

통일과 평화

Journal of Peace and Unification Studies Vol.2, No.1, 2010

2집 1호 · 2010



서울대학교 통일평화연구소

차 례

특집

- 구갑우 ■ 녹색 · 평화국가론과 한반도 평화체제
: 국가형태와 남북관계 3
- 김영윤 ■ 녹색평화의 시각에서 본 남북경협과 대북지원 45
- 김영봉 ■ 녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용 75

연구논문

- 최영진 ■ 아시아 체제이행 국가의 경험이 북한농업에 주는 함의 .. 105
- 이현경 ■ 이명박 정부의 대북정책과 남북경협에 대한 전망 145

서평

- 김진환 ■ 대결의 시대에 추억하는 화해의 노력 181

녹색·평화국가론과 한반도 평화체제*

국가형태와 남북관계

구갑우(북한대학원대학교)

국문요약

이 글은, 남북이 추구했던 발전·안보국가가 한계에 직면하면서 대안으로 제시되고 있는 '녹색·평화국가론'의 시각에서, 국가형태와 남북관계에 대한 이론적 검토를 토대로, '한반도 평화체제' 의제를 조망한다. 남북관계는 남의 발전·안보국가와 북의 발전·안보국가의 갈등과 협력관계에서 남의 (발전주의적) 녹색·안보국가와 북의 약탈·군사국가의 갈등과 협력관계로 변형되었다. 이 새로운 남북관계에서 의제화되고 있는 한반도 평화체제를 둘러싼 쟁점으로, 비핵화와 평화체제의 관계, 안보담론의 전환, 평화체제의 내용과 형태, 비핵화의 의미, 평화체제와 한미동맹, 평화체제와 유엔군사령부, 평화체제와 다자간 안보협력 등을 검토한다. 결론 부분에서는 녹색·평화국가로 가는 경로와 녹색·평화국가의 철학적 기초를 제시한다.

주제어: 녹색국가, 평화국가, 발전국가, 안보국가, 국가형태, 국가행동의 이론, 남북관계, 비핵화, 한반도 평화체제

* 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들과 학술회의 발표 시 토론을 해주신 세종연구소의 이상현 박사님께 깊은 감사를 드린다.

I. 문제설정

북한은, 2006년 10월 9일과 2009년 5월 25일 핵실험을 했다. 북한은, 핵을 보유한 다른 국가들처럼, 핵무기를 공격용이 아닌 전쟁을 막기 위한 ‘억제력’으로 정당화했다. 북한이 설정한 억지의 대상은 ‘미국’의 “핵전쟁 위협과 극악한 제재압력책동”이다.¹⁾ 또 다른 정당화의 논리는, 핵무기의 개발을 통해 한반도의 비핵화와 세계적 수준에서 핵군축과 핵철폐를 실현하겠다는 것이다. 1964년 10월 중국이 핵실험을 했을 때도 비슷한 정당화의 논리를 제시한 바 있다. 전쟁과 위협의 억지를 위해 핵무기를 개발하고 그것을 핵군축 및 핵철폐로 정당화하는 모순적 담론의 구조다.

북한의 핵무기 개발은, “그 목적이 타국의 영토나 정치적 독립에 대한 침해에 있지 않고 또한 방어수단으로 활용할 때 필요성과 비례성의 원칙만 충족시킨다면” 국제법 위반이 아닐 수 있다.²⁾ 그러나 북한의 핵실험은, 북한 국내법 위반이다. 1985년 12월 북한이 핵확산금지조약(NPT)에 가입한 이후 1986년 4월 제정되고 2004년 4월 “수정보충”된 북한의 「환경보호법」 제7조는, “핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용을 금지하고 환경의 파괴를 막는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 정책이”고, “국가는 조선반도와 그 주변에서 핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용으로 환경이 파괴되는것을 반대하여 적극 투쟁한다”고 규정하고 있다.³⁾

1) 2006년 10월 3일 북한 외무성 성명. 북한의 발표문은 www.kcna.co.jp 참조.

2) 이근관, “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰,” 『인권평론』 창간호 (2006), p. 225.

3) 2006년 10월 9일 핵실험 전후로 북한이 「환경보호법」을 개정했는지의 여부에 대한 확인이 필요하다. 1991년 3월 17일 『민주조선』에 실린 「환경보호법」 해설에는 “미제를 우두머리로 하는 제국주의자들의 핵전쟁, 화학전쟁 도발책을 반대하며 우리 민족과 인류의 생활환경을 보호하도록 법적담보를 마련해주고

다른 한편, 남한의 이명박 정부는 북한에게 재래식 군사력의 감축을 제안하면서도, 전임 노무현 정부처럼 북한의 핵무기와 핵위협에 미국의 ‘핵우산’으로 맞서는 전통적 방법을 고수하고 있다. 2009년 10월 41차 한미안보협의회의 공동성명에서 미국의 국방장관은, “미국의 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어 능력을 포함하는 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공한다는” 공약을 재확인하기도 했다.⁴⁾ 미국은 2010년 4월 6일 「핵태세보고서」에서, NPT를 탈퇴하고 “핵 비확산의 의무”를 준수하고 있지 않은 “잠재적 적국” 북한을 사실상 핵공격 대상에 포함시켰다.⁵⁾ 북한은 외무성 성명이나 대변인 성명, 대변인 담화보다는 ‘낮은’ 수준인 외무성 대변인이 조선중앙통신사 기자의 질문에 대답하는 형식으로, 미국의 핵위협이 지속되는 한 억지력으로서 핵무기를 증강하고 현대화하겠다고 응수했다.⁶⁾

한미동맹이 제공하는 핵우산은 남한이 핵실험이나 핵개발과 같은 반생태적 행위를 하지 못하게 하는 제약요인이다. 그럼에도 불구하고, 남한의 이명박 정부는 2014년 만료되는 한미원자력협정 개정협상에서, 핵무기 제조가 가능할 수도 있는 핵연료 재처리에 대해 미국의 승인을 받으려 하고 있다. ‘그러나/그리고’ 이명박 정부는 이른바 친환경적 ‘녹색성장’의 담론을 국가전략으로 설정하고, 2009년 7월 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』을 제출했다.⁷⁾ ‘녹색’과 ‘성장’이 충돌하는 개념이고 따라서 녹색성장은 녹색을 상품화하는 담론이라는 비판이 제기되고 있음에도 불

있다”는 구절이 보인다. 반핵주의를 규정하고 있는 「환경보호법」 7조에 대해서는 ‘무규범적 정치선언’이라는 비판이 있다. 박상철·김창규, 『북한의 환경보호관계법제』, 북한법제분석 95-2, 한국법제연구원, 1995.

4) 한미안보협의회의 성명은, 국방부 웹사이트 www.mnd.go.kr 참조.

5) US Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, April 2010.

6) 『로동신문』, 2010년 4월 10일.

7) 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』, 2009.7.

구하고, 이명박 정부는 “환경적으로 지속가능한 경제성장”을 국가담론의 중추로 만들어 가고 있다.

남북한은 생태·평화와 직접 연관되어 있는 ‘한반도 핵문제’에 대해 ‘비핵화’라는 정답을 가지고 있다. 1992년 1월 20일의 「한반도 비핵화 공동선언」은 한반도의 비핵화에 남북한이 동의한 문건이기도 하다. 그러나 비핵화의 내용과 형태 그리고 비핵화에 이르는 경로에 대해서는 이견이 있다. 한반도 평화의 내용과 형태 그리고 평화의 길과 평화의 제도화인 평화체제에 대해서도 인식차이를 보이고 있음은 물론이다. 또한 비핵화를 추동하는 발본적 상상력인 녹색담론에서도 서로 다른 인식을 보이고 있다. 이 글은, 남북이 추구했던 발전·안보국가가 한계에 직면하면서 대안으로 제시되고 있는 ‘녹색·평화국가’의 시각에서,⁸⁾ 국가형태와 남북관계에 대한 이론적 검토를 토대로, ‘한반도 평화체제’ 의제를 조망해 보고자 한다.

II. 녹색·평화국가론과 국제질서

1. 국가행동의 이론

국가행동의 이론화는 국제정치학의 주요 과제 가운데 하나다.⁹⁾ 의인화된 행위자인 국가의 행동을 예측하는 것이 국제정치이론의 “궁극적인

8) 녹색·평화국가는 녹색평화 패러다임의 실현가능성을 담지한 현실태로 규정될 수 있다. 녹색평화의 패러다임은 “한반도가 지향해야 할 21세기 가치의 하나”로 제시되고 있다. 박명규, “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언,” 서울대 통일평화연구소 창립 4주년기념 심포지엄 기조발제 (2010년 4월 26일).

9) 함택영·백창재·구갑우, “국제관계,” 김세균·박찬욱·백창재 편, 『정치학의 대상과 방법』 (서울: 박영사, 2005).

목표”라고 말할 정도다.¹⁰⁾ 국가행동의 이론화는 국가의 밖과 안의 변수들을 고려하면서 진행되어 왔다. 미국의 국제정치학계에서는, 국제체제적 수준에서의 힘의 분포가 국가행동을 결정한다고 생각하는 신현실주의 국제정치이론이나 또는 국내정치를 통해 국가행동을 설명하려는 자유주의 계열의 이론들이 서로 경쟁해 왔다.¹¹⁾ 국가행동의 이론화를 위해 국가의 안과 밖의 변수를 모두 고려하게 되면, 즉 신현실주의 국제정치이론에서 의도적으로 제거했던 국가의 속성과 국가행동의 관계를 설정하게 되면, 이론의 간결성(parsimony)을 훼손하게 된다.¹²⁾

그러나 이론의 간결성은, 그 자체가 미덕일 수 있지만, 현실을 이론으로 재단하고 구성하는 담론적 효과를 지닌다.¹³⁾ 복잡한 현실에 대한 복잡한 이론화는 불가피하다. 어느 한 수준의 변수를 강조할 수는 있지만, 국가행동은 국가의 안과 밖의 변수에 의해 결정된다고 보는 것이 적절할 것이다. 국가행동의 이론화와 관련한 다른 하나의 문제는, 국제정치이론이 가지고 있는 강대국 중심적 또는 선진자본주의국가 중심적 편향이다. 예를 들어 신현실주의 이론가 왈츠는 양극체제에서 두 국가만이 행위자의 역할을 한다고 본다. 미국패권이 없어도 협력이 가능한가를 묻는 신자유주의 이론가의 저작에서도 행위자는 선진자본주의국가들이다.¹⁴⁾

¹⁰⁾ 이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』 (파주: 한울, 2009).

¹¹⁾ 신현실주의 국제정치이론은, K. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979). 왈츠를 둘러싼 논쟁과 신현실주의 연구프로그램 내부에서의 다양한 수정은 이근욱, 『왈츠 이후』. 자유주의적 이론은 A. Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, vol.51, no.4 (1997).

¹²⁾ J. Hobson, *The State and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

¹³⁾ 구갑우, 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』 (서울: 후마니타스, 2008), 2장.

¹⁴⁾ Waltz, *Theory of International Politics*; R. Keohane, *After Hegemony: Cooperation*

국가행동의 이론화와 관련하여 제기될 수 있는 또 다른 문제는, 자본주의적 사회관계가 국가행동에 미치는 영향이다. 자유주의적 시각처럼 국가이익이 국내정치를 통해 구성되는 방식에 주목한다면, 자본주의적 사회관계는 국내정치를 설명하는 한 변수로 활용할 수도 있다.¹⁵⁾ 이 견해를 수용한다고 할 때도 두 가지의 이론적 문제가 남는다. 첫째, 자본주의적 사회관계를 포함한 국내정치적 변수 때문에, 국제체제적 수준에서 국가들이 추구하는 목표와 이익을 동일화하는 효과가 있을지라도, 국가들이 서로 다른 행동을 보일 수 있는지의 여부다. 둘째, 자본주의적 사회관계가 일국적 수준을 넘어서 관찰된다고 할 때 우리는 국가와 경쟁하는 초국적 기업이나 초국적 금융기관, 초국적 범죄조직이나 테러리스트와 같은 행위자를 설정할 수 있다.¹⁶⁾

국가행동의 이론화와 관련된 쟁점들을 조율하는 방법 가운데 하나가 국제정치와 비교정치의 결절점에 ‘국가형태’(form of state)의 개념을 도입하는 것이다.¹⁷⁾ 국가형태를 “특정한 영토적 경계 내부에서 작동하는 정치적 제도의 집합이면서 동시에 그 사회의 지배적 사회관계가 응축되어 있는 형태로 이해할 때,” 국가형태는, 역사적으로 특수한(specific) 자본축

and Discord in the World Political Economy (Princeton: Princeton University Press, 1984).

¹⁵⁾ A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

¹⁶⁾ S. Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy* (London: Pinter, 1988) ; S. Gill, ed., *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993) ; M. Rupert and H. Smith, eds., *Historical Materialism and Globalization* (London: Routledge, 2002) ; R. Hall and T. Biersteker, eds., *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

¹⁷⁾ 비교정치와 국제정치를 가로지르는 국가개념의 재구성은 난제다. J. Caporaso, ed., *The Elusive State: International and Comparative Perspective* (London: Sage, 1989).

적의 단계에 조응하는 역사적으로 특수한 정치체제(political regime)로 정의될 수 있다. 그리고 그 국가형태를 결정하는 안과 밖의 변수로, 축적체제, 국가-시민사회 관계 및 정치적 대표, 국가제도, 세계질서 등을 제시할 수 있다.¹⁸⁾ 역사특수적 국가형태론을 도입할 때, 국제적 수준은 시간의 관념이 결여된 국제체제가 아니라 변화가 가능한 국제질서 또는 세계질서로 개념화할 수 있게 된다. 즉 국가가 유일한 행위자는 아니지만 국가를 매개로 국내적 수준과 국제적 수준의 상호작용을 통해 구성되는 국제질서 또는 세계질서를 상정하게 된다.

2. 남북한의 발전·안보국가와 남북관계

20세기 특히 2차대전 이후 이른바 서구 자본주의의 황금시대—대략 1958~1971년의 짧은 기간—에는 ‘영토성의 관리’가 지구적 통치(global governance)의 동의어였다. 즉, 이 시기 세계질서의 특징은 ‘완성된’ 열국체제(inter-state system)의 안정적 재생산이었다. 이 재생산의 국제정치적 토대는 미국과 소련의 이데올로기적 대립 및 핵무기를 매개로 한 공포의 균형이었고, 국제경제적 토대는 서구 자본주의권에서는 금과 미국 달러의 태환을 보장하면서 동시에 화폐자본의 투기적 이동을 제약함으로써 국가의 정책자율성을 보장한 ‘브레튼우즈체제’와 소련의 루블화를 기축 통화로 사회주의국가들 사이의 호혜적 지원을 목표로 만들어진 ‘코메콘(Council of Mutual Economic Assistance)체제’였다. 이 국제정치경제적 토대를 기초로, 열국체제는 미국 또는 소련과의 동맹을 통해 안보우산을 제공받는 동서의 국가군과 미국과 소련이 영향력을 행사하기 위해 경쟁

¹⁸⁾ 구갑우, 『국제관계학 비판』, 6·8장 ; B. Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity, 2002) ; R. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1993).

하는 제3세계로 구성되었다.

이 국제정치경제체제하에서 남북한은 ‘발전·안보국가’의 국가형태를 선택했다.¹⁹⁾ 발전국가(developmental state)는, 남한의 경제기획원(Economic Planning Board)과 북한의 국가계획위원회와 같은 ‘국가제도’가 경제계획을 통해 자원배분을 조정하면서 중공업우선 발전전략의 강행적 산업화를 추진하는 ‘축적체제’에 기초했다. ‘정당화’ 기제로서 발전국가는 업적주의적 관료제가 사회와의 관계에서 ‘연계된 자율성’을 가지고 있었다.²⁰⁾ 안보국가(security state)는 적과 위협을 설정하고 군사적 방법에 의한 국가이익의 실현을 목표로 하면서 폭력의 제도적, 물질적, 이념적 기반이 국가장치와 시민사회로 확장된 형태다. 부국·강병의 다른 표현인 발전·안보는 미국과 소련이 국내정책과 외교정책을 연계하는 개념으로 동맹국가 및 제3세계에서 수출하면서, 국가형태를 구성하는 분리불가능한 이념과 정책으로 결합되었다.²¹⁾

19) 발전국가와 안보국가의 개념은, 국제관계의 영역에서 나타는 주권의 자율성을 국내적으로 투사해서 자율성을 가진 제도로서 국가의 역할에 주목하는 ‘국가중심적 국가론’에 기초하고 있다. P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). 고전적 사회주의체제의 국가목표가 강행적 산업화 또는 근대화라는 가정에 기초할 때, 북한을 발전국가로 규정할 수 있다. J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992) 참조.

20) P. Evans, “Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State,” *Sociological Forum*, vol. 4, no. 4 (1989).

21) 더글러스 러미스, 김중철·이반 율김, 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』 (대구: 녹색평론, 2006) ; J. Der Derian, “The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard,” in D. Campbell and M. Dillon, eds., *The Political Subject of Violence* (Manchester: Manchester University Press, 1993) ; B. McSweeney, *Security, Identity, and Interests: A Sociology of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

북한에서는 1954년 3개년 ‘인민경제계획’이 시작되고 1962년 경제건설과 국방건설의 ‘병진노선’—‘국방의 자위’—이 등장하면서, 남한에서는 1953년 초반 ‘한국경제부흥계획서’가 만들어지고 1962년 제1차 5개년 경제개발계획이 시작되고 1968년경부터 ‘자주국방’이 담론과 정책으로 등장하면서, 남북관계에서는 발전·안보국가들이 서로의 필요에 따른 적대적 경쟁을 재생산하는 상호의존의 분단체제가 형성되었다.²²⁾ 1968년 1월 북한의 청와대 기습사건이 있는 후 남한이 자주국방과 자주국방의 기초로 방위산업과 연관된 중화학공업의 육성—1968년 4월 포항종합제철, 1970년대 중화학공업기지 등—을 시작한 것처럼, 남북관계는 남북한의 국내적 수준에서 발전·안보국가를 강화하는 역할을 한 ‘특수한’ 국제적 수준의 변수였다.

남북한 발전·안보국가들의 형태적 유사성과 더불어 두 국가의 내용적 차이에 주목할 필요가 있다. 남북한이 중공업우선 발전전략을 선택하면서 투입요소를 극대화하는 방식의 강행성장을 추구했던 발전국가이기는 했지만, 세계경제와의 연관 속에서 외자도입형 수출중심적 축적전략을 선택했던 남한과 달리, 북한은 사회주의 국제분업 속에서도 외자배

²²⁾ 북한은 1953년 8월 당 중앙위원회 제2기 제6차 전원회의에서 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다는, 중공업우선 발전전략을 채택했다. 국방력의 강화를 내세운 병진노선은 1962년 12월 당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 결정되었다. 이 전략과 노선에 대해서는, 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대학교출판부, 2001) 참조. 남한에서는 1953년 초 “조속한 시일 내에 한국통일이 실현되지 않는다는 가상하에” ‘한국경제부흥계획서’가 제출되었고, 1960년 민주당 정부는 제1차 5개년 경제개발계획을 수립했다. 이 계획이 박정희 정부에 계승되었다고 볼 수 있다. 『문화일보』, 2010년 5월 26일. 박정희 대통령은 1968년 2월 서울대학교 졸업식에서 ‘국방의 주체성’과 ‘자주국방’이라는 용어를 처음 사용했다고 한다. 박승호, “박정희 정부의 대미 동맹전략: 비대칭동맹 속의 자주화” (서울대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문, 2009), pp. 213~214. 분단체제에 대해서는, 백낙청, 『분단체제 변혁의 공부길』 (서울: 창작과비평사, 1994) 참조.

제, 수입대체 산업화를 추구하는 자립적 발전전략—경제의 자립—을 선택했다.²³⁾ 남한은 사적 소유에 기초한 시장경제를 부정하지 않았지만, 북한은 국가소유에 기초하여 현물동학과 관료적 조정기제를 전면적으로 도입하는 방법으로 시장경제를 제거하고자 했다.²⁴⁾ 그리고 국가가 ‘정당화’의 기제로 발전이념에 대한 사회적 합의를 강제했음에도 불구하고 남한에서는 시민사회가 정치적 반대파를 생산하는 저항의 공간으로 기능한 반면, 북한에서는 1950년대와 1960년대를 거치면서 정치적 반대파 숙청이 완료되고 ‘국가사회주의’와 당의 ‘일원적 지도’의 길을 걷게 되면서 자율적 공간으로서 시민사회는 소멸하게 된다.²⁵⁾ 이 차이들은, 남북한이 발전·안보국가라는 형태적 유사성에도 불구하고, 민주주의와 경제성과의 측면에서 비대칭성을 생산한 결정적 요인들이었다.²⁶⁾

1970년대에 들어서면서, 북한은 남한과 비슷하게 외자도입과 기술혁신을 통해 경제발전을 하고자 했다. 그러나 세계경제의 위기에 맞물려 북한의 개방정책은 실패로 돌아가게 되고, 외연적 축적체제에서 내포적 축적체제로의 전환에서 필수적인 기술혁신도, 북한판 ‘기술혁명’에 대한 강조에도 불구하고 이루어지지 않았다. 결국 북한은 ‘사상혁명’의 강화를

23) 남한도 수입대체 산업화를 고려했지만, 1960년을 전후로 하여 수출주도형 산업화 전략으로 전환했다. 『문화일보』, 2010년 5월 26일.

24) 전철환, “수출·외자 주도 개발의 발전론적 평가,” 김병태 외, 『한국경제의 전개과정』 (서울: 돌베개, 1981); 이정철, “북한의 경제발전론 재론: 1960년대 경제조정기제의 변화를 중심으로,” 경남대 북한대학원 엮음, 『북한현대사 1』 (서울: 한울, 2004).

25) 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』 (서울: 선인, 2005). 1967년 5월 조선로동당 제4기 제15차 전원회의에서 갑산파가 숙청되면서 ‘당의 유일사상체계’가 확립되었다. 이 숙청을 계기로 북한에서 정치적 반대파는 최종적으로 소멸되었다.

26) 비대칭성에 주목하고 있는 연구로는, 박명규, “남북관계와 비대칭적 분단국체제론,” 『통일과 평화』, 창간호 (2009).

통해 투입요소를 극대화하는 것을 제외하고는 다른 대안을 찾기 어려운 상태에서 다시금 폐쇄적 경제정책으로 복귀하게 되고, 1970년대 말부터 경제침체에 들어가게 된다.²⁷⁾ 북한 발전국가의 위기는, 1990년대 중반 이른바 ‘고난의 행군’ 시기에 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등으로 절정에 오르게 된다. 발전국가의 위기는 안보국가를 유지하기 위한 국방비 투자를 감소시켰고 1990년대 초반에 이르러 ‘투자비+운영유지비 누계비교’에서 남한이 북한을 앞서게 된다.²⁸⁾ 결국 냉전의 해체로 극단적인 안보위협을 느끼게 되는 북한은, 수령이 최고사령관의 역할을 하는 ‘유격대국가를 더욱 극단화한 형태인 ‘선군정치’를 앞세운 ‘정규군국가’ 또는 ‘군사국가’로 전환하게 된다.²⁹⁾

세계경제와 연관되어 있던 남한의 발전국가는 1970년대 초반부터 진행되는 세계경제의 위기와 금융세계화의 진전에 따라, 신자유주의적 경제정책을 도입하기 시작했다. 박정희, 전두환, 노태우 정부를 거치면서 신자유주의적 경제자유화가 가속화되었고, 1990년대에 들어서면서 미국은 남한에 대해 금융 및 자본시장의 개방과 같은 신자유주의적 경제제도를 이식하고자 했다.³⁰⁾ 김영삼 정부는 1994년 발전국가의 제도적 상징이

27) 북한은 사상·기술·문화의 3대혁명을 추진하기 위해, 1973년 ‘3대혁명 소조운동’, 1975년 ‘3대혁명 붉은기쟁취운동’ 등을 시작했다. 박순성, “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선,” 박재규 편, 『새로운 북한읽기를 위하여』 (서울: 법문사, 2004).

28) 함택영·서재정, “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형,” 경남대 북한대학원 연구, 『북한군사문제의 재조명』 (파주: 한울, 2006).

29) 와다 하루키, 서동만·남기정 옮김, 『북조선』 (서울: 돌베개, 2002).

30) 1990년 2월 한국과 미국은, 제1차 한미금융정책회의(Financial Policy Talking) 개최에 합의했다. 회의의 주요 의제는, 금융자유화, 증권시장개방, 외국은행의 국내지점에 대한 규제철폐, 금리의 자유화, 정책금융의 폐지 등이었다. 수차례에 걸친 한미금융정책회의를 통해 1992년 6월 말 한국은 ‘금융자유화와 시장개방 계획’이라는 청사진을 완성했다. 구갑우·안정식, “김영삼·클린턴 정부 시기의 한미관계: 북한 위협의 상수화와 미국식 자본주의의 수입,” 『역사비평』, 통권

던 경제기획원을 폐지했고, 세계화를 명분으로 자본시장의 개방을 추진했다. 결국 1997년 이른바 IMF 위기로 남한의 발전국가는 해체되었다. 그럼에도 남한 발전국가의 '성공'은 안보국가의 경제적 토대였다. 앞서 지적한 것처럼 남한은 군사력의 측면에서도 북한을 앞지를 수 있었다. 1990년대 초 사회주의권의 붕괴로 남한의 안보국가가 설정했던 적과 위협이 약화되면서 남한의 안보국가도 이행국면에 접어들게 되었다. 남북한의 비대칭적인 국가형태의 변형은, 1980년대 말부터 남한이 대북화해 협력정책을 추진하게 한 동력 가운데 하나였다.

3. 녹색·평화국가론과 남북한, 그리고 국제질서

녹색·평화국가는 발전·안보국가의 대안으로 제시되는 개념이다. 20세기의 국가이념이었던 발전이 자연에 대한 폭력을, 안보가 인간에 대한 폭력을 결과했다는 반성 속에서,³¹⁾ 녹색과 평화가 국가이념으로 제시되고 있다. 발전과 안보와 마찬가지로 녹색과 평화도 일란성 쌍생아다. 한반도에서 녹색은, 예를 들어 비무장지대의 생태계 보존이 군사분계선의 철폐를 상상하게끔 한다는 점에서, 평화를 위한 급진적 상상력이 될 수 있다.³²⁾ 한국에서 제기되고 있는 녹색·평화'국가론'은, 1980년대의 '신식민지국가독점자본주의론'이나 '식민지반봉건사회론'과 같은 혁명적 기획이 아니다. 또한 1990년대의 급진적 시민사회론과 같은 '반국가주의적 실천'도 아니다. 녹색·평화국가론은 시민사회의 비판과 저항을, 국가의 개

88호 (2009년 가을) ; 손호철·전제성, “세계화에 대한 동아시아 발전국가의 대응 비교연구: 1997년 경제위기에 대한 한국과 인도네시아의 대응,” 손호철·김원 역음, 『세계화와 한국의 국가-시민사회 II』 (서울: 이매진, 2009).

31) 토다 기요시, 김원식 옮김, 『환경학과 평화학』 (대구: 녹색평론사, 2003).

32) 백낙청, 『흔들리는 분단체제』 (서울: 창작과비평사, 1998), 5장.

혁과 국가행동의 변화 그리고 다른 국가의 개혁과 행동의 변화와 연계하려는 정치적 기획이다.

녹색국가, “인간존재의 조건변화로 인해 생태중심성과 인간중심성 그 사이에서 인간복지와 생태복지를 동시에 추구하는 국가”다.³³⁾ 이 정의에 입각할 때 녹색국가의 형태는, 환경부담의 관리를 생각하고 국가에 환경주의자를 포함시킨 ‘약한’ 녹색국가에서부터, 시민사회에서 이해당사자들이 참여하는 민주적 과정을 만들고 이를 기초로 스스로를 변형시키는 ‘강한’ 녹색국가가 있을 수 있다. 약한 녹색국가의 외곽에 환경과 생태를 위해 국가폭력에 의존하는 생태권위주의 국가가, 강한 녹색국가의 외곽에 자연국가 또는 생태자치연방이 있을 수 있다. 녹색국가도 국가인한 그 본질에서 지배와 통치의 관계를 포함하기 때문에 생태중심적인 자연국가나 생태자치연방이 녹색국가의 외곽에 위치하고 있고, 국가의 폭력과 강제로 생태적 가치가 보호되는 국가는 민주주의를 배제하기 때문에 녹색국가의 형태에 포함시키지 않고 있다. 녹색국가의 형태변환은, 국가능력, 국가와 시민사회의 관계, 시민사회의 능력 등의 함수다.

녹색국가론에 기초할 때, 남한과 북한의 비대칭성이 뚜렷하게 나타나고 있다.

남한의 이명박 정부는, 녹색국가의 건설과 녹색성장을 국가전략으로 제시하고 있다.³⁴⁾ 담론의 수준에서 남한은 강한 녹색국가로 이행하고 있

33) 문순홍, “녹색국가 논의의 구조와 과정: 녹색국의 유형화·단계화 및 이를 결정하는 변수들”; 구도완, “녹색국가의 전망,” 바람과 물 연구소 편, 『한국에서의 녹색정치, 녹색국가』 (서울: 당대, 2002). 또 다른 정의는, “민주주의와 환경주의/생태주의를 통합한 국가이다.”

34) 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』. 녹색성장 10대과제는, 효율적인 온실가스 감축, 탈석유·에너지자립, 기후변화 적응 강화, 녹색기술 산업개발, 전 산업 녹색화, 산업구조 고도화, 녹색경제 기반 조성, 녹색국토 교통 조성, 생활의 녹색혁명, 녹색성장 모범국가다.

는 듯이 보인다.³⁵⁾ 그러나 녹색성장 핵심프로젝트 가운데 하나인 ‘4대강 살리기’를 둘러싼 논란에서 보듯이, 이해당사자들이 참여해서 공공이익을 결정하는 민주적 과정은 생략되어 있다. 일시적 고용창출의 효과는 있지만, 4대강사업은 발전국가의 개발사업과 다를 바 없다는 비판도 제기되고 있다.³⁶⁾ 4대강살리기가 생태계 파괴를 결과한다면, 남한의 국가가 약한 녹색국가로 이행하고 있다고 말하기도 어려울 것이다. 남한정부의 녹색국가론은, 발전국가가 해체되고 신자유주의적 이념에 입각하여 경제성장과 경쟁우위를 확보하고자 하는 ‘경쟁국가’가 발전국가적 방식으로 녹색을 포섭하는 전략의 산물이다.³⁷⁾

북한에서도 환경에 대한 관심이 증대하고 있음에도 불구하고,³⁸⁾ 북한의 발전국가는 ‘약탈국가’(predatory state)로 퇴행하고 있는 듯이 보인다. 북한의 「환경보호법」 해설에 따르면, “자연을 정복하여 풍부한 물질적

35) 남한에서는 1967년 2월 보건사회부에 환경위생과가 만들어지고 산하에 공해계를 신설함으로써 환경문제를 담당하는 부서가 설치되었다. 1977년에는 「환경보전법」이 제정되었다. 그리고 1980년 1월 보건사회부 소속의 환경청이 설립되었다. 노태우 정부는 1990년 보건사회부 소속의 환경청을 환경처로 승격시키면서 환경원년을 선언했다. 김영삼 정부는 1994년 12월 정부조직법 개정을 통해 환경처를 환경부로 승격시켰다. 그리고 김영삼 대통령은, 환경대통령 선언을 통해 환경정책을 강화하고자 했다. 김대중 정부하에서는 ‘새천년 국가환경비전선언’과 함께 2000년 9월 ‘지속가능발전위원회’(Committee of Sustainable Development)가 대통령 자문기구로 발족되었다.

36) 정민걸, “4대강사업을 멈추면 살아날 것들,” 『창비주간논평』 (2010년 4월 14일).

37) 경쟁국가 또는 신자유주의적 국가에 대해서는, Jessop, *The Future of the Capitalist State*; 구갑우, 『국제관계학 비판』, 13장 참조.

38) 1986년 4월 「환경보호법」이 제정되고 그 일을 담당하는 비상설기구로 ‘국가환경보호위원회’가 설립되었다. 1996년 10월에는 정무원 산하에 ‘국토환경보호부’가 설치되었고, 1998년 정무원이 내각으로 개편되면서 ‘도시경영 및 국토환경보호성’으로 통합되었다가 1999년 3월 ‘국토환경보호성’으로 분리했다. 2004년의 「환경보호법」에서는 “환경보호사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙국토환경보호지도기구가 한다”(39조)고 규정되어 있다. 북한의 환경보호와 관련된 법과 제도에 대해서는, 박상철·김창규, 『북한의 환경보호관계법제』.

부”를 생산한다는 개발주의적 사고를 다시금 확인할 수 있다.³⁹⁾ 2003년 유엔환경프로그램(UNEP)이 발간한 북한 환경상태보고서에 따르면, 산림 황폐화, 수질악화, 대기오염, 토지황폐화, 생물다양성의 위기 등에 대해 북한정부는 다양한 법제정—수자원법, 산림법, 토지법 등—을 통해 대응하고 있지만, 북한의 환경위기가 심각한 수준임을 확인할 수 있다. 북한은 핵실험이 환경과 배치된다는 인식을 가지고 있음에도, 핵실험을 강행하고 있다. 보다 근본적인 문제는, 2009년 11월 ‘화폐교환’처럼 국가가 재정능력의 확대를 위해 인민의 화폐소득을 수탈하는 방식의 정책을 선택하고 있는 것에서 볼 수 있듯이, 반생태적인 과거의 발전모델을 넘어서는 대안을 만들어내지 못하고 있다는 점이다. 북한의 약탈국가화는, 시민사회의 소멸과 더불어 예견된 길로, 발전국가의 연계된 자율성과 달리 ‘전제적 자율성’이 행사되면서 당경제와 군경제와 같은 특수경제가 출현하고, 정당화 기제에서 일반주민에 대한 강제와 방임—시장기제의 억압과 자생적 시장의 형성—이 이루어지는 것을 통해 확인할 수 있다.⁴⁰⁾

평화국가론은, “국가의 폭력성과 폭력적, 억압적 국가장치에 기초한 평화라 아니라 평화적 방법에 의한 평화를 추구하는 새로운 정치체”다.⁴¹⁾ 평화국가를 구성하는 기본원칙은 다음과 같다. 첫째 평화국가도 물리적 폭력의 정당한 독점이 유지되는 국가이지만 평화국가는 물리적 폭력의 적정 규모화 및 최소화를 추구한다. ‘비도발적 방어’ 또는 ‘방어적 방어’의 개념이 그 사례일 수 있다.⁴²⁾ 둘째, 평화국가는 평화외교와 윤리외교를 지향하는 국가장치를 필요로 한다. 셋째, 평화국가는 정치경제적인 측면에서 구조적 폭력이 제거된 ‘적극적 평화’를 지향하는 축적체제에 기초한

39) 『민주조선』, 1991년 3월 17일.

40) P. Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

41) 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』 (서울: 후마니타스, 2007).

42) D. Barash and C. Webel, *Peace and Conflict Studies* (London: Sage, 2002).

다. 평화의 이념도 녹색의 이념처럼 궁극적으로는 반국가적이지만, 국가의 존재를 인정하는 한 녹색·평화국가가 시민권을 획득하기 때문에 불가피하게 현실에서는 ‘과정-구조’의 성격을 지닌다.⁴³⁾ 국가와 시민사회의 다양한 행위자의 역할조화 및 관계형성이 요구되기 때문이다. 평화국가의 형태로, 안보국가를 지양하려는 평화지향적 안보국가와 앞서 지적한 구성의 원칙을 충족하는 평화국가를 설정할 수 있다.⁴⁴⁾ 그리고 평화국가의 외곽에 국가성을 넘어선 정치체를 상정해 볼 수 있다.

평화국가론에 입각할 때도 남북한의 비대칭성이 현저하다.

지구적 수준의 냉전이 해체된 1990년대 초반 남한은 평화지향적 안보국가로 전환할 수 있는 계기를 맞이했다. 그러나 적의 위협이 감소된 상황에서, 한미동맹을 유지하려는 이익집단은 한미동맹의 강화를 이끌어냈다.⁴⁵⁾ 다른 한편 남한정부는 노태우 정부부터 시작된 대북화해협력정책을 통해 남북한 사이의 안보딜레마를 해소하고자 했다. 그러나 김대중·노무현 정부에서 나타난 지속적인 국방비 증액은 대북화해협력정책과 모순되는 것이었다. 남한정부는 대북화해협력정책에도 ‘불구하고’ 북한의 핵개발을 막지 못했다. 평화국가론의 시각에서 볼 때, 남한은 평화지향적 안보국가의 문턱 정도에 들어서는 것처럼 보였다. 이명박 정부는, 전임 김대중·노무현 정부와 달리 재래식 군사력의 감축을 제안하고 국방비를 증액하지 않았음에도, 북한의 핵포기를 강요하는 대북강압정책을 선택했다.⁴⁶⁾ 2010년 3월 천안함 침몰사건 이후 남한정부는 제한된

43) J. Lederach, *Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

44) 평화국가론을 둘러싼 쟁점은, ‘평화담론과 안보담론의 관계’, ‘평화(국가)담론과 통일담론의 관계’, ‘평화국가담론과 현실의 국제관계’ 등이다. 구갑우, “한반도적 맥락의 비판적 평화·안보담론: ‘평화국가담론’ 재론,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제3호 (2008).

45) 서재정, 이종삼 옮김, 『한미동맹은 영구화하는가』 (파주: 한울, 2007).

무력의 사용을 배제하지 않는 대북강압정책을 강화하면서 다시금 전형적인 안보국가로 회귀하고 있다. 국가형태가 남북관계에 의해 규정될 수 있음을 확인해 주는 사례다.

북한은 사회주의권 붕괴 이후 안보위험을 느끼며 핵게임에 들어가게 된다. 1994년 10월 핵문제를 봉합한 북미 제네바합의가 체결될 즈음에 북한은 ‘선군정치’를 시작하게 된다.⁴⁷⁾ 결국 2002년 10월 제2차 핵위기가 발생하고 북한은 2003년 3월 미국의 이라크 침공을 계기로 전쟁 ‘억지력’으로서 핵무기의 제조에 착수한 것으로 보인다.⁴⁸⁾ 북한 국내적으로는, 2009년 헌법개정을 통해 국방위원회를 최고국가기관으로, 국방위원장을 최고영도자로 규정함으로써 선군정치의 제도화를 마무리했다. 결국 북한은 안보국가에서 ‘군사국가’로 형태전환을 했다고 볼 수 있다.

남북한의 국가형태를 고려할 때, 남북관계는 ‘(발전주의적) 녹색국가·안보국가와 ‘약탈국가·군사국가’가 협력·갈등하는 관계로 정리할 수 있다. 국가형태의 차이는 남북한의 갈등을 유발하는 요인이다. 특히 천안함 침몰사건에서 볼 수 있듯이, 안보국가와 군사국가가 충돌할 경우, 녹색·평화의 문제의식은 실종되곤 한다. 이명박 정부 녹색성장위원회

46) 다니엘 바이먼 외, 이옥연 옮김, 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』 (서울: 사회평론, 2004) 참조.

47) 이정철, “북핵의 진실 게임과 사즉생의 선군정치,” 경남대 북한대학원 엮음, 『북한 연구의 성찰』 (파주: 한울, 2005). 북한의 선군정치 시점은 다시 쓰여지고 있다. 북한문헌에서 선군 또는 선군정치라는 표현은 1997~1998년경에 등장했다. 북한은 최초 선군정치의 시작을 1995년 1월 1일 김정일 국방위원장이 평양방위를 담당하고 있는 고사포부대인 ‘다박솔초소’를 방문했을 때로 공식화했다. 김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004). 그 이후, 선군정치와 짝을 이루는 ‘선군영도’는, 김정일이 김일성종합대학에 입학하기 직전인 1960년 8월 25일 ‘류경수 땅크부대’를 방문했을 때로 소급되고 있다고 한다.

48) 장달중·이정철·임수호, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』 (서울: 서울대출판부, 근간).

가 제안한 “저탄소를 지향하는 그린 한반도”—“북한 산림복구 지원, 에너지협력과 생태·환경 벨트 구축, 남북 공동의 기후변화대응”—가 의제화 될 수 있기 위해서는 남북한의 정치군사적 협력이 필요하다. 개성공업지구의 환경보호를 위해 북한의 최고인민회의 상임위원회가 2006년 11월 개성공업지구 환경보호규정을 제정하는 등의 남북환경협력이 실제로 이루어지기도 했고, 북한나무심기가 녹색평화공존이고 재생가능에너지는 평화의 에너지라는 주장이 남한 내부에서 제기되고 있지만,⁴⁹⁾ 남북한과 남북한 내부의 행위주체들의 패러다임 전환에까지 도달한 것처럼 보이는 않는다. 녹색이 무엇인가, 평화가 무엇인가, 그리고 녹색과 평화는 함께 가는 가치인가를 둘러싼 담론투쟁은 불가피하다. 녹색·평화는 발전·안보의 삶의 형태를 바꾸려는 근본적 문제제기다. 생태계와의 평화가 녹색이고, 녹색은 적극적 평화를 위한 조건이다. 녹색·평화국가론이 담지하고 있는 규범적 차원의 실현가능성은, 한반도 비핵화와 평화체제를 둘러싼 정치사회세력 사이의 협력과 갈등을 통해 검증될 것이다. 녹색·평화국가로의 전환은 한반도 비핵화와 평화체제를 추동하는 국내적 원천이다. 동시에 한반도 비핵화와 평화체제는, 남북한이 녹색·평화국가로 전환하게 하는 국제적 계기가 될 수 있다.

49) 이해정, “북한나무심기는 녹색평화공존사업이다” ; 이유진, “재생가능에너지는 ‘평화의 에너지’이다,” 『민족화해』, 2010. 03+04.

Ⅲ. 한반도 비핵화와 평화체제

1. 핵문제와 남북관계

김대중·노무현 정부의 대북화해협력정책에도 ‘불구하고’ 북한은 핵개발을 통해 전쟁 억지력을 확보하고자 했다. 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 북한은 핵무기 보유를 선언했고, 2006년 10월 9일 핵실험을 했다.⁵⁰⁾ 이명박 정부의 대북강압정책에도 ‘불구하고’ 북한은 2009년 5월 25일 두 번째 핵실험을 했다. 북한은 “자위적핵억제력”을 다시금 강조했다. 이 두 번의 사건은, 남한의 대북정책이 북한의 핵정책에 영향을 미치는 주요 변수가 아닐 수 있음을 보여준다. 그러나 남한은 북한의 핵무기를 ‘위협’으로 인식할 수밖에 없는 지리적으로 인접한 이웃국가다. 북한의 핵무기 ‘그 자체’에 대한 남한의 대응은, 한미동맹을 통해 미국의 핵우산을 재확인하는 것이었다. 2006년 10월 20일 38차 한미안보협의회의 공동성명에서는 “핵우산 제공을 통한 확장억제”를 언급했고, 2009년 41차 한미안보협의회의 공동성명에서는, “핵우산 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함하는 모든 범주의 군사능력”을 이용한 “확장억제”를 재확인했다.

⁵⁰⁾ 2003년 1월 10일 ‘공화국 대변인 성명’을 통해 NPT 탈퇴를 밝힌 후 2003년 3월 미국의 이라크 침공에 즈음한 같은 해 4월 6일 “군사적 억제력”만이 전쟁을 막을 수 있다는, 외무성 대변인 성명을 발표했다. 제1차 6자회담(2003.8.27~29)이 시작되기 전인 8월 18일에는 미국이 “대조선정책전환용의를 표시하지 않는다면 핵억제력을 포기할 수 없다”는 조선중앙통신 “론평”을 발표하기도 했다. 2003년 9월 29일에는, 외무성 대변인 대답의 형태로, “미국의 핵선제공격 막는 핵억제력 강화의 실제적 조치를 취해 나가고 있다”는 글이 나오기도 했다. 북한의 대외발표문의 중요도는, 정부성명, 외무성 성명, 외무성 대변인 성명, 외무성 담화, 외무성 대변인 담화, 외무성 대변인 대답 순이다.

“미국만이 우리를 위협하고 있다”고 생각하는 ‘군사국가’ 북한은 국내 자원을 동원하여 미국에 맞서는 세력균형정책을, ‘안보국가’ 남한은 미국에 편승하는 방식의 세력균형정책을 선택하고 있다.⁵¹⁾ 남북한의 부차적 선택들도 있다. 남북한은 국제제도인 6자회담에 참여하여 각자가 인식하는 위협을 감소시키려는 ‘초월(transcending) 정책’을 선택하고 있다. 남한의 김대중·노무현 정부는 북한과의 기능적 교류를 통해 북한을 변화시키려는 ‘방어적 관여정책’을 실천했다. 이와 더불어 ‘국방개혁 2020’처럼 군비증강을 통한 내적균형정책도 노무현 정부의 선택이었다.⁵²⁾ 이명박 정부는 방어적 관여정책보다는 북한을 배제한 상태에서 유엔의 북한에 대한 제재나 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 참여하는 형태로 북한의 안보위협을 줄이려는 또 다른 초월정책에 참여하고 있다. 북한도 남한과 미국에 대해 방어적 관여정책을 주기적으로 시도하고 있기도 하다.⁵³⁾

녹색·평화국가론에 입각할 때, 세력균형의 지속이나 일방의 ‘세력우위’에 의한 타방의 흡수는 적절한 대안이 아니다. 전쟁이 최악이라면, 세력균형은 ‘차악(次惡)일 수도 있다. 현실주의적 세계에서 차악의 선택은

51) 2003년 8월 13일 북한 외무성 대변인 담화. 2006년 7월 5일 북한은 미사일 발사를 하고, 6일 외무성 대변인이 조선중앙통신 기자가 제기한 질문에 답하는 형식으로 세력균형정책을 정당화했다. “힘의 균형이 파괴될 때 불안정과 위기가 조성되고 지어 전쟁까지 벌어진다는것은 력사의 교훈이며 오늘날의 이라크사태가 보여주는 국제관계의 랭혹한 현실이다.……결국 우리의 미싸일개발과 시험, 생산 및 배비는 동북아시아지역에서 힘의 균형을 보장하고 평화와 안정을 보장하는 주되는 요인으로 되고있다.”

52) 노무현 정부의 모순적 정책에 대해서는 구갑우, 『국제관계학 비판』, 14장.

53) 중소국의 또 다른 선택으로는, ‘숨기(hiding)와 ‘특화’(specialization)가 있다. 이 이론화는, 조동준, “안보위협에 대처하는 중소국의 선택,” 『세계정치』, 30집 1호 (2009). 강대국의 선택으로는, 균형과 편승 그리고 ‘유화’(appeasement)와 ‘책임전가’(buck-passing) 등이 있다. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

불가피할 수 있다.⁵⁴⁾ 그러나 한반도에서 차악의 선택은 비핵화의 과제를 외면하게 할 수 있다. 한반도의 평화가 세력균형이라면, 그것은 북한의 핵무기와 억지력을 인정하는 냉전시대로의 회귀를 의미한다. 현실주의자들은, 핵확산이 억지력에 기초한 평화—‘소극적 평화’—를 가져올 것이라고 주장하기도 한다.⁵⁵⁾ 1975년 6월 박정희 대통령은, 미국이 핵우산을 걷는다면 생존을 위해 핵개발을 하겠다는 의지를 표명하기도 했고, 북한의 핵실험 이후 남한도 핵개발을 해야 한다는 보수우파의 목소리도 나오고 있다. 그러나 이 선택은 남북한의 안보딜레마를 악화시킬 뿐만 아니라 남북한에서 녹색·평화국가의 건설을 제약하는 퇴행적 길을 가게 할 수 있다.

녹색·평화국가로 ‘가는 길’에서 발견할 수 있는 유의미한 합의들이 1992년 1월 20일의 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」, 2005년 9월 19일의 「제4차 6자회담의 공동성명」, 2005년 11월 17일의 「한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언」 등이다. 이 문건들에는 한반도 핵문제의 직접 당사자들인 남북미의 비핵화에 관한 입장들이 담겨 있다.⁵⁶⁾ 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」은, “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니”하며, 또한 “핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한”고 비핵화의 내용을 규정하고 있다. 9·19공동성명은 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 수용하면서 한반도의 비핵화와 평화체제를 연계하고 있다. 한반도 핵문제의 당사자인 남북미의 역할을 규정하고 있는 1항의 전문이다:

54) 라인홀트 니버, 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』 (서울: 문예출판사, 1992).

55) S. Sagan and K. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (New York: W.W. Norton & Company, 2003).

56) 한반도 평화체제와 관련된 자료모음집으로는, 허문영 외, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 통일연구원, 2007).

6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다.

조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약과 국제원자력기구의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다.

미합중국은 한반도에 핵무기를 가지고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.

대한민국은 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인하면서, 1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 남북 공동선언」에 따라, 핵무기를 접수 또는 배비하지 않겠다는 공약을 재확인하였다.

1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」은 준수, 이행되어야 한다.

조선민주주의인민공화국은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다.

여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 대한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는데 동의하였다.

2항에서 북미, 북일의 “관계정상화”가 언급되고, 3항에서는 “6자의 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력”이 약속되었다. 5항에서는 공동성명 실행의 “방법론”으로 “공약 대 공약, ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각한 “단계적 방식”이 합의되었다. 4항이 평화체제와 관련된 내용이다:

6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다.

직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.

6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.

9·19공동성명에 담긴 한반도의 비핵화와 평화체제는 한국과 미국이

재확인했다. 「한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언」에서 “양 정상은 북한 핵문제 해결과정이 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하는데 중요한 기초를 제공할 것이라는 데 인식을 같이 하였고, “평화체제에 관한 협상과 6자회담이 상호 보강하기를 기대하였다.” 2007년 2월 24일 한국과 미국의 국방장관이 미국이 행사하던 한국의 전시작전통제권을 2012년 4월 17일 한국에 이양하기로 합의한 이유 가운데 하나는, 한반도 평화체제의 구축을 위해서는 한국이 작전통제권을 가지고 있어야 한다는 문제의식이었다.⁵⁷⁾ 2007년 10월 4일 「남북정상선언」에서는 “평화체제 구축을 위해 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제”가 언급되기도 했다.

2007년 2·13합의와 10·3합의를 거치면서 2008년 하반기에 북한 핵시설의 불능화와 미국의 북한에 대한 테러지원국 해체가 교환되면서 북미 관계는 정상화로 가는 중착역에 접근하는 듯했다. 그러나 다시금 말 대 말, 행동 대 행동의 방법론은 지켜지지 않았다. 6자회담 참여국 내부에 핵문제의 해결에 동의하지 않는 세력이 있음을 보여준다. 결국 북한은 2009년 5월 25일 두 번째 핵실험을 했고, 남한정부는 5월 26일 PSI 참여를 선언했다. 2009년 4월 5일 북한이 로켓을 발사하고 4월 14일 유엔 안전보장이사회가 ‘의장성명’을 통해 북한을 비난하자 북한은 외무성 성명을 통해, 6자회담에 참여하지 않겠다는 의사를 밝혔다. 2009년 6월 12일 유엔 안전보장이사회의 대북제재안인 결의안 1874호가 발표되자 외무성 성명의 형태로, 새로 추출되는 플루토늄의 전량 무기화와 우라늄 농축작업에 착수하겠다고 대응했다. 그러나 2009년 9월 4일 유엔주재 북한 상임대표가 유엔 안전보장이사회 의장에게 보내는 편지에는, 대화와 제재 모

57) 이수형, “노무현 정부의 동맹재조정정책: 배경, 과정, 결과,” 이수훈 편, 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2009).

두에 대처할 준비가 되어 있다고 말하며 대화의 가능성을 열어 놓기도 했다.

2009년 10월 24일 북한 외무성의 리근 미국국장과 미국 국무부의 성 김 북핵담당 특사가 뉴욕에서 만났다. 20여 년간 타협과 결렬을 반복해 온 북미대화의 또 다른 시작이었다. 그리고 2009년 12월 8~10일 미국의 보즈워스 대북정책특별대표가 북한을 방문했다. 북미가 만나기 전인 2009년 10월 5일 중국의 원자바오총리가 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 회담을 했다. 양체즈 중국 외교부장은 한반도 비핵화를 이루는데 큰 진전이 있었다고 이 회담을 평가했다고 한다. 중국, 미국과 접촉한 후 북한은 평화체제와 평화협정을 의제화했다. 2010년 1월 1일 신년공동사설에서는 “조선반도의 공고한 평화체제를 마련하고 비핵화를 실현하겠다”고 밝혔다. 선 평화체제 후 비핵화로 읽히는 대목이다. 북한은 2005년 7월 22일 외무성 대변인 담화의 형식으로, “정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것이”라고 주장한 바 있다.⁵⁸⁾ 2010년 1월 11일 북한은 평화협정의 체결을 정전협정 당사국들에게 제의하면서, 평화협정의 체결을 위한 회담은 9·19공동성명에서 합의한 것처럼 별도로 진행될 수도 있고, 6자회담의 테두리 내에서 진행될 수도 있다는 유연한 입장을 보이기도 했다.

비핵화와 평화체제를 연계하는 북한의 전략은 미국 오바마 정부의 핵무기 없는 세상 정책에 대한 나름의 독해에 기초하고 있는 듯이 보인다. 2009년 5월 핵실험 이후 북한은 미국에게 핵군축과 CTBT의 규범을 한반도에 적용해야 한다고 요구했다. 북한은 “국제적인 핵군축, 핵철폐의 움

⁵⁸⁾ 한반도 평화체제 논의의 역사에 대해서는 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009).

직임"과 연계하여 "조선반도비핵화"를 추진하려 하고 있다. 한반도 비핵화는 동북아시아의 핵군축, 핵철폐와 직결된 문제라는 것이 그들의 주장이다. 미국은 2010년 4월 「핵태세보고서」에서 비확산의 의무를 준수하지 않고 있는 북한을 잠재적 적으로 설정하고 있지만, "지구적 핵전쟁의 위험은 감소했지만, 핵공격의 위험은 증가했다"는 표현에서 볼 수 있는 것처럼, 미국의 주 관심사는 핵물질에 대한 통제를 통해 핵확산을 막는 것이라고 볼 수 있다. 2010년 4월 12~13일 열린 '핵안보정상회의'는 핵안보(nuclear security)라는 '기묘한' 표현에서 볼 수 있듯이 '핵물질의 안전한 관리'가 가장 중요한 의제였다. 2010년 4월 9일 미국의 힐러리 클린턴 국무장관이 북한이 1~6개의 핵무기를 보유하고 있다고 발언한 것은, 미국이 북한의 핵을 사실상 인정하면서 핵확산만을 막겠다는 의지를 보인 것으로 해석될 수 있다. 따라서 만약 북한이 미국에게 NPT 복귀라는 선물을 줄 수 있다면,⁵⁹⁾ 북미 핵갈등이 새로운 차원으로 '전환'되는 한 계기가 될 수 있을 것으로 보인다. 북한이 2010년 4월 21일 핵무기의 과잉생산을 하지 않을 것이며, 비확산과 핵물질의 안전관리에 기여하겠다는 외무성 비망록을 발표한 것도 국제적 맥락에서 갈등의 전환을 염두에 둔 포석이라고 해석할 수 있다.⁶⁰⁾

남한정부의 선택이 핵문제의 향방을 결정하는 변수가 될 가능성이 높아지고 있다. 이명박 정부는 북한이 핵을 포기하면, 이라는 단서를 설정해 놓고, 남북한의 교류와 대화를 사실상 중단했다. 또한 이명박 정부의

59) 2005년 9월의 외무성 대변인 담화이기도 하지만, 북한은 미국이 경수로를 제공하는 즉시 NPT에 복귀하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.

60) 북한의 비망록에 대해 미국 백악관 대량파괴무기 정책조정관인 게리 세이모어는, 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없으며 한반도의 완전한 비핵화를 이루어야 한다는 미국의 정책은 분명하다는 입장을 밝혔다. 그는 미국이 북한에 대한 압박과 외교적 노력을 병행하는 '전략적 인내'를 발휘하고 있다고 말하기도 했다. 『한겨레신문』, 2010년 4월 23일.

‘비핵개방 3000’ 정책은 북한을 개발의 대상으로 생각하는 발전주의적 사고의 전형이기도 하다. 2010년 3월 천안함사건 이후 이명박 정부의 대북 강압정책이 강화되고 있다. 남북관계가 정지된 상태에서, 6자회담이 재개된다 하더라도, 이명박 정부가 북한의 선 핵포기를 고수한다면, 비핵화와 함께 평화체제가 의제화되는 것은 어려울 수도 있다. 이명박 정부는 「한반도 비핵화 공동선언」과 9·19공동성명에 대해 모호한 입장을 견지하고 있다. 만약 재개된 6자회담에서 합의를 도출하기 어렵게 된다면, 미국과 중국이 사실상 북한 핵무기의 ‘실존적 억지력’을 인정하면서 핵확산을 막기 위해 ‘공동관리’하는 형태의 미봉책이 장기화될 수도 있다. 북한이 자신의 ‘지정학적 이점’을 활용하여 미국과 중국 사이에서 등거리외교를 하고,⁶¹⁾ 남북관계는 단절되어 있는 상태가 만들어질 수도 있다는 것이다.

남한이 6자회담을 소집할 능력은 없지만, 6자회담이 재개된다면 6자회담과 같은 다자외교에서 영향력을 행사할 수 있는 ‘중견국가’(middle power)의 정체성을 가지고 있다.⁶²⁾ 만약 남한이 녹색·평화국가를 지향한다면, 국제적 맥락에서 핵군축과 핵폐기를 향한 흐름, 일본의 민주당 정부 등장 이후 활성화되고 있는 동북아 비핵지대화 구상, 그리고 한반도 비핵화와 관련된 논의에서 주도권을 행사할 수도 있다. 만약 북한에 급변사태가 발생할 경우에도 국제적으로 통일의 정당성을 확보할 수 있다. 물론 남한의 녹색·평화국가 구상에 대해 북한이 반응하지 않을 수 있다. 그러나 약탈·군사국가와 소통하려는 노력이 남한에게 손실을 야기하지는 않을 것이다. 최소한 남한 내부의 진화를 가능하게 할 뿐만 아니라 세력균형정책보다는 평화의 가능성을 높일 수 있다. 한반도 평화체

61) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).

62) 김치욱, “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점,” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2009).

제의 의제화 자체가 쟁점이지만,⁶³⁾ 남한정부가 적극적으로 비핵화와 평화체제의 연계를 의제화하는 것이 비용/편익의 관점에서도 유용할 수 있다. 이를 위해서는 이 의제화에서 발생할 수 있는 쟁점에 대한 나름의 해결책을 가지고 있어야 한다.

2. 한반도 평화체제의 쟁점

한반도 평화체제는 1953년 정전체제의 대체물이다. 북미가 평화체제를 의제화하려 하고 있지만, 전임 노무현 정부와 달리 이명박 정부의 입장은 불분명하다. 전쟁이 일시적으로 중단된 상태인 정전체제의 새로운 체제로의 전환이 필요한가, 라는 질문에 대해 아니오와 예로 나누어질 수 있다. 정전체제 또는 분단체제의 유지에 이해관계를 가지는 정치사회세력들은 분단체제의 재안정화를 선호할 것이다. 예를 들어, 한미동맹의 유지·강화에 이해관계를 가지는 이익집단들이 연루되어 있다. 만약 평화체제가 한미동맹의 유연화를 결과한다면, 평화체제의 의제화에 강한 반대세력이 될 것이다. 북한을 적으로 유지해야만 이익을 얻을 수 있는 정치사회세력도 같은 의사를 보일 것이다.

반면 정전체제의 새로운 체제로의 전환을 생각하는 좌우파 정치사회세력들도 존재한다. 보수우파 가운데는 북한의 붕괴 가능성을 고려하며 ‘흡수통일’을 지향하는 세력이 있다. 만약 한반도에 이해관계를 가지고 있는 패권국가 미국과 잠재적 패권국가 중국이 분단의 평화적 관리를 선

⁶³⁾ 예를 들어 다음과 같은 주장이 있다. “우리는 평화가 반드시 평화체제라는 제도로 인해 확보되는 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 제도 이외에도 힘, 이해관계, 관념 등도 중요한 역할을 할 수 있는 것이다. 힘과 경제력이 뒷받침되고, 우리가 상대에게 매력 있게 보일 때 평화란 제도적 보장 장치 없이도 자연스럽게 올 수 있는 것이다.” 최영중, “평화체제에 대한 이론적 검토와 한반도 평화체제,” 2005년도 한국국제정치학회 연례학술회의.

호한다면, 흡수통일을 추구하는 이른바 ‘통일외교’와 충돌할 수도 있다. 진보좌파 가운데는, 정전체제 극복의 대안으로 ‘국가연합’을 제시하는 세력이 있다. 남북의 협력을 기반으로 한반도를 포함한 동북아질서의 지각변동을 시도하는 입장이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 그러나 흡수통일과 국가연합 모두 정전체제를 대체하는 현실적 대안이라고 보기는 힘들다. 두 대안 모두 중간단계를 결여한 비약일 수 있기 때문이다. 따라서 정치적 다수의 동의를 얻기 어려울 것이다.

정전체제를 대체하는 새로운 체제의 필요성을 주장하는 정치사회세력들에게 정전체제의 평화체제로의 대체는, 너무 앞서 가지 않는 현실적 대안일 수 있다. 뿐만 아니라 평화체제는 지금—여기서 흡수통일과 국가연합에 동의하지 않는 국내적 좌우파는 물론 국제적 행위자를 설득할 수 있는 의제기도 하다. 그러나 평화체제로 가는 길에는 국내적으로, 국제적으로 논의해야만 하는 피해갈 수 없는 쟁점들이 있다. 이 쟁점들의 조정과정이 평화체제를 둘러싼 협상의 주요 내용이 될 것이다. 주요 쟁점들을 살펴보자.

첫째, 평화체제는 남한과 북한, 북한과 미국이 서로 더 이상 적과 위협이 아닌 상태다. 따라서 평화체제 협상과정에서 적과 위협에 기초한 안보담론의 변경이 요구된다. 평화체제 논의는 안보담론의 평화담론 내지는 평화지향적 안보담론으로의 전환과정일 수밖에 없다. 안보담론의 법적 장치들인 남한의 헌법 3조 영토조항이나 국가보안법 그리고 북한의 조선로동당 규약 등의 수정도 불가피할 것이다.

둘째, 평화체제와 비핵화의 관계다. 이명박 정부는 집권 초기 비핵화가 이루어지면 북한에 대한 대규모 경제적 지원을 하겠다는 비핵개방

64) 박세일, “한반도 위기의 본질과 선진화포용 통일론”; 백낙청, “포용정책 2.0버전이 필요하다,” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』, 2009 화해상생마당.

3000 구상을 밝힌 바 있다. 선 비핵화 후 평화체제로 임할 수 있는 정책 대안이다. 그러나 북한과 미국의 협상과정에서 비핵화와 평화체제는 9·19공동성명에 명시된 것처럼 동시 과정으로 의제화되고 있는 것처럼 보인다. 그렇다면 누군가의 ‘양보’가 필요하다. 남한정부가 비핵화와 평화체제의 동시 진행에 동의하지 않는다면 한반도 평화체제 논의는 가장 큰 장벽을 만나게 될 것이다.

셋째, 평화체제의 내용과 형태도 논란의 대상이 될 것이다. 평화체제(peace regime)는 평화라는 이슈영역에 만들어진 규범, 규칙, 원칙, 절차 등과 같은 제도의 집합이라고 할 수 있다. 핵심 구성요소는 전쟁의 종료를 선언하는 평화조약이다. 쟁점은 평화조약이 각 국가에서 비준을 요구하는 강제성이 있는 형태가 될 것인지의 여부다. 다른 쟁점은, 평화조약의 서명국이 누가 될 것인지의 여부다. 2007년 노무현 대통령과 김정일 위원장의 10·4공동선언에서는 3자 또는 4자의 정상이 참여하는 종전선언에 대한 언급이 있었다. 1953년 정전협정에 유엔과 중국과 북한이 서명했다는 점을 생각할 때, 논란을 야기할 수 있는 표현이었다. 남한이 정전협정에 참여하지 않았기 때문에 평화조약의 당사자가 될 수 없다는 주장은 적절하지 않다. 남한은 연합군의 형태를 취했던 유엔군의 일원이었고, 무엇보다도 북한이 정전협정을 위반했다고 문제제기를 하곤 했던 당사자이기 때문이다. 일반적으로 정전협정의 당사자와 평화조약의 당사자는 일치하지 않는다. 그렇다면, 평화조약은 최소한 남북미, 그리고 여기에 중국이 참여하는 방식이 될 가능성이 있다. 9·19공동성명도 6자회담과는 별도의 한반도 평화포럼을 통해 평화체제를 논의하는 방식을 제안하고 있다. 역사적으로 북한은 평화협정의 당사자를 미국으로 제한하려 했다.⁶⁵⁾ 그러나 남한의 남북당사자주의와 북한의 북미당사자주의를

⁶⁵⁾ 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18

넘어서기 위해서는 보다 많은 국가의 참여하는 평화조약을 생각해 볼 필요가 있다.

넷째, 비핵화 평화체제가 함께 논의될 때 비핵화의 의미를 둘러싼 논쟁이 예상된다. 북한은 미국 오바마 행정부의 ‘핵무기 없는 세상’ 정책 이후 “조선반도 비핵화”를 북핵만의 폐기가 아니라 한미동맹에 의해 남한에 제공되는 미국의 핵우산 및 동북아 차원의 핵군축 및 핵철폐와 연계하고 있다. 비핵화의 의미를 둘러싸고 북미는 물론 한미와 남북한 사이에도 이견이 표출될 가능성이 있다. 북한의 핵개발이 한미동맹의 군사력에 대응하는 정책이라면, 북한이 추구하는 비핵화는 한반도에서 핵의 반입과 반출을 금지하는 ‘비핵지대화’의 성격을 가지고 있다.⁶⁶⁾ 따라서 한미동맹에 대한 근본적 문제제기도 불가피할 것이다. 한미동맹의 법적 기초인 「한미상호방위조약」에는 북한의 위협이 명시되어 있지 않지만, 한미동맹은 북한을 적과 위협으로 설정해 왔다. 미군이 한국에 주둔하는 이유도 북한의 위협 때문이었다. 평화체제 논의에서 한미동맹과 북한이 중국과 맺고 있는 군사동맹의 형태변환 또는 폐기가 의제화될 수 있다.

핵에너지의 평화적 이용권은 비핵화와 연관된 또 다른 쟁점이다. 북한

집 제2호 (2009).

⁶⁶⁾ 한반도 비핵화를 동북아 비핵지대화와 연계하는 것도 평화체제 구축과 관련된 과제다. 최근 ‘한반도 비핵화-동북아시아 비핵지대-핵 없는 세상’을 연결하는 ‘3차원 비핵화’도 논의되고 있다. 한반도 비핵화를 북한 비핵화가 아니라 동북아 비핵지대화로 확장하자는 주장이다. 동북아 비핵지대화는, 비핵국가인 남한, 북한, 일본에 대한 핵보유국 미국, 중국, 러시아가 소극적 안전보장을 제공하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 2009년 11월 23일 핵군축 및 비확산을 위한 의원 네트워크(PNND) 한국위원회가 주최한 『한반도 비핵화와 동북아 비핵지대를 위한 한일국제회의』 자료집 참조. 다른 지역의 비핵지대화와 관련하여서는, A. Acharya and J. Boutin, “The Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty,” *Security Dialogue*, vol.29, no.2 (1998) ; J. Redick, “The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America,” *International Organization*, vol.35, no.1 (1981) 참조.

은 9·19공동성명에서 볼 수 있는 것처럼 경수로 제공을 요구하고 있고, 우리나라농축을 통해 핵에너지를 사용하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 남한은 2014년 만료되는 한미 원자력협정 개정협상을 시작하려 하고 있다. 1974년 체결된 한미 원자력협정은 사용 후 핵연료의 재처리를 제한하고 있다. 남한은 건식처리 공법인 ‘파이로프로세싱’(pyro-processing)은 핵물질을 분리할 수 없기 때문에 재처리가 아닌 재활용이라고 주장하면서, 사실상 재처리의 권리를 확보하려 하고 있다. 북한의 우리나라농축과 남한의 재처리는 「한반도 비핵화 공동선언」 위반이다.

다섯째, 평화체제가 만들어진다고 할 때 정전협정을 관리하고 있는 유엔군사령부의 존폐여부도 쟁점이 될 것이다. 유엔군사령부의 성격과 관련하여, 유엔군사령부가 유엔의 보조기관이라는 견해와 유엔군은 미국을 중심으로 한 참전국들의 연합군이라는 견해가 대립하고 있다. 전자라면 유엔군사령부는 유엔 안전보장이사회의 결의로 해체되는 것이고, 유엔군사령부가 한미연합군으로 해석하는 후자의 입장에 서면 평화협정 체결 이전에도 유엔군사령부를 해체할 수 있다.⁶⁷⁾ 평화체제와 관련하여, 유엔군사령부를 대체하는 새로운 평화관리기구를 만들 것인가 아니면 유엔군사령부를 존속시키면서 새로운 평화관리의 임무를 부여할 것인가를 둘러싼 논쟁이 전개되고 있다.⁶⁸⁾

여섯째, 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력의 관계설정도 논의될 수 있다. 동북아에는 유럽과 달리 양자동맹—한미동맹, 미일동맹, 북중동맹—이 군사협력의 지배적 형태다. 공동안보를 지향하는 한반도

67) 정태욱, 『한반도 평화와 북한인권: 법철학적 기록』 (파주: 한울, 2009). 정태욱은 유엔군사령부의 정식명칭이, United Nations Command가 아니라 미국 지휘하의 ‘통합사령부’(Unified Command)라는 점을 지적하고 있다.

68) 유엔군사령부의 존속을 주장하는 세력들은, 한국군이 전시작전통제권을 미국으로부터 환수했을 때 유엔군사령부가 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사할 수도 있음을 암시하는 발언들을 하고 있다는 점도 지적될 필요가 있다.

평화체제는 최소한의 동북아 다자간 안보협력에 의해 담보되지 않는다면, 지속가능성이 훼손될 수밖에 없다. 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력은 선후관계의 문제가 아니라 한반도 평화체제를 매개로 동시적으로 진행되는 사안이 될 필요가 있다.

3. 녹색·평화국가의 길

한반도 평화체제의 구축과정에서 다루어야 할 또 다른 쟁점들이 ‘군축’과 ‘남북관계의 정의’를 둘러싼 논쟁이다. 공포의 균형이 부활할 수도 있고, 한반도와 동북아에서 새로운 평화과정이 시작될 수 있는 이 지각변동의 정세에서, 녹색·평화의 길을 가고자 하는 세력들은 무엇을 할 수 있을 것인가. 민주화와 탈냉전 이후 남한의 국내정치는 한반도를 포함한 동북아 국제정치의 향방을 결정하는 핵심 변수의 역할을 하고 있다. 한반도 평화체제를 둘러싼 논의도 예외는 아니다. 남한 내부에서 평화체제를 둘러싼 쟁점에서 ‘실현가능성’을 고려한 단계를 설정하고 합의를 도출할 수 있을 때, 국제적 수준에서 평화체제에 대한 합의가 가능할 것이다. 따라서 한반도 평화의 길을 둘러싼 국내에서의 담론투쟁이 가지는 파급효과를 고려해야 한다.

무엇을 할 것인가는 세 수준에서 생각해 볼 수 있다. 지구적 수준과 동북아 수준과 남북한 수준이다. 각 수준을 관통하는 실현가능한 연대의 원칙으로 우리가 제시할 수 있는 것은 두 가지다. 하나는, ‘반전·반핵·평화의 원칙’이다. 다른 하나는, 평화적 방법에 의한 평화의 원칙이다. 소극적 평화의 원천인 반전의 원칙과 더불어 우리는 사람의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 적극적 평화를 실현할 수 있어야 한다.

첫째, 미국 오바마 행정부의 핵무기 없는 세상 정책은 평화담론을 지구적 수준에서 재구축할 기회를 제공하고 있다. 물론 핵무기 없는 세상

정책이 더 이상 핵무기가 미국의 안보에 도움이 되지 않는다는 현실인식의 반영임을 부정할 수는 없다. 그럼에도 핵무기 없는 세상 정책은 보편적 차원에서 반핵·평화의 원칙을 실현할 수 있는 계기를 제공하고 있다. 남한의 국가와 시민사회는, 평화지향적 국가의 네트워크 구축과 지구시민사회 내에서 평화지향적 정치사회세력의 연대를 통해 평화권을 국제인권의 하나로 만들어 갈 수 있도록 노력해야 한다.

둘째, 한반도의 평화를 위해 남한의 국가와 시민사회는 현실주의적 세력균형론에 얽매어 있는 두 대안인 자주냐 동맹이냐를 넘어서서 동북아 수준에서 냉전체제의 해체를 유도하고 동북아 구축과 비핵지대화를 실현할 수 있는 동북아 다자간 안보협력체의 건설을 의제화할 수 있어야 한다. 동북아 다자간 안보협력체는 한반도 평화체제의 구축을 위한 국제적 조건이다. 한반도 핵문제의 해결을 위한 6자회담은 동북아 수준에서 다자간 안보협력체를 구축할 수 있는 기회로 활용되어야 한다.

셋째, 남북관계 수준에서는 이른바 6·15담론에 대한 비판적 성찰이 필요하다. 하나는 기능적 접근이 정치군사적 협력을 결과하지 않을 수 있다는 것이다. 북한의 핵실험은 기능적 접근의 한계를 보여주고 있다. 다른 하나는 보다 근본적인 것으로 남북관계의 화해와 협력이 진행될수록 남한은 비용을 북한은 체제의 붕괴를 고민할 수밖에 없다는 것이다. 달리 표현하면 통일을 이야기하면 할수록 누가 통일의 주체가 되어야 하는가라는 문제가 발생하게 된다는 것이다. 남북관계의 딜레마를 극복하는 유일한 방향이 한반도 평화체제의 구축이다. 국가 대 국가의 관계로 참여할 수밖에 없는 평화체제 이후는 열린 선택으로 남겨둘 수 있을 것이다.

마지막으로 지속가능한 한반도 평화를 위해서는 남북한 각 국가 내부의 체제전환이 필수적임을 다시 강조한다. 녹색·평화국가론은 이 지점에 주목한다. 남북한 두 국가가 군비증강을 중단하고 적극적 평화를 실

현할 수 있어야 한다는 것이다. 북한의 핵무장은 북한 주민의 삶의 질을 악화시키는 행위다. 가용한 자원의 배분에서의 우선성 문제만을 지적하는 것이 아니다. 북한의 핵무장은 주민의 평화와 녹색에 대한 감수성을 심각하게 훼손한다. 뿐만 아니라 역지의 상호작용을 통해 만들어지는 군사적 긴장은 한반도를 포함한 동북아에서 군산복합체의 입지를 강화하고, 평화지향적 세력의 입지는 약화시킨다. 남한에서는 무엇보다도 평화와 녹색 그리고 복지를 연계하는 정치적 기획이 필요할 것이다. 이를 기초로 남북한의 기능적 교류에서, 그리고 북한에 대한 개발지원에서 녹색·평화의 가치를 공유할 수 있어야 한다.

IV. 결론에 대신하여: 녹색·평화의 철학

국가형태는 국가의 안과 밖의 요인에 의해 결정된다. 남북한의 국가형태가 남북관계를 규정하는 것처럼, 남북관계는 남북한 국가형태의 변동을 야기할 수 있다. 남북관계는 발전·안보국가 대 발전·안보국가의 관계에서, (발전주의적) 녹색·안보국가 대 약탈·군사국가의 관계로 변형되었다. 한반도 핵문제는 새로운 국가형태가 상호작용하면서 나타난 사건이라고 할 수 있다. 남북한 국가형태의 비대칭적 변화는 남북관계의 내용과 형태를 결정함에 있어, 남한의 자율성 제고의 효과를 생산했다. 남한 국내정치가 남북관계를 결정하는 변수로서 그 역할이 제고되었다는 것이다. 발전·안보국가의 대안으로 제시되는 국가형태인 녹색·평화국가론은 남북한 국가형태의 변화가 한반도에서 지속가능한 평화, 즉 한반도 평화체제의 형성을 위한 조건임을 강조한다. 국가형태의 변화를 통해 남북관계를 포함한 국제질서의 변화를 추동하는 것이다.

즉 녹색·평화국가론의 철학적 기초는 ‘변화를 통한 접촉’이다. 녹색·

평화가 ‘나’의 변화에서 출발하는 것처럼, 녹색·평화국가론은 개별국가의 행동에서 촉발되는 국제질서의 변화에 주목한다. 선 변화는, 타자를 관용할 수 있는 차이의 철학의 기초다. 추상적인 이 철학적 원칙들이 현실의 국제정치에 투사되는 모습을 일본의 국제정치학자 사카모토 요시카즈(坂本義和)는 다음과 같이 서술하고 있다.

북한측의 전쟁 공포를 가라앉히고 한반도의 전쟁 위험을 최소한으로 줄이기 위해서는, 비대칭적인 우위에 선 미국과 한·일이 먼저 긴장완화의 이니셔티브를 취하는 것이 불가결하다. 대개 비대칭적인 사회관계에서 약자는 굴종하거나 교활하고 불법적인 수단으로 호소하는 것 말고는 선택지가 없으며, 관계개선의 이니셔티브는 강자가 먼저 취하는 것이 당연하다. 현재 미국은 ‘먼저 북한이 비핵화를 실행하라, 그러면 휴전협정에서 평화협정으로의 격상 등을 진전시켜 궁극적으로는 북미관계 정상화로 나아갈 것이다’라고 공식적으로 주장하고 있는 듯하나, 이는 우선순위가 거꾸로 된 것이다. 먼저 미국이 북미관계 정상화나 평화협정 체결을 보장함으로써 북한이 비핵화를 용이하게 하고, 상호 군축을 진행하는 식의 길을 택해야 한다. 또 전쟁을 상정하여 연중행사처럼 실시하는 한미합동군사훈련을 조속히 축소해야 한다.⁶⁹⁾

북한에 대한 오리엔탈리즘적 사고가 있기는 하지만, 차이의 철학에 기초하여 국제정치의 현실을 읽고 있다.⁷⁰⁾

⁶⁹⁾ 사카모토 요시카즈, “21세기에 ‘동아시아 공동체’가 갖는 의미,” 『창작과 비평』, 146호 (2009년 겨울).

⁷⁰⁾ 일본인 납치문제가 북일관계에서 다른 쟁점을 덮고 있는 상황에서도 사카모토 요시카즈는 다음과 같이 발언하고 있다: “자신의 아이가 납치된 것을 비인도적이라고 분노한다면, 굶주리는 북한 아이들에게 일본에서 남은 쌀을 보내기를 거부하는 것은 비인도적이지 않은가”라고 강한 비판을 신문에 쓴 적이 있다. 그 후 그들은 격렬한 비난의 편지를 보내왔다. 그래서 필자가 다시 ‘설령 보낸 쌀이 군용으로 사용된다고 해도 북한에 쌀을 보내지 않으면 군 이외의 어린이나 민간인에게 가야 할 쌀이 더 줄어들 뿐이지 않은가’라고 하자 더 이상의 반론이 없었다.”

녹색·평화국가론의 시각에서 한반도의 문제를 본다는 것이, 현실에 기초하지 않은 이상은 아니다. 녹색·평화는 이익과 권력과 같은 현실의 개념을 넘어서려는 초월적 담론이 아니다. 두 가지 측면에서 그렇다. 첫째, 녹색·평화국가론은 우리사회의 지속가능성에 대한 고려에서 비롯된 것이다. 지속가능성에 대한 해석이 다르다면, 이익과 권력을 둘러싼 쟁투는 불가피하다. 그러나 발전·안보담론의 한계에 대한 합의는 있는 듯하다. 녹색·평화가 시민권을 획득하게 된 이유다. 즉 우리의 현실 속에서 발아하고 있는 국가형태의 싹을 구체화하려 한다는 점에서 녹색·평화국가론은, 현실주의와 이상주의의 대립을 넘어서 ‘비판적 현실주의’라고 할 수 있다. 둘째, 연속선상에서, 타자를 대화의 상대로 인정하고, 평화적 방법에 의한 평화를 추구하며, 녹색적 가치를 담은 지원을 생각하는 녹색·평화의 사유가 이익과 권력의 기초일 수 있다. 예를 들어 미국 오바마 정부의 핵무기 없는 세상 정책은 인류보편의 가치를 지향하는 것처럼 보이지만, “최초의 핵테러리즘”⁷¹⁾ 국가였던 미국이 핵공격의 대상이 될 수도 있다는 인식에서 비롯된 것임을 부정할 수는 없을 것이다. 실현가능한 한반도 평화체제를 구상하고 그 길에 이르는 단계들을 만들어 가고자 하는 정치사회세력에게 녹색·평화국가론은 유용한 이론적 기반이 될 수 있을 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 23일 / 수정: 2010년 5월 19일 / 게재확정: 2010년 5월 31일

⁷¹⁾ J. Gerson, *Empire and the Bomb: How the US Uses Nuclear Weapons to Dominate the World* (London: Pluto Press, 2007).

【참고문헌】

- 구갑우. 『비판적 평화연구와 한반도』. 서울: 후마니타스, 2007.
- _____. 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』. 서울: 후마니타스, 2008.
- _____. “한반도적 맥락의 비판적 평화·안보담론: ‘평화국가담론’ 재론.” 『한국과 국제정치』, 제24권 제3호 (2008).
- 구갑우·안정식. “김영삼·클린턴 정부 시기의 한미관계: 북한 위협의 상수화와 미국식 자본주의의 수입.” 『역사비평』, 통권 88호 (2009).
- 김봉호. 『위대한 선군시대』. 평양: 평양출판사, 2004.
- 김철우. 『김정일장군의 선군정치』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 김치욱. “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2009).
- 녹색성장위원회. 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』. 2009.7.
- 다니엘 바이먼 외. 이옥연 옮김. 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』. 서울: 사회평론, 2004.
- 더글러스 러미스. 김종철·이반 옮김. 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』. 대구: 녹색평론, 2006.
- 라인홀트 니버. 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』. 서울: 문예출판사, 1992.
- 바람과 물 연구소 편. 『한국에서의 녹색정치, 녹색국가』. 서울: 당대, 2002.
- 박명규. “남북관계와 비대칭적 분단국체제론.” 『통일과 평화』, 창간호, 2009.
- _____. “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언.” 서울대 통일평화연구소 창립 4주년기념 심포지엄 기조발제. 2010.4.26.
- 박상철·김창규. 『북한의 환경보호관계법제』. 북한법제분석 95-2. 한국법제연구원.
- 박세일. “한반도 위기의 본질과 선진화포용 통일론.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당.
- 박순성. “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선.” 박재규 편. 『새로운 북한읽기를 위하여』. 서울: 법문사, 2004.
- 박승호. “박정희 정부의 대미 동맹전략: 비대칭동맹 속의 자주화.” 서울대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문. 2009.
- 백낙청. 『분단체제 변혁의 공부길』. 서울: 창작과비평사, 1994.
- 백낙청. 『흔들리는 분단체제』. 서울: 창작과비평사, 1998.

- 백낙청. “포용정책 2.0버전이 필요하다.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당.
- 사카모토 요시카즈. “21세기에 ‘동아시아 공동체’가 갖는 의미.” 『창작과 비평』, 146호 (2009).
- 서동만. 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』. 서울: 선인, 2005.
- 손호철·전제성. “세계화에 대한 동아시아 발전국가의 대응 비교연구: 1997년 경제위기에 대한 한국과 인도네시아의 대응.” 손호철·김원 역음. 『세계화와 한국의 국가-시민사회 II』. 서울: 이매진, 2009.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 와다 하루키. 서동만·남기정 옮김. 『북조선』. 서울: 돌베개, 2002.
- 이근관. “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰.” 『인권평론』, 창간호, 2006.
- 이근욱. 『왓츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』. 파주: 한울, 2009.
- 이수형. “노무현 정부의 동맹재조정정책: 배경, 과정, 결과.” 이수훈 편. 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2009.
- 이정철. “북한의 경제발전론 재론: 1960년대 경제조정기제의 변화를 중심으로.” 경남대 북한대학원 역음. 『북한현대사 1』. 서울: 한울, 2004.
- 이정철. “북핵의 진실 게임과 사즉생의 선군정치.” 경남대 북한대학원 역음. 『북한 연구의 성찰』. 파주: 한울, 2005.
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009).
- 장달중·이정철·임수호. 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』. 서울: 서울대출판부, 근간.
- 전철환. “수출·외자 주도 개발의 발전론적 평가.” 김병태 외. 『한국경제의 전개과정』. 서울: 돌베개, 1981.
- 정민걸. “4대강사업을 멈추면 살아날 것들.” 『창비주간논평』, 2010.4.14.
- 정태욱. 『한반도 평화와 북한인권: 법철학적 기록』. 파주: 한울, 2009.
- 조동준. “안보위협에 대처하는 중소국의 선택.” 『세계정치』, 제30집 1호 (2009).
- 최영중. “평화체제에 대한 이론적 검토와 한반도 평화체제.” 2005년도 한국국제정치학회 연례학술회의.
- 토다 기요시. 김원식 옮김. 『환경학과 평화학』. 대구: 녹색평론사, 2003.
- 함택영·백창재·구갑우. “국제관계.” 김세균·박찬욱·백창재 편. 『정치학의 대상

- 과 방법』. 서울: 박영사, 2005.
- 함택영 · 서재정. “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형.” 경남대 북한대학원 엮음. 『북한군사문제의 재조명』. 파주: 한울, 2006.
- 허문영 외. 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 『문화일보』, 2010년 5월 26일.
- 『민주조선』, 1991년 3월 17일.
- Acharya, A. and J. Boutin. “The Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty.” *Security Dialogue*, vol.29, no.2 (1998).
- Barash, D. and C. Webel. *Peace and Conflict Studies*. London: Sage, 2002.
- Caporaso, J. ed. *The Elusive State: International and Comparative Perspective*. London: Sage, 1989.
- Cox, R. Production. *Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press, 1993.
- Der Derian, J. “The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard,” in D. Campbell and M. Dillon, eds. *The Political Subject of Violence*. Manchester: Manchester University Press, 1993.
- Evans, P. “Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State.” *Sociological Forum*, vol.4, no.4 (1989).
- P. Evans. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Evans, P., D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Gerson, J. *Empire and the Bomb: How the US Uses Nuclear Weapons to Dominate the World*. London: Pluto Press, 2007.
- Gill, S. ed., *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Hall, R. and T. Biersteker, eds. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Hobson, J. *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

- Jessop, B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity, 2002.
- Keohane, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Mearsheimer, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- Moravcsik, A. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*, vol.51, no.4 (1997).
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Redick, J. "The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America." *International Organization*, vol.35, no.1 (1981).
- Rupert, M. and H. Smith, eds. *Historical Materialism and Globalization*. London: Routledge, 2002.
- Sagan, S. and K. Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.
- Strange, S. *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. London: Pinter, 1988.
- B. McSweeney. *Security, Identity, and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Waltz, K. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

Abstract

A Theory of Green-peace State and Peace Regime on the Korean Peninsula: Forms of States and Inter-Korean Relations

Koo, Kab-woo(University of North Korean Studies)

This paper attempts to outline an agenda for peace regime on the Korean peninsula based on theoretical reviews for the forms of states and inter-Korean relations from the perspective of green-peace state which has gained grounds as a viable alternative to the developmental security states that North and South Korea have pursued. In the South-North relations context, the developmental security states of the two Koreas first formulated a conflicting and cooperating, which took its course of transformation as the South evolved into a (developmental) green-security state while the North became a predatory military state. At the point of disputes, this paper analyzes the Korean Peninsula peace regime's relationship with denuclearization ; its contents and form of the regime ; the security discourses in transition ; as well as the peace regime vis-à-vis the South Korea-US alliance ; the UN Command and multilateral securitycooperation in Northeast Asia. In conclusion, the path toward green-peace states and it's philosophical foundations.

Keyword: Green state, Peace state, State forms, Theory of the State Actions, Inter-Korean relations, Denuclearization, Peace regime on the Korean Peninsula

구갑우

현재 북한대학원대학교 교수·경남대 극동문제연구소 기획실장으로 재직 중이다. 주요 저서로, 『비판적 평화연구와 한반도』(2007), 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』(2008), 『유럽통합의 정치와 신자유주의적 통신정책』(2007) 등이 있다.

녹색평화의 시각에서 본 남북경협과 대북지원

김영운(통일연구원 선임연구위원)

국문요약

이 글에서는 남북관계의 새로운 시도로 제시되고 있는 ‘녹색평화’의 의미를 남북경협과 대북지원의 차원에서 살펴보고 있다. 구체적으로는 녹색평화창출을 위해 남북경협 및 대북지원을 어떤 방향으로 추진하고 그 내용과 전략을 어떻게 가져가야 할 것인지를 제시하고 있다. ‘녹색평화’와 관련된 남북경협은 저탄소 녹색성장을 기본방향으로 삼고, 남한 정부가 주체가 되어 북한 주민의 삶과 밀접한 방향으로 추진하되, 그것이 ‘녹색평화’를 창출하는 일에 한 걸음 더 다가갈 수 있도록 하는 것이 중요하다. 남북경협과 대북지원의 세부적인 추진 사업에는 재생 에너지 협력사업, 농업생산 기반조성, 산림복구, 비무장지대 일원의 평화경제사업, 자전거 생산을 포함한 산업분야에서의 협력 등을 들 수 있다. 그러나 이를 실질적으로 추진하기 위해서는 남북한 공히 이를 위한 실질적인 조치가 단행되어야 하며, 정책 및 제도개혁과 함께 국제사회의 대북 요구사항이 수용되어야 할 것이다. 이보다 더 중요한 것은 남북관계의 획기적 개선이 이루어져야 할 것이라는 점이다.

주제어: 녹색평화, 남북경협, 대북지원, 개발지원, 재생에너지, 산림복구비무장지대, 남북관계

I. 문제제기

우리 사회에 새롭게 휘몰아치는 단어: 녹색. 이전 안 붙어 다니는 곳이 없다. 녹색성장, 녹색교통, 녹색관광, 녹색웰빙... ‘녹색’은 공공과 상업분야의 전면에 자리 잡아 정부기관의 브랜드 가치나 기업의 이미지 상품으로 개발되고 있다. 왜 이렇게 갑자기 녹색이 부상하게 되었을까. ‘녹색’의 의미가 사용하는 주체에 따라 크게 다를 것임에도 불구하고 녹색을 지향하는 의지는 가히 새로운 하나의 패러다임으로 자리 잡을 기세다. 녹색물결이 모든 것을 자신으로 빨아들이는 가운데, 드디어 평화에도 녹색을 달았다.

남북관계에 ‘녹색’과 ‘평화’가 하나의 단어로 나란히 붙어 사용되기 시작한 것은 극히 최근이다. 본인에게는 평화에 녹색을 입힌 것은 평화창출과 정착을 지향하는 남북관계를 새로운 차원에서 추진해야 할 것이라는 필요성과 당위성에서 비롯된 것으로 비쳐진다. 즉 ‘녹색평화’는 핵이 없는 한반도를 평화창출의 기본과제로 삼으면서, 남북협력을 생태환경변화에 부합하는 방향으로 이끌어내야 할 것이라는 인식에서 연유한 것으로 판단된다.¹⁾ 특히, 최근 개최의 필요성이 제기되고 있는 제3차 남북정상회담에서 21세기 한반도 미래전략을 관통하는 의제로서 ‘녹색평화’가 제시되고 있는 것으로 평가된다.

본인은 이 글에서 ‘녹색평화’에 대한 거창한 담론(discourse)을 전개할 생각은 없다. 그 보다는 남북관계의 새로운 시도로 제시되고 있는 ‘녹색평화’의 의미와 가치를 지지하고, 남북 경제협력과 대북지원의 차원에서

1) 박명규, “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언 구상,” 『지속가능한 대북정책 모색』, 민족화해협력범국민협의회 주최 학술회의 (2009년 12월 16일).

‘녹색평화’를 살펴보고자 한다. 바꾸어 말해 녹색평화창출을 위해 남북경협 및 대북지원을 어떤 방향으로 추진하고 그 내용과 전략을 어떻게 가져가야 할 것인지를 논의하는 것이 이 글의 목적이다.

논의에 앞서 한 가지 언급하고 싶은 것은 녹색평화창출을 위한 남북경협과 대북지원이 기본적으로 북한과의 교류협력을 전제하고 있다는 점이다. 만약, 녹색평화창출과 관련된 남북경협과 대북지원이 국제정치 및 남북관계 차원의 북핵문제 해결을 전제로만 가능하다면 이 글 속에 담긴 논의는 별의미가 없을 것이다.

먼저 한반도 녹색평화의 창출이 경제적 차원에서 갖는 의미를 살펴보고, 녹색평화 창출을 위한 경제협력과 대북지원 방안을 제시하고자 한다.

II. ‘녹색평화’와 남북 경제협력 문제

1. 왜 ‘녹색평화’인가?

‘녹색평화’는 현재와 같은 교착·정체된 남북관계에서 돌파구를 모색하려는 차원에서 찾아낸 화두다. 국제차원의 대북 제재 아래에서도 북미 대화와 중국 원자바오 총리의 방북(2009.10.4~6)에 따르는 북·중 관계의 변화, 일본 하토야마 총리의 대북협상 의지천명, 2010년 김정일 위원장의 중국 방문이 이루어질 경우, 북한의 6자회담 복귀 가능성²⁾ 등, 새롭게 조성되고 있는 한반도 국제환경에 부응, 새롭게 추진해야 할 남북관계의 방향제시적 의미를 담고 있다.

2) 북한은 조건부 6자회담 참여입장을 표명, “조미회담결과를 보고 다자회담을 진행할 용의,” “다자회담에는 6자회담도 포함”되어있다는 입장을 제시. 2009년 김정일 위원장의 발언을 중앙통신을 통해 보도.

남북한 내부에서 보이고 있는 ‘심층적 변화의 흐름’도 ‘녹색평화’ 추진의 바탕이 된다. 구체적으로 북한이 현재 당면한 극심한 경제적 어려움과 가치 및 생활양식에서의 대남 이질성과 비대칭성의 심화는 궁극적으로 한반도 평화공존의 파괴적인 결과를 가져올 수 있다는 우려를 자아내고 있다. 이와 같은 우려가 새로운 관점에서의 평화창출을 분출하는 힘으로 작용하고 있다. 그것이 바로 ‘녹색평화’다. 남북한이 앞으로 이루어내어야 할 관계정립의 창조적 화두라고 할 것이다. 그러나 최근 전개되고 있는 ‘천안함’ 침몰사태와 같은 남북관계와 국제정치 환경은 이와 같은 논의의 실마리를 찾는 데 큰 어려움을 주고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 ‘녹색평화’는 남북관계를 새롭게 정립하는 데 있어 이정표로서 역할하기에 충분할 것으로 판단된다.

2. ‘녹색평화’란 무엇인가?

녹색평화(Green Peace)의 기본적 목표는 한반도의 비핵화다.³⁾ 이는 1992년 체결된 ‘한반도 비핵화선언’, 더 나아가서는 오바마의 “핵 없는 세계 구상”⁴⁾과도 통한다. 이런 점에서 ‘녹색평화’는 국제사회의 흐름을 수

3) 박명규는 녹색평화를 ‘비핵화’의 강한 의지를 내포하는 개념으로 규정하면서도 이것이 일방적인 북한 차원에 머무르지 않고 한국사회의 보편적인 비핵화의 의지임을 천명하는 것임을 밝히고 있다. 다시 말해 “녹색평화는 대북정책의 일환으로서가 아니라 한반도가 지향해야 할 21세기 가치의 하나로 설정”하고 있다. 박명규, “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언 중단.”

4) “핵 없는 세계구상(A world without nuclear initiative)”은 오바마 대통령이 2009년 4월 체코 프라하에서 발표한 구상으로 같은 해 9월 24일 유엔안보리가 핵감축 결의안을 만장일치로 채택(1887호)한 바 있다. 그러나 ‘핵무기 없는 세계’를 주창하고 나선 오바마 대통령이 발표가 미뤄지고 있는 ‘핵태세검토(NPR)’ 보고서에서 핵무기의 대대적인 감축은 추진하는 반면, 핵 선제공격 정책은 유지하기로 전해지고 있다. 「미국의 소리방송」, 2010년 4월 1일.

용하고 이에 부응하겠다는 의지의 천명이라고 할 수 있다.

둘째, ‘녹색평화’는 남북한 주민들의 일상생활에 파고들어야 할 ‘긍정적 평화(positive peace)⁵⁾’의 개념이다. 또한 거시적이고 체계적인 차원에서만이 아닌 일상생활의 미시적 영역에서도 작동할 수 있는 ‘사람의 평화’와도 연결된다. 2009년 12월 대북 ‘신종플루’ 치료제 지원과 같은 긴급하고도 인도적인 지원은 ‘사람의 평화’를 의미하는 ‘녹색평화’ 구현의 대표적인 사례라고 할 것이다. 녹색평화는 여기에서 그치지 않는다. 대북 지원을 넘어 궁극적으로 사람과 연결된 ‘발전’과 ‘개발’과도 닿아 있다. 심지어 발전이념에서의 패러다임의 전환까지도 요구하고 있다. 개발위주의 성장전략에서 기후문제를 감안한 저탄소 성장과 생태자원 문제를 고려한 환경론적 관점에서 남북협력을 주문하고 있기도 하다.

3. ‘녹색평화’와 남북 경제협력 문제

‘녹색평화’와 남북 경제협력을 어떻게 연결해야 할 것인가? 남북경제가 상호간의 협력을 포괄하고 있다면, ‘녹색평화’는 응당 한반도로 그 적용범위가 넓혀져야 하며, 그것이 남북 경제협력 관계를 주도할 수 있는 것이어야 한다. 이런 문제에 먼저 생각을 던진 사람은 기존 화석연료 중심의 발전전략으로는 더 이상 성장이 유지되어서는 안 될 것이라는 명제를 제시하고 있다. 생태와 환경문제를 고려한 이른 바 ‘녹색성장’이 한반도에 적용되어야 한다는 것이다. 남북협력의 방향을 아주 분명하게 환경

5) “긍정적 평화”의 개념은 노르웨이 평화학자 요한 갈통(Johan Galtung)에 의해 구체화되었다. 그는 평화를 직접적인 폭력이 없는 상태인 “부정적 평화(negative peace)”와 비교되는 개념으로 갈등을 비폭력적 방식으로 해결하는 한편, 사회 정의의 실현, 인권의 옹호와 확대, 고통과 궁핍으로부터의 해방 등 구조적 폭력이 없는 상태를 ‘긍정적 평화(positive peace)’로 표현했다. 요한 갈통, 강종일의 역, 『평화적 수단에 의한 평화』 (파주: 들녘, 2000).

친화적인 발전전략 속에서 그리고 폐쇄적이고 단편적인 발전이 아닌 ‘개방적,’ ‘전지구적,’ ‘지역통합적 흐름’과 함께 가는 ‘지속가능한 발전’ 속에서 찾고 있다.⁶⁾ 물론, 남북간의 교류협력을 ‘녹색평화와 연결시켜야 한다고 해서 지금까지 이루어진 남북 교류협력을 무조건 잘못된 것으로 볼 필요는 없을 것이다. ‘녹색평화의 창출’은 이제부터라도 새롭게 달성해야 할 목표로서 남북협력의 도구적 역할을 하면 될 것이기 때문이다. 중요한 것은 남북협력을 통한 ‘녹색평화의 창출’은 미래지향적 사업과 연결되도록 해야 할 것이라는 점이다.

남북경협은 그 유형적인 면에서 일반교역과 임가공교역, 투자를 동반한 대북사업 및 대북 지원사업 등으로 대별된다. 일반교역과 임가공사업은 민간차원의 거래로 ‘녹색평화’와 연결될 수 있는 여지가 비교적 적다. 더구나 수익창출을 목표로 이루어지는 것이기 때문에 환경이나 생태문제와 연결되기가 쉽지 않다. 문제는 투자를 동반한 남북경협이다. 투자를 동반한 대북사업은 현재 중단되어 있는 금강산관광 사업이 거의 유일

6) 박명규, “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언 구상”, 지속 가능한 발전 (environmentally sound and sustainable development: ESSD)은 1992년 6월, 브라질의 리우데자네이루에서 개최되었던 유엔환경개발회의(UNCED)의 ‘리우지구환경선언’이 천명한 환경정책의 목표다. 지속가능한 개발의 개념은 범지구적 환경문제에 대한 국제적 공동 대응에 있어서 규범이 될 ‘의제 21(Agenda 21)’의 전체를 흐르고 있는 원칙이다. 이 개념은 우리가 물려줄 환경과 자연 자원의 여건 속에서 우리의 미래 세대도 최소한 우리 세대만큼 잘살 수 있도록 담보하는 범위 안에서 우리에게 주어진 환경을 이용하고 자연 자원을 이용해야 한다는 것을 의미한다. 1987년 ‘환경 및 개발에 관한 세계 위원회(World Commission on Environment and Development: WECD)’의 ‘브란트랜드보고서(The Brundtland Report)’는 지속 가능 발전을 “미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시키는 것”이라고 정의하고 있다. United Nations, Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987. Retrieved: 2007.11.14.

하다. 개성공단 사업도 그 주력형태는 북한의 노동력을 사용하는 일종의 임가공사업으로 경제적 수익을 창출하기 위한 기업차원의 경제사업이라고 할 수 있다.⁷⁾ 이런 점에서 ‘녹색평화’와 관련된 남북경협은 기존의 사업형태에서 벗어나 미래지향적 차원에서 그 방향을 설정하는 한편, 그 추진 주체는 남한 정부가 되어야 할 것이다. 대북 지원에 있어서도 마찬가지다. 북한 주민의 삶과 밀접한 방향으로 추진하되, 그것이 ‘녹색평화’를 창출하는 일에 한 걸음 더 다가갈 수 있도록 하는 것이 중요하다. 대북 지원 또한 정부가 주체가 되어 추진하거나 적어도 민관이 상호 협력하여 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 대북 경제협력 분야 ‘녹색평화’ 창출 방안

1. 기본방향

1) 저탄소 녹색성장

세계는 지금 기후변화로 상징되는 ‘환경위기’와 고유가로 대표되는 ‘자원위기’에 봉착해 있다. 기후변화 문제는 기상재해를 유발하는 것은 물

7) 개성공단사업은 2010년 2월 현재 총 120개 기업이 입주해 가동하고 있다. 2009년까지 누적생산액은 7억 8천 만 달러, 누적수출액은 1억 2천 만 달러에 달하고 있다. 입주업체에 고용된 북한 측 근로자는 2010년 3월 5일 현재 42,528명에 달하며, 대부분 여성근로자이고 연령대는 30대 이하가 주축을 이루고 있다. 1단계 기반시설은 2007년 10월 대부분 완공된 상태다. 정배수장(3만 톤/일), 폐수종말처리장(1만 5천 톤/일), 폐기물매립장(6만 1천m³)과 폐기물 소각장(12톤/일) 시설이 완공되어 있다. 통일부, 「개성공단사업 현황」 내부자료 2010.3.26, p. 8.

론, 생태계 질서를 흔들어 인류의 생존을 위협하고 있다. 세계 주요 각국은 이에 대응하기 위해 국가적 차원에서 관련분야의 대대적인 기술투자와 온실가스 감축을 위한 법안을 시행 중이다.⁸⁾ 한국은 세계 10대 에너지 소비국이다. 에너지의 97%를 해외수입에 의존하고 있다. 한국은 그동안 자원절약과 저탄소 사회로의 준비 소홀로 경제협력개발기구(OECD) 국가 중에서도 비교적 높은 에너지 소비율을 나타내고 있다. 이웃 일본과 비교해서도 평균 3.4배나 높은 에너지 단위를 소비하고 있다. 향후 온실가스 감축 의무가 부과될 경우, 한국 경제는 큰 부담을 안게 될 것이다. 더 나아가 기후변화 문제가 심각해질수록 국제사회는 점차 강한 규제를 통해 각국의 탄소배출을 강제할 것으로 예상되는 바, 저탄소 사회로의 이행을 통한 녹색성장⁹⁾은 우리의 생존을 위한 불가피한 선택이라고 할 수 있다. 장기적인 국가계획으로 다음 세대를 고려한 지속가능한 발전의 개념으로, 또한 남한만이 아닌 한반도 전체 차원에서 접근이 필요한 개념으로 녹색성장이 자리 잡아야 할 것으로 판단된다.¹⁰⁾ 북한도 2005년 4월 유엔 기후변화협약에 따라 온실가스 배출 감축을 목표로 하는 「교토의정서」에 가입한 바 있다.

‘녹색성장(Green Growth)’은 ‘환경(Green)’과 ‘성장(Growth)’의 두 가지 가치를 포괄하는 개념이다. 다소 부조화적인 두 개념의 결합이지만 이미

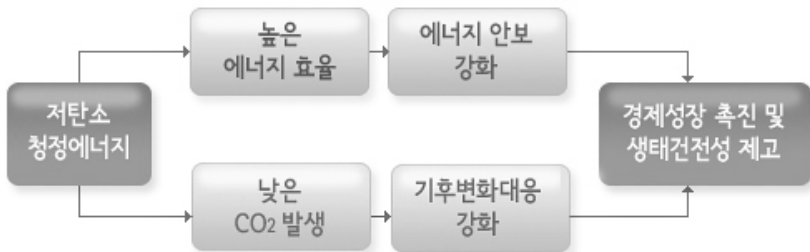
8) 최근 영국, 독일, 일본 등의 선진 각국은 기후변화 위기와 에너지자원 고갈 문제의 심각성을 직시하고 이를 근본적으로 해결하기 위해 저탄소 사회로의 이행에 박차를 하고 있다. 이 과정에서 기후변화와 에너지 위기를 극복하고 최근 금융위기에서 비롯된 실물경제의 침체를 타개하기 위한 새로운 돌파구로서 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장엔진으로 만드는 데 국력을 집중하고 있다.

9) 녹색성장은 2005년 서울에서 유엔 아시아태평양경제사회이사회(ESCAP)의 주최로 제5차 환경과 개발에 관한 아·태지역장관회의가 개최되었을 때 공식적으로 사용되기 시작하였다.

10) 이해정, “녹색 한반도 개발과 남북경협,” 현대경제연구원, 『통일경제』 (2009년 여름호), p. 48.

선진국에선 새로운 성장 패러다임으로 정착되어 가고 있다. 기존의 경제 성장 패러다임을 ‘환경친화적’으로 전환하고, 그 전환과정에서 미래 유망 품목과 신기술을 발굴, 새 성장 동력으로 삼고, 일자리를 창출하는 것이다. 사회 전체적으로는 삶의 양식을 저탄소·친환경으로 전환·향상시키는 것을 의미한다.¹¹⁾

▶ 저탄소 녹색성장 패러다임



2007년 발리에서 개최된 제13차 유엔기후변화협약당사국 총회¹²⁾는 지

11) 강성진, “새로운 국가발전 패러다임,” 경제인문사회연구회, 『미래정책포커스』 창간호 (2009), p. 28.

12) 유엔기후변화협약(UNFCCC) 15차 당사국 총회가 지난 2009년 12월 7~18일까지 코펜하겐에서 개최된 바 있다. 1997년 교토 의정서 후속으로 새로운 기후변화 협약을 마련하기 위한 회의로 2050년까지 1990년 기준으로 50%에 달하는 온실가스 배출을 줄이는 목표에 합의하는 것이 핵심 쟁점이다. 1997년 타결된 교토 의정서에 의하면 1990년 당시 온실가스 배출량의 55%를 차지하고 있는 55개 국가 이상이 비준해야 발효하게 된다. 이에 따라 EU국가는 2008~2012년에 1990년 대비 8%를 감축해야 하며 일본은 6% 감축의무를 지고 있다. 미국은 7%의 감축 의무를 이행할 수 없다는 이유로 교토의정서에 가입하지 않고 있는 유일한 국가다. 우리나라는 기후변화협약과 교토의정서에서 개도국으로 분류되어 있어서 감축의무는 지고 있지 않다. 그러나 OECD 회원국이 모두 감축 의무를 지야한다는 차원에서 추가적인 노력을 강하게 요구할 것으로 보인다.

구온난화의 주범이 인간 활동에 의한 이산화탄소 증가 때문임을 분명히 한 바 있다. 기후변화가 경제에 미치는 영향을 분석한 「스턴보고서(Stern Review)」는 지금과 같은 ‘에너지 다소비 체제’가 지속될 경우, 지구촌이 치러야 할 경제적 손실을 매년 세계 GDP의 5~20% 정도 보았다.¹³⁾ 한국의 경우에도 온실가스 배출(2006년)이 에너지 부문에 집중되어 있는 편이다. 에너지 부문이 전체 온실가스 배출의 84.3%를 차지해 산업부문(10.6%)이나 폐기물 부문(2.6%) 및 농업부문(2.5%)보다 훨씬 높다.¹⁴⁾ 이의 근본적인 해결책이 나와야 할 형편이다.

한편, 본 연구와 관련 더 중요한 문제는 녹색성장의 노력을 대북협력에 어떻게 적용할 것인가 하는 점이다. 물론, 그 기본방향은 에너지 부문의 저탄소 녹색성장전략이 중심이 되어야 할 것이다. 즉 성장효율 위주의 요소 투입에서 생태효율 위주의 요소 투입으로 바꾸고, 성장의 핵심 가치가 양적 성장에서 질적 성장으로 전환되어야 한다. 이와 함께 에너지 효율적인 산업¹⁵⁾을 육성, 저탄소 경제시스템을 구축하는 일도 중요하다. 남한 정부도 2009년 7월 14일 「녹색성장 5개년계획」(2009~2013)을 발표하고 그 중심 내용으로 저탄소를 지향하는 그린(green) 한반도와 DMZ 생태계 보존, 산림 및 문화재 조사를 포함한 국토생태축의 관리·보전계획을 수립해 놓고 있다. 특히 북한과 연결된 사업에는 ① 남북 간 신재생 에너지 등 에너지 분야 협력 기반 조성을 통한 탄소배출권 확보, ② 북한

13) 전 세계은행 수석연구원인 니콜라스 스톤(Nicholas Stern)이 2005년 영국의 재무부 장관의 의뢰를 받아 작성한 보고서. Stern Review (2006)에 대해서는 <http://www.occ.gov.uk/activities/stern.htm> 참조.

14) 오진규, “신재생에너지 R&D 강화해야,” 경제인문사회연구원, 『미래정책포커스』, 창간호 (2009), p. 33.

15) 예를 들어 이산화탄소를 감축할 수 있는 발전·송전 분야에서 고효율 천연가스나 태양광발전 및 원자력발전을 위한 기술협력을 추진하는 한편, 민생분야에서 에너지절약형 주택 및 건축물 건립, 고정형 연료전지 기술개발을 추진하는 것을 들 수 있다.

내 신재생에너지 기술 전문가 양성, ③ 에너지 설비의 현대화와 오염방지시설 설치 등을 계획하고 있다.¹⁶⁾

2) 대북개발지원

인도적 지원이 사람의 생명을 구하거나 식량이나 의약품 등 구호물자를 동반한 지원이라고 한다면, 개발지원은 해당 국가의 사회·경제적 개발(development)을 돕기 위한 장기적 차원의 지원(assistance)을 가리킨다.¹⁷⁾ 흔히 개발지원을 선진국에서 저소득국가로의 자원 및 기술이전의 개념으로도 정의하고 있기도 하다.¹⁸⁾ 개발지원과 경협사업을 구분한다면, 경제협력은 지원을 포함한 모든 형태의 경제교류, 그러나 보다 실질적으로는 상업적 차원에 기반을 둔 주로 기업차원의 협력사업을 지칭한다고 할 수 있겠다.¹⁹⁾

대북 개발지원은 어디서 출발하였는가. 이는 인도적 지원만으로는 저

16) 녹색성장위원회, 『녹색성장 5계년 계획(2009-1013)』, 2009.7, p. 58.

17) 예를 들어 의약품을 제공하는 것은 인도적 지원이나 병원시설이나 의약품 공장을 짓는 것은 개발지원으로 분류될 수 있을 것이다. 선진국에서 저소득 국가로 또는 저소득 내지 개발도상국간 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념으로 개발협력(development cooperation)이 거론되고 있기도 하는 데, 이 경우의 개발협력은 개발지원보다 더 포괄적인 개념으로 해석된다.

18) 저개발국가에 대한 정기저리차관도 개발지원에 속하는 것으로 보며, 공적개발지원에서는 일반적으로 증여율이 25% 이상인 경우에는 개발지원으로 간주하고 있다. 증여율은 해당 차관의 원리금 상환액을 현재가치로 환산, 전체 차관 금액에서 제한 부분이 차관전체 금액에 차지하는 비율을 말한다. (차관금액-원리금상환액의 현재가치)/차관금액x100으로 나타낼 수 있다.

19) 이와 관련 개성공단 건설과 같은 경우에는 민간과 기반시설에 대한 지원이 이루어지고 있는 정부차원의 개발을 포괄하는 경제협력사업으로 규정할 수 있을 것이다. 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,” 산업연구원, 『산업경제분석』, 2006.5, p. 35 참조.

개발 국가가 빈곤으로부터 탈피할 수 없다는 데서다. 인도적 지원이 오히려 원조에 대한 의존을 강화, 경제개발을 저해할 수도 있다는 것이다. 그렇다고 해서 개발지원이 대규모 인프라(에너지 포함) 투자를 지칭하는 것은 아니다. 개발지원의 국제동향을 보면 일반적으로 사회적 및 행정적 인프라 부문에 대한 예산배정비율이 경제적 인프라 및 생산부문 보다 대등하거나 오히려 더 높은 것을 알 수 있다. 이는 그만큼 사회분야개발이 개발지원에 더 중요한 역할을 하고 있음을 의미한다. 사회분야는 교육, 보건의료, 인구, 수자원 공급 및 위생 등의 분야를 포괄하고 있다.²⁰⁾ 행정적 인프라 구축 역시 중요한데, 이는 행정시스템이 갖춰지지 못한 상태에서 물적 자본의 투자가 실효성을 발휘하기 어렵다는 데서 출발하고 있다. 이런 점에서 녹색평화 차원에서의 대북 지원은 개발지원으로 그 방향을 설정하되, 앞서 언급한 녹색평화의 차원에서 지원 프로젝트를 선정하고 집중하여 추진하는 의미를 가질 것이다.

사회분야 대북 개발지원 효과를 극대화하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 점에 유의할 필요가 있다.

첫째, 민간부분, 특히 NGO의 역할이 중요하다는 것이다. 정부와 밀접한 연관을 갖는 민관 차원의 협력이 개발지원 수혜국의 상황을 감안한 방향으로 추진될 수 있기 때문이다.

둘째, 개발지원은 양자 지원 못지않게 다자적 지원이 중요하다. 다자적 지원은 지원국과 수혜국 양측의 정치적 부담을 줄이고 지원의 투명성과 효율성을 보다 쉽게 보장받을 수 있는 장점이 있다.

셋째, 단계적, 점진적 접근이 요구된다. 개발지원과 관련된 북한의 수요를 한꺼번에 충족시킬 수는 없다. 분야별 우선순위에 따라 지원규모와 내용, 지원 절차와 조건이 장기적 차원에서 결정·추진되어야 시행착오

20) 김석진, “대북 개발지원의 과제와 추진방향,” p. 38.

를 예방할 수 있다.

넷째, 북한 내 다양한 인력개발이 병행·추진될 필요가 있다. 시장경제교육을 포함한 기술교육이 필요하다. 특히 에너지, 물류·운송, 농촌지역 개발과 관련된 인력양성이 요구된다.

다섯째, 정부와 민간의 역할이 구분되어야 할 것이다. 정부차원에서는 주로 에너지, 교통망, 정보통신망 등 사회간접자본의 현대화, 민간차원에서는 지식정보 격차 해소, 빈곤층을 위한 각종 사회 프로젝트, 외부 개발지원 수용능력을 극대화하기 위한 내부 역량강화에 초점을 맞추는 것이 합리적이다.

2. 주요 사업 추진방안

이하에서는 녹색평화 창출을 위한 남북경협 및 대북 개발지원과 관련, 주로 정부차원에서 추진해야 사업 몇 가지를 제시하고자 한다. 물론, 남북 경제교류협력 사업의 어떤 형태라도 앞서 언급한 방향에 따라 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 여기에서는 녹색평화창출과 밀접한 연관을 가지는 남북경협과 대북 개발지원 주요 사업을 언급하고자 한다.

1) 녹색평화공존의 남북한 에너지 협력사업

에너지 분야의 남북협력은 녹색평화를 창출할 수 있는 가장 중요하고 핵심적인 사업이다. 북한이 당면한 경제난을 풀기 위해서라도 가장 먼저 시도해야 할 분야다. 에너지 문제가 해결되지 않고서는 그 어떤 발전이나 개발도 기대할 수 없기 때문이다.

(1) 북한 에너지 분야 당면 문제와 정책방향

북한 에너지 문제의 해결은 에너지 수급체계의 변화로부터 시작해야 한다. 에너지 인프라가 낙후된 가운데 석탄과 수력에만 의존하는 에너지 수급구조로는 경제성장을 유도할 수 없다. 북한은 그동안 석탄과 수전시설에 투자하여 에너지를 생산하는 비효율적인 정책을 추진해 왔다.²¹⁾ 변화하는 국내외 에너지원의 적정배합을 통해 산업 생산성을 높이고 경제 발전을 도모하는 정책과는 거리가 멀다. 북한이 당면한 에너지 위기를 극복하기 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자력갱생에 의한 국내 부존자원의 최대 이용정책에서 벗어나 에너지원을 다양화해야 한다. 에너지원의 다양화는 석탄과 같은 자연자원의 개발이나 저질탄의 이용에서 벗어나 석유 및 천연가스 등을 수입·사용하는 정책적 전환을 의미한다. 이에 더해 풍력, 태양광 등 재생에너지를 통해 산업부문의 에너지 문제를 해결하는 것을 의미한다.

둘째, 에너지 수급구조를 전면적으로 개편하는 것이 시급하다. 비효율적 에너지 생산구조를 합리적 생산·공급구조로 전환해야 한다. 경제성이 떨어지는 탄광은 과감하게 폐광시켜 경제성 위주의 고열량, 고품질탄 중심으로 개발하며, 지역적 분산·독립형 에너지 시스템을 강화하고, 지속가능한 에너지 체계를 구축해야 한다.

셋째, 에너지원 확보에 요구되는 시설구축이 요구된다. 원유와 천연가스의 비축설비, 정제시설, 항만설비 및 발전설비 등도 함께 구축할 필요가 있다. 그러나 이는 북한의 힘만으로는 불가능하기 때문에 외국과의 협력을 모색할 필요가 있다.

넷째, 에너지 분야를 통합·관리할 수 있는 체계구축이 필요하다. 효

21) 북한이 생산하는 단위당 에너지 가격은 국제시장가격을 크게 초과하는 비경제적인 에너지다.

유효 에너지 공급과 소비에 대한 인식을 제고시키는 동시에, 에너지 생산의 효율성을 높일 수 있는 기술훈련이 이루어져야 한다. 실제 생산가격을 반영한 에너지 가격으로 책정·공급함으로써 에너지 낭비를 최대한으로 줄일 수 있는 방법을 마련해야 할 것이다.

(2) 재생에너지 분야 협력

북한은 현재 당장 생존을 위한 에너지 조달이 더 시급하다. 건설하는 데만 5~10년이나 걸리는 원자력이나 화력발전소로부터 전력을 얻기에는 시간적으로 촉박하다. 이를 위한 재정조달도 어려운 실정이다. 경제난으로 북한은 에너지를 지속적으로 구매할 여력도 가지고 있지 못하다. 에너지를 대량으로 수송하거나 송전할 수 있는 인프라도 크게 부족한 상황인 바, 단기간 내 효과를 발휘할 수 있는 방안이 필요하다. 다시 말해 소규모 분산형 전력을 생산해 바로 사용할 수 있도록 하는 것이 요구된다. 이에 대한 해답은 태양광, 풍력 등 재생가능에너지²²⁾ 사용에 있다. 풍력발전은 독일과 덴마크 등의 국가에서 화력발전에 견줄 수 있는 경제성을 가지고 있는 것으로 평가되었다. 바이오매스 에너지도 나날이 그 기술이 발전, 경제성 있는 에너지 생산을 예고하고 있다. 태양광 발전이나 풍력발전은 단기간 내 설치할 수 있으며, 고갈의 우려가 없고, 연료비도 들지 않는다. 풍력발전기를 북한에 반입하는 것은 소위 미국의 적성 국가를 압박하기 위한 전략물자통제에도 해당되지 않는다.

남한 재생가능에너지 수준은 선진국 대비 풍력은 87% 정도에 달하고 있다. 태양광의 경우에는 74%, 태양열 72%, 바이오에너지는 57%에 달하

²²⁾ 재생가능에너지는 일반적으로 재생에너지와 신에너지로 구분되는 데, 재생에너지는 석유, 석탄, 원자력, 천연가스가 아닌 에너지로 태양열, 태양광발전, 바이오매스, 풍력, 소수력, 지열, 해양에너지, 폐기물에너지 등이며, 신에너지에는 연료전지, 석탄액화가스화, 수소에너지 등이 있다.

고 있다.²³⁾ 일부 첨단 핵심 분야를 제외하고는 재생가능에너지가 대단히 높은 기술력을 요하는 것이 아니다. 문제가 되는 것은 생산비용이다. 그러나 풍력이나 바이오에너지의 경우 이미 수력이나 화력 등과 비교해 경제성을 갖추고 있는 것으로 알려지고 있다. 태양광도 기후변화협약에 의거한 탄소시장과 함께 세계시장이 급속히 팽창하고 있으며, 유관산업이 빠르게 성장하고 있어 경제성을 확보할 수 있는 가능성이 크다. 특히, 태양광은 한반도에서 활용 가능한 재생에너지 중 최대의 잠재량을 보유하고 있다. 현재의 기술 수준으로 한반도에서 활용 가능한 재생에너지의 잠재량 중 태양광은 33.4%, 태양열은 50%까지 차지하고 있는 것으로 평가되고 있다.

〈표 1〉 한반도 재생에너지 전체 잠재량 (단위: 백만 TOE, %)

태양열	태양광	풍력		수력	바이오 매스	지열	해양(조력 /조류)	총계
		육상	해상					
871.0 (50.0)	585.3 (33.4)	12.3 (0.7)	22.0 (1.3)	20.9 (1.2)	2.3 (0.1)	233.8 (13.4)	2.8 (0.2)	1,750.9 (100.0)

자료: 이주량, “신 성장모델의 모색, 태양광 클러스터,” 현대경제연구원, *VIP Report*, p. 4.

북한도 재생가능 에너지에 관심을 집중, 군 단위 에너지 자급을 위한 산림 농업연료 활용, 중·소 수력 개발, 풍력, 조력, 태양광 발전 등을 추진해 오고 있다.²⁴⁾ 농촌에서는 분뇨, 옥수수대에서 얻은 메탄가스로 전기를 생산하고 있기도 하다. 북한이 특별히 관심을 갖고 있는 재생가능

²³⁾ “재생가능에너지가 남북한에 주는 이점,” 2010년 4월 1일 ; <[http://blog.idaro.com/entry/%EC%\(E%AC\)](http://blog.idaro.com/entry/%EC%(E%AC))>

²⁴⁾ 이유진 외, 『남북에너지 협력방안 연구-재생가능에너지를 중심으로』, 2007년도 국회용역 과제 보고서 (국회사무처, 2007.6).

에너지는 풍력발전 분야다. 이와 관련, 북한 서해안을 중심으로 50W급, 1kW급 등의 소규모 풍력발전기가 약 1,000대 정도 설치되어 있는 것으로 알려지고 있다. 현재 풍력발전으로 생산하는 총 에너지량은 3mW (2004년)이며, 2020년까지 풍력발전의 규모를 500mW까지 확산하는 것을 목표로 하고 있다. 화석연료는 한번 사용하여 전력을 생산하면 사라지나, 풍력발전기는 20여 년 이상 꾸준히 전력을 생산할 수 있다. 이와 같은 북한의 에너지 정책을 남북협력을 통해 지원할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 남북 에너지 협력의 목표를 지속가능한 '재생가능 에너지'의 생산에 두고 건설기간도 짧고 송배전망 추가 건설의 부담을 덜 수 있는 지역 단위 에너지 생산을 늘려갈 수 있는 남북협력이 요구된다. 동시에 재생가능 에너지 시설의 대북 지원금지 해제를 위한 조치도 필요하다.

(3) 재생에너지 협력사업의 경제적 효과

재생가능 에너지는 국제정치적, 안보적으로 마찰을 일으키지 않는 '평화 에너지'다. 에너지 기근에 시달리는 북한 주민들에게 필요한 에너지를 단기간 내 공급할 수 있는 '생명의 에너지'요, 대기오염물질과 온실가스를 방출하지 않는 '환경 에너지'다. 동시에 지역별 에너지 자립을 추구하는 '지속가능한 에너지'인 동시에 남북이 함께 경제적인 성과를 나눌 수 있는 '경제 에너지'이기도 하다.

남북간의 재생에너지 협력사업은 무엇보다도 북한 지역의 안정적인 전력 공급을 통해 북한 주민의 에너지 기본권 확립에 기여할 수 있을 것이다. 남한도 이에 상응하는 이익을 누릴 수 있다. 남한 정부가 북한에 재생가능에너지 생산시설을 보급하게 되면, 국내 관련 산업은 북한이라는 지속적인 수요처를 확보하게 되는 셈이 된다. 남한 재생에너지 기업의 안정적 시장 확보는 곧 기술향상과 일자리를 창출해낼 수 있으며, 이

분야의 국제경쟁력을 강화할 수 있을 것이다. 재생가능 에너지는 고용창출 효과가 높은 중소기업 위주로 형성되어 있기 때문에 경제적 파급효과도 높은 편이다. 나아가 기후협약에 따른 탄소배출권²⁵⁾ 거래제도나 정부 지원이 뒷받침이 된 산업용 전력의 판매로 이어질 경우, 투자기업의 수익성을 보장할 수 있을 것이다.

2) 농업 및 임업분야에서의 녹색평화 창출 사업

(1) 농업분야

에너지 분야 다음으로 '녹색평화' 창출의 효과가 비교적 큰 분야가 농업이다. 이 분야는 북한이 당면한 식량난 해소를 위해서도 극히 중요하다.

북한의 식량난은 사회주의 집단영농체제가 갖는 제도적 취약점에서 비롯되는 측면이 크다. 식량난 해결을 위해서는 무엇보다도 농업관리방식의 개선이 관건이다. 그러나 이 문제는 '녹색평화' 창출을 위한 협력사업의 범주에 넣어 개선방안을 마련하기 보다는 북한 스스로 정치·제도적 개혁차원에서 이루어져야 할 부분이다. 녹색평화 창출과 관련된 농업분야의 남북협력은 오히려 북한지역 농업생산 기반조성이 더 중요하다고 할 것이다. 사실 북한의 식량난은 기상여건이나 농경지 조건이 남한에 비해 불리한 측면도 있지만 농업기반이 부실한 것이 더 문제라고 할 수 있다. 북한도 그동안 토지정리사업, 자연흐름식 물길공사 등 기반정비 사업을 지속적으로 추진해 왔지만 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 토

²⁵⁾ 탄소배출권은 일정기간 동안 온실가스의 일정량을 배출할 수 있는 권리를 명시한 일종의 유가증권이라고 할 수 있다. 기업들이 정책당국으로부터 할당된 온실가스 배출권의 잉여분이나 부족분을 거래하거나 기업들이 청정개발체제(CDM) 등을 통해 획득한 배출권을 거래하는 방법으로 사고팔게 된다.

지가 산성화되어 있을 뿐만 아니라, 농지의 비옥도가 크게 낮고 농사에 필요한 물도 충분히 공급되지 못하고 있다. 산림황폐화가 극심하고 저수지와 강이 유실된 흙과 모래로 메워져 있으며, 배수시설이 미비하여 자연 재해의 피해에 쉽게 노출되어 있다. 또한 농사에 필요한 양질의 비료, 비닐, 종자, 농약, 농기계, 에너지 등이 충분히 공급되지 못한 점도 식량난을 가중시키는 원인이 되고 있다. 농업생산성을 높이기 위해서는 위의 제약요인들의 극복이 필수적이다. 단기적으로는 투입재 공급을 늘리고, 중장기적으로는 기술 개발을 통해 농업기반을 확충해야 할 것으로 판단된다.

(2) 임업분야 산림복구

북한 지역의 산림복구사업도 ‘녹색평화’ 공존을 위한 대표적 사업으로 꼽을 수 있다. 산림복구사업은 한반도 생태계 복원뿐만 아니라 북한의 연료와 식량문제 해결에도 기여할 수 있다.

북한 지역의 산림생태계는 오랫동안 식량난과 에너지난을 겪으면서 크게 훼손되었다. 산림의 재해 완충 능력이 약화되어 매년 홍수 피해를 입고 있는 실정이다. 그 결과 북한의 산림 가운데 전체 21.7%에 달하는 163만ha가 황폐지가 되었다.²⁶⁾ 북한의 산림 황폐화와 계속되는 재해 발생은 녹색성장을 통한 한반도 발전에 부정적 영향을 초래할 것이 틀림없다. 이런 점을 감안, 유엔개발계획(UNDP)이나 국제농업개발기금(IFAD)과 같은 국제기구와 국내 민간단체²⁷⁾들은 북한의 산림복구를 위한 사업을 추진해 왔다. 그러나 아직까지는 소규모 나무심기를 비롯, 산림병충

26) 이해정, “북한 황폐지 조림을 위한 탄소배출권 사업 타당성 분석과 보완과제,” 『한국경제주평』 (현대경제연구원, 2008.3.7).

27) 여기에는 평화의 숲, 동북아산림포럼, 새천년생명운동, 따뜻한 한반도 사랑의 연탄나눔운동, 겨레의 숲 등이 있다.

해 방제사업을 추진하는 정도였다. 그나마 일회성 행사에 그치는 경우가 많았다.²⁸⁾

북한 산림을 복구하기 위한 사업을 추진하기 위해서는 먼저 구체적인 실태조사를 바탕으로 남북 당국자와 전문가가 참여하는 추진 기구를 설립할 필요가 있다. 남한 정부도 저탄소를 지향하는 그린(green) 한반도 창출이라는 ‘녹색성장 5개년계획’을 마련, 황폐화된 북한 산림을 단계적으로 복구할 의도를 가지고 있다. 개성, 금강산 등 남북접경 지역 대상으로 시범 지역을 설정, 북한 산림복구를 탄소배출권 조립사업과 연계할 계획이다.²⁹⁾ 탄소배출권 조립사업 참여유형을 개발하는 한편, 양묘장 조성, 조림기술협력, 병충해 공동방제 등의 협력계획을 세워놓고 있다.

3) 남북접경지역 평화협력 사업

비무장지대를 포함한 남북접경지역은 국토분단의 상징적인 지역이자 자연 생태계가 보전되어 있는 지역이다.³⁰⁾ 비무장지대는 현재 평화생명 지역(Peace & Life Zone: PLZ)으로 인식되고 있다. 비무장지대를 평화와 연결된 세계적인 생태공원으로 조성하려는 사업은 녹색평화 구현사업의 결정판이다. 남북분단의 상징적 대상으로 떠오르는 것이 비무장지대 자체가 평화와 분리할 수 없기 때문이다. 따라서 이 지대를 녹색평화의 차

28) 명수정 외, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2008 연구보고서, p. 136.

29) 2009~2010년 조립사업의 대상지를 선정, 투자환경을 조사하고 국제기구와의 협력을 통해 북한 조립사업의 능력을 배양할 계획을 가지고 있다. 녹색성장위원회, 『녹색성장 5개년 계획(2009~2013)』, p. 58.

30) 비무장지대 일대 생태조사 결과 67종의 멸종 위기종을 포함, 2,716종의 야생 동식물이 서식하고 있는 것으로 알려지고 있다. 환경부, “비무장지대 일원 생태 보전대책 추진,” 국정브리프 보도자료 2005.8.25.

원에서 접근하는 것이 대단히 중요하다. 특히, 북한강 수자원의 공동이용과 관련된 협력사업은 녹색평화를 창출하기 위한 평화경제사업의 대표적 프로젝트일 것이다.³¹⁾

(1) 비무장 지대 일원 평화경제사업

비무장지대와 관련 사업은 녹색평화창출에 적지 않은 의미를 가진다. 남북접경지역과 관련 사업으로 녹색평화창출에 기여할 것으로 판단되는 사업은 다음과 같다.

첫째, 비무장지대를 세계적인 생태평화 공간으로 육성하는 사업이다. 남한 정부도 「남북교류 접경권 초광역개발 기본구상」을 통해 비무장지대가 가지고 있는 평화의 상징성을 활용, 세계적인 생태평화의 상징공간으로 육성할 계획을 가지고 있다. 비무장지대에 존재하는 희귀생태자원과 문화유산을 세계 공동자산으로 활용하고, 이 일대를 생물권 보존지역(Geo Park)으로 지정할 계획이다.

둘째, 비무장지대 일원의 생태관광 프로그램을 개발, 평화적인 이용이 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 이는 비무장지대의 생태계·역사유적

31) 북한은 북한강 수계 안변청년발전소의 조업용 댐인 임남댐의 남쪽으로 흐르는 용수를 차단, 전력을 생산함으로써 북한강 유역의 자연생태계가 크게 훼손되고 있다. 또한 북한강 하류에 위치한 댐의 전력생산에도 큰 지장을 초래하고 있어 남북간의 근본적인 대책이 필요한 실정이다. 임남댐은 북한이 1986년에 시작하여 2003년에 완공한 댐으로 금강산댐이라고도 부른다. 남한의 제5공화국 정권은 이 댐이 수공용으로 쓰일 수 있다는 가정하에 임남댐 남쪽에 평화의 댐을 건설했다. 2005년에는 예고 없이 대량의 물이 방류되어 남한 지역에서 피해를 입은 일이 있다. 임남댐 건설 이후 한강으로 유입되는 물의 양은 12%가 줄어들어 한강 하류에 있는 서울 지역 물 부족 현상과 환경문제를 일으키고 있다. 임남댐은 폭 710미터, 높이 121.5미터, 저수용량은 약 26억 톤 정도다. <<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9E%84%EB%82%A8%EB%8C%90> 참조(검색일 2010년 4월 3일)>.

에 대한 남북공동조사를 바탕으로 해야 할 것이다.³²⁾

셋째, 단절된 교통망을 복구, 녹색평화의 길로 만들고, 산업·물류·관광기반을 갖춘 남북교류협력지구로 조성하는 것이다. 이를 위해 남한 정부도 “접경지역지원특별법”을 통해 정책기획과 행정지원, 재원조달 등에 있어 유관부처와 지자체, 지역주민이 참여하는 통합추진체계를 마련할 계획을 세워놓고 있다.³³⁾

넷째, 임진강 등 남북 공용하천의 수해방지 협력과 수자원 공동관리 및 활용 등을 통해 남북의 공동이익을 실현하는 것이다.³⁴⁾ 임진강(272.4 km)은 전체의 63%, 한강(326.3km)은 32%가 북한 지역에 위치하고 있어 남북협력 없이는 이수·치수 및 공동이용·관리가 곤란하다. 따라서 남북은 기합의 된 수해방지사업을 조기 마무리하고 임진강·북한강유역의 공동관리 및 이용을 위한 협력을 추진할 필요가 있다. 수자원의 공동이용은 물론, 관광자원의 개발, 재해 시 공동대처, 전력생산을 위한 협력사업을 추진하는 것이 바람직할 것이다.³⁵⁾ 특히, 재해에 공동대처하기 위해서는 북한강 상류 및 북한과 접경을 이루고 있는 산림황폐지역에서의 녹화사업을 대대적으로 추진할 필요가 있다. 그 외에도 남북 합작농장 건설 등을 고려해볼 수 있다.

남북접경지대의 사업이 녹색평화사업이 되기 위해서는 기본적으로 남북이 함께 노력해야 한다. 비무장지대를 유네스코(UNESCO) 지정 세계생태환경 자연유산으로 등록할 수 있도록 북한에 제안하고 동식물 서식지를 자연 그대로 보존하는 사업을 남북이 함께 추진할 수 있는 협의가 필

32) 김영삼, 『초광역개발권 기본구상의 주요 내용과 의미』, 국토해양부 2010.2.

33) 행정안전부, “남북교류·접경권 초광역개발 기본구상,” 2009.12.2.

34) 위의 책, p. 59.

35) 국토연구원, “북한강 유역의 남북한 평화적 이용방안,” 『국토정책 Brief』, 제186호 (국토연구원: 2008.9.8).

요하다. 생태계 보전을 위해 하천·농업·습지·산림 생태계 조사를 실시하는 한편, 지속적인 모니터링이 이루어질 수 있어야 할 것이다. 그 결과 나타나는 취약 생태계 지역을 복원, 이 지대를 하나의 생태공간과 생태축으로 연결하는 환경공동체를 형성할 수 있도록 해야 할 것이다.

4) 산업분야

산업분야에서 녹색평화를 창출할 수 있는 협력사업은 환경에 피해를 주거나 외연적 성장 중심의 생산방식을 친환경적으로 전환하는 것이 중요하다. 남북 자전거 공동생산은 이런 점에서 녹색평화를 실현할 수 있는 본보기 사업이 될 수 있다.³⁶⁾ 남한은 현재 한국 상표를 부착한 중국산 자전거를 수입하고 있다. 그러나 북한 노동력과 남한의 생산기술을 이용할 경우, 1/3 수준의 임금으로 질 좋은 자전거를 생산할 수 있다. 이렇게 생산된 자전거를 남한과 북한에 공급하면, 북한 주민에게는 출퇴근 및 소형화물 수송 수단이 될 수 있다. 북한에는 자전거가 대량생산 되지 않아 외국의 중고 자전거를 비싼 값에 수입하고 있다. 남북한 자전거 공동생산 사업은 환경을 해치지 않는 녹색교통수단으로 충분한 의미를 가지고 있는 것으로 판단된다.

한편, 북한 지역의 자연자원개발도 산업분야에서의 한반도 녹색평화 창출의 중요한 사업이 될 수 있을 것이다. 북한의 자연자원개발은 이명박 정부 100대 국정과제 실행계획의 하나인 ‘녹색한반도의 창출’을 통한 새로운 국가 브랜드 창출과도 직접적인 연계를 가진다. 자연자원의 안정적인 공급을 통해 남한경제를 지속 성장시키고, 전략광종에 대한 남한의

³⁶⁾ 한국교통연구원 임재경 박사는 그의 논문 “남북 화해협력 촉진을 위한 남북 녹색 교통협력사업 추진 방향”에서 제시, 관련 내용을 「자유아시아방송」을 통해 2010.3.25 제시.

자주개발율을 획기적으로 올릴 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 더 나아가 북한의 시장경제화를 동반, 실질적 남북 경제통합에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 그뿐만 아니라 북한으로 하여금 국제질서에 동참할 수 있는 가교역할을 담당, 동북아 통합의 통로(Gateway)로도 작용할 수 있을 것이다.

IV. 대북 경제협력 및 개발지원의 과제

녹색평화 창출을 위한 남북협력 사업이 원만히 이루어지기 위해서는 다음과 같은 과제 이행이 요구된다.

첫째, 남북협력을 위한 북한의 실질적 조치가 단행되어야 한다. 북한 스스로 체제개혁 및 개방 노력을 기울이는 한편, 국제사회와의 협력의 지를 강화해 나가야 할 것이다.

둘째, 정책 및 제도개혁, 양호한 사업 환경을 조성, 지식과 기술 전수를 위한 이해관계자들의 역량을 육성해야 할 것이다. 남한을 비롯한 국제사회는 북한 인력 개발을 위한 기술교육센터 설치, 관련 프로그램의 제공, 교사양성 및 장비·시설 지원 등을 추진해야 할 것이다.

셋째, 개발지원에 따른 국제사회의 대북 요구사항이 수용되어야 한다.³⁷⁾ 북한이 인도적 지원보다는 개발지원 쪽으로의 지원방향을 선호하고 있기는 하나 실제 개발지원이 이루어질 경우에는 그 추진절차와 조건

37) 개발지원을 제공하는 국제기구들은 지원 수혜국의 체제개혁을 촉진하기 위해 개발지원의 제공 여부 및 그 규모를 해당 국가의 정책 및 제도의 건전성과 연계시키는 정책을 실시하고 있다. 경우에 따라서는 개발지원을 받는 국가가 스스로 개발전략(일명 poverty reduction strategy)을 수립해 제출해야 한다. 김석진·김계환, 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제전환국 사례를 중심으로』, 산업연구원 정책자료 2007-69.

은 인도적 지원에 비해 훨씬 까다로울 것이다.³⁸⁾ 인도적 지원은 모니터링 활동 정도면 되지만, 개발지원은 사업적 성격을 포괄하고 있기 때문에 지원의 효율성을 극대화하기 위해 그 절차와 조건이 상당히 엄격하다.

넷째, 대북협력을 위한 재원조달이다. 재원조달의 한 방법으로 국제협력자금을 받는 것을 고려할 수 있다. 이를 위해서는 북한이 먼저 국제통화기금(IMF)와 같은 국제금융기구에 가입해야 한다. 남한 정부는 북한의 개발 초기 북한을 지원하기 위한 국제공적자금을 최대한 조성할 수 있도록 다자간 국제협력의 틀을 짜는 것이 중요하다.³⁹⁾ 대북협력사업 추진을 위한 지원은 지원국의 능력과 의지가 중요한 것이 아니라 수혜국인 북한이 얼마만큼 지원을 받을 수 있는 것과 밀접한 관련을 가지고 있다. 특히 국제차원의 개발지원은 개발지원을 위한 조달재원의 총액을 개발도상국을 위해 배분하는 방식(aid allocation methode)을 채택하고 있기 때문에 수혜국의 상황과 여건이 중요하다. 기본적으로 빈곤국가일수록, 정책과 제도의 개혁에 많은 진전을 가져올수록, 정치안보상 중요한 국가일수록 더 많은 지원이 제공된다. 북한의 경우, 핵문제가 원만하게 해결될 경우에는 예상보다 훨씬 많은 지원액을 끌어낼 수 있을 것이다. 이런 점에서 핵문제 해결과 체제 개방·개혁에 있어 북한이 보다 적극적인 자세를 보일 수 있는 환경조성이 요구된다고 할 것이다.

V. 결어

이 글에서는 남북경협과 대북지원을 새롭게 대두되고 있는 ‘녹색평화’

³⁸⁾ 위의 책, pp. 129~131.

³⁹⁾ 이한희·신형원, 『북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할』, Issue Paper (삼성경제연구소, 2009.11.24).

와 연결시키고자 했다. 한반도의 녹색평화 창출을 위해 어떤 기본방향과 원칙을 설정할 것인지, 또 녹색평화를 구현하고 기여하기 위한 남북협력의 내용과 방법을 제시하려고 했다. 글을 적으면서 본인의 뇌리 속을 떠나지 않았던 문제는 북한 핵문제와 함께 국가 안보문제 속에 간혀버린 남북관계였다. 아무리 녹색평화를 위해 남북경협과 대북지원의 방안을 제시해도 현재와 같은 남북관계에서는 큰 효력을 발휘할 수 없을 것이라는 점이다. 북한의 선 변화만을 추구하는 차원에서는 ‘녹색평화’를 구현하기 위한 시도조차 그 의미를 상실하게 된다. ‘녹색평화’의 창출이 현재의 대북 정책을 추동하여 남북관계의 획기적 개선이 이루어질 수 있는 토대가 되어야 할 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 21일 / 수정: 2010년 5월 13일 / 게재확정: 2010년 6월 1일

【참고문헌】

- 강성진. “새로운 국가발전 패러다임.” 경제·인문사회연구회. 「미래정책포커스」, 창간호 (2009).
- 국토연구원. “북한강 유역의 남북한 평화적 이용방안.” 『국토정책 Brief』, 제186호 (국토연구원, 2008.9.8).
- 김석진. “대북 개발지원의 과제와 추진방향.” 산업연구원. 『산업경제분석』. 2006.5.
- 김석진·김계환. 『산업부문 국제 개발지원 경험과 북한에 대한 시사점: 체제전환 국 사례를 중심으로』. 산업연구원 정책자료 2007-69.
- 김영삼. 『초광역개발권 기본구상의 주요 내용과 의미』. 국토해양부, 2010.2.
- 녹색성장위원회. 『녹색성장 5계년 계획(2009~1013)』. 2009.7.
- 명수정 외. 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』. 한국환경정책 평가연구원, 2008 연구보고서.
- 박명규. “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언 구상.” 『지속가능한 대북정책 모색』. 민중화해협력범국민협의회 주최 학술회의 (2009년 12월 16일).
- 오진규. “신재생에너지 R&D 강화해야.” 경제·인문사회연구. 『미래정책포커스』, 창간호 (2009).
- 요한 갈통. 강종일 외 역. 『평화적 수단에 의한 평화』. 파주: 들녘, 2000.
- 이유진 외. 『남북에너지 협력방안 연구-재생가능에너지를 중심으로』. 국회사무 처, 2007년도 국회용역 과제 보고서 2007.6.
- 이한희, 신형원. 『북한 경제개발을 위한 국제금융기구의 역할』. 삼성경제연구소 Issue Paper, 2009.11.24.
- 이해정. “녹색 한반도 개발과 남북경협.” 현대경제연구원. 『통일경제』, 2009년 여름 호.
- 이해정. “북한 황폐지 조림을 위한 탄소배출권 사업 타당성 분석과 보완과제.” 현대경제연구원. 『한국경제주평』. 2008.3.7.
- 통일부. 『개성공단사업 현황』 내부자료. 2010.3.26.
- 행정안전부. “남북교류·접경권 초광역개발 기본구상.” 2009.12.2.
- 환경부. “비무장지대 일련 생계보전대책 추진.” 국정브리프 보도자료 2005.8.25. 「미국의 소리방송」, 2010년 4월 1일.
- 「자유아시아방송」, 2010년 3월 25일.

United Nations, Report of the World Commission on Environment and Development,
Our Common Future General Assembly Resolution 42/187, 11 December
1987. Retrieved: 2007,11,14.

<http://blog.idaro.com/entry/%EC%9E%AC>.

<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9E%84%EB%82%A8%EB%8C%90>.

<http://www.occ.gov.uk/activities/stem.htm>.

Abstract

Economic Cooperation and Humanitarian Assistance between South and North Korea from the Viewpoint of “Green–peace”

Kim, Young-yoon(Executive summary)

“Green-peace” is a newly emerged word in our society to represent the establishment of a new relationship between South and North Korea. “Green-peace” is a combination of the two words, “Green” and “Peace.” “Green” is related with the economic development on the low carbon-emission growth base. “Peace” is an object to pursue for the security on the Korean Peninsula. This paper tries to demonstrate how South Korea can realize the meaning and value of “Green-peace” from the viewpoint of The economic cooperation and humanitarian assistance towards North Korea. To Implement the “Green-peace” concept, South Korea has to strengthen the cooperation with North Korea in several areas such as renewable energy sources, agricultural infrastructure, and forest restoration ; in addition to peace and economic cooperation in the Demilitarized Zone and production of industrial goods -e.g., bikes, etc. More important things are, however, to change the hostile policies between the two Koreas and to initiate institutional reforms that are able to accept the global standards.

Keywords: Green-peace, Economic cooperation of South and North Korea, Development assistance, Renewable energy sources, Forest restoration, DMZ, Author

김영운

독일 브레멘대학에서 경제학 박사를 취득하였고 현재 통일연구원 선임연구위원으로 재직 중이다.

녹색평화의 시각에서 본 DMZ의 활용

김영봉(한반도발전연구원)

국문요약

본 논문은 녹색평화적 시각에서의 비무장지대 활용방안을 모색하기 위해 비무장지대의 공간적 특성과 생태의 현황, 그리고 비무장지대 관리상의 현안을 분석하고 이를 바탕으로 다양한 협력사업들을 구상하였다.

이를 위해 남북이 공동으로 협력할 수 있는 비무장지대의 생태계에 대한 체계적인 보전과 평화적인 이용, 그리고 남북한 공유하천과 농경지의 공동이용, 비무장지대 통과 교통망의 연결에 대해 중점을 두고 녹색평화적 차원에서의 구체적인 활용방안을 제시하였다.

주요 협력사업의 구상은 비무장지대의 생태계를 체계적으로 보전하고 그의 가치를 높여 남북이 평화적으로 이용하는 것에 초점을 맞추었다. 이에 따라 유네스코 생물권보전지역 조성, DMZ녹색평화생태공원 조성, DMZ녹색평화의 강 추진, DMZ녹색평화브리지 건설, DMZ녹색평화의 들 조성 등의 사업들을 구상하였다.

이러한 협력사업들은 비무장지대에 형성된 생태자원의 보전과 남북의 평화 창출을 위해서 시급하게 해결해야 될 사업들이다.

주제어: 비무장지대, 생물권보전지역, 생태계, 녹색평화

I. 서론

한반도의 중앙지대에 설치된 비무장지대는 역사상 유례없는 엄청난 인명과 재산의 피해를 가져온 한국전쟁의 아픈 흔적이다. 3년간의 치열한 전쟁을 종식시키기 위한 군사정전협정이 1953년 7월 27일 체결됨에 따라 군사적 충돌을 방지하기 위한 완충지대인 비무장지대가 설치된 것이다.

그동안 비무장지대에 대한 평화적인 활용방안이 정부, 국제기구, 지방자치단체, 민간단체 등에 의해 끊임없이 제기되어 왔으나 경의·동해선 철도 및 국도 1·7호선 연결사업 외에는 구체적으로 실현되지 못하고 있다. 국토자원의 합리적 이용 차원에서 비무장지대 활용에 대한 전문가들의 견해는 크게 4가지 정도로 정리될 수 있다. 즉 지역의 철저한 보전, 문화 공간으로의 활용, 평화와 화해의 상징지대로의 보존, 남북이 교류협력할 수 있는 자유무역지대 및 평화공업단지, 생태공원, 농장 등으로 요약할 수 있다(안중환 외, 1995).

그러나 비무장지대 이용에 관한 선행연구들을 살펴보면 비무장지대 활용의 당위성을 강조한 연구는 활발히 연구되었으나 녹색평화의 차원에서 구체적인 비무장지대의 활용 방안을 제시한 연구는 매우 드문 실정이다(김재한 외, 2000 ; 원병오 외, 1996 ; 제성호, 1997). 또한 비무장지대와 주변지역이 가지고 있는 잠재력과 현안에 대한 분석이 심도 있게 이루어지지 않아 지역의 특성과 생태계의 상태에 따른 비무장지대의 활용과 남북한 협력사업의 추진에 대한 설득력 있는 방향을 제시하는 데는 부족하였다고 할 수 있다.

이제 비무장지대는 남북한 대결과 단절의 공간에서 남북한 화합과 통합의 꿈을 이루어가는 평화와 연합의 공간으로 그 의미가 변화되고 있

다. 특히 지난 60여 년 동안 인간 발걸의 차단은 귀중한 생태계를 형성하게 함으로써 분단의 공간이 세계인의 관심이 집중되는 생태계의 보고가 되었다. 동시에 비무장지대는 평화를 열망하는 온 세계 평화인들의 관심의 공간이 되었으며 평화창출을 위한 노력의 공간이기도 하다.

최근 북한 핵과 천안함 문제로 한반도에 긴장이 지속되고 특별히 남북 관계가 그 어느 때보다도 경색상태에 있지만 남북의 평화와 화합을 이룩하기 위한 우리의 염원은 식지 않고 있다. 현 정부는 비무장지대 일원에 “한반도 생태평화벨트” 조성을 통한 남북관계의 평화와 화합을 이룩하기 위해 꾸준히 준비해오고 있어, 남북의 분단과 군사적 대치지역인 비무장지대가 남북관계를 회복시켜 주는 회복의 장소가 될 것으로 전망된다.

본 연구는 총 5개의 절로 구성되며, 주요 내용은 제2절에서 비무장지대의 공간적 특성과 생태현황에 대해서 살펴보고, 제3절에서는 비무장지대 관리상의 주요 현안에 대해서 고찰하고, 제4장에서는 녹색평화 시각에서의 비무장지대 활용으로 기본방향을 설정하고 녹색평화 시각에서의 협력사업의 구상을 통하여 구체적인 활용 방안이 제시된다. 마지막 절에서는 본 연구에서 다루어진 내용이 간략하게 요약되고 향후 전개방향이 제시된다.

Ⅱ. 비무장지대의 공간적 특성과 생태현황

1. 형성배경

비무장지대 설치의 목적은 완충지대를 통한 적대행위 재발방지에 있으며, 그 역할은 군사적 완충지대를 통해 직접적인 충돌을 방지하고 상호감시체제하의 격리공간을 둠으로써 기습적인 공격을 억제하는데 있는

것이다.

우리나라에 설치된 비무장지대의 실정법적 근거는 정전협정 제1조 1항과 3항에 있다. 정전협정은 당사자의 일방을 북한과 중국으로 하고 다른 일방을 한국과 유엔으로 하는 국제법상의 조약이다(김영봉 외, 2003). 따라서 이는 비무장지대가 정전협정이라는 국제법에 의해서 설치된 특수한 공간이라고 볼 수 있다.

비무장지대의 관리와 감시기관으로는 정전협정 제19~23항에 의해 설치된 군사정전위원회와 공동감시소조, 정전협정 제36~43항에 의해 설치된 중립국감독위원회와 중립국시찰소조가 있으나 비무장지대의 주된 관리책임은 군사정전위원회가 맡고 있다.

2. 지형과 토지이용

1) 지형적 특성

비무장지대는 동고서저의 우리나라 일반적 지형특성을 반영하고 있는데 서부는 평야 및 해안지대, 중부는 산악형 지형, 동부는 고지대와 해안지대를 이루고 있다. 지형의 특성에 따른 남북한 협력에 주는 의미를 살펴보면, 동부산악 및 해안지역은 태백산맥의 북부와 동쪽 해안사면에 위치하여 험준한 지세를 나타내고, 자연환경이 수려하여 자연환경보전 및 관광자원의 활용을 위한 협력에 적합한 여건을 지니고 있다. 중서부내륙 및 서부연안지역은 평야와 강하구 저습지가 발달하고 있어 교류협력지구 및 다양한 산업협력에 유리한 여건을 지니고 있다(김영봉 외, 2003).

토지이용의 경우 산림청 임업연구원(2000)에서 조사한 자료에 의하면, 비무장지대의 총 토지면적은 90,703ha로 산출되었고, 북한지역이 남한지역보다 431ha가 많은 것으로 나타났다. 비무장지대의 토지는 산림지역이

75.5%로 전체의 3/4을 차지하고 있으며, 다음으로 초지가 20.3%, 농경지가 2.8%, 습지 1.1%, 나지 0.1%, 수역 0.2% 등이다. 농지의 경우 3/4 이상이 북측에 분포하고, 임진강이 흐르는 서부 비무장지대, 특히 판문점과 대성동마을 일대에 많이 분포되어 있다.

동부산악 및 동부해안지역(고성군 일대)은 태백산맥의 북부와 동쪽 해안사면에 위치하며 표고 1,000~1,700m의 장년산지가 주능선을 이루어 험준한 지세를 나타내고 있다. DMZ 일원의 하천은 크게 임진강 수계, 한강 수계, 동해안 수계로 구분된다. 임진강 수계의 하천은 사천강, 사미천, 임진강, 역곡천, 상류천, 한탄강, 김화남대천으로, DMZ를 관통하여 북에서 남으로 흐르고 있으며, 한강수계의 하천에는 금성천, 쌍룡천, 북한강, 수입천, 인북천, 서화천이 있다. DMZ를 지나는 모든 하천은 반세기 넘게 사람의 발길이 닿지 않았기 때문에 자연하천의 원형을 간직하고 있다.

DMZ 일원의 습지는 전 구간에 걸쳐 다양하고 넓게 분포하고 있다. DMZ와 민통선 지역을 관통하는 물줄기와 함께 발달해 물줄기 주변은 자연천이 과정을 거쳐 습지로 변한 상태이며, 주로 DMZ 일원 중서부 지역의 저지대에 광범위하게 펼쳐져 있으며 뛰어난 생물종 다양성을 자랑하고 있다. 특히 농지는 많은 지역이 습지화되어 다양한 생태계의 서식처가 되고 있다. 대표적인 지역으로 파주의 판문벌지역과 철원의 비무장지대 및 민통지역은 묵논습지화되어 있고 고성비무장지대는 해안사구가 넓게 형성되어 해안습지의 모습을 간직하고 있다.¹⁾

2) 토지이용

비무장지대 인접지역의 경우 남측지역은 비무장지대 내외의 토지이용 형태가 거의 비슷하게 나타나나, 북측은 산지개간에 의해 농지가 조성되

1) 김귀곤, 『평화와 생명의 땅 DMZ』, 드림미디어 (2010), p. 6.

었거나 황폐지로 전환된 것이 많은 것으로 관찰되고 있다.

〈표 1〉 비무장지대의 토지이용형태 (단위 : ha, %)

구분	남측		북측		계	
산림	35,017	(77.6)	33,480	(73.5)	68,497	(75.5)
농경지	588	(1.3)	1,907	(4.2)	2,495	(2.8)
초지	9,091	(20.1)	9,324	(20.5)	18,415	(20.3)
습지	226	(0.5)	806	(1.8)	1,032	(1.1)
나지	86	(0.2)	12	(0.0)	98	(0.1)
수역	129	(0.3)	37	(0.1)	166	(0.2)
계	45,136	(100)	45,567	(100)	90,703	(100)

자료 : 임업연구원, 『비무장지대의 산림생태계 현황』 (임업연구원, 2000).

3. 주요생태 현황

1) 산림유형 및 현황

DMZ 일원 산림 생태계는 동부지역부터 철원평야에 이르기까지 지형 및 지세가 험한 지역에서 두드러지게 나타나고 있으며, 이들은 식생에 따라서 침엽수림과 활엽수림, 혼효림, 그리고 관목림 등 4개의 유형으로 구분될 수 있다.

DMZ 내부의 산림의 경우, 사계청소와 주기적 산불 등으로 인하여 대부분 20년생 미만의 어린 소나무림과 맹아림으로 구성되어 있는 반면 민통선 지역의 경우 각종 개발 영향이 미치지 않아 중동부 지역의 산림은 임령이 높고 일부 극상림도 나타내며 우수한 산림 생태계를 보이고 있다. 민통선 지역의 산림의 경우, 군작전을 위한 전술도로로 인해 산사태가 빈번히 발생하여 산림 생태계를 훼손하고 있어 이에 대한 대책 마련

이 시급하다.

비무장지대의 산림은 크게 침엽수림, 활엽수림, 혼효림 및 관목림 등 4개 유형으로 분류된다. 임상별로는 혼효림이 전체산림 중 약 60%를 차지하여 가장 많고, 지역별로는 서부지역에 주로 활엽수림과 관목림이, 동부지역에 혼효림과 침엽수림이 많이 분포하는 것으로 나타났다. 특히 교목, 관목 그리고 덩불림으로 형성된 산림 및 관목덩불림은 비무장지대 생태계의 75%를 차지하고 있다.²⁾ 남북한을 비교하여 보았을 때 남쪽 산림은 인접지역과의 차이가 뚜렷하지 않은 반면 북쪽은 산림의 훼손이 심하여 남북간이 단절되어 있는 것으로 관찰되었다.

위성영상을 이용하여 임상별, 소밀도별 임목축적량을 추정한 결과 총 임목축적량은 150만 m^3 로 나타났고, 그중 남한지역이 북한지역보다 약 6만 m^3 가 많은 것으로 나타났다. ha당 임목축적량은 27 m^3 로 상대적으로 낮은 수치를 나타내고 있었고 남북한의 차이가 없었는데, 이는 사계청소 등 군사목적에 의한 지속적 산림훼손과 산불에 의한 것으로 판단된다.

2) 식물상 및 식생

비무장지대는 백두대간(Backdu Mountain Chain), 도서연안과 함께 한반도 3대 핵심생태축(Core Eco-Axes)의 하나로 국토자연환경보전을 위한 중요 지역이다. 특히, 백두대간이 남북을 가로지르는 생태축으로서의 의미가 높은 것과 같이 비무장지대는 한반도를 가로지르는 동서 생태축으로서의 상징적 공간이라 할 수 있다.

DMZ는 남방계 생물과 북방계 생물이 교류하는 자리에 있고, 지구상에서 유일하게 온대지역의 천이과정을 보여주는 곳이다. 일원은 자연적이거나 군사적 목적에 의해 주기적으로 산불이 발생하여 산림은 훼손되나

²⁾ 위의 책, p. 89.

반대로 초본식물의 성장을 촉진시켜 풍부한 초식동물의 서식처를 제공하여 뛰어난 생물종 다양성을 보유하고 있다. DMZ 일원의 생태계 조사 결과, 야생동·식물 2,716여 종을 포함하여 멸종 및 보호 야생동·식물 67종이 발견된 것으로 나타남(환경부, 2003)

비무장지대 및 인접지역은 식생에 대한 교란특성이 사계청소와 군사 훈련과 같은 군사목적에 위하여 주로 산불과 벌채 그리고 도로개설에 의하여 이루어지는데 지뢰밭과 같은 지역이 많고 사람의 접근이 어려워 후방지역에서 많이 이루어지는 나물류와 같은 식물의 선택적 채취가 적다는 특징이 있다. 즉 교란은 많으나 비교적 손은 덜 탄다는 것이다. 이러한 예로서, 저습지 등은 다른 토지용도로 이용되고 않고 그대로 보존되어 있어 생물다양성 차원에서 그 가치가 매우 높다고 하겠다. 그러나 전체적으로 보아 잦은 산불과 벌채 등으로 참나무류와 소나무류 등이 우점하는 이차림이 대부분을 차지하고 있고 군데군데 국소적으로 습지식생, 해안식생, 초지군락 등이 형성되어있다.

동해안지역에 분포하는 식물상은 73과 193속 263종 33변종 2품종으로 모두 298종류로 조사되었다. 이 지역은 해양성 기후의 영향으로 서해안 지역보다 다소 온난한 특성을 가지고 있다. 중동부산악지역은 태백산맥과 그것을 중심으로 발달한 계곡, 분지 및 대지 등과 동해로 유입되는 남강, 서해로 유입되는 북한강과 한탄강 등의 발원지 역할을 하는 등 다양한 자연환경적 특성을 갖추고 있기 때문에 생물지리학적으로 매우 중요한 곳이다. 식물지리학적으로 보면, 북방계 식물요소와 남방계 식물요소가 혼생하는 등 한반도 식물상을 대표하는 지역이라고 할 수 있다. 이 지역에서 분포하고 있는 식물상은 89과 335속 597종 1아종 98변종 8품종으로 모두 704종류로 정리되었다. 중서부내륙지역에 분포하고 있는 식물상은 96과 304속 517종 1아종 79변종 7품종으로 모두 604종류로 정리되었다. 금학산(947.3m), 고대산(832m), 지장봉(877.2m) 등 표고 800m 이상의

산지가 일부 있으나 아이스크림고지, 백마고지, 야월산 및 천덕산 등 대부분이 500m 이하의 야산으로 이루어져 있으며, 또한 이길리, 대마리, 월정리를 주축으로 하는 철원평야, 산명호, 토교저수지, 강산지, 학저수지 등 많은 저수지 및 늪지로 이루어져 있다.

서부해안 및 도서지역에 분포하고 있는 식물상은 115과 429속 683종 2아종 120변종 12품종 등 모두 817종류로 4개 지역 중 가장 많은 수의 식물종이 출현하는 것으로 정리되었다. 파주, 김포, 강화도, 석모도, 교항도, 대청도, 백령도 등이 포함되는 비무장지대 서부해안 및 도서지역의 산림식생은 과도한 인위적 간섭으로 인하여 도서지역인 대청도 일부 급경사 절협지역을 제외하고는 대부분 원식생이 파괴된 후 재생된 이차림, 맹아림과 조림지로 구성되어 있었다.

비무장지대는 산불과 사계청소 등 서식지의 지속적인 교란으로 대부분 2차림으로 형성되어 있으나 인간의 간섭이 없는 고산 및 저습지가 많고 남방계와 북방계 식물이 교차하여 서식하고 있는데, 이 지역의 식물상은 한국특산식물 금강초롱꽃, 정향풀 등 1,000여 종의 분포가 확인되었고 곱양지꽃, 흰소영도리, 흰패랭이꽃 등도 발견되었다.

Ⅲ. 비무장지대 관리상의 주요 현안

1. 정전협정 준수 상황

한국정전협정의 서언에는 국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 하기의 서명자들은 쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국충들을 정지시키기 위하여 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대

행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적으로 협정내용에 동의한다고 하였다.³⁾

그러나 남북한 양측은 군사정전협정에서 규정한 주요한 내용을 위반하고 비무장지대에 군사시설을 설치하여 중무장지대화하고, 남방한계선과 북방한계선의 2km를 유지하지 못함으로써 정전협정을 위반하고 있다. 우선 비무장지대의 유지상태를 보면, 군사분계선(MDL : Military Demarcation Line)⁴⁾ 북측의 경우 북한이 정전협정 직후부터 비무장지대를 침범하여 북방한계선 이남에 철책선을 가설하기 시작하였고, 1970년대 후반에 제2세대 철책선 가설을 완공하였다. 이에 대응하여 남한 측도 비무장지대로 진입하여 남방한계선 이북지역인 비무장지대 내에 철책선을 설치하기 시작하였다. 대체로 북한 측은 북방한계선에서 비무장지대 내로 1~1.5km까지 진입해 철책선을 설치하였고, 남한 측 역시 남방한계선에서 500m까지 비무장지대로 진입해 철책선을 설치하였으며 일부지역은 그 이상까지 들어가 설치된 곳도 있다. 따라서 남북 양측이 정전협정의 규정대로 군사분계선을 중심으로 하여 남북 각각 2km의 비무장지대를 유지하고 있는 곳은 거의 없는 것으로 알려져 있다.

비무장구정의 준수상태를 보면, 북측은 북방한계선을 넘어 군사분계선 근거리까지 다수의 중화기 진지를 구축하고 무장 전투 병력을 배치하고 있다. 지금까지 알려진 북한 측의 비무장지대 무장상태는 각종진지

3) 정전협정의 일방당사자는 「한국과 유엔」이라는 주장 외에 「한국과 참전 16개국」, 또는 「유엔」만이라는 주장도 있다. 제성호, 「한반도 비무장지대론」(서울프레스, 1997), p. 54.

4) 군사분계선은 지도상에 표시된 선으로서 이 군사분계선을 따라 철책선이 가설되어 있지는 않다. 단지 남북한의 경계를 표시하기 위한 표시물이 군사분계선 155마일을 따라 매 200미터 간격으로 설치되어 있을 뿐이다. 서부전선에서 동부전선까지 설치된 표시물의 수는 모두 1,292개이다. 김영봉 외, 『경의·동해선 연결과 접경지역 평화벨트 구축방안 연구』, (국토연구원, 2003), p. 28.

354개소(박격포진지 234개소, 고사포진지 92개소, 대전차포진지 28개소), 4개의 갯도(땅굴), 29.4km의 지뢰지대, 282개소의 감시소(Guard Post : GP) 및 관측소(Observation Post : OP), 117개소의 방송시설, 철책선, 막사 등의 시설을 설치하여 운영하고 있는 것으로 파악되고 있다.⁵⁾

우리 측도 이에 대항하여 방어를 목적으로 비무장지대 내 주요지점에 제한된 수의 GP 와 OP를 설치하여 운영하고 있다. 남한 측은 GP 및 OP 100개소, 107개소의 방송시설을 설치하고 있는데 이는 수적으로 북한 측의 약 1/3 수준이다. 이와 함께 남한 측은 전투진지 및 콘크리트 방벽 등 다수의 군사시설물을 설치해 놓고 있다.

〈표 2〉 비무장지대 내 군사시설 구축 및 장비배치 현황

구분	GP/OP	방송시설	철책선	지원시설	박격포	고사포	대전차포	기타
북한	158/124	(117)	260km	3,362동	234	92	28	316
남한	87/13	(107)	290km	1,209동	-	-	-	-

자료 : 전성훈, 『비무장지대의 평화적 이용과 남북한 영공개방』 (한림대 국제문제연구소, 1999).

비무장지대는 지난 60여 년 동안 수많은 정전협정 위반으로 정전협정상의 문제점을 드러내고 있다. 따라서 체결당시의 정신으로 돌아가 평화적으로 활용하기 위해서는 비무장지대의 군사인원, 장비, 시설 등 중무장시설들을 철거하여 순수한 비무장지대로 보전할 필요가 있다. 한편 비무장지대 내 GP 및 OP 등의 군사시설 구축과 철조망의 비무장지대 내 진입 설치의 비무장지대에 형성된 귀중한 생태계를 크게 훼손시키고 있다. 특히 북측은 그 훼손의 범위와 상태가 더욱 심각한 것으로 알려지고

⁵⁾ 전성훈, 『비무장지대의 평화적 이용과 남북한 영공개방』 (한림대 국제문제연구소, 1999), p. 9.

있어 비무장지대의 원상태 회복을 통한 생태계의 보전이 매우 시급한 실정이다. 남북한 화해와 협력을 통한 비무장지대의 평화적 활용은 군사적 긴장완화는 물론 훼손된 생태계의 복원을 시도할 수 있어 비무장지대의 가치를 높일 수 있을 것이다.

2. 정전체제의 한계와 관리상의 현안

비무장지대는 한국전쟁을 종식시키기 위한 군사정전협정의 부산물로서 군사적 측면에서 비무장화된 완충지대의 성격을 갖게 되었으나 국토 활용 측면에서는 유보지역의 성격을 가진 채 현황조사나 활용계획은 수립되지 못하였다. 현재는 정전협정에 따라 군사적 측면의 감시를 담당하는 기구에 의해 정전협정에 명시된 사항에 대해서만 관리가 아닌 감시활동이 이루어지고 있다. 비무장지대에서의 정전협정 이행 및 준수와 비무장지대의 유지를 위한 감시기관에는 정전협정 자체에 의해서 설치된 국제기구와 남북한이 각자 군사적 감시를 위해서 설치한 감시기구가 있다.

정전협정에 의해 설치된 국제기구는 군사정전위원회와 공동감시소조(정전협정 제2조 19~23항), 중립국감독위원회와 중립국시찰소조(정전협정 제2조 36~43항)가 있으며, 남북한이 설치한 감시기구는 남북한 각자가 운영하는 민정경찰이 있다.⁶⁾

군사정전협정의 체결 이후 비무장지대 내에서의 정전협정의 빈번한 위반과 이에 대한 시정조치를 취하지 못한 것은 정전체제의 제도적 한계

⁶⁾ 군사정전위원회 본 회담은 1991년 2월13일 제459차 이후 정식 회의가 열리지 않고 있다. 그 후 북한은 1994년 5월 판문점대표부를 만들었으나 유엔 측은 1998년 장성급회담을 만들어 유엔사와 북한군이 참여하여 회담을 하고 있다. 1995년 3월 이래 비무장지대 관리를 책임진 군사정전위원회와 중립국 감시위원단의 북측 구성원이 북한의 요구로 모두 철수한 상태이다.

내지 문제점으로 지적되고 있다. 이러한 정전체제의 한계와 주요 문제점의 내용을 보면 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 정전협정 내에 협정위반사건의 억제와 시정을 위한 강제규정 및 그 방법이 제도화되어 있지 않다. 1990년대에 들어와 군사정전위원회와 중립국감독위원회가 본래의 기능을 수행하지 못하고 있으나, 그 기능의 회복을 위한 정전협정 내용의 수정과 증보 등의 조치가 이루어지지 않고 있다. 이처럼 정전협정위반이 빈번함에도 불구하고 준수를 강제하는 장치가 없으므로 이를 시정할 수 없는 것이다.

둘째, 정전협정 내에 이 협정의 위반여부를 객관적으로 판정할 만한 제도적 장치가 마련되어 있지 못하다. 그 때문에 그동안 일어났던 정전협정 위반사건에 대한 주장이 남북한간에 판이하게 다르게 나타나고 있다. 지금까지 조사된 자료에 의하면 1953년에서 1991년까지의 기간 중 북한 측의 실제 위반 건수는 408,739건이나 북한 측이 인정한 위반건수는 단 2건에 불과하다. 반면 상기 기간 중 유엔군 측의 실제 위반건수는 16건에 불과하나 북한 측은 454,605건이라고 강변하고 있는 실정이다. 이와 관련, 군사정전위원회에서 정전협정 위반사건을 협의하여 처리토록 되어 있으나 여기에서 원만하게 사건이 처리된 적은 거의 없었다.

셋째, 정전협정에는 일반적인 비무장 의무를 규정할 뿐 비무장지대 내에 시설설치를 금지하는 구체적인 규정을 두고 있지 않다. 따라서 설치가 허용되는 시설과 금지되는 시설의 한계가 불분명한 상태이며, 이러한 분명치 않은 규정을 악용하여 비무장지대 내에는 전투진지 및 콘크리트 방벽 등 군사시설물이 다수 설치되어 있다. 이처럼 정전협정 준수의 강제성이 결여되어 있어 정전협정위반사건이 빈발하고 있는데도 이를 시

⁷⁾ 제성호, “비무장지대의 평화조성 방안 : DMZ의 평화적 이용 문제를 중심으로,” (제2회 한림대 국제문제연구소 DMZ 학술회의 발표논문, 1997), pp. 5-6.

정하지 못하고 있다.

넷째, 정전협정은 비무장상태의 유지라는 군사적 측면의 접근 외에 이의 관리와 활용 측면은 고려되지 않고 있다. 이로 인해 비무장지대가 갖고 있는 공간적 의미와 공동활용 정책은 군사적 긴장이 높았던 과거에는 고려의 대상이 되지 못하였다. 세계적으로 유례가 드물고 반세기가 넘는 기간이 경과한 현재 비무장지대는 비교적 우수한 생태계를 비롯해 연구와 활용이 필요한 국토의 특이지역으로 변모하였다.

이와 같은 군사정전협정의 한계와 문제점은 비무장지대에서의 군사적 긴장상태를 고조시키고 귀중한 생태계를 훼손시키고 있다. 그러나 군사정전위원회가 기능을 발휘하지 못하고 있는 현재와 같은 상태에서는 이를 회복하기에는 한계가 있다. 따라서 비무장지대의 원상태의 회복과 생태계의 체계적인 보전을 위한 남북한의 화해와 협력을 위한 적극적인 접근이 이루어져야 할 것이다.

IV. 녹색평화 시각에서의 비무장지대 활용

1. 비무장지대 활용의 기본방향

녹색평화 차원에서의 비무장지대의 활용은 우선 반세기가 넘도록 사람의 발길이 제한됨에 따라 형성된 자연환경을 체계적으로 보전함으로써 그 가치를 높이고 이를 남북이 공유하는데 중점을 두어야 할 것이다. 특히 유네스코 접경생물권보전지역 지정 등에 심혈을 기울려 범세계적인 차원에서 비무장지대의 생태의 우수성을 인정받도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 남북한의 협력을 통한 평화적인 이용이 우선시되어야 할 것이다. 따라서 협력사업의 선정은 무엇보다도 비무장

지대에 형성된 생태계를 우선적으로 보전하는 차원에서 접근하여야 할 것이다. 특별히 북한이 참여할 수 있는 남북한 협력이 가능한 사업들을 발굴하여 추진함으로써 북한의 참여를 이끌어 내는데 중점을 두어야 할 것이다. 그것은 북한이 그들의 체제유지에 위협을 느끼지 않고 경제적으로 이익이 될 수 있는 협력사업에 그동안 참여하여 왔기 때문이다. 따라서 남북한 공동 이익의 증진과 국토환경의 보전, 나아가 항구적인 평화의 정착에 중점을 두고 협력사업을 추진해 나아가야 할 것이다.

비무장지대의 특수성을 감안하여 녹색평화적 차원에서 활용의 기본방향을 설정한다면 다음과 같다.

첫째, 자연환경을 보전하는 자연친화적인 국토이용을 구상토록 하고, 생태계 우수지역에 대한 보전 대책과 파괴된 생태계의 복구방안을 마련한다. 한반도 중앙지대를 가로지르는 방대한 면적의 비무장지대는 다양한 생태계가 형성되어 있다. 이 지역을 통과하는 남북한 공유하천과 고산준령은 멸종위기의 생물종이 서식하고 있어 군사작전으로 인한 파괴가 이루어지지 않도록 남북이 협력하여 공동으로 관리하여 그 가치를 높여가야 할 것이다.

둘째, 우수 생태자원을 체계적으로 관리하여 관광자원으로서의 활용방안을 마련한다. 반세기가 넘는 기간 동안 인위적으로 보전된 귀중한 생태자원은 세계인의 관심이 되고 있으며 한반도에서 가장 가보고 싶은 지역으로 부상되고 있다. 이러한 생태자원을 잘 보전하고 가꾸어 관광자원으로서 그 가치를 높여가야 할 것이다.

셋째, 남북한 공동이익을 증진시킬 수 있는 사업을 우선적으로 추진하여 북한이 사업에 참여할 수 있도록 여건을 조성한다. 비무장지대의 생태자원의 가치를 이해시키고 이를 관광자원으로 활용할 수 있도록 남북한 협력을 유도한다.

넷째, 비무장지대에서의 교류협력은 생태계의 훼손을 최소화하기 위

해 기존에 이용한 토지와 교통망을 활용한다. 교통망의 연결과 군사시설의 철수 그리고 농업활동 등에 있어서 생태계의 보전을 최우선한다.

다섯째, 자연재해 및 환경오염 방지에 남북한이 공동대처해 나아감으로써 재난을 방지한다. 해마다 일어나고 있는 화재와 홍수 그리고 병충해의 예방과 대처에 남북이 적극적으로 협력토록 한다.

2. 녹색평화 시각에서의 협력사업 구상

1) 유네스코 DMZ생물권보전지역 지정

비무장지대는 생태자원이 풍부한 생태계의 보고로 국제적으로도 희귀 생태자원의 가치를 인정받는 지역이다. 이 지역의 지형은 태백산맥을 중심으로 한 동고서저의 형태로, 동부 및 중부지역은 산악이 발달한 고지대로 수목 등 생태계가 우수하고, 서부지역은 습지, 철새도래지, 해안 갯벌 등 다양한 생태자원을 풍부하게 보유하고 있다. 그동안 관련 정부부처와 환경단체, 학계 및 연구기관 등을 중심으로 비무장지대의 유네스코 생물권보전지역 지정에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 이를 뒷받침하기 위한 생태계의 조사가 부분적으로나마 이루어졌다. 큰 틀에서는 비무장지대를 핵심지역으로 하고 민통선 및 접경지역 등 생태계 우수지역들을 생물권보전지역으로 지정 추진함으로써 비무장지대의 생태계를 효율적으로 관리하고 국가적인 브랜드로 성장시킬 수 있을 것이다.

유네스코 DMZ생물권보전지역의 추진가능지역은 기본적으로 비무장지대 전 지역을 주 대상으로 지정한다. 그리고 비무장지대 이용에 대한 사전 환경성 검토 및 환경영향평가를 받도록 하여 환경성을 강화하고, 생태적 보전가치가 높은 지역은 핵심지역으로 지정한다. 향후 유네스코가 지정하는 생물권보전지역으로의 지정 가능성을 감안하여 생물권보전

지역의 핵심지역, 완충지역, 전이지역 등 용도지역 구분을 위한 관리범위의 적정규모 설정방법을 개발하여 지역을 구분한다. 비무장지대는 생물다양성이 매우 높고 한국전쟁 이후의 독특한 전쟁유산, 멸종 위기종 및 희귀종의 주요 서식처로 가치가 매우 높으므로 유네스코 생물권보전지역 지정 이후 핵심지역을 다시 세계유산으로 중복 등재시킬 가능성이 매우 높다.

사업의 추진은 단계별로 추진하되 1단계에서는 남측 비무장지대의 생태조사를 한다. 현재 환경부에서 추진 중인 비무장지대 일원 보호지역 지정을 위한 조사를 연장 추진하여 남측 비무장지대 생태계의 철저한 조사를 수행한다. 또한, 국제기구나 국제회의를 통해 비무장지대 생물권보전지역의 필요성과 타당성을 홍보하고, 북한 당국 및 학자들과 교류협력을 강화한다. 2단계는 북측 비무장지대 생태조사 및 종합보전대책을 수립하는 것으로 북한의 동의하에 북측 비무장지대의 생태조사를 실시하여, 비무장지대 전역의 생태계조사를 종합 정리하고, 소유권 정리, 관리지역 설정 등의 순서에 따라 종합보전대책을 수립한다. 특히, 비무장지대의 종합보전대책 수립 및 유네스코 생물권보전지역 등재추진을 위해 남북공동위원회를 구성하여 긴밀한 협조체계를 구축 한다. 3단계에서는 유네스코 DMZ생물권보전지역 등재 추진 및 세계복합유산 동반등재를 추진한다. 우선, 비무장지대의 유네스코 생물권보전지역 등재를 위한 국내외적 홍보프로그램을 마련하여 추진한다. 나아가 생물권보전지역의 핵심지역을 중심으로 특히 설악산-비무장지대-금강산(DMZ녹색평화의 산) 연계지역을 세계자연유산으로 지정 추진한다.

이와 같은 사업들을 통한 기대효과를 크게 살펴보면, 첫 번째로 국제 생물권보전지역 네트워크와 연계하여 희귀생태 자원의 홍보효과를 제고할 수 있으며, 두 번째는 비무장지대의 생태계 보호를 위한 지속적인 평가 및 국제기구의 재정적·기술적 지원기능 등과 같은 연구활동 활성화

도모가 가능하다는 것이다. 마지막으로 한반도의 자연생태계의 연결과 체계적인 보전이 이루어지고, 나아가 남북한 화해협력 및 세계평화에 기여할 수 있을 것이다.

2) DMZ녹색평화생태공원 조성

남북한 접경지역 자연생태계의 특성은 서해 한강 하류 비무장지대의 광활한 갯벌과 한강과 임진강 합류지역의 철새도래지, 습지 등 다양한 자연 생태가 형성되어 있다. 또한 중부의 임진강을 중심으로 한 주변지역의 풍부한 생태자원과 평야지대의 철새도래지, 동부의 고산지대를 중심으로 한 희귀동식물 등이 다수 서식하고 있다. 환경부는 2008년 9월 “비무장지대 평화선언”을 통해서 비무장지대 일원에 생태평화공원을 지정하겠다고 발표하였다. 생태평화공원의 지정은 남북 평화 화합을 도모하고, 남북 간 긴장완화를 통해 남북환경협력의 토대를 구축하고, 장기적인 관리방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 후보지의 선정은 우선 DMZ의 생태적자원을 효과적으로 관리할 수 있는 지역, 남북공동조성이 가능한 지역, 생태평화공원조성이 가능한 지역, 세계적인 생태관광 명소로 발전 가능한 지역 등으로 하고 있다.

생태공원 추진이 가능한 지역을 보면, 서해 연안지역에서는 강화·연백지역의 갯벌, 한강과 임진강 합류지역의 철새도래지, 중부의 임진강 희귀담수어종과 수변생태자원, 철원의 철새도래지 등이 우수한 지역으로 파악되고 있다. 동부의 경우는 북한강유역 수변의 생태자원, 양구 해안분지 주변의 다양한 생태자원, 그리고 동해안 비무장지대 감호 주변의 습지 등이 공원을 조성할 수 있는 여건을 갖추고 있다.

추진방안은 비무장지대 내 주요생태자원의 남북한 합동조사를 통해 발굴한 희귀 및 우수생태자원을 중심으로 DMZ녹색평화생태공원을 조성

하여 남북한 공동으로 관리하도록 한다. 비무장지대는 군사정전협정에 의해서 설치된 특수지역이기 때문에 내부의 생태계를 조사할 경우 비무장지대 설치 근거에 따라 남북한의 국내법이 아닌 정전협정이라는 국제법을 준수하여 조사가 이루어져야 할 것이다. 따라서 정전협정 당사국이 참여하는 다국적 협력을 통해 남북한 비무장지대를 아우르는 DMZ녹색평화생태공원을 조성한다.

3) DMZ녹색평화의 강 추진

비무장지대를 통과하는 남북한 공유하천 유역은 생태적으로나 수자원 이용 측면에서 매우 중요한 지역이다. 따라서 이 지역에서의 남북한 평화적인 협력은 우수한 생태자원을 체계적으로 보전하고, 수자원을 효율적으로 활용할 수 있을 것이다. 비무장지대를 통과하여 남쪽으로 흐르는 주요 하천은 임진강, 한탄강, 북한강, 소양강, 남강으로 이중 남강을 제외한 4개의 강은 본류가 북한에서 시작하여 비무장지대를 통과하여 남쪽으로 흘러 서해에 이른다. 이중 임진강과 북한강은 현재 남북한 공유하천 이용 측면에서 남북이 협력해야 될 시급한 사안을 안고 있다. 특히 임진강과 북한강의 경우 북측에서 댐을 건설하여 유역을 변경함에 따라 하류의 생태계에 심각한 영향을 미치고 있으며 동시에 하류의 용수부족으로 전력생산의 차질과 생활용수에 영향을 끼치고, 한편으로는 수공의 위협까지도 느끼고 있다. 이러한 주요 공유하천을 DMZ녹색평화의 강으로 공동 활용할 수 있도록 남북이 협력한다.

임진강유역에서의 남북교류협력 여건을 보면, 비무장지대를 중심으로 한 남북한 접경지역과 북한의 중·상류지역은 댐 건설에 가능한 여건을 갖춘 지역으로 분석된다. 중·상류 북한지역은 높은 산악과 깊은 협곡이 많고 취락지역과 농경지가 적어 댐 건설로 인한 수몰지역과 보상지역이

적으나, 북한지역에 입지하기 때문에 남북합의를 도출하는데 다소 어려움이 있다 그러나 비무장지대 남방에 댐을 건설할 경우 비무장지대를 포함한 남북접경지역 내 광범위한 주변지역의 수몰로 인해서 농경지와 귀중한 생태자원, 그리고 문화재 등의 수몰이 예상된다.

협력사업의 추진방안은 북한지역을 중심으로 임진강유역의 전반적인 실태조사를 실시하고, 이어서 임진강 중·상류지역에 홍수 예·경보시설을 설치하여 사전에 정보를 획득함으로써 홍수의 피해를 줄여나간다. 나아가 남북한 임진강유역에 대한 주요하천에 하천제방 보강작업을 실시하여 위급 상황에 대한 대책을 수립하고, 현재 북한지역에 건설되어 있는 소규모 댐의 공동 활용방안 강구와 하천수해방지사업을 추진한다. 동시에 임진강유역의 항구적인 재난을 방지하고 수자원을 공동으로 활용할 수 있는 다목적댐 건설을 추진한다.

북한강유역에서의 남북교류협력 여건을 보면, 임남댐에서 평화의 댐에 이르는 북한강 계곡은 산세가 험준하고 경사가 급하여 집중호우나 상류에서 물을 대량 방류할 경우 하류에 크게 영향을 미칠 수 있다. 북한이 북한강을 차단하여 임남댐을 건설 담수에 들어감에 따라 약 17억의 물이 차단되어 남으로 내려오는 물이 크게 줄면서 이 지역 생태계의 파괴와 전력생산 용수 등에 커다란 피해를 입히고 있다.

이 지역에서 남북협력사업으로 추진이 가능한 지역은 비무장지대를 중심으로 임남댐과 평화의 댐에 이르는 유역으로 주로 평화의 댐에서 비무장지대 사이의 지역과 북으로는 비무장지대에서 임남댐까지의 지역이다. 이 지역에서 남북한 협력사업으로 가능한 추진방안은 남북한 당국의 합의하에 기초조사를 실시하여 자연생태계에 커다란 변화를 일으키지 않는 범위 내에서 평화의 댐 담수 계획을 우선적으로 수립한다. 평화의 댐 담수를 통해서 임남댐(금강산댐)까지 내륙수운을 개발하고 이를 물류유통 및 금강산 관광수로 등으로 이용하는 방안을 강구하고, 동시에 화

천담까지 연계 이용하는 방안과 임남담의 저수량의 일정량을 지속적으로 평화의 댐으로 방류하여 화천담의 전력생산과 수도권 일원의 용수공급으로 활용하는 방안을 강구한다. 나아가 임남담과 평화의 댐을 다목적 댐으로 전환하여 남북한이 평화적으로 활용함으로써 북한강유역의 생태계 복원과 홍수의 조절, 그리고 전력생산과 생활용수를 확보토록 한다.

남북한 주요 공유하천은 남과 북이 자유롭게 활용해야 하는 한반도의 젓줄이다. 이러한 강이 북한지역에서의 댐건설로 지금은 유역이 변경되고 흘러가야 될 강물이 흐르지 못하고 있다. 이제 비무장지대를 중심으로 한 남북한 공유하천의 평화적인 활용은 한반도의 중앙지대에 DMZ녹색평화의 강이 유유히 흐르게 될 것이다.

4) DMZ녹색평화브리지 건설

비무장지대를 통과하는 주요교통망의 연결은 남북한의 교류협력에 있어서 획기적인 사업으로 남북한 평화와 화합의 상징적인 사업이며 단절된 국토를 연결한다는 의미와 함께 육상을 통한 남북의 교류가 활성화될 수 있는 계기가 된다. 남북한 주요교통망의 연결은 동북아지역에서의 한반도의 지리적인 위치로 볼 때 대륙과의 연계를 가능케 하여 동북아지역의 교통체계에 큰 변화를 가져다 줄 수 있다. 한반도로부터 유럽으로 가는 해상 운송이 시베리아횡단철도(TSR)를 이용할 수 있게 되어 수송시간과 물류비용이 절감되고 북한의 경우 통과료를 부과할 수 있어 경제적으로도 도움이 될 것이다. 최근 아시아지역의 발전에 있어서 한반도중단철도(TKR)의 필요성과 중요성에 대한 인식이 국제기구를 중심으로 높아지고 있다.

현재 남북한 비무장지대를 통과하여 연결된 경의선과 동해선 철도와 도로의 경우는 비무장지대의 생태계를 크게 훼손하며 연결되었다는데

아쉬움이 있다. 비록 생태통로를 일부 설치하였지만 반세기가 넘게 형성된 생태계를 파괴하면서 철도와 도로를 연결한 것은 이 지역에 형성된 귀중한 습지와 생태자원의 손실인 것이다.

이제 남은 경원선과 국도3호는 비무장지대의 자연환경을 훼손하지 않고 남과 북을 설치하는 방안을 강구해야 할 것이다. 우선 비무장지대에 연육교(DMZ녹색평화브리지)를 설치하여 통과하는 방안을 강구하는 것이 좋을 듯하다. 그리고 DMZ녹색평화브리지는 역사성을 부여하여 한반도 중앙지대에서 가장 중요한 평화와 화합차원의 역사적인 건축물이 될 수 있도록 건설 한다. 예를 들어 DMZ녹색평화브리지 우편 교각에는 우리민족사에 위대한 대왕들을 조각하고 좌측교각에는 각 분야의 우리 역사를 빛낸 인물들을 조각하여 세움으로써 평화를 염원하는 세계인들이 여기에 모여들 수 있도록 하는 역사적인 조각작품으로 연육교를 건설한다. 동시에 군사분계선지점인 DMZ평화브리지 중앙에는 전망대를 설치하여 비무장지대의 생태계를 관망하고 이곳에서 잠시 머물러 평화의 중요성을 논할 수 있는 쉼터를 마련한다. 영국 댄스강의 타워브리지와 같은 구조도 좋을 듯하다.

한편 한강하구에서 서해에 이르는 비무장지대 공유수역은 교량대신 강하저에 터널을 뚫어 남과 북을 연결하게 한다. 이는 한강하구의 아름다운 경관과 다양하게 형성되어 있는 생태계를 보호하고 아름다운 경관을 유지토록 한다. 이는 녹색평화의 차원에서 DMZ를 활용함으로써 녹색평화브리지의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

5) DMZ녹색평화의 들 조성

비무장지대에서의 농업협력은 매우 신중한 접근이 필요하다. 그것은 비무장지대가 설치되기 전에 논과 밭으로 경작하였던 지역이 이제는 생

태적으로 귀중한 습지로 변화되어 있기 때문이다. 비무장지대에서의 남북한 농업협력가능지역은 서부의 파주지역, 중부의 연천과 철원지역이 가장 여건이 좋다. 그러나 비무장지대 내에서 현재 농업이 이행되고 있는 지역은 파주지역이다. 파주지역의 특성은 비무장지대 내 군사분계선을 경계로 남측은 대성동 마을(파주시 조산리), 북측은 기정동 마을(판문군 기정리)이 입지하여 있다. 이 지역은 임진강의 하류지역으로 평탄한 평야와 구릉지가 발달하여 남북분단 전에는 농경지로 사용된 곡창지대이다. 그러나 휴전협정 이후에도 비무장지대가 설치되어 출입이 통제되고 있으나 양측 마을이 있는 비무장지대 주변의 일정지역은 농경지로 개간하여 사용되고 있다.

대성동 마을(자유의 마을)은 1953년 8월 휴전협정으로 남방한계선 이북(DMZ) 조산리 지역에 피난하여 귀향한 주민의 정착을 위해서 조성되었는데 당시 주민은 30세대 160명이었으나 분가 등을 통해 인구가 증가하여 현재는 51세대 227명이 되었다. 이 지역은 한국정전협정에 의해서 남측은 유엔군사령부 소속 민정반에서 관리하고 북측은 북한과 중국의 공산 측 사령관이 관할하고 있다. 경작면적을 살펴보면, 군사분계선 남측 약 500미터 지역의 평야지대에 위치하고 있는 남한의 대성동 마을은 4.83km²(146만 평)의 면적에 주로 벼농사를 하고 있으며, 북한의 기정동 마을도 군사분계선 북방 약 500미터의 평야에 자리 잡고 벼농사를 짓고 있는 것으로 관측되고 있다. 경작지의 면적은 구체적으로 파악된 자료가 없지만 대성동 마을과 동일수준으로 추정되고 있다.

협력사업의 추진방안은 남한의 대성동 마을과 북한의 기정동 마을이 입지하고 있는 지역에 대한 전반적인 기초조사를 실시하고, 현재 양측이 경작하고 있는 농경지를 대상으로 하여 경지정리와 농로 및 수리시설 정비작업을 공동으로 실시한다. 나아가 주변의 경작 가능한 구릉지 및 과거 농경지에 대한 자연환경 실태를 조사하여 농경지 확장 가능성을 진단

한다. 보전이 필요한 주요 생태자원을 선별하여 보전대책을 수립하고 그 외 경작이 가능한 지역을 중심으로 남북한 협동농장을 추진하되, 남한의 기술과 자본, 그리고 북한의 인력을 투입하여 벼농사 및 특수화훼농업을 경영하는 방안을 강구한다. 특히 DMZ의 맑은 공기와 물 흙 등 청정자연 환경에서 화훼농업을 추진함으로써 남과 북이 공동으로 평화의 꽃농장을 조성하여 비무장지대 내에서 평화의 꽃이 필 수 있도록 하고 여기서 생산된 아름다운 꽃을 평화의 상징으로 온 세계에 수출한다. 동시에 비무장지대에서 유일하게 주민이 거주하고 있는 이 지역을 체계적으로 관리함으로써 비무장지대의 생태계의 훼손을 막고 현재의 농토를 남북한 평화와 화합의 지대로 만들어 평화를 사랑하는 세계인의 관심을 이끌어냄으로써 녹색평화의 꽃이 피는 평화의 들이 되도록 한다.

V. 결론

비무장지대의 평화적인 활용은 생태계의 보전과 군사적 긴장완화를 통한 평화와 화합의 여건을 조성하는 차원에서 매우 의미가 깊다. 동시에 국토자원의 효율적인 활용차원에서 비무장지대 활용방안 구상은 다가올 통일국토에서 이 지역의 역할을 조명해보는데도 의의가 있을 것이다. 비무장지대와 남북한 접경지역의 방대한 토지자원과 여기에 조성된 귀중한 생태자원의 평화적인 이용방안의 모색은 국토의 효율적인 활용과 군사적 긴장 완화를 위해서 매우 필요하고도 시급한 사안인 것이다.

본 연구에서는 녹색평화의 차원에서 비무장지대의 평화적인 활용을 통한 남북의 상생발전과 평화정착을 위하여 비무장지대에서의 남북한 교류협력을 추진할 수 있는 주요사업들을 구체적으로 제시하였다. 이를 위해서 먼저 비무장지대의 지형적 특성과 토지이용실태 그리고 주요 생

태자원의 현황을 살펴보고, 비무장지대가 안고 있는 현안들을 군사적 측면에서 조명해봄으로써 평화적 이용에 대한 필요성을 도출하였다. 이에 따라 비무장지대에서의 남북한 평화적인 교류협력을 위한 녹색평화의 차원에서의 주요 협력사업을 구상하고 이를 실천해 나아갈 수 있는 추진 방안을 모색하였다. 비무장지대는 남북의 군사적 충돌로 인한 수많은 인명과 재산상의 피해를 가져온 우리민족사의 비극의 상징물이라고 볼 수 있지만 반세기가 넘는 이제는 역사적인 유적으로서 그리고 생태계의 보고로 새롭게 바라보게 되었다. 특히 비무장지대와 주변지역에 형성된 귀중한 생태자원은 세계의 생태학자들뿐만 아니라 자연환경을 보호하고 아름답게 가꾸어가기 원하는 많은 사람들에게 관심의 대상이 되고 한 번 가보고 싶은 관광자원으로 변화되고 있다.

녹색평화의 차원에서 보는 비무장지대의 가치는 매우 높다고 볼 수 있다. 따라서 이를 보전하고 가치를 높여가는 차원에서 남북한이 협력사업을 추진토록 하였다. 우선 이 지역을 체계적으로 보전하고 그 가치를 국제적으로 인정받기 위해서는 생물권보전지역으로 지정하는 것이 중요하다고 본다. 나아가 생태적으로 특성 있는 지역을 중심으로 DMZ녹색평화 생태공원을 조성하여 가꾸어감으로써 그 가치를 높이도록 하였다. 동시에 이 지역에서 자주 일어나고 있는 자연재해를 근원적으로 대처함으로써 귀중한 자연환경을 보호할 수 있도록 하였다. 단절된 남북한 교통망을 연결하되 비무장지대의 생태계를 훼손하지 않고 연결할 수 있도록 DMZ평화브리지를 설치 할 것을 제안하였다. 또한 비무장지대 내에 있는 대성동마을과 기정동마을이 자연친화적인 농업협력을 통해 비무장지대 DMZ녹색평화의 들을 형성할 것을 제안했다. 동시에 현재 분쟁상태에 있는 남북한 공유하천을 녹색평화적인 차원에서 평화의 강으로 복원하여 활용하는 방안을 계획하였다.

비무장지대에서 녹색평화 창출을 위해 추진하는 협력사업은 미래의

통일국토를 바라보면서 국토공간의 효율적 활용과 귀중한 생태계의 보전, 그리고 국토의 대외경쟁력 제고 및 동북아시아에서의 위치와 역할 등을 고려하여 추진되어야 할 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 19일 / 수정: 2010년 5월 19일 / 게재확정: 2010년 5월 25일

【참고문헌】

- 김영봉. 『접경지역의 효율적 관리방안』. 국토개발연구원, 1997.
- 김영봉 외. 『남북협력을 통한 임진강유역의 평화적 활용방안에 관한 연구』. 국토연구원, 2002.
- . 『경의·동해선연결과접경지역 평화벨트 구축방안』. 국토연구원, 2003.
- . 『북한강 유역의 남북한 평화적 이용방안』. 국토연구원, 2005.
- . 『남북경협 활성화시대에 대비한 동해연안 남북접경지역의 평화적인 이용방안』. 국토연구원, 2008.
- . 『비무장지대 인근지역 평화적 이용을 위한 연구』. 국토연구원, 2009.
- . 『비무장지대 평화적 이용을 위한 남북한 협력사업 추진에 관한 연구』. 국토연구원, 2009.
- 김인영·김재한 편. 『DMZ-발전적 이용과 해체』. 도서출판 소화, 1999.
- 김재한 편. 『DMZ II - 횡적 분단에서 종적 연결로-』. 도서출판 소화, 2000.
- 이문향. 『JSA-판문점(1953~1994)』. 도서출판 소화, 2001.
- 이재범. 『태봉의 궁예, 철원에 살아있다』. 철원군태봉국철원정도기념사업회, 2005.
- 전성훈. 『비무장지대의 평화적 이용과 남북한 영공개방』. 한림대 국제문제연구소, 1999.
- 정규서 외. 『DMZ III - 접경지역의 화해·협력』. 도서출판 소화, 2002.
- 제성호. 『한반도 비무장지대론』. 서울프레스, 1997.
- . “비무장지대의 평화조성 방안: DMZ의 평화적 이용 문제를 중심으로.” 제2회 한림대 국제문제연구소 DMZ학술회의발표논문, 1997.
- 차중환·제성호·김병우. 『한국 비무장지대의 식물생태』. 예문당, 2000.
- 안중환 외. 『비무장지대의 평화공원조성에 관한 시론』. 대한국토·도시계획학회, 1995.
- 원병오 외. 『야생의 보고 비무장지대』. 성천문화재단, 1996.
- 국가정보원. 『비무장지대의 토지이용분석』. 국가정보원, 2001.
- 대한민국정부. 『제4차 국토종합계획(2000~2020)』. 건설교통부, 2000.
- 임업연구원. 『비무장지대의 산림생태계 현황』. 임업연구원, 2000.

Abstract

A Study on the Utilization of the Demilitarized Zone(DMZ) with
a Conceptual Framework of Green–peace Space

Kim, Young-bong(President of the Korean Prosperity)

This study aims to suggest cooperation projects between South and North Korea regarding the utilization of the Demilitarized Zone(DMZ) based on the concept of “Green-peace”. The projects includes an analysis of spatial characteristics and ecological conditions of the DMZ, administrative problems related to the management of the area, and various cooperation projects for the region. The study proposes a few cooperation projects: 1) a systematic conservation and peaceful use of the ecosystem of the DMZ and its surrounding areas ; 2) collaborative use of agricultural land and the rivers running through the region ; 3) and reconnection of the transportation networks. Major emphasis of the cooperation projects is placed on the preservation of environment and the enhancement of its values, so that both South and North Korea can take advantage of the green assets from the DMZ. The green-peace projects include: 1) designation of the DMZ as the UNESCO Biosphere Reserve; 2) construction of the green-peace parks ; 3) creation of the green-peace rivers ; 4) construction and establishment of the green-peace bridges ; and 5) accommodation of the green-peace fields in the DMZ. Finally, this study emphasizes the sense of urgency to implement these projects for the preservation of the natural environment as well as peace of the Korean Peninsula.

Keywords: DMZ, Biosphere Reserve, Ecosystem, Green-peace

김영봉

한양대학교 공학박사를 취득하였고 현재 한반도발전연구원장, 국가안전보장회의(NSC) 사무처 정책전문위원, 통일교육위원, Korea 접경포럼 고문을 맡고 있다.

주요 논문으로 「군사시설보호구역의 합리적 관리를 위한 제도개선방안」, 「남북한 평화정착을 위한 비무장지대 활용방안」, 「우리나라접경지역의 공간적 특성과 발전전략에 관한 연구」 등이 있다.

아시아 체제이행 국가의 경험이 북한농업에 주는 함의

최영진(고려대학교)

국문요약

북한의 식량난 문제는 매우 심각한데, 그 근본 원인은 자연재해, 농자재의 부족, 농업 기술의 낙후 등의 문제라는 주장보다는 근로 의욕을 마비시키는 사회주의적 토지제도와 집단주의적 생산방법에 있다는 주장이 설득력이 있다. 내부 개혁이 없는 외부지원의 성과는 극히 제한적일 수밖에 없다. 아마티아 센(Amartya Sen)은 개인의 '토지 소유 자격 혹은 권한(Entitlement)', 즉 개인이 다양한 합법적인 통로를 통해 얻을 수 있는 다른 대안이 주어지지 않아서 기근에 직면한다고 간파했다. 북한 주민 대다수는 여전히 토지 소유나 이용으로부터 소외되어있어 농업생산성이 낮을 뿐만 아니라 만성적인 기근에 직면해 있다. 체제이행을 경험한 중국이나 베트남의 농업은 북한의 현 상황과는 판이하게 다르게 전개되고 있다. 따라서 북한이 심각한 농업 문제를 해결하기 위해서는 아시아체제 이행국가, 중국·베트남의 제도적 경험—개인 경작제, 취약계층을 위한 배급제, 개인사업 허용, 가격자유화 병행, 시장안정화 등을 따르는 경로의존성이 필연적인 대안으로 사료된다.

주제어: 북한 식량난, 집단주의 생산방법, 토지 소유 권한, 농업생산성, 체제이행

I. 들어가며

1995~1996년 북한에서 발생한 대홍수는 이미 황폐화된 토양과 삼림 훼손으로 인한 상황을 더욱 악화시켜 엄청난 피해와 농업 생산의 급격한 감소를 초래했다. 연이은 가뭄은 국가 생산 분배 체계의 붕괴를 가져와 수백만 명의 인명을 앗아갔다. 결국 1990년대 중반에 사실상 '계획경제' 시대는 종언에 이르렀다.

최근에도 지구 온난화로 인한 태풍, 홍수, 가뭄, 냉해 등 기후 변화는 농산물 수확에 악영향을 미치고 있다. 수확량을 감소시키는 다른 요인으로는 비료 부족과 연료공급의 부족, 트랙터 및 기계의 부품 부족 등을 들 수 있다. 이는 외환 부족으로 인해 비료 생산을 위한 디젤유 수입에 어려움을 겪고 있다. 연료나 기계 부품 부족을 만회하기 위해서는 더욱 노동력에 의존하게 되는데 모내기나 수확기에 일손 부족으로 인한 늦은 모내기와 기후 변화로 수확이 감소하고 있다.¹⁾

이와 같은 농업의 외부 환경을 차치하더라도 제도적 변화의 미비는 농업 생산성 향상에 제약 요인으로 작용하고 있다. 중국의 경우 농업부문의 '가구책임제(house contract system)'를 도입해 시장개혁을 주도했으나 북한의 농업부문은 제도상에서 커다란 변화가 없었다.

그러나 1990년 중반의 식량난 이후 농업 생산성을 증대시키기 위하여 제도와 관리방식을 개정하였다.²⁾ 1996년부터 새로운 분조관리제를 도입

1) D. L. Michalk & H. P. Mueller, "Strategies to Improve Cropland Soils in North Korea Using Pasture Leys," *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 95 (2003), pp. 185~202.

2) 권태진, "북한의 농업개혁과 남북한 농업교류·협력 과제," 『북한의 농업개발과 남북 및 국제협력 방안』, 6·15 남북공동선언 5주년 기념세미나 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2005).

해 경제 인센티브를 강화함으로써 농업생산성을 증대시키고자 하였다. 2002년 7·1 경제 조치로 만성적인 식량 수급 불균형으로부터 벗어나기 위하여 식량배급제를 축소하고 시장의 기능을 확대하는 조치도 취하였다. 2003년부터 북한당국은 일부 협동농장에 대한 포전 담당제를 시험적으로 도입했다.³⁾ 이와 같은 일련의 제도적 변화가 과거 사회주의로부터 자본주의로의 이행기를 경험한 국가들로부터 교훈과 각 부문, 즉 생산, 시장, 가격·유통 부문과 어떻게 연계되며 향후 농업 개혁의 방향을 제시하는 연구가 요구된다.

본 연구에서는 북한의 생산 및 시장 체계의 제도적 변화 과정을 이행기를 경험한 중국 등의 국가들과 비교 분석하며 향후의 방향을 모색하고자 한다. 더 나아가, 다른 산업의 이행 과정과 마찬가지로 가격 및 시장 이론으로부터 계약 및 그 주변 환경까지의 변화가 농업 부문에서도 적용 가능한지 살펴보고자 한다.

현재 북한 농업 개혁과 관련된 연구는 매우 제한적으로 진행되어 있고 그나마 최근 경제 조치에 국한되어 있다. 따라서 본 연구는 먼저 농업 부문의 고전적 사회주의 모델을 비판하고 이행기의 경험과 제도주의적 경제이론(Institutionalist perspective)을 바탕으로 최근의 북한 농업 개혁에 대한 포괄적인 접근을 할 것이다. 둘째, 중국과 베트남에서의 농업 개혁의 이행 경험으로부터의 교훈을 얻어 실질적인 접근 방안을 제시할 것이다. 셋째, 이들 체제이행 국가들의 경험으로부터 북한 농업의 제도적 변화 가능성에 대한 모색 가능성을 살펴볼 것이다. 이 연구는 이들 체제이행 경험으로부터의 함의를 통해 북한 농업의 발전 동력을 제언하고 북한의 주민의 생존권 제고에 기여하고자 한다. 더 나아가 한국정부, 민간단

3) FAO, FAO/WFP, "Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK," (Rome: FAO and WFP, 2004).

체, 국제사회의 협력을 강조함으로써 정치적 중요성은 물론, 인권적 가치로 중요성을 다루어 궁극적으로 북한 사회의 변화나 체제 변화를 유도 하는데 기여할 수 있는 계기를 제공할 것이라는 점에서 매우 의미가 있으리라 생각된다.

본 연구의 또 다른 기대효과는 북한을 포함하는 사회주의로부터 이행기에 있는 제3국을 실질적으로 개선시키기 위한 이론적 기반을 제공할 수 있다는 것이다. 특히 중국 및 동남아 국가 등 사회주의 국가에서 개방화의 길로 나아가고 있는 이들 제3국과 비교 분석을 통한 정책적 제안과 경제 협력을 바탕으로 정치적 인식의 변화를 모색하는 방안은 향후 북한 정권의 인식 전환에 암시하는 바가 클 것으로 예상된다.

문헌 연구, 전문가와의 면담, 탈북자와의 면담 및 조사를 종합해 북한 농업개혁의 제도적 변화에 대한 조사연구를 완성한다. 먼저 국내에서 접근 가능한 기존 연구, 보도자료 등을 수집 정리한다. 북한 농업정보를 주로 다루는 통일부, 한국농촌연구원, 통일연구원 등의 관련 연구자들을 면담해 이미 확보된 정보들을 통합 분석한다. 민간차원의 북한 연구기관, NGO, 기타 전문가들을 접촉해 자료를 확보한다. 기존 문헌 및 탈북자들의 인터뷰, 증언 등을 광범위하게 정리해 분석한다. 다음으로 탈북자들과의 심층면접을 통해 현황과 문제점을 파악한다.

제Ⅱ장에서는 농업 부문의 고전적 사회주의 모델과 이행기의 경험을 통한 교훈을 통해 주요 논점을 살펴보고 제도주의 경제이론의 적용 가능성을 논의한다. 제Ⅲ장에서는 북한 농업의 현황, 즉 생산 및 식량 수급을 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 북한 농업 부문의 7·1 경제 조치의 효과와 제약점을 정리한 후, 연이은 후속 조치에 대해서 검토한다. 제Ⅴ장에서는 1990년 중반 이후 북한 농정시책의 변화와 노동력 동원과 자발적 노동에 의한 생산의 한계를 살펴보는 한편, 남북한 농업교류에 따른 북한 농업 발전의 사회·정치적 제약 요인에 대해 지적한다. 제Ⅵ장에서는 중국베

트남의 농업 개혁, 즉 탈집단화 및 사유화 과정이 생산성 향상에 어떻게 영향을 미쳤는가를 살펴본다. 이어서 이행기 제도의 변화의 영향, 즉 가격 자유화, 개인 농의 확대, 시장 활동의 확대 등에 대해 기존 이행기의 국가의 경험으로부터 적용 가능한 교훈을 얻고자 한다. 결론적으로 북한 농업의 개혁의 바람직한 접근 방향을 모색하고자 한다.

II. 이행 경험에 대한 논쟁

고전적 사회주의 체제는 위계적 질서의 특징을 보인다고 하는 코르나이(Kornai)는 이것을 인과관계의 주요 라인(main line of causality)이라고 했다. 보다 구체적인 예로 첫째, 공산당의 통합 권력과 공식 이데올로기의 지배적인 영향, 둘째 국가 소유의 지배적 위치, 셋째 관료 조정의 우위, 넷째 계획 거래, 수량 주도, 온정주의, 연성 예산 제약, 가격에 둔감 등, 다섯째 강제 성장, 만성적 공급부족의 경제, 노동력 부족, 실업, 체제의 특정한 상황 및 대외 무역의 역할 등을 들고 있다.⁴⁾

북한도 명백히 이 범주에 든다. 당과 군부의 경계가 좀 분명하지 않지만, 공산당(노동당)이 권력을 독점하고 있다. 북한은 주체가 지배적인 이데올로기이다. 산업은 국가가 소유하고 농업은 집단화되어 있고 경제를 포함하는 사회는 중앙 관료에 의해 관리되어진다.

이들 지배 속성의 효과는 코르나이의 모델과 밀접하게 관련이 있다. 공급 측면에서 탈출구의 체제와 효율성의 부족으로 인해 과잉 투자와 투자 결정에서 비용과 수익을 거의 고려하지 않는 경향이 있다. 수익의 부

⁴⁾ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992), p. 361.

차적 중요성으로 인해 소비자를 만족시키는 것이 아니라 위계의 상층부를 만족시키기 위해 생산 결정이 이루어졌다. 북한은 전형적인 공급자 시장의 사례였다.

다른 한편, 개인들은 경성 예산(hard budget) 제약에 직면했으나 상품이나 서비스를 구하는 기회를 결정하는 것은 그들의 재정적 자원이 아니라 다른 기준, 즉 가용성과 사회적 자본에 의해 가격에 대응했다. 따라서 북한에서의 가격 체계는 십여 년간 왜곡되었고 2002년 7월의 가격 개혁과 연이은 경제적 거래에 있어서의 통화정책 변화 이후 상황이 많이 바뀌어 왔다.⁵⁾ 북한에서의 공급자 시장과 결합된 중앙 계획은 질보다는 양과 수익의 고정을 암시한다. 만성적인 노동력 부족은 “열심히 일하자”라는 천리마 운동과 같은 수많은 캠페인을 낳았다. 북한에서 대외 무역은 중앙당국이 주도하고 있고 정치적 결정과 밀접하게 연계되어 있다.

북한에서 공급부족의 경제의 특징이 쉽게 관찰되는데 가장 극심한 것이 바로 식량부족이다. 대규모 중공업에 초점을 맞추는 한편, 경공업, 서비스, 농업은 오랜 동안 경시되어 왔다. 북한은 분명히 Kornai가 언급한 전형적인 사회주의 체계의 특징을 보이고 있다. 북한은 대다수의 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 수십 년 동안 경제 정책에서 중공업을 강조했다. 또한 북한 농업 부문에 대한 경시하는 경향도 마찬가지로 나타났다. 하지만 최근에 농업의 중요성이 크게 인식되고 있다.

고전적 사회주의 체제에서 농업의 가장 두드러진 특징은 소유 구조에 뿐만 아니라 정책결정자인 당과 관료가 이 부문과 연계된 서열을 포함한다. 현재 핵심계층인 기득권 세력은 식량배분의 결정권을 쥐고 있으며, 식량을 독점적으로 안정적으로 배급받고 있다.⁶⁾ 다른 한편, 북한 주민

5) 조동호, 『계획경제 시스템의 정상화: 최근 북한 경제 조직의 분석』 (서울: 한국개발연구원, 2002).

6) 김태훈, “식량접근권, 계층 및 성분에 따른 차별” (서울: 유엔인권이사회 북한

대다수는 여전히 토지 소유나 이용으로부터 소외되어서 농업생산성이 낮을 뿐만 아니라 만성적인 기근에 직면해 있다. 아마티아 센은 개인의 ‘토지 소유 자격 혹은 권한(Entitlement),’⁷⁾ 즉 개인이 다양한 합법적인 통로를 통해 얻을 수 있는 다른 대안이 주어지지 않는 가운데 토지소유로부터의 소외가 기근을 초래한다고 간파했다.

사회주의가 자본주의와 가장 다른 것은 개인 소유권을 국유 소유권으로 대체한 데 있다.⁸⁾ 농부로서 개인적인 성공은 부자인 농부를 의미해 정치적 이유로 박해의 대상이 되므로 거의 자기 파멸에 해당된다. 따라서 집단화가 논리적 다음 단계이며 이행 단계로 결국 국가 소유권으로 전환된다. 중국에서의 대약진 운동도 농업 부문의 개인 소유권을 요구하는 이데올로기의 도전을 해결하기 위한 사례였다.

집단화에 대한 경제적 논쟁이 있는데 한편에서는 규모의 경제로 인해 생산 단위가 커지면 비용 면에서 효율성이 커진다고 한다. 즉 투자는 기계 부문에 이루어지고 분업은 협동농장이 선진 농업기술을 적용하는 전문화를 가져온다는 것이다. 다른 한편에서는 직접 소유권에서 오는 인센티브의 부족이 열의, 주도권, 도덕적 해이, 무임승차로 인해 저생산성으로 이어진다는 것이다. 실질적인 결과가 긍정적인지 부정적인지는 두 부문의 상대적 크기에 달려 있다. 선전, 감독, 및 다른 통제 수단은 후자가 최소화되도록 동원될 수 있다.

경제 구조의 결과의 하나로서 왜곡된 가격 체계와 상품 및 서비스의 만성적인 공급 부족을 들 수 있다. 두 요인은 농업과 식품 생산의 결과이

인권상황 정례검토 준비 심포지엄, 2009.6.29), p. 28.

7) Sen, A. K., “Food, Economics, and Entitlements,” in Staatz, John & Carl Eicher, eds., *Agricultural Development in the Third World* (Johns Hopkins Univ. Press, 1990), pp. 189~205.

8) Kornai, *The Socialist System*, p. 87.

기도 하다. 사회주의하의 협동농장은 연성 예산 제약과 공급자 시장이기 때문에 가격 변화에 민감하게 반응하지 못한다. 따라서 이들 가격은 경제적 고려보다는 정치적으로 결정된다. 가격은 효과적인 조짐이나 정보를 보낼 수 없으므로 실질 가격이 되는 경향이 매우 낫다. 코르나이는 고전적 사회주의 체제에서 나타나는 상대 가격은 임의적이고 비이성적이라고 본다.⁹⁾ 식량 부족에 대한 반응은 개인이나 회사는 가용할 수 있을 때 저장하는 것인데 이와 같은 이성적 행동은 상황을 더욱 악화시킨다. 사회주의 체제의 비효율성으로 인해 식량 부족이 생겼을 때 자본주의 국가로부터 수입하는 것이다. 북한도 예외가 아니어서 최근 대개 재난 구호 식량이나 의약품에 크게 의존하고 있다.

코르나이가 언급한 고전적 사회주의 특징은 식량난 이전의 북한의 사회주의를 설명하는데 매우 유용한 모델임에 분명하다. 그러나 최근 북한에서 7·1 경제 조치 이후에 나타나는 변화는 사회주의 이행기의 사회·경제적 변화와 유사한 것으로 사료된다. 즉 러시아, 폴란드는 급진적 경제 개혁을 추진한 반면, 중국과 헝가리는 점진적 경제 개혁을 추진해 그에 따른 결과도 다양하게 나타났다. 따라서 호랜드(Roland)가 제시한 이행기의 경험에서 이전 가능한 교훈으로서의 어떤 정책이나 제도가 북한의 상황에서 이식이 가능한지에 대해 살펴보고자 한다.¹⁰⁾ 즉 이행기에 있어서 주요한 요인인 가격 자유화, 사유화 및 제도적 구축 등의 측면에서 비교 분석하고자 한다.

더 나아가 호랜드가 주장하고 있는 이행기에서의 시장과 가격 이론에

⁹⁾ Ibid., p. 152.

¹⁰⁾ Gerald Roland, "Transposable and Non-transposable Lessons from the Transitional Experience," *Keynote Lecture for the Conference: Experience of Transition Economics and Implications for North Korea* (Seoul: Seoul National University, January 18, 2008a).

서 계약 및 계약의 사회·경제·법적 환경으로의 전환에 대해 강조가 되는데 이와 같은 관점에서 북한의 농업 개혁에서 어떻게 진행될 것인지에 대해서도 살펴보고자 한다.¹¹⁾ 이행기에서의 제도를 정적인 관점에서가 아니라 동적인 관점에서 접근해야 할 것이다. 이 연구는 개혁의 추진력이 어떻게 창출되었으며, 어떻게 제도가 진화할 수 있었는지 뿐만 아니라, 어떻게 탄력을 잃어서 비효율적인 제도에 빠져 있는지 등에 대해 고찰한다. 결과적으로, 이 연구는 이행기의 경험으로부터 북한과 관련되는 세 가지 중요한 측면, 즉 개혁과 개혁 전략의 정치·경제, 분배에서의 변화, 지배구조의 변화 등에서 북한 농업의 개혁에 적용할 수 있는 시사점을 얻고자 한다.

Ⅲ. 북한 농업발전의 과정

북한은 1946년 3월 5일에 ‘토지개혁에 대한 법령’을 발표 했다. 일본인이 소유한 토지와 5정보 이상 소유한 조선인 지주들의 토지를 무상몰수하고 소작제를 철폐하며 몰수된 토지들은 농민에게 무상으로 분여하는 것, 즉 무상몰수, 무상분배가 토지개혁법령의 기본원칙이었다.

당시 농토의 58%가 4%밖에 안 되는 친일지주들의 것이었고 인구의 절대다수를 차지하는 농민들의 80%가 빈농계층을 이루고 있었던 낙후된 식민지 농업국가였던 북한의 실정이었으므로 토지개혁 법령은 주민들에게 환영을 받았다. 이를 계기로 북한 공산정권이 민심을 얻고 정치적 기반을 확고하게 다질 수 있었다.

11) Gerald Roland, “Economic Theory and Transition: What Lessons from North Korea?” (Keynote Lecture for NAIS Conference, February 21, 2008b).

북한에서는 북조선 임시인민위원회와 공산당의 주도하에 각 리단위로 5~9명의 고농과 소작농을 중심으로 전국에 11,500개의 농촌위원회와 90,697명의 농촌위원들을 조직하여 토지개혁을 실시하였다. 특히 18~35세의 농민들 중 건강하고 핵심적인 청년들로 21만 명의 반군사적인 자위대를 조직해 농촌위원회의 사업을 뒷받침했다.

3주 간에 걸쳐 진행된 토지개혁을 통해 무상 몰수한 토지의 98%가 빈농을 비롯한 농민들에게 분배되었다. 그 결과, 1인당 4천 평의 토지를 부여 받은 농민들은 최대 숙원이던 농지의 주인이 되어 공산당에 충성을 다하는 수많은 열성농민들을 배출하게 되었다. 1945년 12월 4,530명에 불과했던 북조선 공산당원 수는 1946년 4월 26,000명으로 당해 6월에는 356,000명으로 확대되었다.

그러나 1946년 토지개혁법령에 의해 실시되었던 북한에서의 토지의 개인소유화는 1954년부터 시작되어 1958년에 마무리된 농업협동화의 실현으로 종지부를 찍었다. 개인 소유의 농지는 사라지고 농민들은 협동농장에서 일하는 인부 신분으로 전락했다. 명분상으로는 공동 소유였으나 철저하게 관료 중심으로 이익이 분배되었다.

그 결과, 북한의 식량은 주로 협동농장에서 생산된다. 개인경작지도 있으나 경작 면적이 작아 지금까지 미미한 역할을 하고 있다. 협동농장이 재배하는 경작 면적은 약 200만 ha이다.¹²⁾ 집합 경작지의 생산성을 증대시키려는 시도로 수많은 작은 경작지를 균일하게 잘 배치되도록 전체 쌀 경작지가 6만 헥타르까지 증가했다. 약 167만 협동농장의 각 가구는 약 100m²의 개인 밭을 경작할 수 있다. 대다수의 도시민도 개인 밭을 경작할 수 있다. 세계농업기구(FAO)는 북한 전체 가구의 개인에게 허용

12) 이승훈·홍두승, 『북한의 사회경제적 변화: 비공식부문의 대두와 계층구조의 변화』 (서울: 서울대학교출판부, 2007).

된 텃밭의 경작 면적은 2만 5,000ha에 이른다고 추정한다.

지난 몇 년간 이모작은 농정의 핵심 정책으로 추진되었다. 이모작을 확대하는 이유는 제한된 농지에서 식량생산을 극대화하기 위해서이다. 식량 부족이 심각하기 때문에 곡물-곡물 형태의 이모작이 주축이 된다. 이모작 확대 정책에 따라 겨울 밀이나 봄밀, 봄보리, 봄감자의 재배 면적이 1997년 38,000ha에서 2004년에는 201,000ha로 증가하였다.¹³⁾ 혹은 이들 밭에서 전형적 경작은 감자, 옥수수, 배추, 고추, 무, 마늘 등이 차례로 경작된다. 옥수수와 감자의 생산량은 약 5만 톤 정도이다. 경사가 15도 이상의 산지 밭떼기에서의 생산도 5만 톤 정도로 추정된다. 최근에는 개인 경작지의 규모가 30-50평에서 400평(10,322m²)으로 확대되었다.

논농사의 경우, 토양이 나빠서 생존율이 낮기 때문에 더 많은 종자를 뿌리고 있다. 2004년에 약 23만 톤의 비료가 사용되었는데 그중 72%가 남한, 유럽연합, FAO 및 다양한 NGOs의 인도적 차원의 지원으로 이루어진 것이다.

과거에는 북한 당국이 식량 분배 체계를 전적으로 담당했으나 최근에는 식량분배가 농민과 최종소비자에 의해 변화가 생겨났다. 대기근 이후에 국가와 시장에 의한 식량 분배가 공존했으나 2005년 가을에 그 동안 중단되었던 국가 식량배급제가 재도입되어 사회주의 체제를 유지·강화하려 하고 있다.

북한 당국은 2004년에 농부에게 매일 600g의 식량 배급과 약 1천 6백만 노동자에게는 약 300g을 보조금 가격으로 제공했다. 2002년 7월 이후부터 2004년에 공적분배체계(PDS, Public Distribution System)의 곡물가격은 쌀, 옥수수, 밀이 kg당 각각 44원, 24원, 27원이었다. 매년 약 200%의 인플레이를 기록한 것과 비교하면, 2002년 가격 개혁으로 제거된 보조 수

13) 권태진, “북한의 농업개혁과 남북한 농업교류·협력 과제”.

준은 이전 수준으로 되돌아가게 했다. 농민 시장(종합 시장)의 가격은 수요와 공급에 의해 결정되어 농산물 가격이 가파르게 상승하지만, 다른 한편으로는 당국이 가격에 대해 일정한 상한선인 한도가격을 설정하고 있다.¹⁴⁾

특정 협동농장이나 국영농장이 생산한 일정량의 볏씨와 옥수수 종자는 매년 협동농장에 국가분배체계를 통해 공급되어진다. 비료 분배의 당국의 정책은 주로 두 가지 원칙에 기초를 두고 있다. 가용 범위 내에서 균등하게 분배되어지고, 각 지역의 생산 잠재력에 따라 할당되어 진다.¹⁵⁾

농산품은 당국이나 비공식 혹은 공식 시장으로 통해 판매되어진다. 최근에는 후자가 널리 인식되어질 뿐만 아니라 확대되고 있다. 이러한 시장은 각 군, 시, 구 등에 적어도 하나씩 존재한다. 소상공인들은 국가에 사용료를 내고 당국은 소상공인의 시장 접근을 규제한다. 취약계층인 여성실업자에게 이런 호혜적인 기회가 주어지고 있다. 이는 전형적인 사회주의의 공급부족 경제에서 이웃 사이나 도시민과 농민 사이에 비공식 시장에서 이루어지는 판매와 물물교환의 형태이다. 불법은 아니지만 도로 모퉁이나 군 경계에서의 비공식적인 농산물 거래는 눈에 띄게 증가하고 있다. 이와 같은 소상공 거래는 수공, 스낵, 구두나 자전거 수리와 같은 서비스 업종에서 마찬가지로 일어나고 있다. 이전에 사용이 금지되었던 자전거 이용을 허락한 정책 변화가 소규모 거래 활동의 확대에 크게 기여했다.¹⁶⁾

14) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』 (서울: 통일연구원, 2006).

15) FAO, "Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK".

16) Ruediger Frank, "Classical Socialism in North Korea and Its Transformation: The Role and Future of Agriculture," *Harvard Asia Review* (Spring 2006), pp. 15~33.

1. 북한농업 생산 구조

2000년대 들어서 북한은 국가적 과제로 농업에 집중하고 있다. 북한은 농토를 늘리기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 북한은 1998년 강원도를 시작으로 평안북도(1999.10~2000.5)와 황해남도(2000.10~2002.3)의 토지 정리 사업을 완료했다. 2002년 4월 현재 황해남도 토지정리사업의 완료로 강원, 평북, 황해남도 등 3개도에서 총 18만여 정보의 토지를 정리해 5,700~6,700정보의 개간지를 확보했다고 한다. 이러한 토지 정리 사업은 식량은 식량난 이후 급속하게 확산된 폐기밭을 없애고, 경지 면적을 확대하기 위한 사업이다. 다른 한편으로 관개 수리 시설을 확충하기 위한 노력도 지속되었다. 2005년에 270km에 달하는 백마~철산 수로 공사를 10월에 완공해 평안도 곡창 지대에 자연 흐름식 관개 체계를 완성하였다.¹⁷⁾

북한의 농업생산체제는 중앙의 정무원 농업성에서 출발해 각 도의 농촌정리위원회, 리 단위의 협동농장관리위원회의 행정체제를 통해 농촌 농민을 관리하고 있다. 농장의 형태로는 국영농장, 종합농장 및 협동농장으로 구분된다. 국영농장은 사회주의 체제 강화를 위한 축산, 과수 채소 등 고소득 작목 농업생산 단위이고, 종합농장은 군 단위 대형시범 국영농장이다. 협동농장은 리 단위로 관리와 운영을 하며 주로 벼, 옥수수 등 수익성이 낮은 작물을 재배·생산한다.

농경지 대부분은 협동농장이나 국영농장의 소유이며, 농업생산은 주로 협동농장과 국영농장에서 전담하고 있다. 협동농장은 리 단위의 기본생산조직으로 전국에 걸쳐 3,000여 개가 있으며, 북한의 전체 경지면적의 90%를 차지하고 있다. 국영 농장은 국가가 필요로 하는 농축산물을

17) 통일문화연구소, 『최근북한 경제변화실태 심층분석』 (서울: 중앙일보, 통일부 정책연구 용역보고서, 2007), pp. 9~10.

주로 생산하며 전국에 걸쳐 1,000여 개가 있다.

이외에 북한의 제3농지로서 개별 농가는 30평 내외, 도시에는 10평 내외 규모의 ‘틔밭’이 있다. 주민들은 통상 텃밭에다 채소 등을 심어 부식으로 이용한다. 그러나 요즘처럼 식량이 부족한 경우, 감자, 옥수수, 콩 등을 심기도 한다. 또한 인근 야산의 경사지를 개간한 ‘폐기밭’을 경작하고 있는데 북한에서는 이를 통칭해서 ‘소토지 농사’라고 불린다.¹⁸⁾ 최근 북한 당국은 경사지 농사를 강력하게 단속하고 있으며 허용된 경사지에 대해서는 토지사용료를 부과하고 있다. 소토지에서 주로 경작하는 작물은 옥수수, 보리, 감자 등이다. 그러나 곡물에 대해 토지사용료를 징수하며 개인경작지에 대해 통제를 강화할수록, 곡물의 저장을 숨기고 비공식 경작지에 아무도 모르게 농사를 짓을 것이다.¹⁹⁾ 그밖에 공장 및 군부에서 운영하는 ‘부업밭’이 상당량이 있다. FAO/WFP의 특별보고서는 협동농장 내 농가 텃밭을 전국적으로 최소 약 17,000ha로, 비농업의 경작지를 약 8,000ha로 추정하였다. 또 협동농장 바깥의 비탈지 개간을 2004년 기준으로 공식경작지의 6% 수준인 75,000ha이었으나 2008년 현재 기준으로 공식경작지의 16% 비중인 30만 ha로 추정하였다.²⁰⁾

협동농장 조직을 보면, 1개 군에서 15~20개의 협동농장을 운영하고 있는데, 1개 협동농장의 가구 수는 350~400호, 경지면적은 500ha 정도 규모이다. 이들의 조직을 보면, 관리위원회 위원장 1인과 부위원장 1~2인과 축산작업반, 채소작업반, 농산작업반, 기계화작업반, 과수작업반, 수리작업반으로 구성되어 있다.

18) 권태진·남민지, “2010년 북한의 식량수급 전망,” 『KREI 북한농업동향』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2010), pp. 15~16.

19) S. Haggard, M. Noland & E. Weeks, “Markets and Famine in North Korea,” *Global Asia*, 3(2): (2009), p. 36.

20) FAO/WFP, FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, Special Report, (8 Dec. 2008).

1990년대 중반 식량부족 현상이 심각해지자 북한은 협동농장에서 ‘새로운 분조관리제(1996년)’를 시범적으로 도입해 농장의 생산성 향상을 도모했다.²¹⁾ ‘새로운 분조관리제’가 지니고 있는 가장 개혁적 요소는 개별 작업분조가 달성한 초과 생산분을 수매가가 아닌 현물로 지급한다는 것이다. 곡물의 경우는 예외이지만 타 작물에 대해서는 초과 생산분을 시장에 판매할 수 있도록 해 농장의 현금 수익을 늘려 조합 농민에 대해 현금 분배가 증대될 수 있도록 했다. 국정가격과 시장가격의 격차가 20배 이상인 것을 고려하면 이는 커다란 경제적 인센티브라 할 수 있다. 분조의 단위를 종전 15~20명에서 10~15명으로 축소하였으며, 구성원도 가족 또는 친척으로 구성할 수 있도록 허용함으로써 분조의 결속력을 제고시키고 했다. 그러나 ‘새로운 분조관리제’를 부분적으로 도입한 이후, 이 제도가 전국적으로 실시되었다는 보고는 없다.

2. 북한의 식량 수급

황해도 연안군 일대는 예전부터 농사가 잘 되는 곳으로 알려져 있다. 특히 연백(연안군과 배천군)벌은 땅이 기름져 농사가 잘 되고 덕분에 이곳 사람들은 먹을 걱정을 모르고 살았다고 할 정도였다. 1990년대 북한의 대아사 기간에도 황해도 농촌 사람들은 이 곤경을 겪지 않았다고 한다. 그러나 2000년대 이후 새로 경제체제 도입과 군량미 및 수도미(평양에 공급되는 쌀) 징수의 강화나 계속되는 자연재해로 황해도 지역의 농민(농장원)의 생활도 어려워지기 시작했다. 열심히 일해도 배급이 제대로 나오지 않자 농민들은 일마저 대충하거나 장사에 나서면서 생산량은 더욱 감소했다.²²⁾

21) 권태진·김영훈·지인배, 『남북한 농업개발협력 추진 방안 연구』(서울: 한국농촌경제연구원, 2007).

그러자 북한당국은 국가적으로 모내기를 비롯한 영농사업에 총동원령을 내리는 등 인력을 집중적으로 배치하고 있다. 매년 북한은 4월 15일을 기해 ‘총동원, 총집중’ 운동에 들어간다. 농기계가 부족한 상황에서 식량증산을 위해 농번기에 최대한 인력을 동원하려는 정책이다. 중학교 3학년(12세) 이상의 학생들과 최소한의 근무인원을 제외한 근로자, 노동자들이 모내기 등 농촌지원 활동을 펼치고 있다.

2000년 들어 북한은 국가적 과제로 농업에 집중하고 있다. 2005년만 보면 북한의 식량생산은 431만으로 추정되어 비교적 성공을 거둔 것으로 보인다. 가장 중요한 이유로 태풍이나 홍수 피해가 거의 없었던 좋은 기상 조건을 들 수 있다.²³⁾ 또한, 이 기간에 식량 공급량 증가는 한국의 비료지원에 따른 생산성 증가와 국제사회의 식량지원에 힘입은 바가 크다.

〈표 1〉 북한의 연도별 수급 현황(단위: 만 톤)

연도	수요량	공급량 생산량(전년도)		부족량
1997	617	532	369	-85
1998	583	453	349	-130
1999	591	496	389	-95
2000	606	545	422	-61
2001	613	499	359	-114
2002	626	502	395	-124
2003	632	527	413	-105
2004	639	501	425	-138
2005	645	549	431	-96
2006	651	514	448	-137
2007	650	518	401	-132

자료: 통일부.

22) 『데일리NK』, 2009년 8월 13일.

23) 통일문화연구소, 『최근 북한 경제변화실태 심층분석』.

식량 공급이 악화된 2007년 말부터는 시장가격이 재차 폭등해, 2008년 하반기에는 쌀이 최고 2,900원/kg, 옥수수가 최고 1,700원/kg대에 육박했다. 2009년 초반 시장가격이 빠르게 하락했으나, 4~5월부터는 재차 상승해 2009년 8월 현재 쌀은 2,000원/kg선, 1,000원/kg선을 유지했다.²⁴⁾

IV. 북한 7·1 경제조치가 농업부문에 미친 효과 및 한계

2002년 7월 1일에는 ‘경제관리개선(7·1)’ 조치가 단행되었다. 이 조치의 주요 내용은 가격과 임금 인상, 환율 현실화, 원부자재시장의 개설, 경제계획 및 관리의 분권화 등이다. ‘7·1조치’ 중 농업부문과 직접 관련된 내용은 식량의 국정수매가격 대폭 인상, 농장의 농산물 자처처분권 확대, 생산요소 시장 개설 등이다.

7·1 조치를 통해 국가와 협동농장 간의 관계가 바뀌고 있고 그에 따라 농민의 영농의식도 제고되었다. 7~8명씩 분조를 이루고 분조의 성과에 따라 협동농장의 수익을 분배하였고, 토지사용료와 전기세를 국가에 납부함으로써 국가와 협동농장 간의 관계가 일방적 지원관계에서 상호 의존관계를 형성하여, 농민들의 영농의욕이 높아진 것이 농업개혁의 큰 성과로 보인다.²⁵⁾ 더 나아가 북한은 2004년 1월 가족단위 영농을 허용한 농업개혁 조치를 시행하였다. 북한의 일부 지역에서는 국가 세금을 받고 개인에게 토지의 경작권을 주기 시작한 것이다. 당시 이들 조치는 농업

24) 임수호, “최근 북한의 식량사정과 시사점,” Issue Paper (서울: 삼성경제연구소, 2009).

25) 남성욱, “광복 60년, 북한 어떻게 되어나: 경제사회,” 『북한』 (2005), p. 71.

생산 동기를 유발하고 확대재생산을 가능하게 하는 요인으로 작용할 것으로 기대되었다. 실제로 '7·1조치' 이후 북한의 식량 생산이 증대되었다. 그러나 이 현상이 제도개선조치의 성과라고 판단하기 어렵다.

〈표 2〉 7·1 경제조치의 농업 분야 주요 내용

구분	내용	비고
생산	<ul style="list-style-type: none"> • 가족분조제의 실시(7~8명) • 텃밭규모 확대(30평→400평) • 토지사용료의 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 2003년 1월 전국적 도입을 예고했으나 확인되지 않음 • 일부 지역에서 시험 실시
분배	<ul style="list-style-type: none"> • 식량배급제 제한적 폐지 • 식량 공급대상 축소 	<ul style="list-style-type: none"> • 농민인센티브 강화
소비	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물가격 인상 • 생산물의 국가수매 축소 	<ul style="list-style-type: none"> • 농가수입 증가 • 자체분배 확대

자료: 김경량·이광석·홍성규, 『북한 농업의 개혁: 전망과 과제』 (서울: 한울, 2005).

과거에 북한은 쌀 1kg를 80전에 수매해 8전에 공급했다. '7·1조치' 이후에는 국가가 알곡 기준으로 40원에 수매해서 44원으로 판매한다. 결국은 20원에 수매해서 도정한 뒤 44원에 판매했고 옥수수수는 24원/kg으로 고정했다.

과거에는 국가가 재정 보조금으로 수매가격 보다 낮은 배급가격을 책정했지만 이번 조치로 국가의 가격보조 정책은 폐지되어 일종의 화폐임금제로 전환한 것이다. 그러나 여전히 행정가격을 유지하고 있고, 농산물의 수매와 판매를 국가가 독점하고 있다는 점에서 대단히 제한적인 정책 변화라 할 수 있다. 하지만 대부분의 주민은 시장에서 식량을 구입하고 있으며, 이때는 수급상황을 반영한 시장가격이 적용된다.²⁶⁾

26) 임수호, "최근 북한의 식량사정과 시사점".

V. 북한의 농업시책, 동원 노동력 및 농업발전의 사회적·정치적 제약

북한이 1990년대 중반 이후 새롭게 추진하기 시작한 농정시책들은 과거의 구호성 농정과 달리 실천적 농정이라는 특징을 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 선군 정치로 인해 농촌 잉여의 징발과 농번기의 노동력 동원과 대외 지원을 통해 농업 생산성을 회복하고자 한다. 이러한 배경하에 북한 농업발전을 저해하는 사회·경제적 제약 요인을 살펴본다.

1. 북한의 농업시책

북한은 식량난을 극복하고 농업생산을 증대시키기 위해 다각적인 노력을 기울였다. 이와 같은 노력은 주로 이모작과 감자재배 확대를 중심으로 한 작물재배 다양화, 우량종자 확보를 위한 종자혁명, 초식가축 사육 장려, 농업기반 정비사업 추진 등이 해당된다.²⁷⁾

1998년부터 추진된 작물 다양화 사업은 옥수수 재배를 70만 ha에서 40만 ha 수준으로 감소시키고, 감자 재배 면적은 4만 5천 ha에서 20만 ha 수준으로 증가시키는 것을 목표로 했다. 이와 아울러 단위면적당 식량생산을 늘리기 위해 이모작 면적을 확대했고 면역력이 강하고 다수확 품종을 개발하기 위해 종자 혁명을 강조했다. 식량이 부족해짐에 따라 염소, 토끼, 오리 등 초식 동물의 사육을 장려했다. 1990년대 후반부터는 외부 지원을 적극 유치해 과거의 영농기반 확충을 위한 실천적 농정에 역점을

27) 김영훈, “남북 농업교류 협력 10년, 현황과 방향,” 『남북 농업교류 10년 성과와 과제 토론회 결과』 (2007).

두어 왔다.

2. 식량수급을 동원 및 자발 노동력

대체로 농촌 총동원 기간은 5월 15일부터 7월 25일까지 70일 동안 진행된다.²⁸⁾ 2005년 5월에는 400만 명의 노동자, 사무원, 학생, 군인이 한 달 동안 모내기 사업에 동원되었고, 2월부터 4월까지의 지력을 제고하기 위한 거름생산에 전 인민과 조직이 동원되었다. 도시민의 농촌노동력 동원의 표면적 이유는 농기계 및 영농물자의 부족이지만 유희노동력이 지나치게 시장이나 사적 경제 부문에 몰리지 않도록 농업 부문에 강제 동원함으로써 도시 노동력의 이탈을 막는 효과가 있다.

2009년 현재 주민들은 5월 10일 당 창건일인 10월 10일까지 진행된 ‘150일 전투’ 농촌지원기간으로 인해 농장 일을 마치기 바쁘게 개인 부대기(공장에 딸린 패기밭 등의 부속 토지)로 돌아와 자체 농사를 짓는다. 주민들이 당국의 단속을 피해 공장의 종업원이나 부업 농장 노동자 명단에 이름만 등재한 채 종업원만이 배분받을 수 있는 부대기를 일구고 있다. 기업소 부속 부대기를 경작하길 원하는 주민들이 공장 및 기업소와 짜고 땅을 빌려 농사를 짓고 있다. 함흥시를 비롯한 함경남도 전역에서 주민들이 이와 같이 당국의 감시를 피해 편법으로 부대기를 일궈 이 토지에서 나온 식량으로 연명하고 있다.

북한은 농업생산성의 증대를 위해 협동농장의 조합원 각 농가당 집단의 공동소유토지 중 일부를 분배해 자유로운 경작권을 부여한 텃밭을 인정하는 조치를 취해 왔다.²⁹⁾ 북한 농민들은 텃밭에 채소 등을 재배해 자

²⁸⁾ 정은미, “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할,” 『농촌사회』, 제19권 1호 (2009), p. 70.

²⁹⁾ 박창수, “북한 농촌의 토지제도 개혁 방안 연구,” 『한국농촌지도학회지』, 제9권

체 소비하거나 농민시장 등에서 판매해 소득을 올리는데 이용하고 있다. 전체 농업생산 감소분 가운데 60~70%가 협동농장식 생산체제 때문에 감소된 것으로 보고 있다. 시험재배에 의하면, 옥수수과 벼의 최고생산가능성은 각각 10~15톤/ha, 8~12톤/ha이나, 협동농장의 경우 실제 생산은 각각 2~4톤/ha, 3~5톤/ha에 불과한 반면에, 농민들의 개인 텃밭의 생산성은 집단농장의 3~5배라고 한다.³⁰⁾

현재 북한에서 실시되고 있는 분조 배분제(정전제) 편향을 시정하고 더 많은 곡식을 국가에 바치도록 농장 작업반장이 상급 초급 일꾼들을 대상으로 강습으로 진행했다고 한다.³¹⁾ 분조 배분제란 본조의 토지를 공동경작지와 개인경작지로 나누어 경작하되 공동경작지에서 생산된 곡식을 국가에 바치고 개인경작지의 수확물을 개인의 분배 몫으로 처리하도록 하는 제도를 말한다. 강습에서는 “지금 협동농장의 분조에서는 토질이 좋은 경작지는 개인경작지로 주고 척박한 토지는 공동경작지로 관리하고 있다”고 주장하고 있다. 또한, “현재 협동농장들에서는 실시되고 있는 분조단위의 정전제가 개인이익을 극대화하는 방향으로 변화하고 있다”고 비판했다.

결국 북한 주민들은 분조 배분제 도입 이후 개인 경작지 농사는 정성껏 짓지만 공동경작지는 외면하고 있다. 그러다 보니 공동경작지의 예상 수확량과 개인경작지의 예상수확고의 차이가 현저하다. 예컨대, 온성군 풍인협동농장의 2009년 예상 수확고는 개인경작지는 1정보당 4.8톤, 공동경작지는 3.6톤으로 집계되었다. 경작지의 배분 유형에 따라 작황이 정보당 1톤 이상의 차이를 나타낸 것이다. 탈북자에 의하면 “북한에 있을 때 분조에서 원래 좋은 땅을 개인에게 준 것이 아니고 제일 나쁜 땅

1호 (2002), p. 18.

30) 『일간조선』, <http://www.chosun.com>.

31) 『데일리NK』, 2009년 9월 14일.

을 골라서 준 것인데 개인이 노력해서 세월이 가면서 개인 경작지가 질이 좋게 바뀐 것”이라고 말했다.

북한의 농업 개혁을 위한 방향으로 텃밭과 같이 개인 노력의 대가를 개인의 소유로 보장하는 제도 도입의 필요성을 북한 당국자들도 인정하지 않을 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 선군 체제를 유지하기 위해 농촌의 잉여가 징발되는 사태가 북한 농업의 구조적 한계를 여실히 드러내고 있다.³²⁾ 그 결과로서 2008년 북한인구센서스 조사 결과, 전체 노동력의 약 1/3인 4백 4십만 명이 농업, 임업 및 수산업에 종사하는 것으로 나타났는데 여성이 53%를 차지했다.

3. 남북한 농업교류와 북한 농업발전의 사회·정치적 제약

1990년대 말 김대중 정부가 들어서면서 대북한 정책기조가 크게 전환하게 된다. 이 시기에 민간 대북지원의 규제를 크게 완화해 대북지원 모금 및 대한적십자사를 통해 민간단체 개별지원을 허용하는 한편, 민간차원의 대북지원 창구를 다원화하는 조치를 추진하였다.

1995년 우리 정부는 대북 식량지원 문제를 검토하고 1995년 처음으로 식량, 쌀 15만 톤을 지원하기 시작했다. 1998년 김대중 정부가 들어서면서 대북 식량지원은 늘어나게 되었다. 2000년에 들어서서 50만 톤의 식량차관지원 시작으로 매년 40~50만 톤을 지원해 왔다.

1999년 들어 정부는 긴급구호와 더불어 북한의 농업생산성 증대에 관심을 갖고 대북지원 추진을 표명함에 따라 당해 처음으로 비료 15만 5천 톤을 북한에 직접 지원하게 된다. 그 후, 매년 30~35만 톤을 지원해와 2006년까지 정부가 지원한 비료의 총량은 225만 톤에 달했다. 이와 같은

32) 정은미, “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할,” p. 4·9.

대북 식량 및 비료 지원은 최근까지 북한의 식량난을 일정 부분 해소하는데 기여했다.

〈표 3〉 한국정부의 대북 지원

구분	'95년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	계
식량	15	-	50	-	40	401	40	50	10	245
비료	-	15.5	30	20	30	30	30	35	35	225.5

자료: 통일부

대북지원 초기 민간지원단체들(NGOs)은 북한에 주로 식량과 생필품을 지원했으나 2000년 들어 정부가 남북협력기금 지원을 시작하면서 이들의 지원 사업은 농업개발, 보건의료, 취약계층지원 등으로 다양해졌으며 규모도 확대되었다. 이들 NGO들이 추진해 온 농업 개발지원은 옥수수 및 감자 종자개량, 젓염소 종축 및 유가공 설비 지원, 채소온실 설치 운영, 농기계 수리 공장 설치 운영, 양묘장 설치, 농기계 지원, 농자재 지원 등이 다양하게 이루어졌다. 예를 들면, 1996년 6월에 한국의 천주교, 개신교, 불교, 원불교, 천도교, 유교 등 6개 종단과 주요 시민단체가 함께 결성한 우리민족서로돕기운동은 그 대표적 지원 사업으로 ‘북한 10개군 농업지원사업’을 들 수 있는데 여러 지방자치단체들이 함께 사업을 추진했다. 그 외에 주요 세 가지 지원프로젝트로 시설원예농업, 자원 순환형 축산단지, 농촌 주택의 메탄가스화 지원을 들 수 있다.³³⁾

33) 이종무, “우리민족서로돕기운동의 농업협력사업-추진 과정과 과제,” 『KREI 북한농업동향』, 제12권 1호 (2010), pp. 36-37.

〈표 4〉 한국 주요 NGO들의 대북 농업지원사업

단체명	시작 연도	주요 사업	비 고
우리민족서로돕기운동	1997	축산지원(젓염소 목장) 농기계 지원 및 수리센터 건설·지원	농자재지원
월드비전	1998	채소온실농장 지원 종서 생산시설 및 기술지원	농업개발지원
굿네이버스	1998	축산 지원(젓소 목장) 양계장 설비 지원	인도지원 농업개발지원
북고성군 농업협력단	2002	고성온실농장 지원	농업개발지원
통일농수산 사업단	2004	고성군 삼일포협동농장 지원	농업개발지원
한국JIS	1998	농업기자재 지원	농자재지원
농협중앙회	1997	농업기자재·설비, 콩종자 지원	농자재지원
한민족복지재단	2002	농업기자재 지원	농자재지원
남북농업발전협력 민간연대	1999	씨감자 및 씨감자생산설비 지원	농자재지원
평화의 숲	1999	산림보호, 양묘장 복구 지원	산림개발지원

자료: 김영훈, “남북 농업교류 협력 10년, 현황과 방향,” 『남북 농업교류 10년 성과와 과제 토론회 결과』 (한국농촌경제연구원, 2007).

남북농업협력사업 추진 과정에서 드러난 문제점으로는 우선 재정이 취약하기 때문에 자체적으로 지원 사업을 지속적으로 수행하기 어려울 뿐만 아니라 전문성도 취약했다. 더구나, 외부 지원사업의 범위가 극히 일부 지역에 제한됨으로 중국·베트남에서 일어난 체제이행기의 내부변혁, 즉 농업개혁을 통한 광범위한 성과를 기대하기 어려운 실정이다.

무엇보다도 북한 농업의 기본 구조는 동유럽 및 아시아 국가들이 사회주의체제 하에서의 경제 자산의 국가 소유와 경제 자산 운영에 대한 국가 통제를 벗어나지 못해 비효율성과 경제의 폐쇄성으로 인해 경쟁력 약화를 초래하고 있다.³⁴⁾ 동유럽 및 아시아 사회주의 국가들은 이와 같은

농업 부문의 비효율성의 누적을 극복하기 위한 방안으로서 개혁을 추진 하였다. 특히 북한은 내부지향 발전 전략으로 인해 농업 무문의 비효율 성과 경쟁력 약화가 두드러졌다. 그럼에도 불구하고, 북한의 김정일 정 권의 공식적인 체제유지 논리인 선군사상, 선군정치, 선군경제노선이 농 촌 잉여의 국가 집중을 유도해³⁵⁾ 체제이행에 발목은 잡고 있는 것은 부 인할 수 없는 현실이다. 다음 장에서 아시아 사회주의 국가였던 중국과 베트남이 체제이행 중에 어떠한 농업 개혁조치를 취했는가를 살펴보고 자 한다.

VI. 중국·베트남의 농업개혁

중국과 베트남이 개혁·개방을 시작할 당시 농업개혁은 가장 우선적으로 실시해야 할 당면 과제였다. 중국과 베트남은 개혁 이전에 만성적인 식량부족에 시달리고 있었으며, 인구의 다수가 농민으로 구성되어 있었다.

중국과 베트남의 농업개혁은 큰 성공을 거두었으며, 이를 기반으로 삼아 다른 분야의 개혁도 원만하게 추진할 수 있었다. 개혁을 실시하자 곧 바로 농업생산량이 크게 증대하여 ‘식량문제’가 해결되었고, 농민층이 절대적 빈곤 상태에서 벗어났다. 또한, 농업생산성의 향상됨에 따라 잉여 노동력이 된 농민들이 산업·서비스 부문에 진출함으로써 경제성장에 크게 기여했다. 북한은 중국, 베트남보다 훨씬 더 심각한 식량난에 시달리고 있으므로, 북한도 역시 농업개혁이 핵심 과제라 할 수 있다.

34) 진승권, 『사회주의, 탈사회주의, 그리고 농업』 (서울: 이화여자대학교출판부, 2006), pp. 13~29.

35) 정은미, “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할,” p. 71.

중국과 베트남의 농업개혁은 세부적인 부분에서는 상당한 차이가 있으나, 주요 내용은 대체로 유사하다고 할 수 있다. 농업생산량 및 생산성을 좌우하는 요인은 크게 다음 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 농민의 생산 인센티브를 결정하는 요인인데, 이는 다시 농업조직의 형태(집단농장 혹은 개인농/가족농)와 농산물의 상대가격에 의해 결정된다. 둘째는 농업생산을 위한 투입물, 즉 비료, 농약, 농기계 등의 공급여건인데, 이는 농업이외의 부문, 즉 제조업, 상업 및 전반적인 거시경제 여건에 의해 결정된다.³⁶⁾

중국과 베트남의 농업개혁은 농민의 생산 인센티브를 제고하기 위해 개혁의 주요 내용은 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 집단농장인 인민공사 제도를 폐지하고 장기간 농민에게 임대해 주는 농가생산책임제(家庭聯產承包經營責任制)의 도입이다. 둘째, 농산물 계획구매·계획판매(統購統銷) 제도를 폐지하는 한편, 농산물의 (국가)수매가격을 인상하거나 농산물 시장 거래 및 가격을 자유화해 농공 교역조건을 농업에 유리하게 변화시켰다. 다만 양곡 등 국민 생계와 관련된 농산물에 한하여 국가가 구매하도록 하였다.³⁷⁾

개혁 이전 중국과 베트남의 농업은 다른 사회주의국과 마찬가지로 대체로 집단농장에 의해 경영되고 있었다. 사회주의 집단농업은 다음과 같은 문제점들로 인해 낮은 농업생산성과 농업환경 파괴를 초래했다. 첫째, 농업생산의 자연적 특성으로 인해 농업생산에서 '규모의 불경제'가 나타나기 쉽다. 둘째, 집단농장 구성원들의 노동투입량을 객관적으로 평가하기 어려워 '노동에 따른 분배'가 이루어지지 않기 때문에 노동 인센

36) 김석진, 『중국·베트남의 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』 (서울: 산업연구원, 2008).

37) 어명근·정정길·김배성·이현주·리경호, 『중국의 농산물수급 중장기 전망 (2/2차년도)』 (서울: 한국농촌경제연구원, 2006).

티브가 부족하다. 셋째, 농업생산과 농촌생활을 중앙 및 지방정부 간부들이 지배하면서 자의적인 지시와 명령을 내림에 따라 관료제의 비효율성이 만연하게 된다. 넷째, 토지에 대한 사유재산권이 존재하지 않기 때문에 산림 남벌, 토질 악화 등 자연환경 파괴가 나타나기 쉽다.

중국과 베트남에서도 이런 문제점으로 인해 농업생산은 장기적으로 정체되었고 토지 생산성 및 노동 생산성도 매우 낮은 수준에 머물렀다. 베트남은 통일 이후 정부가 농업 집단화를 시도하고 농산물의 생산유통에 대한 통제를 강화하자 농업생산이 감소해 식량위기가 심화되었다.

중국과 베트남의 농업조직 개혁은 상당 부분 농민들이 주체적으로 시작한 자생적 성격이 강했으며, 중앙정부는 이를 사후적으로 승인했다. 중국에서는 1979년부터 각 지방에서 농민들 및 지방간부들이 중앙의 방침을 어기고 자생적으로 개혁을 개시했으며, 이 실험이 전국적으로 확산되었다. 지방 차원에서는 포산도호(包產度戶: 조별 생산청부제) 및 포간도호(包干度戶: 호별 경영청부제)로까지 발전하고 있었다. 전국농촌의 1/3에 달하는 후진·빈곤 지역에 대해 안휘성(安徽省)의 성공적 경험을 적용하는 한도 내에서 호별청부 난 후인 1982년 초에 중앙정부가 이를 공식으로 승인했다. 1978년 1개 현에서 ‘포공도조’ 형태로 시작한지 불과 5년 만에 시장경제 하의 농업경영과 다를 바 없는 ‘포간도호’ 형태가 대부분의 차지할 정도로 발전한 것이다. 1983년에 ‘포간도호’가 중국 농업 부문의 생산형태에서 차지하는 비중은 이미 98%에 달했다.³⁸⁾

이러한 농업 생산 활동의 변화에 따른 농촌지역의 수익증가는 농촌지역에서의 비국유 부문, 즉 향진기업 발전의 유인으로 작용하였다. 그 결과, 1975~1980년에 농업생산액은 16.9%(연평균 3.2%) 증가하였으나, 농업 개혁이 활발히 전개된 1980~1985년에는 48.2%(연평균 8.2%)의 높은 증가

38) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』, p. 49.

율을 나타내었다.³⁹⁾ 이에 따라, 농가소득 및 지출도 빠르게 증가했으며, 농가저축 역시 1978년 55억 7천만 元에서 1985년 564억 8천만 元으로 늘어났다.

베트남의 경우에는 1975년 통일 이후 사회주의적 계획경제체제를 중심으로 생산수단의 국유화를 추진해 왔다. 그러나 1976년 말 베트남 공산당 제4회 전국대회에서 식량문제를 해결하기 위해 남부지역의 농업 집단화를 유보하였다.⁴⁰⁾ 남부베트남의 농업 집단화가 지체된 것은 북부베트남 집단농업의 심각한 정체와 이에 따른 집단화에 대한 부정적인 인식을 반영된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 남부와 북부의 경제적 통합을 위해 1978년 남부지역에 계획경제체제가 도입되었다. 남부지역의 농업 집단화로 메콩델타지역에서는 쌀을 비롯한 농산물 생산이 급격히 감소했다. 이런 농산물 생산 부진에 직면하자 베트남 정부는 개인의 생산성을 제고시킬 목적으로 농장경영방식의 변화 조치로써 1979년 여러 지역에 시범적으로 최종농산물 계약제(청부제)를 도입하였다. 베트남 정부가 1981년에 농업 집단화 정책을 공식적으로 포기하고 가족농 중심의 영농 현실을 인정하면서 이를 북베트남까지 확장했다.

한편, 베트남의 본격적인 농업개혁은 1988년 공산당이 농민을 실질적으로 자유롭게 하는 농업경제관리의 쇄신에 관한 정치국 제10호 결의(1988.4.5)를 발표함으로써 시작되었다. 이 결의를 바탕으로 농업부문의 경영혁신과 종합적인 개혁을 추진하면서 농업생산성은 크게 향상되었다. 베트남 정부가 취한 구체적인 조치로서 ① 농가의 가족 수와 작업능력에 따라 토지를 분배하고, ② 농민은 계약에 의해 취득한 토지에 대한 토지세를 납부하는 대신 여기에서 생산된 농산물은 시장가격으로 판매

39) 이일영, “1980년대 중국의 농업개혁” (서울대학교 경제학과 박사학위 논문, 1994).

40) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』.

할 수 있고, ③ 협동농장은 주된 경제 단위인 농가에 서비스를 제공하도록 하였다.

앞서 언급했듯이 중국과 베트남에서 초기의 농업조직 개혁은 ‘청부제’ (또는 계약제)의 형식을 취하였다. ‘청부제’란 농지의 법적 소유권은 국가가 보유한 채, 개별 농가 또는 분조에게 농지를 임대해 주고 미리 계약된 수매물량을 시장가격보다 낮은 수매가격으로 국가에 납부토록 하는 제도이다. 청부제는 전근대적인 소작제도와 유사하지만, 수매량과 수매가격이 미리 정해져 있는 정액 소작제에 해당하기 때문에 국가 수매분 이상의 수확량은 개별 농가의 소득으로 귀속되어 상당히 강한 생산 인센티브 효과를 발휘할 수 있었다.

가족농 제도의 정착 여부는 개별 농가가 얼마나 강한 ‘토지사용권’을 획득할 수 있느냐에 결정된다고 할 수 있다. 중국의 경우, 농가는 노동력 보유 기준에 따라 1인당 1무(약 200평)씩 가구당 평균 3~4무(600~800평)의 농지를 할당받게 되었다. 초기의 청부제에서 토지 임대기간이 최초 3~4년에서, 1984년에 공식적으로 15년으로 결정하고, 이어서 1993년에 여기에 30년을 추가로 연장되었으며 2000년 전문경영농가의 경우 최장 50년까지 연장해 농민의 영농 의욕을 고취시켰다.⁴¹⁾ 베트남의 경우에는

제10호 결의에 의거해 1988년에 토지 임대기간을 종전 5년에서 20년으로 연장한 데 이어 1993년에 다시 50년까지 임차가 가능하게 되었다. 이에 따라 개별 농가에 부여한 토지사용권이 점차 매매와 상속이 가능한 재산권으로 확립됨으로써 가족농 제도가 완전히 정착될 수 있었다. 농민은 수확량의 40~50%를 분배받게 되어 농민소득이 종전보다 2배 이상 증가하였다.⁴²⁾

41) 위의 책, p. 58.

42) 권성태·박완근, “베트남의 경제개혁 추이와 시사점” (서울: 한국은행, 1999), pp. 24~25.

이는 중국과 베트남의 농촌·농업 부문에서 법률적으로 국가의 토지 소유권이 유지됨에도 불구하고, 사실상 토지 사유화가 진행되었음을 의미한다. 개별 농가의 토지사용권이 확립됨으로써, 농민들은 토지에 대한 투자(관개시설, 토지 관리 등)를 통해 토지생산성을 높일 수 있었다. 토지에 대한 사유재산권의 확립은 장기적으로 이농을 촉진하는 효과를 갖기 때문에 산업·서비스 부문의 발전을 위한 중요한 기본조건이 된다고 할 수 있다.

중국의 농업개혁에서는 농산물 국가수매가격의 인상이 개혁 초기에 중요한 역할을 했다. 중국 정부는 1979년에 18종의 주요 농산물 수매가격을 평균 25% 인상하고, 계획수매(의무공출량) 이외의 초과수매량에 대한 보너스 가격을 기본수매가격의 30%에서 50%로 인상했다. 당시 주요 농산물의 유통·분배는 정부가 강력하게 통제하고 있었으며, 농민들은 정부가 정한 수매가격에 따라 농산물을 공출해야 했다. 따라서 수매가격의 대폭 인상은 농민층의 소득을 증대시켜 주는 조치로서, 농민들의 생산 인센티브를 크게 증가시킨 정책이었다.

중국 정부는 초기의 농업개혁이 성공해 농업생산이 크게 증가하자 점차 농산물의 유통·분배에 대한 통제를 완화하고 장기적으로는 시장거래 및 가격을 자유화하였다. 양곡 등 주요 농산물에 대한 계획구매·계획판매 제도를 폐지하고 생산자와 지방의 국가 상업기구가 합의해 가격을 결정하는 협의수매제도가 본격적으로 운영되었다. 1979년 이후 농산물의 시장거래가 허용되기 시작했는데 당시 시장가격은 계획수매가격보다 보통 30~50% 높았다. 농가의 생산유인의 자극으로 식량 생산이 급증한 반면, 소비 증가는 소폭에 머물러 1983~1984년에는 식량 재고 과잉 상태에 이르게 되었다. 1985년 이후에는 전국적으로 계약수매 제도를 폐지하고 계약구매를 실시하였다. 계약수매제도는 국가 상업부문이 파종 이전에 각 품목의 수매량 및 품질에 관해 농민과 계약을 체결하고 수확 후

그 계약에 따라 수매하는 제도이다. 이에 따라 수매가격체제는 기존의 가격수매제도의 이중가격체제에서 단일의 계약수매가격체제로 개편되었다.⁴³⁾ 이와 같이 정부가 식량 유통의 일부를 행정 수단에 의해 직접 관리해 도시주민에게 식량을 안정적으로 공급하고 나머지 식량은 시장에서 자유롭게 유통하도록 하는 이중가격제(雙軌制)가 성립되었다.

한편, 보호수매가격 제도의 도입에 따른 지나친 재정부담을 줄이기 위해 배급체제의 개혁이 이루어졌다. 1991년에는 1965년 이후 처음으로 배급가격 인상을 단행했고, 1992년에도 배급가격을 인상했다. 두 차례에 걸친 배급가격 인상폭은 140%에 달해 배급가격이 계약수매가격보다 높아지게 되었다. 이어 1992~1993년에는 식량배급제도 자체가 중국 각지에서 순차적으로 폐지되었다.⁴⁴⁾

이처럼 점진적 시장거래 및 가격자유화를 통해 농산물의 판매가격은 계속 상승하여 농공 교역조건이 개선되었다. 농민들이 구입해야 할 공산품(비료, 농약, 각종 소비재)의 가격상승률은 농산물보다 낮아서 농공 교역조건이 농민에게 유리하게 개선되었다. 농공 교역조건의 개선으로 농민의 생산의욕이 크게 제고되었다.

베트남의 경우, 1980년대 말까지는 농산물 및 농자재의 유통·분배에 대한 국가적 통제력이 취약해 수매가격 정책이 큰 역할을 하지 못했다. 농산물과 농자재 모두 국가적 유통과 시장거래가 공존하는 상황이 있었으며, 정부는 개혁 초기에 농공 교역조건을 개선하기 위한 가격정책을 제시하지 못했다. 1980년에 베트남 정부는 농산물 수매제도를 개선해 계획수매와 계획 외 수매를 없애고 계약수매에 있어서는 생산자와 국가가 가격을 협의토록 하였다. 이러한 '협의가격' 방식을 도입함으로써 농산물

43) 최수영, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』, pp. 61~62.

44) 위의 책, p. 55.

수매가격은 자연스럽게 인상되었다. 1983년에는 수매가격을 일시에 인상함으로써 자유 시장 가격과의 격차를 줄이고, 쌀 잉여 생산분에 대해서는 협의가격으로 국가에 판매할 경우 비료를 추가적으로 제공하는 우대조치를 실시하였다. 더구나 수매가격의 인상은 인플레이션과 국가 재정부담 증대라는 문제를 유발하였다.⁴⁵⁾

베트남 정부는 1989년에 급진적인 가격 자유화 조치를 실시해, 그 때까지의 이중경제구조를 청산하고, 즉 오랫동안 계속되어 온 국고보조금 제도가 사실상 소멸되고 시장거래를 전면적으로 자유화했다. 이에 따라 농산물의 국가수매제, 도시주민에 대한 식량배급제가 폐지되고 농산물 가격은 시장가격으로 단일화되었다. 시장거래 및 가격자유화 이후 농산물의 상대가격이 상승했으며, 이는 곧 농민의 생산 인센티브를 제고하는 효과를 가져왔다.

또한, 영농경험 및 자금력이 있는 농민이 토지를 대량 소유함으로써 토지와 자본의 집약도가 높아지고 농기계 사용 및 규모의 경제달성이 가능해졌다. 다른 한편으로 농산물의 유통이 자유화되고 식량부족을 이유로 금지하고 있던 농산물의 수출도 허용되었는데, 다만 쌀 수출업무는 재정수입 감소와 무분별한 수출로 인한 식량부족을 우려해 정부가 독점했다.

〈표 5〉 베트남 농업관련 개혁의 단계별 주요 내용

	1979~1986	1986~1993	1994~
성격	부분개혁체계	계획과 시장 공존체계	시장주도체계
중국	1979~1984	1984~1992	1992
북한	2002.7		
농업	분조규모 축소 또는	농가생산책임제 실시	농지임대 50년 실질적

45) 위의 책.

	농민에게 생산청부제	생산청부량 고정 식량구매가격 30~40% 이윤 보장	토지 사유화
임금	실질임금 원칙, 임금 100% 인상	배급제·현물임금 폐지 임금 완전현금 지급제	
가격 체계	국정가격, 협의가격, 자유가격의 3중가격제	국가가가격통제 폐지	시장가격체계
시장	국영부문, 국영시장, 자유시장의 3중구조	단일시장	
인플레이	연 140% 수준	'86~'88 연 470% 수준	'91~'95 평균 10% 수준

자료: 박형중, “중국과 베트남의 개혁과 발전 -북한을 위한 모델?,” 『Online Series』, 통일연구원, 제5권 6호 (2005).

요약하면, 중국과 베트남의 농업개혁의 목표는 산업 부문과 마찬가지로 시장원리에 바탕을 둔 농업 체계를 구축함으로써 농업 생산의 효율성 제고를 추구하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 두 가지 근본적인 변화를 추진하였는데, 그 하나는 농업부문의 국가계획 폐지, 예산제약의 경성화, 가격자유화, 유통체계의 국가독점 해제 등을 포함하는 국가의 역할을 축소하였고, 다른 하나는 집단농장의 사유화를 실시한 것이다.⁴⁶⁾

Ⅶ. 맺으며

북한의 식량난은 협동농장과 같은 비효율적인 집단농장식 생산 체제와 낮은 정부 구매가격으로 인한 농심의 결여와 종자개량, 비배관리 등의 문제로 생산성이 낮기 때문이다. 특히 빈번히 발생하는 한해, 홍수 등 자연재해로 인한 곡물생산 부족으로 수급 불균형이 나타나고 있다. 한

46) 진승권, 『사회주의·탈사회주의 그리고 농업』, pp. 40~41.

편, 유엔식량농업기구(FAO)의 전문가에 의하면, 북한의 식량난은 기상 이변보다는 농업의 기반 시설이 열악하고 비료가 부족한 것이 더 직접적인 원인이라고 주장하고 있다. 북한의 농업 생산 악화는 최근 방북했던 한국의 농업전문가들도 비슷한 지적을 하고 있다. “(북한의) 벼는 비료가 부족해서인지 노란빛에다 키도 고르지 못했다”고 지적했다. 그는 “남측으로부터 2년 가까이 비료공급이 중단된 상황에서 북한이 나름대로 비료를 자체 조달하고 모자라는 것은 퇴비를 쓴다고 하지만 양과 질 모두 떨어지기 때문에 가을 작황에 틀림없이 타격이 있을 것”이라고 우려했다.⁴⁷⁾ 따라서 단기적으로 가능한 수단은 농자재의 사용을 증대시키는 일이며 그중에서도 비료의 공급을 늘이는 것이 중요하다. 북한이 비료공장의 개보수를 추진하고 있기 때문에 2010년에는 북한 내 비료 생산이 증가할 것으로 예상된다. 그 양이 미흡하므로 외부 지원이 절대적으로 필요한 가운데 최근 김정일의 방중 이후 중국 비료 수입으로 비료난이 해소되고 있다.⁴⁸⁾

이와 같이 단기적 방안인 외부지원도 필요하겠지만, 무엇보다도 이러한 근본적인 문제를 해소하기 위해서는 북한은 먼저 농민의 농심을 회복시키기 위한 농촌 개혁을 포함하는 체제 이행이 요구되어진다. 이는 중국베트남의 농촌 개혁의 성공에서 그 해답을 찾을 수 있을 것이다.⁴⁹⁾ 북한의 경우에도 중국베트남과 같이 토지사용권을 주고 가족농 제도로 농업조직을 개편한다면 좋은 성과를 거둘 수 있을 것으로 사료된다. 즉 공동경작지를 배분해 개인들이 관리하게 해야 생산의욕도 높아지고 토지도 잘 관리하게 되며 생산량도 늘어나게 된다. 북한 농업은 중국베트남

47) 『데일리NK』, 2009년 8월 31일.

48) 권태진·남민지, “2010년 북한의 식량수급 전망”, p. 24 ; 『데일리NK』, 2010년 5월 14일.

49) 김석진, 『중국·베트남의 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』, p. 201.

과 마찬가지로 노동집약적 성격을 갖고 있어 가족농 제도로의 전환이 가능할 것이다. 다만, 관개시설의 관리, 일부 농기계의 공동사용, 기타 행정관리 측면에서 집단농장의 기능을 일부 살리는 것도 한 방안이 될 것이다. 또한, 경제가 회복되기 전까지 식량을 위한 국가보조나 배급이 필요하겠지만, 경제가 회복되면서 가격자유화를 단행해야 할 것이다.

둘째, 반복되는 자연 재해를 극복하기 위해 산지를 복원해야 한다. 북한 내 자연재해에 취약한 지역이 전체 면적의 35%에 달한다고 한다. 식량과 에너지난으로 웬만한 나무는 잘라 땄감으로 쓰고 경사가 심한 다락밭을 개간해 농사를 짓기 때문이다. 이로 인해 재해 완충 능력이 떨어져 해마다 자연 재해가 반복되고 식량난과 경제난의 악순환이 되풀이 되고 있다. 따라서 이 문제들을 해결하기 위해서는 산림 생태계 복원을 서둘러야 한다.

북한이 2002년 7·1 조치를 취할 때만 해도 개혁에 대한 기대감을 갖게 했지만 2005년 시장활동 중단, 폐쇄 조치를 취했고 2009년 11·30 화폐개혁을 통해 사유재산을 축소시키는 등 개혁에 역행하는 조치를 취했다. 따라서 북한 농업의 성장 전망이 밝지 않은 것이 현실이다. 그럼에도 향후 북한 농업의 총체적 난국을 타개하고 농업개혁을 성공시키기 위해서는 집단농장의 '개인경작허용', 취약계층을 위한 배급제와 가격자유화 병행, 소규모 개인사업의 허가, 즉 시장안정화 뿐만 아니라, 비료, 농기계 등 농업 투입재의 공급을 증가시킬 필요가 있다. 즉 농업개혁이 진행되는 가운데 외부 원조는 북한 농업의 성장을 가속화시키는데 기여할 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 18일 / 수정: 2010년 5월 19일 / 게재확정: 2010년 5월 24일

【참고문헌】

- 권성태·박완근. “베트남의 경제개혁 추이와 시사점.” 서울: 한국은행, 1999.
- 권태진. “북한의 농업개혁과 남북한 농업교류·협력 과제.” 6·15 남북공동선언 5주년 기념. 경남대 극동문제연구소, 2005.
- 권태진·김영훈·지인배. 『남북한 농업개발협력 추진 방안 연구』. 한국농촌경제연구원, 2007.
- 권태진·남민지. “2010년 북한의 식량수급 전망.” 『KREI 북한농업동향』, 제11권 제4호. 한국농촌경제연구원, 2010. pp. 3~25.
- 김경량·이광석·홍성규. 『북한 농업의 개혁: 전망과 과제』. 서울: 한울, 2005.
- 김석진. 『중국·베트남의 개혁모델의 북한 적용 가능성 재검토』. 산업연구원, 2008.
- 김영훈. “남북 농업교류 협력 10년, 현황과 방향.” 『남북 농업교류 10년 성과와 과제 토론회 결과』. 한국농촌경제연구원, 2007. pp. 32~66.
- 김태훈. “식량접근권, 계층 및 성분에 따른 차별.” 유엔인권이사회 북한인권상황 레검토준비 심포지엄, 2009. pp. 26~33.
- 남성욱. “광복 60년, 북한 어떻게 되어가나: 경제사회.” 『북한』, 2005. pp. 65~75.
- 박정동. 『개발경제론: 중국과 북한의 비교』. 서울: 서울대학교출판부, 2003.
- 박창수. “북한 농촌의 토지제도 개혁 방안 연구.” 『한국농촌지도학회지』, 제9권 1호. 2002.
- 박형중. “중국과 베트남의 개혁과 발전—북한을 위한 모델?” 『Online Series』, 제5권 6호. 통일연구원, 2005.
- 양문수. “북한에서의 시장의 형성과 발전: 생산물시장을 중심으로.” 『비교경제연구』, 제12권 2호. 2005, pp. 1~53.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메카니즘』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 어명근·정정길·김배성·이현주·리경호. 『중국의 농산물수급 중장기 전망(2/2 차년도)』. 한국농촌경제연구원, 2006.
- 윤성탁. “북한농업의 현황과 전망.” 『한국국제농업개발학회지』, 제18권 3호. 2006. pp. 175~182.
- 이승훈·홍두승. 『북한의 사회경제적 변화: 비공식부문의 대두와 계층구조의 변

- 화』. 서울: 서울대학교출판부, 2007.
- 이일영. “북한의 농산물 가격·유통시스템과 재정: 러시아·중국과 비교.” 『중소연구』, 99권. 2003. pp. 169~196.
- 이일영. 『1980년대 중국의 농업개혁』. 서울대학교 경제학과 박사학위 논문. 1994.
- 이종무. “우리민족서로돕기운동의 농업협력사업-추진 과정과 과제.” 『KREI 북한 농업동향』, 제12권 1호. 2010. pp. 17~38.
- 임수호. “최근 북한의 식량사정과 시사점.” Issue Paper. 삼성경제연구소, 2009.
- 정은미. “북한의 체제 생존력과 농촌의 역할.” 『농촌사회』, 제19권 1호. 2009. pp. 49~81.
- 조동호. 『계획경제 시스템의 정상화: 최근 북한 경제 조직의 분석』. 서울: 한국개발연구원, 2002.
- 진승권. 『사회주의, 탈사회주의, 그리고 농업』. 서울: 이화여자대학교출판부, 2006.
- 최수영. 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁의 과제』. 통일연구원, 2006.
- 통일문화연구소. 『최근 북한 경제변화실태 심층분석』. 중앙일보, 통일부 정책연구용역보고서, 2007.
- FAO. FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK, Rome: FAO and WFP, 2004.
- FAO/WFP. FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the DPRK. Special Report, (8 Dec. 2008).
- Frank, Ruediger. “Classical Socialism in North Korea and Its Transformation: The Role and Future of Agriculture.” *Harvard Asia Review*, Spring 2006, pp. 15~33.
- Haggard, S., Noland, M. & Weeks, E. “Markets and Famine in North Korea.” *Global Asia*, 3 (2009), pp. 32~38.
- Kornai, Janos. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.
- Lankov, Andrei. “North Korea: De-Stalinization from below and the Advent of New Social Forces.” *Harvard Asia Review*, Spring 2006, pp. 4~14.
- Michalk, D. L. & Mueller, H. P. “Strategies to Improve Cropland Soils in North Korea Using Pasture Leys.” *Agriculture, Ecosystems and Environment* 95. 2003, pp. 185~202.
- Nam, Sung-wook. “Chronic Food Shortages and the Collective Farm System in North Korea.” *Journal of East Asian Studies* 7 (2007), pp. 93~123.

- Nam, Sung-wook, "Chronic Food Shortages and the Collective Farm System in North Korea." *Journal of East Asian Studies* 7, 2007, 93~123.
- Roland, Gerald, "Economic Theory and Transition: What Lessons from North Korea?," *Keynote Lecture for NAIS Conference*, February 21, 2008b.
- Roland, Gerald, "Transposable and Non-transposable Lessons from the Transitional Experience." *Keynote Lecture for the Conference: Experience of Transition Economics and Implications for North Korea*, Seoul National University, January 18, 2008a.
- Sen, A. K, "Food, Economics, and Entitlements." in Staatz, John & Carl Eicher, eds. *Agricultural Development in the Third World*, Johns Hopkins Univ. Press, 1990, pp. 189~205.

Abstract

Some Implications to the North Korean Agriculture from the
Asian Transitional Experience

Choi, Young-jin(Korea University)

The grain shortage has been critically serious in North Korea. Some argue that it was caused by natural disaster, the lack of agricultural machinery, and the outmoded agricultural technology. However, it would be rather persuasive for the other to insist that it was resulted from the socialistic land system and the collective production methods, which discouraged the Farm worker's work aspiration. Without internal reform in agriculture, the growth of agricultural productivity would be very limited even if with external support. As Amartya Sen recognizes the importance of individual "entitlement-the set of different alternative commodity bundles that the person acquires through the use of various legal channels," alienation of land must be closely associated with famine. Nonetheless, the majority of North Koreans has been still alienated from the land ownership or use, so that it has led to the low agricultural productivity and chronic famine. China and Vietnam provided precious lessons that North Korea should take path dependency, following the experience of institutional transition such as individual land use, price liberalization with the distribution of rationing coupons for basic stuffs, permission for the small private business, and market stabilization to overcome their agricultural problems.

Keywords: Grain shortage, Collective production methods, “Entitlement,”
Agricultural productivity, Institutional transition

최영진

하와이주립대학교에서 문학박사를 취득하였고 현재 고려대학교 평화와 민주주의 연구소에 연구교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “Aligning Labor Disputes with Institutional, Cultural, and Rational Approach: Evidence of East Asian-Invested Enterprises in China” 등이 있다.

이명박 정부의 대북정책과 남북경협에 대한 전망

이헌경(동아대학교 동북아국제대학원)

국문요약

본 논문의 목적은 이명박 정부의 대북정책이 왜 남북관계를 경색시켰으며, 현 시점에서 이를 정상화하려는 수단인 남북경협의 현황과 방향을 전망하려는 것이다. 이명박 정부의 대북정책의 핵심내용인 '비핵·개방·3000' 구상은 '선 핵포기, 후 지원'이라는 전제를 내포하고 있다. 이러한 '엄격한 상호주의' 원칙에 대한 집착은 경협을 비롯한 남북관계 전반을 악화시켰고, 북한의 돌발적인 행동에 대한 유연한 접근을 어렵게 만들었다.

현정은 현대그룹회장의 방북 및 김정일 위원장과의 대화, 김대중 전 대통령 서거와 관련한 북측 조문단의 방문 등 2009년 8월 이후로 그동안 경색되었던 남북관계는 다소 개선되는 모습을 보였다. 그러한 유화 분위기를 반영하듯, 남북경협은 2010년 2월 현재까지 다소 증가추세를 보이고 있다. 2010년 2월에는 개성공단 실무회담, 금강산·개성관광 실무회담이 개최되면서 대화의 창구는 열렸다. 현재는 김정일 국방위원장의 중국방문을 계기로 북한의 6자회담 복귀와 북·미관계의 개선을 기대하는 상황이다. 이러한 상황에서 향후 남북경협과 관련하여, 이명박 정부는 현실적인 정책수행에 있어 사안별로 적극적이고 유연한 입장을 취할 필요가 있다. 또한 개성공단사업과 관련해선, 지난해 4~6월에 북측이 제기한 요구들을 대화와 합의를 통해 조속히 해결하기 위해 노력해야 할 것이다. 남북경협에 있어 북한이 소극적인 태도에서 벗어나 적극적으로 나서고, 이명박 정부가 유연한 자세로 대북문제에 접근한다면 남북한 간의 국면전환과 경협의 확대발전의 계기를 마련할 수 있을 것이다.

주제어: 대북정책, 남북경협, 상생·공영 정책, 비핵·개방·3000, 개성공단

I. 서론

이명박 정부의 대북정책은 과거 대북 포용정책 10년 동안 남북관계를 지탱해온 ‘민족’이라는 특수성에서 벗어나 실용과 생산성이라는 경제논리에 입각한 보편성을 찾는 데서 시작하고 있다. 이러한 인식은 대북 포용정책이 ‘민족’과 ‘이념’ 논리에 입각하여 북한의 변화나 핵문제에 있어 수동적으로 끌려 다니는 입장이었다고 판단하고, 이에 대한 적극적인 변화의 필요성에서 제기된 것이다.

이를 위해 이명박 대통령은 취임사에서 대북정책의 방향을 ‘비핵·개방·3000’ 구상으로 밝혔다. 이 구상은 이명박 대통령의 2008년 7월 11일 18대 국회개원 연설¹⁾을 통해 남북 ‘상생·공영’ 정책의 기조로 정립되었다. ‘비핵·개방·3000’ 구상은 북한이 비핵화와 개방정책을 추진한다면 북한을 위한 경제적 지원과 국제사회의 협력을 통해 1인당 국민소득이 3천 달러에 도달할 수 있도록 지원하겠다는 것이다. 이에 대해 북한은 ‘비현실적’, ‘일방적’, ‘반북대결적’, ‘반통일적’, ‘반민족적’²⁾인 정책이라 비난하고 있다. 이는 한국의 대북정책 추진에 상당한 어려움이 있을 것임을 예시하는 것이다.

‘상생·공영’의 대북정책은 북한의 핵폐기를 위한 노력이 안보불안과 경제난 해소에 궁극적인 방향임을 분명히 하고 있다. 이 정책의 핵심은 북한의 흡수통합이나 체제붕괴에 대한 우려를 해소해 주기 위한 토대를

1) 이명박 대통령은 18대 국회 개원연설에서 “우리의 대북정책은 북한의 비핵화를 최우선으로 하면서, 남과 북 모두에게 이익이 되는 상생과 공영의 길을 개척해 나가는 것입니다”라고 밝힘으로써 ‘상생·공영’은 대북정책의 명칭과 기조로 정해졌다.

2) 『조선신보』, 2008년 2월 29일 ; 『로동신문』, 2008년 4월 1일.

마련해 줌으로써 북한이 생존할 수 있는 여건 조성에 있다. 여기서 '비핵·개방·3000' 구상은 남북관계에 있어 '상생·공영' 정책을 수행하기 위한 하나의 정책수단이며, 특히 비핵화는 '상생·공영' 정책의 전제조건이 되고 있다. 비핵화는 한반도 평화와 안정을 위해서는 반드시 해결해야 하는 과제이기 때문이다. 이를 위해 '비핵·개방·3000' 구상에서 북한 비핵화 진전에 따른 단계별 지원전략을 구체화하고 있다. 대북정책의 핵심이 비핵화와 이를 통한 진정성 있는 남북경제협력으로 무게 중심이 이동하고 있으며, 북한의 비핵화 결단이 정치·군사적 평화정착과 경제적 지원의 계기가 될 것임을 분명히 하고 있다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 남북관계는 경색국면에서 벗어나지 못하고 있다. 북한은 대내적인 경제난과 사회일탈로 직면한 위기국면으로부터 벗어나기 위해 로켓발사와 핵실험 등 위기고조 행위를 통해 핵협상과 보상을 노렸지만 오히려 국제사회의 제재에 직면해 있다. 이러한 상황에서 벗어나기 위해 북한은 대미, 대남 접촉을 시도하는 등 전략적 변화의 움직임을 보이고 있다. 북한은 대내외적 어려움에도 불구하고 비핵화에 대한 확고한 의지 표명 없이 대미, 대남 접촉을 시도하고 있다. 이에 이명박 정부는 북한이 핵폐기 결단을 내리기 전까지는 '비핵·개방·3000' 구상에서 물러서지 않을 태도를 견지하고 있다. 남북 상호간에는 인식의 간극이 여전히 존재하고 있는 셈이다.

경색된 남북관계 해소는 이명박 정부의 대북정책의 성공과 밀접하게 관련되어 있다. 남북관계가 개선되면 남북경제와 한반도 평화정착에 긍정적으로 작용할 뿐만 아니라 한반도 문제에 있어 한국의 주도적인 역할이 기대된다. 따라서 유연성을 발휘할 수 있는 대북정책으로 방향 전환이 필요하다. 현재 북한이 절실히 원하고 있는 남북경협 분야를 적절히 활용할 필요성이 있는 것이다. 남북한 경색국면은 우여곡절이 있어 왔지만 지속적으로 명맥을 유지하고 있는 부문이 경협이다. 북한당국이

‘6·15 정상선언’과 ‘10·4 선언’의 합의 이행을 계속적으로 요구하고 있는 이유도 경협에 따른 경제적 혜택에 근거하고 있다. 현재 북한의 경제상황은 남한의 유·무상 지원의 의존도가 높아져 있기 때문에 남북경협의 활성화는 경색된 남북관계를 정상화하는데 중요한 역할을 할 것이다.

이러한 남북한의 상황을 인지하면서 본 논문은 이명박 정부의 대북정책이 왜 남북관계를 경색시켰으며, 현 시점에서 이를 정상화하려는 수단인 대북경협의 활성화 방향에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 제Ⅱ장에서는 이명박 정부의 대북정책의 배경과 목적 그리고 한계를 살펴보고, 남북관계가 경색된 원인이 어디에 있는지를 논의하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 참여정부와 이명박 정부의 남북경협 추진현황과 현안 과제들을 살펴보고자 한다. 결론에서는 남북경협을 전망하는 데 초점을 둘 것이다.

Ⅱ. 이명박 정부의 대북정책과 남북관계

1. ‘상생과 공영’의 대북정책

이명박 정부는 지난 정부의 대북정책을 ‘폐주기’와 저자세 외교였다고 비판하면서 북한에 대해 보다 엄격한 상호주의를 적용하고 인권상황 개선을 촉구하며, ‘비핵·개방·3000’ 구상³⁾과 ‘실용과 생산성’을 행동지침

3) ‘비핵·개방·3000’ 구상은 이명박 대통령이 한나라당 유력한 대권후보로 거론되던 2007년 2월 ‘MB 독트린’의 전략적 대북개방정책(비핵·개방·3000)으로 제시된 이후, 한나라당 대선후보 경선과정과 제17대 한나라당 대선 후보과정을 거쳐 대통령 당선 후 인수위 과정을 거치면서 제기되었다. 그 배경에는 그동안 대북 포용정책하에서 남북관계는 북한이 일방적인 수혜를 받았지만 변화를 이끌어내지 못하였다는 인식이 깔려 있다. 즉, 대북 포용정책이 북한의 변화를 창출하지 못했을 뿐만 아니라 북한의 핵실험을 야기하며 한반도 안보

으로 '상생·공영' 정책을 추구할 것을 분명히 하고 있다.⁴⁾

'상생·공영'의 대북정책은 남북간 '상생·공영'을 위한 발전적 관계의 확립을 목표로 하고 있다. 이는 북한 핵폐기의 노력을 바탕으로 북한의 변화와 평화와 경제공동체 구축, 한반도 평화통일의 기반을 마련하는 방향으로 설정되었다.⁵⁾ 즉, 평화공동체·경제공동체·행복공동체를 만들어 평화통일의 실질적인 토대를 건설한다는 대북정책 추진 목표를 제시한 것이다. 비핵화와 군사적 긴장완화를 통해 평화공동체를 구축하고 북한을 발전시키면서 상생의 남북경협을 이루는 경제공동체를 형성하며 인도적 문제해결과 7천만 행복을 추구하는 행복공동체를 창설한다는 것이다.⁶⁾

이러한 대북정책의 추진원칙으로 실용과 생산성, 원칙에 철저하되 유연한 접근, 국민적 합의, 국제협력과 남북협력의 조화가 설정되었다.⁷⁾ 이와 함께 실용과 생산성을 판단하는 구체적인 기준은 국민들이 동의하는지, 북한 주민의 삶의 질 향상에 실질적으로 기여하는지, 비용 대비 성

위기를 가중시켰으며, 전통적 한·미관계가 일정 부분 훼손을 초래했다는 인식에 근거하고 있다. 윤황, "이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응," 『평화학연구』, 제10권 1호 (2009), p. 52 ; 김영윤, "'강요' 아닌 전략적 '우도' 필요한 북한 개방," 『통일한국』 (2008년 2월), p. 18.

4) 홍현익, "이명박 정부의 대북정책 1년에 대한 평가와 제언," 『정세와 정책』 (2009년 3월), p. 12.

5) 통일부, "상생과 공영의 대북정책" ; <<http://www.unikorea.go.kr>>.

6) 홍현익, "한국의 대북전략과 한·러협력 방안: 남북 상생·공영 달성 방안을 중심으로," 『세종정책연구』, 제5권 2호 (2009), pp. 331-332.

7) 즉, 이명박 정부는 먼저 실용과 생산성 원칙을 위해서 남북관계를 이념의 잣대가 아닌 실용의 잣대로 풀고 국민이 원하는 성과를 낼 수 있도록 할 것이며, 둘째로 북한의 핵은 반드시 폐기되어야 하고, 이를 위한 대화를 추진하되, 접근방식은 유연하게 하며, 셋째는 대북정책의 과정을 가능한 한 국민에게 투명하게 알릴 것이며, 마지막으로 한반도문제가 남북문제인 동시에 국제문제인 바 남북관계와 6자회담을 통해 북핵 문제를 해결한다는 것이다. 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』 (서울: 통일연구원, 2008), pp. 12~15.

과가 있는지, 북한의 발전을 촉진하는지, 평화통일에 기여하는지 등을 제시하고 있다. 또한 이 정책은 남북관계 발전을 위해 중점추진 과제로 진정성 있는 남북대화, 한반도 평화정착, 상생과 호혜의 남북경협, 사회문화교류 활성화, 인도적 문제 지원 등으로 설정하고 있다.⁸⁾

상생·공영은 1991년에 채택된 남북기본합의서 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 키워드인 ‘화해’와 ‘협력’을 ‘상생’과 ‘공영’ 지향으로 발전시킨 것으로 볼 수 있다.⁹⁾ 그것은 즉, 상생과 공영의 남북관계 발전을 통하여 한반도 평화를 증진시키고, 평화통일의 기반을 구축한다는 것이다. 그리고 상생과 공영의 남북관계 발전을 위한 구체적인 정책 수단으로 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하고 있다. 북한의 비핵화 유도과 북한이 개방을 추진하면 국제사회와 더불어 상생의 경제협력을 확대해 나감으로써 공영을 위한 한반도의 경제 선진화 지향, 호혜적 인도협력을 추구한다는 것이다. 이를 통해 ‘상생·공영’ 정책은 한반도에서 하나의 경제공동체를 실현하는 것을 장기적인 목표로 설정

8) 진정성 있는 남북대화의 기본방향은 남북대화가 문제해결에 실질적인 도움이 되어야 하며, 상대방을 존중하는 회담문화의 추구이다. 한반도 평화정착은 북한의 핵문제 해결과, 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 들고 있다. 상생과 호혜의 남북경협은 상생의 경제협력을 통해 남북관계의 질적 도약을 성취하며, 진행 중인 경제협력사업은 내실화하고 신규 사업은 투자환경의 개선을 추진할 것이다. 또한 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 실현을 통해 남북경제공동체 건설을 지향하는 방향을 제시하고 있다. 사회문화 교류 활성화는 민족공동체 의식을 고양하고, 민간 부문의 교류를 촉진하되 내실화를 기하며, 사회·문화 교류가 안정적으로 확대되도록 제도화의 기틀을 마련할 것이다. 인도적 문제 해결은 이산가족 문제의 근본적인 해결의 추진과 국군 포로·납북자 문제는 자국민 보호 관점에서 우선적으로 해결하며, 북한 인권은 인류 보편적 시각에서 접근하며, 또한 대북 지원은 동포애와 인도주의 차원에서 추진할 것을 제시하였다. 이명박 정부의 ‘상생·공영’ 대북정책은 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>> 참조.

9) 서재진, “남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구,” 『KINU 정책연구 08-01』 (서울: 통일연구원, 2008), p. 6.

하고 있다.

한편 이명박 정부의 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 대북정책의 패러다임 변화의 필요성에서 출발하고 있다. 이 구상은 북한이 핵폐기를 결단하면 국제사회와 함께 경제·교육·재정·인프라·생활 향상 등 5대 중점 프로젝트를 추진하여 10년 내 북한의 1인당 국민소득이 3천 달러가 되도록 지원한다는 요지로 되어 있다. 또한 이 구상의 추진을 위한 구도를 3단계로 제시하고 있다. 북한의 핵시설이 불능화를 완료하는 1단계에는 남북 경제공동체 실현을 위한 협의에 착수하며, 또한 남북경협을 위한 법적·제도적 장치를 마련한다는 것이다. 북한의 핵폐기 이행이 순조로울 경우 2단계로 5대 분야 중 교육·생활 향상의 일부 프로젝트 가동에 착수(북핵폐기의 가시적 성과와 연계) 한다. 북한의 핵폐기가 완료되는 3단계에 5대 분야를 본격적으로 가동하며, 400억 달러의 국제협력 자금을 조성할 것을 밝히고 있다.¹⁰⁾

〈표-1〉 「비핵·개방·3000」 구상 추진 단계

1단계	북한의 핵시설 불능화 완료
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 남북 경제공동체 실현을 위한 협의에 착수(「비핵·개방·3000」 실현 협의) ▶ 남북경협을 위한 법적·제도적 장치 마련 ※ 북한이 핵시설을 불능화하고 이것이 검증을 통해 확인되면 즉각 「비핵·개방·3000」 구상의 가동준비에 착수. 이때 남북한 사이에 ‘남북 경제공동체 실현을 위한 고위급 회의’ 등을 설치하여 「비핵·개방·3000」 구상의 구체화를 위한 사전협의를 본격화. 그 일환으로 남북경협의 활성화, 투자·무역의 편리화, 남북교역의 자유화 등을 법적·제도적으로 보장하도록 추진. 	
2단계	북한의 핵 폐기 이행

10) 윤덕민, “『비핵·개방·3000구상』의 과제와 전망,” 『2008 정책연구과제 통합본』 (2009), p. 19. 북한이 비핵화를 위한 노력에 따른 단계별 패키지 지원에 대한 자세한 내용은 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>>와 윤덕민의 자료를 참조.

<p>▶ 5대 분야 중 교육·생활향상의 일부 프로젝트 가동 착수(북핵 폐기의 가시적 성과와 연계)</p> <p>※ 불능화 조치 이후 북한의 기존 핵무기 및 핵물질의 폐기 이행과정이 순조로울 경우 「비핵·개방·3000」 구상의 5대 지원 분야 중 교육, 생활향상 등 시행 가능한 내용부터 시작. 아울러 6자회담 프로세스를 통해 관련국들과 긴밀한 공조를 펴므로써 북핵문제의 완전한 해결을 지속적으로 도모</p>	
3단계	북한의 핵 폐기 완료
<p>▶ 5대 분야(경제, 교육, 재정, 인프라, 생활향상) 본격 가동</p> <p>▶ 400억 달러 국제협력자금 조성</p> <p>※ 「비핵·개방·3000」 구상의 가동시점과 그 조건에 탄력성을 부여한 것은 북한이 적극적으로 움직이면 이에 상응하여 적극적으로 대북경협을 가속화하겠다는 취지임. 이러한 구상이 본격적으로 실현되면 남북경제공동체를 향해 나아가는 발판이 마련될 것이며, 이는 다시 남북한 간 정치통일로 이어질 수 있을 것임.</p>	

자료 : 통일부 홈페이지 <<http://www.unikorea.go.kr>>.

이러한 이명박 정부의 대북정책은 장기적인 한반도와 동북아의 평화와 안정을 위해 근본적인 북한의 변화를 요구하고 있다. 탈냉전 이후 국제사회는 무한경쟁의 시대에 접어들면서 이념을 넘어 새로운 질서를 요구하고 있다. 국가들 간에도 현실주의적 관계가 중시되면서 경제성과 상호의존성이 강조되고 있는 실정이다. 이러한 시대적 원칙에 따른 대북정책은 일면 타당성을 지니고 있다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 최근까지 남북관계는 경색국면에서 벗어나지 못하고 있는 상황이다. 지난 해 8월 클린턴의 방북 이후 진행되고 있는 북한의 대남 유화 제스처에도 불구하고 이명박 정부는 진정성을 거론하며 북한과 관계개선을 위한 적극적인 반응을 보이지 않았다. 일례로 올해 4월 북한은 금강산 관광 재개를 지속적으로 우리 정부에 요구하고 있으며, 또한 금강산 부동산 동결 집행방침을 밝히면서 우리 정부 당국의 입회를 요구하였으나 이에 대해 이명박 정부는 거부 의사를 분명히 하고 있다. 이러한 현상은 어디에서 출발하는가? 근본적인 원인은 북한

이 비핵화와 개방을 하지 않고 있기 때문이다. 그러면 북한이 변화하지 않기 때문에 북한이 변화할 때까지 기다리는 것이 옳은 것인가? 그건 아닐 것이다.

따라서 현재 진행되고 있는 남북관계의 경색국면의 해소와 북한의 변화를 적극적으로 추동하기 위한 유연한 방향으로 대북정책은 선회해야 할 것이다. 이를 위해서는 이명박 정부의 대북정책이 어떠한 한계를 지니고 있는지를 파악해야 할 것이다. 이러한 한계를 두 가지로 대별하면 다음과 같다.

첫째, 이명박 정부의 대북정책은 북한 핵문제 해결과 북한의 변화를 핵심적인 전제조건으로 제시되고 있다. 북한의 핵폐기는 남북관계의 발전과 남북한 경제공동체 및 동북아 평화체제의 선결조건으로 당연한 것이다. 그러나 북한 입장에서 핵폐기는 김정일 체제 유지와 직결되는 사안으로 이를 수용하기는 쉽지 않다. 이러한 사실은 1994년 북한 핵문제가 제기된 이후 진행된 과정에서도 잘 보여주고 있다. 따라서 대북정책의 목표점은 북한 핵폐기에 두면서, 이를 달성하기 위한 여건 조성을 위한 방법론이 절실히 필요할 것이다. 북한의 변화, 즉 개방을 위한 노력은 당연히 국제사회 정상국가화를 위한 출발점이다. 그러나 북한의 입장에서 개방은 김정일 체제의 붕괴로 이어지는 것으로 인식하고 있다. 이는 동유럽 공산주의권의 붕괴를 지켜보면서 얻은 학습효과에 근거하고 있다. 따라서 개방과 관련 이명박 정부의 대북정책 방향은 타율적 북한의 개방보다는 자율적 개방을 위한 여건 조성에 주안을 두는 것이 필요할 것이다.

둘째는 대북정책이 제시하고 있는 표어와 실제 시행되는 정책 사이에 괴리가 있다는 것이다. 상생·공영과 배치되는 듯한 ‘비핵·개방·3000’ 구상, 엄격한 상호주의, 북한 인권문제의 공론화가 동시에 추진되면서 결국 상생·공영 취지가 무색해지는 상황이 전개되고 있다. 또한 생산성

과 실용을 강조하면서 실제로는 이와 상반되는 개념인 이념과 도덕을 더욱 중시하는 모습을 보여 왔다. 북한이 핵을 개발하고 인권을 탄압하는 등 도덕적 관점에서 문제가 있다고 주장하는 것은 내용면에서 당연하지만, 남북관계가 악화되는 것을 방지한 것은 책임 있는 정부자세라 보기 어렵다. 북한이 도발적 행위를 못하도록 사전에 억지하고, 일탈된 행동을 하지 않도록 통제하고 관리하는 것이 능력 있는 실용정부의 책임 있는 자세일 것이다.¹¹⁾

2. 경색된 남북관계와 남북경협

이명박 정부는 10년 동안의 대북 포용정책에 대한 비판적 인식에 기초해 새로운 남북관계를 정립하고자 하였다. 이를 실현하기 위해 상생·공영의 대북정책과 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 제시하였다. 그러나 북한은 과거 남북관계 틀의 고수를 주장하는 한편, 긴장조성 행위를 통해서 오히려 이명박 정부에게 정책전환을 요구하고 있다.

이명박 정부 출범 초기 북한은 관망하는 자세를 견지하고 있었다. 그러나 한국의 대북정책이 변화 가능성을 보이지 않자 북한당국은 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 반발하기 시작하면서 6·15 남북정상선언과 10·4 선언의 계승을 주장한 바 있다. 그러한 가운데 2008년 7월 금강산 관광객의 피격사건으로 금강산 관광이 중단되고, 그 여파로 개성관광 중단과 개성공단 통행과 상주인원을 제한하는 북한당국의 일방적인 조치가 취해짐으로써 남북관계는 더욱 악화일로를 걷게 되었다. 2009년에 접어들면서 북한은 한반도 긴장을 더욱 고조시키는 행위들을 취한 바 있다. 1월 17일에는 인민군 총참모부 대변인 발표를 통해 “전면 대결 태세 진입”

11) 홍현익, “한국의 대북전략과 한·러협력 방안,” pp. 332~333.

을 선언하고 서해상 북방한계선을 인정하지 않을 것임을 밝히고 군사적 충돌이 불가피함을 연일 주장하는 등 한반도 긴장을 고조시킨 바 있다. 그 이후 4월 5일에는 장거리 로켓발사, 그리고 5월 25일에는 제2차 핵실험을 강행함으로써 더 이상 남북한 간에는 평화의 접점을 찾기가 어려운 환경이 조성되었다.

2009년 8월 이후로 북한당국은 대미, 대남 접근에 있어 변화의 움직임을 보여 주었다. 8월 4일 클린턴 전 미 대통령의 방북은 인질이었던 여기자를 석방하고 북·미간 주요 현안에 대한 논의가 있었다. 이를 기점으로 현정은 현대그룹회장의 방북이 김정일 국방위원장과 의 면담을 성사시키면서 인질이었던 현대아산 직원의 석방을 성사시키고 금강산 및 개성관광 재개에 대한 기대를 가져오게 하였다. 아울러 이산가족 상봉과 6·15선언과 10·4선언에 대한 실천의지를 읽을 수 있었다. 동시에 북한당국은 김대중 전 대통령 서거 당시 고위 특사 조의 방문단을 보내는 등 한국정부에 유화적 태도를 보인 바 있다. 조문단의 청와대 방문은 현안에 대한 남·북간 상호 의견을 교환하는 자리가 되기도 하였다. 또한 김정일 국방위원장은 북한을 방문(2009년 10월 4~6일)한 원자바오(溫家寶) 중국 총리와 의 회담을 통해 조건부 6자회담 재개와 북·미관계 및 남북관계의 개선의지를 논의한 바 있다. 그럼에도 불구하고 경색국면 타개와 관련한 공식적인 논의는 남북한 간에 아직도 진행되고 있지 않다. 따라서 북한의 유화 제스처는 ‘통미봉남’과 ‘통민봉관’의 연장선에서 이해될 수 있다.

남북관계의 경색이 지속되면서 이명박 정부의 ‘상생·공영’ 정책과 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 남북한 경색국면의 책임이냐 한국정부의 대북정책에 귀를 기울이지 않고 금강산 관광객 살해 및 개성관광 중단 등 군사적 위협까지 서슴지 않고 있는 북한당국에 더 많을 것이다. 하지만 그 동안 진척되었던 남북관계가 거의 전

분야에서 중단되고 위축된 상황을 고려하면 그간 대북정책의 성과도 별로 내세울 것이 없다.¹²⁾ 현실적으로 경색된 남북관계하에서는 ‘상생·공영’ 정책이 제 기능을 수행할 수 없다. 따라서 남북관계의 개선은 이명박 정부의 대북정책의 성공 여부를 가늠하게 한다.

그러면 남북관계의 경색의 원인은 어디에 있는 것인가? 북한의 반응을 토대로 경색의 원인을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 이명박 정부의 대북정책이 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 집약된 것에 대한 반발이다. ‘북핵포기 우선론’은 반민족적·반통일적 대결에 치중하는 것으로 남북관계를 대결과 전쟁으로 몰아가는 것이라 강변한다. 또한 ‘북한의 개방화’를 추구하는 것은 북한식 사회주의제도에 대한 변질과 북한을 남측의 ‘자유주의체제’로의 ‘흡수’를 피하는 것이기에 남북관계를 후퇴하게 만들고 있다고 주장한다. 둘째는 ‘북한의 인권문제 제기’, ‘한·미동맹과 한·일동맹의 강화’, ‘급변사태와 선제공격의 발언’, ‘자유민주주의 체제하에서 통일 최후 목표 발언’ 등으로 나오고 있다는 것은 북침전쟁의 책동·소동으로 북한 체제의 도전·도발, 한반도의 긴장 격화를 불러오고 있다는 것이다. 셋째는 이명박 정부가 6·15 정상선언과 10·4 정상선언을 전면 부정하고 남북합의를 백지화하며 남북협력사업의 차단하는 것은 반민족적인 ‘비핵·개방·3000’ 구상에 ‘상생·공영’의 보자기를 씌워 반북대결정책을 집요하게 추구하고 있다는 것이다.¹³⁾

이러한 북한의 반응은 이명박 정부의 대북정책을 수용할 의사가 없다는 것을 보여주고 있다. 북한이 인식하는 이명박 정부의 대북정책의 쟁점은 비핵화 문제와 체제개방, 6·15 정상선언과 10·4 선언으로 집약할 수 있다. 따라서 이명박 정부가 경색된 남북관계를 해소하기 위해서는

12) 홍현익, “이명박 정부의 대북정책 1년에 대한 평가와 제언,” p. 12.

13) 윤항, “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응,” pp. 62-64.

대북정책의 쟁점들에 있어 선택적 유연화 전략이 필요하리라 본다.

남북한 내의 정치·경제적 문제, 남북한을 둘러싼 국제환경의 변화 등은 남북경협을 촉진시키거나 저해하는 요인으로 작용한다. 이 중에서도 특히 정치·군사적 변수는 남북경협을 확대하거나 위축시키는 데 있어서 매우 중요한 변수이다. 남북경협이 시작된 이래로, 남북관계의 불안정, 북한의 체제 내의 불안정, 북한의 돌발적인 군사적 행동, 남한의 정권교체에 따른 대북정책의 비일관성 등과 같은 변수들은 남북관계가 경색시키고 남북경협을 일시적으로 위축시키거나, 심각한 경우 장기적인 위기상황으로 이끌었다.¹⁴⁾ 물론 노무현 정부하에서 북한의 군사적 돌발행위에 뒤이은 남북관계의 경색국면에도 불구하고 남북경협이 진척되었던 사례는 있는데, 이는 김대중, 노무현 정부가 기본적으로 정치와 경제를 분리해서 보는 기능주의적 접근방식에 입각해 있었기 때문이었다.

이와 같은 예외적인 사례가 있기는 하지만, 남북관계가 경색된 원인이 북한이나 남한, 혹은 쌍방에 있는가와 무관하게, 대체로 정치·군사적 변수에 의한 경색된 남북관계는 남북경협, 특히 개성공단의 경제협력에 부정적 영향을 끼쳐왔다는 점은 오늘날까지 남북경협에 있어서 매우 중요한 문제이자 풀어야할 과제이다. 현재 경색된 남북관계를 풀어 나갈 수 있는 선택지는 6자회담을 통한 북·미관계의 개선으로부터 얻을 수 있는 간접적인 효과를 기대하거나, 아니면 이명박 정부가 유연한 입장에

14) 정치군사적 환경변화에 따라 남북경협이 상황에 따라 부정적인 영향을 미친다는 인과관계에 관해서는 많은 연구들이 인식을 같이 하고 있다. 김규륜, “남북경협과 동북아 경제협력 구도,” 『한·독사회과학논총』, 제14권 제1호 (2004), pp. 109~115; 김병대, “남북 경제협력 현황과 추진방향,” 『북한경제리뷰』 (2009년 12월호), p. 18; 이석기, “남북경협 15년의 평가와 과제,” 『KIET 산업경제』 (2006년 10월호), p. 57; 김영운, “대북정책 전환 없다면, 명백 유지조차 힘들 것,” 『민족21』 (2009년 1월호), p. 53; 양문수, “남북 경협 위축과 활성화 과제,” 『통일경제』 (2009년 여름호), p. 22.

서 주도적으로 남북경협을 추진함으로써 경색국면을 돌파하는 것이다. 남북경협의 효과에 대한 논란이 있어 왔던 것은 사실이지만, 남북경협의 확대는 단기적으로는 남북관계의 안정을 확보할 수 있다는 점에서 남북관계의 불안정에서 오는 국민들의 심리적인 불안을 약화시킬 수 있으며, 장기적으로는 북한의 대남 경제적 의존도를 강화시키고, 한반도의 안보 비용을 감소시켜주며, 통일을 대비한 투자확대를 가능하게 하는 기제가 된다.¹⁵⁾ 향후 이명박 정부의 대북정책은 북핵문제의 해결이라는 정치적 측면만이 아니라, 남북경협의 성과라는 경제적 측면에서 전임 정부들과 비교·평가될 것이기 때문에, 남·북간 경제교류협력 차원을 경시해서는 안 될 것이다.

다음 장에서는 노무현 정부와 이명박 정부하에서 남북경협과 개성공단사업의 추이를 비교함으로써 정치·군사적 변수에 의한 남북관계의 변화에 따른 남북경협, 특히 경색국면 하에서의 남북경협의 변화를 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 남북경협 현황과 과제

1. 남북경협 현황

1993~1994년 제1차 북한 핵위기와 김영삼 정부 후반기의 남북관계 악화로 지지부진하던 남북경협은 1998년 김대중 정부 출범 뒤 대북 화해·

15) 남북경협의 효과로 남한의 경제적 이득, 남북 긴장완화, 정치군사적 충돌 완화 등을 주장하는 긍정적인 시각과 ‘퍼주기’론과 같은 부정적 시각이 있다. 이에 대해서 간략하게 요약한 것으로 양문수, “남북경협과 ODA”; <<http://www.kaisnet.or.kr/board09/download.asp?idx=441>>.

협력 정책이 추진되면서 도약의 전기를 마련하였다. 또한 참여정부하의 대북 경제협력은 대체로 증가하는 추세를 보였다. 그러나 그간의 남북경협은 정치군사적 측면의 변화에 따른 남북관계의 완화 또는 경색 국면에 따라 크게 영향을 받은 것이 사실이다. 남북경협이 전체적인 남북관계의 변화에 긍정적, 부정적인 영향을 받는다는 점을 고려할 때 이명박 정부의 대북정책 방향과 그 실제에 따라 남북경협도 영향을 받을 수밖에 없다. 이러한 점은 이명박 정부하에서 실제로 남북경협이 대북정책의 기초와 정부의 정치적 태도에 영향을 받았는지를 구체적인 통계를 통하여 확인해 볼 수 있다. 먼저 이명박 정부가 들어서기 전까지의 남북경협의 주된 내용과 현황을 살펴보고, 이명박 정부하의 남북경협의 현황을 구체적으로 살펴보고자 한다.

우선 참여정부 말기의 남북경협 현황을 살펴보면, 2006~2007년 동안의 남북교역량은 정치·외교적 상황, 즉 북한의 군사적 돌출행동에도 불구하고 증가세에 있다는 것을 알 수 있다. 2006년 7월 북한의 미사일발사, 10월의 1차 지하핵실험 등 군사적 돌출행위에도 불구하고 2006년 동안의 남북교역은 13억 5천 만 달러로 전년 동기비 27.8%나 증가하였다. 2007년에는 2006년의 증가세를 이어 남북교역액이 현격하게 증가하였다.¹⁶⁾

〈표-2〉 유형별 남북교역 현황(2006~2009년)

(단위: 백만 달러, 전년 동월 대비 증가율 %)

구분			2006	2007	2008	2009 (1~11월)
상업적 거래	교역	일반교역	304(44.9)	461(51.7)	399(-3.4)	225(-40.0)

¹⁶⁾ 2007년도 11월까지의 자세한 남북교역 현황에 대해서는 박병철·박동국, “남북 관계 변화에 따른 대북경협의 방향과 과제,” 『평화학연구』, 제10권 1호 (2009), pp. 37~38 참조.

		위탁가공	253(20,6)	330(30,4)	408(23,8)	374(-1,5)
		소계	557(32,7)	791(42,0)	807(2,0)	599(-20,6)
	경제협력사업	개성공단	299(69,0)	441(47,4)	808(83,2)	812(8,9)
		금강산	57(-34,9)	115(102,5)	64(-44,4)	9(-86,4)
		기타협력	16(149,1)	84(443,6)	32(37,9)	25(-21,9)
		소계	372(37,3)	640(72,5)	904(41,0)	845(0,6)
합계		929(34,6)	1,431(54,2)	1,712(19,6)	1,444(-9,4)	
비상업적거래	대북지원	420(14,8)	329(-21,5)	67(-79,6)	18(-71,6)	
	사회문화협력	2(209,1)	1(-61,4)	1(33,8)	0(-59,4)	
	에너지지원	-	37	40(9,0)	0(-100)	
	합계	422(14,8)	367(-13,0)	109(-70,4)	18(-82,5)	
총계		1,350(27,8)	1,798(33,2)	1,820(1,2)	1,462(-13,9)	

자료: 통일부, 「남북교류협력동향」, 통일부 홈페이지(<http://www.unikorea.go.kr>)

2007년도 남북한 총 교역액은 17억 9천 789만 달러로 지난해 총 교역액 13억 4천 974만 달러 대비 33% 증가하였다. 비상업적 거래는 3억 6천 672만 달러로 2006년도 4억 2천 166만 달러 대비 13% 감소하였지만, 상업적 거래는 14억 3천 117만 달러로 2006년도의 9억 2천 807만 달러에 비해 54% 증가하였다. 상업적 거래가 증가한 것은 광산물, 수산물 등을 중심으로 한 일반교역과 개성공단 업체 추가 가동에 따른 원부자재 반출과 생산물 반입, 의류 등의 위탁가공이 증가한데 기인한다. 개성공단 사업 뿐만 아니라 금강산 관광산업도 지난해에 비해 102.5%나 증가하였다. 이러한 경제협력의 증가세는 2007년 10월 4일 남북한 정상들이 “민족경제의 균형적인 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업…지속적으로 확대발전”될 것이라는 기대감을 낳았다.¹⁷⁾

그러나 이명박 정부가 들어서면서 지난 몇 년간 매년 20~30%씩 증가

17) 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언』(2007년 10월 4일).

해은 남북교역액이 2008년에는 불과 1.2% 증가하는 데 그쳤다.¹⁸⁾ 2008년도 남북교역의 전반적인 위축 추세는 2009년까지 이어졌는데, 2009년 11월까지의 남북교역액은 약 14억 6천 200만 달러로 전년 동기(18억 2천 만 달러)에 비해 약 13.9%나 감소했다. 이 가운데 개성공단 관련 교역액은 8억 1천 200만 달러로 전년대비 8.9% 증가세를 나타냈으나, 위탁가공교역액은 3억 7천 400만 달러로 전년대비 1.5% 감소하였다. 더욱이 일반교역은 2억 2천 500만 달러로 전년에 비해 40%나 감소했으며, 대북지원 및 사회문화 협력 등 비상업적 거래는 총 1천 800만 달러로 전년 대비 82.5%의 감소세를 보였다. 이런 상황은 북한의 연이은 긴장조성 행위에 따른 교역여건의 악화와 2008년 하반기 글로벌 금융위기로 인한 국내경제상황 등이 복합 작용한 결과이다. 2009년도의 남북경협은 불안정한 남북관계의 움직임이 사실상 그대로 투영된 결과라고 할 수 있다.

2009년도 중반기까지는 전체적인 남북교역이 위축되었을 뿐만 아니라 3대 경협사업이 위기에 놓이는 상황이 지속되었다.¹⁹⁾ 지난 10년간 남북

18) 지난 4년 간 교역증가율을 감안하면 최저 증가율이다. 지난 1989년부터 시작된 남북교역은 1991년 1억 달러를 넘어섰고 2005년에는 10억 달러를 돌파했다. 2007년 17억 9천 만 달러까지 증가했지만 지난해에는 2007년과 비교하여 거의 제자리 걸음수준이었다. 올해 들어서는 상황이 더 악화되고 있다. 양문수, “남북 경협 위축과 활성화 과제,” p. 22 ; “위기는 기회라는 역발상, 시너지 효과 높은 새 아이템 발굴 시급,” 『민족21』, 2009년 5월 1일 ; <<http://www.minjog21.com/news/articleView.html?idxno=4011>>.

19) 2009년 7월의 남북교역 현황을 살펴보다라도 감소세가 지속되고 있음을 확인할 수 있다. 7월 중 남북교역액은 140,258천 달러로 전년 동월 1억 8천 74만 8천 달러에 비해 22.4% 감소(전월 117,739천 달러 대비 19.1% 증가)하였다. 거래 유형별로 살펴보면, 상업적 거래는 138,525천 달러(98.8%)로 전년 동월 174,387천 달러(96.5%) 대비 20.6% 감소하였고, 비상업적거래 역시 173만 3천 달러(1.2%)로 전년 동월 6,361천 달러(3.5%) 대비 72.8% 감소하였다. 일반교역 현황을 보면, 2009년 7월 중 일반교역액은 23,004천 달러로 전년 동월 39,597천 달러 대비 41.9% 감소(전월 18,942천 달러 대비 21.4% 증가)하였다. (●확인)

경협이 핵심 사업으로 진행되었던 사업들, 즉 남북한 철도·도로 연결, 금강산 관광사업, 개성공단사업의 전망은 불투명한 상태였다. 특히 2009년 개성공단 사업은 실망과 기대가 교차한 한해였다. 2009년 상반기 동안 개성공단 사업은 지속적인 생산액의 감소를 보여 왔으나, 하반기 들어 '김대중 조문'과 '클린턴 방북', '현대 아산 현정은 회장의 방북' 등으로 남북관계가 유화국면으로 접어들면서 개성공단사업이 다시 활기를 찾기 시작하였다. 통일부에 따르면, 개성공단에는 2009년 12월 기준 117개 기업과 4만 2천 397명의 북측 근로자가 일하고 있으며, 연간 생산액은 2억 5천 600만 달러(전년 대비 2% 증가)였다. 또한 입주기업에 있어서도 2008년 93개이던 입주기업 수가 2009년에는 117개로 26% 증가하였다. 2009년 하반기에 들어 성장세를 회복하기 시작한 개성공단 사업은 올해 3월에는 전년 동월 대비 60.1%나 생산액이 늘어나기도 하였다. 남북교역에 있어서도 개성공단이 차지하는 교역 비중이 2008년 44%에서 2009년 56%로 높아지고 있다. 남북교역량이 확보한 수준에서 개성공단을 통한 상업적 거래량은 증가하고 있다. 이러한 환경은 북한 입장에서 개성공단사업이 남북경협의 중요한 고리로 위치하고 있는 것을 보여주고 있다.

〈표-4〉 개성공단 입주기업·생산·수출 현황

	개성공단 입주기업현황 (단위: 개)			개성공단 생산현황 (단위: 만 달러)			개성공단 수출현황 (단위: 만 달러)		
	2007	2008	비교(%)	2007	2008	비교(%)	2007	2008	비교
1월	32	66	106▲	1,196	1,887	58▲	271	320	18▲
2월	33	68	106▲	1,035	1,768	71▲	250	432	73▲
3월	33	69	109▲	1,328	2,422	82▲	316	575	82▲
4월	33	69	109▲	1,246	1,906	53▲	300	300	-
5월	34	70	105▲	1,439	2,058	43▲	351	256	27▼
6월	35	72	106▲	1,506	1,846	23▲	331	234	29▼

7월	36	72	100▲	1,490	2,031	36▲	282	253	10▼
8월	44	79	80▲	1,570	2,318	48▲	326	245	25▼
9월	45	83	84▲	1,711	2,412	41▲	313	282	10▼
10월	52	87	67▲	2,090	2,310	11▲	423	281	34▼
11월	64	88	38▲	1,927	1,960	2▲	424	219	48▼
12월	65	93	43▲	1,940	2,224	15▲	380	187	51▼
합계	-	-	-	18,478	25,142	36▲	3,967	3,584	10▼
	2008	2009	비교(%)	2008	2009	비교(%)	2008	2009	비교(%)
1월	66	93	41▲	1,887	1,803	4▼	320	189	41▼
2월	68	101	48▲	1,768	1,845	4▼	432	133	69▼
3월	69	101	46▲	2,422	1,922	21▼	575	200	65▼
4월	69	104	51▲	1,906	1,884	1▼	300	193	36▼
5월	70	106	51▲	2,058	1,782	13▼	256	200	22▼
6월	72	109	51▲	1,846	1,873	1.5▼	234	213	8.9▼
7월	72	109	51▲	2,031	2,059	1▼	253	232	8▼
8월	79	112	42▲	2,318	2,096	9.6▼	245	316	29▲
9월	83	114	37▲	2,412	2,409	0.1▼	282	342	21.5▲
10월	87	115	32▲	2,310	2,700	16.9▼	281	311	10.7▲
11월	88	116	32▲	1,960	2,682	36.8▲	219	271	23.5▲
12월	93	117	26▲	2,224	2,592	16.5▲	187	259	38.3▲
합계	-	-		25,142	25,647		3,584	2,859	

* 개성공단의 입주기업의 경우, 2010년 4월 말 기준 121개 기업이 가동 중
 자료: 통일부 홈페이지 (http://www.unikorea.go.kr) 참조

결과적으로 이명박 정부에 들어와서 남북교역에 있어 상업적 교역은 늘어났지만, 비상업적 교역은 줄어드는 변화를 보이고 있다. 동시에 남북경협사업 중 금강산관광사업은 더 이상 진전이 없는 상태이며, 개성공단 사업도 2009년 하반기 이전까지는 그 실적에 있어 매우 저조한 상황이었다. 그 원인은 남북관계의 경색, 혹은 악화에서 찾을 수밖에 없다. 2009년 4월의 장거리 로켓 발사와 5월의 제2차 핵실험 이후로 남북관계

와 북·미관계는 더욱 악화되었으며, 또한 북한에 대한 국제사회의 제재가 강화됨에 따라 남북경협의 입지가 약화되었었다. 북한의 도발적 행동에 대한 한국과 미국의 강경한 대응은 다시 북한의 강경대응을 낳는 악순환이 반복되었다. 이러한 과정에서 남북관계는 경색될 수밖에 없었고, 이는 남북경협은 더 이상 진척될 수 없었다.

북한은 개성공단문제를 매개로 남한 정부를 협상의 장에 끌어들이고, 북·미간 양자협상을 추진하려는 전략을 구사하였다. 그 결과로 북한의 개성공단 통행 차단 및 제한조치가 반복되고, 150여 일간 북에 억류되었다가 최근에 석방된 남측 노동자의 억류사태가 발생함에 따라 개성공단 입주기업들의 불안감이 증가되었고, 개성공단 사업의 장래에 대한 우려도 확대되었다. 게다가 북한은 4월에 개성공단과 관련된 특혜조치(임금 인상, 토지 사용료 유예기간 단축, 임대차 기간 축소 등)에 대한 새로운 요구를 제시하였다.²⁰⁾ 이어 5월 15일에는 임금, 세금, 토지 임대료, 토지 사용료 등과 관련된 기존 법규 및 계약의 무효를 선언하였다. 그리고 6월 11일 남북 당국간 실무회담에서 북한은 새로운 계약조건을 제시하였다.²¹⁾ 북측이 새로운 요구를 해오고, 이명박 정부가 대북기조의 원칙적

20) 임강택, “북한의 개성공단 관련 최근 태도의 배경,” 『Online Series』, 2009년 5월 12일. 북한은 4월 21일 개성공단과 관련하여 2014년부터 남측이 지불하기로 한 개성공단 사용료를 2010년부터 지불할 것과 개성공단 임대차 기간을 50년에서 25년으로 단축할 것, 개성공단 북측 근로자 임금 수준을 중국 수준으로 인상할 것, 개성공단 근로자들의 숙소문제를 해결할 것 등을 요구하였다. 최용환, “개성공단 사업의 현황과 향후 전망,” 『Policy Brief』, no.17 (2009).

21) 북한은 노동자들의 임금을 월 300달러 수준으로 올려 달라고 요구했다. 이는 현재 월 최저임금 5만 5천 125달러의 6배, 사회보험료 등을 포함한 평균 임금 75달러의 4배 수준이다. 북한은 또 현재 5%로 상한선이 정해져 있는 임금의 연인상률도 10~20%로 올릴 것을 요구했다. 아울러 현대아산과 토지공사가 이미 1천 600만 달러를 완납한 1단계 공단부지 100만 평에 대한 50년간의 토지임대료를 총액 5억 달러 수준으로 무려 31배나 올려 받겠다고 밝혔다. 이와 함께 2014년부터 징수하기로 되어 있던 토지사용료는 내년(2010년)부터 앞당겨 받

고수를 표명함에 따라 상반기의 경색국면은 지속되었다.

그러나 2009년 중반기 이후로 남북관계가 긍정적으로 변화함에 따라 남북교역은 점차 회복세를 보였다. 이러한 회복세가 2009년도 상반기의 위축을 상쇄할 정도는 아니었지만, 남북관계의 개선의 결과라는 점에는 의심할 여지가 없다. 남북관계에 긍정적인 변화가 나타난 것은 2009년 8월부터이다. 8월 말에 북한에 억류되었던 남측 근로자가 현대-북한 간의 합의를 계기로 석방되고, 김대중 전 대통령의 서거와 관련하여 북측이 조문단을 파견함에 따라 남북 간의 대화가 다시 시작되었다. 또한 북한의 육로 통행 제한 철회의 '12·1조치' 해제(8월 21일)함에 따라 경색된 관계가 정상화될지에 대한 조심스런 예측들이 나오기 시작하였다. 8월 이후로 남북한 관계에 있어서의 다소 긍정적인 변화는 남북교역에도 긍정적인 변화를 가져왔다.

실제로 이명박 정부 13개월째인 2009년 9월에 들어 남북경협은 다소 증가하는 추세를 보였다. 상반기 남북한 교역은 매월 1억~1억 1천 달러 수준이었으나, 9월에는 1억 7천317만 달러로 전년도 9월의 1억 6천686만 달러보다 2.6% 증가하였다. 9월 이후의 남북교역의 회복세는 우리나라가 글로벌 금융위기를 조기에 극복하여 내수를 진작한 측면도 크게 작용하였으나, 현정은 현대그룹 회장의 방북 등으로 남북관계가 풀리면서 남북한 교역이 다소 활기를 되찾고 있는 모습을 반영한다.²²⁾ 최근 2010년 2월 현재의 남북교역량을 보면 약 1억 5천349만 달러로 전년 동월 1억 86만 달러에 비해 52% 증가하였다.²³⁾

을 것이며 평당 5~10달러를 받겠다고 밝혔다. 또한 1만 5천 명 규모의 근로자 숙소와 탁아소, 출퇴근 연결도로 건설, 노동환경 개선 및 용수시설의 안정적 관리 운영 등을 새로이 요구했다.

22) 남북교역량과 관련해서는 최근 2009년 9월에 들어 증가세를 보이고 있다. “9월 남북교역 규모 13개월 만에 증가로 전환,” 『매일경제』, 2009년 10월 19일.

23) 통일부, 『월간 남북교류협력 현황』; <<http://www.unikorea.go.kr>>.

북핵 협상의 진전, 북한의 화해적 태도, 이명박 정부의 대북정책에 있어서의 유연성 등 남북한 간의 긍정적인 관계개선과 국제경제 환경의 개선이 뒷받침된다면, 2010년도의 남북교역은 2009년 중반 이후의 회복세를 유지할 수 있을 것이다. 그러나 남북교역에 있어서나 남북관계에 있어서의 어떠한 급진전을 기대하기는 아직 어려울 것으로 보인다. 북한이 북핵문제 해결에 적극적으로 나서고 남북관계 개선의 의지를 아직 분명하게 밝히지 않고 있으며, 이명박 정부의 대북정책에 있어서 전환이 이루어질지 아직 미지수이기 때문에 남북한 간에 다시 경색국면이 조성될 가능성이 항상 존재하기 때문이다.

2. 남북경협 의 과제와 전망

1) 남북경협 의 과제

(1) 대북정책

일반적으로 남북관계가 경색되면 남북경협이 축소될 것으로 생각하지만, 앞에서 살펴보았듯이 지난 2006~2007년의 남북경협 현황을 보면, 북한의 군사적 돌출행동이 남북관계와 북·미관계를 악화시켰음에도 불구하고 남북교역이 전년도에 비해 증가하였다. 이것은 이명박 정부에 들어와서 개성공단사업을 포함한 남북경협이 지속적으로 위축되어 왔는가라는 문제를 근본적으로 생각해봐야 할 필요성을 제기한다.

이명박 정부 출범 초기에는 김대중, 노무현 정부와는 전혀 다른 대북정책기조를 내세웠다. 이명박 정부의 '비핵·개방·3000' 구상, 즉 '선 핵포기, 후 지원'이라는 원칙은 북한입장에서 체제유지와 생존의 최후 협상카드인 핵을 포기하라는 주문으로 과거의 경험상 북한이 수용할리는 없어 보였다. 북한이 핵을 포기해야하는 당위성은 누구나 공감을 하고

있다. 그러나 상대방의 수용의사가 전혀 개선되지 않은 ‘비핵·개방·3000’ 구상은 남북한 간의 관계악화를 예고한 바 있다. 그러나 이명박 정부가 사안별로 유연하고 적극적인 태도를 가졌다면 남북관계가 급속히 악화되지는 않았을 것이다. 한국정부는 미사일 발사 시험, 지하핵실험 등 일련의 북한의 돌발적 행위에 대한 비판만 했었지, 남북관계를 보다 주도적인 입장에서 긍정적으로 이끌어 가려는 유연하고도 적극적인 자세를 보여주지 못했다.

이러한 상황에서 경색된 남북관계를 대화와 협력의 평화적인 분위기로 전환시키기 위해서는 기본적으로 이명박 정부의 대북 강경노선을 수정해야 한다는 목소리들이 곳곳에서 나온 바 있다.²⁴⁾ 그러나 현실적으로 대북정책을 근본적으로 바꾸는 것은 정부의 정책적 실패를 자인하는 것이 되기 때문에 이명박 정부로서는 선뜻 정책의 전환을 시도할 수 없을 것이다. 한국정부가 대북정책의 기초를 근본적으로 전환하기가 힘들다 하더라도, 현실적인 정책수행에 있어서는 사안별로 적극적이고 유연한 입장을 취할 필요가 있다. 그리고 남북관계 개선과 경제협력사업 확대를 위한 노력하는 모습을 남북한 국민 모두에게 보여 주어야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 기본적인 과제들을 제안한다.

첫째, 대북특사 파견 등 대화·협상에 적극적인 태도를 보여야 한다. 이러한 자세는 북한뿐만 아니라, 남한 국민들에게 정부가 민족상생의 길을 찾기 위해 열심히 노력한다는 이미지를 심어줄 수 있는 계기가 될 것이다. 또한 이러한 자세는 북핵문제 해결 등과 관련하여 ‘통미봉남’의 딜

24) 김정태 경협경제인총연합회 회장은 “정부는 개성공단이 남북경협의 전부라 착각”하고 있다면서 대립, 갈등국면이 지속된다면 남측 투자기업의 활동이 심각한 타격을 받을 수밖에 없다고 주장하면서 정부의 대북 강경노선의 선회를 주문했다. “국회의원 18명, MB정부 대북정책 전환 촉구,” 『조선일보』, 2009년 6월 15일.

레마를 극복하고 주도적인 위치를 견지하기 위한 기본적인 전제조건이 된다.

둘째, 인도주의적 대북지원은 지속해야 한다. 예를 들어, 식량과 비료와 같은 물자를 북한의 요청이 있으면 지원한다는 소극적 태도에서 탈피해 인도주의적 차원에서 무조건적으로 제공하는 적극적인 자세가 필요하다. 지원 시 북한주민에게 직접 배분될 수 있는 물품을 선정하고 배분에 대한 투명성을 강화해야 한다.

셋째, 금강산·개성관광을 재개하고 백두산 관광을 시작할 수 있도록 해야 한다. 예컨대, 이명박 정부는 현대그룹과 아·태평화위원회가 합의된 사항이 신속히 실천될 수 있는 여건을 마련해주고, 관련 제반조치를 진행시켜야 한다.

이명박 정부의 입장에서 볼 때, 이와 같은 제안들이 마치 김대중, 노무현 정부의 대북정책의 주요 요소들이기 때문에 수용할 수 없을지도 모른다. 그러나 이명박 정부는 이전 정부들의 정책들을 따라한다는 입장이 아니라 그것을 ‘넘어선다’는 입장에 설 필요가 있다. 남북관계를 평화적, 안정적으로 관리한다는 목적하에 적극적으로 남북한 간의 대화에 임하고, 인도적인 지원은 지속하며, 경제협력 사업을 추진하는 것은 특정 정부의 업적이 아니라, 어느 정부나 해야 할 기본적인 과제이기 때문이다.

(2) 개성공단 관련문제

개성공단과 관련한 문제는 우선 개성공단 위기의 원인이 무엇인지, 그 원인을 제거하려는 노력이 필요하다. 다음으로 현재 주어진 현안, 즉 북한이 개성공단과 관련하여 재계약을 요구하고 있는 사항들에 대한 합의를 이루어 내는 것이다. 먼저 개성공단 사업이 위기를 맞은 원인은 무엇보다도 북한이 개성공단 사업을 정치·외교적 압박수단으로 활용하고 있다는 점에 기인한다.²⁵⁾ 북한은 북·미관계의 개선이나, 한국으로부터

의 정치경제적 양보를 얻어 내기 위한 수단으로 개성공단 사업까지 정략적 수단으로 사용한다는 점에는 이의가 없을 것이다. 물론 남북관계의 악화에 대한 책임이 모두 북한에 있는 것만은 아니다. 개성공단 문제와 관련하여 이명박 정부의 소극적 대응이나 책임회피성 태도 또한 문제가 있었다. 예컨대, 2009년 상반기의 개성공단 문제를 포함한 남북경협의 침체와 관련하여 북한에 진출한 한국 업체들은 정부의 방북 제한 조치로 경영상의 어려움을 토로하였다.²⁶⁾ 이에 대하여 통일부는 정부의 방북조치가 경제협력 업체의 감소 등 남북간 교류협력의 위축을 초래한 것이 아니라고 주장하였다. 올해에 들어와서 남북간 교역규모가 감소한 것은 복합적인 문제, 즉 전반적인 내수의 위축, 북한의 열악한 투자환경, 남북관계 상황 등의 문제가 복합적으로 작용한 결과라는 것이다. 즉 정부의 일련의 조치들은 남북경협의 축소와 관련한 일차적 책임이 없다는 주장을 펼쳤다.²⁷⁾

경협사업을 정략적으로 사용하는 북한의 일방주의적인 태도와 이명박 정부의 소극적 태도에서 알 수 있는 것은 개성공단 사업과 같은 남북한 경협사업이 정치적 요인에 의해 심한 영향을 받는다는 것이다. 향후 개성공단이 정략적 수단으로 전략하지 않도록 하기 위해서는, 먼저 남북당국은 민간 경제협력이 정치적인 잣대로 이용되지 않고 기업활동의 자율성과 창조력을 키워나갈 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 물론 당장 개성공단의 제2단계 사업 착공이 어렵다하더라도, 1단계 사업을 활성화시키기 위해 북측이 제기한 기존 계약 무효화 선언의 종결, 법·제도적 장치 마련, 3통(통행, 통관, 통신)과 노무관리의 안정성 확보, 개성공단 제품의 원산지 규정, 전략물자 반출 허용 등의 문제가 선행적으

25) 양문수, “위기의 개성공단, 해법은 없는가,” 『현안진단』, 제143호 (2009), p. 2.

26) “개성공단 외 경협기업 200곳 부도·철수,” 『한계레』, 2009년 6월 23일.

27) “한국 통일부, ‘남북경협 위축은 복합적 요인 때문’”; <<http://www.voanews.com>>.

로 해결되어야 할 것이다.²⁸⁾

2009년도 4~6월까지의 개성공단과 관련한 북한의 새로운 일련의 제의들을 논의하기 위한 남북 당국간 실무회담이 제3차(2009.7.2)까지 열렸지만, 남북한 간의 입장차이만 확인하였을 뿐 별다른 진전이 없었다. 다만 9월 10일 북측이 개성공단 근로자 임금과 관련하여 기존의 300달러 인상요구를 철회하고, 5% 인상안을 제시함에 따라 남북한 실무회담이 다소 진전되지 않을까하는 기대는 생겼다.²⁹⁾ 이후 2010년 2월 1일에 개최된 개성공단 제4차 실무회담에서도, 향후 군사실무회담을 열어 3통문제와 숙소와 임금문제 등은 당국 간 실무회담을 통해 계속 협의해 나가기로 하였다.³⁰⁾ 북한은 정치군사적인 측면에서 강경한 입장을 취하면서도 남북경협과 관련해서는 비록 소극적이긴 하지만 협력의지를 보여주고 있다.

이러한 분위기가 이어진다면 이명박 정부 취임 때부터 경색되어온 남북관계를 다소 완화시킬 수 있는 계기로 작용할 수 있을 것이다. 그리고 실무회담을 지속시킴으로써 개성공단과 관련한 남북한 간의 입장 차이를 줄여서, 1단계 사업을 지속적으로 활성화시키기 위한 분위기가 조성

28) 홍순직, “남북경협의 단기 현안 해결 방안,” 『통일경제』 (2009년 가을호), p. 26.

29) 이러한 분위기는 북한이 지난 8월 현정은 현대그룹회장을 평양으로 초청하고, 김대중 전 대통령 서거 때 고위급 특사조문단을 파견하는 등 남북관계를 풀어보려는 행보의 연장선상에서 제기된 것으로 볼 수 있다. 또한 9월 14일에 북한은 지난 8월 임진강 상류 황강댐 무단 방류로 남한의 민간인 6명이 숨진데 대해 공식적으로 사과하고, 정부가 북측의 입장 표명을 사과로 간주함에 따라 임진강 사고를 둘러싼 남북간 갈등 역시 발생 1개월여 만에 수습 국면으로 들어섰다.

30) 여기서 북한은 3통 문제를 개선하는데 원칙적으로 동의하면서, 기본적으로 군부의 소관사항인만큼 군사실무회담에서 구체적으로 협의하고, 당국간 실무회담에서는 임금, 숙소 등 여타 현안 문제를 협의하자는 입장을 개진하였으나, 남측은 군사실무회담에서 3통 문제를 다루더라도 기존의 남측 개성 실무회담 대표를 중심으로 대표단을 구성하겠다는 점을 밝혔다. “이명박 정부 2년: 남북경제관계,” 『북한경제리뷰』 (2010년 2월호), p. 51.

될 것으로 보인다. 따라서 이명박 정부는 북측의 적극적인 대화 참여를 유도하기 위해서라도, 또한 개성공단 사업자들을 위해서라도 북한과의 대화와 합의에 적극 나서야 할 것이다.

2) 남북경협 전망

이명박 정부는 2009년 8월 16일 비무장지대를 가로지르는 ‘남북경협평화공단’을 설치하는 방안을 검토할 수 있다는 입장을 밝혔다. 이는 이명박 대통령이 8월 15일 광복절 경축사를 통해 밝힌 재래식 무기 감축방안과 관련하여 “재래식 무기를 줄이고 전방배치된 병력을 뒤로 물린다는 것은 평화적 이용공간을 확대한다는 것”을 의미한다.³¹⁾ 그러나 남북경협 평화공단의 설치 방안도 첫째는 기존의 개성공단을 둘러싼 문제들이 먼저 해결되어야 하고, 둘째, 이명박 정부의 기존의 대북정책 기조의 변화나 변화 가능성을 상징적으로라도 보여주어야 가능할 것이다.

단기적으로 이명박 정부의 대북정책 기조가 변화할 가능성은 그리 높지 않아 보인다. ‘신 한반도 평화구상’으로 불리는 이명박 대통령의 8·15 경축사에서 밝힌 대북 메시지도 북한의 호응을 끌어낼 수 있는 획기적 제안보다는 그간의 원칙을 재강조하면서 핵 폐기와 함께 재래식 무기 감축도 병행돼야 한다는 점을 부각시켰을 뿐이다. 그 요지는 북한이 핵을 완전히 폐기하고 개방할 경우 국제 사회와 공조해 적극적인 지원에 나서겠다는 것을 천명하고 조건 없는 남북 대화를 하자는 것이다. 그 세부 내용을 살펴보면, 북한주민들의 삶을 획기적으로 향상시키는 국제 협력프로그램 적극 실행, 남북 경제 공동체 실현을 위한 고위급 회의 설치, 관련국 및 국제기구와 협력을 통한 경제 교육 재정 인프라 생활향상 분야

31) “靑 DMZ 가로지르는 남북경협공단 검토,” 『전북중앙일보』, 2009년 8월 16일.

에 걸친 대북 5대 개발 프로젝트 추진 등이다.³²⁾

그러나 경축사의 내용은 비록 경축사에 명시하지는 않았지만 대선 주요 공약인 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 좀 더 구체화한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 이 대통령의 위와 같은 제안은 근본적으로 북한이 핵을 완전히 폐기하고 개방할 것을 전제로 하고 있기 때문에 북한이 단기간에 호응하고 나설 가능성은 크지 않다. 왜냐하면 우선 북한이 강조하는 ‘6·15 정상선언’과 ‘10·4 선언’의 이행에 대한 언급이 경축사에 없다. 북한은 두 선언의 존중 및 이행을 통일과 반통일을 가름하는 시금석으로 보고 있기 때문이다. 이명박 정부가 ‘선 핵폐기, 후 지원’이라는 대북정책의 기초를 고수하는 한 남북관계의 경색을 풀기 어렵고, 그만큼 남북경협은 진전을 보기 어려울 것이다.

대화와 협력을 통한 남북관계의 개선은 전체적인 남북경협을 진전시키는 전제조건이자 추동력이라고 할 수 있다. 남북경협의 핵심적인 부분을 차지하고 있는 개성공단 사업과 관련해서도, 현재 위기의 개성공단 문제는 경색된 남북관계를 대화와 협력으로 풀어가는 과정 속에서 해결해야 하며, 또한 다른 남북경협을 확대함으로써 해결해야 한다. 이러한 전제하에서 볼 때, 남북관계 개선과 남북경협을 진전시키기 위한 남북한 당국 쌍방 간의 대화 분위기는 아직 무르익지 않은 상황이다. 그러나 8월 17일 현정은 현대그룹 회장과 북측이 남북 교류협력 사업 전반을 복원하기 위한 합의는 경색된 남북관계를 완화시키는 징검다리의 역할을 기대하게 하였다. 현 회장과 북한 측이 합의한 5개 사항은 금강산·개성관광 재개, 개성공단 활성화, 백두산 관광 개시, 이산가족 상봉 등을 포함한 것이다. 이는 남북한 당국 간의 합의 없이 진행되었지만, 민간 차원에서의 남북경협은 지속될 수 있다는 희망을 안겨주었다.³³⁾ 현대와 북한

³²⁾ “DMZ에 남북경협공단 조성 추진,” 『한국경제』, 2009년 8월 16일.

간의 합의가 민간과 당국을 확실히 구분하고, 북한의 실익을 우선하겠다는 북측의 의도가 담겨져 있다고 하더라도, 당국 간의 대화가 실종된 현 시점에서 민간 차원에서의 대화와 협력 라인을 구축하는 것은 남한으로 봐서도 손해 보는 것은 아니다. 당국이 직접 나설 경우 ‘피주기식’ 대북정책으로의 회귀라는 비난을 염려하는 정부로서도 민간을 앞세우는 것 또한 방법이 될 수 있다. 다만 그때도 중요한 것은 정부가 민간 차원의 대화와 협력을 적극적으로 밀고 있다는 것을 상징적으로라도 보여주는 것이다.

2010년 2월 1일에 개최된 개성공단 제4차 실무회담 이후, 2월 8일에는 금강산·개성관광 관련 남북당국간 실무회담이 개최되었다. 남북경협과 관련한 실무회담을 지속적으로 추진함으로써 전체적인 남북한 간의 대화를 지속한다면 경제협력의 확대를 기대할 수 있을 것이다. 현재 김정일 국방위원장의 중국방문을 계기로 6자회담이 재개되고 북·미관계가 개선되는 분위기가 마련될 것이라는 기대가 있다. 이를 활용하여 남북 양측이 보다 탄력적이고 유연한 자세로 대화에 임하고, 개성공단과 관련된 법규를 합의하에 재정비한다면 남북관계의 개선과 경협의 확대도 가능할 것으로 예상된다.

33) “현대-북한 5개항 합의 北 민간기업 통해 MB정부 떠보기?,” 『한국일보』, 2009년 8월 18일 ; “현대-북한 합의 남북관계 전환 계기 삼아야,” 『중앙일보』, 2009년 8월 18일. 다만 북한과의 합의 내용들이 남한 정부의 동의와 승인이 있어야 가능한 내용을 담고 있기 때문에, 현대-북측 합의를 계기로 남북관계를 개선시키기 위한 기회를 삼을 것인가, 아니면 무시할 것인가는 이명박 정부의 의지에 달려 있다고 할 수 있다.

IV. 결론

1988년에 남북경협이 시작된 이래로 남북한 간의 교역량은 점차적으로 증가하여 왔다. 그러나 남북경협은 정치군사적 측면의 변화에 따라 남북관계의 완화 혹은 경색 국면에 따라 크게 영향을 받은 것이 사실이다. 이와 같이 남북경협이 전체적인 남북관계의 변화에 긍정적, 부정적인 영향을 받는다는 점을 고려할 때 이명박 정부의 대북정책 방향과 그 실제에 따라 남북경협도 영향을 받을 수밖에 없다.

남북한의 정치군사적 관계가 악화된 원인을 모두 북한에 전가할 수 없는 것은 이명박 정부가 취임하면서부터 추진해온 ‘비핵·개방·3000’ 구상이 북한과의 대화나 협상의 진전을 어렵게 하는 ‘선 핵포기, 후 지원’이라는 전제를 내포하고 있었기 때문이다. 이명박 정부는 ‘엄격한 상호주의’ 원칙에 집착함으로써 개별적인 북한의 돌발적인 행동에 대해 ‘당근과 채찍’을 사용하는 유연한 접근을 할 수 없었다. 그 결과 미국과 공조한 북한의 압박·강경정책은 북한을 더욱 자극하고 남북한 관계마저 경색시켰다. 그리고 그것은 북한이 개성공단이라는 남북한 간의 경제협력과 대화의 창구마저 정치적으로 악용하는 결과를 초래하였다.

참여정부하에서 남북한 간에 정치적, 군사적 갈등기에도 전반적으로 경협 규모가 확대된 것과 달리, 2008년 초 이명박 정부가 들어서면서 남북한 간의 총교역량과 개성공단의 생산 및 수출량은 감소하였다. 적어도 2009년 말까지 전체적인 남북교역이 위축되고, 3대 경협사업이 위기에 놓이는 상황이 지속되어 왔다. 그러나 2009년 말부터 2010년 2월 현재까지 남북경협의 전체교역량은 전년 동월 대비 다소 증가하였다. 만약 국제적, 남북한 간의 정치적 환경이 개선된다면 남북경협은 증가세를 이어갈 수 있을 것으로 보인다.

향후 남북경협과 관련하여 이명박 정부는 우선 대북정책 측면에서 그동안의 대북정책 기조를 근본적으로 전환하기 어렵다 하더라도, 현실적인 정책수행에 있어서는 사안별로 적극적이고 유연한 입장을 취할 필요가 있다. 동시에 남북관계 개선과 경제협력 활성화를 추진해야 한다. 남북관계에 기능주의적 접근의 한계를 극복하면서 신기능주의적 접근과 함께 경협을 활성화시키고 이를 통해 남북한 모두에게 경제적 이익을 주는 결과를 확산시켜야 한다. 아울러 이명박 정부는 이전 정부들의 대북정책을 따라한다는 입장이 아니라 그것을 초월한다는 입장에 서서 정책을 추진할 필요가 있다. 남북경협이 북한에게 체제유지 자원을 제공하는 등 부정적인 효과가 있다는 점도 사실이다. 그러나 남북한 간의 상생과 공존은 유연한 상호주의에 입각한 남북경협을 통해 한 걸음씩 그 토대를 마련해 나가야 한다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

향후 남북관계 및 경협의 전망을 예단하기는 아직 어려운 상황이다. 현재 남북 간에는 금강산 부동산 동결과 금강산 관광을 중국으로 이전하려는 문제 등으로 경색국면의 장기화가 진행될 가능성이 제기되고 있다. 반면 북한 김정일 국방위원장의 중국 방문이 예상되면서, 이를 통해 6자 회담의 재개 가능성이 조성되고 있다.

최근 북한의 대남 강경정책은 북한 내부적 위기를 방증하고 있다고 볼 수 있다. 북한 내부통제를 위해 대외적 위기조성을 통해 해결하려하고 있다. 이러한 현상은 북한이 과거 대남정책을 통해 학습한 효과의 결과이다. 북한은 대남 강경책을 추진하면서도 동시에 여타 선택지를 함께 열어 놓고 있다. 북한은 지난 3월 금강산 관광의 조기재개를 주장하면서, 이를 재개하지 않을 경우 금강산 부동산 동결을 취할 것이라 발표하였다. 따라서 남측은 북한의 위기구성 전략이 지닌 양면성을 잘 인지하면서, 수용할 수 있는 선택지에 대해서는 유연하고 전략적인 접근이 필요하다. 유연하고 전략적인 접근은 개성공단사업을 포함한 경협사업과 남

북관계 개선을 위한 대화와 협력의 공간을 확대하는 것이다. 대화와 협력을 통한 남북관계의 개선은 전체적인 남북경협을 진전시키는 전제조건이자 추동력이다. 남북경협의 핵심 사업인 개성공단 사업과 관련된 제 문제들도 대화와 협력으로 풀어가는 과정 속에서 해결해야 한다. 북측이 다시 6자회담으로 복귀하고 보단 전향적인 태도로 남북, 북·미관계 개선에 나서고, 이에 대해 이명박 정부가 적극적이고 유연한 자세로 대북 문제에 접근한다면 남북한 간의 국면전환과 경협의 확대발전도 가능할 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 18일 / 수정: 2010년 5월 19일 / 게재확정: 2010년 5월 23일

【참고문헌】

- 김규륜. “남북경협과 동북아 경제협력 구도.” 『한·독사회과학논총』, 제14권 제1호. 2004.
- 김병대. “남북 경제협력 현황과 추진방향.” 『북한경제리뷰』, 2009년 12월호.
- 김영운. “대북정책 전환 업다면, 명백 유지조차 힘들 것.” 『민족21』, 2009년 1월호.
- 김영운. “‘강요’아닌 전략적 ‘유도’ 필요한 북한 개방.” 『통일한국』, 2008년 2월호.
- 박병철·박동국. “남북관계 변화에 따른 대북경협의 방향과 과제.” 『평화학연구』, 제10권 1호. 2009.
- 백학순. “북한의 ‘8월 선택’과 우리의 대응.” 『정세와 정책』, 2009년 9월호.
- 서재진. 『남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계 연구』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 이석기. “남북경협 15년의 평가와 과제.” 『KIET 산업경제』, 2006년 10월호.
- 양문수. “위기의 개성공단, 해법은 없는가.” 『현안진단』, 제143호. 2009.
- 양문수. “남북 경협 위축과 활성화 과제.” 『통일경제』, 2009년 여름호.
- 윤덕민. “『비핵·개방·3000구상』의 과제와 전망.” 『2008 정책연구과제 통합본』. 2009 ; <http://www.ifans.go.kr/index.html>.
- 윤황. “이명박 정부의 대북정책에 대한 북한의 반응.” 『평화학연구』, 제10권 1호. 2009.
- 임강택. “북한의 개성공단 관련 최근 태도의 배경.” 『Online Series』, 2009.5.12.
- 통일부. 『남북교류협력동향(09-7)』 ; <http://www.unikorea.go.kr>.
- 통일부. “상생과 공영의 대북정책” ; <http://www.unikorea.go.kr>.
- 통일연구원. 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』. 서울: 통일연구원, 2008.
- 최용환. “개성공단 사업의 현황과 향후 전망.” 『Policy Brief』, no.17. 2009.
- 홍순직. “남북경협의 단기 현안 해결 방안.” 『통일경제』, 2009년 가을호.
- 홍현익. “이명박 정부의 대북정책 1년에 대한 평가와 제언.” 『정세와 정책』, 2009년 3월호.
- 홍현익. “한국의 대북전략과 한·러협력 방안: 남북 상생·공영 달성 방안을 중심으로.” 『세종정책연구』, 제5권 2호. 2009.
- “개성공단 외 경협기업 200곳 부도·철수.” 『한계레』, 2009년 6월 23일.

“국회의원 18명, MB정부 대북정책 전환 촉구.” 『조선일보』, 2009년 6월 15일.

“위기는 기회’라는 역발상, 시너지 효과 높은 새 아이템 발굴 시급.” 『민족21』(온라인), 2009년 5월 1일 ; <http://www.minjog21.com/news/articleView.html?idxno=4011>.

“靑 DMZ 가로지르는 남북경협공단 검토.” 『전북중앙일보』, 2009년 8월 16일.

“현대-북한 합의 남북관계 전환 계기 삼아야.” 『중앙일보』, 2009년 8월 18일.

“[현대-북한 5개항 합의] 北 민간기업 통해 MB정부 떠보기?” 『한국일보』, 2009년 8월 18일.

“9월 남북교역 규모 13개월 만에 증가로 전환.” 『매일경제』, 2009년 10월 19일.

『조선신보』, 2008년 2월 29일.

『로동신문』, 2008년 4월 1일.

Abstract

The Lee Myung-bak Administration's Policy towards North
Korea and Prospects of South-North Korean Economic
Cooperation

Lee, Hun-kyung

(Graduate School of Northeast Asian Studies, Dong-A University)

The purpose of this paper is to analyze the impact of Lee Myung-bak administration's policy towards North Korea in inter-Korean relations and the current situation of inter-Korean economic cooperation, to provide some suggestions for the revitalization of mutual economic cooperation. The Lee administration's "Vision 3000, Denuclearization and Openness" had precondition of "denuclearization first, and then, assistance." This excessive attachment to the "strict reciprocity" principle has, deteriorated the South-North relations including economic cooperation to a considerable extent.

In the meantime, the deadlocked inter-Korean relations have been improved, since Hyundai Group Chairwoman Hyun, Jeong-eun's visit to Pyongyang and the dialogue with Kim, Jong-il and the North Korean condolence delegation's visit to Seoul, Reflecting the recently appeased situation, inter-Korean trade is on an increasing trend. The South Korean government has to take a flexible and positive stance in pursuit of inter-Korean economic cooperation hereafter. With regard to the Kaesong Industrial Complex(KIC), it is necessary to make efforts to resolve conflicts?

through dialogue based on the agreement that North Korea suggested last year between April and June. If Lee Myung-bak administration approaches to the North Korean issues with a flexible stance, it would be likely that the South-North economic cooperation can be extended and developed in a changed situation.

Keywords: policy toward North Korea , Inter-Korean economic cooperation, Mutual benefits and common prosperity, Denuclearization
· Openness · 3000, Kaesong Industrial Complex

이현경

미국 하와이 대학교에서 정치학 박사학위를 받고, 현재 동아대학교 동북아국제대학원 부교수로 재직 중이다. 주요 논문으로 “동기적·이론적 접근에 의한 북한정권·체제 분석과 전망,” “북한의 대 EU 관계와 실리주의적 접근” 등이 있고, 저서로는 『북한의 대량살상무기 실패와 미국의 대응: 전략과 시뮬레이션』, 『미국의 대·반테러 세계전략과 대북전략』 등이 있다.

【서평】

대결의 시대에 추억하는 화해의 노력

김지형, 『데탕트와 남북관계』 (서울: 선인, 2008)

임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』 (서울: 중앙북스, 2008)

김진환, 『북한위기관: 신화와 냉소를 넘어』 (서울: 선인, 2010)

김종대, 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』 (서울: 나무와 숲, 2010)

김진환(건국대학교 HK연구교수)

I. 대결로 일관하던 남과 북

대북정책과 통일정책은 이음동의어(異音同義語)가 아니라 이음이의어(異音異義語)다. 흔히 소리는 달라도 뜻은 같다고 여겨지지만, 소리도 뜻도 명백히 다른 단어라는 얘기다.

대북정책은 뜻 그대로 ‘북한에 대한 정책’이고, 통일정책은 ‘남과 북을 하나로 만들기 위한 정책’이다. 국가행위의 ‘대상’을 기준으로 보면 대북정책이나 통일정책은 모두 북한뿐 아니라 세계 모든 국가를 대상으로 이루어지는 국가행위라는 점이 같다.

그러나 국가행위의 ‘목표’를 기준으로 엄밀히 정의해보면, 대북정책은 분단지향적 또는 현상유지적 행위와 통일지향적 또는 현상타파적 행위

를 모두 포함하지만, 통일정책은 통일지향적·현상타파적 행위만을 가리킨다. 대북정책이 통일정책보다 좀 더 포괄적인 범주인 것이다. 한편, 통일정책은 지향하는 통일의 ‘모습’을 기준으로 한 편이 다른 편을 일반적으로 흡수하는 대결지향적 통일정책과 공존공영을 전제한 화해지향적 통일정책으로 다시 구분할 수 있다.

잘 알려져 있듯이 분단 이후 1950년대까지 한반도에서는 이승만의 대결적 통일정책인 ‘북진통일론’과 역시 김일성의 대결적 통일정책인 ‘국토완정론’이 충돌했다. 한국전쟁은 이러한 충돌이 극대화 된 사건이다. 1961년 5·16쿠데타로 권력을 장악한 박정희도 체제경쟁에서 이기면 통일은 뒤따라온다는 ‘선건설 후통일론’을 내세우며 남북대결에 몰두했고, 김일성 역시 1961년 8월 남북연방제 통일방안을 제안하며 공존 의사를 비치면서도 남한 안에서 박정희 정부를 무너뜨릴 지하혁명당 건설을 추진하는 등 대결적 통일정책을 벗어나지 않았다.

한편, 이 기간 자본주의 진영과 사회주의 진영의 대결, 곧 ‘냉전’은 남북이 대결적 통일정책을 지속하는데 유일하지는 않지만 매우 강력한 영향을 끼쳤다. 내전으로 출발한 한국전쟁은 세계사 최초의 진영전쟁으로 진화했고, 휴전 이후 자본주의 진영의 미·일과 사회주의 진영의 소·중은 남과 북을 각각 냉전의 전초기지로 유지하기 위해 남북대결을 부추겼다.

다만, 냉전의 영향력이 남과 북에 똑같이 작용했다고 보기는 어렵다. 북한은 1960년대 소·중과의 분쟁 과정에서 외세의 자장(磁場)에서 벗어나려는 노력을 의식적으로 펼친 결과 독자적인 대남정책을 펼칠 여지를 넓혀 온 것과 달리, 남한은 1965년 한·일수교로 오히려 한·미·일 삼각동맹에 더욱 깊숙이 편입되면서 미국의 대북정책에 남한의 대북정책이 종속되는 구도를 벗어나지 못하고 있었던 것이다.

II. 7·4남북공동성명의 탄생

이렇게 대결로 일관하던 남과 북은 1970년대 초반이 되어서야, 비록 속내는 달랐지만, 겉으로는 일시적이거나 화해와 공존을 모색했다. 역사적인 7·4남북공동성명을 만들어내며 2년 여 동안 남북대화를 계속한 것이다. 냉전이라는 외부 동력이 1960년대까지 남북대결에 커다란 영향을 끼쳤듯이, 1970년대 초반의 일시적 남북화해 역시 ‘데탕트’라는 외부 동력이 추동한 사건이었다.

김지형은 『데탕트와 남북관계』에서 바로 데탕트로 불리는 1970년대 초반 국제정세 변화, 냉전의 완화가 어떻게 남북을 대화로 이끌어갔는지를 잘 보여준다.¹⁾ 1969년 7월 미 대통령 닉슨은 꿈에서 ‘아시아 안보의 아시아화를 천명했다. 베트남수령에 빠져 더 이상 일본, 한국, 필리핀 같은 아시아 맹방들의 안보를 책임질 수 없다는 선언이었다. 또한 닉슨은 그즈음 중국과의 화해를 적극 추진해나가고 있었다. 중국과의 화해는 아시아 지역에서 안보불안을 낮출 것이고, 이는 아시아 맹방들이 스스로 안보에 나설 수 있도록 설득하는 중요 근거가 될 수 있었다.

같은 맥락에서 닉슨 행정부는 한편으로는 주한미군 감축을 추진하고, 다른 한편으로는 주한 미 대사 포터를 앞세워 박정희 정부에 남북대화를 적극 권유했다. 박정희 정부는 ‘시기상조론’을 내세우며 주한미군 감축에는 강하게 반발했지만, 차츰 남북대화의 정치적 효용성을 깨닫고 남북대화에 적극적인 태도를 보이기 시작한다. 1971년 4월 대통령 선거기간 동안, 김대중의 남북접촉 주장에 대한 광범위한 지지를 확인한 박정희가 남북대화론 야당에 쏠린 민심을 되돌리고 장기집권의 기반을 닦으려 한

1) 김지형, 『데탕트와 남북관계』 (서울: 선인, 2008), pp. 27~55.

것이다.²⁾ 물론 박정희 정부의 남북대화 추진에는 독자적인 군비증강을 위해 시간을 벌려는 목적도 있었다.

한편, 북한은 베트남전쟁 확대, 중국과의 갈등, 한·미·일 삼각동맹 출현 등의 영향으로 고조된 안보불안 때문에 1960년대 중반 이후 전체 세출의 30% 이상을 군사비로 출혈지출 해오고 있었다. 그러다 닉슨 독트린으로 데탕트가 시작되자 북한은 한편으로는 중국과의 공조를 통해 주한미군 철수를 촉진하고, 다른 한편으로는 한반도의 긴장을 낮추기 위해 남북대화에 적극적인 의지를 드러낸다.³⁾

김지형에 따르면 1970년대 초반 남북 당국 간 대화는 ‘생성’, ‘진화’, ‘단절’ 단계로 진행됐다. 남북은 1971년 8월 거의 동시에 당국 간 대화를 제의했고 이에 따라 9월 20일 첫 남북적십자 예비회담이 열리게 된다. 예비회담은 이후 1972년 8월 11일까지 25차례나 진행됐고, 이 사이 남북은 1971년 11월 이후 남측 중앙정보부와 북측 조직지도부 라인의 비밀교섭, 1972년 5-6월 남측 이후락 중앙정보부장과 북측 박성철 제2부수상의 상호 비밀방문을 통해 통일 3원칙(자주, 평화, 민족대단결) 합의를 핵심으로 한 역사적인 ‘7·4남북공동성명’을 발표했다.

1972년 8월부터 남북대화는 남북적십자 본회담과 남북조절위원회(7·4남북공동성명 6항 합의) 두 축으로 진행됐다. 1973년 7월까지 남북적십자 본회담은 7차례, 남북조절위원회는 3차례 가지며 이어지던 당국 간 대화는 1973년 8월 파국을 맞는다. 박정희가 남북 유엔동시가입을 공식화 한 ‘6·23선언’을 발표하자, 북한은 8월 28일 남북조절위원회 서울측 공동위원장 이후락 교체, ‘두 개의 조선’ 노선 취소 등을 주장하며 강력히 항의했다. 그러자 이후락은 이튿날 “적반하장”이라며 북측을 비난했고

2) 위의 책, pp. 81-86.

3) 위의 책, pp. 95-114.

이때부터 남북대화는 남북적십자회담 실무회의, 남북탁구협회회담 등 간헐적 접촉만 이루어지는 단절기로 접어든다.⁴⁾

김지형은 당국 간 대화 중단 의 원인으로 북한의 현상타파 정책이 남한의 현상유지 정책과의 경쟁에서 밀렸다는 점을 강조한다. 곧 박정희 정부는 남북긴장을 완화해 실력을 배양할 시간을 벌고, 그 과정에서 집권 체제를 확고히 한다는 목표가 어느 정도 달성되자 ‘대화 있는 대결’을 선택했고, 북한은 이러한 상황을 타파하는데 실패함으로써 대내외적 통일 전선 구축이라는 애초 목표를 달성하지 못했다는 것이다.⁵⁾

이처럼 1970년대 초반 일시적으로 조성됐던 남북화해 국면은 남측의 ‘진정성’ 부재를 절실히 확인한 채, ‘통일 3원칙’ 합의를 끝으로 더 이상의 성과 없이 마무리됐다.

이후 박정희는 ‘10월 유신’으로 장기독재체제를 구축했고, 1979년 12·12쿠데타로 박정희 사후 권력을 장악한 전두환 역시 북한과의 대결 구도를 유지했다. 1983년 팀스피리트를 1976년 이래 유지하던 10만 명 수준의 두 배가 넘는 인원을 동원하며 더욱 위협적인 대북 군사훈련으로 발전시키고, 1986년 10월 북한의 수공(水攻) 위협을 조작해 정권 안정화를 기도한 사례 등이 대표적이다.

한편, 북한은 1970년대 후반부터 경제성장에 빨간 불이 켜지고, 1980년대 들어서는 전두환 정권의 ‘북한 고립 외교’⁶⁾ 결과 외교적 입지마저 약화되면서 1970년대 초반 같은 주도적이고 적극적인 통일 노력을 보여주지 못했다. 오히려 북한도 서울올림픽을 겨냥해 1986년 7월 13차 세계 청년학생축전(평양축전) 유치를 무리하게 발기한 것처럼 남한과의 소모

4) 위의 책, pp. 117~291.

5) 위의 책, pp. 289~291.

6) 전두환의 북한 고립 외교에 대해서는 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』 (서울: 선인, 2010), p. 154.

적인 체제경쟁, 남북대결에 매달렸다.

Ⅲ. 비운(悲運)의 남북기본합의서

이러한 남북대결 구도가 근본적으로 흔들린 건 남한에 노태우 정부가 들어선 1988년부터다. 노태우 정부는 1988년 6월 3일 북한에 서울올림픽 남북공동참가문제와 다각적인 남북 인적교류 실현문제 등을 협의하기 위한 ‘남북고위당국자회담’을 제의했고, 남한과의 소모적인 체제경쟁에 지친 북한은 서울올림픽이 끝나자마자 이에 호응해왔다. 1988년 11월 16일 정무원 총리 리근모 명의 서한을 통해 ‘남북고위급정치·군사회담’을 제의한 것이다.

남한은 북한의 남북고위급정치·군사회담 제의에 ‘남북고위당국자회담’을 갖자고 화답했고, 북한이 이에 동의함으로써 남북고위급회담을 위한 예비회담이 1989년 2월 8일 판문점에서 시작됐다. 임동원의 회고록 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』에는 이후 1991년 12월 5차 남북고위급회담까지 남북이 어떻게 서로의 화해지향적 통일정책을 추진해갔는지가 자세히 서술되어 있다.⁷⁾

남북은 1990년 8월까지 8차례 예비회담과 2차례 대표접촉을 가지며 ‘협상에 관한 협상’을 벌였고, 마침내 1990년 9월 5일 ‘남북 간의 정치·군사적 대결 상태 해소와 다각적인 교류·협력 실시 문제’를 의제로 1차 남북고위급회담을 시작했다. 남북은 1990년 10월 2차, 12월 3차 회담까지 의제와 관련된 기본 입장을 제시하고 상대방의 협상의지를 탐색하는데 주력했다. 특히 이 단계에서는 유엔가입 문제가 중요쟁점으로 부각됐는

7) 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스), pp. 168~254.

데 남한은 남북 동시가입 또는 북한 불응 시 단독가입을 주장한 반면, 북한은 단일의식 공동가입 또는 남북고위급회담에서 합의하기 전에는 어느 일방도 먼저 가입하지 말자는 주장으로 맞섰다.

이후 북한은 1991년 2월 평양에서 갖기로 했던 4차 회담을 일방적으로 연기했다. 표면적으로 내세운 이유는 한·미 양국의 팀스피리트 강행이 었지만, 남한의 유엔 단독가입 추진에 대한 북한의 분노가 회담 중단의 근본 이유였다. 결국 남북고위급회담은 북한의 남북 유엔동시가입 수용과 남북 유엔가입 절차가 모두 마무리 된 1991년 10월에서야 재개됐고, 1991년 10월 4차, 1991년 12월 5차 남북고위급회담을 거쳐 드디어 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 기본합의서'(이하 남북기본합의서)를 타결했다.⁸⁾

『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』에는 이러한 성공 뒤에 찾아온 좌절의 기록도 함께 담겨 있다.⁹⁾ 임동원은 그가 '부속합의서 협상단계'로 구분한 1992년 2월부터 1993년 1월까지의 노태우의 레임덕, 대통령 선거 등 국내정치가 남북대화의 발목을 잡으면서 남북협상이 난항을 겪게 됐다고 밝힌다. 이러한 그의 분석은 1992년 들어 강화된 미국의 대북 강압이라는 외부 변수의 영향력을 고려하지 않았다는 한계가 있지만,¹⁰⁾ 남북화해를 가로막는 강력한 '대결의 관성'이 국내에 존재한다는 사실은 충분히 확인시켜준다. 특히 1992년 9월 8차 남북고위급회담 당시 안기부장 특보 이동복의 협상 방해공작이 평양에서의 '훈령조작' 이전부터 이루어지고 있었다는 증언이 주목된다.¹¹⁾

8) 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』, pp. 159~164.

9) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 256~303.

10) 미국의 대북강압 강화가 남북관계에 어떻게 악영향을 끼쳤는지는 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』, pp. 173~182.

11) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 279~296.

1992년부터 ‘안팎’의 이유로 실천단계로 들어서지 못하던 남북기본합의서는 안타깝게도 1993년 이후 북·미 핵공방 고조, 김영삼 정부의 대결지향적 통일정책으로 끝내 사문화되고 만다.

김진환은 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』에서 1994년 10월 북·미 기본합의문 채택 이후에도 미국과 한국의 대북 적대정책이 지속됐다는 사실에 주목하고, 당시 클린턴과 김영삼의 의식을 지배했던 ‘북한붕괴론’이 바로 북·미기본합의 이행을 불안하게 만들고, 김영삼 정부가 대결지향적 통일정책을 고수하게 한 핵심 원인이라고 설명한다. 북한이 곧 망할 것이기 때문에 합의 이행에 최선을 다하지 않아도 된다는 인식은 당시 백악관과 미 의회를 지배했고, 때로 클린턴 행정부는 김영삼의 대북 적대감을 핑계로 북한과의 합의 이행에 소홀했다는 것이다. 특히 1996년 9월 동해에서 북한 잠수함마저 떠오르면서 김영삼의 대북 적대감은 극단적으로 커졌다.¹²⁾

IV. 기로에 선 6·15남북공동선언과 10·4선언

1990년대 중반 내내 지속된 대결 탓에 깊어질 대로 깊어진 북한의 대남 불신은 이제 막 출발점에 선 김대중 정부가 반드시 넘어야 할 장애물이었다. 북한은 ‘햇볕정책’을 흡수통일정책으로 규정하고 김대중에 대해서도 비난을 그치지 않았다. 하지만, 김대중은 김영삼과 달리 철저한 정경분리 원칙 아래 꾸준히 북한과의 교류·협력을 추진해나갔다. 그러자 1999년 9월 백남순 북한 외무상이 남북정상회담 개최 의사를 공개적으로 밝히며 김대중의 노력에 호응해왔고, 결국 남과 북의 화해지향적 통일정

12) 김진환, 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』, pp. 341~352·370.

책은 2000년 6월 사상 첫 정상회담 개최와 6·15남북공동선언 채택으로 결실을 맺었다.¹³⁾

그런데 앞에서 살펴본 7·4남북공동성명과 6·15남북공동선언 채택 상황을 비교하면 여러 가지 흥미로운 차이를 확인할 수 있다.

첫째, 박정희가 닦은 행정부의 압력에 밀려 대화를 선택한 측면이 있다면, 김대중은 북한과의 관계개선에 소극적이던 미국의 대북정책 변화를 이끌어내기 위해 주도적으로 남북대화를 시도했다. 오히려 남한이 미국을 압박한 셈이다. 둘째, 한반도 밖에서는 데탕트가 아니라 새로운 갈등, 곧 러시아·중국의 대미 견제가 본격화되고 있었다는 점도 달랐다. 박정희가 중·미 화해 흐름에 편승했다면, 김대중은 동북아시아에서 새로운 갈등이 조성되던 국면을 거슬러 남북화해를 이끌어낸 것이다.

셋째, 무엇보다 김대중은 현상유지가 아닌 현상타파를 목표로 남북대화를 제의했고, 2000년 6월 남북정상회담 이후에도 일관되게 현상타파 목표를 고수했다.¹⁴⁾ 2001년 2월 부시 행정부 출범 이후 북·미관계 경색의 여파는 남북관계에까지 미쳤고, 설상가상 그해 8월 평양 민족통일대축전에서 일어난 몇몇 사건을 핑계로 자민련이 한나라당에 동조해 ‘햇볕정책의 전도사’였던 임동원 통일부장관 해임안을 밀어붙였다. 그러나 김대중은 9월에 임동원을 대통령 통일외교안보특별보좌역으로 ‘위인설관’(爲人設官)한 뒤, 11월 김정일에게 임동원 특사파견을 제의했다. 역풍을 만난 남북관계를 ‘원상회복’시키기 위한 노력이었다.

2002년 4월 대통령 특사로 방북한 임동원의 활약으로 경색된 남북관계가 풀리는가 싶더니 6월에는 2차 서해교전이 발생했다. 김대중은 즉각 국가안보회의를 소집하고 ‘강경한 대북 비난성명’과 ‘확전방지’, 그리고

13) 위의 책, pp. 439~446.

14) 임동원, 『피스메이커: 남북관계와 북핵문제 20년』, pp. 520~650.

‘냉정한 대응’을 지시했다. 결국 서해교전은 북측이 핫라인을 통해 유감과 재발 방지 노력을 표명하고, 남측이 공개 사과, 책임자 처벌, 재방방지 보장을 요구하는 것으로 확전을 피한 채 마무리됐다. 김대중의 ‘냉정한 대응’ 기조가 관철된 것이다.¹⁵⁾

하지만, 2002년 10월 제임스 켈리 미 특사 방북 이후 2차 북·미 핵공방이 본격화되면서 김대중과 임동원의 노력에도 불구하고 남북관계도 함께 헝클어져갔다.¹⁶⁾ 노무현 정부 청와대 국방보좌관실 행정관을 역임했던 김종대는 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』에서 집권 전반기 노무현이 정부 내 ‘자주파’와 ‘동맹파’ 사이에서 주한미군 감축과 전시작전권 환수, 이라크 파병, 북핵문제 같은 목직한 외교안보 현안을 다루며 고뇌하던 모습을 생생히 묘사하고 있는데, 무엇보다 주목할 점은 자주파와 동맹파의 대북관에 대한 그의 평가다.

“동맹파는 미국의 의도를 비교적 정확하게 인식했다 할지라도 북한 체제의 붕괴 가능성에 지나치게 기울어졌다. 반면 자주파는 북한 체제를 깊이 이해했다 할지라도 미국이 조만간 북한을 공격할 가능성에 지나치게 불안해했다.”¹⁷⁾ 노무현 정부가 집권 중반기까지 대결도 화해도 아닌 어정쩡한 대북정책을 펼쳤던 근거에는 이처럼 북한체제의 ‘생존가능성’에 대한 동맹파의 불신, 그리고 ‘자위가능성’에 대한 자주파의 불신이 깔려 있었다.

노무현 정부가 온전한 의미의 통일정책을 전개하기 시작한 건 집권 마지막 해인 2007년 들어서다. 북한이 2006년 10월 9일 1차 핵실험을 했을 때만 해도 노무현은 “한국 정부도 이 마당에 와서 포용정책만을 계속 주장하기는 어려운 문제 아니겠냐”며 국제사회의 대북 제재 동참 의사를

15) 위의 책, pp. 636~638.

16) 위의 책, pp. 652~710.

17) 김종대, 『노무현, 시대의 문턱을 넘다』 (서울: 나무와 숲, 2010), pp. 140~141.

밝히고 있었다. 이처럼 노무현이 흔들리자 김대중은 10월 11일 광주 강연에서 “북한이 햇볕정책 때문에 핵을 개발했다고 한 적이 없는데 만만한 것이 햇볕정책이라고 이를 정치적으로 흔들면 정부가 바른 정책을 펼 수가 없다. 평화와 국가의 이익을 위해서 필요하다면 사악하다는 어떤 정권과도 대화하는 것”이라며 무너지는 햇볕정책을 육탄으로 떠받치고 있었다.¹⁸⁾ 그러다 2006년 11월 중간선거에서 대패한 부시가 11월 18일 하노이 한·미정상회담에서 한국전쟁 종전선언 의사까지 밝히며 대결적 대북정책에서 선회할 기미를 보이자 노무현 정부는 남북정상회담을 본격적으로 추진했고, 마침내 남북은 2차 정상회담을 성사시켜 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언’(이하 10·4선언)이라는 성과를 거뒀다.¹⁹⁾

10·4선언 이후 역사는 우리 모두가 알고 있는 그대로다. 2008년 2월 이명박 출범 이후 남북은 설전(舌戰)을 거듭하다 2009년 11월에는 무력 충돌(3차 서해교전)로까지 치달았다. 2010년 들어서도 남북 사이의 긴장은 풀릴 기미가 안 보인다. 남북관계는 대결 일변도를 달리던 1970년대 이전으로 무려 40년 이상 후퇴한 듯 보인다. 안타깝게도 6·15남북공동선언과 10·4선언 역시 남북기본합의서와 같은 길을 걷어가는 듯하다. 뜨거운 민족애, 냉철한 이성으로 대결의 시대를 화해의 시대로 바꾸어왔던 그들이 너무도 그리워진다.

18) 위의 책, pp. 449~455.

19) 위의 책, pp. 471~478 · 520~544.

김진환

김진환은 동국대학교에서 사회학 박사학위를 취득하고, 현재 건국대학교 통일인문학연구단 HK연구교수로 일하고 있다. 지은 책은 『북한위기론: 신화와 냉소를 넘어』(2010), 『시련과 발돋움의 남북현대사』(공저, 2009) 등이 있다.

원고 집필요령

1. 본문은 한글로 작성함을 원칙으로 하며 외국어, 한자 등은 첫 번째에 한하여 한글 다음 괄호 안에 기재한다.
2. 원고의 총 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 200자 원고지 120매를 초과하지 않도록 한다. 서평의 경우는 200자 원고지 50매 내외로 한다.
3. 원고는 논문제목, 국문필자명, 국문요약문, 주제어, 본문, 참고문헌, 영문논문제목, 영문필자명, 영문요약문, keywords, 필자 소개의 순으로 작성한다.
4. 필자가 두 사람 이상일 경우에는 제1저자를 먼저 기재한다. 감사의 글이나 연구지원기관 등은 *표시를 하여 원고의 첫 면에 각주로 기재한다.
5. 논문 제목을 본문의 첫 장에 기재하고, 논문의 공정한 심사를 위하여 논문 심사 위원이 필자를 알 수 있게 하는 서술은 삼가야 한다.
6. 장, 절, 항, 목의 번호는 I, 1, 1), (1)의 순차로 매긴다.
7. 본문에서 짧은 인용은 “ ”로, 긴 인용은 본문보다 들여쓰기로 하며, 강조의 표시는 ‘ ’로 한다.
8. 북한연구의 특성상 원문을 인용할 경우가 많은 바, 직접 인용 시 원문 그대로 표기한다.
 - 북한 자료는 출판시기에 따라 미세한 변화가 있으므로 『김일성저작선집』, 『김일성저작집』 등을 인용할 경우 반드시 출판년도를 명기한다.
 - 예) 김일성, “인민군대는 공산주의학교이다(1960.8.25),” 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 298~299.
9. 표나 그림의 상단에 표, 그림의 번호(<표 1>, <그림 1>)를 부여하고 하단에는 출처 또는 자료라고 쓴 후 완전한 각주양식으로 표기한다.
10. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 표기하고, 국한문 혼용의 경우 한글로 표기하는 것을 원칙으로 한다. 각주 형식의 범례는 다음과 같다.

- 처음으로 어떤 저작에 관해 주를 사용할 때는 완전한 양식을 갖추어야 한다. 완전한 양식이란 저자의 이름, 저서의 이름(논문이름), 그리고 출판에 관한 사항(저서인 경우 출판지, 출판사, 출판년도; 논문인 경우 학술지의 이름, 권호, <vol. no.>, 학술지의 출판 년, 월), 페이지가 반드시 포함되어야 함을 의미한다. 하나의 각주에 여러 문헌을 사용할 때는 마침표 없이 ;로 연결한다.

(1) 단행본

- 이온죽, 『북한 사회의 체제와 생활』 (서울: 법문사, 1993), pp. 20~28.
- Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 55~57.
- 저자의 이름으로 연구기관, 단체, 정부의 기관 등도 사용되며, 편, 편저, 편역, 1인 이외의 공저, 공편 등의 사항을 표기한다.
- 북한연구학회 엮음, 『분단반세기 북한 연구사』 (서울: 한울아카데미, 1999), p. 20 참조.
- 저자가 3인 이상일 경우:
김세균 외 공저, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), pp. 3~36.
- 최종태 · 김강식, 『북한의 노동과 인력관리』 (서울: 서울대학교 출판부, 2003), pp. 3~36.
- Chong-Shik Chung and Chong-Wook Chung, eds., *Major Powers and Peace in Korea* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1979), pp. 25~34.
- F. Parkinson 저, 정규섭 · 강원식 역, 『국제관계사상』 (서울: 일신사, 1994), p. 15.

(2) 논문

<학술지>

- 저자, “논문제목,” 『학술지 명』, 제×권 ×호 (출판년도)의 양식으로
- 전인영, “동북아 군사정세 전망과 한국의 안보,” 『전략연구』, 제9권 1호 (2002), pp. 6~51.
- Donald S. Macdonald, “American Imperialism: Myth or Reality?” *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575~583.

<단행본 수록>

- 김세균, “북한의 ‘수령 중심의 당·국가 융합체제’의 성립과 공고화 과정,” 김세균 외, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), pp. 3~36.
- Chong-Sik Lee, “Stalinism in the East,” in Robert A. Scalapino, ed., *The Communist Revolution in Asia* (Berkeley: University of California Press, 1965), p. 247.

<학술회의>

- 저자, “논문제목,” 『학술회의 대주제』, 주최 및 학술회의 명 (학술회의 날짜).
- 양문수, “김정일 방중 이후의 남북경협: 북중경협 확대와 한국정부의 과제,” 『북한체제진단과 남북 및 북미관계 전망』, 북한연구학회 2006년 춘계 학술회의 (2006년 3월 31일).

(3) 학위논문

- 정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967-1982” (서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2001), pp. 10~15.
- Taik-young Hamm, “State Power and Armament of the Two Koreas: A Case Study” (Ph. D. dissertation, University of Michigan, 1996), pp. 7~21.

(4) 신문

- 『로동신문』, 2004년 8월 15일.
- *The Korea Times*, April 20, 2003.

(5) 인터넷 자료

- 뉴스 기사의 경우
“우리가 버린 脱北 청소년들,” 『조선일보』 (온라인), 2004년 7월 14일;
<<http://www.chosun.com/w21data/html/news/200407/200407140421.html>>.
- 논문 등의 경우
유호선, “조선후기 유학자들의 불교관,” 『불교평론』, 18호 (2004);
<<http://www.budreview.com/html/18/18-nondan-yoo-sun-ho.htm>>.
- url을 명시할 때 세미콜론으로 연결, 웹페이지 내에서의 인용위치를 명시하는 것 등은 불필요

11. 첫 번째 표기한 주를 다시 사용할 경우

- (1) 바로 앞번호의 각주를 다시 사용할 경우는 국문은 위의 책, 위의 논문, 위의 글로, 영문은 Ibid.로 처리한다.
- (2) 주 번호상 바로 앞 번호가 아닌 경우는 출판사향을 삭제하고 저자 이름, 저서 및 논문명의 축소로 처리하는 방법을 적극 권장한다.
 - 이온주, 『북한 사회의 체제와 생활』, p. 22.
 - Suh, *Kim Il Sung*, p. 60.
 - 함인희, “북한 주민의 일상생활과 가치관의 변화,” p. 270.
 - Macdonald, “American Imperialism,” p. 577.

12. 참고문헌 작성

- (1) 일반적으로 국문, 영문, 기타의 순서로 배열한다.
- (2) 각각은 저자의 이름에 따라 국문의 경우 가나다 순으로, 영문의 경우 알파벳순으로 배열한다.
- (3) 참고문헌 작성의 기본양식은 각주에서의 심포 대신 마침표가 사용되고 괄호가 제거된다. 영문의 경우 저자명을 기록할 때 성(last name)을 먼저 쓴다. 2행부터는 들여짜기를 해야 한다.
 - 최완규. 『북한은 어디로: 전환기 ‘북한적’ 정치현상의 재인식』. 마산: 경남대학교출판부, 1996.
 - Suh, Dae-Sook Suh. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press, 1988.
 - 김연철. “저발전 사회주의 국가의 추격발전과 전통적 정치체제: 북한, 루마니아, 알바니아 비교 연구.” 『북한연구학회보』, 제8권 1호 (2004), pp. 107~128.
 - Macdonald, Donald S. “American Imperialism: Myth or Reality?” *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575~583.

『통일과 평화』 윤리규약

I. 저자(투고자) 연구윤리와 책임

1. (중복투고 및 게재의 금지)

『통일과 평화』 이외의 타 학술지에 게재되었거나 투고중인 원고는 본 학술지에 투고할 수 없으며, 본 학술지에 투고 중이거나 게재된 논문은 타 학술지에 투고 및 게재할 수 없다.

2. (교신저자 및 책임저자의 역할)

- ① 교신저자 또는 책임저자는 논문 데이터 및 저자 표시와 관련하여 총괄적인 책임을 지며, 공동 연구자의 연구에 대하여도 관리감독의 책임이 있다.
- ② 교신저자는 저자표시에 대한 순서와 공동저자 표시에 대하여 입증책임을 진다.

3. (인용방법 및 원칙)

- ① 저자는 출처 표시와 참고문헌 목록 작성의 정확성을 기하여야 한다.
- ② 저자는 피인용저작물이 인용저작물과 명확히 구별될 수 있도록 신의성실의 원칙에 입각하여 합리적인 방식으로 인용하여야 한다.
- ③ 저자는 타인이 이미 발표한 논문에 담긴 이론이나 아이디어를 번안해서 자신의 저작물에 소개할 때에는 그 출처를 명시해야 한다.

4. (연구부정행위)

다음의 위조 및 변조행위, 표절행위, 부당한 논문저자 표시행위, 중복게재 행위 등의 연구부정행위가 있는 논문은 게재하지 않으며, 본 학술지의 편집위원회와 규정이 정하는 바에 따라 처벌한다.

- ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내고 이를 기록하거나 보고하는 행위를 말한다.

- ② “변조”는 연구 자료나 결과를 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용과 결과를 의도적으로 왜곡하는 행위를 말한다.
- ③ “표절”은 저작권법상 보호되는 타인의 저작, 연구 착상 및 아이디어, 가설, 이론 등 연구결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 사용하는 행위를 말한다.
- ④ “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
- ⑤ “중복게재”는 편집인이나 독자에게 이미 출간된 본인 논문의 존재를 알리지 않고 이미 출간된 본인 논문과 완전히 동일하거나 거의 동일한 텍스트의 본인 논문을 다른 학술지에 다시 제출하여 출간하는 것을 말한다.

5. (중복게재의 심의와 원칙)

- ① 중복게재 및 부정행위 여부에 대한 판단과 처리는 윤리위원회에서 검토하고 심의하여 결정한다.
- ② 동일논문을 서로 다른 학회지에 복수로 기고하는 것은 금지되며, 하나의 학술지에 게재거부가 결정된 후에 다른 학술지에 기고하는 것이 원칙이다.

6. (부적절한 집필행위)

다음의 부적절한 집필행위에 해당하는 사항도 연구윤리규정의 위반에 해당하며, 이를 위반 시에 윤리위원회의 결정에 따라 제재한다.

- ① 부적절한 출처행위
- ② 참고문헌의 왜곡: 참고문헌은 논문의 내용과 직접적으로 관련이 있는 문헌만 포함시켜야 하며, 학술지나 논문의 인용지수를 조작할 목적으로 또는 논문의 게재 가능성을 높일 목적으로 관련성에 의문이 있는 문헌을 의도적으로 참고문헌에 포함시켜서는 안된다.
- ③ 하나의 출처로부터 집중적으로 차용하면서 부분적으로만 출처를 밝히는 행위
- ④ 텍스트의 재활용 행위(자기표절)의 금지: 저자(투고자)는 자신의 다른 저술에서 이미 출간된 텍스트의 일부를 재사용하는 것을 피해야 하며, 불가피하게 재활용하는 경우에는 인용부호를 표시하거나 적절한 환문을 하는 등 표준적 인용관행에 따라야 한다.
- ⑤ 연구업적을 부풀릴 의도로 하나의 논문으로 게재되었어야 할 연구결과를

수 개의 논문으로 분할하여 게재하는 행위

7. (논문의 수정)

저자(투고자)는 논문의 평가 과정에서 제시된 편집위원과 심사위원의 의견을 가능한 한 수용하여 논문에 반영되도록 노력하여야 한다.

II. 편집위원의 윤리규약

1. 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 저자(투고자)의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.
2. 편집위원은 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자(투고자)의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과도 무관하게 오로지 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.
3. 편집위원은 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 한다. 심사 의뢰 시에는 저자(투고자)와 지나치게 친분이 있거나 지나치게 적대적인 심사위원을 피함으로써 가능한 한 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 노력한다. 단, 같은 논문에 대한 평가가 심사위원 간에 현저하게 차이가 날 경우에는 해당 분야 제3의 전문가에게 자문을 받을 수 있다.
4. 편집위원은 투고된 논문의 게재가 결정될 때까지는 심사자 이외의 사람에게 저자(투고자)에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하면 안 된다.

III. 심사위원의 윤리규약

1. 심사위원은 본 학술지 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 평가하고 평가결과를 편집위원회에 통보해 주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 통보한다.
2. 심사위원은 논문을 개인적인 학술적 신념이안 저자(투고자)와의 사적인 친분 관계를 떠나 객관적인 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를

명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며, 심사 대상논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안 된다.

3. 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자(투고자)의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 상세하게 설명해야 한다. 평가 의견서는 가급적 정중하고 부드러운 표현을 사용하며 저자(투고자)를 비하하거나 모욕적인 표현은 삼간다.
4. 심사위원은 심사 대상논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문내용에 대해 다른 사람과 논의하는 것은 바람직하지 않다. 또한 논문이 게재될 학술지가 출판되기 전에 저자(투고자)의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서는 안 된다.

IV. 윤리위원회와 제재

1. (윤리위원회의 권한)

- ① 윤리위원회는 윤리규정 위반으로 보고된 사안에 대하여 제보자, 피조사자, 증인, 참고인 및 증거자료 등을 통하여 조사를 실시하고 그 여부를 판정한다.
- ② 위반이 사실로 판정된 경우, 적절한 제재조치를 의결한다.

2. (소명 기회의 보장 및 비밀 보장)

- ① 윤리위원회는 윤리규정 위반으로 보고된 저자(투고자)에게 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.
- ② 윤리규약 위반에 대해 윤리위원회의 최종적인 제재결정이 내려질 때까지 윤리위원은 해당 저자(투고자)의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

3. (연구윤리규정 위반에 대한 제재의 절차 및 내용)

윤리위원회가 제재를 결정한 경우 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 논문이 학술지에 게재되기 이전인 경우에는 당해 논문의 게재의 불허
- ② 논문이 학술지에 게재되었거나 학술대회에서 발표된 경우에는 당해 논문의

학술지 게재의 소급적 무효화를 적용

③ 향후 5년간 본 학술지의 논문 투고를 금지

4. (연구윤리규정 위반내용 공개)

윤리위원회는 제재를 결정한 이후 그 사실을 공식적인 연구업적 관리기관에 통보하며, 적절한 방법을 통하여 대외적으로 공표한다.