⁵²⁾ 또한, 민족공동체 형성의 최종적인 모습은 공동의 가치에 입각하여, 민족 단위의 생존과 번영을 지향하여 집단생활을 영위하는 생활공동체로 정의된다. 즉, 생활공동체는 통일의 당위이자 최종적인 모습이며, 통일의 과정에서 민족의 동일성 확보를 위한 교류협력이 중요한 과제로 제시된다는 점에서 전형적인 기능주의적 접근에 기반한다고 볼 수 있다.⁵³⁾

그러나 변화하는 통일 환경에 맞게 기존 민족공동체통일방안을 재검토하는 시도들을 통해 ‘생활공동체’의 역할과 의미도 재해석되고 있다. 지금까지 통일 담론에서 ‘생활공동체’에 대한 재해석은 크게 다음의 세 가지 차원으로 구분된다. 우선, 최종적인 통일의 모습

52) 행정안전부 대통령기록관, “노태우 대통령, 민족자존과 통일번영을 위한 특별선언,” 1988.7.7., <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2021.6.2.).

53) “우리가 달성해야 할 민족공동체는 남북한 주민 모두가 민족적 동일성을 바탕으로 공동의 가치관과 신념에 입각하여 민족단위의 생존과 번영을 지향하여 집단생활을 영위하는 생활공동체라고 할 수 있다.” 박영호, “민족발전공동계획의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진 방향,” 『통일정책연구』, 제4권 2호 (1995), p. 11.

이 아닌 통일 과정에서의 미시적 협력과 소통을 강조하는 접근에서 생활공동체 형성에 대한 언급을 찾을 수 있다. 둘째, 추상적인 의미의 시장 형성을 넘어선 실제적인 경제통합을 의미하는 차원에서 생활공동체가 언급되고 있다. 마지막으로, 최근 생활공동체의 개념은 경제, 사회문화, 생명공동체를 아우르는 포괄적인 형태로 확장되고 있다. 각각의 논의들이 생활공동체를 언급하는 층위와 접근방향이 동일한 것은 아니지만, 대체로 개인과 일상이라는 미시적 차원, 실제적인 통합의 모습을 지향한다는 차원에서 공통점을 찾을 수 있다. 또한, 최근 다양하고 보편적인 가치들을 포용하는 통합 논의로 발전하고 있다는 점도 눈여겨볼 필요가 있다.

각각의 논의들을 더 자세하게 살펴보자. 첫 번째로 최종적인 통일의 모습으로서가 아니라 통일 과정에서 미시적 협력과 소통을 강조하는 접근들을 살펴보자. 이화여대 통일학연구원이 수행한 연구에서는 민족공동체를 ‘우리’라는 의식을 공유하는 정서, 생활, 복지 of 공동체로 정의하면서, 생활공동체를 언급하고 있다. 특히, 이 논의에서 생활공동체는 ‘개개인의 자율성과 민주적 가치가 실현되는 장’으로서 정의되며, 민족 정체성과 다양성을 실현하기 위한 ‘정서공동체’, 안정성과 호혜성을 실현하기 위한 ‘복지공동체’와 상호보완적 관계를 맺고 있다. 이 연구는 민족공동체통일방안을 보다 실천적인 차원에서 보완하는 데 중점을 두고 있는데, 이는 기존 방안이 통일의 형식적·목적론적 당위성에 치우침으로써 통합을 위한 구체적인 추진전략을 제시하는 데 한계가 있다는 문제의식에 기초하고 있다. 즉, 이 연구는 분단이 훼손한 민족의 정체성이나, 안정감, 생활세계 등을 성찰하는 것을 기초로 통합을 논의해야 한다고 강조하면서, 통일 이전 남북한 구성원 간 소통과 치유를 실천적 가치로 내세우고 있다.⁵⁴⁾

한편, 이러한 접근은 남북한 주민들 간 소통을 통한 삶의 융합을 의미하는 ‘작은 통일’에 기반한 생활공동체의 형성 논의로 이어진다. 2014년 광복절 경축사에서 생활공동체에 대한 언급은 일상의 복지와 생명을 보호하기 위한 공동체 형성이라는 차원에서 민생협력, 환경협력, 문화협력의 필요성을 제기하는 것으로 나타난다.⁵⁵⁾ 이는, 분단이 장기화되는 상황, 특히 남북관계의 경색이 지속되는 국면에서 한반도 통일 담론의 층위를 거시적 수준의 논의 위주에서 미시적 수준으로 확장하고, 생활공동체 형성이라는 통합의 모습도 통합의 최종 단계가 아닌 과정에서 나타나는 것으로 재해석한 것이라 볼 수 있다.

다음은 추상적인 의미의 시장 형성을 넘어서 경제통합의 실제적 모습을 의미하는 차원에서 생활공동체를 제시하는 경우로, 이는 문재인 정부의 통일부 국정과제 가운데 하나인 ‘한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현’에 포함되어 있다. 이는 문재인 정부의 남북경협 구상으로, 크게 ‘한반도 신경제구상’ 실행, 남북한 하나의 시장, 남북 경협이 재개와 남북 접경지역의 발전, 남북 생명공동체·평화공동체 구현으로 구성되어 있다. 이 가운데 생활공동체는 ‘남북한 하나의 시장 형성’과 관련하여, “민·관 협력 네트워크를 통해 남북한 하나의 시장 협력 방안을 마련하고, 여건 조성 시 남북 시장협력을 단계적으로 실행”하여 생활공동체를 형성해 나간다고 언급되고 있다.⁵⁶⁾ 여기서 생활공동체가 구체적으로 정의된 것은 아니어서, 이에 대해 별도의 의미를 부여하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 그러나 기존 남북

54) 최대석 외, "민족공동체 추진 구상 연구(통일부 용역과제)," 2011.11., <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=30609>> (검색일: 2021.6.11.).

55) 행정안전부 대통령기록관, “박근혜 대통령, 제69주년 광복절 경축사,” 2014.8.15., <<https://www.pa.go.kr/research/contents/speech/index.jsp>> (검색일: 2021.6.2.).

56) 통일부, “한반도 신경제지도 구상 및 경제통일 구현,” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/project/task/precisionmap/>> (검색일: 2021.8.26.).

경협 구상이나 경제공동체 형성 논의가 시장 통합과 같이 비교적 추상적으로 표현되었던 것과 비교하면, 생활공동체라는 표현은 경제통합 과정의 실제적 모습을 부각하고 있다고 볼 수 있다.

이는 2019년 3.1 운동 기념사에서도 부분적으로 확인된다. 즉, 남북관계 개선을 바탕으로 한 남북경협 활성화에 대한 비전은 ‘한반도의 항구적 평화와 평화경제, 남북한 단일 생활공동체를 형성하고 대륙과 해양을 연계하는 허브 국가로서 위상을 정립’해야 한다고 제시되고 있다.⁵⁷⁾ 문재인 정부의 남북경협 정책은 ‘한반도 신경제구상’이나 ‘생활공동체’ 등으로 경제통합의 실제적 모습을 강조하고 있다는 점에서 이전의 정책 구상들과 차별성을 보인다.

물론, 2016년 이후 유엔 안보리의 대북제재가 강화되었고, 북미 하노이 회담 결렬 이후 남북관계의 경색이 지속되면서, 위와 같은 남북경협 구상을 구체화하기는 어려웠다. 경제통합의 실제적 모습에 대한 강조와 달리, 정책의 실현가능성이 낮았다는 점에서 생활공동체라는 표현은 수사에 그치고 말았다는 비판에서 자유롭기 어렵다. 사실, 경제통합을 통한 생활공동체 형성은 점진적이고 장기적인 과정이 될 수밖에 없고, 단기적으로 눈에 보이는 성과를 거두기는 어렵다. 그러나 남북경협을 통한 경제공동체의 형성을 ‘생활공동체’로 접근한 것이, 실제적 경제(substantive economy)⁵⁸⁾라는 차원에서 경제협력을 강조한 것으로 해석한다면, 이는 기존의 단순한 기능주의적 접근에서 일정 정도 전환된 것으로 평가할 수 있다. 즉, 기존 남북경협 논의에서 경제공동체는 수요와 공급이 만나는 추상적이고

57) 청와대, “문재인 대통령, 제100주년 3.1절 기념사 기념사,” 2019.3.1., <<https://ww.w1.president.go.kr/c/president-speeches>> (검색일: 2021.6.2.).

58) 경제적(economic)이라는 용어의 실제적 정의란, 인간이 생활을 위해 자연과 그의 동료에게 분명히 의존하고 있다는 사실로부터 유래되는데, 즉 인간과 자연, 인간들 간의 제도화된 상호작용을 바탕으로 생존하는 과정 그 자체가 경제인 것이다. 칼 폴라니 지음, 박현수 옮김, 『사람의 살림살이 1』 (서울: 풀빛, 1998), pp. 69~71.

형식적인 의미로서 공동시장(common market) 형성이라는 기능주의적 시각을 반영하고 있었다.⁵⁹⁾ 따라서 경제협력 과정에서 형성되는 경제공동체가 생활공동체 형성으로 전환된 것은 형식적 의미의 시장 형성을 넘어서, 경제협력이 생계와 관련된 보다 구체적인 삶의 모습으로 실현되는 것을 강조한 것으로 해석될 수 있다. 또한, 경제공동체와 연계된 ‘생활공동체’는 남북한 ‘일일생활권’ 형성 같은 경제교류의 구체적인 모습을 제시할 뿐만 아니라 남북교류협력이 남북한 주민들의 생활에 실질적으로 기여해야 한다는 인식을 포함하는 것으로 확장된 것으로 해석할 수도 있다.

한편, 최근 한반도 생활공동체라는 표현은 경제, 사회문화, 생명공동체를 아우르는 의미로 확장되고 있다.⁶⁰⁾ 이는 현 정부 초기에 남북 보건의료·방역 협력을 중심으로 강조되기 시작한 생명공동체 형성 논의가 인간안보와 관련된 다양한 이슈들을 포용하는 차원으로 확장된 것이라고 해석할 수 있다. 물론, 생명공동체 형성과 인간안보에 대한 논의가 부각된 것은 코로나19 팬데믹이라는 전 지구적 보건위기가 확산된 것이 결정적 계기였지만, 남북 보건의료 및 방역

59) 경제공동체 형성을 실증적 의미의 경제통합과 규범적 의미의 경제통합으로 구분하는 접근도 있다. 실증적 의미의 경제통합은 경제적 이해관계만을 추구하는 것으로 시기에 따라 그 성격이 변하지 않으나, 규범적 의미의 경제통합은 경제적 이해관계를 뛰어넘는 ‘공동의 목적’을 실현하는 수단으로 해석한다. 이를 한반도에 적용하면 공동의 목적은 평화 번영의 생활공동체 형성을 넘어, 한반도의 통일로 이해할 수 있다. 즉, 남북한 경제공동체는 통일이라는 규범적 목표 달성을 위한 수단으로, 남북경협을 위한 제도적 장치로 이해된다. 이러한 해석은 경제협력 확대를 통한 평화 번영을 통일을 위한 수단으로 이해한다는 차원에서 (신)기능주의에 가까운 것으로 보인다. 통일교육원, 『2019 통일문제 이해』, 2018, pp. 155~158, <<https://www.unikorea.go.kr/books/problem/problem/>> (검색일: 2021.6.4.).

60) “평화와 번영의 신한반도체제 구축을 위해서는 경제공동체, 사회문화공동체, 그리고 생명공동체를 세 축으로 하는 한반도 생활공동체 형성이 필요하다.” 조한범, “바이든 행정부의 한반도 정책 전망과 대응방안,” (통일연구원 Online Series CO 20-29, 2020.11.11), p. 6, <<https://www.kinu.or.kr/www/jsp/prg/api/dlv.jsp?menuIdx=351&category=53&thisPage=1&searchField=&searchText=&biblioId=1538942>> (검색일: 2021.8.26.).

협력의 필요성은 현 정부 초기부터 지속적으로 제기되었다. 2017년 베를린 선언에서 감염병에 대한 남북 공동 대응의 필요성을 제기한 것을 시작으로,⁶¹⁾ 2018년 9월 평양 공동선언에서도 전염성 질병의 유입 및 확산 방지를 위한 긴급조치를 비롯한 방역협력을 강화하기로 합의(제2조 제4항)한 바 있다.⁶²⁾ 이후에도 2019년 오슬로 포럼 기조연설, 2020년 대통령 신년사, 대통령 취임 3주년 특별연설에서도 생명공동체 형성을 위한 남북협력이 꾸준히 강조되었다.⁶³⁾

무엇보다 코로나19 확산은 전 세계적으로 비전통 안보, 그중에서도 인간안보를 부각시킨 계기가 되었고, 남북교류협력에 대한 논의도 이에 맞춰 변화하기 시작했다. 즉, 인간안보와 관련된 경제안보, 식량안보, 보건안보, 환경안보 등의 다양한 이슈가 남북한 공동체 형성 담론에 포함되기 시작한 것으로 볼 수 있다.

이상으로, 기존 한반도 통일 담론에서 생활공동체와 관련된 논의들을 살펴보았다. 생활공동체는 통일의 당위성과 최종적 모습을 의미하는 것에서 출발했으나, 이후에는 미시적 수준의 협력과 소통을 통해 일상에서 삶의 공통성을 발견하는 과정으로 해석되기도 했다. 또한, 실제적인 모습의 경제공동체 형성을 강조하는 것으로 해석되기도 했으며, 최근에는 남북한 구성원 개개인의 생명, 복지, 안전 보장이라는 차원에서 경제, 사회문화, 생명 공동체를 포괄하는 확장된 개념으로 표현되고 있다. 언급했듯이, 각각의 논의들에서 생활공동체는 조금씩 다른 의미로 해석되지만, 대체로 개인과 일상이라는 미시적 차원, 남북 통합의 실제적 모습을 지향한다는 차원에서 공통

61) 청와대, "콤포르바 재단 초청 연설," 2017.7.6., <<https://www1.president.go.kr/articles/57>> (검색일: 2021.10.28.).

62) 청와대, "9월 평양공동선언," 2018.9.19., <<https://www1.president.go.kr/articles/4323>> (검색일: 2021.10.28.).

63) 이규창 외, 『감염병 공동대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2020), pp. 19~22.

점을 찾을 수 있다. 또한, 보다 최근에는 인간안보와 관련된 다양한 가치들을 포용하는 논의로 발전하고 있다. 그럼에도 불구하고, 한반도 생활공동체의 의미는 추상적이며, 그 자체가 연구의 대상이 된 사례가 없어 이론적 기반이 취약할 뿐만 아니라 기존 통일 담론과 어떤 차이를 가지는지 구체적이지 않다. 본 연구에서는 최근의 논의라고 할 수 있는, 생명, 복지, 사회문화 공동체를 포괄한 한반도 생활공동체 담론의 연장선에서, 이를 기존 통일 담론들과 차별화하는 한편 생활공동체 형성을 위한 남북협력의 방향을 구체화하고자 한다.

나. 한반도 ‘생활공동체’: 문제의식과 접근방향

(1) 문제의식

앞에서 살펴본 것처럼, 통일과 관련된 논의들은 그 시대의 통일 환경과 통일의식을 반영해야 한다는 문제의식을 기초로 발전되어 왔다. 특히, 일상과 개인 차원에서의 분단 해소에 중점을 둔 탈분단론의 시도나 공동체로의 통합 과정이 갖추어야 할 연성적 속성과 복합적인 통합 원리를 차별화한 연성복합통일론의 문제의식은 여전히 유효하다고 할 수 있다. 이러한 통일 담론들이 제기된 이후 시간이 경과하였고, 새로운 통일 담론은 현재의 남북관계와 한반도를 둘러싼 국제질서, 남북한 구성원들의 인식 변화 등을 고려할 필요가 있다.

특히, 남북교류협력의 중단이 장기화되고, 세계경제로부터 북한의 고립이 심각한 수준에 이른 현재의 상황을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 한반도 생활공동체론은 기존 통일 담론들의 문제의식을 이어가되 변화된 한반도의 상황을 고려하여 남북협력의 방향을 제시하고자 하며, 인간안보와 연관된 다양한 가치를 지향하는 남북교류협력에 대한 최근 논의와 미시적 층위에서 체감하고 공감할 수 있

는 통일 논의에 대한 수요를 포용하고자 한다.

이러한 측면에서, 한반도 생활공동체론이 갖는 문제의식은 다음과 같다. 첫째, 통일 담론에 ‘생활(livelihood)’을 끌어들이는 것은, 일상 공동체의 복원과 실제적인 측면에서의 삶을 보호하는 것이 분단 해소와 통일과정에서 이루어져야 한다는 문제의식과 연결된다. 전술했듯이, 통일 담론에서 생활공동체 형성이 재등장한 것은, 남북한 구성원들 간의 소통이나 일상적이고 실제적인 측면의 협력 필요성을 제기하면서부터였다. 예를 들어, 민생협력, 환경협력, 문화협력으로 시작하는 ‘작은 통일’ 논의는 실질적인 생활환경의 개선이나 삶의 융합을 그 내용으로 담고 있다. 이러한 접근은 현재의 통일 환경에 맞게 재해석될 수 있다. 즉, 남북교류협력의 중단과 대북제재가 장기화되고 있는 상황을 감안하여, 민생협력이라는 차원에서, 보건·생태협력, 경제협력, 문화협력을 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력방안으로 발전시키는 것이다.

둘째, 기존의 기능주의적 통합론의 한계를 극복하는 차원에서 생활공동체 논의를 발전시킬 필요가 있다. 물론, 남북교류협력과 통일 논의에서 기능주의적 접근은 여전히 유효한 측면이 있고, 민족공동체통일방안이 이에 기초하고 있다는 점에서 기능주의 접근을 완전히 벗어나기는 어렵다. 또한, 기능주의적 접근을 포기하고, 상위 정치에만 집중하는 방식으로 남북관계의 진전과 통합을 견인할 수 있는가 라는 고민도 여전하다. 그러나 기존의 기능주의적 접근은 남북한 구성원들이 교류협력의 효과와 가치를 체감하는 데 중점을 두기보다, 교류협력의 긍정적인 파급효과가 자동적으로 발생하기를 막연하게 기대한 측면이 없지 않다. 또한, 교류협력을 남북한 구성원 간의 실질적인 상호작용의 과정으로 이해하기보다 추상적이고 형식적인 제도통합의 과정과 연관지어, 단계별 통일을 위한 수단으로 간

주한 측면도 있다. 물론, 기능주의 접근방법이 원래 의도한 바대로, 긍정적인 파급효과가 자연발생적으로 확산되고, 단계별 통일을 촉진하지 못한 것은 한반도의 특수성에 기인한 측면도 있다. 그러나 분단이 장기화되고 실질적인 상호작용이 단절되고 있는 현실을 감안할 때, 상호작용의 결과로서 발생하는 통합의 효과에 막연하게 의존하기보다 남북한 구성원들이 공감할 수 있는 새로운 통합의 가치를 제시하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 이러한 측면에서, 통일 담론에 ‘생활’이라는 접근을 포함하는 것은 국제질서라는 체계, 시장통합의 합리성에 국한하여 공동체 형성을 논의했던 기존의 통일 담론을 비판적으로 사고한다는 측면에서 의미가 있다. 즉, 이러한 시도는 추상적인 통합 논의와 막연한 파급효과에 대한 기대에서 부분적으로나마 탈피하여, 일상에서의 평화와 복리를 누리기 위해 어떠한 공동체 형성이 바람직한가 하는 질문으로 통일 논의를 확장한다는 측면에서 의의가 있다.⁶⁴⁾

셋째, 민족 정체성에 대한 공감이 약화되고 있는 현실이 반드시 한반도 통합을 저해하는 요인인가에 대해서는 다시 생각해 볼 지점이 있다. 이러한 변화는 남한에서만 나타나고 있는 것은 아니다. 서울대 통일평화연구원이 북한이탈주민들을 대상으로 실시하는 통일

64) 한반도 통일 담론에 ‘생활’을 포함하는 시도는 우리가 지향하는 공동체의 상(像)과 이를 추진하는 논리가 우리가 살고 있는 실제적인 공동체와 괴리될 경우 다시 일상의 삶을 억압할 수 있다는 문제제기에서 비롯한다는 점에서, 폴라니의 실제적 경제나 하버마스의 생활세계의 문제의식과도 연결된다. 폴라니와 하버마스는 실제적인 의미의 공동체를 보호하려는 자생적인 노력으로서 사회의 방어운동이나 민주적 시민사회의 역할에 주목한다. 우리나라의 통일 담론이 형성되어온 과정에서도 정부 주도의 담론과 시민사회 담론 간의 갈등을 통해 상호 영향을 미치는 궤적을 찾을 수 있다. 한반도 통일에 대한 공감대가 저하되고 있는 현상은 이러한 상호 작용이 통일에 대한 긍정적인 공감대를 발견하는 데 실패하고 있다는 것을 시사하기도 한다. J.R. 스탠필드 지음, 원용찬 옮김, 『칼 폴라니의 경제사상』 (서울: 한울 아카데미, 1997), pp. 56~80, pp. 145~167; 장은주, 『생존에서 존엄으로: 비판이론의 민주주의 이론적 전개와 우리 현실』 (경기도: 나남, 2007), pp. 114~125; 장명하, “하버마스의 공론장 이론과 토의 민주주의,” 『한국정치연구』, 제12집 제2호 (2003), pp. 7~11.

의식조사에 따르면, 통일의 필요성에 대한 응답에서 ‘민족’과 ‘편의’에 대한 공감은, 시기별로는 등락을 보이지만 전체 조사기간을 대상으로 하면, ‘북한 주민이 잘 살 수 있도록’이 38%로 1위, ‘같은 민족이니까’는 33.2%로 2위를 차지했다.⁶⁵⁾ 이러한 통일인식 변화는 북한의 경제사회적 변동에 따른 결과로, 북한에서도 시장화, 정보화, 세대 변화에 직면하여, 정서와 정체성의 변화가 나타나고 있다.⁶⁶⁾ 이러한 변화는 다른 차원에서도 감지되고 있다. 김정은 위원장 집권 이후 북한은 ‘우리국가 제일주의’를 내세우며, 국가성을 강조하고 있고, 2021년에는 당규약 개정을 통해 통일전략의 기초를 변경하였다. 즉, ‘우리민족끼리’라는 민족성 논리를 지양하고, ‘우리국가 제일주의’와 연계하여 통일 문제를 국가 대 국가의 관계에서 접근하기 시작한 것으로 해석된다.⁶⁷⁾ 북한의 변화는 앞으로 남북한이 민족이라는 제한된 가치에서 벗어나 더 다양한 가치들을 중심으로 통합의 접점을 발견할 필요를 보여준다. 특히, 민족이 아닌 국가 대 국가의 관계가 강조된다면, 새로운 통합의 가치들은 국제사회의 일원으로서 개별 국가들이 지향하는 공통의 가치들과 연계될 필요가 있다. 즉, 인간안보와 연결된 가치들을 포용하는 방향으로 통일 논의를 확장할 필요가 있다. 최근, 북한은 지속가능한 발전목표를 자국의 현실에 맞게 재해석하고, 자국의 이행 정도를 평가하는 보고서를 제출하는 등 국제사회의 가치 지향에 공감하며 협력하겠다는 의지를 드러내고 있다. 이러한 변화는 남북한 구성원들이 민족 정체성 외에도 다른 보편적인 가치들을 통해 결속할 기회가 있다는 가능성을 보여주

65) 김학재 외, 『북한 주민 통일의식 2020』 (시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2021), pp. 47~48.

66) 최지영 외, 『북한 일상생활 공동체의 변화』 (서울: 통일연구원, 2021) 참조.

67) 김일기·김인태, “북한의 개정당규약 분석과 시사점,” (INSS전략보고 No. 127, 2021.8.), p. 13, <http://inss.re.kr/publication/bbs/js_view.do?nttId=410064&bbsId=js&page=1&searchCnd=0&searchWrd=> (검색일: 2021.9.1.).

는 것이기도 하다. 새로운 통일 담론은 이러한 변화를 수용할 필요가 있다.

넷째, 통일의 화해협력 단계도 남북한 구성원들이 어떠한 가치를 지향할 것인가를 합의하는 과정으로 이해할 필요가 있다. 점진적이고 평화적인 통일이 남북한 구성원들이 어떠한 가치들을 지향할 것인가를 합의해 나가는 과정이라면, 통일국가 완성 이전에 남북한이 하나의 가치공동체로서 존재할 수도 있는 것이다. 여기서, 가치공동체의 형성이란 영토, 법, 정치 및 사회경제 체제를 단일화하는 제도통합과는 구분되는 것으로, 문화, 규범이 동질화되어 개인과 집단의 공동체 의식이 형성되는 가치통합을 의미하는 것이라 볼 수 있다 (<표 II-3> 참조).⁶⁸⁾ 민족공동체통일방안은 제도통합과 가치통합의 선순환을 상정하고 있으나, 화해협력 단계에서의 남북교류협력은 제도통합에 더 치중한 측면이 있다. 즉, 남북한 당국의 합의 및 결단에 따라 교류협력이 확대되고, 점진적이고 단계적으로 제도(특히, 시장)가 통합되면 이를 바탕으로 가치통합이 진전되는 것이다. 그러나 제도통합이 가치통합을 견인하는 동력으로 인식하는 기존 접근방안이 효과적인가에 대해서 짚어볼 필요가 있다. 특히, 이러한 접근법은 분단이 장기화되고 남북관계의 개선과 경색이 반복되면서, 통일에 대한 공감대를 약화시키는 결과를 초래하고 있다. 오히려 현재의 통일 환경에서는 가치통합이 제도통합의 동력으로 작용하기 위한 조건이 된다는 점을 모색할 필요가 있다. 즉, 화해협력 단계에서 보편적이고 다양한 가치를 통해 공통의 유대를 묶어내는 접근이 필요하다.

68) 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』, pp. 15~26.

〈표 11-3〉 제도통합과 가치통합의 비교

	제도통합	가치통합
주체	국가/정부	사회/국민·민족
대상	영토/법/정치사회경제체제	문화/규범/개인과 집단의 공동체 의식
목표	국가의 안보와 발전	국민통합을 통한 국가·사회질서 및 역량 제고
추동원리	당위성과 손익계산에 따른 정치적 결단	상호의존/의사소통/상징조작/규범적 통제
주안점	영토, 체제 같은 통일외적 조건 완성	통일의 내적 조건형성 및 진행과정

자료: 박종철 외, 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』, p. 54.

이는 유럽 사례를 통해서도 확인된다. 흔히, 유럽 공동체의 형성은 제도통합, 즉 시장통합에 초점이 맞추어져 있지만, 다른 한편으로 평화와 화해, 연대, 정의, 자유라는 가치를 동시에 추구했던 노력의 산물로도 이해할 필요가 있다. 또한, 유럽 사례는 가치통합이 잘 이루어지지 않는 경우, 제도통합만으로 지속가능한 공동체를 형성할 수 없다는 것을 보여주는 사례이기도 하다. 최근 유럽은 브렉시트, 난민문제, 기후변화, 민주주의의 위기, 지역갈등 등 통합을 저해하는 다양한 이슈에 대응하기 위해 공동체 통합의 패러다임 전환을 모색하고 있는데, 가치 공동체(community of values)로서의 유럽 시민사회(European Civitas)의 역할을 강조하고 있는 접근방법들이 그것이다. 즉, 공동체가 공유하는 가치들을 실현하고, 점검하며 개선하고 보호하는 것이 유럽통합의 목적으로 제시되고 있다.⁶⁹⁾

가치통합에 중점을 둔 한반도 통일 담론은 통합의 주체와 대상은

69) Leonce Bekemans, "A Value-Driven European Future: an Education Perspective of the European Civitas," in *A Value-Driven European Future*, ed. Leonce Bekemans, (Bruxelles: Peter Lang, 2012), pp. 195~200.

확장하는 효과도 있다. 즉, 통합의 주체가 국가와 정부 중심에서 사회, 국민, 민족으로 확대되는데, 이는 변화하는 통일 환경을 고려하여 다양한 차원의 행위자들의 역할을 고려해야 한다는 측면에서 바람직하다고 할 수 있다. 또한, 가치통합은 민족동질성뿐만 아니라 다양하고 보편적인 가치를 기반으로 하는 통합을 모색한다는 차원에서 시도할 필요가 있다. 이러한 측면에서, 한반도 생활공동체 형성에 대한 논의는 남북한의 공동 대응이 필요한 환경에서 우리가 지향해야 할 다양하고, 보편적인 통합의 가치를 모색하고자 한다.

다섯째, 한반도 생활공동체 형성은 남북 간 군사적 긴장을 완화하고 평화체제를 구축하는 과정인 평화공동체 형성과 양립하며 선순환하는 관계를 갖는다. 생활공동체는 인간안보와 관련한 보편적 가치를 매개로 한 공동체 형성을 의미한다는 측면에서, 군사안보적 차원의 갈등 완화와 협력을 의미하는 평화공동체 형성과 구분된다. 기존 통일 담론이 단순한 기능주의적 접근인 경제평화론에서 출발하여, 한반도의 특수성을 반영한 평화와 경제의 선순환론으로 발전하였듯이, 생활공동체 형성도 궁극적으로는 평화공동체 형성을 통해 진전될 수 있다. 물론, 이러한 측면에서 한반도 생활공동체론도 평화와 경제의 선순환론이 부딪히는 본질적인 문제, 즉 무엇이 선행되어야 하느냐에 대한 질문을 완전히 벗어나기는 어렵다. 이는 한편으로 초기조건으로서 평화 조성의 필요성을 강조하는 논의로 이어질 수밖에 없다. 그러나 다른 한편으로 초기조건으로서 평화가 정착된 이후 이를 유지하기 위한 지속가능한 협력의 형태와 조건이 무엇인지에 대해서는 더 논의할 필요가 있다. 이러한 측면에서, 통일 담론으로서 생활공동체 형성에 대한 논의는 기능주의 통합 이론으로부터 완전히 벗어나기는 어렵다. 즉, 다양한 협력을 통해 남북한 구성원들 간의 공동의 유대를 견고하게 하자는 접근은 기능주의 접근의

탈피라기보다 이에 대한 심화, 개선이라고 볼 수 있다. 따라서 기능주의 통합 이론에 근거한 통일 담론의 여러 한계, 통일과정에서 단계적 기제가 명확하지 않다는 비판을 완전히 피해가기 어렵다. 평화조성의 단계와 지속가능한 협력의 상호연결적 관계를 어떻게 정의하고, 접근할 것인가에 대해서는 앞으로도 더 고민이 필요한 부분이라 하겠다.⁷⁰⁾

(2) 접근방향

본 연구에서는 생활공동체 형성을 위한 남북협력으로 생명공동체, 경제공동체, 문화공동체의 형성을 제안한다. 생명, 경제, 문화공동체 형성은 기존의 통일 담론에서도 줄곧 논의되어 왔던 접근방안으로 새로운 것은 아니다. 민족공동체통일방안은 경제, 사회, 문화 공동체를 통해 정치공동체를 형성함으로써 민족공동체 형성을 완료하는 것을 상정하며, 3대 공동체 통일구상은 평화공동체 형성이 완료된 이후 경제공동체를 통해 최종적으로 민족공동체를 형성하는 것을 상정한다. 기존의 통일 논의들은 당시의 통일 환경을 반영하여, 각각의 공동체 형성의 내용과 순서를 제시하고 있다. 기존 접근방안들의 일부는 현재의 한반도 상황에서 유효한 것도 있으나, 새롭게 보완되거나 재해석될 필요도 있다. 무엇보다 남북한 구성원들이 공동체를 형성해 나가는 과정에서 지향하고자 하는 가치들은 점차 다양해지고 있으며, 남북교류협력을 통일이라는 목표 달성을 위한 수단이 아닌 남북한이 직면한 공동의 문제를 해결하기 위한 방

70) 이러한 측면에서, 개발, 평화, 인도적 지원을 연계시키는 국제사회의 논의도 평화와 경제의 선순환 관계의 불명확성을 극복하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 인도적 지원-평화-개발 관계의 한반도 통일 논의에 대한 적용에 대한 논의는 다음의 연구를 참조. 문경연, “한반도 평화 경제공동체 구상의 이중성: 누구를 위한 평화경제인가?,” *Asian Regional Review Diverse Asia*, 7호, 2019.12., <<https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=3416>> (검색일: 2021.6.15.).

안으로 해석할 필요성도 높아지고 있다. 또한, 남북교류협력이 장기간 정체·중단되고 있는 현재의 통일 환경을 고려하여, 공동체 형성을 위한 구체적인 협력방안의 내용을 재정비할 필요도 있다.

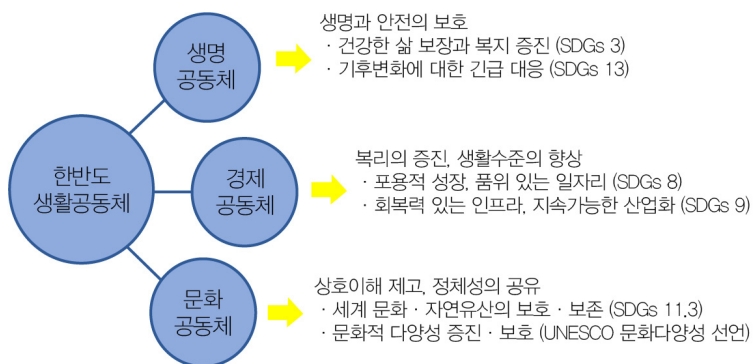
생명, 경제, 문화 공동체는 보편적인 가치들을 포용하는 공동체 형성 과정으로 해석될 수 있다는 측면에서 현재의 통일 환경에 적합한 접근방안이라고 할 수 있다. 특히, 생명공동체 형성은 코로나19, 기후변화 같은 전 지구적 위기가 확산되면서 인간안보의 보호가 국제협력의 새로운 목표로 떠오르고 있는 점, 이를 위해 인접 지역인 남북한 공동 대응의 필요성이 높아지고 있다는 측면에서 고려할 필요가 있다.

경제, 문화 공동체 형성은 기존 통일 논의에서 반복했던 접근방안이지만, 현재의 남북한 상황에 맞게 새롭게 재해석할 필요가 있다. 경제공동체 형성의 경우, 최근 국제사회의 개발협력 논의를 반영하는 한편 대북제재 장기화라는 현실을 고려하여 논의할 필요가 있다. 최근 국제사회의 개발협력 논의는 성장이라는 단일한 목표를 추구하는 것에서 벗어나, 지속가능한 발전을 달성하기 위한 다양한 가치들을 제시하고, 이들 간의 상호 연결성을 증진하는 방향으로 진화하고 있다. 즉, 빈곤 해소는 각국의 식량과 에너지 문제, 지속가능한 산업화와 품위 있는 일자리 창출뿐만 아니라 교육, 성평등 같은 다른 목표들과 연결되어 있다는 관점이다. 기존 남북경제협력과의 연속성과 남북관계의 특수성을 고려해야겠지만, 장기적으로 경제공동체 형성에 대한 논의도 이러한 보편적인 흐름을 반영할 필요가 있다.

문화공동체의 형성도 남북한 구성원들이 공유한 문화적 소속감을 보존하는 한편 분단의 장기화에 따라 남북 간 문화적 이질성이 확대되어 가는 현실을 고려하여 다양한 측면에서 재해석할 필요가 있다. 남북한 사회에서 동시에 발견되는 여러 흐름, 정보화, 개인화, 세대

교체에 따른 정체성 변화를 고려할 필요가 있다. 문화와 역사의 공유에 기반한 민족 정체성이라는 가치는 점점 통일의 내적 동력으로서 힘을 잃어 가고 있다. 유럽통합 과정에서 유럽 정체성을 구축하려는 노력이 기독교 중심의 문화적 동질성에 기반한 통합으로부터 ‘다양성 속의 통일’이라는 상호문화주의 전략으로 나아갔듯이, 남북한 통일을 위한 문화공동체 형성 전략도 현재 통일 환경에서 남북한 구성원들에게 어떠한 문화적 소속감을 부여할 수 있을 것인지를 고민하는 방향으로 변화할 필요가 있다.

<그림 11-5> 생활공동체 형성과 지속가능한 발전목표(SDGs)



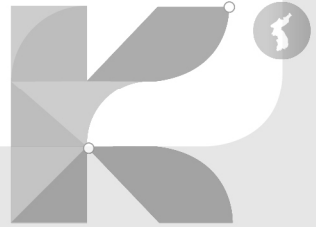
자료: 필자 작성.

이와 같이 생명, 경제, 문화 공동체가 지향하는 가치들은 보편성, 다양성의 측면에서 국제사회가 지향하는 가치들과도 연결된다. 생명공동체 형성은 생명권과 건강권, 기후변화 대응을 위한 행동으로 연결되며, 경제공동체 형성은 포용적 경제성장과 품위 있는 일자리 창출, 회복력 있는 인프라, 지속가능한 산업화와 혁신이라는 측면에서 지속가능한 발전목표(SDGs)들과 연결될 수 있다. 또한, 문화공동체 형성 과정은 문화와 자연유산 보호에 대한 지속가능한 발전목

표(SDGs), 문화적 다양성의 증진과 보호에 대한 유네스코 선언 등의 가치와 연결될 수 있다. 기존 통일 논의가 남북 간의 특수성에 기반한 가치들을 지향하였다면, 한반도 생활공동체론은 보다 보편적인 관점에서 남북협력의 방향을 모색하고자 한다.

Ⅲ. 생명공동체 형성을 위한 남북협력

송철종 선문대학교
김수정 산업연구원



1. 서론

가. 생명공동체의 의미

이 장에서는 한반도 생명공동체 형성을 위한 남북협력의 방향을 제시한다. 본 연구는 통일의 첫 단계인 화해협력 단계에서부터 남북한이 공유할 수 있는 보편적인 가치들을 발견하고 이에 기반한 협력들에 초점을 맞춘다. 생명공동체 형성의 의미도 이러한 측면에서 찾을 수 있다. 즉, 생명공동체 형성이란 생명과 안전에 관련된 일상생활에서의 보편적 가치를 남북한이 공통된 관심사로 인식하고, 지속적인 협력을 보장하는 체계를 구축해 나가는 것이다. 한마디로 요약하면, 한반도 생명공동체는 인간과 동·식물의 생명과 안전에 있어 남북한이 공통적으로 직면한 문제들을 함께 인식하고, 이를 해결하기 위해 지속해서 협력하는 체계를 의미한다. 이는 통일을 염두에 둔 통일 이전의 단계에서부터 시작된다고 볼 수 있다. 통일을 남북한의 보건의료 및 생태·환경에 관련된 법과 제도, 체계 등을 하나로 통합하는 단계로 본다면 생명공동체는 그보다 낮은 수준에서 통합을 시작하게 된다. 하지만 공통의 관심사를 해결하기 위해 함께 노력하는 지속적인 협력체계가 필요하다는 관점에서는 남북교류협력의 일상성, 실무적이고 실제적인 교류협력의 필요성이 더 강조된다.

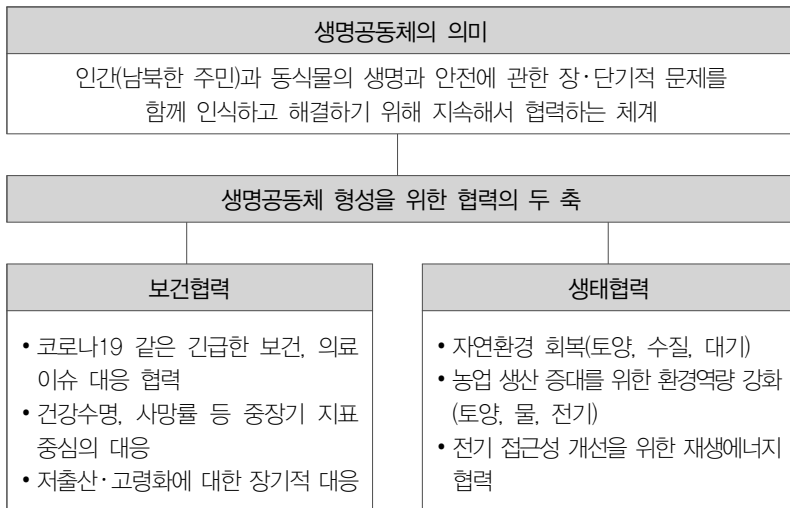
남북한의 사회·경제적 발전 정도와 그에 따른 필요(needs)가 다르기 때문에 이러한 생명공동체 구축이 남한과 북한에 주는 의미는 다를 수 있다. 남한의 입장에서 생명공동체 구축은 남북한의 격차해소가 통일과 통합의 우선적인 조건 혹은 사전적 단계라는 측면에서, 지속가능하고 호혜적인 남북관계를 구축한다는 의미가 있다. 이를 위해서는 남북한 주민들의 일상의 관심사와 연계된 주제들을 중

심으로 상호 협력하는 체계를 갖추는 일이 우선적으로 필요하다. 북한은 남한과의 생명공동체 구축이 북한에도 이득이 될 수 있음을 이해하는 것이 필요하다. 노동신문 등과 같은 북한의 공식매체에서 빠지지 않고 등장하는 것이 보건 영역이고, 최근에는 생태와 환경 문제에 대한 언급도 두드러지고 있다.⁷¹⁾ 보건, 생태, 환경에 대한 강조는 일차적으로 북한 주민의 긴급한 생활여건 개선에 목적을 두고 있으나, 이러한 분야에서 협력하면 북한의 경제발전을 이루기 위한 기초 토양을 마련하는 것에도 기여한다. 북한 주민의 생활수준 향상의 밑바탕에는 생명권과 건강권 보장, 안전한 생태환경 조성이 깔려 있기 때문에 남북한 생명공동체 구축은 북한에도 확실한 이득이 될 수 있다. 특히, 2016년에 북한 정부가 유엔과 합의한 유엔전략계획 2017-2021⁷²⁾은 보건과 생태·환경을 주요 개발협력 영역으로 삼고 있다.

71) 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』 (세종: 한국보건사회연구원, 2020), pp. 217~231.

72) 공식 명칭은 Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021(UN과 조선민주주의인민공화국 간의 협력을 위한 유엔전략계획 2017-2021, 이하 유엔전략계획)이며, 유엔전략계획의 구체적 내용은 United Nations DPRK, "Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People's Republic of Korea 2017-2021," 2016, <<https://dprkorea.un.org/en/10156-un-strategic-framework-2017-2021>> (Accessed June 15, 2021)을 참조.

〈그림 III-1〉 생명공동체의 개념



자료: 필자 작성.

나. 생명공동체의 필요성

다음으로, 한반도 생명공동체 형성의 필요성을 살펴보자. 생명공동체는 인간의 생명 보호라는 측면에서 기존의 한반도 건강공동체 형성에 대한 논의를, 환경의 보호와 지속가능성이라는 측면에서는 한반도 환경공동체 형성에 대한 논의를 포함한다. 기존의 논의들은 어떠한 측면에서 생명공동체 형성의 필요성을 찾았는지 살펴보자. 전우택 등에서는 한반도 공동체 시대를 대비하는 차원에서 한반도 건강공동체의 필요성을 언급하고 있다. 한반도 건강공동체는 남북한의 인적·물적 교류를 전제하고 있는데 남북한 간 감염병의 확산, 공통적 보건의료 과제 인식, 의료정보의 교류 및 교환, 남북한 주민이 타국에서 응급 치료를 받게 될 때 필요한 공동 대응 원칙 구축 등을 그 필요성으로 언급하고 있다.⁷³⁾ 또한, 통일 이전에 한반도 공동체를 형성하는 경우 보건의료 분야에 집중하여 공동체 형성을 위

한 노력을 기울여야 하는 점을 강조하고 있다.⁷⁴⁾ 신희영 등의 연구는 통일을 준비하는 과정에서 통일의료라는 이름으로 보건의료 분야에서 북한을 지원하고 남북한이 협력을 도모해야 한다고 강조하고 있다. 이들은 통일 후 가장 쟁점이 될 분야로 보건의료 분야를 꼽으면서 이를 고려하여 사전에 충분히 지원하고 협력하여 투자할 수 있어야 함을 언급하고 있다.⁷⁵⁾ 환경공동체 형성에 대한 논의도 유사하다. 손기웅에 따르면, 환경 분야의 남북교류협력은 비정치적 교류협력으로, 접근이 용이하며, 경제공동체 형성을 지원한다는 측면에서도 유용하다. 환경보호가 남북한 공통의 문제라는 점에서 환경공동체 형성의 필요성을 제시하고 있다는 점은 생명공동체 형성의 문제의식과 유사하지만, 기존의 접근은 단계적으로 남북한 환경정책과 제도를 통합하는 과정을 제시하는 데 중점을 두고 있다.⁷⁶⁾

이 장에서 제시하는 생명공동체는 다음의 측면에서 기존의 논의들과 차이가 있다. 기존 연구들은 남북한의 보건의료 통합 문제나 환경 분야의 용어, 정책, 제도 통합까지 논의를 진행시키고 있는 반면, 이 연구는 남북한이 현재 공통적으로 당면하고 있는 과제를 해결하기 위해 일상적이고 실무적인 협력체계를 구축해야 함을 강조하고자 한다. 이는 보건협력과 생태협력을 포함한다. 그 필요성은 크게 긴급 사안 또는 단기적 대응의 관점과 중장기적 관점으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 긴급하고 단기적인 대응을 위한 공동체 형성의 필요성이 확대되고 있다. 현재 우리는 코로나19 팬데믹 속에 살고 있다. 이는

73) 전우택, “한반도 건강공동체 형성을 위한 보건의료 준비,” 전우택 편, 『한반도 건강공동체 준비』(서울: 박영사, 2018), pp. 5~6.

74) 위의 책, p. 4.

75) 신희영 외, 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』(서울: 서울대학교출판문화원, 2017), pp. 1~5.

76) 손기웅, 『남북환경공동체 형성 방안』(서울: 통일연구원, 2001), pp. 1~7, pp. 25~29.

대표적인 긴급 사안이자 남북한 그리고 전 세계 모두 당면해 있는 과제이다. 이러한 전염병의 확산은 남북한 주민의 건강과도 직결될 뿐만 아니라 남북한의 교류에 있어서도 선결되어야 하는 문제이다. 따라서 긴급한 전염병의 확산을 대비할 수 있는 공동체적 대응 체계를 구축할 필요가 있다. 남북한 접경지역에서 발생하는 전염병 문제도 마찬가지이다. 또한, 남북한 접경지역에서 발생하는 홍수 같은 자연재해의 문제에도 남북한이 공동 대응할 필요가 있다. 특히, 생태와 환경은 지속가능한 발전의 측면에서 유엔 등 국제기구를 중심으로 모든 국가들이 관심을 가지고 노력을 기울이고 있다. 그러므로 일시적으로 발생할 수 있는 자연재해 성격의 생태나 환경의 문제에 남북한이 공동 대응해야 한다.

둘째, 남북한에게 공통된 당면 과제 중에서도 중장기적인 관점을 가지고 체계적이면서 꾸준한 협력이 필요한 분야들이 확대되고 있다. 이 연구는 장기적인 대응이 필요한 당면과제로 남북한에서 공통으로 나타나고 있는 저출산과 고령화 문제(보건협력), 기후변화 대응(생태협력)을 고려한다. 저출산·고령화 문제와 기후변화에 대한 대응은 지속가능한 발전을 달성한다는 측면에서도 중요한 과제들로, 한반도만이 아니라 국제적인 공동 대응의 필요성이 확대되고 있다. 특히, 이는 선진국 및 고소득 국가만의 문제가 아니라 개발도상국, 최빈국의 안전한 거주여건 확보, 경제개발 및 성장의 기회 보장을 위해서 우선적으로 고려해야 하는 중요한 문제이다.

이러한 필요성의 대두 속에서 남북한 생명공동체 구축을 위해 이 연구에서는 두 가지 조건을 제시하고자 한다. 이 두 조건은 다소 원론적인 논의일 수도 있다. 그러나 본 연구의 취지가 남북한이 공통으로 직면한 문제들을 공동체적 접근으로 해결해 나가자는 데 있는 만큼, 이를 다시 한번 언급하고자 한다.

첫째 조건은 생명 존중의 기회를 확대하고 충분히 보장해야 한다는 것이다. 이는 인도협력의 가장 기본적인 목적이다. 남북관계는 좋아졌다가 나빠지기를 반복하며 그 변화 또한 예측하기 힘든 면이 있다. 또한 현재 강력한 대북제재가 지속되고 있다. 이러한 외부적 요인들과는 관계없이 생명권과 건강권을 향상시키는 남북한 교류협력은 언제든 추진할 수 있다. 때론 보건, 생태, 환경 같은 비정치적인 분야에서의 접근이 경색된 남북관계를 풀어낼 수 있는 시작점이 될 수 있다. 강력한 대북제재 속에서도 생명공동체 구축을 위한 노력은 그 정당성을 찾을 수 있는 것이다. 생명존중은 인류애에 기반을 둔 접근이기 때문에 국제사회와 공감대를 형성하기 용이하며 북한 입장에서조차 정상국가로서의 이미지 확보에 도움이 된다. 이러한 논의는 남한과 북한, 그리고 국제사회가 세 축을 담당하는 협력 구도를 갖출 수 있는 기반이 될 수 있다.

둘째 조건은 지속가능성이 담보되어야 한다는 것이다. 남북교류협력이 남북관계에 종속되어, 단절과 정체를 반복했던 탓에, 그 지속가능성을 담보하기 위한 방안들은 기존 연구들을 통해서도 여러 차례 제시되었다. 기존 연구들이 주로 제도적인 남북협력의 틀을 만드는 데 집중했다면, 이 연구에서는 남북한 생명공동체가 다루는 주요 과제를 통해 지속가능성을 담보하는 것에 중점을 두고자 한다. 남북한이 당면한 문제들 가운데 공통의 관심사를 도출하고, 이에 대응하는 전략을 갖추는 것이 필요하다. 앞서서도 언급했듯이, 코로나 19 팬데믹과 저출산·고령화 문제, 기후변화 대응은 남북한이 공통으로 당면한 문제이면서 반드시 그 해결책을 찾아야 하는 문제이다. 기존의 협력은, 특히 북한의 긴급한 인도주의적 수요를 해결하는 데 중점을 두었는데, 이러한 접근은 단기적이면서 단속적인 원조나 협력에 그칠 가능성이 높고 일방향적으로 이루어지기 쉽다. 따라서 이

리한 접근은 지속가능성을 갖추기가 어렵다는 점에서 한계가 있다. 공통의 관심사에 대해 우선적 대응체계를 갖추는 것으로 남북한에 호혜적일 뿐만 아니라 교류협력의 지속가능성을 담보할 수 있는 최선의 전략이 될 수 있다. 송철중 등의 연구는 복지 분야의 남북한 교류협력에 대한 시사점을 도출하면서 지속가능성의 중요성에 대해서 언급하고 있다. 지속가능한 남북한 교류협력이 남북관계 개선과 한반도 평화정착에 도움이 될 수 있음을 강조하고 있다.⁷⁷⁾

정리하자면, 한반도 생명공동체 형성은 코로나19와 같이 지역적으로 광범위한 감염병 대응, 안전한 거주환경 구축 및 농작물 증산을 위한 환경 복원 같은 긴급 사안, 저출산·고령화 문제, 기후변화 대응, 지속가능한 발전 추구 같은 장기적이고 꾸준한 대응이 필요한 공통의 관심사를 찾아 이에 대한 교류협력 체계를 갖추는 것에서 그 필요성을 찾을 수 있다. 또한 생명공동체 형성은 인도주의적 협력 관점에서 생명존중의 기회를 확보하고, 지속가능성을 담보한다는 조건을 충족하면서, 남북한의 격차를 해소하는 방향으로 추진되어야 한다.

2. 보건협력

여기에서는 생명공동체 구축을 위한 보건협력에 대해서 논의하고자 한다. 앞서도 언급했듯이 남북한의 공통된 문제에 함께 대응하는 형식의 남북한 협력을 고민해야 한다. 이러한 관점에서 남북한이 공통으로 직면한 문제인 저출산·고령화에 대응하는 노력도 포함하

77) 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, pp. 269~272.

고자 한다.

한국의 저출산·고령화 문제의 심각성은 이미 널리 알려져 있다. 한국경제연구원의 보도자료에 따르면 한국의 연평균 저출산과 고령화 속도가 OECD 37개 국가 중에서 가장 빠른 것으로 나타났다. 37개 국가 중 가장 낮은 합계출산율과 가장 빠른 고령화 속도로 인해 2026년에 초고령사회에 진입하고 2050년에는 고령화 비율이 OECD 회원국 중 세 번째로 높아질 것으로 전망하였다.⁷⁸⁾ 북한도 저출산 및 고령화가 진행되고 있다. 최지영에 따르면 북한은 고난의 행군을 거치면서 기대여명이 낮아지고 고령화 속도도 세계에서 가장 빠른 남한에 비해 불과 16년밖에 뒤처지지 않은 것으로 나타났고, 저개발국가의 평균보다 빠르게 진행되고 있다.⁷⁹⁾ 조성은 등의 연구는 북한의 인구센서스를 바탕으로 1993년과 2008년의 인구구조 변화를 남한과 비교하였다. 이에 따르면 10세 미만 인구의 감소와 65세 이상 노인인구의 증가가 두드러졌다.⁸⁰⁾ 이처럼 속도의 차이는 있으나 남북한은 모두 저출산·고령화 문제를 겪고 있으며 이는 한반도의 지속가능성을 위협할 수 있다. 이에 대해서는 장기적인 관점에서 남북한이 공동으로 노력할 수단을 마련할 필요가 있다.

이러한 보건협력의 궁극적 목적은 남북한 주민 생활의 격차 해소

78) “한국, 연평균 저출산·고령화 속도 OECD 37개국 중 가장 빨라,” (한국경제연구원 보도자료, 2021.3.3.), <http://www.keri.org/web/www/news_02?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fview_message&_EXT_BBS_messageId=356141> (검색일: 2021.6.1.).

79) 최지영, “북한 인구구조의 변화추이와 시사점,” (BOK 경제연구 제2015-18, 2015.6.22.), pp. 8~11, <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002240/view.do?nttId=210198&menuNo=200092>> (검색일: 2021.6.1.); 최지영, “통일과 고령화,” (BOK 경제연구, 제2017-24, 2017.7.20.), pp. 4~6, <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002240/view.do?nttId=230059&menuNo=200092>> (검색일: 2021.6.1.).

80) 조성은 외, 『남북한 복지 분야의 정책 비교와 교류협력 방안 연구 - 대상별 사회정책을 중심으로』 (세종: 보건사회연구원, 2019), pp. 326~327.

이다. 남북한 주민의 생활수준의 격차는 날이 갈수록 커지고 있다. 생활수준을 나타내는 지표는 여러 가지가 존재할 수 있으나 가장 대표적으로 보는 것이 1인당 GNI를 비교하는 것이다. 한국은행 경제통계시스템에 따르면 1990년도에 북한의 1인당 GNI는 81.1만 원, 남한의 1인당 GNI는 467.4만 원으로 남한의 소득수준은 북한의 5.8배였다. 하지만 북한은 고난의 행군을 거치면서 심각한 경제난에 처했고, 김정은 위원장 집권 후에도 경제회복을 제대로 하지 못하였다. 1990년부터 2019년까지 연평균 -0.6% 성장하였는데, 고난의 행군이 한창이던 1990년대에는 연평균 -3.2%, 김정은 위원장이 집권한 이후인 2012년부터 2019년까지는 연평균 -0.1% 성장한 것으로 나타났다. 반면 남한의 경제성장은 계속 이어졌다. 그 결과 2019년 기준 북한의 1인당 GNI는 140.8만 원이고 남한의 1인당 GNI는 3,743.5만 원으로, 남한이 북한보다 26.6배 큰 수치를 보였다.⁸¹⁾ 1인당 GNI가 모든 생활수준을 대표하는 지표라고 할 수는 없지만 가장 객관적인 통계로 남북한의 생활수준의 격차를 가늠해 볼 수 있다.

보건 분야에서도 그 격차는 크데, 남한과 북한의 보건의료 시스템이 달라 그 격차를 직접 비교하긴 어렵다. 하지만 북한이탈주민이 북한 거주 당시 보건의료를 어떻게 이용했는지를 살펴봄으로써 북한의 보건 분야의 실태를 가늠해 볼 수 있다. 천경효 등의 연구는 탈북 시점이 2018년과 2019년인 북한이탈주민을 대상으로 북한 거주 당시의 보건의료 실태를 조사하였다. 무상치료의 만족도에서 응답자의 50%가 불만족스럽다고 대답했으며, 경제적인 이유로 진료를 못 받거나 뒷돈을 제공해야 진료를 받을 수 있다고 응답하였다. 보건의료 접근성에도 소득에 따른 격차가 존재하는 것으로 나타났

81) 한국은행, “북한 GDP 관련 통계,” <<https://www.bok.or.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200091>> (검색일: 2021.6.2.).

는데 상당수가 자가치료를 하거나 장마당 등 공공의료 영역이 아닌 곳에서 의료서비스를 구매한 경험이 많은 것으로 응답하였다.⁸²⁾ 이는 무상치료를 내세우고 있는 북한의 공공의료가 제 기능을 다하지 못하고 있음을 시사하고, 북한 주민의 보건의료 이용 실태가 만족스럽지 못한 것으로 이해할 수 있다. 남한의 보건의료 시스템 속에서도 보건의료 이용이 불만족스러운 남한 주민이 있을 수 있다. 여기서는 서로 다른 보건의료 시스템을 갖춘 상황에서 어느 쪽이 더 불만족 비중이 높은가를 말하고자 하는 것이 아니다. 주어진 보건의료 시스템이 충분히 운용되지 못하여 발생하는 격차를 언급하고자 북한이탈주민 조사 결과를 인용한 것이다. 따라서 남북한 보건협력은 북한 주민의 생명권과 건강권을 회복하면서 생활수준의 향상을 꾀하고 나아가 남북한 생활수준의 격차를 해소하는 것을 그 목적으로 삼아야 한다.

우선, 보건협력의 범위와 대상을 정리할 필요가 있는데, 이는 보건 부문에서 남북한이 당면한 과제를 정의하는 데서 출발해야 한다. 이로부터 보건협력의 범위와 그 대상을 결정한다. 특히, 보건협력의 대상을 명확히 구별하는 것이 중요한데 그 이유는 실질적인 효과를 측정하고 그에 따른 관리 및 평가를 용이하게 하기 위함이다. 대상이 명확해야 호혜성이 보장되는 것은 물론 관리 및 평가를 통해 지속 가능성이 보장될 수 있다.

보건협력의 범위와 대상이 결정되면 그에 따른 보건협력 추진전략을 논의한다. 이를 위해 보건협력 전략을 추진할 때 고려해야 하는 사항을 정리하는 것부터 시작한다. 고려사항은 특히 북한의 특수성 혹은 북한의 현실을 반영해야 한다. 그리고 보건협력 분야와 대

82) 천경효 외, 『북한사회변동 2019: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』(서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2020), pp. 124~133.

상을 중심으로 구체적인 전략을 도출하고자 한다. 물론, 이 전략들은 보건협력이 현실화되는 과정에서 북한과의 협의를 통해 조정할 필요가 있다. 이 연구에서는 제한적이긴 하지만, 북한의 공식문서 및 국제기구의 통계자료에서 드러난 바를 바탕으로 북한의 당면과제를 인식하고 그에 따른 협력을 논의하는 수준에서 보건협력 추진 전략을 제시하고자 한다.

가. 보건협력의 범위와 대상

(1) 남한의 대북 보건의료 지원 현황

보건복지부·한국국제보건의료재단·서울대학교 의과대학 통일의학센터의 연구는 남북협력기금을 이용한 대북 보건의료 지원 현황을 다음의 <표 III-1>과 같이 정리하고 있다.⁸³⁾ 대북 인도적 지원 사업을 긴급구호, 식량원조·안보, 영양, 보건의료, 식수공급 및 위생, 사회인프라서비스로 구분하여 보건의료 분야 대북 지원 통계를 정리하였다.

첫째, 가장 규모가 큰 분야는 식량원조·안보이다. 대북 식량원조가 포함된 통계인데 총액 기준으로 1995년부터 2018년까지 11,698.9억 원의 지원이 있었다. 주로 김대중 정부와 노무현 정부에서 많이 이루어졌다. 둘째, 가장 지속적인 지원이 이루어진 분야는 보건의료이다. 보건의료 분야의 주요 내용은 의약품, 의료기기, 병원 현대화, 제약공장, 보건인력교육, 인구정책 및 관리, 모자보건사업 등이

83) 대북 보건의료 지원은 국제사회에서도 많이 이루어지고 있으며, 국내 민간단체들도 독자적인 자금 원천을 이용하여 대북 지원을 하고 있다. 여기에서 통일부에서 운용하는 남북협력기금을 이용한 대북 보건의료 지원현황을 제시하는 이유는 이 보고서에서 논의하고 있는 남북한 보건협력의 주체를 우선적으로 남북한 정부로 인식하고 있기 때문이다. 신희영 외, 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』(서울: 한국국제보건의료재단, 2019), pp. 320~323.

다.⁸⁴⁾ 1995년부터 2018년까지 1,824.8억 원의 지원이 이루어졌는데, 규모는 식량원조 및 안보에 비해 많이 작지만 꾸준히 이루어지고 있었다는 점에서 의미가 있다. 셋째, 긴급구호 역시 주요 대북 지원 분야이다. 1995년부터 2018년까지 긴급구호의 지원 규모는 1,653.6억 원이다. 긴급구호는 수해나 태풍 같은 자연재해나 전염병 등의 재난이 발생하여 이루어진 정부의 대북 지원을 말하는데 대부분 수해로 인한 피해 복구 지원이다. 이 세 가지 특징들을 종합하자면 아래의 <표 III-1>에서 대북지원의 주요 분야인 식량원조·안보, 보건의료, 긴급구호가 남북한 생명공동체를 위한 보건협력에서 중요한 분야임을 알 수 있다. 이 세 분야는 의료뿐만 아니라 모자보건, 인구, 식량, 재해나 전염병 같은 긴급한 사항에 대한 대응도 포함하고 있다.

<표 III-1> 분야별 대북 보건의료 지원현황

(단위: 억 원)

연도	긴급구호	식량원조·안보	영양	보건의료	식수공급 및 위생	사회인프라 서비스
1995	-	182.4	-	-	-	-
1996	-	54.7	-	-	-	-
1997	-	281.8	105.3	9.3	-	-
1998	-	149.7	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	-	-
2000	-	867.4	3.5	9.7	-	-
2001	46	412.5	10.6	17.1	-	-
2002	-	1198.2	20.1	12.7	-	-
2003	43.8	1752	20.1	45.1	-	-
2004	30.6	1129.7	16.	67.2	-	-
2005	34.2	2227.1	27.9	67.8	229.7	2.9
2006	551.8	105.4	15.5	188	89.2	3.9

84) 위의 책, p.313 <표 2-2-1> 국내 보건의료분야 분류체계 참조.

연도	긴급구호	식량원조·안보	영양	보건의료	식수공급 및 위생	사회인프라 서비스
2007	654.5	1645.9	24.7	257.4	2.7	46.7
2008	73.5	49.1	18.6	416.6	-	13.6
2009	-	1.0	6.2	254.6	-	7.0
2010	171.2	0.3	7.8	15.8	-	-
2011	-	-	-	65.3	-	-
2012	48	-	-	23.4	-	-
2013	-	-	-	132.5	-	-
2014	-	-	-	146.8	-	-
2015	-	-	-	95.5	-	18.0
2016	-	-	-	1.0	-	-
2017	-	-	-	-	-	-
2018	-	-	-	-	-	-
총액	1,635.6	11,698.9	276.1	1,824.8	322.6	92.0

자료: 통일부, 『2008 남북협력기금백서』, (서울: 통일부, 2008); 통일부, 『통일백서』, (서울: 통일부, 2009~2019 각호), 재인용: 신희영 외, 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』, p. 321.

남북관계가 좋았던 김대중 정권이나 노무현 정권 시절에는 식량 지원을 중심으로 대북지원이 이루어졌다. 상대적으로 남북관계가 좋지 않았던 2008년 이후의 시기에는 대북 식량지원이나 영양지원, 긴급구호지원이 거의 이루어지지 않았다. 하지만 보건의료 분야에서는 남북관계에 상관없이 대북지원이 지속되고 있었음을 주목할 필요가 있다. 보건의료 분야 대북지원은 2008년 이후에 오히려 더 확대되었는데, 이는 남북관계가 경색된다고 해도 지속적인 남북한 협력이 일어날 수 있는 분야가 보건의료 분야라는 것을 보여준다. 이 보고서에서 논의하는 남북한 보건협력의 중요성을 여기에서도 찾을 수 있다.

(2) 보건협력의 범위

생명공동체의 필요성에서도 언급했지만 보건협력과 관련하여 남북한이 공통적으로 당면한 과제를 보다 자세히 언급하고자 한다. 그 당면과제는 긴급 사안과 장기적 대응이 필요한 사안으로 나누어 설명한다. 긴급 사안으로는 코로나19 팬데믹이 대표적이다. 코로나19 팬데믹은 한 국가나 한 지역에만 국한된 문제가 아니며 전파 속도로 봤을 때 매우 긴급한 사안이다. 이런 긴급함은 경계를 맞대고 있는 지역 간에 더욱 긴밀한 협력체계를 요구한다. 코로나19처럼 전 세계적으로 대유행하고 있는 감염병뿐만 아니라 남북한 접경지역에서의 감염병 문제는 긴밀한 협력체계를 바탕으로 대응해야 하며 이를 통해 상호 이득을 얻을 수 있다. 코로나19와 관련하여 남한의 대응이 비교적 우수한 평가를 받아왔음은 여러 외신 등을 통해 확인할 수 있다.⁸⁵⁾ 북한은 현재 코로나19 확진자 수를 0명으로 보고하고 있는데, 물론 이에 대한 의구심이 있는 것도 사실이다.⁸⁶⁾ 북한은 코로나19가 확산되면서부터 강력한 봉쇄조치를 취하고 있다. 오승준·하승희는 노동신문을 분석한 결과, 북한은 봉쇄와 통제를 방역의 주요 수단으로 간주하며, 필수 방역물품의 중요성을 인식하면서 자력 생산을 강조하고 있다.⁸⁷⁾ 또한 북한은 코로나19 청정국임을 내세우면서도 비상방역법을 제정하는 등 매우 강력한 조치를 취하고 있는 것으로 나타났다.⁸⁸⁾ 코로나19와 관련하여 백신 접종을 통한 집단 면

85) 코로나19는 현재진행 중에 있으며, 이 연구는 남한의 코로나19 대응에 대한 평가가 목적이 아니기 때문에 남한의 코로나19 대응에 대한 자세한 내용은 생략하기로 한다.

86) “‘코로나 확진자’ 0명 북의 주장이 신뢰 못 받는 이유,” 『조선일보』, 2021.4.1., <https://www.chosun.com/politics/north_korea/2021/04/01/TUS7U7OB5RC3RNY34SVN7A4RPM/> (검색일: 2021.6.11.).

87) 오승준·하승희, “코로나19에 대한 북한의 대응: 노동신문 보도를 중심으로,” 『북한연구학회보』, 제24권 2호 (2020), pp. 16~24.

88) 위의 글, pp. 7~9.

역을 갖추는 것이 중요한데 남한과 달리 북한은 백신을 접종하지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한, 코로나19와 같이 전파 속도가 매우 빠른 감염병의 경우 의료시스템의 붕괴로 이어질 수 있기 때문에 신속하고 긴밀한 협력이 더욱 중요하다. 전 세계 모든 국가가 감염병으로 고통 받고 있는 팬데믹 상황에서는 일부 선진국이 나서서 도움과 구호의 손길을 보내기 힘들다. 감염병을 극복하기 위해 모든 국가들이 힘을 합쳐야 하는 상황이기 때문에 남북한도 주민의 생명권과 건강권 확보를 위해 보다 긴밀한 협조를 해야 할 필요성이 대두된다.

남북한이 협력할 사안은 비단 코로나19와 같이 누가 봐도 긴급한 사안만 존재하는 것은 아니다. 남북한 주민의 건강과 생명에 관련된 것이면 그 어떤 것도 협력할 수 있어야 한다. 이러한 의미에서 장기적인 관점의 문제를 하나 제기하고자 한다. 장기적인 문제라 함은 이미 오래전부터 지속된 문제이면서 동시에 그 해결책을 찾는 데 오랜 시간이 걸릴 것이란 의미이다. 또한, 그렇기 때문에 남북한이 장기적인 관점에서 지속적인 협력체계를 구축해야 하는 필요성이 대두되는 것이다.

앞에서도 언급했듯이 남북한은 저출산·고령화 현상에 직면해 있다. 남한의 저출산·고령화는 이미 그 심각성을 드러내고 있으며 정부를 비롯한 사회·경제 등 여러 분야에서 그 해결책을 찾기 위한 노력을 하고 있다. 북한의 인구와 관련한 여러 연구에서도 북한이 출산율이 낮으며 고령화가 진행 중에 있음을 밝히고 있다. 통계청의 북한통계에 따르면 남북한의 합계출산율이 1975년에 북한이 4.001명, 남한이 4.002명으로 거의 똑같았으나, 2020년에 북한이 1.910명, 남한이 1.110명으로 크게 낮아졌으며⁸⁹⁾ 남북한의 격차도 존재

89) 통계청 북한통계포털, “합계출산율,” <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGA283&conn_path=I2> (검색일: 2021.6.2.).

하는 것으로 나타났다. 송철중은 통계청 자료를 이용하여 북한에서 10세 미만의 영유아 및 아동인구가 감소함하고 있다고 지적했다.⁹⁰⁾ 최지영에 따르면 유엔의 세계인구전망(World Population Prospects)을 분석한 결과, 북한의 합계출산율이 남한을 포함한 선진국보다는 높지만 저개발 국가에 비해서는 낮은 수준인 것으로 나타났으며, 북한도 이미 2004년에 고령화 사회에 진입한 것으로 나타났다.⁹¹⁾ 송철중은 통계청에서 발표하는 북한의 인구일제조사를 바탕으로 2008년에 북한의 65세 이상 인구의 비율이 8.5%로 이미 고령화 사회에 진입한 것으로 보고하고 있다.⁹²⁾ 이처럼 북한이 남한보다 느린 상황이라고 해도 저출산·고령화는 남북한이 공통적으로 직면해 있는 상황이다. 또한 남북한 통일이 한반도의 저출산·고령화 문제를 일시적으로 완화시킬 수는 있으나 그 해결책이 되지 않는다는 선행연구도 있다.⁹³⁾ 따라서 통일을 준비하기 위해서 저출산·고령화는 지금부터 대비해야 하는 남북한의 공통과제임을 인식해야 한다.

그렇다면 저출산·고령화는 어떤 문제를 야기하는가? 크게 두 가지 관점에서 이를 다루고자 한다. 첫째는 재정부담의 증가이고, 둘째는 경제의 활력이 감소하는 것이다. 첫째, 노인인구의 증가는 노년부양비율의 증가로 재정부담의 증가를 가져올 수 있다. 게다가 낮은 출산율과 기대수명의 증가로 이는 더욱 가속화될 수 있다. 유소년부양비는 15~64세의 생산가능인구 대비 14세 이하의 유소년인구의 비율을 의미한다. 노년부양비는 15세부터 64세 사이의 생산가능인구 대비 65세 이상 노인인구의 비율을 의미하며, 노령화지수는 14

90) 송철중, “북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점,” (보건복지 ISSUE & FOCUS 제372호, 2020.2.24.), p. 4, <<http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/34260>> (검색일:2021.6.11.).

91) 최지영, “북한 인구구조의 변화 추이와 시사점,” p. 10.

92) 송철중, “북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점,” p. 3.

93) 최지영, “통일과 고령화,” p. 28.

세 이하 유소년인구 대비 65세 이상 노인인구의 비율을 의미한다. 이들은 저출산·고령화 현상을 보여주는 대표적인 지표들로 앞으로 유소년인구의 감소 및 노인인구의 상대적 증가로 인해 재정부담의 증대 가능성을 엿볼 수 있다. <표 III-2>는 남북한의 유소년부양비, 노년부양비와 노령화지수를 비교하고 있다.

<표 III-2> 남북한의 유소년부양비, 노년부양비와 노령화지수 비교

		1993	2008	2020
남한	유소년부양비	34.6	23.8	16.9
	노년부양비	7.9	14.0	21.8
	노령화지수	22.7	58.8	129.3
북한	유소년부양비	40.0	34.5	28.2
	노년부양비	7.8	12.5	14.2
	노령화지수	19.4	36.3	50.4

자료: 통계청 국가통계포털, “장래인구추계 주요인구지표,” <https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01#content-group> (검색일: 2021.12.10); 통계청 북한통계포털, “북한인구추계,” <https://kosis.kr/bukhan/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01_01&vwcd=MT_BUKHAN&rootId=101_001&trId=101_001/101_001_001> (검색일: 2021.6.16).

<표 III-2>를 보면 1993년에 남한과 북한의 세 지표는 큰 차이가 없었다. 그러나 시간이 지나면서 저출산·고령화 현상이 심해지고 또 남북한 격차가 확대되어 2020년에는 큰 차이가 발생하고 있다. 유소년부양비는 저출산의 심각성을 보여주는데 남북한 모두 유소년부양비가 하락하고 있다. 남한의 유소년부양비는 1993년에 34.6에서 2020년에 16.9까지 떨어졌다. 북한도 낮은 출산율로 인해 유소년부양비가 하락하는데 1993년에 40.0에서 2020년에 28.2로 하락하였다. 65세 이상 노인인구의 증가는 고령화의 단적인 현상인데 1993년에 남한의 노년부양비는 7.9에서 2020년에 21.8로 상승하였다. 북한의 노년부양비는 7.8에서 14.2로 상승하였다. 저출산으로

인해 유소년인구의 비중이 감소하는 것과 기대수명의 증가로 인해 65세 이상 노인인구의 증가가 합쳐져서 남북한의 노령화지수가 상승하는 것을 알 수 있다. 1993년에 남한의 노령화지수는 22.7이고 북한의 노령화지수는 19.4로 큰 차이가 없었으나 2020년에 남한의 노령화지수는 129.3, 북한은 50.4로 그 차이가 크게 벌어진 것을 알 수 있다. 특히 남한의 노령화지수는 저출산·고령화의 심각성을 여실히 드러낸다고 볼 수 있다. 유소년인구의 감소는 미래의 생산가능인구가 감소하게 됨을 의미한다. 65세 이상 노인인구의 증가는 충분한 소득을 올리지 못하는 노인인구에 대한 재정부담의 증가를 의미한다. 정부의 조세수입의 주요 원천이 되는 생산가능인구의 감소와 정부 재정지출의 대상이 되는 노인인구의 증가가 맞물려 정부재정부담이 심각해질 수 있음을 보여준다.⁹⁴⁾ 또한 노인의료비가 증가하여 건강보험 재정이 어려워질 수 있다. 게다가 보건의료시스템이 제대로 작동하지 않는 북한에서는 노인들이 의료분야의 취약계층으로 남을 가능성이 더욱 커진다.⁹⁵⁾

둘째, 경제의 활력이 감소하는 문제가 발생할 수 있다. 저출산·고령화가 심해지면서 많이 언급되고 있는 문제로 노동력이 점차 감소한다는 것이다. 노동시장에 유입되는 생산가능인구는 점차 감소하고 고령으로 인해 생산가능인구에서 유출되는 노인인구가 늘어나기 때문에 점차 노동력이 감소하게 된다. 저출산과 고령화로 인해 경제의 활력이 감소하게 되는 파급효과는 <그림 III-2>에 잘 나타난다.⁹⁶⁾ <그림 III-2>는 출산율이 하락하고 기대수명이 증가면서 경

94) 이 연구에서는 다루지 않지만 통일비용을 고려한다면 저출산·고령화로 인한 재정부담의 증가는 통일비용을 더욱 크게 증가시킬 것이 자명하다. 그렇기에 보다 선제적이면서 장기적인 대응이 필요하다.

95) 송철중, “북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점,” pp. 8~9.

96) 정선영, “인구구조 변화가 고용에 미치는 영향,” (BOK 이슈노트 2013-15, 2013.10.2.), p. 2, <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002353/view.do?nttId=193581&menuNo>>

제 전체에 어떤 영향을 미치게 되는지를 보여주고 있다.

<그림 Ⅲ-2> 인구구조 변화의 파급효과



자료: 정선영, “인구구조 변화가 고용에 미치는 영향,” p. 2, 재인용: 송철중, “북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점,” p. 2.

저출산과 고령화는 직접적으로 노동력 감소를 유발하고 인구구조의 변화를 통해 점차 노동 구성에 변화를 가져온다. 노동시장에서의 변화는 실물, 금융, 기업, 사회보장 및 복지 분야에서 큰 경제적 영향을 미치게 된다. 대표적으로 실물 분야에서 소비와 투자가 감소하게 되고 이에 따라 경제성장이 둔화될 수 있다. 저출산·고령화 현상으로 인해 경제의 활력이 떨어진다고 자주 언급되는 것은 이러한 이유 때문이다. 또한, 앞서서도 언급했듯이 사회보장 및 복지 영역에

=200433&searchWrd=%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EA%B5%AC%EC%A1%B0+%EB%B3%80%ED%99%94%EA%B0%80+%EA%B3%A0%EC%9A%A9%EC%97%90+%EB%AF%B8%EC%B9%98%EB%8A%94+%EC%98%81%ED%96%A5&searchCnd=1&sdate=&edate=&pageIndex=1) (2021.6.16.), 재인용: 송철중, “북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점,” p. 2.

서 노령연금과 의료보험에 대한 재정부담이 커지고 노인 빈곤이 사회적 문제로 대두되고 있다. 여러 가지 대내외적 요인으로 인해 자력갱생의 노력이 그 효과를 제대로 발휘하지 못하고 있는 북한의 경제 현실을 감안한다면 이것은 더 큰 문제가 될 수 있다. 경제의 활력 감소는 장기적인 측면에서 자립적인 경제성장에도 큰 걸림돌이 될 수밖에 없다.

이 외에도 고령화로 인한 북한 노인인구의 증가는 보건의료 영역에서 큰 부담으로 작용할 수 있다. 송철중에 따르면 북한 노인의 건강과 질환 등에 관한 직접적인 자료를 찾기는 쉽지 않다. 하지만 북한의 보건의료 이용 및 보건의료 시스템에 관한 기존 연구들을 보면 북한 노인들이 보건의료 영역에서 취약계층이 될 가능성이 큰 것으로 보인다. 북한의 무상치료제도가 제대로 운영되지 않고 있어, 북한 주민들의 무상치료에 대한 불만이 높게 나타나고 있다. 또한 보건의료에 있어서 시장화와 상품화가 이미 진행되고 있다. 진료 및 치료를 위해 장마당 또는 개인 약국을 통해 필요한 의약품 등을 직접 구매해야 하는 것이다. 이러한 현상은 소득보장이 충분치 않은 북한의 노인들에게는 더욱 큰 문제로 다가올 수 있다. 대부분 가족 부양에 의지하고 있는 북한 노인은 보건의료 이용에 있어서 더욱 취약해질 수밖에 없을 것이다.⁹⁷⁾ 북한의 김정은 위원장이 신년사 혹은 신년에 있었던 당 대회를 통해서 북한의 자력갱생과 특히 보건 분야의 자립을 외치고 있는 현실에서 이는 걸림돌로 작용할 것이다. 다시 말해서, 저출산과 65세 이상 고령층이 더욱 증가하는 인구구조 변화 속에서 보건의료 영역에서 노인의 삶에 대한 보장이 제대로 이루어지지 않는다면, 이는 북한의 지속가능성에도 큰 악영향을 미칠 것으로 풀이된다.

97) 송철중, “북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점,” pp. 7~8.

이처럼 남북한 보건협력은 긴밀한 대응을 요하는 팬데믹 상황과 장기적인 관점에서 지속적인 협력이 필요한 저출산·고령화 문제까지 그 범위가 다양하다. 여기에서는 이 두 가지 문제를 집중적으로 언급했지만, 다른 문제들의 중요성을 과소평가하는 것은 아니다. 이 두 문제를 이용하여 시간적 관점에서 보건협력이 어떤 문제를 다루어야 하는지와 즉시성과 지속성 측면에서 중요한 문제를 언급한 것이다. 보건협력은 꾸준하고 지속적인 실무적 협력이 필요한 만큼, 남북한의 공동대응이 필요한 이슈들과 관련하여 체계적이고 조직적인 공동체를 구축하는 것이 긴밀하면서도 효과적인 협력을 도출할 것이라 판단된다.

(3) 보건협력의 대상

보건협력의 효과성을 담보하기 위해서는 보건협력의 대상을 명확히 해야 한다. 물론 공동체적 성격의 보건협력은 남북한 주민 전체를 대상으로 하는 것이 옳다. 하지만 여기서 말하는 보건협력의 대상은 보건협력 사업 또는 프로젝트를 고려할 때 그 사업이나 프로젝트의 효과성을 담보하고, 통계적인 지표관리를 위해 그 사업 또는 프로젝트별 대상을 명확히 할 필요가 있음을 언급하고자 한다. 선행 연구들도 지속가능한 교류협력이 이루어지기 위해서는 교류협력의 대상을 구체적이고 명확하게 설정할 필요가 있다는 점을 정책적 시사점 차원에서 강조하고 있다.⁹⁸⁾ 이는 남북한의 교류협력이 일방적인 지원 수준에 머무르거나, 교류협력을 진행하여도 공여하는 입장의 자료만 존재할 뿐 받는 쪽의 효과를 측정할 수 있는 지표의 부재를 해소한다는 차원에서도 의미가 있다.

98) 위의 글, p. 10; 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, pp. 272~273.

그렇기 때문에 이 연구에서는 남북한 보건협력에 있어서 여성, 아동, 노인을 그 대상으로 먼저 언급하고자 한다. 저출산과 관련한 문제로 여성의 모성보호 문제와 영유아를 포함한 아동의 영양 및 발달 정도는 중요한 문제이다. 영유아기의 영양과 인지능력 발달의 상관관계는 널리 알려져 있다. 고혜진은 영유아기의 발달 저해는 영유아의 건강 문제뿐만 아니라 장기적으로 양질의 인적자본 구축을 저해하는 요인으로 작용하게 됨을 언급하고 있다.⁹⁹⁾ 앞서도 간략하게 언급했듯이 저출산은 향후 생산가능인구의 감소로 이어지기 때문에 이를 염두에 둔 모성보호와 영유아 및 아동의 영양과 발달은 중요한 문제이다. 따라서 여성과 아동은 남북한 보건협력의 주요 대상이 될 수 있다. 또한, 노인은 여러 측면에서 취약한 계층이다. 코로나19는 특히 기저질환이 있거나 면역이 약한 노인에게 더욱 위험한 것으로 알려져 있다. 따라서 감염병이 퍼져나가고 있는 위급한 상황에서는 노인에게 대한 긴급한 지원이 더욱 중요한 문제이다. 이에 더해 고령화 같은 장기적인 문제에 있어서도 노인의 건강한 삶을 위한 다각적인 협력은 그 중요성을 더욱 드러내게 된다.

나. 보건협력의 추진전략

(1) 보건협력의 고려 사항

남북한 보건협력에 있어서 북한의 보건과 관련하여 크게 두 가지의 내용을 고려할 필요가 있다. 첫째, 북한 내 지역적 편차가 크다는 점이다. 사실 수도권인 평양과 그 외의 지역 사이에 격차 또는 편차가 크게 발생하는 것은 저개발국가에서는 흔한 현상이다. 하지만 저개발

99) 고혜진, “북한 영유아 발달의 지역 간 격차,” (보건복지 ISSUE & FOCUS 제369호, 2019.11.8.), p. 2, <<http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/33420>> (검색일: 2021.8.20.).

발국가의 특성상 어쩔 수 없이 발생하는 것이라고 해서 이를 방지해도 된다는 의미는 아니다. 둘째, 이미 알려진 바와 같이 북한의 보건 영역에서도 개인화와 시장화가 진행되고 있다는 점이다. 이는 북한의 재정난이 지속되면서 이미 고착화된 현상으로 보이며, 이를 남북한 보건협력에서 고려할 필요가 있다.

북한의 보건 관련 지표가 충분히 공개되고 있지는 않으나 공개된 국제자료를 바탕으로 지역 간 격차를 확인할 수 있다. 고혜진에 따르면 북한 영유아의 영양 상태가 개선되어 영양 문제가 심각한 정도는 아닌 것으로 보인다. 하지만 지역 간 편차는 문제가 될 수 있음을 언급하고 있다. 양강도, 자강도, 함경북도에서는 영유아 발육이 취약한 것으로 드러났다.¹⁰⁰⁾ 송철중도 북한 영유아의 초유 및 모유 수유 실패와 영유아의 신체 발달 실패에 관한 자료를 통해 북한 내 영유아의 영양 및 발달이 지역 간 격차가 있음을 언급하고 있다.¹⁰¹⁾ 보건 분야에서의 지역 간 격차는 위급한 상황에서 더욱 심각한 문제를 초래할 수 있다. 대부분의 보건의료 자원이 평양 중심으로 구축되어 있기 때문에 취약지역은 코로나19 같은 위협에 그대로 노출된다. 미국 존스홉킨스 의과대학의 로빈슨 교수는 북한의 강력한 코로나19 대응으로 보건과 영양과 관련한 북한 내의 지역적 격차가 더욱 커질 것으로 전망하였다.¹⁰²⁾ 특히, 보건 분야에서 취약한 지역은 코로나19의 감염에도 취약하기 때문에 심각한 문제를 야기할 수 있다는 것이다.

남북한의 보건 격차가 매우 큰 상황에서 북한의 지역 간 격차 문

100) 위의 글, p. 7.

101) 송철중, “영유아와 노인 분야 남북한 교류·협력의 과제,” 『보건복지포럼』, 제285호 (2020), pp. 21~24.

102) “전문가들 ‘북한 코로나 대응, 성분-지역 차별 우려’,” 『VOA』, 2020.3.7., <<https://www.voakorea.com/coronavirus/corona-class>> (검색일: 2021.8.24.).

제는 남북한 보건협력에서 간과해서는 안 될 사항이다. 여러 보건 지표에서 남북한의 격차가 여전히 큰 것을 확인할 수 있다. 보건복지부·한국국제보건의료재단·서울대학교 의과대학 통일의학센터의 『북한 보건의료 백서』는 여러 국제기구의 자료를 인용하여 남북한의 주요 보건 지표를 비교하고 있다. 이 보고서에 따르면, 북한의 출생아 10만 명당 모성 사망비는 2000년에 139명에서 2017년에 89명으로 꾸준히 줄어들었으나, 같은 기간 남한의 모성 사망비가 17명에서 11명으로 줄어든 것에 비해서는 여전히 격차가 존재한다.¹⁰³⁾ 국제기구들의 발표에 따르면, 북한의 5세 미만 아동 사망률은 1990년에 출생아 1,000명당 43명에서 2019년에 17명으로 꾸준히 감소하였다.¹⁰⁴⁾ 『북한 보건의료 백서』에 따르면 고난의 행군 시기인 1997년에 북한의 5세 미만 아동 사망률이 75.6명까지 치솟았다. 반면에 남한은 1990년에 15명에서 2019년 3명으로 감소하였다.¹⁰⁵⁾ 2019년 자료 기준으로 북한의 5세 미만 아동 사망률은 남한의 6배에 가깝다. 후생신보의 기사에 따르면 남북한의 모자, 소아의 건강 관련 지표를 비교한 결과 남북한의 모자보건의 격차가 여전히 크며, 남북한의 출산율은 1970년대 이후 급격히 감소하고 있는 것으로 나타났다.¹⁰⁶⁾ 영유아 및 아동의 보건 지표에서 남북한 격차가 크다는 점은 우려스러운 부분이다. 남북한 통합 또는 통일의 관점에서 보자면 남북한 격차와 북한 내 지역 간 격차의 심각성은 상당하다. 이러한 격차가 해소되지 않고 남북한이 통일된다면 보건 분야의 한반도 내 지역별 불평등이 더욱 심각해질 가능성도 있다.

103) 신희영 외, 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』, p. 186.

104) UNICEF, WHO, and World Bank Group, *Levels and Trends in Child Mortality* (New York: UNICEF, 2020), p. 42, p. 46.

105) 신희영 외, 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』, p. 188.

106) “남북한 모자보건 현황, 격차 점차 벌어지고 있어,” 『후생신보』, 2020.9.15., <<http://www.whosaeng.com/120900>> (검색일: 2021.8.24.).

남북한 보건협력에서 북한의 지역 간 격차를 해소하는 것이 쉬운 일은 아닐 것이다. 인적 교류가 쉽지 않은 상황에서 북한의 취약 지역으로 직접적인 보건협력을 실시하는 것은 어렵다. 그러나 희망적인 것은 북한도 이미 원격의료 같은 정보통신기술을 사용하고 있기 때문에 정보통신기술을 적극 활용한다면 불가능한 것은 아닐 것이다. 북한은 세계보건기구의 도움으로 2008년에 원격진료시스템을 갖추었고 2011년에 원격화상진료를 확대하는 노력을 하였다.¹⁰⁷⁾ 또한 북한은 제8차 당대회와 제8기 2차 전원회의에서 전국의 모든 의료기관에 원격시스템을 갖추기로 결정하였다.¹⁰⁸⁾ 이러한 고무적인 현상을 바탕으로 북한의 보건 영역에서도 원격시스템을 활용할 수 있고, 남북한의 보건협력에서도 원격시스템을 적극 활용하는 것을 고민해 볼 수 있을 것이다.

보건 영역에서 개인화와 시장화가 고착되고 있다는 것은 북한의 보건 분야 정부 시스템이 제대로 작동하지 않고 있다는 것이다. 시장화 현상은 의료 영역에서 두드러지게 나타났다. 황나미 등의 연구는 북한이탈주민 증언을 통해 돈이 없어서 의료서비스를 제대로 제공받지 못한 경험을 다수 보고하고 있다. 필수 의약품도 의약 원료 등의 부족으로 제대로 생산하지 못하는 것을 알 수 있다.¹⁰⁹⁾ 이러한 현상은 의약품 조달의 시장화로 이어진다. 이무철 등에서는 의약품 영역에서의 시장화 현상을 보고하고 있는데, 국가배급에 따른 무상 의료는 거의 제 기능을 하지 못하고, 의약품이 공식배급체제로 수급

107) “WHO, ‘북한 내 원격 화상진료 확대 합의,’” 『VOA』, 2011.7.18., <<https://www.vookorea.com/a/nkorea-who-ejc-0718-125756733/1342213.html>> (검색일: 2021.8.24.).

108) “북한 ‘향후 5년 내 전국 모든 의료기관 원격진료시스템 구축,’” 『NK경제』, 2021.3.23., <<https://www.nkeconomy.com/news/articleView.html?idxno=4105>> (검색일: 2021.8.24.).

109) 황나미·이삼식·이상영, 『북한 주민의 생활과 보건복지 실태 - 건강 및 출산 양육을 중심으로』 (세종: 한국보건사회연구원, 2012), pp. 80~86.

되는 것이 아닌 시장을 통해 거래되고 있다고 밝히고 있다.¹¹⁰⁾ 이는 일부 계층에서만 비교적 양질의 의료서비스를 이용할 수 있다는 의미이며, 보건 영역에서도 계층 간 격차로 이어진다는 것이다. 북한의 주요 모성 사망 원인이 출산 시 출혈이나 빈혈인데 이는 기초의약품의 시장화로 개인이 제때에 의약품을 구입하지 못하여 발생할 수 있다. 또한, 시장에서 구입한 의약품의 품질도 담보할 수 없다. 북한 이탈주민의 증언에서 보듯이 돈이 없으면 의료서비스를 제대로 받을 수 없는데, 이는 열악한 보건 환경으로 이어질 수밖에 없다. 특히, 가족 부양을 받지 못하는 북한 노인은 시장에서 직접 소득을 올려야 생활이 가능하다.¹¹¹⁾ 이는 충분한 소득을 얻지 못하는 노인은 보건의료 영역에서도 취약할 수밖에 없다는 의미이다. 그리고 보건 영역의 시장화는 계층 간 불평등을 가져와 결국 빈익빈 부익부 현상이 고착화될 수밖에 없으며, 이는 남북한 보건협력의 장애물이 될 수 있기 때문에 관심을 가져야 할 사항이다.

원론적으로 생각해서 개인이 시장을 통해 좀 더 양질의 의약품을 구입하고 양질의 보건 및 의료서비스를 제공받을 수 있다면 개인화와 시장화가 나쁘다고 할 수는 없을 것이다. 하지만 대부분의 북한 주민의 개인 소득은 매우 낮은 수준이며, 대부분의 주민이 시장의 경제활동에서 발생하는 소득에 의존하고 있다. 낮은 소득으로 인해 시장에서 양질의 보건 및 의료 서비스를 구입하는 것이 힘들다. 결국 시장의 경제활동에서 발생하는 소득수준에 따라 불평등이 발생할 수 있으며 이는 보건 및 의료 영역의 불평등으로 이어질 수 있다. 북한은 올해 초에 있었던 조선노동당 제8차 대회를 통해 계획경제를 재차 강조하고 있지만 북한 경제에 시장화는 일정 부분 고착화된 것으로

110) 이무철 외, 『북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2019), pp. 290~294.

111) 송철중, “북한 노인의 삶과 남북한 교류협력의 시사점,” p. 5.

보인다. 이러한 상황을 받아들인다면 북한의 보건 분야에서의 시장화 현상도 남북한의 보건협력에서 고려할 필요가 있다.

(2) 보건협력의 주요 분야

앞에서 남북한 보건협력의 대상으로 먼저 여성, 아동, 노인을 제시한 바 있다. 이 대상을 중심으로 보건협력의 주요 분야로 영유아 건강, 모성보호, 노인건강과 함께 건강수명 증진, 감염성·비감염성 질환 대응 및 최근 전 세계를 힘겨운 상황으로 몰아넣고 있는 코로나19 대응을 고려하고자 한다. 그리고 보건협력을 위한 인프라 구축도 논의하고자 한다.

첫째, 코로나19는 즉각적이고 긴밀한 대응이 필요한 분야이다. 이는 단순히 코로나19의 대응만을 의미하는 것이 아니라 남북한 주민의 건강을 위협하는 다른 어떤 상황에도 해당된다.

북한은 현재 코로나19 확진자가 없는 것으로 알려져 있지만 이에 대한 의구심은 여전하다.¹¹²⁾ 김정은 국무위원장이 올해 6월 29일에 열린 조선노동당 중앙위원회 정치국 확대회의에서 “국가와 인민의 안전에 커다란 위기를 조성하는 중대 사건 발생”을 언급했는데, 이를 많은 전문가들이 코로나19 방역 관련 문제로 예측한 바 있다.¹¹³⁾ 김정은 국무위원장은 코로나19 방역을 계속 강조해 왔는데, 주로 봉쇄와 통제에 의존하고 있다.¹¹⁴⁾ 이러한 상황에서 북한은 코로나19 상황이 식량위기로까지 이어지고 있는 것으로 보인다.¹¹⁵⁾ 결국 북한

112) “‘코로나 확진자’ 0명 북의 주장이 신뢰 못 받는 이유,” 『조선일보』, 2021.4.1., <https://www.chosun.com/politics/north_korea/2021/04/01/TUS7U7OB5RC3RNY34SVN7A4RPM/> (검색일: 2021.6.11.).

113) “북한: 김정은 ‘코로나 중대사건 발생’...방역망 뚫렸나?” 『BBC NEWS 코리아』, 2021.6.30., <<https://www.bbc.com/korean/news-57663763>> (검색일: 2021.8.24.).

114) 오승준·하승희, “코로나19에 대한 북한의 대응: 노동신문 보도를 중심으로,” pp. 16~24.

115) “북한의 코로나 식량위기 경보,” 『한겨레』, 2021.7.21., <<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1004510.html>> (검색일: 2021.8.24.).

도 코로나19 비상방역이 장기화될 수밖에 없는 상황이며 전문가들은 백신만이 해법일 수 있음을 언급하고 있다.¹¹⁶⁾ 코로나19 팬데믹 이후에도, 남북한의 즉각적인 공동 대응이 필요한 상황이 발생할 수 있다. 이에 적절히 대응하기 위해, 남북한이 협력할 수 있는 체계를 미리 갖추어 둘 필요가 있다.

〈표 III-3〉 북한 영유아의 신체발달 실태

(단위: %)

구분	몸무게		신장(키)		신장 대비 몸무게			
	저체중		저성장		왜소		비만	
	경미	심각	경미	심각	경미	심각	경미	심각
전체	9.3	1.8	19.1	4.8	2.5	0.5	2.3	0.4
지역								
도시	7.6	1.2	15.6	3.8	1.7	0.4	2.6	0.6
농촌	12.6	2.7	24.4	6.3	3.7	0.7	1.9	0.1
행정구역								
양강도	14.8	4.0	31.8	10.5	4.4	0.9	1.8	0.0
함경북도	7.1	1.4	21.5	5.3	2.2	0.5	1.4	0.0
함경남도	11.3	2.2	19.4	5.4	3.2	0.9	0.9	0.5
강원도	10.9	3.0	21.4	6.9	3.5	0.0	0.9	0.0
자강도	11.1	1.7	23.0	5.7	2.1	0.4	3.0	0.0
평안북도	8.5	1.3	19.6	4.9	1.3	0.0	2.6	0.5
평안남도	8.1	1.8	19.3	4.1	2.2	0.9	3.0	0.9
황해북도	11.2	2.5	19.2	5.4	2.9	0.4	0.4	0.0
황해남도	11.3	1.3	18.8	5.0	3.4	0.4	3.0	0.4
평양	4.8	0.9	10.1	1.1	1.4	0.4	4.2	0.4
가구소득								
하위20%	12.7	2.5	27.0	6.8	4.1	0.9	1.6	0.2
중간40%	10.2	1.8	20.4	5.0	2.5	0.2	2.2	0.1
상위40%	6.7	1.5	13.8	3.6	1.7	0.6	2.7	0.7

주: 2,270명 영유아를 측정된 결과임.

자료: DPRK and UNICEF, “2017 DPR Korea MICS,” 2018, p. 100. 재인용: 송철중, “영유아와 노인분야 남북한 교류·협력의 과제,” p. 23의 〈표 2〉.

116) “북한, 코로나 ‘비상방역’ 장기화 시사... ‘백신만이 결정적 해법,’” 『VOA』, 2021.7.6., <<https://www.voakorea.com/korea/korea-social-issues/north-korea-1>> (검색일: 2021.8.24.).

둘째, 모자보건 분야로 영유아 건강과 모성보호를 포함한다. 임신·출산과 영유아의 건강과 양육 등이 이에 해당된다. 이 분야는 현재 시점에도 중요하지만 동시에 미래지향적으로 살펴봐야 한다. 따라서 중장기적인 관점에서 이를 고민해야 한다. 우선 영유아의 영양 및 발달은 신체 능력뿐만 아니라 인지 능력에도 장기적으로 영향을 주고, 나아가서는 경제의 활력에도 영향을 준다. <표 III-3>은 북한 영유아의 신체발달 실태를 국제기구 자료를 이용하여 보여주고 있다. 여러 영역에서 남북한의 격차를 줄이기 위해서는 북한 주민의 인적 능력 향상이 필요한데 장기적인 관점에서 이러한 모자보건에 접근할 필요가 있다.

셋째, 남북한 모두 고령화가 진행되고 있기 때문에 노인인구의 비중이 늘어나면서 노인의 건강이 중요한 이슈로 떠오른다. 남북한의 기대여명이 차이가 있긴 하지만 앞으로 기대여명이 계속 늘어날 것이라 예측되기 때문에(<표 III-4> 참조) 노인이 건강하고 자립적으로 살아가는 문제는 중요하다. <표 III-2>의 노년부양비에서 보듯이 노인 인구의 증가는 젊은 층에 재정적 부담이 될 수 있다. 노인 건강이 강화된다면 노인의 삶의 질이 향상되고, 젊은 층의 재정적 부담을 완화시킬 수 있을 것이다. 저출산 현상이 극적으로 개선되지 않는다면 젊은 세대의 증가가 더딜 수밖에 없기 때문에 건강하고 자립적인 노인의 삶을 보장하는 것이 중요한 문제가 될 수 있다.

〈표 III-4〉 남북한의 기대여명 변화

(단위: 세)

연도	북한			남한		
	1993	2008	2021	1995	2008	2021
전체	70.4	68.3	70.9	73.8	79.6	83.9
남자	67.0	64.1	67.0	69.7	76.2	80.9
여자	74.1	71.0	73.8	77.9	83.0	86.8
여자-남자	7.1	6.8	6.8	8.2	6.7	6.0

자료: 통계청 북한통계포털, “북한인구추계-성별 기대수명.” <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_I_ZGA01_005&conn_path=2> (검색일: 2021.8.24.); 통계청 국가통계포털, “장래기대수명: 전국.” <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA201&conn_path=2> (검색일: 2021.12.10.).

넷째, 건강수명의 증진은 보건협력의 한 분야가 될 수 있다. 세계보건기구가 발표하는 ‘세계보건통계(World Health Statistics) 2021’에 따르면 2019년도 북한의 건강수명은 65세인 것으로 나타났다. 같은 자료에서 2019년도 남한의 건강수명은 73.1세로 북한 보다 8.1세 높은 것으로 나타났다.¹¹⁷⁾ 앞서 살펴 본 기대여명이 건강수준을 양적 측면에서 보여준다면, 건강수명은 장애가 없이 살아가는 기간으로 건강수준의 질적 측면을 나타낸다. 세계보건기구의 자료에 따르면 남북한 사이에 건강수준의 질적 차이도 존재하는 것을 확인할 수 있다.

다섯째, 북한의 감염성 질환과 비감염성 질환에 대한 대응 강화도 필요하다. 세계은행의 북한 성인 사망률 자료에 따르면, 성인 1,000명당 15~60세 사이의 사망자는 1997년에 404.2명에서 2019년에 254.3명으로 감소하였다.¹¹⁸⁾ 남북한 원인별 연령표준화 사망률은

117) WHO, *World Health Statistics 2021: Monitoring health for the SDGs, sustainable development goals* (Geneva: WHO, 2021), p. 82, p. 86.

118) World Bank Open Data, “World Population Prospects: 2019 Revision, DPRK Mortality rate, adult, male,” <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.AMRT.MA?end=2019&locations=KP&start=1997>> (Accessed November 15, 2021).

〈표 III-5〉를 통해 알 수 있다. 모든 원인에 의한 연령표준화 사망률이 북한은 2000년에 인구 10만 명당 1,145.1명에 달했는데 남한은 2000년에 599.2명이었다. 2016년에는 북한의 모든 원인에 의한 연령표준화 사망률이 821.6명이었고 남한은 341.2명이었다. 연령표준화 사망률은 남북한 모두 줄어드는 상황이나, 2000년에 북한의 연령표준화 사망률이 남한의 1.9배, 2016년에는 2.4배로, 비율에 따른 격차가 더 커진 것으로 볼 수 있다. 남북한 모두 주요 사망 원인은 비감염성 질환이었다. 감염성 질환으로 인한 사망률은 남북한 모두 줄어들었다. 특히, 북한의 감염성 질환으로 인한 사망률이 현저하게 하락하였으나 2016년 기준 남한의 2.4배에 달하는 수치를 보여 남북한의 격차는 여전히 큰 것으로 볼 수 있다.¹¹⁹⁾ 북한의 경우 2000년에 비해 2016년에 비감염성 질환으로 인한 사망률이 오히려 증가하였다. 이로 인해 비감염성 질환에 의한 사망률의 남북한 격차도 오히려 증가하여, 2016년에 북한의 비감염성 질환 사망률이 남한의 2.5배이다. 기초보건지표 중 하나인 사망률에서도 남북한 격차가 여전히 크게 존재함을 확인할 수 있다(〈표 III-5〉 참조). 따라서 북한의 감염성 질환과 비감염성 질환에 대응하는 것도 필요한 상황이다.

〈표 III-5〉 남북한 원인별 연령표준화 사망률

(단위: 명, 인구 10만 명당)

구분	북한		남한	
	2000	2016	2000	2016
모든 원인	1,145.1	821.6	599.2	341.2
감염성 질환, 모성 및 신생아, 영양 질환	475.8	84.3	42.9	34.6
비감염성 질환	606.7	677.1	494.4	266.7
상해	62.6	60.2	61.8	40.0

자료: WHO, *Noncommunicable diseases country profiles 2018* (Geneva: World Health Organization, 2018), 재인용: 신희영 외, 『(2019년 개정판) 북한 보건으로 백서』, p. 185의 〈표 1-2-4〉.

119) 감염성 질환, 모성 및 신생아, 영양 질환에 의한 사망률의 남북한 격차가 2000년에 훨씬 더 크지만, 이 경우에는 북한의 고난의 행군의 여파로 인한 것으로 파악된다.

여섯째, 보건협력을 위한 인프라 구축이다. 보건협력의 기본은 결국 인적·물적 교류에 기반을 두게 될 것이다. 원활한 인적·물적 교류를 위한 인프라를 구축하는 것은 중요한 문제이다. 인프라의 구축은 남북한 당국과 전문가들이 언제든지 접촉할 수 있도록 하는 환경과 직접적인 교류를 가능하게 하는 경로 등 다양한 측면에서 고민해야 한다. 또한 잘 구축된 인프라는 교류협력의 지속가능성을 높이는 데 활용될 수도 있다. 우리는 이미 핵문제, 강력한 대북제재 등으로 남북관계가 언제든지 경색될 수 있으며, 또한 한순간에 남북관계가 완화될 수도 있음을 겪어 왔다. 따라서 인프라 구축도 단기적으로 현재의 남북관계의 상황만을 반영할 것이 아니라 장기적이고 미래지향적인 관점에서 고민해 봐야 한다.

(3) 보건협력 추진전략

(가) 보건협력에 대한 북한의 인식

보건에 대한 북한의 인식은 북한의 여러 공간 문헌을 통해 확인할 수 있다.¹²⁰⁾ 김정은 국무위원장은 신년사 등을 통해 인민생활의 향상을 중요시하면서 식량 생산 증대를 강조해 왔다. 예를 들어, 2015년 신년사에서는 농축수산업의 생산 강화를 통해 인민들의 식생활 수준을 높여야 함을 강조하였다. 2017년과 2018년 신년사에서는 자체적인 의료설비와 기구, 의약품 생산 증대 등 보건 분야의 중요성도 강조하였다. 2019년 신년사에서는 사회주의 보건제도의 우월성을 강화하기를 요구하며, 제약공장 및 의료기구생산공장, 의료기관의 현대화를 강조하였다.¹²¹⁾

120) 공간 문헌을 통한 북한의 보건 협력에 대한 인식은 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, pp. 217~232에서 보건 분야 부분을 요약한 것이다.

또한 북한은 유엔의 지속가능한 발전목표(SDGs) 같은 국제개발 의제에도 지속적인 관심을 보이고 있다. 이는 유엔과 유엔전략계획을 맺은 탓도 있겠지만 국제사회에서 정상국가로서의 면모를 보이고자 함에서 비롯된 것으로 보인다. 지속가능한 발전목표에 관한 북한의 인식은 노동신문, 북한 외교당국자의 연설 등의 여러 문헌을 통해 살펴볼 수 있다.¹²²⁾ 여기에서는 보건 분야와 관련한 인식을 소개한다. 2016년 조선노동당 제7차 대회 사업총화보고에서, 식량과 농업을 자립하여 발전시키는 것을 중요한 과제로 제시하였다. 식량문제해결은 인민생활의 향상에 우선적으로 필요한 일이며 인민생활 전반에 걸친 기초적인 문제라고 규정하였다. 또한 북한은 식량문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 식량 생산을 늘려야 하는데 농업 분야에서 현대적인 과학기술의 활용을 강조하였다.¹²³⁾ 농업의 생산성 향상을 통한 식량문제 해결은 북한이 식량, 영양 및 보건 분야의 중요성을 국가적 과제로 인식하고 있다는 것을 시사한다. 최근에는 단순히 먹고 사는 문제를 넘어 식생활 개선에도 관심을 보이고 있다.¹²⁴⁾

또한 김정은 국무위원장은 2016년 조선노동당 제7차 대회 당중앙위원회 사업총화보고에서 아래와 같이 평균수명과 전염병 예방률 같은 보건지표 개선 및 위생문화적 생활조건과 환경을 마련할 것을 강조했다.

121) 김정은 국무위원장의 신년사에 대한 보다 자세한 내용은 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, pp. 259~282를 참조.

122) 북한의 지속가능한 발전목표에 대한 인식은 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, pp. 217~256을 참조.

123) 김승택, “식량문제, 농업문제해결의 대강,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제64권 제2호 (2018), p. 53.

124) 양성철, “사회주의 문명건설의 본질적 내용,” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』, 제65권 제2호 (2019), pp. 88~91.

“우리는 사회주의 문명강국 건설을 다그쳐 전체 인민을 풍부한 지식과 높은 문화적 소양을 지닌 사회주의 건설의 힘 있는 담당자로 키우며 인민들에게 유족하고 문명한 생활을 마음껏 누릴 수 있는 조건과 환경을 마련해주어야 합니다. [...] 사회주의 보건사업을 더욱 발전시켜야 하겠습니다. 위대한 수령님들께서 마련하여주신 우리나라 사회주의 보건제도는 누구나 병치료에 대한 근심걱정을 모르고 건강한 몸으로 일하며 행복한 생활을 누리게 하는 가장 인민적인 보건제도입니다. 우리는 보건사업을 발전시켜 인구의 평균 수명과 전염병 예방률을 비롯한 보건지표들을 세계선진 수준에 올려 세우며 인민들에게 보다 위생문화적인 생활조건과 환경을 마련 해주어야 합니다.”¹²⁵⁾

김정은 국무위원장이 당중앙위원회 사업총화보고에서 인민의 보건의료 상황의 개선을 강조한 것은 북한 경제의 자립 성장만으로는 인민생활 향상에 한계가 있음을 인식한 것으로 이해할 수 있다. 더욱이 2020년에 북한이 코로나19의 존재와 이에 대한 철저한 방역대책을 요구할 때 2016년에 김정은 국무위원장이 보고했던 당중앙위원회 사업총화보고 내용이 다시 강조되기도 하였다.¹²⁶⁾ 그뿐만 아니라, 지속가능한 발전목표 관점에서 북한이 보건의료의 중요성을 강조한 것은 주목할 만하다. 예를 들어, 2018년 1월 28일 “지속개발 목표를 통해 본 사회주의 보건”이라는 제목의 노동신문 사설에서 국제사회의 대북제재에도 불구하고 여성과 아동의 건강 및 영양 증진에 힘써 국가적인 보호를 받고 있음을 자랑하였다.¹²⁷⁾

또한 최근에는 보건의료 체계를 현대화하는 것에도 관심을 보이고 있는데 단순히 잘먹고 오래 사는 것에서 벗어나 건강하게 오래

125) “조선로동당 제7차대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고,” 『로동신문』, 2016.5.8.

126) “신형 코로나바이러스 감염증을 철저히 막자,” 『로동신문』, 2020.1.26.

127) “지속개발목표를 통해 본 사회주의 보건,” 『로동신문』, 2020.1.28.

사는 문제와 같이 보건의 질적인 문제에도 관심을 보이고 있다.¹²⁸⁾ 아울러 북한은 유엔총회에서 보건 분야의 투자를 증대하여 지속가능한 발전목표 달성을 위한 국제적인 협력에 참여할 것을 언급하였다. 북한 유엔대표단은 2019년 9월 유엔총회 고위급회의에서 “보건 사업이 인간의 귀중한 생명을 구제하는 동시에 인간의 존엄과 초보적인 권리를 보장하는 사업이며 유엔 지속개발목표에서도 핵심사항이 된다”고 말하는 가운데, 북한정부는 “인민들의 건강을 전적으로 책임지고 돌보는 것을 변함없는 국책으로 삼고 사회주의 보건사업에 계속 큰 힘을 넣어 지속개발보건목표 실현을 위한 국제적 노력에 적극 기여할 것”이라는 점을 밝혔다.¹²⁹⁾ 또한 코로나19 팬데믹이 여전한 현재에도 북한은 보건의료의 질적 개선 노력과 치료예방 및 위생방역사업 강화를 국가적 목표로 제시하고 있다.

또한 북한은 유엔전략계획을 통해 기아와 보건, 물과 위생 등의 보건 분야의 국제개발협력 의제에 친숙한 상황이다. 유엔전략계획은 지속가능한 발전목표의 틀 안에서 유엔과 북한이 맺은 국제개발협력계획이다. 이는 4대 전략적 우선순위¹³⁰⁾로 구성되어 있는데 그중 전략적 우선순위 1 ‘식량 및 영양안보’와 전략적 우선순위 2 ‘사회발전 서비스’가 보건 분야를 아우른다. 식량과 영양안보는 전략 우선순위 1에 포함된다(〈표 III-6〉 참조). 이에 따르면, 기본적으로 누구에게나 식량에 대한 접근성을 포괄적으로 보장해야 하며, 이는 개인의 식량에 대한 필요를 양적, 질적 측면에서 충족시켜야 함을 의

128) 리련희, “인구의 건강수명에 대한 연구에서 나서는 몇가지 문제,” 『김일성종합대학 학보(철학, 경제학)』, 제64권 제1호 (2018), p. 110.

129) “우리나라 대표단 단장 전반적인 의료봉사에 관한 유엔총회 고위급회의에서 연설,” 『로동신문』, 2019.9.28.

130) United Nations DPRK, “Strategic framework for cooperation between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021,” p. 8.

미한다. 이를 위해 건강한 삶을 보장하는 위생, 보건서비스와 돌봄이 필요하다. 또한 충분한 식량 생산 문제 외에도 장기적으로 식량 생산성을 강화하는 농업에서의 발전, 혁신, 인프라 구축이 필요하다.

〈표 III-6〉 유엔전략계획의 전략적 우선순위 1

전략 우선순위 1	식량 및 영양안보
관련 지속가능한 발전목표	
SDG 2	기아 종식, 식량 안보, 영양 개선, 지속가능한 농업 발전
SDG 9	회복력 있는 인프라 구축, 지속가능한 산업화 및 혁신 강화
성과 목표	
1.1	농업, 원예, 수산업, 축산업에서 식량 생산, 생산성, 가공의 지속가능성 제고
1.2	가장 취약한 계층을 중심으로 가계의 식량에 대한 접근성 강화를 통한 생활 여건 강화
1.3	가임기 여성, 5세 이하 어린이, 노인 및 기타 취약계층의 영양상태 개선

자료: 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능한 발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, p. 46의 〈표 2-8〉.

전략적 우선순위 2는 사회발전 서비스이다(〈표 III- 7〉 참조). 이는 건강과 복지, 양질의 교육, 물과 위생을 포함한다. 북한은 무상치료에 근간한 의료제도를 구축하고 있으나 의료시스템이 전반적으로 낙후되어 있다. 이에 의료서비스의 질과 의료시스템의 개선을 목표로 한다. 인프라가 구축되어 있는 교육 부문에서도 교육의 질과 교육인력의 질을 높이는 것을 목표로 한다. 물과 위생과 관련해서는 물에 대한 전반적인 접근성과 위생 수준을 높이는 것을 목표로 한다.

〈표 III-7〉 유엔전략계획의 전략적 우선순위 2

전략 우선순위 2	사회발전 서비스
관련 지속가능한 발전목표	
SDG 3	건강한 삶 보장과 웰빙 증진
SDG 4	양질의 교육 및 평생교육 기회 증진
SDG 6	물과 위생시설 접근성 제고 및 지속가능한 관리
성과 목표	
2.1	일차 의료 강화 및 지속가능하고 공평한 일반 의료서비스 보장
2.2	전염성·비전염성 질환 및 모성·아동 질환에 대한 의료서비스 강화
2.3	응급 상황 대비 및 역량 강화
2.4	가계, 교육기관, 의료기관 내 물과 위생시설 강화
2.5	각종 교육기관 내 교육의 질 및 형평성 제고

자료: 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능한발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, p. 47의 〈표 2-9〉.

지속가능한 발전목표라는 국제개발협력의 틀이 가지는 장점은 개발협력 목표와 지표를 연계하여, 그 성과에 대한 감독과 평가를 의무화하고 있다는 점이다. 즉, 목표치를 설정하고, 이에 대한 달성 정도를 파악할 수 있다. 이를 위해서는 객관적인 데이터 구축도 함께 이루어지게 된다. 이러한 국제적인 협력 틀을 남북한의 보건협력에도 적용해 볼 필요가 있다. 또한 북한이 이미 유엔과 지속가능한 발전목표 관점의 유엔전략계획을 합의했다는 것은 북한도 지속가능한 발전목표에 국가적 관심을 드러냈다는 것이기 때문에 남북한 보건협력도 이에 대한 연장선에서 접근해 볼 수 있다.

(나) 남북한 보건협력 추진전략

보건의료 영역에서의 남북한 협력 체계를 구축하는 기존 연구들은 대부분 통일을 전제하고 남북한 보건의료체계 통합을 다루거나, 이 개념을 조금 확장하여 한반도에 건강공동체를 형성하는 문제로

다루고 있다. 예를 들어, 전우택 등에서는 한반도 건강보장공동체 구상을 제시하고 있다. 한반도 건강보장공동체는 통일 추진 단계에 맞추어 단계적으로 구축하는 것을 제시하고 있다. 통일준비시기에서는 남북협력 단계를 거치고, 통일과정시기에서는 회복 지원 단계와 제도 접근 단계를 진행한 후에, 정상국가 운영시기에는 통일제도 단계를 구축한다. 앞서서도 언급했듯이 남북한 통일을 전제하고 있기 때문에 하나의 통일된 제도로서의 한반도 건강보장공동체를 구상하고 있다.¹³¹⁾

이와 같이 선행연구들은 보건의료의 제도적 통합이 통일의 단계별로 어떻게 진전되느냐에 초점을 맞추고 있다. 그러나 본 연구는 이러한 제도적 통합보다는 생명 보호라는 가치를 지향하기 위해 남북한이 각각의 보건 의료제도하에서 어떻게 협력하는 체계를 갖출 것인가에 더 관심을 둔다. 즉, 남북한 보건협력도 현재 남한과 북한의 보건의료 제도에서 생명공동체를 구축할 수 있는 보건협력체계를 고민하고자 하는 것이다. 전우택 외에서는 하나의 통일된 보건의료 제도를 구축하여 한반도 건강보장공동체를 완성한다고 이해할 수 있다.¹³²⁾ 하지만 본 보고서에서의 남북한 보건협력은 남한과 북한의 보건의료 제도의 통합을 전제하지 않는다. 현재의 상태¹³³⁾에서 남북한 모두 해결해야 할 과제를 찾아 협력할 수 있는 체계를 고민한다는 점에서 기존 연구와 차별점을 가질 수 있다.

131) 전우택, “한반도 건강공동체 형성을 위한 보건의료 준비,” 전우택 편, 『한반도 건강공동체 준비』 (서울: 박영사, 2021), pp. 3~25.

132) 위의 책, pp. 3~25.

133) 현재 상태라고는 언급하였으나 대북제재를 별도로 염두에 두지 않았다. 따라서 여기서 말하는 보건협력은 현재의 대북제재를 전제하고 이를 타개하거나 우회하는 추진전략을 제안하는 것이 아님을 밝힌다.

〈그림 III -3〉 남북한 보건협력 추진 체계도



자료: 필자 작성.

남북한 보건협력 추진전략을 <그림 III-3>에 체계적으로 도식화하여 제시하였다. 남북한 보건협력의 남북한 격차 해소를 궁극적 목적으로 하고 북한 주민의 생명권, 건강권을 보장하는 것을 목표로 한다. 남북한 보건협력은 지속적, 일상적, 실무적 협력을 전제¹³⁴⁾로 하고 집을 짓는 것과 같은 보건협력 체계를 구축한다.

보건협력 체계의 기초는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 지속적, 일상적, 실무적 협력이고, 다른 하나는 보건협력의 인프라 구축이다. 지속적, 일상적, 실무적 협력은 사실 어느 분야의 남북한 협력에서나 필요한 기초이면서 동시에 현실적인 세부 목표도 될 수 있다. 앞에서 대북지원 현황을 통해 언급했듯이 보건의료 분야에서의 대북지원은 남북관계 상황에 영향을 덜 받는다. 오히려 남북관계가 좋지 않을 때 더 많은 대북지원이 이루어지기도 했다. 이는 보건의료 영역을 중심으로 한 보건협력이 결국 북한 주민의 생명권과 건강권에 직결되는 문제이기 때문이다.

지속성과 일상성이 만족되기 위해서는 일단 남북한 간 접촉이 용이해야 하며, 중요성과 필요성을 공감할 수 있는 의제가 있어야 한다. 접촉의 용이성을 장소적 용이성과 기술적 용이성으로 구분해 보고자 한다. 장소적 용이성은 언제든지 쉽게 만날 장소를 만드는 것이다. 판문점이 될 수도 있고, 개성공단 같은 경제특구도 가능하다.¹³⁵⁾ 제3국이 될 수도 있다. 중국은 남북한이 모두 왕래가 편리한 국가이다. 세계보건기구 본부가 있는 스위스 제네바에 남북한이 상시 접촉할 수 있는 인력을 배치하고 장소를 마련해 놓는 것도 한 방법일 수 있다. 기술적 용이성은 한 장소에 직접 모이지 않더라도 접촉이 가능하게 하는 기술을 활용하는 것이다. 이러한 점에서 남북한

134) 그동안의 경험을 봤을 때 지속적, 일상적, 실무적 협력은 남북한 보건협력의 전제이기도 하지만 그 자체로 하나의 세부 목표가 될 수 있다.

135) 이러한 점을 생각해도 개성의 남북공동연락사무소 폭파는 아쉬운 상황이다.

하트라인의 재개통은 반가운 일이다.¹³⁶⁾ 북한이 평양과 지방 간에 원격의료시스템을 갖추고 있기 때문에 이러한 원격시스템을 남북한 간 연결하는 것도 기술적 용이성을 제고할 수 있다. 코로나19 상황에서 원격회의는 일상이 되었기 때문에 잘 활용할 필요가 있다.

단기, 중기, 장기적 과제의 핵심은 북한의 수용성이 높은 이슈 중에서 지표 중심으로 모니터링과 평가가 가능한 과제를 선택하는 것이다. 단기적 과제는 긴급 대응을 요하는 것으로 코로나19와 같이 팬데믹을 일으키거나 전파 속도가 매우 빨라 긴급하게 대응해야 하는 감염병 문제와 재해로 인한 복구 문제를 고려할 수 있다. 최대한 피해지역을 빠르게 파악하고 우선적이고 집중적인 대응이 가능해야 한다. 지금 겪고 있는 코로나19 같은 팬데믹 상황에서는 기본적인 방역 물품 확보, 검사와 진단 키트, 백신과 치료제의 문제가 핵심이다. 방역 물품 협력은 가장 단시간에 이루어질 수 있다. 그렇기 때문에 남북한이 함께 기본적인 방역 물품을 생산하고 긴급한 상황에 공급을 확보할 수 있는 협력체계를 갖추어 놓는 것이 중요하다. 예를 들어, 개성공단에서 기본적인 방역 물품을 생산할 수 있도록 협력하는 것이다. 검사와 진단 키트는 기술력이 필요한 부분으로 단시간에 이루어져야 할 부분이다. 이러한 협력은 남한의 기술적 우위와 경험을 바탕으로 남한에서 북한으로의 지원 형태가 될 가능성이 높다. 백신과 치료제는 단기적 과제이기보다는 중기적 과제일 수 있지만 그 필요성이 긴급하다는 점에서 긴급대응의 성격을 갖는다. 감염병에 대한 치료 및 백신 문제는 지속가능한 발전목표에도 포함되어 있기 때문에 남북한 보건협력에서 관심을 가질 지표가 될 수 있다.

신속 대응을 위한 교두보로써 개성공단이 역할을 할 필요도 있다.

136) “남북통신선 13개월만 복원... 文 임기말 대화 재개되나,” 『매일경제』, 2021.7.27., <<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/07/725471/>> (검색일: 2021.8.25.).

개성공단을 인적 교류와 물적 교류의 핵심 통로로 활용하는 것은 새로운 아이디어는 아니지만 개성공단의 운영이 남북관계 상황에 크게 영향을 받기 때문에 이에 대한 합의가 중요하다. 감염병의 긴급 대응을 위한 물적 교류를 위해 대북제재 면제 대상인 물품에 대해서는 긴급한 상황에 빠른 심의를 받을 수 있도록 면제 심의를 간소화하는 방안을 구축해 놓을 필요가 있다. 도경옥·백상미의 연구도 대북 인도적 지원을 강화하기 위한 방안 중 하나로 대북제재 면제 신청 절차를 간소화하여 효율성을 높일 것을 제안하고 있다.¹³⁷⁾

중기적 과제는 건강수명 증진과 주요 사망원인에 대한 대응을 담고 있다. 이는 결국 건강수준의 질적 향상과 감염성 질환과 비감염성 질환에 대한 대응을 의미하는데 지표 중심의 협력 체계를 구축하는 것이 중요하다. 중기적 과제는 해결방안을 찾고 대응을 하는 데 있어, 중기적 시간이 요구된다는 의미는 아니다. 오히려 일상적인 협력 대상이 되는 과제들이다. 사망률에 관한 지표는 기초보건의지표로 관리가 필요하다. 경제발전 정도에 따라 주요 사망원인이 되는 감염성 질환과 비감염성 질환에 차이가 난다. 따라서 북한이 지속적으로 경제발전을 해나갈 것이라 기대한다면 감염성 질환과 비감염성 질환에 대한 대응은 중요한 과제이다.

사망률 지표를 관리하는 감염성 질환과 비감염성 질환에 대한 대응을 중기적 과제로 삼은 또 다른 이유는 이 과제에서는 협력의 성과가 비교적 짧은 시간에 나타날 수 있기 때문이다. 그렇다면 남북간에 상시적으로 접촉이 가능하고 지표 관리의 용이성이 확보되기 때문에 지속적인 협력 체계 구축에 도움이 된다.

장기적 과제는 남북한이 공통적으로 당면하고 있는 저출산·고령

137) 도경옥·백상미, 『제재 국면에서의 주민의 인권』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 182~187.

화 문제에 대한 대응 전략을 갖추는 것이다. 장기적 과제의 핵심은 지속적인 협력이 가능해야 한다는 것이고 이를 통해 남북한 격차가 본격적으로 해소될 수 있다는 것이다. 저출산·고령화 대응의 분야로 아동의 영양 및 발달과 모성보호를 포함하고 있는 모자보건과 노인건강이 있다. 특히, 저출산과 관련해서는 남북한 협력의 성과가 빠른 시간 안에 나타나지 않을 수 있다. 저출산과 고령화 문제에 대한 대응은 인구구조의 변화를 동반하기 때문에 그 가시적 성과를 얻기에 상당한 시간이 소요되어, 장기적 과제가 될 수밖에 없다.

이런 장기적 과제 대응을 위한 협력은 지속가능한 발전목표 같은 국제적인 틀에 맞추어 진행하는 것이 용이할 수 있다. 국제적인 틀이어야 하는 것은 남북한이 모두 수용할 수 있어야 하기 때문이다. 이러한 관점에서 남한과 북한 모두 유엔의 지속가능한 발전목표를 추진하고 있기 때문에 이 틀을 이용하는 것이 좋다. 또한 남한이 K-SDGs를 구축하고 있으나 북한과의 협력에는 구체적인 방안이나 지표가 제시되어 있지 않다.¹³⁸⁾ 따라서 장기적인 과제에 있어서는 K-SDGs에 남북한 보건협력을 연계하여 추진할 필요가 있다. 국제적인 틀을 이용하는 것이 좋은 또 다른 이유는 오랜 기간의 협력이 진행되는 경우 도중에 목적과 목표의식을 잃을 우려가 적다는 데 있다.

장기적 과제는 작은 협력부터 시작하여 큰 협력으로 나아갈 필요가 있다. 장기적 과제는 소요 시간이 긴 만큼 다양한 분야에 걸쳐 있다. 이러한 장기적 과제 대응을 위한 보건협력은 성과도 즉각적으로 나타나지 않기 때문에 지속성을 확보하기 어렵고 동력을 잃기도 쉽다. 이러한 경우에는 대상을 세분화하여 작은 단위의 교류협력을

138) K-SDGs의 세부내용은 지속가능발전포털, “국가지속가능발전목표,” <<http://www.ncsd.go.kr/ksdgs>> (검색일: 2021.10.28.) 참조.

추진해야 한다.¹³⁹⁾ 그리고 이러한 작은 협력은 다양한 분야에서 이루어져야 한다. 협력 단위가 작으면 대북제재 강화나 남북관계 변화 등 불확실성에 대한 대비가 쉽고 보건협력의 신속성이나 긴밀성을 높일 수 있다. 다만 작은 단위의 협력은 <그림 III-3>의 집을 짓는 벽돌과 같아서 큰 협력 체계 안에서 차곡차곡 쌓아 올리듯 추진해야 한다.

이러한 보건협력 추진전략에 맞추어 추진 가능한 보건협력 사업을 제안하고자 한다. 이는 <표 III-8>에 제시하였다. 여기서 단계를 추진 순서를 의미하는 것이 아니다. 이는 앞서 제시한 단기, 중기, 장기적 시계에 따라 1단계, 2단계, 3단계로 구분한 것이다. 0단계는 우선적으로 추진해야 하거나 다른 사업의 기본이 되는 사업을 의미한다.

여기서 언급한 대부분의 사업들은 기존에 없던 새로운 사업들이 아니다. 이미 추진된 바 있거나 많은 연구에서 추진 공감대를 얻었던 사업들이다. 그러므로 생명공동체를 구축한다는 차원에서 필요 기간에 따른 단계적 사업 분야 제시로 이해하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 공동방역이나 공동백신 개발은 이미 제안된 바 있다. 또한 감염병 질환, 비감염병 질환 대응 차원의 병원 구축이나 기초 인프라 구축은 오래전부터 논의된 바 있다. 모자보건은 국제사회에서도 충분히 그 중요성을 인식하고 국제개발협력의 주요 분야를 차지하고 있다. 전우택 등의 연구에서도 한 장(章)을 할애하여 한반도 건강공동체 준비에서 모자보건을 강조하였다. 따라서 각 사업의 구체적인 계획을 제안하는 것보다는 이 보고서에서 강조하고 싶은 몇 가지를 언급하는 것으로 사업 제안을 정리하고자 한다.¹⁴⁰⁾

139) 송철중 등에서도 남북한 간 작은 협업의 중요성을 강조하였다. 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, pp. 269~279.

〈표 Ⅲ-8〉 보건협력의 추진 가능 사업 분야

단계	분야	사업내용
0단계	남북합의서	남북 보건협정 추진 및 보건 분야 합의를 도출 · 신속하고 긴밀한, 지속적 대응체계 기반 구축 · 국제기준에 맞는 통계구축 협력
	인프라	ICT 활용 남북한 온라인 연결 · 장소적 한계를 넘어설 수 있는 온라인 환경 구축
1단계	팬데믹	기초보건물품 공동생산 · 기존 경제특구를 활용하여 마스크, 보호구 등 기초보건 물품 생산 및 공급라인 구축
	공동방역	공동방역사업 확대 · 기존의 방역사업 확대 · 팬데믹 대비 공동방역
	백신	주요 감염병에 대한 백신 개발 및 확보 협력 · 주요 백신 공동개발 협력
2단계	건강수명	건강증진 협력 · 금주 및 금연 · 건강검진 확대
	감염병 비감염병	각종 질환에 대한 공동 대응 체계 구축 · 각종 병원 구축 사업 지속 · 전기 등 기초인프라 구축 협력
3단계	모자보건	임신, 출산, 영유아 발달 대응 · 임신부 및 신생아 건강 증진 · 출산 환경 개선 · 모유수유 및 영유아 영양 수준 향상
	노인건강	노인 건강 및 활동성 강화 사업 · 기초 운동능력 제고를 위한 협력 · 노인 대상 치과치료 사업
	식량	식량공급 개선 · 생산성 향상을 위한 종자 개량 공동 협력

자료: 필자 작성.

140) 이 보고서의 주목적은 남북한이 공동으로 할 수 있는 가치통합 차원에서의 생명공동체를 제안하는 것이며, 보건 영역 내에서도 세부 분야가 매우 다양하고 세부 분야 별로 그 전문성이 강하기 때문에 여기에서는 이 세부 사업의 구체적인 내용을 정리하지 않는다. 다만 앞서도 언급했듯이 보건협력을 총괄한 인적 조직체가 구성이 되면 이 조직체에서 각 분야의 세부 사업을 구체화하게 될 것이다. 황나미, “모자보건에 대한 준비,” 전우택 편, 『한반도 건강공동체 준비』, pp. 105~120.

보건협력의 인프라 구축은 지속적, 일상적, 실무적 협력 체계를 갖추는 데 필수적이다. 우선, <그림 III-3>의 보건협력을 총괄하고 분야별, 대상별 작은 협력을 추진할 수 있는 인적 조직체를 구성해야 한다. 이러한 인적 조직체는 남북한이 대응되는 형식으로 만들 필요가 있다. 그리고 인적 접촉을 위한 온라인 통로와 물적 교류를 위한 오프라인 통로를 구축해 놓는 것이 인프라 구축의 기본이다. 기술적 용이성에서도 언급했듯이 온라인 방식의 접촉과 소통할 수 있는 인프라 구축이 필요하다. 온라인 방식의 협력은 하나의 장소에서 인적 접촉을 하지 않더라도 양자 간 혹은 다자간 협력을 할 수 있는 기초적인 인프라이다. 즉, 정보통신기술(Information and Communication Technology, 이하 ICT)을 적극 활용할 필요가 있다. 또한 물적 교류가 필요한 교통 및 도로, 항만, 공항 등의 인프라를 확충하고 상시적으로 사용할 수 있도록 합의해야 한다.

첫째, 사업이라고 할 수는 없지만 보건 분야의 남북한 협정 및 합의서 도출이 필요하다. 이는 지속적, 일상적, 실무적 협력의 기본과 근거가 되는 것으로 우선 추진되어야 한다. 남북한 보건협정은 장기적 협력의 근거가 될 수 있는 체계 구축을 포함해야 한다. 또한 남북한 공동으로 보건 분야 통계구축에 대한 협력을 담을 필요가 있다.¹⁴¹⁾ 국제적 기준에 맞는 통계구축은 효과적이고 효율적인 협력을 가능하게 하는데, 이는 지표 중심의 관리와 평가를 위해서도 반드시 필요하다. 최근 북한은 유엔과의 협력하에 유엔의 지속가능한 발전을 위한 2030 의제에 대한 국가별 보고서를 제출하였다. 이 보고서를 통해 북한은 몇 가지 통계를 제시하고 있는데 2019년 북한의 인구가 25,448,350명이라는 것과 북한의 2019년 GDP가 335억 400

141) 송철중 외에서도 북한의 통계 구축 역량 강화를 위한 협력의 중요성을 강조하였다. 송철중 외, 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』, pp. 277~278.

만 달려라는 것이다.¹⁴²⁾ 이는 북한이 자체적으로 추계한 통계로 보이는데 그 정확성에 대한 의구심이 존재한다. 최규빈·홍제환에 따르면 북한의 2019년 인구는 북한의 자체 행정력을 이용한 인구센서스인 것으로 보이는데 통계의 신뢰성에 대한 의문을 제기하고 있다. 또한 북한의 GDP에 대해서도 명목값인지 실질값인지 명확하게 제시하고 있지 않다는 점과 한국은행 통계와의 차이가 크다는 점에서 통계의 신뢰성에 대한 의문을 제기하고 있다.¹⁴³⁾ 따라서 북한이 내부 정보 공개에 대한 강한 반발이 있겠지만 국제적 기준에 맞는 통계를 구축하는 데 필요한 교육, 기술과 숙련도를 제공하는 남북한 협력이 필요하다. 그리고 ICT를 이용한 남북한 연락망 구축을 위한 협력도 남북 보건협정에 담을 필요가 있다.

둘째, 이번 코로나19 팬데믹 상황에서 경험했듯이 기초방역물품 확보는 중요하다. 따라서 북한의 경제특구를 활용하여 마스크, 장갑, 보호복 등 기초보건물품을 생산하여 공동 공급하는 사업이 필요하다. 이번 팬데믹 상황에서 전 세계 모든 국가들이 마스크 부족 사태를 겪었듯이 충분한 공급망 확충은 중요하다. 또한 북한 내 경제특구에서 생산하는 만큼 북한의 입장에서도 국경을 넘는 경우 발생할 수 있는 방역 공백에 대한 우려도 줄일 수 있는 이점이 있다.

셋째, 건강수명증진을 위한 건강증진 협력 사업 확대도 고려해 볼 만 하다. 흡연과 음주는 건강을 해치는 주요 요인이며 남북한 주민 모두 건강증진을 위해 금연과 금주는 필요하다. 여러 북한이탈주민

142) DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the implementation of the 2030 agenda," June, 2021, p. 7, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282482021_VNR_Report_DPRK.pdf> (Accessed October 5, 2021).

143) 최규빈·홍제환, "북한의 SDGs 이행 동향: '자발적 국별 리뷰(VNR)' 보고서 내용을 중심으로," (통일연구원 Online Series CO 21-22, 2021.7.20.), pp. 6~7, <<https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/12489>> (검색일:2021.10.5.).

조사에서도 흡연과 음주와 관련하여 주의가 요청된다는 지적이 있다.¹⁴⁴⁾ 그리고 건강검진을 확대할 수 있는 협력 사업이 필요하다. 필자가 만나 본 북한이탈주민들 중에 상당수는 북한에 거주할 때 모르던 질병을 남한 입국 후 건강검진을 통해 알게 되었다고 언급하였다. 건강한 삶의 시작은 건강검진을 통해 자신의 건강상태를 명확하게 아는 것이다. 따라서 남북한 주민의 건강검진 확대는 공동의 노력으로 추진해 볼 만한 사업이다.

넷째, 고령화가 심화하는 상황에서, 노인을 대상으로 하는 협력 사업도 작은 협력 차원에서 필요하다. 노인은 운동기능이 저하될 우려가 있다는 점에서 이를 방지하기 위한 협력을 여러 방면에서 추진해 볼 수 있다. 이는 보건 분야뿐만 아니라 체육 및 문화 분야와의 협조를 통해서도 추진 가능할 것이다. 예를 들어, 남북한 노인들의 게이트볼 대회가 상징적인 협력이 될 수 있다. 또한 남한에서 실시하고 있는 노인 대상 치과 진료 사업을 북한과의 협력으로 확대해 볼 수도 있다.¹⁴⁵⁾ 특히, 이러한 협력 사업은 북한의 지역적 격차를 고려하여 추진하거나, 남북한의 시 단위의 자매결연의 형태로도 고민해 볼 수 있다.

다섯째, 이러한 사업을 구상하고 협력을 추진할 때 북한의 지역적 격차를 고려한 작은 협력이 필요하다. 북한 내 지역적 격차를 우선 줄일 필요가 있다. 이를 위해서는 마을 단위의 협력사업도 가능할 것이다. 작은 협력, 마을 단위 협력의 장점은 대상을 명확히 설정할 수 있어 그 효과성을 높일 수 있다. 작은 협력을 계획할 때는 북한의 지역별로, 마을 단위로 필요한 바를 명확하게 파악해야 하며, 이를

144) 이수형 외, 『북한이탈주민의 건강증진을 위한 통합적 지원 체계화 방안』 (서울: 경제·인문사회연구회, 2018).

145) 조성은 외, 『남북한 복지 분야의 정책 비교와 교류협력 방안 연구 - 대상별 사회정책을 중심으로』, p. 332.

위해서는 북한 정부의 협조가 중요하다. 이는 다시 첫 번째 문제인 남북 보건협정의 중요성으로 연결된다.

3. 생태협력

이 절에서는 한반도 생명공동체 형성을 위한 생태협력에 대해 논의한다. 남북한 생태협력은 기존의 환경공동체 형성에 대한 논의와도 맞닿아 있다는 점에서 새로운 형태의 협력 개념이라고 할 수는 없다. 그러나 지금은 남북한 모두가 기후위기에 직면하여 에너지 구조를 전환하고 경제성장 패러다임 자체를 바꿔나가야 하는 시대이며, 빈번히 발생하는 자연재해에 대비하여 환경적 역량을 더욱 강화해야 하는 시대라는 점에서 생태협력의 새로운 방향을 모색할 필요가 있다. 즉, 과거에 환경공동체가 논의되던 시기와 현재는 추진환경이 크게 변화하여 협력의 새로운 방향을 모색해야 하는 시기가 온 것이다.

한국 정부는 2050년까지 탄소중립의 비전을 제시하고 그린뉴딜을 통해 경제성장의 패러다임을 바꾸려 하고 있다. 그러나 한국만의 대응으로는 기후위기 대응에 효과성을 발휘하기 어렵다. 다시 말하면, 한반도 내에서 한국과 북한은 하나의 생태축으로 연결되어 있어 한국만의 생태회복과 복원만이 아니라 북한 지역에서도 생태적 개선이 이루어져야 한다. 또한, 한국만의 기후대응으로는 글로벌 기후변화 대응 효과가 매우 제한적이며 이를 북한 지역을 포함한 한반도로 대응 범위를 확장해야 기후변화 대응의 효과성을 높일 수 있다. 다행스러운 것은 최근 북한도 기후변화 대응에 관한 국제적 요구에 부응하려는 의지를 보이고 있어 남북 생태협력을 기후변화, 탄소중

립, 그린뉴딜 같은 거대 담론과 연계할 수 있는 가능성이 높아졌다.¹⁴⁶⁾ 따라서 새로운 남북 생태협력은 협력의 범위를 생태·환경에만 국한할 것이 아니라 기후변화 대응, 재해 대응, 에너지전환 분야로도 확대함으로써 한반도 차원의 생태협력, 환경협력, 기후협력을 더욱 긴밀하게 조직할 필요가 있다.

물론, 남북협력을 둘러싼 국제적 환경이 변화하고 있지만 국가전략 중 하나인 ‘그린데탕트’가 가지는 의미는 여전히 유효하다. 남북 간 신뢰 구축이 정치, 군사적 측면에서 단기간에 일어나기 어려운 상황에서는 이슈 민감성이 다소 낮으면서 한반도에 직접적 이익을 발생시킬 수 있는 협력을 추진할 필요가 있는데, 이러한 측면에서 생각한다면 생태·환경 분야의 협력은 다른 협력에 비해 추진이 용이하며 우선적으로 고려할 필요가 있는 협력이슈라고 할 수 있다. 특히, 동일한 생태공간, 생태축으로 연결된 한반도에서 남북 간 생태협력을 추진하게 된다면 다른 어떤 분야보다도 상호 협력에 의한 성과를 더 크게 창출할 수 있을 것이다. 또한, 생태협력은 한국과 북한 모두의 성장 제약 위험요인인 기후위기에 대응하기 위한 협력이라는 점에서 협력의 지속성을 확보할 수 있으며, 공동의 목표를 향해 성과를 창출해 나가는 과정에서 신뢰관계 강화와 협력 성과의 구체화 실현이 용이하다는 장점이 있다.

현재 남과 북의 공식적인 대화가 중단되어 있지만, 남북 정상회담이 개최된 이후에 상호 간의 협력 논의 대상 및 범위가 확대되어 가는 긍정적 진전이 있었다. 특히, 2018년에 열린 남북 산림협력분과

146) 2021년 7월에 북한이 발표한 지속가능한 발전목표(SDGs)의 국가적 목표와 이행현황, 향후과제를 담고 있는 자발적 국별 검토(VNR) 보고서에서는 생태계 회복, 환경오염 저감, 자연재해 대비 및 극복, 대북제재 대응 및 기후위기 대응을 위한 에너지 전환에 관한 북한의 정책적 관심이 표현되었고 온실가스 저감 및 환경측정 기술 등에 대한 국제협력이 필요하다는 점을 명시하였다. DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the implementation of the 2030 agenda.”

회담에서는 남북한이 산림협력을 진행하는 것에 대한 합의문을 작성하였는데,¹⁴⁷⁾ 과거와 달리 비경제적 이슈인 산림 분야에 대해서 공식적으로 논의하였다는 점이 매우 고무적이다. 산림협력은 본격적인 환경협력과 생태협력을 추진하기에 앞서 초보적 협력 단계에서 시행하기 적절한 협력이다. 이는 마치 남과 북이 산업협력을 추진하는 과정에서 경공업의 협력으로부터 시작한 것과 유사한 맥락이다. 북한의 시급한 산림황폐화 문제를 해결하고, 남북 간 협력사업의 성공 경험 축적, 민족 간의 유대감 강화 등의 목적 달성에 산림협력은 매우 유리하다.

그러나 본 연구는 향후 재개될 남북협력이 한반도 생명공동체 형성에 기여하기 위해서는, 산림협력과 같이 단일부문을 벗어나 생태협력으로 범위를 확장할 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다. 또한, 기존의 협력이 북한의 생태적 역량 강화에 초점을 맞췄다면, 향후 협력은 한반도 전체의 생태 역량을 강화하는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 따라서 남북 생태협력의 필요성을 강하게 제기하는 바이나, 생태협력의 필요성과 남북 생태협력의 전략 수립 등을 논의하기 위해서는 생태협력이 산림협력과 어떤 차이가 있고, 어떤 부문의 협력을 의미하는지에 대한 명확한 개념 정리가 필요하다. 따라서 이 절에서는 생태협력의 개념, 범위, 대상을 먼저 논의하고 그 후에 국제사회의 동향과 남북한의 협력 수요를 포함한 추진환경, 추진전략에 대해 논의하고자 한다.

147) 동 합의문에서는 남과 북이 산림 조성과 보호, 산림 병해충 방제, 산림 과학기술 분야 협력 등을 시행하기로 하였다. 합의문에 담겨진 이러한 내용들은 바로 남과 북이 추진하고자 했던 산림협력의 핵심 범위라고 할 수 있다. 통일부, “남북산림협력 분과회담 공동보도문,” 2018.7.4., <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs_0000000000000003&mode=view&cntId=54568&category=&pageIdx=3> (검색일: 2021.10.28.); 통일부, “남북산림협력 분과회담 공동보도문,” 2018.10.22., <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/live/?boardId=bbs_0000000000000003&mode=view&cntId=54643&category=&pageIdx=4> (검색일: 2021.10.28.).

가. 생태협력의 개념 및 필요성

(1) 생태협력의 개념

생태(ecology)라는 용어 자체에 입각하여 접근하는 경우 생태협력에 대한 논의는 생물다양성 보호, 생태계 보호 관련 협력으로 그 범위가 좁아진다.¹⁴⁸⁾ 그러나 본 연구는 생태활동과 환경상태에 영향을 미치는 기후변화 적응·완화 같은 기후협력, 생태계 파괴를 최소화하는 방식의 전기에너지 생산을 위한 신재생에너지 협력까지도 생태협력 범주 내에 포함시키고자 한다. 즉, 넓은 범위에서 생태협력을 접근하고자 하는 것이다(〈표 III-9〉 참조).¹⁴⁹⁾

〈표 III-9〉 본 연구의 생태협력 개념

개념	협의	- 생물다양성 보호, 생태계 보호 관련 협력 - 환경 회복을 위한 협력
	광의	- 직·간접적으로 생태 및 환경적 역량을 강화하기 위한 모든 활동에 대한 협력 - 생태협력, 환경협력, 기후협력, 신재생에너지협력 포함
비전		- 한반도 내 남북한 주민, 동식물의 안전한 생명추구권 확립 - 한반도 탄소중립 달성 및 그린뉴딜의 정착
지향점		- 한반도 내 남북한 주민, 동식물의 생명권을 강화 - 지속가능한 성장과 발전의 토대를 마련 - 환경적 피해를 최소화 하는 방식의 개발과 성장 방식 이행

자료: 필자 작성.

148) 생태(ecology)는 생물학적 유기체와 비생물적 개체 간의 관계까지 포함하는 개념으로 동물, 식물, 미생물 외에도 빛, 공기, 온도, 물, 흙, 바람 등 자연자원과 기후 요인을 포함한다. 그리고 환경(environment)은 좁은 의미에서는 생태계 구성 요소 간의 상호작용을 의미하나, 넓은 의미에서는 자연경관이나 문화유산 등과의 상호작용까지 포함한다. 넓은 의미에서의 환경은 인간에 의해 만들어진 요소까지 포함함에 따라 생태보다 상위의 개념으로 인식될 수 있다. 그러나 본 연구는 생태와 환경 중 어느 것이 상위개념이고 둘의 차이는 무엇인지에 대해서는 논의하기 보다는, 생태와 환경(특히 좁은 의미의 환경) 간의 밀접한 관련성을 고려하여 생태협력과 환경협력을 유사한 개념으로 받아들이고자 한다.

149) 이후의 논의에서도 생태협력과 환경협력을 개념과 범위를 엄밀히 구분하지 않고 생태협력이라는 용어로 통일하여 사용한다.

본 연구가 넓은 범위의 생태협력 개념에 기초하여 생명공동체 형성을 논의하는 것은, 이러한 접근방법이 개별국가들이 참여하는 생태계 및 생물다양성 보호, 기후변화 대응 노력들을 통해 지속가능한 발전으로 연결될 수 있기 때문이다. 특히, 지속가능한 발전(sustainable development)은 전 지구적인 성장의 지속가능한 토대 마련을 추구하는 것으로서 유엔에서는 지속가능한 발전목표(SDGs)를 제시하며 저개발국을 비롯한 개발도상국의 SDGs 이행을 위한 협력을 강화할 것을 강조하고 있다. 지속가능한 발전은 경제, 사회, 환경 세 가지 요소를 아우르고 있어, 그중 하나인 환경을 위한 협력이 국제개발협력의 핵심 화두로 자리 잡았다. 지속가능한 발전목표(SDGs)의 목표 13~15는 환경을 직접적으로 고려하고 있는 목표이며, 목표 6~7, 목표 11~12는 간접적으로 고려하고 있는 목표이다. 여기에는 생태계 보존만이 아니라 기후변화, 에너지, 지속가능한 도시·소비·생산까지 포함하고 있다. 환경협력의 범위가 과거와 비교할 때 넓어진 것으로 볼 수 있는 부분이다.

〈표 III-10〉 환경 이슈를 직·간접적으로 고려하는 SDGs

직접적 고려	목표 13	기후변화와 그 영향을 예방하기 위한 긴급 행동 실시
	목표 14	대양, 바다, 해양자원 보전 및 지속가능한 이용
	목표 15	육상 생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 사용, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토양황폐화 방지 및 회복, 생물다양성 손실 방지
간접적 고려	목표 6	물과 위생의 이용 및 지속가능한 관리 보장
	목표 7	적정가격의 신뢰할 수 있고 지속가능하며 현대적인 에너지 접근성 확보
	목표 11	포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 인간 거주 조성
	목표 12	지속가능한 소비와 생산 양식 보장

자료: 임소영·양주영·김수정, 『Planet ODA 전략 및 실천방안연구』 (성남: 한국국제협력단, 2020), pp. 20~22.

또한 파리협정(Paris Agreement)¹⁵⁰⁾에서는 개도국의 온실가스 감축, 기후변화 적응·완화·역량강화 등을 위한 재원 마련, 기술이전 등의 계획이 포함되고, 유럽 그린딜(The European Green Deal)에서도 EU 회원국, 이웃, 파트너들이 지속가능한 경로(sustainable path)에 동참할 수 있도록 지원하는 계획을 포함하는 등 기후분야의 국제협력 필요성도 강하게 제기되고 있다. 이러한 협력은 기후협력이라고 정의할 수 있는데, 지구온난화를 막고 기후 관련 위험을 낮추기 위한 기후협력은 생태계 전반에 걸쳐 긍정적인 파급효과를 일으킨다는 점에서 넓은 범위에서의 생태협력 범주에 포함된다.¹⁵¹⁾

본 연구가 정의한 생태협력 사업의 범위는 남북 환경협력 전략 수립 관련 기존 연구에 제시한 협력사업과 유사하다. 손기웅은 한반도의 청정개발체제(Korean Clean Development Mechanism) 추진, 유기비료 대북 지원, 북한의 환경인프라 개선 및 재활용품 지원을 주요 협력사업으로 제시¹⁵²⁾하였으며, 이러한 논의들은 이후 남북 간 환경친화적인 에너지 공동체 형성에 대한 논의로 발전하였다.¹⁵³⁾ 이기영 등은 산림녹화 사업, 수생태 보전 및 남북 공동 활용, 대기오염 모니터링 및 오염물질 배출시설 관리, 재활용 관련 사업 등을 제

150) 2015년에 프랑스 파리에서 개최된 제21차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP21)에서는 선진국만이 아니라 개도국을 포함한 전세계 국가의 온실가스 감축을 이행하도록 하는 파리협정(Paris Agreement)이 채택되었다. 동 협정에는 개발도상국의 감축 의무 이행을 지원하기 위한 기후재원 마련, 기술 개발 및 이전 등에 관한 내용이 포함되는 등 대 개도국 협력이 명시적으로 언급되며 기존의 기후변화협약에 비해 크게 진일보하였으며, 이러한 파리협약은 개발도상국을 위한 지원 계획이 포함되는 등 기후, 온실가스 감축 분야에서의 국제협력이 더욱 부각되는 계기가 되었다. 임소영·양주영·김수정, 『Planet ODA 전략 및 실천방안연구』(성남: 한국국제협력단, 2020), p. 7.

151) 유럽 그린딜과 관련한 자세한 내용은 다음 연구를 참조. 김수현·김창훈, 『유럽 그린딜의 동향과 시사점』, (울산: 에너지경제연구원, 2020).

152) 손기웅, 『남북환경공동체 형성방안』, pp. 68~72.

153) 손기웅 외, 『‘그린데탕트’ 실천전략 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』(서울: 통일연구원, 2015), pp. 163~198.

시하였다.¹⁵⁴⁾ 기존의 연구들도 환경협력이라는 주제 내에 생태, 에너지, 자원순환을 포함하고 있는데 이 모두 환경사업이면서 생태사업이다. 한편, 본 연구는 기존 연구들의 고려사항에서 더 나아가 기후변화라는 전 지구적 위기에 대한 한반도 차원의 공동 대응 사업을 포함하는데, 이것이 본 연구의 생태협력 사업의 범위가 갖는 특징이다.

(2) 생태협력의 필요성

(가) 북한에 대한 개발협력의 필요

북한은 저개발국가로서 한국을 비롯한 국제사회로부터의 지원이 절실히 필요하다. 특히, 자력으로는 생태역량 강화, 환경역량 강화, 기후변화 대응역량 강화를 추진하기 어려운 국가이다. 따라서 대북 지원도 여타 저개발국, 개발도상국에 대한 무상원조의 연장선에서 고려할 필요가 있다. 국제적으로 무상으로 이루어지는 개발협력 사업은 주로 수원국의 긴급한 문제 해결에 집중해 있는 만큼 한국도 북한의 긴급한 수요를 고려하여 인도적 관점에서 대북지원을 시행하는 것은 선진국으로서 책무에 해당한다. 개발협력의 관점에서 남북한 생태협력의 목적은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 북한 지역의 환경을 복원하는 것이며, 다른 하나는 기후변화에 대한 피해를 최소화하는 것이다.

첫째로, 북한 지역의 환경복원을 위한 개발협력의 확대 필요성을 살펴보자. 북한은 전통적으로 중화학공업을 중심으로 산업이 가동, 발전되어 왔고 여전히 주된 연료로 석탄과 땀감을 이용하고 있어 생태 및 환경 측면에서 보완이 필요한 부분이 많을 것으로 추정된다.

154) 이기영 외, “남북 환경협력의 쟁점과 추진방향,” (이슈&진단 제335호, 2018.8.11.), pp. 1~28, <<https://www.gri.re.kr/%ec%9d%b4%ec%8a%88-%ec%a7%84%eb%8b%a8/?brno=11381&prno=6152>> (검색일: 2021.6.20.).

실제로도 공업 시설이 밀집해 있는 평양지역은 다른 지역에 비해 대기오염도가 높은 수준인 것으로 알려져 있는데, 북한은 대기오염 물질의 배출을 방지하는 시설이 제대로 갖추어져 있지 않고 관련 기술 수준도 충분하지 않은 것으로 평가되고 있다.¹⁵⁵⁾ 세계보건기구(World Health Organization, 이하 WHO)에 의하면, 2016년 기준으로 북한의 실내·외 대기오염에 의한 조기 사망률은 183개국 중 15위인 인구 10만 명당 약 207명으로 한국에 비해 약 10배 높은 수준이다.¹⁵⁶⁾ 북한의 정확한 대기오염도를 파악할 수는 없으나, 이러한 자료를 볼 때 대기오염 상황은 심각한 것으로 보인다.

생물 다양성의 측면에서도 북한도 여타 국가와 마찬가지로 산업 개발, 환경오염, 기후변화 등으로 인해 위기에 직면해 있다. 이러한 생물종의 위기를 극복하고자 북한은 1994년에 유엔생물다양성협약에 가입하였고 1998년부터 국가 생물다양성 관련 보고서를 사무국에 제출하는 등 국가적으로 생물다양성 보호를 위한 정책을 추진하고 있다. 북한도 멸종위기종을 관리하고 있는데 포유류를 포함한 161종이 멸종위기에 처해있다고 한다.¹⁵⁷⁾

북한의 환경 복원은 북한 주민의 삶 개선에 직접적으로 기여한다. 토양회복은 북한의 농업생산량 확대에 직접 영향을 미치는 중요한 문제이다. 북한은 농작물 증산을 위한 지력강화에 총력을 기울이고

155) 명수정 외, 『북한 지역 환경오염원 현황분석 및 남북환경협력 방안 - 대기오염을 중심으로』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020), p. 6.

156) WHO, *World Health Statistics 2019: Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals* (Geneva: World Health Organization, 2019), 재인용: 위의 책, p. 7.

157) “한반도 멸종위기종, 남북교류로 보전해야,” 『The Science Times』, 2018.9.5., <<https://www.sciencetimes.co.kr/news/%ed%95%9c%eb%b0%98%eb%8f%84-%eb%a9%b8%ec%a2%85%ec%9c%84%ea%b8%b0%ec%a2%85-%eb%82%a8%eb%b6%81%ea%b5%90%eb%a5%98%eb%a1%9c-%eb%b3%b4%ec%a0%84%ed%95%b4%ec%95%bc/>> (검색일: 2021.10.28.).

있는데 토양 황폐화 문제는 시급히 개입하지 않는다면 복원에 더 오랜 기간과 재원이 소요된다. 수질개선은 북한 주민의 안전한 식수 공급의 핵심이다. WHO와 UNICEF의 보고서 “가정용 식수와 위생 시설, 위생의 진전 2000~2017”에 의하면 2017년 기준으로 북한에서 안전한 물을 사용하는 인구는 전체의 67%에 불과하다. 특히 도시 지역보다 농촌지역에서 상황이 더 심각한데 농촌지역에서는 약 10명 중 5명만이 안전한 물을 사용하고 있다고 한다. 국가에 의한 물공급 체계가 원활히 작동되지 않고 있는데, 수도권의 설치 비율은 68%에 불과하며 이는 2000년 기준의 91%보다 크게 낮아진 상황이다. 이러한 상황에서 북한 주민들은 생활용 물을 수도가 아닌 강·하천, 지하수를 통해 조달할 수밖에 없는데 수질오염은 북한 주민의 건강을 위협하게 되는 것이다. 특히 하수처리 시설의 미비는 북한의 토양 및 수질오염을 더욱 촉발시키며 전염병으로부터 취약한 주거 환경을 조성한다.¹⁵⁸⁾

한편, 전력공급망이 갖춰져 있지 않거나, 공급이 원활하지 않은 지역의 주민들은 난방, 조리 등에 필요한 에너지를 조달하기 위하여 벌채, 벌목을 하고 있으며, 식량생산을 위해서 산림지역을 농경지로 개간하여 경작하고 있다. 또한 목재수출은 북한의 총수출에서 차지하는 비중이 크지 않지만 북·중, 북·러 접경지역에서는 유의미한 외화소득 창출원의 역할을 하였다. 이러한 활동들은 모두 북한 주민의 긴급한 생활문제 해결에 기여하고 있지만 산림황폐화 문제를 더욱 촉발하는 활동들이다. 산림조성에는 오랜 기간이 소요되는 만큼 파괴되고 훼손된 산림지역을 복원하기 위한 협력은 협력 재개 초기

158) UNICEF and WHO, “Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000–2017: Special focus on inequalities,” 2019, p. 93, <<https://www.unicef.org/media/55276/file/Progress%20on%20drinking%20water,%20sanitation%20and%20hygiene%202019%20.pdf>> (Accessed October 28, 2021).

부터 집중적으로 이루어져야 할 필요가 있다.

둘째로, 북한에 대한 생태분야 개발협력은 기후변화로 인한 피해를 최소화하기 위해서도 필요하다.¹⁵⁹⁾ 북한 지역은 기후변화에 상당히 취약하다. 글로벌기후위험지수(Global Climate Risk Index)에 의하면 북한은 1992~2011년 기간 중 기후변화의 영향을 크게 받은 세계 7위의 국가에 선정된 바 있다.¹⁶⁰⁾ 기후변화로 인한 평균 온도 상승, 폭염일수 증가, 강수량 증가는 한국도 동일하게 겪는 현상이지만 관련 인프라의 미비, 토지·강과 하천·산림 관리 시스템의 역량 부족으로 자연재해 발생 시 입는 피해는 북한 지역에서 더 심각한 수준이다.

특히, 여름철의 집중호우 기간에는 여지없이 많은 지역에서 홍수로 인한 피해를 겪는다. 2013년에는 북한 외무성이 유엔에 여름철 호우에 의한 홍수피해를 보고하였는데, 전국적으로 80만 명 이상이 홍수의 피해를 입었으며, 약 5만 명의 이재민이 발생하고, 약 1만 헥타르의 농경지가 침수되었다고 한다.¹⁶¹⁾ 2020년에도 8~9월의 태풍과 집중호우로 인해 많은 농경지, 산업시설, 탄광·광산이 침수피해를 입었다.

이러한 기상이변으로 발생하는 재해의 피해를 최소화하기 위해서는 관련 인프라의 구축과 강화가 필요하며 이는 사회기반시설 구축을 위한 협력에 해당한다. 그러나 장기적으로는 북한 내 기후변화 대응 역량을 강화하기 위한 목적에서 생태적 피해를 최소화하는 방

159) 한반도의 기후변화의 영향에 대한 자세한 내용은 국립기상과학원, 『한반도 기후변화 전망보고서 2020』, 2020.12., <http://www.nims.go.kr/?sub_num=1171> (검색일: 2021.10.28.)을 참고하기 바란다.

160) Sven Harmeling and David Eckstein, *Global Climate Risk Index 2013* (Bonn: Germanwatch, 2013), p. 7.

161) 명수정 외, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』 (서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013), p. 50.

식의 도시·농촌개발 협력, 농업협력, 산림협력을 강화할 필요가 있는데 이는 생태협력의 범주에 포함되는 협력이다.

(나) 한반도의 미래를 위한 투자

장기적 관점으로 보면 남북 생태협력은 더욱 중요한 의미를 갖는다. 한반도의 미래를 위해서 생태협력이 필요한 것이다. 화석연료의 사용이 초래한 지구온난화와 기후변화 문제를 최소화하고 경제, 사회, 환경적으로 지속가능한 토대를 만들고자 유럽연합과 주요 선진국을 중심으로 탄소중립의 비전이 선포되고 있으며 한국 정부도 2050년까지 탄소중립을 달성하기 위한 목표를 제시하고 있다. 그러나 남한 지역만의 탄소중립으로는 한계가 있으며 장기적으로 한반도의 탄소중립이라는 거대 비전을 형성하고 이를 달성하기 위한 노력, 즉 그린뉴딜을 남북한 공동으로 진행해야 한다. 특히 이는 북한 지역의 긴급한 경제, 사회, 환경적 문제의 해결을 위한 협력이라기 보다, 장기적으로 저탄소 경제로의 전환, 탄소중립의 실현을 추구하는 국가적 전략의 일환이다. 따라서 무상원조의 성격을 갖는 대북지원보다는 남북이 공동투자에 기반한 협력으로 진행할 필요가 있다.

현재 북한은 당장 탄소중립 이행 계획을 세우기 어려운 형편이다. 경제와 산업발전의 수준이 낮을 뿐만 아니라 관련 자원과 기술이 열악하며, 환경적으로도 시급히 해결해야만 하는 당면 이슈들이 있기 때문이다. 특히, 고도화된 산업구조와 경제구조를 가진 한국과 달리 북한은 경제성장과 산업화라는 과제를 먼저 달성할 필요가 있다. 따라서 북한은 성장 초기부터 친환경적 경제·산업·사회구조를 만드는 것에 초점을 두어야 한다. 한국에서 녹색기술과 산업을 통해 성장과 개발을 새롭게 도모한다는 목적에서 그린뉴딜이 제시되었다면, 북한에서는 성장 초기부터 가능한 방법으로 환경을 고려한 개발

을 적용한다는 관점이 필요하다. 이를 연결하여, 한반도의 그린뉴딜에 관한 장기적 비전을 제시할 필요가 있다.

따라서 장기적으로 한반도의 탄소중립을 실현하기 위해서 북한의 그린뉴딜을 위한 남북협력이 필요하며, 초기에는 북한의 탄소 저배출 구조로의 전환을 가능하게 하기 위한 기본적인 여건 조성부터 접근해야 할 필요가 있다. 이를 위해 온실가스 저감을 위한 재생에너지 설비 확대, 화석연료 사용 의존도 및 에너지 사용을 최소화하는 방식으로의 생산공정 확립, 토지·산림·물의 지속가능한 관리 역량(기술, 설비, 제도) 강화 등이 필요하다. 이러한 협력과 투자는 북한의 기후변화 대응 및 적응 능력을 강화할 뿐만 아니라 북한이 탄소중립 비전에 가까이 가도록 하는 데 기여할 것이다.

(다) 한국의 생태협력 추진 필요성

한국 정부는 과거부터 북한에 대하여 환경협력에 관한 국가비전과 다수의 사업을 제안하였으며 그 결과 구체적인 합의와 협력사업의 실행이 이루어졌다. 또한, 남북 간 합의와는 별개로 한국 측은 환경협력에 관한 계획을 다수 수립하며 북한을 설득하고자 노력해 왔다.¹⁶²⁾ 한국정부가 생태협력 혹은 환경협력에 대해 가지는 의미

162) 1992년에 체결된 남북기본합의서에서도 환경분야의 교류와 협력을 실시한다고 명시하였고 2000년의 6.15 공동선언에서도 이러한 내용이 담겼지만 구체적인 언급과 실질적인 진전은 2005년경부터 이루어졌다. 2005년에는 양묘장 조성과 산림 병해충 방제 등 산림협력에 대한 협력사업이 문서화(남북농업협력위원회 제1차 회의 합의문)되었다. 이후 백두산 화산 공동연구, 황사 등의 대기오염 정보교류, 한반도 생물지 보호 등에 대하여 남북 간 합의가 이루어졌다. 2015년에는 통일부에서 ‘남북환경공동체 형성을 통한 한반도 그린데탕트 실현방안’을 제시한 바 있고, 이를 위해 남북한 산림협력, 공유하천 공동관리사업, DMZ세계생태평화공원 추진 등을 주요 과제로 제시하였다. 2019년에 발표된 「제3차 녹색성장 5개년 계획(2019~2023)」에서는 5대 정책방향중의 하나로 “5. 국내외 녹색협력 강화”를 내세웠는데, 하위의 4대 과제에 ② 동북아·남북 간 녹색협력 강화, ③ 그린 ODA 협력 강화가 포함되어 있다. 특히, 남북 간 녹색협력 강화를 위한 세부과제로 ‘녹색성장을 위한 남북협력기반 조성’을 정하였고, 정부·민간·국제사회 차원의 환경·에너지 분야의 남북협력 기

는 확고하다고 볼 수 있다. 한국이 생태협력을 추진하고자 했던 것은 협력의 다양화·다층화를 통해 북한과의 협력관계를 형성하고 한반도 평화를 도모하기 위한 목적도 있었으나, 순수하게 환경적 목적도 있었다. 그리고 이러한 환경적 목적은 최근 들어와 더욱 강화되었다. 오염원은 국경을 초월하여 움직이기 때문에 육해공으로 연결되어 있는 동일한 생태공간 속에서의 남북한의 공조가 반드시 필요하기 때문이다. 생명공동체의 일원인 북한 지역의 생태·환경 개선은 남북 접경지역의 생태·환경 안전성 향상 및 전염병 관리에 직접적으로 기여하며, 장기적으로 한반도의 생태·환경 개선, 기후변화 대응 및 적응 능력 강화까지 도모할 수 있다. 이러한 생태·환경적 상태 개선은 한반도 주민의 삶의 질 강화와 지속가능한 성장의 든든한 토대로 작용하게 된다.

한편, 생태협력은 한국의 온실가스 감축목표 달성에도 기여하게 된다. 따라서 이러한 측면에서 한국이 직접적으로 확보할 수 있는 편익이 존재한다. 산림청은 2018년에 「제2차 탄소흡수원 증진 종합계획(2018~2022)」을 발표하였는데, 여기에 북한에서의 조림사업을 통한 국내 탄소배출권 확보 계획을 포함하였다. 남북협력에 의한 양묘장 건설과 조림사업, 북한 CDM(Clean Development Mechanism, 청정개발체제)의 국내 배출권거래제 활용 등을 검토하는 단계별 계획을 포함하였다.¹⁶³⁾ 2020년 12월에 한국정부가 발표한 「2050 탄소

반 구축, 산림협력, 농업협력의 세 가지를 제시하였다. 통일교육원, “그린 데탕트,” 2015.12.31., <<https://uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=30861&eqDiv=%EA%B0%80&mid=SM00000535&limit=10&eqViewYn=true&page=2>> (검색일: 2021.10.29.); 대한민국 정책브리핑, “[보도자료] 제3차 녹색성장 5개년 계획,” 2019.5.21., <<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156332503>> (검색일: 2021.10.28.); 통일부 북한정보포털, “그린 데탕트,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=196>> (검색일: 2021.12.6.); 김성진·한희진·박보라, 『한반도 탄소중립을 위한 남북 기후개발협력 방안 연구』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2021), p. 56.

163) 산림청, “제2차 탄소흡수원 증진 종합계획(2018-2022),” 2018, pp. 35~41, <<https://>

증립 추진전략」에서는, 북한은 명시되지 않았으나 국제적인 녹색 연대 강화, 그린뉴딜 ODA 확대와 함께 개도국과의 협력을 통해 온실가스 감축사업을 실시하고 국외감축분으로 국가 온실가스 감축목표를 달성하는 데 사용하겠다는 의지가 보인다.¹⁶⁴⁾ 북한은 한국에게 헌법상 국가가 아닌 민족 내부의 행위자인 특수관계임에 따라 ODA의 대상이나 국외감축분을 인정받을 수 있는 국가가 아닌 것이 현실이다. 그러나 남북 간 합의와 국제적 인정을 통해 온실가스 감축목표 달성이라는 국가적 이익을 추구하는데 남북 간 협력을 활용할 수 있는 여지는 존재한다.

정부 차원의 협력 의지와 협력 수요뿐만 아니라, 민간의 수요까지 고려한다면 남북 생태협력에 관한 한국의 잠재적 수요는 더욱 확대된다. 특히, 태양광·풍력·수력발전 등과 같은 재생에너지, 오염저감 등의 환경기술과 설비제조 관련 민간 기업에는 북한 시장이 매력적인 투자처가 될 수 있다.¹⁶⁵⁾

나. 북한 당국의 생태협력 수용 가능성

생태협력에 대한 수요는 한국만이 아니라 북한에도 존재한다. 최근 들어 북한 당국도 생태분야에 대한 관심이 높고 관련 정책 추진에 적극적이라는 것은 노동신문 등의 보도를 통해서 확인 가능하다. 국

forest.go.kr/kfswweb/cop/bbs/selectBoardArticle.do;jsessionid=0ZCVX5TZDkxplAklKhPwjiMyHOZj13VVNfgpzjDB5zynVVMJdTWvTf2csPwq0QY_frswas01_servlet_engine5?nttId=3119357&bbsId=BBSMSTR_1031&pageUnit=10&pageIndex=1&searchtitle=title&searchcont=&searchkey=&searchwriter=&searchWord=%EC%9E%84%EC%97%85%ED%9B%84%EA%B3%84%EC%9E%90&ctgryLrcls=&ctgryMdcls=&ctgrySmcls=&ntcStartDt=&ntcEndDt=&mn=NKFS_04_01_01&orgId=&component=> (검색일: 2021.7.3.).

164) 한국환경공단, “2050 탄소중립,” <<https://www.gihoo.or.kr/netzero/intro/intro0203.do>> (검색일: 2021.7.3.).

165) 물론, 제도적 측면에서 투자의 안전성 보장이 전제되어야 한다.

제기구의 논의들을 수용하고 이행하려는 움직임도 관찰된다. 북한은 2021년 7월에 발표한 자발적 국별 검토(Voluntary National Review) 보고서(이하, VNR 보고서)¹⁶⁶⁾를 통해 다른 국가들과 마찬가지로 기후변화 대응, 에너지 전환, 생태계 회복을 위한 정책을 추진하고 있고 모니터링하고 있음을 밝혔다.¹⁶⁷⁾ 기후 대응과 관련하여 온실가스 감축보다는 기후변화 적응(adaptation)에 해당하는 자연재해 대응을 비중 있게 다루었는데, 북한에서 기후위기는 자연재해 측면에서 더욱 강하게 인식되고 있는 것으로 보인다. 또한 북한은 재생에너지의 사용 비중을 높이는 에너지 전환을 기후위기 대응보다는 대북제재의 대응, 민생 안정을 위한 수단으로 삼고 있지만, 이 또한 북한 당국의 의지가 강한만큼 남북 생태협력의 주제에 포함할 필요가 있다.¹⁶⁸⁾ 이러한 자연재해 대응을 위한 협력, 재생에너지 사용 확대를 위한 협력을 생태협력 범위에 포함한다면 북한 측의 수용 가능성을 더욱 높일 수 있을 것으로 예상된다.

한편, VNR 보고서에서 북한 스스로 국제협력이 필요하다고 명시한 분야를 주목할 필요가 있다. 이는 도시의 폐기물 관련 국제기준 도입, 오염측정기술 도입, 자연재해 대응 인프라 구축, 재해위험 관리, 통합수자원 관리, 중력식 급수 시스템(gravity fed water supply system, GFS) 도입, 조림, 온실가스 감축을 위한 완화 조치의 이행을 위한 국제협력이다. 또한, 지속가능한 발전목표(SDGs) 달성을 위한 양자, 다자 협력프로그램의 추진이 필요함을 밝혔

166) SDGs의 국가적 목표와 이행현황, 향후과제를 담고 있는 보고서로 유엔 회원국은 자발적으로 자국의 SDGs 이행 관련 검토 보고서를 제출하게 되어 있다. 북한은 2021년 7월 13일에 유엔경제사회이사회 고위급 정치포럼에서 동 보고서를 발표하였다.

167) DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the implementation of the 2030 agenda.”

168) 에너지 산업은 온실가스 다배출 산업이며, 전력 시설을 건설할 때 환경적 피해를 야기하고 있어 생태, 환경에 직접적으로 영향을 미치고 있는 산업이다.

다.¹⁷⁰⁾ 이는 북한 당국이 한국의 생태협력 추진 제안을 수용할 가능성이 비교적 높은 분야들로 평가되는데, 북한의 VNR 보고서를 토대로 정리한 남북 생태협력 필요 분야는 <표 III-11>과 같다.

<표 III-11> VNR 보고서에서 확인한 북한의 생태협력 추진 가능 분야

SDGs	생태협력 추진 필요 분야
기후변화 대응 (목표 13)	- 자연재해대응 인프라 구축, 재해위험 관리 - 통합 수자원 관리 - 온실가스 감축
해양 및 육상 생태계 (목표 14, 15)	- 오염 방지, 수산자원 보존, 산림자원 보존(조림 등) - 해안, 바다, 토지의 지속가능한 관리
에너지 (목표 7)	- 에너지 분야의 기후변화 취약성(폭염, 가뭄, 홍수) 완화 - 농촌 지역의 전력 접근성 확대 - 대체에너지 개발(재생에너지) - 에너지 절약형으로의 국가경제구조 전환(제로에너지, 제로탄소, 친환경 건설 기술 등)

[국제협력 요구 분야]

- 도시의 폐기물 관련 국제기준 도입
- 오염측정기술 도입: 황사, 미세먼지 물질 데이터 수집
- 자연재해 대응 인프라 구축, 재해위험 관리, 통합수자원 관리, 중력식 급수 시스템 도입
- 조림
- SDGs 목표 달성을 위한 양자, 다자 협력 프로그램

자료: DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the implementation of the 2030 agenda” 내용을 토대로 필자 작성.

북한도 남북 환경협력에 대한 수요가 있다는 것은 과거 다수의 남북 간 합의와 산림 및 농업협력 사례에서 확인된다. 이에 더하여 2016년에는 파리협정(Paris Agreement)¹⁷¹⁾에 서명하며 지구온난화 방지 및 기후변화 대응을 위한 국가적 노력을 공식화하였다. 이

170) DPRK, “Voluntary National Review on the implementation of the 2030 agenda,” p. 15, pp. 25~26, p. 34, p. 37.

171) 회원국은 5년마다 온실가스 감축 목표와 감축 방법 등을 포함한 국가결정기여(Nationally Determined Contribution, NDC)를 제출해야 하며, 2050년까지의 장기 온실가스 저배출 발전전략(Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategies, LT-LEDS)을 유엔에 제출해야 한다. 임소영·양주영·김수정, 『Planet ODA 전략 및 실천방안연구』, p. 7.

는 남북 간 협력의 범위가 광의의 생태협력까지 확대될 가능성이 있음을 시사한다. 특히 북한은 유엔 외에도 생태·환경 분야 국제기구와의 협약에 다수 가입해 있는데, 생태와 환경 분야에 관한 국제 활동 동참 의지를 표명하였음에도 불구하고 체제가 갖는 폐쇄성으로 인해 협력 사업은 제한적으로 이루어졌다. 그러나 북한이 파리협정(Paris Agreement)에 서명하고 파리협정의 가입국으로서 자발적인 온실가스 감축 목표(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)를 설정하는 것에 참여하고 있는 것은 매우 고무적이다.

〈표 III-12〉 생태 분야의 가입 국제기구 및 협약

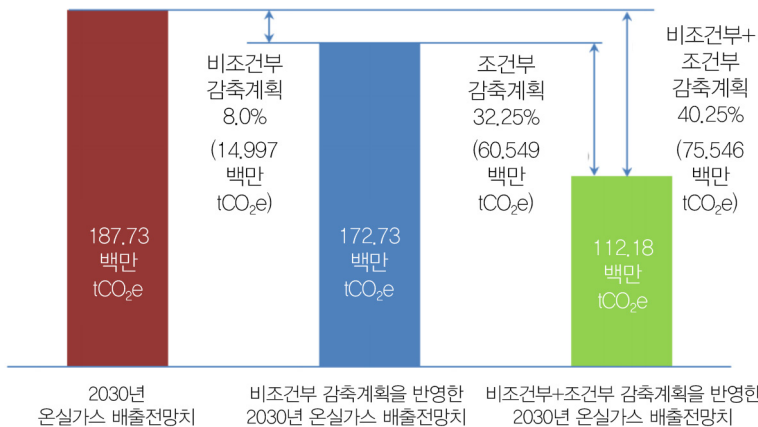
국제기구	가입연도	국제기구	가입연도
국제자연보전연맹(IUCN)	1963, 2017	아시아태평양지역 식물보호위원회(APPPC)	1995
유네스코(UNESCO)	1974	오존층 보호를 위한 비엔나 협약	1995
세계기상기구(WMO)	1975	유네스코 세계 문화 및 자연 유산 보호 협약	1998
UN식량농업기구(FAO)	1977	UN사막화방지협약(UNCCD)	2003
정부간해양학위원회(IOC)	1978	유해폐기물 국가 간 이동과 처리 규제에 대한 바젤협약	2008
UN	1991	파리협약(Paris Agreement)	2016
UN아태경제사회위원회(ESCAP)	1992	국제자연보전연맹(IUCN)	2017
기후변화에 관한 유엔기본협약(UNFCCC)	1994	람사르협약	2018
UN생물다양성협약(UNCBD)	1994	동아시아-대양주 철새이동 경로 파트너십(EAAFP)	2018

자료: 통계청, “남북 모두 가입한 국제기구,” <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAA17> (검색일: 2021.6.5.); 최현아, “김정은 정권이후 환경분야 정책 변화 분석” 통일부 신진연구자 정책연구과제 보고서, 2019.10.31., <<https://unibook.unikorea.go.kr/files/959d5de8-15b6-477f-98cd-92b98855955f>> (검색일: 2021.6.5.)을 참고하여 필자 작성

북한이 제출한 자발적인 온실가스 감축 목표(INDC) 보고서에는

북한의 2030년 기준의 온실가스 감축 목표가 제시되어 있는데, 2030년의 온실가스 배출전망치(BAU 기준) 대비 8.0%를 감축하겠다고 한다. 단, 북한의 온실가스 감축에 대한 국제적 금융 지원(financial support)이 이루어질 경우 추가적으로 32.25%를 더 감축하여 2030년 배출전망치 대비 총 40.25%를 감축하겠다는 조건부 감축 계획을 함께 제시하였다(〈그림 III-4〉 참조). 이는 북한도 국제사회의 일원으로서 기후변화 대응을 위한 공동 대응에 나설 의사가 있으나 자체적인 온실가스 감축 역량, 특히 기후변화 대응을 위한 재원이 부족하므로 국제적 차원의 금융, 재정 지원이 필요하다는 것을 우회적으로 표명한 것으로 평가할 수 있다. 이를 토대로 볼 때, 향후 생물 다양성 보존 및 생태계 회복 등 환경적 역량 회복, 온실가스 감축을 위한 활동에 북한의 남북협력 및 국제협력 수용 가능성이 높아질 것으로 전망된다.

〈그림 III-4〉 북한의 2030년 온실가스 감축 계획(INDC)



자료: DPRK, "Intended Nationally Determined Contribution of Democratic People's Republic of Korea," September, 2016, <<https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Democratic%20People%27s%20Republic%20of%20Korea%20First/DPRK-INDC%20by%202030.pdf>> (Accessed September 30, 2021)을 필자 번역.

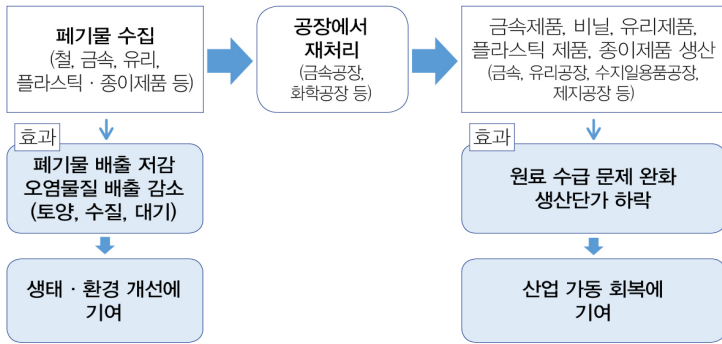
법·제도적인 측면에서도 북한은 국가의 생태·환경 보호, 관리에 관한 법체계¹⁷²⁾를 가지고 있으며, 2020년에는 재자원화법을 제정하며 관련 정책을 강력하게 밀고 나가고 있어 생태·환경 정책이 과거에 비해 한 단계 높아진 것으로 평가되는 상황이다. 물론, 재자원화 정책 추진의 강도가 강화된 것은 대북제재의 지속 등으로 인해 산업용 원부자재 공급이 크게 감소한 것에 기인한다. 그러나 북한은 현재 산업 및 생활 폐기물에 의한 대기, 토양, 수질오염 정도가 심각한 상황이어서 환경적 목적에 의해서도 재자원화 확산이 시급한 실정이기도 하다. 따라서 북한의 재자원화 정책은 산업정책이면서 환경정책인 범분야(cross-cutting) 정책이며, 재자원화 사업의 실효성을 높이고 보다 확산시키기 위한 국제협력은 곧 산업협력이면서 환경협력이기도 하다.

재자원화는 파철, 파지, 폐비닐, 폐유리, 폐금속·비금속을 재활용하거나 이를 다시 쓸 수 있도록 물리화학적으로 재처리하는 것을 말하는데, 2020년 4월 12일에 개최된 북한 최고인민회의의 제14기 3차 회의에서 재자원화 촉진을 위한 「재자원화법」이 채택되었다.¹⁷³⁾ 이를 위한 법을 제정하였다는 것은 재자원화 정책의 추진 의지가 보다 강화되었음을 의미한다.

172) 환경보호법(1986년 제정), 산림법(1992년 제정), 자연보호구법(2009년 제정), 재생에너지법(2013년 제정), 물자원법(1997년 제정), 바다오염방지법(1997년 제정), 국토환경보호단속법(1998년 제정), 환경영향평가법(2005년 제정), 대동강오염방지법(2005년 제정), 폐기폐설물취급법(2007년 제정), 국토계획법(2002년 제정), 하천법(2002년 제정), 토지법(1977년 제정), 지하자원법(1993년 제정), 공중위생법(1998년 제정) 등

173) “조선민주주의인민공화국 최고인민회의의 제14기 제3차 회의 진행,” 『로동신문』, 2020. 4. 13.

〈그림 III-5〉 재자원화의 과정 및 생태·환경적 기여



자료: 필자 작성.

국가경제발전 5개년 전략(2016~2020년)에서도 환경보호사업 추진이 포함되었다. “환경보호사업을 개선하여 나라의 자원을 보호증식시키며 대기와 강하천, 바다오염을 방지”하는 것을 목표로 다수의 과제를 제시했다.¹⁷⁴⁾ 5개년 전략 발표 후에 열린 최고인민회의 제13기 제4차회의에서는 환경보호사업을 위한 구체적인 방향과 계획이 발표되었는데, 내용은 다음과 같다. 즉, 좋은 수종의 나무모 육종·생산·사철 나무 심기 실현, 현대적인 감시측정설비를 이용한 대기·수질 감시체계 수립, 선진적 산업폐수정화기술 개발·도입을 통한 강하천·바다 오염방지, 국가 환경보호 기준에의 도달을 목적으로 감독통제사업 추진 및 주요 시설·설비(밀폐장치, 송배풍 시설, 제진시설)의 개보수, 공장·기업소의 보일러, 공업로에 표준화된 정화시설 도입이다.¹⁷⁵⁾ 5개년 전략과 이후에 발표된 환경정책의 방향을 통해서 북

174) “조선로동당 제7차 대회에서 한 당중앙위원회 사업총화보고 - 김정은,” 『로동신문』, 2016.5.8.

175) “나라의 산들을 황금산, 보물산으로 전변시키며 환경보호사업을 근본적으로 개선하겠다. - 최고인민회의의 제13기 제4차회의에서 한 토론(김경준대의원), 『로동신문』, 2016.6.30.

한이 나무 심기 같은 전통적 생태보호사업 외에도 오염방지 사업을 통한 전반적인 환경 개선에 주력하는 것을 확인할 수 있다.

한편, 북한은 1994년에 유엔 생물다양성협약(CBD)에 가입하였고, 1998년에는 「조선민주주의인민공화국 생물다양성 전략 및 행동계획 (1차 국가생물다양성전략, 1998~2006년)」을 발표하였고, 2007년에는 2차 국가생물다양성전략(2007년~현재)을 발표하였다. 동 계획에 따르면 북한의 생물다양성 전략의 비전은 “전국을 새와 동물이 가득한 금수강산으로 만들고 사람들이 풍요롭고 문명화된 삶을 살게 함으로써 자연과 조화를 추구하는 것”이다.¹⁷⁶⁾ 자연환경 보호구의 지정도 확대되었는데, 국토면적의 약 7.2%가 보호지역으로 설정되었다. 보호지역은 자연공원(natural park) 21개소, 엄정보전지(strict nature reserve) 6개소, 천연기념물 지역(natural monuments areas) 127개소, 서식지·종 보전지(habitat/species reserve) 81개소, 경관보호구역(landscape reserve) 60개소, 자원보호구역(resources reserve) 31개소로 분류 및 지정되어 있다. 2018년에는 금강산이 UNESCO의 생물권보전지역으로 지정된 바 있다.¹⁷⁷⁾ 북한도 생태환경 보호에 대한 국제협약을 준수하고 국제 규범에 맞게 관리해 나가는 모습을 볼 때 생태환경에 관한 정책적 관심이 매우 높은 것으로 평가된다. 따라서 추후 동 분야의 국제협력 추진은 상대적으로 용이할 수 있다.

한편, 북한도 재생에너지, 재자원화, 환경관리 관련 첨단 기술을 개발하고 상용화하기 위한 연구를 진행하고 있다. 그러나 외부와 단

176) 명수정 외, 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020), p. xi.

177) 김서린, “북한 보호지역의 보전과 이용,” 『국립공원연구지』, 제9권 제3호 (2018), p. 369; DPR Korea, “National Biodiversity Strategy and Action Plan of DPR Korea,” 2007, pp. 31~32, <<https://www.cbd.int/doc/world/kp/kp-nbsap-v2-en.pdf>> (Accessed July 3, 2021).

절된 상황에서 독자적인 개발을 추진하고 있다는 점에서 국제적인 선진 기술과의 격차가 클 것으로 예상되며, 한국을 비롯한 선진 기술국가와의 협력은 북한의 기술력을 높이는 데 크게 기여할 수 있을 것이다. 따라서 생태·환경 상태 개선을 위한 기술 분야에서도 협력의 수요 및 잠재성이 충분한 것으로 판단된다.

다. 생태협력 추진전략

(1) 생태협력 가능 분야

(가) 생태협력과 관련한 사업 분야

생태협력이 환경협력, 기후협력과 밀접한 관련이 있다는 점을 고려한다면 OECD CRS의 대외원조에 관한 목적코드(purpose code), UN 지속가능한 발전목표(SDGs)의 세부지표를 통해서 생태협력(환경협력, 녹색협력, 기후협력 포함)과 관련한 사업 분야를 파악할 수 있다.

OECD 개발원조위원회(DAC)는 원조사업의 목적을 구분하였는데, 환경정책 및 행정관리(목적코드 41010), 생물권역 보호(41020), 생물다양성(41030), 자연문화유산 보호(41040), 홍수방지 및 대책(41050), 환경교육 및 훈련(41081), 환경 연구(41082)에 관한 목적을 둔 원조사업을 환경분야 원조사업이라고 보고 있으며, 이러한 목적에 의해 추진되는 원조사업에 대하여 환경마커(environmental marker)를 부여하고 있다. 이와 같이 환경마커가 부여된 사업은 협의의 생태협력에 해당하는 사업이라고 볼 수 있다.

〈표 III-13〉 OECD CRS의 환경 분야 목적코드

목적코드(코드번호)	코드 개요
환경정책 및 행정관리(41010)	환경정책·법·규제·경제적 수단, 행정제도·실행, 환경·토지사용 계획 및 의사결정 절차, 기타 보존·보호조치
생물권역 보호(41020)	대기오염 통제, 오존층 보호, 해양오염 통제
생물 다양성(41030)	자연보호구역·주변지역에서의 활동, 멸종위기종·취약한 종·서식지 보호 조치(예: 습지보호)
자연문화유산 보호 (41040)	역사적, 고고학적, 미학적, 과학적, 교육적 가치가 있는 장소/대상을 포함한 특수한 문화적 경관 보호
홍수방지/대책(41050)	강·바다의 홍수, 해수 유입 통제, 해수면 상승 관련 활동
환경교육/훈련(41081)	
환경 연구(41082)	DB 구축, 물적 자원 및 천연자원 인벤토리 구축, 환경적 프로필 및 환경영향에 관한 연구

자료: OECD, "DAC and CRS code list," <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dacandcrscodelist.htm>> (Accessed June 5, 2021)을 참고하여 필자 작성.

유엔의 지속가능한 발전목표(SDGs)에서도 생태협력 관련 사업을 확인할 수 있다. SDGs는 경제, 사회, 환경의 3대 축에 관한 목표를 제시하고 있는데 각 목표에 해당하는 세부목표와 목표이행을 측정하기 위한 지표들을 통해, 목표 달성에 필요한 협력 분야, 혹은 협력 가능 분야를 확인할 수 있다. 이를 정리한 것이 〈표 III-14〉이다.

협회의 생태협력과 직접적으로 연계되는 목표는 목표 14(해양생태계), 목표 15(육상생태계), 목표 6(물과 위생에 대한 가용성과 지속가능한 관리 보장)이며, 광의의 생태협력과 직접 연계되는 목표는 목표 7(신뢰할 수 있으며, 지속가능한 현대식 에너지원에 대한 접근성 보장), 목표 13(기후변화와 그 영향에 대처하기 위한 긴급대응)이다. 한편, 목표 11(지속 가능한 도시)과 목표 12(지속 가능한 소비, 생산)는 협회의 생태협력과 광의의 생태협력을 아우르고 있는 목표이다.

이상의 논의를 종합하면 생태협력 사업에는 생물다양성 및 생태계

보호 사업, 자연문화유산 보호 사업, 기후·기상 관련 재해 방지 및 대책 사업, 환경 역량 강화 사업(정책, 교육·훈련, 연구), 친환경·신재생에너지 사업 등이 포함된다고 정리할 수 있다.

〈표 III-14〉 SDGs 세부목표·지표에서 도출한 생태협력 가능 분야

생태협력 관련성	SDGs 목표	협력이 필요한 분야
	목표 14 해양생태계	<ul style="list-style-type: none"> - 육지활동으로 발생하는 해양오염 예방·감소(예: 해양 쓰레기와 영양염류 오염 등) - 해양 및 연안 생태계의 지속가능한 관리·보호·복구 - 어족 자원 복원, 어획 규제, 불법 어업관행 종식 - 과학적이며 국내·국제법에 부합한 방식으로의 연안·해양 보존 - 수산업·양식업·관광산업의 지속가능 관리, 해양자원의 지속가능한 사용을 통한 경제적 이익 증대 - 소규모 영세 어업자의 해양자원 및 시장 접근성 제공 - [국제협력] 해양분야의 과학적 지식 증대, 연구역량 개발 및 해양기술 이전을 위한 국제협력
협약의 생태협력	목표 15 육상생태계	<ul style="list-style-type: none"> - 육지(산림, 습지 포함) 및 내륙의 담수 생태계 보전·복원·지속가능한 사용 - 산림의 지속가능한 관리: 벌채 중단, 산림 복원, 조림 - 황폐화(사막화, 가뭄, 홍수영향)된 토지 및 토양 복원 - 생물다양성 보호 및 생태계 보호 - 자연 서식지 황폐화 방지, 멸종위기종 보호·예방 - 국가·지역·개발과정·빈곤감소 전략에 생태계·생물 다양성 가치를 통합 - 지역공동체의 지속가능한 생계기회 추구역량 증대 - [국제협력] 개발도상국 육상생태계 보호 관련 지원
	목표 6 물과 위생에 대한 가용성과 지속가 능한 관리 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 안전한 식수와의 접근 강화 및 충분한 공공위생시설 마련 - 오염감소, 유해 화학물질 투기 근절 및 배출 최소화, 미처리된 하수 비율 낮추기, 화학물질의 재활용 및 안전한 재사용 - 물 사용 효율 제고, 물 부족 해결, 지속가능한 담수·취수공급 - 물 관련 생태계(산림, 습지, 강, 호수 등) 보호 및 복원 - [국제협력] 재활용 및 재사용 기술, 물·위생 관련 국제

생태협력 관련성	SDGs 목표	협력이 필요한 분야
		<ul style="list-style-type: none"> 협력과 개도국 역량구축지원 확대 - [국제협력] 국경간 협력을 포함한 통합된 물 자원 관리
광의의 생태협력	<p>목표 7 신뢰할 수 있으며, 지속가능한 현대식 에너지원에 대한 접근성 보장</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 전기 접근성 확대 - 청정연료 및 기술 확대, 재생에너지 이용 비율 확대, 에너지 효율성 개선 - 국제협력 필요 분야 - 재생에너지, 에너지효율성, 청정에너지 관련 연구·기술 - 개도국의 현대적이고 지속가능한 에너지서비스 제공을 위한 기반시설 확대 및 기술 개선
	<p>목표 13. 기후 변화와 그 영향에 대처하기 위한 긴급 대응</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 재난·재해대응: 재난위험 감축전략 작성, 피해 감소 - 온실가스 배출 저감, 기후 회복력 강화, 기후변화 적응 능력 강화 - 기후변화 관련 교육을 공교육 과정에 포함 - [국제협력] 개도국 기후변화 대응에 자금 지원 - [국제협력] 여성·청년·지역·소외공동체를 위한 개도국 기후변화 계획·관리역량 제고 메커니즘 확립 지원
협의· 광의 생태협력	<p>목표 11. 지속가능한 도시</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 세계문화 및 자연유산 보호 - 수해 등 재난으로 인한 사망자 및 피해자 감소 - 대기질, 폐기물 관리 - 자원효율성, 기후변화 완화 및 적응, 재난회복력 등을 통합한 도시와 거주지 조성 - 국제협력 필요 분야 - 지속가능하고 회복력있는 건물 건축, 관련 금융·기술 지원
	<p>목표 12. 지속가능한 소비, 생산</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 화학물질 및 모든 폐기물에 대해 친환경적 전주기 관리 - 유해물질의 공기·물·토양으로의 배출 감소 - 예방, 감축, 재활용, 재사용을 통한 폐기물 감소 - 자연과 조화를 이루는 생활방식과 지속가능한 발전에 대한 적절한 정보와 인식 함양을 위한 교육 - 국제협력 필요 분야 - 지속가능한 소비, 생산양식을 지향할수 있도록 하는 과학기술 역량 강화 지원

자료: United Nations, "Sustainable Development," <<https://sdgs.un.org/>> (Accessed October 28, 2021)의 세부목표를 참고하여 필자 작성.

(나) 생태협력이 지향해야 할 새로운 방향성¹⁷⁸⁾

남북 생태협력은 남북 간 신뢰 회복 및 긴밀한 관계 형성을 위한 역할에 그치는 것이 아니라 한반도 생태·환경 개선을 위해, 그리고 국제사회의 일원으로서 국제적 문제의 공동 대응에 참여하는 방식으로 나아가야 한다. 이를 위해 남북 생태협력 및 전반적인 남북협력이 지향해야 할 새로운 방향성을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 북한의 지속가능한 발전목표(SDGs) 달성을 매우 높은 우선순위에 두고 고려해야 한다. 한국은 선진국으로서 개도국의 지속가능한 발전을 위해 대외원조를 시행할 의무와 책임을 가지고 있다. 지속가능한 발전목표에는 전 세계 국가들이 달성해야 할 생태를 포함한 환경 목표가 다수 포함되어 있고 이를 달성하기 위한 대개도국, 대저개발국 협력을 요구하고 있다. 따라서 한국이 저개발국인 북한의 지속가능한 발전목표 이행수준을 높이기 위한 협력 사업을 추진한다면 이는 국제적 흐름에 동참하는 것이기도 하며 남북협력 사업 추진에 대한 국제적 지지와 이해를 받는 데도 유리할 것이다.

둘째, 모든 남북협력 계획에 한반도 탄소중립 달성을 위한 구상을 주류화·내재화하는 등의 긴밀한 남북 간의 공조가 필요하다. 특히, 환경 분야의 협력에서는 기존의 산림과 수질에 더하여, 대기오염, 생물다양성 보전, 기후변화에 대한 대응(온실가스 감축, 기후변화 적응)까지 공조 범위를 확대해 나가야 한다. 기후변화는 인류생존에 대한 위기를 높이고 있으며 이에 개별국가만이 아니라 전 지구적 차원에서의 공조가 이루어져야 하는 시대적 과제로 부상하였다. 특히 한반도도 기후변화의 위협에 예외가 아닌 바, 기후변화 대응 및 탄

178) 본 소절의 일부(둘째 원칙~넷째 원칙)는 한국환경연구원(KEI) 김성진 부연구위원과의 자문회의(2021.7.19., 2021.7.22.)를 통해 정리한 것이다. 본 논의에 대한 구체적인 내용은 김성진·한희진·박보라, 『한반도 탄소중립을 위한 남북 기후개발협력 방안 연구』를 참조.

소중립을 목표로 한 남북 간 공조가 필요하다. 현재 북한은 대북 경제제재 등으로 인한 산업 침체로 인해 온실가스 배출량이 비교적 적은 편이지만 향후 제재가 완화·해제되어 대북 투자 활성화에 의한 산업회복·성장이 재개된다면 전형적인 탄소집약적 발전경로를 따를 가능성이 높다. 따라서 북한이 탄소집약적 발전경로에 진입·정착하기 이전에 한반도 차원에서 남북협력의 모든 계획에 기후변화 대응과 탄소중립 기조를 주류화·내재화하여 북한과 한반도의 친환경적 경제성장 궤도로의 정책을 도모해야 한다. 이미 한국은 2050년 탄소중립을 목표로 산업정책에 탄소중립 정책을 내재화하고 있지만, 이제는 이를 한반도로 확장해야 할 시대가 왔다.

셋째, 탄소중립에 역행하는 사업 추진을 배제해야 한다. 북한 주민의 전력공급 상황 개선을 위해 수력, 재생에너지(태양광, 풍력) 등의 저탄소 에너지원 보급사업의 활성화가 반드시 필요하다. 그러나 우려되는 것은 북한의 에너지난으로 인해 기존의 석탄화력발전소의 용량 확대나 추가 건설이 추진될 가능성을 전혀 배제할 수 없다는 것이다. 화석연료를 사용하는 발전은 탄소중립에 역행하는 것으로서 남북협력 사업에서는 철저히 배제할 필요가 있다.¹⁷⁹⁾

넷째, 정부, 지자체, 민간기업, NGO 등 다양한 행위자의 참여가 필요하다. 그동안 추진되었던 남북 환경협력은 경제협력과는 달리 대부분 민간 중심으로 이루어졌다. 환경 분야에서 정부가 직접 추진한 협력사업은 거의 없었으며, 대부분 신탁기금을 통한 간접 지원의 형태를 지녔다.¹⁸⁰⁾ 반면에 민간단체 수준에서는 비교적 활발히 남

179) 김성진·한희진·박보라, 『한반도 탄소중립을 위한 남북 기후개발협력 방안 연구』, pp 55~56.

180) 2005년에는 양묘장 조성과 산림 병해충 방제 등 산림협력에 대한 실질적인 협력사업이 처음 문서화되기도 하였다. 이후 백두산 화산 공동연구, 황사 등의 대기오염 정보교류, 한반도 생물지 보호 등의 사항에 대한 합의가 이루어졌다. 정부 수준에서 추진된 사업으로는 2008년 산림병해충 사업, 2013년 개성공단 2차 폐기물 소각시

북 환경협력 사업(주로 산림과 수질개선)이 시행되었다.¹⁸¹⁾ 그러나 개별 이슈에 대응하는 협력에서 더 나아가 기후변화 공동 대응, 탄소중립, 그린뉴딜과 연계하는 방향으로 사업 범위가 확대되어야 하는 만큼 정부의 역할이 매우 중요하다. 물론, 정부는 개별 이슈들을 일일이 통제하는 것이 아니라 한반도 통일 담론과 연계한 전략 수립과 방향성을 제시하는 데 집중해야 하나, 상징적인 사업이나 대규모 투자가 필요한 부분에서는 정부의 직접적 사업 추진도 필요하다.

다섯째, 남북협력이 정부, 기업, NGO에서만 이루어지는 것이 아니라 일상에서도 느껴질 수 있도록 함으로써 남북 공동체 의식의 회복을 도모해야 한다. 예를 들어, 남북 경제협력을 통해 생산한 소비재나 농수산물을 한국 주민이 사용하는 과정에서 그 협력을 체감할 수 있다. 그렇다면 남북 생태협력도 한국 주민으로 하여금 어떤 경험을 하게 할 수 있는지 고민하여 그것을 남북 생태협력 구상에 반영해야 한다.

마지막으로, 남북 생태협력이 국제사회의 대북 생태협력 확대의 마중물이 될 수 있도록 해야 한다. 즉, 남북협력을 통해 북한이 국제적 접촉면을 확대하고 더 많은 국제 협력 사업을 유치하여 북한 및 한반도의 생태환경을 개선하고 더 효과적으로 기후변화에 대응할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 국제적으로 생태 및 환경보존의 필요성

설 증설사업 및 환경시설 긴급보수를 위한 사업, UNEP을 통한 북한 환경개선 지원, 스톡홀름협약 이행 지원, UNESCO를 통한 북한의 동북아 생물권보존지역 네트워크 활동 지원 등의 시행이 있었다. 명수정, 『북한의 환경인프라 조성을 위한 환경협력 연구』 (세종: 한국환경정책·평가연구원, 2017), pp. 65~66; 위의 책, p. 57.

181) 산림 분야에서는 ‘겨레의 숲’ 등의 단체를 중심으로 양묘, 조림, 병해충 방제, 국민참여 확대 등의 사업에 중점을 두고 추진되어 왔다. ‘기아대책’에서는 2008년 북한 수질개선 사업을 추진하여, 평양 낙랑구역 지하수 120톤 개발, 북한 전역 지하수 개발, 평양적십자 병원에 대형정수기 설치, 물소독약 지원 등의 결과를 만들어냈다. ‘월드비전’ 역시 북한 식수위생사업을 활발히 진행하여 2006~2015년 기간 평안남도, 평안북도, 황해북도에서 2,900가구에 식수를 공급했다. 명수정, 위의 책, pp. 67~68.

은 오래 전부터 제기되어 왔고 다수의 국제협약이 맺어지고 여러 국제기구와 단체가 결성되어 왕성한 활동을 하고 있다. 대표적인 협약으로는 생물다양성협약(Convention on Biodiversity, CBD),¹⁸²⁾ 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES),¹⁸³⁾ 람사르협약,¹⁸⁴⁾ 사막화방지협약(UNCCD) 등이 있으며, 유네스코(UNESCO),¹⁸⁵⁾ 식량농업기구(FAO), 국제자연보전연맹(IUCN), 세계자연기금(WWF), 동아시아-대양주 철새 이동 경로 파트너십(EAAFP), 생물다양성 및 생태계서비스에 관한 정부 간 과학 정책 플랫폼(IPBES) 등의 국제기구와 단체가 해당 이슈에 대한 문제해결 및 협력 활동을 진행하고 있다. 북한도 UN의 회원국으로서 다수의 국제기구와 협약에 가입해 있어 각 협약과 기구가 지향하는 목표에 맞는 사업을 추진한다면 기금 및 협력사업의 유치 가능성이 높아질 것이다.

(2) 생태협력 추진전략

(가) 단계별 사업 추진 방향

앞서 논의한 바와 같이 생태협력에는 다양한 사업들이 포함되나 남과 북의 추진여건과 역량 등을 고려하여 점차 협력의 범위를 확대해 나가며, 협력의 수준을 높이고, 제도적 기반을 마련해 나가야 할

182) CBD는 UN환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)에서 채택된 전 지구적인 생물다양성의 보전과 생물다양성의 구성요소와 유전자원들의 공평한 활용을 추구하는 협약이다. CBD 가입국은 자국의 생물자원을 개발할 수 있는 권리를 가지고 있으나 그 활동으로 인해 주변국에 피해를 끼쳐서는 안 될 책임이 있다.

183) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora(CITES)

184) Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterflow Habitat

185) 생태계 보존을 위한 인간과 생물권 프로그램을 운영하고 있다.

것이다. 선행연구에 따르면, 남북 환경협력사업의 목적은 한반도의 지속가능한 발전을 가능하게 하고, 인간다운 삶을 실현하기 위한 공간을 만드는 데 있다. 또한, 남북 환경분야의 교류·협력 심화를 통해 남북 주민들이 환경적 공동생활을 형성해 나가는 것은 평화적 통일을 위한 환경 조성에도 기여한다.¹⁸⁶⁾

본 연구의 문제의식도 이러한 견해의 연장선에 있다. 즉, 다양한 생태협력 사업을 추진하는 최종적인 목적은 남북한 구성원들이 공동으로 지향하는 바람직한 미래상인 한반도의 지속가능한 발전을 위한 생명공동체를 만드는 것에 있다. 이러한 단계로 순조로이 나아가기 위해서는 협력사업의 단계적 구상이 실현 가능성이 높으며, 국내 외적으로도 지지를 받을 수 있는 전략들로 채워져야 한다. <표 III-16>은 남북 간에 추진 가능한 생태협력 사업을 협의의 생태협력, 광의의 생태협력으로 나누어 정리한 것이다. 이미 한국을 비롯한 주요국, 국제기구가 개발도상국에 대하여 추진하고 있는 사업 분야이기도 하며, 북한이 VNR 보고서를 통해서도 국제협력이 필요하다고 언급한 분야를 중심으로 정리하였다.

남북 생태협력 추진 초기에는, 과거 남북 간 합의에서 규정한 협력 사업부터 재개를 시작하며, 협의의 생태협력 추진에서부터 시작하는 것이 바람직하다. 남북 간 많은 논의와 준비가 이루어진 분야이므로 실현 가능성이 높을 뿐만 아니라 기존의 남북 간 합의를 존중한다는 의미도 있다. 또한, 기존 합의가 여전히 유효하다는 것을 보여줄 수 있는 상징적인 사업들이기도 하다. 기존에 합의한 협력은 산림녹화(양묘장 건설, 조림, 병해충 방제)와 환경오염 방지 사업으로, 이러한 사업들은 대북제재에 저촉되지 않으면서도 북한 주민의 생활을 개선시킬 수 있는 인도적 사업에 해당하여, 대북제재가 해제

186) 손기웅, 『남북환경공동체 형성 방안』, pp. 9~10.

되지 않은 상황에서도 추진 가능한 사업이다. 그 외 생물다양성 및 생태계 보호 분야에 해당하는 농업협력, 어업협력, 접경지 공동관리 등도 초기부터 추진하기에 적합한 분야이다.

〈표 Ⅲ-15〉 과거 남북합의서의 생태협력 관련 논의 및 합의 내용

남북합의서명	시기	주요내용
남북농업협력 위원회 제1차 회의 합의문	2005.08.19.	- 산림자원 증식을 위한 협력 • 토지 및 생태환경 보호를 위한 양묘장 조성 (북측의 동·서부 지역에 각 1개씩의 양묘장 조성) • 산림병해충 방제
10.4 선언	2007.10.4.	- 환경보호 분야에서 협력사업을 진행
제1차 남북총리 회담 합의서	2007.11.16.	- 산림녹화, 병해충 방제, 환경오염 방지를 위한 협력사업 추진 합의
남북경제협력 공동위원회 제1차 회의 합의서	2007.12.6.	- 환경보호 분야 협력사업을 적극 추진 • 양묘장 조성·이용, 산림녹화, 병해충 방제 • 생태계보존, 환경오염 저감 등
남북보건의료· 환경협력분과 위원회 제1차 회의 합의서	2007.12.21.	- 환경보호 및 산림분야 협력을 적극 추진 - 산림녹화 협력사업을 단계적으로 추진 • 양묘장 생산능력과 조림능력 강화 • 사리원 지역에 양묘장 조성 • 산림 병해충 피해방지를 위한 공동조사· 구제 • 남측이 농약, 설비 등을 제공

자료: 명수정, 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구Ⅲ』, p. 186을 참고하여 필자 작성.

특히, 초기부터 많은 관심을 기울일 필요가 있는 것은 산업시설로부터 발생하는 오염 배출을 최소화하여 추가적 생태계 파괴를 막고 스마트하며 친환경적인 산업단지를 건설하는 것과 관련된 협력이다. 북한이 현재와 같은 구조에서 별다른 변화 없이 다시 산업의 회복과 생산 확대가 이루어질 경우에는 산업생산에 비례하여 환경과

괴가 일어나는 것을 막을 수 없을 것이다. 따라서 협력 초기부터 오염 측정 및 통제, 오염원 배출 저감 시설 확충, 하수 처리 시설 개선 및 확충, 자원 재활용 기술·설비 확충 분야의 협력을 통해 친환경적 산업활동의 기반을 만들어나가도록 유도해야 한다. 이러한 방향의 사업은 환경오염 방지·복구라는 측면에서는 협의의 생태협력에 해당하지만 산업협력에도 해당하는 주제로 환경발전과 산업발전에 기여함으로써 북한의 지속가능한 발전 수준을 높이는 데 기여하는 사업이다.

협력 중기부터는 기후변화 적응·완화, 에너지 분야를 포함하는 광의의 생태협력으로 협력의 범위를 확대할 것을 제안한다. 협력사업이 초기에 성공적으로 추진된다면 남북 간 신뢰가 형성되고 투자 협력이 더욱 심화될 수 있는 환경이 조성될 것이므로, 협력 중기에는 한국 기업의 남북협력 참여 규모와 범위가 확대될 수 있을 것이다. 대표적으로는 디지털 기술과 첨단과학 기술에 의한 산업 생산시설의 에너지 효율 증대, 신재생에너지 보급 확대, 재자원화 분야에서 협력이 가능할 것이다.

한편, 시기를 특정하기는 어려우나 정책역량 및 기술역량 강화를 위한 협력은 여건이 조성되는 대로 바로 추진할 필요가 있는 분야라 할 수 있다. 남북 간 정책과 제도적 여건이나 방식에 많은 차이가 존재하고 북한은 글로벌 스탠더드에 대한 이해도가 다소 부족할 수 있으므로 남북 간 제도의 차이, 문화의 차이에서 올 수 있는 갈등이나 부정적 영향을 최소화하기 위해 정책 협력이 이루어져야 한다. 사실상 이는 한국이 북한에 대하여 정책 컨설팅을 하는 형식이 될 가능성이 높다. 한국은 개도국에 대한 지식공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)을 추진하고 있어 정책협력 분야에는 많은 경험이 축적되어 있으므로 글로벌 스탠더드에 부합하는 방식으로

북한의 제도적 역량 강화를 견인할 수 있을 것이다. 기술역량 강화를 위한 협력은 북한으로 생태·환경·에너지 분야의 기술을 이전하는 효과가 있고, 기술인력 양성에도 기여함으로써 북한의 기술적 도약을 촉진할 것이다. 이러한 효과는 개발도상국이 국제협력을 통해 얻고자 하는 대표적인 편익 중 하나이다. 남북 생태협력 사업을 추진할 때 단순히 설비를 제공하거나 판매하는 것에 그치지 말고 기술 교류와 인력 양성을 패키지 형식으로 추진한다면 협력의 성과를 극대화할 수 있을 것이다.

〈표 III-16〉 남북 생태협력 추진 가능 사업 분야

추진시기	범위	분야	협력사업
협력 초기부터	협약의 생태협력 (생물, 환경)	생물다양성·생태계	<ul style="list-style-type: none"> - 산림협력: 산림녹화, 양묘장 건설, 조림 - 농업협력: 친환경 농법 - 어업협력: 수산자원 보호·증식 - 접경지 공동 관리: 공유하천(임진강, 북한강) 수질, 유량, 생물자원, 하천 시설 등 - 멸종위기 동식물 보호, 보존
		환경오염 방지·복구	<ul style="list-style-type: none"> - 오염(대기, 토양, 수질) 측정 및 통제 - 오염원 배출 저감 시설(사업장, 산업 시설) 확충 - 하수 처리 시설 개선 및 확충 - 자원 재활용(재자원화) 기술·설비 확충
협력 중기부터	광역의 생태협력 (기후변화 적응·완화, 에너지)	에너지 효율 증대	<ul style="list-style-type: none"> - 산업 생산시설의 에너지 효율 증대
		과학기술	<ul style="list-style-type: none"> - 재자원화(화학물질의 재사용·재활용 포함)
		신재생에너지 보급	<ul style="list-style-type: none"> - 신재생에너지 설비 확대 - 소규모 발전시설 공급(마이크로수력, 미니태양광, 미니풍력 등) - 스마트그리드 구축 사업(농촌, 낙후 지역, 남북경협단지) - 남북 공동 신재생에너지 실증단지 구축
공동		정책역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> - KSP와 유사한 정책 컨설팅
		기술역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 기술협력: 한국의 대북 기술이전,

추진시기	범위	분야	협력사업
			남북 공동 기술개발 - 교육협력: 남북 공동 기술교육 대학·센터 설립, 연구자 교류(파견, 공동 연구 등)
		국제협력	- 남북협력 사업에 녹색기구기금(GCF), 글로벌녹색성장기구(GGGI) 등의 협력기금, 협력사업 유치 - 국제 NGO와의 공동 사업 - 국제기구 사업에 한국이 간접적으로 참여

자료: 필자 작성.

남북 생태협력은 궁극적으로 한반도의 생태환경 역량 강화와 기후변화 대응 능력 강화, 탄소중립을 목적으로 하기 때문에, 이러한 기대효과를 극대화하기 위해서는 협력이 양적·질적으로 모두 확대되어야 한다. 즉, 남북 간의 협력에만 그칠 것이 아니라 국제기구와 주요국의 투자를 유치하여 협력 참여자를 확대하는 것으로 나아가갈 필요가 있는 것이다. 이러한 범위의 확대를 위해서 초기, 중기의 남북 생태협력의 성공이 반드시 필요하다.

(나) 생태협력 추진전략

남북 생태협력 추진 전략도를 정리하면 <그림 III-6>과 같다. 추진 시기는 대북제재기(협력 초기), 제재 완화·해제기(협력 중기), 제재가 해제된 이후의 장기 시점으로 나누었다. 궁극적으로 한반도 내에서 생명공동체를 확립하고 나아가 생활공동체를 확립한다는 메가비전하에서 생태협력을 강화해 나가는 단기적인 전략을 이행해 나갈 필요가 있다.

시기적으로 대북제재기인 협력 초기에는 대북제재 면제가 가능한 사업만 실행가능하다는 점을 고려하면, 북한의 환경회복, 북한 주민의 안전한 생활 여건 확보 같은 비군사적, 비산업적인 분야에 한정

하여 협력사업을 추진할 수밖에 없다. 따라서 좁은 의미의 생태협력 사업과 기존에 합의되었던 남북 환경협력 사업을 다시 추진하는 방향에서 민간보다는 공공(중앙, 지자체) 주도로 진행될 수밖에 없다. 또한 협력사업이 실행되는 지역도 북한 지역이나 남북 접경지역에 국한될 것이다. 그러나 협력사업이 확대되고 점차 외부적 제약이 완화되면 사업의 범위와 대상지역, 협력 추진 주체가 점차 확대되어 한반도 전역에서 민간과 NGO가 참여하는 광의의 생태협력으로 확대하고, 남북 생태협력의 국제화를 추진하는 것으로 이행하는 비전을 수립할 것을 제안한다.

특히, 각 시기 혹은 단계별로 역점 주제와 대표사업을 진행하여 협력사업의 효과성과 효율성을 높이도록 집중할 필요가 있다. 예를 들면, 협력 사업 초기에는 ‘한반도 환경복원 프로젝트(가칭)’를 공동하여 협의의 생태협력을 추진하고, 협력 중기(제재 완화·해제 단계)인 광의의 생태협력으로 이행하는 단계에서 ‘한반도 기후협력 프로젝트(가칭)’를 개시하고, 정부 간 대화를 통해 ‘한반도 재생에너지 마스터플랜(가칭)’과 ‘기후변화 공동 대응 마스터플랜(가칭)’을 수립하여 장기적으로 지속가능한 협력체계를 만들어 나가는 방안이 있다. 특히, 전력·에너지 문제는 민감한 이슈이므로 완전한 대북제재 해제 이후에 가능한 만큼 중기 및 장기에 추진이 가능할 것이다.

한편, 효과적인 남북 생태협력 추진을 위해서는 협력 체계의 기초를 튼튼하게 설계해야 한다. 구체적으로는 생태협력의 효과적 추진을 위해 양측의 지속적이고 일상적이며 실무적인 협력체계가 필요하다. 이를 위해 전담기구, 공식적 대화창구와 전담 인력이 필요하다. 양측 전담기구는 남북 생태협력을 위한 상호 수요 확인, 협력 주체 간(정부, 민간) 협상 및 대화, 협력 사업 디자인 및 실행 과정을 총괄적으로 관리하며 사업 추진 중간 단계와 종료 단계에서 사업평

가를 담당한다. 전담기구 간의 소통을 위해서는 한반도 내에 대면 접촉이 가능한 물리적 대화창구를 주요 협력거점(예: 판문점 등)에 설치하고, 관련 국제기구 내에 전담 인력을 배치하여 장소·시기에 관계없이 상시적으로 소통할 수 있도록 해야 한다. 특히, 코로나19 팬데믹 상황에서 일상적인 회의 방식으로 등장한 원격 화상회의 시스템을 구축하여 장소의 제약 없이 대화가 가능한 원격대화창구를 상시적으로 운용할 필요가 있다.

〈그림 III-6〉 남북 생태협력 추진전략도



자료: 필자 작성.

4. 결론

이 장에서는 한반도 생명공동체 형성을 위한 보건협력과 생태협력의 추진방향을 논의하였다. 한반도에서 인간과 동·식물의 생명과 안전을 보호하기 위해 남북한의 공동 대응이 필요한 분야들을 장·단기적 측면에서 살펴보는 한편, 이를 위해 남북한이 어떻게 지속적으로 협력하는 체계를 갖출 것인가를 논의하였다. 보건협력은 코로나 19 같은 긴급하고 단기적인 협력에서부터 건강수명, 사망률 등 중장기적 지표 대응, 저출산·고령화 같은 장기적 이슈에 대한 대응을 담고 있으며, 생태협력은 자연환경 회복, 농업생산 증대를 위한 환경역량 강화, 전기 접근성 등 재생에너지 협력을 포함하고 있다. 이는 긴급하고 단기적인 대응에서부터 중장기적 과제까지 여러 시계에 걸친 협력을 추진하고자 하는 것으로, 이를 통해 남북한 주민들의 생명권과 건강권을 제고하고, 지속가능한 교류협력과 발전을 이끌어낼 수 있을 것으로 기대한다. 즉, 생명공동체 형성은 남북한 주민을 위한 보건협력과 인간과 동식물, 장기적으로 지속가능한 발전의 토대 형성을 위한 생태협력을 통해 가능하다고 본 것이다.

보건과 생태라는 주제는 남북한 주민 모두가 일상적으로 경험하는 친숙한 가치들과 연결된다. 일상에 관계된 관심사부터 상호 협력하는 체계가 형성되고 강화된다면 협력에 대한 남북한 주민의 이해와 공감의 폭이 더욱 커질 수 있을 것이다. 생명의 보호는 남북한 구성원들의 생활과 결부된 가치들인 만큼, 관련된 교류협력의 일상성을 확보하는 한편, 나아가 실무적이고 실제적인 교류협력을 추진한다면 협력에 대한 공감대를 확대하고, 협력의 지속성을 가져가는 데 기여할 것이다. 이를 통해 한반도 생명공동체 및 생활공동체로의 진전에 빠르게 다가갈 수 있을 것으로 기대한다. 3장에서 논의한 보건협력

과 생태협력에서 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

가. 보건협력

남북협력기금을 통한 대북지원 사업 현황에서 보듯이 남북관계에 크게 영향을 받지 않는 분야가 보건의료 분야이다(〈표 III-1〉 참조). 북한 내 지역적 격차와 보건 분야의 개인화와 시장화 진행을 고려하여 협력 가능한 보건 분야를 여섯 가지로 우선 제시하였다. 첫째, 코로나19는 즉각적이고 긴밀한 대응이 필요한 분야이다. 이는 단순히 코로나19의 대응만을 의미하는 것이 아니라 남북한 주민의 건강을 위협하는 다른 어떤 상황도 해당된다. 둘째, 모자보건 분야로, 영유아 건강과 모성보호를 포함한다. 임신·출산과 영유아의 건강과 양육 등이 이에 해당된다. 이 분야는 현재 시점에도 중요하지만 동시에 미래지향적으로 살펴봐야 한다. 셋째, 남북한 모두 고령화가 진행되고 있기 때문에 노인인구의 비중이 늘어나면서 노인의 건강이 중요한 이슈로 떠오른다. 넷째, 건강수명의 증진은 보건협력의 한 분야가 될 수 있다. 남북한의 건강수명의 차이는 건강수준의 질적 차이를 의미한다. 다섯째, 사망률 지표 관리 차원에서 북한의 감염성 질환과 비감염성 질환에 대한 대응 강화도 필요하다. 여섯째, 보건협력을 위한 인프라 구축이다. 보건협력의 기본은 결국 인적·물적 교류에 기반을 두게 될 것이다. 원활한 인적·물적 교류를 위한 인프라를 구축하는 것은 중요한 문제이다.

남북한 보건협력 추진 체계는 지속적, 일상적, 실무적 협력과 보건협력의 인프라 구축을 기초로 한다. 남북한 보건협력의 기초 확보를 위해서는 장소적 용이성과 기술적 용이성을 확보할 필요가 있다. 이러한 기초 위에 단기, 중기, 장기적 과제를 선정하고 지표 중심의 모니터링과 평가를 강화한다. 단기적 과제는 긴급 대응을 요하는 것

으로 코로나19와 같이 팬데믹을 일으키거나 전파 속도가 매우 빨라 긴급하게 대응해야 하는 감염병 문제와 재해로 인한 복구 문제를 고려할 수 있다. 중기적 과제는 건강수명 증진과 주요 사망원인에 대한 대응을 담고 있다. 이는 결국 건강수준의 질적 향상과 감염성 질환과 비감염성 질환에 대한 대응을 의미하는데 지표 중심의 협력 체계를 구축하는 것이 중요하다. 장기적 과제는 남북한이 공통으로 당면하고 있는 저출산·고령화 문제에 대한 대응 전략을 갖추는 것이다. 저출산과 관련해서는 남북한 협력의 성과가 빠른 시간에 나타나지 않을 수 있다. 출산과 노인의 건강 및 소득 문제는 경제성장과 큰 관련이 있는데 현재 북한 경제의 여건을 감안할 때 장기적으로 접근할 수밖에 없다.

보건협력에서 추진 가능한 사업 분야 중에서 남북한 보건협정 체결이 우선적으로 이루어질 필요가 있다. 지속적, 일상적, 실무적 협력의 기본과 근거를 마련한다는 의미가 있기 때문이다. 남북한 보건협정에는 장기적 협력의 근거가 될 수 있는 체계를 갖추는 것을 담아야 한다. 이를 위해 통계구축 협력과 ICT를 활용한 남북한 연락망 구축이 필요하다. 팬데믹 상황에서 발생할 수 있는 기초보건물품 부족을 해소하기 위해 북한 내 경제특구에서 기초보건물품을 생산하여 공동으로 공급하는 사업 협력도 구상해 볼 만하다. 또한 남북한 주민의 건강증진사업을 공동으로 추진하는 것도 중기적 과제에서 추진할 필요가 있다. 장기적 과제인 고령화를 대비하여 노인건강 증진을 위해 노인의 운동기능 향상을 위한 협력 사업과 노인의 치과진료 협력 사업도 가능할 것이다. 이러한 사업의 효과를 높이기 위해서는 북한의 지역적 격차를 고려해야 한다. 그러한 점에서 마을 단위 협력 사업을 추진할 필요가 있다. 이는 작은 협력의 차원으로 이해할 수 있다.

나. 생태협력

생태협력은 좁게는 생물다양성 보호, 생태계 보호, 환경회복을 위한 협력으로 정의할 수 있지만 넓게는 직·간접적으로 생태 및 환경적 역량을 강화하기 위한 모든 활동에 대한 협력으로 정의할 수 있다. 따라서 전통적인 환경협력만이 아니라 기후협력, 신재생에너지 협력이 생태협력의 범주에 포함될 수 있다. 생태협력을 넓은 범위에서 접근하는 것은 기후위기에 대한 대응 및 지속가능한 발전목표 달성이라는 측면에서 그 필요성을 찾을 수 있다.

화석연료에 기반한 산업 발전은 성장 기여도와 효율성 측면에서는 우수하지만 환경 훼손이라는 부정적 영향을 초래하고, 그 결과 남북한 모두 환경적으로 많은 과제를 안게 되었다. 물론 이는 전 지구적 문제이기도 하다. 한국을 비롯한 주요 선진국들은 지구온난화를 막고 기후위험을 낮추기 위한 국가 전략들, 대표적으로 탄소중립, 그린뉴딜 같은 정책들을 수립하여 추진하는 등 적극적으로 대응하고 있다. 그러나 환경보호보다는 산업발전에 우선순위가 더 높은 개발도상국이나 저개발국들은 이러한 정책들을 추진하기에 많은 어려움이 있는 바 국제적인 협력의 필요성이 강하게 제기되고 있다.

남북한은 육해공으로 연결된 하나의 생태공간이라 할 수 있어, 한국의 대북지원 효과는 북한 지역 내에서만 그치지 않으며, 한국도 이를 공유한다는 효과가 있다. 또한 단순한 일방향의 지원을 넘어, 이익의 공유와 확대가 가능한 생태협력 사업으로 발전할 경우, 한반도의 생태회복, 기후변화 대응역량 강화를 견인하며, 남북한이 전 지구적 기후위기 대응의 선도지역으로 도약하는 기회를 만들 수 있다. 취약국가에 대한 지원이라는 차원에서 대북 생태지원은 선진국의 책무이기도 하지만, 한국이 이러한 협력을 통해 직간접적인 이익을 공유할 수 있는 만큼, 보다 적극적으로 생태협력을 이를 필요가

있다.

그렇다면 남북한이 생태협력을 추진함으로써 취할 수 있는 이익과 효과는 구체적으로 어떤 것이 있을까? 왜 생태협력을 추진해야 하는 것일까? 한국과 북한은 모두 생태·환경 개선을 통해 보건적 위험 감소, 자연재해 대응역량 강화 등의 효과를 얻을 수 있다. 또한 환경오염 저감을 위한 협력은 대기질, 내수 및 연안의 수질 개선에도 기여하며, 생태·환경·에너지 기업의 산업적 수요기반을 확보하고, 탄소배출 저감과 친환경적 산업생산은 그린뉴딜로 이어져 한반도의 지속가능한 발전을 가능케 할 것이다. 특히 북한의 지속가능한 발전목표의 VNR 보고서 내용을 토대로 볼 때, 생태·환경·에너지 분야에 대한 정책 추진 의지는 강력하나, 이를 위한 제반 여건이 취약하고 기술이 미흡하기 때문에 국제적 지원과 협력이 필요한 상태이다. 따라서 현재의 남북관계 경색이 해소되어 협력이 추진될 수 있는 환경이 조성된다면 한국의 생태협력 추진 제안을 수용할 가능성이 높다고 판단된다.

향후 추진될 남북 생태협력은 초기에는 기존 협력을 재개하는 방식으로 협의의 생태협력부터 시작하여, 점차 광의의 생태협력으로 확대하면서 추진하는 것이 실현가능성이 높을 것으로 보인다. 즉, 전통적인 생태·환경보호 협력으로부터 시작하여, 재생에너지 협력, 기후협력 등으로 확대하는 것이다. 협력의 형태에 있어서도 한국이 일방적으로 원조와 지원을 하는 방식에서 벗어날 필요가 있다. 북한도 협력의 파트너로서의 역할을 다하면서, 협력 참여자들이 투자를 통한 이익을 공유하는 상호 호혜적 협력으로 이루어질 필요가 있다. 초기에는 협력의 제도적, 경험적 기반 확보를 위해 공공 주도로 진행하지만 점차 민간 주도의 사업을 확대해 나가며, 북한지역에서만 이 아니라 한반도 전역에서 생태협력을 추진한다. 이 과정에서 남북

한 주민들이 일상에서 참여하며, 협력의 성과를 체감할 수 있는 사업 추진이 필요하다. 또한, 남북한이 하나의 메가 프로젝트를 공동으로 진행하여 한반도 전역에 긍정적 성과가 창출될 수 있는 사업을 시도할 필요가 있다. 예를 들어, 협력 초기에는 ‘한반도 환경복원 프로젝트’를 추진하고, 협력 중기부터는 ‘한반도 기후협력 프로젝트’, ‘한반도 에너지협력 프로젝트’ 등을 시작하는 것이다. 공통의 관심사를 가지고 공통의 목표를 향해 모두가 역할을 하며 이익을 공유하는 것이 공동체를 지향하는 협력일 수 있다.

앞으로 진행하게 될 생태협력은 과거의 협력과 달리 협력의 범위와 내용이 다양해지고 대부분 융합 사업으로 확대될 수 있다. 즉, 협력의 복잡성이 뚜렷해질 가능성이 높다. 따라서 이를 관리할 전담 기구가 필요하다. 즉, 남북한 모두 자체적인 전담기구를 설치하고, 남북 전담기구 간 물리적·원격 대화창구를 통한 지속적, 일상적, 실무적 협력체계를 가동하여 남북 생태협력을 추진할 것을 제안한다.

다. 보건·생태협력을 통해 남북한 모두의 지속가능한 발전목표 이행 추구

남북한 보건협력 및 생태협력의 지속성을 담보하기 위해서는 지속가능한 발전목표 같은 국제적인 틀을 수용할 필요가 있다. 국제적인 틀을 이용하려는 이유는 북한의 수용성을 높이고, 남북협력에 대한 국제적 지지를 확보하며, 한반도의 지속가능한 발전의 토대를 만들기 위한 것이다. 이미 북한이 유엔전략계획을 통해 유엔의 지속가능한 발전목표를 받아들였기 때문에 이 틀은 북한의 수용 가능성이 높다고 볼 수 있다. 최근 북한이 제출한 지속가능한 발전목표의 VNR 보고서를 통해서도 북한이 유엔의 개발의제에 수용성이 높다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 국제적 차원의 개발협력틀은 좋은

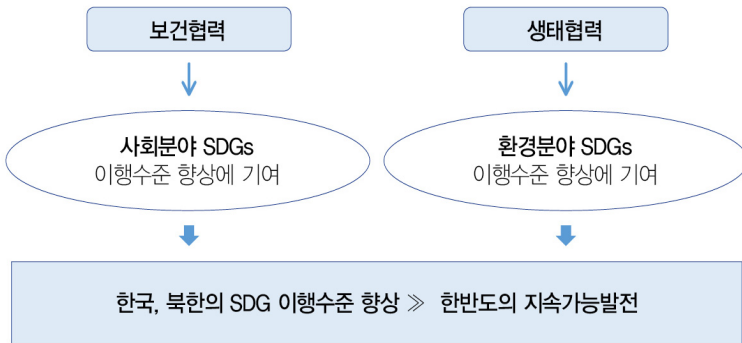
로드맵이 될 수 있다.¹⁸⁷⁾ 한편, 한국도 K-SDGs를 구축하고 있으나 북한과의 협력에 대해서는 구체적인 방안이나 지표가 제시되어 있지 않다. 따라서 장기적인 과제에 있어서는 K-SDGs에 남북한 보건협력, 생태협력을 연계하여 추진할 필요가 있다. 국제적인 틀을 이용하는 것이 좋은 또 다른 이유는 변화무쌍한 남북관계 속에서 남북한 보건협력의 목적과 목표의식이 흐릿해질 수 있는 상황을 방지해 줄 수 있기 때문이다. 따라서 국제적인 틀은 남북관계의 온도에 상관없이 일관성이 있기 때문에, 이러한 틀 내에서 협력이 진행된다면 그 지속가능성을 담보할 수 있다.

특히, 지속가능한 발전목표는 경제발전, 환경발전, 사회발전을 지향하기 위한 목표들로 구성되어 있으며, 남북 생태협력은 환경발전을 중심으로 친환경적 경제발전, 안전한 사회, 깨끗한 환경과 질 좋은 에너지로의 접근 기회가 공평하게 이루어지는 사회를 위한 목표 달성에 기여할 것이다. 또한, 남북 보건협력은 북한의 영양상태 개선, 감염병 위험 완화, 재해복구, 모성보호, 저출산·고령화 대응 등 다양한 보건·사회적 목표 이행에 기여할 것이다. 북한의 지속가능한 발전목표와 관련한 이행의 수준이 향상된다는 것은 남북한 간의 경제적 격차 외 환경적 격차, 사회적 격차를 완화시킨다는 의미를 갖는다. 이는 한반도의 생활공동체 형성을 위한 유리한 환경을 조성하는 데도 기여할 것이다.

한반도의 평화정착은 오랜 숙원이다. 그러나 이는 단기적으로 달성할 수 있는 목표가 아니라, 오랜 시간과 과정을 필요로 한다. 따라서 우리는 평화정착이 불가능한 미래가 아니라 가능한 미래가 될 수 있도록 작은 협력부터 시작하여 그 가능성을 높일 필요가 있다. 보

187) DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the implementation of the 2030 agenda," p. 7.

〈그림 Ⅲ-7〉 보건·생태협력과 지속가능한 발전



자료: 필자 작성.

〈표 Ⅲ-17〉 남북 보건·생태협력과 연관된 지속가능한 발전목표

보건협력	생태협력
[목표 2] 기아 종식, 식량 안보, 영양 개선, 지속가능한 농업 발전	[목표 7] 적정가격의 신뢰할 수 있고 지속가능하며 현대적인 에너지 접근성 확보
[목표 3] 건강한 삶 보장과 웰빙 증진	[목표 11] 포용적이고 안전하며 회복력 있고 지속가능한 도시와 인간정주 조성
[목표 6] 물과 위생시설 접근성 향상 및 지속가능한 관리	[목표 12] 지속가능한 소비와 생산양식 보장
	[목표 13] 기후변화와 그 영향을 예방하기 위한 긴급 행동 실시
	[목표 14] 대양, 바다, 해양자원 보전 및 지속가능한 이용
	[목표 15] 육상생태계의 보호, 복원 및 지속가능한 사용, 산림의 지속가능한 관리, 사막화 방지, 토양 황폐화 방지 및 회복, 생물다양성 손실 방지

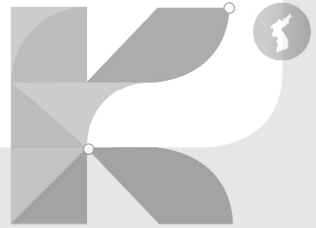
자료: 필자 작성.

긴협력이나 생태협력과 같이 공통의 필요와 공통의 비전을 갖는 협력은 작지만 큰 파급력을 갖는다. 이러한 협력이 추진 동력을 잃지 않도록 거미줄과도 같이 촘촘하게 부문 간, 주제 간, 추진 단위 간 연계를 강화하여야 한다. 작은 성과일지라도 서로 공유하며 협력의 의의를 강화해야 한다. 이러한 긴밀한 연계와 성공 경험의 축적은 외부적 상황 변화에 휘둘리지 않고 협력의 단계를 튼튼하게 쌓아 올리는 기초가 될 것이다. 협력을 구상하고 준비하는 현 단계에서 무엇보다 중요한 것은 협력이 담론 수준에 그치지 않고 실천으로 이어지도록 정부 당국, 연구기관, 산업계의 소통을 통해 구체적인 로드맵을 마련하는 작업이다. 특히 북한의 협력 수요를 확인하기 위한 실태조사를 시작으로, 북한과의 접촉면을 최대한 확대하는 방향으로 협력을 위한 논의를 재개할 필요가 있다.

IV. 경제공동체 형성을 위한 남북협력

최장호 대외경제정책연구원

최지영 통일연구원



1. 서론

경제공동체 형성은 기존 통일 논의에서 상대적으로 중요한 위치를 차지하고 있었다. 우리 정부의 공식 통일방안인 민족공동체통일방안은 유럽통합 사례에 영향을 받은 기능주의 통합 이론에 근거하고 있다. 유럽통합이야말로 유럽석탄철강공동체를 시작으로 통화통합에 이르는 경제공동체 형성이 지역 공동체 형성의 주축이 된 사례라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 초기의 경제공동체 형성에 대한 논의는 남북경제협력이 평화조성에 기여한다는 차원에서 이루어졌다. 한민족공동체통일방안이 제시되면서 1989년 남북경협이 초보적인 수준에서 시작되었고, 2000년 6.15 공동선언을 계기로 남북경협은 양적·질적인 측면에서 발전하기 시작하였다.

초기 통일 논의에서 경제공동체 형성에 대한 논의는 정경분리 원칙과 기능주의적 접근에 기초를 둔 ‘경제평화론’이라고 부를 수 있다. 그러나 이러한 기능주의적 통합이, 남북 간의 정치군사적 긴장을 근본적으로 해소하지 않은 한반도 현실에서 가능하지 않다는 비판이 잇따랐다. 이러한 문제의식에 기초한 논의들이 하나로 합의되었다고 보기는 어렵다. 경제평화론의 한계에 대한 문제제기로부터 경제공동체 형성에 대한 논의는 크게 두 개의 흐름으로 발전하였는데, 하나는 평화와 경제의 선순환에 대한 논의이고 다른 하나는 엄격한 상호주의 원칙의 적용이라고 할 수 있다. 평화와 경제의 선순환은 경제협력이 평화조성에 기여한다는 일방향적인 접근이 한반도의 현실에서는 작동하기 어렵다는 문제의식에 기초해 있다. 다른 하나는 엄격한 상호주의 원칙으로, 남북경협의 정경분리 원칙에서 일정 정도 벗어난 입장이라고 볼 수 있다. 특히, 상호주의 원칙은 2000년대 남북경협이 발전하였음에도 불구하고, 남북 간 군사적 긴

장이 근본적으로 완화되지 않음에 따라, 북한의 핵포기 등 평화조성을 경제적 지원 및 협력의 선결 조건으로 제기하고 있다는 점에서 기존의 경제공동체 형성 논의와 차이가 있다.¹⁸⁸⁾ 평화와 경제의 선순환이라는 접근방식과 엄격한 상호주의의 적용은 지금과 같은 남북관계, 한반도 현실에서 모두 한계가 있다. 선순환론은 평화와 경제 중에서 무엇이 선행되어야 할 것인가에 대한 문제가 있다. 또한, 엄격한 상호주의는 북한에 대한 경제적 관여를 축소시켜 정책 변화를 유도할 만한 마땅한 수단을 찾기 어렵게 된다는 한계가 있다.

그렇다면, 지금과 같이 남북경협이 전면 중단되고 국제사회의 강력한 대북제재가 유지되고 있는 상황에서 경제공동체 형성은 통일 논의에서 어떠한 의미를 갖는가? 우선, 단기적으로 대북제재에 저촉되지 않는 범위에서 경제협력을 재개하는 것은 상호주의의 원칙을 지키면서, 평화와 경제의 선순환을 다시 작동시킨다는 측면에서 의미가 있다. 또한, 코로나19와 자연재해, 대북제재 장기화 상황을 고려한다면, 경제협력을 통해 북한의 인도주의적 수요를 부분적으로 충족시키는 효과가 있다. 대북제재 강화로 북한의 대중 의존도가 심각한 수준으로 증가하고 있음을 고려할 때, 남북경협의 재개는 북한의 정책 변화를 유도할 수 있는 레버리지를 만든다는 측면에서 평화 프로세스 촉진의 하나로 간주될 필요가 있다.

따라서 이 장에서는 현재 남북경협의 환경을 고려한 경제협력 방안으로서 남북교역과 관광협력의 재개 방안을 우선적으로 고려하는 한편, 대북제재 완화 이후 중장기 시계의 방안으로서 산업협력의 추진 방향에 대해서도 논의하고자 한다.¹⁸⁹⁾

188) 조한범 외, 『신한반도체제 추진 종합연구(1): 신한반도체제의 개념과 추진전략』 (세종: 경제·인문사회연구회, 2020), pp. 86~90.

189) 경제공동체 형성을 위한 남북협력은 남북교역, 관광협력, 산업협력으로 구분하여 논의한다. 원래 남북교역(inter-Korean trade)은 남한과 북한 간 물품의 반입과

먼저, 남북교역과 관광협력은 대북제재하에서 가능한 협력 형태라는 점에서 의미가 있을 뿐만 아니라 남북한 구성원들이 경제협력의 효과를 일상에서 체감할 수 있다는 측면에서 한반도 생활공동체 형성에 기여할 수 있다. 생활공동체 담론의 문제의식은 남북 간 상호작용이 추상적이고 형식적인 차원을 넘어서, 남북한 구성원들이 일상에서 체감할 수 있는 형태가 되어야 한다는 데 있다. 단기적으로 남북교역의 재개는 물물교환 형태의 작은 교역을 중심으로 이루어질 수 있는데, 이는 북한 주민들이 필요로 하는 식료품, 의약품을 공급하는 민생협력의 형태로 자리 잡을 수 있다. 코로나19의 확산 우려로 북한이 국경을 봉쇄하다시피 한 상황에서도 식료품, 의약품, 비료 등의 민생물자에 대한 대중 수입은 유지되었다. 이러한 점을 고려할 때, 작은 교역은 북한 주민들의 민생문제 해결에 직접적으로 기여한다는 측면에서 경제협력의 이익에 대한 공감대를 형성할 수 있다. 또한, 시범 관광 위주의 관광협력도 대북제재하에서 실현가능성이 비교적 높으며, 인적 접촉을 재개한다는 측면에서도 의미가 있다. 관광은 남북한 구성원들이 실제로 접촉하고 소통하는 기회를 경험할 수 있는 협력 형태 가운데 하나이기 때문이다.¹⁹⁰⁾ 인적 접촉(human contact)은 남북한 구성원들의 동질성을 발견하는 한편 이질성을 이해, 수용하는 기회가 된다. 더불어 남북한 주민의 사회통합, 내적 통합을 이루는 데 기여한다는 점에서 남북한 신뢰구축과

반출을 포괄하고, 상업적 거래 뿐만 아니라 비상업적 거래와 연관된 반출입도 포함된다. 그러나 이 장에서는 상업적 거래만을 다루며, 특히 2절에서 논의할 남북교역은 상업적 거래 가운데 무역의 성격을 갖는 거래로 한정하였다. 또한, 특구를 중심으로 이루어졌던 금강산관광사업이나 개성공업지구사업은 각각 관광협력(3절)과 산업협력(4절)으로 구분하였다.

190) 물론, 기존 남북관광협력에서 북한의 일반 주민들과의 접촉이 엄격하게 차단되었던 한계가 있었지만, 관광협력을 기회로 남북한 사업 추진 당사자들 간의 인적 접촉이 이루어질 뿐만 아니라, 남측 관광객들과 북측 봉사자들 간의 인적 접촉도 제한적으로 이루어진 바 있다. 향후 관광협력은 다양한 형태의 인적 접촉을 활성화하는 계기가 될 필요가 있다.

통일의 기반이 된다.¹⁹¹⁾

다음으로, 대북제재 해제와 한반도 비핵화, 북한의 개혁·개방이 본격적으로 이루어지는 중장기 시계에서, 한반도 경제공동체 형성의 핵심이 되는 산업협력의 추진방향에 대해 논의한다. 산업협력은 다른 어떤 경제협력보다 그 파급효과가 크기 때문에, 경제적 측면에서 삶의 동질성을 확보하는 데 기여한다. 남북한 경제공동체의 궁극적인 목적이 생산, 분배, 거래행위의 단일권을 형성하는 데 있음을 감안¹⁹²⁾할 때, 산업협력의 확대는 경제공동체 형성을 견인하는 핵심이라고 할 수 있다. 그러나 산업협력이 경제통합의 촉진뿐만 아니라 한반도 생활공동체 형성에 기여하기 위해 필요한 바람직한 파급효과들에 대해서도 고려할 필요가 있다. 이러한 측면에서, 산업협력의 평화조성에 대한 기여 효과, 경제특구 등 접촉지대를 매개로 한 남북한 상호작용 확대 효과에 대해 살펴보고, 한반도 생활공동체 형성에 기여하기 위한 바람직한 산업협력의 방향에 대해 논의하고자 한다.

중장기적으로 남북경협은 남북한 경제가 직면한 공동의 문제를 해결하는 데 기여하는 방향으로 이루어질 필요가 있다. 기존 남북경협은 북한의 저발전 상태에 대한 남한의 투자로 접근되었으나, 남한의 저출산·고령화 문제에 따른 인력 부족 해소, 포스트 코로나 시대의 리쇼어링(reshoring) 산업정책이라는 차원에서 남북경제협력 방향을 모색할 필요가 있다. 물론, 이를 달성하기 위해서는 경제협력의 초기 조건으로 평화 정착과 대북제재 해제, 남북경협의 제도화 같은 과제가 산적해 있다.

191) 이규창 외, 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2018), pp. 270~271.

192) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』, 재인용: 박영호, “‘민족발전 공동계획’의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진방향,” pp. 11~12.

뿐만 아니라, 통일이 남북한 구성원들이 보편적이고 다양한 가치를 합의해 나가는 과정이 되기 위해서는 남북경협의 성과 또한 지속가능한 발전목표와 같이 국제사회가 지향하는 가치에 부합할 필요가 있다. 단기적으로 남북경협을 지속가능한 발전목표와 연계하기는 어렵지만, 중장기적으로 ‘포용적이고 지속가능한 경제성장, 완전하고 생산적인 고용과 모두를 위한 양질의 일자리 증진(목표 8)’이나 ‘회복력 있는 사회기반시설 구축, 포용적이고 지속가능한 산업화 증진과 혁신 도모(목표 9)’ 같은 지속가능발전목표들과의 연계를 고려할 필요가 있다.

이 장의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 남북교역의 배경, 정의와 범위, 관련 쟁점과 경제적 효과를 검토하고, 대북제재 완화와 해제 단계에 맞추어 작은 교역 등 남북교역의 추진방향을 제시한다. 3절과 4절에서는 각각 관광협력과 산업협력에 대해 논의한다. 관광협력의 경우, 협력 재개와 관련한 주요 쟁점과 효과를 살펴보고, 특히, 장기적으로 지속가능한 발전목표(SDGs)의 ‘지속가능한 관광’이라는 측면에서 남북 관광협력의 발전 가능성을 모색하고자 한다. 한반도 경제공동체 형성의 핵심이라고 할 수 있는 산업협력의 경우, 대북제재가 상당 부분 해제된 이후 가능한 사업들이 대부분임을 감안하여 중장기적인 시계에서 논의하며, 경제적 지속가능성을 높이는 한편 생활공동체 형성에 기여할 수 있는 산업협력의 추진방향에 초점을 맞춘다.

2. 남북교역¹⁹³⁾

남북교역은 남북경제협력의 가장 근간이 되는 것으로 남북한 경제공동체 형성과 직접적으로 연관된 사업이다. 1988년 노태우 정부에서 '7·7 대북경제개방 조치'를 추진하였을 때 가장 먼저 시작된 대북 사업이 남북교역이다. 또한 제재와 코로나19 팬데믹 상황에서도 추진이 가능하고, 낮은 단계의 산업 연계를 할 수 있으며, 하나의 시장으로 만들어 시장 통합을 통한 남북 경제공동체 형성에 기여할 수 있다. 또한 경제적 유인에 기반하여 상호주의 원칙하에 상호 호혜적인 거래를 할 수 있고, 북한 경제를 활성화시켜 통일비용을 경감시킬 수 있으며¹⁹⁴⁾, 북한의 시장경제에 대한 이해를 도우며, 무역과 관련된 국제관례를 수용하는 데에도 도움을 준다.¹⁹⁵⁾ 북한이 남북교역으로 얻는 경제적·비경제적 이익이 커진다면 한반도 평화 정착으로 이어질 수도 있을 것이다.

다만, 현재 대북제재와 코로나19로 남북교역이 중단된 상황이다. 시기적으로 부침은 있었으나 중장기적으로 남북교역은 재개되어야 하는 사업이다. 남북교역은 작게는 남북 간 경제공동체 형성과 연계되어 있지만, 크게는 북방경제와 협력을 강화하기 위해 마련하여야

193) 전술하였듯이, 남북교역은 원래 남북 간 물품의 반출입을 의미하며 상업적, 비상업적 거래를 모두 포괄하나, 이 절에서 남북교역은 협소한 의미로 상업적 무역의 성격을 갖는 거래를 의미한다. 따라서 남북교역 사업 분류 가운데 일반교역, 위탁가공교역을 포함하며, 경공업·지하자원 개발협력사업도 남북 간 경공업 원자재-지하자원의 무역으로 간주하여 남북교역에 포함시켰다.

194) 임을출 경남대 극동문제연구소 교수는 남북물류포럼 간담회에서 '통일비용을 줄이려면 남북교역을 확대해야한다.'고 주장하였다. "통일비용 줄이려면 남북교역이 최선," 『연합뉴스』, 2010.8.19., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20100819055000014>> (검색일: 2021.9.28.).

195) "South Brings Capitalism, Well Isolated, to North Korea," *The New York Times*, July 18, 2006, <<https://www.nytimes.com/2006/07/18/world/asia/18korea.html>> (검색일: 2021.9.28.).

하는 물류, 에너지, 통신 등 3대 축 중 하나이기 때문이다. 이 절에서는 경제공동체 형성을 위한 남북교역 재개 방안으로 작은 교역, 경공업 및 지하자원 개발협력 사업, 일반교역을 구체적으로 살펴보도록 하겠다. 작은 교역은 제재에 저촉되지 않는 최소한의 상품 거래를 통해 남북한이 경제공동체를 형성하도록 하는 마중물이 되는 사업 방식이다. 경공업 및 지하자원 개발협력 사업은 작은 교역보다는 발전된 형태로 남북한이 낮은 수준의 산업적 연계를 할 수 있는 사업이다. 일반교역은 두 사업보다 발전된 형태로 낮은 수준의 시장 통합을 모색해 볼 수 있는 사업이다. 이를 구체적으로 살펴보자.

가. 기존 현황과 평가

남북교역은 남북한이 대화를 재개하고 협력사업을 추진하는 데 주요한 역할을 해 왔다. 남북이 처음으로 물자를 주고받은 것은 1984년 8월 태풍 ‘준’으로 남한에 수해가 발생하자 북한이 같은 해 9월 쌀과 시멘트, 옷감, 약품 등을 남한에 지원하면서 부터이다. 이를 계기로 1984년 11월에 남북 당사자 간에 경제회담이 개최되었다. 그러나 이 남북 물자 교류는 지속되지 못하고 일시적인 지원에 그쳤다. 제5차 남북경제회담(1985년 11월 20일)에서 남한이 시범사업 형태로 북한의 무연탄과 남한의 철강재를 물물교환하자고 제안하였으나, 북한이 거부하면서 남북교역이 상설화되지 못하였다.¹⁹⁶⁾

이후 남북교역은 남북한 산업 연계와 시장 통합의 매개 역할을 해 왔다. 남북교역을 상설화하기 시작한 것은 1989년이다. 초기에는 일반교역 형태로 시작(1989년)되었다가 위탁가공 방식으로 발전

196) 통일교육원, “남북경제회담,” <<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16258&mid=SM00000535&limit=10&eqViewYn=true&page=6&odr=news&eqDiv>> (검색일: 2021.9.26.).

(1992년 이후)하였으며, 이후 일시적으로 남한의 북한에 대한 직접 투자를 보조하는 역할을 하였다. 일반교역은 남한의 효성물산이 북한산 전기동 200톤을 반입(1989년 1월26일)하고, 현대상사가 점퍼 5천 벌을 북한에 반출하는 것으로 시작되었다.¹⁹⁷⁾ 위탁가공교역으로 발전한 것은 남한의 코오롱상사가 북한에서 위탁가공한 가방을 반입(1992년 6월 8일)하면서 이다.¹⁹⁸⁾ 남한의 북한에 대한 직접 투자를 보조하는 형태로 발전한 것은 대우가 북한의 남포공단에 의류봉제공장을 건설하여 조업을 시작(1995년 10월)¹⁹⁹⁾하면서부터이다. 대우는 의류봉제공장 건설·운영에 필요한 설비와 장비, 원부자재를 남북교역을 통해 북한에 반출하였다. 다만 1997년 대우가 동아시아 외환위기(IMF 사태)로 인해 구조조정되면서 이 사업은 사실상 중단 되며, 남북의 합영 사업은 1999년 종료되었다.²⁰⁰⁾ 이후에는 개성공단 개발이 남북교역을 견인하였다.

위탁가공교역의 시작은 남북한이 경제공동체를 형성하기 위한 초기 단계에 진입했음을 의미했다. 남한은 인건비와 지가가 상승하면서 가격 경쟁력이 약화된 상황이었고, 북한과의 위탁가공은 직접투자에 비해 위험이 적고 저렴한 노동력을 활용할 수 있다는 이점이 있었다. 북한은 남한과의 직접 접촉을 최소화하면서 기술 습득과 외화벌이가 가능하다는 판단하에 위탁가공 방식을 선호하였다. 양측

197) “남북교역, 경협 관련 일지,” 『연합뉴스』, 2010.5.24., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20100524152700043>> (검색일: 2021.9.26.).

198) 통일부 북한정보포털, “위탁가공교역,” <<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/viewKnwldgDicary.do?pageIndex=1&dicaryId=61>> (검색일: 2021.9.26.).

199) “대우 북 남포공장 곧 가동,” 『동아일보』, 1995.10.3., <<https://newslibrary.naver.com/viewer/index.naver?articleId=1995100300209112004&edtNo=45&printCount=1&publishDate=1995-10-03&officeId=00020&pageNo=12&printNo=22985&publishType=00010#>> (검색일: 2021.9.26.).

200) 이영훈, “남북경협의 현황과 평가,” (금융경제연구 제281호, 2006.12.15.), p. 13, <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0002240/view.do?nttId=88975&menuNo=200092>> (검색일: 2021.9.26.).

의 이해관계가 맞아떨어지면서 남한이 북한에 원자재를 제공하고, 임금 수준이 낮고 생산성이 높은 북한의 노동력을 활용하여 제품을 생산하는 위탁가공이 발전하기 시작했고, 남북한의 산업은 낮은 수준에서 연계되기 시작했다.

대표적인 것이 의류 산업이다. 위탁가공 방식으로 남북한의 의류 산업이 연계되기 시작하였다. 북한이 낮은 임금으로 품질 좋은 의류를 생산할수록 북한에 대한 의류 위탁가공이 증가하였고, 반대로 북한의 의류 임가공 기술이 발전할수록 남한에 다양한 의류 신제품이 쏟아졌다. 2000년과 2010년 남한의 등산복 열풍, 학교 교복 착용 확산 등이 남북한의 의류 임가공의 바탕 위에 이루어졌다. 실제로 개성공단 가동이 중단(2016년)되면서 교복 공급이 지연되자 남한의 중고등학교는 신입생의 교복 착용을 한 학기 늦추는 일까지 벌어졌다.²⁰¹⁾ 또한 남북교역이 중단되자 일부 수산물과 무연탄, 흑연의 가격이 상승하였다.²⁰²⁾ 북한에 의지하였던 임가공 상품의 수급이 일시적으로 어려움을 겪었다.²⁰³⁾ 북한 역시 남북교역 중단으로 연간 2억 달러 이상의 경제적 피해를 입었던 것으로 추정된다.²⁰⁴⁾ 그만큼 남북한의 경제는 남북교역을 매개로 낮은 수준의 산업연계, 즉 경제공동체가 형성되었던 것이다.

남북 간 상업적 성격의 무역 거래는 농수산물, 광산물 등 1차산품의 무역인 일반교역, 섬유·의류의 위탁가공 외에도 북한의 광산물

201) “새학기 앞두고 일부 중고교 교복 납품 지연 사태,” 『연합뉴스』, 2016.2.20., <<http://www.yna.co.kr/view/AKR20160219132000064>> (검색일: 2021.9.26.).

202) “북한 조개 반입 중단.. 인천 조개구이집 ‘경영난,’” 『연합뉴스』, 2010.11.21., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20101121017700065>> (검색일: 2021.9.28.).

203) “한은과 협력해 적극적 시장안정 조치,” 『연합뉴스』, 2010.5.26., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20100526061500002>> (검색일: 2021.9.28.).

204) 최진욱, “5.24 대북제재 이후 북한의 태도 평가와 남북관계 전망,” 『북한경제리뷰』, 제12권 6호 (2010), p. 9.

과 남한의 경공업 원부자재를 거래하는 형태로도 이루어졌다. 사업 분류상으로는 경협사업에 포함되지만, 물물교환 형식의 상업적 거래라고 볼 수 있다.

남북교역은 1989년 시작되어 2010년 중단되기까지 그 규모가 지속적으로 성장해 왔다. 시간이 갈수록 남북교역에 대한 이해도가 올라가면서 교역 품목도 증가하였다. 기존에 거래되지 않는 품목을 거래하면서 업체들이 이익 수준을 개선하려고 시도하기 시작한 것이다. 그러나 부작용도 발생했다. 북한의 공급능력이 단기간에 크게 늘기 어려운 상황에서 남한의 거래 업체수가 증가하면서 경쟁이 심화되고 반출입 건당 금액도 줄어들게 되었다. 금강산 관광과 개성공단 사업의 추진도 남북교역의 품목 수를 늘리고 업체 수를 다양하게 하는데 일조하였다. 예를 들어, 금강산 관광이 시작되면서 남한의 관광객이 북한에 머물면서 사용하는 식자재와 위생용품 등이 새롭게 교역되기 시작한 것이다.

남북한의 일반 주민들이 남북교역을 직접 체험하기 어려웠지만, 산업적인 측면에서는 양측이 남북교역을 매개로 긴밀하게 연관되었다. 남한에 반입된 북한산 물품은 주로 1차 산품, 즉 농산물과 수산물, 무연탄이나 아연광 등 광물이다 보니 일반 주민들이 직접 구입하기 어려운 경우가 많았다. 또 직접 구입하더라도 농산물과 수산물인 관계로 외형에서는 차이가 없고 원산지만 ‘국내산’으로 표기되는 경우가 많아 남북한 주민들이 남북교역을 직접 체험하기는 어려웠다. 반면, 산업적으로는 자영업자와 기업들이 이를 직접 체험할 수 있었다. 남한의 경우, 다수의 식당들이 상대적으로 가격이 저렴한 북한산 농산물과 수산물을 활용하는 경우가 많았다. 예를 들어 남북교역이 한창이던 당시, 서해안의 다수의 조개구이집이 북한산 조개를 이용하였는데, 2010년 5.24 조치로 북한산 반입이 어려워지면서

서해안 조개구이집이 경영난을 겪을 정도였다.²⁰⁵⁾ 또한 북한산 무연탄, 모래, 금, 은 등도 저렴한 가격 경쟁력으로 남한의 기업에게 선호되었다. 한 언론에서는 수도권 바닷모래 공급량의 60%를 북한산 모래가 차지하고 있다고 전하였다.²⁰⁶⁾ 북한 역시 남한의 위탁가공 요청에 기반하여 기업소나 작업반이 가동되는 경우가 많았다. 이는 남북교역을 매개로 남북한이 경제공동체를 형성해갔음을 보여준다.

북한은 남북교역을 통해 흑자를 기록하기도 했다. 남한은 북한이 대외 상품무역에서 유일하게 흑자를 거둔 국가로, 북한이 외화소득을 얻는 주요한 거래 상대 중 하나였다. 이는 부분적으로 2000년대 북한경제의 회복에 기여했다고도 볼 수 있다. 북한의 구매력을 감안할 때, 남한으로부터 수입을 늘리기는 어렵지만, 남북교역에서 발생한 흑자는 대중 수입 등 여타 국가와의 교역을 늘리는 데 부분적으로 기여하였을 것으로 보인다. 또한, 북한의 남한 경제에 대한 의존도를 높이는 효과도 있었다. 그러나 2010년 상업적 교역 형태의 남북교역이 전면 중단된 이후 북한의 대중 의존도가 크게 심화되었다.

남북교역의 중단은 남북관계에 부정적인 영향을 주고 있다. 남북관계가 소강상태에 빠지면서 남북한 경제의 상호 의존성이 상실되고 신뢰도가 약화되고 있으며, 교역이나 경험 실무를 담당해본 인력도 지속적으로 감소하고 있다. 그러면서 남북한의 경제협력에 대한 국민적인 지지도 약해지고 있다. 북한과의 경제협력보다는 동남아 국가와의 경제협력을 추진하는 것이 전략적으로 이익이 되지 않는 문제제기도 나오고 있다. 남북교역은 경제공동체 형성의 중요

205) 남북교역 중단으로 바지락과 고사리 가격이 일시적으로 소폭 상승하였다. “남북교역 중단 여파 조개류 가격상승 조짐,” 『연합뉴스』, 2010.5.27., <<https://www.ynna.co.kr/view/AKR20100526208700003>> (검색일: 2021.9.28.).

206) “북측 모래가격 60% 인상 관련 업계 ‘비상,’” 『연합뉴스』, 2007.1.30., <<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001534061>> (검색일: 2021.10.24.).

한 축이다. 이하에서는 남북교역을 재개할 수 있는 다양한 방안
에 대해 검토해 보겠다.

나. 남북교역의 주요 사업

(1) 작은 교역

최근 북한의 경제상황을 짐작해 볼 수 있는 연락 채널이 소실되어
가고 있다. 2020년 1월 북한은 코로나19 방역을 위해 국경을 봉쇄하
고 대외무역을 점진적으로 중단하였다. 같은 시기에 북한 내에 체류
하고 있던 국제기구와 외국인들 대부분과 대사관 직원의 상당수가
북한을 떠났다. 국경이 봉쇄되어 해외의 대북 사업가들이 북한을 출
입하지 못하고 있다. 북한의 경제 상황을 모니터링하고 외부에 전해
주는 국제기구 직원들과 외국인, 대사관 관계자가 북한을 떠나면서
북한 소식을 외부에 전해주던 연락 채널이 상당수 소실되었다.

문제는, 시기를 같이하여 북한이 제재와 코로나19 재해성 기상이
변으로 심각한 경제난을 겪고 있다는 점이다. 그러나 북한의 경제가
어렵다는 짐작만 할 뿐, 실제 어떤 상황에 처해 있는지 알기 어려워
졌다. 대북 사업가의 방북이 막히고 북한에서 체류하던 국제기구 직
원이 북한을 떠났다. 이런 상황에서는 북한에 식량난이 발생하여 대
규모 아사자와 난민이 발생하더라도 남한이 이에 대응할 수 있는 시
간을 충분히 확보할 수 없다. 북한의 경제상황을 파악할 수 있는 최
소한의 경제 교류 채널이 필요하다.

작은 교역은 이런 상황에서 남북 간에 최소한의 경제교류를 할 수
있는 매개가 될 수 있다. 1980년대 남북 경제교류가 완전히 단절되
어 있을 때에도 남북이 화해 협력을 하기 위해 가장 먼저 추진하였던
것이 시범사업 성격의 남북교역이었다. 이를 통해 남북이 신뢰를 회

복하고 반입·반출된 상품의 질과 양을 통해 양측의 경제 상황을 가늠해 볼 수 있었다. 작은 교역을 재개한다면 인적 접촉을 통해, 또 남북을 오가는 물품을 통해 북한의 경제상황을 짐작해 볼 수 있을 것이다. 또한, 남한이 제공한 물품은 북한의 최악의 경제난을 타개하는 데에도 도움을 줄 것이다. 작은 교역을 통해 최소한의 북한의 인도적 위기 상황의 수준을 파악한다면 우리 정부가 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 데 도움이 될 것이다.

2020년 가을, 남한의 남북경총통일농사협동조합은 북한 술 35종(개성 고려 인삼 술, 류경소주, 들쭉술 등)과 과자, 사탕, 차, 음료, 건강기능식품 등 1억 5,000만 원을 남한의 설탕 167톤과 물물교환하는 계약을 체결한 뒤 통일부에 물품 반출입 승인을 요청하였다.²⁰⁷⁾ 통일부는 남북경총통일농사협동조합이 추진하는 물물교환이 작은 교역의 일환이 될 것으로 판단하고 승인 여부를 검토하였다.²⁰⁸⁾ 그러나 거래 상대였던 북한의 개성고려인삼무역회사가 대북 제재 리스트에 포함된 것으로 알려지면서 통일부는 관련 사업을 승인하지 않았다. 남북경총통일농사협동조합의 물물교환은 추진되지 못했지만 작은 교역 재개 논의를 촉발시키는 데 기여하였다. 그러나 국제사회의 대북제재가 단기간에 완화되기 어려운 여건이므로 작은 교역이 아직까지 실질적인 사업으로 이어지지는 않고 있다.²⁰⁹⁾

207) “북한 술 남한서도 즐길 수 있을 듯…남북 민간 차원 물물교환 추진,” 『미디어인뉴스』, 2020.8.6., <<https://www.mediainnews.com/news/articleView.html?idxno=10483>> (검색일: 2021.6.5.).

208) “이인영 통일장관 ‘민간단체 활동에 동행,’” 『KTV국민방송』, 2020.7.31., <https://www.ktv.go.kr/news/ministry/c104112/view?content_id=605990> (검색일: 2021.6.5.).

209) 통일부에 따르면, 최근까지 국내 대북사업 업체 일부가 작은 교역의 추진을 위해 북측과 비대면 협의를 진행 중이나, 코로나19 상황에 따라 북중 접경지역 봉쇄조치가 완전히 해제되지 못하여 사업성과는 미미한 실정이다. “통일부 ‘민간업체들, 남북 물물교환 교역 위한 비대면 협의 지속,’” 『매일경제』, 2021.5.26., <<https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/05/506355/>> (검색일: 2021.6.5.).

2020년부터 논의되기 시작했던 작은 교역은 어떻게 정의할 수 있을까? 작은 교역을 정의하기 위해서는 먼저 작은 교역의 기반이 되는 남북교역의 정의부터 살펴볼 필요가 있다. 남북교역이란 “남한과 북한 간 물품의 반출·반입을 말”하며, “반출·반입이란 매매, 교환, 임대차, 사용대차, 증여 등을 원인으로 하는 남한과 북한간의 물품의 이동(단순히 제3국을 경유하는 물품의 이동도 포함)”을 칭한다.²¹⁰⁾

남북교역을 참고해 작은 교역을 정의하면, ‘제재에 위배되지 않는 민생물자를 물물교환 방식으로 남북이 반출·반입 형태로 양자 거래하는 형태이며 남북거래를 원칙으로 하되 제3국 단순 경유도 허용함’으로 정리해 볼 수 있다. 기본적으로 작은 교역은 구상무역 혹은 바터무역(barter trade)의 한 형태로 남북교역의 일부일 수밖에 없다. 대북제재로 인해 남북교역을 추진할 수 없는 상황에서 제재에 저촉되지 않는 남북 간 물자 교류를 추진하기 위한 방안으로 고민한 것이 작은 교역이라고 볼 수 있다. 따라서, 작은 교역의 정의는 남북교역의 정의와 유사하다. ‘물물교환’을 하는 것은 북한에 대한 대량의 현금(bulk cash) 지급 금지 규정 때문이며, ‘제3국 단순 경유’를 허용하는 것은 남한 국적의 선박이 북한 영해에 진입할 수 없다는 규정 때문이다.

물론, 작은 교역을 시작하기 위해서는 그 원칙을 새롭게 정할 필요가 있다. 국제사회는 물론 일부 우리 국민들도 작은 교역으로 인해 대북제재가 무력화될 수 있다는 우려를 내놓고 있다. 이에 따라 작은 교역이 대북제재의 취지와 목적을 위배할 의도가 없음을 명확히 할 필요가 있다. 또한, 작은 교역이 남북 간의 기존 합의를 계승하고 있다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 이를 위해 작은 교역의

210) 통일부, 『남북교역 실무안내』, 2006, p. 52, <https://unikorea.go.kr/books/archive/archive/?boardId=bbs_0000000000000043&mode=view&cntId=19648&category=&pageIdx=> (검색일: 2021.6.14.).

원칙을 정하면 다음과 같다.

첫째, 제재를 준수하며 제재의 목적과 취지를 위배하지 않는다. 제재의 궁극적인 목적은 한반도 비핵화이며 이를 달성하기 위한 수단으로 제재를 사용한다. 작은 교역은 북한 주민의 인도적 필요, 즉 민생용품을 거래하기 위한 최소한의 남북협력이다. 둘째, 평화적으로 추진하며 경제적 이익을 우선하고 물물교환을 중심으로 추진한다. 작은 교역은 현금 거래에 기반을 두지 아니한다. 셋째, 정경분리 원칙을 따른다. 작은 교역은 정치와 군사적 이해관계로부터 중립적이어야 하며, 최소한의 남북협력을 하는 자율성을 확보하여야 하고, 남북 교류협력이 이루어지는 최소한의 협력 수단으로서의 역할을 한다. 넷째, 작은 교역은 탈정치적·탈군사적·탈이념적인 측면에서, 남북 상호의 사회경제 체제와 문화, 관습을 존중하는 방식으로 이루어질 필요가 있다. 이를 통해 작은 교역은 상호이해와 불신을 해소하는 데 기여하는 한편, 민간 중심의 교류협력을 통한 남북 대화와 교류협력의 재개에 기여한다. 다섯째, 남북은 상호에 대한 우대조치를 보장한다. 남북 상호에 대한 대우는 다른 나라와의 협력에서 이루어지는 최소한의 대우보다 나은 수준이어야 한다.

그러나 현재의 남북관계 상황을 고려하면 작은 교역을 곧바로 재개하기는 어려운 상황이다. 작은 교역은 유엔 안보리의 대북제재라는 특수한 상황에서 제한적으로 이루어질 수밖에 없다. 작은 교역을 재개하기 위해서는 다음의 사항들이 고려될 필요가 있다.

작은 교역을 추진하는 데 있어 당면할 수 있는 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 유엔 안보리 대북제재의 취지에 부합하지 않을 가능성이 있다. 유엔 안보리 대북제재 중 북한에 대한 수출 금지에서는 “북한의 핵·탄도미사일 개발에 기여가능하거나, 대북제재 대상자와 관련되거나, 또는 북한 엘리트층에게 편의를 제공하는 물품 등은 대북 수

출이 금지된다.”고 규정하고 있다.²¹¹⁾ 작은 교역은 남북이 물자를 교환하는 것이므로 이를 통해 북한이 경제적 이익을 얻을 수 있고 그 이익으로 핵과 미사일을 개발할 가능성도 완전하게 배제하기 어렵다. 그렇기 때문에 유엔 안보리의 대북제재가 소기의 목적을 달성할 때까지는 국제사회의 대북제재 공조에 균열을 야기할 수 있는 남북교역은 추진하지 않는 것이 적절해 보일 수 있다. 그러나 작은 교역의 거래 규모는 큰 폭으로는 확대되기 어렵다. 대북제재하에서 교역 가능한 품목 자체가 제한적일 뿐만 아니라, 작은 교역의 특성상 현금이 아닌 현물 거래가 이루어져 교역을 통해 발생한 수익이 북한의 무기 개발에 전용될 가능성이 낮다. 마지막으로 거래 품목이 민생용품, 즉 쌀, 설탕 등 군수용으로 사용하기 어려운 품목에 국한될 개연성이 크다. 관점에 따라 평가가 다를 수 있으나, 작은 교역은 대북제재 취지나 북한 무기 개발 자금으로 전용이 어려운 특징이 있다고 할 수 있다.

둘째, 작은 교역 재개가 5.24 대북제재에 저촉되는지 여부이다. 5.24 조치는 남북교역 중단(개성공단 제외), 북한 선박의 우리 해역 운항 금지, 우리 국민의 방북 불허, 북한에 대한 신규투자 불허, 대북지원사업 보류 등의 내용을 포함한다.²¹²⁾ 그러나 최근 들어 통일부는 5.24 조치의 실효성이 상실되었다는 입장이다. ‘5.24 조치가 역대 정부를 거치면서 유연화와 예외조치를 거쳤고, 실효성이 상당 부분 상실되었으며, 앞으로의 남북 간 교류협력을 추진하는데 더 이상 장애가 되지 않는다’고 발표하였다.²¹³⁾ 그 때문에 일정 요건을

211) 박효민, “유엔 안보리의 대(對)북한 제재 연구 - 분야별 주요 내용 및 주요국의 이행을 중심으로,” 『법제연구』, 제57호 (2019), p. 189. 세부 내용은 박효민, “유엔 안보리의 대(對)북한 제재 연구 - 분야별 주요 내용 및 주요국의 이행을 중심으로”를 참조.

212) 통일부, “천안함 사태 관련 대북조치 발표문,” 통일부 보도자료(2010.5.24.), <http://www.unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_000000000000000004&mode=view&cntId=14075&category=&pageIdx=17> (검색일: 2021.6.18.).

만족하는 남북 교류협력은 남북교류협력법에 따라 승인 여부를 심사하는 것으로 정부 정책이 선회했다고 보는 것이 적절해 보이며, 작은 교역이 이에 해당하는 것으로 판단된다.

셋째, 거래 품목의 유엔 안보리 대북제재 저축 여부이다. 이 논의는 남북 간의 작은 교역이 유엔 안보리의 대북제재에 저축되지 않고 추진이 가능하냐는 질문과 동일한 맥락이라고 할 수 있다. 현재 북한 경제와 관련해서는 총 11개의 유엔 안보리 대북제재 결의안이 채택되어 있다.²¹⁴⁾ 이들 법안에서 금지하고 있는 대북한 수출입품을 정리하면 아래 <표 IV-1>과 같다. 그러나 유엔 안보리에서 모든 품목의 거래를 금지하는 것이 아니다. 유엔 안보리에서 수차례 강조하였지만, ‘제재의 목적은 북한의 경제활동이나 협력에 부정적인 영향을 미치거나 제한하기 위한 것이 아니다. 제재에 저축되지 않는 북한의 경제활동이나 협력은 금지되지 않는다.’²¹⁵⁾ 그렇기 때문에 유

213) 통일부 정례브리핑(2020.5.20.), <<https://unitv.unikorea.go.kr/unitv/web/vod/view.do?id=5601&aid=19&page=8>> (검색일: 2021.6.18.).

214) ① UN 안전보장이사회 대북제재 결의안(이하 UNSCR) 제1695호, 2006.7.15. S/R ES/1695 (2006); ② UNSCR 제1718호 2006.10.14. S/RES/1718 (2006); ③ UNSCR 제1874호, 2009.6.12. S/RES/1874 (2009); ④ UNSCR 제2087호, 2013.1.22. S/RES/2087 (2013); ⑤ UNSCR 제2094호, 2013.3.37 S/RES/2094 (2013); ⑥ UNSCR 제2270호 2016.3.2. S/RES/2270 (2016); ⑦ UNSCR 제2321호 2016.11.30. S/RES/2321 (2016); ⑧ UNSCR 제2356호 2017.6.2. S/RES/2356 (2017); ⑨ UNSCR 제2371호 2017.8.5. S/RES/2271 (2017); ⑩ UNSCR 제2375호 2017.9.11. S/RES/2375 (2017); ⑪ UNSCR 제2397호 2017.12.22. S/RES/2397 (2017).

215) 원문은 다음과 같다. “These resolutions clarify that sanctions measures adopted by the Security Council are not intended to have adverse humanitarian consequences for the civilian population of the Democratic People’s Republic of Korea or to affect negatively or restrict those activities, including economic activities and cooperation, food aid and humanitarian assistance, that are not prohibited, as well as the work of international and non-governmental organizations carrying out assistance and relief activities in the Democratic People’s Republic of Korea for the benefit of the civilian population of the Democratic People’s Republic of Korea.” “Security Council 1718 Sanctions Committee Underlines Humanitarian Exemptions Pursuant to Paragraph 26 of Security Council Resolution 2375 (2017),” *UN Press Release*, December 8,

엔 안보리 제재에서 금지하지 않는 품목은 작은 교역을 통해 북한과 거래가 가능하다고 판단된다.

〈표 IV-1〉 유엔 안보리에서 금지하고 있는 북한의 수출입 품목

구분	품목	HS 코드
북한의 수출금지	농산물·농식품	HS 07, 08, 12
	기계류	HS 84
	전자제품	HS 85
	마그네사이트와 마그네시아를 포함한 흙과 돌 (광물)	HS 25
	목재	HS 44
	석탄(coal), 철(iron)과 철광석(iron ore), 금(gold), 티타늄 광석(titanium ore), 바나듐 광석 (vanadium ore), 희토류(rare earth minerals), 구 리(copper), 니켈(nickel), 은(silver), 아연(zinc), 납(lead)과 백연광(lead ore)	별도로 지정하지 않음.
	수산물	
	섬유와 의류(원재료와 반가공품, 완제품 모두 포함)	
북한의 수입금지	조각상(figure)	
	원유: 525,000톤 또는 4백만 배럴 수입 상한	별도로 지정하지 않음.
	정제유: 500,000배럴 수입 상한	
	기계설비	HS 84, 85
	운송수단	HS 86~89
철과 금속의 제품 ※ 항공기 안전을 유지하기 위한 물품은 제외	HS 72~83	

주 : 다음의 안보리결의안의 내용을 정리하였다. 1718 (2006), 1874 (2009), 2087 (2013), 2094 (2013), 2270 (2016), 2321 (2016), 2356 (2017), 2371 (2017), 2375 (2017), 2397 (2017).

자료: Security Council Committee, "Fact Sheet compiling certain measures imposed by Security Council," April 17, 2018, <https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org/securitycouncil/files/fact_sheet_updated_17_apr_2018_0.pdf> (Accessed June 18, 2021)를 바탕으로 필자 작성.

2017, <<https://www.un.org/press/en/2017/sc13113.doc.htm>> (Accessed June 18, 2021).

넷째, 작은 교역이 암묵적인 위탁가공 형태로 발전할지 여부이다. 위탁가공이란 “타인에게 원재료 등을 제공하여 당해 원재료 등에 공작을 가하여 새로운 물건을 만들거나 노력을 가하고 그 대가로서 보수를 지급하는 것”이다.²¹⁶⁾ 북한과 위탁가공을 하기 위해서는 원부자재를 공급하고 북한에서 이를 가공한 뒤 남한에 다시 들여오는 과정이 필요하다. 이를 방지하기 위해서는 작은 교역으로 거래 가능한 품목을 ‘민생용품’으로 한정해야 한다. 그동안의 남북교역 사례를 참고하면, 작은 교역으로 북한에서 남한으로 반입되는 품목은 농식품(술, 약용작물), 모래, 신발, 악기(나무가 주재료) 등이 주를 이룰 것으로 판단된다. 남한의 대북 반출 품목은 쌀, 설탕, 콩기름 등의 식료품이나 의료·보건용품 등이 주를 이룰 것으로 보인다.

다섯째, 북한 거래 상대의 유엔 안보리 대북제재나 미국의 대북제재 대상 포함 여부이다. 모두에서 밝힌 남북경총통일농사협동조합의 물물교환도 거래 상대였던 북한의 개성고려인삼무역회사가 미국의 대북제재 리스트에 포함되면서 문제가 생겼다. 해당 기업이 UN과 미국의 제재 대상인 북한 노동당 39호실 산하기관으로 밝혀지면서 물물교환 자체가 무산되었다. 만약 북한 측 거래상대가 제재 대상인데도 불구하고 거래를 강행하는 경우, 남한의 기업은 제2차 제재(secondary boycott)의 대상이 된다. 북한은 전체 기업이 국가 소유이기 때문에 모든 기업이 당·군·정과 직·간접적으로 관련이 있을 수밖에 없다. 이런 상황에서는 남한 기업이 사전에 거래 상대가 제재에 저촉되는지를 확인하였음에도 불구하고 거래를 진행하는 과정에서 북한 측 거래 상대가 제재 대상에 포함되는 경우가 발생할 수 있다. 이와 관련해서는 남북교류협력 지원업무를 담당하는 남북

216) 국세법령정보시스템 용어사전, “위탁가공,” <https://txsi.hometax.go.kr/docs/customer/dictionary/view.jsp?word=&word_id=6969> (검색일: 2021.6.17.).

교류협력지원협회나 통일부에서 UN과 미국의 제재 대상인 북한 측 기업과 개인의 목록을 확정하여 고시하는 방향으로 접근하는 것이 적절해 보인다.

여섯째, 제3국을 경유하는 남북 간 거래를 일반 무역이 아닌 남북 교역으로 볼 수 있는지 여부이다. 그러나 제3국을 경유하는 것이 남북 교역이 될 수 있는지는 정책 당국의 판단에 따라 별다른 문제 없이 남북 교역으로 인정될 수 있을 것으로 보인다. 제3국을 경유하여도 민족 내부 거래에 따른 무관세 거래를 유지할 수 있는지 여부도 제3국을 경유하는 과정에서 북한 원산지 증명을 유지하도록 하고 다른 지역에서 생산된 물품이 혼입되지 않도록 요구한다면 별다른 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 마지막으로 제3국을 경유하는 과정에서 관세가 부과되는 것은 제3국의 보세구역에 이용하여 관세 부과를 면제받는다면 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단된다.

경협 사업자에게도 제3국을 경유하는 작은 교역을 추진하는 것이 크게 어렵지 않을 것으로 보인다. 제3국을 경유한 작은 교역은 초기 남북 교역의 형태를 띠고 있다. 2003년 이전에 중국·홍콩 등 제3국의 중개인을 매개한 남북 교역이 전체 83% 정도를 차지하였다.²¹⁷⁾ 일반적으로 남북 직교역을 제3국을 경유한 교역보다는 선호하는 경향이 있기는 하나, 제3국을 경유한 교역이 남북 간의 분쟁 발생 시 해결이 용이하고, 남북 직거래보다 물류 이동이 쉽고 저렴하다는 등의 장점이 있는 것으로 알려져 있다.

일곱째, 북한이 작은 교역 제안에 호응할지 여부이다. 하노이 회담 결렬 이후 북미 비핵화 협상이 소강상태에 접어들었으며, 이후 북한이 남한의 어떠한 협력 제의에도 응답하지 않고 있다. 또한, 북

217) 통일부·한국무역협회, “남북교역 실태조사 결과: 직교역체제 구축 및 4대 경협 합의서 후속조치 대책 등,” 2003.9.29., p. 1, <<https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=65907>> (검색일: 2021.6.17.).

한은 코로나19가 확산되는 것을 막기 위해 2020년 1월부터 국경을 봉쇄하고, 수출입을 제한하다가 2020년 9월 중순부터는 수출입을 전면 중단하였다. 그러나 이 역시도 2022년 상반기에 접어들어 코로나 방역 문제가 어느 정도 수그러들면 새로운 국면에 접어들 수 있을 것으로 판단된다.

여덟째, 미국과의 협의 여부이다. 2021년 5월 한미 정상회담 공동성명에서는 남북협력에 대해서 복합적인 메시지가 나왔다. 정상회담 합의문에는 유엔 대북제재의 완전한 이행과 함께 남북 간의 대화와 관여, 협력에 대한 지지도 명기되었다.²¹⁸⁾ 제재에 저촉되지 않는 낮은 수위의 남북협력에 대한 미국과의 정책 공조는 북미 비핵화 협상의 진행 상황과 맞물려 진행될 수밖에 없다. 북미 대화가 진행 중일 때는 작은 교역에 대한 미국의 지지가 이어질 것이나, 그렇지 못한 경우에는 미국은 UN 대북제재에 균열을 야기할 수 있는 남북협력에 다소 유보적인 태도를 견지할 것으로 보인다. 작은 교역 추진에 대한 미국의 협조 여부는 북미 비핵화 협상 추이에 따라 달라질 것으로 판단된다.

(2) 경공업 및 지하자원개발 협력사업

경공업 및 지하자원개발 협력사업은 물물교환 방식으로 이루어진다는 점에서 작은 교역의 확대된 형태라고 볼 수 있다. 그러나 교역 규모 자체가 크고 산업협력 방식을 취한다는 점에서 작은 교역보다 진일보한 협력사업이라고 평가할 수 있다. 경공업 및 지하자원개발 협력사업이 대북제재가 완화되기 이전에는 추진이 불가능한 사업이다. 그러나 사업의 범위와 내용이 명확하여 관리가 용이하므로 대북

218) 청와대, “한·미 정상 공동성명,” 2021.5.22., <<https://www1.president.go.kr/articles/10346>> (검색일: 2021.10.27.).

제재가 완전히 해제되지 않고 일부 완화된다 하더라도 관련 사업에 대한 제재 적용 면제와 유예를 통해 관련 사업을 추진할 수 있는 장점이 있다. 또한, 경공업 및 지하자원개발 협력사업은 상업적 유인에 기초하여 남한이 북한에 부족한 경공업 제품을 제공하여 북한의 경제난을 경감시키고 북한 주민 생활을 개선하는 한편, 남한이 수입에 의존하고 있는 일부 광물을 북한에서 반입한다는 점에서 그 의의가 있다. 경공업 제품 및 지하자원 개발협력은 낮은 수준에서 남북교역의 형태로 남북한이 산업적 연계를 시도하는 것이라고 할 수 있다.

남북은 제10차 경제협력추진위원회(이하 경추위, 2005년 7월 9~12일, 서울)에서 북한의 제안으로 경공업 및 지하자원개발 협력 사업을 논의하기 시작하였다. 남한이 북한에 경공업 원부자재를 공급해 주면, 북한은 지하자원개발 협력에 따라 채굴된 광물과 지하자원 개발권, 기타 경제적 이권으로 이를 상환한다는 것이다. 이후 이 사업은 남한이 북한 민생경제와 연관성이 큰 섬유, 신발, 비누 등의 생산 원부자재를 제공하고, 그에 대한 반대급부로 북한이 아연, 마그네사이트, 인회석 정광 등을 제공하는 것으로 합의되었다. 기존의 남북교역은 최종 생산물을 단순 교역하는 수준에 머물러 있었던 데 반해, 이 사업은 북한이 비교우위를 가진 광물자원과 남한이 비교우위를 갖는 원부자재 생산력, 자본, 기술을 맞바꾸는 새로운 형태의 남북협력이었다.²¹⁹⁾

남북이 합의한 경공업 및 지하자원개발 협력은 빠르게 추진되었

219) 이후 이 사업을 확대하여 ‘북한이 남한이 제공한 원자재로 경공업 제품을 생산하는 경우, 생산된 경공업 제품의 일부를 남한이 구매해야 한다’는 주장도 있었다. 만약 이 사업이 안정적으로 추진되었고, 북한이 생산한 경공업 제품을 남한이 수입했다면 보다 발전된 형태의 남북 산업 협력과 경제공동체 형성이 가능했을 것으로 판단된다. “北 경공업제품 南이 일부 사줘야,” 『연합뉴스』, 2007.7.24., <<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=001705317>> (검색일: 2021.9.28.).

다. 남북은 제12차 경추위(2006년 6월 12일)에서 「남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서」를 채택하였다. 합의에 따라 남한은 2007년 7월부터 2008년 3월까지 섬유, 신발, 비누 생산을 위한 경공업 원부자재(약 8,000만 달러)를 공급하였다. 북한 역시 합의에 따라 2007년 12월과 2008년 1월, 두 차례에 걸쳐 경공업 원자재 대가의 3%(240만 달러)에 해당하는 아연괴 1,005톤을 상환하였다. 그러나 이후에 북한의 핵실험으로 남북관계가 악화되면서 관련 사업이 중단되었다. 남북 공동 합의서에 따라 북한은 남한이 공급한 원부자재 몫을 5년 거치 후 상환하였어야 했는데, 첫 상환일(2014년 3월)이 도래하였음에도 불구하고 상환하지 않았다.²²⁰⁾

다음에서는 경공업 및 지하자원개발 협력사업 추진 당시, 남북한이 추구한 동 사업의 취지와 그 효과를 살펴보고자 하겠다. 아울러, 동 사업이 향후 재개될 경우 추가적으로 어떤 효과를 갖는지도 살펴보고자 하겠다.

남한이 이 사업을 추진한 취지와 그 효과를 보면 다음과 같다. 첫째, 이 사업으로 국내에서 생산되지 않는 자원에 대한 안정적인 광물 공급처를 확보할 수 있다는 점에 주목하였다. 특히 북한산 광물은 남한에 지리적으로 인접하여 국제시장의 가격에 비해 저렴하다는 장점이 있었다. 이 사업의 추진이 검토되었던 2004~2005년을 전후하여 국제시장의 원자재 가격이 급등하면서 관련 기업들의 수익성이 빠르게 악화되었다. 다만, 이 사업이 조기에 중단되면서 북한산 원자재가 소량만 반입되어 당초 남한이 의도한 사업의 취지가 달성되지는 못하였다.

둘째, 북한 광물을 개발하는 과정에서 북한 광물의 매장량 관련

220) 통일부, 남북교류협력 사업 소개, “교역 및 경협” <<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/cooperation/trade/overview/>> (검색일: 2021.6.17.).

자료를 확보할 수 있을 것으로 기대되었다. 남한은 북한에 지하자원 개발이 이루어지는 곳의 지질도, 지질단면도, 매장량 산출도면, 장비현황, 생산량, 가동률은 물론 전력, 용수, 도로, 철도, 항만에 대한 자료를 요구하였다. 실제로 이 사업이 추진되는 동안 북한의 3대 광산에 대한 기초 조사가 이루어졌다. 김덕 연·아연 광산(함경남도 단천시 금골동)에 연과 아연이 2억 7천만 톤 매장되어있음을 확인하였고, 대흥 마그네사이트 광산(함경남도 단천시 대흥동)에 마그네사이트 8억 8천만 톤, 룡양 마그네사이트 광산(함경남도 단천시 백금산동)에 마그네사이트 7억 7천만 톤이 매장되어 있음을 확인하였다.²²¹⁾

셋째, 북한 경공업의 기술 지도이다. 남한이 선진화된 기술을 제공하여 낙후한 북한 경공업의 생산성을 개선하고자 하였다. 실제로 경공업 원자재 제공을 위해 남한의 기술지원단이 4회에 걸쳐 경공업 생산 현장(섬유 2곳, 신발 3곳, 비누 1곳 등)을 방문해 기술 지도를 하였다.²²²⁾ 또한, 2008년 1월 남북전문가의 해외 공동방문도 실시하였다.²²³⁾

넷째, 경공업 제품 생산 확대로 북한 주민의 생활수준을 개선하는 것이다. 북한은 경공업 원부자재가 부족하여 생산 확대에 어려움을 겪고 있었으므로, 남한이 북한에 제공한 경공업 원부자재는 관련 제품의 생산 증가로 이어질 것이었다. 그러나 상술한 바와 같이 이 사업이 조기에 종료되면서 남한이 제공한 경공업 원부자재가 어떻게 사용되었는지 확인되지 않았다.

상술한 경공업 및 지하자원개발 협력사업의 취지와 효과에 더해

221) 남북교류협력지원협회, “남북 경공업 및 지하자원개발 협력사업 - 3개 광산 공동조사 결과,” <<https://sonosa.or.kr/?menuno=36>> (검색일: 2021.8.28.).

222) 남북교류협력지원협회, “남북 경공업 및 지하자원개발 협력사업,” <<https://sonosa.or.kr/?menuno=36>> (검색일: 2021.9.28.).

223) 통일부, 『통일백서 2009』 (서울: 통일부, 2009), p. 117.

만약 여건이 조성되어 이 사업이 재개된다면 다음의 효과를 추가적으로 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 북한의 산림 환경이 개선될 수 있을 것이다. 남북이 합작으로 개발한 광산에서 생산한 석탄으로 연탄을 만들어 활용함으로써 난방용으로 별목되는 나무를 줄여 산림 환경을 개선할 수 있다. 둘째, 낮은 단계에서 남북의 산업을 연계할 수 있을 것이다. 남북이 경공업과 지하자원을 교환하면서 기술 교류가 이어지고 산업적 연계가 커질 것이다. 셋째, 남북 간의 경험 확대는 북한의 군사·안보적 도발을 막아 한반도 평화정착을 더욱 공고히 할 수 있을 것이다.

북한이 먼저 이 사업의 추진을 남한에 제안한 것은 다음의 이유가 있었던 것으로 추정된다. 먼저 남한의 취지와 유사하게 경공업 원부자재가 적정하게 공급되면서 경공업 생산을 정상화할 수 있다고 생각한 것으로 보인다. 관련 사업이 조기에 종료되면서 구체적인 사항을 확인하기는 어렵지만, 남한이 의류, 신발, 비누 생산을 위한 원부자재를 공급하면서 생산이 일시적이거나 정상화되었던 것으로 보인다. 또한, 선진 기술을 도입하여 경공업 기술을 개선할 수 있다고 판단한 것으로 보인다. 남한 전문가들이 방문하고, 또 해외에 공동 방문하여 북한의 생산 기술이 소폭이나마 개선된 것으로 추정된다.

만약 경공업 및 지하자원개발 협력이 재개된다면, 북한은 다음의 효과를 추가적으로 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 먼저, 남한의 자본 투자를 활용하여 북한 광산을 개발할 수 있을 것이다. 북한은 광물 매장량은 풍부하나 개발 재원이 부족하다. 이 사업의 투자는 광산 일대를 대규모로 개발하는 경제적 효과로 이어질 수 있다. 남한이 참여하도록 유도함으로써 중국 일변도의 개발에서 벗어나 북한의 광산 개발 사업의 투자국을 다양화할 수 있을 것이다.

다음으로 생산한 광물의 안정적인 판로를 확보할 수 있을 것이다.

북한은 생산한 광물을 중국에 판매하기는 하였으나, 국제 시세보다 낮은 가격을 경쟁력으로 밀어내기식 판매를 하는 경우가 많았다. 이 사업으로 북한산 광물의 판매 가격을 정상화할 수 있을 것이다.

마지막으로 빠른 경제성장을 할 수 있을 것이다. 외부에서 산업생산을 위한 원부자재와 투자 재원이 유입되는 경우, 투자 산업뿐만 아니라 연관 산업도 긍정적인 영향을 받으면서 빠르게 경제가 성장하게 된다.

위의 논의에 더해 경제공동체 형성을 위해 남북교역의 방편으로 경공업 및 지하자원개발 협력사업에 주목하는 것은 이 사업이 대북 제재와 코로나19로 어려움을 겪고 있는 남북관계를 돌파할 수 있는 새로운 협력의 발판이 될 수 있기 때문이다. 우선 대북제재에 저촉되지 않을 수 있다. 이 사업은 작은 교역과 유사하게 물물교환, 즉 구상무역의 형태를 하고 있어 대북제재에서 금하고 있는 북한에 대한 대규모 현금(bulk cash) 지급으로부터 자유로울 수 있다.

또한, 상업적 원리에 기반한 남북협력이기 때문에, 대북 퍼주기 논란으로부터 자유로울 수 있다. 남한이 북한에게 일방적으로 경제적 지원과 투자를 하는 방식으로 이루어져 우리가 얻을 수 있는 경제적 이익이 크지 않다는 주장은 남북경협 사업에 대한 대표적인 비판 가운데 하나다. 그러나 이 사업은 유무상통²²⁴⁾ 원칙에 기반을 둔 상업적 경협사업이다. 남북이 경제적 실리에 기초하여 교역과 투자를

224) “유무상통의 원칙은 사회주의 국가의 대외무역의 기본 목적을 실현하는 데서 중요한 의미를 가진다. 사회주의 나라 대외무역에서 유무상통의 원칙은 부등가교환을 배제하고 서로 돕는 것을 중요한 요구로 내세운다. 유무상통의 원칙에 기초하는 대외무역에서는 보다 발전된 나라가 덜 발전된 나라에 자기의 상품을 비싸게 팔거나 덜 발전된 나라의 제품을 낮게(싸게) 사오는 일이 없으며 무역거래 과정이 서로 공정하게 리득을 보고 서로 상대방 나라에 보탬을 주는 것으로 된다. 대외무역에서 유무상통의 원칙이 관철될 때 매개 나라 민족 경제의 자립적 발전은 더욱 촉진되고 인민생활은 더욱 빨리 향상될 수 있다.” 사회과학출판사, 『경제사전 제2권』(평양: 사회과학출판사, 1975), p. 657.

하는 것은 양측 경제에 이익이 될 것이며, 이 사업이 지속되면 될수록 남한의 경제상황에 대해서 우호적인 여론이 커질 것이다.

정부가 주도하는 플랫폼 방식의 남북 경협 추진은 대북 협력의 불확실성을 줄여줄 것이다. 1989년 남북 경협이 시작된 이래로 성공적인 협력사업으로 살아남은 것은 개성공단처럼 정부가 주도하는 사업이 유일하였다. 남북 당국이 합의하여 부지 등의 인프라를 건설함은 물론 제도 협력까지 하여 사업 투자의 불확실성을 줄였다. 개성공단은 정부가 플랫폼 환경을 구축하고 남한의 민간 기업이 참여하는 방식으로 남북협력을 추진했다는 특징이 있다. 남북 경공업 및 지하자원개발 협력사업 역시 남북의 정책 당국이 주도하여 협력 환경을 조성하고 민간 기업이 참여할 수 있도록 하였다는 점에서 새로운 플랫폼 방식의 남북 경협을 추진하는 것으로 볼 수 있다. 남북한 당국이 산업 인프라를 조성하고 제도까지 합의하여 구축함으로써 대북 사업의 불확실성을 줄일 수 있는 장점이 있다. 민간이 참여한다면 재원 조달을 위해 민간 기업이 프로젝트 파이낸싱을 통해 북한과 합영 또는 합작 회사를 설립할 수 있도록 해야 할 것이다.

다만 남북 경공업 및 지하자원개발 협력사업을 재개하는 데 있어 고려하여야 할 몇 가지 쟁점 사항이 있다.²²⁵⁾ 첫째, 대북제재 저축 여부이다. 유엔안보리 대북제재 결의문에서는 북한으로부터 광물(주로 무연탄과 철광석)을 수입하는 것을 금하고 있으며, 북한에 대해 광산 개발을 위해 필요한 기계설비와 전자제품의 수출을 금하고

225) 경공업 및 지하자원개발 협력 사업 재개와 관련한 쟁점사항 여섯가지에 대해서는 다음 두 개의 보고서 내용을 참조하여 필자가 작성하였음. 홍익표, “유무상통의 남북경협: 과제와 전망,” (KIEP 세계경제 지역경제 Close-Up, 2005.9.20.), p. 77~78, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10103050700&bid=0014&list_no=7190&act=view> (검색일: 2021.8.28.); 이석기, “전략적 접근이 필요한 대북 경공업 원자재 지원,” (e-KIET 산업경제정보 2007-21, 2007.7.3.), pp. 4~8, <https://kiet.re.kr/kiet_web/main.jsp?sub_num=9&pageNo=7&state=view&idx=29897&pageNoA=20&pageNoS=6> (검색일: 2021.8.28.).

있다. 이 때문에 원칙적으로 대북제재가 해제되기 이전에는 이 사업을 추진할 수 없다. 이 사업은 작은 교역을 추진한 뒤, 일부 대북제재가 유예되거나 해제되면 추진해야 할 것이다.

둘째, 기존에 상환되지 않은 경공업 지원분에 대한 채무가 우선적으로 상환되어야 한다는 점이다. 대북 퍼주기 논란으로부터 벗어나기 위해서는, 또한 북한이 남북 경협사업에 성실하게 임하도록 하기 위해서는 2007~2008년에 이루어진 남한의 대북 경공업 원부자재 지원분에 대한 채무 상환이 우선적으로 이루어져야 한다.²²⁶⁾ 만약 북한의 경제 상황이 열악하여 채무 상환이 어려운 경우, 채무의 일부분이라도 상환하도록 할 필요가 있다.

셋째, 경공업 원자재에 대한 지원 시점과 지하자원 개발을 통한 상환 시점에 격차가 발생할 수밖에 없는데, 이에 대한 남북의 인식 차이가 발생할 수 있다. 일반적으로 경공업 원부자재는 남북 합의에 따라 남한이 비교적 단기간에 공급할 수 있는 데 반해, 지하자원은 생산과 상환에 시간이 많이 걸릴 수밖에 없다.²²⁷⁾ 특히 합의문에서 남한의 상당액에 대하여 “잔여분은 5년 거치 후 10년간 원리금을 균등 분할하여 상환하고, 이자율은 연 1%로 하며, 원리금에 대한 연체 발생 시 그해 원리금에 대한 연체이자율은 연 4%로 한다”라고 명기하여 남한의 대북 경공업 원부자재 지원분에 대해 ‘5년’의 거치 기간을 두었다.²²⁸⁾ 실제로 2007~2008년에 이루어진 남북한 간의 경공

226) 경공업 및 지하자원개발 협력사업과 관련한 남북협력기금 집행 실적 및 북한의 상환분에 대한 자세한 내용은 통일의 2008년 남북협력기금 백서를 참조. 통일부, 『2008년 남북협력기금백서』, pp. 173~177.

227) 이석기, “전략적 접근이 필요한 대북 경공업 원자재 지원,” pp. 4~5.

228) 외교부, “남북 경공업 및 지하자원개발 협력에 관한 합의서,” 2006.6.6., <https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_3984/view.do?seq=340954&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&mp3Bitm_seq_1=0&mp3Bitm_seq_2=0&mp3Bcompany_cd=&mp3Bcompany_nm=>> (검색일: 2021.12.29.).

업 및 지하자원개발 협력사업에서도 남한 내에서 이에 대한 문제 제기가 있었다. 경공업 원부자재를 북한에 지원하고 북한의 군사·안보 도발로 남북관계가 악화될 경우, 원부자재 지원분을 상환받을 수 없게 된다. 이 문제를 사전에 방지하기 위해서는 새롭게 이 사업을 재개하는 경우, 남북 정책 당국이 합의를 통해 거치 기간을 최대한 줄이는 방식으로 유도해 가는 것이 적절해 보인다.

넷째, 지하자원개발 사업은 북한의 광물을 채굴하고 운반할 수 있는 발전, 철도, 도로, 항만 시설 등의 인프라가 부족하다는 점이다.²²⁹⁾ 지하자원 개발 사업은 바다가 인접한 단천 지역을 주로 검토하였음에도 불구하고 발전, 철도, 도로, 항만 시설에 대한 개보수와 신규 건설이 필요하다. 만약 이들 인프라 개발에 대한 비용이 상당할 경우, 지하자원개발 사업의 경제성이 미약하여 사업 추진 자체가 어려울 수 있다. 이는 북한의 광산 개발에 대한 남한의 지분을 늘리거나 사업 기간을 장기간으로 연장하는 방식으로 해결하는 것이 적절해 보인다.

다섯째, 북한은 중간재 형태로 가공된 원부자재가 아닌 가공이 거의 이루어지지 않은 원자재 수준의 지원을 요구한다는 점이다. 북한은 원자재 자체를 지원해주면 자신들이 그것을 중간재로 가공하여 경공업 제품을 생산한다고 주장하고 있다. 이는 제10~12차 경추위에서 확인된 것인데, 북한은 남한이 북한에 제공한 경공업 원자재는 북한이 나중에 다시 상환하게 되므로 북한의 요구에 맞게 거의 가공되지 않은 원자재를 공급하고, 더불어 이를 가공할 수 있는 산업설비까지 동반하여 제공해 줄 것을 주장한 것으로 알려져 있다. 그러나 남한은 가공하지 않은 원자재를 공급할 경우, 북한 경공업의 생

229) 이석기, “전략적 접근이 필요한 대북 경공업 원자재 지원,” p. 5; 홍익표, “‘유무상통’의 남북경협: 과제와 전망,” p. 77.

산성 개선과 남한의 북한에 대한 기술 전수, 북한 경공업의 산업 고도화 등을 야기할 수 없으므로 그보다는 북한의 산업 수준에 맞는 어느 정도 가공된 중간재를 공급하기를 희망하였다. 이 문제의 경우, 남북한의 당국자들이 적절한 협의를 통해 남한의 요구가 북한에 수용되도록 유도하여야 할 것이다.²³⁰⁾

여섯째, 북한 광산 개발의 경제성이다. 경공업 및 지하자원개발 사업은 추진된 지 10년 이상이 경과하였고, 에너지원도 화석연료에서 재생가능에너지로 옮겨가면서 북한의 주력 생산품인 무연탄과 철광석의 가격하락과 소비 규제가 커지고 있다. 이에 따라 북한의 광산 개발은 양적으로는 충분하나 질적인 면에서, 또 광산 개발을 위한 인프라 개발이 미비하다는 점에서 경제성이 낮다는 평가가 나오고 있다.

김석진·홍제환은 북한의 무연탄과 철광석은 수익성이 높지 않고 가격 변동이 심해 경제성이 낮다고 평가하였으나, 남한 기업이 북한 석탄 광산에 투자하여 현대화한다면 경제성이 개선될 수 있다고 주장하였다.²³¹⁾ 북한 광산이 경제성이 없다고만 말하기는 보기 어려워 보인다. 또한, 사업의 수익성만을 고려한다면 강원도 휴전선 접경지역에 있는 광산을 남북한이 공동으로 개발하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 강원도 휴전선 접경지역은 남한 지역에 우리 정책당국이 직접 발전, 항만, 도로, 철도 인프라를 건설하여 사업의 수익성을 개선할 수 있다는 장점이 있다.²³²⁾

230) 이석기, 위의 글, pp. 7~8.

231) 김석진·홍제환, 『남북경협 발전 잠재력과 정책과제』(서울: 통일연구원, 2019), p. 132.

232) 양민호, “북한광물자원 개발과 한반도 경제통합의 길,” (한반도광물자원연구센터 2020 북한광물자원포럼 ‘더불어 함께하는 미래’ 자료집2 발표자료 ppt, 2020.11.19.), <<http://hanbandomr.or.kr/%ec%9e%90%eb%a3%8c%ec%8b%a4?pageid=2&mod=document&uid=32>> (검색일: 2021.9.28.).

북한의 지하자원은 개발하는 방식에 따라 수익성이 충분히 개선될 수 있어 보인다. 다만, 현 수준에서, 즉 북한의 부족한 자본력과 기술력을 활용하여 북한의 지하자원을 개발하는 것은 수익성이 없어 보인다. 상술한 바와 같이 기존에 남북한이 합의하였던 단천지역 지하자원 개발이 수익성이 낮다면, 대안으로 남북 접경지역의 지하자원을 개발하거나, 수익성이 높은 새로운 광물자원을 조사하여 개발하는 방안 등을 모색해 볼 수 있을 것이다. 기존에 남북 간에 체결하였던 경공업 및 지하자원개발 사업을 재개한다면, 남북 간에 합의를 통해 지하자원 개발의 수익성을 높여줄 수 있는 사업 추진이 불가능하지만은 않을 것으로 보인다.

경공업 및 지하자원개발 협력사업은 대북제재 문제가 어느 정도 해결된 이후에 추진 가능한 사업이다. 단순 품목을 교역하는 작은 교역과 달리 남북한이 특정한 목적을 갖고 교역을 매개로 협력을 한다는 점에서 이 사업은 작은 교역보다 더욱 진일보한 사업이다. 다만, 장기적으로는 이 사업을 추진함으로써 얻을 수 있는 이익이 크기 때문에, 사업 재개의 의의가 있으나, 단기적으로는 이 사업을 재개하는 데 상당한 진통이 예상된다. 대북제재가 완전하게 해제된 상황에서 이 사업이 재개될지 아니면 부분적으로 해제된 상황에서 이 사업이 재개될지 불확실할 뿐만 아니라, 북한이 남북한이 합의한 사항을 이행하지 않았기 때문이다. 당장 이 사업을 재개하기 위해서는 북한이 지하자원을 추가 상환해야 한다. 또한, 북한이 기존 사업을 일방적으로 중단하면서 남북 간의 신뢰가 깨진 상황이어서 이 사업을 재개한다고 한다면 남북한이 상호 합의하고 제도적으로 보장하여야 할 사항이 많아졌다. 그럼에도 불구하고 이 사업은 남북한이 경제통합을 하는 초기 단계의 사업이라는 점에서 상징성이 크므로 여건이 조성된다면 재추진하는 것이 적절해 보인다.

(3) 일반교역과 위탁가공교역

대북제재가 일정 수준 이상으로 완화된다면 남북 간에 일반교역과 위탁가공교역이 재개될 것으로 예상된다. 또한, 전술하였듯이 대북제재하에서 작은 교역을 먼저 시작하고, 이후 제재 완화 정도에 따라 작은 교역의 품목과 규모, 형태를 재구성하는 방식으로 기존에 이루어졌던 교역을 재개하는 것도 가능하다. 일반교역은 경제적 이윤에 기반하여 남북이 재화를 거래하는 방식이다. 기존의 일반교역은 대부분 1차 상품, 즉 가공 정도가 낮은 농수산물, 무연탄, 아연, 금, 은, 석회석, 모래, 흑연 등으로 구성된 특징이 있다. 주요 교역 품목에 대북제재에서 금지하고 있는 북한산 무연탄, 일부 농수산물이 포함되어 있으므로 일반교역이 재개되기 위해서는 유엔 안전보장이사회의 대북제재가 어느 정도 완화되어야 한다.

위탁가공교역은 남한이 북한에 원부자재를 공급하면 북한이 이를 가공하여 완제품과 반제품을 생산한 뒤 이를 남한에 재반입하는 것을 말한다. 위탁가공은 남북이 상호 계약을 바탕으로 남한의 원부자재와 북한의 노동력을 활용한다는 점에서 일반교역보다 발전된 교역 형태이다. 위탁가공은 대북 직접 투자의 선행적인 경험 형태로 남한의 입장에서는 대북 위탁가공이 대북 직접 투자에 비해 위험이 적은 장점이 있으며, 북한의 입장에서는 남한과의 접촉을 최소화하면서 노동력을 활용해 수익을 창출할 수 있고 간접적으로 남한의 가공 기술을 배울 수 있다는 장점이 있다.

일반교역과 위탁가공교역이 본격화되고 규모를 맞추기 위해서는 이를 보장해 줄 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 현재 남북교역을 뒷받침하는 제도적인 장치는 남북 간의 ‘합의’와 남한의 국내적 ‘법률’을 꼽을 수 있다. 본 연구에서는 지면의 제약상 남북 간의 ‘합의’만을 다루도록 한다. 남북 간의 합의는 「남북기본합의서

(1991.12.10.)에서 시작되었으며, 이를 보완하기 위한 부속 합의서 성격으로 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(1992년 9월)」의 ‘제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’가 남북 간에 합의되었다. 이후 2000년 12월에 4대 경험 합의서(「남북 사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북 사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서」, 「남북 간 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」, 「남북 사이의 청산결제에 관한 합의서」)가 채택되었다. 그러나 이들 합의서는 지금보다 20년 이전에 체결되어 관련 내용이 현재 남북한의 산업 상황과 맞지 않고, 일부 합의서(예를 들어 「남북 간 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」)는 이행되지 않는 등의 문제가 있었다. 이에 중장기적으로 확대된 일반교역과 위탁가공교역을 보장하기 위하여, 또한 남북 간에 재화뿐만 아니라 서비스까지 교역될 수 있도록 하기 위하여 보다 발전된 형태의 남북 간의 합의서 체결이 논의되었다.

발전된 남북 경제협력을 보장하기 위한 새로운 형태의 남북 간 합의서로서 ‘포괄적경제협력강화약정(Comprehensive Economic Partnership Arrangement, CEPA)²³⁴⁾를 검토해 볼 수 있다. 이 합의서에서는 남북교역이 민족 내부거래라는 특수성을 가지므로 무관세 거래를 하며, 서로에게 우대적 지위를 보장하는 것을 재확인하며, 남북의 안정적인 교역과 노동, 자본, 서비스의 교류협력을 보장한다는 내용을 포함한다. 무엇보다 남북한 CEPA는 남북 간에 확대된 경제협력을 제도적으로 보장한다는 점뿐만 아니라 남북 간의 합의서를 국제적인 관계에 맞춰 체결함으로써 남북관계의 특수성을 국제사회로부터 공인받는다라는 목적을 갖는다는 점에서 의의가 있다. 남북한

234) 정은이 외, 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』 (서울: 통일연구원, 2020), p. 212.

CEPA는 남북 간에 체결하는 FTA의 성격을 갖는다.

남북한 CEPA가 체결되면 일반교역과 위탁가공교역의 질적인 성격도 변화할 것으로 예상된다. 지금까지는 일반교역으로 남한에서 북한으로 반출하는 품목을 북한 주민이 직접 소비하거나 북한의 상업 유통 경로를 통해 유통되는 경우가 극히 제한적이었다. 만약 CEPA가 체결된다면 북한 주민이 남한의 제품을 북한의 상업 유통 경로를 통해 직접 소비할 수 있게 될 것이다. 예를 들어 개성공단에서 생산한 의류와 신발이 평양의 국영상점에서 판매될 수 있을 것이다. 또한, 재화뿐만 아니라 서비스도 남북 간에 교역될 수 있을 것이다. 예를 들어 건축 설계, 컨설팅, IT 기술 개발 등도 교역이 가능해지면서 남북교역이 질적·양적으로 성장할 것이다.

위탁가공교역도 기존에 남한이 원부자재를 북한에 공급하여 북한에서 가공한 후 남한에 재반입하는 방식에서 벗어나 다양한 방식으로 이루어지게 될 것이다. 즉, 북한이 원부자재를 공급하고 남한에서 가공 후 북한에 재반출하는 방식 등으로 변화할 수도 있다. 이에 따라 북한 기업도 남한의 자본집약적인 기술력을 산업 고도화에 활용할 수 있을 것이다. 예를 들어 북한에서 생산하고 있는 휴대폰이나 노트북은 전부 중국산 중간재를 들여와 북한에서 재조립하거나 겔포장재를 교체하는 방식으로 만들고 있다. 만약 남북한 CEPA가 체결된다면 남북이 분업체계(남북가치사슬)를 형성할 수 있다. 즉, 남북이 산업 협력을 통해 휴대폰을 공동으로 생산하고 이를 북한 시장에 판매할 수도 있을 것이다. 현재 삼성의 휴대폰 조립 공장은 베트남 등 상대적으로 인건비가 저렴한 나라에서 생산하고 있는데, 제도적인 장치만 보장된다면 이를 북한에서 생산하는 것도 어렵지는 않을 것이다.²³⁵⁾

235) 본 연구에서는 현재 남북경협 사업에 대한 분류에 따라 무역 성격의 남북교역과 별

물론 넘어야 할 장애물들이 많다. 위에서 구상한 대로 되려면 국제사회와 미국의 대북제재가 모두 해제되어야 한다. 유엔 안전보장이사회의 대북제재 외에도 바세나르협정 등이 추가로 해제되어야 한다. 또한, 북한의 미국과의 관계개선과 수교가 이루어져 미국의 적성국교역법, 테러지원국 지정 등 미국의 독자 대북제재가 해제되어야 한다. 북한이 국제금융기구에도 가입하여야 한다. 그렇지 않고서는 북한이 국제금융망을 이용할 수 없어 남북교역과 위탁가공교역이 성장하는 데 제약이 있을 수밖에 없다.

다. 경제공동체 형성을 위한 남북교역의 추진방향

단기적으로 남북교역은 남북협력의 마중물 역할을 할 것이다. 최수영은 남북공동체 형성을 위해 ‘북한의 시장화 확산, 북한경제의 고도성장 유도, 남북한 경제의 연계성 확대’ 등의 기본 방향성을 제시하였다.²³⁶⁾ 남북교역은 최수영이 제시한 남북 공동체 형성의 방향성에 부합하는 사업이라고 볼 수 있다. 지난 남북교역의 역사는 이를 보여주고 있다. 남북경협 사업 중 남북교역이 가장 먼저 추진되었으며, 교역이 추진되는 과정에서 남북한이 상호 보완점을 발견하자 이를 위탁가공교역을 도입하는 방식으로 개선해 나갈 수 있었다.

남북교역은 변해가고 있는 통일관을 보완해 줄 수 있는 남북경협 사업이 될 수 있다. 남북교역은 상호 이익을 추구하는 시장원리에 기반하여 이루어질 뿐만 아니라, 남북한 주민이 상호 반입·반출된

도로 개성공업지구와 같은 산업협력을 논의하였지만, 남북한 포괄적경제협력강화 약정이 체결되는 수준까지 통합이 진전되는 것은 산업협력이 전면적으로 활성화되는 상황을 의미한다. 즉, 무역, 관광협력, 산업협력이 포괄적경제협력강화 약정의 틀 내에서 이루어지는 것이다.

236) 최수영, “남북 경제공동체 형성 방향과 과제,” 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2014.12., p. 23~34, <<https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0010&brdSeq=15440>> (검색일: 2021.10.28.).

물품을 소비하면서 체험할 수 있는 장점이 있다. 분단이 장기화되면서, 통일에 대한 공감대가 세대별로 크게 차이를 보이고 있으며, 통일의 필요성에 대한 공감도 ‘민족 동질성 회복을 위한 통일’에서 ‘나에게 이익이 되는 통일’로 변해가고 있다. 정책 당국은 ‘나에게 이익이 되는 통일’과 ‘한반도 평화와 안정’을 연결할 수 있는 정책 방안을 수립할 필요가 있는데, 그 중 하나가 남북교역의 재개일 수 있다. 남북교역을 통해 북한에서 생산한 물품을 남한의 시민들이 일상생활에서 쉽게 접하도록 만드는 것이야 말로, 남북 경제협치의 작은 체험 기회가 될 수 있다.

남북교역의 재개는 남북관계에 있어 ‘정경분리 원칙’이 회복되는 기회가 될 수 있다. 남북경제협력의 전면 중단은 경제적 관여를 통해 북한의 정책 변화를 유도할 수 있는 공간이 축소되었음을 의미하기도 한다. 남북대화를 위한 최소한의 채널을 유지하기 위해서라도, 또는 사회 통합을 위한 최소한의 단초를 남겨두기 위해서라도 정경분리 원칙은 유지될 필요가 있으며, 남북교역의 재개는 정경분리 원칙을 회복하는 마중물이 될 수 있다.

한반도의 위기 상황을 관리하기 위해서도 남북교역 재개가 필요하다. 북한은 제재, 코로나19, 수해 등의 삼중고로 어려움을 겪고 있다. 북한당국은 북한 경제 상황에 대해 관리 가능하다고 판단하고 있는 것으로 보이나, 실제 북한 경제가 1990년대의 위기상황으로 다시 흘러갈지, 아니면 경제가 어렵기는 하나 최악의 상황에 빠지지 않도록 관리할 수 있을지는 불확실한 상황이다. 문제는 남북 간의 교류협력이 중단되면서 북한의 경제 상황이 어떠한지에 대한 정보가 전무해졌다는 점이다. 북한에 대한 정보가 없다 보니 그에 대응하기도 어려운 상황이다. 이러한 상황에서 북한의 경제여건이 빠르게 악화될 경우 한반도 위기상황에 대한 우리 정부의 대응 능력도

약해질 수밖에 없다. 북한의 경제 상황을 파악하기 위한 최소한의 인적·물적 교류를 허용한다는 점에서도 남북교역의 역할이 있다.

남북교역은 북한 성장전략이 국제사회의 발전목표와 연계되도록 돕는다. 북한은 UN이 제시한 지속가능한 경제성장의 이행과 목표 달성을 위해 2021~2025년 국가경제발전 5개년 계획에 북한판 지속가능한 경제성장 이행계획을 반영하였다. 구체적으로 ‘자립적·주체적인 지속가능한 경제성장 기반 건설’을 위해 산업생산 정상화를 목표로 설정하였다.²³⁷⁾ 그러나 북한의 지속가능한 경제성장은 외부의 지원과 투자 없이는 이루어기 어렵다. 북한은 대북제재와 코로나19로 경제난을 겪고 있기 때문에 자체의 자본만으로는 산업생산을 정상화하고 지속가능한 경제성장의 기반을 건설하는 데 한계가 있다.

남북교역은 북한의 지속가능한 생산과 소비를 지원하는 매개가 될 수 있다. 우선 작은 교역을 통해 북한이 비교우위를 갖는 품목을 남한으로 반출하고, 반대급부로 북한이 지속가능한 생산과 소비를 하는데 필요한 품목을 북한에 반입할 수 있다. 또한, 남북 산업협력 사업, 즉 상술한 경공업 및 지하자원개발 협력사업 등을 통해 북한이 부족한 원부자재를 공급받고 경공업 분야의 산업생산을 정상화하는 방식으로 지속가능한 생산을 점진적으로 회복해 갈 수 있다. 북한의 산업생산 정상화는 짧게는 일자리 창출, 빈곤퇴치 등으로 이어질 것이며, 길게는 한반도의 인도적 위기 상황의 예방, 통일비용 감소 등으로 이어질 것이다. 남북교역은 남북 간의 물자 거래를 통해 북한 경제가 부족한 부분을 보완함으로써 북한이 지속가능한 성장을 추진하도록 지원하는 매개가 될 수 있다.

UN이 추진하는 지속가능한 경제성장의 기반도 남북한의 협력을

237) 권을 외, “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행성과와 남북협력과제,” 『오늘의 세계경제』, 제21권 17호 (2021), pp. 8~10.

통해 마련할 수 있다. 남북교역을 통해 남북이 상호 의존도를 높이고 서로 강점을 가진 생산요소를 활용하여 산업적 연계를 키울 때 남북한이 균형적인 경제발전을 이룰 수 있을 것이다. 또한, 남북교역은 통일과 경제통합 과정에서 당면하게 될 사회·경제적 혼란과 후유증을 최소화하는 데 기여할 수 있다.

단기적으로 남북교역의 재개는 코로나19 상황의 진전과 대북제재 해제와 맞물려 진행될 수밖에 없다. 때문에 단번에 남북교역을 재개할 수 없고 단계적으로 재개하여야 한다. 여기에는 대북제재의 해제가 관건이다. 본 연구에서는 북미 비핵화 협상과 대북제재 해제 여부에 맞춰 여건이 조성될 경우, ‘작은 교역 추진 → 확대된 작은 교역 사업으로 경공업 및 지하자원개발 사업 추진 → 일반교역의 부분적인 재개’를 검토하였다.

대북제재하에서 ‘작은 교역’을 재개하기 위해서는 북한이 비핵화 의지를 다시 천명하고 북미 간에 비핵화 협상이 재개되는 등 대북제재를 일시 유예하거나 해제할 수 있는 외교적인 여건이 조성되어야 할 것이다. 대북제재의 목적은 경제와 외교적인 압박을 통해 북한이 비핵화에 임하도록 하는 것이다.²³⁸⁾²³⁹⁾ 만약 남북 간에 남북교역이 추진된다면 북한에 대한 경제적 압박이 약화되고 그만큼 북한의 비핵화 속도도 늦춰지게 될 수 있다. 작은 교역의 재개는 북한과 미국 간의 비핵화 협상을 촉진하는 방안의 하나로 재개되는 것이 적절하

238) Mark E. Manyin, Emma Chanlett-Avery, and Mary Beth D. Nikitin, “Nuclear Negotiations with North Korea,” (Congressional Research Service R45033, 2021.5.4.), p. 11, <<https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45033.pdf>> (Accessed June 14, 2021).

239) “대북제재는 북한에 대한 대량살상무기 관련 물자의 반입을 차단하는 것과, 북한 경제에 어려움을 조성하여 대량살상무기 개발 정책에 변화를 주려는 것이 목적이었다.” 이상숙, “북한에 대한 경제제재의 효과성 측정: 비핵화 협상과 관계를 중심으로,” (정책연구시리즈 2018-21, 2018), p. 7, <<https://lib.seoul.go.kr/search/detail/CATTOT000001341299>> (검색일: 2021.7.5.).

다. 이 때문에 남북교역은 북한이 비핵화 협상의 여건이 마련된 이후에 추진할 수 있을 것으로 전망된다. 다만, 작은 교역은 추진 방식에 따라 대북제재가 해제되지 않더라도 추진이 가능하므로 다양한 남북교역의 형태 중 가장 먼저 추진이 가능할 것으로 보인다.

‘경공업 및 지하자원개발 협력사업’은 작은 교역을 추진한 이후에 남북관계가 더욱 호전되는 경우 추진이 가능할 것이다. 상술하였듯이, 경공업 및 지하자원개발 협력사업은 구상무역의 한 형태로, 작은 교역이 발전한 형태라고 볼 수 있다. 그러나 초기형태의 지하자원개발 협력사업이라 하더라도 무연탄이나 아연 등 대북제재에서 금하고 있는 품목을 거래해야 하므로 2016년 이후 유엔 안보리에서 통과되었던 5개 대북제재 결의안의 일부 해제나 유예가 필요하다. 따라서, 경공업 및 지하자원개발 협력사업은 작은 교역이 추진되고 대북제재가 일부 해제 또는 유예된 이후에 추진이 가능할 것으로 예상된다. 마찬가지로, ‘경공업 및 지하자원개발 협력사업’을, 확대된 방식의 작은 교역으로 접근할 수 있듯이, ‘일반교역과 위탁가공교역’도 대북제재 완화 단계에 맞추어 재개할 수 있을 것이다.

중장기적으로 남북교역은 남북이 경제공동체를 형성할 수 있는 핵심적인 사업이다. 중장기적으로 일반교역이 점진적으로 확대되면서 ‘일반교역의 완전한 재개(일반교역과 위탁가공교역 활성화) → 남북한 간 CEPA 체결 → 북미 수교로 미국의 대북제재 해제, 국제사회의 추가 대북제재 해제 → 남북 관세동맹 체결 → 남북 공동시장(하나의 시장) 구축 → 단일 경제공동체 형성’ 등의 방식으로 남북이 경제공동체를 형성하고 통합하는 과정을 거칠 것으로 기대한다. 남북교역은 교역을 매개로 남북한 경제의 상호보완성을 확대하고 경제적 이익의 공유를 바탕으로 남북한의 경제적 격차를 줄인다는 점에서 경제공동체 형성에 핵심적인 역할을 할 것이다. 또한, 교역을

통해 남북한 경제가 연결되어 있다는 체험과 교역에 수반되는 인적교류는 남북한의 사회·경제·문화에 대한 이해의 폭을 넓힌다는 점에서 경제협력이 한반도 생활공동체 형성에 갖는 의의를 찾을 수 있다.

3. 관광협력

가. 논의배경

금강산 관광사업으로 대표되는 남북 관광협력은 특구협력의 형태로 가장 먼저 시도되었던 사업이자, 비교적 짧은 기간에 북한을 방문한 남한 관광객 숫자가 크게 증가하는 등 성공을 거둔 경험사업이라고 할 수 있다.²⁴⁰⁾ 1989년 남북경협은 일반교역의 형태로 시작되었지만, 초기 경협은 교역의 규모가 크지 않아 시범적인 형태에 머물렀고, 본격화되었다고 평가하기도 어려웠다. 반면, 금강산 관광사업은 비교적 짧은 기간에 자리를 잡았고, 이는 남북 간 특구협력의 가능성을 높여주는 계기로 작용했다. 금강산 관광협력이 활성화되기 시작한 직후, 개성공업지구의 착공도 이루어졌으며, 특구협력이 확대되고 경협 사업의 형태가 다양화되었다. 이와 같이, 2000년대 초중반 금강산 관광특구의 활성화와 개성공업지구의 착공은 경제협력의 평화조성에 대한 확산 효과(spill-over effect)에 대한 기대를 토대로 한 것이기도 했다. 유럽 공동체 형성 과정에서의 경제협력 사례, 독일 통일 이전에 이루어진 내독(內獨) 교역의 경험도 이러한 접근을 뒷받침하는 근거로 작용하였다.

240) 1998~1999년 금강산 관광객 수는 1년에 평균 7만 9천여 명이었으나, 2007년에는 34만 5천여 명이 방문하여, 십 년 동안 관광객 규모는 4.3배로 성장하였다. 통계청, “관광객 현황,” <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAG&conn_path=I3> (검색일 2021.7.20.).

분단 이후 남북한이 첫 번째로 시도한 특구협력 사업이었던 금강산 관광은 대규모 인적 교류를 가능하게 만들었다. 이는 접촉(contact)을 동반하는 관광산업 고유의 속성에 따른 결과이다. 금강산 관광객 규모는 1998~2008년 기간 중 193만여 명으로 같은 기간 방북 규모(61만여 명)의 3배 이상에 달한다.²⁴¹⁾ 분단 이후 이루어진 여러 남북교류 협력사업 가운데, 금강산 관광은 가장 많은 접촉 기회(contact opportunity)를 제공한 사업이라고 평가할 수 있다. 관광은 관광객(tourist)과 지역주민(host) 간의 접촉 기회를 제공함으로써, 상호문화 이해(intercultural understanding)를 높이고 궁극적으로 평화 조성에도 기여할 수 있다는 주장들이 있다.²⁴²⁾ 물론, 관광과 평화의 관계에 대해서는 논쟁이 있으나, 대규모의 접촉 기회를 제공했다는 점에서 금강산 관광은 성과를 거둔 사업이라고 볼 수 있다. 또한, 남북한 공동체 형성이 상호 동질성에 대한 공유와 이질성에 대한 이해에 기초해야 함을 감안할 때, 다양하고 실질적인 접촉 기회를 갖는 것 이상의 유효한 접근 방식을 찾기 어려운 것도 사실이다. 이러한 측면에서 관광협력은 한반도 생활공동체 형성을 논의하는 데 빼놓을 수 없는 협력 형태라고 할 수 있다.

경제공동체 형성의 측면에서도 관광협력의 성과를 평가할 수 있다. 경제적 상호의존을 토대로 창출된 이익의 공유가 경제공동체의 기초라는 점을 감안할 때, 금강산 관광은 남북한 경제에 각각 긍정

241) 통계청, “남북 인적교류현황,” 2021.5.14., <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAA103&conn_path=I2> (검색일 2021.7.20.); 통계청, “관광객 현황,” 2020.12.28., <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1ZGAG&conn_path=I3> (검색일 2021.7.20.).

242) 이는 사회심리학의 접촉 가설(contact theory)에 기초한 것으로, 이를 이용하여 관광의 효과들이 논의되기도 한다. Renata Tomljenović, “Tourism and Intercultural Understanding or Contact Hypothesis Revisited,” in *Tourism, Progress and Peace*, eds. Omar Moufakkir and Ian Kelly (Wallingford: CABI, 2010), pp. 17~34.

적인 영향을 미쳤다. 북한의 입장에서 금강산 관광은 주변국과의 합작을 통해 성공한 첫 특구개방의 사례라고 볼 수 있다. 일반적으로 수출 경쟁력이 낮아 외화부족에 시달리는 저소득국가의 입장에서 관광은 외화소득의 원천이라는 측면에서 이점이 있다. 또한 관광 산업은 그 자체로 음식, 숙박업 뿐만 아니라 교통, 문화 서비스 등 다양한 산업과 연계되어 부가가치와 고용을 창출하는 효과가 있다. 금강산 관광사업의 경우 관광지구 내의 사업주체가 남한 사업자였기 때문에 남북 관광협력의 파급효과가 비단 북한경제 내에서 확산하는 데 그치지 않았다. 현대아산뿐만 아니라 금강산 관광을 취급하는 여행사, 강원도 지역의 음식·숙박 서비스 관련 종사자 등 남한의 지역경제에 미치는 파급효과도 발생했다고 볼 수 있다.

한편, 관광협력은 금강산 관광이 중단된 지 십 년 이상이 경과되었음에도, 남북경협이 재개될 경우 우선순위로 고려되는 산업 가운데 하나이다. 관광은 폭력, 테러 같은 분쟁에 특히 취약한 산업이지만, 갈등 상황이 해소될 경우에는 빨리 회복되는 특성이 있는 산업이기도 하다.²⁴³⁾ 2018년 9.19 평양공동선언에서 남북 정상은 조건이 마련되는 대로 금강산 관광사업을 우선 정상화하기로 합의²⁴⁴⁾한

243) 알루리 등의 연구는 1994년 르완다의 집단학살 이후 평화구축 과정에서 관광의 역할에 대해 주목하고 있다. 관광 부문은 분쟁 이후에 비교적 빨리 회복된 산업으로 평가받는데, 관광자원인 고릴라의 보호, 국립공원 관리, 비즈니스 환경의 개선 등 관광산업 발전을 위한 정부의 노력이 빠른 회복에 핵심적인 역할을 했다고 평가하고 있다. Rina M. Alluri et al., "Understanding economic effects of violent conflicts on tourism: Empirical reflections from Croatia, Rwanda and Sri Lanka," in *International handbook on tourism and peace*, eds. Cordula Wohlmuther and Werner Wintersteiner (Klagenfurt: Drava Verlag, 2014), pp. 101~119, 재인용: Susanne Becken and Fabrizio Carmignani, "Does tourism lead to peace?," *Annals of Tourism Research*, vol. 61 (2016), pp. 63~79.

244) 통일부 남북회담본부, "2018 평양정상회담 9월 평양공동선언," 2018.9.20., <<http://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ba/usrtaltotal/View.do?id=689>> (검색일: 2021.10.28.).

바 있고, 이어 2019년 북한의 신년사에서 김정은 위원장은 ‘아무런 전제조건이나 대가 없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의’가 있음을 밝히기도 했다.²⁴⁵⁾

관광협력은 최근의 한반도 상황을 고려할 때 시의성이 높은 경험 사업 가운데 하나라고 할 수 있다. 유엔 안보리의 대북제재가 강화된 이후, 관광은 제재에 저촉되지 않는 대표적인 산업으로 제안되고 있으며, 코로나19 팬데믹이 확대되기 전까지 실제로 북·중 관광협력을 통해 제재를 우회하려는 북한 당국의 노력이 감지되기도 했다.²⁴⁶⁾ 우리 정부도 ‘개별 관광’의 추진에 대해서는 긍정적인 입장을 밝힌 바 있다. 문재인 대통령은 2020년 신년기자회견에서 “북한 관광은 제재에 저촉되지 않아 충분히 모색” 가능하다고 발언한 바 있으며, 이에 대해 통일부도 개별 관광 추진을 통한 남북관계 개선의지를 밝힌 바 있다.²⁴⁷⁾

이와 같이 관광협력은 현 시점에서 한반도 생활공동체와 경제공동체 형성을 논의하는 데 있어 비교적 실현 가능성이 높은 경험 사업 가운데 하나라고 할 수 있다. 이 절에서는 남북 관광협력 재개가 갖는 의미와 향후 지속가능성을 높이기 위한 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해서는 우선, 기존 남북 관광협력에 대한 성과와 한계를 먼저 밝히고자 한다. 또한, 관광의 정치군사적, 경제적, 사회문화적 효과에 대한 일반적인 논의에 기초하되, 한반도의 특수성을 고려하여 남북 관광협력의 지속가능성을 제고하기 위한 접근방법을 모색하고

245) “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

246) 2016~2017년 강화된 유엔 안보리 대북제재 채택 직후, 북한의 북중관광협력 활성화 노력에 대해서는 후술 (pp. 244~246 참조).

247) 청와대, “2020 문재인 대통령 신년 기자회견,” 2020.1.14., <<https://www1.president.go.kr/articles/7970>> (검색일: 2021.10.30.), 재인용: 이해정·김성환·강성연, 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북관광협력에 대한 시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2020), p. 21.

자 한다.

나. 기존 남북 관광협력의 성과와 한계

남북 관광협력의 사례는 금강산 관광, 개성 관광, 평양 관광의 사례가 있으나, 개성 관광은 만 1년을 채우지 못하고 중단되었으며, 평양 관광은 두 차례 소규모로 이루어졌기 때문에, 기존 관광협력은 주로 금강산 관광을 중심으로 논의한다.²⁴⁸⁾ 금강산 관광 사업은 대표적인 남북경제협력 사업이었기 때문에, 이에 대한 포괄적인 성과 평가가 여러 차례 이루어진 바 있다.²⁴⁹⁾ 선행연구들은 금강산 관광의 효과를 정치군사적, 경제적, 사회문화적인 측면에서 구분하고 있는데, 특히 정치군사적, 사회문화적인 측면에서 금강산 관광이 가져온 한반도 긴장 완화 효과와 남한 관광객들의 북한에 대한 인식 변화 효과에 주목하는 연구들이 두드러진다.²⁵⁰⁾ 다음에서는, 선행연구들

248) 개성 관광은 2007~2008년 11만 2천 명 정도가 참가한 후 중단되었으며, 평양 관광은 비정규 상품으로 두 차례, 약 2,300명 정도가 참가한 사례로, 그 지속기간이나 참가 규모의 측면에서 일정한 수준으로 정착된 관광협력사업이라고 평가하기 어렵다. 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』 (서울: 한국문화관광연구원, 2019), p. 25.

249) 이해정, “금강산 관광의 의미 재조명,” (현안과 과제 14-10호, 2014.2.25.), <<http://hri.co.kr/board/reportView.asp?numIdx=19208&firstDepth=1&secondDepth=6&thirdDepth=>> (검색일: 2021.7.21.); 김상태·김성운, 『지난 남북관광협력 성과와 과제』 (서울: 한국문화관광연구원, 2017).

250) Samuel S. Kim, Bruce Prideaux, and Jillian Prideaux, “Using tourism to promote peace on the Korean Peninsula,” *Annals of Tourism Research*, vol. 34, no. 2 (2007), pp. 291~309; Samuel SeongSeop Kim and Bruce Prideaux, “An investigation of the relationship between South Korean public opinion, tourism development in North Korea and a role for tourism in promoting peace on the Korean peninsula,” *Tourism Management*, vol. 27, no. 1 (2006), pp. 124~137; Young Sun Shin, “An empirical study of peace tourism trends between politically divided South and North Korea: Past, present, and future,” *TOURISMOS: An International Multidisciplinary Journal of Tourism*, vol. 1 (2006), pp. 75~92; 김난영·조민호, “금강산 관광개발이 한반도 평화에 미치는 공헌도에 관한 연구,” 『관광학 연구』, 제30권 제3호 (2006), pp. 51~70.

을 중심으로 금강산 관광사업의 효과를 살펴보도록 하겠다.

(1) 정치군사적 효과

우선, 정치군사적인 측면에서 금강산 관광의 긍정적인 효과를 언급한 연구들을 살펴보자. 이해정에 따르면, 금강산 관광은 장전항이라는 북한의 최전방 군사지역을 개방시켜 동해의 긴장 해소에 기여했다는 측면에서 한반도 긴장 완화에 기여하는 한편, 당국 간 대화 채널을 유지하는 데도 도움을 주었다.²⁵¹⁾ 김상태·김상윤도 금강산 관광을 추진하면서 남북 간 군사회담이 수시로 진행되었을 뿐만 아니라, 관광객 안전을 위한 상시적인 군사적 접촉과 협력이 불가피했고, 이로 인해 남북 간 대화채널이 유지될 수 있었다는 점을 긍정적으로 평가하고 있다.²⁵²⁾ 이 연구들은 금강산 관광이 대표적인 남북 관광협력이었다는 점에서, 그 의미와 효과를 검토하고 동 사업의 재개 가능성을 검토하는 데 초점을 맞추고 있다.

금강산 관광의 정치군사적 효과에 대한 논의는 이론적인 측면에서 ‘관광과 평화의 관계(nexus)’가 성립하느냐를 검토하는 연구들로 이어지기도 했다.²⁵³⁾ 이 연구들은 기능주의, 신기능주의 이론의 관점에서 저위 정치, 즉, 민간외교 차원에서 관광협력이 평화 조성에 미치는 효과에 주목하였다. 무엇보다 금강산 관광은 분단된 국가들 사이에서 이루어진 흔하지 않은 관광협력의 사례로 ‘관광-평화의

251) 이해정, “금강산 관광의 의미 재조명,” pp. 3~4.

252) 김상태·김상윤, 『지난 남북 관광협력 성과와 과제』, p. 28.

253) 피스 투어리즘(peace tourism)이라는 개념을 이용하여, 평화구축과 관광산업의 관계를 규명하고, 금강산 관광사업의 성과와 한계를 논의한 연구로는 서보혁, “피스 투어리즘(peace tourism)과 금강산 관광사업,” 『국제정치논총』, 제58집 2호 (2018), pp. 73~107을 참조. 동 연구는 관광-평화 관계에 대한 이론적 논의, 금강산 관광사업의 효과를 실증분석한 선행연구들을 토대로 관광을 통한 평화구축 효과가 반드시 나타나는 것은 아니며, 오히려 분쟁 후 상황에서 평화가 관광을 유도하는 경우가 많다고 설명한다.

관계'를 설명할 수 있는지에 관심이 집중되었다. 그러나 금강산 관광이 평화조성에 미친 효과를 정량적으로 분석하고자 시도한 연구들 대부분은 남한 주민들을 대상으로 한 인식 조사들이 차지하고 있다. 즉, 대부분의 연구들은 금강산 관광객들을 대상으로 방문 전후의 북한 혹은 북한 주민들에 대한 인식 변화를 분석하거나, 남한 주민들을 대상으로 금강산 관광의 효과에 대한 인식을 조사하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이러한 연구들은 사실상 관광을 통한 접촉의 효과를 방문자의 인식이나 태도의 측면, 즉 하위 정치의 차원에서 분석하는 것으로 한반도 긴장 완화 같은 상위 정치에 대한 영향을 질문하는 것이라고는 보기 어렵다.²⁵⁴⁾ 오히려, 서로 이질적인 체제와 문화에 대한 이해라는 차원에서 관광의 잠재력과 그 사회문화적인 측면을 분석하는 것에 가깝다고 할 수 있다.

선행연구들 가운데, 인식 조사가 아닌 접근방법으로는 금강산 관광과 관련한 신문기사로 사건 데이터를 만들고, 각 사건의 범주와 이에 따른 가중치를 적용하여 금강산 평화 지수(Mt. Gumgang Peace Index, 이하 MGPI)를 산정한 조민호(Minho Cho), 김난영·조민호의 연구를 들 수 있다. 동 연구는 금강산 관광이 이루어진 1998~2003년 기간 중 MGPI가 개선되었느냐 여부, 그리고 관광협력의 다른 분야로 파급효과가 나타났는지 여부를 검증하고 있다. 이 연구는 금강산 관광이 이루어진 전 기간(1998~2008년)을 대상으로 하고 있지는 않으나, 분석기간 중 MGPI가 진전되었음을 보여주고 있다. 그러나, 이 연구에 따르면, MGPI의 개선은 매우 느리고 약하게 나타났으며, 금강산 관광의 경제적 관계와 사회문화적 관계에 대

254) 트랙 2 외교로서 관광이 상위 정치인 정치적 긴장의 감소를 위한 효과적인 동력이 되는가에 대해서는 논쟁이 있다. Stephen Pratt and Anyu Liu, "Does Tourism Really lead to Peace? A Global view," *International Journal of Tourism Research*, vol. 18, no. 1 (2016), pp. 82~90.

한 파급효과는 나타났지만, 정치적인 측면의 파급효과는 제한적이
 었다. 금강산 관광과 관련한 사건들을 정치, 경제, 군사·전략 등 유
 형별로 분류했을 때, 경제 및 문화·과학 분야가 전체 사건의 28%,
 44%를 차지하는 것으로 나타나며, 정치관계는 3%에 불과하다(〈표
 IV-2〉 참조).²⁵⁵⁾

〈표 IV-2〉 금강산 관광의 확산효과 (사건 타입별 빈도수)

(건, %)

구분		1998	1999	2000	2001	2002	2003	총계
타입1	상징적인 정치관계	·	·	1 (1)	9 (6)	7 (4)	9 (5)	26 (3)
타입2	경제관계	34 (42)	38 (44)	33 (32)	35 (24)	29 (18)	45 (25)	214 (28)
타입3	군사·전략적 관계	·	·	·	1 (1)	·	·	1 (0)
타입4	문화·과학적 분야 관계	29 (36)	33 (38)	58 (56)	69 (48)	66 (41)	76 (42)	331 (44)
타입5	환경자원 관계	2 (2)	2 (2)	1 (1)	3 (2)	5 (3)	2 (1)	15 (2)
타입6	민족, 인종 및 인구통계와 관련된 관계	8 (10)	11 (13)	7 (7)	2 (2)	21 (13)	24 (13)	73 (10)
타입7	정치적 및 법령과 기구에 대한 관계	7 (9)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	6 (4)	3 (2)	20 (3)
타입9	기타 관계	1 (1)	1 (1)	2 (2)	23 (16)	27 (17)	21 (12)	75 (10)
총계		81 (100)	87 (100)	103 (100)	143 (100)	161 (100)	180 (100)	755 (100)

주1) $\chi^2 = 1026.43$, DF=7, P=0.00

2) 이종으로 부과된 사건은 2건으로 처리하였음. 연도별 이중 부여 사건 건수는 1998년(27건),
 1999년(29건), 2000년(17건), 2001년(34건), 2002년(30건), 2003년(37건)임.

3) · 은 사건이 없었음을 나타냄

자료: 김난영·조민호, “금강산 관광개발이 한반도 평화에 미치는 공헌도에 관한 연구,” p. 64.

255) Minho Cho, “A re-examination of tourism and peace: The case of the Mt. Gungang tourism development on the Korean Peninsula,” *Tourism Management*, vol. 28, issue 2 (2007), pp. 556~569; 김난영·조민호, “금강산 관광개발이 한반도 평화에 미치는 공헌도에 관한 연구,” pp. 55~70.

동 연구는 금강산 관광이 이루어진 전 시기(1998~2008년)를 대상으로 다루지 않았고, MGPI 산정에 적용된 사건 데이터, 사건 범주의 구분, 가중치 적용에 변화를 줄 경우 분석 결과가 조금씩 달라질 가능성도 없지 않다. 예를 들어, 동 연구는 금강산 관광의 확산효과를 분석하기 위해 남북한 사건 발생의 유형을 9가지로 분류하였는데, 유형 3(군사·전략적 관계)의 사례는 ‘남한의 현역 육군 대령이 세미나 참석차 금강산을 공개적으로 방문’한 것으로 1998~2003년 기간 중 1건 발생한 것으로 간주했다.²⁵⁶⁾ 이는 금강산 관광사업을 추진하기 위해 이루어진 남북 간 군사적 접촉은 확산 효과에 포함되지 않은 것으로 볼 수 있다. 또한, 금강산 관광과 직접적인 연관을 갖지는 않더라도, 이를 계기로 이어진 남북 간 대화채널 유지, 개성공업지구 등 경협 확대, 사업 진행 중 개최된 제2차 남북 정상회담 등을 확산효과로 고려할 경우, 관광협력에 따른 평화조성의 효과는 더 높게 나타났을 가능성이 있다.

그럼에도 불구하고, 금강산 관광뿐만 아니라 모든 경제협력 사업은 결과적으로 중단되었고 장기간 재개되지 못하고 있다. 따라서 금강산 관광이 지속되었던 동안, 평화조성 효과가 발생했다고 하더라도, 이는 궁극적으로 상위 정치의 문제를 해결하는 선까지 파급되는 데는 제한적이었다고 볼 수 있다. 따라서 금강산 관광의 긴장 완화 효과가 제한적이었고, 특히 정치적인 측면에서 파급효과가 미약했다는 위 연구의 지적은 충분히 검토할 만하다.

(2) 경제적 효과

다음으로, 경제적인 측면에서 금강산 관광사업의 성과와 한계를 평가해보자. 금강산 관광의 경제적 효과는 크게 두 가지 측면에서

256) Minho Cho, *Ibid.*, pp. 556~569; 김난영·조민호, 위의 글, pp. 55~70.

논의할 수 있다. 하나는 사업에 참여한 민간의 경제적 수익성, 정부의 정책적 효율성의 측면이고, 다른 하나는 남한과 북한의 경제 전체, 혹은 지역 경제에 미치는 효과이다. 전자와 관련해서는 현대아산 및 한국관광공사의 수익성 및 정부 투자의 효과를 중심으로 분석할 수 있고, 후자와 관련해서는 투자 및 소비지출을 적용한 정량 분석이 가능하다.

우선, 수익성과 관련해서 살펴보자면, 금강산 관광사업은 현대아산, 한국관광공사 및 협력업체들이 충분한 경제적 수익을 확보하는데까지 지속되지 못했다. 관광산업은 특정 입지에 관광객을 유치하는 시설을 마련하여 서비스를 제공하는 입지 산업이자, 대규모 시설 투자를 장기간에 걸쳐 회수하는 장치산업이라는 특성이 있다. 특히, 일반적인 제조업 투자와 달리 교통 인프라와 시장 접근성도 갖추어야 한다.²⁵⁷⁾ 그러나 북한 지역의 특성상 제반 인프라가 열악하였기 때문에, 초기 투자비용이 상대적으로 클 수밖에 없었는데, 이를 회수할 만큼 사업이 지속되지 못한 것이 수익성 악화의 주된 요인이라고 할 수 있다.

〈표 IV-3〉 제조업과 관광산업 투자의 비교

구분	제조업 투자	관광산업 투자
투자기업	단일 제조업체	다수업체 컨소시엄 구성
위치	물자의 이동이 편리한 곳 교통여건에서 상대적 자유 시장접근성에서 상대적 자유	입지산업의 특징을 보유 사람이 쉽게 접근할 수 있는 곳 자연환경 등 자원성 확보 필요 교통여건 절대적 필요 시장접근성 상대적 필요
투자분석	상대적으로 단순 제품이나 원재료의 수요/	복잡/전문적 관광객 수요 예측에 기반

257) 이혜주, “대규모 관광개발사업 활성화에 미치는 영향요인: 관광레저도시를 중심으로,” 한양대학교 도시대학원 박사학위 논문, 2013, pp. 11~12.

구분	제조업 투자	관광산업 투자
	공급 분석 위주	장차산업으로 초기 대규모 투자비 수반
위험	위험예측이 상대적 용이 시장수급, 원자재 수급 등 산업내적 요인	위험예측이 상대적 어려움 외부요인에 의한 변동성이 큼 (기후, 사회환경 등 영향 변수의 영향이 높음)

자료: 한국관광공사, 「관광투자 업무편람」, 2011, 재인용: 이혜주, “대규모 관광개발사업 활성화에 미치는 영향요인: 관광레저도시를 중심으로,” 한양대학교 도시대학원 박사학위 논문, 2014, p. 12의 <표 2-4>.

현대아산 및 협력업체, 한국관광공사의 시설투자액은 금강산 관광 중단 당시 3,800억 원 상당이었던 것으로 알려졌다.²⁵⁸⁾ 현대아산의 수익성은 육로관광 전환 이후 조금씩 개선되고 있었으나, 한국관광공사는 현대아산으로부터 인수한 자산에서 수익이 아직 저조한 수준인 상태에서 사업이 중단되었다. 현대아산의 사업 안정성과 수익성은 2003년 금강산 육로 관광이 개시되고, 관광형태가 당일, 1박 2일, 2박 3일 등으로 확대되면서, 관광객의 숫자가 증가하여 어느 정도 호전되는 추세를 보이기도 했다. <표 IV-4>를 살펴보면, 현대아산의 금강산 관광 관련 매출액은 2004년부터 사업 중단 직전까지 크게 개선되고 있었음을 확인할 수 있다. 특히, 북한과 관광 대가 지불 기준을 변경한 것이 현대아산의 수익성 개선에 크게 기여하였다. 초기 관광 대가는 관광객 수와 무관하게 일정액을 지불하는 방식이었으나, 2001년과 2005년 두 차례에 걸쳐 관광 대가를 관광객 수에 비례하여 합리적으로 조정하는 방향으로 북한과 합의하는 데 성공했다. 2005년 5월부터는 1인당 관광 대가를 2박 3일 관광에 70달러, 1박 2일에 35달러, 당일 관광에 15달러를 지불하게 되었다.²⁵⁹⁾

258) 현대아산 비공개 내부자료 (2008.6.), 재인용: 채종훈, “남북한 금강산 관광사업의 경제적 파급효과 분석,” 『국제지역연구』, 제19권 제1호 (2015), pp. 153~174.

〈표 IV-4〉 연도별 금강산 관광 매출액 추이

(억 원)

구분	1998~99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.7
연도별	716	942	352	512	369	909	983	853	1,128	614
누적	716	1,658	2,010	2,522	2,891	3,800	4,783	5,636	6,764	7,378

자료: 현대아산 내부자료 (2014), 재인용: 채종훈, “남북한 금강산관광사업의 경제적 파급효과 분석,” 『국제지역연구』, 제19권 제1호 (2015), p. 163.

한편, 한국관광공사는 현대아산으로부터 인수한 시설들에서 수익성을 확보하기 이전에 사업 자체가 중단되었다. 그 외에도 정부는 남북협력기금을 이용하여, 금강산 관광객 경비의 일부를 지원하는 사업, 금강산 관광지구 내 도로포장사업을 실시하기도 했다. 선행연구가 지적하였듯이, 이러한 정부 사업의 효율성을 수익성이라는 단일한 기준으로 평가하는 것은 타당하지 않다. 한국관광공사의 참여로 금강산 사업의 지속성을 유지할 수 있었으며, 금강산 관광객 경비지원 사업은 주로 중고등학생, 인솔교사 등을 대상으로 이루어져 통일교육의 효과를 거둘 수 있었다. 도로포장사업 또한 우리 관광객의 안전을 보호한다는 측면에서 공익에 부합하는 것이라 할 수 있다.²⁶⁰⁾

다음으로, 금강산 관광이 남북한 경제에 미치는 효과에 대한 심층 분석을 시도한 연구를 살펴보자. 관련 연구는 상대적으로 많지 않다.²⁶¹⁾ 주로 북한경제에 대한 효과는 남측이 지급하는 관광 대가를 중심으로, 남한경제에 대한 효과는 현대아산을 비롯한 관련 관광업계의 종사자나 대리점 수 등을 중심으로 논의되었다.²⁶²⁾ 본격적인

259) 국회예산정책처, 『금강산사업 집행평가』 (서울: 국회예산정책처, 2005), pp. 43~45.

260) 위의 책, pp. 46~47.

261) 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』, p. 22.

262) 김영윤은 금강산 관광이 중단된 이후 남북한의 경제적 손실에 대하여 논하면서, 2007년 북한이 관광 대가로 얻은 수입이 2천만 달러 정도이며, 남북한 관련 종사자

정량분석을 시도한 연구로는 한국은행 지역본부(춘천지점)의 보고서와 채중훈의 연구가 있다. 두 연구는 산업연관분석을 이용하여 금강산 관광사업과 관련된 소비 및 투자 지출의 증가가 총산출, 부가가치, 고용의 측면에서 가져오는 파급효과를 시산하였다.

한국은행 지역본부(춘천지점)의 보고서는 금강산 관광사업 시행 초기였던 1999년 작성되었는데, 당시 금강산 관광은 해로 관광 형식으로 이루어졌기 때문에 유람선 관광에 대한 소비지출의 파급효과를 국가경제 전체를 대상으로 시산하고, 유람선 관광 전후 숙박 및 외식을 할 경우 발생하는 소비지출에 따른 파급효과를 추가적으로 시산하였다. 연간 금강산 관광객 수가 24만 5천 명일 경우를 가정하여 추산한 결과에 따르면, 생산유발효과는 대략 2,300~2,400억 원, 부가가치유발효과는 1,130~1,200억 원, 고용유발효과는 9,100~9,400여 명 정도이다. 본 보고서의 초점은 금강산 관광이 지역 경제에 어느 정도 영향을 미치는지를 확인하는 것인데, 초기 관광의 형태가 강원 지역을 ‘경유’하는 형식이었기 때문에 지역경제에 미치는 효과가 전체 효과의 3~9% 정도에 불과하다는 점을 지적하고 있다.²⁶³⁾

채중훈의 연구는 1998년 11월부터 2008년 7월 중 이루어진 투자 및 소비지출이 각각 남한 경제와 북한 경제에 미치는 효과를 산업연

는 총 2,250명에 달한다고 제시하였다. 김영윤, “금강산 관광 10년의 의미,” (통일연구원 Online Series CO 08-59, 2008.11.18.), pp. 1~2, <<https://repo.kinu.or.kr/handle/2015.oak/1296?mode=full>> (검색일: 2021.10.5.). 심상진은 남북 관광협력이 우리나라의 관광산업에 미치는 고용창출효과가 최소 2,000여 명이며, 금강산 누적 관광객(2007년 기준, 175만 명)에 대한 1인당 교통비용, 여행사 모객 수수료를 적용하여 각각 525억 원, 437억 원의 경제적 효과를 제시하기도 하였다. 심상진, “남북관광이 국내관광산업에 미치는 영향,” 『한국관광정책』, 제30호 (2007) pp. 41~42.

263) 한국은행 춘천지점, “금강산관광사업이 경제에 미치는 효과 (강원본부 보도자료, 1999.2),” 2000.1.21., <<https://www.bok.or.kr/portal/bbs/P0000720/view.do?nttId=7538&menuNo=200570&searchBbsSeCd=z18&pageIndex=191>> (검색일: 2021.8.30.).

관분석으로 시산하였다. 남한 경제에 미치는 효과는 관광기반조성 사업과 관련된 투자지출 3,881억 원과 관광객의 소비지출 7,378억 원의 파급효과로 간주되었고, 북한 경제에 미치는 효과는 특산품 구입비용이나 외식업 매출액을 소비지출 증가분으로 간주하여, 한국의 1975년 산업연관표를 이용하여 파급효과가 시산되었다. 분석결과에 따르면, 생산유발효과는 남한과 북한에 각각 2조 3,777억원, 7,378억 원이며, 고용유발효과는 각각 8,969명, 4,323명으로 추산되었다.²⁶⁴⁾

이와 같이 금강산 관광의 경제적 효과가 산업연관분석을 이용하여 이루어진 것은 관광산업이 숙박, 교통, 음식, 소매 등 여러 업종에 걸쳐 있고, 투자 지출이나 소비 지출의 규모를 현대 아산의 매출액 등 내부 자료를 통해 가늠하거나, 관광객 1인당 소비지출 등을 적용하는 방법으로 분석이 가능하였기 때문이다. 그러나 한국은행의 연구는 금강산 관광 초기에 이루어진 탓에 소비지출의 규모를 가정하고 있고, 채종훈의 연구는 약 십여 년간 발생한 투자지출과 소비지출의 누적규모를 일시에 적용했다는 점, 북한 경제에 미치는 파급효과를 남한의 산업연관표를 이용하여 시산했다는 측면에서 한계가 있다. 또한, 산업연관분석의 유발효과는 해당 사업에 따른 직접 효과뿐만 아니라 관련 산업에 미치는 간접효과를 모두 고려하고 있어 장기적이고 포괄적인 경제적 효과를 분석하는 데는 의미가 있지만, 일반적으로 현 시점에서 그 사업이 어느 정도의 수익성을 거두고 있느냐를 말해주지 않는다.

그럼에도 불구하고, 위 연구들은 남북 관광협력의 경제적 효과에 대한 정량 분석 자체가 거의 이루어지지 않은 가운데 분석을 시도했다는 점에서 의의가 있다. 반면에 선행연구들의 지적을 토대로 지역

264) 채종훈, “남북한 금강산관광사업의 경제적 파급효과 분석,” pp. 153~174.

경제에 미치는 효과를 좀 더 면밀히 분석하고 이를 개선하기 위한 방안을 적극적으로 고려할 필요성도 있었던 것으로 보인다. 금강산 관광이 육로 관광으로 전환된 이후 지역경제에 미치는 파급효과는 더 확대되었을 것으로 보이는데, 이에 대한 추가적인 연구는 이루어지지 못했다.²⁶⁵⁾

(3) 사회문화적 효과

남북경협외의 정치군사적 효과는 군사적 갈등의 완화, 경제적 효과는 수익성이나 부가가치, 고용이라는 측면에서 설명할 수 있지만, 사회문화적 효과는 그 자체가 매우 추상적이다. 군사적 갈등의 완화는 분쟁의 횡수 감소로, 경제적 효과를 GDP 증가나 취업자 수 증가로 측정할 수 있는 것과 달리, 사회문화적 효과는 이를 측정하기도 어렵다. 금강산 관광은 다른 어떤 남북교류협력 사업들보다 사회문화적 파급효과의 가능성이 컸던 사업이라고 할 수 있는데, 그 효과의 상당 부분이 측정하기 어려운 추상적인 영역에서 이루어졌다.

남북교류협력에서 사회문화협력은 남북한이 공유한 역사와 문화, 다양한 예술과 체육 활동을 매개로 서로 이해의 폭을 넓히고 동류의식을 확대해 나가기 위한 과정으로 이해된다. 사회문화협력은 그 성격상 역사, 문화, 체육 등 관련 분야의 전문가나 종사자들의 협력에 제한될 가능성이 크지만, 금강산 관광의 경우 다양한 사회문화 행사들이

265) 기존의 남북경제협력은 일반교역, 관광협력, 개성공업지구를 막론하고, 경제적 효과에 대한 논의가 풍부하게 이루어지지 못했다. 각각의 협력이 이루어지기 시작할 당시에는 업종, 고용 등 협력의 내용이 구체화되지 않아 정량 분석이 어려웠을뿐더러, 의미 있는 경제적 효과를 논의하기에는 협력의 규모가 미미하기도 했다. 그러나 경제협력이 상당 부분 진전된 이후에도 이에 대한 심층연구가 활발하게 이루어졌다고 보기 어렵다. 이는 남북경협의 특성상 관련 통계가 자세하게 외부에 공개되기 어려웠고, 남북 간 경제적 격차로 인해 협력이 남한 경제 전체에 미치는 효과에 대한 분석이 큰 의미를 갖기 어려웠기 때문이기도 하다. 또한, 협력이 북한 경제에 미치는 영향에 대한 논의는 '피주기' 같은 소모적인 논쟁으로 이어지기도 했다.

금강산 관광객들을 대상으로 이루어지기도 했다.²⁶⁶⁾ 금강산 관광지구 자체가 통일 관련 다양한 사회문화 행사의 장으로 활용되었다고 볼 수도 있다. 전술했듯이, 선행연구에 따르면 금강산 관광과 관련한 사건의 44%는 ‘문화·과학적 분야 관계’가 차지하고 있어, 사회문화적 측면의 확산효과가 가장 높았다고 볼 수 있다(〈표 IV-2〉 참조).

그러나 금강산 관광의 가장 큰 효과는 대규모 인적교류를 통해 남북한 ‘접촉 기회(contact opportunity)’를 제공했다는 데 있다. 관광은 그 자체가 인적이동을 수반하고, 관광객(tourist)과 지역민(host)들 간의 다양한 접촉 기회를 제공함으로써, 서로에 대한 편견과 고정관념을 해소하는 데 기여할 수 있다. 관광이 평화조성에 기여한다는 주장들은, 서로 다른 그룹에 속한 사람들이 접촉을 통해 상호 문화적 태도를 진전시킴으로써 결과적으로 상호 간의 긴장을 줄일 수 있다고 설명한다. 이러한 점에서 볼 때, 관광의 사회문화적 효과와 정치군사적 효과는 연계되어 있다고도 할 수 있다.

금강산 관광은 우리 관광객에게 북한이라는 지역(관광 도착지)의 자연과 사람을 만나고 상품과 서비스를 소비하는 체험을 제공한다. 물론, 이는 일상에서의 체험이라고는 할 수 없고, 북한 내 특구지역에 한정되며, 일반 주민과의 만남이 아니라는 점에서 한계가 있는 것도 사실이다. 그렇다면 금강산 관광을 통한 남북한 구성원들 간의 접촉은 상대방에 대한 인식 변화를 이끌어내는 데 기여하는가?

관광의 사회문화적 효과에 대한 연구들은 크게 세 가지, 관광객(tourist), 원주민(host), 관광객-원주민의 상호관계(tourist-host inter-relationships)의 범주로 구분된다. 관광객에 대한 논의들은

266) 금강산문화회관에서 진행된 평양 모란봉 교예단의 공연은 대표적인 사회문화교류의 형태라 할 수 있다. 또한, 조국평화통일기원 금강산 기도회, 금강산 마라톤 대회, 자동차 질주대회, 국제모터사이클 투어링, 전국 대학생 자전거 국토 순례, 금강산 콘서트 등 금강산 관광지구는 통일 관련 각종 종교, 학술, 체육, 문화 행사의 장소로 활용되기도 했다. 이해정, “금강산 관광의 의미 재조명,” p. 6.

주로 그들의 관광서비스에 대한 수요, 관광의 동기, 태도, 기대에 맞춰져 있고, 원주민들에 대한 연구들은 그들이 관광서비스를 제공하는 노동에 어떻게 연관되어 있는지에 초점을 맞추고 있다. 마지막으로 관광객-원주민들의 상호관계에 대한 연구들은 관광을 통한 양자 간 접촉의 특성과 접촉의 결과에 관심을 갖고 있다.²⁶⁷⁾ 남북 관광협력의 사회문화적 효과에 대해서는 다양한 연구 수요가 있겠지만, 관광서비스를 제공하는 북한 노동자들에 대한 연구나 남북한 주민들 간의 상호관계에 대한 연구는 현실적으로 이루어지기 어렵다.²⁶⁸⁾ 따라서 대부분의 선행연구들은 금강산 관광객들을 대상으로 이루어지고 있는데, 주로 관광객들의 여행 선호, 동기, 그리고 관광 이후의 북한에 대한 인식 변화 등에 초점을 맞추고 있다.

금강산 관광객들의 인식 변화를 조사한 선행연구들을 살펴보자. 한국관광공사가 2004~2007년 금강산 관광객을 대상으로 실시한 조사 결과를 살펴보면, 관광 이후 북한 및 통일 문제에 대해 ‘긍정적으로 변했다’는 응답은 71~77.6%를 차지하였다. 특히, 관광 일정이 길어질수록 북한에 대한 인식이 긍정적으로 변화하는 관광객의 비율이 높아지는 것으로 나타났다.²⁶⁹⁾ 다른 선행연구에서도 금강산 관광 이후 ‘북한 사람들을 적으로 생각한다’, ‘북한 사람들은 끔찍하고 잔인하다’에 대해 공감하는 시각이 감소한 것으로 나타났다.²⁷⁰⁾

267) Alister Mathieson and Geoffrey Wall, *Tourism: economic, physical and social impacts* (Hoboken: Prentice Hall, 1982), p. 133.

268) 금강산 관광지구에는 북한 주민들뿐만 아니라 재중 동포들도 노동인력으로 투입되었다. 중국 매체 참고소식(參考消息)을 토대로 세계일보가 보도한 내용에 따르면, 2006년 금강산 관광지구의 인력은 2,786명으로 이 중 북한 인력과 남한 인력은 각각 1,151명과 546명, 나머지 1,089명은 재중동포에 해당한다. “北 금강산 관광특구 조선족이 많은 까닭은...,” 『세계일보』, 2006.11.4., <<https://m.segye.com/view/20061103000634>> (검색일: 2021.10.5.).

269) 한국관광공사, 『2007년 금강산 관광실태 및 만족도 조사 보고서』 (서울: 한국관광공사, 2007), p. 26.

270) Samuel S. Kim, Bruce Prideaux, and Jillian Prideaux, “Using tourism to

물론, 이 조사들은 금강산 관광이 비교적 순조롭게 발전하던 시기에 이루어졌다는 점을 감안할 필요가 있다. 또한, 금강산 관광을 경험한 사람들만을 대상으로 한 조사이기 때문에, ‘관광 경험이 다른 체제, 민족에 대한 태도를 바꿀 수 있는가?’에 대한 가설을 검증하는 다른 연구들에 비해 엄밀한 접근이라고 보기 어렵다.²⁷¹⁾ 금강산 관광을 선택한 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 북한사람이나 북한체제에 대해 더 우호적일 가능성이 높기 때문이다.

물론, 금강산 관광이 국경 너머에 또 다른 공동체가 있다는 것을 확인하는 경험이자 북한 사람들의 생활세계를 잠깐이라도 들여다볼 수 있는 기회²⁷²⁾로 작용했다는 것을 부정하기는 어렵다. 하지만 접촉 기회 확대가 북한에 대한 긍정적인 태도를 형성하는 방향으로만 작용하지는 않는다. 금강산 관광은 북한에 대한 다양한 감정과 인식을 경험하는 계기로 작용하곤 했는데, 여기에는 긍정과 부정의 측면이 혼재되어 있다고 볼 수 있다. 금강산 관광객들은 북한을 더 이상 적이 아니라 출경과 입경을 관리하고 금강산 지구 전체를 관리하는 ‘당국’으로 인식하기도 하지만, 군사분계선 통행 과정에서는 어쩔 수 없이 남북관계의 긴장과 전쟁의 공포를 경험하기도 한다.²⁷³⁾ 분단

promote peace on the Korean Peninsula,” pp. 291~309.

271) 피잠 등(Pizam et al.)의 연구는 관광경험이 목적지에 대한 태도 변화에 기여하는가에 대한 가설을 검증하기 위해, 미국 대학생들을 대상으로 소련 관광을 경험한 그룹(trip taker)과 경험하지 않은 그룹(non-trip taker)을 비교한 바 있다. 관광을 경험한 그룹들은 소련사람들에 대해 ‘잘 교육받은’, ‘평화를 선호하는’, ‘따뜻한 마음을 가진’ 것으로 평가하는 시각이 더 높았고, 미소 간 관계 개선이 더 좋은 시기에는 긍정적인 태도가 더 높았다. 그러나 대조군(관광을 경험하지 않은 그룹)과 비교한 결과, 최종적으로 관광경험이 목적지에 대한 태도를 이끌어낸다는 가설을 확인하기는 어려웠다. 이러한 결과는 이집트를 방문한 이스라엘 관광객의 태도 변화에 대한 연구 결과(긍정적인 태도 변화를 야기하지 않는다는)와도 유사하다. Abraham Pizam, Jafar Jafari, and Ady Milmana, “Influence of tourism on attitudes US students visiting USSR,” *Tourism Management*, vol. 12 (1991), pp. 47~54.

272) 고길설, “금강산에서 다른 세상을 엿보다,” 『문화과학』, 제52호 (2007), pp. 13~23.

273) 박준규, “금강산 관광을 통한 민족경계 넘나들기,” 『민족공동체의 현실과 전망』

상황에서 이루어지는 접촉은 일정 정도 모순된 감정과 인식을 동반할 수밖에 없고, 당시의 남북관계가 미치는 영향으로부터 자유롭기도 어렵다. 따라서 금강산 관광이 발전하던 시기의 북한에 대한 긍정적인 인식 변화는 관광 중단과 함께 빠르게 후퇴되었다고도 볼 수 있다. 예를 들어, 금강산 관광이 이루어질 시기에는 관광에 대한 선호나 재방문을 결정하는 주요 요인이 ‘자연경관’이었으나,²⁷⁴⁾ 최근 북한 관광에 대한 한국 국민의 인식을 조사한 바에 따르면, 북한관광 속성에서 가장 중요한 요인은 ‘관광안전신뢰’가 차지한 것으로 나타났다. 다음으로 ‘시설·서비스’, ‘접근이동성’, ‘경제성’이 중요한 것으로 나타났고, ‘자연문화체험’과 ‘관광지 활동’이 가장 낮은 순위를 차지하였다.²⁷⁵⁾

그러나 전술한 바 있듯이, 관광은 외부 충격에 취약한 산업이기도 하지만, 그 충격이 해소될 경우 빠르게 회복하는 산업이기도 하다. 서울대 통일평화연구원의 통일의식조사에 따르면, 금강산 관광에 대한 찬성도는 2017년부터 2019년까지 상승하는 추세를 보였다. 2018년 세 차례 남북 정상회담 개최와 금강산 관광에 대한 재개 합의 등으로 사업에 대한 공감 여론이 확산된 것으로 이해할 수 있다. 그러나 사업재개가 지연되면서, 금강산 사업에 대한 찬성도는 2020년과 2021년에 지속적으로 하락하는 모습을 보이고 있다.²⁷⁶⁾

(2009), pp. 103~105, pp. 114~116.

274) 금강산 관광 중 가장 기억에 남는 것은 ‘금강산 경치’가 55.3%로 압도적이었고, 그 뒤로 ‘금강산 교예단 공연(20.2%)’, ‘북한 주민 생활상 목격(9.8%)’이 차지하였으며, 재방문을 한 관광객들은 그 이유로 ‘단체관광(18.7%)’이 가장 높았으나, ‘아름다운 경치’가 다음 순위(17.4%)를 차지했다. 한국관광공사, 『2007년 금강산 만족도 조사 결과보고서』, pp. 22~25.

275) 배준호·이재형, “한반도 관광 활성화를 위한 북한관광 상품 분석: 한국 국민의 인식을 중심으로,” 『관광레저연구』, 제30권 제10호 (2018), pp. 459~475.

276) 김다울, “2021 통일의식조사: 대북정책인식,” 『통일과 평화, 시대와 세대 앞에 서다』, (서울대 통일평화연구원 학술회의 자료집, 2021.10.5.), p.56, <<https://ipus.snu.ac.kr/wp-content/uploads/2021/09/%EC%9E%90%EB%A3%8C%EC%A7%912021>

선행연구에 따르면, 관광을 통해 무엇을 경험했느냐를 의미하는 접촉의 질(the quality of contact)이 관광 이후 사회문화적 태도에 영향을 미칠 수 있다.²⁷⁷⁾ 남북관광협력이 남북한 구성원들 간 상호 이해를 높이는 데 기여하기 위해서는 단순히 접촉 기회를 제공하는 데서 벗어나서 질적인 접촉을 경험할 수 있도록 관광 여건을 모색하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 금강산 관광이 이루어질 당시, 관광객들은 ‘북한 주민들과의 접촉 금지’를 개선해야 할 주요 사항 가운데 하나로 꼽고 있었다.²⁷⁸⁾ 이는 금강산 관광을 통해 북한의 생활상을 관찰하고자 하는 수요, 더 다양한 접촉 기회를 얻고자 하는 수요가 높았다는 것을 부분적으로 보여준다. 물론, 북한관광이 ‘질적인 접촉’ 경험을 제공하기 위해서는 선결해야 할 과제들이 많다. 남북한 주민들의 직접적인 접촉과 북한 지역의 생활이 노출되는 것을 꺼려하는 북한 당국의 태도 변화와 관광객의 신변안전 보장 등 만만치 않은 문제들이 남아있다. 그러나 이러한 문제들이 해결되지 않는다면 남북관광협력이 지속가능한 형태로, 비약적으로 발전하기는 어려워 보인다. 장기적으로 남북관광협력이 발전하기 위해서는 경제 발전을 위해 관광산업을 육성하려는 북한의 수요와 남한의 관광수요를 잘 결합하는 것이 필요하다. 이에 대해서는 다음 절에서 후술하도록 하겠다.

(4) 소결

전술하였듯이, 금강산 관광이 이루어진 시기에 남북관계는 크게 개선되었다. 개성공업지구의 가동이 시작되었고, 두 차례 남북 정상

[%ED%86%B5%EC%9D%BC%EC%9D%98%EC%8B%9D%EC%A1%B0%EC%82%AC_%EC%B5%9C%EC%A2%85.pdf](#) (검색일: 2021.10.5.).

277) Renata Tomljenović, “Tourism and Intercultural Understanding or Contact Hypothesis Revisited,” pp. 25~27.

278) 한국관광공사, 『2007년 금강산 만족도 조사결과보고서』, p. 115.

회담이 이루어지기도 했다. 무엇보다 분단 이후 대규모 인적 교류를 가능케 함으로써 접촉 기회를 제공했다는 점에서 가장 성과가 큰 사업이었다고 할 수 있다. 금강산 관광 지구는 다양한 사회문화협력의 장으로 활용되었으며, 이산가족 상봉이 안정적으로 이루어지는 데 기여하기도 했다.

성과도 컸지만, 한계도 비교적 분명했다. 경제적, 사회문화적인 측면의 확산 효과가 있었지만, 그 효과가 크지 않았다. 경제적으로는 남한 경제에 미치는 파급효과가 크지 않았으며, 북한 주민들에게 귀속되는 경제적 이익도 분명하지 않았다. 사회문화적인 측면에서도 남북한 주민들이 실질적으로 접촉하는 기회를 충분히 누렸다고 보기 어려웠다. 그러나 이러한 한계들은 남북 관광협력이 장기간 지속되었을 경우, 여러 시행착오를 거치더라도 부분적으로 극복되었을 가능성도 있다. 결과적으로, 남북 관광협력이 중단된 것은 관광객 안전보장에 대한 남북 합의에 미흡한 점이 있었기 때문이며, 개성공업지구 중단과 마찬가지로 남북경협만으로 정치군사적 갈등의 벽을 넘기에는 한계가 있었기 때문이었다.

‘평화-경제의 관계’만큼이나 ‘관광-평화의 관계’도 간단하지 않다. 이것은 한반도만의 특수한 상황일까? 그렇지 않다. 관광이 평화조성에 기여한다는 연구도 있으나, 관광이 평화의 결정요인이라기보다 평화의 수혜자라는 주장들도 있다. 이를 일률적으로 판단하는 것보다, 남북 관광협력이 한반도의 긴장 완화에 기여하는 형태로 지속가능하기 위해서 어떠한 조건들이 요구되는지를 검토하는 것이 더 바람직한 접근일 수 있다.

다. 향후 남북 관광협력의 추진 방향

2017~2019년 한반도 정세가 완화되면서, 남북 관광협력의 재개

가능성이 높아진 바 있다. 2017년 ‘한반도 신경제구상’이 새로운 남북경협의 방향으로 제시되었고, 2018년 평양공동선언을 통해 남북 정상은 ‘조건이 마련되는 데 따라 개성공단과 금강산 관광사업을 우선 정상화’하기로 합의²⁷⁹⁾하였다. 2019년 신년사에서 김정은 위원장은 두 사업의 재개 용의를 거듭 밝히기도 했다.²⁸⁰⁾ 이에 따라, 남북 관광협력의 재개 가능성을 타진하고 추진 방향을 제시하는 연구들이 이루어지기 시작했다.²⁸¹⁾ 동 연구들은 김정은 집권 이후 북한의 관광정책 및 주요 관광자원의 현황을 검토하는 한편, 남북관광협력 재개를 위한 제도 정비의 필요성, 유엔 대북제재 하에서 남북 관광협력 가능성 등을 종합적으로 점검하여 정책적 시사점을 도출하였다.

김상태·김상윤의 연구는 남북 관광협력에 대한 전문가 평가 및 선행연구를 토대로 기존 사업의 문제점을 검토하고, 관광협력 재개를 위한 기본방향과 정책방안을 제시하고 있다. 전문가들은 기존 사업이 ‘정치적 환경변화에 따른 사업의 불안정성’과 ‘관광객 안전을 위한 남북 간 제도적 장치 미비’의 측면에서 한계가 가장 높다고 보았다. 이를 고려하여, 동 연구에서는 남북 관광협력 사업의 지속가능성을 높이기 위한 제도적 기반 마련에 중점을 두고 있다. 민간, 국제관광기구, 국제기업들이 참여하는 확장된 거버넌스 구축의 필요성을 제시하는 한편 원활한 사업 추진을 위해 ‘(가칭) 남북관광 공동관리 위원회²⁸²⁾’ 설치를 제안하고 있다. 또한, 관광객 안전을 보

279) 남북회담본부, “9월 평양공동선언,” 2018.9.20., <<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/ba/usrtaltotal/View.do?id=689>> (검색일: 2021.10.28.).

280) “아무런 전제 조건이나 대가없이 개성공업지구와 금강산관광을 재개할 용의가 있다.” “신년사,” 『로동신문』, 2019.1.1.

281) 주요 연구는 다음과 같다. 김상태·김성윤, 『지난 남북 관광협력 성과와 과제』; 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』; 이해정·김성환·강성현, 『북한의 관광정책 추진동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』.

282) 동 연구는 금강산·개성 관광이 사업 진행 당시 남북 간 협의 수단이 부재하여, 상황관리, 유관기관 협조 등의 측면에서 남북관광 추진 주체가 불확실하였다는 점을 지

장하기 위한 방안으로 ‘개성공업지구와 금강산 관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서’의 보완 필요성을 제시하기도 하였다.²⁸³⁾

신용석·최경은의 연구는 향후 남북 관광협력의 발전을 위한 정책 과제를 분야별로 제시하고 있는데, 특히 관광사업자와 관광객의 안전망 구축을 위한 제도 정비와 관광법제 개정 및 남북 관광협력 기본 합의서 체결의 추진을 제안하였다.²⁸⁴⁾

이해정 등의 연구도 김정은 집권 이후 북한 관광정책과 관광자원 인프라 등을 검토하고, 남북 관광협력의 가능성을 타진하고 있다. 특히, 동 연구는 국제사회의 대북제재하에서 가능한 관광협력사업을 다양하게 제시하고 있어, 이를 참고할 만하다. 또한, 중장기적으로 남북 관광협력이 국제사회가 지향하는 ‘지속가능한 관광(sustainable tourism)’으로 발전하기 위한 협력 방향도 제시하고 있다.²⁸⁵⁾

이 절에서는 향후 남북 관광협력이 한반도 생활공동체 형성에 기여하기 위한 방안을 모색한다. 한반도 생활공동체 논의는 남북한 구성원들이 화해협력 단계에서부터 다양하고 보편적인 가치를 중심으로 ‘공통의 유대’를 형성해 나가는 한편, 보다 일상적이고 실제적인 남북 간 상호작용을 확대하는 데 중점을 둔다. 남북 관광협력은 남북한 구성원 간 인적 접촉을 동반한다는 점에서, 한반도 생활공동체 형성에 기여할 수 있는 교류협력 수단이다. 본 연구에서는 선행연구들이 남북 관광협력의 재개 및 발전을 위해 검토한 쟁점들과 구체적인 협력 형태들 가운데 유의미한 제안들을 소개하는 한편, 한반도 생활공동체 형성에 있어서 남북 관광협력의 의미를 짚고 그 발전가

적하며, 개성공단 남북공동위원회를 모델로 하는 ‘남북관광 공동관리위원회(가칭)’ 설치를 제안하였다. 김상태·김성윤, 『지난 남북관광협력 성과와 과제』, p. 105.

283) 위의 책, pp. 96~97.

284) 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』, pp. 259~280.

285) 이해정·김성환·강성현, 『북한의 관광정책 추진동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』, pp. 231~238.

능성을 모색하고자 한다.

이를 위해, 본 연구에서는 다음의 측면에서 남북 관광협력의 추진 방향을 모색하고자 한다. 첫째, 시의성의 측면에서 현재 대북제재하에서 남북 관광협력 재개의 의미를 검토한다. 이를 위해, 대북제재 강화 직후 북·중 관광협력이 진행된 양상을 중심으로 북한의 수요와 선행연구들에서 제안한 개별 관광 형태 등에 대해서 점검해 보도록 하겠다.

둘째, 남북 관광협력이 발전하기 위한 조건들을 살펴본다. 관광산업이 발전하려면 관광객의 안전보장뿐만 아니라, 핵문제 해결 등 한반도의 지정학적 리스크가 해소되어야 한다. 또한, 관광도 산업의 일종으로, 남북 관광협력이 발전하기 위해 고려해야 할 요소, 특히 잠재적인 남한의 관광수요를 짚어볼 필요가 있다.

셋째, 남북 관광협력은 남북한 구성원들의 ‘접촉 기회’를 제공한다는 점에서 실질적인 상호작용을 매개할 수 있는 협력 수단이다. 그러나 기존 사업의 한계에서도 지적했듯이, 향후 관광협력은 ‘질적인 접촉’을 확대하는 기회로 자리 잡을 필요가 있다.

마지막으로, 남북 관광협력이 지속가능한 형태로 발전하기 위해서는 남북한 구성원들이 공감할 수 있는 다양하고 보편적인 가치들에 기여하는 방향으로 사업이 이루어질 필요가 있다. 이러한 가치들에는, 일자리와 부가가치 창출이라는 경제적 이익의 증가뿐만 아니라, 생태 및 환경의 보호, 상호문화에 대한 이해 제고, 평화조성 등이 포함될 수 있을 것이다. 이러한 측면에서, 유엔의 지속가능한 발전목표(SDGs)에서 제안하는 ‘지속가능한 관광(sustainable tourism)’에 대한 논의를 검토할 필요가 있다. 특히, 최근 북한은 지속가능한 발전목표에 대한 VNR 보고서를 제출하였는데, 여기에는 주민생활 개선(목표 1)뿐만 아니라 포용적인 성장(목표 8), 지속가능한 생산

과 소비(목표 12)와 같이 지속가능한 발전의 다양한 목표를 달성하는 방안으로 관광산업을 고려하고 있어 눈여겨 볼 만하다.²⁸⁶⁾

(1) 대북제재 하에서의 남북관광협력

기존 남북경협은 대부분은 유엔 안보리의 대북제재에 저촉된다. 2016~2017년에 강화된 대북제재는 북한의 주요 수출의 90%를 차단하고 있는데, 남북교역에서 남한의 주요 수입 품목인 농산물, 광산물, 의료 등이 이에 해당하며, 북한이 자본재를 반입하는 것도 불가하다. 또한, 경제협력에 동반되는 대량의 현금(bulk cash) 지급도 금하고 있어, 대북제재가 완화되지 않는 이상 금강산 관광, 개성공업지구 등 남북경협이 재개되기는 어렵다. 이러한 상황에서, 대북 개별 관광이 대안으로 제시된 바 있으나²⁸⁷⁾ 코로나19 확산 여파로 현실화되지는 못했다. 코로나19 팬데믹이 진정되기 전까지는 남북 관광협력 뿐만 아니라 전 세계 관광산업이 회복되기는 어렵다. 다만, 대북제재가 장기화되는 경우, 개별 관광이 그나마 가능성이 높은 협력방안이기 때문에, 이에 대한 남북한의 잠재적 수요를 타진해 볼 필요가 있다. 그러므로 지금처럼 남북관계가 경색되어 있는 상황에서 관광협력의 재개가 갖는 의미를 짚어보고자 한다.

우선, 코로나19 확산 우려가 해소될 경우, 대북제재하에서 해외 관광객을 대상으로 하는 관광산업 활성화에 대한 북한 측의 수요는 높을 것으로 예상된다. 대북제재 강화 직후 북중 관광협력이 비교적 큰 폭으로 증가한 바 있다.²⁸⁸⁾²⁸⁹⁾ 이는 2018년 북·중 정상회담이

286) DPRK, "Democratic People's Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda."

287) 통일부, "2020년 주요 업무 추진 계획," (통일부 보도자료, 2020.3.3.), <https://unikorea.go.kr/unikorea/news/release/?boardId=bbs_0000000000000004&mode=view&cntId=54699&category=&pageIdx=> (검색일: 2021.8.10.).

세 차례 이뤄지며 양국 간 관계가 개선된 데 따른 것이다. 시진핑 주석은 북한 노동신문에 교육, 문화, 체육, 관광, 청년, 지방, 인민 생활 등 여러 분야에서의 교류와 협조를 확대할 것을 강조하기도 하였다.²⁹⁰⁾ 관광협력은 중국이 유엔 안보리 대북제재를 원칙적으로

288) 대북제재 강화 이후 북한을 방문한 외국인 관광객 규모에 대한 공식통계는 없지만, 언론보도들을 종합하면 중국 관광객의 규모는 특히 북·중 정상회담이 개최되었던 2018년 이후 급증하였는데, 2018년에는 20만 명, 2019년에는 35만 명의 중국 관광객이 북한을 방문한 것으로 추산된다. 특히, 2019년에는 북한이 수용 능력을 고려하여, 중국인 관광객 규모를 일일 천명으로 제한했는데, 이를 연간 규모로 환산하면 36만 5천 명이라는 점에서 35만 명이라는 수치가 신빙성이 높다는 의견도 있다. Elizabeth Shim, "North Korea: Tourist visits in 2018 reached 200,000," *UPI*, September 9, 2019, <https://www.upi.com/Top_News/World-News/2019/09/09/North-Korea-Tourist-visits-in-2018-reached-200000/2311568039535/> (Accessed August 11, 2021); Chad O' Carroll, "As Chinese tourism to North Korea soars, local operators feel the strain," *NK NEWS*, October 31, 2019, <<https://www.nknews.org/2019/10/as-chinese-tourism-to-north-korea-soars-local-operators-feel-the-strain/>> (Accessed August 11, 2021); Alberto Ballesteros, "The Pandemic and North Korea's Tourism Industry: Another Shock for the Regime," *38North*, April 8, 2021, <https://www.38north.org/2021/04/the-pandemic-and-north-koreas-tourism-industry-another-shock-for-the-regime/#_ftn18> (Accessed August 11, 2021).

289) 대북제재 강화 이전 중국 관광객의 규모는 확인이 필요한데, 김지연 등은 중국국가여유국 발표 자료를 토대로 2012년 기준 5~6만 명 정도라고 하였으나, NK news는 중국 공식통계에서 23.7만 명으로 확인된다고 보도하였다. 中國國家旅遊局, "2012年1-12月入境旅游外国人人数(按目的分)," 2013.7.8., <<http://www.cnta.gov.cn/html/2013-1/2013-1-17-17-13-54943.html>> (검색일: 2013.5.24.), 재인용: 김지연 외, 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』 (서울: 대외경제정책연구원, 2013), pp. 36~37; "As Chinese tourism to North Korea soars, local operators feel the strain," *NK NEWS*, October 31, 2019, <<https://www.nknews.org/2019/10/as-chinese-tourism-to-north-korea-soars-local-operators-feel-the-strain/>> (Accessed August 11, 2021). 이정균도 2012년 라오닝성 단둥시에서 개최된 '제1회 북중 경제무역·문화·관광박람회'를 계기로 중국인 관광객 수가 역대 최고치인 23.7만 명을 기록했다고 설명하였다. 전자의 기준에서 보면, 중국 관광객 규모는 4~5배 증가한 것이며, 후자를 기준으로 보면, 2013~2017년 축소되었던 관광객 규모가 2018~2019년 회복된 것으로 볼 수 있다. 이정균, "중국의 대북관광 동향과 시사점," (KIEP 기초자료 20-12, 2020.12.28.), p. 10, <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101010000&bid=0005&act=view&list_no=3636> (검색일: 2021.8.11.).

290) "중조친선을 계승하여 시대의 새로운 장을 아로새기자," 『로동신문』, 2019.6.19., 재인용: 이정균, 위의 글, p. 9.

준수하면서도, 북한과의 관계 개선을 유지하기 위한 방안으로 선택된 것으로 보인다. 이정균에 따르면, 북중관광협력은 북한 국적 항공기와 열차를 이용하고, 관광 대금의 일부를 현물로 수령하거나 현금과 현물 수령을 병행하면서 제재를 우회하였다.²⁹¹⁾

2018~2019년 북중관광협력이 확대된 양상은 관광산업 활성화에 대한 북한측 수요가 대북제재 상황에서 매우 높았음을 보여준다. 따라서 북한의 수용능력 여하에 따라, 그 규모가 더욱 확대되었을 가능성도 없지 않다. 2019년 북한을 방문한 중국 관광객의 규모가 35만명 정도라면, 이는 금강산·개성 관광이 이루어지던 시기 우리측 관광객 규모에 이르는 수준으로 증가한 것이다. 이는 남북 관광협력의 중단이 더 장기화될 경우, 그 재개 가능성은 더 희박해질 우려가 있음을 시사하는 것이기도 하다. 북한의 관광 수용 능력이 크지 않으며, 무엇보다 잠재 관광객의 수요 측면에서 중국은 한국에 비해 훨씬 더 큰 시장이라고 할 수 있기 때문이다. 또한, 금강산 관광 등 기존 남북관광협력을 위해 투자한 시설이나 인프라가 노후화될수록 남북 관광협력에 이를 활용하여 얻을 수 있는 이점들이 축소된다. 북한은 금강산 관광 중단 이후 일방적으로 우리의 투자자산을 동결하고 사업권을 박탈한다고 선언하였으며, 「금강산 관광 지구법」을 폐지하고 「금강산 국제 관광특구법」을 채택하면서 현대아산의 독점 개발권을 실효시켰다.²⁹²⁾ 현대아산은 사업권을 대가로 자금을 미리 지급하였고, 관련 시설을 건설하는 데 소요된 투자자금도 있기 때문에 이 문제도 고려하지 않을 수 없다.

따라서 단기적으로는 코로나19 상황이 해소되는 대로, 이산가족 대상 개별 관광이나 학술회의 및 남북교류협력 행사 등을 통해 남북

291) 이정균, 위의 글, pp. 8~10.

292) 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』, pp. 56~57.

관광협력의 재개 가능성을 타진할 필요가 있다. 이러한 형태의 개별 관광은 기존 남북 관광협력 초기 단계에서 이루어졌던 시범관광에 가까우며, 북중관광협력에 비해 그 규모가 훨씬 작을 것으로 예상되기 때문에 대북제재의 취지를 위반할 우려가 상대적으로 크지 않다. 물론, 선행연구들에서도 지적하였듯이 시범관광 형태라 하더라도 남북관광협력이 재개되기 위해서는 관광객의 신변안전에 대한 보장이 전제될 필요가 있다.²⁹³⁾ 시범관광의 성과가 확인될 경우, 이를 점차 일반인을 대상으로 한 정례적인 개별관광 형태로 확대할 수 있다. 이해정 등은 대북제재 하에서도 가능하다고 여겨지는 다양한 개별 관광 형태를 제안한 바 있다. 동 연구는 인도적 협력과 관광협력을 결합한 형태인 볼룬투어리즘(Voluntourism)의 추진, 개별 관광 연계사업으로 추진할 수 있는 외국인 관광객이나 해외 거주 한인 이산가족 대상 관광, 국제 관광박람회의 남북 공동 참가, 관광 분야 학술교류 행사 개최 등을 현재 대북제재하에서도 비교적 실현가능성이 높은 관광협력의 형태를 제안하고 있다.²⁹⁴⁾ 국제사회의 대북제재가 스냅백(snapback) 조항의 도입 등을 전제로 완화되는 경우 위와 같은 형태로 정례적인 개별관광을 확대하는 방안을 고려해볼 수 있다.

남북 관광협력의 재개는 기존 사업에 대한 권리를 확보하고 북한의 대중의존도 심화를 막는다는 측면에서도 그 의미를 찾을 수 있지만, 무엇보다 중요한 것은 이를 계기로 남북관계를 개선하고 비핵화를 유도, 평화를 조성하는 데 있다. 대북제재의 최종적인 목적은 핵

293) 선행연구는 시범관광 형태라도 우리 국민의 신변 안전을 보장하는 공식적 장치(초청장이나 각서)가 전제되어야 한다고 지적한다. 이는 과거 우리 정부가 금강산 관광 재개 조건으로 요구한 사항이기도 하며, 혹시라도 개별 관광객의 안전에 문제가 생길 경우 시범관광 시도에 따른 역효과가 클 것이기 때문이다. 신용석·최경은, 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』, pp. 164~165.

294) 이해정·김성환·강성연, 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』, pp. 216~244.

문제에 대한 북한의 정책 변화를 유도하는 데 있다. 국제사회의 제재 합의를 준수하면서, 다른 한편으로 대화와 협력을 유도할 다양한 방안이 필요하다면, 관광협력은 대북제재의 틀 내에서도 실현가능성이 높고 접근하기 쉬운 협력 형태 가운데 하나이다.

(2) 관광산업의 발전 잠재력 개선

시범 관광, 개별 관광이 재개된다고 하더라도, 남북 관광협력이 지속가능한 형태로 발전하기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 우선, 비핵 평화 협상, 한반도 평화 협정 체결 등과 같이 한반도의 지정학적 리스크가 지금과는 다른 차원으로 낮아지는 것이 전제되어야 한다. 이 과정에서 관광객의 신변안전 보장, 관광산업 투자자의 사업권과 재산권 확보가 동반될 필요가 있다. 다음으로는 관광산업으로서 경쟁력을 확보하는 것이 필요하다. 북한의 자연경관이 우수한 관광자원이라고 하더라도, 이를 남한을 비롯한 해외 관광객의 수요를 충족시킬 수 있도록, 가격 경쟁력, 관련 시설 및 인프라를 확충할 필요가 있다.

관광산업 발전의 초기조건인 평화 정착 문제에 대해 살펴보자. 전술하였듯이, 관광과 평화조성의 관계에 대한 논의는 무역과 평화의 관계에 대한 합의가 부재한 것과 마찬가지로 일치하지 않는다. 관광의 긍정적인 효과들을 강조하는 연구들²⁹⁵⁾의 다른 한편에서 둘 간의 인과관계에 대해 의문을 품는 연구들²⁹⁶⁾도 존재한다. 전자의 주

295) Dan Smith, *Towards a strategic framework for peacebuilding: Getting their act together* (Brattvaag: Hatlehol AS, 2004); Louise J. D'Amore, "Tourism - a vital force for peace," *Annals of Tourism Research*, vol. 15, no. 2 (1988), pp. 269~270.

296) Stephen W. Litvin, "Tourism: The world's peace industry?," *Journal of Travel Research*, vol. 37, no. 1 (1998), pp. 63~66; Stephen Pratt and Anyu Liu, "Does tourism really lead to peace? A global view."

장들은 하위 정치로서의 관광이 상위 정치를 보완한다는 것을 강조하나, 후자의 주장들은 그 한계에 주목한다. 실증연구들도 마찬가지이다. 2008~2012년 기간 중 111개 국가들을 대상으로 이루어진 플랫폼과 리우의 연구에 따르면, 관광이 평화조성에 미치는 영향은 나타나지 않지만 평화가 관광 활성화에 기여하는 효과는 확인된다. 즉, 관광객 유입수와 평화 척도를 나타내는 지수(Global Peace Index, GPI) 간의 관계를 토대로 분석한 결과, 관광이 평화를 견인한다는 가설은 기각되었으나, 평화가 관광을 촉진한다는 가설은 성립하였다.²⁹⁷⁾ 반면, 1995~2010년 기간 중 126개 국가들을 대상으로 이루어진 베켄과 카미르나니의 연구는 관광객 유입 수가 증가할수록 국내 분쟁(civil conflict)의 발생 확률이 유의하게 감소한다는 것을 보여준다.²⁹⁸⁾

세계관광협회의 분석에 따르면, 일정 수준 이상의 평화가 조성되는 것이 관광산업의 발전에 중요하다. 이 보고서는 유엔의 기준에 따라 분쟁의 영향을 받는 국가그룹(conflict-affected countries)²⁹⁹⁾과 그렇지 않은 국가들(non-conflict-affected countries)을 구분하고, 세계평화지수(global peace index) 변화와 관광지수(tourism index) 변화의 관계³⁰⁰⁾를 분석하였다. 이에 따르면, 분쟁영향국(conflict-affected countries)들은 세계평화지수의 변동과 무관하

297) Stephen Pratt and Anyu Liu, "Does Tourism Really lead to Peace? A Global view," pp. 82~90.

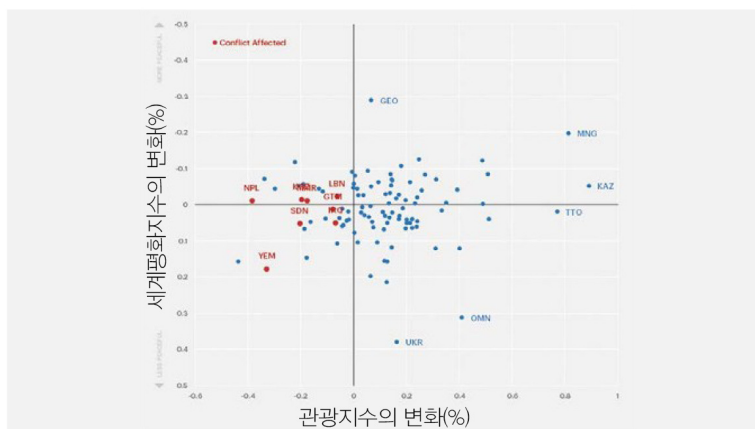
298) Susanne Becken and Fabrizio Carmignani, "Does Tourism lead to peace?," pp. 63~79.

299) 폭력과 분쟁에 취약한 31개국으로, 아프카니스탄, 브룬디, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고민주공화국, 과테말라, 기니, 아이티, 이라크, 코소보, 키르기스공화국, 레바논, 라이베리아, 마다가스카르, 말리, 미얀마, 네팔, 남수단 등이 이에 속한다. 이 보고서는 전체 104개국을 대상으로 세계평화지수와 관광지수 등의 관계를 분석하고 있으며, 북한은 대상 국가에 포함되지 않는다.

300) 세계평화지수는 1~5 사이에서 순위가 매겨지며, 1이 가장 평화적인 상태를 의미한다. 관광지수가 높을수록 그 국가의 관광이 지속가능하고 개방적이라고 본다.

계 관광지수가 하락한 것으로 나타났다. 반면, 분쟁의 영향을 받지 않는 국가들(non-conflict-affected countries)의 경우, 세계평화 지수가 악화되더라도 관광지수가 개선될 수 있다. 이들 국가들의 사례를 보면, 우크라이나와 오만은 세계평화지수가 크게 악화되었음에도 불구하고, 관광지수는 상승한 것으로 나타난다. 이는 일정 수준 이상의 평화가 조성된 경우, 폭력과 갈등의 수준이 악화되더라도 관광영역의 회복력이 높다는 것을 보여준다.³⁰¹⁾

〈그림 IV-1〉 2008~2015년 관광지수와 세계평화지수 변동의 분포



자료: World Travel and Tourism Council, "Tourism as a Driver of Peace," 2016, p. 10, <https://www.americansforthearts.org/sites/default/files/TourismPeace.pdf> (Accessed August 13, 2021)의 figure 8.

선행연구들의 결과는 남북 관광협력뿐만 아니라 북한의 관광산업 발전에도 시사하는 바가 많다. 일정 수준 이상의 평화가 구축된다는 것은 단기적으로는 관광객의 신변안전 보장을 의미하지만 중장기적

301) World Travel and Tourism Council, *Tourism as a Driver of Peace*, 2016, pp. 9~10, <https://www.americansforthearts.org/sites/default/files/TourismPeace.pdf> (Accessed August 13, 2021).

으로는 비핵화와 한반도의 지정학적 리스크 해소가 될 것이다. 북한은 분쟁영향국가(conflict-affected countries)들처럼 테러나 내전이 있는 국가는 아니기 때문에, 관광객 신변안전에 대한 우려가 해소된다면 관광산업의 발전은 오히려 비즈니스 환경의 개선에 따라 큰 폭으로 증가할 수도 있다. 북한 관광의 경우, 관광객 신변안전에 대한 우려는 범죄 발생 등 치안문제가 아니라 정치군사적 문제³⁰²⁾에 가깝기 때문에 북한 당국 차원의 재발 방지 노력 및 제도 마련이 중요할 것으로 보인다.

다음으로, 남북 관광협력이 발전하기 위해서는 우리 관광객의 방문 의사가 높아져야 한다. 관광객의 안전도 이를 결정하는 중요한 요소이지만, 가격 경쟁력, 교통, 통신, 관광서비스 등의 기반 시설, 자연자원과 문화자원 등 전반적인 관광 여건이 갖추어져야 한다. 김석진·홍제환은 여행관광업 경쟁력 지수(travel and tourism competitiveness index)를 적용하여 북한 관광산업의 경쟁력을 평가하였다. 이에 따르면 북한의 관광산업은 자연자원, 북한 당국의 관광업 육성 의지를 제외한 나머지 부문, 비즈니스 환경, 인적자원과 노동시장, 대외개방도, 항공, 육상, 항만 등 기반 시설, 관광서비스 기반 시설 등의 측면에서 매우 낮은 수준이다.³⁰³⁾ 물론, 기존 금강산 관광처럼 특구지역에서 관광이 이루어지는 경우, 교통과 통신, 관광 서비스 인프라 측면의 취약점은 보완될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 장기적으로 북한의 관광산업이 경쟁력을 갖추기 위해서는 가격 경쟁력을 확보하고, 음식, 쇼핑뿐만 아니라 다양한 체험 프

302) 과거 발생한 금강산 관광객 피격 사건, 해외 관광객의 역류 및 사망 사례가 해당한다.

303) 세계경제포럼(World Economic Forum)의 여행관광업 경쟁력 보고서는 140개 국가를 대상으로 여행관광업의 활동환경, 정책 및 활동조건, 기반시설, 자연·문화자원의 4개 하위 지수로 구성된 여행관광업 경쟁력 지수를 발표한다. 북한은 대상 국가에 포함되지 않았으나, 경쟁력 지수를 구성하는 각각의 요소들을 기준으로 적용하였다. 김석진·홍제환, 『남북경협 발전 잠재력과 정책과제』, pp. 186~195.

로그그램을 마련할 필요가 있다.

우리 국민을 대상으로 실시된 “국민여행실태조사”를 살펴보면, 여행지를 선택하는 데 가장 중요한 것은, 국내 여행이나 국외여행이나 할 것 없이 ‘여행 지명도’와 ‘볼거리 제공’인 것으로 나타났다.³⁰⁴⁾ 여행 지명도가 높다는 것은 다르게 말하면 여행지에 대한 친숙성(familiarity)이 높다는 것을 의미하며, 일종의 밴드 왜건 효과(band wagon effects)처럼 다수의 사람들이 방문한 곳을 경험하면서 동질감을 느끼고자 하는 여행자의 욕구를 반영하는 것이기도 하다.³⁰⁵⁾ 여행 지명도 측면에서 북한 지역 관광은 여행지에 대한 심리적 거리가 있기 때문에, 국내 관광에 비해서 친숙성이 높다고 보기는 어렵다. 따라서 신변안전 보장, 입경과 출경 과정의 편의 확보 등을 통해 여행지에 대한 심리적 거리를 줄이는 것이 필요하다. 다른 한편으로, 여행지를 선택하는 데 있어 중요한 요소는 ‘볼거리 제공’인데, 북한 지역 관광은 신기성(novelty)이라는 측면에서 중요한 여행 동기를 제공하기도 한다. 그러나 기존 협력 사례에서 북한 지역 관광이 제공하는 볼거리의 종류는 상대적으로 제한적이었기 때문에, 이를 보완할 필요가 있다. 관광산업이 발전하기 위해서는 관광객의 재방문 의사도 매우 중요한데, 이는 음식, 문화자원뿐만 아니라 다양한 체험 활동을 누릴 수 있느냐에 따라 결정될 수 있기 때문이다.

304) 국민여행실태조사는 우리나라 국민의 여행실태를 종합적으로 파악하는 것이 주목적이며, 1992년 한국관광공사에서 처음 작성한 이후, 2009년부터 한국문화관광연구원원이 매년 조사하고 있다. 김지학·전진영·권태일, 『국민의 여행지 선택이유와 만족도 분석 연구』(서울: 한국문화관광연구원, 2018), p. 23.

305) 위의 책, pp. 41~45.

〈표 IV-5〉 최근(2016년) 여행지 선택이유

(단위: %)

선택이유	국내여행		선택이유	국외여행	
	1순위	1+2+3순위		1순위	1+2+3순위
여행지 지명도	50.4	68.8	여행지 지명도	58.4	80.5
볼거리 제공	13.4	60.4	볼거리 제공	14.9	74.5
여행 동반자 유형	9.0	36.6	여행 동반자 유형	6.8	35.2
이동거리	8.1	35.0	여행할 수 있는 시간	3.4	27.1
저렴한 여행경비	3.8	23.0	저렴한 여행경비	2.7	19.3
경험자의 추천	2.8	12.3	교육성	2.3	5.0
여행할 수 있는 시간	2.7	23.2	이동거리	2.0	14.7
음식	2.4	10.7	경험자의 추천	1.9	17.2
체험프로그램 유무	2.3	5.9	체험프로그램 유무	1.7	4.5
숙박시설	1.6	5.7	숙박시설	0.7	3.4
교통편	0.7	5.4	쇼핑	0.4	2.7
관광지 편의시설	0.5	3.5	교통편	0.2	1.7
교육성	0.5	1.9	관광지 편의시설	0.2	2.8
쇼핑	0.2	1.3	음식	0.1	3.5
기타	1.4	6.0	기타	4.4	7.7

주: 1+2+3 순위는 중복응답

자료: 한국문화관광연구원, 『2016년 국민여행실태조사』, 2017.5., 재인용: 김지학·전진영·권태일, 『국민의 여행지 선택이유와 만족도 분석 연구』, p. 43의 〈표 4-1〉.

(3) 관광을 통한 상호문화 이해

관광은 인적 이동을 동반하는 산업으로 남북한 주민들 간의 접촉 기회를 제공한다. 관광이 평화조성에 기여한다는 주장은 접촉 기회가 상호 이해와 공감을 형성하는 계기를 만들고, 이것이 사회적 혹은 국제적 차원의 갈등을 감소시키는 효과에 주목한다. 그러나 기존 남북 관광협력뿐만 아니라 외국인 대상 북한 관광은 관광객과 원주민간의 접촉을 엄격하게 차단하고 있어, 관광이 실질적인 접촉 기회를 확대하는 계기로 발전하는 데 한계가 있다. 이는 앞으로 북한의

관광산업이 발전하는 데도 장애물로 작용할 것이다.

전술했듯이, 금강산 관광객들은 북한 주민들과의 접촉 금지를 향후 개선해야 할 요인으로 꼽고 있었다. 북한 당국의 관광객에 대한 통제는 비단 특구에서 이루어졌던 남북 관광협력에만 국한된 문제는 아니다. 최근 북한을 방문한 중국 관광객들을 대상으로 한 연구를 보면, 관광객들은 주로 호텔에 머무르거나, 관광객만을 대상으로 한 식당, 쇼핑 시설을 이용해야만 했다. 동 연구에 소개된 인터뷰들을 보면, 북한 주민들과 접촉하고 싶어 하는 중국 관광객들의 수효를 짐작할 수 있다. 한 관광객은 평양 지하철을 이용하면서 북한 주민들을 관찰한 경험이 매우 인상적이었다고 밝히고 있다. 관광객과 주민 간 통제가 엄격하지만, 중국 관광객들은 관광가이드에게 궁금한 점을 질문하면서 정보를 습득하거나, 북한 주민들의 옷, 서비스, 태도, 외양 등을 관찰하면서, 접촉에 대한 통제에 적응(협상)하는 방식을 취하는 것으로 나타났다.³⁰⁶⁾

관광을 통한 접촉의 기회도 중요하지만, 접촉의 질(quality of contact)도 중요하다. 톰라노비치(Tomljenović)의 관광객-원주민 간 상호작용에 대한 접촉가설 모형에 따르면, 관광객과 원주민의 상호작용은 접촉 기회뿐만 아니라 접촉의 질에 달려 있다. 여기에는 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한다. 관광객의 성격, 자민족 중심주의 편견 같은 사회문화적 태도, 목적지인 상대 국가, 민족에 대한 태도도 영향을 미치지만, 문화적 차이, 언어장벽, 목적지에 대한 친숙성, 원주민들과의 상호작용에서 느끼는 이익도 접촉의 질에 영향을 미친다.³⁰⁷⁾

306) Fangxuan Li and Bingyu Wang, "Social contract theory and attitude change through tourism : Researching Chinese visitors to North Korea," *Tourism Management Perspective*, vol. 36 (2020), pp. 1~8.

307) Renata Tomljanović, "Tourism and Intercultural Understanding or Contact

분단 상황에서 이루어지는 남북 관광협력은 관광객인 남한 주민과 원주민인 북한 주민 간의 다양한 감정의 상호작용을 일으키는 계기이다. 이러한 상호작용이 서로의 체제와 문화에 대한 이해를 향상시키고, 평화정착에 대한 공감대를 확산시키는 긍정적인 방향으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 측면에서, 남북 관광협력의 효과를 기대하기 위해서는 분쟁 이후 지역에서 관광이 갈등 해소에 긍정적인 기여를 했던 피스 투어리즘의 다양한 사례를 참고할 필요가 있다. 이미 ‘평화’를 주제로 한 남북 관광협력사업에 대한 아이디어들은 DMZ 생태·평화관광, 개성평화관광의 형태로 제안된 바 있다.³⁰⁸⁾

기존의 접근이 DMZ나 개성지역에 대해 관광자원으로서의 가능성에 초점을 맞추었다면, 앞으로의 논의는 이러한 사업들이 성공적인 피스 투어리즘으로 자리 잡기 위해 필요한 관광 프로그램, 관광자원의 개발에 대한 것으로 확대할 필요가 있다. 예를 들어, 분쟁을 경험한 지역들에서 관광이 긍정적인 교류와 교육 효과를 이끌어내기 위해서 관광 가이드의 역할이 중요하다고 지적하는 연구들도 있다.³⁰⁹⁾ 앞의 중국 관광객들의 사례에서 보듯이, 관광객-원주민간

Hypothesis Revisited.”

308) DMZ 지역은 이미 안보관광으로 꾸준히 이용되어 왔으며, ‘DMZ 평화의 길’ 등 ‘평화관광’에 활용되고 있다. 통일부의 국정 과제인 한반도 신경제구상의 ‘DMZ 환경·관광벨트’에 이미 DMZ 접경지역의 관광자원 활용에 대한 방향이 포함되어 있으며, 개성평화관광은, 개성시와 개성공업지구를 ‘평화관광’ 지역으로 활용하는 방안으로 제안된 것이다. 개성시의 역사·문화자원을 관광자원으로 활용하는 한편, 개성공업지구는 분단 이후 최초의 남북경제협력 특구라는 점에서 상징성이 있다. 이해정·김성환·강성현, 『북한의 관광정책 추진동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』, pp. 224~225.

309) Harald A. Friedl, “‘I Had a Good Fight with my Buddy!’ systemic conflict training in tourism education as a paradigmatic. Approach to stimulating peace competence,” in *International handbook on tourism and peace*, eds. Cordula Wohlmuther and Werner Wintersteiner (Klagenfurt: Drava Verlag, 2014), pp. 335~354, 재인용: Susanne Becken and Fabrizio Carmignani, “Does tourism lead to peace?,” p. 65.

접촉이 제한된 북한 관광의 경우, 관광 가이드는 북한에 대한 이해를 높이는 데 중요한 역할을 한다. 중국 관광객들이 북한을 방문하고 난 이후의 태도 변화를 보면, 긍부정의 변화가 모두 존재하지만, 대체로 북한에 대한 이해의 폭이 넓어지고, 북한 주민들에 대한 공감도가 높아졌다는 반응들이 많았다.³¹⁰⁾

향후 남북관광협력도 한반도 평화 구축, 남북한 주민들 간의 화해를 도모하는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 관광 프로그램이나 관광 상품을 개발하고, 관광 가이드에 대한 역할을 고민해 나가야 한다. 과거 금강산 관광의 경우, 우리 측의 관광 조장(관광 가이드)과 북측의 안내원이 각각 관광객 인솔과 관광지 안내라는 역할을 분담하는 형태로 이루어졌다. 북측 안내원과 우리 측 관광객의 대화가 이루어지기도 했지만, 적극적인 상호작용이 이루어지는 데는 한계가 있었기 때문에, 우리 측 관광 조장들은 관광객 인솔 외에도, 안전 관리나 관광객과의 대화 등 다양한 역할을 했을 것으로 추정된다. 향후 남북 관광협력이 진전된 피스투어리즘으로 자리 잡기 위해서는 관광 조장의 역할을 더욱 세분화하고 전문화해야 한다. 또한, 피스 투어리즘의 성격에 부합하도록 남북이 공동으로 관광 프로그램을 기획하거나, 남북한의 관광 가이드들을 대상으로 한 교육 프로그램을 마련하는 방향도 고민해야 한다.³¹¹⁾

(4) 지속가능한 관광

향후 남북 관광협력은 지속가능한 관광(sustainable Tourism)으로 발전시켜야 한다.³¹²⁾ 유엔 세계관광기구(WTO)에 따르면 지속가

310) Fangxuan Li and Bingyu Wang, "Social contract theory and attitude change through tourism : Researching Chinese visitors to North Korea," pp. 1~8.

311) 현대경제연구원 이해정 연구위원 토론 내용(2021.8.30., 통일연구원 전문가 좌담회).

312) 지속가능한 관광이라는 관점에서 남북 관광협력의 발전을 논의한 선행연구로는 이

능한 관광이란 지역사회에 편익을 극대화하고 비용을 최소화하며 관광지의 문화와 자연환경을 지속적으로 보전하고 관광산업에 경제적 지속성을 보장하는 관광을 의미한다.³¹³⁾ 즉, 경제, 생태와 환경, 문화적인 측면에서의 지속가능성에 중점을 둔다.

최근 남북 관광협력에 대한 선행연구들은 지속가능한 발전목표에 대한 국제사회의 합의, 전 세계 관광산업의 트렌드에 맞춰 남북 관광협력이 지속가능한 관광으로 발전하기 위한 조건들을 검토하고 있다. 이에 따르면, 현 정부의 ‘한반도 신경제구상’에 포함된 ‘DMZ 환경·관광벨트’는 지속가능한 관광에 부합하는 사업이라고 할 수 있다.³¹⁴⁾

한편, 북한도 지속가능한 발전목표를 달성하기 위한 이행계획을 발표한 바 있으며, 최근에는 이에 대한 이행보고서를 유엔에 제출하였다. 북한의 지속가능한 발전목표의 VNR 보고서에는 17가지 목표에 대한 성과와 계획이 포함되어 있으며, 관련 통계도 포함되어 있어 살펴볼 필요가 있다. 특히 관광산업과 관련하여 북한이 밝힌 성과와 계획들을 살펴보자.

동 보고서에 따르면, 전체 17가지 목표 가운데 ‘관광’은 인민생활 개선(목표 1), 자립적인 지식기반경제 건설과 모두를 위한 일자리 제공(목표 8), 지속가능한 소비와 생산(목표 12), 해안, 바다, 해양자원의 보호와 지속가능한 사용(목표 14)과 관련하여 언급되었다.³¹⁵⁾

해정·김성환·강성연, 『북한의 관광정책 추진동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』을 참조.

313) UNWTO, International conference on sustainable tourism in small Island Developing States (SIDS) and other Islands, <<https://www.unwto.org/sustainable-development/small-islands-developing-states>> (Accessed August 13, 2021).

314) 이해정·김성환·강성연, 『북한의 관광정책 추진동향과 남북 관광협력에 대한 시사점』, pp. 224~225.

315) DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda.”

4개 목표 가운데 좀 더 중점적으로 언급된 부분은 목표 1과 목표 8이다. 즉, 관광은 북한 주민들의 문화와 여가 생활에 기여하기 위한 방안이자, 해외 관광객 확대를 통해 외화수입을 늘리고 경제성장과 고용을 창출하기 위한 방안으로 우선적으로 고려되고 있다. 각각의 내용을 자세히 살펴보자. 우선, 지속가능한 발전목표의 목표 1은 빈곤 해소(no poverty)이지만, 북한은 자국의 발전목표(NDGs)와 관련해서 ‘인민생활 개선’을 목표로 제시하였다. 이와 관련한 성과로 각종 주거시설 확충 및 공장 건설 내역, 태풍과 수해 이후 복구 사업, 고아, 노인 등 취약계층을 위한 투자 등을 제시하였다. 관광시설도 북한 주민들을 위한 문화·여가시설을 마련한다는 차원에서 강조되고 있다. 동 보고서에 따르면, 2013~2020년 기간중 마식령 스키장, 미림 승마 클럽, 문수 물놀이 공원, 룡라 인민 스포츠 공원, 양덕 온천 리조트 등을 건설한 것을 성과로 내세우고 있으며, 원산갈마 관광 리조트 건설도 인민생활 향상을 위한 노력으로 간주하고 있다.³¹⁶⁾

목표 8에서는 경제발전에 기여하는 방향으로 관광산업을 육성하고자 하는 북한 당국의 의지가 드러난다. 그러나 동시에 자국의 관광산업 발전 수준과 잠재력이 아직까지는 열악한 상황임을 인정하고 있다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 이에 따르면, 북한 당국은 관광발전을 위한 적극적 조치를 취했으며, 마식령 스키장, 원산-갈마 해안 관광지 건설은 이러한 노력의 일환이다. 그러나 아직까지 ‘GDP에서 관광수입이 차지하는 비중이 낮고 관광의 잠재력도 적절히 개발되지 않고 있다’고 인정하고 있다.³¹⁷⁾ 관광산업의 경제성장에 대한 기여는 지표로도 제시되고 있는데, 원래 목표 8에서 관광산업의 경제성장에 대한 기여는 “총 GDP 혹은 경제성장률에서 관광

316) *Ibid.*, pp. 12~15.

317) *Ibid.*, p. 31.

직접GDP의 비율(tourism direct GDP as proportion of total GDP and in growth rate)”을 의미한다. 여기서, 관광 직접GDP(tourism direct GDP)란 관광객(방문자)과 직접 연관된 모든 산업에서 창출되는 GDP를 의미한다.³¹⁸⁾ 북한은 이 수치가 2016년 0.16%에서 2018년 0.23%로 증가하였다고 밝히고 있는데, 전체 GDP에서 차지하는 비중을 의미하는 것으로 해석된다.³¹⁹⁾ 그러나 2020년에는 이 비중이 0.0063%으로 급감하였다. 이러한 수치 변화는 대북제재 강화 이후 중국 관광객 급증, 코로나19 확산에 따른 국경 봉쇄가 관광 산업에 미친 영향을 잘 보여준다. 관광객 규모가 비교적 큰 폭으로 증가하였던 2018년에도 전체 GDP에서 차지하는 비중이 0.23%에 불과한 것만을 보아도 그러하다.³²⁰⁾

목표 12(지속가능한 생산과 소비)와 목표 14(해안, 바다, 해양자원의 보호와 지속가능한 사용)에서도 관광이 언급되고는 있으나, 구체적인 계획을 제시하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 목표 12와 관련해서는 지속가능한 관광을 위한 관광상품의 개발을 언급하고 있고, 목표 14와 관련해서는 원산 지역을 관광지구로 개발하는 과정에서 생물 다양성의 보호를 언급하고 있는 정도이다.³²¹⁾

북한의 지속가능한 발전목표에 대한 자발적 국별 리뷰 보고서가 ‘관광’과 관련하여 시사하는 바는 다음의 두 가지 측면이다. 첫째, 관광산업의 육성을 경제성장과 일자리 창출의 기회로 연결하고자 하는 북한 당국의 의지이다. 북한은 동 보고서에서 목표 8과 관련하

318) OECD, Tourism GDP(indicator), 2021, <<https://data.oecd.org/industry/tourism-gdp.htm>> (Accessed August 18, 2021).

319) 경제성장률에 대한 기여도로 해석하려면 단위가 %가 되어야 하는 것으로 보아, 전체 GDP에 대한 비중인 것으로 보인다.

320) DPRK, “Democratic People’s Republic of Korea Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda,” pp. 29~31, p. 61.

321) *Ibid.*, pp. 38~39, pp. 42~43.

여 관광산업의 기여에 대해 비교적 비중 있게 논의하고 있다. 이는 비단, 북한에 국한된 것은 아니다. 2016~2017년 기간 중 SDGs 자발적 국별 리뷰 보고서를 제출한 64개 국가들 가운데 41개 국가가 관광산업을 지속가능한 발전을 달성하기 위한 중요한 기회 요인으로 인식하고 있다. 또한, 27개 국가들은 목표 8과 관광의 직간접적인 연계를 명시하고 있다.³²²⁾ 둘째, 북한도 관광자원의 지속가능한 이용, 생태와 환경의 보호라는 측면에서 ‘지속가능성’을 강조하는 국제사회의 논의를 부분적으로 인식하고 있는 것으로 보인다.

이와 같이, 관광산업의 경제발전에 대한 기여, 지속가능한 관광의 국제적 논의에 대한 북한당국의 의지와 인식을 확인할 수는 있으나, 동 보고서에서 지속가능한 관광의 발전과 관련된 구체적인 계획이나 대안을 확인하기는 어렵다. 이는 비단, 북한의 자발적 국별 리뷰 보고서에서만 확인할 수 있는 부분은 아니다. 김정은 위원장 집권 이후 관광산업에 대한 북한 당국의 정책적 관심은 증가했으나, 이는 대부분 관광지구 지정, 관광시설 확대 등에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 지속가능한 관광은 관광산업에 대한 투자 자체를 확대하는 것보다는 여성이나 저소득층의 고용을 통한 소득 창출, 지역 공동체의 관광산업에 대한 참여 확대, 관광산업을 위한 복원력 있는 인프라 설계 등을 강조한다. 즉, 양적인 측면에서만 관광산업이 성장하는 것이 아니라 관광을 통해 국가 내 불평등을 완화하고 생태와 환경의 지속가능한 이용을 담보하는 데 중점을 두는 것이다.

단기간에 북한의 관광산업이 지속가능한 관광을 위한 유인과 역량을 갖추기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 단기적으로는 관광산업 활성화에 대한 북한 당국의 수요를 남북 관광협력사업에 대한

322) UNWTO and UNDP, *Tourism and the Sustainable Development Goals - Journey to 2030* (Madrid: UNWTO, 2017).

참여로 연결시키고, ‘지속가능한 관광’을 위한 최소한의 필요조건을 단계적으로 충족시켜 나가는 것이 필요하다. 특히, 북한의 관광자원에 대한 ‘지속가능한 이용’을 확보하는 것이, 중장기적으로 남북 관광협력의 지속가능성뿐만 아니라 북한 관광산업의 활성화에도 기여한다는 점을 인식할 필요가 있다.

현재 남북 관광협력사업으로 제안되고 있는 DMZ 접경지역 관광의 경우, 지속가능한 관광의 바람직한 대안으로 자리 잡을 수 있는 요소들이 있다. 접경지역의 생태·환경은 그 자체가 중요한 관광자원이기 때문에, 지속가능한 이용을 위한 다양한 대안이 제시될 유인이 충분하다. 또한, DMZ 접경지역의 생물다양성 보호를 위해 친환경 관광 인프라의 조성이 필요한데, 이 지역 자체가 한반도 중간을 가로지르고 있어 이를 둘러싼 다양한 지역 공동체와 이해관계자들의 참여가 필요하다. 다양한 지역과 이해관계자의 참여를 통한 이익의 공유와 이에 따른 확산 효과는 남북 관광협력의 지속가능성을 높이는 데 기여할 것으로 예상된다.

4. 산업협력

가. 논의배경

남북한 경제공동체가 심화되는 과정의 핵심은 산업협력(industrial cooperation)에 있다. 남북교역은 남한과 북한에서 각각 생산된 상품의 거래를 통해, 관광협력은 원주민과 관광객으로서 남북한 구성원들의 접촉에 기반하여 경제공동체 형성을 촉진한다. 반면, 산업협력은 생산요소의 투입과 생산 과정의 협력, 생산품의 판매와 소비를 통해 남북한의 상호연결을 확장하는 과정이라고 할 수 있다. 남북한

경제공동체의 궁극적인 목적이 생산, 분배, 거래행위의 단일권을 형성하는 데 있음을 감안³²³⁾할 때, 산업협력의 확대는 경제공동체 형성을 견인하는 핵심이라고 할 수 있다. 또한, 오늘날 각국의 경제가 글로벌 가치사슬(global value chain)과 연결되어 있다는 측면에서, 산업협력은 남북한 경제공동체가 한반도 차원을 넘어 글로벌 가치사슬에 함께 편입되는 과정이라고도 볼 수 있다.

경제적 파급효과의 측면에서도 산업협력의 효과는 남북교역이나 관광협력에 비해 크다고 할 수 있다. 남북교역은 남한과 북한에서 생산된 최종재의 거래를 통해 후생을 증진시키며, 관광협력도 관광 지구에 대한 개발과 관광서비스 창출에 연관된 업종에 한하여 파급 효과를 기대할 수 있지만, 산업협력은 생산과정에 필요한 원자재의 조달, 노동력의 고용에서부터 자금 이동과 기술협력에 이르기까지 다양하고, 연쇄적인 파급효과를 낳는다.

지금까지 남북 산업협력에 대한 논의는 주로 경제적 측면에 초점을 맞추고 있었다. 이는 산업협력이 추진되기 위해서는 정부가 기반 시설에 투자하는 형태라고 하더라도, 사업에 참여하는 민간 사업자의 수익성이 협력이 실현되는 가장 중요한 요소였기 때문이다. 수익성이 선결조건인 것은 분명하다. 그러나 산업협력이 지속가능한 형태로 발전하기 위해서는 개별 사업의 이윤을 확보하는 문제 외에 남북 간 이익의 공유, 남북한 산업의 상호보완성 확보, 양질의 일자리 창출, 포용적 경제성장에 대한 논의도 이루어질 필요가 있다. 또한 산업협력이 생활공동체 형성에 기여하는 확산 효과로서 한반도의 평화조성, 남북한 구성원들의 상호작용을 통한 동질성 확보와 상호 문화이해에 대해서도 검토할 필요가 있다.

323) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』, 재인용: 박영호, “「민족발전 공동계획」의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진방향,” pp. 11~12.

산업협력은 그 경제적 파급효과가 크고 남북한 경제의 상호의존도를 한층 더 확대시킴으로써, 다음과 같은 측면에서 생활공동체 형성에 기여한다. 첫째, 남북 경제공동체 형성의 궁극적인 목적은 남북한 소득격차 축소를 통한 동질성 확보에 있다. 산업협력은 북한의 경제성장을 촉진시켜 남북한 구성원들의 경제적 동질성 확보에 기여한다. 이는 장기적으로 통일비용 경감에 기여한다. 둘째, 산업협력을 통한 남북한 경제의 상호의존도 확대는 평화조성에 기여한다. 무역이 평화조성에 기여한다는 주장의 핵심은 국가간 갈등의 기회비용에 있다. 남북한 경제의 상호의존은 분쟁에 따른 기회비용을 높여, 평화조성에 기여할 수 있다. 셋째, 산업협력의 일차적 목적은 각 사업의 이윤을 확보하는 데 있지만, 각각의 생산과정은 남북한 구성원의 ‘접촉지대(contact zone)’라는 공간을 통해 상호작용을 확산하는 계기를 만들기도 한다.³²⁴⁾ 다음 절에서는 생활공동체 형성에 기여하기 위한 바람직한 산업협력의 방향에 대해 논의하고자 한다.

나. 바람직한 산업협력의 방향

2018년 판문점 선언과 평양공동선언으로 남북경협에 대한 합의가 이루어지면서, 남북 산업협력의 바람직한 추진 방향을 제안하는 연구들이 다수 이루어졌다. 남북 산업협력의 방향성, 전략 및 업종별, 지역별 협력 방향에 대해서는 산업연구원 등을 중심으로 다양한 연구들이 이미 이루어진 바 있으며, 2018년 남북 정상회담의 합의 내용, 북한의 수용 능력 및 정책 변화, 한반도 신경계구상 등 우리 정부의

324) 이우영·구갑우는 북한이탈주민과 남한 주민의 만남, 남북한 교류협력을 통한 만남이 이루어지는 ‘접촉지대’에서 일어나는 마음의 상호작용에 대해 논의하였다. 남북한 교류협력은 대북 인도적 지원, 개성공업지구가 사례로 제시되었다. 이우영·구갑우, “남북한 접촉지대와 마음의 통합이론: 마음의 지질학 시론,” 『현대북한연구』, 제19권 1호 (2016), pp. 269~310.

남북경협 구상 등을 반영하여 새로운 남북 산업협력의 방향들이 제시되었다.³²⁵⁾ 선행연구들은 주로 경제적 측면에서 남북 산업협력의 실현가능성을 높이기 위한 제안들에 초점을 맞추고 있다. 이미 구체적이고 다양한 제안들이 제시되었기 때문에, 이를 재론할 필요는 없다고 본다. 본 연구에서는 경제적 지속가능성이라는 측면에서 선행 연구들의 제안들을 이어받는 한편, 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북 산업협력의 추진 방향에 대해 추가적으로 논의하고자 한다.

(1) 경제적 지속가능성 확보

국가 간 경제협력의 기본 목적은 국제분업에 따른 경제적 이익이다. 남북경협의 추진도 이와 다르지 않다. 경협 추진에 필요한 제도 설계와 특구 조성 등에 필요한 인프라 투자는 정부가 주도하더라도, 기본적으로 각 사업에 민간 사업자들이 참여하여 경제적 이익을 확보할 가능성이 있어야 경협 구상이 실현된다. 기존에 추진되었던 남북경협 사업들도 남북한 각각의 비교우위가 있는 품목들에 특화하는 방향으로 추진되었다. 남북교역의 경우, 북한은 농수산물이나 광산물에 특화하여 수출하였고, 남한이 원부자재를 제공하고 북한의 노동력을 이용하는 위탁가공 방식이 큰 비중을 차지하기도 했다. 개성공업지구 또한 노동집약적인 제조업을 중심으로 발전하였다. 이와 같이, 기존 남북경협은 남한과 북한이 비교우위가 있는 생산요소들을 결합하는 방식으로 추진되었고, 이에 상응하는 이익을 공유하는 성과를 얻기도 했다. 북한은 남북간 이루어진 일반교역이나 위탁가공교역을 통해 흑자를 기록하였고, 개성공업지구를 통해 얻는 임금

325) 이석기, 『남북한 산업협력 쟁점 분석』 (세종: 산업연구원, 2019); 이석기·주현·빙현지, 『한반도 신경계구상 실현을 위한 남북한 산업협력 전략』 (세종: 산업연구원, 2019).

수입을 확보한 바 있다. 남한 민간 사업자들의 경우에는 사업별로 편차가 있고, 남북관계 악화로 사업이 중단된 경우, 초기 투자비용을 회수하지 못한 경우들도 있다. 그러나 사업의 지속가능성이 담보되었을 경우, 충분한 수익을 확보할 가능성이 보다 높았을 수 있다.

남북경협이 정체와 중단은 개별 사업 자체의 수익성 때문이라기 보다 정치군사적 긴장에 따른 것이었기 때문에, 기존 사업의 한계를 논하는 것이 곧바로 경제적 수익성을 개선하는 방안으로 이어지는 것은 아니다. 오히려, 초기의 남북경협 추진 원칙으로 제시되었던 정경분리 원칙이 유지되었다면, 경협사업의 수익성 확보와 이에 따른 확산효과(spill-over effect)를 기대할 수 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고, 기존 남북경협이 각 사업들이 가진 한계를 경제적 성과의 측면에서 되짚어 보는 것은 의미가 있다. 결과적으로, 경제적 성과가 남북한 구성원 모두에게 만족스러운 것이었다면, 정치군사적 갈등 확대가 억제되고 정경분리 원칙이 유지되었을 가능성도 없지 않기 때문이다.

대표적인 남북 산업협력인 개성공업지구의 착공(2003년)은 1989년 시작된 남북교역과 1998년 이후 금강산 관광사업이 비교적 순조롭게 정착된 이후에 이루어졌다. 국가 간 산업협력은 상당한 수준의 상호 신뢰를 바탕으로 투자보장협정 등 제도적인 기반을 구축한 이후에 이루어진다. 상품 교역은 양국 간 교역이 중단되더라도 다른 국가로의 대체 가능성이 있지만, 산업협력은 초기 인프라 및 시설 구축에 소요되는 비용 등 투자 리스크가 훨씬 크기 때문이다. 개성공업지구는 가동이 이루어졌던 십여년 동안 북한 노동자의 고용규모와 입주 기업 수가 꾸준히 확대되었고, 생산액도 증가하는 긍정적인 경제적 성과를 달성하였다.

그러나 개성공업지구의 성과가 그 이상 확대되지 못한 데에는 다

음과 같은 문제점들이 작용하였다고 볼 수 있다. 첫째, 사업의 구체성의 측면이다. 개성공업지구는 북한 노동력의 수급 여건을 면밀히 검토하지 못한 채 노동집약적인 제조업을 중심으로 추진되어, 사업을 확장하는 데 한계에 봉착한 측면이 있다. 둘째, 경제적 이익의 공유에 대한 불만이라는 측면이다. 개성공업지구 노동자의 임금 수준을 둘러싼 남북 간 갈등이 확대된 바 있다. 셋째, 산업협력에 대한 북한의 관여도가 크지 않았다는 점이다. 개성공업지구는 북한의 토지와 노동력, 남한의 자본과 기술이 결합되는 산업협력 방식이다. 남한의 입장에서는 경제특구 조성에 필요한 인프라 구축, 자본재 도입과 공장시설 건설 등 매물비용을 부담했지만, 북한의 입장에서 특구 가동에 대한 경제적 관여는 노동력 투입이 대부분을 차지했다고 볼 수 있다. 물론, 5만 여 명의 북한 노동자들이 개성공업지구에 고용되어 있었기 때문에, 북한의 경제적 관여가 낮았다고만 보기는 어렵다. 그렇지만, 특구가동에 필요한 원자재나 자본재가 모두 남한으로부터 조달되었기 때문에, 북한의 대내 경제가 개성공업지구와 연계되어 있다고 보기는 어려웠다. 첫 번째 요인, 즉 사업 추진 여건에 대한 면밀한 검토가 수반되지 않은 것이 사업의 확장 가능성을 가로막은 요인이라면, 경제협력 상태에 대한 참여자의 불만, 경제협력 중단에 따른 기회비용이 적은 것은 사업의 지속가능성을 낮춘 요인이라고 할 수 있다.

개성공업지구의 경험에 비추어, 향후 남북 산업협력이 중점을 두어야 할 부분은 다음과 같다. 첫째, 남북 산업협력은 개별 사업의 계획 단계에서 사업의 구체성과 실현가능성에 초점을 맞추고, 사업 추진에 대한 수요, 사업 참여자의 수익성, 남북한 국민경제 및 지역경제의 입장에서 추구하는 경제성 등 각 사업의 타당성에 대해 더욱 면밀하게 검토할 필요가 있다. 남북 산업협력이 추진된다면, 이는

개성공업지구의 재가동에서 시작하여 남북 정상이 합의한 공동 특구를 개발하는 단계로 확대될 가능성이 높다. 이와 같은 경제특구 개발은 일반적인 산업단지 조성과는 다르지 않다는 점에서 사업 타당성에 대한 조사를 보다 구체화할 필요가 있다. 물론, 남북경협 특성상 사업 추진 과정에서 사업 타당성 조사를 위한 정보를 획득하기 쉽지 않다. 이뿐만 아니라, 매우 추상적인 수준의 사업 구상을 합의하는 경우가 대부분이라 이를 구체화하는 과정에서 사업의 내용과 추진 방향이 달라질 가능성도 없지 않다. 그럼에도 불구하고, 철저한 검토 없이 사업이 추진되었을 경우, 이는 도리어 산업협력의 경제적 성과를 낮추고, 사업에 참여한 당사자들의 불만으로 이어져 사업의 지속가능한 발전을 저해하는 요인으로 작용한다.

둘째, 남북 산업협력에 대한 북한의 관여를 높일 필요가 있다. 전술하였듯이, 기존 남북경협은 북한의 대내경제와 긴밀하게 연계되어 있다고 보기 어려웠고, 이는 경협 중단에 따른 기회비용을 낮추어 사업의 지속가능성을 낮추는 요인으로 작용하였다. 북한의 경제적 관여를 높이기 위해서는 남북 산업협력이 공동 특구 이외의 지역에서 북한의 다양한 경제주체들이 참여하는 방식으로 이루어질 필요가 있다. 공간적인 측면에서뿐만 아니라 참여 주체의 측면에서도 남북 산업협력이 전면화될 필요가 있는 것이다. 물론, 초기의 남북 산업협력은 개성공업지구와 남북 정상에 합의한 공동 특구를 중심으로 재개될 가능성이 높다. 그렇지만, 중장기적으로 개성공업지구와 같이 북한이 토지와 노동자만 제공하는 방식을 넘어서는 산업협력이 이루어질 필요가 있다. 즉, 북한이 공급 가능한 원자재, 자본, 기술을 개별 사업에서 조달하는 방식으로 산업협력이 추진되는 것이 바람직하다. 초기 단계에서 북한의 공급 능력이 부족할 수 있지만, 북한 경제와 남북 산업협력의 연계성을 높이는 것은 개별 사업

의 효율성을 높이고 북한의 산업 생태계를 복구하는 효과로 이어질 수 있다.³²⁶⁾

셋째, 남북한 산업협력이 지속가능한 형태로 발전하기 위해서는 협력의 경제적 성과가 남북한 양측에 균형 있게 배분되어야 한다. 후술하겠지만, 경제적 성과의 균형은 남북한 산업협력이 평화조성으로 이어지기 위한 조건이기도 하다. 여기서, 경제적 성과가 남북간에 균형을 이룬다는 것은 이익의 크기가 기계적으로 균등해야 한다는 의미는 아니다. 남북한의 소득 격차와 산업 구조의 차이를 감안할 때, 경제협력에서 발생하는 이익이 국민경제에 미치는 영향은 북한이 남한보다 훨씬 클 수밖에 없기 때문이다. 그러나 다른 한편으로, 중장기적으로 저성장과 양극화 심화 같은 우리 경제의 문제점들을 해소하기 위해 남북경협을 기회로 활용하는 방안도 모색할 수 있다. 선행연구가 제안하였듯이 비핵화 이후 남북경협은 남북 공동 특구의 생산물을 수출하여 새로운 시장을 개척하는 혁신의 기회이자, 동북아시아 지역의 플랫폼 국가로 성장하는 기회가 될 수도 있다.³²⁷⁾ 무엇보다, 큰 틀에서 남북한 이익의 균형을 추구한다는 원칙을 세우고, 수익성과 경제적 합리성을 기준으로 남북한 산업협력의 업종, 협력 방식, 공동 개발의 우선순위를 선정할 필요가 있다. 사업 추진의 수월성, 북한의 수용 가능성이 높다고 해도, 경제적 성과에 대한 불확실성이 큰 사업들은 추진하지 않는 등의 원칙을 확립할 필요가 있다.³²⁸⁾

넷째, 포용적 경제성장과 양질의 일자리 창출(목표 8), 회복력 있는 인프라 구축과 혁신 제고(목표 9) 같은 지속가능한 발전목표와의

326) 이석기, 위의 책, pp. 24~38.

327) 이영훈, “평화와 혁신의 관점에서 본 남북경협,” 『통일정책연구』, 제28권 제1호 (2019), pp. 51~80.

328) 이석기, 『남북 산업협력의 쟁점 분석』, pp. 24~38.

연계성을 확대하는 방향으로 남북한 산업협력을 추진할 필요가 있다. 중장기적으로 남북한 산업협력은 한반도 전체의 지속가능한 발전에 기여하는 방향으로 이루어져야 한다. 그동안 남북경협은 북한의 경제난 해소나 산업발전, 남북 간 소득격차 축소 같은 제한된 목표를 중심에 두고 추진된 측면이 없지 않은데, 이를 확장하여 국제사회의 개발협력의 가치들과 연계시킬 필요가 있다. 예를 들어, 남북경제특구의 확대는 북한의 노동력을 고용함으로써 양질의 일자리 창출이라는 목표에 기여하는 한편, 국내 한계기업들의 퇴출을 막거나 리쇼어링(reshoring) 기회를 열어준다는 측면에서 포용적 성장으로 이어질 수 있다. 남북한 재생에너지 협력은 남한에는 첨단기술의 실험장이 된다는 측면에서, 북한에는 에너지 부족을 해소하고 회복력 있는 인프라를 구축한다는 의미에서 지속가능한 발전에 기여할 수 있다. 이러한 접근이 남북 산업협력에 대한 북한의 수용성을 확대할 것으로 기대된다. 북한은 자국의 국가경제발전전략과 유엔의 지속가능한 발전목표를 연계시키고, 각각의 세부목표를 자국의 현실에 맞게 재해석하는 등 최근 국제사회의 개발협력목표에 적극적으로 참여하고 있기 때문이다.

이러한 측면에서, 남북한 산업협력의 목표는 다른 남북교류협력의 목표들과의 상호연결성을 강화하는 방향으로도 조정될 필요가 있다. 국제개발협력의 지향이 지속가능한 발전이라는 목표로 확장된 것은, 빈곤국의 소득 증대만을 목표로 추진된 개발협력들이 효과적이지 않았기 때문이다. 궁극적으로 빈곤 해소, 생명과 안전의 보호, 문화적 다양성의 존중, 교육과 성차별 해소 같은 보편적 가치들이 연결되어 있고, 이러한 목표들이 조화롭게 달성되었을 때 빈곤국의 어려움이 해소될 수 있다는 경험에 근거한 것이다. 기존의 남북 교류협력은 각 사업의 목표에서 상대적으로 경직성 있게 이루어진

측면이 있는데, 지속가능한 발전목표의 진전 과정을 따라 각 사업들의 목표들을 연계하고 조화롭게 추진하는 방향으로 발전할 필요가 있다. 예를 들어, DMZ 생태관광은 하나로 연결된 남북한의 생태자원을 보호하기 위한 생태협력이자 이를 계기로 생명과 평화의 가치를 확인하는 관광협력이다. 또한 이러한 사업을 위한 개발과정은 회복력 있는 인프라 구축(목표 9) 과정이 될 것이다. 이와 같이, 하나의 사업에서 달성할 수 있는 다양한 가치들의 상호연결성을 확보하는 방향으로 남북교류협력이 추진되어야 한다. 이러한 접근은 남북교류협력에 대한 국제사회의 공감과 지지를 이끌어낸다는 측면에서도 의의가 있다.

(2) 평화조성에 대한 기여

유럽의 공동체 형성은 두 차례의 세계대전에 대한 반성의 결과이자, 경제협력이 평화조성에 기여한 사례로, 우리의 통일방안에도 영향을 미쳤다. 전쟁자원인 석탄과 철강의 공동 생산과 관리에서 시작된 유럽의 경제통합은 상품과 서비스의 거래에서 시작하여, 회원국 간 노동이동과 거주이전의 자유를 허용하였으며, 통화 통합에까지 이르렀다. 물론, 현재와 같이 남북한 간에 소득 격차가 확대되어 있고, 경제협력이 중단된 상태에서 유럽 공동체의 수준으로 남북 경제통합이 진전된 상황을 상상하는 것은 쉽지 않다. 그러나 남북한 산업협력을 전면화하는 과정은 민족공동체통일방안의 초기 구상에서 고려했던 것처럼 생산, 분배, 거래행위에 있어 단일한 경제권을 형성³²⁹⁾하는 장기적인 과정이 될 것이다. 이 과정에서 남북한 산업협력은 평화조성에 기여하는 방향으로 확대될 필요가 있다. 그러나 브

329) 박영호·박종철, 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』, 재인용: 박영호, “민족발전공동계획의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진방향,” pp. 11~12.

렉시트 사태에서 보듯 경제통합 과정이 순조로운 것만은 아니다. 경제통합이 심화될수록, 개개인의 삶에 미치는 영향은 확대되고, 경제적 성과의 배분과 공유를 둘러싸고 불만이 누적될 수 있기 때문이다. 유럽의 사례를 토대로, 남북한 산업협력이 평화조성에 기여하기 위해서는 어떠한 측면을 유의해야 할 것인가?

유럽통합에 대한 회의적인 관점은 회원국 간 정체성의 차이, 유럽 연합 체제의 의사결정 구조상의 문제에 따른 것이기도 하지만, 유럽의 분열을 촉발하는 주요 이슈들은 대부분 경제적인 문제들과 연관되어 있다. 거슬러 올라가면, 2010년에 유럽 재정위기의 원인과 이에 대한 대응을 두고 역내 회원국들의 이견이 확대되기 시작했다. 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기 이후, 역내 회원국들의 회복 속도에는 차이가 있었고, 이는 경제통합에 대한 불만을 확대시켰다고 볼 수 있다. 경제통합이 심화되면서 개별 국들이 독립적으로 개입할 수 있는 정책 수단들이 제약을 받게 되었고, 노동이민이나 난민 문제에 대한 유럽연합 차원의 정책들에 대해서도 반발이 확산되었다. 최근 유럽회의주의(Euroscepticism)의 확산은 경제통합이 지속가능하고 순조롭게 이루어지기 위해서는 경제적 이익의 국가 간 균형을 유지하는 한편, 경제통합이 경제력의 격차를 점진적으로 축소해 나가는 과정이 되어야 함을 잘 보여준다.³³⁰⁾

한편, 유럽 정체성의 혼란이 통합을 저해하는 요인으로 작용하는데, 이는 경제적 여건의 영향을 받는다는 점도 눈여겨 볼 필요가 있다. 선행연구에 따르면, 유럽연합이 기존의 서유럽 위주에서 중동부 유럽까지 확대되면서 기존 유럽연합 회원국과 유럽 시민들이 공유하던 정체성에 혼란이 생겼다. 아래 <그림 IV-2>는 유럽연합 시민

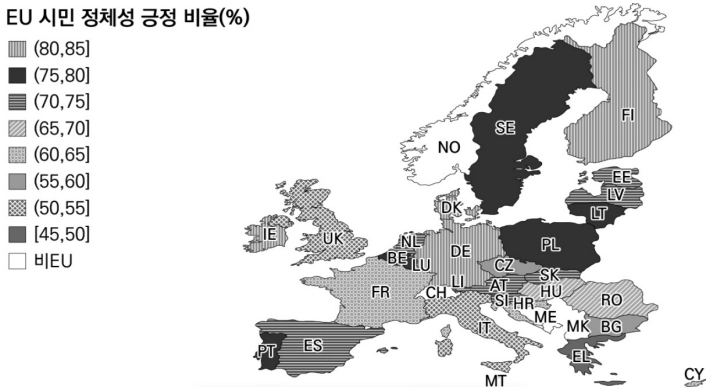
330) 조동희 외, 『브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점』 (세종: 대외경제정책연구원, 2017), pp. 22~91.

으로서 정체성에 대한 긍정 비율을 보여주는데, 독일, 핀란드를 포함한 북부에서는 정체성에 대한 긍정 비율이 높지만, 영국, 이탈리아, 그리스에서는 매우 약하다. 이탈리아와 그리스는 유럽의 재정위기로 어려움을 겪은 바 있고, 2004년 중동부 유럽 국가가 유럽연합에 가입한 후 역내 이민이 급증하였던 영국에서는 이민 유입에 따른 일자리 대체와 재정부담에 대한 불만이 급증하였다. <그림 IV-3>을 보면, 2017년 기준 ‘경제’와 ‘지역 간 연대’에 따라 정체성을 확인하는 비중이 십 년 전에 비해 매우 감소한 것으로 볼 수 있다. 이는 공동체 속에서 정체성에 대한 공감의 정도가 경제적 상황에 따라 크게 영향을 받는다는 것을 보여준다.³³¹⁾

남북한의 민족 정체성은, 문화와 역사의 공통성에 주로 기반을 둔 유럽의 정체성과는 차이가 있다. 그러나, II장에서 살펴본 것처럼 민족정체성에 대한 공감대는 갈수록 약화하고 있다. 반면, 통일의 이유를 경제적인 측면으로 응답한 비중은 남북한의 소득격차가 지금보다 적던 시기, 남북경협이 활성화하던 시기에는 상대적으로 높았으나, 현재는 이에 대한 공감이 줄어들고 있다. 향후, 남북 경제통합에 따른 경제적 이익이 증가하고, 그 성과가 남북 간, 남한과 북한의 여러 구성원들에게 균형적으로 분배된다면, 통일에 대한 공감과 ‘우리’라는 정체성 형성에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 경제통합이 평화조성에 기여하기 위해서는 어떠한 경제적 관계를 맺느냐가 중요하다는 것을 유럽연합의 사례는 잘 보여준다고 하겠다.

331) 위의 책, pp. 22~24.

〈그림 IV-2〉 ‘스스로를 유럽연합 시민으로 느끼는가?’에 대한 응답

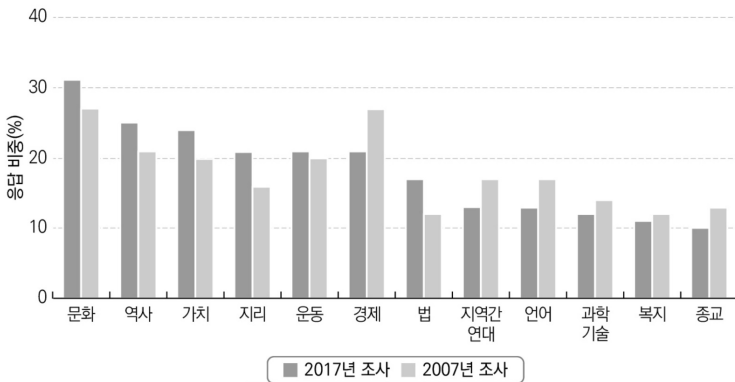


주 1: 유로바로미터(Standard Eurobarometer)의 QD2.1번 질문에 대한 긍정 응답 비중

2: Stata 모듈 SPMAP(Pisati 2007)을 이용해 그림

자료: European Commission, Eurobarometer DB, 2017, (검색일: 2017.12.3.), 재인용: 조동희 외, 『브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점』, p. 23의 〈그림 2-1〉.

〈그림 IV-3〉 유럽 연합 회원국들이 느끼는 유럽 연합 정체성 강화 요인



주: 유로바로미터(Standard Eurobarometer)의 2007년 조사QA 40번 질문 및 2017년 조사 QD6 번 질문에 대한 응답(3개까지 선택 가능)의 선택지 간 응답 분포

자료: European Commission, Eurobarometer DB, 2017, (검색일: 2017.12.3.), 재인용: 조동희 외, 『브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점』, p. 24의 〈그림 2-2〉.

(3) 남북한 구성원의 상호작용 촉진, 동질성 확보와 상호이해

남북한 산업협력이 확대되는 과정은 남북한 구성원들이 생산단위에서 협력하는 과정이자 교환을 위한 접촉이 확대되는 과정이기도 하다. 관광을 통합 접촉이 일상에서 벗어난 일회성 접촉이라면, 산업협력이 전면화하는 과정에서의 접촉은 일상의 만남이라고 할 수 있다. 생산과 교환의 공간에서 이루어지는 일상적 만남은 남북한 구성원들의 상호작용을 촉진할 것으로 기대된다. 그러나 이러한 접촉이 ‘우리’라는 동류의식을 형성하는 긍정적인 방향으로만 나아가기는 쉽지 않다.

개성공업지구 같은 산업협력과 같이, 초기 단계에는 주로 남한의 관리자와 북한의 노동자로서 만나거나, 남한의 고용인과 북한의 피고용인 자격의 만남이 지배적일 가능성이 크다. 남북한 산업협력의 특수성을 반영한 노동관리체계가 적용되더라도,³³²⁾ 기본적으로 남북한 사람들의 접촉은 노사관계 같은 대립구조나 위계구조의 틀 속에 놓일 가능성이 크다. 이러한 관계들은 이해관계의 차이에 따라 갈등을 유발하기 쉽다. 더군다나 당시 남북관계가 생산 및 교환의 공간에서 만나는 남북한 구성원들의 교류에 크게 영향을 미칠 가능성도 적지 않다. 남북한 산업협력의 과정을 통해 우호적이고 긍정적인 상호작용만이 발생하리라고 기대하기 어려운 이유이다.

개성공업지구에서 이루어진 남북한 주민들의 접촉에 대한 선행연구들을 보면, 접촉의 횟수가 증가하고 상호작용이 늘어나면서 남한 관리자에 대한 북한 노동자들의 태도가 긍정적으로 변한 것처럼 보이기도 하지만, 여전히 두 그룹 간에 긴장관계가 해소되기 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 양문수 외는 개성공업지구에서 일한 경험이 있는 남한 관계자 12명을 대상으로 그들이 관찰한 북한 노동자들의

332) ‘직장장 제도’가 대표적이다. 이에 대해서는 후술한다.

태도 변화를 조사하였다. 이들은 개성공업지구 가동 초기 북한 노동자들의 태도에서 적대감이나, 대결 의식, 반감을 느끼기도 했으나, 이러한 태도는 시간이 지날수록 줄어들었고, 그들의 태도가 협조적이거나 적극적으로 바뀌었다는 견해도 있었다. 그러나 남한 사람들의 말실수나 자극으로 인해 시비가 발생하는 등 적대감이나 갈등이 완전히 해소되는 데에는 한계가 있다고 밝히기도 했다.³³³⁾

남북한 산업협력이 확대되는 과정에서 남북한 구성원들은 더 복잡하고 다양한 관계를 맺을 것이나, 이러한 접촉이 긍정적인 방향으로 흘러가기만은 쉽지 않다. 따라서 경제통합의 진전이 남북한 구성원들 간의 긍정적인 상호작용을 촉진하고, 상호이해를 제고하기 위해 필요한 조건과 방안을 마련할 필요가 있다. 위 연구는 접촉가설 이론에서 접촉의 효과를 결정하는 요인들을 종합하여, 개성공업지구의 접촉이 긍정적인 효과로 이어지기 위한 조건은 무엇인지 제시하고 있다. 평등한 지위, 공동의 목표와 협력관계, 제도적 지원이 그것이다. 세 가지 조건 가운데 공동의 목표와 협력관계는 생산액이나 수익성의 증가와 같이 비교적 측정할 수 있고 달성 가능한 목표이며, 전술한 바 있는 남북 간 이익의 균형적 배분과도 연관된다. 다음으로, 평등한 지위와 제도적 지원은 어느 정도 관련성이 있다. 개성공업지구의 ‘직장장 제도’는 남북한 산업협력의 특수성을 반영한 특수한 노사관계 구조이다. 직장장은 북한 인력들의 대표로, 개성 현지 법인의 대표인 법인장의 업무지시는 직장장을 거쳐 북한 인력들에게 전달된다. 이우영·구갑우에 따르면, 직장장 제도를 수용하는 방식은 남북한 사람들 간 차이가 있다. 남한 기업인들은 직장장을 북한의 노동자 대표 정도로 생각하지만, 북한 인력들은 이를 통해

333) 양문수·이우영·윤철기, “개성공단에서의 남북한 접촉이 북한 근로자에 미친 영향에 관한 연구: 남한 주민에 대한 북한 근로자의 태도 변화를 중심으로,” 『통일연구』, 제17권 제2호 (2013), pp. 131~158.

노사관계를 수평적 관계로 받아들이고 있다.³³⁴⁾ 물론, 이러한 인식 차이가 갈등을 다시 유발할 수도 있고, 직장장 제도로 인해 업무지시를 직접 하지 못함에 따라 문제점이 발생할 수도 있다. 위 사례는 앞으로 남북한 산업협력이 심화될 경우, 이와 유사한 제도들을 고안할 필요가 있음을 시사하기도 한다. 생산단위 혹은 교환과정에서 남북한 갈등이 확산되지 않도록, 평등한 지위에서 갈등을 해소할 수 있는 다양한 제도들에 대한 검토와 준비가 필요할 것으로 보인다.

5. 결론

이 장에서는 남북교역, 관광협력과 산업협력을 중심으로 한반도 생활공동체 형성을 위한 바람직한 남북경협 방향을 논의했다. 본 연구의 한반도 경제공동체 형성 논의는 다음의 측면에 초점을 맞추었다. 첫째, 남북 경제협력의 시의성과 실현 가능성에 초점을 맞추어, 대북제재의 완화 및 해제를 고려한 단계적인 접근을 시도했다. 2018년 남북정상이 기존 남북경협의 재개와 추가적인 남북 공동특구의 추진에 대해 합의하면서, 남북경협 활성화에 대비한 다양한 연구들이 이미 이루어진 바 있다. 선행연구들은 기존 남북경협사업의 재개 가능성을 타진하는 한편, 남북정상이 합의한 남북 공동 특구를 현실화하기 위한 다양한 방안들을 제시하고 있다. 이미 다양한 사업들이 준비되어 있으나, 대북제재 강화로 기존 남북경협의 재개마저 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 대북제재 완화 및 해제 단계에 맞추어, 단계별로 실현가능성이 높은 남북경협 사업을 제안하고자 하였다(〈그림 IV-4〉 참조). 남북교역과 관광협력에서 논의

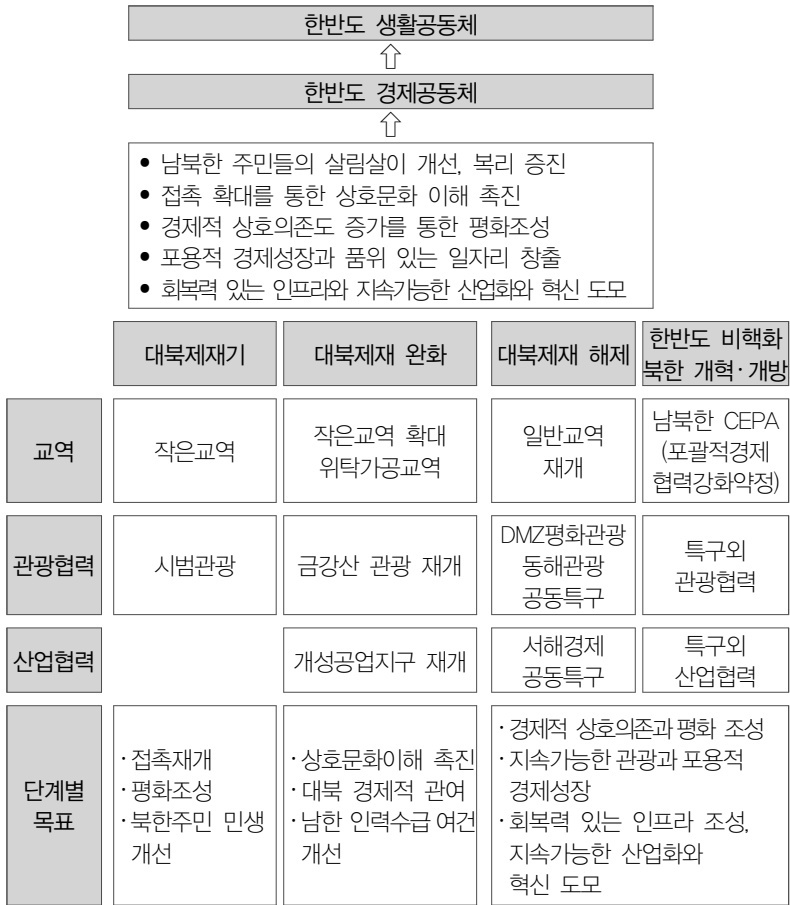
334) 이우영·구갑우, “남북한 접촉시대와 마음의 통합이론: 마음의 지질학 시론,” pp. 288~290.

한 작은 교역과 시범 관광은 이미 우리 정부가 대북제재하에서 가능한 사업으로 검토하고 제안한 사업들이기도 하다. 본 연구에서는 동 사업들이 현재 한반도 경제공동체 형성에서 갖는 의미를 찾는 한편, 향후 대북제재 완화에 따른 각 사업들의 확장 가능성을 논의하였다.

둘째, 남북경협 사업들에 대한 기존 논의는 사업의 수익성 등 주로 경제적 측면에서 국한되어 있었으나, 본 연구에서는 경제협력의 비경제적 파급효과에도 주목하고자 하였다. 경제공동체 형성 논의는 원래 경제적 상호의존도 확대가 비경제적인 측면에서 긍정적이고 다양한 파급효과를 가진다는 데 기초하고 있다. 따라서, 본 연구에서는 각 경협사업의 지속가능성을 경제적 측면에서뿐만 아니라 평화조성 효과, 접촉을 통한 상호이해라는 측면에서 검토하고자 시도했다. 경제협력의 다양한 파급효과를 살펴보는 것은 남북한 경제협력이 궁극적으로 한반도 생활공동체 형성에 기여하기 위해 필요한 조건을 찾는 과정이기도 하다. 산업협력의 경우, 경제적 지속가능성을 갖기 위해서는, 사업의 구체성과 실현가능성의 검토, 산업협력에 대한 북한의 관여 확대, 남북한 경제적 이익의 균형적 배분 등이 중요하다. 그러나 궁극적으로 경제협력이 생활공동체 형성을 위한 긍정적인 파급효과를 갖기 위해서는, 비경제적인 측면, 즉 산업협력이 평화조성에 기여하기 위한 방안, 남북한 구성원 간 상호작용을 촉진하여 동질성을 확보하고 상호이해를 높이기 위한 방안을 살펴볼 필요가 있다.

마지막으로, 한반도 경제공동체 형성이 궁극적으로 국제사회가 지향하는 다양하고 보편적인 가치를 달성하는 과정과 연계되어 있음을 제시하고자 했다. 남북 간 경제협력을 통해 단계적으로 획득할 수 있는 목표들은 궁극적으로 남북 주민들의 생활여건의 개선과 복리의 증진, 접촉 확대를 통한 상호이해, 경제적 상호의존도 증가를 통한 평화조성에 기여한다. 이러한 가치들은 인간의 기본적이고 보

〈그림 IV-4〉 한반도 경제공동체 형성을 위한 단계적 남북경협 방안



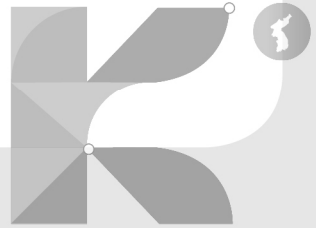
자료: 필자 작성.

편적인 행복과 연결되는 것들이다. 국제기구가 지향하는 인간안보를 달성하기 위한 가치들이기도 하다. 한반도 경제공동체 형성 과정에서 달성할 수 있는 가치들이 이러한 보편적인 가치들과 결부되어 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 또한, 이러한 가치들이 상호연결되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 경제협력을 확대하는 과정은 포용적 경제성장이나 품위 있는 일자리 창출(SDGs 목표 8), 회복력

있는 인프라와 지속가능한 산업화 및 혁신도모(SDGs 목표 9)와 직접적으로 연결되지만, 이러한 세부목표들의 달성에만 초점을 맞추는 것은 협력의 효율성을 낮출 뿐만 아니라 구성원의 행복을 증진이라는 궁극적 목표 달성을 어렵게 한다. 이러한 점에서, 기본적이고 보편적인 가치들의 상호 연결성은 경제공동체 형성을 추진하는 과정에서도 중점적으로 고려해야 할 부분이라고 할 수 있다.

V. 문화공동체 형성을 위한 남북협력

이지순 통일연구원
전영선 통일디자인연구소
남영호 신한대학교



1. 서론

남북한은 분단 이후 각자의 영토에서 독자적인 삶의 수준과 방식, 의식구조와 문화를 형성해 왔다. 통일과 사회통합이 남북한 주민들에게 문화충격을 주리라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 오랫동안 다른 체제에서 삶을 영위해 온 남북한이 서로의 문화를 부정하고 상이한 가치 체계를 인정하지 않는다면 문화충격은 해소되기 어렵다.

사회통합이나 통일이 가져올 문화충격을 최소화하는 방향은 거시적 층위의 체제통합론보다 과정으로서의 통일 논의에서 구체화되었다. 분단이 초래한 구조적 문제를 극복하기 위해 일상의 생활세계 같은 미시적 층위에 관심을 기울이게 된 것이다. 통일을 최종 결과가 아니라 과정으로 보고, 제도의 통합 전에 가치의 통합을 고려하는 관점은 문화공동체와 사회문화공동체, 생활문화공동체 논의로 제시되었다.

문화공동체가 본격적으로 논의되기에 앞서 1990년대 말에 수행된 생활문화 실태 연구는 남북한의 이질화 현상을 구체적이고 직접적인 경험으로 확인했다. 일차적 차원에서 한 사회의 정치, 경제, 문화의 다양한 영향력을 총체적으로 반영하는 가정생활을 중심으로 의식주, 생활시간과 여가문화, 가정경제 및 소비문화를 중점적으로 분석한 연구는 민족 동질성을 회복하고, 통일 이후 민족 화합에 중요한 실마리를 제공하고자 했다.³³⁵⁾

335) 이기춘 외, “남북한 생활문화의 이질화와 통합(I)-북한가정의 생활실태를 중심으로,” 『대한가정학회지』, 제35권 6호 (1997), pp. 289~315; 이기춘 외, “남북한 생활문화의 이질화와 통합(II)-북한의 가족·아동·소비·시간 생활 조사분석을 중심으로,” 『대한가정학회지』, 제36권 11호 (1998), pp. 231~250; 이은영 외, “남북한 생활문화의 이질화와 통합(III)-북한의 의·식·주 생활 조사분석을 중심으로,” 『대한가정학회지』, 제37권 1호 (1999), pp. 15~28; 이기춘 외, “남북한 생활문화의 이질화와 통합(IV)-탈북인의 남한생활 적응실태와 문제,” 『대한가정학회지』, 제38권 4호 (2000), pp. 177~196; 이기춘 외, “남북한 생활문화의 이질화와 통합(V)-사회

1990년대, 동질성을 목표로 했던 생활문화 실태 연구가 남북한의 이질화를 생활세계에서 확인했다면, 문화상대주의적 가치를 강조하여 2000년대에 제기된 ‘문화공동체’는 남북한이 공유할 수 있는 문화적 영역이 통일 이전과 이후에 중요한 과제이므로 남북한이 문화적으로 소통해야 한다는 의견이다. 남한의 세계화 현상이 가속화되고, 글로벌 세계시민의 윤리가 부상하면서 대두된 문화상대주의는 남북한 통합론에도 영향을 주었다. 이때 제기된 문화공동체는 대립과 갈등의 분단체제를 극복하고 교류와 협력을 통해 공생과 상생의 관계로 전환하자는 것으로, 이를 통해 평화적 통일도 가능하다고 보았다.³³⁶⁾ 문화공동체 논의는 ‘다름’보다 ‘같음’을 강조하는 것이 남북 모두에게 이득이 될 수 있으며, 문화적 동질성만을 내세운 통일 문화가 아니라 다름을 인정하여 다양성이 조화되도록 하는 것이 민족문화의 중심이 될 수 있다는 주장과도 연결된다.³³⁷⁾

이와 함께 제도나 정치적 통합 못지않게 경제통합과 사회문화적 통합이 중요하다는 의제로 제시한 ‘사회문화공동체’는 앞선 논의들의 종합이라 할 수 있다. 사회문화공동체는 적대감을 해소하는 동시에 기능적 통합을 추구하면서 분야별로 실질적 통일을 추구하는 것에 핵심이 있다.³³⁸⁾ 하나의 민족이 공통의 사회와 문화를 구현하는 사회문화공동체는 체제의 통일과 생활세계의 통일에 초점을 맞춘 행보였다.³³⁹⁾ 인간 생활의 모든 영역을 포괄하는 사회문화적 통합

통합 후 북한이주민의 생활적응지원방안,” 『대한가정학회지』, 제38권 5호 (2000), pp. 55~77.

336) 박광수, “한민족 문화공동체 형성방안-한민족 평화통일의 문화적 접근,” 『원불교학』, 제8집 (2002), pp. 57~79.

337) 주강현, 『북한의 우리식 문화』 (서울: 당대, 2000), pp. 18~20.

338) 이우영, “사회문화공동체의 개념,” 『남북한 ‘실질적 통합’의 개념과 추진과제: 민족공동체 형성을 중심으로』, 통일연구원 2002 협동연구 제1차 워크숍 자료집, 2002, p. 22, <<https://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/625/1/0000596865.pdf>> (검색일: 2021.10.28.).

은 분단체제가 형성한 “제도적 차이를 해소하고, 분단으로 인한 이질화와 그 결과들이 구조적 또는 반복적으로 재생산되지 않는 상태를 의미한다.”³⁴⁰⁾ 통합 이전에 교류협력을 활성화하고 제도화하며, 사회문화공동체를 형성할 기반 구축에 주력해야 한다는 주장은³⁴¹⁾ 민족 동질성을 바탕으로 민족의 유대감을 창출하고, 이질성을 다양성으로 발전시켜 남북한이 공존할 수 있는 토대 형성을 강조했다.³⁴²⁾ 이때 사회문화공동체 개념은 첫째, 상대에 대한 적대감 대신 문화적 다양성을 인정하고 포용하는 태도가 우선 필요하며, 둘째, 남북한이 동의할 수 있는 가치와 규범을 개발하기 위해 분단 이전에 형성되어 남북한이 공유하는 문화적 자산을 활용해야 하며, 셋째, 통합 자체가 아니라 미래지향적이고 발전적인 공동체 형성을 목표로 한다는 점에서 공감대를 넓혔다.³⁴³⁾

한편, 생활문화공동체는 “남북한 주민들이 하나의 공동체를 이루고 살아간다는 의미로 문화적으로는 적대관계를 청산하고 지역별, 세대별, 집단별로 다양한 문화가 공존하는 상태”³⁴⁴⁾를 지향했다. 생활문화공동체는 남북이 공유한 기층문화를 바탕으로 남북 주민의 생활문화가 형성되었음에 주목하고, 문화적 동질성을 회복할 수 있

339) 김귀옥, “남북 사회·문화공동체 형성과 전망,” 『통일문제연구』, 제37호 (2002), p. 209.

340) 조한범, 『남북한 사회문화공동체 형성방안 연구』, p. 14.

341) 위의 책, p. 59.

342) 박종철 외, 『통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향』 (서울: 통일연구원, 2013), pp. 267~268.

343) 남북통일 후 예상되는 사회 분야의 갈등은 1) 대량 인구가동으로 인한 사회 혼란 및 범죄, 2) 대규모 실업 사태 및 장기실업 상황이 미치는 사회문제, 3) 불평등 확대에 의한 계층갈등, 4) 복지정책을 둘러싼 논쟁과 갈등, 5) 문화충격, 6) 이념 및 사상의 혼란 등으로 사회제도의 정책적 갈등과 사회심리적 갈등으로 예측되므로, 이에 대해 사회심리적 갈등을 해소하고 생활세계의 소통과 공존을 위해 가치통합의 원칙과 방향을 정하고, 가치관 통합을 위한 사회문화 자원을 활용하여 갈등을 해소하는 프로그램이 필요하다고 논의되었다. 위의 책, pp. 240~244, pp. 266~269.

344) 전영선, “남북 생활문화공동체 형성방안,” 『통일인문학』, 제63호 (2015), p. 73.

게 문화 공통성 지표 찾기를 핵심으로 한다.³⁴⁵⁾

생활문화공동체를 비롯해 그동안 논의된 문화공동체, 사회문화공동체는 도덕적·사회적 규범 같은 문화체계부터 남북한 공존 유형에 대한 정책 제안으로 이어졌다. 이들 논의는 문화에 초점을 맞추었다는 공통점이 있다. 또한, 논의 과정에서, 남북한이 삶으로 접촉하고 교류하는 과정에서 갈등과 충돌을 화해와 협력으로 만드는 경험도 축적되었다.

일례로 2007년부터 개성 만월대 터를 공동발굴한 남북한 역사학자들의 이야기를 들 수 있다.³⁴⁶⁾ 만월대 발굴조사에 참여한 남북한 역사학자들은 말이 통하지만 소통이 되지 않는 상황에 자주 직면했다고 한다. 언어와 사고방식, 고고학적 조사 방법, 역사에 대한 인식과 해석도 달라서 갈등과 불화가 생겼다는 것이다. 그러나 몇 년간 공동작업하며 대화하고 이해하는 과정을 거치자 불통에서 벗어난 오해를 불식하게 되고, 자연스럽게 신뢰가 형성되었다고 한다. 이는 서로가 이해하고 소통하는 과정을 거쳤기 때문에 가능했다.

V장에서 생활공동체의 한 분과로 제출하는 남북한 문화공동체 논의는 단일한 생각과 행동으로 통합되는 사회가 아니라 다양한 가치와 문화가 소통되는 사회에 대한 상상에서 출발한다. 그리스 신화의 여신 에우로파(Europa)가 유로화의 아이콘으로 사용된 예는 상상적인 통합의 사회적 공학이 얼마나 중요한지 환기한다.³⁴⁷⁾ 또한, ‘현대사회의 다양성과 다문화성’을 고려해 ‘복합적이고 문화적인 사회통합’에 대한 접근이 필요하며,³⁴⁸⁾ “민족문화의 정서와 가치의 기

345) 위의 글, pp. 71~98.

346) 이하는 신준영, “만월대 공동발굴은 남북 역사교류의 성공 사례-최고의 성과는 서로에 대한 믿음,” 『민족21』, 제143호 (2013), pp. 16~23을 참고함.

347) 강원대학교 권혁희 교수 토론 내용(2021.8.30., 통일연구원 전문가 좌담회).

348) 이우영 외, “문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초연구,” 문화체육관광부 보고서, 2011.12., p. 1, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=32616>> (검색

반과 생활문화의 보편적 이념 틀을 수용할 수 있는 문화적 소통 능력이 필요하다”는 문제의식으로 접근한다.³⁴⁹⁾ 더불어 남과 북의 문화를 우열로 구분하지 않으며, 각자의 영토에서 각자의 방식으로 형성한 문화를 상대주의적으로 보자는 관점을 견지한다.

남북한의 문화적 소통은 한민족이 보편적으로 공유해 온 민속문화에 근간한다. 전통문화이자 민족문화를 대표하는 민속문화는 세계화, 다원화, 다양화 시대에 맞게 변화를 겪으면서도 삶의 뿌리에 변함없이 자리해 왔다. 남북한 문화공동체는 이 지점에서 소통의 물꼬를 트고자 하는 기획이다. 남북한의 일상생활에 남아 있는 민속문화는 서로 다른 역사를 추동하며 변화를 겪었다. 그러나 시대와 지역 환경에 적응하며 변화를 거듭해 온 민속문화의 속성은 문화 다양성의 가치와 충돌하지 않고 민족적 일체감과 유대감을 창출하는 공통분모로 작용할 수 있다.

따라서, 문화공동체 형성 방안 연구는 오늘날 서로 다른 정치제도 아래에서 각자의 일상을 살아가는 남북한 주민들의 상호 이해와 상생·공존을 위해 서로가 공유하는 문화적 토대를 확인하며, 추가적인 논의를 시작한다. 2절에서는 남북한 공동의 문화적 토대를 전통적인 민속문화 범주에서 살펴보고, 3절에서 문화공동체를 형성할 수 있는 소통과 협력 방안을 검토해 보고자 한다. 4절에서는 갈등과 분쟁에서 화해와 통합으로 나아갔던 유럽의 사례를 통해 남북한 문화공동체 프로그램 개발에 대한 정책적 시사점을 찾고자 한다.

알: 2021,10,28.).

349) 전영선, “남북 문화공동성 창출을 위한 방안,” 『통일인문학』, 제61집 (2015), p. 210.

2. 전통문화와 민속문화

해방 이후 도래한 분단 상황은 삶의 양상에 새로운 국면으로 작용했다. 분단은 남한과 북한이 각기 다른 발전경로를 따르게 하면서 삶의 체계와 생활이 변화되도록 했다. 한반도의 생활문화는 분단 이후 정치, 경제 및 사회조건에 적응하며 변모해 왔다. 이 절에서는 남북한 문화변동의 조건을 살피고, '같음'의 영역에 있는 민속문화에 관심을 집중하고자 한다. 남북한이 공통으로 계승하는 전통문화의 요소는 당대의 일상에서 경험하는 민속문화로 살펴볼 수 있다.

공식과 비공식 영역을 넘나들며 어떤 조건에서도 살아남은 민속 문화는 의식주 생활문화, 혼·상장례 중심의 일생의례, 세시풍속과 명절 중심으로 살펴볼 수 있다. 이를 통해 민속문화가 일상의 저변에 어떻게 면면히 흘러왔는지 살펴보고, 남북한 공통의 문화자산이자 문화공동체의 근간으로 민속문화를 들여다보고자 한다.

가. 남북한 민속문화의 당대성

남북한 정치 및 사회제도의 차이는 삶의 양식과 태도, 사고방식에 변화를 가져왔고 일상생활에도 영향을 주었다. 단순히 북한이 협동과 단결을 고취하는 집단주의 문화가 발달하면서 공동체 문화가 유지되고 있다면, 남한은 개인주의 문화가 발달하면서 공동체 문화의 상당 부분이 해체된 상황이다.

북한은 매시기 조선 혁명의 원칙, 민족문화유산의 계승, 사회주의적 생활양식, '우리 식'의 원칙을 견지하며 생활에 변화발전을 이루어왔다.³⁵⁰⁾ 남한은 간단히 정리하기 어려운 복잡성이 있다. 북한 사

350) 주강현, "광복 이후 남북한 생활풍습의 변화," 『정신문화연구』, 제15권 2호 (1992), pp. 68~69.

회와의 본질적인 차이는 ‘다양성’에 있다. 전통적인 요소와 서구적인 요소가 공존하고 있지만, 외래문화에의 과다한 노출, 대중문화의 발달은 가치관 변화를 이끌었다.³⁵¹⁾ 오늘날 북한이 외부 접촉이 제한된 사회라면 남한은 디지털 노마드로 지리적 경계를 뛰어넘는 사회이다. 차이는 일일이 열거할 수 없을 정도이다. 매시기의 사회조건과 환경에 따라 일상생활 전반이 영향을 받는다. 결과적으로 이러한 요소들은 북한에서의 생활이 남한과 어떻게 다른지 그 차이를 더욱 두드러지게 강조한다.

서로 다른 사회조건 속에서 형성된 타민족의 생활문화를 하나로 묶는 것은 어렵다. 그러나 남북한은 단일민족의 생활문화라는 토대를 갖고 있다. 시대와 환경변화에 적응하면서 생활문화 개개의 요소가 변했어도, 민족생활사의 저력은 남북한을 관통하는 공통분모에 해당한다.³⁵²⁾

남북한의 일상에서 명맥을 유지하는 민족의 생활문화는 전통문화 또는 민속문화로 개념화할 수 있다. 전통문화는 지배층 중심의 귀족적 전통과 피지배계층 중심의 민중적 전통으로 나뉜다. 귀족적 전통이 개인적이고 관념적인 세계관 중심이라면, 민중적 전통은 집단적이고 경험적인 세계관 중심이다.³⁵³⁾ 귀족적 전통이 세련되고 화려한 고급문화를 형성한다면, 민중적 전통은 서민 중심의 기층문화를 형성한다. 이 둘은 단절된 관계가 아니라, 상호 영향받고 모방하는 관계이다. 민중은 귀족문화를 모방하고, 귀족은 민중의 예술에 영향받으며 민족문화 체계를 이룬다.

남한은 일찍이 상류층 문화 중심으로 한식, 한옥, 한복을 개념화

351) 위의 글, p. 90.

352) 주장현, 『북한의 우리식 문화』, p. 215.

353) 임재해, “한국 전통문화에 나타난 공동체 의식,” 『기독교사상』, 제33권 5호 (1989), p. 26.

했다. 최근에는 북한도 민족문화 범주에 상류층 문화를 포함하는 추세이다.³⁵⁴⁾ 노동계급 중심의 민중문화와 상류계급 중심의 귀족문화 전통은 민족문화로 용해되고, 민속문화로 연결하고 있다. 이 지점에서 남북한이 공통으로 계승하는 전통문화의 요소들을 추출해 볼 수 있다.

단일한 민족을 상상하고 민족공동체를 상정할 수 있으나, 자본주의와 사회주의 체제의 차이는 남한과 북한이 서로를 배타적 존재로 여기게끔 한다. 그러나 문화는 남한과 북한을 하나의 공동체로 묶고 연대할 수 있는 기제로 작동하며, 더하여 일상에서 작동하는 민속문화는 체제와 지역 차이를 초월해 하나의 문화공동체로 연대할 수 있다.

일반적으로 문화는 “사회나 사회집단에서 나타나는 정신적·물질적·지적·정서적 특징이자, 예술과 문학, 생활양식, 함께 사는 방식, 가치 체계, 전통과 신념을 포괄하는”³⁵⁵⁾ 광범위한 영역이다. 삶에 기반한 민속은 남북한이 공유한 역사적 전통이자 문화이며, 민속문화와 동의어이다. 문화의 가치는 당대에 얼마나 흥미했는가 아니라, 얼마나 오랫동안 역사적으로 전승되었는가에 의해 결정된다고 할 때, 민속문화는 생활의 필요에 의해 삶의 현장에서 주체적으로 생산되었다는 의미가 있다.³⁵⁶⁾ 된장과 같은 맛에 대한 기호부터 명절 의례, 김장 같은 계절 행사 등 언제든 마주하는 삶의 현장은 전통적이지만 당대성을 지닌 민속문화의 연장이다.

민속문화는 생활문화이자 일상문화이고, 우리의 경험과 행위로 실재 세계를 구성한다.³⁵⁷⁾ 남북한이 문화공동체를 형성하고자 할

354) 강원대학교 권혁희 교수 토론 내용(2021.8.30., 통일연구원 전문가 좌담회).

355) UNESCO, “Universal Declaration on Cultural Diversity,” <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/5_Cultural_Diversity_EN.pdf> (Asseced October 1, 2021).

356) 임재해, “민속문화, 무엇이 변하고 변하지 않는가,” 『실천민속학 새책』, 제3집 (2001), p. 22.

때, 민속문화에 주목해야 하는 이유도 여기에 있다. 문화가 공동체의 개성과 공동체를 구분하는 차별적 기준이 된다고 할 때,³⁵⁸⁾ 민속문화는 한 집단의 고유한 특성을 비롯해 행동과 사고의 심층구조를 경험적으로 나타낸다. 민속문화는 환경에 영향받아 잘 변하는 속성상, 지역적 차이를 내포하고 있다. 따라서 민속문화는 지역의 범주를 확대해 남북한 체제에 따른 차이도 포함하고 있으며, 이는 민속문화의 자연스러운 속성이다.

강정원은 정치와 경제, 교육, 사회체제는 각각 독자적이며 자율적이지만, 이러한 체계세계는 제도를 통해 민속세계와 관계를 맺고 민속세계 속에서 안정화될 수 있다고 규정한다. 때로 경제가 최종 결정자로 작동하지만 국가와 시장, 사회, 문화는 상호 견제하며 경쟁하는 관계에 있다. 민속세계는 반복의 일상성을 통해 체계세계와 대립하지만, 그 자체로 자기보존과 경계유지의 목적을 가진다는 것이다.³⁵⁹⁾ 민속문화는 생활세계의 상징성과 규범성, 가치성을 담보하는 데 기여하며, 정치나 경제 같은 다양한 체계와 연계되어서 안정적으로 기능하게 돕는다.³⁶⁰⁾ 이 같은 관점은 민속문화가 남북한 생활의 기저를 형성하고, 민속세계의 확장은 공통의 생활세계를 확장할 통로가 됨을 역설한다. 민속문화를 통합에 적극적으로 맥락화한다면, 남한과 북한은 문화공동체로 자연스럽게 연대하며 상호 적용할 수 있다.

민속문화는 전통을 유지하며 역사성을 지니지만 현실에 적응하며 적절히 변화해 왔다.³⁶¹⁾ 기술과 경제발전애 따라 소멸하거나 위축

357) 강정원, “현대화와 민속세계, 민속문화,” 강정원 편, 『현대화와 민속문화』 (서울: 민속원, 2020), p. 28.

358) 이기춘 외, “남북한 생활문화의 이질화와 통합(I)-북한가정의 생활실태를 중심으로,” p. 292.

359) 강정원, “현대화와 민속세계, 민속문화,” p. 31.

360) 위의 글, p. 43.

되는 민속이 있다 할지라도, 민속문화는 일방적으로 현대화에 종속되어 소멸되지 않는다.³⁶²⁾ 분단체제는 많은 부문에 다양한 영향력을 행사했고, 삶의 조건을 변화시켰다. 그러나 전통적인 일생의례는 남과 북에서 민속의 형식으로 전승되며 상부구조가 변화더라도 지속성이 발견되는 하부구조이다. 그렇기에 일생의례를 포함한 생활문화, 민속문화의 소통과 통합은 아래로부터 통일을 모색하는 실질적인 통일 담론의 성격을 지니고 있다.³⁶³⁾

나. 분단체제와 일상의 분단

일제의 한반도 침탈이 본격적으로 진행되면서, 한반도는 전통문화와 다른 새로운 생활문화를 접하게 되었다. 일제강점기에 본격적으로 진행된 한반도의 근대화 과정은 서구의 근대 문명이 유입되면서 새로운 전환점으로 작용했다. 전통적인 일상과 생활문화의 많은 부분이 빠르게 변화되었다.

남북한 분단에 따른 사회문화 변동의 주요 요인은 자본주의와 사회주의라는 정치체제에 기인한다. 해방 이후 남북에 성립된 두 체제는 서로가 민족문화의 계승자로 자처했지만, 남북 문화의 공통성과는 다르게 차이를 형성하기 시작했다.

생활문화 연구는 사회구조적 접근이 중요하다. 그 이유는 생활환경의 변화는 생활문화의 변화를 촉발하는 중요한 변수이기 때문이다. 남북한의 일상과 생활문화의 차이는 의식, 가치관, 세계관에 따른 정치적 영향, 그리고 경제 구조의 차이에서 비롯한다.

361) 임재해, “민속문화, 무엇이 변하고 변하지 않는가,” p. 23.

362) 강정원, “현대화와 민속세계, 민속문화,” p. 42.

363) 김종근, “북한 상계 계 문화의 전통과 현대적 변용,” 강정원 편, 『북한의 민속』 (서울: 민속원, 2020), p. 151.

북한 주민의 일상생활은 국가소유제와 계획경제, 사회주의 체제를 유지하기 위한 사회통제라는 세 가지 공식적 구조에 의해 지배되고 있다.³⁶⁴⁾ 반면에 남한 주민의 일상생활은 자본주의적 경제와 산업화, 서구문화의 유입, 다층적·다변적인 사회 분화와 가치의 다양화 등에 의해 급격한 변동을 겪었다.

또한, 일상 생활문화 형성에서 작동하는 주요 변수의 하나는 남북의 정책이다. 생활문화는 사회적 토대를 기반으로 형성되기에 사회제도와 사회가 지향하는 가치관에 따라서 변화된다.³⁶⁵⁾ 이렇게 남북한 생활문화의 차이는 주어진 환경에 따라서 끊임없이 상호작용하며 형성된 것이다.

남한은 미군정기에 미국을 중심으로 한 서구문명을 선진문명으로 인식했고, 북한은 소군정기에 소련의 사회주의 문화를 선진문명으로 적극 섭취하고자 했다. 미국과 소련으로 대표되는 외래 문화는 해방정국부터 남북한에 영향을 주었다. 그리고 발발한 전쟁은 문화적 기반을 각각 흔들며 사회적 조건을 변화시켰다.

남한은 1950년대 미국의 원조경제와 대미예속이 민속문화를 와해시키기 시작했고, 1960년대 산업화 시대가 되자 농촌 인구가 도시로 이동하며 농촌의 공동화(空洞化)가 야기되었다. 심각한 변화는 새마을운동에 의해 이루어졌다. 농촌단위의 공동체신앙 등을 미신타파라며 파괴하고 전통문화를 박해하면서 동시에 전통문화를 보존하는 모순된 정책이 병행되었다. 1980년대 이후 도시화는 전래 가치관과 생활풍습의 토대를 상실하게 했다. 남한의 생활풍습은 일괄적으로 정리하기 어려울 정도로 다면적이고 양가적 양상으로 변모했다.³⁶⁶⁾

364) 조한범, “김정일의 일상생활관,” 통일연구원 편, 『김정일연구(II): 분야별 사상과 정책』(서울: 통일연구원, 2002), pp. 243~270.

365) 노귀남, “북한의 일상생활,” 북한연구학회 편, 『북한의 사회: 북한의 새인식』(서울: 경인문화사, 2006) 참고.

북한은 건국 초기부터 ‘사회주의적 형식과 민족적 내용’을 일상생활에도 적용했다. “일본제국주의가 남겨놓고 간 모든 타락적이고 퇴폐적인 유습과 생활태도를 없애고 생기발랄하고 약동하는 새로운 민주조선의 민족적기풍을 창조하는 거대한 사상개조사업을 하여야 하겠습니다”³⁶⁷⁾라는 김일성의 말은 일상생활의 모든 부문에까지 영향을 주었다. 일상생활에서는 민족적 전통 가운데 사회주의적 형식에 맞는 것은 ‘미풍양속’으로 계승발전하고, 일제 잔재와 봉건적 유습에 해당하는 ‘낡은 것’은 극복하고 청산하는 사상개조사업을 진행했다. 북한이 ‘사회주의적 미풍양속’으로 전일적으로 변화했다면, 남한은 전통과 서구화가 공존하는 형태로 다변화되었다.

한편, 남북의 체제 차이는 민족문화에 대한 인식의 차이로 이어졌다. 남한은 1968년 민족문화 보호 정책을 본격적으로 진행하기 위해 문화공보부를 발족하여 문화 보호를 위해 제도를 정비했다. 남한의 문화유산 정책은 민족문화의 원형을 보존하는 데 무게를 두었다. 국가가 민족문화를 정책적 차원에서 보호했다면, 일상의 생활문화는 현대적인 삶에 맞게 끊임없이 변화하고 있었다.

북한에서도 민족문화는 정권 차원에서 중요한 문제였다. 북한은 해방 이후 신생 국가 창건에 부합하는 새로운 문화를 형성하기 위해 민족문화를 호명했다. 이때 대두된 식민지 잔재 청산은 민족주의 이념의 강조로 이어졌다. 1960년대 말 주체시대에는 ‘주체’와 ‘자주’ 차원에서 민족주의에 대한 관심이 고조되었다. 1980년대 말 사회주의권 몰락에 따라 등장한 구호는 ‘우리 식 사회주의’였지만, 체제를 유지하기 위해 발명한 것은 ‘조선민족제일주의’였다. 북한은 체제 초

366) 주강현, “광복 이후 남북한 생활풍습의 변화,” pp. 90~93.

367) 김일성, “민주선거의 총화와 인민위원회의 당면과업: 북조선림시인민위원회 제3차 확대위원회에서 한 연설 1946년 11월 25일,” 『김일성저작집 2권』 (평양: 조선로동당출판사, 1979), p. 426.

기부터 민족문화를 발굴하는 데 적극적이었다. 문화어 개발, 민족악기 개량사업, 이조실록 번역 등에 관심을 기울이고 있는 것이 민족주의를 강조한 문화정책의 대표적 사례이다.³⁶⁸⁾

남북은 역사적 정통성의 계승을 주장하면서, 정치적 적통성을 강조했다. 남북은 ‘민족문화 유산’을 “우리 겨레의 삶의 예지와 숨결이 깃들어 있는 소중한 보배이자 인류문화의 자산”이라고 했다.³⁶⁹⁾ 전통문화에 대한 인식, 태도, 진흥의 관점에 차이가 있지만, 남북이 공유한 민족문화는 ‘민족공동 문화유산’, ‘민족공동 문화자산’ 등으로 개념화할 수 있다.

민족문화의 유산이나 자산의 개념은 일차적으로 남북한이 규정한 법을 근거로 한다. 민족문화와 관련한 법으로는 남한의 「문화재보호법」과 북한의 「민족유산보호법」이 있다. 법과 제도의 동질성은 유·무형의 가치 있는 문화자산을 보호하자는 것에 남북한이 동의하고 있음을 보여준다. 2003년 유네스코 총회에서 채택된 인류 무형문화유산 보호 협약에 남한과 북한이 가입한 후 남한과 북한이 단독으로 등재한 유산도 있지만, 공동으로 협력해 이루어낸 성과도 가시적이다.³⁷⁰⁾

유네스코 협약은 “문화적 다양성의 원동력이자 지속가능한 개발의 보장수단인 무형문화유산의 중요성을 고려”하고, “세계화 및 사회변화의 과정이 공동체간 새로운 대화를 위한 조건을 조성”하므로 “인류의 무형문화유산을 보호하고자 하는 보편적 의지와 공통의 관심을 인식”할 것을 천명한 후, “무형문화유산 보호를 위한 구속력 있는 다자간 문서”를 만들어 “사람 사이를 더욱 긴밀히 하고 사람

368) 이우영, 『남북한 문화정책 비교 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 111.

369) 송인범, “우리나라 문화재정책의 현황과 과제,” 『백제문화』, 제40집 (2009), p. 71.

370) 북한은 아리랑, 김치담그기를 독자적으로 유네스코 인류무형문화유산에 등재했고, 2018년에는 ‘씨름’을 남북한이 공동등재했다. 남북한이 문화공동체로서 민족문화유산의 보존과 보호 부문에서 협력할 수 있음을 보여준다.

사이의 교류와 이해를 보장하는 요소로서 무형문화유산의 중요한 역할을 고려”하는 것으로 요약할 수 있다.³⁷¹⁾ 무형문화유산의 특성들은 민족문화이자 좁은 의미의 전통문화를 인류 문화의 다양성과 창의성으로 확대한다.³⁷²⁾ 민속문화와 연계되는 무형문화유산은 유네스코의 국제 기준과 부합하며, 통합의 매개체이자 문화 다양성을 촉진하는 부분이라 할 수 있다.

남북의 일상문화 속에서 생활문화의 소통과 통합을 위해서는 무엇보다 일상생활, 생활문화에 대한 소통의 지점을 만들고, 통합을 위한 올바른 방향을 잡아 중장기적인 로드맵을 구축하고 실천하는 것이 필요하다. 북한의 농업 협동화와 사회주의적 생산관계의 정착, 남한의 산업화와 도시화 등은 전통적인 삶의 양식에 균열을 일으키며 민속문화와도 갈등했다. 남북한 모두 각자의 환경변화에 따라 전통적인 민속문화 일부는 쇠퇴하며 소멸했고, 일부는 현대화된 사회에 적응하며 여전히 삶의 기저에서 작동하고 있다. 그런 점에서 민속문화는 전통문화이지만 현재에 지속되는 일상문화라 할 수 있다. 이에 대해서는 다음 항에서 논의하기로 한다.

다. 남북한 민속문화의 토대

문화를 제도가 아니라 생활양식으로 볼 때, 일상생활에서 지속되는 민속문화는 오랜 전통 속에서 형성된 민족 고유의 문화이다. 문화공동체는 거시적인 제도적 통합 이전에 사람과 사람, 더 나아가 삶의 구체적인 현장에서 통합과 연대를 지향한다. 북한에서 먹고 입고 집짓고 살기, 명절맞이, 놀이를 즐기고 예술생활을 향유하고 결

371) 유네스코 한국위원회, “무형문화유산 보호를 위한 협약(Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage),” <<https://www.unesco.or.kr/data/standard/view/6/page/0?>> (검색일: 2021.10.21.).

372) 강원대학교 권혁희 교수 토론 내용(2021.10.15., 통일연구원 최종보고회).

혼하고 장례 치르고 조상 모시는 풍습들은 바로 남쪽에서도 이루어지는 풍습들이다.³⁷³⁾ 남한의 전통적인 문화와 북한의 민족적 미풍양속은 많은 부분에서 겹친다.

이 항에서는 생활을 영위하는 기본 요소인 의식주, 특별한 날에 특별한 의미를 부여하는 일생의례와 세시풍속 및 명절을 통해 남북한 공통의 생활문화를 민속문화 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 의식주 민속문화

(가) 의생활

옷의 기능과 의미, 옷을 입는 사람들의 의식과 계층, 지역 등이 달라져서 과거 우리 옷의 전통을 고스란히 유지하는 것은 하나도 없다. 그러나 의생활 문화를 이루는 중요한 부분들은 여전히 전통 양식을 고수하고 있다. 한복(조선옷)은 변하면서도 변하지 않는 전통적인 의생활 모습으로 지속되고 있다.³⁷⁴⁾

북한에서 민족적 형식의 관점은 조선옷을 강조하는 방향으로 나아갔다. 세계의 패션계가 서구 중심의 패션산업 위주로 돌아간다면, 자주경제를 표방하는 북한의 입장에서 외래 복식은 무조건적인 수용이 불가능하다. 그래서 의생활은 조선옷이 발전하면서 여기에 단순한 형식의 양복이 곁들여지는 방향으로 이루어지다가 차츰 현대적 미감을 강조하는 분위기로 바뀌어나갔다.³⁷⁵⁾

남한에서 한복 자체는 바뀌지 않았지만, 한복의 기능은 크게 달라졌다. 양복이 일반화되면서 전통한복의 기능이 크게 바뀌어 명절이나 의례복으로 특수화되는 경향으로 흘렀다.³⁷⁶⁾ 1980년대 후반, 경

373) 주장현, 『북한의 우리식 문화』, p. 216.

374) 임재해, “민속문화, 무엇이 변하고 변하지 않는가,” p. 30.

375) 주장현, 『북한의 우리식 문화』, p. 218.

제발전과 세계화를 통한 국제교류가 촉진되면서 전통문화에 대한 자부심이 높아졌다. 1990년대에는 문화체육부가 ‘한복 입는 날’을 지정하여 우리 옷을 통해 민족의 혼과 정신을 찾고자 하는 운동을 전개했다. 명절이나 관혼상제 등에만 입는 ‘행사복’으로 전락한 한복 고유의 전통과 미를 복원하여 민족적 정체성과 자긍심을 되찾고자 한 것이다.³⁷⁷⁾ 전체적으로 한복을 입는 비중은 줄었지만, 전통을 지키려는 인식과 민족문화를 새롭게 조명하면서 한복을 개량해 간편하게 입으려는 추세로 나아갔다. 편리함과 실용성을 겸비한 생활한복이나 한복 교복을 입는 노력은 한복의 새로운 가능성을 열었다.

북한에서 민족옷은 ‘조선옷’으로 불린다. 북한은 옷차림을 사회주의 생활양식을 확립하는 데 있어 중요하다는 입장을 견지한다. 조선옷에서 발견하는 ‘미감’과 ‘정서’는 사회주의적인 것과 민족적인 것으로 구분되고 있다. 몸에 맞는 형태와 색상, 계절을 고려하여 조선옷의 우아함과 아름다움을 살리는 것이 중시되었다.

남한의 한복 입는 날 행사가 정부 부처 중심으로 1990년대 중반 이후 시작되었다면, 북한의 조선옷 입기 운동은 2000년대 들어와서 펼쳐졌다. 조선옷 입기 운동이 사회적으로 확산된 것은 2002년 김일성의 90회 생일을 기념해 ‘조선 민족옷 전시회’가 개최된 이후부터였다. 북한은 조선옷을 입는 기풍을 생활화할 것을 강조하면서 평양을 비롯해 전국에 ‘조선옷 판매점’을 설치했다. 김정일이 “조선 치마저고리는 예로부터 우리 녀성들이 즐겨입던 고유한 민족옷의 하나”³⁷⁸⁾로 평가한 것과 관련해 주로 여성이 조선옷을 입었다. “조선

376) 임재해, “민속문화, 무엇이 변하고 변하지 않는가,” p. 26.

377) 대한민국정책브리핑, “‘한복 입는 날’ 지정은 국민정신 운동,” 1996.11.25., <<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148749680>> (검색일: 2021.9.10.).

378) 김정일, “은 사회에 문화정서 생활기풍을 세울 데 대하여-조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1989년 1월 5일,” 『김정일선집 9권』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 320.

의 아름다운 자연환경과 조선 녀성들의 몸매에 맞으며 그 형태와 색깔, 차림새 등에서 우아하고 조선사람의 민족적 정서에 맞는다³⁷⁹⁾ 조선옷은 문화생활이 향상되고 옷차림 전반이 사회주의적 생활양식과 현대성에 맞게 개선되면서 여성들의 조선옷도 다양하고 아름답게 발전했다는 것이다.

여성과 아동에 국한되었던 조선옷의 범주가 남성에게 확장된 것은 김정은 체제에 와서이다. ‘민족옷 전시회’에서 여성은 조선옷을 입었고, 남성은 양복을 입고 등장했다. 김정은 체제에서 민족문화유산은 생활의 모든 분야에서 민족성을 살려 나가는 징표로 강조된다. 이에 따라 여성의 ‘조선 치마저고리’ 중심이었던 민족옷은 남성의 ‘조선 바지저고리’를 포함하게 되었다.³⁸⁰⁾ 조선옷은 그 고유한 형태로 인해 “국적을 알아볼 수 있는 자랑스러운 옷”³⁸¹⁾으로, 민족을 상징하는 문화적 표상으로 강조되었다.

(나) 식생활

음식은 한 민족의 문화체계이다. 특히 음식문화는 변화의 폭이 좁고 민족의 동질성을 반영하는 문화적 표상이다. 한 민족의 식사 전통은 다른 문화적 양상이 변화되고 소멸될 때조차 남고, 좀처럼 잊히지 않는다.³⁸²⁾ 한반도의 전통적인 식생활은 남한에서는 ‘한식’으로, 북한에서는 ‘민족료리’ 또는 ‘조선료리’로 계통이 이어지고 있다. 일상음식과 의례음식으로 크게 구분되는 식생활전통은 인접한 국가

379) 백과사전 출판사 편, “조선옷,” 『조선대백과사전(DVD)』 (평양: 삼일포정보센터, 2001-2005).

380) “조선옷의 민족성과 그 계승발전,” 『로동신문』, 2018.3.4.

381) “우리 민족의 자랑-조선 옷,” 『로동신문』, 2017.2.23.

382) 엘리엇 오링 엮음, 나경수 옮김, 『민중과 민족의 장르』 (광주: 전남대학교출판부, 2004), p. 47.

들의 음식문화와 다른 민족적 특성을 유지하고 있다.

서구 음식문화가 활발하게 들어와 전통적인 식생활문화와 공존하는 남한은 입맛도 많이 변했다. 그러나 신토불이를 강조하며 전통적인 식재료와 입맛을 고수하고, 한식의 세계화를 지향하는 양상은, 전통적인 식문화가 현대화와 서구화된 외중에도 완강하게 지속되고 있음을 보여준다. 식생활에서도 사회주의적 형식과 민족적 내용을 고수하는 북한의 음식문화 또한 전통성이 강하다. 식량문제를 해결하고 부족한 영양을 채우기 위해 음식개량이 많이 이루어졌지만, 그 기초는 민족음식에 바탕을 두고 있다.

전통적인 식생활문화를 보면, 주식과 부식의 구분이 분명하고, 국이나 찌개를 선호하며, 차가운 것보다 따뜻한 음식 위주로 발달했다.³⁸³⁾ 전통적인 식생활문화는 식재료와 조리법 등에 있어서 지역과 가계에 따라 전승되는 양상이 다르다. 따라서 남한과 북한의 식생활 전통을 단순하게 일별하기는 어렵다.

북한의 식생활은 식료품들을 공장에서 생산하는 체계로 바꾸고, 고른 영양소 섭취를 위해 음식을 개량하며 변화를 겪었다. 산업화와 도시화가 가져온 식생활 변화는 식료가공품의 발전이다. 1958년 6월에 채택된 「지방산업을 발전시킬 데 대한 결정」은 식료품 공업의 발전을 앞당겼다. “식료가공업을 혁신하여 간편하고 맛있고 값싼 식료가공품들을 넉넉히 공급”³⁸⁴⁾하라는 김일성의 교시는 식생활 개선을 목표로 한 것이었다. 1970년대 ‘가정의 혁명화’ 아래 사회주의적 생활양식에 맞게 “여성들을 부업일의 무거운 부담에서 해방하며

383) 전영성, “코리아 생활문화와 의식주-문화 네크라소서 의식주,” 건국대학교 통일인문학연구단 편, 『코리아의 생활문화 낯설과 익숙함』 (서울: 도서출판 선인, 2014), pp. 106~109.

384) 김일성, “수산업을 더욱 발전시킬 데 대하여-조선로동당 중앙위원회 전원회의에서 한 결론 1957년 4월 19일,” 『김일성전집 21권』 (평양: 조선로동당출판사, 1998), pp. 221~222.

남자들과 똑같이 사회적 노동에 참가”³⁸⁵⁾하도록 하는 명제의 다른 말이기도 했다. 이와 함께 부식물 외에 주식인 밥 또한 ‘밥공장’에서 생산하는 체계가 구성되었다. 식료품 수요와 여성의 사회적 진출의 증가, 가정의 혁명화는 일상 전반을 사회주의적 생활양식에 맞추도록 견인하며 전래의 식생활 풍습에 변화를 가져왔다.

또한, ‘장공장’ 확대는 북한에서 가내 전승되던 장 담그기가 중단되었음을 의미한다. 대략적인 현황을 보면, 1980년대 초에 120여 종이었던 식료가공품 가운데 장류는 10여 종이였다. 된장의 경우만 보더라도 보통된장(밀된장, 콩된장)과 가공된장(고기된장, 오미자된장, 깨잎된장 등) 등이 판매되었다.³⁸⁶⁾ 김정은 시대에는 세계화, 현대화, 과학화를 바탕으로 식품 가공산업이 더욱 확대되었다. 2019년 기초식품전시회에서 1만 6천여 점의 술 및 기초식품이 전시될 정도로 상품은 다종다양화되었다.³⁸⁷⁾ 장류는 30여 종이 생산되고 있으며 그 수요도 대단히 높다고 한다.³⁸⁸⁾

북한은 식생활을 다양화하고, 민족적 긍지와 자부심을 고취하기 위해 민족음식을 적극 권장했다. 특히 조선음식은 사회주의 제도와 자립적 민족경제의 토대에 의거해 고유한 민족적 특성을 가진 음식으로 발전되었다고 보고 있다.³⁸⁹⁾

민족요리 개발을 위하여 봉사관리국에서는 민족적 색채가 강한 지방 특산음식을 선정하여 일반 주민들에게 봉사하기 위하여 민족음식을 적극 발굴하는 사업을 진행했다. 민족음식품평회, 특산요리

385) 백과사전출판사 편, “식료가공공업,” 『조선대백과사전(DVD)』 (평양: 삼일포정보센터, 2001-2005).

386) 주장현, “광복 이후 남북한 생활풍습의 변화,” p. 84.

387) “제9차 전국 술 및 기초식품전시회 개막,” 『로동신문』, 2019.11.26.

388) “北 ‘간장공장 공장장’은 ‘열일’중!...장류 품질·다양화 강조,” 『연합뉴스』, 2019.11.29., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191129151300504>> (검색일: 2021.8.25.).

389) 주장현, 『북한의 우리식 문화』, pp. 224~226.

축제, 전통음식전문점 개설 등으로 구체화되었다. 2003년 평양에서 지방 시도의 특산물 식당들이 참여한 가운데 제1회 각도 특산요리경연대회를 개최하였고, 민족음식 전문점도 개설하여 민족음식의 본보기 사업으로 육성했다.

민족음식은 김정은 시대에 더욱 강조되는데, 이는 고난의 행군 이후 변화된 사회조건과 관련되어 있다. 조선민족제일주의에 의한 민족음식의 강조, 자력갱생에 의한 식생활 개선, 최근 들어 더욱 성장한 소비시장과도 관련되어 있다.³⁹⁰⁾ 지역 고유의 향토성 짙은 특산음식은 지방산업으로 중시되었는데,³⁹¹⁾ 최근에는 민족음식이 식당에서 쓰이는 ‘지방특산요리’로 소비되고 있다.

(다) 주생활

남한과 북한에서 가장 많이 보이는 주거형태는 아파트이다. 도시로 인구가 집중되고 과밀화되면서 아파트 중심의 주생활로 빠르게 전환되었다. 아파트는 한 개 이상의 단위 세대(dwelling unit)가 모여 있는 건축물로 다수의 가구가 공간을 구획하여 주거하는 공동주택이다.³⁹²⁾ 북한에서 ‘아파트’는 집의 구조와 모양에 따라 구분하는 ‘살림집’의 형태 중 하나이다.³⁹³⁾

한반도에 아파트가 주거 형태로 들어온 것은 일제강점기였다. 아파트는 전통적인 건축양식과 다른 이색적인 주거공간이었기에 초기에는 주로 외국인이 살았다. 그러나 한국전쟁 이후, 아파트는 남북

390) 차은정, “북한의 민족음식: 김정은 시대의 ‘지방특산요리’를 중심으로,” 강정원 편, 『북한의 민속』 (서울: 민속원, 2020), p. 272.

391) 주강현, 『북한의 우리식 문화』, p. 224.

392) 강병영, “우리나라 초기 아파트의 특성에 관한 연구,” 서울시립대학교 석사학위논문, 2010, pp. 12~13.

393) 서우석, “북한의 주거실태와 주택정책에 대한 평가,” 『건축사』, 2000년 4호 (2000), p. 77.

한에서 대중적인 주거형식으로 자리 잡았다.

남한에서 아파트가 본격적으로 지어지기 시작한 것은 전쟁 이후 부터였다. 도시 대부분이 파괴됨에 따라 단기간에 다수가 거주할 수 있는 주거공간 마련이 시급한 과제였다. 남한은 1956년 미국의 원조로 행촌아파트를 짓고, 한국인의 손으로 1957년에 중앙아파트를 지은 이후 곳곳의 판자촌을 헐어내고 시민아파트를 지었다.

북한에서는 열악한 주거문제를 해결하기 위해 1949년부터 공동주택 건설이 시작되었다.³⁹⁴⁾ 전쟁으로 중단되었던 살림집 건설은 전후복구건설기에 본격화되었다. 이때 평양시민을 위한 주거공간을 확보하기 위해 조립식을 적용해 공동주택을 빠르게 지으면서 ‘평양 속도’가 만들어졌다.

아파트 건설 초기, 남북한 모두에서 아파트는 크게 주목받지 못했다. 주거에서 난방을 처리하는 것이 문제였기 때문이다. 1960년대 까지 남한의 아파트는 서양식 라디에이터를 사용했고, 북한은 벽난로를 활용했다. 아파트는 서양에서 발전한 건축양식이었기 때문에 전통적인 온돌을 아파트 설계에 적용하기까지는 시간이 걸렸다. 남한에서 아파트에 온돌이 정착된 것은 1970년대부터였다.

북한에서 아파트의 난방 문제는 1950년대부터 제기되었지만 정치적인 논쟁과도 연결되며 난항을 겪었다. 1954년과 1955년에 걸쳐 아파트와 살림집 건설장을 찾은 김일성이 전통적 풍습에 맞게 온돌을 놓으라고 교시했지만 바로 도입되지 않았다. 온돌은 ‘사대주의’와 ‘교조주의’와의 투쟁을 통해 아파트에 적용되었고 ‘민족적 특성을 구현한 성과’로 평가되기에 이르렀다.³⁹⁵⁾

394) 1949년 2월 1일 내각결정 264호에 의하여 시작된 동평양지구와 평천지구 간성동 일대에 소층살림집 건설이 시작되었다. 평양건설전사편찬위원회, 『평양건설전사 2』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1997), pp. 45~48.

395) 위의 책, p. 247.

한편, 전통적인 주거양식이 근락을 이룬 마을은 남한과 북한에서 문화유산으로 보존, 보호되고 있다. 남한의 한옥마을과 북한의 민속 보존지구는 역사적, 학술적, 예술적 가치를 인정받아 보존하고 관리할 필요가 있다고 인정되는 곳이다. 서울의 북촌과 남산골 한옥마을, 충남 공주의 한옥마을, 강원도 강릉 오죽헌 한옥마을, 전남 영암의 구림 한옥마을 등도 전통주거문화를 보존하면서 관광자원으로 진흥되는 곳이다.

도시의 한옥은 주거 다양성과 민족 주생활의 정체성을 반영하는 건축유형이며, 한옥보존지구는 도시의 일상과 장소성을 간직한 문화유산의 의미가 있다.³⁹⁶⁾ 특히 근대 도시형 한옥으로 형성된 전주 한옥마을은 1999년 전통문화특구 기본 및 사업계획에 따라 오늘날 국제적인 관광명소로 자리하고 있다. 이와 비견되는 곳은 개성의 한옥마을이다. 조선시대 전통한옥이 밀집해 있는 개성 한옥마을은 북한에서 ‘개성민속보존거리’로 지칭되고 있다. 개성의 신시가지가 인근에 있고, 유네스코 세계유산에 등재된 개성 역사유적지구도 인접해 있다. 남북한은 전통과 현대의 조화, 문화유산이자 관광자원으로 한옥마을을 보존하고 보호하며 계승하고 있다.

아파트와 같이 서양식 건축물이 보편적인 주거형태로 정착하는 과정에서 온돌은 민속문화의 전통과 주생활의 정체성으로 고수되었다. 전통한옥을 비롯해 북한의 하모니카주택 또는 문화주택, 남한의 양옥, 아파트를 중심으로 하는 공동주택 등 어떤 형태의 집이든 간에 남북한의 주생활은 동일한 구조를 고수하고 있다. 바로 온돌과 마루이다. 세간살이들이 서구화되어 요와 이불 대신 침대를 사용하고, 좌식생활에서 입식 생활로 바뀌었다 하더라도 온돌로 난방을 하

396) 한국민족문화대백과사전, “한옥보존지구,” <<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0068578>> (검색일: 2021.9.29.).

는 주생활이 고수되고 있다. 남북한 주거지의 세부적 형태와 연료의 종류가 다르지만, 온돌문화의 전통은 주생활의 전통으로 유지되는 것이다.

(2) 일생의례

전통문화의 중요 영역의 하나가 의례(儀禮)이다. 의례란 일상생활과 달리 일정한 날에 특별한 의미를 부과하고 이를 실현하기 위하여 특별한 행사를 하거나 특별한 음식을 먹거나 특별한 의상을 입어 그 의미를 되새기는 것이다.³⁹⁷⁾ 의례는 크게 통과의례와 세시의례로 구분할 수 있다.

인간이 태어나 일정한 고비마다 행하는 규범적 의례를 통과의례라 한다. 통과의례는 곧 일생의례(생애의례)로 개인의 삶의 주기와 관련된다. 한 사람의 일생에서 이루어지는 특정 시기는 새로운 지위나 상태로 이동하는 것을 의미하는 것이다. 출생, 성장, 결혼, 죽음과 관련하여 특별히 의미 있는 날에 행하는 통과의례는 가족과 친족 등 혈연집단과 관련되어 있고, 주로 가정에서 행해지기 때문에 가정의례라고도 한다. 따라서 통과의례는 인간의 일생을 어느 시점에서 의식을 통해 구획 짓는 문화적 질서이다. 일생의례는 남과 북에서 각각 생애의례, 가정의례로 지켜야 할 도리로서 규정하고 있다.

남한에서 일생의례의 변화는 ‘가정의례준칙’의 발표와 관련된다. 1960년대 말 경제발전이 가시적 성과를 보이자 소비적이고 화려한 가정의례가 늘어났다. 가정의례란 개인의 일생에서 경험하는 중요한 사건과 관련한 일련의 의례로, 여기에는 혼례·상례·제례·회갑연 등이 포함되어 있다. 1969년에 남한 정부는 허례허식을 없애고 의식 절차를 합리화하여 낭비를 억제하고 사회기풍을 진작하기 위

397) 이광규, 『한국전통문화의 구조적 이해』 (서울: 서울대학교출판부, 1994), p. 61.

해 「가정의례에 관한 법률」을 시행하였고, 동법 시행령에 ‘가정의례준칙’을 넣었다. 당시 박정희가 발표한 담화문에 의하면 전통이나 전래의 방법이 문화적 유산이지만 관혼상제에서 중요한 것은 그 정신이지 절차나 형식이 아니라고 강조했다.³⁹⁸⁾ 가정의례준칙의 강제적 규정은 사치풍조를 막는다는 본뜻과는 달리 혼상제 풍습의 강제적 변화를 초래했다.³⁹⁹⁾ 의례를 간소화하라는 강권은 현실과 거리가 멀어 외면받았고, 이에 따라 몇 차례의 개정을 거치다 1999년에 폐지되었다.

북한의 경우 일생의례는 ‘사회주의적 형식과 민족적 내용’을 바탕으로 한 ‘사회주의적 생활양식’의 영향권에 있었다. 가족 및 사회생활 풍습의 전형인 혼·상제도 1950년대 사회주의 협동화와 관련되어 변화를 겪었다. 해방 이후부터 1950년대 중반까지는 비교적 전래의 전통들이 살아 있었지만, 사회주의 협동농장으로 개편되면서 농민의 삶의 처지가 완전히 바뀌며 풍습에도 변화를 가져왔다. 1960년대에 ‘사회주의적 생활양식’이 정착하면서 봉건적 가족관계가 해체되었고, 마을 단위에 뿌리를 둔 생활풍습들도 소멸하거나 축소되면서 필연적으로 변모를 겪었다. 그리고 1970, 80년대를 지나면서 오늘의 생활풍습으로 고정되기에 이르렀다.⁴⁰⁰⁾

분단 이후 국가 정책과 생활환경의 변화로 의례 형식은 많은 부분에서 달라졌다. 그러나 생일에 미역국과 흰밥을 먹고, 결혼식에서 국수를 먹으며 축하하는 일처럼 변함없이 유지되는 습속도 존재한다. 예컨대 출생의례 가운데 하나인 백일의 경우, 남한이나 북한 모두 백일 음식으로 백설기를 올린다. 북한은 어린이의 장수를 바라며

398) 행정안전부 국가기록원, 기록으로 만나는 대한민국, “가정의례준칙,” <<https://theme.archives.go.kr//next/koreaOfRecord/homeRule.do>> (검색일: 2021.8.23.).

399) 주강현, “광복 이후 남북한 생활풍습의 변화,” p. 92.

400) 위의 글, p. 74.

정결하고 신성함을 바라는 뜻을 담아 백설기를, 부정을 막기 위해 수수팥떡을, 단단하라는 뜻을 담아 찰떡을, 그리고 송편을 만들었다고 한다.⁴⁰¹⁾ 백설기와 수수팥떡의 의미는 남북한이 같다.

전통적인 민속문화 가운데 가장 오래도록 변하지 않는 것은 혼·상제, 특히 상장례 풍습이다. 혼·상제 풍습은 어느 나라, 어느 민족에게든 나름의 전통과 풍습으로 존재한다. 혼·상제 예법은 생활풍습의 전형성을 지니고 있어 상당히 완강하게 유지된다. 우리의 경우 유교 문화의 영향이 오늘에까지 미치고 있으며 북한이라고 예외는 아니다.⁴⁰²⁾ 그러나 북한의 경우, 모든 생활양식과 가치관을 사회주의적으로 개조한다는 압박이 일상의 모든 저변에 영향을 끼쳤다. 이때의 정책적 기조는 봉건적, 미신적 허례허식 요소를 폐기하되 민족 고유의 미풍양속은 권장하는 것이었다. 북한은 국가건설 초기에 유교적 전통으로 상층부에서만 향유된 관례는 폐기했고, 제례는 간소화 전략을 추진했다. 각종 물자와 식량이 부족했던 상황에 견주어 제례 간소화는 민간에서 거부감 없이 수용되었다. 이후 북한에서의 일생의례는 혼례와 상례로 대변된다.⁴⁰³⁾

북한은 정권 초기부터 제사와 성묘는 물자를 낭비하고 미신을 추종하는 봉건잔재로 취급되었다. 그러나 실제로는 제사풍습이 전승되고 있었다. 명절로 인정되지 않았던 때에 민간에서 한식에 대대적으로 성묘를 했던 것은 화장보다 무덤을 선호하는 민족의 풍습 때문이다. 남한에서 좁은 국토의 토지 문제가 하나의 사회문제로 되고 있고, 북한에서도 묘지 대신에 화장을 권하는 노력이 있지만 정착주민들이 받아들이지 않았다. 무덤 중시 풍습은 남과 북이 같을 뿐

401) “백날맞이,” 『조선민속사전』 (평양: 과학백과사전출판사, 2004), p. 188.

402) 주장현, 『북한의 우리식 문화』, pp. 240~241.

403) 김종근, “북한의 생활문화 속 일생의례의 지속 의지,” 『통일인문학』, 제86집 (2021), p. 34.

아니라 성묘풍습이 이어질 수 있는 여지를 만들어준다. 남과 북 모두에서 다 조상숭배 전통이 이어지고 있다고 할 수 있겠다.⁴⁰⁴⁾

외부적 변화 요인에 맞춰 의례나 절차도 간소화되고 변화했지만, 윤리적 측면에서 의례와 절차의 본연의 의미는 유지하고 있다. 이는 남북한 통합 과정에서 일생의례에 담긴 민족 고유의 전승 의미를 상호 소통으로 되살리는 방향이 진정한 생활문화의 통합이 될 수 있음을 보여준다.⁴⁰⁵⁾

(3) 명절과 세시풍속

남북의 민속명절은 공통점이 많다. 공통의 민속명절은 양력설, 음력설, 한식, 단오, 추석이다. 북한의 경우 명절은 사회주의 명절과 민속명절로 구분된다. 민속명절은 극적인 부침을 겪으며 폐지와 복원을 거듭했다. 사회주의 명절은 국제사회에 통용되는 사회주의 기념일과 북한의 국가기념일로 구성되어 있다.⁴⁰⁶⁾

북한이 농업협동화를 추진하던 사회주의 건설기에 농촌 하부단위의 실생활에서 유지되던 전통적인 가치관과 생활의 물질 기반은 많은 변화를 겪었다. 사회 모든 부문이 사회주의적으로 개조되던 1950년대 중반부터 민속명절은 사상의식 발전을 저해하고 생활을 구속하는 반동적인 것으로 비판받았다.⁴⁰⁷⁾ 그리고 1967년 5월에 제사와

404) 주장현, 『북한의 우리식 문화』, pp. 242~243.

405) 김종근, “북한의 생활문화 속 일생의례의 지속 의의,” p. 36.

406) 사회주의명절은 국제부녀절(3.8.), 국제로동자절(5.1.), 국제아동절(6.1.)과 같이 공산주의 국가가 공유하는 기념일이 포함된다. 북한이 쇠는 국가기념일은 시기에 따라 다른데, 2021년 달력 기준으로 법정 공휴일로 지정된 국가기념일은 다음과 같다. 선군절(2.8.), 광명성절(김정일 생일, 2.16.), 태양절(김일성 생일, 4.15.), 조선소년단창립절(6.6.), 조국해방전쟁승리의 날(7.27.), 조국해방의 날(8.15.), 김정일 향도일(8.25.), 조선민주주의공화국창건일(9.9.), 조선로동당창건일(10.10.), 어머니날(11.16.), 조선민주주의공화국 사회주의헌법절(12.27.) 등이다.

407) 주장현, “광복 이후 남북한 생활풍습의 변화,” p. 70.

성묘가 미신적이고 낭비를 불러오는, 시대에 뒤떨어진 낡은 봉건잔재라는 명목으로 음력설, 한식, 단오, 추석 등이 폐지되었다.

민속명절은 1950년대 중반부터 대폭 축소되거나 소멸되다가 1960년대 중후반 공식적으로 폐지되었다. 그러나 민간에서는 잔존하는 행태로 유지되었다. 그리고 1980년대 말, 동구 사회주의권이 붕괴할 때 조선민족제일주의가 제기되면서 우수한 민족적 전통으로 민속명절이 복원되었다.

북한은 민속명절이 지닌 미풍양속의 특징을 다음 세 가지로 요약했다. 첫째, 농민의 생산 열의를 고무하며, 둘째, 이웃 간에 서로 돕고 화목하게 지내려는 인민적인 풍습을 반영하며, 셋째, 널뛰기·씨름·활쏘기 같은 건전한 놀이와 오락, 특색 있는 제철 음식이 많다는 점 등이다.⁴⁰⁸⁾

북한에서 추석은 1988년에, 음력설과 한식, 단오는 1989년에 공식적으로 인정받았다. 그러나 단오는 2005년에 다시 폐지되었고, 한식은 2010년부터 청명으로 대체되었다. 단오와 한식이 중국식 문화이지 민족 고유의 명절이 아니라는 이유였다. 그리고 2012년부터 청명절이 공휴일로 지정되었다. 북한의 민속명절은 국가가 가치를 부여함에 따라 폐지와 대체, 복원을 거듭했다.⁴⁰⁹⁾⁴¹⁰⁾

음력설과 추석은 가장 크게 쇠는 명절이지만, 형식과 내용은 가장

408) 위의 글, p. 71.

409) 2021년 달력을 기준으로 공휴일로 지정된 민속명절은 양력설(1.1.), 설명절(2.12.), 정월대보름(2.26.), 추석(9.21.)이다. 청명(4.4.)이 2021년에는 일요일이어서 공휴일 여부를 알 수 없지만, 날짜 아래 적혀 있어야 하는 절기 표시도 2021년 달력에는 사라졌다.

410) 강정원 외, "북한 세시풍속의 변화: 문헌을 중심으로," 서울대학교 2020년 통일기반 구축사업 결과보고서, <https://ipus.snu.ac.kr/wp-content/uploads/2021/04/EA%B2%8C%EC%9E%AC%EC%9A%A9-%EC%82%AC%ED%9A%8C%EA%B3%BC%ED%95%99%EC%97%B0%EA%B5%AC%EC%9B%90%EA%B0%95%EC%A0%95%EC%9B%90-%EA%B5%90%EC%88%98_2020-%ED%86%B5%EC%9D%BC%EA%B8%B0%EB%B0%98%EA%B5%AC%EC%B6%95%EC%82%A> (검색일: 2021.10.28.).

과 지역에 따라 다르고, 남북한에도 차이가 있다. 남한이나 북한 모두 전통 그대로의 명절은 없다고 해도 과언이 아니다. 게다가 삶의 조건이 근본적으로 변화된 오늘날, 농경사회를 근간으로 하는 절기는 존재의의가 반감되었다.

1년을 주기로 계절에 따라 특정한 날을 가려서 관습적·반복적으로 행하는 세시풍속은 전통 농업사회에서 현대 산업·정보사회로 바뀌면서 많이 변했다.⁴¹¹⁾ 세시풍속은 계절 변화에 순응하고, 조상숭배의 뜻과 행위가 담겨 있으며, 세시풍속 활동참여를 통해 공동체 사회의 유대감을 갖도록 견인한다.⁴¹²⁾ 세시풍속 생활문화의 모습을 찾아 남북의 동질성 회복을 위한 연결고리를 찾는 작업은 통합문화의 가치를 재발견하는 의미를 갖는다. 세시풍속과 명절의 유사함은 남북한 주민 간에 심리적, 정서적 화합을 가능하게 할 수 있는 영역이기 때문이다.⁴¹³⁾

중국이 2016년에 24절기를 유네스코 무형문화유산에 등재했지만,⁴¹⁴⁾ 북한은 2020년에 민족유산보호국에서 국가 비물질문화유산으로 “사회적 관습과 레식 및 로동생활풍습에 해당되는 24절기풍습, 바줄당기기, 줄넘기, 솥박곡질”을 지정했다.⁴¹⁵⁾ ‘바줄당기기’는 정월 대보름이나 추석에 즐기는 민속놀이로, 민족의 전통과 기질이 깃든 ‘민족체육종목’이자 귀중한 유산으로 평가되었다. ‘줄넘기’와 ‘솥박곡질’은 아동의 대표적 놀이이다. 무형문화유산으로 보존하고 보호할 부

411) 김만태, “세시풍속의 기반 변화와 현대적 적용,” 『비교민속학』, 제38집 (2009), p. 343.

412) 주영애·곽미숙·김우정, “남북통일 대비 통합문화의 모색-세시풍속 생활문화를 중심으로,” 『유학연구』, 제39집 (2017), p. 403.

413) 위의 글, pp. 401~402.

414) “‘입춘’ ‘입동’ 등 24절기, 유네스코 문화유산 됐다,” 『연합뉴스』, 2016.11.30., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161130191900089>> (검색일: 2021.10.2.).

415) “새로 등록된 국가 및 지방비물질문화유산들,” 『로동신문』, 2020.1.5.

분을 남북한이 공동으로 수행한다면, 그 영역은 더욱 풍부해질 것이다. 특히 놀이와 음식이 동반되는 세시풍속을 다각도로 활용한다면, 남북한이 소통하고 교류할 수 있는 영역이 넓고 풍부해질 수 있다.

전통 세시풍속이 과거의 것이라면 오늘의 생활양식은 미래의 전통 세시풍속이 될 수 있고,⁴¹⁶⁾ 남북한 생활문화를 반영하면 통합된 미래의 세시풍속이 될 수 있다. 따라서 전통적인 세시풍속의 현대적 계승에 관심을 기울여 사회적 공감대를 끌어올리고, 세시풍속 행사를 관광자원으로 만들거나 명맥을 유지하기 위한 교육 및 체험프로그램을 개발하는 데 남북한이 공조하면 문화적, 정서적, 심리적 통합으로 한층 더 나아갈 수 있을 것이다.

라. 소결: 보편적 문화가치와 소통의 방향성

일상에 작동하는 생활문화, 생활양식은 일방적인 통합의 대상이 아니며, 단기간에 통합되거나 수정할 수 있는 것도 아니다. 독일의 경우에도 통독 이후 진정으로 하나가 되기까지는 상당한 시간이 걸렸다. 공동체의 가치를 구축하기 위해서는 남북의 주민이 동의한 가치 아래 통합의 실마리를 찾아야 할 필요가 있다. 이는 삶의 양식과 가치체계가 남과 북에 현존하는 체제의 어느 일방이 아니라, 남북한이 사회변동 과정을 통해 지향해야 할 이념형 또는 원리로서, 남북한 문화공동체의 미래상이라 할 수 있다.⁴¹⁷⁾ 이를 위해서 필요한 것은 의사소통적인 상호이해이다. 남북한 주민들이 상호이해를 통해 사회의 공동가치를 동의하고 합의하여, 제도화를 이루고, 공통의 가

416) 이상일, “전통세시풍속의 현대화와 관광자원화의 문제점,” 국립민속박물관 편, 『전통세시풍속의 현대화와 관광자원화 방안』 (제34회 국립민속박물관 학술발표회, 1998.10.16.), pp. 51~52, 재인용: 김명자, “세시풍속 전승과 현대화 방안 모색,” 『민속연구』, 제13집 (2004), p. 163.

417) 이서형, “남북한 통일문화 형성의 방향,” 『통일정책연구』, 제9권 제2호 (2000), p. 7.

치모범과 행동지향이 내면화될 때 사회통합이 성취될 수 있기 때문이다.⁴¹⁸⁾

한 세계여행 유튜버가 2019년 시베리아 횡단열차에서 우연히 러시아 건설현장에 파견되었다 귀국하던 북한 사람들을 만나서 생기는 에피소드를 모은 영상 콘텐츠는 많은 시사점을 준다.⁴¹⁹⁾ 2020년 1월에 유튜브에 올라온 에피소드 8편은 약 1년 6개월이 지난 후 조회수 1,200만을 훌쩍 넘겼고, 시청자들의 댓글도 수만이 되었다. 언어 사용에 차이가 있었지만, 소통의 문제는 생각보다 크지 않았다. 서로의 일상에 대해 궁금한 것을 묻고 답하고, 먹을거리를 나누는 영상에 사람들이 보인 관심은 매우 컸다. ‘불닭볶음면’과 ‘인조고기밥’ 맛의 비교, 대학 진학과 취업, 교통비와 물가 등 대화의 내용은 다양했다. 또한, 추석에 성묘하고 제사를 지내며, 십이간지로 나이를 세고, 된장과 고추장 양념으로 식사하는 풍경은 문화적 동질성이 남북한의 일상에 강고하게 유지되고 있음을 보여준다.

비공식적이고 우연한 만남을 소재로 한 이 같은 영상들은 문화공동체 형성 방안에 실마리를 제공한다. 시베리아 횡단열차에서 만났던 북한 사람들은 “통일이 되는 날 다시 만남시다”라고 작별인사를 건넸다. 경계와 편견이 대화를 통해 해소될 수 있으며, 이질적이던 요소들은 차이에 불과할 뿐이었다. 그러나 이 차이도 생활문화의 구체적 풍경을 이야기할 때는 나의 이야기와 너의 이야기가 서로 같음을 확인하게 된다.

문화는 분단의 장벽을 극복할 수 있는 대안이자 강력한 소프트 파

418) 정은미, “남북한 주민의 통일 의식 변화,” 『다중전환의 도전과 비판사회학』(비판사회학대회 발표자료집, 2013.10.26.), p. 32

419) 유튜버, “세나의 횡단열차 북한편(kp EP. 5~12),” <https://www.youtube.com/watch?v=kswZPdL0h_k&list=PLDvib83WGmlBkH-dUBBcHaZigliTXiZhz> (검색일: 2021. 8. 20.).

위를 갖고 있으며, 공동체 구성원의 행동 양식이자 코드이다.⁴²⁰⁾ 일 상에서 체현되는 문화는 남북한의 이질성을 다양성으로 인지하고, 차이에도 불구하고 상생하고 공존할 수 있는 프로그램들을 모색하도록 이끈다. 이는 과정으로서의 통일을 지향하는 구체적인 매개가 생활문화이며, 더 구체적으로는 민속문화가 민족의 동질성을 확인하고 소통할 수 있는 통로임을 보여준다.

음식이나 의복 등을 포함하는 유무형의 문화유산은 행위자들의 생활방식을 규정하는 제약조건이자 생활방식을 새롭게 만들어주는 가능성의 보고이다. 민속문화는 살아가는 문화 그 자체이기도 하고, 살아가도록 만드는 문화이며, 살아간 결과로서의 문화이다.⁴²¹⁾ 남북한 모두 사회제도와 삶의 조건이 급격히 변화되어 전통적인 문화와 생활양식의 존재의의가 예전과 같지 않아졌지만, 오랜 풍습으로 지켜온 민속문화의 저변은 단번에 사라지기 힘들다. 민속문화는 세부 범주들이 느슨하게 연결되어 있어 사회적 조건이 아무리 급격하게 변화해도 이에 적응해 살아남기 때문이다.

2020년 음력설을 맞아 북한이 어떻게 명절을 보내는지 소개한 기사는 남한과의 차이에도 불구하고 매우 익숙한 풍경을 보여준다.⁴²²⁾ 언론에서 보도되는 이러한 기사는 분단체제에서도 민속문화

420) 이지순, “한(조선)반도 문화예술 개념의 문화정치학-접변하고, 횡단하고, 실천하는 문화의 분단을 중심으로,” 『대동문화연구』, 제108집 (2019), p. 39.

421) 강정원, “현대화와 민속세계, 민속문화,” pp. 34~35.

422) “가족뿐 아니라 친지나 이웃, 은사를 찾아 설 인사를 하고 음식이나 선물을 주고받으며 정을 나눈다. 어린이들은 색동저고리 등 설빔을 차려입고 웃어른들께 세배를 올리고 세뱃돈도 받는다. 간부를 비롯해 일부 주민들이 김일성·김정일의 시신이 안치된 금수산태양궁전을 방문하거나 거주 지역에 있는 김일성·김정일 동상을 참배하기는 하지만, 의무적이지는 않다. 남한에서는 즐기는 사람이 줄었지만, 북한에서는 명절 분위기를 돋우기 위해 광장과 공원에서 연날리기와 윷놀이, 줄넘기, 제기차기 등 다양한 민속놀이와 체육 경기를 하는 주민들도 있다. 대표적인 설음식은 떡, 떡국, 만두다. 남쪽의 일반적인 설음식인 찰떡과 설기떡(백설기), 절편 등 떡의 종류도 다양한 편이다. 만둣국도 즐겨 먹으며, 전통 개성 음식인 허리가 잘록한 모양의 조랭이떡국을 만들어 먹는 집도 적지 않다.” “세배하고 떡국 먹지만 귀성문화는

를 통해 동질성을 확인하도록 한다.

민속문화는 남북한이 서로를 적대적 타자로 배척하는 것이 아니라 동일한 문화적 뿌리를 확인하도록 이끌며, 일상생활을 바탕으로 서로에 대해 이해하도록 돕는다. 민속문화는 문화공동체를 구성하는 기초가 될 수 있다. 그러나 문화공동체를 형성한다고 할 때, 과거 지향적 전통을 회고하며 동질성 회복에만 초점을 맞추는 것이 아니라 문화적으로 어떻게 연대할 것인지 고민이 필요하다. 또한, 남북한이 만나서 접촉하고 일상의 생활문화에서 결속하려면 동질성을 확인하는 작업도 꾸준히 이루어져야 한다. 이때 서로 다른 이질성을 문화적 상대주의로 인정하는 것이 필요하다.

3. 생활문화의 통합

한반도 통일은 남한과 북한이 제도 및 사회문화의 측면에서 통합을 이루어 나가는 과정이다. 원만한 통합 과정 없이 이루어지는 통일은 온전한 통합으로 이루어지기 어렵다. 이런 점에서 과정으로서의 통일, 생활문화의 통합이 사회구성원들의 소통과 통합을 이루어 내는 중요한 문제가 된다.

남북의 생활문화 통합에서 출발이 되는 것은 ‘통합’이라는 개념에 대한 올바른 이해이다. 통합에 대한 올바른 개념이 없이 이루어지는 통합 전략은 자칫 폭력적이거나 배타적인 방향으로 흐를 수 있기 때문이다. 소통의 과정도 상호 문화에 대한 정확한 인지와 이해 없이 진행될 경우, 폭력적 현상과 쉽게 연결될 수 있다. 소통한다는 것은

없어...갈고도 다른 북한 설.”『연합뉴스』, 2020.1.23., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200122126700504>> (검색일: 2021.8.22.).

단순한 커뮤니케이션의 문제가 아니라 다른 문화에 대한 이해와 인정을 의미한다.

남북은 해방 이후 서로 다른 정치체제 속에서 각각의 문화를 형성했다. 분단 이후 진행된 남북의 문화 차이를 인정하지 않고, 다양성을 무시하는 경우, 이는 문화적 편견으로 이어지고 또 다른 사회적 갈등을 만들어낼 수 있다. 이런 점에서 우리 사회는 사회문화적으로 완전히 다른 북한과 통합할 준비도 부족하고, 이를 위한 역량 또한 매우 제한적이라고 할 수 있다. 따라서 남북한 문화공동체 형성을 위한 올바른 방향을 설정하고 치밀한 전략을 준비할 필요가 있다.

남북의 일상 생활문화 갈등은 독일 통일과 사회통합 과정이 사례가 된다. 독일은 통일 이후 상당한 시간이 지난 현재에도 일상 생활 문화의 통합은 여전히 진행 중이라는 평가가 있다.⁴²³⁾ 독일의 통일은 사회문화교류 원칙에 합의한 이후, 상당한 통합 준비 과정을 거쳐서 이루어졌다. 동독과 서독은 상당한 교류협력의 기간이 있었고, 방송개방을 비롯한 사회문화 분야의 상호 교류도 큰 폭으로 진행되었다. 이런 과정을 통해 동서독 주민은 서로에 대한 이해가 있을 것으로 예상했다. 하지만 전문가들의 예상과 달리 동서독은 통합 과정에서 상당한 혼란과 갈등을 겪었다. 독일은 분단 이후 서로 간의 전쟁도 없었다. 독일의 통합 과정은 남북 생활공동체 형성에 상당한 시사점을 제시한다.

반면, 남북은 치열한 이데올로기 갈등을 겪었다. 상호 전쟁도 있

423) “독일 통일이후 동서독 주민들 간의 내적 통합은 제도적 통합만큼 속도를 내지 못했다. 2010년 10월 3일에 개최된 ‘독일 통일 20주년 기념 공식 행사’에서 발표된 자료에 의하면 동서독 양측 주민들이 상대방에 대해 독일국민으로 인정하지 않는 비율이 50~60%에 이를 정도로 상호 간에 마음의 장벽이 존재한다고 보고한 바 있다. 이것은 통일이 ‘제도’나 ‘체제’의 문제 못지않게 ‘인간’과 ‘정신’의 문제라는 것을 환기시켜 준다.” 전미영, “남북한 사회문화통합과 방송,” 『통일과방송』, 2015년 제4호(2015), p. 15.

었다. 전 세계 국가들의 냉전이 종식된 이후에도 여전히 한반도에는 냉전의 흔적이 남아 남한에서는 남남갈등으로 이어지고 있다. 남북 간의 소통도 없었다. 2000년 이후 남북교류가 이어지기는 했으나, 일상에 영향을 미칠 정도는 아니었다. 남북의 차이를 언론이나 인터넷을 통해 이해하는 정도이다. 남북의 통일과정에서 일어날 생활문화의 충돌과 갈등은 독일의 통일과정과는 비교할 수 없이 클 것이다.

직접적인 비교는 아니지만 북한이탈주민의 정착과정에서 발생하는 문화적인 갈등과 충돌은 남북 통합 과정에서 발생할 문화갈등을 전조(前兆)한다. 북한이탈주민들은 남북의 문화 차이에 따른 어려움 뿐만 아니라 그들에 대한 배타적 인식 등에 노출되어 있다. 그들에 대한 경멸이나 무시와 같은 폭력적 시선도 없다고만은 할 수 없다. 북한이탈주민들이 직면하는 갈등, 적응과 관련된 문제들은 개인적 차원에 머물러 있다고 보기 어렵다. 이는 북한 체제 속에서 형성된 가치관과 생활 태도가 남한 체제의 그것과 충돌하면서 나타나는 것이기 때문이다. 일상생활에서의 공동체 형성이 원만한 과정 없이 진행된다면 남북 주민들의 집단적 문제로 확대될 수 있다.⁴²⁴⁾

이러한 측면에서, 통일을 넓은 의미로 이해하는 관점이 필요하다. 넓은 의미에서 통일은 다음과 같이 정의할 수 있다. 즉, “민족사회 구성원 개개인의 삶의 영역이 전 영토로, 전 사회로 확대되어 생활 공간의 통합, 경제체제의 통합, 문화통합, 의식통합, 정치통합이 모두 이루어진 상태를 통일”⁴²⁵⁾이라 할 수 있다. 여기서, 문화통합이란 문화의 가치가 소통되고 융합되는 공동체 사회를 의미한다.⁴²⁶⁾

남북한의 문화통합에 있어서 전제되어야 할 사항은 점진적인 문

424) 전영선, “북한이탈주민과 한국인의 집단적 경계 만들기 또는 은밀한 적대감,” 『통일 인문학』 제58집 (2014), p. 121.

425) 이상우, 『함께 사는 통일』 (서울: 나남, 1993), p. 127.

426) 이우영 외, “문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초연구,” p. 11.

화소통에 기반하여, 통합의 과정으로 나아가야 한다는 것이다. 남북의 문화를 성공한 문화와 실패한 문화로 규정하지 않고, 공존과 교류를 통해 점진적으로 문화통합을 실현하는 것이다.⁴²⁷⁾ 이는 곧 남북이 분단 이후에 서로 다른 체제 속에서 형성한 가치를 상호 인정하면서, 다양성 속에서 새로운 가치를 창출할 수 있는 제도 위에서 성숙한 시민의식에 따른 가치를 소통하고, 융합하는 공동체 사회를 이루어 가는 통합을 의미한다.⁴²⁸⁾

가. 생활문화 통합을 위한 원칙

(1) 문화구조와 문화 차이에 대한 이해와 인정

생활문화의 통합에서 기본은 문화구조적 관점에서 남북 문화의 차이를 인정하는 것이다. 생활문화 통합에서 문화구조적 접근이 중요한 이유는 생활문화를 창출하는 사회환경이 구조적이기 때문이다. 민족문화에 대한 관점의 차이로 인해 오늘날 남북의 생활문화는 상당한 차이를 보이는데, 이러한 차이는 의식, 가치관, 세계관에 따른 정치적 영향, 그리고 경제 구조의 차이에서 비롯된 것이다.⁴²⁹⁾

생활문화의 통합은 논리적이고 이성적이며 정치적인 측면도 요구하나, 동시에 이질적인 체제 안에서 축적된 감성이 작동하는 측면을 요구하기도 한다. 생활문화의 통합을 위해서는 무엇보다 먼저 남북

427) 오기성, 『남북한 문화통합론 - 문화의 구조분석에 의한 통합과정 연구』(서울: 교육과학사, 1999), p. 24.

428) 이우영 외, “문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초 연구.”

429) 조한범은 “북한 주민의 일상생활은 국가소유제와 계획경제, 그리고 북한사회주의 체제를 유지하기 위한 사회통제라는 세 가지 공식적 구조에 의해 지배되고 있다”고 분석하고, 소유의 문제, 생산과 분배의 문제, 사회통제의 차원에서 삶이 작동되고 유지되고 있다고 본다. 그 결과 “북한 사회주의체제에 내적인 변화의 동력으로서 자유로운 일상생활은 존재하지 않는” 것으로 파악했다. 조한범, “김정일의 일상생활관,” pp. 243~270.

의 생활문화가 분단의 적대적 관계로부터 파생했다는 것을 인정해야 한다. 남북은 오랜 분단으로 인해 정치적 해석에 익숙해 있다. 통일문제에 있어서는 북한 뿐만 아니라 남한도 과잉 정치화되어 있다. 이와 같이, 남북문제 전반을 정치적으로 해석하려는 경향이 있다는 것을 인정해야 한다.

또한 “일상생활 속의 삶과 의식, 가치관에 대한 올바른 이해가 선행되어야 한다.”⁴³⁰⁾ 남북 주민의 일상 생활문화 형성에 직접적인 영향을 미친 것은 남과 북의 정치체제이다. 남북의 생활문화는 각각의 정치적 선택과 그에 따른 정책 차이로 인해 형성된 것이다. 또한, 일상 생활문화는 고정된 것이 아니다. 주어진 환경과 끊임없이 상호작용하면서 새롭게 변화한다. 오늘날 남북의 생활문화 차이도 남북의 생활환경이 달라지면서 발생한 것이다. 그렇다고 해서 생활문화가 자연스럽게 형성되는 것은 아니다. 일상 생활문화는 사회적 토대를 기반으로 형성된다.⁴³¹⁾ 따라서 남북의 생활문화 통합은 일상생활에 대한 이해의 면을 넓히는 것에서부터 출발할 필요가 있다.

생활문화의 통합은 곧 남북의 차이를 인정하고 온전한 소통을 이룰 수 있는 환경을 만드는 데 중점을 둘 필요가 있다. 차이를 인정하지 않는 사회는 배타적이고 폭력적인 사회이다. 문화의 차이에 대한 인정이 부족하면 폭력적 현상과 쉽게 연결될 수 있다. 문화의 차이가 다양성을 인정하지 못하게 될 때 편견과 갈등으로 이어질 수 있기 때문이다.⁴³²⁾

문화통합에 대한 사회적 인식과 공감대가 형성되지 않는다면 남북의 문화적 차이와 편견이 통일 이후에도 그대로 재연될 가능성이

430) 전영선, “남북 생활문화공동체 형성 방안,” p. 74.

431) 노귀남, “북한의 일상생활,” 북한연구학회 편, 『북한의 사회: 북한의 새인식』 (서울: 경인문화사, 2006) 참고.

432) 전영선, “남북 문화공동체 창출을 위한 방안,” p. 209.

매우 높다. 독일의 통일 이후 사회통합이 이루어지는 과정에서 문화통합의 중요성은 이미 확인된 바 있다. 문화통합이 이루어지기 위해서는 통일 과정에서 나타날 수 있는 갈등의 양상과 분쟁을 촉발시킬 수 있는 심리적 지형을 미리 파악할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회문화적 갈등에 대해 보다 다면적이고 심화된 접근이 이루어져야 한다. 분단이 장기화되면서, 남한과 북한의 문화체제는 각각 독자적이고도 자기완결적으로 구축되었기 때문이다.⁴³³⁾ 남북의 통일은 인간과 정신의 통일이라는 제도적인 통합으로는 해결할 수 없는 본질적인 문제이다.⁴³⁴⁾ 마음속에 내재한 장벽을 넘어서지 못하는 통일은 온전한 통일이라고 보기 어렵다.

남북 생활문화공동체를 형성해 나가기 위해서는 북한사회에 대한 연구를 통해 통합의 과정에서 나타날 수 있는 여러 문제를 예측하는 준비과정이 필요하다. 분단 이후 형성된 남북 주민들의 심리상태를 분석하고, 통합에 따른 불안감을 해소하고, 공통의 가치를 공유하고 유통하면서, 자발적 통합의 동력을 만들어 나가야 한다. 생활문화공동체 형성은 가치관이나 세계관을 버리고 대체하는 동화가 아니라 남북 주민들이 문화적 적응을 통해 통합의 주체가 될 수 있도록 하는 과정이다. 따라서, 남북 생활문화공동체는 남과 북의 문화적 차이에 대한 인정과 상호이해의 필요성을 인정하는 것으로부터 시작되어야 한다.

(2) 생활문화의 공통성에 대한 인식

남북의 생활문화공동체는 생활문화 속에서 형성된 가치를 공유하는 것이다. 남북의 생활문화는 역사 속에서 형성된 오랜 문화적 전

433) 위의 글, p. 216.

434) 각주 423 논의 참조.

통을 기반으로 생활 속에서 형성되었다. 남북의 생활문화는 정치적 차이에 의해 발생한 차이점도 있으나 민족문화 속에 형성된 공통성도 적지 않다. 생활문화공동체 형성은 가치 훼손에 대한 우려, 가치 손실에 대한 우려와 저항을 최소화하고 서로의 가치에서 공통점과 장점을 찾아 나가는 과정으로 진행되어야 한다.

남북의 문화는 이념의 지향에 따른 차이가 적지 않다. 개인주의와 집단주의는 기본적인 정치제도의 차이에서 발생한 가치 차이의 한 예이다. 남한에서는 산업화의 영향으로 상대적으로 개인화가 진행되었다. 민주주의가 성숙하면서 다양한 의견이 표출되고 다양성이 허용되는 문화가 되었다.

반면, 북한은 협동농장을 비롯한 집단주의 체제를 유지하면서 집단주의적 가치관이 형성되었다. 북한 주민의 가치관은 궁극적으로 최고지도자에 대한 충성의 교양 속에서 형성되었다. 정치적인 의미를 떠나 자신이 속한 집단에 헌신하고 충성하려는 지향성은 국가, 사회, 집단, 조직을 개인보다 우선시하게 되었다. 또한 상부의 명령, 당의 지도에 대해서는 무조건성과 절대성의 원칙으로 수행해야 하는 것이 일상화되면서 상명하복의 문화가 자연스럽게 형성되었다.

동시에 공통된 영역도 크다. 이웃 간에 서로 돕고, 약한 자를 위하고 돕는 것은 오랜 문화적 공통성이다. 생활풍습에서도 공통성이 풍부하다. 남한과 북한의 문화적 공통성의 하나로 공동체 의식을 들 수 있다. 개인보다는 가족과 국가를 위하는 공동체 의식은 다른 나라와 비교하기 어려울 정도로 강하게 남아 있는 전통이다.⁴³⁵⁾

전통적 가치관은 해방 이후 산업화가 진행되면서 상당히 많이 달

435) 남과 북의 문화적 공통성으로 공동체 의식은 가족주의를 기초로 한 유교 문화의 영향이 크다. 유교의 영향으로 부모에 대한 효가 도덕규범의 기초이고, 나아가 모든 가치의 근간을 이루고 있는 것이 조선시대 이래 한국인의 특징이었다. 이에 대해서는 박명희, 『한국의 생활문화-과거, 현재 그리고 미래』(서울: 교문사, 2003), p. 50 참고.

라졌다. 하지만 효와 숭배의 전통은 여전히 남아 있다. 현대에서도 부모에 대한 효를 기본으로 한 규범이 여전히 가족 질서의 중심으로 작동하고 있다. 부모를 모시고 사는 것과는 상관없이 명절이나 주요 행사에서 부모를 찾아뵙고, 가족과 함께하는 문화는 남북이 공유하는 가치관이다. 남한에서는 상대적으로 부모 봉양 문제를 개인의 문제에서 국가나 사회의 문제로 인식하는 경향이 높아지고 있는 것은 차이라고 할 수 있다. 그러나 사회 활동이나 조직 활동에서 개인을 앞세우기보다는 사회와 국가를 먼저 생각하는 규범 역시 공통적으로 자리 잡고 있다.

오늘날에도 공동체 의식은 남과 북의 사회를 지탱하는 가장 중요한 가치관으로 자리 잡았다. 역설적으로 정치적인 영향도 컸다. 해방 이후에는 남과 북이 적대적으로 대립하면서, 이데올로기를 강화했다. 이 과정에서 상대와 나를 구분하는 집단 의식이 강화되었다. 같은 이데올로기와 같은 체제를 넘어 우리와 남을 가르는 인식이 역설적으로 내부적인 공동체를 강화시킨 것이다.

남한에서는 1980년대 이후 세계화의 영향 속에서 개인주의적인 생각이 많아졌다. 그러나 북한은 여전히 강한 집단주의를 형성하고 있다. 태어나면서부터 죽을 때까지 조직에 속하여 살아가는 사회주의 제도의 특성 속에서 조직을 생활의 중심으로 여기는 가치관이 자연스럽게 형성된 것이다. 북한도 1990년대 고난의 행군 이후 상대적으로 집단 의식이 약화되기는 했지만 여전히 집단적 가치는 조직에 대한 충성과 희생을 강요하는 상황 속에서 절대적 가치로 인정받고 있다.

(3) 문화 다양성과 소통

남북 문화공동체는 문화적으로 단일화, 획일화를 지향하지 않는

다. 문화통합은 문화적 다양성에 대한 상호 인정을 넘어, 이를 ‘주어진 규범 안에서 소통’하는 것이다.⁴³⁶⁾ 남북이 만들어 가야 할 생활문화공동체는 분단 이후 진행된 삶의 토대와는 전혀 다른 새로운 문화의 창출 과정이다. 이 과정에서 남북이 서로 다른 상대 문화를 인정하는 것은 생활문화공동체를 형성하는 기본문제이자 출발점이다.

“통독 과정에서 현실적으로 진행되고 있는 지배모델은 몰락해 버린 공산주의적 발전 실험에 대해 자유민주주의 체제의 구조적 우월성을 전제하고 있다. 그것은 구동독이 만회하려는 발전을 통하여 통합이라는 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 자유민주주의에 기초한 민주주의는 권위주의적이며 중앙집권적인 공산주의보다는 구조적으로 우월하다는 것이다. 실제로 1989년 구동독 국민에 의한 무혈혁명의 배후에는 서방세계의 사회적, 정치적, 물질적 풍요에 대한 동경이 내재되어 있었다. 그러나 자본주의 체제는 성공적이며 미래지향적인 반면에 사회주의 체제는 실패한 체제이며 몰락이 예견된 체제라는 도식적인 구분에는 문제점이 있다.”⁴³⁷⁾

독일 통합에서 확인되었듯이 체제의 통합은 단기간에 이루어질 수 없다. 진정한 하나가 된다는 것은 단기간에 이루어질 수 있는 문제가 아니었다.⁴³⁸⁾ 서로 간에 이해의 시간이 필요하다는 것을 확인시켜주었다. 남북 생활문화공동체 형성은 분단과 냉전체제의 청산 과정과 함께 진행되어야 한다. 이러한 과정 없이 이루어지는 남북교

436) 이우영 외, “문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초 연구,” p. 3.

437) 오기성, 『남북한 문화통합론 - 문화의 구조분석에 의한 통합과정 연구』, p. 24.

438) “두 개의 독일이 하나로 합쳐졌지만 그것으로 진정 하나가 되지는 못했다. 경제적으로나 생활양식에서나 마찬가지였다. 지금과 같은 방식으로는 계획경제를 시장경제로 빠르게 바꿀 수 없듯이, 체제가 변했다고 해서 금방 사람들의 생활양식을 바꿀 수는 없다.” 게르다 체판스키 지음, 한국여성사회연구소 옮김, 『고요한 해방』 (서울: 한국신학연구소, 1999), p. 9.

류협력은 또다른 갈등을 재생산할 가능성이 높기 때문이다.

남북의 생활문화공동체를 형성한다는 것은 남북이 공유한 문화적 차이를 인정하는 것이지, 남북이 하나의 민족이라는 단일 민족적 정체성만을 지향한다는 것은 아니다. 남북의 생활문화공동체가 자칫 민족공동체 중심의 국수주의나 민족주의로 흐르는 것은 경계해야 한다.

민족공동체를 강조하는 접근은 세계화와 다문화 경향이 확대되고 있는 현실, 남북간 이질성이 확대되고 있는 현실과도 부합하지 않는다. 남북간 이질성을 인정하는 기초위에서 공존을 모색하기보다, 민족공동체라는 동질성을 선부르게 내세우는 접근은 폐쇄적인 민족주의로 흐를 수 있다는 점에서 바람직하다고 보기 어렵다. 다양성을 인정하지 않는 접근은 민주주의를 약화시킬 우려가 있기 때문이다.⁴³⁹⁾

남북의 주민이 주체적으로 문화통합을 통하여 이루어 나가야 할 통일문화는 통일국가의 구성원으로서 성취해야 하는 ‘삶의 양식’과 ‘가치체계’를 의미한다. 여기에서 말하는 ‘삶의 양식’이나 ‘가치체계’는 남한과 북한, 어느 한 체제에만 속한 것이 아니라 각각의 사회변화의 과정에서 지향해야 할 문화적인 미래상이라고 할 수 있다.⁴⁴⁰⁾ 남북의 생활공동체는 민주주의를 기반으로 통일과정에서 남북이 공유한 민족문화의 가치를 재발견하고, 상호 협력을 통한 소통과 통합의 창구를 만들어 통합의 주체로서 인적 교류가 추진 되어야 한다. 남북의 통일과 통합은 통합의 주체로서 사회구성원들의 합의와 소통 과정을 배제하고 이루어질 수 없다.⁴⁴¹⁾

439) 정현백·김엘리·김정수, “통일교육과 평화교육의 만남,” 2001년 통일부 용역과제, 2002.10., p. 176, 재인용: 전영선, “남북관계 변화에 따른 통일문화콘텐츠개발 필요성과 방향,” 『한민족문화연구』, 제18집, pp. 23~47.

440) 이서행, “남북한 통일문화 형성의 방향,” p. 7.

(4) 남북의 주민과 해외 한민족의 생활문화와의 연계

남북 문화의 통합은 한반도 내의 구성원은 물론 해외 동포사회에도 상당한 영향을 미치게 된다. 이런 점에서 남북의 생활문화통합은 곧 남과 북을 포함한 한민족의 생활문화 통합과 연결된다. 남북의 생활문화는 반만년의 민족문화를 기본 토대로 하여 남과 북의 정치체제 속에서 형성된 현실생활이 반영된 문화이다. 남북이 공유하고 있는 생활문화는 넓은 의미에서 한민족의 생활문화의 연장선에 있다. 해외 한민족은 남북이 공유하고 있는 한민족의 문화를 공유한 또 다른 집단이다. 해외 한민족의 삶은 남북으로 분화된 민족문화를 공유한 새로운 문화공동체이다.⁴⁴²⁾

해외 한민족은 일제강점기에 국권을 상실하면서 본격적으로 국경을 넘는 이후 정치적인 이유, 경제적인 이유로 한반도를 떠나 해외로 흘러갔다. 자발적인 이유도 있었지만, 보다 많은 경우에는 생존을 위한 목적이나 의도치 않은 이유로 한반도를 떠났다. 국권 상실기 한민족의 이산은 민족사의 아픔이었지만, 이를 통해 새로운 지역으로 문화가 확장되기도 했다. 한민족의 해외 이주는 일제의 한반도 침략과 맞물린다. 일제의 한반도 침략이 본격적으로 시작되고, 제국주의 팽창에 따라서 한민족의 이산이 대규모로 이루어졌다. 광복 이후 한반도 내로의 귀국이 이루어지기는 하였다. 하지만 돌아오지 못하고 거주국에 남은 숫자도 상당하였고, 이들은 지역에 정착하면서

441) “공동체란 내적인 차이들에도 불구하고 하나의 체계를 이루는 통합 상태를 의미하며, 차이들이 구조적인 차별로 재생산되지 않으며 차이들이 공동체내의 일상적 생활 및 공동목표달성을 본질적으로 저해하지 않는 상태를 의미한다.” 조한범, 『남북한 사회문화 공동체 형성방안 연구』, p. 37.

442) 전영선 외, “한민족 생활문화편람 연도별 로드맵,” 통일부 용역보고서, 2015, p. 15, <https://www.kcrc.or.kr/07/02/Default.asp?checkbox=1&strSearchCont=&intpage=3&str_value=View&int_idx=7122&s_Btype=7002&str_url=%2F07%2F02%2FDefault.asp&int_order=&int_depth=&str_uid=> (검색일: 2021.10.28.).

새로운 커뮤니티를 형성하였다.

해외 한민족 구성원들은 거주하고 있는 국가의 정체성과 민족으로서 문화 정체성을 함께 유지하면서, 한반도와 직접적인 혹은 간접적인 관계를 맺고 살아가고 있다. 이들의 심리적 지향에는 모국으로서의 남과 북이 자리 잡고 있다는 점에서 남북의 생활문화 통합은 이들의 삶에도 상당한 영향을 미칠 것이다.

남북의 문화공동체 형성은 한반도 내의 남북과 함께 한반도 밖에서 거주하는 한민족의 생활문화와 연계하는 방향으로 진행되어야 한다. 남북의 생활문화 통합은 한민족이라는 심리적 지향성을 바탕으로 한 다양한 형태의 한민족문화와의 교류과정을 통해 새로운 문화를 만들어내는 과정과 같기 때문이다.⁴⁴³⁾

나. 생활문화 통합을 위한 방향

(1) 남북 생활문화에 대한 공동 조사와 연구⁴⁴⁴⁾

남북의 생활문화 통합은 무엇보다 생활문화에 대한 현황 조사를 토대로 진행되어야 한다. 남북의 생활문화에 대한 상호 조사나 남북이 공동으로 해외 한민족의 생활문화에 대한 조사를 통해서 남북, 또는 해외 한민족의 생활문화 현황에 대한 폭넓은 조사가 필요하다. 남북의 생활문화를 체계적으로 정리하고 기록하는 것은 남북의 통일과정에 필요한 정책 자료이자 학술연구의 토대가 될 것이다. 통일을 이야기하는 것도 중요하지만 어떤 통일인가에 대한 연구가 학술적으로 이루어져야 한다. 그리고 바람직한 통일에 대한 논의가 이루어져야 통합적이고 긍정적인 통일이 이루어질 수 있다.

443) 위의 글, pp. 13~16

444) 전영선, “남북 생활문화공동체 형성 방안,” pp. 88~91의 논의내용을 참조하여 재기술하였다.

남북의 현지조사가 충분히 이루어지기 어렵다면 생활문화와 관련한 문헌자료 뿐만 아니라 구술 채록 자료, 영상 자료 등을 통한 조사를 우선 준비할 필요가 있다. 생활문화의 다양한 범주를 체계적으로 관리할 수 있도록 DB를 구축해야 한다. 생활문화의 연구와 정책 수립에 활용할 수 있도록 민관협력 차원에서 관리하고, 지속적으로 공적 연구를 추진해야 한다.

이렇게 수집된 생활문화 기초 자료를 분야별 학술연구기관이나 학술단체와 연계하여 분야별 협력사업으로 도출될 수 있도록 체계화하는 것이 필요하다. 생활문화 통합은 정부와 민간 협력, 학술연구와 정책연구를 연결하는 통합적인 과정으로 진행되어야 한다. 생활문화와 관련이 있는 주관 부처와 관련 분야의 학계, 문화산업과 연결해야 한다. 정책과 현장이 연결될 수 있도록 민관 거버넌스를 중심으로 생활문화의 통합을 주도적으로 이끌어나가는 것이 필요하다.

(2) 생활문화를 기반으로 한 산업화의 연계

남북이 공유한 식생활을 활용한 산업화를 공동으로 추진할 수 있다. 식생활문화에서 남북은 긍정적인 평가와 함께 다양한 방식으로 현대화를 진행하고 있다. 남북이 평가하는 식생활문화에 대한 가치를 재발견하는 학술교류를 추진하면서 식생활문화의 의미를 공유하는 것이 필요하다.

남북의 공통성을 대표하는 일상음식으로는 김치가 있다. 다른 음식은 몰라도 ‘밥상에는 김치가 있어야 한다’는 것은 남과 북을 포함한 해외 한민족의 자연스러운 식생활문화이다. 김치는 삼국시대부터 시작한 우리 민족의 기본음식이다.⁴⁴⁵⁾ 김치는 채소절임을 의미하는 덩채, 침채로 불렸다. 이후로 조선시대에 이르러 김치의 가짓

445) 김경애, 『한국의 전통음식』 (광주: 전남대학교출판부, 2014), p. 244.

수가 늘어났고, 고추와 젓갈이 본격적으로 활용되면서 다양한 형태로 발전했다. 김치는 남북을 통틀어 기본 반찬으로 ‘반년의 양식’으로 불릴 정도로 많이 먹는다. 배추김치를 기본으로 하여 봄, 여름, 가을, 겨울 재료와 맛을 달리하는 김치가 한국인들의 밥상에 오른다. 1월부터 12월까지 담가먹는 김치로는 1월의 나박김치와 동치미, 2월의 굴짜두기, 3월의 봄동물김치, 봄동겉절이, 4월의 더덕달래김치, 돌나물(물)김치, 5월의 열무(물)김치, 6월의 오이소박이, 열무오이물김치, 7월의 깻잎김치, 8월의 가지김치, 9월의 실파김치, 부추김치, 10월의 갓김치, 우엉김치, 11월의 배추김치(김장), 총각김치, 깻두기, 12월의 동치미, 보쌈김치 등이 있다.⁴⁴⁶⁾

식생활이 현대화된 요즘에도 김치는 여전히 중요한 먹거리이다. 가정마다 김치냉장고가 필수품이 되는 상황을 보면 많은 부분에서 현대화된다고 해도 입맛은 크게 변하지 않는다는 것을 알 수 있다. 실제 조사에서도 김치는 젊은 세대의 선호도보다는 나이가 들면서 선호하는 음식으로 나타났다. 김치는 특별하게 먹어야 하는 음식이 나 민족음식, 건강음식이라는 인식보다는 자연스럽게 먹어야 하는 음식으로 자리 잡았다.⁴⁴⁷⁾

김치는 남북을 통틀어 한민족의 식생활을 대표하는 음식, 민족을 상징하는 음식이다.⁴⁴⁸⁾ 북한에서도 “조선사람이라면 누구나 향기로운 김치맛을 알고 조선민족이라면 누구나 조선 치마저고리를 사랑하며 평양랭면과 구수한 토장국 맛을 좋아한다”⁴⁴⁹⁾라고 규정할 정

446) 한복선, 『한복선의 우리 음식: 우리 집에 꼭 필요한 생활요리 대백과』 (서울: 리스컴, 2009), p. 242.

447) 정진아·강미정, “한국인의 생활문화,” 건국대학교 통일인문학연구단 편, 『코리아의 생활문화』 (서울: 선인, 2012), p. 41.

448) “민족의 향기 넘치는 우리 생활, 우리 음식문화 - 평양시 안의 봉사단위들과 가정주부들의 김치경연장에서,” 『로동신문』, 2017.11.26.

449) “태양민족의 아리랑,” 『로동신문』, 2002.7.11.

도로 김치는 민족을 상징하는 음식이다.

조선민족제일주의 영향으로 민족음식 분야에서도 “선조들이 창조한 우수한 민속들을 우리 대에 모조리 찾아내고 시대적 미감에 맞게 발전”⁴⁵⁰⁾시켜야 의생활에서도 협력적인 연계가 가능하다. 북한에서는 전통의복을 ‘조선옷’으로 규정하면서 일상에서 조선옷 입기를 장려한다.⁴⁵¹⁾ 조선옷의 전통은 “승고한 애국애족의 리념을 지니시고 조선옷 발전의 역사를 빛내여 주시기 위하여 심혈을 기울이신 위대한 수령님들에 의하여 빛나게 계승발전”되었다고 강조한다.⁴⁵²⁾ 조선옷에 대한 강조는 김정은 시대에서도 이어지고 있다.

김정은 체제에서 조선옷은 민족의 특징을 가장 잘 드러내는 상징적인 옷으로 ‘우리식 생활문화’를 대표하는 문화자산으로 강조한다. 나아가 조선옷의 상품화, 산업화와 연결하여 민족문화 자산으로 재평가하면서, 산업화를 적극 추진하고 있다. 평양미술대학에 의상미술강좌를 개설했으며, 조선옷을 제작하는 기관으로 조선민예련합상사의 민족의상제작단, 조선문학예술총동맹 중앙위원회의 민족의상민예품제작소를 운영하고 있다.⁴⁵³⁾ 북한이 대외 상품 수출을 위하여 제작한 『조선상품』에도 다양한 조선옷 상품들이 소개되어 있다. 북한에서 제작하고 산업화한 조선옷은 남한의 개량한복과 차이가 크지 않다. 남북이 공유하고 현재에도 활발하게 재창작하고 있는 ‘한복’, ‘조선옷’을 매개로 남북이 공통의 협력 창구를 만들어 나갈

450) 김정일, “사리원시 민속거리는 우리 나라의 유구한 력사와 우수한 민속전통을 집약적으로 보여주는 훌륭한 창조물이다: 황해북도 사리원시 민속거리를 돌아보면서 일군들과 한 담화, 주체97(2008)년 12월 11일,” 『김정일선집 제23권(중보판)』 (평양: 조선로동당출판사, 2014), p. 524.

451) “우리 민족의 자랑 - 조선 옷,” 『로동신문』, 2017.2.23.

452) 리유미·김옥경, 『민족의 자랑 조선옷』 (평양: 평양출판사, 2017), p. 5.

453) 전영선, “북한의 민족문화 정책과 의생활: ‘조선옷’을 중심으로,” 『통일인문학』, 제 87집 (2021), p. 34.

수 있을 것이다.⁴⁵⁴⁾

생활문화와 연계한 산업화에서 주목할 점은 북한의 비물질문화유산이다. 북한은 「문화유산보호법」을 제정한 2012년부터 전통의 무형문화재를 ‘국가비물질유산’으로 지정하여 등록하기 시작하였다. 북한이 국가급 비물질문화유산으로 등록한 전통의 생활문화 중에서 산업화와 관련한 먹거리 문화가 있다. ‘김치담그기풍습’(2012년), ‘평양랭면’(2013년) 등의 전통 음식을 비롯하여 ‘막걸리담그기’(2012년), ‘감홍로양조기술’(2015년), ‘백화술양조법’(2016년) 등의 주류(酒類), ‘건뎡이(곤쟁이) 젓 담그기’(2017년) 같은 가공식품류 등이 있다. 또한 북한은 경제 활성화를 위해서 지역별로 생산되는 특산품을 이용한 가공식품공장, 건강보조식품공장을 건설하고 있다. 남북의 생활문화 통합에서는 지역별로 협력하여 연계한 산업협력이 가능할 것이다.⁴⁵⁵⁾

(3) 생활문화를 기반으로 한 지역관광 자원화

관광분야는 김정은 체제에서 역점을 두고 추진하는 분야이다. “우리 당의 인민존중, 인민사랑, 인민중시정책의 위대성과 불패의 생활력을 만방에 과시하는 데 이바지 한다”⁴⁵⁶⁾는 것을 명분으로 관광자원의 개발에 힘쓰고 있다. 국토환경 개선 사업을 통하여 관광환경을 개선하고, 관광자원을 개발하고 있다.

생활문화와 관련한 관광자원화 사업으로 주목받는 것은 먹거리 분야이다. 김정은 집권 이후 먹거리를 여가문화 공간으로, 관광자원으로 육성하고 있다. 대동강수산물식당은 관광과 음식을 결합한 본

454) 조선국제무역촉진위원회, 『조선상품 2019』(평양: 조선국제무역촉진위원회, 2019), pp. 224~233.

455) “식료공업부문 제품전시회들 진행,” 『로동신문』, 2016.11.26.

456) 김창일, “관광광고의 역할,” 『경제연구』, 2018년 제1호, p. 33.

보기로 주목된다. 2018년 7월에 문을 연 대동강수산물식당은 음식을 주제로 한 테마식당으로 주목받고 있다. 1층 대형수조는 철갑상어와 연어, 칠색송어 등을 직접 보면서 식사를 할 수 있다. 이 외에도 민족요리, 초밥 등을 먹을 수 있는 크고 작은 연회실과 수산물 판매장을 갖추고 있다.⁴⁵⁷⁾

창광거리는 새로운 음식거리로 주목받고 있다. 2010년에 문을 연 창광음식점 거리에는 17개의 음식점이 몰려있다. 창광봉사관리국에서 관리하는 각각의 음식점들이 민족요리를 비롯하여 250여 종의 음식을 판매한다. 다양한 음식과 차를 판매하고 있어서 기호에 따라 음식을 선택할 수 있다.⁴⁵⁸⁾ 음식은 태블릿 PC로 주문하는데, 주문과 동시에 주방으로 주문 내역이 전달된다. 실내 인테리어도 파격적으로 구성했다. 찻집에서는 대나무로 만든 바구니와 의자를 소품으로 활용하고, 메기탕집에서는 살아 있는 철갑상어와 조개 수족관을 갖추고 있다. 인공폭포와 인공암석으로 식당을 꾸몄다.⁴⁵⁹⁾

대동강수산물식당을 비롯하여 음식전문거리로 조성한 창광요리 전문점이나 철판요리 전문점인 해당화관, 해운이팔리아식당 등은 민족요리 중심의 식당과 달리 요리 자체와 함께 요리 문화를 형성하고 있다. 식당의 인테리어도 차별화하고, 서양요리를 선보이는 등 민족요리를 중심으로 한 민족문화 중심에서 벗어난 세계화를 지향하고 있다는 것을 시사한다. 북한도 이제 음식은 먹거리에서 먹고 즐기는 문화자원으로 전환되고 있다.

457) “철갑상어 직접 골라”...北 평양 대동강수산물식당의 독특한 주문, 『머니투데이』, 2020.7.7., <<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020070707008239582>> (검색일: 2021.10.31.).

458) “창광음식점거리, 화폐개혁 후에도 흥성,” 『통일뉴스』, 2010.4.2. <<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=89485>> (검색일: 2021.10.29.).

459) “홀륭하게 꾸러진 봉사기지에 인민의 기쁨 넘친다 - 창광봉사관리국 아래 식당들을 돌아보고,” 『로동신문』, 2010.8.8.

먹거리를 주제로 한 이벤트도 개최하였다. 북한을 대표하는 맥주인 대동강맥주를 주제로 한 ‘대동강맥주축전’을 2016년에 개최하였다.⁴⁶⁰⁾ 대동강유람선인 대동강호에서 벌인 대동강맥주축전은 테마 관광의 시범적인 사례라고 할 수 있다.⁴⁶¹⁾

북한에서 적극적인 관심을 보이는 국제관광 사업은 한국 관광재증가와 함께 남북을 관통하는 연계관광 사업의 가능성을 높여준다. 대동강의 맥주 축제는 남한에서 맥주 축제를 진행하는 지자체와 연결하여 남북의 맥주축제로 진행할 수 있다. 이 외에도 남한에서 진행되는 먹거리나 생활문화와 관련한 지역의 축제와 연계한 협력사업은 남북 생활문화 통합의 주체인 남북 주민들에게도 문화적 공통성을 확인하는 계기가 될 것이다.

차(茶) 문화의 협력도 생활문화 차원의 협력방안이 된다. 북한은 2009년부터 차나무 재배를 시작한 이래로 은정차재배원을 통한 은정차를 판매하기 시작했다. ‘차가 머리와 눈을 맑게 하며 오줌이 잘 나가게 하고 갈증이 없어지게 하며 독을 풀어준다’면서 은정차를 권장하고 있다.⁴⁶²⁾ 또 개성인삼을 이용한 고려인삼차를 비롯하여 다양한 건강식품 제조도 활발하다.

지역에서도 지역의 특산품을 이용한 건강음료 개발도 활발하고,⁴⁶³⁾ 미꾸라지요리를 비롯한 다양한 식재료 개발도 활발하다.⁴⁶⁴⁾

460) “北 외국인까지 모셔다 ‘맥주 축제’...제재 속 견제함 과시,” 『서울신문』, 2016.8.13., <<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160813500080>> (검색일: 2021.10.29.).

461) 대동강맥주는 2019년 코펜하겐 미켈러 맥주 축제에 참가하는 등 브랜드 홍보에도 적극 나서고 있다. “북한 대동강맥주, 덴마크서 열린 세계맥주축제 진출,” 『서울경제』, 2019.5.11., <<https://www.sedaily.com/NewsView/1VJ3MVJRBC>> (검색일: 2021.10.30.).

462) “사연 깊은 은정차와 우리 생활,” 『로동신문』, 2019.6.9.

463) “개성인삼으로 만든 새 건강식품 - 단물과 차, 홍삼가루 등 인기,” 『조선신보』, 2018.3.26.

북한의 식품 산업은 발전 역사가 길지 않기 때문에 생활문화에서 기술과 자원을 결합한 산업화의 가능성은 높은 편이다.

다. 생활문화 통합을 위한 전략

(1) 기본 계획과 로드맵

남북의 일상문화 속에서 생활문화의 소통과 통합을 위해서는 무엇보다 일상생활, 생활문화에 대한 소통의 지점을 만들고, 통합을 위한 올바른 방향을 잡아 중장기적인 로드맵을 구축하고 실천하는 것이 필요하다.⁴⁶⁵⁾

남북한 주민 간 갈등은 당장 경제적 비용으로 표면화되는 것일 뿐, 내적 통합은 시간이 지나면 자연스럽게 해결될 것이라고 보는 인식이 강하다. 그러나 현실은 다르다. 생활문화에 대한 이해와 소통이 없다면 통일이나 통합의 과정은 지체될 것이고, 상당한 혼란을 겪게 될 것이다. 무엇보다 남북의 생활문화에는 상당한 차이가 있기 때문이다. 가치관에서부터 구체적인 일상의 생활문화까지 차이가 크다. 통일이 된다고 해도 남북의 문화 수용이 균형적으로 이루어지기는 매우 어려운 상황이 될 것이다. 대중문화의 경우에는 문화 수준 차이로 인한 편중 현상이 확산될 것이다. 북한 문화의 경쟁력 약화로 인해 대부분의 북한 문화예술품은 평가절하되고, 문화예술에서 중요한 장르로 취급했던 ‘수령’이나 체제 우월성, 이상화 관련 문화에

464) “양어와 료리를 이렇게 발전시키니 얼마나 좋은가 - 평양시 미꾸라지료리경연장을 돌아보고,” 『로동신문』, 2019.5.18.

465) “동서독 주민들은 통일 전에 인적, 문화적으로 여러 방면의 교류와 교환정책을 통하여 서로를 상당히 알고 있었다. 그럼에도 불구하고 오늘날 서로를 너무나 모르고 지냈다고 강조하며 아울러 그들의 차이는 예상 외로 크고, 이 점에서 기인한 갈등과 문제는 쉽게 해결할 수 있는 상황이 아니라는 점에 동서독인의 의견이 일치한다.” 김해순, 『통일 이후 동서독 주민들의 갈등과 사회통합-통일교육에의 시사점』 (서울: 통일교육원, 2002), p. 195.

술작품들은 경쟁력을 급속히 상실할 것이다. 이로 인해 과거 동독 주민들이 겪었던 문화적 혼란과 가치 하락의 상황이 북한에서도 재현할 가능성도 크다.

한편으로는 저급한 대중문화, 상업문화의 유입에 따른 부작용도 있을 수 있다. 상업문화의 유입으로 인한 청소년 모방범죄의 확산이나 소비적, 향락적인 남한 문화에 대한 왜곡 현상이 심화될 수도 있다. 이렇게 되면 개방적 문화형태에 익숙하지 않은 북한 주민들로서는 통일 이후 개방된 남한 문화에 대해 거부감이 높아질 것이다. 북한의 일부 주민들은 ‘한류’라는 특수현상을 통해 남한 사회의 가치규범과 생활문화를 비밀리에 ‘학습’해 왔다고 할 수 있으나, 아직 피상적인 차원에 머물러 있고, 영상물의 선정성, 폭력성 때문에 남한을 불륜사회, 폭력사회로 오해하여 편견을 갖는 경우도 있다. 긍정적인 면이 부각되기보다는 ‘민족적 생활양식에 맞지 않은 주체성을 상실한 이상한 생활문화’로 인식될 가능성이 높다.

생활문화의 통합은 상호이해와 접촉만으로는 진행될 수 없다. 남북한 문화공동체 형성은 체제적 상이성과 제도적 차이가 해소되고, 일상적 차이들을 다양성으로 포용하는 과정이 되어야 한다. 이를 위해서는 화해와 협력의 의미를 공유하고 이에 기반하여 남북관계를 개선하고 갈등을 해소해 나가려는 지속적인 노력들이 필요하다.⁴⁶⁶⁾ 이것은 화해와 협력의 과정을 통해 통일을 이루어 가는 과정에서 지향해야 할 방향과 가치의 문제이다. 남북 생활문화공동체는 통일 이후에 자연스럽게 얻어지는 통일의 결과물이 아니라는 것을 분명히 하고, 통일의 과정에서 생활문화의 통합에 대한 기본 설계와 통합의 로드맵이 구축되어야 한다. 이러한 통합 로드맵은 통일 이전의 준비단계부터 통일과정에 이르는 단계까지, 각 단계별로 언어, 문화, 민

466) 전영선, “남북관계 변화에 따른 통일문화콘텐츠 개발 필요성과 방향,” p. 34.

속, 생활문화에 이르기까지 각 분야별로 구체적인 통합 방안이 제시되어야 한다.

(2) 남북 생활문화의 세계화

생활문화공동체 형성과정은 남북이 공유하는 문화를 기반으로 성공적인 사업 방향 속에서 추진하는 것이 바람직하다. 남북의 주민들은 상호 이질적인 체제 아래서 장기간 교육을 받아 이미 상대에 대해 강고하게 고착화된 부정적 인식과 편견을 갖고 있다. 이러한 편견을 희석해 나가고 내적 통합을 이루기 위해서는 남북이 민족문화의 공통 구성원이라는 것을 확인하고, 성공적인 사업을 통해 긍정적인 인식을 심어주는 것이 필요하다.

남북이 민족문화를 기반으로 협력적으로 추진할 수 있는 사업의 방향은 ‘세계화’이다. 남북은 김장 담그기 풍습과 김치, 씨름을 유네스코 세계문화유산으로 등재했다. 남북이 공유한 민족문화 유산 중에서 협력 가능한 분야를 찾아서 세계문화유산으로 등재하는 것을 추진하여, 남북 생활문화의 공통성을 확인하고 통합의 긍정적인 메시지를 만들어 나가야 한다.

또한 생활문화 분야의 협력 프로젝트를 추진하여 성과를 공유하는 것이 필요하다. 식생활문화를 남북이 공동으로 세계화하는 프로젝트를 추진할 수 있다. 식생활문화에서는 남한 위주의 음식으로 구성하는 것이 아니라 북한이 역점을 두고 있는 민족요리를 발굴하는 것도 필요하다. 남북이 한식이나 조선요리가 아닌 ‘K-food’ 같은 새로운 개념을 창출하는 것도 필요하다. 한반도 민족음식을 통일국가의 브랜드로 홍보하고 세계시장에 진출해 수익을 창출할 수도 있다.

(3) 남북 생활문화 공동 학술연구

남북 생활문화공동체 형성을 위한 기본 연구로, 생활문화와 관련된 분야의 공동 학술연구를 추진해야 한다. 남북 생활문화공동체 형성을 위한 설계와 정책 수립은 현재의 생활문화에 대한 면밀한 현황 조사를 통해 이루어져야 한다.

남북의 생활문화는 분단 기간 동안 다른 토대와 환경 속에서 형성되었다. 그 결과 의식주와 여가, 가족생활, 남녀 간 역할, 어른 공경, 언어관습, 대인관계 등에 있어 상이한 생활양식과 문화를 형성하게 되었다. 북한 주민들이 따르고 있는 규범이나 관습의 문화인 행동문화(즉 규범문화)로는, 공동체적 유대의식, 가부장적 권위주의, 상부상조의 관습, 금욕주의와 인내정신, 배타주의적 측면 등이 특징적으로 나타난다. 240명의 북한이탈주민을 대상으로 개별 면접조사를 실시한 결과에 따르면, 남한 사회의 반권위주의와 표현의 자유, 그리고 능력에 기반을 둔 분배 정의에 대한 이해도와 공감도는 매우 낮은 것으로 파악되었다.⁴⁶⁷⁾ 남북 주민들 간의 문화 차이로 인해 통일 후 남한 사람들이 북한 사람들의 집단적이고 순응적인 태도를 경멸하거나, 북한 사람들이 남한사람들의 개인주의적 행동을 타락하고 비도덕적인 것으로, 그리고 자유분방한 행동을 공격적인 행동으로 비난하는 한편, 피해의식을 가질 가능성도 제기되었다.⁴⁶⁸⁾

또한, 남북이 근대화 과정을 다르게 거치면서 이루어진 사회문화적 변화의 결과인 이질적인 가치체계와 생활양식에 대한 조사를 공동으로 추진해야 한다. 내적 통합에 장애가 되는 남북 간 사회적,

467) 이에 대해서는 김수암 외, 『남북한 통합과 북한의 수용력 - 제도 및 인식 측면』, (서울: 통일연구원, 2015) 참고.

468) 기존 사회문화공동체 형성에서 논의되었던, 이들 세대에 맞는 평화통일 교육의 필요성은 현재에도 여전히 요청된다. 민성길·전우택, “사람의 통일: 정신의학적 접근,” 송자·이영선 편, 『통일사회로 가는 길』 (서울: 오름, 1996), p. 72~110.

문화적 차이가 어느 정도나 되며 어떤 방향에서 통합이 이루어져야 할지에 대한 방향을 설계하고, 각 분야별 통합을 위한 본격적인 준비를 위해서는 문화인류학적 관점의 조사가 필요하다.

(4) 민관 거버넌스 구축과 전문인력 양성

생활문화의 통합 과정에는 광범위한 다양한 주체가 능동적으로 참여하는 것이 필요하다. 각 분야의 주체로서 국가가 주도하는 분야와 함께 각 분야의 전문가들이 참여하는 민관 거버넌스 형태로 추진 기관을 구성해 이루어지는 것이 바람직하다. 남북 사이에 이루어졌던 겨레말큰사전 공동편찬 사업, 남북역사협의회 사례와 같이 전문인력이 참여하는 방식으로, 민관 거버넌스를 구성하는 것이 필요하다.

전술했듯이, 남북의 생활문화공동체 형성은 정치(精緻)한 설계와 전략이 필요하다. 관행적으로 교류를 통해서 자연스럽게 통합될 수 있다는 관점을 버려야 한다.

“사회문화 교류의 중심적 시각은 문화적 이해의 증진 - 남북 간 신뢰 관계 확대 - 정치적 통합의 증진 등의 기능주의적 혹은 진화론적 남북관계를 상정하고 있다. 그러나 이처럼 남북한 문화교류에서 ‘전통문화’의 역할을 강조하는 것 역시 전통을 둘러싼 이데올로기 해석의 갈등과 대립, 전통의 재현을 둘러싼 ‘의미화의 투쟁’ 과정임을 무시하는 것이다. 남북한의 전통문화는 공통의 문화적 유산이라는 측면과 동시에 현재의 의미화의 투쟁의 장(field)이라고 할 수 있다. 더욱이 남북한 간에는 ‘전통’과 ‘동질성’을 둘러싸고 서로 다른 입장을 취하고 있다.”⁴⁶⁹⁾

469) 정영철, “사회문화 교류의 ‘순수성’ 신화에 대한 비판 - 문화의 양가성을 중심으로,” 『북한학연구』, 제11권 제2호 (2015), p. 90.

남북 생활문화의 통합에는 남북문화의 차이와 통합의 의미를 정책으로 기획할 수 있는 전문인력을 비롯하여, 국가적인 차원에서 남북 통합 과정을 주도할 수 있는 생활문화 통합의 추진 기구가 필요하다. 남북 생활문화 통합을 주도할 기관은 통일 이전에는 통합에 필요한 분야별 연구와 사업을 진행하며, 통일 이후에는 통합기구로서 정책을 실행하는 기구로 활용될 수 있다. 선행연구들은 남북의 생활문화통합을 비롯하여 문화교류의 독자적인 추진과 전문성을 보완하는 기구를 제안한 바 있다. 즉, 다양한 분야와 전문성을 고려하여 민관통합적인 성격의 통합 기관인 ‘남북사회문화교류진흥원(가칭)’의 설립이 그것이다.⁴⁷⁰⁾

이러한 기구들을 통해서 남북생활문화 통합에 필요한 인력의 역량을 강화하는 한편 전문인력을 양성해 나가야 한다. 남북 생활문화에 대한 정책 수립과 협력사업의 설계와 추진, 남북 주민을 대상으로 한 상호이해 교육을 진행할 수 있는 전문인력의 양성이 체계적으로 이루어져야 한다.⁴⁷¹⁾

(5) 남북 생활문화 통합을 위한 사회교육 제도화

남북 주민들이 일상생활에서 상호 오해의 소지가 있는 생활문화에 대한 내용을 체계화하고, 이에 대한 사회적 교육이 필요하다. 남북의 분단은 오랫동안 북한을 아주 특수한 집단으로 이해하도록 교육되었다. 통일과정에서 남북의 주민이 상호이해가 필요하다는 관

470) 남북의 생활문화통합을 비롯하여 문화교류의 독자적인 추진과 전문성을 보완하는 기구로 ‘사회문화교류진흥원’, ‘남북문화교류위원회’ 등이 논의된 바 있다. 이에 대해서는 정상우·전영선·장철준, 『남북문화교류 진흥을 위한 법제연구』(서울: 문화체육관광부, 2013) 참고.

471) 백학순 외, “남북 사회문화교류 증장기 로드맵 설정 및 추진전략 연구,” 2007.11., pp. 153~166, <<https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=11760>> (검색일: 2021.10.28.).

점을 갖는 것이 중요하다.⁴⁷²⁾

상호이해 교육은 상호 오해의 소지가 있는 생활문화들을 각 부문 별로 목록화한 후, 남북 간 인식에서 차이가 있는 내용을 소책자로 발간하여 광범위하게 배포하고, 오해의 소지가 있는 내용을 인지할 수 있는 다양한 형태의 프로그램을 개발하여 상호이해 교육프로그램을 운영하여야 한다. 프로그램의 개발은 계층과 연령에 맞게 남북 간의 차이를 이해할 수 있는 내용으로 다양한 매체를 통하여 진행하는 것이 바람직하다.

(6) 지자체별 연계사업

남북 생활문화 통합에서 주체의 확장을 위해서는 지방자치단체와 연결한 협력이 필요하다. 지방자치단체는 남북교류의 주체로서뿐만 아니라 생활문화공동체 형성을 위한 다양한 주체의 참여라는 점에서 의미가 있다. 남북 생활문화 통합은 다양한 주체가 다양한 방식으로 경험의 폭을 넓혀가면서 생활 속에서 공통성을 모색해 나가야 한다.

지자체는 지역경제 활성화를 위해 저마다 지역의 고유한 관광자원을 개발했다. 지역의 관광자원은 지역산업과 연계하여 소득 증대 등 지역경제의 활성화 수단으로 주목을 받고 있다. 남북이 비슷한 환경과 조건을 갖춘 지역 간 협력사업으로 진행된다면 상호 협력적인 사업이 가능할 것이다. 의식주, 민속놀이, 민속예술 부문의 남북 통합 프로그램을 지자체별로 운영할 수 있다.

472) “남북 관계에서도 남한은 서구적 기준, 세계적 보편성을 충실히 수행하는 주체의 입장을 견지한다. 남한에서 북한을 바라보는 프레임은 ‘북한의 특수성’을 기초로 형성되었다. 북한에 대한 시선은 ‘독재’, ‘경제난’, ‘불법’이라는 해석적 틀을 갖고 있다. 그런 점에서 남북의 문화번역은 보편으로 무장한 주체로서 남한이 특수한 ‘북한’을 바라보는 시선이라고 할 수 있다.” 전영선, “통일문제의 생태주의적 인식과 문화번역의 가능성,” 『통일인문학』, 제70집 (2017), p. 83.

라. 소결: 생활문화 통합을 위한 방향과 원칙

남북의 생활문화공동체 형성은 거대 정치 담론에서 해결할 수 없는 내적 통합을 이루어 가는 과정이다. 남북의 정치제도의 차이, 경제 구조의 차이는 크다고 할 수 있다. 하지만 상대적으로 남북의 생활문화의 차이는 이해될 수 있는 범위에 있다. 일상에서 차이를 이해하고, 소통할 수 있는 역량을 배양하여 남북통합의 동력을 이루어 가는 과정은 남북 주민이 주체로 참여하는 통일과정이 될 수 있다.

민속문화의 유습들은 문화공동체가 동질성을 확인하는 방법이다. 예컨대 일생의례 가운데 사회주의 체제의 도입으로 국가 주도의 변혁 요구가 있었음에도 사멸되지 않고 계승되는 상제례 풍습은 남북한 공통의 정신적 산물이다. 여기에는 민족 고유의 민간신앙 체계, 공동체의 상호부조와 놀이문화, 고유의 정서와 내세관 등이 복합되어 있다.⁴⁷³⁾

통일부의 「남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정」의 제3조를 보면, 사회문화분야 협력사업이란 “민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체 형성을 위해” 남북한이 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술 등에 관한 제반 활동을 의미한다.⁴⁷⁴⁾ 사회문화 영역에 포괄되는 범주들은 매우 폭넓다. 출생의례나 혼인의례, 상제례는 우리 민족 고유의 전통적인 민간신앙과 통과제의 풍속이다. 이 같은 의례들은 과

473) 김준근, “북한 상제례 문화의 전통과 현대적 변용,” p. 178.

474) 협력사업의 유형은 1) 공동조사·연구·저작·편찬 및 그 보급에 관한 사항, 2) 음악·무용·연극·영화·기타 예술적 또는 오락적 관람물의 공동제작·공연 및 상영에 관한 사항, 3) 음반·영상물 및 방송프로그램의 공동제작에 관한 사항, 4) 국내·외 체육 행사 단일팀 출전 및 공동개최에 관한 사항, 5) 문화·학술 연구단체 및 청소년 단체의 육성과 체육진흥을 위한 지원에 관한 사항, 6) 기타 사회·문화분야 협력사업의 특성을 고려하여 통일부장관이 인정하는 사항 등이다. 국가법령정보센터, 「남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정」(시행 2015.7.27., 통일부 고시 제2015-4호 2015.7.27., 타법개정), <<https://law.go.kr/LSW/admRulLsInfoP.do?admRulSeq=2100000026585>> (검색일: 2021.8.25.).

거에서 현재, 미래를 기록하는 콘텐츠이자 문화적 통합을 구성할 근거가 될 수 있다. 남북한 문화교류 사업을 구성할 때, 학술적으로 민속지를 공동조사·연구하고, 관련된 민속예술을 방송 프로그램이나 뉴미디어 영상으로 공동제작하는 등의 사업으로 구상해 볼 수도 있다. 또한 일생의례에서 사용하는 음식만 별도로 묶어 한반도 의례 음식지도를 만들 수도 있다.

남북한 체제의 차이에도 불구하고 일상의 저변에는 여전히 동일한 생활문화가 존재하고 있다. 문화공동체는 너무나 익숙해서 특별한 개성을 인지하지 못했던 문화를 새롭게 인식하는 것에서 출발한다고 하겠다.

4. 공동체의 일상적 재생산 : 유럽연합의 사례

‘한반도에서 문화공동체의 형성’은 현재로서는 가까운 시일 안에 쉽게 실현되리라 장담할 수 없는 막막한 과제처럼 보인다. 분단은 70년 이상의 세월 동안 체제의 상이한 성격에 기초한 정치적 적대와 군사적 대치뿐만 아니라, 일상적으로 상이한 문화를 재생산하고 서로에 대한 몰이해와 배격, 혐오를 낳았기 때문이다. 지금은 마치 공통의 문화를 배경으로 경제적 필요에 따라 결합한 듯 보이는 유럽연합(EU)의 경험은 여기에 어느 정도 시사점을 줄 수 있다. 유럽통합 운동이 2차 세계대전 이후 본격적으로 시작됐을 당시는 유럽에서 전쟁이 막 끝났고, 대치했던 진영 사이에 적대감이 고조되어 있었으며 서로에 대한 배격과 혐오가 가득했던 시점이었다. 그래서 하나의 유럽을 건설하자는 움직임은 일부의 상상에 불과했으며, 유럽인이라는 정체성으로 공동체를 형성하자는 요청은 큰 반향을 얻지 못했다.

물론 15세기부터 유럽이라는 관념이 서서히 형성되기는 했으며, 일찍이 몇몇 사상가들은 다양성을 기반으로 하는 유럽의 통합을 구상하기도 했다.⁴⁷⁵⁾ 하지만 다음 절에서 서술하는 것처럼, 오늘날 유럽이란 관념은 수많은 반목과 갈등, 전쟁을 겪은 뒤 화해와 통합이 절실하게 요청되면서 재구성된 것이다. 냉전 시기에는 동유럽과 소련의 위협에 대처하는 차원에서 서유럽의 군사안보적 공동행동으로 구성되기도 했으며, 경제적 필요에 따라 유럽석탄철강공동체를 만들기도 했다.⁴⁷⁶⁾ 그러나 유럽의 통합은 유럽인이라는 새로운 정체성, 또는 일상적 차원에서의 통합 없이는 불가능했다.

이러한 의미에서 공통의 문화적 관습과 전통을 기초로 하는 한반도 남북의 문화적 통합은 여러 층위로 분열되어 있으며 오랜 반목의 역사를 가진 유럽보다 용이한 측면도 있다. 이 절에서는 군사적·종교적·민족적·이데올로기적으로 대립했던 유럽의 사례를 통해 한반도에서 문화공동체를 어떻게 형성할 것인가에 대한 시사점을 얻고자 한다. 먼저 유럽 내 여러 차원의 통합 움직임과 이것이 유럽연합 형성으로 이어지는 배경, 그리고 유럽연합의 문화·교육정책을 살핀 뒤 국가 사이의 화해와 협력 그리고 지역적 차원의 공동체 형성과정을 서술하려고 한다.

가. 유럽연합의 공동체적 정체성

역사적으로 유럽은 단일한 실체가 아니었으며, 유럽은 무엇인가

475) 윤비, “유럽 여제(Europe Regina): 근대 초 의인화된 유럽의 알레고리와 정치적 레토릭,” 『한국정치학회보』, 제44권 4호 (2010), pp. 25~26.

476) 그러나 경제적 필요에도 군사안보적 고려를 배경으로 했다. 이 당시 철강과 석탄은 군수산업의 주요한 원자재였기 때문에 독일의 군사력 강화를 방지하면서 이웃 나라와 공동관리를 통해 개발한다는 취지였다. 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』 (서울: 푸른길, 2009), pp. 49~50.

하는 정체성의 문제는 현재에도 지속적으로 제기되는 문제이다. 유럽(Europe)이라는 단어의 어원은 고대 그리스어인 에우로페(Europe)인데, 이는 일정한 정체성을 지닌 집단을 가리키는 것이 아니라 지리적인 관념이었다. 이때 유럽의 대척점에 있는 지리적인 지역은 페르시아로 이를 아시아로 불렀다. 에우로페가 지리적인 관념이라고는 하지만, 에우로페가 가리키는 지점에 대한 명확한 합의는 없었다.⁴⁷⁷⁾ 즉 에우로페는 오늘날의 유럽과는 큰 관련이 없는 단어였다.

유럽은 로마제국 시대에 거의 잊혀진 개념이었다가, 중세 십자군 전쟁 시기에 정체성과 관련된 관념으로 호명되었다. 이 시기, 오스만 투르크 제국의 서진에 맞서기 위해 군주들의 통일적인 행위가 필요하다는 맥락에서 기독교 공동체로서 유럽이 호출되었다. 르네상스 시대에는 기독교의 전래 이전 시기로 거슬러 올라가 고대로부터 이어져 온 운명공동체로서 유럽의 개념을 창출하기도 했다.

윤비는 유럽의 지리적 정치상징체계에는 유럽, 아시아, 아프리카만 존재했다가 16세기 후반 새로이 아메리카를 편입시켜 4대륙의 알레고리가 완성되었다고 분석한다.⁴⁷⁸⁾ 16세기 말에서 18세기에 이르는 시기 서유럽에서 생산된 지도, 회화, 삽도의 분석에서, 유럽 문명에 대한 찬양과 우월함, 다른 문명에 대한 근거 없는 폄훼와 편견이 드러난다는 것이다. 그런데 여기서 유럽을 대표하는 정치상징은 당시 유럽 열강 사이의 각축을 반영하여 때로는 합스부르크 왕가일 수도 있고 신성로마제국이나 네덜란드, 가톨릭교회, 영국일 수도 있

477) 야마무로 신이치 지음, 이강민 옮김, “공간 아시아를 둘러싼 인식의 확장과 변용,” 강상중 외 엮음, 『공간: 아시아를 묻는다』 (파주: 한울출판사, 2007), pp. 23~30; 윤비, “4대륙의 알레고리와 패권의 프로파간다: 근대 유럽의 권력정치와 상징정치,” 『유럽연구』, 32권 4호 (2014), pp. 279~305.

478) 윤비, 위의 글, p. 286.

다. 즉 유럽이 외부 세계에 대해 자신을 정의하는 방식은 유럽에서 국가 간의 권력정치와 무관하지 않았으며, 이것이 상이한 근대 유럽의 시각문화를 규정했다는 것이다.

세계의 다른 지역과 접촉국면이 넓어지고 식민주의가 본격화되면서 유럽은 문명의 선도자로서 기독교를 전 세계에 전파할 사명을 지닌 집단이라는 인식이 확산되었다. 이는 역설적으로 근대 국민국가가 성립하고 열강의 각축이 본격화되자, 개별 국민국가를 초월한 단위로 유럽을 상상하게 만들었다는 설명이 가능하다. 이러한 상상에서도 유럽은 다른 대륙보다 우월한 존재인데, 유럽에서도 신으로부터 세계를 이끌어갈 사명을 받은 이는 다른 정치세력이 아니라 바로 자신이라는 함의를 전제로 했다. 근대 성립기 이래 유럽이라는 상상은 상호존중을 전제로 한 관념이라기보다는 유럽 안팎에서 각축전을 벌이던 열강과 가톨릭교회, 개신교도 사이 분쟁의 연장선에서 존재했다. 한편에서는 유럽이라는 관념을 통해 유럽 내에서 평화를 구축하고자 하는 제안도 있었다. 1670년 철학자 라이프니츠(Leibniz)는 독일이 강해지면 유럽 헤게모니 분쟁이 잦아들어 유럽이 더욱 강력해질 것이라는 주장을 하기도 했고, 영국인 윌리엄 펜(1644~1718년)은 국가 간의 분쟁을 조정하기 위한 유럽연합 또는 유럽의회가 필요하다는 제안을 펼치기도 했다.⁴⁷⁹⁾

이렇게 유럽이라는 관념이 16세기 이후 서서히 자리를 잡아가지만, 유럽이 누구를 그리고 어디를 가리키는가에 대한 함의는 존재하지 않았다.⁴⁸⁰⁾ 유럽 내 평화 유지를 위한 기구가 필요하다는 제안에서도, 어떤 이는 부분적으로만 유럽이라는 이유로 러시아를 유럽에서 배제하기도 하고 다른 이는 당시 세력판도를 고려해 오스만 투르

479) 구갑우 외, “남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구(통일부 용역보고서),” 2019, pp. 261~262.

480) 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』, pp. 20~23.

크 제국도 참여해야 한다고 주장하기도 한다.

러시아, 영국, 프랑스가 오스만 투르크 제국의 판도를 흔들던 19세기에 그리스를 유럽문명의 산실로 재발견하기 전까지, 유럽은 주로 오늘날의 서유럽을 가리켰다. 북유럽이 유럽의 일부라는 관념은 19세기 초까지도 존재하지 않았으며, 현재에도 러시아가 유럽인가 또 터키를 유럽의 일원으로 받아들일 수 있는가 하는 문제에 대해서는 유럽 내에서도 논란이 많다.

이상에서 살펴본 바와 같이 유럽이 동일한 종교와 문화를 배경으로 하는 구성체라는 관념은 역사적으로 구성된 것인 반면, 유럽의 역사는 끊임없는 전쟁과 갈등의 역사였다. 게르만 민족의 서진으로 비롯된 민족의 대이동과, 로마제국의 붕괴 이래 군주들 사이의 쟁투와 가톨릭과 개신교 사이의 종교전쟁이 중세와 근세의 유럽 역사였다. 근대에 들어서는 열강 사이의 쟁투에 이어 이데올로기적 대립으로 사후에 ‘유럽의 분단’으로 불리는 대결 구도가 형성되었다.

무엇보다도 군인뿐만 아니라 많은 민간인이 목숨을 잃은 제1차 세계대전에 이어 제2차 세계대전의 엄청난 피해의 공간이 유럽이었다. 제2차 대전의 주요무대인 유럽은 2천만 명 이상의 군인과 민간인이 사망했으며 유럽의 거의 대부분 지역이 폐허가 되다시피 했다. 유럽 통합 운동은 2차 대전을 겪은 뒤 무엇보다 더이상 군사적 충돌이 있어서는 안 되겠다는 의지로부터 시작된 것이다. 유럽의 통합은 군사안보적 측면, 경제적 측면, 문화산업적 측면 등 여러 층위에서 전개되었지만, 유럽의 정체성을 근간으로 해야 한다는 필요성은 유럽연합의 추진과정에서 사후적으로 깨닫게 되었다.

나. 유럽연합의 문화정책

(1) 유럽통합 운동의 배경

유럽의 역사에는 샤를마뉴 대제, 나폴레옹, 히틀러처럼 개별 국가의 힘을 무너뜨리면서 유럽의 전역 또는 많은 지역을 차지했던 정복자가 있어 왔다. 이러한 경험에서 그리고 특히 2차 대전을 겪으면서 유럽의 국가들은 개별 국가만으로 존속하기 힘들기에 연합을 도모하고자 하는 움직임을 보이게 된다. 아직 히틀러의 통치에서 벗어나기도 전인 1944년 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크의 세 나라는 경제적 통합 논의를 시작한다. 1948년 이 세 나라는 관세동맹으로서 베네룩스 연방을 출범하는데, 이것을 유럽통합 운동의 실질적 시작으로 볼 수 있다.⁴⁸¹⁾

2차 대전으로 폐허가 된 유럽을 지원하는 미국의 마셜 플랜(Marshall Plan)에 대응하는 파트너로서 유럽은 1947년 유럽경제협력기구(Organization for European Economic Cooperation, OEEC)를 출범한다. 냉전이 시작되며 소련이 동유럽에 대해 영향력을 확고히 하자 이에 위협을 느낀 나라들이 서유럽연합(Western European Union)을 결성해 자기방어를 추구했다. 1948년 영국, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크의 5개국이 조약을 맺으면서 시작한 이 지역 집단 안보 체제는 1954년 정식 출범했으며, 뒤에 회원국이 10개국으로 늘었다가 리스본 조약에 따라 2011년 해체되었다. 하지만 집단적 안전보장체제의 기능은 미국을 포함한 북대서양 조약 기구(North Atlantic Treaty Organization, NATO)에 여전히 남아 있다.⁴⁸²⁾

481) 덕 네오나르드 지음, 박영렬·고주현 옮김, 『유럽연합 가이드』(서울: 성진미디어, 2013), pp. 2~3.

482) 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』, pp. 53~58, pp.430~432.

무엇보다 독일에 대한 공포가 유럽통합을 촉진했다. 독일이 통일된 뒤 국력이 강성할 때마다 다른 나라를 침략했다는 역사적 경험은 2차 대전 이후 소위 ‘독일 문제’를 어떻게 할 것인가를 두고 여러 논의를 벌이게 만들었다. 결국 독일을 분단시킨 채 영구적으로 경제후진국으로 만드는 것은 불가능하기에 독일(당시 서독)과 이웃 나라는 유기적으로 결합되어야 한다는 결론에 도달했다.⁴⁸³⁾

지금까지 살펴본 것처럼 유럽의 통합은 군사안보적 위협으로부터 자신을 지키고자 하는 필요에서 비롯되었으며, 경제적 통합을 추구하는 차원에서도 군사적 방어가 그 바탕에 있음을 알 수 있다. 그러나 군사안보적 차원 외에 역사적으로 반목과 갈등을 겪어 온 여러 지역을 유럽이라는 하나의 울타리 안으로 끌어들이며 평화 공존의 관계로 전환하는 것이 쉬운 과제는 아니었다.

유럽통합 운동은 무엇을 이루고자 하는 긍정적 지향이 아니라, ‘부정적’ 차원에서 시작되었기에, 진행과정에서 여러 난관에 봉착했다. 유럽 차원에서 각종 법규와 제도를 통일하고 규제를 없애거나 완화하며 관세를 폐지하고 상품과 사람의 자유로운 이동을 보장하는 것만으로는 유럽연합의 존재 이유를 정당화하기 힘들었다. 결국 문화적 차원에서, 유럽의 시민이라는 공통의 정체성을 (재)발견하고 형성해야 한다는 필요를 느끼게 되었다.

유럽통합 운동을 이끌어 유럽연합의 결성에 이르도록 한 두 주역은 프랑스와 독일이다. 20세기에만 해도 두 차례나 전쟁을 벌였던 두 나라의 화해는 프랑스의 국익을 추구하는 차원에서 진행되는 했지만, 양보, 사과, 화해가 공동체 형성의 출발점임을 말해 준다.⁴⁸⁴⁾

483) 위의 책, p. 4.

484) 김유정, “독일-프랑스 관계 정상화와 유럽통합,” 김남국 외, 『유럽의 역사 화해와 지역협력: 동아시아 평화 공동체 수립에 대한 함의』 (서울: 이학사, 2019), pp. 50~53.

특히 1984년 유럽의회 선거에서 투표율이 극히 저조하며 밑으로부터 유럽통합의 동력이 떨어지자, 단일 유럽시민으로서의 유럽 (A People's Europe)을 건설할 필요성이 제기되었다. 1979년부터 직접 선거로 전환한 유럽의회의 첫 번째 선거 투표율은 62.5%였는데, 1984년 두 번째 선거에서 60%를 하회하자 유럽통합 운동의 주역들은 충격을 받은 것이다.⁴⁸⁵⁾ 당시까지 많은 유럽 사람들에게 유럽연합이나 유럽통합 운동은 엘리트 차원의 움직임이지 자신들과는 무관한 정치의 영역 차원으로 여겨졌다는 반성에서, 문화적 차원의 통합이 중요하다는 점이 새롭게 부각되었다. 마찬가지로 일상적 차원의 통합 노력과 함께, 유럽연합 회원국인 개별 국가 사이의 화해와 국경을 뛰어넘는 지역 차원의 공동체 형성과정도 중요하다는 것을 인식하게 되었다. 뒤에서 살펴볼 라인강 상류 지역의 초경계협력 (Cross-Border Cooperation)은 지역 차원에서 일상적 공동체를 형성하는 것이 군사적 대결의 과거를 벗어나 화해의 실질적 과실을 향유하는 방식임을 보여준다.

(2) 유럽연합의 문화정책

유럽통합은 군사안보적 차원, 즉 독일의 부활에 대한 두려움과 소련의 위협에 대한 자기방어라는 필요에서 출발했기에 초기에는 문화정책에 대한 체계적인 구상이 존재하지 않았다. 프랑스는 미국 문화에 대해 자신들의 문화적 독자성을 산업적으로 지키고자 했고, 이를 유럽 차원에서 관철하고자 노력했다. 반면 영국이나 독일, 네덜란드 등은 문화산업도 상품의 하나로 간주해 자유로운 이동과 판매

485) Archive of European integration, "The European Parliament: 1984 election results(No. 26)," *European Community News*, July 10, 1984, pp. 1~3, <<http://aei.pitt.edu/5179/>> (Accessed September 9, 2021).

에 주안점을 두었다. 이 결과 1970년대 유럽경제공동체(EEC) 차원의 문화정책은 주로 문화산업에 관한 내용이었다. 즉 문화산업 종사자들이 국경을 자유롭게 넘나들며 작업할 수 있는 권리를 보장하며, 유럽 차원에서 일종의 영상문화 쿼터제를 적용해 일정 비율 이상을 반드시 상영할 수 있도록 한다는 것이었다. 프랑스의 노력이 자신의 뜻대로 관철되지 않았지만 다른 나라의 주장과 절충하는 선에서 매듭짓게 되었다.

초기의 주로 산업적 차원에서 사람과 물자의 자유로운 이동 및 법과 제도의 통일성 확보를 논의하는 수준에서 벗어나, 1990년대부터는 유럽의 문화유산 보전과 공유 및 정체성의 차원에서 문화정책을 수립하고 집행하기에 이른다. 유럽연합의 문화정책에서 가장 중요한 원칙은 다양성 속의 통일(unity in diversity)과 보조성의 원칙(subsidiary principle)이다. 강대국의 침략을 여러 차례 겪은 유럽 각국은 자국 문화의 독자성을 지키고자 했기에 유럽연합은 개별 문화의 독자성을 인정하는 가운데 통일성을 추구한다는 원칙을 세웠다. 같은 맥락에서 개별 국가의 정책으로는 달성하기 힘든 목표에 대해서만 유럽연합 차원에서 보조한다는 두 번째 원칙이 나온다.

1993년 발효된 마스트리히트 조약은 유럽연합의 문화정책을 수립할 수 있는 제도적 뒷받침이 되었다. 이때까지 유럽통합은 주로 규제를 줄이고 관련 법규를 표준화하는 데에 초점이 있었기 때문에, 여기에 관심이 없거나 반감을 가진 이들이 있었다. 이에 공통의 정체성을 진작하면서도 개별 문화의 자율성을 인정하는 문화적 접근이 필요하다는 데에 유럽연합 여러 기구들의 의견이 모아졌다. 다음에서는 유럽연합의 문화정책 틀 내에서 이루어진 다양한 프로그램들을 살펴보도록 하겠다.⁴⁸⁶⁾

486) 이하는 유럽연합의 문화정책과 관련한 프로그램들을 소개하며 아래 책을 참조했다.

(가) 만화경, 라파엘, 아리안, 미디어 프로그램: 1992~1999년

만화경(Kaleidoscope)은 예술과 문화창작 및 협력 활동을 지원하는 프로그램이며, 라파엘(Raphael)은 박물관, 도서관, 유적지 등 유럽의 문화유적에 대한 대중적 관심을 불러일으키고 보존하는 프로그램이고, 아리안(Arian)은 도서출판 지원사업이다. 영상 분야에서 유럽의 경쟁력을 높이는 ‘국경없는 TV’는 이후 미디어(MEDIA) 프로그램으로 발전했다.

(나) 컬처 프로그램(Culture Programme)

위의 사업들은 2000년부터 ‘컬처 2000(Culture 2000)’으로 통합되어 2006년까지 시행되었다. 이 시기에 배정된 예산 1억 6,700만 유로는 문화적 협력과 네트워크 건설 및 문화 관련 종사자 지원에 초점을 맞추었다. 그렇지만 이 프로그램의 근간은 문화유산의 발굴과 보존, 희귀도서 발굴과 전시·유통·출판·도서축제, 각종 예술 지원, 제3국과의 협력이었다. 컬처 2000은 2007년부터 7년간 시행한 ‘컬처 프로그램(Culture Programme)’으로 개편되었다, 고주현은 그 전 프로그램과의 차이가 사업참여자의 자율성을 강화해 자율적으로 협력 파트너를 찾고 상호신뢰를 구축할 수 있도록 했다는 점이라고 서술한다.⁴⁸⁷⁾

(다) 크리에이티브 유럽(Creative Europe)

2014년부터 2020년까지 진행된 문화예술 지원프로그램으로 위의

고주현, “유럽연합 문화정책의 특징과 정책적 함의,” 김종법 외, 『한국의 문화정책과 세계의 문화정책』 (성남: 한국학중앙연구원 출판부, 2013), pp. 67~84.

487) 위의 책 p. 75.

컬처 프로그램과 유럽연합 미디어(EU MEDIA)를 통합한 사업이다. 이 프로그램에는 유럽연합 비회원국에 대해서도 부분 참여를 허용하고 있다. 여기에는 유럽 출신 예술가의 세계진출을 돕는 프로그램, 시청자 투표를 통해 유럽의 인기 텔레비전 프로그램을 선발하는 프로그램, 유럽문화유산상표(European Heritage Label)를 통해 홍보와 마케팅을 지원하는 프로그램들이 포함되어 있다.

(라) 유럽문화수도

1985년 ‘유럽문화도시의 해’로 시작한 유럽문화수도 프로그램은 유럽 문화의 풍부함을 강조하고 유럽 시민의 공동의 유대감을 증진하기 위한 취지로 기획되었다. 현실적으로는 해마다 선정된 도시를 발전시켜 관광산업을 육성하는 등 해당 지역 시민에게 경제적으로 혜택을 주는 것을 주요 목표로 했다. 초기에는 아테나(1985년), 암스테르담(1987년), 서베를린(1988년), 파리(1989년) 등 유럽 문화의 중심지로 널리 알려진 도시가 선정되었지만, “1990년 영국 글래스고우를 선정한 것은 쇠퇴한 산업도시를 문화를 통해 부흥하려는 도시 재생 전략과 도시 마케팅 개념을 최초로 적용한 사례가 되었다.”⁴⁸⁸⁾ 지금까지 50개가 넘는 도시가 유럽문화수도로 선정되었고, 선정된 도시는 150만 유로의 상금을 받는다.

다. 유럽연합의 교육정책

유럽통합운동의 진전에 따라 유럽연합(European Union)으로 통합의 수준이 높아지는 과정은 사람과 물자, 서비스의 이동을 막는 장벽을 제거하는 과정이기도 했다. 특히 2004년부터 헝가리와 폴란

488) 위의 책, p. 78.

드를 비롯한 동유럽의 체제전환 국가들이 유럽연합에 회원국으로 대거 가입하면서, 다른 문화에 대한 이해를 증진하고, 교류를 지원하는 프로그램의 중요성은 더욱 커졌다. 영국의 브렉시트(Brexit) 국민투표 가결이나 서유럽 여러 나라의 이민반대운동은 유럽 바깥으로부터 온 이들에 대한 적대감의 표출뿐만 아니라 유럽연합 회원국 출신 이민자에 대한 반감이기도 하다.

유럽연합에는 현재 27개 국가가 가입해 있고, 또 유럽에는 각기 다른 언어를 사용하는 여러 민족이 살고 있다. 유럽연합의 모든 회의는 27개 회원국의 23개 언어로 통역되며, 모든 문서 또한 모든 회원국의 언어로 작성되지만, 비공식적 공용어는 프랑스어와 특히 영어이다. 대규모 회의가 아닌 소규모 회의나 비공식적 만남에서 영어가 다른 언어를 압도하면서 다른 회원국들의 불만도 높아지고 있다. 언어 간의 경쟁 심화는 유럽의 문화적 동질성을 위협하는 요소 가운데 하나이다.⁴⁸⁹⁾

유럽의 통합 과정을 일부 엘리트가 주도하고 있다는 불만이 각국에서 제기되었기에 교육 분야의 유럽화를 통해 학생 일반 및 중장년층을 대상으로 시민의 유럽이라는 인식을 확산하는 여러 정책이 도입되었다. 또 교육은 노동정책이나 복지정책과도 관련되어 있기에 산업의 경쟁력 강화와 고령화 시대에 대한 대처이기도 하다. 여기에서는 유럽연합의 교육정책 가운데 이문화(異文化) 교류 증진과 다른 언어 습득, 직업훈련 프로그램을 주로 살펴본다.

(1) 에라스무스(Erasmus) 프로그램

에라스무스 프로그램은 “대학생들의 교류진작을 위한 유럽공동체 실천제도(European Community Action Scheme for the Mobility

489) 강원택·조홍식, 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』, pp. 302~304.

of University Students)”의 약자다. 유럽공동체는 1974년부터 학생과 교사의 상호교류를 촉진하고 회원국 언어 교육을 강화하는 정책을 펴오다 1987년 에라스무스 프로그램을 수립했다. 중세 학자 에라스무스의 이름을 빌린 것은 20세기 유럽의 학생교류가 중세 때보다 더 못하다는 사실에서 나왔다고 한다. 이 프로그램은 유럽연합 출범에 따라 소크라테스(Socrates) 사업으로 통합되기 전까지 3년 동안 3만 명의 대학생이 다른 나라의 대학에서 수학했다.⁴⁹⁰⁾ 그 뒤 2014년부터 현재까지 에라스무스 플러스(Erasmus+)라는 이름으로 교육, 직업교육, 청소년, 스포츠 분야의 교류를 지원하고 있는데, 2021~2027년 프로그램에서는 그 전 시기보다 두 배의 예산인 262억 유로를 배정했다.⁴⁹¹⁾

시행 첫해인 1987/88년에는 3,244명의 학생이 참가했으나 2008/09년에는 198,568명, 2019년에는 351,682명으로 크게 증가했다.⁴⁹²⁾ 또 유럽연합 회원국뿐만 아니라 가입후보국 및 유럽 바깥의 나라들에도 문호를 개방하고 있다. 유럽공동체 및 유럽연합에서 시행한 가장 성공적인 공동교육 정책으로 꼽히는 이 프로그램에서 참여 학생들에게 조사한 결과, 타문화에 대한 이해와 외국어 구사능력의 향상을 에라스무스 프로그램의 가장 큰 장점으로 들었다.⁴⁹³⁾

490) 고주현, 『유럽연합의 문화정책과 유럽통합』 (서울: 성진미디어, 2013), pp. 50~52.

491) European Commission, “What is Erasmus+?,” 2020, <https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_en> (검색일: 2021.9.20.).

492) European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, *Erasmus+ annual report 2019: statistical annex* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020), p. 31.

493) 고주현, 『유럽연합의 문화정책과 유럽통합』, p.53.

(2) 코메니우스(Comenius) 프로그램⁴⁹⁴⁾

코메니우스 프로그램은 대학 이전 학생들을 대상으로 하는 이문화 이해 교육 프로그램으로 관련 교재 개발과 교사 자질 향상, 이주노동자, 여행자, 집시 자녀들의 교육 기회 확대, 인종주의와 외국인 혐오에 대항하는 의식 고취 등을 목표로 하고 있다.

(3) 링구아(Lingua) 프로그램

위에서 서술한 것과 같은 언어의 차이로 인한 소통 장애를 줄이기 위해, 외국어 교수 방법 및 자료개발, 외국어 교수 방법의 평가를 목표로 하는 프로그램이다.

(4) 레오나르도 다빈치(Leonardo Da Vinci) 프로그램

소크라테스가 인문교육을 위한 프로그램이라면, 레오나르도 다빈치는 직업교육 프로그램이다. 이전에는 코메트(Comett), 페트라(Petra), 유로테크넷(Eurotechnet), 포스(Force) 등으로 분산되었으나 1994년 레오나르도 다빈치 프로그램으로 통합되었다. 이 프로그램의 목표는 개별 회원 국가의 단위를 넘어 같은 직종에 종사할 수 있도록 직업 능력을 향상하고 기업가 정신을 배양하는 것으로, 직업교육학교나 기업이 협동으로 연수를 할 수 있도록 돕는다. 그런데 다른 회원 국가의 산업현장을 체험하고 직업교육을 받는 과정은 다른 언어를 습득하고 다른 문화에 적응할 수 있는 기회를 제공한다. 이 프로그램은 유럽의 경쟁력 제고와 함께 유럽인으로서의 정체성을 끌어올렸다는 평가를 받고 있다.

494) (2), (3), (4)의 서술은, 고주현, 『유럽연합의 문화정책과 유럽통합』, pp. 50~58을 참조했다.

(5) 볼로냐 프로세스(Bologna Process)⁴⁹⁵⁾

유럽 각국은 각자 역사적 발전과정에 따라 대학의 수확연한과 학위명이 달랐기 때문에 상호 학위과정을 비교하거나 학생교류를 원활하게 수행하기 어려웠다. 그래서 1999년 이탈리아 볼로냐에 유럽 29개국 고등교육 담당 장관들이 모여 ‘비교하기’ 쉽고 ‘이해하기’ 쉬운 유럽 차원의 학제를 도입해 대학 사이에 교류를 활성화하고, 고등교육의 질을 높여 고용증진에 기여하기로 합의했다.⁴⁹⁶⁾ 2010년까지 진행된 볼로냐 프로세스로 고등교육체계를 통합해 학위 부여와 학점 교류 문제 그리고 교육 교류의 문제를 해결하는 사업은 일단 완성되었으며. 그 뒤 2년마다 장관급 회의를 열어 진행상황을 점검하고 향후 과제를 제시하는 과정을 진행하고 있다. 볼로냐 후속 사업팀이 유럽 차원에서 위임받아 실행하는 활동의 주요 목표는 평등한 접근과 경쟁이라는 사회적 차원과 이동성의 증진의 두 가지로, 이를 모니터링해 정책을 제시하는 것이다.⁴⁹⁷⁾

볼로냐 프로세스의 초기에는 유럽연합의 참가를 국가의 교육 주권에 대한 침해로 간주해 배제하였으나, 2005년에는 유럽연합 집행위원회도 한 회원국과 같은 자격으로 참가해 정책을 제시하고 재정적으로 지원하기에 이른다. 이것은 유럽 단일시장에서 노동력이 교류하고 취업하는 데 장애를 없애는 효과를 가져왔다. 문화정책과 마찬가지로 교육정책도 국가의 고유한 주권 행사의 영역이지만, 유럽 차원의 공통 교육체제 도입 역시 교육의 현대화와 함께 유럽인으로

495) 볼로냐 프로세스는 유럽연합의 틀 바깥에서 시작된 교육개혁운동이지만, 유럽 차원의 교육정책에서 중요한 위치를 차지하고 있기에 여기서 다루었다.

496) 오정은, “제6장 유럽연합의 교육정책,” 조정남·김용찬 엮음, 『유럽연합의 전개』 (서울: 한국학술정보, 2011), p. 205.

497) 홍종열, 『유럽연합의 문화산업과 문화정책: 세계화시대의 글로벌 비전』 (서울: 한국외국어대학 출판부, 2012), p. 135.

서의 정체성을 확보하려는 노력이기도 하다.

(6) 체제전환 국가의 교육정책 지원

사회주의에서 시장경제로 전환한 동유럽 여러 나라들에게 산적한 문제 가운데 하나가 교육 분야였다. 사회주의 시대와는 다른 교육과정을 마련하고 교육자에게 새로운 교육을 시키는 것은 개별 국가 차원의 노력만으로는 어려움이 있었다. 1989년 유럽공동체(European Community)는 동유럽 사회주의진영의 붕괴를 목격하며 사회주의에서 시장경제 체제로 전환하는 나라를 지원하는 PHARE(Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies)를 시작했고, 그 뒤 PHARE의 대상 국가를 헝가리와 폴란드뿐만 아니라 체제전환을 완료한 10개국으로 확대한다. 비슷한 시기, 유럽공동체는 체제전환 국가의 고등교육 현대화를 지원하는 TEMPUS(Trans-European Mobility Scheme for University Students) 사업을 시작한다. 이를테면 라트비아의 경우, 1992년 TEMPUS 프로그램에 참여해 재정지원이 종료되던 2000년까지 800명 넘는 교수와 400명 이상의 학생들이 학술교류를 할 수 있었다.⁴⁹⁸⁾

또 많은 동유럽 국가들은 유럽연합에 가입하기 이전인 1990년대 초반부터 위에서 설명한 유럽연합 차원의 에라스무스(Erasmus), 코메트(Commet), 링구아(Lingua) 같은 교육 프로그램에 참여하면서 교류를 확대했고, 볼로냐 프로세스에 참가해 학제를 통합하려는 노력을 시작했다. 이들 프로그램의 재정 지원으로 선발된 동유럽 학

498) Dainis Ozolins and Ieva Rubule, "Latvia and the European Union, Negotiations on Entering the European Union, Development of Education and Recognition of Qualifications in the Field of Regulated Professions," in *The Baltic States, Education and the European Union*, ed. Bryan T. Peck (New York: Nova Science Publishers, 2003), p. 16.

생들은 학부 또는 대학원 과정을 다른 나라 대학에서 다닐 수 있었다. 이들 체제전환 국가들은 유럽연합 가입을 바랄 경우, 유럽연합의 요구에 따라 교육의 질 개선, 교육기관의 상호접근성, 국적과 무관한 학생 사이의 공정한 경쟁이라는 목표에 부합하는 지표를 개선해야 했다.⁴⁹⁹⁾

그러나 동유럽 국가들은 소련이 강요한 사회주의 체제에서 벗어나 스스로 체제전환을 꾀했던 사례에 속하기 때문에 북한에 대해 유사한 방식의 접근을 시도하는 것은 적절하지 않다. 특히 교육의 내용은 국가의 주권에 관련된 문제로, 위에서 보았듯이 같은 체제에 속한 서유럽 국가들 사이에서도 초국가적 권력의 개입 자체를 둘러싸고 합의에 도달하기까지 난항을 겪곤 했다. 한반도에서 교육 분야 협력사업은 양측의 정치적 입장 변화를 전제하지 않으면서 공동의 이해를 도모할 수 있는 분야부터 시작하는 것이 타당할 것으로 보인다. 이를테면 북한이 큰 관심을 가지고 있는 정보통신분야(ICT) 교육은 남한에게도 장기적으로 경제적인 이익을 줄 수 있는 영역이다. 이는 학교 교육의 인프라 구축과 관련되기 때문에, 교육 전반의 교류협력으로 확장될 소지도 있다. 마찬가지로 한국어 교육과 관련된 협력사업과 영어 등 외국어 교육 사업도 남북이 상대적으로 용이하게 접근할 수 있을 것으로 보인다.

라. 국가 간 화해와 지역사회의 재구성

지금까지 유럽연합 차원의 문화정책과 교육정책을 살펴보았지만, 개별 국가 사이의 화해 노력을 무시할 수 없다. 어떤 의미에서는 한반도의 생활공동체 구상이라는 측면에서는 이러한 노력이 더 많은 시사점을 줄 수도 있다. 또 라인강 상류 지역의 경우와 같이, 지역적

499) *Ibid.*, pp. 15~21.

필요에 따라 국경을 초월해 생활공동체를 형성한 사례도 우리에게 초경계 협력이라는 발상에 대해 고민할 거리를 던져준다. 여기에서는 먼저 스위스, 프랑스, 독일의 세 나라에 걸쳐 있는 라인강 상류의 메트로폴리탄 개발에 대해 서술한 뒤, 인구의 강제이동과 국경선 재획정으로 오랜 기간 교류가 끊어졌던 독일-폴란드의 화해과정과 역사 서술, 그리고 민족 간·국가 간 분쟁이 중층적으로 있었던 북아일랜드의 지역사회 통합 노력을 살펴보고자 한다. 이들 사례는 유럽 차원의 중재와 지원, 개별 국가의 개입, 지역사회의 자발적 노력이라는 세 가지 차원에서 시사점을 줄 수 있다고 생각된다.

(1) 초국가 지역공동체의 형성: 라인강 상류의 초국경 협력

19세기 이래 프랑스와 독일은 유럽에서 헤게모니를 다투는 양대 강국이었다. 프랑스는 나폴레옹전쟁 시기에 독일을 정복하고 지배한 경험이 있지만, 그 이후 프랑스-프로이센 전쟁, 1, 2차 세계대전에서 독일에게 패배했고 2차 대전 시기에는 프랑스 전역이 지배당한 아픔이 있다. 프랑스는 1차 대전 이후 앞장서서 독일에게 징벌적 배상을 요구했으나 2차 대전 이후에는 독일이 인구나 군사력, 경제력, 외교력으로 넘을 수 없는 상대라는 점을 깨닫게 되었다. 프랑스에게 ‘독일 문제’는 독일이 다시는 유럽에서 주도권을 장악하지 않도록 해야 한다는 두려움과 함께 독일의 경제력이 언젠가는 프랑스를 압도하리라는 현실을 인식하고 조절해 나가야 하는 것이었다. 프랑스 초대 대통령 드골은 1966년 2월 4일 한 연설에서 프랑스에게 ‘더 큰 독일 문제는 과거가 아닌 미래’라고 언급하기도 했다.⁵⁰⁰⁾ 2차 대전 종전 이후 1960년대 초반까지 프랑스는 독일이 비스마르크의 통일

500) 김유정, “독일-프랑스 관계 정상화와 유럽통합,” 김남국 외, 『유럽의 역사 화해와 지역협력: 동아시아 평화 공동체 수립에 대한 함의』, p. 28.

이전 시기로 되돌아가야 한다고 주장했고, 독일의 분단을 통해서 유럽의 안전을 보장받을 수 있다는 입장을 굽히지 않았다.

그러나 2차 대전 이후에도 유지하고자 했던 프랑스의 식민지들(알제리, 인도차이나 반도 등)이 전쟁을 통해서 속속 독립하고, 냉전 체제하에서 서유럽의 통합을 주문하는 미국의 압박이 거센 가운데, 국제사회에서 프랑스가 지위를 유지하고자 한다면 유럽통합을 주도하는 편이 낫다는 현실적인 판단을 했고, 정책을 전환하게 된다. 앞에서 언급했던 유럽석탄철강공동체는 독일 최대의 산업지역인 루르 지역을 독일에서 떼어내어 프랑스가 주도적으로 관리하겠다는 구상이 벽에 부딪히면서 선회한 결과이다. 드골 대통령은 1960년대에 독일 유화정책으로 전환하면서 유럽경제공동체를 수용하였고 자국 농업에 손실을 일부 초래할 수 있는 공동농업정책을 체결하기도 했다. 한편으로는 독일의 통일을 반대하면서도 다른 한편으로는 유럽통합을 통해 프랑스가 유럽의 중심국가로 자리 잡을 수 있다는 판단으로 독일과 손을 잡았다.

150여 년에 걸친 프랑스와 독일의 전쟁에서 라인강 상류 알자스 지역은 네 번에 걸쳐 독일과 프랑스의 영토로 각각 바뀐 지역이다.⁵⁰¹⁾ 17세기 이래 여러 세기 동안 라인강은 독일과 프랑스의 자연적 경계를 이루는 자연지형이었다. 프랑스인들에게 프랑스 영토란 대서양, 알프스, 피레네산맥, 그리고 라인강으로 둘러싸인 지역이었으며, 민족주의자가 아닌 이들에게조차 자연경계론은 당연히 받아들여지는 관념이었다. 반면 독일인에게 독일의 한복판을 남북으로 흐르는 라인강은 ‘독일의 강’이며 독일 자체로 표상되었다. 우리에게 는 알퐁스 도데의 『마지막 수업』으로 잘 알려진 알자스 지역은 독일

501) 아래의 서술은 박선희, “독일-프랑스 영토 분쟁과 라인강 상류 광역 지역 만들기,” 김남국 외, 『유럽의 역사 화해와 지역협력: 동아시아 평화 공동체 수립에 대한 함의』, p. 55~79를 참고함.

인에게는 870년 프랑스와의 우호조약으로 동프랑크제국에 귀속된 이래 독일의 영토였다.⁵⁰²⁾

라인강 상류 지역에 대한 프랑스와 독일의 상반된 인식은 19세기 이래 민족주의적 역사기술과 교육을 통해 이 지역이 자신의 영토에 속한다는 대중적 인식으로 퍼져나갔다. 하지만 20세기에는 프랑스 역사학자 튀시앙 페브르 이래 자연경계론을 비판하는 학계의 연구가 진행되었고 오늘날에는 이 지역은 처음부터 경계지역으로서 독일인이나 프랑스인과 구별되는 소수민족의 거주지였다는 견해가 확립되었다. 역사적 분쟁지역인 라인강 상류지역이 특정 국가의 영토가 아니라 유럽 공동의 강이라는 인식으로 전환해 오늘날 공동협력의 모델로 자리 잡게 된 데에는 여러 역사학자들의 업적이 큰 몫을 했다.

이 글에서 다루는 라인강 상류 지역은 현재 프랑스 영토인 알자스와 남팔츠, 독일의 바덴, 스위스의 북서 슈바이츠 지방이다. 이 지역 전체 면적은 2만 1,527km²이며 인구는 600만 명, 경제활동인구는 300만 명이다. 여기에 분쟁 당사국인 독일과 프랑스뿐만 아니라 스위스까지 참가해 초국경지역(trans-border region)을 형성하고 하나의 생활권으로 2014년 기준 2,450억 유로를 벌어들이고 있다.⁵⁰³⁾

2차 대전 직후인 1950년 라인강 유역의 나라(독일, 프랑스, 스위스, 네덜란드, 룩셈부르크)가 모두 참여하여 라인강 환경오염 문제를 논의하였지만, 전쟁의 앙금이 가시지 않은 중앙정부 차원의 협력은 큰 진전을 볼 수 없었다. 그 뒤 항구 공동관리, 공동 공항 설립 같은 지역의 현안을 풀어나간 것은 초국경 협력이 절실히 필요한 지역의 민간 차원에서 진행된 논의였다. 스위스 바젤의 기업인들이 중

502) 박용희, “역사와 지리의 민족화: 알자스-로렌을 둘러싼 독일과 프랑스의 역사서술 비교 1871~1918,” 『인문논총』, 제 56집 (2006), p. 6.

503) 박선희, “독일-프랑스 영토 분쟁과 라인강 상류 광역 지역 만들기,” p. 62.

심이 된 레지오 바질리엔스(Regio Basiliensis), 프랑스의 레지오 오랭(Regio Haut-Rhin), 프랑스와 독일이 함께 만든 알자스-브라이스가우 이익공동체(Community of Interest middle Alsace Breisgau) 같은 단체들이 국경을 넘어 통근하는 이들을 위한 제도와 교통 시설 확충, 라인강의 환경문제 등을 주로 다루었다. 이러한 민간 차원의 노력이, 중앙정부에게는 다른 나라에게 경제의 주도권을 빼앗길 수 있다는 우려를 자아내기도 했다.⁵⁰⁴⁾

1975년부터 1991년 사이의 시기는 공동경제권을 지역적 차원의 협력으로 형성하는 초기에서, 세 국가 간의 협약으로 초국경 협력을 공식화해 발전하는 단계였다. 1975년 본 협약(Bonn Accord)을 통해 독일, 프랑스, 스위스 대표단으로 정부위원회를 구성한 이래, 프랑스-독일-스위스 라인 상류 지역회의를 결성했고, 1996년에는 독일의 쾰에 사무국을 설치했다. 이러한 과정에서 지역은 이전보다 훨씬 커다란 권한을 중앙정부로부터 이양받을 수 있었다.⁵⁰⁵⁾

1990년부터 유럽연합은 지역간 협력 프로그램(Interregional Cooperation Programme, INTERREG)을 시작했는데, 라인강 상류 지역도 이 프로그램에 따라 유럽연합의 적극적인 재정지원을 받을 수 있었다. 다만 스위스는 유럽연합 회원국이 아니기에 스위스연방의 예산 지원을 받아 초국경 협력사업에 참여했다. 스위스의 바젤은 프랑스, 독일과 국경을 맞닿고 있는 교통의 요지로 철도 정거장 부지를 두 나라와 공유하고 있으며 공항은 프랑스 영토인 뮐루즈에 지어 공유하고 있다. 유럽연합은 2007년부터 2013년 사이 6년 동안

504) 1980년대 후반에도 이 지역의 초국가적 지역협력의 진전을 평가하면서도 각국 중앙정부가 권한 이양을 꺼리는 태도가 발전을 막고 있다는 평가가 지속되었다. James Wesley Scott, "Transborder Cooperation, Regional Initiatives, and Sovereignty Conflicts in Western Europe: The Case of the Upper Rhine Valley," *The Journal of Federalism*, vol. 19 (1989), pp. 139~156.

505) 박선희, "독일-프랑스 영토 분쟁과 라인강 상류 광역 지역 만들기," p. 71.

1억 4천만 유로를 이 지역에 지원했다.⁵⁰⁶⁾

이 지역에서 2014년 현재 국경을 넘어 매일 통근하는 이들의 숫자는 10만 명에 가까우며 매년 증가하는 추세이다. 이 지역에서 가장 부유한 스위스의 바젤이나 독일의 남팔츠로 통근하는 숫자가 그 반대 방향보다 훨씬 많지만, 상품 구매를 위한 이동은 반대 방향으로 진행되어 서로 보완하는 효과가 있다. 라인강 상류 지역의 통합노력은 사후적으로 메트로폴리탄 지역(metropolitan region)의 일종으로 평가된다. 메트로폴리탄 지역이란 유럽에서 광역경제권으로 지정해 지역 간 경제 격차를 해소하고 행정구역을 정비하려는 노력으로 형성된 곳인데, 라인강 상류 지역은 초국경 메트로폴리탄 지역으로 지정되어 국가의 지원을 받을 수 있었다. 유럽연합은 라인강 상류지역에서 세 국가의 상이성이 기능적인 통합을 촉진했다고 평가하면서, 이것의 핵심은 다중심성(polycentricity)이라고 평가한다.⁵⁰⁷⁾

라인강 상류지역이 초국경협력을 지속적으로 발전시킬 수 있는 데에는 협력의 구조가 다층적이면서 제도화된 것이 큰 역할을 했다. 1975년 독일, 프랑스, 스위스 사이에 체결된 본 협약에 기반한 라인강 상류위원회(Upper Rhine Conference)는 집행위원회, 공동서기국, 집행조직 등의 체계를 갖추어 재난 대처, 환경, 지역개발에서부터 청소년 프로그램, 스포츠, 문화에 이르는 광범위한 분야에 대해 구속력 있는 결정을 내릴 수 있는 권한을 부여받았다. 지역 차원에서 일종의 초국가 의회인 라인강 평의회는 권고는 구속력은 없지만 라인강 상류위원회, 각 국가의 지방정부와 중앙정부 차원의 결정에

506) 위의 책, p.72.

507) ESPON, "Upper Rhine region: cross-border differentials foster functional integration," June 22, 2017, <<https://www.espon.eu/topics-policy/case-studies/upper-rhine-region-cross-border-differentials-foster-functional>> (Accessed June 16, 2021).

영향력을 미치고 있다. 라인강 상류지역 협의체의 다층적 체제를 정리하자면 다음 <표 V-1>과 같다.⁵⁰⁸⁾

<표 V-1> 라인강 상류지역 협의체의 다층적 체제

유럽 차원	집행위원회(INTERREG)
국가차원	정부 간 위원회(Intergovernmental Commission)
지격 차원	라인강 상류 위원회(Upper Rhine Conference)
	라인강 평의회(Rhine Council)
지방차원	주요 3개 지역(Regio Trirhena)
	중앙부 지역(Regio Centre)
	북부 지역(Pamina)

자료: 박선희, “독일-프랑스 영토 분쟁과 라인강 상류 광역 지역 만들기,” p. 74.

(2) 공동의 역사 쓰기: 독일-폴란드의 화해⁵⁰⁹⁾

독일은 유럽의 중앙에 자리 잡고 있고 여러 나라와 국경선을 맞대고 있는 지정학적 위치로 인접 국가들과 복잡한 국경 분쟁을 여러 번 겪은 국가이다. 이 가운데 독일과 폴란드의 접경인 슐레지엔은 역사적 뿌리가 깊은 영토 분쟁지역으로 20세기 후반에 와서야 국경선이 확정되었다. 일국의 관점에서 역사를 서술한다면 서로가 자신의 영토라고 주장할 근거가 없지 않으나 1970년대 이래 독일과 폴란드 양국은 교과서 대화를 시작해 초국적 역사, 유럽의 역사의 관점에서 공동의 역사 작업을 하여 화해의 발판을 마련했다.

독일-폴란드의 접경지대는 평원으로 산맥이나 강, 바다 같은 자연지형으로 뚜렷이 구별되지 않는다. 이곳에 대해서는 역사적으로

508) 박선희, “독일-프랑스 영토 분쟁과 라인강 상류 광역 지역 만들기,” p. 74.

509) 이하는 주로 박재복, “독일-폴란드 국경선 분쟁과 슐레지엔 문제,” 김남국 외, 『유럽의 역사 화해와 지역협력: 동아시아 평화 공동체 수립에 대한 함의』, pp. 81~116을 참조했다.

고대 게르만족이 거주했다는 기록도 있으며, 중세 이후에는 슬라브족(폴란드인은 슬라브족에 속한다)이 거주하기도 했으며, 그 이후 다시 게르만족이 대거 유입되기도 한 지역이다. 그러나 이러한 역사는 근대 국민국가의 수립 이후 역사 서술에서, 배타적인 영토와 민족 개념이 존재하지 않았던 그 이전 시기를 언어나 민족 구성원을 근거로 자국의 역사로 편입하는 방식의 서술이다.

오늘날의 독일은 한때 39개의 여러 군소국가로 분립되기도 했던 지역이 관세동맹을 결성하고 주변의 국민국가 형성과 나폴레옹의 정복 등에 자극받아 민족의식이 성장하면서 프로이센의 주도로 19세기 후반 통일을 이룩해 성립된 국가이다. 애초 명확하지 않았던 민족과 영토의 경계는 독일 통일과 1, 2차 세계대전을 겪으면서 여러 차례 변경되었으며, 영국, 미국, 소련 등의 강대국은 때로는 해당 지역 주민의 의사와 관계없이 국경선을 획정하기도 했다. 2차 세계대전 이후에는 20세기 최대 규모의 인구 강제이동으로 1,400만 명으로 추산되는 독일인과 폴란드인이 이주했다.

폴란드는 1795년까지 폴란드-리투아니아 연방을 구성한 주권국가였으나, 1918년 독립하기 전까지 주변 강대국에 세 차례에 걸쳐 강제 분할되어 해체되었다. 1939년 독일의 침략으로 다시 주권을 빼앗겨 1945년 국가를 되찾을 때까지 폴란드는 1772년 당시의 국경을 복구하는 것을 숙원으로 여겼고 여기에서 슐레지엔은 빠뜨릴 수 없는 자신의 영토였다. 독일은 1차 세계대전의 패배 이후 징벌적 조치로 독일인이 다수 거주했던 슐레지엔의 일부 지역까지 폴란드에게 넘겨야 했고, 이에 따라 폴란드를 독일의 지위를 떨어뜨린 적으로 인식하게 되었다. 1939년 히틀러의 폴란드 침공이 독일인에게는 잃어버린 영토의 수복으로 환영받았던 역사적 배경이기도 하다.

2차 대전 종전을 앞둔 1945년 알타 회담에서도 독일-폴란드의 국

경선 문제는 주요 의제 가운데 하나였다. 폴란드인의 바람대로 오데르-나이세 강의 동쪽은 폴란드의 영토로 인정하고 이곳에 살던 독일인을 독일로 강제 귀송하기로 하며, 동프로이센 북부는 소련의 관리에 두기로 결정했다. 독일의 항복 이후 열린 포츠담회담에서는 오데르-나이세 선을 추후 평화조약에서 최종결정한다는 유보 조건을 달아 국경선으로 승인한다. 소련에게 양보한 폴란드 동부에서는 수백만 명의 폴란드인이 오데르-나이세 동쪽 지방으로 이주하였고, 이곳에 살던 독일인은 새로 그어진 국경선에 따른 독일 영토로 강제 이주당했다.

폴란드에 살던 독일인에게 오데르-나이세 선을 인정한다는 것은 수백 년간 살아온 자신의 고향을 영원히 상실한다는 것을 의미했다. 이 선은 동독과 폴란드 사이의 국경선이었지만 서독 정부는 이를 공식적으로 인정하지 않았다. 1950년 동독과 폴란드는 괴리츠협약을 맺어 오데르-나이세 선을 국경선으로 확정했지만, 이 두 국가 사이의 관계가 정상화된 것은 아니었다. 1970년 서독 정부는 폴란드 정부와 바르샤바조약을 맺어 처음으로 오데르-나이세 선을 국경선으로 인정했고 현존 국경의 불가침을 보장했다. 하지만 서독은 국내 반대 여론이 들끓어 2년을 끈 뒤에야 연방 상원의 조약 인준을 받을 수 있었고 이에 따라 서독과 폴란드는 국교를 수립하게 된다.

양국 사이의 역사를 보는 상반된 시각을 조정하기 위한 대화는 유네스코(UNESCO)의 중재에 따라 1972년 시작되어 1976년까지 진행되었다. 이 회의에서 양국의 역사가, 지리학자, 정치학자, 교육학자 등 전문가들은 상대에 대한 적대적 입장을 줄이고 상호이해를 바탕으로 교과서를 수정하기 위한 논의를 이어나갔다. 1975년 회의에서는 독일-폴란드 관계사의 주요 쟁점에 관한 권고안을 완성했으며, 1977년에는 『독일연방공화국과 폴란드인민공화국의 역사교과서 및

지리교과서를 위한 권고안』(이하 권고안)을 발간할 수 있었다.

이 『권고안』은 1990년대 초반까지 독일과 폴란드 양국에서 일곱 차례 개정을 통해 총 30만 권 이상 발행되었다.⁵¹⁰⁾ 하지만 이 『권고안』은 한편에서는 독일의 역사적 전통을 폴란드 공산주의자에게 팔아넘겼다는 비난을 받기도 했으며, 다른 한편에서는 강제이주를 당한 독일인은 2차 대전의 또 다른 피해자라는 서술이 폴란드인에게 불안과 의구심을 낳기도 했다. 또 폴란드의 연합노동자당 정권이 하나의 이데올로기로 대화에 나선 반면, 독일(당시 서독)의 제도에서 교육은 주 정부 소관이며 역사학자들의 입장이 하나로 모이지 않았다는 점도 양국 사이의 대화가 험난한 배경 가운데 하나였다. 그럼에도 불구하고 『권고안』 출간과 폴란드 역사 교과서의 독일어 번역은 대중의 관심을 불러일으켰으며, 이를 바탕으로 양국은 대화를 이어나가며 공동 학술대회를 개최해 『권고안』에서 다루지 못한 문제들을 계속 연구했다. 1989년 독일 통일 이후에는 독일-폴란드 화해 재단을 설립했고, 2001년에는 양국의 학자들이 공동집필한 『20세기 독일과 폴란드 관계사 교사용 안내서』를 발간했다. 2016년에는 마침내 독일과 폴란드는 5학년 이상의 중등학생을 대상으로 하는 공동 역사 교과서 『유럽, 우리의 역사』를 독일어와 폴란드어로 발간하기에 이르렀다.

양국이 화해의 역사를 공동으로 쓸 수 있었던 배경에는 1970년대 데탕트 분위기에서 서독이 꾸준히 추진했던 동방정책이 작용했다. 특히 1970년 서독 수상 빌리 브란트가 폴란드를 방문해 바르샤바 유대인 위령탑에 헌화한 뒤 빗물이 흐르는 바닥에 무릎을 꿇은 채 사과한 사건은 역사적 장면으로 남아 있다. 당시 독일에서는 한

510) 이하 단락의 서술은 주로 김진호, “독일과 폴란드 교과서 위원회의 공동운영과 그 의미,” 『인문사회21』, 12권 2호 (2021)를 참고했다.

설문조사 결과 응답자의 48%가 과도했다는 반응을 보였다고 한다.⁵¹¹⁾ 오테르-나이세 선을 국경선으로 인정한 것도 고향을 잃은 독일인들에게는 분노를 일으키는 사건이었다. 그러나 이 사건들은 현재 유럽에서 폴란드가 독일에게 가장 가까운 우방이 될 수 있도록 한 역사적 의미를 지닌다.

(3) 지역사회 공동체의 재구성: 북아일랜드 평화프로세스

독일의 분단은 스스로의 의지와 무관하게 자본주의와 사회주의 체제의 대결이 낳은 결과라는 점에서 한반도의 분단과 유사성을 지녔지만, 세 가지 측면에서 결정적인 차이가 있다. 첫째, 독일의 분단은 2차 대전의 전범국가에 대한 책임을 묻는 징벌의 측면이 강한 반면, 한반도는 오히려 2차대전 패전국인 일본의 식민지로서 피해자였다. 둘째, 무장충돌 없이 이념 대결만 있었던 동서독과는 달리 한반도는 한국전쟁 과정에서 엄청난 피해를 입었고 이로 인해 분단이 고착화되었다. 셋째, 한반도의 분단은 식민지 강점으로부터 벗어나 독립국가를 형성하는 과정에서의 대립이라는 점에서 국민국가 형성이 주변국들에 대한 침략과 함께하는 과정이었던 독일과는 근본적으로 차이가 있다. 반면, 아일랜드섬의 사례는 국민국가 형성과정의 분단으로 이어졌고 내부의 무장충돌을 수반했다는 점에서 한반도의 분단과 유사한 측면을 가지고 있다.

아일랜드섬이란 영국에서 독립한 남부의 아일랜드공화국과 현재까지 영국(United Kingdom)의 일부로 존속하고 있는 북아일랜드를 통칭하는 단어이다. 북아일랜드 내에서 통상적으로 개신교도(영국계)와 가톨릭교도(아일랜드계) 사이의 분쟁으로 알려진 복잡한 갈등

511) “초강대국 독일, 50년 전 ‘바르샤바 무릎꿇기’가 시작이었다,” 『중앙일보』, 2020.12.7., <<https://www.joongang.co.kr/article/23939231#home>> (검색일: 2021.10.28.).

과 적대의 구조, 소위 ‘북아일랜드 문제(Northern Ireland Problem)’로 해결이 불가능할 것으로 보였다.⁵¹²⁾ 그럼에도 불구하고 아일랜드섬은 1998년 성금요일협정(Good Friday Agreement 또는 벨파스트협정) 이래 현재까지 여러 우여곡절을 겪으며 평화프로세스를 진행하고 있다. 이들의 경험은 한반도의 상황과 몇 가지 유사성을 지니고 있으며, 또 우리의 문제를 해결하는 데 많은 시사점을 준다.

(가) 아일랜드의 분단과 갈등의 성격⁵¹³⁾

1) 식민통치와 분단

아일랜드의 분단은 한반도와 마찬가지로 식민통치에서 벗어나 독립을 이루는 과정에서 초래되었다. 영국은 1171년 아일랜드를 침공한 이래 자국의 필요와 정세에 따라 정책이 변동되기는 했으나, 결국 아일랜드 전역을 군사적으로 굴복시키고 경제적으로 수탈했다. 17세기 초부터 아일랜드는 영국의 완전한 식민지가 되었고 1921년 남부 아일랜드가 아일랜드자유국으로 독립할 때까지 750여 년의 오랜 기간 동안 영국의 식민통치를 받아왔다.⁵¹⁴⁾ 이 과정에서 영국에서 이주한 개신교도들이 아일랜드 일부 지역, 특히 북동부의 일부 지역에서는 다수를 차지하게 되었다. 아일랜드가 독립하는 과정이 분단으로 귀착된 것은 바로 이 때문이다. 남북한이 하나의 민족적

512) 이 구절은 통상적인 분류에 따른 것이지만, 실제에서는 가톨릭교도를 아일랜드계로, 개신교도를 영국계로 등치할 수 없다. 왜냐하면 가톨릭교도 중에서도 아일랜드인, 북아일랜드인, 영국인으로 상이하게 자신의 정체성을 인식하기 때문이다. 마찬가지로 개신교도라는 범주에는 영국인, 얼스터인(북아일랜드가 분리되기 전 아일랜드섬에서 해당 일대를 칭하던 명칭), 북아일랜드인, 아일랜드인이라는 상이한 정체성이 포함되어 있다.

513) (가)절과 (나)절의 서술에는 김정노, 『아일랜드 평화 프로세스』(서울: 늘봄플러스, 2015)를 참고했다.

514) 아일랜드 자유국은 이후 영연방을 탈퇴하고 아일랜드공화국이 되었다.

정체성을 지니고 있는 반면, 아일랜드섬의 경우에는 민족적 정체성이 다르기 때문에 통일은 어떤 면에서 더욱 험난한 과정일 수 있다.

2) 내전, 테러, 폭동

1921년 아일랜드의 독립에도 불구하고 영국에 귀속된 북아일랜드의 6개 주에서 아일랜드인이라는 정체성을 강하게 가지는 이들은 소수였다. 이들은 영국인이라는 정체성을 지니는 다수가 신봉하는 개신교(이중 다수는 영국 국교인 성공회, 일부는 장로교 등)와 달리 가톨릭을 믿었다. 1922년 조사에 따르면 가톨릭 인구는 전체의 25~30%에 불과했다. 이들은 사회의 여러 영역에서 차별받았으며, 공직 진출에도 제한을 받았다. 가톨릭인 아일랜드인들은 통일 아일랜드를 지향했지만, 이는 좌절될 수밖에 없었고 결국 IRA(아일랜드 공화국군, Irish Republican Army) 같은 군사조직을 결성하기에 이르렀다. IRA의 테러에 맞서 개신교도로 영국인의 정체성을 가진 이들도 각종 (준)군사조직을 결성해 이에 맞섰다. 이들의 활동범위는 북아일랜드뿐만 아니라, 영국과 아일랜드공화국에도 걸쳐 있었다. 가톨릭 교도와 영국군, 북아일랜드 경찰과의 충돌과 함께, 양진영의 (준)군사조직이 행하는 테러로 양측 모두 희생자가 끊임없이 발생하면서 이들 사이에는 적대감이 더욱 강화되었다.

3) 내부의 복잡한 갈등

무장충돌이라는 점에서 남북 간의 갈등과 유사한 아일랜드이지만, 북아일랜드 내부에 존재하는 수많은 조직과 이들 조직 간의 노선 차이도 문제를 더욱 어렵게 만들었다. 북아일랜드의 정치적 균열은 크게 합병주의(unionism)와 민족주의(nationalism)로 대별할 수 있다. 전자는 영국과의 연계를 강조하는 개신교도들이며, 후자는

통일 아일랜드를 지향하는 가톨릭계이다. 합병주의자들은 온건성향의 얼스터합병주의당(Ulster Unionist Party)과 충성주의자로 준군사조직과 연결된 진보합병주의당(Progressive Unionist Party), 얼스터민주당(Ulster Democratic Party) 등의 정치조직을 가지고 있다. 민족주의 계열에는 영국을 중립적 행위자로 보는 온건성향의 사회민주노동당(Social Democratic and Labour Party), 북아일랜드를 영국의 식민지로 보며 무장조직인 IRA와 연결된 신페인(Sinn Fein) 등의 정치조직이 있다. 아일랜드 평화 프로세스가 험난했던 가장 큰 이유는, 양쪽의 강경파까지 간신히 설득해 합의에 이르면 강경파 내부에서 그 합의에 반대하는 세력이 이에 반발해, 새로 조직을 만들거나 테러를 전개해 합의를 파기했기 때문이다.⁵¹⁵⁾

4) 국제정치적 역학관계

한반도의 분단, 전쟁, 갈등, 평화 같은 각 국면이 국제정치와 깊게 연관된 것처럼 아일랜드의 평화 프로세스에도 여러 행위자가 관련되어 있었다. 당사자인 북아일랜드, 아일랜드공화국, 영국 정부 외에도 미국과 유럽연합이 개입했다. 한반도 전체를 영토로 규정한 대한민국 헌법과 마찬가지로 아일랜드공화국 헌법에는 북아일랜드를 아일랜드의 영토로 규정해, 아일랜드는 북아일랜드의 합병주의자와 대립하는 입장이었다. 영국 정부에게 북아일랜드 문제는 정세에 따라 최우선 과제에서 밀리기도 했으나, 자국민의 안전과 존속을 보장하는 임무를 방기할 수는 없었다. 아일랜드계 인구가 4천만 명에 이르는 미국은 특히 클린턴 행정부에 이르러 아일랜드 평화 프로세스

515) 성금요일 협정 과정과 그 이후 북아일랜드 정치세력의 입장과 변화에 대한 자세한 설명은, 구갑우, “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로,” 『한국과 국제정치』, 제29권 제3호(2013)을 참조.

에 크게 기여했다. 그 이외에도 유럽연합 차원의 개입, 영국의 유럽 연합 탈퇴 움직임, 스코틀랜드 독립 움직임 등이 아일랜드 평화프로세스에 현재까지도 영향을 주고 있다.

(나) 성금요일협정과 협의주의

영국의 아일랜드 합병 이후 영국정부는 국왕을 대리하는 총독을 파견해 아일랜드를 통치했다. 아일랜드인들은 합병의 무효화와 독립을 위해 싸웠지만, 19세기 후반 이후에는 자치권자도 등장했다. 마침내 1914년 아일랜드는 자치권을 획득했지만, 이는 완전한 독립을 바라는 민족주의자와 영국과의 연계가 약화될 것을 두려워하는 통합주의자, 양쪽의 격렬한 반대에 부딪혔다. 북아일랜드 내의 복잡한 정파간의 갈등은 이때부터 분명해지기 시작했다.

자치권 쟁취에 만족하지 않은 IRA는 아일랜드 전체의 완전한 독립을 위해 전쟁을 선포하고 영국과의 싸움에 나섰다. 이 결과 아일랜드는 영국-아일랜드 조약을 통해 영연방 잔류와 북동부 6개주 포기를 조건으로 독립하게 되었다. 하지만 전체 아일랜드의 독립을 바라는 대다수 IRA는 이 조약을 배신으로 간주하고 아일랜드 자유국의 전복을 기도했다. 이 결과 한때 동료였던 잔류 IRA와 정부군 사이에 내전이 발생해 수천 명의 사상자가 발생했지만, 1923년 아일랜드 정부군에게 패배한 IRA가 투쟁 중단을 선언해 정국은 안정된다. 하지만 이들 중 대다수는 그 이후에도 아일랜드 자유국은 영국을 대리하는 가짜 민주주의 체제라고 비난하며 독자적인 정당을 결성했고 결국 1932년 선거에서 정권을 장악하기도 했다.

아일랜드 자유국 선포에도 불구하고 여전히 영국 영토에 남겨진 북아일랜드의 가톨릭계들은 영국의 식민통치 이래 이어진 차별에 노출되었다. 통합주의 정당인 얼스터통합당은 1921년부터 50여 년

간 북아일랜드 정부를 장악했는데, 이는 인구의 다수를 차지했기 때문일 뿐만 아니라 게리맨더링과 불공정한 선거법에 기초한 것이기도 했다. 이들은 시간이 흐를수록 오히려 가톨릭계에 대한 차별을 강화했다. 그 결과 1960년대 북아일랜드 정부의 고위직은 거의 개신교가 독차지했다. 정치권력의 불공정한 분배는 경제적, 사회적 차별로 이어져 주택과 직장 배정에서도 가톨릭계는 차별받았다.

이러한 가톨릭계가 인구의 26%를 차지했던 퍼마나주의 경우 주 정부 내 공무원의 97.7%를 개신교가 장악하는 것과 같은 사태를 초래했다. 이러한 차별과 통일 좌절에 맞서 가톨릭계는 폭력적 수단을 동원했고, 양측의 준군사조직이 종종 충돌했으며, 폭동이 빈번해 영국군이 개입하기도 했다. 그 정점이 1972년 영국군 공수부대가 북아일랜드 데리시에서 비무장 민간인 13명을 사살한 피의 일요일 사건이다. 이 사건 이후 양측 간의 충돌이 격화돼 한 해 동안 476명의 사상자가 발생했다. 이 사건은 남아일랜드에서도 격렬한 분노를 일으켜 2만 명이 넘는 군중이 더블린 주재 영국 대사관을 습격해 건물을 불태워 버렸다.

격화된 충돌을 해결하기 위해 북아일랜드의 통합주의자와 민족주의자 사이에 권력 공유를 통한 정부 구성을 위한 다각도의 노력이 있었는데, 그 결실이 1973년 서닝데일합의(Sunningdale Agreement)이다. 이 합의에는 영국 및 남북 아일랜드의 수상과 북아일랜드의 여러 정당 대표가 참여했다. 여기서 아일랜드공화국은 통합주의자의 우려를 불식하기 위한 아일랜드 헌법상의 영토 조항에도 불구하고 북아일랜드 인구 다수의 동의 없이는 현 상태를 변경하지 않을 것이라고 약속했다. 그러나 이 합의는 그동안 권력을 독점해온 통합주의자의 반발을 사, 민주통합당은 조약 서명을 거부했다. 결국 영국 내부의 정치상황과 맞물려 서닝데일합의는 이행되지 못했고, 다

시 양 진영의 폭력 대결이 전개되는 결과를 초래했다.

1994년 영국과 아일랜드 정부는 북아일랜드 평화정착을 위한 다우닝가 선언을 발표한다. 영국은 다수가 원한다면 아일랜드 통일은 가능하다는 입장을 천명했고, 아일랜드 정부는 이는 북아일랜드 주민 다수의 합의와 동의를 전제로 하는 것이라 화답했다. 이 선언 이후 준군사조직 사이에 휴전이 선언되었지만, 이 합의에 반대하는 강경파들이 양측 모두에서 발생해 소규모이지만 폭력투쟁이 계속되었다. 아일랜드 평화프로세스의 획기적인 계기는 1998년 성금요일협정(Good Friday Agreement)이다. 이 협정은 북아일랜드 여러 정파 간의 합의이면서 아일랜드와 영국 간에 체결된 국제조약이기도 하다. 서닝데일합의 당시 불참했던 강경파까지 이에 서명하여, 북아일랜드에서 양 진영 사이에 권력공유를 통해 새로운 정부를 구성하기로 합의했다.

이 협정을 관통하는 핵심 정신은 그동안 정치적, 경제적, 사회적, 종교적, 군사적으로 대결해왔던 북아일랜드 양대 진영 사이의 권력공유이다. 이 협정은 북아일랜드 주민 다수의 선택으로 북아일랜드를 영국의 일부로 남길 것인가, 그렇지 않으면 통일 아일랜드를 이룰 것인가를 결정하도록 함으로써, 권력공유에 반대해온 통합주의자들이 가졌던 미래에 대한 불안을 해소해주었다. 그리고 통합주의자의 요구를 반영해 북아일랜드를 자신의 영토로 규정한 아일랜드 공화국 헌법의 영토조항을 개정하기로 했다. 제도적인 측면에서 북아일랜드는 영국정부로부터 점진적으로 권력을 이양받아 의회와 자치정부, 남북아일랜드 각료평의회, 영국-아일랜드공화국위원회를 구성하기로 했다.

성금요일협정의 정신은 협의주의(consociationalism)이다. 이는 적대적인 두 세력 사이에 권력공유를 가능하게 했지만, 1인 1표를

기반으로 하는 일반적인 민주주의와는 다른 방식이다. 북아일랜드 의회는 108명으로 구성하며 모든 의회의 직위와 정부직은 정당의 득표에 따라 배분된다. 하지만 정부는 지역공동체의 교차 지지를 필요로 하며 주요 안건은 60% 이상의 가중 다수가 찬성하도록 했다. 이러한 방식의 협의제 민주주의는 상호 거부권이 발동될 경우 교차상태에 빠지기 쉬운 함정이 있고, 실제로 선거 이후에도 북아일랜드 의회가 제대로 구성되지 못하고 지연된 사례가 종종 발생했다. 그러나 협의주의의 적절성에 대한 논란에도 불구하고 이는 전쟁 대신 대화와 타협을 통해 공존을 모색하는 방향을 터주었다. 일반적으로 배제되었던 소수인 가톨릭계가 다수인 개신교도와 함께 의회를 구성하고 자신의 의사를 어느 정도 관철할 수 있게 되었기 때문이다.⁵¹⁶⁾

그러나 협의주의는 결국 일반 시민의 직접적 의사와는 달리 집단 간 타협을 통해 작동하기 때문에 비민주적이라는 비판, 그리고 합의를 추구하는 과정에서 의사결정이 느리고 정부의 자율성이 침해된다는 약점, 사회적 소수와 사회적 다수의 분리를 전제로 하기에 오히려 분리를 강화한다는 취약성을 가지고 있다. 최근 영국의 유럽연합 탈퇴에 따라 북아일랜드 의회의 구성 과정이 크게 요동친 것도 협의주의가 만능의 제도는 아니라는 것을 반증한다. 하지만 북아일랜드의 협의주의는 인구 규모의 차이가 큰 남북이 공동으로 기구를 구성하고자 할 때 참조할 만한 사례임에는 분명하다.

516) 김남국, “영국-아일랜드 역사 갈등과 북아일랜드 평화 프로세스,” 김남국 외, 『유럽의 역사 화해와 지역 협력』, pp. 258~261.

(다) 일상생활의 통합 움직임⁵¹⁷⁾

북아일랜드의 개신교도와 가톨릭교도는 설령 같은 도시에 거주하더라도 일생에 걸쳐 일상생활에서 격리된 삶을 살고 있다. 부모는 자신의 종교에 따라 자식에게 세례를 받게 하고 만 5세부터 가톨릭 또는 개신교 학교에 보낸다. 종교에 따라 고등교육기관 이전 10년 동안 북아일랜드의 학생은 상이한 역사관과 취향, 관심사, 인간관계를 형성한다.

가톨릭계 학교에서는 아일랜드 민족주의에 따라 종교개혁 당시 개신교도 국가인 영국이 가톨릭 국가 아일랜드를 정복하고 가톨릭 교도의 땅을 빼앗아 개신교도에게 분배했다고 가르친다. 반면 개신교 학교에서는 영국은 17세기 주인 없는 땅을 개척하고 진정한 기독교를 전파했으며, 19세기에는 산업화와 학교 제도, 행정제도, 의회 민주주의 등 문명화된 생활방식을 확립했다고 가르친다.

아일랜드 항쟁(1641년), 페니언 폭동(1867년), 오렌지 기사단 창립(1689년) 같은 사건을 기념하는 행진은 한편에게는 굴욕감을, 다른 한편에게는 자부심을 던지는 것이었고, 이런 행진이 종종 양쪽 사이의 폭력적인 충돌로 이어진다. 하나의 지역사회에서도 가톨릭계의 축구클럽은 아일랜드 리그에 참가하고, 개신교도의 축구클럽은 영국 리그에 참가하며, 프로팀은 다른 쪽 출신 선수를 받지 않으려 한다. 이들은 같은 지역에 거주하더라도 각기 다른 학교에 다니며, 다른 직장에서 근무하며, 다른 곳에서 휴식을 취하고, 다른 교우관계를 유지한다. 한마디로 북아일랜드의 가톨릭교도의 개신교도는 출생부터 사망까지 별개의 일상생활을 통해 자신의 정체성을 재생산한다.

517) 이 절의 서술은 주로 황익주, “북아일랜드의 민족 갈등과 일상에서의 타자성 경험,” 김광역 외, 『종족과 민족』(서울: 아가넷, 2005), pp. 353~374를 참고했다.

성금요일협정 이전에도 이러한 상황을 타파하고자 하는 시민사회와 종교계, 그리고 유럽연합 차원에서 분리된 지역사회를 통합하려는 노력은 존재했다. 1921년 아일랜드섬의 분단 이후 가톨릭계 단체들이 정부의 탄압에 맞서 인권운동을 시작했을 때, 온건파 개신교도들은 영국 내 민주주의의 실현이라는 차원에서 이를 지지하기도 했다. 또한, 1970년대 가톨릭과 개신교 지도자들은 파국으로 치닫는 평화협상을 살리기 위해 정기적으로 만남을 갖고 대중과 지도자에게 평화를 호소하는 활동을 벌였다. 양측의 여성들이 집단을 형성해 평화를 호소하며 지역사회를 통합하고자 하는 노력이 부상한 것도 이 시기이다. 이들은 정치적 입장이나 문화적 태도를 건드리지 않으면서 상대에 대한 부정적인 편견을 불식하고 보편적 인류애에 호소하고자 하는 입장이었다. 1965년 설립된 기독교 공동체 코리밀라(Corrymeela)는 분쟁의 과정에서 어느 편도 들지 않으면서 어려운 사람을 돕고 휴식과 치유, 대화를 보장하는 공간을 제공했다.⁵¹⁸⁾

미국이 주도해 1986년 출범한 국제아일랜드기금은 2010년까지 8억 9,500만 달러를 모아 각종 커뮤니티 리더십 프로그램, 화해를 위한 커뮤니티 프로그램, 젊은이와 여성을 지원하는 커뮤니티 행동 프로그램을 지원했다. 마찬가지로 유럽연합, 영국, 아일랜드 정부도 지역사회의 재건과 통합, 고용, 지역공동체 사이의 협력을 위해 1995년 이래 10억 유로 이상의 자금을 지원했다. 국제사회의 지원프로그램이, 처음에는 분쟁으로 어려워진 경제의 재건에 초점을 두었다면 2000년대 이후에는 치유와 화해, 관계 개선을 위한 프로그램에 중점을 두었다.⁵¹⁹⁾

518) Dong Jin Kim, "Reciprocal empowerment for civil society peacebuilding: sharing lessons between the Korean and Northern Ireland peace processes," *Globalizations*, vol. 18 (2021), p. 6.

519) 김남국, "영국-아일랜드 역사 갈등과 북아일랜드 평화 프로세스," pp. 276~278.

국제사회의 지원이 일상생활에서 치유와 화해를 도모하는 데 큰 도움을 준 것은 사실이지만, 그보다는 지역 사회의 노력과 이 노력을 이론화·정교화하는 것이 더 중요하다는 지적도 타당하다.⁵²⁰⁾ 위에서 서술했듯이 북아일랜드의 두 집단이 학교 교육에서부터 분리된 사회생활을 시작하기 때문에, 1989년 교육개혁을 통해 ‘상호이해를 위한 교육’, ‘문화유산’ 과목을 의무 교과로 편성했다. 이와 동시에 가톨릭과 개신교 지도자의 합의에 따른 공통의 종교교육을 실시한 것도 획기적인 변화였다.⁵²¹⁾

스포츠는 세계 어느 지역에서도 그러하겠지만 특히 북아일랜드에서는 집단적 정체성을 형성하고 강화하는 데 커다란 역할을 해왔다. 집단별로 분리해 축구팀을 구성하고 응원하는 행위뿐만 아니라, 가톨릭교도의 경우에는 켈트식 축구와 헐링(hurling)이 중요한 민족적 자부심의 원천이었다. 마찬가지로 개신교도는 하키와 크리켓, 럭비 같은 스포츠를 학교에서부터 배우기 시작한다. 북아일랜드에서 가톨릭교도는 1884년 민족의식 함양을 내걸고 별도의 스포츠 단체인 켈트운동연합회(Gaelic Athletic Association)를 설립한다. 이 단체는 회원이 군인이나 경찰관이 되는 것을 금지했으며, 한때 럭비, 크리켓, 축구조차 금지하기도 했다.

그러나 성금요일 협정 이후 켈트운동연합회는 회원이 영국 군인이나 경찰관이 되는 것을 금지했던 조항을 2001년 폐지하고, 개신교 학교에서 헐링 수업을 지원하기도 했으며, 운동경기에서 상대방 국

520) Emily Stanton and Grainne Kelly, “Exploring Barriers to Constructing Locally Based Peacebuilding Theory: The Case of Northern Ireland,” *International Journal of Conflict Engagement and Resolution*, vol. 3, no. 1 (2015).

521) James Hunter Nelson, “Common Education and Separate Schools: A Study of Sharing Education in Northern Ireland Using a Grounded Theory Methodology,” Ph. D Dissertation, Queen’s University Belfast, 2013, pp. 69~79.

기의 계양을 용인하며, 지역사회에서 두 집단을 통합해 아마추어팀을 구성하도록 지원하기도 했다. 한 연구에 따르면 북아일랜드 주민의 다수는 이러한 노력을 긍정적으로 평가하고 있다고 한다.⁵²²⁾

마. 소결: 한반도에 주는 시사점

대한민국의 공식적인 통일정책은 국가연합으로, 유럽연합(EU)이 중층적으로 연합을 구성하고 있는 실제의 상황, 특히 생활문화적인 차원을 살피는 것은 충분한 의의를 지닌다. 특히 한국에서의 통념과는 달리 유럽 내 여러 지역은 역사적으로 오랜 근원을 지닌 갈등과 적대에 시달려왔으며, 일부 지역은 현재도 갈등을 넘어 평화로 나아가고자 하는 힘든 과정 중에 있다. 여기에서는 유럽통합 운동이 유럽연합으로 발전하는 과정, 유럽인으로서의 정체성을 구성하고 공동의 번영을 모색하는 문화정책과 교육정책을 살펴보았다.

유럽통합 운동은 전쟁의 재발을 방지하고자 하는 일차적 필요와 2차 대전으로 폐허가 된 경제를 살리고자 하는 의도에서 본격적으로 시작되었지만, 실제의 진행과정에서는 문화적 통합이 없이는 안보적, 경제적 요구조차 충족되기 힘들다는 점이 드러나게 되었다.

애초 사람, 물자, 서비스의 자유로운 이동을 보장하기 위해 취해졌던 여러 정책과 협약들은 곧 유럽 내 다양한 언어와 문화의 상호이해 없이는 교육의 질 향상과 고용의 확대라는 다음 단계의 목표를 달성하기 힘들다는 점이 분명해졌다. 문화를 산업정책의 일부로 간주했던 유럽통합 운동 초기의 관점은 이제 하나의 유럽과 유럽인의 정체성 구성이라는 다음 단계로 나아가면서 많은 정책들을 추진하

522) David Mitchell, Ian Somerville, and Owen Hargie, "Sport for peace in Northern Ireland? Civil society, change and constraint after the 1998 Good Friday Agreement," *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 18, no. 4 (2016), p. 987.

게 된다.

유럽연합을 비롯한 초국가 기구의 정책과 함께, 국가 사이, 지역 사회 사이, 지역공동체 사이의 노력도 중요하다. 19세기 이래 여러 차례 전쟁을 통해 국경이 변경되었던 라인강 상류지역이 지역사회의 필요에 따라 중앙정부의 정책에 앞서 경계횡단연합(Trans Border Cooperation)을 추진해 경제적 번영과 라인강의 생태환경 보전을 공동으로 도모한 것은 좋은 사례이다.

역사적으로 깊은 반목의 뿌리를 안고 있는 독일과 폴란드의 화해가 공동의 역사 교과서 집필로 결실을 맺은 것도 참조할 만한 사례가 된다. 마찬가지로 유럽의 고질병처럼 묘사되기도 했던 북아일랜드의 분쟁이 정치적 타협으로 일단락되고, 국제사회의 지원과 지역사회 차원의 노력으로 통합의 길로 나아가는 과정은 한반도에서 일상적 공동체 형성을 위한 노력에 시사점을 주는 것으로 여겨진다.

하지만 유럽연합의 문화정책과 교육정책의 추진과정에서 드러났듯이, 낮은 수준의 문화·교육 교류는 통합의 수준이 높지 않을 때에는 통합의 수준을 높이는 효과를 가져오지만, 높은 수준의 문화적, 교육적 통합 정책은 개별 국가의 주권에 속하는 영역이기에 신중하게 추진될 필요가 있다.

한반도에서는 상대의 정치적 입장이나 문화적 태도를 바꾸려는 시도보다는 상대에 대한 부정적 선입견을 불식하려는 노력이 선행되어야 할 것이다. 이러한 의미에서, 위의 절에서 서술한 남북한 민족과 전통문화에 대한 공유와 국제적 인식 제고를 위한 공동노력은 상호 거부감 없이 문화공동체 형성을 향해 나아가는 데 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다.

2010년대 남유럽의 재정위기, 유럽 일부 국가의 극우파 집권, 브렉시트(Brexit) 등으로 유럽연합이 와해되는 것은 아닌가 하는 우려

가 있었는데, 이것은 유럽통합이 여러 차원에서 중층적으로 구성되어 그 결실 가운데 하나가 유럽연합이라는 역사적 배경을 도외시하는 시각이다.

문화적 차원의 통합은 유럽통합을 유지하는 중요한 바탕일뿐만 아니라, 여기에서 서술하듯이 문화적 통합 자체도 여러 차원의 정책과 제도, 노력으로 뒷받침되어 있다. 초국가적 기구의 정책과 국가적 차원의 제도와 법률, 협약뿐 아니라 시민단체, 기구, 종교계의 다방면에 걸친 노력의 산물이었다. 한반도에서 문화공동체의 형성도 마찬가지로 국제사회, 중앙정부, 지방정부, 시민사회, 학계, 종교계의 다각적인 노력에 기초를 둘 때 결실을 거둘 수 있을 것이다.

한반도와 동아시아의 평화를 위한 군사안보적 차원의 국제적 협력에 대한 여러 논의가 있지만, 문화적 차원의 통합에서도 국제적 협력을 모색할 필요가 있다. 북아일랜드 평화프로세스에서 미국과 유럽연합, 독일-폴란드 관계에서 유네스코(UNESCO)는 중립적인 제3자이기에 갈등의 중재자로서 화해와 문화적 통합을 지원할 수 있는 위치에 있었다.

여기서 열거한 유럽의 여러 사례들은, 한반도에서 공동체의 형성과 평화체제의 구축은 민족적 동질성의 회복이라는 차원보다 인류사회의 보편적 가치를 지역적으로 구현하며 국제사회에 기여한다는 측면에서 새롭게 평가할 수 있을 것이다.

5. 결론

현대사회는 문화적 다양성과 다원성을 중시한다. 남북한의 문화공동체에 대한 상상은 다양성과 다원성에 바탕한 지구적 흐름에 따른다. 적대와 반목이 아니라 화해와 소통을 위해서는 민족적 일체감을 환기하고 그에 기반한 실천이 필요하다.

V장은 문화공동체 형성방안을 논의하기 위해 남북한 공동의 문화적 토대를 전통적인 민속문화 범주에서 살펴보고(2절), 남북한 소통과 협력방안을 검토해 보았다(3절). 또한, 갈등과 분쟁에서 화해와 통합으로 나아갔던 유럽의 사례를 통해 한반도에 주는 정책적 시사점을 모색했다(4절).

남북한이 일상생활을 공유하는 실질적인 생활공동체로 나아가기 위해 문화적 공통성, 동질적 문화 요소의 활용을 제안했다. 역사적, 문화적 전통은 오늘날 지속성을 가진 민속문화로 공통의 토대를 지니고 있다. 남북한에서 민족문화유산 정책으로 법적 보호를 받는 문화유산에는 보존해야 하는 전통문화와 민속문화가 포함되어 있다. 전통에 토대를 둔 문화유산과 현재 실생활을 구성하는 민속문화는 향후 남북한 교류를 위한 의제 개발에서 지속가능한 협력방안을 도출할 수 있는 분야라는 의의가 있다.

이런 점에서 이 장의 3절은 민속문화를 포함하여 생활문화 통합을 위해 남북한이 어떤 협력을 할 수 있을지 상상하고 기획하는 것으로 구성되었다. 남북의 생활문화는 오랜 생활 속에서 형성된 민족문화의 공통성을 기반으로 새롭게 마주하는 일상의 현대적 생활양식을 통해 형성되었다. 남북의 생활문화는 통일과정을 통해 자연스럽게 이루어질 수 없다는 것을 독일 통일과 북한이탈주민의 사례를 통해 확인했다.

4절은 반목과 전쟁의 역사였던 유럽이 문화적, 교육적 프로그램을 통해 통합되는 과정을 살펴봄으로써 남북한 통합에 대한 상상적 지평을 넓이고자 했다. 유럽이라는 관념과 유럽을 하나의 공동체로 묶어야 한다는 구상은 유럽이 2차 대전의 주된 전쟁터로 2천만 명 이상의 사상자가 발생하고 폐허가 되자, 실질적인 추진 동력을 얻게 된다. 이 과정에서 안보적 필요성과 경제적 동기가 초기의 추진 배경이었으나, 차츰 문화적 정체성의 확보 없이는 통합의 수준을 높일 수 없다는 사실이 드러나게 된다.

문화적 통합은 유럽연합 같은 초국가적 기구 차원에서의 각종 정책과 교류, 산업적인 고려가 작용했다. 학위과정의 통일성과 투명성, 공정한 경쟁 같은 원칙은 교육의 질 제고와 학생과 노동력의 자유로운 이동을 보장하기 위한 것이었다. 이 과정에서 형성된 유럽인으로서의 정체성은 유럽연합이 위기에 처할 때마다 붕괴를 막는 지지대의 역할을 했다. 그러나 국가 사이의 화해와 공존을 위한 노력, 지역사회 차원에서 국경을 넘는 협력의 시도, 공동의 역사를 서술하며 상대방에 대한 부정적인 선입견을 극복하려는 움직임 또한 이에 못지않게 중요하다. 유럽이 보여준 통합을 향한 이러한 중층적 노력은 한반도에서 문화적 공동체를 형성하는 데에도 여러 시사점을 줄 것이다.

각자의 일상생활에서 마주하는 민속문화의 요소들은 남북한 공통의 사회적, 문화적 정체성을 창출하는 문화요소로 이질성과 갈등을 완화하는 장치가 된다. 다양성에 대한 사회적 감수성이 커진 오늘날, 문화상대주의로 북한 문화를 이해하고, 그 지점에서 통합의 문화요소로 전통적인 민속문화를 호명하는 것은 일상생활에서 통합을 실천하는 움직임이 될 수 있다. 일상을 반영하는 의식주와 일생의례, 세시풍속 등은 정치제도의 차이에도 불구하고 일체감을 창출하는 요소

이다. 일상에서 향유하는 김치와 한복, 문화적 정체성을 구성하는 아리랑은 과거의 일부이지만, 현재와 미래로 계승될 문화자원이다.

남북한 문화공동체를 형성하는 과정은 남북이 공유한 민족문화의 자산과 함께 변화된 생활문화에 대한 정확한 진단으로부터 시작해야 한다. 남북의 생활문화 현장을 공동으로 조사하고, 협력할 수 있는 분야를 찾아 사업으로 연계하고, 생산적 경험을 남북 주민에게 체험의 장으로 제공해야 한다. 이를 통해 남북 상호 체제의 차이를 이해하고, 소통의 방식을 배워나가야 한다. 무엇보다 민관협력의 공신력 있는 협의기구가 필요하다. 이를 통해 생활문화공동체 형성을 위한 기본 계획을 수립하고, 긍정적 협력을 견인하여, 전문인력을 양성하고, 프로그램을 개발해 나가야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 강대기. 『현대사회에서 공동체는 가능한가: 개인의 자유와 공동체적 결속 사이에서』. 파주: 아카넷, 2004.
- 강상중 외 엮음. 『공간: 아시아를 묻는다』. 파주: 한울출판사, 2007.
- 강원택·이광일·홍석률·이나미 엮음. 『분단 이후 제기된 통일담론에 대한 정리와 성찰』. 서울: 통일부 통일교육원, 2021.
- 강원택·조홍식. 『하나의 유럽: 유럽연합의 역사와 정책』. 서울: 푸른길, 2009.
- 강정원 편. 『북한의 민속』. 서울: 민속원, 2020.
- _____. 『현대화와 민속문화』. 서울: 민속원, 2020.
- 건국대학교 통일인문학연구단 편. 『코리언의 생활문화』. 서울: 선인, 2012.
- _____. 『코리언의 생활문화 낯섦과 익숙함』. 서울: 선인, 2014.
- 게르다 체판스키 지음. 한국여성사회연구소 옮김. 『고요한 해방』. 서울: 한국신학연구소, 1999.
- 고주현. 『유럽연합의 문화정책과 유럽통합』. 서울: 성진미디어, 2013.
- 국회예산정책처. 『금강산사업 집행평가』. 서울: 국회예산정책처, 2005.
- 김경애. 『한국의 전통음식』. 광주: 전남대학교출판부, 2004.
- 김광억 외. 『종족과 민족』. 서울: 아카넷, 2005.
- 김남국 외. 『유럽의 역사 화해와 지역협력: 동아시아 평화 공동체 수립에 대한 함의』. 서울: 이학사, 2019.
- 김상태·김성윤. 『지난 남북 관광협력 성과와 과제』. 서울: 한국문화관광연구원, 2017.

- 김석진·홍제환. 『남북경협 발전 잠재력과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2019.
- 김성진·한희진·박보라. 『한반도 탄소중립을 위한 남북 기후개발협력 방안 연구』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2021.
- 김수암 외. 『남북한 통합과 북한의 수용력 - 제도 및 인식 측면』. 서울: 통일연구원, 2015
- 김수현·김창훈. 『유럽 그린딜의 동향과 시사점』. 울산: 에너지경제연구원, 2020.
- 김정노. 『아일랜드 평화 프로세스』. 서울: 늘품플러스, 2015.
- 김종법 외. 『한국의 문화정책과 세계의 문화정책』. 성남: 한국학중앙연구원 출판부, 2013
- 김지연·최필수·임민경·나승권. 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.
- 김지학·전진영·권태일. 『국민의 여행지 선택이유와 만족도 분석 연구』. 서울: 한국문화관광연구원, 2018.
- 김학재 외. 『2019 통일의식조사』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2020.
- _____. 『북한주민 통일의식 2020』. 시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2021.
- 김해순. 『통일이후 동서독 주민들의 갈등과 사회통합-통일교육에의 시사점』. 서울: 통일교육원, 2002.
- 도경옥·백상미. 『제재 국면에서의 주민의 인권』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 딕 네오나르드 지음. 박영렬·고주현 옮김. 『유럽연합 가이드』. 서울: 성진미디어, 2013.
- 북한연구학회 편. 『북한의 사회: 북한의 새인식』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 명수정·김재훈·김준·여민주·빙현지·추장민. 『북한지역 환경오염원

- 현황분석 및 남북환경협력 방안 - 대기오염을 중심으로』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020.
- 명수정. 『북한의 환경인프라 조성을 위한 환경협력 연구』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2017.
- 명수정 외. 『한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축 연구 III』. 서울: 한국환경정책·평가연구원, 2013.
- _____. 『지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구』. 세종: 한국환경정책·평가연구원, 2020.
- 박명규·이근관·전재성·김병로·김병언. 『연성복합통일론: 21세기 통일방안구상』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2010.
- 박명희. 『한국의 생활문화-과거, 현재 그리고 미래』. 서울: 교문사, 2003.
- 박세일. 『21세기 한반도의 꿈 선진 통일전략』. 서울: 21세기북스, 2013.
- 박종철 외. 『민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심』. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『통일 이후 통합을 위한 갈등해소 방안: 사례연구 및 분야별 갈등해소의 기본방향』. 서울: 통일연구원, 2013.
- 손기용·강동완·김경술·김미자·최수영·베른하르트 젤리거. 『“그린데탕트” 실천전략 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2015.
- 손기용. 『남북환경공동체 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 송자·이영선 엮음. 『통일사회로 가는 길』. 서울: 오름, 1996.
- 송철중 외. 『북한의 복지 분야 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 남북한 교류협력 방안 연구』. 세종: 한국보건사회연구원, 2020.
- 신용석·최경은. 『신남북관광협력의 정책방향과 과제』. 서울: 한국문화관광연구원, 2019.
- 신희영 외. 『통일 의료: 남북한 보건의료 협력과 통합』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2017.

- _____. 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2019.
- 엘리어트 오링 위음, 나경수 옮김. 『민중과 민속의 장르』. 광주: 전남대학교출판부, 2004.
- 오기성. 『남북한 문화통합론 - 문화의 구조분석에 의한 통합과정 연구』. 서울: 교육과학사, 1999.
- 이광규. 『한국전통문화의 구조적 이해』. 서울: 서울대학교출판부, 1994.
- 이규창·김수암·민태은·이우태·하범식. 『사회문화교류협력 및 인적 접촉 활성화 방안: 체육·문화예술 및 인도협력을 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2018.
- 이규창·나용우·이상신·이우태·조성은. 『감염병 공동대응을 위한 남북인도협력: 코로나19를 중심으로』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이무철·박영자·오경섭·홍석훈. 『북한 분야별 실태 평가 및 변화 가능성 전망』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2019.
- 이상신·민태은·윤광일·구본상·Peter Gries. 『KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 이상신·박종철·윤광일·윤지성. 『통일 이후 통합방안: 민족주의와 편익을 넘어선 통일담론의 모색』. 서울: 통일연구원, 2017.
- 이상우. 『함께 사는 통일』. 서울: 나남, 1993.
- 이석기. 『남북 산업협력의 쟁점 분석』. 세종: 산업연구원, 2019.
- 이석기·주현·빙현지. 『한반도 신경제구상 실현을 위한 남북한 산업협력 전략』. 세종: 산업연구원, 2019.
- 이수형 외. 『북한이탈주민의 건강증진을 위한 통합적 지원 체계화 방안』. 서울: 경제·인문사회연구회, 2018.
- 이우영. 『남북한 문화정책 비교 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 이우영 외. 『문화를 통한 사회통합 유형에 대한 기초연구』. 세종: 문화체육관광부, 2011.
- 이해정·김성환·강성연. 『북한의 관광정책 추진 동향과 남북관광협력

- 에 대한 시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2020.
- 임소영·양주영·김수정. 『Planet ODA 전략 및 실천방안연구』. 성남: 한국국제협력단, 2020.
- 장은주. 『생존에서 존엄으로: 비판이론의 민주주의 이론적 전개와 우리 현실』. 경기도: 나남, 2007.
- 전우택 편. 『한반도 건강공동체 준비』. 서울: 박영사, 2018.
- 정상우·전영선·장철준. 『남북문화교류 진흥을 위한 법제연구』. 서울: 문화체육관광부, 2013.
- 정은이·이해정·박지연·최장호·강성현. 『한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 조동희·이철원·오태현·이현진·임유진. 『브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- 조성은 외. 『남북한 복지 분야의 정책 비교와 교류협력 방안 연구 - 대상별 사회정책을 중심으로』. 세종: 보건사회연구원, 2019.
- 조정남·김용찬 엮음. 『유럽연합의 전개』. 서울: 한국학술정보, 2011.
- 조한범 외. 『신한반도체제 추진 종합연구(1): 신한반도체제의 개념과 추진전략』. 세종: 경제·인문사회연구회, 2020.
- 조한범. 『남북한 사회문화 공동체 형성방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 주강현. 『북한의 우리식 문화』. 서울: 당대, 2000.
- 천경효 외. 『북한사회변동 2019: 시장화, 정보화, 사회분화, 보건』. 서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2020.
- 최지영·박희진·윤보영·한승대·한재현. 『북한 일상생활 공동체의 변화』. 서울: 통일연구원, 2021.
- 최협. 『공동체론의 전개와 지향』. 서울: 선인, 2001.
- 칼 폴라니 지음. 박현수 옮김. 『사람의 살림살이 1』. 서울: 풀빛, 1998.
- 통일부. 『2008 남북협력기금백서』. 서울: 통일부, 2008. 재인용: 신희영 외. 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2019.

- 통일부. 『통일백서』. 서울: 통일부, 2009~2019 각호. 재인용: 신희영 외. 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2019.
- 통일연구원 편. 『김정일연구(Ⅱ): 분야별 사상과 정책』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 하르트무트 로자·라스 게르텐바흐·헤닝 라옥스·다비트 슈트레커 지음. 광노완·한상원 옮김. 『공동체의 이론들』. 서울: 라움, 2017.
- 한국관광공사. 『2007년 금강산 관광실태 및 만족도 조사 보고서』. 서울: 한국관광공사, 2007.
- 한국문화관광연구원. 『2016년 국민여행실태조사』. 2017.5. 재인용: 김지학·전진영·권태일. 『국민의 여행지 선택이유와 만족도 분석 연구』. 서울: 한국문화관광연구원, 2018.
- 한복선. 『한복선의 우리 음식: 우리집에 꼭 필요한 생활요리 대백과』. 서울: 리스컴, 2009.
- 홍민 외. 『북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속 가능한 발전목표』. 서울: 통일연구원, 2020.
- 홍종열. 『유럽연합(EU)의 문화산업과 문화정책: 세계화시대의 글로벌 비전』. 서울: 한국외국어대학 출판부, 2012.
- 황나미·이삼식·이상영. 『북한주민의 생활과 보건복지 실태 - 건강 및 출산 양육을 중심으로』. 세종: 한국보건사회연구원, 2012.
- European Commission. Eurobarometer DB. 2017. 재인용: 조동희·이철원·오탈현·이현진·임유진. 『브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점』. 세종: 대외경제정책연구원, 2017.
- J.R. 스탠필드 지음. 원용찬 옮김. 『칼 폴라니의 경제사상』. 서울: 한울 아카데미, 1997.
- WHO. *World Health Statistics 2019: Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals*. Geneva: World

Health Orgazniation, 2019. 재인용: 명수정·김재훈·김준·여민주·빙현지·추장민. 『북한지역 환경오염원 현황분석 및 남북환경협력 방안 - 대기오염을 중심으로』. 세종: 한국환경정책·평가연구원. 2020.

Bekemans, Leonce. *A Value-Driven European Future*. Bruxelles: P.I.E.-Peter Lang S.A, 2012.

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture. *Erasmus+ annual report 2019: statistical annex*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020.

Gaborit, Pascaline. *The Strength of Culture for Development: Why Culture Matters in International Cooperation*. Brussels: PIE-Peter Lang SA, 2014.

Harmeling, Sven and David Eckstein. *Global Climate Risk Index 2013*. Bonn: Germanwatch, 2013.

Mathieson, Alister and Geoffrey Wall. *Tourism, economic, physical and social impacts*. Hoboken: Prentice Hall, 1982.

Moufakkir, Omar and Ian Kelly. *Tourism, Progress and Peace*. Wallingford: CABI, 2010.

Peck, Bryan T. *The Baltic States, Education and the European Union*. New York: Nova Science Publishers, 2003.

Smith, Dan. *Towards a strategic framework for peacebuilding: Getting their act together. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004.

UNWTO and UNDP. *Tourism and the Sustainable Development*

- Goals – Journey to 2030*. Madrid: UNWTO, 2017.
- UNICEF, WHO, and World Bank Group. *Levels and Trends in Child Mortality*. New York: UNICEF, 2020.
- WHO. *World Health Statistics 2021: Monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*. Geneva: World Health Organization, 2021.
- WHO, *Noncommunicable diseases country profiles 2018*. Geneva: World Health Organization, 2018. 재인용: 신희영 외. 『(2019년 개정판) 북한 보건의료 백서』. 서울: 한국국제보건의료재단, 2019.
- 中國國家旅遊局 <<http://www.cnta.gov.cn/>>. 재인용: 김지연·최필수·임민경·나승권. 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원, 2013.

2. 논문

- 강병영. “우리나라 초기 아파트의 특성에 관한 연구.” 서울시립대학교 석사학위논문, 2010.
- 고길섭. “금강산에서 다른 세상을 엿보다.” 『문화과학』. 제52호, 2007
- 구갑우. “아일랜드섬 평화과정 네트워크의 형태변환: 합의 이후 실행 과정에서 나타난 이념과 세력의 변화를 중심으로.” 『한국과 국제정치』. 29권 3호, 2013.
- 권율·최장호·유애라·최유정. “북한의 지속가능발전목표(SDGs) 이행 성과와 남북협력과제.” 『오늘의 세계경제』. 제21권 17호, 2021.
- 권혁범. “통일에서 탈분단으로: ‘민족 동질성 회복’론 및 ‘민족 번영’론에 대한 비판적 성찰.” 『당대비평』. 9월호, 2000.
- 김귀옥. “남북 사회·문화공동체 형성과 전망.” 『통일문제연구』. 제37호,

- 2002.
- 김난영·조민호. “금강산 관광개발이 한반도 평화에 미치는 공헌도에 관한 연구.” 『관광학연구』. 제30권 제3호, 2006.
- 김만태. “세시풍속의 기반 변화와 현대적 적용.” 『비교민속학』. 제38집, 2009.
- 김명자. “세시풍속 전승과 현대화 방안 모색.” 『민속연구』. 제13집, 2004.
- 김서린. “북한 보호지역의 보전과 이용.” 『국립공원연구지』. 제9권 제3호, 2018
- 김종균. “북한의 생활문화 속 일생의례의 지속 의지.” 『통일인문학』. 제86집, 2021.
- 김진호. “독일과 폴란드 교과서 위원회의 공동운영과 그 의미.” 『인문사회21』. 12권 2호, 2021.
- 박광수. “한민족 문화공동체 형성방안-한민족 평화통일의 문화적 접근.” 『원불교학』. 제8집, 2002.
- 박순성. “한반도 분단현실에 대한 두 개의 접근: 분단체제론과 분단/탈분단의 행위자-네트워크 이론.” 『경제와 사회』. 제94호, 2012.
- 박영호. “민족발전공동계획의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진 방향.” 『통일정책연구』. 제4권 제2호, 1995.
- 박영호·박종철. 『남북한 정치공동체 형성방안 연구』. 서울: 민족통일연구원. 1993. 재인용: 박영호. “민족발전공동계획의 의미와 민족공동체 형성을 위한 정책 추진방향.” 『통일정책연구』. 제4권 제2호, 1995.
- 박용수. “유럽연합(EU) 사회정책의 초기 발달과정에서 나타난 이론적 함의.” 『국제정치논총』. 제46권 제2호, 2006.
- 박용희. “역사와 지리의 민족화: 알사스-로렌을 둘러싼 독일과 프랑스의 역사서술 비교 1871~1918.” 『인문논총』. 제56집, 2006.
- 박종철. “분단 70년 남북한 정부의 통일 패러다임 비교: 공존과 통일을

- 위한 변주곡.” 『현대사 광장』. 제5권, 2015.
- 박준규. “금강산관광을 통한 민족경계 넘나들기.” 『민족공동체의 현실과 전망』. 2009.
- 박효민. “유엔 안보리의 대對북한 제재 연구 - 분야별 주요 내용 및 주요국의 이행을 중심으로.” 『법제연구』. 제57권, 2019.
- 배준호·이재형. “한반도 관광 활성화를 위한 북한관광 상품 분석: 한국 국민의 인식을 중심으로.” 『관광레저연구』. 제30권 제10호, 2018.
- 서보혁. “피스투어리즘 peace tourism과 금강산 관광사업.” 『국제정치논총』. 제58집 2호, 2018.
- 서우석. “북한의 주거실태와 주택정책에 대한 평가.” 『건축사』. 제4호, 2000.
- 송인범. “우리나라 문화재정책의 현황과 과제.” 『백제문화』. 제40집, 2009.
- 송철중. “영유아와 노인 분야 남북한 교류·협력의 과제.” 『보건복지포럼』. 제285호, 2020.
- 신종훈. “유럽 정체성과 동아시아 공동체 담론-동아시아 공동체의 정체성에 대한 비판적 질문.” 『역사학보』. 제221호, 2014.
- 신준영. “만월대 공동발굴은 남북 역사교류의 성공 사례-최고의 성과는 서로에 대한 믿음.” 『민족21』. 제143호, 2013.
- 심상진. “남북관광이 국내관광산업에 미치는 영향.” 『한국관광정책』. 제30호, 2007.
- 양문수·이우영·윤철기. “개성공단에서의 남북한 접촉이 북한 근로자에 미친 영향에 관한 연구: 남한 주민에 대한 북한 근로자의 태도 변화를 중심으로.” 『통일연구』. 제17권 제2호, 2013.
- 오승준·하승희. “코로나19에 대한 북한의 대응: 노동신문 보도를 중심으로.” 『북한연구학회보』. 제24권 2호, 2020.
- 윤비. “4대륙의 알레고리와 패권의 프로파간다: 근대 유럽의 권력정치

- 와 상징정치.” 『유럽연구』. 제32권 제4호, 2014.
- _____. “유럽 여제(Europe Regina): 근대 초 의인화된 유럽의 알레고리와 정치적 레토릭.” 『한국정치학회보』. 44권 4호, 2010년.
- 이기춘 외. “남북한 생활문화의 이질화와 통합(I)-북한가정의 생활실태를 중심으로.” 『대한가정학회지』. 제35권 6호, 1997.
- _____. “남북한 생활문화의 이질화와 통합(II)-북한의 가족·아동·소비·시간 생활 조사분석을 중심으로.” 『대한가정학회지』. 제36권 11호, 1998.
- _____. “남북한 생활문화의 이질화와 통합(IV)-탈북인의 남한생활 적응실태와 문제.” 『대한가정학회지』. 제38권 4호, 2000.
- _____. “남북한 생활문화의 이질화와 통합(V)-사회통합 후 북한이주민의 생활적응지원방안.” 『대한가정학회지』. 제38권 5호, 2000.
- 이상일. “전통세시풍속의 현대화와 관광자원화의 문제점.” 국립민속박물관 편, 『전통세시풍속의 현대화와 관광자원화 방안』 (제34회 국립민속박물관 학술발표회, 1998.10.16.). 재인용: 김명자, “세시풍속 전승과 현대화 방안 모색.” 『민속연구』. 제13집, 2004.
- 이서행. “남북한 통일문화 형성의 방향.” 『통일정책연구』. 제9권 제2호, 2000.
- 이영훈. “평화와 혁신의 관점에서 본 남북경협.” 『통일정책연구』. 제28권 제1호, 2019.
- 이은영 외. “남북한 생활문화의 이질화와 통합(III)-북한의 의·식·주 생활 조사분석을 중심으로.” 『대한가정학회지』. 제37권 1호, 1999.
- 이우영·구갑우. “남북한 접촉지대와 마음의 통합이론: 마음의 지질학 시론.” 『현대북한연구』. 19권 1호, 2016.
- 이지순. “한(조선)반도 문화예술 개념의 문화정치학-접변하고, 횡단하고, 실천하는 문학의 분단을 중심으로.” 『대동문화연구』. 제108집, 2019.
- 이혜주. “대규모 관광개발사업 활성화에 미치는 영향요인: 관광레저도

- 시를 중심으로.” 한양대학교 도시대학원 박사학위 논문. 2013.
- 임재해. “민속문화. 무엇이 변하고 변하지 않는가.” 『실천민속학 새책』. 제3집, 2001.
- _____. “한국 전통문화에 나타난 공동체 의식.” 『기독교사상』. 제33권 5호, 1989.
- 장명학. “하버마스의 공론장 이론과 토의 민주주의.” 『한국정치연구』. 제12집 제2호, 2003.
- 전미영. “남북한 사회문화통합과 방송.” 『통일과방송』. 2015년 제4호, 2015.
- 전영선. “남북 문화공통성 창출을 위한 방안.” 『통일인문학』. 제61집, 2015.
- _____. “남북 생활문화공동체 형성방안.” 『통일인문학』. 제63집, 2015.
- _____. “남북관계 변화에 따른 통일문화콘텐츠 개발 필요성과 방향.” 『한민족문화연구』. 제18집, 2006.
- _____. “북한의 민족문화 정책과 의생활 : ‘조선옷’을 중심으로.” 『통일인문학』. 제87집, 2021.
- _____. “북한이탈주민과 한국인의 집단적 경계 만들기 또는 은밀한 적 대감.” 『통일인문학』. 제58집, 2014.
- _____. “통일문제의 생태주의적 인식과 문화번역의 가능성.” 『통일인문학』. 제70집, 2017.
- 전재성. “한반도 통일에 관한 이론적 고찰.” 『통일과 평화』. 창간호, 2009.
- 정영철. “사회문화 교류의 ‘순수성’ 신화에 대한 비판 - 문화의 양가성을 중심으로.” 『북한학연구』. 제11권 제2호, 2015.
- 정은미. “남북한 주민의 통일외식 변화.” 『다중 전환의 도전과 비판사회학』. 비판사회학대회 발표자료집, 2013.10.26.
- 정현백·김엘리·김정수. “통일교육과 평화교육의 만남(통일부 용역과제).” 2002. 재인용: 전영선. “남북관계 변화에 따른 통일문화콘텐츠개발 필요성과 방향.” 『한민족문화연구』 제18집, 2006.

- 주강현. “광복 이후 남북한 생활풍습의 변화.” 『정신문화연구』. 제15권 2호, 1992.
- 주영애·곽미숙·김우정. “남북통일 대비 통합문화의 모색-세시풍속 생활문화를 중심으로.” 『유학연구』. 제39집, 2017.
- 채종훈. “남북한 금강산관광사업의 경제적 파급효과 분석.” 『국제지역연구』. 제19권 1호, 2015.
- 최진욱. “5.24 대북제재 이후 북한의 태도 평가와 남북관계 전망.” 『북한경제리뷰』. 제12권 6호, 2010.
- 한국관광공사. 「관광투자 업무편람」. 2011. 재인용: 이해주, “대규모 관광개발사업 활성화에 미치는 영향요인 : 관광레저도시를 중심으로.” 한양대학교 도시대학원 박사학위 논문. 2014.
- 현대아산 내부자료(2014). 재인용: 채종훈. “남북한 금강산관광사업의 경제적 파급효과 분석.” 『국제지역연구』. 제19권 제1호, 2015.
- 현대아산 비공개 내부자료(2008.6). 재인용: 채종훈. “남북한 금강산 관광사업의 경제적 파급효과 분석.” 『국제지역연구』. 제19권 제1호, 2015.
- Acharya, Amitav. “Comparative Regionalism: A Field Whose Time Has Come?.” *The International Spectator*, vol. 47, no. 1, 2012. 재인용: 이정철. “한국형 평화담론에 대한 비판과 성찰.” 『국방연구』. 제63권 제3호, 2020.
- Becken, Susanne and Fabrizio Carmignani. “Does tourism lead to peace?.” *Annals of Tourism Research*, vol. 61, 2016.
- Cho, Minho. “Are-examination of tourism and peace: The case of the Mt. Gungang tourism development on the Korean Peninsula.” *Tourism Management*, vol. 28, issue 2, 2007.
- D'Amore, Louis J. “Tourism - a vital force for peace.” *Annals of Tourism Research*, vol. 15, no. 2, 1988.

- DPRK and UNICEF. "2017 DPR Korea MICS." 2018. 재인용: 송철중. "영유아와 노인 분야 남북한 교류·협력의 과제." 『보건복지포럼』. 제285호, 2020.
- Hillery, George A. "Definition of community." *Rural sociology*. vol. 20, 1955.
- Kim, Dong Jin. "Reciprocal empowerment for civil society peacebuilding: sharing lessons between the Korean and Northern Ireland peace processes." *Globalizations*. vol. 18, 2021.
- Kim, Samuel Seongseop, Bruce Prideaux, and Jillian Prideaux. "Using tourism to promote peace on the Korean Peninsula." *Annals of Tourism Research*. vol. 34, no. 2, 2007.
- Kim, Samuel SeongSeop and Bruce Prideaux. "An investigation of the relationship between South Korean public opinion, tourism development in North Korea and a role for tourism in promoting peace on the Korean peninsula." *Tourism Management*. vol. 27, no. 1, 2006.
- Li, Fangxuan and Bingyu Wang. "Social contract theory and attitude change through tourism : Researching Chinese visitors to North Korea." *Tourism Management Perspective*. vol. 36, 2020.
- Litvin, Stephen W. "Tourism: The world's peace industry?." *Journal of Travel Research*. vol. 37, no. 1, 1998.
- Mitchell, David, Ian Somerville, and Owen Hargie. "Sport for peace in Northern Ireland? Civil society, change and constraint after the 1998 Good Friday Agreement." *The British Journal of Politics and International Relations*. vol. 18, no. 4, 2016.

- Nelson, James Hunter. "Common Education and Separate Schools: A Study of Sharing Education in Northern Ireland Using a Grounded Theory Methodology." Ph. D Dissertation, Queen's University Belfast, 2013.
- Pizam, Abraham, Jafar Jafari, and Ady Milman. "Influence of tourism on attitudes US students visiting USSR." *Tourism Management*, vol. 12, 1991.
- Pratt, Stephen, and Anyu Liu. "Does Tourism Really lead to Peace? A Global view." *International Journal of Tourism Research*, vol. 18, no. 1, 2015.
- Scott, James Wesley. "Transborder Cooperation, Regional Initiatives, and Sovereignty Conflicts in Western Europe: The Case of the Upper Rhine Valley." *The Journal of Federalism*, vol. 19, 1989.
- Shin, Young Sun. "An empirical study of peace tourism trends between politically divided South and North Korea: Past, present, and future." *TOURISMOS: An International Multidisciplinary Journal of Tourism*, vol. 1, 2006.
- Stanton, Emily and Grainne Kelly. "Exploring Barriers to Constructing Locally Based Peacebuilding Theory: The Case of Northern Ireland." *International Journal of Conflict Engagement and Resolution*, vol. 3, no. 1, 2015.
- Wohlmuther, Cordula and Werner Wintersteiner. *International Handbook on Tourism and Peace*, Klagenfurt: Drava Verlag, 2014. 재인용: Susanne Becken and Fabrizio Carmignani. "Does tourism lead to peace?." *Annals of Tourism Research*, vol. 61, 2016.

3. 북한 자료

- 김일성. 『김일성저작집 2권』. 평양: 조선로동당출판사, 1979.
- _____. 『김일성전집 21권』. 평양: 조선로동당출판사, 1998.
- 김정일. 『김정일 선집 9권』. 평양: 조선로동당출판사, 1997.
- _____. 『김정일 선집 제23권(증보판)』. 평양: 조선로동당출판사, 2014.
- 리유미·김옥경. 『민족의 자랑 조선옷』. 평양: 평양출판사, 2017.
- 백과사전 출판사 편. 『조선대백과사전DVD』. 평양: 삼일포정보센터, 2001-2205.
- 사회과학출판사. 『경제사전 제2권』. 북한: 사회과학출판사, 1975.
- 안용철·장창섭·정영수 편. 『조선민속사전』. 평양: 과학백과사전출판사, 2004.
- 조선국제무역촉진위원회. 『조선상품 2019』. 평양: 조선국제무역촉진위원회, 2019.
- 평양건설전사편찬위원회. 『평양건설전사 2』. 평양: 과학백과사전종합출판사, 1997.
- 김승택. “식량문제, 농업문제해결의 대강.” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』. 제64권 제2호, 2018.
- 김창일. “관광광고의 역할.” 『경제연구』. 2018년 제1호, 2018.
- 리련희. “인구의 건강수명에 대한 연구 에서 나서는 몇가지 문제.” 『김일성종합대학학보 - 철학경제학』. 제64권 제1호, 2018.
- 양성철. “사회주의의 문명건설의 본질적 내용.” 『김일성종합대학학보(철학, 경제학)』. 제65권 제2호, 2019.
- 『로동신문』.
- 『조선신보』.

4. 기타 자료

신문 및 뉴스

『동아일보』.

『매일경제』.

『머니투데이』.

『미디어인뉴스』.

『서울경제』.

『서울신문』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『통일뉴스』.

『한겨레』.

『후생신보』.

『BBC News 코리아』.

『KTV국민방송』.

『NK경제』.

『Science Times』.

『VOA』.

38 North.

NK NEWS.

The New York Times.

UPI.

UN Press Release.

웹사이트

경기연구원 <<https://www.gri.re.kr>>.
국가법령정보센터 <<https://law.go.kr>>.
국가안보전략연구원 <<http://inss.re.kr>>.
국립기상과학원 <<http://www.nims.go.kr>>.
국세법령정보시스템 <<https://txsi.hometax.go.kr>>.
국회입법조사처 <<https://www.nars.go.kr>>.
남북교류협력지원협회 <<https://sonosa.or.kr>>.
대외경제정책연구원 <<https://www.kiep.go.kr>>.
대한민국 청와대 <<https://www1.president.go.kr>>.
대한민국정책브리핑 <<https://www.korea.kr>>.
민족화해범국민협의회 <<https://www.kcrc.or.kr>>.
산업연구원 <www.kiet.re.kr>.
산림청 <<https://forest.go.kr>>.
서울대학교 통일평화연구원 <<https://ipus.snu.ac.kr>>.
서울도서관 <<https://lib.seoul.go.kr>>.
외교부 <<https://www.mofa.go.kr>>.
유네스코 한국위원회 <<https://www.unesco.or.kr>>.
유튜브 <<https://www.youtube.com>>.
주 독일 대한민국대사관 <<https://overseas.mofa.go.kr/de-ko/>>.
지속가능발전포털 <<http://www.ncsd.go.kr>>.
통계청 <<https://kosis.kr>>.
통일교육원 <<https://uniedu.go.kr>>.
통일부 <<https://www.unikorea.go.kr>>.
통일부 북한정보포털 <<https://nkinfo.unikorea.go.kr>>.
통일연구원 <<https://www.kinu.or.kr>>.
한국경제연구원 <<http://www.keri.org>>.

한국민족문화대백과사전 <<http://encykorea.aks.ac.kr>>.
한국보건사회연구원 <<http://www.kihasa.re.kr>>.
한국은행 <<https://www.bok.or.kr>>.
한국환경공단 <<https://www.gihoo.or.kr>>.
한반도광물자원연구센터 <<http://hanbandomr.or.kr>>.
행정안전부 국가기록원 <<https://theme.archives.go.kr>>.
행정안전부 대통령기록관 <<https://www.pa.go.kr>>.
현대경제연구원 <<http://hri.co.kr>>.
KDI 경제정보센터 <<https://eiec.kdi.re.kr>>.
SNUAC 다양성+Asia <<https://diverseasia.snu.ac.kr>>.

Americans for the Arts <<https://www.americansforthearts.org>>.
Archive of European integration <<http://aei.pitt.edu>>.
Convention on Biological Diversity <<https://www.cbd.int>>.
ESPOON <<https://www.espon.eu>>.
European Commission <<https://ec.europa.eu>>.
OECD <<https://www.oecd.org>>.
Project on Government Secrecy Federation of American Scientists
<<https://sgp.fas.org/>>.
The World Tourism Organization <<https://www.unwto.org>>.
UNESCO <<https://www.unesco.org>>.
UNICEF <<https://www.unicef.org>>.
United Nations <<https://www.un.org>>.
United Nations DPR KOREA <<https://dprkorea.un.org>>.
United Nations Climate Change <<https://unfccc.int/>>.
United Nations Department of Economic and Social Affairs Sustainable
Development <<https://sustainabledevelopment.un.org>>.

World Bank Open Data <<https://data.worldbank.org>>.

인터뷰

김성진. 전문가 자문회의. (2021.7.19., 2021.7.22., 통일연구원).

권혁희. 전문가좌담회 토론. (2021.8.30., 통일연구원).

_____. 최종보고회 토론. (2021.10.15., 통일연구원).

이해정. 전문가좌담회 토론. (2021.8.30., 통일연구원).

연구보고서

구갑우 외. 『남북한 통일과정에 대비한 해외 통합사례 심화 연구(통일부
용역보고서(비공개))』. 2019.

최근 발간자료 안내

연구보고서

2019년도 연구보고서

<연구총서>

- 2019-01 트럼프 행정부의 안보전략과 한반도 평화체제의 전망:
미국의 적대국 관계정상화 사례와 한반도에 주는 시사점 이기태 외 8,000원
- 2019-02 남북관계 2023: 도전요인과 대북정책 추진방향 김갑식 외 17,500원
- 2019-03 한반도 평화협정의 법적 쟁점과 과제 도경욱, 안준형 8,500원
- 2019-04 한반도 평화체제 구축을 위한 국제협력 이재영, 김주리 8,000원
- 2019-05 화해협력 이론과 사례 그리고 한반도 서보혁 외 12,000원
- 2019-06 한반도 평화체제 구축을 위한 한중협력방안 이재영 외 11,500원
- 2019-07 북한 여성의 일상생활과 젠더정치 조정아 외 11,000원
- 2019-08 북한 변화의 변수와 경로: '핵문제'와 '개혁·개방'의 조합을 중심으로 박영자 외 11,000원
- 2019-09 남북연합 연구: 이론적 논의와 해외사례를 중심으로 이무철 외 15,000원
- 2019-10 뉴노멀시대 미중관계 변화와 한국의 대북·통일전략 신중호 외 18,000원
- 2019-11 남북한 인도협력 방안과 과제: 인도·개발·평화의 트리플 넥서스 홍석훈 외 9,000원
- 2019-12 남북 사회문화교류 활성화를 위한 교류거버넌스 구축방안: 체육교류를 중심으로
이우태 외 9,000원
- 2019-13 분권형 대북정책 추진 전략과 실천과제: 대북교류협력정책의 지속가능성 제고 방안을 중심으로
나용우 외 10,000원
- 2019-14 북한 외교정책: 정책패턴과 북핵외교 사례분석 김진하 외 10,000원
- 2019-15 김정은 정권 핵심집단 구성과 권력 동학 오경섭 외 9,500원
- 2019-16 북한이탈주민 가치적응 실태연구: 지역사회통합 중심으로 김수경 외 7,500원
- 2019-17 변화하는 통일환경에 따른 대북·통일정책 개선과제: 신한반도체제 구상을 중심으로
조한범 외 14,500원
- 2019-18 남북교류협력 재개 과정에서 신변안전 보호에 관한 연구 - 영사접견 기능의 제도화를 중심으로 -
이규창 외 11,500원
- 2019-19 국민과 함께하는 통일·대북 정책 이상신 외 24,000원
- 2019-20 한반도 평화와 남북 협력 종합연구 총론: 평화·경제·화해 협력 구상 서보혁 10,000원
- 2019-21 한반도 평화체제 관련 쟁점과 이행방안 서보혁 외 14,000원
- 2019-22 2019 한국인의 평화의식 박주화 외 19,000원

2019-22-01	평화외식 문항별 분석	박주화	18,500원
2019-22-02	평화외식 문항별 테이블	박주화	14,500원
2019-23	평화교육의 실태와 쟁점: 통일교육과의 접점을 중심으로	조정아 외	12,000원
2019-24	북한 실태 연구: 도시경제의 네트워크와 로지스틱스	홍 민 외	10,500원
2019-25	김정은 시대 서부 주요 도시의 기업현황 및 가동을 결정요인 분석	정은이 외	14,000원
2019-26	남북경협 발전 잠재력과 정책 과제	김석진, 홍제환	10,000원
2019-27	한반도 평화·번영 실현을 위한 국경 협력	현승수 외	14,000원
2019-28	한반도 접경국과의 초국경 관광·교통 협력	최장호 외	10,000원
2019-29	주변국의 사이버 환경과 한반도 평화체제 구축	채재병 외	8,500원
2019	제3세대 인권과 북한	인도협력연구실 편	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2019-01	한반도 평화협정문 구상과 제안	김상기 외	
2019-02	국제전략환경의 변화와 한국의 신남방정책	이기태, 배정호	
2019-03	국제 비교를 통해 본 북한의 생활수준	김석진, 홍제환	
2019-04	급변하는 동북아 정세가 한국인의 주요 인접국가 인식에 미치는 영향: 한미동맹과 한일관계를 중심으로	이상신 외	

〈Study Series〉

2019-01	North Koreans' Current Living Conditions Based on UNICEF Survey Results: With a Focus on the Status of Infant Nutrition	Hong, Jea Hwan	
2019-02	The Impact of Sanctions on the Enjoyment of Human Rights	Do, Kyung-ok·Baek, Sangme	
2019-03	South Koreans' Perception on Peace: With a Focus on Peace, War, the Way Peace is Realized, and the Attitude for Inter-Korean Reconciliation	Kim, Kap-Sik·Park, Juhwa	

2020년도 연구보고서

〈연구총서〉

2020-01	평화경제 실현방안: 국제협력을 중심으로	김석진, 홍제환	10,000원
2020-02	남북한 주민 왕래 및 이주와 혼인에 관한 법적 연구	이규창, 문선혜	10,000원
2020-03	북한 주민의 정보접근에 관한 연구	김수암 외	9,000원
2020-04	평화-인권-발전의 트라이앵글: 이론적 검토와 분석들	홍석훈 외	11,000원
2020-05	중·러 협력과 한반도 평화·번영	현승수 외	11,500원
2020-06	한반도 평화번영과 북일관계 연구	이기태 외	8,000원

2020-07	미국의 대북 독자제재: 정치적 배경과 법적 기반 분석	민태은 외	8,500원
2020-08	남북기본합정 체결방향과 과제	도경욱 외	9,000원
2020-09	남북연합 구상과 추진방안	이무철 외	11,000원
2020-10	새로운 한반도 구상 추진전략과 정책과제	김갑식 외	13,000원
2020-11	평화공감대 확산 추진전략과 정책과제	박주화 외	12,500원
2020-12	한반도 비핵·평화 프로세스 추진전략과 정책과제	정성윤 외	15,500원
2020-13	한반도 신경제구상 추진전략과 정책과제	정은이 외	11,000원
2020-14	신남방정책·신북방정책 추진전략과 정책과제	나용우 외	14,500원
2020-15	해외의 시각으로 본 신남방·신북방정책의 평가와 과제	나용우 외	17,500원
2020-16	2020 한국인의 평화의식	박주화 외	14,500원
2020-16-01	2020 한국인의 평화의식: 문항별 분석	박주화	16,500원
2020-16-02	2020 한국인의 평화의식: 문항별 테이블	박주화	16,500원
2020-17	'통일에 대한 태도' 척도 개발 및 타당화 연구	박주화 외	12,500원
2020-18	평화경제의 비전과 추진방향: 남북 육상·해양협력을 중심으로	서보혁 외	20,000원
2020-19	국제 평화경제 사례와 한반도	조한범 외	11,500원
2020-20	북한의 발전전략과 평화경제: 사회기술시스템 전환과 지속가능한 발전목표	홍 민 외	18,000원
2020-21	강대국 경쟁과 관련국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신종호 외	23,000원
2020-22	북한의 인구변동: 추세, 결정요인 및 전망	홍제환 외	14,000원
2020-23	체제전환 과정에서의 인구구조 변화 연구	최장호 외	7,000원
2020-24	'지식경제시대' 북한의 대학과 고등교육	조정아 외	13,000원
2020-25	KINU 통일외식조사 2020: 주변국 인식 비교연구	이상신 외	24,500원
2020-26	김정은 정권 통치담론과 부문별 정책 변화: 텍스트마이닝을 이용한 담화·연설 분석	오경섭 외	14,500원

〈정책연구시리즈〉

2020-01	감염병 공동대응을 위한 남북인도협력	이규창 외
2020-02	2020년 미국 대통령 선거 분석과 국내외 정책 전망	민태은 외

〈Study Series〉

2020-01	The Peace Agreement on the Korean Peninsula: Legal Issues and Challenges Do, Kyung-ok·Ahn, Jun-hyeong
2020-02	Variables and Pathways of Changes in North Korea: Focused on Different Combination of 'Nuclear Issues' and 'Reform·Opening' Park, Young-Ja·Jeong, Eun Mee·Han, Ki Bum
2020-03	Daily Lives of North Korean Women and Gender Politics Cho, Jeong-ah·Yee, Ji Sun·Yi, Hee Young
2020-04	2019 Annual Reports of Attitude of Koreans toward Peace and Reconciliation Park, Juhwa et al.

2021년도 연구보고서

<연구총서>

2021-01 남북 민생협력의 효율적 추진방안: 추진체계, 사업기획 및 성과관리	김석진·홍제환 8,000원
2021-02 북한의 사회불평등 연구: 건강 및 교육 불평등과 인권	최규빈 외 9,000원
2021-03 국가상징의 문화적 형상과 북한의 브랜드 전략	이지순 외 9,000원
2021-04 남북 지식협력: 현황 및 추진방향	김수암 외 9,500원
2021-05 유네스코 공동등재를 활용한 남북 문화유산협력	이우태 외 11,000원
2021-06 미국의 평화정책과 전망: 한반도 평화구축을 위한 한미관계	민태은 외 10,000원
2021-07 평화·통일 공공외교 추진기반 조성을 위한 민간의 역할과 개선방안: 주변 4국을 중심으로	전병근 외 14,500원
2021-08 동아시아 평화·번영을 위한 비전통 안보 협력	이재영 외 11,500원
2021-09 국제협력 성패 결정요인에 대한 이론 연구	정성운 10,500원
2021-10 북한의 정보화와 주민생활 변화	정은미 외 10,500원
2021-11 김정은 지배체제 구축과 권력 안정화	오경섭 외 10,500원
2021-12 김정은 정권의 핵 외교와 대외정책 변화	김진하 외 18,000원
2021-13 김정은 시대 북한경제: 경제정책, 대외무역, 주민생활	홍제환·김석진 10,000원
2021-14 김정은 시대 북한의 사회정책: 복지와 통제를 중심으로	정은미 외 9,500원
2021-15 KINU 통일외식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근	이상신 외 22,500원
2021-16 통일준비를 위한 북한의 SDGs 소개와 지표분석	황수환 외 16,000원
2021-17 남북 재해재난 공동관리시스템 구축 필요성과 추진방향	나용우 외 16,500원
2021-18 남북 접경지역 재해·재난 대응력 제고를 위한 '방재전이공간(TSDP)' 조성방안 기본 연구	김형수 외 9,500원
2021-19 북한의 성·재생산 건강과 권리 I: 여성과 섹슈얼리티	박영자 외 13,500원
2021-20 북한의 성·재생산 건강과 권리 II: 모성과 양육	이윤진 외 11,000원
2021-21 평화의 인권·발전 효과와 한반도	서보혁 외 11,000원
2021-22 미중 전략경쟁과 한국의 대응: 역사적 사례와 시사점	신중호 외 23,500원
2021-23 한반도 평화 실현을 위한 주변국 협력 방안	이기태 외 13,000원
2021-24 한반도 평화에 대한 일본의 대한민국 협력 방안	최희식 외 11,000원
2021-25 세계질서의 재편과 신한반도체제	박은주 외 19,000원
2021-26 북한발전모델과 한반도 컨센서스	이재영 외 23,000원
2021-27 한반도 군비경쟁과 평화정착	장철운 외 14,000원
2021-28 한반도 생활공동체 형성을 위한 남북협력 방향 모색	최지영 외 16,500원
2021-29 북한 일상생활 공동체의 변화	최지영 외 12,000원
2021-30 한반도 평화와 남북협력을 위한 근미래 전략과 주요사업 추진방안	김감식 외 12,000원
2021-31-01 평화공감대 확산 근미래 전략과 주요사업 추진방안	박주화 외 10,000원
2021-31-02 2021 한국인의 평화의식	박주화 외 11,500원

2021-32	한반도 평화·비핵 프로세스 근미래 전략과 주요사업 추진방안	이무철 외	14,000원
2021-33	한반도 신경제구상 근미래 전략과 주요사업 추진방안	정은이 외	14,000원
2021-34	신남방정책·신북방정책 근미래 전략과 주요사업 추진방안	조한범 외	16,500원

〈정책연구시리즈〉

2021-01	2020년 미 대선 이후 한미관계 전망에 대한 여론조사	이상신 외
---------	--------------------------------	-------

〈Study Series〉

2021-01	International Cooperation for Peace and Prosperity on the Korean Peninsula	Suk-Jin Kim
2021-02	North Korea's Income-Population Puzzle	Jea Hwan Hong · Suk-Jin Kim
2021-03	North Korea's College and University and Higher Education System in an 'Era of Knowledge Economy'	Jeong-ah Cho · Choon Geun Lee · Hyun-suk Oum
2021-04	A Study on the Access to Information of the North Korean People	Soo-Am Kim et al.

KINU Insight

2018-01	2018년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-01	2019년 김정은 신년사 분석과 정세 전망	홍 민 외
2019-02	김정은 정권의 정보화 실태와 특징: ICT 부문을 중심으로	정은미
2019-03	미국의 INF조약 탈퇴 의미와 트럼프 행정부의 군사·안보 전략에 대한 함의	김주리
2019-04	'우리 국가제일주의'의 문화예술적 표상과 시사점	이지순
2019-05	중국의 4차 산업혁명과 북한에 주는 함의	이재영
2019-06	한반도 국제정세의 역동성과 한국의 대응 방향	서보혁
2019-07	신한반도 체제 구상의 이해	조한범
2019-08	최근 한반도 정세 평가와 정책 과제	김갑식 외
2020-01	북한의 제7기 제5차 당중앙위원회 전원회의 분석과 정세 전망	홍 민 외
2020-02	평화의 경제적 가치: 2018 남북 간 주요 군사합의를 중심으로	장철운
2020-03	미국의 對北성공 관계정상화 프로세스와 대북정책	김유철
2020-04	대북제재 강화가 북한경제에 미치는 영향 - 북중무역 감소의 파급효과를 중심으로	최지영
2021-01	북한 조선노동당 제8차 대회 분석	홍 민 외
2021-02	김정은 시대 주요 전략·정책용어 분석	홍 민 외
2021-03	2014-2020년 북한시장의 소비자물가 및 환율 변동: 추세, 특징, 시사점	최지영

북한인권백서

북한인권백서 2018	한동호 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2018	한동호 외	24,000원
북한인권백서 2019	김수경 외	20,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2019	김수경 외	24,500원
북한인권백서 2020	이규창 외	21,500원
White Paper on Human Rights in North Korea 2020	이규창 외	27,000원
북한인권백서 2021	오경섭 외	21,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 2021	오경섭 외	27,000원

연례정세보고서

2018	2019 한반도 정세 전망	통일연구원
2019	2020 한반도 정세 전망	통일연구원
2020	2021 한반도 정세 전망	통일연구원
2021	2022 한반도 정세 전망	통일연구원

정기간행물

통일정책연구, 제27권 1호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 1 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제27권 2호 (2018)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 27, No. 2 (2018)	10,000원
통일정책연구, 제28권 1호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 1 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제28권 2호 (2019)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 28, No. 2 (2019)	10,000원
통일정책연구, 제29권 1호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 1 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제29권 2호 (2020)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 29, No. 2 (2020)	10,000원
통일정책연구, 제30권 2호 (2021)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 30, No. 2 (2021)	10,000원

기타

2018	한반도 평화체제 및 비핵화 관련 자료집	박주화, 윤혜령 53,500원
2018	북한의 건강권	이금순 외
2018	The Right to Health in North Korea	Lee, Keumsoon et al.
2018	미·중·일·러 한반도 정책 연구 네트워크 다이렉토리	김진하 외
2020	동서 화해사상으로 본 통일공동체의 상과 과제	김범수 외
2020	DMZ 접경지역의 비평화 실태에 관한 인문학적 연구: 전략촌을 중심으로	정근식 외
2021	국제 평화문서 번역집	서보혁·용혜민 엮음

통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적·주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, International Journal of Korean Unification Studies, 단행본 시리즈인 연구총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8293, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.



한반도 생활공동체 형성을 위한
남북협력 방향 모색