

2021 **실향민 문화축제**

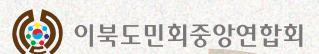
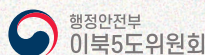
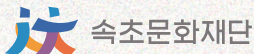
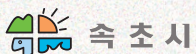
서울대학교 통일평화연구원 학술대회

# 속초와 한반도 평화:

## 실향민 공동체와 지속가능한 남북 협력

일시 | 2021년 6월 23일(수) 14:00-17:30

장소 | 속초 마레몬스 호텔









# 2021 실향민 문화축제

서울대학교 통일평화연구원 학술대회

## 속초와 한반도 평화: 실향민 공동체와 지속가능한 남북 협력

일시 | 2021년 6월 23일(수) 14:00-17:30      장소 | 속초 마레몬스 호텔

14:00-14:10 사회 김범수 (통일평화연구원 부원장)  
축사 김철수 (속초 시장)

1부 14:10-15:10 속초와 실향민 문제의 해결방향 사회 김범수 (통일평화연구원 부원장)

발표 한국전쟁과 이산가족: 속초 경험을 중심으로  
김귀옥 (한성대학교 교수)

국제규범에서 가족 재결합권(Family (Re)Union right) 논의의 동향과  
한국전쟁 이산가족에의 함의  
김학재 (통일평화연구원 조교수)

토론 허응복 (실향민 1세대, 함남도민회 고문)  
최은영 (통일평화연구원 선임연구원)

2부 15:20-16:20 속초와 지속가능한 남북 협력 사회 김학재 (통일평화연구원 조교수)

발표 강원도와 속초: 로컬평화의 행위주체  
이동기 (통일강원연구원장)

북한의 지속가능 발전계획: 문화생태 현황과 전망을 중심으로  
김병로 (통일평화연구원 부교수)

토론 천해성 (통일평화연구원 책임연구원)  
김량 (실향민 2세대, 실향민 다큐멘터리 '바다로 가자' 감독)

3부 16:30-17:30 속초의 미래 발전 방안 사회 김병연 (통일평화연구원 원장)

라운드 김범수 (통일평화연구원 부원장)      정병국 (통일평화연구원 책임연구원)  
테이블 천해성 (통일평화연구원 책임연구원)      유승각 (강원연구원 부연구위원)  
박상진 (전 국회 차관보급 수석전문위원)



속 초 시



속초문화재단



행정안전부  
이북5도위원회



강 원 도



이북도민회중앙연합회







# Contents

## 1부 속초와 실향민 문제의 해결방향

---

<b>한국전쟁과 이산가족: 속초 경험을 중심으로</b>	<b>07</b>
김귀옥 (한성대학교 교수)	
<b>국제규범에서 가족 재결합권(Family (Re)Union right) 논의의 동향과 한국전쟁 이산가족에의 함의</b>	<b>29</b>
김학재 (통일평화연구원 조교수)	
토론 <b>허응복</b> (실향민 1세대, 함남도민회 고문)	<b>43</b>
<b>최은영</b> (통일평화연구원 선임연구원)	<b>47</b>

## 2부 속초와 지속가능한 남북 협력

---

<b>강원도와 속초: 로컬평화의 행위주체</b>	<b>55</b>
이동기 (통일강원연구원장)	
<b>북한의 지속가능 발전계획: 문화생태 현황과 전망을 중심으로</b>	<b>67</b>
김병로 (통일평화연구원 부교수)	
토론 <b>천해성</b> (통일평화연구원 책임연구원/ 전 통일부 차관)	<b>91</b>
<b>김량</b> (실향민 2세대, 실향민 다큐멘터리 ‘바다로 가자’ 감독)	<b>97</b>

## 3부 속초의 미래 발전 방안

---

사회	<b>김병연</b> (통일평화연구원 원장)
라운드 테이블	<b>김범수</b> (통일평화연구원 부원장)
	<b>천해성</b> (통일평화연구원 책임연구원/ 전 통일부 차관)
	<b>정병국</b> (통일평화연구원 책임연구원 / 전 문화체육관광부 장관)
	<b>유승각</b> (강원연구원 부연구위원)
	<b>박상진</b> (전 국회 차관보급 수석전문위원)







1부

속초와 실향민 문제의 해결방향

## 한국전쟁과 이산가족: 속초 경험을 중심으로

김귀옥

한성대학교 교수







## 감사의 인사

오늘 발표는 1996년 9월부터 1997년 2월(6개월), 1998년, 2002년, 2007년 외 다년간 속초 현지 조사를 바탕으로

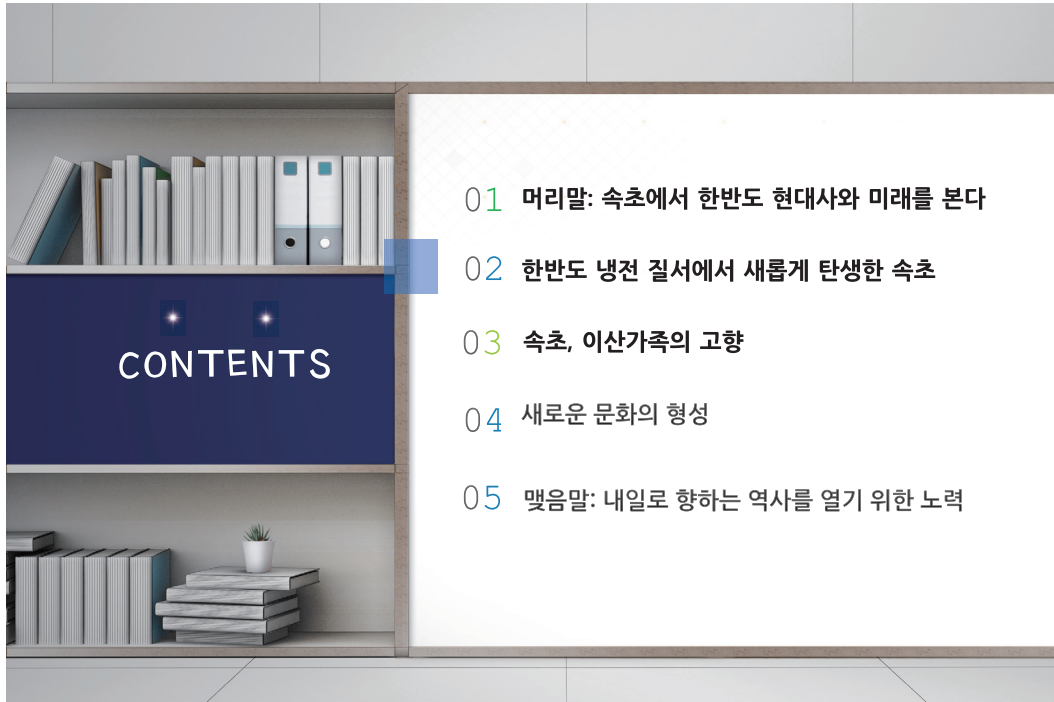
작성되었음을 밝힙니다.

부족한 연구자를 조력해주신 수 많은 속초 현지분들의 관심과 격려, 협조에 늘 감사드립니다.

특히 오늘 발표는 속초 현지분들과

이미 고인이 되신 어르신들께 바치고자 합니다.





01 머리말: 속초에서 한반도 현대사와 미래를 본다

02 한반도 냉전 질서에서 새롭게 탄생한 속초

03 속초, 이산가족의 고향

04 새로운 문화의 형성

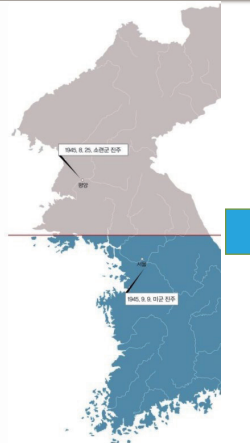
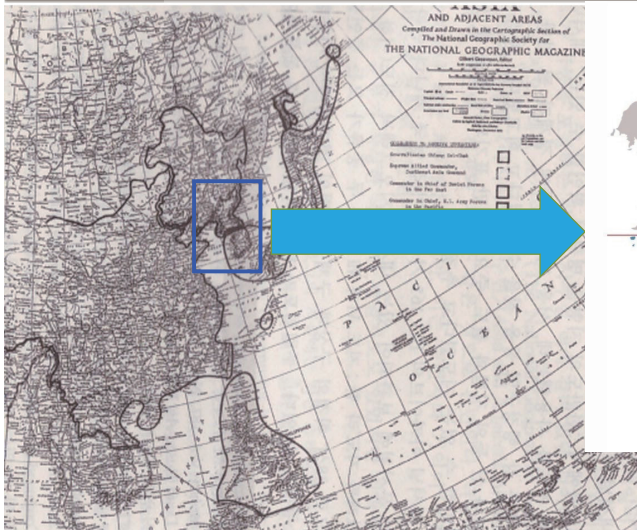
05 맺음말: 내일로 향하는 역사를 열기 위한 노력

## 머리말: 속초에서 한반도 현대사와 미래를 본다

### ◆속초에서 발견된 한반도의 운명

- 25년전 박사학위논문 준비차 6개월여 체류 조사를 했던 속초와 아바이마을에서 발견한 사실—속초에서 한반도 전체 현대사의 크고 작은 문제들을 발견
- 이산가족의 섬—월남실향민, 월북이산가족, 특수이산가족; 행불자 및 피학살유족 등
- ‘이산가족’ ‘실향민’ 문제는 한국 현대사의 다양한 문제와 연결
- ✓ **국제적 차원**—한국전쟁의 성격—2차 세계대전 이후 최초의 국제전; 미국, 중국(구 소련)
- ✓ 미국이 최초로 점령한 사회주의 지역으로서의 38선 이북지역과 속초/양양
- ✓ 한국전쟁 중 급부상한 지역 거점—동부전선-동해안의 베이스캠프이자 중심지 : 군경 실시; 민주주의 실험
- ✓ 급속한 인구(군인, 민간인) 증가와 휴전선 이남 동북어업 중심기지→1963년 ‘시’ 승격; 인구 규모상 강원도 네 번째 도시로 승격
- \* 38선 이남의 **개성**이 한국전쟁 과정에서 북한에 점령, 1957년 개성직할시 선포.
- ✓ 납북어복사건의 재발 지역
- ✓ 속초에서의 국가폭력에 의한 대량학살사건
- 속초는 왜 이산가족의 섬이 되었을까?
- 현재 속초는 어떤 의미가 있는 공간인가?

## 2차세계대전 이후 질서 속의 38도선(군사분계선)



바람에 맡겨  
漁獲所得도漁  
希望은漁場

바람에 맡겨진 생計  
漁獲所得도漁夫아닌商人들에  
希望은漁場보다노름판

### 양양군 속초읍의 급증한 인구 “명태 수보다도 사람 수가 더 많아졌다”(『동아일보』1961. 2. 21)

1961. 02. 21 > 동아일보

漁業小作人들  
〇一千餘 漁民들이  
잡아들이고 명태漁獲을  
노름판, 市로의 昇格  
「울」 발을환만들 人  
口가 모인 (四萬五千)  
東海岸의 東草邑(五千)  
중 名태 數보다도 사  
망수가 더 많아졌다」는  
의상임은, 去年의 交  
보급한다. 名태잡는 凶  
漁인 隊 乘의 乘을 乘  
만 乘이라고 乘이다

〇：威鏡濟漁民들이  
삼다는 東草五區엔 乘  
세부터 乘니 乘은 乘  
數가 乘三分之一이나 乘  
다 乘하는 乘 때 乘 乘  
其 乘의 乘은 乘로 乘  
다 乘로 乘 수가 乘기 乘  
문 乘：포기 乘가 乘  
阻 乘(北) 乘의 乘  
고 乘은 乘로 乘 내 乘  
지 乘기 乘은 乘이라고  
다 乘로 乘이라고 乘  
니 乘만 乘고 乘은 乘  
乘이 乘의 乘였다. 乘  
乘의 乘이라고 乘이라고  
乘의 乘에 乘을 乘하고  
나 乘六, 乘七 乘의 乘  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業

〇：威鏡濟漁民들이  
삼다는 東草五區엔 乘  
세부터 乘니 乘은 乘  
數가 乘三分之一이나 乘  
다 乘하는 乘 때 乘 乘  
其 乘의 乘은 乘로 乘  
다 乘로 乘 수가 乘기 乘  
문 乘：포기 乘가 乘  
阻 乘(北) 乘의 乘  
고 乘은 乘로 乘 내 乘  
지 乘기 乘은 乘이라고  
다 乘로 乘이라고 乘  
니 乘만 乘고 乘은 乘  
乘이 乘의 乘였다. 乘  
乘의 乘이라고 乘이라고  
乘의 乘에 乘을 乘하고  
나 乘六, 乘七 乘의 乘  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業  
小 乘은 乘은 乘이 乘漁業



## 속초, 1963년 1월 1일 시 승격되다



1963년 속초시 승격 경축식 전경



1976. 02. 09. 1월말 현재

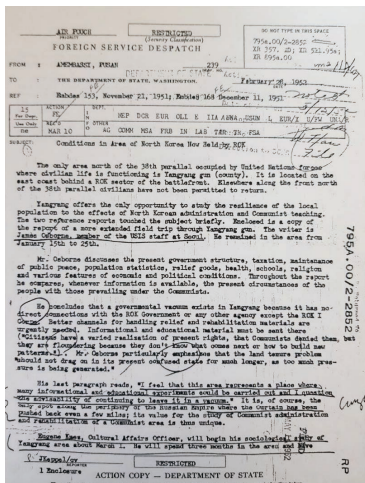
### 全國市郡別人口表 (75·10·1)

(△는減少)

市郡	家口數	75年10月1日현재	70年10月1日	市郡	家口數	75年10月1日	70年10月1日
○서울	1,410,749	6,889,470	1,456,272	○全北	444,764	2,456,455	70,074
○충청	54,740	384,329	122,529	○충청	58,395	311,439	53,309
○경남	151,297	738,259	14,066	○충청	29,359	154,426	44,349
○충청	177,876	622,809	▲14,066	○충청	22,475	117,111	32,026
○충청	124,004	604,852	▲358,840	○충청	22,618	139,650	▲1,045
○충청	129,515	631,521	—	○충청	16,590	95,769	▲1,378
○충청	86,303	422,454	79,804	○충청	12,532	71,199	▲233
○충청	70,213	336,314	▲7,271	○충청	12,524	75,138	▲1,819
○충청	218,774	1,050,653	▲133,567	○충청	31,193	179,299	▲505
○충청	129,821	526,300	—	○충청	16,507	91,896	▲3,248
○충청	504,018	2,454,051	611,792	○충청	44,805	248,156	▲5,515
○충청	23,053	111,858	▲5,383	○충청	30,693	175,248	▲1,037
○충청	72,947	368,729	▲47,366	○충청	27,349	155,857	▲1,416
○충청	48,716	230,765	▲3,249	○충청	40,326	221,462	▲1,287
○충청	125,312	603,744	▲11,761	○충청	21,603	116,911	▲20,473
○충청	118,483	598,596	203,042	○충청	31,509	175,972	▲13,059
○충청	817,408	4,039,885	742,935	○충청	733,405	3,984,849	52,309
○충청	165,402	799,982	165,936	○충청	117,413	607,058	113,424
○충청	18,444	87,495	—	○충청	67,424	353,341	—
○충청	37,156	177,077	—	○충청	49,689	253,717	18,921
○충청	65,559	322,243	—	○충청	25,627	130,641	19,166
○충청	362,165	1,862,107	30,092	○충청	17,650	108,044	18,999
○충청	28,957	140,521	20,004	○충청	24,119	103,256	18,135
○충청	25,059	120,335	10,141	○충청	19,717	108,470	▲1,424
○충청	14,653	71,478	▲5,172	○충청	68,682	326,750	—
○충청	22,019	120,790	▲1,185	○충청	59,312	278,453	—
○충청	16,267	90,917	▲1,984	○충청	70,944	330,386	—
○충청	3,866	14,151	▲4,334	○충청	45,738	236,530	—
○충청	17,103	85,193	▲2,250	○충청	28,712	134,404	56,714
○충청	13,171	65,647	▲7,293	○충청	22,587	108,447	18,017
○충청	9,605	46,013	▲3,859	○충청	14,466	95,066	6,356
○충청	1,638	8,019	▲4,101	○충청	15,709	87,269	20,590
○충청	11,028	55,809	▲4,165	○충청	26,876	139,976	12,222
○충청	6,811	44,841	▲7,293	○충청	33,437	175,600	▲3,109
○충청	29,359	149,068	▲3,726	○충청	30,665	172,023	▲1,368
○충청	56,732	294,302	21,424	○충청	14,964	67,839	358
				○충청	24,296	108,925	▲1,448
				○충청	33,862	185,979	▲1,037
				○충청	34,166	179,401	▲2,544
				○충청	33,473	176,087	16,527
				○충청	19,952	103,923	▲991
				○충청	12,181	63,093	▲292

## 한반도 냉전 질서에서 새롭게 탄생한 속초

◆ 전시 미군과 주한미대사의 속초와 양양군에 대한 인식—유엔군(미군)의 첫 사회주의 점령지→ 자본주의 체제 전환을 위한 실험장 “많은 정보 실험과 교육실험이 수행될 수 있는 곳”



<번역>

송신: 1952년 2월 26일 부산 주한미군대사관  
수신: 워싱턴 미국무부

유엔군이 점령한 38선 이북지역 중 주민들의 생활이 제 기능하고 있는 유일한 지역이 양양군이다. 양양군은 남한의 전장을 뒤로하고 동부 해안가에 위치하고 있다. 38선 북쪽 지역의 모든 곳에는 주민들이 돌아와 살도록 허용되지 않았다.

양양군은 북한측 행정부와 공산주의 훈련의 결과에서 지역 주민들의 회복력을 연구하기 위한 유일한 기회를 제공한다.

한 편 보고서를 향후 조사 계획을 전하고 있다.

(\*양양은 38선으로 분단, 양양읍이나 양양군 속초면(읍)은 모두 38선 이북)

(요약)

1. 오스본 보고서 (James Osbourne) "Field Report on Yangyang Gun, North Korea" 1952년 1월 12-25일 현장 조사
2. 크네즈 계획 (Knez Project)—1952년 3월부터 3개월간, 3명의 한인 조교들과 사회학적 조사 계획 수립 (유진 크네즈는 당시 미대사관 문화담당사무원, 조사 계획은 최수림)



## 한반도 냉전 질서에서 새롭게 탄생한 속초

### ◆수복지구 성격과 정책

- **38선 이북 점령지역에 대한 군정 실시**—1951년 8월 주한 미8군의 관할 하에 1군단이 자치권(an administrative order), 행정 훈령) 부여받은 상태. 1954년 9월 대한민국 정부에 행정권 이양.
- **점령지역(수복지구)의 주권**—미국 외교문서에 따르면 38이북 점령지역에 대한 최종결정권(주권)은 유엔군 사령부 보유-->향후 평화협정 체결 시에 한반도에 대한 주권은 한반도 당사자로 명시해야 함.
- **계엄선포**—점령지역에 대해 계엄지역선포; 1군단장(이형근 장군)이 계엄사령관 겸임; 주민들의 헌법적 권리 보장 불확실
- **대한민국정부로의 행정권 이양**--1954년 10월 21일 수복지구 임시행정조직법 시행에 따라 군정으로부터 행정권 인수.
- 38이북 양양군을 제외한 수복지구에 대한 대한민국 정부의 행정권 이양 전, 최전선 명목으로 <민간인 주거 금지>, 그러나 최전선 군대에서 일종의 '노무자'로 민간인이 필요했고, 민간인 중 피난을 희망하지 않아 일부 민간인들이 수복지구에 위협을 무릅쓰며 거주했음.



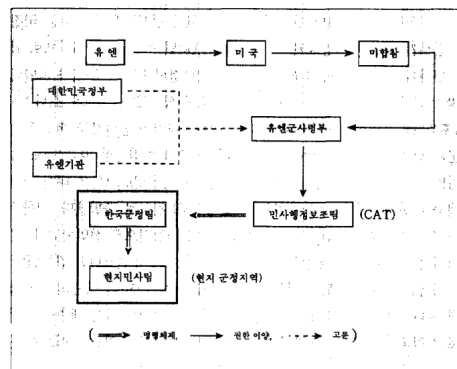
**수복지구**—경기도 2개 군-연천군과 북포천군; 강원도 7개 군-양양군과 고성군, 인제군, 양구군, 화천군, 춘성군, 철원군(김화군일부, 철원군일부, 평강군 남면 일부(정연리)는 철원군으로 통합)

## 한반도 냉전 질서에서 새롭게 탄생한 속초

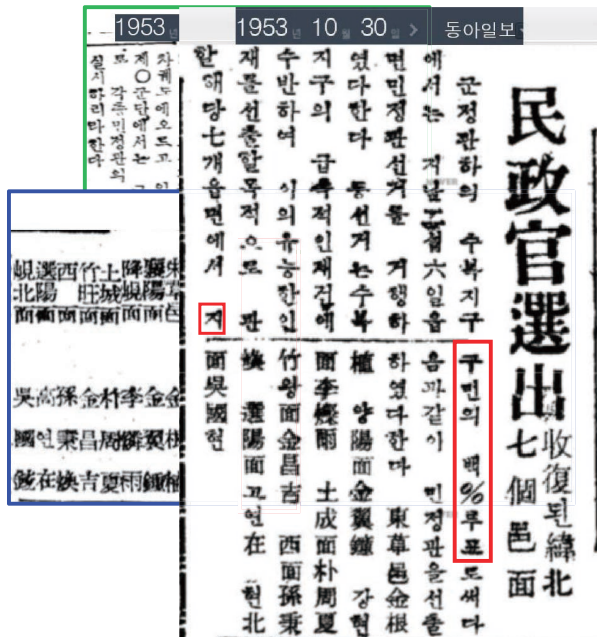
### ◆군정의 체계와 역할

- 속초포함 38이북 양양군의 군정은 1950년 10월 북진 후 북한 점령계획의 일환.
- 미군의 3단계 점령계획안  
점령지역-유엔군(미군)의 통치권; 유엔군 통치하의 북한 지역에 월남청년을 북한 행정에 투입, 경찰력 등 군정 실시, 일정한 시간 후 **북한 지역 선거** 실시
- 양양군의 군정;군정사령부 소재—속초읍
- 유엔군사령부의 주권(통치권)하에 민사행정정보조팀 구성→한국 1군단 사령부 행정 훈령(administrative order) 행사권 이양→1군단 내 현지 민사팀이 실제 자치권 집행
- 1953년경-38이북 양양군, 읍, 면 '민정관' 선출
- **치안대** 조직—경찰력 대행; 대한청년단, 지역 반공단체 구성원 합류
- **군사우체국** 설치(1953년)—속초, 양양 \*은행 설치

속초와 38이북 양양군의 군정 기본 구조(추정)



\*라종일의 “북한통치의 반성: 1950년 가을” (1997)의 <한국전쟁 당시 군정 통치 구조>를 재구성함.  
\* 김귀옥의 “잃어버린 또 하나의 역사: 한국전쟁시 기 강원도 양양군 미군정 통치와 반성” (2000)

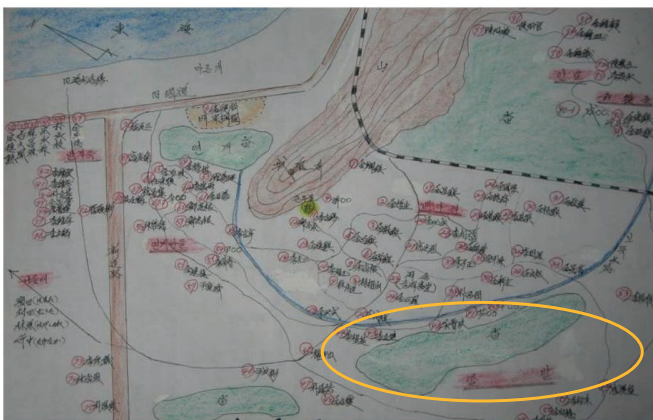


### ◆속초의 군정

- 1군단(군단장, 이형근 장군) **현지민사팀**. 행정 훈령 실권
- 군민정관(군수), 읍민정관(읍장), 면민정관(면장) 등 현지민사팀 임명
- 1953년 휴전 이후 수복지구민 100%참여 **민정관 선거** 실시(보도)—구술조사에 참여했던 당시 오 모 민사 처장이나 속초읍민정관이었던 김 모씨(속초지부 대한청년단 장 출신), **동해신문 업 모 기자** 등의 증언에 따르면, 실제 선거는 현지민사팀이 선정한 몇 명의 지역 인사들이 모여 의논을 통해 선출하여 지구민 100%의 투표는 없었다고 회고
- 군정 당시 속초읍 계장급—주로 대한청년단 간부 출신
- 치안대—반공 투쟁 경력자나 분단 직후 월남 후 점령 시 귀향한 대한청년단→좌익소탕
- 갈등—속초, 38이북 양양지역에 거주하면서 반공투쟁했던 사람들과 38선 이남 월남 후 반공청년단 활동을 해온 사람들간의 갈등의 깊은 골 존재

## 한반도 냉전 질서에서 발생한 국가폭력 문제

사례: 속초 □□리 솔밭, 국군에 의한 민간인 학살사건



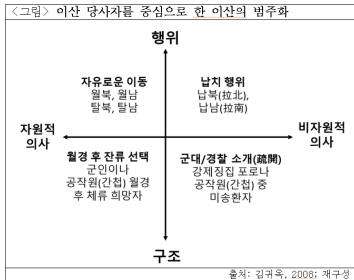
### ◆속초 □□리, 훌치기부대의 민간인학살사건 외

- 1950년 12월 또는 1월경
  - 마을 주민과 인근에서 끌려온 주민 수 십 명이 솔밭에서 집단학살
  - 일대 많은 곳에서 크고 작은 집단학살, 개인 린치 사건 발생.
  - 가해 주체—미군이나 한국 군인, 첩보부대원, 치안대, 반공단체 등
  - ◆월북(재북)자로 인한 월북 이산가족들의 수난과 침묵
  - ◆미군과 한국군, 첩보부대원 등에 의한 성폭력 사건이 많았고, 젊은 피해 여성들은 가출하거나 행방불명됨
  - ◆1군단사령부 주도로 민간인 주택이나 농지 무단 점거로 민간인들이 강제 소개당함.
  - ◆**군'위안소' 설치**—속초읍, 양양읍, 고성군 문암리 등 여러 곳에 설치된 '군'위안소'에서 강제로 끌려온 여성들이 군'위안부'로 강요당함
- 38이북 양양, 속초 점령과정, 군정 초기에 광범위하게 국가 폭력 사건이 발생함

\* 출처: 조양의 기증품(기증일, 2007. 11. 10)

# 속초, 이산가족의 고향

## ◆분단 이후 한국 이산가족의 유형과 추정 규모



지역	주체	한국전쟁 이전	한국전쟁 당시	당사자 추정 규모	1953. 7. 27 정전 이후 현재	당사자 추정 규모
월남	월남인 과 가족	월남인과 가족	월남인과 가족	95만명 내외	'북한이탈주민'	1953~현재 3만여명
	월북인 과 가족	월북인과 가족	월북인과 가족	30만명 내외	'의거입북인'	1953~1994년. 440명내외
피남	치인		미송환 남북인과 가족	84,532~17,500명	미송환 남북인과 가족	
			미송환 남남인과 가족	14,132명	미송환 남남인과 가족	
군인	포로		미송환 국군포로와 가족	19,000명		
			미송환 인민군포로와 가족	8만7천여명		
공작	원				미귀환 북파공작원과 가족	7,726명
					미귀환 남파공작원과 가족	6,446명?
역외	해외 이산 가족	해외 이산 인민군포로			해외이산가족	

참고: 김귀옥. 2004. 『이산가족, 반공전사도 빨갱이도 아닌』, 역사비평사(재 편집).

# 일본군위안부와 민족 이산, 분단과 냉전

**MBC**  
**위안부 피해자 박차순 할머니 별세, 중국에서 생 마감**  
 기사입력 2017-01-18 17:29    기사원문    스크린    문명되기 · 설정

공감    댓글    가    ㅊ    ㅊ

**5 위안부 피해자 박차순 할머니 별세**  
 사회 정호성, 정부 기밀 유출 유출 모두 인정



## 일제 강점기 민족 이산과 분단 이산으로 연결



▲경기도 시흥군 수암면 근로보국대 제5회 출동 기념 단체사진 •1939년 3월 21일



▲황경북도 영흥면 용곡동 용곡동 소재 조선유연탄추석회사 제2회출료 요장 송별 기념사진

▲국민총력 용강동(강원도 강릉읍) 연행 부인부 결성 기념 근로 봉사

## 한국전쟁기 월남 실향민 공동체 분포와 현황

1998년 당시 조사한 전국적 월남 실향민 공동체 분포와 현황—미조사된 지역들도 있음.

<표 2-15> 시도별 월남민 정착촌 분포와 현황 (1998년 7월 현재)

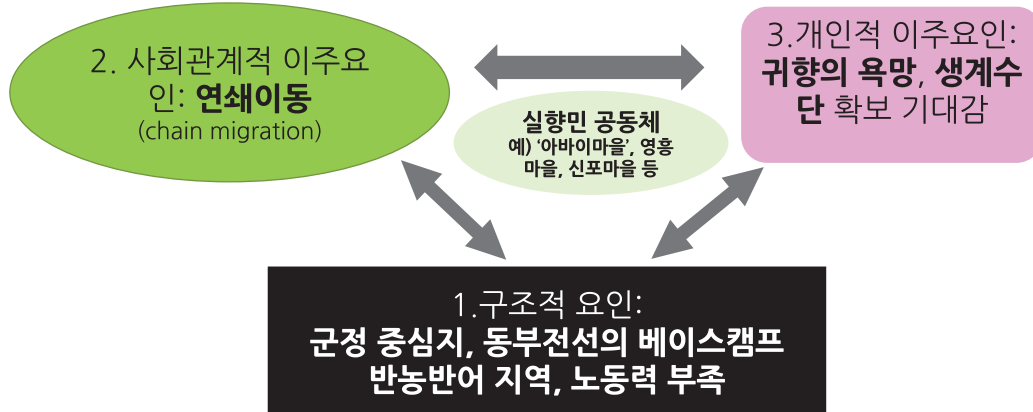
정착촌 지역	정착촌 수(개)	정착촌 현황	
		정착촌 소재	세대수(세대)
경기	5	대성동	55
		부산리 '4거리'	60
		대적역리 '차대산부락'	15
		화성면 본성리 '새마을'	
강원	4	경동면 '아바이마을'	800
		대마리	20
		대마리	100
		정동1리 '용안도촌'	120
충북	1	신월리 '신정부락'	30
충남	1	신안면 '천개농장'(확인필요)	40
전북	20	이서면 '이서동원'	62
		진안면 '진안신농원'	31
		진안면 '진안신농원'	70
		진안면 '진안신농원'	60
		진안면 '진안신농원'	15
		진안면 '진안신농원'	40
		진안면 '진안신농원'	25
		진안면 '진안신농원'	102
		진안면 '진안신농원'	65
		진안면 '진안신농원'	50
		진안면 '진안신농원'	99
		진안면 '진안신농원'	29
		진안면 '진안신농원'	200
		진안면 '진안신농원'	20
진안면 '진안신농원'	34		
전남	4	진안면 '진안신농원'	24
		진안면 '진안신농원'	32
		진안면 '진안신농원'	44
		진안면 '진안신농원'	94
경북	1	진안면 '진안신농원'	94
합계	96		2,296

자료 제공: 이북5도청 산하 시도사무소, 해당 지역 '피난민연합회', 해당 정착촌 대표

## 속초, 이산가족의 고향

### ◆속초 이산가족의 다양성

#### 1. 월남 이산가족 공동체 형성 요인



## 속초, 이산가족의 고향

### ◆속초 이산가족의 다양성

#### 1. 월남 이산가족 공동체 형성 요인

##### 1) 구조적 요인: 군정과 월남민의 만남

- 1951년 8월 유엔군 점령지, 계엄령 선포 하에서 **민간인의 38선 월선에 검열과 감시가 따름**→자유출입의 곤란
- 속초 지역의 군사, 전략적 거점화--미8군 제10군단을 비롯한 국군 1군단, HID 동해 사령부, 해병대, 커크랜드(Kirkland) 특수임무부대나 아벤리(Avanlee)부대, 스톰(Storm)부대, 도치라이트(Dochilight)부대 등 위치. 1950년대 중, 후반까지 적게는 수만명의 군부대가 속초를 거점으로 주둔
- 전투는 육로 뿐만 아니라 해로를 통해 이뤄짐.
- 군노무자**의 필요--군인들의 식생활로부터 최전선의 총알받이(사상자 수습, 군수물자 보급), 첩보부대원들의 북한 투입을 위한 길잡이, 미군군수물자 하역 및 운송
- '상호운수주식회사'--미군 용역하청회사: 노무자 500~600여명의 노무자 고용; **70~80% 월남민**



## 1950년대 속초 주둔 미군 첩보부대의 군노무자들



첩보부대의 **군번 없는 군인들**(무명용사). 이들은 육지와 해상의 전선과 생사를 넘나들었고, 1950년대 그들의 대다수는 월남 실향민으로 구성됨. P. Fancher 증언과 사진 제공(1999.9.19)



첩보부대에서 군인들에게 밥과 빨래를 해주는 여성은 **마마상(ママさん)**이라 불림. 한 부대에는 적게는 2~3명, 많게는 20여명 있었다. P. Fancher 증언과 사진 제공(1999.9.19)

## 속초, 이산가족의 고향

### ◆속초 이산가족의 다양성

#### 1. 월남 이산가족 공동체 형성 요인

##### 1) 구조적 요인: 군정과 월남민의 만남

- 1군단의 '군후생사업' 을 위한 민간인 노무자, 특히 월남민의 필요

- 월남민이 필요했던 이유

첫째, 군부대의 부식으로 쓸 어류를 잡아주는 일, 한국전쟁 전 속초 어업종사자(20%미만), 농업종사자(68%)

당시 속초5구(현 청호동) 거주민의 과반수 어업 종사→군대의 입장에서 월남민이 군후생사업에 유용

둘째, 함남 원산양 여도 등의 도서나 함북의 성진양 양도 등에 주둔해 있던 국군이나 유격대, 첩보부대 등에 군수물자를 보급하는 일,

셋째, HID나 미군부대, 육군 소속 첩보부대 활동을 지원하는 일, 즉 첩보원들이 북한지역에 침투하거나 작전을 수행한 후 돌아올 때 배로 실어주는 일 등



### ←1955년대 속초읍 약도

- 1955년 당시 속초 읍은 다음과 같은 행정구역으로 편제.

“속초읍 : 속초리 1(현 영광동), 2(현 동명동), 3(현 중앙동), 4(현 금호동), 5구(현재 청호동), 도리원리, 이목리, 노리, 척산리, 청대리, 논산리, 온정리, 부월리, 외옹치리, 대포리, 내물치리, 하도문리, 중도문리 1, 2구, 상도문리 1, 2구, 장항리 등 모두 16개리 22구로 구성되었다(속초읍, 1955: 13).”

- 강원도 양양군 속초읍. 1955년 『邑勢一覽』(속초故 박영식 소장 자료)

## 속초, 이산가족의 고향

### 1. 월남 이산가족 공동체 형성 요인

#### 2) 사회관계적 요인: 연쇄 이동(chain migration)

- 역내·외 초기 이주 형태 중 하나가 '연쇄 이동' 방식. 이주 비용의 효율성 이주 및 정착에 필요한 정보, 일자리 확보의 유리함.

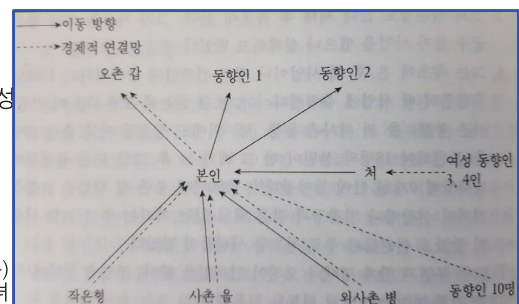
- 그 대표적인 사례가 청호동 '아바이마을'의 작은 마을들

; '신포마을'—함남 북청군 신포읍과 신포 앞 마양도 출신 중심

; '영흥마을'—함남 영흥군 출신 중심

; '자고치마을'—함남 북청군 속후면(속후면 출신 중 유명인사로 이준 열사가 있음) 창성리 출신 중심; 이 지역 전래의 대표적인 민속놀이 '돈돌놀이'(한식 다음날 부녀자들의 민속놀이, 현재 이북 5도 중요문화재 지정)

; 이원마을, 신창마을, 앵고치마을, 흥원마을, 단천마을, 정평마을 등



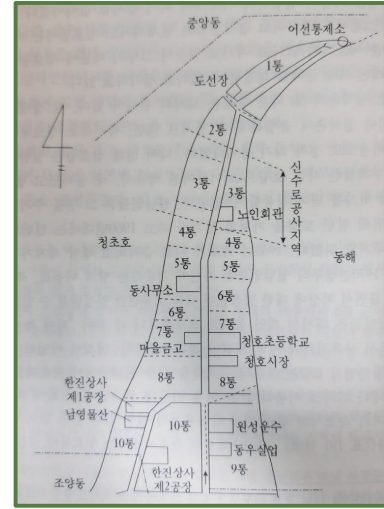
- 1955년 전까지 속초 유입 월남인의 상당수는 군후생사업, 군노무자, 군부대와 관련된 일을 했고, 남성들의 상당수는 어업에 종사하게 됨. 특히 군후생사업에 종사하는 것은 계엄지역으로 선포된 38선 월선이나 속초에서 정착할 수 있는 일종의 면허장과 같은 것.
- 속초 청호동 1세대 월남민의 대략 2/3가 연쇄 이동으로 정착; 1960년 전후부터는 개인적 이주가 늘어남.
- 경제적 여력이 생기면서 속초에는 북한 고향 배경의 각종 시민회, 군민회, 도민회 등이 친목적 성격/이직집단적 성격으로 결성됨.





1950년대 중후반(추경) 속초 5구(1966년 청호동 개칭)의 모습.

\*출처: <속초 아바이마을 홈페이지>



1997년까지의 속초 청호동의 모습. 김귀옥, 1999. 『월남민의 생활경험과 정체성』(박사학위논문: 단행권화). 서울대 출판부

## 속초, 이산가족의 고향

### 1. 월남 이산가족 공동체 형성 요인

#### 3) 개인적 이주요인

군정시기~1950년대

- ㉠ 속초는 고향에 가까워 빨리 고향으로 돌아가기 위해 이동하였다.
- ㉡ 군후생사업 차 38선 이북으로 들어온 것이 계기가 되어 속초 정착촌에 이동하였다.
- ㉢ 속초에 주둔한 군 계통에서 일하는 동향인과 함께 일하게 되어 이동하였다.
- ㉣ 속초에 이미 정착한 월남인 연결망과 같이 살기 위해 이동하였다.
- ㉤ 속초 청호동에 오면 적은 비용으로 정착하기가 용이하기 때문에 이동하였다.
- ㉥ 속초가 어항으로 발전하여 일자리가 많기 때문에 이동하였다.

1963년, 시 승격 전후로 1970년대까지 자유이동 급증

- 군정시기에는 개인적으로 귀향의 열망이나 생계적 이유가 있더라도 속초 유입의 특별한 조건(군후생사업이나 그 가족, 지인)이 없다면 자유이동이 어려웠음.
- 민정이양 이후 차츰 이동이 용이해졌고, 시 승격 후, 1960~70년대 어업이 활성화되자, 노동력 수요가 급증하면서 자유이동이 확대되었음.



유전협정문(1953. 7.27조인) 제3조 59항(a)에 의거하여 귀향을 원하는 실향사민은 1954년 3월 2일 남북의 고향으로 돌아갈 수 있음에 따라 2월 26일경 속초에 귀향희망자 44명이 모였다고 보도됨. 그러나 당시 귀향을 희망했던 사람들은 반공단체(?)에 구타를 당한 채 귀향되지 않았다고 증언했다.

속초 동명항 앞의 《수복기념탑》. 북녘을 가리키며 귀향하는 모자의 모습에는 망향의 그리움이 묻어 있다.

## 속초, 이산가족의 고향

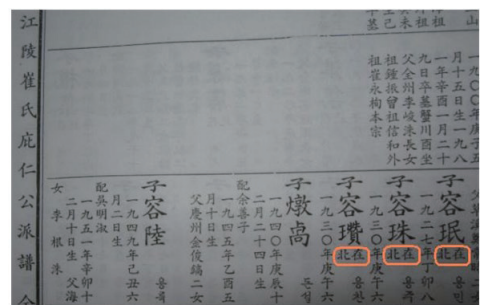
### ◆속초 이산가족의 다양성

#### 2. 월북(재북) 이산가족

- 38이북 양양, 속초의 원주민의 관점—'월북' 용어 사용의 모순
  - 대체로 월북 이산가족의 경우 월북자는 **사망** 또는 **실종**으로 처리하는 경향.
  - 재북(在北)--38선 이북의 속초사람이 공부나 직장으로 원산이나 평양 등을 간 것을 월북이라 말할 수 없다는 원주민들의 증언.

#### • 속초 월북인 규모—정확한 조사 결과 부재

- 1949년 속초 인구 2,321호 1만1,406명(남 5,683명, 여 5,723명)
- 1954년 속초 원주민 1,922호 9,337명(남 4,293명, 여 5,044명)
- 감소된 인구는 18.2%(남성 24.5%, 여 11.9%)→사망자나 월남자, 기타 이주자가 있더라도 감소된 인구를 월북으로 간주하면 대략 5명 중 1명 정도로 얘기할 수 있음. 원주민의 증언과 근접...”집집마다 최소 한 명의 재북자는 있다.”
- 월북 이산가족의 문제는 거의 침묵되었고 수복지구 점령 초기에 수많은 국가폭력 사건 발생
- 2000년 남북공동선언 이래 과제
- 그 외 속초에는 미송한 남북어민과 남북 이산가족, 미귀환 북파공작원과 이산가족 문제들이 냉전의 수면 아래에서 잠복, 침묵
- 간첩(가족단) 조작사건 등의 사건들도 존재



어느 월북자 집안 족보



## 새로운 문화의 형성

### ◆문화변동의 유형

- **문화동화**—이주민의 문화가 원주민의 문화에 흡수되어 소멸되는 현상
- **문화전파**—한 지역의 문화가 다양한 이동 과정에서 다른 지역으로 퍼져나가는 현상
- **문화접변**—두 문화 간의 상호작용으로 새로운 양식의 문화로 변화되는 현상

1>문화동화적 현상—주거 문화는 대체로 전쟁 상황이나 속초/양양지역의 문화 형태

2>문화전파/접변적 현상—북한의 유형, 무형의 문화가 전파되면서 속초/이남의 문화와 만나 상호 변화 중

예) 식문화의 경우 함경도식 식문화의 전파가 이루어지되, 속초 현지화되고 있는 과정

; 북청 명태(북어)→속초가 1970년대 명태잡이의 메카, 속초를 중심으로 명태 덕장(인제 등지)의 형성과 황태/북어의 전국적 판매가 이루어짐. 명태순대, 명란을 포함한 명태식해류가 전국적으로 전파

; 그러나 1980년대 이후 명태 어획고가 급감되면서, 한 때 속초 오징어가 대세를 이루며, 명태순대는 '오징어순대'로 변화되었고, 차츰 수입산 명태 음식으로 변화

; 함흥냉면—속초식 함흥냉면과 북한의 함흥냉면→양쪽 모두 변화를 거치고 있음.

→문화는 대체로 현지화하는 경향. 북한지역 특히 함경도 문화가 속초 문화와 결합되면서 상호변화를 겪어옴. 또한 자본주의적 관광 문화의 확대와 수도권 문화의 대세화로 맛과 생활문화에도 영향을 미치게 됨.

## 새로운 문화의 형성



1970년대까지 속초의 겨울 풍경은 명태 덕장에 누렇게 주렁주렁 익어가는 황태. 명태(강태) 어민, 덕장 주인이나 덕장 일꾼들은 그 모습만으로도 배가 불렀을 터. 속초 원주민들도 덕장에서 일한 사람들도 많았다. 이후 고성 진부령, 인제 용대리 등으로 덕장이 옮겨갔다.



1980년대 이래로 속초 동해앞바다의 수온 변화 등으로 명태는 북방해안(대화태어장)으로 이동. 속초의 여름, 가을은 오징어 어획과 건어작업으로 변화. 속초의 어느 덕장에서 촬영.

## 새로운 문화의 형성

### ◆문화접변의 정상성

- 2000년대 함경도 1세대 '아바이'와 함경도 출신의 탈북 청년의 만남과 대화—서로의 언어에서 “변질” “비정상”을 주장
- 서울말만해도 1980년대 초반과 그 이후의 말에는 차이를 보이듯, 남한 전체의 언어도 차이
- 속초 청호동 월남 1세대들의 함경도식 말과 속초 원주민의 말에는 차이가 크지만, 월남 2세대 이후 사람들의 말은 1세대로부터 변화되어
- 변화의 원인—첫째, 속초의 말과의 융합. 둘째, 교육과 대중매체의 영향에 의해 변화
- 모든 살아있는 문화, 특히 생활문화는 문화 향유자의 주객관적 조건에 따라 변화하는 것이 일반적인 반면, 문화재 등과 같은 물질적 전통문화는 나름대로의 “원형(the original form, archetype)”적 요소를 갖기도 함. 그러나 ‘한복’의 경우에도 전통성과 현대성이 결합하면서 계속 진화하고 있음.
- 속초에서 만났던 1세대 월남인들 중 많은 사람들이 “고향”식대로 산다고 했으나, 고향식은 대체로 “기억”에 가깝고, 현지화하면서 변화되는 생활문화를 살아옴.

## 내일로 향하는 역사를 열기 위한 노력

### ◆속초의 과제와 해결의 노력

- 국제적 관점—한반도에는 국제 질서에 의해 강제로 부여된 패권적 질서가 21세기에도 고착
- 속초는 분단과 전쟁으로 많은 피해를 보았지만, 전쟁과 지역적 특성으로 인해 급성장한 도시
- 미래 번영과 발전의 가능성→교훈—1970년대 관광사업 유치를 위한 개발→난개발로 이어서 천혜 자연경관 훼손; 스위스 레만호반 주변 도시를
- 미래 속초는 “**지속가능한 지구/한반도/속초의 발전**”(SDGs)을 특성화
- 분단과 전쟁은 한반도 모든 구성원들을 피해자로 만들.
- ✓월남민은 공동체를 이루어 새로운 고향을 만들. 북녘의 월남이산가족에 대한 그리움과 한, 회한의 고통, 생사를 넘나들면서 트라우마적 고통에 대한 공감과 치유의 노력
- ✓월남민 1세대의 경우에는 친구 관계에서 원주민과의 교류가 원만치 않은 편. 2세대 이래로 지역민과의 화합상생의 다양한 노력 진행
- ✓속초지역 월북이산가족들에 대한 화해와 소통의 노력, 그들의 속초 사랑과 `



## 내일로 향하는 역사를 열기 위한 노력

### ◆국가적, 사회적 과제

- ✓ **한반도 평화체제 수립** → 휴전상태에서 속초를 포함한 수복지구의 국제법상 지위의 불안정성 잔재
- ✓ 남북당국의 이산가족 교류 문제 해결 노력
- ✓ 월북이산가족, 국가폭력 문제에 대한 이해와 해결 노력 → 지역의 통합과 화해, 한반도 평화를 위한 구체적 과제
- ✓ 속초를 포함 동북권의 분단으로 인한 피해와 해결 노력 → 역사 해석의 문제(항일투쟁, 3.1독립운동 등 관련자), 재산권 문제, 인권 문제, 군부대로 인한 재산권, 인권 등의 문제,
- ✓ **금강산 관광 재개 시 동북권의 평화변영 상생발전 구상과 계획**

## 참고 문헌

- 강원도 양양군 속초읍. 1955. 『邑勢一覽』. 속초읍사무소.
- 강원도 양양군. 1954. 『수복년감』. 양양군청.
- 김귀옥. 1999. 『월남민의 생활경험과 정체성: 밀로부터의 월남민 연구』. 서울: 서울대학교출판부.
- 김귀옥. 2001. 「속초 세 할머니가 겪은 6. 25 전쟁」. <민족21>, 9월호.
- 김귀옥. 2004. 『‘빨갱이’도 ‘반공전사’도 아닌: 이산가족을 보는 새로운 시각』. 서울: 역사비평사.
- 김귀옥. 2009. “한국전쟁과 이산가족: 지역에서의 이산가족의 기억과 고통”. 『동아시아의 전쟁과 사회』. 한울.
- 라종일. 1997. “북한통치의 반성 - 1950년 가을”. 국제평화전략연구원 편. 『한국전쟁과 한반도 통일문제』.
- 성윤환. 1994. “전후 북한수복정책에 관한 연구.” 연세대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 속초시 엮음. 2013. 『시정 50년사 상, 하』. 속초시.
- 엄경선. 2009. 『설악의 근현대 인물사』. 마음살림.
- 한모니까. 2017. 『한국전쟁과 수복지구』. 푸른역사.
- Ambassy of Pusan. 1952. Conditions in Area of Norea Korea Now Held by ROK(미국무부에 보내는 비공개 문서)
- Osborne, James. 1952. “Field Report on Yangyang Gun, North Korea.” Liaison Officer, USIS: 196-222.

경청해 주셔서 감사합니다.

바다, 산, 호수, 온천을 두루 가  
 진 속초 자연은 한반도의 영혼  
 만이 아니라 세계인들이  
 고재충전시켜 줄 수 있는  
 의 소중한 공간입니다.

후대에도 함께 나눌 수 있도록  
 함께 속초를 지키고 가꾸어 가면  
 좋겠습니다.

다시금 감사드립니다.















1부

속초와 실향민 문제의 해결방향

**국제규범에서 가족 재결합권  
(Family (Re)Union right)  
논의의 동향과 한국전쟁  
이산가족에의 함의**

**김학재**

통일평화연구원 조교수





## | 발표 2 |

## 국제규범에서 가족 재결합권(Family (Re)Union right) 논의의 동향과 한국전쟁 이산가족에의 함의

김학재 (통일평화연구원)

1. 한국전쟁 이산가족의 보편성과 특수성
2. 국제법에서 전쟁 후 주민들의 이동과 권리 문제
3. 2차대전 이후 전쟁 난민 문제와 냉전
4. 가족권, 가족 결합&재결합권의 국제 규범 흐름과 연계  
나가며

### ■ 한국전쟁 이산가족의 보편성과 특수성 : Migration, Displacement

현재 한국의 이산가족 수 12~13만명, 그중 생존하신 4만9천여분(2020년 12월 현재) 2007년까지는 3,600여분이 이산가족 상봉에 참여하셨으나 그 이후 급감(현대경제연구원, 2014: 2)하는 추세임.<sup>1)</sup> <https://reunion.unikorea.go.kr>

해방이후 한반도에선 수백만 명의 한국인들이 생계를 위해 혹은 강제로 해외로 이주했다가 귀향하고, 한국전쟁으로 인해 고향을 떠나 피난하고, 분단으로 인해 귀향길이 막히고, 남북간에 일반적인 인구 이동이 단절되는 일이 발생했음.

한국 사회가 겪은 민족사적 고통에 대해 어떤 세계적 맥락과 흐름들과 공감대가 만들어질 수 있을지. 고향을 떠나 다른 곳에 정착해 살아야 하는 경험. 전쟁과 무력 갈등으로 인해 고향을 떠날 수 밖에 없고, 가족들과 헤어질 수밖에 없는 경험. 그에 대한 국제사회의 노력들은 무엇이 있을지.

2020년 국제이주 보고서에 따르면 세계적으로 고국을 떠나 다른 국가로 이주하는 사람의 수가 2020년 현재 2억 7천200만(세계 인구의 3.5%), 그중 아이들이 13.9%. 시기적으로 추세를 비교해보면 1970년(8천 4백만) 이후 2020년대(2억 7천만)까지 계속 증가중임.

1) 남북 이산가족 교류현황(<https://reunion.unikorea.go.kr>)



이렇게 이주하는 사람들 중에 일반적인 이주가 아니라 전쟁이나 무력 갈등으로 인한 난민의 수가 2천5백만, 전쟁 피난민(Internal Displaced Person)이 4천130만, 국가 없이 사는 사람의 수가 390만. (World Migration report 2020: 10, 21)

전쟁이나 갈등으로 인한 난민들의 경우만 유엔난민고등판무관의 자료로 더 자세히 살펴보면, 2018년 현재 세계에는 UNHCR이 관여하고 있는 난민의 수가 7천480만명.

그중 절반이상(55%)이 IDP(internally dispersed person)로 분류되는데, 이는 전쟁이나 무력 갈등으로 인해 살던 곳에서 벗어나 살게 되었으나 그 국가의 국경은 넘지 않은 상태인 사람들임. 그 수는 4천140만에 이르고 출신국으로 보면 주로 콜롬비아(780만), 시리아(620만), 콩고(450만).

그 다음으로 많은 경우가 전쟁이나 갈등으로 인해 국경을 넘어 피난간 난민(refugee)들로 그 수는 2천40만(27%)이며, 출신국으로 보면 주로 시리아(670만), 아프가니스탄(270만), 남수단(230만) 등 세계적으로 잘 알려진 최근의 비극적 내전의 결과로 생겨난 경우가 대부분임.

또한 IDP나 난민이 아니지만, 국가 없이, 국적 없이 사는 사람들stateless의 수는 390만(5%), 망명을 신청한 사람들(asylum seeker)이 5%.

갈등을 피해 이주했다가 다시 고향으로 돌아간 사람들(귀환자 returnees)의 수는 290만(시리아, 남수단, 소말리아, 이라크, 필리핀, CAR)명 수준임 (UNHCR global report 2018 : 5)

이렇게 보면, 한편으론 세계화된 세상에서 다양한 이유로 이주하는 일이 점점 더 흔하고 일반적인 일이 되었으며, 그에 따라 이주에 대한 국민들의 태도, 이주 경험이 있는 사람들의 통합 문제가 대부분의 선진국에서 매우 중요한 정치적 쟁점이 되었으며,

다른 한편으론, 일부 몇몇 국가들이 극단적 수준의 갈등을 겪고 있으며, 그러한 극단적 갈등으로 인해 자국과 고향을 떠나 돌아가지 못하는 사람들의 수가 6천600만에 이르는 상황임.

즉, 세계적으로 국제 이주migration에 대한 관심이 매우 크고, 내전과 갈등으로 인한 난민의 고통에 대해서도 국제사회의 관심이 지속되고 있음. 이처럼 한국전쟁 이산가족과 실향민들의 고통은 적어도 두 차원에서 여전히 세계적 관심들과 연결될 수 있음.

## ■ 국제법에서 1차대전 이후 주민들의 이동과 권리 보호 문제

현재 국제사회에서는 IDP(internally displaced person)와 난민이 구분되고 있으나, 2차대전 이후에 전쟁으로 인해 고향에서 떠나게 된 사람들을 일반적으로 “Displaced person(DP)”이라고 칭하며 국제적 보호의 대상이 되었음. 이는 2차대전 전후 전쟁에 관한 전후 처리와 국제법의 흐름, 국제 정치의 변화, 냉전의 전개와 연결되었음.

한 학자는 나폴레옹 전쟁 이후 유럽 국제질서를 형성한 비엔나(1814) 시스템과 1차대전 이후 전후 질서를 형성한 파리(1919) 시스템의 차이를 통해 전쟁 난민들의 문제가 어떻게 전후 평화협상에서 중요한 주제가 되었고, 어떤 결과를 낳았는지를 설명했음.

이에 따르면 비엔나 체제와 파리 체제의 핵심적 차이는, 비엔나 시스템에서는 영토, 주권, 왕국의 정당성 문제가 중심적 의제가 되었지만, 파리에서는 민족적 동질성 문제나 인구population 문제가 핵심이 되었다는 것임(Eric D. Weitz, 2008 : 1314).

이러한 변화는 과거에는 절대주의 왕정들끼리 국가중심적 합의와 교환을 하다가 ‘민족국가nation-state’ 형성으로 인해, 민족의 자기 결정권과 주권, 민족적 정체성, 시민권, 주민들의 집단적 권리의 문제가 전후 처리에 중요 의제가 된 것임.

이런 시대 변화를 반영하는 당시 파리 시스템의 핵심 특징은 1) 민족, 인종 개념과 주권 개념을 중심으로 주민/인구population 문제를 바라보았다는 것이고, 2) 문명화 사명 civilizing mission 프로그램이 발전하기 시작했다는 것이다.(Eric D. Weitz, 2008 : )

먼저 전후처리에서 민족국가 원칙이 중요해짐에 따라, 전후 평화협상을 통해 보호 받을 권리를 가진 사람들이 ‘어떤 민족/국민/인종인가?’를 따지게 되었는데, 이에 따라 전쟁중에 발생한 이동으로 특정 국가 영토안에 남은 사람들에게 대해 전후 세 가지 방식의 대응이 이루어졌음. 1)보호 2) 추방 3) 문명화.

첫 번째로 같은 민족/국민/인종일 경우 국제법과 국가간 상호 합의에 따라 보호받게 되었지만, 그렇지 않은 경우 ‘추방’ 혹은 ‘문명화’가 대안이 되었던 것임.

이런 과정을 거치며 민족/인종 집단의 보호, 인종적 소수와 다수, 인구와 주민들의 교환이라는 개념이 등장했고, 소수집단의 권리(minority right) 개념이 등장했다



이러한 국제법적 주제와 개념들은 유럽에서 전쟁을 치른 후에 협상하는 구체적인 역사적인 정치과정에서 등장한 개념들이며,

특히 아르메니아 인들과 유대인들이 새로 출현하는 시스템의 핵심이 되었는데, 이들은 권리를 보호받거나 강제추방되거나 제노사이드를 겪게 되었다. 2차대전 이후 유럽 전지역에 있던 1,300만의 독일인들이 동유럽 등지에서 강제로 추방된 경우도 있었다. 이 현상들이 모두 전후처리에서 ‘민족국가’ 형성과 ‘민족적 동일성’ 원칙이 적용되었기 때문.

결국 1919년 1차대전 이후 한편으로는 어떤 민족이 자기결정권을 갖게 될 것인가라는 독립과 자기결정권, 주권의 확보의 흐름이 있었고, 1차대전 이후 유럽에서 ‘민족국가’ 체제의 확립으로 ‘민족적으로 동질적인 국가’가 주권을 갖게 되는 과정에서 전후처리와 평화협상을 통해 같은 민족-국민은 보호받았고, 역설적이게도 다른 민족이나 인종은 추방하거나 문명화civilize해야 한다는 차별적 대응방식이 등장했던 것임.

그렇다면 2차대전과 냉전 시기엔 전쟁 난민 문제가 어떻게 다루어 졌을까.

## ■ 2차대전 이후의 전쟁 난민 문제

한국전쟁 이산가족의 경험은 전쟁 난민에 대한 인도적 처우의 문제가 냉전과 맞물리게 되는 경험, 따라서 2차대전 이후 난민 문제의 부상 역사와 함께 볼 수 있음. 즉, 2차대전 이후 전쟁 난민 문제의 흐름을 보면, 전쟁난민 문제가 1939 - 1946년 사이에 어떻게 냉전화 되었는지를 이해할 수 있음.

2차대전 이후 전쟁이산의 문제는 1) 엄청난 규모의 displaced person의 문제, 그리고 2) displaced person,을 둘러싼 정치의 문제였음. 먼저, 2차대전 중이던 1943년 ILO 보고서에 따르면 유럽에서만 3천만명이 고향을 떠나 난민으로 살게 되었음.

독일로부터 망명해 미국에서 활동한 정치철학자 아렌트는 이 시대의 증언들을 남겼음. 아렌트는 1945년 이후 상황 관찰하며 국적없는 사람들stateless people, 전쟁 난민displaced person 문제가 얼마나 정치적으로 중요한 문제였는지 서술함. 그만큼 방대하고 압도적인 전후의 중요한 정치적, 인간적 현실이었던 것.

실제로 전후 독일에서만 약 8백만명(외국인 노동자, 강제 노역, 전쟁 포로, 강제수용소에서 해방된 사람들)이 전쟁난민에 해당되는 상황에 처해있었음.

이 시기에 미국은 전후 긴급사태를 준비하며 ‘displaced person’이라는 용어를 고안하였음. DP문제는 단지 전쟁이후 사람들을 돌보는 문제였을 뿐 아니라, 이후 유럽의 구제와 재건/회복 작업에서 핵심적인 부분이 되었음.

전쟁 난민문제를 해결하기 위해 오늘날 잘 알려진 주요 국제기구가 수립되었음. 즉 1943년 11월에 UNRRA (유엔 구제부흥기구)가 설립되고, 1946년에는 국제난민기구(International refugee organization, IRO(1946-52년))가 설립되었고, 1950년 12월에는 유엔난민고등판무관(the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)이 설립되었음.

UNRRA는 독일에 있던 800만명의 포로와 난민, 강제수용소 생존자들 중 6-700만명을 성공적으로 고향으로 송환시켰지만, 그 후에도 여전히 1-2백만명이 고향을 잃은 채 남게 되었음(Gerard Daniel Chohen, 2012: 104)

이들을 돌보기 위해 유엔이 IRO(국제난민기구)를 수립했고, IRO는 마지막으로 남은 백만명(last million) 문제를 집중하여 다루었음. 약 1946년부터 이들 중에 다양한 정치, 경제, 심리적 요인으로 고향으로 돌아가기를 거부하는 사람들의 문제가 부각되기 시작했음.

전후 난민의 송환문제는 전쟁 이후에 당연히 보호해야할 전쟁의 피해자로부터, ‘민족국가’ 원칙에 따라 고국으로 송환되어야 할 사람으로 다루어지다가, 유엔과 국제무대에서 점차 냉전적 갈등의 대상이 되었음.

왜냐하면 공산측 정부들은 서유럽에 남아있던 난민이나 포로들중에 유대인이 아닌 동유럽인들을 모두 즉각 송환할 것을 요구했지만, 민주 정부들은 강제 송환에 반대하는 민주적 이상을 강조했기 때문임. 하지만 서방연합국들은 동유럽 출신 주민들을 송환하되 강제수용소에서 독일에 협력한 사람들은 제외하는 것에 동의했고, 수용소에서 대규모 심사(screening)가 이루어졌음.

이 과정에서 1940년대 후반이 되면, DP의 국제적, 법적 지위에 중요한 영향을 주는 것은 이제 반나치가 아니라 반공주의가 되었음. 즉, ‘정치적 망명’에 대한 거버넌스의 결과로 반체제인사dissident가 가장 바람직한 망명 신청자의 유형이 되었음(Gerard Daniel Chohen, 2012: 230)

즉 유럽의 2차대전 이후 DP들 문제는 전후의 모든 전쟁난민이나 인간적 고통 경험을 포괄적으로 담

고 있다기 보다는, 냉전, 국제적 정의와 전후 정치적 청산과정, 국내외 인권 운동의 전개, 유엔 인도주의의 부상, 국제 이주 레짐과 거버넌스의 등장, 이스라엘의 수립이라는 여러 국제적 맥락들 속에서 국제적 쟁점이 된 것임.

사실 서구 연합국이 보호했던 DP들은 전후 유럽의 수많은 DP들의 극히 일부 (10%정도) 였음. 예컨대 동유럽에서 추방된 9백-1200만의 독일인들, 유고지역에 있던 25만명의 이탈리아 인들, 폴란드에서 이주된 52만명의 우크라이나, 벨라루스, 리투아니아 인들, 소련지역에서 이주한 150만명의 폴란드계 사람들, 인도와 파키스탄, 홍콩, 대만, 한국 지역의 1백만명의 난민들이 있었음. 하지만 당시 DP라는 용어는 주로 히틀러나 스탈린의 피해자들에게만 적용되었음. 즉, 탈나치-냉전이라는 국제 정치적 흐름과 DP문제가 연결되었던 것.

전쟁 난민 문제는 그런 정치적 흐름 외에도 중요한 역사적 영향을 미쳤는데, 한가지만 지적하자면 사실 UNRRA가 시작되었기 때문에 나중에 마셜플랜이 뒤따랐던 것임.

하지만 1980년대까지만 해도 UNRRA나 IRO 공식기록 출판이 전부였고 유럽에서도 이에 대한 연구가 본격화되지 않았으며, 탈냉전 이후에야 유럽에 망명을 원하는 난민들이 생겨나며 전후 정치난민들에 대한 역사적 관심이 생겨나기 시작했고, 다양한 후속 연구들이 등장했음.

국제인도법에서는 이 문제가 난민의 마그나카르타로 불리는 1951년 제네바 협약으로 일단락 됨. 유럽이 아닌 다른 국제사회의 난민 문제는 1959-60년대부터 조금씩 부각되기 시작해 소위 '제 3세계'의 강제 이주문제에 대한 관심이 형성되었음.

유럽에서 2차대전 이후 DP문제를 바라보면, 전후 처리 과정에서 1차대전 이후처럼 민족적 동질성이나 인도주의적 노력이 주를 이루다가 냉전이 시작되며, 송환문제에 정치적/이념적 동질성 기준으로 양 진영의 갈등이 반영되기 시작했다는 것을 알 수 있음. 같은 민족으로서 고향을 잃은 사람들로써의 고통보다는 이념과 체제 대립이 강조됨.



## ■ 가족권, 가족 결합&재결합권의 국제 규범 흐름

국제인도법에서는 냉전을 거쳐 탈냉전 이후에도 여전히 다양한 이유로 고향을 떠나게 되고, 가족과 헤어지게 된 사람들에 대한 보호와 권리, 국제기구의 역할과 국가의 의무를 다루고 있음.

남북분단과 이산가족의 문제는 오래된 냉전과 한국전쟁, 분단의 역사적 산물이기도 하지만, 여전히 국제 사회에서 보편적으로 인정되는 전쟁이나 갈등으로 인한 이산가족(dispersed families)의 (재)결합권(family unity, family reunification)의 문제로 접근할 수 있음.(Kate Jastram and Kathleen Newland, 2003).

1949년 네 번째 제네바 협약(전시 민간인 보호를 위한 협약)에서 ‘전쟁으로 인한 이산가족’ 문제에 대한 상당한 관심을 기울였고(25조)<sup>2)</sup>

1951년 제네바 협약(난민의 권리와 보호)으로 전쟁 난민에 대한 포괄적 권리와 보호 문제가 다루어 졌음

1977년 제네바협약 추가의정서Additional protocol<sup>3)</sup> 에서 국가들은 가족들의 재결합을 모든 가능한 방식으로 촉진할 의무를 받아들였음. 추가 의정서에 74조에 따르면,

### 제 74 조 이산가족의 재결합

체약당사국 및 충돌당사국은 무력충돌의 결과로 이산된 가족들의 재결합을 모든 가능한 방법으로 용이하게 하며, 특히 제협약 및 본 의정서의 제규정에 의하여 그리고 각기 자국의 안전보장규칙에 따라 이러한 임무에 종사하는 인도적 단체들의 사업을 장려한다.

이후에도 유럽의 평화프로세스의 산물이었던 1975년 헬싱키 협약에도 ‘가족 재결합’ 문제가 등장했고, 1989년 CSCE 회담에서는 가족 재결합을 실행하기로 결정했음..

2) 26조 이산가족 연락, 만남에 대한 요구가 실현되도록 촉진, 25조 가족들에게 소식을 전할 수 있어야 한다. 일반 우편이 어려우면 140조에 언급된 중립국 중앙기구를 통해, 특히 적십자와 협력하여 어떻게 이 의무를 충족할지 노력해야한다 (<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl-search.nsf/home.xsp>)

3) Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. 1981년 대한민국 국회 비준 동의, 82년 7월 15일 발효(조약 제 778호)

최근에는 난민이나 이주노동자 관련 협약에서도 가족보호 조항, 가족 결합, 재결합권이 포함된 경우가 있고,

국제 인권법에서 가족재결합권의 핵심 내용은 아동권 협약 10(1)조에 규정되어 있음..

현재 국제적십자(ICRC)가 제네바 협약의 이산가족 권리와 관련하여 지속하고 있는 업무들은 다음과 같으며,

- ICRC message : 편지
- 전화 연결
- Video call : 편지 전달이 어려울 경우 영상 서신
- 상호 연락이 가능하도록 'familylink' website 운영
- 행방불명 되지 않도록 개인들의 정보를 등록하고 추적
- 헤어진 가족을 찾는 추적 요청 이행 The Central Tracing Agency
- 가족들의 재결합, 송환 업무
- 응답이 없거나 죽은 사람들의 정보를 취합하고 관리하고 전달하는 업무<sup>4)</sup>

국제적십자의 중앙추적기구(Central Tracing Agency)는 1870년 6월 18일 프랑스-프러시아 전쟁이 발발한지 3일만에 설립되어 당시 전쟁포로들의 정보와 구제를 위한 기구로 활동했음. 2020년 창립 150주년을 맞이한 이 기구는 처음엔 주로 포로들에 관한 정보를 수집하고 보호하는데 주력하다가 1960년부터 명칭이 변경되어 다양한 국제 분쟁에서 활동했고 ICRC의 상설 부서가 되었음. 이 기구의 활동기록을 보존한 1차대전 아카이브는 세계 기록유산에 등재됨.

최근에 이 기구는 기술의 발전으로 데이터 보호, 국제사회의 적십자사들과 협력하는 온라인 추적 서비스(Restoring family link) 등을 하게 되었음. 2019년 현재 세계 각지에서 14만명의 가족들의 메시지를 소통할 수 있게 서비스 하고 있음.<sup>5)</sup>

각 지역의 국제 적십자 지부들은 지역의 이산가족, 전쟁 난민 문제에 관여하고 있으며,

● British Red Cross (2017), "Voices of Strength and Pain: Impacts of separation, loss

4) Restoring links dispersed family <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/publications/icrc-002-4037.pdf>

5) ICRC (2010), "ICRC Central Tracing Agency: half a century of restoring family links, an interview", <https://blogs.icrc.org/cross-files/research-guide-agency/>

and trauma on health and well-being of reuniting refugee families”,

- Swiss Red Cross (2018), “The Swiss Red Cross aims to engage further in the protection of family unity in the future”,

유럽정부는 과거의 무력 분쟁이나 주변지역의 내전과 갈등으로 인한 전쟁 난민의 이주문제, 이주로 인한 이산가족 발생 문제에 공동으로 대응하기 위해 공동의 이주정책의 틀에서 이산가족, 이산가족의 재결합 문제에 관심을 기울이고 있음.<sup>6)</sup>

## ■ 나가며

- 코로나, 비핵-평화프로세스의 교착상태로 인해 이산가족 상봉도 이루어지지 못하는 안타까움
- 한국전쟁 이산가족, 실향민들의 고통은 오래 지났음에도 불구하고, 여전히 고향으로 돌아갈 수 없는 상태가 70여년 이상 지속된다는 매우 특수한 사례
- 오늘날 국제사회에서 이주와 극단적 갈등으로 인한 이주, 이산가족 발생의 문제는 국제 인도법과 기구들의 보호하고 돌보려 하는 중요한 관심 대상이 되고 있음
- 첨예한 냉전적 갈등에 막혀 있는 이산가족 상봉 문제는 한국 사회가, 남북이, 주변 국가들이 이 문제를 수십년간 여전히 해결하지 못하고 있다는 슬픈 현실을 대면케
- 냉전과 극단적 갈등으로 인한 세계적 비극들에 우리는 얼마나 관심을, 이주와 가족들이 겪는 문제들과 정치적 갈등에 얼마나 현명하고 성숙하게 대응하고 있는지에 대한 리트머스 테스트.
- 냉전도 풀지 못했고, 그와 맞물려 타자에 대한 열린 태도도 확산되지 못한 악순환적 상황 자체를 잘 보여줌.
- 어느 체제가 더 열린 체제인가에 대한 경쟁구도도 아니고, 현실의 비극들을 얼마나 진실되게 대면하려는 사람들이 있는가
- 국가간 대립과 사람들 사이의 차이를 동시에 풀어나가는 화해의 길
- 우리 사회와 국가관계가 누구를 배제하고 있는가.(우선순위로, 대립구도로 접근하기 보다, 윗 세대의 과거의 갈등에 대한 화해와 새로운 세대갈등도 풀어야, 분업해서 풀어야)

6) P. J. van Krieken, ‘Family Reunification’, in The Migration Acquis Handbook : The Foundation for a Common European Migration Policy (ed. P. J. van Krieken, T. M. C. Asser Press, The Hague, 2001) Council of Europe (2017), Realising the right to family reunification of refugees in Europe.



- 한국전쟁 이산가족 문제에 대한 국가의 의무, 이주에 관한 동아시아 공동의 거버넌스, 전쟁 난민에 대한 인도적 활동, 발전된 기술과 국제적 위상, 기대와 책임.

## 참고문헌

김귀옥 (2021), “분단이 낳은 이산 문제의 이해와 해결 방안”, 원광대학교 시민교육사업단, 『학교 현장에서의 통일교육』, 양서원.

현대경제연구원(2014), “현안과 과제: 80세 이상 고령 이산가족을 위한 긴급 대책”, 14-09호 2014. 2. 20.

Alexander Betts, 2021, *The Wealth of Refugees: How Displaced People Can Build Economies*

Council of Europe, 2017. *Realising the right to family reunification of refugees in Europe*

David Nasaw, 2020, *The Last Million: Europe's Displaced Persons from World War to Cold War*

DPs: Europe's Displaced Persons, 1945-51

Eric D. Weitz, From the Vienna to the Paris System: International Politics and the Entangled Histories of Human Rights, Forced Deportations, and Civilizing Missions, *American Historical Review* Vol. 113, No. 5 (December 2008), pp. 1313-1343

Gerard Daniel Cohen, 2011, *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order* (Oxford Studies in International History)

Kate Jastram and Kathleen Newland, (2003). “Family unity and refugee protection”, in Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson (eds). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, pp. 555-603.

Michael G. Kesler, 2021, *The Remnant: On Burning Wings: To a Displaced Persons Camp and Beyond*

Ruth Balint (2015) ‘To reunite the dispersed family’: War, Displacement and Migration in the Tracing Files of the Australian Red Cross, *History Australia*, 12:2, 124-142, DOI: 10.1080/14490854.2015.11668573

*UNHCR global report 2018*

*World Migration Report\_2020*







1부

속초와 실향민 문제의 해결방향

토론

허응복

실향민 1세대, 함남도민회 고문













1부

속초와 실향민 문제의 해결방향

토론

최은영

통일평화연구원 선임연구원







# 가로를 지를 수 없는 경계와 경계 너머에 남은 이들

최은영

서울대 통일평화연구원  
선임연구원

분단

恨 去不去  
來不來

“갈래도 갈 수 없고 올래도 올 수 없어 한스럽다.”

1998년 미시령도로 확장으로 사라진 '함경북도 길주 명천 망향비'에 새겨진 비문 (출처: "실향민의 삶", p.1)

## 2021년의 실향과 이산

북한이탈주민 3만명 시대

남북하나재단 『2020 북한이탈주민 정착실태조사』

- 남한생활에 북만족하는 주된 이유 : 1위- '가족과 떨어져 살아야 해서' (25.8%)

그 중 3년 미만 한국 거주자는 37.5%

북한인권정보센터 『2020 북한이탈주민 경제사회 통합 실태』

- 북한으로 돌아가고 싶다는 생각을 해 본 경험. 14.8%

- 돌아가고 싶은 이유: 1위- 고향이 그리워서 (34.9%)

2위-가족이 그리워서 (33.7%)

3위- 남한적응이 어려워서 (25.6%)

## 반공과 그리움

- 생존과 반공이데올로기
- 고향에 대한 그리움과 남한 사회에서의 인정투쟁
- 냉전의 이분법을 너머.  
“반공전사도 빨갱이도 아닌”

“ 이산가족이 자유로워 지는 것은 가족 상봉에만 있는 것이 아니라 고통스러운 기억을 우리 사회가 제대로 이해하고 공감하며 공유하려 하는 노력으로부터 시작되는 것은 아닐까. 이것이 긴 세월 냉전이 범한 죽음과 고통에 애도하는 자세이며, 과거로부터 자유로워질 수 있는 출발이다.”

- 김귀옥, 2008, “이산가족의 섬. 한반도 한국전쟁과 이산가족의 경험고통”, 문화과학 55, 271-299











2부

속초와 지속가능한 남북 협력

## 강원도와 속초: 로컬평화의 행위주체

이동기

통일강원연구원장





## | 발표 3 |

## 강원도와 속초: 로컬평화의 행위주체

이동기 (통일강원연구원장)

## 1. 로컬평화론과 강원도

평화는 인권과 달라 사방팔방 삼십이방 육십사방, 백팔방에서 온다. 전쟁과 폭력의 요인과 원인이 ‘구조’가 아니어서 수만가지이듯이 평화 요인과 원인, 평화 형성 조건과 동력은 다양하다. 거창한 이념이나 순결한 마음이 없어도 또는 기괴한 구상이나 불편한 동기도 평화로(路)를 만든다. 행위자의 관점에서 평화를 살피면 행위 주체의 다원성이 중요하다. 이미 통일 논의에서도 ‘시민참여형’이 한국형 통일 모델이 되어야 한다는 주장이 설득력을 가졌다. 이제는 집합단수의 주체범주로 ‘시민’이 존재하는지도 의문이고, 통일의 당위도 계속 도전받는다.

‘통일평화’니 ‘시민참여형’이니 하는 논의에 간하지 말고 아울러 통일 당위론을 잠시 유보한 채 평화학으로 돌아가자. 최근 20년 글로벌 차원의 평화 구축 과정(의 실패)과 그것을 반영한 국제 평화연구에 주목하면 행위 주체의 다원성을 만난다. 한편으로 국제 분쟁의 조정과 해결에 나섰던 국제기구는 자유주의 제도 이식의 한계와 로컬의 저항에 부딪혀 평화 구축의 단선적 관점을 흔들었다. 다른 한편으로 유럽 탈냉전과 독일 재통일도 브뤼셀과 ‘베씨’에 맞선 로컬과 일상, 아래로부터의 기억과 경험의 중요성을 부각해 ‘통합’ 개념에 균열을 냈다. 평화 행위의 주체에 대해 더 따져야 하는 이유와 배경이 넘친다. 평화는 속초에서 온다!

국제 평화학의 탈자유주의의 관점은 로컬리티와 일상과 혼종성에 주목한다. 특히 로저 맥 긴티(Roger Mac Ginty)와 올리버 P. 리치먼드(Oliver P. Richmond)의 평화연구의 “로컬적 전환(Local Turn)”<sup>1)</sup> 내지 ‘로컬리티’ 관점의 평화연구는 한반도 평화연구에도 유익하다. 오랫동안 평화 형성의 주체를 주로 국민국가의 중앙 정부나 국가 지도자들, 또는 국제기구나 평화정치가들로만 보는 경향이 존재했다. 하지만 최근 여러 지역의 분쟁 후 평화적 재건의 사례들은 로컬의 일상에서 갈등이 어떻게 해결되는지의 문제가 평화 형성에서 결정적임을 보여주었다. 평화연구에서 로컬리티는 갈등을 해결하고 화해를 달성하는 중요한 행위 공간이자 행위주체성(agency)을 표현하는 것이다. 평화 형성 공간인 로컬의 일상과 행위주체성을 살핌으로써 분쟁과 갈등의 평화적 전환에 대한 ‘실제적’이고 ‘실용적’이고 ‘실천적’인 지식을 창출할 수 있다. 적대적 대결과 분단의 해결과 극복의 문제는 로컬의

1) Roger Mac Ginty and Oliver P. Richmond, “Local Turn in Peace Building: a Critical Agenda for Peace”, *Third World Quarterly*, Vol. 3-4, Nr. 5, 2013, pp. 763-783.



일상문화와 경험세계를 갈등과 적대의 현장으로 특정해 연구하면서 동시에 로컬 차원의 평화 행위주체들과 주체 행위들을 분석하고 전망하는 작업으로 확장되어야 한다. 통일 망상을 선전하는 양복 입은 권력자들의 쇼와는 무관하게 강원도와 속초의 평화 (부재) 공간과 주체 행위의 가능성에 주목할 필요가 있다. 평화의 주체는 속초다!

냉전과 분단의 접경지이자 적대적 갈등의 유산이 커켜이 쌓인 강원도는 2018년 평창올림픽을 오랫동안 준비하고 개최하면서 지역 정체성의 방향으로 '평화'를 발견했다. 최근 3년 동안 강원도는 평화 공간이자 화해 지대로 전환하고자 몸부림쳤고 로컬 평화의 행위주체가 되기 위해 용 썼다. '거창한 이념이나 순결한 마음, 기괴한 구상이나 불편한 동기'들이 넘친다. 그것들을 올리고 내리고 치우고 띄우고 자르고 엮는 작업이 학문과 정치에서 상당 기간 필요하다. 강원도 지역의 평화 요구와 갈망은 바로 국제 평화연구의 새 연구관점인 '로컬리티' 평화 연구와 직접 만난다. 로컬평화론의 발전도 기약할 수 있다.

로컬리티의 행위주체성을 비롯해 탈자유주의 평화론의 여러 관점과 논의들을 포괄적으로 살핀다. 이때 다양한 행위 주체들 사이의 갈등 조정 내지 평화 행위 주체성의 측면에서 보면 미국 평화학자 로즈메리 신코(Rosemary E. Shinko)가 주장한 '경합적 평화'(agonistic peace)와 로저 맥 긴티가 주창한 '일상평화'(everyday peace) 논의도 무시할 수는 없다. 특히 일상평화는 로컬리티 평화를 논의하는데도 매우 중요하다. 일상평화론은 갈등이 정치 영역에만 존재하는 것이 아니라 개인과 집단의 일상적 삶을 파괴하고 트라우마를 생산한다는데 초점을 맞춘다. 평화 형성의 근저로서 일상성이 실제 갈등과 분쟁 지역에서 어떻게 발휘되는지, 로컬의 일상과 혼종적 얽힘을 통해서 갈등과 적대가 어떻게 평화로 전환할 수 있는지 등의 많은 경험 연구들이 필요하다.

## 2. 동서독 간 도시결연 역사와 함의

### 1) 분단 시기 동서독 도시결연의 역사

1950년대부터 이미 서독 도시들은 프랑스의 도시들과 결연을 많이 맺었다. 하지만 1980년대 서독 도시들은 동독 도시들과 협력관계를 발전시켰다. 분단 시기 동서독 간 협력 관계의 제도화에서 놓칠 수 없는 것이 바로 동서독 간 도시결연이었다. 1980년대 후반 동서독의 협력관계는 다양한 차원에서 심화되었고 확대되었다. 동서독 간 도시결연은 중앙정부 중심의 분단 극복과 화해협력을 보조하며 동반했으며 통일 후에도 일부는 여전히 동독과 서독 주민 간 상호이해의 장으로 활용되었다. 남북 간 연합적 협력 과정에서도 독일과 마찬가지로 도시결연은 중요한 '아래부터의 연합적 협력'의 방식이 될 수 있을 것이다.

동서독 도시 간 교류와 협력의 제도화인 도시결연을 적극 발의하고 옹호한 이는 빌리 브란트 총리

였다. 브란트는 동서독 간 관계의 정상화를 통해 공생 결속을 지향했으며 그 과정을 통해 점차 식어 가는 민족 결속 감정을 끌어올리고자 했다. 브란트는 그 방식의 하나로 도시결연을 주장했으며 그것을 통해 동서독 주민들의 직접 접촉을 강화하려고 했다. 브란트 정부는 “작은 걸음 정책”의 구체적 예로 도시결연을 구상했고 그것을 “아래로부터의 긴장완화 정책”이라고 불렀다. 하지만 1980년대 중반까지 동독은 그것을 거부했다. 동독 지도부는 그것을 서독이 동독에 침투해 교란하려는 정책으로 의심했기 때문이다.

그 오랜 거부와 의심을 물린 것은 호네커의 개인적 관심이었다. 1986년 4월 25일 첫 동서독 간 도시 결연이 맺어졌다.<sup>2)</sup> 서독 가장 서쪽 주 잘란트의 가장 서쪽 도시인 잘뤼(Saarlouis)와 동독 가장 동쪽 도시인 아이젠훠틨텐슈타트(Eisenhüttenstadt)시는 도시 간 문화와 인적 교류에 합의했다. 그것은 두 도시 지방정치가들의 노력으로 이루어졌지만 서독 사민당의 주요 지도자이자 잘란트 주지사인 오스카 라폰텐의 발의와 관심 및 동독 사통당 총서기이자 국가평의회 의장 에리히 호네커의 전격 수용으로 발전된 것이었다. 1985년 11월 라폰텐은 동베를린을 방문해 호네커와 대담할 때 두 도시 간 협력을 제안했고, 잘란트 출신인 호네커는 그것을 수용함으로써 고향을 특별히 대우했다. 애초 호네커와 동독 슈타지는 잘뤼와 아이젠슈타트의 도시결연 협약을 예외적인 조치로 결정했다.

그런데 원래 라폰텐과 잘뤼의 정치가들과 시민들이 결연을 원한 동독 도시는 할버슈타트(Halberstadt)였다. 2차대전 당시 폭격임 심했던 할버슈타트의 주민들이 피난해 서독으로 집단 이주해 자리를 잡은 곳이 잘뤼였기에 두 도시에는 실제 친인척간 연결이 존재했기 때문이다. 동독 지도부는 두 도시 간 접촉이 긴밀해지면 혹시나 자신들이 통제하기 어려운 상황이 발생할 것을 우려해 할버슈타트가 아니라 그 곳에서 6백 킬로미터나 떨어진 아이젠슈타트를 결연 도시로 정했다. 1986년 6월 초 잘뤼의 시축제 “엠메스”에 52명의 동쪽 손님이 참석해 환영받았다. 그 후 1989년 베를린 장벽붕괴 때까지 대략 4백명이 넘는 아이젠슈타트 손님들이 잘뤼를 방문했다.

동독 지도부의 정치 고려나 주저에도 불구하고 그 후부터 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴할 때까지 58개의 동서독 간 도시결연이 이루어졌다.<sup>3)</sup> “시민교환”의 모토로 양측 정부는 모두 지지와 후원을 보냈다. 베를린 장벽 붕괴 후 순식간에 도시결연 사업은 600개로 증대했다. 그 후 1990년대 이루어진 동독과 서독 지역 간 도시와 마을간 결연은 그 수를 헤아리기 어려울 정도다.

서독 도시들에게 그것은 유럽과 비유럽 여러 국가나 지역 도시들 간 맺은 결연 사업의 연속이자 확장이었지만 독일 두 국가의 도시들 간 동반 협력이었기에 특별한 의미를 지닐 수밖에 없었다. 서독

2) 이하 동서독 간 도시결연에 대해서는 Costanza Calabretta, “Deutsch-deutsche Begegnungen. Die Städtepartnerschaften am Tag der Deutschen Einheit”, *Deutschland Archiv*, 31.8.2015, ([www.bpb.de/211058](http://www.bpb.de/211058)); Jens Hüttman, “Den Anderen wirklich sehen? Die innerdeutschen Städtepartnerschaften vor und nach 1989”, *Deutschland Archiv* 2 (2011)(<https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/54112/staedtepartnerschaften>)

3) Deutscher Städtetag (Hg.), *Die innerdeutschen Städtepartnerschaften* (Köln, 1992), p. 23. 1986년 3개, 1987년 17개, 1988년 27개, 1989년 15개였다. 물론, 아직도 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴 때까지 동서독 도시결연의 정확한 수에 대해서는 논란이 있다. 이를테면, 98개라는 주장도 있다. 다만 분명한 것은 서독 측에서 이미 동독 도시와의 협력관계를 제도화하고자 하는 관심이 매우 높았다는 사실이다. 당시 이미 약 800개의 서독 도시와 마을에서 동독과 결연을 맺고자 신청해 둔 상태였다.

도시의 주민들에게 동서독 도시 결연은 행정 관료적 복잡함과 까다로움을 넘는 “아래의 외교”였고 구체적이고 실질적인 인도적 지원의 실천 기회였다. 특히 서독의 지방 정치가들은 동서독 도시결연을 통해 도시의 위신과 명성을 높일 수 있을 것으로 보았다.

반면, 동독 정치가들에게 동서독 도시 결연은 동독 국가의 국제적 위신을 높여 서독과 서방 국가들이 동독을 국제법적으로 인정하도록 만드는데 도움이 되는 방편이라고 보았다. 도시 결연은 항상 대등한 지위를 전제하고 동등한 동반자로서의 역할을 기대하는 것이기 때문이다. 동독 정치가들은 그것을 통해 동독 주민들의 정치 지지와 안정을 기대하기도 했다. 동서독 양자의 이익과 관심이 조응했던 것이다.

베를린 장벽 붕괴 전 동서독간 도시결연의 의미를 지나치게 높일 수는 없다. 제한적인 교류에 그치는 경우가 많았기 때문이다. 하지만 일부 도시들은 실질적인 협력이나 의미 있는 교류를 발전시키기도 했다. 1987년 12월 14일 동독 도시 드레스덴과 서독의 함부르크 간 결연이 체결되었다. 양 도시는 다른 곳에서와 마찬가지로 주민 간 접촉의 강화를 내세웠지만 그것 외에 따로 오염된 엘베 강의 정화를 주요 공동 사업으로 가졌다. 그것은 도시 결연 활동의 가장 의미 있는 성과였다. 니더작센주에서 두 번째 큰 도시 브라운슈바이크와 동독 작센 지역 대표 도시 마그데부르크는 단지 80km를 사이에 두고 분리되었지만 사실 수백년 동안 긴밀히 연결된 발전사를 지녔고 인적으로도 매우 깊이 연루된 역사를 가졌다. 1987년 12월 두 도시는 분단을 뚫고 결연을 맺어 옛 인연을 복원했고 인적 교류를 활발히 진행했다.

당시 도시결연을 통해 동서독 사이를 오간 사람들과 해당 시의 주민들은 그 만남을 긍정적으로 기억하고 있다. 일부 동독 도시의 경우 도시결연을 통해 서독을 방문하는 동독인들을 당원으로 제한하며 실질적인 교류를 통제했다. 동독 지도부는 서독인들의 영향으로 동독 지역 사회가 교란될 것을 두려워했기 때문이다. 서독에서도 정반대의 우려가 있었지만 방문객의 다수는 일반 주민들이었다. 아이젠슈타트에서 잘뤼를 방문했던 동독 주민 폴은 “정치가들이 문제였지, 우리는 아무 문제가 없었어요. 정치 이야기는 거의 안했죠. 축구 얘기를 많이 했어요.”라고 기억했다. 1987년 동독 방문객 중 한명이 잘뤼에서 자취를 감추었지만 동독 지도부는 과잉 대응을 삼갔고 내버려 두었다. 요컨대, 동독 지도부의 우려와 통제 노력이 없지 않았지만 동서독 간 도시결연은 베를린 장벽 붕괴까지 계속 확대되며 주민 간 교류와 결속을 강화했다.

특히 통일 직후 서독 도시들은 도시결연을 활용해 동독 자매도시들에 다양한 지원을 아끼지 않았다. 1989년 베를린 장벽의 붕괴로 동독 체제의 종말이 다가오고 동서독 간 통일이 일정에 오르자 서독 항구도시 브레멘의 정치가들과 시민들은 동독의 로스토크를 방문해 구체적인 도움과 지원책을 상의했다. 브레멘시는 로스토크의 도시 재건을 적극 도왔다. 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 현금과 물자 공급, 인력지원 그리고 지식 이전이다. 브레멘 시의회는 1990년 로스토크 지원과 협력 기금을 5백만 독일마르크(약 34억 원)로 책정했다. 1991년에 다시 3백만 독일마르크의 지원금을 더 보냈다.



현금 지원 외에도 물자 지원도 높였다. 브레멘시는 쓰레기 수거 차량과 복사기, 전화, 컴퓨터 등의 소  
 통 수단에 대한 로스토크 시의 수요를 채워주었다. 아울러 브레멘시는 로스토크시의 환경부 건설을  
 자문했고 주택건설을 보조했다. 통일 전의 도시결연은 통일 후 동서독 지역 간 협력으로 발전했던 것  
 이다.

## 2) 남북 도시결연을 위한 함의

최근 한국의 여러 지자체들과 남북경제문화협력재단(경문협)은 남북 간 도시결연 사업을 준비하  
 고 있다. 2020년 경문협은 남북 간 도시 결연 30쌍을 목표로 삼았고 지자체와 협력을 준비하고 있  
 다. 여러 시와 군들이 남북 도시협력의 제도화 의지를 표명했으며 앞으로 관심이 더욱 커질 것이다.  
 그 사업은 현재의 시점에서 당장은 가능성이 커지 않다. 독일의 경우에서도 보았듯이, 북한은 그런  
 “아래로 부터의 연합적 결속”에 두려움을 가질 수 있다. 하지만 여기서도 현실적이고 실제적이고 실  
 용적인 접근이 이루어진다면 새로운 지평이 열릴 수 있다. 북한 각 지방의 구체적인 물질적 어려움과  
 협력 필요를 파악하고 지리적 접근성이나 유사성, 문화적 근친성이나 공통 관심사에 기초하되 북한  
 주민들의 구체적인 고통과 생활상 필요에 조응하는 방식의 사업들에 초점을 맞추며 꾸준히 타진할  
 필요가 있다. 함부르크와 드레스덴의 경우처럼 남북 간에도 공통의 생태 환경 개선 사업도 급하고,  
 바이마르와 트리어, 또는 예나와 에얼랑엔처럼 문화도시 또는 대학도시 간 문화와 학술교류도 정치  
 부담이 덜할 수 있다. 특히 동독 도시들처럼 북한 도시들도 의료 기기와 통신 및 수송 수단에 대한 수  
 요가 높을 수도 있다. 그것에 조응해 남측 도시들은 해당 지역의 자원과 기관들을 활용해 북한의 도  
 시들에게 지원 의사를 밝힐 수 있을 것이다.

남북 간 도시결연 프로젝트는 세 가지 점에서 남북 간 협력관계의 질적 발전에 크게 기여할 수 있  
 다. 첫째, 남북 간 도시결연은 북한의 여러 지역과 주민들에게 실질적인 물질적 도움을 제공할 수 있  
 다. 생활공동체의 구체적 공간과 현장의 요구에 남측의 협력과 지원이 더 신속하고 명료하게 조응함  
 으로써 인도적 협력의 질적 발전과 심화를 이끌 수 있다. 그와 같은 구체적이고 직접적인 지원은 남  
 북연합의 발전에 유익하고 통일 과정과 통일 후에도 지속될 수 있다.

둘째, 도시결연은 남북 간 대등한 관계와 상호 존중 및 공생의 상징적 효과를 낳는다. 남북연합에  
 여전히 깔린 의심과 불안의 배움, 즉 흡수통일이나 적화 같은 불필요한 오해를 줄일 수 있는 방식이  
 다. 결연으로 연결된 남북 도시들은 서로 동등한 자격과 대등한 지위를 누린다. 오랫동안 적대 관계  
 였던 상대에 대한 존중과 배려를 학습하고 공유하는 경험을 가질 뿐 아니라 상대 도시와의 교류를 통  
 해 제 도시와 지역의 명망과 위신을 올리는 경험을 갖는다.

마지막으로 도시결연은 ‘아래로부터의 긴장완화’ 정치로서 양 국가 주민들의 일상문화와 경험세계  
 에서 상호 이해와 평화적 소통 및 교류를 축적한다. 남북연합이 정치지도자들이 중심이 되어 일부 영

역에서 이루어지는 먼 정치가 아니라 주민들의 구체적 경험과 생생한 기억과 전승의 주제가 되어 생애 서사에 깊이 얽히도록 만든다. 그것은 단기적으로는 주민들에게 상호간 적대를 줄이고 접근과 이해의 방식을 찾고 학습하도록 만들어 남북 간 평화공존과 평화정치 및 평화문화를 보조할 수 있다. 아울러 장기적으로는 남북 양측의 '민족적 결속'과 유대의 형성을 촉진한다.

### 3. 로컬평화의 행위주체, 강원도와 속초

남북한 협력관계의 중단과 북미 간 핵협상 유예는 로컬 평화의 행위주체성을 방해했다. 그것은 모두 아래로부터의 평화정치들, 즉 지역 간의 남북교류 전망과 계획 그리고 접경지 도시들의 평화 준비를 힘들게 한다. 하지만 그렇기에 더욱 더 접경 지역과 도시들은 안전과 생존 및 지속가능 개발과 번영을 위해서도 독자적인 평화 노력과 준비를 소홀히 할 수 없다.

특히 강원도는 2018년 평창 동계올림픽을 통해 남북 간 협력과 평화가 지역의 이익을 높이고 지역의 특성을 살리는 길임을 절감했다. 평창과 강릉은 올림픽의 개최 도시이자 남북 접촉과 교류의 장소로 명성을 높였다. 철원과 고성도 접경지 평화 답사지로 각광을 받고 있다. 강원도 지역에서 새로운 지역 정체성이 형성 중이다. 평창올림픽에서 보듯 강원도는 남북교류협력의 새로운 계기이자 평화의 교두보 역할을 수행했다. 평화와 관련된 지역의 고유한 전망과 능동적 역할을 발전시키는 것이 강원도 지역 주민의 새로운 자의식과 지향으로 발전할 필요가 있다.

속초는 다른 어떤 도시나 마을보다 남북 분단의 역사에 깊이 연루되어 있다. 주민들 다수의 생애사나 가족사 뿐만 아니라 도시의 역사 자체가 분단과 전쟁의 사연들로 넘친다. 도시사와 생애사는 낮의 번잡과 밤의 고요를 뚫고 현재의 요구와 미래 전망을 낳는다. 로컬평화론의 관점에서 분단의 엄함을 평화의 발명으로 이어야 한다. 그런 로컬 평화의 행위 주체성에 기초해 속초를 비롯한 강원도의 일부 도시들은 평화(문화)도시가 될 수 있을 것이다. 평화(문화)도시는 단순히 '평화'를 내세워 관공서의 번잡한 행사를 빈번히 개최한다거나 대형 '평화 쇼'를 통해 관광객을 모으는데 있지 않다. 아울러 그것은 남북협력을 내세운 각종 건설과 개발 사업에 국한될 수가 없다. 평화를 내세운 쇼나 개발을 통한 지역경제 활성화는 생명력이 짧다. 속초를 비롯한 강원도 지역이 실제로 '평화문화'의 거점이 되어야 한다. 이곳에서 평화의식이 집단적으로 창출되고 공유되고 확장될 필요가 있다. 산과 강, 호수와 바다를 내세운 자연의 비경과 낭만적 정취가 주는 지역 고유의 장점에 대한 자의식을 넘어 남북 간 화해와 공생과 평화를 배우고 나누는 새로운 평화지대로 발돋움하는 것이 강원도와 속초의 미래 기대 지평이 되어야 한다.

속초와 강원도 곳곳에 평화를 주제로 한 박물관과 도서관과 아카이브를 짓고, 평화교육 아카데미를 열고 평화연구소를 건립하고 평화박람회를 마련하고, 평화 감성 프로그램을 개발하고 평화문화 행사들을 개최하는 길로 가야한다. 속초하면 평화문화제와 평화박람회가 생기도록 만들어야 한다. 속초

를 한반도의 슈타트솔라이닝엔, 한국의 린츠가 되도록 만들 전망을 가져야 한다.

속초를 비롯한 강원도 도시들은 남북 도시결연 사업에도 중심으로 나서야 할 것이다. 원도는 로컬 평화의 실험장이 될 수 있다. 로컬평화의 행위 주체로서 강원도와 속초는 아래부터의 남북협력 전망을 적극적으로 발전시킬 필요가 있을 것이다. 다른 어떤 지역보다 강원도는 남북 도시결연의 실질적 발전을 빠르고 다양하게 실천할 수 있다. 해안 도시들은 그들대로, 접경지 마을과 도시들은 그들대로, 공동의 이익과 가능한 협력 사안들이 넘친다. 그런 결연이 발전한다면 남북 강원도는 지역 간 '남북강원연합'의 중장기적 협력의 교류 틀도 발전시킬 수 있다. 그런 전망과 실천을 가질 때 강원도와 속초는 비로소 평화가 숨 쉬는 특별한 지역이 될 것이다.











2부

속초와 지속가능한 남북 협력

## 북한의 지속가능 발전계획: 문화생태 현황과 전망을 중심으로

김병로

통일평화연구원 부교수





## | 발표 4 |

북한의 지속가능 발전계획: 문화생태 현황과 전망을 중심으로<sup>1)</sup>

김병로 (통일평화연구원 부교수)

## I. 문제제기

문화생태란 자연환경과 밀접한 관련 속에 살고 있는 사람들의 생존과 생활의 범주를 포괄적으로 지칭한다. 문화는 사람들의 삶과 사고방식을 말하며 생태란 인간이 환경과 맺고 있는 관계를 말하는 것으로 생물환경과 무생물 환경을 포함한다. 따라서 문화생태는 인간이 자연환경(생물과 무생물)에 적응하고 개발하며 만들어가는 삶의 방식과 그 결과를 의미한다. 이런 측면에서 문화생태는 인간생태와 비슷한 의미로 사용할 수 있다. 이러한 주제를 주로 연구하는 문화생태학은 바로 인간이 사회와 문화를 주어진 환경조건에 적응한 결과로 설명하는 학문이다. 즉 인간집단과 환경과의 관계에 초점을 맞추고 사회와 문화를 주어진 환경조건에 대한 적응의 결과로서 설명한다. 문화생태학의 주된 관심은 환경과 인구, 사회문화 조직 간의 관계다. 이러한 다양한 지적 활동은 크게 보면 물리적 환경과 인간사회 간의 상호작용에 관해 연구하는 환경사회학의 범주에 포괄된다고 할 수 있다. 구체적인 주제와 방법론에 있어서는 조금씩 달라 문화생태학, 인간생태학, 사회생태학 등으로 활동하지만, 중심적인 주제는 환경과 인간의 상호관계라는 공통점을 갖고 있다.<sup>2)</sup>

자본주의 국가들과 마찬가지로 사회주의 국가들도 20세기 후반까지 환경에 관심을 많이 기울이지 못했다. 그것은 사회주의가 지배했던 시기에는 환경에 대한 관념이 형성되지 않아 생태와 환경에 큰 관심을 쏟지 않았기 때문이다. 20세기 후반에 개발과 오염에 따른 환경문제가 심각하고 자원과 에너지의 확보가 어려워지면서 생태와 환경에 대한 관심이 수면위로 부상하게 되었다. 자본주의에 대한 비판으로 맑스주의자들이 환경에 대한 관심을 부각시키며 자본주의 개발의 문제점을 비판했다. 그렇다고 현실 사회주의 국가들이 환경과 생태문제에 관심을 갖고 환경보호 정책을 적극적으로 펴나간 것도 아니다. 오히려 저개발과 빈곤의 문제조차 해결하지 못한 나머지 환경에 대한 관심을 기울일 여유가 전혀 없었다. 북한에서도 환경법이 제정된 1986년까지는 환경문제에 별다른 관심이 없었다고 볼 수 있다. 1970년대 이후 심각해진 경제난과 식량난을 해소하기 위해 더 많은 개발과 성장에 노력을 집중해야 했기 때문이다.

1) 김병로, “자연재해인가 정책실패인가? 북한의 문화생태 현실과 구조,” 『평화학연구』 제14권 1호 (2013)의 논문을 수정한 글임.

2) 한국환경사회학회, 『우리 눈으로 보는 환경사회학』 (서울: 창비, 2004), p.15.

북한은 1990년대 중반 대규모 홍수피해와 연이은 한파 등으로 심각한 식량난에 봉착했으며 그 결과 수백만 주민들이 목숨을 잃는 유례없는 국가적 재난을 당하였다. 대홍수로 인한 주민피해와 농업 생산 감소는 매년 되풀이 되고 있고 만성적인 식량난과 빈곤문제는 현재까지도 지속되고 있다. 북한의 이러한 현실이 근본적으로 북한의 사회주의 농업과 경제정책의 실패 때문으로 보이지만, 세계적으로 진행되고 있는 이상기후와 환경문제도 중요한 원인으로 제기되고 있다. 근래 들어 빈발하는 홍수와 가뭄, 한파 등 기상이변이 식량생산에 큰 피해를 주고 있을 뿐 아니라 생태환경을 파괴하여 주민들의 삶을 위태롭게 만들고 있기 때문이다.

북한은 2012년 두 차례 장거리 로켓 발사를 강행하면서 기후변화와 관련한 위성자료 수집을 공개적으로 주장하였는데 북한의 이러한 주장과 설명이 얼마나 진정성 있는지는 논란의 여지가 있으나, 이러한 북한의 주장을 통해 북한이 적어도 최근 빈발하고 있는 홍수피해와 식량난, 자연재해 등 문화생태의 전반적인 상황을 심각하게 인식하고 있음을 짐작할 수 있다. 북한의 농지와 삼림, 자연환경은 얼마나 열악한 상황인지, 자연재해로 인한 주민들의 피해는 어느 정도인지, 식량난으로 사망하는 사람들은 어느 정도인지, 이러한 문제들이 악순환의 사이클을 반복하는 이유는 무엇인지 따져볼 필요가 있다. 이 글에서는 1990년대 중반 이후 심각한 문제로 부상한 북한의 문화생태적 상황을 살펴보고 그 원인을 분석하며 지속가능한 발전의 미래를 전망해 본다.

## II. 북한의 문화생태 현황

### 1. 빈곤실태와 삶의 질

북한 중앙통계국이 2009년 12월 유엔에 비공개 제출한 북한의 인구센서스 보고서에 의하면, 2008년 기준 북한의 인구는 2,405만 2,231명이며, 60.6%가 도시에 거주하며 39.4%는 농촌에 거주하여 남한(6.8%)과 비교하면 북한의 농가인구는 대단히 높다.<sup>3)</sup> 1993년 센서스와 비교해 보면, 출산율은 인구 1,000명당 21명→20명으로 다소 떨어졌으나 사망률은 14명→19명으로 오히려 늘어났다. 그 결과 평균 기대수명도 72.7세→69.3세로 떨어졌고 특히 산모사망률은 출산 10만명 당 54명→77명으로 30%나 급증했다. 상수도를 통해 식수를 공급받고 있는 비율은 전체 가구의 85%이며, 개별 수세식 화장실을 갖추고 있는 비율은 58%로 35%의 가구는 여전히 재래식 화장실을 이용하고 있다. 난방연료로 석탄을 이용하는 가구가 47%, 나무를 사용하는 가구는 45%이며 특히 농촌의 경우에는 약 75%의 가구가 나무를 난방과 취사연료로 사용하고 있다.

3) DPRK Central Bureau of Statistics, *DPR Korea 2008 Population Census National Report* (Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK, 2009); DPRK Central Bureau of Statistics, *Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea* (31 December 1993) (Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK, 1995).



이러한 북한의 문화생태 환경이 외부세계로 알려지기 시작한 것은 극심한 홍수피해로 북한이 유엔에 지원을 요청한 1995년 이후이다. 북한은 1995년 8월 북한 역사상 처음으로 유엔 인도국(The United Nations Department of Humanitarian Assistance)에 홍수피해 복구 및 식량 지원을 공식으로 요청하였다. 북한은 1995년과 1996년 여름 2년 연속 큰 홍수피해를 입었으며 1997년에는 심각한 가뭄피해를 겪었다. 그 결과 식량생산이 타격을 받았고 식량부족으로 많은 주민이 사망하였다. 북한은 유엔에 도움을 요청하는 한편, 국내적으로는 ‘고난의 행군’을 선포하고 대대적인 긴축 캠페인을 전개하였다.

북한은 식량난이 악화된 1995~1997년 기간 동안 WFP와 국제구호단체, 남한정부 및 사회단체를 통해 쌀과 옥수수 등의 식량을 지원받아 부족분을 공급하였다.<sup>4)</sup> 특히 중국은 매년 30~50만톤의 곡물을 북한에 제공함으로써 중앙배급체계를 유지시키는데 크게 기여하였다. 북한이 필요로 하는 곡물의 총수요량은 많게 잡으면 569만톤이나 적게 잡아 482만톤으로 매년 100만톤 정도의 식량이 부족한 실정이다. 북한은 1980년대 후반부터 식량사정이 악화되기 시작하여 1993년에는 식량자급율이 58.7%를 기록할 정도로 만성적인 식량난을 겪었다.<sup>5)</sup>

북한당국은 대홍수 당시 식량난으로 약 30만 명의 주민이 사망한 것으로 발표하였으나, 미국과 남한의 연구기관들은 기아사망 규모가 그보다는 훨씬 클 것으로 추정하고 있다. 미국과 남한에서는 적어도 100만 명 이상의 인명손실을 입은 것으로 추정하였으며, 북한의 황장엽 전 로동당 비서는 그 숫자가 적어도 150만을 넘을 것이라는 평가를 하기도 했다. 1990년대에 WHO(세계보건기구)와 월드비전 등이 보고한 자료에 따르면 북한주민들의 영양부족과 특히 취약계층의 질병감염은 매우 심각했던 것으로 평가된다. 1997년 7월 월드비전 의료팀도 북한의 평양, 원산, 사리원, 해주, 평산 등 5개 지역의 보육원, 어린이센타의 2세 이하의 유아 547명 가운데 85%가 영양실조 상태이고 29%는 극심한 영양실조를 겪고 있으며, 98%는 발육저하 상태에 있다고 보고했다. 월드비전의 앤드류 나찌오스(Andrew Natsios)는 북한의 식량부족은 1980년대 중반의 이디오피아 기근보다 더 심각하며, 북한 어린이들의 상황은 이디오피아 기근사태에서 볼 수 있는 것과 유사하다고 평가하기도 했다.<sup>6)</sup>

2009년 UN의 지원으로 북한의 중앙통계국이 북한의 인구센서스 자료를 발표한 후 식량부족으로 야기된 기아사망 규모에 대한 분석 작업이 이루어졌다. 최근 조사에 의하면 식량부족으로 90년대에 24만~42만명의 추가 인명손실을 입었고, 1993~2008년 기간 중 60만~85만 명이 사망한 것으로 추정되었다.<sup>7)</sup> 이처럼 많은 주민들이 목숨을 잃었는가 하면 생존을 위해 30만명의 사람들이 국경 탈출을 시도하는 등 이 시기 북한은 그야말로 엄청난 충격에 휩싸였다. 김정일 위원장 자신이 당시의

4) 민족통일연구원, 『통일환경과 남북한관계: 1997-1998』(서울: 민족통일연구원, 1997), pp.80-81; 이금순, 『국제기구 및 비정부 기구의 인도적 지원사례』, pp.77-105.

5) 최수영, 『북한의 농업정책과 식량문제 연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 69-74.

6) USA Today, July 25, 1997; "The North Korean Famine"(August 26, 1997), <http://www.pbs.org/newshour/>

7) Thomas Spoorenberg and Daniel Schwegendiek, "Demographic Changes in North Korea: 1993-2008," *Population and Development Review* Vol. 38, No. 1 (March 2021), pp.133-158.

상황을 ‘무정부상태’로 표현했을 정도로 1990년대 중반 이후 북한의 문화생태 현실은 붕괴 혹은 해체로 표현하는 것이 옳을 것이다.<sup>8)</sup>

거듭되는 자연재해와 식량부족으로 2천4백만 북한주민들의 삶은 매우 열악한 것으로 평가되고 있다. 북한이 1997년 6월 유엔에 보고한 자체 경제평가에는 1989년 1인당 GNP 911 달러를 정점으로 하강국면에 접어들어 1995년의 1인당 GNP가 239달러에 불과한 것으로 보고하였다.<sup>9)</sup> 이 수치가 북한주민의 삶의 질과 수준을 종합적으로 반영하는 것으로 단언하기는 어렵지만, 파국에 이른 북한의 문화생태적 환경의 단면을 보여주는 증거라 할 수 있다. 북한은 2012년 강성대국의 문을 열겠다는 목표를 달성하지 못했고, 2016~2020년 추진한 5개년계획의 목표달성에도 실패하였다.

홍수로 인한 직접적인 인적 손실과 식량부족에 의한 주민 삶의 파괴는 2000년대에도 계속되었으며, 2012년에도 7월과 8월에 두 번이나 불어 닥친 홍수로 인명손실은 물론 벼농사 수확에도 심각한 타격을 입었다.<sup>10)</sup> 유엔은 북한이 홍수 피해지역의 구호와 복구를 위한 식량과 연료의 긴급지원을 요청해 왔다고 밝히며 북한에 신속한 복구 지원이 필요하다고 밝혔다. 2016년 9월에도 북부지역에 심각한 홍수피해를 입었고, 2020년 8월에도 홍수피해가 심각하였다.<sup>11)</sup> 이처럼 자연재해가 반복되고 주민들의 삶이 위협받고 있는 배경에는 자연재난이 그 중요한 원인의 한 축을 형성하고 있으나, 북한의 주체이데올로기와 정책, 주민들의 생활방식과 문화가 복합적으로 작용하고 있기 때문이라 할 수 있다.

## 2. 생태환경 실태

폐쇄적인 북한사회에서 평양을 제외한 다른 지역에서 자연과 생태환경의 실태가 어떠한가를 파악하기는 쉽지 않다. 평양을 중심으로 판단할 때 물과 공기, 생물다양성 등의 영역에서는 국제적 기준을 초과하지 않는다는 평가가 나오기도 하지만, 산업화의 진전과 더불어 주요 도시들에서 대기오염과 수질오염이 점점 문제가 야기되고 있다는 상반된 분석도 나오고 있다. 그러나 산림황폐화 문제와 토양산성화 등의 문제는 매우 심각한 것으로 지적되고 있다.<sup>12)</sup> 유엔환경계획(UNEP)에서 2003년 최초로 발표한 북한의 환경실태에 관한 보고서와 2012년 10월에 공개된 보고서에 의하면, 북한의

8) “우리는 지금 식량 때문에 무정부 상태가 되고 있다” (1996년 12월 김정일 위원장의 김일성종합대학 창립 50주년 기념 연설문), 『월간조선』, 1997년 4월호, pp.306-317.

9) 북한 중앙통계국 및 무역은행; 통일원, 『주간 북한동향』 제336호(97.6.21~27), p. 16 (대미환 적용). 북한은 기준에 2,430달러(88년), 2,460달러(91년), 719달러(96년) 등으로 발표해 왔다.

10) 2012년 7월과 8월의 집중 호우로 농작물과 건물, 도로, 교량 등에 피해를 입어 각각 88명과 170명이 목숨을 잃고 수만 명의 이재민이 발생했다. 영국의 BBC방송은 북한의 조선중앙통신을 인용, 보도하면서 홍수로 인해 최소한 119명이 사망하고 수천명의 이재민이 발생했다고 보도했다. 2012.8.3.

11) Newsis, “北 려명거리 건설 중단...함북도 홍수피해 복구에 총동원령,” 2016.9.10.; VOA, “북한 홍수 피해, 심정은 집권 이후 최대, 과거 수해 규모는?” 2020.8.22.

12) UNEP, *DPR Korea: State of the Environment 2003*. (UNEP, 2003); UNEP, *DPRK Environment and Climate Change Outlook*, (UNEP, 2012).

산림 황폐화와 토질저하 문제는 심각한 상황인 것으로 지적되고 있다.<sup>13)</sup>

유엔환경계획 보고서에 의하면 북한의 물 자원은 풍부한 편이지만 물 공급과 수질관리에 문제가 있는 것으로 나타났다. 전체 지표수의 80% 정도가 수력발전에 사용되고 있으며, 최근 들어 강 근처, 특히 평양 시내를 흐르는 대동강에 거주하는 인구가 많아지고 있다고 한다. 또한 보고서는 수십 개의 공장들이 매일 3만 m<sup>3</sup> 정도의 폐수를 강에 버리고 있다고 지적하고 있다. 중국과 북한 국경에 위치한 압록강 하류 역시 산업폐수 및 생활하수로 심각히 오염되고 있다. 2012년 유엔환경계획의 조사보고서에 의하면 하수처리 시설에 대한 투자 부족, 폐수처리 규제 부족, 기술적 한계 등으로 강과 하천에 미처리된 폐수가 방류됨에 따라 수질 저하가 나타나고 있다.<sup>14)</sup>

대기오염은 경제난과 산업 전반에 걸친 생산 침체로 1990년 이후 북한 에너지, 제조업 생산 부문의 온실가스 배출이 감소한 것으로 나타났다. 그러나 2000년대 후반 제조업이 미약하지만 회복세를 보이고 에너지 소비가 다시 증가하면서 대기오염물질 배출량이 증가한 것으로 조사되었다. 특히 평양 지역은 석탄 연소 시 발생하는 분진이 2005년 이후 점차 증가하는 추세를 보이고 있다.<sup>15)</sup>

북한의 생물다양성(biodiversity) 수준은 국가 규모에 비해 높은 편이나, 산림황폐화, 수질오염, 자연재해 등의 환경문제로 인해 생물다양성 자원이 훼손되고 있다. 북한은 9,950종의 식물종(세계 식물종의 3.2%), 1,610종의 척추동물종(세계 척추동물종의 4.5%), 416종의 조류종(세계 조류종의 4.5%)을 보유하고 있다. 세계 다른 지역과 마찬가지로 북한의 기후도 변화하고 있으며, 기온, 강수 패턴, 폭풍 발생, 해수면의 변화가 인간과 생태계에 영향을 미치고 있다. 북한도 매년 기온이 상승하여 1971년부터 2006년까지 연간 평균 기온이 10년 단위로 0.38℃씩 상승하였다.<sup>16)</sup>

북한의 산림은 자연개조에 의한 자연교란과 부적절한 조림정책에 의해 형성된 대상식생 등으로 특별보호림(백두산 아고산 자연초원지대 포함)과 일부산림을 제외하고는 전반적으로 불안정한 삼림생태계를 유지하고 있다.<sup>17)</sup> 경사지개발(다락밭과 뚝밭 개간)과 산림불량화(떨감부족으로 인한 남벌)는 호우 때마다 산사태와 토사유출을 유발시켜 하천 범람에 의한 상습적 수해의 발생 원인이 되고 있다. 또한 산림벌채 이후 나대지로 방치된 산지(민둥산)의 토지는 토양 영양염류의 유출량 증가와 토사유출로 말미암아 삼림 복원의 잠재력이 크게 훼손되어 있다. 함경남북도, 자강도, 양강도 등 북동지역은 다른 지역보다 상대적으로 임상이 양호하나, 북한의 산림은 지속적으로 감소하고 있다.

13) 이 보고서에 따르면 북한 국토의 80%를 차지하는 산지는 숲 면적이 크게 감소하였으며, 황폐화된 산림으로 인해 가뭄, 홍수, 산사태 등의 자연재해가 쉽게 발생하고 농경지가 훼손되는 문제가 발생하고 있다고 언급했다. UNEP and DPRK Ministry of Land and Environment Protection. *Democratic People's Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook* (UNEP, 2012). 이종운·홍이경, “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원방안,” 『KIEP 지역경제 포커스』 Vol.6, No.38(2012.11.19.), pp.3~4 참조.

14) 이종운·홍이경, “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원방안,” p.6.

15) 이종운·홍이경, “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원방안,” pp.4~5 참조.

16) 이종운·홍이경, “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원방안,” p.7.

17) 삼림 전체면적의 18%인 230만ha는 김일성-김정일 부자의 혁명전적비 및 사적지를 보존하기 위한 특별보호림과 수원함양림, 사방림, 방풍림, 교통보호림, 호안림(하천둑 보존숲), 어부림(물고기 서식지 보호림), 학술연구림 등으로 지정되어 보호림으로 관리되고 있다.



1980년대말 이후 1990년대말까지 지난 10년간 약 51만ha의 산림면적이 감소하였다. 북한의 산림 면적이 약 940만ha라고 할 때 이는 전체 산림면적의 5%를 상회하는 면적이다.

### III. 북한 문화생태의 복합구조와 순환 사이클

#### 1. 문화생태의 복합구조와 문제점

북한의 문화생태 상황이 이처럼 열악하고 근래에 더 악화되고 있는 주된 원인은 북한의 경직된 사회주의 국가발전 전략에 있다. 북한은 한국전쟁 이후 경제복구 및 사회주의 건설 과정에서 경제발전 전략을 어떻게 설정한 것인가를 두고 심각한 논쟁을 거듭한 결과 “중공업 우선, 농업·경공업 병행” 전략을 채택하고 자력갱생을 위한 농업기반 마련을 위해 박차를 가하였다. 중공업 중심의 산업화와 공업화를 추진함과 동시에 지방단위에서는 농업과 경공업을 병행하여 자급자족적 지역분단 체제를 구축한다는 전략이었다.<sup>18)</sup> 경작지가 충분하지 못한 북한은 식량자급을 위해 농경지 확장사업을 대대적인 국가사업으로 추진하였다. 1976년 10월 노동당 제5기 전원회의에서 결정된 ‘자연개조 5대방침’으로 다락밭 건설과 간석지 개간을 적극 추진한 것이다.<sup>19)</sup> 이 자연개조 5대방침은 이듬해에 토지법으로 명문화되었다.<sup>20)</sup>

집단농장과 대중동원으로 식량증산을 독려해 온 북한은 1970년대 들어 농업생산이 감소하자 ‘자연개조 5대방침’에 근거하여 농경지 확장을 위한 다락밭 개간 사업을 대대적으로 전개하였다. 야산이나 산등성을 막론하고 곡물을 생산할 수 있는 농경지를 최대한 확보할 수 있도록 경사면적이 45° 이내에 있는 땅은 무차별적으로 개간하였다.<sup>21)</sup> 식량문제의 자립적 해결이라는 주체이데올로기에 입각하여 경작지가 충분하지 못한 북한으로서는 식량자급을 이룩하기 위해 농경지 확장이 가장 중요하다고 보았기 때문이다. 이러한 다락밭 개간 노력으로 산림에서 농지로 변한 부분이 11개 변화항목 대비 72.43%인 약 63만ha나 될만큼 농경지는 상당 부분 확대된 것으로 조사되었다.

18) 김병로, 『북한의 지역자립체제』(서울: 통일연구원, 1999).

19) 자연개조 5대방침으로 ① 발관개 완성, ② 다락밭 건설, ③ 토지정리와 토지개량 사업, ④ 치산치수, ⑤ 간석지 개간을 제시했다. 김일성, “알곡 1,000만톤 고지를 점령하기 위한 자연개조사업을 힘있게 벌릴데 대하여,” (조선로동당 중앙위원회 제5기 제12차 전원회의에서 한 결론, 1976.10.14.) 『김일성저작집』 제31권(평양: 조선로동당출판사, 1986), p.335.

20) 토지법에는 토지의 정리, 개량, 보호, 개간이용을 위한 방향과 대책, 산림조성의 방향과 산림보호, 이용대책(다락밭 건설 증대, 농지정리사업, 간석지 건설 강화, 강하천 건설) 등이 규정되어 있다. 김일성, “토지법에 대하여,” (조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제5기 제7차회의에서 한 연설, 1977.4.29.) 『김일성저작집』 제32권(평양: 조선로동당출판사, 1986), pp.209~223.

21) “평안남도 강동군에서는 경사도가 30도 이상되는 비탈밭을 다락밭으로 만들어 지난해에 알곡을 정보당 평균 6톤씩 냈습니다”라며 독려했다. 김일성, “토지법에 대하여,” 『김일성저작집』 제32권, p.220.

그러나 이러한 다락밭 개간 정책 때문에 산림과 토양의 황폐화가 점점 심화되어 그에 따른 토사유출이 심각해졌으며 홍수의 피해를 더 악화시키는 결과를 초래했다. 이는 곡물생산을 오히려 감소시켰고 곡물생산이 감소할수록 농경지 확보를 위한 다락밭 개간 사업을 더 적극적으로 추진하는 악순환이 반복되었다. 결과적으로 야산의 다락밭 개간으로 많은 산림이 파괴되었으며, 최근의 대규모 수해도 북한이 추진한 무리한 다락밭 개간이 빚은 결과라 할 수 있다. 이처럼 다락밭 개간으로 산림훼손이 발생하고 환경피해가 심각해지자 김일성은 1989년 자신의 지시를 번복하면서 다락밭 건설의 문제점을 제기하기도 하였다. 그는 “나무를 찍어내고 다락밭을 만들기로 계획한 것은 그만두어야 하겠습니다...우리도 방탕 나무를 찍어내고 다락밭을 만들다가는 숲한 땅을 못쓰게 만들 수 있습니다. 나는 나무를 찍어내고 다락밭을 만드는 것은 반대합니다”라고 언급한 것이다.<sup>22)</sup>

한편, 난방과 취사 등에 필요한 에너지 공급이 부족한 주민들이 연료용으로 산림을 남벌한 것도 산림 황폐화를 가속화시켰고 결과적으로 수해피해를 가중시키는 중요한 원인이 되었다. 북한의 에너지는 국내에서 생산되는 석탄(71.7%)에 주로 의존하고 있고 그 다음으로 수력(16.2%)이 큰 비중을 차지한다. 석유수입은 외화부족으로 주로 중국의 원유제공에 의존하고 있는 상황으로 석유에너지는 전체의 7.1% 수준에 불과하다. 따라서 에너지 자급도는 92.9%에 달하지만 석탄생산 능력이 매우 떨어져 심각한 에너지 부족을 겪고 있다.<sup>23)</sup> 그 결과 주민들은 난방이나 취사용 연료로 나무와 땔감을 많이 사용하고 있다.

2008년 센서스 결과에 의하면 난방연료로 45%의 가구가 나무를 이용하고 있고 농촌의 경우에는 75% 정도가 나무를 난방과 취사연료로 사용하고 있다. 농촌 인구의 대부분이 에너지를 땔나무에서 얻고 있는 형편으로 농촌지역 가정에서 난방과 취사를 위해 무분별한 벌목을 지속하고 있다. 이러한 연료사용의 현실 때문에 농촌지역의 산림황폐화의 구조적 요인이 되고 있다. 여기에 산불과 해충까지 북한 산림 생태계에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 조사되었다.

취약해진 생태환경에 이상기후변화로 발생한 대규모 홍수는 이미 파괴된 산림과 토양을 더욱 황폐화시키는 결정적인 계기가 되었고 북한 전역에 심각한 식량난을 초래하였다. 북한당국의 개발전략과 다락밭 개간 정책이 북한주민들의 삶과 생활을 악화시킨 근본적인 원인이나, 홍수와 가뭄 등 자연재난이 입힌 피해도 적지 않다. 기후온난화와 이상기후 때문에 빈발하는 홍수와 한파는 예측할 수 없는 돌발적인 자연재난을 일으켜 엄청난 피해를 가져온다. 저수지와 댐 등 관계체계를 붕괴시켜 주민들의 인명과 재산, 농작물에 큰 피해를 입히는가 하면, 산사태를 일으키거나 다락밭을 휩쓸어 엄청난 토사를 유출함으로써 하천의 범람을 일으키고 인명과 재산에 많은 피해를 초래한다.

22) 유럽일부 나라에서 경사진 땅 개간 등으로 산사태가 나고 점차 사막화되어간다는 자료가 있다고 하면서 이미 개간해 놓은 다락밭만 이용하고 새로 개간하는 것은 중단하라고 지시했다. 김일성, “평양시의 도시경영사업과 공급사업을 개선할데 대하여” (정무원, 평양시 책임일군회의회에서 한 연설, 1989.4.20.) 『김일성저작집』 제41권 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p.394.

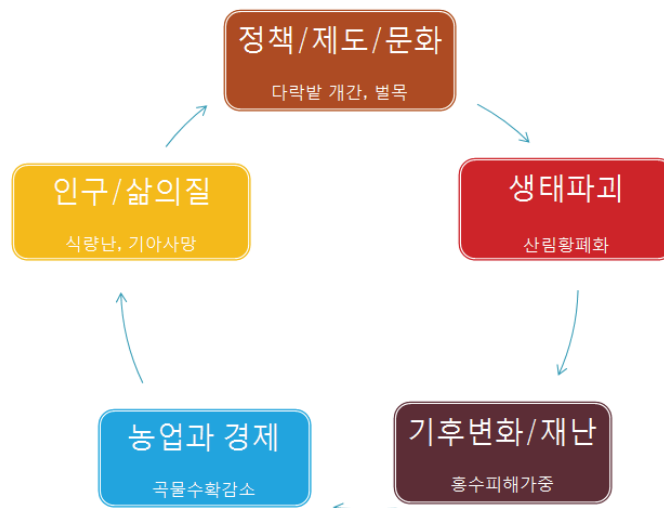
23) 북한의 이러한 에너지 구조는 남한이 석탄에 22.3%, 석유 52.0%, 원자력 14.1%에 에너지를 의존하고 있는 상황과 대조적이다.

이처럼 북한당국의 개발전략과 다락밭 개간의 농업정책 문제, 경제난 때문에 발생하는 산지개간, 에너지 부족으로 초래되는 벌목이 산림 황폐화를 야기하고, 이로 인해 산림의 홍수 조절 기능이 약화되면서 산사태, 농지 매몰과 토지 유실을 가중시켜 농업 생산성 저하와 식량난의 원인으로 작용하고 있다. 사회주의 체제의 자체 모순, 다락밭 개간 위주의 농업정책, 경제수준의 낙후, 농촌주민의 에너지 구조, 대홍수와 한파 등 되풀이되는 자연재난 등이 복합적 요인으로 작용하여 자연생태계의 근본을 이루고 있는 산림생태계의 훼손을 가중시키고 있는 것이다.

## 2. 북한의 문화생태 사이클

아래의 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 환경의 파괴는 복합적 순환 사이클을 이루며 진행된다. 홍수와 가뭄 등의 자연재해로 파괴되는가 하면 식량부족을 해결하기 위한 다락밭 개간 정책과 난방과 취사를 위한 주민들의 벌목문화가 자연재난을 이중, 삼중으로 가중시키고 있는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 북한은 한국전쟁 이후 난방 목적의 땔감을 확보하기 위해 무차별적인 벌목을 하였고 부족한 식량을 확보하기 위해 가파른 언덕과 비탈진 야산에까지 다락밭으로 개간하였다. 산림의 훼손으로 북한에도 사막화가 진행되었고 토양이 척박해지면 영양분 고갈 등 심각한 문제가 발생하였고, 그 결과 식량 생산성이 지속적으로 감소하였다. 대대적인 다락밭 개간 사업과 벌목사업을 추진한 결과 홍수로 인한 작물피해를 가중시켰다. 가파른 다락밭의 토사가 하천으로 대량유입되고 토사가 쌓인 강물이 범람하여 주민들의 피해를 가중시켰을 뿐 아니라 토질부식과 산성화를 촉진시켰다.

<그림1> 북한 문화생태 사이클





북한의 여러 환경문제 가운데 가장 심각한 것이 바로 산림자원의 황폐화다. 북한은 그동안 산업화와 경제성장이 이루어지지 못함으로써 수질오염이나 대기오염 등 환경문제가 아주 심각한 상황은 아닌 것 같다. 물론 수자원과 생물자원, 대기오염 문제가 없는 것은 아니지만 남한과 비교했을 때 상대적으로 나은 형편으로 평가되고 있다. 그러나 광범위하게 진행된 산림훼손과 황폐화는 매우 심각한 상황이다. 거기에 1990년대 중반 고난의 행군 시기를 거치면서 에너지 부족과 식량부족으로 벌목과 산림파괴가 무차별적으로 이루어짐으로써 북한의 산림황폐화는 견잡을 수 없는 상태로 치닫게 되었다.

산림황폐화로 생태파괴를 야기하는 근본적인 원인은 북한의 '자연개조 5대방침'과 다락밭 개간 등 사회주의 국토개발 전략과 주체농업 정책이라 할 수 있다. 폐쇄적인 주체적 발전전략에 입각하여 식량을 자급자족하려는 농업정책이 간척지 개간과 다락밭 개간 등 농지면적을 확보하는 정책을 적극적으로 추진하게 함으로써 결국 산림훼손과 홍수피해의 가중, 식량난 악화 현상을 낳은 것이다.

북한당국의 경직된 국가정책이 문제를 악화시키는 본질적인 원인이라면 경제수준의 낙후 때문에 생겨나는 주민들의 삶의 방식과 관행은 생태를 파괴하는 또 다른 원인이 되고 있다. 앞서 설명한대로 난방과 취사를 위한 자원으로 농촌주민의 75%가 벌목에 의존하고 있는 에너지 소비구조도 산림을 훼손하고 생태를 파괴하는 주된 요인이다. 또한 경제난과 식량난 때문에 야산에 텃밭과 돼기밭을 개간하지 않으면 생존할 수 없는 빈곤층이 인구의 1/4을 차지하고 있는 상황에서 산림은 훼손될 수밖에 없다. 기본적인 경제생활이 보장되지 않는 경제난과 식량난이 지속되어 주민들의 건강과 생명, 생존과 삶의 질은 위협받게 되고, 국가가 이들의 생존을 보장해주지 못하는 제도 속에서 땀감 벌목과 야산 개간은 관행과 문화로 자리잡고 있다.

정책과 제도, 문화와 관행은 결과적으로 생태환경을 파괴하는 산림황폐화를 가져오는 원인이 된다. 황폐화된 산림은 홍수피해를 가중시키는 중대한 요인으로 작용한다. 산림자원은 홍수의 유속을 지연시키며 피해를 경감시킬 수 있는데, 산림이 훼손되고 있는데다 다락밭의 토사가 일시에 하천으로 유입되어 강바닥에 토사가 누적되고 하천의 범람을 초래함으로써 인명과 농작물의 피해를 가중시키게 된다.

여기에 최근 들어 빈발하는 이상기후 현상과 홍수 등 자연재해 자체도 북한의 문화생태 환경을 악화시키는 하나의 원인이 되고 있음은 분명하다. 홍수가 이미 파괴된 북한의 산림과 토양을 더욱 황폐화시키는 직접적인 계기를 제공하기 때문이다. 즉 홍수가 토사를 만들어 경작지를 침해하고 저수지와 댐을 붕괴시켜 식량난을 가져오기도 하지만, 엄청난 폭우로 인해 그렇지 않아도 취약한 산림과 토양이 완전히 붕괴되는 피해를 입게 된다. 산림황폐화로 홍수피해가 더 악화되고 그로 인해 식량생산이 감소하며 이를 극복하기 위해 북한은 더 많은 다락밭 개간과 벌목으로 산림을 훼손하는 악순환이 되풀이 되고 있다. 이러한 악순환의 현상은 저개발 국가에서 식량난과 굶주림이 반복되는 전형적인 패턴이다.

이러한 피해가 반복되면서 문화와 생태의 악순환이 되풀이 되고 있다. 생태환경의 파괴로 문화와 삶의 질이 저하되고 주민들은 이를 극복하기 위해 생태자원을 파괴하는 한편, 기상기후 변화로 빈발하는 홍수와 가뭄은 이러한 문화생태의 악순환 구조를 더욱 증폭시킨다. 이미 숲 면적의 감소, 가뭄, 홍수, 해수 역류, 과도한 화학약품으로 인한 산성화, 비료와 농기구 부족 등으로 인해 지난 1990년대 이후로 작황이 거의 2/3 수준으로 감소했다. 이러한 경제난과 식량부족은 주민들의 삶의 질을 저하시키며 사람들은 식량과 에너지의 부족을 해소하면서 생존을 유지하기 위해 다락밭 개간과 남벌 등 생태를 파괴하는 관행과 문화를 지속시킨다. 북한당국의 사회주의 개발전략과 주체농법에 의한 다락밭 개간정책은 산림을 황폐화시키며 홍수와 가뭄피해를 가중시키는 구조적인 악순환이 반복되고 있다.

## IV. 북한의 환경정책과 제도, 그리고 정보

### 1. 환경정책

북한은 이러한 문제를 인식하여 환경보호를 우선적인 과제로 지정하고 법적 및 행정 분야를 수정하는 등 환경문제 해결을 위한 높은 관심을 보이고 있다. 김정은은 2015년 2월 26일, “전당 전군 전민이 산림복구 전투를 힘있게 벌려 조국의 산들에 푸른 숲이 우거지게 하자”라는 저작을 발표하였고, 내각은 이에 근거하여 2015년 3월 ‘산림조성 10년 전망계획’의 실행방안을 만들었다. 매년 반복되는 홍수피해를 줄이고 식량증산을 위해서는 민둥산을 녹지로 전환하는 산림녹화 작업이 긴요하다. 2017년 3월 김일성종합대학 내에 ‘산림과학대학’이 설립될 정도로 산림녹화에 대한 김정은 정권의 관심은 대단히 높다. 세계적으로 기후변화와 녹색발전에 대한 관심이 고조되는 추세에서 북한은 이러한 국제적 이해관계에 적극적으로 편승하여 자신들의 필요를 채우고 있다. 2014년 10월에는 녹색에너지, 유기농법 등의 개발과 사회적 관심 제고를 통해 녹색발전에 기여하는 것을 목표로 ‘조선녹색후원기금’을 설립하였는데, 최근 세계적 관심을 끌고 있는 녹색발전에 대해 북한도 참여한다는 홍보효과가 있어서 적극적으로 임하고 있다. 전국을 수림화, 원림화하는 것을 목표로 식수절(식목일) 행사에는 김정은 위원장이 만경대혁명학원 원아들과 함께 직접 참여하여 나무심기를 강조하였다. 2017년 1월에는 환경감시 지원 프로그램 ‘금수강산 3.1’을 개발하여 공해발생위험이 있는 지역과 명승지, 유원지, 하천에 대한 대기오염 등 측정 자료를 분석하고 대책을 수립하는 작업을 전산화하였다.

거슬러 올라가면 북한의 환경문제에 대한 접근은 산림녹화와 홍수방지 등 국토관리 차원에서 이루어졌다.<sup>24)</sup> 1977년 「토지법」이 제정되기 전까지 주로 조림과 강·하천 관리, 천연기념물 보호 등 개별적인 법 위주로 되어 있다가 토지법을 제정하면서 환경관리가 포함된 포괄적인 국토관리를 모색하였다.

24) 손기웅, 『남북 환경-에너지 협력 활성화 전략 연구』 (서울: 통일연구원, 2002), pp.4~6.

그러다가 1986년 4월 9일 최고인민회의 제7기 5차회의에서 환경정책과 관련한 보다 직접적인 법규인 「환경보호법」을 채택하였다. 환경보호법은 제2조에서 “환경을 보호하는 사업은 사회주의, 공산주의 건설에서 항구적으로 틀어쥐고 나가야 할 중대한 사업이다”라고 규정하고 자연환경의 보존과 조성, 환경오염방지, 환경보호에 대한 지도관리, 환경피해에 대한 손해 보상 및 제재 등을 명문화하였다. 1995년 10월에는 「환경보호법시행규정」을 제정하여 환경보호의 관리체계와 규제 방법, 환경피해에 대한 손해보상과 제재 등의 구체적인 문제들이 규정되었다.

1990년대 후반에 들어서는 환경관련 법제가 보다 정비되었는데, 1995년에는 「어업법」이, 1997년에는 「수자원보호법」과 「자연지역과 기념물보호법」 그리고 「해양오염방지법」이, 1998년에는 「토지 및 환경보전관리법」과 「유용동물보호법」이 각각 제정되었다. 1999년에는 「산림법」과 「환경보호법」이 각각 개정되었다. 2002년 3월 27일 최고인민회의 제10기 제5차 회의에서는 효율적인 국토 및 도시건설사업과 병행하여 자연재해 예방과 실속 있는 환경보전사업의 추진을 목표로 「국토계획법」을 채택하였다. 국토계획법에서 국토관리 상의 주무부서를 국토환경보호기관으로 명시함으로써 국토환경보호성의 위상을 강화하고 국토관리와 환경보호간의 연계성을 강조했다.<sup>25)</sup> 또 홍수 피해 등을 최소화하고 국토관리사업을 효율적으로 추진하기 위해 2003년 「하천법」을 제정하였다. 2006년에는 환경파괴를 방지하고 청정환경을 보존하기 위해 「환경영향평가법」을 제정하였다.

1993년 2월에는 환경보호법 제39조에 의거하여 국가환경보호위원회를 설립하였으며, 환경보호법을 구체적으로 집행하기 위한 환경보호법시행규정을 1995년에 채택하였다. 그리고 내각 산하 비상설기구로 설치되어 있던 국가환경보호위원회를 1995년에 국토환경부로 개칭해 상설화하였으며 도시경영부와 잠시 통합되었다가 1999년 3월 다시 국토환경보호성으로 분리되었다.<sup>26)</sup> 1996년 11월 27일에는 매년 10월 23일을 ‘국토환경보호절’로 제정했으며, 1999년 3월에는 식수절(식목일)을 4월 6일에서 3월 2일로 변경하였다. 북한은 특히 산림조성 문제가 시급하다고 판단하고 2000년에 「산림법 시행규정」을 마련하였다.<sup>27)</sup> 이를 토대로 북한은 가뭄과 홍수 등으로 황폐화된 산림자원 복구에 필요한 자금 및 기술 확보에 적극 나서고 있다. 북한은 2001~2010까지 ‘산림조성 10년계획기간’으로 설정하고 산림면적 확대를 위한 장기계획을 수립, 추진하였다. 특히 아카시아나무가 발열량이 높아 땀나무로 적합하고 목재생산성이 높으며 꿀 등 부수적인 소득도 많기 때문에 인민경제 발전과 인민생활 향상에 크게 기여할 것이라며 산림자원 확충을 위해 아카시아나무 심기 운동을 적극 권장하고 있다.

25) 손기웅, “김정일국방위원장의 환경정책,” 『통일경제』 82호(2002.7~8월호), 7쪽; 손기웅, “위의 글” p.6에서 재인용.

26) 손기웅, “북한의 환경관과 환경정책,” 북한연구학회, 『북한의 사회』(서울: 경인문화사, 2006), pp.524-525. 국토환경부는 1998년 9월 도시경영부와 통합되었다가 1999년 3월 다시 국토환경보호성으로 분리되었다.

27) 손기웅, “위의 글,” p.533.

탈냉전 이후에는 국제환경회의에도 참여하는 적극적인 태도를 보여주었다(〈표 1〉). 1992년 6월 브라질의 리오데자네이로에서 개최된 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)에 참석하여 환경파괴를 방지하면서 경제발전과 개발을 위한 제반 원칙을 규정한 「리우선언」, 2000년까지 지구환경계획을 수록한 「의정 21」, 기후체계에 위험한 영향을 주지 않는 수준에서 대기중 온실효과 가스의 농도를 안정화하기 위한 「기후협약」(1994), 그리고 생물의 다양성을 보존하며 그 지속적 이용과 공정한 분배를 목적으로 한 「생물다양성보존협약」(1994)에 가입하였다.<sup>28)</sup> 1995년 1월에는 오존층 보호를 위한 「비엔나협약」과 「몬트리올 의정서」를 비준했으며 1998년에는 「세계문화와 자연유산보전에 관한 UNESCO협약」에 가입하였다. 또 UNDP의 후원 하에 진행되고 있는 두만강지역개발계획(TRADP)의 「환경원칙에 관한 양해각서」에 남한과 중국, 러시아, 몽골과 함께 서명하였다. 유엔사막화방지협약(UNCCD·United Nations Convention to Combat Desertification)은 1992년 브라질 리우에서 열린 '환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)'의 의제21에 따라 1996년 발효된 협약으로 남한은 1999년, 북한은 2004년 회원국이 되었다.

〈표 1〉 북한이 가입한 국제환경협약

국제협약	가입일
유엔 생물다양성 협약	1994년 10월 26일
유엔 기후변화 협약	1994년 12월 5일
오존층 보호를 위한 비엔나 협약	1995년 5월 5일
오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서	1995년 5월 6일
잔류성 유기오염물질에 대한 협약	2002년 8월 19일
바이오 안정성에 대한 카르타헤나 의정서	2003년 7월 29일
유엔 사막화방지 협약	2004년 3월 28일
국제무역의 대상이 되는 특정유해화학물질 및 구제제에 대하여 사전정보에 근거한 동의 수속에 관한 로테르담 조약	2004년 2월 6일
유엔 기후변화협약하의 교토 의정서	2005년 4월 27일
유해물질의 국경이동 및 그 처분 규제에 관한 바젤 조약	2008년 7월 10일

자료: UNEP, DPRK Environment and Climate Change Outlook, (UNEP, 2012), p.14.

1991년 12월 13일 남북이 체결한 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」에도



남북간에 여러 분야에서 교류와 협력을 실시하기로 하면서 환경분야도 명시하여 환경협력에 대한 관심을 표명하였다. 중국과는 1992년 환경보호협력 협정인 「조선민주주의인민공화국 환경보호 및 국토관리총국과 중화인민공화국 국가환경보호국 간의 협력협정」을 체결하여, 양국간 환경피해 방지 및 환경보호를 위해 환경관련 통계, 정보, 기술 제공과 환경전문가의 교환 등 환경관련 협력활동을 펴고 있다.

## 2. 제도와 문화

사회주의는 생산수단의 통제와 중앙집중적 계획을 통해 경제발전을 추구하는 제도다. 북한은 정권 수립 초기부터 공산주의 이념에 입각하여 생산수단의 집단화를 실현했으며 토지개혁과 산업의 국유화, 상업과 농업의 협동화를 빠른 속도로 진행하여 대부분의 토지와 산업시설이 국유 또는 협동소유로 되어 있다. 2002년 7.1개혁 조치 이후 시장화가 진행되면서 개인위탁 형태의 개인사업이 성행하고 있으나 법적 소유권이 허용된 것은 아니며 운영권이 개인에게 위임된 형태가 병존하고 있는 상황이다. 농업분야도 기본적으로 리단위의 협동농장 체계를 유지하며 식량생산을 자극하기 위해 새로운 분조관리제 및 포전담당제 등을 도입하여 주민생활 수준과 삶의 질을 향상하려는 노력을 기울이고 있다. 농업분야에서 가족농이나 서비스 분야에서 개인사업을 인정하는 등의 제도적 변화를 시도하면 식량증산과 경제성장이 활성화할 가능성이 높으나, 북한당국은 이러한 개혁정책을 선뜻 채택하지 못하고 있다. 경제활동에 대한 주민동원의 방식도 물질적 인센티브가 활용되지만 ‘도덕적 자극’과 설득을 중요한 동원기제로 사용하고 있고 “하나의 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여”라는 집단주의 이념이 북한 사회정책의 기본방침으로 작동하고 있다.

2021년 8차 당대회에서도 북한은 자립적 민족경제의 토대 강화와 사회주의 길을 여전히 강조하였다. 2018년 4월 20일 사회주의 경제건설 총력노선으로 전환을 선언하였으나 북미협상의 실패로 병진노선의 기초를 유지하고 있다. 북한의 김정은 위원장은 인민제일주의를 구호로 내걸고 경제발전을 추구하고 있으나 인민생활 향상을 위해 우리식 사회주의 경제제도로써 생산수단의 국가소유에 기초한 계획경제 틀을 근본적으로 변화시키지 않겠다는 의지를 여러번 피력하였다. 기업소법과 농장관리법 등을 통해 시장개혁을 추구하면서도 사회주의 체제를 유지하기 위해 경제특구 건설과 관광 등 제한적인 대외개방 확대를 통해 경제발전을 추구하려는 구상을 하고 있다.<sup>29)</sup> 탈냉전 직후인 1991년에 나진선봉 경제특구를 설치한 것이나, 2002년 9월에 발표한 신의주행정특구, 2012년 황금평·위화도 경제특구, 그 이후 발표한 경제개발구 등은 북한이 정권에 위협을 초래할 수 있는 대내 개혁은 최소화하면서 제한된 지역에 경제특구를 설치하는 개방정책의 방식을 더 선호하고 있음을 드러낸다.

29) 김병로, “북한 신전략 노선의 형성배경과 전망적 구상,” 북한연구학회보 제23권 2호 (2019), pp. 1~29.

이런 맥락에서 보면 북한의 아사자가 것처럼 많이 발생한 원인도 단순히 자연재해로 인한 것이 아니라 북한 사회주의 정책의 결과라는 점은 명백하다. 개인소유를 금지하고 집단농장 형태로 경제시스템을 운영함으로써 노동 인센티브가 저하되어 있는데다, 수십년 동안 지속되고 있는 ‘주체농법’이나 사회주의 농촌테제와 같은 경직된 정책이 북한의 식량생산을 근본적으로 감소시켰기 때문이다. 뿐만 아니라, 북한이 1995년 4월 경 중앙배급을 전격 중단하고 1960년대부터 전시를 대비하여 구축해 온 지역자력갱생 체제로 급격히 전환함으로써 대규모 기아사태를 촉발했기 때문이다.<sup>30)</sup> 이런 점에서 식량난으로 인한 북한주민의 인명피해가 단순히 자연재해에만 기인하는 것이 아니라 북한의 정책적 판단에도 기인할 가능성을 배제할 수 없다. 북한당국이 홍수피해를 핑계로 식량난을 정당화하고 있으나 북한의 정책적 결정이 식량난과 기아사망을 심화시켰을 가능성도 있어서 이에 대한 심층적인 분석이 필요하다.

가장 근본적인 문제는 민주적 중앙집권제라는 사회주의 정치 시스템이며 수령유일지도체계라는 권위주의 통치이념이다. 북한이 주민들의 생활향상을 위한 대대적인 개혁정책을 도입하지 못하는 이유도 그러한 정책변화가 야기할 정치 시스템과 통치불안에 대한 염려 때문이다. 정권의 유지를 불안하게 만드는 요소를 지양하면서 인민생활의 개선을 도모하고자 하는 소극적 태도 때문에 과감한 경제개혁을 단행하지 못하고 있는 것이다. 북한이 자연생태환경의 개선을 통해 주민들의 삶의 질을 개선하려면 기본적인 물질적 재원이 필요한데, 그러한 재원을 마련하기 위한 경제성장 정책보다는 안보와 국방, 정치안정에 치우쳐 있는 형국이다.

### 3. 과학기술과 정보

이러한 상황에서 사회주의 국토개발전략이나 다락밭 개간과 같은 기존의 정책을 전면 수정하고 나서기에는 정권차원에서 많은 부담이 있을 것이다. 그러나 기술개발과 외자유치, 대외개방을 통해 북한의 문화생태 전반을 개선하려는 노력은 엿보인다. 김정일은 과학기술로 단번도약을 시도했고, 김정은도 “과학으로 비약하고 교육으로 미래를 담보하자”라는 구호를 내걸고 과학기술과 정보기술 개발을 위주로 한 성장을 미래비전으로 내세우고 있다. 이러한 정책은 정권의 불안정을 최소화하면서 인민생활 향상을 도모하기 위한 북한의 묘책이라 할 수 있다. 국토환경보호성과 기상수문국간에 컴퓨터망이 형성되어 위성사진을 받아 산불과 홍수피해를 미리 막기 위한 감시체계가 세워졌으며 산림 조성계획 작성에도 산림정보봉사체계를 활용하여 수종이 좋은 나무들로 수림화 사업이 추진되고 있다고 주장한다.<sup>31)</sup> 북한은 이러한 맥락에서 인공위성의 주요 목적을 기상관련 정보를 얻기 위한 것이

30) 실제로 탈북자들의 견해에 의하면 1994년 이후 배급이 끊겼다고 주장하는 사람이 32.7%로 가장 많고 95년에 끊겼다는 사람(29.1%)과 93년에 끊겼다는 사람(13.8%) 등의 순으로 나타나고 있다. 우리민족서로돕기 불교운동본부, 『북한 식량난의 실태』(북한 식량난민 770명 면담조사 결과보고서, 1998.5), p.16. 북한이 1995년 홍수피해를 입기 전 4월에 이미 중앙배급체계를 통한 식량공급을 전면 중단했다는 탈북자들의 주장이 제기되었다.

31) 『조선』(평양: 외국문출판사, 2002.2), p. 37; 손기웅, “위의 글” p.537에서 재인용.

라고 강조한다.

북한은 2012년 4월과 12월 두 차례의 장거리 로켓발사 시험을 평화적 우주공간 이용을 위한 인공 위성 실험이라고 주장했다. 북한은 2012년 4월 조선우주공간기술위원회 대변인을 통해 12~16일 사이에 인공위성을 발사한다고 발표하며, 그 주요 목적은 농업생산과 기상 관련 정보를 얻기 위한 것이라고 말하고 우주개발과 평화적 이용 정책에 따라 경제발전에 필수적인 실용위성들을 개발하고 사용하기 위한 과학연구 사업을 진행해 왔다고 설명했다. 즉 광명성 3호는 지구관측을 위한 평화적 목적에 이용될 것이라고 밝히며, 탐사위성의 성격을 가진 지구관측위성으로 지하자원이나 해저의 유용한 광물들을 탐측하는 임무를 수행하게 되어 경제적 이익 가치를 위한 평화적 위성이라고 주장했다.<sup>32)</sup> 북한의 조선우주공간기술위원회 우주개발국 부국장은 조선중앙통신사와의 기자회견에서 “광명성 3호’는 지구관측위성으로서 북한의 산림자원 분포정형과 자연재해 정도, 알곡예상 수확고 등을 판정하고 기상예보와 자원탐사 등에 필요한 자료들을 수집하게 된다”고 구체적으로 설명했다.<sup>33)</sup>

1960년대 이래 경제-국방 병진노선을 국가발전원칙으로 삼고 있는 북한이 장거리 로켓발사를 순수한 경제적 목적(실용위성)에서만 추진했음은 만무하지만, 그렇다고 농업생산과 기상관련 자료 수집을 명분으로 내걸고 있는 북한의 주장을 미사일 실험을 가장하기 위한 명분으로만 보는 것도 정확한 판단은 아닐 듯싶다. 북한이 이처럼 주변국의 반대를 무릅쓰고 위험을 감행하는 이유는 군사적 목적 이외에도 악순환이 되풀이되고 있는 문화생태 환경을 개선하고 식량난 극복과 경제발전을 위해 기후변화와 관련한 정보가 절실히 필요하기 때문이라는 점도 간과해서는 안될 것이다. 북한의 파괴된 문화생태 환경을 정확히 파악하고 자연재해를 줄일 수 있는 실질적인 환경정책이 시급히 필요한 시점이기 때문이다.

북한당국이 여전히 대외적으로 폐쇄적인 정책을 추구하고 있으나 점진적으로 개방을 추진하고 있으며 환경 분야에 대해서도 마찬가지로 도움과 지원을 요청하고 있다. 주체 이데올로기의 폐쇄성이 초래한 비효율성과 낙후성을 극복하기 위해서는 대외교류와 지원을 통해 성장과 발전의 동력을 확보해야 할 필요성이 크기 때문이다. 2012년 3월 식량난 해결과 조림사업을 목적으로 5명의 미국 전문가를 평양으로 초청하였다. 북한이 생태문제를 미국의 과학자들에게 개방하여 도움을 요청한다는 것은 전례 없는 일로 평가된다. 미국 방문단 가운데는 미국과학선진협회(American Association for the Advancement of Science)의 노먼 노이라이터(Norman Neureiter) 국장과 메릴랜드 대학의 수로복구 전문가인 마가렛 팔머도 포함되었다. 마가렛 팔머의 설명에 의하면, 북한의 전문가들과의 토론 결과 세계적으로 기온이 0.7도가 상승한 같은 기간 내에 북한에서는 2도가 상승할 정도로 온난화 문제가 심각하다고 한다. 가장 중요한 이유가 산림황폐화로 인한 기온상승인데, 그만큼 북한의

32) 조선중앙통신, 2012년 3월 16일.

33) 조선중앙통신, 2012년 3월 28일.

산림황폐화 문제가 심각하다는 것이다.<sup>34)</sup>

이런 상황을 고려하면 식량난과 북한의 기아문제, 보건의료 문제 등 주민생활과 삶은 단순한 농업 생산성 문제 이상의 복잡한 구조를 띠고 있다. 그것이 기본적으로는 농업문제이지만 조림과 에너지, 그리고 정보의 문제와 관련된 복합적 이슈라 할 수 있다. 따라서 이러한 문화생태의 문제를 해결하는 방법도 산림복구 지원과 조림사업 등 생태환경의 개선을 시작으로 하여 벌목을 방지할 수 있는 대체 에너지 제공, 농업생산성을 높이기 위한 기술지원 등 다각적 협력과 도움이 필요하다.

유엔과 북한은 지속가능한 발전을 위해 2017~2021년 전략적 프레임워크를 만들었다.<sup>35)</sup> 유엔환경계획 보고서도 북한에서 사회경제적 발전과 지속가능한 발전이 병행될 수 있으려면, 환경법과 규제가 강화되어야 하고 환경관리체계가 좀 더 발전되어야 하며 자금투자 역시 확대되어야 한다고 제안한다. 또한 과학 및 기술연구가 우선적인 문제들에 집중되어야 하고 환경 모니터링과 통계체계가 수립되어야 하며 국가차원의 계획 및 정책 입안의 기초가 되는 데이터 역시 필요하다고 지적한 바 있다. 북한의 문화생태 현실이 매우 복합적 구조로 이루어져 있는 만큼 그 해결방안도 다각적으로 모색할 필요가 있다.

## V. 북한의 문화생태 복원과 지속가능 발전 전망

지금까지 살펴본 바와 같이 북한 문화생태의 문제는 정책과 제도, 문화와 관행, 기후변화 등 자연환경의 복합구조 속에서 생겨나고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 사회주의 농업제도와 환경정책의 변화, 주민생활문화 개선, 그리고 과학기술과 정보의 협력이 적극 추진되어야 한다. 무엇보다 생태환경에 대한 북한당국의 인식전환과 구체적인 정책 및 제도 마련이 절대적으로 필요하다. 김정은 위원장은 2012년 식수절 기념연설을 계기로 산림녹화의 중요성을 언급하며, 각 지방에서는 봄철 나무심기에 역량을 집중하여 도시의 수림화와 원림화, 경제수종과 우량수종의 식재, 산림조성계획의 작성, 나무모 생산기술의 전파, 작업도구와 포장용기 확보 등에 매진해야한다고 강조한 바 있다. 또 국토환경보호성을 중심으로 ‘중앙양묘장’과 각 군(郡)의 ‘산림경영소’에서도 양묘장에서의 ‘나무모(묘목)’ 생산을 독려하고 있다.<sup>36)</sup> 다락밭 개간을 지양하고 간석지를 확보하기 위해 ‘괘산간석지’ 사업과 ‘대계도간석지’ 사업을 추진하는가 하면, 하천과 수로 정비사업으로 ‘미루벌 물길’ 공사를 완료하고

34) 820만 헥타아르였던 산림면적이 760만 헥타아르로 줄어든 것으로 분석하고 있다. John Hudson, “The Environment Is So Bad in North Korea, They’ll Even Let Americans Help,” April 3, 2012, *The Atlantic Wire*.

35) 유엔과 북한이 합의한 전략프레임워크는 식량과 영양(Food and Nutrition Security), 사회개발(Social Development Service), 회복과 지속가능성(Resilience and Sustainability), 자료개발관리(Data and Development Management) 등 4개 분야다.

36) 『로동신문』, 2012.2.12, 3.12, 3.16, 3.19. @È, “북한의 식량사정 및 농업 동향,” p.38에서 재인용.



관개수로와 저수지 등의 수리사업도 적극 추진하고 있다.<sup>37)</sup>

그러나 위에서 지적하였듯이 북한 문화생태 현실의 복합적 구조는 북한 내부의 자원동원이나 법 제도만으로는 상황을 개선하는데 많은 한계를 내포한다. 북한의 전반적인 물적 토대가 붕괴된 상태에서 외부의 지원이나 도움이 없이는 문제를 해결할 수 있는 능력이 제한되어 있다. 실제로 식량난 이후 북한에 제공된 인도주의 지원의 규모는 북한체제를 유지하는 중요한 기반이 되었다. 국제사회는 2000년 이후 총 19억 8,514만 달러 상당의 규모로 북한에 인도주의 지원을 실시했고, 남한은 1995년 이후 정부 2조3,459억원, 민간 8,592억원 등 총 3조 2,052억원 상당의 식량과 물품을 북한에 제공했다.<sup>38)</sup> 이는 북한의 한 해 예산규모가 시장가격으로 2억달러 정도에 불과하다는 점을 감안하면, 북한의 국가운영에서 차지하는 비중은 절대적이다.<sup>39)</sup> 북한의 문화생태 상황을 개선하기 위한 노력도 남한과 국제사회의 지원이 없이는 전망하기 어려운 것으로 보인다.

이런 점에서 남한정부는 북한을 포함한 한반도 문화생태의 미래와 지속가능 발전을 담당할 중요한 행위자라 할 수 있다. 1961년 산림법을 제정하고 1967년 산림청을 설립한 이래 60년대와 70년대에 성공적인 산림녹화 사업을 추진한 남한은 북한의 산림복구에 최적의 경험을 지원해 줄 수 있는 파트너다. 남한정부는 기후변화대응 종합기본계획 안에 북한 황폐산림 복구를 통한 한반도 탄소저장 녹색기저 구축을 목표로 설정하고 북한지역의 산림황폐지 규모와 황폐 정도 분석과 북한 황폐산지 복구의 한 수단으로서 조림 CDM(Clean Development Mechanism, 청정개발사업) 및 탄소배출권 조림사업(A/R DDM)을 모색하고 있다.<sup>40)</sup> 이를 위해 국립산림과학원에서는 북한 산림황폐지 실태 및 조림 CDM 사업에 관한 연구를 추진하고 있다.

남한의 기업과 시민사회도 북한의 황폐산림 복구에 적극 참여하고 있다. 1999년부터 민간단체 ‘평화의 숲’이 북한 산림복구 지원활동을 시작한 이래 산림분야 민간단체 대북지원을 종합적이고 체계적으로 추진할 목적으로 2007년도에 평화의 숲, 민족화해협력범국민협의회, 우리민족 서로 돕기 운동, 흥사단 등 20여개 단체가 연합한 ‘겨레의 숲’ 조직을 조직하였으며, 정부의 남북교류협력기금을 활용하여 지원 사업을 추진해 왔다. 지금까지 추진한 민간단체의 산림분야 대북지원 사업은 크게 양묘, 조림(남북공동 식목행사), 병해충 방제, 국민 참여 확대 등 4개 분야로 진행되어 왔다.

국제 사회에서도 북한의 산림복구 지원사업이 추진되었으나 초기에 전망했던 기대에는 미치지 못하였다. UNDP는 1999년부터 ‘농업복구 및 환경보호’(AREP; Agricultural Recovery and Environmental Protection) 프로그램을 추진하면서 북한지역의 환경개선을 위한 사업을 추진하고 있다. AREP 프로그램은 식량 위주의 대북 구호성 지원을 중장기적으로 농업생산을 증대하기 위

37) 『로동신문』, 2012.3.2., 3.14, 4.8. @È, “위의 글,” p.38에서 재인용.

38) 통일부 홈페이지. <http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?id=PG0000000241>. (검색일, 2012.12.26.).

39) 2011년의 경우, 북한의 한 해 정부예산이 북한돈으로 5,685억 원이었는데, 이는 당시 공식환율로는 200억 달러지만 시장가격으로는 2억달러 정도에 불과하다.

40) A·R CDM은 Afforestation/Reforestation Clean Development Mechanism, 즉 조림/재조림사업의 약어로 탄소배출권조림사업을 지칭한다.

한 기술지원과 개발사업으로 전환하려는 목적으로 추진되었다. 2000년까지 600만 톤의 곡물을 생산한다는데 1차 목표를 두었고, 이후 장기적이고 지속 가능한 식량안보 조성을 위한 추가 지원과 황폐화된 산림복구를 취로사업(FFW: Food for Work) 프로그램과 연계하여 해결한다는 계획이었다. 그러나 AREP 1차 사업은 식량지원을 제외하고는 국제사회에서 원조 제공자를 계획대로 확보하지 못해 별다른 진전을 보지 못한 채 마감되었고, 로마교황청 산하 가톨릭 구호기구인 카리타스와 동북아 산림포럼이 기금 지원을 하여 부분적으로 AREP 양묘장 복구사업을 시행하여 연료림 조성 및 양묘장 복구 등 소기의 목적을 달성하였을 뿐이다.

북미회담 재개와 같은 정치적 환경이 개선되기 이전이라도 기후변화에 대처하기 위한 다자협력과 한반도의 문화생태적 복원사업은 유엔을 비롯한 국제사회와 남한이 보다 적극적으로 추진할 수 있는 의미 있고 전망성 있는 지속가능 발전프로젝트다. 최근 북한이 사회주의 국제연대를 기치로 중국과 러시아, 베트남 및 유럽과 교류를 강화하고 있고 특히 관광과 무역, 공동개발 등의 분야에서 중국의 협력과 지원을 크게 기대하고 있다. 북한의 경제규모가 작기 때문에 외부세계의 지원과 무역이 조금만 증가해도 북한 안에서의 효과는 대단히 크게 발휘된다. 김정은 집권 초기 중국의 대북경제협력과 개발사업이 북한 안에서 큰 효과로 나타난 것도 바로 이 때문이다. 이런 점에서 북한의 산림녹화와 농업개선 및 에너지 개발 협력 등 복합적 지원을 실시한다면 그 효과는 예상보다 빠르게 나타날 수 있다. 이러한 효과는 북한의 정책과 제도의 변화를 견인하는 동력으로 작용할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

권태진·남민지, “북한의 가뭄실태와 식량수급 전망,” KREI농정포커스』 228(2012.6).

김병로, 『북한의 지역자립체제』, 서울: 통일연구원, 1999.

김영훈, “북한의 식량사정 및 농업 동향,” 『KDI북한경제리뷰』 제14권 제8호(2012년 7월), pp. 31~42.

명수정·홍현정·최현일·정주철, 『북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구』 (KEI 연구보고서 RE-16, 2008).

박경석·이성연·박소영, “1990년대 경제난 이후 북한 산림관리 변화 연구,” 『통일문제연구』 통권 제51호 (2009).

박동균·박경석·주리원·정병헌·이성연, “북한 산림녹화의 사회 경제적 효과,” 『북한 산림녹화를 위한 남북협력 방안』(서울대 통일평화연구원 특별심포지움, 2010.2.9., 한국프레스센터)

박종화, “MODIS 위성영상을 이용한 북한의 산림황폐화 실태조사,” 『북한 산림녹화를 위한 남북협력방안』(서울대 통일평화연구원 특별심포지움, 2010.2.9., 한국프레스센터)

- 부경생 외, 『북한의 농업실상과 발전방향』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 손기웅, “농업분야 지원을 통한 북한의 환경개선,” 『국제정치논총』 제28집 1호 (1998), pp. 147~167.
- \_\_\_\_\_, 『‘남북환경공동체’ 형성 방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『남북 환경·에너지 협력 활성화 전략 방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, “북한의 환경관과 환경정책,” 북한연구학회. 『북한의 사회』. 서울: 경인문화사, 2006.
- 안득기, “북한지역 환경문제에 관한 남북한 협력에 관한 연구,” 『평화학연구』 제12권 3호(2011).
- 윤여창·박미선, “북한 산림녹화와 기후변화 대응,” 『북한 산림녹화를 위한 남북협력방안』(서울대 통일평화연구원 특별심포지움, 2010.2.9., 한국프레스센터)
- 이정민, “북한 산림복원 지원 사업,” 『북한 산림녹화를 위한 남북협력방안』(서울대 통일평화연구원 특별심포지움, 2010.2.9., 한국프레스센터)
- 이종운·홍이경, “북한 환경문제의 실태와 국제사회의 지원방안,” 『KIEP 지역경제 포커스』 Vol.6, No.38(2012.11.19.).
- 조철희, “남북교류협력을 통한 대북한 산림녹화사업 추진,” 『북한 산림녹화를 위한 남북협력방안』(서울대 통일평화연구원 특별심포지움, 2010.2.9., 한국프레스센터)
- 최수영, 『북한의 농업정책과 식량문제 연구』. 서울: 민족통일연구원, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 한국환경사회학회, 『우리 눈으로 보는 환경사회학』. 서울: 창비, 2004.
- 황병일, “다시 찾은 금강산 소나무의 푸르름,” 『북한 산림녹화를 위한 남북협력방안』(서울대 통일평화연구원 특별심포지움, 2010.2.9., 한국프레스센터)
- Central Bureau of Statistics. *DPR Korea 2008 Population Census: National Report*. Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Tabulation on the Population Census of the Democratic People's Republic of Korea (31December 1993)*. Pyongyang: Central Bureau of Statistics, DPRK, 1995.
- Choi, Soo Young. *A Study on the Structure of Industry in North Korea*. Seoul: KINU, 2006.
- Eberstadt, Nicholas and Judith Banister. *North Korea: Populations Trends and Prospects*. Washington, DC: Center for International Research. U.S. Bureau of the Census, 1990.
- Hare, Paul. “Industrial Policy for North Korea,” *International Journal of Korean Unification*

*Studies*. Vol. 16, no.2 (2007), pp. 29~53.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. “Revised Plan 2011: Democratic People’s Republic of Korea.” IFRC, 2011.

Lim, Kang-Teag, et. al. *Developing Inter-Korean Economic Relations for the Advancement of the Korean Peninsula*. Seoul: KINU, 2009.

Spoorenberg, Thomas and Daniel Schwekendiek. “Demographic Changes in North Korea: 1993~2008,” *Population and Development Review* Vol. 38, No. 1 (March 2011),

Teplyakov, Victor K. and Seong-il Kim. *North Korea Reforestation: International Regime and Domestic Opportunities*. Seoul: Jungmin Publishing Co., 2012.

United Nations. “Overview of Needs and Assistance: The Democratic People’s Republic of Korea,” UN, 2011.

UNDP External Independent Investigative Review Panel. “Confidential Report on United Nations Development Programme Activities in the Democratic People’s Republic of Korea, 1999–2007.” UNDP, 2008,

UN DPRK Office of the Resident Coordinator. *Strategic Framework for Cooperation Between the United Nations and the Democratic People’s Republic of Korea 2017–2021*. Pyongyang, 2016.

UNEP. *DPR Korea: State of the Environment 2003*. UNEP, 2003.

UNEP and DPRK Ministry of Land and Environment Protection. *Democratic People’s Republic of Korea Environment and Climate Change Outlook*, UNEP, 2012.









2부

속초와 지속가능한 남북 협력

토론

천해성

통일평화연구원 책임연구원/전 통일부 차관







## | 토론 |

## “속초와 지속가능한 남북 협력” 토론문

천해성 (통일평화연구원 책임연구원/ 전 통일부 차관)

1. 이동기 원장님의 발제를 통해 로컬평화의 행위 주체로서 강원도와 속초의 역할에 대해 생각해 볼 수 있는 좋은 기회, 특히 통일이전 동서독에서의 도시간 접촉과 교류 경험을 토대로 현재 남북관계 상황에서 도시결연 프로젝트의 필요성을 강조하고 남북관계 개선과정에서 강원도의 역할과 속초가 가지고 있는 분단의 경험을 토대로 향후 평화문화의 거점이 되기 위한 다양한 노력과 잠재력에 대해 인식할 수 있는 계기

한편, 김병로교수님의 발제를 통해서도 북한의 지속가능한 발전계획을 점검하고 북한의 문화생태 현황, 구조, 정책과 제도를 자세히 분석하여 이를 토대로 한반도 문화생태의 지속가능한 발전을 위한 적극적인 역할과 협력의 필요성을 강조

이러한 관점에서 오늘 학술대회를 통해 한반도 평화와 남북관계 발전 과정에서 강원도, 속초의 역할과 지속가능한 남북 협력을 위한 지방정부의 역할에 대한 많은 시사점 제시

2. 하노이 북미정상회담 결렬 이후 지속된 남북관계와 북미관계 교착상태가 위한 우리 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 현재까지 계속되는 답답한 상황

북한은 연초 8차 당대회 이후 “자력갱생, 자급자족” 입장에 5개년 계획 달성에 집중하면서 내부 결속과 통제를 강화, 반면 대미, 대남관계는 기본적으로 기존 입장을 견지하면서 관망하는 모습

한편, 미국 바이든 행정부는 대북정책 리뷰를 통해 한반도의 완전한 비핵화를 목표로 외교와 엄정한 억제를 통한 “조정되고 실용적 접근”입장에서 북한의 호응을 기다리는 모습

우리 정부는 지난달 열린 한미정상회담을 통해 한미동맹 발전과 함께 남북대화과 관여, 협력에 대한 바이든대통령의 지지를 확보하고 한반도 평화프로세스 재가동 여건 마련

3. 향후 지속가능한 남북관계 발전을 위해 중앙정부 차원의 노력과 함께 지방정부의 역할이 매우 중요하며 이를 위한 체계적인 거버넌스 구축과 철저한 준비가 필요

발제를 통해 과거 동서독 교류 과정에서 도시간 교류 활성화를 통해 주민들간 신뢰 형성과 동질감 제고에 커다란 기여 확인, 분단 장기화에 따른 이질감과 적대의식이 여전히 상존해 있는 한반도에서 평화문화 확산과 밑으로부터의 변화를 촉진하기 위해 남북 도시간 교류가 반드시 필요

그동안 남북관계 발전과정이 주로 중앙정부 차원의 협력사업 위주로 추진된 반면 지방정부간 교류는 소규모, 간헐적으로 추진되었으나, 앞으로는 지방정부간 교류를 더욱 본격적으로, 체계적으로 추진하는 것이 지속가능한 남북관계를 만들어 나가는데 반드시 필요

이를 위해 정부 차원에서도 교류협력법 개정 등을 통해 지방정부 교류를 활성화하기 위한 다양한 제도적 장치를 마련하고 있는 바,

향후에도 △ 중앙정부와 지방정부간 긴밀한 협력과 조율, △ 지방정부 차원에서 지역적 특성에 맞는 연구와 준비, △ 다양한 분야의 전문가, NGO 등의 참여와 지원, △ 국제사회(도시, 국제기구, NGO 등)와의 다양한 협력 등도 적극 추진 필요 <끝>







## 2부

## 속초와 지속가능한 남북 협력

---

### 토론

#### 김량

실향민 2세대, 실향민 다큐멘터리 '바다로 가자' 감독





## | 토론 |

## “속초와 지속가능한 남북 협력” 토론문

김량 (실향민 2세대, 실향민 다큐멘터리 '바다로 가자' 감독)

안녕하세요, 저는 실향민 2세로서 지정학적 분쟁을 소재로 하는 다큐멘터리 영화를 만들었고, 현재 한국전쟁 관련 콘텐츠를 픽션 드라마와 다큐멘터리 형식으로 개발하고 있는 김 량 감독이라고 합니다. 저는 연구자가 아니라 영화 창작자의 입장에서 강원도 접경 지역의 지정학적공간에 관심이 많습니다. 그러나 저는 발제자가 아니라 토론자로 참여하므로, 발제문을 참고로 하여 저의 생각을 토론문으로 간단하게 정리해 보았습니다.

저의 아버지는 함경남도 단천군 (지금은 단천시가 되었습니다) 이중면 문암리 여해진에서 태어나 성장하셨고, 18세에 한국전쟁 당시 국군으로 참전하면서 월남한 케이스입니다. 여기서 참전 자체가 자발적이나 비자발적이나 논할 수 있는데, 오늘 포럼에 참석하신 분들은 당시 대부분의 이북 청년들의 참전이 선택의 여지가 없었다는 사실을 인지하시리라 생각합니다. 참전과 월남은 별개의 개념이지만 참전으로 인하여 월남을 하게 된 수 많은 실향민들 중 한 분이셨던 저의 아버님은 생전에도 ‘비자발적인 월남’을 늘 명확하게 강조하셨습니다.

그래서 <남한의 함경도>라고 불리우는 속초는 저에게 매우 의미가 깊은 공간입니다.

아시다시피 속초는 수복지역이었으며 함경도 월남인들이 현재의 속초를 형성했다고 해도 과언이 아닐 만큼, 한국전쟁 이후 속초에는 함경도의 정체성이 깊이 스며들어가 있습니다. 이를 김귀옥 교수님께서서는 문화이식 Cultural acculturation 현상으로 분석하셨습니다.

한국전쟁이후 월남한 실향세대가 정착한 타 지역과 비교해 볼 때 속초는 함경도민들의 정체성을 쌓아가는 데 있어서 가장 안정적인 환경을 형성한 접경지역입니다 ; 저는 2012년 철원 민통선 안마을에서 3개월 동안 거주하며 주민들과 함께 다큐멘터리 영화를 만들기도 했었는데요, 철원은 박정희 정권이 67년부터 진행했던 지뢰 제거 작업에 동원되었던 이주민 세대의 정착사는 오늘날 속초와는 또 다른 성격의 로컬 평화를 형성하고 있습니다. 강화만의 경우는 한국전쟁 전후 발생했던 학살의 트라우마가 곳곳에 남아있어서 아직도 남남갈등이 첨예하게 숨 쉬고 있는 지역입니다. 물론 속초지역 또한 한국전쟁 전 이념갈등으로 인한 학살의 역사에서 자유로울 수 없는 공간이었습니다.

속초는 수복지역으로 미군정 아래에서 월남인들의 생활권이 자리 잡았고, 타 지역민들이 이동하여 정착한 경우도 있어 더욱 혼종적인 성격을 지니게 되었으며 그러한 과정 속에서도 정치 사회적 폭력에 노출되지 않은 편이었습니다. 접경지역이라는 민감성에도 불구하고 실향 세대가 가장 안정적으로 정착할 수 있었던 현실은 경이롭기까지 합니다.

로컬 평화를 담론의 범주를 떠나서 그 실행의 차원에서 본다면, 한반도 분단 현실 상황 속에서 강원도라는 지역이 소유하고 있는 실행의 가능성에 대하여 오늘 이 자리에서 논의가 되고 있습니다. 강원도는 경기도에 비하여 '공간적 평화의 요인'이 비교적 많이 존재합니다.

첫째 한국전쟁이후 경기도는 수도권을 둘러싼 지역을 중심으로 산업화가 가속되었다고 본다면, 강원도는 자연경관을 통한 풍부한 관광자원으로 지역적 특색을 강조할 수 있겠지요. 강원도를 관통하는 태백산맥은 지역내외부적인 교류에 걸림돌이 되었지만 그 지형적 특색으로 한국 전쟁의 트라우마가 타 지역에 비해 많이 분산된 것으로 파악됩니다. 곧 경기도 그리고 강화만 접경지역보다 강원도가 로컬 평화가 실행되고 성장하기에는 더 적합한 환경을 갖추고 있다는 사실은 대다수가 인정하고 있습니다. 강원도 지역에서 형성된 평화 담론은 평창 올림픽 이후 더욱 공고하게 이루어졌습니다. 이동기 원장님께서 로컬 평화에 있어서 행위 주체의 다원성을 역설하였는데 저 또한 그에 공감합니다. 그리고 강원도의 로컬 평화를 형성하는 주체가 거주민들에게 국한된다고 보지 않습니다. 강원도가 소유한 풍부한 생태 자연 환경이 그 주체성을 가장 효과적으로 발현한다고 봅니다. 따라서 그러한 자원을 훼손한다거나, 지나치게 확장하는 정책은 오히려 역효과를 불러일으키지 않을까 염려됩니다.

둘째, 속초를 비롯한 강원도가 로컬 평화의 거점으로 발전하려면 남북 도시 결연 사업을 보다 더 적극적으로 추진해야 할 것입니다. 속초 시는 현재 미국 그레섬시와 일본 요나고시, 중국 훈춘 시 등 국외 도시를 비롯해 서울시 중구와 경기도 오산 시, 전북 정읍 시, 전남 여수 시 등 국내 도시와도 자매결연을 하고 있는 것으로 파악하고 있습니다. 한국전쟁을 기화로 도시 인구가 폭발한 사례는 속초와 부산이 대표적이며 부산은 일본과의 접경지역으로서 혼종적 성격을 형성할 수 밖에 없었던 공간입니다. 속초와 부산은 동해의 지정학적 요충지로서 교류가 활성화 되어야 한다고 생각합니다. 특히 부산의 함경도 실향민들과 연계할 수 있는 접점이 있을 것 같습니다. 실향민 커뮤니티 내부에서도 존재하는 모종의 경쟁의식 또한 흥미롭습니다. 현재 속초 지역 함경도민 실향민 커뮤니티의 활동은 괄목할 만하지만 약 15년 전만 하더라도 부산의 함경도민 커뮤니티가 더 활동적이었다고 합니다. 함경도 월남민들이 정착지를 중심으로 경쟁을 하는 것도 좋지만, 화합과 교류가 절실한 시점입니다. 어떻게 화합하고 교류 하여 치유와 상생의 공동체를 형성할 수 있는 지가 관건입니다. 저는 부산과 속초, 서울을 오가며 각 지역의 실향민 2세들과 그 부분을 논의하고 있는데 현재 코로나 상황으로는 실행하기 쉽지 않지만 2세가 주체가 되어 실향민에 관한 역사를 새롭게 인식하고 재정립할 필요성이 강합니다.



속초는 국제 사회에 진출한 한국계 디아스포라 세대들로부터도 주목 받고 있습니다. 대표적으로 한국인을 어머니로 둔 스위스 작가 엘리자 수아 뒤사팽 Elisa Shua Dusapin이 <속초에서의 겨울>이라는 소설을 프랑스어로 출간하기도 하였습니다. 이 소설은 속초를 배경으로 여러 언어와 정체성이 혼합된 문화 의식을 투영하며 유럽에서 주목받고 여러 문학상을 수상하기도 했습니다. 속초가 소유하고 있는 공간적 정체성, 즉 해안 접경지역이라는 공간적 정체성은 이제 월남인으로 구성된 주민들이 전파했던 그들만의 내러티브를 떠나 제 2, 제3의 디아스포라 세대에게도 스토리텔링을 제공하는 장소가 되었습니다.

분단이라는 비극적인 역사가 초래한 이주 현상과 현실은 속초에서 창의적인 로컬의 정체성으로 자리 잡았습니다. 접경지역에 공존하는 이 아이러니한 평화는 철원의 로컬 평화와도 비교할 만합니다. 두 지역의 차이는 별개로 형성된 환상적인 모드에서 비롯된 것이 아닙니다. 앞서 언급했던 강원도의 자연 환경적 요인이 로컬 평화의 강력한 주체로서 관찰 되고 월남인들의 자연적이고 자발적일 수 밖에 없었던 문화 이식 현상이 결국 재구성된 관습으로 존재하며 이 지역을 지배하는 정신적인 주체로 자리 잡았습니다. 강원도가 소유하고 있는 경계 공간이라는 지정학적 특수성은 이제 실제로 남북관계에 있어서 가장 주목할 수 있는 로컬 평화가 재구성될 수 있다는 것을 입증하고 있는 셈입니다. 기억과 망각의 서사가 오랫동안 전쟁세대를 지배했었다면 강원도의 로컬 평화론은 전후세대의 교류와 화합을 통하여 한반도 디아스포라 서사에 있어서 가상적인 감정과 구성을 제공할 수 있는 것입니다. 지정-인류학적 이해가 바탕이 되는 서사적인 아이디어를 생성할 수 있는 지역으로서 발전할 가능성은 농후합니다. 여기에 보다 더 진화된 정책과 인식이 지역 사회에 필요하다는 것은 분명합니다.









## 3부

## 속초의 미래 발전 방안

### 라운드 테이블

#### 사회 김병연

통일평화연구원 원장

#### 김범수

통일평화연구원 부원장

#### 천해성

통일평화연구원 책임연구원/전 통일부 차관

#### 정병국

통일평화연구원 책임연구원/전 문화체육관광부 장관

#### 유승각

강원연구원 부연구위원

#### 박상진

전 국회 차관보급 수석전문위원





















속 초 시



속초문화재단



행정안전부  
이북5도위원회



강 원 도



이북도민회중앙연합회

